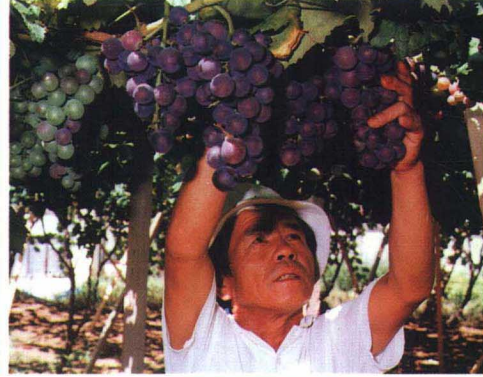


정책담당자가 만드는 경제전문지

# 나라경제

1996. 7



## 특집 / 지방자치 1주년의 성과와 과제

경제정책해설 / 농어민이 주도하는 산지 농수산물 가공산업  
올 여름 전력수급 안정대책

OECD 정책이슈 / 무역과 노동기준 연계에 대한 논의

우리나라 최초의 미시경제이론가

# 燕巖 박지원 (1737~1805)



燕巖 朴趾源은 1737년 영조 13년 2월 5일 서울의 西門第에서 朴師愈의 둘째 아들로 태어났다. 아버지를 일찍 여의고 할아버지 章簡公 朴弼均에게서 가르침을 받으면서 자랐다. 16세 되던 해에 遺安齋 李輔天의 딸과 혼인을 하였는데, 妻叔 榮木堂 李亮天의 눈에 띄어 그의 門下에서 계속 공부할 수 있는 기회를 얻게 되었다.

연암의 일생에 있어서 처음의 반평생에 해당하는 1777년까지는 새로이 유입되기 시작한 서양의 문물을 왕성하게 소화시켰던 학문적 원숙기였다. 이미 중국을 다녀온 湛軒 洪大容, 楚亭 朴齊家 등과 같은 北學派의 사상가들과 교류하면서 班常 및 嫡庶제도의 모순, 人才의 不用 등의 폐해를 깊이 인식하게 되었다.

正祖가 왕위에 오른 1777년 思悼世子의 살해사건과 연루시켜 그를 제거하려는 기도를 사전에 알게 된 그의 同學 白永叔의 도움을 받아 개성으로 피신하였다가 다시 黃海道 金川의 제비바위굴 燕巖峽으로 들어가 은둔생활을 하게 되었다. 그의 雅號 연암도 여기에서 연유된 것이다. 이곳에서 그는 밭을 갈고, 꿀을 따고, 숲을 굽는 등 당시의 士大夫로서는 상상하기조차 어려운 육체노동을 경험하였다.

1780년 燕京에 사신으로 가는 팔촌형 朴明源의 수행원으로 당시 서양의 문물이 많이 들어와 있던 淸國을 직접 볼 기회를 갖게 되었고, 이때 얻은 견식과 토론이 그의 유명한 「熱河日記」의 소재가 되었다.

1782년 정조 6년 繕工監 監役이라는 末職을 얻으면서 出仕하기 시작하여 安義縣監, 沔川郡守, 襄陽府士 등의 자리를 얻었으나 병으로 오래 있지 못하고 1805년 10월 20일 서울에서 작고하였다. 그의 친손자 朴珪壽와 朴瑄壽는 朝鮮末 右議政과 工曹判書를 지낸 개화사상가들이었다.

**연** 암이 살았던 시대는 우리나라에서 학문·예술·문화·이념 등이 새로운 人本主義의 꽃을 피우기 시작하면서 문예부흥을 맞이한 시기였다. 마치 서양의 중세가 분화, 해체되는 과정에서 르네상스를 맞이하였듯이, 우리나라에서도 자유·평등·인간중심 사상이 미약하나마 그 싹을 보인 조선조의 문화적 절정기에 해당한다. 연암을 비롯한 실학의 태두들, 謙齊鄭敎을 위시한 사실주의 화가들, 鹿菴 權哲身을 비롯한 西學의 사상가들이 모두 이 시대에 살았다.

연암은 「熱河日記」, 「虎叱」, 「許生傳」, 「兩班傳」 등과 같은 많은 저술을 「燕巖集」으로 남겼다. 물론 오늘날과 같이 체계화된 경제이론이나 원칙은 아니지만, 우리는 그가 오늘날의 경제이론에서 다루고 있는 원리나 법칙의 眞髓를 충분히 파악하고 이를 자유분방하게 현실 속에서 응용하고 있음을 알 수 있다.

우선, 沔川郡守로 있을 때 저술한 「課農小抄」에서 그는 토지소유의 上限을 설정하여 소위 均田齊產하는 제도의 필요성을 주장하였다. 즉, 토지소유에 제한을 둬으로써 토지를 고르게 소유(均田)할 수 있게 하고, 여기에 맞추어 생산도 고르게(齊產) 하자고 주장하였다. 토지를 소유하는 지주와 이를 경작하는 小作 사이의 비효율적인 관계에서는 농업생산이 증대될 수 없다는 오늘날의 정통적인 미시경제이론에서의 생산이론을 이미 이 시대에 설파했던 것이다.

둘째로, 연암은 생산성의 향상을 위해서 車制를 도입할 것을 주장하였는데, 차제의 도입은 바로 도로의 확충 즉, 사회간접자본의 확충을 의미한다. 우리나라 처럼 토지는 궁색하고 협소한데다 산악지대가 많아서 교통이 어려운 나라일수록 차제의 필요성이 높다고 보고, 산이 많아서 길이 없는 것이 아니라 차가 없어서

차길이 없기 때문에 차를 도입함으로써 길이 생기도록 하자는 논리를 전개하였다. 이는 실질적으로 생산에 있어서의 시장확대와 교환의 효율성은 사회간접자본에 의하여 크게 결정된다는 경제이론에 다름 아니다.

셋째로, 연암은 사회적으로 寄生階級에 해당하는 양반계급, 특히 사회적으로 봉사하는 것도 없이 空理空論의 儒學만을 헛되게 숭상하는 儒生들이 사회에 주는 부담을 「兩班傳」에서 호되게 꾸짖고 있는 반면, 嫡庶를 차별하여 서얼은 능력이 있어도 발탁되지 못하는 현실을 비판하였다. 사회적 신분보다는 각자가 갖는

생산성과 효율 즉, 재능에 맞추어 제한없이 適所에 노동력이 분배될 때 사회적 후생이 극대화된다는 점을 꿰뚫어 보았던 것이다.

넷째로, 연암은 독과점이 경제에 미치는 악영향을 정확하게 지적하였다. 「許生傳」이나 그 외의 저술에서 연암은 독점적인 공급력을 가지고 있는 공급자는 시장가격을 자신에게 유리하게 결정하게 되고 따라서 독점적 이윤을 극대화할 수 있다는 요체를 파악하여 許生이 致富하는 과정을 우회적으로

英祖시대 학자인 燕巖 朴趾源은 우리나라 최초의 미시경제학자라 할 수 있다. 연암은 그의 문집 「燕巖集」을 통해 당시로서는 혁명적인 경제사상을 설파하였다. 토지소유 상한선을 설정하는 均田齊產 제도와 수송의 편의를 위한 車制 도입을 주장하는 한편 사회적 신분에 관계없이 재능에 따라 노동력이 분배될 때 사회적 후생이 극대화될 수 있음을 지적하였다. 또한 독과점의 폐해와 불완전경쟁의 문제점도 경고하고 있다.

전개하고, 이러한 독점 때문에 국민경제가 받게 되는 피해를 지적하면서 독점적 이윤은 마치 국민으로부터 도둑질한 것과 같다고 말하고 있다. 조앤 로빈슨이 지적한 불완전 경쟁에서 오는 국민경제의 후생의 희생은 이보다 150년 이상 늦게 밝혀진 것에 불과하다.

끝으로, 그는 「許生傳」에서 건설되는 理想郷을 통해 기존 경제체제가 지니는 모순점을 지적하고, 세계화의 전제로서 국제무역이 가져다 주는 이점을 밝힘으로써 새로운 학문적·시대적 미래를 제시하고 있다. **농원**

# 나라경제

## 역사 속의 경제사상가 43

우리나라 최초의 미시경제이론가 - 燕巖 박지원 / 윤석범 · 연세대 교수 ..... 2

## 권두칼럼

국가경쟁력 강화의 길 / 송 자 · 연세대 총장 ..... 6

## 경제정책의 산실을 찾아서 - 과학기술처 기술인력국

과학기술 立國을 위한 人材를 키운다 / 안종주 · 한겨레신문 기자 ..... 10

# 특 집

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### ◀ 지방화시대의 지역개발전략 ▶

안정적인 재정운영으로 지역개발사업을 활성화 / 박성득 · 내무부 ..... 16

지역특성과 주민의지 존중되는 개발전략 / 최외출 · 영남대 교수 ..... 20

### ◀ 지방재정의 확충 ▶

'저비용 투입, 고서비스 창출' 통한 지방재정의 확충 /곽성용 · 재정경제원 ..... 23

효율적인 재정정책수단의 배합과 운영 / 오연천 · 서울대 행정대학원 교수 ..... 27

### ◀ 공장입지 및 설립 관련제도 개선 ▶

地自體의 기업유치 위해 공장입지 및 설립제도 개선 / 구본룡 · 통상산업부 ..... 31

경쟁력 있는 산업여건 조성이 선결과제 / 이승한 · 삼성그룹 부사장 ..... 35

### ◀ 농업과 농촌의 발전 ▶

'통합실시요령' 으로 농정의 지방화에 성과 / 윤장배 · 농림수산부 ..... 39

지역농업 활성화는 농정개혁의 핵심과제 / 이호철 · 경북대 교수 ..... 43

### ◀ 환경문제와 지역이기주의 ▶

'공평부담의 원칙' 이 환경문제 해결의 요체 / 정희성 · 한국환경기술개발원 ..... 47

편익 및 비용의 공평한 분배로 환경문제 해결 / 송명규 · 단국대 교수 ..... 51

## 나라경제 초대석

多國籍 기업의 無國籍 상품과 우리의 적자 / 이종훈 · 중앙대 부총장 ..... 56

## 세계경제의 현장 / OECD 정책이슈

무역과 노동기준 연계에 대한 논의 / 엄성준 · OECD가입준비사무소 ..... 58

건강한 삶을 위하여 장년층의 운동안전수칙/허권익 · 삼성의료원 ..... 62

**만남**

강운태 농림수산부장관/정영일 · 서울대 교수 ..... 63

**경제정책해설**

농어민이 주도하는 산지 농수산물 가공산업/최희중 · 농림수산부 ..... 68

에너지저소비형 경제 · 사회 구조로 전환/고정식 · 통상산업부 ..... 72

음식물쓰레기의 감량화 · 자원화/박명술 · 환경부 ..... 77

7월 1일부터 실업급여 지급/김인삼 · 노동부 ..... 82

올 여름 전력수급 안정대책/김영준 · 통상산업부 ..... 86

**경제수상**

· '초고속과 정보화'의 傳道師들/천조운 · 정보통신부 ..... 89

· '장기종합계획'이 필요하다/장상규 · 과학기술처 ..... 91

기업정보 · 소음 · 진동으로 인한 가축피해 분쟁/임종현 · 환경부 ..... 92

· 석유판매업에 있어서의 상표표시제도/임석규 · 공정거래위원회 ..... 95

규제완화 어떻게 추진되고 있다 규제개혁에 있어서의 公正委의 역할 및 추진방향/이동규 · 공정거래위원회 ..... 98

**출입기자코너**

· 식용쌀 수입을 생각한다/문세중 · 평화방송 기자 ..... 100

· 삶의 질/신동호 · 한겨레신문 기자 ..... 101

경제동향 나라안 : 경기 하강 속 경상수지적자 확대/김 호 · 재정경제원 ..... 102

나라밖 : 일본경제, 완만한 회복세 지속/이경숙 · 산업연구원 ..... 106

**제언**

수도권정책, 그래도 바뀌어야 한다/손재영 · 건국대 교수 ..... 109

세계적 수준의 원자력안전성 확보의 길/정종혁 · 과학기술처 ..... 113

**통계로 보는 우리 경제와 사회**

통계로 본 여성의 경제활동 참여/허 흥 · 통계청 ..... 115

생활경제상담실 상속세와 증여세/김연근 · 국세청 ..... 118

나라경제 광장 · 통일을 위한 '힘'을 길러야 한다/김동규 · 국무총리비상기획위원회 ..... 120

· 민간 직업안정사업 규제의 합리화 방안/고진수 ..... 121

경제부처발간자료 안내 주요 경제정책자료 ..... 125

# 국가경쟁력 강화의 길

송 자

연세대 총장

여기저기서 국가경쟁력에 관심을 가지고 평가를 하기 시작하면서 우리들처럼 선진국의 대열에 끼어들어 가려고 하는 나라들은 말할 것도 없고 모든 나라들이 스스로의 경쟁력에 관하여 예민한 반응을 보이고 있다. 무한경쟁이라는 새로운 국제질서 속에서 세계 각국이 국제경쟁력 강화에 고심하고 있는 것은 당연한 일 같다.



우리 경제에서도 세계화를 선도할 수 있는 경쟁력의 강화가 초미의 과제가 되고 있다. 실제 정부와 국회, 산업계 등 사회의 각 분야에서 국가경쟁력 강화를 위한 현안이 활발히 논의되어 왔다. 과거 특정산업이나 제품을 중심으로 논의되었던 경쟁력 문제가 이제는 국가차원으로 한 단계 확대된 것이다.

경쟁력의 논의대상이 시대에 따라 변화하는 것처럼, 경쟁력을 결정하는 핵심요소도 산업화 과정에 따라 변화하기 마련이다. 산업화 초기에는 값싼 자원이나 노동력이 경쟁력의 원천이 된다. 우리 경제에서도 60~70년대에는 양질의 노동력을 바탕으로 산업경쟁력이 형성되었다. 70년대 이후에 산업구조가 중화학공업 위주로 개편되면서부터는 자본이 가장 중요한 경쟁력의 요소로 등장하였다. 아직 우리 경제는 노동과 자본에 바탕을 둔 경쟁력을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이제 노동이나 자본보다 지식과 정보가 더 중요한 역할을 하는 시대로 접어들고 있다. 정보화가 급속히 진전되면서 지식이 경쟁력의 핵심요소로 등장하고

있는 것이다. 오늘날 정보통신산업의 비약적인 성장은 바로 지식과 정보가 경쟁력의 핵심요소가 되는 첨단산업사회의 특징을 잘 보여주고 있다.

그렇다면 정보화사회 이후에는 무엇이 경쟁력을 결정하는가? 많은 학자들은 국가전체의 시스템이 경쟁력의 핵심요소라고 보고 있다. 다시 말하면, 어떤 특정산업의 경쟁력도 사회의 총체적인 시스템에 의해 결정된다는 것이다.

따라서 국가전체의 총체적인 경쟁력이 뒷받침되지 않고서는 어떤 산업에서도 경쟁력을 확보할 수 없다는 이야기이다.

이것은 과거의 경제학에서 이야기하던 것과는 아주 다른 역설적 현상이다. 종전에는 부분적인 장애요인이 있었음에도 불구하고, 이를 극복하고 전략산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있었다. 다시 말하면 취약한 경제환경에서도 특정 전략산업의 경쟁력은 강화될 수 있었다. 그러나 사회전체의 시스템이 국가경쟁력을 결정하는 시대에는 부분적인 장애요인이 바로 모든 산업의 경쟁력을 저하시킨다는 이야기이다.

소재산업의 발전 없이 부품산업의 경쟁력이 강화될 수 없고, 부품산업의 발전 없이 완제품의 경쟁력을 논할 수 없게 된 것이다. 이것은 산업간 상호의존성이 크게 높아지고, 기술적 연계성이 강화됨에 따라 나타나는 현상이다. 특정 부문의 침체가 성장의 '아킬레스건'이 되는 시대로 접어든 것이다. 따라서 정부와 기업 및 사

회 모든 부문의 균형적인 발전 없이는 국가경쟁력의 제고가 어렵게 된 것이다.

최근 국가경쟁력이 강조되는 또 다른 이유는 새로운 무역규범과 정보통신의 발달에서도 찾아볼 수 있다. 최근 출범한 WTO체제로 경제적 의미의 국경이 사라지게 되었고, 정보통신의 발달로 기업의 글로벌 전략이 확산되고 있다. 전자가 제도적 관점에서 국경을 붕괴시켰다면 후자는 기능면에서도 세계를 하나로 만드는 역할을 하고 있다.

이에 따라 세계의 모든 기업이 값싼 노동력, 低利의 자금, 첨단 기술, 넓은 시장을 찾아 전세계로 네트워크를 형성하는 전략을 추구하고 있다. 경영환경이 좋은 국가를 쫓아서 기업이 이동하는 현상이 두드러지고 있다. 국가경쟁력을 확보한 나라가 더 많은 기업을 유치하고, 경제적 번영을 누릴 수 있게 되었다. 반대로 기업환경이 열악한 국가에서는 불가피하게 산업의 空洞化를 수용할 수밖에 없게 된 것이다. 따라서 세계화가 확대될수록 국가경쟁력의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다.

그렇다면 국가경쟁력은 어떻게 강화시킬 수 있는가? 먼저 국가경쟁력을 결정하는 환경을 정확하게 파악하여야 한다. 국가경쟁력은 다음 세 가지 요인에 의해서 결정된다.

첫째, 생산활동에 투입될 수 있는 가용자원의 질과 양이다. 자연자원은 물론 국내의 인적자원이나 기술수준, 금융자원의 조달능력, 사회간접자본의 구축 등이 바로 가용자원의 경쟁력을 결정한다.

둘째, 경제주체가 얼마나 효율적으로 가용자원을 활용할 수 있느냐에 달려 있다. 이것이 바로 경제주체의 경쟁력이다. 이를 위해 정부와 기업의 효율성이 강조되고, 전문화된 고급인력이 필요하다.

셋째, 국가특유의 동태적 효율이다. 경제주체인 정부와 기업, 가계를 효율적으로 움직이게 하는 국가특유의 구조적 요인이 여기에 포함된다. 정부와 기업 간의 관계도 동태적 효율을 결정하는 요인이다.

이 세 가지 요인이 모두 중요하지만, 핵심요소는 역시 정부와 기업의 효율성이라고 본다. 정부와 기업은 독립적인 단위로서 뿐만 아니라, 가용자원의 형성과 동태적 효율을 결정하는 데도 중추적인 역할을 하기 때문이다. 다시 말하면, 정부의 역할과 기업의 역량이 곧 가용자원의 양과 질을 결정하기 때문이다.

정부와 기업은 동태적 효율성에도 많은 영향을 미친다. 정부가 기업활동의 여건을 변화시키고, 기업이 건전한 생산활동을 전개할 때 동태적 효율성이 극대화된다. 이 과정에서 정부와 기업의 관계는 무엇보다도 중요하며, 경쟁력 강화를 위해서 정부와 기업의 협력관계가 강조되는 이유도 바로 여기에 있다. 우리 경제의 고도성장도 한국 특유의 정부와 기업 간의 구조적 관계 속에서 달성될 수 있었던 것이다.

따라서 새로운 차원의 정부와 기업의 협력관계는 주종관계에서 보완관계로의 역할분담의 바탕 위에서 설정되어야 한다. 정부는 투명한 게임의 규칙을 설정하고 경영환경을 지속적으로 개선시켜야 하며, 기업은 경쟁 지향적인 생산활동을 통해 경쟁력을 강화시키고, 정부와 더불어 사회적 책임을 분담하는 차원에서 상호협력이 이루어져야 한다.

산업활동에 대한 규제완화에 있어서도 정부와 기업 간의 관계가 변화되어야 한다. 규제완화의 당위성은 이미 수없이 논의되어 왔으며, 최근 개혁차원에서 대폭적인 규제완화가 이루어진 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 아직도 규제완화가 현안으로 논의되는 것은, 그만큼 피부로 느낄 수 있는 규제완화가 널리 확산되지 못하고 있다는 이야기이다.

우리 경제의 세계화를 성공적으로 추진하기 위해서는 정부와 기업 간의 효율적인 협력관계가 절대적으로 필요하다. 특히 국내시장이 모두 개방되고, 세계의 모든 기업이 글로벌 전략을 채택하는 최근의 추세에서는 기업과 정부의 협력이 더욱 중요한 의미를 갖게 된다. **남원**

경제정책의 산실을 찾아서

## — 과학기술처 기술인력국 —



# 과학기술立國을 위한 人材를 키운다

오늘날과 같은 과학기술전쟁시대에  
과학기술두뇌를 양성하는 일은  
선진국 진입을 앞당기는 첩경이다.  
과학기술처 기술인력국은  
과학기술인력을 양성·활용·지원하는 일과  
엔지니어링 진흥업무를 담당하고 있다.  
오늘도 과학기술인력을 길러내고  
이들이 과학기술 연구에 전념할 수 있는  
환경을 만들기 위해 기술인력국은  
과천의 여름밤을 밝히고 있다.

글 · 안종주/객원기자(한겨레신문 기자)

**오** 늘날 세계 모든 나라들은 치열한 과학기술전쟁을 벌이고 있다. 과학기술은 그 나라의 미래를 좌우하는 중요한 기반이기 때문이다. 과학기술을 발전시키는 데 핵심적인 구실을 하는 요소로 흔히 연구시설과 연구비투자 그리고 연구인력을 꼽는다. 이 세 가지가 서로 '만수산 드렁침' 처럼 한덩어리가 되어 얽혀야만 그 나라의 과학기술이 발전할 수 있다.

이 가운데 중요하지 않은 것이 없겠지만 그래도 첫손가락을 꼽으려면 대부분의 사람들은 연구인력을 고를 것임에 틀림없다. '인재 제일'을 社是로 내세운 어느 재벌그룹의 경영이념처럼 과학기술 발전의 전략도 바로 이 과학기술인력을 어떻게 효과적으로 길러내고 이들을 다독거리 연구에 몰두하게 만드는냐에 달려있다고 하겠다. 특히 우리나라는 아직 선진국에 비해 연구시설이나 연구에 투자할 수 있는 자본력이 떨어지기 때문에 과학기술 두뇌에 거는 기대는 매우 크다.

현재 우리나라에는 과학기술인력 양성을 전담하는 정부 부서는 없다. 교육부·과학기술처 등 여러 부처로 그 기능이 분산돼 있기 때문이다. 하지만 과학기술인재 양성에 가장 중요한 정책을 펴고 관리하는 곳은 역시 과학기술처의 기술인력국(국장 최석식)이다.

기술인력국이 과학기술처 직제로 생긴 때는 지난 94년 11월로 아직 2년도 채 못 된다. 이전까지는 인력 정책관실로 돼 있던 것이 정부 부처의 대규모 통폐합이 있었던 당시 기술인력국으로 확대개편된 것이다.

정근모장관은 한국과학기술원이 세계 10위권 수준의 연구중심 교육기관으로 발돋움하도록 기술인력국에 '특별명령'을 내렸다. 한국과학기술원도 세계 톱 톱 수준의 대학으로 거듭나기 위해 2년 전부터 발전기금을 모으고 있다.



사람으로 치면 이제 막 걸음마를 시작한 단계에 있다. 이처럼 과학기술 발전에 매우 중요한 요소이면서도 이들을 관리하고 길러내는 정책을 입안하고 시행하는 담당국이 늦게 태어난 것은 아마 앞서 지적한 것처럼 과학기술인력 양성의 책임을 맡은 부처가 이원화돼 있기 때문일 것이다.

돌 지난 갓난아이가 하루가 다르게 쑥쑥 자라듯이 기술인력국은 태어나자마자 마치 '땀팡이'(효모를 일컫는 우리말)나 박테리아가 출아법 또는 이분법으로 새끼를 치듯 쑥쑥 커가고 있다. 첫돌을 맞은 지난해 11월 기존의 인력계획과·인력

개발과에서 엔지니어링진흥과를 보태 3課 체제를 갖춰 어느 국처럼 틀을 갖췄다.

신생기업이나 신생국에서는 할 일이 많듯 과기처의 신생 기술인력국에 근무하는 23명의 나라 일꾼들은 눈코 뜰 새 없이 바쁜 나날을 보내고 있다. 과학기술처 사상 처음으로 두 차례나 과기처를 지휘하고 있는 정근모장관이 의욕을 보이고 있는 것 중 상당수가 기술인력국 업무와 깊은 관계가 있기 때문이다. 특히 鄭장관이 심혈을 기울이고 있는 고등과학원 설립, 아·태이론물리센터 설립 등은 기술인력국이 요즘도 씨름하고 있는 일이다. 기술인력

국은 올 들어 한국과학기술원 산하에 기술(테크노)경영대학원을 새로 만들어 지난 3월 서울분원 자리에서 무사히 문을 열기도 했다.

이런 일들을 도맡아 처리하고 있는 곳이 바로 기술인력국의 인력개발과(과장 김태환)이다. 인력개발과 직원들은 요즘 기술인력국 가운데서도 가장 바쁜 하루하루를 보내고 있다. 인력개발과의 주업무는 고급과학기술인력 양성과 재외과학기술자 유치·활용 및 고급과학기술자의 국외연수 그리고 한국과학기술원의 육성·지원이다.

정근모장관은 한국과학기술원이 세계 10위권 수준의 연구중심 교육기관으로 발돋움하도록 기술인력국에 '특별명령'을 내렸다. 한국과학기술원도 세계 톱 텐 수준의 대학으로 거듭나기 위해 2년전부터 발전기금을 모으고 있다. 또 고등과학원 설립, 기술경영대학원 설립, 의과학센터 설립, 미래형 캠퍼스 정보시스템 구축 등도 모두 과기원의 세계 톱 텐을 향한 주춧돌들이다.

고등과학원 설립은 한때 노벨상 수상자를 길러내기 위한 영뚱한 발상에서 추진되는 것이 아니냐는 비판을 받기도 했으나 딱심 있는 장관의 깊은 관심 속에 착착 진행되고 있다. 초빙·우수 연구원 유치 등이 순조롭게 이루어지고 있고, 앞으로 원장 선임 등 몇몇 문제만 해결되면 오는 9월에는 문을 열 수 있을 것으로 보인다. 현재 인력계획과의 김동주 서기관이 고등과학원 설립을 위해 파견나가 있다. 아·태이론물리센터의 설립도 고등과학원의 일정에 맞춰 이루어지고 있다. 애초

6월초 대규모 국제학술대회 개최와 함께 문을 열 계획이었으나 이 국제연구센터의 자금운용계획 등이 확정되지 않아 하반기중으로 개원이 미루어질 전망이다. 지난 3월 문을 연 기술경영대학원은 금융계·증권계 등 경제계는 물론이고 정보통신업계 등의 관심 속에 많은 지원자가 몰려 이 분야에 대한 일반의 관심이 매우 큰 것으로 나타났다.

하지만 인력개발과는 한국과학기술원의 주먹구구식 학사 운영으로 아주 곤혹스러운 입장에 놓인 적도 있다. 지난해에는 심상철 원장이 발전기금을 걷는 과정에서 몇천만원의 돈을 제대로 회계처리하지 않은 사실이 감사원 감사로 드러나 도중하차하는 사건이 생겼다. 이어 올 초에도 감사원 감사로 서울분원 산학제 대학원생 가운데 미자격자가 상당수 있다는 사실이 드러나 곤욕을 치르기도 했다. 인력개발과로서는 지난 1년여 동안 한국과학기술원이 애증의 대상이었다고 볼 수 있다.

인력개발과는 과기원 관련 업무 이외에도 국내 박사학위 취득자에 대한 연수지원 사업을 맡고 있으며, 해외 과학기술두뇌를 국내에 초빙해 활용하는 이른바 브레인폴 사업도 맡아 벌이고 있다. 또 장·차관 또는 1급 이상 공무원, 연구관리 전문 경력인사를 수도권을 제외한 지방대학에 강사로 채용해 강의하게끔 하고 월 250만원 가량의 연구장려금을 지원하는 전문경력인사 초빙활용지원 사업도 인력개발과의 몫이다.

인력계획과(과장 권혁진)는 기술인력국의 만행과이다. 이課는 과학

기술인력에 대한 기본정책과 양성·활용대책을 세우고, 과학기술인력에 관한 조사·수급체계를 분석하며, 광우과학기술원을 육성·지원하는 일을 맡고 있다. 과학기술인력의 정확한 수요 예측과 공급에 관한 정책을 세운다는 점에서 그리고 그것이 과학기술 발전에 매우 중요하다는 점에서 인력계획과가 차지하는 비중을 엿볼 수 있다.

엔지니어링진흥과(과장 원상선)는 기술인력국의 늑등이다. 엔지니어링진흥과는 우리나라 엔지니어링 기술수준을 2005년까지 선진 7개국 권으로 끌어올린다는 야심찬 목표를 세워놓고 있다. 이課는 이를 위해 엔지니어링 기술진흥계획의 수립·조정, 엔지니어링 기술진흥을 위한 제도의 연구·발전 등의 일을 맡고 있다. 정 장관도 '미국 등 선진국에서는 엔지니어링 기술사업을 매우 유망한 분야로 꼽고 있으며, 앞으로 이 분야가 크게 발전할 것'이라고 지적하면서 엔지니어링 활성화대책을 세울 것을 지시해 요즘 들어 바쁜 부서이다.

이처럼 기술인력국은 상당히 많은 업무를 맡고 있다. 3개課를 거느린 기술인력국에는 현재 부이사관인 최석식 국장을 비롯해 서기관 4명, 사무관 7명 등 모두 24명이 근무하고 있다. 그야말로 소수정예인 셈이다. 지난 2월 한국과학기술원이 미자격 산업체 대학원생 입학 사건으로 홍역을 치르고 있을 때 기술인력국을 맡게 된 최석식 국장은 직전 공보관을 지낸 경력을 십분 발휘해 위기를 무난히 넘기고 기술인력국이 본연의 업무에 충실

토록 하는 데 눈에 보이지 않는 역량을 발휘한 것으로 과거 내에서도 평가받고 있다.

77년 행정고시 19회로 행정사무관에 임용된 최 국장은 85년 서기관으로 승진한 데 이어 95년 부이사관으로 승진해 1년 남짓 공보관을 지냈다. 올해 만으로 41세인 최 국장은 과거 내에서도 몇 손가락 안에 꼽히는 엘리트 관료 중 한 사람이라는 게 일반적인 평가다. 그는 서울대 행정대학원과 영국 맨체스터대 대학원에서 석사학위를 받은 상당한 학구파에 속한다. 특히 지난해 「우리 과학기술 어떻게 높일 것인가」라는 단행본을 펴내 화제를 모았으며, 「21세기를 향한 과학기술 인력 장기수요전망」을 비롯해 두툼한 연구보고서도 4 권이나 냈다.

기술인력국의 주무과장인 권혁진 인력계획과장은 67년 9급으로 공무원 생활을 시작한 이른바 '산전수전 에다 공중전까지 겪은' 29년 공무원 생활의 베테랑 관료다. 90년 서기관으로 승진해 대덕연구단지관리소 개발과장, 공보담당관, 행정관리 담당관 등을 거쳐 지난 4월부터 인력계획과장을 맡아 최 국장과 호흡을 맞추고 있다.

요즘 가장 바쁜 나날을 보내고 있는 김태환 인력개발과장은 行試 24회로 81년 공무원 생활을 시작, 93년 서기관으로 승진해 기술조사과장을 거쳐 지난해 11월부터 인력개발과를 맡고 있다. 미남형의 얼굴에 올해 38세인 그는 서울대 행정대학원과 미국 시라큐스대에서 석사를 받아 최 국장의 뒤를 잇는 듯한 경력을 가지고 있다. 「일본의 침

뛰어난 과학기술연구인력은 과학기술 발전의 가장 핵심적인 요소이다. 젊고 유능한 과학기술인력을 길러내고 이들이 적재적소에서 능력을 발휘할 수 있도록 이끄는 일은 국가의 미래를 위한 소중한 투자이다.



단산업 지원정책」이란 제목의 연구 보고서를 내는 등 학구적인 측면에서도 그렇다.

원상선 엔지니어링진흥과장은 73년 공업연구기사보로 기술관료 생활을 시작해 94년 공업서기관으로 승진한, 23년 경력의 전형적인 베테랑 기술관료이다. 90년 근정포장을 받기도 한 그는 최국장이 기술인력국의 사령탑을 맡은 직후인 지난 4월부터 엔지니어링진흥과를 꾸려나가고 있다.

김동주 서기관은 기술인력국 서기관 중 유일하게 아직 과장 직책을 받지 못하고 현재 고등과학원 설립을 위해 동분서주하고 있다. 프랑스

끌레몽대에서 전자공학 박사를 딴 그는 79년 기술고시로 공무원이 된 뒤 95년 서기관으로 승진하면서 기술인력국에서 일해왔다. 김 서기관은 국제원자력기구 훈련과정과 프랑스의 원자로 핵증기 공급계통 기술연수도 1년 넘게 다녀오는 등 원자력 분야의 전문가이다.

이처럼 기술인력국은 老·長·靑이 알맞게 섞여 서로 조화를 이루면서 한국의 미래를 짊어질 과학기술 인력을 육성할 새로운 정책, 효과적인 정책을 만들고 관리하느라 과천의 여름밤을 밝히고 있다. **남정재**

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

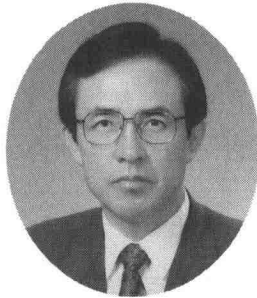
### 지방화시대의 지역개발전략

# 안정적인 재정운영으로 지역개발사업을 활성화

**지** 난해 6월 27일 개막된 지방자치제가 이제 1년을 맞이하게 되었다.

지방자치의 성공적인 정착 여부는 지방재정이 어느 정도 건실하나에 따라 좌우된다고 할 수 있다. 95년도 지방자치단체의 평균 재정자립도가 63.5%로 서울시 97.3%, 광역시 82.3%, 도 46.7%, 기초 자치단체의 일반시 53.7%, 군 23.8%이고, 특히 경남 산청군의 경우는 8.5%에 불과한 실정이며 겨우 인건비만 충당하는 地自體도 전체의 56%에 이르고 있다.

지역개발사업의 추진에 있어서도 지방자치 역사가 일천함에 따라 쓰레기 소각장 및 매립장 건설과 관련하여 분쟁이 잦고, 위천공단 조성에 따른 대구시와 부산시 간의 수질환경분쟁에서 보는 바와 같이 지방자치단체간의 갈등도 적지 않다. 근간에는 영종도에 건설중인 인천국제공항의 진입도로와 부대시설 건설 등을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체간 이견 차이로 사업추진에 어려움을 겪고 있기도 하다.



**박성득**  
내무부 지역개발과장

#### 지방도로 정비사업과 함께 자전거이용 활성화대책 추진

80년 이전의 지방도로개발사업은 정부의 재정지원이 거의 없이 새마을사업 등에 의해 소규모 도로 위주로 개발되었고 81년부터는 세계은행(IBRD) 차관 사업, 87년부터 90년까지는 국고보조사업으로 추진되었으나, 91년부터 지방양여금제도를 도입함으로써 지방도로의 안정적이고 획기적인 개발의 기틀이 마련되었다. 또한 정부에서는 91년 12월 「농어촌도로정비법」을 제정, 농어촌

도로를 법정도로화함으로써 체계적인 개발과 함께 안정적이고 지속적인 투자재원을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

현재 전국의 지방도로는 총 12만 1,628km로서 95년말까지 5만 6,766km가 확·포장되어 46.7%까지 포장률이 향상되었으나, 나머지 6만4,862km의 확·포장사업에만 68조5,975억원이 소요될 것으로 예상되고 있다.

94년까지 지방도로정비사업은 도시와 농촌지역의 연계성과 균형 있는 지역개발 및 국가경쟁력 제고만을 목표로 하여 질보다는 양 위주의 비포장도로 포장사업에 주력해 왔으나, 95년부터는 비포장도로 포장 위주의 도로개발정책에서 탈피하여 물류비용을 크게 절감할 수 있는 4차선 확·포장사업과 노후위험교량 개·보수사업 및 안전유지관리사업에도 중점 투자할 수 있는 방향으로 정책을 전환하였다. 95년도에는 총 1조8,846억원을 투자하여 교통소통 대책사업 및 유지관리사업과 함께 2,205km의 지방도로를 확·포장하

였다.

그간 추진해 온 연차별로 계획된 포장사업은 계속적으로 추진되고 교통정체 해소대책사업과 안전사고 예방을 위한 노후위험교량 재가설사업에 역점을 두어 올해에는 총 2조 5,241억 원을 투자, 지방도로 2,541km를 정비할 계획이다.

앞으로의 지방도로정비사업은, 2차선 확·포장사업은 지속적으로 추진해 나가면서 1일 교통량 8천대 이상의 정체구간에 대한 4차선 확장사업에 주력하는 한편 노후위험교량 및 도로구조·시설기준에 부적합한 교량 재가설 추진과 농어촌지역의 생활환경 개선 및 산업기반 확충 마련 등에 중점을 두고 추진해 나갈 계획이다. 그러나 지방도로사업 수요에 비해 투자재원이 부족하고 자동차 증가 추세에 비하여 도로증가율이 절대적으로 저조하며 분산 투자로 재정적 투자효과가 적다는 점이 지방도로개발사업을 추진하는 데 있어 문제점이 되고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는, 재원확보가 불안정한 토지초과 이득세를 양여대상 재원에서 제외하고 주세의 양여율을 현행 80%에서 100%로 상향조정하여 안정된 재원 확보 방안을 강구함과 아울러 지방도로 개발은 地自體에서 수립한 중기계획에 의거 체계적이고 일관성 있게 개발될 수 있도록 적극 추진해 나아가야 할 것이다.

이와 함께 자전거이용 활성화를 위한 대책을 수립 추진하고 있다.

우리나라는 최근 국민소득의 증가로 자동차 보유대수가 급증하는 반면, 토지가격의 상승 등으로 도로사

자치단체의 빈약한 재정력 확충과 지역개발의 정책목표를 동시에 달성하기 위해서는 자력 재원확충이 시급한 과제이다. 더 나아가 대규모 지역개발사업 투자에 공공부문과 민간부문이 함께 참여하는 제3섹터를 보다 활성화하는 방안도 적극 강구되어야 할 것으로 보인다.

업비의 계속적인 증가에도 불구하고 도로사업량은 줄어들어 자동차 1대 당 도로연장은 80년 89m에서 94년 10m로 급격히 감소하는 추세이다.

이런 상황에서 아무리 많은 도로를 건설한다 하더라도 도시교통문제의 근원적인 해결은 불가능할 것이므로 이의 해결 방안으로 내무부에서는 지속적인 도로확장과 함께 사람들의 도로이용 방법의 적극적 개선을 통해서 그 해결책을 찾아야 할 것으로 판단하여 95년 1월 5일 「자전거이용 활성화에 관한 법률」을 제정, 자전거이용 활성화사업을 적극적으로 추진하고 있다.

정부는 95년에 15개 시범도시를 선정, 469억 원을 투자하여 458km의 자전거도로 정비사업을 추진하였으며, 또한 자전거를 안전하게 탈 수 있는 도로와 자전거보관소 설치, 높은 보도턱을 없애고 인도상의 적치물을 제거하는 등 편리한 자전거 이용 대책을 마련하고 있다.

정부는 자전거 교통수단 분담률을

현재 3%에서 20%까지 끌어올리기 위해서 지방자치단체별로 2010년까지 총 2조3천억 원을 투자하여 2만3천km의 자전거도로를 정비하고 35만개소의 자전거 주차장을 설치하는 자전거이용 시설의 장기계획을 수립하였다. 올해에는 500억 원을 투자 500km의 자전거도로를 정비하고 지하철역·시장·백화점 등 다중집합장소에 1,900개소의 자전거 주차장을 설치하는 한편 자전거통행의 안전을 확보하기 위하여 자전거 횡단보도와 표지판 등 각종 시설물을 설치할 계획이다.

#### 낙후·소외지역 종합개발사업으로 지방자치의 성공적 정착에 기여

정부는 오지·도서 등 상대적으로 개발이 뒤지고 낙후된 지역 주민의 소득 증대와 복지 향상을 기하고 도시지역과의 격차를 해소하여 정주의욕을 고취시키고자 「오지개발촉진법」과 「도서개발촉진법」을 제정하여 「10개년 장기종합개발계획」을 수립, 매년 국비와 지방비를 지속적으로 투자하여 많은 성과를 거두고 있다.

지방화시대를 맞이하여 날로 증대되는 낙후·소외지역 주민의 행정서비스 욕구에 최대한 부응할 수 있도록 기초생활 편의시설, 주거환경, 문화복지시설, 소득기반시설 등의 개선·확충 사업을 지속적으로 추진함으로써 실질적인 지역주민의 복지향상과 함께 지방자치의 성공적 정착에도 크게 기여하였다.

오지종합개발사업의 경우 95년중 9개 시·도, 219개 오지면에 1,675억 원을 투자하여 생활기반시설외 4

개 분야, 658건의 사업을 시행함으로써 6만3,855가구, 21만7,773명의 주민에게 혜택을 주었다.

도서종합개발사업의 경우 8개 시·도, 39개 시·군, 166개 도서에 390억원을 투자하여 생활기반시설 외 2개 분야, 300건의 사업을 시행함으로써 도서지역 주민의 소득 향상을 통한 정주의욕 제고에 크게 기여하였다.

한편 95년 12월 30일 「도서개발촉진법」을 개정하여 97년말까지 한시적으로 추진한다는 규정을 철폐함으로써 향후에도 지속적으로 사업을 추진할 수 있는 토대를 마련한 바 있다.

올해에는 오지개발사업에 1,060억원, 도서개발사업에 478억원을 각각 투자할 계획이며 지역특성을 최대한 반영하여 소득원개발사업에 역점을 두고 가급적 완공 위주로 집중 투자하여 사업효과가 극대화될 수 있도록 할 계획이다.

오지종합개발사업의 경우 9개 시·도, 221개 오지면에 대하여 1,060억원을 투자하여 생활기반시설 외 4개 분야, 865건의 사업을 시행할 계획이며, 도서종합개발사업의 경우 8개 시·도, 37개 시·군, 173개 도서에 대하여 478억원을 투자하여 생활기반시설 외 2개 분야의 349건의 사업을 시행할 계획이다.

열악한 지방재정 실정을 감안할 때 오지 및 도서종합개발사업에 중앙정부의 국비지원 확대가 절실히 요구되므로 이에 따른 중앙 관계부처의 다각적인 재원확보대책이 강구되어야 할 것으로 보인다.

또한 지방화시대를 맞이하여 증대

되는 주민들의 행정서비스 욕구와 오지·도서 지역의 개발사업 수요 등을 감안할 때 97년과 99년까지 사업을 마무리하기는 사실상 어려운 실정이다. 따라서 지속적인 국민복지 향상을 위해서는 제2단계 10개년 계획 등을 통한 장기적인 개발계획의 수립 추진이 불가피한 실정임으로 이에 대한 대책이 조속히 강구되어야 할 것이다.

### 농어촌 주거환경 개선사업을 지속적으로 추진

농어촌 주거환경 개선사업은 76년부터 편익기반시설을 정비하는 취약구조 개선사업에서 확대 발전되어 오늘에 이르고 있다. 그동안 재원확보가 불투명하여 사업추진에 어려움이 있었으나 94년 6월 14일 정부에서 발표한 「농어촌발전대책」과 일관성 있는 개발을 위한 법적·제도적 장치를 마련키 위한 「농어촌주택개량촉진법」(95.12.29.)이 제정·공포됨으로써 사업추진을 위한 기반이 조성되었다.

농어촌 주거환경 개선사업은 95년까지 총 2조3,757억원을 투자하여 25만6천棟의 농어촌주택을 현대식으로 개량하고, 4,270개 자연마을의 생활편익시설을 정비하였다. 앞으로도 범정부 차원에서 추진하고 있는 농어촌발전대책의 일환으로 예년보다 배 이상 증가한 매년 5천억원 정도를 2004년까지 계속 지원하여 25만동의 농어촌주택을 현대식으로 개량하고, 2,500개 마을의 하수도 등 생활기반시설을 정비해 나갈 계획이다.

95년에는 총 4,946억원을 투자, 2만5천동의 농어촌주택을 개량하고, 3만1천 가구에 입식부엌과 화장실 개량을 지원하였으며 240개 자연마을에 생활편익시설과 하수처리시설 사업을 추진하는 등 94년보다 2배 이상 사업비를 투자하는 성과를 거두었다. 주거환경개선사업의 활성화 촉진을 제도적으로 뒷받침하기 위해서 「농어촌주택개량촉진법」을 제정, 동 법령에 따라 농어촌지역의 자연마을을 주거환경 개선지구로 지정하여 정부 각 부처의 시책사업을 우선 지원토록 함으로써 체계적이고 연계적인 사업추진을 도모토록 하였다.

올해에는 농어촌 주거환경 개선사업 시행의 법적 근거가 되는 「농어촌주택개량촉진법」의 시행령 및 시행규칙을 조속히 제정하고 새로이 도입한 일관사업(package) 추진시책을 정착시켜 나가면서 총 4,909억원의 예산을 투자, 2만5천동의 주택 개량과 3만1천동의 입식부엌, 화장실개량 및 194개 마을의 하수도 정비사업을 추진해 나갈 계획이다.

본격적인 지방화시대의 전개와 도시의 확산은 농어촌에도 많은 변화를 가져올 것으로 예측됨에 따라 농어촌의 미래 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 정책도입이 요구된다.

자율과 경쟁으로 요약될 수 있는 지방자치의 더욱 건전하게 발전시키기 위해서는 획일적인 개발사업 추진에서 과감히 탈피하여 농어민과 地自體가 자발적인 참여하에 수립한 개발계획에 사업비를 우선적으로 지원하고 사업추진에 자주적 능력과 적극적 노력을 많이 한 우수 자치단체에 더 많은 지원을 하는 '인센티

브' 제도를 적극 도입, 시행할 계획이다.

또한 농어촌지역 개발에 참신한 경영마인드를 접목함으로써 쾌적한 환경과 높은 소득이 조화된 생동하는 농어촌마을 조성을 적극 추진해 나갈 계획이다. 「농어촌주택개발촉진법」에 근거하여 무주택 도시민과 농어민이 공동 참여하는 농어촌주택조합의 활성화를 통해 도시의 주거안정과 농어촌의 주거환경 개선을 함께 도모하고, 농어촌의 유희·한계농지를 영농체험 공간으로 개발, 도시민에게는 휴식과 영농체험의 기회를 제공하고 농어민에게는 높은 소득을 올릴 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

#### 국립공원관리 효율화하고 편익시설 확충

국립공원은 지난 67년 12월 국립공원 제1호로 지리산 국립공원이 지정된 후 地自體에 위임 관리돼 오다가 87년 7월 건설교통부로 이관되면서, 국립공원관리공단이 설립, 20개 공원을 책임관리해 왔으나 종합적인 행정수행의 필요성이 높아짐에 따라 지난 91년 4월부터 내무부에서 관리해 오고 있다.

특히, 「자연공원법」을 개정함으로써 국립공원의 효율적인 보전·관리를 위한 제도를 정비하고 공원내 거주주민의 생활불편도 해소할 수 있는 계기를 마련하였다.

올해에는 「국립공원개발 장기종합계획」에 의거 433억원을 투자하여 진입도로 정비, 집단시설지구 정비 사업을 계속 추진하고 특히 탐방객

중앙정부에서 지원하고 있는 지역개발사업에 있어서도 획일적인 개발사업 추진을 과감히 탈피하고 지역적 특수성이 충분히 반영된 각종 개발사업의 중·장기계획을 수립하여 地自體간에 선의의 경쟁을 촉진시키고 재정운영이 건전한 지자체에 대해서 인센티브를 주는 방안을 검토중이다.

증가를 감안하여 주차장·야영장·화장실 등 탐방편의시설 확충에 역점을 두어 추진해 나갈 계획이다.

앞으로도 국립공원내 각종 기초편익시설을 계속적으로 확충해 나가면서 공원질서 유지를 위하여 불법·무질서 행위는 강력히 단속하는 한편, 對국민 홍보도 지속적으로 전개해 나갈 계획이다. 또한 각종 규제로 민원이 자주 발생하고 있는 공원내 거주주민의 생활불편사항을 체계적으로 조사하여 이의 해결방안을 강구해 나감으로써 공원내 주민의 생활불편을 적극적으로 해소해 나갈 계획이다.

#### 재정운영 건전한 地自體에는 인센티브 부여

그동안 정부에서는 중앙사무를 자치단체로 대폭 이양하였으며 지역개발과 관련한 각종 불합리한 규정을 완화·조정하고 새로운 기준을 마련하기 위하여 관련법을 개정하거나

새로이 제정하였다.

특수·낙후지역 개발의 지속적 투자를 위한 「도서개발촉진법」과 무분별한 온천개발 방지 및 보양온천제도 도입을 위한 「온천법」 및 국립공원의 보전관리 및 편익시설 확충을 위한 「자연공원법」을 개정하는 한편, 도시저소득층 및 농어촌 주거환경 개선을 위한 「농어촌주택개발촉진법」을 새로이 제정하였다.

중앙정부에서 지원하고 있는 지역개발사업에 있어서도 획일적인 개발사업 추진을 과감히 탈피하고 지방자치단체의 지역적 특수성이 충분히 반영된 각종 개발사업의 중·장기계획을 수립하여 지자체간에 선의의 경쟁을 촉진시키고 재정운영이 건전한 지자체에 대해서 인센티브를 주는 방안을 검토중이다.

자치단체의 빈약한 재정력 확충과 지역개발의 정책목표를 동시에 달성하기 위해서는 자력 재원확충이 시급한 과제이다. 더 나아가 대규모 지역개발사업 투자에 공공부문과 민간부문이 함께 참여하는 제3섹터를 보다 활성화하는 방안도 적극 강구되어야 할 것으로 보인다.

이제 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하고, 보완적인 관계에서 지역개발사업의 핵심이 되는 지방양여금 재원의 확충과 재정자립을 위하여 함께 노력하고 대책을 강구해 나갈 때 각종 개발사업의 중·장기계획이 차질없이 추진될 수 있을 것이다. 이것이 지방자치단체의 자주적 발전과 진정한 지방자치의 시대가 실현될 수 있는 지름길이 될 것이다. **남원**

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 지방화시대의 지역개발전략

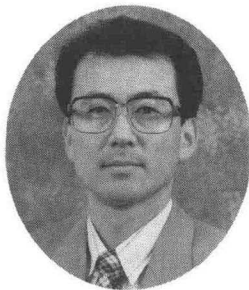
# 지역특성과 주민의지 존중되는 개발전략

큰

기대와 함께 시행한 지방자치 1년을 평가하면, 긍정적인 면으로는 지역특성에 맞는 지역개발, 주민의견의 존중 등을 들 수 있고, 부정적인 면으로는 자치단체장의 정치적 입장이 강조된 지역개발정책 결정, 환경파괴적인 지역개발정책 추진, 지역이기주의의 빈발 등을 들 수 있다. 이러한 부정적인 면들은 지방자치 再開 전에 우려했던 바이며 극복해야 할 현안 과제이기도 하다.

이 글은 본격 지방자치 2년을 맞아 자치단체 단위들이 어떤 전략적 준거를 바탕으로 지역을 개발해야 하는가에 초점을 두고 있다. 이를 위해 첫째, 지방자치와 지역개발은 어떤 관계에 있으며 어떻게 이해해야 하는가 둘째, 자치시대 지역개발의 철학적 기초는 무엇이어야 하는가 셋째, 자치시대 지역개발전략은 어떤 준거로 모색되어야 하는지 살펴본다.

이러한 내용을 논의함에 있어서 중앙정부 차원보다는 자치단체 수준에서의 지역개발전략을 일반론적으



최의출

영남대 지역개발학과 교수  
한국지역발전연구재단 원장

로 접근하고자 한다.

### 지역개발은 地方自治의 목적이자 과제

지방자치란 국가가 법률적으로 부여하고 있는 권한의 범위 안에서 지역적 사안을 자기재원을 가지고 독자적으로 처리해 나가는 정치행정체제를 뜻한다. 여기서 지역적 사안이란 지방자치단체의 존립에 관한 것과 공공적 사업에 관한 것을 말한다. 지방자치단체의 존립에 관한 것은 자치단체의 조직과 운영을 지칭

하고, 공공적 사업에 관한 것은 주민의 생활과 생산활동에 관련된 기능을 뜻하고 있다. 여기서 후자가 바로 지역개발에 해당하는 것이다.

지역개발은 민간에 의해 이루어지는 경우도 있지만 공익 부문의 종합적인 계획과 대규모적인 사업은 거의 모두 정부에 의해 추진된다. 그리고 정부 부문 중에서도 중앙정부보다 지방자치단체에 의해 수행되어야 할 분야가 훨씬 많다고 할 수 있다. 따라서 지역개발에 대한 주된 책임의 소재는 지방자치단체에 있다고 볼 수 있으며, 지역개발에서 차지하는 지방자치의 역할은 그만큼 크다고 하겠다. 중앙집권적 지방행정에서는 국가정책의 성실한 수행이라는 타율적이고 의존적 입장에서 지역개발이 이루어지지만, 자치시대에서의 지역개발은 자율적이고 독립적으로 추진되기 때문에 보다 무거운 책임이 부여되는 것이다.

지방자치와 지역개발은 상호보완적이고 조화를 이룰 때 각각의 발전을 촉진시킬 수 있을 것이다. 왜냐하면 지방자치와 지역의 안정적인

발전을 위해 지역주민의 의사에 따라 주민이 주체가 되어 각종 사업을 추진하는 것을 주요 내용으로 하고 있고, 또 지역개발은 지역 단위의 모든 여건을 보다 높은 수준으로 향상시키는 데 목적을 두고 있으므로 지방자치가 추구하는 목표이자 과제가 지역발전이라고 할 수 있기 때문이다.

그러나 자치시대라고 하더라도 자치단체가 임의적으로 특히 자치단체장을 비롯한 일부 지도자의 의사에 따라 지역개발을 추진해서는 안된다는 점에 유의해야 한다.

### 양적 수준뿐 아니라 질적 수준까지 포괄하는 지역개발전략 필요

지방자치시대 지역개발전략의 철학은 어떻게 모색해야 하는가? 지난 경제개발기에는 능률과 성장·수출을 주요 목표로 하였으나, 자치시대의 지역개발 정책에는 인간 중심의 환경이 중요시되어야 한다.

전통적으로 개발론자들은 개발이란 용어를 경제에 초점을 맞추어 단순한 경제적 총량의 증가, 즉 효율성의 제고로 인식하였다. 그러나 자치시대에는 개발개념을 이러한 단순한 양적 수준을 넘어선 질적 수준까지를 포함하는 넓은 의미로 사용하고 있다.

여기에는 경제적 의미의 효율성뿐만 아니라 소득분배의 형평성, 안전, 건강한 생활, 환경보전 등을 포함하게 된다. 즉, 진정한 의미의 개발 특히 자치시대의 지역개발은 단순한 경제적인 양적 측면만이 아니라, 나아가 정치·사회·문화·환경

지방자치시대 지역개발전략의 선택은 주민 중심의 개발, 발전의 형평성 제고, 지역의 환경보전 강화, 지역 인적자원의 개발, 인접 자치단체와의 공동번영 추구라는 준거 위에서 이루어져야 한다. 특히 주민의 합의된 요구에 부응하고 주민이 참여하는 '주민 중심의 개발' 전략이야말로 첫번째 준거가 되어야 한다.

등 모든 부문의 균형적이고 종합적인 발전을 내포하고 있다. 이러한 점을 고려하여 자치시대 지역개발의 철학적 기초를 다음과 같이 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 지역개발은 경제성장뿐만 아니라 건강·교육·환경 등 사회복지의 지속적인 증진을 포함한 삶의 질의 향상을 포괄하여야 한다.

둘째, 현세대의 개발행위가 미래 세대에게 선택의 권리를 제한해서는 안된다는 세대간 형평성을 고려하여야 한다.

셋째, 장기적인 관점에서 사후 처리보다는 사전 예방조치를 강조하여야 한다.

넷째, 개발을 통한 자연자원의 소비량이 그것을 재생산할 수 있는 능력을 초과해서는 안된다.

### '주민 중심의 개발' 이 개발전략 선택의 준거

지방자치시대 지역개발전략의 선

택은 다음과 같은 몇 가지 준거 위에서 이루어져야 한다.

첫째, 주민 중심의 개발이어야 한다.

지역개발의 주체는 당해 지역에 살고 있는 주민이므로, 정책대안 및 수단의 모색은 주민의 합의된 뜻에 따라 이루어져야 한다. 지역개발은 그 지역주민들의 의지와 노력이 결집될 때 성공할 수 있고, 개발의 경험도 축적되어 자치능력이 제고될 수 있을 것이다.

과거에는 지역자본과 기술이 부족하다는 이유로 지역외부의 자본과 기업을 유치하거나 귀중한 지역자원을 별생각 없이 개발하려는 경향이 적지 않았다. 그러나 지역외부로부터의 개발투자나 기업유치는 여러 가지 부작용을 초래할 수도 있다. 특히 자연환경 훼손을 전제하는 개발일 경우, 환경오염, 지역사회의 사회·문화적 황폐화를 초래하기도 하였다. 뿐만 아니라 외부자본을 도입한 개발이라면 개발로 인한 지역고용과 소득증대 효과도 기대만큼 높지 않았다.

자치시대 지역개발전략 선택의 첫번째 준거는 주민의 합의된 요구에 부응하고, 주민이 주도적으로 참여하는 주민 중심의 개발이어야 한다는 점이다.

둘째, 발전의 형평성을 제고해야 한다.

형평성이라는 개념은 그 구체적인 의미가 매우 다양하지만 일반적으로 공정하게 분배되는 것을 말한다. 형평성은 종종 분배적 공정성으로 불리고 있으며 "누가 무엇을 획득하며 누가 비용을 부담하는가"와 관련이

있다. 형평성이 존재한다고 말하기 위해서는 사회내 일반 사람이 공공 서비스의 비용과 편익의 배분이 공정하거나 정의로운 것이라고 간주하고 있어야 한다.

그동안 지역발전전략의 효율성만 강조하여 상대적으로 형평성은 소홀히 다루어져 왔다. 그러나 최근에는 형평성에 대한 관심이 고조되고 있다. “누가 무엇을 획득하는가”하는 것이 중요하며, 지역의 정치·행정 체계가 공공재를 공평하게 분배하고 있는가 하는 것에 대해 자치시대 지역개발전략이 시사하는 바가 있어야 한다.

셋째, 지역의 환경보전을 강화해야 한다.

지역의 토지를 효율적으로 이용하면 인적·물적 자원과 정보의 이동을 감소시키고 따라서 오염발생도를 감소시킬 수 있다. 그리고 오염처리에 있어서도 유리하며, 에너지 자원 및 기타 자원을 절약하고 자연자원을 보호하고 보존할 수 있다.

지속적인 지역개발을 위해서는 효율적인 지역구조를 설계해야 한다. 이를 위해 저밀도의 평면적 지역확산보다 혼합적 토지이용의 고밀도 지역구조가 더 바람직하다. 즉, 주거공간·작업장·휴식공간 등을 지역중심부 또는 같은 공간에 수용하여 이동을 감소시키고 접근성을 높이는 압축도시(compact city) 개념을 도입하는 것이 필요하다. 이렇게 되면 통행의 필요성을 줄이고 따라서 에너지 소비를 감소시켜 환경오염을 줄일 수 있을 것이다.

다시 말해 지역개발이 환경과 조화되기 위해서는 환경보전을 위한

기반이 조성되어야 하고, 이를 위해 환경기초시설이 지속적으로 확충·정비될 수 있는 지역개발전략이 선택되어야 한다.

넷째, 지역의 인적자원 개발을 도모하여야 한다.

자치시대 지역개발전략은 경제성장을 통한 물질적 번영뿐만 아니라 정신적 측면을 동시에 강조함으로써 생활의 질을 개선하는 데 목표를 두어야 한다. 지역개발은 곧 인간을 위한 것이기 때문에 개발과정에서는 인간적 요소가 중요시되어야 한다. 특히 인간자원이 개발되고 또 이것이 생산적으로 이용될 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해서는 인재양성 과정에서 지역의 특성을 충분히 고려해야 한다. 특히 농촌을 기능적으로 도시와 같이 편리하도록 개발해야 할 뿐만 아니라 인적자원의 개발을 위한 전략이 되어야 한다.

다섯째, 인접 자치단체와 공동번영을 추구해야 한다.

자치시대에 지역개발을 둘러싼 갈등은 필연적 현상이 되고 있으며, 그 원인과 유형이 다양하고 해결수단 또한 다양하다. 최근에 교통 및 통신망의 발달과 자동차 급증 등으로 생활권이 점점 광역화되고 있고 지역간에도 상호의존적 기능관계가 심화되고 있다. 특히 도시화의 가속화는 자치단체의 지역개발전략 선택에도 중요한 변수가 되고 있다.

그러므로 생활권의 광역화로 제기되는 행정수요를 다루는 정책 즉, 도로·상하수도·통신·주택문제를 비롯한 지역 기반시설 문제를 해결하기 위한 지역개발전략 선택에 있

어서는 인접 자치단체 주민의 이해관계를 충분히 검토하여 공동번영을 도모할 수 있는 지역개발전략을 선택하여야 한다. 이것은 지역간 갈등을 예방하고 지역정책 추진을 원활히 하여 비용을 절감하는 데도 크게 기여할 수 있다.

본격 지방자치시대를 맞이하였지만 각 자치구역의 대부분에서 지역경제 활성화와 지역발전을 위한 제언이 만족스럽지 못한 상태에 있고, 또 각 자치단체간의 발전경쟁이 격화되고 있어 바람직하지 못한 상태에 빠질 우려가 적지 않다.

실제로 자치시대 1년을 돌아보면, 일부 단체장들이 지역경제 활성화와 개발을 위한 재원 마련을 이유로 환경과파괴적인 정책추진을 강행한 경우가 적지 않았다. 이유는 다양할 수 있겠으나 단체장의 성급한 그리고 지나친 의욕이 정책에 영향을 미쳤을 것이다. 또 한편에서는 주민들의 지방자치에 대한 기대가 지나치게 높아 결과적으로 성급한 정책결정을 하게 한 경우가 없지 않아 보인다.

지역특성과 주민의 의지가 존중되는 자치시대의 지역개발이 바람직하게 다루어지기 위해서는 인간과 자연의 조화와 지속적인 발전을 가능하게 하는 개발전략의 선택과 계획적인 추진이 필수적이라고 하겠다.

특히 단체장과 지방의회의원, 주민 모두는 지역개발 전략의 결정과 집행과정에서 그것이 국가와 지역 및 주민의 공동번영을 위해 바람직한가를 심사숙고하여 부작용을 최소화하는 지역개발전략을 선택하여야 할 것이다. **문진**

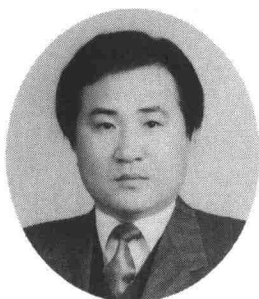
## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 지방재정의 확충

# ‘저비용 투입, 高서비스 창출’ 통한 지방재정의 확충

**지**방재정은 지방자치단체의 재정을 총칭하는데, 우리나라의 지방자치단체 종류는 광역단체인 특별시·광역시·도와 기초단체인 구·시·군으로 이원화되어 있으며, 지방자치단체의 기능과 역할에 관해 통일된 법을 갖고 있지 않고 각 개별법에 의해 규정되어 있다. 대체로 국민의 일상기초생활과 매우 밀접히 관련된 분야가 대부분이다.

지방재정은 교육·학예와 관련된 기능을 수행하는 특별자치단체의 재정인 지방교육재정과 지방자치단체의 일반재정으로 크게 두 가지로 구별된다. 96년도 지방의 일반재정구조를 살펴보면, 모든 자치단체가 기본적으로 일반회계를 운영하고 있으며, 해당 자치단체의 지역 여건에 따라 독립채산제로 특정사업을 운영하는 공기업특별회계가 7개이며, 일반회계와 구분계리할 필요가 있는 기타 특별회계가 91개로서 총 99개의 회계로 구성되어 있다. 한편, 교육·학예와 관련된 지방교육재정은 광역단체별로 교육비 특별회계로 일



곽성용  
재정경제원 재정계획과 서기관

원화되어 있다.

#### ‘지방재정조정제도’를 통해 국민생활의 균질화기능 수행

중앙과 지방재정의 관계는 상호독립된 기능과 역할을 수행하고 있지

만 또한 서로 불가분의 관계를 유지하면서 궁극적으로는 ‘국민의 복지 실현’이라는 거시적 관점에서 밀접하게 상호협력하는 관계가 형성되어야 한다. 따라서 여기서 중앙과 지방재정의 관계는 단순히 제도화된 수입과 지출 행위로서의 의미보다는 자원배분·경기조절·경제안정 등 경제정책의 다양한 목표를 추구하는 주요 수단이자 기능으로서 이해되어야 한다.

한편, 지방재정의 목표는 완전한 지방자치의 실현인데, 이는 소관사무를 자치단체별로 스스로 처리할 재원을 자주적으로 조달할 책임을 갖는 ‘자주재정권’을 기초로 한다. 이는 국가(중앙정부)에 의해 부여되어야 하는데도, 현실여건상 지역별로 상당히 큰 경제력의 격차가 불가

〈표 1〉 96년 지방재정 규모

(단위:%)

	순계규모	총계규모
일반회계	31조7,986억원(67.3)	40조1,105억원(68.7)
특별회계	15조4,512억원(32.7)	18조2,926억원(31.3)
합 계	47조2,498억원(100.0)	58조4,031억원(100.0)

피하게 존재하기 때문에 모든 지방자치단체가 소요경비를 자주재원으로 충당할 수 있는 조세제도의 마련이 사실상 불가능하다. 따라서 부득이 세원의 일부를 국세로 징수해서 이것을 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 지방재정조정제도(교부세+양여금+보조금)를 통해 중앙과 지방재정은 상호 긴밀히 연결되고 있다.

따라서 정부는 이 지방재정조정제도를 통해 중앙과 지방재정 간의 수직적 재원조정과 함께 자치단체 상호간의 수평적 재원조정을 동시에 함으로써 자치행정의 확실한 구도 속에서 소위 내셔널 미니엄(National

83년 이후 지방교부세 규모의 법정화로 지방자율재원 신장과 함께 전매익금과 방위세 폐지 등에 따라 재정에서 내국세 비중이 82년의 59.7%에서 96년에는 78.2%로 크게 제고되어 자율세입재원이 늘어났으며, 89년도에 담배소비세의 지방이양으로 인해 지방세수가 크게 확대되었다.

onal Minimum) 또는 소셜 미니엄

(Social Minimum)의 실현에 소요되는 재원을 확실히 보장하여 국가적 차원에서 국민생활의 평균화 및 균질화 기능을 계속 수행하고 있는 것이다.

96년 지방재정 규모는 47조 2,498 억원으로 전체예산의 44.4%

96년 지방재정 규모(일반·특별회계 세출순계 기준)는 47조2,498 억원으로서 우리나라 96년 전체예산 규모 106조4,031억원(중앙·지방의 일반+특별회계의 순계)의 44.4%에 해당된다.

96년도 지방예산의 국가의존재원 규모는 12조5,855억원(미내시액 포함시 13조8,190억원)으로서 26.6% 수준이다.

참고로 96년도 지방자치단체 예산의 전국 평균 지방재정 자립도(지방세+세외수입/일반회계)는 62.2%이지만 재정자주도(지방세+세외수입+지방교부세/일반회계) 기준으로는 81.3%로 추계된다.

地自體에 일반재정 및 교육재정 26조 1,550억원 지원

국가는 지방 일반재정·교육재정을 지원하고 있는데 96년도 지원규모는 총 26조1,550억원에 이른다.

구체적으로 96년도 일반 지방재정 지원규모와 종류는 지방교부세·지방양여금·국고보조금 등 총 13조4,302억원에 달하는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방자율재원으로 지방자치단체의 세입인 지방교부세는 「지방

〈표 2〉 96년 국가·지방 순계예산 규모

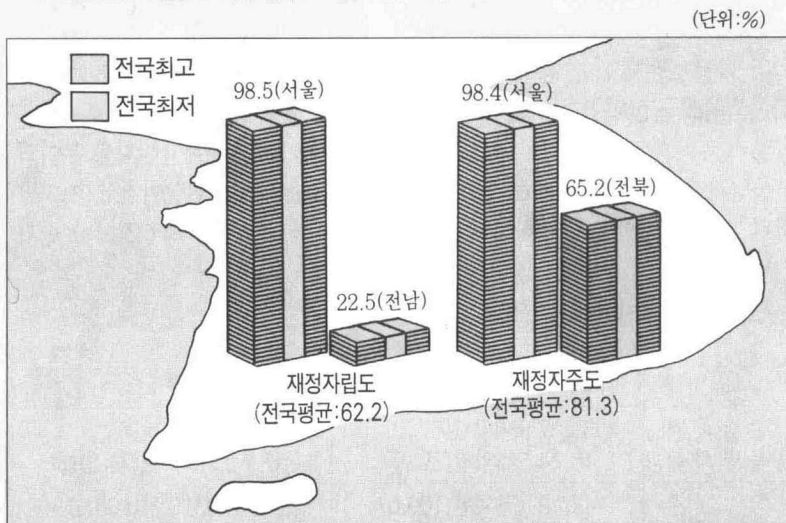
국가예산 <sup>1)</sup>	지방예산 47조2,498억원(44.4%) <sup>2)</sup>			
	의존재원(26.6)			자체재원(73.4)
59조1,533억원(55.6)	교부세	양여금	보조금	지방세 세외수입 등

註: \*괄호안 숫자는 백분율임.

1) 국가예산순계(853,083억원) - 지방이전 지출(261,550억원)

2) 교육비특별회계 제외

〈그림〉 地自體의 재정자립도 및 재정자주도(96년)



교부세법」에 의거 내국세의 13.27%가 매년 정부예산에 계상되는데 10/11은 보통교부세로, 1/11은 특별교부세로 지출된다.

둘째, 지방자율재원의 하나로 91

년부터 도입된 지방양여금은 「국세 및 지방세의 조정에 관한 법률」에 의해 특정세목의 전부 또는 일부를 양여재원으로 하여 「지방양여금법」에서 정하는 5개 대상 사업을 각각

지원하고 있다.

셋째, 국고보조금은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 등에 따라 중앙 각부·처·청의 정책수행 또는 지방자치단체의 사업지원 등을 위해 국고보조금을 매년 증액 지원하는 실정이다.

한편, 특별 지방자치단체에 지원되는 96지방교육재정 지원예산은 지방교육재정교부금·지방교육양여금·국고보조금 등 12조7,248억원에 이른다.

지방재정 교육교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 내국세의 11.8%와 의무교육기관의 교원봉급 총액을 지원하는데, 내국세 11.8% 중 10/11은 보통교부금(지방자율재원)으로 1/11은 특별교부금(교육시설 증개축 등)으로 지출된다. 지방교육양여금은 교육세를 양여재원으로 지방교육재정 확충에 사용하며, 국고보조금은 교육부가 지방교육진흥정책 지원을 위해 별도로 지원하고 있다.

〈표 3〉 96년 지방 이전지출 내용

(단위:억원)

	지방교부세	지방양여금	국고보조금	합 계
일반재정	62,792	25,511	45,999	134,302
교육재정	84,801	41,136	1,311	127,248
계	147,593	66,647	47,310	261,550

〈표 4〉 96년 지방양여금 특별회계 규모

(단위:억원)

세 입		세 출	
양여재원별	96예산	대상사업별	96예산
전화세의 100%	5,877	· 도로정비:705/1,000*+농특세 전입액의 6/10	14,588
주세의 80%	18,284	· 농어촌개발:115/1,000	2,184
		· 수질오염방지:170/1,000+농특세 전입액의 4/10	3,978
토초세의 50%	-600	· 청소년육성:10/1,000	190
농특세의 19/150	1,950	· 지역개발:주세의 200/1,000	4,571
합 계	25,511	합 계	25,511

註:\*전화세·주세·토초세 양여분 합계액

〈표 5〉 96년 주요 국고보조금 예산

(단위:억원)

	일반회계	특별회계	합 계
농림수산부	428	17,274	17,702
보건복지부	10,916	279	11,195
건설교통부	573	6,057	6,630
기 타	5,375	5,097	10,472
합 계	17,292	28,707	45,999

〈표 6〉 국가예산 對 지방예산 신장 추이

(단위:억원)

	82결산(A)	88결산	91결산	95예산	96예산(B)	B/A
지방 <sup>1)</sup> (서울 제외)	54,310 (41,803)	124,588 (78,686)	284,248 (230,475)	470,152 (381,659)	472,498 (387,019)	8.7 (9.3)
중앙 <sup>2)</sup> (내국세)	87,929 (52,507)	163,157 (125,402)	243,639 (235,109)	536,479 (417,253)	590,946 (462,039)	6.7 (8.8)

註:1)교육비 특별회계 제외

2)중앙=총계-회계간거래-지방이전 지출(지방교부세+지방양여금+국고보조금+지방교육교부금+지방교육양여금+地自體 국가공무원 인건비)

### 지방재정 확충 노력 불구 지방재정 조정에 한계

국가는 그동안 지방자치제 실시에 대비하여 83년부터 지속적으로 지방재정 확충 노력을 전개하여 왔다.

첫째, 83년 이후 지방교부세 규모의 법정화(내국세의 25.07%)로 지방자율재원의 신장과 함께 전매익금(88년)과 방위세(91년) 폐지 등에 따라 재정에서 차지하는 내국세 비중이 82년의 59.7%에서 96년에는 78.2%로 크게 제고되어 자율세입재원이 늘어났다.

둘째, 89년도에 담배소비세의 지방이양은 지방세수의 확대(96년 예산기준 : 2조707억원)에 크게 기여하였다.

셋째, 91년부터 지방양여금과 지방교육양여금을 도입하고 이를 지속적으로 확충해 왔다.

이와 같은 노력의 결과 82년 기준으로 중앙재정 규모는 6.7배 증가한 데 비해 지방재정 규모는 8.7배(서울 제외시는 9.3배)로서 매우 높은 증가율을 보였다.

정부의 96년도 일반회계 예산규모 57조9,621억원 중 방위비, 지방이전 지출, 공무원 인건비, 채무상환 등 고정적 지출소요(40조7,239억원)가 70.3%에 이르러 추가적 지원이 곤란한 실정인 데 비해 삶의 질 개선 등 사회복지수요의 증가, 사회간접시설의 확충, 중소기업 지원, 교육개혁 추진 등 국가재정수요는 매년 폭증일로에 있다.

또한 총 조세수입 중 국세와 지방세의 비율(96년 예산기준)은 81:19이나 국세수입 중 지방이전재원(교부세·양여금·보조금)을 감안할 경우 국가와 지자체간 실제 가용재원 배분비율은 48:52로 현재도 지방의 가용재원 규모가 더 크다.

한편, 정부는 지방자치제 실시를

농어촌지역 등 관할인구가 크게 감소하거나 교통망의 발달에 따라 유사생활권에 속하는 지역에 대해서는 부단한 행정구역 통폐합을 통해 공무원 인건비를 비롯한 경상경비를 축소하는 등 '저비용 투입·고서비스 창출'이 반드시 이루어져야 한다.

지원하기 위해 추가적 재원확보 방안의 일환으로 현행 국세와 지방세간 조세체계의 재조정을 검토하였으나 지역별 경제력 격차로 인한 세원의 지역간 편재현상으로 추가적 세원 이양은 곤란한 실정이다.

그 이유는 추가적 세원 이양의 경우에는 서울특별시 등 보통교부세 불교부단체의 경우 「지방교부세법」상의 기준재정수입액이 기준재정수요액을 크게 초과하는 반면, 농어촌 등 낙후지역 지자체는 거꾸로 기준재정수요액이 기준재정수입액을 크게 초과함으로써 지방재정력 격차 해소는 더욱 어려워지게 되기 때문

이다.

地自體의 '저비용 투입·고서비스 창출' 노력이 긴요

지방자치제의 성공적 정착을 위해서는 지속적인 지방재정의 확충이 불가피하지만, 이는 반드시 지방자치단체의 재정상의 경영개선 노력과 병행 추진해야 한다. 즉, 농어촌지역 등 관할인구가 크게 감소하거나 교통망의 발달에 따라 유사생활권에 속하는 지역에 대해서는 부단한 행정구역 통폐합을 통해 공무원 인건비를 비롯한 경상경비를 축소하는 등 '저비용 투입·고서비스 창출'이 반드시 이루어져야 한다.

특히 올해에 시범적으로 실시되는 '전자주민카드화' 사업이 향후 본격적으로 시행되는 경우 읍·면·동사무소 기능 등에 대해서는 어차피 전면적인 재검토가 불가피할 것으로 보인다. 또한 지방자치단체 스스로 지방자치세원을 부단히 발굴하고 지방세 징세노력을 강화하는 것도 시급한 과제임에 틀림없다.

이올러 정부는 향후 이러한 지방자치단체의 노력에 대해 많은 誘因을 제공하는 방향으로 지방재정조정제도를 개선해 나가야 할 것이다. 예컨대, 지방교부세 및 지방양여세의 배분양식 및 국고보조금 지원 등에 이러한 노력이 반영되도록 해야 한다.

이러한 노력들이 조기에 가시화될 경우 이에 비례하여 지방자치체는 조기에 정착될 수 있다고 본다. 국정

〈표 7〉 96년 중앙의 고정적 지출 소요

(단위:억원)

지방이전지출	인건비	방위비	채무상환	합 계
164,885	78,857	127,360	36,137	407,239

〈표 8〉 조세 대비 국가·지방 가용재원 비교

(단위:억원)

총조세	국세(A=a+b)	지방이전재원(a)	국가가용재원(b)	지방세(B)	지방가용재원(c=B+a)
794,153	641,165	261,550	379,615	152,989	414,539

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 지방재정의 확충

# 효율적인 재정정책수단의 배합과 운영

**지**방자치의 실시로 인해 지방재정에 관한 의사결정의 상당부분이 정치적 선택의 경로를 거치게 되었다. 따라서 지방재정의 운영이 중앙·지방과의 관계, 지방자치단체간의 수평적 관계, 그리고 지방자치단체와 지역주민 간의 관계로 다원화되는 가운데 정치적 과정을 거쳐 의사결정이 이루어지는 체제로 전환되어 가고 있다.

#### 지방재정에 관한 의사결정 상당부분이 정치적 선택경로 거쳐

지방재정 규모, 세입확보 수준, 지출구조 사업의 우선순위 조정 등 재정 및 예산에 관한 결정이 민선집행부 및 지방의회 등 정치적 선택을 거침으로써 중앙정부의 하향적 행정 과정에 의존하던 종래의 지방재정 결정 방식이 주민들이 선출한 자치기구를 통한 상향적 정치과정에 의존하는 범위가 넓어지게 될 것이다. 그동안에는 중앙정부가 '후원자적 입장'에서 지방에 대한 재원이전에 그렇게 인식하지 않았으나, 지방자



오연천  
서울대 행정대학원 교수

치의 실시에 따라 '인색한 만행'으로서의 행태를 보일 가능성이 많아지고 있다. 또한 지방정부의 독자적·자율적 활동영역이 넓어질수록 중앙정부는 지방자치단체를 '경쟁의 상대'로 여길 가능성이 있으며, 특히 국가 공공재원의 중앙·지방간 배분과정에서 중앙정부 또는 지방자치단체간, 그리고 지방자치단체간의 자기 몫 챙기기 노력이 보다 강화되는 조짐을 엿볼 수 있다.

자치단체간의 수평적 관계도 보다 다양화되어 가고 있다. 자치단체간 자원배분을 둘러싼 재정적 할거주의

는 물론이고, 지역간 조세수출(tax export) 및 조세회피 현상 등이 유발될 것으로 예상된다. 지역주민들의 지역이익에 대한 자각이 높아지는 가운데 지방정치의 활성화로 이익의 결집 및 표출이 보다 용이해짐으로써 당해 지역의 이익이 타 지역에 의해 침범받을 경우에 재정적 대응을 요구하게 되는 것은 자연스러운 일인지도 모른다.

#### 방만한 재정운영 제어수단으로 징수교부금제도 활용해야

지방자치의 본격실시는 기존 지방공공서비스의 양적·질적 수준에 대한 지역간 격차와 새로운 공공사업의 다양성의 범위를 넓혀주게 된다. 이런 측면에서 분권적 지방자치하에서의 재정활동은 지역간 불균형 확대의 형태로 나타날 소지가 있다. 특히 해당 지방자치단체의 책임을 맡고 있는 특정 정당의 정치이념이나 정당정책의 차이가 지방자치단체 운영에 탄력적으로 반영될 경우 그러한 불균형은 더욱 가시화될 여지가

있다. 따라서 지방공공서비스의 자치단체간·지역간 다양성 및 불균형이 우리나라의 국민들이 가지고 있는 공공서비스의 공급수준 및 질에 대한 획일적 기대와 어떻게 조화될 수 있는가의 문제가 제기되고 있다.

최근 성남시의 장학기금 조성을 둘러싸고 시장과 경기도가 빚고 있는 마찰은 지방재정 운영의 재량 범위와 기초자치단체에 대한 상위단위인 정부의 재정 관여 방식을 어떻게 재정립할 것인가에 대한 논의를 불러일으킨 바 있다.

시민의 세금이 시민 다수의 보편적 편익을 창출하는 필수적 공공사업이나 기초적 공공서비스에 우선적으로 배분되어야 함은 논란의 여지가 없다. 이런 측면에서 성남시가 일반회계 자체재원의 10%를 그 혜택이 일부 시민에게 한정된 장학기금에 출연한 것은 균형감을 결여한 결정이라는 데 이의를 달 수 없다.

그렇다고 해서 자치단체의 통상적·정례적 예산결정 과정에 인위적인 법적 제동장치를 가하는 것이 최선이라고 단정지을 수는 없다. 왜냐하면 사실상 재량적 성격을 띠고 있는 자체재원 관련 예산구조의 선택은 명백한 법규 위반이 아닌 한 이를 법적 규제대상 영역으로 수용하는 것이 자치재정권의 본질에 부합한다고 볼 수 없기 때문이다.

따라서 지방의회·시민단체·언론 등 정치과정과 도비·국비 보조사업, 지방채 발행 심사 등 상위정부의 재정결정과정을 통하여 선심성 예산의 증액을 경계하고 바람직한 지출구조의 형성을 유도토록 하는 것이 성숙된 문제해결 방법이다.

공공부문 내부의 중앙·지방간  
자원재배분을 통한 지방재정  
확충은 사실상 지방재정조정제도의  
규모의 조정과 구조의 개편을  
통하여 접근하는 것이 현실성있는  
대안이라고 할 수 있다.  
지방재정조정제도를 통한  
지방이전은 실질적인 의미의  
중앙·地自體간 세원재배분의  
한 형태라고 볼 수 있다.

이와 같은 간접적인 지방재정합리화 유도장치의 일환으로 시·군에 자동이전되는 현행 징수교부금 제도(50만명 이상의 市의 경우 도세징수액의 50%)가 방만한 재정운영을 제어하는 수단으로 활용될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

차제에 지방자치후 불가피하게 확산될 지방재정의 지역간 다양성과 불균형을 극복하는 과제, 자치단체 재정운영에 관한 기초·광역·중앙정부 간의 명백한 역할분담, 그리고 재정간여의 요건·한계 등에 대한 근본적인 제도 정비 노력이 이루어져야 한다.

지방재정에 대한 자치기구의 독자적 의사결정영역의 확대는 기초적 지방공공서비스의 전국적 균형공급과 재정력이 취약한 자치단체에 대한 재정지원을 뒷받침하기 위한 중앙정부의 조정적 역할이 오히려 중시되어야 함을 말해 준다. 이러한 조정적 역할은 재정력의 지역간 불균형이 현저할수록, 자치단체간 재

정운영양태가 다양할수록 그 의미가 더욱 부각된다고 할 수 있다.

사실상 지방자치의 실시를 계기로 인사권, 조례 제정권, 감독권 등에 주안을 두어왔던 종래의 중앙정부의 地自體에 대한 통제·조정방식이 이제 재정권을 중심으로 행정지도 및 자문, 자치단체간 갈등 조정 등 간접적 조정방식으로 전환되어 가고 있음을 알 수 있다. 이런 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정관계 및 중앙정부의 지방자치단체에 대한 조정 및 관여는 중앙정부가 지방자치단체에 대해 구사할 수 있는 정책수단 중에서 가장 유효하면서도 긴요한 정책수단의 하나로 활용될 것으로 전망된다. 이런 점에서 자치시대의 재정문제는 중앙과 지방 간의 유기적 연계와 상호협력하에서만 효과적으로 접근될 수 있다는 점이 간과되어서는 안된다.

### '효율성'을 공익성 추구의 수단적 가치 또는 과정으로 간주 필요

지방자치가 본격 실시됨에 따라 지방재정 운영의 효율화·경영화를 도모하기 위한 노력이 다양하게 전개되고 있다.

지방재정 운영의 경영화는 종래의 타율성·독점성·권력성·경직성·획일성 기초에서 과감히 탈피하여 자율성·경쟁성·脫權力性·효율성·탄력성 등의 새로운 가치기준을 추구하는 것이다. 재정정책 목표의 설정은 관료제의 중심적 역할 속에서 정치적 선택을 거치게 되나, 이러한 목표에의 접근은 '대안적 사고'하에서 우선순위의 설정, 공급비용

## 지방재정조정제도의 조정·재편 통해 지방재정 확충 모색돼야



지방자치시대의 지방재정 문제와 관련하여 빈번히 거론되고 있는 논의는 “과연 현재와 같이 낮고 불균형한 재정자립 수준으로 어떻게 실질적인 지방자치가 가능하겠는가?”라는 의문에서 출발하고 있음을 알 수 있다. 더 나아가서 그러한 문제점에 대응하기 위해서는 “지방재정의 확충이 시급하다”는 처방이 손쉽게 제기되고 있는 실정이다.

지방재정자립도가 낮고 지역간에 불균형하다는 사실이 건설한 자치정부 운영을 제약하는 것은 분명하나, 낮은 재정자립수준과 재정력의 지역간 불균형은 우리나라에만 고유한 것이 아니고 다단계 정부구조하에서 移轉財政기능이 중요한 재원보장기능을 수행하는 한 불가피한 현상이라고 볼 수 있다. 오랜 중앙집권의 전통 속에서 연방형이 아닌 단일형의 정부구조를 지닌 우리나라의 경우 지방자치단체 운영에 있어 지방이전재정제도가 자치정부의 재원구조에서 차지하는 비중은 막중하다고 볼 수 있다. 따라서 낮은 지방재정자립도의 문제는 이전재정제도의 본질 및 기능과 결부되어 재해석될 필요가 있으며, 재정자립도의 양적 수준을 해당 자치단체의 자율적 의사결정 정도와 비례적으로 연결시키려는 시도는 재고되어야 한다.

단순히 “지방자치단체가 해야 할 일은 많은데 재원이 부족해서 소기의 임무를 수행할 수 없기 때문에 지방재원의 확충이 이루어져야 한다”는 데에는 심정적 이해를 할 수

극소화, 공공서비스의 시장성 분석, 재원의 사회경제적 비용고려 등 공익과 효율을 균형있게 배합하는 기조하에서 이루어져야 한다.

중전의 지방재정 운영의 평가기준은 공익성과 효율성이라는 두 개의 잣대가 혼용됨으로써 정부운영의 비효율성이 공익추구 노력으로 상쇄되는 경향이 강했었다. 그러나 지방재정의 경영화를 도모함에 있어서는 효율성을 공익성 추구의 수단적 가치 또는 과정으로 간주하는 이념적 구도의 설정이 필요하다. 즉, 정치적 선택에 의해 이루어진 정책목표 자체가 이미 공익가치를 수용한 것이어서, 그러한 공익목표에 접근하기 위해서는 효율적인 재정정책수단의 배합과 운영이 긴요한 것이라는

인식의 전환이 이루어져야 한다.

특히 비용개념이 중시되고 국가간 경쟁, 공공·민간 부문간, 중앙·지방간, 지방자치간 경쟁적 여건이 강화되는 상황에서는 공공서비스의 공급을 가능케 하는 재원의 조달과 지출에 대한 시민적 관심이 증대되기 때문에 정부 운영에 있어서 재정문제가 의사결정 과정에서 더욱 중시되어야 한다. 재정적 측면의 경쟁력을 확보하면서 주민들의 후생을 극대화할 수 있는 재정기능의 재조정을 기하고 재원조달 방식의 모색, 세출구조의 재편, 재정관리 방식의 쇄신노력을 기울이면서 재정제도 및 재정운영의 성과를 주기적으로 평가·환류하는 기조를 형성하는 것이 무엇보다 필요하다.

있으나, 지방재원 확충을 가능하게 하는 정책수단의 유한성을 고려할 때 그러한 주장은 선언적인 것에 불과하다. 지방재원의 확충 논의는 공공부문에서의 중앙과 지방 간의 자원배분구조와 공공부문과 민간부문 간의 자원배분구조도 속에서 그 방향과 성과가 탐색되어야 하는 것이다.

특히 공공재원의 전형적 형태인 조세재원을 포함한 지방세 확충 문제는 가용세원을 중앙정부 국세와 지방자치단체 지방세 간에 어떻게 배분하는 것이 자원배분의 효율과 세원분포의 양태에 비추어 바람직하느냐에 근거하여 다루어져야 할 문제이지, “지방세원의 확충이 이루어져야 한다”는 일방적 시각에 입각하여 논의될 수 있는 성질의 문제가 아니다. 또한 이 과정에서 세원의 일부지역 편중은 일부 국세의 추가적 지방이양을 제약하는 대표적인 요소라고 할 수 있다.

만일 이와 같은 세원편중을 고려하지 않은 채 일부 국세의 추가 지방이양이 이루어진다면 세수의 지역간 불균형은 더욱 커지게 될 것이다. 따라서 이를 완화하기 위해 지방재정조정제도를 보강해야 하나 지방재정조정제도의 뿌리가 되는 국세재원은 오히려 배분대상 규모가 줄어들게 되는 역설에 직면하게 된다.

더 나아가서 일부 국세의 지방이양은 중앙·지방자치단체간 추가적 지방세원화에 상응하는 면밀한 기능재배분과 이에 기초한 사무재배분이 수반되지 않고서는 균형있는 중앙·지방자치단체간 공공서비스 공급의 분업체계를 형성할 수 없게 되는 문제를 안게 된다. 따라서 현재의 중

지방재원의 확충 논의는 공공부문에서의 중앙과 지방간 자원배분구조와 공공부문과 민간부문간 자원배분구조도 속에서 그 방향과 성과가 탐색되어야 한다. 지방세 확충 문제는 가용세원을 중앙정부 국세와 地自體 지방세 간에 어떻게 배분하는 것이 바람직하느냐에 근거하여 다루어져야 할 문제이다.

앙·지방자치단체간 기능배분 구도 하에서 일부 국세의 지방이양을 통한 지방세원 확충 논의는 기존의 조세부담 수준을 넘어선 추가적 징세 노력이 기울여질 때 그 의미가 부각될 수 있는 사안이라고 볼 수 있다.

이와 같이 국세의 지방이양 구상이 지니고 있는 제약점을 감안할 때 공공부문 내부의 중앙·지방간 자원재배분을 통한 지방재정 확충은 사실상 지방재정조정제도의 규모의 조정과 구조의 개편을 통하여 접근하는 것이 현실성 있는 대안이라고 할 수 있다. 지방재정조정제도를 구성하는 지방교부세·지방양여금·국고보조금 등의 원천이 국세라는 점에서 지방재정조정제도를 통한 지방이전은 실질적인 의미의 중앙·지방정부간 세원재배분의 한 형태라고 볼 수 있다. 그리고 세원의 지역간 편차가 현저한 상황에서 기존 공공재원 범위내에서 지방재원의 확충이 긴요하다고 한다면, 지방재정조정제도라는 실질적 세원배분의 구도 속에서 논의되는 것이 자연스런 접근이라고 말할 수 있다. **김영관**

## 경제상식

### · 디마케팅

디마케팅(Demarketing)이란 상품 제조기업들이 自社의 상품에 대한 구매를 의도적으로 줄이려는 마케팅 활동을 말한다.

대표적인 예로는 담배·식품·의약품 등의 포장이나 광고에 등장하는 경고문구, 적정량의 세제 사용 권유문, 제품고장 무료수리, 제품 이상시 무조건 반환 등을 들 수 있다.

대부분의 기업들이 이윤극대화, 매출액 극대화 등을 위해서 동원가능한 마케팅 전략에 골몰하고 있는 현실을 감안할 때 디마케팅은 기업

의 목표와는 다소 상반된다고 할 수 있다.

디마케팅은 처음에는 정부의 규제나 의무조항에 의해 사용되었으나 최근에는 환경보존, 소비자들의 건강 및 권익보호 등에 대한 기업의 사회적 책임을 자발적으로 수행함으로써 장기적으로 해당 기업의 이미지를 제고하고 경쟁우위를 확보하려 할 때, 또는 제품의 2위 업체와 격차가 지나치게 벌어져 독과점이란 비난을 받을 가능성이 있을 때 사용되기도 한다.

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 공장입지 및 설립 관련제도 개선

# 地自體의 기업유치 위해 공장입지 및 설립제도 개선

**지** 난해 6월에 실시된 광역 및 기초단체장 선거를 계기로 34년 만에 지방자치제가 부활, 본궤도에 오르면서 정치·행정뿐만 아니라 국가경제와 지방경제 간의 역할 구조에 커다란 변화를 가져올 것으로 예상된다.

공장입지 및 설립제도는 기본적으로 地自體의 고유업무의 성격을 따져 가지고 있는 제도이나 각종 법령에서 정해진 기준과 절차를 준수해야 하므로 그동안 地自體에서 책임 있는 행정을 펼쳐나가기 어려운 점도 있었다. 따라서 地自體에 좀 더 많은 자율권을 부여하는 방향으로 제도개선을 이루었다.

#### 공장설립과 관련한 전국정보망을 구성

기업이 공장을 설립하고자 할 때, 해당 인·허가 절차, 설립가능한 공장용지와 관련업체들의 분포 등 종합적인 입지여건을 판단할 수 있는 각종 정보를 손쉽게 획득할 수 있어야 한다. 그러나 현재 이와 같은 정



구본룡  
통상산업부 산업배치과장

보를 체계적으로 공급해 주는 제도가 미흡하여, 기업 스스로 일일이 그와 같은 정보를 수집해야 하기 때문에 시간과 노력이 많이 소요되고 있다.

종전에도 이와 같은 민원인의 불편을 다소나마 해소하기 위하여 공장설립 예정지와 관계 있는 개별법상의 인·허가사항을 확인해 주는 '입지기준확인서' 발급제도와 5개 중요 토지 관련법령에서 용도별로 허용하고 있는 공장의 규모·업종 등을 일괄고시토록 하였으나 기업에게 충분한 입지정보를 전달하기에는

미흡했던 것으로 판단된다.

이에 따라 기업이 전국의 공장용지 공급 현황, 주변 기반시설 현황, 공장설립 현황, 토지 관련법령에서 정하고 있는 공장설립 허용기준, 인·허가 절차 등 공장설립과 관련된 각종 정보를 쉽게 컴퓨터를 활용하여 획득할 수 있도록 정보망을 구성·운영토록 제도 도입근거를 마련하였다.

향후 추진기관을 구성 실행함으로써 민원인의 시행착오를 예방하고, 행정관청 방문에 따른 시간을 절약하며, 행정의 투명성을 확보할 수 있을 것으로 전망된다. 덧붙여 이와 같은 정보망이 제대로 기능하기 위해서는 정보의 원천인 시·군·구 지방자치단체에서의 적극적인 협력이 있어야 할 것이다.

#### 공장설립 행정절차를 통합

종전에는 공장설립 예정지의 지역·토지형질 및 용도지역 변경 여부 등에 따라 공장설립신고·허가·승인 및 입지지정승인 등 공장설립

절차가 4개 유형으로 구분되어 있어 민원인은 공장설립시 4개 유형 중 적합한 절차를 선정하여 인·허가를 받아야 했다.

이와 같이 공장설립절차가 유형마다 다르게 되어 있어 민원인이 어떤 절차를 거쳐야 하는지 혼란을 가져 오고, 절차마다 처리기준이 서로 달라 똑같은 공장이 어떤 절차로 신청하였느냐에 따라 설립가능 여부가 다르게 결정되는 등의 문제가 발생하였다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 4개의 유형을 '공장설립승인' 제도로 일원화하여 공장의 설립가능 여부를 시장·군수·구청장이 토지 관련법령에서 정하고 있는 입지기준 등을 종합적으로 판단하여 결정해 줌으로써 똑같은 공장이 절차 선택에 따라 승인 여부가 다르게 결정되는 불합리한 요소를 제거하였다.

또한 공장을 설립하기 위해서 선행되어야 할 공장용지의 구성에 필요한 토지 관련법령상의 인·허가를 공장설립승인시 함께 처리토록(농지 전용허가·산림훼손허가·토지형질 변경허가·私道개설허가 등 24개 종류의 인·허가) 함으로써 당해지역의 경제 활성화를 1차적으로 책임지고 있는 地自體에서 종합적인 행정을 펴 기업에게 질 좋은 서비스를 제공할 수 있는 여건을 마련하였다.

### 수도권에서의 공장설립 절차를 간소화하고 입지규제를 완화

수도권의 지역에 소재한 산업단지에서 공장을 설립하는 경우에는 관리기관과 입주계약만을 체결하도록 하고

공장입지 및 설립제도와 관련, 地自體에 좀더 많은 자율권을 부여하는 방향으로 제도를 개선하였다. 공장 설립과 관련한 전국정보망을 구성하였고, 행정절차를 통합하였으며, 수도권에서의 공장설립절차를 간소화하고 입지규제를 완화했다. 또한 아파트형공장을 활성화하고 공업단지를 산업단지로 개편했다.

있으나, 수도권에 소재한 산업단지 안에 공장을 설립하기 위해서는 먼저 산업단지 관리기관과 입주계약을 체결하고, 또한 관할 시장·군수·구청장에게 공장설립승인을 얻도록 하고 있다.

이로 인해 비슷한 절차를 이중적으로 거치게 되어 기업에게 불편을 주고 시장·군수가 승인을 함에 있어 당해기업이 입주자격이 있는지 관리기관의 확인을 거쳐 승인을 해주는 등 행정력의 낭비를 가져오는 폐단이 있었다. 수도권 이외 지역과 같이 입주계약을 체결한 경우에는 공장설립승인을 얻은 것으로 간주함으로써 시장·군수에 의한 승인절차를 생략토록 하였다.

또한 그동안 수도권 시책에 따른 과도한 입지규제로 나타난 중소기업의 입지에로 및 조건부·무등록공장 양산 등의 부작용을 해소하기 위해 중소기업 공장의 경우 신·증설을 자유롭게 허용하였다. 이에 따라 국가 정책목표와 지방화시대에 따른

지역주민들의 욕구간 상충문제가 최소화됨으로써 지방화라는 시대적 흐름에 부응할 수 있게 되었다.

### 아파트형공장을 활성화하고 공업단지를 산업단지로 개편

도시내 한정되고 비싼 토지를 효율적으로 이용하는 한편, 무등록공장 및 이전조건부 등록공장을 포함한 영세 중소기업에 자가공장을 제공하기 위하여 동일 건물내에 다수의 공장을 집단적으로 입주시키고 시설 및 일부공정의 공동화를 꾀할 수 있는 다층형 공장건축물인 아파트형공장의 활성화를 도모하기 위하여 설치자격에 제한을 폐지하였다.

이러한 아파트형공장은 도시내 입지가 불가피한 많은 도시형 업종을 영위하는 중소기업의 공장들이 적법하게 입지를 확보할 수 있는 대안으로서 해당 地自體에서 많은 관심을 갖고 활성화될 수 있도록 하여야 할 것으로 생각한다.

한편, 공공기관이 건설한 아파트형공장에 입주할 경우에만 지원하던 것을 민간이 건설하는 아파트형공장에 대하여도 건축비의 50%를 융자 지원하도록 하였다. 당해 예산은 지자체와 국가예산 간에 매칭 펀드(matching fund)형식을 취함으로써 지자체가 능동적으로 참여토록 하였다.

산업구조가 고도화되고 복잡화됨에 따라 종래 제조업 위주의 '공업단지' 외에 연구시설·정보통신·자원비축시설·주거·유통·후생복지·문화 등 다양한 시설을 포괄하는 집단적 입지개념의 도입이 필요

하게 되었다.

이를 위해 종전의 공업단지를 산업단지로 개편하였다. 이는 제조업 위주의 공업단지 개념을 탈피하여 직장과 주거가 근접하고 하나의 생활권을 형성할 수 있는 복합산업단지를 조성하여 첨단산업의 지속적 발전을 뒷받침할 수 있는 환경을 조성하고, 물류단지·정보통신단지·연구단지 등 제조업 이외의 다양한 산업입지 수요를 충족하기 위한 것이다.

### 광주 및 천안에 외국인 전용단지 설치

첨단고도기술산업을 수반한 외국인 기업의 국내 투자를 촉진하여 국내산업의 기술 향상과 경쟁력 강화를 도모하는 동시에 전략 고도기술산업의 육성을 위한 기반을 구축하기 위해 외국인 전용단지를 설치하였다.

광주 평동단지의 경우, 현재 분양 중에 있으며, 입주계약을 체결한 기업이 3개 업체(1만1천평), 입주승인을 얻은 기업이 3개 업체(5만4천평)에 이르고 있다.

외국인 전용단지는 국내 산업구조의 고도화는 물론 당해지역의 경제 발전에 기여하는 긍정적인 효과를



사진은 경북 왜관공단 전경

가져올 것으로 기대됨에 따라 여타 地自體에서도 외국인 전용단지의 설치에 적극적으로 나설 것으로 보인다. 그러나 정부에서는 많은 예산이 소요되는 점을 감안하여 광주·천안의 외국인 전용단지의 분양 등을 지

켜보면서 제3의 외국인 전용단지 설치문제를 검토할 계획이다.

### 산업단지 안의 임대사업 허용하고 낙후된 산업단지를 재개발

산업단지는 실수요자인 입주기업체 또는 지원기관에게만 분양 가능하며 실수요 목적으로 사용하지 않는 토지는 관리기관에 양도하여 산업단지가 투기의 대상이 되는 것을 물리적으로 예방하여 왔다.

그러나 실수요 영세 중소기업자의 경우에는 공단 분양가격이 비싸 사

〈표〉 외국인 전용단지 지정 현황

	광주 평동단지	천안 제3단지
사업주체	광주광역시	천안시
사업기간	92년 12월~95년 6월	92년 12월~96년 하반기
규모(가격)	198천평	149천평
·분양	98천평(286천원/평)	57천평(512천원/평)
·임대	100천평(年 1,587원/평)	92천평(年 4,800원/평)
입주대상업종	고도기술업종 및 일반제조업	고도기술업종

실상 입주가 불가능하여 공장입지 확보에 애로를 겪고 있다. 이 문제를 해소하기 위하여 산업단지내 공장용지 임대사업을 하고자 하는 경우에도 분양을 받을 수 있도록 하였고, 임대사업자에 대하여는 조세·자금 등의 지원을 강구토록 하였다. 미분양 공장용지가 있는 地自體에서는 영세 중소기업을 위해 부지를 임대하는 사업에 적극적으로 참여할 것을 기대한다.

개발된 지 오래된 산업단지는 산업구조의 변화 및 주변지역의 도시화로 인해 산업단지로서의 기능의 변화가 요청되는 경우가 발생하고 있으며, 이러한 낙후된 산업단지를 타용도로 전환하기보다는 보다 발전적으로 재개발되도록 하여야 할 것으로 생각한다.

예를 들어, 서울의 구로공단은 높은 지가(평당 300만원)로 인하여 기업의 채산성이 저하됨에 따라 많은 기업이 이전하였으며, 최근 입주업체도 인쇄업종이 대종을 이루는 등 생산기지로서의 역할을 상실하고 있다. 수도 서울이 상업도시화하더라도 도시를 지탱할 기본적인 생산공간은 필요하며, 서울은 상대적으로 고급두뇌가 집중되어 있어 기술력이 필수적인 첨단업종을 육성하기에 최적의 여건을 갖추고 있으므로 구로공단을 첨단단지화함으로써 국가경쟁력의 강화를 도모해야 할 것이다.

그러나 종전에는 낙후된 산업단지에 대한 장기 발전계획의 수립주체 및 절차에 대한 법적 미비로 인해 재정비 추진이 구호에 그친 감이 없지 않다. 앞으로는 낙후된 산업단지에 대한 재정비 주체·절차 등의 규

정으로 실질적인 사업이 이루어질 전망이다. 특히 당해 地自體에서 적극적으로 참여하기를 기대한다.

### 정책 개발·수립 기능과 권한을 地自體로 이양

국경 없는 경쟁의 시대에 地自體가 기반시설 등 제조환경의 조성에 노력을 하지 않아 제조업 및 관련산업의 공장설립에 많은 시간과 비용이 든다면 공장의 지방이전보다는 보다 경제성 있는 중국·동남아 등 외국으로 나가는 현상이 가속화될 것이다. 30여년간 지역균형발전을 위해 추진한 정책은 그저 공허한 정치적 구호로 끝날 공산이 크다.

종전에는 기업들의 생태적 현상에

대한 고려보다는 규제를 통한 강제적인 지방이전정책을 추구해 왔으나 소기의 목적달성에는 미흡하였다. 앞으로도 계속 현행과 같은 법규에 의한 인위적인 정책을 지속한다면 지방의 발전과 국가경쟁력의 제고라는 두 마리 토끼를 둘 다 놓치고 마는 결과를 초래할 것이다.

따라서 지방자치체의 실시에 맞춰 중앙정부 위주의 정책 개발·수립 기능과 권한이 地自體로 점차 이양되어야 한다. 따라서 地自體는 스스로 성장잠재력을 배양할 수 있는 환경조성에 주력하는 한편, 중앙정부는 국가 전체의 효율성과 낙후지역 개발 등을 위한 투자에 주력해야 할 것이다. **정책**

## 경 제 상 식

### · 리콜(Recall)제도

기업이 제조·판매한 제품에 瑕疵가 발생했을 경우 이를 취급한 기업이 스스로 제품을 수거하거나 교환 및 수리보상해 주는 제도를 말한다.

애프터 서비스가 단순히 소비자의 요청에 의해 하자가 발생한 제품에 대해서만 수리를 해주는 것임에 반하여, 리콜제도는 특정제품에 이상이 발생한 경우 이에 대한 수리 및 반품을 요구하지 않는 해당 제품의 소비자에 대해서도 사업자가 제품을 수리하거나 보상 및 교환해 주는 제도로서 소환수리제라고도 한다.

일반적으로 리콜제도는 제품의

하자 정도가 소비자의 안전이나 건강에 악영향을 미칠 소지가 있는 경우에 적용된다. 리콜제도는 OECD 회원국들에게는 보편화되어 있는데, 미국의 경우 92년에 공산품에서만 149건의 리콜조치가 이루어졌다. 국내에서도 리콜제도를 도입, 이를 의무화하기로 하고 대상품목과 실시방안 등을 마련중에 있다.

리콜제가 도입될 경우 사업자들은 하자가 발생한 제품에 관한 정보를 언론·매스컴 등에 공개해야 하며, 의무적으로 관련제품을 수리·보상해야 한다.

지방자치 1주년의 성과와 과제

공장입지 및 설립 관련제도 개선

경쟁력 있는 산업여건 조성이  
선결과제

95

년 민선 지방자치단체장의 선출을 시작으로 본격적인 지방자치제가 시행되었다.

비록 짧은 기간이지만 각 자치단체별로 나름대로 지역발전을 위해 다각적으로 노력하고 있으나, 지역의 국소적인 문제에 집착하는 등 지역 이기주의적 문제점도 나타나고 있다. 이는 지방자치제 시행초기의 시행착오로 판단되며, 향후 국가 전체적인 차원에서 지역의 입장을 조화시켜 나가야 할 것으로 생각된다.

지방자치단체들의 최우선 과제가 지역산업을 활성화시켜 지역경제의 발전을 도모하는 것이라고 볼 때, 현재 자치단체들이 가장 큰 관심을 가지고 추진하고 있는 지역경제에 파급효과가 큰 공장의 유치, 산업단지의 개발 등은 더욱 중요한 과제가 될 전망이다.

세계와의 경쟁 염두에 둔  
地方化전략 필요

세계경제는 WTO체제 출범과 그



이승한  
삼성그룹 비서실 부사장

린라운드·테크놀로지라운드 등이 대두되고 있고, EU·NAFTA 등 주요지역의 경제블록화로 지역보호주의가 심화되는 등 무한경쟁의 다원화시대가 가속화되고 있으며, 세계의 경쟁국가들은 국가경쟁력의 강화를 위해 도시·산업·인력의 기초 인프라 구축에 전력을 쏟고 있다.

우리 정부도 세계화를 국정 의 최우선 과제로 추진하고 있는데, 지방화정책 역시 이제 세계와의 경쟁을 염두에 두어야 할 시점이 되었다. 이러한 상황 속에서 지역 산업경쟁력의 기반인 기업의 경쟁력을 강화

시키지 않고는 국가경쟁력의 제고도 기대할 수 없다.

지금까지의 산업입지 관련 정책은 중앙정부의 주도하에 추진됨으로써 지역의 특성과 잠재력을 충분히 반영하지 못한 것으로 판단된다. 그러나 지방자치제의 전면 실시와 더불어 자치단체의 영향력이 점차 증대되고 지역의 입지여건도 크게 변화될 전망이다. 이에 대응하는 정책의 뒷받침이 필요해지고 있다.

우리나라의 산업입지정책은 62년에 시작된 「경제개발 5개년계획」, 72년의 「국토종합개발계획」 등 일련의 정부계획과 관련하여 추진되어 왔으며, 이는 산업입지 및 공장설립과 관련한 법규의 제정을 통해 구체화되었다.

일련의 정부주도 입지정책이 공업구조 고도화의 기틀을 마련하는 데 큰 기여를 했지만, 국토균형 개발이라는 큰 틀 속에서 입지규제를 하였고, 산업용지의 공급이 정부 주도하에 공급자의 입장에서 추진됨으로써 실제 수요자인 민간기업의 다양한 욕구를 반영하지 못하는 경우도 많

이 발생하게 되었다.

### 기존의 산업입지정책으로는 적소입지·적정가격 등 어려워

우리나라 산업입지의 과제는 일반적으로 3R로 집약할 수 있다. 즉, 적소 입지(Right Place), 적정 가격(Right Price), 적기 공급(Right Time)의 문제인 것이다.

첫째, 공급자 위주의 입지개발로 급변하는 산업환경의 변화와 산업특성에 따른 기업체들의 입지수요에 적절하게 대응하지 못했다. 즉, 국토균형발전 차원에서 접근한 산업입지 배치로 기업이 필요로 하는 곳에 필요한 만큼의 산업입지가 공급되지 못한 것이다. 이에 따라 수요지역과 공급지역의 차이로 기업들이 공단 등 계획입지보다 개별입지를 선호하는 현상도 나타나게 되었다.

둘째, 높은 용지가격의 문제로 타 경쟁국이나 선진국에 비해 2~3배, 많게는 10배 이상 비싼 산업용지가격은 국제경쟁력을 상실시키는 한 요인이 되고 있다. 국내 산업용지가격의 상승은 근본적으로 가용토지가 부족한데다, 높은 조성원가, 기반시설 설치비·부담금 등의 비용 추가 부담에 기인한다.

셋째, 산업용지 개발에 일반적으로 장기간이 소요된다는 점인데, 최근 정부의 적극적인 개선 노력으로 많은 긍정적인 변화를 보이고 있음은 다행스러운 일이다.

기존의 산업입지정책에서는 공업단지 구성에 주력함으로써 상대적으로 공단 이외의 공장입지, 즉 개별입지에 대한 배려가 부족했다고 할

현재 산업입지정책에 있어 가장 큰 과제는 산업용지 공급을 확대해 나가는 문제이다. 산업용지는 기업이 필요로 하는 지역에 그 이상의 용지를 적기에 공급할 수 있어야 한다. 특히 최적지역에 입지를 선정함으로써 부적합한 입지에 산업을 무리하게 배치하여 추가비용을 발생시키는 일이 없어야 할 것이다.

수 있다. 이는 결과적으로 기업의 부지 확보비용을 증가시키고 토지의 亂開發을 초래하기도 했다. 또한 공업단지내에도 공장용지의 공급에만 치중, 생산과 연계된 주거·유통·업무·생산지원기능이 미비하여 대부분 현지완결이 가능한 입지여건을 제공하지 못함으로써 효율성 있는 공업단지 개발이 되지 못했다.

현재 정부에서 꾸준히 추진하고 있는 산업입지 및 공장설립 관련제도의 개선작업은 시대적 환경변화에 대응하여 실수요자인 기업의 입장에서 이와 같은 문제들의 적극적인 해결에 중점을 두고 추진되어야 할 것이다.

### 정부의 제도개선 노력 불구하고 실질적인 지원 및 규제완화 미흡

현재 정부에서 추진하고 있는 산업입지 및 공장설립 관련제도의 개선작업은 크게 '산업용지 공급확대'와 '법정정비 및 절차 간소화'로 정리할 수 있다.

문민정부는 출범 초기부터 규제완화를 경제정책의 최우선 과제로 삼고 경제행정규제완화위원회(93년 3월), 행정쇄신위원회(93년 4월), 기업활동규제심의위원회(93년 8월), 국가경쟁력강화기획단의 규제완화반(94년 11월)을 설치하고 꾸준히 규제완화 작업을 추진하고 있다.

산업용지 공급확대를 위한 주요 개선사항 중에는 「국토이용관리법」상의 용도지역 재설정을 통한 가용토지의 확대, 기업의 용지확보 애로 해소를 위해 수립된 산업용지 공급 원활화대책에 의한 준농림지역내 농어촌산업지구 신설 등이 있다.

공단개발 및 공장설립 제도에 있어서도 95년 2월의 공단조성 및 공장설립절차 간소화방안에 따른 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 및 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」의 개정을 통해 관련절차와 구비서류가 간소화되어 인·허가 기간이 많이 단축되었다. 특히 지방산업단지 지정에 필요한 행정처리 소요시간은 1년에서 5개월로, 개별입지에 대한

〈표〉 공업단지 부지가격 비교

공업명 부지가	한국		미국	영국	멕시코	스페인	중국	말레이시아
	천안3	광주첨단	오스틴	윈야드	티후아나	팔라우	쑤저우	자파르
	512	286	16	5	77	114	140	121

(단위:천원/평)

공장설립 인허가 기간은 60일에서 45일로 단축하는 것을 목표로 추진하고 있어 기업의 시간과 노력, 비용부담을 덜어줄 것으로 기대된다.

또한 자치단체로의 지방산업단지의 지정승인 위임범위도 종래의 30만㎡에서 100만㎡로 대폭 상향조정될 계획이어서 지방자치시대에 부응하여 자치단체의 자율권을 확대하는 조치의 한 예가 되고 있다.

건설교통부와 통상산업부의 96년도 업무계획에서도 인허가절차 단축조기 정착, 적기·적소에 산업용지의 원활한 공급, 지방산업단지 개발에 제3섹터 및 신탁개발방식 도입, 산업단지 개발에 대한 융자 및 기반시설 국가지원 확대, 수도권내 공업입지 규제 완화, 산업입지 및 공장정보망 구축 등 관심사항에 대한 조치를 지속적으로 시행하는 것으로 되어 있다.

그러나 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 아직까지는 실질적인 규제완화 및 지원이 이루어지고 있지 않다는 것이 일반적 시각이며 행정규제에 대한 불만이 계속되고 있는 것도 사실이다. 이에 따라 정부는 최근 경제행정규제완화위원회가 제시한 토지이용·개발, 공장설립절차와 관련한 약 80개의 안건을 경제행정 투명성 제고 개선작업 과제로 검토할 계획인 것으로 알고 있다.

여기에 포함된 사항 중 그동안 기업은 물론 관련부처나 자치단체측에서도 지속적으로 요구하고 있는 수도권 입지규제 완화, 권한 추가 하부위임, 개발부담금 감면, 기반시설 부담의무 준수 등 구체적 항목을 적극 개선해 나가야 할 것이다.

## 산업용지 공급 확대 등 해결해야 할 과제 많아

현재 산업입지정책에 있어 가장 큰 과제는 산업용지 공급을 확대해 나가는 문제이다. 산업용지는 기업이 필요로 하는 지역에 그 이상의 용지를 적기에 공급할 수 있어야 한다. 특히 산업의 특성을 분석하여 최적 지역에 입지를 선정함으로써, 부적합한 입지에 산업을 무리하게 배치할 경우 발생하는 추가비용 등의 문제를 배제해야 할 것이다.

산업용지로 활용을 위한 가용토지의 확대를 위해서는 농지전용규제의 완화, 수도권지역에서의 행위제한 완화 등을 검토할 필요가 있다. 특히 수도권 정책은 수도권으로의 인구집중 완화, 지역균형개발이라는 큰 명제가 있으나 급변하는 외부 환경의 변화에 적극적인 대응이 필요하다는 인식하에 산업특성을 고려한 산업입지의 재배치 차원에서 첨단산업 등에 대하여는 입지 규제의 완화가 필요할 것으로 본다.

산업입지 및 공장설립 관련 인허가 및 절차는 지방화시대를 맞이하여 국가 정책의 큰 틀은 유지하되, 장기적으로는 자치단체의 책임하에 지역개발 사업이 추진될 수 있도록 지속적으로 권한을 위임하는 방향으로 나가야 할 것이다.

또한 공장설립과 관련된 제반 인허가에 있어 기업에 대한 신뢰를 바탕으로 기업활동을 지원한다는 차원에서 처리하되, 사후 변칙적인 행위가 있을 경우에는 철저히 불이익을 당하도록 하는 조치가 바람직할 것이다. 예를 들어, 기업의 비업무용

토지 보유 규제문제도 같은 맥락에서 개선이 검토되어야 할 것이다.

작년말 「산업입지법」의 개정으로 복합산업단지의 개념이 도입되었으므로 앞으로의 산업단지는 産·學·研·住·商·遊의 다양한 기능을 구비한 현지 완결형 복합단지로 개발되어야 하겠다. 또한 단지여건상 같은 단지내 복합화가 어려운 경우에는 인근 지역에 그 기능을 보완하는 중소규모의 단지를 조성하여 연계하는 群集型(cluster) 개발도 고려할 수 있을 것이다.

공장의 유치를 통한 지방산업의 발전을 위해서는 산업인프라 즉, 각종 기반시설의 조성이 절대적으로 필요하며, 특히 산업단지를 연결하는 도로·항만·공항 등 종합 인프라네트워크를 구성해야 한다. 또한 부족한 인프라의 조기 확충을 위해서는 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정 이후 실적이 부진한 민자유치제도의 시행이 조기 정착되도록 해야 할 것이다. 무엇보다도 현재의 민자유치법상에 사회간접자본시설의 부대사업으로 되어 있는 산업단지개발사업은 다른 법정 사회간접자본시설이 궁극적으로 산업단지의 경쟁력을 제고시키는 수단임을 고려할 때 사회간접자본시설로 변경되어야 할 것이다.

지역경제 활성화를 위해 무엇보다도 중요한 과제가 유망기업의 유치이다. 특히 대기업의 유치는 지역중소기업과의 연계, 산학협동 등을 통한 시너지효과 창출에 도움이 될 것이다. 또한 국제화시대에 있어 해외 첨단 기업의 유치가 필요하며 이를 위한 산업입지 환경 조성이 중요

하다. 이를 위해 국내외 첨단기업들을 한 데 입주시켜 생산활동을 최대한 지원해 주는 특별산업지역의 조성도 고려해 볼 수 있다.

지방자치단체가 자기 지역으로 유망기업을 유치하기 위해서는 산업입지가 경쟁력을 가져야 한다. 즉, 기업의 유치도 결국은 지역 경쟁력의 바탕 위에서 가능한 것이다. 실수요자인 기업들의 입지선호 요인을 볼 때, 공급자인 자치단체는 기반시설 확충, 적정 분양가, 재정지원 등에 관심을 기울여야 할 것이다.

우리나라 기업이 해외에 투자하여 조성한 산업단지과 국내의 경우를 경쟁력 측면에서 비교해 보면, 국내의 여건을 감안하더라도 산업단지개발에 있어 정부 및 지방자치단체의 역할이 얼마나 미흡한가를 알 수 있다.

영국의 경우 지역경제의 활성화에 기여할 수 있는 해외 초우량기업의 유치를 위해 중앙정부의 지원하에 각 지방자치단체들이 치열한 유치경쟁을 벌이고 있다. 이 사례에서는 총투자비의 51%에 달하는 현금보조가 있었고, 부지 분양가도 토지 원가에도 못 미치는 평당 5천원이라는 파격적인 유치조건을 제시하고 있다.

또한 공단개발의 지원체제도 수요자인 기업의 입장에서 정비되어 있다. 우리의 경우 기업이 인허가에 많은 노력을 소비하는 반면, 영국의 경우는 지방공무원이 현장에 나와 일괄 처리함으로써 시간과 비용을 절약해 주고 있다.

국제화시대에 있어 우리 기업의 해외진출만큼 외국기업의 국내유치가 필수적이라 할 때, 이 사례는

지역경제 활성화를 위해 무엇보다도 중요한 과제가 유망기업의 유치이다. 특히 대기업의 유치는 지역 중소기업과의 연계, 산학협동을 통한 시너지효과 창출에 도움이 될 것이다. 또한 국제화시대에 있어 해외 첨단기업의 유치가 필요하며 이들 기업들이 들어올 수 있는 산업입지 환경조성이 중요하다.

2020년에 영국을 앞질러 G7 진입을 추진하고 있는 우리 정부 및 자치단체가 산업단지 개발이나 공장설립과 관련하여 나아갈 방향을 시사하고 있다 하겠다.

현재 우리나라의 자치단체들은 재정자립도가 낮아 기업유치를 위한 노력에 한계가 노출되고 있으므로, 자치단체가 공장유치 또는 산업단지의 개발을 통해 지역경제를 활성화시키기 위해서는 행정서비스는 물론, 재정능력의 제고가 필요하다.

### 경쟁력 있는 산업여건 조성 국내외 기업 유치의 선결조건

지금까지의 산업입지정책은 중앙정부의 주도하에 국가 전체의 경제발전과 지역균형개발의 두 가지 차원에서 추진되어 왔기 때문에 수요자의 요구에 적절히 대응하지 못했던 것이 사실이다. 또한 이러한 과정에서 지방행정의 역할은 제한될 수밖에 없었다.

그러나 이제 지방자치시대의 본격진입에 따라 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있으며 지역의 특성과 잠재력을 바탕으로 자율적으로 사업을 추진할 수 있는 제도적 여건이 조성되고 있다.

따라서 각 지방자치단체들이 이런 사업들을 실현하기 위해서는 독자적인 정책수립 및 집행 능력을 배양하는 동시에 기업경영형태를 도입하는 등 재원조달의 방법을 다각적으로 개발함으로써 스스로의 경쟁력을 갖추어야 할 것이다. 앞으로 유망기업의 지역유치는 地自體간의 지역경쟁력 게임이 될 것이다. 최근 정부에서 추진하고 있는 멀티미디어산업단지의 경우처럼 각 자치단체들의 유치경쟁이 치열해질 것이기 때문이다.

이제 지방자치단체들이 스스로 제도의 틀, 지원여건을 만들어 나가지 않으면 세계와의 게임은 물론, 국내에서의 게임에서도 탈락하고 말 것이다. 특히 국제화시대에 있어 외국기업의 국내유치가 중요한 만큼 이들 기업이 자발적으로 들어오고 싶어하는 경쟁력 있는 산업여건을 제공할 수 있어야 한다.

지방자치시대의 본격 시행과 더불어 중앙정부·지방자치단체·민간기업의 3자가 자기의 역할을 인식하고 상대방의 입장에서 서서 서로 협력할 수 있는 분위기의 조성이 필요하다. 상호 이해관계의 대립이 있을 경우에는 정부가 이를 조정할 수 있는 시스템을 통해 국가경쟁력 차원에서 해결해 나감으로써 국가·자치단체·기업이 함께 발전할 수 있는 '모두가 이기는'(win-win) 게임이 되도록 해야 하겠다. **지방경제**

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 농업과 농촌의 발전

# ‘통합실시요령’으로 農政의 지방화에 성과

95

년 6월 지방선거를 계기로 행정의 각 분야에서 지방자치에 따른 변화와 개혁이 나타나고 있고 이는 농정분야에서도 예외가 될 수 없다. 특히, 농업과 농촌문제에 있어서 지방화 및 자치단체의 역할과 기능이 더욱 중요해지고 있다.

왜냐하면, 농업 자체가 지극히 지역의존적이기 때문에 농업문제의 해결은 접근이 용이한 지방자치단체가 보다 효과적으로 대응할 수 있기 때문이다. 농산물 생산이 시장판매를 목적으로 한 상업적 영농으로 전환되고, 농업의 국제경쟁이 치열해지면서 입지여건에 따른 농업생산은 과거 어느 때보다도 중요해지고 있다. 따라서 경영단위의 재편, 영농주체의 양성, 지역농업의 차별화와 같은 농정과제는 지역의 특성에 따라 자치단체가 주체적으로 해결하는 것이 정책의 효과를 높일 수 있다.

또한 농산물시장의 개방조건이 농작물에 따라서 상이하기 때문에 그 영향도 지역별로 큰 차이를 보이고 있으며 이에 대한 대응방안도 지역



윤장배

농림수산부 농정기획과장

별로 마련되어야 한다. 농산물시장의 개방이 지역농업에 미친 영향을 보면, 경쟁력이 낮은 농작물(예:수도작·한우·잎담배·감귤 등)이 주산지를 이루고 있는 지역(예:전라북도·제주도)이나 농업조건이 불리한 지역(예:강원도나 경상북도의 산간지역)에서 개방에 따른 농가의 피해가 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 지역별로 지역여건과 파급효과에 따른 별도의 대책을 마련하여 대응하는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있다.

### ‘통합실시요령’으로 농정 추진환경 긍정적으로 변화

농림수산 부문에서는 이상과 같은 농어업의 지방적 특성을 반영하고 지방자치의 본격적인 실시에 대비하여, 지역의 다양한 경제주체들이 참여하여 자치단체별로 농어촌발전계획을 마련하고, 이에 의거하여 농림수산 분야의 투융자사업을 집행해 오고 있다.

현재 중앙정부 농어업투융자 사업을 규정하고 있는 중요한 두 축은 ‘농어촌 발전대책과 농정개혁추진방안’(1994. 6) 및 ‘농림수산사업 통합실시요령’(1994. 12발령, 1995. 11 개정)이다. 농어촌발전대책은 농정의 목표를 재정립하고 투자재원을 분야별로 배분한 것으로 농정의 기본방향을 제시한 것이며, ‘통합실시요령’은 구체적인 농정운영방식에 관한 지침이라 할 수 있다.

특히, ‘통합실시요령’은 과거의 농정이 중앙정부의 담당부서별로 분산적으로 시행됨으로써 발생한 비효율을 개선하고자 모든 농림수산정책

을 종합하여 체계화한 것으로 지방화시대의 농정에 있어서 많은 성과를 거두었다.

무엇보다 농림수산 투융자사업의 시행지침과 중장기 자금집행계획을 공개하여 정책의 투명성과 예측성을 높임으로써 농어민이 연중 사업구상을 하고 언제든 사업을 신청할 수 있게 되었다.

또한 투융자사업의 종류를 농어민 자율사업과 공공계획추진사업으로 분류하여 추진방법을 달리하고 있다. 농어민 자율사업의 경우 농어민과 생산자단체가 스스로 사업의 선택 등 계획을 수립하여 지원을 신청하고 지방자치단체가 이를 심사·결정하도록 함으로써 자율농정을 지향하고 있다. 한편 공공계획추진사업의 일부도 지방자치단체가 사업을 자율적으로 선정하여 추진하도록 하고 있다. 통합실시요령의 대상인 170개 단위사업 중 자율사업은 50개(29.4%), 공공사업은 120개이다.

‘통합실시요령’에 적시된 사업 외에도 시장·군수, 시·도지사, 생산자단체, 농업인 등 지방에서 투자가 필요한 사업이 있을 경우에는 중앙정부에 지원을 요청하여 신규사업으로 채택이 가능하도록 장치를 마련하고 있다. 1996년도에 신규로 채택된 사업은 버직파채배 지원 등 12개이다.

이처럼 자율사업과 지방공공사업의 추진에 자율권을 부여하는 대신 중앙정부가 이를 사후에 심사·평가하여 지역별 예산지원에 반영하도록 함으로써 정책수행에 대한 인센티브를 부여하고 있다.

‘통합실시요령’은 투융자사업의

모든 농림수산정책을 종합하여 체계화한 ‘통합실시요령’의 시행으로 중앙·지방간 관계가 기능적 역할분담 관계로 바뀌는 등 긍정적 성과를 거두고 있다. 반면에 地自體가 중앙의 정책기조나 방향과 상충되는 주장을 하거나 역행하는 등 마찰과 갈등을 빚는 일도 많아 해소책이 시급하다.

시행에서 정보의 공개와 집행의 투명성을 확보하도록 하고, 농어민과 지방자치단체의 참여와 자율을 존중하는 지방화시대의 상향식 자율농정으로의 전환을 도모하는 새로운 농정운영방식이라고 평가할 수 있다.

한편, 지방자치 및 ‘통합실시요령’의 실시에 따른 농정추진 환경변화의 긍정적인 측면으로 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 위상변화이다. 과거의 지시·통제 등 상하관계에서 벗어나 기능적 역할분담관계로의 변화가 촉진되어, 지역특성에 맞는 개발전략 수립이 활발해지고, 중앙시책의 직접적 강제이행보다는 간접적인 조정·유도수단이 더욱 효과적인 것이 되었다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계도 변화하여 역할이 상대적으로 더욱 중요해지게 되었다.

둘째, 지역특성에 맞는 지역농정의 활성화이다. 지역별 농정추진방식이 사업유치대상, 농산물 수출·

가공 등 판로확대방식, 관광휴양산업 개발방식 등에서 차별화되어 지역여건에 적합한 농업육성이 더욱 가속화되었다.

셋째, 농어민과 농어민단체의 참여확대이다. 이들이 선거를 비롯한 지방정치과정에 적극 참여하여 농어민의 이익을 대변하게 되었고, 지방자치에 따라 기능 및 업종 중심으로 사업자선정 및 지원을 하는 생산자단체와 지역 중심의 지원·관리를 하는 자치단체와의 협조체제를 강화해야 할 필요가 증대되었다.

### 중앙·지방간 갈등·마찰 등 문제점도 대두

이처럼 본격적인 지방자치가 지방농정 추진에 일단 새로운 활력요인이 된 것으로 보이나, 경우에 따라서는 새로운 체제하에서 중앙과 지방간의 마찰·갈등 문제 등 새로운 문제점이 대두되고 있다.

지방자치단체가 지방의 특성에 맞는 농정추진목표와 시책을 개발하지 못하는 등 과거의 중앙집권적 농정의 답습에서 탈피하지 못하는 경우도 적지 않다. 광역자치단체와 기초자치단체의 농정목표의 분석을 통하여 공통적으로 나타난 문제점은, 지역의 특수성이 충분히 반영되지 않아 중앙정부와 대동소이하며, 농정목표가 추상적이고 다수의 중점시책을 열거함으로써 정책의 실현가능성이 의문시된다는 점이다.

그리고 지방자치단체가 중앙의 정책기조나 방향과는 상충되는 주장을 하거나 중앙의 방침에 역행하는 현상마저 생기고 있다. 예를 들어, 능



력있는 농어민에 대한 집중지원보다는 형평성차원에서 분산지원을 하거나, 농업의 경쟁력 강화를 위한 지원보다는 효과가 가시적으로 나타나는 복지·소득지원을 선호하는 등의 문제점과 함께 주민들의 지역 개발 요구에 따라 농지소유 및 이용의 규제완화 요구가 증대되고 있는 점을 들 수 있다.

또한 농정추진체계 및 지원방식에 관하여 지방자치단체의 개선요구가 점증하고 있다. 지방자치단체장 선거 이후 국고보조율이 낮은 사업의 시행을 기피하거나 보조율의 상향조정을 요구하고, 지방농정의 재정확충을 위해 포괄적 지원확대 및 자체 기금에 대한 중앙지원을 요구하는 사례가 늘어나고 있다.

지역주민의 이익을 우선시하여 국가적 시책을 기피하는 경향도 있다. 예를 들어, 농수산물의 전국적 수급 안정보다는 지역농어민 위주의 생산·출하조절에 치중하고, 지역개발을 중시하여 경지정리 등 생산기반 조성사업을 회피하는가 하면 농공단지 조성 등 비농업적 개발사업을 선호하고, 도매시장·축산단지 등 교통·환경 문제 유발사업을 기피하기도 한다.

중앙정부의 사업·예산배분을 둘러싸고도 문제가 적지 않다. 특정지역에 유리한 결과를 주는 정책결정(예:감귤조합에 대한 시장접근물량 수입관리 권한 부여)에 대해 형평성 문제가 제기되고 있으며, '통합실시요령'의 각종 사업, 추곡수매량 등에

대한 지역별 배분기준의 객관성 문제가 지자체 차원에서 제기되고 있다.

#### 갈등요인 해소방안 마련하고 농정추진절차 투명화·객관화해야

이상에서 지적된 지방자치 실시 이후의 문제점을 해소하기 위해서는 우선, 중앙과 지방의 갈등요인 해소방안을 마련하고, 지방농정의 자율성과 자조능력배양을 지원하며, 지방자치단체에 경쟁원리를 도입하는 한편 「지방자치법」 제155조, 제157조, 제157조의 2에 있는 자치단체에 대한 통제권한을 적절히 행사해야 할 것이다.

첫째, 중앙과 지방 및 지방자치단체 간에 농정추진의 마찰·분쟁 해

결을 위한 이견조정기구를 마련해야 할 것이다. 중앙의 위임사무 및 자치단체간의 이해대립 사항을 역할분담관계에서 '상호협약방식'으로 처리할 수 있도록 농정현안을 협의할 가장 '지역 농정조정위원회'의 설치 방안을 면밀히 검토해야 할 것이다.

둘째, 농정추진절차를 투명화·객관화해야 한다. 중앙정부의 사업예산을 둘러싸고 자치단체간의 확보경쟁이 심해지고, 중앙정부의 자치단체장에 대한 통제 약화로 중앙·지방간 분쟁발생시 '직무이행 명령' 등 극단적인 조치까지도 동원해야 할 경우가 있어 농정추진절차를 법적으로 명확히 규정할 필요가 커지고 있다. 따라서 지금까지 일반적 감독권에 기초하여 행사하고 있는 지시·보고·지도 등의 근거를 가급적 관계법령 등에 구체화하는 한편, 통합실시요령상 단위사업의 절차, 대상자 선정방법, 국고·융자비용 등의 통일된 기준을 정립해야 할 것이다.

셋째, 우수자치단체에 대한 인센티브 부여로 지방농정의 경쟁을 유도해야 한다. 지방자치단체간의 경쟁원리 도입으로 투자의 효율성을 제고하고, 지역별 균등예산배분 방식을 차별배분방식으로 점차 전환하여 중앙과 지방농정의 통합성 확보 수단으로 활용하기 위하여 지방자치단체별로 평가의 목적, 기준, 결과의 활용 등 평가의 기본방침을 제도화하여 정착시키고 평가결과가 우수한 지역에 우선 지원하는 인센티브를 적극적으로 부여해야 할 것이다.

넷째, 지방농정의 새로운 투자재원 확보에 대한 지원방안을 강구해

지방자치 실시 이후의 문제점을 해소하기 위해서는 우선, 중앙과 지방의 갈등요인 해소방안을 마련하고, 지방농정의 자율성과 자조능력배양을 지원하며, 지방자치단체에 경쟁원리를 도입하는 한편 「지방자치법」에 있는 자치단체에 대한 통제권한을 적절히 행사해야 할 것이다.

야 한다. 지방재정자립도가 낮은 지역은 재정적으로 중앙정부에 크게 의존하고 있으며 지방의 자율적인 업무추진에 애로요인이 되고 있는 점을 감안하여 우선적으로 민간유치에 의한 지역농업 개발 방안을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어, 제주도와 제주감귤조합이 공동으로 제주무역을 설립했던 것은 좋은 모델이 된다. 또한 자치단체의 지역농업을 위한 지방기금에 대해 중앙정부가 일정비율을 융자 또는 출捐하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

다섯째, 중앙과 지방간 사무배분의 합리화를 기해야 한다. 농림수산사무의 지방이양이 꾸준히 추진되고 있으나, 현재 대부분의 사무가 국가사무이며 지방위임된 사무도 단순집행업무인 반면, 지방에서는 지역실정에 맞게 기획·집행할 수 있는 보다 많은 권한과 책임을 부여받기를 희망하고 있다.

따라서 중앙에서는 법령 및 주요시책의 기획·입안을 담당하고, 지

방에서는 지역농정 세부기획 및 집행을 담당하도록 사무조정을 기하는 한편 집행적 업무의 과감한 지방이양으로 지역농정의 권한과 책임을 부여해야 한다.

결론적으로 농업의 지방화는 장기적인 구상과 목표하에 단계적으로 추진될 과제이다. 이 과정에서 앞서서 지적인 문제의 해결과 더불어 지역주민의 자율적 참여와 자치단체장의 농업의 지방화에 대한 확고한 신념과 실천력도 매우 중요하다. 이를 위해서는 장기적인 지역농업의 발전 목표를 설정, 지역의 농업주체(자치단체, 농업생산자단체, 농민)들의 공동 목표를 달성하기 위한 역할 정립, 중앙정부의 관심과 지원 및 자치단체 상호간의 상호협력체제의 기반구축이 선행되어야 할 것이다. **농림**

의식개혁 따로없다  
내가먼저 바른척신

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 농업과 농촌의 발전

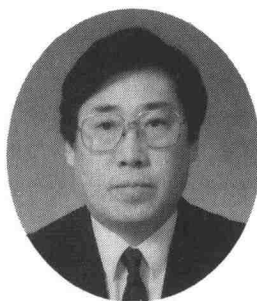
# 지역농업 활성화는 농정개혁의 핵심과제



우 리 농업과 농촌을 어떻게  
회생시킬 것인가?

OECD 가입을 목전에 둔 지금 우리나라는 모르는 새 식량부족 국가로 변해가고 있다. 기상재해가 없었던 지난해의 쌀생산이 크게 준 것은 아무래도 안이한 농업정책의 결과일 것이다. 그럼에도 불구하고 아직 정부는 'WTO 시대'라는 핑계만으로 국민생존과 직결되는 식량안보에 대한 국가차원의 명확한 목표를 내세우지 못하고 있다. 그 때문에 고곡가 시대에 밀빠진 독처럼 줄어들고 있는 식량의 자급률은 곧 우리 농업문제에 대한 심각한 경고로 받아들여져야 한다.

이러한 어려움은 우리 농업이 일방통행적인 하향적 농정에서 벗어나 지역농업으로 다시 태어날 때 비로소 극복될 수 있다. 더구나 우리가 건설해야 할 새로운 농업은 농업을 경제라는 좁은 틀 속에 가두려는 낡은 관념에서 벗어나, '농업의 공익적·비교역적 기능'을 되살리는 데서 출발해야 한다. 그리고 유능한 농업인을 육성하고 무모한 규모 제



이호철

경북대 농업경제학과 교수

일주의에서 벗어나야 한다. 또한 유통과 가공산업을 활성화하여 지역농업을 '1.5차 산업'으로 승화시키고 구조개선 투자를 앞당겨 집행하는 일과 농어촌 생활환경 개선도 절실하다.

이미 수많은 농정개혁이 추진되고 있지만 이러한 부산함은 우리 농업이 직면한 위기가 얼마나 심각한지를 확인시켜 주는 것이기도 하다. 더구나 대부분의 정책들이 중앙과 지방의 유기적인 협력을 결여하고 있다는 점에서 '21세기 민족농업'을 준비해야 하는 원대한 구상으로는

여전히 미흡할 뿐이다.

무엇보다 먼저 '지방자치 1주년'이란 시점을 맞아 그간 지방자치단체가 나름대로의 의욕을 가지고 행한 온갖 농정활동을 냉철하게 평가해야만 한다. 그리고 지역의 보수적인 정치풍토 속에서 상공업 우선주의에 사로잡힌 지방자치단체에 의해 등한시되어 온 농정문제를 재검토하는 일도 이제는 서둘러야만 한다. 이제 농업개혁의 올바른 방향은 보다 나은 지역농정을 새롭게 건설하는 일에 집중되어야 하며, 이는 곧 중앙과 지역이 농업발전을 위해 유기적인 협조관계를 구축해야만 비로소 가능한 일이기도 하다.

### 식량의 무기화에 대비하여 '지역농업' 활성화시켜야

요즘 많은 사람들이 저마다 '지역농업'이란 개념을 제시하고 있다. 더구나 농업활동은 결국 지역이란 범위 속에 국한될 수밖에 없다는 뜻에서 이 새로운 용어는 우루과이라운드협상과 WTO체제 출범, 그리고

본격적인 지방자치시대가 열림으로써 급속하게 보급되고 있다.

이는 기존의 농정은 중앙정부의 계획과 집행에 따라 지역농업의 특성을 무시한 채 일반적으로 집행되어 왔음을 반성하면서, 그러한 방식으로는 결코 21세기의 새로운 농업시대를 열어가갈 수 없다는 본래적 관계를 깊이 인식한 결과일 것이다.

지금의 지역농업은 생산구조에서부터 급격한 변화를 온몸으로 경험하고 있다. WTO 출범으로 본격화되기 시작한 농산물 수입개방의 전면화는 이러한 변화의 물결에 엄청난 영향을 미쳐 지역농업의 전면적인 동요가 예견되고 있다.

만약 적절한 정책수단이 취해지지 않는다면, 새로운 기술보급은 지체되고 반드시 이뤄져야 할 농정혁신은 口頭禪에 지나지 않게 될 것이다. 그 때문에 농업문제는 이제 지역과 나라 전역으로 확산돼 갈 전망이다. 국제 곡물가격이 치솟아 '식량의 무기화'가 현실로 나타날 21세기에 대비하기 위해서라도, 이제 우리들은 지역농업의 회생이야말로 민족과 국가의 장래를 짊어질 주요한 수단이란 사실을 한시바빠 깨달아야만 한다. 농업은 단지 산업의 한 갈래에 불과하다는 시각에서 벗어나 우리 모두의 생명을 지키는 생명의 산업임을 깨달아야 하며, 그러한 점에서 농업의 회생은 미래를 향한 삶의 절박한 과제임이 틀림없다.

## 쌀문제로 불거진 중앙과 지방의 농정갈등

지방화시대를 맞아 지역농업을 위

중앙집권적이고 획일적이던 농정정책들은 지방화시대에 맞게 지역자율의 방식으로 전환될 필요가 있다. 또한 생산자가 바라는 환경보존형 농업과, 소비자가 바라는 고품질 안전농산물 공급이라는 고급 서비스를 제공할 수 있어야 하므로 지역농업의 활성화는 농정개혁의 핵심적인 과제이다.

한 구체적인 개발전략은 마련되고 있으며, 과연 이 청사진은 새로 선출된 지역 단체장들에 의해 제대로 집행되고 있는가? 바로 지금이야말로 민족의 생명을 지키기 위해 새로운 지역농정을 구체적으로 수립해가야 할 때이다.

그러나 불행히도 아직 지역농업을 이끌 완벽한 청사진은커녕 지방화시대 한 돌을 맞은 지금도 왜 지역농업을 발전시켜야 하는지에 대한 당위성조차 점검되지 못하고 있다.

최근 지역농정을 둘러싼 중앙과 지방의 갈등은 바로 당면한 쌀 대책을 둘러싸고 표출된 바 있다. 별 대책도 없이 쌀 시장을 개방한 후유증이 벌써부터 우리의 식량안보를 뒤흔들고 있기 때문이다. 쌀 농사의 수익성이 악화되어 95년도 벼재배면적이 지난 30년 가운데서 가장 적은 수준으로 줄어들자, 쌀 자급을 과신하던 정부만을 믿고 식량위기에 무관심하던 국민들이 이제 쌀값 상승으로 허둥대고 있다. 이제 우리는

'주곡 부족시대'를 맞게 되었으며, 이러한 구조는 앞으로 더욱 심화되어 갈 전망이다.

그동안 정부는 우루과이라운드협상 타결 이후 논면적 감소율을 2~2.5% 선으로만 유지하면 주곡의 수급에는 문제가 없다고 장담해 왔다. 정부는 쌀 소비량이 1인당 매년 2.4kg 정도 줄어든다면 쌀의 자급도가 2004년에 95.8%로 감소해도 우루과이라운드협상으로 인한 의무 수입분을 감안할 때 아무 문제가 없다고 보았다. 그러나 실제 논면적은 95년 한 해만도 무려 4.3%가 감소하였다. 이는 당초 중앙정부가 예측한 연평균 감소면적 2만1천ha의 두 배에 달하는 규모이다. 이는 곧 우루과이라운드협상의 여파로 예측되던 식량위기가 매우 앞당겨졌음을 의미하는 것이기도 하다.

이와 같은 사정에도 불구하고 보조금 감축의 논리에 사로잡힌 정부는 이 문제의 극복을 오로지 행정규제 일변도의 낡은 증산논리에만 의존하고 있다. 그 때문에 이제 식량위기의 극복은 자연스럽게 지방자치단체의 역할로 넘어갈 수밖에 없다. 그렇지만 지방자치시대 1년을 겨우 넘긴 수많은 지방자치단체들은 재정수입의 확보를 위해 부가가치가 낮은 '농지로서의 이용'보다는 '공장용지나 관광지 개발'에 더욱 깊은 관심을 가지고 있는 실정이다. 그에 따라 '식량작물'보다 소득이 상대적으로 높은 '원예작물'로 전환하려는 곳이 줄을 잇고 있어 식량위기는 가중되고 있다.

가능한 한 '식량작물'보다는 '원예나 고소득 작물'을, 그리고 농지

로서의 이용보다는 공업용지나 관광  
지 개발에만 관심을 가져온 지방자  
치단체의 잘못된 관행도 따지고 보  
면 소득이 낮은 지역민과 재정구조  
가 취약한 지방자치단체의 자구책에  
불과하다. 이제 정부는 지역과 지방  
자치단체를 통제한다는 종래의 낡은  
관행에서 빨리 벗어나, 농업발전을  
위해 지방자치단체와 함께 협력해야  
만 할 것이다.

### 지난 1년간 중앙과 地自體間 농정협조 성과 미흡

지금의 농정체도는 지난 군사정권  
시절, '증산'이란 목표수행을 위하  
여 확립된 것이다. 더구나 중앙정부  
는 농정을 일방적으로 기획·집행함  
으로써 다양한 지역농업의 특성을  
무시해 왔다. 그 때문에 중앙집권적  
이고 획일적이던 종래의 농업정책들  
은 지방화시대에 맞게 지역자율의  
방식으로 전환될 필요가 있다. 또  
새로운 농정은 생산자가 바라는 환  
경보존형 농업과 소비자가 바라는  
고품질 안전농산물 공급이라는 고급  
서비스를 제공할 수 있어야 한다.  
그 때문에 지방화시대를 맞아 지역  
농업의 활성화는 마땅히 추구해야  
할 농정개혁의 핵심적인 과제로 부  
상하고 있는 것이다. 이제 새로운  
지역농정은 증산 논리에 매몰되던  
낮은 수준에서 고부가가치를 창출할  
수 있는 보다 높은 수준으로 발전해  
야 한다.

지방자치단체에 의해 추구되어 온  
지난 1년 동안의 농정들은 과연 어  
떠하였는가? 지방자치단체장의 직선  
은 긍정적 및 부정적인 두 측면을

가지고 있다. 먼저 긍정적인 측면을  
든다면, 지역민의 표를 의식하여 경  
쟁적으로, 의욕적으로 사업을 추진  
한다는 점일 것이다. 사실 지역농업  
에 관심을 갖는 민선의 시장·군수  
들이 적지 않게 등장하여 소신있고  
의욕적인 행정을 펼쳐왔다.

그러나 당적까지 가진 이들은 독  
자적인 시책으로 중앙정책과 마찰을  
빚는 일도 적지 않았다. 특히 자치  
단체의 재량권 확대를 요구하거나,  
농지전용 등 위임업무의 자의적 집  
행과 지방사무에 대한 중앙정부의  
지도를 회피하는 일도 있었다. 심지  
어 요즘 문제가 되고 있는 정책자금  
지원대상자의 선발이나 농정시책에  
대한 교육홍보 등에 있어 중앙의 지  
침을 무시하는 경우도 없지 않았다.

또한 국가예산의 사업별 예산배분  
방식을 무시하거나 지방비 축소를  
주장하며, 지역주의에 근거한 주민  
요구나 민원을 더욱 증폭시켜온 경  
우도 이미 보도된 바 있다. 더구나  
시군 산업과를 중심으로 구성된  
15~20명 내외의 지방농정 조직으  
로는 농업발전을 위한 효율적인 업  
무추진이 매우 어려우며, 관련 공무  
원의 사기저하로 책임있는 업무집행  
도 곤란한 실정이다. 농·수·축협,  
농촌지도소 등과의 업무체계도 미흡  
하며, 지역단위의 농어촌발전심의회  
도 형식적으로 운영될 전망이다.

이러한 와중에서 수많은 地自體  
들은 저마다 장기적인 농업발전계획  
을 만들어 발표한 바 있다. 그러나  
주어진 자율만큼 책임을 따질 수 있  
는 평가의 수단은 아직 마련되어 있  
지 못할 뿐 아니라, 농업발전에 성  
공한 지역에 어떻게 인센티브를 줄

것인지도 정해지지 않은 실정이다.

### 日本은 효율적 농정협조체제로 정부·地自體間 갈등 최소화

먼저 우리와 여건이 유사한 이웃  
나라 일본의 농정자치 경험을 살펴  
보자. 일본의 지방자치는 48년이란  
오랜 역사를 갖고 있지만, 아직도  
중앙정부로부터의 재정지원이 70%  
에 달할 만큼 취약한 지방재정 상태  
를 보이고 있다. 때문에 중앙 예산  
을 확보하기 위한 자치단체장들의  
경쟁이 매우 치열하게 전개되고 있  
다고 한다.

일본에서도 중앙정부와 地自體  
간의 갈등은 여전히 존재하고 있어,  
일본정부는 94년 12월부터 「지방분  
권대강」이란 결정을 통해 중앙의 권  
한을 대폭 지방으로 이관하고 있다.

이러한 상황 속에서 일본정부의  
농업정책은 전국에 설치된 7개 지방  
농정국을 통하여 집행되고 있다. 지  
방농정국의 경우는 6부 30개 課의  
기획조정실과 각종 지역사무소로 구  
성되어 있는데, 기획조정실은 총  
무·농정·생산·유통계획·건설·  
통계정보부 등의 부서로 이뤄져 있  
다. 특히 일본정부는 지방농정국을  
통하여 중앙정부의 농업정책이 제대  
로 집행되고 있는지를 감시하며, 아  
울러 지자체와 농정을 교감하는 채  
널로 이를 충분히 활용하고 있다.

한편 일본의 농촌 지도조직은 농  
림수산성 보급과를 정점으로 현 농  
정국 농업개량과, 그리고 시·정·  
촌 단위의 지구농업 개량보급소로  
계통조직화되어 있다. 이들 지도조  
직은 우리와 달리 지방공무원이 대

종을 이루지만, 수직적인 편제로 되어 있어 차질 없이 업무를 수행하고 있다. 이처럼 지방분권의 바탕 위에서 중앙과 지방이 효율적인 협조체계를 이뤄나가고 있는 점은 우리가 반드시 참고해야 할 것이다.

### 地自體의 자구노력과 함께 중앙정부의 새로운 농정지침 필요

이와 같은 사정 속에서 과연 무엇이 장차 우리가 추진해야 할 바람직한 중앙과 지방의 협조방안일 것인가? 지금 지역마다 내걸고 있는 온갖 '新농정'의 흉내내기과 '제2의 새마을운동' 등의 이름으로 내건 지역농정들은 과연 어떻게 평가해야만 할 것인가? 그러나 지금과 같은 지방의 재정 충족도로 볼 때 중앙과 깊이 있는 조율을 거치지 않은 정책은 어떤 것도 새로운 국면을 맞게 될 21세기 농업을 준비하는 구상으로서 미흡할 수밖에 없다. 더구나 지역농업의 구체적 사정을 도외시한 채 지방자치단체와 충분한 협조 없이 추진되는 어떤 정책도 결코 성공할 수 없다.

오늘날 우리가 결코 피할 수 없는 과제가 바로 '세계화와 지방화'라는 점에서, 농업발전을 위한 우리의 노력은 동전의 양면과 같은 일관된 정책의 모습으로 나타나야만 한다. 지방자치 1년을 맞아 보다 혁신된 지역의 농정 서비스를 바라는 지역인들의 간절한 염원을 현실로 이뤄내기 위해서는 무엇보다 민선 자치단체장들의 남다른 경륜과 노력이 절실한 실정이다. 이와 더불어 새로운 농정을 기획하고 무기력에 빠진 지

중앙정부는 地自體간에 경쟁적인 농촌개발 노력이 유발될 수 있도록 지역별 종합평가를 실시하고, 그 결과에 따라 사업예산을 지원해야 할 것이다. 지역별 종합평가에는 지방비의 투입 정도, 사업추진 절차와 효과, 사후관리와 교육홍보 추진실태뿐 아니라 지방공무원의 시기까지도 평가대상에 포함시켜야 한다.

방조직들에 활력을 불어넣을 수 있는 중앙정부의 새로운 농정지침과 기구가 필요하다.

'가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것'이라는 명구가 더 이상 구호로만 그치지 않게 중앙과 지방은 수평적 차원에서 유기적인 협조를 해야 할 것이다. 이를 위해 중앙정부는 무엇보다 地自體간에 경쟁적인 농촌개발 노력이 유발될 수 있도록 지역별 종합평가를 실시하고, 그 결과에 따라 사업예산을 지원하는 모범을 보여야 할 것이다. 특히 지역별 종합평가에는 지방비의 투입 정도, 사업추진 절차와 효과, 사후관리와 교육홍보의 추진실태뿐 아니라 지방공무원의 시기까지도 평가대상에 포함시켜야 한다. 또한 원활한 농정업무를 추진하기 위해 유통특작과를 신설하는 등의 지방농정 조직의 확충을 권장하면서 우수지역에 대한 보상과 표창을 실시해야 할 것이다.

한편, 중앙정부와 地自體는 상호

간에 정책협의기구를 설치하여 중요한 정책방향을 결정할 때 서로의 의견을 미리 수렴하는 절차를 거칠 필요가 있다. 특히 중앙은 지방이 제기하는 창의적인 신규사업 제안이나 기존 사업지침의 변경요구를 수시로 확인할 수 있어야 한다. 이를 위해서 중앙에서는 농림수산부장관이 주재하는 농정회의체가 필요하며, 광역자치 단위에서는 도지사가 주재하여 시군이 참여하는 농정회의체가 정례화되어야 한다.

이와 같은 원활한 상호작용을 바탕으로 중앙정부는 지방위임 업무에 대한 지도감독을 강화할 필요가 있다. 이러한 행정절차는 사전적인 규제보다는 사후관리에 중점을 두어야 한다. 특히 국고예산의 지원은 지방에서 변경할 수 없는 부분과 지역실정에 맞게 변경할 수 있는 부분을 명확히 나누어 제시하되, 불법·부당한 행위에 대해서는 엄격한 처분과 조치를 내려야 한다.

우리가 바라는 바람직한 중앙과 지방의 협력관계는 매너리즘에 빠진 지방농정 조직들을 독려하고 복돋워 줄 중앙정부의 강력한 의지와 지역농업을 회생시키려는 地自體의 절실한 노력이 상호작용할 때 비로소 얻어질 수 있다. 무차별하게 진행되는 개방화의 물결 속에서, 지역농업을 올바르게 발전시키고 그것을 통해 '조건불리한 지역사회'를 살 만한 곳으로 만들어야만 한다. 이제 진정한 의미의 지방자치의 실현은 중앙과 지방이 어떻게 함께 힘을 합쳐, 농정과 그 집행체계를 혁신하느냐 하는 데 달려있다 해도 지나친 말은 아니다. **농정**

## 지방자치 1주년의 성과와 과제

### 환경문제와 지역이기주의

# ‘공평부담의 원칙’이 환경문제 해결의 요체

환

경 악화는 이제 한 나라 내부의 문제일 뿐만 아니라 인근의 여러 나라, 나아가서는 지구촌 그 자체의 문제가 되고 있다. 이에 따라 환경문제를 둘러싸고 일어나는 환경분쟁도 이제는 그 빈도가 늘어남은 물론이고 양상도 다양해지면서 공간적 범위도 확대되어 국제화되고 있는 모습이다.

우리나라에서도 1987년 이래의 민주화추세와 국민의 환경의식 향상 그리고 지난해의 4대 지방선거를 계기로 전에는 볼 수 없는 다양한 형태의 환경분쟁이 많이 발생하고 있다. 특히 지난해 민선단체장 취임 이래 환경분쟁의 양상이 보다 다양하고 복잡하게 전개되고 있어 일부에서는 마치 지방자치가 환경분쟁을 발생시키는 원인이라고 인식하는 듯한 주장도 제기되고 있다.

그러나 지방자치 1년간 환경적인 측면에서 긍정적인 성과도 적지 않았다. 우선 서울·대전 등은 지방자치단체 환경정책의 근간이 되는 「환경조례」를 작성하여 공포하였고, 기초자치단체도 순천시 등이 「환경조



정희성

한국환경기술개발원 책임연구원

례」의 공포단계에 있으며 기타의 자치단체도 금년말을 목표로 「환경조례」의 제정을 추진하고 있다. 이는 지금까지 쓰레기 수거문제를 제외하고는 자치단체가 환경문제를 도외시한 것에 비추어 볼 때 다소 고무적인 현상이다.

「지방의제21」의 경우에도 부산광역시도 이미 작성하였고 대부분의 자치단체가 금년말 이내로 공포할 예정으로 작업을 진행중에 있다. 또 서울시가 1급공무원을 補하는 ‘환경관리실’을 신설한 것을 필두로 다수의 광역자치단체가 환경행정조직을

보강하였고, 환경관련 예산을 다소나마 증액하였으며 환경관련 인력도 증원하고 있다.

그러나 지방자치시대의 본격적인 도래와 함께 환경문제를 둘러싸고 발생하는 분쟁이 보다 다양해지고 격화되고 있는 것만은 부인할 수 없는 사실이다. 때문에 지방자치와 환경분쟁 발생 간의 인과관계 존재 여부를는 별개로 환경분쟁을 지방자치와 결부하여 검토하여야 하는 당위성은 분명히 있다.

### 地自制 실시 이후 환경분쟁 양상 다양하고 복잡해져

환경분쟁을 어떻게 정의할 것인가 하는 문제는 환경이라는 개념의 정의가 다양한 만큼이나 어려운 문제이다.

이러한 환경분쟁은 갈등의 주체를 기준으로 중앙정부와 자치단체 간의 갈등, 자치단체상호간의 갈등, 자치단체와 주민 간의 갈등 등으로 나누어 볼 수 있다.

## 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등

환경문제에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등은 결국 상·하위정부 간의 갈등으로 그 성격을 규정할 수 있다. 즉, 국가 전체 또는 광역적인 이해를 대변해야 하는 정부와 지역적인 이익을 옹호해야 하는 자치단체 간의 분쟁이다. 국가적인 사업 또는 광역적인 이해가 있는 사업을 위한 특정지역 개발이나 보전정책으로 그 지역이 불이익을 받았을 경우 이 지역 주민의 반발로 인해 발생하는 분쟁이다.

이러한 분쟁은 종래에는 개발제한구역의 지정과 운영, 안면도 핵폐기물처리장 분쟁과 같이 주민과 정부 간의 분쟁으로 표출되었다. 그러나 이제는 주민 직선으로 구성된 자치단체의 대표들이 가세하여 보다 강력한 힘을 발휘한다는 점이 지방자치 실시 이전과 다른 점이다. 즉, 전라남도 영광군의 원자력발전소 건설문제, 인천시의 영종도 신공항 진입도로 건설문제 등이 이러한 성격을 지니고 있다고 하겠다.

때로는 국가사업의 이익이 특정지역에만 귀착되는 경우(안동 길안보 건설을 둘러싼 경북 안동과 포항·영일지역 간의 갈등)에 발생하는 갈등도 있다. 이러한 갈등은 지방자치로 지방행정기관의 장에 대한 임명권을 상실한 상위정부의 지방통제력의 약화를 나타낸다는 특징을 지닌다.

### 지방자치단체간의 갈등

지방자치 실시 이후 가장 빈번하게 대두되고 있는 환경분쟁은 지방

중앙과 지방자치단체간 갈등을 극복하기 위해서는 국가적 목적을 위한 사업도 지역주민에 의해 혐오시설로 인식될 경우 이를 보전할 수 있는 국가적인 배려가 필수적으로 수반되어야 한다. 특히 이 같은 국책사업에의 결정에 해당 자치단체 공무원의 참여가 보장되어야 한다.

자치단체간의 분쟁이다. 이 같은 유형의 환경분쟁은 환경매체에 따라 그 양상과 특징이 다소 다르다.

우선 가장 빈번한 경우가 쓰레기처리문제를 둘러싼 도시지역과 그 주변의 농촌지역 간의 분쟁이다. 매립 위주의 쓰레기 처리방식하에서 도시지역은 불가피하게 주변의 농촌지역에 매립지를 구할 수밖에 없었는데, 이제는 이들 지역이 수용을 거부하고 있는 반면 소각시설 등 도시형 처리방법은 정비되지 않고 있다는 점에서 발생하는 문제이다.

민선단체장이 취임하자마자 산본쓰레기소각장 건설문제를 둘러싸고 발생한 군포시와 김포 간의 갈등을 필두로 청주쓰레기매립장에 대한 청주와 청원의 갈등, 춘천쓰레기매립장 조성계획에 대한 춘천과 홍성 간의 갈등 등이 그 예이다.

그리고 물자원의 개발과 이용을 둘러싼 상류지역과 하류지역 간의 분쟁으로는 위천공단 조성에 따른 대구와 부산 간의 갈등, 팔당호 상

수보호지역의 지정문제 등 그 예가 무수히 많다.

### 자치단체와 지역주민 간의 갈등

자치단체와 지역주민 간의 갈등은 지방공공재의 공급을 둘러싼 갈등으로 특징지을 수 있는데, 지방공공재의 공급에 대한 지역주민간의 갈등도 결국 이 범주에 포함된다.

이러한 유형에 속하는 환경분쟁은 주로 쓰레기처리 문제를 둘러싼 것이 많은데, 신규쓰레기 처리시설의 설치를 반대하는 경우(충북 청주시), 기존 시설의 철거나 추가 보상을 요구하는 경우(경북 포항, 인천 서구), 자치단체 내부에서 지역간에 서로 시설설치를 거부하는 경우(군포시 신·구 시가지) 등이 있다.

이는 자치단체 내부에서의 외부효과와 관련된 문제라는 점에서 자치단체간의 환경분쟁과는 성격이 다르다. 또 대부분의 경우 환경관련시설의 설치·운영에 대한 국민의 뿌리깊은 불신이 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 주민의 환경의식은 급격히 향상하고 있으나 쓰레기매립장, 하수종말처리장, 분뇨처리장 등 환경관련기초시설에 대한 관리운영기술이 낮은 데에 주민저항의 뿌리가 있다는 것이다. 여기에 지가 하락 등을 빌미로 한 주민의 과도한 보상요구가 결부되어 갈등은 보다 첨예화되기도 한다.

### 선진화된 환경관리를 토대로

### 이해당사자간 참여와 협상이 긴요

환경문제에 대한 지역갈등은 다양한 요인에 의해 발생하는데, 발생사

례에 따라 그 원인이 각기 달리 나타나다. 그러나 환경문제에 대한 지역갈등 사례에서 발견할 수 있는 공통점은 환경관련시설의 설치운영에 대한 국민의 불신이 크며, 시설의 입지과정이나 설치계획에 있어서 이해 당사자의 참여가 불충분하였고, 시행과정에서는 행정편의주의적 관행이 많았다는 점이다. 특히 환경관련시설의 설치·운영에 대한 전반적인 불신이 그 뿌리를 이루고 있음을 간과해서는 안된다. 지방자치 이전에 형성된 이 같은 불신과 잘못된 관행은 여전히 남아 있으며 환경문제에 대한 지역갈등의 뿌리가 되고 있는 것이다.

그러므로 환경문제에 대한 지역갈등을 극복하는 정책은 선진화된 환경관리를 토대로 이해당사자간의 참여와 협상을 근간으로 하는 포괄적이고 종합적인 것이어야 한다. 입지선정절차를 보다 과학화하고 사업시행자와 지역주민들의 충분한 협의와 조정을 통하여 서로간의 양보 속에 사업이 추진되어야 할 것이다. 그리고 정부, 해당 지방자치단체, 지역주민들이 서로의 의견을 교환하고 조정·협상할 수 있는 통로를 마련하여 환경문제에 대한 지역갈등을 해결하기 위한 토대를 구축하는 것도 중요하다.

그런데 특정정책 수행과정에서 이해당사자의 민주적 참여의 전제조건은 정보의 객관화와 공유이다. 또 환경문제에 대한 지역갈등 해결의 또 다른 요건은 공평부담의 원칙이다. 광역적인 지역이나 국가의 이익을 위한 사업이라 하여 일부 지역주민의 일방적인 희생은 강요하

는 것은 옳지 못하다. 이를 위해서는 공공편익시설의 개발에 따른 이익을 철저히 환수하여 환경기초시설의 입지에 따른 손실을 보전해 주는 정책을 추진하여야 한다.

#### 환경관련 國策事業 결정에 地自體 공무원 참여 보장

중앙과 지방자치단체 간의 갈등은 국책사업 즉, 국가공공재의 공급 등 국가 전체적인 입장에서 꼭 필요하다고 인식되는 사업이 지방의 이해와 상충되었을 경우에 발생하는 문제이다. 종래에는 이러한 문제가 국가목적이라는 명목으로 손쉽게 해결되곤 하였으나 이제는 국민의 높아진 환경의식과 권리의식으로 국가목적을 위해 이러한 희생을 강요할 수 없다는 데 그 문제가 있다.

이러한 갈등을 극복하기 위해서는 국가적 목적을 위한 사업도 지역주민에 의해 혐오시설로 인식될 경우 이를 보전할 수 있는 국가적인 배려가 필수적으로 수반되어야 한다. 특히 이 같은 국책사업에의 결정에 해당 자치단체 공무원의 참여가 보장되어야 한다.

#### '지역보상제도' 확립으로 地自體間 갈등 해결

지방자치단체간의 갈등은 자치단체의 행정구역을 넘어서 공간적으로 누출되는 외부효과(spillover effects)의 문제로서 지방자치 시행 이전에는 보상 없이 상위정부에 의해 조정되곤 하였던 문제이다. 즉, 쓰레기처리시설과 같은 혐오시설 입지에 따른 갈등은 이들 업무가 마치 중앙정부의 업무인 양 운영된 데에

그 원인이 있기도 하다.

그러나 이제는 자치단체의 자기책임원칙을 강화하여 점차 그 해결의 실마리를 찾아야 할 것이다. 이와 함께 자치단체간의 이해를 조정하는 제도를 확립하여 지역갈등 해결의 근간으로 삼아야 한다. 예를 들어, 쓰레기처리시설의 설치·운영과 같은 경우 배출지역이 처리지역에 대해 처리비 외에 환경적인 피해를 보상해 주는 '지역보상(community fee)제도'의 확립이 필요하다. 미국에서는 하수처리서비스의 경우에 하수처리권 발매제도를 활용하기도 한다.

그러나 물자원의 개발과 이용을 둘러싸고 발생하는 지역갈등은 자원이용과 환경관리가 함께 결부된 문제로서 지역보상만으로는 해결될 문제가 아니며 수량과 수질을 통합한 유역별 물관리체계의 확립을 전제로 접근하여야 한다고 본다.

#### 자치단체 환경행정의 투명성과 신뢰 회복이 중요

지방자치단체와 지역주민 간의 갈등 해결에는 자치단체의 환경행정의 투명성과 신뢰 회복이 무엇보다 중요하다. 환경혐오시설은 그 입지선정 과정에서부터 주민과 마찰을 일으키게 되는데 이것을 단지 주민의 이기주의적인 사고의 발로로만 평가하는 것은 민주주의의 본질에 어긋난다. 환경혐오시설이 위치하게 됨에 따라 그 주변지역 주민이 감수해야 하는 사회·경제적 불이익 이외에도, 시설의 설치·운영 과정에서 야기되는 환경피해 역시 이의 설치를 반대하게 하는 주요 원인이기 때문이다.

그러므로 독일의 경우처럼 환경협  
오시설 입지에 따른 사회·경제적  
피해는 물론 환경적 피해를 최대한  
줄일 수 있도록 시설의 설치·운영  
을 선진화하여야 한다. 특히 강조되  
어야 할 것은 환경협오시설의 안전  
관리실태를 주민과 전문가에게 공개  
하여 국민의 신뢰를 구축하는 것이  
다. 즉, 시설의 설치운영과정을 주  
민에게 공개한다는 차원에서 주민참  
여와 감시를 제도적으로 보장해 주  
어야 한다.

시설관리의 현대화를 촉진하기 위  
해 민간자본을 유치하는 방법도 적  
극 고려해야 한다. 그리고 계획적  
차원에서 협오시설과 선호시설을 한  
묶음으로 하여 도시계획을 하는 접  
근과, 장기적인 계획을 세우고 이를  
공개하여 주민의 예측가능성을 높여  
주는 것이 중요하다. 때로는 주민의  
과다한 경제적 보상 등 요구가 있거  
도 한데 협오시설입지나 개발제한구  
역의 지역주민에게 양도가능한 개발  
권(TDR)을 부여하여 시장을 통한  
적정보상가격을 결정케 하는 방법을  
활용할 수도 있다.

### '공평부담의 원칙' 아래 환경문제 해결 모색해야

환경문제를 둘러싸고 발생하는 다  
양한 환경분쟁의 뿌리는 日帝와 군  
사독재시대를 겪으면서 형성된 행정  
과 주민 간의 일체성의 결여에 있다  
고도 할 수 있다. 상호신뢰와 믿음  
의 결여로 인한 갈등이 지방자치 이  
전에는 정부와 주민 간의 갈등으로  
만 표출되었으나, 민선단체장의 취  
임 이후에는 자치단체가 개입된 갈

地自制 실시 이후에 분출되는  
환경문제에 대한 지역갈등은 우리  
사회가 환경복지국가로 가기  
위한 도전의 하나라는 차원에서  
접근하여야 할 것이다. 따라서  
원칙에 충실한 접근이 필요한데,  
그 원칙은 '공평부담의 원칙'이다.  
국책사업은 그 시설입지와 함께  
주민의 취업기회와 소득증대로  
연결될 수 있어야 한다.

등으로 보다 복잡해지고 있다는 점  
이 특징이다. 특히 정부와 자치단체  
간의 갈등과 자치단체간의 갈등은  
정부의 권위와 조정능력의 약화를  
의미하기도 하면서 중앙의 정책결정  
자들에게 좌절감을 안겨주는 것 같  
다. 또 시급히 진행되어야 할 국책  
사업의 지연에 따른 사회적 손실에  
대한 우려도 크다.

때문에 최근 사회일각에서는 국책  
사업 촉진을 위해 자치단체를 배제  
하는 내용의 입법이나 도시계획에  
대한 정부강제 등에 대한 논의가 일  
고 있다. 그러나 민주주의는 그 사  
회에 존재하는 주민의 욕구가 억제  
되지 않고 다양한 형태로 표현되어  
조기에 문제점을 발견할 수 있다  
데 그 장점이 있다. 지방자치를 도  
입한 가장 큰 이유는 이 같은 장점  
을 활용하기 위한 것이다. 그러므로  
地自制 실시 이후에 분출되는 환경  
문제에 대한 지역갈등은 우리 사회  
가 환경복지국가로 가기 위한 도전  
의 하나라는 차원에서 접근하여야

할 것이다.

그러므로 보다 원칙에 충실한 접  
근이 필요한데, 그 원칙은 '공평부담  
의 원칙'(fair share principle)이다.  
국책사업은 그 시설입지와 함께 그  
지역주민에게 돌아갈 수 있는 편익  
시설 특히, 주민의 취업기회와 소득  
증대로 연결될 수 있는 사업을 동시  
에 제안하여 추진하여야 할 것이다.  
또 자치단체를 통제한다는 개념보다  
는 도시계획 관련법규 등 관련제도  
를 보다 정밀하게 정비하여 이를 준  
수토록 하면서 다양한 선택이 가능  
하게 하는 도시계획지침 등 행정지  
침을 잘 활용하여야 한다고 본다. 또  
한 지역간의 갈등은 지역간의 이해  
조정으로, 일반적인 남비현상은 민  
資유치와 주민감시제도의 활용 그리  
고 시설 설치·운영의 선진화로 각  
각 극복할 수 있도록 하여야 한다.

끝으로 수자원과 자연공원의 보전  
과 개발에 따른 지역갈등의 배후에  
는 개발지향적인 자치단체의 의사결  
정이 있다. 낙후된 지역을 중심으로  
일어나고 있는 개발지향적인 행위로  
인한 지역갈등에는 심각한 자치단체  
간의 재정격차의 한 원인이 되는 현  
행 토지세 위주의 지방재정을 재평  
가하는 것도 필요할 것이다. 보전보  
다는 개발이 되어야 자치단체의 재  
정은 튼튼해지므로 임기중에 가시적  
인 업적을 남겨야 하는 자치단체장  
이 개발 위주의 정책을 영위하지 않  
는다면 오히려 이상하다고 할 것이  
다. 이러한 개발 위주의 행정이 지역  
간 갈등을 야기하는 원인이 되며 환  
경보전을 어렵게 하기 때문이다. **남정재**

지방자치 1주년의 성과와 과제

환경문제와 지역이기주의

편익 및 비용의 공평한 분배로  
환경문제 해결

**최** 근 한 일간지(『조선일보』 96년 5월 5일자 28면)의 보도에 따르면, 서울시와 경기도는 팔당 하류지역의 상수원 보호구역 지정을 둘러싸고 뚜렷한 대화의 진전 없이 2년째 ‘힘겨루기’를 계속하고 있다고 한다. 서울시는 당초 팔당 하류지역으로부터 서울시界까지 경기도 구리시, 남양주시, 하남시 구간 15km를 상수원 보호구역으로 지정할 것을 94년도부터 요청하였는데, 경기도의 관련 자치단체, 지방의회, 그리고 당해 지역주민들은 재산권 침해와 보호구역 지정의 비효과성을 이유로 계속 그 지정을 거부하고 있고, 아직까지 서로의 입장만 재확인할 뿐 별다른 협상 진전을 보지 못하고 있다고 한다. 관련 자치단체들은 현재 환경부에 조정을 요청한 상태인데, 이 사건이 어떻게 마무리될지 귀추가 주목된다.

이 사건은 ‘하천’이라는 공유재산적 자원의 관리를 둘러싼 토지이용규제, 그리고 환경재의 지방간 외부효과가 빚어낸 자치단체간 갈등의



송명규  
단국대 지역개발학과 교수

좋은 예다. 과거, 이 같은 규제지역의 지정은 공익 실현이라는 명분 아래 정부, 그것도 중앙정부의 권위주의적, 편익주의적 발상에 의해 획일적으로 그리고 일방적으로 이루어져 왔다.

그러나 풀뿌리 민주주의라 하는 지방자치의 시대에는 불특정 다수를 위해 소수의 일방적인 희생을 강요하는 이 같은 상의하달적 행정은 피해자 집단의 강력한 반발을 초래하여 문제 해결을 더욱 어렵게 만들 소지가 다분하다. 아무리 공익 실현을 목적으로 한다고 하더라도, 이해집

단과의 아무런 사전 협의나 보상도 없이 일방적인 희생만을 강요하는 제도와 정책은 형평과 효율 양쪽에서 모두 역효과를 가져올 수 있다. 우리 사회는 현재, 과거의 권위주의적 행정이 초래한 각종 후유증을 심하게 겪고 있으며, 앞으로도 그 해결이 결코 순탄치 않을 많은 과제를 안고 있다. 그 좋은 예가 개발제한구역과 이와 결부된 갈등이다.

‘재정적 외부효과’가 地自體 및 지역주민들간 갈등요인

환경재 및 환경문제를 둘러싼 갈등은 무엇보다도 환경재의 지방공공재적 특성 및 외부효과성에 기인한다. 환경오염은 부정적 외부효과와 전형적인 예다. 또한 한번 오염된 환경은 그 지역을 중심으로 공공재적 특성을 지닌다. 정화되어 쾌적해진 환경 역시 마찬가지이다.

환경의 정화나 처리는 대체로 폐기물 소각이나 매립/(핵폐기물)저장 시설, 오폐수 및 분뇨처리시설 등 이른바, ‘혐오시설’ 혹은 ‘비선호시

설'이라는 각종 공공시설을 통해 이루어진다. 그러나 이 같은 시설은 광역적으로는 편익을 주지만 소음·분진·악취·대기오염·방사선누출 위험 등을 통해 주변지역 생활 환경의 질을 저하시키기 때문에 그 자체로서 주변지역에 부정적인 외부효과를 미치게 된다. 따라서 지역주민들은 당연히 이들 시설의 근접 입지를 기피하게 되며, 외부의 일방적인 입지결정에 대해 반발하게 된다.

한편 환경재는 단순히 토지의 용도 지정을 통해 공급되기도 한다. 가령 각종 자연자원 및 생태계 보호는 지역지구제라는 토지이용 규제를 통해 실현된다. 그러나 지역지구제는 개발이 규제되는 지역의 재산권 행사를 일부 제한하게 되고 따라서 재산가치의 하락을 초래하게 되며, 상대적으로 개발이 촉진되거나 허용되는 지역의 재산가치는 더욱 증대시키게 된다. 지역지구제로 인한 이 같은 이익과 손실을 '개발이익'과 구별하여 '우발이익(또는 우발손실)'이라고 한다.

그러나 우발손실로 인한 재산가치의 하락은 통상 아무런 보상이 이루어지지 않았다. 그 까닭은 우선 우발손실로 인한 재산 가치의 하락은 이론적으로나 논의되어 왔을 뿐, 현실적으로 그 크기가 얼마인지를 구체적으로 금전으로 환산하는 것이 대단히 어렵고, 이 같은 보호구역은 통상 광역적으로 지정되기 때문에 보상을 할 경우 그 규모가 과도해질 우려가 있으며, 마지막으로 지역지구의 지정으로 인한 피해자는 당해 지역주민 및 부동산 소유자로서 비교적 명확하나 수익자는 넓은 지역

만약 진정으로 환경 문제가 심각해서 보다 넓은 국토를 자연 및 환경보존구역으로 규제하고 보다 많은 환경 관련 시설을 건설할 필요가 있다면 오히려 '토지 소유 및 이용'에 관한 제도적 혁명을 통해 편익 및 비용 분담을 전국토에 걸쳐 공평하게 부담시키는 획기적인 대안을 생각해 보아야 한다.

에 거주하는 불특정 다수라는 점에서 수익자 부담 원칙의 적용이 어렵기 때문이다.

마지막으로 환경 자원은 토지 그 자체를 통해 공급되기도 한다. 가령 자연 하천은 생태계 보전, 수자원 제공, 관광 및 위락 장소의 제공 같은 공공재적 서비스를 제공한다. 삼림은 수자원 함양, 생태계 보전, 홍수 방지, 대기 정화, 위락 및 관광 장소 제공 같은 공공재적 기능을 지니고 있다. 그러나 근래에 들어 (공급 측면에서는) 각종 토지 개발 행위, (그리고 수요 측면에서는) 소득, 여가 및 인구 증대, 교통 등 각종 위락·관광 관련 기술의 진보 등으로 인해 이 같은 자원이 상대적으로 점차 희소해지고 있다.

이상에서 언급한 대부분의 환경관련 공공시설 및 토지이용 규제, 그리고 자연 환경의 보존과 이용은 광역적인 외부효과를 지니고 있어서 그로 인한 편익의 수혜자와 비용 부담자를 어긋나게 만든다. 이 같은

외부효과가 자치단체 사이에서 발생하게 되면 관련 자치단체의 재정지출과 편익 수혜지역이 어긋나는 이른바, '재정적 외부효과'가 초래된다. 가령 하수종말처리시설과 상수원보호사업 등은 하류지역 사람들이 거의 일방적으로 이익을 얻게 된다. 대규모 폐기물매립지역이 속한 지역은 다른 지역의 쾌적성을 위해 자신을 희생하는 셈이다. 잘 보전된 산간 지역에 외부인들이 와서 즐기고 가면 지역주민들은 쓰레기처리로 골머리를 앓게 된다. 바로 이 같은 재정적 외부효과가 환경재의 공급과 소비를 둘러싼 지방자치단체 및 지역주민들간 갈등의 원천이 된다. 즉, 환경보존과 관련된 비용 및 피해의 분담 및 보상, 그리고 이로부터 향유되는 편익의 분배 및 보상이 갈등의 핵심으로 작용하는 것이다.

### 환경문제 둘러싼 갈등은 地自制 실시후 늘어나는 추세

이 같은 갈등에는 크게 공공시설의 입지와 관련된 갈등으로서 소위 '님비(NIMBY)현상'에서 비롯되는 갈등, 각종 토지이용 규제를 둘러싼 갈등, 각종 자연 자원의 이용을 둘러싼 갈등, 그리고 각종 환경시설의 건설 및 운용비용 분담을 둘러싼 갈등 등이 있다. 어떤 형태이건 이는 결국 환경재적 공공재의 외부효과로 인한 비용분담 및 수익향유의 공간적 범위가 어긋나는 데서 비롯되는 갈등이다.

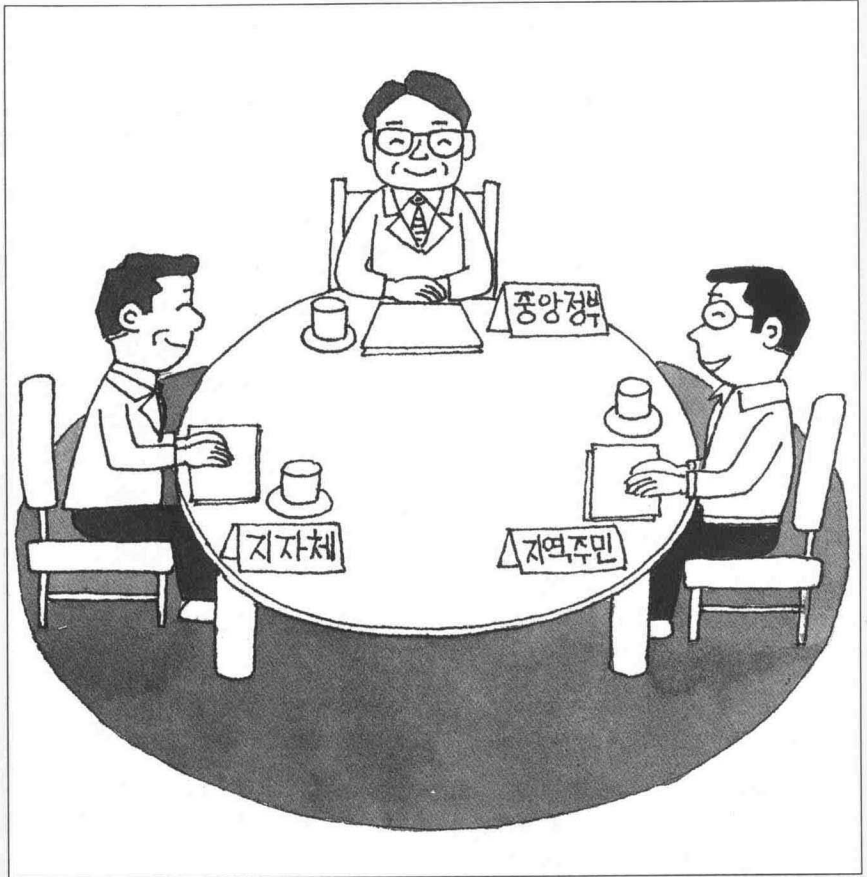
환경재 및 환경관련 문제로 인한 지방자치단체나 지역주민간의 갈등은 최근 들어 매우 빈번하게 보도되

고 있다. 최근에 있었던 대표적인 사례를 몇 가지 살펴보면, 우선 남비현상에 해당되는 사례로는 아직도 기억에 생생한 안면도의 핵폐기물처리장 반대 운동, 강원도 고성 의 핵폐기물처리장 반대 운동, 인제군 대규모 군사훈련장 반대 운동, 김포 쓰레기매립장 반대 운동, 옥천 분뇨처리장 반대 운동, 상계동 및 목동의 쓰레기소각장 반대 운동 등이 있다. 민선 단체장이후에도 쓰레기소각장 및 매립장 건설과 관련하여, 군포시와 수도권매립지 주민대책위원회 간의 분쟁, 강원도 춘천시와 홍천군과의 분쟁, 충북 청주시와 청원군과의 분쟁, 경남 진주시와 사천시 간의 분쟁 등이 있다.

한편 환경보존을 위한 토지 이용 규제를 둘러싼 갈등으로

는 91년 9월 경기도 광주군 의회가 정부의 '팔당호 수질보전 특별대책'으로 인한 실질적 손해자인 서울 시민들에 대하여 피해자 혹은 실질적인 비용부담자로서의 광주군 주민들에게 매년 정기적으로 환경시설 공사비 등 각종 사업자금을 지원해 주도록 요구했던 사례, 94년 7월 대구광역시 가 건교부에 개발제한구역 관리비로 27억원을 요구한 사례, 앞서 언급한 경기도와 서울시 간의 팔당호 하류지역 상수원 보호구역 지정 갈등 사례 등이 있다.

수자원의 이용과 관련된 갈등으로는 경북 임하댐 건설에 따른 안동·포항·대구·영천 간의 분쟁, 제천



시와 영월군의 '물싸움' 등을 들 수 있으며, 마지막으로 공공시설의 비용분담과 관련된 갈등으로는 서울 강동구 고덕동의 우수펌프장 비용분담을 둘러싼 서울시와 경기도의 갈등, 서울 지하철 7호선 차량기지 사용을 둘러싼 서울시와 의정부 간의 갈등 등을 들 수 있다.

### 私益 추구를 '지역이기주의'로 매도하는 것은 부당

흔히 이 같은 갈등의 원천을 '지역 이기주의' 혹은 '집단 이기주의'라고 지칭한다. 이것이 이기주의임에는 틀림없지만, 그렇다고 부도덕

하고 파렴치한 행위로 일방적으로 매도한다면 논리적 자기모순이다. 왜냐하면 자본주의와 시장경제는 바로 이 개인주의 및 이기주의를 바탕으로 운용되기 때문이다.

사유재산 제도하에서 부동산 소유자들이 재산가치 증식을 위해 노력하는 것은 당연하다. 개인의 사회적 성공은 개인의 능력에 달려 있고 또한 전적으로 개인이 책임져야 하는 사회에서 불특정 다수를 위하여 일방적으로 자신의 피해를 감수하라는 논리는 설득력도 없고 형평이라는 사회정의에도 어긋난다.

만약 진정으로 환경문제가 심각하여 보다 넓은 국토를 자연 및 환경

보존구역으로 규제하고 보다 많은 환경관련 시설을 건설할 필요가 있으나 주민설득이 어렵고 엄청난 토지 보상비용이 소요되어 그 실천이 불가능하다면, 오히려 우리는 '토지 소유 및 이용'에 관한 제도적 혁명을 통해 편익 및 비용 분담을 전국토에 걸쳐 공평하게 부담시키는 획기적인 대안을 생각해 보아야 한다.

협오시설의 입지나 환경보호 구역의 지정에 대한 지역주민의 반발을 '이기주의'로 매도해서는 안되는 또 다른 이유가 있다. 사실상 환경보호의 최전선에 있는 파수꾼은 그 누구보다도 해당 지역의 주민들이다. 지역주민의 입장에서 지역이란 생활환경이자 자녀들의 교육환경이며 궁극적으로는 삶의 터전 그 자체이다. 이들이 자신의 삶의 터전 보호를 위해 환경오염에 저항하는 것은 당연한 일이기도 하거나와 시각에 따라서는 민주화시대에 걸맞는 새로운 환경보호 운동의 중추적 추진력이 될 수도 있는 것이다.

### 협오시설의 입지는 주민의사 최대 존중하는 방식으로 결정

그러나 협오시설의 입지, 환경 및 생태 보호는 공익을 위하여 반드시 필요한 것이며 어딘가에는 입지되어야만 하고 어느 지역인가는 규제되어야만 한다. 이와 관련된 갈등은 기본적으로 이해 당사자간의 대화와 타협을 통해 해결되어야 하며, 또 사법적 해결방식을 제외한다면 궁극적으로는 그 이외의 별다른 뚜렷한 방법도 없다. 이 과정에서 중앙정부 및 地自體 그리고 관련 기관은 양자

환경 문제를 둘러싼 갈등은 우리 사회의 집단적 갈등에서 점차 중대한 비중을 차지하게 될 것이다. 이 갈등을 단순히 '지역 이기주의'로 매도해서는 안된다. 시간이 걸리더라도 대화와 협상을 통한 합리적인 해결 경험을 하나씩 축적해 나가야 할 것이다. 대화와 타협, 이것이야말로 민주와 자치의 진정한 의미일 것이다.

의 중간에서 갈등이 원만히 해결되도록 협상과 대화의 장을 마련하고 분쟁을 조정하는 중재자로서의 역할을 충실히 수행해야 하며, 지역주민과 각급 정부기관 그 자신이 이해당사자일 경우에도 정보의 충분한 공개와 의사결정 과정상의 주민참여 등을 통해 사업구상 단계에서부터 주민들의 이해와 협력을 얻도록 노력하여야 할 것이다. 지역주민 역시 실력 행사에 앞서 대화와 협상을 통해 문제를 해결하는 슬기를 배워야 할 것이다.

이 같은 해결방식은 많은 인내와 시간을 필요로 한다. 따라서 혹자는 이 방법이 비효율적이라고 비판할 수도 있을 것이다. 그러나 최근의 안면도 핵폐기물처리장 반대 사건처럼 행정기관의 권위주의적이고 편의주의적인 사무처리는 지역주민들의 격렬한 반대만을 촉발하여 그 사업을 더욱 지체시킬 뿐만 아니라 다른 사업에까지 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

환경문제를 둘러싼 갈등은 환경 및 생태문제의 심각성이 도를 더해 가고 지방화·민주화·정보화 시대가 더욱 진전될수록 우리 사회의 집단적 갈등에서 점차 중대한 비중을 차지하게 될 것이다. 그 길목에서 지금 우리 사회가 겪고 있는 환경 갈등은 보다 성숙한 사회로 진입하기 위한 진통으로 보여진다. 이 갈등을 단순히 '지역 이기주의'로 매도해서는 안된다. 시간이 걸리더라도 대화와 협상을 통한 합리적인 해결 경험을 하나씩 축적해 나가야 할 것이다. 대화와 타협, 이것이야말로 민주와 자치의 진정한 의미일 것이다.

얼마전 몇몇 일간지 보도에 따르면, 춘천시 30억원의 마을 발전기금 증여와 함께 마을 진입로 확·포장 및 상수도 시설 등 마을 숙원사업을 지원하는 조건으로 향후 10년간 사용할 수 있는 약 10만㎡ 넓이의 쓰레기매립장을 공모하기로 결정했다고 한다. 춘천시는 지난 2년간 쓰레기매립 후보지를 물색해 왔으나 마땅한 대안 지역이 없어 이 같은 결정을 내린 것으로 알려졌다.

비슷한 예로, 강원도 영월군의 경우도 지난 3월 매립지 후보지를 공모한 결과 5개 마을이 유치 의사를 밝혀 왔으며, 현재 이들 마을을 대상으로 현지답사 등 심사를 벌이고 있다고 한다.

영월군에 따르면 최종 선정되는 마을은 80억원 내지 120억원의 발전기금을 지원, 복지마을로 육성할 계획이다. 이 두 사례는 이른바 '협오시설'의 입지를 주민의사를 최대한 존중하는 방식으로 결정한 좋은 선례로 기록될 것이다. **남원**



# 多國籍 기업의 無國籍 상품과 우리의 적자



이종훈  
중앙대학교 부총장

최근 한국경제는 9.3%라고 하는 세계제일의 고도성장을 달성하고 실업률 2.3%라고 하는 세계적인 경제안정을 동시에 달성하고 있음에도 불구하고 한편에서는 사상최대의 무역적자를 기록함으로써 구조적으로 큰 문제점을 드러내고 있다.

우리는 이미 1인당 GNP 1만달러를 넘어섰고 수출은 무려 1,250억달러를 달성하여 세계 12대 수출대국이 됨으로써 경제개발협력기구(OECD) 가입을 눈앞에 둔 선진국으로 부상하고 있다. 그러나 정부가 국정의 기본방향을 세계화로 결정한 후에 오히려 국제수지에 비상이 걸리고 있다. 금년도 경상수지는 지난 4월말까지 66억달러의 적자를 기록하여 연말 목표수치인 60억달러 적자를 이미 넘어선 것이다. 이러한 적자행진이 계속된다면 사상최대의 적자를 냈던 작년의 89억달러를 넘어 100억달러에 육박할 전망이다.

그런데 정책당국은 경상수지적자가 GNP의 4% 이내이면 별문제가 없는데 우리의 경우 2% 정도이기 때문에 큰 문제가 없다는 식으로 보고 있다. 그러나 엄청난 경상수지의 적자가 물가와 경기 그리고 고용에 악영향을 미치게 될 것은 분명하다. 더욱이 지속적인 고도성장예 따라 '3D현상'이 심화되고 산업구조의 고도화에 따른 3차산업의 비대화가 필연적으로 수입수요를 유발시키기 때문에 현재의 경상수지 적자규모를 과소평가해서는 안될 것이다.

이처럼 경상수지적자가 확대되고 있는 원인은 복합적이지만 무엇보다도 무역적자가 큰 폭으로 늘어나고 있기 때문이다. 지난 4개월간의 무역수지는 39억달러의 적자를 기록하였다. 이는 우리 수출상품의 경쟁력이 점점 떨어지고 있기 때문이다. 지난 1월만 해도 수출증가율이 30% 수준에 육박했으나 4월에는 5.3%로 크게 낮아졌다. 특히 우리의 수출주력업종인 반도체·화학제품·철강 등 중화학공업제품의 수출증가율은 2.0% 증가에 그쳤던 것이다.

그러나 최근 소비재를 중심으로 수입은 꾸준히 증가하고 있는 실정이다. 지난 4월의 수입은 14.3%나 증가했으며 원자재수입은 21.1% 그리고 소비재는 무려 23.0%나 증가했다. 특히 화장품은 52.8%, 승용차는 85.2%나 증가했다. 이러한 수입증가 추세는 당분간 계속될 전망이며, 더욱이 OECD 가입에 따라 시장을 개방하게 되면 앞으로 수입은 더욱 증가될 것이다.

수출보다도 수입증가율이 높아서 나타나는 무역적자의 요인으로는 무엇보다도 수입 유발적인 수출구조와 산업구조의 성격에서 찾을 수 있다. 다시 말하면, 무역수지를 개선하기 위하여 수출을 촉진하면 할수록 그 자본재나 원자재를 필연적으로 수입하여야 하는 우리의 대외의존적인 산업구조에 문제점이 있는 것이다. 수입대체산업을 육성하지 못했기 때문에 수출용 원자재를 수입하여야 수출이 가능하며, 경기가 활성화되어 시설투

자를 확대하려고 해도 자본재산업이 취약하기 때문에 자본재를 수입해야 한다.

이같이 우리의 취약한 수출산업 때문에 무역적자가 나타나는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 따라서 최근 무역적자 규모가 급속도로 확대되고 있는 것은 이보다도 다른 곳에 더 직접적인 원인이 있는 것이다. 그것은 최근에 엔貨의 가치절하에 따른 日本상품의 국제경쟁력이 되살아나고 있기 때문이라고 하는 원인보다도 오히려 국제분업과 국제무역의 형태가 변하고 있는 데 그 원인이 있다.

최근 몇년간 경상수지의 지역별 동향을 분석해 보면 그 원인을 바로 알 수 있다. 즉, 유럽과 중남미 그리고 중국에 대한 경상수지는 연도별로 큰 변화가 없으나, 동남아에 대한 경상수지 흑자는 2년간 2배로 크게 증가한 반면, 미국에 대한 경상수지는 93년의 4억9천만달러 흑자에서 95년에는 무려 64억2천만달러 적자로 반전하였다. 그리고 日本에 대한 경상수지 역시 93년의 72억9천만달러 적자에서 95년에는 무려 136억2천만달러 적자로 2배 증가하는 큰 변화를 보이고 있다.

그렇다면 왜 우리의 對美·對日 무역이 큰 적자를 나타내고 있는가. 미국과 일본이 우리 상품에 대해서만 수입규제를 강화해서인가, 아니면 우리의 통상외교가 부족해서인가. 혹은 미국과 일본이 수입을 감소시켰기 때문인가. 결코 그렇지 않다.

최근 우리의 무역적자가 급격히 확대되고 있는 것은 바로 세계무역구조와 국제분업구조가 바뀌고 있기 때문이다. 종래의 세계무역은 국가간의 국제분업에 의해 완제품의 무역형태로 이루어져 왔다. 그러나 최근에는 工程間分업이 새롭게 형성되어 母회사와 子회사 간의 부품무역으로 탈바꿈하고 있는 것이다. 따라서 國産品이라는 개념이 희박해지고 있을 뿐만 아니라 A공정은 동북아에서, B공정은 동남아에서, 그리고 C공정은 멕시코에서, D공정은 최종소비자인 미국에서 생산하는 소위 多國籍기업에 의한 無國籍상품을 생산하여 기업간에 부품을 무역하고 있는 실정이다. 소위 '태평양제품(made in the Pacific)' 이 범람하고 있다.

이미 동남아시아에는 20~30년 전에 진출해 있던 미

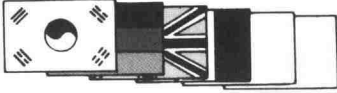
국과 일본 기업이 자리를 잡아 현지의 저렴하고 풍부한 자원 및 인력과 결합하여 경쟁력 있는 상품을 생산하여 현지시장을 석권하고 있을 뿐만 아니라 세계 도처에 수출하고 있다. 따라서 이들 美·日의 子會社 제품이 母國인 미국과 일본에 본격적으로 역수출되고 있기 때문에 우리의 대표적인 수출시장인 미국과 일본에서 경쟁이 치열해지고 있는 것이다.

이들 상품의 국적은 분명 동남아시아제국으로 되어 있으나 실은 그곳에 진출해 있는 미국과 일본의 多國籍기업에서 만든 無國籍상품인 것이다. 따라서 美·日의 본국제품보다도 오히려 값이 싸고 질은 좋기 때문에 우리 상품의 경쟁력이 뒤떨어지고 있는 실정이다. 세계적인 전자회사인 일본의 SONY사는 이미 작년에 국내에서는 TV를 한 대도 생산하지 않을 정도로 동남아 현지 생산에 주력하고 있으며, 마쓰시다전기 역시 중국에 세계적인 전자회사를 건설중에 있다.

현재 일본 전자제품의 60% 이상이 동남아에서 생산되어 현지수요를 충족시키고 있을 뿐만 아니라 일본에 대량으로 수출되고 있다. 그런데 이들 제품의 가격은 우리 국산품의 70% 수준에 불과하다. 29인치 컬러TV의 경우 국산품이 116만원인 데 비해 동남아산 일본제품은 83만원으로 우리의 72% 수준에 지나지 않는다. 이러한 日本 전자업체들의 해외생산 비중은 컬러 TV가 85%, VCR이 73%, 테이프레코더가 74%, 스테레오세트가 82% 수준에 달하고 있다.

결국 우리 상품이 美·日 시장에서 경쟁력을 잃고 있기 때문에 수출이 부진한 것인데, 최근에는 국내시장에서까지 경쟁력을 상실하고 있다. 우리는 對日 무역적자를 줄이기 위하여 수입선 다변화정책을 추진해 왔다. 그 결과 일본 아닌 동남아제국에서 수입을 늘려왔는데 그것이 동남아제품이 아니라 그곳의 日本 多國籍기업의 제품이라는 사실이 우리의 수입선 다변화정책을 무의미하게 만들고 있다.

따라서 무엇보다도 새로운 세계무역질서 변화에 항상 적응할 수 있도록 우리 상품과 산업의 국제경쟁력을 높이는 것만이 우리의 무역수지와 경상수지를 개선하는 유일한 방법이라는 결론에 도달한다. **정리**



# 무역과 노동기준 연계에 대한 논의

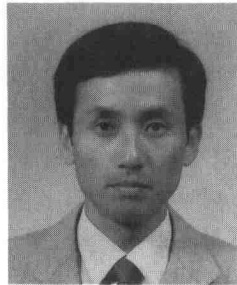


**W**TO 출범 이후 각국 경제의 상호 의존성이 심화되어 가는 세계화 경제 속에서 환경·투자·경쟁·노동·금융서비스 등 무역과 관련된 새로운 이슈들이 다자간 무역체제의 자유화 및 국제 무역의 확대를 위한 중요한 의제로서 부각되고 있다. 이러한 새로운 이슈들은 선진국들의 모임인 경제협력개발기구(OECD)에서 심층 분석되고 토의되어 국제협회의 기본적인 논리체계를 갖춘 후, 실제 이행 프로그램은 개도국을 포함하는 각종 국제기구의 포럼에서 상정되고 있다.

여기서는 이러한 새로운 이슈 중의 하나로서 국제적인 관심의 대상이 되고 있는 무역과 노동기준 이슈에 대한 OECD에서의 논의 배경과 동향을 검토하고 우리에게 시사하는 의미를 살펴보고자 한다.

## 開途國의 값싼 노동력에 대한 선진국의 불만이 논의의 배경

94년 6월 OECD 연례 각료이사회는 무역·고용과 국제적으로 인정된 노동기준에 관한 보고서를 95년 5월 각



**엄성준**  
駐 프랑스대사관  
OECD 가입준비사무소 서기관

료이사회에 제출하여 줄 것을 OECD 사무국에 요청하였다. OECD 회원국들이 동 작업 추진을 요청한 배경을 보면, 94년초 WTO발족시 일부 선진국들이 노동조건 개선을 새로운 무역 이슈로 제기하면서 무역과 노동기준 연계의 정당성을 뒷받침할 만한 연구 결과가 필요한 점에 기인하는 것으로 보인다. 그동안 OECD에서의 토의 내용을 살펴보면, 무역과 노동기준에 관한 연구작업은 다른 이슈의 경우에 비하여 이 문제를 보는 시각

에서 회원국간 이견이 두드러진 결과를 표출하였으며, 따라서 이에 대한 객관적인 실증 분석을 토대로 한 지속적인 연구의 필요성이 큰 분야라고 할 수 있다.

실질적으로 미국·프랑스 등 일부 선진국들이 국제적으로 노동조건 개선을 요구하게 된 배경은 다음 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 90년대초부터 선진국들의 실업 문제가 심각해짐에 따라 실업의 원인이 開途國들이 기본 노동권을 무시하고 값싼 노동력을 바탕으로 수출을 늘려 선진국의 해당 산업이 경쟁력의 약화로 도산하게 된다는 시각이다. 물론 선진국들도 개도국의 임금이 상대적으로 저렴하다

는 비교우위는 기본적으로 인정하고 있다. 그러나 개도국들이 자국의 수출 경쟁력 강화를 위하여 인위적으로 임금 상승을 억제하는 등 기본적인 노동권을 보장하지 않음으로써 자국내 인권 문제와 선진국의 실업을 야기시킨다고 주장한다. 이는 장기적으로 자유무역을 해칠 수도 있다는 것이다. 이러한 측면은 특히 현재 실업률이 12%가 넘어 정책의 최대 목표가 실업률감축인 프랑스 같은 유럽 국가에서 국제적 노동기준 설정에 높은 관심을 갖게 되는 이유로 작용하는 것으로 보인다.

그러나 과연 개도국의 낮은 노동기준이 선진국의 실업의 원인이 되느냐는 것은 실증적으로 입증하기 어려운 과제이다.

우선, 개도국의 낮은 노동기준을 노동력 착위와 인권 유린으로 규정하기 어려운 개도국 특유의 경제적·사회적 상황을 들 수 있다. 개도국들은 기본적으로 낮은 소득과 교육·보건·사회복지 등 사회적인 제반 여건이 열악한 상태에 처해 있으므로, 이들의 생계 차원의 경제 활동에 대하여 선진국 수준의 기본 노동권을 준수할 것을 요구하는 것 자체가 현실적으로 어렵다는 점이다. 사실 선진국들도 경제발전 과정에서 초기에는 기본 노동권을 보장하지 못하던 역사가 있으며, 개도국들의 현재 경제발전 단계가 낮기 때문에 단시일 내에 노동조건을 개선하기가 어렵다는 점이다.

다음으로는 OECD가 분석한 고용연구에 의하면, 선진국의 실업은 미숙련 노동자층에서 심각한 것으로 나타났고 선진국 실업의 주요 원인은 저임금을 바탕으로 한 개도국의 수출이 아니라 급속한 기술 발전과 세계화가 가져오는 경제·사회 변화에 적응하지 못하는 구조적인 문제에 있다는 분석이다. 따라서 이들의 기술 훈련과 노동시장의 구조적 개혁 필요성이 지적되고 있다.

둘째, 최근에 가속화되고 있는 세계화와 국가간 상호

일부 선진국들이 국제적으로 노동조건 개선을 요구하게 된 배경은 다음 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 90년대초부터 선진국들의 실업문제가 심각해짐에 따라 실업의 원인이 開途國들이 기본노동권을 무시하고 값싼 노동력을 바탕으로 수출을 늘려 선진국의 해당산업이 경쟁력의 약화로 도산하게 된다는 시각이다. 둘째, 최근에 가속화되고 있는 세계화와 국가간 상호 의존성 심화, 특히 지역 통합 추세를 다른 요인으로 생각해 볼 수 있다.

의존성 심화, 특히 지역통합 추세를 다른 요인으로 생각해 볼 수 있다. 구체적으로, 유럽연합(EU)과 북미자유무역협정(NAFTA)에 의한 지역경제 통합은 서로 다른 발전단계와 노동기준을 가진 국가간의 시장의 경계를 없애버리는 것을 의미한다. 따라서 역내 국가간 노동기준의 조화가 필요해지고 노동기준이 낮은 국가가 노동기준이 높은 국가의 노동조건을 악화시키는 문제가 해결되어야 할 과제로 대두되고 있다.

특히 NAFTA의 경우, 미국과 멕시코의 경제발전 단계가 현격한 차이가 있는 상황에서 향후 美洲 전체의 시장 통합을 추구하자면 노동기준의 상향적 조화가 필요할 것이므로 미국으로서는 국제적인 노동기준의 개선 문제에 관심이 높을 수밖에 없다. 한 가지 사례를 들면, NAFTA 설치 이후 한국과 일본 등 제3국의 대기업들이 멕시코에 진출하여 대규모 첨단 생산시설을 갖추고 NAFTA 협정에 의한 무역 특혜를 기초로 TV 등 전자 제품을 미국으로 대량 수출하고 있으며, 반드시 멕시코 때문만은 아니겠지만 그간 미국의 기존 90여개 TV 제조업체들이 경쟁력이 약화되어 도산한 예에서 볼 수 있듯이 '선진국 수준의 생산시설과 제3세계의 임금 결합'을 막아낼 수 없다는 것이 선진국의 우려사항이다.

그러나 이러한 프랑스·미국 등 개별 국가의 무역과 노동기준 이슈의 제기는 여러 가지 정치·사회적으로 복합적인 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 미국이나 서구 국가들은 중국의 죄수 노동 문제를 비판하는 예에서 보듯이 평소 국제 인권문제에 관심이 높으며, 또한 냉전 종식 이후 자유민주주의와 시장경제체제가 가장 이상적인 이념으로 인정되는 세계적 추세에 따라 개도국에게 이를 권유하는 입장에 있다는 점도 무시할 수 없다.

이러한 점에서 국제 노동기준의 설정 문제는 경제적인 문제만은 아니며 개도국의 정치·사회적인 제도와 법령

의 개정, 인권 문제 등과 연관되어 있으며, 자칫하면 개도국의 내정간섭으로 비추어질 수도 있으므로 OECD 회원국간의 토의에서도 무역과 노동기준 이슈에 대한 의견 조정에 어려움을 느끼고 있다.

### ‘무역과 노동기준에 관한 보고서’를 올해 5월 각료이사회에 제출

이미 언급한 바와 같이 OECD 사무국은 94년 6월 각료이사회에의 요청에 따라 무역과 노동기준에 관한 작업을 시작하고 중간보고서를 95년 각료이사회에 제출하였다. 그러나 동 보고서에 대한 회원국간의 첨예한 의견 대립으로 동 연구보고서를 다시 수정, 보완하여 96년 5월 각료이사회에 제출하였다. 특히 사무국의 보고서를 각료이사회 제출 보고서인 요약문서(executory summary)와 사무국의 분석보고서(analytical report)의 2개 부분으로 분류하여, 요약문서는 고용노동사회위원회와 무역위원회의 합동보고서로 제출하고 사무국의 분석보고서는 사무총장 명의로 제출하기로 하였다. 이와 같이 2개 부분으로 분류한 것은 무역과 노동기준연계 찬성 국가들이 사무국의 분석보고서 내용에 대해 동의하지 않는다는 입장을 견지함으로써 요약문서만 회원국간 합의문서로 채택하기로 한 데 연유한다.

동 보고서는 핵심 노동기준의 개념정리, 핵심 노동기준과 무역·경제 발전과 고용 간의 관계, 핵심 노동기준을 촉진하는 메커니즘의 세 가지 주요 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 핵심 노동기준으로 선정된 노동권은 단결권과 단체교섭권, 어린이노동 금지, 강제노동 금지, 고용의 비차별 등 네 가지 항목을 제시하고 있다. 이러한 핵심 노동기준은 ILO에서 기본노동권으로 분류되는 여섯 가지 항목(기본인권 존중, 임금보호, 고용안정, 근무조건, 노동시장 및 사회정책, 노사관계)이 광범위하므로 보다 명확하게 폭을 좁힌 데 의미가 있다.

핵심 노동기준과 경제발전과 고용, 무역과 투자 간의 관계를 각각 살펴보면, 핵심 노동기준이 경제발전이나 고용에 미치는 영향은 이론적 측면에서는 긍정적 및 부정적인 효과가 상존하므로 양측면 중 어느 효과가 더 크다고 일률적으로 판단하기는 어려운 것으로 나타났다.

경험적 연구결과로 보면 핵심 노동기준 자체가 경제발전 에 미치는 영향이 기술, 원자재 가격이나 교역 조건 등에 비해 미미한 것으로 나타났다.

또한 노동기준과 무역과의 관계에 있어서, 낮은 노동기준을 가진 국가가 높은 노동기준을 가진 국가보다 수출 성과면의 이득을 보고 있다는 명확한 증거를 발견하지 못하였다. 그리고 핵심 노동기준 준수가 해외 직접투자를 유인하는 주요 요인인지에 대해서도 뚜렷한 상관관계를 찾지 못하였다.

핵심 노동기준을 촉진시키는 메커니즘으로서, 먼저 ILO의 모니터링 제도는 각국이 핵심 노동권을 보호하도록 설득하고 비준수 사례를 국제 사회에 알리는 데 비교적 효과가 있는 것으로 평가되었다. 한편, WTO의 무역정책 검토 메커니즘에 노동권 문제를 검토 과제에 포함시키거나 WTO규정의 개정을 통하여 노동권 문제를 무역 이슈로 다룰 수 있도록 하는 방안도 대두되었으나, 이는 WTO회원국들의 합의가 필요한 사항이므로 쉽지 않은 것으로 분석되었다. 그 밖에 대외 원조나 국제기구의 개발금융 지원시 노동권 개선의 조건을 포함하는 방안, ILO와 OECD의 다국적기업의 노동권 보장을 위한 행동지침 등이 핵심 노동권 보장에 사용 가능한 수단으로 검토되었으나 그 실제 효과가 제한적인 것으로 분석되었다.

각료이사회 개최후 발표된 공동성명문(communique)의 무역과 노동기준 관련 부분은 향후 작업에 대하여 다음 두 가지 주요 사항을 언급하고 있다. 첫째는, 전 세계의 핵심 노동기준의 촉진을 위한 작업을 계속한다는 점 둘째는, 무역과 노동기준에 관한 이해를 높이고 OECD 비회원국과의 대화를 추진한다는 점이다.

첫째 사항은, OECD차원에서 핵심 노동기준의 촉진을 계속한다는 것인지 또한 어떤 방향으로 할 것인지를 명확히 밝히지 않고 있다. 사무국에서는 94년부터 착수한 동 OECD 작업이 일단 완결된 것으로 평가하고, 당분간 추가 연구작업은 하지 않을 것으로 예상된다. 그러나 95년 각료이사회에의 공동성명문에서도 무역과 노동기준에 관한 작업의 향후 추진 계획에 대하여 막연한 내용만 발표하였으나, 미국과 프랑스 등의 강력한 요구로 동 작업을 재개하였던 전례에 비추어 보아 동 작업이 앞

로 어떤 방향으로 재개될 것인지 지켜보아야 할 것이다.

둘째 사항은, 금번 무역과 노동기준에 관한 OECD보고서를 대외적으로 발간하여 비회원국들의 이해를 제고시키는 한편, 96년 10월초 역동적 비회원국가 경제(DNMES)워크샵을 통하여 주요 비회원국들과 광범위한 대화를 갖고, 이들과의 의견조정을 시도한다는 것이다. 보통 DNMES워크샵은 아시아 신흥 공업국과 중남미의 브라질·아르헨티나·칠레와 함께 분야별 경제정책에 대한 대화를 갖는 것인데, 이번 워크샵에는 중국·인도 등 DNMES는 아니지만 주요 개도국인 비회원국들도 초청할 예정이다. 따라서 이번 워크샵에서의 개도국의 의견과 반응이 향후 무역과 노동기준에 대한 선진국의 입장에 영향을 미칠 것으로 보인다.

지금까지의 토의로 볼 때 무역과 노동기준을 연계하는데 적극적으로 찬성하는 국가는 미국·프랑스·벨기에 세 나라이며 적극적으로 반대하는 국가로는 영국·일본 등을 들 수 있다. 나머지 대다수 국가들은 대체로 반대 입장에 동조하는 것으로 나타나고 있다.

지난 2년간의 회의를 통하여 핵심 노동기준의 선정에 많은 토의를 가지면서 OECD회원국간 노동기준이 인권 보호 차원에서 범세계적으로 중요하며 국제적으로 이의 준수를 촉진하는 것이 필요하다는 공감대를 형성하게 된 것은 무역과 노동기준의 연계를 주장하는 국가들의 노력이 일부 성공한 측면이다.

그러나 연계를 반대하는 국가들은 이러한 무역과 노동기준의 연계 시도가 새로운 보호무역주의가 될 수 있다는 점에 우려하고 있다. 즉, 핵심 노동기준의 국제적 준수를 촉구하는 것에는 원칙적으로 찬성하지만 이의 강행 수단으로 무역규제수단에 주로 의존한다는 것은 자유무역을 저해할 뿐만 아니라 현실적으로 선진국과 개도국간 합의 도출도 쉽지 않다는 점이다.

### WTO 통한 논의 계속 모색할 전망

위에서 언급한 금년 10월 DNMES워크샵은 OECD내 무역과 노동기준 토의에 영향을 미칠 것이며, OECD가 동 이슈를 WTO에 회부할 수 있을지 여부와 회부 시기에 영향을 미칠 것으로 보인다. 현재로서는 OECD내 무

역과 노동기준 연계 반대 입장이 다수이고 개도국 대다수가 반대할 것으로 예상되므로 가까운 장래, 즉 금년 12월 WTO 제1차 각료회의의 주요 의제로 다룰 가능성은 높지 않은 것으로 보인다.

그러나 OECD 내의 무역과 노동기준 연계 찬성 국가들은 과거 환경 이슈가 무역 이슈로 등장하는 데에도 많은 반대와 오랜 시일이 소요되었음을 예로 들면서 계속 동 이슈를 제기하려 하고 있다. 또한 찬성국가들은 WTO 절차가 현재로서는 핵심 노동기준 준수를 시행하는 가장 효과적인 메커니즘으로 생각하고 있으므로 WTO를 통한 논의를 계속 모색할 것으로 보인다.

이미 WTO에 무역과 노동기준 작업단을 설치하지는 안이 제시되고 있으며, 반대의견을 무마시키기 위하여 동 작업단의 기능을 무역규제 수단 마련이 아니고 무역과 노동기준 간의 관계를 단순히 검토, 연구하는 기능에만 국한시킨다는 타협안도 거론되고 있다고 한다.

연계 찬성 국가들의 입장에서 볼 때 ILO에 의한 핵심 노동기준을 촉진하는 방안으로서 현행의 ILO의 모니터링 제도가 어느 정도 효과가 있기는 하지만, WTO의 무역규제와 같은 강행 수단이 없다는 한계점 때문에 WTO 메커니즘에 보다 관심이 큰 것으로 보여지고 있다.

무역과 노동기준에 관한 이슈가 낮은 노동기준을 가진 국가에는 민감한 문제가 될 수밖에 없다. 마침 우리나라의 경우에는 금년 4월 새로운 노사관계를 정립하기 위하여 대통령의 자문기구로서 노사관계개혁위원회가 구성되었고 「노동법」 개정을 포함하여 노사관계 개혁을 위한 작업이 시작되었다.

현재 진행중인 OECD 가입조건 협의과정에서 OECD 측은 우리나라의 노사관계를 선진국형으로 개혁할 것을 권고하고 있으며, 오는 10월 개최 예정인 고용노동사회위원회 회의에서 우리나라의 노사관계 진전 현황을 논의할 예정이다. 따라서 우리나라가 노사관계를 전향적인 자세로 개혁하여 OECD 가입을 원활하게 추진하는 한편, 무역과 노동기준과 관련한 금년 10월 DNMES워크샵에서도 적절한 노동기준을 가진 국가로서 참여할 수 있기를 기대해 본다. **남원**

# 장년층의 운동안전수칙



하권의  
삼성의료원 정형외과  
스포츠의학과장

40대 급사율 세계 1위! 이러한 놀라운 기사가 있더니 '한국성인 운동 전회 하지 않음 - 58.8%'라는 통계가 나왔다. 한국 성인 10명 중 3명은 급·만성 질환을 갖고 있으며 이로 인한 손실은 총생산액의 1%, 즉 3조원에 이른다(한국보건사회연구원 95년 조사)는 조사결과도 있었다.

그러나 장년층의 우수한 경제인을 만일 운동 부족과 급·만성 질환으로 잃게 된다면 그것만으로도 1조원의 손실이 될 수 있다. 그래서 장년층의 중요한 인사들이 자신들의 건강을 위해 스스로 노력하는 것이 자신과 가족 그리고 나라를 위하는 길이라는 것을 반드시 알아야 할 것이다. 한편 주위에서도 이를 뒷받침할 여건 조성에 힘써야 할 것이다. 예를 들어, 어느 수준 이상이 되면 골프 같은 안전하고 효과적인 스포츠를 하는 것을 눈치를 보도록 만드는 것은 우리나라가 세계경쟁력에서 자꾸 떨어지는 요인이 된다는 것을 인식해야 한다.

그러나 일만 하던 중요 경제인이 갑자기 젊은 시절만 생각하고 운동에 뛰어들면 또 다른 큰 손실이 될 수 있으므로 여기에 안전 수칙을 소개해 보고자 한다.

첫째, 운동을 해오던 사람이나 지금 처음 시작하는 경우 그 어느 때나 반드시 정기적인 신체검사를 받도록 하자. 처음 하는 사람은 그 결과를 바탕으로, 해오던 사람은 향상된 또는 나빠지는 신체 조건을 점검하여 대비하여야 한다. 그리고 운동중 가슴이 아프거나 답답해지는 증세, 한 곳에 아픔이 생겼거나 악화되는 경우, 어지럼증이 생기든지 전보다 숨이 차는 느낌이면 비정규적으로도 검진을 받아야 한다.

둘째, 운동은 개개인의 특성에 맞는 운동 처방에 근거하여 선택하고 시행하자. 운동을 하는 목적에는 순수하게 건강을 위해서, 즉 심장병·관절염·당뇨병 등이 악화되지 않도록 하기 위해서 하기도 하고, 생활의 질을 향상시키기 위해서 건강하지만 테니스나 에어로빅을 하기도 하며, 또는 친구들과 어울려 어느 조직의 일원이 되기 위해서도 운동하는 세 가지가 있다. 이들 목적에 부합하는 운동 처방이 내려져야 한다.

셋째, 효과 있는 운동량을 알자. 너무 적어도 의미가 없고 많으면 위험요소가 된다. 만일 심혈관계 기능 향상이 목적인 사람은 중등도의 강도

운동을 20~30분씩 일주일에 3~4회 시행한다. 어느 경우나 숨은 차지만 옆 사람과 얘기할 수 있거나 휘파람 소리를 낼 수 있는 정도(이때가 최대 맥박치의 70%에 해당)를 유지시킨다. 그리고 1주일에 10% 이상의 운동량·강도의 증가는 피해야 한다.

넷째, 운동의 형태는 자신의 운동 목적과 기존 질병에 따라 결정되어야 한다. 만일 관절염이 있는 사람이 등산·테니스 등을 고집하면 더 악화될 수 있다. 사이클링이나 수영(자유형)을 선택해야 할 것이다. 즉 체중부하 운동이나 비체중부하 운동 중 자신의 신체조건에 맞고 그리고 취향에 맞아 오래도록 지속할 수 있는 종목을 선택해야 탈락률이 줄어들고 운동의 효과도 증대된다.

다섯째, 어느 경우라도 부상을 예방하는 것이 중요하다. 가장 손쉬운 예방법은 적당한 준비 운동과 운동후의 정리운동이다. 특히 준비 운동중의 스트레칭은 필수조건이다.

또 엄격한 규칙이 있어야 하고 복장이나 장비는 자신에게 알맞은 것으로 택해야 한다. 그외 많은 안전 수칙이 있으나 그중에서 가장 중요한 몇 가지를 소개하였다. **한문**

# 강운태

농림수산부장관

대담 : 정영일/서울대학교 교수

• 때 : 96년 6월 12일 • 곳 : 농림수산부장관실





현장 중심의 농정개혁을 일관성 있게 추진하여  
농어촌발전종합대책을 조기에 달성하고,  
특히 품질 좋은 기초식량을 안정적으로 공급하면서  
첨단기술농어업과 수출농어업시대를 열어나가겠습니다.

—WTO체제 출범에 대비하여 지난 94년 6월 14일에 「농어촌 발전대책 및 농정개혁 추진방안」을 마련해서 추진해 왔습니다. 지난 2년간의 추진성과를 어떻게 보시는지요. 보완하고 개선해야 할 점도 있을 것 같습니다.

▲ 개방과 개혁에 따른 무한경쟁의 시대적 상황으로 농어촌에 시련과 어려움이 닦쳤던 것은 사실입니다. 그러나 농어촌발전대책을 중심으로 농어업인과 정부가 함께 합심노력하여 정성을 기울인 결과 우루과이라운드협상 당시의 불안과 좌절감을 씻고 농어업의 미래에 대한 가능성을 확인하고 착실한 발전을 거듭하였습니다.

구체적으로는, 농어촌의 생활사정이 크게 호전되어 95년 농가 호당 소득이 2,200만원으로 90년 대비 2배가 늘었고 부채보다 저축이 1.7배가 많아 농가경제의 구조가 견실해지고 있습니다. 농어촌의 인구감소추세도

둔화되면서 전국의 3만5천개 마을 중 10%에 달하는 3,100여개 마을의 인구가 증가해 '돌아오는 농어촌'이 점진적으로 실현되고 있습니다.

산업 측면에서 볼 때도, 농특세 신설 등을 통해 농어촌에 대한 정부의 투융자를 대폭 확대함으로써 영세농 중심의 단순생산에서 규모화된 전문경영체가 주도하여 생산·유통·가공을 포함한 복합산업으로 발전하고, 경지 정리·용수 개발 등 생산기반 정비와 첨단유리온실, 자동화 축사 등의 시설현대화로 기계화영농과 기술농업의 기틀이 마련되었습니다. 농업 내부에서도 식량작물이 줄고 축산·채소·과수 등이 급신장하는 등 선진국형 농업으로 전환되어 가는 단계에 있습니다. 또한 우리 농업인들도 단순한 증산 위주에서 자기 상품을 고유브랜드화하여 생산·판매하는 체제로 전환하는 등 '소비자를 생각하는' 농어업시대가 실현되고 있습니다.

이러한 농정개혁의 성공적인 추진과 획기적인 투자 확대로 농어촌이 활력을 찾고 구조개선의 성과가 가시화되고 있습니다만, 사업추진과정에서 적절치 못한 사업대상자 선정, 지원자금의 비효율적 사용, 사업간 우선순위 조정 등의 문제가 발견되고 있습니다. 따라서 앞으로 이를 개선·보완하고 현장 중심의 농정개혁을 일관성 있게 추진하여 농어촌발전종합대책을 조기에 달성하고, 특히 품질 좋은 기초식량을 안정적으로 공급하면서 첨단기술농어업과 수출농어업시대를 열어 나가겠습니다.

이를 실천하기 위해 쌀산업 경쟁력 강화와 자급기반의 확충, 첨단기술에 의한 본격적인 수출농어업의 실현, 선진농어업을 주도할 전문경영체의 육성, 고품질·안전 농수산식품의 생산·유통체계의 확립, 임산·수산 자원의 효율적 이용과 경쟁력 강화, 투융자제도 개선 등을 적극적으로 추진할 계획입니다.

—쌀의 안정적 수급과 관련하여 최근 정부에서는 추곡수매제도 개선을 포함한 「쌀 산업 발전종합대책」을 마련한 것으로 알고 있습니다.

▲ 잘 아시는 바와 같이 최근 우리의 주곡인 쌀의 자급기반이 많이 취약해지고 있는 것이 사실입니다.

그동안 3,800만섬대를 유지하던 연간 쌀생산량이 지난 93년 이후 계속된 기상재해와 벼 재배면적의 급격한 감소로 인하여 매년 줄어들고 있으며 이에 따라 재고가 계속 감소하고 있습니다. 특별한 대책을 추진하지 않으면 안정된 재고수준의 확보는 물론 자급기반 유지에도 어려

움이 예상되는 상황입니다.

또한 국제식량사정도 불안하여 올해 국제곡물재고는 사상 최저치(95년 : 3억2,100만t → 96년 : 2억5,100만t)를 보이고 있어 국제 쌀 가격도 작년보다 36%나 상승하는 등 불안한 측면을 보이고 있는 실정입니다.

따라서 불안한 세계식량 사정에 적극 대처하고 다가오는 통일시대를 대비한 민족의 장래를 위해서는 WTO협정에 의거 정부에서 의무적으로 수입하기로 되어 있는 물량(MMA) 이외에는 자급할 수 있는 기틀을 확고히 다지기 위해 「쌀 산업 발전종합대책」을 마련했습니다.

쌀 자급을 위해서는 여러 가지 요건과 수단이 있지만 걱정수준의 벼 재배면적 확보와 단위당 수확량 및 생산성의 획기적인 향상 특히, 쌀생산농가가 생산의욕을 갖도록 하는 소득보장장치의 강구 등이 필요하다고 보고 대책의 중점을 여기에 맞추고 있습니다.

— 이 문제에 대해 국민들의 관심이 대단히 높은데, 그 구체적인 내용을 설명해 주시겠습니까?

▲무엇보다 먼저, 2004년까지 논 면적을 110만ha 확보하고 이 중 벼 재배면적은 92만ha 이상을 유지한다는 목표 아래 우선 시군별로 체계적인 농지이용계획을 수립하여 무분별한 농지전용을 억제하고, 우량농지를 적극 보존하기 위해 농지전용에 따른 대체농지 조성비를 차등부과할 것입니다. 특히 진흥지역 논에 대해서는 농업경영자금을 특별 지원하는 등 인센티브를 부여할 계획입

니다. 주택 등 새로운 토지수요는 가급적 산지를 활용하되 임간주택과 임간마을 등 환경친화적 산지개발방식을 도입하고, 산지개발에 따른 전용부담금과 개발부담금 면세 등 인센티브를 부여할 계획입니다. 또한10a당 생산량을 480kg 이상 유지하기 위해 소비자 기호에 맞는 양질미로서 단보당 생산량이 500kg 이상인 다수성 우량품

종 개발을 확대하고, 생산기반 정비와 미곡종합처리장 확대 및 기계화 등을 통해 쌀생산비를 2004년까지 35% 절감해 나갈 계획입니다.

그리고 쌀 생산농가의 생산의욕을 고취하기 위해 수매제도를 발전적으로 개편하고 시중 쌀값을 지지해 나갈 계획입니다. 파종기에 정부와 생산농가가 출하약정을 체결하고 약정금액의 일정수준을 선도자금으로 지급하며, 약정농가는 수확기에 정부 수매에 응하든지 시장에 출하하든지 자유의사에 따라 선택하는 하한가격을 보장하는 약정수매제도로 개편하게 되는 것입니다.

생산농가의 소득보장에 가장 중요한 쌀값 관리는 민간 유통활성화에 의한 시장기능에 맡기도록 하되, 가급적 연간 소비자물가 상승수준으로 관리되는 것이 바람직하다고 보며, 수확기와 단경기 간의 계절진폭을 15%까지 허용할 방침입니다.

이와 함께 쌀 생산농가의 소득지



대담자 정영일 서울대학교 교수

1940년 출생.

서울대학교 경제학과 및 동 대학원을 졸업하고 66년 3월 이래 서울대학교 경제학과 교수로 재직하고 있다.

93년부터 3년간 농촌경제연구원 원장을 역임하였으며, 현재 농어촌진흥공사·농수산물유통공사·한국식품개발연구원 등의 이사를 맡고 있다.

주요 저서로 「농업경제학」, 「경제발전론」 등이 있다.

원을 위한 직접지불제도를 추가적으로 실시할 계획입니다. 고령농가의 소득 안정과 경영이양을 통한 규모확대를 촉진하기 위해 나이 많은 쌀농가가 전문경영체에 5년 이상 장기 임대할 경우와 완전히 팔고 은퇴할 경우에 이들에게 일정 금액을 매년 직접적으로 보조하는 직접지불제도를 97년부터 도입할 계획입니다. 그 밖에 환경보전 및 영농조건 불리지역에 대한 직접지불문제 등은 계속 연구 발전시켜 나갈 계획입니다.

이렇게 될 경우 우리 쌀산업은 수지 맞고 경쟁력 있는 기간산업으로 육성되고, 자급기반도 확충될 것으로 믿습니다.

— WTO 농업협정상 우리나라는 매년 일정량의 쌀을 도입해야 합니다. 최근 정부에서 금년도 수입의무량 44만석의 곡종을 중·단립종으로 결정하였는데, 물론 안정적 수급관리를 위한 것으로 알고 있습니다만 특별한 배



정부에서는 쌀의 안정적 수급을 위하여 추곡수매제도 개선을 포함한 「쌀 산업 발전종합대책」을 마련하였습니다. 적정 수준의 벼재배면적을 확보하고 단위당 수확량 및 생산성의 획기적인 향상을 통해 쌀 수급여건을 안정시켜 나가겠습니다.

### 경이 있습니까?

▲ 정부는 96양곡연도말(10월말) 재고를 278만석 수준으로 전망하고 있고, 양곡연도말 이전에 햅쌀 출하가 본격화됨을 감안할 때 금년도 수급에는 문제가 없을 것으로 봅니다.

그러나, FAO 권장 재고수준인 17%선(550만석)에 미달하고, 특히 최근 불안한 국제곡물시장 동향을 감안할 때 가급적 양질미를 많이 확보하고 있는 것이 바람직한 것으로 판단됩니다.

쌀은 세계적으로 2억7천만 정도 생산되지만, 우리 식성에 맞는 중·단립종(Japonica type)의 경우 세계 쌀 생산의 10% 미만으로 그나마 교역규모는 200~300만에 불과한 실정으로서 우리가 원하는 물량을 아무 때나 마음대로 도입할 수 없습니다. 따라서 정부에서는 현재의 국내외 수급여건을 종합적으로 고려하고 국내 쌀 수급상황에 따라 탄력적으

로 대응하기 위해 중·단립종을 도입하기로 방침을 정한 것입니다.

정부에서는 올해 도입하는 MMA 쌀과 관련하여 산지쌀값에 영향이 없도록 시장관리에 철저를 기할 것입니다. 우선 쌀 수급이 원활할 경우에는 일정기간 비축후 가공용으로 공급할 것입니다. 만약, 밥쌀로의 공급이 불가피한 때에도 관수용(연간 100만석 소요)으로 공급하거나 일반 시장에 방출하는 경우에도 가격을 품질에 맞추어 공매함으로써 수입쌀이 일반미로 둔갑되는 소지를 원천적으로 제거하여, 생산농가에 영향이 없도록 할 것입니다.

— 지방자치시대의 본격 전개에 따라 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 대폭 이양하고 상향식 농정집행방식을 도입하고 있는데, 잘 정착되어 가고 있는지 궁금합니다.

▲ 본격적인 지방화시대 이전에는

농어촌구조 개선을 위한 투융자사업이 중앙정부 중심의 하향식으로 집행됨에 따라 농어업인이 이러한 투자효과를 실감하기 어려웠던 것이 사실입니다.

이에 따라 정부는 농어촌 특별세를 신설하여 자금을 집중적으로 투자하는 한편 농림수산사업 통합실시요령을 통하여 상향식 농정집행방식을 도입하였고, 농어촌발전대책의 투융자계획, 지원조건, 사업별 신청자격 등을 사전에 알려주어 농어업인이 직접 참여할 수 있도록 농정추진방식을 전환하였습니다.

그러나 이 과정에서 사업자 선정이 적절치 못하거나 나눠먹기식 사업배정이 이루어지는 등 문제점도 없지 않았습니다. 이러한 일부 문제점을 지방자치단체와 함께 근본적으로 개선해 나갈 것입니다. 구체적으로는 사업대상자에 대한 엄격한 사전심사와 사후평가제를 강화하고 지방자치단체별로 사업시행결과를 정기적으로 평가하여 우수단체에 대하여 사업자금을 차등지원하는 한편, 현재 12단계로 되어 있는 국고보조 비율을 5단계로 대폭 축소·통합하여 97예산부터 단계적으로 시행해 나갈 계획입니다.

또한 농정의 민주성과 효율성을 극대화해 나가기 위해서 지방농정조직을 강화하고 지방 농림수산공무원의 사기양양책도 마련해 나가겠습니다. 그리고 지역특성에 맞는 사업추진 강화방안과 함께 재정이 취약한 지방자치단체에 대한 특별대책도 마련해 나갈 것입니다. **한진**

**국** 내외 여건의 변화에 따라 우리 농어업에 급격한 구조변화가 이루어지고 있다. 경영규모가 확대되고, 자본·기술 집약적인 전업농체제로 전환되고 있으며, 외국의 농수산물과 경쟁하기 위해 생산비를 절감하고 품질을 차별화하고 있다. 생산뿐만 아니라 가공·유통·판매까지 1, 2, 3차 산업의 복합산업화가 진전되어

따라 소비자의 식품소비행태가 변화하여 가공식품 소비가 증가추세에 있다. 도시가계 식품소비 통계로 볼 때 현재 가공식품 소비율은 35% 수준이며, 이는 선진국의 70~80% 수준과 비교할 때 아직 낮은 수준으로 앞으로 계속 증가할 것으로 전망된다.

또한 소비자들의 안전하고 품질 좋은 식품에 대한 선

## 농어민이 주도하는 산지 농수산물 가공산업

농어업이 농수산식품산업으로 발전되어 가고 있다.

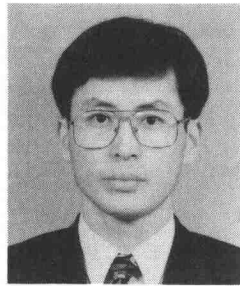
우리 농어업의 총체적인 경쟁력 향상과 농어업인의 새로운 부가가치 창출을 위해서는 특히 농수산물 가공산업의 역할이 매우 중요하다.

농수산물 가공은 넓은 의미로는 식품가공·목재가공·민예품가공 등 농수산물을 주원료로 한 모든 가공을 의미하지만, 보통 좁은 의미로서 1차 농수산물의 물리적·화학적 성질을 변화시켜 새로운 부가가치를 창출해 내는 행위를 의미한다. 이는 절단·건조·분쇄·동결하는 단순한 가공뿐만 아니라 화학적 성질을 변화시켜 새로운 맛과 향을 가진 식품을 제조하는 것까지 포함한다.

### 국내외 환경 변화에 따라 농수산물 가공산업의 중요도 점점 커져

농수산물 가공산업을 새삼 강조하는 이유는 식품의 소비·생산을 둘러싼 환경이 빠르게 변하고 있기 때문이다.

먼저, 가공 농수산물에 대한 수요가 늘어나고 있다. 국민소득이 증가하고 생활패턴도 도시화·핵가족화됨에



**최희중**  
농림수산부 가공산업과장

호가 더욱 커지고 있으며, 건강과 품질 문제에 대한 관심이 높아지면서 농수산물과 가공식품을 망라한 식품소비의 고급화 현상이 나타나고 있다. '身土不二'로 표현되는 국산농수산물의 애용과 함께 전통적인 우리 식품의 대중화·상품화가 얼마든지 가능하다는 것을 소비자의 최근 식품소비행태가 증명해 주고 있는 것이다.

국제교역면에서도 가공 농수산물의 교역량이 급속히 증가하고 있다. 우리나라의 농수산물 수입에서 차지하는 가공

식품의 비중은 25%, 수출에서 차지하는 비중은 75%에 달하고 있다.

세계 제일의 농수산물 수출국인 미국의 경우, 70년대에는 전체 농수산물 수출의 10%에 불과한 가공식품이 95년에는 농수산물 수출액의 40%를 차지하고 있다. 앞으로 우리나라와 같은 농수산물 수입국의 입장에서는 곡물을 위주로 하는 1차 농수산물보다 가공제품의 경쟁이 더욱 치열해질 것이다.

그리고 가공산업과 국내 농어업의 연관성이 더욱 밀접해지고 있다는 사실을 주목하여야 한다. 원료 농수산물의 생산과 그 가공업을 구분하는 것이 어렵거나 무의미

한 경우도 있고, 전체적인 생산공정의 효율성을 높이기 위해 도움이 되는 경우도 있어, 이미 축산이나 수산업은 생산과 가공이 통합되는 사례를 많이 볼 수 있다. 통합경영으로까지 발전되지 않더라도 농수산물의 최대 수요자는 가공산업이다. 가공식품 산업의 발전은 우리 농어업의 경쟁력뿐만 아니라 농어업의 소득문제 해결을 위해서도 중요한 것이다.

한 연구결과에 의하면, 한국의 식품시장은 90년에 31조원 규모였고 그중 농수산물 생산은 16조원으로 약 50%를 차지하였다. 그러나 2020년에 총식품시장은 85조원으로 성장하며 그중 농수산물 생산액은 18조원으로 전체의 21%에 불과할 것으로 전망된다. 따라서 국민식량의 안정적 확보라는 국가경영 전략차원에서 농수산업과 식품가공산업을 체계적으로 관리하여 '농수산식품산업'의 경쟁력을 제고시키는 것이 절실한 과제일 수밖에 없다.

### 농수산물 가공산업에 대한 제도적·재정적 지원방안 마련

농수산물 가공산업에 대한 정책적 관심은 농외소득 증대 차원에서 시작되었다. 60년대의 부업단지, 70년대의 새마을공장, 80년대의 농공단지와 특산단지 사업과 같은 일련의 농어촌 소득원개발 사업에서 농수산물 가공산업은 중요한 비중을 차지하였다. 지난해까지 설립된 특산단지 969개 업체 중 472개소가 농수산물 가공업체였다. 이는 사실은 농수산물 가공산업이 농어촌의 중요한 소득원이라는 것을 잘 보여준다 하겠다.

그러나 이러한 가공산업에 대한 지원은 농어가 부업형태 내지는 지역특산물 형태로 이루어져 체계적으로 되지 못하였다. 기술 수준이 낮은 영세한 업체로서는 시장수요에 맞추어 제품을 개발하거나 생산시설을 현대화하는 데에 한계를 보였던 것이다. 따라서 농어민의 가공산업 참여를 확대하여 농외소득을 높이고 우수한 국산 농수산물을 가공한 전통식품을 개발하기 위한 종합적이고 체계적인 농수산물 가공산업 육성정책이 필요하게 된 것이다.

이에 정부는 94년 우루과이라운드 협상의 타결을 전후하여 개방화시대에 농어촌문제를 해결할 수 있는 대안

**정부는 경쟁력 있는 산지가공산업을 육성하기 위해 관련법령을 제·개정하여 제도적 기반을 구축하고 가공산업 참여에 필요한 자금지원을 대폭 확대하였으며, 신제품 연구개발 지원 및 농어민에 대한 기술·경영지도를 강화하는 한편, 국내판매 촉진 및 해외수출시장 개척을 지원하고 있다.**

중의 하나로서 농수산물 가공산업에 대한 획기적인 제도적·재정적 지원방안을 마련하였다.

#### 「농수산물 가공산업 육성 및 품질관리에 관한 법률」 제정

첫째, 「농수산물 가공산업 육성 및 품질관리에 관한 법률」을 제정하고 관련법령을 개정하여 산지가공산업 육성을 위한 제도적 기반을 구축하였다.

종전에는 산지 농수산물 가공공장을 설치하려면 17개의 인·허가를 개별적으로 받아야 했으나, 이제는 농림수산부장관의 지정을 받아 동시에 처리할 수 있도록 절차를 간소화하였다. 그리고 우수한 품질의 전통식품에 대해서는 정부의 품질인증제를 통해 차별화되도록 하고, 전통식품의 계승·발전과 가공기능인 명예를 위해 전통식품명인제도를 실시하였다. 지금까지 '송화백일주' 제조명인 등 12명의 명인을 지정하였다.

또한 농어민의 가공산업 참여가 쉽도록 식품위생 관련 법령의 불필요한 규제를 완화하였다. 식품제조·가공업의 인·허가 업무를 시장·군수에게 위임하였고, 농어민과 생산자단체는 시장·군수에게 신고만으로 영업이 가능하도록 하였다. 그리고 품목허가제를 폐지하여 시장수요 변화에 맞춰 가공품목을 신속적으로 전환·조정할 수 있도록 하고, 제조허가 시설기준을 지역실정에 따라 시장·군수가 달리 정할 수 있도록 하였다.

아울러, 95년도에 酒類 관계법을 개정하여 농민 및 생산자단체가 쉽게 주류를 제조하여 판매할 수 있도록 하였다. 농민 및 생산자단체가 종전에는 리큐르, 과실주와 일반증류주에 한정하여 제조면허를 획득할 수 있었으나, 소주·브랜드·위스키 등 모든 주류의 제조가 가능하도록 하였다. 농민의 주류 제조시에는 기준 자본금과 제조수량의 제한을 없애고 주조사 고용의무를 철폐하였다.

자금지원 대폭 확대하고  
신제품의 연구개발 지원을 강화

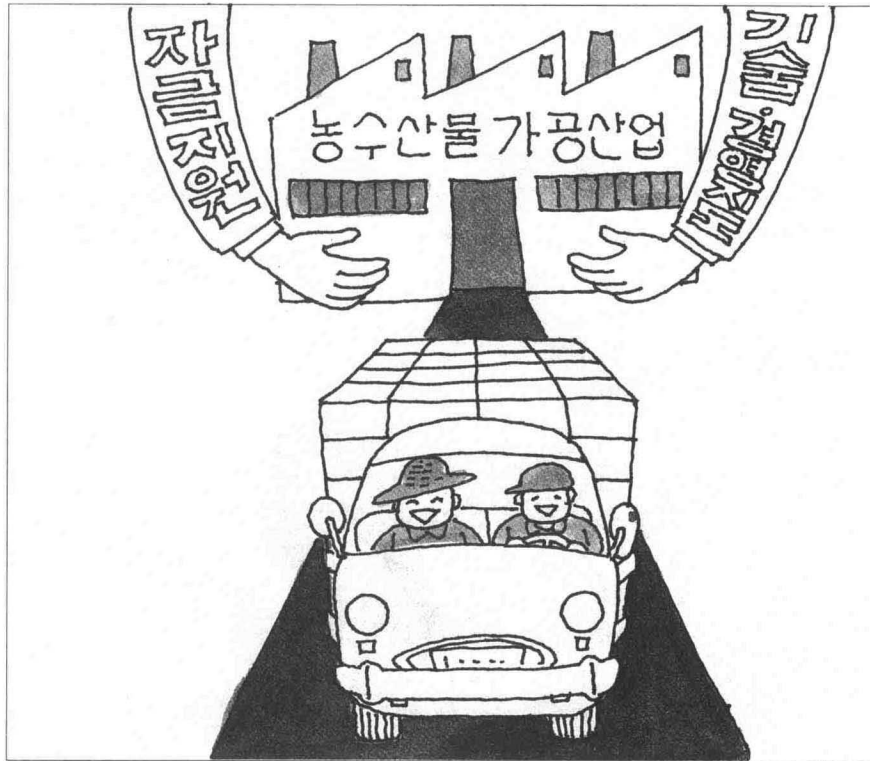
둘째, 농어민의 가공산업 참여에 필요한 자금지원을 대폭적으로 확대하였다.

농어촌지역에서 국산농수산물을 원료로 한 가공사업을 창업하거나 확장하는 경우 시설비의 80%까지 지원하고, 사업운영에 필요한 원료 구입자금과 포장디자인 개발 및 포장자재 개선비를 지원하고 있다. 이러한 지원자금은 93년에 570억 원 규모였으나, 우루과이라운드 협상 이후 농어촌발전대책의 투융자 재원 확대를 계기로 96년에는 1,468억원으로 크게 늘어났다.

늘어난 지원자금이 효율적으로 집행되도록 시·군에서 지역내의 농어민대표·전문가·관계기관 등으로 구성된 농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 지역 농업여건에 가장 적합한 가공사업자를 선발하여 농림수산부장관에게 추천하고, 농림수산부장관이 품목의 적정성, 사업자의 기술수준, 자금운용 및 판매계획 등을 심사하여 최종 선정토록 하였다.

셋째, 신제품의 연구개발과 농어민에 대한 기술·경영 지도를 강화하였다.

가공기술은 식품산업에 있어서 핵심적 역할을 하며 농어민들은 전통식품을 만드는 '솜씨'는 있으나, 그것을 상품화하고 대량생산하기 위한 전문적 '기술'은 부족하다. 이러한 애로를 해소하기 위해 한국식품개발연구원에서 농어민들이 필요로 하는 가공기술을 개발하여 줄 것



을 요청해 오면 실비용으로 개발하여 주고 있으며, 정부 출연예산으로 개발한 기술을 전수하여 주기를 희망하여 올 때에는 무상으로 이전하여 주고 있다.

지금까지 한국식품개발연구원에서는 청결미제조기·즉석송냉·호박차·양파음료·당근주스 등 44종의 제조 기술을 실용화하여, 농어민이나 생산자단체 등에 기술을 이전하였다.

국내판매 촉진 및 해외수출시장 개척을 지원

넷째, 산지가공식품의 국내 판매를 촉진하고 해외수출 시장을 개척하기 위한 지원을 늘렸다.

소비자에게 전통가공식품의 우수성을 알리기 위해 매년 여의도광장과 같은 장소에서 대규모 특산품종합판매전을 개최하고, 우편판매제도와 택배제도를 활용하여 도시 소비자가 쉽게 제품에 접근할 수 있도록 하였다.

한편 국내뿐만 아니라 해외에서도 우리 전통식품의 판로를 개발하고 있다. 연간 15회의 해외식품박람회에 중소기업체의 참가를 지원하

〈표〉 전통식품 수출사례

(단위:천달러)

	94년	95년	수출국
인삼	103,768	133,080	일본, 미국, 독일, 홍콩, 캐나다 등 45여 개국
김치	44,192	50,910	일본, 미국, 리비아, 스페인 등 30여 개국
고추가루	1,947	3,198	홍콩, 일본, 리비아, 미국 등 17개국
식혜	1,800	4,495	일본, 미국, 피지
삼계탕	98	451	일본, 대만, 페루, 싱가포르

**지금까지의 가공산업정책의 성과는, 농수산물 가공을 통해 새로운 부가가치를 창출하고 국내외 틈새시장을 공략할 수 있는 가능성을 확인했다는 점이다. 정부는 앞으로 경쟁력과 자생력을 갖춘 산지가공업체를 육성하고, 소비자의 수요에 맞춰 품질을 향상시키며, 국내판매와 해외수출을 확대하여 산지가공사업을 정착시켜 나갈 계획이다.**

기 위해 참가비 일부를 보조해 주고, 주요 수출시장에서 김치·인삼 등 한국전통식품의 특별기획전을 개최하여 홍보하고 있다. 또한 수출상품의 포장디자인 개발비용을 지원해 주고 일부 국가에서 요구하는 영양 성분표시를 위해 한국식품개발연구원에서 식품분석을 하는 등 간접적인 수출지원을 하고 있다.

전통식품의 수출은 전통식품의 맛을 알 수 있는 우리 교민이 주고객이고 따라서 일본과 미국 등 우리 교민이 많이 거주하는 국가가 주된 시장이었다. 그러나 최근에는 외국인들도 김치와 같은 전통식품을 즐겨 찾기 시작하면서 수출도 크게 늘고 있다. 일본인 열사람 중 아홉은 김치를 먹어봤다는 조사결과도 있었으며, 미국에서는 지난 4월 『뉴욕타임즈』에 김치소개기사가 실리기도 하는 등 한국의 김치를 즐기는 외국인들이 점점 늘어나고 있는 것이다. 이는 적극적인 수출전략을 추진하면 얼마든지 해외시장을 개척할 수 있다는 가능성을 보여준다.

또한 이러한 전통식품의 해외수출은 단순한 제품수출의 성과만이 아니라 우리의 전통문화를 세계로 널리 알리는 계기도 되는 것이다.

### 산지가공업체를 경쟁력과 자생력을 갖춘 기업으로 육성

지금까지의 가공산업정책의 성과는, 농수산물 가공을 통해 새로운 부가가치를 창출하고 국내외 틈새시장을 공략할 수 있는 가능성을 확인했다는 점이다. 정부는 앞으로 경쟁력과 자생력을 갖춘 산지가공업체를 육성하고 소비자의 수요에 맞춰 품질을 향상시키며, 국내판매와 해외수출을 확대하여 산지가공산업을 정착시켜 나갈 계획이다.

먼저, 산지 농수산물 가공업체의 경쟁력 제고를 위해 전통식품 및 국내 부존자원을 활용하는 가공산업에 대해 시설·운전 자금, 포장디자인개발, 판매지원 등 다각적 지원을 계속해 나갈 계획이다. 소규모 농외소득형(한과·떡·엿), 대중소비형(김치·된장·삼계탕), 국내부존자원 활용형(과일음료·채소음료·대용식)으로 구분하여 유형별로 지원하되 사업체별 사업계획과 경영능력을 평가하여 지원을 차별화할 것이다. 그리고 가공식품의 품질향상을 위해 연구개발 투자를 확대하고 특히 김치

등 전략품목에 대한 연구를 중점적으로 지원해 나갈 계획이다.

또한 가공식품의 품질관리를 강화하여 식품 KS제도와 전통식품 품질인증제도의 표시품목을 확대하고, 사후관리를 강화하여 표시제품의 우수성을 홍보하는 등 우수제품을 차별화해 나갈 것이다. 김치·인삼류 등 한국전통식품은 국제규격(Codex) 제정을 추진하여 전통식품의 세계화의 계기로 활용해 나갈 방침이다.

최근 식품의 안전성이 중요한 관심사항으로 대두되고 있는데, 식품의 안전성에 결정적으로 영향을 미치는 것이 가공원료이다. 안전하고 좋은 품질의 가공원료를 생산할 수 있도록 국내 농수산물의 생산단계에서부터 안전성 점검과 危害 예방지도를 강화해 나갈 계획이다.

그리고 우수한 식품의 수출촉진전략을 적극적으로 추진할 것이다. 유망품목 수출업체에 대해서 수출원료 구입자금과 시설현대화 자금 등을 우선 지원해 줄 계획이다. 국가이미지 관리 차원에서 우수식품의 해외홍보 및 판촉을 확대해 나갈 것이다. 특히 김치에 대해서는 박람회 참가와 특별기획 판매전, 국제심포지엄을 개최하는 등 해외홍보를 강화할 방침이다.

또한 식품수출업체에게 필요한 정보를 농수산물유통공사 등을 통해 신속·정확하게 수집·분산하도록 하고, 美 洲 지역의 식품시장 동향분석, 현지 적응품목 개발과 시제품 조사 등을 담당할 식품조사연구소를 미국에 설치할 계획이다. **▶▶▶**

**에**너지절약, 에너지이용합리화, 에너지이용 효율향상이라는 용어가 같이 쓰이고 있어 때로는 개념상 혼란을 일으키기도 한다. 영어에서는 energy conservation 혹은 energy efficiency improvement와 energy curtailment 를 재화나 서비스의 산출량을 유지시키느냐 감소시키느냐에 따라 구분한다. 즉, 더 적은 양

리나라는 여전히 세계에서 가장 높은 에너지소비증가율을 보이는 국가 중 하나이다.

일본을 제외한 주요 선진국의 에너지소비 증가는 거의 없는 반면 우리나라 등 일부 개도국들은 연 10% 내외의 높은 증가율을 보이고 있다.

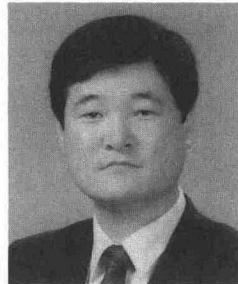
“우리가 현재 에너지를 과소비하고 있는가?” 라는 물

## 에너지 저소비형 경제·사회 구조로 전환

의 에너지를 쓰기도 같은 수준의 재화나 서비스를 생산해 내는 경우를 energy conservation이라 부르고, 재화와 서비스의 산출량을 감소시키는 경우에는 energy curtailment로 구분한다.

우리의 경우에도 에너지이용합리화, 효율향상은 energy conservation의 개념이고, 에너지절약은 conservation과 curtailment 를 다같이 포괄적으로 의미하는 것으로 받아들여지고 있다. energy curtailment는 특히, ‘단순 내핍성절약’으로 부르고 있다.

지난 80년대초 ‘한집 한등 3기’ 같은 것이 대표적인 ‘단순내핍성 절약’이며, 전력은 적게 쓰면서 밝기는 같거나 좋아지는 고효율조명기기 개체사업은 이용효율향상 사업의 대표적인 예라 하겠다.



**고정식**  
통상산업부 에너지관리과장

음에 대한 답은 단순히 에너지소비량의 많고 적음을 가지고 단정지을 수는 없는 일이다. 따라서 국제적으로 에너지원단위를 에너지이용효율의 비교지수로 사용하는데, 통상 연간 美貨 1천달러의 부가 가치 창출에 소요되는 연간 에너지투입량을 석유환산톤(TOE)으로 나타낸다.

우리나라의 에너지원단위는 80~90년 간 연평균 4%씩 개선되었으나, 90년대 들어 정체 내지 소폭 증가하였다. <표 2>에서 보는 바와 같이 미국·일본 등 주요 선진국은 85년 이후 에너지원단위

가 안정세를 지속하고 있고, 중국은 80년 이후 연평균 4.3%씩 에너지원단위가 개선되고 있으나, 이는 에너지 절약에 힘입은 것이라기보다는 개방정책 실시 이래 급격

<표 1> 경제성장률 및 에너지소비 증가율 추이

(단위:%, TOE/GDP 100만원)

	90년	93년	94년	95년(잠정)	96년(전망)
경제성장률	9.6	5.8	8.2	9.0	7.4
에너지소비증가율 (에너지소비탄성치)	14.1 (1.47)	9.4 (1.60)	8.2 (1.00)	9.6 (1.06)	7.2 (1.02)
에너지원단위*	0.52	0.58	0.58	0.58	0.58

註: \*90년 불변가격 기준

### 에너지 소비증가율 年 10% 내외로 세계 최고 수준

89년 이후 급증세를 보이던 에너지소비 증가율은 93년을 고비로 경제성장률과 거의 같은 수준으로 약간 둔화되었으나, 우

한 경제성장에 따른 반사적 효과이며, 에너지원단위는 주요 선진국 대비 수배에 달하는 실정이다.

1인당 에너지소비비는 머지않아 일본수준에 도달할 전망이다

우리나라의 1인당 에너지소비비는 80년도의 1.09TOE에서 95년 3.34TOE로 그간의 급격한 경제성장 및 생활수준 향상에 힘입어 연평균 7.8%씩 증가되었다. 절대치는 미국을 비롯한 주요 선진국에는 아직 못 미치고 있으나 최근 급격한 증가로 조만간 일본수준에 육박할 것으로 전망된다.

한편, 우리나라의 1만달러소득 달성연도의 에너지원단위

〈표 2〉 주요국의 에너지원단위 변화추이

(단위:TOE/GDP 1천달러)

	80년	85년	90년	91년	92년	93년
한 국	0.54	0.47	0.36	0.37	0.39	0.40
미 국	0.43	0.37	0.35	0.36	0.35	0.35
일 본	0.18	0.15	0.15	0.14	0.15	0.15
프 랑스	0.20	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19
스 페인	0.19	0.18	0.18	0.18	0.19	0.18
중 국	2.07	1.60	1.42	1.37	1.26	1.17

註: \*TOE(Ton of Oil Equivalent) : 석유(원유기준) 환산물량

\*\*90년 불변가격 기준

자료: Energy Balances of OECD Countries 92~93, 95 Energy Statistics & Balances of Non-OECD Countries 92~93, 95

〈표 3〉 주요국의 1인당 에너지소비 비교

(단위:TOE/인)

	80년	85년	90년	91년	92년	93년
한 국	1.09	1.31	2.11	2.35	2.60	2.80(3.34)
미 국	7.91	7.40	7.68	7.75	7.72	7.88
일 본	2.97	3.00	3.50	3.57	3.64	3.67
프 랑스	3.54	3.63	3.90	4.07	3.99	4.05
스 페인	1.84	1.87	2.26	2.36	2.41	2.32
중 국	0.42	0.49	0.58	0.59	0.60	0.62

註:괄호 안 숫자는 95년도 잠정치

자료: Energy Balances of OECD Countries 92~93, 95 Energy Statistics & Balances of Non-OECD Countries 92~93, 95

**지역난방과 열병합발전의 확대보급과 같은 에너지 공급시스템의 효율제고사업을 지속적으로 추진하되, 경제성과 환경친화성을 합목적으로 조화시켜 나갈 것이다. 수요관리사업의 본격추진을 위해 한전 등 에너지 공기업의 수요관리투자를 강화함과 아울러 절약전문기업을 활성화함으로써 시장기능을 통한 절약사업의 확산을 도모할 계획이다.**

위는 선진국에 비하여 높으며, 1만달러소득 달성연도의 1인당 에너지소비량도 일본에 비하여 높은 수준이다(〈표 4〉 참조).

에너지원단위는 순수요 부문에서 선진국을 상회

에너지의 최종수요 부문은 산업, 수송, 가정·상업 부문으로 구분하는데, 주요 선진국과 비교해 볼 때 우리나라는 전수요 부문의 에너지원단위가 높은 실정이다.

산업 부문의 에너지원단위 수준은 美·日 등의 2~3배 수준이고, 수송 부문의 에너지원단위는 미국을 제외한 여타 선진국보다 현저히 높다. 또한 가정·상업 및 기타 부문의 에너지원단위는 미국보다 약간 높으며, 여타 선

〈표 4〉 주요국별 1인당 GNP 1만달러 달성시 에너지소비 비교

(단위:TOE/GDP 1천달러, TOE/인·年)

	GNP1만달러 달성연도	에너지원단위	에너지소비량
한 국	1995	0.41	3.34
미 국	1978	0.45	8.50
일 본	1984	0.19	3.00
프 랑스	1979	0.20	3.60

〈표 5〉 최종 소비부문별 에너지원단위 국가별 비교(93년)

(단위:TOE/GDP 1천달러)

	산업부문	수송부문	가정·상업 등 기타부문
한 국	0.181	0.069	0.089
미 국	0.083	0.090	0.071
일 본	0.050	0.027	0.025
프 랑스	0.043	0.038	0.045
스 페인	0.052	0.050	0.023

註:90년 불변가격 기준

진국의 2~3배 수준이다.

첫째, 산업 부문은 피상적으로 볼 때 에너지효율이 선진국에 비하여 무척 떨어지는 것처럼 보이는데, 이는 에너지효율의 문제가 아닌 산업구조상의 취약점에 기인한다. 즉, 철강·석유화학·시멘트 등 에너지다소비업종이 전체산업의 부가가치에서 차지하는 비중이 높은 동시에, 선진국제품에 비하여 중·저급품을 생산하기 때문에 부가가치 1천달러당 에너지투입량이 증가할 수밖에 없다. 94년도 포철의 철강제품 연간 판매 평균단가가 396달러/t 인데 비하여 新日本제철은 616 달러/t인 것을 비교해 보면 쉽게 납득이 가리라 생각한다.

주요 에너지다소비제품의 생산에 소요되는 에너지의 양 즉, 생산공정의 에너지효율은 韓·日 간에 별다른 차이가 없이 대등한 수준이다(표 6) 참조).

또한 전자·기계 등 에너지저소비형 조립금속산업에 있어서는 핵심부품 및 중간재의 해외의존으로 부가가치율이 28.9%로서 일본의 43.4%보다 현저히 낮은 수준이며, 같은 25인치 TV가 일제 소니는 세트당 750달러인데 비하여 국산은 세트당 650달러인 예에서 보듯이 상품인지도의 차이로 동일제품이 日製에 비하여 상품가격이 낮기 때문에 산업 부문의 에너지효율을 더욱 열악하게 하는 요인이 되고 있다.

따라서 제조업의 韓·日間 에너지원단위 격차는 단순한 생산공정의 에너지효율성 차이(process economy)에 기인하는 것이 아니라 기술력과 품질 차이에 따른 상품가격의 차이, 부품 등 중간투입재의 해외의존도, 조립금속(전자·기계)산업 등 에너지저소비형 고부가가치 산업의 비중과 같은 산업구조적 요인이 복합적으로 나타난 결과임을 알 수 있다.

둘째, 가정·상업 부문에 있어서 우리나라의 에너지소비량은 일본과 같은 수준이다. 물론, 국가마다 냉·난방



에너지 소요량 등 자연환경이 달라, 일률적으로 비교할 수는 없지만 실질소득에 비하여 에너지가격이 낮아 과소비되는 경향이 있다.

또한 가계소득 중 광열비(전력·유류)의 비중이 점차 낮아지고 있는바, 80년대초에 6% 수준이었으나 현재에는 절대소비량이 약 3배 늘어났음에도 불구하고 오히려 3%대로 낮아져서, 과소비 경향을 더욱 가속시킬 우려가 있다.

셋째, 수송 부문을 살펴보면, 물류의 비효율성과 함께 승용차 위주의 교통패턴으로 수송 부문 원단위(GDP 1천달러를 생산하기 위하여 소요되는 화물과 인적자원의 이동에 투입된 에너지의 양)가 주요 선진국에 비하여 매우 열악하다. 특히, 불편한 대중교통수단 및 승용차 선호 등에 따라 대당 승용차 연료사용량은 일본의 2배 이상이며 주요 선진국에 비하여 현저히 높은 수준이다.

휘발유가격은 미국을 제외한 주요 선진국보다 다소 낮은 수준이며, 경유가격도 주요 선진국에 비하여 현저히 낮아, 저렴한 수송에너지가격이 수송 부문 에너지과 소비의 요인 중 하나라는 의견이 상당수준 설득력을 얻고 있다.

**‘에너지 이용합리화 실시계획’을 수립하여 추진**

에너지소비는 전산업체와 국민에 의해 이루어진다. 또한 에너지소비는 에너지 사용기기를 통해 이루어지는 특징이 있다. 따라서 쉽게 설명하면 고효율기자재(efficient equipment : hardware)를 보다 많은 산업체와 소비자들이 효율적으로 쓰도록 유도(efficient use : software)하는 것이 대책의 요체이다. 정부는 장기적 안목에서 우리 경제·사회 구조를 에너지절약형으로 전환시키고자, 「에너지 이용합리화 기본계획」에 의거하여 매년 이를 실천하기 위한 연차별 시행계획을 수립·추진하고 있다.

특히, 「新경제 5개년계획」 기간중 에너지소비탄성치(에너지소비증가율/경제성장률)를 1.0 이하로 유지시켜 97년 기준 정상수요의 10.8%(1,800만TOE)를 절감시키는 목표를 설정하고 다각적인 절감노력을 전개하고 있다.

〈표 6〉 주요 품목별 에너지원단위 비교(92년)

(단위:TOE/t)

	한국	일본	비교(한/일)
금 속			
빌렛	1.175	1.160	1.01
냉연강판	0.533	0.522	1.00
섬 유			
폴리에스터칩	1.845	1.229	1.50
폴리에스터사	6.517	6.980	0.93
화 공			
에틸렌	5.383	5.124	1.05
원유정제	0.295	0.283	1.04
요 업			
시멘트	0.249	0.209	1.19
제 지			
백상지	3.431	3.230	1.06

자료:일본 省에너지센터, 「省에너지총람」 및 업종별협회자료 등

〈표 7〉 주요국별 1인당 가정·상업용 에너지소비 비교(93년)

(단위:TOE/人·年)

한국	미국	일본	프랑스	스페인
0.62	1.60	0.61	0.95	0.30

**최종수요 부문의 이용효율 향상을 추진하기 위해, 산업 부문에서는 에너지 다소비산업의 절약투자 강화 및 부가가치 향상을 병행추진하여 산업구조의 에너지 저소비형화를 촉진하고, 수송과 가정·상업 부문에서는 에너지·자원 절약적 생활양식의 범국민적 확산을 도모하고 있는바, 에너지소비효율 기준 및 등급표시와 같은 고효율기기의 보급확대시책을 지속적으로 추진할 것이다.**

며, 이를 위해 매년 통상산업부는 ‘에너지 이용합리화 실시계획’을 수립·추진하고 있다.

올해의 실시계획은 중앙부처 차원의 계획과 함께 15개 시·도의 추진계획 및 에너지관리공단, 한국지역난방공사 등 에너지 유관기관의 사업계획을 망라하고 있어, 이 글에서는 정책추진의 기본방향과 핵심정책과제에 대해서만 간략히 서술하겠다.

우선, 에너지 이용합리화시책의 기본방향은, ‘내핍성 단순 절약시책’을 지양하고 에너지생산·소비의 전과정에 걸친 종합적 효율향상으로 우리 경제·사회 구조를 에너지저소비형으로 전환함에 두고 있다.

이를 위해, 첫째, 지역난방과 열병합발전의 확대보급과 같은 에너지 공급시스템의 효율제고사업을 지속적으로 추진하되, 경제성과 환경친화성을 함목적으로 조화시켜 나갈 것이다.

둘째, 수요관리사업(demand side management)의 본격추진을 위해 한전 등 에너지 공급사의 수요관리투자를 강화함과 아울러 절약전문기업(ESCO)을 활성화함으로써 시장기능을 통한 절약사업의 확산을 도모할 계획이다.

특히, 수요관리사업은 종래 에너지수요를 자연발생적인 것으로 보고, 공급측면의 최적대안을 통하여 에너지 수급정책을 수행해 오던 방식에 대하여 수요를 조작이 가능한 변수(manipulable variable)로 보는 새로운 접근방식으로서, 에너지시설투자에 따르는 막대한 재원 조달의 어려움과 입지난을 완화시킬 수 있는 효과가 있어 중요성이 더해 가고 있다.

셋째, 최종수요 부문의 이용효율 향상을 추진하기 위해, 산업 부문에서는 에너지 다소비산업의 절약투자 강화 및 부가가치 향상을 병행추진하여 산업구조의 에너지 저소비형화를 촉진하고, 수송과 가정·상업 부문에서는 에너지·자원 절약적 생활양식의 범국민적 확산을 도모

하고 있는바, 에너지소비효율 기준 및 등급표시와 같은 고효율기기의 보급확대시책을 지속·추진할 것이다. 물론 특히, 종래의 일방적 구호전달식 절약홍보·교육을 지양하고 각계각층 소비자들의 직접참여를 유도하는, 보다 차원 높은 에너지·자원 절약 국민운동을 발전시켜 나가고자 한다.

또한 기술이 모든 정책의 근간이므로 에너지절약 기술 개발 및 보급에 대한 지원도 더 한층 강화해 나갈 계획이다.

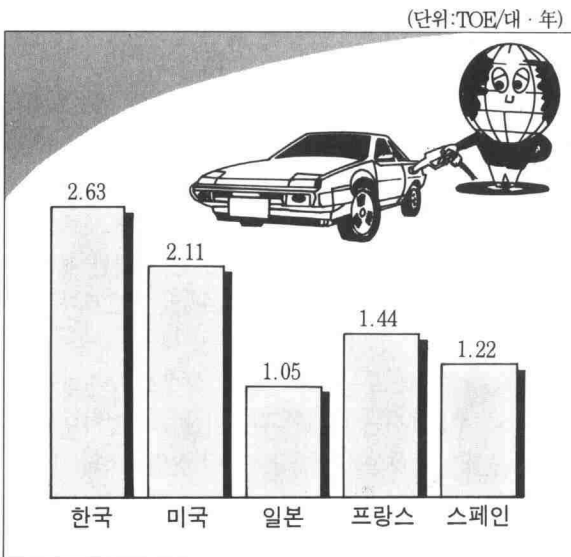
## 에너지 절약은 제2의 생산

지난해에 우리나라는 에너지수입비용으로 총 183억6천만달러를 지불하였다. 산술적으로 전산업체와 국민이 10%씩 아껴쓰면 18억달러의 막대한 외화가 절감되므로 순수출(net export)의 증가로 나타나서 GNP 증가로 직결된다. 즉, 에너지절약은 글자 그대로 제2의 생산이 된다 하겠다.

국민 각자의 입장에서 보면 적지 않은 신경을 쓰면서 에너지비용을 10% 절감해 봐야 가구당 월 4~5천원밖에 되지 않으니, 순전히 가계경제적인 관점에서만 보면 절약유인이 충분치 못한 실정이다.

그러나 에너지절약이야말로 우수한 몇 사람에게 의한 특단의 대책이 있는 분야가 아니며, 전국민이 합심하여 티

(그림) 주요국별 승용차 1대당 연료사용량 비교(93년)



끌을 모아 태산을 이루듯이 국민경제에 기여하게 되므로 공동체의식에 기초한 자발적 참여를 절실히 필요로 하고 있다.

따라서 정부는 앞으로 에너지절약 홍보의 방향을 그간의 일방적 구호전달식보다는 '녹색에너지 가족운동'(Green Energy Family)과 같은 소비자가 직접 참여하는 실천적 운동의 형태로 전환해 나가고 있음을 다시 한번 강조하고자 한다.

또한 우리나라의 에너지가격이 과연 낮은 것인가에 대하여는 국민적 합의가 이루어진 상태가 아니며, 절약을 유도한다고 에너지가격을 대폭 인상할 수는 없는 일므로 낮은 에너지가격에서 오는 에너지절약 동기의 결여를 어느 정도는 세제혜택으로 해결하여야 할 것이다. 경제적 동기가 충분치 않는 한 절약시책이 가지는 한계성은 너무나 명백한 것이다. 따라서 현행 「조세감면규제법」에서도 산업체의 에너지절약 시설투자에 대하여 적지 않은 혜택을 주고 있으나, 일반소비자를 포함한 모든 소비자를 대상으로 가칭 '에너지·자원 절약형 경제·사회 구조로의 이행촉진을 위한 세제'를 종합적으로 검토하여야 할 것이다.

80년대 중반 이래 국제에너지가격은 안정세를 유지하여 왔다. 그러나 중장기적으로 보면 한정된 석유자원을 둘러싼 세계 각국의 확보경쟁은 석유가격을 비롯한 화석에너지가격을 높일 수밖에 없다. 중국인구가 현재 우리나라의 1인당 석유 소비량(94년 1.91t/年)과 같은 양의 석유를 소비한다고 가정하면, 세계 석유자원의 가채년수(94년 기준 43년)는 거의 절반 수준인 25년으로 떨어지게 된다. 중국·인도 등 거대 후발개도국의 지속된 경제성장은 엄청난 에너지자원 확보경쟁을 유발하게 될 것이다.

일본 등 해외수입에너지 의존도가 높은 선진국들은 이 점을 유의하고 있으며, 중국이 對중동 자원외교를 강화하고 있고, 내년부터 국가차원의 석유비축사업에 착수한다는 것은 시사하는 바가 크다.

현재와 같은 낮은 에너지가격을 당연한 것으로 생각하는 것은 너무나 근시안적인 안이한 발상이다. 지난 걸프전쟁 당시의 유가폭등시에도 우리나라는 구조적으로 석유위기 도래시 가장 큰 타격을 받는 국가로 평가된 바 있다. 굳이, 지구환경문제에 따른 에너지절약의 중요성을 언급하지 않아도 우리의 경제·사회 구조를 에너지절약형으로 전환시켜야 할 필요성은 명백한 것이다. **남원**

**95**년 1월 1일부터 쓰레기종량제가 전국적으로 실시됨에 따라 생활쓰레기의 배출량이 크게 감소(약 40%)된 반면, 음식쓰레기 관리문제가 새로운 과제로 대두되었다.

이러한 음식물쓰레기는 1인당 발생량으로 보면 1일 0.42kg으로 일본의 0.37kg, 독일의 0.27kg, 영국의

되는 음식물쓰레기를 2001년까지 0.3kg으로 감소시킬 계획이다. 이 경우 1일 2천여t의 음식물쓰레기가 감소되어 12.7%의 감량률이 나타날 것으로 예측된다.

둘째로, 발생하는 음식물쓰레기는 최대한 퇴비화·사료화 등 자원화할 방침이다. 현재 식품접객업소·집단급식소 등을 대상으로 시행하고 있는 감량화 의무대상 사

## 음식물쓰레기의 감량화 · 자원화

0.26kg과 비교하면 양적으로도 많을 뿐 아니라, 질적으로도 물기가 많아 취급과 처리에 어려움이 많은 실정이다.

이와 같이 우리나라의 음식물쓰레기는 발열량이 낮고 수분함량이 높아 소각처리에 부적합하여 대부분 매립처리되고 있는 실정으로, 이에 따른 악취, 매립지에서의 침출수 등에 의한 2차오염문제와 쓰레기 매립지의 사용기간을 단축시키는 등의 문제를 야기시킴에 따라 음식물쓰레기의 감량화 필요성이 제기되고 있다.



**박명술**  
환경부 폐기물관리과장

업장을 점진적으로 확대하고, 공공퇴비화시설에 의한 안정적 처리와 감량화 부산물의 안정적인 수요공급체계를 구축하여 현재 발생량의 1%에 불과한 음식물쓰레기의 자원화율을 50% 수준까지 끌어올릴 계획이다.

이를 위해 95~96년 기간을 시범사업의 확대 등 '기반구축단계'로, 97~98년기간을 공공퇴비화시설의 본격추진 등 '확산단계'로, 99년 이후에는 '정착단계'로 구분하여 단계별 대책을 지속적으로 추진해 나갈 계획이다.

### 감량률 12.7% · 자원화율 50%를 목표로 추진

정부에서는 음식물쓰레기 관리의 기본방향을 '감량화', '자원화'를 통한 자원순환형 사회구조를 구축하는데 두고 있다. 이를 위해 첫째, 발생원에서부터의 원천적인 감량화의 필요성을 크게 인식하여 국민운동 차원의 '음식물쓰레기 안 남기기운동' 등을 통해 음식물쓰레기의 발생량을 근원적으로 저감시켜 현재 1인당 1일 0.42kg씩 배출

### 생활쓰레기의 약 31%가 음식물쓰레기

94년도의 경우 1일 5만8,118t의 생활폐기물이 발생되

〈표 1〉 음식물쓰레기 발생현황

	90년	91년	92년	93년	94년
생활폐기물발생량	83,962	92,246	75,096	62,940	58,118
음식물쓰레기발생량 (발생비율)	23,003 (27)	26,311 (28.5)	21,807 (29)	19,764 (31)	18,055 (31)

(단위:t/일, %)

었으며, 이 중 약 31%에 해당하는 1만8,055t이 음식물쓰레기로 조사되었다. 쓰레기종량제 시행 이후 음식물쓰레기의 발생비율이 상대적으로 증가(31→38%)하였으며, 대부분의 음식물쓰레기 처분 또한 비위생매립지에 매립처분되고 있어 이로 인한 환경오염 및 매립지 수명단축, 매립지 안정화기간 연장에 영향을 미치는 주요 인자로 작용하고 있다.

### 음식물쓰레기 주요 배출원은 음식점과 가정

음식물쓰레기의 발생양태는 대부분 음식점 및 가정에

〈표 2〉 종량제 시행 전·후의 쓰레기 구성비율

(단위:%)

	시행전(94년)	시행후(95년)
음식물쓰레기	31.0	38.3
종이	21.4	18.9
플라스틱	5.0	4.5
고철·캔	5.6	5.0
연탄재	14.2	12.6
나무·고무 등	22.8	20.7

〈표 3〉 음식물쓰레기 처리실태

(단위:t/일, %)

매립	소각	재활용	총계
17,447 (96.3)	316 (2.1)	292 (1.6)	18,055 (100)

〈표 4〉 배출원별 음식물쓰레기 발생비율

(단위:%)

식품접객업소	가정	대형유통업소	집단급식소	계
42	41	13	4	100

〈표 5〉 배출원별 음식물쓰레기 발생원단위

(단위:kg/m<sup>2</sup>/일)

식품접객업소	가정	대형유통업소		집단급식소	
		백화점	농수산물시장	일반	병원
0.22	0.182*	0.029	3.209	0.101	1.167

註: \*단위는 kg/인·일

**정부는 발생원에서부터의 원천적인 감량화의 필요성을 크게 인식하여 국민운동 차원의 '음식물쓰레기 안 남기운동' 등을 통해 음식물쓰레기의 발생량을 근원적으로 저감시켜 현재 1인당 1일 0.42kg씩 배출되는 음식물쓰레기를 2001년까지 0.3kg으로 감소시킬 계획이다.**

서 배출되는 것으로 조사되었으며, 대형유통업소에서도 상당량의 음식물쓰레기가 배출되는 것으로 나타났다. 음식물쓰레기의 性狀을 분석하면 채소류가 음식물쓰레기의 절반을 차지하고 있고, 어육류가 18.6%로 나타났다.

이에 따라 정부에서는 집단급식소·식품접객업소에 대한 쓰레기 감량의무화를 추진하고 있다. 93년 9월 9일 개정된 「폐기물관리법」 시행규칙에 음식물쓰레기의 감량의무화 규정을 새로이 규정하여 시행해 오고 있으며, 해당 업자의 부담 등을 고려, 시행시기를 1차 94년 9월 1일, 2차 95년 9월 1일로 단계적으로 실시하도록 하였다.

95년말 현재 전국의 의무화 대상업소는 총 471개소로 이 중 263개소는 양돈농가 등에 사료 또는 유기질비료로 공급·재활용하고 있으며, 164개소는 감량화처리시설(고속발효기 등)을 설치·처리하고 있고, 나머지 44개소는 시설 설치를 추진중에 있다.

공동주택 공동퇴비화시설 시범사업에는 95년도에 14개 시·도에서 71개소(1만8,454가구)를 선정, 시범사업을 추진하였는데, 감량화시설(고속발효기)을 지방자치단체에서 보조하여 설치하고 주민공동부담으로 운영하여 발생하는 발효부산물은 아파트 주변 화단 등에 시비로 활용하고 있다.

가정 등 음식물쓰레기 감량화의 자율적 추진에는 「폐기물관리법」에 의한 감량화의무대상 이외의 집단급식소 등 251개 업소에서 자율적으로 감량화시설(고속발효기)을 설치하였고, EM 등 발효제, 퇴비화용기 등을 이용한 감량화 추진에 전국적으로 28만9,391여 가구가 참여하였다.

체계적인 자원화시설 설치 尠無

음식물쓰레기 관리정책은 발생원으로



부터의 '감량화' 및 퇴비·사료 등으로의 '자원화'를 정책의 기본목표로 하고 있으나, 음식물쓰레기 발생원의 특성상 사업장폐기물 관리정책과 같은 강제적인 법적·제도적 규제는 곤란한 것이 특색이다. 일부 집단급식소 및 식품접객업소를 감량화 의무대상 사업장으로 지정·관리하고 있으나, 전체 음식물쓰레기 발생량에 비해 규제대상 업소의 발생량은 매우 미미한 실정이다.

음식물쓰레기 관리정책은 규제가 아닌 일반국민의 적극적인 참여가 수반되어야 하는 특성으로 인하여 아직은 적극적인 추진이 미약한 실정이다. 음식물쓰레기를 자원

화하기 위해서는 일차적으로 음식물쓰레기의 적정 수거 체계가 확립되어야 하고, 이에 따른 수요처 및 자원화시설이 이차적으로 반드시 확보되어야 하며, 마지막으로 자원화된 제품이 시장성을 확보하여 재화로서의 가치가 부여되어야 한다.

현재 국내에서는 체계적인 자원화시설 설치가 전무한 실정이며, 농협퇴비장에서의 퇴비화, 소형발효기 등을 이용한 퇴비·사료화 등 소규모, 시범적인 자원화 사업만이 추진되고 있는 실정임에 따라 향후 자원화시설의 확충, 자원화상품에 대한 유통체계가 시급한 실정이다.

〈표 6〉 배출원별 음식물쓰레기 性狀

(단위:%)

	가 정	식품접객업소	대형유통업소	집단급식소	평 균
곡 류	5.9	26.9	0.8	25.0	14.7
과일류	17.7	6.7	24.1	6.3	13.7
채소류	63.7	47.3	43.4	7.8	53.1
어육류	12.7	19.1	31.7	10.9	18.6

### 감량화·자원화와 함께 기술개발 및 제도개선 추진

정부는 음식물쓰레기 관리대책으로 감량화와 자원화에 역점을 두고 있으며, 이를 위해 기술개발과 제도 개선을 추진하고 있다.

## 음식물쓰레기의 원천적 감량 추진

음식물쓰레기의 발생원이 일반 국민의 가정·음식점 등으로서 불특정 다수를 대상으로 한 법적 규제가 불가능함에 따라 국민의 의식개혁과 식생활습관을 개선함으로써 음식물쓰레기 줄이기가 생활 속에서 정착될 수 있도록 하기 위하여 지속적인 홍보와 계도를 추진할 계획이다.

음식물쓰레기 줄이기 범국민운동은 관 주도의 일방적인 주입식 홍보가 아닌 국민들이 일상생활 속에서 실천토록 함으로써 국민 각자가 작은 기쁨을 누릴 수 있는 방향으로 전개하고자 한다.

금년도 음식물쓰레기 줄이기 범국민운동에는 환경부 등 8개 중앙부처, 15개 시·도, 한국음식업중앙회 등 사회단체, 18개 기업집단이 참여하고 있으며 각 참여기관·단체별로 실정에 맞는 자체계획을 수립 추진중에 있다.

또한 감량화의무 대상 사업장의 관리를 강화·확대하기 위하여 95년말 현재 감량화의무 대상 사업장인 471개 집단급식소 및 식품접객업소에 대한 감량화 이행 지도점검을 실시하여 감량화 이행 여부, 감량화효과 및 문제점을 분석하고, 이에 대한 향후 관리개선대책을 강구할 계획이다. 특히, 95년 9월 1일부터 확대시행되고 있는 감량화의무 대상 사업장 규모의 확대 여부에 대한 면밀한 검토를 추진할 계획이다. 또한 집단급식소·식품접객업소보다 단위면적당 음식물쓰레기 발생량이 훨씬 많은 백화점, 농·축·수산물 도매시장 등 대형유통업소를 감량화의무 대상 사업장의 범위에 포함시키는 방안을 검토하여 추진하고자 한다. 이들 시설은 입주업소를 일괄관

**발생된 음식물쓰레기는 최대한 자원화할 방침이다.**  
**현재 식품접객업소·집단급식소 등을 대상으로 시행하고 있는**  
**감량화 의무대상 사업장을 점진적으로 확대하고,**  
**공공폐비화시설에 의한 안정적 처리와 감량화 부산물의**  
**안정적인 수요공급체계를 구축하여 음식물쓰레기의**  
**자원화율을 50% 수준까지 끌어올릴 계획이다.**

리·운영함에 따라 음식물쓰레기의 효율적 분리수거와 대규모 처리시설의 설치·운영이 이루어질 수 있어 경제성이 있을 것으로 예상된다.

최종 소비자에게 식품이 운반·가공·전달되기까지는 생산·가공에 따른 쓰레기가 발생된다. 특히, 음식물쓰레기 중에 채소류가 차지하는 비중이 절반을 차지함에 따라 농림수산부의 협조를 얻어 이에 대한 관리대책을 추진하고 있다.

농산물도매시장 출하물량의 선별·포장출하 미흡과 도매시장 내에서의 다듬기 작업은 쓰레기 다량배출의 문제점을 나타내고 있어 채소류 등 쓰레기 발생이 많은 배출 즉, 무·양배추·마늘·대파·양파 등 6개 품목에 대하여 일정규격의 상자·그물망 등으로 포장하여 출하되도록 규정하고 이를 이행하지 않을 경우 쓰레기유발부담금을 징수하도록 하였다. 이와 함께 농산물의 규격출하를 원활히 하기 위하여 농림수산부에서는 유통규조 개선사업과 시설자금을 지원하고 있다.

음식물쓰레기 다량발생원인 식품접객업소에 대하여 '좋은 식단', '알뜰식단' 등을 적극 실시토록 하여 음식재료의 구입과 관리가 경제적으로 이루어지도록 하고, 먹고 남은 음식물의 처리가 효율적으로 이루어지도록 보건복지부·내무부의 협조하에 좋은 식단체 자율실천 및 對국민 홍보, 좋은 식단체 정착을 위한 교육 및 지도·점검 강화, 모범음식점 지정확대 및 행정지원 강화, 모범음식점에 대한 시행지원 강화 그리고 집단급식소·급식학교내 '잔반통 없는 날'의 지정 및 운용 등의 대책을 추진할 계획이다.

또한 일반 가정에서 음식물쓰레기 줄이기가 생활 속에 정착·실천될

〈표 7〉 음식물쓰레기 감량에 따른 효과

기대효과	5% (900t/일)	20% (3,600t/일)	50% (9,000t/일)
쓰레기 감량(천t/年)	328	1,314	3,285
처리비용 절감	(16)	(66)	(164)
매립지 절감(천m <sup>2</sup> )	28(20)	116(81)	290(203)
침출수발생량 감소(천m <sup>2</sup> /年)	197(13)	288(51)	1,643(106)
화학비료 대체	(17)	(70)	(175)
계	(66)	(268)	(648)

註:괄호 안 숫자는 연간 절감되는 비용(억원)

수 있도록 하기 위하여 다양한 언론매체 및 사회단체를 통한 홍보 및 계도활동을 지속적으로 추진할 계획이다.

### 음식물쓰레기의 자원화 추진

금년중에 수도권지역 고양시(난지하수처리장) 및 경기도 의왕시에 1일 15t 규모의 음식물쓰레기 퇴비화 시범 시설을 설치하여 가정 음식물쓰레기의 효율적인 분리수거와 퇴비화기술을 연구·개발할 계획이다. 아울러 2001년까지 전국 235개소의 시·郡·區에 시설용량 15t/일 규모의 음식물쓰레기 공공처리시설을 설치토록 하여 목표연도에는 음식물쓰레기 발생량의 20%에 해당하는 1일 3,525t을 퇴비·사료 등으로 자원화할 수 있도록 기반시설을 확충할 계획이다. 이를 위하여 재정경제원과 협의하여 지방자치단체 설치예산의 50%를 국고에서 부담토록 할 계획으로 있다.

시·군·구 주관하에 감량화 대상 이외의 집단급식소, 식품점객업소 및 공동주택을 대상으로 시·군·구별 1개 지역 이상을 선정하여 음식물쓰레기 수거체계 시범사업을 추진토록 할 계획이다. 그러나 이러한 시범사업을 추진하는 시·군·구는 사전에 감량화시설, 농협퇴비장, 사료·퇴비농장 등과 연계한 최종처리 가능물량을 산정하여 이에 적절한 범위내에서 실시하여야 할 것이다.

또한 미생물발효제 이용 퇴비화 시범 가구를 97년까지 100만가구로 확대(전국 1,415만3천가구의 17% 수준)하기 위하여 시범대상 가구에 발효용기 등을 무상 또는 염가로 제공할 계획이다.

농림수산부 및 농협 등과 협조하여 농가·유기질비료 공장 등 발효부산물의 수요처를 개발하고(현재 농협중앙회 등에서 유기질퇴비화시설 49개소를 설치·운영중) 1차 처리된 음식물쓰레기는 시·군에서 일괄 수거하여 농가나 유기질비료 공장에 공급하는 체계를 구축토록 할 계획이다.

음식물쓰레기 재활용사업을 재활용산업 육성자금융자 우선지원대상에 포함, 융자 확대방안을 강구할 계획이다. 퇴비화시설(고속발효기) 설치자금 지원방안으로는 식품진흥기금에 의한 환경개선자금 융자를 확대하는 방안을 추진할 계획이며, 설치비용에 대하여는 현재에도 「조세감면규제법」 규정에 의거 투자액의 100분의 3(중소기업의 경우 100분의 5)에 해당하는 금액을 세제상 지원토록 되어 있다.

### 자원화 기술 개발 및 제도개선 추진

음식물쓰레기의 자원화를 위한 금년도 기술 개발 및 연구내용을 살펴보면 다음과 같다.

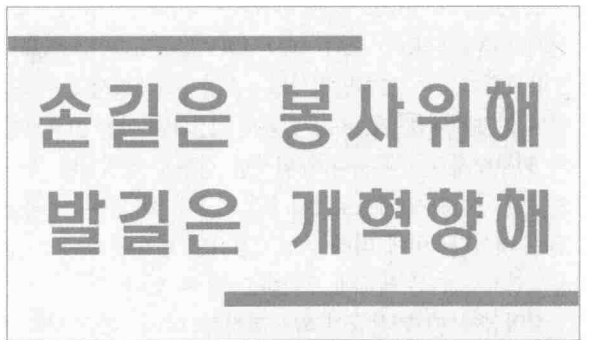
첫째, 한국형 유기성폐기물 퇴비화 연구개발로 음식물쓰레기 퇴비화 표준운영지침 개발, 퇴비 안전성 평가 및 효용성 평가, 자원화 기술의 다양화 연구 등이다.

둘째, 음식물쓰레기 퇴비화기준 설정연구이다. 여기에는 「비료관리법」 개정에 따른 공정규격 설정 연구와 작물시용 효과 분석 및 유용성분, 유해성분 조사 등이 있다.

그 밖에 음식물쓰레기 사료화기술 개발(농촌진흥청)과 발효제의 유해성 평가방안 마련 그리고 일선기관 실용화 기술의 발굴·전파 등이 있다.

94년 9월 1일 음식물쓰레기 다량배출자에 대하여 재활용 또는 감량화처리가 의무화되면서 소형 퇴비화·감량화시설의 설치가 급속히 증가하고 있으나 국내 제조기술의 낙후성, 무분별한 부실제조업체의 난립 등 여러 문제점으로 인한 소비자의 불편을 초래하고 있다. 이에 따라 국내에서 제작·유통되고 있는 음식물쓰레기 처리시설이 적정 발효 및 건조성능을 유지·달성할 수 있도록 하기 위하여 표준화된 성능·구조의 규격기준을 정하고 이를 공인할 수 있는 품질인증제도를 도입하였다(인증기관: 생산기술연구원, 인증표시:K마크).

정부의 음식물쓰레기 감량화정책이 차질없이 추진되어 1일 발생량의 30%, 발생 음식물쓰레기의 50%를 자원화할 경우 직접적인 효과 외에도 음식물쓰레기 감량에 따라 얻어지는 국토환경보전 효과 그리고 환경오염에 의한 질병 예방, 토양의 지력 향상 등 각종 사회적 편익을 감안하면 실제 그 효과는 매우 크다고 할 수 있을 것이다. **법원**



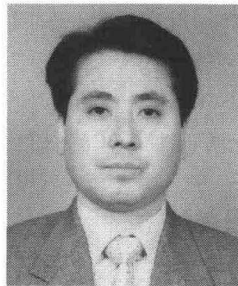
**95** 년 7월 1일 시행된 고용보험은 실직근로자에게 실업급여를 지급하는 전통적 의미의 실업보험사업 외에 실업으로 인한 근로소득의 상실을 보전함과 아울러 적극적인 직업소개 또는 직업훈련 지원을 통해 재취업을 촉진하고 실업의 예방, 취업기회의 확대, 근로자의 직업능력개발 및 향상, 기타 근로자의 복지증진을 목

는데, 기본급여는 이직일 이전 18개월간에 12개월 이상 피보험자로서 근무하다가 이직하여 근로의 의사·능력이 있음에도 취업하지 못한 경우에 실직전 임금의 50%를 개인별 연령과 보험가입기간에 따라 1~7개월 동안 지급 받게 되며, 직업훈련을 받을 경우에는 2년까지 연장 지급된다.

## 7월 1일부터 실업급여 지급

적으로 하는 사회보장제도인 동시에 인력정책적 제도이다.

실업보험은 실직근로자에게 실업급여를 지급하여 실업자의 생계를 지원하는 사후적·소극적인 사회보장제도이다. 반면, 고용보험은 실업을 사전에 예방할 수 있는 다양한 고용안정, 능력개발사업 등을 행하고 불가피한 실직시에는 급여를 지급하여 생활의 안정과 재취업을 촉진하는 사전적·적극적 차원의 인력정책적 제도라고 할 수 있다.



**김인삼**  
노동부 고용보험운영과장

기본급여는 피보험자가 피할 수 없는 사유에 의하여 실업한 경우에 한하여 지급되므로, '중대한 자기귀책사유'에 의하여 해고되거나 '정당한 사유 없는 자기사정'으로 이직한 경우에는 지급되지 아니한다.

그러나 자기사정으로 이직하는 경우에도 사실상 기업의 인원감축방침 등에 따라 이직하는 경우, 실제근로조건이 채용조건과 현저히 다른 경우, 장기간 임금체불이 계속된 경우 등은 정당한 사유가 있다고 보아 수급자격 인정이 가능하다.

### 실직전 임금의 50%를 1~7개월 동안 지급

고용보험의 시행으로 우리나라는 국민연금, 의료보험, 산재보험과 더불어 소위 4대 사회보장제도를 갖추었다. 고용보험제도는 고용안정사업·직업능력개발사업·실업급여를 3대 사업으로 하고 있는데, 12개월 이상 고용보험의 피보험자로 근무하다가 이직한 경우에 실업급여 수급자격이 주어지게 되므로 7월 1일 이후에 실업급여가 지급되는 것이다. 이에 따라 금년 7월 1일 이후에 비로소 고용보험제도가 본 제도에 오른다고 할 수 있다.

실업급여는 '기본급여'와 '취직촉진수당'으로 구분되

취직촉진수당은 실직자의 조속한 재취업을 장려하기 위해 기본급여 이외에 지급되는 것으로 이에선 조기재취직수당·직업능력개발수당·광역구직활동비·이주비가 있다. 특히 조기재취직수당은 수급자격자가 기본급여 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남기고 안정된 직장에 조기재취직 한 경우에 지급하는 것으로서 적극적 구직활동과 조기재취직을 유도하기 위한 인센티브 제도이다.

### '수급자격' 갖고 '실업인정' 받아야 실업급여 지급

피보험자인 근로자가 이직 후 실업급여를 받기 위해서

는 1차적으로 지방노동관서에 실업을 신고하고 수급자격을 인정받아야 하며, 2주마다 지방노동관서에 출석하여 지난 2주 동안 적극적인 구직 활동을 하였음에도 불구하고 아직도 취업하지 못하였음을 입증하는 '실업인정'을 받아야 한다.

**분명한 취업의사와 능력 갖춰야  
수급자격 인정**

실업급여를 받기 위해서는 우선 실직한 날로부터 소급하여 과거 18개월 중 12개월 이상 보험료를 납부하는 등 보험관계가 인정되어야 하며, 분명한 취업의사와 능력을 갖고 있어야 한다.

다만, 이직사유가 '지급제한사유'에 해당할 경우에는 수급자격이 인정되지 않는데, 「고용보험법」에서 규정하는 제한사유는 다음의 두 가지이다.

첫째, 피보험자 본인이 '중대한 귀책사유로 인하여 해

**기본급여는 이직일 이전 18개월간에 12개월 이상  
피보험자로서 근무하다가 이직하여  
근로의 의사·능력이 있음에도 취업하지 못한  
경우에 실직전 임금의 50%를 개인별 연령과  
보험가입기간에 따라 1~7개월 동안 지급받게 되며,  
직업훈련을 받을 경우에는 2년까지 연장지급된다.**

고'된 경우이다. 이에 「형법」 위반, 직무관련 법률위반, 노동관계법을 위반한 불법쟁의 행위를 이유로 '금고 이상의 형'을 받고 그로 인하여 해고된 경우와 처벌까지는 받지 않더라도 기업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손실을 끼쳐 이를 이유로 해고된 경우(공금횡령, 회사기물 파괴, 절도, 제품의 불법반출, 허위서류 작성 등)가 있다.

둘째, 피보험자 본인이 '정당한 사유 없는 자기사정으로 스스로 이직'한 경우이다. 이른바 '자발적 이직'의 경

우는 원칙적으로 수급자격이 없으나 정리해고의 전단계·인원감축·일시적 인사적체해소, 기타 기업의 경영합리화 계획에 따라 이직한 경우, 채용시 사업주가 제시한 임금·근로시간과 실제 임금·근로시간이 2할 이상 차이가 있거나 기타 근로조건이 현저하게 낮아져 이직한 경우, 신기술·기계의 도입으로 본인의 종전 지식·기능을 발휘할 기회를 상실하고 교육훈련을 받아도 그러한 신 지식·기술 등의 습득이 곤란하게 되는 등 새 업무에 적응할 수 없어 이직한 경우, 휴업이 3개월 이상 계속되어 이직한 경우, 도산·폐업이 확실시되거나 대량감원이 예정되어 이직한 경우 등에는 자발적 이직에 정당한 사유가 있다고 보아 수급자격이 인정된다.

한편 그동안 많은 논의가 있었던 정년퇴직자 등 고령자의 수급자격문제에 대해서는, 같은 직종

〈표 1〉 기본급여의 소정급여일수

		피 보 험 기 간			
		1~3년	3~5년	5~10년	10년 이상
이직일 현재 연령	25세 미만	30일	60일	90일	120일
	25~29세	60일	90일	120일	150일
	30~49세	90일	120일	150일	180일
	50세 이상 및 장애인	120일	150일	180일	210일

〈표 2〉 취직촉진수당 지급요건 및 수금액

	요 건	수금액 및 기간
조기재취 직수당	기본급여의 소정급여 일수를 2분의 1 이상 남긴 채 재취업된 경우	기본급여 미지급분의 3분의 1
직업능력 개발수당	실직기간중 지방노동관서 소개에 의한 직업훈련을 받는 경우	훈련기간중의 교통비, 식대 등 (5천원/1일)
광역구직 활동비	구직활동을 거주지에서 멀리 떨어진 지역 (50km 이상)에서 할 경우	• 교통수단별 운임 • 숙박료 14,500원/1박
이주비	지방노동관서가 소개한 일자리에 취업 또는 직업훈련을 받기 위해 주거를 이전할 필요가 있는 경우	이주경비 (최저 43,150원, 최대 348,700원)

이라 하더라도 기업마다 다르게 되어 있고 수시로 변할 수 있는 '정년'이라는 이직사유보다는, 정상적인 취업알선 서비스를 받기가 곤란한 '고령'이라는 연령기준이 더 중요하다는 인식하에 연령을 기준으로 실업급여를 조정키로 하였다. 따라서 정년퇴직자 등도 수급자격이 배제되지는 않으므로 분명한 취업의사와 능력을 갖고 하향취업도 감수하는 등 적극적인 구직활동을 한다면 실업급여를 받을 수 있다.

다만, 일정연령 이상의 고령자는 재취업이 어렵고 사실상 실업급여보다는 연금의 보호대상이라는 판단하에 실업급여 적용대상에서 제외하는 방향으로 법 개정을 추진하고, 60세 이상 고령자로서 국민연금을 받던 자가 아울러 실업급여도 지급받게 될 경우에는 실업급여에서 연금만큼 공제할 금액을 지급하기로 하였다. 노동부는 이러한 방침에 따라 실업급여에서 연금을 공제하는 내용의 시행령 개정을 6월중에 마무리짓고, 일정연령 계층을 적용 대상에서 제외하도록 법 개정을 조속히 추진하기로 하였다.

위에서 언급한 수급자격 판단기준은 일본 등 선진 외국 기준과 대체로 비슷한 수준이며, 금년 7월부터 연말까지 약 10만명의 실직자에게 약 1,300억원의 실업급여가 지급될 것으로 추정된다.

### 엄격한 '실업인정' 절차 두어 '복지병' 같은 부작용을 최소화

'실업인정' 절차는 실업급여를 받을 수 있는 수급자격을 갖춘 실직자가 실직 이후 과연 적극적으로 구직활동을 하였음에도 불구하고 실직상태에 있었는가를 확인하여 실업급여 지급여부를 결정하는 절차이다. 법령상 이러한 절차를 두고 있는 것은, 실업급여제도의 취지가 모든 실직자에게 무조건 실업급여를 지급하는 것이 아니고, 실직자가 실직기간 동안 적극적인 구직활동 및 직업훈련 등에 참여함으로써 조기에 재취직될 수 있게 지원하는데 역점을 두고 있기 때문이다.

실직자가 '실업인정'을 받지 못하면 수급자격이 있다 하더라도 실업급여를 받을 수 없게 되는데, 실업인정 과정에서 중점적으로 확인하게 되는 사항은 지방노동관에서 '지정해 준 날짜(실업인정일)'에 '본인이 직접 출석'하였는지 여부, 본인의 정신적·육체적·환경적 상태 및 지난 2주간의 활동상황으로 보아 취업할 '의사와 능력'을 가지고 적극적 구직활동을 하였음에도 불구하고 아직 취업하지 못하고 있는지 여부, 지난 2주 동안 부

업·아르바이트 등 소득이 될 수 있는 근로를 하였는지 여부 및 그 소득금액, 지방노동관에서 실시한 직업지도 및 직업소개 또는 직업훈련 등을 정당한 이유 없이 거부한 사실이 있는지 여부 등이다.

실업기간중 부업 등으로 소득이 있는 경우에는 실업급여에서 그 소득만큼을 감액하며, 직업소개·직업훈련 등을 거부하는 경우에는 2~4주간 실업급여 지급을 정지하게 된다.

또한 실직자의 이직사유 등이 실업급여 수급요건에 해당되는 경우라 하더라도 지정된 날짜에 본인이 출석하지 아니한 경우, 2주간 지방노동관서의 직업소개 등에 응하지 않은 경우, 본인의 경력·연령 등으로 보아 취직이 거의 불가능한 직종·근로조건만을 고집하는 경우, 노쇠·질병·부상 등으로 통상 취업할 수 없다고 판단되는 때에는 '실업인정'을 받지 못하게 되어 실업급여를 받을 수 없게 된다.

지방노동관서의 실업인정절차는 실업급여지급을 매개로 하여 실직자의 적극적 구직활동과 직업훈련수당을 촉진할 수 있는 중요한 고용정책수단으로서, 정부가 마련한 이러한 실업인정기준은 '실업'의 개념을 다소 엄격하게 해석하여 '근로의 의사 및 능력을 갖고 적극적으로 구직활동을 하는 경우'에만 실업급여를 지급하겠다는 방침을 천명한 것이다.

이에 따라 재취업 의욕이 별로 없음에도 불구하고 실직 후 실업급여를 자동적으로 지급받는 등의 부작용은 상당히 해소될 것으로 보이며 선진국의 이른바 '복지병'과 같이 실업급여를 받으면서 재취업을 기피하는 등의 문제를 최소화할 방침이다.

아울러 주부·고령자 등 재취업이 어려워 이른바 잠재 실업화할 수 있는 계층이 실업급여를 지급받기 위해 보다 적극적으로 구직활동을 하게 됨으로써 잠재 인력의 구직활동을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다.

### 신속한 권리구제 위해 심사·재심사 제도 마련

고용보험에서는 피보험자 또는 실직자의 신속한 권리구제를 위하여 심사·재심사 제도를 두고 있다. 실직자 등이 지방노동관서의 실업급여 수급자격판단, 실업인정, 실업급여액수 결정 등에 이의가 있는 경우에는 심사 또는 재심사를 청구할 수 있는데, 심사업무는 6개 지방노동청에 1명씩 배치된 고용보험심사관(5급)이 담당하고, 재심

사는 본부에 설치된 고용보험심사위원회에서 담당한다.

위 양기관은 독립적·중립적 위치에서 단독으로 사안을 심사하고 결정하는 준사법적 기관이며 특히, 고용보험심사위원회는 勞·使 위원 각 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성된 합의제 심판기관이다.

### 직업상담·직업소개·직업훈련안내가 연계된 '종합고용서비스제' 시행

실직자들은 실업급여 지급이 개시됨에 따라 실업급여를 지급받게 될 뿐만 아니라 집중적인 직업상담·직업소개와 직업훈련안내 등이 연계된 '종합고용서비스'를 전국의 지방노동관서로부터 받을 수 있게 된다.

이는 실업급여 지급을 계기로 구직신청을 제도화하여 실직기간중 단순한 생계지원에 그치지 않고 집중적인 취업알선과 직업훈련 지원 등의 서비스를 제공하는 '적극적 고용정책'을 추구하고자 하는 것이며, 한편으로는 실업급여제도가 가져올 수도 있는 근로의욕 저하 등의 부작용을 예방하고자 하는 것이다.

고용보험에 가입된 근로자가 실직하게 되면 지방노동관서에 구직을 신청하고 실업급여 수급자격을 신청하게 되면 실업의 초기단계부터 집중적인 직업상담 및 직업소개 서비스를 받게 된다.

첫째, 직업지도관 중심의 서비스 담당제를 도입하였다. 지방노동관서 직업안정과에 노동행정 경험이 많은 6~8급 직업지도관 76명을 선발·교육시켜 배치하고, 이들로 하여금 실직자에 대한 직업상담·직업소개·직업훈련 지원에서부터 2주마다 행하는 실업인정업무에 이르기까지 재취업에 필요한 다양한 서비스 업무를 책임처리해 나가도록 제도화하였다.

둘째, 담당직원 책임하에 종합고용서비스를 제공하는 원 스톱(one stop) 서비스 체제를 구축하였다. 실직자의 편의와 고객위주 노동행정의 구현을 위해서 모든 업무는 상급자의 결재 없이 담당 직업지도관이 창구에서 '전결처리' 운영하도록 하였다. 2주마다 방문하는 실직자에게 즉석에서 실업을 인정·통보하고 재취업에 필요한 상담을 실시한 후 즉시 온라인계좌로 실업급여를 지급함으로써 지방노동관서를 방문하는 실직자는 이제까지의 노동


**실직자의 조속한 재취업을 장려하기 위해 기본급여 이외에 취직촉진수당을 지급한다. 여기에는 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비가 있다. 특히 조기재취직수당은 수급자격자가 기본급여 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남기고 안정된 직장에 조기재취직한 경우에 지급하는 인센티브 제도이다.**

행정과는 다른 한 차원 높은 원 스톱 서비스를 받을 수 있게 되었다.

셋째, 전국지방노동관서가 고용정보센터 기능을 수행하도록 하였다. 실업급여 시행과 함께 지방노동관서는 구인·구직정보 부족문제를 일시에 해소하여 명실상부한 고용정보센터 역할을 수행하게 된다. 고용보험적용사업체는 소속 근로자가 이직시 이를 즉시 지방노동관서에 신고(피보험자격상실신고)토록 되어 있고 또 실직자는 실업급여 신청시 의무적으로 구직등록토록 되어 있으므로 이 정보들을 활용하여 '광범한 구인·구직 풀'을 형성하고 이를 토대로 전국적인 취업알선을 실시할 수 있게 되었다.

넷째, 실업자에 대한 재취직훈련을 강화하였다. 재취직이 어려운 실직자에 대해서는 적성검사·직업흥미검사 등을 실시하여 적성·능력 등에 맞는 직업훈련수강을 안내하는데, 훈련기간중에는 2년까지 실업급여를 연장 지급하고 훈련비용은 전액 고용보험에서 부담한다. 또한 실직자 개인별 특성에 맞는 다양한 재취직훈련 프로그램을 개발하고 전국 직업훈련기관의 훈련실시정보를 수집하여 제공할 계획이다.

다섯째, 민원인의 편의를 증진하기 위해 인력보강 및 사무환경 개선을 추진하고 있다. 실업급여 지급업무를 신속히 처리해 줄 수 있도록 필요한 실무인력을 이미 추가로 확보하였으며, 지방노동관서의 사무환경을 민원인이 이용하기 편리하도록 창구화하는 작업을 추진중이다.

이러한 종합고용서비스제의 시행은 무엇보다 근로자 개개인에게 다가가는 고객 중심의 노동행정을 펼쳐 보일겠다는 의지의 구현이며 실업급여제 시행과 더불어 구인·구직 연결기능을 강화함으로써 필요한 산업인력을 적시에 공급하고, 근로자의 능력에 적합한 직장선택을 지원하여 국가의 인적 자원을 효율적으로 관리해 나가는 데 기여할 것으로 생각된다. 

**올** 여름도 우리나라의 전력수급 사정이 넉넉하지 않다. 이렇게 된 데에는 정부가 장기적으로 정확한 수요예측을 통해 충분한 발전소를 건설하지 못한 책임이 있겠으나, 지역주민들의 반대로 입지 확보가 어렵고 발전소를 단기간에 건설할 수 없다는 점도 전력수급에 차질을 빚는 요인이 되고 있다. 또한 그동안 우리 경제가

름철 최대수요 2,987만8천kW보다 12.6% 증가한 3,362만5천kW가 될 것으로 전망된다.

이는 전력수요가 가장 많은 올 여름철은 예년수준의 온도와 강우량을 유지할 것이라는 기상청의 전망과 최근 실물경제동향 등을 감안한 금년도 GDP 성장률 7.5%를 전제로 한 것이다. 또한 올 여름철의 에어컨 보급은 83

## 올 여름 전력수급 안정대책

급속히 성장함에 따라 전기와 같은 고급 에너지를 선호하게 되었을 뿐 아니라, 매년 계속되는 이상고온으로 여름철 전기소비가 GDP 성장률을 훨씬 상회하는 높은 증가율을 보인 것도 한 요인이다.

### 올 여름철 전력최대수요 지난해보다 12.6% 늘어날 전망

올해 4월까지 전력총소비는 584억kWh로서 전년동기 대비 12.9% 증가하였으며, 4월에는 지난해 동월보다 10.6% 증가한 147억kWh를 소비한 것으로 나타났다. 금년 4월까지 전력 최대수요는 전년동기 대비



김영준  
통상산업부 전력정책과장

만대의 신규보급 등으로 총 435만대에 이를 것으로 예상되는 등 냉방기기의 보급확대 추세를 고려하여 냉방수요는 작년 여름철보다 115만6천kW 증가한 694만2천kW(최대수요의 20.6% 차지) 내외로 추정하였다. 반면, 공급능력은 서인천 복합화력 등 9개 발전소를 당초 계획대로 6월말까지 준공 완료하더라도 작년 공급능력 3,196만8천kW보다 8.9% 증가한 3,482만3천kW에 불과함에 따라 별도의 대책이 없을 경우 전력

공급예비율은 3.5%로 예상되어 안정적인 수급대책 마련이 필요한 실정이다.

〈표 1〉 연도별 1~4월 전력소비 및 수급동향

	93년	94년	95년	96년
총소비(백만kWh)				
• 1~4월	40,674(9.9)	45,758(12.5)	51,752(13.1)	58,403(12.9)
• 4월	10,391(11.0)	11,555(11.2)	13,311(15.2)	14,721(10.6)
최대수요(천kW)	19,538(10.5)	22,102(13.1)	24,731(11.9)	27,593(11.6)
공급능력(천kW)	21,203(14.0)	24,905(17.5)	26,079(4.7)	29,092(11.6)
공급예비율(%)	8.5	12.7	5.5	5.4

註: 괄호 안 숫자는 전년동기 대비 증가율임.

## 공급예비율을 7.0% 수준으로 확보

올 여름철 전력수급 안정을 위해 성능이 우수한 화력발전소의 상향운전을 통해 공급량을 늘리고, 5개 민간 열병합발전소로부터의 구입전력을 확대하는 등으로 공급능력은 당초보다 10만2천kW를 추가 확보하는 한편, 자율절전 요금제도 확대시행 등 수요관리 강화로 최대수요를 100만9천kW 절감하여 공급예비율을 7.0% 수준으로 확보할 계획이다.

또한 이상고온 또는 발전소 불시정지 등 어려운 상황에서는 지역별 수요관리 책임운영제 운영, 500kW 이상 비상발전기 가동, 부하이전 할인요금제도 등을 탄력적으로 운영하여 5% 수준의 공급예비율을 확보할 계획이다.

전력공급 능력 확충을 위한 구체적 계획을 보면, 성능이 우수한 태안화력 발전소 #1,2호기의 일시상향 운전으로 4만2천kW를 확보하고 광양제철, 노원열병합발전소 등 5개 민간 열병합발전소로부터 6만kW를 추가 확보할 방침이다. 수요관리 측면에서는, 자율절전 요금제도의 대상수용가를 95년 계약전력 5천kW 이상에서 1천kW 이상으로 확대하고, 요금경감폭을 95년 kW당 85원에서 100원으로 확대하였으며, 하계휴가·보수조정 요금제도의 요금경감폭도 95년 kW당 440원에서 530원으로 확대하는 한편, 시간대별 차등요금제도의 대상수용가를 95년 5천kW 이상에서 1천kW 이상 수용가로 확대하였다. 또한 전기대체 냉방설비 보급확대 및 전기진단업체 설비개체로 효율을 개선하는 등 수요관리 강화로 100만9천kW의 수요를 절감할 계획이다.

이와 함께 발전설비 고장방지와 광역정전사고 예방을 위하여 통상산업부·韓電·한전기공·한전기술·전기안전공사 등 합동으로 전력설비 점검을 위한 특별안전점검 대책반을 설치 운영하고 있다. 취약설비 및 전력과부하

〈표 2〉 전력수급 전망

	95년	96년		증 감
		대책전	대책후	
최대수요	29,878	33,652	32,643	-1,009
공급능력	31,968	34,823	34,925	102
공급예비율	7.0	3.5	7.0	3.5

(단위:천kW, %)

**올 여름철 전력수급 안정을 위해 성능이 우수한 화력발전소의 상향운전을 통해 공급량을 늘리고, 5개 민간 열병합발전소로부터의 구입전력을 확대하는 등으로 공급능력은 당초보다 10만2천kW를 추가 확보하는 한편, 자율절전 요금제도 확대시행 등 수요관리 강화로 공급예비율을 7.0% 수준으로 확보할 계획이다.**

지역 등을 사전점검하여 보수하는 등 발전원별 고장률을 최소화해 나갈 것이다. 수·화력 발전소는 95년 대당 0.6건에서 0.5건으로, 원자력발전소는 대당 1.1건에서 대당 1.0건으로 고장률을 낮추는 한편, 주요부품을 충분히 비축하고 고장으로 인한 발전정지를 예방하기 위해 관련부품을 수명도래전에 교체·정비하는 등 정비체제를 개선하였다. 인적 실수에 의한 고장방지를 위하여 인적 실수 사례를 분석하고 발전소운영 전문가 양성시스템을 도입하는 한편 교육훈련을 월 2회로 정례화하는 등 교육훈련을 강화토록 하였다.

또한 96년 7월 이전에 모든 발전·송전·변전·배전 설비를 점검·정비하고 시설을 보강하여 광역정전 예방에도 최선을 다할 계획이다.

위와 같은 전력수급 안정대책을 효율적으로 추진하고 여름철 전력의 안정적인 공급을 위하여 전기절약 홍보를 적극적으로 펴고 있다. 최대부하 관리를 위하여 지난 5월부터 전국 주요도시 및 공단소재지 15개 지역에서 약 800개 전기다소비 업체를 대상으로 수요관리 요금제도 등에 대한 집중홍보를 실시했으며, 전기다소비 산업체, 건물관리자(전기기사·열관리기사)에 대한 절전교육을 7월까지 지속적으로 실시하여 전기의 합리적인 사용을 유도할 계획이다.

또한 생활 속의 절전을 유도하기 위하여 가정주부·직장인·학생 등 계층별·매체별 절전홍보모델 개발로 홍보의 차별화를 도모하고, 대한어머니회·소비자연맹 등 10개 민간단체와 유기적인 협력으로 자발적인 절전 참여를 유도할 계획이며, 에너지시범 학교(28개교, 2만5천명), 녹색 청소년봉사단(600명) 운영 등 어린이와 청소년에 대한 조기교육도 확대할 계획이다.

한편, 통상산업부장관을 본부장으로

하고, 통상산업부·韓電·에너지관리공단·전기안전공사 등 전력유관기관 합동으로 '전력수급 대책본부'를 통상산업부에 설치하였으며, 대책본부내에 총괄대책반, 수요관리 및 홍보대책반, 안전대책반의 3개 실무대책반을 구성하여 오는 8월말까지 1일수급상황, 수요관리 실태, 발전소 운영, 홍보대책 등을 종합하여 수급상황에 따른 대책을 강구할 계획이다.

전력수요는 매년 11% 이상 증가하고 있는 데 비해 발전소 건설 등 공급능력 확충에는 입지확보난과 막대한 자금 소요 등 어려움이 많아 전력수급사정이 날이 갈수록 어려워지고 있다. 특히, 우리나라가 1년중 한여름철 약 2~3주 기간에만 사용하는 냉방수요가 금년의 경우 약 700만kW로 추정되고 있는데, 이를 해결하려면 약 1조 7천억원이 소요되는 100만kW 규모의 원자력발전소 7기를 1년중 2~3주만을 위해 건설해야 하는 현실적인 문제가 있다. 이와 같은 어려움을 극복하기 위해서는 전기의 합리적인 사용을 통하여 수요를 줄이는 것이 무엇보다 중요하다. **냉방**

### ■전기소비 절약을 위한 권장사항■

- 실내 적정 냉방온도는 26~28℃를 유지합니다.
- 에어컨 냉방시는 실내온도와 외기온도와의 차이를 5℃ 이내로 합니다.
- 가급적 외기냉방을 실시하고 에어컨보다 선풍기를 사용합니다.
- 냉장고, 에어컨 등 가전제품은 효율등급이 높은 제품을 선택합니다.
- 창가의 조명등은 소등하고, 자연광을 최대한 이용하여 불필요한 전등은 소등합니다.
- 건물의 냉방시스템은 전기식보다 빙축열식 또는 가스식 냉온수기를 설치합니다.
- 건물에 최대전력 감시제어장치를 설치하여 하절기 최대전력 수요증가를 효율적으로 관리하여 요금도 절약합니다.
- 건물에 단열을 철저히 합니다.
- 엘리베이터는 손으로 여닫지 맙시다.

## 경제상식

### • 가격파괴

최근 유통업체를 중심으로 기업들이 薄利多賣를 통한 수익성 제고전략을 펼침에 따라 기업간 가격인하경쟁이 심화되고 있는데, 특히 일본에서는 이와 같은 현상을 가격파괴라고 부르고 있다.

이와 같은 가격인하경쟁(가격파괴)은 할인판매를 전문으로 하는 신중유통업이 나타나면서 시작되었으나 최근에는 제조업체에서도 유통구조 변화에 대응, 저가 수입품에 대한 경쟁력 제고 등을 위하여 제품가격을 인하하는 등 가격인하경쟁이 확산되고 있는 추세이다.

가격파괴는 제품의 가격인하로 소비자의 부담을 덜어주고 정부의 물가통제를 용이하게 해 주는 장점이 있는 반면에, 근로자의 임금을 감소시키고 일자리를 축소시킬 수도 있다. 또한 경쟁력이 약한 중소 제조업체에게는 극도로 불리할 뿐만 아니라 산업구조를 왜곡시킬 수도 있다.

가격인하경쟁(가격파괴현상)이 실효를 거두기 위해서는

첫째, 인건비·관리비 등을 줄여 운영비를 최소화해야 하고 둘째, 양질의 제품을 저가로 구입, 싸게 팔 수 있어야 하며 셋째, 판매가 잘되는 물건을 선별, 구입할 수 있는 머천다이징 능력이 탁월해야 하고 넷째, 대형점포 및 넓은 주차공간을 필요로 하며 다섯째, 소비자의 합리적인 구매 패턴 등의 전제조건이 갖추어져야 한다.

우리나라의 경우, 국제화·개방화와 더불어 유통업체뿐만 아니라 상당수의 기업이 할인판매점을 개설하고 있거나 계획하고 있어 가격인하경쟁은 계속 지속될 것으로 보인다. 특히 96년 국내 유통시장 개방과 더불어 외국의 유통업체들이 전문할인점 형태로 국내에 진출할 경우 가격인하경쟁은 가속화될 것이며, 제조업 분야에서도 수입 개방화가 진전되면서 저가수입품과 국내 상품 간의 가격경쟁이 치열해질 경우 가격인하경쟁은 더욱 심화될 전망이다.

**초** 고속정보통신기획단 발족시부터 이 분야에서 일하기 시작했는데 어언 2년이 되어 간다. 지난 2년은 그야말로 급격한 개혁과 변화의 시기였다. 정보통신 분야의 기술발전도 그렇지만 정보화에 대한 인식도 놀랄 만큼 향상되었고, 정부 내는 물론 민간기업을 포함한 관련기관들의 조직도 크게 변하고 있다.

94년 7월에는 체신부에 정보통신정책실이 신설되었고, 94년 8월에는 초고속정보통신망구축기획단이 임시조직으로 구성되었다. 그해 12월에는 정부조직 개편에 따라 체신부가 정보통신부로 확대·개편되었다.

정보통신부의 신설은 21세기 정보사회에 능동적으로 대처하고 정보통신산업을 핵심전략산업으로 육성하기 위한 것이었다. 이것은 통신·방송·컴퓨터를 융합하는 세계적인 추세를 고려하여 체신부의 기존 기능을 토대로 당시 상공자원부(현 통상산업부)의 정보통신산업 육성업무와 과학기술처의 정보산업기술 개발업무, 그리고 공보처의 유선방송업무를 통합함으로써 정보통신 분야를 전략적으로 육성하고 정보화정책과 정보·통신·방송산업 정책을 종합적으로 추진할 수 있도록 한 것이다.

이처럼 한 部處가 정보화와 정보통신 관련산업 육성, 초고속정보통신을 포함한 정보통신정책을 종합적으로 수립·집행하도록 한 것은 다른 나라에는 類例가 없는 일이다.

초고속정보통신기획단은 세계화·정보화의 핵심전략 수단이자 목표이기도 한 초고속정보통신기반을 조기에 구축하기 위하여 95년 3월 관련부처와의 협조 속에 「초고속정보통신기반구축 종합추진계획」을 만들었다. 95년부터 2015년까지 21년이나 되는 장기계획으로 총 45

## ‘초고속과 정보화’의 傳道師들



**천조운**

정보통신부 초고속정보통신기획단 부단장

조원을 투입하여 누구나, 언제, 어디서나, 쉽게 다양한 형태의 정보를 주고 받을 수 있는 ‘정보고속도로’를 만들고, 그와 관련된 소프트웨어, 멀티미디어단말기, 각종 제도관습도 고쳐 나가는 프로젝트 중심의 계획이다.

초고속정보통신망은 정보사회의 핵심기반시설로 2~3년 정도의 선행투자가 이루어져야 하는 사회간접시설의 특성을 지니기 때문에, 우선 공공재원으로 초고속국가망을 구축하여 공공기관 등의 선도적 이용집단을 창출하고, 이를 통한 경험을 바탕으로 국민들이 이용할 초고속공중망을 민간 통신

사업자가 구축하는 전략을 세웠다.

초고속정보통신망의 구축과 함께 초고속망에서 이용될 응용서비스 및 이용기술의 개발과 급격히 발전하는 첨단 정보통신기술을 개발하는 데 필요한 시험환경을 제공하는 선도시험망(Test-bed), 그리고 정보화사업의 사회·기술적 타당성을 검증하기 위한 각종 시범사업과 정보화에 대한 국민의 인식을 확산시키기 위한 홍보도 포함시켰다. 또한 세계화를 위한 국제협력과 정보화의 촉진에 걸림돌이 되는 법·제도를 바꾸어 나가는 동시에 새로운 산업구조와 생활양식에 필요한 각종 법규와 제도의 신설을 위한 법·제도 정비를 진행하여 종합적인 ‘정보통신기반’ 구축계획이 되도록 노력하였다.

이와 같은 초고속정보통신기반 구축을 위한 단위사업들의 가시화를 통해 정보화를 촉진하고 정보산업에 대한 초기수요를 좀더 빨리 현재화시켜, 정보화에 있어서는 선진국들과 어깨를 겨루어 나감으로써 ‘국가경쟁력 향상’과 ‘국민의 삶의 질’을 한 단계 높여 나가고자 노력하고 있다.

정부와 민간으로부터 50명 전원을 파견받아 구성된 초고속기획단은 전원파견이라는 한계를 안고서도 초고

속종합계획을 바탕으로 구체적 프로젝트를 추진하였다. 선례가 없는 사업이어서 쉽지 않았으나 주어진 여건하에서, 그리고 필요한 경우 주어진 여건을 개선해 나가면서 21년 대장정의 첫걸음을 내디뎠다.

구체적 프로젝트를 추진하는 한편 80년대부터 논의 되어 오던 「정보화촉진기본법」을 95년 8월 제정하여 범국가적 정보화의 촉진과 정보통신산업의 발전기반을 마련하고 정보통신기반의 고도화를 실현하기 위한 제도의 정비도 병행하였다.

초고속정보통신기반구축 사업을 추진하면서 느꼈던 가장 큰 애로사항은 사회전체의 정보화에 대한 인식과 일하는 방식에서의 변화가 요구되는데도 불구하고 그것이 쉽지 않다는 것이다. 그래서 사업 추진과 병행하여 기획단은 '초고속과 정보화'의 전도집단이라 생각하고 공청회는 물론 전국의 초고속관련 학술행사와 세미나, 대학과 기업을 대상으로 한 설명회 등 요청이 있으면 어디든 방문하여 이해를 돕고자 노력하였다.

이러한 우리들의 노력과 인터넷의 보편화 등 정보화의 급속한 진전에 따라 국민들의 정보화에 대한 인식도 놀랄 만큼 바뀌고 있다. 가히 폭발적이라고 할 인터넷에 대한 관심과 언론의 도움으로 정보화는 우리의 일상이 되었다. 주요 중앙지마다 정보통신관련 기사를 2~3면씩 고정적으로 다루고 있다. 정말 하루가 다르게 변화되고 있는 기술발전의 첨단이 '초고속'이라고 통칭되고 있다.

정부가 추진하고 있는 21년 장기사업으로서의 초고속사업은 이제 사업을 시작한 지 1년여에 지나지 않으나 정보화에 대한 인식이 널리 퍼졌다는 점에서 이미 사업 목표의 상당부분을 달성한 효과를 보고 있다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다.

사회 변화의 대세는 정보화이고, 그 정보화로의 시발점이 바로 초고속이라는 점이 자랑스럽다. 그러나 인식의 변화와는 달리 일하는 방식에서의 변화는 그리 두드러지지 않고 있다. 정보화는 기존 업무처리 방식을 단순히 전산화하는 차원은 아니다. 정보화는 사회 전반에 걸쳐 예전에는 전혀 불가능했던 방식으로 일을 처리할 수 있게 해 준다는 점에서 '혁명'이라고 말하기도 한다.

과거 산업혁명 때보다 인류문명에 끼칠 영향이 훨씬

더 크고 진전속도도 빠르다는 점을 감안하면, 지금 정보화를 위해 무엇을 어떻게 할 것인가가 중요한 과제가 된다. 여기에 따라 10년후 20년후 우리나라의 모습이 달라질 것이기 때문이다. 대통령께서 초고속정보통신망 구축을 96년 6대 국정운영과제 중에서도 중요과제로 채택한 것도 이런 맥락에서이다.

정보화는 시간과 공간의 제약을 뛰어넘을 수 있게 해주는 윈 스톱, 논 스톱 서비스나 제품의 설계에서부터 생산·유통·판매·소비자의 수요 분석을 동시에 가능하게 해주는 CALS와 같이 단순히 기존 업무의 전산화라는 발상으로는 불가능한 영역, 즉 신천지를 개척하는 일이기 때문에 근본적인 패러다임의 변화가 요구된다. 우리 모두에게는 이러한 인식의 전환이 필요하다. 업무를 수행하면서도 자신의 영역만을 고집할 것이 아니라 협력과 경쟁을 통한 발전을 추구해 나가야 한다.

94년 정보통신부가 발족되고, 95년에 「정보화촉진기본법」을 제정하고, 96년에는 정보화를 전담할 정보화기획실이 신설되었다. 초고속정보통신기획단은 정보화기획실로 거듭 태어날 것이다. 전원 파견인력으로 구성되어 일관성·연속성 있는 사업의 추진이 어려울 수밖에 없었던 한계를 벗어나 책임과 권한과 그리고 무엇보다 중요한 정보화에 대한 열정을 가진 정보화기획실이 될 수 있을 것이다.

정보화기획실은 국가발전 핵심전략과제로서 정보화를 촉진하기 위한 구심체가 되어 정부와 민간 부문을 포괄하는 국가·사회의 정보화를 기획하고 추진해 나갈 것이다.

단순히 조직만 새로이 만드는 것이 아니라 우리 모두에게 알게 모르게 작용하여 온 고질적인 부처간 할거주의를 떨쳐버리고 진정한 협조와 경쟁을 통해 우리나라를 21세기 일류국가의 반열에 올려놓을 수 있도록 정보화의 비전을 제시할 것이다.

고민하고, 끊임없이 노력하면서, 범정부적인 합의하에 구체적인 실천전략을 수립하고 실천하는 드라이빙 포스(Driving Force)이자 선장의 역할을 다할 수 있는 정보화기획실이 되도록 노력할 것을 다시 한번 다짐해 본다. **남원**

**자** 동차로 출·퇴근하려 할 때 또는 교외로 잠시 자동차 여행을 가고자 할 때 누구나 가장 먼저 “길이 막히지 않을까?” 하는 걱정을 하게 된다. 그래서 자동차를 갖고 나가는 것을 주저하게 된다. 우리나라의 도로는 좁고, 차량은 계속 늘어나고 특히 수도 서울과 주변 도시와의 연결도로는 더 더욱 심해지는 상황이다.

그러나 수도 서울에 산업·정치·금융·교육 등 모든 기능이 집중돼 있는 현재로서는 이 같은 교통문제의 근본적 해결은 참으로 어려운 일로 여겨진다.

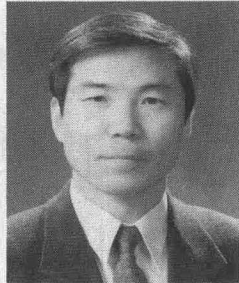
이러한 문제는 국가장기계획에 의해 지방산업을 육성·지원하고 서울에 집중되어 있는 기능 중에서 서울에 있지 않아도 되는 기능 예를 들면, 교육기능 등을 지방으로 이전하는 정책을 꾸준히 추진하여 왔다면 나아질 수 있지 않았나 생각한다.

지난해는 유난히도 대형사고가 많이 일어난 해였다. 특히 삼풍백화점 사고는 너무도 어처구니없는 사고였다. 건물안전을 위해 주요한 구조물 변경시에는 사전에 반드시 과학적인 안전점검을 해야 함에도 불구하고 이를 게을리하여 수많은 생명을 앗아가고 많은 이들에게 견디기 어려운 고통을 주었다.

시프린스호 좌초사고도 예외가 아니었다. 태풍이 북상중에 있으면 통상 항구내에 있는 큰 배는 서둘러 대해로 나아가 태풍 중심의 왼쪽편 먼바다에서 태풍이 지나갈 때까지 기다렸다가 다시 회항하여야 한다. 사고 당시 비슷한 규모의 다른 유조선(선장 : 인도인)은 1시간쯤 일찍 출발하여 제주도 서쪽 해역에서 안전하게 태풍을 피한 뒤 여수항으로 회항하였다고 한다.

태풍으로부터의 안전운항을 확보하기 위해서는 선장의 올바른 판단도 중요하지만 태풍진로에 대한 정확한 예보도 중요하고 신속한 통보체계도 중요하다.

## ‘장기종합계획’이 필요하다



장상구

과학기술처 자원해양연구소장

과학기술처는 「해양개발 기본법」에 의해 「해양개발 기본계획」을 금년 1월 9일 해양개발위원회에서 확정하고 현재 해양관련 부처와 힘을 합쳐 실천계획을 마련중에 있다.

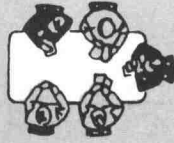
「해양개발기본계획」은 유엔해양법 발효(94년 10월)에 따라 국제적인 新해양질서가 형성되면서 해양의 자유이용시대에서 해양의 분할시대로 전환하는 데 맞추어 해양개발 이용 및 보전에 대한 장기계획을 수립하려는 것이다.

동 계획은 8대 추진시책을 제시하고 있으며 이 중 ‘해상안전 확보’도 중요한

시책 중의 하나이다. 해상안전은 확보하기 위한 여러 가지 중점과제를 추진함에 있어 관련부처간의 유기적인 업무협조체계도 중요하지만, 특히 날로 발전하여 가는 첨단기술을 현장에 적용하여 인위적 실수로 인한 사고를 줄임으로써 대형재난을 막는 데 혼신의 노력을 기울여야 할 것이다.

한편 앞에서 지적한 일시적 재난 외에도 지구상의 폭발적 인구증가로 인하여 야기될 수 있는 식량 및 에너지 자원 부족문제 등에 대해서도 장기적인 안목을 갖고 종합적 대책을 마련하여야 할 것이다. 북한이 식량 및 에너지 자원 부족으로 인하여 겪는 어려움을 ‘남의 일’이라고 생각해서는 안될 것이다. 지금과 같은 세계인구 폭증현상이 계속될 경우 머지않아 인류 모두가 식량의 절대적 부족현상을 겪게 될 것이기 때문이다.

특히 식량자원, 에너지자원은 단순 경제적 논리에 의존할 수 없는 특징이 있다. 생존을 위한 안보적인 차원에서 접근하여야 한다고 여겨진다. 식량 및 에너지 자원 보유국과 더욱 밀접한 협조관계를 유지하고, 필요하다면 현지 생산체제를 확립하기 위한 광범위한 장기정책을 수립하여 미래에 대비하여야 한다. **남재**



기·업·정·보

# 소음·진동으로 인한 가축피해 분쟁

임종현

환경부 중앙환경분쟁조정위원회 사무국장

과도한 소음과 진동은 우리 인간에게 정서불안이나 불쾌감, 나아가서는 난청·소화장애와 순환기 질환까지도 야기할 수 있다.

한 연구결과에 의하면 인간은 70dB(A) 이상의 소음하에서 정신 집중력이 저하되며, 90dB(A)의 소음에 장시간 노출되면 영구적인 난청에 걸리는 것으로 알려져 있다. 또한 진동의 경우는 75dB(V) 이상에서 상당한 수면 방해 현상을 초래하며, 90dB(V)의 진동은 인체에 유해한 생리현상을 일으킨다고 한다.

그렇다면 인간이 아닌 가축에게 영향을 미치는 소음·진동의 수준은 어느 정도로 판단할 수 있을까?

가축 중에서도 소·돼지와 같이 발굽이 있는 동물은 진동에 특히 민감하게 반응하며 소음에 의해 수태율 및 저항력 저하, 성장장애, 流·死産 등의 피해가 발생할 수 있다는 연구 사례가 있다. 그러나 정확히

어느 수준의 소음·진동하에서 어느 만큼의 피해가 발생되는지는 아직까지 밝혀져 있지 않으며, 단지 인체를 기준으로 하여 상대적으로 비교할 수 있는 정도이다.

90년대 이후 환경오염피해 구제에 대한 국민의 욕구가 높아지면서 농촌지역에서도 각종 공사 소음·진동과 관련하여 분쟁이 급증하고 있다. 실제로 중앙환경분쟁조정위원회의 조정 사례를 살펴보면, 91년 이후 위원회에서 배상 결정한 소음·진동으로 인한 축산피해 분쟁 사건 13건 중 11건이 94년 이후에 집중되어 나타나고 있다.

이러한 환경오염 피해를 사전에 제대로 방지하고 피해 발생시 최대한 공정하게 구제하기 위해서는 앞

으로 소음·진동으로 인한 인체피해와 가축피해에 대한 관련 업계의 관심과 학계의 활발한 연구가 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.

이번 호에서는 채석장에서 발생한 발파 및 차량운행 소음·진동으로 인하여 돼지·닭·꿩 등 가축이 폐사한 피해에 대해 배상 결정을 내린 중앙환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 사례를 소개한다.

## ◀사건의 개요▶

신청인 김동주 등 4인은 91~92년 분쟁지역인 경기도 연천군 청산면에 입주하여 가축을 사육해 왔으나 입주 직후부터 피신청인인 대호개발(주)의 골재생산과 운송과정에서 소음·진동과 먼지가 발생하여 심한 정신적 고통을 받았고, 사육중이던 돼지·꿩·닭·개와 염소가 대량 폐사하였다고 주장하였다.



뿐만 아니라 골재 생산 과정에서 유출된 돌가루가 소하천을 오염시킴으로써 하천수를 이용하여 사육중이던 돼지 등 가축이 오염된 물을 마시고 폐사하였다며 채석장 개발업체인 대호개발(주)를 상대로 2억8천여 만원을 요구하는 재정 신청을 중앙환경분쟁조정위원회에 제기해 왔다.

이에 대하여 대호개발(주)측은 채석장의 골재 채취 지점은 신청인들의 축사로부터 1km 이상 떨어져 있으므로 발파로 인한 피해는 인정할 수 없으며, 다만 차량운행으로 인한 피해는 일부 인정하나 이를 방지하기 위해 도로 포장, 살수차 운행 등 다각적인 노력을 기울였으므로 신청인들의 가축폐사 및 정신적 피해 주장은 인정할 수 없다는 것이다.

피신청인은 또한 신청인이 사육중이던 돼지가 폐사한 것은 전염병에 의한 것이며, 꿩이 폐사했다는 주장

도 신청인이 관리를 소홀히 하여 그 물막이 찢어지면서 꿩이 모두 도망간 것이라고 주장하였다.

#### ◀중앙환경분쟁조정위원회의 재정결정 내용▶

이와 같은 양당사자의 주장에 대하여 중앙환경분쟁조정위원회에서는 사실조사 결과, 전문가 의견, 양당사자 진술 및 관련 문헌 등을 종합적으로 검토하여 피신청인의 채석장 소음·진동과 신청인들의 가축피해와의 인과관계를 인정하는 재정결정을 내렸다.

#### 소음·진동과 양돈피해와의 인과관계

먼저, 피신청인의 채석장 발파소음 및 진동과 골재 운송차량의 소음도를 합성한 피해지역의 소음도는

87~105dB(A)로 예측되었는데, 이는 준농림지역 주간교통소음의 한도인 73dB(A)를 훨씬 초과하는 수준으로서 사람보다도 소음에 민감한 돼지에게 수태를 저하, 무산 및 사산 등의 피해를 유발시킬 수 있는 것으로 판단하였다.

꿩의 경우에는 원래 야생성이 강하기 때문에 사람이 자주 드나들거나 조그만 소음에도 놀라 철망·기둥 등을 들이받고 폐사하거나 압사하였을 가능성이 매우 높다.

닭의 경우에도 갑작스런 충격소음에 의해 급사할 수 있고, 특히 꿩이나 닭 등 조류는 생리적 특성상 먼지에 의한 호흡기 질병에 감염되기 쉽다는 점을 고려할 때 피해지역의 소음·진동 및 먼지 등이 복합적으로 작용하여 돼지·꿩·닭을 폐사케 하였을 것으로 판단을 내렸다.

그러나 염소와 개의 경우 소음·

진동 등 외적인 스트레스에 상당히 내성이 강한 동물이며, 특히 염소는 환경에 대한 적응력이 매우 높고 강건한 체질의 가축이므로 소음·진동에 의해 직접 폐사하지는 않았을 것으로 판단하여 인과관계를 인정하지 않았다.

채석장 발파와 차량운행시의 진동을 합성하여 예측한 피해지역 진동도는 56~64dB(V)로서 이는 정지하고 있는 사람이나 특히 지진에 민감한 사람에게나 느껴지는 진도 1의 미진에 해당하여 가축이 직접 폐사할 정도의 수준은 아니지만 질병 감염과 외적인 스트레스에 의해 내성이 약해진 가축의 경우 폐사할 수 있는 개연성은 있는 것으로 판단하였다.

먼지의 경우는 닭과 꿩 같은 조류는 호흡기 질병에 걸리기 쉽다는 전문가 의견과 비록 피신청인이 살수차를 이용하여 비산먼지 저감을 위해 노력하였다고는 하나 24시간 차량운행으로 인한 먼지오염은 여름철에 더욱 심하였을 것으로 판단하여 피해인과관계를 인정하였다. 반면, 돼지·염소와 개의 경우, 먼지가 호흡기 질병을 유발시킬 수는 있으나 폐사의 직접적 원인으로 작용하지는 않았을 것으로 판단하였다.

또한 채석장에서 유출된 돌가루가 소하천을 오염시킴으로써 가축사육에 필수적인 물공급에 지장을 초래하여 신청인의 돼지 폐사의 한 요인으로 작용하였을 것이라는 점도 충분히 인정하였다.

이 밖에 가축피해에 영향을 미칠 수 있는 기온에 대해 조사하였는데, 가축은 일반적으로 34℃ 이상의 기온일 때 폐사 가능성이 있으나 신

청인 가축 피해기간의 기온은 24℃ 이내인 것으로 확인되어 신청인 가축폐사가 이상기온에 의한 것은 아닌 것으로 판단되었다.

전염병의 경우도 해당 지역 관계자에게 확인한 바에 의하면 관내에 전염병이 돌아 가축이 폐사한 사례는 없었으므로 전염병은 피해원인이 아닌 것으로 제외시켰다.

한편 신청인들의 정신적 피해에 대해서는 채석장에서 발생한 발파소음·진동과 24시간 대형차량 운행으로 인한 소음·진동과 먼지는 신청인들이 주거생활을 하면서 참고 견딜 수 있는 한계를 넘어 강한 불쾌감과 스트레스를 유발시켰을 것으로 인정하여 배상을 결정하였다.

#### 피해배상액 산정

신청인들의 돼지·꿩·닭 등 가축 폐사에 대해서는 피해인과관계를 인정하여 배상하되, 전체 피해액에서 신청인들의 관리부실로 인한 비율을 과실상계하여 배상액을 결정하였다.

다시 말해, 신청인들이 소음·진동에 민감한 가축의 사육지로서 적합하지 못한 도로 인접지에 축사를 설치하여 가축을 사육한 점, 소하천이 오염되어 물공급이 어렵게 된 상황에서는 자체적으로 식수개발 등 피해를 줄이기 위한 노력을 기울였어야 함에도 불구하고 이를 이행하지 않은 점 등으로 볼 때 피해를 줄이기 위한 노력이 미미하였다는 판단을 내린 것이다.

또한 채석장에서 골재채취를 시작한 이후에 입주한 신청인의 경우, 채석장 소음·진동과 먼지로 인하여 인근 축산농가에서 가축폐사 피해가 발생하고 있었던 점을 충분히 알 수

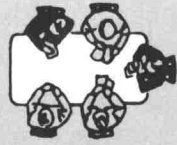
있는 상황이었음에도 피해지역에 입주하여 닭을 사육, 피해를 자초한 과실에 대해 그 책임을 인정하였다.

뿐만 아니라 피신청인의 채석장 운영으로 인해 피해가 발생한 이후에도 신청인들이 별다른 대책 없이 계속하여 가축을 구입, 사육하는 등 결과적으로 가축피해를 방지한 신청인의 과실을 감안하여 신청인들의 과실상계율을 20~50% 범위 내에서 연도별로 차등하여 적용하였다.

피신청인의 오염 기여율에 대해서는 골재 운송차량 운행 소음·진동으로 인한 가축피해에 대해서는 그 1차적 책임은 당연히 피신청인이 아닌 차량 소유자에게 있다고 할 것이나, 피신청인이 채석장을 운영함으로써 신청인 축사 인접도로의 대형차량 통행량을 현격히 증가시켜 가축피해를 유발·가중시킨 점, 그리고 소하천을 오염시켜 가축사육에 필수적인 물공급에 지장을 초래, 폐사에 이르게 한 점 등을 인정하여 피신청인의 가축폐사에 대한 기여율을 70%로 산정하였다.

가축폐사로 인한 피해액 산정에서는 전체 폐사율에서 자연폐사율을 제하여 산정하고 仔豚(새끼돼지)의 경우는 자돈판매가에서 사육비용을 제외한 순이익을 피해액으로 산정하였다.

이에 따라 위원회에서는 피신청인에게 신청인들의 가축피해에 대하여 돼지폐사 배상액 263만5,460원, 꿩폐사 배상액 352만8천원, 닭폐사 배상액 317만5,200원 및 정신적 피해 배상액 870만원 등 총 1,803만 8,660원의 배상액을 지급하라는 재정결정을 내렸다. **▶**



기·업·정·보

# 석유판매업에 있어서의 상표표시제도

임석규

공정거래위원회 경쟁촉진과장

표시·광고와 관련한 공정거래제도는 '사업자, 상품 또는 용역에 관하여 허위 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려가 있는 표시·광고를 하는 행위'를 불공정거래행위의 하나로 규정하고 있다. 석유통업과 관련한 하위규정 「주유소 등 석유판매업에 있어서의 공급자표시에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준」(이하 '상표표시 고시규정'이라 한다)은 '폴 사인' (pole sign) 제도로 알려져 있는데, 92년 1월 28일 제정되어 같은 해 4월 1일부터 시행되고 있다.

## ◀92년 4월 1일부터 '폴 사인' 제도 시행▶

동 제도의 도입 배경과 목적을 잠깐 살펴보면, 주유소가 그 영업장소에 표시·광고된 상표 또는 상호와 동일한 석유통업체(통상 정유사로

불리고 있음)의 제품을 판매해야 함에도 불구하고, 이전까지는 다수의 주유소가 복수거래를 하는 등 다른 석유통업체의 제품을 혼합 또는 交替하여 판매함으로써 소비자를 기만 또는 오인시키는 표시·광고가 만연하고 있었다. 따라서 이러한 석유통 부문에서 이루어지고 있는 부당한 표시·광고를 규제하여 표시·광고의 공정화를 도모함과 아울러 석유통업체사간의 제품차별화 등 가격 및 품질경쟁을 촉진함으로써 궁극적으로 경쟁의 효과를 소비자에게 파급시키고자 하는 정책수단이 필요하게 된 것이다.

또한 동 제도의 시행을 통하여 판매되는 석유제품에 대한 품질의 責任限界를 명확히 하기 위한 것도 부

수적인 목표로 담겨 있다. 결국 동 규정의 保護法益은 특정의 상표에 대한 소비자 선택권의 보호와 석유통업체사간의 품질경쟁의 유도라고 할 수 있다.

## ◀고시규정이 적용되는 범위 및 대상▶

우선 상기 告示規程이 적용되는 표시·광고의 범위, 대상사업자 및 대상유종을 보면 다음과 같다.

첫째, 표시·광고의 적용범위는 소비자가 특정 석유통업체사의 석유제품을 판매하고 있는 것으로 인식할 수 있는 폴 사인·주유기·유조차 등 운반용구 및 영업장소의 벽면 등에 석유통업체사의 상표·상호 및 상표표시 등을 표시·광고하는 일체의 행위를 대상으로 한다.

둘째, 고시규정의 적용대상 사업자의 범위는 주유소, 석유통업체사

(석유수입업자 포함) 및 그 직영점 또는 대리점에 한한다.

셋째, 적용대상 제품은 주유소 취급유종인 휘발유, 경유 및 등유로 되어 있다.

동 고시규정은 네 가지 구체적 유형과 기타 행위유형 등 다섯 가지의 부당한 표시·광고 행위유형으로 열거하여 이를 금지하고 있는데 첫째, 특정석유정제업자의 제품을 판매하면서 이와 다른 석유정제업자의 상표를 표시·광고하는 행위 둘째, 서로 다른 석유정제업자의 제품을 교체 또는 혼합하여 판매하면서 특정 석유정제업자의 상표를 표시·광고하는 행위 셋째, 하나의 영업장소에서 서로 다른 석유정제업자의 상표를 표시하는 등 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시·광고 행위 넷째, 석유정제업자가 다른 석유정제업자의 제품을 공급받거나 외국석유제품을 수입하여 공급하는 경우 자기 제품의 품질수준에 미달되는 제품을 판매하면서 자기 상표를 표시·광고하는 행위 다섯째, 기타 실제 판매하는 석유제품과 다른 상표를 표시·광고하거나 소비자를 기만 또는 오인시킬 우려가 있는 행위이다.

법위반사업자에 대하여는 공통적으로 향후 불공정거래행위를 하지 말것과, 당해 위반행위로 인하여 처분받은 사실을 주유소 등 사업장에 일정기간(7일, 30일) 게시토록 하여 주유고객에게 직접 알리게 하였으며, 법위반 정도가 크고 반복적 또는 장기간 위반한 경우에는 법위반 기간 동안의 매출액의 2% 범위 이내의 課徵金を 부과하였다.

이제까지는 전부 신고에만 의존하여 시정조치해 왔으나, 석유산업의 핵심적 규제사항들이 대폭 완화되고 대외개방에 따라 향후 상표표시제 위반사례가 크게 늘어날 것이 예상되므로 앞으로는 職權實態조사도 부정기적으로 실시하여 공정거래질서 확립에 주력해 나갈 계획이다.

### ◀주요 법위반행위 유형▶

지금까지의 법위반행위를 주요 사례별로 분류해 보면 다음과 같다.

첫째, 주유소가 직접 비계열대리점으로부터 일시적인 물량을 저렴한 가격에 매입하는 사례 둘째, 방만한 주유소운영으로 여신한도를 지키지 못하여 계열대리점으로부터 물량통

제를 받아 비계열대리점 또는 다른 주유소로부터 현금으로 매입한 사례 셋째, 정유회사간의 주유소확보경쟁의 결과 특정주유소가 구입선은 변경했다 하더라도 종전 거래대리점과의 잔존하는 법적 장애로 인하여 폴사인을 철거하지 못한 상태에서 변경한 신규대리점과 거래하는 사례 넷째, 「석유사업법」상의 대리점은 아니지만 복수계열의 주유소를 30~40개씩 장기임차하여 운영하는 일부 법인주유소 사업자의 경우에 처음부터 주거래 정유회사에 대한 견제용으로 비계열주유소를 임차·운영하면서, 상표표시제를 무시하고 상호 비계열간에 거래하다가 실제로 적발된 사례가 있었으나 이는 유통질서를 교란시킬 소지가 큰 데 반해 감시가 어려운 문제가 있다.

이외에도 공정거래위원회가 아직 적발한 것은 아니지만 일부 大型副販店 사업자를 통한 부정기적인 법위반형태가 업계에서는 어느 정도 알려진 사실로 들려오고 있다. 이와 같은 법위반동기와 실제 사례들로 보아 향후로도 큰 여건의 변화가 없는 한 동 고시규정의 엄정한 적용은 불가피할 것으로 생각된다.

### ◀폴 사인제도의 개선점▶

현행 폴 사인 고시규정으로는 法違反加擔者 전체를 제재하지 못함으로 인해 공정한 석유유통질서의 확립에 장애가 되고 있다는 지적이 있다. 예컨대 특정의 A 주유소가 자기의 영업장소 등에 표시된 특정 석유정제업자(A')의 석유제품을 계열대리점(A'')로부터 구입하지 않고 다른 석유정제업자(B')의 석유제품을 역

(표) 상표표시제 위반사업자에 대한 제재내역

(단위:개)

대리점	위반사업자수			시정조치유형	
	법인 <sup>1)</sup>	주유소	계	사업장공포 <sup>2)</sup>	과징금 <sup>3)</sup>
2	3	36	41	36	6(33개 주유소) (4,500만원)

註: 1) 「석유사업법」상의 대리점이 아니면서 주유소를 30~40개씩 운영하는 전문사업자임.

2) 법 위반한 사업자는 전부 시정명령과 함께 당해 위반사업장소에 동 사실을 공표토록 한 것이므로 위반주유소 수와 같아짐.

3) 과징금액은 2개 대리점(14개 주유소) 700만원, 3개 법인(18개 주유소) 1,900만원, 1개 주유소 1,900만원, 합계 4,500만원임.

시 비계열대리점(B'')으로부터 구입해서 소비자에게 판매하는 것으로 가정하면, 당연히 A주유소는 법규 위반으로 「공정거래법」상 제재대상이 되나, 이 경우 B'와 B''가 자기제품을 A가 구입·판매하면 A가 범위 반하게 됨을 B', B''가 비록 알고 있더라도(최소한 B'가 알 수 있을 가능성은 희박함) B', B''는 「공정거래법」상의 시정조치 대상으로 삼지 않았던 것이 현행고시에 대한 공정위의 해석과 운용내용이었다.

왜냐하면 B', B''는 어디까지나 자기의 제품을 현행고시가 규정한 대로 판매, 즉 정유회사 또는 석유대리점이 자기의 영업장소 등에 표시된 상표와 동일한 진정제품을 판매한 것이므로 비록 판매되는 제품을 비계열의 대리점 또는 주유소가 구입·판매한다 하여 B', B''를 당해 범위반행위의 주체가 되는 것으로 해석할 수는 없게 된다. 이는 공정거래질서 확립을 위해서는 대리점·주유소 등 비계열거래처에 판매한 정유사와 그 대리점까지도 함께 규제할 필요가 있다는 주장으로 제도 개선에서 고려해야 할 사항이라 하겠다.

또한 과거 동력자원부와 협의의를 거쳐 제정·시행된 석유판매업상의 상표표시제에 대해 일부 後發 정유사나 주유소사업자들로부터 다음과 같은 비판도 제기되고 있다. 즉, “정유사가 자기 제품의 품질수준에 미달되지 않는다면 다른 정유사로부터 공급받거나 수입한 외국제품에 대해서도 자기 상표를 표시하는 것을 인정함으로써 정유사간의 제품교환이 가능하여 사실상 소비자의 제품선택권이 보장되지 못하면서 주

유소업체의 구입제품 선택권만 제한한다”는 논리가 그것이다.

그러나 이는 정제시설의 지역적 편재와 貯油所의 부족현상에 따라 국민경제적 차원의 물류효율화를 위해 불가피하게 정유사에 品質補正義務를 부과하면서 인정하고 있는 제도이다. 또한 소비자에게 직접 영향을 미치는 휘발유에 있어서는 정유사간의 옥탄가 차이 등 제품차별화가 점차 커지고 있기 때문에 정유회사들 스스로 제품교환을 기피하고 있는 추세에 있으며, 送油管 시설의 내년 상반기 완공으로 전국송유관의 정유사 브랜드별 첨가제 주입장치와 탱크구분 저장·출하를 통하여 제품교환에 따른 시비는 상당히 줄어들 것으로 보인다.

뿐만 아니라 석유정제능력이 증대 추세에 있고 국내 석유유통시장이 수혜자위주 시장(buyer's market)인 점에서 폴 사인 고시제도로 인해 주유소의 구입제품 선택권이 제한받는다는 표현은 적합하지 않다.

일본·미국·영국 등 외국의 경우에도 상표사용계약이나 商관행으로 폴 사인이 확립되어 있다. 이는 결국 정유사-대리점-주유소를 하나의 능률경쟁단위로 하여 경쟁의 효과를 소비자에게 전달시킴을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

#### ◀앞으로의 과제▶

상표표시제와 관련하여 석유유통 부문에서의 향후 과제는 다음과 같다.

석유유통 부문에서 맞고 있는 환경변화도 다른 분야와 마찬가지로 크게는 두 가지 요인 즉, 대내적인

자유화조치와 대외개방으로 설정할 수 있다. 지금까지 석유산업에 있어서 대외개방에 대비하여 국내 주유소업체의 경쟁력 제고차원에서 추진되어 온 각종 규제철폐가 긍정적인 평가와 더불어 주유소의 영업여건을 다소간 어렵게 한 점도 있었으나 이는 시장의 자동조정기능에 의해 어느 정도 제어될 것으로 믿는다.

석유유통시장이 개방되면 근대적 경영기법과 가격·품질·서비스 등에서 치열한 경쟁이 불가피하게 될 것이다. 바람직한 품질경쟁을 유도하기 위하여는 폴 사인제도가 유력한 수단으로써 각광받게 될 것이고, 제품차별화와 가격인하를 위한 정유회사의 기술개발·경영합리화 등의 노력이 소비자에게까지 전달되는 시스템의 구축이 그 어느 때보다 긴요할 것으로 판단된다.

그러나 정유회사로부터 자금을 지원받아 안이하게 주유소업을 영위하는 경영풍토는 조속히 청산되어야 할 과제라고 판단된다. 또한 관련업계는 석유시장의 개방에 의한 외국 유통업자들과의 치열한 경쟁이 불가피해짐에 따라 자체의 경쟁력을 배양해야 할 것이다. 그러나 이 과정에서 장기적으로 주유소의 上方관계에 있는 정제업자들의 設備高度化를 위한 투자재원이 잠식되어 외국업자들에게 국내석유시장의 대부분을 고스란히 내주게 되는 극한 상황을 피하기 위해 석유업계 전체가 지혜를 결집해 나가야 할 것이다.

향후 소비자의 선택권 보호와 품질경쟁을 유도함은 물론 유통질서 확립을 도모할 수 있도록 公正委는 석유판매업에 있어서의 상표표시제도를 보완·발전시켜 나갈 것이다. ▶▶▶

# 규제개혁에 있어서의 公正委員의 역할 및 추진방향

이동규/공정거래위원회 제도개선과장

규제개혁이 그동안 상당한 성과를 거둔 것은 사실이나 규제소비자인 국민과 기업들은 이러한 규제완화의 효과를 실감하지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 그 이유로는 종전의 '규제완화'의 개념이 일방적으로 규제수준을 낮추는 것으로만 이해됨으로써 절차적 개선에는 효과가 있었으나 정책 자체의 전환을 통한 규제완화 노력은 미흡했다는 점, 사회문제 발생시마다 공무원의 책임으로 귀착됨으로써 공직사회의 소극적 자세와 방어적 규제가 잔존하고 있다는 점 등이 지적되고 있다.

이에 따라 정부는 최근 '규제개혁'의 의미를 정부역할의 재정립이라는 차원에서 새롭게 접근하여, 규제를 강화할 부분은 강화하고 완화할 부분은 완화하면서, 규제가 투명·공정하고 실효성 있게 집행되도록 한 차원 높은 규제개혁을 추진하고 있다.

## 규제개혁과 경쟁정책은 표리일체의 관계

규제개혁과 경쟁정책은 표리일체

또는 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 이 양자는 모두 기본적으로 시장에 있어서의 자유로운 경쟁을 촉진하고 소비자의 이익을 증진한다는 목적을 가진다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 경쟁정책 자체가 정부규제를 최소한으로 하고 경제운영을 시장경제메커니즘에 의한 경쟁원리에 맡긴다는 것을 기본원리로 하고 있으며, 규제완화가 이루어지게 되면 「공정거래법」 즉, 경쟁정책의 적용영역이 그만큼 확대됨으로써 그 존재가치도 증대되는 것이다.

또한 규제완화가 시장경쟁원리의 회복이라는 본래의 목적을 달성할 수 있기 위해서는 규제완화와 동시에 해당분야에서 야기될 수 있는 독과점이나 불공정거래행위 등 경쟁제한행위에 대한 철저한 규제가 반드시 수반되어야 한다는 점에서 양자는 상호보완적인 관계에 있는 것이다. 특히 경쟁정책을 담당하는 기관은 특정산업과 관련되어 있지 않기 때문에 제3자적·중립적인 입장에서 그 역할을 수행할 수 있다는 장점을 갖고 있다.

규제개혁과 경쟁정책의 이러한 표

리일체성, 상호보완성 등으로 미국·일본·유럽의 선진국가들도 경쟁정책 당국이 경쟁정책의 관점에서 정부규제제도에 대한 검토와 그 완화를 적극적으로 추진해 오고 있다.

예를 들면, 일본의 경쟁정책 당국인 公正取引委員會는 지난 1979년 OECD의 '경쟁정책과 적용제외분야 및 규제분야에 관한 이사회권고'를 계기로 규제완화에 대한 견해를 본격적으로 표명해 오고 있다. 특히 88년 이후부터 '정부규제와 경쟁정책에 관한 연구회'를 설치·운영하고 산업별로 여러 차례 검토보고서를 발표해 오고 있다. 최근 행정개혁위원회 규제완화소위원회가 발표한 보고서에는 '경쟁정책'을 규제완화의 각론의 하나로 선정하여 규제완화에 있어서 경쟁정책의 역할을 강조하고 있다.

또 美國의 FTC에서는 경제국(Bureau of Economics)이 정부규제가 경쟁 및 소비자측면에서 미치는 영향을 분석하는 기능을 수행하고 있다. OECD는 산하 각 위원회별로 추진해 왔던 규제완화업무에 대해 '경쟁정책위원회'가 중심역할을 담당토

록 한 바 있으며, 94년 10월 제66차 경쟁정책위원회에서 정부규제의 도입·적용·개혁 또는 철폐에 관해 경쟁정책당국의 시각에서 검토·분석·권고하는 임무를 수행하는 '경쟁과 규제에 관한 실무작업반'을 설치토록 하였다.

### 公正委員의 기능 강화를 통해 공정경쟁 기반을 조성

우리나라의 경우도 규제개혁의 추진에 있어서 경쟁정책의 역할을 다른 나라와 같은 맥락에서 보고 있다. 96년 5월에 발표된 세계화추진위원회의 「세계화 촉진을 위한 규제개혁방안」에서는 규제개혁을 위한 기반 구축방안의 하나로 공정거래위원회의 기능 강화를 통한 공정경쟁기반 조성을 강조하고 있다.

그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 공정거래위원회를 적극 활용하여 경쟁제한적 법령·제도·관행을 최소화함으로써 경쟁촉진적 구조를 형성하도록 하고, 이를 위하여 「공정거래법」 제63조의 사전협의 조항을 보완하여 경쟁제한적 규제의 경제적 분석·심사기능을 강화하도록 되어 있다.

둘째, 기존의 경쟁제한적 법령·제도·관행의 경우 公正委員가 적극적인 개선방안을 마련할 수 있도록 기능을 강화하며, 우선 국가경제 및 국민생활에 파급영향이 큰 10개 내외 분야를 중심으로 경쟁제한 요소에 대한 과감한 정비를 추진하도록 되어 있다.

「공정거래법」 제63조는 관계 행정

기관의 장이 소관법령을 제정 또는 개정하거나 처분·명령 등을 함에 있어 경쟁제한적인 내용이 있는 경우 公正委員와 사전 협의하도록 규정하고 있다. 다른 행정기관에서 법령을 제·개정하거나 처분 등을 할 때에 경쟁제한적 요소가 있는 경우 사전에 경쟁당국과 조정하는 절차를 둬으로써 경쟁정책과의 조화를 도모하자는 데에 그 목적이 있다.

다만, 그동안에는 동 제도에 대한 인식부족으로 제도운용실적이 미흡한 측면이 있다. 94년 12월 정부조직 개편으로 위원회가 중앙행정기관의 하나로 독립된 이후에는 어느 정도 활성화되고 있으나, 고시 등 하위법령이나 처분의 경우에는 사전협의가 거의 이루어지지 않고 있다. 참고로 95년에는 총 205건의 법령 사전협의과정에서 위원회가 의견을 제시한 경우는 93건이며, 이 중 61건(반영률 65.6%)이 반영되었다.

이와 함께 기존규제의 완화차원에서 경쟁제한법령의 정비를 추진하고 있다. 공정거래위원회는 88~92년에 추진된 경제행정규제완화 작업의 주관기관으로서 금융·운수·유통 등 32개 분야 171개 규제완화 과제의 개선방안을 수립·추진해 왔다. 이 기간중 추진되었던 것의 예로서 주요 소거리제한 완화, 민속주 공급구역제한 폐지 등을 들 수 있다.

위원회가 독립된 95년에는 각 부처가 운영중인 30개 법령에 대하여 진입제한, 영업활동규제 등 36개 경쟁제한요소를 정비하도록 조치하는 등 경쟁제한법령 정비작업을 본격 추진하고 있다. 주요 내용으로는 건

설업 등의 도급한도제 폐지, 한국방송광고공사의 인기시간 고정물제도 폐지, 건설협회 등 16개 사업자단체의 가입의무화 규정을 임의화시키도록 한 것 등을 들 수 있다.

### 사전협의제도 보완하고 경쟁제한법령도 지속적으로 정비

공정거래위원회의 금년도 규제개혁 추진방향은 다음과 같다.

우선 「공정거래법」 제63조에 의한 사전협의제도의 취지를 살리기 위하여 제도의 보완을 추진하고 있다. 각 부처에 사전협의대상이 되는 경쟁제한법령 등의 유형과 내용을 구체적으로 제시하고 그 이행을 협조요청할 계획으로 있다. 그리고 현행 규정을 보완하여 제도의 실효성을 높이는 방안을 검토중에 있다.

한편 금년의 경쟁제한법령 정비는 각종 규제들이 내포하고 있는 상호연관성을 종합적으로 분석하여 해당 산업에 미치는 영향을 충분히 고려하고, 실효성 있는 대안을 제시하고자 종래의 과제 중심에서 산업별·업종별로 접근하는 방식으로 전환하여 추진하고 있다.

이러한 관점에서 진입·가격·영업활동 등에 대한 핵심규제를 중심으로 산업별·업종별 개선방안을 마련할 계획인데, 우선 1단계로 상반기에 통신·에너지·금융·건설의 4개 분야를, 하반기에 국가경제 및 국민생활에 파급영향이 큰 분야(운수·전문서비스 등)에 대한 개선방안을 지속적으로 마련해 나갈 예정이다. **▶**

# 식용쌀 수입을 생각한다

문세종

평화방송 기자/농림수산부

쌀

이 너무 많이 남아돌아 '천덕꾸러기' 신세가 된 적이 있다. 쌀재고가 1천만석을 웃돌던 지난 90년대초의 일이다.

정부는 쌀보관비로만 수백억원이 들어간다고 울상이었고 여기저기서 재고쌀 처리를 둘러싼 갖가지 아이디어가 쏟아져 나왔다. 이때 나온 아이디어 가운데 압권은 역시 "쌀을 사료로 쓰자"는 것이었다. 과거 사람도 먹기 힘들었던 쌀을 소·돼지의 먹이로? 그 당시 국회와 정부 일각에서 나온 얘기다.

이때부터 논에는 벼 대신 공장이 들어서고 러브호텔이 세워졌다. 농토를 버리고 떠나는 농민도 줄을 이었다. 당시의 분위기대로라면 우리 국민은 최소한 쌀걱정에서만큼은 영원히 해방된 듯했다. 그러나 그것은 일종의 교만이요, 착각이었다.

최근 정부는 우루과이라운드협상에 따라 올해 우리나라가 최소시장접근(MMA) 물량으로 외국에서 의무적으로 수입하도록 돼 있는 44만석의 쌀을 모두 식용으로 들여오기로 했다고 밝혔다. 우루과이라운드협상 타결 직후 "식용쌀은 한 톨도 들여오지 않겠다"고 호언하던 정부다.

물론 정부가 국민에게 한 약속을 저버리면서까지 식용쌀을 도입하기

로 한 데는 나름대로 이유가 있다. 현재 우리 정부가 보유하고 있는 쌀재고량은 약 500만석 수준. 이것이 올 양곡연도말인 10월이 되면 278만석까지 줄어들 전망이다. 우리 국민이 가까스로 한달 먹을 양밖에는 남지 않는다는 얘기다. 세계식량농업기구(FAO)가 권장하고 있는 적정재고량(550~600만석)에는 아예 저만치 떨어져 있다.

문제는 정부의 식량정책이 지나치게 편의주의적이고 즉흥적인 인상을 주고 있다는 점이다. 쌀이 좀 남아둔다고 '사료' 운운하던 때가 불과 3~4년전이다. 그런데 쌀재고가 줄어드는 기미를 보이자 이제는 앞뒤 안 가리고 식용쌀을 수입하겠다고 나서고 있다.

경제논리로대라면 틀린 얘기는 아니다. 그러나 식용쌀 수입을 단순히 경제논리로만 볼 수는 없다. 식용쌀 수입은 자칫 농민들에게 쌀자급 정책의 후퇴로 받아들여질 가능성이 높다. 이렇게 되면 농민들은 더욱 쌀농사를 기피하게 될 것이고 현재 가까스로 유지되고 있는 쌀생산 기반마저 위협받게 될지도 모른다.

편한 얘기로, "필요한 쌀을 모두 외국에서 사다 먹으면 어떻겠느냐"는 사람도 있다. 값이 훨씬 싸다는

데 근거한 것이다. 그러나 그것은 극히 위험한 발상이다. 현재 세계 쌀생산량은 연간 약 3억7천만, 이 가운데서 우리 입맛에 맞는 소위 중·단립종(Japonica type)은 전체의 10%도 채 안되는 200~300만에 불과하다. 우리가 생각하는 것처럼 항상 쌀 값에 필요한 양을 보장받을 수 없다는 얘기다. 이 점이 바로 우리가 쌀자급 기반을 유지해야 하는 중요한 이유이다.

적정재고량 확보와 쌀값 안정을 위해 식용쌀 도입이 불가피했다는데 거기에 대해 더 이상 할 말은 없다. 다만 정부가 여전히 쌀자급에 대한 의지가 확고하다면 식용쌀 수입으로 빚어질지도 모르는 농민들의 오해를 불식시키는 데 모든 역량을 기울여 나가야 할 것이다. 공허로운 '언어의 유희'나 '탁상공론'이 아닌 모두가 공감하고 신뢰할 수 있는 구체적인 행동이 앞서야 함은 물론이다.

또 앞으로 최소한 식량정책만큼은 지금까지의 즉흥적·피상적인 발상에서 벗어나 보다 장기적이고 과학적인 토대 위에서 추진돼야 할 것이다. 농민들은 적정 수준의 소득보장도 중요하지만 그것 못지 않게 정부의 일관되고 확고부동한 농정 수행을 간절히 바라고 있기 때문이다. **농정**

# 삶의 질

신동호

한겨레신문 기자/환경부

포

보치는 지난해 국민을 상대로 '삶의 질' 여론조사를 실시했다.

이 여론조사에서 응답자들은 삶의 질이 선진국 수준에 도달하는 데 평균 16년이 걸릴 것이라고 답했다. 2011년에나 선진국이 된다고 본 것이다.

또 100점 만점을 기준으로 삶의 질이 10년 전에는 52점, 지금은 56점이라고 밝혀 삶의 질이 거의 나아진 게 없다고 답했다. 국민소득이 10년 전인 85년 2,242달러에서 지난해에는 1만달러가 넘어 5배 가까이 늘었지만, 국민은 '소득 불감증'이란 새로운 병을 앓고 있는 것이다.

60~70년대에 우리 부모들은 수출 1백억달러가 되면 정말 선진국이 될 것이라고 믿고 땀흘려 일했다. 그 덕분에 우리는 세계 최고의 경제성장을 기록하면서 소득이 1만달러를 넘어 자주 해외 여행도 하게 됐다. 또 암울했던 80년대가 지나가고 그토록 원하던 민간정부가 들어섰다.

지난해 프랑스·독일을 여행하면서 2만달러 시대가 오면 그들처럼 살게 될까 곰곰이 생각했다. 그러나 대답은 '노'였다. 세계 최고 수준이라는 집값·교통사고사망률·대기오염·산업재해율·노동시간이, 소득

이 2배가 된다고 선진국 수준이 될 것이라고 느껴지지 않았다.

오히려 못산다는 동남아시아인들의 표정에서 더 여유로움이 보인다. 각박한 한국을 탈출해 뉴질랜드로, 호주로 떠나겠다는 이민지망생들은 또 왜 이다지도 많은가.

요즘 국민들은 삶의 질을 풍요롭게 하는 것이 결코 GNP만은 아니라는 점을 조금씩 자각하기 시작한 것 같다. 사회단체들은 "국가가 국민의 최저생활을 보장하지 않는 한 선진국·복지국가는 요원하다"며 목소리를 높이고 있다. 지방자치단체장들도 재선을 위해 지역주민의 삶의 질 향상을 소리높여 외치고 있다.

우리는 무엇이 사회발전인지, 그 자체가 목적화됐었던 경제성장의 목표가 무엇인지 다시 한번 사회적 합의를 도출해야 하는 과도기를 맞고 있다. 동네 공터에 빌딩을 올려야 GNP가 높아지겠지만 국민이 원하는 것은 골목을 가득 메운 자동차를 피해 아들딸과 손잡고 갈 수 있는 작은 공원과 휴식처이다.

김영삼 정부는 독재의 잔재를 쓸어내는 데 피력을 발휘했다. 대통령을 지낸 두 전직 장군을 가차없이 잡아넣는 용기를 보면서 수퍼맨 영화를 보는 듯한 느낌마저 들었다. 그러

나 영화구경을 끝내고 찾아들어 온 집은 예나 지금이나 달라진 게 없다. 내일이면 또 푹푹찌는 지하철에, 환자를 짐짝 취급하는 병원에, 혹사시키는 직장에 몸을 맡겨야 한다.

김영삼 정부 출범 뒤 불법적인 인신구속 등 정치적인 자유는 확대됐다. 그러나 주거권·보행권·환경권·건강권·납세권·인간답게 살 권리 등 보편적인 인간의 권리 측면에서 보면 달라진 것이 없다.

'삶의 질 향상'은 통일을 앞당기기 위해서도 매우 중요하다. 북한은 무상의료제도, 11년 의무교육제도, 국가택아제도 등 우리보다 수준 높은 사회복지제도를 운영하고 있다. 경제난·식량난에도 북한사회가 뿌리부터 크게 동요하지 않는 이유 가운데 하나는 북한주민들이 남한보다 나은 사회복지제도를 갖고 있다고 세뇌받아 왔고 또 실제 그런 측면이 없지 않기 때문이다.

동독 국민이 실업의 위험과 2등국민이 된다는 열등감을 감수하면서 장벽을 부순 것은, 실업자가 되어도 실업수당·교육·의료·주거 등 서독의 수준 높은 사회복지제도의 혜택을 볼 수 있다는 생각이 상당부분 작용했기 때문이라는 학자들의 지적을 귀담아들어야 할 것이다. **남재**

# 경기 하강 속 경상수지적자 확대

김 호

재정경제원 경제조사과 서기관

우리 경제는 95년 중반 이후까지 확장기를 이어오면서 이례적인 물가안정 속의 높은 성장을 지속하였으나 95년 말 이후 하강하는 모습이 성장률·산업생산증가율·재고증가율 등 여러 지표상에서 나타나고 있다.

또한 4월에는 수출증가율이 급속히 낮아진 반면 수입증가율의 하락은 늦어지면서 무역수지적자가 늘어나고, 해외여행 등 무역외수지적자도 커지면서 경상수지적자 확대에 대한 우려가 커지고 있다.

성장률의 하락보다는 국제수지적자 확대에 대한 우려가 더 큰 것은, 그동안의 경제성장이 과도하게 높았다는 인식과 함께 올해는 잠재성장수준인 7%대로 연착륙할 것이라는 전망이 대체로 맞아 들어가고 있지만, 성장률의 하락과 함께 수입이 줄어들고 이에 따라 경상수지적자 규모도 크게 줄어들 것이라는 예측이 빗나가고 있기 때문이다.

## 경기는 하강국면으로 진행

96년 1/4분기의 경제성장률은 7.9%로서 아직 상당히 높은 수준이지만 95년의 성장률이 9%에 이르렀다는 점을 감안하면 경기 하강국면이 진행되고 있음을 알 수가 있다.

그러나 95년 1/4분기의 성장률이 10.0%에 달했음에도 불구하고 이를 기준으로 다시 8%의 높은 성장을 했다는 점을 감안하면 경기가 급격히 하강하지 않고 있다

는 것을 보여준다. 또 산업생산도 95년 3/4분기까지의 12~14%대에 이르지 못하는 못하지만 올해 들어 8%대를 유지함으로써 급락하는 모습은 나타나지 않고 있다.

반면 재고는 금년 들어 급속히 늘어남으로써 향후 생산량의 조정이 있을 것임을 예고하고 있다. 실업률은 고용의 경기후행성으로 아직 2% 이하의 낮은 수준에 머물고 있다.

그동안 경제성장의 원동력이었던 설비투자와 수출은 최근 급락하는 모습을 보이고 있는 반면 민간소비와 건설투자의 증가세가 이어짐으로써 성장에 대한 기여도가 높아지고 있다.

95년 3/4분기까지 20%대의 높은 증가를 보이던 설비투자는 그동안 생산확대를 위한 설비투자가 일단락됨에 따라 95년 4/4분기 이후 한자릿수의 낮은 증가율에 머물고 있고 이러한 추세는 앞으로 당분간 지속될 것으로 보인다. 반면 건설투자는 도로·교량·토지조성 등 공공부문의 토목공사가 늘어남으로써 작년 하반기 이후 10% 이상의 증가율을 기록하고 있고, 국내건설수주도 금년 들어 크게 늘고 있는 상황이다.

민간소비는 대체로 경기에 후행하면서 경기하강기에 경기의 급락을 저지하는 역할을 한다. 최근에도 민간소비는 7%대의 안정적인 증가를 보이고 있으며 설비투자와 수출이 크게 떨어지고 있는 상황에서 경제성장에 대한 기여도가 점차 높아지고 있다.

이와 같이 경기가 전반적으로 하강하는 가운데서도 건

설투자와 소비지출이 투자와 수출의 하락에 따른 성장둔화를 완화하여 완만한 하락세를 보이고 있어 올해 경제성장은 7%대로 연착륙에 성공할 것으로 보인다.

러 가지가 있을 수 있다.

중화학제품의 수출가격 하락 등이 수출 감소의 주원인

먼저, 무역수지적자의 확대요인을 보면 첫째, 중화학제품 특히 반도체의 수출가격의 큰 폭 하락에 따른 수출의 감소를 들 수 있다.

### 경상수지적자는 당초 전망치를 훨씬 초과할 전망

그러나 경상수지는 최근 예상치 못한 사태의 진전으로 악화되고 있고 회복의 기미가 보이지 않아 정부의 국제수지방어 노력에도 불구하고 당초 전망치인 50~60억달러의 적자를 훨씬 초과할 것으로 보인다. 수출증가율은 1/4분기까지는 20.8%의 상당히 높은 증가율을 보였으나 4월 이후 증가율이 한자릿수로 떨어지고, 반면 수입은 그 증가율이 많이 낮아지기는 했지만 여전히 높은 수준에 머물고 있어 무역수지적자가 5월까지 39억달러에 이르고 무역외수지적자도 여행수지와 투자수익 등을 중심으로 23억달러에 이룸으로써 5월까지의 경상수지적자는 65억달러를 넘어섰다.

**우리 경제는 작년말 이후 경기하강 모습이 여러 지표상으로 나타나고 있다. 아울러 수출증가율이 급속히 낮아진 반면, 수입증가율의 하락은 늦어지면서 무역수지적자가 늘어나고, 무역외수지적자도 커지면서 경상수지적자 확대에 대한 우려가 커지고 있다.**

이렇게 최근 들어 경상수지적자가 확대되는 요인은 여

반도체는 95년에 221억달러를 수출함으로써 전체 수출의 18%를 차지하였는데 금년 들어 우리의 주력품목인 메모리 반도체가 그동안의 수요증가율을 초과하는 전세계의 공급능력 확대에 따라 지속적인 수요초과상태에서 작년말 이후 공급초과로 전환되고, 일부 기업의 재고처리과정에서 가격이 폭락하여 4월까지 전년 대비 50%를 넘는 가격폭락현상이 일어났다. 이에 따라 수출물량이 증대하고 있음에도 불구하고 수출액은 4월부터 감소

세로 돌아섰다. 이러한 공급초과현상은 연말까지 이어질 것으로 전망되어 당초 307억달러로 예상했던 반도체의 수출은 50억달러 이상의 차질이 있을 것으로 예상된다.

또한 우리의 주요 수출품목인 철강과 석유화학제품의 경우도 수출가가 15~25% 하락함으로써 금년 들어서는 수출이 95년에 비하여 감소하고 있는 실정이다.

둘째, 우리의 주요 수출대상인 선진국의 수입수요가 95년 하반기 이후 점차 둔화되고 있고, 또한 세계교역 증가율도 선진국의 성장둔화로 인해 95년의 9%대에서 올해에는 6%대로 낮아질 전망으로 이에 따라 우리의 수출증가가 쉽지 않다는 점이다.

또한 엔비가 작년

〈표 1〉 경제성장 추이

	95년	95년 1/4	2/4	3/4	4/4	96년 1/4	4월
GDP	9.0	10.0	9.7	9.8	6.8	7.9	-
산업생산	11.9	14.4	12.4	13.2	8.4	8.6	8.3
제조업평균가동률	82.3	83.5	82.3	82.3	81.2	82.3	82.8
재고(기말기준)	14.9	5.0	6.4	11.3	14.9	19.1	18.3
실업률(계절조정)	2.0	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9

(단위:%)

〈표 2〉 설비·건설투자 추이

	95년	95년 1/4	2/4	3/4	4/4	96년 1/4	4월
설비투자	15.9	25.5	18.0	22.2	1.5	4.3	-
건설투자	9.9	7.6	8.8	10.8	11.7	10.0	-
민간소비	7.9	8.8	8.1	8.0	7.1	7.5	-
국내기계수주	15.8	45.4	26.6	0.9	-1.5	9.7	11.7
국내건설수주	21.2	14.3	21.9	29.8	18.7	47.4	11.8
도소매판매	7.8	8.7	7.8	7.3	7.4	8.3	7.0

(단위:%)

3/4분기 이후 지속됨으로써 이에 따른 시차효과로 일본 상품과 경쟁하는 우리 제품의 가격경쟁력이 하락함으로써 수출둔화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

수입은 지속적으로 증가하고, 무역외수지도 적자 확대

반면, 수입을 보면 설비투자가 줄어들며 따라 자본재의 수입은 급감하고 있으나 곡물·원유 등 원자재의 가격이 상승함으로써 이의 수입증가를 감소가 급격히 이루어지지 않고 있으며, 소비재의 경우 경쟁력이 약화된 의류·신발 등 경공업제품을 중심으로 한 中低價 비내구재의 수입이 크게 늘어나고 있다.

이러한 요인에 따라 수출증가는 둔화되는 데 반해 수입은 지속적으로 늘어남으로써 무역수지적자가 확대되는 한편, 무역외수지의 적자도 확대되고 있다. 무역외수지는 유학 및 연수경비가 급격히 늘어나면서 여행수지적자가 늘어나고 95년에 경상수지적자가 늘어남에 따른 외채 부담증가로 이자 및 배당의 지급이 증가함으로써 계속 늘어나고 있다. 해외여행이나 유학증가가 거스를 수 없는 추세이고 우리나라에 대한 직·간접투자가 늘어남에 따른 이자 배당의 지급증가도 불가피하다고 본다면 무역외수지적자의 확대도 구조적인 면이 있으며 앞으로도 지속적으로 늘어날 것으로 보인다.

〈표 3〉 품목별 수출증가율(통관기준)

	(단위:%)					
	94년	95년	1/4	4월	96년 1/4	4월
총 수출	16.8	30.3	31.7	32.5	20.8	5.3
반도체	84.8	70.3	60.8	60.0	57.1	-1.3
철강	-15.5	29.7	15.4	75.3	-2.2	-28.8
석유화학	32.4	51.0	90.0	112.4	-0.5	-12.9

〈표 4〉 국제수지 동향(BOP 기준)

	(단위:억달러, %)							
	95년	95년 1/4	2/4	3/4	4/4	96년 1/4	4월	
경상수지	-88.2	-33.6	-26.2	-21.5	-6.7	-43.5	-22.1	
무역수지	-47.5	-25.8	-17.6	-8.0	3.9	-23.9	-15.1	
· 수출	1,232	261	313	318	340	316	106	
(증가율)	(31.6)	(32.0)	(34.5)	(37.9)	(23.5)	(20.8)	(6.5)	
· 수입	1,280	287	331	326	336	340	121	
(증가율)	(32.2)	(35.0)	(41.1)	(34.0)	(21.0)	(18.4)	(14.8)	
무역외·이전	-40.7	-7.9	-8.7	-13.5	-10.6	-19.6	-6.9	

## 국제수지는 향후 경제운영의 큰 변수

95년에 88억달러의 최고 경상수지적자를 기록한 이후 금년에도 이 수치를 갱신할 가능성이 높아지고 있는데 우리나라의 경상수지적자수준에 대한 평가는 엇갈리고 있다.

경상수지적자가 확대되면 외채가 늘어나고 이에 따라 외채이자 지급도 늘어나서 국부의 해외유출을 가져오며, 또한 외채가 누적될 경우 과거 남미국가들에서처럼 국제사회에서의 국가경제의 신뢰도가 하락하고 경제발전에서 낙후되는 사태를 우려하는 목소리도 높다.

반면, 현재 우리 경제가 잠재성장률 7%대의 역동성을 가지고 있으며 이에 따라 36% 수준의 세계적으로 높은 저축률에도 불구하고 높은 투자증가를 內資로 충당하지 못함에 따라 불가피하게 경상수지적자가 구조적으로 발생하고 있으며, 이는 외자를 낮은 이자율로 사용하여 높은 투자수익을 올리는 결과로서 오히려 바람직한 결과이며, 아직도 경상수지적자규모가 GDP 대비 2%의 낮은 수준에 머물고 있어 경상수지적자가 우리 경제에 큰 부담이 되지 않는다는 주장도 있다.

예를 들어 말레이시아·태국 등 동남아시아 후발개도국의 경우, 경상수지적자규모가 GDP대비 7~9%에 이르고 있으며, 총외채도 우리나라의 GDP 대비 17.5%에 비해 30% 이상으로서 이들 국가들보다 훨씬 건실하다는 것이다.

이러한 주장은 기본적으로 옳다고 생각되지만, 경상수지적자와 외채의 누적이 지속될 경우 경제에 부담이 되고 정도가 지나치면 멕시코의 경우와 같이 국가경제가 휘청거릴 수도 있다는 점을 분명히 인식하여야 할 것이다. 이에 따라 정부와 기업과 국민 모두는 수출경쟁력을 향상하고 과소비에 편승한 수입수요와

해외여행을 축소하는 데 노력을 다하여야 할 것이다.

우리 경제는 62년에 「제1차 경제개발 5개년계획」을 시작한 이후 34년 동안 연평균 8.4%라는 경이적인 경제성장을 이룩해 왔다. 반면 경상수지는 높은 투자율 등으로 몇 년을 제외하고는 매년 적자를 기록하여 왔다. 이러한 수십년간의 구조적인 경상수지적자요인에도 불구하고 이전에 크게 문제가 되지 않은 것은, 결정적인 순간에 내·외부적인 요인에 의해 해소되었기 때문이다. 80년대 후반의 유가·이자율·달러가치의 3低현상에 따라 우리의 수출이 급격히 늘어나 86년에서 89년까지 네 해 동안 300억달러를 넘어서는 경상수지흑자를 기록함으로써 그 이전까지의 누적적자를 완전히 커버할 수 있었던 것이다.

그러나 3低시대에 우리 경제의 경쟁력 강화가 지연되어 90년 이후 세계경제여건이 변하면서 다시 적자가 커지기 시작했고 올해에 사상최대의 적자를 기록할 가능성이 높아졌다. 물론 우리 경제 규모와 교역규모가 예전과는 비교가 안될 정도로 커졌기 때문에 절대적 규모 자체만 비교하는 것은 적당치 않지만 향후 경제운영에 있어

국제수지가 큰 변수가 될 것으로 보인다.

거시경제상 성장·물가·국제수지의 목표는 서로 상충되는 경우가 많다. 우리가 성장제일의 경제정책을 펴서 절대빈곤에서 벗어나고 세계 11위의 경제대국을 건설하였지만 물가상승률은 아직 선진국에 비하여 매우 높은 편이다. 또한 국제수지적자와 외채증가 문제도 이제는 큰 현안으로 다가서고 있다.

그동안의 평균 8% 이상의 고성장에 익숙해져 있기 때문에 성장률이 5~6%로 떨어진다면 국민들이 큰 문제가 난 것처럼 인식하는 상황이지만 사실상 이도 선진국의 1~3%의 성장률에 비한다면 매우 높은 성장률이다.

성장·물가·국제수지의 모든 목표를 한꺼번에 달성할 수만 있다면 최선이겠지만 경제여건이 그렇지 못하고 우리 경제의 규모도 이제는 세계경제여건에 따라 적응만 할 수 있는 단계가 아니라 세계경제여건을 바꿀 수 있을 만큼 커졌기 때문에 이제는 경제목표간의 선택을 신중히 고려하고 이에 대한 이해를 높여야 할 때라고 생각한다. **남원**

## 독자 여러분의 참여를 기다립니다

『나라경제』 독자 여러분 안녕하세요.

항상 저희 『나라경제』에 깊은 관심과 성원을 보내주시는 데 대해 깊이 감사드립니다.

저희 『나라경제』는 창간 이후 국민과 정부를 잇는 징검다리로서의 역할을 다하고자 노력해 왔습니다만, 아직 독자 여러분의 기대에 미치지 못하는 부분이 적지 않을 것으로 생각합니다.

本誌는 '독자와 함께 호흡하는 잡지'가 되기 위하여 독자가 참여하는 紙面을 대폭 늘리고자 합니다.

경제정책에 대한 제언, 本誌에 게재된 원고에 대한 의견 등 어떤 것이라도 좋습니다. 원고가 채택되어 '나라경제 광장'이나 '제언'에 게재된 분에게는 소정의 원고료를 드립니다.

원고는 아래와 같은 요령으로 보내주시시오.

\*원 고 매 수: 200자 원고지 20매 이내

\*마 감 일: 수시로 접수

\*보 내 실 곳: ☎ 135-270 서울특별시 강남구 도곡동 951-12 국민경제교육연구소 『나라경제』 편집실

전화: (02)3452-8241 FAX: (02)569-9415

# 일본경제, 완만한 회복세 지속

이경숙

산업연구원 동향분석실 책임연구원

거품경제 붕괴 이후 장기간 경기침체에 시달려온 일본 경제가 최근 뚜렷한 회복세를 나타내고 있다. 광공업생산과 출하가 꾸준히 증가하고 주택건설시장도 활기를 띠고 있다. 여타 경기관련 지표들 역시 호조를 지속하고 있어서 경기가 회복국면에 본격적으로 진입하고 있음을 보여주고 있다. 또한 잠정치이기는 하나 금년 1/4분기 GDP는 전기 대비 1.5% 성장한 것으로 나타났다.

## 최근 경기관련지표는 호조세 보여

경기흐름 판단에 신중한 자세를 견지하던 경제기획청은 지난 2월 일본경기가 회복국면에 진입했음을 공식적으로 선언했으며, 최근의 월례보고서에서도 회복세가 지속되고 있다고 평가했다.

현재의 경제상태를 말해주는 景氣同行指數는 11개 구성지표들이 모두 1,2월에 플러스를 기록, 100을 나타내고 있다. 이러한 수치는 88년 1,2월 이후 8년 만의 기록이다. 반년 후의 경기상황을 예고해 주는 景氣先行指數도 2월에 80을 기록했는데, 작년 10월 이후 연속 5개월째 50을 상회하여 밝은 전망을 가능하게 하고 있다. 50이라는 지수는 경기 호전과 부진을 판단하는 기준이 된다. 이러한 경기상승에는 기계류 주문과 통화공급 증가, 투자지수 상승, 주택건설 확대 등이 기여하는 바가 크다. 또한 법인세수 증대, 완전실업률 소폭 감소 등에 따라 後行指數도 2월에 50을 돌파, 3월에는 57.1을 기

록했다.

이와 같이 세 가지 경기동향지수가 모두 50을 넘어선 것은 재작년 10월 이후 처음이다. 비록 3월에는 경기동행지수와 선행지수가 각각 40과 45.5를 기록, 50을 밑돌았으나, 이는 日王탄생일을 전후한 연휴로 조업일수가 단축되어 광공업생산과 제조업 가동률이 마이너스로 반전됨에 따른 것으로서 일시적 현상으로 볼 수 있다.

최근 발표된 광공업생산 통계를 보면 작년 10월 이후 금년 2월까지 연속하여 전월 수준을 상회하고 있어서 경기회복에 탄력이 붙고 있음을 뒷받침하고 있다. 3월에는 가동일수 감소로 전월비 6.0% 감소하였지만 4월에는 광공업생산이 3.9%로 다시 증가했고, 5월에는 3.4% 증가한 것으로 잠정 추계되고 있다. 通産省은 앞으로도 완만한 성장기조에는 변함이 없을 것으로 판단하고 있다.

업종별로는 경승용차 판매 확대에 따른 수송기계, 사출성형기 주문이 증가하고 있는 공작기계 그리고 휴대용 전화와 개인용 컴퓨터 판매 증가에 힘입은 전기전자산업에서 실적이 좋다. 이 밖에 비철금속·플라스틱 부문의 생산도 양호하다.

재고지수도 경기회복에 힘입어 전월 대비 3월에 -0.5, 4월에 -0.8로 점차 개선되고 있다.

주식시장도 상승 분위기이다. 日經平均株價는 지난해 6월 1만5천엔대를 바닥으로 상승하기 시작, 금년 1월에는 2만엔대로 회복되었으며 주식거래량도 늘어나고 있다. 지난 4월 25일에는 도쿄시장에서 2만2,282엔으로 92년 4

월 이후 4년 만에 최고치를 기록하기도 했다. 현재 주가는 2만2천엔대에서 움직이고 있다.

이와 같은 주가상승은 엔貨약세가 계속되고 있는데 3월 결산 상장기업(금융업 제외)의 경상이익이 전년보다 평균 6% 증가, 3년 연속 수익이 늘어나고 있는 점과 아울러 부실채권처리안이 구체화되면서 금융시스템 불안이 해소될 것이라는 기대감을 바탕으로 향후 일본경기를 낙관적으로 평가한 국내외 기관투자자들이 매수를 크게 늘리고 있기 때문이다.

주식시장이 활력을 찾고 있음에 따라 자금조달 기능도 되살아나고 있다. 올해 기업들은 新株발행을 통해 총 7조원 가량의 자금을 조달할 계획이다. 이는 작년 총조달액 1조4천억엔보다 다섯 배나 늘어난 규모이다.

일본 경영자들도 경기회복이 가시화되고 있는 것으로 판단하고 있다. 일본경제신문이 최고경영자들을 상대로 향후 경기전망에 대해 조사한 결과 80%가 경기회복에 낙관적인 전망을 하고 있다. 경영자의 마인드는 설비투자에 있어서 중요한 요인이 되므로 이러한 자신감은 매우 고무적이지 않을 수 없다. 이를 반영하듯 중소기업의 자금수요도 지속적으로 증가하고 있고 이에 따라 금융기관의 대출잔고도 크게 늘어나고 있다. 지난 94년 5월부터 감소세를 벗어나지 못했던 대출잔고는 작년 7월 이후 소폭씩 증가하기 시작, 금년 들어 증가폭이 커지고 있다.

### 공공투자와 민간주택건설이 경기회복 주도

최근 경기회복의 주역은 공공투자와 주택건설투자자라고 할 수 있다. 공공투자의 경우 작년 9월의 경제종합대책에 따라 7조원 규모의 공공사업이 수행되고 있다. 그 결과 공공건설 착공액이 전년동월 대비로 금년 1월에 37%, 2월에는 55%로 급증하고 있다. 공공부문으로부터의 주문 또한 40% 수준으로 늘어나고 있다.

민간주택 건설시장도 침체에서 벗어나고 있다. 신규주택착공 호수가 작년 11월부터 증가세로 돌아서 금년 4월에는 전년동월 대비 12.3% 신장했다. 특히 자기보유 토지에 짓는 自家住宅이 많이 늘어나고 있다. 이러한 주

택건설 확대는 초저금리로 주택자금 대출비용이 낮아지고 재해복구를 위한 주택수요 증가, 주택자금 대출조건 완화, 토지용적률기준 완화 그리고 소비세 인상 전에 건축하려는 수요자증가에 힘입은 것이다.

설비투자의 선행지표인 민간 부문 기계수주(선박과 전력 제외) 역시 작년 10월 이후 계속 증가세를 나타내고 있다. 저금리와 기업수익 호전에 힘입어 금년 1월에는 전년동월비로 13.9%, 2월에는 16.9%로 크게 증가했다. 그 결과 수주액은 5개월 연속 1조엔을 넘어섰다. 3월에는 2.4%로 증가세가 둔화되고 수주액도 9,600억엔으로 줄어들었으나 공작기계수주가 급증하고 있어서 밝은 조짐이 되고 있다.

일간 『공업신문사』가 조사한 8개 주요 공작기계회사들의 수주상황을 보면, 3월 실적이 작년 최고치와 같은

수준을 나타냈다. 이는 승용차의 모델 변경으로 머시닝센터와 방전기공기 등 자동차관련 설비투자가 늘어나고 있고, 반도체·PC·휴대용전화 등의 수요 증대로 전자통신 분야에서 꾸준히 설비투자 확대가 이루어지고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다.

또한 경상이익 최고 기록을 경신한 기업의 숫자가 5년 만에 최고수준에 달하고 있는 등 기업의 수익성 제고로 투자여력이 커지고 있으므로 앞으로도 이러한 설비투자 회복세는 지속될 것으로 보인다. 이러한 수익성 개선에는 작년 하반기 이후의 엔低 현상에 힘입은 바가 크다고 할 수 있다. 또 과거 엔貨 超강세기간 동안에 경영합리화를 통한 경쟁력 강화를 꾸준히 전개해 온 노력의 결실이기도 하다.

### 개인소비와 수출은 아직 미미한 증가에 머물러

거품경제 붕괴와 함께 침체되기 시작한 개인소비는 금년 1월부터 컴퓨터와 의류 등을 중심으로 증가하고 있다. 개인소비의 향방을 가늠할 수 있는 백화점 매출은 금년 들어 지난 5년간의 감소세에서 벗어나 증가세로 돌아서 소비가 되살아나고 있음을 보여주고 있다. 3월에는 전년동월비 4.6% 증가하여 5년 만에 최고치를 나타냈다.

내구소비재 중 PC 판매가 빠른 속도로 늘어나고 있는

**거품경제 붕괴 이후 장기간 경기침체에 시달려온 일본경제가 최근 뚜렷한 회복세를 띠고 있다. 광공업생산과 출하가 꾸준히 증가하고 주택건설시장도 활기를 띠고 있다. 여타 경기관련 지표들 역시 호조를 지속하고 있어 경기가 회복국면에 본격적으로 진입하고 있음을 보여주고 있다.**

데 금년에 870만대 가량 팔릴 것으로 전망되고 있다. 이는 작년보다 30%나 늘어난 규모이다. 또 다른 대표적 내구소비재인 승용차의 경우, 경자동차에 대한 수요 증가에 힘입어 판매대수가 4월중 전월비 1.2% 증가, 회복기조를 유지하고 있다. 그러나 전반적인 개인소비 증가는 아직 기대에 못미치는 수준에 머물러 있다.

일본정부는 부진한 개인소비를 부추기기 위해 재작년 11월부터 2조에 상당의 소득세와 주민세를 경감한 특별 감세조치를 시행하고 있다. 당초에는 1년만 시행하기로 했으나 개인소비 증가속도가 느리자 금년에도 계속 실시하기로 결정했다. 株價 상승, 低金利, 내구소비재의 교체수요 확대 등 개인소비 증가 여지가 많기는 하나 낮은 임금상승률과 고용불안이 제약요인으로 작용하고 있다.

한편 수출증가가 둔화되고 수입이 늘어나면서 해외 부문에서의 성장기여도가 줄어들고 있다. 엔貨가 약세로 돌아선 이후에도 수출은 그다지 늘어나지 않고 있는데 이는 해외생산이 늘어나고 있기 때문이다. 지난해 일본 기업의 해외생산은 41조2천억엔을 기록, 사상 최초로 수출액을 상회한 것으로 나타났다. 즉, 해외생산이 늘어나는 만큼 수출증가 여지가 줄어들고 있다 하겠다.

### 부실채권 처리와 高실업 해소가 현안 과제

부동산가격 폭락으로 발생한 거액의 부실채권은 일본 금융계에 대한 신뢰도를 떨어뜨리고 있으며 이로 인해 일본기업의 해외자금조달 금리도 상승하고 있어 부담을 주고 있다. 현재 전 금융기관이 안고 있는 부실채권 총액은 37조엔에 이르고 있다. 8개 住專(주택금융전문회사)의 경우 부실채권 총액이 8조4천억엔으로 총대출금잔액의 74%에 달하고 있으며 이 중 회수불능 채권액은 7조7천억엔으로 추정되고 있다.

이로 인해 住專에 거액을 융자해 준 금융기관들이 경영난으로 고전하고 있다. 이에 일본 금융기관들은 합병 추진과 대출억제로 대처해 나가고 있으며 정부는 금융기관의 자기자본 비율을 낮추어 주는 한편, 별도의 住專處理機構를 신설하여 住專의 부실채권을 전담케 할 방침이다. 또한 住專의 잔여채권을 인수하는 과정에서 예상되는 손실의 일부를 보전해 주기 위해 금년 예산안에 6,800억엔의 재정지원을 계상해 놓고 있다.

한편, 실업률은 지난 11월부터 금년 1월까지 3.4%로서 현행방식으로 통계를 작성하기 시작한 1953년 이래

최고수준을 기록했다. 그런데 2월에는 3.3%, 3월에는 3.1%로 낮아져 고용사정이 조금씩 개선되었으나 4월에는 다시 3.4%로 상승했다. 이는 3월에 대학을 졸업한 신규인력이 원활히 흡수되지 못하고 있기 때문이다. 완전 실업자수 역시 231만명 수준으로서 최고수치를 나타내고 있으며, 청년층의 실업률은 6.5%로 평균 실업률의 2배를 웃돌고 있어서 심각한 사회문제가 되고 있다.

이러한 실업증가는 생산시설의 해외이전, 가격파괴 현상의 확산과 매출부진에 따른 중소기업의 도산증가, 기업들이 경영합리화의 일환으로 추진하고 있는 사업재구조축, 감량경영 등으로 인력이 계속 방출되고 있는 점에 기인한다.

이와 같이 구조적 요인으로 인해 실업이 늘어나고 있기 때문에 경기가 회복되고 있음에도 불구하고 高실업 해소에는 상당한 시간이 걸릴 전망이다.

### 민간설비투자와 개인소비 확대가 하반기 성장의 관건

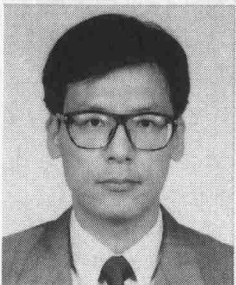
위에서 살펴본 바와 같이 일본경제는 회복궤도에 올라섰다고 할 수 있다. 그러나 GDP의 60%를 차지하고 있는 민간소비의 회복세가 느려 향후 경기전망을 낙관할 수만은 없는 실정이다. 즉, 공공투자의 경기부양효과가 사라지는 하반기에 內需가 얼마나 빠른 속도로 회복되는가가 경제성장의 관건이다.

경제전문가들은 고용사정이 단기간에 호전되기 어려운 상황에서 하반기에도 견실한 성장을 달성하기 위해서는 민간수요를 진작시키는 대책이 필요하다고 지적하고 있다. 이에 일본정부는 경기회복세를 계속 유지하기 위해 현재의 초저금리 기조를 계속 유지할 방침으로 있다.

일본의 주요 연구기관들의 내수성장에 대한 전망도 각기 달라 금년 경기전망에 큰 시각차를 드러내고 있다. 노무라연구소는 1.3%로 비관적인 반면, 다이와연구소는 2.4%로 낙관적으로 보고 있다.

고용불안, 소비약세 등의 부정적 요인이 있기는 하나 엔低 지속에 따른 수출채산성 향상으로 기업들의 수익이 작년보다 크게 신장되고 있고, 이에 따른 설비투자도 확대될 것으로 보이며, 부실채권처리로 금융시스템 불안이 해소되는 점 등을 고려할 때 금년 일본경제는 그동안의 1% 미만의 低성장에서 벗어나 2.5% 내외의 성장률을 나타낼 것으로 예상된다. **▶**

# 수도권정책, 그래도 바뀌어야 한다



**손재영**  
건국대 부동산학과 교수

손재영교수가 본誌 6월호 이 난에 실린 박상우 박사(국토개발연구원 지역분석연구실장)의 '수도권정책에 대한 오해와 이기주의' 제하의 글에 대한 반박문을 다시 기고해 왔다. 이 논쟁은 당초 손재영 교수가 본誌 5월호에 '수도권정책, 바뀌어야 한다'는 제하의 글을 기고하면서 시작되었다. <편집자>

**6** 월호 『나라경제』에서 필자의 5월호 제언과 다른 의견을 담은 박상우 박사님의 글을 읽고 수도권정책에 관해 논점을 정리, 부각시킬 수 있는 좋은 기회라고 생각되어 이 글을 쓴다. 수도권분산이라는 정책목표는 한편으로는 거의 국민 정서화되다시피 하였고, 다른 한편으로는 막대한 이권이 개재될 소지가 큰 문제여서 감정적인 싸움거리 이기는 쉬워도 차분히 의견을 나눌 기회가 자주 주어지는 것이 아니기 때문에 박박사님께 우선 감사를 드리고 싶다.

박박사님의 글은 다음과 같이 세 가지 주장으로 정리된다.

첫째로, 94년의 「수도권정비계획법」의 전면개정은 이전의 경직성을 대폭 줄이고 규제방식을 바꾸는 등 획기적인 정책전환을 이루었다.

둘째로, 법 개정 과정에서 (지급에 와서 수도권정

책의 수정을 요구하는) 관련 地自體를 포함한 각계 각층의 의견이 수렴·조정 되었으며 정책효과가 겨우 나타나기 시작할 때인데 또 법을 개정하는 것은 적절하지 못하다.

셋째로, 그럼에도 불구하고 수도권정책의 개편을 또 주장하는 사람들은 정책에 대해 무지하거나 이기적 동기를 가지고 있다.

94년의 법 개정으로 「수도권정비계획법」이 이전에 비해 한결 부드러워진 것은 사실이다. 대형건물의 건축이나 공장의 신증설이 많이 쉬워졌다. 그러나 과연 수도권정책의 근본적인

문제가 해소되었는가에 대해 필자는 박박사님과 다른 의견을 가지고 있다. 개정된 「수도권정비계획법」도 여전히 수도권을 차별적 정책의 대상으로 하여 인구 및 산업의 분산을 도모하고 있으며, 소위 인구집중 유발시설에 대한 입지규제를 중심으로 하고 있고, 새로 도입된 경제적 규제수단들도 합리적이라고 보기 어렵다.

## 수도권에 대한 차별적인 규제가 필요한가?

“수도권에 많은 인구와 시설이 집중되어 권역 내에 문제를 일으킨다”라는 명제와 “수도권의 인구와 시설을 분산시키는 정책이 필요하다”라는 명제, 그리고 “현행 법령집에 있는 형태로서의 수도권정책이 정당하다”라는 세 명제 사이에는 등식이 성립하지 않는다. 첫번째 명제, 즉 60년대 이래로 수도권인구집중이 심화되고 이전에 경험하지 못했던 여러 문제가 발생했던 것은 사실이다. 그러나 이 사실이 두번째 명제가 옳다는 것을 보장하지는 않는다.

역설적으로 들릴지 모르겠으나, 급격한 인구집중에 따라 생겨난 문제들을 풀어가는 최선의 방법이 인

구분산정책은 아니다. 우선, 인구분산을 초래할 정도의 강력한 정책을 시행하려면 국민의 자유를 크게 제약하거나 아니면 인구의 지방유인을 위해 막대한 재원이 소모되어야만 한다. 세계 거의 모든 개발도상국이 수위도시로의 인구집중을 경험하고 있지만 인구분산으로 이 문제를 해결한 성공사례는 없다(혹시 북한이 유일한 예가 될지는 모르겠다).

둘째로, 수도권인구가 너무 많다는 주장은 다른 모든 것이 그대로이면서 인구만 줄이면 좋겠다는 생각을 숨기고 있다. 그러나 인구가 더 적었다면 주택·교통·환경 부문 등의 도시기반시설들도 지금보다 못한 규모와 질이 되었을 것이다. 기타의 서비스에 대해서도 재원조달과 생산효율의 양측면에서 인구분산이 최선의 정책방향이 되지 못한다.

집이 부족하면 집을 지어야 하고, 학교가 비좁으면 학교시설을 늘려야 한다. 인구를 분산시켜 문제를 해결하지는 것은 마치 “국민의식이 개혁되면…” 또는 “어려서부터 철저히 교육받으면…” 우리 사회의 모든 문제가 일거에 해결될 것이니 다른 정책이 필요없다고 주장하는 것과 마찬가지로 비현실적이며 무책임한 것이다. 정부는 수도권 인구수준 및 추세를 주어진 외생변수로 보고 정책을 세워야 한다.

수도권에서 필요한 정책방향은 맑은 공기와 깨끗한 물, 그리고 쉴 수 있는 녹지공간을 확보하려는 노력들이 한 가닥일 것이며, 편리한 교통, 안정된 주거생활, 양질의 교육과 같은 기반시설을 확충하는 것이 다른 가닥일 것이다. 그런데 환경이나 기반시설 등을 개선하는 데 수도권이라고 해서 특별히 취급할 이유가 없다는 것을 강조한다. 오염원을 관리하고 정화시설을 확충하여 대기와 물의 오염을 막아 가는 일은 전국 어디서나 필요한 일이며, 그 정책이 지역에 따라 달라질 이유는 별로 없다. 주택·교통·교육·공원 등 기반시설의 문제도 마찬가지이다. 지역에 따라 정책집행에 필요한 인원이거나 예산, 재원조달방법이 달라질지는 모르지만 규제 또는 투자가 이루어지는 원칙 또는 기준은 모두 같아야 한다. 수도권의 주민



이 호남이나 영남지역 주민보다 특별히 좋은 생활환경 속에서 살아야 할 이유도 나쁜 생활환경에서 살아야 할 이유도 없기 때문이다.

### 94년의 법 개정이 수도권 입지규제정책의 문제점을 해결하였는가?

현행법령에 담긴 수도권정책의 功過에 대해서는 보다 할 말이 많지만, 과거의 수도권정책이 별 실효성도 없으면서 많은 부작용을 초래했다는 것은 박박 사님도 인정하고 있고, 왜 그렇게 될 수밖에 없었는가는 『나라경제』 5월호에 기고한 필자의 글에서 충분히 설명하였다. 여기서는 새로운 「수도권정비계획법」이 과거의 문제들을 해결하였는가를 살펴보자.

우선, 대형업무·판매시설에 대한 경제적 규제 도입은 이전의 사안별 심의, 허가에 비해 기업의 어려움을 크게 줄였으나, 과밀부담금은 건축주에게 막대한 부담이 되고 있다. 국민에게 이같이 큰 부담을 지우는 새로운 제도를 도입한다면, 적어도 그 부담금의 효과에 대한 상세한 분석과 함께, 과밀부담금의 수준이 목적에 맞게 책정되었는지 따져보아야 한다. 수도권정책의 논리에 따르면, 대형건물 신증축 → 고

용증가 → 인구증가 → 과밀·혼잡 등의 문제심화라는 연쇄적 인과관계가 성립하여야 할 텐데, 정해진 용적률하에서라면 건물의 크기에 따라 일자리의 수가 변하리라고 보기 어렵다. 또 설사 대형건물이 과밀·혼잡을 초래한다고 해도 교통과 환경에 관련해서 각각 별도의 부담금이 존재하는 마당에 다른 부담금이 추가로 부과되는 당위성을 찾기 어렵다. 그리고 경기와 인천은 같은 수도권이며 곳에 따라서는 서울의 일부지역보다도 더 과밀한데 왜 일률적으로 부담금 부과대상에서 제외되었는가에 대해서도 논리적인 이유가 없다. 과거의 수도권정책의 틀에서 벗어나는 길에 이런 증명되지 않은 정책의 전제들도 같이 벗어 버렸어야 했다.

현행의 과밀부담금 수준이 수도권의 고용과 인구에 어느 정도 영향을 줄 것인지에 대한 아무런 분석도 없었고, 정부는 그런 문제에 관심을 가지지도 않는다. 정부는 오히려 과밀부담금으로 거둔 돈을 가지고 지역개발 등의 사업에 투입하는 데 더 큰 욕심이 있는지도 모른다. 과밀부담금은 본래의 취지가 무엇이었던지 간에 이제 담당부처가 좌지우지할 수 있는 재원의 하나이며, 국민에게는 세금의 한 종류일 뿐이다.

지역발전이 필요하고 가치있는 정책목표인 것은 분명하지만, 그 재원을 부담금 형태로 소수의 특정행위자로부터 징수하는 것은 옳지 못하다. 국민 모두에게 가치있는 일은 일반적 재정세입, 즉 조세로 충당하여야지, 대형건물 건축자가 단지 부담능력이 있다는 이유로 돈을 내도록 강요받는 것은 공평하지 못하다. '수도권입지가 필수적인 본사기능, 고급업무, 판매기능의 활성화를 도모' 할 필요가 있다는 것까지 인정하면서 왜 대형건물에 불이익을 주어야 한다는 증명되지 않은 고정관념에서 벗어나지 못하는지 안타깝다.

공장과 대학의 총량규제에 대해서도, 그 이전에 비해서는 규제가 많이 완화되었지만 규제의 합리성이 커졌다고는 생각하지 않는다. 필자가 생각하기에 총량규제란 한 지역이 어떤 시설이나 경제활동을 수용할 수 있는 환경적·물리적 한계가 있을 때, 시설 또는 경제활동들의 총량이 그 한계를 벗어나지 않도록 하는 규제방식이다. 예를 들어, 한강수계의 가용수량이 물리적으로 일정량 이상이 될 수 없다면, 그 한도

내에서 수계유역 전체의 시설총량을 규제하는 것이 타당할 수 있다.

현재의 총량규제방식은 수도권의 어떤 환경적 또는 물리적 측면이 인구수용능력상의 제한을 가하고 있는지, 왜 하필이면 주택이나 기타 다른 시설이 아니라 대학과 공장이 총량규제의 대상이어야 하는지, 총량이 어떤 합리적인 근거에서 설정되고 배분되어야 하는지 등등에 대한 합리적 고려 없이 운용되고 있다.

정부는 市·도로, 市·道는 市·郡으로 총량을 배분하고 개별시설의 입지에 대해 상관하지 않으니 규제권한의 분산으로 지역실정에 맞는 규제를 한다고 하겠지만, 이전보다 나아졌다는 이상의 어떤 의미가 있다고는 생각하지 않는다. 실제로 수도권 전체의 공장건축 총량, 그리고 그 시·도, 시·군별 배분과정은 총량규제의 본래취지와는 전혀 무관한 주먹구구식의 기준을 정해 운용하고 있다.

기타 대기업 첨단산업 공장, 관광지 등의 입지규제도 역시 많이 완화되기는 하였다. 이들에 대해서는 지난번 논의한 바와 같이 한 개의 큰 공장관광지가 두 개의 작은 공장관광지보다 인구유발효과가 더 크다는 가정이 정당하지 않다는 지적만을 하겠다. 또 법적 규제사항을 수도권정비위원회의 심의로 입지를 허용할 수 있게 했으나, 민원인의 노력 여하에 따라 허용 여부가 결정된다는 것이 반드시 개선을 의미하는 것인지 의문이다.

### 수도권정책에 대해 왜 논란이 많은가?

이상에서 박박사님의 첫번째 주장, 즉 지난 법 개정이 수도권정책의 문제를 대부분 해결하였다는 주장에 대한 나름대로의 반론을 제기하였다. 수도권정책은 실효성 없이 부작용만을 초래하고 있다. 박박사님의 글도 이 점을 부정하는 데 힘을 쏟기보다는 그저 전보다 규제를 완화해 준 데 대해 감사해야 되지 않느냐는 논조를 펴고 있다.

그러나 필자는 문제를 거꾸로 보아야 한다고 생각한다. 현실성과 당위성이 불분명한 목적으로 국민에게 의무를 지우고 권리를 제한하는 마당에 그 강도를 낮추어 주었다고 생색을 낼 수 있겠느냐는 것이다.

이는 마치 대동강물을 팔아먹던 봉이 김선달이 물값을 좀 내려주었다고 인사받고자 하는 것과 같다.

우리와 같은 자본주의 사회에서는 정부가 시장에 개입할 때 그 필요성을 입증할 책임이 있다. 특별한 문제가 없는 한 시장이 자원배분을 효율적으로 할 것이라는 믿음이 체제를 떠받치고 있기 때문이다. 일례로 표준화된 단순제조공정이 하급의 도시기능이기 때문에 수도권에 있을 필요가 없으며, 그러니까 수도권의 공업입지규제가 정당하다는 박박사님 주장은 앞뒤가 바뀌었다. 어떤 공장의 기능이 수도권에 있어야 할지 말지는 기업이 가장 잘 안다. 정부가 그 판단을 대신해 줄 필요도 없고 해서도 안된다. 하급이든 고급이든 어떤 공장이 수도권에 있어서는 안된다는 정책을 펴기 위해서는 왜 안되는지를 정부가 입증해야 하지, 기업에게 왜 수도권에 있어야 하는지를 입증할 책임이 있는 것은 아니다.

수도권입지를 허용하더라도 공장 등 소위 인구집중 유발시설들이 수도권에만 들어서는 것은 아니며, 실제로 많은 시설들이 지방으로 이전한다. 이러한 추세도 수도권정책을 정당화하는 증거로 사용할 수는 없다. 일부 시설이 스스로 이전한다는 것이 모든 시설을 이전하도록 강요하여야 한다거나, 이들이 지방에서도 생존할 수 있다거나 또는 이전시기와 여건이 꼭 맞다는 증거가 될 수 없으며, 가만히 두어도 이전할 시설들은 굳이 정부가 강요할 필요가 없기 때문이다.

수도권정책은 정책목표, 정책수단 및 규제방식 모든 측면에서 볼 때, 이론적·경험적 정당성을 확보하지 못한 삼류의 정책이다. 정부는 수도권이 가진 문제를 '지적'하고 있을 뿐이지, 인구분산이 현실적이고도 근본적인 해결책이고, 입지규제정책이 인구분산을 가져오는 요체이며, 소위 인구집중 유발시설들에 대한 현행규제가 효과적이라는 등등의 수도권정책의 전제들을 '입증'하는 데는 실패하고 있다. 이에 덧붙여 수도권정책이 현실적으로는 오히려 수도권문제를 악화시킨다는 점 때문에 수도권정책이 폐기되어야 하는 것이다.

박박사님이 제기한 두번째 문제, 즉 법 개정한 지 2년밖에 안되어 제도개편의 논의가 있는 것은 바람직하지 못하다는 점에 대해서는 딱히 반박하지 않겠

다. 필자는 원론으로서, 그리고 향후의 정책방향으로서 수도권정책의 폐기를 논의할 뿐이다.

마지막으로, 박박사님의 세번째 주장 - 수도권정책 반대론자들의 무지와 이기심에 관해 몇 마디 덧붙인다. 전문가들이나 수도권정책의 이해당사자들이야 제도의 내용을 잘 안다고 해두는 것이 생산적인 토론을 위한 전제가 되겠지만, 정치인·언론·일반국민이 수도권문제의 본질적 문제를 이해하고 있는지는 확신이 서지 않는다. 그러나 많은 국민이 세부사항을 알지 못한다는 문제는 다른 영역의 정책에서도 마찬가지이다. 정부와 민간의 전문가들이 같이 일해 가는 가운데 국민의 공감대를 형성하게 되는 것이 정책수립 과정의 본래 모습이 아닌가 한다.

수도권정책은 그 정책의 내용을 잘 모르는 국민들로부터 '오해'를 받기보다는 오히려 일종의 정서적 지지를 받고 있다. 이 정서를 뒷받침해 줄 만한 합리적 근거가 별로 없다는 것이 이 글의 주제이지만, 국민정서 속에는 수도권정책을 완화할 경우 내가 아닌 누군가 엄청난 황재를 할 것이라는 걱정도 있음을 주목하여야 한다. 특히 그간 국민들의 호감을 그리 많이 얻지 못한 재벌들이 수도권의 땅을 통해 더더욱 커지고 강해지는 데 대한 우려도 많다고 생각된다. 재벌문제에 대한 수십년 동안의 논의에도 불구하고 그 정책목표와 방향이 명확히 서 있다고 보이지 않는다. 그런 마당에 수도권정책이 재벌문제를 푸는 정책수단으로 동원되는 것은 곤란하지 않은가 한다. 즉, 재벌이든 중소기업이든 환경이나 기반시설에 주는 부담이 얼마인지 또는 그 문제들에 기여하는 바는 얼마인지가 고려되어야 할 것이다. 다만, 『나라경제』 5월호 기고문에서 지적했던 바와 같이 국민적 호감을 사려는 대기업들의 노력이 수도권문제를 풀어나가는 데도 큰 도움이 되지 않을까 한다.

수도권 입지규제는 「수도권정비계획법」 개정으로 대폭 완화된 것이 사실이다. 그렇다고 해서 정부가 생색낼 일은 없다. 수도권 인구나 시설입지는 정부가 개입할 영역이 아니기 때문이다. 다만 「수도권정비계획법」이 폐지될 경우 어떤 보완조치가 필요한지에 대한 검토작업, 그리고 재벌문제에 대한 고려가 필요하다는 생각이 남는다. **박원**

# 세계적 수준의 원자력안전성 확보의 길



**정종혁**  
과학기술처 원자력안전과장

20 세기를 마감하는 시점을 얼마 남겨두지 않은 오늘날, 전세계는 대변혁의 소용돌이를 헤쳐 나가고 있다. 舊소련의 붕괴로 동서 양진영으로 나뉘어 있던 냉전체제가 종식을 고하면서 변화가 시작된 국제적 대립과 협력의 메커니즘은, 환경보호와 에너지 문제와 같은 쏘지구적 또는 쏘인류적 과제에 의해 지배되어 가고 있다.

한편, WTO 체제의 공식 출범이나 OECD 정식 가입과 같은 국제적인 환경 변화와 지방자치제의 전면 실시 및 잇따른 대형사건과 사고의 발생과 같은 국내적 여건의 변화를 겪고 있는 우리나라는 70년대 이후 급속한 성장을 거듭해 온 경제발전을 계속 유지해 나가야 한다는 국가적 과제를 안고 있다. 이를 위해 정부는 국제화 및 세계화라는 국정목표를 설정하고 변화하는 국제환경에 능동적으로 대처하고자 노력하고 있다.

## 원자력 안전은 해당국민의 문제가 아닌 국제적인 관심사

원자력 분야에서 지금부터 10년전인 1986년에

발생한 체르노빌 사고를 기점으로 국제적 환경에서의 중대한 변화가 시작되었다. 체르노빌 사고의 영향이 우크라이나나 벨라루스뿐만 아니라 유럽 전역에까지 미쳤다는 것을 확인한 국제 원자력계는 원자력 안전의 문제가 어느 한 나라에 국한되는 것이 아니라 국가간 또는 국제간의 문제라는 인식을 하게 되었다.

이러한 배경에서 출발하여 최근 결실을 맺게 된 것이 94년 9월 IAEA 총회에서 체결된 국제원자력안전협약(Nuclear Safety Convention)이다. 이는

원자력안전에 대한 국제적인 책임을 의무화한 새로운 국제 규범의 시대가 출발했음을 의미한다. 94년 9월 이 협약에 서명하고, 95년 9월 협약비준서를 이미 기탁한 우리나라로서는 이 협약이 정식으로 발효되는 96년 하반기에는 협약에서 정하고 있는 원자력안전 확보에 관한 각종 의무 조항들을 준수하고 있음을 국제적으로 인정받아야만 한다.

이러한 원자력안전에 관한 국제적 여건의 변화는, 지난 70년대말 원자력 發電을 최초로 시작한 이래 우리나라의 고유한 경제사회적 환경과 수준을 감안하여 원자력 안전규제 정책의 방향을 설정하던 시대가 지나갔음을 의미한다.

어느 한 국가가 원자력을 평화적으로 이용함에 있어, 국민의 건강과 환경을 보전하고자 하는 데에 궁극적 목표를 두고 있는 원자력 안전규제 정책은 이제 더 이상 어느 한 국가의 고유한 정책이라기보다 국제적으로 주변국을 포함한 세계의 모든 나라로부터 평가·검토받아야 하는 국제적인 관심사가 된 것이다.

우리나라는 국내 정치사회적으로 최근 중대한 변화를 겪고 있는데, 그것은 바로 지방자치제의 전면적 실시이다. 이는 지금까지 중앙정부에 전적으로 귀속

되어 있던 국민의 건강과 복리증진을 보장해야 하는 책임과 이를 위한 권한이 일부 지방자치단체로 이양되어 감을 의미한다. 따라서 기술적으로 합리적이고 적정하며 또한 국민이 수용가능한 수준의 원자력 시설의 안전성이 확보되는가를 확인하기 위한 원자력 안전규제 활동에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담이 필요하게 되었다.

한편 최근 몇년간 우리나라는 성수대교 및 삼풍백화점의 붕괴, 가스누출로 인한 대형 폭발사고 등 일반 산업시설물에서의 안전성에 관한 국민의 우려가 크게 증폭되어 가고 있다. 이러한 일반 산업시설물사고를 타산지석으로 삼아 보다 신중하고 겸손한 마음으로 스스로를 진단하여 원자력 분야에서 높은 수준의 안전관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

### 우리 실정에 맞는 고유 규제기술의 개발은 원자력기술 자립 위한 관건

원자력 안전규제 정책은 이러한 국제적인 여건과 국내 환경의 변화에 능동적으로 대처해 나갈 수 있어야 하겠으며, 무엇보다도 엄정하고 공정하여 국내적으로나 국제적으로 전적으로 신뢰받을 수 있는 원자력 안전성 확보를 위한 정책이 되어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 선진규제기술력의 확보가 가장 중요하다고 하겠다. 고도의 전문 기술로 건설되어 운영되고 있는 원자력시설에서의 공정한 규제활동을 수행하기 위해서는 반드시 심도 있고 폭넓은 규제기술력이 뒷받침되어야 한다. 따라서 안전규제 관련연구를 활성화하거나 교육·훈련 프로그램을 강화하는 등 안전규제 요원의 자질 향상을 위한 끊임 없는 노력이 계속될 수 있는 규제 정책의 설정이 중요하다.

한편 우리나라에서 현재 가동중 또는 건설중인 총 16기의 원자력발전소를 비롯하여 기타 핵주기시설 및 방사성동위원소 이용시설 등과 같은 모든 원자력 관계시설에 있어서 국제적인 수준의 안전성을 확보할 수 있도록 지속적이고도 체계적인 안전규제가 이루어져야 할 것이다.

안전규제의 핵심은 안전심사 및 안전검사이다. 건설중인 원자력시설에 대해서는 그 시설의 안전성 관

련 설계사항과 실제 공사내용 및 시설의 성능이 원자력법령에서 규정하고 있는 안전기준에 적합한지 보다 철저한 안전성분석 보고서의 심사와 시설검사 및 성능검사와 같은 사용전검사를 통해 엄정하고 공정한 규제 활동이 이루어져야 한다.

운영중인 원자력시설에 대해서는 정기검사·수시검사 및 품질보증검사 등을 통해 시설의 성능이 사용전검사시의 합격상태를 계속 유지하고 있는가, 성능향상을 위한 설비의 개선과 보강의 여부, 운영기술 및 안전체계 등을 종합적으로 평가하여 원자력시설의 안전성을 계속 확인하여야 할 것이다.

또한 우리의 원자력 환경에 맞는 독자적인 안전규제 기술과 기준을 개발하는 일도 매우 시급하고 중요하다. 우리나라의 원자력기술요건은 주로 원전도입국의 안전규제기술을 준용하고 있어서, 다양한 종류의 원전을 보유하고 있는 우리로서는 안전규제 활동의 수행과정에서 규제요건의 적용에 관한 실질적인 문제점이 발생하여 이를 해결하기 위한 기술적 판단의 객관성 확보에 어려움이 많았던 것이 사실이다.

따라서 이를 해결하기 위한 우리 실정에 맞는 고유 규제기술의 개발은 원자력 기술 자립을 위한 중요한 관건이면서, 동시에 對北 경수로 지원 사업과 해외 원전 수출이라는 국가적인 대규모 프로젝트를 감안하더라도 안전규제 정책 중 최우선순위 과제로서 추진되어야 할 것이다.

이러한 고유규제기술을 통하여 '합리적 안전규제'를 달성하여야 할 뿐만 아니라 한정된 규제자원의 효율을 극대화함으로써 지금보다 한차원 높은 안전성을 확보하고 범국민적으로 이루어지고 있는 안전문화 운동이 널리 확산되도록 끊임없는 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

우리나라의 원자력 산업이 국민과 세계로부터 신뢰를 받을 수 있는 길은 전문적인 원자력 안전규제 기술의 확보와 철저한 안전관리 체계의 운영을 통해서 세계적 수준의 원자력안전성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 객관적이고도 공정한 원자력 안전규제는 보다 높은 세계적 수준의 안전성을 확보해 주고 이를 바탕으로 형성된 범국민적인 신뢰 속에서 원자력 산업은 활성화될 수 있을 것이다. **한빛**



# 통계로 본 여성의 경제활동 참여

허 홍

통계청 사회통계과 사무관

출산력의 감소와 가전제품의 보급에 따른 가사 및 육아부담의 경감, 여성의 고학력화와 이에 따른 사회인식의 변화로 우리는 주변에서 일하는 여성을 많이 볼 수 있게 되었다.

여기서는 우리 국민이 여성취업을 바라보는 시각은 어떠하며, 어떠한 취업동기로 여성은 일을 하고 있는지, 또한 여성취업을 가로막는 요인은 무엇인지, 그리고 맞벌이 가정에 있어서 취학전 자녀의 양육은 어떻

게 하고 있는지 등 여성취업과 관련된 몇가지 사항을 95년에 실시된 고용부문 사회통계조사의 결과를 통하여 차례로 살펴보고자 한다.

## 여성취업에 대해 여성 스스로는 매우 적극적인 견해 보여

우선 여성취업에 관한 국민의식을 살펴보면, 여성이 가정과 관계없이 계속 직업을 갖는 것이 바람직하다

는 사람이 5명 중 1명꼴(20.9%)에 이르고 있으며, 육아기간을 제외하고는(결혼전과 자녀성장후) 직업을 갖는 것이 좋다는 사람까지 합하면 절반을 훨씬 넘는 것으로(55%) 나타났다.

특히 여성의 경우에는 '가정과 관계없이' 직업을 갖는 것이 좋다는 사람이 24.7%, '결혼전과 자녀성장후' 직업을 갖는 것이 바람직하다는 사람이 35.8%로 나타나, 이 둘을 합할 경우 60.5%에 달해 여성 스스로는 여성취업에 대해 매우 적극적임을 보여주고 있다. 반면, 남자는 19.6%가 가정에 전념하는 것이 좋다고 인식하고 있어 남자 5명 중 1명은 여전히 보수적임을 보여주었다.

연령별로는 연령이 낮을수록 '가정과 관계없이' 직업을 갖는 것이 좋다고 생각하는 사람의 비율이, 연령이 높을수록 '가정에만 전념'하는 것이 좋다는 사람의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 학력별로 보면 '결혼전과 자녀성장후'와 '가정과 관계없이' 취업하는 것이 좋다는 비율이 대졸 이상 65.3%, 고졸 58.4%, 중졸 54.9%, 초졸 이하 43.0%로 나타나

(표 1) 여성취업에 관한 태도

(단위: %)

	가정에만 전념	결혼전까지만 취업	자녀성장 후 취업	결혼전과 자녀성장후	가정과 관계없이
남	19.6	15.1	16.1	32.3	16.8
여	12.1	11.3	16.1	35.8	24.7
15~19세	7.9	15.4	7.2	30.8	38.6
20~29세	7.7	13.4	11.0	39.4	28.5
30~39세	13.9	8.7	22.6	38.8	16.1
40~49세	17.4	11.4	21.9	34.0	15.4
50~59세	20.2	17.4	16.3	30.3	15.7
60세 이상	33.6	17.5	12.7	22.8	13.4
초졸 이하	25.7	16.3	15.0	25.8	17.2
중 졸	14.7	13.8	16.6	31.7	23.2
고 졸	12.2	12.2	17.3	37.9	20.5
대졸 이상	10.9	10.1	13.8	40.6	24.7
계	15.8	13.2	16.1	34.1	20.9



학력이 높을수록 여성취업에 대해 더 적극적인 것으로 나타났다.

지난 91년과 비교하면 '가정과 관계없이' 및 '결혼전과 자녀성장후' 라고 응답한 비율이 각각 7.2%포인트, 11.6%포인트 증가하여 여성의 경제활동 참여를 긍정적으로 생각하는 경향이 더욱 커지고 있는 것을 알

수 있다.

취업 여성의 취업동기를 보면 가계보탬, 생계유지 및 자기집일 등 72.9%로 나타나 여성취업이 주로 가정생활을 유지하기 위한 기본적인 동기로 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

또한 적성활용·사회경험축적·시

간활용·사회기여 등과 같이 자아실현이나 사회참여의 적극적 동기도 26.8%를 차지하였으며, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록 가정생활의 기본적 동기보다 사회참여의 적극적 동기가 여성취업사유로 더 높게 나타났다.

자아실현 및 사회참여 동기는 91년 23.1%에서 95년 26.8%로 3.7%포인트나 크게 증가함으로써 여성취업동기가 가정생활의 기본적 동기에서 벗어나 점차 다양화되고 적극적으로 변화되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 2〉 여성취업에 관한 태도(91년 대비 증감)

(단위 : %p)

	가정에만 전념	결혼전까지만 취업	자녀성장 후 취업	결혼전과 자녀성장후	가정과 관계없이
남	-6.1	-7.8	-4.8	12.1	6.5
여	-4.9	-6.5	-7.8	11.2	8.0
계	-5.3	-7.0	-6.3	11.6	7.2

〈표 3〉 여성취업자의 취업동기

(단위 : %)

	생계 유지	가계 보탬	자기 집일	적성 활용	사회 경험	시간 활용	사회 기여	기타
15~19세	9.1	24.4	2.3	25.2	35.0	3.3	0.2	0.5
20~29세	9.4	23.1	5.6	39.9	18.8	2.2	0.7	0.3
30~39세	12.9	45.8	21.4	13.5	1.5	3.9	0.7	0.2
40~49세	23.8	42.8	23.6	6.0	0.5	2.8	0.3	0.1
50~59세	32.3	32.9	27.5	2.7	0.3	3.2	0.6	0.6
60세 이상	37.0	21.9	34.1	1.4	0.1	4.8	0.3	0.4
초졸 이하	32.4	32.7	30.0	1.1	0.3	3.0	0.1	0.3
중 졸	21.6	45.5	23.0	3.5	1.8	4.2	0.2	0.3
고 졸	12.1	36.2	13.5	21.0	13.1	3.4	0.5	0.3
대졸 이상	6.7	17.4	5.5	57.1	8.9	1.9	2.3	0.4
전 국	19.4	34.2	19.3	16.5	6.5	3.2	0.6	0.3

〈표 4〉 여성취업자의 취업동기(91년 대비 증감)

(단위 : %p)

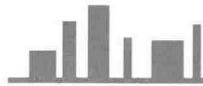
	생계 유지	가계 보탬	자기 집일	적성 활용	사회 경험	시간 활용	사회 기여	기타
초졸 이하	3.5	2.4	-6.7	-0.3	-	1.1	-	-0.1
중 졸	1.1	1.8	-1.1	-1.8	-0.6	0.6	-0.1	0.1
고 졸	-0.9	3.3	1.2	-1.0	-2.4	0.4	-0.4	-0.2
대졸 이상	2.1	2.4	-0.3	-4.1	-0.6	-	0.4	0.3
계	-0.8	2.0	-4.7	2.7	0.3	0.6	0.1	-0.1

### 여성취업을 가로막는 것은 대부분 가정적·사회적 요인

여성의 취업을 어렵게 하는 요인으로는 절반이 넘는 52.5%가 '가사 및 육아부담'을 선택하였으며 '사회적 편견' 때문이라는 경우도 24.7%에 달해 여성의 취업장애요인은 여성 개인적인 것이라기보다는 대부분 가정적·사회적 요인에 기인하는 것으로 나타났다. '승진 등 근로여건'이나 '직업의식·책임감 부족' 때문이라는 의견은 각각 9.5%, 8.7%였고 '여성의 능력부족'은 4.3%에 불과하였다.

여성취업 장애요인을 남녀별로 살펴보면 '사회적 편견'과 '승진 등 근로여건'은 거의 비슷한 수준으로 나타났다. '직업의식 및 책임감 부족' 및 '여성의 능력부족'은 남자가, '가사 및 육아부담'은 여자가 상대편보다 더 높게 나타났다.

취학전 자녀가 있는 가구의 양육 실태를 보면 부모가 돌보는 경우가 55.9%로 가장 많았으며, 육아시설



32.7%, 가족·친척 10.2%, 파출부·가정부 0.8% 순으로 나타났다.

이용중인 육아시설을 종류별로 보면 유치원이나 예체능학원이 22.4%로 가장 많았고, 그 다음으로 유아원

6.5%, 놀이방 및 어린이집의 탁아시설 3.7%, 직장내 탁아소 0.1%로 나타났다. 3명 중 1명의 어린이가 (32.7%) 육아시설에 맡겨지고 있으며 5~6세 어린이의 경우 그 비율이

74.2%에 달하였고, 어린이의 보호자(어머니)가 직장에 다니는 경우는 45.4%로 나타났다.

또한 취학전 자녀의 부모가 불가피하게 자녀를 직접 돌보지 못하는 경우에 가족·친척에게 맡기거나 육아시설을 이용하겠다는 의견이 49.

5%로 크게 나타났는데, 이는 육아시설의 부족이나 육아시설 여건 불비로 아이를 가족·친척에게 맡길 수밖에 없는 실정을 반영하고 있어 향후 육아시설 확충이 필요함을 시사하고 있다.

〈표 5〉 근로여건 만족도

(단위: %)

	만족	보통	불만
직 무			
· 초졸 이하	17.5	58.5	24.1
· 중 졸	22.9	54.3	22.8
· 고 졸	33.5	50.4	16.2
· 대졸 이상	55.1	35.6	9.2
· 전 국	34.9	48.5	16.6
승진·이동 등 인사			
· 남	15.3	60.3	24.4
· 여	8.0	70.8	21.3
· 계	12.5	64.3	23.2
복지후생	15.7	55.7	28.6
임 금	17.2	40.6	42.2
인간관계			
· 상하간	32.8	57.7	9.5
· 동료간	46.2	50.7	3.1
· 남녀간	27.8	67.4	4.8

〈표 6〉 여성취업 장애요인

(단위: %)

	여성의 능력부족	사회적 편견	직업의식 및 책임감 부족	승진 등 근로여건	가사 및 육아부담	기타
남	5.0	24.5	10.8	9.1	50.3	0.3
여	3.7	24.8	6.8	9.9	54.6	0.2
계	4.3	24.7	8.7	9.5	52.5	0.3

〈표 7〉 직업선택요인

(단위: %)

	명성·명예	안정성	수입	보람	발전성	기타	
95년	남	4.4	30.3	22.5	8.5	33.8	0.4
	여	2.1	29.0	31.4	12.3	24.7	0.5
	계	3.3	29.6	27.1	10.5	29.2	0.5
91년	남	4.4	38.2	25.8	13.6	17.6	0.5
	여	1.9	36.3	33.2	16.6	11.4	0.6
	계	3.1	37.2	29.7	15.1	14.3	0.5

### 국민의 직업관은 안정성에서 점차 발전성으로 바뀌고 있어

우리 국민이 직업을 선택할 때 가장 중요하게 여기는 것은 안정성(29.6%), 발전성(29.2%), 수입(27.1%), 보람(10.5%)의 순으로 나타났다. 이를 성별로 보면 남자는 발전성(33.8%), 안정성(30.3%), 수입(22.5%)을 중시한다고 응답한 반면, 여자는 수입(31.4%), 안정성(29%), 발전성(24.7%)을 중요하게 여긴 것으로 나타났다.

직업선택요인을 4년전인 91년과 비교하면 안정성이 여전히 제일 높지만, 수입·보람과 함께 감소하는 추세인 반면, 발전성은 14.9%포인트나 크게 증가하여 우리 국민의 직업관이 안정성에서 점차 발전성을 중시하는 방향으로 바뀌고 있음을 보여준다.

이는 지속적 경제성장에 따른 고용여건의 개선으로 안정성과 수입의 직업선택요인으로서의 중요성이 감소한 반면, 세계화·정보화 등 급변하는 경제사회 여건하에서 발전성이 직업선택요인으로 크게 작용하고 있기 때문인 것으로 보인다. **▶**

# 상속세와 증여세

김연근  
국세청 민원봉사실장

■ 상속세 산출시 인적공제제도에 대하여 자세하게 설명해 주십시오.

— 상속세 산출시 상속세 과세가액에서 공제하는 각종 공제의 종류로는, 우선 누구나 무조건 1억원을 공제하는 기초공제와, 피상속인이 국내에 주소를 둔 경우 가족상황에 따라 공제하는 인적공제제도가 있으며, 그 종류는 다음과 같습니다.

첫째, 배우자 공제는 상속개시일 현재 피상속인의 배우자가 생존한 경우 1,200만원에 결혼연수를 곱하여 계산한 금액에 1억원을 합한 금액과 배우자의 법정 상속지분내에서 실제 상속받은 재산가액 중 선택한 금액(다만 실제 상속받은 재산가액은 10억원)을 한도로 합니다.

둘째, 자녀공제는 상속개시일 현재 피상속인의 자녀가 있는 경우에 두 사람을 한도로 한 사람에게 대하여 2천만원씩을 공제합니다. 이 자녀공제는 자녀의 나이나 동거 여부에 관계없이 공제됩니다.

셋째, 미성년자공제는 상속인 및 피상속인의 동거가족 중 미성년자가 있는 경우에 그 미성년자가 성년이 될 때까지 두 사람을 한도로 하여 한 사람당 1년에 300만원씩을 공제합니다. 이 경우 미성년자는 만 20세가 안된 사람을 말합니다.

넷째, 연로자공제는 상속인 및 피상속인의 동거가족 중 연로자가 있는 경우에 연로자 한 사람에게 대하여 3천만원을 공제합니다. 이 경우의 연로자는 남자는 만 60세 이상, 여자는 만 55세 이상이어야 합니다.

다섯째, 장애자공제는 상속인 및 피상속인의 동거가족 중 장애자가 있는 경우에 장애자 한 사람에게 대하여 300만원에 75세에 달하기까지의 연

수를 곱한 금액을 공제합니다.

또한 인적공제 적용시 자녀공제와 미성년자공제는 중복하여 적용할 수 있으며, 장애자에 해당하는 자가 배우자나 자녀·미성년자 또는 연로자에 해당하는 경우에도, 역시 중복하여 적용할 수 있습니다.

■ 상속세의 신고기한은 언제까지 인지요.

— 상속세는 상속개시를 안 날로부터 6개월 안에 신고 및 납부하여야 합니다. 이 경우, 상속세신고를 한 사람에게 대하여는 납부할 세액의 10%에 해당하는 세액을 공제합니다.

그러나 상속재산을 신고기한 안에 신고하지 않았거나, 신고해야 할 과세표준에 미달하게 신고한 때에는, 신고하지 않았거나 신고하여야 할 과세표준에 미달한 금액 중 신고한 상속재산의 평가차이로 인한 금액을 제외하고, 전체과세표준에서 차지하는 비율을 곱하여 계산한 금액의 20%를 가산세로 징수합니다.

또한 납부하여야 할 상속세를 납부하지 아니하였거나 미달하게 납부한 경우는 신고기한의 다음날부터 납부일 전일까지의 기간에 대하여 1일 1만분의 4의 率을 적용하여 미납세액의 30% 한도로 가산세를 징수합니다.

■ 상속세를 분할 납부하려면 어떻게 해야 합니까?

— 세금은 일시에 내는 것을 원칙으로 하고 있으나, 상속세는 일반적으로 상속재산을 처분하지 않으면 일시에 내기 어려운 사정이 있을 것을 감안하여 이를 일정기간 동안에 나누어 낼 수 있도록 하고 있습니다.

상속세를 나누어 내려면 상속세가 1천만원이 넘어야 합니다. 이 경우의 1천만원이란 유산 전체에 대한 총상속세액을 말하는 것이며, 방위세 등은 포함되지 않습니다.

그리고 납부는 상속세 신고납부기한 또는 납세고지서에 의한 납부기한까지 납부세액의 4분의 1에 상당하는 금액을 납부하여야 합니다. 다만, 피상속인이 경영하던 사업을 이어받아 그 사업에 관련된 재산이 상속되는 경우에는 상속세 납부세액에 상속재산총액 중 사업관련 상속재산 가액이 차지하는 비율을 곱하여 계산된 상속세 납부세액의 6분의 1에 상당하는 금액을 납부하여야 합니다.

나누어 낼 수 있는 기간은 원칙적으로 세액결정 통지일로부터 3년 이내입니다. 다만, 피상속인이 경영하던 사업을 상속인이 이어받아 그 사업에 관련된 재산이 상속되는 경우에는 5년 이내입니다.

상속세를 나누어 내고자 할 때는 상속세 신고시 소관세무서장에게 연부연납신청서를 제출하여 허가를 받아야 합니다. 다만, 상속세 신고를 하지 않았거나, 상속세 신고시 연부연납신청서를 제출하지 않은 경우에는 과세표준과 세액의 결정통지를 받은 후 그 납세고지서에 기재된 납부기한까지 연부연납신청서를 제출할 수 있습니다.

■ 증여세 납부시 친족공제의 범위를 알려주십시오.

— 증여세 과세표준을 계산함에 있어 과세가액에서 공제되는 증여재산공제는 친족 중에서 직계존비속으로부터 증여를 받으면 3천만원을 공제하나, 미성년자가 직계존속으로부터

증여를 받은 때에는 1,500만원을 공제하고 배우자로부터 증여를 받으면 결혼연수에 500만원을 곱한 금액에 5천만원을 합한 금액을 증여재산가액에서 공제합니다.

이 경우 직계존비속 해당 여부는 증여받은 사람이 양자로 간 때에는 양가 및 생가의 양쪽을, 결혼을 해서 출가한 여자라면 직계존속은 친정을, 직계비속은 시가를 기준으로 하여 각각 판정하게 됩니다. 또한 배우자나 직계존비속이 아닌 친족으로부터 증여받은 경우에는 500만원을 증여재산가액에서 공제합니다.

여기에서 말하는 친족의 범위는 증여받은 사람을 기준으로 하여 6촌 이내의 아버지쪽 혈족과 4촌 이내의 아버지쪽 혈족의 처, 3촌 이내의 아버지쪽 혈족의 남편 및 자녀, 3촌 이내의 어머니쪽 혈족과 그 배우자 및 자녀입니다.

또한 처의 3촌 이내의 아버지쪽 혈족 및 그 배우자와 본인의 배우자일 경우에는 사실상 혼인관계에 있는 자를 포함합니다. 그리고 양자로 데려온 자, 생가의 직계존속이나 양자로 간 자 및 그 배우자와 양자로 간 자의 양가의 직계비속과 혼인의 출생자의 생모 등이 포함됩니다.

■ 증여받지 않은 자금의 출처를 입증하려면 어떻게 해야 하는지요.

— 부동산 등 자산을 취득한 경우, 취득자의 나이·성별·소득상황을 감안하여 본인의 자금으로 샀다고 인정되는 범위를 초과하여 취득한 때에는 취득자금액을 다른 사람으로부터 증여받았는지를 조사하게 됩니다. 이때 본인의 자금으로 샀다고 인정되는 범위를 예로 들면 다음과 같습니다.

우선 본인이 갖고 있던 재산을 처분한 대금으로 산 것이 서류로서 확인되면 그 확인된 금액으로, 그 금액이 분명하지 않은 경우는 그 처분한 재산의 개별공시지가로 인정합니다.

그리고 인정이지를 제외한 이자소득이나 의제배당을 제외한 배당소득 또는 기타소득이라면 지급받은 금액에서 원천징수세액을 뺀 금액, 사업소득·부동산소득·산림소득이라면 그 소득금액에서 소득세액 상당액을 차감한 금액, 근로소득이라면 인정상여를 제외한 총급여에서 원천징수세액을 뺀 금액을 인정합니다.

이때 재직기간별 급여액을 입증하기 어려운 경우는 재산을 취득한 달의 직전달이나 직전년을 기준으로 재직기간을 환산합니다.

또한 퇴직소득이라면 총지급금액에서 원천징수세액을 뺀 금액(농지경작소득에 있어서는 다른 사람의 농지라 하더라도 실제로 경작한 사실이 확인되면 그 경작소득도 포함됩니다), 재산취득일 이전에 빌려쓴 돈으로 산 것이 확실하다고 인정되면 그 금액(이 경우에 배우자 및 직계존비속 간의 금전대차는 인정하지 않습니다), 그리고 재산취득일 이전에 자기 재산을 세로 놓아 받은 전세금 및 보증금이나 취득한 재산을 세로 놓아 받은 전세금 및 보증금 등입니다.

한편 사회통념상 자금출처가 명백하게 확인되는 금액도 자금출처로서 인정합니다.

위 어느 경우에도 자금출처로 확인된 금액이 취득자산가액의 80% 이상되는 때에는 증여세가 과세되지 않습니다. 다만, 취득자산가액이 10억원을 초과하는 경우, 그 초과하는 금액에 대하여는 95% 이상 확인되어야 증여세가 과세되지 않습니다. **▶**

# 통일을 위한 '힘'을 길러야 한다

김동규

국무총리비상기획위원회 교육훈련담당관

세계는 아직까지도 개별국가들의 생존과 안전을 100% 보장해 줄 수 있는 국제사회의 구조를 갖추지 못하고 있다. 이러한 국제현실 아래 우리는 한반도를 둘러싼 강대국 울타리 속에서 40여년간을 살아 왔다. 앞으로도 한반도를 자기내의 전략적 이익으로 연결시키려는 美·日과 북한·중국·러시아 간의 보이지 않는 대결 속에서 우리의 진로를 찾아 남북으로 나뉜 민족사회의 두 덩어리를 하나의 민주·민족 공동체로 만들어 통일로 연결시켜야 할 것이며, 이 과제는 우리 모두의 문제인 것이다.

그런데 요즘 북한은 그들의 기본합의서에서 약속한 정전협정 준수도 무시하고 판문점 공동 경비구역내에 로켓포·박격포·기관총을 투입, 무력시위를 하더니 또 얼마전에는 군부대를 투입했다 철수시키는 등 긴장을 고조시키고 있다.

이러한 북한의 무례한 행동에 대응하기 위하여 제주도에서 韓·美정상회담이 열렸고 여기서 '4자회담'이 발표되기에 이르렀다. 이 모든 일들은 알고 보면 전쟁위협 제거를 위한 조치이며, 한편으로는 韓·美 간의

구체적 협력체제를 굳건히 다지는 계기를 마련했다고 볼 수 있다.

우리는 이러한 제반조치를 통해 앞으로 북한과 대화를 계속하여야 하며, 이왕이면 남북한 모두가 경제적 이익을 보면서 긴장완화를 이룰 수 있는 실리론적인 방향으로 유도해 나가야 할 것이다.

그러나 북한은 기본합의서에서 정전협정 준수를 약속했는데도 최근 이를 일방적으로 파기하는 등 우리에게 모든 면에서 믿음을 주지 못하고 있다. 그렇다고 강력히 맞대응을 할 수만은 없는 것이다. 우리는 성급히 굴지 말고 좀더 인내를 가지고 북한을 대화의 場으로 끌어들일 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이렇게 함으로써 결국 '자유·평등·인권·평화·번영'을 보장하는 통일방안에 접근할 수 있을 것이다.

이를 위해 정부와 국민 간에 합의가 이루어져야 함은 물론 이런 일들을 통해 우리나라가 미국의 도움 없이도 홀로 훌륭한 對北정책을 세워 우리 힘으로 통일을 이룰 수 있다는 자신감을 전세계에 보여 주어야 할

때인 것이다.

우리는 북한을 자극할 필요도 없이만 북한의 갑작스런 붕괴에도 미리 준비하는 유비무환의 자세가 필요하다. 무엇보다도 내 나라는 내가 지킬 수 있는 힘을 갖추는 것이 필요하다. 이것은 자주국방의 기틀 위에서만 비로소 가능하다. 독일통일은 그냥 이루어진 것이 아니다. 서독 국민의 피나는 노력과 무엇보다도 강력한 독일연방군(서독군)이 만반의 준비를 갖추고 있었기에 가능했던 것이다.

이러한 독일통일에서 보았듯이 통일은 만드는 것이 아니라 어느날 갑자기 찾아올 수도 있다는 것을 우리는 이 시점에서 깨달아야 하며, 이에 대한 준비도 게을리해서는 안될 것이다. "평화를 바라거든 전쟁에 대비하라"는 비제티우스의 말을 항상 염두에 두고 전쟁에 대비한 준비뿐 아니라 통일을 위한 준비도 해야 한다. 우리 사회 내부의 갈등을 지혜롭게 조정해서 자유와 평등의 가치통합을 이루는 한편으로 경제력을 키우고 평화를 유지시키는 일에 우리 모두 전력투구할 때 우리가 바라는 통일은 어느날 우리 앞에 성큼 다가올 것이다. **한글**

# 민간 직업안정사업 규제의 합리화 방안

고진수

한양대 경제학과 박사과정

우리나라의 노동시장은 인력수급 불균형의 심화로 불법취업자를 포함한 10만여 명의 외국인력까지 투입하고도 생산직을 중심으로 18만여 명의 인력이 부족한 상태이다. 이 중에서 노동이동에 의한 인력부족도 6만여 명에 이르고 있다.

이러한 인력부족 현상을 해소하기 위한 방안 중의 하나로 마찰적 실업을 완화시키는 직업안정기능의 강화가 유력한 정책적 수단이다. 그런데 우리나라 직업안정기관의 취업알선실적은 아직 전체 入職者 중 4.7% 정도에 불과하여 매우 낙후되어 있는 실정이다. 이는 민간 고용알선기관에 대한 진입규제·가격규제 등 각종 정부규제가 자율적인 노동시장 기능을 위축시키는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다.

특히 95년부터 WTO체제가 본격적으로 출범함에 따라 기업들의 외국 전문인력에 대한 국내나 해외현지에서 수요가 급증하고 있는 가운데, 올해부터는 국내의 직업소개사업 시장을 개방하기로 한 바 있어서 취약한 국내직업소개사업의 붕괴가 우려된다.

이러한 시점에서 현행 직업안정제도를 전면적으로 재검토하여 우리의 민간 직업안정사업이 노동수급의 원활화에 실질적으로 기여하고 외국의 민간 직업안정사업자와 능히 경쟁할 수 있는 능력을 갖추어 줄 수 있도록 육성되는 방향으로 개선하는 일은 시급하다 하겠다.

이 글에서는 근로자공급사업 및 근로자파견사업을 제외한 직업안정제도 중에서 민간 부문의 역할증대를 위한 규제의 합리화 방안에 대하여 살펴보고자 한다.

## 민간 직업안정사업의 규제현황 및 실태

정부는 국제노동기구(ILO) 제96호 조약의 취지에 따라 「직업안정법」을 통하여 직업안정 기능을 공공 부문에서 주로 수행하고 민간 부문은 행정기관의 엄격한 통제하에 운영되도록 하고 있다.

직업안정사업에는 직업소개사업, 직업지도사업, 직업정보제공사업, 근로자공급사업이 있다. 이 중에서 민간이 운영할 수 있는 사업은 직업소

개사업과 직업정보제공사업, 근로자공급사업이다.

민간 직업안정기능의 대중을 이루는 영리목적의 유료직업소개사업은 인신매매나 중간착취 등의 문제점을 가지고 있어서, 허가요건을 엄격히 하여 유효기간도 1년으로 제한하고 허가대상직종도 제한하는 등 진입규제를 가하고 있으며, 운영과정에 대하여도 엄격히 통제하고 있다. 직업정보제공사업은 노동부에 등록함으로써 사업을 시작할 수 있으며, 국내 근로자공급사업은 영리를 목적으로 할 수 없도록 하고 노동조합에게만 예외적으로 허용하고 있다.

한편, 직업안정 서비스의 대상자에 외국인이 포함되는가에 대하여는 명문의 규정이 없으나, 최근 외국인도 유료직업소개사업의 알선대상이 된다는 법원의 결정으로 외국인도 그 대상이 되었다.

93년말 현재 민간직업소개소는 1,225개(전체의 77.8%), 민간정보제공사업자는 46개, 근로자공급사업자는 35개로 나타났다(표 1) 참조). 이외에도 불법적인 형태의 민간 고용알선사업인 근로자파견사업은 120여

개소, 경영자탐색사업(head-hunter)은 50~60개가 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다. 그런데 우리나라 전체 직업안정기관의 취업알선실적은 전체 입직자 중에서 94년에 4.7%에 불과하여 그 역할이 미미한 실정이다. 특히 민간 고용알선기관은 시설이나 운영능력 및 소개직종 등에서 볼 때 매우 취약하다.

### 규제여건의 변화

우리나라 「직업안정법」은 1963년 제정되어 여러 차례 개정되어 왔으나, 그 기본적 골격은 대부분 그대로 유지되고 있다. 60년대 초반 입법당시와 비교할 때 현재의 여건은 매우 다르기 때문에 변화된 여건에 유연하게 대응하기 위해서는 상당 부분 재

검토가 요청된다.

여기에서는 직업안정제도상 규제를 완화해야 하는 여건의 변화를 몇 가지 살펴보자.

첫째, 직업소개사업이 금년부터 개방된다.

정부는 93년 6월에 외자도입심의 위원회의 결정에 따라 금년 하반기부터 직업소개사업을 개방하기로 하고 허가가능 95개 직종 중 1차 개방 대상을 전문가와 기술공 및 준전문가의 27개 업종으로 국한하고(〈표 2〉 참조), 유료직업소개사업에 참여할 수 있는 외국인을 '국내 3년 이상 체류자'로 제한하기로 했다. 그러나 앞으로는 시장개방의 대상사업이나 자격이 점차 확대될 수밖에 없을 것이다.

이와 같이 시장이 개방될 경우 시설·인력 및 운영능력면에서 영세성

을 면치 못하고 있는 우리나라 민간 직업안정사업은 뿌리째 흔들릴 가능성이 있어 심히 우려된다.

둘째, ILO 제96호 조약의 전면적인 개정이 논의되고 있다.

ILO는 1960년대 중반에 스웨덴이 '근로자파견사업(temporary work agencies)'이 1949년에 개정된 ILO 제96호 조약의 유료직업소개사업에 포함되는가, 하는 문제를 제기한 이래 여러 차례 논란을 거쳐, 94년의 제81차 총회에서 정식으로 '노동시장의 기능면에서 본 민간 고용알선기관의 역할'이라는 명칭의 의제를 채택하여 논의를 하면서 ILO 제96호 조약의 개정을 적극 검토하고 있다.

셋째, 정부는 행정규제완화를 중점 사업으로 추진하고 있다.

新정부는 그간 노동행정규제완화의

〈표 1〉 고용알선기관 현황 및 알선실적(93년)

(단위:기관수, 명, %)

	직업소개사업	업종						민간정보제공사업	국내근로자공급사업
		국공립	국립	공립	민간	무료직업소개소	유료직업소개소		
기관수	1,575 (100.0)	350 (22.2)	52	298	1,225 (77.8)	143	1,082	46	35
취업자수	955,092 (100.0)	210,706 (22.0)	17,577 (1.8)	193,129 (20.2)	744,386 (77.9)			-	-

자료:노동부, 「노동백서」, 1994

〈표 2〉 대외개방 직업소개사업 업종

	직업
전문가 (12)	▲물리학자, 화학자 및 관련전문가 ▲수학자, 통계학자 및 관련전문가 ▲컴퓨터전문가 ▲건축가, 기술자 및 관련전문가 ▲생명과학전문가 ▲보건전문가(간호 제외) ▲간호 및 조산전문가 ▲사업전문가 ▲법률전문가 ▲기록보관원, 사서 및 관련정보전문가 ▲사회과학 및 관련전문가 ▲작가, 창작 및 공연예술가
기술공 및 준전문가 (15)	▲자연과학 및 공학기술공 ▲컴퓨터 준전문가 ▲광학 및 전자장비 조작용 ▲선박·항공기 조종사 및 기술공 ▲안전 및 품질검사원 ▲생명과학기술공 및 관련전문가 ▲현대보건 준전문가(간호 제외) ▲간호 및 조산 준전문가 ▲전통의료개업의 및 신앙치료사 ▲기타 교육 준전문가 ▲금융 및 판매 준전문가 ▲사업서비스 대리인 및 상품중개인 ▲관리 준전문가 ▲사회사업 준전문가 ▲예술·연예 및 경기 준전문가

일환으로 직업안정 분야의 규제완화도 추진해 왔다. 즉, 유료직업소개사업자 경력요건 완화, 유료직업소개허용업종의 지정방법 개선(포지티브 시스템에서 네거티브 시스템으로), 겸업금지 사업의 일부 완화(직업정보제공사업의 직업소개사업 허용) 등의 진입규제를 완화하고 구인자뿐만 아니라 구직자에게도 소개요금을 징수하도록 허용하는 등 가격규제도 일부 완화하였다. 반면에, 사업수행과정에서의 명의대여행위나 유해업소 직업소개행위, 무자격상당원 소개행위 등의 단속 및 처벌강화, 허위구인광고에 대한 처벌기준 마련 등 과정 및 결과중심의 규제를 강화한 바 있다. 그러나 진입규제나 가격규제에서의 근원적인 규제완화에는 소극적이었다고 평가된다.

넷째, 「직업안정법」 제정 당시와 비교할 때 노동시장의 여건이 크게 변화하였다.

민간 고용알선기관의 존폐나 활동범위 등을 재설정하는 문제는 시대적 상황에 비추어 사회적 비용과 편익을 신중히 비교분석하여 이루어져야 한다. 우리나라의 「직업안정법」이 제정된 이래 30여 년이 지난 현재의 경제구조 및 노동시장 여건은 대단히 크게 변화하였다. 국가간 산업의 분업구조가 재편성되면서 산업구조조정의 폭과 속도, 기술 및 상품수요가 급변하여 노동수요가 변화하였다. 노동력의 고학력화·고령화·여성화 추세가 지속되고 있고 소득증가에 따라 근로시간이 단축되고 파견근로나 파트타임근로 등을 선호하는 등 노동공급 여건도 변화하였다.

이러한 환경변화 속에서 과거와 같

이 민간 직업안정기관을 통제위주로 제약하는 것은 바람직하지 않다. 입법 당시에는 노동의 초공공급이라는 상황하에서 근로자의 보호를 우선시하여 규제위주로 제정되었으나, 이제는 오히려 노동력의 부족과 노조나 근로자의 권리의식 제고추세에 비추어 사전적으로는 자율보호, 사후적으로는 법률적 통제로 전환되어야 한다. 이런 점에서 정부의 민간기관의 고용알선활동에 대한 규제는 사전적인 진입규제보다는 사후적인 과정규제로 바뀌어야 한다.

다섯째, 고용보험의 실시로 공공부문의 대규모 광역직업소개가 이루어지고 있다.

94년에 제정된 「고용보험법」이 95년 7월부터 실시되면서 전국에 150여 개의 직업안정소가 설치되어 공공부문에서 광역적인 대규모 직업소개 서비스를 제공하게 되었다. 이것은 직업소개사업에 있어서 민간 부문과의 경쟁관계를 통하여, 민간 부문에 대한 간접적 규제로 나타나 민간 부문이 공공 부문에 비하여 경쟁력을 가질 수 있는 특수 분야로 특성화되는 효과를 주게 될 것이다. 이러한 특수 분야에는 근로자과견사업, 직업정보제공사업, 직업지도사업 및 일부 직업소개사업(헤드헌터, 국외취업자알선, 외국근로자 알선 등)이 해당될 것이다.

### 규제의 합리화 방안

국가나 공공기관에 의한 고용안정 기능은 예산의 제약이나 권위주의, 무사안일주의, 의사결정 지연 등 관료주의적 속성으로 서비스의 질을 떨

어뜨리고, 알선대상자를 줄이는 등의 부정적 효과를 가질 수 있다.

이러한 점에서 민간 고용알선기관의 역할이 필요하게 된다. 그러나 영리를 목적으로 하는 민간 고용알선기관은 매개 및 계약과정에서 정보의 비대칭성을 이용한 불법·부당한 방법을 통하여 임금착취를 할 가능성이 크고, 인신매매나 강제노동 등 사회적 문제를 야기할 수도 있다. 또한 분단노동시장을 조장하고, 노동이동의 가속화를 통한 고용불안을 증대시키며, 사업내직업훈련을 약화시켜서 숙련형성을 저해하는 등 노동시장의 구조 및 행태를 왜곡시킬 수 있다.

이러한 측면에서 정부는 한편으로는 정책의 수립 및 집행자로서 민간에 대한 감독과 처벌기능을 수행해야 한다. 그러나 정부가 민간기관에 대한 규제를 함에 있어서 진입규제나 가격규제를 완화하고, 개인비밀침해·허위광고 등 구체적 활동과 과정을 대상으로 규제하는 것이 바람직하다. 규제방식도 경쟁제한적 직접수단보다는 간접수단을 선택하는 것이 바람직하다.

다른 한편으로 정부는 민간기관과의 경쟁 및 협력관계를 유지하는 것이 바람직하다. 즉, 무료의 고용알선 사업을 모범적으로 운영함으로써 민간기관의 건전한 운영을 유도하고, 민간기관과 고용관련 정보를 교환하는 등 적극적 고용정책을 추진할 필요가 있다.

이러한 방향하에서 진입규제와 가격규제 및 과정규제라는 측면에서 우리나라 직업안정제도의 규제완화 과제를 제시해 보고자 한다.

## 진입규제

첫째, 정부는 현재 허용하고 있는 사업에서 파생되거나 새로이 발생하고 있는 사업을 신규로 허용해야 한다. 현행 「직업안정법」은 민간직업안정사업으로 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자공급사업만 명문화하여 허용하면서, 직업지도사업과 허용된 사업의 파생사업 및 신생사업에 대해서는 허용하지 않고 있다.

ILO보고서는 민간 고용안정사업을 고용안정기관과 고객 간의 법률관계, 고용안정기관의 운영형태라는 기준에 따라 다섯 가지 유형으로 분류하고 전체적으로는 16가지 형태가 있다고 보고하고 있다. 민간 부문에서도 직업지도사업은 물론 허용된 직업안정사업에서 파생되거나 새로이 태동하는 유형의 사업을 할 수 있도록 허용해야 한다. 특히, 직업소개사업에서 파생된 사업의 경우에도 사업내용이나 소요비용 등이 직업소개사업과 다르기 때문에 소개요금 등의 각종 적용기준이나 규제내용이 달리 적용되어야 한다.

둘째, 유료직업소개사업자나 직업상담원의 자격요건을 폐지하고, 자격시험제도로 개편해야 한다. 현행 「직업안정법」은 직업소개사업자나 그 종사자의 자격요건을 유사분야의 경력이나 학력을 기준으로 제한함으로써, 강력한 진입규제의 한 요인이 되고 있다. 직업소개사업의 전문성을 확보하고 경쟁력을 강화해 나가기 위해서는 당연히 경력 중심의 자격요건을 폐지하여 대만과 같이 자격시험제도로 개편하는 것이 바람직하다.

셋째, 민간직업소개사업의 허가대

상직종 및 사업소 설치의 제한을 폐지해야 한다.

민간 직업소개사업의 소개직종의 제한은 직종별 전문화를 유도하는 데 기여하는 측면도 있으나, 지역별로 소개직종이 제한되어 한 장소에서 모든 서비스가 이루어지지 않고 고객이 다른 사업소나 다른 지역까지 이동토록 함으로써, 서비스의 질을 저하시키고 직업소개사업을 위축시킨다. 또한 사업소의 설치를 제한하는 조치도 정보통신 및 교통수단의 발달로 생활권 및 취업가능권역이 확대되고 있음을 감안할 때, 광역적 직업소개를 위축시키고 경쟁을 제한하여 노동시장의 활성화를 저해하는 결과를 초래한다.

장차 모든 구인자와 구직자가 공공 직업소개사업소나 민간 직업소개사업소 어디에서든지 서비스를 받을 수 있도록 상호간 광역정보교류 체제를 갖추어야 한다. 따라서 민간기관에 대한 허가대상직종 및 사업소 설치의 제한을 폐지함으로써 민간 직업소개사업이 시장의 자율기능에 의하여 광역화·특성화되도록 하는 것이 바람직하다.

넷째, 민간 고용안정사업의 허가 유효기간은 연장되어야 한다.

유료직업소개사업과 근로자공급사업의 허가 유효기간은 각각 1년과 3년이다. 민간기관의 운용상 부조리나 불법행위에 대하여는 감독과 처벌로 소기의 목적을 달성할 수 있다는 측면에서, 이와 같이 허가 유효기간이 짧은 것은 오히려 진입제한 요인이 되어 시장의 활성화를 가로막는다. 따라서 허가의 유효기간(특히, 유료 직업소개사업)은 어느 정도 연장되는 것이 바람직하다.

## 가격규제

직업소개사업의 소개대상자가 외국인이거나 특수전문직인 경우 또는 헤드헌터와 같이 파생적인 사업인 경우에는 단순알선이나 중개업무와는 달리 반드시 조사 및 인력에 관한 컨설팅 업무가 필요하며 이에 상당한 비용이 들게 된다. 이에 따라 헤드헌터의 경우 선진국에서는 소개요금이 임원은 연봉의 30%, 관리직은 10~20% 정도인 것으로 알려지고 있다.

따라서 민간 고용알선기관의 소개 및 관련요금은 사업의 종류, 서비스의 내용, 해당직종의 노동수급 상황, 대상자에 따라 달라져야 한다.

## 과정규제

이미 지적한 바와 같이 정부의 민간기관에 대한 규제는 진입규제와 가격규제에서 과정규제 중심으로 전환해야 하며, 직접규제보다는 간접규제 방식이 바람직할 것이다.

따라서 정부는 모범적으로 운영하는 민간기관에게 고용보험의 고용안정사업기금에서 보조금을 지급하거나 세제혜택을 주고, 민간과 공공의 고용정보 교환을 통하여 광역적 서비스를 제공하는 등의 방법을 통하여 건전한 민간기관을 육성해 나가는 것이 바람직하다. 더구나, 규제기관의 재정 및 인력부족으로 인하여 민간기관에 대한 감독기능이 저하되는 것을 보완하기 위해서는 피해자가 적극 참여할 수 있도록 유인장치를 마련하는 것도 바람직할 것이다. **▶**