

정책담당자가 만드는 경제전문지

# 나라경제

1994. 10



## 특집 / 행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

경제정책해설 / **세계개혁으로 경제의 활성화 촉진  
수출품의 품질향상을 위한 기술지원**

논단 / **21세기 농업기계화기술의 발전전략**

특별관리대상 접수창구

편집/경제부처합동편집위원회  
발행/국민경제교육연구소

자본주의 연구에 里程碑 세운 경제학자

# 베르너 쏘바르트 (1863~1941)



베르너 쏘바르트(Werner Sombart)는 1863년 독일의 에름스레벤에서 프러시아帝國 議會議員이자 地主이며 기업인이었던 안톤 루드비히 쏘바르트의 외아들로 출생하였다. 아버지 안톤은 학문에도 관심이 커서 독일의 전통있는 '사회정책학회(Verein für Sozialpolitik)'의 창립회원이기도 하였다.

쏘바르트는 베를린대학 및 이탈리아의 피사대학과 로마대학에서 수학하였으며, 경제학·역사학·법학 그리고 철학 등 다양한 분야를 연구하였다. 그는 1888년 25세의 나이에 베를린대학에서 「로마의 캄파나 평원지역의 지대와 임금 구조」라는 논문으로 박사학위를 받았다.

쏘바르트는 베를린대학에서 수학시절 구스타프 슈몰러와 같은 독일 역사주의 학파의 경제학자들에게 영향을 받았는데, 이 때문에 그는 소위 講壇社會主義(Kathedersozialismus)의 경향을 보이기도 하였다.

그는 박사학위를 받은 직후 잠시 브레멘市 상공회의소의 법률고문을 지내고 1890년에는 브레슬라우대학에서 강좌를 얻었으나 다시 1906년 베를린 상과대학의 정교수 자리를 얻어 전직하였다. 그가 베를린대학의 정교수로 임명된 것은 그의 나이 55세인 1918년이였다.

쏘바르트는 모두 세 권으로 이루어진 그의 대표적 저서인 「근대화 본주의」(Der Moderne Kapitalismus)를 1902년부터 간행하기 시작하여 1927년에 完刊하였다.

그는 1941년 전쟁의 와중에서 베를린에서 사망하였다.

**쑤** 바르트는 그의 학문적 편력에 있어서의 불안정성 때문에 당시의 학계에서 많은 비판을 받았으며 또한 그의 이론이나 이념이 긍정적으로 수용되지 못하였다. 또한 1933년 히틀러의 등장과 국가사회주의(Nationalsozialismus)의 출현에 맞추어 자신의 주장을 나치에 동조하는 방향으로 수정함으로써 학문적으로 변절하는 輕薄性을 보이기도 하였다.

그러나 그의 웅대한 저작인 「근대자본주의」는 자본주의 연구에 있어서 커다란 里程碑의인 역할을 하였음에 틀림없다. 쑤바르트의 연구는 마르크스에 대한 연구로부터 시작됨으로써 마르크스의 이상을 승계하는 것처럼 보였으나 점차 비판적인 견해를 갖게 되었는데, 특히 계급이론에 있어서는 마르크스의 이론이 虛構의이라는 반론을 전개한 바 있다.

대부분의 자본주의 연구자들이 자본주의를 마르크스의 시각에서 관찰하였기 때문에 부정적이고도 비판적인 시각을 가졌던 데 반하여 쑤바르트는 자본주의 체제를 시대적 소산으로 보고 있다. 자본주의를 낳게 한 자본주의 정신은 手工業組合으로서 길드(guild)를 통하여 형성된 시민적 수공업자 정신에 기초를 두고 있다는 것이다. 따라서 자본주의의 정신은 바로 이윤을 추구하는 取得(acquisition)으로 형상화될 수 있는데 자본주의 사회는 취득 때문에 불가피하게 경쟁의 사회로 전환될 수밖에 없다고 보고 있다. 그러나 취득과 경쟁이라는 두 가지의 요인은 비윤리성과 탐욕을 낳게 하여 공정성을 저해하게 되므로, 이를 제어하기 위한 합리성과 합리화라는 運用의 要諦(modus operandi)를 초래하게 되고 따라서 자유계약 정신이 출현된다고 보았다.

쑤바르트는 자본주의를 시기에 따라, 초기자본주의, 高度資本主義 그리고 후기자본주의로 3分하여 각자

의 시기에 해당하는 자본주의의 특징을 논술하였다.

첫째로, 초기자본주의는 중세봉건사회의 마지막에 해당하는 13세기부터 산업혁명이 일어나기 전인 18세기까지로 보고, 이 기간에는 수공업제 아래에서 자본가적인 기업인은 존재하나 아직도 피지배계급으로서 농노 또는 견습장인의 형태로 노동자에 해당하는 계층이 존재한다고 보았다. 따라서 자본주의의 경제원칙은 완전하게 적용되지 못할 뿐더러 중세적 勞動觀이 아직 지배적이다.

두번째의 고도자본주의는 상품생산이 표준화되며 또한 주문생산에서 시장생산으로 바뀔 뿐만 아니라 기술발전으로 도구의 사용에서 기계의 사용으로 생산방식이 전환된다. 아울러 신용구조가 새롭게 정착되면서 有價證券이 일반화되고, 借主와 貸主가 새로이 전개되는 신용체계 속에서 匿名化되는 과정에 이르게 된다. 대체로 산업혁명 이후 제1차 세계대전까지의 서구사회의 자본주의가 여기에 해당한다고 보았다.

세번째 단계의 후기자본주의는 고도자본주의가 지구상 원격지대까지 보급되고 선발

자본주의 국가에 있어서는 자본주의 정신이 부분적으로 쇠퇴하면서 자본주의적 생활양식이 일부 변질되며, 후생·사회보장 등이 강조되고, 개인기업이 公企業 또는 協同企業의 성격을 갖게 된다. 따라서 자본주의를 이룩한 원동력은 서서히 그 빛을 잃게 되고 성장 또한 둔화된다.

쑤바르트의 자본주의관은 마르크스나 엥겔스의 자멸적인 종말론보다는 오히려 서서히 변질되어 가는 하나의 거대한 체계로 보았다는 점에서 오늘날의 상황을 더욱 정확하게 예측하였다고 판단된다. **문헌**

윤석범 · 연세대 경제학과 교수

쑤바르트는 마르크스나 엥겔스의  
자멸적인 종말론과는 달리  
자본주의를 시대적 소산으로  
보고 이를 초기자본주의,  
高度資本主義, 후기자본주의로  
3分해서 설명한다.  
그의 저서 「근대자본주의」는  
자본주의 연구에 커다란  
里程碑가 되고 있다.

# 나라경제

## 역사 속의 경제사상가<sup>22</sup>

자본주의 연구에 里程碑 세운 경제학자—베르너 좀바르트  
 ..... 윤석범 · 연세대 교수 2

권두칼럼/물류비용의 최소화 ..... 임인택 · 前 교통부장관 6

나라경제 회랑 ..... 9

경제정책의 산실을 찾아서/노동부 직업훈련국  
 질 높은 직업훈련으로 국제경쟁에 나선다 ..... 안상욱 · 한국경제신문 기자 10

## 행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

공장설립절차의 간소화 ..... 박봉규 · 상공자원부	16
에너지 · 자원분야의 규제완화 ..... 유창무 · 상공자원부	20
농지관련 규제완화 ..... 정학수 · 농림수산부	24
건설업의 경쟁력강화를 위한 규제완화 ..... 정낙형 · 건 설 부	28
보사행정규제의 완화 ..... 박헌열 · 보건사회부	31
노동행정분야의 규제완화 ..... 최수길 · 노 동 부	36
여객자동차운수사업 개선을 위한 규제완화 ..... 이재홍 · 교 통 부	40
정보통신 서비스분야의 규제완화 ..... 박승규 · 체 신 부	44
환경오염규제정책의 力動性 ..... 신동원 · 환 경 처	47

특집

지상중계  
 開放下 우리 경제의 새로운 指向 ..... 정재석 · 부총리 51

경제수상  
 쉬운 것이 어렵다 ..... 부태환 · 특 허 칭 58  
 한 송이 국화꽃을 피우기 위해 ..... 김원배 · 노 동 부 59  
 ‘발을 묶는’ 700만대의 자동차 ..... 장부시 · 교 통 부 60  
 수질오염의 진단과 치료 ..... 류재근 · 국립환경연구원 62

63	<b>만남/최인기 농림수산부장관</b> .....	강봉순 · 서울대 교수
<b>경제정책해설</b>		
68	稅制改革으로 경제의 활성화 촉진 .....	이용섭 · 재 무 부
73	수출품의 품질향상을 위한 기술지원 .....	마규환 · 공업진흥청
76	국민의료체계에 일익 담당할 韓醫學 .....	이문중 · 보건사회부
79	표준안전관리비의 효율적인 활용 .....	권태식 · 노 동 부
83	인공위성을 이용한 환경감시 .....	윤승준 · 환 경 처
87	기업정보코너/채석장 발파소음 등으로 인한 목장피해 분쟁 .....	정혁진 · 환경처
<b>출입기자코너</b>		
90	문민정부의 개혁과 농정 .....	소정선 · 내외경제신문 기자/농림수산부
91	줄속입법은 안된다 .....	박종권 · 중앙일보 기자/환경처
92	경제동향/나라밖 · 국제금리의 최근 동향 및 전망 .....	박 훈 · 산업연구원
95	서평 /「생활 속의 경제원리」 .....	김복웅 · 서강대 교수
96	통계로 보는 우리 경제와 사회/고용통계 어떻게 작성되는가 .....	노재근 · 통계청
<b>나라경제 논단</b>		
99	21세기 농업기계화기술의 발전전략 .....	박원규 · 농림수산부
104	생활경제상담실/수입물품의 원산지표시제도(Ⅰ) .....	김기영 · 관세청
106	건강한 삶을 위하여 /신우엽 .....	김형규 · 고려대 교수
107	비독칼립/廬史楚 이야기 .....	노영하 · 전문기사
108	경제부처동정/정책일지 · 인사이동 .....	편집실
117	경제부처발간자료 안내 .....	편집실

# 물류비용의 최소화

임인택

前 교통부장관

최근 제조업의 경쟁력강화와 관련하여 다각도의 대책이 民·官部門에서 추진되고 있다. 이 과정에서 물류효율화와 물류비 절감에 대한 새로운 인식과 함께 企業外的으로 物流環境을 어렵게 만들고 있는 요인으로 그동안 왜곡되어 있던 수송구조, 사회간접자본시설에 대한 투자소홀로 인해 야기된 문제점들이 지적되고 있다.

物流活動은 원재료·중간제품·완제품 등을 공급자로부터 수요자에게 이동시킴으로써 가치를 창조하는 생산활동으로서 제조업의 원가와 직결되어 있다. 우리나라의 물류비용은 제조업 매출액의 17%에 달하고 있어 미국의 7%, 일본의 11%에 비하여 높은 물류비용을 지불하고 있는 것으로 나타나고 있다. 과도한 물류비용의 지출은 고물가·고금리·高地價와 함께 우리 경제의 성장과 수출경쟁력의 걸림돌로 작용하고 있다.

국민의 생활과 산업활동이 원활히 이루어지도록 뒷받침해 주어야 할 물류기능이 이처럼 어렵게 된 것은 도로·철도·항만·공항·화물보관시설의 부족 등 社會間接資本에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다.

우리나라의 물류경쟁력이 이처럼 낮은 이유를 구체적으로 살펴보자.

첫째로, 무엇보다도 화물터미널, 집배송센터 등 물류거점시설이 부족할 뿐만 아니라 도로·항만·철도 등



화물유통부문이 효율적으로 기능화하도록 하는 사회간접자본시설이 부족하기 때문이다.

자동차가 87년 161만대에서 92년에 523만대로 약 3.2배 증가한 것에 비해 고속도로 및 국도의 교통소통 능력은 국도 2차선 기준으로 환산하여 볼 때, 1만 9,402km에서 2만4,044km로 불과 1.2배의 증가에 그치고 있어 도로의 확충이 자동차수요 증가에 적절히 대응하고 있

지 못하고 있다. 교통지체로 인한 사회적 비용은 6조2천 억원에 달해 이는 GNP의 3.0%에 달하고 있는데, 大都市를 중심으로 한 교통지체현상이 지속될 경우 우리나라의 物流競爭力은 더욱 약화될 것이다. 항만의 컨테이너 취급능력은 91년에 부산항 3단계의 완공으로 1.9배 증가하였으나, 컨테이너 물량의 폭증으로 항만시설부족현상은 지속되고 있다.

국가별 교통기반시설에 대한 수준의 평가에서도 최적치를 100으로 볼 때, 우리나라는 도로조건이 39로 경쟁국인 대만(52), 홍콩(66), 싱가포르(95)에 훨씬 미달하고 있다. 이와 같은 기반시설부족으로 인한 각종 비용상승은 그대로 화물유통부문에 전이되어 결국 화주와 소비자의 부담을 증가시키며 이는 우리의 대외경쟁력을 약화시키는 주요인이 되고 있다.

둘째로, 도로에 편중된 수송분담구조와 연계수송체계의 미비로 인한 철도이용률이 저조한 것이 또 하나의 문제로 지적될 수 있다. 우리나라 물동량의 91.4%가 도로

수송에 편중되어 도로체증이 심화되고 있는데도 이를 대체할 수 있고 수송효율도 높은 철도부문은 투자 부족으로 인하여 수송분담률이 낮은 실정이다. 한정된 재원을 가지고 도로가 막히므로 수송효율이 높은 철도보다는 도로에 우선적으로 투자하고, 철도의 용량이 부족하므로 도로로 교통수요가 몰릴 수밖에 없어 또 다시 도로 혼잡이 일어나는 악순환이 계속되고 있다.

公路輸送의 경우에도 수송거리와 물량규모에 따른 車輛間 전문화 및 이에 따른 연계수송체계가 미비하여 중복수송·교통혼잡 등의 비효율을 야기시키고 있다. 대량수송의 이점을 살리기 위해서는 철도의 輸送分擔率이 높아야 할 것이나, 실제로는 철도의 이용이 극히 저조하고 화물수송의 대부분을 공로가 분담하고 있어 전체 화물의 연계수송 비율은 8.6%에 불과한 실정이다. 이는 철도와 공로 간의 連繫體系 미흡, 철도화물 운임체계상의 문제점으로 철도에 의한 화물수송이 공로에 의한 화물수송보다 불리하고 또한 철도의 수송능력도 부족하기 때문이다.

세계에서 세번째로 인구밀도가 높은 우리의 입장에서는 자동차중심의 수송에는 한계가 있으므로 대량·정시수송이 가능한 철도개발에 눈을 돌려 철도의 전철화 및 서울-대전구간 등 병목구간의 용량확대에 힘써야 할 것이다.

셋째로, 시설부족과 함께 운영측면에서 화물정보시스템의 부재, 물류시설에 대한 과다한 행정규제 등 개선해야 할 점이 산적해 있다. 國內 物流部門의 현실은 영세성·낙후성·업체 간의 과당경쟁·저생산성·해외 영업망의 미비·전문인력의 부족·경직된 행정규제와 지원부족·사회간접시설의 부족 등 구조적인 문제들로 인하여 경쟁력이 취약한 것으로 나타나고 있다.

화물정보시스템의 不在로 화물의 장기체류, 부적격재고, 중복차량 및 공차 등을 야기하고 있으며, 실제로 화물정보시스템의 부족 등으로 화물터미널에서 물량을 얻기 위해 지체하는 비용이 연 4천억원에 이르는 등 운영의 비효율성이 많이 노정되고 있다. 또한 物流據點施設의 부족으로 인해 화물의 중복수송, 교통혼잡 등의 비효율을 야기시키며, 높은 공차율과 적재율 저하의 원

인이 되고 있다. 그리고 물류표준화 보급이 저조하여 화물의 규격화·단위화·기계화 및 일관수송의 어려움을 겪고 있다.

물류경쟁력과 관련하여 또 하나 중요한 점은 국경 없는 시대에 돌입하면서 대단위 산업단지들이 다수의 기업체로 분화되고, 인적 및 물적 교환이 국제화되며, 갈수록 지역공간에 바탕을 두지 않은 경제망이 구성되고 있다. 따라서 기업들은 모든 형태의 교통·통신망이 용이하고 신속하며 확실한 거점에 입지하려고 하기 때문에 국적 및 영역의 개념이 무의미해지고 있다. 도로가 잘되어 있으면 혼잡을 피하여 우회도로를 이용하지 않아도 되고, 생산지에서 판매시장에 좀 더 빨리 그리고 좀 더 쉽게 수송할 수 있다. 수송시간이 절감되면 생산자가 수송비로 지불하는 비용이 감소되며, 그만큼 가격경쟁력을 확보하게 되는 것이다.

사회간접자본 투자를 통한 국가수송능력의 제고는 기업의 원활한 물류활동을 보장하는 길이다. 진출입이 용이하고 선박대기시간이 없는 항구, 신속한 철도, 혼잡 없는 도로, 첨단인 통신설비, 풍부한 물과 전력 등은 기업입지의 필수불가결한 조건이 되는 것이다. 오늘날 각 기업의 활동 무대도 글로벌화되고 있으며 국내외의 강력한 경쟁기업과 치열한 物流戰爭을 치르고 있다. 物流은 생존과 성장을 위한 국가와 기업의 경영전략으로 채택되어야 할 것이다.

物流費는 수송, 보관, 상·하역, 포장, 일반관리(정보) 등의 5개 분야로 구성되는데, 그 중에서도 수송비의 비중이 특히 커서 우리나라의 物流競爭力은 국가교통체계의 경쟁력과 직결된다고 할 수 있다. 물류경쟁력은 화물수송망의 국제경쟁력에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다.

물류비용의 절감은 대도시교통난의 완화와 더불어 우리나라 교통정책의 兩大 당면과제의 하나이다. 物流費節減을 위해서는 公路·鐵道·海運·航空 등 주요 수송수단의 효율극대화를 종합적으로 도모해야 하며, 이를 위한 시설의 확충, 제도의 개선 및 기존 시설의 운영 효율화를 하루라도 빨리 추진해야 할 것이다. **필필**

■ 경제정책의 산실을 찾아서 ■  
— 노동부 직업훈련국 —



## 질 높은 직업훈련으로 국제경쟁에 나선다

우리나라의 고도성장기에는  
부족한 산업인력을 양성하는 견인차 역할을  
해온 노동부 직업훈련국은 이제 급속한  
기술고도화 추세에 부응할 수 있는 질 높은  
직업훈련을 통해 산업현장에서 필요로 하는  
기능·기술 인력을 양성·배출하는 데  
온 힘을 기울이고 있다.

글·안상욱/객원기자(한국경제신문 기자)

# 지

년 7월6일 전남 영산포상고 3학년 金京龍군(18세) 등 16명이 한국수출산업공단 부설 직업훈련원에 입교했다.

87년 이 훈련원 설립 이후 상고생들이 단체로 입교한 것은 처음 있는 일여서 화제가 됐다. 이들은 3개월간 전자회로 등 전자와 관련된 기본적인 훈련을 받고 모두 구로공단내 전자업체에 취직했다.

경리나 사무직으로 실습을 나가야 할 이들 商高生들이 직업훈련원을 찾은 계기는 자동화에 따른 인력 감축으로 상고생을 찾는 기업이 줄어들어 차라리 생산직으로 취업향로를 바꾼 데 있다.

비좁은 취업문 앞에서 부대껴야 했던 이들에게는 훈련기간 동안 매달 186,000원의 수당을 지급하고 무료로 기술을 지도해 주는 직업훈련원이 매력적일 수밖에 없었다.

해마다 70만명에 가까운 고교졸업생 중 대학에 진학하는 사람은 겨우 20만명 정도다. 나머지 50만명은 재수생群에 합류하거나 취업전선에 뛰어들어야 한다. 직업훈련원은 이들에게 '기술 가진 기능인'으로서 인생을 다시 시작할 수 있는 기회를 주고 있는 것이다.

직업훈련원은 산업안전관리공단 산하에 46개가 있다. 용접·선반·전산 등 기능훈련비용 전액을 국가가 부담하고 학생들에게 기숙사도 무료로 제공한다. 개인부담이라곤 매월 5만원의 식비 정도.

1~2년간 훈련을 받고 1급 내지 2급기능사, 기능장 등의 자격증을 얻으면 취업알선도 해준다. 고교 2학년생부터 입교가 허용되는데, 올

해 신설된 多技能 技術者課程은 고교 졸업자에게만 허용된다.

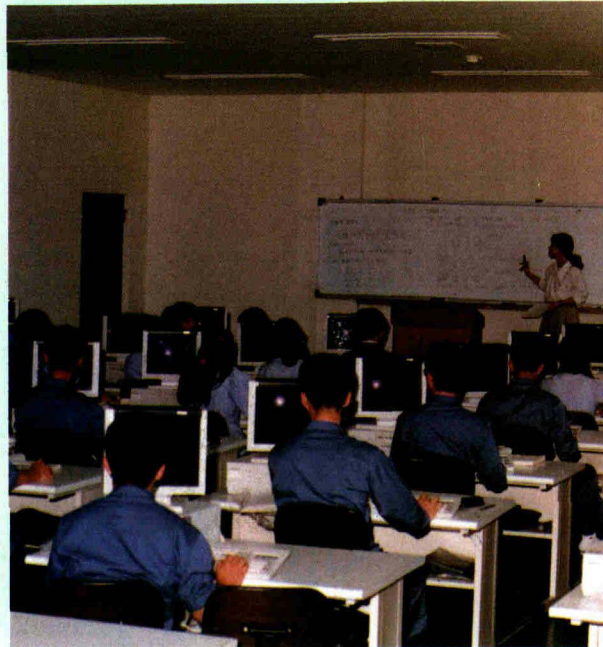
올초에 직업훈련원을 수료한 사람은 11,743명이다. 업체의 구인요청수는 28,611명. 훈련생 1명당 2~4군데서 스카우트제의를 받은 셈이다.

이처럼 非진학자의 직업교육 등 직업훈련에 관련된 정부정책을 총괄적으로 기획하고 집행하는 곳이 바로 노동부 직업훈련국이다. 지난 67년 「직업훈련법」이 제정되면서 직업안정국에서 분리 독립했다.

직업훈련국은 과거 고도성장기에는 부족한 산업인력을 양성하고 배출하는 데 견인차 역할을 해왔다(3共때는 朴正熙대통령의 관심이 워낙 높아 직업훈련원 이름을 正修직업훈련원으로 정한 곳도 있었다. 朴正熙대통령의 '正'자와 陸英修여사의 '修'자를 따서 지은 이름이다. 다분히 아부성이 짙은 작명이지만 한편으로는 대통령의 관심이 지대했음을 반증하는 이름이기도 하다).

그러나 그 당시의 산업인력공급 및 교육정책은 물량위주정책이었다. 당장 모자라는 산업인력을 채우기에 급급했고, 교육도 섬유·봉

직업훈련내용도 기존의 기계가공을 중심으로 한 단순기술 위주의 직업훈련에서 정보화시대가 요구하는 메카트로닉스 오토메이션에 초점을 맞추어 개편되고 있다.



제·가발 등 기술집약도가 낮은 경공업분야의 단순기술자를 양성하는데 중점을 두었다.

그러나 이제는 質의 정책으로 바뀌고 있다. 인력은 풍부하다. 문제는 기술력이다. 교육내용도 정보화 시대에 맞추어 개편되고 있다.

“대한민국 모든 근로자의 능력이 한 단계 더 높아져야 국제경쟁력이 생긴다”는 말을 입버릇처럼 되뇌인다는 曹舜文국장은 이런 변화에 대응해야 하는 필요성을 이렇게 설명한다.

“산업사회가 정보화사회로 급변하고 있습니다. 기존의 기계가공을

중심으로 한 단순기술 중심의 직업 훈련으로는 이런 변화에 대처할 수가 없습니다. 그래서 훈련내용도 자동제어·전기전자·설비 등 메카트로닉스 오토메이션에 초점을 맞추고 있습니다.”

급속한 기술고도화에 따라 수요가 급증하고 있는 다기능기술자 양성소로 직업훈련체계를 바꾸겠다는 얘기가. 또 단순히 양적인 개념의 인력양성계획보다는 평생 계속훈련 기회를 제공하기 위해 기능향상과 재훈련과정을 대폭 확대하겠다는 의지의 표현이기도 하다.

여기에 맞추어 시설도 대폭 교체한다. 현재의 시설은 대부분 15년 이상된 노후시설이다. 96년까지 2천억원을 투자하기로 이미 계획을 세웠다. 기존 시설을 개체하는 것만이 아니라 아예 현대식으로 새로 짓기도 한다. 8월말 현재 고창·거창·경북직업전문학교 등 3개소를 건축중이고 제천은 부지를 매입중이다.

또 무엇보다도 직업훈련에 대한 사회적 인식의 전환이 절실하다는 진단도 하고 있다. '직업훈련원'이란 이름은 웬지 모르게 3D업종 중사자 양성소 같은 이미지를 풍긴 게 사실이다. 그래서 대구·대전·광주·성남·안성여자·서울공동훈련원 등 6개 훈련원을 지난 7월부터 기능대학으로 개편했다. '훈련원'보다는 '대학'이라는 이름이 사람들에게 좋은 인상을 주기 때문이다. 이름만 대학이 아니다. 기능대학을 졸업하면 전문대학을 졸업한 것과 똑같은 자격이 주어진다.

이들 기능대학에는 생산기계·금

형·전기·전자 등 10개 학과가 설치되어 있다. 현재 960명의 다기능기술자가 훈련중이다. 산업현장의 생산자동화와 기술변화에 적응할 수 있는 복합적인 생산기술과 기술적 이론을 겸비한 테크니션을 기르겠다는 것이다.

97년까지는 시설장비가 우수한 14개 기관을 기능대학으로 바꿀 계획이다. 또 97년 이후에도 현재 신축중인 7개 훈련기관 등 15개소도 추가로 기능대학으로 개편키로 했다. 이렇게 되면 연간 5,500명의 다기능기술자가 양성 공급된다.

나머지 훈련기관도 직업전문학교로 바꾼다. 여기서는 생산기반기술 직종의 기능사2급을 양성하고 전직 훈련이나 기능향상훈련을 중점적으로 다루게 된다. 지난 7월부터 이미 산업인력관리공단 산하 32개 훈련원은 직업전문학교로 명칭을 변경했다. 현재 12,929명의 기능인력이 훈련중이다.

또 97년까지 상공자원부가 주관이 되지만 산업기술대학도 설립한다. 직업전문학교·기능대학뿐만 아니라 실업계고교나 전문대학 졸업자를 받아들여 고급직업기술자로 양성한다는 계획이다.

이같이 학교만 늘리는 것이 아니라 교사확보에도 주력하게 된다. 98년까지 한국기술교육대학이 확충되면 졸업인원이 연 240명에서 520명으로 늘어난다. 교원들에 대한 처우도 전문대 및 工高수준으로 개선된다. 내년부터는 직무수당이나 시간의 근무수당이 신설되고, 96년부터는 직무수당의 기본급화도 추진된다.

그렇다고 정부가 직업훈련을 다 도맡아서 하지는 않는다. '직업훈련은 民官공동책임'이라는 정신으로 민간이 할 것은 민간에 넘기고 있다. 지난 4월에는 산업인력관리공단에서 건립하던 8개 공동직업훈련원을 대한상공회의소에 이관했다. 주로 자체인력 양성이 어려운 중소기업에 인력공급을 위해서다.

개별기업의 직업훈련기능도 활성화하고 있다. 규제는 풀고 지원은 늘린다는 원칙이다. 현재 정부는 상시근로자가 1천명 이상인 기업에 대해서는 직업훈련을 의무화하고 있다. 이것이 기업활동을 옥죄인다는 비판을 받아왔다. 그러나 직업훈련은 비용이 아니라 투자라는 개념에서 보면 기업이 괜시리 앓는 소리를 내고 있는지도 모른다.

어찌됐든 95년 7월부터는 상시근로자 1천명 미만인 기업은 직업훈련이 면제된다. 고용보험이 시행되면 「고용보험법」상의 능력개발사업으로 이를 대체할 수 있기 때문이다.

이처럼 규제는 완화하지만 지원은 되레 늘린다. 직업훈련 설치자금 융자금리를 현행 연 6%에서 3%로 내린다. 기업이 근로자능력 개발훈련을 실시하면 비용의 최고 3분의 2까지 능력개발사업보험기금에서 지원하고 근로자의 능력개발수강비용에 대해서도 융자제도를 신설할 계획이다.

민간에 대한 지원은 여기서 그치지 않는다. 민간단체가 운영하는 직업교육기관의 육성발전책을 마련중이다. 그래서 서로 경쟁하도록 시장원리를 도입할 계획이다.

구체적으로는 민간단체의 직업훈련기관에 대한 인가때 직종이나 인원제한을 없애고 수강료도 자율적으로 정할 수 있게 할 계획이다. 기술계학원 중 우수한 곳은 능력개발기금에서 비용을 지원하고, 수강생들의 검정시험합격률·취업률·시설기준을 공개, 훈련생들이 우수한 기관을 선택할 수 있도록 한다는 복안이다.

직업훈련국은 국가기술자격제도를 관리하는 책임도 지고 있다. 현재 너무 많은 시험종목을 축소조정하고 자격검정제도도 현실에 맞게 개선한다.

210개 기능사 2급자격과 118개 기능사보자격시험을 110개 기능사 2급시험으로 줄이고 62개에 불과한 기능사 1급자격증은 더 늘린다. 多技能기술자의 자격종목도 신설한다. 또 기능장이 되기 위해서는 종전에는 기능사 1급자격과 11년 이상의 실무경력이 있어야 했으나 앞으로는 7년의 경력으로도 시험응시를 가능케 할 계획이다. 기능사 1급 시험도 기능사 2급자격증과 실무경력 3년으로 요건을 갖추어야 했으나 경력 2년이면 시험을 볼 수 있도록 했다. 또 산업인력관리공단이 맡고 있는 검정업무도 민간단체에 넘겨 전문성과 자율성을 높여나가기로 했다.

직업훈련국이 매년 치르는 큰 행사로 국제기능올림픽이 있다. 우리나라는 작년까지 9연패의 위업을 달성했다. 불행히도 올해는 주최국인 대만에 1등 자리를 내주고 말았으나 내년에는 왕좌를 다시 찾도록 모든 정책지원을 아끼지 않기로 했다.

정부는 각종 사업의 인·허가나 채용 때 기능자격 소지자를 우대하도록 하는 조항을 31개 법령에 반영하는 등 기능인 우대풍토를 조성하기 위한 정책지원을 아끼지 않을 방침이다.



그래서 우선 기능인 우대풍토를 조성해 나가기로 했다. 장기근속기능인에게는 기능인우대자금을 8월 말 현재 7,577명에게 창업육성자금 등으로 648억원을 대출했다. 각종 사업의 인·허가나 채용 때 기능자격소지자 우대조항을 31개 법령에 반영했다.

지난 9월중에 장기근속名匠 23명에게는 1인당 1천만원의 포상금을 지급했고 5명의 우수지도자에게는 500만원씩을 지원했다.

직업훈련국은 이처럼 공공기관이

나 민간의 직업훈련기능을 확대하고 있다. 하지만 우리나라 사람들은 취직을 할 때 자신의 능력을 고려하지 않고 연줄을 찾아 나서는 장면을 주위에서 흔히 볼 수 있다.

‘훈련이 없으면 취업도 없다는 독일사람들의 정신이 우리 사회에도 정착돼야만 직업훈련에 대한 올바른 인식이 자리잡을 수 있을 것’이라는 金聖中능력개발과장의 지적은 직업훈련을 바라보는 우리의 시각에 많은 시사점을 던져 준다. **남원**

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 공장설립절차의 간소화

**정** 부에서는 그동안 수많은 제도 개선과 규제완화를 통해 공장설립이 간소화되었다고 하는데 기업인들은 '왜 그렇게 공장 하나 짓는 것을 어렵게 해서 기업하고자 하는 사람들의 의욕을 꺾어놓는가' 라고 묻는다.

여기서는 이러한 물음과 관련하여 공장설립시 제기되는 민원의 내용과 최근 추진된 정부의 제도개선 내용을 소개하기로 한다.

개별기업이 공장을 설립하고자 하는 경우 밟아야 하는 절차는 크게 공장용지를 확보하는 일, 공장설립을 위한 허가를 얻는 일, 그리고 실제 공장을 건축한 뒤 공장의 준공과 함께 등록을 하는 일로 대별된다.

기업인이 공장을 설립하기 위해서는 자신이 영위하고자 하는 사업의 내용을 결정하고 난 후, 가장 먼저 공장을 설립할 부지를 물색해야 한다. 이 부지를 확보하는 방법은 계획입지를 구입하는 방법과 개별입지를 조성하는 방법으로 대별되는데, 두 가지 경우 중 어디에 해당 하는가에 따라 공장설립절차와 애로가 판이하게 달라지게 된다. 왜냐하면 실제 공장을 설립하는 데 있어서의 가장 큰 애로는 적정한 용지를 확보하기가 어렵다는 데 있으며, 이러한 용지확보에 많은 시간을 보내는 것이 대부분이기 때문이다.

여기서 계획입지란 국가와 기타 공영기관이 일정한 지역을 공업단지로 조성하고 개별기업은 공업단지내의 용지를 분양받아 공장을 설립하는 방법이며, 개별입지란 개별기업이 자신이 원하는 적정한 지역을 물색·선



**박봉규**  
상공자원부 산업배치과장

정한 후 공장용지를 자기부담으로 조성하는 방법이다.

아무튼, 입지가 확보되고 난 이후에는 공장설립에 관한 사업계획서를 작성 시·군에 제출하여 공장설립 승인을 얻고, 토목공사와 공장건축을 거쳐 공장등록을 함으로써 일련의 절차가 종료하게 된다.

## 공장설립단계별 규제내용 많아 업계의 민원을 야기

공장입지에는 전술한 바와 같이 개별입지와 계획입지가 있는데, 특히 개별입지와 관련한 업계의 불만이 크다. 계획입지의 경우는 용지조성 절차가 생략되고 공장설립절차상의 어려움도 거의 없으나, 상대적으로 분양가가 높고 또 자신이 원하는 시기에 입주가 보장되는 것이 아니므로 기업의 입장에서는 개별입지를 선호하게 된다.

### 개별입지와 관련한 업계의 불만 적지 않아

이 경우 우리나라는 좁은 국토에 공장으로 쓸 수 있도록 지정된 용지는 적고 또 각종 토지관련 법령이 토지의 활용보다는 규제와 보존에 중점을 두어 온 까닭에 거쳐야 할 인허가 사항이 많기 때문에 이에 따른 민원이 많을 수밖에 없다.

구체적으로 살펴보면, 「공업배치법」, 「수도권정비계획법」, 「국토이용관리법」, 「도시계획법」, 농지 및 산림 관련 법률 등 토지관련법령상의 행위제한내용을 파악

해야 하며, 당해지역이 이와 같은 요건을 충족하지 못한 경우에는 용도변경은 물론 환경기준·농지편입기준 등 개별법이 요구하는 요건을 충족시켜야 한다. 이러한 과정에서 많은 구비서류와 긴 시간이 소요됨으로써 공장설립이 어렵다는 불만이 제기되는 것이다.

공장설립 관련 인·허가사항과다하고 복잡한 단계 거쳐야  
 공장건축면적이 200㎡ 이상인 공장은 사전에 시장·군수의 허가(수도권 이외의 지역에서는 신고)를 받아야만 공장의 설립이 가능한바, 이 허가 또는 신고과정에는 최고 20개 개별 법령상의 37개 인·허가가 요구되고 있다.

또한 공장설립신고시 제출해야 되는 사업계획서에는 사업개요 등 모두 13종의 서류가 필요하게 되어 업계의 입장에서는 인·허가의 내용이 너무 복잡하고 여러 관청을 거쳐야 함은 물론 같은 관청내에서도 다양한 국·과로 업무가 나누어져 있어 시간과 비용이 낭비되고 있음을 지적하고 있다.

이 밖에도 구비서류의 내용이 개별기업의 특성을 반영하지 못하는 경우가 많고 구비서류를 완벽히 갖추기까지에는 시·군에서 공식적인 신청접수가 거부되므로 규정상 며칠 이내에 서류를 처리해야 한다는 법정 처리기한이 큰 의미가 없다는 점도 지적되고 있다.

공장건축 및 등록단계 복잡하고 소요시간 길어  
 공장설립허가를 받으면 공장을 건설하기 위한 실제적인 절차에 들어가야 하는데 그 절차는 대개 '건축설계 → 건축허가신청 → 건축허가 → 착공신고 → 중간검사신청·검사 → 사용검사 신청·검사 → 완료보고·등록 → 등기 및 가동'의 8단계를 거치게 된다. 공장건축후 설립신고의 내용대로 기계장치 등이 들어서면 공장등록을 신청하고 등록증을 교부받게 된다.

공장의 건축시에는 건축허가 외에도 건축과 관련된 개별법에 의한 각종 인·허가가 필요하며, 이 중 13개

정부는 작년부터 공장설립과 관련된 제반제도의 개선을 추진해오고 있는데, 공장입지에 관련된 토지이용규제를 완화함으로써 공장설립이 가능한 용지를 늘리고, 공장설립·공장건축과 관련된 각종 인·허가를 축소하며 의제처리대상을 확대함과 동시에 구비서류를 감축하는 데 역점을 두었다.

법률 23개 인·허가사항에 관하여는 「건축법」에 의해 擬制處理가 가능토록 되어 있으나 아직 의제처리대상에서 제외된 사항도 많다.

업계에서는 이 과정에서 공장건축관련 절차의 통합간소화가 필요하다고 지적하고 있으며, 관련법규를 모든 경우에 일률적으로 적용하고 개별공장의 특수성을 고려하지 않음에 따라 불필요한 투자가 요구되고 있다는 점도 자주 거론되고 있다.

다만, 민간단체에서 지적하는 공장설립 절차의 복잡성(공장설립에는 46개 법령에 58개 인·허

가를 거쳐야 하고, 무려 925일이 소요)은 관련법규상 거쳐야 하는 모든 경우를 상정하여 계산된 수치로 현실의 공장설립절차와는 상당한 거리가 있다. 또한 절차의 복잡이나 지연도 실제로는 제도 자체에 기인한다기보다는 현실적인 법 집행과정에서 나타나고 있는 불만이 주류를 이루고 있다.

### 공장설립과 관련된 제반제도의 개선을 추진

이상과 같은 민원의 내용을 중심으로 정부는 작년부터 경제행정규제완화 시책의 일환으로 공장설립과 관련된 제반제도의 개선을 추진해오고 있는데, 공장입지에 관련된 토지이용규제를 완화함으로써 공장설립이 가능한 용지를 늘리고, 공장설립절차와 관련하여서는 공장설립, 공장건축과 관련된 각종 인·허가의 축소 및 의제처리대상을 확대하고 구비서류를 감축하는 데 역점을 두었다.

그리고 개선된 내용이 구체적으로 집행되고 동시에 민원인이 피부로 느끼는 곳이 행정창구인 점을 감안하여 일선 시·도 공무원에 대한 교육에도 주력하고 있다.

### 공장입지 공급을 확대

용도변경 등 별도의 복잡한 절차를 거치지 않고도 공장의 설립이 가능한 용지 자체를 확대하기 위하여 종래

보전위주로 되어 있던 국토이용관리체계를 재정비하여 개발과 보전이 조화를 이루고 토지수요에 신속적으로 대응할 수 있도록 하였다. 즉, 「국토이용관리법」상의 10개 용도지역을 5개 용도지역으로 단순화하고 그 중에서도 개발이 가능한 용도인 도시지역·준도시지역·준농림지역을 전국토의 15.6%에서 41.7% 수준으로 확대하였다.

특히, 공장입지수요가 많은 수도권내에서의 공장설립이 용이하도록 수도권내 권역을 종래 5개 권역에서 3개 권역으로 조정하고 성장관리권역을 종전 대비 33%나 대폭 늘림으로써 기존 공장의 입지난 해소와 무등록공장의 발생을 방지할 수 있도록 하였다. 또한 공장용지로 사용하기 위해서는 용도지역 변경을 거쳐야 하는 부득이한 경우에도 토지의 용도변경절차를 간소화하기 위하여 다음과 같은 개선방안을 마련하였다.

첫째, 입지정승인제도를 개선하여 승인시 의제처리 대상에 농지개발시설의 목적외 사용 승인, 공유수면 매립면허 등 4개 인·허가사항을 추가하여 15개 법률의 26개 인·허가로 확대하였다.

둘째, 농지전용허가권한의 하부위임의 확대와 농지관리위원회 심사확인제도 개선 등을 통한 농지전용절차를 간소화하였다.

셋째, 일반토지의 경우에 있어서도 시·도 지사의 용도지역 변경권한을 확대하고, 토지거래에 관한 사전적 규제를 일부 사후관리강화 방식으로 전환하였으며, 토지거래허가 신고 및 농지·임야 매매증명서의 중복규제 해소 등을 통해 용도변경 절차를 간소화하도록 하였다.

그동안 수도권은 공장의 입지여건은 우수한 반면 공장의 신·증설이 과다하게 규제되는 데 따른 무등록공장의 발생과 제조업의 경쟁력 약화 등의 문제를 해결하기 위하여 수도권내의 공장의 입지 규제를 대폭적으로 완화하였다.

수도권내 공장의 신·증설 허용범위와 관련하여서는 종래 「수도권정비계획법」과 「공업배치법」에서 별도로 규정되고 있는 것을 단일화하여 「수도권정비계획법」에서는 매년 수도권내에서 신·증설이 가능한 건축면적을 정하는 총량규제만을 담당하고, 총량 범위내에서의 구체적인 공장의 신·증설 허용내용은 「공업배치법」으로 단일화하였다.

이에 따라 과밀억제권역내에서는 인구 및 산업의 수



도권 집중화현상을 방지하려는 정책 목표를 견지하여 도시형업종을 중심으로 중소기업에 대해서만 입지를 완화하고, 자연보전권역은 한강수계 보전을 위해 현행수준의 규제를 유지하는 대신 성장관리권역에 대해서는 그동안 이 지역이 입지규제가 심하여 상대적으로 낙후지역이 많은 점을 감안하여 공장의 신·증설과 이전을 상당폭 허용키로 하였다. 동시에 기업규모면에서는 도시형업종을 중심으로 한 중소기업에 대해서는 신·증설과 이전을 대폭 확대하여 이들 기업의 입지난을 해소하는 대신, 대기업은 극히 제한된 범위내에서만 증설 또는 이전을 허용함으로써 대기업의 지방이전 촉진과 이를 통한 지방공업 육성도 아울러 고려하였다.

#### 공장설립 인·허가제도를 대폭 개선

공장설립 인·허가절차의 개선을 위해서는 먼저 기업인이 자기가 공장을 세우고자 하는 지역의 입지관련 정보를 신속히 제공한다는 측면에서 입지기준확인서 발급제도를 새로 도입하였다.

이 제도는 기업인이 원하는 지역에서 공장설립이 가능한지의 여부를 신속히 확인할 수 있도록 민원인의 요청이 있는 경우 시장·군수는 지번별로 공장설립의 가능여부를 10일 이내에 회신해 주도록 의무화하고, 중앙정부는 22개 토지관련 법령상의 용도지역별로 공장

허용되는 범위를 통합고시토록 함으로써 기업인과 시장·군수가 업무를 집행하는 데 도움이 되도록 하였다.

또한 종래에 건별로 이루어지던 공장설립신고 또는 허가에 갈음한 공장설립승인제도를 신설하여 공장설립 승인을 얻은 경우에는 농지전용허가 등 14개 토지관련 법령상의 24개 인·허가를 받은 것으로 보도록 하였다.

공장설립 또는 변경의 신고대상 자체를 축소하기 위하여 종래 공장등록요건의 하나였던 종업원 16인 이상의 조건을 폐지하여 공장설립(변경) 신고대상을 공장건축면적 200㎡ 이상인 공장만으로 한정하고, 당초 신고한 공장용지 및 공장건축면적의 20% 범위내에서의 변경은 변경신고 대상에서 제외토록 하였다.

### 공장건축 및 공장등록 절차를 간소화

공장건축과 관련하여 제기되어 온 민원 중 대표적인 사항은 기업이 장기적인 계획 아래 연차적으로 공장을 건설해 나가고 싶지만 정부가 기준공장면적을 제도를 통하여 4년 이내에 이를 달성하도록 강제함은 물론 면적을 자체도 지나치게 높아 기업의 장기계획 수립에 지장을 초래하고 있다는 것이다.

이에 따라 종래 업종별로 5~60% 수준이던 면적률을 5~45% 수준으로 하향조정하고, 경사면이나 체육시설 용지 등과 같이 사실상 공장용지로 사용할 수 없는 부지는 기준 공장면적을 계산대상에서 제외할 수 있도록 그 예외인정의 범위를 확대하며, 공장 완공 의무기간도 최대 6년까지로 이를 연장하였다.

조건부등록공장 및 무등록공장에 대한 종합대책도 수립하였다. 공장용지나 건축물이 토지 및 건축관련 법령 시행 이전에 이미 공장용도로 인·허가받은 사실이 있는 무등록 공장에 대해서는 적법한 공장등록증을 부여토록 하는 동시에 무등록공장의 수도권 공업단지내의 입주를 허용하였다. 기타의 무등록공장에 대해서도 3년간의 이전 또는 개선조건을 부여하여 관련법령상의 단속을 유예해줌으로써 그 기간 안에 조건을 이행하여 적법공장으로 전환할 수 있는 길을 터주었다.

공장설립신고 또는 등록시의 구비서류의 간소화를 위하여는 첨부서류 중 관계 공무원이 公簿 확인으로 확인이 가능한 서류의 정구를 생략토록 함으로써 민원인이 동일한 서류를 여러 창구에 제출하는 불편이 해소되도록 하였다.

### 공업단지 입주기업에 대한 규제를 완화

공업단지내 입주기업은 공업단지라는 특성에 의해 개별입지에 의한 경우와 비교해 볼 때 행정적인 편의와 함께 일부 제약도 있게 된다. 이러한 공업단지내 입주기업을 위한 제도개선도 이루어졌다. 먼저 공업단지내 입주기업에 대해서는 절차간소화 측면에서 '입주계약 - 공장설립 완료보고 - 공장등록' 등 일련의 절차를 공업단지 관리기관이 전부 처리토록 함으로써 종래 경우에 따라 공업단지관리기관과 시·군에 따로 허가신청을 해야 하는 불편을 없앴다. 또한 입주기업체가 공단 용지의 처분이나 업종변경 등을 하고자 하는 때에는 공업단지관리기관에게 신고만으로 처리할 수 있도록 하여 입주기업의 자율성을 제고토록 하였다.

입주업체의 사후관리와 관련하여서는 관리비 납부시기를 입주계약시 일시 납부원칙에서 분할납부 또는 일시납부방식 중 기업이 이를 자율적으로 선택토록 하고, 관리비 요율을 분양대금의 7% 이내에서 2% 이내로 인하하여 공단용지의 분양가 인하를 도모하였다.

이와 함께 공장유휴시설 임대범위를 공장건축물의 3분의 1에서 2분의 1로 확대하여 신규기업의 공단내 입주를 유도하고, 환매특약등기제도를 원칙적으로 폐지하여 공단용지의 담보 활용이 용이하도록 하였다.

### 국토의 효율적 활용과

#### 지역간 균형개발 측면을 조화시켜 추진

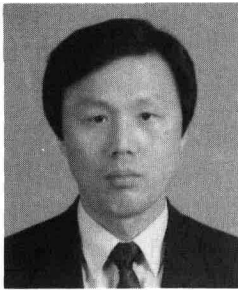
공장설립절차의 간소화와 규제의 완화는 제조업 육성을 통한 산업경쟁력의 강화나 민간자율경제의 기틀을 마련함에 있어서 기본적인 전제가 된다. 그러나 좁은 국토의 효율적 활용과 지역간 균형개발이라는 또 다른 정책목표와의 조화를 위해서는 일정한 정도의 규제가 불가피한 측면 또한 간과할 수 없다.

따라서 정부는 다른 정책목표를 해치지 않는 범위내에서 지속적으로 업계의 입장에서 절차의 간소화와 제도의 개선을 촉진함은 물론 중앙정부와 지방일선기관간의 유기적 협조와 교육의 강화를 통해 개선된 내용이 국민의 피부에 와 닿을 수 있도록 계속적인 노력을 해나갈 것이다. 민간경제

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 에너지 · 자원분야의 규제완화

**新** 정부는 「新경제 5개년계획」의 수립을 계기로 행정규제 완화를 4대 경제개혁 과제 중의 하나로 선정하고, 이의 추진을 위하여 관련부처 공무원 · 민간단체 · 학계 · 언론계의 인사를 참여시켜 경제기획원에 경제행정규제완화위원회, 상공자원에 기업활동규제심의위원회 그리고 총리실에 행정쇄신위원회를 설치하여 규제완화를 체계적으로 추진하도록 하고 있다.



**유창무**  
상공자원부 자원정책과장

## 公共性 유지와 민간의 자율성 제고가 조화 이루어도록 추진

에너지 · 자원분야의 경우, 업무의 성격상 타 산업분야에 비해 비교적 정부의 역할과 조정기능이 강조되어 왔고, 정부의 규제라기보다는 정부 주도하에 각종 사업을 추진해 오고 있어 규제완화 문제는 어느 산업분야보다 보수적이고 신중하게 추진될 수밖에 없는 속성을 가지고 있다.

이에 따라 에너지 · 자원분야에 있어서는 사업추진의 공공성을 유지하면서도 민간의 자율성 제고가 적절하게 조화될 수 있도록 행정규제완화를 추진하여 오고 있다.

에너지산업은 다른 산업에 비해 정부로부터의 규제와 간섭의 정도와 폭이 깊고 넓은 것이 선 · 후진국을 막론하고 일반적인 현상이다. 우리나라의 경우도 대부분의 에너지 산업이 공기업 형태를 띠고 있으며, 민간업체일 경우에도 수급 · 가격 등에 있어 정부의 역할과 기능이

비교적 중요시되고 있다.

그 이유는 에너지산업의 몇가지 특징으로 설명될 수 있다.

첫째, 에너지산업은 국민경제활동에 필수 불가결한 동력을 제공함으로써 산업활동과 국민의 일상생활에 큰 영향을 미치고 있으며 전략물자로서의 중요성 때문에 에너지원의 확보와 에너지산업의 소유 · 경영 등에 있어 다른 산업부문에 비해 공공성이 중시되고 있다.

둘째, 에너지산업의 운영에는 장기간에 걸쳐 막대한 자금과 고도의 기술이 필요하며 투자 위험성이 높고 투자회임기간이 길어 결국 대규모의 소유 독과점 업체가 에너지산업을 지배하는 경향이 강하다.

셋째, 에너지공급설비는 대부분 사회간접자본시설로서의 성격을 가지고 있으며 소비자가 품질 · 가격 등 공급 조건을 이유로 상품을 선별 구매하는 데 상당한 제약을 받는 경우가 대부분으로 소비자선택이 제한되어 있다.

넷째, 대부분의 에너지산업시설이 위험 · 혐오시설로서 화재 · 폭발 · 오염 등의 재해를 유발시킬 가능성이 많아 안전관리가 강조되고 있으며, 이에 따라 공급시설 건설시 입지확보가 지극히 어려운 실정이다.

다섯째, 에너지산업은 공공성, 경쟁제한적 요인, 그리고 안전 관리상의 이유 등으로 상당부분 공기업의 형태로 유지되고 있으며, 민간기업인 경우에도 정부의 간섭과 규제가 정당화되는 경우가 많다.

정부가 민간의 경제활동을 규제하는 것은 그 목적이 해당법령이나 규정에 명시적으로 나와 있는 경우도 있

고, 암묵적·잠재적 목적을 위한 경우도 있으며, 다양한 여러가지 목적이 혼합되어 있는 경우도 있다. 개념정리를 위하여 몇가지로 분류하여 에너지·자원분야 규제 내용을 요약해 본다.

### 에너지산업의 공공성으로 인해 정부의 간여 폭 비교적 커

에너지 需給安定을 위한 규제로는, 「석유사업법」상 석유정제업 및 정제시설에 대한 허가, 석유판매업의 허가, 석유 수출입의 승인, 비상시에 대비한 석유의 저장 및 비축의무의 부과, 비상시 석유 수급 조정명령과 석유배급 조치 등이 있고, 「전기사업법」상의 전기사용 제한과 「에너지이용합리화법」상의 에너지사용의 제한 등이 해당된다.

에너지효율 향상을 위한 규제에는 「에너지이용합리화법」상의 열사용기자재 형식승인, 열사용기자재 제조업 및 양도시에 허가, 보일러 등 검사대상기기 조종자 채용의무 부과 등이 있고, 「집단에너지사업법」상 집단에너지사업의 허가 및 열생산시설 등의 허가가 있다.

소비자 이익 보호를 위한 규제로는, 「석유사업법」상의 석유판매가격고시와 「석탄산업법」상의 석탄판매가격고시, 「도시가스사업법」상의 도시가스공급규정승인, 「액화석유가스 사업 및 안전관리법」상의 LPG 공급규정 승인, 「전기사업법」상의 전기공급규정 인가, 그리고 「석유사업법」과 「석탄산업법」상의 석유·석탄 등 에너지 품질 관리를 위한 검사제도를 들 수 있다.

안전관리를 위한 규제에는, 「고압가스안전관리법」상의 고압가스 제조 및 저장소의 설치와 판매에 대한 허가, 가스용기·냉동기 등 특정설비의 제조허가, 가스공급시설 완성검사 및 정기검사, 고압가스용기검사, LPG 저장소와 충전소의 설치 신고, 가스안전 교육의무, 가스 안전관리자 채용 신고의무 등이 있고, 「집단에너지사업법」상의 집단에너지시설 공사계획 승인 및 공사 검사제도가 있다.

이와 함께 「전기사업법」상의 전기설비 설치허가, 전

에너지·자원분야는 업무의 성격상 정부의 역할과 조정기능이 강조되어 왔고 정부 주도하에 각종 사업을 추진해 오고 있어 규제완화 문제는 어느 산업분야보다 보수적이고 신중하게 추진될 수밖에 없는 속성을 가지고 있다. 이에 따라 사업추진의 공공성을 유지하면서도 민간의 자율성 제고가 적절하게 조화될 수 있도록 행정규제완화를 추진하여 오고 있다.

기설비 공사계획인가 또는 신고, 전기설비 사용전검사 및 정기검사, 전기공사업의 면허제도가 있고, 「광업법」상의 광업권자 및 조광권자의 광산보안 조치의무, 직원에 대한 광산보안교육의무, 광산시설 계획의 승인 또는 신고와 성능검사, 광산보안 관리직원선임, 광업정지 또는 광산보안명령, 광해방지 조치의무 부과 등이 있다.

총114개의 개선대상 과제 중 53건 완료하고 61건을 추진중

정부에서는 에너지·자원분야의 공공성과 민간경제활동의 자율성, 창의성 제고라는 두 가지 측면이 조화를 이룰 수 있도록 크게 세 가지의 기본원칙을 정하여 행정규제 완화작업을 추진하고 있다.

첫째, 우무과이라운드협상 타결에 따라 조만간 국내에너지시장의 대폭개방이 불가피할 것으로 예상되므로 이에 대비하여 국내에너지 산업의 대외경쟁력 제고가 시급한 시점에 와 있다. 이에 따라 에너지산업에 대한 대폭적 규제완화로 민간의 책임경영을 유도하고, 에너지 공급자와 소비자의 자율적 선택의 폭을 확대하여 에너지산업에 경쟁적 분위기를 조성, 경쟁력을 강화하도록 할 필요가 있다.

둘째, 가스·전기·광산 등의 안전사고 방지를 위한 규제의 수준은 가급적 유지하되 그 규제방식을 합리적으로 조정하여 불필요한 민간의 부담을 줄여 나가고 1, 2차 석유파동이나 걸프사태 등과 같은 비상시에 수급안정 기능을 확보하기 위한 규제는 가급적 계속 유지함으로써 국민경제의 안정을 도모하도록 하여야 한다.

셋째, 에너지이용 합리화를 위한 규제를 합리적으로 조정하여 에너지소비 절약효과가 미미하고 국민불편이 큰 규제는 완화하되 향후 예상되는 지구환경규제에 대비하여 이산화탄소 배출억제 및 이용효율 개선 등을 위한 새로운 제도를 적극 도입함으로써 산업의 장기적인 경쟁력을 제고하도록 하여야 한다.

이에 따라 상공자원부는 93년 이후 에너지·자원분야



에서 총 114개의 대상과제를 선정하여 53건을 완료하고 나머지 61건에 대한 규제완화를 현재 추진중에 있는데, 그 주요내용을 석유·가스·전력·광업 및 에너지관리 분야로 대별하여 살펴보면 다음과 같다.

#### 주유소 영업시간 제한 및 휴무제 폐지

주유소 영업시간을 06~24시로 제한하고 격주단위 일요일 휴무제를 실시하였으나 모두 폐지하였고, 주유소업자에게만 허용되던 석유이동판매업을 일반석유판매업자에게도 허용하도록 하였다.

석유정제업 허가제를 등록제 또는 신고제로 전환하고 정제시설의 신·증설시 현행 허가제를 등록제 또는 신고제로 전환하되 그 시행시기는 부작용을 줄이기 위해 유가자유화 시점과 같이 하도록 하였다.

또한 LPG 등 부산물인 석유제품 판매업 허가제를 유가자유화 추진일정에 맞추어 폐지하고 유통유 판매업에 대한 신고제도를 폐지하도록 하였다.

아울러 수도권지역에서 석유판매업(대리점)을 하고자 하는 자는 1,500kl 이상의 저장시설을 보유하여야 하던 것을 이를 1,000kl로 완화하였다. 이 밖에도 석유화학 원료인 나프타와 석유제품에 대한 수출입 승인제도를

폐지하였다.

#### 액화천연가스의 장기계약에만 승인제 유지

액화천연가스의 중·단기 도입 및 수송계약에 대한 승인제도는 폐지하고 장기계약에 대해서만 승인제를 유지하도록 하였다.

또한 액화석유가스 집단공급사업을 하고자 하는 자는 시·도 지사의 허가를 받아야 하던 것을 일정규모 미만인 시설은 허가대상에서 제외하였고, 액화석유가스의 수입계약체결시 현행 승인제를 일정기준 이하의 현물수입계약에 대하여는 신고제로 전환하였다.

이와 함께 고압가스설비배관의 기밀시험제도를 개선하였고, 액화석유가스 용기를 과거에는 두께 3.2~3.6mm로 제조(内容積 20l 이상 125l 미만)하도록 하였으나 모든 용기를 용기두께를 용기재질·내용물 등에 따라 합리적으로 계산되도록 한 수식인 두께계산식에 의한 두께의 첩판으로 제조할 수 있도록 규칙을 개정하였다.

이 밖에도 고압가스용기 등을 수리한 경우에는 수리검사를 받아야 하였으나 안전관리에 지장이 없는 범위 내에서는 수리자가 자체 점검후 사용할 수 있도록 개선

하였다.

### 전기설비의 설치 허가제도

#### 완화

전기사업자 또는 자가용 전기설비를 설치·변경하고자 하는 자는 상공자원부장관의 허가를 받아야 하던 것을 전기사업용 설비를 당초 허가받은 동일 용량 범위내에서 개·보수하는 경우에는 보고 또는 단순신고로 완화하였다.

또한 전기공사업 면허제도를 개선하여 전기공사업에 대한 면허를 매년 1회씩 정기적으로 발급하도록 하였고, 전기공사의 수급한도 제한에 있어서 전기공사업의 수급한도액 산정시 공사실적과 자본금 중 유리한 쪽으로 선택이 가능하도록 하였다.

이 밖에도 소수력발전설비 설치허가를 폐지하였는데, 전기설비 중 출력 3천kW 이하 수력발전 설비는 허가대상에서 제외하도록 하였다.

### 연탄공급구역제를 폐지

지역별로 연탄공급구역을 설정, 해당 공급구역내의 연탄공장은 당해 구역내에서만 연탄공급이 가능하도록 하였으나 이를 폐지하였다. 이와 함께 연탄수요 감소추세를 감안, 연탄제조업자가 갖추도록 되어 있는 시설 및 저탄장 면적기준을 대폭 완화하였다.

또한 해외자원개발사업의 현행 허가제를 신고제로 전환하였고, 광산보안관리직원 선임의무를 보안관리상 지장이 없는 범위내에서 완화하였다.

### 특정열사용기자재 등 검사대상기기

#### 검사제도 등을 개선

에너지를 사용하는 기자재 중 상공자원부장관이 정하는 보일러·압력용기·요로 등 특정열사용기자재 검사대상기기는 안전검사를 받도록 되어 있는데, 검사제도는 현행과 같이 존치하되 검사면제 범위를 확대하고 검사방법을 개선하여 기기 가동중에도 검사를 실시할 수 있도록 하였다.


상공자원부는 93년 이후 에너지·자원분야에서 총 114개의 대상과제를 선정하여 53건을 완료하고 나머지 61건에 대한 규제완화를 현재 추진중에 있다. 석유·가스·전력·광업·에너지관리분야에 걸친 규제완화는, 주유소 영업시간 제한 및 휴무제 폐지, 석유판매업 허가기준 완화, 전기설비의 설치 허가제도 완화, 연탄공급구역제 폐지 등을 포함하고 있다.

그리고 보일러 및 압력용기의 검사과정에서 가동중단을 인한 수검상 불편을 해소하기 위하여 업체의 설비보수·기간에 검사를 받을 수 있도록 당해연도 말까지 검사기간을 연장할 수 있도록 조치하였다.

또한 집단에너지사업허가를 받은 사항의 변경허가대상을 축소하여 신고로 같음하도록 조치하였고, 분배관의 변경공사, 보수공사 등 경미한 공사에 대하여는 기술사 등을 보유하지 아니한 중소기업 등에 대하여도 공사를 할 수 있도록 하였다.

에너지관리자 채용, 에너지사용량 신고 및 에너지관리대상자 지정기준을 연료 및 열의 경우 종전의 연간 사용량 250TOE 이상에서 500TOE 이상으로 전기의 경우 1백만kWh 이상에서 2백만kWh 이상으로 상향 조정하고, 에너지 사용규모별 에너지관리자 채용기준을 일부 완화하였다.

이와 함께, 열사용기자재 제조업 허가제를 등록제로 전환하고 열사용기자재 중 태양열 집열기를 형식승인대상에서 제외하였으며, 특정열사용기자재 시공업 지정제도를 등록제로 전환하고 등록대상을 현행 21개 품목에서 8개 품목으로 축소하였다.

이상 에너지·자원분야의 규제완화 추진방향 및 그간의 추진실적을 설명하였다. 전술한 바와 같이 에너지·자원분야는 산업의 속성상 타 분야보다는 정부간여의 폭이 비교적 컸기 때문에 지금까지의 규제완화 추진결과만 놓고 볼 때, 관련기관이나 업계 또는 소비자 입장에서 아직도 지나치게 많은 규제가 있다고 느낄 것으로 생각된다. 앞으로도 에너지·자원산업에 대한 각종 규제를 면밀히 분석·검토하여 추가적인 개선과제를 발굴하는 노력을 계속할 것이다. 

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 농지관련 규제완화

**우** 리나라의 현행 농지제도는 해방 이후 1949년에 만들어진 「농지개혁법」을 시초로 하여 지금까지 이어져 오고 있다. 농지개혁이 실시된 후 그동안 우리 사회는 농업사회로부터 공업사회로 변모했고, 자본주의 경제의 고도성장에 따라 농촌사회의 전통적인 모습도 변해 왔다.

특히 최근 우루과이라운드협상의 타결로 농업의 국제화·개방화는 가속되고 있으며 국제경쟁력의 확보가 시급한 과제로 등장하고 있다. 우리의 농업도 이러한 시류에 부응하고 치열한 경쟁 속에서 살아남을 수 있는 길은 생산비를 낮추고 고품질 농산물을 생산하여 경쟁력을 높이는 방법뿐이며 이를 위해서는 우리 농어촌의 구조개선이 시급히 이루어져야 할 것이다.

우리의 농지제도는 앞에서 말했듯이 아직도 「농지개혁법」의 정신을 이어받아 耕者有田原則을 철저히 고수하여 기존의 자경농가 중심으로 농지매입을 엄격히 제한하여 오고 있으며, 73년에 제정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」도 농지의 보전에만 중점을 둔 규제위주의 제도로서 농업환경이 바뀐 오늘날의 현실에 맞지 않는다는 지적이 많이 있었다.

특히, 그동안 정부는 여섯 차례나 농지제도에 관한 기본법인 「농지법」을 만들기 위한 노력을 시도했으나 농지제도 자체가 워낙 이해관계가 얽혀 있어 통일된 의견을 수렴하기 어려웠고, 효율성과 형평성이라는 두 이념을 두고 어디에 더 비중을 둘 것인가 하는 이념적 대립, 정치적인 이유 등으로 여러 차례의 시도에도 불구하고 성



정학수  
농림수산부 농지관리과장

공하지 못했다.

이 때문에 농지에 관련된 사항이 「농지개혁법」, 「농지개혁사업에 관한 특별조치법」, 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 「지력증진법」, 「농어촌발전특별조치법」등 여러 법에 흩어져 있어 행정기관이나 국민들에게 많은 불편을 초래하고 있다.

## 농어촌구조개선 뒷받침 위해 농지제도 개편

최근 대내외적으로 우리의 농업여건이 크게 달라짐에 따라 농업구조개선을 이루지 않고는 국제경쟁력을 확보할 수 없고 더이상 생존할 수 없는 중요한 시점에 있는 바 농지제도가 구조개선을 뒷받침할 수 있는 기본제도로 전환하는 것이 시급한 당면과제이다. 또한 그동안 투기억제 등을 이유로 만들어졌던 각종 규제가 농지거래를 위축시키고 농지가격을 하락시켜 노동력의 부족이나 노령화 등으로 이농하고자 하는 농민이 있어도 농지를 팔기 어려워 마음대로 농촌을 떠나지 못하고 있는 현실을 감안할 때 농지제도를 대폭 수술하여 재정립할 시점에 와 있는 것이다.

따라서 정부는 92년부터 외국의 농지제도, 21세기를 향한 우리 농업의 나아갈 방향 등을 고려하여 농지제도 개편작업을 추진해 왔고 공청회·토론회·전문가 자문 등을 통해 각계각층의 의견을 최대한 수렴하여 새로운 「농지법」 제정을 추진하기에 이른 것이다.

이번 농지제도 개편은 첫째, 농업의 국제경쟁력 확보

를 뒷받침하기 위하여 건전한 경영과 자본이 농업생산에 적극 참여할 수 있도록 제도화하고 둘째, 그동안 농지의 거래나 전용에 있어 행해져 왔던 각종 규제를 완화하여 농지를 효율적으로 이용할 수 있도록 하며 셋째, 국민식량의 안정적 공급을 위해 필요로 하는 우량농지는 최대한 보전해 나가되 영농조건이 불리하여 생산비 절감이나 규모화가 어려운 농지의 일부는 농촌에 사람이 모여들 수 있도록 다양한 목적으로 사용할 수 있게 하려는데 그 목적이 있다.

## 소유 및 거래제도의 완화

농지의 소유상한은 최근까지 농지개혁 당시 설정된 3ha가 유지되어 왔으나 93년 6월부터 진흥지역 내에서는 10ha로 확대한 바 있으며 시장·군수가 영농능력 등을 구비하였다고 인정한 경우에는 20ha까지 소유할 수 있도록 하였다. 그러나 진흥지역내의 농지는 대체로 생산기반이 잘 갖추어져 있고 집단화가 이루어져 있어 대규모영농이 가능한 지역이며, 특히 국제경쟁력 확보를 위해서는 현재보다 훨씬 규모가 큰 대규모영농이 이루어져야 하므로 소유상한을 철폐하고자 한다.

소유상한을 없앨 경우 농지가 일부에게 과도하게 편중되고 농가 간의 형평이 무너질 것이라는 염려가 있으나 지금과 같은 국제화·개방화 시대에는 소유상한이 경쟁력강화를 저해하는 요인으로 작용하고 있으므로 일본이나 대만과 같이 소유상한을 폐지하는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 농업진흥지역 안의 농지에 대해서는 農漁用施設 이외에는 다른 용도로의 전용이 엄격히 제한되므로 투기의 가능성이 차단된 지역이라 할 수 있다. 그러나 진흥지역 밖의 농지에 대해서는 전용규제가 대폭 완화되었기 때문에 투기적 목적으로 농지를 위장소유할 가능성이 높으므로 현재의 소유상한을 계속 유지하여 투기목적의 농지소유를 막아나가되 지역이나 작목에 따라 3ha가 충분치 못할 경우 예외적으로 5ha

이번 농지제도 개편은 농업의 국제경쟁력 확보를 위하여 건전한 경영과 자본이 농업생산에 적극 참여할 수 있도록 제도화하고 농지를 효율적으로 이용할 수 있도록 그동안 농지의 거래나 전용에 있어 행해져 왔던 각종 규제를 완화하며, 국민식량의 안정적 공급을 위해 필요한 우량농지는 최대한 보전해 나가려는 데 그 목적이 있다.

까지 소유할 수 있도록 할 계획이다.

다음으로 농지구입시 농지소재지 6개월 사전거주요건과 20km 통작거리 제한을 폐지하여 농지 거래 침체로 인한 농민들의 불안을 해소하고 건전한 자본과 경영능력이 있는 자의 영농참여를 촉진하고자 한다.

6개월 사전거주요건과 通作거리 제한이 그동안 비농민의 투기적 농지소유를 억제하는 데 기여해 온 것은 사실이나 이제는 소극적인 규제정책만으로는 개방화시대에 대처해 나가기 어려우므로 적극적인 경쟁력강화 정책으로

기조를 변화시켜야 하며, 이를 위해 최소한 농지취득에 따른 사전규제는 과감하게 정리하고자 하는 것이다. 이 경우에도 해당 농지관리위원회에서 농업경영목적과 영농능력 등을 심사하여 투기목적의 농지취득을 방지함으로써 농지취득규제 완화에 따르는 부작용을 방지해야 함은 물론이다.

한편, 농업생산성이 낮고 영농조건이 불리한 한계농지는 주말농원·휴양농원 등으로 개발하여 도시인에게도 200평 이하를 분양할 수 있도록 함으로써 도시와 농촌의 교류를 촉진하고, 농촌의 소득원사업도 활성화시켜 나가도록 할 계획이다.

## 다양한 농업경영체 육성

지금까지 우리나라의 농업경영형태는 가족농이 그 기간을 이루고 있고 앞으로도 농업경영의 근간은 가족농이 되어야 한다는 데 대해서는 많은 사람들이 의견을 같이하고 있다. 그러나 가족경영을 가능하게 했던 것은 동거가족의 노동력, 저렴한 지가수준 등이 그 바탕이 되어 왔으나, 이제는 그 바탕이 크게 변질되고 있다.

이러한 문제점들을 보완하여 신규영농희망자들의 참여를 촉진시키고 새로운 경영방식을 도입하기 위해 회사형태의 농업회사법인제도를 도입하고자 한다. 지난 90년 「농어촌발전특별조치법」에 의하여 영농조합법인제

도가 도입됨으로써 법인형태의 경영체가 허용된 바 있으나 이는 그 조합원이 순수한 농민들로만 구성되고 협업형태의 경영체로 몇개의 조합법인을 제외하고는 자본이 취약하여 본격적인 조직경영체로 발전하는 데 많은 어려움을 겪고 있다.

따라서 법률행위가 보다 자유로운 상법상의 농업회사 법인제도를 도입할 방침이나 제도도입단계부터 비농민에게까지 완전히 허용하는 문제는 신중을 기해야 하므로 농민이 중심이 되도록 회사설립을 유도하고자 비농민의 출자를 50% 이하로 제한하고 농민이 대표사원이 되도록 하였으며, 농지소유는 허용하되 소유지분이동이 자유로운 주식회사형태의 법인에 대해서는 농지소유를 금지하여 비농민의 참여범위를 제한하였다. 앞으로 진흥지역을 중심으로 집단화가 가능한 대규모 농지에는 농업회사법인이 발전할 수 있는 것으로 보이며 67년 「농업기본법」에서 기업농의 육성을 선언한 이래 약 30년 만에 농업회사법인제도가 가시화되었다고 할 수 있다.

이러한 농업회사법인제도의 도입으로 우리의 전통적인 가족농체제가 붕괴하는 것이 아닌가 하는 우려도 있으나 이는 지나친 염려이며 농업회사법인은 실제로 대규모 집단화가 가능한 지역에만 설립될 것이며 우리의 가족농체제를 보완해주는 역할을 할 것이다.

## 농어촌지역에 2, 3차산업 유치

규제위주의 농지정책은 주곡자급을 달성하고 국토환경을 보전하는 데는 크게 이바지하였으나 농촌에 공장·주택·공공시설 등 2, 3차산업을 유치하거나 기업활동에 많은 규제를 가해온 것이 사실이다.

따라서 우량농지인 농업진흥지역에 대해서는 농지전용을 엄격히 적용하되 농업진흥지역 밖의 농지에 대한 농지전용규제를 완화하여 개발과 보전을 조화있게 이루어야 한다는 방침 아래 금년에는 「농지보전 및 이용에 관한 법률」의 시행령을 개정하여 진흥지역 밖의 농지에 대한 행위제한을 대폭 완화하였으며, 전용허가 권한도 지방자치단체에 위임하여 전용절차를 간소화하였다. 그 결과 농업진흥지역 밖의 농지에는 일정규모 이하의 근린시설·공동주택·공장 등 다양한 시설이 들어설 수 있게 되었으며 농업용시설, 농가공용시설 등은 신고만으로 전용이 가능하게 되어 농지의 활용범위가 넓어졌다.

이처럼 전용절차를 간소화하면 자칫 잘못 농지를 무분별하게 개발하여 효율적인 이용과 보전이 곤란하므로 앞으로 도지사가 시·군별로 농어촌산업지역을 지정하여 이 지역에 2, 3차산업이 우선 배치되도록 하여 농어촌산업지역 밖의 농지는 보전될 수 있도록 함으로써 농어촌경제의 활성화를 도모하고 농지도 효율적으로 이용할 수 있도록 할 계획이다.

농어촌산업지역은 개발여건이 양호한 취약주변지역, 자연경관이 수려한 지역, 인구가 감소하거나 인구밀도가 낮아 개발이 필요한 지역 등을 대상으로 할 것이며 이 지역에 대해서는 농지전용을 신고만으로 할 수 있도록 할 예정이다. 특히, 최근 도시민들의 주말농장이나 전원생활에 대한 욕구가 급격히 늘어나고 있는 점을 감안하여 한계농지 정비지역 안의 농지는 비농민도 살 수 있도록 하여 도시민의 욕구를 충족시키고 농지거래도 활성화되도록 할 계획이다.

## 농지투기 방지 위한 조치 마련

농지소유규제 완화, 전용규제 완화, 농업회사법인제도 도입 등을 주요 내용으로 하는 이번 농지제도개편안은 현실인식에 바탕을 두면서 우리의 당면과제인 농어촌구조 개선과 농어촌경제의 활성화를 목표로 하고 있다. 그러나 이러한 규제완화와 함께 정책집행과정에서 끊임없이 염두에 두어야 하는 것이 농지에 대한 투기이다.

규제완화의 뜻이 훌륭해도 그것이 농지투기로 전국토가 투기장화한다면 정책의 타당성에 대한 비난을 면키 어렵고, 한편으로 투기를 억제하기 위한 장치들을 자꾸 만들면 규제완화가 아니라 사실상 규제강화가 되어 기껏 만든 새로운 제도들이 빛을 보지 못하는 결과가 되므로 정책의 효과를 살리면서 투기를 적절히 방지할 수 있는 대책의 수립이 요망되고 있다.

특히, 통작거리제한이 폐지될 경우 지역에 관계없이 영농의사와 영농능력이 있으면 농지를 살 수 있기 때문에 위장매입의 가능성이 높으므로 비농민의 농지소유를 막을 수 있는 효과적인 방안이 마련되어야 한다.

첫째, 모든 농지거래시 발급되는 농지취득자격증명 발급제도를 강화할 방침이다. 현재는 농지관리위원회의 확인시 농지소유명세서, 영농계획서를 제출도록 하고 있으나 실제로 6개월 사전거주, 통작거리 20km를 기준

으로 한 형식적 요건만 심사하고 있어 제도의 취지를 충분히 살리지 못하고 있으므로 영농계획을 중심으로 한 실질적인 심사가 이루어지도록 할 것이다.

둘째, 농사짓지 않는 땅에 대해서는 처분의무를 부과하여 사후관리를 강화해 나갈 것이다. 농지를 구입하고 농사를 짓지 않거나, 소유상한 이상 농지를 보유하는 경우에는 해당농지를 처분토록 하고 농사짓는 사람이 농지를 소유하도록 하여 경자유전원칙을 실현하고 농지를 효율적으로 이용하자는 것이 이 제도의 취지이다. 처분대상농지가 발생하면 시장·군수의 처분통지 및 처분명령이 발동되고 이를 이행하지 않을 경우에는 실행수단으로서 이행강제금이 부과되며, 이행강제금은 처분할 때까지 매년 반복해서 부과된다. 다만, 상속 등으로 불가피한 경우는 예외적으로 1ha까지는 소유할 수 있도록

허용할 것이다.

셋째, 농업경영을 '자경'과 '자영'으로 구분하여 자경하는 농민에게는 각종 세제혜택을 부여할 계획이다. 자경하는 농민이라 함은 소유농지의 경작에 상시 종사하거나 농작업의 半 이상을 자기의 노동력으로 경작하는 사람을 말하는데, 이들에 대해서는 취득세·등록세·양도소득세·종합토지세·토지초과이득세 등을 감면시켜 주는 방안을 강구중이며 구체적으로 해당 부처와 협의하여 세법 개정시 반영할 예정이다.

끝으로, 투기가 우려되는 지역에 대해서는 건설부와 협의하여 농지매매증명보다 심사가 엄격한 토지거래허가제를 실시하고 위장매입자들을 철저히 가려내어 처벌하는 등의 조치를 강구해 나갈 것이다. **농민**

〈표〉 농지소유 및 이용규제 완화 실적

시행일	법령	주요내용
1990. 12. 4 1993. 6. 11	「농어촌발전특별조치법」 제정 「농어촌발전특별조치법」 개정	· 영농조합법인에 농지소유 허용 · 농업진흥지역 안의 농지소유상한 확대 : 3ha → 10ha(시장·군수에게 농지매매 증명을 받은 경우 20ha) · 이농·상속 등에 의한 비농민 소유농지(3ha 초과면적) 처분 의무부과 · 신고전용 대상시설 확대 · 영농후계자, 농업계학교 졸업자 등의 신규 영농참여 요건 완화
1993. 8. 3	「농지임대차관리법」시행규칙 개정	· 농업기술개발을 위한 시험연구 실습목적의 농지취득과 종묘생산을 위한 농지취득 허용
1993. 8. 5	「국토이용관리법」 개정	· 도시지역, 준도시지역내 농지거래시 농지 매매증명 생략(94. 1. 1부터 시행)
1993. 12. 6	「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 개정	· 진흥지역 밖 50ha 미만 농지에 대한 국토 이용계획변경 협의권한 시·도 위임
1993. 12. 24	「농어촌발전특별조치법」 시행령 개정	· 농가주택·양축시설 등 신고대상시설 및 범위확대 조정
1994. 4. 9	「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 시행령 개정	· 전용된 토지의 타 용도변경 승인기간 연장 : 3, 5년 → 8년 · 농지전용허가 제한사항 완화 : 허용행위 열거주의에서 제한행위 열거주의로 전환
1994. 5. 21	「농지임대차관리법」 시행규칙 개정	· 농지전용허가권한 시·도 및 시·군 대폭 위임 · 농어촌지역이 아닌 도시계획구역에 대한 농지관리위원회 확인 생략
1994. 6. 25	「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 시행규칙 개정	· 비농민의 농지매수시 농지소제지 6개월 사전거주요건 폐지 · 전용신청서류 감축 및 심사기준 완화

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 건설업의 경쟁력강화를 위한 규제완화

**견** 설업은 건설공사를 도급받아 시공해 주고 대가를 받는 영업으로서 영업 활동의 내용이 사람이 살아가는 데 필요한 각종 시설물을 시공하는 것이므로 이를 성실히 시공하도록 하기 위하여 「건설업법」 등 각종 법률에 의하여 면허 등 자격을 갖춘 업체만이 시공할 수 있도록 하고 있다.

업종은 건설공사의 종류에 따라 구분하며, 「건설업법」 및 각 개별법에는 면허·허가·등록·지정 등의 시공자격제도를 두고 건설업자의 영업활동인 건설공사의 도급 및 하도급의 질서확립을 통하여 건설업의 건전한 발전을 도모할 목적으로 각종 규제제도를 두고 있다.

## 신규참여기회 확대 등으로 건설업 경쟁력 강화

건설업도 국가산업의 한 분야이므로 시장경제원리에 의해 자유롭게 경쟁하도록 하는 것이 기업의 창의력과 전문성을 개발하고 경쟁력을 향상시킬 수 있는 지름길이 될 것이다.

더욱이 지난해 12월 15일 우루과이라운드서비스협정 타결로 건설시장이 단계적으로 개방됨에 따라 외국업체와 경쟁이 불가피하게 되고, 新정부 출범 이후 우리나라 경제의 재도약을 위하여 추진해온 경제행정규제완화의 일환으로 건설업에 대한 규제도 대폭 완화하게 된 것이다.

정부는 건설업에 대한 규제를 완화하기 위하여 지난



정낙형  
건설부 건설경제과장

1월 7일 「건설업법」을 개정하여 금년 7월 1일부터 시행하고 있다. 건설업면허를 매 3년마다 실시하던 것을 매년 1회 실시하도록 하여 건설업 신규참여 기회를 확대하였고, 건설업면허는 3년마다 갱신하던 것을 5년마다 갱신하도록 하여 건설업자의 불편을 덜어주도록 하였다. 이와 함께 국가·지방자치단체, 정부투자기관이 PQ제로 발주한 공사인 경우 도급한도액의 적용을 받지 않도록 함으로써 개별업체의 기술과 전문성 등 실질적인 시공능력에 따

라 건설공사를 도급받을 수 있는 길을 터주었다. 또한 5억원 이상의 공사를 착공한 때 시·도 지사에게 신고하여야 하던 것을 폐지함으로써 건설업자의 불편을 덜어주었다.

## 규제완화 위해 「건설업법」 시행령과 시행규칙을 개정

「건설업법」 개정에 이어 94년 8월 23일에 동법 시행령을 개정·공포하고 동법 시행규칙 개정안도 입법예고를 마쳤는바, 그 개정내용 중 규제완화 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### 건설업의 업종을 조정

「건설업법」에서는 건설업의 업종을 일반건설업·특수건설업·전문건설업으로 구분하고 있다.

그러나 특수공사업은 건설산업의 발전에 따라 당해



시공기술과 장비가 보편화되어 그 특수성이 상실되었으며 건설공사 발주로 오히려 경쟁제한요인으로 작용되는 경우가 많았다. 따라서 우선 시공기술과 장비가 가장 보편화된 포장공사업을 이번에 폐지하여 전문건설업에 편입시키고, 전문건설업에서도 시공기술의 발전에 따라 새로운 종류의 공종이 많이 나타나고 있어 전문화와 기술개발을 촉진하기 위하여 건축물조립공사업·강구조물공사업·승강기설치공사업 온실설치공사업 등 4종을 신설하였다.

#### 건설업의 면허기준조정 등 규제를 완화

건설업 면허를 받기 위해서는 일정요건의 기술능력·자본금·시설장비를 갖추도록 하고 있는바, 건설업의 자유경쟁을 촉진시키기 위하여 면허기준을 대폭 낮추어 건설업에 대한 진입장벽을 최소한으로 낮추도록 하였다.

건설업체가 보유하여야 할 건설기술자는 최소한의 인력만 갖추면 되도록 현행 기준의 절반수준으로 대폭 하향조정하여 토목공사업·건축공사업은 8인에서 4인으로, 토목건축공사업은 20인에서 10인으로, 특수건설업

도 10인에서 5인으로 낮추고 전문건설업은 종류에 따라 5인에서 3인으로 하였다.

이와 아울러 조경공사업과 조경식재공사업의 포지면 적기준도 현행의 절반수준으로 하향조정하였다.

#### 도급한도액 제도를 개선

도급한도액은 면허의 종류별로 산정하고 있으며 일반 건설업자와 특수 건설업자는 공사실적·경영실태·기술개발투자실적·상벌사항을 종합하여 산정하며, 전문건설업자는 공사실적만 평가하여 산정하고 있다.

도급한도액제도는 그간 일반에게 건설업체의 시공능력을 공시해 주고 건설업자가 도급받을 수 있는 상한을 규제함으로써 부실공사를 방지하는 등의 긍정적인 면이 컸으나 건설공사의 대형화와 공종의 복잡화에 따라 단순하게 산정한 도급한도액이 업체의 시공능력을 정확하게 반영하는 데는 한계가 없지 않다.

또 건설공사의 발주제도를 전반적으로 국제화·선진화해 나가기 위해서는 발주기관의 실정에 맞도록 운영해 나가도록 할 필요가 있어 지난해 입찰자격 사전심사 대상이 되는 공사에 대하여는 도급한도액 적용을 제외키로 「건설업법」을 개정한 바 있다. 이어 앞으로 도급한도액의 역할과 기능을 단계적으로 축소해 나가면서 발주자의 특성에 맞는 시공능력평가체제를 개발토록 유도해 나갈 계획이다.

이에 따라 도급한도액을 공사의 종류별로 세분화하여 산정 적용키로 한 도급한도액 분리산정제를 폐지키로 하였다.

#### 건설기술자 현장배치기준 현실화

공사의 부실화를 방지하기 위하여 건설업자는 건설현장에 일정한 자격요건을 갖춘 건설기술자를 배치하도록 의무화하고 있다.

금번 개정 시행령에서는 건설기술인력의 부족을 감안하여 건설기술자 현장배치기준을 현실에 맞도록 다음과 같이 조정하였다.

공사금액 200억원 이상은 기술사 또는 기사1급 자격 취득후 10년 이상 실무에 종사한 자로 하되 교량·터널·댐 등 주요시설로서 공사금액이 300억원 이상인 공사현장에는 기술사를 배치하도록 하였다(공사현장에 배치되는 기술자는 3년 이상 실무에 종사한 자). 공사금액

50억원 이상은 기사 1급자격 취득 후 5년 이상 실무에 종사한 자, 공사금액 20억원 이상은 기사 1급 이상, 공사금액 20억원 미만은 기사 2급 이상으로 배치하도록 하였다.

또한 전문공사 중 미장·방수, 석공, 도장, 조적, 창호공사로서 도급받은 공사금액이 2억원 미만인 공사, 기타 전문공사로서 도급받은 공사금액이 1억원 미만인 공사, 하도급받은 공사로서 공사금액이 3억원 미만인 공사는 발주자의 승낙이 있는 경우 기술자 대신 기능사를 배치할 수 있다.

정부는 건설업의 경쟁력 강화를 위하여 매 3년마다 실시하던 건설업면허를 매년 1회 실시하도록 하여 건설업 신규참여기회를 확대하고 3년마다 갱신하던 건설업면허를 5년마다 하도록 하는 등 건설업 관련 규제를 대폭 완화하였다.

사와 건설업의 양도, 법인합병 및 상속에 대한 인가업무, 시정명령 권한은 지방국토관리청장에게 위임하고 일반건설업자 및 특수건설업자의 변동사항신고수리 업무는 대한건설협회에 위탁하였다.

또한 국가·지방자치단체·정부투자기관이 발주한 공사에서 수급인이 하도급대금의 지급을 1회 이상 지체한 경우 하수급인은 수급인에 대한 지급독촉을 한 후 발주자에게 하도급대금의 직불을 요청할 수 있던 것을 이와 같은 독촉절차를 거치지 아니하고도 요청할 수 있도록 하였다.

하도급 의무대상공사 및 소규모복합공사 규모를 조정  
중소전문건설업체의 보호를 위하여 「건설업법」상 일정규모 이상의 공사는 공사의 일정비율을 전문건설업자에게 하도급하도록 의무화하고 있는바, 개정 시행령에서는 그간의 공사비상승률 등을 감안하여 공사규모를 종전의 5억원에서 7억원으로 조정하였다.

아울러 전문건설업자가 시공할 수 있는 소규모 복합공사의 범위를 6천만원에서 7천만원으로 상향조정하였는바, 이는 전문건설업자의 業域을 보호해 주면서 그간의 공사규모·공사발주량 등을 감안하여 현실에 맞게 조정된 것이다.


농어촌 지역 건축물 시공자격 제한을 완화  
시·또는 읍지역에서 농·축·어업용으로 연면적 495㎡를 초과하는 건축물을 건축하고자 하는 경우는 반드시 건설업자에게 도급하여 시공하여야 하나 도시계획 구역이 아닌 경우에는 건설업자에게 도급하지 않고도 창고·작업장·온실과 같은 시설물을 건축주가 직접 시공할 수 있도록 하였다.

행정권한위임을 확대하고  
하도급대금 직불요청절차를 간소화  
종전에 건설부장관이 관장하던 일반건설업 및 특수건설업에 대한 면허 및 관리업무 중 면허신청서의 접수, 심

관련 구비서류 간소화  
건설업 면허신청이나 갱신신청시 구비하여야 하는 서류 중 임원의 신원증명서, 건설공제조합 출자금예치증명서, 건설기술자 보유현황은 생략하고 처분관청에서 직접 관계기관에 조회하여 확인토록 하였다.

또한 하도급공사의 既成實績證明書는 수급인이 발행하여 발주자가 확인한 것이어야 하던 것을 수급인이나 발주자 중 한 사람이 발행한 것이면 인정하도록 하였다.

건설공사의 시공자격과 관련한 법규 및 관할기관의 단순화  
건설공사의 시공자격에 관한 사항이 12개 법률에 의하여 6개 부처로 다원화되어 있어 건설공사와 관련한 시공업을 영위하고자 하는 자는 면허 등 인·허가 관리와 관련공사의 수주에 불편을 겪어 왔다.

건설업자나 건설공사 발주자의 불편을 해소하기 위하여 관련법규 및 관할기관을 단순화하는 문제는 관련업계 및 관계기관의 의견을 들어 장기적으로 검토하여 개선 추진하되 94년말까지 국토개발연구원에서 개선안을 마련할 계획이다. 

# 보사행정규제의 완화

**정** 부는 「新경제 5개년계획」에 따라 경제제도와 경제의식 전반에 걸쳐 폭넓은 개혁을 추진해 왔다. 특히 가속화되고 있는 개방화·국제화 추세 속에서 우리 기업의 경쟁력 강화에 걸림돌이 되거나 국민에게 불편을 주는 규제를 발굴하여 새로운 행정여건에 맞도록 개선하고, 민간의 참여와 창의를 바탕으로 선진경제로 진입하기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다.

## 총 137건의 규제완화 과제 중 8월말 현재 103건 개선

보건사회부에서도 이와 같은 「新경제」정책의 기초하에 규제완화작업을 지난해 2월부터 꾸준히 추진해 오고 있다. 그러나 보건의료행정분야는 국민건강 확보를 위한 규제와 업체의 경쟁력 제고를 위한 규제완화 간에 부분적으로 상충요인이 내재되어 있어 이러한 특성을 감안하되 규제완화 효과가 국민에게 실질적으로 체감될 수 있고 식품·의약품 등 보건산업의 국제경쟁력 강화에 기여할 수 있는 규제완화에 초점을 맞추어 작업을 추진해 왔다.

이를 위해 보건사회부가 관장하고 있는 모든 법령과 고시·예규·훈령 등을 총괄적으로 검토하고 관련업계의 의견을 받아 총 137건의 과제를 선정하였으며, 금년 8월말 현재 103건의 과제를 완료 시행하고 나머지 34건의 과제를 착실히 추진중에 있다.



**박현열**  
보건사회부 보건산업담당관

식품·첨가물 제조시 허가제를 신고제로 전환

식품행정 분야에는 식품의 안전성 확보를 위해 「식품위생법」을 근거로 식품영업허가, 품목허가, 식품검사제, 표시·광고의 제한, 식품위생감시 등의 규제가 수반되나 이 분야에 대해 다음과 같은 내용의 규제완화가 추진되었다.

첫째, 식품 또는 첨가물의 제조에 매품목마다 보사부, 시·도 또는 시·군·구의 허가를 받도록 되어 있었으나 「식품위생법」 시행규칙을 개정하여

위생상 문제가 적은 품목부터 점진적으로 허가제를 신고제로 전환해 나가되 우선 일차적으로 품목신고대상을 10개 업종 22개 제품에서 17개 업종 42개 제품으로 확대하였다.

둘째, 식품제조·가공업 시설기준을 완화하였다. 종전에는 업종별로 시설기준이 적용되고 있었으나 설비의 자동화, 제조가공기술의 발전 등을 감안하여 작업장면적 등 시설기준 중에서 위생관리상 크게 문제가 되지 않는 기준을 완화 또는 폐지하였다. 또한 농어민 생산자단체의 경우 제조가공시설기준을 완화하여 이들의 식품산업에 대한 참여를 확대하고 어육연제품 등 영세업소의 부담경감을 위해 검사실을 시설기준에서 삭제토록 하였다.

셋째, 식품접객업 영업과 관련된 규제도 완화하였다. 식품접객업 영업자에 대한 보수 교육을 8시간에서 4시간으로 단축하고, 식품접객업 허가시의 구비서류를 영업허가신청서 등 7종에서 公簿확인 가능한 신원증

명서 등 4종에 대해서는 제출의무를 완화하였다.

또한, 식품접객업 시설기준 중 비합리적이거나 위생관리상 중요하지 않은 객석, 조리장 기준 등을 완화하여 간이 편의점 등이 식품접객업 허가를 받을 수 있도록 개선하고, 유흥음식점의 영업허가시 받게 되어 있는 별도의 심의제도를 폐지하여 허가처리기간의 단축으로 그간에 제기된 민원을 해소할 수 있게 되었다.

넷째, 수입식품관련 제도를 크게 개선하였다. 식품수입시 제출토록 되어 있는 수입신고서, 수입허가증 또는 수입승인서 사본, 선적서 사본 등의 제출을 면제하여 복잡한 구비서류를 간소화하고, 수입식품에 대한 정밀검사제도는 안전성이 인정된 식품의 경우 1년마다 실시하던 것을 1~3년으로 차등적용하여 실시함으로써 수입식품 관리행정의 효율성을 높게 되었다. 또한 식품제조업체의 원활한 원료수급을 위해 자가소비용 수입원료에 대한 자가기준·규격검사제를 생략하고 이를 최종제품에 대한 사후관리검사로 대체할 수 있도록 하였다.

#### 한 의사·한약업사의 영업지역 이전 허용하고 의약품 표준소매가제도 개선

약무행정은 의약품 등의 안전성과 유효성 확보를 위해 「약사법」, 「마약법」, 「향정신성의약품관리법」 등을 통해 의약품의 제조허가, 수입의약품의 품목허가, 마약중독 예방관리 등의 규제를 하고 있으나 규제완화와 관련하여 개선된 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 약국과 의료기관의 증가 등 그간의 의약여건이 달라졌음에도 지역주민의 의료편의를 위해 한약업사의 영업지역을 당초에 허가받은 시·도에 한정시키고 원칙적으로 시·도간 이전을 제한함에 따라 한약업사의 민원을 야기시켜 왔다. 이러한 민원의 해소를 위해 한의사와 한약업사의 수급조절상 문제가 없을 경우에는 시·도간 이전을 허용하였다. 이와 함께 경기도 및 강원도의 한수 이북지역과 서울특별시 지역에 허가가 제한되었던

보건의료행정분야는  
국민건강 확보를 위한 규제와  
업체의 경쟁력 제고를 위한  
규제완화 간에 부분적으로  
상충요인이 내재되어 있어  
이러한 특성을 감안하되  
규제완화 효과가 국민에게 실질적으로  
체감될 수 있고 식품·의약품 등  
보건산업의 국제경쟁력 강화에  
기여할 수 있는 규제완화에  
초점을 맞추어 작업을 추진해 왔다.

의약품 등의 제조업도 그 허가지역을 완화하였다.

둘째, 의약품 표준소매가 제도를 개선하였다. 종전까지 주요 의약품을 행정관리 품목으로 지정하여 유통마진율은 30%, 공장출하가 및 약국판매가는 100분의 10 범위내에서 규제토록 하였으나 시장기능에 의한 가격형성 제한과 유사한 것으로 공정거래원칙과는 상치된 제도라는 지적이 있어 왔다. 따라서 의약품 가격 표시 및 관리기준을 개정하여 행정관리품목은 폐지하되 의약품 유통질서 유지에 필요한 주요 의약품에 대해서는 출하가와 표준

소매가격자료를 한국제약협회에 제출토록 하였다.

셋째, 의약부외품과 위생용품에 대한 품목허가제도를 개선하였다. 의약부외품과 위생용품은 의약품과 달리 안전성에 대한 문제가 경미함에도 의약품에 준해 허가제도로 운영되어 행정력을 낭비하고 업소의 불편을 초래하였다. 이에 따라 「약사법」 시행규칙을 개정하여 안전성에 문제가 없는 의약부외품과 위생용품의 허가제를 신고제로 전환하였다.

넷째, 의약품 허가절차도 간소화하였다. 종전 규정상 보사부장관이 고시 관리하는 품목의 경우 기준 및 시험방법은 국립보건원에서 검토받은 후 보사부에 허가신청을 하도록 되어 있어 고시관리를 하지 않는 의약품에 비해 크게 민원인에게 불편을 초래하고 의약품개발을 저해하였다. 이를 개선하기 위해 보건사회부장관이 고시 관리하는 품목의 경우에도 안전성·유효성 심사가 국립보건원의 기준 및 시험방법 검토와 동시에 진행될 수 있도록 함으로써 민원처리기간을 대폭 단축하였다.

다섯째, 위생용품 판매업등록제를 개선하였다. 종전에 반창고·탈지면 등 위생용품을 판매하고자 하는 자는 시·군·구청장에게 등록하게 되어 있어 간단한 위생용품의 구입시에도 일반소비자가 반드시 약국을 이용토록 되어 있어 소비자의 불편을 초래하고 일반소매점에서는 판매업 등록을 포기하는 실정이었다. 이에 따라 「약사법」을 개정하여 위생용품 판매업의 등록제도를 폐

지하고 그 판매를 자유화하였다.

### 의료기관 개설허가 및 신고제 개선하고 의료기관 광고제한 완화

의료행정은 의료의 질 향상과 안전관리를 위해 「의료법」, 「의료기사법」, 「보건소법」, 「혈액관리법」 등을 통해 의료기관의 개설허가, 의료인 자격면허, 광고규제, 적출물 처리제한 등의 규제를 실시하고 있으나 다음과 같은 내용에 중점을 두어 규제완화작업을 추진하였다.

첫째, 의료기관개설허가 및 신고제를 개선하였다. 종전에 의료기관 허가신청 또는 신고시 제출서류의 과다로 민원인의 불편을 초래하였으며 의료기관의 지역적인 균형배치를 위해 종합병원 신·증설시 보사부장관의 사전승인제 시행으로 민간병상의 확충을 저해하였다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 의료기관 허가 및 신고서류를 간소화하였으며 종합병원 병상 신·증설시 사전승인제도를 사후보고제로 전환하였다.

둘째, 의료법인설립허가제도를 개선하였다. 종전에는 의료사업을 목적으로 하는 의료법인설립허가를 보사부장관이 하고, 의료기관 개설허가는 시·도 지사가 관장

함으로써 의료법인 설립허가권과 의료기관의 지도·감독권이 이원화되어 체계적인 관리가 곤란한 실정이었다. 이에 따라 의료법령을 개정하여 의료법인 설립허가권을 원칙적으로 시·도 지사에게 이양하되 의료법인의 사업이 2개 이상의 시·도에 관련된 경우에는 예외적으로 보사부장관이 관장하도록 하였다.

셋째, 의료기관 광고에 대한 제한을 완화하였다. 종전에는 의료질서 유지와 허위·과대 광고 방지를 위해 의료광고의 주체·범위 및 방법 등을 과도하게 제한함으로써 의료소비자의 정보 부족으로 의료이용에 불편을 초래하였다. 이러한 불편해소를 위해 응급의료에 관한 안내 사항 추가 등 의료광고의 내용과 방법을 확대 조정하였다.

넷째, 의료기관 적출물 처리규제를 완화하였다. 적출물처리의 효율화를 위해 일회용 주사기 및 수액세트 등을 재활용토록 하고 80병상 이상의 병원에 적출물 소각시설 설치를 의무화함으로써 의료기관에 과중한 부담을 초래하고 적출물의 적기 수거가 지연되는 실정이었다. 이에 따라 「의료법」 시행규칙과 의료기관 적출물처리규칙을 개정하여 적출물 재활용제도를 폐지하고 적출물을



전문업자에게 전량위탁처리하는 경우 적출물 소각시설 설치의무를 면제하였다.

다섯째, 의료기기 품질검사제도를 개선하였다. 의료기기 중 보사부장관이 지정하는 품목은 보사부장관이 지정하는 시험검사기관의 검사를 의무화하였고, 외국규격제품 및 국민보건상 위해가 적은 제품도 全數檢査함으로써 의료기기산업 발전을 저해하는 실정이었다. 이에 따라 의료기기 사전검사 품목을 24개 품목에서 11개 품목으로 축소하고 검사기관의 확대로 검사기간도 단축하였다.

### 전염병환자의 출입·취학제한 완화하고

#### 공중위생접객업소의 영업정지처분제도 개선

보건행정분야에서는 전염병과 공중위생업소의 위생관리를 위해 「전염병예방법」, 「공중위생법」, 「후천성면역결핍증예방법」 등을 통해 규제를 실시해오고 있으나 그간에 추진해 온 주요 개선 내용은 다음과 같다.

첫째, 전염병환자의 출입·취학제한을 완화하였다. 성병환자·음성나환자 등 전염우려가 없는 환자에 대해서도 공중집합장소 등에의 출입을 금지하고 대부분의 전염병이 완치가가능함에도 전염병 환자에 대해 취학을 제한하고 있었으나 「전염병예방법」을 개정하여 전염병환자의 취학제한제도를 폐지하고 전염병 전파의 우려가 있는 환자에 한해서만 출입을 제한토록 하였다.

둘째, 결핵환자의 취업제한도 완화하였다. 결핵의 전파방지를 위해 결핵환자는 공중접촉이 많은 업무에의 종사를 금지해 왔으나, 「결핵예방법」을 개정하여 사업주 또는 고용주에게는 결핵환자라는 이유만으로 취업을 제한할 수 없도록 하고 의사의 전염성 소실판정이 있을 경우 즉시 복직시킬 수 있도록 고용주에게 복직허용의무를 부과하였다.

셋째, 공중위생접객업소의 영업정지처분제도를 개선하였다. 공중위생접객업소가 공중위생법령을 위반한 때는 경중에 따라 영업정지 5일부터 영업정지 3월의 처분기준을 두고 있으나 영업정지처분시 접객업소를 이용하는 다수 국민의 불편을 초래하고 식품위생업소에 적용되고 있는 과징금부과제도와와의 형평성문제가 제기되어 왔다. 이에 따라 「공중위생법」을 개정하여 경미한 위반사항에 대해서는 영업정지에 상응하는 최고 3천만원까지의 과징금처분을 하여 행정처분과 실질적으로 동일한

효과를 거둘 수 있도록 개선하였다.

넷째, 위생용품 수처리제의 품목제조허가제를 개선하였다. 수처리제 제조업의 경우 보사부장관의 제조업 허가를 받은 후 품목별로 품목제조허가를 받도록 되어 있었으나 동 제조업은 그 업종별로 생산하는 품목이 단순하고 제조업 자체가 특정 수처리제 제품생산을 전제로 허가되고 있어 품목허가는 이중의 규제제도로 민원인에게 불편을 초래하는 면이 있었다. 이러한 불편을 해소하기 위해 「공중위생법」을 개정하여 품목허가제도를 폐지하고 제조업 허가 후 품목을 변경하고자 할 때는 사후신고로 갈음토록 하였다.

### 민간의 사회복지시설 참여 확대하고

#### 가정의례관련 규제를 완화

사회복지행정 분야에서는 사회복지 증진과 건전한 가정의례질서 유지를 위해 「사회복지사업법」, 「가정의례에 관한 법률」 등을 통해 사회복지법인시설 관리, 가정의례 및 묘지관리 등에 필요한 규제를 실시하고 있는데, 그간에 추진해 온 주요 개선실적은 다음과 같다.

첫째, 민간의 사회복지시설 참여를 확대하였다. 사회복지사업에 出捐된 자산의 공공성 확보와 관리의 영속성을 유지하기 위해 法人格을 가진 자만이 사회복지사업에 참여할 수 있도록 함으로써 법인이 아닌 민간의 참여가 제한된 실정이었다. 이를 개선하기 위해 「사회복지사업법」 시행규칙과 「노인복지법」을 개정하여 법인이 아닌 민간도 보육시설과 유료노인복지 시설을 설치·운영할 수 있도록 하였다.

둘째, 아동복지시설의 보호조치도 완화하였다. 요보호아동 또는 요보호임산부의 시설입소시 시설장이 시장·군수의 시설입소의뢰서를 교부받은 후 보호조치토록 되어 있어 부득이 발생한 요보호아동과 임산부의 우선적인 보호조치가 불가능한 실정이었다. 이를 개선하기 위해 「아동복지법」 시행령을 개정하여 요보호아동 발생시 복지시설장은 보호조치를 먼저 한 후 시·군·구에 신고토록 하였다.

셋째, 가정의례관련 규제를 완화하였다. 제도를 개선하기 전까지는 결혼예식장·장례식장·장의사 및 결혼상담소의 영업을 하고자 할 경우에는 시·군·구의 허가를 받도록 되어 있고 가정의례요금은 시·도 지사가 최고 한도액을 고시토록 하였다. 또한 청첩장 발송, 화

환진열 등 허례허식행위를 금지토록 하였다. 이로 인해 영업허가제에 따른 공급상의 독점요인이 발생하고 보편화된 국민의 생활관행을 법규화함으로써 법의 실효성 문제가 야기되었다. 따라서 「가정의례에 관한 법률」을 개정하여 가정의례영업 허가제를 폐지(일부 업종은 신고제 운영)하고 요금고시제는 신고제로 전환하되 법률상 금지된 허례허식행위는 현실에 맞도록 조정·보완하였다.

넷째, 「국민연금법」 시행규칙을 개정하여 국민연금 가입자의 자격변동신고기간을 대폭 연장하였다. 종전에는 근로자 또는 사용자가 국민연금가입자격을 취득, 상실한 때에는 그 사유발생일로부터 7일 이내에 국민연금관리공단에 신고하도록 되어 있었으나 가입자격의 수시변동으로 사업장의 업무변잡 등 불편을 초래하고 신고기간을 준수하기가 어려운 실정이었다.

### 앞으로 식품·제약산업 분야 21개 과제의 개선을 지속적으로 추진

앞서 언급한 일련의 규제완화추진작업과 함께 전부처 차원에서 22개 중점개선분야를 선정하여 소관 부처별로 업계·연구기관 등과 합동으로 개선방안을 마련하고 금년 8월말에 이를 경제행정규제완화위원회에서 최종 확정하였다. 이 중 보사부 소관은 식품산업과 제약산업 분야가 포함되었고, 이 2개 분야에 대한 21개 과제를 추가로 선정하였다.

먼저 식품산업 분야의 제도를 원점에서 재조명함으로써 현장 중심의 민원해소와 식품산업발전 관련 애로요인의 제거로 기업의 신제품개발 의욕을 고취하고 국제경쟁력을 제고해 나갈 예정이다.

첫째, 식품제조·가공업의 업종을 현행 28개에서 하나로 단일화하여 허가관련서류를 간소화하고 허가소요기간을 대폭 단축하도록 할 것이다.

둘째, 식품의 품목제조허가제를 폐지하여 업계의 부담을 완화하고 관련 민원을 해소해 나갈 것이다.

셋째, 식품·첨가물의 제조가공을 위한 자가기준·규격을 식품공전에 반영하여 기업의 부담을 덜어주고 신제품개발을 촉진시키고자 한다.

넷째, 보사부장관, 시·도 지사의 영업허가권을 시·군·구청장에게 위임하여 민원인의 불편 해소와 일관성

있는 허가관리를 위한 과제 등을 추진해 나갈 것이다.

다음으로 현행 의약품제조와 관련된 불합리한 규정 등을 과감히 개선하고 인·허가 관련 행정수요를 최소화하는 한편 의약품제조업자의 관리책임을 강화해 나갈 계획이다.

첫째, 대한약전 또는 보사부장관이 인정하는 공정서 등을 통해 안전성·유효성이 이미 입증된 품목은 허가제에서 신고제로 전환시킬 방침이다.

둘째, 안전성·유효성 재평가 품목 등에 대한 변경허가제를 변경지시로 개선할 계획이다. 이렇게 될 경우 연간 약 4,500건의 민원서류 감소 효과가 있을 것으로 기대된다.

셋째, 생명공학 의약품의 가이드라인 제정 및 의약품 재심사 대상 품목의 축소조정 등의 과제를 추진해 나갈 예정이다.

### 실질적으로 규제완화효과가 큰 사안에 중점을 두어 개선작업 추진

그동안 보사부에서 추진해 온 규제완화작업을 개괄적으로 평가해 볼 때, 국민의 불편해소와 업계의 애로사항을 해소하는 데 상당히 기여하였으나 보건산업의 국제경쟁력을 강화하고 국민이 규제완화 효과를 실질적으로 체감하기에는 아직도 다소 미흡한 수준이다. 따라서 각 부처별로 실시한 행정규제사무에 대한 全數調査 작업이 금년 8월에 완료됨에 따라 이 전수조사 결과와 보사부의 자체적인 평가 작업을 토대로 기존 규제사무를 신중히 재검토하여 앞으로는 개별적·단편적인 규제완화보다는 실질적으로 규제완화효과가 큰 사안에 중점을 두어 추진해 나갈 계획이다.

예컨대, 행정여건의 변화로 당초의 규제목적이 이미 실현되었거나 의미가 상실된 규제, 자율경쟁원칙과 국제경쟁력 강화에 부적합한 규제 등을 지속적으로 정비해 나가고 통제·명령 등 직접적인 규제보다는 자율조정을 바탕으로 한 간접적 규제위주로 전환할 뿐아니라 인·허가 등 사전적 규제를 최소화해 나가야 할 것이다. 또한 既확정된 과제 중 완료되지 않은 과제에 대해서는 관계법령의 개정작업 등으로 인해 작업추진이 지연되지 않고 가급적 금년내 마무리될 수 있도록 적극 노력해 나갈 계획이다. [방재]

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 노동행정분야의 규제완화

**최** 근의 우루과이라운드협상 타결과 세계무역기구(WTO) 체제의 출범을 앞두고 세계경제질서가 재편되면서 국경이 없는 소위 '무한경쟁의 시대'에 접어들고 있다. 이제 국제사회에는 이념 대신 적자생존의 냉엄한 경쟁논리가 자리잡게 되었으며, 세계 각국은 이에 대처하여 자국산업의 경쟁력강화에 박차를 가하고 있다.

## 노동행정 전분야에 걸쳐 규제완화 추진

우리나라도 지난해 新정부 출범후 「新경제」와 개혁정책을 통해 이러한 경쟁의 시대에 대비해 과감한 규제완화를 추진하는 등 국가경쟁력을 제고하는 데 총력을 기울이고 있다.

규제완화(deregulation)는 정부의 시장기능에 대한 개입과 간섭을 줄이고 민간의 자율과 창의에 기초한 효율적인 시장기능을 회복하는 일련의 과정이라고 할 수 있다.

특히 국가경쟁력 강화를 위해 정부가 규제완화정책을 중시하는 것은 그간 성장정책을 추구하면서 정부의 지나친 개입과 간섭으로 인해 자율적 시장기능의 왜곡과 사회적 비효율을 초래하였다는 인식에 기초한다.

정부는 이러한 인식의 바탕 위에 지난해 4월 대통령 직속 기관으로 행정쇄신위원회를 구성하여 사회내 전반에 걸쳐 있는 불합리한 관행, 규제요소를 발굴하여 이를



**최수길**  
노동부 행정관리담당관

과감히 개선하는 데 진력하고 있다.

노동부도 지난해 新정부 출범과 더불어 기업의 경제활력회복의 기반조성을 위한 범정부적 규제완화 시책에 부응하여 노동행정 전분야에 걸친 규제완화 작업을 적극 추진하고 있다.

## 노동행정규제는 경제적·사회적 양측면에서 고려돼야

현재 정부의 규제완화정책에서 중점을 두어 추진하는 부분은 경제적 규제를 완화하는 데 있다. 이는 경제적 규제가 민간의 자율성과 시장경쟁을 제약하여 경제구조를 경직화하고 기득권층을 형성하는 등 비효율과 낭비를 초래하여 경쟁력을 약화시키는 주요요인이 되기 때문이다.

그러나 노동행정의 규제는 단순한 경제적 규제와는 다르다. 노동행정규제는 경제적 규제로서의 성격과 함께 사회적 규제의 성격을 동시에 갖는 복합적인 성격을 갖고 있기 때문에 무조건적 완화만이 최선일 수는 없다. 노동행정규제 완화는 개별기업의 생산비용을 감소시키는 효과를 가져올 수 있으나, 다른 한편으로 신중하지 못한 규제완화는 노사관계의 또 다른 당사자인 근로자의 근로조건을 악화시키고 산업해해를 증가시키는 등 사회적 비용을 발생하게 하여 사회적 형평성과 효율성을 저하시킬 위험이 있기 때문이다.

따라서 노동행정분야에 내재된 각종 규제사항을 개선하는 데 있어서는 단순한 경제적 규제와는 달리 당사자간의 이해관계가 상반되는 사회적 규제로서의 특수성을

감안하여 사회적 형평성과 합리성의 토대 위에 경제적 효율성이 균형있게 고려될 필요가 있다.

### 총 121건의 규제완화과제 발굴하여 88건을 개선 완료

93년 1단계 규제완화에서 노동부는 과제를 자체발굴하거나 행정쇄신위원회·경제행정규제완화위원회 등에서 이첩된 과제 중 총 79건을 수용하여 현재까지 72건을 개선 완료하고 7건을 추진 중에 있다.

94년 규제완화 2단계 추진의 특징적 요소는 '노동행정규제완화위원회'라는 추진체제를 확립한 데 있다. 노동부는 주요과제 및 개별과제의 심의를 위해 지난 94년 1월 29일 노동부차관을 위원장으로 하고 경제계·노동계·학계 등 외부인사를 위원으로 하는 노동행정규제완화위원회를 발족하여 현재까지 10여차례 걸친 심의위원회를 개최하여 총 42건의 자체추진과제를 심의 확정하였으며, 16건을 개선 완료하고 26건을 금년 하반기까지 추진 완료할 예정이다.

추진체제의 확립은 첫째, 일회적이고 단절적인 규제완화를 극복하고 지속적이고 체계적인 추진을 통해 실질적 규제완화를 달성할 수 있다는 점과 둘째, 노사의 대표·학계 등 외부인사의 참여를 제도적으로 보장함으로써 노사간 이해가 대립되는 노동행정분야의 규제완화에 공정성과 합리성을 기할 수 있다는 점에서 큰 의의를 갖는다고 할 수 있다.

### 산업안전분야가 47건으로 가장 많고 직업훈련분야·직업안정분야의 순

노동부는 93년 1단계 추진과제 79건과 94년 2단계 추진과제 42건을 포함하여 총 121건의 규제완화과제를 발굴하여 그 중 88건을 개선 완료하였다. 규제완화과제 중 법령의 개정을 요하는 과제수는 총 92건으로 이 중 법률개정사항이 16건, 시행령 개정 사항이 26건이며 기

노동부는 93년 1단계 추진과제 79건과 94년 2단계 추진과제 42건을 포함하여 총 121건의 규제완화과제를 발굴하여 그 중 88건을 개선 완료하였다. 이들 과제를 업무분야별로 보면, 산업안전분야가 47건으로 가장 많고 직업훈련분야가 27건, 노동보험분야 15건, 직업안정분야가 14건이다.

타 규칙·고시 등이 50건이다. 이들 과제를 업무분야별로 분석해 보면, 산업안전분야가 47건으로 가장 많고 직업훈련 분야가 27건, 노동보험분야 15건, 직업안정분야 14건, 근로기준분야가 11건, 노사정책분야가 6건, 기타 1건 등으로 나타난다.

노동관계법 관련분야는 검토작업 진행중 노사정책분야는 노사협의회 운영과 관련된 각종 보고의무를 폐지하여 종전의 정기 또는 임시 노사협의회 결과보고 등의 의무를 면제하는 등 규제완화가 부분

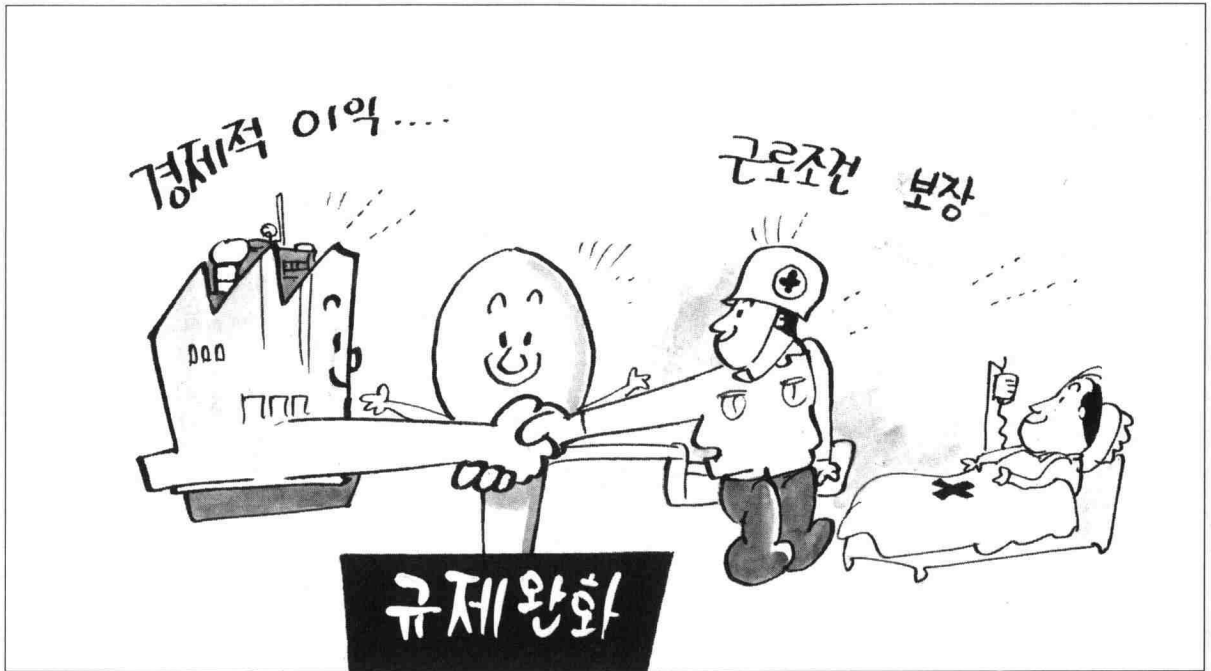
적으로 추진될 수밖에 없었다. 이는 행정쇄신위원회나 국회 국제경쟁력강화특위에서 제출된 쇄신과제나 건의 사항들 중 대부분은 노사 간의 이해대립이 첨예한 노동관계法 관련 부분이 많았기 때문이다.

노동관계법의 개정이 수반되는 사항은 노사 간의 이해관계에 따라 신중을 기해야 하기 때문에 노동관계법 연구위원회에 연구검토를 의뢰하여 현재 검토 작업이 이루어지고 있다.

노무관리 우수업체에 대해서는 정기근로감독 면제 무분규·무재해 등 노무관리우수업체에 대해서는 정기근로감독을 면제하여 자율노무관리체제 확립을 유도하였고, 이를 제도화하기 위해 금년 하반기에 근로감독관 집무규정을 개정할 예정이다.

수개의 사업장이 동일한 취업규칙을 적용받는 경우, 종전에는 각 사업장이 관할노동관서에 각각 신고하여 왔으나 이를 개선하여 본사 등 한 개 사업장에서만 신고하도록 하였으며, 감시적·단속적 근로자 적용제의 승인 서류를 간소화하였다.

그러나 노동시장의 유연성 확보를 위해 필요한 변형 근로시간제 등은 아직 도입이 늦추어지고 있는데, 이는 「근로기준법」의 개정을 요하는 사항으로 현재 노동관계법연구위원회에서 연구 검토가 진행중에 있어 연구결과에 따라 수용여부를 검토할 계획이다.



**산업안전·보건관리자 및 産業保健醫 선임의무 대폭 완화**

산업안전·보건관리자 및 産業保健醫 선임의무를 대폭 완화하고 상시 50인 이상 사업장 중 非有害 사업장에 대해서는 산업보건의 選任의무를 면제하였다.

또한 종전에 연 1~2회 실시하는 작업환경측정을 개선하여 작업환경이 양호한 사업장(예를 들면 측정결과 허용농도의 50% 미만인 경우 등)에 대하여는 일정기간 측정을 유예하도록 조치하였다.

이와 함께 석면 등 유해화학물질의 제조허가신청시 종전의 7종의 제출서류를 5종으로 간소화하고 처리기한을 30일에서 20일로 단축하였다.

**장애인 직업생활 상담원 자격요건 완화**

장애인 직업생활 상담원 자격요건을 완화하여 사회사업분야의 학사학위 소지자로 제한하던 것을 졸업예정자까지 확대하였고, 고졸자의 경우 근무경력 4년을 2년으로 감축 완화하였다.

근로자공급사업은 허가받은 노동조합만이 할 수 있도록 되어 있으나, 이에 대한 제한을 완화하기 위하여 「근로자파견사업의 규제 및 파견근로자 보호에 관한 법률」안을 제정하여 현재 국회에 계류중에 있다.

**직업훈련실시 의무비율을 완화·조정**

직업훈련실시의무 비율을 완화 조정하였다. 특히 노동집약산업으로 국제경쟁력이 약화되고 있는 섬유·신발·광업 등의 의무비율을 인하 조정하여 신발제조업의 경우 규모별 의무비율을 대규모 사업장은 전년 4.68%에서 3.28%로, 중규모는 3.12%에서 2.18%로, 소규모는 0.78%에서 0.55%로 각각 낮추었다.

직업훈련비용의 인정범위를 확대하여 항상·재훈련 사용한도를 50%에서 80%로 상향조정하였고, 훈련수당을 최저임금의 30%에서 100%로 현실화하였다.

**산재보험료 보고·납부기일을 연장**

산재보험료 보고·납부기일을 종전의 연초 60일 이내에서 70일 이내로 연장하였다. 업무상재해 인정기준을 개정하여 뇌혈관 및 심장질환·요통·소음성 난청 등 7종의 질환에 대한 인정기준을 보완하고, 또한 업무상질환의 범위를 확대하여 頸肩腕症候群, 망간·염화비닐·이상기압에 의한 업무상 질병인정 기준을 신설하였다.

요양관리 및 요양급여업무처리규정(예규)을 개정하여 재요양의 인정 요건을 완화하였으며 치료종결시 사전고지제도를 도입하여 被災근로자 및 가족을 보호하는 제

도적 장치를 마련하였다.

### 근로조건 저해되는 일 없도록 합리적으로 규제완화 추진

이제 규제완화는 해도 되고 안 해도 되는 선택적 과제가 아니라 경쟁의 시대가 요구하는 생존을 위한 요건이 되고 있다. 특히 과거 정부주도의 산업화정책에서 시장에 대한 정부의 과도한 개입으로 시장 질서가 왜곡되고 민간 역량 성숙의 토대가 형성되지 못했던 우리 사회에서는 더욱더 그러하다.

그러나 규제는 악이고 완화만이 최선이라는 극단적 이분논리는 규제완화에 편승하여 자기 몫만을 챙기려는 또 다른 이기주의를 낳을 수 있다. 실제로 일부에서는 자신의 이익만을 고려한 무분별한 규제완화를 요구함으로써 경제주체로서의 사회적 책임과 국가전체의 파급효과에 대해서는 무관심한 경우가 있다. 이는 규제완화에 대한 올바른 인식의 부재로 나타나는 것이며 가끔씩 정책담당자를 당혹스럽게 하기도 한다.

노동행정규제완화 작업은 지속적으로 추진되어 불합

앞으로 노동행정분야의 규제완화는 단순한 경제적 규제의 성격인 경우에는 이를 과감히 개선 추진하여야 할 것이나, 사회적 규제 성격이 강한 부분에 대해서는 사회적 형평성과 합리성의 바탕 위에 근로조건이 저해되지 않도록 균형있게 추진되어야 할 것이다.

리한 제도와 관행이 개선되어야 한다는 점엔 누구도 이의가 없다. 그러나 규제완화가 일부 계층의 이익만을 고려하는 방향으로 잘못 흐른다면 이는 사회전체의 조화와 형평을 기할 수 없으며 사회내의 계층간 갈등만을 심화시키게 된다.

따라서 앞으로 노동행정분야의 규제완화는 단순한 경제적 규제의 성격인 경우에는 이를 과감히 개선 추진하여야 할 것이나, 사회적 규제 성격이 강한 부분에 대해서는 사회적 형평성과 합리성의 바탕 위에 근로조건이 저해되지 않도록 균형있게 추진되어 나아

가야 할 것이다.

또한 이의 성공적 추진을 위해서는 노사 모두의 규제완화에 대한 올바른 인식과 협조가 필요하며, 사용자측에서는 무조건적 규제완화를 요구하기 이전에 기업의 사회적 책임과 국가전체의 발전을 숙고해야 할 것이며, 근로자측도 규제완화는 단지 해악일 뿐이라는 편견을 버리고 경쟁력강화를 위해 필요불가결하다는 점을 깊이 인식하고 적극 동참해야 할 것이다. **남재**

## 경제정책정보 이용안내

정 확 합 니 다.  
신 속 합 니 다.  
편 리 합 니 다.

금융정보통신·대한상공회의소  
데 이 콤·산업기술정보원  
시스템공학연구소·중앙일보사  
한국기업평가·한국무역협회  
한국신용정보·한국신용평가  
한국증권전산·한국PC통신

경제정책정보를 이용하고자 하십니까?  
금융실명제, 토지초과이득세 등 경제시책의 자세한 내용을  
경제정책 데이터베이스에서 찾아보십시오. 경제부처에서 발표하는  
정책내용이 원문 그대로 주요 PC통신망을 통하여 제공됩니다.

경제기획원·국민경제교육연구소

경제정책정보서비스팀 ☎561-1400(교환 306)

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있는가

# 여객자동차운수사업 개선을 위한 규제완화

**우** 리나라에서 여객자동차운수사업이 처음으로 시작된 것은 1912년의 일이다. 당시만 하더라도 도로망이 제대로 발달되어 있지 않아 장거리운송은 철도에 의존하였다. 그러나 1930~40년대 신설도로가 개통되어 전국도로망의 골격이 갖추어지기 시작하였고, 특히 68년 경인고속도로 개통으로 고속버스운수사업이 시작되었으며, 70년 경부·호남·영동고속도로의 개통으로 여객자동차운수사업도 활성화되기 시작하여 그후 80



**이재홍**  
교통부 도시철도과장  
\* 필자가 이 글을 쓸 당시에는  
육상교통기획과 소속이었음.

년대 초반까지 20여년간 중추적인 여객수송수단으로서의 기능을 수행하여 왔다.

그러나 80년대 후반부터 승용차의 급격한 보유와 이용의 증가로 그 기능이 상대적으로 상당히 축소되었고 앞으로도 이러한 추세는 지속될 전망이다. 이와 같이 대중교통 위주에서 개인교통 보급이 일반화되는 시대로 바뀌어가는 시점에서 여객자동차운수사업의 현황과 당면한 문제점을 살펴보고, 시대적 변화에 적합하게 이를 개선하고 활성화시키는 차원에서 현재 추진중인 규제완화 방안을 설명하고자 한다.

## 여객의 48%가 영업용 운송수단 이용

93년말 기준으로 우리나라의 여객은 총 298억명으로 이 중 48%에 해당하는 142억명이 철도·버스·항공 등 영업용 운송수단을 이용하였다. 영업용 운송 중 자동차에 의한 운송분담은 121억명으로 전체의 41%를 차지하

고 있다. 그러나 최근 10년간 연평균 증가율 25%에 달하는 자가용승용차의 급격한 증가로 여객자동차의 운송분담은 점차 감소추세에 있다.

여객자동차운수사업은 「자동차운수사업법」에 의거 여객자동차운수사업과 자동차대여사업으로 구분하고 있으며, 여객자동차운수사업은 다시 시내버스·시외버스·농어촌버스·전세버스·특수여객(장의)·일반택시 및 개인택시운송사업으로 세분하고 있다.

93년말 현재 여객자동차운수사업체는 총 3,176개로 25만대의 자동차를 보유하고 38만명의 종사원이 여객자동차운수사업에 종사하고 있다.

## 여객자동차에 대한 수요감소 추세로 경쟁난 가중되고 서비스질도 저하됨

오늘날 여객자동차운수사업이 당면하고 있는 문제점은 자가용승용차의 급격한 증가와 직간접적으로 관련되어 있다. 자가용승용차의 보급과 이용이 확산됨에 따라 상대적으로 여객자동차의 수송수요가 격감하였으며 도로의 체증으로 운행효율이 감소되고 낮은 운임수준으로 인하여 업계의 경영이 매우 어려운 실정이다.

여객자동차의 수요는 80년대 후반부터 자가용승용차의 급격한 증가로 90년을 기점으로 계속 감소하고 있는 추세이다. 버스의 경우 90년 82억명 수송을 정점으로 수송수요가 계속 감소하여 93년의 경우 71억명 수준으로 감소하였으며, 택시의 경우에도 92년 55억명 수송을

정점으로 93년에는 50억명 수준으로 감소된 상태이다.

또한 최근 5년간 30%에 달하는 자동차의 급격한 증가와 이로 인한 도로체증으로 버스·택시 등 대중교통수단은 운행횟수와 평균 승차인원이 감소하는 등 단위운행당 운행효율이 급격히 저하되었다. 시외버스의 경우 92년에 1회 운행당 16.1명을 수송하였으나 93년에는 13.9명으로 13.7% 감소하였으며, 택시의 경우에도 1일 평균 영업거리(승객을 태우고 운행한 거리)가 308.6km에서 282.4km로 8.5% 감소하였다.

그리고 민간경영임에도 불구하고 공익사업으로서 타 물가에 미치는 영향을 고려하여 과거 교통운임 인상을 억제해옴으로써 아직도 운임수준이 운송원가에 미달되는 수준이다. 민간이 경영하는 대중교통수단에 대한 정부의 지원은 거의 없는 상태에서 물가정책과 연계하여 운임 인상을 억제하고 있으며, 이로 인하여 서비스 경쟁·가격경쟁은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 예를 들어 이용자 서비스 개선을 위하여 고출력·냉방차량을 구입하고자 하여도 이를 원가에 반영치 못하여 차량개선 등이 쉽지 않다.

운수업계 자체의 문제도 적지 않다. 새로운 수송환경의 변화에도 불구하고 정부의 지나친 규제에 의존하여 면허업종으로서의 보호망 속에서 수십년간 사업을 경영해 오고 있어 업계 스스로의 경영개선 노력이 매우 부족

정부에서는 대중교통수단의 중추적 역할을 수행하는 여객자동차운송사업을 활성화시키기 위하여 지난해부터 다각적인 규제완화 방안을 마련하여 추진해 오고 있다. 총 55건의 과제를 선정하여 그 중 38건은 조치완료하였으며 17건은 금년 하반기중 관련법령을 개정하여 마무리지를 예정이다.

한 실정이다. 특히 경영상 어려움을 경영개선을 통하여 극복하기보다는 도급제·지입제 등 불법·변칙경영으로 대응해 나가는 경우가 많아 책임있는 경영의식의 확립이 아쉬운 실정이다.

이와 같은 요인으로 인하여 89년부터 93년까지 지난 5년간 버스업계는 경영난으로 면허반납 5개사, 부도 8개사, 운행중단 10개사, 양수도 58개사가 발생하는 등 업계전체의 경영이 매우 어려운 실정이다.

### 총55건의 규제완화과제 중 38건을 조치 완료

정부에서는 대중교통수단의 중추적 역할을 수행하는 여객자동차운송사업을 활성화시키기 위하여 지난해부터 본격적으로 추진된 경제행정규제완화위원회와 행정쇄신 위원회를 통하여 사업의 자율성을 최대한 보장하면서 사업체간 건전한 경쟁을 촉진시킬 수 있도록 다각적인 규제완화 방안을 마련하여 추진해 오고 있다.

그간 관련기관 및 운수업계 등의 의견을 들어 총 55건의 과제를 선정하여 그 중 38건은 조치완료하였으며, 17건은 금년하반기중 대부분 관련법령을 개정하여 마무리지를 예정이다.

그동안 추진해온 중요한 규제완화 방안으로는 시내버스와 택시의 운임·요금결정권을 시·도에 전면 위임하

<표 1> 여객운송수단별 분담

(단위 : 백만명, %)

	87년		90년		93년	
	수송량	분담률	수송량	분담률	수송량	분담률
철도·지하철	1,175	7.3	1,746	8.2	2,099	7.1
자동차						
영업용	11,456	71.0	12,722	59.5	12,117	40.7
자가용	3,491	21.6	6,893	32.2	15,493	52.1
해운·항공	19	0.1	29	0.1	36	0.1
계	16,141	100.0	21,390	100.0	29,745	100.0



였고, 전세버스 면허제를 등록제로 완화하여 진입규제를 개선하였으며 사업구역제한 제도도 폐지한 바 있다. 특히 택시운송사업에 대한 자율적인 공급을 확대하기 위하여 개인택시 신규면허시 운전정밀검사제를 폐지하고 개인택시의 사업구역 이외로의 거주이전을 허용하였으며, 대리운전제한도 대폭 완화하는 한편 택시운송사업의 최저자본금 확보의무를 폐지하였다.

### 규제완화 시급한 14개 과제의 개선을 추진

올해 1월 27일 경제행정규제완화위원회 의결을 거쳐 22개 중점개선 과제의 하나로 '여객자동차운송사업 개선을 위한 규제완화방안'을 채택하였고, 이에 따라 각 시·도 및 운수관련단체에서는 앞으로 추진할 새로운 규제완화 과제를 발굴하게 되었다.

이들로부터 제시된 58개 과제 중 우선 규제완화가 시

급한 14개의 과제를 선정하여 지난 8월 31일 경제행정규제완화위원회의 의결을 거쳐 확정하게 되었으며, 중요한 규제완화 과제는 다음과 같다.

첫째, 우선 대체교통수단이 많은 분야부터 진입규제를 단계적으로 철폐하여 사업체간 건전한 경쟁을 촉진시키기 위하여 대여자동차사업의 등록기준을 대폭 완화할 방침이다.

둘째, 수송수요변화에 탄력적으로 대응하여 자율적인 사업수행이 가능하고 공차운행 등 수송효율 저해요인을 제거하기 위하여 시외버스 공급기준 책정제도를 개선하는 한편, 시내버스와 농어촌버스의 운행형태(좌석, 일반)간 전환을 자유롭게 할 계획이다.

셋째, 고급교통수단으로서의 모범택시 운영을 확대하여 시민의 택시 이용편의를 증진토록 하였고, 사업구역 내에서만 택시차고지를 확보할 수 있던 것을 사업구역 이외에서도 확보가능토록 완화하였다. 또한 장기무사고

〈표 2〉 여객자동차 운수업 현황

	면허구분	업 체 수	종 사 원	차량보유
버 스	면허·등록	916	114,135	47,825
택 시	면 허	1,842	267,916	191,363
대여·특수	등 록	418	1,032	11,028
소 계		3,176	383,083	250,216

운전자가 상대적으로 유리해지도록 96년 8월부터 책임 보험에도 할인할증제를 확대토록 할 계획이다.

넷째, 국민의 교통편의 증진차원에서 불합리한 규제와 교통불편을 개선하기 위하여 노외주차장 주차요금계산 시간단위(30분)를 지역주차여건에 맞게 자율 책정토록 하였다. 아울러 「운수사업법」 위반행위시 사업자만 처벌하던 것을 승차거부·부당요금징수 등 고질적인 국민교통불편행위에 대해서는 운전자도 직접 처벌할 수 있도록 할 방침이다.

향후 추진될 규제완화 방안의 세부적인 내용은 다음과 같다.

#### 시외버스 공급기준 책정제도 폐지

시외버스 운행계통의 신설 및 운행횟수 증회시 교통량조사를 기초로 사전에 공급기준 책정을 의무화하고 있으나, 우선 운행계통이 1개 시·도에 한정된 경우에는 면허권자(시·도 지사)가 수송수급을 판단하여 자율 결정토록 개선할 방침이다. 추후 2개 이상 시·도 운행의 공급기준책정제도도 폐지할 계획이다.

#### 시내버스 및 농어촌버스의 운행형태 전환 완화

시내버스 및 농어촌버스업체가 교통수요 변화에 즉각 대응할 수 있도록 면허대수의 50% 범위내에서 일반버스와 좌석버스간 운행형태 전환을 시·도 지사에게 신고함으로써 가능토록 완화할 방침이다.

#### 자동차대여사업 등록기준 완화하고

##### 관련제도를 개선

3년 이상 장기임대차고지도 자기소유차고지로 인정해 주고, 지역단위사업에 대해서는 기본영업소(2개 이상) 설치의무를 폐지하며, 기본영업소 2개소 이상 설치의무도 폐지할 방침이다(지역단위사업에 한함). 또한 주사무소 이외 지역에 기본영업소설치시 시·도간 협의절차도 폐지할 계획이다.

#### 〈표 3〉 여객자동차 수송인원 추이

(단위 : 백만명)

	87년	90년	93년
버 스	7,918	8,128	7,144
택 시	3,537	5,464 (92년)	4,972

외래무역상담자·외래관광객 등을 위하여 운전기사를 포함하여 자동차를 대여할 수 있도록 개선하고, 자동차대여사업용 자동차 중 고급자동차(배기량 2000cc 이상)의 차령을 5년에서 8년으로 완화하여 수요에 부응한 자동차의 고급화를 유도할 계획이다.

#### 모범택시 운행 확대하고

##### 개인택시 차고지확보 규제 완화

모범택시 운행은 개인택시운송사업자에게만 허용토록 하던 것을 일반택시(회사택시)운송사업자에게도 시·도 지사가 지역교통여건을 고려하여 허용토록 함으로써 택시의 고급화로 운송서비스 향상을 도모하고자 한다.

또한 개인택시 차고지는 관할 사업구역내에서만 확보토록 하던 것을 사업구역 이외로의 거주이전 허용에 맞추어 사업구역 이외의 거주지역으로 차고지 이전도 허용할 방침이다. 이와 관련하여 지난해 10월에는 개인택시 사업자의 사업구역 이외 거주지 이전을 허용한 바 있다.

이와 함께 책임보험 할인할증제도를 도입하여 현행 종합보험에만 적용되는 할인할증제를 책임보험에까지 확대함으로써 장기 무사고 개인택시사업자가 상대적으로 유리해지도록 할 것이다.

이 외에도 노외주차장 주차요금 계산단위가 일률적으로 30분으로 책정되어 있는 것을 주차여건에 따라 계산단위를 달리하여 책정토록 개선할 방침이다.

또한 「자동차운수사업법」 위반시 사업자 위주로 과징금 처분을 하던 것을 승차거부, 부당요금 요구 등의 고질적 위반행위에 대해서는 사업자 이외에 위반행위자인 운전자도 직접 처벌할 수 있도록 하여 운송질서를 확립하고 국민에 대한 교통 서비스를 개선해 나갈 것이다.

정부에서는 이미 확정되어 추진중인 과제와 금번 과제 이외에도 앞으로 계속하여 국민과 운수업계의 의견을 수렴하여 규제완화 방안을 마련·추진할 계획이다. 이를 위하여 교통개발연구원에서는 '운수사업규제완화 방안'에 대한 심도있는 연구를 진행중에 있는데, 금년 말 연구결과를 토대로 새로운 과제를 발굴하여 국민의 중추대중교통수단의 공급자로서 여객자동차운수사업을 재도약시키기 위한 기반을 마련해 나갈 것이다. 14

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 정보통신서비스분야의 규제완화

**체** 신부에서는 정보통신분야 기업의 자율과 경쟁을 촉진하고, 정보통신산업을 지원하여 경제를 활성화시키고 정보통신 분야의 국가경쟁력을 강화하기 위하여 동 분야의 규제를 과감히 완화하는 작업을 추진하고 있다.

**규제기능은 공공성 확보에 필요한 최소한으로 한정**

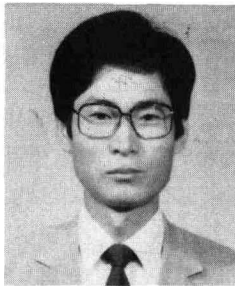
정보통신분야에서의 규제완화작업은 다음과 같은 기본방향 아래 추진되고 있다.

첫째, 발상의 전환을 통하여 행정규제를 획기적으로 완화하기로 하였다. 즉, 모든 규제사항을 제로베이스에서 재검토하여 규제철폐를 원칙으로 하되, 규제철폐로 문제점이 심각하게 대두될 경우만 필요한 규제를 명시하여 존치하기로 하였다. 또한 규제기능은 공공성 확보에 필요한 최소한으로 축소하고, 규제절차의 투명성을 확보하기로 하였다.

둘째, 93년 추진완료된 과제에 대하여는 현지이행실태 점검 등을 지속적으로 실시함으로써 규제완화확정과제의 사후관리를 강화하기로 하였다.

셋째, 새로운 규제의 신설을 최대한 억제함으로써 규제완화와 신설의 악순환을 차단하기로 하였다.

넷째, 규제완화대상분야를 시장진입 및 경쟁촉진관련분야, 이용제도 관련분야, 산업 및 제품관리분야로 구분하여 추진하기로 하였다.



**박승규**  
체신부 행정관리담당관

39건의 개선과제 중 36건을 완료

경제행정규제완화위원회에서 확정된 과제의 추진현황을 보면, 39건의 과제가 확정되어 이 중 36건을 완료하고 1건은 추진중에 있으며 2건은 추진이 보류된 상태이다.

개선이 완료된 과제는 다음과 같다.

**전용회선과 특정통신회선의 구분을 폐지**

첫째, 전용회선과 특정통신회선의 구분을 폐지함으로써 이용자가 자유롭게 음성이나 데이터사업자를 선택할 수 있게 되었으며, 전용회선 공동사용범위제한을 폐지함으로써 회선사용의 효율화를 기하였다. 또한 시내전용회선과 공중통신망과의 접속을 허용함으로써 동일통화권내 구내교환기마다 국선을 따로 수용할 필요가 없으므로 기업측의 통신비용을 절감할 수 있게 되었다.

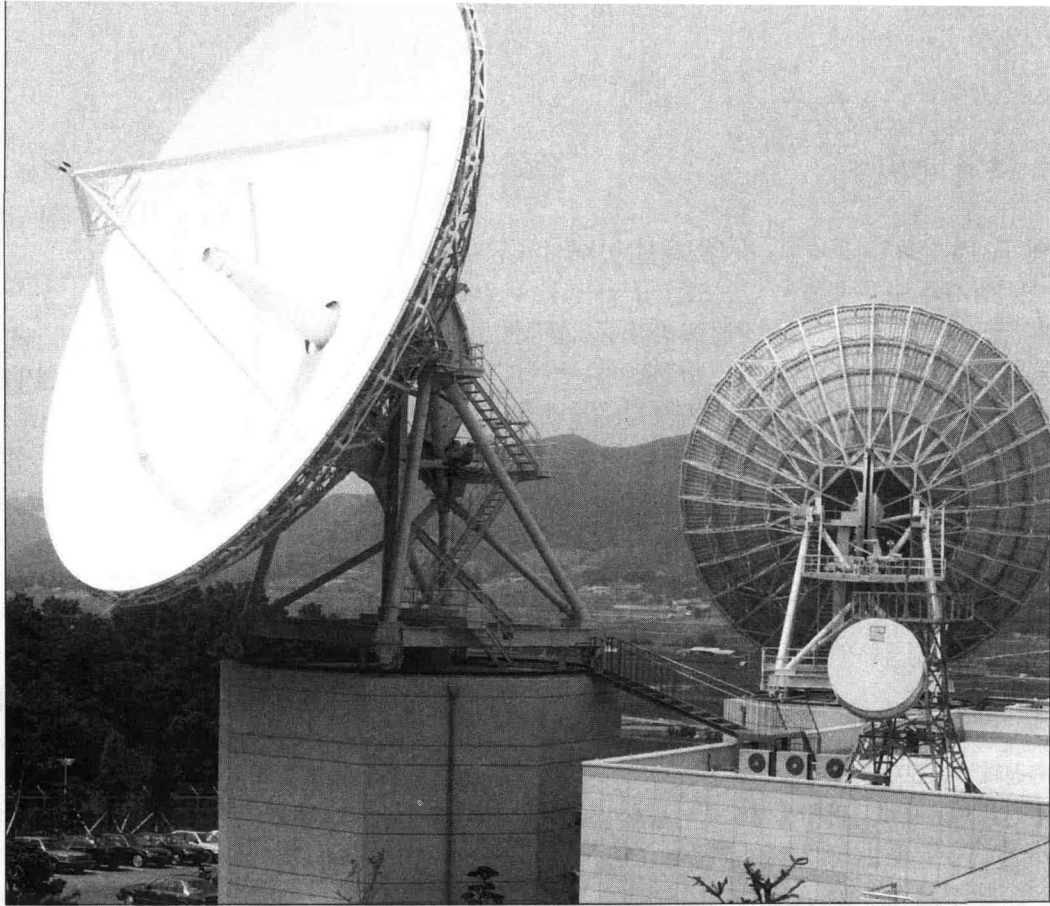
**수신만을 전용으로 하는 무선국은**

허거나 신고 없이 자유롭게 사용 가능

둘째, 무선호출기 등 전파를 발사하지 않거나 송신을 하지 않고 수신만을 전용으로 하는 무선국에 대하여는 허거나 신고 없이 자유롭게 사용할 수 있도록 함으로써 이용자의 편익을 증진시켰다.

**차량전화에 대한 무선국 준공검사를 폐지**

셋째, 차량전화에 대한 무선국 준공검사를 폐지하여



휴대용전화와 같이 기술기준 확인증명 대상기기로 지정하여 신청 즉시 허가하도록 하였다.

#### 既검정받은 모델의 외국제 정보 통신기기는 신고만으로 수입

넷째, 외국에서 생산된 정보통신기기를 수입할 때마다 형식검정 또는 전자파장해 검정을 받도록 되어 있던 것을 한번 검정을 받은 모델의 기기와 동일한 모델에 대하여는 다시 검정을 받지 않고 신고만으로 수입할 수 있도록 하였다.

다섯째, 개별금융기관이 그 기관 고유의 금융서비스를 그 기관 고유의 고객에게 제공하기 위하여 민간전산망과 접속하는 경우와 각 전산망간 접속의 기간만을 연장하는 경우에는 접속에 관하여 금융전산망추진위원회의 사전심의·조정을 생략하였다.

#### 전기통신기자재의 형식승인 유효기간을 연장하는 방안 추진중

추진중인 과제로는 전기통신기자재의 형식승인 유효기간을 현재 3년에서 7년으로 연장하는 내용으로 「전기통신기본법」을 개정 추진중에 있다.

관계부처의 이견으로 추진이 보류된 과제 2건은 단파방송라디오의 국내 생산 및 시판금지를 폐지하는 것과 민영 AM 방송국이 유사시 KBS 라디오방송주파수로 방송할 수 있는 시설 및 비상경보에 관한 시설을 구비하여야 하는 의무를 완화시키는 것이다.

#### 시장진입·경쟁촉진 관련 분야 등 추가로 규제완화 추진

경제행정규제완화위원회에서 확정된 39개 과제 이외에 추가로 각 분야별로 다음의 규제완화과제를 선정하여 추진하기로 하였다.

#### 통신사업자의 분류방식을 개편

기간통신사업자는 전기통신회선 설비를 설치하고 전기통신역무를 제공하는 사업자로서, 현재 일반통신사업자(유선)와 특정통신사업자(무선)로 구분하고 사업자간 사업영역을 엄격히 제한하고 있다. 그러나 앞으로 기술 발달에 따른 유무선 통합경향에 맞추어 이 구분을 폐지하여 기간통신사업자로 일원화함으로써 능력있는 사업자가 사업의 다각화를 통하여 경쟁력을 갖춘 사업을 영

위할 수 있도록 할 계획이다.

### 시장진입 규제를 완화

기간통신사업자의 수가 법에 의하여 엄격히 제한되던 것을 폐지하여 능력있는 사업자의 진입을 허용하고 경쟁을 촉진시킬 것이다. 또한 부가통신사업자의 등록제를 신고제로 전환함으로써 부가통신사업을 보다 활성화시키며, 별종공사업의 허가제를 등록제 또는 신고제로 전환함으로써 별종공사업의 국내 경쟁력을 강화할 계획이다.

### 구내교환전화 이용규제를 완화

구내교환전화 이용자의 편의를 도모하고 이용자의 자율적·효율적 운용을 촉진하기 위하여 다음과 같이 규제를 완화할 계획이다.

구내 교환설비에 정보통신단말장치를 접속할 때 전화업무취급국에 신고하던 것을 폐지하고, 타인사용 구내 단말기수를 구내단말기수의 2분의 1로 제한하던 것을 폐지하며, 자동응답장치를 전화업무취급국에 신고하고 설치하던 것을 폐지할 방침이다. 또한 특수통화장치의 통화시간을 3분으로 제한하던 것을 폐지하고 구내교환전화계약자가 구내교환전화설비의 설치공사를 완료한 때 받던 준공검사를 폐지하며, 구내교환설비에 대한 정기점검·수시점검 등 운용점검을 폐지할 계획이다.

### 무선국개설의 허가·신고제 완화하고

### 방송국 운용허용시간 변경신고 폐지

모형비행기·모형보트·무선리모콘 등 소출력 무선기기에 대하여는 허가나 신고없이 자유롭게 운용할 수 있도록 할 계획이다.

방송사가 국민투표 등 각종 선거의 개표상황에 관한 보도, 국내의 운동경기 중계방송, 국가시책에 대한 중계방송, 국경일·기념일 행사의 중계 또는 특집방송, 연말연시행사의 중계 또는 특집방송을 하고자 할 때 방송허용시간을 초과하는 경우에는 미리 체신부장관에게 신고하던 제도를 폐지하여 방송사의 자율적인 정보전달속

정보통신분야에서의 규제완화작업은 모든 규제사항을 제로베이스에서 재검토하여 규제철폐를 원칙으로 하되, 규제철폐로 문제점이 심각하게 대두될 경우만 필요한 규제를 명시하여 존치하기로 하였다. 또한 규제기능은 공공성 확보에 필요한 최소한으로 축소하고, 규제절차의 투명성을 확보하기로 하였다.

구를 충족시키고 정부의 불필요한 행위로 인한 경제적 낭비요인을 제거할 계획이다.

### 국제전기통신업무에 관한

### 협정·계약 등의 승인제를 완화

외국과 국제전기통신회선의 설정·변경·폐지에 관한 협정체결시 체신부장관의 승인을 받던 것을 폐지함으로써 통신사업자가 자유롭게 협정을 체결할 수 있도록 할 방침이다. 해저케이블 설치 및 특정국가에 대한 협정·계약체결시 사전에 기본계획에 대하여 체신부장관의 승인을 받고 협정·계약체결시 또 체신부장

관의 승인을 받던 것을 기본계획만 체신부장관의 승인을 받고 협정·계약체결시 받던 체신부장관의 승인제를 폐지함으로써 이중규제로 인한 통신사업자의 불편을 해소시킬 계획이다.

### 우편물운송시설 설치의 승인제 폐지하고

### 私製航空書簡의 신고제도 폐지

우편물 운송업자가 우편물운송에 필요한 시설을 설치할 때 체신부장관의 승인을 받던 것을 폐지함으로써 우편물 운송업자가 자유롭게 필요한 시설을 설치할 수 있도록 할 계획이다.

또한 사제항공서간의 조제승인을 받은 자가 사제항공서간의 조제매수·조제연월일, 조제인의 성명·주소·상호변경사항을 신고하던 것을 폐지함으로써 조제인의 불편을 해소시키고 조제사항변경에 대한 자율성을 제고시킬 계획이다.

이상과 같이 체신부에서는 정보통신분야의 규제완화 추진계획을 수립하여 실시하고 있으며, 그 이행실태도 지속적으로 점검하여 추진되도록 함은 물론 추가과제도 계속 발굴·완화하여 규제완화효과가 국민의 피부에 와 닿도록 추진해 나갈 계획이다. **남원**

행정규제 개혁, 어떻게 추진되고 있나

# 환경오염규제정책의 力動性

**경** 제개발이 중요하나 환경보전이 중요하나의 논쟁은 인류가 지금까지 수많은 논란을 벌여왔지만, 아직까지 해결을 못 본 논쟁거리들 — 예컨대 교육에 있어 환경론과 자질론, 철학상의 필연론과 우연론, 종교에 있어서의 영혼불멸론 등 — 처럼 우리 사회에 새로운 고질병적인 논쟁거리로 자리잡았다. 많은 사람들은 말하기 쉽고 듣기 좋게 환경보전과 경제개발은 조화를 이루어야 한다고 편안한 해법(?)을 간단히 내려버리지만 말하는 그 사람조차도 이 조화론이 구체적으로 무엇을 뜻하는지 설명을 못할 것이 뻔하다.

그럼에도 우리 시대는 이 문제에 어떠한 결론을 내려 주기를 설새없이 요구하고 있다. 크게는 국제무역과 국가경제목표의 설정에서부터 작게는 들녘의 개구리 한 마리를 잡아도 되느냐 마느냐, 식당의 김치를 남기느냐 마느냐의 일상적 행위에 이르기까지 이 조화론에 입각하여 나름대로의 결론을 내려 행동하지 않으면 안된다.

최근에는 이 조화론보다 진일보한 관념인 '지속개발론'(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)이 하나의 이념형으로 제시되고 있지만, 이 역시 당위론이기 때문에 현실적인 문제의 처방에 무슨 도움이 되는 본질적 개념은 아니다.

## 환경행정규제의 논리

지금까지 환경행정의 경험을 보면, 환경보호는 어떤



신동원  
환경처 대기관리과장

'보이지 않는 손'에 의하여 자율적으로 해결되는 것이 아니라 '보이는 손', 이른바 정부의 규제에 의해 이루어지는 것이 일반적이다. 자본주의사회에서 환경보호행위는 이윤창출행위가 아니며, 설사 어떠한 이윤이 창출된다 하더라도 그 과실이 직접적으로 그 原行爲者에게만 귀속되지 않는 공익행위에 가깝기 때문이다.

따라서 먼저 우리나라 현행 환경관련법하의 환경오염행위에 대한 규제의 논리를 정리해보는 것이 환경문제를

이해하는 데 큰 도움이 될 것이며, 이를 간략히 도식화해보면 <그림>과 같다.

세계 어느 나라이건 환경오염행위의 규제는 대체적으로 <그림>과 같은 단계에 따라 행하여지고 있지만, 각국의 구체적인 오염물질의 종류, 환경기준, 배출허용기준 및 규제방식 등은 나라마다의 독특한 과정을 거쳐 결정된다.

우리나라에 있어 환경오염물질은, 수질은 유기물질(BOD), 대기는 아황산가스와 먼지로 대표되고 있지만 현행 「수질환경보전법」과 「대기환경보전법」에서 지정하고 있는 오염물질은, 수질은 유기물질말고도 대장균군, 폐놀 등 31가지가 더 지정되어 있고, 대기는 먼지와 아황산가스말고도 이황화탄소·벤젠·석면 등 45가지가 더 있다.

특히 제조업에 대한 환경규제는 표준산업분류표에 따라 일정규모 이상의 폐수나 대기오염물질을 배출하는 공정을 배출시설로 정하고 각각 법에서 정하고 있는 배출

허용기준을 지킬 수 있는 방지시설을 설치할 것을 요구하고 있다.

77년 「환경보전법」이 생긴 이래 고정汚染源인 제조업에 대한 배출시설 지정 및 배출허용기준 준수 의무는 우리나라 환경법의 골격을 형성해 오고 있으며, 지금까지 수차례에 걸쳐 배출시설은 증가되었고 배출허용기준은 강화되어 왔다.

일례를 들어보면, 78년 「환경보전법」 제정 당시 아황산가스의 배출허용기준은 배출시설 구분 없이 1,800ppm 이하였으나, 87년에는 최고 700ppm까지 강화시켰고 공기회석을 못하도록 표준산소농도규정을 신설하였으며, 91년에는 배출허용기준 단계적 예시제를 도입하여 99년도 이후 기준으로 황산제조시설은 100(8)ppm까지 강화시켰다. 동 시설의 경우 78년도에 비하여 무려 18배가 강화된 것이다. 이는 해당 기업으로 보서는 이처럼 강화된 허용기준을 지

적정한 환경규제 범위의 결정은 최소한 오염물질이 인체에 미치는 영향 정도, 반드시 보호되어야 할 환경의 구체적 명세서, 오염방지 기술 수준, 오염행위자의 경제적 부담능력 등 네 가지 변수에 따라 이루어지기 때문에 다른 정책분야보다 可變的이고 역동적이다.

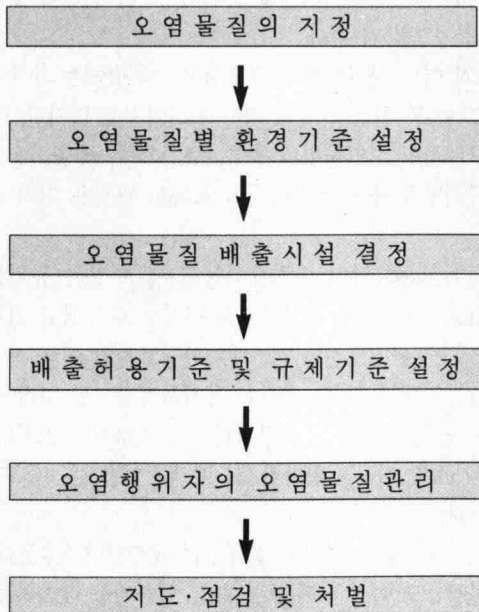
키기 위하여 많은 환경비용이 추가로 소요되겠지만 반면에 주변 주민들은 78년보다 아황산가스가 95% 이상 줄어든 공기를 마시는 효과가 있는 것이다.

최근 10여년간 우리나라의 지속적인 환경규제강화정책은 한강의 유기물질(BOD)농도와 서울의 먼지(TSP)농도의 10년간 변화추이를 보면 그 효과가 어떠한지 잘 나타내 준다.

한강의 가장 下口인 가양지점의 경우 10년 전에 비하여 오염물질이 76% 줄어들었고, 서울 하늘의 평균 먼지농도는 7년 전에 비하여 58%가 줄어든 것이

다. 비록 부분적인 성과이긴 하겠지만, 한강변에 낚시꾼과 시민들이 모여들고 있으며 混合高가 높고 바람이 부는 날이면 서울 하늘이 푸르다. 물론 낙동강·금강·영산강의 수질개선, 대도시의 질소산화물 및 오존오염도 개선 등은 앞으로 중요한 환경정책과제로 남아 있다.

〈그림〉 현행법하의 오염행위 규제



### 환경행정규제완화의 논리

지난 10여년간의 지속적인 환경규제강화정책은 앞서 언급한 바와 같이 한강수질 개선, 대도시 아황산가스와 먼지오염도의 감소, 폐기물 분리수거, 시민의 환경보전의식 성숙 등 많은 정책적 효과를 거둔 것이 사실이나, 최근 들어와서 일부 기업 또는 관계부서로부터 일부 환경행정규제의 완화 또는 합리화를 요구하는 목소리가 늘고 있는 실정이다. 물론 이 경우에도 환경보호가 중요하지 않다는 것은 아니며, 환경행정절차의 간소화, 지도 점검행정의 합리화 등 총론적이고 구조적 부문이 아니라 세부적이고 절차적인 경우가 많다.

이러한 규제완화요구사항 중 대표적인 사례는 다음과 같다.

배출시설설치허가 이후 변경허가사항의 대폭 축소를 요구하는 주장이 있다.

현행 수질·대기환경법에서 배출시설은 허가사항으로 되어 있고 시설을 증설할 경우 배출구(대기는 굴뚝, 수

질은 최종 방류구)별로 50% 이상 증설할 경우에는 변경허가를, 미만인 경우에는 변경신고를 하도록 되어 있다. 이에 대하여 일부에서는 특정 시설을 증설할 경우 그 시설에 대한 기존 허가시설이 작을 경우 제품에 대한 수요가 증가하여 약간만 증설하려 해도 빈잡한 변경허가를 얻은 이후 가동을 할 수 있게 되어 기업환경의 변화에 신속히 대처할 수 없고 기업의 능률저하요인이 되고 있으므로, 배출구 각각을 산정기준으로 하지 말고 동 기업체 총배출시설의 합을 산정기준으로 하자는 것이다.

이 경우 기업의 생산성제고를 위하여 변경허가의 폭을 위 주장처럼 대폭 축소하는 경우도 고려해 볼 수 있지만 그렇게 된다면 소규모로 여러번 시설을 늘려 결과적으로 종전보다 더 큰 규모의 증설을 하게 된 경우도 발생하게 되어 이에서 발생하는 오염물질의 관리가 소홀하게 된다.

그리고 오염물질 시료채취시 1회의 측정결과로 허용기준 준수여부를 판단해야 한다는 주장도 있다. 현재 배출시설 지도점검시 대부분 1회의 측정으로 허용기준 준수 여부를 판단하고 있어 대표성의 문제가 제기되어 온 것은 사실이다. 대안으로 오염물질 채취회수를 3회 이상으로 하여 평균치를 판단하거나 공인된 기관의 측정데이터를 인정하는 방안이 제시되고 있다.

이에 대하여 현재의 점검인력 등 행정력의 문제와 현행법상 배출허용기준이 농도규제기준으로서 평균치개념이 아니라 최대치개념이라는 이유를 들어 당장 실시하기는 어렵다고 보고 있으나 앞으로 총량규제방안, 신뢰할 수 있는 연속자동측정기기의 확보 등 보다 구조적인 변화가 뒤따라야 할 것이다.

또한 사업장별 환경관리인의 자격기준을 완화해야 한다는 주장이 있다.

현행 수질·대기·소음진동법상 배출시설과 방지시설의 정상적 운영·관리를 위하여 사업자는 배출시설의 종류 및 그 규모에 따라 환경관리인을 두도록 되어 있다. 이에 대해 대기 1·2종 사업장의 경우 수질도 1·2종 사업장에 해당되어 소음·폐기물까지 포함할 경우 4명 이상의 환경관리인을 두게 되어 인력 및 비용의 과다 투입으로 기업활동에 지장을 주므로, 자격제한을 완화하거나 겸임을 할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이에 대하여는 상당한 완화가 이루어져 2종사업장은 1급기사에서 2급기사로 자격기준이 완화되었고, 4·5종 사업장의 경우에는 한 사람이 수질·대기·소음기사 자격증을 모두 가지고 있을 경우 모두 겸임할 수 있도록 개정했다.

위에 예시된 사항말고도 환경관련법규에 관련되어 아주 세부적이고 구체적인 완화요청사안이 많이 제시되어 있으며, 주내용은 불필요한 행정절차의 간소화, 기업운영에 무리를 주는 강력한 규제기준의 완화, 각 기업의 특성에 맞는 규제기준 설정 등이다.

### 환경정책의 力動性

冒頭에서 말한 경제개발과 환경보전의 조화 또는 지속가능한 개발에 대한 구체적이고도 현실적인 모습은 실정법상의 환경규제의 범위로 나타난다. 어떻게 보면 환경정책이란 기업 또는 시민의 사회경제적 활동에 대한 환경규제의 범위를 결정하여 주는 행위라 볼 수 있다.

그러나 환경규제범위의 결정은 수학공식처럼 명쾌한

〈표 1〉 한강(가양지구)의 BOD농도 추이

(단위 : mg/l)

83년	84년	85년	86년	87년	88년	89년	90년	91년	92년	93년
17.2	19.3	11.4	11.6	7.4	9.9	6.0	4.7	4.8	4.3	4.0

〈표 2〉 서울의 먼지농도 추이

(단위 : mg/m<sup>3</sup>)

86년	87년	88년	89년	90년	91년	92년	93년
183	175	179	149	150	121	97	88

결론이 유도되거나 투표행위처럼 분명한 결과가 드러나는 것이 아니다. 환경규제범위는 최소한 다음 네 가지와의 함수관계를 검토한 뒤 결정되어야 하나, 이 네 가지 분야 모두가 항상 가변적이거나 불확실하다.

첫째, 어떠한 오염물질이 인체에 어떠한 영향을 미치는가를 나타내 주는 도스 레스폰스 기능(Dose - Response Function)이 제시되어야 오염물질 및 그 기준을 결정할 수 있으나 이에는 수많은 실험과 연구가 지속적으로 따라야 하기 때문에 가변적이고 불확실한 영역이 많다. 예를 들어, 만약 석면이 인체에 무해하다는 것이 증명된다면 석면에 대한 모든 규제는 바로 해제될 수 있을 것이다.

둘째, 반드시 보호되어야 할 환경의 구체적 명세서이다. 보전되어야 할 환경의 목록이 천연기념물이나 문화재처럼 분명하게 되어 있지 않다. 모든 시민이 보다 인간다운 삶의 질을 향유하기 위하여 최소한 확보되어야 할 환경목록 — 맑은 공기와 물, 주거생활의 청결과 조용함, 1인당 바이오매스(Biomass) 확보율, 햇빛 등이 연구되고 정책목표로 제시되어야 할 것이다.

셋째, 오염방지기술수준이다. 배출허용기준의 설정에 가장 큰 영향을 미치는 것이 오염방지기술수준이다. 이 기술도 타 분야의 기술처럼 항상 발전하고 있다. 미국의 「대기정화법」을 보면 규제기준에 단계별 기술수준(RACT, BACT, MACT 등)을 법에 명시하고 있으나, 미국도 그 단계는 처리율 등 숫자로 표시하지 않고 '합리적인(rational)', '최상의(best)', '최대의(maximum)' 등 애매한 형용사로 표시하고 있다. 기술수준은 시시각각 변하기 때문일 것이다.

넷째, 오염행위자(기업 또는 가계)의 경제적 부담능력이다. 오염행위의 규제는 반드시 경제적 부담이 수반된다. 경제관련법에 의하여 기업활동을 허가해 주고 환경규제기준을 지키기 위한 과중한 경제적 부담으로 기업활동이 중단될 위기에 있다면 특별한 경우를 제외하고는 그 규제기준은 문제가 있다고 볼 수 있다.

여기에서 주목할 것은 오염물질의 배출량과 기업의 생산력은 꼭 비례하는 것이 아니라는 점이다. 축산업의 경우 오염물질배출량에 비하여 생산력은 매우 떨어지고(따라서 소규모 축산시설의 경우 배출허용기준이 BOD 1,500mg/l로서 타기업보다 10배 이상 완화되어 있음), 전자·반도체산업의 경우에는 생산력에 비하여 오

염배출량은 미미하다.

적정한 환경규제범위의 결정은 최소한 위의 네 가지 변수에 따라 이루어지기 때문에 타 정책분야보다 가변적이고 역동적이다.

## 배출시설관리의 합리적 개선방향

앞으로의 배출시설관리는 다음과 같은 방향에 더욱 역점을 두어야 할 것으로 본다.

우선, 우리나라 전배출업소에 획일적 규제기준을 적용할 것이 아니라 지역별 환경오염특성과 환경용량을 고려하여 차등적·선택적 규제를 하여야 할 것이다.

둘째, 배출업소별 배출허용기준의 준수여부에만 집중할 것이 아니라 환경기준을 달성하기 위한 합目的的 관리방안이 마련되어야 한다.

셋째, 오염물질 저감을 위한 환경공학적 접근방식도 중요하지만 이와 같은 비중으로 환경보호를 위한 청정도시계획(Green City Plan)이나 국토이용계획 같은 사회 구조적 부문에서도 공동노력이 있어야 한다.

지난 88올림픽 기간동안 서울의 하늘이 무척이나 높고 푸르렀다. 당시 방지기술수준이 월등해서가 아니라 수많은 시민이 깨끗한 대기를 보존하기 위해 함께 노력했기 때문이다. ▶ 환경

**투명한 공직사회**

**건강한 정의사회**

# 開放下 우리 經濟의 새로운 指向



정재석  
부총리 겸 경제기획원장관

한국능률협회가 9월23일 개최한 「최고경영자 조찬회」에서 정재석 부총리 겸 경제기획원장관이 '開放下 우리 경제의 새로운 指向'이라는 題下로 강연한 내용을 全載한다. <편집자 註>

평소에 능률운동을 현장에서 몸소 지도 실천하시는 여러분에게 감히 능률에 대한 말씀을 드리게 되니, 송구스럽기만 합니다. 다만 오늘 이 문제를 여러분과 함께 살펴보는 것이 이 자리를 마련해 주신 韓國能率協會의 뜻에 부합되는 것이라는 생각도 듭니다. 흔히들 능률 또는 효율이라고 혼용하고 있습니다만, 오늘 저는 능률이란 용어를 일관되게 씀으로써 저를 불러주신 능률협회에 대한 감사의 표시로 같음하고자 합니다.

한 나라 경제를 운영하거나 또는 기업을 경영함에 있어서 '능률'이라는 말처럼 자주 쓰여지고 또 공감을 불러일으키는 용어는 없다고 생각합니다. 물론 능률은 여러 차원에서 이야기할 수 있습니다. 좁게는 개인의 생산성 차원의 능률과 특정 생산라인의 능률이 있는가 하면, 경영인 입장에서 기업체 차원의 능률도 있습니다. 그리고 넓게는 산업 차원의 능률이 있겠고, 더 나아가서는

국민경제 차원의 능률도 중요합니다. 이만큼 능률은 市場經濟體制의 핵심으로서 이윤을 추구하는 기업활동과 직결될 뿐만 아니라, 정부를 비롯한 모든 사회조직의 생산성향상에 있어서 열쇠개념이 되고 있습니다.

기업인 여러분께서 힘쓰고 계시는 대상은 주로 생산부서 단위 내지는 기업 수준의 이른바 '微視能率'이라고 생각합니다. 경제전체의 운영을 맡고 있는 저의 경우 물론 국민경제 전반에 걸친 '巨視能率'의 향상이 주된 관심사입니다. 미시능률과 거시능률은 서로 떨어진 개념이 아니라, 하나로 통합된 동일체라고 봅니다. 즉, 거시능률은 미시능률의 바탕위에서만 시너지효과를 낼 수 있으며, 微視能率도 巨視能率의 테두리 안에서만 생성되고 제고될 수 있기 때문입니다. 오늘은 여러분께서 더 잘 알고 계시는 미시차원의 능률에 대한 논의는 삼가기로 하고, 제가 주로 씨름하고 있는 거시차원의 능률문제를 중심으로 평소에 품어온 소견의 일단을 말씀드리고자 합니다.

먼저 능률이 의미하는 내용이 과연 무엇인지에 대한 개념정리를 했으면 합니다. 여기서는 새로운 능률개념을 이야기할 때 마땅히 부딪치게 되는 형평의 개념은 물론 이들 양자 간의 관계도 함께 정리하고자 합니다. 즉, 형평과의 文脈下에서 능률개념을 파악해 보자는 것입니다. 다음으로 우리 경제의 발전과정상 양자관계가 어떻게 전

개되어 왔으며, 앞으로 WTO체제하에서 어떻게 변모하는지를 살펴보겠습니다. 이어서 능률과 형평을 함께 도모하는 정책방향을 제시한 다음, 마지막으로 몇가지 당부말씀을 드렸으면 싶습니다.

## 능률과 형평에 관한 개념 정리

### 능률의 일반적 의미

능률 또는 효율(efficiency)은 產出物과 이를 생산하는데 필요한 자원 간의 관계를 연계시켜 주는 개념으로서, 일반적으로 투입된 자원에 비해 산출량의 비율이 높을수록 능률이 높은 것으로 보고 있습니다. 다시 말하면, 주어진 자원으로 낭비없이 추구하는 목적을 어느 정도 충족시킬 수 있는가 하는 능력의 정도를 의미합니다.

저는 이와 같은 능률개념을 이해함에 있어 두 가지를 강조하고자 합니다. 먼저 능률의 의미는 靜態的인 것이 아니라 動態的(dynamic)인 것이라는 점입니다. 즉, 능률의 의미는 나라에 따라서, 또 경제사회의 발전단계나 시대적 상황에 따라서 달라진다고 봅니다. 그렇다면, 과연 능률이 우리에게 뜻하는 의미가 무엇인가에 대하여는 나중에 우리 경제의 발전과정과 함께 보다 자세히 살펴 보도록 하겠습니다.

다음으로는 능률이 경제적 평가의 매우 중요한 기준이기는 하나, 능률의 극대화가 곧 경제적 성공과 살기좋은 사회를 뜻하게 되는 것은 아니라는 점입니다. 왜냐하면 능률이 그 의미를 완성할 수 있는 것은 바로 뒤에 말씀드리는 형평이라는 또 하나의 중요한 경제적 목표와 서로 연관지어질 때 비로소 가능해지기 때문입니다. 즉, 능률에 다소 희생이 따르더라도 만약 형평을 보다 증진시키는 대안이 있다면 그 쪽이 더 소망스럽다고 믿는 일반적 경향을 도외시킨 채 능률의 문제를 논의할 수는 없습니다.

### 衡平의 다양한 意味

형평(equity)이라는 용어는 매우 빈번하게 사용되고 있습니다만, 그 개념자체가 주관적인 가치판단과 결부되어 있기 때문에 능률의 경우보다 훨씬 다양한 의미가 주어지고 있습니다. 다만, 형평의 개념규정과 관련한 여러

가지 견해의 공통점들을 종합해 보면, 형평은 '水平的 衡平'과 '垂直的 衡平'의 두 가지 구성요소로 이루어진다고 말할 수 있습니다. 수평적 형평이란 모든 사람의 처지와 입장이 비슷할 때 권리(rights)와 기회(opportunity)도 정당하고 평등하게 주어지는 것을 뜻합니다. 수직적 형평이란 경제적 가치창출에 기여한 능력과 노력의 정도, 그리고 개개인의 욕구(needs)에 기초하여 富나 소득의 분배가 이루어지는 것을 의미합니다.

저는 형평의 경우에도 역시 그 개념이 동태적인 것으로, 시간적 경과와 공간적 상황에 따라 가변적일 수밖에 없다고 생각합니다. 나중에 말씀드리는 것처럼 우리도 경제발전과정에서 그러한 개념의 변화를 두드러지게 체험해 왔다고 생각합니다.

### 능률과 형평의 상관관계

현실경제에 있어서 능률문제를 추구하다 보면 결국 형평개념에 부딪치게 되므로, 과연 능률과 형평 간에는 어떠한 관계가 있는지를 정리해 볼 필요가 있습니다. 이들 양자 간의 관계에 대한 입장은 학문적으로나 또는 경험적으로 크게 두 가지 입장으로 나누어지는 것 같습니다.

첫째는, 능률과 형평이란 원래 相衡關係(trade-off)에 있는 것이어서, 양자 중 하나를 더 얻기 위해서는 다른 하나를 버려야 한다는 입장입니다. 이 관점에 의하면 능률은 시장메커니즘에 의해 극대화되는데, 특히 개발초기단계에서 형평을 동시에 추구하면 필연적으로 능률의 기초가 되는 시장경쟁의 誘因체계가 저해된다고 합니다. 그 대표적인 학자로서 노벨경제학상을 탄 쿠즈네츠 교수를 들 수 있겠습니다.

학문적 견지에서 보면 경제의 능률을 극대화하기 위해서는 모든 경제주체가 각자 나름의 이익을 좇아 아무런 간섭도 받음이 없이 자유로운 의사결정을 하도록 허용해야 합니다. 그러나 현실적으로는 이른바 '市場失敗'의 현상 때문에 자유로운 의사결정이 반드시 능률의 극대화로 이어지지 않을 수 있습니다. 그리하여 자유로운 의사결정에 대한 간섭이 불가피해지지만 정부개입이 오히려 '정부실패'를 유발하게 됨으로써 비능률을 초래하게 됩니다. 가령 형평을 높인다는 명목으로 가난한 사람에게

정부가 施惠를 지나치게 베풀 경우, 구태여 가난에서 벗어나기 위해 열심히 일할 사람은 없겠기 때문입니다.

둘째는, 능률을 추구하면서 형평문제도 함께 해결해 나갈 수 있다는 입장, 즉 능률과 형평의 상호보완관계 (complementarity)가 가능하다는 입장입니다. 즉, 만일 형평을 통하여 시장메커니즘이 보다 정상적으로 작동되는 경우라면 형평의 제고와 능률향상이 동시에 가능하다고 봅니다. 실제로 보다 형평성 있는 분배를 위한 정부시책이라고 해서 모두 능률의 저하를 가져오는 것은 아닙니다. 형평뿐만 아니라 능률의 측면에서도 긍정적인 효과를 동시에 거둘 수 있는 사례가 현실적으로 적지 않기 때문입니다.

미국의 오코너 같은 학자는 그 예를 사회적 불평등을 시정하기 위해 정부가 개입하는 데서 찾고 있습니다. 가령 노동시장에 있어서 차별을 철폐할 경우, 형평에 진전이 생길 수 있는 동시에 능력에 맞는 일자리를 찾게 됨으로써 능률도 높일 수 있다는 것입니다. 그러므로 형평 제고를 위한 노력이 항상 능률저하를 수반하지는 않으며, 형평을 저해함이 없이 능률을 높일 수 있는 여지도 많다는 것입니다.

저는 여기에서 능률과 형평의 양자관계에 대한 일률적 규정은 역시 불가능하며, 나라에 따라 또 시간의 경과에 따라 달라질 수밖에 없는 동태적 관계로 이해해야 한다고 생각합니다. 극단적인 형평추구로 능률도 형평도 모두 沮害한 사례가 있는가 하면, 시장의 능률을 보전하면서 형평을 증진시킨 보완과 조화의 사례도 많습니다. 다른 나라들의 경제개발경험에 비추어 볼 때, 능률과 형평 간의 이와 같은 상호보완성은 산업이 고도화되고 경제가 발전·성숙함에 따라 더욱 뚜렷하게 나타나는 것 같습니다.

### 우리 경제의 발전과정에 비추어 본 兩者關係

우리 경제의 그동안의 발전과정에서도 능률과 형평 간의 상관문제는 계속 제기되어 왔습니다. 그러나 우리 경제에 있어서 능률과 형평간의 상충관계는 다른 개도국에 비해서는 덜 심각했고, 부각된 양자관계의 성격도 경제발전의 진전에 따라 다르게 전개되어 왔습니다. 지난 30

여년 동안의 발전과정을 능률과 형평의 차원에서 대분해 보면, 1차 5개년계획을 시작했던 60년대초에서 1차 原油波動을 겪었던 70년대 중반까지의 전기와, 70년대 후반 이후에서 지금에 이르는 후기의 2단계로 나누어 볼 수 있습니다.

#### 능률중심의 개발연대

##### : 절대빈곤 탈피의 공감대 형성시기

우선 우리 경제의 개발연대로 불려지는 60~70년대의 壓縮成長過程에서는 자본축적의 부족을 극복하고 급속한 산업화의 진전을 통한 高成長을 달성하기 위하여 능률중심의 불균형전략의 선택이 불가피하였습니다. 이 때는 절대빈곤을 하루속히 벗어나야겠다는 국민적 공감대가 있었기 때문에 형평에 대한 심각한 문제제기는 없었다고 볼 수 있습니다.

다행히도 우리의 소득분배에 관한 많은 연구가 보여주듯이, 이 開發年代中 실제로 우리의 분배구조가 크게 악화되지는 않았던 것으로 나타납니다. 이는 우리 정부가 형평추구면에서 남다른 정책적 고려를 했다기보다는, 오히려 정부가 처음부터 설익은 분배논리에 껄넘하지 않고 시장원리를 충실히 준수하여, 최소한 자본과 남아도는 노동력을 잘 결합시킨 덕택으로 풀이됩니다. 이러한 노력을 통해 임금이 적정수준에서 유지됨으로써, 고용자의 효율적 배분에 의한 능률향상과 함께 결과적으로 고용기회의 확대를 통한 형평의 개선도 가능했던 것으로 평가됩니다.

이와 함께 당시의 경제·사회여건도 소득분배면에서 상대적으로 유리하게 작용했습니다. 우선 50년대초의 농지개혁과 6.25 전쟁을 거치는 동안 우리 경제는 미처 토착자본이 형성될 여유가 없었습니다. 역설적이지만 이처럼 축적된 富가 거의 없는 상태에서 경제성장이 시작됨으로써 소득분배면에서는 유리한 여건이 조성되었던 셈입니다. 또한 우리 국민의 높은 교육열과 교육에 대한 기회균등도 소득계층 간의 이동성(mobility)을 높여줌으로써 소득분배면의 개선을 뒷받침했었습니다.

형평이 부각된 70년대 후반 이후

: 상대적 빈곤감의 표출시기

우리의 경우에는 절대빈곤 문제가 해결되고 경제 규모가 커진 70년대 후반부터 상대적 빈곤감(relative deprivation)의 문제가 등장하였고, 비로소 능률과 형평간의 상충문제가 본격적으로 제기되기 시작했었습니다. 이때부터 형평문제가 경제정책의 중요한 고려요소로 자리잡게 된 것입니다.

우선 그때까지의 성장일변도 정책에 대한 심각한 자기 반성을 토대로 79년초에 경제안정화를 위한 종합시책이 착수되었습니다. 이 시책에서 강조된 安定基調는 그 이후 80년대와 오늘에 이르기까지 우리 경제정책의 基底가 되고 있습니다만, 이는 성장의 혜택이 골고루 분배되기 위해서는 물가안정이 근본이며, 그것이 결국 시장메커니즘의 정상적 작동을 통하여 경제전반의 능률을 향상시킬 것이라는 믿음을 배경으로 삼았던 것입니다.

경제안정화 시책의 효과는 80년대 초반기의 물가안정과 후반기의 국제수지 흑자실현으로 이어집니다. 이처럼 호전된 경제실적을 토대로 한 자신감과 정치적 민주화분위기가 결합되어 마침내 전국민 의료보험과 국민연금제 및 최저임금제 등의 3대 복지시책이 도입되었습니다. 그러므로 80년대는 능률이 계속 추구되는 가운데 형평개념이 한층 의식되고 부각된 시기였다고 평가됩니다.

그러나 정부의 의욕적인 3대 복지시책의 도입과 빠른 속도의 실질소득 증가가 있었던 이 시기에 오히려 상대적 빈곤감과 정부에 대한 형평요구가 더욱 깊어졌다는 아이러니 현상이 생겼습니다. 그 이유로는 80년대 후반 널리 퍼졌던 금융자산의 財테크와 부동산투기 등이 資産所得의 격차를 심화시키고 불로소득을 크게 늘렸기 때문에 많은 사람들의 근로의욕이 저상되었던 것입니다. 또한 이 시기에는 대규모기업집단에 의한 경제력집중이 계속 심화됨에 따라 기업의 도덕성과 사회적 책임에 대한 비판이 커졌고, 거의 모든 기업들이 노사분규로 시달리기 시작했으며, 일반국민의 상대적 빈곤감이 더욱 가중된 셈이었습니다.

그 결과 80년대 후반부터 90년대초까지의 몇년 동안이 우리 경제의 '低能率 高費用구조'를 심화시켰던 결정적 기간이었다는 자성의 소리가 높았습니다. 문제는

그렇다고 형평에의 요구가 충족된 것도 아니라는 점입니다. 더욱이 지금도 각종의 정책수립과정에서 당면하게 되는 여론의 동향을 살펴보면, 이른바 국민정서라는 흐름이 능률보다는 형평추구 쪽으로 많이 기울고 있는 것이 현실이라 하겠습니다.

## WTO체제하의 새로운 양자관계

: 능률과 형평의 조화

우리가 국내적으로 큰 변화를 겪은 80년대 후반부터 대외여건에도 엄청난 변화가 일어났습니다. 사회주의 경제체제가 이미 몰락하였고, 통신·교통수단의 발달과 정보화의 급진전에 따라 세계경제에서 국경개념이 약화되고 있습니다. 기업활동은 급속히 국제화되어, 세계 다국적기업의 매출총액은 이미 상품과 서비스를 합친 세계 교역액을 능가하고 있습니다. 내년에 WTO체제가 출범하게 되면, 상품교역뿐만 아니라 자본·기술·인력 등 생산요소 및 서비스의 國境間 이동을 가로막아 온 제도적 장벽들이 대폭 낮아지게 됩니다.

국경 없는 세계시장이 형성되면 생산요소 자체가 국경을 초월하여 이동하게 되므로, 종래와 같이 생산요소의 賦存量(resources endowment)이 국가경쟁력을 결정하지 못하게 됩니다. 오히려 자유롭게 이동하는 생산요소를 自國經濟內로 유치할 수 있는 최적의 기업경영여건을 어느 나라가 제공할 수 있느냐에 따라 한 나라의 국제경쟁력이 판가름납니다. 이처럼 새로이 변화된 여건들은 당연히 능률과 형평 간의 상관성에 대한 우리의 인식과 접근방식을 바꿔놓고 말 것임을 시사하고 있습니다.

### 형평이 감안된 새로운 능률개념의 정립

우선, 가용자원의 제약성을 전제로 효율적 자원배분을 추구해 온 종래의 능률개념은 달라져야 하겠습니다. 앞으로 생산요소가 자유로이 이동되면 그동안 우리 경제의 상대적 제약요인이 되었던 자본의 조달도 쉬워지기 마련입니다. 지금도 우리 기업들은 해외활동에 필요한 資金所要를 해외자본시장에서 쉽게 조달할 수 있는 신용과 수단을 갖고 있습니다만, 앞으로는 국내활동에서도 이러한 기회는 확대될 것이며 또한 확대되어야 한다고 생각

합니다. 이렇게 되면 경쟁의 규칙이 달라지고 이제까지 전제되었던 폐쇄적 능력개념은 보다 개방적인 열린 능력 개념으로 바뀔 수밖에 없으며, 따라서 기업 간에 사업기회의 均霑化도 촉진되기 마련입니다.

지금 정부는 지난 30여년간 한정된 자원의 능률적 배분이라는 취지에서 담당해오던 활동영역을 민간에게 넘겨주고 있습니다. 즉, 민간자율로의 실질적 전환입니다. 정부기구의 감량노력은 물론, 공기업의 민영화와 SOC에의 民資誘致 그리고 규제완화 등이 바로 그 실증입니다. 이 과정에서 정부가 넘겨준 빈 공간을 누가 차지할 것이냐 하는 문제를 놓고 능률과 형평의 대립적 시각이 제기되고 있습니다. 저는 자본의 이동이 수월해지고 경쟁이 보다 치열해진 여건이므로, 가용자원의 제약을 전제했던 능률과 형평의 상충관계적 시각은 이제 止揚되어 능률에 관한 새로운 개념규정이 필요하게 되었다고 믿습니다.

#### 人的資本에의 투자 주력

둘째로, 우리 경제를 구성하는 인적자본의 중요성이 능률과 형평의 조화면에서 한결 부각되게 마련입니다. 국경을 뛰어넘는 경제활동, 즉 국경을 초월하여 이동하는 자본·기술 등 생산요소들을 우리 경제내로 유치하는 길은 바로 이동이 어려운 생산요소에서 새로운 비교우위를 확보하는 일입니다. 그런데 이동이 어려운 가장 대표적인 생산요소가 바로 인력이므로, 앞으로 WTO체제하에서 국가경쟁력을 강화할 수 있는 근간은 결국 인력자본의 자질과 능력을 향상시키는 일입니다.

우리가 인력자원을 개발·발전시킬 때 능률과 형평이 동시에 증진된다는 것은 再言할 필요가 없습니다. 다행히도 우리의 인력자원은 높은 교육수준과 타고난 근면성으로 그 발전의 잠재력이 매우 풍부합니다. 최근 우리의 교육제도와 교육내용을 시대의 흐름에 맞추어 보다 실용적으로 개선해 나가고자 하는 논의가 활발합니다만, 국민 개개인의 능력을 변화하는 국제사회의 수요에 알맞도록 양성하고 발전시키는 일이야말로 앞으로 능률과 형평을 조화시켜 나가는 과정에서 가장 중요한 과제가 되리라고 봅니다.

#### 경영양식의 혁신

셋째로, 개별기업의 경영양식에 일어나고 있는 변화 역시 능률과 형평 간의 관계를 보다 조화로운 방향으로 이끌고 있습니다. 기업이 제조원가를 낮추기 위해 대량생산체제를 유지할 경우, 노동은 비용절감의 대상이 되는 하나의 可變生産要素가 되기 때문에 일선 생산현장에서의 勞·使 간의 갈등은 거의 불가피합니다. 그러나 최근 정보화와 자동화의 급속한 진전이 일어나면서, 굳이 대량생산체제가 아니더라도 제조원가를 절감할 수 있는 신축적인 생산체제가 도입되고 있습니다.

이 신축적인 생산체제에서는 노동이 더 이상 비용절감의 대상이 되는 가변요소가 아니며, 오히려 전체생산의 효율성을 높이는 데 필요한 고정투자이자 핵심고리 역할을 담당하는 생산요소가 됩니다. 이와 같이 노동에 대하여 새로운 인식을 함으로써 개별기업의 노사관계에서 나타났던 능률과 형평의 대립관계도 보완관계로 점차 변모할 수밖에 없을 것입니다.

#### 능률과 형평을 조화시키는 정책방향

지금까지 살펴본 것처럼 우리 경제가 초기성장단계에 능률을 중시하였다면, 80년대 이후에는 아무래도 형평의 勘案에도 힘썼다고 할 수 있습니다. 그리고 최근의 세계 경제환경의 변화에 따라 능률과 형평 간의 상충관계가 필연적으로 희석되고 있다는 말씀도 앞서 드렸습니다. 저는 이제 우리 경제가 능률과 형평을 대칭적 상충관계로 인식하는 圖式에서 벗어나, 새로운 보완관계로 조화시켜 나가야 한다고 생각합니다. 이러한 인식을 바탕으로, 능률과 형평을 함께 도모하기 위한 앞으로의 정책방향을 세 가지만 말씀드리고자 합니다.

#### 공정한 게임규칙의 마련

우선, 무엇보다도 민간의 자율과 창의를 바탕으로 경제활력을 최대한 발휘할 수 있도록, 경제적 기회를 공정하게 부여하는 일입니다. 즉, 모든 경제주체에게 공평한 참여의 기회가 보장되는 가운데 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 경제활동을 위한 게임의 규칙을 마련하는 일입니다.

앞으로도 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 구별해서 환경이나 공정거래질서 유지와 같이 꼭 필요한 분야 이외에는 규제를 과감히 털어낼 작정입니다. 규제 완화작업은 지난해 이래 1천여건을 넘는 규제를 털어냈고, 금년에도 22개 중점개선과제를 선정하여 집중적인 완화조치를 취한 바 있습니다만, 아직도 업계의 體感수준에는 미달인 것 같습니다. 脫규제의 작업은 앞으로도 계속 강도높게 추진할 생각입니다.

금리자유화를 조기에 완성하고 與信管理制度·義務貸出比率 등도 금융자유화의 관점에서 고쳐 나갈 것입니다. 稅政의 강화도 필요합니다만, 오히려 稅制를 더욱 단순화하고 합리화해 나가도록 하겠습니다. 모든 사람이 노력한 만큼 보상을 받고 경제적 부담능력에 따라 응분의 세금을 반드시 내도록 하는 풍토가 조성되어야 할 것입니다.

경제주체 간의 공정경쟁을 위해서는 정부정책의 예측 가능성과 행정정보의 공개도 매우 중요합니다. 개인의 경제적 자유와 사회적 공정성이 상치될 경우 정부의 조정역할은 필요하지만, 이것 역시 법률과 제도에 의해 예측가능하게 수행되어야 합니다. 따라서 정부의 정책결정 과정이 보다 투명해지고 행정에 관한 정보도 최대한 공개됨으로써, 정보독점으로 인해 공정한 경쟁이 저상되는 일이 없도록 힘써 나갈 생각입니다.

#### 우리 경제의 安定體質化

앞으로 우리 경제에 있어 가장 중요한 중기적 과제를 꼽으라면, 그것은 바로 몇년 안에 우리 경제의 고질적인 인플레이션을 선진국과 같은 안정체질로 바꾸는 일이라고 하겠습니다. 인플레이션은 기업에게 가격상승으로 인한 이윤증대의 기회를 제공하여 비정상적인 경영활동을 부추기고 자원의 낭비를 가져올 뿐만 아니라, 근로의욕을 저하시키고 저축을 감소시키는 해독이 됩니다. 가령 부동산가격이 크게 오르는 상황에서 근로자들이 신명나게 일하고 보람을 느낄 수 있는 분위기가 조성될 수 없다는 것은, 우리가 이미 80년대말 뼈저리게 체득한 교훈입니다.

경제안정은 개방화된 경제에서 자생적인 경쟁력을 강화시켜 주고 노사안정 등 사회안정의 바탕이 되며 또 불로소득을 추구하는 행위를 원칙적으로 봉쇄하여, 열심히

일하는 사람들이 노력한 만큼의 代價를 받게 하는 사회적 형평의 기반이 됩니다. 선진 OECD국가들이 물가안정을 체질화하고 있으면서도 항상 인플레이션에 대한 경계를 늦추지 않는 것은, 그것이 결국 경제의 능률을 높여주고 국민생활의 質 향상과 지속적인 경제성장을 보장해 주는 지름길이라는 오랜 경험에서 우러난 신념 때문이라고 봅니다.

제 생각으로는 이제 우리의 實物經濟는 정부가 공정한 규칙을 마련해 주고 경제의 자연스런 흐름을 지켜주기만 한다면, 민간기업의 탄력과 대응능력으로 자생적인 발전을 할 수 있으리라고 믿습니다. 그러므로 정부는 우리 경제의 안정체질화에 보다 역점을 두어야 하겠고, 앞으로 재정이나 통화신용정책 등 거시정책은 물론 분야별의 미시정책에 있어서도 그 무게를 보다 안정 쪽으로 두어 나갈 생각입니다.

#### 경쟁취약부문과 그늘진 분야에 대한 포커스

이제까지 살펴본 정부의 역할은 시장경제의 기본틀 속에서 경쟁원리가 공정하게 작동되도록 보강하여, 그 결과로서 높은 능률과 형평이 자동적으로 달성되도록 하기 위한 것입니다. 그러나 이러한 역할만으로 정부의 所任이 완결되는 것은 물론 아닙니다. 경쟁력이 취약하거나 경쟁에서 낙오되기 마련인 어려운 계층이나 부문을 보살피고 끌어안는 것도 정부의 중요한 몫이기 때문입니다.

먼저 정부는 그간의 경제발전과정에서 상대적으로 낙후된 농어촌과 중소기업부문이 스스로 경쟁력을 확보해 나갈 수 있는 기반을 조성하는 데 역점을 두겠습니다. 농어촌부문에 대하여는 올 상반기에 확정된 농어촌발전 대책을 차질없이 실행하기 위하여, 이미 시행중인 42조원의 구조개선사업을 3년 앞당겨 달성하는 동시에 앞으로 10년간 15조원의 農特稅財源을 추가로 투입할 것입니다. 농림수산업의 생산력증진은 물론 농어촌의 생활환경 개선과 농어민의 복지증진을 종합적으로 다뤄나갈 생각입니다.

중소기업도 세계유수의 기업들과 경쟁할 수 있도록 스스로 경쟁력을 키워나가야 하나, 중소기업이 홀로 설 수 있을 때까지는 국제규범이 허용하는 범위 안에서 정부도 최대한 지원을 아끼지 않을 것입니다. 특히 생산성 향상

과 인력난 완화의 지름길인 자동화가 촉진되도록 금년 하반기부터 96년까지 총 2조5천억원의 자금을 집중 지원하여 自動化率을 선진국 수준으로 높이겠습니다. 금융기관 이용이 어려운 영세기업에 대해서도 자금을 지원하고 신용보증기관에 대한 出捐을 확대하여 중소기업들의 자금애로를 완화하도록 할 것입니다.

앞으로 정부는 어렵고 그늘진 소외분야에 대한 재정의 역할도 충실히 해 나갈 작정입니다. 우선 내년부터 雇傭保險制度를 도입하고 농어민연금제도 실시하겠습니다. 고용보험제도가 실시되면 80년대말 도입된 3대 복지시책과 함께 우리나라의 사회보장제도도 그 기본골격이 완성되리라고 봅니다. 또 영세민 생활보호와 노인·장애자·아동 등 취약계층에 대한 재정 지원도 지속적으로 확대해 나가겠습니다.

여성들처럼 취업을 통해 경쟁대열에 합류하는 길이 여러모로 제약을 받고 있는 계층에 대해서도 동등하게 경쟁할 수 있는 기반을 마련해 나갈 생각입니다. 선진국과 같이 탁아시설을 보급함으로써 상당수 젊은 근로층의 주부인력을 各般의 경제활동에 참여하도록, 금년 하반기를 시발점으로 앞으로 3년간에 걸쳐 탁아소 설치사업을 전국적으로 확충하기로 하였습니다. 이들 여성인력이 일터를 갖게 되면, 현재의 인력난을 어지간히 해소할 수 있을 뿐만 아니라 저소득계층의 소득倍增에도 보탬이 될 것으로 믿습니다.

위에서 말씀드린 세 가지 외에도 능률과 형평문제와 관련하여 이른바 '경제력 집중' 문제가 제기됩니다만, 이는 너무도 중요하고 내용이 복잡한 과제이므로, 다른 기회에 따로 다루어 볼 생각입니다.

### **'高能率經濟' 로 '더불어 사는 사회'를**

이제까지 능률과 형평을 도모하기 위한 정부의 정책방향을 살펴보았지만, 저는 결국 오늘의 우리 경제에서 능률과 형평이 함께 추구될 수 있는 방안은 모든 경제구성원들이 경제적인 측면에서 '더불어 사는 사회'를 실현하는 것이라고 믿습니다. 더불어 사는 사회를 만들어가는 과정에서 능률과 형평은 더 이상 양자택일의 문제가 아니라, 우리 경제의 선진화와 제2의 도약을 위한

수레의 두 바퀴라고 하겠습니다.

저는 모든 경제구성원들이 자율과 창의를 바탕으로 시장경제의 暢達에 자발적으로 참여할 수 있도록 하는 것이, 바로 '高能率經濟' 로 '더불어 사는 사회'를 실현하는 지름길이라고 믿습니다. 이러한 관점에서 능률운동에 참여하고 계시는 지도자 여러분에게 감히 당부의 말씀을 드리고자 합니다.

먼저, 여러분의 직장마다에서 협력적인 노사관계를 정착시키는 일입니다. 종래의 大量加工組立型 생산체제에서 벗어나 高附加價值 중심의 多品種少量生産體制에 적응하기 위해서는, 노사관계의 안정뿐 아니라 근로자의 자발적 참여에 의한 공정개선과 신제품개발이 긴요합니다. 이를 위해 과거 수년간 노사분규 과정에서 나타난 노동계 일부의 지나친 요구와 과격한 태도도 불식되어야 하겠지만, 기업도 종업원이 기업경영의 동반자라는 인식으로 노동의 質과 근로의욕 향상에 倍前의 노력을 기울여야 할 것입니다.

다음, 더불어 사는 사회 속에서 대기업과 중소기업 간의 共生共榮의 터전을 마련해 나가는 일입니다. 최근에는 생산양식의 변화로 인해 母企業과 부품공급기업 간의 유기적 관계가 한층 중요해졌으므로, 이들 기업 간에 상호신뢰를 바탕으로 한 협조관계가 돈독하여야 합니다. 그래야만 장기적인 관점에서 능률이 향상되고 아울러 중소기업과 대기업이 더불어 이윤을 균점할 수 있는 길이 열린다고 생각합니다.

마지막으로, 정부의 규칙제정자로서의 역할을 감시하고 충고하는 일입니다. 각종 경기에서 경기규칙이 공정한지의 여부를 가장 잘 판단할 수 있는 사람이 바로 경기를 직접 치르는 선수들인 것처럼, 여러분은 우리 경제가 공정한 규칙에 의해 운영되고 있는지를 가장 잘 판별할 수 있는 위치에 계십니다. 여러분께서 치르시는 경기의 공정성은 결국 능률성이 높은 기업이 과연 높은 이윤을 거둘 수 있느냐에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것입니다. 물론 정부도 공정한 규칙의 제정과 운용에 최선을 다하겠지만, 능률운동을 지도하고 실천하시는 여러분께서 현장의 체험을 바탕으로 많은 정책건의를 해 주실 것을 기대하여 마지 않습니다. **문재**

# 쉬운 것이 어렵다



**부태한**  
특허청 정보자료국장

**개**인의 일상이나 사회의 현상을 보면, 하기 쉬운 것과 어려운 것이 혼재되어 있고, 그에 대응하는 양태도 하는 주체가 누구냐에 따라 또는 각기 事象을 둘러싼 상황에 따라 실로 다양하게 나타난다.

쉬운 것이란 무엇인가? 개인의 경우 대강 같은 연배 또는 계층에 있는 누구라도 하려는 의지만 있으면 할 수 있는 일일 것이며, 사회의 경우 역시 동 시대의 평균적인 주체 누구라도 하려고 하면 할 수 있는 일일 것이다.

우리는 지금 선진국 진입의 문턱을 붙잡고, 그것을 넘어 서기 위해 혼신의 힘을 모으고 있다.

그런데 그 힘이 쉽게 모아지지 않고 있다. 힘을 모으는 것만큼 힘이 빠져나가고 있기 때문이다. 왜 힘이 빠져나가는 것일까? 쉬운 것을 하지 않기 때문이다. 우리는 그런 사례들을 주변에서 쉽게 볼 수 있다.

버스가 정류장에 도착하면 그나마 줄을 지어 서 있던 사람들이 한꺼번에 엉키는 무질서한 모습, 지하철 문이 열리고 차안에 있는 승객이 내리기도 전에 그 틈을 비집고라도 기어오르려는 모습, 땀을 씻은 후 들어가는 안내글씨가 눈앞에 큼지막하게 다가오는데도 땀투성인 채 냉탕으로 직행하는 염치없는 모습... 이런 모습들에서 우리가 하기 쉬운 것도 얼마나 하고 있지 않은지를 생생하게 볼 수 있다.

이른바 '人災'로 불리는 각종 대형사고는 거의 쉬운 것을 하지 아니한 데서 비롯되고 있는 것이다. 화재사고를 방지하기 위한 점검이, 건설공사장의 안전시설 확보가, 고속도로 주행차량의 적정속도 유지가, 여객선의 정원준수가 그렇게도 어려운 일인가? 이와 같이 쉬운 것을 하지 않음으로써 발생하는 개인적·사회적 손실은 엄청나다. 때마침 주요 중공업체의 2개월여에 걸친

노사분규가 노사양측에 적지 않은 손실을 준 채 타결되고 있다는 보도다. 분규기간 동안 이 회사의 매출 손실은 약 4,800억원, 2천여 협력업체의 그것은 약 1,600억원, 수출 및 수주차질 약 16억달러, 약 2만2천 종업원의 임금손실은 1인당 300만원으로 추정된다는 분석이다.

수질오염문제도 마찬가지다. 오염원인을 생활하수, 산업폐수 및 농·축산 폐수로 볼 때 개인은 개인대로, 기업은 기업대로 하기 쉬운 것들을 하지 않은 데 일차적인 원인이 있다.

환경 분야에도 하기 쉬운 것을 하지 않음으로써 야기

되는 문제와 손실은 엄청나다. 97년까지 전국 주요하천 수질을 목표수질인 1~2급수로 개선하기 위한 맑은 물 공급 종합대책에만도 우리나라 1년 예산의 4분의 1이 넘는 15조원이 필요하다고 한다.

지금 우리는 무한 경쟁시대에 돌입해 있고, 그 경쟁은 무력이 아니라 그 나라의 총체적인 기술력에 의하여 판가름나게 되어 있다. 다른 말로 기술전쟁시대라 할 수 있고, 이 분야의 승자가 되기 위해서도 역시 쉬운 것을 얼마나 실천하느냐가 관건이 된다. 일반적으로 연구활동자의 연구시간은 실제 실험연구에는 32% 정도가 할애되나, 관련정보의 입수와 전달에는 절반이 넘는 50.9%가 배분된다고 한다. 귀중한 자금과 인력을 투입하여 연구활동을 수행함에 있어 하려 하면 쉽게 할 수 있는 특허 관련자료 등 선행기술조사를 소홀히 함으로써 피와 땀이 어린 연구결과가 무용지물이 되는 사례는 우리를 얼마나 맥빠지게 하는가?

쉬운 것은 쉽게 하는 단계를 넘어 어려운 것에 우리의 힘을 모을 때 우리는 이미 선진국의 문턱을 넘어서는 게 아닐까 생각해 본다. **나리경제**

**직** 장폐쇄와 장기파업으로 얼룩졌던 '현대중공업 노사분규'가 61일 만에 극적으로 타결되었다.

이번 현대중공업 노사분규는 타결 과정에서 경제적 손실 등 값비싼 대가를 치렀으나 정부불개입과 자율협상, 無勞動無賃金原則 관철이라는 협상 관행의 새로운 이정표를 세운 것으로 평가받고 있다.

국민 모두가 노사자율타결을 환영하는 분위기 속에 이 사태를 가까이에서 지켜보았던 한 사람으로서 많은 감회를 느끼지 않을 수 없었다.

유난히도 무더웠던 올 여름, 現重사태를 수습해야 할 주무부처인 노동부는 휴가는 물론이고 주말도 기거이 반납해야만 했다. 장·차관 이하 관련부서 직원들은 연일 아침저녁으로 대책회의를 갖고 사태수습을 위한 지혜를 모으고 또 모았다.

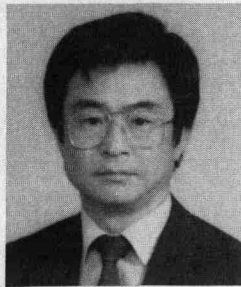
회의가 거듭되면서 대체로 하나의 정책기조가 자연스레 형성되기 시작하였다. '자율타결 원칙'이 그것이다. 그리고 이 원칙은 비현실적이고 무리가 있다는 비판의 소리를 들어가면서도, 장관을 비롯한 대책회의 멤버들의 움직일 수 없는 확고부동한 소신으로 굳어졌다.

이것은 새정부 노동정책의 기틀을 이번에만말로 구축하고자 말겠다는 강렬한 의지로 모든 직원들에게 이심전심 전파되었다. 바로 '노동부의 자존심'을 내걸고 승부수를 던진 셈이었다.

물론 이를 추진하는 과정에서 비난과 함께 노사 양측으로부터의 불만의 소리도 들었고 우여곡절도 많았지만 노동부는 흔들림 없이 공정한 중재자 역할을 마후에서 조용하게 그러나 분주하게 수행해 갔다.

7월 20일 회사측의 직장폐쇄후, 7월 23·24 양일간의 시한부 협상이 결렬되면서 노사양측은 일방의 주장만을 내세우면서 협상을 진전시키지 못했다.

## 한 송이 국화꽃을 피우기 위해




김원배  
노동부 공보관

이로부터 20여일간이 노동부에게는 가장 괴로웠던 기간이었다. 노사양측을 오가며 협상재개를 설득하고 때로는 엄포를 놓기도 했다. 그러나 전망은 비관적이었고 정부 개입의 불가피성이 제기되면서, 사태수습을 위한 정부의 정책기조가 애당초 잘못되었다는 따가운 시선을 받게 되었다. 불법행위를 수수방관하고 있다는 비난도 묵묵히 감수할 수밖에 없었다. 다행히 8월 17일 교착상태에 빠진 협상의 돌파구를 마련하기 위해 회사측에서 직장폐쇄 철회라는 용단을 내렸으며, 협상은 급진

전하게 됐다. 마지막에 조업재개를 주장하는 조합원과 이를 막는 조합원과의 勞勞間 충돌이 있었지만 '무노동무임금원칙'을 수용한 노조와 회사측의 융통성 있는 대안제시로 협상은 타결되었다.

'파업-직장폐쇄-협상교착-직장폐쇄 철회-협상타결' 등의 어둡고도 기나긴 터널을 어렵사리 빠져 나오는 순간이었다. 노동부 직원들은 박수와 함성으로 새로운 노동정책의 승리를 자축했으며, 현대중공업 노사대표에게는 아낌없는 격려를 보냈다.

이번 사태는 산업현장의 노사관계를 규율하는 제원칙들이 확립되는 소중한 계기가 되었으며, 이러한 규범속에서 노사가 자율적으로 문제를 해결해 나가야 한다는 그야말로 고전적인 노사관계 원리를 재확인시켜준 셈이 되었다.

그동안 심적인 고통과 동요도 많았지만, 실로 '한 송이 국화꽃을 피우기 위해' 노동부 직원들은 무더운 한 여름에 그렇게도 많은 비지땀을 흘렸나 보다. 이제 이 꽃을 보다 성숙된 노사관계로 가는 길목에 흐드러지게 피워야겠다. 국민 모두의 바람도 이 같을 것이기 때문이다. 

서울 — 부산간은 항공기로 50분이면 갈 수 있고, 이제 머지않아 고속철도로 2시간 이내에 갈 수 있는 교통혁명시대에 살고 있다. 그러나 비행기를 타기 위해 김포공항까지, 고속철도를 타기 위해 서울역까지 가는데 2시간이 걸린다면, 우리는 기술혁신에 의한 첨단교통의 편익이 기술혁신이 유발하는 도시교통문제로 무의미해지는 그야말로 교통의 모순시대에 살고 있는 셈이다.

우리나라의 대도시교통문제가 심각한 지경에 이른 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 만성적인 도로체증은 도심에서 뿐만 아니라 시외곽으로까지

급속하게 확산되고 있고, 출퇴근 시간의 시내버스와 지하철의 극심한 혼잡은 시민을 극도의 피로로 몰아가고 있으며, 주차차량들은 모든 도로와 주거지까지 잠식해 버리고 있다. 그야말로 우리는 소통난·승차난·주차난이라는 '교통과의 전쟁'을 치르고 있다.

이와 같은 심각한 대도시교통문제의 제일 큰 원인은 폭발적인 자동차의 보유와 이용의 증가에 있다고 보겠다. 지난 8월 24일을 기해 우리나라 자동차 보유대수가 700만대를 넘어섰다. 1945년 해방 당시 7,400대이던 자동차가 1985년에 100만대 수준이 되기까지 40년이란 세월이 걸렸다. 그러나 85년 이후부터 가속화되기 시작한 자동차 보유는 연평균증가율이 25%에 달하여 3년이면 배로 증가되는 수준에 이르게 된 것이다. 이와 같은 자동차의 폭발적인 증가에 더하여 자동차 이용이라는 측면에서도 선진국보다 훨씬 높은 수준이다.

93년의 경우 우리나라 자동차 1대당 1일평균 주행거리는 76.2km로 미국 50.5km, 일본 27.8km에 비하여 1.5~3배 수준에 달한다. 자동차주행거리가 많을수록 그만큼 자동차를 더 많이 보유하는 것 같은 영향을 미

# '발을 묶는' 700만대의 자동차



장부시  
교통부 육상교통국장

치게 되므로 우리는 결국 자동차 1,400만대를 보유한 시대에 살고 있는 셈이다.

이와 같은 시점에서 날로 악화되어가는 대도시교통문제를 해결하기 위한 대책을 마련하기란 쉬운 일이 아니다. 문명의 이기이며 첨단과학의 총아라는 자동차의 편리성과 전 산업에 미치는 영향을 고려할 때 우리는 아직도 자동차가 더욱 필요하며, 모든 국민이 '마이카'를 갖 고자 하는 기대 또한 이를 규제할 수도, 규제해서도 바람직하지 않다고 보기 때문이다. 그러면 문제의 실마리를 어디에서부터 찾아 나가야 할 것인가. 이에 대해

우리는 우선 몇가지 측면에 주목해야 한다고 본다.

첫째로, 선진외국에 비하여 월등히 높은 자동차 이용을 합리적인 수준으로 낮춰야 한다고 생각한다. 불요불급한 자동차 이용을 가급적 억제하고 혼잡한 도심로의 이동은 지하철·버스 등 대중교통수단을 이용하도록 적극 유도해야 할 것이다.

이를 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려될 수 있을 것이다.

불요불급한 자동차 이용을 억제하는 정책방향에서 유류관련 세금을 합리적으로 조정하고, 도심내 진입시 혼잡통행료를 부과하며, 주차요금을 높게 책정하여 가급적 도심통행을 억제할 필요가 있다. 기업체에 대하여는 통근버스 운영을 권장하며, 대중교통이용 요금 등을 보조하도록 유도하고 이에 대하여는 교통관련 부담금을 감면해 주는 대책들을 마련해야 할 것이다. 보다 더 나아가서는 생활 속에서 통행수요를 줄일 수 있는 전화민원제도·통신판매제도·예약제도 등을 현실에 맞게 확대해 나가는 것도 바람직하다고 본다.

둘째로, 이와 같이 자동차이용을 합리화하기 위해서



는 반드시 지하철· 시내버스 등의 대중교통수단들에 대한 이용편의를 획기적으로 개선하는 것이 선행되어야 한다는 점이다. 현재와 같이 혼잡한 지하철과 버스를 쾌적한 승차수준으로 개선하고 정시운행과 짧은 배차간격으로 원하는 시간에 언제나 이용할 수 있는 교통수단이 되도록 해야 할 것이다.


이를 위해서 97년까지 6대도시에 341km의 지하철을 확충하고, 시내버스의 운행속도를 획기적으로 향상시키기 위하여 주요 간선도로에는 버스전용차선제를 확대 실시하고 시내버스 노선이 지하철과 원활하게 연계되도록 조정해야 할 것이다. 또한 도시외곽 지하철역 주변에 대규모 주차장을 건설하여 도심으로의 통행은 대중교통수단을 이용하도록 유도하는 방안이 다각적으로 강구되어야 한다고 본다.

셋째로, 현재 보유하고 있는 교통시설을 최대한 효율적으로 활용할 수 있도록 교통체계관리를 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다. 이를테면, 신호체계 개선이나 교차로 구조개선을 통하여 소통을 원활히 해 나가는 것이다.

끝으로, 교통문제에 대한 시민의 관심과 성숙된 교

통문화를 정착시키는 일도 시급한 과제다. 서로 양보하고 질서를 지키는 시민의식이 부족하여 교통문제가 더욱 어렵게 되고, 그 해결이 지연되고 있음을 인식해야 한다. 우리가 겪는 소통난과 주차난의 상당부분은 시민 스스로의 노력으로 해결할 수 있다고 본다. 대중교통수단을 이용할 수 있는데도 불구하고 굳이 자가용을 이용한다든가 교통법규를 지키지 않음으로써 소통난이 더욱 가중되고 있고, 무분별한 주정차 관행이나 차를 세워둘 곳은 생각하지도 않고 무조건 자동차를 사서 운행한다면 주차난이 해결되기는 요원한 것이다.

교통전문가들은 특별한 교통대책 없이 현상태를 방치할 경우 2000년 경에는 자동차주행속도가 보행속도에도 못 미치고, 해마다 수십조원에 달하는 사회적·경제적 비용이 발생할 것으로 전망하고 있다. 이렇게 된다면 시민의 발이 묶이고 산업의 동맥이 마비되는 사태까지도 일어날 수 있다고 전망한다.

이러한 비극적인 상황이 실제로 발생할 것인가. 이에 대한 대답은 우리 모두의 손에 달려있다. 시민과 정부 모두 함께 교통문제 해결에 더욱더 깊은 관심을 갖고 지혜를 모아가는 노력을 시작할 때인 것이다. 

# 수질오염의 진단과 치료



류재근  
국립환경연구원 수질연구부장

대상에 대한 특이성이 더욱 크다. 즉, 사람은 피부색이나 습성에 따른 변이가 어느 정도 있으나 그 질병의 증상은 크게 다르지 않다. 그러나 수질오염은 기상이나 수계의 특성, 토질 및 오염원의 양상에 따라 크게 달리 나타난다. 이 점에 있어 호수를 국한하여 보면 국내 수계가 외국의 그것과 뚜렷한 차이를 보이는 것은 위에서 언급된 바와 같이 강우량의 집중도와 대부분 인공댐의 축조로 형성된 하천형 인공호라는 수계 특성상의 차이에 있다. 그럼에도 불구하고 국내 호수에 대해 국외의 자연호에서 개발된 수질진단

우리나라와 같이 일년 중 여름철에 비가 집중적으로 내려 단시간에 하천이 범람하는 지역에서는 물문제를 해결하기 위해선 과학적인 물관리가 필요하다. 즉, 우리나라는 유량의 시기적인 집중도가 커서 한강을 비롯한 주요 4대강의 河狀係數가 300 이상으로서, 템즈강의 14, 라인강의 8에 비해 현저히 크며, 이는 利水 및 수질관리 양측면에서 상대적으로 취약성을 지니고 있음을 의미한다.

일례로 팔당호의 체류시간은 대홍수가 있었던 90년 9월 12일의 경우 세 시간에 불과하여 단 하루만에 호수의 물이 여덟 번 교체되었고, 이 때 오염물질의 유역부하량은 연간 부하량의 약 10%를 우회하였으며, 또한 이날 소양호의 오염물질 부하는 연간 유역을 통한 부하량의 절반 이상에 해당하였다는 보고가 있다. 평년 평균으로 국내 대다수의 호수에 있어 홍수기인 7월부터 9월에 유역부하량은 연부하량의 약 65% 이상으로 집중되어 있다.

우리나라는 상수자원 총량의 약 97%를 지표수에 의존하고 있으며, 특히 그 중 湖沼에 대한 의존율은 현재의 약 35%에서 증가일로에 있다. 따라서 국내의 수질관리에서 지표수, 특히 호수수질관리의 중요성에 대해서는 이론의 여지가 없다.

최근 들어 수계에 유출되는 오염물질은 양적인 면에서는 물론 질적으로도 크게 변화하고 있다. 따라서 변화하는 수질오염의 양상에 맞추어 그 물을 치료하기 위해서는 오염도나 오염기전에 대한 정확한 진단이 선행되어야 하는데, 이러한 진단은 사람의 질병에 대한 의학적 진단보다 더욱 어려운 경우가 많다.

수질진단의 방법은 사람의 질병에 대한 진단보다 그

법을 여과 없이 그대로 적용하여 온 것 역시 수많은 오진을 불러일으킨 한 원인으로 볼 수 있다.

국내 호수 중 대표적인 하천형 호수인 팔당호를 예로 들 경우, 팔당호는 홍수기에는 불과 수일 만에 하천수로 교체된다. 이러한 수리적 조건에 따라 팔당호의 수질은 유역의 영향을 크게 받고 있어 강우량 등에 따라 계절적인 변동은 물론 연간의 변동이 크다. 홍수기에는 유역에서 밀려오는 각종 부유물 및 현탁물이 섞여들기 때문에 수질이 연중 가장 나쁘다.

우리나라의 하천 및 湖沼의 수질변동과 함께 울고 웃는 수질연구 책임자의 한 사람으로서 팔당호의 수질은 어느 한 기관의 연구로는 관리할 수 없다고 생각한다. 학계는 물론 국회, 일반시민, 팔당호를 상수원으로 사용하는 모든 사람의 관심과 협력만이 수질을 개선시킬 수 있으리라 본다.

앞으로는 수질오염 원인처방을 잘하여 깨끗한 물은 더욱 보전하고 오염된 물은 깨끗이 치료를 하여 우리나라 전국 모든 하천 및 호소의 맑은 물을 어디서든지 볼 수 있는 날이 하루빨리 오기를 기대한다. **남원**

# 최 인기

농림수산부장관

서울대 농경제학과 강봉순교수가  
최인기 농림수산부장관을 만나  
우루과이라운드협상 타결 이후  
온 국민의 관심이 모아지고 있는  
농업과 농어촌문제에 대해  
깊이있는 대화를 나누었다.

- 때 : 94년 9월 16일
- 곳 : 농림수산부 장관실





**대담자 강봉순교수**

강봉순교수(48세)는 서울대학교 농과대학 농경제학 과를 졸업하고, 미국 스펀포드대학교에서 농업경제 학 석사학위를, 독일 피팅겐대학교에서 농업경제학 박사학위를 받았다.

한국개발연구원, 한국농촌경제연구원 연구원을 거쳐 1985년부터 서울대학교 농경제학과 교수로서 후진들을 가르치고 있다.

현재 농수산물유통위원회 위원, 농업협동조합중앙회 운영자문위원 등을 맡고 있다.

—정부는 향후 농정의 지침이라고 할 수 있는 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진계획」을 지난 6월 14일에 확정하여 발표하였습니다. 과거 정부 대책과 차별될 수 있는 특징으로는 어떤 것을 들 수 있겠습니까?

▲이번 대책은 몇가지 점에서 과거와는 다른 특징을 지니고 있습니다. 농어민대표 등 국민 각계각층의 대표가 참여한 농어촌발전위원회에서 농어촌의 생생한 의견을 광범위하게 수렴하였으며, 15개 정부부처가 한마음으로 대책수립에 참여하였을 뿐아니라, 15조원의 농어촌특별세를 만들어 정책불신을 낳았던 재원부족문제를 뒷받침하였습니다.

또한 과거대책이 주로 농어업의 구조개선사업에 치중한 나머지 농어민들이 이를 피부로 느끼지 못했던

점을 고려해서 교육·의료 및 복지 등 농어민의 오랜 숙원·민원을 포괄하는 종합적인 대책을 만들기 위해 노력했습니다.

아울러 농어민들의 자율적 참여를 촉구하고 창의력을 이끌어 내는 데 주안점을 두었습니다. 이를 위한 사업추진방식을 상향식으로 바꿔, 지방정부의 역할을 부각시켰습니다.

이번의 농어촌발전대책은 튼튼한 체질을 지닌 경쟁력있는 산업으로서의 농

어업을 육성하고, 다양한 산업입지와 풍요한 생활공간으로서의 농어촌사회를 개발하며, 농어민복지를 도모함에 못지 않는 수준으로 향상시키기 위한 복지대책 등을 포괄한 명실상부한 종합적인 대책입니다.

—우리 농어업의 경쟁력을 높이기 위해서는 무엇보다도 유능한 농어업경영주체의 육성이 중요하다고 생각합니다.

▲그렇습니다. 품목별로 앞서가는 농어가 15만호를 우선 지원하여 경쟁에 이길 수 있는 전업농어가로 육성하고, 이들의 선진기술 및 경영기반을 인근 농어가에게도 전파하여 우리 농어업을 경쟁력 있는 산업으로 육성하고자 합니다.

전업농어가를 선정하고 육성하는

데 있어 이제까지는 사업별·기능별로 분산 관리되어 사업효과가 미흡하고 효과의 가시화도 어려웠으나, 이번 대책에서는 15만호의 전업농어가 육성목표를 제시하고, 이의 달성을 위해 통합적인 관리와 함께 지속적인 지원을 해나갈 계획입니다.

—정부는 경영규모의 확대를 뒷받침하기 위해 농지제도를 개혁하기로 하고 「농지법」 제정안을 준비하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이 법이 농지의 소유와 이용의 제한을 크게 완화시킬 것으로 기대되지만, 투기를 우려하는 시각도 없지 않습니다.

▲이번에 마련한 「농지법」 제정안은 농업목적으로 농지를 이용하고자 할 경우에는 누구든지 농지를 소유할 수 있도록 하고 있습니다.

다만, 농업진흥지역 밖의 농지소유상한은 3만㎡로 하되 영농목적일 경우 시장·군수가 5만㎡까지 소유를 인정할 수 있도록 하였습니다.

또한 농어촌경제의 활성화를 위해 도시사가 농어촌산업지역을 지정할 수 있도록 하고 산업유치 추진을 위해 신고로 농지전용이 가능토록 하였습니다.

이러한 농지제도의 개혁으로 농지투기의 우려가 없지 않습니다만, 농지취득을 위해서는 영농목적에 한해 농지관리위원 2인 이상의 확인을 받아 농지취득 자격증을 발급받아야만 가능하도록 하는 등 투기를 방지하기 위한 장치를 마련하였습니다.

이 외에도 자경하지 않는 농지에 대해서는 종합토지세, 양도소득세 등을 무겁게 부과함으로써 농지에 대한 투기를 방지할 계획입니다.

— 농어촌발전대책을 발표한 지도 이미 석달이 지났습니다. 그동안의 추진상황과 앞으로의 구체적인 추진 일정을 알고 싶습니다.

▲정부는 농어촌발전대책 및 농정 개혁 방안을 120건의 세부과제로 분류하여 추진하고 있습니다.

농어업의 경쟁력 강화를 위해서 전업농육성과 농과계 학교 지원, 재경지정리 등 생산기반 조성과 현장의 애로기술 개발지원 계획 등을 구체화하고, 농어촌 도로 포장, 주택, 상·하수도의 정비 등 농어촌생활환경 개선방안을 마련하고 있습니다.

농어민의 복지향상을 위해서는 농어민 연금의 시행준비, 농어촌학생의 대학특별전형 방안 등을 추진하고 있습니다.

또한 농어민과 소비자의 이익을 함께 보호할 수 있는 유통개혁방안을 확정하고 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률의 개정을 추진중에 있습니다.

내년부터 농어촌발전대책이 차질 없이 추진될 수 있도록 금년중 「농지법」, 「협동조합법」 등 38건의 법령을 정비하고 WTO체제 출범에 탄력적이고 능동적으로 대응할 수 있도록 농림수산부와 관련 조직의 개편 작업도 조속히 마무리하겠습니다.

—이런 여러가지 대책을 추진하려면 많은 재원이 필요할 텐데 재원조달에 어려움은 없겠습니까?

▲농어촌발전대책 추진을 재정적으로 충분히 뒷받침할 수 있도록 내년도 농림수산업은 국가전체 예산 증가율보다 훨씬 높은 수준으로 편



이번의 농어촌발전대책은 경쟁력 있는 산업으로서의 농어업을 육성하고, 다양한 산업입지와 풍요한 생활공간으로서의 농어촌사회를 개발하며, 농어민복지를 도시민에 못지 않는 수준으로 향상시키기 위한 명실상부한 종합적인 대책입니다.

성하는 내용으로 예산당국과 협의하고 있습니다. 42조원 구조개선사업비 중 95년도 예산은 농어민의 의견이 수렴된 시·군 계획을 기초로 편성하였으며, 15조원 농특세 재원은 농어업 경쟁력 강화분야에 60%, 농어촌 생활환경 개선 및 농어민 복지증진 분야에 40%를 각각 균형 배분할 계획입니다.

—이제는 화제를 향간의 관심이 큰 농수산물 유통문제로 돌려 볼까 합니다. 지난 9월 1일 정부는 농수산물 유통개혁대책과 아울러 農安法 개정안을 발표하였습니다. 중점 개혁내용, 개정안의 주요골자에 대해서 설명해 주시지요.

▲농수산물 유통에서 생기는 이익이 보다 많이 농어민에게 돌아가도록 산지유통 시설에 대한 투자를 획기적으로 늘릴 계획입니다.

특히 소비지 유통을 주도하고 있

는 도매시장 개혁을 위해서 도매시장에 출하되는 농수산물을 전량 상장토록 하여 거래의 투명성을 높이고 상장수수료를 인하하여 출하 농어민의 부담을 경감토록 하는 한편, 도매시장 개설자의 판단에 따라 지방자치단체, 생산자단체 등이 출자한 '공공출자법인'을 설립하여 관리·운영을 일원화할 수 있는 근거를 마련하였습니다. 또한 지정도매법인의 지정과 중매인의 허가에 있어 유효기간을 설정하여 유통종사자에 대한 시장개설자의 적정한 통제장치를 마련하였습니다.

또한 논란이 되어왔던 중매인의 도매행위허용 문제에 대해서는 중매인의 명칭을 중도매인으로 바꾸어 상장되는 농수산물을 자기 계산과 책임하에 사서 팔 수 있도록 도매행위를 허용함으로써 농수산물의 물류흐름을 원활히 하고 예외적으로 중개영업도 하도록 하였습니다.

그동안 비난의 대상이 되어왔던



농어민과 소비자의 이익을 함께 보호할 수 있는 유통개혁방안을 확정하고 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률의 개정을 추진중에 있습니다.

중매인의 받떼기, 수탁매매 등 불법 거래 행위를 근절하고 도매시장에서 거래되는 모든 농수산물의 전량 상장으로 거래의 투명성을 높이면서 중도매인의 도매행위를 허용하는 것이 공정한 도매유통질서의 확립과 함께 농어민 도시민 모두에게 이득이 된다고 판단하여 이번에 명칭을 중도매인으로 바꾸면서 도매행위를 허용한 것입니다.

—도매시장 운영의 효율화와 공정 거래 질서 확립을 위해 농수산물 도매시장의 개혁을 요구하는 목소리도 만만치 않았고, 농수산물 유통마진을 절감할 수 있는 방안을 강구하라는 요구도 컸다고 봅니다. 이러한 요구들이 이번 농안법 개정안에는 어떻게 반영되었는지 궁금합니다.

▲역시 소비지에서 가장 중심적인 개혁대상은 도매시장입니다. 도매시장에 출하되는 전 품목을 상장토록

하여 거래의 투명성을 높이고, 도매시장 개설자의 판단에 따라 생산자 단체와 지방자치단체 등이 출자한 公共出資法人을 설립하여 시장의 관리와 운영을 일원화할 수 있는 근거를 마련하였습니다.

또 지정도매법인·경매사·중매인의 위법행위에 대한 허가취소 등 행정처분 및 과징금제도를 구체화하고 벌점제도를 도입하며, 지정도매법인의 지정과 중매인의 허가에 있어 유효기간제도를 도입하는 등 유통중사자에 대한 통제를 강화하였습니다.

—장관취임 이후 계획하신 일이 차질없이 추진되면 10년후의 농어촌 모습이 어떻게 변화될지 궁금합니다. 또한 전체 농가가 줄어들면 농촌의 空洞化가 야기될 텐데 농어촌 지역의 활성화 대책은 무엇인지 말씀해 주시죠.

▲농촌의 인구가 감소되고 노령인

구 일부가 남아있을 것으로 보입니다. 이에 따라 영농기반·생산기반이 구축된 대규모단지 즉, 전업농이나 법인형태의 영농회사 등이 확산될 것입니다.

예를 들면, 쌀의 경우 구획정리를 통해 대규모 기계화영농이 추진되고, 그 외에 시설원예·과수·과채류·화훼단지 등에서는 품목별로 대규모로 전업화·특작화·과학화가 이루어지는 형태로 농어촌 구조가 변화될 것입니다. 따라서 경쟁력 있는 품목은 단지화·집단지화가 가속화될 것이며, 경쟁력 없는 품목은 점차 줄어들게 될 것입니다.

또한 농어촌 도로가 거의 다 포장되고 대도시 근교지역은 주거타운으로 바뀔 것이며, 농수산물을 원료로 하는 가공공장이 많이 들어서서 농외소득이 증대되고 농어민의 취업기회도 늘어나게 될 것입니다.

—앞으로 본격적인 지방화시대가 예상됩니다. 장관께서는 道伯을 지내시고 내무부에서도 근무한 경험이 있으신데 지방화시대가 농어촌발전에 어떤 영향을 끼칠 것으로 보십니까?

▲공정적인 측면에서 볼 때 지방의 자율과 창의가 발현될 것으로 봅니다. 또한 지역실정에 맞는 농어촌의 소득개발이 活性化될 것입니다.

반면 부정적인 면에서는 식량생산이나 어떠한 국가목표가 설정되었을 때 쌀보다는 그 지역의 소득증대가 예상되는 다른 쪽에 치우치는 등 국가가 추진하는 목표에 지장을 초래할 가능성이 있습니다. 즉, 국가목표와 지방목표가 다를 때 문제점이 야기될 수 있을 것입니다. 농민정책

세금은 국민의 재산권에 직접 영향을 미치므로 국민생활이나 기업경영의 안정성 측면에서 본다면 조세제도를 큰 폭으로 자주 개정하는 것은 바람직하지 못하다. 그러나 조세정책이 경제정책의 중요수단으로서 기능과 역할을 다하기 위해서는 경제사회의

이번 세제개혁의 기본방향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이자·배당 등 금융소득을 종합과세하여 세금부담의 형평성을 제고하고 실명제의 실효성을 높이는 데 역점을 두었다.

둘째, 과세기반의 확대와 함께 각종 세율을 적정수준으로 인하하고 세제를 간소화함으로써 법대로 정직하게 세금을 낼 수 있는 기반을 조성하고 과세자료의 양성화가 촉진되도록 하였다.

셋째, WTO체제의 출범 등 개방화·국제화의 새로운 경제환경하에서 우리 기업의 대외경쟁력 강화를 실효성 있게 지원하기 위하여 기업과세를 국제기준에 맞게 개편하였다.

넷째, 세율이 너무 높아 밀수와 탈세를 조장하고 가격구조와 산업구조를 왜곡시키는 현행 특별소비세율을 인하·조정하고 아울러 부가가치세 면세점을 인상하여 영세사업자의 세 부담을 경감하였다.

다섯째, 성실한 신고자에 대하여는 각종 납세편의를 제고하고 권익을 증진하는 한편 불성실신고자에 대하여는 과세의 엄정성을 제고하여 법에 따라 성실하게 신고하는 풍토가 조성되도록 하였다.

위와 같이 금년도 세제개혁안에서는 단기적인 세수증대조치는 피하고 과세기반을 넓히는 한편, 세율은 인하여 '넓고·고르며·얇게' 부담하는 선진조세체계를 확립함으로써 우리 경제의 활성화와 기업의 대외경쟁력 강화를 통하여 장기적으로 세입기반이 확충되도록 하였다.

# 稅制改革으로 경제의 활성화 촉진

여건변화에 맞추어 조세제도를 계속 보완·발전시켜 나가는 것이 불가피하다.

정부가 금년에 11개 세법에 걸쳐 대대적인 세제개혁을 추진하게 된 배경은 금융실명제가 실시되고 WTO체제가 출범될 예정으로 있는 등 최근 대내외 경제여건이 크게 변화하고 있어 이에 부응하기 위하여 조세제도의 틀을 새롭게 갖추기 위한 것이다.

## ‘넓고·고르며·얇게’ 부담하는 선진조세체계 확립

금년 정기국회에 제출된 정부의 세제개혁안은 조세연구원의 연구보고를 토대로 그동안 학계·경제계·전문연구단체 등 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴하여 마련한 것으로서 세금부담의 형평증진, 기업의 대외경쟁력 강화, 장기적인 세수기반의 확충에 중점을 두었다.



**이용섭**  
재무부 조세정책과장

## 96년부터 금융소득에 대해 종합과세

96년부터 부부합산하여 연간 금융소득이 4천만원을 초과하는 경우 종합과세 대상이 된다. 이와 같이 고액 금융소득에 한해 종합과세하도록 한 것은 제도 시행 초기의 금융시장에 미치는 충격과 부작용을 최소화하기 위한 것으로서 앞으로 시행성과를 보아 단계적으로 낮추어 나갈 계획이다.

금융소득 중 현재 과세되고 있지 않은 상장주식의 양도차익에 대한 과세문제는 98년 이후에 검토할 계획이다. 금융소득 종합과세의 시행 시기는 사전준비와 국민들이 새로운

금년도 세제 개혁안에서는 단기적인 세수증대조치는 피하고 과세기반을 넓히는 한편, 세율은 인하하여 '넓고·고르며·얇게' 부담하는 선진조세체계를 확립함으로써 우리 경제의 활성화와 기업의 대외경쟁력 강화를 통하여 장기적으로 세입기반이 확충되도록 하는 데 역점을 두었다.

제도에 적용할 수 있도록 하기 위하여 금년 정기국회에서 입법조치를 완료하되 당초 발표대로 96년부터 시행하기로 하였다.

그리고 금융소득에 대해서는 다음의 두 가지 방법으로 과세하기로 하였다.

첫째, 연간 금융소득이 4천만원을

초과하는 소득자의 경우 4천만원까지는 원천징수세율(96년 15%, 97년 이후 10%)을 곱하여 세액을 계산하고, 4천만원을 초과할 시에는 사업소득 등 다른 소득과 합산하여 종합소득세율을 적용하여 세액을 계산하도록 한다.

둘째, 연간 금융소득이 4천만원

## 〈표〉 주요 稅負擔 경감내용

(단위 : %, 원)

	93년 이전	94년	94개정안
최고세율			
· 소득세율	50	45	40
· 법인세율	34	32	30
· 상속세율	55	50	40
· 증여세율	60	55	40
· 양도소득세율	60	60	50
· 특별소비세율	60	60	25
공제액(年)			
· 소득세기초공제	60만	72만	100만
· 근로소득공제	250~600만	270~620만	400~800만
· 배우자상속공제액	1억+(결혼연수×600만)	1억+(결혼연수×1,200만)	1억+(결혼연수×1,200만)과 법정상속분(10억 한도) 중 큰 금액
· 배우자증여공제액	1,500만+(결혼연수×100만)	3,000만+(결혼연수×300만)	5,000만+(결혼연수×500만)
면세점(年)			
· 근로소득세(4인가족)	550만	587만	1,057만
· 사업소득세(4인가족)	210만	222만	460만
· 부가가치세	매출액기준 400만	600만	1,200만



이하 소득자의 경우에는 현행과 같이 원천징수세율로 분리과세된다.

원천징수세율은 현재 20%이나 96년에는 15%, 97년 이후에는 10%로 인하된다. 따라서 극히 일부의 고액 금융소득자를 제외하고는 대부분의 금융소득자의 경우 현재보다 세부담이 경감된다.

현재 비과세 또는 5%의 낮은 세율로 과세되고 있는 소액가계저축 등 각종 세금우대저축의 이자에 대하여는 96년부터 10%로 과세되도록 하였다. 또한 그동안 비과세되어 왔던 3년 이상 장기저축성보험 차익도 96년부터는 과세로 전환된다.

다만, 최근에 신설된 10년 이상의 장기주택마련저축과 개인연금저축의 이자에 대하여는 정책적 지원차원에서 앞으로도 계속 비과세하도록 하였다. 또한 기존 세금우대저축가입

자의 권익을 보호하기 위하여 94년 9월말 이전 가입분에 대하여는 현행 규정에 의해서 계속 비과세 또는 저율과세되도록 하였다.

### 소득세율은 인하하고, 공제금액은 인상

금융소득의 종합과세로 인해 세금 부담이 급격히 늘어나는 것을 완화하고 사업자의 과세소득 현실화를 유도하기 위하여 세율체계를 현행 5~45%(6단계)에서 10~40%(4단계)로 조정하여 세율구조의 누진성이 완화되도록 하였다.

최고세율은 45%에서 40%로 인하된 반면, 최저세율은 5%에서 10%로 인상됨에 따라 얼핏 저소득계층의 세부담이 증가하게 되는 것으로 우려할 수도 있으나, 이번 개정에서

는 각종 소득공제를 현재보다 2배 수준으로 인상하는 등의 보완조치를 병행함으로써 최저세율 인상에 따른 세부담 증가가 없도록 하였다.

우선, 근로자와 사업자의 과세소득 계산시 공제되는 '인적공제'의 경우 기초공제(현재 72만원), 배우자공제(현재 54만원), 부양가족공제(1인당 48만원)를 각각 100만원으로 상향조정하였으며 현재 2인으로 제한하여 공제하여 주고 있는 자녀수의 제한도 폐지하였다.

또한 현재 근로소득자에게만 적용하고 있는 보험료·의료비·교육비 등 '특별공제'의 적용대상을 모든 소득자에게 확대하였다. 그리고 근로자의 세부담을 경감하기 위하여 근로소득공제의 한도를 현재 620만원에서 800만원으로 인상하였다.

이와 같은 인적공제·특별공제·근

로소득공제의 인상으로 소득세가 과세되지 않는 면세점이 96년에는 현재의 2배 수준으로 대폭 높아진다.

소득세를 인하 및 공제금액의 인상에 관한 개정내용은 금융소득종합과세와 함께 96년부터 시행된다.

## 기업의 稅부담 경감조치 마련

개방화·국제화의 새로운 경제환경하에서 우리 기업의 대외경쟁력 강화를 실효성 있게 지원하기 위하여 세율·과세방법 등 과세체계를 국제기준에 맞게 개편하였다.

첫째, 과표 1억원 초과분에 대한 법인세율을 현행 32%에서 2%포인트 인하하여 30%로 조정하였다. 법인세율을 일시에 큰 폭으로 인하하는 경우, 세수에 미치는 영향이 큰 점을 감안하여 이번에는 2%포인트 인하에 그쳤으나 앞으로 조세감면 축소추이를 보아 3~5년에 걸쳐 단계적으로 추가인하해 나갈 계획이다.

둘째, 기업의 내부유보를 확충하고 投下資本을 조기에 회수할 수 있도록 감가상각제도를 획기적으로 개선하였다. 현재는 건물·기계장치 등의 유형 고정자산을 591개로 분류하여 耐用年數를 규정하고 있으나, 이번 개정에서는 10개 내외로 대폭 단순화하면서 현실에 맞게 내용연수를 단축하는 한편, 세법에서 정해진 기준내용연수의 上·下 25% 범위내에서 기업이 실정에 맞게 조정할 수 있도록 하였다.

또한 현재는 고정자산취득가액의 10%를 잔존가액으로 보아 감가상각대상 가액에서 제외하고 있으나 앞으로는 취득가액전액을 감가상각비

이번 세제개혁은, 이자·배당 등 금융소득에 대해 종합과세하여 세부담의 형평성을 높이고, 과세기반의 확대와 함께 각종 세율을 적정수준으로 인하하며, 우리 기업의 대외경쟁력 강화를 지원하기 위하여 기업과세를 국제기준에 맞게 개편하는 한편 현행 특별소비세율을 인하·조정하는 것 등을 내용으로 하고 있다.

로 처리할 수 있도록 잔존가액제도 를 폐지하였다.

셋째, 세무회계에서 기업회계기준을 가능한 범위에서 최대한 수용하여 기업의 납세비용과 과세당국의 행정비용이 축소되도록 하였다. 손익의 귀속시기, 자산·부채의 평가 등에 대해서 기업회계기준에 따라 계속적으로 회계처리하여 온 경우에는 세무회계에서 그대로 인정하도록 하였다.

## 재산과세의 실효성 제고 위해 세율을 최대한 인하

현행 재산과세제도는 불로소득의 重課 내지는 투기억제 측면을 강조하여 전반적으로 높은 세율구조를 유지하고 있으나 전체 세수에서 재산 관련 세수가 차지하는 비중은 외국과 비교해도 별로 높지 않는 등 효율성면에서 문제가 있다. 따라서 이번 세제개편에서는 조세의 투기억제기능과 형평기능을 저해하지 않는 범위내에서 세율을 최대한 인하하고 각종 공제금액도 인상하였다.

양도소득세 세율 인하하고 공제액은 인상  
현재 양도차익에 대하여는 종합소

득세와는 별도로 높은 세율로 누진과세하고 있어 세부담이 너무 무거워 토지공급이 저해되고 세금을 매입자에 전가시키는 등의 문제가 있다. 따라서 개인양도소득은 현재 40~60%(5단계)에서 30~50%(3단계)로, 법인양도소득세율(특별부가세율)은 현행 25%에서 20%로 인하하였다.

양도소득공제는 현재 연간 150만원에서 250만원으로 인상하고 장기보유 특별공제와 물가상승공제를 통합조정하였다.

## 토지초과이득세제를 보완

토지초과이득세는 투기억제기능을 약화시키지 않으면서 헌법재판소의 결정사항과 시행상 나타난 문제점을 보완하였다.

첫째, 토지초과이득세가 과세된 다음 과세기간에 지가가 하락할 경우 그 다음 과세기간 세액계산시 直前期 지가하락분의 이월공제를 허용하였다.

둘째, 세율체계를 누진세율로 전환하여 현재 50% 단일비례세율로 되어 있는 것을 과표 1천만원 이하분은 30%, 1천만원 초과분은 50%를 적용하도록 하였다.

셋째, 임대용토지 중 지상에 건축

물이 있는 토지는 과세대상에서 제외하였다.

넷째, 토지초과이득세가 과세된 토지를 3년내 양도시에는 전액, 6년내 양도시에는 60%를 양도소득세에서 공제하도록 하였다.

다섯째, 地價가 안정된 시기에는 전국적으로 과세하지 않고 지가급등 지역만 한정적으로 과세하여 투기억제효과를 높이면서 행정비용을 절감하고 조세마찰 소지도 축소하였다.

여섯째, 과세최저한도를 현행 과표 20만원 이하에서 100만원 이하로 상향조정하여 소규모토지 보유자를 보호하도록 하였다.

### 상속·증여세의 세율 인하하고 공제액은 인상

높은 상속세율은 그동안 국제적인 경험이나 우리의 예에서 보여주듯이 세부담에 대비하여 계획(tax planning)을 세울 만한 여유가 없는 중산층 이하의 사람이나 갑작스런 사망자의 재산에 대한 상속자의 세부담만 증가시킬 뿐 실제 세부담을 많이 해야 할 고소득층에게는 합법적인 절세동기만을 제공하게 되므로 세율체계를 단순화·적정화하였다.

현재 상속세는 10~50%(5단계), 증여세는 15~55%(5단계)로 되어

있으나 이를 10~40%(4단계)로 인하하였다.

그리고 재산형성시 배우자의 기여도를 감안하여 배우자의 상속·증여 공제액을 지난해에 이어 크게 인상하였다.

### 소비세제의 합리화를 추진

부가가치세의 경우, 현재 일반과세자에 대하여는 부가가치의 10%로 과세하면서 연 매출액 3,600만원 미만인 과세특례자에 대하여는 매출액의 2%로 과세하는 二元的인 제도를 운영하고 있어 과세특례자가 일반과세자로의 전환을 피하기 위해 세금계산서의 수취를 회피하는 등 세무행정에 큰 부담이 되고 있다.

따라서 이번 개정에서는 부가가치세의 면세점을 연간 매출액 600만원에서 1,200만원으로 상향조정하였으며, 향후 3~5년에 걸쳐 이를 3,600만원까지 올려 제도변화에 따른 충격을 완화하면서 과세특례제도를 폐지할 계획이다.

또한, 현행 특별소비세율은 국제적인 기준으로 볼 때 지나치게 높아 밀수와 탈세를 조장하고 산업구조를 왜곡시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이번 稅法 개정에서는

10~60%(6단계)로 되어 있는 복잡하고 높은 세율구조를 10%, 15%, 25%의 세 단계로 인하여 특별소비세가 과세되는 물품을 생산하는 기업들의 대외 경쟁력을 지원하고 과세자료의 양성화가 촉진되도록 하였다.

이에 따라 냉장고·칼라TV·VTR 등 세율이 인하된 품목은 내년 부터 소비자가격도 떨어지게 된다.

흔히 한방에서는 약효를 내기 위한 조건으로 한의사의 정확한 처방, 약을 달이는 사람의 정성, 약을 먹는 환자의 의지 등 세 가지를 들고 있다. 조세정책도 '조세제도, 세무행정, 납세의식' 등 세 가지 요건이 조화있게 발전될 때 실효를 거둘 수가 있다.

금번 세제개혁으로 조세제도가 현실화·국제화·간소화되면 제도면에서는 세무행정의 발전과 건전납세의식의 함양을 저해하는 제약요인이 거의 해소된다. 그 어느 때보다도 개혁적이고 미래지향적인 내용을 담고 있는 이번 세제개혁의 성패는 이제 이를 집행하는 국세행정당국과 납세자의 손에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. **김영국**

## 경제정책 상담전화 「우리의 경제」 이용 안내

경제정책에 관한 건의나 경제통계에 관한 문의 등이 있으시면 경제관련 사항 모두를 상담해 주는 경제정책 상담전화 「우리의 경제」를 이용하십시오.

「우리의 경제」는 경제정책에 대한 건의는 내용을 정리하여 정책 수립시 참고하고, 정책관련 문의는 즉석에서 응답해 드리고 있으며, 자료 확인 등 시간이 필요하면 차후에 전화 또는 서면으로 대답해 드리고 있습니다.

이용전화: (02) 507-2100 · (02) 507-3100

지금 국제시장은 개방화·국제화 추세에 따라 무한경쟁시대에 돌입하여 마치 경제전쟁의 춘추전국시대를 맞고 있는 것처럼 보인다.

이와 같이 치열한 경쟁시대에 효과적으로 대처하고 수출을 지속적으로 확대해 나가기 위해서는 수출품의 품

질향상과 대외적 이미지 제고를 위하여 1962년 이래 「수출검사법」에 의한 검사를 실시해 왔다. 이 제도는 수출품이 갖추어야 할 적정품질수준을 정하고 그 이상의 제품만을 수출하도록 하는 것이었다.

그러나 수출검사제도 시행 초기에 비하여 우리나라 상품의 품질수준도 상당히 높아졌고, 무역규모도 세계 10대 교역국으로 부상할 만큼 성장하였으며, 세계 무역환경도 더욱 어려워지고 있어 이에 따른 제도전환의 필요성이 높아지고 있다. 즉, 규제완화로 수출절차를 간소화하고 수출업체의 자율적 품질관리를 유도하여 수출품의 품질을 고급화함으로써 국제경쟁력을 제고하는 방향으로 정책전환이 필요하게 되었다.

이에 정부는 종래 시행해 오던 「수출검사법」을 폐지하고 대체입법으로 「수출품 품질향상에 관한 법률」(93. 12. 27), 동법 시행령(94. 6. 28), 동법 시행규칙(94. 7. 7)을 제정하여 시행하게 되었다. 그 주요골자는 수출품에 대한 품질실태조사와 품질향상대책 수립·추진, 수출업체의 자율검사이원(종래의 강제검사는 극히 예외적인 경우에만 실시) 및 일류화상품 육성 지원 등으로 되어 있다.

### 수출품의 품질실태조사 및 품질향상 대책 수립

우리 상품의 품질 취약요인과 해외 구매자의 불만사항 등을 조사하여 종합적인 품질향상대책을 수립함으로써 기술지도나 기술개발, 공정개선, 정보제공 등의 지원계획에 반영하여 추진해 나갈 것이다.

# 수출품의 품질향상을 위한 기술지원

질향상을 위한 기술개발과 경영합리화로 국제경쟁력을 키워 나가야 한다. 그러나 그간 우리나라 수출품의 품질은 별로 향상되지 못하여 선진국과의 기술경쟁력은 여전히 떨어져 있고, 반면에 동남아 등 신흥공업국들은 저렴한 인건비 등에 힘입어 가격 경쟁에서 우리를 앞질러서 우리 상품의 수출시장을 잠식해 오고 있다.

이러한 여건에서 종래의 규제위주의 수출검사제도로는 국제경쟁력 향상에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 정부에서는 수출품의 품질향상을 지원하는 제도로의 전환이 필요하다고 판단하여 관계법령을 정비하게 되었다.

### 「수출품품질향상에 관한 법률」로 종전의 「수출검사법」을 代替

우리나라는 과거 수출주도형 경제 성장정책을 추진하면서 우리 상품의



**마규환**  
공업진흥청 수출품질과장

조사대상품목은 주요 수출품 중 클레임다발품목과 EU지역·미국·일본·캐나다 등 선진국에 수출비중이 높은 품목 등을 대상으로 하게 되며, 금년에는 낚시대·자전거·손목시계 등 40개 품목을 선정하여 추진하고 있다.

종합적이고 정확한 실태조사가 이루어지도록 하기 위하여 다각적인 방법을 활용하게 되는데, 한국무역진흥공사의 해외무역관을 통하여 해당지역의 우리나라 상품 수입추이, 시장 점유율, 품질경쟁력과 해외구매자의 불만내용 등을 조사하고, 필요한 경우에는 세계 주요시장에 직접 출장하여 현지조사도 하게 된다.

이 외에 수출업체에 대한 설문조사와 수출관련기관이나 단체의 협조를 받아 자료조사를 실시하게 되는바, 수출유관기관으로는 대한무역진흥공사, 한국수출보험공사, 중소기업진흥공단, 산업디자인포장개발원, 한국무역협회, 대한상사중재원, 공업단지관리공단 및 입주기업체협의회, 「대외무역법」에 의한 수출조합, 기타 수출관련업무를 수행하는 정부출연기관 등이 있다.

또한 해외시장에서 우리 상품과 경쟁관계에 있는 선진국의 제품을 구입하여 우리나라 상품과 품질비교시험을 실시하여 우리나라 상품의 품질경쟁력을 비교평가하고 품질취약내용 및 요인을 도출하는 등 종합적인 실태조사를 실시하고 정부기관, 수출관련단체 및 업체 등의 공동참여하에 輸出先別·품목별 품질향상대책을 수립하여 추진하게 된다.

정부는 규제완화로 수출절차를 간소화하고 수출업체의 자율적 품질관리를 유도하여 수출품의 품질을 고급화함으로써 국제경쟁력을 제고하기 위하여 종래 시행해 오던 「수출검사법」을 폐지하고 대체입법으로 「수출품 품질향상에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다.

### 수출업체의 자율검사 지원

자율검사제도란 종전의 강제수출검사제도를 원칙적으로 지양하고, 수출업체가 스스로 수출검사기준 및 방법을 정하여 검사를 실시하고 필요한 경우에는 공인검사기관에 검사를 의뢰하여 실시하는 제도로서 규제적 성격이 전혀 없다.

이러한 자율검사제도를 보다 효과적으로 지원하고 수출품의 품질저하를 방지하기 위하여 선진각국들이 기술의 비교우위를 전제로 새로이 설정해 가고 있는 각종 국제협약이나 기술장벽 등을 극복하고 輸出先別 소비자의 요구 품질수준에 효과적으로 대처할 수 있도록 정부는 수출업체가 자율검사의 기준으로 활용하거나 해외구매자와의 수출상담시 등에 활용할 수 있는 표준검사기준을 제정 보급하고 있다.

또한 수출업체가 공인검사기관에서 표준검사기준에 의한 검사를 신청하여 합격한 경우에는 합격증을 교부하여 품질을 보증할 수 있게 하고 있다. 표준검사기준은 수출상대국이 엄격한 품질기준을 적용하거나 기술장벽을 설정하고 있는 품목과 수출물량은 많으나 불량률이 높은 품목 등을 위주로 제정하고, 수출선

별로 소비자의 요구수준에 따라 가격 및 품질수준을 탄력적으로 적용할 수 있도록 품질기준을 차등화하여 제정할 방침이다.

공업진흥청은 작년에 이미 텔레비전수상기, 백열램프 등 191개 품목에 대한 표준검사기준을 제정 보급하였으며 올해부터 97년도까지 매년 100개 품목씩 제정해 나갈 계획으로 있다.

### 예외적으로 실시하는 수출검사

위에 설명한 자율검사의 예외로서 국제협약에 의한 필요에 따르거나 인체의 안전에 대한 危害와 관련하여 공업진흥청장이 관계행정기관의 장과 협의를 통하여 정한 품목에 대해서는 강제적인 수출검사를 실시하게 된다. 이 검사에 합격하지 아니한 물품은 수출할 수 없게 된다.

현재 이들 품목에 대해서는 대부분 수출상대국에서 수입검사 등의 방법으로 규제하고 있으므로 우리나라에서 수출검사를 실시하는 경우에는 이중규제가 되어 수출업체의 부담만 가중시킬 소지가 있으므로 아직은 검사대상품목을 지정하지 않고 있다.

향후 수출검사가 예상되는 품목은

비엔나협약(85년) 및 몬트리올의정서 협정(87년)에 의한 프레온가스 관련제품(자동차 에어컨·전기냉장고 등), 에어로졸 관련제품(살충제·제초제 등), 절연제품(석면절연판 등)과 안전위해품목으로 자동차용 안전유리, 자동차용 연소자 보호장치 등을 들 수 있다. 현재 선진각국들 간에 추진중에 있는 국가간 시험검사 상호인정제도가 정착되면 수출상대국이 실시하는 수입검사를 면제받기 위한 방법으로 이들 상품을 수출검사대상상품으로 지정하여 수출검사를 실시하는 방법이 고려될 수 있다.

수출검사제도는 정부가 수출검사대상품목을 지정 고시하고 수출검사기관을 지정하면, 수출업체는 정부가 정한 수출검사기준에 의한 검사를 받아 합격한 제품에 합격표시를 하여 수출하게 되며, 검사에 불합격된 제품은 수출할 수 없게 된다.

### 일류화상품 선정하여 육성

국제시장에서의 경쟁력 있는 상품을 육성하여 수출기반을 구축하고 우리나라 상품의 대외이미지를 제고시키기 위해 일류화상품을 선정 육성해 나갈 것이다. 일류화상품은 해외시장에서 선진국제품과 비교하여

상당한 수준의 경쟁력을 갖고 있거나(일류화가능품목) 향후 일류수준으로 성장할 가능성이 큰 상품(전략적 일류화품목) 위주로 수출현황, 해외시장에서의 성가, 비가격경쟁력, 장래유망성 등에 대하여 종합적인 검토를 거쳐서 지정하게 된다.

일류화상품의 품질기준은 품목별 품질실태조사와 선진국 제품과의 품질비교평가 등을 거쳐서 일류화상품 품질기준(안)을 마련하고 사계전문가로 구성된 수출품품질향상심의회의 심의를 거쳐서 제정하게 된다.

이미 92년에 사무용가구·운동화 등 10개 품목에 대하여 품질기준을 제정하였고, 93년에는 콤팩트디스크 플레이어, 절삭공구 등 17개 품목에 대하여 품질기준을 제정하였으나, 이는 법령에 근거 없이 추진되었던 것으로 既지정 일류화품목 및 품질기준은 새로 제정된 수출품품질향상에 관한 법령에 의거 재검토하여 조정 보완될 것이다.

일류화상품표시업체 승인은 수출업체가 일류화상품표시를 하고자 할 때에 신청하게 되며, 상공자원부장관은 신청업체의 주요제조 및 검사설비 보유현황, 수출현황 및 전망, 해외시장에서의 성가, 해외마케팅 수준, 기타 상공자원부장관이 필요하다고 인정하

는 사항 등을 심사하고 공업진흥청장이 제정한 일류화상품품질기준에 의한 제품검사를 실시하여 합격한 경우에 승인하게 된다. 승인업체는 제품이나 포장 또는 용기에 일류화상품 심볼마크를 표시할 수 있고, 수출품의 품질향상 및 해외시장 개척활동을 위한 사업에 대해 정부의 지원을 받을 수 있게 된다.

이상에서 설명한 바와 같이 수출품의 대외경쟁력은 업체 스스로 키워나가고 정부는 다만 이를 지원 육성하는 조장행정을 구현하기 위해서 이 법령을 제정 운용하게 된 것이다.

이러한 제도가 앞으로 수출품 품질향상에 얼마나 효과적으로 기여하게 될 것이냐 하는 것은 어디까지나 수출업체의 의지와 선택에 달려 있으므로 수출업체의 적극적인 활용이 요망되고 있다. **한정**

〈 표 〉 연도별 일류화상품 품질기준제정 현황

	기준제정 품목명
92년도	사무용가구·운동화·테니스볼·완구·납시대·도자기제식기·여행용가방·안경테·자동차타이어·비디오카세트테이프
93년도	콤팩트디스크플레이어·절삭공구·팩시밀리·위성방송수신기·사진틀·자전거·초음파진단기·기성신사복·견직물제벡타이·모피의류·모자·폴프용구·주방용구·혁제핸드백·텐트·피아노·자동차용납축전지

韓醫學이란, 개인에 따라 다소 차이가 있어 인체의 생리기전을 어떻게 보느냐에 따라 동일한 현상이 다르게 해석될 수 있기 때문에, 인체의 생리 현상을 자연적인 관점에서 이해하려고 노력하는 학문이라 할 수 있다.

한의학에서는 인체를 작은 우주

의한 병리현상을 중요시하였다.

동양의학이 쇠퇴하기 시작한 것은 19세기 교통수단이 발달하면서 서양 문물이 동양권에 유입된 시기에 전염병의 창궐로 인한 문제의 해결을 서양의학에 의존하게 되면서부터이다. 그러나 최근 들어 전염병에 의한 예방 및 치료방법의 발견으로 평균수명이 연장되고 개개인의 질병이 부각되고 안정성이 뛰어난 생약에 대한 선호도가 높아지면서 세계적으로 동양의학에 대한 관심이 높아지고 있을 뿐만 아니라, 한약상품 개발에도 주력하고 있는 실정이다.

우리나라에서도 그동안 한의학에 대한 의료시책·보건행정·교육제도 등이 서양의학과 비교할 때 심한 불균형이 노정되었는바, 정부에서는 이를 개선하기 위해 다양한 한의학 발전방안을 마련·추진하고 있다.

### 한의학 발전 위해 한국한의학연구소 설립

우리 민족의 전통의학으로서 수천 년에 걸쳐 국민건강보호에 크게 이바지해 온 한의학은 무한한 발전 가능성이 있으나, 그간 국가적 관심 결여 및 지원부족으로 그 발전정도가 미흡하였다. 또한 자체의 고유한 원리와 뛰어난 임상적 치료효과가 있으나, 이에 대한 현대적·체계적인 연구·분석을 하기에는 한의과 대학, 관련 협회 등 민간부문의 조직 및 기능이 취약하여 자율적인 연구·개발여건이 불비한 실정이었다.

따라서 한의학을 보다 체계화·현대화시켜 한의학 발전의 토대를 마련하고, 새로운 처방이나 한약상품을

# 국민의료체계에 일익 담당할 韓醫學

즉, 小宇宙라 하여 大宇宙인 우주계나 자연계 속에 파묻혀 살아가는 하나의 또 다른 우주라 생각하고 대우주에서 생겨나는 모든 현상을 해석하는 방법으로 인체의 현상을 해석함으로써 대우주가 소우주에 미치는 직·간접적인 영향에 항상 주의한다. 다시 말해서 한의학에서는 반드시 인체 그 자체뿐만 아니라, 그 인체가 처해 있는 상황과 여건을 중요시하며, 이런 관계를 심층적으로 분석하고 유기적으로 결합하여 인체의 생리와 병리를 판단하는 기준으로 설정하고 있다.

따라서 해부학적·조직학적 지식을 기초로 하여 인체의 기능이나 질병을 설명하는 서양의학과는 많은 차이점이 있다. 또한 병리적 측면에서도 한의학은 각 개개인을 중심으로 한 七情(喜·怒·憂·思·悲·恐·驚)에 의한 병리현상을 중요시하였고, 서양의학에서는 대중을 대상으로 세균에



**이문중**

보건사회부 한방의료담당관

개발·보급할 경우 양약보다 저렴한 비용으로 훨씬 큰 경제적 효과를 거둘 수 있다는 판단 아래 국가차원에서 한의학연구소를 설치하게 된 것이다.

한의학계의 숙원사업인 국립한의학연구소 설립은 88년 7월 보사부의 정책자문기구인 국민의료정책심사위원회에서 한방의료의 육성·발전을 위한 방안으로 국립한의학연구소 설립을 건의하고, 제161회 임시국회(93년 5월 14일)에서 대정부 촉구안으로 채택되어 94년 3월 한국한의학연구소법령을 제정·공포함으로써 현실화되었다. 올해 8월 특수법인 형태의 정부출연연구소 설립인가 및 법인설립등기를 완료하여 연구소장과 이사장을 선임하였다.

3부(기초한의학연구부, 한의학발전연구부, 한약개발연구부) 1과(서무과)의 직제로 발족하게 될 한국한의학연구소는 한의학의 기본이론과 실험연구, 한약제제의 개발에 대한 연구 등 한방의료의 육성·발전을 위한 종합적인 연구기능을 수행하게 되는데, 94년 10월 개원을 목표로 추진하고 있다. 한편, 임상연구를 위해 부속 한방병원 설립도 검토중이다.

### 한 의사 전문의제도 도입하여 한방진료의 질적 향상 도모

「의료법」 제36조 및 시행규칙 제30조는 한방진료과목은 한방내과·한방부인과·한방소아과·한방안이비인후과·한방신경정신과 및 침구과 등 6개 과목을 두도록 규정하고 있다. 그러나 공식적인 전문의제도가 없어 한방기초의학 및 분야별 임

정부는 우리 민족의 전통의학인 韓醫學을 발전시키기 위한 방안을 마련·추진하고 있다. 발전방안은 한국한의학연구소의 설립, 한 의사 전문의제도의 도입, 한 의사 공중보건의제도의 실시, 한방의료보험의 급여범위 확대, 한약제 유통구조 개선, 洋·韓方 상호보완 발전체제 구축 등을 내용으로 하고 있다.

상부문의 체계적·전문적 발전에 지장을 초래하고 있다. 72년부터 임의로 한의대부속병원을 중심으로 전문의를 양성해 오다가 86년부터는 한방병원협회 주관하에 실시하고 있으며, 현재 인턴 151명, 레지던트 142명이 수련중에 있다.

정부에서는 이러한 문제점을 해결하고 체계적인 임상실습 교육을 통한 한의학의 전문화 및 한방진료의 질적 향상을 도모하기 위하여 전문의제도의 도입을 추진할 계획이다.

### 한 의사 공중보건의 제도 마련 추진

농어촌지역은 주민의 노령화로 만성퇴행성 질환이 증가하고, 관절통 등 농업 및 어업과 관련된 질환의 발생 등 사회환경여건상 한방의료 서비스에 대한 수요가 크게 증가하고 있다. 90년 3월~92년 2월 기간 동안 3개군(강원 춘천, 경북 영양, 전북 순창)에서 실시한 한 의사 공중보건참여 시범사업을 실시한 결과 농촌지역주민의 호응이 크고, 진료실적이 뚜렷이 나타나 제도실시의 타당성 검증이 이루어졌으나, 한방의료자원의 도시집중으로 농촌지역 주민의 한방의료이용이 곤란한 실정이

다. 또한, 한 의사 공중보건의제도가 없어 농촌지역에서의 1차 보건의료사업 참여가 불가능하다.

따라서 농어촌지역 주민이 한방의료서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위해 한 의사도 현역 입영대상자를 공중보건의사로 농어촌지역 보건소·보건지소에 배치하여 지역주민에게 한방의료서비스를 펴도록 할 방침이다. 전문의 수련병원에서 수련 중인 한 의사를 대상으로 수련기간동안 병역을 연기하고, 임상경험을 부여한 후 군의관 또는 공중보건의사로 임용 활용할 수 있는 제도가 마련될 수 있도록 추진중에 있다.

### 한방의료보험의 급여범위를 확대

84년 12월~86년 11월 기간중 충북 청주·청원지역에서 침구·부항 및 63개 처방(침약)을 대상으로 한방의료보험 시범사업을 실시하였으며, 이를 기초로 87년 2월부터 침구·부항 및 56개 처방(엑스산제)을 대상으로 한방의료보험을 전국적으로 실시하고 있다.

그러나 92년 한방의료보험진료실적은 245만 5천건으로 전체 의료보험진료건수의 1.6%에 불과하며 총 진료비는 363억원으로 전체 보험진

료비의 0.97%이다. 또한 첩약의 비  
급여, 처방범위의 한정, 한방의료보  
험의 제한적 적용에 따른 의료비 부  
담은 한방의료서비스 이용에 장애요  
인으로 작용하고 있다.

따라서 앞으로 한약의 규격화, 유  
효성·안전성 검증, 가격의 안정화  
등 한약재의 유통체계를 개선함으로  
써 의료보험적용 처방수 등을 더욱  
확대하고 첩약의료보험이 될 수 있  
도록 하여 국민에게 보다 많은 의료  
보험 혜택을 제공하고자 한다.

### 한약재 유통구조를 개선

우리나라 한약재의 연간 유통량  
(92년 기준)은 총 5만1,279M/T으로  
서 그 중 39.2%(2만92M/T)는 수입  
에 의존하고 있다. 또한 한약재의 유통  
구조가 체계화·정형화되어 있지  
않고 복잡한 다단계 형태를 띠고 있  
어 효율적인 품질관리가 곤란할 뿐  
만 아니라, 제품의 규격화·유효성·  
안전성이 확보되어 있지 않고  
가격이 불안정하며 유통단계에서 농  
산물과 구분이 불명확하여 불량품·  
불순물 등이 섞일 염려가 있다. 이러  
한 문제점들은 한방의료의 체계적  
발전을 저해하는 주요 요인으로 작  
용하고 있다.

따라서 국민이 안심하고 한약을  
복용할 수 있도록 한약재의 안정성  
제고를 위한 중금속·잔류 농약 및  
위해물질 허용기준을 설정하고 한약  
재의 유통은 한약재 제조업소를 경  
유토록 하여 동 제조업소에서 품질  
검사 및 규격화(가공·포장)를 담당  
하도록 할 방침이다.

우선 소요량이 많은 품목, 고가품

목, 수입품목 등을 한약재 규격품 유  
통대상 품목으로 지정·시행하여 일  
정기간의 권장기간을 거친 후 제도시  
행의 효과를 보아 점차 확대 적용해  
나갈 것이다. 또한 유통체계를 일원  
화하여 품질의 향상, 가격의 안정 및  
거래질서의 확립을 기하고자 한다.

### 양·한방 상호 보완 발전체계 구축

한의학과 서양의학은 의료발전 방  
향에 대해 상반된 입장을 견지함으  
로써 상호 경쟁 갈등관계를 유지하  
고 있는데, 이러한 반복적 갈등관계  
는 현대의학과 의 교류 불능으로 한  
의학 학문자체의 발전을 저해하는  
요인이 되고 있다.


따라서 이의 해소를 위해 양·한  
방 의과대학에 상호 기초과목을 개  
설하여 상대 학문에 대한 이해 및 관  
심을 유도하도록 하고 한의사에게도  
현대 의료시설·장비 등의 사용을  
허용하는 등 법적·제도적 장치의  
보완을 강구해 나갈 것이다.

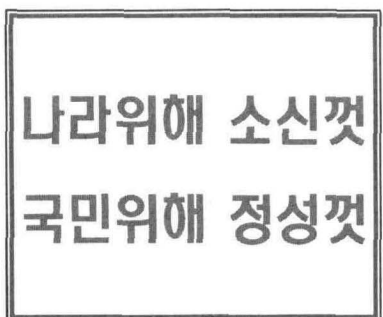
또한, 의사협회·한의사협회 등  
관계 당사자가 참여하는 실무위원회  
를 구성하여 공중보건의 임용대상자  
에 대한 양·한방 공통교육 실시후  
1차 보건의료에 있어 양·한방 공유  
부문에 대한 학문적 상호 보완과 통  
합 의료전달체계 실시문제 등을 장  
기적·거시적 관점에서 연구·검토  
하는 것이 바람직할 것이다.

### 韓·中·日 협력사업 추진을 지원

한·중·일 3국은 전통적으로 동

양의학이 국민의료의 중요한 수단으  
로서 지대한 기여를 함으로써 서양  
의학 도입 이후에도 지속적으로 성  
행하였다. 특히 한국과 중국은 서양  
의학과 함께 동양의학도 국민의료체  
계하에서 독립적으로 육성·발전시켜  
왔으며, 일본의 경우 동양의학을  
서양의학체계에 흡수 통합하여 유지  
시켜 왔다. 그러나 삼국 간에 동양의  
학 용어의 통일, 한약성분에 대한 표  
준화·규격화가 되어 있지 않아 혼  
란을 초래하고 있으며, 대학이나 연  
구기관 차원에서 학술교류 및 인적  
교류를 통한 해결에도 한계가 있다.

따라서 구체적인 협력의 활성화와  
지속적인 추진을 위하여 별도의 상  
설기구 설치 등을 정부차원에서 지  
원해 나갈 방침이다. 또한 동양의학  
분야에 대한 공동연구 프로젝트의  
개발추진, 동양의학관련 전문가의  
교류·연수, 공동학술대회 개최 등  
동양의학 발전을 지원하기 위한 협  
력기금 설치·운영을 적극 추진할  
계획이다. 



건설업은 안전관리를 추진하는 데 어려운 점이 대단히 많다. 왜냐하면 한정된 장소에서 특정한 기계나 장비를 이용하여 작업을 하는 제조업 등 다른 산업과는 달리 작업조건과 위험요인이 수시로 변하며 안전시설의 설치·해체가 빈번하게 이루어져

전보건법」으로 이를 법제화하였다. 건설근로자의 산업재해와 건강장해 예방을 위해 발주자는 안전관리비를 의무적으로 계상토록 하고 건설업자는 계상된 비용을 다른 목적으로 사용하지 못하도록 규정한 것이다.

이와 같이 안전관리비가 계상됨으로써 건설재해를 예방하는 데 크게 기여하고 있는 것이 사실이다. 그러나 아직도 일부 사업주는 발주자가 계상해준 안전관리비의 사용을 기피하거나 안전관리를 확대해석하여 복리후생적 성격의 비용으로 지출하는 등 당초 입법목적에 어긋나는 경우가 종종 벌어지곤 한다. 발주자는 규정에 따라 계상하도록 지도를 강화하는 한편, 사업주는 이 비용을 안전관리 외의 타 목적으로 사용하지 못하도록 함으로써 근로자의 안전을 증진시켜 나가야 할 것이다.

### 안전관리비를 계상치 않는 등 시행상 문제점 발생

「산업안전보건법」은 발주자가 공사종류 및 규모에 따라 재료비와 직접노무비 총액의 1.58~3.18%를 표준안전관리비로 공사원가에 계상하고, 건설업자는 이 비용을 근로자의 안전보건을 위해 정해진 규정을 지키면서 자율적으로 사용하도록 하고 있다. 그러나 그 동안 시행과정에서 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 官 발주공사에서는 표준안전관리비의 계상이 비교적 잘되고 있으나 민간 발주공사에서는 아직까지 제대로 계상치 않거나 필요한 금액보다 훨씬 적게 계상하는 경우가

## 표준안전관리비의 효율적인 활용

야 하고 원·하도급 형태와 상용근로자가 아닌 일용근로자가 대부분이기 때문이다.

이러한 건설업의 특수성으로 인하여 시공단계뿐만 아니라 공사의 계획·설계단계부터 특별한 대책이 있어야만 건설재해를 효율적으로 예방할 수 있다. 그러나 우리나라는 최저임찰제 적용, 선진국에 비해 훨씬 적은 가설비, 건설업 관계자의 안전의식 빈약으로 안전관리에 대한 투자가 어려운 실정이다.

### 안전관리비를 발주자가 건설비에 계상토록 의무화

이러한 점을 감안하여 건설공사의 안전과 보건을 확보하기 위해 필요한 비용을 발주자가 공사원가에 계상해 주도록 하는 '건설공사 표준안전관리비 계상 및 사용기준'을 88년에 제정하였고, 90년부터는 「산업안



권태식  
노동부 건설근로안전과장

많고, 건설업자도 안전관리비를 이익의 일부로 생각하여 근로자의 안전보건을 위해 사용하지 않는 예가 많다.

둘째, 공사 특성 및 진척도에 따른 안전관리비 사용기준이 없어 공사가 종료된 후에도 사용 여부를 확인할 수 있고 규정을 위반한 자에 대한 조치가 가능하며, 미사용액에 대한 회수 또는 정산 제도가 미흡하다.

셋째, 공사종류를 일반건설, 중건설, 철도·궤도신설공사 등 세 종류만으로 구분하여 공사의 위험도에 따른 안전관리비 계상 요율의 차등화가 미흡하다.

넷째, 공사특성에 따라 안전관리에 필요한 비용은 별도로 설계에 반영하여야 하나 이것이 제대로 이행되지 않고 별도계상비용과 기본비용이 혼재되어 혼란을 야기하고 있으며, 근로자의 '산업재해 및 건강장해 예방'을 확대해석하여 현장청소비·복리후생비 등을 안전관리비에서 사용하는 경우가 있다.

### 안전관리비가 근로자 위해 사용되도록 관계규정을 개정

안전관리비 계상은 건설공사의 근원적인 예방을 위하여 필요한 제도임에는 틀림이 없으나, 발주자가 「산업안전보건법」에 의해 의무적으로 계상해준 안전관리비를 시공자측에서 실질적으로 근로자의 안전을 위하여 사용하지 않으면 아무런 의미가 없기 때문에 관련 제도를 개선하여 계상된 안전관리비가 사업장에서 효과적으로 사용되도록 하여야 한다.

이를 위해 정부에서는 한국산업안

정부는 건설공사의 안전과 보건을 확보하기 위해 '건설공사 표준안전관리비 계상 및 사용기준'을 88년에 제정하였고, 90년에는 「산업안전보건법」에 이를 법제화하였다.

이는 건설근로자의 산업재해와 건강장해 예방을 위해 발주자는 안전관리비를 의무적으로 계상토록 하고, 계상된 비용은 다른 목적으로 사용하지 못하도록 규정한 것이다.

전공단 산하 산업안전연구원에서 건설안전 전문가들이 지난 수년동안 현장실태를 조사하고 관계문헌을 연구하여 제시한 개선방향을 토대로 관계규정을 개정토록 할 계획이다.

### 기본비용과 별도계상비용을 '안전관리비'로 용어를 단일화

현재의 안전관리비는 기본비용과 별도계상비용으로 구성되어 있다. 기본비용은 모든 건설 현장에서 안전관리를 추진하는 데 공통적으로 소요되는 비용을 공사종류와 규모에 따라 일정요율로 계상하여 주는 것이고, 별도계상비용은 공사현장 특히, 안전시설 부문에 필요한 비용을 설계서에 별도로 계상해 주어야 하는 비용이다.

당초에 이와 같이 구분한 이유는 특수한 건설공사의 경우 안전관리비로 계상해 주는 비용만으로는 안전시설비가 턱없이 부족하게 되는 상황을 고려하고 가능한 한 안전시설에 더 많은 비용이 투자되도록 유도하기 위한 것이었다. 그러나 현실적으로 발주자가 별도계상비용을 설계서에 반영하는 경우는 극히 드물고 사용상의 혼란만을 초래하게 되었다.

이러한 혼선을 방지하기 위해 기본비용과 별도계상비용을 통합하여

안전관리비로 용어를 단일화하여야 하고 안전관리비 사용 내역을 구체화하여 내역 이외의 비용이 필요할 때에는 설계서에 별도로 반영하여야 할 것으로 생각된다.

### 공사분류를 현행 3종에서 5종으로 확대하여 적합한 요율을 설정

안전관리비를 계상하는 공사의 분류를 「산업재해보상보험법」상의 건설공사 분류에 따라 일반건설공사, 중건설공사, 철도·궤도 신설공사 등 세 종류로 구분하고 있으나 안전관리비는 공사의 위험성에 따라 그 비용이 더 들어 가기도 하고 덜 들어 가기도 하는데, 현재의 세 가지 공사 분류만으로는 이러한 특성을 충족시키지 못하는 면이 있다.

따라서 일반건설공사를 갑·을로 구분하고 안전관리비가 타 공사에 비해 적게 소요되는 것으로 조사된 준설공사·조경공사·택지조성공사(경지정리공사 포함)·포장공사·전기공사·전기통신공사는 '특수 및 기타 건설공사'로 분류하는 등 5종으로 구분하여 별도의 요율을 설정해야 할 것으로 본다.

물론, 공사종류를 확대한다고 해서 공사의 위험도를 고려한 안전관리비 계상요율의 차등화가 완전하게

이루어졌다고 할 수 없으므로 앞으로 이 부분에 대한 연구를 계속하여 공사종류의 세분화가 이루어져야 할 것이다.

**안전관리비 항목별  
사용기준의 조정**

안전관리비를 사용하는 데 있어 항목별 사용 상한선이 안전보건인건비(40%), 안전장치·보호구·안전진단비용(30%), 안전보건교육·행사비(30%), 안전보건시설비(30%)로 설정되어 있다. 그러나 항목별 사용 상한선을 설정하지 않을 경우 안전관리비가 어느 한 부분에만 지나치게 사용되어 사업장의 전반적인 안전보건 수준 향상에 미진한 점이 발생할 뿐만 아니라 일부 사업주가 안전보건관계자의 인건비에 안전관

리비의 대부분을 사용하도록 하는 등 악용될 소지가 있는 것이다.

이 부분도 현재의 4개 항목을 6개 항목으로 늘려 총 150%의 범위내에서 공사현장의 특성에 따라 자율적으로 사용토록 하되 안전보건시설비의 투자를 유도하고자 한다.

공사진척도에 따른 사용기준 설정  
안전관리비는 공사진행에 선행하여 사용되는 것이 통상적인 예이다. 그러나 현장의 사용실태를 조사해보면 상당부분의 사업장에서 공사는 계속 진행되고 있음에도 불구하고 안전관리비의 사용은 뒤로 미루는 경우가 허다한데 이러한 현상은 아직까지도 안전관리 부문에 대한 투자를 게을리하기 때문이다.

노동부의 근로감독관이나 발주자

측의 공사감독관이 공사진척에 따른 안전관리비의 사용을 지도하려고 해도 그 기준이 설정되어 있지 않아 효율적인 지도가 이루어지지 않고 있어 앞으로는 공사금액을 기준으로 한 공정률에 비례하여 안전관리비를 사용하여야 하고, 이것이 이행되지 않을 때에는 과태료의 부과 등 보다 강력한 조치를 취하여 안전관리 투자를 촉진시켜야 할 것이다.

그러나 공사의 특성에 따라 안전관리비의 사용이 공정률을 따라가지 못할 경우도 생길 수 있음을 감안하여 공사감리·감독자 등이 이 사실을 인정할 때에는 예외를 둘 방침이다. 공정률에 따른 최소사용기준 역시 현장 실태조사를 통하여 결정하였으므로 사업주가 안전에 대한 의지만 가지고 있다면 별 무리가 없을

**<표> 공사분류별 안전관리비 비율**

**<현행>**

(단위 : %, 천원)

	5억원 미만	5억원 이상 50억원 미만		50억원 이상
		비율	기초액	
일반건설공사	2.48	1.81	3,294	1.88
중건설공사	3.18	2.15	5,148	2.26
철도·궤도신설공사	2.33	1.49	4,211	1.58

**<개선안>**

	5억원 미만	5억원 이상 50억원 미만		50억원 이상
		비율	기초액	
일반건설공사(갑)	2.48	1.81	3,294	1.88
일반건설공사(을)	2.66	1.95	3,498	2.02
중건설공사	3.18	2.15	5,148	2.26
철도·궤도신설공사	2.33	1.49	4,211	1.58
특수 및 기타건설공사	1.24	0.91	1,647	0.94

註 : 현재 보완조사중에 있어 계상비율은 일부 변동될 수 있음.

것으로 생각한다.

100억원 미만 중·소규모

건설현장에 대한 기술지도 도입

「산업안전보건법」상 공사금액 100억원 이상 현장에는 안전관리 업무를 전담하는 전담안전관리자를 선임하도록 의무화하고 있고, 공사금액 20억원 이상 100억원 미만 현장에는 안전관리 이외의 업무 즉, 노무관리·공무·서무 등의 업무를 수행하면서 안전관리 업무를 볼 수 있는 겸임 안전관리자를 선임하도록 되어 있다. 반면, 공사금액 20억원 미만 현장에는 안전관리자를 선임하지 않도록 되어 있다.

최근의 공사규모별 재해발생 분포를 조사해 본 결과 공사금액 100억원 이상의 대규모 건설현장에서는 재해가 대폭 감소한 반면, 그 이하의 중·소규모 현장에서는 좀처럼 재해가 감소하지 않고 있다. 이와 같은 결과가 초래된 이유를 분석해 보면, 대규모 현장은 현장소장 등 공사관계자의 안전의식이 전에 비해 월등히 높아졌고 「산업안전보건법」에 의한 유해·위험방지계획서를 작성, 사전심사를 거친 후 공사를 착공하도록 하고 있으며 전담안전관리자가 현장에 상주하면서 안전관리를 추진하기 때문인 것으로 보인다.

따라서 앞으로는 재해예방을 위한 중점지도의 대상을 공사금액 100억원 미만의 중·소규모 현장으로 설정하고 이 부분에 대한 지도감독을 강화하여 재해율 1%대의 선진국수준에 도달하도록 할 계획이다. 그 방안의 하나로 사업주의 새로운 경제적 부담을 발생시키지 않으면서 발

정부는 안전관리비제도의 효율적인 활용을 위하여 관계규정의 개정을 통해 안전관리비 용어를 단일화하고, 현행 3종에서 5종으로 공사분류를 확대하며, 항목별·공사진척도에 따른 사용기준을 설정하는 한편, 중·소규모 건설현장에 대한 기술지도의 도입, 사용내역의 명확화 및 미사용금액의 회수 등의 조치를 취해 나갈 계획이다.

주자가 원가에 계상해 주는 안전관리비의 일부를 활용, 건설재해 예방을 전문으로 하는 기관의 기술지도를 받아 사고의 위험에 사전 대비할 수 있도록 하는 방안이 바람직한 것으로 생각된다.

이를 위한 법적 근거는 이미 마련되었으며, 세부적인 시행방안을 하위규정에서 설정토록 하는 데 있어 안전관리자가 배치되어 있지 않은 소규모 현장은 기술지도 주기를 짧게 하고 겸임 안전관리자가 배치되어 있기는 하나 아직 안전수준이 미흡한 중규모 현장은 기술지도 주기를 길게 잡아 시행해 나갈 것이다.

사용내역을 명확화하고

미사용비용을 회수

안전관리비의 사용은 최대한의 자율성을 보장토록 하되 그 비용은 반드시 근로자 안전보건을 위해 사용되어야 하며 어떠한 경우든 그 중 일부라도 사업주가 부당취득하여서는 안될 것이다.

근로자가 언제 재해를 당할지 모를 위험이 건설현장 곳곳에 내재되어 있음에도 불구하고 안전시설에 투자를 하지 않아 발생하는 안전관리비의 미사용 부분에 대해서는 발주자가 이를 회수(감액)하여야 한다.

이를 위해 해석이 모호한 내용의 사용내역을 명확히 하여 그 내역내에서만 안전관리비로 인정하고 기타에 관한 사항은 인정해 주지 않도록 할 필요가 있다.

이 외에도 앞으로는 공사실행예산을 작성할 때에 안전관리비에 관한 실행예산을 별도로 작성하여야 하며, 이 때 안전관리자를 참여시켜 안전관리자의 업무의욕을 증대시켜야 할 것으로 생각한다.

앞에서 안전관리비의 효율적인 사용을 위한 개선방안을 언급해 보았는데 안전관리비 제도의 기본적인 법취지는, 건설공사를 수행하는 데 있어 안전보건관리에 필요한 비용은 발주자가 공사원가에 계상해 주고 사업주는 이를 자율적으로 사용하도록 하되 공사현장에 잠재되어 있는 각종 사고의 위험으로부터 근로자의 생명을 보호하는 데 사용되어야 한다는 것이다. **문필**



우리 사회에서는 그동안 급격한 산업화와 인구의 도시집중화가 진행되어 왔다. 이로 인해 환경문제가 더욱 심화되고 있으며, 그 원인도 복잡하고 다양해지고 있다. 이처럼 복잡해진 환경문제에 대처함에 있어서 기존의 문제해결방식만으로는 한계가 있

있는 원격탐사기술은 다양한 분야에의 활용가능성으로 인해 특히 주목받고 있는 방법이다. 외국에서는 이미 환경오염변화 상태 파악 및 감시에 원격탐사기술이 많이 활용되고 있으며, 최근에는 지형·지질·표고 등 자연요소들은 물론이고, 도로와 상하수도 등 각종 도시 시설물을 삼차원 컴퓨터지도를 이용, 과학적으로 관리하는 지리정보시스템(GIS :Geographic Information System)과 병행하여 환경정보체계 구축에 널리 활용되고 있다.

이와 같이 원격탐사(Remote Sensing)는 멀리 떨어진 측정대상을 물리적인 접촉을 통하지 않고 단지 빛의 성질을 이용하여 정보를 얻고, 이를 분석·판독하기 위하여 취하는 일련의 기술을 말하는데, 인공위성을 이용한 원격탐사는 우주궤도에 올려진 위성에서 지상의 자연현상을 관측하는 것으로서, 1957년 소련의 스푸트니크위성 발사 이후 급격히 발달하여 70년대 초반부터 지구과학분야에 이용되기 시작하였다.

원격탐사는 탐사위성이 일정한 주기로 지구궤도를 巡廻하면서 반복하여 일시에 넓은 지역에 대한 정보를 신속하고 저렴한 비용으로 수집해서 제공해 주기 때문에 자원탐사·災害 모니터링·농작물 수확예측·도시 및 지역개발과 환경감시 분야에 효과적으로 활용되어 왔으며, 자연생태계 관리분야에 있어서도 식생 및 林相구분, 녹지자연도 제작, 토양 및 토지 이용상태 파악 등 여러 분야에 폭넓게 활용될 수 있을 것으로 기대된다(〈표1 참조〉).

앞으로의 환경정책은 정량화에 의

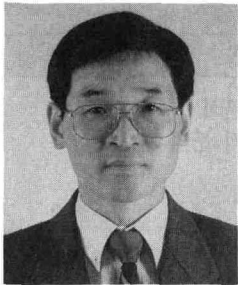
# 인공위성을 이용한 환경감시

을 수밖에 없으며, 이에 따라 변화된 상황에 대응하는 새로운 해결방안을 모색해야 하는 것이다.

어떠한 문제이든 그 해결을 위해서는 적절한 정보의 확보와 그 효율적인 활용이 필수적이다. 환경문제도 마찬가지이다. 환경문제의 효율적인 해결을 위해서는 그와 관련된 정보가 적절히 이용될 수 있도록 환경정보체계의 지원이 있어야 한다. 이러한 정보관리체계는 환경문제의 변화에 따라 달라지게 되는데, 이는 환경정보체계도 다른 사회 시스템과 같이 사회체계의 변화에 대응해야 하기 때문이다.

## 미래 환경정보체계 구축에 원격탐사기술 활용도 높아

미래의 환경정보체계에 있어서 활용될 수 있는 기술에는 여러가지가 있으나 최근 외국에서 널리 이용되고



**윤승준**  
환경처 기술지원과장

한 평가보다는 국민생활의 쾌적성 향상을 위해 환경의 질적 개선에 중점을 둘 필요가 있다. 이를 위해서는 다양한 정보수집 및 신속·정확한 판단을 도와줄 수 있는 화상표시방식의 정보체계 구축이 필요한데, 환경정보를 화상표시방식으로 체계화하기 위해서는 원격탐사기술이 필수적으로 요청된다. 환경정책과 관련하여 원격탐사기술은 다양하게 활용될 수 있는데, 그 중에서도 환경감시 분야는 원격탐사기술의 활용으로 획기적인 전환이 기대되는 분야라고 할 수 있다.

인공위성을 이용한 환경감시는 광역적이고 변화가 심한 해양환경이나 현장접근이 어려운 험난한 지역에 대한 관측을 용이하게 하고 막대한

인공위성을 이용한 환경감시는 광역적이고 변화가 심한 해양환경이나 현장접근이 어려운 험난한 지역에 대한 관측을 용이하게 하고, 막대한 장비와 인력 및 예산이 소요되는 지역의 조사사업에 널리 활용될 수 있다.

장비와 인력 및 예산이 소요되는 지역의 조사사업에 널리 활용될 수 있다. 다만, 구름에 덮인 지역에 대한 관측이 곤란하고, 常時환경감시가 어렵다는 점 등은 제약요인으로 꼽을 수 있다.

원격탐사를 이용한 환경오염감시의 활용가능분야로는 자연생태계조사, 수질 및 해양환경감시(moni-

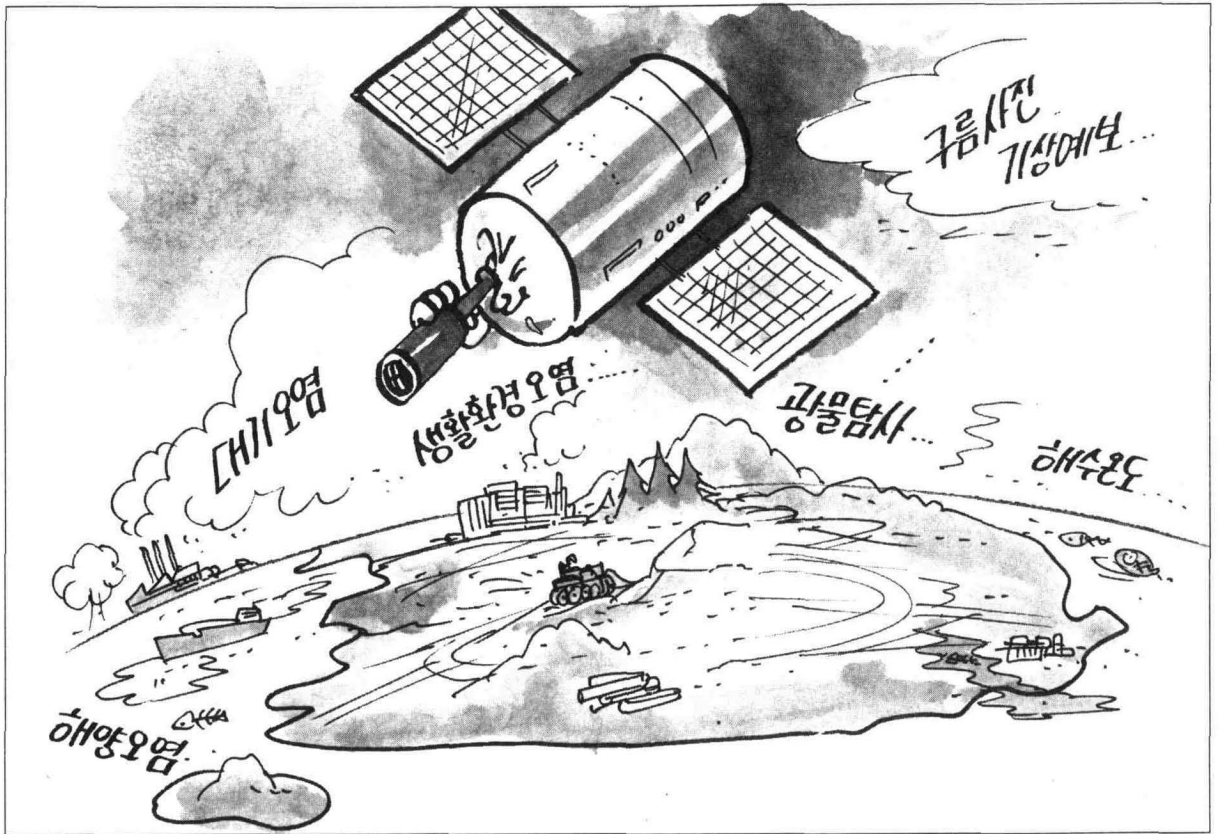
toring), 환경영향평가업무 등이 있으며, 그 세부내역을 보면 <표 2>과 같다.

### 지리정보시스템과 원격탐사 기법을 이용하여 수질관리시스템 개발

정부에서는 92년에 원격탐사기법을 전국 자연생태계 조사사업에 적

<표 1> 원격탐사기술의 활용분야

	활용분야	활용효과
자원조사	· 광물탐사 · 지질, 수문, 산림, 식생(Biomass)	· 국내·외 광역자료 분석 · 수자원 등에서 경제적 분석 자료 제공 가능
농작물	· 농작면적 · 수확량, 작황	· 농작물국제시장 현황에 대응 · 특수작물 수확량 예측
해양조사	· 해수온도, 어장, 적조, 해황, 해류, 탁도	· 원양어업, 수산업진흥 · 해양사고 감시 및 파악
자연환경	· 해양오염, 대기오염, 생활환경오염, 환경영향평가, 식생분포, 녹지자연, 토지이용분류	· 경제적인 자연환경조사 · 정확한 정책판단 자료 제시 · 환경영양평가의 적합성 판단 및 사후관리 가능 · 효율적인 정책자료 수시취득
기상	· 구름사진, 기상예보	· 막대한 기상재해 예방
국토계획	· 도시계획, 수치지형, 도로계획, 산지개발, 지리정보(GIS), 지도제작	· 효율적인 국토이용관리 · 각종 공사의 이중투자 방지 · 효율적인 도시·도로·교통업무



용할 수 있는지 여부를 알아보기 위하여 서울·군산·밀양지역의 植物相 조사를 시범적으로 실시한 바 있으며, 또한 팔당호 및 대청호에 대한 수질실태조사를 한국과학기술원과 공동으로 실시한 바 있다. 이러한 시범사업결과를 토대로, '지리정보시스템 및 원격탐사기법을 이용한 환경정보 추출 및 수질관리 응용시스템 개발사업'을 G7 연구개발과제로 추진하고 있다.

이 사업은 하천의 오염상태, 하천별 배출시설분포 등과 같은 수질정보에 대한 데이터베이스를 구축하고 이를 원격탐사기법과 연계하여 수질관리시스템으로 개발하고자 하는 것이다.

이러한 시범사업 및 그 연구결과를 환경행정에 접목시키기 위하여 정부에서는 올해 원격탐사와 지리정보시스템 업무를 수행할 수 있도록 관련 장비를 구입할 계획이다. 또한 내년부터 실시되는 전국 자연생태계 조사에 우선적으로 이를 적용할 방침이다. 식생도 및 녹지자연도 제작에 이들 기술이 활용되면 자료의 객관성과 신뢰성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 동시에 야생 동·식물의 서식지 분포와 생물종에 대한 데이터베이스를 구축하고 자연생태계 관리시스템을 개발해 나갈 계획이다.

또한 호수 및 하천의 오염상태 비교분석, 연안역 이용·개발에 따른

환경오염 평가, 수계별 환경감시시스템 개발 등 보다 효율적인 수질관리체계 구축에 적용할 계획이다.

한편, 환경오염의 사전예방적 수단으로서 널리 쓰이고 있는 환경영향평가도 이들 기술이 효과적으로 지원할 수 있을 것이다. 즉, 각종 사업으로 인한 환경에의 악영향 요인 추적, 개발사업의 주변환경에 대한 영향여부 판단, 대규모 사업시행의 적정성 파악 등에 폭넓게 활용될 수 있을 것이다.

### 환경행정의 과학성 증진 등 기대효과 커

이와 같이 다양한 분야에 적용할

수 있는 원격탐사기술은 그 적용에 따라 여러 효과를 기대할 수 있는데, 몇가지로 나누어 보면 다음과 같다.

첫째, 과학적인 환경행정의 추진을 들 수 있다. 원격탐사기술은 돌발적인 상황변화에 의해 발생하는 예기치 못한 환경영향을 사전에 방지하고 그에 대한 감시를 가능하게 한다는 점에서, 또한 대규모사업 개발 현장 및 오염발생원의 감시를 용이하게 한다는 점에서 환경행정의 과학성을 증진시키게 될 것이다.

둘째, 환경행정업무의 효율성 향상을 지적할 수 있다. 원격탐사기술은 문서정보를 도면화함으로써 담당자의 판단·식별을 용이하게 하고, 검색·판독을 쉽게 함으로써 반복적이고 주기적인 업무를 대폭 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 정부기관간 행정정보 공유 및 활용성 제고를 들 수 있다. 원격


정부는 '지리정보시스템 및 원격탐사기법을 이용한 환경정보 추출 및 수질관리 응용시스템 개발사업'을 G7 연구개발과제로 추진하고 있다.

이 사업은 하천의 오염상태, 하천별 배출시설분포 등과 같은 수질정보에 대한 데이터베이스를 구축하고, 이를 원격탐사기법과 연계하여 수질관리시스템으로 개발하고자 하는 것이다.

탐사기술은 각종 국토이용에 대한 정보, 산림정보, 해역이용현황 정보 등을 도면화하여 저장·관리함으로써 타 기관의 보유정보에 대한 활용성을 제고하여 행정정보를 유용하게 이용할 수 있도록 한다.

마지막으로 주민의 환경정보에 대한 이해증진을 꼽을 수 있다. 원격탐사기술은 환경영향의 영상지도 정보화(토지이용현황·식생분포·수계망 등), 환경보전활동에의 주민참여 확대를 위한 정보제공, 환경보전에 필

요한 교육·홍보자료 제공 등 지역 주민에게 알기 쉬운 정보를 제공함으로써 환경행정의 불확실성에 따라 발생하는 민원의 사전예방 등 지역 주민과의 관계에서 발생하는 문제를 민주적으로 해결하는 데 크게 기여할 것으로 예측된다.

원격탐사기술은 최근 눈부신 발전을 거듭하고 있다. 특히 우리의 주변 국가들 중 미국·소련·일본 등은 자체위성을 개발하여 독자적인 원격탐사사업을 추진하고 있다. 반면, 우리의 경우는 상대적으로 기술수준이 낙후되어 있는 실정이다. 그러나 '우리별 1호' 등 과학위성과 상용위성의 연구개발사업이 성공적으로 추진되고 국내의 기술낙후성 극복을 위한 노력이 성과를 거두게 되면 어느 정도의 기술격차 해소가 가능할 것으로 보인다. 그렇지만 국내의 원격탐사기술의 선진화를 위해서는 전문인력 양성, 응용연구분야에 대한 지원, 자체위성 발사 등 중점사항들이 조속히 추진될 필요가 있다. 

〈표 2〉 원격탐사 활용가능분야

	활 용 내 역
자연생태계 관리	· 식생 및 녹지자연도 제작 · 토양 및 토지이용 상태 파악
환경오염 감시	· 하천별·계절별·개략적 수질오염 등급화 및 호소의 변화상태 파악 · 적조현상의 범위, 해양유류사고의 범위 및 진행상황 파악 · 황사현상 등 오염물질의 장거리 이동상태 파악
환경영향평가 및 국토이용계획 변경협의	· 자연녹지 및 수계별 오염도 분포, 배출시설분포현황, 환경기초시설 설치현황 등 제반환경 관련정보 및 사회·경제통계의 데이터베이스 구축 · 효율적이고 객관적인 정책대안 제시
개발사업에 따른 자연환경변화 파악	· 대규모 개발사업 및 간척지 매립에 따른 해양오염, 자연생태계 변화파악 등
기타 분야	· 환경오염피해 분쟁시 근거자료로 활용

# 채석장 발파소음 등으로 인한 목장피해 분쟁

정혁진

환경처 중앙환경분쟁조정위원회 사무국장

우리나라 환경오염 피해분쟁사건 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 발파공사시의 소음·진동으로 인한 것이다. 중앙환경분쟁조정위원회가 설치된 이래 지금까지 처리된 48건 중 소음·진동으로 인한 것이 24건으로 절반을 차지하고 있다. 소음·진동을 발생시키는 공사의 유형을 보면, 대도시의 재개발 또는 재건축 아파트공사가 50% 이상을 차지하여 대중을 이루고 있고, 나머지는 지하철공사·교량공사·고속도로 건설공사·농토매립공사·공단조성 및 기타 각종 건설공사로 인한 것들이다.

또 이러한 건설공사시의 소음·진동으로 야기되는 환경오염 피해의 유형을 보면 공사장 주변 건물의 균열피해가 가장 빈번하고, 다음이 소음·진동에 민감한 양식 어패류 및 가축의 피해이다. 지금까지의 피해유형을 살펴보면, 양어장피해로는 왕우렁이·자라·가물치·쏘가리·메기 등의 양식피해가 있었고, 가축피해로는 양돈피해, 양계피해 등이 주종을 이루고 있다.

이번 호에서는 가축피해 중 처음으로 다루어진 소음·진동으로 인한 젓소피해 문제를 소개하고자 한다.

## ▣사건의 개요▣

신청인 장정숙은 경북 고령군 쌍림면에서 70년대초

부터 젓소목장을 경영해 왔으며, 91년 5월 피신청인인 세명개발(주)대표 황용장이 신청인목장에서 약 600m 떨어진 지점에 채석장을 설치하고 발파작업을 시작하면서부터 분쟁이 발생하고 있다. 신청인은 91년 11월~93년 12월에 걸쳐 채석장 발생소음·진동 및 분진에 의해 젓소가 불임되는 등 피해를 받고 있다고 주장하며 6차에 걸쳐 배상을 요구하는 서신을 피신청인에게 보냈으나, 피신청인이 분진에 의한 목초피해는 인정되나 소음·진동에 의한 젓소불임피해 등은 이를 뒷받침할 과학적 근거가 없다며 배상을 거부하였다.

그러던 중 신청인은 당 위원회에서 재정결정한 유사 피해분쟁사례를 보고 93년 11월 경상북도 지방환경분쟁조정위원회에 조정신청을 제기하였다. 이에 따라 경상북도 분쟁조정위원회에서는 신청인이 배상요구한 1억3천만원 중 1천300만원을 배상토록 하는 조정안을 의결하였으나 신청인은 이를 거부하고 94년 2월 중앙환경분쟁조정위원회에 재정신청을 제기하였다.

신청인은 재정신청서에서 피신청인의 채석장에서 발생한 소음·진동 및 먼지로 인하여 신청인 목장의 젓소가 不妊, 流, 死産 및 각종 질병에 감염된 피해와, 동 목장에 목초를 공급하는 草地가 채석장 먼지로 오염되는 등의 피해를 입었다고 주장하며 조정신청시의 1억3천만원보다도 더 늘어난 1억6,683만원의 피해배

상을 요구하고 있다.

이에 대하여 피신청인은 채석장발생 먼지에 의한 목초피해에 대해서는 일부 인정하고 있으나, 다른 피해에 대해서는 채석장에서 발생한 소음·진동 및 먼지의 인과관계를 인정할 수 없어 배상할 수 없다고 조정신청서와 동일한 주장을 하고 있다.

### □인과관계에 대한 재정결정 내용□

위와 같은 양당사자의 대립되는 주장에 대하여 중앙환경분쟁조정위원회는 신청인인 피해자의 주장을 받아들여, 피신청인이 경영하는 채석장발파 소음·진동과 신청인이 경영하는 젓소목장 젓소피해와의 인과관계를 인정하는 재정결정을 내리고 있다. 그러면, 이와 같은 재정결정을 내린 중앙환경분쟁조정위원회의 논리적 배경은 무엇인지 검토해 볼 필요가 있다. 동 위원회는 과연 채석장의 소음·진동이 신청인목장의 젓소들에게 환경오염피해를 끼쳤는지를 결정하는 원인재정을 함에 있어 요구되는 객관성 및 공정성을 어떻게 확보하고 있는지 살펴보기로 한다.

#### 〈채석장발생 소음·진동 및 먼지와 젓소피해와의 인과관계〉

먼저, 채석장에서 발생한 소음·진동의 수준을 살펴보면, 브레이커 등 장비소음의 경우는 목장에서의 소음도가 약 60db에 불과하여 젓소의 불임, 유·사산 및 산유량 감소 등에 영향을 미칠 수 있는 수준 이하로 판단된다.

그러나, 발파소음·진동의 경우는 총포화약안전기술협회의 시험발파결과, 목장에서의 소음도는 동 협회에서 정하는 발파소음기준(115~129db)과 유사한 115~127db로 측정되었으며, 진동도 저주파에서의 건물안전 한계수준(80.5db)을 넘어선 83db에 달했던 것으로 추정되었다.

한편, 발파소음·진동이 젓소에 미치는 영향은 문헌조사 결과 신청인 목장의 소음·진동수준보다 훨씬 낮은 수준의 소음(58~72db) 및 진동(52~60db)에서 젓

소가 產乳量 감소 및 不妊 등 피해를 받은 사례를 확인하였고, 먼지의 경우도 소의 第4胃 轉胃症 및 기관지염의 원인이 될 수 있는 것으로 밝혀졌다.

전문가 의견청취결과도 가축은 인간보다 소음·진동에 민감한 반면 예지능력이 뒤떨어져 동 목장에서와 같이 높은 수준의 발파소음과 진동이 동시에 발생할 경우에는, 젓소가 놀라 불임 등 피해를 받을 가능성이 높다는 견해여서 이를 뒷받침하고 있다. 또한 현지조사결과도 신청인 목장의 젓소淘汰率이 일반적 목장의 젓소도태율보다 현저히 높은 것으로 확인되었다.

따라서 상기 사실들을 종합해 볼 때, 채석장발파 소음·진동 및 먼지와 젓소의 不妊, 流·死産 및 질병감염, 우유생산 그리고 감소와의 인과관계가 인정된다는 것이다.

#### 〈채석장발생먼지와 목초피해와의 인과관계〉

당사자 심문결과 양당사자 모두 목초피해사실을 인정하고 있고, 현지조사결과 93년도에도 채석장에서 발생한 먼지 때문에 목초를 생산치 못하고 방치한 것으로 추정되는 草地(약 1,150평)를 확인하였음을 감안할 때 채석장발생 먼지와 목초피해와의 인과관계가 인정된다는 것이다.

### □환경오염 피해배상액에 대한 재정결정 내용□

#### 〈소음 진동 및 먼지에 의한 젓소피해〉

젓소의 淘汰에 따른 피해에 대해서는, 신청인은 소음·진동 및 먼지에 의한 질병, 장기불임, 유·사산 등으로 총 46두의 젓소를 도태했거나 도태예정이라고 주장하고 있으나 신청인이 작성한 목장일지 등 관계자료를 정밀조사한 결과, 실제로 도태했거나 도태되어야 할 젓소(이하 도태젓소라 한다)는 33마리인 것으로 확인되었다.

그러나 이들 도태젓소가 모두 채석장발생 소음·진동 및 먼지로 피해를 입었다고는 볼 수 없고, 이 중에는 自然死 등 채석장발생 환경오염과 무관한 젓소도 포함되어 있을 것이다. 따라서 피해기간중 신청인 목

장에서 도태 젖소 마리수에서 동일기간 동일규모의 일반적 목장에서 도태될 수 있는 젖소 마리수를 算定하여(서울우유조합원 4,874개 목장 조사결과) 이를 빼 나머지를 채석장발생 소음·진동 등 환경오염으로 인한 도태젖소 마리수로 간주하면, 채석장발생 소음·진동 및 먼지로 인한 도태젖소 마리수는 21두가 된다.

또한, 환경오염으로 젖소1두를 도태시킬 때 발생한 피해액은 피해기간중 일반적 목장의 정상젖소 가격(242만9천원)과 도태젖소 가격(153만7천원)차이인 95만5천원으로 보았다. 한편 상기 도태젖소 중 1두는 폐사함으로써 고기소로도 판매치 못했으므로 100만원의 추가손실이 발생했다는 신청인 주장은 도태젖소 가격이 153만7천원인 점을 감안하여 신청인 주장을 그대로 인정했다.

송아지 등 폐사피해에 대해서는, 채석장발생 소음·진동 및 먼지로 인하여 비육우 1두와 송아지 3두가 폐사하고 송아지 1두가 사산되는 피해를 입었다고 주장하고 있다. 그러나 신청인이 비육우 1두와 송아지 1두의 폐사원인이라 주장하는 고창증은 변질사료를 먹었을 때 발생하는 질병으로서, 소음·진동 및 먼지로 인한 피해로 인정할 수 없으므로 피해액 산정시 비육우 1두와 송아지 1두는 제외한다.

나머지 송아지 2두의 폐사피해는 현지조사시 확인한 매장된 송아지 사체와 신청인 제출사진 등을 고려하여 신청인주장을 인정하되, 송아지 1두당 단가는 축협조사계보자료를 적용하여 산정한다. 또한 송아지 1두의 사산피해는 목장일지 등 관계자료 조사결과 피해기간중 유·사산된 송아지 마리수가 신청인 주장보다 많고 신청인 제출사진 등이 이를 뒷받침하고 있으므로 신청인주장을 그대로 인정한다.

우유생산감소 피해에 대해서는, 젖소가 불임 또는 질병에 감염되어 우유를 제대로 생산치 못했으며, 정상 상태에서 젖소가 10개월간 생산할 수 있는 우유총량을 배상해줄 것을 요구하고 있다. 그러나 우유생산 감소 피해량은 신청인 목장젖소가 피해를 받기 이전의 정상 상태에서 생산가능한 우유량과 채석장 소음·진동 등 환경오염으로 피해를 받은 상태에서 생산

해낸 우유량과의 차이가 되어야 할 것이다.

그러나 이를 직접 확인할 수 있는 신빙성있는 자료가 없으므로 축협중앙회 축산물생산비 조사보고자료 및 전문가 의견을 종합하여 피해기간중 목장의 임신한 젖소1두가 생산할 수 있는 우유량(16kg/일)과 불임된 젖소가 생산할 수 있는 우유량(12kg/일)과의 차이를 우유생산감소량으로 간주하면 피해젖소 1두당 우유생산 감소량은 4kg/일이 된다.

또한 피해 젖소 마리수는 21두를 적용하고, 우유단가는 신청인 주장액이 축협중앙회 산정가격보다 낮으므로 신청인 주장을 그대로 적용하며, 피해기간은 발파작업기간이 300일이 넘는다는 점을 감안하여 신청인 주장을 그대로 인정하였다.

#### 〈채석장 발생분진에 의한 목초피해〉

당사자간 합의에 의해 먼지로 인한 목초손실 피해액으로 91년과 92년에 각각 550만원과 600만원을 배상했다는 점과 92년과 93년의 목초 대용 벚짚가격이 각각 48.5원/kg, 48.8원/kg으로 변동이 적다는 점을 감안하여 93년도 목초피해에 대한 배상액은 당사자간 종전 합의액인 600만원을 그대로 인정하였다.

#### ▣재정결정에 대한 당사자들의 승복여부▣

중앙환경분쟁조정위원회의 재정결정문은 94년 6월 12일 당사자들에게 송달되었으며, 송달받은 날로부터 60일 이내에 불복하는 당사자는 법원에 소송을 제기하여야 한다. 당사자 어느 일방도 소송을 제기하지 않을 경우는 재정결정 내용대로 법적 효력이 확정된다.

본 건의 경우 신청인은 승복하였으나, 가해자인 피신청인이 불복하여 기일 도과전 법원에 소송을 제기하여 진행중이다. 당시

# 문민정부의 개혁과 농정

소정선

내외경제신문 기자/농림수산부

**“오”** 음딩이를 관리들에 맡기면 돌고 돌아 물방울만 남는다”는 우화가 있다.

관리들의 부정부패 내지는 무능과 이에 따른 폐해를 지적한 말이다.

문민정부 들어 과거 군사정권에서 있었던 종류의 부정부패는 상당히 없어진 것으로 보인다. 그러나 아직도 정책입안은 문민 정부의 요체인 경제민주화 내지는 민간 자율경제의 확립이라는 측면에서 볼 때 개선의 여지가 많다.

최근 정부가 발표한 우루과이라운드에 대비한 ‘농어촌대책’도 이러한 시각에서 다시 검토될 필요가 있다. 연초부터 정부는 우루과이라운드협상 타결에 대응한 ‘농어촌대책’을 세운다고 부산을 떨었다. 이해당사자인 농어민의 의견을 모은다며 대통령직속 자문기구인 ‘농어촌발전위원회’를 설치하고 또 각 부처가 참여하는 농업정책심의위원회를 구성해 범부처적인 대책 수립에 나섰다.

그러나 결과는 ‘얼음덩이 우화’와 비슷하게 정작 중요한 알맹이는 빠진 작품으로 낙착됐다. 지난 2월초 발족된 農發委의 활동과 건의는 그런대로 수준급이었다는 게 전문가들의 평가다. 하지만 농발위의 건의가 정부부처내에서 심의·검토되는 과

정은 누락과 축소 내지는 의도적인 외면으로 점철됐다.

「농수축협기본법」 제정을 골자로 한 농수축협의 개혁방안, 전업농 육성 및 필요충분조건인 농어민 경영이양연금, 都農통합의보 실시 등 굵직한 사안이 모두 흔적 정도만 남긴 채 핵심은 사라졌다. ‘농어민의 날’ 제정 등 심지어는 대통령공약사항조차 반영되지 않았다.

이 중 민간 부문의 활성화와 관련, 농어민단체와 관계전문가들이 가장 아쉬워하는 부분이 농수축협의 개혁방안이다. 지난 5월 24일 농발위는 2차보고에서 「농수축협기본법」 제정, 신용사업의 완전독립과 ‘협동조합은행’의 설립, 협동조합의 정치적 중립조항 삭제 등을 농수축협개혁안으로 건의했다.

그러나 이 건의는 품목별 단위조합의 육성과 신용·경제사업의 독립 경영 정도로 축소됐다. 농수축협법 개정을 위한 최근 당·정 협의과정에서 별도은행 설립을 추진할 추진대책위원회의 성격도 변질, 별도은행 설립은 요원해졌다.

관계전문가들은 이 점에서 정부가 농어업분야의 민간경제주체인 농수축협의 활성화를 의도적으로 저지하려는 의도가 있지 않느냐는 의혹마

저 제기한다.

또한 내용의 70% 정도는 농수축협 등 농어업협동조합이 맡아 할 일이라고 못박고 있다. 전업농 15만호 육성 등 경쟁력강화부문은 물론 5천개 마을 지하생수개발 등 복지부문의 사업도 사실은 농수축협이 주도할 사업이란 지적이다.

그러나 이들 사업의 대부분은 정부추진사업으로 결론지어졌다. 당·정협의가 끝난 농수축협법은 정부의 감독과 규제를 예전보다 강화했다. 심지어는 각 조합의 정관에까지 꼬치 꼬치 간섭하는 배려(?)도 보였다. 정부는 농수축협의 손발은 묶어둔 채 이들이 할 일을 도맡아 나선 것이다.

과연 이러한 상황에서 오는 2004년 농어업분야의 민간경제주체들이 외국의 거대기업들과 어깨를 견주며 경쟁할 수 있을 것인가.

90년대 들어 舊소련을 비롯한 동구 사회주의국가들은 시장경제를 목표로 과거에는 꿈도 꿀 수 없었던 국영기업의 민영화와 국영농장의 사유화를 추진하고 있다. 그런데도 우리 정부는 여전히 농민을 보호한다는 명목하에 농어업발전주체를 정부로 규정하고 있는 것이다. 농림수산 부문에 관한 한 문민정부의 ‘개혁시제’는 멈춰서 있다. **농림**

# 졸속입법은 안된다

박종권

중앙일보 기자/환경처

**과** 천 정부종합청사는 자정에도 불이 뵈히 밝혀져 있다. 특히 환경처가 들어서 있는 제5동은 취업시즌의 대학도서관을 방불케 한다.

이처럼 열심인 환경처는 요즘 경제공부가 한창이다. 자본주의의 요체는 '리를 좇는 것'이라는 명제하에 모든 행정처리·법체계에 이 경제개념을 도입하려는 것이다.

환경처는 '넙비(NIMBY) 해소대책'으로 「폐기물특조법」안을 만들어 입법추진중이다. 법체계는 복잡하지만 요체는 경제개념의 적용이라는 설명이다. 매립지·소각장 등 폐기물시설을 유치한 지역주민에게는 충분한 보상을 하며, 시설이 없는 타 지역 주민의 쓰레기에는 높은 요율을 부과해 이익금을 시설지역에 환원하고, 이 과정에서 높아진 처리요율은 민간자본의 군침을 돌게 하므로 예산부담이 줄어든다는 것이다.

이때 민간자본은 복합시설화하기 때문에 취업기회도 생기고 여기에 생활기반시설만 지원되면 서울의 종로 한가운데 주민들이라도 폐기물처리시설 유치를 원하게 된다는 다소 복잡한 논리다. 유명한 법학자인 장관도 이 논리를 이해하는 데 거의 한달을 씨름했다는 말이 들린다.

그런데 과연 그럴까. 이 법이 제정되면 지역이기주의는 사전 속의 용어가 될까.

이 논리는 인간생활을 '경제'라는 잣대로 재고 있는데, 잣대는 정확하다 해도 해석상에 오류가 있는 것으로 보인다. 우선 최근 대두하고 있는 '환경경제'는 가시적이고 현실적인 이익을 유보함으로써 얻을 수 있는 실질적인 이익을 목표로 한다. 일례로 공장굴뚝의 매연을 그대로 내뿜으면, 기업 나아가 국민경제에 현실적인 이익이 될 수는 있지만 건강악화라는 측면에서는 손실이 더 큰 법이다. 마찬가지로 폐기물시설의 경우, 그것이 갖고 있는 잠재적이고 직접적인 피해가 가장 큰 문제이다. 주민들이 한사코 거부하는 것도 바로 이 때문이다. 그렇다면 해법은 어떻게 하면 피해를 줄일 수 있느냐 하는 데서 출발해야 하는 것이다

이 法案은 "주민들이란 돈만 많이 생기면 악취든 공해든 관계하지 않을 것이다"라는 지극히 안이한 발상에서 나온 것이다. 그러나 이미 선진국 문턱에 들어선 우리네 국민의 의식은 쾌적한 환경을 위해 비용부담을 각오하고 있는 수준이다.

더욱이 이 법안의 문제점은 과거 권위주의를 그대로 답습하고 있으며

지방자치정신을 근본적으로 훼손하고 있는 것이다. 법안의 "...공익대표를 지명해 주민대표를 대신하게 한다"는 조항이나 지방정부가 제대로 이행하지 않을 때는 중앙정부가 '대집행' 하도록 돼있는 부분 등은 권위주의의 전형이다.

게다가 '특조법'이라는 것도 권위주의의 유산이다. 현재 특조법이 담고 있는 내용은 기존 관련법을 준용해도 충분한 것이다.

비리에 대한 사정이나 복지부동감사도 중요하지만 이보다는 공부하는, 고민하는, 특히 책임지는 공무원의 양성이 과거와의 단절을 통한 「新한국」 건설에 도움이 될 것이다.

비리와 복지부동은 폐해가 국한적이지만 잘못된 행정관행·법안·지침·계획 등은 피해가 전국적이고 장기간 지속되는 것이다. 따라서 이 같은 잘못에는 커다란 책임이 지워져야 한다. 이와 함께 국정 최고책임자도 "내 임기내에..." 하는 생각을 버려야 한다. 이를 강조하다 보면 무리한 계획, 졸속입법이 뒤따르게 마련이다.

최근 복지부동은 사라졌다. 오늘도 과천 종합청사에는 밤늦도록 불이 밝혀져 있다. 그 불빛 아래 한국의 미래가 달려있다는 느낌이다. **박종권**

# 국제금리의 최근 동향 및 전망

박 훈  
산업연구원 책임연구원

90년대 들어 꾸준한 하향 안정추세를 보이던 국제금리가 미국금리를 중심으로 상승세로 반전됨에 따라 국제금리의 향후 움직임에 대하여 관심이 모아지고 있다.

90년말부터 금융정책을 완화기조로 유지해 온 미국이 금년 들어 긴축기조로 선회하면서 지난 3년여 동안 꾸준히 하락하던 장·단기금리가 크게 상승하고 있다. 일본·EU 등 주요 선진국들의 장기금리도 단기금리의 하향 안정에도 불구하고 크게 상승하고 있다.

이처럼 미국의 금리상승 및 주요 선진국들의 장기금리 상승에도 불구하고 국제금리는 금년말까지는 과거보다 낮은 수준을 유지할 것으로 예상된다.

## 금융긴축기조 선회로 미국금리 대폭 상승

90년말부터 금융정책을 완화기조로 유지해 온 聯準이 지난해말부터 경기가 빠른 속도로 회복되자 경기가 과열상태를 보일 우려가 있다고 판단, 이에 따른 인플레이 우려를 조

기에 없애기 위해 금융정책을 긴축기조로 선회하였다. 이에 따라 연준은 금년 들어 연방자금금리를 3%에서 4.75%로 다섯 차례에 걸쳐 1.75%포인트나 인상하였으며, 또한 높은 실업률 등으로 인상을 자제해 왔던 공정할인율도 3%에서 4%로 1%포인트 인상하였다.

또한 미국 단기금리에 연동되어 움직이는 리보금리(LIBOR, 3개월물)도 금년 1월까지 3.25%의 안정된 수준을 유지하였으나 이후 연방자금금리의 인상에 영향을 받아 큰 폭으로 상승하여 8월 29일 현재 5%를 기록하고 있다. 한편 꾸준한 하락추세를 보이던 미국의 중·장기 금리도 인플레이 우려, 달러화가치 하락 등으로 해외투자자들이 달러화 표시 채권을 매각함으로써 크게 상승하였다. 장기금리를 대표하는 30년 만기 재무부 채권수익률의 경우에는 8월 29일 현재 7.49%로 작년말보다 1.15%포인트, 작년 10월 중순보다 1.59%포인트나 상승하였다.

이처럼 미국금리는 금년 들어 크게 상승하였지만, 현수준은 85~87

년의 소위 3低期보다도 낮은 수준을 보이고 있다.

## 인플레이 우려와 달러화 약세가 금리인상의 주요인

금년 들어 美 연준이 공금리를 크게 인상한 것은 빠른 속도의 경기회복, 국제 원자재 및 원유가격 상승 등으로 인플레이 우려가 증폭됨에 따라 이를 조기에 진정시킬 필요성이 커졌기 때문이다. 또한 채권가격 하락 및 달러화 약세 지속으로 불안한 상태가 심화되고 있는 금융·외환 시장을 안정시키기 위한 조치로 풀이된다.

여기에다 금리상승의 제약요인으로 작용하였던 고용사정이 최근 크게 개선되고 있어 더 이상 제약요인으로 작용하지 않고 있는 것도 금리인상을 부추긴 요인으로 작용하였다. 1월중 6.7%에 달하는 높은 수준을 유지했던 실업률이 상반기중의 높은 경제성장에 힘입어 6월에는 6%로 크게 하락하였다. 연준은 미국의 자연실업률을 6.2~6.3%로 추정하고 있고 경제자문위원회 위원장인 타이슨은 6.1%로 추정하고

있는 등 대부분의 전문가들은 6~6.4%의 실업률을 완전고용상태로 추정하고 있다.

실업률이 자연실업률 수준보다 낮아지게 되면 조만간 인플레이가 나타나게 된다. 예를 들어, 미국의 실업률은 88년부터 자연실업률 이하로 떨어졌는데, 그 이듬해인 89년부터 인플레이가 심화되었다. 그리고 90년말부터 실업률이 크게 상승하면서 인플레이는 다시 둔화된 바 있다.

이러한 경험을 고려해 볼 때, 현재 미국의 실업률 수준이 거의 완전고용 상태를 보여주고 있어 향후 인플레이가 가속화될 것으로 판단된다.

#### 미국 투자자금의 해외 유출로 금리 급상승

미국의 공급리 인상에도 불구하고 미국의 투자자금이 해외시장으로 빠져 나가고 있다. 당초 일본 및 EU국가들이 저금리정책을 지속하고 있는 가운데 미국이 금리를 인상

**90년대 들어 꾸준한  
하향 안정추세를 보이던  
국제금리가 미국이 금년 들어  
긴축기조로 선화하면서 미국을  
중심으로 상승세로 반전되고  
있다. 또한 주요 선진국의  
장기금리도 크게 상승하고 있다.  
이러한 현상에도 불구하고  
국제금리는 금년말까지는  
과거보다 낮은 수준을  
유지할 것으로 예상된다.**

함으로써 동남아시아의 주가급락과 맞물려 유럽 및 동남아 등지에 투자된 투자자금들이 미국으로 유입될 것으로 예상되었다. 그러나 미국의 채권·증권 및 달러화 가치가 급락하는 등 금융·외환시장의 불안정한 상태가 지속되면서 미국 투자자들의 투자자금이 해외시장으로 빠

져 나갔다.

금년 1/4분기중 외국투자자들이 미국의 유가증권을 매입한 순증규모는 341억달러로 전분기대비 무려 42%나 감소한 반면, 미국투자자들이 외국의 유가증권을 매입한 순증규모는 288억달러로 전분기대비 8.8%나 증가하였다.

이처럼 미국의 투자자금이 해외로 빠져나감으로써 미국의 채권가격은 하락하고, 금리는 크게 상승하였다.

미국투자자들이 가장 선호한 투자대상국은 일본이다. 미국의 투자자들의 일본주식 순매입 규모는 금년 1/4분기 중 96억 달러로 전분기보다 무려 72억달러나 증가하였다. 이로 인해 일본 증시가 크게 활황을 보여 일경평균주가의 경우 금년 들어 25% 이상 증가하였다.

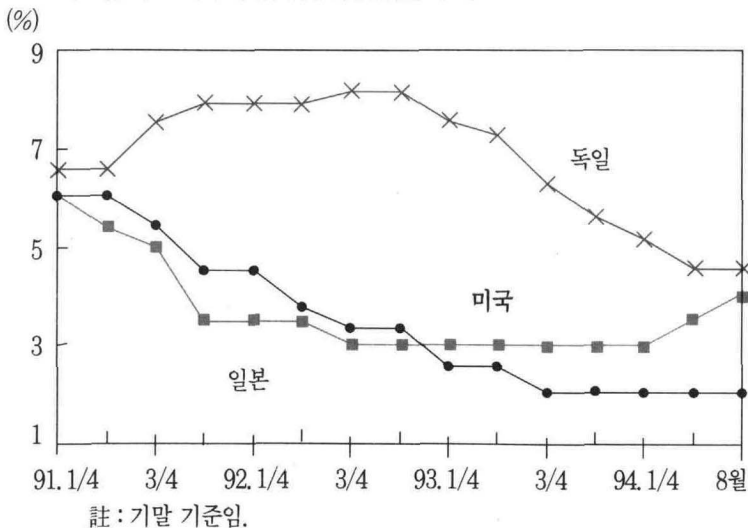
#### 주요 선진국 단기금리는 하향안정, 장기금리는 상승

일본·독일을 비롯한 주요 선진국들의 단기금리는 금년 들어서도 하향안정 추세를 지속하였으나 장기금리는 크게 상승하였다.

일본은행은 거품경제가 해소되면서 물가안정 추세가 지속되는 가운데 경기침체가 장기화되자 경기부양책의 일환으로 작년에 공정할인율을 두 차례에 걸쳐 1.25%포인트나 인하한 결과 현재 1.75%로 사상 최저 수준을 유지하고 있다.

독일 연방은행도 마르크貨의 여타 통화들에 대한 지나친 폭등세를 막고, 침체국면이 지속되고 있는

(그림) 주요국가의 금리(공정할인율) 추이



경제를 부양하기 위한 일환으로 금년 들어 공정한인율과 연방자금금리를 세 차례에 걸쳐 각각 1.25%포인트, 0.75%포인트 인하한 결과 현재 각각 4.5% 및 6%를 기록하고 있다.

한편 일본의 장기금리인 10년 만기 국채수익률은 장기채권 발행 확대 등으로 크게 상승해 8월 29일 현재 4.72%로 지난해 말보다 1.68%포인트나 높은 수준을 기록하고 있다. 독일의 장기금리도 금년 들어 M<sub>3</sub> 증가율이 관리목표인 4~6%를 크게 넘어서는 등 통화량 증가에 따른 인플레이 우려가 높아지면서 크게 상승해 10년 만기 국채수익률의 경우 8월 29일 현재 7.17%로 지난해 말보다 1.64%포인트나 상승하고 있다.

### 미국금리, 금년말까지 현수준 유지할 듯

금년 들어 수차례에 걸쳐 금리를 인상하였던 미 연준은 금년말까지 금리를 더 이상 인상하지 않을 것으로 예상된다. 이는 미 연준이 높은 경제성장에 따른 인플레이 우려를 완화하고 금융·외환시장을 안정시키기 위한 방안의 일환으로 금리를 기대 이상으로 대폭 인상한 것이 향후 지속적인 경제성장을 가로막는 요인으로 작용하지 않을까 하는 우려가 높아지고 있는 가운데, 그 동안 우려되었던 물가도 최근 안정된 수준을 유지하고 있기 때문이다. 또한 공금리의 인상에 영향을 받아 크게 상승했던 리보금리(3개월물)도 연말

까지는 현수준을 유지할 것으로 보인다.

한편, 금년 들어 크게 상승했던 장기금리는 소폭이나마 하락세로 반전될 것으로 전망된다. 이는 금년 들어 약세국면이 지속되었던 달러貨가 점차 안정을 되찾을 경우, 최근 미국의 금리인상으로 미국과 일본·EU국가들 간의 금리차가 크게 확대되어 해외 투자자금이 금리가 높은 미국의 금융·외환시장으로 흘러들어 올 것으로 예상되기 때문이다.

### 주요 선진국들의 금리는 하향안정세 지속될 전망

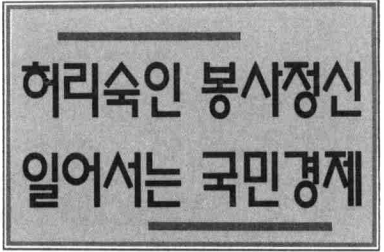
일본은행은 경기회복이 가시화될 때까지 단기금리를 낮은 수준에서 유지시킬 것으로 예상된다. 이는 美·日 무역마찰의 심화 등으로 인해 엔貨의 강세국면이 지속되고 있는데다 물가가 낮은 수준에서 유지되고 있기 때문이다. 여기에서 경기회복을 부추기기 위해서도 금리를 낮은 수준에서 유지시킬 필요가 있기 때문이다. 그러나 내년초부터는 소폭적으로 인상할 가능성이 높다. 이는 일련의 경기부양책에 힘입어 하반기부터 경기가 회복국면에 접어들 경우 다시 물가상승 압력이 높아질 것을 우려하기 때문이다.

일본의 장기금리는 상승세가 지속될 것으로 전망된다. 이는 일본경기가 점차 회복국면에 접어들 것으로 보이는데다 강세국면을 보이고 있는 엔貨가 연말에는 현수준보다 소폭이나마 약세로 돌아설 것으로

예상되기 때문이다. 하지만 그 상승폭은 소폭에 그칠 것이다. 이는 일본의 물가가 그동안의 엔貨 강세 등으로 낮은 수준을 유지할 것이기 때문이다.

한편, 독일 연방은행은 경기회복을 가속화시키기 위해 금년말에 공정한인율과 롬바르트금리를 각각 0.5%포인트씩 인하할 것으로 예상된다. 작년 7월 4.3%였던 소비자물가상승률이 최근 3%로 크게 하락하고 있고, 6월까지 두 자리수의 높은 수준을 유지하였던 M<sub>3</sub> 증가율이 7월 들어서 연초의 절반 수준도 못되는 9.9%로 떨어진데다 마르크貨의 달러貨, 유럽통화들에 대한 그동안의 강세 등으로 인플레이에 대한 우려가 크게 완화되고 있기 때문이다.

독일의 장기금리도 물가 안정 및 공금리 인하 등에 영향을 받아 소폭이나마 하락할 것으로 예상된다. 남원





# 고용통계 어떻게 작성되는가

노재곤  
통계청 통계조정과장

현재 세계 각국에서 작성하고 있는 고용통계 작성방법으로는 노동력 접근방식과 직업안정소방식 두 가지가 있다.

## 고용통계, '노동력접근방식'과 '직업안정소방식'으로 작성

이 중에서 노동력접근방식은 조사 대상가구를 기준으로 그 가구에 살고 있는 일정한 연령 이상(국가에 따라 대상연령이 다름)의 가구원을 대상으로 일정한 기간 동안의 활동상태(생산활동·구직활동)에 따라 취

업자와 실업자를 구분 파악하여 실업률을 계산하여 전반적인 고용동향을 파악하는 방식이다.

직업안정소방식은 실업보험제도가 정착되어 있는 국가에서 채택하고 있는 방식으로 사업체의 급료명부에 등재되어 있는 사람을 취업자로 파악하고, 일자리도 구하고 실업수당도 받기 위하여 직업안정소에 등록된 사람을 실업자로 파악하여 실업률을 계산하여 전반적인 고용동향을 파악하는 방식이다.

노동력접근방식은, 완전 취업자와 불완전 취업자를 모두 포함한 광의

의 개념으로 취업자를 파악하고, 실업자는 적극적인 구직활동을 한 사람만 포함한 협의의 개념으로 파악하여 추정된 추계치로서 일반적으로 실업률이 낮은 수준을 나타낸다.

직업안정소방식에서는, 취업자는 사업체의 급료명부에 등재되어 있는 사람만을 집계한 실제 수치이고, 실업자는 일자리도 구하고 실업수당도 받기 위하여 직업안정소에 등록된 사람을 모두 집계한 실제 수치로서 일반적으로 실업률이 높은 수준을 나타내고 있다.

〈표 1〉 노동력접근방식과 직업안정소방식의 장단점 비교

	노동력접근방식	직업안정소방식
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업자 파악의 포괄성 (비임금취업자도 포함)</li> <li>• 고용구조 분석의 효율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전 취업자 위주로 파악 (위장실업자는 미포함)</li> <li>• 실업자 파악의 현실성 (직업안정소에 등록된 자)</li> <li>• 추정치가 아닌 실제 집계수치</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불완전 취업자도 모두 포함 (위장실업자를 취업자로 파악)</li> <li>• 실업자 파악의 제한성 (적극적인 구직활동자)</li> <li>• 표본조사에 의한 추정치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업자 파악의 제한성 (비임금 취업자는 미포함)</li> <li>• 고용구조분석의 제약성</li> </ul>

## 우리나라는 노동력접근방식으로 고용통계 작성

우리나라의 고용통계 작성방법은 원칙적으로 국제노동기구(ILO) 기준을 적용한 노동력접근방식에 의한 표본가구 조사를 따르고 있다.

우리나라는 표본가구에 살고 있는 15세 이상 가구원을 대상으로 1주일 동안의 활동상태에 따라 〈그림〉과 같이 분류하고 있다.



경제활동인구는 취업자와  
실업자를 합한 인구

경제활동인구란 15세 이상 인구  
중에서 조사대상 1주일 동안에 조금  
이라도 수입을 목적으로 일을 한 사  
람(취업자)과 일자리를 구하기 위하  
여 적극적인 구직활동을 한 사람(실

업자)을 합한 인구를 말한다(실업률=  
실업자수/경제활동인구×100).

취업자란 조사대상 1주일 동안에  
수입을 목적으로 조금이라도 일을  
한 자와 자기에게는 직접적인 소득  
은 없지만 가족이 경영하는 농장 혹  
은 사업체에서 수익을 올리는 데 도

와준 가구원으로 주당 18시간 이상  
일을 한 자를 말한다. 또한 직장 또  
는 사업체를 가지고 있으나, 조사 대  
상주간 동안에 일시적인 병, 일기불  
순, 휴가·노동쟁의 등의 이유로 일  
을 하지 못하고 쉬었던 유급의 일시  
적 휴직자도 취업자에 속한다.

〈표 2〉 작성 방법별 실업률 비교표

(단위 : %)

	노동력접근방식				직업안정소접근방식			
	한국	일본	대만	미국	독일	영국	프랑스	이탈리아
1984	3.8	2.7	2.4	7.4	9.1	11.1	9.7	10.1
1985	4.0	2.6	2.9	7.1	9.3	11.3	10.2	10.1
1986	3.8	2.8	2.7	6.9	9.0	11.4	10.4	11.1
1987	3.1	2.8	2.0	6.1	8.9	10.1	10.5	12.1
1988	2.5	2.5	1.7	5.5	8.7	8.1	10.0	12.2
1989	2.6	2.3	1.6	5.3	7.9	6.3	9.4	11.0
1990	2.4	2.1	1.7	5.5	7.2	5.8	8.9	11.4
1991	2.3	2.1	1.5	6.7	6.3	8.1	9.4	10.9
1992	2.4	2.2	1.5	7.4	6.6	9.8	10.4	11.5
1993	2.8	2.5	1.5	6.8	8.2	10.3	11.7	10.4

〈표 3〉 ILO기준과 우리나라의 적용내용 비교

	ILO 기준		우리나라의 적용
	당 초	개정(82년 10월)	
조사연령 조사기간 개념정의	○취업이 가능한 일정연령 이상 ○1주일 또는 1일	○취업이 가능한 일정연령 이상 ○1주일 또는 1일	○15세 이상 인구 ○매월 15일이 속하는 1주간
경제활동인구 취업자	○취업자 및 실업자 · 조사기간중 수입을 목적으로 조금이라도 일한 자	○취업자 및 실업자 · 조사기간중 수입을 목적으로 조금이라도 일한 자	○취업자 및 실업자 · 조사기간중 수입을 목적으로 조금이라도 일한 자
실업자	· 무급가족 종사자는 정상근무 시간의 1/3 이상 일한 자 · 조사기간중 일할 의사와 능력이 있는 자로 수입이 있는 일에 전혀 종사하지 못하고, 구직활동만 한 자	· 무급가족 종사자는 각국의 실정에 맞게 하한시간 설정 · 원칙적으로 당초의 개념과 동일. 단, 취업기회가 극히 한정된 곳에서는 구직활동 개념의 확대적용 (비구직 실업자의 확대해석)	· 무급가족 종사자는 주당 18시 간 이상 일한 자 · 원칙적으로 당초의 ILO기준 적용 · 실업개념의 확대적용(83년 6월) 구직개념 : 비구직 실업확대
비경제 활동인구	○취업자 및 실업자를 제외한 일정연령 이상 인구	○취업자 및 실업자를 제외한 인구	○취업자 및 실업자를 제외한 15세 이상 인구



여기서 유의해야 할 것은, 취업자 개념정의에서 조금이라도 수입을 목적으로 일을 한 자 중에서 '조금이라도'라는 개념에는 시간의 최소 단위인 1시간 이상을 의미하는 것이다.

실업자란 경제활동을 할 수 있는 능력과 의사를 가지고 있으면서 조사대상 1주일 동안에 수입이 있는 일에 전혀 종사하지 못한 채 적극적인 구직활동을 한 자를 말한다. 여기서 중요한 것은 실업자 개념정의에서 '적극적인 구직활동'이라는 개념인데 직업소개소 등에 등록을 하고 수시로 일자리가 있는지 전화 혹

은 직접 찾아가 확인하는 경우, 각종 취직시험에 원서를 제출해 놓고 응시하기 위한 시험공부를 하고 있는 경우, 일자리를 구하기 위하여 사업체의 견습공으로 참여하는 경우 등이 이에 속한다.

· 비경제활동인구란 경제활동인구를 제외한 모든 사람

비경제활동인구란 15세 이상 인구 중에서 경제활동인구(취업자+실업자)를 제외한 모든 사람을 말한다. 즉, 노동능력은 있으나 노동의사가 없는 자(주부·학생 등)와 노동능력

이 전혀 없는 자(연소자·연로자·심신장애자 등) 등이 여기에 해당된다.

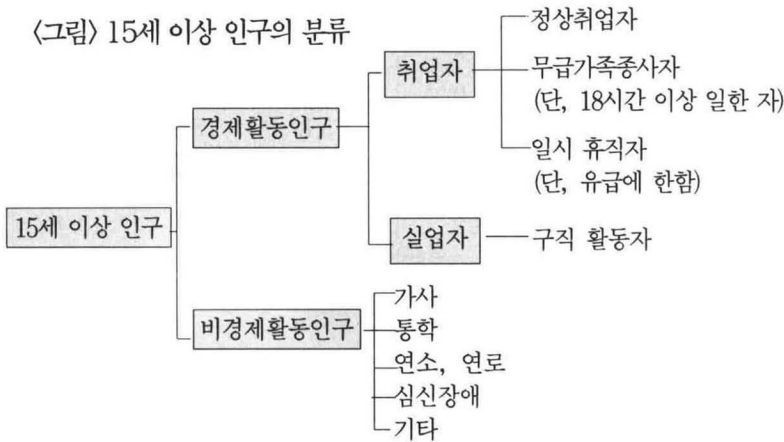
### 노동력접근방식의 취약점 보완 필요

조금이라도 수입을 목적으로 일한 사람은 완전취업자(임금근로자)이든 불완전취업자(비임금근로자)이든 취업자로 모두 포함되는데, 여기서 불완전 취업자는 외형상으로는 취업자이지만 실제적으로는 실업자에 가까운 사람이 많이 있다.

반면, 실업자는 적극적인 구직활동을 하였느냐 여부에 따라 파악되는데, 적극적인 구직활동을 하였으면 실업자로 조사되지만, 그렇지 않았다면 이 사람은 실업자가 아닌 비경제활동인구로 분류된다.

따라서 노동력접근방식에서는 불완전취업자가 포함되어 있고 위장실업자는 누락되어 있으므로 이들을 찾아내 실업자로 간주한 실업률을 다양하게 계산하여 보조지표로 활용하는 것도 필요하다고 판단된다. ▶

〈그림〉 15세 이상 인구의 분류



〈표 4〉 주요국과의 개념 및 조사방법 비교

	한 국	미 국	일 본	대 만
• 조사기간	월 별	월 별	월 별	월 별
• 대상기간	15일이 속한 1주간	12일이 속한 1주간	월말의 1주간	15일이 속한 1주간
• 대상가구	32,500가구 (1/350)	약 60,000가구 (1/1,300)	40,000가구 (1/1,075)	8,000가구 (1/350)
• 대상연령	15세 이상	16세 이상	15세 이상	15세 이상
• 취업시간	1시간 이상	1시간 이상	1시간 이상	1시간 이상
• 무급가족종사자 취업시간	18시간 이상	15시간 이상	1시간 이상	15시간 이상
• 일시휴직	유 급	유 급	무·유급 불문	유 급
• 구직활동 대상기간	1주간	4주간	1주간	1주간
• 조사방법	면접조사	전화조사	自計式조사	면접조사
• 접근방법	노동력 접근	노동력 접근	노동력 접근	노동력 접근

# 21세기 농업기계화 기술의 발전전략



**박원규**  
농림수산부 농업기계과장

세계무역기구(WTO) 체제 출범으로 농산물의 교역자유화가 확대되면 농업도 자연조건과 인적 자원 및 자본, 기술의 수준에 따라 국제 간의 분업화 현상이 심화되고, 농산물의 무역패턴에도 많은 변화를 가져올 것이다.

우리는 지난 30여년 동안 공업화로 산업구조가 고도화·국제화되고 있으나, 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌 경제의 활성화를 위한 구조조정은 매우 느리게 추진되고 있다. 따라서 농어업은 이미 사양산업으로 인식되어 유능한 경영인력과 자본이 모여들지 않고 농어촌은 생활환경·문화·복지시설 등이 모두 취약하여 농어촌 사회가 급속히 위축되고 공동화 현상이 나타나고 있으며 농어민도 급격한 변화에 적극적으로 대처하기보다는 미래에 대한 우려가 커 자신감과 활력을 잃고 있다. 특히 농업에 종사하고 있는 취업인구 구조를 보면 50세 이상이 62.4%를 차지하고 있을 뿐아니라 영농승계자가 없는 농가가 84%나 된다. 농가 호당 경지면적은 1.3ha에 불과하고 벼농사 중심의 전근대적인 경영구조이면서 경지정리 등 생산기반도 미흡한데다 소형농기계 중심으로 기계화가 추진되어 생산비가 높은 실정이다.

또한 우루과이라운드협상 타결로 농산물시장이 무한경쟁시대에 돌입하고 있지만 우리 농산물의 가격은 쌀이 미국보다 4~5배, 쇠고기는 2~3배, 돼지고기는 1.2배 비싸고 품질도 사과·배 등 일부를 제외하고는 전반적으로 낮은 실정이므로 우리 농축산물이 국제경쟁에서 살아 남기 위해서는 획기적인 농업기술의 개발·보급이 시급히 요구된다.

## 21세기에 도래할 3차 농업혁명

농업기술의 혁신과정을 살펴보면 19세기 전후의 輪作法에 의한 農業革命이 첫번째이고, 두번째 혁명은 20세기 중반의 育種 및 비료혁명으로 交雜育種法에 의한 다수확 신품종의 개발 보급과 화학비료 및 농약의 개발로 농업 생산성의 급격한 향상을 가져온 것이다. 그리고 20세기 후반에 이르러 일어나고 있는 생명공학과 전자공학·수송·정보기술의 발달로 인한 농업의 혁신적 변화는 제3차의 농업혁명을 예고하고 있다.

生命工學技術은 80년대 말부터 농업부문에 실용화되기 시작하여 육종기술·물질이용기술·번식기술에서 새로운 변혁을 가져 왔고, 전자공학의 발달은 농업 생산의 자동화와 농업정보 이용기술을 확대시켰다. 자동화 기술

분야에서는 농업생산환경의 자동조절을 통한 표준화·대량생산·연중생산 체제가 가능해지고 있으며, 고감도 센서와 컴퓨터시스템에 의한 동식물의 집단진단·농산물품질의 판단 등도 가능해졌다.

또한, 정보통신과 운송기술의 발달은 종합정보망 구축에 의해 농업경영과 유통에 획기적인 변화를 가져올 것으로 보이며, 냉장·냉동기술의 발달과 수송수단의 발달로 수송비 절감과 신선도 유지가 가능해짐에 따라 모든 농산물의 국제간 교역이 용이해지는 등 세계 농업환경의 변화는 농업분야의 국제경쟁을 격화시키고 있다. 따라서 우리 농수산업이 국제경쟁에서 이기기 위해서는 제3차 농업혁명인 생명공학과 전자공학 그리고 수송·정보기술을 응용한 새로운 농업을 개발 보급하여 우리 농업을 선진국형 산업으로 변모시켜 나가야 한다.

### 노동생산성 향상을 위한 기술 진보가 시급한 과제

그동안 우리나라는 좁은 땅에서 많은 사람이 살아와 어떻게 하면 단위 면적에서 많은 수량을 생산할 수 있느냐 하는 토지 생산성 향상을 위한 생화학적 기술진보 측면에만 치중하여 왔다. 따라서 노동력을 덜 들이고 값 싸게 편하게 농사짓는 노동생산성 향상 측면은 크게 발전하지 못했다.

예를 들면, 300평의 논에서 벼농사를 짓는 데 미국은 노동 투하시간이 1.5시간인 데 비해 우리나라는 91%가 기계화된 현시점에서 40.8시간이나 된다. 이것을 노동생산성으로 환산하면, 300평에 450kg의 쌀이 생산된다면 미국은 한 사람이 1시간에 300kg의 쌀을 생산하는 데 우리나라는 1시간에 11kg을 생산하는 것이 된다.

이와 같은 사실은 우리나라의 쌀농사 방법에 문제가 있고 쌀 농사의 경쟁력 향상에 어려움이 있다는 것을 말해주는 것이다. 더욱이 산업화로 농가인구가 크게 감소하고 3D 기피현상까지 겹쳐 농사일을 하지 않으려 하며 인건비가 크게 상승하는 현시점에서는 어떻게 하면 노동력을 적게 들여 농사를 지을 수 있느냐 하는 노동생산성 향상을 위한 기술 진보가 시급한 과제이다.

그리고 우리는 자연환경에 의존한 농사, 다시 말하면 봄·여름·가을·겨울 사계절의 기후에 맞추어 농사를 지어와 농한기가 있고 단위 면적당 수량이 적다. 예를 들면, 토마토의 경우 1㎡당 연간 생산량이 우리는 3~4kg

산업화로 농가인구가 크게 감소하고 3D 기피현상까지 겹쳐 농사일을 하지 않으려 하며 인건비가 크게 상승하는 현시점에서는 어떻게 하면 노동력을 적게 들여 농사를 지을 수 있느냐 하는 노동생산성 향상을 위한 기술 진보가 시급한 과제이다.



인데 네덜란드는 42kg이나 되어 우리의 10배나 많은 양을 생산한다. 이와 같은 사실은 우리도 자연환경을 인위적으로 조절하여 생물이 자라는 기간을 연장하고 수확하는 기간을 늘려 생산량을 증가시키는 농사기술이 발전되어야 한다는 것을 증명해 주는 것이다.

또한 우리는 생계농업으로 발전되어 농가마다 많은 품종을 조금씩 재배하고 논·밭에서 키워만 놓으면 농사일이 끝나는 것으로 인식되어 왔다. 다시 말하면 농민들이 농산물을 직접 팔지 않았기 때문에 상품화와 시장개척 등 가격을 높게 받는 기술이 발전되지 못하였다. 생산된 농산물의 부가가치를 높이려면 우선 수요자가 원하는 규격과 품질로 균일하게 포장 출하하여 수요자를 만족시켜야 할 것이며, 그 다음은 수확한 농산물을 그대로 판매하는 것보다는 수요자가 먹기 좋도록 가공해서 팔면 더욱 부가가치를 높일 수 있고 농한기에도 소득을 올릴 수 있다. 따라서 수확후의 농산물을 조제·저장·가공·포장하는 상품화를 위한 기술을 발전시켜야 한다.

### 벼농사의 기계화율은 91%로 높은 수준

농업기계가 본격적으로 보급된 것은 70년대초부터이며 우리와 농업여건이 비슷한 일본보다는 10~15년, 대만보다는 5~10년 늦게 시작하였다. 93년도 우리의 농업기계 보급률은 일본의 74년도 수준으로 크게 낮지만 대만보다는 약간 높은 실정이다.

그러나 우리나라의 벼농사 기계화율은 91% 수준으로 우리보다 5~15년 앞서 농업 기계를 보급한 일본·대만과 비슷한 수준으로 매우 빠르게 진전되었으며, 소농체제에서 효율적인 기계화가 추진된 것으로 평가받고 있다. 특히 농기계 공동이용조직인 위탁영농회사는 일본에서도 많은 사람이 배우러 오고 있으며, 동남아에서 농업기계화에 관련된 국제회의를 할 때면 한국처럼 농업 기계화를



추진하는 것이 바람직하다는 말을 자주 듣게 된다.

이와 같이 우리의 농업기계화 수준이 높게 평가되고 있는 것은 81년부터 기계화영농단 등 농기계의 이용률을 높이기 위한 농기계 공동이용조직 등을 정부가 지원 육성 하면서 농기계를 확대 보급한 결과라고 본다.

### 영농의 기계화 추진에서 기계화 영농으로 바뀌어야

그러나 그동안 농업기계화를 추진함에 있어 미흡한 사항은 생산수량의 감소를 우려하여 토지생산성 중심의 노동집약적 농업생산작업 체계를 그대로 기계 작업으로 대체한 점이라 할 수 있다. 벼농사의 경우 기계화가 거의 이루어진 현단계에서도 노동투하시간이 미국보다 30배나 많을 뿐만 아니라 경지정리 등 영농기반이 미흡하고 소농 체제이기 때문에 소형 농기계 중심으로 기계화되어 생산비가 높은 실정이다. 만일 경쟁력 향상에 주력하였다면 벼농사의 경우 이양작업을 직파로 바꾸는 등 농작업 체계를 단순화하고 시스템화하는 한편, 최대한 규모화해서 대형 농업기계 중심으로 기계화를 촉진했어야 될 것이다. 다시 말하면 영농의 기계화를 추진하지 말고 기계화 영농을 추진해야 한다.

또한 논이나 밭에서 일하는 재배관리용 중심으로 농업기계화를 추진해 오고 있으나 농산물의 수량을 증대시키

고 생산된 농산물의 고부가가치를 창출하기 위해서는 농업시설, 가축사양관리, 농축산물의 가공·저장·유통까지 기계화가 확대되고 시스템화되어야 한다.

한편, 농업기계 생산은 외국의 농기계를 그대로 국산화하는 체계로 발전되어와 농업기계 생산업체는 우리 실정에 적합한 농기계 개발보다는 무조건 외국 농업기계의 모방 생산이라는 체제로 굳어졌고, 특히 근래에는 수요의 개발이라는 명목하에 특징도 차이도 없는 모델을 여러가지 생산하여 농민을 골탕먹이는 사례가 있다. 농업기계 생산업체는 외국의 농업기계 모델을 그대로 국산화하려 하지 말고 기계를 직접 쓰는 우리 농업이나 농촌사회의 구조 특히 토지·노동자본이라는 생산요소와 잘 조화를 이룰 수 있으며 우리의 소질과 기후특성에 맞는 농업기계를 연구·개발·생산·보급하여야 한다.

### 자본·기술을 집약한 고능률 농업으로 국제경쟁력 확보 가능

농산물의 교역자유화가 확대되면 농업도 자연조건과 인적 자원 및 자본·기술의 수준에 따라 국제간 分業化 현상이 뚜렷하게 나타날 것이다. 호주·뉴질랜드와 같이 자연초지가 광활한 나라는 초식가축을 생산하는 토지 粗放的 농업생산 국가로, 미국·캐나다 등 많은 농지와 자

본을 가지고 있는 나라는 토지이용 資本集約型的 곡물을 생산하는 국가로 발전하고, 중국·인도·러시아 등 노동력이 많은 나라는 노동력이 많이 드는 마늘·참깨 같은 노동집약적 작물을 생산하는 국가로, 네덜란드·이스라엘·일본 등과 같이 협소한 농지에 기술이 발전된 나라는 자본과 기술을 집약하여 高能率 농업을 실현하는 국가로 발전할 것이다.

우리의 경지규모와 산업기술 수준 등 농업여건을 감안할 때 우리나라는 네덜란드·이스라엘과 같이 資本과 技術을 집약하여 고능률 농업을 실현하는 국가로 발전하는 것이 농산물의 국제경쟁력을 향상하는 지름길이 될 것이다.

따라서 21세기에는 농작업의 기계화와 자동화, 농산물의 생산비 절감 및 품질의 고급화, 작업환경의 쾌적화와 안전성 향상을 목표로 혁신적 변화를 가져올 생명공학과 전자공학 및 수송정보기술의 발달을 농업에 응용한 新農業 기술을 개발·보급하여야 할 것이다.

생명공학은 농업생산의 안전성과 농산물의 안전성 향상을 비롯하여 농산물의 부가가치 증진 등 농업생산성의 양적·질적 향상 등에 기여할 수 있다. 예를 들면, 농산물의 안정적 생산을 위한 기상 및 병충해 등의 재해에 대하여 내성이 있는 작물을 육종하거나 인체에 해가 없는 농산물을 생산하고 자연환경을 보전하기 위한 천연 생물농약을 개발하는 것이다. 또한 농산물의 부가가치를 증진시키기 위해 농산물의 가공 및 이용기술을 개발하여 농산물을 고부가가치의 식품 및 의약품의 소재로 전환 활용할 수도 있다. 더 나아가서는 생물체를 생체반응기(bioreactor)로 활용하여 生理活性物質 및 의약품 등의 有用物質을 대량 생산할 경우 농업생산에 일대 변혁을 가져올 수 있다.

그리고 전자공학기술을 응용한 新농업기술은 동식물의 非破壞 生體計測 技術, 농업자동화 기술, 농업정보화 기술 등으로 구분할 수 있다. 비파괴 생체계측 기술은 작물 및 가축의 생장 반응, 농산물의 熟度·糖度 등 생물체의 품질을 비파괴적으로 신속히 계측하는 것으로서, 생산관리 및 자동화, 농산물의 등급판정 및 안전성 검사 등의 품질관리에 응용할 수 있는 기술이다.

농업자동화 기술은 농업용 기계 및 설비의 조작 또는 운전을 부분적으로 자동화하거나 무인조정, 농업용 로봇 등에 의해 무인화 운전이 가능하게 하는 기술이다. 여기에는 전통적인 계측 및 제어 기술과 메카트로닉스 기술을

우리의 경지규모와 산업기술 수준 등 농업여건을 감안할 때 우리나라는 네덜란드·이스라엘과 같이 資本과 技術을 집약하여 고능률 농업을 실현하는 국가로 발전하는 것이 농산물의 국제경쟁력을 향상하는 지름길이 될 것이다.



비롯하여 신경회로망(neural network)과 같은 人工智能 이론, 퍼지 이론, 혼돈 이론, 패턴 인식기법 등의 기계의 지능화 기술이 포함된다.

이상과 같은 첨단산업기술을 도입하여 농축산물의 생산 및 생산후 처리작업을 기계화·자동화하여 농사일을 쉽게 싸게 편하게 할 수 있도록 영농방법을 개선하는 것이다. 다시 말하면 생화학을 기본으로 한 토지생산성 향상에 주력하던 농업기술을 기계·전자·건축 등 공학 기술을 도입하여 노동생산성 향상을 중심으로 한 기계화·자동화 기술로 전환하여 노동생산성을 향상하는 것이다.

그리고 자연환경에 제약받지 않고 좁은 공간에서 연중 끊임없이 농산물을 생산할 수 있는 첨단농업시설을 설치하여 컴퓨터 등 자동 시스템으로 고품질의 농산물을 생산할 수 있는 농업구조와 기계화 체계로 개선하는 것이다. 또한 수확한 농축산물을 고르고 씻고 말리고 가공해서 운송·판매할 수 있도록 수확후의 기계화·자동화를 촉진하여야 한다.

21세기의 농업은 전자공학기술의 활용으로 최적의 작물재배 및 가축사육의 효율적인 관리가 가능하게 될 뿐만 아니라 고기능 센서 등을 이용한 농업용 로봇, 농작업 및 식품가공 공정의 자동화·효율화·고도화가 가능하게 되고, 기계 및 설비의 고장진단 및 수리 전문가 시스템이 발전되어 고장으로 인한 손실을 최소화하게 될 것이다.

작목 유형별로 발전될 기계화 작업추진체계를 보면, 벼농사는 우선 경영규모를 확대하고 경작 농지를 집단화하여 트랙터 중심의 대형 농업기계에 의한 일관기계화 작업 체계로 발전하고 자동화·시스템화가 추진될 것이다.

벼농사는 대구획의 농경지가 환경과 조화하면서 지하의 파이프라인 관개시설을 갖추고 급·배수가 컴퓨터에 의해 원격 조정되며, 논갈이와 썰레질은 무인트랙터가 입력된 프로그램의 작업경로에 따라 실시하게 된다.

이양작업은 直播로 바뀌고 농약과 비료는 무인헬리콥

터 등을 이용하여 살포하게 될 것이며, 무인 대형콤바인으로 수확한 벼는 자루에 담지 않고 산물형태로 미곡종합처리장으로 직송되어 자동건조기로 건조한 다음 사일로에 저장하였다가 수요시기에 청결미로 도정하여 고유의 농장상표를 붙이고 포장되어 출하될 것이다.

채소는 육묘공장에서 받아올이 높은 종자가 선발되어 크기나 형태가 갖추어진 모가 자동환경제어시설 및 장치에 의해 육묘되며 육묘된 이식묘는 육묘공장에서 가이트웨이에 따라 운반차량에 옮겨지고 이식기에 공급되어 이식하게 된다.

재배관리는 파이프라인에 의해 관수시스템이 설치되어 스프링클러로 살수하고 방제·제초·추비 등의 작업은 경로봇에 의해 작업이 실시된다.

수확은 카메라에 의해 작물을 화상 처리하고 크기·형상·맛·촉각 등에 의한 품질기준에 따라 로봇이 선택적으로 수확하고 수확된 채소는 비접촉 비파괴형의 내부품질 검사장치가 품질기준에 따라 선별되며 포장된 채소는 신선도 유지 처리가 된 다음 시장가격에 맞춰서 출하하게 된다.

시설형 원예는 흙 대신 사방 7.5cm 정도되는 두부모와 같은 압면에 식물의 모종을 심고, 물과 비료는 입력된 프로그램에 따라 적절한 양을 필요한 시기에 주사기를 통하여 자동으로 공급되며, 온도·습도·광도 등은 센서와 감응장치에 의해 작물이 자라기 좋은 조건으로 자동제어되어 고품질의 농산물이 자라게 된다.

재배관리와 열매따기 등 수확작업은 로봇이 하며 수확된 열매는 자동으로 이송되어 세척 선별한 다음 수요자가 손질을 하지 않고도 먹을 수 있도록 포장하여 신선한 품질을 유지하면서 출하하게 된다.

축산은 양계·양돈 등을 중심으로 자본·기술 집약농업으로 기계화·자동화될 것이다. 양계의 경우 양계장을 아파트처럼 고층으로 설치하여 給餌給水 등 사양관리 작업은 자동화된 기계장치에 의해 수행되고 원격조정 비디오에 의해 닭의 건강 실태를 관리사에서 관찰할 수 있다. 계분은 콘베이어에 의해 자동이송되어 발효장치와 비료 생산장치에 의해 유기질 비료로 만들어지고, 계란은 자동 콘베이어에 의해 이송 수집된 다음 선별·포장·출하하는 시스템으로 발전할 것이다.

수확후의 기계화는 생산지인 농촌에서 수확된 농축산물을 수집하여 선별·세척·건조·가공·포장·수송 등의 작업을 농민이 직접 해야 하며, 이 작업이 산지에서


이루어지도록 기계화·자동화·로봇화·시설화가 이루어져야 한다.

농산물의 품질을 판정하는 방법도 가능한 한 파괴하지 않고 판정하고 운송도 품질에 영향을 미치지 않도록 현대화하고 규격화되어야 할 것이다.

이와 같이 미래형 농업기계 개발을 위해서는 우선 농업기계 작업의 대상이 되는 환경과 생체의 정보를 수집 인식하고 평가하는 기술을 발전시켜야 한다. 예를 들면, 청과물 표면 손상 등의 검출, 속도의 판정, 곡물 입자의 균열 검출 등 식물의 인식평가기술과 컴퓨터 비전 시스템에 의한 가축의 사육관리, 초음파에 의한 가축생체의 육질검사, 착유온도 측정에 의한 발정의 검출 등 동물을 인식 평가하는 기계화 장치를 개발해야 한다.

그리고 기계장치의 소형화와 좁은 공간에서 동작을 쉽게 하는 등 고기능화, IC제조기술을 이용한 다량 생산에 의한 저비용화를 위해서는 센서·아크체타·에너지공급·이동주행·통신기술 등 마이크로머신 기술이 개발되고 토양진단이나 관개 배수관리를 위한 BOD센서·아소산센서·미생물 균수 센서 등의 농도를 계속하는 효소센서, 제초제를 검출하는 미생물 센서 등이 개발되어야 한다.

우리 농업은 토지와 노동의 이용을 줄이고 좁은 공간에서 쉽고 편리하게 농사짓는 농업으로 전환되고, 자연조건에 제약받지 않고 연중 생산되는 전천후 농업으로서 가공 등 2·3차 산업이 공존하는 농업으로 전환될 것이며, 힘든 농사일은 무인농기계·로봇·컴퓨터 등 첨단기술을 이용한 자동화 시스템에 의해 이루어질 것이다. 따라서 생물학을 기본으로 한 토지생산성 향상 농업에서 기계·전자·건축 등 공학과 경영을 중심으로 한 노동생산성 농업으로 전환되어 쉽게 편하게 싸게 작업할 수 있도록 기계화·자동화·시설화가 시급히 촉진되어야 할 것이다. 그리고 환경제어장비, 양액공급 기자재와 시스템, 축산의 급이·급수·분뇨처리시설, 수확후 처리기계, 축산농업 시설까지 첨단기술을 응용한 농업시설의 자동화 시스템이 발전될 수 있도록 과정이 바뀌어야 할 것이다.

이와 같이 우리 농업의 생산체계를 첨단기술 농업으로 탈바꿈시킨다면 가난했던 노동집약농업에서 편하고 신바람나는 자본기술 집약 농업으로 바뀌고, 일주일에 3일 쉬고 4일 일하는 농업으로 기계화·자동화가 촉진되면 우리 농촌은 쾌적한 생산공간·휴식공간·자연공간으로 전환될 것이다. 

# 수입물품의 원산지표시 제도(I)

김기영  
관세청 총괄징수과 사무관

■ 수입물품에 대하여 원산지를 표시하도록 하는 이유는 무엇입니까?

—경제개방 및 수입자유화의 진전에 따라 많은 물품이 수입되어 국내에 유통되고 있으며 일부에서는 저질·저가의 외국산물품이 고가로 판매되거나 국산으로 둔갑·판매되어 소비자에게 피해를 입히고 있습니다. 상표나 물품만 보고 샀는데 쓰다 보니 품질도 형편없는 동남아국가産이 더라는 이야기도 흔히 일상에서 듣게 되었습니다.

정부에서는 수입개방의 확대에 따라 이러한 저질·저가의 외국산품이 국산 또는 선진국산으로 위장판매되는 사례를 방지하여 국내소비자를 보호하기 위해 91년 7월부터 수입물품에 대한 원산지표시제도를 도입·시행하고 있습니다.

■ 원산지표시를 해야 하는 수입물품은 어떤 것들인가요?

—원산지표시대상 수입물품은 대외무역관리규정 별표3~4에서 678개 품목(HS4단위 기준)이 지정되어 있으며, 동 물품에는 농림수산물·의류·신발류·식품류 등 대부분의 소비재가 포함되어 있습니다.

수입되는 전체 품목의 수가 HS4단위 기준으로 1,241개 품목이므로 전체의 55%가 대상이 되는 셈이며, 특히 농림수산물의 경우는 전체 농림수산물 255개 품목 중 74%인 189개 품목(HS4단위)이 대상으로서 산동물·활어 등 그 성질상 원산지표시가 어려운 품목 이외에는 모두 수입시 원산지표시를 하도록 하고 있습니다(〈표〉 참조).

■ 원산지표시대상으로 지정된 물품은 모두 수입시 원산지표시를 해야 되는지요?

—원산지표시제도는 국내 최종소비자의 보호가 목적이므로 최종소비자가 원산지를 알 수 있거나 국내판매용이 아닌 물품 또는 일정한 제조용 물품 등은 표시가 면제됩니다.

구체적으로는 해외여행자가 휴대반입하는 물품, 개인에게 무상송부된 탁송품·별송품, 수출용 원재료로 수입승인을 받아 수입된 물품, 실수요자가 수입하는 부품 등 원재료나 시설기계류, 진열·판매용이 아닌 견본품 및 이미 수입된 물품의 아파터서비스용품, 재수출조건부 면세대상물품 등이 수입시 원산지표시가 면제되는 물품들입니다.

■ 원산지표시는 어디에다 하여야 하는지 알고 싶습니다.

—원산지표시는 최소포장단위(최종소비자에게 판매되는 가장 작은 단위)의 현품에 하여야 합니다.

그러나 현품에 원산지를 표시하는 것이 불가능한 경우(밀가루·냉동육수수 등), 원산지표시로 인하여 당해 물품이 크게 훼손되는 경우(당구공·콘택트렌즈 등), 수입면허후 완성이 공을 거쳐 판매될 물품으로서 가공시 원산지표시가 제거 또는 은폐되는 물품(미완성 가구 등), 상거래관행상 최종구매자에게 포장된 상태 또는 용기 등에 담아 봉인되어 진열·판매되는 물품(비디오 테이프·일회용 종이 또는 알루미늄 그릇 등)들은 당해물품의 포장·용기상에 원산지를 표시하여도 됩니다.

■ 수입물품에 원산지표시를 할 때 어떤 방식으로 하여야 합니까?

—원산지표시는 첫째, 한글·한문 또는 영문으로 표시하되 둘째, 최종 구매자가 용이하게 판독할 수 있는 형태와 방법으로 셋째, 식별하기 용이한 위치에 넷째, 영구적으로 보존될 수 있는 방법으로 표시하여야 합니다.

우선 원산지표시를 한글로 하는 경우에는 '제조국 : 국명'의 방법으로, 영문으로 표시하는 경우에는 'Made in 000', 또는 'Product of 000', 기타 당해국가산임을 의미하도록 표시하여야 하며, 조립되었음을 나타내는 'Assembled in(by)000'는 인정되지 않습니다.

다음으로 원산지표시에서 글씨크기·색 등이 구체적으로 지정되어 있지는 않으며, 수입물품의 현품이나 포장의 크기·형태 등에 비추어 적절한 크기로 명료하게 표시되어 있으면 적절한 표시로 인정됩니다. 또한 최종구매자가 식별하기 용이한 위치에 표시되어야 하는바, 물품마다 이러한 위치가 다를 수 있으나 통상 상표나 라벨이 있는 곳처럼 소비자의 눈에 쉽게 띄이는 곳에 표시하면 됩니다.

마지막으로, 원산지표시는 영구적으로 보존될 수 있도록 하여야 하는데, 여기서 영구적이라 함은 최소한도 합리적으로 예측가능한 상황에서 의도적으로 제거하지 않는다면 최종 구매자에게 도달할 때까지 그 물품(또는 용기)에 표시가 남아있을 것이라고 확실하게 할 정도를 말하며, 정상적인 배포·보관과정에서 손상되지 않아야 합니다.

■ 원산지표시는 현품에 하여야 하는데 현품에 인쇄하지 않고 스티커나 라벨을 붙여서 표시해도 되는지요?

—원산지표시는 현품에 주형조각·주물활자 또는 蝕刻·특수인쇄 등의 방법으로 하는 것이 원칙이며, 그 이유는 제조과정에서 이러한 방법으로 표시하는 것이 가장 비용도 적게 들고 표시도 명료하게 할 수 있기 때문입니다.


그러나 물품의 특성 등에 따라 이러한 방법으로 표시하기가 곤란한 경우에는 접착식 스티커에 의한 표시방법, 라벨 또는 꼬리표에 의한 표시방법도 인정될 수 있습니다.

■ 원산지표시 요건·방법이 구체적으로 정해지지 않아서 수입하고자 하는 물품의 원산지표시가 적정한지를 알 수 없는데, 적정성여부를 미리 알 수는 없습니까?

—수입물품의 종류·크기·형태 등이 천차만별이므로 품목별로 구체적인 표시방법을 정하는 것은 곤란하고, 또 구체적으로 정하는 경우 탄력적인 운용이 곤란하여 수입장벽으로 오인되는 등 통상마찰의 우려도 있습

니다.

그러나 표시방법 등을 구체적으로 정하지 않자보니 판정하는 사람의 주관에 따라 적정성 여부가 달라질 수도 있고 수입자가 적정하다는 확신을 갖지 못할 때도 있습니다.

따라서 관세청에서는 수입물품의 원산지표시에 대한 사전판정제도를 도입·운영하고 있는바, 원산지표시의 적정성을 수입전에 미리 알고 싶은 경우에는 관세청장 또는 물품을 수입통관할 세관을 관할하는 본부세관장에게 소정의 신청서와 신청대상 물품의 견본(견본제출이 곤란한 경우는 표시내용 등을 확인할 수 있는 사진)을 제출하면 일주일 이내에 그 적정성여부를 민원인에게 회신하고 통관지세관에도 그 내용을 알려 주어 신속한 통관이 가능하도록 하고 있습니다. 

(표) 원산지 표시대상 품목수 (HS4단위 기준)

(단위 : 개)

	품 목 수
농림수산물	189
화학약품	76
섬유제품	102
비철금속류	42
전자·전기기계류	196
기 타	73
계	678

경제상담 안내

경제정책에 관한 건의나 경제통계에 대한 문의 등 경제관련사항 모두를 상담해 드리고 있습니다.

경제상담전화 「우리의 경제」

이용전화 ☎(02)507-2100  
☎(02)507-3100