

2009 국정감사 정책자료 Ⅱ

국회입법조사처
National Assembly Research Service

발 간 사

국회입법조사처에서는 2009년도 정기국회 국정감사를 대비하여 국회의원님들의 국정감사활동을 효과적으로 지원해 드리고자 『국정감사 정책자료』를 발간하게 되었습니다.

본 자료집에는 정치·경제·사회·문화 전 분야에 걸쳐서 망라된 145개의 주제가 실려 있습니다. 이 주제들은 국회입법조사처법 제8조에 규정되어 있는 “관계 행정기관의 위법사항이나 법령·제도 또는 행정상의 개선이 필요한 사항” 가운데 2009년도 국정감사에서 중요 이슈로 거론될 것으로 예상되는 것들입니다.

각 주제는 국회의원님과 보좌진 여러분이 활용하는데 편리하도록 해당 상임위원회와 관련 부처별로 분류하였습니다. 그리고 주제별 내용은 ‘현황과 국감 착안사항’ 또는 ‘현황과 문제점 및 개선방안(또는 개선방향)’의 형식으로 작성되었습니다.

2007년 11월 저희 조사처가 설립된 이래 처음으로 발간하는 『국정감사 정책자료』가 국회의원님과 보좌진 여러분의 국정감사 활동에 많은 도움이 되고, 우리 국회의 국정감사가 정책감사로 자리매김하는데 기여할 수 있기를 바라마지 않습니다.

2009년 9월

국회입법조사처장 임 중 훈

목 차

※ 제1권 ※



법제사법위원회 소관

<법무부>

검시제도	3
소년 미결구금제도	8
소년보호처분제도	10
사형제도	13
수용자 외부진료	21
일수벌금형제도 도입 문제	25
자유형 미집행자 현황과 대책	30
추징제도	33
형사절차상 유전자정보 획득 문제	37

<감사원>

자체감사제도	42
--------------	----

<대법원>

국민참여재판제도	48
단독친권자 사망시 친권 부활 문제	55
재정신청	59



정무위원회 소관

<공정거래위원회>

방문판매회사의 다단계판매 방지	65
상조업 소비자피해 구제제도	68

이러닝서비스 이용자 보호방안	72
자동차대여 잔여유류 문제	75

<금융위원회>

금융거래정보 관리체계의 보완사항	77
면책결정 사실에 대한 신용코드 부여 문제	79
산업은행의 KAI 지분 매각	82
신용회복기금	86
에스크로(Escrow) 제도의 확대 적용 문제	88

<국민권익위원회>

고충민원 처리제도	92
시민고충처리위원회	94



기획재정위원회 소관

<기획재정부>

군 복무자 및 출산여성에 대한 세제혜택	99
외화예산의 현황과 환위험 관리 방안	104
재정건전성 확보	109
재정사업 자율평가제도	113

<국세청>

고액·상습체납자 관리	116
『국세통계연보』의 조세법 관련 자료공개	121
세무조사 대상 선정	123
조세법처벌규정	130
파산 신청자에 대한 양도소득세 부과 문제	137



외교통상통일위원회 소관

<외교통상부>

개발원조위원회 가입과 공적개발원조 정책	143
-----------------------------	-----

공공외교 강화와 국제교류재단 재편	149
외교관총원제도	153
재외국민 보호관련 제도	157
재외동포청 신설문제	162
FTA 추진전략 및 체결과정	166

<통일부>

개성공단 기업의 현황과 지원 대책	169
대(對) 북한 포괄적 패키지	173
북한지역 체류 국민의 신변안전	175
북핵 문제의 현황과 대응방향	178



국방위원회 소관

<국방부>

국방개혁 2020 개선	185
국방과학연구소 처우 개선	189
국방연구개발비 확대	195
군과 지역사회간 갈등해소 방안	198



행정안전위원회 소관

<중앙선거관리위원회>

재·보궐선거 비용 부담의 문제	205
재외국민의 선거참여	208
투표참여우대제도 및 투표소 설치	211

<행정안전부>

공무원 민간근무휴직제도	215
서훈제도	217
인터넷 중독 관련 사업의 중복성	221
자원봉사활동 인증 및 보상제도	225
정부위원회 현황 및 정비실적	228

지방자치단체의 청사신축	235
희망근로 프로젝트	239

<경찰청>

경찰의 주취자 보호·관리제도	243
폭주족 단속의 문제점과 대책	247

<소방방재청>

구조건 수급여건 변화에 따른 효율적 운용방안	250
긴급차량 운용 개선	254
물류창고 화재의 문제점과 대책	259
펜션시설의 소방안전규제	264



교육과학기술위원회 소관

<교육과학기술부>

교원임용시 신원조사	271
사교육비 대책	276
입학사정관제의 도입	281
전국수준 학업성취도 평가	285
줄기세포 연구지원 정책	289
출연연구기관 기관평가제도	293
학교자율화 정책	296



문화체육관광방송통신위원회 소관

<문화체육관광부>

개인 소유 문화재의 보호와 관리	303
개정 「저작권법」의 교육·홍보	306
문화예술인 복지제도	311
박물관, 미술관에 대한 기증제도	314
영화상영관입장권 통합전산망	317
저작권교육의 실태 및 문제점	320

지방자치단체의 국제행사 유치 324

<방송통신위원회>

DDoS 침해사고 현황과 문제점 327

결합상품 관련 규제완화정책의 효과 333

국제전화 식별번호 표시정책 337

모바일 기기의 보안위협 340

방송소유 규제완화 346

방송통신망 고도화 정책 349

제한적 본인확인제 354

지상파방송 디지털 전환 356

지상파방송광고판매제도 363

WiBro 정책 추진 현황과 향후 과제 367

※ 제2권 ※



농림수산물위원회 소관

<농림수산물부>

식량 자급률 하락 문제	375
쌀 재고와 쌀값 하락 문제	379
육우산업의 현황과 과제	382
조기 쌀 관세화를 둘러싼 논의	385



지식경제위원회 소관

<지식경제부>

경주 중·저준위 방폐장 건설 공기 지연 문제	391
스마트 그리드 구축에 대한 문제점 보완	393
조선·해양기자재산업의 R&D 투자 정부지원 문제	395
천연가스 도입가격과 직도입 문제	398
태양광 발전소 소내소비전력에 대한 차액지원금 문제	400
해외자원개발사업 평가 체계와 국내 반입 가능성 문제	402

<중소기업청>

대형마트와 SSM에 대한 허가제 도입	404
중소기업제품 공공구매	407
중소유통업 보호를 위한 사업조정제도	411

<특허청>

국가 지식재산위원회 설치 문제	415
특허관련 소송 관할의 일원화	417
특허괴물(patent troll) 대책	420



보건복지가족위원회 소관

<보건복지가족부>

국민연금 운용	427
불법체류노동자 가정 자녀의 기본권	431
빈곤아동 지원체계의 개선	438
사회보험 연체료 부과방식 변경	442
사회복지시설 관리감독의 문제점	446
사회복지시설 종사자의 처우 개선	450
식품 수거·검사제도 운영 개선	454
원격의료의 정식진료 인정	457
음식점 원산지 표시제 실효성 제고	462
일반의약품 약국 외 판매 허용	465
장기요양보험제도의 요양시설 기능보강사업	474
전공의 지원기피 진료 전문과목 인력수급: 외과, 흉부외과 및 산부인과를 중심으로	478
정신장애인의 강제입원제도	485
종이 건강보험증 폐지	494
차상위계층 지원 강화	500
‘처방전 리필제’ 도입	505



환경노동위원회 소관

<환경부>

4대강 살리기 준설 과정에서의 상수원 대책	513
수질오염총량제	516
환경 중 나노물질 관리방안	524

<노동부>

비정규직 관련 고용통계	528
비정규직 대책	532
일자리 나누기 대책	538
종합직업체험관(Job World) 사업	541
청년실업대책	547

<중앙노동위원회>

차별시정제도	552
--------------	-----

**국토해양위원회 소관****<국토해양부>**

가뭄에 대비하기 위한 단기 및 중·장기 대책	561
과적차량 단속기준 및 체계의 문제점	565
교통수요 예측 신뢰성 증대대책의 실효성 문제	569
기후변화에 따른 이상홍수에 대한 대책	572
신혼부부 주택정책의 추진성과	575
유역통합물관리 추진 대책	577
장애인 운전교육 지원체계의 미흡	582
전국 강우레이더 설치 사업의 보완 대책	587
택시 운송수입금 전액관리제의 실효성 문제	591
토지보상제도 중 토지소유자추천제의 문제점 및 개선방안	594
한국토지주택공사 출범에 따른 준비과정 점검	598
혁신도시 추진성과	603

**여성위원회 소관****<여성부>**

가정폭력 피해자 보호	609
가정폭력 피해자 여성결혼이민자 보호	612
성매매 업주 처벌	615
존 스쿨(John School) 제도	618
출산여성 신규고용촉진장려금	624

국정감사 정책자료 II

농림수산식품위원회 소관

농림수산식품부

식량 자급률 하락 문제

1. 현황

1) 식량자급률 추세

- ☐ 우리나라의 식량자급률(곡물자급률)은 경제성장 과정에서 계속 낮아져 2007년 현재 27.2%에 불과하며, 사료용을 제외한 자급률은 51.6%임
- 쌀은 대체로 자급되고 있으나, 밀·옥수수·두류의 자급률은 매우 낮아 2007년 현재 각각 0.2%, 0.7%, 11.1%에 불과함
- ☐ 이와 같은 우리나라의 곡물자급률은 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일 등 주요 선진국에 비해 매우 낮은 수준임

〈표 1〉 주 요 식 품 자 급 률

(단위 : %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2007(P)
쌀	93.1	95.1	108.3	102.9	99.4	95.8
보리	106.3	57.6	97.4	46.9	60.0	58.3
밀	15.4	4.8	0.05	0.1	0.2	0.2
옥수수	18.9	5.9	1.9	0.9	0.9	0.7
두류	86.1	35.1	20.1	6.4	9.7	11.1
서류	100.0	100.0	95.6	99.3	98.6	98.4
사료용제외 곡물자급률	86.2	69.6	70.3	55.6	55.3	51.6
곡물자급률	80.5	56.0	43.1	29.7	29.4	27.2
종실류	96.4	77.8	86.3	34.2	37.8	30.4
채소류	100.2	100.2	98.9	97.7	94.6	90.4
과실류	100.2	98.6	102.5	88.7	85.0	83.5
육류	100.0	97.4	92.9	83.9	81.2	78.2
쇠고기	98.0	93.0	53.6	53.2	36.3	46.4
돼지고기	100.0	97.5	100.3	91.6	93.8	75.8
닭고기	100.0	100.0	100.0	79.9	76.7	87.7
우유류	-	109.7	92.8	81.2	81.2	70.8
어패류	115.1	132.7	121.7	87.7	61.8	72.3
유지류	-	19.0	8.0	3.2	3.1	1.7

자료 : 농림부 『농림업 주요통계』, 한국농촌경제연구원 『식품수급표』

〈표 2〉 주요 국가의 식품 자급률¹⁾

(단위 : %)

구분	한국	일본	미국	영국	캐나다	프랑스	독일	스위스
곡류	27.8	30.7	129.4	100.0	143.5	190.6	116.4	205.6
채소류	92.2	63.4	91.8	31.2	62.3	80.3	27.6	35.2
과실류	82.7	43.9	68.6	4.1	16.7	85.6	22.0	40.5
육류	78.4	54.9	113.0	74.7	170.1	123.4	103.2	82.7
우유류	72.4	76.4	103.0	87.9	96.7	123.7	130.1	104.4
어패류 ²⁾	72.5	60.8	68.5	73.2	139.8	43.8	28.3	2.6
유지류	1.9	74.9	114.7	64.0	172.0	129.9	163.6	91.1

주: 1) 한국은 2006년, 다른 국가는 2005년 기준임

2) 어패류에 해조류 포함

자료 : 한국농촌경제연구원 『식품수급표』

□ 이와 같은 식품소비구조의 변화는 소득 향상에 따른 식생활의 서구화 및 다양화, 그리고 식생활의 외부화(외식, 반찬 및 반조리 식품 구입 등) 등에 의한 것임

○ 농산물 시장의 개방 확대로 국내에서 생산이 가능한 농산물도 값싼 외국 산으로 대체되고, 또 수송 및 보관 수단의 발달로 외국의 신선 야채, 신선 어패류 등의 수입이 크게 증가하는 것도 식량 자급률을 하락시키는 요인의 하나임

□ 이런 요인들로 인해 식량자급률은 앞으로 더욱 하락할 것으로 예상됨

2) 식량자급률 목표치 설정

□ 적정 식량자급률을 확보하기 위해 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 식량 및 주요 식품의 적정자급목표 설정과 관련된 사항이 다음과 같이 규정되었음

○ 농림수산식품부장관은 “농어업의 지속가능한 발전과 농어촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 농어업·농어촌 및 식품산업 발전 기본계획”(이하 “기본계획”이라 함)을 수립하여야 하는데 이 때 반드시 다음과 같은 사항에 대한 자급률을 5년마다 설정하고, 농어업·농어촌 및 식품산업에 관한 중장기 정책의 지표로 활용하도록 규정하고 있음

- 식량용 쌀과 맥류의 자급률
- 모든 곡물의 자급률
- 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유의 자급률
- 농림수산물부장관이 정하여 고시하는 주요 수산물의 자급률(2009년 5월 27일 동 법률 전면 개정 시 추가된 사항)

□ 이에 농림수산물부는 2007년 12월에 처음으로 2015년 식량자급률 목표치를 설정하였음

○ 주식용자급률 : 54.0%, 곡물자급률 : 25.0%, 칼로리자급률 : 47.0%

〈표 3〉 식량자급률 목표치(2015년)

(단위 : %)

	2003	2004	2015
쌀 (A)	97.4	96.5	90.0
맥류 (B)	7.0	7.6	4.0
주식용 자급률 (C)=A+B	68.2	65.3	54.0
두류(콩) (D)	29.0	25.0	42.0
서류 (E)	109.1	107.6	99.0
곡물자급률 (F)=C+D+E+사료곡물	27.8	26.8	25.0
조사료자급률	84.0	83.1	85.0
채소류	94.6	94.3	85.0
과일류	85.0	85.2	66.0
우유 및 유제품	80.0	73.0	65.0
육 류	70.8	79.3	71.0
쇠고기	36.3	44.2	46.0
돼지고기	93.0	86.9	81.0
닭고기	76.3	90.0	80.0
계란류	100.0	100.0	100.0
칼로리 자급률 ¹⁾	45.6	46.7	47.0

주: 1) 칼로리 자급률은 수산물까지 포함한 개념임

자료 : 농림수산물부 제공 자료

2. 착안사항

- 앞에서 살펴본 대로 우리나라의 식량자급률은 매우 낮은 수준에 있으므로 식량자급률 목표 설정 문제는 매우 중요한 사안임
 - 따라서 식량자급률 목표 설정은 국민식량의 안정적 공급에 대한 정부의 정책의지 표명으로서 국민에게 식품공급에 대한 불안감을 해소시키며, 국내농업에 대한 이해를 높여 공감대를 형성하고, 농업투·융자에 대한 국민적 합의를 도출하는 계기가 될 수 있음
 - 또한 식량자급률 목표 설정은 생산자와 정부에게 식량의 국내 생산목표에 대한 가이드라인을 제시함으로써 생산자와 소비자가 합리적 행동을 취할 수 있도록 지침서 역할을 하게 됨
- 그런데 식량자급률 설정 및 달성과 관련해서 몇 가지 문제들이 지적되고 있어 이에 대한 점검이 필요함
 - 첫째, “(가칭)식량자급률 점검단” 구성
 - 농림수산식품부는 식량자급률 추진상황을 효율적으로 점검·평가하기 위해 전문연구기관, 생산자단체 등으로 “(가칭)식량자급률 점검단”을 구성하기로 하였으나, 2007년 12월 목표 식량자급률이 설정된 이후 아직까지 구성하고 있지 않음
 - ◆ 식량자급률 목표치 달성과 관련하여 특히 중시해야 할 점은 확정된 식량자급률 목표치가 제대로 달성될 수 있도록 계획-실행-점검을 위한 「공정 계획」을 작성하고, 매년 실시 상황의 달성 여부를 철저히 점검해서 다음해 시책에 반영하도록 하는 것이므로, 식량자급률 추진상황에 대한 점검·평가는 매우 중요한 사안임
 - 둘째, 목표 식량자급률 달성을 위한 구체적인 세부실천방안 마련
 - 농림수산식품부는 2007년 12월에 발표된 “『식량자급률 목표치』 설정(안)”에서 목표치 달성을 위해 생산측면, 소비측면의 대책을 제시하였으나 이것은 매우 일반적인 수준에 그치고 있고, 별도의 구체적인 세부실천방안은 제시하고 있지 않음
 - 셋째, 수산물에 대한 자급률 목표치 설정
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」이 2009년 5월 27일 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」으로 전면 개정되면서 ‘농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 주요 수산물의 자급률’도 설정하도록 규정되었으나 2009년 8월 현재 설정되지 않고 있음

쌀 재고와 쌀값 하락 문제

1. 현황

- 2009년도 산지 쌀 가격은 2008년 수확기(11~12월) 이후 3월 중순까지 약 16만2천원/80kg 수준을 유지하다가 4월 들어 재고부담이 커져 하락세로 반전됨
 - 8월 5일 기준 산지 쌀 가격은 15만2,728원/80kg으로 전년 동기대비 5.6%, 수확기대비 5.7% 하락한 수준을 보임
 - 역계절진폭도 4월 이후 점차 확대되고 있어 산지유통업체의 수익성이 점점 악화되고 있음
 - 소비자 쌀 가격도 2009년 상반기 이후 하락세를 나타내, 8월 5일 기준으로 수확기대비 4.3% 하락한 18만6,869원/80kg(46,717원/20kg)을 형성함
 - 하지만 소비자가격은 산지가격과 달리 전년 동기보다 높은 수준임

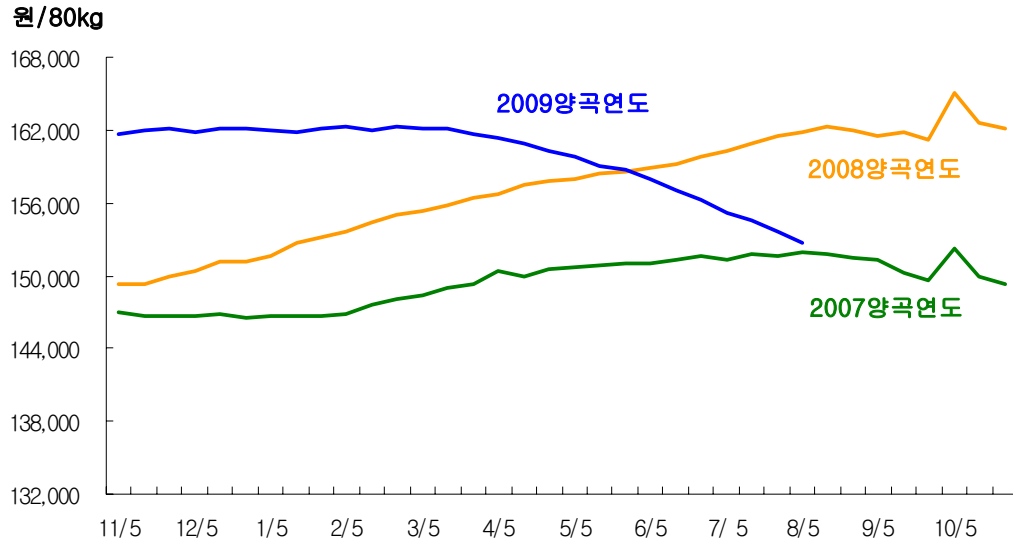
〈표 1〉 전국 쌀 평균 가격

단위: 원/정곡80kg

		산지 정곡가격	소비자가격
2008양곡연도 ¹⁾	수확기(11~12월)	150,251	180,817
	4월	157,352	183,841
	5월	158,293	184,107
	6월	159,307	184,659
	7월	160,893	185,948
	8월 5일	161,872	185,948
2009양곡연도	수확기(11~12월)	161,986	195,342
	4월	160,813	192,760
	5월	159,160	192,208
	6월	157,052	190,735
	7월	154,453	187,237
	8월 5일	152,728	186,869
등락률(%) (8월 5일 기준)	전월대비	-1.1	-0.2
	전년 동기대비	-5.6	0.5
	수확기대비	-5.7	-4.3

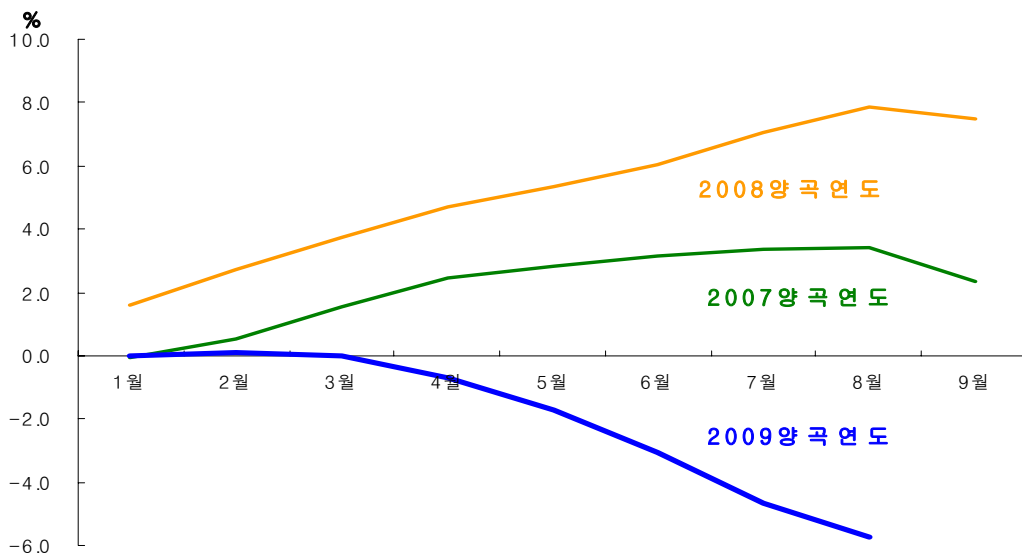
주: 1) 양곡연도는 11월 1일부터 익년 10월 31일까지이며, 쌀이 유통·소비되는 기간을 의미함
 자료 : 한국농촌경제연구원

〈그림 1〉 전국 평균 산지 정곡가격 추이



자료 : 한국농촌경제연구원

〈그림 2〉 쌀 가격 계절진폭 추이



자료 : 한국농촌경제연구원

- 산지유통업체들의 2009년 7월말 재고량은 49만톤으로 전년 동기대비 약 2배 정도 증가한 것으로 집계됨
- 산지유통업체(RPC)별로 보면 농협RPC와 비RPC농협은 각각 25만 7천톤, 16만 1천톤으로 전년 동기대비 각각 84.7%, 185.7% 증가하였고, 민간 RPC는 7만 2천톤으로 전년 동기대비 44.8% 증가하였음

2. 작안사항

- 쌀가격 하락으로 농업인의 불만이 확산되고, 산지유통업체(RPC)의 적자가 누적되는 등 수급 불안 상황이 심화되고 있음
 - 가격하락이 가을수확기까지 지속될 경우, 쌀 유통업체에서 농가 벼 매입을 기피할 우려가 있어 농가의 벼 판매에 대한 애로가 발생하는 등 수급시장의 혼란이 우려됨
- 이런 상황을 고려하여 농림수산식품부는 쌀값 안정을 위해 2008년산 시중과잉물량 중 10만톤을 매입하기로 결정하였음¹⁾
 - 매입시기는 8월 24일부터 9월 20일까지임
 - 매입가격은 시장가격으로 하고 공개경쟁입찰을 통해 매입
 - 매입은 농협중앙회 자금을 활용하며, 매입 후 손실이 발생할 경우 일정부분을 정부가 부담
 - 농협중앙회가 매입한 물량은 우선 공공용으로 처리하고, 잔여물량에 대해서는 수급상황을 보면서 처리
- 그러나 농림수산식품부의 대책에 대해 농민단체들은 크게 반발하고 있음
 - 전국농민회총연맹과 전국여성농민회총연합은 농림수산식품부의 대책에 대해 지역농업의 재고물량을 농협중앙회로 옮기는 것 이상의 의미가 없다면서 대북쌀지원 법제화를 촉구하였음
 - 한국농업경영인중앙연합회도 농림수산식품부 대책에 대해 농협중앙회에 떠넘기기 수준에 불과하다고 반발하면서 정부차원의 재고물량 매입과 대북지원을 재개하여 재고물량을 완전히 시장에서 격리할 것을 요구함
- 2009년 햅쌀이 본격적으로 출하되기 시작하면 쌀 값 하락이 심화될 가능성도 있으므로 쌀 수급안정을 위한 범 정부적 대책 모색이 필요함

1) 농림수산식품부 보도자료, 2009.8.11

육우산업의 현황과 과제

1. 현황

- 육우란 한우와 마찬가지로 고기 생산을 목적으로 비육되는 육용종, 젓소수소를 주로 지칭함
 - 농림수산식품부가 고시한 「식육의 부위별, 등급별 및 종류별 구분방법」에서는 국산 쇠고기를 한우고기, 젓소고기, 육우고기(외국에서 수입되어 6개월 이상 국내에서 사육된 수입생소에서 생산된 고기 포함)로 구분함
 - 한우고기는 한우에서 생산된 고기, 젓소고기는 송아지를 낳은 경험이 있는 젓소암소에서 생산된 고기, 육우고기는 육용종, 교잡종, 젓소수소 및 송아지를 낳은 경험이 없는 젓소암소에서 생산된 고기를 말함
 - 즉 육우는 한우와 마찬가지로 고기 생산을 목적으로 비육되는 소이므로 육우고기는 우유를 생산하다 수명이 다하여 도축되는 착유우에서 생산되는 젓소고기와는 다른 것임
 - 현재 판매되고 있는 육우고기는 대부분 홀스타인종 비육우고기임
- 최근 육우산업은 제대로 위상을 차지하지 못하고 크게 위축되고 있음
 - 육우사육두수 : 2003년 12월 20만3천두 → 2009년 6월 15만6천두로 약 4만 7천두, 23% 감소
 - 한우는 같은 기간 116만6천두 증가
 - ◆ 2009년 3월 한우사육두수는 232만1천두로 1998년 미국산 쇠고기 전면 수입개방 이후 최대 사육마리수를 기록하였음
 - 그 결과 전체 한·육우 사육두수에서 육우의 비중은 같은 기간 13.7%에서 6.0%로 크게 줄어들었음
 - 육우 도축 : 2004년 15만9천두 → 2008년 11만6천두로 약 4만3천두 감소
 - 국내 쇠고기 시장에서 육우쇠고기 점유율 : 11%(2009년 4월 현재)

〈표 1〉 한·육우 사육 현황

(단위 : 두)

구분	2003.12	2004.12	2005.12	2006.12	2007.12	2008.12	2009.6
한우	1,277	1,473	1,633	1,841	2,034	2,269	2,443
육우	203	193	186	178	167	161	156

자료 : www.kosis.kr(국가통계포털)

- 육우산업이 크게 위축되는 가운데 젓소 송아지 가격이 2007년 6, 7월을 기점으로 하락하기 시작하여 2008년에 급락하였음
 - 어미젓을 떼ն 초유떼기 송아지 1마리 가격은 2006년 평균 48만9천원, 2007년 평균 45만8천원이었는데, 2008년 12월 평균 4만7천원으로 급락하였음
 - 지역에 따라 송아지 가격이 2~3만원대까지도 하락하였음
 - 2009년 들어서 송아지 가격이 상승하기 시작하였으나 아직 10만원대에 불과함
 - 젓소 수소 가격도 최근 계속 하락추세를 나타내 2008년 12월에는 600kg 1마리의 가격이 186만원까지 떨어졌음
 - 2008년 12월 이후 약간씩 상승하기 시작하여 2009년 1, 2월에는 190만원 대로 약간 회복되었음
- 육우는 국내 낙농산업을 유지하는 과정에서 필연적으로 생산되는 것이고, 또 중요한 국내 축산 자원이므로 육우산업의 침체는 낙농가의 경영에 악영향을 미침
 - 또한 보다 저렴하게 국내산 쇠고기를 소비하려는 소비자들의 선택이 제한되며, 수입육의 국내시장 잠식이 가속화되어 한우고기 시장까지 위협받을 수 있게 됨

2. 착안사항

- 최근 육우산업이 크게 타격을 받게 된 것은 사료가격 상승으로 인한 젓소 사육비 증가, FTA 등으로 인한 낙농시장 개방에 대한 우려, 음식점 원산지표시제 실시 등이 주원인으로 작용하였음
- 그런데 한우산업과 달리 육우산업이 크게 위축된 데에는 다음과 같은 몇 가지 현안 문제를 지적할 수 있음
 - ① 육우고기에 대한 잘못된 인식
 - 앞에서 본 대로 육우고기가 국내산 쇠고기의 한 종류로 구분되어 있는 데에도 불구하고, 일반 소비자들은 육우고기의 존재 자체를 모르거나, 아니면 우유를 생산하다 도태된 젓소고기 정도로 인식하는 경향이 많음
 - 소비자들에게 육우고기는 젓소고기, 물먹인 쇠고기, 한우고기로 둔갑한 고기 등 부정적인 이미지가 강함

② 육우 고기의 낮은 품질

- 육우의 육질은 최근 약간씩 향상되고 있지만, 아직 매우 낮은 수준으로 2008년 1등급 이상 출현율이 10.9%에 불과하고, 반면에 3등급은 56.8%에 달함
- 한우의 경우 쇠고기 시장개방에 대응한 정부의 적극적인 지원, 사육농가의 육질 개선노력 등으로 최근 육질이 꾸준히 향상되어 2008년에는 1등급 이상이 55.2%에 달하였고, 3등급은 20% 미만으로 떨어졌음

③ 육우브랜드 부족 등 유통 인프라 미흡

- 특허청에 등록·출원중인 육우 브랜드는 13개소이고, 이중 현재 활동 중인 브랜드는 4개소에 불과하며, 우수축산물브랜드로 인증 받은 육우 브랜드는 1개소임(2008년)
- 4개소 육우브랜드 사육두수 비율은 14.3%를 차지하고 있으며, 브랜드 유통 비율은 9.0%에 불과함
- 한우의 경우 2008년 현재 193개소 브랜드가 있고, 이 가운데 140개소가 활동 중인 것으로 확인되고 있으며, 24개소가 우수축산물브랜드로 인증 받았음

④ “육우”라는 명칭의 부적절성

- 앞에서 언급하였듯이 국산 쇠고기는 한우고기, 젓소고기, 육우고기로 구분되고, 육우고기는 육용종, 교잡종, 젓소수소 및 송아지를 낳은 경험이 없는 젓소암소에서 생산된 고기를 말함
 - 그러나 육우는 사전적 의미로 고기를 얻기 위해 기르는 소를 통칭하므로 이런 의미에서 볼 때 육우에는 한우도 포함된다고 할 수 있는데, 한우와 육우를 구분하고 있어 소비자들의 혼란을 일으킴
 - 일본은 젓소수소에 대한 이미지 쇄신을 위한 대책의 하나로 “국산약우(若牛)”, 즉 국내산 어린소라는 의미의 명칭을 개발하여 적극적으로 홍보하고 있음
 - 젓소수소의 출하시점이 최장 24개월이므로 약 30개월에 출하하는 화우(和牛)와 차별하고, 안전한 국내산이라는 것을 강조하기 위해 “국산약우”라 하였음
- 따라서 육우산업의 진흥을 위해서는 이와 같은 현안 문제에 대한 다각적인 해결 방안 모색이 필요함
- 특히 정부가 육우산업에 대해 어떻게 인식하고 있는지, 또 어떤 대책을 가지고 있는지에 대해 충분한 검토가 필요함

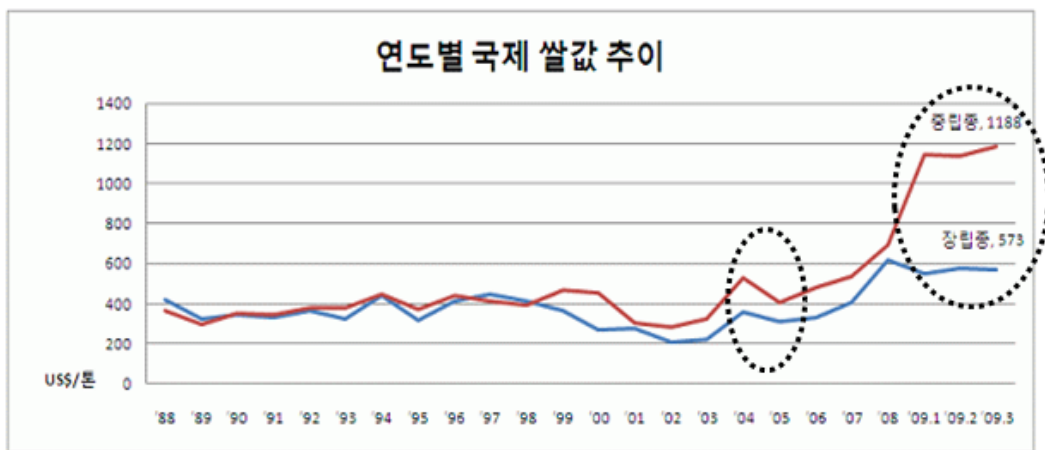
조기 쌀 관세화를 둘러싼 논의

1. 현황

- 1993년에 체결된 우루과이라운드(UR) 농산물협상에서 쌀에 대한 관세화 유예를 인정받음
 - 우루과이라운드(UR) 농산물협상은 공정하고, 시장지향적인 농업무역체계를 확립해나갈 것을 표방하였는데, 한국, 일본 등이 식량안보 등을 이유로 쌀의 관세화를 강하게 반대하여 한국, 일본 등의 쌀에 대해서는 관세화 유예를 인정하였음
- 쌀 관세화 유예를 인정받으면 대신 일정기간 최소시장 접근물량(Minimum Market Access : MMA)을 의무적으로 수입하지 않으면 안됨
 - 쌀에 대해 관세화 유예 조치를 인정받은 한국은 특히 개발도상국 지위도 인정되어 1995부터 2004년까지 10년간(개도국 지위인정으로 일본보다 4년간 연장) 관세화가 유예되고, 대신 최소시장접근물량을 의무적으로 수입함
 - MMA 물량 : ('95) 5만1천톤('88~'90년도 평균 식량소비량의 1%) → ('04) 20만5천톤(4%)
- 인정받은 관세화 유예조치를 계속 유지하기 위해 한국은 2004년에 관련국들과 쌀협상을 실시하여 2014년까지 쌀 관세화 유예를 지속하기로 약속함
 - 다만, 2014년까지 MMA 물량은 증량하기로 약속
 - MMA 물량 : ('05) 22만6천톤('88~'90년도 평균 식량소비량의 4.4%) → ('14) 40만9천톤(7.96%)
 - UR 농산물협상과 달리 관세화 유예에 관한 재협상 관련 내용이 없고, 또한 이행기간 중(2014년 이전)에 언제든지 관세화로 전환 가능
 - 다만 관세화 전환시 MMA 물량은 관세화 통보 시점 수준으로 유지되며 DDA 협상 타결 시까지 추가적인 증량은 없음

- 그런데 최근 ① MMA가 계속 유지될 경우 수입쌀 관리에 어려움이 가중되고, ② DDA 협상의 윤곽이 드러나면서 조기 쌀 관세화를 둘러싼 불확실성이 상당 부분 해소되었으며, ③ 관세화 유예를 결정할 당시에 비해 국제 쌀값이 급등되어 지속될 전망이다라는 이유를 배경으로 조기에 쌀 관세화로 전환하는 것이 더 이득이 있다는 주장이 대두되고 있음

〈그림 1〉 연도별 국제 쌀값 추이(1988~2009)



자료 : 농림수산식품부 제공 자료

2. 착안사항

- 조기 쌀 관세화를 주장하는 측에서는 조기에 쌀 관세화로 전환할 경우 다음과 같은 이점이 있다고 보고 있음

① MMA 감소

- 앞에서 언급한 상황들을 배경으로 관세화를 빨리 실시할수록 MMA는 줄어들 것이라고 전망
- 쌀 협상 결과에 따르면 관세화를 할 경우 MMA는 그 직전 연도 수준으로 동결됨
- 1년 먼저 관세화를 할 경우 매년 약 2만톤 수입 감소 효과가 있을 것으로 예측
 - ◆ '05~'07년분 평균도입단가 적용(735원/kg)시 약 147억원의 수입예산 절감

② MMA 이상의 수입 가능성은 낮음

- 관세화를 하더라도 현재 국제가격과 적용할 관세율을 감안하면 MMA 이상의 수입가능성은 낮다고 주장
 - 현 수준에서 환율이 900원/\$ 수준이 되더라도 국제가격이 417\$/톤 이하로 하락해야 수입이 가능하다는 연구 결과를 제시
 - DDA협상이 타결되더라도 개발도상국(특별품목)의 경우 관세 감축이 없고 선진국(민감품목)이 되더라도 관세 감축 폭이 크지 않아 MMA 이상의 수입 가능성은 높지 않다고 주장

③ 조기에 관세화 할수록 농가에 유리

- 관세화를 앞당길수록 재고부담이 완화되어 국산 쌀값 하락 폭이 줄어들어 농가소득 측면에서 유리하다고 주장
 - 관세화 유예시와 비교할 때 2019년 기준 재배면적은 약 3천ha 덜 줄어들고, 국내 쌀값은 1만4천원/80kg 더 높게 시장가격이 형성될 것으로 예측

□ 그러나 쌀의 조기 관세화 입장에 대해 다음과 같은 몇 가지 불확실성이 있어 신중히 결정하여야 한다는 입장도 존재함

① 저가쌀·특수용도 쌀 등 수입 가능성

- 조기 관세화를 하면 국제 시세보다 낮은 저가쌀(저가신고 포함)의 수입이 늘어날 가능성
 - 중국 국내 도매가격은 471\$/톤('09.4.15 기준)으로 수출가능가격은 약 630\$/톤 수준이며 이를 감안시 국제시세보다 낮게 수출 가능
- 일본, 미국 등의 고품질 쌀, 특수 용도의 쌀이 수입될 가능성
 - 대만도 관세화 이후 일본으로부터의 수입 물량 증가 추세
- 관세화 시 미국 등 쌀 수출국에서 공격적 수출 전략을 취할 가능성
 - 중국, 미국 등에서 한국 시장을 겨냥한 맞춤형 품종으로 생산 전략을 수립, 공격적인 마케팅 전략을 추진할 가능성도 존재

② 농가 및 쌀시장의 불안 심리

- 관세화 전환시 심리적 불안 및 혼란 발생 가능성
 - 쌀협상 결과에 따라 '06년부터 밥쌀용 수입쌀이 시판('06.4.5)되는 등 불안감 확산으로 국내 쌀값이 급락하는 혼란 초래
 - ◆ 수확기 쌀값 변동 : ('04년) 162,079원/80kg → ('05년) 140,245원/80kg

- 대만도 '03년 관세화로 전환하면서 일시적으로 시장 가격이 급락
 - ◆ 대만 벼 가격 변동 : ('02) 18.5NTD/kg → ('03) 15.5NTD/kg
 - 관세화 추진은 식량주권의 포기로 인식될 가능성이 있음
 - 특히 일반 국민과 농업인에게 정부가 쌀산업을 포기하려 한다는 인식이 확산될 경우 관세화 추진에 어려움이 예상
- ③ DDA 등 국제통상협상에 미칠 영향
- DDA 협상에서 개발도상국 지위 확보 여부
 - DDA 협상에서 우리나라가 개발도상국 지위를 계속 유지하는 것이 국내 농업보호에 큰 도움이 되나 조기에 관세화를 할 경우 개도국 지위 유지에 대한 명분이 약화될 가능성
 - 한·중 FTA 등 향후 예정된 FTA 협상에 미칠 영향
 - 조기관세화를 할 경우 향후 협상에서 쌀에 대한 관세 감축 예외를 요구하는 데 어려움이 있을 가능성
- 쌀 관세화 문제는 매우 민감한 사안이고, 특히 쌀 생산자들에게는 큰 불안요인이므로 신중히 결론을 도출하는 것이 중요함
- 그러기 위해서는 먼저 정부가 쌀 관세화 문제에 대해 어떤 의지를 가지고 있는지, 또한 조기에 관세화 하였을 경우 나타날 수 있는 상황에 대해 어떤 대책을 가지고 있는지에 대한 종합적인 점검이 필요함
 - 또한 조기 쌀 관세화에 대해 농민단체는 어떤 입장을 가지고 있는지 농민단체의 의견을 수렴하는 것도 필요함

국정감사 정책자료 II

지식경제위원회 소관

지식경제부

• 경주 중·저준위 방폐장 건설 공기 지연 문제 •

1. 공사 추진 경과

- ☐ 처분시설은 크게 지상지원시설과 지하시설로 구분할 수 있으며 지상 지원시설 공사는 계획대로 추진 중임
 - 주요 지상지원시설인 인수저장건물, 전원공급시설 등은 시범운영을 위해 '09. 8월 말 현재 대부분의 공사 완료
- ☐ 지하시설의 경우 처분동굴을 건설하기 위한 진입동굴 시공단계에서 일부 연약지반이 부분적으로 나타나는 등 암질등급이 당초 예상보다 낮아 굴진속도가 감소되고 보강작업에 따른 시간이 추가로 소요되어 공사가 지연됨
 - 암질등급이 낮을 경우에는 설계기준에 따라 굴착면 전체 보강 등 추가 작업이 필요하며, 당초 공기 대비 2배 이상의 시일이 소요됨
 - 암질등급이 낮은 지역은 아래의 매립동굴 입구부분임
- ☐ 그간 공기 단축을 위해 다양한 시공 방법을 적용하였으나 준공일정 준수에는 근본적인 한계가 있음
 - '08. 9월부터 한국수력원자력은 시공사 및 국내외 전문가들로 통합사업관리 점검팀을 구성하고 굴착공사의 시공촉진 방안을 검토하고 시공방법 개선

2. 착안사항

1) 부지 평가의 적합성 여부

- ☐ 경주 부지는 화강암 지대로서 부지조사 및 안전성평가를 통하여 방폐물처분시설 건설 및 운영의 적합성이 확인되었음
 - 방폐장 후보지 부지 조사를 포함하여 4차례에 걸친 지질조사가 이루어 졌으며, 모두 적합한 것으로 평가되었음
 - '05. 4 : 방폐장 부지선정 조사(부지선정위원회 지질전문가에 의해 수행)
 - '05. 12 ~ '06. 3 : 보완조사
 - '06. 4 ~ '06. 12 : 인허가 신청을 위한 특성 조사
 - '07. 3 ~ '08. 2 : 상세설계 조사

☐ 방폐장 건설을 위한 별도의 지질조사 규정(천공 등)은 존재하지 않는다고 함

- 방폐장 건설은 별도의 지질조사관련 기술기준이 아닌 기존 원자력발전소, 양수발전소 및 석유비축기지에서 실시하는 지질조사에 근거하여 지질조사(천공 등을 통한 암질 조사)를 실시하였다고 함

2) 건설 공기 지연에 따른 중·전위 폐기물 처분 대책

☐ 2009년도 울진원전 포화폐기물 1,000드럼은 당초 계획대로 방폐장내 인수저장 건물에 반입하여 시범운영 예정임

- 원자력발전소의 방사성폐기물을 월성원자력 환경관리센터의 인수저장 건물에 저장·관리하면서 방사성폐기물 운반과 저장·관리에 대한 안전성을 사전에 점검함

☐ 처분동굴의 건설 지연에 따라 2012년까지 발생하는 포화폐기물에 대한 처리 문제 발생

〈표 1〉 원전별 포화폐기물 전망¹⁾

(단위: 드럼(200ℓ))

원전	저장 능력	저장량 ('09.3월)	발생 예상량					반출 수량
			2009	2010	2011	2012 ²⁾	계	
울진	17,400	15,329	1,572	1,140	1,540	700	4,952	4,166
월성	9,000	7,535	2,097	900	600	300	3,897	1,800
계	26,400	22,864	3,669	2,040	2,140	1,000	8,849	5,966

주: 1) 영광과 고리의 포화시점은 각 2012, 2014년으로 저장용량에 여유

2) 2012. 6월 이후 반출이 필요한 폐기물은 규제기관과의 협의를 통해 우선 준공되는 사일로에 처분하거나 저장 공간 추가확보 등 대책마련

자료 : 한국방사성폐기물관리공단 보도자료, 경주 방폐장 준공지연 불가피

3) 지역지원사업의 차질 발생

☐ 유치특별지원금(3,000억원) 지급과 지원사업은 그대로 진행되나, 폐기물처분반입비용(637,500원/드럼(200ℓ))은 건설 공기 지연만큼 지급되지 못함

스마트 그리드 구축에 대한 문제점 보완

1. 스마트 그리드(Smart Grid)

- ☐ 스마트 그리드는 전력망에 정보기술(IT)을 접목하여, 전력공급자와 소비자가 양방향으로 실시간 정보를 교환, 에너지효율을 최적화하며 새로운 부가가치를 창출하는 차세대 전력망을 말함
- ☐ 정부가 제시한 스마트 그리드 구축 효과
 - 에너지환경문제에 대응하여 국가 CO₂ 배출량 41백만톤('06년도 배출량의 7%) 감축 및 전기차 보급인프라 구축
 - 녹색성장시대에 우리나라를 먹여 살릴 신성장동력으로 68조원 규모의 내수 시장 창출, 그린 일자리를 50만개 창출 및 세계시장 진출을 통한 시장 점유를 기대
 - 국민 개개인은 저탄소녹색생활 라이프 스타일의 정착 기대
- ☐ 스마트 그리드가 구축되기 위해서는 4가지 조건을 필요로 함
 - 쌍방향의 통신, 쌍방향의 전력 전송, 실시간 가격제, 수요반응

2. 스마트 그리드 구축의 문제점

- ☐ 쌍방향 통신기술의 문제점
 - 가정에서 남은 전력(예 : 전기자동차 등에 충전되어 있는 전력)을 역송하여 전력회사에 판매할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 쌍방향 통신기술이 필요하나, 이는 사생활 침해 문제 및 네트워크 보안 문제를 일으킬 여지가 있음
- ☐ 실시간 가격이 전제되어야만 수요자들의 반응을 확인할 수 있음
 - 현재의 단일 요금체계에서는 스마트 그리드의 실시가 불가능하므로 스마트 그리드 구축을 위해서는 부하에 따른 가격차별이 발생할 수 있는 요금 체계로의 개편이 불가피함
 - 스마트 그리드 실시를 위하여 전력가격 체계를 개편하게 될 경우 이에 대한 정책 수용도에 대한 대책을 강구하여야 함
- ☐ 스마트 그리드가 완벽하게 성공한다면 부하율*이 1에 근접할 것이나, 일반인들의 호응이 성공의 주요한 요인이 될 것임

- * 부하율이란 8,760시간(1년)동안의 최대전력에 대한 평균부하의 비를 의미하며 부하율이 1이라는 것은 8,760시간동안 동일한 부하를 유지함을 의미함
- 부하율을 높이기 위해서는 시스템에서 강제로 부하의 전원을 꺼야하지만, 일반 사용자들이 이러한 강제 조치를 환영할지는 미지수임
 - 기술적으로 대용량의 전원을 강제로 정지시키게 되면 불꽃(Arc)의 발생으로 시스템의 위험성을 높일 수 있어 낮은 전압의 전력 사용자들이 이러한 부담을 떠안게 될 것임
 - 결국, 부하율 1은 시스템 효율을 높일 수 있을지 모르지만, 개개인의 생활 패턴에 많은 변화를 주어야 함
- 현재 우리나라의 전력 부하수준도 선진국에 비하여 높아 부하율을 향상시키는 데 소요되는 증분비용도 높을 것으로 예상됨
 - 2006년도 기준으로 한국 73.8%, 일본 62.9%, 미국, 56.6%, 캐나다 65.5%, 프랑스 63.3%, 영국 69.2%, 이탈리아 60.0%를 기록하고 있음²⁾

3. 착안사항

- 에너지 정책의 정합성을 높이고 일관된 정책을 추진할 수 있는 컨트롤 타워(control tower)의 구축이 필요할 것임
 - 스마트 그리드가 구축되면서 부하율이 변화하게 되면 전력가격, 전력 산업 구조개편 등에도 영향이 있을 것이므로, 명확한 원칙하에 사업을 추진하여야 할 것임
 - 에너지 시스템이라는 거시적 관점에서 스마트 그리드가 에너지 시스템에 미칠 영향 및 기후변화협약 대응 전략과 맞물린 전략인지 검토할 필요가 있음
 - 목적과 수단의 전도를 방지하도록 사업의 목적을 명확히 할 필요가 있음
- 개인정보 유출 방지 장치 마련이 필요함
 - 스마트 그리드가 구축되기 위해서는 기기에 소프트웨어가 담긴 센서가 장착되어야 하므로, 이는 개인 사생활에 대한 정보의 수집이 가능할 뿐만 아니라 네트워크보안 위험의 노출범위를 더욱 확대시킬 수 있는 가능성이 있으므로 철저한 보안 대책이 선행된 후 실질적인 확대가 이루어져야 할 것임
 - 에너지 기기의 분산적 사용에 따른 생활의 불편을 일반인들이 감수할 수 있도록 홍보 방안도 함께 시행되어야 할 것임

2) 한국전력거래소 전력정보통계시스템(<http://epsis.kpx.or.kr>)의 자료이며, 독일은 2005년 기준 83.8%로 가장 높음

• 조선·해양기자재산업의 R&D 투자 정부지원 문제 •

1. 현황

- 조선산업은 규모, 전세계 조선소 순위, 수출 순위, 고용유발 및 전후방효과 측면에서 볼 때 매우 중요한 산업임
 - 2000년 이후 세계 조선시황 호조에 힘입어 한국 조선산업은 수주량, 건조량, 수주잔량 등 모든 지표에서 세계 1위 유지
 - 전세계 조선소 중 1위에서 6위까지를 전부 우리나라 조선소가 차지(수주잔량기준)했으며 세계 10대 조선소 중에 7개사가 포함됨
 - 조선산업은 단일품목으로 2008년에는 수출 1위를 달성했을 뿐 아니라, 외환위기 이후 5대 핵심수출산업이며, 2009년에도 수출액 544억불로 1위 달성이 전망됨
 - 조선산업의 고용유발계수³⁾(9.2)는 자동차산업(8.7), 항공기산업(7.2), 반도체산업(4.4)보다 높으며 무역특화지수⁴⁾는 0.87로 높은 비교우위를 나타내어 조선산업은 높은 고용유발 효과와 무역특화로 국민경제를 견인할 수 있는 산업임
 - 조선산업은 시스템 공학기술을 기반으로 한 기술·지식집약산업으로서, 전후방 연관효과가 큰 고부가가치의 종합조립산업임
 - 정보통신기술, 디지털 콘텐츠 기술, CAD/CAM 기술, 그리고 지능형 로봇을 이용한 자동화 기술이 적용됨
 - 전방산업으로는 해운, 방위, 레저산업 및 수산업 등이 있으며 후방산업으로는 기계, 철강, 전자, 전기, 화학, 가구업, 비철금속 산업 등이 있음
- 국내 조선산업에 속한 민간기업의 핵심·원천기술에 대한 R&D투자가 미미한 상황이며, R&D 집중도 또한 일반제조업에 비해 저조한 수준임

3) 불변가격 산출액 10억원을 생산하는 데에 얼마만큼의 일자리가 소요되는가를 보여주는 지표

4) 무역특화지수는 상품의 비교우위를 나타내는 지표로서 이 지수가 0인 경우 비교우위는 중간정도이며 1에 가까울 수록 완전 수출특화상태(수입은 전혀 하지 않고 수출만 하는 상태)에 가까움을 나타내며 -1에 가까울 수록 완전 수입특화 상태에 가까움. 또한 이 지수는 국제경쟁력 지수로 사용될 경우 0 이상 1 이하이면 그 제품이나 산업이 무역흑자를 기록해 국제경쟁력이 강한 것을 뜻하고 -1에 가까울수록 국제시장에서 경쟁력이 약하거나 수출을 하지 못하는 것으로 볼 수 있음

- LNG선의 화물창 단열공법(배 한척당 약 100억원), 해양플랜트 상부구 설계(FPSO 한척당 약 500~700억원) 등에 막대한 기술료를 지급하고 있음
- 특히, 조선해양기자재는 첨단기술을 기반으로 하는 High-Tech 분야이나 대부분 중소기업으로 구성되어 있어 자체경쟁력 확보도 곤란함
- 일반상선의 국산화율은 90% 이상인 반면, LNG선의 경우에는 50%, 드릴쉽·크루즈선·해양플랜트 및 요트 등의 국산화율은 매우 저조한 수준임
- 그린카 등 수송시스템산업원천기술개발사업의 조선 산업에 대한 R&D 지원 비중의 적정성에 대한 검토 필요
- 동 사업은 수송시스템분야의 산업원천기술개발을 지원하기 위한 연구개발사업으로서 조선 및 자동차와 관련된 연구개발 투자가 함께 이루어지고 있음
- 2008년의 경우, 자동차 산업에 관련된 과제 수는 조선 산업 관련 과제의 2.6배에 달했으며 2009년에는 동 비율이 3.1배에 이름

〈표 1〉 그린카 등 수송시스템산업원천기술개발사업의 산업별 지원 현황

(단위: 건, 억원, %)

	2008				2009			
	과제	수	정부	지원금	과제	수	정부	지원금
		비중		비중		비중		비중
자동차	71	72.4	319	71.7	31	75.6	438	71.4
조선	27	27.6	126	28.3	10	24.4	176	28.6
합계	98	100.0	445	100.0	41	100.0	613	100.0

자료: 지식경제부 제출자료, 2009.8

- 경쟁국인 중국, 일본, 유럽은 조선산업에 대한 정부의 적극적인 R&D 지원하에 한국을 맹추격 중이나 국내의 경우 R&D 및 기술 지원이 미약함
- 중국은 2015년 세계1위를 목표로 대규모 조선설비 확대, R&D 및 해양설비분야 지원 확대 정책을 추진 중임
- 일본과 유럽은 대형 연구설비를 갖춘 전문연구소를 보유하고 있으나 국내의 경우 조선관련 전문 국책연구기관의 기능이 미약함
- 현재 한국해양연구원 해양시스템안전연구소가 운영중이나, 기본적인 성능평가에 치우쳐 있어 조선해양산업 관련 니즈에 부합하는 R&D 및 기술 지원이 미흡함

2. 착안사항

- 2010년도 예산안편성과정에서 '조선 기자재 경쟁력 강화사업'에 대한 정부 지원이 반영되지 않아 그간의 조선산업 경쟁력 강화를 위해 투자한 인프라가 사장될 우려가 있음
 - 기획재정부에서는 2010년도 예산편성원칙(신규사업 및 추경사업 예산반영 불가), 경상적 경비의 사업 내용 등의 이유로 '조선 기자재 경쟁력 강화사업'의 예산반영이 어렵다는 입장임
 - 만일 2010년도 동 사업 예산확보에 실패할 경우, 2009년 추경예산으로 설립한 「조선기자재 글로벌수출지원센터」의 부실가능성이 있음
 - 사업초기 자체 수익사업 미확보로 인해 내년도 관련예산 확보가 어려울 경우 고용·지역경제 비중이 높은 국가기간산업에 대한 지원이 중단될 수 있음
- 재원 마련을 위해 그린카 등 수송시스템산업원천기술개발사업에서의 조선산업에 대한 지원 비중을 재검토할 필요가 있음⁵⁾
 - 자동차산업과 조선산업이 우리나라 경제에 미치는 영향을 살펴보면 조선산업의 중요성이 자동차산업에 못지않음을 알 수 있음
 - 특히 총수출액에서 차지하는 비중이나 해당 산업에 대한 투자가 취업·고용에 미치는 영향을 감안하면, 그린카 등 수송시스템산업원천기술개발사업의 조선산업에 대한 지원 비중은 재검토할 필요가 있음
- 해외 수요자 밀착형의 글로벌 네트워크 구축을 통해 해외 선주의 만족도를 제고하고 신뢰도를 구축하여 조선·해양 관련 기자재산업 고도화 및 수출산업화의 적극적인 추진 방안을 마련할 필요가 있음
 - 2010년 R&D 예산 편성을 조정하여 조선·해양기자재 개발 및 기술력 제고, 해외 마케팅 강화 및 국제표준 활동 강화를 통한 수출산업화를 적극 추진해야 할 것으로 판단됨
 - 유럽을 중심으로 한 기존 조선기자재 시장의 확대진출을 위해 현지 마케팅과 기술A/S를 체계적이고 공격적으로 추진 가능함
 - 국내 조선업체에서 그동안 건조한 선박에 탑재된 국산 기자재에 대해 해외 선주의 A/S 수요확대에 적기 대응할 수 있도록 지원 가능함
 - 국내 조선산업의 성장에 힘입어 그동안 간접수출형태로 성장한 조선기자재분야의 국제경쟁력 강화로 해외 직수출을 확대 가능함

5) 국회 예산정책처(2008), 「2009년 예산안 분석 II」 참조

천연가스 도입가격과 직도입 문제

1. 한국과 일본의 LNG 도입 단가 비교

□ 우리나라의 LNG 도입단가가 일본의 그것에 비하여 높다는 주장이 제기됨⁶⁾

○ 우리나라의 관세청 자료와 일본의 일본무역진흥협회(JETRO) 자료를 비교하면 우리나라의 천연가스 도입단가는 일본의 그것에 비하여 높은 것으로 나타남

〈표 1〉 한국과 일본의 LNG 도입단가 비교

구분	일본			한국			비율 (B/A)
	도입량 (MT)	도입금액 (천달러)	도입단가 (달러/ton)(A)	도입량 (MT)	도입금액 (천달러)	도입단가 (달러/ton)(B)	
2004	56,970,663	15,244,739	267.589	21,781,216	6,551,553	300.789	112%
2005	58,013,770	18,075,822	311.578	22,317,498	8,646,484	387.431	124%
2006	62,189,252	22,881,208	367.929	25,255,700	11,924,909	472.167	128%
2007	66,816,304	26,704,940	399.677	25,568,895	12,653,251	494.869	124%
2008	69,262,732	44,716,740	645.610	27,258,657	19,806,104	726.599	113%

자료: 일본 도입 총액은 JETRO(일본무역진흥협회)자료, 일본 도입량은 일본 관세청 자료, 한국자료는 관세청 자료임

□ 한편, 천연가스의 도입가격이 높은 이유는 가스산업 구조개편 추진 과정에서 일어난 일이라는 주장이 제기됨⁷⁾

○ 국내에서 쓰는 LNG의 97%를 수입하는 한국가스공사는 “세계적으로 LNG 값이 제일 싼 1998~99년에 정부가 가스공사 민영화를 추진했다”며 “당시 회사가 민영화 문제에 매달리면서 장기 도입 계약을 하지 못해 현재 일본보다 비싸게 LNG를 들여오고 있다”고 밝힘

6) 중앙일보(2009.06.03), ‘LNG 9년간 일본보다 비싸게 수입’, 제1면

7) 중앙일보(2009.06.05), ‘한전, LNG 직접 도입 검토’, 제2면

2. 착안사항

- 천연가스 도입가격에 대한 문제는 천연가스 직도입 찬·반 논리와 연결되어 있음
 - 상대적으로 높은 천연가스 도입가격은 한국가스공사의 경영 비효율성으로 지적할 수 있으며, 이에 가스 도입의 경쟁을 통하여 효율을 기하자는 천연가스 직도입 논리와 연결될 수 있을 것임
 - 반면에 상대적으로 비싼 천연가스의 원인은 가스산업 구조개편으로 인한 계약 지연에 의한 것이므로 가스산업 구조개편에 대한 논의는 오히려 가스산업의 경쟁력을 약화시킬 수 있음
 - 상대적으로 높은 천연가스 도입가격을 천연가스 구조개편의 원인으로 볼 것인지 결과로 볼 것인지에 따라 입장 차이가 상이함
- 가스산업의 경쟁력 강화 방안 모색
 - 기후변화협약에 의한 탄소저감활동은 청정연료로 인식되고 있는 세계 천연가스 산업에 영향을 미칠 것임
 - 이러한 세계적 흐름 속에서 국내에 공급할 수 있는 천연가스 확보, 천연가스 저장 및 도시·발전용 가스 판매 등의 효과적 운용 등 천연가스산업의 국제적인 경쟁력 및 에너지 안보 확보 방안에 대한 검토가 요구됨
 - 천연가스 산업이 원자력 용량 증가 및 신·재생에너지 의무할당제(RPS) 시행 등과 같은 변화하는 환경 속에서 경쟁력을 확보할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음
- 직도입 실패 시 발생할 수 있는 부작용 대응 방안 마련
 - 직도입의 문제는 판매자의 영향력이 동태적으로 변화하는 LNG 시장에서 공사의 독점에 의한 구매 방식과 사적 경쟁에 의한 구매 방식 중 어떤 방식이 더욱 효율적인가의 문제로 귀결됨
 - 직도입제를 도입한다면 발전회사와 같이 직도입을 추진하던 기업이 직도입에 실패할 경우, 한국가스공사가 현물시장에서 부족한 양을 구매해야 하는 등 추가적으로 지불해야 할 비용이 발생하는데 이 비용을 누가 부담해야 하는가에 대한 문제가 있음

태양광 발전소 소내소비전력에 대한 차액지원금 문제

1. 태양광발전소 소내소비전력 사용의 문제점

- ☐ 소내소비전력이란 발전기 변압기에서의 전력손실, 운휴상태에서 소비하는 전력 등을 포함한 발전소내의 부대설비에서 소비되는 전력을 말함
 - 소내소비는 발전소 내부의 인버터 Cooling Fan, Tracking System Motor 구동전원, 사무실 전원 및 옥외등, Battery 충전전원, 발전소 계전기 조작 전원, 감시 카메라 등에 의하여 발생함
- ☐ 태양광발전소의 소내소비전력 우선사용 규정의 유명무실
 - 「태에너지지원사업 운영요령 (지식경제부 고시 제2006-144호)」 별표 3 태에너지지원사업 지원대상 및 지원금산정기준 제4호에는 다음과 같이 규정되어 있음

「태에너지지원사업 운영요령(지식경제부 고시 제2006-144호)」
 “대체에너지발전을 위한 소내소비전력은 자체 발전량을 우선 사용하여야 한다.□

- 그러나 동 고시에 규정된 소내소비전력 우선 사용 조항을 위반한 사업자의 경우에도 이에 대한 불이익을 줄 근거가 없음
- 태양광 발전소에서 생산되는 전력을 소내에서 우선 소비하고 남은 전력을 판매하여 발전차액을 지원받아야 하나, 전력생산원가의 차이에 의하여 태양광 발전소에서 필요한 전기를 한전에서 낮은 가격으로 수급받아 사용하여 소내소비용 전력까지도 한전에 판매하는 현상이 나타나고 있음
- 태양광발전의 경우 소내소비전력을 우선 사용하기 위해서는 별도의 기계장치를 설계하여야 하나, 사용전 검사를 담당하고 있는 한국전기안전공사는 소내전력을 우선 사용하도록 하는 기계장치를 검사할 근거가 없음
 - 이에 따라 어떤 발전소가 소내소비전력을 우선 사용하지 않고 이를 한전에 판매하는지에 대한 현황조차 파악하기 어려움

2. 태양광 발전소 소내소비전력 소비에 의한 비용추정

- ☐ 소내소비전력을 태양광 설비에서 발전한 발전량의 1%로 가정하였을 경우 1 kW당 연간 약 4,700원의 비용이 추가됨

- 현재 약 300 MW의 용량이 건설되어 있으므로 이들 용량 중에서 절반 정도(50%)가 소내소비전력을 한전으로부터 수전하여 사용한다면 연간 약 7억원 규모가 추가 지출되는 것임
- 차액보조금 지급기간인 15년 동안의 지급액을 누적하면 약 70억원 (할인율 5% 적용)이 추가적으로 지출될 것으로 추정됨

〈표 1〉 태양광 발전소 소내소비전력의 한전 수전에 따른 추가소요비용 추정

구분	용량	이용률	차액 지원액	소내소비 전력 비율	연간전력 생산량	연간소내 소비량	연간추가 지급금액	15년 누적액
단위	(kW)	(%)	(원/kWh)	(%)	kWh	kWh	(원/년)	(원) 할인율: 5%
값	1	10	546.31	1	876	8.76	4,786	51,370

주: 태양광 기준가격 : 620.41원/kWh, SMP : 74.1원/kWh(2009년 6월 평균가격)

3. 착안사항

- 태양광 발전소 설비의 소내소비전력 등에 대한 기준을 마련함으로써 동일한 조건에서는 동일한 정산이 되도록 제도를 정비할 필요가 있음
 - 정부가 추진중인 RPS(신·재생에너지 의무할당제)가 시행될 경우 신·재생 에너지로부터 생산된 전력 중에서 소내소비전력을 우선 사용하지 않고 생산한 전력량에 대해서도 인증서를 발행할 것인가에 대한 기준을 마련할 필요가 있음
- 현재까지 중앙급전 발전기 위주의 「전기사업법」에서 소규모 분산형 전원에 대한 보급을 진흥하기 위한 정책적 고려 등을 할 필요가 있음
 - 신·재생에너지로부터 생산되는 전기는 소규모 분산형 전원이라는 특징이 있음
 - 이는 규모의 경제를 특징으로 하는 기존 전력기술의 한계점을 보완해 줄 수 있는 특징이 있음
 - 정부 당국은 중앙급전발전기 위주의 전력산업 환경에서 태양광 발전과 같은 소규모 분산형 전원의 보급을 진흥하기 위한 정책적 고려사항 마련 필요
 - 아울러, 소규모 분산형 전원 사업자들의 행태를 감시하고 발견되는 문제점을 제도적으로 보완할 필요가 있음

해외자원개발사업 평가 체계와 국내 반입 가능성 문제

1. 해외자원개발의 정의

☐ 해외자원개발에 대한 지원

- 해외자원개발이라 함은 국외에서 대통령령이 정하는 광물, 농·축산물, 수산물 및 임산물을 「해외자원개발사업법」 제3조의 규정에 의한 방법에 따라 개발하는 것을 말함
- 민간의 해외자원개발에 대한 참여를 촉진하기 위하여 성공불 용자제도 등을 운영하고 있음

2. 해외자원개발사업의 문제점 노출

☐ 해외자원개발사업용자금 지원 대상 선정에 대한 객관성 문제가 제기되어 '09년부터 해외자원개발협회에 해외자원개발용자심의회를 위탁 운영함

- '07년 전체 유전개발 용자액(4,260억원) 중 한국석유공사에 1,264억원(30%), (구)한국광업진흥공사에 20억원(0.5%) 지원되는 등 용자 수요기관인 석유공사 및 광진공이 해외자원개발용자심의회를 운영하고 있어 용자지원의 공정성 및 객관성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔음
- 이에 따라 용자업무 대행기관에 소속된 임원의 용자심의위원 위촉을 배제하여 심의의 투명성 제고하고, 용자심의회 운영 위탁을 대행기관에서 해외자원개발협회로 이관하여 그동안 제기되어 오던 공정성을 확보하기 위한 노력을 보여줌
- 지식경제부는 관련 근거를 마련하기 위하여 2008년 9월 11일 「해외자원개발사업에 소요되는 자금의 용자기준(지식경제부 고시 제2008-123호)」을 개정하였음

☐ 해외자원개발사업의 기술평가에 대한 인위적 조작 가능성에 대한 감사원의 문제 지적

- 감사원은 2009년 7월 한국석유공사가 콜롬비아 광구 발견 확률을 인위적으로 조작함으로써 자원개발사업에 있어서 손실을 끼칠 우려가 있음을 지적하였음
- 한국석유공사에 대한 감사원 지적은 자원개발 사업의 평가에 전문성을 근거로 하여 인위적인 조작이나 개입이 가능함을 보여주는 것으로 사업의 기술 평가와 경제성 평가에 대한 전반적인 검토가 필요함을 보여줌

- 지식경제부도 2009년 7월 1일 「해외자원개발사업에 소요되는 자금의 융자 기준(지식경제부 고시 제2008-131호)」을 개정하여 융자심의회가 사업평가와 기술평가 기준을 하도록 별도의 양식을 만들

□ 국내 반입의 문제점

- 자금융자 등으로 자원개발이 성공하더라도 자원보유국 영토에서 현지 개발 능력 확대 위주로 사업이 진행되기 때문에 해당 자원의 품질이 국내 수요에 적합한가에 대한 평가가 미흡함
 - 지질학적/자원개발공학적 현지 생산능력(Capacity) 확대에 치중하고 이를 자주 개발할 향상 및 우리나라 에너지 자급도 상승으로 간주하나, 현지에서의 투자 또는 생산은 가능하나 국내 반입이 불가능한 경우가 많음
 - 생산된 자원을 현금화하거나 수송하기 쉬운 지역의 물건과 교환(swap) 하는 형태를 취함
 - 국내반입이 어려운 이유는 국내 수요에 적합한 품질/규격 불일치하거나, 수송비 부담, 자원보유국의 현지 가공 및 현지 수요 우선 정책 등임

3. 착안사항

□ 기술평가 및 경제성 평가 등 다면적 평가 방법 개발

- 해외자원개발 융자금 지원 시 기술적·경제적 측면에서의 다면적 평가가 이루어질 수 있도록 하고 전문성을 지닌 위원 선정 및 운영 방식 등에 대한 문제점 개선이 필요함

□ 해외자원개발사업과 에너지안보의 연계

- 현재에는 해외에서 생산되는 자원의 양을 자주생산으로 인정하고 있으나, 이는 공급 위기 시 에너지를 중단 없이 안정적 가격으로 공급할 수 있는 에너지 안보 능력에 대한 성과 측정으로는 부적합할 수 있음
 - 개발 성공 시 자원의 국내 수송 가능성 및 이의 처분에 대한 평가도 필요할 것임

□ 정치적 협상력의 제고

- 자원개발회사의 성공은 기술, 자본뿐만 아니라 자원보유국가와의 정치적 친밀성도 중요함
 - 해외자원개발은 성공을 위한 전략과 성공 후 국가에너지안보에 미칠 영향을 종합적으로 판단하여야 할 것임

중소기업청

대형마트와 SSM에 대한 허가제 도입

1. 현황

- 1993년 이마트 창동점의 개점으로 우리나라에 처음으로 대형마트⁸⁾가 선보인 이후, 대형마트의 점포수와 매출액은 지속적으로 증가하여 왔음
 - 특히, 1996년 유통시장 개방에 따른 외국계 할인점의 진출과 함께 비약적으로 성장하여 왔는데, 2009년 6월말 현재 대형마트의 점포수는 395개에 달함
 - 한편, 대형마트의 매출액과 점포수는 2003년부터 그 증가세가 둔화되어, 점포수 증가율은 2003년에 10.8%로 하락한 이후 10%대를 넘어서지 못하고 있으며, 2008년의 점포수 증가율은 6.6%, 매출액 증가율은 5.9%에 그침
- 점포수와 매출액 증가율의 하락은 대형마트 시장이 2003년 이후부터 이미 어느 정도 포화상태에 이르렀음을 의미하는데, 이에 따라 유통 대기업들은 SSM(Super Supermarket 또는 기업형슈퍼마켓) 시장에서의 적극적인 진출로 활로를 모색하게 됨
 - ※ SSM은 대형마트를 운영하는 유통기업 등이 체인점 방식으로 운영하는 슈퍼마켓으로, 대형마트보다는 작고 자영업자가 운영하는 일반 슈퍼마켓 보다는 규모가 큰 슈퍼마켓을 의미함
 - 상위 3사(GS수퍼마켓, 롯데슈퍼, 홈플러스 익스프레스)의 주도로 2007년부터 시작된 출점 경쟁으로 인해 2008년 한 해 동안 SSM의 매출액과 점포수가 급격하게 증가하였음(2007년 말 377개 → 2008년 말 487개)
 - 이러한 추세는 2009년에 더욱 확대되어 중소기업청의 보도자료(2009년 8월 4일)에 따르면 2009년 7월 현재 SSM 점포수는 594개에 이르고 있음
- 대형마트와 SSM의 발전은 소비자편익의 증가와 유통산업선진화에 기여하는 등의 긍정적인 효과를 가져왔지만, 중소유통업 중심의 지역상권 쇠퇴와 같은 부정적인 효과를 수반함

8) 「유통산업발전법」은 대규모점포의 한 종류로서 대형마트에 대해 '매장 면적의 합계가 3,000m² 이상인 점포의 집단으로서 식품·가전 및 생활용품 등을 중심으로 점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단'으로 규정하고 있음

- 이외에도 지역의 부를 역외로 유출하고, 중앙에서 일괄적으로 구매를 담당함으로써 지역생산자의 소외가 심화되는 문제도 발생
- 최근 대형마트, 특히 SSM의 확산에 대한 중소기업체가 반발을 거세짐에 따라 대형마트와 SSM 등 대규모소매점에 대한 규제 도입의 필요성과 구체적인 규제방안에 대한 사회적 관심이 증가하고 있음
- 한국슈퍼마켓협동조합연합회, 전국상인연합회 등 소상공인 단체 24개는 2009년 8월 6일 전국소상공인단체연합회(가칭)을 결성하고 대기업 점포 확산 저지, 신용카드 수수료 인하 등을 최우선 과제로 선정함

2. 착안사항

- 대규모소매점이 지역 중소기업체의 어려움을 가중시킨다는 것에는 이견이 존재하지 않지만, 이에 대한 대책을 둘러싸고 논란이 일고 있음
 - 중소기업체와 소상공인단체 등은 대형마트와 SSM의 입점에 대한 허가제를 비롯한 규제를 도입하는 것이 최선의 방안임을 주장하고 있음
 - 이러한 주장에 따라 허가제를 비롯한, 대규모소매점에 대한 규제 도입을 주목적으로 하는 「유통산업발전법」 일부개정 법률안이 제17대 국회에 이어 제18대 국회에서도 다수 발의되었음
 - 정부는, 대내적으로는 헌법상 영업의 자유 및 평등권 침해문제, 대외적으로는 우리나라가 가입하고 있는 WTO 서비스협정(GATS: General Agreement on Trade in Services)에서 이미 양허한 내용과 배치되는 문제 등이 초래될 수 있으므로, 이러한 규제 도입에 대해 반대 입장을 취하고 있음
- 대형마트 및 SSM에 대한 규제방안을 담고 있는 「유통산업발전법」 일부개정법률안은 2009년 6월까지 모두 9개안이 발의되어 있음
 - 이시종의원(2008.6.19), 강창일의원(2008.6.25), 김희철의원(2008.8.4), 최구식의원(2008.9.24), 이정희의원(2008.11.10), 주성영의원(2008.12.17), 노영민의원(2009.6.16), 이용섭의원(2009.6.19), 안상수의원(2009.6.29) 등이 「유통산업발전법」 일부개정법률안을 대표발의하였음
 - 약간의 차이가 있기는 하지만 대부분의 개정안의 대규모점포에 대한 규정을 준대규모점포(SSM)로 확장, 등록제를 허가제로 변경, 영업품목 및 영업일 또는 영업시간의 제한, 사업영향평가 또는 공청회 등의 도입 등을 주요내용으로 하고 있음

- 정부는 대형마트와 SSM에 대한 허가제 도입을 둘러싼 논의의 진전을 위해 전향적으로 WTO 서비스협정 위반 여부 등을 포함하여 국민경제적 시각에서 도입에 따른 비용 및 편익을 검토하고 공론화할 필요가 있음
 - 한계가 있기는 하지만 영업품목 및 영업일 또는 영업시간의 제한 등도 대규모소매점으로부터 중소유통업체를 보호할 수 있는 방안이지만, 규제와 관련된 논란의 핵심은 허가제의 도입임
 - 개설예정 인근지역의 중소유통업체의 균형적인 발전을 심히 저해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 지자체장으로 하여금 대규모점포 개설을 조건부로 허가하거나 허가하지 않을 수 있도록 할 수 있는 방안을 도입하고자 하는 것임
 - 정부는 이에 대해, WTO 서비스협정 제16조 제2항에서 금지하고 있는 '경제적 수요심사'를 통한 서비스 공급자 수의 제한으로 간주될 가능성이 높아 GATS에 위배된다며 도입을 반대하고 있음
 - 허가제가 GATS의 양허내용에 부합하지 않는다면 GATS 제21조에 따라 관련국의 협의를 이끌어 내어 양허를 수정할 수 있으나, 이 경우 보상의무가 발생할 것이고, 협상과정에서 보상조치로 인해 다른 분야의 개방을 앞당기게 할 위험이 있다며 이에 대해서도 정부는 반대 입장을 밝히고 있음
 - 국민경제적 관점에서 중소유통업체, 특히 생계형의 영세유통업체의 보호가 필요하다는 공감대가 형성되었다면 이를 위한 방안을 적극적으로 모색해야 할 것임
 - WTO 협정 위반의 여지가 없는 방안들을 우선적으로 고려하고, 허가제처럼 WTO 협정을 위반할 가능성이 있는 방안들의 도입에 대해서는 신중을 기해야 할 것임
- 하지만 다른 방안들의 도입이 여의치 않거나, 영세유통업체 보호에 실질적인 효과가 제한되어 허가제 도입이 불가피할 경우에는 다음과 같은 사항을 충분히 고려해야 할 것임
 - 정당성이 인정되는 정책목표를 달성하기 위하여 실시되는 국내규제는, 내국민과 외국인을 차별대우하고 있지만 않으면, GATS 위반은 아니라는 주장에 주목할 필요가 있음
 - 또한, GATS 제16조는 양적인 규제에 대해서만 적용되고, 질적인 규제는 이 규정의 적용범위에 포함되지 않는다는 점에 유의할 필요가 있음

중소기업제품 공공구매

1. 현황

- ☐ 중소기업제품 공공구매 제도란 공공기관이 관련 법령에 따라 중소기업제품을 우선적으로 구매하는 제도를 의미함
 - ‘중소기업제품의 구매촉진’을 그 목적으로 명시하고 있는 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 및 동 법률의 하위법령과 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」에 따라 추진되는 제도를 중소기업제품 공공구매 제도로 규정함
 - 2009년 5월, 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 중 제3장 “공공구매지원 확대 및 판로지원” 부분만을 따로 분리해 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」(이하 「구매촉진법」)을 제정함
 - 중소기업의 공공구매제도에 대한 이해증진 도모, 공공구매제도의 이행력 강화를 위한 공공구매지원 담당자 지정제도 도입, 기술개발제품 원가계산비용 지원, 직접생산 확인에 따른 취소사유 명시, 중소기업 수출관련 사항 등을 추가함
 - 현행 중소기업제품별 특성을 감안한 구매지원방안 등도 보완함
- ☐ 중소기업제품 공공구매제도를 시행해야 하는 공공기관은 「구매촉진법」 제2조제2호에 규정되어 있음
 - 국가기관 및 지방자치단체
 - 특별법에 따라 설립된 법인
 - 중소기업중앙회, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 산림조합중앙회, 한국은행, 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단, 대한상공회의소
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
- ☐ 다음의 표에서 보는 바와 같이 2008년 들어서 공공기관의 총구매액에서 중소기업제품 구매액이 차지하는 비율이 당초 목표치였던 68.5%에 훨씬 못 미치는 60.7%로 줄어들었음

- 이러한 상황 하에서 정부는 2008년 11월 ‘중소기업제품 공공구매 확대 방안’을 마련하여 시행 중에 있는데, 동 방안의 추진실적을 확인하고 실제 효과를 점검할 필요가 있음

〈표 1〉 중소기업제품 공공구매 실적

단위: 조원, %

구분	목 표			실 적		
	총구매	중소기업		총구매	중소기업	
			비율			비율
'05	81.7	56.0	68.5	83.2	56.9	68.4
'06	84.7	56.6	66.9	83.8	58.5	69.9
'07	97.1	63.7	65.6	92.0	63.0	68.4
'08	104.1	71.3	68.5	100.9	61.3	60.7
'09	104.8	63.4	60.5			

자료: 중소기업청 제출 자료

2. 착안사항

- 정부가 마련한 중소기업제품의 공공구매 확대 방안들과 공공구매의 이행력 제고 방안들의 이행실적을 확인하고 그 효과를 점검할 필요가 있음
- 조달청은 2008년 11월 10일에 개최된 ‘중소기업 현장대책회의’에서 중소기업청 등 9개 부처와 공동으로 마련한 ‘중소기업제품 공공구매 확대 방안’을 보고함
 - 당시 금융위기가 실물경제로 전이되어 중소기업의 생존이 위협을 받고 있는 상황에서, 공공구매가 중소기업의 어려움을 극복하기 위한 돌파구 역할을 할 수 있도록 다각적인 지원대책을 마련한 것임
 - △납품대금의 신속한 지원, △영세 소기업의 공공시장 참여 확대, △중소기업제품의 공공구매 확대, △적정한 납품단가 반영, △공공구매의 이행력 제고 등 모두 5개 분야에 걸쳐 문제점을 점검하고, 개선방안을 제시하고 있음
- 중소기업제품의 공공구매 확대 방안
- 공사용 자재 분리발주(직접구매) 확대
 - 일정 규모 이상(일반공사 20억원, 전문공사 3억원) 공사 중 중소기업청장이 지정한 공사용 자재는 공공기관이 직접구매(분리발주)하도록 한 제도
 - 하지만 일부 공공기관은 품질, 관리상의 문제로 분리발주를 기피하고 있는 실정이므로 이에 대한 개선방안으로 중소기업청에서 고시하는 직접구매 대상 품목을 현실에 맞게 조정하고, 분리발주 예외사유를 구체화하는 등의 방안을 추진함

- 기술개발제품 공공구매 우대
 - 중소기업의 기술개발제품 우선구매제도가 시행되고 있으나 공공기관은 비싼 가격, 신뢰 부족, 감사·민원부담 등으로 우선구매를 기피하고 있는 실정임
 - 이를 개선하기 위해 공공기관의 가격부담 완화, 성능보험제도 확대, 기술개발제품에 대한 원가계산 실시(소요비용 일부 지원) 등의 방안을 추진하고 있음
- 중소 소프트웨어 기업의 사업수주 기회 확대
 - 중소 SW기업을 보호하기 위해 20억원 미만 SW사업의 경우 대기업이 참여할 수 있는 사업금액의 하한을 지정하고, SW제품 분리발주제도를 시행하고 있으나 기술력 우위, 행정편의 및 하자책임 등을 사유로 발주기관은 대기업을 통한 일괄발주를 선호
 - 이를 개선하기 위해 중소기업의 전담사업 영역 확대, 분리발주 가이드라인을 의무사항으로 법제화 등의 방안을 추진함
- 이외에도 방위산업 분야에서 중소기업의 역할을 강화하기 위한 방안도 추진됨

□ 공공구매의 이행력 제고 방안

- 공공구매지원관제도 도입
 - 공공구매제도 미이행 사례에 대하여 사후 모니터링에 의존하여 권고 수준의 시정조치만 가능한 실정
 - 따라서 공공구매지원관제를 도입하여 사전·사후 관리감독 실시
- 중소기업제품 공공구매제도 실태조사 실시
 - 미이행 사례 등에 대한 제도 이행력 제고 및 제도개선을 위해 면밀한 실태조사 필요
 - 중기청에 “공공구매제도 위반신고센터” 설치
 - 직접생산 미이행 업체에 대한 벌칙 조항(3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 신설
- 공공기관 구매담당자에 대한 인센티브 및 교육·홍보 강화
 - 구매담당자의 사기 진작 및 우대제도를 마련하여 중소기업제품구매확대 분위기를 활성화하고, 공공기관 구매담당자에 대한 중소기업제품 공공구매지원 제도 교육을 지속적으로 실시
- 이외에도 중소기업간 경쟁입찰 심사절차를 수요자 중심으로 개선하고, 구매실적 점검대상이 되는 공공기관의 범위를 확대(현행 163개 기관에서 488개 기관으로)하고 관련 통계를 효율화하는 등의 방안을 추진함

- 위의 방안들이 실제로 중소기업제품의 공공구매 확대에 기여하고 있는지, 2009년 계획 대비 공공구매 실적이 어느 정도 이루어지고 있는 지에 대한 점검이 필요함
 - 점검을 통해 공공구매 확대 방안의 문제점을 파악하고, 공공구매 실적이 미미하다면 그 원인에 대해 분석할 필요가 있음
- 지금까지 살펴본 방안 이외에 중소기업제품의 공공구매를 확대를 위한 법령 정비 방안으로는 「구매촉진법」에 의무공공구매비율을 규정하는 것을 고려할 수 있음
 - 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」은 공공기관의 중소기업제품 의무구매 비율을 50%로 규정하고 있는데, 2009년 5월 제정된 「구매촉진법」에는 구매목표비율과 관련된 조항이 포함되어 있지 않음
 - 이에 따라 동 법 제5조제1항 후단을 신설하여 공공기관의 구매 증대를 위한 계획에 대통령령으로 정하는 비율 이상의 구매증대를 위한 목표를 제시하도록 하는 개정안이 발의된 상태임(의안번호 5327)
- 「구매촉진법」에 구매목표비율을 의무화하는 규정을 명시함과 동시에 대통령령으로 규정하는 비율을 상향 조정하는 것을 적극 검토할 필요가 있음
 - 현재 공공기관의 총 구매금액에서 중소기업제품이 차지하는 비율은 비록 2008년에 급격히 축소되기는 했지만 법령에 규정된 50%를 상회하고 있으므로 목표치를 상향조정할 필요성에 대한 적극적인 검토가 필요함
- 또 하나의 방안으로는 구매목표비율을 명시해야 하는 구매계획 작성 기관을 확대하는 것을 들 수 있음
 - 구매계획 작성기관은 2006년 121개 기관에서 2009년 210개 기관으로 지속적으로 증가하여 왔으나, 공공구매 이행력을 제고하기 위해 구매계획 작성기관을 더욱 확대하는 것을 고려할 수 있음
- 다른 한편, 중소기업제품 공공구매 실적에 있어서의 공공기관별 편차를 줄이는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 현재 50%로 설정되어 있는 구매목표비율을 달성하지 못하는 공공기관의 실태를 파악하고, 그 원인에 대해 면밀하게 검토하여 구매목표비율을 상향 조정할 수 있는 가능성을 타진할 필요가 있음

중소유통업 보호를 위한 사업조정제도

1. 현황

- 2009년 7월 이후 슈퍼마켓협동조합, 상인연합회 등 소상공인 단체를 중심으로 대형마트, 특히 SSM의 입점을 막기 위해, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 법)에 따른 사업조정제도를 적극적으로 활용하고 있음
 - 2009년 7월에 인천슈퍼마켓협동조합이 인천 옥련동과 갈산동에 예정된 홈플러스 익스프레스의 입점에 대해 사업조정을 신청하였는데, 옥련동의 경우는 홈플러스가 자발적으로 입점을 유예하고, 갈산동의 경우는 중소기업청장이 '사업개시 일시정지 권고' 조치를 내림
 - 이후 사업조정제도를 통해 대규모소매점의 입점을 막으려는 소상공인 단체의 활동이 확산되어 사업조정신청이 증가하고 있음
 - 중소기업청의 보도자료(2009년 8월 4일)에 따르면 8월 3일 현재 사업조정 신청건수는 총 18건
 - 이 중 7월 중 입점 예정이었던 점포는 6개인데, 이 중 1개만이 예정대로 입점하고, 나머지 5개는 입점이 보류된 상태임(정지권고 3건, 자진보류 2건)
 - ※ 사업조정제도는 중소기업 보호하기 위해 1961년에 도입된 제도로써, 대기업 등의 사업진출로 당해업종의 상당수 중소기업이 수요의 감소 등으로 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 받거나 받을 우려가 있는 경우 일정기간 사업인수·개시·확장의 연기 또는 사업축소 등을 권고함
- 2009년 8월 5일부터 유통업의 사업조정과 관련된 권한이 중소기업청에서 시·도로 이전됨
 - 중소기업청은 관련 고시, 「수·위탁거래 공정화 및 중소기업 사업영역 보호에 관한 운영세칙」을 개정하여, 시·도지사에게 권한 위임 업종에 '음·식료품 위주 종합 소매업'을 추가하였음
 - 종전의 권한 위임 업종은 아스콘과 레미콘 등 2개 업종임
- 사업조정 권한을 시·도지사에게 위임함에 따라 종합소매업 분야의 사업조정 절차는 다음과 같이 변경됨

□ 조정신청 단계

- 중소기업통업단체는 신설된 「사전조사신청제도」를 활용하여 대기업의 시장 진출 계획에 대하여 사전조사 신청
 - 중소기업통업 단체가 대기업의 진출계획에 대하여 정확한 정보 파악 등이 어려운 점을 해소할 수 있는 제도
- 중소기업통업단체 또는 중소기업*이 중소기업중앙회에 사업조정을 신청하면 중소기업중앙회는 신청요건 등을 확인하고, 중소기업통업체의 피해수준 등을 조사한 후 조사결과와 사업조정 의견서를 1개월 이내에 중소기업청장 대신 시·도지사에게 제출
 - * 중소기업인 신청인: 동일업종을 영위하는 중소기업의 1/3 이상 찬성 필요

□ 자율조정 단계

- 대기업과 중소기업통업단체간 자율조정
 - 지역실정에 맞는 다양한 형태의 조정을 위해 시·도에 「사전조정협의회」를 설치하고, 대기업(피신청인), 중소기업통업단체(신청인)를 참여시켜 의견 진술 기회 부여
- 시·도지사는 협의회를 통해 사전 자율조정을 유도하고 합의가 이루어질 경우 합의문을 작성하고 종결
- 합의에 도달하지 못하는 경우에 한해 시·도지사가 중기청에 설치된 「사업조정심의회」에 심의 요청

□ 조정권고 단계

- 「사업조정심의회」는 사전조정협의회의 조정내용을 토대로 대기업의 사업 진출 유예 등 조정권고안 심의
- 중소기업청장이 사업조정심협의회의 심의결과를 바탕으로 직접 조정권고 하도록 되어 있으나 권한이 시·도지사에게 위임된 경우에는 중소기업청장이 사업조정심협의회의 심의결과를 1주일 이내에 시·도지사에게 통보하면 이를 바탕으로 시·도지사의 권한으로 조정권고
- 예상되는 사업조정 형태로는 다음의 것들이 있음
 - 사업의 인수, 개시 또는 확장의 시기를 3년 이내(3년 이내로 한 차례 연장 가능)의 범위에서 연기
 - 일정상권에서의 판매량(매출액), 점포면적, 취급품목 제한
 - 휴일영업 및 평일 영업시간 제한 등

- 대기업 등이 조정권고에 따르지 않을 경우 불이행 사실 공표
 - 시·도지사는 이행 여부를 점검하고 이행하지 않을 경우에 그 내용의 요지를 공고하고 경위와 내용을 10일 이내에 중소기업청장에 통보
- 공표 후에도 이행하지 않을 경우 최종 이행명령
 - 시·도지사가 이행여부를 점검한 후 불이행시 이행명령을 발령하고 경위와 내용을 10일 이내에 중소기업청장에 통보
 - 법 제41조에 따라 이행명령에 불이행할 경우 1년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금 부과 가능

2. 착안사항

- 중소기업청은 유통업 분야의 사업조정 권한을 시·도지사에 위임하면서 시·도지사가 정확한 지역여론을 바탕으로 사업을 조정하는 경우에 대형유통업체, 지역소상공인, 지역주민 모두 상생할 수 있는 방안을 성공적으로 이끌어 낼 것으로 기대함
- 이러한 기대효과가 현실화되기 위해서는 다음과 같은 사항들에 대한 점검과 대책이 필요함
 - 대기업의 시장진출 계획에 대한 사전조사의 정확성과 적시성 확보
 - 입점이 완료된 후에는 사업조정을 신청할 수 없으므로 대기업의 시장진출 계획의 사전인지는 아주 중요함
 - 따라서 중소기업청의 사전조사의 정확성과 적시성이 확보되지 않으면 사업조정제도가 제 기능을 할 수 없음
 - 사업조정제도의 원활한 운영을 위한 충분한 인력 확보와 전문성 제고
 - 1997년부터 2008년까지 사업조정 신청 건수가 31건에 지나지 않아 중소기업청, 중소기업중앙회 등 관련 기관의 업무담당 인력이 충분히 확보되어 있지 않을 가능성이 높으므로 이에 대한 점검이 필요함
 - 신청요건 확인 및 중소기업의 예상 피해 수준 등을 조사하고 의견서를 제출해야 하는 중소기업중앙회의 경우, 공정하고 엄밀한 조사가 이루어질 수 있도록 관련 인력을 충분히 확보해야 함
 - 권한과 책임이 대폭 강화된 자치단체의 경우에도 관련 업무의 효율적 수행을 위한 충분한 인력을 확보해야 함

- 사업조정 업무를 담당하는 지방공무원의 업무과약 및 실행 능력 제고
 - 자치단체의 경우에는 사업조정과 관련된 업무 경험이 일천하므로 시·도의 사업조정 업무가 차질 없이 수행될 수 있도록 중앙정부 차원에서담당 공무원에 대한 지속적인 교육이 필요함
- 사전조정협의회를 통한 자율조정이 활성화될 수 있도록 공정하고 합리적인 협의회 구성과 운영
 - 협의회를 통한 자율조정에 의해 사업조정 문제가 해결되는 것이 가장 바람직하므로 협의회 구성과 운영에 관련된 모범사례를 발굴하여 전파할 필요가 있음

특허청

국가 지식재산위원회 설치 문제

1. 현황

- 우리나라는 현재 지식재산 관련 정책이 부처별로 혼재되어 있어 안정적이고 지속적인 지식재산 정책 추진체계가 구축되어 있지 않으며, 총괄적인 국가전략도 수립되어 있지 않은 실정임
 - 국가차원의 총괄적인 시장파악 및 대응기능이 미흡하며, 범정부 차원의 지식재산 전략 수립에 한계를 보이고 있음
 - 지식재산 관련 부처 간 유기적 연계가 미흡하여 동일·유사한 정책이 반복 수행되고 있으며, 이로 인해 행정의 비효율성이 발생하고 있음
 - 지식재산권의 통합관리가 미흡하여 동일 권리에 대해 중복적인 보호가 이루어지는 한편, 신지식재산권의 경우 보호에 공백이 발생하는 경우도 있음
- 현재 정부는 ‘국가 지식재산위원회(가칭)’ 설치를 추진 중임
 - 정부는 범정부 차원의 지식재산 전략 수립 및 관련 정책의 효율적 추진을 위해 국가 지식재산위원회 설치를 추진하고 있음
 - 국가 지식재산위원회의 주요 기능은 다음과 같음
 - 국가 지식재산 정책의 Control Tower
 - ◆ 국가 지식재산 전략 수립 및 관련 정책의 조율, 부처 간 총괄조정
 - 지식재산권 존중 문화 형성
 - ◆ 친 지식재산권 사회 건설을 위한 교육, 전문인력 양성, 지식재산권 존중 시민운동 등
 - 지식재산권 제도 개선
 - ◆ 신지식재산권의 권리화, 기존 출원·등록, 심사·심판제도 정비 등 지식재산권 관련 법·제도 개선 추진
 - 기업의 지식재산권 활동 지원정책 활성화
 - ◆ 지식재산권 활용 등에 관한 기준 마련, 직무발명 표준모델 제정, 기업의 해외 지식재산권 보호 등

2. 착안사항

- 정부의 국가 지식재산위원회 설치 추진과 관련하여, 국가 지식재산 관리에 대한 중장기 기본계획 및 실천계획, 신규 위원회 설치의 필요성 등을 검토할 필요가 있음
 - 지식재산을 둘러싼 글로벌 경쟁이 갈수록 치열해지고 있는 등 지식재산의 중요성이 그 어느 때보다 강조됨에 따라, 국가경쟁력 강화를 위해 지식재산에 대한 체계적이고 총괄적인 국가전략을 수립하고 관련 법·제도·정책을 정비하는 것이 필요한 것으로 판단됨
 - 이에 국가 지식재산위원회의 설치를 포함한 정부의 향후 중장기 기본계획 및 실천계획을 검토할 필요성이 있음
 - 정부는 범정부 차원의 지식재산 전략 수립 등을 위해 국가 지식재산위원회의 설치가 필요하다는 입장이며, 또한 국가 지식재산위원회가 국가 지식재산 정책의 Control Tower로 기능해야 함을 고려하여 동 위원회를 대통령 직속 위원회 형태로 설치하는 것이 바람직하다는 입장임
 - 이와 관련하여, 우선 신규 위원회 설치의 필요성에 대해 검토할 필요가 있으며, 새로 설치될 위원회의 기능과 기존의 다른 위원회의 기능이 중복되지는 않는지 검토할 필요가 있음
 - 위원회의 형태와 관련해서는 각 부처와의 업무 조정 문제, 유사한 외국의 사례 등을 종합적으로 감안해야 할 것임

특허관련 소송 관할의 일원화

1. 현황

- ☐ 우리나라의 특허관련 소송은 이원적인 권한분배원칙에 의해 처리되고 있음
 - 특허권의 발생·변경·소멸 및 효력범위 등에 대한 소송은 특허심판원, 특허법원 및 대법원에서 관할하고 있으며, 특허권 설정 이후 특허권 침해관련 소송은 일반 민사소송의 경우와 같이 지방법원, 고등법원 및 대법원에서 관할하고 있음
- ☐ 심결취소소송
 - 「특허법」 제186조제1항과 「법원조직법」 제28조의4에 따라 특허심판원의 심결에 대한 소 및 심판청구서나 재심청구서의 각하결정에 대한 소는 특허법원의 전속관할임
 - 따라서 심결취소소송은 특허심판원의 심결·결정을 거친 사건에 대하여 제1심은 특허법원에서, 최종적인 제2심은 대법원에서 각각 관할함으로써 특허심판원, 특허법원, 대법원의 3단계 구조를 가지고 있음
- ☐ 특허침해소송
 - 특허침해소송은 특허권 침해금지소송, 특허권 침해로 인한 손해배상청구소송 등을 의미하며, 「민사소송법」 제24조에 따라 동법 제2조 내지 제23조에 따른 법원 소재지를 관할하는 고등법원이 있는 곳의 지방법원이 관할함
 - 즉, 특허침해소송은 다른 일반 민사소송의 경우와 같이 일반법원의 관할로 하고 있으며, 제1심은 지방법원 합의부 또는 단독판사가 관할하고 제2심은 고등법원 또는 지방법원 합의부에서, 제3심은 대법원에서 각각 관할하고 있음

2. 일원화 찬반론

- ☐ 특허관련 소송의 관할을 일원화하는 것과 관련하여 지난 몇 년간 논의가 지속되어 왔으나 찬반양론이 대립하여 별다른 진척이 없는 상황임
- ☐ 이러한 주장이 제기되어 온 가장 큰 이유는, 소송의 관할이 이원화됨으로써 특허분쟁 기간이 길어지고, 당사자의 비용부담이 가중되고 있기 때문임

- 특히 자금력 등에서 대기업에 비해 열세에 있는 대다수의 중소기업들은 소송과정 상의 비용은 물론 소송으로 인한 기술개발 지연 등의 부가적 손해로 인해, 특허분쟁 기간이 길어질 경우 중도에 포기하거나 특허 기술을 대기업에 낮은 가격으로 넘기는 경우가 많음
 - 따라서 특허분쟁 기간의 단축이 필요한데, 이를 위한 방안의 하나가 특허관련 소송의 관할을 일원화하는 것임
- 특허관련 소송의 관할 일원화가 필요하다는 입장에서는, 특허관련 소송의 관할 이원화는 아래와 같은 문제점을 야기하고 있다고 지적하고 있음
- 특허침해소송에서는 주로 특허권의 유·무효가 주된 쟁점이 되는데 특허의 무효는 무효심판절차를 통해서만 확정될 수 있으므로, 무효심판이 확정되지 않은 상태에서는 특허침해소송에서 선결문제로 특허의 무효를 판단할 수 없음
 - 따라서 일반법원으로서 특허권 유·무효 여부의 결론이 나올 때까지 사건의 심리를 미루는 경우가 많아 사건처리가 지연됨
 - 특허침해소송은 대부분의 경우 심결취소소송과 그 심리대상이 동일함에도 이를 특허법원이 아닌 일반법원에서 심리하도록 하는 것은 심리의 중복을 초래하여 당사자의 시간과 노력을 이중으로 소요되게 함
 - 특허침해소송은 전문적인 지식과 경험을 필요로 하는데 이를 기술적인 전문성이 부족한 일반법원의 법관이 담당함에 따라 전문적인 재판이 제대로 이루어지지 않고 있음
 - 특허침해소송의 제2심을 각 고등법원의 관할로 할 경우 관할 집중이 되지 않아 관련 사건에 대하여 일반법원과 특허법원의 결론이 다르게 나올 가능성이 있음
 - 이 경우 당사자 사이의 분쟁이 제대로 해결되지 않을 뿐만 아니라 불필요한 상고를 유발하게 되며, 궁극적으로 재판에 대한 불신을 초래할 수 있음
- 반면, 관할 일원화를 반대하는 입장에서는 위의 지적에 대해 다음과 같이 반박하고 있음
- 특허침해소송에서는 특허권의 유·무효뿐만 아니라 특허침해행위가 있었는지의 여부, 특허침해행위가 인정된다면 이로 인해 인과관계가 인정되는 손해가 발생하였는지의 여부 등이 모두 심리대상이므로, 특허무효의 항변이 특허침해소송의 유일한 심리대상이 되는 것은 아님
 - 특허침해소송을 특허관련 전문지식을 가진 법관들로 구성된 전담재판부에서 맡도록 하고, 법원조사관으로 하여금 기술분야의 판단에 조력하도록 한다면, 서울지방법원 또는 서울고등법원의 지적재산권 전담재판부도 전문성 있는

판단을 하는 것이 가능함

- 특허침해소송과 심결취소소송은 관련사건이기는 하나 그 소송물이 동일한 것이 아니므로, 양 소송의 결론이 서로 다르게 나올 수 있는 것은 제도의 성격상 당연함
- 특허침해소송의 항소심을 특허법원에서 담당한다고 하더라도 특허침해소송과 심결취소소송을 반드시 특허법원의 같은 재판부가 동시에 담당할 것이라는 보장이 없음

3. 착안사항

- ☐ 외국의 사례 등을 참고하여 특허관련 소송의 관할을 정비해야 할 필요성이 있는지를 중점적으로 검토하는 것이 필요함
- ☐ 만약 미국이나 일본 등의 경우와 같이 특허관련 소송의 관할을 일원화하는 것이 필요하다고 판단된다면, 「법원조직법」 등 구체적인 법률 개정 방안을 반드시 함께 마련하여야 할 것임
- 특허관련 소송의 관할 문제는 기관 간 이해관계를 떠나, 궁극적으로 어떠한 방안이 국민의 권익구제에 가장 바람직한가라는 공익적인 관점에서 검토되어야 할 것임
- 또한 특허권 등 지식재산권의 보호를 통해 국가 경쟁력을 제고하고 기업의 활동을 적극 지원하는 것을 염두에 두고 논의가 진행되어야 할 것임

특허괴물(patent troll) 대책

1. 현황

- ☐ 글로벌 특허분쟁이 급속도로 증가하고 있는 가운데, 최근에는 다양한 분야의 특허권을 사들여 이를 침해한 기업들을 전문적으로 공격하는 이른바 특허괴물(patent troll)로부터 국내기업들이 피해를 입는 사례가 증가하고 있음
- 특허괴물의 개념이 아직까지 명확하게 정립되어 있는 것은 아니나, 일반적으로 특허권만을 보유·관리하면서 전략적인 특허소송 등을 통해 이익을 창출하는 특허관리회사를 의미하는 것으로 이해되고 있음
- 주요 특허괴물로는 1972년에 설립된 인터디지털(Interdigital, 미국), 2000년에 설립된 인텔렉추얼벤처스(Intellectual Ventures, 미국) 등이 있으며, 전 세계적으로는 수백여 개의 특허관리회사가 있는 것으로 알려져 있음

2. 문제점

- ☐ 특허괴물의 등장에 따라 국내기업의 소송부담이 증가하는 등 경영환경이 악화되고 있음
 - 삼성전자는 2006년 9월 인터디지털에 1억 3,400만 달러의 로열티를 지급하라는 미국법원의 판결을 받은 바 있으며, LG전자는 2006년 1월 인터디지털과 2억 8,500만 달러의 특허료 지급에 합의한 바 있음
 - 또한 조선일보의 보도(2009. 7. 17)에 따르면, 최근 인텔렉추얼벤처스는 삼성전자와 LG전자가 자사의 휴대폰 특허 10건을 침해했다는 이유로 두 회사에 연간 수천억 원대의 특허 사용료를 요구했다고 함
 - 특허괴물의 공격으로 인한 이러한 국내기업들의 피해는 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있음
 - 그러나 법적으로는 특허권을 보유한 특허괴물의 권리행사를 문제 삼기 힘들다는 점과, 국내에서도 특허관리회사가 등장할 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것임
- ☐ 특허괴물이 특허권을 보유한 권리자라 하더라도, 악의적인 의도를 가지고 지나치게 자주 특허소송을 제기하는 등 권리를 남용할 가능성이 있으므로, 정부는 이러한 경우에 대비하여 대책을 마련할 필요가 있음

- 악의적인 특허피물의 권리남용은 국내기업의 피해를 야기할 뿐만 아니라, 국내기술로 개발한 특허를 외국의 특허피물이 사들이는 것은 국내 산업발전을 저해할 가능성이 크므로 바람직하다고 볼 수 없음

3. 착안사항

□ 국내에 진출한 특허피물의 활동 현황 및 국내기업의 피해 현황 파악

- 정부가 관련 대책을 마련하기 위해서는 우선 특허피물 관련 현황을 정확하게 파악하는 것이 필요함
- 특허피물의 활동 현황과 관련하여 특히 국내 대학, 연구기관 등이 특허피물과 맺은 계약 현황을 파악하는 것이 필요하나, 영업비밀 등의 문제로 파악이 용이하지는 않은 것으로 알려짐⁹⁾
- 국내기업의 피해 현황과 관련해서는 특히 중소기업의 피해 현황 파악에 중점을 두는 것이 필요함
 - 정부는 현재 국제특허분쟁 현황을 기업 규모별로 세분화하여 파악하고 있지 않은데, 특허피물과 관련해서는 자료관리가 체계적으로 이루어지고 있는지 확인하는 것이 필요함

□ 특허피물 관련 정부의 인식

- 정부는 국내기업들이 핵심 원천기술의 부족 및 특허경영에 필요한 전문인력의 부족 등으로 인해 특허피물에 대한 체계적인 대응능력이 취약한 실정이라고 판단하고 있음
- 그러나 정부는 특허피물의 활동이 국내에서 가까운 장래에 빠른 속도로 활성화되기는 어려울 것으로 전망하고 있음
 - 그 이유로 저가의 손해배상액, 징벌적 손해배상제도 불인정, 낮은 침해금지소송 가처분 인용률, 법원과 특허심판원이 특허권 침해 인정에 소극적이라는 점 등을 제시하고 있음
- 특허피물의 활동이 가까운 장래에 활성화되기는 어려울 것이라는 정부의

9) 조선일보의 보도(2009. 7. 17)에 따르면, 인텔렉추얼벤처스는 한국, 일본, 중국, 싱가포르, 인도 등 아시아 5개국에 지사를 두고 이 지역 대학교수들에게 연구비 등을 지원해 특허를 공동 보유하는 방식으로 특허 보유량을 늘리고 있다고 함. 최근 9년간 인텔렉추얼벤처스가 세계 각 지역 대학과 기업들로부터 사들인 특허 건수는 약 2만 개 가량인 것으로 알려져 있으며, 한국의 대학들로부터 특허 가능성 있는 아이디어를 유료로 구매한 계약의 건수는 2006년 9월부터 2009년 3월까지 총 268건인 것으로 파악됨. 인텔렉추얼벤처스는 또한 앞으로 한국의 대학들로부터 매년 400~600건의 특허를 확보한다는 방침인 것으로 알려짐

인식에 대해, 관련 전문가 및 기업의 견해 등과 차이는 없는 지 검토하는 작업이 필요할 것임

□ 특허피물 관련 정부의 대책 현황

- 지금까지 제시된 특허피물 관련 정부의 대책은 아래와 같이 정리할 수 있음
- 첫째, 지식재산 투자를 위한 특허관리회사(Invention Capital) 양성
 - 모태펀드의 출자대상에 특허관리회사가 포함되도록 관련규정(「발명진흥법」)을 개정하고 모태펀드 출자자금(600억원)의 조기 집행으로 특허관리회사 양성
 - 이를 통해 우수기술을 보유한 중소 벤처기업에 대한 투자를 지원하고, 해외 특허피물의 공세에 효과적으로 대응
- 둘째, 특허피물의 권리남용을 방지하기 위해 민간차원의 자율적 지침 마련 유도
- 셋째, 특허피물의 권리남용에 적극 대응할 수 있도록 특허풀 구성을 유도하고, 특허피물에 대한 모니터링 및 분쟁예보 시스템 구축
- 넷째, 특허피물을 포함한 외국기업과 국내기업의 분쟁이 발생하는 경우 특허분쟁 대응 지원사업 추진
 - 공동협의체 구성 및 대응전략 수립에 필요한 자료조사 등을 통해 특허 분쟁 초기대응을 지원
- 다섯째, 국가 R&D 과제 선행기술조사 확대
- 여섯째, 특허경영컨설팅 지원
- 일곱째, 특허기술 거래 활성화 유도
- 여덟째, 핵심·원천기술에 대한 R&D 집중투자 및 글로벌 경쟁력 확보

□ 정부 대책의 보완 방향

- 위와 같은 정부의 대책에 관해, 추가적으로 보완해야 할 사항은 없는지 검토하는 것이 필요함
- 우선 제시된 정부의 대책 중에는 특허피물에 대한 대책이라기보다는 전반적인 지식재산 관련 정책으로 볼 수 있는 것이 포함되어 있는 것으로 판단됨
- 또한 제시된 정부의 대책 중에는 관련 입법의 정비 방안은 거의 포함되어 있지 않음
 - 특허피물로 인한 피해를 예방하거나 사후적으로 구제하기 위해 입법적으로 정비할 부분이 있는지에 대해 검토할 필요성이 있음

- 향후 결성될 특허펀드의 규모와 관련하여 우선 정부의 정확한 계획을 파악하는 것이 필요함
- 모태펀드 출자자금(600억원)의 집행으로 특허관리회사를 양성한다는 것은 이른바 특허펀드를 구성하는 방안이라 할 수 있음
- 이와 관련하여 정부는 올해 3월 모태펀드 특허계정을 통해 2개의 특허펀드 운용사에 각각 200억원과 50억원을 출자함
 - ◆ 각 운용사는 특허관리회사에 각각 40억원과 10억원을 의무적으로 투자해야 하며, 나머지 자금은 특허를 보유한 벤처기업에 투자할 수 있음
- 정부가 계획하고 있는 특허펀드의 규모와 관련하여, 유사한 외국 정부의 사례 및 특허괴물의 자금운용 규모 등을 고려할 때 규모가 보다 확대되어야 한다는 지적이 있으므로 이러한 지적을 검토할 필요가 있음
- ◆ 정부는 적정 규모의 특허펀드 조성을 통하여 국내 대학과 연구기관 등의 특허 가치를 인정하고 실용화를 지원함으로써, 악의적인 특허괴물에 의해 국내 산업발전이 저해될 가능성을 사전에 차단하려는 노력을 기울여야 할 것임

국정감사 정책자료 II

보건복지가족위원회 소관

보건복지가족부

국민연금 운용

1. 국민연금 운용관련 쟁점 현황

- 2009년 5월 기준으로 255조원을 넘어선 거대 기금인 국민연금기금의 운용방향과 관련하여, 다양한 입장이 존재하고 있음
 - 대체로 경제적 상황과 금융시장의 환경이 우호적일수록, 연금기금의 해외투자과 주식투자 등을 통한 수익성 제고 방안이 강조되며,
 - 수익성을 제고하기 위한 방안은 기존의 기금운용 지배구조의 개편논의와 동시에 제안됨
 - 경제적 상황과 금융시장이 불안정한 상황에서는 기금운영의 안정성에 대한 강조 논리가 힘을 얻게 됨
- 수익성과 안정성은 기금운영의 양대 원칙이고, 수익성을 주장하는 입장에서도 일정 수준의 안정성은 전제로 하고 있고, 안정성을 주장하는 입장에서도 일정 수준의 수익성을 전제로 하고 있어 우월성을 논하기 어려움

1) 수익성

- 국민연금기금 운용의 가장 중요한 목적을 충분한 연금자산을 확보하여 연금가입자에게 약속한 급여를 보장하고, 연금가입자들의 부담을 경감시키거나 급여를 증대시킬 수 있도록 투자수익을 내는 것에 둠
 - 따라서 연금기금을 최대한 효율적으로 운용하는 것이 관건이 됨
 - 국민연금의 자산운용 시스템을 자본시장의 환경변화에 맞게 재조정할 필요성이 시급하며, 해외부문 투자의 증가는 필연적이라고 봄
- 국내 자본시장 대비 기금적립금의 규모가 과다하여, 국내시장 투자만으로는 시장중립적인 운용이 어려워지게 됨
 - 국내시장과 상관관계가 낮은 다양한 해외투자를 대상으로 포트폴리오를 다변화하여 기금 전체의 위험조정 수익률을 제고할 필요성이 있음

- 막대한 적립금의 일부분을 분산투자 차원에서 해외투자 및 대체투자로 전환시키고, 동 투자를 실행함에 있어서 다양한 방법과 기회를 최대한 활용해야 한다는 것임
- 국민연금의 장기재정안정을 도모하기 위하여 기금성장기에 최대한 수익을 제고할 필요성이 있음
 - 수익률 1%pt 상승은 보험료율을 2%pt 낮추는 것과 동일한 효과임
 - 동일한 보험료율이라면, 기금소진 시점을 9년 연장하는 것과 같음
- 지난 5월 29일, 제3차 국민연금기금운용위원회(위원장 전재희 장관)을 통해 국민연금기금의 해외투자 계획이 발표됨
 - 2008년 말과 2014년 말을 기준으로 하여, 자산배분안은 <표 1>과 같이 구성됨
 - 세계 금융위기 직전인 2008년도 8월에 발표되었던 자산배분안에 비해 위험자산인 주식(국내, 해외)의 목표비중은 낮아지고(40%이상→30%이상), 채권(국내, 해외)의 목표비중은 다소 확대됨(50%미만→60%미만)

〈표 1〉 국민연금기금 중기 자산배분안

구분	2008년 말		2014년말
	금액(조원)	비중(%)	비중(%)
국내주식	28.3	12.0	20% 이상
해외주식	5.7	2.4	10% 이상
국내채권	182.9	77.7	60% 미만
해외채권	9.8	4.2	10% 미만
대체투자	8.8	3.7	10% 이상
계	235.5	100.0	-

자료: 국민연금공단, 내부자료, 2009.

- 연금제도의 개혁을 위한 논의를 거쳐 최종적으로 법률의 개정을 이루어 내기 위해서는 다양한 제도 행위자들 간의 합의가 필요하고, 이를 위해서는 상당한 절차와 시간이 소요됨
 - 연금기금 소진 시점을 늦추기 위하여 보험료율을 높이거나 연금의 소득 대체율을 낮추는 방식보다, 성공적인 기금운용을 통한 수익률 제고방식이 훨씬 효율적일 수 있음

- 그러나 현행과 같이 보건복지가족부장관, 당연직위원 및 비전문가 집단으로 구성된 기금운용위원회의 심의결정과정의 투명하지 못하다는 비판이 있음
 - 국민연금이 정치논리 등 다른 목적으로 사용되거나 기금의 운용이 제대로 이루어지지 못하고 있다고 생각하는 국민들의 불신수준이 높다고 지적되고 있음
- 이에 정부는 2008년 8월 6일, 「국민연금법 일부개정법률안」을 통해, 다음과 같은 방안을 제안함
 - 현행 국민연금공단 내 기금운용본부를 확대·개편하여 여유자금의 운용업무를 독립적으로 수행할 국민연금기금운용공사를 설립하고,
 - 기금운용공사 내에 7인의 금융투자전문가로 구성된 기금운용위원회를 설치하여, 이를 전문성과 독립성을 갖춘 상설위원회로 개편함
 - 그러나 정부의 방안은 결론적으로 7명의 금융투자전문가(fund manager)에게 전 국민의 노후소득을 맡기는 방식이라는 점에서 기금운용의 안정성을 강조하는 입장에서부터 비판을 받고 있음
 - 현재 동 법안은 보건복지가족위원회의 검토보고가 이루어진 상태이며¹⁰⁾, 제278회 정기국회, 제279회, 제281회, 제282회 임시국회에서도 계속적으로 법안심사소위에서 논의되는 등 총 6회에 걸쳐 논의되어 왔음

2) 안정성

- 국민연금은 사회보험으로서 노후의 소득보장을 위한 기초적인 사회안전망인 만큼 기금운용에 있어서 수익성보다는 안정성에 방점을 두어야 한다는 입장에 근거한 입법화 움직임이 등장함
 - 특히, 2008년 세계 금융위기로 인해 수익률이 -0.18%로 손실을 보게 되자, 안정성을 강조하는 투자에 대한 지지가 더욱 강화되고 있음
 - 2008년 11월 21일, 류근찬 의원이 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」에 의하면, 기금운용에 있어 수익성과 안정성 중 안정성이 우선되도록 운용되어야 한다는 내용을 명문화하여(안 제101조의 2 신설), 기존의 기금운영 수익률이 시장수익률을 상회하도록 규정된 부분을 개정하고자 함

10) 국회 보건복지가족위원회 수석전문위원실, (2008. 11), 「정부제출 국민연금법 일부개정안 검토보고서」 참고.

- 2009년 4월 14일, 광정숙 의원이 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」에 의하면, 연금기금의 관리 및 운용에 있어서 안정성과 공공성을 유지하기 위하여 적정수준의 수익을 도모하도록 하고, 투기적 우려가 있는 투자를 하여서는 안된다는 조항이 포함됨(안 제102조)

2. 국민연금의 서민대출사업관련 쟁점과 개선사항

- 서민이 국민연금의 일정부분을 담보로 대출을 받을 수 있도록 하는 입법화 움직임이 존재함
 - 심재철 의원이 2009년 4월 16일에 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」은 국민연금 가입기간이 10년 이상이고, 55세 미만인 국민연금가입자가 소득이 있는 업무에 종사하지 않을 경우 자신이 가입한 연금을 담보로 대출을 받을 수 있도록 하는 방안을 담고 있음(안 제77조의2)
- 한편, 국민연금공단은 「국민연금법」 제46조(복지사업과 대여사업)와 제102조(기금의 관리·운용)에 의거하여,
 - 일시적으로 자금사정이 어려워 신용불량자가 될 우려가 있는 경우, 연금제도의 근간을 훼손하지 않는 범위에서 신용회복지원사업을 실시한 바 있음
 - 당시 예상했던 대여대상자는 총 29만3천여명, 대여금 예상액은 3,885억원이었고,
 - 대여조건은 납부액의 50% 한도에서 2년 거치 3년 분할상환(고정 이자율 3.4%)으로 다른 금융권의 대출조건과 비교할 때 매우 유리한 조건이었음
 - 그러나 사업실적을 살펴보면, 2008년 12월 말 기준 6,626건, 대여금액 186억원에 그침
- 신용불량자가 될 우려가 있음에도 대여대상자의 약 2% 정도만 연금담보대출을 받았던 사례로 미루어 볼 때, 서민과 중소기업자들이 자신의 노후소득을 담보로 연금대출을 받을 수 있도록 하는 입법화는 보다 면밀한 검토가 필요한 사항이라고 사료됨
 - 연금제도의 특성상 중·장기적 관점에서도 중도담보대출과 반환일시금제도가 가입자에게 유리한 제도는 아니기 때문임

불법체류노동자 가정 자녀의 기본권

1. 현황과 문제점

1) 현황

- ☐ 이주아동·청소년은 결혼이민자에 의한 국제결혼가족에서 태어난 아동·청소년과 다른 상황에 처해 있음
 - 결혼이민자는 「재한외국인처우기본법」, 「결혼중개업관리에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」 등에 의거하여, 취업이 가능한 거주(F-2) 사증을 발급받고, 영주권(F-5)과 국적을 취득하는 데 편의를 제공받게 되며, 그 자녀는 한국 국적을 취득할 수 있으므로, 결혼이민자가족 내 아동·청소년들은 대한민국에 합법적으로 체류할 권리를 가짐
 - 반면, 이주노동자 중 생산기능직 종사자는 입국시 거주를 목적으로 가족을 동반하는 것이 불법임
 - 불법체류 노동자는 물론, 합법적 체류자격을 지닌 비전문취업자, 연수취업자, 산업연수생도 가족을 동반할 수 없음
 - ※ 단, 이주노동자 중 전문기술직 종사자는 가족을 동반할 수 있음
 - ※ 불법체류자라는 표현이 차별적이므로, ‘미등록이주노동자’라고 부르자는 움직임이 국내·외적으로 제기되고 있음
 - 숙인주의 원칙으로 인해 한국에서 태어나더라도 이주노동자 부모 사이의 자녀는 한국 국적을 취득할 수 없기 때문에, 생산기능직에 종사하는 이주노동자 가족의 아동·청소년은 거의 전원이 불법체류자인 셈임
 - 불법체류 외국인 노동자와 가족들은 대체로 경기도와 서울 및 인천 등지에 집중적으로 거주하고 있으며, 그들의 출신국은 몽골·중국·파키스탄·방글라데시·러시아·우즈베키스탄·키르기스스탄 등임¹¹⁾
- ☐ 이주아동·청소년의 인원수 추계는 출입국·외국인 정책본부의 출입국 통계연(월)보와 교육과학기술부 및 각 지방자치단체의 관련 통계자료를 통해 추산되고는 있으나(<표 1> 참고), 정확성에서 한계를 지님¹²⁾

11) 설동훈, 2009, 「이주아동 인권의 국제적 동향과 한국의 현실」, 『이주 아동·청소년 권리보장을 위한 시민행동 발족식 및 토론회 자료』 (2009. 4. 20)

- 출입국·외국인정책본부(2008. 6)의 통계자료는 출입국을 통해 공식적으로 파악된 수치(8,259명)이므로, 한국에서 출생한 미등록 이주아동이 포함되어 있지 못함
- 법무부(2008)의 통계자료에는 정확한 연령대가 표기되어 있지 않아서, 통계의 타당성과 신뢰성을 담보하기 어려움
- 그리고 교육과학기술부(2008)의 통계자료 외에는 이주아동·청소년에 대한 세부정보가 전혀 드러나 있지 않음

〈표 1〉 이주아동·청소년 수 추계 결과

교육과학기술부 (2007.9)	교육과학기술부 (2008.4)	출입국·외국인 정책본부 (2008.6)		출입국·외국인 정책본부 (2008.8)	법무부 (2008.3)
외국인학교 재학생 (합법 체류자)	취학 이주 아동·청소년	이주 아동·청소년	미등록 이주 아동·청소년	취학대상 미등록 이주 아동·청소년	취학대상 이주 아동·청소년
초·중·고 재학생	초·중·고 재학생	20세 이하	20세 이하	7세~18세	연령미표기
7,618명	1,402명	69,987명	8,259명	2,053명	27,844명

자료: 김성천(2009)

□ 이주아동·청소년 관련 정부 정책 현황은 다음과 같음(<표 2> 참고)

- 2006년 이후 「재한외국인처우기본법」, 「결혼중개업관리에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」 등의 제정이 이루어지고, 정부사업이 증가하고 있으나 이는 모두 합법적 외국인 체류자만을 지원의 대상으로 삼고 있음
- 「아동복지법」 및 「초·중등 교육법 시행령」은 불법체류자 신분인 이주아동·청소년 보호와 관련된 법령이며, 「출입국관리법」은 이들을 지원하기 위한 것이 아니라 단속을 위한 법률임

12) 김성천, 2009, 「이주 아동·청소년의 인권보장을 위한 시민사회의 역할과 과제」, 『이주 아동·청소년 권리보장을 위한 시민행동 발족식 및 토론회 자료』 (2009. 4. 20)

〈표 2〉 이주아동·청소년 관련 정부 정책 현황

부처	법제도 및 정책	주요 내용
국무총리실	「외국인정책 기본방향 및 추진체계」 마련	○ 외국인정책위원회를 구성하고 외국인정책의 패러다임 전환을 모색함 ○ 국익을 우선하는 통제중심의 정책기조에서 국익과 인권보장의 균형을 도모하고자 함
행정안전부	「거주외국인지원 표준조례안」	○ 지자체가 거주외국인에 대한 지원을 할 수 있도록 마련함
교육과학기술부	「초·중등교육법 시행령」	○ 미등록 이주아동·청소년에게 취학기회제공
	「다문화가정 자녀 교육지원대책」	○ 이주아동 학교 교육
보건복지가족부	「아동복지법」	○ 자신 또는 부모의 사회적 신분과 인종에 따른 차별을 금지
	「다문화가족지원법」	○ 다문화가족 지원의 법적 기반 마련
법무부	「출입국관리법」	○ 외국인 관리 및 불법체류자 단속
	「재한외국인처우기본법」	○ 외국인정책의 기본계획 수립 ○ 재한외국인의 인권옹호 및 사회적응 지원
노동부	「외국인고용 등에 관한 법률」	○ 고용허가제 도입
문화체육관광부	관련 법 없음	○ 다문화가족 지원사업 전개
통일부	「북한이탈주민의 보호 및 정착지원법」	○ 새터민청소년의 경우 대안학교 운영

자료: 정상우, 2008, 「‘이주아동’의 기본권 보장에 관한 연구」, 『법제연구』 제34호(6월), pp. 309-345, 한국법제연구원 및 「초·중등교육법 시행령」로부터 재구성

□ 국제법상으로 인정되는 이주아동의 인권과 관련한 대표적인 국제협약으로는 「UN아동권리협약」이 있으며, 우리나라는 1991년 11월 20일에 비준함

○ 「아동권리협약」에는 비차별의 원칙, 아동최선의 원칙, 아동의 고유한 생명권·생존권 및 발달권의 최대한 보장, 아동의 의견존중과 의견표명권 등 네 가지 일반원칙을 규정하고 있음

○ 그리고 아동의 ‘가족결합권’을 보장하고 있음

□ 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 또 다른 국제협약으로 「UN이주노동자권리협약」이 있으나, 우리나라는 아직 동 협약을 비준하고 있지 않음

○ 「이주노동자권리협약」의 제3부에는 이주노동자의 인권에 관한 내용들

이 규정되어 있으며 특히 이주아동·청소년들에게 의미가 있는 조항들은 다음이 있음

- 모든 이주노동자와 그 가족은 모든 장소에 있어서 법률 앞에 사람으로서 인정받을 권리를 가진다(제24조)
- 이주노동자의 자녀는 성명, 출생 등록, 국적에 대한 권리를 가진다(제29조)
- 이주노동자의 자녀는 그 나라의 국민과 평등한 처우를 기초로 교육을 받을 기본적인 권리를 가진다. 그 사람이 공립유치원 및 학교에 입학할 것을 요구할 때 부모 중 어느 한 사람이 체류 내지 취업이 불법이거나 취업국에서의 그 자녀의 체류가 불법임을 이유로 거부되어서는 안된다(제30조)
- 현재는 국내·외적으로 대한민국 정부가 동 협약에 가입해야 할 필요성과 정당성이 지적되고 있는 상황임

2) 교육권관련 문제점

□ 법적 근거가 부재한 상황에서 미등록 이주아동·청소년의 교육권과 관련된 문제점이 상당수 발생함

- 부모와 함께 살 권리가 보장되지 않기 때문에, 부모의 강제출국 후에도 한국에 남아 생활하게 되는 문제가 발생되고 있음
- 학교와 지역사회 내 다문화에 대한 이해의 부족으로 미등록 이주아동·청소년 대부분은 교사나 또래들로부터 무시당하거나 차별을 당하는 경우가 빈번함
- 체류의 불안정으로 인해 상급학교 진학이 어려워 학교를 중도에 포기하는 경우가 많음
- 정규 학업과정을 이수하였음에도 불구하고 졸업장이 아닌 수료증만을 받는 경우가 많음
 - 수료증이 아닌 졸업장을 받을 수 있는 법·제도적 근거마련이 요구되고 있음
- 15세 이상의 자녀인 경우, 국내 미등록 이주아동 교육권 보장의 범위에서 제외되고 있음
- 이주아동·청소년이 학교에 다니는 동안 체류권자격의 비밀보장 등 아동의 신변을 보호할 수 있는 조치가 없음

- 2006년의 「초·중등교육법 시행령」 개정으로 이주아동·청소년에게도 취학의 기회는 일정정도 열려 있으나,
- 근거 법령이 ‘법’이 아닌 ‘시행령’이라는 점,
 - 입학 여부가 학교장의 재량사항으로 규정되어 있다는 점,
 - 외국인으로 등록되어 있지도 못한 미등록 이주노동자 자녀의 경우는 합법적인 비자를 발급받지 못하였기 때문에, 일반학교 입학에 어려움이 있어 현행 법령은 한계가 있음

「초·중등교육법 시행령」 제19조 (재외국민 자녀의 입학절차등)

- ① 재외국민 또는 외국인이 보호하는 자녀 또는 아동이 국내의 초등학교에 입학하거나 최초로 전 입학하는 경우에는 거주지를 관할하는 해당학교의 장은 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명의 내용을 확인함으로써 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학절차에 갈음할 수 있다. 다만, 그 재외국민 또는 외국인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 출입국에 관한 사실이나 외국인등록사실을 증명할 수 있는 서류 또는 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류를 제출하도록 하여야 한다.

3) 건강권 관련 문제점

- 미등록 이주아동의 경우 체류자격으로 인하여 정부의 긴급 의료지원 및 건강보험 혜택으로부터 배제되어 있음
- 최근 한국에 체류 중인 이주노동자 부부가 미숙아를 출산하여 긴급한 의료지원이 필요하였지만, 체류자격으로 인해 의료지원 혜택을 받을 수 없어 갓 출생한 영유아의 건강권이 위협을 받는 사건이 발생됨
 - 영·유아대상 예방접종 등 의료서비스 지원이 이루어지지 않고 있어, 초기 영·유아기 아동의 의료·건강상의 문제가 제기되고 있고, 이는 이주아동의 건강한 성장과 발육을 위협하는 요인이 됨
 - 이주 아동뿐만 아니라 모성도 보호받지 못하는 상태로 방치되어 있음

「국민건강보험법」 제93조 (외국인등에 대한 특례)

- ①정부는 외국정부가 사용자인 사업장의 근로자의 건강보험에 관하여 외국정부와의 합의에 의하여 이를 따로 정할 수 있다.
- ②국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령이 정하는 사람은 제5조의 규정에 불구하고 이 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 된다.

「국민건강보험법 시행령」 제64조 (외국인등 가입자)

- ①법 제93조제2항의 규정에 의하여 직장가입자가 되는 재외국민 또는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 직장가입자 적용사업장에 근무하는 자와 공무원·교직원으로 임용 또는 채용된 자로 한다. 다만, 법 제6조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외한다.
 1. 「출입국관리법」 제31조의 규정에 의하여 외국인등록을 한 자
 2. 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제6조의 규정에 의하여 국내거소 신고를 한 자
 - ②제1항에 해당하지 아니하고 국내에 3개월 이상 거주한 재외국민 또는 외국인(국내에 3개월 이상 거주하지 아니한 재외국민 또는 외국인이라도 유학·취업 등의 사유로 3개월 이상 거주할 것이 명백한 자를 포함한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 본인의 신청에 따라 이 법의 적용을 받는 지역가입자가 된다.
- <개정 2008.2.29, 2008.12.17>
 1. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 자로서 보건복지가족부령으로 정하는 체류자격이 있는 자
 2. 제1항제2호에 해당하는 자
 - ③제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 의한 가입자가 될 수 없다.
1. 「출입국관리법」 제25조 및 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제10조제2항의 규정에 의하여 체류기간연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자
2. 「출입국관리법」 제59조제2항의 규정에 의하여 강제퇴거명령서가 발부된 자

- 또한 「의료급여법」 상 의료급여의 대상 규정에는 이주 아동에 대한 별도의 특례 조항이 포함되어 있지 않으며, 다만 제3조의2에서 난민에 대한 특례 조항만이 존재할 뿐임

「의료급여법」 제3조의2 (난민에 대한 특례) 「출입국관리법」 제76조의2의 규정에 따라 난민의 지위를 인정받은 자로서 「국민기초생활 보장법」 제5조의 수급권자의 범위에 해당하는 자는 수급권자로 본다.

2. 개선방안¹³⁾

- 「UN아동권리협약」 제24조에 따라 정부는 체류자격을 불문하고 이주아동·청소년에 대한 의료보험적용과 기초건강을 위한 의료비 지원을 제공할 수 있도록 국내법을 정비할 필요성이 있음
 - 국민건강보험의 경우, 이주아동·청소년의 부모가 건강보험에 가입해 있다면, 그 자녀인 이주아동·청소년도 피부양자로서 건강보험의 혜택을 받을 수는 있으나,
 - 부모가 체류기간 연장허가를 받지 못한 체류초과 상태의 이주 노동자일 경우는 건강보험 혜택에서 배제된다는 별도의 명문규정을 두고 있기 때문에, 미등록 이주 아동·청소년의 경우 의료서비스의 사각지대에 존재하게 됨
- 「UN아동권리협약」에 의거하여 아동의 교육권을 제대로 보장하기 위해서는 「초·중등교육법 시행령」이 아니라 「초·중등교육법」에서 이주아동의 교육권이 기본적인 권리로 보장되어야 함
 - 학교에 입학·전학할 권리뿐만 아니라 교육비 지원 및 한국어 교육 프로그램 제공 방안 등이 함께 모색·마련되어야 함
- 또한, 현재의 「교육기본법」이 의무교육의 수혜자를 “모든 국민”으로만 규정하고 있으므로 이에 대한 재고가 필요함

「교육기본법」 제8조 (의무교육)

- ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.
- ② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.

13) 이 부분은 소라미, 2009, 「이주아동·청소년의 인권보장을 위한 국내법 개선 지점」, 『이주 아동·청소년 권리보장을 위한 시민행동 발족식 및 토론회 자료』(2009. 4. 20); 김성천, 2009, 「이주아동·청소년의 인권보장을 위한 시민사회의 역할과 과제」, 이주 아동·청소년 권리보장을 위한 시민행동 발족식 및 토론회 자료』(2009. 4. 20); 정상우, 2008, 「『이주아동』의 기본권 보장에 관한 연구」, 『법제연구』 제34호(6월), pp. 309-345, 한국법제연구원 참고

빈곤아동 지원체계의 개선

1. 빈곤아동 지원체계 현황

- 요보호아동에 대한 지원방식이 시설보호에서 지역사회보호로 전환하고 아동에 대한 사회투자가 강조됨에 따라 2006년 이후 관련 사업들이 확대됨
 - 지역아동센터 지원대상 확대(2006년: 902개소→ 2007년: 1800개소)
 - 교육복지투자우선사업 예산 증대(2006년: 359억원→2008년: 513억원)
 - 드림스타트 사업 확대(2007년: 16개소 50억원→ 2008년: 32개소, 98억원) 등
- 현재 지역사회 빈곤 아동청소년 지원으로는 크게 보건복지가족부의 방과후 돌봄사업과, 교육과학기술부의 방과후 교실 및 교육복지투자 우선지역사업 등을 들 수 있음
 - 보건복지가족부의 아동청소년 방과후 돌봄사업에는 드림스타트, 지역아동센터, 방과후 아카데미, 방과후 보육 등이 있음
 - 방과후 돌봄이 필요한 아이들에게 지역아동센터(3,000여개) 및 방과후 아카데미(180여개)를 통하여 급식, 교육, 문화활동, 보호 등의 서비스 제공함(연 93,000명)
 - ※ 구체적인 사업내용은 보건복지가족부, “2009 아동청소년사업안내” 참조

〈표 1〉 아동청소년 보호 현황

(‘08.12월말 현재, 단위: 명, %)

아동인구 (초·중학생)	돌봄필요 아동수1)	아동청소년 보호 현황					미보호 아동청소년
		소 계	보건복지가족부			교육과학기술부	
			지 역 아동센터 (3,013개)	방과후 아카데미 (180개)	방과후 보 육 (966개)	방과후 교실 (초등보육)	
6,184,392	609,586	177,000 (29.0)	87,000 (14.3)	8,000 (1.3)	27,000 (4.4)	55,000 (9.0)	432,586 (71.0)

1) 만 6~15세 중 기초생활수급자(132만원)+중위소득 70%미만 가구(203만원)

자료: 보건복지가족부, 「2009 아동청소년사업안내」, 2009

- 전국의 ‘드림스타트 센터(‘09년도 74개 지역)’를 통하여 0~12세의 저소득 아동 및 가정에 보건, 복지, 교육 등 맞춤형 통합서비스를 제공함(개소 당 300명)

〈표 2〉 빈곤아동 밀집지역 통합서비스 제공 현황

('08.12월말 현재, 단위: 명, %)

사업수요자1) (0~12세 빈곤아동 밀집지역 아동수)	빈곤아동 서비스 사업 수혜자				미수혜 아동수
	계	드림스타트	위스타트	교육투자우선지역지 원사업2)	
351,210명	44,033	22,200 (74개소)	7,712	14,121	307,177
100%	12.5	6.3	2.2	4.0	87.5

- 1) 사업 수요자 : 기초생활수급아동 및 차상위계층 아동(차상위계층은 기초생활 수급자 (117,070)의 약 2배에 해당
 2) 교육투자우선지역 지원사업 수혜아동 수(7~만18세 기초생활보장 수급아동) : 28,242명 / 만7세~만12세 아동 14,121명(50% 수준, 7~만18세 아동 중 7~12세 아동비율 : 50%)
 자료: 보건복지가족부, 「2009 아동청소년사업안내」, 2009

2. 문제점

- 빈곤 아동 지원사업의 확대에도 불구하고, 각 부처별 행정체계가 상이하고 정책수립 및 집행 과정에서 상호연계성이 부족하여 사업의 효과성이 저해된다는 지적이 제기됨
 - 서비스간의 단절성 및 중복성 문제가 있으며, 서비스간 기능 분화 및 상호연계가 적절하게 이루어지기 어려움
 - 학교, 교육청, 사회복지관, 지역아동센터 등이 다양한 보호서비스를 제공하고 있으나, 이들 서비스를 개별적이고 단편적으로 제공하고 있음
 - 즉, 서비스 수요자에 대한 서비스 공급주체가 분할되어 있어 통합서비스를 제공하기 어려움
 - 서비스 체계 내 전문가들이 사회복지전담공무원, 사회복지사, 청소년상담사, 청소년지도사 등 복지욕구별로 분할되어 있음

3. 개선방안: 교육 및 보호체계 통합방안

- 법적 근거의 마련
 - 빈곤 아동 지원사업에 대한 법적 근거가 미약하므로 이들 사업을 총괄조정하기 위한 법률 제정이 필요하다는 주장이 제기된 바 있음
 - 법률안의 주요 내용으로는 심의 조정기구의 설치, 연도별 시행계획 수립, 시설 활용, 시설자의 프로그램 운용, 보호 및 교육 지원을 위한 비용 지원 등을 고려할 수 있음

□ 중앙정부 단위의 연계·조정 기구 설치

- 중앙, 지방, 지역에 이르기까지 허브역할을 수행할 중앙정부 단위의 기구를 설치하는 방안을 모색해 볼 수 있음
 - 중앙정부 산하의 위원회를 통해 빈곤 아동 돌봄사업의 방향 심의, 종합계획의 수립, 사업평가 및 제도 개선, 각 부처 사업의 협력·조정 및 그 밖의 지원에 관한 중요사항을 심의토록 함
 - 나아가 시·도 및 시·군·구의 지역위원회 설치 및 구성도 고려되어야 할 것임
- ※ 다른 한편 별도 기구의 신설이 아니라 기존의 아동정책조정위원회가 빈곤 아동의 보호 및 교육지원 업무를 수행하는 방안을 검토할 만함

□ 지역사회 단위의 교육·훈련과정 마련

- 서비스 기관들 간의 네트워크 초기 단계에는 아동청소년과 관련된 모든 기관 및 조직의 담당자들이 함께 모여 교육훈련을 받음으로써 다른 분야나 다른 기관의 이해를 도모해야 할 것임
- 한 지역에서 다양한 기관들이 아동보호를 위해 협력하려면 실무자들이 동일한 관점을 갖고 실천할 수 있는 역량이 강화되어야 함
- 이를 위해 관점과 가치, 지식과 기술에 관한 교육·훈련체계가 지역단위에서 마련되어야 할 것임

□ 종합연구기관 및 인력개발원 설립

- 현재 아동관련 연구 기능은 중앙아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터, 지역아동정보센터, 위 스타트(we-start) 연구지원센터, 드림스타트(dream-start) 사업지원단 등으로 분절되어 있음
 - 따라서 향후 체계적인 연구를 추진하고 인력의 전문성을 강화하기 위해서는 이들 기관을 통합하고 청소년정책연구원, 육아정책개발센터, 보건사회연구원의 아동복지팀을 함께 아우르는 종합연구기관으로 발전시키는 방안을 고려해볼 수 있음
- ※ 보건복지인력개발원의 아동담당, 청소년상담원, 국립중앙청소년 수련원 등을 아울러 아동청소년지원인력개발원으로 확대 개편해야 한다는 주장도 있음

□ 아동보호서비스 기관 확충

- 아동을 대상으로 하는 서비스 기관의 종류는 매우 다양하나 기관의 수는 지역에 따라 그 수가 턱없이 부족한 것으로 지적됨

- 특히 농어촌 지역의 아동대상 서비스 제공기관(1차 기관)은 매우 부족한 실정임
- 따라서 지역아동센터 등을 확충하고, 지역사회 청소년지원체계 등의 네트워크를 통해 지역사회 안전망을 확충해야 할 것임

□ 지역적 특수성 반영

- 농어촌형 센터는 아동보호 욕구가 큰 반면 도시형 센터는 학습과 여가 등 아동발달에 대한 욕구가 크게 나타나는 등 지역에 따라 서비스 이용자의 욕구가 다를 수 있음
- 통합사례관리¹⁴⁾ 시 지역적 여건이 반영되어야 할 것임
- 농어촌 지역의 경우, 도시지역과는 달리 지역 내 인적, 물적 자원이 상대적으로 열악하고 질 높은 인력수급도 상대적으로 열악하다는 점 등이 고려되어야 할 것임

□ 통합사례관리 강화를 위한 평가제도 및 기록관리체계 마련

- 특히 민간부문과 공공부문간의 연계가 미흡한 것으로 지적되므로 공동사례관리 강화를 위한 평가제도의 마련을 모색할 만함
- 또한 통합사례관리 기록방식이 개발되어야 할 것임
 - 각 기관별 기록이 이루어짐에 따라 중복 사례관리 등의 문제가 야기됨
 - 이를 해결하기 위해서는 전산기록관리시스템을 개발하여 통합사례관리를 하는 기관들이 함께 기록하는 방안이 요구됨
 - 나아가 기록관리시스템의 활용 시에는 비밀보장을 위해 기록할 수 있는 사람과 정보에 접근할 수 있는 사람의 자격 및 권한을 명확히 하고, 기록의 대상이 될 서비스 이용자의 허락이 전제되어야 할 것임

14) 다양한 복지욕구를 지닌 수요자에 대한 통합적 복지서비스 전달을 의미함

사회보험 연체료 부과방식 변경

1. 사회보험 연체료 관련 현황과 문제점

1) 연체료 현황

- 연체료는 납부기일 내에 납부하지 아니할 경우 부과하는 지연이자(지연손해금)로서, 사회보험의 경우는 연체료 부과방식이 매월 또는 3개월 단위로 가산되어 하루만 연체하더라도 한 달 연체료가 부과되는 체계임
- 최초 연체율이 1.2%~5% 사이에서 적용되고, 최고부과한도가 9.0%~43.2%로 큰 차이를 보이고 있으며, 건강보험의 경우는 1월 이상 체납회수가 3회 이상의 경우는 보험혜택을 제한함(<표 1> 참고)

〈표 1〉 사회보험 연체료와 전기요금 연체료 및 부과방식 비교

구분	최초연체율	부과방식	최고한도	비고
국민연금	3.0% (연리 36%)	매월 1%가산	9.0%	2006년 3월 이전 매월 5.0%부과
건강보험	5.0% (연리 60%)	3개월 5%가산	15.0%	1월이상 체납한 회수가 3회이상 가입자와 피부양자에게 보험혜택 제한
산재보험	1.2%	매월 1.2%가산	43.2%	일부 미가입자도 보험혜택 부여
고용보험	1.2%	매월 1.2%가산	43.2%	
전기요금	1.5%	두 번째달 1.0%	2.5%	하루 연체요금 적용

자료: 경제정의실천시민연합 <http://www.ccej.or.kr/>

- 일단위로 연체요금을 부과하는 전기요금 연체료 부과방식과 비교해 볼 때, 연체원금이 10만원이라고 가정하면(한 달 30일 기준), 하루 연체시 전기요금은 50원의 연체료가 부과되지만, 고용 및 산재보험은 1,200원, 국민연금은 3,000원, 건강보험은 5,000원의 연체금을 부담하게 됨(<표 2> 참고)
- 연체료가 부과되는 기간으로 비교하면, 고용·산재보험은 36개월이라는 장기간에 걸쳐 연체금을 부과하여 원금의 43.2%인 43,200원을 부담하게 됨

〈표 2〉 4대 사회보험과 전기요금 연체료의 비교

(단위: 원)

구분	1일	31일	61일	91일	7개월	1년	2년	3년
국민연금	3,000	4,000	5,000	6,000	9,000			
건강보험	5,000			10,000	15,000			
고용보험	1,200	2,400	3,600	4,800	8,400	15,600	30,000	43,200
산재보험	1,200	2,400	3,600	4,800	8,400	15,600	30,000	43,200
전기요금	50	1,533	2,500					

자료: 경제정의실천시민연합 <http://www.ccej.or.kr/>

- ☐ 사회보험은 개인의 가입의사나 경제적 상황과 관계없는 의무가입제도인 관계로, 연체건수와 연체금액이 매년 증가하고 있음(<표 3> 참고)

〈표 3〉 4대 보험의 연체건수 및 금액, 연체수익

(단위: 천명, 억원)

구분	년도	연체자수	연체금액	연체수익
국민연금	2004	3,783	45,032	731
	2005	3,440	55,125	713
	2006	3,019	60,978	732
	합계			2,176
건강보험	2004	2,069	31,653	913
	2005	1,987	33,952	998
	2006	2,139	39,091	1,094
	합계			3,005
산재보험	2004	259	2,309	86
	2005	515	4,250	70
	2006	1,444	4,653	86
	합계			242
고용보험	2004	304	1,551	60
	2005	553	2,389	48
	2006	1,437	2,691	52
	합계			160

자료: 경제정의실천시민연합 <http://www.ccej.or.kr/>

2) 입법화 동향

가. 시민단체의 입법청원

- ☐ 연체자를 고의나 악의적 체납자로 규정하고 징벌적 성격으로 운영되고 있는 사회보험의 연체료 부과방식 변경을 위한 기준과 원칙을 마련해 줄 것이 국회에 청원된 것은 제17대 국회부터임(2007. 9. 10)
- ☐ 2007년의 입법청원 이후에도 지속적으로 사회보험 연체료 부과방식과 관련하여 연체이율, 부과기간, 부과방식 등의 제도별 차이와 문제점 등이 경실련 등 시민단체를 중심으로 지적되어 오고 있음
 - 경제상황의 악화 등으로 중소기업에게 사회보험 연체금의 부담이 가중되고 있고, 사회보험 연체료의 월별 부과방식이 전기요금 등 다른 분야 연체료 부과방식에 비추어 형평성이 결여되어 있기 때문임

나. 정부의 제안

- ☐ 보건복지가족부는 2009년 5월 27일, 건강보험과 국민연금 보험료의 연체료 부과방식을 현행 “월”단위에서 “일”단위로 완화하는 방안을 추진하기로 결정함
 - 보건복지가족부가确定的 26개의 규제유예 과제들 중에서 “중소기업·서민 등 어려움 해소” 과제의 범주에 “건강보험 및 국민연금 연체료 부과방식 완화”를 포함시키고, 이를 한시적이 아닌 항구적인 과제로 선정함

다. 국회의 발의

- ☐ 2009년 3월 2일, 이상민 의원이 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」에 의하면, 연체금 부과에 일할 계산 방식을 적용하도록 함
 - 연금보험료의 납부 의무자가 납부기한까지 연금보험료를 내지 아니할 경우, 그 납부기한이 경과한 날부터 체납된 연금보험료의 1천분의 1에 해당하는 연체금을 일할 계산하여 징수하도록 함(안 제97조제1항)
 - 연금보험료의 납부 의무자가 납부 기한으로부터 1개월이 경과하는 날까지 연금보험료를 내지 아니하면 그날부터 제1항에 따른 연체금에 가산하여 체납된 연금보험료의 3천분의 1에 해당하는 금액을 일할 계산하여 징수하도록 함(안 제97조제2항)

- 2009년 3월 2일, 이상민 의원이 대표발의한 「국민건강보험법 일부개정법률안」에 의하면, 체납보험료에 대해 일정기간 단위로 과도하게 부과하던 가산금제도를 지연일수에 따라 부과하는 연체금제도로 개선하도록 함
 - 체납자에게 보험급여 제한을 실시하는 보험료 체납유예기간을 1개월에서 3개월로 연장함(안 제48조제3항)
 - 보험급여제한기간 중에 보험급여를 받은 경우 보험급여를 인정하는 체납 보험료 완납기간을 2개월에서 4개월로 연장함(안 제48조제6항)
 - 체납자가 체납보험료를 빠른 시일 내에 납부할 수 있도록 동기를 부여하고, 과도한 연체금에 대한 부담을 줄이도록 가산금 제도를 연체금 제도로 개선함(안 제71조)
- 2009년 3월 2일, 이상민 의원이 대표발의한 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」에 의하면, 연체이율을 일단위로 변경하고, 연체 징수기간도 24개월로 단축하도록 함
 - 제25조제1항 본문 중 “36월”을 “24개월”로, “은행의 연체이자율 등을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 따라 월 단위로 연체금을”을 “체납된 보험료 또는 징수금의 1만분의 4에 해당하는 연체금을 일단위로”로 함(안 제25조제1항)

2. 개선사항

- 이상의 입법화 논의를 살펴볼 때, 사회보험 연체료 부과가 일단위가 아닌 월단위로 부과되고 있는 현행의 방식이 불합리하다는 사실에 대해 정부, 국회 및 시민단체 모두 적극적으로 동의하고, 제도변경에 대해 긍정적으로 검토하고 있는 상황이라 할 수 있음
 - 다만, 강제적 성격의 사회보험을 고의나 악의적으로 체납하고 있는 자의 양산을 방지하고, 연체금 징수액의 축소로 인한 사회보험재정의 악화를 최소화할 수 있는 방안의 모색이 함께 이루어져야 할 것임

사회복지시설 관리감독의 문제점

1. 사회복지시설 관리감독 현황

- ☐ 사회복지시설의 각종 비리들이 지속적으로 발생하고 있음
 - 대표적으로는 시설장 등에 의한 국가보조금이나 후원금 횡령 등 회계부정과, 시설생활인에 대한 폭행, 성추행, 의료방치 등 갖가지 인권침해를 들 수 있음
- ☐ 이들 비리의 주된 원인으로 허술한 관리감독 체계가 지적되어 왔음
 - 사회복지시설의 관리감독은 '06년 국가청렴위원회¹⁵⁾ 권고사항으로 각 지자체의 정기감사 또는 수시점검 시 반영토록 규정한 바 있음('06.12.30)

1) 근거 규정

- ☐ 보건복지가족부 장관, 시도지사 및 시장·군수·구청장에게 사회복지사업자에 대한 포괄적인 지도감독권을 부여하고 있음¹⁶⁾(「사회복지사업법」 제51조)
- ☐ 이에 근거하여 보건복지가족부 지침에는 다음 사항을 규정함
 - 비리 취약 분야 지도점검 강화
 - 회계(보조금, 후원금, 수익사업), 계약(공사, 구매), 자산관리(부동산, 장비 등) 등 취약업무, 통합회계관리시스템 활용도 등을 중점 점검 항목으로 설정함
 - 합동점검반 편성·운영
 - 시설공사, 설비구축 등 전문성이 필요한 분야와 회계, 계약 등 비리행위 관련 점검 시에는 특성을 감안, 관련 부서와 감사부서 관계자를 포함하는 등 합동점검을 실시함
 - 또한 사회복지시설 운영의 민주성 및 투명성 제고, 그리고 생활자의 권익향상을 위해 사회복지시설 운영위원회의 설치를 의무화하고 있음(「사회복지사업법」 제36조, 동법 시행규칙 제24조)

15) '08년(2.29) 이후 국민권익위원회

16) 사회복지시설의 관리감독은 국가청렴위원회 권고사항('06.12월)으로 각 지자체의 정기감사 또는 수시점검 시 반영토록 규정함

2) 회계부정 및 인권침해에 대한 관리감독

가. 회계부정에 대한 관리감독

☐ 사회복지시설 종사자 정년제 권고(시행일 2002년 1월 1일)

- 시설 사유화 의식을 탈피하고 조직 쇄신을 위해 정년제를 권고함
 - 사회복지시설의 근로계약, 취업규칙 등에 시설장 및 시설종사자의 정년에 대해 규정될 수 있도록 권고함
- 정부에서 시설장 및 종사자의 인건비를 지원하는 시설에 대해서는 아래의 정년까지 인건비를 지원하고, 정년을 초과하여 계속 근무할 경우에는 인건비 지원을 중단하고 시설 자체적으로 지급하도록 함
 - 정년상한

{	시설장: 65세(단, 2002년 1월 1일 현재 재직 중인 설립자 및 설립자의 직계가족 1세대에 한해 70세)
}	종사자: 60세

☐ 신용카드 사용 등 의무화

- 시설운영비 5만원이상 집행 시는 신용카드를 사용하여 집행하되, 농어촌 지역이나 카드 미가맹점에 대해서는 5만원 이상 집행 시 온라인(On-line) 입금 활용

☐ 국가정보시스템을 통한 보조금의 정산보고

- 시설회계의 투명성 보장을 위해 사회복지시설은 국가정보시스템을 통해 보조금 신청 및 보고(보조금 정산보고, 정기/수시보고)를 수행하고, 이와 같은 전자업무 처리를 시행하는 시설에 대해서는 보조금 지급시기를 차등화함

☐ 회계부정이나 불법행위 기타 부당행위 등에 대한 행정처분

- 시장·군수·구청장은 사회복지시설의 시설설치 기준 미달, 회계부정이나 불법행위 등을 적발하면 해당 사회복지시설의 개선, 사업정지, 시설장 교체, 시설 폐쇄 등을 명할 수 있음(「사회복지사업법」 제40조)

나. 인권침해에 대한 관리감독

- ☐ 인권침해 등으로 정상적 운영이 불가능한 시설은 시·군·구청장이 1회 적발만으로 시설폐쇄를 명하도록 함

※ 인권침해로 인한 생활자 사망, 붕괴위험의 절박성 등 시설의 정상적 운영이 불가능함이 중대하고도 명백해야 하며, 시설폐쇄가 청문 등의 사유로 지연될 경우 먼저 생활자를 전원조치 한 후 시설폐쇄를 추진

□ 시·군·구는 시설운영위원회를 활성화하고 시설과 지역사회가 상호 협력체계를 구축하는 등 민주적이고 투명한 시설운동을 통해 인권유린 문제가 발생되지 않도록 지속적인 지도·감독 실시

※ 시설생활자에 대한 인권보호 방안

○ 시설 조치여부 시·군·구 점검사항

- 생활자에게 인권침해사실 진정권에 대한 고지 여부
- 시설 내에 진정함 설치 유무
- 시설생활자가 작성한 진정서의 인권위원회 송부 여부
- 방문조사시 협조 상태 등

2. 문제점

□ 관리감독 기관

- 사회복지시설에 대한 실질적인 관리감독 기관은 시군구의 “합동점검반”이라 할 수 있음
 - 사회복지시설 운영위원회의 경우는 전반적인 시설운영 사항을 논의하는 기관으로 실질적인 관리감독 권한이 미약함

□ 관리감독 인력

- 합동점검반의 인력편성에 대해서는 전문성이 필요한 분야와 회계 등 비리행위 관련 점검 시 관련 부서와 감사부서 관련자를 포함하는 내용을 규정하고 있음(보건복지가족부, “사회복지시설관리안내”)
- 따라서 관리감독 사안에 따라 합동점검반의 인력구성은 유동적임
 - ※ 한편 시설운영위원회의 인력 구성에 대해서는 「사회복지사업법 시행규칙」 제24조에서 규정하고 있음

□ 관리감독 기간

- 정기점검과 수시점검을 권고하고 있으나, 구체적인 점검빈도 및 기간을 규정하고 있지 않음
 - ※ 한편 시설평가 기간에 대해서는 3년마다 1회 이상 실시하도록 의무화하고, 시설평가기준도 제시하고 있음(「사회복지사업법 시행규칙」 제27조)

3. 개선방안

□ 사회복지시설 운영위원회의 역할 강화

- 위원회의 구성을 법률에 규정하는 방안
 - 그러나 시설운영위원회 구성에 대해 특정 방식을 제안한 논의는 찾기 어려운데, 이는 위원회 구성은 시설의 여건을 고려하여 자율적으로 이루어져야 하기 때문인 것으로 사료됨
- 다른 한편으로 현재 시설운영위의 추천권이 시설장에 부여되어 있으므로 시설장 독단에 의해 운영위가 구성될 우려가 있다는 지적이 있음
 - 이에 따라 시설운영위원회가 시설장의 전횡에 휘둘리지 않고 관치의 수단으로 활용되지 않도록 시설이용자, 시설종사자 대표를 해당 구성원에 의해 선거로 선출하도록 하고,
 - 운영위원인 지역주민위원, 전문가위원, 공익단체위원을 지역사회복지협의체에서 추천하는 방안이 제기된 바 있음¹⁷⁾

□ 시설의 인권보호를 위한 전문기관 설치

- 시설장애인의 인권보호 등은 관리감독 강화만으로는 한계가 있으므로 시설 생활자의 인권보호를 위한 전문기관 설치가 요구됨

□ 시설 관리감독 시군구에 한정

- 시설의 관리감독을 시·군·구에 한정함으로써 책임 소재를 명확히 하자는 주장도 있음
- 현행 규정에 의하면, 관리감독의 책임은 보건복지가족부 장관, 시·군·구 모두에게 부여되며, 주로 보건복지가족부가 시·군·구 등에 위임하는 방식임

17) 박경석, 2007, “사회복지법인의 책임성과 전문성 제고에 대한 토론”, 「사회복지법인의 사회적책임과 전문성 제고 방안」

사회복지시설 종사자의 처우 개선

1. 사회복지시설 종사자 현황 및 처우문제

- '07년 12월 현재 생활시설 3,103개소에 43,061명, 이용시설 97,221개소에 218,963명(보육시설, 경로당 포함)이 종사하고 있음

〈표 3〉 사회복지시설 및 종사자 현황(' 08.12)

구 분	계	노 인	장 애 인	아 동	한 부 모	청 소 년	부 랑 인	정신		보육 시설	가 족 시 설	결 핵 한 센	사 회 복 지 관	자 활 후 견
								정신 요양	사회 복귀					
생 활 시 설	개 소 수	3,103	1,498	591	623	100	78	52	59	97	-	-	5	-
	현 원	197,852	50,032	26,144	21,312	1,768	75,739	8,638	12,185	1,481	-	-	553	-
	종 사 자	43,061	21,112	11,450	6,169	417	192	916	1,811	894	-	-	100	-
이 용 시 설	개 소 수	97,221	59,204	1,625	2,618	-	683	92		82	32,158	109	-	408
	종 사 자	218,963	8,571	10,293	6,039	-	7,719	707		592	176,314	500	-	6,833

자료: 보건복지가족부, 2008, 내부자료

- 이들 사회복지시설 종사자들의 저임금 등 근로조건이 열악한 것으로 지적되어 왔음
- 2005년 사회복지사업의 지방이양으로 사회복지시설에 대한 운영비 지원이 감소하고, 2010년 분권교부세가 보통교부세로 통합되어 사회복지예산 축소가 우려됨에 따라 사회복지시설 종사자들의 처우가 더욱 악화될 수 있다는 우려가 제기됨
- 사회복지시설 종사자들은 사회복지서비스 전달의 핵심을 차지하므로 이들의 처우문제는 사회복지서비스의 질과 직결된다고 할 수 있음
- 따라서 이들의 처우에 대한 개선요구가 지속적으로 제기되어왔음

2. 사회복지시설 종사자 근로실태 및 문제점

1) 근거 규정

- ☐ 사회복지종사자에 관한 규정은 「사회복지사업법」에 근거하며, 2007년 12월 14일 「사회복지사업법」 개정을 통해 이들의 처우개선에 관한 규정(제15조의4 6의2호)이 마련됨

「사회복지사업법」

제15조의4(지역복지계획의 내용) 지역복지계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2007.12.14>

6의2. 사회복지시설에 종사하는 자의 처우개선에 관한 사항

- ☐ 보건복지가족부는 권고 형태의 '사회복지생활시설 종사자 인건비 지원기준'을 마련하고 있음
- 법정 근로수당 등 보조와 관련해 시간외근로수당, 퇴직금, 기타 4대 연금 등의 경우 「근로기준법」 및 개별법을 준수하도록 시설에 지도함

2) 근로실태 및 문제점¹⁸⁾

☐ 보수수준

- 사회복지시설종사자의 평균연봉은 2,140만원 수준('07년 기준)이며, 초임 평균연봉은 1,727만원('07년 기준)으로 사회복지직 공무원 초임 1,956만원 대비 88% 수준임
- 게다가 호봉이 높아질수록 그 격차가 심화되는 것으로 나타남
 - ◆ 일반직 8급 공무원 보수의 90% 수준의 보수가 지급이 된다고 보면 되나, 호봉이 올라가면서 16~20호봉 기준으로 일반직 5급 공무원의 62.7% 수준(6급 기준으로는 72.3%)까지 벌어짐
- 또한 이들의 월평균임금은 164.8만원으로 '공공 및 사회복지부문' 전체 산업종사자의 평균임금 대비 61.4%로 가장 낮은 수준임
- 이외에도 지역별·시설유형별 월 보수수준의 격차가 있는 것으로 나타남
 - 사회복지사업의 지방이양으로 인해 현재 보건복지가족부는 보수지급기준을 지침형식으로 권고하고 있으나, 지방재정자립도에 따라 종사자 처우의 지역적 격차가 있는 것으로 나타남

18) 이봉주, 2008, "사회복지시설종사자 보수체계 개선연구", 「사회복지시설 종사자 보수체계 개선을 위한 공청회」 자료집, 보건복지가족부

- ◆ 전체종사자 월 평균급여가 가장 낮은 지역은 충청북도로 152.2만원이며, 가장 높은 지역은 대구광역시로 194.5만원으로 나타남
- 시설 종류 및 유형에 따라 각기 다른 종사자 보수기준으로 다양한 임금편차를 보이며, 보건복지가족부 또한 상이한 보수 가이드라인을 제시하고 있음
- ◆ 여성생활시설이 199.0만원(호봉별 평균급여의 평균은 249.8만원)으로 가장 높고, 가정폭력상담소 등 여성이용시설이 156.8만원(호봉별 평균급여의 평균은 179.2만원)으로 가장 낮게 나타나며, 이들 간 격차는 월 42.4만원, 연간 500만원 이상임

☐ 법정 근로시간 초과

- 현행 「근로기준법」상 법정 근로시간은 40시간이나, 사회복지시설 종사자들의 경우는 법정 근로시간을 초과하는 것으로 나타남
- 2006년 전국공공운수서비스노동조합연맹의 조사결과에 의하면, 사회복지 근로자들의 주당 평균근로시간은 49시간으로 나타남

☐ 위험에 노출된 근로환경

- 최근 들어 사회복지사들의 위험노출 정도에 대한 관심이 증대함
- 그러나 위험에 대비하는 상해보험 가입률은 낮게 나타남
- 생활시설의 보험가입률: 노인생활시설 48.7%, 아동생활시설 49.0%, 정신요양시설 36.4%, 부양인복지시설 64.9%
- 이용시설의 보험가입률: 노인복지회관 64.8%, 장애인복지관 39.2%, 사회복지관 52.4%

3. 개선방안

☐ 신분보장 등에 관한 규정 마련

- 현행 「사회복지사업법」에는 사회복지시설의 인력에 대해 시설장의 자격과 근무에 관해서만 규정하고 있으므로 사회복지시설 종사자들의 신분보장에 대한 규정이 필요하다는 주장이 제기됨
- 이를테면 신분보장 원칙, 시설직원의 임면 원칙, 보수 및 제수당 관련, 권익보장(고충처리) 규정 등

☐ 보수관련 규정의 명시

- 보수결정원칙 등의 명시
- 사회복지시설종사자의 보수기준은 보건복지가족부 업무지침 형태로 각

지방자치단체에 전달되고 있으며, 2005년 사회복지사업이 지방 이양되면서 지킴형태가 권장 방식으로 변경됨

- 그러나 이러한 가이드라인은 법적 구속력이 없으며, 지방자치단체의 재정자립도나 담당 공무원의 의지에 따라 차별적으로 적용되고 있어 지역적격차가 심화될 우려가 제기됨
- 이에 따라 「사회복지사업법」에 사회복지시설종사자 보수관련 규정을 명시해야 한다는 주장이 제기됨
 - 즉 「사회복지사업법」에 ‘보수결정의 원칙’, ‘보수에 관한 규정’, ‘보수인상율의 공무원 보수인상율과 연동제’ 등을 명시함
 - ※ 이에 대해 보수기준은 지방자치단체의 상이한 재정수준을 감안하여 대통령령보다는 지방자치단체의 조례로 정해야 한다는 주장도 있음
 - ※ 사회복지시설 종사자의 경우 고용주 및 시설별로 직무가 다르고, 시설인건비도 다양한 형태(‘국비 또는 분권교부세 + 시·도비 + 시·군·구비’ 등)로 지원되며, 사업별로 국비, 시·도비, 시·군·구비의 부담률도 각기 달라 모든 지자체에 적용되는 단일안을 마련하기는 쉽지 않음. 따라서 인건비 기준을 직종별(일반직 및 전문직, 기능직), 시설 유형별(예: 이용시설 가이드라인, 생활시설 가이드라인 등)로 세분화하는 것이 현실적인 방안이라 할 수 있음

□ 시설 인건비에 대한 국고 보조

- 사회복지시설에 대한 예산 보조를 크게 인건비와 운영비로 구분하여, 인건비는 정부의 표준화된 지급기준에 의해 중앙정부가 공통적으로 지원하고, 운영비는 시설유형과 사업량에 따라 인건비와는 별도로 지급하는 방안을 검토할 수 있음
- 이외에도 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인이 제대로 이행되고 있는지를 평가하고 미이행 시 통제장치를 마련하는 방안도 고려할만함
 - ※ 정부는 '09년부터 시설 평가결과를 바탕으로 직원성과급 지급을 통한 처우개선을 도모할 계획임

식품 수거·검사제도 운영 개선

1. 식품 수거·검사제도 현황

- 식품안전성 검사는 식품의 수거·검사권을 명시한 보건복지가족부의 「식품위생법」과 농림수산식품부의 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」, 「축산물가공처리법」을 근거로 수행되고 있음
- 식품의약품안전청이 담당하는 「식품공전」, 「식품첨가물 공전」과 「건강기능식품공전」에는 식품 수거·검사의 세부적인 기준들을 제시하고 있음
 - 「농산물 안전성조사지침」, 「수산물 안전성 조사지침」, 「수입식품검사지침」 등을 각 부처별로 내부 규정으로 만들어 시행하고 있음

〈표 1〉 농축수산물 등 식품 검사관련 법규 및 검사기관

단 계	농산물	축산물	수산물
생 산	농관원 「농산물품질관리법」	수과원, 시·도(보건환경연구원) 「축산물가공처리법」	수검원, 수산과학원 「수산물품질관리법」
수 입	식약청 「식품위생법」	수과원 「축산물가공처리법」	수검원 「식품위생법」
유통 (도축·가공)	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」	수과원, 시·도(보건환경연구원) 「축산물가공처리법」	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」
판 매	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」	수과원, 시·도(보건환경연구원) 「축산물가공처리법」	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」
소 비	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」	식약청, 시·도(보건환경연구원) 「식품위생법」

주: 유통·판매·소비단계의 농축수산물 인증품 검사, 가공품 원산지표시 등은 농식품부가 담당, 축산물 및 축산가공품의 성분규격은 「축산물가공처리법」에 따라 수의과학검역원장이 고시

약칭 : 농식품부(농림수산식품부), 식약청(식품의약품안전청), 농관원(농산물품질관리원), 수과원(수의과학검역원), 수검원(수산물품질검사원)

자료 : 농림수산식품부 내부자료,(2009)

- 식품안전 사고가 발생하여 해당식품에 대한 위해성 평가가 필요하거나 위해식품의 긴급 회수가 필요할 시에는 「식품안전기본법」에 의거, 국가차원의 통합적인 식품안전성 검사의 수거·검사권을 행사할 수 있음

- 국무총리실에 범정부 '식품안전사고 긴급대응단', 보건복지가족부에 '긴급대응팀' 운영
 - 현장대응은 지방식약청 및 시도(시군구)가 위해물질 검출여부 시험분석, 해당 식품 수거검사, 유통 판매경로 추적조사 등을 현장 확인함
- ※ 「식품안전기본법」 제15조(긴급대응 및 추적조사), 제17조(검사명령), 제20조(위해성평가)

2. 착안사항

- 식품 유형별로 식품안전관리를 위한 수거·검사의 계획 수립, 모니터링 및 결과의 분석·활용 등이 각 부처별로 관리되고 있는데, 이를 통합관리할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임
 - 농수산물과 「축산물가공처리법」상 식품은 농림수산식품부 소관으로 각 시도의 농수축산물 관리부서에서 담당하고, 그 외 일반식품은 모두 식품의약품안전청이 소관하고 있어 관련기관 간 중복 없는 식품안전성 검사 품목의 설정 등 효율적인 역할 분담이 필요함
 - 식품의 수거·검사업무의 집행은 지방자치단체가 주로 실시하고, 지방식품의약품안전청, 농산물품질관리원 등이 특별단속을 실시하고 있음
 - 유통제품의 수거·검사는 시군구, 시도의 식품위생관련부서, 식품의약품안전청이 할 수 있으나, 농림수산식품부는 축산물가공처리법에 따라 정육점, 우유대리점을 제외하고는 시중 유통제품을 감시할 권한이 없음
 - 실제 수거·검사업무는 근거법령에 따라 영업허가(신고)권을 위임받은 일선 시군구의 식품 또는 축산위생관련 부서가 업무를 담당하고 있음
 - 업종별 감시는 식품제조업소(공장 등), 식품접객업소(음식점 등), 식품판매업소(대형마트 등)으로 나누어 관리되고 있으며, 과태료 부과 등 행정처분은 시군구가 이를 담당하고 있음
- 장단기적 식품안전성 관리수준 향상을 위한 국가 차원의 관리목표가 설정되어야 하며, 식품안전사고에 대해 사후대처형이 아닌 사전예방형 식품안전성 검사체제로 변화하여야 할 것임
 - 현행 식품안전성 검사는 식품별 업소별 검사건수, 법적 기준에 의한 부적합건수 위주로 목표가 설정되고, 결과가 관리되고 있음
 - 우리나라 식품안전성 수준을 평가할 수 있는 대표 지표 선정, 대표성 있는 표본 선정(규모), 리스크 평가에 근거한 우선관리대상 품목 또는 식품위해요소 선정 등 국제 식품안전수준 평가지표에 맞춘 모니터링체계가 보완되어야 함

- 식품안전성 검사 항목 선정 및 국제공인수준의 검사방법 등이 검사기관간 표준화되어 안전성 검사수준의 질적 향상 기반이 마련되고, 신속한 수거 검사 체계 정착과 함께 검사기관간 결과에 대한 정확성과 신뢰성을 높여야 할 것임
 - 중앙정부(식품의약품안전청 본청 및 6개 지방청, 농산물품질관리원, 수의 과학검역원 등)와 지자체(보건환경연구원) 간의 식품안전성 검사 기술 및 장비 등의 차이로 인해 각 검사기관결과에 대한 공유가 어려운 상황임
 - 각 검사기관별 결과에 대한 정보교류가 적어 사전 식품위해정보 파악이 어려우며, 기관별 실적을 위해 중복검사하는 사례도 있음
 - 식품의 위해물질 포함 가능성에 대한 사전 확인검사와 유통중·사후관리 할 수 있는 검사기관간의 연계시스템이 운영되어야 기관간 검사 품목의 중복을 피하고, 식품 안전관리의 효율성과 신속성을 높일 수 있을 것임
 - 아울러 식품 안전성 검사물량의 증가, 잔류농약 등 검사대상 항목의 지속적인 확대, 신속검사제도 도입 및 검사기간 단축 등으로 인한 검사인력·장비의 보완 등 제반 기반조성이 전제되어야 할 것임
- 수입식품의 증가에 따른 소비자의 식품안전에 대한 불안감을 해소하기 위하여 수입전단계·통관단계·유통 중 사후관리로 이어지는 종합적인 수입식품안전관리시스템이 마련되어야 할 것임
 - 무역자유화로 식품 등의 수입증가에 대비한 수입전단계, 통관단계, 유통중·사후관리로 이어지는 종합적인 수입식품 안전망 구축이 필요함
 - 수입전단계의 안전성을 확보하기 위하여 수출국의 제조·가공단계에서 사전에 안전성을 확인 받은 식품 등을 수입하도록 하여, 검사절차를 간소화하면서 안전성을 확보하는 '수입식품 등 사전확인등록제도'를 도입하여 보다 믿을 수 있는 식품을 수입할 수 있도록 해야할 것임
 - 위해발생 우려가 높거나, 신종 유해물질 발생국에 현지 출장하여 수입 식품의 원료생산에서부터 가공·유통단계까지 각 제조공정을 현장에서 위생 점검함으로써 안전성을 확보하고, 관련국가의 식품안전 정보를 수집하여 위해 정보에 의한 검사 실시로 문제가 되는 수입식품을 사전에 차단하는 장기적인 계획이 마련되어야 할 것임
 - 무작위표본검사의 효율적 운영으로 안전한 식품에 대하여는 우대조치하고, 국민 다소비식품 및 부적합 사례가 많은 식품 등에 대하여는 무작위 표본검사 비율을 상향조정하는 등 지속적으로 무작위 표본검사 제도를 개선하도록 하여야 할 것임

원격의료의 정식진료 인정

1. 원격진료의 국내·외 현황

1) 국내 현황

- ☐ 2002년 3월 「의료법」에 원격진료를 인정하고, 동법 시행규칙에 시설 및 장비를 규정함으로써 경쟁력 있는 병원 및 보건의료 분야 IT벤처 기업 등이 독자적으로 또는 연계·협력하여 원격진료 모델 및 기술 개발을 추진할 수 있게 되었음
 - 복지부에서는 새로운 정보통신기술 환경과 사회경제적인 변화에 부응하여 정보화전략계획을 수립하였음
 - 세부추진과제로서 결핵관리사업에 원격진료시스템을 구축하는 대안을 제시하는 등 적극적인 자세를 취하고 있음
- ☐ 1990년대 초 의료 소외지역 대상 원격진료 시범사업이 시작된 후, 2009년 현재 국내에서 수행되고 있는 원격진료는 다음과 같이 사업종류별로 나뉘어져 시행되고 있음
 - 공공보건기관 4개 시범사업(강원도의 보건소와 보건진료소, 서울시 강남구 보건소, 안산시 단원구 보건소, 신안군 내 보건의료기관 간)
 - 공공과 민간이 연계하는 원격의료는 3개 시범사업(경남 사천시 신수도와 민간의료기관, 전남 고흥군 내 의료취약지역주민에 대한 전남대병원의 원격의료, 운항중인 선박/항공기 원격응급의료)
 - 민간의료기관중심으로는 2개 시범사업(종합전문기관 원격의료, 원격영상의학 판독)
 - u-Health 원격의료는 2개 시범사업(유비쿼터스 재택건강관리, 주요 도시별 u-City)
 - 현재 건강보험심사평가원에서는 원격진료 수가개발을 위한 연구용역 추진 중에 있음
- ☐ 원격의료 실제 적용 분야 및 방법
 - 응급환자 초기평가/진단 및 이송단계 자료 전송
 - 무의촌 지역의 환자에 대한 진료 및 상담

- 환자병력에 의한 일상적인 건강상담 및 검사
- 진단, 치료/수술환자의 추적조사
- 만성질환, 임신부의 관리, 재택 고령자 관리 및 진단

2) 국외 현황

- 국가별 지리적 특성(의료 소외지역) 및 사회경제적 특성(보건의료산업에 대한 관심)에 따라 원격의료 수요가 많은 국가에서 우선적으로 원격의료를 추진하고 있음
- 국가적인 차원에서 원격의료를 적극적으로 추진하고 있지만, 지역적 특성에 따라 주 또는 지역별로 원격의료를 차별적으로 시행하고 있으며, 민간의료보다는 공공의료 분야를 중심으로 원격의료를 실시하고 있음
 - 직접 대면방식의 전통의료와 사회복지서비스의 관계정립 및 협력 등을 모색하고 있음

〈표 1〉 주요국의 원격의료 현황 비교

국가	대상 및 적용 분야	주요 내용
WHO	-대상: 아프리카 등 저개발국가 -분야: 노르웨이 원격의료센터 등을 활용하여 대상지역에 원격의료 제공의 타당성 연구	-원격의료전략계획 추진 -원격의료 추진 시 점검항목 및 지침 마련 -나이지리아 등 아프리카 국가들에서 시범 운영
EU	-대상: 농어촌지역 주민, 만성질환자 -분야: 이전에 진료한 환자에 한하여 통신매체를 통한 진료시스템	-원격의료조치계획(2008.11) 채택 -TELEMED 프로젝트(2000) 추진 -EU의사상임위원회 「원격의료에 대한 윤리지침」 제정
미국	-대상: 농촌지역 주민, 군인, 우주인 등 -분야: 최신기술을 개발하여 의료, 교육, 모니터링, 상담	-각 부처별, 각 대학별 원격의료 기술개발 및 응용시스템 개발 -국방부에서 적극 추진 -보건부: 농촌지역주민 의료접근성 제고 노력
일본	-대상: 산간벽지, 도서지역, 재택 외병환자 등 -분야: 상담, 실시간 진료지도, 방사선 판독, 병리진단, 가정간호, 협동의료 등	-1997년 12월 정보통신기기를 사용한 진료통지 -e-Japan 전략 II 계획 -동경대학교(원격수술로봇), 니시아미즈마을 등
호주/뉴질랜드	-대상: 먼 거리, 소규모 또는 분산, 물리적으로 접근이 어려운 환경 등의 인구집단 -분야: 전문적인 보건의료서비스, 만성질환관리, 보건의료서비스 제공자 간 연속성 제공 등	-호주/뉴질랜드 통합 원격의료계획 수립 -퀸즈랜드대학의 온라인보건센터 등에서 시범운영 단계
말레이시아	-대상: 농촌 및 의료취약지역 주민, 도시지역의 저소득층 -분야: 의사 간, 환자와 의사 간 상담	-원격의료 단말장치를 작업장, 학교, 대학, 기타 사람들이 운집한 장소에 설치 -단말장치는 원격의료기관에 연결

2. 정식진료 인정시 문제점

□ 위험요인

- 불법의료, 무자격진료행위 및 의료분쟁이 발생할 소지가 있음
- 원격의료 표준화 미약, 환자 및 의료인의 거부감, 장비보급 비용 발생, 원격의료에 대한 의료수가 책정의 어려움 등을 지적할 수 있음

□ 원격진료 시행 시 원격지에 있는 의료진의 오진이나 의료사고 발생에 따른 법적 책임 소재가 명확하게 정해지지 않아 분쟁을 일으킬 소지가 있음(책임소재 문제)

- 「의료법」 제34조(원격의료) 제1항에 정의된 의료인(의사, 치과의사, 한의사)으로 해석할 것인지, 「의료법」 제2조(의료인)에 의한 의료인(의사, 치과의사, 한의사, 간호사, 조산사)으로 해석할 것인지에 대해서 다소 논란이 되고 있음
- 「의료법」 제34조 제3항과 제4항에 명시되어 있지만, 원격지 의사의 원격의료에 따라 의료행위를 한 의료인이 의사·치과의사 또는 한의사(이하 “현지의사”라 한다)인 경우에는 당해 의료행위에 대하여 원격지 의사의 과실을 인정할 만한 명백한 근거가 없는 한 환자에 대한 책임은 제3항의 규정에 불구하고 **현지의사**에게 있는 것으로 봄
- 현행 「의료법」에는 의사-의사 간 원격의료 유형의 경우만 명확하게 명시되어 있으며, 의사-의료인 간, 의사-환자 간 원격의료 유형에 대한 책임을 규정함에 있어서 충분하지 않으므로 이러한 문제는 향후 다양한 원격의료의 도입 및 활성화 시 **환자에 대한 책임에 혼란**을 가져올 수도 있음
- 현지의료인의 자격범위는 현행 「의료법」 제2조에 의거 의료인(의사, 치과의사, 한의사, 간호사, 조산사)으로 정의되었으나, 간호사 및 조산사의 원격의료와 관련하여서는 다양한 문제제기가 있는 것도 사실이고, 의사의 의료지식 또는 기술을 지원 받아 현지에서 의료행위를 수행하는 현지의료인의 자격을 명확히 할 필요가 있으며, 원격 의료행위의 범위 및 한계도 구체적으로 명시할 필요가 있음
- 외국 의료인이 국내에서 의료행위를 할 경우 책임 소재, 법정 처벌, 언어장벽도 문제가 됨
- 원격진료 허용 및 활용범위를 어떻게 설정할 것인가도 문제임

- 원격진료를 시행하는데 필요한 여러 하드웨어 장비들(모니터링, 기기, 생체 신호 측정 단말기 등), 유무선 통신비용, 각종 프로그램 설치에 따르는 비용 등이 현재로서는 적지 않게 소요됨(**비용문제**)
 - 의사들이 원격의료시스템을 도입하는데 주저하고 있는데, 아직까지 원격진료가 비용/수익 차원에서 수지타산이 맞지 않기 때문임
 - 원격진료를 하게 되면, 의료수가의 산정 문제가 대두되고 신기술 도입을 할 경우 장비 구축에 많은 돈을 들이게 됨
 - 원격진료의 **보험수가**에 대한 규정 등 법령이 정비되어 있지 않음
 - 농어촌 지역(의료사각지대) 사람들이 어떻게 원격진료 비용을 충당할 것인가도 해결해야 할 것임
- 환자정보의 정확성이 대면접촉에 비해 떨어질 가능성이 높고, 환자가 의사의 지시를 이해할 수 없거나 따를 수 없는 경우에 의료사고 발생 가능성이 높아질 수 있음(**정보통신기술상의 문제**)
 - 원격진료를 제공할 때 환자들이 별로 친숙하지 않은 장비를 사용하게 되어 신뢰할 만한 환자의 안정성 측정이 어려울 수 있음
 - 일부 진료영역에서는 안전함을 보여주고 있으나 진료영역 및 그 유형에 따라 상이한 진료환경 및 기술을 활용하는 바, 경우에 따라 안전성을 확인하여야 할 것임
 - 원격진료 기기에 대한 허가 문제, 환자진료 기록 등 관련 자료의 보안 문제, 병원 내 다른 보건의료시스템과의 통합문제 등이 기술적으로 지적되고 있음
 - 원격진료시 환자 개인정보의 침해행위를 우려하는 시각도 있음
- 특수한 상황(운행 중인 선박이나 항공기 내 응급상황 발생으로 의료인의 접근이 불가능한 고립된 상황)에 대한 대처방식에 문제점이 있음(**특수상황 대처 문제**)
 - 원격지 의사의 지시를 받아 현지에서 환자에 대한 처치 등의 의료행위를 수행하는 자가 응급구조사가 아닌 단기과정의 보건교육을 받은 선원이나 환자 본인인 경우 법적 근거가 마련되지 못한 실태임
 - 실제로 이러한 방식으로 원격진료를 시행하는데 있어서 한계가 있을 것으로 여겨짐

3. 개선방안

- 원격진료의 추진과정에서 가장 문제가 되는 부분은 우리나라에서 현재 겪고 있는 기존 의료가치와의 충돌에 대한 법적 해소방안 및 기술적인 어려움의 해결책 등임
 - 연구개발 단계를 넘어 원격의료서비스 제공의 성공요인은 대부분 국가들의 경우 동일한 데, 정부의 제도적 지원이 가장 중요함
 - 정부 지원정책의 방향은 원격의료의 기술보다는 서비스 중심의 접근, 어려운 기술보다는 평이한 기술의 도입, 온라인 중심보다는 오프라인 네트워크를 중심으로 온라인 기술을 도입하도록 하는 것임
- 우리나라도 외국의 성공사례를 참고하여 원격의료의 반드시 필요한 분야를 선정해서 **기술 중심이 아닌 서비스 중심의 모델**을 만들어 오프라인 네트워크를 먼저 구축한 후 누구나 사용할 수 있는 기술을 적용해 모범사례를 만들어 나가야 함
 - 외국의 성공적인 모범사례들에 기초하여 법·제도의 개선이 이루어져야 할 것임
 - 원격진료의 허용범위 설정, 원격진료의 자격인증 및 원격진료의 책임소재에 대한 법규정을 마련해야 함
 - 환자와 의료인의 인식변화 유도, 원격의료장비의 보급비용 발생 해결, 원격의료를 위한 표준화 및 의료수가 적용 등의 방법을 개발해야 함
 - ◆ 특히 원격의료행위의 범위, 보험수가 적용여부, 원격의료기관의 선정 등이 선결되어야 하며, 원격지의사의 권리·의무 및 원격의료 과오에 대한 법적 책임소재, 환자의료정보의 보호, 국제적인 관할권 및 준거 등이 심도 있게 논의되어 규정되어야 함

음식점 원산지 표시제 실효성 제고

1. 음식점 원산지 표시제 실시 현황

1) 일반 음식점 업소수 현황

- ☐ '09년 7월 현재 584,722개의 전국 일반음식점 중 중대형업소기준인 면적 100㎡ 이상 음식점수는 131,560개소로 22.5%를 차지하고 있고, 100㎡ 미만 음식점수는 453,162개소로 77.5%를 차지하고 있음

2) 음식점 원산지 표시제 실시 현황

- ☐ 현행 음식점 원산지 표시제는 2008년 6월부터 「식품위생법」과 2008년 7월부터 「농산물품질관리법」으로 이원화되어 관리되고 있으며, 원산지 표시 대상 식품 품목도 대상 음식점이 영업장 면적에 따라 다르게 시행되고 있음
 - 「식품위생법」의 영업 분류에 따른 일반음식점은 100㎡ 이상인 경우 쌀, 배추김치, 소고기·닭고기·돼지고기의 원산지를 표기하도록 되어 있으며, 100㎡ 미만인 경우는 소고기·닭고기·돼지고기의 원산지만을 표기하도록 「농산물품질관리법」에 명시되어 있음
 - 「농산물품질관리법」의 원산지 표시 대상은 100㎡ 미만인 일반음식점도 축산물과 그 가공품의 경우 지도 점검 대상으로 시행되고 있으며, 원산지 표시 이행률이 높은 쌀과 배추김치의 경우 위반시 조치할 근거는 없는 상황임
- ☐ 음식점 원산지표시제 관리는 2008년 7월부터 농림수산식품부를 중심으로 국립농산물품질관리원, 식품의약품안전청, 각 시도에서 시행하고 있음
 - 2008년 7월부터 2009년 9월까지 98만건의 지도점검결과 원산지 미표시 위반건수보다는 허위표시 위반건수가 더 높게 나타나고 있음

3) 원산지 표시품목 확대를 위한 유통 식재료 원산지 표시 대상 현황

- ☐ 음식점 식재료의 기본이 되는 유통 중인 농산물 및 그 가공품에 대한 원산지 표시는 1994년부터 시행되고 있음
 - 수입농산물은 「대외무역법」 제33조제1항에 의하여 지식경제부 장관이 공고한 품목 160개 품목, 국산농산물 160개 품목, 농산물을 이용한 가공식품 211개 품목, 총 531개 품목이 대상이며, '08년 현재 원산지 식별이 과학적으로 검증이 가능한 품목은 92개 품목임

2. 착안사항

- 적용되는 법령 등에 따라 원산지 표시 대상 품목이 달라지므로 관련 법령의 정비 필요
 - 「식품위생법」과 「농산물품질관리법」중 어떤 법률이 적용되느냐에 따라 음식점의 경우 원산지 표시 대상 품목이 다름
 - 쌀과 배추김치의 경우 100㎡ 이상 음식점에서만, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기는 모든 음식점에 적용됨
- 음식점을 대상으로 한 다른 단속과의 연계와 행정처분의 실효성 제고 필요
 - 음식점을 대상으로 한 다른 단속과의 연계와 중·소·영세 음식점의 식품안전 및 위생수준을 높일 수 있는 종합적인 관리방안을 고려해야 할 것임
 - 음식점에서 사용하는 다양한 식재료들의 원산지 표시가 가능하려면, 유통되는 식재료의 신뢰성 있는 원산지 표시 대상 품목이 확대되어야 하며, 원산지 허위 표시에 행정처분을 철저하게 집행하여 원산지 표시의 신뢰도를 높일 수 있는 방안 마련이 필요함
- 운영 규정의 현실화 필요
 - 음식점 원산지 표시제도는 본래 음식점에서 사용하는 식재료의 품질특성 정보를 소비자에게 제공하기 위한 제도로써 품질관리시스템을 전제로 하고 있으므로, 감시제도에 의존하기 보다는 원산지 표시여건이 잘 갖추어져 있고, 표시제도가 잘 운영되도록 하는 기반조성이 전제되어야 함
 - 이력추적 기반이 마련되지 않은 품목에 대해 의무표시가 강요될 경우 업체나 관리자 입장에서 부담으로 작용하여 소비자 불신을 초래하므로, 기반조성을 전제로 한 체계적인 추진이 필요함
 - 원산지 표시 대상 품목의 확대는 국제교역상 비관세장벽으로 간주되어 민감하게 취급될 가능성이 있으므로 신중하게 추진되어야 함
 - 의무표시는 사회적으로 공감대가 형성되어 있는 주요 품목에 대해 제한적으로 실시하고 있는 데 일반음식점의 안전 및 위생관리수준을 제고하는 측면에서 통합적으로 실시하여야 함
 - 업체에서 자발적으로 원산지를 표시하도록 하는 권장체계와 병행하여 추진하는 것을 효율성 측면에서 고려해야 할 것임

□ 원산지 표시 활성화 기반 조성 필요

- 음식점 원산지 표시제가 실효성을 갖고, 소비자에게 신뢰받기 위해서는 농수축산식품 및 수입식품의 이력추적관리제 기반이 확충되어야 할 것임
- 업체에서 효율적인 구매를 위해 수입식재료의 원산지를 바꾸게 되는 경우 등으로 인한 표시 교체를 용이하게 하고 소비자의 이해를 쉽게 하는 다양한 표시사례 및 모델을 개발하여 보급해야 할 것임
- 음식점 업체는 대부분 생계형으로 정책이나 정보에 대한 접근이나 인지가 어려우므로 충분한 계도기간과 홍보가 뒷받침되어야 함
 - ※ 2005년 기준 음식점의 90.4%가 4인 이하로 구성된 영세업체임(통계청, 도소매업 및 소비사업 종사자)

□ 원산지 허위표시 검증이 가능한 과학적 검증체계 구축

- 원산지 표시제는 소비자의 식품의 안전에 대한 신뢰를 높이는 제도로 원산지 표시 의무 품목에 대한 규정이 실효성을 얻기 위해서는 표시품목에 대한 허위 표시 여부를 확인할 수 있는 기술적 기반이 마련되어야 함
- 원산지 식별을 위한 유전자(DNA)분석 또는 근적외선 분광분석기 등을 이용한 이화학적 분석방법 등의 기술적 여건 마련이 필요함
- 「농산물품질관리법」 제18조에 따라 원산지 표시제의 실효성을 높이기 위해서 실시하는 정기적인 원산지 확인이 기술적 측면에서의 필수적 전제조건이 될 수 있음
- 음식점 원산지 표시 확대 품목으로 가능한 식품은 과학적으로 검증 가능한 품목을 우선적으로 고려하여 선정하여야 하며, 검증에 드는 인력이나 재원을 확보하는 것이 선결되어야 할 것임

□ 음식점에서 주로 양념류로 사용되는 고춧가루 등의 경우에는 2개 이상의 원산지가 다른 품종을 섞어 사용하는 사례도 있어 원산지 표시제 확대 시 이에 대한 정의와 표시방법에 대한 연구가 필요함

□ 음식점의 원산지 표시제 확대 표시 품목은 음식점에서 다소비되는 식재료 또는 소비자의 불신이 큰 식품에 대한 조사 분석자료에 근거해야 하며, 일부 특정 음식점(예: 한식, 중식, 양식, 일식 등)의 식재료에 편중되지 않도록 하는 객관적인 대상품목의 선정체계가 마련되어야 할 것임

일반의약품 약국 외 판매 허용

1. 현행 의약품 분류체계 현황

1) 문제인식

- ☐ 의약분업 준비단계로부터 지금에 이르기까지 수차례의 의약품 분류 작업이 있었으며, 현재 의사의 처방을 필요로 하는 ‘전문의약품’과 약사에 의해 판매가 가능한 ‘일반의약품’, 두 가지로 분류되어 있음

○ 일반의약품의 정의는 「약사법」(2001.8.14 개정)에 의해 확정되었음

제2조(정의)

9. “일반의약품”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것으로서 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 의약품을 말한다.

- 가. 오용·남용될 우려가 적고, 의사나 치과의사의 처방 없이 사용하더라도 안전성 및 유효성을 기대할 수 있는 의약품
- 나. 질병치료를 위하여 의사나 치과의사의 전문지식이 없어도 사용할 수 있는 의약품
- 다. 의약품의 제형(劑型)과 약리작용상 인체에 미치는 부작용이 비교적 적은 의약품

- ☐ 이러한 의약품 분류는 안전성과 유효성 및 사용적합성을 기초로 이루어지고 있으며 각 국의 특수성에 따라 그 기준적용을 달리함

○ 우리나라의 「약사법」에서는 일반의약품의 범위를 “오용·남용의 우려가 적고”, “의사의 처방에 의하지 아니하고”, “안전성 및 유효성을 기대할 수 있는”, “전문적 지식을 필요로 하지 아니하는”, “부작용이 비교적 적은” 등과 같이 의·약학적인 지식을 토대로 가늠하도록 하고 있어 객관적인 판단이 어렵다는 문제를 안고 있음

○ 「약사법」 제44조 제1항에서 “약국 개설자(해당 약국에 근무하는 약사 또는 한약사)가 아니면 의약품을 판매할 수 없다”는 포괄적인 규제로 인해 약국의 판매약(Over the Counter drugs: OTC)¹⁹⁾에 대한 논의조차 힘든 실정임

- 1997년 관련 논의가 있었으나 당시 의약품 분류체계에서 유효성과 안전

19) OTC는 일반의약품 자체를 의미하기도 하나 여기서는 일반의약품 중 약국의 판매가 가능한 것으로 한정함. OTC를 일반의약품과 구분하여 ‘단순의약품’이라고 칭하기도 함

성에 대한 조사 및 분류가 힘든 실정에서 OTC의 논의는 시기상조였음

- 현 시점에서 안전성과 유효성이 확보된 일반의약품의 경우, 소비자의 편의나 유통상의 효율성을 위한 재분류가 요구되고, 그 일반의약품의 OTC로의 전환에 대한 본격적인 검토가 이루어져야 함
- 현재 의약외품의 판매가 허용되고 있으나, 이는 OTC의 역할(셀프메디케이션(self-medication)의 중요한 수단)과는 거리가 있음

2) 분류현황

- 우리나라 의약품 분류는 1985년 「의약품 분류기준에 관한 규정」(보건복지부 고시)에 따라 처음으로 실시되었음
- 당시의 분류 목적은 대중광고 관리 및 제조품목 허가신청시 안전성과 유효성 자료의 제출범위 등 허가기준으로 활용하기 위하여 시작된 것임
- 1996년 6월부터 1997년 12월까지 의약분업 실시에 대비하여 분류대상 26,107 품목을 전문의약품 10,608품목(40.6%), 일반의약품 15,499품목(59.4%)으로 분류한 것임
- 의약분업 추진 과정에서 의·약계의 이견과 대립, 그리고 시민단체의 관여 등 우여곡절을 겪으면서 2000년 5월 30일 전문의약품 17,187품목(61.5%), 일반의약품 10,775품목(38.5%)으로 최종 확정하였음
- 2000년 11월 11일 의·약·정 합의에 따라 재분류 방침이 정해지고 2001년 12월 7일 일반의약품 41품목이 전문의약품으로, 전문의약품 102품목이 일반의약품으로 각각 재분류되었음
- 이 작업이 마지막이었고, 이후 의약품 분류는 미정인 상태로 남아 있음

〈표 1〉 분류 단계별 단일제 의약품 분류 결과 비교

분류 단계	보사연 (97년12월)	분류위원회 (98년12월)	국민회의 (99년2월)	시민대책위 (99년5월)	최종 발표 (2000년5월)
전문의약품	10,608 (40.6%)	1,609 (51.0%)	1,794 (56.8%)	1,776 (56.3%)	17,187 (61.5%)
일반의약품	15,499 (59.4%)	1,548 (49.0%)	1,312 (41.6%)	1,234 (39.1%)	10,775 (38.5%)
추후 분류			51 (1.6%)	147 (4.6%)	
합 계	26,107	3,157	3,157	3,157	27,972

주: 처방 기준, 주사제 제외, 한방 포함

- 이러한 분류작업과 의약분업 이후 대한제약협회에 의하면, 일반의약품의 비중이 급속히 감소해 2002년도에 일반의약품 매출이 2조 5120억원(32.6%), 전문의약품은 5조 1880억원(67.3%)으로 집계되었음²⁰⁾
- 이는 의약분업이 시행된 후, 우리나라의 약 구매경향은 의사의 처방에 따르며, 일반의약품에 대한 단순 구매는 줄어들고 있음을 의미함
 - 그 외 의약외품으로 분류되고 있는 것은 크게 두 가지로서, 하나는 위생상용도로 제공되는 섬유, 고무, 지면류이고, 다른 하나는 인체작용이 경미하거나 직접 작용하지 아니하는 살균 살충제 등으로 분류됨
 - 그러나 이것들은 질병에 대한 셀프메디케이션(self-medication)으로 보기에는 어려운 부분이 많으므로 OTC 논의의 대상이라고 볼 수 없음
 - 「약사법」 제2조 제7항

제2조(정의)

7. “의약외품(醫藥外品)”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 물품(제4호나 목 또는 다목에 따른 목적으로 사용되는 물품은 제외한다)으로서 보건복지가족부장관이 지정하는 것을 말한다.

- 가. 사람이나 동물의 질병을 치료·경감(輕減)·처치 또는 예방할 목적으로 사용되는 섬유·고무제품 또는 이와 유사한 것
- 나. 인체에 대한 작용이 약하거나 인체에 직접 작용하지 아니하며, 기구 또는 기계가 아닌 것과 이와 유사한 것
- 다. 전염병 예방을 위하여 살균·살충 및 이와 유사한 용도로 사용되는 제제

3) 외국의 의약품 분류체계

- 외국의 의약품 분류체계를 살펴보면, 전반적으로 주요국은 우리나라와 같이 의약품의 안전성과 유효성을 근간으로 사회경제적 효과, 국민의 이용 편의성, 국가재정, 지역적 접근성 등을 고려하여 의약품의 유형분류와 약국의 판매의약품의 허용범위를 결정하고 있음
- 의약품 분류는 크게 의사의 처방을 의무화하고 있는 처방약과 그 이외의 비처방약으로 이루어짐
 - 처방약은 반복 투약 여부에 따라, 비처방약은 판매장소의 허용범위에 따라 각각 여러 개의 분류군으로 세분됨
 - 대부분의 경우, 처방약과 비처방약의 구성요소는 국가마다 크게 다르지 않음

20) 대한제약협회 자료실 <http://www.kpma.or.kr/>

- 처방약에서 비처방약으로의 재분류 경향이 가속화되고 있음
- 약사의 관리 및 감독 여부에 따른 **약국의 판매의약품의 허용범위에 대해서는 제반 사회적 여건의 영향을 많이 받고 있음**
- <표 2>와 같이 각 국의 사회경제적 상황에 따라 일반의약품의 약국의 판매범위가 달라질 뿐만 아니라 그 종류도 다양하게 나타나고 있음
 - 특히 프랑스의 경우, EU에서 유일하게 의약품에 대한 약사의 독점권이 허용되고 있으며, 이에 대해 EU는 해당 국가 고유의 영역으로 인정하고 있음
 - 이는 프랑스소비자협회가 의약품의 불필요한 소비를 우려하는 등, 의약품 관리에 있어서 국가 전체의 보수적인 인식을 반영한 결과라 할 수 있음
 - 의약품에 대하여 보수적인 경향을 가진 일본의 경우도 1998년 4월, 일부 일반의약품의 약국외 판매를 허용하고 있는 실정임
 - 그 판매범위로는 드링크, 비타민, 목감기용 트로키제, 건위제, 살균소독제, 외용진양제, 창상보호제 등이 포함되며, 최면진정제, 해열진통소염제, 종합감기제, 안과용제, 진혼제, 함소제, 제산제, 소화제, 정장제, 진통진경제, 관장제, 치질제 등은 제외되었으나 최근 그 범위를 확대·실시하고 있는 추세임
- 시사점
 - 각 국은 국민의 셀프메디케이션을 인정하는 정도에 따라 안전성·유효성이 검증된 일반의약품의 약국외 판매를 허용하고 있음
 - 일반의약품의 약국외 판매의 허용범위는 각 국의 사회문화적 차이에 따라 편차가 있으나 일반적으로 국민보건의료의 수준과 폭을 확대시키는 것으로 평가되고 있음

〈표 2〉 각 국의 의약품 분류체계

분류체계	국명	처방약 (prescription)	비처방약 (nonprescription)	의약품분업제도	의약품 분류 담당기구
2 분류	한국	전문의약품	일반의약품	강제분업	보건복지가족부, 식약청
	미국	처방약(Rx): 연방법에 의해 처방전 없이 조제하는 것을 금한다는 표시가 있음.	비처방약(OTC): 약국 및 약국 외에서도 자유롭게 구입 가능	알라바마 등 14개주가 법적으로 임의분업의 형태를 취하고 있으나 실제로는 완전분업의 형태임 캘리포니아 등 9개주는 강제분업을 행하고 있음	식품의약품안전청(FDA) 전문가 자문위원단(ARP)

분류	국명	처방약 (prescription)	비처방약 (nonprescription)	의약품분업제도	의약품 분류 담당기구
3 분류	이탈리아	의료용(ethical) 의약품: 의사의 처방에 의해서만 조제 판매 가능	일반용 의약품(OTC): 약국외에서 제한적으로 판매가능	법적으로 강제분업의 형태를 취하고 있으나 의사의 직접 조제 허용범위가 매우 포괄적이어서 실제로는 임의분업의 형태임 환자 또는 보호자가 원외 처방전을 요구하지 않는 경우 의사의 조제를 허용함	후생노동성, 중앙약사심의회
	영국	처방약(Prescription Only Medicine, POM): 의사의 처방에 의해서만 조제, 판매 가능	약국약(Pharmacy Medicine, P): 처방 없이 약국에서 약사 판단에 따라 판매 가능 자유판매약(General Sale List, GSL): 약국 외에서도 판매 가능	의사는 처방전 발행과 함께 투약도 가능하여 강제분업은 아니나, NHS에서 의사가 투약할 경우 약값을 받지 못하게 규정하고 있기 때문에 관행적으로 완전분업의 형태임	보건사회보장부 의약품 소분과위원회 (Committee on Safety of Medicine)
	독일	처방약(Rp, rezeptpflichtig): 처방전이 필요하며 약국을 통해서만 판매	약국약(Ap, apothekenpflichtig)처방을 요하지 않고 약국에서 약사의 판단에 따라 판매 가능 자유판매약(F, freiverkäuflich): 약국 외에서도 판매가능	강제분업 국가로서 병원에서 입원환자에게는 의약품이 투약되나 외래환자에 대해서는 원내 처방전에 의해 의약품이 투약되지 않음	연방보건국 전문위원회 (Expert Committee at Federal Health Authority)
4 분류	프랑스	특별처방약(Stupefiants): 의사는 일련번호가 붙은 양식에 의해 처방하며 약사는 판매상황을 기록 처방약 List I: 의사의 처방을 필요로 하며 처방자의 허가 없이 반복 사용할 수 없고, 약사는 판매상황을 기록 처방약 List II: 환자의 요청이 있을 때 2달까지 처방전을 반복 사용	비처방약: 대중광고를 하는 약으로 사회 건강보험대상에서 제외	강제분업 국가로서 의약품 판매는 약사에게만 한정되며, 조제 및 의약품 교부의 독점권이 약사에게 인정됨 외래 환자에 대한 주사제는 간호사가 환자의 집에 방문하여 투약하거나 혹은 환자가 간호사의 사물시, 보건소, 의원 등을 방문하여 맞도록 하고 있음	사회보장부 의약품부 (Ministry of Social Affairs & Social Security, Pharmaceutical Department)
	캐나다	처방약(Prescription Drugs): 처방에 의해서 약국에서만 판매됨	약사약(BTC, Behind-The-Counter Drugs): 처방 없이 약국에서 약사만이 판매할 수 있음 약국진열약(OTC, Over-The-Counter drugs): 약국에서 자유롭게 진열하여 판매할 수 있는 약 - 대중광고 가능 자유판매약(Out-of-The Pharmacy): 약국 이외에서도 판매되는 약	강제분업 국가임 영국과 같이 의사가 투약할 수 있는 권리를 가짐	국립의약품분류자문단 (national Drug Scheduling Advisory Committee)

주: 강조 표시 국가들은 일반의약품 약국외 판매조치를 시행하고 있음

자료: 의학연구정보센터 <http://www.medric.or.kr/>

2. 약국 외 판매의 문제점 및 허용조건

1) 문제점

- ☐ 현재 우리나라에서 의약품은 약국내에 국한하여 판매하도록 제한하고 있으나, 약국이 개설되지 않은 곳을 감안하여 예외적으로 일부 지역에 한하여 일반의약품의 약국외 판매를 허용하고 있음
 - 「특수장소에서의 의약품취급에 관한 지정」(2002.1.25. 보건복지부 고시 제2002-8호)에 의하면,
 - 열차, 항공기, 선박, 고속버스 및 고속도로변 휴게소나 도서 벽지, 접적 및 수복지역, 나환자 정착지역 등, 약국의 집단 휴폐업으로 인하여 의약품 구입에 심대한 지장을 받게되는 지역 등이 특수장소에 해당함
 - 판매품목으로는 소화제, 해열진통제, 지사제, 진통제, 진해제 중 매약으로서 구급용 의약품에 한하되, 당해 취급자가 정하여 공급하는 품목, 외용제로서 아연화연고, 암모니아수, 썬화제연고, 포비돈액, 요오드탱크, 과산화수소수, 화상꺼즈 및 파스류 등도 포함함
 - 그 판매범위는 앞에서 언급한 외국의 사례와 비교해서 크게 다르지 않음
 - 또한 의약품소비자시민연대가 2006년 10월 조사한 결과에 따르면, 만20세 이상 남녀 1천 3백명을 대상으로 한 설문조사에서도 소화제, 해열제, 진통제, 드링크류 등 일반의약품의 OTC전환에 대해 76%가 찬성함
- ☐ 일반의약품의 약국 외 판매 반대자들은 일반의약품의 OTC로의 전환에 대한 반대 근거로 모든 약은 부작용을 가지고 있으며, 이에 대한 복약지도 또는 복약상담이 필요하다고 함(약물의 부작용 문제)
 - 그러나 실제 ‘지정구매 의약품’의 경우 복약지도 상담이 제대로 이뤄지지 않고 있다는 지적이 있음. 의약품소비자 시민연대의 조사(2006)에서는 ‘지정구매 의약품’ 구매시 약사의 복약지도 및 상담이 10% 미만 정도로 이루어지고 있음
 - 반대로, 대한약사협회(2007)에 따르면, 약사의 경우 4%만이 ‘지정구매 의약품’에 대한 복약지도를 안한다고 조사되었음
 - 약사들의 도움이 거의 없는 ‘지정구매 의약품’의 경우, 일반의약품의 OTC로의 전환이 국민의 편의성에 도움을 줄 수 있고, 안전성과 유효성이 요구되는 다른 일반의약품의 경우에도 복약지도의 의무화를 통해 약물의 잘못된 사용을 최소화할 수 있다는 의견이 있음

2) 허용 조건

□ 약품광고 제한

- ‘지정구매 의약품’의 경우 무분별하고 선정적인 광고 또는 과대 광고는 ‘지정구매 의약품’에 대한 잘못된 이해를 야기 시킬 수 있으며, 이에 대한 적극적 제재가 필요함
- 대다수의 국민들은 광고를 통해 의약품에 대한 정보를 접하고, 광고에서 잘못 전달된 내용에 의해 불필요한 소비를 가져올 수 있음
- 프랑스의 경우, 이러한 부분에 대한 우려가 강력하게 작용하여, 다른 EU 국가들과 달리 OTC에 대하여 매우 제한적인 광고를 허용을 하고 있음

□ 판매장소 규제

- 미국처럼 지역의 범위가 넓어 의약품 공급이 원활하지 않은 경우를 제외하고는 OTC 판매장소는 극히 부분적으로 허용하는 것이 요구됨
- 영국과 독일에서는 약국의 장소는 ‘약국이 함께 있는 매장’(drug-store with Pharmacy)의 형태나 건강 관련 용품 판매허가를 받은 곳으로 제한하는 등 판매의약품에 대한 관리·감독이 철저하게 이루어 지고 있음
- 판매장소가 약국의 장소라 하여 자유경쟁체제로 의약품을 소비재로 전환하는 것이 아니라 국민의 건강증진을 최대화할 수 있는 공급체제로의 전환을 의미함
- 이러한 통제된 약국의 판매 하에서 종종 제기되는 의약품 관리 (유통기한 및 보관관리 문제)의 문제점을 일정 정도 해결할 수 있을 것으로 보임
- 이 밖에, 약국의 판매를 위한 포장단위의 제한, 복약설명서에 대한 지침, 유통기한에 대한 표기, 구입연령 제한 등 부수적인 규제가 있을 수 있음

□ 유동적인 의약품 분류체계의 정립

- 시판 후에도 의약품의 안전성과 유효성에 대해 지속적인 감시를 토대로 상시적으로 기존의 의약품 분류체계를 재분류할 수 있다면, OTC에서 문제가 발생하는 경우 언제든지 일반의약품으로의 전환이 가능하며 반대로 일반 의약품의 경우 일정기간 동안 그 부작용이 관찰되지 않을 시 OTC로의 전환이 필요함
- EU의 경우, 5년마다 의약품 분류내용을 검토하여 처방약을 비처방약으로 전환하도록 권고하고 있으며, 의약품 판매권자 등에 의해서 재분류 신청서를 통한 재분류가 가능함

- 독일의 경우, 5년 동안 일반의약품의 약화사고가 발생하지 않는다면 그 품목은 OTC로의 전환 가능함
- 영국의 경우 일 년에 두 차례 처방약과 일반판매약 시행령이 개정됨
- 이러한 유동적인 의약품 분류조정 체계 정립은 약국의 판매로 인한 부작용을 최대한 줄이고 국민에 대한 약제서비스 접근성을 높이는 조건이 됨

3. 개선방안

- 의약분업의 시행이 약 7년이 지난 시점에서, 우리나라의 의약품 분류체계에 대한 적절한 대응이 필요하다는 지적이 있음
 - 의약품 분류체계와 관련한 제도적 개선사항으로 **일반의약품의 OTC로의 전환**문제가 제기됨
- 「약사법」 개정을 통한 의약품 분류체계 재정립 검토
 - 의약품 분류체계를 **전문의약품, 일반의약품, 단순의약품(OTC)**으로 분류하는 **3단계로 재구성**하는 방안
 - 현행 「약사법」은 의약품을 전문의약품과 일반의약품 2가지로만 분류하고, 모든 의약품을 약국 진열장 내에서 약사만이 독점적 권한으로 판매할 수 있도록 규제하고 있음
 - 일반의약품 중에는 ①오남용의 우려가 없고, ②안전성 및 유효성이 확보되었으며, ③사용법과 효능 등이 일반화되어 소비자에게 널리 알려져 있고, ④의사의 처방이나 약사의 전문적 지식을 필요로 하지 않는 단순의약품이 있는 바, 현행 법상에서는 이를 별도로 분리하여 관리할 수 없음
 - 이러한 단순의약품에 대해서는 소비자의 선택권 및 편의 차원에서 분류체계의 재검토 필요성이 제기됨
 - **약국만 의약품을 판매하도록 규정한 조항을 수정**하여 일정한 기준을 갖춘 슈퍼마켓, 편의점 등에서 단순의약품의 판매를 허용함으로써 복수의 유통채널 간 경쟁을 통해 공급자 중심의 약제서비스 유통체계를 소비자 중심으로 전환하는 방안이 검토될 수 있음
 - 단순의약품의 슈퍼마켓 등 소매점포 판매 확대에 대하여 정부, 소비자단체, 그리고 사회 각계에서 제도개선에 대한 여론이 높아지고 있으므로 보건복지가족부도 「약사법」의 의약외품 규정에 따라 약국의 판매허용 품목을 확대하고 있는 추세에 있음
 - 그러나 현행 「약사법」 체계 하에서 일반의약품 중 일부를 의약외품으로 변경 지정하는 것은 형식에 그쳐, 약국 외 판매품목의 실질적 확대가 이

• 장기요양보험제도의 요양시설 기능보강사업 •

1. 현황

□ 2008년 7월 1일부터 실시되고 있는 장기요양보험제도의 시설 인프라 확충과 관련하여 기능보강사업비 지출현황은 <표 1>과 같음

○ 국가와 지자체가 5:5로 지원하는 기능보강사업비의 16개 시·도별 자료임

〈표 1〉 장기요양기관 기능보강사업비

(단위: 백만원)

구분	2007	2008	2009
합계	287,991	202,948	194,780
서울	23,199	15,107	14,352
부산	34,390	23,814	21,944
대구	19,574	8,791	13,620
인천	9,834	11,435	9,075
광주	12,147	7,173	3,545
대전	5,196	6,028	3,498
울산	4,713	290	1,400
경기	30,684	22,112	12,002
강원	11,389	18,328	13,276
충북	8,991	9,938	11,106
충남	18,319	10,706	11,593
전북	21,877	2,483	5,716
전남	21,524	12,658	18,501
경북	26,714	27,798	33,757
경남	36,404	18,093	16,175
제주	3,034	8,013	5,190
미통지	0	183	29

주: 제시된 액수는 국고와 지방비를 합산한 총액임

자료: 보건복지가족부 요양보험운영과, 내부자료, 2009 재구성

□ 기능보강비는 주로 법인시설의 신·증축을 위한 정부지원금으로서, 시설의 면적 기준을 충족시키기 위한 시설 건축비와 관련됨. 「노인복지법 시행규칙」 별표 4의 노인의료복지시설 기준에 의하면,

- 노인요양시설은 입소정원 1명당 연면적 23.6㎡ 이상, 노인요양공동생활가정은 입소정원 1명당 연면적 20.5㎡ 이상의 공간을 확보해야 하고, 입소자 1명당 침실면적은 6.6㎡ 이상이어야 함
- 장기요양제도 도입 이전에는 합숙용 침실의 정원이 6인 이하였으나, 제도 도입 이후 정원을 4명 이하로 줄여야 하기 때문에 기능보강사업이 이루어지고 있는 상황임(<표 2> 참고)

<표 2> 시설면적 및 거실(침실)면적 기준

구분	변경 전	변경 후
시설 면적	○ 해당없음	○ 노인요양시설: 입소정원 1명당 연면적 23.6㎡ 이상의 공간 확보 ○ 노인요양공동생활가정: 입소정원 1명당 연면적 20.5㎡ 이상의 공간 확보
거실 (침실) 면적	○ 무료 및 실비노인요양시설의 경우 1인당 5㎡ ○ 전문요양시설의 경우 1인당 6.6㎡ 확보	○ 전 시설 1인당 침실면적 6.6㎡ 확보 ○ 화장실이 개별 침실마다 설치되어 있는 경우에는 화장실 면적까지 포함
	○ 시설유형에 따라 합숙침실 1실 정원을 4~6명으로 규정	○ 합숙침실 1실 정원은 4명 이하

자료: 보건복지가족부, 「노인장기요양보험 장기요양기관 관리지침」, 2008.

2. 문제점

□ 기능보강사업비는 총액기준으로 2007년도 약 2,880억원에서 2009년에는 1,948억원으로 점차 줄어들고 있으나,

- 이는 신축보다는 증·개축시설의 비율이 상대적으로 높아졌기 때문이기도 하지만, 지자체가 재정 부담을 견디지 못해 새로운 법인이 요양시설의 설치를 신청하려고 할 때 그 기준을 까다롭게 하여 억제하고 있기 때문인 것으로 나타남²¹⁾
- 지자체의 재정적 상황을 살펴보면(<표 3> 참고), 재정활동에 필요한 자금을 국가에 의존하지 않고 자체적으로 조달할 수 있는 비율을 의미하는 재정자립도 평균이 53.6%에 불과함
 - 도는 평균 33.3%이고, 전남·전북·경북 등은 20%에도 미치지 못하고 있음
 - 군은 평균 17.8%에 불과한 실정임

21) 경상북도 노인시설 담당자와의 면담(2009. 3. 25)

- 2010년부터 분권교부세가 보통교부세로 통합될 예정이어서 지자체의 복지관련 재정부담이 더 늘어날 것으로 예상되고 있음

〈표 3〉 246개 지자체의 재정자립도 분포현황

(2009년 기준)

구분	평균	특별·광역시	도·자치도	시	군	자치구
평균	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
서울	92.0	90.4				50.8
부산	58.3	55.5				22.7
대구	54.7	50.7				24.1
인천	74.2	75.7				30.5
광주	48.3	42.9				19.2
대전	59.3	54.5				22.9
울산	67.7	59.3			56.7	36.8
경기	75.9		64.1	57.6	31.3	
강원	28.0		21.4	25.4	15.3	
충북	33.3		25.4	31.8	22.0	
충남	36.6		28.1	33.4	21.7	
전북	23.6		17.5	21.6	13.3	
전남	19.4		10.4	26.7	12.0	
경북	27.7		19.1	28.4	15.1	
경남	39.4		32.5	37.2	14.8	
제주	25.2		24.9			

자료: 재정고 <http://lofin.mopas.go.kr>

- ☐ 기능보강사업은 국가 및 지자체뿐만 아니라 사업비 지원을 받는 법인시설도 자체 부담금 등으로 인해 상당한 재정적 부담이 요구되는 방식으로 이루어지고 있음
- 게다가 전체 요양시설의 절반 이상을 차지하면서도 국가 및 지자체로부터 지원을 받지 못하는 기존 개인시설의 경우는 시설기능보강을 위해 전액 자부담으로 증·개축을 하거나 입소노인 정원을 줄여야 하는 상황에 처해 있음
- ☐ 요양시설의 기능보강사업이 국가 및 지자체, 법인 및 개인시설 관계자 모두에게 적지 않은 재정적 부담을 주고 있는 상황에서 합숙침실 정원 4명 이하 규정을 개선할 필요성이 지적되고 있음

3. 개선사항

- 신규시설의 설치를 일률적으로 독려하거나 기존의 시설들을 고사시키는 방식을 지양하고, 추가적인 재정적 부담이나 낭비를 최소화하면서 기존의 법인 및 개인시설들을 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것임
- 현재는 일률적으로 이루어지고 있는 보험급여수가를 시설별로 차등화하는 방식이 고안되어야 할 것임
 - 예컨대, 기존시설의 6인실 등 다인실을 새롭게 신설된 4인실과 급여수가에 있어서 차이를 두고, 시설 입소 노인의 욕구에 따라 이용할 수 있도록 하는 방안이 현재와 같은 기능보강사업과 재정적 낭비를 보완할 수 있는 개선방안이 될 것임

● 전공의 지원기피 진료 전문과목 인력수급: 외과, 흉부외과 및 산부인과를 중심으로 ●

1. 전문의 인력수급 현황

- 국민에게 양질의 의료서비스를 제공하고 의료인력의 질적 향상을 위해 전문의 제도를 운영하고 있으며, 「의료법」 제77조 제4항에 따라 26개의 전문과목이 규정되어 있고, 전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정에 따라 수련기관을 지정하여 운영하고 있음
- 2009년 8월 현재 전국의 수련병원 및 기관은 278개소이며, 인턴 3,653명과 레지던트 12,439명이 수련 중임
 - 그러나 이중 11개 과목은 전공의 정원대비 지원자가 전체 평균보다 적어 육성지원과목²²⁾으로 선정되어 전공의 수련보조수당이 지급되고 있는 현실임

1) 전공의 배출 현황

- <표 1>에서 보는 바와 같이 최근 3년간 전공의 합격률을 살펴보면, 전체적으로 대략 90% 정도의 확보율을 보이고 있으나 외과, 흉부외과, 산부인과, 결핵과, 방사선종양학과 등의 전문과목은 평균에 훨씬 못 미치는 확보율을 보이고 있음
- 특히, 외과, 흉부외과, 산부인과는 2006년부터 2008년까지 최근 3년동안 전공의 확보율이 지속적으로 감소하고 있음
 - 이 전문과목들은 전공의 지원 기피과목으로 전락하여 적정수의 전공의 확보가 이루어지지 않고 있어 의료인력 수급에 심각한 불균형을 초래하고 있음

22) 결핵과, 흉부외과, 진단검사의학과, 병리과, 산업의학과, 방사선종양학과, 응급의학과, 핵의학과, 예방의학과, 산부인과, 외과 등 11개 과목으로 2009년부터 핵의학과 및 산업의학과는 제외되었음

〈표 1〉 최근 3년간 각 과목별 전공의 합격률

구 분	2006년			2007년			2008년		
	정원	합격	합격률	정원	합격	합격률	정원	합격	합격률
레지던트 계	3,688	3,368	91.3	3,874	3,440	88.8	3,909	3,468	88.7
내과	635	630	99.2	669	665	99.4	673	673	100.0
소아청소년과	222	215	96.8	223	214	96.0	232	189	81.5
신경과	85	85	100.0	91	87	95.6	96	96	100.0
정신과	142	140	98.6	147	143	97.3	152	152	100.0
피부과	78	78	100.0	80	80	100.0	81	81	100.0
외과	273	252	92.3	308	234	76.0	315	202	64.1
흉부외과	77	39	50.6	73	34	46.6	78	34	43.6
정형외과	197	192	97.5	219	216	98.6	228	227	99.6
신경외과	107	105	98.1	107	104	97.2	107	105	98.1
성형외과	80	79	98.8	86	85	98.8	87	87	100.0
산부인과	217	133	61.3	194	115	59.3	193	107	55.4
안과	116	115	99.1	121	118	97.5	120	120	100.0
이비인후과	127	127	100.0	126	122	96.8	126	125	99.2
비뇨기과	106	105	99.1	108	105	97.2	115	109	94.8
결핵과	4	1	25.0	4	2	50.0	5	1	20.0
재활의학과	97	96	99.0	108	108	100.0	113	112	99.1
마취통증의학과	225	221	98.2	225	201	89.3	230	218	94.8
영상의학과	132	130	98.5	134	133	99.3	141	139	98.6
방사선종양학과	27	20	74.1	28	15	53.6	34	22	64.7
진단검사의학과	68	42	61.8	74	45	60.8	63	50	79.4
병리과	81	54	66.7	84	49	58.3	84	55	65.5
가정의학과	330	313	94.8	371	355	95.7	384	377	98.2
응급의학과	155	136	87.7	176	138	78.4	141	116	82.3
핵의학과	21	18	85.7	23	18	78.3	20	18	90.0
산업의학과	36	29	80.6	40	32	80.0	37	30	81.1
예방의학과	50.0	21.0	42.0	55	25	45.5	54	23	42.6

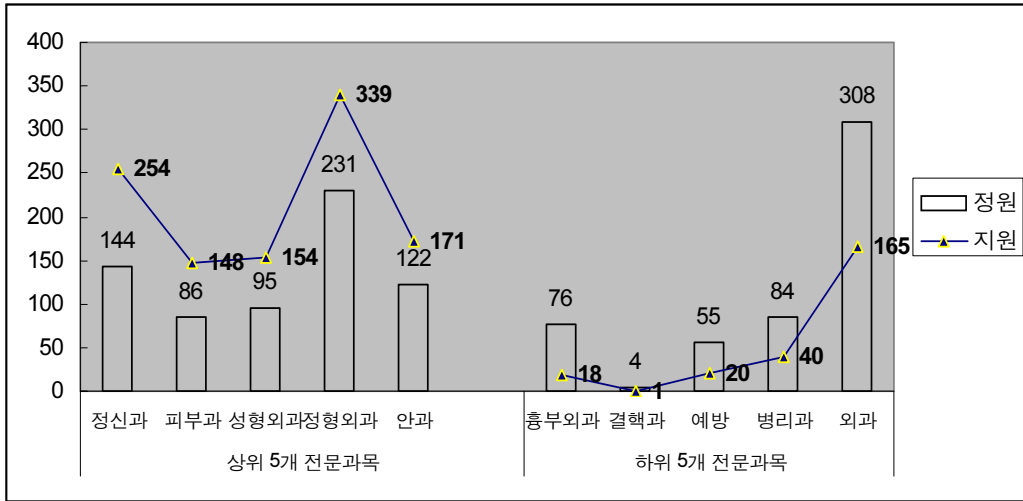
자료: 대한병원협회 병원신임평가위원회, 내부 자료, 2009.3

2) 전공의 지원 현황

□ 2009년 전공의 수련을 위해 지난 2008년 12월 14일에 치러진 레지던트 시험 응시현황을 보면, 다음의 <그림 1>과 같음

- 흉부외과의 경우 76명 모집에 18명만이 지원하여 23.7%로 최저의 지원율을 보였으며, 외과의 경우 308명 모집에 165명만이 지원하여 53.6%의 저조한 지원율을 보이고 있음
- 인기과목과 지원기피 과목간의 지원율의 양극화가 심화되고 있으며, 특히, 흉부 외과와 외과의 경우 최근 4년간 지속적으로 전공의 지원율이 낮아지는 것으로 보아 기피현상이 더욱 심해지고 있는 것을 반영하고 있음

〈그림 1〉 2009년 전공의 지원 상하위 5개 전문과목



자료: 대한병원협회, 「2009년 전공의 지원현황」, 2009.2 재구성

3) 전공의 수련 포기 현황

□ 최근 3년간 전공의 수련교육과정 중 포기한 현황을 살펴보면 <표 2> 및 <그림 2>와 같음

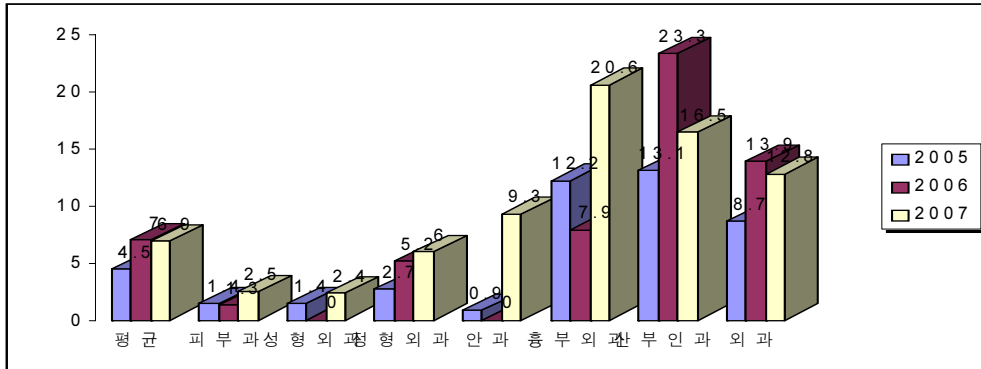
- 대표적인 수련기피과목인 흉부외과의 경우, 2005년 12.2%, 2006년 7.9%, 2007년 20.6%로 전공의 정원 확보율도 평균에 훨씬 못 미치지만, 중도 포기율도 다른 과목에 비해 현저히 높음
- 외과와 산부인과의 경우도 중도 포기율이 성형외과, 피부과 등 인기과목과 비교하여 훨씬 높아 큰 대조를 보이고 있음

〈표 2〉 최근 3년간 전공의 수련 중도포기 현황

과목 년도	전체 평균	피부과	성형외과	정형외과	안과	...	흉부외과	산부인과	외과
2005	4.5	1.4	1.4	2.7	0.9	...	12.2	13.1	8.7
2006	7.0	1.3	0.0	5.2	0.0	...	7.9	23.3	13.9
2007	6.9	2.5	2.4	6.0	9.3	20.6	16.5	12.8

자료: 대한의사협회, 「2007년 회원실태조사보고서」, 2008.12

〈그림 2〉 최근 3년간 전공의 중도 포기 현황



자료: 대한의사협회, 「2007년 회원실태조사보고서」, 2008.12

4) 외과, 흉부외과, 산부인과 전문의 배출 및 취업 현황

- <표 3>에서 보는 것과 같이 현재 외과 전문의는 개원의와 봉직의를 포함하여 4,659명이 배출되었고, 흉부외과는 830명, 산부인과는 4,949명이 배출되었음
- 이중 의원급 의료기관을 개설하고 있는 외과 전문의는 2,137명이며, 흉부외과 전문의는 261명, 산부인과 전문의는 2,290명임

〈표 3〉 지원 기피과목 전문의 배출 및 취업 현황(2007년 12월 현재)

구분	취업별			계
	개원		봉직	
	의원	병원		
외과	2,137	131	2,391	4,659
흉부외과	261	4	565	830
산부인과	2,290	166	2,493	4,949

자료: 대한의사협회, 「2007년 회원실태조사보고서」, 2008.12

- 그러나 <표 4>에서 알 수 있듯이 의원급 의료기관을 개원하고 있는 외과, 흉부외과 전문의가 해당 전문과목을 표방하고 의료기관을 개설한 경우는 절반에도 미치지 못하고 있음
- 이는 외과, 흉부외과 등을 표시할 경우 의료기관 경영이 어려워 해당 전문과목 표기를 포기하고 의료기관을 경영하고 있는 현실을 그대로 보여주고 있음

〈표 4〉 취업현황 대비 표시과목별 의원수 현황(2007년 12월 현재)²³⁾

구분	의원급의료기관 개원현황	의원급의료기관 표시과목 현황	전문과목 표방비율
외과	2,137	1,059	49.6
흉부외과	261	47	18.0
산부인과	2,290	1,737	75.9

자료: 대한의사협회, 「2007년 회원실태조사보고서」, 2008.12

2. 전공의 지원 기피의 원인 및 문제점

- 외과, 흉부외과, 산부인과 등의 전문과목에 있어 전공의들이 지원을 기피하는 원인에 대해서는 다양한 의견이 존재하고 있는데, 그 중에서도 특히, 저수가 정책은 기피과목에 대한 전공의 지원을 더욱 낮추는 원인이 되고 있음
 - 현행 건강보험 수가는 모든 진료과를 불문하고 건강보험 급여행위에 있어서 원가보상이 적절하게 이루어지고 있지 못한 상황임
 - 하지만 정부는 이러한 저수가로 인해 비급여 의료행위를 통한 병원의 수지균형을 맞추도록 강제하여 개별 병원의 평균적인 원가보전은 그래도 이루어지고 있다고 주장하고 있으나 각 전문과목이 가지고 있는 비급여 의료행위의 크기가 다르기 때문에 개별 병원의 평균적인 원가보전과 각 전문과목의 실질적인 수익성에는 차이가 있게 마련임
 - 비록 낮은 건강보험 수가가 지불되더라도 각 병원들은 비급여를 통해 원가보전을 하고 있지만, 외과, 흉부외과 등 비급여 의료행위가 적은 진료과목 담당의들은 개별 병원에서 낮은 수익성으로 인해 고용의 기회가 박탈되고 있는 실정임
- 한편, 대형병원 등에서 환자수 증가, 병상 증설에 따른 의료인력 채용 증가요인이 발생함에도 불구하고, 그 인력을 전공의로 충원하고자 하는 병원의 인력정책으로, 취직 등에 대한 불안감이 기피과목에 대한 지원을 더욱 감소시키는 요인으로 작용하고 있음

23) 의원급 의료기관 개원현황 자료는 2007년 대한의사협회 회원실태조사보고서를 참조하였으며, 표시과목 현황은 건강보험심사평가원과 국민건강보험공단의 2007년 건강보험 통계연보 자료를 참조하여 재구성한 자료로 비율에 있어 약간의 차이가 있을 것으로 생각되나, 흉부외과 등의 전문과목을 포기하고 있는 현실을 반영하고 있다고 판단되어 자료를 제시함

- 1차 의료기관의 의사는 90% 이상이 전문의인 것과는 대조적으로 전문의가 많아야 할 종합병원에서 전문의보다 전공의가 많은 현실이 이를 잘 대변하고 있음
- 이외에도 전문의 취득 후 고가의 의료장비 구입 비용, 인테리어 비용, 임차보증금 등 평균 6억원 이상이 소요되는 외과 계열의 높은 개원 비용으로 항상 어려움에 노출되어 있고, 높은 의료사고의 위험성으로 인한 의료분쟁의 증가 등이 외과, 흉부외과 등의 전공의 지원을 기피하게 만드는 주요 원인이 되고 있음

3. 개선방안

1) 수가제도의 합리적 운용

- 정부는 현행 전공의 지원 기피과의 수가적정화를 가산률의 형태로 조정하는 방식을 제안하고 있는 데, 일부에서는 이러한 접근방식에 대해 부정적인 입장을 보이고 있음
- 이와 같은 방식은 결과적으로 수가인상을 가져오므로 환산지수를 결정하기 이전에 이루어져야 하며, 환산지수 결정시 인상분만큼 조정하여 반영되어야 한다는 것임
- 그러나 이 주장은 결국 다른 진료과의 상대가치를 인하하는 것이므로 의료계로서도 받아들이기 어려워 그간 조정이 이루어지지 않았음
- 외과, 흉부외과, 산부인과 등은 위험도와 난이도가 상대적으로 높으므로 이러한 위험도를 반영하고, 높은 의료분쟁 발생에 따른 문제를 해결하기 위해서는 적절한 수가가 책정되어야 하며, 의료분쟁의 합리적 해결을 위한 제도개선과 기금확보 등을 통한 의료분쟁 비용을 보전해 줄 수 있는 현실적인 대책을 마련해야 할 것임
- 이는 「국민건강보험법」 시행령 제24조(계약의 내용 등)에 근거하여 상대가치 점수에 요양급여의 위험도를 고려하도록 하여 의료사고 및 의료분쟁에 대한 비용을 부담하도록 하는 것이 바람직함
 - 각 행위에 따른 위험도에 대한 가치를 재평가하여 반영한 적절한 수가 책정이 필요하며, 현재 개인적으로 부담하고 있는 의료분쟁 발생에 따른 비용 등을 사회적으로 분담할 수 있는 방안을 모색해야 할 것임

2) 전공의 수련보조수당 민간확대

- ☐ 2003년부터 전공의 수련기피 전문과목을 대상으로 국립 및 특수법인 전공의에 한정하여 수련보조수당을 지급하고 있음
 - 전공의 수급 불균형으로 인한 보건의료서비스의 질 저하 가능성은 국공립 병원의 문제만이 아니고, 민간의료기관을 포함한 해당 진료과목 전공의들 간에 형평성 문제임
- ☐ 전문의 균형수급을 유도하고, 국민에게 양질의 의료를 제공하기 위해서는 수련보조수당을 민간의료기관으로 확대하여 지급하는 것을 고려해야 할 것임
 - 이와 더불어 향후 수련보조수당의 현실화, 수련교육비용 정부 지원 등 현실적이고 구체적인 방안도 제시되어야 할 것임

3) 중·장기적인 의사인력 수급대책 마련

- ☐ 기피 전문과목 관련 의사인력 수급의 불균형을 해결하기 위해 중·장기적 인력수급에 대한 종합적 대책이 마련되어야 할 것임
 - 병원인력의 재배치를 통한 부족한 인력의 증원 및 채용, 기피 전문과목으로 개원하고 있는 의사와 병원 간 네트워크 구축을 통한 의료자원의 효율적인 배분 방안 등 의사인력에 대한 적절한 재배치와 같은 중·장기적으로 종합적인 인력수급 정책을 모색해야 할 것임
- ☐ 더불어 외과 의사를 치과 의사처럼 별도의 법규정으로 분리해서 수급을 달리하는 방안도 고려해 볼 수 있음
 - 현재도 전문의 자격시험을 위해서는 흉부 외과 등은 별도의 수련기간을 거치고 별도의 자격시험을 치러야 하는 등 전문의가 되기 위해서는 각 과목별로 별도 인원을 책정하여 자격을 주고 있음
 - 그러나 외과 의사 인력의 별도 관리를 위해 의사 국가시험에서부터 전공의 수련까지 모두 독립적으로 운영한다면, 외과 부문의 수급문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것임
 - 한 진료 전문과목에서만 수련하는 것이 아닌 전공의 수련기간 중 과목별 교차수련 및 수련비용 등의 지원 등을 통해 객관적인 적성 파악과 다양한 지식과 기술을 익혀 전문의 수련과정 중 외과 과목에서 포기하는 현상 등을 막을 수 있는 대책을 병행하여 마련하는 것이 필요함

정신장애인의 강제입원제도

1. 정신장애인의 강제입원 현황

1) 관련 법규

- 강제입원이란 「정신보건법」 제23조(자의입원)에서 규정하고 있는 입원형태 외의 ‘보호의무자에 의한 입원’(제24조), ‘시장·군수·구청장에 의한 입원’(제25조), ‘응급입원’(제26조) 경우의 입원형태를 말함

○ 환자 본인이 입원신청서를 제출하지 않는 ‘비자의입원’이라고 하기도 함

제24조(보호의무자에 의한 입원)

① 정신의료기관등의 장은 정신질환자의 보호의무자 2인의 동의(보호의무자가 1인인 경우에는 1인의 동의로 한다)가 있고 정신과전문의가 입원등이 필요하다고 판단한 경우에 한하여 당해 정신질환자를 입원등을 시킬 수 있으며, 입원등을 할 때 당해 보호의무자로부터 보건복지가족부령으로 정하는 입원등의 동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받아야 한다. ② 정신과전문의는 정신질환자가 입원등이 필요하다고 진단한 때에는 제1항에 따른 입원등의 동의서에 당해 정신질환자가 다음 각 호의 어느 하나에 정한 경우에 해당된다고 판단한다는 의견을 기재한 입원등의 권고서를 첨부하여야 한다.

1. 환자가 정신의료기관등에서 입원등 치료 또는 요양을 받을 만한 정도 또는 성질의 정신질환에 걸려 있는 경우
2. 환자 자신의 건강 또는 안전이나 타인의 안전을 위하여 입원등을 할 필요가 있는 경우
- ③ 제1항의 입원등의 기간은 6개월 이내로 한다. 다만, 정신의료기관등의 장은 6개월이 지난 후에도 계속하여 입원등의 치료가 필요하다는 정신과전문의의 진단이 있고 보호의무자가 제1항에 따른 입원등의 동의서를 제출한 때에는 6개월마다 시장·군수·구청장에게 입원등의 치료에 대한 심사를 청구하여야 한다.
- ④ 정신의료기관등의 장은 제3항에 따른 심사결과에 따라 퇴원등의 명령을 받은 때에는 당해 환자를 즉시 퇴원등을 시켜야 한다.
- ⑤ 정신의료기관등의 장은 제1항 및 제3항에 따라 정신질환자를 입원등을 시키거나 입원등의 기간을 연장시킨 때에는 지체 없이 본인 및 동의서를 제출한 보호의무자(이하 이 조에서 “보호의무자”라 한다)에게 그 사유와 제29조에 따른 퇴원심사등의 청구에 관한 사항을 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.
- ⑥ 정신의료기관등의 장은 환자 또는 보호의무자로부터 퇴원등의 신청이 있는 경우에는 지체 없이 당해 환자를 퇴원등을 시켜야 한다. 다만, 정신과전문의가 정신질환자의 위험성을 고지한 경우에는 정신의료기관등의 장은 퇴원등을 거부할 수 있다. 이 경우 환자 또는 보호의무자는 즉시 제27조에 따른 기초정신보건심의위원회 또는 광역정신보건심의위원회(기초정신보건심의위원회가 설치되지 아니한 경우에 한한다)에 이의를 신청할 수 있다.
- ⑦ 정신의료기관등의 장은 제6항 단서에 따라 퇴원등을 거부하는 경우에는 지체 없이 환자 및 보호의무자에게 그 거부사유 및 제29조에 따라 퇴원등의 심사를 청구할 수 있음을 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.
- ⑧ 정신의료기관등의 장은 제6항 단서의 후단에 따른 심사결과에 따라 퇴원등의 명령을 받은 때에는 당해 환자를 즉시 퇴원등을 시켜야 한다.

- ⑨ 제6항 본문에 따라 환자를 퇴원등을 시킨 때에는 보호의무자에게 그 사실을 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다[전문개정 2008.3.21].

제25조(시장·군수·구청장에 의한 입원<개정 2008.3.21>)

- ① 정신질환으로 자신 또는 타인을 해할 위험이 있다고 의심되는 자를 발견한 정신과전문의 또는 정신보건전문요원은 시장·군수·구청장에게 당해인의 진단 및 보호를 신청할 수 있다.<개정 2008.3.21>
- ② 제1항의 규정에 의하여 신청을 받은 시장·군수·구청장은 즉시 정신과전문의에게 당해 정신질환자로 의심되는 자에 대한 진단을 의뢰하여야 한다.<개정 2008.3.21>
- ③ 정신과전문의가 제2항의 정신질환자로 의심되는 자에 대하여 자신 또는 타인을 해할 위험이 있어 그 증상의 정확한 진단이 필요하다고 인정한 때는 시장·군수·구청장은 당해인을 국가나 지방자치단체가 설치 또는 운영하는 정신의료기관 또는 종합병원에 2주 이내의 기간을 정하여 입원하게 할 수 있다.<개정 2008.3.21>
- ④ 제3항의 규정에 의한 자신 또는 타인을 해할 위험의 기준은 제28조의 규정에 의한 중앙정신보건심의위원회의 심의를 거쳐 보건복지가족부장관이 정한다.<개정 2008.2.29>
- ⑤ 시장·군수·구청장은 제3항의 규정에 의한 입원을 시킨 때에는 당해 정신질환자의 보호의무자 또는 보호를 하고 있는 자에 대하여 지체없이 입원사유·입원기간 및 장소를 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.<개정 2008.3.21>
- ⑥ 시장·군수·구청장은 제3항의 규정에 의한 진단결과 당해 정신질환자에 대하여 계속입원이 필요하다는 2인 이상의 정신과전문의의 일치된 소견이 있는 경우 당해 정신질환자에 대하여 국가나 지방자치단체가 설치 또는 운영하는 정신의료기관에 입원치료를 의뢰할 수 있다. 다만, 그 관할구역에 국가나 지방자치단체가 설치 또는 운영하는 정신의료기관이 없는 경우에는 그 외의 정신의료기관에 입원치료를 의뢰할 수 있다.<개정 2000.1.12, 2008.3.21>
- ⑦ 삭제<2000.1.12>
- ⑧ 시장·군수·구청장은 제6항의 규정에 의한 입원의뢰시 당해 정신질환자 및 보호의무자 또는 보호를 하고 있는 자에 대하여 계속입원이 필요한 사유 및 기간과 제29조의 규정에 의한 퇴원심사등의 청구에 관한 사항을 지체없이 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.<개정 2008.3.21>

제26조(응급입원)

- ① 정신질환자로 추정되는 자로서 자신 또는 타인을 해할 위험이 큰 자를 발견한 자는 그 상황이 매우 급박하여 제23조 내지 제25조의 규정에 의한 입원을 시킬 수 없는 때에는 의사와 경찰관의 동의를 얻어 정신의료기관에 당해인에 대한 응급입원을 의뢰할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 입원을 의뢰할 때에는 이에 동의한 경찰관 또는 소방기본법 제35조의 규정에 따른 구급대의 대원은 정신의료기관까지 당해인을 호송한다.<개정 2000.1.12, 2003.5.29>
- ③ 정신의료기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 입원의뢰된 자에 대하여 72시간의 범위내에서 응급입원을 시킬 수 있다.
- ④ 제3항의 규정에 의하여 입원의뢰된 자에 대한 정신과전문의의 진단결과 자신 또는 타인을 해할 위험으로 인하여 계속입원이 필요한 때에는 제23조 내지 제25조의 규정에 의하여 입원을 시켜야 한다.<개정 2008.3.21>
- ⑤ 정신의료기관의 장은 제4항의 규정에 의한 정신과전문의의 진단결과 계속입원이 필요하지 아니하는 경우에는 즉시 퇴원시켜야 한다.
- ⑥ 정신의료기관의 장은 제3항에 따른 응급입원을 시킨 때에는 당해 정신질환자의 보호의무자 또는 보호를 하고 있는 자에 대하여 지체 없이 입원사유·기간 및 장소를 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.<신설 2008.3.21>

2) 강제입원의 유형별 현황

- 2008년 중앙정신보건사업지원단 사업보고서에 따르면, 2007년 정신보건기관에 입원한 총 환자의 수는 70,516명으로, 그 중 자의입원 환자는 6,841명으로 9.7%에 불과하였고, 보호의무자에 의한 입원이 89.4%, 기타 입원이 0.9%로 나타났다
- 보호의무자에 의한 입원에서 보호의무자가 가족인 환자가 51,028명으로 72.4%, 시장·군수·구청장인 환자가 11,961명으로 17.0%를 기록하였음

〈표 1〉 정신보건기관 입원유형별 현황

(단위: 명, %)

	총입원 환자 수	자의입원	보호의무자에 의한 입원		기타 입원
			보호의무자 (가족)	보호의무자 (시장·군수·구청장)	
2000 총계	59,032(100.0)	3,393(5.8)	36,945(62.6)	18,694(31.7)	-
2001 총계	60,079(100.0)	4,041(6.7)	39,167(65.2)	16,868(28.1)	-
2002 총계	61,066(100.0)	3,946(6.5)	40,263(65.9)	16,857(27.6)	-
2003 총계	64,083(100.0)	4,182(6.6)	41,853(65.9)	17,293(26.3)	755(1.2)
2004 총계	65,349(100.0)	5,024(7.7)	44,024(67.4)	15,618(23.9)	683(1.0)
2005 총계	67,895(100.0)	6,036(8.9)	45,958(67.7)	15,316(22.6)	585(0.9)
2006 총계	70,967(100.0)	6,534(9.2)	49,935(70.4)	13,917(19.6)	579(0.8)
2007 총계	70,516(100.0)	6,841(9.7)	51,028(72.4)	11,961(17.0)	686(0.9)
정신의료기관 소계	54,441(100.0)	6,315(11.6)	42,717(78.4)	4,723(8.7)	686(1.3)
국립정신병원	2,704(100.0)	437(16.2)	1,581(58.5)	-	686(25.4)
공립정신병원	3,436(100.0)	304(8.8)	2,509(73.0)	623(18.1)	-
사립정신병원	20,899(100.0)	1,974(9.4)	16,865(80.7)	2,060(9.9)	-
종합병원 정신과	4,450(100.0)	808(18.2)	3,473(78.0)	169(3.8)	-
병원 정신과	17,514(100.0)	2,010(11.5)	13,778(78.7)	1,726(9.9)	-
정신과의원	5,438(100.0)	782(14.4)	4,511(82.9)	145(2.7)	-
정신요양시설	11,971(100.0)	526(4.4)	8,311(69.4)	3,134(26.2)	-
부랑인시설	4,104(100.0)	-	-	4,104(100.0)	-

자료: 국가인권위원회, 내부 자료, 2009. 2.

- 한편, 국가인권위원회가 2008년 정신장애인 1,984명을 대상으로 실시한 ‘입원에 대한 동의여부’의 질문 결과에 따르면 <표 2>와 같음
- ‘본인의 의견이 반영되어 입원되었다’가 782명(39.4%), ‘나는 거부했지만 가족의 의견에 따라 입원되었다’가 673명(33.9%), ‘가족과 치료진이 속이고 강제입원시켰다’가 464명(23.4%), ‘무응답’이 65명(3.3%)으로, 실제 ‘본

인의 의견이 반영된 입원'은 39.4%나 되는 수치를 나타냈음

〈표 2〉 입원에 대한 동의 여부(N=1,984)

시설유형	입원시 본인 동의여부				계
	나의 의견이 반영되어 입원	나는 거부했지만 가족의 의견에 따라	가족·치료진이 속이고 강제 입원	무응답	
국립정신병원	61(55.5)	37(33.6)	11(10.0)	1(.9)	110(100.0)
공립정신병원	41(40.6)	32(31.7)	27(26.7)	1(.9)	101(100.0)
사립정신병원	265(40.9)	231(35.6)	146(22.5)	6(.9)	648(100.0)
종합병원정신과	80(47.6)	60(35.7)	25(14.9)	3(1.8)	168(100.0)
병원정신과	177(35.1)	166(32.9)	152(30.2)	9(1.8)	504(100.0)
정신과의원	92(36.9)	83(33.3)	70(28.1)	4(1.6)	249(100.0)
정신요양시설	39(26.7)	58(39.7)	31(21.2)	16(11.0)	146(100.0)
사회복지시설	27(46.6)	6(10.3)	2(3.4)	23(39.7)	58(100.0)
계	782(39.4)	673(33.9)	464(23.4)	65(3.3)	1,984(100.0)

자료: 국가인권위원회, 내부 자료, 2009. 2.

- 반면, 동일한 조사대상자들에게 “실제 입원유형”에 대해 질문하였을 때에는 “자의입원”이 344명(17.3%), ‘보호의무자에 의한 입원’이 1573명(79.1%) 등으로 오히려 ‘보호의무자에 의한 입원’ 유형이 압도적으로 많은 것으로 나타났으며, 특히 본인이 스스로 입원에 동의하는 경우에도 458명(58.6%)의 입소자가 보호의무자에 의한 입원을 한 것으로 나타났음
- 이는 입소자가 스스로 자신의 퇴원(소)을 자유롭게 결정하지 못하도록 함으로써 입소시설이 입소자를 다루는데 있어서의 편의를 위하여 가급적 보호의무자에 의한 입원을 유도했을 것으로 추정됨

〈표 3〉 입원 시 동의여부에 따른 입원유형의 차이(N=1,984)

입원 시 본인 동의여부	입원유형					계
	보호의무자에 의한 입원		시도지사 에 의한 입원	자의 입원	무응답	
	보호의무자 (가족)	보호의무자 (시장·군수구청장)				
나의 의견이 반영되어 입원	458(58.6)	30(3.8)	0	271(34.7)	23(2.9)	782(100.0)
가족의 의견에 따라 입원	612(90.0)	23(3.4)	0	25(3.7)	13(1.9)	673(100.0)
가족과 치료진이 속이고 강제 입원	377(81.3)	45(9.7)	0	37(8.0)	5(1.1)	464(100.0)
무응답	14(21.5)	11(16.9)	0	11(16.9)	29(44.6)	65(100.0)
계	1461(73.6)	109(5.5)	0	344(17.3)	70(3.5)	1,984(100.0)

자료: 국가인권위원회, 내부 자료, 2009. 2.

- 스스로 입원에 동의하고 있는 환자를 자의입원이 아닌 보호의무자에 의한 입원으로 입원유형을 유도하는 경우 명백히 ‘치료에 대한 자기결정권’을 침해한 것으로 판단할 수 있음

2. 개선방안

1) 법원을 통한 보호의무자에 의한 강제입원 규제

- 현재 「정신보건법」 제24조에서 규정하고 있는 보호의무자에 의한 강제입원치료제도는 환자의 치료목적에 기여하고 있다기보다는 사회방위와 부양의무자 등의 책임회피 수단으로 악용될 우려가 있음
- 미국의 외래치료명령제(Involuntary Outpatient Commitment: OPC) 사례에서와 같이 헌법의 적법절차원칙에 부합하게 강제입원 시 사법심사절차를 거치는 방안을 고려할 만함

가. 사전통제

- 보호의무자에 의한 입원은 보호의무자의 동의와 정신과 전문의 1인의 입원 필요성 인정만으로 입원이 가능하므로 입원 과정에서 공적인 기관의 객관적 심사를 회피할 수 있다는 점 때문에 남용될 소지가 있음
- 「정신보건법」상 강제입원이 된 자는 임의로 퇴원할 수 없고, 시설 내에서 행동의 자유, 통신권 등 헌법상 기본권이 제한(「정신보건법」 제45조, 제46조)될 수 있다는 점에서 강제입원은 기본적으로 헌법상 신체의 자유 등을 제한하는 것이므로, 보호의무자에 의한 입원에 있어서도 헌법 제12조에 정하여진 적법절차 및 영장주의의 적용을 받는 것이 원칙임
- 따라서, 환자의 강제입원 여부를 법원이 최종적으로 심사하고 결정하도록 제도개선을 검토할 수 있음.²⁴⁾ 이 경우 다음과 같은 점을 고려할 수 있음

24) 이는 「정신의학과 인권에 관한 권고」라는 국제 원칙에 부합하고, 현행 「민법」상으로도 보호의무자에 해당하는 후견인이 금치산자를 입원시키기 위해서는 사전에 법원의 허가를 얻도록 이미 규정되어 있음(「민법」 제974조 (금치산자의 요양, 감호) ①금치산자의 후견인은 금치산자의 요양, 감호에 일상의 주의를 해태하지 아니하여야 한다. ②후견인이 금치산자를 사택에 감금하거나 정신병원 기타 다른 장소에 감금치료함에는 법원의 허가를 얻어야 한다. 그러나 긴급을 요할 상태인 때에는 사후에 허가를 청구할 수 있다.)

- 첫째, 현행 「정신보건법」상 보호의무자의 입원동의 권한은 법원에 대한 입원결정 신청권으로 제한될 수 있음
- 둘째, 보호의무자의 입원신청이 있으면 법원은 입원이 필요하다는 정신과 전문의 2인의 일치된 의견이 있는 경우에 입원을 결정하는 것이 요구됨
- 셋째, 법원은 환자의 상태에 대한 정신과전문의들의 전문적 소견, 보호의무자의 상황, 환자의 인권적 측면, 사회 방위적 측면 등을 모두 고려할 수 있음
- 넷째, 형식적 심사를 지양하고 환자와의 직접 면담 등 실질적 심사를 강화하는 것이 필요함
- 다섯째, 보호의무자에 의한 입원은 급박한 경우가 아니어서 반드시 진단을 위한 입원이 필요한 것은 아니므로, 진단을 위하여 혹은 상황의 급박성으로 인하여 72시간 이내 강제 입원하는 경우를 제외하고, 보호의무자에 의한 입원 이후 계속 입원의 결정을 법원이 심사하는 것이 필요함
 - 실질적 심사를 위해 시·군·구 법원까지의 심사체계가 구축됨이 요구됨
 - ◆ 법원은 지방 법원 및 시·군·구 법원의 지역체계가 이루어져 있기 때문에 각 시·군·구 법원까지 강제입원심사를 위한 전담판사를 둔다면 심사의 실질화가 가능할 수 있음
 - ◆ 각 법원 내에 전담판사와 정신과전문의 기타 정신보건관계자 등으로 이루어진 정신보건심판위원회를 설치하는 방안도 고려할 수 있음

나. 사후통제

- ☐ 현실적으로 보호의무자에 의한 입원을 현행 시·도지사에 의한 입원과 같이 진단을 위한 단기입원과 치료를 위한 입원으로 구분하고, 치료를 위한 입원의 심사 및 결정을 정신보건심판위원회와 같은 기관이 담당하도록 하는 방안을 고려할 수 있음
- 현행 「정신보건법」상 보호의무자에 의한 입원이나 자의입원에 있어서 진단을 위한 단기입원과 치료를 위한 입원을 구분하고 있지 않고, 시·도지사에 의한 입원의 경우에만 양자를 구분하여 규정하고 있음
 - 정신질환자의 부당한 비자의입원을 최소화하기 위해서는 입원을 위한 진단절차와 입원절차를 명확히 구분하여 진단절차를 보다 구체화할 필

요가 있음

- 따라서 보호의무자에 의한 입원에 있어서도 시·도지사에 의한 입원과 마찬가지로 진단을 위한 단기입원과 치료를 위한 입원을 구분하여 규정해야 할 필요가 있음

□ 정신보건심판위원회가 입원단계에서부터 개입한다고 하더라도 정신보건심판위원회의 입원 결정에 대해 법원이 사후적으로 통제할 수 있는 장치는 확보되어야 함

- 입원치료 결정을 받은 정신질환자 및 그 보호의무자 등이 정신보건심의위원회의 입원치료 결정에 대해 법원에 이의신청을 할 수 있어야 함
- 법원이 정신질환자 본인을 직접 심문하며 필요한 경우, 국선변호인을 선임하는 등 심리를 거쳐 이의 신청이 이유가 있다고 인정되는 때에는 입원치료 결정을 받은 정신질환자의 수용을 즉시 해제할 수 있어야 함

2) 「정신보건법」 제24조의 개정방향

현행 규정	사전통제방안	사후통제방안
<p>제24조(보호의무자에 의한 입원)</p> <p>① 정신의료기관등의 장은 정신질환자의 보호의무자 2인의 동의(보호의무자가 1인인 경우에는 1인의 동의로 한다)가 있고 정신과전문의가 입원등이 필요하다고 판단한 경우에 한하여 당해 정신질환자를 입원등을 시킬 수 있으며, 입원등을 할 때 당해 보호의무자로부터 보건복지가족부령으로 정하는 입원등의 동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받아야 한다. ② 정신과전문의는 정신질환자가 입원등이 필요하다고 진단한 때에는 제1항에 따른 입원등의 동의서에 당해 정신질환자가 다음 각 호의 어느 하나에 정한 경우에 해당된다고 판단한다는 의견을 기재한 입원등의 권고서를 첨부하여야 한다.</p> <p>1. 환자가 정신의료기관등에서 입원등 치료 또는 요양을 받</p>	<p>제24조(보호의무자에 의한 입원)</p> <p>① 보호의무자는 법원에 자신이 보호하는 정신질환자의 입원을 신청할 수 있다.</p> <p>② 법원은 제1항의 신청 및 정신과 전문의 2인의 입원이 필요하다는 일치된 의견이 있는 경우 당해 정신질환자의 입원을 결정할 수 있다.</p> <p>③ 법원은 입원여부의 결정 전에 반드시 당해 정신질환자 및 입원을 신청한 보호의무자를 면담하여야 한다.</p> <p>④ 법원은 필요할 경우, 당해 정신질환자의 입원여부의 진단을 위하여 72시간 내에서 진단을 위한 입원을 명할 수 있다.</p> <p>⑤ 제2항의 입원기간은 3월 이내로 한다. 다만, 정신의료기관의 장은 3월이 경과한 후에도 계속입원치료가 필요하다는 정신과전문의의 진단이 있는 경우에는 매 3월마다 법원에 계속입원치료에 대한 심사를 청구하여야 한다.</p>	<p>제24조(보호의무자에 의한 입원)</p> <p>① 정신의료기관의 장은 다음의 요건에 해당하는 자에 대하여 그 보호의무자의 동의가 있는 때에는 정신과 전문의가 진단을 위한 입원이 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 당해 정신질환자를 입원시킬 수 있다.</p> <p>1. 정신장애가 있을 것</p> <p>2. 정신장애로 인하여 개인이나 타인에 게 즉각적인 해가 있을 것이라는 심각한 가능성이 있을 것</p> <p>3. 강제입원 이외의 대체방안들이 충분하게 조사되었고 그러한 대체방안이 부적합하다고 판단되었을 것</p> <p>② 입원시 당해 보호의무자로부터 보건복지부령이 정하는 입원동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받아야 한다.</p> <p>③ 정신과전문의가 정신질환자로 의심되는 자에 대하여 제1항 각호의 요건에 있어 그</p>

<p>을 만한 정도 또는 성질의 정신질환에 걸려 있는 경우</p> <p>2. 환자 자신의 건강 또는 안전이나 타인의 안전을 위하여 입원등을 할 필요가 있는 경우</p> <p>③ 제1항의 입원등의 기간은 6개월 이내로 한다. 다만, 정신의료기관등의 장은 6개월이 지난 후에도 계속하여 입원등의 치료가 필요하다는 정신과전문의의 진단이 있고 보호의무자가 제1항에 따른 입원등의 동의서를 제출한 때에는 6개월마다 시장·군수·구청장에게 입원등의 치료에 대한 심사를 청구하여야 한다.</p> <p>④ 정신의료기관등의 장은 제3항에 따른 심사결과에 따라 퇴원등의 명령을 받은 때에는 당해 환자를 즉시 퇴원등을 시켜야 한다.</p> <p>⑤ 정신의료기관등의 장은 제1항 및 제3항에 따라 정신질환자를 입원등을 시키거나 입원등의 기간을 연장시킨 때에는 지체 없이 본인 및 동의서를 제출한 보호의무자(이하 이 조에서 “보호의무자”라 한다)에게 그 사유와 제29조에 따른 퇴원심사등의 청구에 관한 사항을 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.</p> <p>⑥ 정신의료기관등의 장은 환자 또는 보호의무자로부터 퇴원등의 신청이 있는 경우에는 지체 없이 당해 환자를 퇴원등을 시켜야 한다. 다만, 정신과전문의가 정신질환자의 위험성을 고지한 경우에는 정신의료기관등의 장은 퇴원등을 거부할 수 있다. 이 경우 환자 또는 보호의무자는 즉시 제27조에 따른 기초정신보건심의위원회 또는 광역정신보건심의위원회(기초정신보건심의위원회가 설치되지 아니한 경우에 한한다)에 이의를 신청할 수 있다.</p>	<p>⑥ 정신의료기관의 장은 제5항의 규정에 의한 심사결과에 따라 법원으로부터 퇴원명령을 받은 때에는 당해 환자를 즉시 퇴원시켜야 한다.</p> <p>⑦ 정신의료기관의 장은 제2항 및 제5항 규정에 의하여 정신질환자를 입원 또는 입원기간을 연장시킨 때에는 지체없이 본인과 보호의무자에게 입원 또는 입원기간을 연장시킨 사유를 통지하고 설명하여야 한다.</p> <p>⑧ 정신의료기관의 장은 제2항 및 제5항 규정에 의하여 입원한 환자나 보호의무자로부터 퇴원 신청이 있는 경우는 지체없이 당해 환자를 퇴원시켜야 한다. 다만 환자가 퇴원신청한 경우 정신과전문의가 당해 환자가 자신 또는 타인을 해할 즉각적이고 심각한 위험이 있다고 고지한 경우에는 정신의료기관의 장은 퇴원을 중지할 수 있다. 이 경우 환자는 즉시 법원에 계속입원치료에 대한 심사를 청구할 수 있다.</p> <p>⑨ 법원의 계속입원치료심사에 대하여는 제2항, 제3항의 규정을 준용한다.</p>	<p>증상의 정확한 진단이 필요하다고 인정한 때는 정신의료기관의 장은 당해인을 정신의료기관 또는 종합병원에 2주 이내의 기간을 정하여 입원하게 할 수 있다.</p> <p>④ 정신의료기관의 장은 제3항의 규정에 의한 입원을 시킨 때에는 당해 정신질환자의 보호의무자 또는 보호를 하고 있는 자에 대하여 지체없이 입원사유·입원기간 및 장소 등을 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>⑤ 정신의료기관의 장은 제3항의 규정에 의한 진단결과 당해 정신질환자에 대하여 계속입원이 필요하다는 2인 이상의 각 다른 기관의 정신과전문의의 일치된 소견이 있는 경우 당해 정신질환자에 대하여 정신의료기관에 입원치료를 정신보건심판위원회에 의뢰할 수 있다.</p> <p>⑥ 정신의료기관의 장은 제7항의 규정에 의한 입원의퇴시 당해 정신질환자 및 보호의무자 또는 보호를 하고 있는 자에 대하여 계속입원이 필요한 사유 및 기간과 제29조의 규정에 의한 퇴원심사 등의 청구에 관한 사항을 지체없이 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>⑦ 제5항의 규정에 의한 입원기간은 3월 이내로 한다. 다만, 정신의료기관의 장은 3월이 경과한 후에도 계속입원치료가 필요하다는 2인 이상의 각 다른 기관의 정신과전문의의 진단이 있고 보호의무자가 제1항의 규정에 의한 입원동의서를 제출한 때에는 매 3월마다 시·도지사에게 계속입원치료에 대한 심사를 청구하여야 한다. 정신의료기관의 장은 정신보건심의위원회의 심사결과에 따라 퇴원명령을 받은 때에는 당해 환자를 즉시 퇴원시켜야 한다.</p>
--	---	--

<p>⑦ 정신의료기관등의 장은 제6항 단서에 따라 퇴원등을 거부하는 경우에는 지체 없이 환자 및 보호의무자에게 그 거부사유 및 제29조에 따라 퇴원등의 심사를 청구할 수 있음을 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다.</p> <p>⑧ 정신의료기관등의 장은 제6항 단서의 후단에 따른 심사결과에 따라 퇴원등의 명령을 받은 때에는 당해 환자를 즉시 퇴원등을 시켜야 한다.</p> <p>⑨ 제6항 본문에 따라 환자를 퇴원등을 시킨 때에는 보호의무자에게 그 사실을 서면 또는 전자문서로 통지하여야 한다[전문개정 2008.3.21].</p>		<p>⑧ 입원치료 결정을 받은 당해인, 보호의무자, 그밖의 대통령령이 정하는 자는 정신보건심의위원회의 입원치료 결정에 대해 법원에 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>⑨ 법원은 제8항의 이의신청사건을 심리한 결과 그 청구가 이유가 있다고 인정되는 때에는 결정으로 입원치료결정을 받은 당해인의 수용을 즉시 해제하도록 하고, 이유가 없다고 판단되는 때에는 이를 기각하여야 한다.</p> <p>⑩ 법원은 제8항의 이의신청사건의 심리에 있어서 입원치료 결정을 받은 당해인을 직접 심문하여야 하며, 변호인이 필요하다고 인정되고 입원치료 결정을 받은 당해인이 변호인을 선임할 능력이 없을 때에는 국선변호인을 선임하여야 한다.</p> <p>⑪ 제8항의 이의신청과 관련된 관할, 조사, 관계자 소환 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	--	---

자료: 국가인권위원회, 내부 자료, 2009 재구성

종이 건강보험증 폐지

1. 종이 건강보험증 관련 현황

1) 발급 현황 및 소요비용

- ☐ 우리나라에서 종이 건강보험증 발급 현황 및 발급 소요비용은 다음과 같음

〈표 1〉 종이 건강보험증 발급 현황 및 소요 비용

(단위 : 천건, 천원)

연 도	발급건수	발급비용(추정치)
2008년	17,496,342	3,633,921
2007년	13,223,778	2,826,882
2006년	14,560,918	2,944,891

자료: 국민건강보험공단, 내부 자료, 2009.3

〈표 2〉 건강보험증 장당 소요비용(2008년도)

(단위: 원)

유형	장당 소요비용
2008년도	282.3

자료: 국민건강보험공단, 내부 자료, 2009.4

2) 관련 법규

가. 발급 및 재발급 조항

- ☐ 「국민건강보험법」 제11조(건강보험증)과 동법 시행규칙 제5조(건강보험증의 발급) 및 제6조(건강보험증의 재발급 등)에 규정되어 있음

「국민건강보험법」 제11조(건강보험증)

- ① 국민건강보험공단은 가입자에 대하여 건강보험증을 발급하여야 한다.
 ② 가입자 및 피부양자가 요양급여를 받을 때에는 제1항의 건강보험증을 제40조 제1항의 규정에 의한 요양기관(이하 "요양기관"이라 한다)에 제출하여야 한다. 다만, 천재·지변 기타 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

- ③ 제2항 본문에도 불구하고 가입자 또는 피부양자는 요양기관이 주민등록증, 운전면허증, 여권, 그 밖에 보건복지가족부령으로 정하는 본인 여부를 확인할 수 있는 신분증명서에 따라 자격을 확인할 수 있는 경우 건강보험증을 제출하지 아니할 수 있다.<신설 2008.3.28>
- ④ 누구든지 건강보험증 또는 신분증명서의 양도·대여, 그 밖의 부정한 사용을 통하여 보험급여를 받아서는 아니 된다.<신설 2008.3.28>
- ⑤ 제1항의 규정에 의한 건강보험증의 서식과 그 교부 및 사용등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.<개정 2008.2.29>

「국민건강보험법」 시행규칙

제5조(건강보험증의 발급)

- ① 공단은 제2조 또는 제3조의 규정에 의한 가입자·피부양자의 자격취득 또는 변경신고를 수리한 때에는 지체없이 별지 제6호서식에 의한 건강보험증을 발급하여 이를 가입자·사용자 또는 세대주에게 교부하여야 한다.
- ② 가입자·피부양자 또는 세대주가 건강보험증을 추가로 교부받고자 하는 경우에는 별지 제7호서식에 의한 건강보험증(기재사항변경·추가발급)신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를 공단에 제출하여야 하며, 공단은 별지 제6호서식에 의한 건강보험증을 추가로 발급하여 교부하여야 한다.<개정 2000.12.30, 2005.10.17, 2007.7.27>
- ③ 제1항의 규정에 불구하고 공단은 가입자가 자격취득·변동신고를 하지 아니하는 경우에는 법 제83조의 규정에 의하여 국가 등으로부터 제공받은 건강보험 사업관련자료를 이용하여 건강보험증을 발급하여 교부할 수 있다.

제6조(건강보험증의 재발급 등)

- ① 가입자 또는 피부양자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 공단에 건강보험증의 재발급을 신청할 수 있다.<개정 2003.1.29, 2005.10.17, 2007.7.27>
 - 1. 건강보험증을 잃어버린 경우
 - 2. 건강보험증이 헐어 사용하지 못하게 된 경우
 - 3. 건강보험증의 보험급여에 관한 기록 등을 할 수 없게 된 경우
- ② 가입자 또는 피부양자는 건강보험증 기재사항의 변경사유가 있는 때에는 그 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 별지 제7호서식에 의한 건강보험증(기재사항변경·추가발급)신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를 공단에 제출하여야 한다.<개정 2003.1.29, 2005.10.17, 2007.7.27>
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 신청을 받은 공단은 지체없이 새로 작성한 건강보험증을 가입자·사용자·세대주 또는 피부양자에게 발급하여 교부하여야 한다.
- ④ 공단은 가입자 또는 피부양자가 제2항의 규정에 의한 건강보험증의 기재사항에 대한 변경신청을 하지 아니하는 때에는 법 제83조의 규정에 의하여 국가 등으로부터 제공받은 건강보험사업 관련자료를 이용하여 건강보험증의 기재사항을 변경하여 새로 작성한 건강보험증을 발급하여 교부할 수 있다.

나. 부정수급 처벌 조항

□ 부당이득금 징수(「국민건강보험법」 제52조)

- 허위 기타 부당한 방법으로 보험급여를 받은 자와 같은 세대에 속한 가입자에게 연대하여 그 급여 또는 급여비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 징수토록 하고 있음

제52조(부당이득의 징수) ①공단은 사위 기타 부당한 방법으로 보험급여를 받은 자 또는 보험급여비용을 받은 요양기관에 대하여 그 급여 또는 급여비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 징수한다.<개정 2002.12.18>

②제1항의 경우에 있어 사용자 또는 가입자의 허위의 보고 또는 증명에 의하거나 요양기관의 허위의 진단에 의하여 보험급여가 실시된 때에는 공단은 이들에 대하여 보험급여를 받은 자와 연대하여 동항의 규정에 의한 징수금을 납부하게 할 수 있다.

③제1항의 경우에 있어 공단은 사위 기타 부당한 방법으로 보험급여를 받은 자와 같은 세대에 속한 가입자(사위 기타 부당한 방법으로 보험급여를 받은 자가 피부양자인 경우에는 그 직장가입자를 말한다)에 대하여 사위 기타 부당한 방법으로 보험급여를 받은 자와 연대하여 동항의 규정에 의한 징수금을 납부하게 할 수 있다.

④제1항의 경우에 있어 요양기관이 가입자 또는 피부양자로부터 사위 기타 부당한 방법으로 요양급여비용을 받은 때에는 공단은 당해 요양기관으로부터 이를 징수하여 가입자 또는 피부양자에게 지체없이 지급하여야 한다.

□ 과태료 부과·징수(「국민건강보험법」 제98조, 시행령 제65조)

- 건강보험증 또는 신분증명서의 양도·대여, 그 밖의 부정 사용을 통해 보험급여를 받은 자에게 보험급여에 상당하는 금액 이하의 과태료 부과 등

「국민건강보험법」

제98조(과태료) ①가입자 및 피부양자 또는 가입자 및 피부양자이었던 자가 그 자격을 잃은 후 그 자격을 증명하던 서류를 사용하여 보험급여를 받은 때에는 그 급여에 상당하는 금액 이하의 과태료에 처한다.

② 제11조제4항을 위반하여 건강보험증 또는 신분증명서의 양도·대여, 그 밖의 부정한 사용을 통하여 보험급여를 받은 자에게는 그 보험급여에 상당하는 금액 이하의 과태료를 부과한다. 건강보험증 또는 신분증명서를 양도·대여하여 보험급여를 받게 한 자도 또한 같다.<개정 2008.3.28>

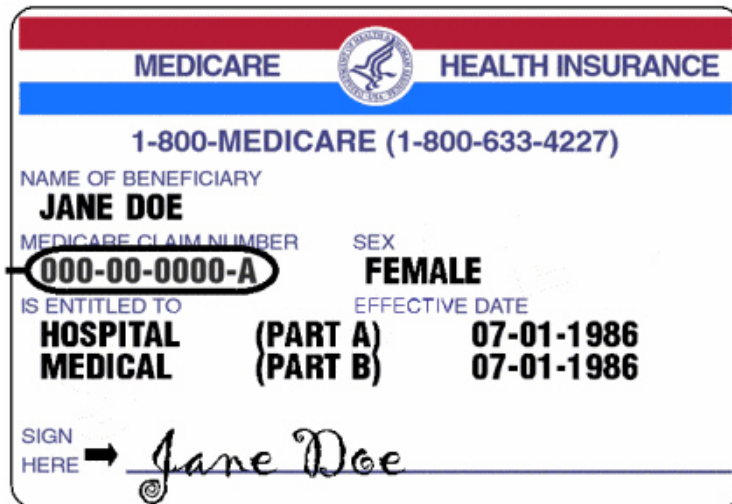
「국민건강보험법」 시행령

제65조(과태료의 부과·징수) 법 제100조제1항에 따른 과태료의 부과기준은 별표 6과 같다. 다만, 보건복지가족부장관은 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 그 해당 금액의 2분의 1의 범위에서 경감하거나 가중할 수 있되, 가중하는 때에는 법 제98조 및 제99조에 따른 과태료 금액의 상한을 넘을 수 없다.[전문개정 2008.9.3]

3) 외국의 전자 건강보험증 사례

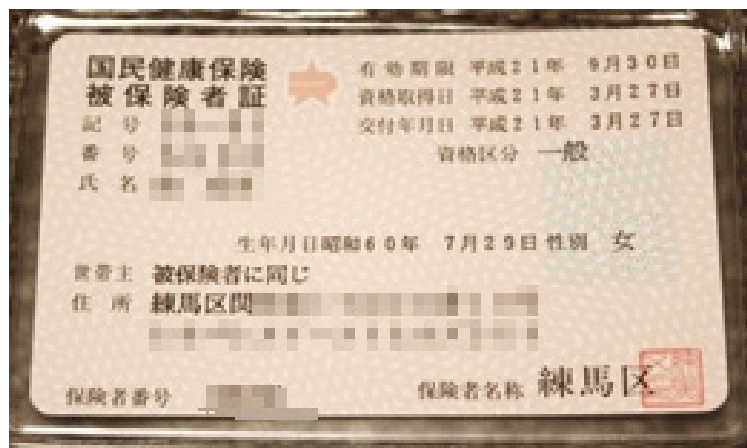
가. 미국: Medicare

- ☐ 이름, 생일, 성별, Medicare number, 급여종류, 유효기간, 사인, Zip code
- https://myportal.medicare.gov/eservice_enu/start.swe?SWECmd=GotoView&SWEView=User+Registration+Initial+Form+View&SWERF=1



나. 일본

- ☐ 등록번호, 성명, 성별, 생년월일, 건강보험증 등록자와의 관계, 주소, 지역이름, 교부일, 유효기간



다. 대만

☐ Explicit Data

- 이름, ID Number, 생년월일, 사진(선택사항)

☐ ID Chip

- Basic Data Section, Healthcare Data Section, Medical Data Section, Health Administration Data Section



2. 문제점 및 개선방향

- ☐ 종이 건강보험증 폐지는 가입자 및 요양기관에게는 편리한 측면이 있으나, 제주도 건강보험증제도 개선 시범사업('02.6~'03.2월) 결과에 의하면,

- 가입자의 보험료 납부의식 약화로 징수율 하락, 부당수급 및 급여비 증가 등의 현상이 우려되며, 신분증이 없는 17세 미만 진료시 수진자 본인 확인을 위한 주민등록등(초)본의 발급·지참에 따른 불편을 초래할 수 있음
- 먼저, 의료현장에서 관행적으로 이루어지고 있는 것을 법적으로 정비하는 것이 필요함

- 건강보험증 제시의무로 인한 가입자의 불편 해소를 위해 건강보험증 제출 의무를 완화하여 신분증명서 제시로 건강보험 요양급여 대상자임을 확인할 수 있도록 법개정 조치가 중요하다고 사료됨(2008.9.29 부분 실행)
- 이와 관련하여 주민등록증과 건강보험증의 모든 신분정보를 담은 일명 '스마트 카드' 도입 논의가 다시 일어날 수 있음
- 수진자의 부정수급 방지를 위해서는 가입자의 건강보험증 및 신분증 제시뿐만 아니라 요양기관의 본인 확인이 선행되어야 함
- 현행 규정 상 요양기관의 본인 확인을 강제하기 위한 규정이 없어 이와 관련된 법개정이 필요하나, 부정수급 관리의무를 요양기관에 부여하는 데는 많은 이견이 있어 이를 신설하는 데 어려움이 있음

차상위계층 지원 강화

1. 차상위계층 사각지대 현황

- 현행 국민기초생활보장제도는 빈곤층 사각지대의 해소 측면에서 한계를 지니는 것으로 평가됨
- 2006년 현재 경상소득을 기준으로 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 비수급 가구는 전 가구의 5.04%로 약 82만 가구이며, 인구로는 전 인구의 3.51%인 약 170만명으로 추정됨
 - 차상위계층²⁵⁾은 수급자를 제외한 것이므로 경상소득을 기준으로 소득이 최저생계비 120%이하인 약 194만 가구이고, 전 인구의 9.51%인 약 459만명으로 추정됨

〈표 4〉 경상소득 기준 차상위계층 규모

(단위: %)

소득/최저생계비 120%이하1)		차상위계층 소득/최저생계비 120% 이하 비수급2)	
가구	개인	가구	개인
17.13(약277만)	12.71(약614만)	12.03(약194만)	9.51(약459만)

주: 2006년 통계청 가구 및 인구 추정치를 활용함. 2006년 가구는 16,158,334 가구, 인구는 48,297,184명으로 추정됨

- 1) 차상위계층을 추정하기 위한 참고자료이며, 차상위계층은 현재 국민기초생활보장제도 비수급층으로 규정하고 있음
- 2) 국민기초생활보장제도 수급자가 최저생계비 이하의 소득을 갖고 있다고 가정함. 실제로는 수급자의 일부는 최저생계비 이상의 소득을 갖고 있음. 이는 소득평가액 개념의 적용 등으로 인한 것임. 2006년 기준 수급가구는 전 가구의 5.1%인 831,692가구, 수급인원은 전인구의 3.2%인 1,534,950명임

자료: 이현주 외, 2008: 170

25) 차상위계층은 일반적으로 가구 총소득이 국가가 정한 최저생계비 기준을 통과하지 만, 그에 준한 빈곤상태에 있는 계층을 통칭하고 있음. 법적으로는 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자로 규정됨(「국민기초생활보장법」 시행령 제3조의2)

2. 지원 현황 및 한계점

1) 지원 현황

☐ 근거 법률

- 「국민기초생활 보장법」에 차상위계층의 개념 정의(동법 시행령 제3조의2), 급여 기준(동법 시행령 제5조의3), 지원대상 선정을 위한 조사(동법 제24조, 시행령 제38조) 등을 규정하고 있음

☐ 지원 현황

- 대표적인 차상위계층 지원정책으로는 「국민기초생활 보장법」상의 부분 급여(자활급여) 및 특례급여, 「의료급여법」상의 의료급여, 그리고 「장애인복지법」상의 장애수당 등을 들 수 있음
 - 현행 기초보장제도는 생계급여를 비롯한 7종의 급여²⁶⁾를 보장하며, 수급권자는 소득인정액이 최저생계비 이하이고, 동시에 부양의무자 기준을 충족한 자에 한함
 - 따라서 소득인정액이 120% 미만인 차상위계층의 경우는 생계급여 등의 수급 대상이 아님
 - 그러나 통합급여체계²⁷⁾를 보완하는 차원에서 차상위계층을 대상으로 한 자활급여, 의료급여 등 부분급여제도와 특례제도를 두고 있음
- 차상위 자활급여
 - 적용대상은 18세 이상 64세 이하 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층이며, 지원대상자 수는 15,107명(전체 47,993명)('07년 12월 기준)으로 나타남
- 차상위 의료급여
 - 적용대상은 「의료급여법」 제3조제1항제9호 및 동법 시행령 제2조제2호(희귀난치성질환자), 제3호(만성질환자) 및 제3호의2(18세 미만 아동)에 해당하는 자 등임
- 장애수당
 - 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급자에만 지급되던 장애수당이 2007년부터 차상위계층으로 확대됨(「장애인복지법」 제49조)

26) 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여임

27) 현행 기초생활보장제도의 경우는 모든 급여를 총괄 규정하는 법·제도와 예산을 전제로, 수급자 선정여부에 따라 대부분의 급여가 통합 지급되고, 교육급여 등 일부 급여만 수급자의 욕구 여하에 따라 별도로 지급되고 있으므로 통합급여체제로 지칭됨

- 지원내용: 차상위계층의 경우 장애수당은 중증인 경우는 1인당 월 12만원, 경증인 경우는 1인당 3만원('09년 기준)
- 기타
 - 차상위계층은 이외에도 장제급여, 교육급여 및 저소득층 자녀학비 지원, 학자금 용자지원, 학교급식지원, 장애인 의료비 지원 등의 지원대상임
 - ※ 이외에 아동, 노인 등 인구범주별 지원내용은 이현주 외, 2008, 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원 참조

2) 문제점

- 복지급여가 기초보장 수급자에 집중되어 수급자를 제외한 저소득층 지원이 미흡한 것으로 지적됨
 - 현행 통합급여체계에 따라 대부분의 수급자는 생계급여, 주거급여, 의료급여를 포함한 기초보장급여를 모두 받을 수 있으나,
 - 기초보장 수급자와 생활형편이 비슷하지만 부양의무자 기준으로 인한 비수급자와 약간 더 형편이 나은 차상위계층(재산의 소득환산액으로 인한 비수급자)의 경우 이러한 혜택으로부터 배제됨
 - 또한 기초보장제도의 과부화가 심각하고, 이외의 제 급여들은 급여수준이 낮으며, 저소득층의 근로기회를 제공하고 근로여건을 뒷받침하는 제도가 취약한 것으로 평가됨
 - 한편 저소득층의 사회보험 가입비율은 소득상위계층에 비해 낮은 것으로 나타남
 - 이를테면 소득인정액 120%미만의 집단에서는 고용보험 가입비중이 1.17%에 불과함
- 정책 부문별 한계점으로는 다음이 지적됨
 - 의료부문: 고액의 진료비 부담에 따른 빈곤화 현상이 지속됨
 - 교육부문: 교육서비스에 대한 가족 및 시장의 비중이 높아 소득격차가 교육(결과)에 그대로 반영되는 추세가 강화되고 있음
 - 주거부문 주택공급 수준은 높아졌으나, 자산분배는 개선되지 않는 것으로 평가되며, 주거로 인한 지출비중이 높아 생계의 압력 요인이 되는 것으로 분석됨

3. 개선방안

1) 상대적 빈곤 개념에 근거한 최저생계비 책정

- ☐ 현재 기초보장의 기준선이 되는 최저생계비는 절대적 빈곤개념에 입각한 전물량 방식²⁸⁾으로 계측되므로 상대적 빈곤개념에 근거한 최저생계비 책정방식을 고려해 볼 수 있음
 - 즉 상대적 빈곤개념에 의한 최저생계비의 책정은 결과적으로 최저생계비의 기준선을 상승시켜 현재 차상위계층의 일부 또는 전부가 기초보장 수급자로 포괄되는 결과를 낳음
- ☐ 그러나 다른 한편으로 이 방안은 신중을 요함
 - 국민기초생활보장제도의 대표적인 문제점으로 빈곤층이 지나치게 이 제도에 집중되어 공공부조제도로써 과도한 비중을 차지한다는 점이 지적됨
 - ※ '06년 기준으로 기초보장 수급자(약 153만명)는 다른 모든 지원제도 수급자를 합한 규모보다 훨씬 큰 것으로 나타남. 또한 다른 모든 지원제도에서 기초보장제도 수급자를 제외하면 실질적인 기타 지원제도 수급자 규모는 33만명에 불과함
 - 또한 기초보장에 대한 빈곤층의 의존성이 심화될 수 있는 위험성 즉 빈곤함정²⁹⁾에 대한 우려도 제기됨
 - 따라서 상대적 빈곤개념의 도입은 사회적 합의를 요하며, 통합급여체제가 유지되는 한 차상위계층 지원 방안으로서 신중을 요함

2) 욕구범주별 급여의 확대

- ☐ 욕구범주별로 의료, 주거, 교육, 근로지원을 현물지원을 중심으로 확충하는 방안임
 - 이를 위해서는 욕구범주별 급여체계를 구축하여 각 영역별 대상을 구분하고 대상집단의 특성에 따라 지원을 차등화하고 다양화하는 등 지원제도별로 완결된 체계화를 갖추도록 해야 할 것임
 - 구체적인 방안으로는 부분급여 확대 방안과 개별급여체계 도입 방안이 있음

28) 전물량방식(market basket)은 인간 생활에 필수적인 모든 품목에 대하여 최저한의 수준을 정하고 화폐가치로 환산하여 최저생계비를 정하는 방식을 말함

29) 빈곤함정(Poverty Trap)이란 수급자의 근로소득이 증가하여도 오히려 급여가 줄어들거나 아주 작은 비율로 증가하게 됨으로 인해, 근로의욕이 상실되고 빈곤에서 탈피하지 못하게 되는 공공부조제도의 문제점을 말함

□ 부분급여 확대 방안

- 현행 국민기초생활보장제도의 특례 방식이나 또는 수급자 이상의 계층에 대한 부분급여 확대를 말함
- 물론 이 경우 국민기초생활보장 외 현물급여는 현재와 같이 수급자를 제외한 저소득층을 대상으로 선정, 급여지급을 하게 됨

□ 개별급여체계 도입 방안

- 국민기초생활보장제도 수급자에게 통합적으로 지급하던 의료, 교육, 주거, 근로지원 등 현물급여를 개별급여체제로 개편하는 방안을 말함
- 욕구범주별 지원이 각각의 체계로 개별화되고 그 대상 내에 수급자와 차상위계층을 함께 포괄하게 되는 체계임
 - 수급자의 경우는 해당욕구가 있는 집단만 그 욕구범주별 정책의 대상이 되고 모든 욕구를 다 지닌 수급자는 개별급여가 교차하여 기존의 수급과 차이가 없도록 하는 방식임

3) 기타

□ 이외에 인구범주별(장애인, 아동, 노인 등) 수당제도를 강화하고, 정책범주별로 차상위계층에 대한 지원을 강화하는 방안도 제기됨

- 수당제도의 경우는 빈곤예방적 성격이 강하므로 단계적 도입을 고려할만함
- 정책 범주별 지원 강화는 차상위계층의 복지욕구가 현재 기초보장 일반수급자의 욕구와 구분되는지에 대한 면밀한 분석에 기반을 두어야 할 것임

□ 또한 차상위계층 지원의 효율성 강화를 위해 차상위계층 지원 부처간의 유기적 연계 방안이 모색되어야 할 것임

- 각 욕구부문별로 프로그램을 운영하는 부처가 서로 달라 제도 간 유기적인 조정이 어려움

※ 이외에 의료, 교육 등 부문별 지원정책 방향에 대해서는 이현주 외, 2008, 「2006년 차상위계층 실태 분석 및 정책 제언」, 보건복지가족부·한국보건사회연구원 참조

‘처방전 리필제’ 도입

1. 처방전 리필제 도입 관련 쟁점 및 사례

1) 처방전 리필제의 의미

- ☐ ‘처방전 리필제’는 prescription refill, pharmacy medication refill, multiple prescription, repeat prescription, repeat dispensation, automatic repeat 등 다양한 용어로 표현되고 있음
 - 대체로 “의사의 승인 하에 특정 처방전에서 처방된 분량만큼 조제를 받을 수 있도록 하는 것”을 의미함
 - 다만, 미국에서는 상태가 안정적인 만성질환자(고혈압, 당뇨, 갑상선질환 등)에 처방되는 유지의약품(maintenance drug)의 경우에는 리필 처방전에 의사의 승인이 있으면 추후 별도 승인없이 약국에서 자동적으로 반복 재사용(리필)이 가능하도록 하고 있음
 - 이는 처방약 투약일수와 리필여부를 의사가 자율적으로 결정하며, 이에 따라 (의사의 승인에 의거하여) 약사가 조제 및 리필을 시행하는 것을 의미함
 - WHO는 ‘Repeat Prescription’이란 용어를 사용하고 있는데, 이는 만성질환자에게 의사의 진찰없이 원무과 직원이나 의료보조인력 등이 의사의 사인만 받아 처방전을 갱신해주는 것을 의미함

2) 현행 처방전 발급의 문제점 및 이해갈등

- ☐ 고혈압, 당뇨, 관절염 등 2~3개월 이상 지속적으로 장기 복용해야 하는 만성질환자의 경우, 동일 처방전을 발급받기 위해 의료기관을 매번 방문하고 있음
 - 이들 환자의 경우 타 의료기관이 발행한 환자 보관용 처방전을 들고 보건소(지소)에서 진찰 없이 재발급을 요구하거나 약국에서 똑같이 재차 조제하여 줄 것을 요구하고 있어 약국을 곤혹스럽게 하고 있음
- ☐ 만성질환자의 반복되는 의료기관 방문으로 불필요한 의료비 부담이 가중되고 있음
 - 만성질환자는 주로 노인 또는 거동불편자 등으로 의료기관과 약국 이용에 따른 불편을 호소하고 있음

가. 약계 주장: 진료비 절감/환자편의 도모

- 대한약사회는 2001년 정부가 건강보험 재정안정 종합대책을 통해 고혈압·당뇨병·관절염 등 장기투약 환자의 편의를 도모하기 위해 동일 처방전을 반복해서 조제할 수 있도록 하겠다고 천명하자, 당시부터 ‘처방전 리필제’를 요구해왔음
 - 처방전 리필제를 할 경우, 장기간에 걸쳐 의약품을 약국에 보관함에 따른 의약품의 분실·변질을 방지할 수 있고, 약국은 환자에 대한 지속가능한 복약지도를 통해 순응도 향상에 기여함으로써 질병예방관리에 효과적일 것이라고 함
 - 약국 환자에 대한 예방서비스를 확대할 계기를 마련할 수 있다고 함
- 약사들은 ‘처방전 리필제’를 도입하면, 이미 어느 정도 스스로 자신의 병을 체크하고 관리할 수 있는 고혈압, 당뇨병 등 만성질환자의 경우, 의료기관 방문에 따른 진료비를 절감하여 궁극적으로 건강보험의 재정을 안정화시키는데 기여할 수 있다고 주장함
 - 만성질환 등 통상적 장기투여 환자의 불필요한 진료비 및 사회간접비용을 절감할 수 있음
- 한마디로, 처방전 리필제는 장기복용약이 필요한 만성질환자에 한해 ‘병의원 방문→처방전 발급→약국 조제→환자 복용’ 과정 중 첫 병의원 진료 외에는 기존에 발급받은 처방전을 가지고 다시 약국에서 조제받아 약을 복용토록 환자의 편의를 봐줘야 한다는 것임

나. 의료계 반론: 진료권 침해/조제 선택분업 시행

- 앞의 약계의 주장에 대해 의료계는 처방전의 작성과 교부의 문제는 기본적으로 의사-환자 사이 진료행위의 결과로 결정되는 것이지 이 과정에 약사가 관여하는 것은 의사의 진료권을 침해하는 것이라고 반발하고 있음
 - 의료계는 ‘처방전 리필제’는 약사들이 의사를 처방전만 발급하는 사람으로 보는 데서 비롯된 발상이며, 이는 미국처럼 진료비가 너무 비싸 전문의를 보기 힘든 경우 등 극히 일부 국가에서 시행되고 있는 ‘악법적’ 제도라고 평가하고 있음

- 특히 의료계 일각에서는 ‘처방전 리필제’는 약사들 스스로 의약분업의 원칙을 훼손하는 꼴이라며, 건강보험의 재정안정과 환자편의를 생각한다면 ‘조제 선택분업’부터 시행돼야 한다고 주장하고 있음
- ‘조제 선택분업’은 일명 ‘국민조제선택제도’로 불리며, 외래진료에 따른 원외처방 환자가 직접 조제약국을 선택하도록 하는 것으로 궁극적으로 병원 내 약국에서도 조제를 받을 수 있도록 하자는 것임
- 이렇게 되면 환자는 굳이 병원 인근 약국이나 동네 약국을 찾지 않고도, 쉽게 병의원 내에서 약을 조제받을 수 있게 돼 환자편의를 높이고 약사에게 부여된 조제료와 복약지도료도 절감되어 건강보험 재정의 안정화에 기여할 수 있다는 주장임
- ※ 대한의사협회는 대한약사회에 ‘조제 선택분업’에 적극적으로 협조하여 조제내역서를 즉각 발급해야 한다고 건의한 바 있음

3) 외국의 제도운영 사례

가. 미국

□ 의약품의 분류

- 미국의 의약품은 「규제의약품법」(Controlled Substance Act)에 의해 크게 처방 의약품과 비처방 의약품으로 분류되며, 처방의약품은 그 남용가능성 정도에 따라 5가지 항목(Schedule I ~ V)으로 세분됨

□ 처방·조제 및 리필 관련 규정

- 처방전 발급권자는 의사, 치과의사, 족병의사(podiatrist), 수의사, 중간 수준의 진료인력 또는 DEA에 등록된 의료인 등이 포함되며, 자격에 따라 주(state)에서 허용하고 있는 규제의약품 항목중 처방 권한이 다양함
- 의약품 분류항목에 따라 처방전 발급권자가 처방지시를 내리는 방법이 다르며, 예외적인 상황을 제외한 경우 Schedule II에 속한 처방약은 반드시 서면처방전에 의해서만 조제가 가능하며 리필은 금지되어 있음
- 나머지 Schedule III~V에 속한 처방약은 통상적으로 처방전 발급권자의 서면처방전에 의해서 뿐만 아니라 팩스처방전, 전화상의 구두처방지시 등에 의해 조제와 리필이 가능함
- 30일 이상 장기처방을 통해 지속적인 관리를 요하는 만성질환 등에 일정한 용량으로 투여되는 유지의약품은 항생제와 규제의약품을 제외한 약물로서 보험회사가 제공하는 급여목록에 따라 다양하며, 주에 따라서는 1년 한도 내에서 의사의 별도 승인 없이 약사의 전문가적 판단에 따라 리

필을 할 수 있도록 규정하고 있음

- 대부분의 주에서는 어떤 경우라도 처방전이 발행된 날부터 12개월이 경과하면 리필을 할 수 없도록 규정해 놓고 있으며, 리필 처방전의 경우 "PRN", "Ad lib", "as needed" 등과 같이 처방전 리필 승인 표식을 하도록 하고 있음
- 일부 주에서는 처방전 리필의 시기나 간격에 대해 법적으로 제한하거나 급여상환정책에 연동시키고 있음
 - ◆ 메사추세츠주에서는 주에서 운영하고 있는 약제관리프로그램인 Medication Administration Program(MAP) 규정에 따라, 처방전 리필은 이전에 리필 또는 조제받은 약이 모두 소진되는 예정일부터 7일 이내에만 가능하며, 환자가 메디케어(Medicare)나 기타 민간의료보험에 가입한 경우에는 해당 보험급여 기준에 따르도록 규정하고 있음
 - ◆ 유타주 메디케어 프로그램에서는 처방전 리필 시기에 따라 급여상환을 제한하는 정책을 운영하고 있음. 즉, 한번 리필받은 분량이 80% 이상 소진된 후에 리필을 받아야만 메디케어에서 상환해주며, 그 이전에 리필을 받는 경우에는 메디케어에서 상환해주지 않으므로 조기 리필(early refill)을 받으려면 약값 전액을 환자가 부담하여야 함

□ 주요 약품 분류별 처방/조제/리필 등

구분	Schedule II	Schedule III/IV	Schedule V
서면처방전 요구	○	○	○
구두/팩스 처방전 허용	X	○	○
리필허용	X	○ (6개월간 5회)	○ (처방전에 의한 경우 처방전 지시대로)
부분조제허용	○	○	○
심사용 처방기록 보관	○	○	○

나. 캐나다

□ 의약품의 분류

- 캐나다의 의약품 분류는 「식품의약품법」(Food and Drug Act)과 「마약류 규제법」(Narcotic Control Act and Regulations) 등에 의해 Narcotic drug, Narcotic preparations, Controlled drugs, Restricted drugs, 처방용 의약품 그리고 기타 비처방약(약국판매약, OTC)으로 구분하고 있음

□ 처방·조제 및 리필 관련규정

- 일반적으로 처방약의 리필은 처방전에 명시되거나 또는 구두처방시 의사의 지시(승인)가 있어야만 가능하며 마약제제로 분류된 약품의 경우에는 리필 자체가 금지되어 있음
- 처방약을 조제받을 약국은 환자가 결정함. 즉 전화로 구두처방지시를 하거나 팩스로 처방전을 발송할 경우도 환자가 정한 약국으로 처방지시나 처방전을 전달하도록 함
- 일부 주에서는 처방전 당 약품 처방일수를 제한하고 있음. 대체로 처방약은 약 30일까지 처방가능하나 만성질환자에서와 같은 장기 처방약의 경우는 100일까지 처방 가능함

□ 주요 약품 분류별 처방/조제/리필 등

구분	Narcotic Drug	Narcotic Preparation	Part1 Controlled Drugs	Part 2&3 Controlled Drugs	Schedule F
서면처방전요구	○	○	○	○	○
구두/전화처방 허용	○	○	○	○	○
리필 허용	X	X	○ (서면처방전) X (구두처방)	○	○
부분조제 허용	○	○	○	○	○
약국심사용 기록 보관	○	○	○	○	○

2. 개선방향

- 의약분업의 원리를 존중하여 의사에게 진료권을, 그리고 약사에게 처방에 의한 조제권을 부여하는 것은 정당한 사회적 합의라고 봄
- 그런데 처방전 리필이 의사의 진료권을 침해하는가의 여부는 리필제도 자체의 문제라기보다는 리필 과정에서 ‘의사의 승인 또는 허가’에 달려 있다고 보여짐
 - ‘처방전 리필제’가 일반화되어 있는 미국에서도 원칙적으로 의사가 처방약의 리필여부와 투약일수를 결정하며, 이에 따라 약사가 조제 또는 리필을 실시하도록 되어 있음

- 보다 근본적인 차원에서 ‘처방전 리필제’의 도입을 두고 발생할 수 있는 문제의 임상적 또는 사회적 차원을 생각해 볼 필요가 있음
 - 만성질환자라고 할 지라도 증상의 역동(dynamic)에 입각한 치료적 처방이 가장 중요한 것인데, 임상실제상 일정한 시점에서 각각의 진료행위별로 작성된 처방전이 그 시점을 넘어 장기적으로 적용될 수 있는 것은 아님(→ 치료의 부적합성을 초래할 우려가 있음)
 - 사회적으로 환자의 셀프메디케이션 영역이 확장되는 것은 우려할 문제는 아니지만, 개별 증상에 대한 적합한 치료가 이루어지지 않아 ‘악화사고’가 발생했을 경우 이에 대한 책임소재가 불분명해질 수 있음
 - 일반적으로 처방전에 의한 투약으로 인해 환자에게 사고가 일어났을 때 책임은 전적으로 처방한 의사에게 있으나 리필된 처방전에 입각한 투약 사고는 그 책임의 소재를 분명히 할 수 없음
- 따라서 ‘처방전 리필제’를 도입하려면, 이 제도를 전면적으로 실시하는 것보다는 현재 일반의약품과 전문의약품으로 이분된 의약품 분류체계를 보다 세분화하여 전문의약품중 리필대상 의약품을 별도로 구분하여 ‘처방전 리필제’의 도입으로 인한 임상적 또는 사회적 문제의 발생을 사전에 차단할 기전을 마련할 필요가 있음
 - 전세계적으로 ‘처방전 리필제’를 약제서비스의 전달체계상 전면적으로 도입하고 있는 나라는 그리 많지 않음(미국과 캐나다 정도임)
 - 증상 또는 약제 성분에 따라 리필 유효기간을 설정하고, 나아가 리필 횟수까지 제한함으로써 제도 도입으로 인한 부작용을 최소화하는 것이 중요함

국정감사 정책자료 II

환경노동위원회 소관

환경부

4대강 살리기 준설 과정에서의 상수원 대책

1. 현황

- 4대강 본류에 있는 취수시설은 68개소이며, 취수량은 12,790천m³/일('07)임

〈표 1〉 4대강 본류 취수시설 현황

(단위 : 개소, 천m³/일)

구 분	소 계	한 강	낙동강	금 강	영산강
개소수	68	28	27	12	1
시설용량	26,337	16,062	7,424	2,851	0.4
취수량	12,790	8,020	3,554	1,215	0.13
가동률(%)	48.6	49.9	47.9	42.6	33.0

- 4대강 본류에 있는 취수원은 98.6%가 하천 표류수 및 호소수(댐)에 의존하고 있어 수질오염사고 등 외부 오염원에 취약함(2007년 기준)

〈표 2〉 취수원 현황

취수원	호소수(댐)	하천표류수	하천복류수	기타
%	35.9	62.7	1.1	1.1

- 낙동강, 영산강 유역이 타유역에 비해 단위면적당 저수량이 적어 가뭄시 만성적인 물부족 및 수질문제 발생
- 한강과 영산강 유역이 다른 유역과 비교하여 상대적인 높은 인구밀도로 1인당 수자원 개발량이 적음
 - 영산강 유역의 경우 공급의 안정성이 낮은 농업용저수지와 지하수가 60%를 차지하여 상대적으로 물 부족에 취약함

〈표 3〉 유역별 지표수 개발 현황

(단위 : 백만 m^3)

구 분	한강	낙동강	금강	섬진강	영산강
다 목 적 댐	4,713	2,859	2,299	620	12
용수 전용댐	26	304	0	117	0
하 구 독	0	750	560	0	372
농업용 저수지	118	436	264	128	365
지하수 이용량	704	669	483	161	209
총개발량	5,561	4,922	3,606	1,026	958
1인당개발량(m^3 /인)	285	739	1,122	3,215	539
단위면적당개발량($천m^3/km^2$)	232	212	364	209	276

주: 공사중인 다목적댐 화북(38), 성덕(21), 부항(37) 포함

- ☐ 준설 예정인 퇴적토(5.7억 m^3)는 골재와 오염물질을 함유한 토사성분으로 이루어져 있음
- ☐ 퇴적토 준설시 부유 토사로 인한 수질오염이 예상되고, 준설토를 성토·복토재로 재활용 할 경우 토양오염 등의 문제가 발생할 가능성이 있음
- 2차 수질·토양오염을 방지하기 위한 적정 관리, 활용·처리방안을 제시할 필요가 있음

2. 문제점

- ☐ 준설 등 하천공사 과정에서 탁수 등 수질오염이 발생할 것이라는 지적이 있음
- 미국 연방법(Code of Federal Regulation)에서는 호소나 저수지는 내륙에 위치한 개방형 수체로서 부유 수생식물로 가려지지 않은 최소한의 표면을 지니며 수문학적 평균 체류시간은 7일 이상이어야 한다고 되어 있음
- 일본의 경우 “수질오염에 관한 환경기준 중 생활환경기준에서 천연호수 및 저수량이 1,000만톤 이상이며 체류시간이 4일 이상인 인공호수를 호수라고 규정하고 있음
- 낙동강 보건설에 따른 유하시간을 평가하면 안동댐에서 하구둑까지 약 191일이 소요된다는 주장이 있음
 - 하루 중 각 보내 물의 교환율(회석률)은 2~9%밖에 안되는 수준으로 물의 체류시간이 현재보다 현저히 길어진다는 주장이 있음

- 골재로 사용하는 경우와 골재가 아닌 경우로 사용하는 준설토에 대한 대책 방안 마련 필요
 - 골재로 사용 가능한 경우, 처리해서 사용 가능한 경우, 전혀 사용할 수 없는 경우로 나누어 대책을 마련할 필요 있음
- 런던협약 '96의정서'³⁰⁾에 의한 해양투기 금지계획과 유기성 오니의 직매립을 금지³¹⁾하는 조항과 관련하여 대책마련이 필요함
 - 중금속으로 오염되어 있는 준설토에 대한 상황 파악 및 대책 마련 필요
- 부분별한 하천자원의 이용 및 부적절한 하천공간 활용에 따른 하천 생태계의 질적 저하가 우려된다는 지적이 있음

3. 개선방향

- 상수원 대책마련을 위해서는 유역(Watershed) 관리 전반에 대한 종합적인 계획을 수립할 필요가 있음
 - 점오염원의 고도처리화 및 하수도정비, 비점오염원의 처리, 수변생태구역의 지정확대, 생태하천 복원, 하천수질정화로 바다의 적조 및 호소의 녹조 예방할 수 있음
 - 하천생태계 복원으로 연안 갯벌 건강성 제고 및 연안오염을 제어 할 수 있음
- 법 및 제도의 강화 필요
 - 물수요관리의 법제화, 물절약 및 중수도·빗물이용시설 설치의 법제화 마련이 필요함
 - 제반환경규제를 신재생에너지정책을 포함하여 확대할 필요가 있음
 - 하수·폐수·오수처리기준의 강화 및 고도처리의 법제화, 비점오염원 및 홍수통제를 위한 소유역별 홍수총량제 법제화 등의 마련이 필요함

30) 폐기물의 육상처리 우선원칙이 적용돼 육상에서 처리가 가능한 폐기물은 해양투기가 금지됨. 유기성 오니(음식물 쓰레기 등)를 해양에 투기하는 나라는 OECD 중 우리나라 뿐임. 현재 우리나라에서는 군산서쪽 200km, 포항동쪽 125km, 울산 남동쪽 63km 세 곳에서 해양투기하고 있음

31) 「폐기물관리법 시행규칙」 별표5의 규정 “특별시·광역시·특별자치도 또는 시 지역에서 발생하는 음식물류 폐기물(유기성 오니)은 바로 매립하여서는 아니되며, 소각, 퇴비화, 사료화, 소멸화, 탄화, 소화 또는 부숙토 생산 등의 공정에서 발생하는 재활용 용도에 맞지 아니한 협잡물(挾雜物)과 잔재물만을 매립하여야 한다. 다만, “특별시·광역시·특별자치도 또는 시 지역 중 환경부 장관이 고시하여 정하는 산간·오지 또는 도서 지역에서 발생하는 음식물류 폐기물은 들어가지 아니하다.

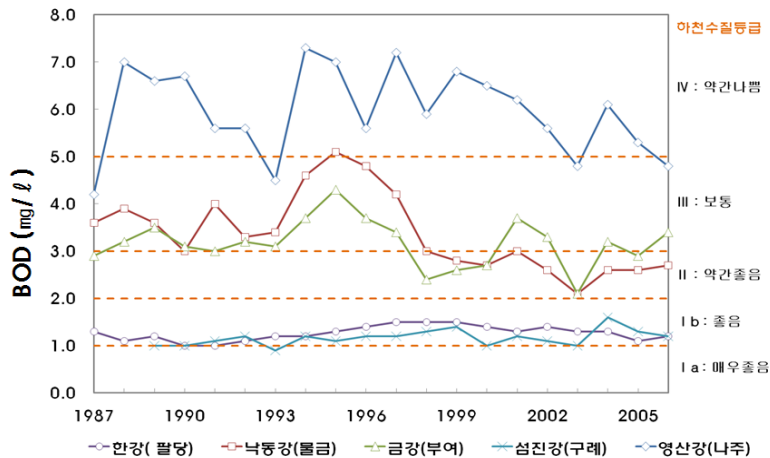
수질오염총량제

1. 4대강 수질현황

□ 본류 수질현황

- 2006년 기준 한강과 섬진강의 주요지점은 1등급³²⁾의 수질을 유지하고 있으나, 낙동강 2급수, 금강과 영산강은 3등급을 유지하고 있음(<그림 1>)

<그림 1> 5대강 주요지점의 수질



□ 오염부하량

- 5대강 유역 단위면적당 오염부하량(2000년 기준)은 BOD의 경우 영산강

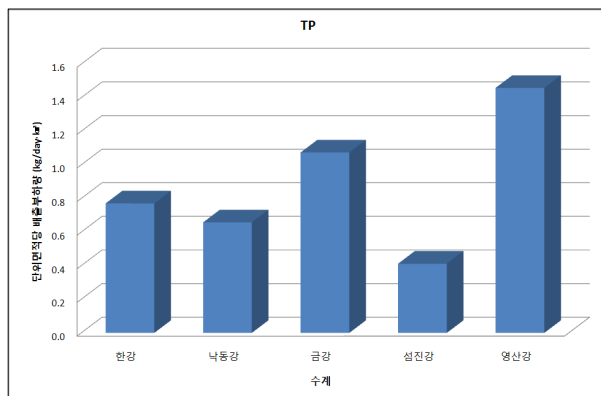
32)

등급			기준			
			pH	BOD(mg/L)	SS(mg/L)	DO(mg/L)
매우 좋음	Ia	1등급	6.5~8.5	1이하	25이하	7.5이상
좋음	Ib		6.5~8.5	2이하	25이하	5이상
약간 좋음	II	2등급	6.5~8.5	3이하	25이하	5이상
보통	III	3등급	6.5~8.5	5이하	25이하	5이상
약간 나쁨	IV	4등급	6.5~8.5	8이하	100이하	2이상
나쁨	V	5등급	6.5~8.5	10이하	쓰레기 등이 떠있지 아닐 것	2이상
매우 나쁨	Vi	6등급	-	10초과	-	2미만

의 부하량이 가장 큼

- 부영양화의 가장 큰 원인인 총인(T-P)³³⁾의 경우 영산강과 금강이 상대적으로 큼(<그림 2>)

〈그림 2〉 수계별 총질소(TP) 부하량



□ 각 수계 주요지점별 수질현황

- 2005~2007년 과거 3년간의 주요지점별 평균 수질은 기준 <표 1>와 같음

〈표 1〉 주요 지점의 과거 3년간('05 ~ ' 07) 평균 수질

(단위: mg/L)

구분	조사지점	BOD			COD			TP		
		연평균	저수기 (3 ~ 5월)	홍수기 (7 ~ 9월)	연평균	저수기 (3 ~ 5월)	홍수기 (7 ~ 9월)	연평균 전체	저수기 (3 ~ 5월)	홍수기 (7 ~ 9월)
한 강	영월 2	1.2	1.3	1.2	2.6	2.6	3.0	0.046	0.036	0.108
	충주댐	0.9	0.9	1.0	2.3	2.1	2.4	0.023	0.018	0.031
	강천	1.2	1.7	1.3	3.1	3.3	3.6	0.057	0.044	0.099
	팔당댐	1.2	1.6	1.0	3.5	4.0	3.6	0.051	0.043	0.084
	노량진	3.5	5.1	2.1	5.1	6.9	3.8	0.270	0.356	0.157
낙 동 강	안동1	0.8	0.7	0.9	3.4	3.4	3.7	0.030	0.021	0.052
	상주3	0.8	0.9	0.9	3.3	3.3	4.7	0.049	0.035	0.094
	고령	2.8	3.7	2.4	6.3	7.6	6.0	0.197	0.229	0.150
	물금	2.6	3.6	1.7	6.0	6.9	5.6	0.135	0.137	0.148

- 33) 총인(Total Phosphate)은 조류 발생을 증가시키며 정제되어 있는 수역에서 많이 발생함. 수체안에서는 주로 $PO_4\text{-P}$ 의 형태로 존재함. 자연계에서는 비료의 주 성분으로 비료는 질소(N), 인(P), 칼륨(K)로 복합비료라고 불리워짐. 인간의 개발활동(주로 농업)에 의한 오염의 지표가 됨

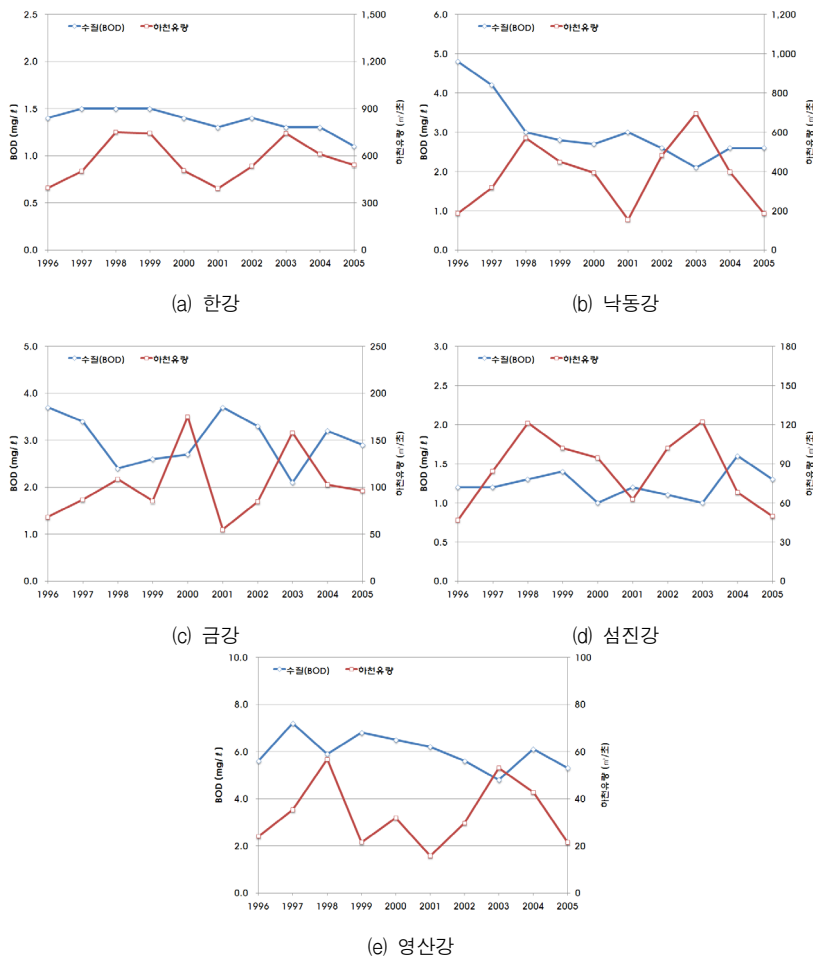
등급	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
T-P(mg/L)	0.01이하	0.02이하	0.03이하	0.05이하	0.1이하	1.5이하	1.5초과

구분	조사지점	BOD			COD			TP		
		연평균	저수기 (3~5월)	풍수기 (7~9월)	연평균	저수기 (3~5월)	풍수기 (7~9월)	연평균 전체	저수기 (3~5월)	풍수기 (7~9월)
금강	옥천	0.9	1.0	1.1	3.8	4.0	4.3	0.045	0.027	0.082
	대청댐	1.1	1.0	1.2	3.2	3.0	3.5	0.019	0.012	0.031
	부여1	3.1	4.2	2.7	6.5	7.8	5.9	0.190	0.209	0.172
영산강	담양	1.5	2.0	1.2	2.7	2.9	2.7	0.148	0.211	0.139
	나주	5.0	7.0	3.1	5.3	6.3	4.2	0.495	0.666	0.229
	무안2	2.0	2.4	2.0	5.0	5.1	5.6	0.156	0.183	0.156

□ 하천수질과 유출량과의 관계

- 5대강 유역의 주요지점 수질은 수량에 따라 변동되고 있음(<그림 4>)
- 수량이 증가하면 수질도 양호해 짐

〈그림 3〉 수계별 하천수질과 유량의 관계



□ 수질오염총량관리 제도의 현황

- 수질오염총량제한 수체(水体)의 환경용량 범의 이내로 오염배출총량을 관리하는 제도임
- 수질오염총량관리제도는 한강수계상수원수질계선및주민지원등에관한법률(한강특별법), 낙동강물관리및주민지원등에관한법률(낙동강특별법), 금강물관리및주민지원등에관한법률(금강특별법), 영산강·섬진강물관리및주민지원등에관한법률(영산강·섬진강특별법)에 의해 관리되는 제도임
- 2004년 7월 경기도 광주시에서 처음으로 임의제 형태로 시행되었음
- 현재 낙동강, 금강, 영산·섬진강 수계(3대강 수계)는 의무제로 시행되고 있으나 한강은 임의제로 시행되고 있음(한강에 대해서도 의무제를 적용하는 법개정안이 2009. 5, 국회에 제출되어 계류중임)
- 현재는 BOD(생물학적산소요구량) 위주의 수질오염총량관리제이나, 정부는 총인(T-P)을 총량관리 대상물질로 포함시킨다는 계획을 가지고 있음(낙동강, 금강, 영산·섬진강 수계는 2010년, 한강수계는 2013년 예정)

2. 문제점

1) 현행 법제의 문제점

- 오염총량관리제도는 4개의 특별법에 의해 시행되어 각 수계별로 적용하는데 한계가 있고, 상수원보호를 위한 대책의 성격이 강하나 개별법에 근거하여 시행됨에 따라 문제가 있다는 지적이 있음
- 환경정책기본법상의 특별대책지역에 대해서 적용할 수 있는 총량규제 조항이 있음에도 개별법에 의해 시행하게 되어 일관된 오염총량관리 시행에 어려움이 있음
- 오염총량관리제는 한국의 지역적, 사회경제적 특성상 작은 환경용량에 오염부하가 크기 때문에 전국적으로 도입되어야 하지만, 대권역수질보전계획과 수질환경보전법상의 대권역의 경계가 일치하지 않아, 총량관리제도가 시행되지 않은 지역이 있음
- 한강수계 시·군에 대해서는 국토이용계획변경협의, 하수도정비기본계획, 하수도처리시설 등의 승인·인가와 총량제의 시행을 철저히 연계시키는 방법으로 오염총량관리제의 시행을 적극 유도중이나 중복규제에 대한 지방자치단체의 반발로 적극적인 시행을 이끌어내기가 어려움
- 해양오염방지법에 의해서 해역(海域)에 영향을 미치는 육역(陸域)까지

특별관리해역으로 지정하여 오염총량규제를 할 수 있지만, 그 적용범위가 명확하지 않고 시행사례도 없음(인천시나 부산시 등 하류의 경우는 총량의 규제에서 자유로움)

2) 오염배출원의 허가

- ☐ 오염배출원의 배출허가를 수체의 오염정화용량을 고려하여 배출기준을 정하는 수질중심(water quality-based)의 배출규제가 아닌 정해진 배출기준 이하로만 처리하면 되는 기술중심(technology-based)의 배출규제를 한다는 지적이 있음
- 하수처리시설이 많이 건설된 이후 가장 큰 수질오염원은 하수종말처리시설, 분뇨처리시설, 축산폐수공공처리시설 등의 환경기초시설이어서, 일부 하천에서는 하수처리장 방류량이 하천유량을 상당부분 차지하여 하천수질에 절대적인 영향을 미치는 경우에도 여전히 정해진 방류수 기준이내로만 관리되어 수질개선이 구조적으로 이루어질 수 없는 상태임

3) 오염총량관리계획의 성격과 타 계획과의 중복

- ☐ 오염총량관리계획은 성격상 대권역환경관리계획인 수계별 계획을 이행하기 위한 수질개선계획과 유사함
- 오염총량관리계획은 하수처리계획과 도시개발계획의 내용을 모두 포함하는 종합적인 수질관리계획임

4) 기술적 문제점

- ☐ 오염총량관리제도는 오염원과 수체(水体)와의 관계를 정확히 규명하고, 수체의 용량한계 이내로 오염원을 관리하는 것이 핵심임
- 수체의 환경용량을 파악하기 위한 자료의 축적과 정보화, 오염원의 수체에의 영향 분석을 위한 조사 및 기술개발 등의 기술적인 뒷받침이 있어야함

3. 개선방향

1) 수질오염총량관리제의 전국 시행 확대를 위한 법 개정

- ☐ 현재의 4대강특별법에 의한 오염총량관리제는 지역적 적용범위가 한

정적임

- 한강 하구처럼 인구가 밀집되고 산업활동이 활발한 해안지역과 기타 하천유역은 오염총량을 관리하기 어려울 뿐만 아니라 법의 가지수만 늘렸다는 비판을 받고 있음
- 현행 수질환경보전법에는 환경기준을 초과하여 주민의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정하는 구역 또는 특별대책지역중 사업장이 밀집되어 있는 구역의 경우에는 당해 구역 안의 사업장에 대하여 배출되는 오염물질을 총량으로 규제할 수 있도록 하는 ‘오염물질총량규제’ 제도가 있음
- 수질환경보전법의 오염총량규제조항을 확대하여 별도의 규정없이 오염총량관리제를 적용하도록 한다면, 현재의 4대강특별법에서 안고 있는 지역문제와 임의제로 되어 있는 한강의 오염총량관리제도도 해결할 수 있을 것으로 보임

2) 수질관련 법령의 배출시설 허가 제도 개선

- 환경정책기본법은 특별대책으로 지정된 지역에서 시·도의 조례로 강화된 지역환경기준을 설정할 수 있도록 하고 있으며, 특별대책지역 안의 수질오염방지를 위하여 엄격한 배출허용기준을 정할 수 있도록 하고 있음
- 오염총량관리대상지역내의 개별배출원에 대하여 오염총량관리시행계획 수립시 배출농도와 배출유량을 정할 수 있는 근거가 마련되어 있음
- 기존의 하수종말처리장, 폐수종말처리장, 분뇨처리장, 축산폐수공공처리장 등의 환경기초시설과 오수처리시설 등에 대한 배출기준을 별도로 정한다는 것은 쉽지 않은 일임
- 오염총량관리제의 실효성을 확보하기 위해서는 미국의 국가오염배출저감체계(NPDES, National Pollution Discharge Elimination System) 방식과 유럽국가에서와 같이 개별배출원별로 수체의 자정능력을 고려하여 배출조건과 허가기간을 정하는 방식의 도입도 검토할 필요가 있음

3) 오염총량관리 대상과 목표의 재설정

- 환경의 자정능력에 비하여 오염부하가 큰 우리나라의 특성상 질소와 인에 의한 조류의 이상번식이 수질을 오염시키는 원인임

- 환경기초시설의 확충에 따라 방류수체의 생물화학적산소요구량(BOD)은 낮아지고 있으나 화학적산소요구량(COD)의 감소율은 이를 뒤따르지 못하고 있을 뿐 아니라 질소와 인의 농도는 오히려 높아지고 있음
- 2010년까지의 오염총량관리는 우리나라가 아직까지 하수처리 등 환경관리를 위한 투자가 완비되지 않은 상태이기 때문에 BOD를 우선 대상물 질로 하여 시행하고 있음
- 그러나 호소에서는 BOD보다는 다른 수질항목을 관리하는 것이 타당하고 유역의 특성에 따라 필요한 관리대상 항목이 다를 수 있음
- 현재 진행되고 있는 수질환경기준 변경의 필요성을 고려하여 유역별로 필요에 따라 총량관리대상에 새로운 항목을 포함시켜 총량관리제도가 기존의 물리·화학적 지표에 의한 단편적인 수질기준 뿐 아니라 수생태계 건강성을 고려한 다면적인 수질관리제도가 될 수 있도록 발전시키는 것이 필요함

4) 오염총량관리제의 유연한 적용과 강력한 집행

- 2004년 7월(경기도 광주시)을 시작으로 각 수계별로 시행시기를 달리하여 시행되고 있는 오염총량관리제도는 시행의 초기단계에 있다고 할 수 있는 제도이기 때문에 생각하지 못했던 여러 가지 문제에 부딪히고 있으며 이를 해결하기 위해서는 관련 법을 유연하게 적용하는 것이 필요함
- 각종 기술적인 문제점은 관련 기술조사와 조사연구반의 전문가들을 활용하여 합리적인 해결책을 지속적으로 찾아나가야함
- 오염총량관리계획은 사회경제적 여건변화와 자연적인 변화를 고려하여 수정이 가능하여야 함
- 시행대상지역에서는 시행계획을 수립하고 매년 오염원의 변화와 수질변화를 평가하는 이해평가보고서를 제출하도록 하고 있으므로 최근의 측정자료를 참고하여 계획의 수정을 할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 시행대상지역 평가에서도 측정수질 평가시 30년 빈도의 확률을 넘어서는 강우시에는 별도의 평가규정을 둔 것과 같이 비정상적으로 가뭄이 지속된 경우의 처리규정도 마련하는 것이 타당함³⁴⁾

34) 지자체별로 할당부하량을 준수했음지라도 가뭄으로 인한 수량저하로 목표수질을 이행하지 못한 경우는 불이익을 받을 수 있음

- 총량관리제를 성실하게 이행하지 않는 지방자치단체에 대해서는 각종 개발계획을 허가하지 않는 등의 강력한 조치를 취하는 것이 필요함
- 총량관리제에 적극적으로 참여하는 지역에 대해서는 법에서 정해진 재정지원과 규제조항의 적용 유예 등을 통하여 환경보전과 개발을 조화시키는 것을 유도하여야 함

5) 제도 지원 역량 강화와 기반 구축

- ☐ 오염총량관리센터에서는 계획의 기술적 검토와 더불어 총량관리계획을 수립하는 과정의 기술적인 문제를 해결할 수 있는 인력교육과 관련 교재 개발에 중점을 두어야 함
- 향후의 환경측정 수요를 감당할 수 있도록 민간부문에서의 측정기관 양성 및 측정대행기관의 분석품질 관리를 담보할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함
- 측정분석료의 현실화와 측정분석요원의 재교육을 통한 전문화가 필요함

환경 중 나노물질 관리방안

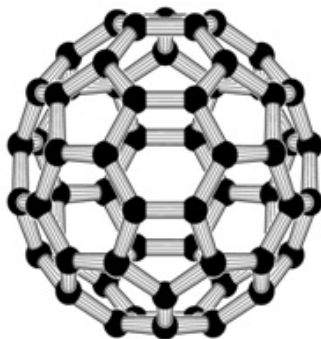
1. 현황

- ☐ 나노입자는 무게에 비해 상대적으로 매우 큰 표면적을 갖고 있어서 활성이 크고 따라서 독성이 클 수 있음
- 나노입자란 3차원 중 적어도 1차원의 크기가 100나노미터³⁵⁾ 이하의 크기를 갖는 입자를 말함
- 나노물질도 같은 방식으로 정의될 수 있는데, 즉 적어도 1차원의 크기가 분자크기보다는 크고 100나노미터보다는 작은 크기에서 고유한 물리적 또는 화학적 성질을 갖는 물질을 가리킴
- ☐ 나노입자의 잠재적 위험성이 갖는 특징
 - 일반적인 입자(즉 거시물질=bulk material)는 흡입되는 해당 입자의 질량과 조성(composition)에 의해 그 위험성 여부가 판단될 수 있었음
 - 그러나 나노입자는 크기, 형상, 응집상태, 표면적, 표면의 화학적 특성, 용해도, 나노결정구조 등이 각각 인체에 유해한 영향을 끼칠 가능성이 있는 것으로 예측되고 있음(구본기, 2008)
 - 그러나 어떤 요소가 나노입자의 유해성을 나타내는데 가장 적합한 것인지 아직 밝혀지지 않아 노출기준이 마련되지 못하고 있음
 - 현재까지는 대체로 나노입자의 노출기준이 질량농도가 아닌 입자의 수(數) 농도나 입자의 표면적이 되어야 한다는 의견이 지배적임
- ☐ 나노입자가 인체에 미치는 유해성에 관한 연구결과들³⁶⁾
 - 부유된 나노입자는 호흡기에 흡입되어 침착될 수 있음
 - 호흡기를 통해 흡입된 나노입자는 혈관 속으로 스며들 수 있고, 심혈관계, 간, 신장, 췌장 등 신체의 다른 기관들로 전이될 수 있음
 - 용해도가 낮은 나노입자는 거시입자에 비해 실험실 동물들에 있어 호흡기 질환과 폐종양을 더 쉽게 일으킴
 - 단일벽면 탄소나노튜브³⁷⁾는 생쥐 폐에 폐질환을 일으킴

35) 1나노미터는 1마이크로미터의 1/1000=1mm의 1/1,000,000에 해당함

36) 이하의 연구결과들은 구본기(2008)로부터 재인용한 것들임

〈그림 1〉 C₆₀의 구조



- 나노입자의 화학조성, 분자구조, 표면특성 등의 변화는 잠재적 독성에 영향을 줄 수 있음
- 나노입자는 위낙 작기 때문에 호흡기를 통해서만이 아니라 피부를 통해서도 침투할 수 있음
 - 나노입자가 피부를 통해 침투하여 신경선을 타고 몸의 곳곳으로 이동이 가능한 것은 마치 헤르피스 바이러스가 몸의 곳곳에 퍼지는 경로와 유사할 것이라는 주장도 있음(최규태, 2008)
 - 코로 흡입된 나노물질이 코의 점막 뒤에 놓여 있는 신경선을 만나 신경 축색(axion)을 타고 바로 뇌로 들어간다는 연구도 있음

□ 부처별 나노 관리현황

〈표 1〉 부처별 나노 관리 현황

	교육과학기술부	지식경제부	환경부	식약청	노동부
물질	순수 나노 물질	제품 중 나노 물질	환경 중 나노 물질	식품·의약품 중 나노 물질	
범위	측정법, 물리화학적 성질	나노 제품 내구성 소비자 노출	인벤토리 구축 환경 영향 환경중 나노에 의한 건강 영향	건강 영향	사업장 노출 평가

※ 부처마다 물질별 우선순위 및 자료 생산 범위가 상이함

※ 나노 물질이 환경에 미치는 영향 입증의 경우 환경부 소관임

※ 미국 환경보호청(Environment Protection Agency, EPA)은 삼성전자에 은나노 세탁기에서 수계로 배출된 은나노의 수생 동물에 대한 안전성 입증을 요구하고 충분한 자료 제출시 까지 은나노 세탁기 수입을 유

37) 60개의 탄소원자가 20개의 정육각형과 12개의 정오각형으로 새장처럼 구성됨. 소수성이 매우 강하고 용해도가 매우 낮음.

보함. 이와 관련하여 삼성전자는 1년 이상 은나노 세탁기 수출에 어려움이 있었음. 또한 이는 세계적으로 은나노 물질의 안전성에 대한 논란을 야기시켰음

- ※ 현재 REACH(Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals) 등 국제 환경 규제는 제품이 포함하거나 발생하는 화학물질에 대한 안전성 자료 확보 및 입증에 미흡한 경우 간접적 무역 장벽으로 작용

2. 문제점

1) 나노물질 관리 지침서의 부재

- ☐ 나노기술 및 물질의 잠재적 위험성이 크지만, 그 독성이나 노출허용 기준 등이 국제적으로나 미국내에서도 확립되어 있지 않음
 - 다만 미국 등에서는 나노물질로 인한 피해를 최소화하기 위하여 잠재적 성격을 갖는 일종의 지침서(guideline)을 만들어 제시하고 있음
- ☐ 우리나라에서는 작업장이나 다중이용시설에서의 관리지침이 없음

2) 주도권 확보를 위한 프로그램이 취약함

- ☐ 나노산업에서 전 세계적인 주도권을 확보하기 위해서는 산업기술만이 아니라 환경적·산업안전보건적 안전성 확보의 측면에서도 세계 굴지의 수준에 도달하여야 함
 - 그러나 우리나라의 나노물질 안전성에 대한 연구·관리 기반, 자료 등은 아직 선진국에 비해 부족한 실정임
- ☐ 나노물질의 경우 크기에 근거하여 기존의 화학물질과 다른 성질을 가지므로 독립적인 인벤토리 구축, 배출량 조사, 신규 시험법 마련, 독성 및 노출 자료 생산, 신규 기준 마련 등 총체적 인프라 구축이 요구됨
 - 나노물질은 사업장, 환경, 소비자 등 모든 수용체가 노출될 가능성이 있으므로 각 수용체에 맞는 시험법, 자료 생산, 기준 마련 등이 요구됨

3. 개선 방안

- ☐ 범 부처간 나노물질 안전성 평가 관리 중장기 계획 수립
 - 지식경제부 (제품중 나노), 식약청 (식품 및 의약품 중 나노, 건강 영향),

환경부 (환경 중 나노, 환경 영향 및 국제 환경 규제 대응 방안 마련) 및
교유과학기술부 (관련 측정법 개발) 등 부처간 역할 분담 및 상호보완적
협력에 근거한 중장기 계획 수립

- 중장기 계획 수행을 위해 부처별 나노 안전성 관리 조직 구성을 통해
각 부처 역할에 맞는 자료 확보, 기준 및 관리 방안 마련이 필요함

☐ 나노 안전성 평가 관리단을 구성하여 관련 문제 발생시 즉각 대응
체계 마련

- 관산학연 전문가로 구성
- 서로 다른 이해당사자간 정보 공유 및 소통 제고
- 나노물질 안전성 평가 관리 중장기 계획 수행 모니터링 및 필요시 계획 수정
- 문제 발생시 전문성에 근거한 즉각적 대응 계획 수립 및 해결 방안 도출

☐ 교육을 통한 역량 강화 및 소통을 통한 나노 안전성 인식 제고

- 교육을 통한 나노 안전성 분야 전문가 양성
- 나노 안전성 분야 투자를 통한 인프라 구축 및 신기술 확보
- 지속적 소통을 통한 나노 안전성 인식 제고 및 국민 불안감 해소

☐ 안전성 자료, 관리 방안 및 규제 없이 유통되고 있는 나노물질, 제품
에 대한 국민 불안감 해소

☐ 혹시 있을지 모르는 나노물질 및 이를 포함한 제품 노출에 의한 위
험성을 미연에 방지하여 국민 건강 및 환경 보호

☐ 나노 관련부처인 지식경제부, 식약청 등의 협조방안 체계와 환경부
계획 마련 방안에 대한 검토 필요

- 환경부는 나노물질 관련 정책협의회(2007년) 구성 및 부처간 전문가회의
운영
- 환경부는 나노물질 안전성 평가·관리 중장기 계획('10~'19) 수립

노동부

비정규직 관련 고용통계

1. 비정규직 관련 주요 통계조사의 현황

□ 경제활동인구조사

- 조사방법: 지방통계청(사무소) 조사담당자가 표본가구(약 32,000가구) 내 상주하는 만 15세 이상 가구원에 대하여 면접조사
- 조사주기: 매월
- 조사목적: 국민의 취업, 실업 등과 같은 경제적 특성을 조사함으로써 정부의 고용정책 입안 및 평가에 필요한 기초자료 제공
- 비정규직 관련: 매월 공표되는 경제활동인구조사 결과(매월 고용동향)에서 임금근로자(상용근로자, 임시근로자, 일용근로자)의 증감 현황이 발표됨

□ 경제활동인구조사(근로형태별 부가조사)

- 조사방법: 경제활동인구조사와 동일한 표본가구에 상주하는 만15세 이상 가구원중 임금근로자만을 대상으로 면접조사
- 조사주기: 연 2회(3월, 8월)
- 조사목적: 임금근로자에 대한 세부분석 및 한시적, 시간제, 비전형(파견, 용역, 특수형태, 일일, 가정내) 근로자 등 다양한 근로형태의 실태 및 규모를 파악하여 노동 관련 정책 및 연구에 활용
- 비정규직 관련: 2002년 7월 노사정위원회의 합의에 따라 비정규직을 정의·조사함으로써, 비정규직을 포함한 다양한 근로형태를 파악
 - ※ 비정규직 = 한시적 + 시간제 + 비전형(비정규직근로자 내 유형별 중복으로 합계는 불일치함)

□ 고용보험 통계(비정규직 관련)

- 「고용보험법」에 따라 사업자는 근로자를 고용할 경우 '고용보험 피보험자자격취득 신고서'를 제출하여야 하며, 근로자의 이직·해고시에는 '고용보험 피보험자자격상실 신고서'를 소재지 직업안정기관의 장에게 제출하여야 함(「고용보험법 시행규칙」 제5조)
- 자격취득 신고서(「고용보험 시행규칙」 서식5)에 포함된 신고사항에는 고용형

태(정규직·비정규직), 학력·직종·주당소정근로시간 등이 포함되어 있음

- 자격상실 신고서(「고용보험 시행규칙」 서식6)에 포함된 신고사항에는 상실(이직)의 구체적 사유를 구분코드와 함께 기재하도록 되어 있으며, 구분코드는 다음과 같음
 - 개인사정에 따른 이직(11. 전직, 자영업; 12. 결혼, 출산, 거주지 변경 등 가사사정; 13. 질병·부상, 노령 등; 14. 징계해고; 15. 그 밖의 개인사정(비권고성 명예퇴직 포함, 구체적 사유 직접 기재)
 - 회사의 사정에 따른 이직(22. 폐업·도산(예정포함), 공사중단; 23. 경영상 필요에 따른 해고; 24. 휴업, 임금체불, 회사이전, 근로조건 변동; 25. 그 밖의 회사사정에 따른 퇴직(고용조정계획에 따른 사업주 권유에 따른 명예퇴직 포함, 구체적 사유 직접 기재)
 - 정년 등 기간만료에 따른 이직(31. 정년; 32. 계약기간 만료, 공사종료)
 - 기타(41. 고용보험 비적용; 42. 이중고용)
- 발표: 매월 및 매년 단위로 한국고용정보원을 통해 고용보험통계 현황을 발표함
 - 다만 상시근로자 기준으로 취득·상실자 수의 동향만을 제공할 뿐 비정규직에 대한 통계는 제공하지 않음

☐ 일선 노동관서를 통한 동향파악

- 2009년 7월 노동부는 일선노동관서를 통해 비정규직(특히 기간제 근로자)의 고용동향을 파악한 바 있음

2. 비정규직 관련 주요 통계 조사의 한계

☐ 경제활동인구조사의 한계

- 임금근로자가 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자로만 분류되어 발표되기 때문에 비정규근로의 다양한 형태별 동향이 드러나지 않음
- 조사 자체가 비정규(비전형) 근로자의 다양한 형태를 포착하기에 적합하게 설계되지 않은 관계로 비정규근로자의 다양한 형태별 동향은 물론 전체 비정규직 근로자의 규모를 측정하는데도 한계가 있음

☐ 경제활동인구조사(근로형태별 부가조사)의 한계

- 임금근로자를 세부분석할 수 있고, 특히 다양한 비정규(비전형) 근로자의 근로형태를 측정할 수 있도록 설계되어 있다는 장점이 있지만, 연 2회

조사하며, 조사후 약 3개월이 경과하여 발표된다는 한계가 있음

- 그 결과 2008년 말에서 2009년 초에 이르는 경제위기 상황 속에서의 비정규직 고용의 동향, 2009년 7월 기간제근로자의 정규직 전환 관련 조항의 시행 등을 전후로 한 기간제 근로자의 고용동향 등을 제때 파악할 수 없어서 정책결정의 근거자료로 시의적절하게 활용할 수 없다는 한계를 노정함

□ 고용보험 통계의 한계

- 고용보험 통계는 고용보험에 가입된 근로자 전체의 고용동향을 파악할 수 있다는 장점이 있지만, 고용보험 가입률이 상대적으로 낮은 비정규직의 경우 사각지대가 있다는 근원적 한계가 있음
- 그러나 고용보험 가입 근로자의 경우 자격 취득·상실 상황이 비교적 실시간에 가깝게(짧게는 1~2주, 길어도 1~2개월) 파악될 수 있다는 장점이 있음
- 다만, 비정규직의 경우 근로형태별로 구분되지 않고 뭉뚱그려져 있어 다양한 형태의 비정규(비전형) 근로자의 입·이직 동향을 파악하는데 한계가 있음

3. 개선방안

1) 경제활동인구(근로형태별 부가조사)의 주기단축 방안

□ 경제활동인구(근로형태별 부가조사)는 통계청이 담당함

- 담당자(사회통계국 고용통계팀)에게 문의한 결과에 의하면, 인력과 예산의 제약으로 경제활동인구(근로형태별 부가조사) 조사의 주기를 단축(예컨대 분기별 실시)하는 것은 현실적으로 어려움이 있을 것으로 사료됨

2) 고용보험통계의 정교화 방안

□ 고용보험통계는 사용자의 신고를 바탕으로 이루어지며, 전산입력을 통하여 자동적으로 통계자료가 생성된다는 점에서 개선에 추가적 비용이 거의 소요되지 않을 수 있음

- 취득신고 서식에 현재 정규직과 비정규직으로만 분류하도록 되어 있는 것을, 비정규직 내에서도 예를 들어 경제활동인구(근로형태별 부가조사)처럼 한시적 근로자(기간제/비기간제), 시간제 근로자, 비전형 근로자(파

견/용역/특수형태/일일근로) 등으로 세분화하여 신고하도록 하고,

- 상실신고에서도 이직사유 중 “32. 계약기간 만료, 공사종료”를 비정규직의 실태를 반영할 수 있도록 세분화(예컨대 계약기간 만료와 공사종료를 구분하는 등)하는 방안을 고려할 수 있을 것임
- 이렇게 할 경우 짧으면 1~2주, 길어도 1~2월 정도의 시차 내에서 비정규직의 고용동향의 대강을 파악할 수 있을 것으로 사료됨

3) 일선 노동관서를 통한 비정규직 동향 파악의 상시화·정교화

□ 일본 후생노동성은 매월 ‘속보’의 형태로 「비정규노동자의 고용종료 등의 상황에 대하여」라는 ‘전국집계자료’를 발표하고 있음

- 이 자료는 전국의 일선노동관서 및 공공직업안정소가 관내 사업장을 대상으로 임의로 청취한 사항들을 종합하여 보고한 것을 취합한 것임
- 따라서 모든 비정규직의 이직사례를 조사한 것은 아니며, 상세성이나 통계적 대표성 등에서도 한계가 있음
- 그럼에도 불구하고, 일정한 방식에 따라 매월 반복적으로 집계하고 있기 때문에 장기적인 관점에서는 비정규직의 고용동향을 상시적으로 점검할 수 있는 중요한 자료가 되고 있음
- 조사항목
 - 일본 후생노동성은 비정규직의 고용종료 상황과 관련해서는 근로형태는 파견·계약(기간제 포함)·청부·기타로 구분하고, 산업은 제조업·운수업·도소매업·기타로 구분하며, 고용종료 사유에 대해서는 기간만료·해고(중도해지)·불명(不明)으로 구분하여 교차분석한 표를 제시하고 있음
 - 또한 고용종료된 비정규직과 관련하여 주거의 상황³⁸⁾, 고용보험 가입상황, 고용보험 수급상황, 재취업상황 등도 함께 조사하고 있음
 - 이 보고서는 또한 전국과 도도부현(都道府縣)별로 각각 집계자료를 제공하고 있어 지역별 비정규직 고용상황의 변화도 알수 있게 함

□ 노동부는 2009. 7. 근속기간 2년 전후 기간제근로자의 고용상황이 우려되던 시점에 지방노동관서를 통해 일일상황 점검을 한 바 있으나 현재는 중단된 상태임

- 일본의 사례를 참조하여 비정규직의 고용동향을 상시적으로 점검하는 방안에 대해서도 적극적으로 고려할만 한 것으로 사료됨

38) 회사가 제공한 주택이나 기숙사에 거주하고 있던 사람들을 파악하기 위함임

비정규직 대책

1. 현황

- 노동부는 3월 12일 비정규직(기간제·파견) 고용기간을 4년으로 연장하면서 비정규직을 정규직으로 전환하는 중소기업에 대한 사회보험료 감면 및 차별시정 활성화 등을 내용으로 하는 「비정규직 고용안정 대책」을 발표함
 - 아울러 이와 같은 내용을 포함한 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 및 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 개정안과 「기간제 근로자 등의 고용개선을 위한 특별조치법」 제정안을 국회에 제출함(4.20일)
 - 노동부는 현재의 경제 상황에선 2년 고용기간 제한으로 비정규직의 정규직 전환을 기대하기 어렵고, 오히려 비정규직의 일자리를 위협받는 상황이므로, 우선 비정규직 고용기간을 늘려 현재의 일자리를 유지하면서 정부의 다양한 지원을 통해 단계적으로 정규직 전환을 유도하여 고용안정을 도모하겠다는 입장임
- 노동부는 고용불안에 노출될 비정규직 규모는 금년 7월 이후 1년간 약 70~100만 명에 달할 것으로 예상함
 - '09.3월 경제활동인구 부가조사 결과 5인 이상 사업장 소속 한시적 근로자 중 2년 초과 근속자 규모는 868천명임
 - 이중 고용기간제한에 대한 적용제외자인 55세 이상자(145천명)와 15시간 미만 단시간 근로자(9천명)를 제외하면 714천명임
 - 이와 별도로 '09.7월 이후 향후 1년간 매월 새로이 근속기간 2년에 도래되는 자의 규모는 37만명 수준임
 - '05년~'08년 월별 추이를 반영하여, '09.7월~'10.6월 매달 새롭게 유입되는 2년 초과자 규모를 추정함
- 하지만, 정부의 기간 연장안은 통과되지 못하였고 법은 그대로 시행되었음

2. 문제점

- 법 개정에만 매달려 법이 개정되지 않을 시의 대책에 소홀하였음
 - 노동부는 비정규직 실직을 막는 가장 중요하고 직접적인 대책이 법 개정이라는 입장임
- 법 시행 이후 비정규직의 해고 동향 등을 확인할 수 있는 통계조차 없었음
 - 노동부는 7.16일까지 11,104개 사업장 조사하여, 931개 사업장에서 4,839명이 실직하였고, 398개 사업장에서 1,901명이 정규직으로 전환되었다고 밝힘

〈표 1〉 비정규직 근속기간 2년 이상 실직 현황(총괄)

(단위: 개소, 명)

구분	조사대상 사업장	조사실시 사업장	실 직		정규직 전환	
			사업장수	인원	사업장수	인원
7.16누계	518천개	11,104	931	4,839(71.8%)	398	1,901(28.2%)

〈표 2〉 비정규직 근속기간 2년 이상 실직 현황(청별)

(단위: 개소, 명)

구분	조사 실시 사업장	실직발생		정규직전환	
		사업장수	인원	사업장수	인원
서울청	2,736	384	2,038(75.7%)	165	653(24.3%)
부산청	1,315	132	348(64.9%)	37	188(35.1%)
대구청	738	63	282(72.7%)	22	106(27.3%)
경인청	3,545	269	1,604(73.2%)	72	588(26.8%)
광주청	1,386	46	129(57.1%)	39	97(42.9%)
대전청	1,384	37	438(62.0%)	63	269(38.0%)
계	11,104	931	4,839	398	1,901

- 하지만 이는 노동부 스스로가 밝히고 있듯이 통계적 의미를 둘 수 없는 단순집계자료에 불과함
 - 현재 비정규직근로자의 고용동향을 살펴볼 수 있는 자료는 매년 3월 및 8월에 실시하는 통계청의 근로형태별 부가조사 결과뿐임

- 노동부는 뒤늦게 대표성이 있는 표본기업 1만개를 설정해 통계적으로 의미가 있는 비정규직 동향을 파악하는 방안을 추진함(7.13일)
- 2009. 9. 4. 노동부는 「사업체 기간제 근로자 실태조사」 결과를 발표함
- 1,185억원의 정규직 전환 관련 예산이 부대의견과 관련법령 미비 등으로 인하여 집행되지 못하고 있음
- 국회는 비정규직의 정규직 전환을 지원하기 위해 정규직 전환 지원금 900억원과 사회보험료 감면 명목의 목적 예비비 285억원 등 총 1천185억원을 2009년도 추경예산에 의결함

〈표 3〉 정규직 전환 관련 예산

회계	사업명	추경예산
일반회계	목적예비비 (사회보험료 감면)	285억원
고용보험기금	고용유지지원금 (비정규직 정규직전환 지원금)	900억원
합계		1,185억원

- 다만 국회는 2011년 6월 30일까지 예산의 범위 내에서 지원하되, 비정규직의 정규직 전환 관련 규정이 포함된 관계 법률의 제·개정이 국회에서 확정될 때까지 그 집행을 유보한다'는 부대의견을 첨부함
- 노동부는 이러한 부대의견 때문에 관련 법률이 개정되지 않는 한 예산집행이 불가하다는 입장임

3. 개선방향

- 정규직 전환 지원금 등의 지원을 통해 비정규직의 정규직 전환을 지원할 필요가 있음
- 비정규직 보호를 위해 노동계가 주장하는 사용사유제한의 도입 등에 대한 논의가 필요하다는 지적이 있음
- 비정규직 차별시정제도의 활성화가 필요함
- 차별시정신청은 2009년 들어 2008년에 비해 오히려 매우 큰 폭으로 감소함
- 2009년 1~7월까지 차별시정신청은 지방노동위원회와 중앙노동위원회 통틀어 69건에 불과함

〈표 4〉 차별시정사건 현황

연도	구분	접수	처리							진행
			총계	판정				취하	조정성립	
				소계	인정	기각	각하			
2009.7월	지노위	57	47	12	5	2	5	24	11	10
	중노위	12	9	8	4	0	4	1	0	3
2008년	지노위	1,896	1,896	653	22	557	74	768	475	-
	중노위	51	51	45	18	20	7	4	2	-
2007년	지노위	156	156	82	64	15	3	73	1	-
	중노위	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* 지노위는 지방노동위원회, 중노위는 중앙노동위원회

* 차별시정제도는 2007년 7월 공공부문과 300인 이상 사업장에서 2008년 7월 100인 이상 사업장, 2009년 7월 5인 이상 사업장으로 확대 적용됨

- ☐ 비정규직에 대해서는 고용의 안정성을, 정규직에 대해서는 고용의 유연성을 제고함으로써, 노동시장의 전체적인 유연안정성(flexicurity)을 높일 수 있는 근본적인 논의가 필요함

4. 공공부문 비정규직 대책 추진의 현황과 문제점

1) 현황

- ☐ 정부는 '06.8.2 공공부문 전반에 대한 실태조사를 거쳐 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 종합대책」을 수립·추진함
- 정부는 동 대책에 따라 두 차례에 걸쳐(「공공기관 무기계약 전환대책」('07.6, '08.12)) 공공기관 기간제근로자의 무기계약 전환을 추진함
- 상시·지속적 업무 2년 이상 종사자 88,811명을 전환대상으로 결정함
 - '09.5.30일 현재 공공기관의 기간제근로자 83,990명(1차: 69,029명, 2차 14,961명)을 무기계약근로자로 전환 완료함

〈표 5〉 공공기관 기간제근로자 무기계약 전환실적('09.5.30.현재)

(단위: 명)

대상기관	계		1차대책		2차대책	
	계획	전환	계획	전환	계획	전환
중앙행정기관	9,829	8,909	6,879	6,408	2,950	2,501
지자체·지방공기업	8,748	7,884	6,303	5,603	2,445	2,281
학교·교육행정기관	60,190	58,080	51,205	49,636	8,985	8,444
공기업·산하기관	10,044	9,117	7,474	7,382	2,570	1,735
총 계	88,811	83,990	71,8621	69,029	16,952	14,961

* 계획인원과 전환인원의 차이는 자진퇴사('07년 2,147명, '08년 847명), 착오선정('07년 1,098명, '08년 139명), 미전환자('07년 106명, '08년 957명) 등

* 미전환자는 노사협의절차 진행, 정원협의지연, 내부절차지연 등임

2) 문제점

- 정부는 두 차례에 걸쳐 공공기관 기간제근로자의 무기계약 전환을 추진하였지만, 2007년 당시 공공기관 전체 기간제근로자 수에 비하면 여전히 미흡한 수준임

〈표〉 2007년 당시 공공기관 전체 기간제근로자 수와 전환율

(단위: 명, %)

대상기관	기간제수 (2007년)	전환요청 (2007년)	1차 전환	2차 전환	전환 합	전환율
중앙부처	21,912	14,474	6,879	2,950	9,829	44.9
지자체·지방공기업)	59,923	11,093	6,303	2,445	8,748	14.6
학교·교육행정기관	89,757	73,675	51,205	8,985	60,190	67.1
공기업·산하기관	35,150	13,340	7,474	2,570	10,044	28.6
총 계	206,742	112,582	71,861	16,952	88,813	43.0

- 2008년 무기계약 전환계획에서 '조직개편, 업무량 감소 등 구조조정이 예정되어 인력조정이 불가피한 경우'를 전환예외로 인정한 바, 정부의 공공기관 선진화 추진에 따라 전환예외로 인정된 기간제근로자가 상당수 있을 것으로 추정됨

- 국무총리 훈령 「공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정」에 따라 「공공부문 비정규직 대책 추진위원회」 및 「공공부문 비정규직 대책 추진단」은 한시기한인 '09.8.31일까지 운영되어야 하지만, 추진단은 두 달 이전인 6월말 조기 해체됨
- 정부에 따르면, 공공부문 비정규직대책 추진단 업무는 1·2차대책의 추진으로 사실상 마무리 되었고, 잔여업무는 미전환자에 대한 전환여부 등 사후관리에 불과한 상황이었음
- 기간제법이 본격 시행('09.7.1)됨에 따라 각 기관의 사정에 맞게 비정규직법을 적용할 수밖에 없어 더 이상 공공기관비정규직대책실무추진단을 별도로 운영할 필요성이 적은 것으로 판단, 고용차별개선정책과로 통합 운영함

일자리 나누기 대책

1. 현황

1) 정부대책

- ☐ 정부는 '09.1.29 「일자리 나누기 활성화 방안」을 마련함
 - 기업에 대한 세제혜택을 도입함('09.3.25 「조세특례제한법」 개정)
 - 중소기업이 경영상 어려움에도 불구하고 해당 종업원에 대해 임금삭감의 방식으로 고용을 유지하는 경우, 2년간 한시적으로 임금삭감액의 50%를 과세소득에서 공제함(「조세특례제한법」 제30조의3)
 - R&D, 컨설팅 등 각종 사업에서 일자리 나누기 참여 기업을 우대함
 - 고용유지지원금을 확대함
 - 실업급여 및 퇴직금 산정의 특례를 도입함
- ☐ 2009년 추경예산에서 고용유지지원금 예산을 확대하고, 무급휴업근로자 지원수당, 교대제전환 고용유지지원금, 중소기업 고용안정자금 대부 등 일자리 나누기 관련 신규 사업예산을 반영함
 - 무급휴업근로자 지원수당 : 고용유지를 위하여 휴업을 실시하고 노동위원회 승인을 얻어 평균임금의 40% 미만의 휴업수당을 지급(무급휴업 포함)한 경우 평균임금의 40%와 실제 지급받은 휴업수당의 차액을 휴업근로자에게 지원함(1일 상한액 : 32,000원, 1일 하한액 : 최저임금의 70%)
 - 교대제전환 고용유지지원금 : 고용유지를 위하여 교대제를 새로 도입하거나, 교대조를 늘릴 경우 삭감된 임금의 일부를 사업주에게 지원함
 - 중소기업 고용안정자금 대부 : 고용유지조치를 실시하는 중소기업에 대하여 인건비를 5천만원 한도로 저리로 대부함
 - 그 밖에 '09년에 고용보험법상 고용유지지원금을 수령한 기업 및 일자리 창출 기업에 대하여 세무조사를 면제 또는 유예함
 - 일자리 나누기를 위해 임금이 삭감된 중소기업 근로자에 대하여 2년간 한시적으로 최대 1천만원 한도로 삭감 임금의 50%를 소득공제함
- ☐ 한편, 한국노총과 경총의 제안으로 노사민정 비상대책회의가 출범하여 '09.2.23 「경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문」을 채택함

2) 일자리 나누기 참여현황

- 노동부 조사결과에 따르면, 7월 말 현재 100인 이상 사업장 6,781개소 중 28.2%인 1,910개소가 일자리 나누기에 참여한 것으로 나타남
- 이중 고용유지는 1,575개소(82.5%), 고용창출은 335개소(17.5%)로 고용유지가 대부분을 차지하는 것으로 나타남

〈표 1〉 일자리 나누기 참여기업 현황

(’09. 7. 30. 기준, 단위 : 개소)

참여업체수		
합 계(A)	고용유지	고용창출
1,910	1,575	335

※ 100인 이상 양보교섭 · 노사화합선언사업장은 1,398개소(전년동기대비 87.4%증가), <100인 이상 전체 사업장 6,781개소>

- 임금동결 · 반납 등 임금조정 방식을 택한 사업장은 1,603개소, 근로시간 단축 · 휴업 등 근무형태 조정방식을 택한 사업장은 598개소, 임금조정과 근무형태 조정을 동시에 택한 사업장은 291개소로 나타남

〈표 2〉 일자리 나누기 참여형태

임금조정				근무형태 조정				복합형* (임금조정-근무형태 조정) (B+C-A)
소계(B)	임금동결	임금반납	임금절감(삭감)	소계(C)	근로시간(초과) 단축	휴업	기타	
1,603	1,238	274	249	598	135	326	235	291

2. 문제점

- 휴업근로자 지원수당, 실업급여 산정특례 등 근로자에 대한 지원이 아직까지 도입되지 못한 바, 민간의 일자리 나누기 확산노력에 비하면 뒤늦은 측면이 있음
- 일자리 나누기 참여현황을 살펴보면, 근로시간 단축을 통한 고용창출보다는 임금조정을 통한 고용유지가 대부분을 차지하고 있음

- 현재 정부가 추진하는 일자리 나누기는 초임 등 임금삭감을 통한 신규인력 채용을 유도한다는 특징을 가지고 있음
 - ※ 예 : 기획재정부는 '09.2.19 「공공기관 대졸 초임 인하를 통한 일자리 나누기 추진방안」을 마련함
- 이는 근로시간 단축을 통해 고용을 유지하는 일반적인 일자리 나누기와는 거리가 멀다는 지적이 있음
- 일자리 나누기가 비정규직을 양산하고 있다는 지적이 있음
 - 실제 많은 기업들이 임금삭감을 발표하면서도 청년인턴 등 임시직 일부를 고용하는 데 그치고 있어 삭감된 임금재원이 고용창출로 이어질 수 있는지 불분명함
 - 노동부가 '09.5.3일을 기준으로 조사한 결과, 고용창출 인원은 21,790명으로, 이중 정규직은 4,968명(23.5%), 인턴 등 비정규직은 16,822명(76.5%)으로 비정규직이 고용창출 인원의 대부분을 차지하는 것으로 나타남

3. 개선방향

- 아직까지 도입되지 못한 휴업근로자 지원수당, 실업급여 산정특례 등 근로자에 대한 지원을 조속히 도입할 필요가 있음
- 장기적인 관점에서 경제 전체의 효율성을 강화하는 방향으로 일자리 나누기 전략을 추진할 필요가 있음
- 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기를 유도할 필요가 있음
 - 우리나라는 연간 근로시간이 OECD 국가들 가운데 가장 긴 나라이기 때문에 일자리 나누기를 통한 고용창출 가능성이 매우 높은 편임
 - 노동시장의 유연안정성을 높이기 위한 노력의 일환으로서, 이른바 '정규직 파트타이머'가 확산될 수 있는 계기로 일자리 나누기를 해나가는 노력이 병행될 필요가 있음

종합직업체험관(Job World) 사업

1. 「종합직업체험관」 사업의 개요

1) 설립 목적

- 청년실업 및 인력수급 불균형 문제 등의 근본적 해결을 위해 아동기부터 올바른 진로 및 직업선택을 지원하는 종합인프라 구축
- 청소년 등에게 직업에 대한 다양한 체험 및 직업탐색의 기회를 제공하여 건전한 직업관 및 근로의식을 정립

2) 추진 경과

☐ 기본계획 수립

- 2004년 1월 7일, 종합직업체험관 신축 계획을 수립함
- 2004년 2~8월, 기획예산처가 KDI를 통해 예비타당성조사를 실시함
- 2005년 5~12월, 종합직업체험관 설립 기본계획 연구용역을 실시함

☐ 설립부지 확보

- 2005년 3월~5월 유치제안서 공모를 통해 경기도 성남시 분당구 정자동으로 확정됨

☐ 착공

- 2009년 7월 15일 기공식(2011년 11월 완공예정)

3) 사업개요 및 사업비

☐ 사업개요 및 사업비

- 사업규모 : 대지면적 80,000㎡(24,240평), 건축연면적 38,032㎡(11,524평)
- 총사업비 : 1,957억원(총사업비는 사업비 증감에 따라 변동 가능)

〈표 1〉 종합직업체험관 건립사업비 내역

(억원)

총사업비	공사비			보상비	시설부대경비		
		시설비 (전시물)	건축비	토지 매입비	설계비	감리비	시설 부대비
1,957	1,368	600	768	474	65	47	3

자료: 노동부, 2009, 「종합직업체험관 건립 개요」

□ 세부시설 구성

- 직업세계관 : 6개 존, 13개의 전시코너, 3,600㎡(약 1,090평)
- 청소년체험관 : 45개 체험실, 77개 체험직업, 6,082㎡(약 1,843평)
- 어린이체험관 : 38개 체험실, 47개 체험직업, 4,156㎡(약 1,259평)
- 진로설계관 : 5개 존, 17개 전시코너, 3,052㎡(약 924평)
- 기타시설 : 회의·세미나·강의·공연시설, 음식·휴게시설, 정보 열람·검색시설

2. 일본 「나의 직업관」의 실패 사례

1) 설립부터 폐지 논의까지

- 중·고등학생을 중심으로 직업교육지원을 실시하고 직업체험 및 직업정보의 제공 등 직업에 관한 다양한 서비스를 한 곳에서 제공할 것을 목적으로 교토 인근 신도시에 설립

- 1995년부터 나의 직업관(私のしごと館) 설립에 관한 구상이 구체화되어, 2003년 세계최초의 종합직업체험관으로서 개관함

○ 기본 계획으로부터 최근까지의 운영경과는 <표 2>를 참조

□ 민간위탁 경영과 폐지논란

- 공공기관인 '독립행정법인'을 설립하여 운영해왔으나, 경영적자와 실효성에 관한 비판이 팽배해짐에 따라 존폐 여부 논란이 심화되어 왔음
- 2007년 개혁실행계획이 만들어졌고, 2008년 9월 1일부터 2년 예정으로 민간회사(주식회사 콘구레)에 위탁되어 경영되고 있음
 - ◆ 2년간 약 20억엔을 지원해주는 조건으로 낙찰되었으며, 연간 직업체험 인원 26만명 이상, 이용만족도 80% 이상을 위탁조건으로 명시하였음

〈표 2〉 나의 직업관 관람객수와 운영 수지에 관한 예측과 실제

시기	관점																		
1994년 토지취득	<근로체험프라자(가칭) 기본계획> <ul style="list-style-type: none">연면적: 67,600㎡를 계획(숙박시설을 설치하여 연수 프로그램을 운영하는 것도 상정함)연간 관람객 수 예상: 75만~110만명 예상<ul style="list-style-type: none">단체관람객: 사회수업 견학생 약 20만명, 수학여행 학생 20만명, 기타 교원·기업연수 5만명 (합계 45만명)개인관람객 약 45만명기타입장료: 체험학습은 유료화를 검토. 단 도서관 등 공공성격의 사업에 대해서는 무료																		
1995년 근로체험프라자(가칭)																			
기본계획책정 시																			
▽																			
2000년 건설착공 시	<ul style="list-style-type: none">연면적: 35,800㎡로 입찰공고(정밀조사 결과 기본계획의 약 절반으로 줄어듦)입장료: 유사시설의 예를 감안하여 징수. 단 직업능력개발시설이라는 관점에서 수지균형을 목표로 하지는 않음																		
▽																			
2003년 개관 시	<고용·직업능력개발기구 제1기 중기목표> <ul style="list-style-type: none">각 사업의 서비스이용자의 연인원: 40만명 이상 (’03년 33만명, ’04년 49만명, ’05년 52만명, ’06년 51만명)수지에 관한 목표는 없음(입장료 등은 주변유사시설의 입장료를 감안하여 결정)실적 (단위: 엔)<table><tr><th>연도</th><th>’03</th><th>’04</th><th>’05</th><th>’06</th><th>’07</th></tr><tr><td>지출(인건비제외)</td><td>19억</td><td>15억</td><td>14억</td><td>12억</td><td>14.6억</td></tr><tr><td>자체 수입</td><td>0.5억</td><td>1.1억</td><td>1.1억</td><td>1.4억</td><td>1.7억</td></tr></table>	연도	’03	’04	’05	’06	’07	지출(인건비제외)	19억	15억	14억	12억	14.6억	자체 수입	0.5억	1.1억	1.1억	1.4억	1.7억
연도	’03	’04	’05	’06	’07														
지출(인건비제외)	19억	15억	14억	12억	14.6억														
자체 수입	0.5억	1.1억	1.1억	1.4억	1.7억														
▽																			
2007년 개혁실행계획 책정 시	<개혁실행계획 책정> <ul style="list-style-type: none">서비스 이용자수 증가와 수지 개선을 목적으로 다음과 같은 목표를 설정<table><tr><th>분야</th><th>현황(2005년) → 목표(2009년)</th></tr><tr><td>연간이용자수</td><td>52만명 → 57만명</td></tr><tr><td>자체 수입</td><td>1.1억엔 → 2.2억엔</td></tr><tr><td>지출(인건비 제외)</td><td>13.8억엔 → 9억엔대</td></tr><tr><td>인건비</td><td>3.8억엔(42인) → 2.6억엔(33인)</td></tr></table>	분야	현황(2005년) → 목표(2009년)	연간이용자수	52만명 → 57만명	자체 수입	1.1억엔 → 2.2억엔	지출(인건비 제외)	13.8억엔 → 9억엔대	인건비	3.8억엔(42인) → 2.6억엔(33인)								
분야	현황(2005년) → 목표(2009년)																		
연간이용자수	52만명 → 57만명																		
자체 수입	1.1억엔 → 2.2억엔																		
지출(인건비 제외)	13.8억엔 → 9억엔대																		
인건비	3.8억엔(42인) → 2.6억엔(33인)																		

자료: 厚生労働省, 2008, 「來館者數・收支等についての考え方の変遷」(第2回私のしごと館のあり方検討會配付資料、平成20年3月27日)

- 후생노동성은 2008년 3월부터 전문가들이 참여한 ‘나의 직업관의 존립방향 검토회’를 구성하여 논의한 끝에 2008년 12월 「나의 직업관 존립방향 검토회 보고서」를 발간함. 그 요지는 다음과 같음
 - 민간위탁에 대한 평가
 - ◆ 위탁기업인 (주)콘구레의 운영에 대해서는, 5년 후 수지율 5할이라는 목표를 향해 지출삭감을 중심으로 착실하게 노력하고 있음을 높게 평가함
 - ◆ 반면 수입 증대 측면에서는, 위탁회사의 준비부족을 원인이라고 하기에 그 상황이 심각하다고 지적함
 - ‘행정감량·효율화 전문가회의’의 의견
 - ◆ 나의 직업관 폐지로 의견이 모아짐
 - ◆ 시설물을 당장 해체하는 것이 아니라, 일정 기간을 정하여 바람직한 이용방법 및 매각처에 대해 검토할 것을 요청함

- 이러한 민간위탁운영 상황과 전문가 의견을 종합해 볼 때, 「나의 직업관」 사업에 향후 더 많은 국비를 지출해서는 안 되고 국책사업으로서의 이 사업을 곧 폐지한다는 전제 하에 검토할 필요가 있음
- ◆ 단, 공모입찰을 거쳐 수탁을 받은 민간위탁업체와 맺은 계약관계를 중대하게 변화시키는 것은 국가의 신뢰를 떨어뜨리는 일이므로 위탁계약 기간은 엄수해야 함
- ◆ 거액의 건물 해체비용을 추가로 투입하지 않도록 하기 위해, 건물의 활용방법에 대해 신중히 검토해야 함
- 결론: 위탁기간이 끝나는 2010년 9월 이후 사업 폐지를 전제로 기존 시설물의 합리적 이용방안을 검토할 것을 제언함

2) 노동부의 「나의 직업관」 시찰 결과보고서

- ☐ 노동부 직업체험관설립운영단은 2008년 말 일본을 방문하여 「나의 직업관」 운영실태를 직접 사찰하고 결과보고서를 제출하였음. 그 요지는 다음과 같음
- 종합직업체험관의 입지조건이 매우 중요한데, 우리나라의 경우 일본과 달리 수도권에 위치하여 배후 인구가 풍부하고 교통 여건이 나은 편임 (분당선 수내역에서 도보로 12분 소요)
 - 교육과학기술부 및 지역 교육청, 학교와의 체계적인 협력을 통해 이용자를 안정적으로 확보할 필요가 있음
 - 시설의 업데이트 및 현장감 확보, 그리고 운영비 절감을 위해서 민간기업의 참여방안을 적극 모색해야 함

3. 착안사항

1) 사업목적의 타당성 여부

- ☐ 이 사업이 청년실업의 해소에 도움이 되는지 여부
- 이 사업은 참여정부 시절부터 청년실업대책의 일환으로 계획되었으나, 과연 청소년 진로교육이 청년실업대책으로서의 실효성이 있는지 의문임
 - ◆ 청소년이 자신의 적성과 능력에 맞는 진로 및 직업을 선택하도록 함으로써 “학교에서 직장으로의 원활한 이행”(School to Work)을 도모한다는 취지이지만, 길어야 1일 이내의 흥미위주의 체험학습이 과연 청소년에게 “건전한 직업의식”을 심어주고 자신에게 맞는 진로를 모색하는데 얼마나 도움이 될지 의문임

- ◆ 자칫하면 일종의 관람시설(amusement park)에 그칠 가능성이 있음

2) 일본의 전철을 밟지 않기 위한 노력 여부

□ 종합직업체험관은 일본의 「나의 직업관」을 모델로 한 사업임

- 이 점은 KDI의 종합직업체험관 신축사업에 대한 예비타당성 조사보고서(2004. 7)에도 잘 나타나 있음

□ 문제는 노동부가 일본의 전철을 밟지 않기 위해 어떤 노력을 하고 있는가 하는 것임. 따라서 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음

- 일본의 「나의 직업관」의 문제점이 드러나고 있다는 것을 인지한 시점이 언제인가?
 - 「나의 직업관」은 2005년경부터 문제점이 지적되기 시작했고, 2007년 개혁안이 마련되어, 2008년부터 민간위탁 경영되었음
- 폐지 여부가 검토되고 있는 상황에서 이 사업을 계속 추진해야할 확고한 이유와 일본의 전철을 밟지 않을 대책을 검토할 필요가 있음
 - 일본의 경우 비판의 초점은 계획보다 훨씬 적은 관람객 수(계획은 연간 75~110만명, 실체는 약 50만명), 예상보다 많은 운영비 적자(인건비를 포함하면 매년 약 20억엔 적자), 사업 자체의 실효성 여부³⁹⁾ 등이었는데, 이러한 문제점이 우리나라에서도 재연될 가능성이 높음
- 노동부 직업체험관설립운영단은 2008년 말 일본 「나의 직업관」을 방문하고 제출한 출장보고서에서 “종합직업체험관의 입지조건이 매우 중요한데, 우리나라의 경우 일본과 달리 수도권에 위치하여 배후 인구가 풍부하고 교통 여건이 나은 편”이어서 우리나라의 종합직업체험관의 사업전망이 나쁘지 않다고 결론짓고 있음
 - 그러나 「나의 직업관」도 교토·오사카·코베 등 대도시들을 포함한 간사이 지방(인구 약 22백만명)에 위치하고 있고, 이 지역이 교토·나라 등을 포함하고 있는 일본 최고의 수학여행지라는 점에서 설득력이 부족함
 - 뿐만 아니라 대구 등 지방에서도 수도권에의 접근성 부족 등을 이유로 종합직업체험관 건립사업을 모색하고 있어 향후 운영상의 문제가 심화될 가능성도 존재함

39) 많은 청소년이 흥미로운 요소가 있는 일부 직업체험 부스에만 몰리고, 따라서 인기 없는 많은 부스는 비게 됨으로써 다양한 직업체험이라는 본래의 취지가 퇴색되었다는 지적이 있음

3) 예비적 대책 마련의 필요성

- 2004년 KDI의 예비타당성조사보고서에 의하면 노동부의 최초 계획의 편익-비용 비율(B/C ratio)는 0.52로 추정되었음(비시장적 가치추정)
 - 이후 동보고서의 권고대로 사업규모를 축소시켰기 때문에, B/C비율은 다소 변화하였을 수 있지만, 일본의 사례로 볼 때 대규모의 적자운영의 가능성도 있음
- 운영비 적자를 고용보험기금 등으로 메울 경우, 경영계와 노동계의 반발이 예상되며,⁴⁰⁾ 예산으로 메울 경우에도 많은 비판을 받을 가능성이 있음
 - 일본의 사례 등을 참조하여, 민간위탁경영 등 예비적 대책에 대한 연구 검토에 착수할 필요가 있을 것임⁴¹⁾
 - 그러나 일본의 경우 <표 2>에서 보듯이 민간위탁에 의한 경영개선을 할 경우에도 2009년 목표치를 보면, 입장료 등 자체 수입(2.2억엔)이 인건비(2.6억엔)에도 미치지 못하며, 인건비를 제외한 지출만도 9억엔대에 이를 것으로 예상되고 있음
 - ※ 국내의 참고대상: 1993년 대전 과학 Expo 개최 이후 해당 부지와 시설을 이용하여 개장한 Expo과학공원(현재 대전시 지방공사의 형태로 운영중)의 경우, 지금까지 약 15년간 막대한 누적 적자를 기록하였음(2008년 영업손실 약 91억원, 2004~2008년 연평균 97억원의 영업손실 발생)⁴²⁾
- 더 나아가 일본의 경우 폐지가 검토되고 있다는 것을 고려하면, 만약의 경우에 대비하여 종합직업체험관의 용도전환과 관련된 예비적 계획(플랜 B)이 필요할 수도 있음

40) 건립 사업비를 고용보험기금에서 충당하는 것에 대해서는 과거 환경노동위원회에서 여러 차례 비판적으로 지적된 바 있음

41) KDI의 예비타당성 조사는 노동부 직속 조직으로 직업체험관을 운영한다는 안에 대해 비판적으로 평가하고, 독립성 유지를 위해 민간 조직으로의 설계를 검토할 필요가 있다고 지적한 바 있음. 그러나 민간으로 이관할 경우에도 명백히 적자가 예상되는 경우에는 일본처럼 예산 또는 고용보험 기금에서 그 적자의 일부를 보전해주어야 할 필요성이 발생할 수 있음

42) 지방공사대전엑스포과학공원 경영공시에 따르면 연간관람료(직영전시관) 수입은 2008년 약 7억원이었으며, 식·음료판매, 주차비 등 기타 수입을 합하여 약 12억원 수준이었음. 반면에 인건비(104인)는 2008년 현재 약 23억원이었고, 기타영업비용(전시·상영물 개수·구입비용 등 포함)은 약 97억원이었음(지방공기업경영정보공개시스템 <http://www.cleaneye.go.kr/> 참조)

청년실업대책

1. 현황

□ 2009년 7월 청년층 실업률은 8.5%로 전년동월대비 1.1%p 상승하였음

〈표 1〉 청년층 실업자 및 실업률

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

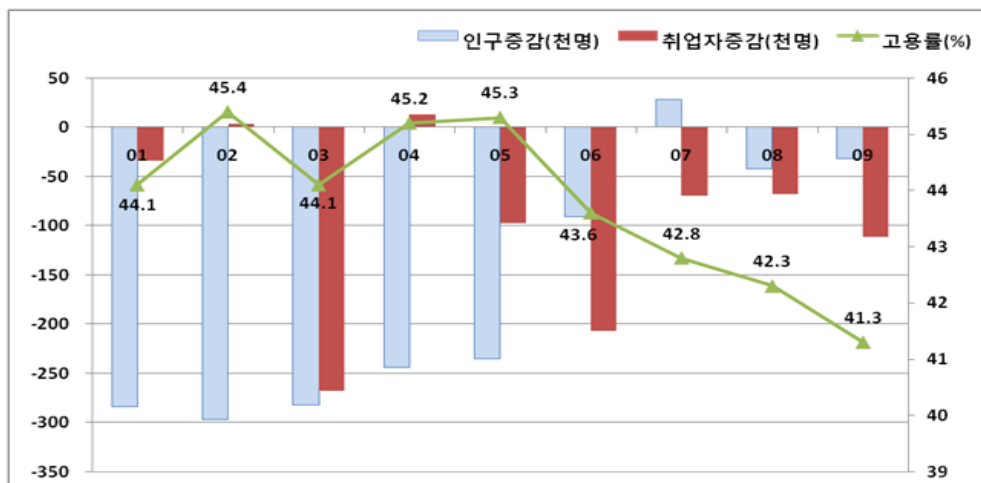
	2008.7	2009.6			2009.7		
			증감	증감률		증감	증감률
전체	769(3.1)	960(3.9)	+196(0.8p)	+25.6	928(3.7)	+159(0.6p)	+20.7
청년층 (15~29세)	334(7.4)	372(8.4)	+26(0.6p)	+7.4	379(8.5)	+45(1.1p)	+13.5

※ ()는 실업률

□ 청년고용률이 지속 하락하고 있고, 청년실업자·취업준비자 등 취업 애로층이 1백만 명을 상회하여 체감 실업이 높은 상황임

○ 2009년 5월 통계청 청년층 부가조사 결과에 따르면, 청년층 인구는 978만9천명으로 전년에 비해 3만2천명, 취업자는 404만2천명으로 11만2천명 감소함

- 고용률은 41.3%로 전년의 42.3%에 비해 1.0%p 하락함



□ 정부는 청년실업해소를 위해 「글로벌 청년리더 양성계획」(’08.4.29), 「청년고용촉진대책」(’08.8.29) 등을 마련함

○ 글로벌 청년리더 양성계획 : 2009년~2013년까지 5년간 해외취업 5만명, 해외인턴 3만명, 해외 봉사활동 2만명 달성을 목표로 공공과 민간 부문이 연계한 다양한 사업들을 시행함

□ 또한, 청년층 뉴스타트 프로젝트, 청년인턴제 사업 등 정부 각 부처에 걸쳐 다양한 청년취업지원 사업을 시행하고 있음

〈표 2〉 2009년 청년취업지원 사업

분야	구분	사업
취업지원 프로그램	취업캠프	노동부
	단기장병 취업캠프	노동부
	성취프로그램	노동부
	취업특강	노동부
	구인·구직 채용박람회	노동부
	방송엔터테인먼트 채용박람회	문화체육관광부
직업진로지도 프로그램	청년층 직업지도 프로그램	노동부
	직업심리검사	노동부
	직업체험학습	노동부
직장체험 프로그램	청년 직장체험 프로그램	노동부
	대학생 중기업 체험학습	중소기업청
맞춤형 종합취업지원	청년층 뉴스타트 프로젝트	노동부
	중소기업 인력채용패키지 사업	중소기업청
	산학연계 맞춤형 인력양성 프로그램	중소기업청
	이공계 전문기술 연수사업	교육과학기술부
청년인턴제	중소기업 청년인턴제	노동부
	행정인턴제	행정안전부, 기획재정부
	관광분야 청년인턴태용 사업	문화체육관광부
	출연기관 인턴 연구원	교육과학기술부
	농산업인턴제	농림수산식품부
	농촌 현장지원 인턴	농림수산식품부
	학습보조 인턴교사	교육과학기술부
단기 일자리	국가 DB 구축사업	행정안전부
	국민연금상담요원 운영	보건복지가족부
	대학내 조교채용 지원	교육과학기술부
청년취업(고용)장려금	취업장려수당	노동부
	청년신규고용촉진장려금	노동부
	중소기업 전문인력 활용지원	노동부
	중소기업 고급연구인력 고용지원	지식경제부
직업능력개발	기능사양성 특별훈련	노동부

분야	구분	사업
	우선선정 직종훈련	노동부
	신규실업자 직업훈련	노동부
	직업능력개발계좌제	노동부
	KIPA 방송영상 디렉터스쿨	문화체육관광부
	고학력 미취업여성 직업능력개발	여성부
	환경분야 전문인력 양성사업	환경부
	훈련중 생계비 대부	노동부
	대학내 교육훈련 지원	교육과학기술부
미래산업 청년리더 양성	미래산업 청년리더 양성	지식경제부, 환경부 등 8개 부처
청년 창업 지원	청소년 비즈쿨	중소기업청
	1인 창조기업 지원사업	중소기업청
	기술창업학교	중소기업청
	신기술창업인턴	중소기업청
	창업강좌	중소기업청
	창업동아리 지원	중소기업청
	창업경진대회	중소기업청
	뉴미디어 비즈스쿨	문화체육관광부
사회적 기업가 육성	청년 사회적기업가 육성	노동부
	사회서비스 벤처창업 지원	보건복지가족부
글로벌 청년리더 양성 해외취업	해외취업연수	노동부
	민간해외취업알선	노동부
	해외건설인력 양성	국토해양부
글로벌 청년리더 양성 해외인턴	전문대학생 해외인턴십	교육과학기술부
	4년제 대학생 해외인턴십	교육과학기술부
	글로벌 무역인력 양성	지식경제부
	현지 전문가(해외 행정인턴) 양성	외교통상부
	국제 전문여성 인턴	여성부
	글로벌 농업청년 리더 양성	농촌진흥청
	미국 연수취업	외교통상부
	해외봉사단 파견	외교통상부
글로벌 청년리더 양성 해외봉사	대학생 해외봉사단 파견	교육과학기술부
	해외인터넷 청년봉사단	행정안전부
	개도국 과학기술 지원단	교육과학기술부
	해외취업훈련	노동부
청년취업 인프라 구축 사업	대학취업지원기능 확충	노동부
	전문계고교취업지원기능 확충	노동부
	성장동력 산업인력 양성지원	노동부
	종합직업체험관 설립	노동부

주: 색은 2009년 신규사업

2. 문제점

- ☐ 청년이 노동시장 신규 진입자임을 감안할 때, 최근의 경기둔화의 영향을 가장 직접적으로 받는 계층임

- ☐ 청년실업자 이외에 구직단념자, 취업준비자 등 취업애로층이 광범위하게 존재함
- ☐ 대학진학률의 상승 등으로 고학력자가 과잉 공급되고 있으나 산업수요와는 괴리되는 양상임
 - 대학졸업자 등 고학력자의 하향 취업으로 저학력 청년층의 일자리 문제가 더욱 악화됨
- ☐ 청년인턴제 사업 및 글로벌 청년리더 양성사업 등의 경우 과거 유사사업의 폐지 및 사업성과 부진 사례가 있고, 최근 청년층의 노동시장 상황에 대한 고려가 미흡하여 예산 투입 대비 사업 효과성이 저조할 우려가 있다는 지적들이 있음
 - 청년인턴제는 기존의 유사사업으로 1999년 도입된 인턴취업지원제사업이 사업효과성 미흡으로 2006년 폐지된 바 있음
 - 기업체에서 제도 혜택이 나오는 동안만 인턴으로 활용하고 기간종료 후에는 정규직으로 채용하지 않은 사례가 빈번히 발생함
 - 실제 청년층 인력을 필요로 하는 곳은 중소기업이지만 청년들이 취업을 원하는 곳은 주로 대기업이어서 수급의 불일치가 나타날 수 있음
 - 글로벌 청년리더 양성사업 중 해외인턴사업은 기존의 해외인턴파견사업과 유사사업으로, 해외인턴파견사업의 경우 취업률이 20% 내외에 불과하여 2007년 폐지된 바 있음

3. 개선방향

- ☐ 청년 친화적 일자리 지원, 직업체험 확대 및 산업수요에 맞는 인력양성, 청년고용 인프라 확충을 통한 미스매치 완화 등 「청년고용촉진대책」의 지속적인 추진이 필요함
 - 서비스산업 육성 등 근원적 일자리 창출과 인재 양성, 대학 구조개혁 및 보다 나은 일자리 이동 지원, 법령·제도정비 등 청년고용 인프라 강화 등 중장기 과제도 계속 추진할 필요가 있음
- ☐ 청년인턴제 사업 및 글로벌 청년리더 양성사업 등 과거 유사사업에서 지적된 문제점들이 되풀이되지 않도록 청년고용대책 사업의 지속적인 실효성 점검이 필요함

- 한편, 중소기업중앙회가 청년인턴 채용업체 276개를 대상으로 조사한 결과에 따르면, 인턴의 추가활용을 위해 구직자 및 기업의 참여요건의 완화가 필요한 것으로 나타남
- 청년층의 중소기업 유입과 및 청년인턴제사업의 활성화를 위한 개선 과제로 기업(인턴생)에 대한 자격요건 완화가 56.6%로 가장 많았으며, 다음으로 지원금 규모 확대 및 인턴기간 연장 51.8%, 지원 절차 및 서류 간소화 48.2%로 순으로 나타남
- 다음으로는 기업(인턴생)에 대한 적격여부 확인기간 단축(23.0%), 현행 사전직무교육 조건 완화(20.8%), 다른 인턴제도(예:행정인턴)에 비해 인턴생이 선호할 수 있는 가산점(주택분양, 군복무) 필요

중앙노동위원회

차별시정제도

1. 차별시정 제도의 개요

1) 차별시정위원회의 구성

□ 차별시정위원회의 구성방법과 정원

- 차별시정 신청서가 접수되면 해당 노동위원회의 차별시정 담당 공익위원 3인으로 '차별시정위원회'가 구성됨
- 노동위원회 전체의 근로자위원·사용자위원은 10~50인, 공익위원은 10~70인으로 함(「노동위원회법」 제6조제2항)
- 이 중 각급 노동위원회별 위원정원은 「노동위원회법시행령」(제3조 및 별표 2)으로 규정함

〈표 1〉 노동위원회 위원 수(노동위원회법시행령 별표 2)

명칭	근로자 위원	사용자 위원	공익위원		
			심판담당 공익위원	차별시정 담당 공익위원	조정 담당 공익위원
중앙노동위원회	50	50	33	17	20
서울지방노동위원회	50	50	33	17	20
부산지방노동위원회	50	50	33	17	20
경기지방노동위원회	50	50	33	17	20
충남지방노동위원회	40	40	26	14	15
전남지방노동위원회	40	40	26	14	15
경북지방노동위원회	40	40	26	14	15
경남지방노동위원회	40	40	26	14	15
인천지방노동위원회	40	40	26	14	15
강원지방노동위원회	30	30	19	9	12
충북지방노동위원회	30	30	19	9	12
전북지방노동위원회	30	30	19	9	12
제주지방노동위원회	25	25	16	8	11

- 공익위원의 위촉은 해당 노동위원회위원장·노동조합·사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 노동조합과 사용자단체가 순차적으로 배제하고 남은 자를 위촉대상 공익위원으로 함
- 그 위촉 대상 공익위원 중에서 중앙노동위원회의 공익위원은 노동부장관의 제청으로 대통령이, 지방노동위원회의 공익위원은 지방노동위원회위원장의 제청으로 중앙노동위원회위원장이 각각 위촉함
- 임기는 3년이고 연임 가능함

2) 조사 · 심문

□ 조사 · 심문절차

- 차별시정위원회는 담당 조사관을 통해 서면조사, 출석조사, 현지조사 등의 방법으로 신청내용에 대해 조사를 한 후에 근로자(신청인), 사용자(피신청인), 증인, 참고인 등 관련 당사자들이 참석한 심문회의를 개최하여 사실관계를 확인하고 시정명령을 할 것인지 여부를 결정함

□ 관계 법규

- 차별시정의 신청을 접수한 노동위원회의 차별시정위원회는 지체 없이 필요한 조사와 관계 당사자에 대한 심문을 하여야 함(「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률(이하 기간제법)」 제10조제1항)
- 심문 과정에서 관계 당사자의 신청 또는 직권으로 증인을 출석하게 하여 필요한 사항을 질문할 수 있음(「기간제법」 제10조제2항)
- 차별시정위원회는 관계 당사자에게 증거의 제출과 증인에 대한 반대심문을 할 수 있는 충분한 기회를 주어야 함(「기간제법」 제10조제3항)

3) 조정 · 중재 · 시정명령

□ 조정 · 중재

- 차별시정위원회의 판정을 통한 해결보다 대화와 조율을 통한 해결을 원하는 경우, 당사자는 노동위원회에 조정이나 중재를 요청할 수 있음
 - 조정 또는 중재를 받으려면 차별시정 신청을 한 날부터 14일 이내에 조정 또는 중재 신청서를 제출하여야 함
- 조정은 당사자 쌍방 또는 일방의 요청 또는 직권에 의해 개시되며, 차별시정위원이 당사자의 양보와 타협을 이끌어 내어 문제를 해결하는 방법임

- 중재는 관계당사자가 미리 노동위원회의 중재결정에 따르기로 합의하여 중재를 신청한 경우에만 개시됨
- 차별시정위원회가 제시하는 조정안을 근로자와 사용자가 받아들이는 경우와 차별시정위원회가 중재결정을 내린 경우에는 「민사소송법」의 규정에 따른 '재판상 화해'와 같은 효력이 있으므로 당사자는 향후 소송에서 이에 저촉되는 내용으로 다룰 수 없음
- 양 당사자가 조정안을 받아들이지 않는 경우에는 조사·심문 과정을 거쳐 시정명령을 할 것인지 혹은 시정신청을 기각할 것인지 결정함

□ 재심신청 및 행정소송

- 지방노동위원회의 시정명령 또는 기각결정에 대하여 불복이 있는 당사자는 10일 이내에 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있음
- 중앙노동위원회의 시정명령 또는 기각결정에 대하여 불복이 있는 당사자는 15일 이내에 행정소송을 제기할 수 있음

4) 차별시정 신청 처리실적

□ 지방노동위원회의 차별시정 신청 처리 결과

- 차별시정제도가 도입된 2007. 7. 1. 이후 2,388건의 신청이 접수됨
 - 신청내용별로는 상여금이 압도적으로 높은 비중(83.5%)를 차지함
 - 처리결과를 보면, 취하(43.4%), 기각(26.2%), 조정(21.1%) 등의 비중이 높으며, 시정명령(4.1%)이 내려진 건수는 상대적으로 미미함

〈표 1〉 지방노동위원회 차별시정 신청내용별 처리 결과(07.7.1.-09.7.31.)

구분	계	시정명령	기각	각하	취하	조정	진행중
계	2,388	99	626	107	1,037	503	16
기본급	178	21	30	10	84	28	5
상여금	1,995	70	558	77	824	461	5
수당	117	4	28	9	61	10	5
퇴직금	6	-	1	4	1	-	-
근로시간	4	-	-	2	2	-	-
휴일 휴가	10	-	-	1	9	-	-
복리후생	34	4	9	2	16	2	1
기타	44	-	-	2	40	2	-

주: 하나의 사건에서 신청내용이 둘 이상인 경우 각각의 신청내용을 중복하여 처리
 자료: 중앙노동위원회 제출자료

〈표 2〉 중앙노동위원회 차별시정 신청내용별 처리 결과(07.7.1.-09.7.31.)

구분	계	시정명령	기각	각하	취하	조정	진행중
계	146	26	66	26	16	6	6
기본급	38	4	19	6	4	2	3
상여금	35	17	5	7	4	2	-
수당	38	4	19	6	4	2	3
퇴직금	2	-	2	-	-	-	-
근로시간	-	-	-	-	-	-	-
휴일 휴가	1	-	-	1	-	-	-
복리후생	18	-	17	1	-	-	-
기타	14	1	4	5	4	-	-

주: 하나의 사건에서 신청내용이 둘이상인 경우 각각의 신청내용을 중복하여 처리
 자료: 중앙노동위원회 제출자료

□ 중앙노동위원회의 차별시정 재심신청 처리결과

- 2007. 7. 1. 이후 차별신청과 관련하여 재심이 신청된 건수는 146건임
 - 지방노동위원회에서 시정명령 또는 기각결정이 내려진 사건(725건)의 20.1%가 중앙노동위원회에 재심 신청됨
 - 처리결과를 보면, 기각(45.2%), 시정명령(17.8%), 각하(17.8%), 취하(11.0%) 등으로 나타남

2. 문제점

1) 차별시정위원회의 구성 관련

□ 차별시정위원회 위원의 전문성이 부족하다는 지적이 있음

- 차별의 문제는 사회적 관행이나 상식보다는 법적 기준의 문제가 더 중요하고 가부가 명확한 경우가 많은데, 이러한 법적 전문지식을 해당 공익위원이 갖추고 있지 못한 경우가 많다는 지적이 있음
 - 이와 관련해서는 2007년 7월 제도시행 당시 위원의 확보가 어려워 비경험자 및 비전문가가 위원으로 위촉된 경우가 많았다는 해명이 있었음
- 차별시정 전문가를 찾기 어렵다 보니 특정 소수 차별시정위원에게 반복적으로 일이 집중되고, 반면 사건을 경험하지 못하였거나 1~2건의 사건을 경험한 위원들의 전문성은 계속 저하되고 있다는 지적도 있음

- 이와 관련해서는 노동위원회의 공익위원의 중립성을 보장하기 위하여 공익위원은 당해 노동위원회위원장·노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 노동조합과 사용자단체가 순차적으로 배제하고 최종적으로 남은 3인을 위촉대상으로 하는 순차적 배제제도(「노동위원회법」 제6조제4항과 「노동위원회법 시행령」 제6조제4항)가 오히려 해당분야에 전문적 식견이 있는 사람을 배제시키는 기제로 작동하고 있다는 지적도 있음

2) 조사·심문 관련

- 비교대상자 선정과 차별적 처우의 구체적 범위, 근로자의 신청 내용 등에 대한 보다 구체적이고 세밀한 조사가 필요하다는 지적이 있음
 - 차별시정 신청사건과 관련하여 입증책임이 사용자 측에 있음에도 불구하고(「기간제법」 제9조제4항) 차별시정위원회와 조사관들이 신청인에게 구체적 비교대상자를 특정할 것과 그 비교대상자의 임금 및 근로조건 등 불이익 처우의 내용을 특정할 것을 요구하는 등 신청인에게 과중한 입증 부담시킨다는 불만이 노동계로부터 제기되고 있음
 - 노동계는 또한 조사관의 현장조사나 문서제출명령이 제때 이루어지지 않고 있다는 불만을 가지고 있는 것으로 조사됨
 - 신청인들에 대해 노동위원회가 합의취하를 종용하는 경향이 있다는 지적도 있음

3) 조정·중재 관련

- 조정제도 자체에 대한 의문이 제기되고 있음
 - 차별의 존재 여부는 명확히 판단할 수 있는 대상이기 때문에 조정제도가 의미가 없다는 일부 전문가들의 의견이 있음
 - 조정은 차별여부를 판단하지 않고 고용 혹은 금전보상의 조건으로 취하는 경우가 대부분이기 때문에, 이익분쟁이 아닌 권리분쟁을 다루는 차별시정 제도의 본질에 반한다는 것임
 - ◆ 그러나 법률적 권리를 다루는 민사재판 등에서도 조정제도가 활용된다는 점에 비추어 볼 때 권리분쟁이라는 이유로 조정제도 자체를 부정할 이유는 없다고 할 것임
 - 차별시정 명령의 이행강제 방안이 없다는 이유로 노동위원회가 사건해결을 위하여 당사자에게 조정안을 받아들이도록 강권하는 경우가 왕왕 존재하며, 따라서 이후 양 당사자의 불만이 커질 수 있다는 지적도 있음

3. 개선방안

- 차별시정 사건 전문가로서의 상임위원⁴³⁾ 확충이 요구됨
 - 차별시정사건은 처리 기간이 길고, 현장조사 및 조정제도 등이 운영됨에 따라 사건의 전체적인 진행상황을 확인·조정할 수 있는 차별시정위원이 필요하다는 지적이 있음
 - 이러한 이유에서 차별시정사건을 책임감 있게 이끌어 나갈 수 있는 상임위원을 차별시정위원회에 편성하는 것이 바람직하다는 지적이 있음
- 차별시정 관계 전문가들이 과도하게 배제되지 않도록 순차적 배제제도를 개선하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 조사관의 인원확충과 전문성 강화
 - 출장 및 면담조사 등 현장조사를 강화하고 사업장의 노무관리 실태 및 노사간의 관계, 신청 취지 등을 보다 면밀히 파악할 수 있도록 하기 위하여 조사관의 인원을 확충할 필요가 있음
 - 조사관의 역할과 전문성이 더욱 향상되어야 하며, 차별사건의 특성상 신속한 해결이 매우 중요하므로 이를 위해서 차별시정 전담조사관이 확대 지정되고 운영될 필요가 있다는 지적이 있음
 - 조사관이 합리적인 조정안을 제시하도록 하며, 조정을 통한 자율적인 사건해결을 유도하도록 조정기술 교육이 필요하다는 지적이 있음
- 사적 조정이나 협상에 대한 지원의 강화
 - 차별사건의 경우는 금전보상을 조건으로 취하하는 경우가 대부분이어서 노동위원회에 의한 무리한 조정노력이나 직권조정보다는 사적조정이나 협상을 통한 지원 방식이 더 효과적일 수 있다는 지적이 있음

43) 상임위원은 공익위원 자격을 가진 자 중에서 중앙노동위원회위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 임명함

국정감사 정책자료 II

국토해양위원회 소관

국토해양부

가뭄에 대비하기 위한 단기 및 중·장기 대책

1. 우리나라의 최근 가뭄 피해 현황 및 대응 현황

1) 우리나라의 최근 가뭄 피해

- ☐ '08년 여름의 장마 조기종결 및 태풍의 우회로 인해 '08년 7월 이후의 강수량이 평년 강수량의 26~47% 정도로 매우 적음에 따라 '08년 겨울부터 '09년 봄까지 심한 가뭄이 지속되었음
 - '08년의 한반도 평균 강수량은 1973년 이후 2번째로 적은 기록을 보임
 - 기상변화의 가장 큰 원인은 엘니뇨현상에 의한 해수면온도의 변화로 분석됨
 - 가장 피해가 컸던 강원남부지역의 태백시의 경우 '09년 1월부터 광역상수도 공급량을 50%로 줄이는 제한급수를 시행하였음
 - 가뭄으로 인한 재해는 현재 특별재난지역선포의 규정 요건을 충족시키지 못함에 따라 해당 지역의 주민들의 고통이 컸음
- ☐ 기후변화에 따른 향후 가뭄에 대한 예측
 - 부경대 환경대기과학과 변희룡 교수는 가뭄의 주기를 분석한 결과, 124년 간격으로 6번의 대가뭄이 있었음을 밝히면서, 2025년을 중심으로 대가뭄이 발생할 가능성이 크며, 그 시작을 2010년 또는 2012년으로 제시한 바 있음
- ☐ 이와 같은 기후의 변화 요건을 고려한 가뭄관리를 위한 한국형 중장기 대책마련이 필수적일 것으로 판단됨

2) 정부의 각 부처별 가뭄 대응 현황

- ☐ 각 부처별 가뭄시 마련되어 있는 주요 계획
 - 기상청: 강수량의 분석 및 강수 예측
 - 농림수산식품부: 영농대비 가뭄대책 마련 및 농촌용수개발 사업 추진
 - 환경부: 과정개발, 송수관로 작업, 소규모 수도시설 개량사업

- 국토해양부: 용수공급, 다목적 댐 운영, 지하수 개발, 비상급수 지원
- 국방부: 군부대 가뭄대책과 대민 급수지원 체계 마련
- 소방방재청: 지자체 가뭄대책 추가예산 건의 사업, 가뭄재난 상황관리 기준 마련

3) 정부의 가뭄관리 장·단기계획

☐ 정부는 '09년 3월 3일 한승수 국무총리 주재로 열린 국무회의에서 가뭄종합대책을 단기 및 중장기 대책으로 나누어 수립하여 발표한 바 있음

☐ '09년 가뭄 해갈을 위한 정부의 단기대책

- 비상용 관정의 추가 개발(1,055개소) 및 민방위용 관정(521개소)의 전용 계획 마련
- 태백권의 경우는 월별계획 수립에 따라 용수를 공급하고, 저수지내 퇴사를 준설
- 이미 배정된 가뭄대비 용수개발비(230억원), 재해대책비(100억원), 저수지 준설사업비(300억원)등의 조기집행 계획 수립

☐ 정부차원의 가뭄 대비 중·장기 대책

- 누수방지를 위한 노후수도관 개량사업 추진
- 상수도 급수체계를 현행 164개 지자체 개별 운영체계에서 9개 대권역, 26개 중권역으로 조정하며, 상수전용 저수지 15개소 보강
- 농어촌 및 도서지역과 같은 급수취약지역의 식수원개발 및 소규모 수도 시설 개량
- 식수전용 저수지 7개소 및 지하댐의 개발
- 산업단지 하수처리수를 공업용수로 재이용하도록 사업 추진
- 7개소의 중소규모댐 건설 및 4대강 주변의 농업용 저수지의 증고

4) 가뭄과 관련된 주요 연구 진행 현황

☐ 한국수자원공사에서 진행 중인 주요 가뭄관련 연구 용역

- 가뭄관리 종합대책 수립연구: 가뭄발생 현황을 조사하고 가뭄정보지도를 작성

- 가뭄관리에보체계구축: '04년부터 현재까지 진행 중에 있으며, 주요 가뭄 지수의 적용 및 개발, 가뭄 모니터링시스템 구축, 가뭄의 평가방법 개선, 토양수분의 관측, 가뭄시 단계별 용수공급 가이드라인 제시, 가뭄시 재난 관리계획작성 지침제시 등을 목적으로 하고 있음

□ 한국수자원공사에서 마련하고 있는 가뭄관련 단기 및 중장기 대책

- 가뭄 등 수재해 극복을 위한 과학적 수자원관리 강화
 - 기상레이더 및 수치예보 모형기반 기상예보시스템
 - 가뭄상황을 전망할 수 있는 가뭄정보시스템
 - 댐 및 하천의 연계운영을 위한 실시간저수지운영 시스템
- 환경친화적 중소규모 댐 건설
 - 장래 물부족에 대비하여 댐건설장기계획(2006~2011)에 따라 9개 중소규모 댐 건설을 단계적으로 추진
 - ◆ 건설 중인 댐(5개) : 성덕, 화북, 부항 등
 - ◆ 신규댐(9개) : 송리원, 보현 등
- 광역상수도 용수공급 확대
 - 광역상수도 용수공급비율을 2011년까지 52%로 확대 (현재 47%)
 - 권역별 급수체계 구축(2011년까지 206만^m³/일 공급체계 구축)
- 상습 제한급수 등 만성적 물부족 지역 용수공급방안
 - 일부 내륙지역에 대해서 급수체계 조정사업과 함께 신규 광역상수도 사업 지속추진 (급수체계조정사업 206만^m³/일, 광역상수도 203만^m³/일)
 - 2016년까지 농·어촌(읍·면지역) 급수보급률 83%로 확대
 - 도서해안지역 안정적 용수공급방안으로 해수담수화, 빗물이용 등 보조수 자원 조사·개발하여 물부족 적극 대처
- 이외에도 기상청 등에서 가뭄에 대한 연구가 진행되나, 용수공급과 가장 관계가 있는 한국수자원공사의 주요 연구만을 소개함

2. 가뭄 대응 방안의 문제점

□ 수자원의 개발과 보존에 대한 정책 운용을 다각화할 필요가 있음

- 수자원의 개발 정책: 지하댐, 강변여과수, 해수담수화 등
- 수자원의 보존 정책: 기존의 중소규모 댐의 효율적 관리, 누수율 관리 등

- 가뭄 대응 장기대책은 지속적으로 진행되어야 하지만, 가뭄이 해결되어 단기대책이 중지되면서 장기대책도 함께 진행이 중지되는 경향이 있음
 - 단기대책보다는 장기대책에 중점을 두고 가뭄관련 정책을 추진할 필요가 있음
- 사전에 가뭄을 예측할 수 있는 시스템의 마련 필수적임
 - 우리나라는 대부분 겨울과 봄에 가뭄이 발생하고, 전년도 강우상황이 가뭄의 심도에 미치는 영향이 큼
 - 여름철 강우상황을 고려하여 이듬해의 가뭄을 미리 예측할 수 있는 시스템의 마련이 필수적임

3. 가뭄 대응 방안 개선의 착안점

- 국토해양부는 4대강 살리기 사업의 완료 후 확보되는 13억 m^3 의 용수에 대한 가뭄시 활용방안을 마련할 필요가 있음
 - 특히 보의 설치 및 준설로 확보되는 8.0억 m^3 의 용수는 어떠한 방식으로 취수하여 어떠한 목적에 사용할 것인지 관련 부처의 검토가 필요한 시기임
 - 즉 8.0 m^3 의 용수를 생활, 공업, 농업용수로 구분하여 각각의 용량을 사용할 수 있도록 하는 취수설비, 정수설비, 급수설비에 대한 계획이 필요함
- 한국수자원공사는 4대강 살리기 사업으로 인해 변경해야 할 댐 운영 계획(특히 저수시 댐 운영)에 대해 사전에 검토하여 4대강 살리기 사업 이후 댐의 운영에 지장이 발생하지 않도록 해야 함
- 한국수자원공사에서 수행하고 있는 ‘가뭄관리에보체계 구축’ 연구용역은 연구결과를 실용적으로 사용할 수 있도록 하는 것이 중요하다고 판단됨
 - 여름철 강우상황을 고려하여 이듬해의 가뭄을 미리 예측할 수 있는 시스템의 마련이 필수적임

과적차량 단속기준 및 체계의 문제점

1. 과적 차량 단속 관련 법률 및 현황

□ 법률적 근거

- 화물자동차의 과적 운행의 단속은 「도로법」과 동법 시행령, 「도로교통법」을 근거로 함

〈표 1〉 과적 차량 단속 근거 법률

근거 법률	단속 기준	단속 목적	담당부처
도로법 제59조제1항	총중량 40톤, 축중량 10톤	도로·교량의 유지보수비용 절감 및 교통안전성 증대	국토해양부 도로정책관
도로교통법 제39조제1항	적재중량을 110%초과한 차량*	차량의 성능에 따른 적재량 설정을 통한 교통안전성 확보	경찰청 교통관리실

* 이 때 적재중량은 「자동차관리법」의 하위 법령인 「자동차안전기준에 관한 규칙」 제2조제14호의 최대적재량을 말함

□ 과적차량단속 현황

- 고속국도 및 국도 등에서 매년 적발되는 과적차량은 약 5만대 수준임

〈표 2〉 전국 운행제한(과적)차량 단속실적

(단위 : 대)

구 분	'02년도	'03년도	'04년도	'05년도	'06년도
합 계	46,112	54,134	50,268	45,793	46,495
일반국도	7,649	10,680	9,426	8,320	9,071
고속국도	31,420	36,978	32,270	30,372	30,990
국도이하	7,043	6,476	8,572	7,101	6,434

- 과적은 주로 항만을 출입하는 차량인 컨테이너수송과 벌크 화물트럭 및 철재를 수송하는 대형화물자동차에서 발생하고, 도심지에서는 덤프트럭과 건설기계 등이 과적으로 적발되는 경우가 많음

2. 기존 과적단속 체계의 문제점

□ 과적단속 기준의 중요성에 비해 현 기준에 대한 명확한 근거 부족

○ 현재의 과적 기준 설정 근거(김연복 외(1990)⁴⁴⁾)

- 복륜 공기타이어의 하중지지능력을 기초로 하여 10톤의 축중량 설정

타이어 폭(cm)	타이어 폭당 허용 지지하중(kg/cm)	타이어 접지압 (psi)	타이어 지지능력 (톤)	4개 타이어
25.4 (10 in)	98.22 (550lb/in)	101.6 (700kpa)	2.5(톤/개) (25.4×98.2/1,000)	10톤 (2.5×4)

- 이러한 축중량 기준을 바탕으로 4축 지지(支持)의 세미트레일러 차량을 기준으로 40톤의 총중량 기준 설정 : 10톤 × 4축 = 총중량 40톤

○ 과적 기준 설정의 문제점

- 이러한 기준의 제정 당시에는 4축 차량이 일반적이었기 때문에 10톤의 축중량과 4축 기준의 총중량(40톤)을 설정하였으므로 현재의 상황과 차이가 발생함

- 현 기준으로 인해 축종류에 따른 축중제한의 차등화나 최원축거에 따른 총중량의 구분이 어렵다는 한계가 있음⁴⁵⁾

- 특히, 과적을 단속하는 이유는 도로 포장 및 교량에 미치는 영향을 최소화하여 교통안전과 유지관리 비용 절감을 위해서인데, 현재의 기준은 국내 도로나 교량에 미치는 영향을 충분히 설명하지 못하는 것으로 보임

□ 단순화된 과적 기준

○ 외국의 경우 과적 기준은 <표 3>에서 제시한 바와 같이 다양함

- 유럽의 경우 대부분의 나라에서 축의 형태(단일축, 텐덤축, 트라템축 등)에 따라 구분하여 축중량을 규제함

- 또한 축의 위치에 따라 구동축, 조향축 여부에 따라 규제기준을 차별화하는 것이 일반적이며, 총중량의 경우 (최원)축간거리, 차륜구성, 축수 등에 따라 과적기준을 구분하여 규정하기도 함

44) 김연복·김영국·윤여환(1990), “과적차량통제 및 관리방안에 관한 조사”, 건설부, pp151-153

45) 박홍석(2007), “운행제한차량의 운행허가 활성화 방안 연구”, 건설교통부, pp 68-70

〈표 3〉 축종류에 따라 구분된 과적단속 기준

(단위 : 톤)

국 가	축하중	구동축 축하중	텐덤 축하중	트라DEM 축하중	총중량		
					4축 세미트레일러	5축 세미트레일러	5축이상 연결차량
벨기에	10	12	19	26	39	44	44
덴마크	10	11.5	18	26	38	42/48	42/48
스페인	10	11.5	18	26	36	40	40
프랑스	13	13	19	26	38	40	44
이태리	12	12	18	26	40	44	44
러시아	10	-	18	25	36	38	38
스위스	10	11.5	18	26	40	40	40

자료 : Sétra(2008. 3), "Guide methodologique, Transport de marchandises"

○ 그러나 국내의 경우 총중량 40톤, 축중량 10톤으로 단순화되어 있음

- 축종류나 형태에 따라 도로나 교량에 미치는 영향이 다르고, 다양한 화물차의 이용을 통해 물류 효율성을 기대할 수 있을 것이므로 보다 구체화된 기준 마련이 필요할 것으로 보임

□ 과적 단속 관련 법률체계의 이원화

○ 현행 과적 관련 법률

- 현재 과적 관련 법률은 소관부처가 다른 「도로법」과 「도로교통법」의 규정으로 구분되어 있음
- 「도로법」에서는 주로 도로포장 및 교량 유지보수 측면의 비용절감과 안전성을 높이기 위해 총중량과 축중량을 규정함
- 「도로교통법」은 차량의 적재 능력에 따른 적재량 규정을 통해 화물차 통행의 안전성 확보를 주요 목적으로 함

○ 단속 상의 문제점

- 국토해양부에서 「도로법」을 근거로 한 과적단속은 이루어지고 있으나, 「도로교통법」을 근거로 한 단속은 사실상 어려움이 있는 것으로 파악됨
- 두 법률의 과적은 사실상 한번의 계측을 통해 동시에 단속이 이루어질 수 있는데 법률적 근거가 두 법률로 분리되어 있어 비효율적 단속행정이라는 비판의 여지가 있음

3. 착안사항

☐ 과적 기준의 중요성 인식을 통한 과적기준 근거의 재검토 필요

○ 과적기준의 중요성

- 현재의 기준이 국내 도로 포장 및 교량의 내구성을 고려할 때 필요 이상으로 강력한 규제라면, 단속을 위한 행정비용, 추가적 물류비용을 유발시켰을 가능성이 있으며,
- 반면 현재 기준이 약한 규제라면, 교량 및 도로의 파손을 일으키거나 내구연한을 단축시킴으로 인해 추가적 도로 포장 비용 및 교통안전비용을 유발시킬 수 있음

- 과적 단속기준은 이러한 여러 가지 사회적 비용을 유발할 수 있으므로 국내의 도로 및 교량 건설 수준을 고려하여 명확하고, 합리적인 근거를 바탕으로 한 기준 마련이 필요할 것으로 판단됨

☐ 과적 기준의 구체화 및 단속 실효성 강화 방안 검토 필요

- 축종류나 형태에 따라 과적차량의 하중이 도로나 교량에 미치는 영향이 다르고, 다양한 화물차의 이용을 통해 물류 효율성을 기대할 수 있을 것이므로 보다 구체화된 기준 마련이 필요할 것으로 보임
- 과적 단속을 위한 장비나 노하우 등의 현실적 단속효율성을 고려할 때 국토해양부가 「도로법」을 근거로 하여 단속하는 체계로 일원화하는 방안이 검토될 필요가 있음

• 교통수요 예측 신뢰성 증대대책의 실효성 문제 •

1. 교통부문 수요예측 오차의 문제점

- ☐ 여러 SOC 사업에 있어서 교통수요예측의 오차로 인한 재정부담 문제가 꾸준히 제기되고 있음
 - 인천공항 고속도로와 인천공항 철도 등 민자사업을 분석한 결과, 계획수립시 교통수요가 과다하게 추정되는 등의 이유로 인해 상당한 재정적 부담을 초래함
 - 인천공항고속도로사업의 경우 최소운영수입보장금으로 2001년부터 2007년까지 5,369억원이 지급된 바 있음
 - 인천공항철도사업의 경우나 향후 개통될 인천대교건설사업 또한 재정부담의 요소가 될 가능성이 있음
- ☐ 이러한 문제점의 근본적 원인으로 과다한 교통수요 예측 및 추정 오차가 지적되고 있음

2. 교통부문 수요예측 오차의 원인 분석

- ☐ 기초자료의 생성 및 활용에 대한 투자 부족
 - 교통수요 예측에서는 장래 인구예측, 경제활동 예측, 지역별 통행패턴 분석 등 많은 관련 기초자료가 조사되고 활용되어야 함
 - 이러한 각 자료들이 가지고 있는 오류나 오차는 교통수요 예측과정을 거치면서 더욱 증폭될 수 있으므로 정확한 기초자료의 획득 및 활용이 중요함
 - 그러나 이러한 기초자료에 대한 투자가 부족하여 면밀한 기초통행행태 조사와 자료의 검증, 오류 분석 등에 있어서 한계가 발생하고, 결국 교통수요 예측 오류의 중요한 원인이 되고 있음
- ☐ 장래 여건의 불확실성에 의한 한계
 - 교통수요의 예측에 있어서 대상 사업의 주변 지역 장래개발계획 등은 장래에 변화될 수 있는 사회·경제적 여건을 감안해야 함

- 그러나 예측 과정에서 고려한 장래 계획이나 여건은 시간이 지남에 따라 변경되거나, 실제 추진이 되지 않는 경우가 발생하여 수요예측 오차발생의 원인이 될 수 있음

□ 모형의 장래적용에 의한 한계

- 일반적으로 교통 수요를 예측하기 위해 모형을 구축함에 있어서 기준년도를 기반으로 정산하여 산정된 파라미터가 장래시점에서도 안정적인 것이라는 가정 하에 장래 수요를 추정하게 됨
- 그러나, 장래의 경우 파라미터의 속성이 달라질 수 있는데 이를 반영하기가 어려움
 - 예를 들어 장래 통행시간에 시간가치가 달라질 수 있는데, 통행시간가치가 상승하면 모형의 파라미터도 변화시켜야 함에도 불구하고 이러한 장래의 모든 변화를 반영한 파라미터를 구축하기 어려움

3. 시사점 및 착안사항

□ 교통수요 예측 신뢰성 증대 관련 법률의 개정 동향

- 수요예측에 대한 사회적 문제제기가 있는 이후 추가된 법률 개정 사항은 주로 교통수요예측의 과정과 결과를 평가하여 처벌하는 방향의 논의가 주를 이룸
- 부실한 수요예측에 대한 제재나 처벌에 대한 논의도 필요하겠으나, 이와 함께 고려해야 할 사항이 있음
 - 우선, 교통수요예측은 기본적으로 장래를 추측하는 일이므로 정확한 예측에는 한계가 있고, 예측 결과에 대한 검증과정이 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있음
 - 둘째, 수요예측과정은 기초자료 조사에서부터 최종 결과의 해석까지 여러 단계의 절차를 거치므로 어떤 과정에서 오차가 발생하는지에 대한 분석이 요구됨
 - 셋째, 기초자료 확보를 위한 투자나 관련 연구의 발전 없이 처벌 조항 강화만을 통해 수요예측의 신뢰성 확보를 기대하는 것은 어려울 것으로 판단됨
 - 그리고 수요예측의 신뢰성 증대를 위해서는 기초 자료의 체계적 조사와 활용, 관련 분야 연구에 대한 지원, 수요예측 시스템의 개선 등이 더욱 중요하므로 이에 대한 법률적 개선 방안이 논의되어야 할 것으로 보임

□ 교통수요예측 신뢰성 증대를 위한 고려사항

- 교통수요예측의 신뢰성 확보를 위해서 고려할 필요가 있는 사항으로, 무엇보다 교통수요예측을 위한 관련 연구와 기초자료 구축을 위한 지원이 가장 중요할 것으로 판단됨
- 또한 미국의 Peer review program처럼 관련 분야 전문가의 점검 및 검증 과정을 비롯한 수요예측 결과의 평가절차를 마련하고, 이를 법률로 규정하는 방안도 검토될 수 있음
- 더불어 예측과정의 투명성 확보를 위해, 필요한 경우 '타당성 평가서와 그 작성의 기초가 되는 자료'를 관련 전문가나 이해당사자들이 열람할 수 있도록 하는 장치를 마련하는 방안도 고려할 수 있음

□ 관련 지침의 개발 및 개선 필요

- 국내외에서 교통수요 예측을 위한 연구가 진행되고 있으나, 지금까지 수행된 대부분의 연구 또는 지침은 교통수요 예측의 절차와 방법론 위주로 수행되어 오고 있음
- 즉, 교통수요 예측의 오차가 발생하는 원인을 분석하고, 오차를 줄이기 위한 수요예측의 검토·검증기준을 제시하는 지침이나 연구는 아직 미미함

□ 교통수요예측의 방법론 개선 노력 필요

- 현재의 교통수요 예측방법론에서는 타수단 통행분석이나 토지이용과 연계된 탄력적 수요예측 등에 있어서 연구가 부족한 것이 사실이며, 이에 대한 지속적 연구가 필요할 것임

기후변화에 따른 이상홍수에 대한 대책

1. 이상 홍수의 발생 현황 및 대응 현황

1) 최근의 홍수 발생 현황

□ 2009년 7월의 홍수로 인한 피해 현황

- 2009년 7월 11일~7월 16일 사이 발생한 집중호우로 전국적으로 2,300여 억 원의 재산피해와 9명이 사망·실종된 것으로 잠정 집계되었고 8개 지역이 특별재난지역으로 선포됨
- 특별재난지역으로 선포된 지역의 인근 강우관측소의 자료를 이용하여 2009년 7월의 강우자료 중 일최고값을 기록한 강우량을 조사하여 <표 1>에 나타내었음
 - 2002년 8월 31일 태풍 루사로 인해 강릉관측소에서 기록된 870.5 mm가 우리나라의 역대 최대 일강수량임
 - 2009년 강수량은 양에 있어서는 기존 강수량과 유사하지만, 국지적인 폭우로 인하여 호우지역에 많은 피해를 발생시킴

<표 1> 특별재난지역의 강우현황

특별재난지역	강우관측소 이름	최고값 발생일	일강수량(mm)
강원도 홍천	춘천	2009. 07. 12	191.5
경기도 양평	양평	2009. 07. 12	243.0
충청북도 제천	제천	2009. 07. 12	157.5
충청남도 금산	금산	2009. 07. 14	127.5
전라북도 완주	전주	2009. 07. 15	99
전라남도 광양	여수	2009. 07. 15	89.5
경상남도 하동	여수	2009. 07. 15	89.5
경상남도 김해	김해	2009. 07. 16	222.0

자료: 기상청 홈페이지(www.kma.go.kr)

- 2009년 7월 호우로 인한 8개 특별재난지역의 총 피해액은 81,119백만원으로 집계되었음(전체 피해 집계액으로 보면, 전북 완주가 15,152백만원으로 가장 피해가 컸으며, 경남 하동이 14,096백만원, 전남 광양이 11,063백만원의 순으로 피해가 컸음)

- 특히 기후변화 등으로 인해 연강수량은 증가(14%)하는 반면, 연강수일수는 감소(7%)하여 홍수관리 취약성이 증가됨
- 기후변화로 인한 대규모 홍수의 발생은 비정상성으로 인해 그 규모를 예측하기 어렵기 때문에 별도의 연구를 통하여 시설기준 등이 검토될 필요가 있음

2) 이상 홍수의 대책 마련을 위한 주요 추진 사업

□ 한국건설기술교통평가원의 '이상기후 대비 시설기준 강화 연구단'

- 한국건설교통평가원의 기반구축사업 중 '이상기후 대비 시설기준 강화 연구단'이 2005년부터 2010년까지 73억6천만원의 예산으로 다음의 사항을 중점적으로 연구하여 이상홍수에 대한 연구결과를 제시하도록 되어 있음
 - 기온 및 강수량의 변화 양상
 - 집중호우로 인한 홍수가 시설물에 미치는 영향 분석
 - 최근의 홍수 재해 경향은 발생빈도는 낮으나, 대형화되고 있는 추세이므로 재해대응의 패러다임을 사후복구에서 사전예방 위주로 전환하기 위한 지침 작성
 - 이상기후 대비 시설기준 강화 추진: 도로 배수구조물(5년→10년), 지방하천의 홍수량 설계빈도(50~100년→50~200년), 제방의 크기 확대(1:2→1:3) 등 수공구조물의 설계빈도를 기후변화양상에 맞추어 변경함
- 2010년 6월 상기 연구단의 연구종료 후 기대되는 연구 성과는 다음과 같음
 - 극한홍수를 반영한 여러 가지 설계기준
 - 이상기후에 대응한 수공시설물 설계 기준 강화 가이드라인
 - 하천횡단구조물의 취약부 설계기법
 - 도로 및 철도 배수시설물의 설계기준 강화 방안
 - 건설공사기준 정비협의회 개최를 통한 이상기후 대비 시설기준에 대한 제, 개정
- 현재까지의 주요 연구 성과
 - 이상홍수 대비 수공구조물 평가 및 설계 기반기술 개발
 - ◆ 이상홍수를 고려한 수공구조물의 설계빈도 설정방안 확립 등
 - ◆ 이상홍수에 대비한 GIS 기반의 취약성 평가프로그램 개발 등
 - ◆ 이상홍수 대비 월류대응 제방, 저류지 설계지침 개발 등
 - ◆ 이상홍수에 따른 도로시설물 피해원인 DB 프로그램 개발 등

- 이상기후 대비 내풍설계기준 정비 및 개발
 - ◆ 건축구조설계기준 및 도로교시방서에 사용되는 전국 기본풍속도 개선 등
 - ◆ 수치풍동 관련 소프트웨어 개발 등
- 위에 기술한 연구과제 외에도 한국수자원공사, 환경부 등을 주축으로 다양한 연구가 진행 중에 있으나, 아직까지 이상홍수에 대비한 실제적인 설계기준의 변경, 사업계획에의 반영 등은 추진이 미비한 것으로 판단됨
- 국가 R&D 연구용역의 연구결과는 국가의 주요사업에 적극적으로 반영되어야 함

2. 이상 홍수 대책 관련 착안점

- 위에서 언급한 바와 같이, 국가 R&D 연구용역의 연구결과는 국가사업계획에 적극적으로 반영되어야 할 필요가 있으므로, ‘이상기후 대비 시설기준 강화 연구단’의 연구결과 중 일정 부분은 4대강 살리기 사업계획에 반영시켜야 할 것으로 판단됨
- ‘이상기후 대비 시설기준 강화 연구단’에서 제시할 예정인 극한홍수에 대한 설계기준 중 4대강 살리기 사업에서 사용된 설계기준들이 있는 지 검토가 필요함
- 특히 연구 결과 중, 하천횡단구조물의 취약부 설계기법 중 보의 취약부 설계기법은 4대강 살리기 사업에 반영될 수 있는 부분으로 보이므로 연구결과를 4대강 살리기 사업 추진본부와 적극적으로 협의하여 반영할 필요가 있음

신혼부부 주택정책의 추진성과

1. 신혼부부주택정책의 개요 및 공급실적

- ‘신혼부부주택정책’은 결혼한 지 5년이 경과하지 않은 저소득 신혼부부(소득 4분위 이하)에게 연간 5만호의 주택분양 및 임대주택을 공급하는 사업임
 - 이 사업은 2008년부터 시행되었으며, 각 단지별로 공급되는 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택물량 중 30% 이내에서 공급함
 - 전국을 대상으로 공급하되, 수도권 등 선호지역에서는 공공택지 용적률상향, 도심 내 공급확대 등을 통해 추가건설 물량을 확보하여 공급함
 - 공급대상자는 ① 기존 청약통장 가입자 중 ② 결혼 5년 이내(3년 내 1순위)의 ③ 무주택 저소득 신혼부부로서 ④ 출산(입양포함)한 가구임
- 신혼부부주택 공급실적을 보면, 입주자 모집공고 기준으로 2008년 7월부터 2009년 6월까지 총 22,791호(145개 단지)를 공급함
 - 2008년(‘08.7~‘08.12)에 13,156호(77개 단지), 2009년(‘09. 1~6)에 9,635호(68개 단지)를 공급함
 - 주택유형별로는 국민임대주택이 총 16,660호로 가장 많이 공급되었음

〈표 1〉 신혼부부주택시범사업 공급실적(2008년 7월~2009년 6월)

(단위 : 호)

	소 계	소형분양	국민임대	전세임대	공공임대	장기전세
총 계	22,791	2,001	16,660	1,015	2,812	303
수도권	12,420	1,431	9,142	670	874	303
지 방	10,371	570	7,518	345	1,938	-

자료: 국토해양부

2. 쟁점사항

- 그간 신혼부부 주택정책에 관해 언론이 제기한 주요 쟁점사항은 다음과 같음
 - 언론에서는 주택가격이 높은 지역의 경우, 주택재건축시 발생하는 일반분양분의 주택가격도 높아서 저소득(소득 4분위 이하) 신혼가구들이 주택을 구입하기가 어렵다는 점을 지적함

※ 2008년 4/4분기 현재 도시가계근로자의 4분위 소득: 2,671,251원

- 정부는 주택청약제도를 통해 무주택자가 청약저축에 가입하여 오랜 기간 동안 저축을 많이 할수록 주택을 분양받을 확률이 높아지도록 함
- 언론에서는 결혼 5년차 이내의 신혼부부에게 주택공급물량 중 일부(30% 이내)를 할당할 경우 기존 청약대기자의 주택마련기회가 적어지게 된다는 점을 지적함

- '신혼부부 주택, 부유층만 혜택' ('09. 3.12, 파이낸셜 뉴스)
 - 신혼부부 주택이 소형이라도 분양가격이 약 4~5억원에 달해 일부 부유층에게 혜택이 편중
- 신혼부부 주택공급시 기존 청약대기자 기회축소는 최소화('08.5.14, 한겨레 18면)
 - 신혼부부 주택 특별공급이 기존 청약대기자들의 주택마련 기회를 축소시켜 형평성 논란

3. 착안사항

- 저소득 신혼부부의 주거안정을 위해서는 주거비가 저렴한 주택을 지속적으로 공급할 필요가 있음
 - 택지확보가 어려운 기성도시 내에서는 현재의 매입임대주택사업과 같이 기존 주택을 매입하여 임대주택으로 제공하거나,
 - 전세자금대출 프로그램과 같이 주거비를 지원하는 정책을 병행하여 추진할 필요가 있음
 - 정부는 2009년 8월 27일 신혼부부 주택 특별공급제도를 확대 개편하는 방식으로 「근로자 생애최초 주택청약제도」를 신설하는 등 신혼부부에 대한 주택공급확대계획을 발표한 바 있음
 - 신혼부부 주택이 실제 저소득 신혼부부들에게 실효성 있게 공급될 수 있는지에 대한 점검이 필요함

유역통합물관리 추진 대책

1. 유역통합물관리의 필요성 및 추진현황

1) 우리나라 물관리의 당면과제

☐ 기후변화와 물관리

- 2008년 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change) 보고서에서는 기후변화와 수자원의 관계를 다음과 같이 정의함
- ‘관측기록과 기후전망은 광범위한 인류사회와 생태계에 있어서 담수자원이 기후변화에 취약하고 심하게 영향을 받을 잠재성이 있다는 충분한 근거를 제시하였다’⁴⁶⁾
- 또한 상기 보고서에는 많은 지역에서 현재의 기후변동성을 극복하지 못하여 대규모 홍수 또는 가뭄피해가 발생할 가능성을 제시하였음
- 그러나 대부분의 기후변화 대책의 초점은 기후변화의 방지를 위한 이산화탄소의 저감에 치중되어 있으므로, 기후변화에 따라 발생하는 환경에 적응하기 위한 대책이 필수적으로 필요함
- 특히 기후변화에 따라 발생하는 홍수 및 가뭄의 문제는 기후변화 적응차원에서의 대책이 필요함

☐ 우리나라 물관리의 주요 이슈

- 연강수량은 증가(14%)하는 반면, 연강수일수는 감소(7%): 홍수관리 취약성 증가
- 과도한 지하수 취수 및 불투수면적 증가 등으로 인한 전국적인 중소하천의 고갈: 가뭄관리 취약성 증가(또는 수자원의 지속적인 확보가능성의 저하)
- 고령지 경작, 생활·축산폐수의 유입, 하수관거의 부설 등으로 인한 하천환경 악화
- 기후변화 등으로 인해 홍수, 가뭄, 환경의 관리 방안이 더욱 복잡해지고 있으며, 새로운 수자원의 관리를 위한 패러다임이 요구됨

46) IPCC, 2008, Climate and Water, IPCC Technical Report VI.

2) 유역통합물관리의 필요성

- ☐ 위와 같은 문제점을 해결하기 위해 서구 선진국에서 대안으로 제시하고 있는 '유역통합물관리' 기법의 도입이 절실함
- ☐ 유역통합물관리는 수자원의 지속가능한 확보와 하천환경 보전을 위해 지표수와 지하수, 수량과 수질, 물이용의 다양한 용도를 고려하여 토지와 물 자원을 하천유역 단위로 통합관리 해야 한다는 개념임
 - 수자원의 효율적 관리를 위한 각종 기술적, 행정적, 규제적 수단이 개발되어야 함
 - 하천을 관리하기 위한 정책, 법 및 제도 및 재정확보 체계가 구축되어야 함
 - 하천관리 행정을 실행에 옮기기 위한 적정 조직체계가 구축되어야함

3) 우리나라의 유역통합물관리 추진 현황

- ☐ 중앙정부 차원의 유역통합물관리 추진 계획
 - 국토연구원(2000)⁴⁷⁾, 국토연구원(2005)⁴⁸⁾, 수자원의 지속적 확보기술개발사업단(2007)⁴⁹⁾ 등 다양한 연구용역은 진행되고 있는 상황이나,
 - 실제적인 중앙정부 차원의 유역통합물관리 추진 실적은 찾아보기 어려움
 - 최상위 법정계획인 '수자원장기종합계획'은 유역통합물관리를 반영한 계획이라기 보다는 물 공급 계획과 홍수대책 위주의 계획이며,
 - 구체적인 실행력 차원에서 관련 행정기관을 포괄하고 있지 못함
 - 유역통합물관리의 법적 기반이 되는 '물관리기본법안'의 입법화를 통하여, 유역통합물관리에 어울리는 조직체계를 정비하는 것이 필요함
- ☐ 지방정부 차원의 유역통합물관리 추진 계획
 - 지방의제 21
 - 지방정부가 주도가 되어 지역사회의 구성원들과 함께 환경, 사회, 경제, 제도 등의 다양한 현안을 해결하고자 하는 협의회를 구성하고, 현안해결 방안을 제시함

47) 국토연구원(2000). 하천유역별 통합 물관리체계 연구.

48) 국토연구원(2005). 유역통합물관리를 위한 재원확보방안 연구보고서.

49) 수자원의 지속적 확보기술개발 사업단(2007). 안양천유역의 물순환 건전화 기술개발 2단계 보고서.

- 거버넌스에 의한 지역 발전 전략 수립이라는 형식을 취하고 있지만, 행정계획과 연계되지 못하여, 실행력있는 시책으로 반영되고 있지 못함
- 안양천 유역통합물관리 T/F팀 구성
 - 안양천 유역은 유역 내에 14개의 지자체가 관련되어 있는 유역으로 유역통합물관리체제를 시범적으로 수행하기에 적절함
 - 2006년 4월 중앙정부, 지자체, 전문가, 시민단체 등이 참여하여 안양천 유역 통합관리를 위한 T/F팀을 결성하고, 블루프린트 및 통합관리 협의문의 작성 등 다양한 활동을 전개하고 있음
 - 국내에서는 최초로 시도되는 하천 유역의 관리전략 수립을 위한 시도라고 할 수 있으나, 관련 정책 담당자와 전문가 중심의 시안 혹은 연구보고서 수준임
 - 유역통합물관리의 시행에 있어서 중요한 많은 연구결과를 제시하였으며, 실제적인 협의체 활동이 진행되고 있으므로,
 - 중앙정부 차원에서 안양천 유역을 유역통합물관리 시행을 위한 시범유역을 선정하고 예산을 투자함으로써 유역통합물관리에 대한 좋은 선례를 만들 필요가 있음

2. 유역통합물관리의 추진상의 문제점

□ 정부의 물관리 조직체계의 복잡한 연계

- 중앙부처와 지자체 모두 다원화된 물관리 조직체계를 가지고 있어 협조체계가 원활하지 않아 정책조정 문제 발생함
 - 장·단기 기상 예보 업무: 환경부 산하 기상청
 - 수자원개발 및 관리와 하천의 치수관리: 국토해양부
 - 홍수 재해관리: 행정안전부 산하 소방방재청
 - 상하수도 및 수질의 규제: 환경부
 - 농업용수의 개발 및 관리: 농림수산식품부
- 위와 같은 행정체제로 인해 수자원의 지속적인 확보를 위한 사업의 수행시 부처 간 이해 상충 및 다른 투자우선 순위, 물관련 사고에 대한 효과적 대응 등 물관리의 전반적인 부분에서 문제가 발생하고 있음

□ 유역단위의 하천관리 체계 미흡

- 하천관리 조직이 '유역'이 아닌 '행정구역'중심으로 이루어져 있어, 하천의 상하류간의 유기적인 관계가 행정구역이 달라짐에 따라 단절되는 현

상이 발생하고 있음

- 유역차원의 유기적인 홍수방어 또는 가뭄대책의 수립이 어려움

☐ 하천등급지정 주체와 관리의무 주체의 불일치

- 하천등급의 지정주체와 유지관리의 주체가 달라 하천유지관리 업무의 효율적 수행이 어려움
 - 국가하천 및 지방1급 하천의 지정은 국토해양부장관, 유지관리는 시·도지사

☐ 하천유지관리를 위한 인력과 재정의 부족, 예방적 투자의 소홀, 규정 및 지침의 미비

3. 유역통합물관리 추진을 위한 착안점

☐ 유역통합물관리의 법적 근간이 되는 ‘물관리기본법안’의 입법화

- ‘물관리기본법안’은 1997년 및 2006년 발의되었으나 입법화되지 못하였으며, 2009년 5월, 이운성 의원이 다시 발의하였음

☐ 중앙정부의 시범사업화 추진

- 유역통합물관리는 국토해양부와 환경부가 주축이 되어 추진하되, 유역통합물관리의 본격적인 시행 이전에 시행상의 문제점을 파악하고 이를 시정하기 위한 시범사업을 추진할 필요가 있음
 - 현재 진행 중인 중앙부처의 유역통합물관리의 시행을 위한 연구용역, 예산편성 등을 검토하여, 시범사업화에 대한 계획을 마련할 필요가 있음
 - 시범사업의 대상유역은 유역통합물관리를 위한 협의체가 구성되어 있으며, 물순환 건전화 기술 등이 이미 적용되어 유역통합물관리에 의한 효과를 즉각적으로 확인할 수 있는 유역이 적절하다고 판단됨

☐ 유역통합물관리에 대한 체계적인 교육 제공

- 유역통합물관리는 신개념의 물관리기법이므로, 기존 유역관리자에게는 매우 생소할 수 있음
- 유역통합물관리계획의 전반적인 이행사항을 점검, 감독하기 위해서는 유역통합물관리의 이론적인 부분을 포함한 실무적인 부분까지 포함하는 교육과정이 신설될 필요가 있음

- 현재 진행 중인 ‘4대강 살리기 사업’은 보의 설치 또는 준설 등 주로 하천의 하드웨어적 사업이 대부분이므로, 4대강 살리기 사업 이후 4대강의 수량 및 수질을 체계적으로 관리할 소프트웨어적 대안으로의 구체적인 유역통합물관리 방안의 마련을 검토할 필요가 있음

장애인 운전교육 지원체계의 미흡

1. 장애인 운전지원센터의 필요성 및 법률적 근거 검토

1) 장애인 운전교육 지원 필요성

☐ 장애인 운전교육 지원 실태

- 현행 법률에서 일정한 범위 내에서 장애인의 운전면허 취득을 허용하고 있으나, 면허 취득을 위한 장애인 운전교육에 대한 내용은 명시된 바 없음
- 현재, 국립재활원을 비롯한 개별 장애인 단체나 민간단체 등에서 장애인 운전교육을 시행하고 있으나 여러 가지 어려움이 있는 것으로 보임
 - 대표적 문제로는 전문강사 섭외의 어려움, 예산 확보 문제, 장애인 교육을 위한 전용 교육장 및 시설의 부족 등이 있음

☐ 장애인 운전교육 지원의 필요성 및 운전지원센터의 역할

- 장애인 이동권 측면의 필요성
 - 장애인 이동권의 확보를 위해 대중교통 이용 편리성을 강조해 왔지만, 운전이 가능한 장애인의 경우에는 자동차 이용이 훨씬 편리하므로 장애인의 운전면허 취득에 대한 지원이 필요할 것으로 보임
- 교통 안전 측면의 필요성
 - 교통안전 측면에서 장애인의 특성을 고려한 운전 및 교통안전 교육이 필요할 것으로 판단됨
 - 특히, 운전면허를 취득할 수 있는 장애인에게 적절한 형태와 내용의 운전 및 교통안전교육의 기회를 주는 것이 합리적인 교통안전정책일 것임
- 장애인의 운전교육 지원을 위해서는 경찰청, 보건복지가족부 등 다양한 정부부처들의 협력이 필요하므로 종합적으로 지원할 수 있는 센터의 설립이 고려될 수 있음
- 이 센터의 주요 업무는
 - 장애인의 운전 교육
 - 장애인의 운전 교육에 필요한 교재 및 교육 프로그램 작성
 - 장애인 운전면허 시험 지원
 - 기타 장애인 운전을 위한 지원 방안 마련 등이 있을 수 있음

2) 현행 관련 법규 검토

- 장애인 운전지원센터와 관련된 법률은 「교통약자이동편의증진법」을 비롯하여 여러 법률에서 규정함
 - 「교통약자이동편의증진법」
 - 장애인 또는 고령자가 자가운전을 통하여 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 운전면허제도의 정비 등 필요한 시책의 강구가 국가 및 지자체의 책무라는 것을 명시함
 - 「도로교통법」
 - 운전면허에 대한 일반적 사항을 명시할 뿐만 아니라 운전면허를 받을 수 없는 범위 및 사유에 대해 규정하고 있음
 - 「장애인복지법」
 - 동 법률에서는 장애인의 권익 확보를 위해 필요한 교육을 받을 수 있도록 규정하고 있음
 - 포괄적 범위에서 운전교육도 장애인의 사회적 활동을 위해 필요한 교육이라고 판단되므로 장애인에게도 동 법률에서 명시하고 있는 교육기회 제공이 이루어져야 할 것으로 보임
 - 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」
 - 동 법률에서는 장애인 운전과 관련한 여러 규정을 명시하고 있음
 - ◆ 교통사업자 및 교통행정기관은 장애인이 이동 및 교통수단 등을 장애인이 아닌 사람과 동등하게 이용하여 안전하고 편리하게 보행 및 이동을 할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하여야 한다.
 - ◆ 교통행정기관은 교통사업자가 장애인에 대하여 이 법에 정한 차별행위를 행하지 아니하도록 홍보, 교육, 지원, 감독하여야 한다.
 - ◆ 국가 및 지방자치단체는 운전면허시험의 신청, 응시, 합격의 모든 과정에서 정당한 사유 없이 장애인을 제한·배제·분리·거부하여서는 아니 된다.
 - ◆ 국가 및 지방자치단체는 장애인이 운전면허시험의 모든 과정을 장애인이 아닌 사람과 동등하게 거칠 수 있도록 정당한 편의를 제공하여야 한다.
 - 여러 법률들에서 장애인 운전교육을 위한 정부의 역할을 명시하고 있으므로, 이러한 법률적 근거를 바탕으로 장애인 운전지원센터의 설립방안을 고려해 볼 필요가 있음

2. 기존 유사 기관 운영 사례 검토 및 문제점 분석

□ 장애인 운전교육을 시행하는 기존 단체의 운영내용을 살펴봄

- 장애인 운전지원센터의 설립과 운영에 필요한 시사점을 살펴보기 위해 장애인 운전교육을 지원하는 유사 기관의 운영 내용을 검토함

구 분		국립재활원	송파구청(다산복지재단)
교육장	소재지	국립재활원 내	탄천유수지 내
	규모	700평	2000평 이상
교육용 기자재	교습용 자동차	총:7대 보유 - 2종 자동기능교육용 4대 - 2종 자동주행교육용 2대 - 1종 자동기능교육용 1대	총:7대 보유 - 2종 자동기능교육용 5대 - 촉동식 특수교육용 4대 - 장애인 이송차량 1대
	기타 교육시설	실내:시뮬레이터 1대(작업치료, 운전클리닉) 실외: 도로축소형 기능코스	실내: 시뮬레이터1대(모의운전훈련) 실외: 도로축소형 연결길 기능코스 1면
교육내용		모의 운전훈련 장내기능 코스 교육 도로주행 교육 중도장애인도로적응훈련	장내기능코스 교육 도로주행교육 양팔장애인 특수차량교육 기타 운전체험프로그램
교육시간	총 교습시간	기능교육 : 20시간(10일) 도로주행 : 10시간(5일) 중도적응 : 10시간(5일)	기능교육: 20시간(10일) 도로주행: 20시간(10일) 기타 특수프로그램 : 규정
강사	강사수	전문자격강사 3명	전문자격강사 2명
	자격 요건	기능강사시험에 합격한 전문자격 소지자	기능강사, 기능검정원 시험에 합격한 전문자격 소지자
	신분	기능직 공무원	계약직 교육강사
교육비		무료(보건복지가족부 지원)	무료(서울시, 송파구청 지원)
기타		전국의 1~4급 장애인을 대상 학과(기능)합격증과 장애인증을 우편, 팩스 통해 접수 1종 자동운전교습 실시 무료숙식 기숙생활관 운영	서울시 장애인 대상 학과시험 합격자에 한해 유선 또는 내원 접수 교육생 1대 1 담임교육 실시 시험 불합격자 보충교육 실시

자료 : 다산복지재단 내부자료

□ 두 기관 모두 유사한 내용의 장애인 운전 교육을 수행하고 있는데 몇 가지 한계를 나타내고 있음

○ 교육 인력 및 시설의 부족

- 도로주행의 경우, 연간 교육 가능 인력은 40명과 50명 수준인데, 교육을 희망하는 장애인의 수에 비해 현저히 부족한 수준임

- 안정적 재정 지원 체계 부족
 - 현재 두 기관은 보건복지가족부와 서울시·송파구에서 재정적 지원을 받고 있으나 뚜렷한 법률적 근거가 없는 사업이고, 안정적 재정지원 확보가 어려움
- 전문 강사 확보 및 교육 프로그램의 한계
 - 장내 기능과 도로 주행에 관한 교육을 중점적으로 실시하고 있으나, 다양한 장애 형태를 고려하거나, 이론 교육 등에 있어서 어려움이 있음
 - 더불어 장애종류별 특성을 이해하고, 장애인과의 충분한 의사소통을 하며 운전교육을 수행할 수 있는 전문강사 확보에 어려움이 있음
- 이러한 사항들을 고려하여 장애인 운전지원센터의 설립 방안에 관한 보다 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단됨

3. 장애인 운전지원을 위한 착안사항

☐ 법률적 근거 마련 방안 검토

- 다양한 법률에서 장애인 운전교육 지원과 관련한 규정을 명시하고 있지만, 장애인 운전지원센터를 위한 구체적 언급은 없음
- 장애인의 이동권 확보와 자가운전에 대한 지원이라는 측면에서 「교통약자의 이동편의 증진법」 등에 관련 규정을 명시하는 방안이 고려될 수 있음

☐ 장애인 운전지원센터의 설립·운영 주체 관련 검토

- 장애인 운전지원 센터에는 단순한 운전교육시설 뿐만 아니라 교육프로그램, 접근 수단, 운전교사, 운전 시험 등 다양한 측면에서의 지원이 필요함
 - 관련 기관으로는 국토해양부(교통안전복지과), 경찰청(운전면허시험 담당), 보건복지가족부(장애인정책국) 등이 있음
 - 관련 정부 기관 중 장애인 운전지원센터의 설립 및 운영을 위해 필요한 포괄적 사항(운전, 면허, 교통안전, 장애인 이동권 등)을 처리할 수 있고, 관련 법률의 근거가 될 「교통약자의 이동편의 증진법」의 담당기관인 국토해양부를 중심으로 보다 면밀한 검토를 하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 장애인 운전지원센터 설립을 위한 방안으로는 두가지 측면에서 접근이 가능함
 - 기존의 관련 기관(국립재활원, 송파구청(다산복지재단))등에 대한 지원근거 법률을 마련하여, 운영은 각 기관이 자체적으로 하되 정부가 재정적·행정적 지원을 뒷받침하는 방안

- 장애인 운전지원을 위한 별도의 정부 기관을 설립하여 운영하는 방안이 있는데, 이 방법은 첫 번째 방안에 비해 재정 소요가 많고, 기획재정부 등의 정부기관 관리 부처와의 협의가 우선되어야 할 것임

전국 강우레이더 설치 사업의 보완 대책

1. 전국 강우레이더 설치 추진현황

1) 전국 강우레이더 설치사업 기본계획

- ☐ 국토해양부에서는 2004년부터 955억원을 투자하여 신속하고 정확한 돌발홍수의 예보를 위하여 전국 강우레이더 설치사업을 추진 중에 있음
 - 강우레이더는 전파를 이용하여 반경 100 km 이내 공간의 강우분포를 신속히 관측하여 돌발홍수, 도시홍수 등의 방재업무에 활용됨
 - 기상청에서 운영하는 기상레이더와는 달리 정량적인 유역면적강우량을 신속히 예측하여 이를 홍수예보모형의 입력자료로 전달하도록 함으로써 일정 지점에서의 돌발적인 홍수에 대비할 수 있도록 함
 - 국토해양부의 전국 강우레이더 설치사업 기본계획
 - 사업량 : 강우레이더 11기 설치(대형6기, 소형5기)
 - 사업기간 : 2004년 ~ 2011년 (총사업비 955억원)
 - 사업내용 : 전국에 강우레이더 11기를 설치하여 정밀 공간강우관측을 통한 홍수예보시스템 정확도 제고
 - 추진현황 : '08년까지 161억원을 투입(비슬산 강우레이더 설치 완료) 및 모후산, 소백산 강우레이더는 실시설계 추진 중임

2) 전국 강우레이더 기본계획 보완 내용

- ☐ 설치공사 추진상의 문제점 및 여건변화로 기본계획에서 제시된 시공 방법, 일정 및 예산집행상의 보완이 필요하여 '전국 강우레이더 기본계획 보완(안)'이 2009년 3월 마련되었음
 - 기본계획의 추진상 문제점 및 여건변화
 - 비슬산강우레이더 공사시 문화재청협의 및 타워높이 조정 등으로 절대 공기지연
 - 모후산강우레이더 진입도로개설에 대한 사전환경성검토협의 부동의로 친환경적인 진입공법 변경 및 재설시설계에 의한 공기지연

- ☐ 효율적 관측을 위한 사이트별 적정고도각 산출을 재검토함
- ☐ 공사추진 일정 및 예산 조정
 - 대형(S밴드) 6기는 기본계획 위치를 그대로 유지하여 '12년까지 공사를 추진·완료하고,
 - 소형(X밴드) 5기는 대형 레이더 설치·운영 후 대형레이더 관측망 운영의 미비점을 분석·검토하여 '13~'15년에 걸쳐 보완·추가 설치 추진

3) 강우레이더의 향후 설치 계획

- ☐ 대형 및 소형레이더 설치를 분리, 2단계 공사추진
 - 1단계('04 ~'12년) : 대형(S밴드) 6기
 - 2단계('13 ~'15년) : 소형(X밴드) 5기
- ☐ 대형레이더 잔여 후보지 실시설계 일괄 추진
 - 실시설계 효율성을 높이기 위해 서대산, 가리산, 검단산 등 대형레이더 잔여후보지 실시설계를 일괄 추진
 - 실시설계 용역은 '09년 1/4분기 계약, 조기공사 착수를 위해 실시설계 중간결과를 이용하여 공사계약 추진
- ☐ 레이더 관측·운영 최적화 및 정량적 강우산정 체계구축
- ☐ 중장기 예산계획

〈표 1〉 년차별 예산 투자 계획

구분	'06까지 집행액	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13~'15	총액(억)
기본 계획	87	106	165	228	132	237	-	-	955
보완 조정	36	26	99	115	165	290	224	150	1,105
집행완료(161억)				확정					

2. 강우레이더 운영방안 개선에 대한 착안점

- ☐ 최근 국지성 호우로 인해 발생한 인명 및 재산의 피해를 경감시키기 위해서는 전국적인 강우레이더망의 구축과 돌발홍수의 예보가 필수적이므로, 강우레이더의 설치가 지연되지 않도록 다각적인 관리가

필요할 것으로 판단됨

- 유역환경청 및 지방환경청과 협의한 사전입지내용을 최대한 반영하여 실시설계를 수행할 필요가 있으며, 해당 사이트에 대한 사전환경성 검토를 철저히 하여 레이더 설치 계획에 차질이 없도록 함
 - 기본계획에서 제시한 레이더타워 진입을 위한 도로개설(안)은 환경훼손발생 문제로 사전환경성검토의 협의가 진행되기 어려울 것으로 판단되므로, 각 설치지점 별로 별도의 구체적인 대책 마련이 필요할 것으로 판단됨
- 각 설치위치별 강우레이더의 적정 고도각 산출은 이후 강우레이더의 운영 결과에 많은 영향을 미칠 것이므로 상세한 대책의 마련이 필요함
- 소형 X밴드 강우레이더 5기는 대형 S밴드 강우레이더 6기의 운영 후 미비점을 분석 및 검토하여 추진하도록 계획되어 있으므로, 소형 레이더의 필요성을 논리적으로 설명할 수 있는 대형레이더의 운영결과가 있어야 할 것으로 판단됨
- 강우레이더의 목적은 강우예측결과의 정확도를 제고하고 이를 이용하여 보다 정확하고 신속한 홍수예보를 하는 데 있음
 - 그러므로 현재 운영을 시작한 비슬산 강우레이더의 운영 실적을 이용하여 최적의 강우레이더 예측 강우량을 산정하기 위한 기술적, 제도적 유지관리 지침이 마련되어야 할 것으로 판단됨
 - 강우레이더의 강우예측자료를 이용한 홍수예보결과가 향상되었음을 입증할 수 있는 객관적 자료를 제공해야 할 것으로 판단됨
 - 특히 돌발적인 홍수로 인해 인명 또는 재산 피해가 있었던 지역에서 유사한 패턴의 홍수가 다시 발생하는 경우, 강우레이더를 이용하여 피해를 경감한 사례를 제공할 필요가 있음
- 기상청에서 운영하고 있는 강우레이더와 국토해양부에서 추진하고 있는 강우레이더의 기능상 중복여부에 대한 점검이 필요함
 - 또한 지자체 등에서의 개별적인 강우레이더 설치 사업을 항상 모니터링하여 사업이 중복되지 않도록 할 필요가 있음
- 설치가 완료된 강우레이더의 경우는 해당 측정 자료 및 보정된 자료를 인터넷을 통해 일반에게 공개할 필요가 있는 바, 이에 대한 점검이 필요함

• 택시 운송수입금 전액관리제의 실효성 문제 •

1. 택시 운송수입금 전액관리제의 개요

- 현 택시 운전자의 임금제도는 운송수입금 전액관리제를 기반으로 함
 - 운송수입금 전액관리제는 운수종사자가 수령한 요금의 전액을 운송사업자에게 납부하고, 운송사업자는 운수종사자의 운송수입금 전액을 당해 운수종사자로부터 수납하는 것이 기본적 전제임
 - 운송수입금 전액관리제는 「여객자동차 운수사업법」 제21조 및 제26조에서 규정하고 있음

제21조 (운송사업자의 준수 사항) ① 대통령령으로 정하는 운송사업자는 제24조에 따른 운전업무 종사자격을 갖추고 여객자동차운송사업의 운전업무에 종사하고 있는 자가 이용자에게서 받은 운임이나 요금의 전액을 그 운수종사자에게서 받아야 한다.

제26조 (운수종사자의 준수 사항) ① 생략

② 제21조제1항에 따른 운송사업자의 운수종사자는 운송수입금의 전액을 운송사업자에게 내야 한다.

- 전액관리제 도입의 목적 및 기대효과
 - 전액관리제는 택시 요금납입 및 세금납부의 투명성을 통한 경영의 투명성 확보를 기본 목적으로 함
 - 더불어 지입제, 도급제, 사납금제, 차고지 밖 관리 등의 불법 변태경영의 해소와 건전 경영의 풍토 조성을 추구함
 - 월급제의 실시로 택시 운전기사의 생활을 안정시켜 줌으로써 승객에 대한 운송서비스를 개선하는데 전념토록 유도함
 - 궁극적으로 안전하고 편리한 택시 서비스를 통해 도시 교통체계의 향상을 기대함

2. 택시 운송수입금 전액관리제의 평가 및 문제점

- 전액관리제에 대한 평가
 - 전액관리제에 대한 정부의 공식적인 평가가 이루어진 사례는 없으나, 몇몇 연구에서 전액관리제에 대한 평가를 시행한 바 있음

- 일부⁵⁰⁾ 연구에서는 전액관리제에 대한 부정적 시각이 많다고 언급하고 있으며 그 이유로는,
 - 택시사업자 측면 :
 - ◆ 운송수입금을 전액 납부하는 경우 부가가치세 납부세액이 증가하고,
 - ◆ 택시 운수종사자가 전액을 납부하는지에 대한 확인이나 감독이 어렵고,
 - ◆ 운수종사자에 대한 4대 보험 등을 비롯한 부대비용이 증가함
 - 택시운수종사자 측면 :
 - ◆ 세금 납부 등으로 인해 실질적인 임금이 줄어든다고 생각하는 경우가 많으며,
 - ◆ 택시 업종은 일시적 직장으로 여기는 경우가 많아 퇴직금, 상여금 등 장기적 임금 증대보다 단기적인 임금 확보를 선호하는 경향이 있음
- 이러한 이유들로 인해 '97년 9월부터 시행된 전액관리제는 많은 지역에 있어서 여전히 안정적 정착이 이루어지지 못하고 있으며, 아직 여러 과제를 안고 있는 것으로 판단됨

3. 택시 임금 제도의 개선을 위한 착안사항

- 택시 전액관리제의 정착 및 기대효과 달성을 위해 고려·착안해야 할 몇 가지 사항은 다음과 같음
- 전국택시운송사업조합연합회는 강력한 행정처분을 통한 전액관리제의 시행에 대해 비판하며, 안정적 정착을 위한 과제를 제시함⁵¹⁾
 - 택시 운행도시의 특성 및 운송회사의 상황을 고려하여 노사간 합의에 의해 전액관리제 시행 여부를 결정할 수 있도록 함
 - 택시운송사업자가 전액관리제 시행·미시행 여부를 공개하도록 하여 운전자가 원하는 임금형태를 선택할 수 있게 하는 방안도 고려될 수 있음
- 전액관리제 정착을 위해서는 단순한 행정적 제재보다는 보다 종합적인 대책의 고려가 필요할 것임
 - 10년 이상 시행한 제도에 대해 아직 공신력있는 전문기관의 평가가 부재한 상황이므로, 우선 현 제도에 대한 성과와 문제점에 대한 분석이 우선되어야 할 것으로 보임

50) 조성삼(2006), “택시운수종사자의 임금체계에 관한 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위 논문

51) 한국교통정책경제학회(2008), “택시 관련 법·제도 개선방안 연구”

- 각 택시사업장별 전액관리제의 시행 여부에 대한 정확한 현황 조사를 비롯하여 전액관리제의 효과 및 부작용 등에 관한 체계적 조사나 연구가 시급함
- 또한 운송 사업자들이 전액관리제 시행을 꺼리는 이유가 분명하므로, 미시행 업체에 대한 강력한 제재 보다는 미시행 이유에 대한 보완대책 마련이 적절한 대안일 것으로 판단됨
- 무엇보다 택시 업종의 경쟁력 강화방안과 연계하는 접근이 필요할 것으로 보임
- 택시 운영은 택시의 공급과잉과 택시수요의 감소라는 구조적 문제로 인해 상당한 어려움을 겪고 있는데, 단순히 임금제도의 개편으로는 택시업종의 경영개선에는 한계가 있을 것으로 보임
- 따라서 국토해양부를 중심으로 각 도시별 택시업체의 구조조정을 통한 체질 개선 노력과 함께 전액관리제의 보완 혹은 폐지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임

토지보상제도 중 토지소유자추천제의 문제점 및 개선방안

1. 토지보상금 현황

- 최근 행정중심복합도시, 혁신도시건설 등 공공사업의 증가로 토지보상금이 급증함
 - 1997년에서 2001년 사이 연간 5조원에서 8.5조원에 달하던 토지보상금이 2007년에는 연간 22.3조로 급격히 증가

〈표 1〉 연도별 토지보상금 추이

연도	'97~' 01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
보상금(조원)	5~8.5	6.7	8.3	14.0	15.1	26.8	22.3

자료 : 국토해양부, 2008, 「2008년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, p. 490

- 2001년부터 2005년까지 5년간 보상단가 상승률을 보면, 연평균 18.60%로 전국지가상승률(3.95%), 소비자 물가상승률(3.34%)을 크게 상회함

〈표 2〉 사업별 보상단가 상승률

(단위: %)

구 분		'81~'85	'86~'90	'91~'95	'96~'00	'01~'05
전국지가상승률		9.38	18.24	0.74	-3.92	3.95
소비자물가상승률		7.11	5.42	6.21	3.96	3.34
보상단가 상승률	전체	22.74	28.64	12.59	-2.31	18.60
	철도	-11.37	91.98	-16.06	6.27	10.96
	도로	16.09	14.15	16.39	-3.86	14.54

자료: 이덕복, 2007, “급등하는 보상비, 돌파구는 없는가?” 「기획재정부 2007~2011년 국가재정운용계획 공개토론회 자료」, p. 2

2. 보상절차와 보상액 산정

1) 감정평가업체 선정 및 보상액 산정절차

☐ 보상액의 산정은 3개의 감정평가업체가 수행

- 사업시행자가 2개의 감정평가업체를 선정하고, 토지소유자가 1개 감정평가업체를 사업시행자에 추천(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 [이하 「토지보상법」] 제68조 제2항)

「토지보상법」

제68조(보상액의 산정) ① 사업시행자는 토지등에 대한 보상액을 산정하려는 경우에는 감정평가업자 2인 이상에게 토지등의 평가를 의뢰하여야 한다. 다만, 사업시행자가 국토해양부령이 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다.<개정 2005.1.14, 2007.10.17, 2008.2.29>

②제1항의 규정에 의하여 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 제1항의 규정에 의한 감정평가업자외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 평가의뢰의 절차 및 방법, 보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.<개정 2008.2.29>

- ※ 토지소유자추천제도 : 보통의 감정평가는 2개의 감정평가업체가 수행하나, 보상평가는 토지소유자가 추천하는 1개 업체를 추가하여 수행(2002년 2월 도입)

☐ 사업시행자의 감정평가업체 선정방식은 기관마다 상이

〈표 3〉 사업시행자의 감정평가업체 선정방식

구 분	선정방식
자체선정(토공·주공·수공)	기관별 선정위원회 및 선정기준을 적용
윤번제(지방공기업 경기·대구 등)	일정규모 이상의 법인대상으로 순번제로 선정
감정평가협회추천(SH공사)	감정평가협회에 추천 의뢰(협회추천1, 한국감정원1)

☐ 보상액 산정 : 3개 감정평가업체의 평가결과를 산술평균

- 3개 감정평가업체의 보상평가 총액이 최고, 최저 평가액의 차이가 10%를 초과하는 경우 다른 감정평가업체를 선정하여 재평가(「토지보상법 시행규칙」 제17조 제2항 및 제4항)

3. 현행 토지보상제도의 문제점 및 착안사항

1) 감정평가업체 선정과정의 객관성 확보 필요

- ☐ 사업시행자가 선정하는 감정평가업체(2개) 선정방식, 기준 등이 관련 법령에 규정되어 있지 않아 선정 관련 로비행위 발생 우려
 - 내규로 선정방식 및 기준 등을 마련하여 일부 평가업체 참여를 제한하고 비공개로 진행(2006년 6월 국가청렴위(현 국민권익위원회) 실태조사 결과)
 - 윤번제 방식으로 감정평가업체를 선정하는 경우에도 특정업체가 과다하게 평가업무를 수주(2006년 6월 국가청렴위(현 국민권익위원회) 실태조사 결과)

〈표 4〉 ○○공사 윤번제 시행현황

참여횟수	0~10	21~30	31~40	41 이상
참여업체	A업체 외 4	B업체 외 7	C업체 외 2	D업체 외 3

자료: 국가청렴위원회, 2007.12, 공공택지 개발사업의 공정성·투명성 제고방안

2) 주민추천제에 따른 불공정 행위 발생 가능성

- ☐ 토지소유자가 추천하는 감정평가업체(1개)는 고가보상을 약속하거나 금품을 제공할 우려가 있는 등 업체선정 관련 불공정 행위 발생
 - 주민대표 등이 사전설문조사를 통해 평가액을 높게 제시하는 업체를 추천하거나 학연·지연 등 연고관계를 통해 업체를 추천하는 사례 발생

3) 보상평가의 공정성 문제

- ☐ 당사자 간 이해관계에 의해 평가가격을 왜곡시키는 결과를 초래
 - 상호 이해관계 : 소유자 - 많은 보상금 수령, 사업시행자 - 민원회피, 감정평가업체 - 수익증대
 - 감정평가업체는 상호 평가액을 격차율(10%) 범위 내로 맞추기 위해 보상가액을 사전에 조율할 가능성 있음
 - 사업시행자 선정 평가업체는 10% 범위 내에서 상대적으로 저가로, 주민 추천 평가업체는 고가로 평가하는 등 보상평가의 공정성 문제 제기

〈표 5〉 감정평가업체간 격차율 비교(2003~2005)

구 분	시행사측 업체(2개)간 격차율				시행자와 주민추천업체간 격차율			
	1%이내	1~5%	5~10%	10%초과	1% 이내	1~5%	5~10%	10%초과
○○공사 (32개 지구)	64.8	27.8	7.4	-	-	14.8	46.3	38.9
△△공사 (26개 지구)	65.4	27.0	3.8	3.8	-	3.8	73.1	23.1

자료: 국가청렴위원회, 2007.12, 공공택지 개발사업의 공정성·투명성 제고방안

□ 사업시행자 선정기관의 보상가격의 평균 격차율은 4.2%이나 주민추천기관을 포함하면 12.4%로 급증함

〈표 6〉 사업주체별 격차율

사업주체		주민추천제외 격차율	최고·최저 격차율
단지개발 사업	토지공사	2.7%	17.0%
	주택공사	5.7%	7.7%
	평균	4.2%	12.4%

자료: 건설교통부, 2006. 4, 부동산가격공시법 개정(안) 규제영향분석서(총24개사업)

한국토지주택공사 출범에 따른 준비과정 점검

1. 「한국토지주택공사법」 제정과정 및 주요내용

□ 「한국토지주택공사법」 제정경과

- 대한주택공사(이하 주공)와 한국토지공사(이하 토공)의 통합에 관하여는 1993년부터 오랜 기간 동안 논의가 계속되어 옴
- 2008년 10월 13일 홍준표 의원 등 30인 「한국토지주택공사법」(이하 「통합법」) 발의
- 2009년 4월 30일 국회 본회의 의결
- 2009년 10월 1일 주공과 토공이 '한국토지주택공사'(이하 통합공사)로 통합예정

〈표 1〉 주공토공의 통합 관련 주요 논의사항

구분	시기	주요 내용	추진 결과
제1차	'93.12	공기업 민영화 및 기능조정 (초기 통합추진 → 기능조정으로 선회)	- 주공 : 택지개발제한 (자체소요 국한) - 토공 : 재개발기능 폐지
제2차	'94.05	주토공 기능조정	- 주공 : 택지개발면적 확대(18만평까지) - 토공 : 공단개발기능 독점 (수자원공사 공단기능 폐지)
제3차	'95.12	기능조정 재추진	- 주공 : 택지개발면적 확대(30만평까지)민간에 택지매각 일부 허용
제4차	'98.07	공기업 민영화 및 경영혁신 (통합방침 결정)	- 양공사 자체 구조조정을 거쳐 '01년까지 통폐합 추진 결정
제5차	'01.10 ~ '03.05	주토공 통합추진(초기 통합추진 → 기능조정으로 선회)	- 양공사 통합법안 심의 도중 통합 유보 및 기능조정
제6차	'06.11 ~	주토공 통합법안 발의, (임기 만료로 폐기)	- 한나라당이 통합을 당론으로 결정, 통합법안 발의
제7차	'08.10 ~ '09.4	주토공 통합법안 발의	- 통합법 제정('09.10.1. 통합공사출범예정)

- 「통합법」에 따르면 토지·주택 및 도시의 개발·정비·공급·관리를 통하여 국민주거생활의 향상과 국토의 효율적인 이용을 도모하고 국민경제의 발전에 기여하기 위해 통합공사를 설립한다고 취지를 밝히고 있으며 법에는 다음의 내용이 포함됨

- 통합공사의 원활한 사업추진을 위해 법정자본금은 30조원(현행 주공 8.5조원, 토공 5조원)으로 설정(법 제4조)
- 통합공사의 사업범위는 토지의 취득·개발·비축·공급과 주택의 건설·공급·관리, 도시개발 및 저소득 취약계층을 위한 주거복지사업 등으로 정함(법 제8조)
- 통합공사는 「통합법」에 의해 해산되는 주공과 토공의 모든 권리·의무를 포괄적으로 승계하도록 함
- 공사의 설립에 관한 사무 등을 처리하기 위하여 국토해양부 제1차관이 위원장이 되고 15인 이내의 위원으로 구성되는 공사설립위원회를 설치하여 실무적 역할을 수행하도록 함

2. 문제점 및 착안사항

1) 거대공사 출범으로 인한 민간기능 침해우려

- 통합공사가 택지·주택공급부문에 있어 시장지배적 사업자가 됨으로써 지배적 지위를 남용하거나 경제력 집중에 따른 비효율성을 발생시킬 우려제기
- 토공과 주공은 '07년 기준으로 매출액이 각각 6.8조원과 6.6조원을 기록하여 국내 민간 대형건설사들보다 높은 매출순위를 유지
- 또한 택지개발사업의 경우 「택지개발촉진법」, 「주택법」 등에 의해 민간 기업에 비해 독점적인 지위를 확보

〈표 2〉 건설 관련 주요기업 매출순위

전체매출순위	회사명	매출액(억원)
47	한국토지공사	68,063
48	대한주택공사	66,706
50	대우건설	60,666
51	GS건설	60,115
53	현대건설	56,491

출처 : 매일경제신문사, 2007, 「2007 매경 1000대 기업」

- 통합공사의 공공성을 높이기 위해서는 사업범위를 명확하게 설정하여 공공성은 크지만 민간 기업들이 참여하지 않는 분야를 전담하여 사업을 추진하도록 유도하는 것이 필요함

- 공사설립위원회에 의한 통합공사 조직 설계 및 기존조직 중 민간부분에 이전하는 업무 등에 대한 조사 필요

2) 원가절감의 실현여부 점검

- ☐ 통합공사의 출범이 궁극적으로 주택 소비자에게 낮은 분양가로 주택을 공급할 수 있는 계기가 된다는 것이 통합의 주요한 논리였음
 - 원가절감은 주로 택지조성 및 주택공급원가의 절감을 의미
 - 두 공사의 통합이 반드시 원가절감을 가져올 것인지는 매우 판단하기 어려운 문제임
 - 일반적으로 주택건설비용에서 많은 비중을 차지하는 택지조성원가는 토지보상가격의 영향을 받는데 이는 개별 사업지구별 특성에 따라 달라짐
- ☐ 그간 기관통합에 따른 원가절감과 관련하여 양 공사의 입장은 첨예하게 대립하였음
 - 토공은 택지개발 이후 공공임대주택을 건설하는 과정에서 자본회수기간이 길어짐으로써 금융비용이 증가하여 아파트 분양가가 약 11% 상승할 것이라고 주장
 - 이에 반해 주공은 택지·주택건설공사를 일괄적으로 동시에 수행함으로써 사업기간을 단축시키고, 이중공사를 방지함으로써 간접비용을 절감하여 주택분양원가의 약 3.5%를 절감할 수 있다고 주장

〈표 3〉 원가절감에 대한 전망과 쟁점

구분	토공의 전망	주공의 전망
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 택지조성과 주택개발의 동시 시행으로는 추가적인 원가인하 효과를 기대하기 어려움 - 금융비용 증가 등으로 아파트 분양가가 오히려 약 11% 상승 예상 	<ul style="list-style-type: none"> - 택지·건축공사의 동시수행을 통해 간접비용 절감으로 주택원가 약 3.5% 인하 가능
근거	<ul style="list-style-type: none"> - 통합시 택지개발지역에 반드시 임대주택을 공급해야하기 때문에 자본회수기간이 길어짐으로써 금융비용이 증가하고 이것이 원가에 반영되어 아파트 분양가를 상승시킴 	<ul style="list-style-type: none"> - 택지개발과 주택건설을 하나의 기관에서 수행하면 대지조성과 동시에 주택착공이 가능하여 사업기간 단축이 가능 - 택지원가 중 이자비용은 1% 미만에 불과

- ☐ 통합공사는 조직운영의 효율성 뿐 아니라, 토지와 주택개발 기간을 단축하도록 노력함으로써 금융비용 증가를 최소화하여 원가 절감을 달성하도록 노력해야 함
 - 공사설립위원회의 통합공사의 원가절감을 위한 계획 내용 확인
 - 통합공사의 조직의 효율성을 높이기 위한 대책 확인

3) 부채문제

- ☐ 통합공사의 대규모 부채가 결국 국민부담으로 이어질 수 있다는 우려가 있음
 - '09. 4월 발표된 공정거래위원회의 '상호출자제한기업집단자료'에 의하면 통합공사의 규모는 자산 105조, 부채 86조, 직원수 7,000여명에 달하고 있음
 - 그간 통합을 반대해 온 토공측에서는 통합 이후 '11년에는 부채가 129조 원으로 증가하게 되며 이러한 부채에 대한 이자비용만 하더라도 매일 114억원에 이르게 된다고 주장
 - 이에 대해 주공측은 토공의 개발이익('07년 기준 당기순이익 9,692억원)을 활용하면 부채문제는 해결된다고 주장

〈표 4〉 부채문제에 대한 전망과 쟁점

구분	토공의 전망	주공의 전망
내용	통합에 따른 막대한 부채의 이자비용 발생	통합자체가 부채증가를 가져오는 것은 아님
근거	주공은 자산 51조, 부채 39조로 부채비율이 357%이며, 토공은 자산 33조 부채 27조로 부채비율이 429%	주공의 임대사업으로 인한 재정적 손실을 토공의 택지개발 등의 수익사업 이익으로 보전할 경우 부채비율 감소

- ☐ 통합공사는 부채규모를 줄이기 위해 공공성이 떨어지는 자산은 매각하여 부채규모를 줄이려는 자구노력이 필요함
 - 통합공사의 부채규모를 줄이기 위한 대응 전략 확인

- 그런데 통합공사가 단기적으로 부채를 줄이기 위해 저소득층이 입주하는 공공임대주택을 매각하는 등과 같은 방법을 선택할 경우, 공공임대주택정책의 근간을 뒤흔드는 결과를 초래하게 됨으로써 통합의 의의가 상실될 수 있음
- 기존 자산 매각시 임대주택 및 임대주택용 택지 등의 매각이 이뤄지는지에 대한 검토가 필요함

4) 통합공사 본사의 이전과 관련한 문제

- 두 공사의 통합에 따른 본사 이전에 관한 갈등을 조속히 해소하는 것이 필요함
 - 주공과 토공 본사는 '05년 8월 결정된 '공공기관 지방이전' 계획에 따라 각각 경남 진주와 전북 전주로 이전이 확정되었으며, '12년에는 각 지역에 조성 중인 혁신도시로 입주를 완료할 계획이었음
 - 그러나 진주시와 전주시는 통합공사의 본사를 모두 자신의 지역에 이전해야한다고 주장하고 있음
 - 해당 지역별로 유치경쟁이 치열할 경우 자칫 영호남간의 지역갈등으로 발전할 가능성도 배제할 수 없음
- 통합공사의 본사 이전이 지역갈등이나 정쟁의 이슈로 부각되지 않도록 하기 위한 공사설립위원회의 노력이 무엇인지 확인할 필요가 있음
 - 특히 본사 이전에 관해 제시한 기준 및 절차를 확인해야함

혁신도시 추진성과

1. 혁신도시 추진현황

□ 2009년 7월말 현재, 전국의 10개 혁신도시에는 개발·실시계획을 수립 완료하였으며, 토지보상율은 각 혁신도시별로 91.3~100.0%수준임

○ 10개 혁신도시별로 공사를 모두 착공하여 추진 중이나 일부 미착공한 지구 및 공구가 있음

- 혁신도시별로 2~9개 공구로 분할, 44개 공구 공정률 1~56%임
- 일부 미착공한 부산 대연지구, 충북 2~5공구도 금년 내 착공예정임

〈표 1〉 전국 혁신도시별 공사추진 실적

(2009. 7월말 현재)

시 도	개발계획 및 실시계획	토지 보상 (협의보상율)	공사공정율(%) (전체공구)
부 산	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동삼, 센텀지구 개발계획 승인 고시('07. 9. 3) ■ 동삼, 센텀지구 실시계획 승인 고시('07.12.13) ■ 문현, 대연지구 개발계획 승인 고시('08. 6.24) ■ 문현, 대연지구 실시계획 승인 고시('08.12.12) 	91.3%	13.4%
대 구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.30) ■ 실시계획 승인 고시('07. 9. 5) 	98.7%	13.2%
울 산	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.30) ■ 실시계획 승인 고시('07. 9. 3) 	99.8%	17.9%
강 원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.31) ■ 실시계획 승인 고시('07.10.31) 	98.7%	9.8%
충 북	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.31) ■ 실시계획 승인 고시('07.12.17) 	100%	0.6%
전 북	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 9. 4) ■ 실시계획 승인 고시('08. 3. 4) 	99.4%	2.3%
광주·전남	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.31) ■ 실시계획 승인 고시('07.10.26) 	99.7%	5.7%
경 북	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.31) ■ 실시계획 승인 고시('07. 9. 3) 	98.3%	14.9%
경 남	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 5.31) ■ 실시계획 승인 고시('07.10.26) 	100%	1.8%
제 주	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개발계획 승인 고시('07. 7.16) ■ 실시계획 승인 고시('07. 9. 5) 	100%	24.7%

자료: 국토해양부 공공기관지방이전추진단 홈페이지(innocity.mltm.go.kr)

2. 혁신도시 관련 공공기관 지방이전계획 현황

1) 이전계획 승인현황

☐ 혁신도시내 이전할 공공기관은 모두 157개임

- 전국 10개 혁신도시 내 124개 기관이 이전하고, 세종시로 17개 기관, 16개 기관이 충북 오송 등으로 개별 이전함

※ 농진청 직제개편 후 전체 155개로 변경됨

- 혁신도시로 이전할 공공기관의 이전계획에 대해서 1차로 대통령직속 지역발전위원회에서 심의 후 국토해양부 장관이 승인하는 절차를 거침
 - 2009년 8월 5일 현재, 국토해양부가 106개 기관에 대해 지방이전계획을 승인하였음

2) 청사신축예산

☐ 10개 혁신도시 등에 이전할 42개 정부소속기관의 청사 신축비 1,455억원이 '09년 예산에 반영되어 있음

- 혁신도시 이전기관(36개) : 설계비 반영

- 사업시행자가 부지를 조성 공급하므로 부지매입비 추후 반영 예정

- 혁신도시 외 개별이전기관(6개) : 설계비 외에 부지매입비 일부(10%) 반영

- 기관 개별적으로 부지를 선정 매입할 필요가 있음

- 정부투자기관 등 공기업은 지방이전계획 승인이후 자체적으로 종전자산을 매각하여 혁신도시 내 부지를 매입할 계획임

☐ 청사매각 계획현황

- 2009년 5월말 현재, 1~3차까지 승인한 68개 기관 중 51개 기관이 종전 부동산을 소유하고 있으나 이중 지자체 의견수렴 및 이전기관과의 협의를 거쳐 25개 기관이 처리계획을 확정하였음

- 나머지 26개 기관은 지자체 의견수렴 및 이전기관과의 협의를 거쳐 순차적으로 확정 예정이나 원활한 이전계획을 위해 조속한 매각계획 확정이 필요

〈표 2〉 종전부동산 처리계획 확정 현황(25개 기관)

(2009. 5월말 현재)

이전기관	매각면적 (천㎡)	매각시기	매각계획
대한광업진흥공사	11	2009.하	일반매각
국립농산물품질관리원	6	2009.하	일반매각
국립식물검역원	6	2009.하	일반매각
국립종자원	5	2009.하	일반매각
품질관리단	19	2009.하	일반매각
기상통신소	4	2010.상	일반매각
정보통신정책연구원	22	2010.상	일반매각
국토연구원	8	2010.하	일반매각
한국교육개발원	60	2010.하	일반매각
국립수의과학검역원	17	2010.하	검단신도시 수용
대한주택공사	38	2011.상	일반매각
한국토지공사	46	2011.상	일반매각
한국농촌경제연구원	22	2011.상	일반매각
한국학술진흥재단	10	2011.상	일반매각
한국농촌공사	103	2011.상	일반매각
한국도로공사	204	2011.하	일반매각
한국정보사회진흥원	8	2011.하	일반매각
에너지경제연구원	8	2011.하	일반매각
한국교육과정평가원	3	2011.하	일반매각
한국법제연구원	2	2011.하	일반매각
산재의료관리원	0.6	2012.상	일반매각
한국가스공사	17	2012.상	일반매각
한국전력공사	79	2012.하	일반매각
한전KDN(주)	0.1	2012.하	일반매각
한전KPS(주)	7	2012.하	일반매각
25개 기관	705.7		

출처: 국토해양부 제출자료

3. 착안사항

1) 이전대상 공공기관 직원의 서울 잔류

- ☐ 혁신도시건설이 지방으로 이전하는 공공기관 직원의 주거기능을 지원하기 위한 목적이 있었으나 많은 기관들이 이전계획을 구체화하지 않고 서울에 잔류인원을 요청하는 사례가 발생하고 있으므로 이에 대한 걱정성을 점검할 필요가 있음

2) 청사매각계획 확인

- ☐ 국토해양부가 이전계획을 승인한 기관 및 이전계획승인을 받아야하는 기관들은 원활한 이전계획을 위해 기존 청사 등의 매각계획을 확정하기로 함
- 각 기관별 실제이전을 위한 청사매각 계획 등을 확인할 필요가 있음

3) 「한국토지주택공사법」 제정에 따른 통합공사의 본사 이전

- ☐ 2009년 4월 30일 「한국토지주택공사법」이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 대한주택공사와 한국토지공사가 2009월 10월 1일 통합공사인 한국주택토지공사로 출범할 예정이며, 이로 인해 전북 전주로 이전할 예정이었던 한국토지공사와 진주 혁신도시로 이전예정이었던 대한주택공사의 본사 이전계획에 차질이 발생
- 공기업 선진화 계획으로 통합되는 기관들의 본사이전문제를 원활하게 해결해야 지역 간 갈등문제로 비화되지 않을 것임

4) 인구유입계획

- 혁신도시의 도시별 인구유입을 위한 세부계획이 원활하게 추진될 수 있는 계획수립 여부 점검

국정감사 정책자료 II

여성위원회 소관

여성부

가정폭력 피해자 보호

1. 현황

- ☐ 「가정폭력방지법」이 제정된 지 10년이 지났으나 가정폭력은 줄어들지 않고 있음
 - 여성가족부가 전국을 대상으로 실시한 실태조사(2008)에 의하면, 조사시점을 기준으로 최근(1년 내) 부부폭력⁵²⁾ 발생률은 40.3%로 부부 2.5쌍 중 1쌍이 최근 1년간 배우자로부터 폭력을 경험하였음⁵³⁾
 - 거의 2가구 중 1가구에서 가정폭력이 발생했음을 의미함
- ☐ 가정폭력범죄의 피해자 보호가 미흡함
 - 경찰과 가정폭력피해자지원 민간기관과의 유기적인 연계체계 속에 상담소·보호시설 인도조치가 증가하지만 가해자의 퇴거나 접근금지 등의 임시조치의 활용률이 계속 저하되고 있음
- ☐ 관련 법규
 - 「가정폭력방지법」은 아래의 두 법률을 통칭하는 것임
 - 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(1997년 12월 13일 제정)
 - 「가정폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법률」(1997년 12월 31일 제정)
 - 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 규정하고 있는 응급조치(제5조)와 임시조치(제8조)는 매우 중요한 피해자 보호제도임

제5조 (가정폭력범죄에 대한 응급조치) ①진행중인 가정폭력범죄에 대하여 신고를 받은 사법경찰관리는 즉시 현장에 임하여 다음 각호의 조치를 취하여야 한다.<개정 2002.12.18>

1. 폭력행위의 제지, 행위자·피해자의 분리 및 범죄수사
2. 피해자의 가정폭력관련상담소 또는 보호시설 인도(피해자의 동의가 있는 경우에 한한다)
3. 긴급치료가 필요한 피해자의 의료기관 인도
4. 폭력행위의 재발시 제8조의 규정에 의하여 임시조치를 신청할 수 있음을 통보

52) 이 수치는 아내폭력, 남편폭력을 모두 포함한 것임

53) 여성가족부, 2008, 『2007년 전국 가정폭력실태조사』

제8조(임시조치의 청구 등) ①검사는 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 때에는 직권 또는 사법경찰관의 신청에 의하여 법원에 제29조제1항제1호, 제2호 또는 제3호의 임시조치를 청구할 수 있다.<개정 2007.8.3>
 ②검사는 행위자가 제1항의 청구에 의하여 결정된 임시조치를 위반하여 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 때에는 직권 또는 사법경찰관의 신청에 의하여 법원에 제29조제1항제5호의 임시조치를 청구할 수 있다.<개정 2007.8.3>

2. 문제점

□ 임시조치⁵⁴⁾의 신청률이 계속 낮아지고 있음

- 임시조치의 유형: 주거지로부터의 퇴거·격리, 100미터 이내 접근금지, 피해자 또는 가족구성원에 대한 전기통신을 이용한 접근 금지, 의료기관 기타 요양소에의 위탁, 국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치
- 임시조치 신청은 전체 처리사건의 약 3~6% 정도로 계속 낮아지고 있음

〈표 1〉 경찰의 응급조치 및 임시조치 현황(1998년 7월 ~ 2009년 7월)

(단위: 명, %)

연도	응급조치 (현장출동 시)				임시조치 (격리, 접근금지)			
	상담소· 보호시설인도		의료기관 인도		신청		집행	
	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원
1998년 7~12월	31	31	69	69	93	93	58	58
1999년	9	10	207	209	549	550	421	419
2000년	56	56	534	545	961	963	715	717
2001년	533	541	989	997	1,259	1,261	942	945
2002년	714	718	887	899	993	1,021	832	852
2003년	819	802	901	915	1,140	1,144	829	837
2004년	894	925	688	702	656	658	359	360
2005년	1,589	1,703	631	641	451	447	234	233
2006년	1,449	1,628	883	897	583	511	240	299
2007년	1,806	1,849	797	803	422	426	243	243
2008년	1,656	1,734	654	673	461	465	313	313
2009년 7월	799	856	316	323	156	157	82	82

자료: 경찰청, 내부자료

54) 현재 2-3개월 혹은 그 이상 걸리는 가해자에 대한 종국 처분이 있기까지 임시처분은 피해자의 안전을 위하여 꼭 필요한 조치임

□ 피해자와 아동들이 신변의 위협에 시달림

- 낮은 임시조치로 인하여 피해자들은 신변의 위협에 시달리며 자신이 피해자임에도 집을 나와 컴퓨터를 이용하면서 낯선 환경에 적응해야 하기도 함
- 이런 경우, 아이들은 학교를 전학해야만 하기도 함

□ 경찰관의 가정폭력에 대한 소극적 태도

- 현장에 출동한 경찰은 매우 심각한 가정폭력사건이 아닌 한 수사나 피해자 보호에 적극적으로 임하지 않는 경향을 보이기도 함
- 피해자를 보호시설에 인도하거나 의료기관에 인도하는 등으로 피해자를 격리시키는 것 등 손쉬운 방법에 의존하고 있다는 지적이 있음

3. 개선방안

□ 장기적으로 피해자보호의 공백을 메울 수 있는 제도적 보완이 검토될 필요가 있음

- 절차상으로 경찰의 초기개입 시점과 법원의 임시조치 사이에는 상당한 시간적 간격이 존재함⁵⁵⁾
- 이를 위해서는 응급조치의 하나로서 피해자 보호가 긴급히 필요한 경우, 경찰이 현장에서 48시간 이내의 범위로 행위자에게 피해자의 주거로부터의 퇴거 또는 접근제한조치를 취할 수 있도록 하는 제도를 시급히 도입하자는 의견도 있음⁵⁶⁾

□ 단기적으로는, 가정폭력에 대한 경찰의 적극적 대처의지가 요구됨

- 따라서 경찰은 가정폭력을 심각한 범죄가 아니라 부부싸움 정도로 인식하는 태도로부터 탈피해야 할 필요성이 제기됨
- 많은 경우에 가정폭력 현장에 출동하여 피해자 중심의 범죄수사를 하기 보다는 피해자에게 가해자와의 합의를 종용하거나 임시조치에 대한 설명을 제대로 하고 있지 않다고 하는 지적이 있음

55) 경찰이 검사에게 임시조치를 신청하고 검사의 청구에 의하여 법원이 임시조치를 결정하는 절차를 거쳐야 하기 때문임. 경찰의 초기 개입이 현저히 미흡한 상황에서 임시조치를 취하기까지의 시간적 공백은 피해자의 보호에 중대한 결함을 야기함. 피해자는 신고한 이후 임시조치가 이루어질 때까지 가해자의 추가적인 폭력위험에 무방비로 노출되는 상황이 되기 때문임

56) 이호중, 2008, “「가정폭력방지법」상 가해자 처벌 및 피해자 보호의 현황과 쟁점, 과제”, 『가정폭력-여성인권의 관점에서』, 한울아카데미

가정폭력 피해자 여성결혼이민자 보호

1. 현황

☐ 여성결혼이민자는 계속 증가하고 있음

- 한국 남성과 외국 여성의 결혼은 지난 5년간 50%증가함
 - 2008년 한해 총 혼인건수 327,715건에서 국제결혼이 차지하는 비율은 11.0%(36,204건)임⁵⁷⁾
- '09년 5월 기준으로 국제결혼 이주여성은 국적취득자를 포함하여 167,090명임
 - 국제결혼 이주자(국적미취득자)는 125,673명, 혼인귀화자(국적취득자)는 41,417명임

☐ 혼인과 함께 이혼 또한 급증하고 있음⁵⁸⁾

- 가정폭력과 인격무시 등으로 인한 이혼이 급증하고 있음
 - 2007년 이혼 통계에서 한국남성과 여성결혼 이민자와의 이혼 건수는 전년대비 44.5%로 높은 비율을 차지하고 있음
 - 2008년 한해 총 이혼건수 116,535건에서 외국인과의 총 이혼이 차지하는 비율은 9.7%(11,255건)임

☐ 관련법규

- 「가정폭력방지법」

☐ 이주여성긴급지원센터 운영

- 2006년 7월 개소한 여성부 위탁단체(4개의 지역센터를 통해 현장 상담)
- 폭력피해를 당한 이주여성을 위한 자국어 초기 상담 서비스 제공
 - 365일 전화상담: 1577-1366
 - 8개 국어 상담⁵⁹⁾
 - 필요시 면접상담

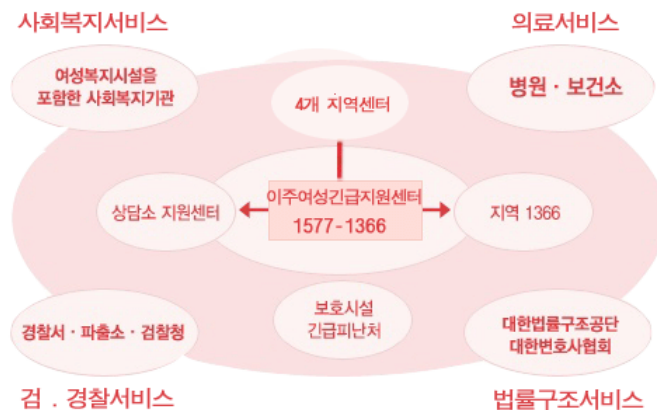
57) 국제 결혼 건수(36,204건)에서 한국 남성과 외국 여성의 혼인은 28,163건임

58) 통계청, 결혼 및 이혼 관련 통계, 2009.

59) 베트남어/중국어/영어/러시아어/몽골어/태국어/캄보디아어/파갈로그어

- 한국사회 정착을 위한 생활 법률 정보안내
- 긴급지원서비스 연계활동
 - 긴급피난시설 운영
 - 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해여성 보호시설 연계
 - 의료 법률 검찰, 경찰 서비스(수사 및 소송수행 등)등과 연계하여 위기개입 지원

〈그림 1〉 피해자를 위한 모든 기관과의 네트워크



자료: 이주여성긴급지원센터 <http://www.wm1366.org>

2. 문제점

- 여성결혼이민자의 약 40%가 가정폭력을 경험하고 있으나 10%정도만 신고하고 있음⁶⁰⁾
 - 문화적 갈등, 언어적 소통 곤란 등으로 특히 아시아권 이주여성에 대한 가정폭력 사건이 빈발하고 있음
 - 여성부의 『2007년 전국가정폭력 실태조사』에 따르면 최근 1년간 국제결혼 이주여성의 16.9%가 신체적 폭력을 경험함
 - 여성결혼이민자는 가정폭력을 경험할 잠재적 가능성을 갖고 있음
 - 돈을 매개로 이루어진 상업화된 결혼으로 이주여성이 인격적인 존재로 대접을 못 받을 소지가 있음
 - 이주여성기관들의 상담조사에 의하면, 동남아 여성과의 결혼 경우 평균적으로

60) 이주여성긴급지원센터 <http://www.wm1366.org>

10살 이상이 차이가 나며, 많게는 30살 이상 차이가 나는 경우도 있음. 우리나라보다 사회·경제적 지위가 낮은 국가의 나이 어린 여성이라는 점과 언어적 장벽으로 인한 의사소통의 문제는 폭력으로 이어지는 배경이 되고 있음

☐ 언어의 장벽으로 인하여 가정폭력 신고조차 어려움

- 경찰청의 담당자조차도 “외국인 이주자 가정폭력은 접수된 자료가 별로 없다.”라고 할 정도로 신고·접수되어 검거된 인원이 소수임

<표 1> 외국인 이주자 가정폭력 발생현황

(단위: 명)

구 분	검거건수	검거인원	조 치			가정보호사건 의견 송치	
			구속	불구속	기타 (계도)	건 수	인 원
2008년	52	55	1	52	2	8	8
2009년 7월	35	35	1	34			

자료: 경찰청, 내부자료

☐ 신고 뿐 아니라 경찰이 출동하여도 결혼이민자 여성이 자신의 피해 상황을 설명하기 어려운 상황에 처해짐

- 이주여성긴급지원센터의 『2008년도 상담실적보고』에 의하면, 총 상담 건수(19,916건)에서 수사기관과의 연계비율은 0.63%(126건)임

3. 개선방안

☐ 경찰과 ‘이주여성인권지원센터’의 유기적 협조체제 구축 필요

- 경찰이 가정폭력 현장에 출동하면 ‘이주여성인권지원센터’의 지원 하에 피해 여성의 상황을 파악할 수 있도록 하는 등 협조체제를 강화함

☐ 국제결혼 가정에 대한 사회적 관심과 지원, 원만한 가정생활과 정착을 위한 교육 등 다양한 프로그램 개발·운영

성매매 업주 처벌

1. 현황

- ☐ 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(이하 「성매매 처벌법」)이 2004년 제정되었음에도 불구하고, 한국사회의 성산업은 더욱 확장되고 있음
 - 2009년 현재 집결지 또한 여전히 존재하고 있음
 - 최근에는 신종 유사·변종 성매매 업소의 다양화가 이루어지고 있음
- ☐ 거의 모든 도시에 존재하고 있는 성매매는 성매매가 불법인 우리나라에서 해결해야 할 중요한 과제임
 - 「성매매처벌법」의 실효성을 더욱 강화하기 위해서는 성매매를 가능하게 하는 물리적·공간적 기제인 업소(업주)는 성매매 구조를 유지, 존속시키는 핵심기제임
 - 따라서 수요차단을 위한 성매매업소 및 업주에 대한 강력한 단속이 필요함
- ☐ 관련법규
 - 성매매 관련 법률인 소위 「성매매 방지법」(2004. 3. 22 제정)은 아래의 두 법률을 통칭하는 것임
 - 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(여성부 소관법률)
 - 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(법무부 소관법률)
- ☐ 여성폭력방지 중앙점검단
 - 성폭력·성매매·가정폭력을 방지하기 위한 여성부내 신규조직임
 - 2009년 6월 10일, ‘여성폭력방지 중앙점검단’이 개소함
 - 동 점검단은 성매매, 성폭력, 가정폭력 등 여성폭력과 관련한 사건에 대하여 단속, 조사 및 제도개선을 하게 됨
- ☐ 성매매방지대책 추진점검단
 - 성매매방지종합대책('04.3.31. 수립)의 효율적 추진을 위해 여성부, 경찰청 등 16개 유관기관이 참여하여 구성·운영(비상설 회의체)

- 점검단은 스포츠마사지·휴게텔 등 신·변종업소의 불법성매매 단속을 지속적으로 실시하고 있음

2. 문제점

□ 「성매매처벌법」 위반사범의 구속률은 점점 낮아지고 있음

- 범죄자의 처벌현황을 살펴보면, 2007년 검거인원은 39,236명 중에서 구속된 인원은 526명인데, 2008년 검거인원은 51,575명으로 증가하였으나 구속된 인원은 단 18명이 증가한 544명에 불과한 실정임(<표 1> 참조)
- 단속에 걸린 업주로 추정되는 관련자들은 범망을 피하여 구속을 피하고 있는 것으로 판단됨

〈표 1〉 성매매 단속건수 및 조치내역(2004~2007. 7월)

(단위: 명)

구분	단 속 결 과 (명)				단 속 사 항 (명)		
	검 거 건 수	검 거 인 원	구속	불구속	업주등 관련자	성매수자	성매매 여 성
04년	6,425	16,947	1,606	15,341	2,824	10,180	3,943
05년	5,413	18,508	829	17,679	4,071	11,474	2,963
06년	8,716	34,795	569	34,226	3,653	27,488	3,654
07년	9,286	39,236	526	38,710	4,359	29,991	4,886
08년	17,736	51,575	544	51,031	6,032	39,071	6,472
09년 7월	14,633	41,792	360	41,432	5,352	31,502	4,938

※ 성매매사범 증가는 '04. 9. 23 성매매특별법 시행후 성매수남을 적극 처벌하고 영업장부·신용카드전표 추적수사 등 성매매 수사기법개발 등에 따른 것으로 경찰청은 자체분석하고 있음

자료: 경찰청, 내부자료

- 이처럼 성매매사범의 구속률이 감소하는 것은 성매매처벌법 시행초기에 비하여 수사기관의 처벌의지가 약화된 것이 아닌지 의문을 제기하게 됨

3. 개선방안

□ 수사기관의 성매매 사범 처벌의지 고양과 함께 수사 기획력이 강화되어야 함

- 성산업에 의한 성매매 알선과정은 조직범죄라 할 만큼 거대하고 복잡한 메커니즘이 작동되고 있음
 - 성매매 여성 한명을 둘러싼 착취구조는 알선업소의 업주뿐만 아니라 성매매 알선광고 매체, 숙박업소, 직업소개소, 사채업자, 조직폭력 등의 알선구조와 성구매자들에 의해 체계적으로 가해지고 있음
 - 또한 법망을 피해가기 위한 각종 신·변종 업소가 지속적으로 생산되고 있음
 - 현재의 테마단속 혹은 100일 집중단속 방식도 필요하지만 지역별 유형별 복잡한 체계를 갖추고 움직이는 성매매 알선구조에 대한 효과적인 대응을 위해서는 다양한 접근 전략이 필요함
- 여성부가 추진하고 있는 ‘여성폭력방지중앙점검단’에 준사법권을 부여하는 것을 검토할 수 있음
- 동 점검단이 성매매를 중심에 둔 여성폭력과 관련한 사건에 대한 단속, 조사 및 제도개선을 실효성 있게 하기 위해서는 준사법권이 부여되어야 한다는 지적이 있음

존 스쿨(John School) 제도

1. 한국의 존 스쿨 제도 현황

1) 추진배경

- ☐ '04. 9. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 시행 이후, 성구매 남성을 벌금형 또는 단순 기소유에 처분하는 것은 법률 제정의 취지에 반한다는 비판과 여성계의 반발이 확산됨
 - 동 법 제12조(보호사건의 처리)에서는 검사가 성매매를 한 자에 대하여 사건의 성격·동기, 행위자의 성행 등을 고려하여 이 법에 의한 보호처분에 처함이 상당하다고 인정하는 때에는 특별한 사정이 없는 한 보호사건으로 관할법원에 송치하도록 규정되어 있음
- ☐ 성매수자에게 기소유에 처분을 받는 대신 성교육을 받도록 하는 방안인 '존 스쿨' 제도의 도입 필요성이 논의되기 시작함

2) 추진경과

- ☐ '05. 7. 법무부(여성정책담당관실, 관찰과), 대검(형사제2과)간 업무협의를 통해 '존-스쿨' 도입 결정
- ☐ '05. 8. 27. 서울보호관찰소에서 8명에 대한 최초의 존-스쿨 운영
- ☐ '06. 2. 법무부 한국형사정책연구원 용역으로 '성매매사범 표준프로그램' 개발완료 및 현장적용
- ☐ 운영기관의 지속적인 확대
 - '05 : 13개, '06 : 22개, '07 : 29개, '08 : 39개,
 - '09년 7월 1일 현재 54개 보호관찰소로 존 스쿨 실시기관 확대

3) 집행절차

- ☐ 성 구매자가 초범인 경우, 보호관찰소에서 실시하는 성 구매자 교육 프로그램을 이수하는 조건(본인 동의 전제)으로 기소유에 처분을 함

- 교육프로그램 참여를 거부하거나 제대로 이행하지 아니하는 자, 재범자는 원칙적으로 형사처벌 또는 정식 보호사건으로 송치됨
- 보호관찰소는 매월 2~3회 특정일을 지정, 성구매자에 대한 재범방지교육을 실시하고 그 결과를 검찰청에 일괄 통보하고 있음
- 법무부에 문의한 결과, 보호관찰소가 통보한 사항에 대한 검찰의 최종 조치 내용과 관련된 공식자료는 확보되지 못했다는 답변을 들음⁶¹⁾

4) 주요 프로그램 내용

- ☐ 집행시간 및 구성 : 1일 8시간, 성구매 행위의 범죄성·반인권성, 탈성매매 여성의 증언, 역할극 등으로 구성(<표 1> 참고)
- ☐ 집단구성 : 30~50명 내외의 성구매 남성
- ☐ 프로그램 진행 강사 내역 : 보호관찰관, 한국에이즈퇴치연맹, 한국소시오드라마학회, 탈성매매 여성, 여성단체 강사 등
- '09. 6. 현재 182명의 전문강사가 배치됨
- 보호통합지원 시스템 등록을 통한 전문강사 관리 및 기관 간 공유

61) 법무부 범죄예방정책국 보호관찰과(2110-3587)

<표 1> 프로그램 세부내역

시 간	세부주제	내 용	진행
09-10 (1h)	등록, 사전교육, 사전평가	<ul style="list-style-type: none"> · 대상자 등록 및 출석확인 · 입교식(대표자 선서) · 집행서약서 작성 · 교육목표, 내용, 일정에 대한 소개 · 인구사회학적 설문 · 성매매 경험 조사 · 성매매 인식설문 조사 · 처벌법에 대한 인식조사 · 성생활 만족도 조사(한국가이던스) 	보호 관찰관
10-11 (1h)	성매매의 범죄성과 해악성	<ul style="list-style-type: none"> · 처벌법 제정배경, 입법취지, 목적 · 성매매의 반인권성 · 성매매 근절을 위한 형사사법적 의지 · 성매매가 사회·가정·부부관계에 미치는 영향 · 왜곡된 성인식과 정신건강 	여성 단체
11-12 (1h)	탈성매매 여성 증언	<ul style="list-style-type: none"> · 성매매의 폭력성 이해 · 성매매의 반인권성 교육 · 성매매 피해자에 대한 이해 증진 	탈성매매 여성
점심 (12-13)			
13-14 (1h)	성매매와 신체건강	<ul style="list-style-type: none"> · 성매매와 각종 성병 · 성매매와 AIDS · 성병에 대한 집단상담 	한국 에이즈 퇴치연맹
14-16 (2h)	소시오 드라마	<ul style="list-style-type: none"> · 개시 및 준비 · 상황설정 및 역할선택 · 실연(사건 재연) · 마무리(재발방지 의식 함양) 	소시오 드라마 학회
16-17 (1h)	자기통제 계획을 위한 집단토론	<ul style="list-style-type: none"> · 성구매를 초래하는 개인적 취약성 발견 · 성구매의 고리를 끊기 위한 구체적 계획수립 · 자신과 참여자에게 자기통제계획 선포 · 참여자간 feedback 유도하기 	소시오 드라마 학회
17-18 (1h)	교육종료 및 사후검사	<ul style="list-style-type: none"> · 서약서 작성 · 프로그램 참여의 의미 나누기 · 마지막 의식(ritual) · 사후평가 	보호 관찰관

자료: 법무부 내부자료(2009)

5) 추진실적

☐ 교육집행(정상수료) 인원

- '05년 2,214명→ '06년 11,216명→ '07년 15,124명→ '08년 17,956명→ '09년 5. 31. 현재 12,038명

☐ 집행불능 인원(처분 검찰청에 미이수 통보)

- '05년 131명(연중 실시인원 대비 4.1%) → '06년 558명(4.2%) → '07년 1,255명(6.7%) → '08년 1,855명(8.5%) → '09. 5. 31. 현재 1,584명(9.8%)

2. 문제점

☐ 법무부가 존 스쿨 이수자를 대상으로 2006년도에 실시한 교육프로그램 내용 및 강사에 대한 평가를 보면⁶²⁾,

- 성구매자가 접하는 다양한 성매매 경로 및 실태가 반영되지 못하고, 현실과 괴리된 강의가 이루어진다는 지적이 있었고,
- 강의의 내용과 강사의 교육방식에 대한 거부감으로 인해 교육생들이 공감하지 못하고, 교육의 취지가 퇴색되었다는 의견도 상당수 존재함

☐ 이는 교육 대상자의 상황적 특성과 프로그램의 취지를 함께 고려해볼 때, 강의과정에서 강사와 교육생들 간의 불협화음이 발생할 소지가 크기 때문인 것으로 사료됨

- 교육생들은 스스로를 범죄자가 아닌 “운이 나쁜 피해자”로 인식하고 있으며, 강사는 교육생들을 교화가 필요한 범죄자로 인식하고 있기 때문임
- 교육을 통한 재범율 감소라는 제도 도입의 취지에 따라 존 스쿨의 효과를 극대화하기 위해서는 다양한 보완책이 시급한 상황임

☐ 존 스쿨 운영이 해당 지역 검찰의 의지에 따라 지역별로 차이가 나타남

- 법무부 관계자의 설명에 의하면, 보호관찰소 관할지역의 교육대상자는 불규칙적으로 발생하기 때문에 예측이 어렵고,

62) 법무부, 2007, 『2006년도 성구매자 재범방지교육(존 스쿨) 이수자 특성 및 교육 효과성 분석』 참고

- 만약 보호관찰소 관할지역의 교육대상자가 3,000명에 이른다고 가정할 경우, 1회 교육 인원수가 50명이므로 60회의 교육이 필요하다는 결론에 도달하고, 이는 1달에 최소 10회 이상 존 스쿨이 운영되어야 함을 의미하지만,
 - 보호관찰소의 기존 업무를 수행하면서, 추가적 업무로 '존 스쿨'을 운영하고 있어 인력이 부족한 상황이므로, 이 업무 담당자의 열정과 의지에만 전적으로 의존해야 하는 상황임
 - 프로그램 운영실태에 대한 점검(교육시간 엄수여부, 출결사항 확인여부, 교육 분위기 조성 여부 등)이 철저히 이루어지지 못해 왔음
 - 그리고 보호관찰소가 교육불응자 및 불참자를 검찰에 통보해 왔지만, 이들에 대한 사후 모니터링이 제대로 이루어지지 못해 왔음
- 또한 수강명령 집행비용이 1인당 35만원 수준인 관계로 40억원 이상의 예산이 집행되었는데, 8시간의 교육만으로 인식개선과 재범방지의 효용성을 기대하기 어려워 예산낭비라는 지적이 있음⁶³⁾
- 그럼에도 초범인 성매수자를 기소유예 처분하고, 교육 프로그램을 제공하는 존 스쿨 제도의 취지와 필요성에는 상당히 공감하고 있는 상황임

3. 개선방안

- 교육 프로그램의 운영을 내실화하기 위한 방안으로는,
- 프로그램 구성내역 및 효과성 등에 대하여 교육생을 대상으로 지속적인 설문과 조사·분석을 실시해야 함
 - 외부 전문기관에서 개발한 각종 프로그램을 확보하고 지속적으로 보급해 나가야 함. 현재 보급된 프로그램으로는 다음이 있음
 - '06. 3. 존 스쿨 표준프로그램
 - '08. 4. 여성인권중앙센터에서 개발한 전문프로그램
 - 프로그램 운영실태에 대한 점검과 운영을 철저하게 실시해야 함
 - 교육 시간, 교육 분위기, 출결여부, 이수처리의 엄격성 등 교육집행 전반에 관한 점검 강화
 - 현실을 제대로 반영하는 강의내용을 통해 교육생들의 성의식 개선과 공감대 형성을 가능케 할 전문 강사진을 확보해 나가야 함

63) 국정브리핑 “존 스쿨 효용성 인정 어렵다”
(한국양성평등연대 <http://cafe.daum.net/gendersolidarity>)로부터 재인용

- 주기적인 강사평가 및 모니터링 실시를 통한 우수 인력의 지속적 확보, 대상자의 수강 만족도 제고

□ 교육 집행의 효율성을 제고하는 방안으로는,

- 사건 증가에 따른 집행의 효율성 제고를 위해 '선도위탁서'와 '선도위탁카드'를 '존 스쿨 교육위탁서'로 일원화
- 그동안 교육불응자 및 불참자에 대한 검찰 통보 방식에 대한 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔는데,
 - 지난 6월 11일, 보호관찰소 및 검찰청 관계자 간의 협의를 통해 존 스쿨 교육 통보기관은 기존 검찰청 통보방식을 유지하되, 재교육 기회부여 기관은 기존 검찰청에서 보호관찰소로 변경됨
 - ※ '09. 6. 16. 검찰의 「성매매알선등 행위의 처벌에 관한 법률 위반사건 처리 지침」 개정」에 따라 '09. 6. 22. 보호관찰소의 「기소유예처분된 성구매자 교육(존 스쿨) 실시에 관한 지침」 개정·시행
- 새로운 지침에 따르면,
 - 보호관찰소의 재교육 기회 부여 횟수는 2회로 제한되고,
 - 재교육 기회 부여 인정 범위는 가정·직장 내, 개인 신상 관련 사유 중 위급하거나 중요 상황발생시 또는 기타 담당관이 판단하기에 정당한 사유라고 인정되는 경우로 한정됨
 - 2회 재교육 부여 후에도 정당한 사유로 다시 교육 연기 사유가 발생한 경우에는 본인 및 관계인이 보호관찰소에 출석, 관련 증빙 서류를 제출하고 담당관의 재교육 허락을 득하여야 함
 - 무단 불참자의 경우, 연락 가능 여부를 기준으로 연락이 가능하면 재교육 기회를 부여하되, 불가능하면 즉시 검찰 통보
- 새로운 지침에 따른 조정 후에도 무단으로 불참한 자에 대해서는 교육기회 박탈 및 형사처벌 또는 보호사건 송치로 운용 효율성을 제고해야 함
- 새로운 지침이 제대로 운영되는지에 대한 지속적인 점검과 모니터링을 제도화해야 할 필요성이 있고, 이를 위한 인력의 보완도 이루어져야 할 것임

출산여성 신규고용촉진장려금

1. 현황

- 출산여성 신규고용촉진장려금(일명, “엄마채용장려금”)은 임신·출산·육아 등으로 이직한 여성근로자(출산여성)를 채용하는 사업주에게 장려금을 지원함으로써 경력단절 여성근로자들의 노동시장 재진입을 도모하는 제도임

※ 우리나라 여성의 경제활동참가율('07 현재 54.8%)은 OECD 국가 중 최하위 수준임

※ OECD 주요국가의 2007년 현재 경제활동참가율: OECD 평균 61.1%(호주 69.4%, 캐나다 74.3%, 아이슬란드 83.6%, 일본 61.9%, 스웨덴 78.2%, 영국 69.8%, 미국 69.1%)

- '07.4.27에 신설된 엄마채용장려금의 집행률은 계속 떨어지고 있어, 사업의 실효성이 의심스럽다는 비판을 제기할 수 있음

□ 관련법규

- 「고용보험법」 제23조(고령자등 고용촉진의 지원)

제23조(고령자등 고용촉진의 지원) 노동부장관은 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건에서는 취업이 특히 곤란한 자(이하 “고령자등”이라 한다)의 고용을 촉진하기 위하여 고령자등을 새로 고용하거나 이들의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주 또는 사업주가 실시하는 고용안정 조치에 해당된 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

- 「고용보험법」 시행령 제26조 별표1 제8호에 출산여성 신규고용촉진장려금제도 신설

- 제26조(신규고용촉진 장려금) ① 노동부장관은 법 제23조에 따라 직업안정기관이나 그 밖에 노동부령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 "직업안정기관등"이라 한다)에 구직 등록한 날부터 계산하여 별표 1에서 정한 대상자별 실업기간을 초과하여 실업상태에 있는 자를 직업안정기관등의 알선에 의하여 피보험자(근로계약기간이 단기간인 근로자 등 노동부령으로 정하는 근로자는 제외한다)로 새로 고용하는 사업주(새로 고용하는 근로자가 별표 1 제5호에 해당하는 경우에는 우선지원 대상기업의 사업주에만 해당한다)로서 그 고용 전 3개월부터 고용 후 12개월까지 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니하는 사업주에게는 신규고용촉진 장려금을 지급한다. 다만, 새로 고용된 근로자가 최종 이직 전 사업주(최종 이직 전 사업주와 합병하거나 그 사업을 넘겨받은 사업주 등 그 사업과 관련된 사업주로서 노동부령으로 정하는 사업주를 포함한다)에게 고용된 경우에는 신규고용촉진 장려금을 지급하지 아니하며, 직업안정기관이 아닌 그 밖에 노동부령으로 정하는 기관의 알선에 의하여 고용된 경우에는 직업안정기관의 장이 인정한 경우에만 지급한다.<개정 2008.4.30>
- ② 제1항에 따른 신규고용촉진 장려금은 매년 노동부장관이 임금상승률, 노동시장 여건 등을 고려하여 고시하는 금액에 고용된 근로자 수를 곱하여 산정한 금액으로 하며, 12개월(근로자의 고용기간이 12개월 미만이면 그 고용기간) 동안 지급한다. 이 경우 노동부장관이 고시하는 금액은 근속기간에 따라 차등을 두어 정할 수 있다.
- ③ 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급 대상에 둘 이상이 동시에 해당하는 경우에는 사업주가 신청한 하나의 지급 대상을 기준으로 제2항에 따른 금액을 지급한다.
- ④ 제1항에 따라 새로 고용된 근로자의 수가 해당 보험연도에 100명을 초과하는 경우에는 그 초과인원에 대하여는 그 초과인원의 100분의 30에 한정하여 신규고용촉진 장려금을 지급한다.
- ⑤ 신규고용촉진 장려금의 신청 및 지급에 필요한 사항은 노동부령으로 정한다

□ 지원대상

- 임신·출산·육아 등으로 퇴직한 여성을 5년 이내 새로이 채용한 사업주

□ 지원수준

- 매년 노동부장관이 고시하는 금액을 12개월간 지원
 - ※ '08년도 지원수준: 고용 후 처음 6개월간은 매월 60만원, 다음 6개월은 매월 30만원씩 지원
 - ※ '09년도 지원수준: 고용 후 처음 6개월간은 매월 72만원, 다음 6개월은 36만원씩 지원

□ 사업주 조건

- 사업의 규모·업종과는 상관없이 고용보험에 가입한 사업주로서 근로자 고용 전 3개월부터 고용 후 12개월까지 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니하였을 것

□ 근로자 조건

- 사업주가 채용한 여성근로자가 임신·출산·육아를 이유로 회사를 그만둔 경력이 있을 경우
- 현 사업장에 채용되기 전에 구직등록을 한 상태에서 3개월 이상 실업상태에 있었어야 함
- 정규직으로 채용된 경우

2. 문제점

□ 사업부진

- 엄마채용장려금의 지원금과 대상은 계속 축소되고 있음
 - 2009년의 장려금 계획은 2007년 시행당시보다 1/10 이상 축소된 상태임
 - 2009년 7월까지 32명에게 6천6백만원이 지급되어 집행률은 11.1%에 그치고 있음

〈표 1〉 엄마채용장려금 지원금액, 대상자, 예산현황

(단위 : %)

연도	계획	변경	순수 사업장	건수	순수 인원	연인원	금액	집행률
2007년	69억6천만원	7천5백만원	25개소	78	25명	78명	4천5백만원	60.2
2008년	13억5천만원	2억5백만원	61개소	339	61명	369명	1억8천2백만원	88.7
2009.7월	5억4천만원	5억9천5백만원*	32개소	144건	32명	144명	6천6백만원	11.1

* 변경: 올해 추경 편성시 장려금이 20% 상향조정됨

자료: 고용보험DB, 노동부 내부자료

□ 지원조건의 까다로움

- “5년 이내, 구직 3개월, 정규직”이라는 규정은 엄마채용장려금의 문턱을 높이는 역할을 하고 있음
- 정규직이라는 기준
 - ‘정규직’이라는 기준은 「고용보험법」 시행령 제26조(신규고용촉진 장려금), 「고용보험법」 시행규칙 제44조(신규고용촉진 장려금의 지급요건)에 적시되어 있음

- 정규직이라 함은 “피보험자(근로계약기간이 단기간인 근로자 등 노동부령으로 정하는 근로자는 제외함)”(「고용보험법」 시행령 제26조제1항)로서 아래의 근로자를 제외함

◆ 「고용보험법」 시행규칙 제44조제2항

- ②영 제26조제1항 본문에서 "근로계약기간이 단기간인 근로자 등 노동부령으로 정하는 근로자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자를 말한다.
1. 제15조제1호에 해당하는 자⁶⁴⁾
 2. 비상근 촉탁근로자
 3. 「최저임금법」 제7조에 따라 같은 법 제5조제1항·제2항에 따른 최저임금액 미만의 임금을 지급받기로 한 근로자

- 다시 말해, 정규직이라 함은 ‘근로계약 기간을 정한 자, 비상근 촉탁 근로자, 최저임금액 미만의 임금을 지급받기로 한 근로자’를 제외한 근로형태임

□ 이러한 상황에서, 엄마채용장려금은 단지 ‘생색내기용 사업’이라는 비판을 받을 수 있음

- 2008년 여성취업자 9백87만4천명 중에서 상용근로자는 30%(2백95만4천명), 임금근로자 6백86만8천명 중에서 상용근로자는 43%(2백95만4천명)임
- 상용근로자 중에는 ‘비상근 촉탁근로자’와 ‘최저임금액 미만의 임금을 지급받기로 한 근로자’도 일부 포함될 수 있음
- 따라서 30~40대의 재취업여성이 정규직으로 취직한다는 것은 현실적으로 매우 힘든 상황임

64) 「고용보험법」 시행규칙 제15조제1호

1. 근로계약 기간을 정한 자. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 경우로서 2년을 초과하는 근로계약기간을 정한 경우는 제외한다.
 - 가. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우
 - 나. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 그 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우
 - 다. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우
 - 라. 그 밖에 가목부터 다목까지에 준하는 합리적 사유가 있는 경우로서 노동부장관이 인정하는 경우

3. 개선방안

- ☐ 장기적으로 여성근로자가 임신·출산·육아를 이유로 회사를 그만두지 않도록 하는 근본적인 지원방안이 요구됨
- ☐ 단기적으로 엄마채용장려금의 지원조건을 완화시킬 필요성이 있음

기획총괄 및 집필자 명단

분 야	직 위	성 명	연락처
기획총괄	경제사회조사실장	류 재 우	4506
	기획관리관	박 수 철	4507
	정치행정조사심의관	배 용 근	4508
〈법제사법위원회 소관〉 법무부 감사원 대법원	입법조사관	조 규 범	4541
	입법조사관	박 정 용	4542
	입법조사관	김 남 영	4544
	입법조사관	이 정 념	4545
〈정무위원회 소관〉 공정거래위원회 금융위원회 국민권익위원회	팀 장	임 동 춘	4570
	입법조사관	이 건 호	4543
	입법조사관	김 남 영	4544
	입법조사관	박 영 원	4563
	입법조사관	주 규 준	4582
	입법조사관	박 충 렬	4591
〈기획재정위원회 소관〉 기획재정부 국세청	입법조사관	임 언 선	4572
	입법조사관	박 미 정	4575
	입법조사관	박 철	4581
	입법조사관	주 규 준	4582
〈외교통상통일위원회 소관〉 외교통상부 통일부	입법조사관	유 응 조	4551
	입법조사관	이 승 현	4555
〈국방위원회 소관〉 국방부	팀 장	김 영 일	4550
〈행정안전위원회 소관〉 중앙선거관리위원회 행정안전부 경찰청 소방방재청	입법조사관	이 정 진	4533
	입법조사관	김 종 갑	4534
	입법조사관	이 상 팔	4561
	입법조사관	하 혜 영	4562
	입법조사관	박 영 원	4563
	입법조사관	박 미 정	4575
	입법조사관	이 유 주	4712

분 야	직 위	성 명	연락처
〈교육과학기술위원회 소관〉 교육과학기술부	입법조사관	박 철	4581
	입법조사관	정 환 규	4701
〈문화체육관광방송통신위원회 소관〉 문화체육관광부 방송통신위원회	팀 장	김 유 향	4710
	입법조사관	김 신 애	4703
	입법조사관	김 여 라	4711
	입법조사관	이 유 주	4712
	입법조사관	나 채 식	4713
	입법조사관	배 성 훈	4714
〈농림수산물위원회 소관〉 농림수산물부	입법조사관	배 민 식	4593
〈지식경제위원회 소관〉 지식경제부 중소기업청 특허청	입법조사관	박 충 렬	4591
	입법조사관	이 상 은	4592
	입법조사관	유 재 국	4594
	입법조사관	전 은 경	4596
〈보건복지가족위원회 소관〉 보건복지가족부	팀 장	이 만 우	4720
	입법조사관	장 영 주	4595
	입법조사관	유 해 미	4721
	입법조사관	원 시 연	4722
〈환경노동위원회 소관〉 환경부 중앙노동위원회	팀 장	김 준	4730
	입법조사관	김 경 민	4732
	입법조사관	정 종 선	4733
〈국토해양위원회 소관〉 국토해양부	입법조사관	장 경 석	4601
	입법조사관	박 준 환	4602
	입법조사관	김 상 욱	4603
〈여성위원회 소관〉 여성부	입법조사관	원 시 연	4722
	입법조사관	조 주 은	4723
편 집	사무보조원	한 정 호	4550

2009 국정감사 정책자료 제1호

발 간 일	2009년 9월
발 행	임종훈
편 집	정치행정조사실 기획관리관 기획협력팀
발 행 처	국 회 입 법 조 사 처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·788·4524
인 쇄	경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 본 책자의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 자료마당에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2092-7118

발간등록번호 31-9735019-000688-10

□ 국회입법조사처, 2009



국회입법조사처

National Assembly Research Service

150-703 서울시 영등포구 여의도동 1번지

Tel. 02)788-4510 www.nars.go.kr