

2019 한국농촌경제연구원－한국규제학회

춘계학술대회 발표자료집

- ▶ 주 제 : 농업분야 규제개혁과 규제갈등
- ▶ 일 시 : 2019년 5월 23일(목) 13:00~18:00 - 24일(금) 10:00~11:30
- ▶ 장 소 : 조선대학교 정책대학원(경상대학건물 8층) 세미나실 A
- ▶ 주 최 : 한국농촌경제연구원 · (사)한국규제학회

(사)한국규제학회

Korea Society For Regulatory Studies

【프로그램】

23일(목)

시 간			내 용
부터	까지	소요	
13:00	13:30	30	등 록
13:30	13:50	20	개회식 전체사회 : 이혁우(한국규제학회 연구위원장) 개회사 : 이민창(한국규제학회 회장) 축사 : 김창길(한국농촌경제연구원장) 최병선(서울대학교 명예교수, (전)규제개혁위원회 위원장)
14:00	15:30	90	[제1세션] 규제개혁 과제, 전망과 토론 사회 : 김도훈(경희대학교)
			○ 발 표 - 이영환 (원광보건대학교) Does Government fund enhance university performance or university enhance their performance to attain government fund? - 류도암 (목포대학교) 정책유형의 역설 : 목표 및 수단의 조화 및 부조화 - 김선경 (조선대학교) 안전규제 설정과정의 정치경제론적 해석 ○ 토론 - 오시영(순천대), 김경아(목포대), 김이수(광주광역시교육청 교육정책연구소)
15:30	15:40	10	Coffee Break
15:40	17:30	110	[제2세션] 농업분야 규제개혁의 과제 사회 : 강영철(한양대학교)
			○ 발 표 - 류충렬 (전 농식품규제심의위원장) 농정패러다임의 변화와 농림분야 규제개혁 추진전략과 개혁방향 - 국승용 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 농식품 규제개선 체계와 발전과제 - 최용호 (한국농촌경제연구원 부연구위원) 농식품분야 규제개선을 통한 유망 신산업 활성화 모색

시 간			내 용
부터	까지	소요	
			- 김은경 (경기연구원) 농지규제의 합리화 방향: 프랑스 농지관리시스템을 중심으로 ○ 토론 - 김 신(한국행정연구원), 김주찬(광운대), 이영범(국무조정실 규제심사관리관), 신희권(충남대)

24일(금)

시 간			내 용
부터	까지	소 요	
10:00	15:40	90	라운드 테이블 : 지방자치단체 규제갈등(서울시 사례) 사회 : 이민창(한국규제학회장)
			○ 발 표 - 이혁우(배재대학교) ○ 토론 - 류도암(목포대학교), 김주찬(광운대학교), 이영환(원광보건대학교), 김이수(광주광역시교육청 교육정책연구소)
11:30 ~ 11:40			폐 회

【목 차】

제1세션 : 규제개혁 과제, 전망과 토론	
사 회 : 김도훈(경희대학교)	
발표 1 : Does Government fund enhance university performance or university enhance their performance to attain government fund?.....	4
발 표 : 이영환(원광보건대학교)	
발표 2 : 정책유형의 역설 : 목표 및 수단의 조화 및 부조화.....	27
발 표 : 류도암(목포대학교)	
발표 3 : 안전규제 설정과정의 정치경제론적 해석.....	45
발 표 : 김선경(조선대학교)	
토 론 : 오시영(순천대), 김경아(목포대), 김이수(광주광역시교육청 교육정책연구소)	
제2세션 : 농업분야 규제개혁의 과제	
사 회 : 강영철(한양대학교)	
발표 1 : 농정패러다임의 변화와 농림분야 규제개혁 추진전략과 개혁방향.....	64
발 표 : 류충렬(전 농식품규제심의위원장)	
발표 2 : 농식품 규제개선 체계와 발전과제.....	91
발 표 : 국승용(한국농촌경제연구원 선임연구위원)	
발표 3 : 농식품분야 규제개선을 통한 유망 신산업 활성화 모색.....	109
발 표 : 최용호(한국농촌경제연구원 부연구위원)	
발표 4 : 농지규제의 합리화 방향: 프랑스 농지관리시스템을 중심으로.....	129
발 표 : 김은경(경기연구원)	
토 론 : 김 신(한국행정연구원), 김주찬(광운대), 이영범(국무조정실 규제심사관리관), 신희권(충남대)	
제3세션 : 라운드테이블	
사 회 : 이민창(한국규제학회장)	
발 표 : 지방자치단체 규제갈등(서울시 사례).....	153
발 표 : 이혁우(배재대학교)	
토 론 : 류도암(목포대학교)	
김주찬(광운대학교)	
이영환(원광보건대학교),	
김이수(광주광역시교육청 교육정책연구소)	

제 1 세션

규제개혁과제, 전망과 토론

Does Government fund enhance
university performance or
university enhance their
performance to attain
government fund?

이영환
(원광보건대학교)

Does Government fund enhance university performance or university enhance their performance to attain government fund?

Lee Young-Hwan¹⁾

Abstract

Until now, numerous study has been analyzed the determinant of university performance. Most of the study approaches financial support as a causally prior to the university performance.

The present study analyzes the relationship between university financial support and university performance to examine endogeneity. The types of university financial support considered are those from the central government and local governments, and university performance is defined in terms of the Job-finding rates of students, the number of publications in Korean academic journals per full-time faculty member, and the number of publications in SCI journals per full-time faculty member. The subjects of analysis for this paper is 148 universities. The period of analysis ranging from 2009 to 2017. To investigate the relationship between university financial support and university performance, we use Panel Granger causality test and Panel Vector Auto Regression Model. The results of the panel data Granger causality tests and PVAR provide that financial support and university performance have endogenous associations.

Key words: Financial Support, University Performance, Panel Granger Causality Test, PVAR model. Endogeneity

1. Introduction

The prevalence of the view that competitiveness of higher education is equal to national competitiveness has led to diverse efforts for strengthening the competitiveness of universities. In particular, government financial support for universities has increased with the aim of improving their qualitative excellence. In the case of Korea, government financial support for universities began during the early 1990s. Government financial support has steadily grown since then, and Korean universities currently face a situation where they may have difficulty in surviving without government financial support.

While there have been continued calls for the necessity of government financial

1) Assistance professor, Won-Kwang Health Science University

support for universities, there is skepticism regarding the method of financial support as well as the effectiveness thereof. Some have stated that government financial support for universities lowers their autonomy and creates wasteful competition (Kim Jeong-hee, 2013). Also, others critical views have stated that financial support deepened the dependence of universities on government financial aid while undermining the autonomous efforts by universities to strengthen their own capacities (Pak Gyeong-ho, 2010; Lee Yong-gyun, 2008).

In view of such criticisms, this study aims to analyze the relationship between governmental efforts to provide universities with financial aid and the performance of the universities. The analysis of government financial support for universities is crucial for assessing the soundness and efficiency of governmental financial management, and is needed for ensuring accountability on the part of universities.

To analyze the relationship between government financial support to universities and university performance, this study aims to analyze whether financial gives rise to university performance or whether universities achieve performance in order to receive financial support. Whether financial support influences university performance is a matter regarding the education function. This perspective posits that investment in education will produce a certain level of performance, and that financial investment is needed in order to achieve educational performance. Thus, this perspective is connected to assessing whether university financial support attains its original objective. If university performance is not observed despite the receipt of financial support, this would indicate that that there may be issues regarding the process of selecting universities for financial support, inefficiencies in resource distribution, and issues regarding financial management.

The view positing that universities achieve performance in order to receive financial support may be referred as the perspective of resource dependency theory. Korea's universities are facing financial difficulties due to the decline in the school-age population and regulations on university tuitions. This theory posits that, amid such circumstances, universities generate performance in order to receive financial support. In that it supposes that universities generate performance even in that absence of financial investment, this view can be utilized to infer whether financial investment is indeed needed, whether the amount of financial support is excessive, and whether universities are engaging in budget-maximization behavior.

To analyze the relationship between university financial support and their performance, this study employs the Granger causality test. Using this method, we will attempt to determine whether financial investment leads to university performance or whether university performance leads to financial investment. Furthermore, we will examine whether these two factors interact with each other or are completely unrelated.

Such analysis will provide meaningful implications as to whether financial support for universities should be expanded or reduced, as well as the aspects that must be

considered in providing financial support to universities. We anticipate that this analysis will promote an understanding of the mechanism by which government financial support is provided, as well as a better understanding of the realities and practices of the financial management of universities. This study will thus aid the consideration of the adequate direction for government financial support and provide meaningful implications for ways to strengthen the effectiveness and efficiency of financial support for universities.

This paper is structured as follow: Section 2 consider the literature review and section 3 review the financial support policy in Korea. Section 4 discuss the theoretical framework and section 5 describe the dat. The estimation results present in section 6. Section 7 concludes the paper.

2. Literature Review

To review previous literature, we need to know the aims and structure of this study. This study aims to investigate the relationship between financial support and university productivity. As financial support to universities have risen, increased interests on university performance have been analyzed. Numerous studies have estimate the effect of financial support on university performance. For example, Shin (2010) analyzed how performance-based financial support affected the performance of U.S. universities using panel data from 1997 to 2007. Using the graduation rate and research performance as the dependent variables, the study's analysis found that financial support did not have a substantial effect on performance. These results were attributed to insufficient authority being conferred to the leader of the institution to which performance-based funding was introduced, as well as heavy intervention and control over work processes. Sanford & Hunter (2011) analyzed the relationship between performance-based formula funding, the 6-year re-enrollment rate, and the graduation rate in 4-year institutions of higher learning in the U.S. This study's analysis results found that there were no substantial differences in re-enrollment and graduation rates between schools that had adopted performance-based formula funding and those that had not. Insufficient levels of financial support were pointed out as causing the ineffectiveness of performance-based funding. That is, the amount of financial support was seen to be not large enough to incentivize schools to improve their performance.

Halil and Darrell(1998) examines the determinants of research productivity in high education. Using National Research Council, they address research productivity in the fields of the biological sciences, the physical sciences and the mathematics, the social and behavioral science. To investigate determinants of research productivity, they use explanatory variables such as program size, concentration and percentage of faculty publishing, percentage of full faculty, institutional library expenditure, ratio of graduate students to faculty, percentage of faculty with research support, percentage of graduate

students who hold research assistant and they use the number of average research publications of each departmental cluster at institution as dependent variable. Using polynomial regression, they founded that academic research productivity is closely associated with program faculty size but at a diminishing rate. They also provided the results that private universities have higher research productivity.

If these study focus on the effect of financial investment in university, another studies interest in efficacy of university financial support. These studies estimate the efficiency of university using Data Enveloped Analysis, DEA. For example, Jill & Geraint(1995) analyzed research funding and performance in U.K, using DEA method. They investigate the technical efficiency of U.K university department of economics. Considering that research performance indicators in university are diverse, they used the variables such as papers in academic journal, letters in academic journal, articles in professional journals. Using these variable, they calculated DEA efficiency scores and suggest that DEA has a positive contribution to make in the development of meaningful indicator of university performance. Kiril, Nikolay & Karin(2012) estimates the relative technical and cost efficiency of Bulgraian universities and explores the correlation between public funding and efficiency levels. To estimate technical efficiency in DEA model, author analyzed teaching, research, and comprehensive efficiency. In DEA analysis, this study uses academic staff, floor area, library items, research fund as input variables. Output variables are composed with unemployment, starting salary, publications and citation index and so on. Using DEA analysis results, this study examines the correlation between the estimated efficiency levels and the corresponding amount of government subsidies. After these analysis, this study provides the determinants of efficiency and the government subsidy using censored regression analysis. The regression results indicate that private institutions exhibit significantly higher efficiency than that of public university.

These researches important because the investigate a wide range of factors affecting university performance or productivity. However, an important issue to keep in mind to these researches is that they assume basic notion of causality. They consider financial support and institutional characteristics as a causally prior to the university performance. We can note that there are the possibility of recursive effects or interactive relationships between financial support and university performance. For example, Tautkoushian, Dundar and Becker(in press) found that research productivity can be significant factor to reputation and prestige, which leads to more resources. More recently, Tomas and Frank(2011) analyze the impact of private and public third-party funds on the productivity of Swiss university departments and public research institution. To analyze the impact of funds on productivity they use input variables such as full-time academic staff, full-time administrative staff, budget per employee, public third party funds and private third-party fund in the area of scientific field. As a dependent variable, they use scientific publication, number of master degree and information technology transfer and

so on. In the process of analysis, they identify the problems of endogeneity between input variable and output variable. This article solves this problem by exploiting the variance within university to account for unobserved heterogeneity and using instrumental variables. This research is important to address the problem of endogeneity in fund and university productivity.

A review of previous studies reveals that while there have been studies about the efficacy of university financial support and university performance and studies that analyzed the impact of financial investments in university, most studies approach unidirectional causality. As some research addressed these issue, it is necessary to examine the issues of recursive effects, bi-directional causality which can be existed in financial support and university performance.

This study aims to analyze the causal relationship between financial support and university performance – the objectives are to examine whether university financial support affects performance, whether university performance affects university financial support, whether university financial support and university performance interact, and whether there is no interaction between university financial support and university performance. In order to analyze how these two variables are related, we shall first examine the policy of financial support in Korea.

3. Financial Support for Higher Education in Korea

Government financial support for universities is seen to have begun in earnest during the early 1990s (Presidential Committee on Education Innovation, 2006). Because the volume of national financial support on the part of the government was not substantial prior to the 1990s, it was not provided in a systematic and consistent manner (Song Gi-chang, 2000). From 1994 on, financial support for universities began to increase, while shifting away from a system of indiscriminate distribution to a system where support was provided differentially via an evaluation system. However, the financial support during this period was characterized as a predominantly general support program. In 2004, a selective system of financial support based on “choice and focus” was introduced (Ministry of Education & Human Resources Development, 2003). 2008 saw not only a large increase in the volume of university financial support but also a shift in the financial support system. “Formula funding” and “block grant” systems were introduced into the selection process for recipients and the determination of the volume of the financial support to be provided, and financial aid for professors, researchers, and students were expanded (Ministry of Education, Science and Technology, 2008). In particular, the Educational Capacity Enhancement Project (ECEP) which began in 2008 aimed to strengthen the overall educational capacities of universities through the continuous management of educational conditions and performance indicators. As opposed to the previous university financial aid programs, where universities submitted

Does Government fund enhance university performance or university enhance their performance to attain government fund?

project plans for review before decisions were made to provide financial aid to each project team, the ECEP adopted the formula funding method and selected the recipients of financial aid at the school level in accordance with predetermined financial support indicators. Additional programs include the research-focused funding program, Brain Korea 21, and the industry-university cooperation program, Leaders in Industry-University Cooperation (LINC) (Ministry of Education, 2018).

<Table> Financial Support Projects of the Korean Ministry of Education

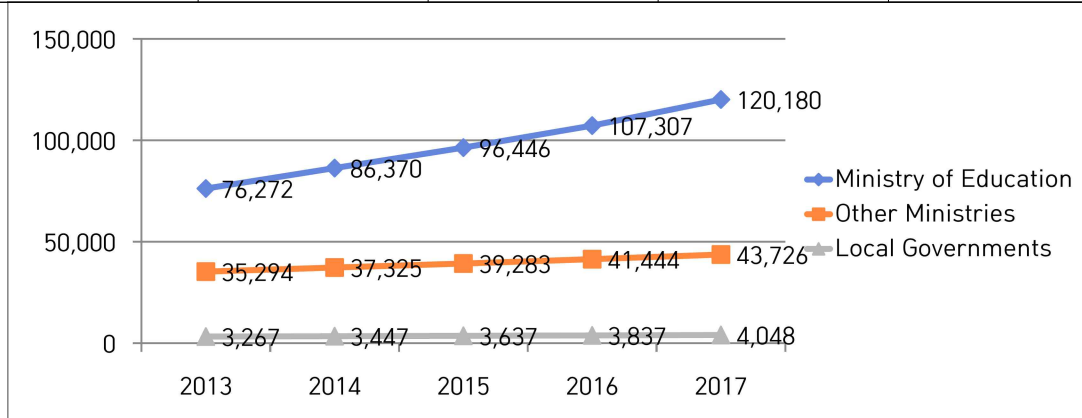
Objective	2001	2007	2012	2016
Research-focused	▪Brain Korea 21, BK 21 (185.1bn KRW/438 teams)	▪1 st Stage BK (281bn KRW/569 teams)	▪2 nd Stage BK (203.1bn KRW/ 500 teams)	▪BK21 Plus (272.5bn KRW / 545 teams)
Specialization	▪ University for Creative Korea, CK (63bn KRW / 3 universities)	▪ Capital Metropolitan Area NURI (60bn KRW / 30 universities)	▪ Capital Metropolitan Area Educational Capacity Enhancement (57bn KRW/ 35 universities)	▪Capital Metropolitan Area CK(54.2bn KRW / 79 teams)
		▪Regional University NURI (259.4bn KRW/131 teams)	▪ Regional University Educational Capacity Enhancement (124.1bn KRW/62 universities)	▪Provincial University CK(192.5bn KRW / 258 teams)
			▪Advancement of College Education, ACE. (60bn KRW/25 universities)	▪ACE (59.4bn KRW/ 32 universities)
				▪Program for Industrial Needs Matched Education , PRIME (201.2bn KRW/ 21 universities) ▪CORE (60bn KRW /19 universities) ▪Life-long Education Colleges (30bn KRW/ 9 universities) ▪We-Up (5bn KRW / 10 universities)
	▪ Specialized College of Korea, SCK (80bn KRW / 90 universities)	▪ Technical College (168bn KRW/ 100 universities)	▪Technical College (234bn KRW/ 70 universities)	▪SCK (297.2bn KRW / 83 universities)
Industry-university cooperation		▪ Universities focused on Academia-Industry Cooperation (30bn KRW/23 universities)	▪Leaders in Industry University Cooperation, LINC (180bn KRW / 81 universities)	▪LINC (224bn KRW / 57 universities) ▪LINC Technical Colleges (19.5bn KRW / 30 universities)

Source : Ministry of Education, 2018

In addition to the Ministry of Education (MOE)'s financial support programs, other ministries of the central government and local governments provide financial support. This is because government ministries other than the MOE are currently implementing a wide range of financial support programs according to their own needs (Kim Hoon-ho, 2014).

Table: Estimated Financial Investments in Higher Education, by Ministry, 2013-2017
(unit: one million KRW, %)

Year	Ministry of Education	Other Ministries	Local Governments	Total
2013	76,272(66.4%)	35,294(30.7%)	3,267(2.9%)	114,833(100%)
2014	86,370(67.9%)	37,325(29.4%)	3,447(2.7%)	127,052(100%)
2015	96,446(69.2%)	39,283(28.2%)	3,637(2.6%)	139,366(100%)
2016	107,307(70.3%)	41,444(27.2%)	3,837(2.5%)	152,587(100%)
2017	120,180(71.5%)	43,726(26.0%)	4,048(2.4%)	167,951(100%)



4. Hypothesis and variables

1) Hypothesis

A substantial part of educational policies are created under the assumption that educational performance can be strengthened by improving the educational conditions of schools. Traditionally, measuring the performance of educational investment is done using the educational production function (EPF) approach. The EPF regards the phenomenon of education as a relationship between input and output, expressing the technological relationship between the given input factors and the maximum attainable amount of output in the form of a mathematical function.

Specifically, the EPF expresses the production relationship between the input factor (production factor) and the final output as a functional relationship. Public education may also be regarded as the a production activity, as the authorities in charge of education policy input human resources such as faculty and physical resources such as school buildings and facilities to produce the product of education, or educational goods. Educational goods encompass the basic knowledge, occupational skills, creativity, attitudes and other things that are exchanged through education activities. However, if we assume only the existence of faculty (L), which are the input factors that produce educational goods (Q) through their labor, school buildings and facilities as capital (K), and supplementary educational material as the resources (M), then the EPF may be

expressed as follows:

$$Q = f(L, K, M)$$

The production activities of economic goods have a long production period and give rise to diverse outputs. Furthermore, while students are the consumers of educational goods, they may also be characterized as being producers of educational goods. These characteristics imply that financial investment toward education does not appear in a direct or short-term manner, but is nonetheless an indispensable factor for the production of education.

Studies that have followed the EPF approach have found that financial support was effective in strengthening performance. Using a model of predicted graduation rates, Porter (2000) analyzed the relationship between expenditures on higher education and the graduation rates, finding evidence of a significant positive relationship. Rushton & Meltzer (1981) analyzed the factors that impact research capacity by setting university financial capacity, university reputation, the number of faculty, and the quality of faculty as the independent factors and the research capacity of universities as the dependent factor, finding that financial capacity had a positive effect. Based on these results, we shall consider the following hypothesis.

Hypothesis 1 : Financial support provided to universities will positively influence university performance.

As opposed to the view that investment in education – i.e., financial support – leads to performance, this view posits that universities pursue performance for the purpose of inducing financial support. This view may be referred to as resource dependency theory. Resource dependency theory is founded on the fact that no organization is able to fully procure the entirety of the resources it requires (Pfeffer & Salancik, 1978). It assumes that, because organizations are unable to fully procure the resources needed, they cannot remain operational unless they procure resources from within their environments. When organizations are unable to acquire the crucial resources they need, they become unable to function in accordance to the tasks that they had planned. This theory posits that, in order to prevent against such eventualities, organizations will be sensitive to environmental factors that might affect their survival and will strive to secure the conditions whereby they can procure the required resources or capacities from those who have them (Min Yoon-gyeong, 2016).

Korean universities find themselves within an environment characterized by a decline in the school-age population and the freezing of tuitions. Relative to 2013 levels, the school-age population saw a -11.3% change in 2018 (Park, Mi-gyeong, 2018).

<Table> Undergraduate Entrance Quotas of Private Universities (general, industrial, and technical colleges, 2013-2018)

(unit : persons, %)

Year	4-Year Schools			Technical Schools			Total
	National / public	Private	Total	National / public	Private	Total	
2013	73,596	268,364	341,960	4,036	195,543	199,579	541,539
2018	67,975	244,690	312,665	3,447	164,017	167,464	480,129
Change	-5,621	-23,674	-29,295	-589	-31,526	-32,115	-61,410
Change rate	-7.6	-8.8	-8.6	-14.6	-16.1	-16.1	-11.3

The reality is that reductions in the student entrance quota leads to a decrease in tuition revenue. In fact, tuition revenues decreased by -3.1% from 2013 to 2017.

<Table> Undergraduate Tuition Revenues of Private Universities

(unit : 1 million KRW, %, %p)

Item	2013	2014	2015	2016	2017	Change ('17-'13)
Undergraduate tuition revenue (a)	8,343,323	8,397,299	8,280,368	8,187,576	8,052,165	-291,158
Gross revenue (b)	17,971,546	18,790,779	18,628,898	18,647,302	18,596,757	625,211
Ratio (a/c)	46.4	44.7	44.4	43.9	43.3	-3.1

1) Tuition revenue: matriculation fee + tuition (excluding tuition for summer and winter courses)

The decline in the student entrance quota and the freezing of tuitions have become a financial burden to universities whose finances depend significantly on tuitions. The securing of financing has emerged as a major issue for universities, and the securing of alternative sources of financing that could replace tuitions has become a major factor for the survival and sustainability of universities. Although universities are making an effort to diversify their sources of financing amid such changes in the environment, the reality is that it is difficult to create new sources of revenue.

Universities make use of their economic characteristics – i.e., their joint production characteristics as well as the complexity of their production technology. This view posits that universities employ school funds in order to achieve the performance required for the receipt of financial support, thus using such performance to elicit financial support from the government. In this regard, school funds serve the function of ‘priming the pump’ of efforts to obtain financial support, while university performance serves as a ‘fulcrum of the lever’ which is used to elicit financial support. In view of this, we shall consider the following hypothesis.

Hypothesis 2 : University performance will influence financial support.

2) Variables

The performance of university education is diverse in nature, and the measurement of performance presents difficulties. This is because, as evident in the study by Bowen (1977), the qualitative aspects of university performance – such as the quality of education, quality of research output, and reputation – are intangible. It is thus necessary to derive indicators of performance that consider universities as providers of education, research, and services, and that can be used for the criteria and objectives of financial support. The performance measure mainly used by MOE financial support programs is the job-finding rate. This study also uses the job-finding rate to measure the performance of education.

<Table> Volume, Scale, Objectives, and Indicators of MOE Financial Support Programs in 2017

(unit : 100 million KRW, universities)

Program Designation	Objectives	Indicators
▪ Brain Korea 21 plus	Cultivation of world-class graduate schools and researchers	Job-finding and current career status of graduate students ²⁾
▪ University for Creative Korea	Specialization based on the demands of local communities	Rate of job-finding in specialized fields ³⁾
▪ Local university CK		
▪ Advancement of College Education	Expansion of the Advancement of College Education Model	Job-finding rates among graduates
▪ PRIME	Reorganization of academic departments based on mid to long-term human resource supply and demand prospects	Current status and support for the establishment of employment / startup support infrastructure ⁴⁾
▪ Initiative for College of Humanities' Research and Education (CORE)	Promoting humanities and cultivating innovative convergent talent that meets societal demand	Job-finding rates among humanities graduates ⁵⁾
▪ SCK	Specialization of strengths enjoyed by technical colleges	Job-finding rates ⁶⁾
▪ LINC, LINC Technical Universities	Reorganization of university systems to promote Industry-University Cooperation	Job-finding rates ⁷⁾

In order to use publications output to measure the research-related performance of universities, this study will consider the number of academic articles published in domestic journals and in SCI/SCUPP journals. For the purpose of such analysis, the present study will draw on the publicly disclosed data reported in the “Higher Education

2) <https://bkplus.nrf.re.kr/sub01/sub101/list.do>.

3) MOE, 2014. Implementation Plan for the Local University Specialization Program

4) MOE, 2015. Basic Plan for PRIME

5) MOE, 2015. Basic Plan for CORE

6) MOE, 2018. Program for Promoting Specialized Technical Colleges

7) MOE, 2017. Plan for the LINC Program

in Korea” website.

<Table > Independent / Dependent Variables

Variable Name		Variable Description	Source
Financ e Variab les	Amount of financial support from central government	MOE financial support + central government financial support	Higher Education in Korea
	Amount of financial support from local governments		
Perfor mance Variab les	Job-finding rate	[persons employed in jobs included in the health insurance database , persons employed overseas, agricultural workers, persons in individual creative activities, single-person entrepreneurs, freelancers] / [no. of graduates - (no. of school enrollments + military service + unemployable + foreign students in Korea + persons employed in jobs waived for health insurance enrollment)] *100	
	No. of publications in domestic journals, per full-time faculty member	(Journals registered with the NRF(National Research Foundation) (including journals with pending registration)) + other academic journals published in Korea / number of full-time faculty members	
	No. of publications in SCI-equivalent journals, per full-time faculty member	(SCI-equivalent / SCOPUS academic journals + other general academic journals published internationally) / number of full-time faculty members	

5. Data and research methodology.

1) Data

The subjects to be analyzed for examining the relationship between university financial support and performance will be focused mainly on 4-year universities. Analysis will be conducted separately for national and private universities. In that they receive subsidies for operating costs, national universities have an advantage with regards to resource acquisition compared to private universities. On the other hand, private universities must rely on tuitions to source most of their finances, thus intensifying their need for financial support in the face of fewer students and difficulties in raising their tuitions. The period of analysis runs from 2009 to 2017.

The time frame of the panel data used in this study runs annually from 2009 to 2017, covering information on 148 universities. The data structured in the form of a strongly balanced panel The distribution of universities in the data included 36 national universities and 112 private universities.

<Table > Composition of Universities

(unit : no. of universities, %)

National / public	Private	Total
36(24.3)	112(75.6)	148(100)

Looking at the characteristics of each variable, the mean value of the amount of financial support from the central government was 24,671,382,000 KRW and the mean value of the amount of financial support from local governments was 1,392,741,000 KRW.

<Table > Descriptive Statistics of Financial Support

(unit : 1,000 KRW)

Variables	Mean	Std.Dev	Min.	Max
Central Government Financial Support	24,671,382	47,899,701	0	534,727,831
Local Government Financial Support	1,392,741	1,059,629	0	19,376,509

The descriptive statistics of the performance variables indicated that the average level of the job-finding rate was 64.25%, and the average numbers of publications per full-time faculty member in domestic and SCI-equivalent journals were 0.623 and 0.238, respectively.

<Table > Descriptive Statistics of University Performance

(unit : %, no. of articles)

Variables	Mean	Std. dev	Min.	Max
Job-finding rate	64.25	9.36	23.1	100
No. of publications in domestic journals, per full-time faculty member	0.6234	0.311	0	2.7931
No. of publications in SCI-equivalent journals, per full-time faculty member	0.238	0.2633	0	2.0969

2) Methodology

The present study will employ the Granger causality test in order to analyze how university financial support and performance are related. Before granger causality test, it is necessary to test the stationary of data. To this end, we consider unit root test such as Levin-lin –chu unit-root test, Im-Pesaran-Shin unit-root test and fisher-type unit-root test. These test provide panel stationarity tests with alternative null hypotheses, all panels contain unit roots(Luciano & Sylvain, 2017).

Regarding the matter of which is the causal variable and which is the outcome variable in regression and other econometric analyses, it is general practice to regard causality as being predetermined according to economic theory, such that data is analyzed based on this. This raises the issue of the difficulty of clearly specifying

functional relationships when causes and outcomes are unclear. The Granger causality test is one method that may be used to tackle this issue of identifying causes and outcomes, by employing distributed-lag models.

In this study we analyze the causal relationship between the amount of university financial support, designated, and university performance, designated . Setting the variables as such, the analysis of the causal relationship is conducted in the form given below.

$$Y_t = \sum_{i=0}^m \alpha_i Y_{t-i} + \sum_{j=0}^m \beta_j X_{t-i} + \epsilon_{1t}$$

$$X_t = \sum_{i=0}^m \gamma_i X_{t-i} + \sum_{j=0}^m \delta_j Y_{t-i} + \epsilon_{2t}$$

These two equations are first estimated as they are, for some suitable lag length, and are estimated again under the constraint that . Then, the F statistic is used to test for their adequacy.

As this study conducts the Granger test using panel data, we shall employ the method presented by Dumitrescu & Hurlin(2012). For this purpose, we specify the model to be analyzed in the following form:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^k \gamma_i^{(k)} y_{i,t-k} + \sum_{k=1}^k \beta_i^{(k)} x_{i,t-k} + \epsilon_{i,t} \text{ with } \beta_i = (\beta_i^{(1)}, \dots, \beta_i^{(k)})'$$

The procedure to determine the existence of causality is to test for significant effect of past values of x on the present value of y. the null hypothesis is defined as:

$$H_0 : \beta_{i1} = \dots = \beta_{ik} = 0 \quad \forall i = 1, \dots, N$$

After the panel grander causality test, we analyzed the relationship between financial investment and university performance using the panel VAR model(PVAR). PVAR model adds the cross sectional dimension to VAR model. By adding cross sectional dimensions to VAR mode, individual heterogeneity that can not be observed in VAR model can be considered. PVAR is useful for analyzing variables that have interrelated and complex. Utilizing the General Method of Moment(GMM), PVAR model does not require any special assumptions or data restrictions. In this study, we estimate the relation between financial support and university performance using follow equation.

$$y = \beta_t + \beta_{11}y_{-1} + \beta_{21}x_{-1} + u_{1i} + \epsilon_1, \quad \text{for all } i$$

$$x = \gamma_i + \gamma_{11}y_{-1} + \gamma_{21}x_{-1} + u_{2i} + \epsilon_2, \quad \text{for all } i$$

In this equation, imply group heterogeneity and , include time heterogeneity. In a model that includes past values of dependent variables as explanatory variables, we cannot obtain unbiased estimator if is considered as a parameter to be estimated directly. Using within transformation method, we can eliminate variable, but each equations still include past values of endogenous variables, we have to use instrumental variable. However, it is not easy to find instrumental variable. Arellano and Bover(1995) provide solution to eliminate group heterogeneity of . This is forward mean difference, called Helmert process. Helmert process makes it possible to eliminate . Also, Helmert transformed variables independent with past values of endogenous variables, we can estimate instrumental variables. Helmert transformation can be written follow equations.

$$(x - \bar{x}_{i, F(t)}) = \gamma_i + \gamma_{11}(y_{-1} - \bar{y}_{i, F(t-1)}) + \gamma_{21}(x_{-1} - \bar{x}_{i, F(t-1)}) + (\epsilon_2 - \bar{\epsilon}_{2i, F(t-1)})$$

For PVAR model analysis, this study uses General Method of Moment(GMM).

6. Analysis Results and Interpretations

1) Results of Panel Data Unit Root Test

A unit root test was considered to check the stationary of the data. To do this, a panel unit root test was performed, such as llc, IPS Fisher. At the level variables, all variables turn out stationary except IPS method, which indicates that central government financial support and local government financial support variables have unit root.

Making two variables translog, we could solve unit root problems.

Label variables ⁸⁾	llc	IPS	Fisher
Central fund	-5.4234***	4.5822	-4.4449***
Local fund	-12.462***	1.7701	9.2439***
Job-finding rate	-46.0412***	-10.6483***	15.8985***
publications in domestic	7.2371***	-13.5119***	4.0912***
publications in SCI	7.7334***	-4.4591***	9.0102***
Log variables	llc	IPS	fisher
Central fund	-12.2741***	-2.2705***	22.0708***
Local fund	-50.9501***	-7.3102***	38.5468***

Job-finding rate	-46.0412***	-10.6483***	15.8985***
publications in domestic	7.2371***	-13.5119***	4.0912***
publications in SCI	7.7334***	-4.4591***	9.0102***

***p<0.001, **p<0.001, *p<0.05

2) Results of panel granger causality test

The following table summarizes the results of panel granger causality test, conducted on all universities. We found that central government financial support Granger-caused job finding rate, the number of publications in SCI-equivalent journals per full-time faculty member. Also, local government financial support was found to Granger-cause job-finding rate. Job-finding rates were found to be granger caused to central government financial support and local government financial support. Lastly, No. of publications in SCI-equivalent journals founded to granger caused to local government financial support.

<Table > Results (1) of Granger Causality Tests on Financial Support and Performance, All Universities

	Dependent variables	Central fund	Local fund	Job-finding rate	publications in domestic	publications in SCI
Explanatory variable	Central fund	1	4.887***	5.9183***	0.018	5.7544***
	Local fund	4.0471***	1	16.2093***	-0.9641	0.9524
	Job-finding rate	5.3945***	6.0566***	1	-2.7652	-2.5132**
	publications in domestic	-0.7632	-0.7399**	-2.4909	1	7.8923***
	publications in SCI	1.1816	2.8985***	-0.0764	3.2297***	1

***p<0.001, **p<0.001, *p<0.05

Analyzing the causal relationship between financial support and performance, we found that job-finding rate behave well with financial support variable(bi-direction). But there is no interaction between central financial fund and No. publication in domestic. In addition, in local level, we see that only research variables flow to local government financial variable(uni-direction).

8) Variables description, Central government financial support, central fund, Local government financial support, local fund, No. of publications in domestic journals, per full-time faculty member, publications in domestic, No. of publications in SCI-equivalent journals, per full-time faculty member, publications in SCI

Does Government fund enhance university performance or university enhance their performance to attain government fund?

financial variables			performance variables
Central fund	→	←	Job-finding rate
			publications in domestic
	→		publications in SCI
Local fund	→	←	Job-finding rate
		←	publications in domestic
		←	publications in SCI

3) Result of Panel VAR Analysis

The correct model selection is essential for Panel VAR, having lags which are too short fails to capture the system's dynamics, while too many lags causes a loss of degree freedom. Based on the three model selection criteria by Andrews and Lu(2001), the smallest order of MBIC, MAIC and MQIC was preferred. Using these criteria, we fit an order in panel VAR model.

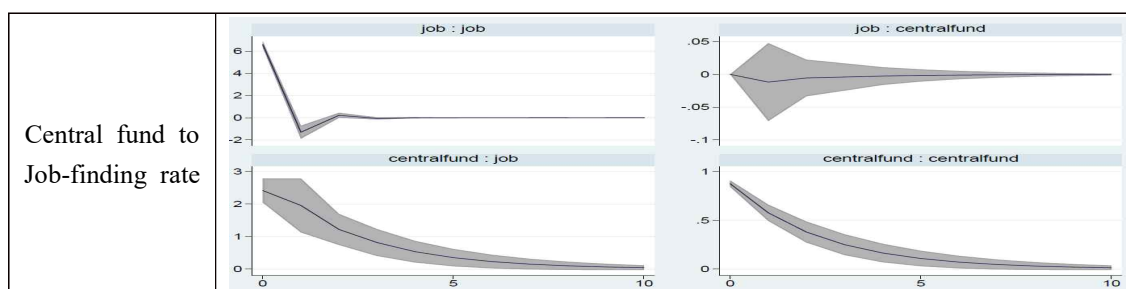
First, the previous year's financial support of central government shows the significant value to job-finding rate. However, previous year's value of job-finding rate's to central government financial support does not show significant. Relating to central government financial support and job-finding rate, we can suppose that educational function theory is relevant to all universities. We can find different result in local financial support and job-finding rates relation.

Dependent variables	Explanatory variables	Dependent variables	Explanatory variables
Central fund	Central fund	Local fund	Local fund
	L1. .664100***		L1. .578897 ***
	Job-finding rate		Job finding rate
	L1. -.001791		L1. .067796***
Job-finding rate	Central fund	Job finding rate	Local fund
	L1. 2.78008***		L1. .382489 ***
	Job-finding rate		Job finding rate
	L1. -.196888***		L1. .052127

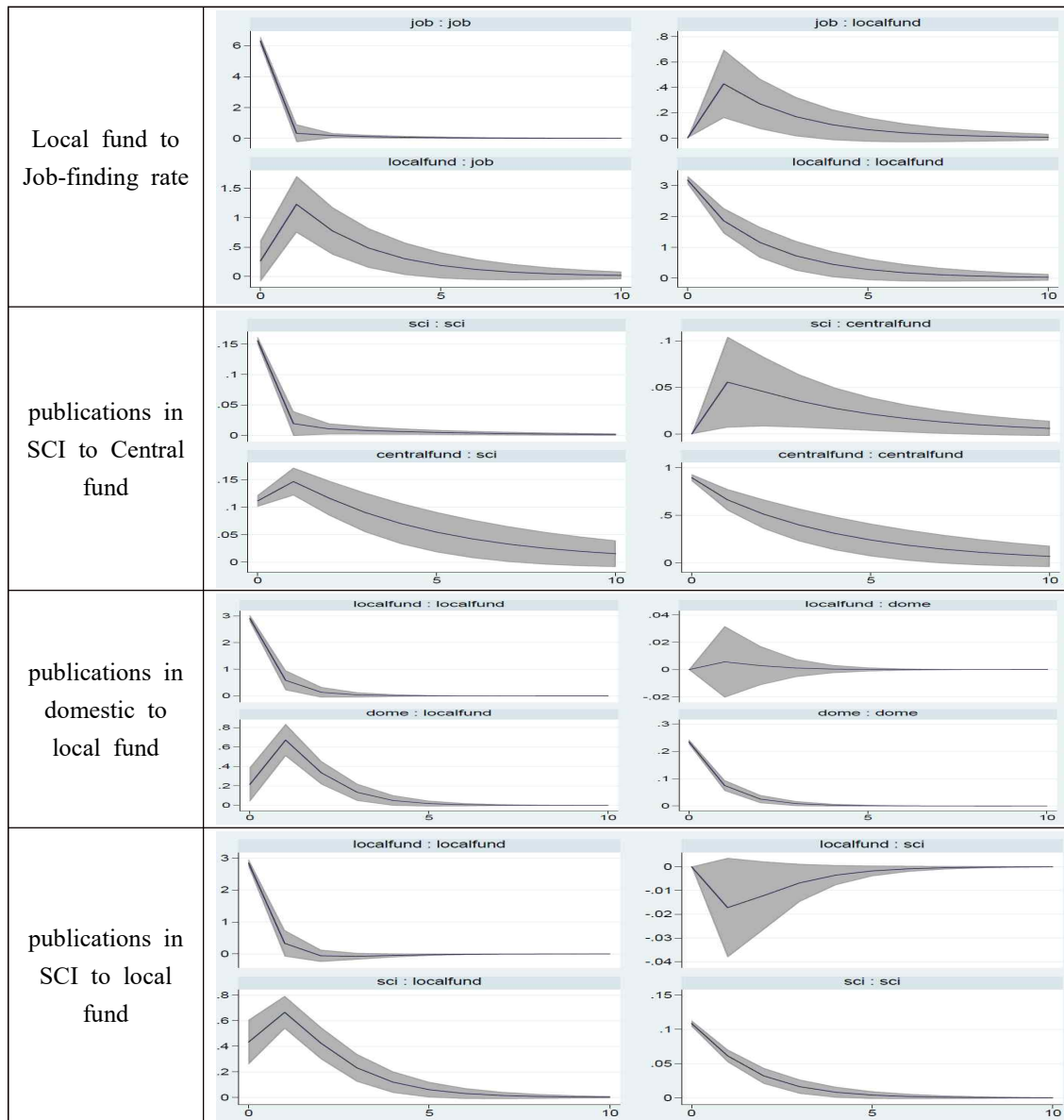
While central financial fund and publication in SCI work well, we cannot find significant value in previous year's local financial support in no, of publication in domestic and no. of publication in SCI. value

Dependent variables	Explanatory variables	Dependent variables	Explanatory variables	Dependent variables	Explanatory variables
Central fund	Central fund	publications in domestic	publications in domestic	publications in SCI	publications in SCI
	L1. .695478***		L1. .316494***		L1. .58873***
	publications in SCI		Local fund		Local fund
	L1. .356712**		L1. .001967		L1. -.006069
publications in SCI	Central fund	Local fund	publications in domestic	Local fund	publications in SCI
	L1. .147912***		L1. 2.6716***		L1 5.6590***
	publications in SCI		Local fund		Local fund
	L1. .1239086*		L1. .199944***		L1. .11622**

Based on the Forecast error variance decomposition(FEVD) estimates, we considered the impulse response graph. These graphs depict the current and future response of given variable. we see that as much 40% of variation in job-finding rate can be explained by central financial support in below graphic. On the other hand, job-finding rate explain only small variation in future central financial support. In terms of local government financial support to job finding rates, the latter can be explained only 1.5percent. This value is small comparing to central government support to job-finding rate. In central government financial support and publications in sci show that positive shock on central government financial support leads to an increased publication in sci but it explains only 1.5% variation. This is also applied to publications in sci and central government financial support with 1% variation. However, we can see that IRF plot in researches with local financial support, positive shock on researches leads to increased local financial support.



Does Government fund enhance university performance or university enhance their performance to attain government fund?



VII. Conclusion

The view that competitiveness in higher education is a major factor for national competitiveness has led to diverse efforts for strengthening the competitiveness of universities. Financial support for universities may be understood within this context. Korea has also seen a steady growth in the scale of financial support for universities. By providing universities with financial support, the government seeks to promote the restructuring of universities and to strengthen their competitiveness. Amid a shrinking school-age population and tuition freezes, universities seek to secure funding from the government. Receiving government financial support has become a crucial means for universities to gain prestige and resources. Given the increased scale of financial support

for universities, there is a need to enhance the efficiency of support programs and to strengthen the accountability of universities. This may be done via empirical and experiential analysis.

This study has empirically analyzed the relationship between university financial support and performance. As theoretical frameworks, we employed the educational production function and resource dependency theory. Dividing university financial support into those from the central government and those from local governments and measuring university performance in terms of job-finding rates, the number of publications in domestic journals per full-time faculty member, and the number of publications in SCI-equivalent journals per full-time faculty member, we conducted Granger causality tests and panel VAR approach to examine how the two factors were related. In all universities, central government financial support and local financial support were found to interact with the job-finding rate. It is supposed that financial support to universities work well but universities also tried to achieve their performance in order to secure financing support. Interesting results is that central government financial support and the number of publications in domestic journals per full-time faculty member did not show any interaction. In local financial area, we can suppose that universities attempt to achieve their research performances to obtain financial support.

The present study has led to a better understanding of the environment and realities faced by Korean universities, and derived significant implications about how universities responded to such circumstances. Furthermore, it also presented useful implications regarding the characteristics and issues of financial support programs.

Despite such implications, there are several limitations to this study. First among these is the fact that, in the case of central government financial support, it was unable to separately analyze MOE programs and programs by other ministries. In the case of central government financial support, programs led by ministries other than the MOE take up a substantial share – thus, examining these separately may yield a different set of results. Second, with regards to the finding that financial support for national universities Granger-caused both the job-finding rate and the number of publications in domestic journals per full-time faculty member, this study does not provide a clear explanation as to why this did not also hold for private universities. It merely interprets the behavior displayed by national universities for receiving financial support. This matter should be analyzed further through more research in the future.

References

- Kim Mi-ran, et al. (2016). Measures to Improve University Financial Support Following the Decrease in the Student-age Population: A Case Study on Japan. KEDI.
- Kim Jeong-hee, (2013). Research on Policies to Cultivate Local Universities for Local Development: A Comparative Analysis of the Roh Moo-hyun and Lee Myong-bak Administration's University Financial Support Programs. KLOG, 17 (1), 105-135.
- Kim Hoon-ho, (2014). An Analysis of the Relationship between Government Financial Support and University Financial Structure. KEAS, 32(4): 297-326.
- Park Gyung-ho, (2010). The Impact of ECEP on the Improvement of Educational Conditions and Educational Performance. KEAS, 28(4), 63-82.
- Ministry of Education & Human Resources Development, (2003). A Plan to Strengthen University Competitiveness to Advance the Era of the 20,000 Dollar Income.
- Ministry of Education, Science and Technology, (2008). Basic Plan for the Cultivation of Outstanding Talent and the Strengthening of University Educational Capacities.
- MOE, (2018). Plan to Reorganize University Financial Support Programs.
- MOE, (2014). Plan for Implementing the Local University Specialization Program.
- MOE, (2015). CORE (Initiative for College of Humanities' Research and Education) Basic Plan.
- MOE, 2015. Basic Plan for Program for Industrial Needs-matched Education.
- MOE, 2017. Plan for the Leaders in Industry-University Cooperation Program.
- MOE, 2018, Program for Creating Specialized Technical Colleges.
- Min Yun-gyung, (2016). An Empirical Study on the Support System for Social Entrepreneurs with Overlapping Membership: Focusing on the Capital Dependency Theory. Academy of Social Welfare Administration, 18(1), 53-85.
- Park Mi-gyeong, (2018). The Current Status of Private University Financial Administration and Measures for Improvement. National Audit Policy Source Book.
- Song Gi-chang, (2000). "Issues Concerning Government Subsidies of Universities and Measures for Improvement," Identifying Ways to Improve Efficiency of University Financial Management and Securing Stable Financial Sources, presented at KOSEFE's 27th Winter Academic Conference, 1-19.
- Lee Yong-gyun, (2008). The Background of the Implementation of ECEP and Areas of Development. KEDI Education Policy Forum, 184: 8-11.
- Lee Joo-hyeong, (2017). University Financial Support Programs, Structural Reforms and Current State of Implementation. Quarterly Audit.
- Lrellano, M and O. Bover, (1995). Another Look at the instrumental Variable Estimation of Error Component Model, Journal of Econometrics, 68: 29-51.
- Bean, J. P., (1980). Dropouts and Turnover: The Synthesis and Test of a Causal Model of Student Attrition. Research in Higher Education, 12, 155-187.

- Bown, (2001). Faculty Participation in University Governance and the Effects on University Performance. *Journal of Economic Behavior and Organization* 44(2), 129-143.
- Dumitrescu, E. & Hurlin, C.. (2012). Testing for Ganger Non-causality in Heterogeneous Panels. halshs-00224434, HAL.
- Ferris, J. M., (1991). Contracting and Higher Education. *The Journal of Higher Education*. 62(1): 1-24.
- Halil Dundar & Darrell R. Lewis., (1998). Determinants of research productivity in higher education. *Research in Higher Education* 39(6): 607-631
- Jill J., & Geraint J., (1995). Research Funding and Performance in U.K University Departments of Economics: A Frontier Analysis 14(3), 301-314.
- Kivistö, J. A., (2007). Agency Theory as a Framework for the Government- university Relationship. Tampere: Higher Education Group/Tampere University Press.
- Luciano L & Sylvain W., (2017). Testing for granger causality in panel data. University of Neuchatel. Institute of Economic Research. IRENE working paper 17-03.
- Massy W.F. & Zemsky, R. (1994). Faculty Discretionary Time. Departments and the Academic Ratchet. *Journal of Higher Education* 65(1), 1-22.
- Mohsen Mehrara & Maysam Musai. (2013). The Relationship between Economic Growth and Human Capital in Developing Countries. *International Letters of Social and Humanistic Sciences*. 5: 55-62.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*. New York, NY: Haper & Row.
- Porter, S. R. (2000). The Robustness of the Graduation Rate Performance Indicator Used in the U.S. News and World Report college Rankings. *International Journal of Educational Advancement*, 1 (2).
- Rushton, J. P., & Meltzer, S., (1981). Research Productivity, University Revenue and Scholarly Impact of 169 British, Canadian and United State Universities. *Scientometrics* 3(4): 275-303.
- Saford, T., & Hunter, J. M. (2011). Impact of Performance-funding on Retention and Graduation Rates. *Educational Policy Analysis Archives*, 19(33): 1-26.
- Shin, J. C. (2010). Impact of Performance-based Assountability on Institutional Performance in US. *Higher Eudcation*, 60(1): 47-68.
- Suna Korkmaz, & Ibrahim Hulunk. (2016). Granger causality between life expectancy education and economic growth in OECD countries. *The Economic Research Gurdian*, 6(1).
- Tomas Bolli, Frank Somogyi, (2010). Do competitively acquired funds induce universities to increase productivity? *Research Policy* 40: 136-147.
- Tautkoushian, R. K., Dundar, H., and Becker, W. E. (in press). The National Research Council graduate program ratings: what are they measuring? *Review of Higher Education*.

정책유형의 역설
: 목표 및 수단의 조화 및 부조화

류도암
(목포대학교)

정책 목표 및 수단의 조화 및 부조화

- 산업별 인적자원개발 지원 정책 프로그램에 대한 분석을 중심으로 -

<목차>

I. 문제의 제기 II. 이론적 논의 1. 정책목표와 정책수단 2. 정책목표와 정책수단과의 관계	III. 사례분석 : 산업별 인적자원개발 지원 정책 1. 산업별 인적자원 개발 지원 정책 현황 2. 산업별 인적자원개발 지원 정책의 정책수단 속성 IV. 결론
--	---

I. 문제의 제기

현재와 같은 행정국가화 시대에는 정부는 사회의 안정과 발전을 위하여 다양한 활동을 한다. 이를 정책이라고 하는데 정책은 보통 바람직한 사회상태나 목적가치의 실현 또는 사회문제의 해결을 위한 수단으로 정의되고 있다.

정부가 결정 집행하는 정책은 목표와 수단으로 구별되는데, 정책목표는 미래의 바람직한 상황을 염두해 두고 설정하는 궁극적인 도달상태이며, 정책수단은 정책목표를 수행하기 위한 도구적 성격을 지니고 있다. 이러한 정부의 정책은 대상집단에 어떠한 영향을 미치는가에 따라서 크게 지원과 규제의 두 가지 유형으로 구분된다. 지원정책은 사회의 다양한 문제점을 해결하고 이를 촉진시키기 위하여 수행되는 것을 말하며, 규제정책은 사회의 다양한 문제점을 억제하기 위하여 수행되는 것이다.

각 정책의 유형별 목적에 따라 이를 달성하기 위한 정책수단도 유사한 성격을 지니고 있다. 예를 들면 지원정책의 경우는 보조금의 지급 등의 수단을 통해 활성화되지 못한 사회의 문제점을 해결하는데 초점을 두고 있으며, 규제정책의 경우는 억제수단을 통해 어떤 특정한 대상 또는 상황을 보호하기 위해 수행된다.

그러나 실제 정책상황에서는 두 가지 유형의 정책 구분을 하는 것이 어려울 수

있다. 이것은 정책목표와 수단과의 관계 측면에서 나타날 수 있다. 정책목표를 달성하기 위하여 수단으로서 기능하는 것이 정책수단인데, 정책수단이 실제 정책 대상자에게 영향을 미칠 때 지원과 규제의 두 가지 속성이 나타날 수 있다는 것이다.

예를 들면 노인들의 삶의 질을 높이기 위해 보조금 등의 지급 수단을 채택하였다 하더라도 보조금 지급 규정 또는 방법 등으로 인해 보조금을 지급받는 노인들에 제한이 생기거나, 보조금 지급으로 노인들이 다른 일을 못한다고 한다면, 해당 노인들의 입장에서는 규제가 될 수도 있다. 또한 현행 연구과제에 참여하는 학생들의 경우 연구과제에서 인건비를 받고 있고, 학생이 다른 기관에서 아르바이트 등으로 4대 보험에 가입하였다면 해당 과제에서 인건비를 받기는 어려운 것이 현실이다. 학생에게는 연구과제에 참여함으로써 본인의 실적을 높일 수 있는 기회이나 실제 연구과제를 수행하고 있으면서도 인건비를 받지 못하는 경우가 생긴다. 이러한 것은 결국 편법을 가져올 수도 있다.

본 연구는 정책목표와 정책수단의 조화를 꾀하고자 정책수단의 속성을 지원과 규제의 두 가지 측면으로 구분하고, 이를 실제 정책 사례를 통해 살펴보고자 한다.

연구의 분석 사례는 산업별 인적자원개발을 위한 지원 정책이다. 이것은 산업별 인적자원개발이라는 정책목표를 가지고 정책수단으로 제시한 정부가 주도하여 설립한 위원회의 괴리현상이 어떻게 발생하고 있는가를 살펴보는 것이다. 이를 통해 좁게는 산업별 인적자원개발 정책 수단의 속성을 구체화시키고, 나아가 정부 정책 목표에 따른 정책수단의 구축 방안을 모색하는데 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정책목표와 정책수단

정책이란 무엇인가에 대한 대해서 학자들은 정책 주제, 정책목적, 정책내용, 정책대안에 따라 다양하게 정의하고 있다. 일반적으로 정책을 정의할 때 정책이 미래지향성, 의도성, 문제해결을 지향한다는 의미에서, 사회문제 해결을 위한 바람직한 미래의 상태를 위하여 정부가 수행하는 다양한 계획으로 이야기하고 있다(이종수 외, 2018: 356).

정책의 개념에서 제시한 다양한 요소들은 곧 정책목표를 이야기한다. 정책목표란 ‘정책을 통하여 얻고자 하는 바람직한 미래의 상태’를 말하며, 정책은 정책목표

수립을 통해서 시작된다. 즉, 사회가 발전지향적으로 가고자 할 때 다양한 사회문제를 그대로 방치할 경우에 도달할 수 없는 상태에서 정부가 정책목표 수립을 통해 미래의 바람직한 상태에 도달할 수 있음을 말한다. 정책의 목표는 정책의 존재이유가 되는 것이다(정정길, 1997). 정책목표는 정책의 대상영역에 따라서 다양하게 이야기 할 수 있으며⁹⁾, 정책이 미치는 사회의 영역에 따라서 국정지표, 국가목표, 국정목표, 국정이념 등으로 분류하기도 한다(이세화, 2005: 18), 정책은 종류에 따라 추구하는 목표가 다르기 때문에 추구하는 가치도 정책의 종류에 따라 다르다(노시평·박희서·박영미, 2006: 171).

정부는 정책을 보다 구체화시키기 위하여 다양한 정책수단들을 활용한다. 정책수단에 대해서도 학자들마다 다양한 개념적 정의를 하고 있다. Lowi(1964)는 정책의 유형을 분배정책, 재분배정책, 규제정책으로 분류를 하기 위하여 각 유형 속에서 정책 수단이 정치적인 관계 속에서 어떻게 적용되고 있는가를 제시하였고, Howlett(1991)의 경우는 정책수단은 정책목표를 실현하기 위하여 정부기관이 사용하는 활동 또는 기법이라고 하였다. 정책수단은 정책목표를 달성하기 위해 정부가 사용할 수 있는 각종 수단을 의미한다(노시평·박희서·박영미, 2006: 21; 유훈, 1992: 135; 정시영, 2018: 41). 그리고 공공문제를 해결하기 위해 의도적으로 고안된 기법 또는 기술로 정부 또는 유사한 공적행위자에 의해 활용되며 정책목표의 달성 또는 집합적 문제의 해결이라는 목적지향적인 성격을 가지고 있다(김다운, 2018: 9; 송성화·전영한, 2015: 93; 전영한·이경희, 2010: 95; 정시영, 2018: 41; 최분희, 2015: 41-42). 따라서 정책수단은 정책 집행론과 밀접한 관련이 있다. 정책수단은 국민들의 이해관계에 직접 영향을 미친다는 점에서 정책의 구성요소들 중 가장 중요하다(노시평·박희서·박영미, 2006: 21).

정책수단과 함께 제시되고 있는 것이 ‘정책도구’라는 개념이다. 정책수단에 대한 개념적 정의가 다양하게 제시되고 있기 때문에, 정책이라는 개념속에 정책목표와 정책수단을 함께 포함시킬 때 정책도구도 정책수단과 동일한 것으로 파악하는 경우도 있다. 이러한 견해에 따르면 정책은 국가가 추구하는 가치지향적인 목적과 이를 달성하기 위한 수단(또는 도구)을 동시에 내포하고 있기 때문에, 정책이 때로는 목표를 의미하기도 하며, 동시에 목적을 달성하기 위한 수단을 의미하기도 한다. 또한 정책목표와 정책수단을 목적과 수단의 개념으로 엄격하게 구분하고, 정책도구도 이를 구분해야 할 필요가 있다는 견해도 있다(문명재, 2008, 전영한, 2007). 이상의 것을 정리하면 정책도구는 정책수단과 동일한 개념으로 파악해도 무방하며,

9) 예를 들면 경제분야에서 경제정책은 경제적인 안정을 목적으로 하는 것이고, 교통정책은 교통의 원활한 흐름을, 보건정책은 국민건강 향상을 위함이다(정정길, 1997).

정책목표와는 구별되는 것으로 볼 수 있다.

정책수단(도구)에 대한 연구경향을 보면 정책수단(도구)이 정책결정자가 정책목적 달성을 위해 활용할 수 있는 수단으로 보고 있다(Hawlett, 1991). 즉, 정책수단(도구)은 정부가 설정하고 의도한 정책목표에 부합하도록 정책대상집단의 행동 변화를 유도하는 직·간접적인 수단이다(김해란, 2010: 7). 구체적으로 정책수단(도구)에 대한 분류는 정책 대상자에게 미치는 영향력의 정도에 따라서 직접적 수단과 간접적 수단으로 구분한다. 직접적 수단은 정부소비, 경제적 규제, 직접대출, 정보제공 등을 제시하고, 간접적 수단에는 사회적 규제, 계약, 대출보증, 보조금, 조세지출 등을 제시한다(김해란, 2010: 8). Hood(1986)는 NATO 모형을 제시하여 정책수단(도구)을 포괄하여 구분한다. 이 분류법은 다른 분류법보다는 다양한 정책도구를 포괄하는 간명한 분류법으로 평가받고 있다.(Howlett, Ramesh and Pearl, 2009:110~138; 남궁근, 2008:89~97). Hood(1986)는 통치차원의 특징에 따라 연계(Nodality), 권위(Authority), 재정(Treasure), 조직(Organization)으로 분류하였다.

2. 정책목표와 정책수단과의 관계

위에서 제시한 것을 정리하면 정책목표와 정책수단과의 관계는 목표와 수단과의 계층적 구조를 형성하고 있다는 것으로 제시할 수 있다. 또한 정책목표가 바람직한 미래의 상태를 염두해 두고 설정하는 계획이라고 하면, 이것은 정책으로 인한 결과를 염두해 둔 것이기 때문에 정책수단과 정책목표와는 인과관계가 성립한다고 할 수 있다. 즉, 정책목표는 결과를 바탕으로 하는 효과성의 측면에서, 정책수단은 적절성의 측면에서 제시할 수 있다.

정책목표와 정책수단과의 관계에서 한 가지 주목할 것은 정부의 정책 상황속에서 실제 정책목표와 수단이 대치하는 현상이 발생하고 있다는 것이다. 이는 정책수단에 더 큰 의미를 두고 정책목표가 의도하는 의미 있는 결과를 달성하기 보다는 외부에 보여주기 위한 양적 효율성 달성에 급급한 나머지 정책수단이 강조되었기 때문이다(Lynn, 1996 : 116-117; Blau and Meyer, 1971 : 103; Downs, 1967 : 146; 정철현·임철현, 2010: 84). 이를 목표수단의 대치현상이라고도 부르고 있으며, 모호한 목표가 보다 구체적인 수단으로 바뀌거나, 정책평가의 기준이 목표가 아닌 수단의 달성 정도에 맞춰지는 것이다.

3. 본 연구의 분석틀

정부 정책의 목표는 미래의 바람직한 상태이고 정책수단(도구)은 이를 실현하는 도구라고 앞서 정의하였다. 또한 정책목표와 정책수단(도구)의 관계가 계층적 구조, 인과관계, 목표대치 속에서 파악할 수 있음을 제시하였다. 특히, 정책목표와 정책수단과의 관계를 정책수단을 원인으로 정책목표를 결과로 파악할 때, 정책수단이 적절하면 정책목표의 효과성도 높아질 수 있다는 것을 제시해 볼 수 있다. 즉, 정책수단의 적절성이 높을수록 정책목표의 효과성도 높아질 수 있다는 것이다. 이를 도식화하면 <그림>과 같이 제시할 수 있으며, 각 정책 변수의 조합 속에서 4가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 5

첫째, <Type I> 유형은 정책수단의 적절성이 낮으면, 정책목표의 효과성도 낮아진 것을 나타낸 것으로 정책목표와 정책수단이 모두 사회문제해결에 도움이 안 되는 상태, 즉, 정책문제를 잘못 인지한 경우라고 할 수 있다. 이 경우 정책실패의 전형적인 형태라고 제시할 수 있다.

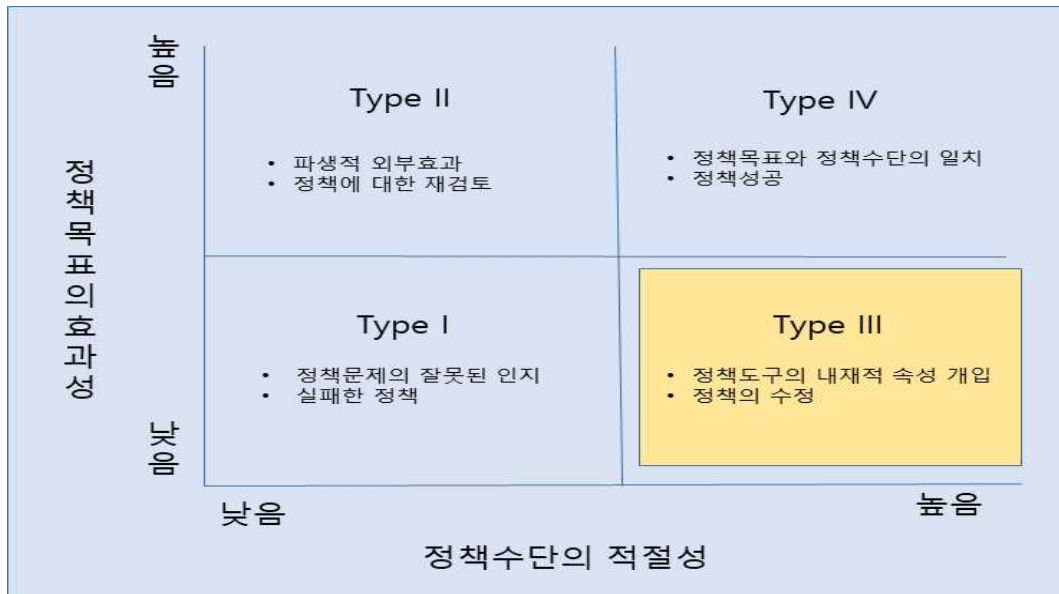
둘째, <Type II> 유형은 정책수단(도구)이 적절하지 않으나, 정책목표의 달성도 즉 효과성은 높은 형태인데, 정책목표와 정책수단 간 인과관계가 성립하지 않은 상황이다. 이 경우 정책의 특성에 적절한 정책수단이 선택되지 못했음에도 정책목표의 효과가 나타난 것이기 때문에 또 다른 외생변수(타 정책수단)가 영향을 미쳤거나, 예측하지 못한 상황이 발생하여 나타난 파생적 외부효과의 상황이라 할 수 있다. 이 경우 해당 정책에 대한 재검토가 필요하다.

셋째, <Type IV>의 경우는 정책수단의 적절성이 높고, 정책목표도 달성된 상황으로 정책목표와 정책수단이 일치하여 정책목표가 성공적으로 달성한 경우이다.

넷째, <Type III>의 경우는 정책수단의 적절성이 높으나 정책의 효과성이 낮은 상태로 정책수단(도구)이 해당 정책목표를 달성하기 위하여 적합하나, 결과적으로는 정책목표가 달성되지 못한 상태이다. 이러한 경우 정책수단(도구)이 잘못 선택되었다고 할 수는 없는 상황이다. 여기서 정책목표를 달성하기 위해 선택한 정책수단(도구)의 본질적인 속성을 살펴볼 필요가 있다. 즉, 정책수단(도구)이 가지고 있는 속성 중 형식적으로는 적절하다고 평가하더라도 실제 적절하지 못하였다는 것이다. 이러한 상황은 실제 정부 정책 속에서 많이 발생하고 있다. 예를 들면 실업자에게 새로운 일자리를 제공하기 위해 보조금 지급(고용보험 실업급여 등)이라는 정책수단(도구)을 선택하였을 때, 집행과정에서 관련 지급 규정이 매우 경직되어 있다면 실업급여 대상자는 상당히 한정될 수 있으며, 지원범위 및 금액도 축소될 수 있다. 이러한

상황 속에서도 정책대상자인 수혜집단은 순응할 수 밖에 없는데, 수혜집단으로는 지원을 받고 있다는 명목으로 인해 실제 각종 불합리한 부담을 정부로부터 지게 됨에도 불구하고 이에 대해 적극적인 문제제기조차 하지 못하고 순응해야 하기 때문이다(이혁우, 2009: 177).

<그림 2> 정책목표와 정책수단과의 관계 유형



본 연구에서는 정책목표와 정책수단과의 관계를 살펴보면서 <Type III>의 유형에 초점을 맞추고자 한다. 이 유형은 정책수단의 외형적 특성과 내재적 특성이 상이한 상황을 말하는데, 이러한 상황이 발생하게 되는 것은 정부의 권력적 속성과 합법성에 기초한 경직된 규정이 크다고 할 수 있다. 실제 촉진 또는 활성화라는 목적을 지니고 있는 정책목표들이 정책 집행과정에서 갈등상황에 직면하고, 본래의 효과를 내지 못하는 것을 우리 주위에서 많이 볼 수 있다. 그러나 이 상황들에 대해 정책 대상자들의 경우는 제대로 된 목소리를 내는 경우는 드물다. 왜냐하면 정부는 지원된 자원을 지렛대로 삼아 언제든지 수혜집단에게 새로운 요구를 강제할 수 있게 되며, 이 경우 수혜집단은 그것이 무엇이든 지속적인 지원을 받기 위해서는 수락할 수밖에 없기 때문이다(이혁우, 2009: 177).

그러면, 이러한 상황들은 실제 정책수단(도구) 속에서 어떻게 나타나고 있는가?. 보다 구체적으로 파악하기 위해서 본 연구에서는 Hood(1986)의 정책수단(도구) 분류방법을 활용하여 정책수단을 조직적, 정보, 재무, 강제적 유형의 4가지로 구분하

고, 정책수단(도구)의 속성에 따라 지원정책적 수단과 규제정책적 수단의 2가지로 구분하였다. 이를 통해 정책수단(도구)의 유형과 정책수단(도구)이 보유하고 있는 2가지 양면적인 속성을 바탕으로 실제 정책수단(도구)의 적용되는 현실 속에서 나타날 수 있는 상황을 제시하였다.

<표 23> 정책수단(도구)의 내재적 속성

Hood의 통치자원에 따른 구분			정책수단(도구)의 속성	
			지원	규제
정책 수단 (도구)	조직	조직적 자원	정부지원을 통해 정책집행 조직을 설립	조직의 구조, 인사, 인프라 등에 대한 규제
	정보	정보 자원	다양한 정보제공 또는 새로운 정보 개발을 통해 방향 제시	정부가 제공하는 정보 이외에 다른 정보를 거부 또는 무시
	재무	재무적 자원	조직의 지속성과 안정성을 확보하기 위한 재정적 지원	정부가 정한 지침에 따른 물자사용 및 지출상황 통제
	권위	강제적인 자원	강제력을 바탕으로 하여 해당 정책 대상자를 보호하여 정책을 촉진	정책대상자들을 정책순응집단으로 육성

IV. 사례분석 : 산업별 인적자원개발 지원 정책

1. 산업별 인적자원 개발 지원 정책 현황

1) 산업별 인적자원개발위원회의 설립

산업별 인자위(ISC)¹⁰⁾는 인력수급 미스매치를 완화하고 산업별 특성에 맞는

10) 산업별 인적자원개발위원회는 일반적으로 산업별 인자위 또는 영문 약자명을 따서 ISC(Industry Skills Council)라고 부르기도 한다. 본 연구에서는 가독성을 높이기 위해 산업별 인자위라 한다.

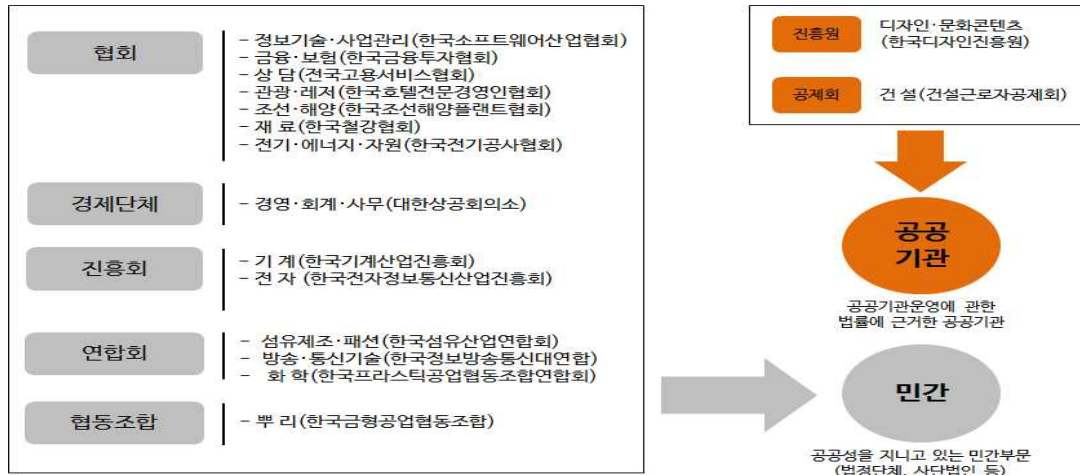
인력양성과 공급을 위해 업종별로 인력양성 수요를 조사하여 인력양성 과정에 반영할 수 있는 조직 및 관리체계를 구축하려는 목적에서 설립되었다. 2015년 4월 고용노동부의 정책프로그램으로 설립되어, 2017년 1기 사업이 진행되었고, 2018년부터 2기 사업이 진행 중이다. 그동안 산업별 인자위(ISC)를 통해 NCS, 일학습병행제 등의 국가 인력양성사업이 추진되었고, 자율기획사업 등을 통해 산업별 특성화된 인력 역량강화 사업이 추진되었다. 산업별 인적자원개발 조직의 설립에 대한 논의는 NCS(National Competency Standards)가 본격적으로 개발되었던 2013년으로 거슬러 올라간다.

2013년 NCS의 개발과 더불어 이를 산업계의 인력개발에 적용시키고자 산업분야별로 조직설립의 필요성이 제기되었다. 2014년 12월 고용노동부는 산업계가 주도하는 '직업훈련혁신 및 심사평가위원회'에서 「산업별 인적자원개발위원회 선정·지원 계획」 발표하였고, 2015년 1월 고용노동부는 산업별 인적자원개발위원회 공모 설명회 개최하고 4월 11개의 산업별 인적자원개발위원회를 선정하였다. 설립년도인 2015년에는 13개의 산업별 인적자원개발위원회(ISC)가 설립되었고, 2016년 4개의 위원회가 추가되어 2018년 11월 현재 17개의 위원회가 운영되고 있다

2) 산업별 인적자원개발위원회 현황

산업별 인자위의 구성은 NCS 중분류 기준으로 구성되어 있으며 2017년 현재 17개의 ISC가 설치 운영되고 있다. 산업별 인자위를 구성하는 기관들은 산업부문을 대표하는 사업주단체 또는 협회·조합, 기업, 근로자단체로 구성되어 있으며, 이 중 산업별 인자위의 사무국을 운영하면서 중심적 역할을 수행하는 대표기관이 있다. 대표기관은 기관의 성격에 따라 공공기관과 민간부문으로 구분된다. 공공기관의 경우는 '공공기관운영에 관한 법률'에 근거하여 설립된 공공기관이며, 민간부문은 공공성을 띠고 있는 법정단체, 협단체 등이다. 공공기관으로 산업별 인자위에 참여하고 있는 기관은 한국디자인진흥원(디자인·문화콘텐츠)과 건설근로자공제회(건설)이며, 나머지 산업분야는 민간부문의 협단체에서 참여하고 있다. 민간부문의 경우도 기관의 성격별로, 협회, 경제단체, 진흥회, 연합회, 협동조합의 형태로 구분할 수 있다.

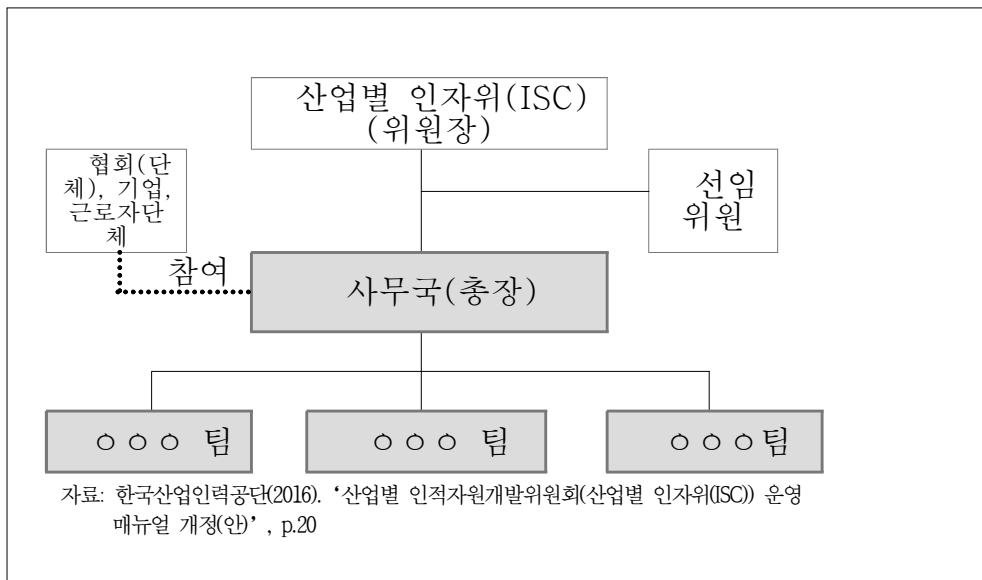
<그림 3> 산업별 인자위 대표기관의 특성



자료 : 한국직업능력개발원(2017). 산업별 인자위 성과평가 연구.

산업별 인자위는 해당 산업분야의 산업별 협·단체(사업주단체), 기업, 근로자단체 등으로 구성하고 있으며, 산업별 인자위(ISC)의 운영 및 사업성과에 대한 책임성과 원활한 기능·역할 수행을 위해 전담조직(사무국) 설치·운영이 필수이며, 사무국은 대표기관에 설치하고, 업무·예산은 사무국이 설치된 대표기관과 구분하여 운영한다.

<그림 4> 산업별 인자위(ISC) 조직도



자료: 한국산업인력공단(2016). '산업별 인적자원개발위원회(산업별 인자위(ISC)) 운영 매뉴얼 개정(안)', p.20

산업별 인자위의 주요 인적 구성원으로는 위원장, 운영위원, 선임위원, 사무총장이 있으며, 각 구성원 별 자격과 역할에 대한 구체적인 내용은 <표 >와 같다.

<표 24> 산업별 인자위(ISC) 인적구성(자격 및 역할)

구분	자격	역할
위원장	소속기관(대표기관·참여기관·참여기업)의 대표 또는 차하위자인 임원을 위촉	산업별 인자위(ISC) 운영 및 사업수행에 대한 전반적인 사항을 총괄하고, 당연직 위원으로서 운영위원회 의결에 참여
운영위원	해당 산업별 인자위(ISC)를 구성하는 참여기관과 참여기업 소속 임원급 인사를 위촉	운영위원회에 참여하여 산업별 인자위(ISC) 운영 및 사업수행에 대하여 의견제시·논의 및 의결 참여
선임위원	- 인적자원 (HRD / HRM), NCS, NCS기반자격, 일학습병행제 등에 식견과 전문성을 갖춘 인사를 위촉 ※ 위촉 시 공단 협의 및 운영위원회 의결 절차 필요	- 사무국 운영 및 사업계획 수립 지원·검토, 사업수행 지원 및 자문 - 사무국 직원채용 관련 자문 및 직원 교육(자체) - 산업별 인자위(ISC) 운영위원회(필수), 분과위원회 및 실무위원회 등 참여 - 산업인력현황 분석, NCS, NCS기반자격, 일학습병행제 관련 사업 등 산업별 인자위(ISC) 고유기능 수행 지원
사무총장	사무국 운영의 전문성 등 확보를 위해 대표기관 및 참여기관 인사에서 사무총장을 선임	ISC 운영 및 사업수행 등을 지원하기 위해 설치된 사무국의 실무를 총괄함.

자료: 한국산업인력공단(2016). '산업별 인적자원개발위원회(산업별 인자위(ISC)) 운영 매뉴얼 개정(안)', p.13-p.16.
수정 보완하여 재정리.

산업별 인자위에는 사무국의 전문성 및 역량 확보를 위해 중분류 1개 이하인 산업별 인자위(ISC)는 4명 이상, 중분류 2개 이상인 산업별 인자위(ISC)는 8명 이상의 사무국 직원을 확보하여 운영하며, 운영비 지원금으로 인건비를 지원받는 사무국 직원은 개별사업(NCS, NCS기반자격, 일학습병행제 관련 사업 등)에 참여할 수 있으나, 해당 개별사업 예산의 인건비 지원은 불가능하다.

<표 25> 산업별 인자위(ISC) 사무국 구성 인원요건

구분	중분류 1개 이하	중분류 2개 이상
구성원 수	4명 이상	8명 이상

자료: 한국산업인력공단(2016). '산업별 인적자원개발위원회(산업별 인자위(ISC)) 운영 매뉴얼 개정(안)', p.20

산업별 인자위는 회의체 운영을 통해 위원회의 주요 사업을 결정하는데, 위원회는 운영위원회, 실무위원회, 분과위원회로 구분할 수 있다.

<표 26> ISC 회의체 별 주요 운영 관련 사항

회의체 명	개최시기	소집권자	참여인사	논의(의결) 사항
운영위원회 (정기회의)	연 4회 (상·하반기 각 2회)	위원장	위원장*, 운영 위원, 선임위원 *, 기타 회의 상정안전 관계 자 등	해당 산업분야의 ISC 고유기능 및 사업 수행, ISC 연간 사업계획 수립·변경·결과, 중요사업 수행, ISC 구성변경 등 중요사항
운영위원회 (임시회의)	필요 시	위원장 또는 위원 (선임위원 포함)		
실무위원회	필요 시 (상시)	위원(장), 사무총장, 선임위원, 기타 회의 안전 관계자 등		ISC 운영위원회 등 상정안전 논의, 효과적 사업 수행을 위한 정보공유 등
분과위원회	필요 시 (상시)			ISC 내 세부 산업범위 또는 사업분야에 특화된 인적자원활동 활성화 등

자료: 한국산업인력공단(2016). ‘산업별 인적자원개발위원회(ISC) 운영 매뉴얼 개정(안)’, 18p

3) 산업별 인적자원개발위원회의 주요사업

산업별 인자위가 담당하는 주요 사업은 다음과 같다. 첫째, 산업인력현황보고서는 산업별로 신기술 개발, 대규모 투자 등 경제적 측면에서의 동향 파악 및 인력수급 현황자료 조사 등을 통해 현장형 인력수요 분석하며, 산업별 인자위(ISC)마다 분석 결과를 내·외부 기관 및 기업 등에 배포하고 피드백을 실시한다. 둘째, 자율기획사업은 산업별 인자위(ISC)의 산업대표성 강화를 통해 자율성을 확대하고 책무성을 강화할 수 있다는 선순환 체계 구축을 위해 ‘16년부터 산업별 인자위(ISC)별 자율기획사업을 신규 도입하였다. 셋째, 국가직무능력표준(NCS) 개발 및 개선으로 산업 패러다임 변화를 놓치지 않도록 유망 분야 또는 신직업 대상 NCS 신규 개발 분야를 제시하며, 해당 산업의 수요변화에 따른 지속적인 NCS 보완체계를 구축 운영한다. 넷째, NCS 기업 활용 컨설팅이다. 중견·중소기업을 대상으로 NCS 기반 능력중심채용 및 재직자 훈련 실시 지원을 위한 맞춤형 컨설팅을 추진한다. 주로 맞춤형 사내 교육·훈련프로그램, 신규직원 채용 프로세스 등을 개발한다. 다섯째, 산업별 인자위는 산업 및 기업 수요에 따라 일학습병행제 교육훈련프로그램 개발 및 운영 지원한다.

<표 27> 산업별 인자위(ISC)의 역할

목표 : 산업현장 중심 인적자원개발 및 활용 실현		
전략 및 중점 추진과제	산업별 인자위(산업별 인자위(ISC)) 체계 확립	① 대표성: 참여단체·기업 확대 및 네트워크 활성화
		② 전문성: 전문가 풀 확대, 교육 확대, 산업별 인자위(ISC) 역량 진단
		③ 자율성: 자체 기획사업 추진 및 자율성 부여
	산업현장중심 인적자원 개발·활용	① 산업별 인자위(ISC)의 산업현장 인력 수요 조사·분석 기능 강화 • 산업인력현황조사 → 전략분야 발굴·조사
		② 산업별 인자위(ISC) 주도의 인적자원개발 표준 마련 및 보완 • NCS 개발·보완 분야 제출→확정(정부)→개발(산업별 인자위(ISC)) • 일학습병행제 PG개발(전담), 외부평가(참여) • 자격 검정에 전문가 추천 참여, 종목 개편 의견 제시
		③ 능력중심사회 확산에 중심 역할 수행 • 기업: NCS 활용 컨설팅 홍보 강화 및 대기업 확산 • 훈련기관 : 훈련이수자 평가에 전문가 참여
		④ 공단: 사업 추진 체계 일원화(재정, 사업 관리)
	인프라 정비	② 산업별 인자위(ISC): 전문기관 컨설팅 지원, 산업별 인자위(ISC) 협의체 구성·운영
		③ RC: 산업별 인자위(ISC) 공동 활용 수요조사, 협력사업 기획
		④ 성과관리: 성과평가 및 인센티브 지급

자료: 고용노동부(2015). 산업별 인자위(ISC) 역할 강화 방안, p.2 재정리.

4) 산업별 인적자원개발 정책의 관리 체계

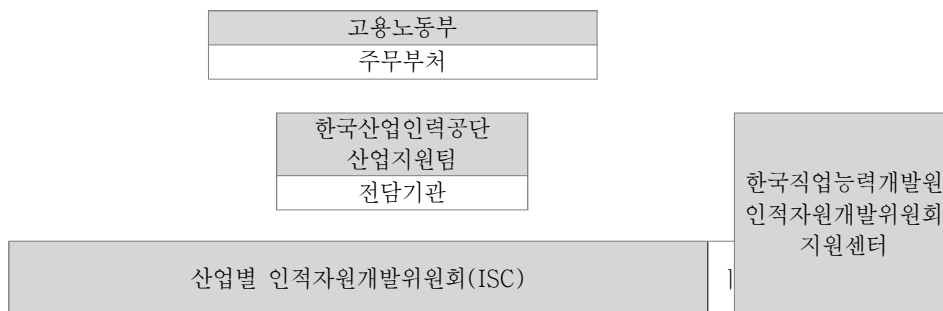
ISC의 성과관리에는 크게 고용노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원이 관여하고 있다. 고용노동부는 주무부처로서 관여하고 있으며, 고용노동부의 직업능력정책과에서 ISC 정책방향을 수립하고 사업 추진의 방향성을 제시한다. 또한 사무국이 대표기관 및 참여기관과 독립적으로 책임성 있는 기능 수행이 가능하도록 사무국 운영비를 지원하며, ISC 활동근거로서 운영규정을 마련하고 한국산업인력공단으로 하여금 심의위원회 및 평가를 담당하도록 하였다.

한국산업인력공단은 2015년 5월 ISC 전담기관으로 지정되었으며, 지역산업별지원국 산업지원팀에서 ISC 관련 제반업무를 담당하고 있다. 구체적으로 산업지원팀에서는 산업별 인자위 선정·관리, 심의위원회 운영, 사업 관련 지원 및 관리, 운영비 지원금 지급 및 사업비 회계정산, 우수사례 발굴·보급 등의 업무를 진행하며, 성과관리와 관련하여 모니터링 및 성과평가를 담당하고 있다.

한국직업능력개발원은 고용노동부와 한국산업인력공단 이외에 한국직업능력개발원에서 ISC 성과관리에 관여하고 있으며, 한국직업능력개발원 내

인적자원개발위원회지원센터는 인자위 사무국 구성원들의 전문성 강화를 위해 2016년 4월에 개소되었다. 인자위센터도 ISC의 성과관리를 위한 사업을 진행한다는 점에서 한국산업인력공단과의 업무가 중복될 가능성이 있지만, 인자위센터는 사업을 통해 제공하는 교육훈련과 컨설팅 이외에 ISC 전문성 강화를 위한 연구개발을 진행하고 있다.

<표 28> 산업별 인적자원개발 관리 및 지원체계



2. 산업별 인적자원개발 지원 정책의 정책수단의 속성

1) 조직적 도구 측면

(1) 지원적 속성

정부에서 산업별 인적자원개발 정책을 추진하기 위해 ‘산업별 인적자원개발위원회’를 설립하여 운영하고 있다. 각 위원회는 각 산업분야 협단체, 기업, 근로자 단체로 구성되며, 대표기관에 전담조직(사무국)이 설치되어 운영되고 있는 형태이다. 조직적 도구 측면에서 정부가 주도적으로 지원을 통해 산업별 인적자원개발의 활성화를 위한 인프라를 구축하였다는 것에 의미가 있다.

(2) 규제적 속성

<표4>와 같이 각 회의체 별 주요 운영시기 및 소집권자, 그리고 의결사항 등에 대하여 매뉴얼을 통해 구체적으로 규정하고 있다. 회의체는 분과위원회→실무위원회→운영위원회의 상향식 체계로 이루어져 있어, 비교적 체계를 갖추고 있다. 그러나 각 산업별 특성에 따라 회의횟수까지 규정함으로써 회의체 운영의 자율성을 침해하고 있는 것을 지적할 수 있다.

2) 정보적 도구 측면

(1) 지원적 속성

현재 산업별 인자위가 수행하는 사업은 고용노동부의 사업이고 사업분야는 한국산업인력공단에서, 조직의 역량강화 및 사업성과 분야는 한국직업능력개발원에서 담당하고 있다. 정부 산하기관이 인자위에 대한 다양한 사업 정보를 제공하고, 사업을 실시하는데 있어서 촉진제 역할을 수행하고 있다.

(2) 규제적 속성

산업별 인적자원개발위원회가 설립된 것은 산업계 주도의 인적자원개발의 필요성 때문이다. 현재는 고용노동부 및 산업인력공단의 정부 사업(NCS, 일학습병행제)을 추진하는 집행기관으로 전락하였다는 비판을 받기도 한다. 또한 산업별 인자위와 공단과의 사업협력 관계 속에서도 산업인력공단이 우위에 있고, 산업별 인자위가 산업인력공단 각 부서와 一對多의 구조를 형성하고 있어 산업별 인자위의 업무가 과중되는 측면이 있다. 또한 정부가 제공하는 정보의 경우 산업계 의견이 반영될 수 있는 기회가 적은 측면도 있다. 그리고 산업인력공단이 사업의 주도권을 가지고 있다 보니, 정부와의 협력을 위한 회의 등에서 정보를 제공하기 보다는 사업 설명회 형식으로 치중하는 경우가 많다. 산업별 인자위 사무국에서의 업무 부담 중 가장 큰 사항은 보고사항이다. 현재 주간 및 월간업무보고를 실시하고 있다.

3) 재무적 도구 측면

(1) 지원적 속성

산업별 인자위마다 NCS 중분류 기준에 따라 3-6억원정도가 투입되고 있고, 각 인자위마다 개별 사업등을 통해 재원을 확보하고 있다. 각 인자위별로 다양한 사업 추진을 위한 재원을 지속적으로 공급받고 있어서 안정적인 조직 및 사업 운영이 되고 있다. 또한 최근에는 산업별 인자위에서 자격관련 권한 부여(과정평가형 자격¹¹⁾)에 대한 논의도 있어 산업별 인자위의 사업 재원이 확대될 전망이다.

(2) 규제적 속성

매년마다 투입된 예산에 대한 정산이 이루어지고 있다. 정부가 투입하는 예산

11) 과정평가형 자격은 현재와 같이 국가자격의 검정형 방식에서 교육받은 훈련기관에서 내부, 외부 평가를 거쳐 국가자격증을 발급하게 되는 제도를 말한다.

사용의 투명성을 위해 해마다 정산이 이루어지는 것은 당연하다고 할 수 있다. 그러나 문제는 정산방식이다. 산업별 인자위의 사업예산 지출에 대한 정산은 산업인력공단이 지정하는 전담 회계사를 통해 이루어지는데 이 경우 사업의 내용과는 관계없이 획일적인 기준이 적용된다는 것이다. 일부 산업별 인자위에서는 규정에 맞지 않는 예산에 대한 반납을 하고 있다. 즉, 산업별 인자위에서는 예산이 부족하다고 인식(불용 처리 가능성 높음)하고 있고, 관리기관인 공단은 예산을 과잉 투자하고 있다고 인식하고 있다는 것이다. 대부분의 경우 사업별, 항목 간 예산 적용이 어려워 사업 추진 시 문제가 발생하여도 예산의 유연한 활용이 곤란하다는 지적이 있다.

4) 규제적 도구

(1) 지원적 특성

산업별 인자위의 사업에 대하여 매년 사업평가를 실시하고 있다. 성과평가는 한 해 사업운영에서의 문제점을 발견하여 이를 보완하여 향후 사업 운영의 효율성을 높이는 데 기여한다는 측면에서는 긍정적이다. 또한 정부 예산이 투입되고 이를 통한 사업이 이루어지기 때문에 필요한 부분이기도 하다.

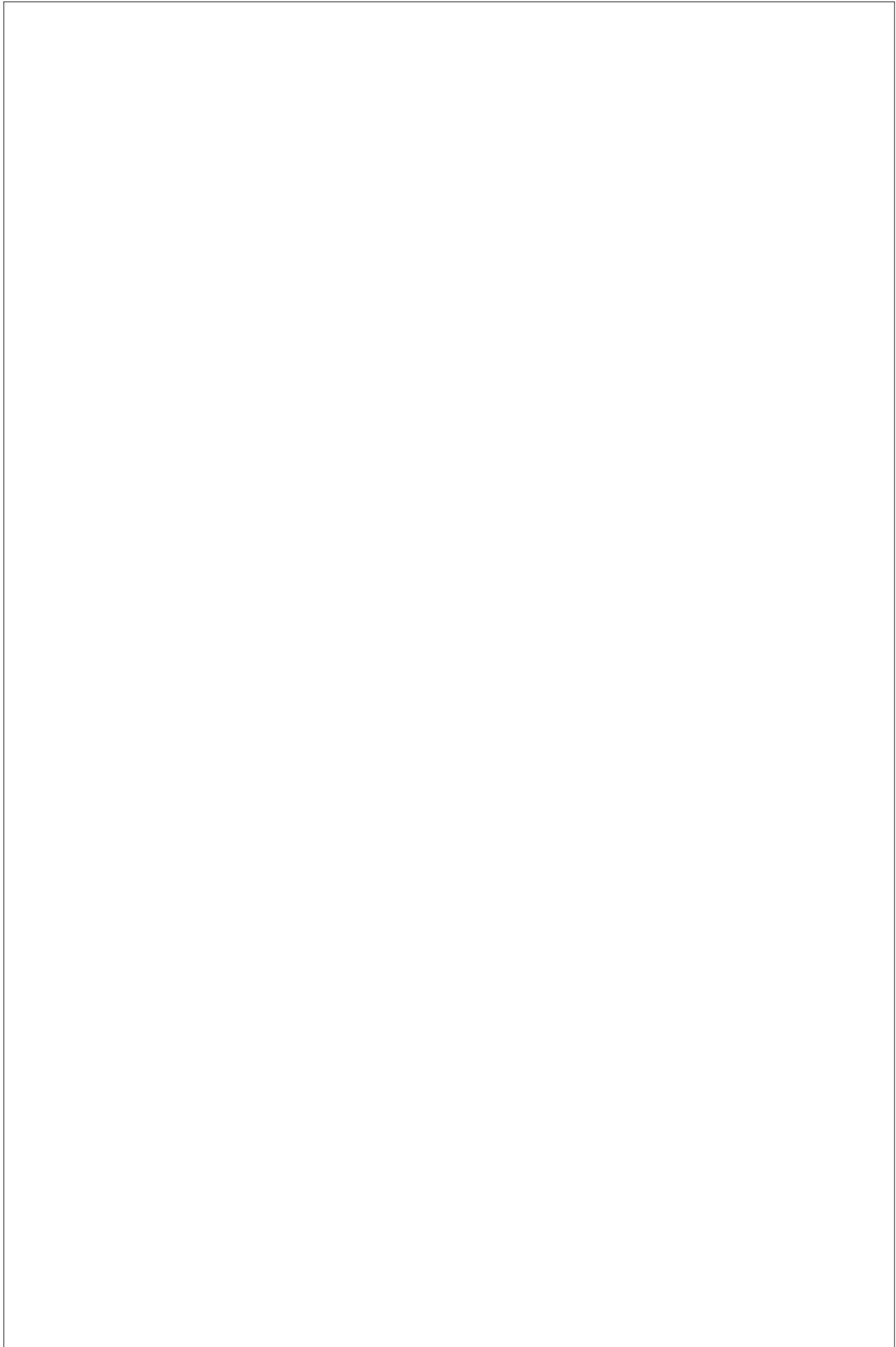
2) 규제적 속성

매년 수행 사업에 대한 평가에 대해서는 정책 대상집단인 산업별 인자위의 구성원들의 경우도 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 이러한 평가가 문제가 있는 것은 평가기준이 획일적이어서 산업별로 다양한 산업적 특성을 고려하지 못한다는 것이다. 특히 사업평가의 궁극적인 목적은 사업 진행사항을 점검하고, 부족한 측면을 수정 보완하여 향후 사업에 대한 효율성을 높이기 위한 것이나, 실제로는 기준에 못미치는 집단을 선별하는 장치역할을 하고 있다는 것이다.

V. 결론

본 연구는 산업별 인적자원개발위원회의 사례를 통해 정부의 정책목표에 부응하는 정책수단을 어떻게 설계할 것인가에 대한 논의를 하고자 출발하였다. 연구를 통해 정책수단(도구)에는 정책의 지원적 속성과 규제적 속성이 함께 포함되어 있다는 것을 제시하였다. 정부 정책에서 특히 문제가 되는 것은 지원적 속성을 지닌 정책수단이 실제 규제적 속성을 함께 지니고 있다는 것이다.

정부가 지니고 있는 권력적 속성과 공공성이라는 측면이 있기 때문에 사회현상을 촉진시키기 위하여 결정 및 집행하는 정책의 경우 규제적 속성을 지닐 수가 있으나, 이것은 권력적 속성과 공공성에서 비롯된다기 보다는 정부의 우월성과 지나친 책임성의 강조 때문이지 아닐까 한다. 실제 본 연구에서 제시한 사례의 경우도 정책의 결정기관인 고용노동부보다 산업인력공단 자체의 규정에 의해 산업별 인자위의 조직 및 사업운영과정에서 발생하는 문제점이 많이 발생하고 있다. 자율성을 확대하고자 책임성을 축소하면 도덕적 해이 현상이 발생할 우려가 있고, 반대로 책임성을 강화시키면 정책수단의 지원적·규제적 속성이 모두 나타날 수 있다. 해결방안으로는 사회문제해결을 위해 정책을 주도하는 정부가 우월하다는 인식에서 정책대상자도 고객이라는 인식으로 전환을 하고, 정책수단에서의 규제적 속성을 가져오는 관련 규정 등의 경직된 측면을 완화하는 것부터 점진적으로 해나가는 것이 필요할 것이다.



안전규제 설정과정의
정치경제론적 해석

김선경
(조선대학교)

안전규제 설정과정의 정치경제적 해석

김선경(조선대학교 일반대학원 행정학과 박사수료생)

1. 서론

- 연구질문: 생활용품 안전규제 기준 설정은 왜, 누구에 의해 변화하는가?
- 선행연구: 생활용품 분야의 안전과 관련한 기존 연구
1) 정책대안 제시 등의 처방적 연구, 2) 정책대상자들의 인식조사 등이 주를 이룸
- 연구목적: 안전규제 결정과정을 정치경제적 시각에서 살펴보는 것이 목적임
- 연구방법: 생활용품 안전규제 관련 문헌 및 법령 검토
- 연구대상: 안전관리 대상 생활용품에 대한 안전규제 및 변화과정
1) 전안법 전부개정, 2) 전안법 전부개정 이후의 안전관리 대상 품목 변화

* 전기용품 및 생활용품 안전관리법/ 산업통상자원부 “생활용품 안전관리 대상 품목 및 안전기준 정비 방안 구축에 관한 제품안전품질혁신기술개발사업”

2. 안전규제

- 안전규제는 왜 생겨나는가? 안전규제는 시장실패에 기인
- 1775년, Scheele Green* / 2011년 가슴기 살균제, 이후 치약, 생리대 등
- 자유로운 시장 내에서 생산자(제조자, 판매자)는 이익극대화를 위해 제품의 위해 정보나 위험정보를 숨기려 함
- 피해는 대부분 소비자에 전가되나 적극적인 대처가 어려움
- 정보의 공공재적 성격(비배타성, 비배제성)으로 무임승차 문제가 발생하기 때문
- 개개 소비자들은 사적비용을 들여 정보를 확인하려는 유인이 적음
- 때문에 제품 위해로부터 소비자 보호를 위해 정부가 안전규제를 통해 개입

3. 이익집단의 선호와 유인의 변화

- 과학기술의 발달, 제품 시장의 변화, 법체계 변화로 새로운 안전규제 수요 발생



- 안전규제 설정과정에서 이익집단, 중요정책결정자들이 어떤 동기와 유인을 갖고 있는가를 잘 파악하는 것은 매우 중요*
- 비효율적인 수단 사용은 국가경제 전체적으로 후생을 감소시키는 현상을 초래

생활용품 안전규제

전기용품 및 생활용품 안전관리법 개요

4.1 전안법 전부개정(통합) 이전

- 기본법 「제품안전기본법」
- 공산품분야 관리 「품질경영 및 공산품안전관리법」(2006년 12월 제정)
- 전기분야 관리 「전기용품안전관리법」으로 수행
- 「품질경영 및 공산품안전관리법」의 공산품은 위해수준별 등급으로 관리
 - 안전인증대상 (6), 자율안전확인 (28), 안전 · 품질표시 (42)
 - 품공법(안전 · 품질표시대상공산품): 해당 품목의 안전 및 품질에 관한 표시
- 다음의 이유로 두 법을 통합하여 개정
 - 1) 안전관련 기관 간의 책임과 권한의 한계가 불분명
 - 2) 안전관리 정보 공유가 충분히 이루어지지 않아 안전의 사각지대 발생

4.2.1 전안법 전부개정(통합)

- 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」
 - (법률 제13859호, 2016.1.27. 공포) 2017년 1월 28일부터 새롭게 시행
(시행령 및 시행규칙 2017.1.26., 전부개정, 시행 2017.1.28.)
 - 전안법 통합은 가습기 살균제 이후 전기용품 및 생활용품에 대한 안전관리를 강화하려는 의도
 - 제품의 위해로부터 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위한 목적을 가짐
 - 안전인증대상 (6), 안전확인대상 (29), 공급자적합성대상 (42)
-

4.2.2 전안법 전부개정(통합)

- 전안법 전부개정(통합)으로 공급자적합성대상(42개) 생활용품의 “안전규제가 강화”됨
 - 직접 제품시험 실시, 제3자 제품시험 의뢰
 - 안전기준 적합 사실을 증명하는 서류를 갖추어 두어야 하며 홈페이지 게시 의무화
 - 안전규제 강화에 따라 관련 이익집단의 안전규제 완화 요구가 시작됨
 - 전안법 전부개정(통합)에 대한 비판
 - 안전관리제도의 개정과 관련하여 의견수렴 부족
 - 제품시험 비용의 증가 논란
 - 소상공인 및 수입업자 등 소규모 사업자의 경제활동 위축 우려
-

4.3.1 전안법 전부개정(통합) 이후

- 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 통합 이후 변화

법	시행령	시행규칙
• 2017.3.14., 일부개정 • 시행 2017.3.14.	• 2018.6.26., 일부개정 • 시행 2018.7.1.	• 2017.8.22., 일부개정 • 시행 2017.8.22.
• 2017.7.26., 타법개정 • 시행 2017.7.26.	• 2018.9.18., 타법개정 • 시행 2018.9.21.	• 2018.4.19., 일부개정 • 시행 2018.4.19.
• 2017.10.31., 일부개정 • 시행 2018.5.1.		• 2018.6.29., 전부개정 • 시행 2018.7.1.
• 2017.12.30., 전부개정 • 시행 2018.7.1.		• 2018.12.31., 일부개정 • 시행 2018.12.31.
		• 2019.2.8., 일부개정 • 시행 2019.2.8.

4.3.2 전안법 전부개정(통합) 이후

- 시행규칙 개정 1차
 - 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」에 따라 이관
 - 부동액, 자동차용 워셔액, 습기제거제, 양초
- 시행규칙 개정 2차
 - 식품의약품안전처 소관 「위생용품 관리법」에 따라 이관
 - 일회용 기저귀, 화장지, 면봉 이관

4.3.3 전안법 전부개정(통합) 이후

- 시행규칙 개정 3차(전부개정)
 - 온열시트 삭제
 - 안전기준준수대상 생활용품 분류 및 품목과 안전관리에 관한 사항을 도입
 - 병행수입하는 안전인증이나, 안전확인 대상의 제품의 안전성 확인 방법 정함
-

4.3.4 전안법 전부개정(통합) 이후

- 시행규칙 개정 4차
 - 「어린이제품 안전 특별법」에 따라 안전인증을 받거나 안전확인 신고를 하는 생활용품에 대해서는 이 법령에 따른 안전인증 및 안전확인신고를 면제
 - 품목 변화 없음
 - 시행규칙 개정 5차
 - 「승강기시설 안전관리법」에 따라 승강기 관련 제품 삭제
 - 안전확인대상생활용품 '전동보드' 추가, 안전기준준수대상생활 '화장비누' 이관
-

생활용품 안전규제

전기용품 및 생활용품 안전관리법에 따른 안전관리 대상 생활용품 품목 변화

5.1 품공법 상 안전관리대상 생활용품 품목

분야	안전인종대상공산품(6)	자율안전확인대상공산품(28)	안전·품질표시대상공산품(42)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)	가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 부동액, 자동차용 브레이크액, 자동차용 앞면 창유리 세정액, 자동차용 타이어(5)	가죽제품, 습기제거제, 화장비누, 화장지, 폴리염화비닐판, 양초(6)
금속	가정용 압력냄비 및 압력솥(1)		
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄총(3)	고형자동차 보험보조차, 고형자동차 보험차, 디지털도어록, 플러스포츠 보호장구, 스노보드, 스케이팅보드, 스키장구, 이륜자동차, 일회용 기저귀, 헬스기구, 휴대용 레이저용품, 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수영패드, 기류난로(16)	가구, 간이 할래일, 연봉, 선글라스, 안경테, 텐트, 고형자동차 신발, 고형자동차 휠체어타이어, 고형자동차 욕족의자, 고형자동차 위치추적기, 물안경, 반사 안전조끼, 스테인레스 수세미, 시각장애인용 지팡이, 침대 매트리스, 우산 및 양산, 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 향문 블라인드, 휴대용 경보기, 집축성 금속 장신구, 생거플러그 타입, 속눈썹 열 성형기, 가 속눈썹, 벽지 및 종이장판지, 쇼핀 카트, 어린이용 장신구, 휴대용 사다리, 인라인롤러 스케이트, 킥보드(32)
기계	승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치용 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터용 역주행 방지장치](1) * 승강기를 구성하는 주요 부품은 전체를 하나 이 품목으로 보았음.	빙삭기, 휴대용 예초기 및 날 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 객실기중 제동장치, 엘리베이터용 안전극한스위치, 멈춰멈프, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝 체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 하이더로프, 안전회로기판](3)	자동차용 휴대용 잭(1)
토건		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)

5.2 전안법 전부개정(통합) 안전관리대상 생활용품 품목

분야	안전인증대상생활용품(6)	안전확인대상생활용품(29)	공급자적합성확인대상생활용품(41)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)	가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 부동액, 자동차용 브레이크액, 자동차용 워셔액, 자동차용 타이어(5)	가죽제품, 습기제거제, 화장비누, 화장지, 폴리염화비닐관, 양초(6)
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄총(3)	고형자물 보행보조차, 고형자물 보행차, 디지털도어록, 플러스모트 보호장구, 스노보드, 스케이트보드, 스키용구, 이륜자전거, 일회용 기저귀, 휠스기구, 휴대용 레이저용품, 온열시트 , 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수영패드, 기름난로(17)	가구, 간이 발레질이, 연봉, 선글라스, 안경테, 텐트, 고형자물 신발, 고형자물 지팡이, 고형자물 휠체어 타이틀, 고형자물 목욕의자, 고형자물 위취수거기, 물안경, 한사 안전조끼, 스타인레스 수세미, 시각장애인을 지팡이, 협대 매트리스, 우산 및 양산, 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 항문 불라인드, 휴대용 경보기, 집속성 금속 장신구, 양귀풀용 테이프, 속눈썹 열 성형기, 가 속눈썹, 박지 및 종이장판지, 쇼핑카트, 어린이용 장신구 , 휴대용 사다리, 인라인플러스케이트, 킥보드(31)
기계류	가정용 압력밥솥 및 압력솥, 승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치용 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터를 역주행 방지장치](2)	빈식기, 휴대용 예초기 및 낫 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 권상기용 제동장치, 엘리베이터용 안전극한스위치, 릴치벨브, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 와이어로프, 안전회로기판](3)	자동차용 휴대용 잭(1)
건축		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)

5.3.1 전안법 전부개정(통합) 이후 안전관리대상 생활용품 품목

[시행 2017.8.22][산업통상자원부령 제267호, 2017.8.22, 일부개정]

분야	안전인증대상생활용품(6)	안전확인대상생활용품(27)	공급자적합성확인대상생활용품(39)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)	가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 부동액 , 자동차용 브레이크액, 자동차용 워셔액 , 자동차용 타이어(3)	가죽제품, 습기제거제 , 화장비누, 화장지, 폴리염화비닐관, 양초 (4)
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄총(3)	고형자물 보행보조차, 고형자물 보행차, 디지털도어록, 플러스모트 보호장구, 스노보드, 스케이트보드, 스키용구, 이륜자전거, 일회용 기저귀, 휠스기구, 휴대용 레이저용품, 온열시트, 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수영패드, 기름난로(17)	가구, 간이 발레질이, 연봉, 선글라스, 안경테, 텐트, 고형자물 신발, 고형자물 지팡이, 고형자물 휠체어 타이틀, 고형자물 목욕의자, 고형자물 위취수거기, 물안경, 한사 안전조끼, 스타인레스 수세미, 시각장애인을 지팡이, 협대 매트리스, 우산 및 양산, 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 항문 불라인드, 휴대용 경보기, 집속성 금속 장신구, 양귀풀용 테이프, 속눈썹 열 성형기, 가 속눈썹, 박지 및 종이장판지, 쇼핑카트, 휴대용 사다리, 인라인플러스케이트, 킥보드(31)
기계류	가정용 압력밥솥 및 압력솥, 승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치용 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터를 역주행 방지장치](2)	빈식기, 휴대용 예초기 및 낫 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 권상기용 제동장치, 엘리베이터용 안전극한스위치, 릴치벨브, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 와이어로프, 안전회로기판](3)	자동차용 휴대용 잭(1)
건축		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)

5.3.2 전안법 전부개정(통합) 이후 안전관리대상 생활용품 품목

[시행 2018.4.19.] [산업통상자원부령 제295호, 2018.4.19., 일부개정]

분야	안전인증대상생활용품(6)	안전확인대상생활용품(26)	공급자적합성확인대상생활용품(37)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)	가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 자동차용 브레이크액, 자동차용 타이어(3)	가죽제품, 화장비누, 화장수 , 폴리염화비닐관(3)
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄총(3)	고형자율 보행보조차, 고형자율 보행차, 디지털도어록, 플러스포츠 보호장구, 스노보드, 스케이트보드, 스키용구, 이륜자전거, 일회용 기저귀 , 헬스기구, 휴대용 레이저용품, 온열시트, 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수영패드, 기동난로(10)	가구, 간이 빨래걸이, 완충 , 선글라스, 안경테, 텐트, 고정자율 신발, 고정자율 지팡이, 고정자율 휠체어타이어, 고정자율 목욕의자, 고정자율 위치수척기, 물안경, 반사 안전조끼, 스타인레스 수세미, 시각장애인용 지팡이, 침대 매트리스, 우산 및 양산, 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 장문 블라인드, 휴대용 경보기, 집속성 금속 장신구, 양저 불용 테이프, 속눈썹 열 성형기, 가 속눈썹, 벚지 및 종이장판지, 쇼핑카트, 휴대용 사다리, 인라인롤러스케이트, 킥보드(30)
기계류	가정용 압력냄비 및 압력솥, 승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치용 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터용 역주행 방지장치](2)	빙삭기, 휴대용 예초기 및 낫 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 경상기를 제동장치, 엘리베이터용 안전극한스위치, 릴치벨브, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 와이어로프, 안전회로기판](3)	자동차용 휴대용 잭(1)
건축		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)

5.3.3 전안법 전부개정(통합) 이후 안전관리대상 생활용품 품목

[시행 2018.7.1.] [산업통상자원부령 제303호, 2018.6.29., 전부개정]

분야	안전인증대상생활용품(6)	안전확인대상생활용품(25)	공급자적합성확인대상생활용품(15)	안전기준준수대상생활용품(23)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)		가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 자동차용 브레이크액, 자동차용 타이어(3)	폴리염화비닐관(1)	가죽제품, 화장비누(2)
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄총(3)	고형자율 보행보조차, 고형자율 보행차, 디지털도어록, 플러스포츠 보호장구, 스노보드, 스케이트보드, 스키용구, 이륜자전거, 헬스기구, 휴대용 레이저용품, 온열 시트 , 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수영패드, 기동난로(15)	가구(높이 762mm 이상에 가정용 서랍장 및 사무용 파일링 캐비닛에 한정) , 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 장문 블라인드, 양저 불용 테이프, 속눈썹 열 성형기, 가 속눈썹, 쇼핑카트, 휴대용 사다리, 인라인롤러스케이트, 킥보드(12)	가구(높이 762mm 이상에 가정용 서랍장 및 사무용 파일링 캐비닛은 제외), 간이 빨래걸이, 선글라스, 안경테, 텐트, 고정자율 신발, 고정자율 지팡이, 고정자율 휠체어타이어, 고정자율 목욕의자, 고정자율 위치수척기, 물안경, 반사 안전조끼, 스타인레스 수세미, 시각장애인용 지팡이, 침대 매트리스, 우산 및 양산, 휴대용 경보기, 집속성 금속 장신구, 벚지 및 종이장판지(19)
기계류	가정용 압력냄비 및 압력솥, 승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치용 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터용 역주행 방지장치](2)	빙삭기, 휴대용 예초기 및 낫 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 경상기를 제동장치, 엘리베이터용 안전극한스위치, 릴치벨브, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 와이어로프, 안전회로기판](3)	자동차용 휴대용 잭(1)	
건축		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)	

5.3.4 전안법 전부개정(통합) 이후 안전관리대상 생활용품 품목

[시행 2018.12.31.] [산업통상자원부령 제324호, 2018.12.31., 일부개정], 품목 변경 없음.

분야	안전인종대상생활용품(6)	안전확인대상생활용품(25)	공급자책임확인대상생활용품(15)	안전기준준수대상생활용품(23)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)		가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 자동차용 브레이크액, 자동차용 타이어(3)	폴리염화비닐관(1)	가죽제품, 화장비누(2)
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄 총(3)	고령자용 보행보조차, 고령자용 보행차, 디지털도어록, 플러스포츠 보호장구, 스노보드, 스케이트보드, 스키용구, 이륜자전거, 헬스기구, 휴대용 레이저용품, 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수유패드, 기동난로(15)	가구(높이 762mm 이상에 가정용 서랍장 및 사무용 파일링 캐비닛에 한정), 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 장문 블라인드, 방퍼플로터 디스크, 축눈벌 열 선풍기, 가 속눈벌, 소풍카트, 휴대용 사다리, 인라인플러스케이트, 킥보드(12)	가구(높이 762mm 이상에 가정용 서랍장 및 사무용 파일링 캐비닛은 제외), 간이 발레질이, 선글라스, 안경테, 텐트, 고령자용 신발, 고령자용 지팡이, 고령자용 휠체어 테이블, 고령자용 목욕의자, 고령자용 위 치수척기, 물안경, 반사 안전조끼, 스테인레스 수세미, 시각장애인용 지팡이, 침대 매트리스, 쿠션 및 양산, 휴대용 경보기, 집속성 금속 장 신구, 벡지 및 종이장판지(19)
기계류	가정용 압력냄비 및 압력솥, 승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치를 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터를 역주행 방지장치](2)	빙삭기, 휴대용 예초기 및 날 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 편상기를 제동장치, 엘리베이터를 안전국한스위치, 탈차발브, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 와이어로프, 안전회로기판](3)	자동차용 휴대용 잭(1)	
건축		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)	

5.3.5 전안법 전부개정(통합) 이후 안전관리대상 생활용품 품목

[시행 2019.2.8.] [산업통상자원부령 제326호, 2019.2.8., 일부개정]

분야	안전인종대상생활용품(5)	안전확인대상생활용품(25)	공급자책임확인대상생활용품(15)	안전기준준수대상생활용품(22)
섬유		등산용 로프, 스포츠용 구명복(2)		가정용 섬유제품, 양탄자(2)
화학	자동차용 재생타이어(1)	건전지, 자동차용 브레이크액, 자동차용 타이어(3)	폴리염화비닐관(1)	가죽제품, 화장비누 (1)
생활용품	가스라이터, 물놀이기구, 비비탄 총(3)	고령자용 보행보조차, 고령자용 보행차, 디지털도어록, 플러스포츠 보호장구, 스노보드, 스케이트보드, 전동보드 , 스키용구, 이륜자전거, 헬스기구, 휴대용 레이저용품, 승차용 안전모, 운동용 안전모, 온열팩, 수유패드, 기동난로(16)	가구(높이 762mm 이상에 가정용 서랍장 및 사무용 파일링 캐비닛에 한정), 플러스케이트, 바퀴 달린 운동화, 모터 달린 보드, 장문 블라인드, 방퍼플로터 디스크, 축눈벌 열 선풍기, 가 속눈벌, 소풍카트, 휴대용 사다리, 인라인플러스케이트, 킥보드(12)	가구(높이 762mm 이상에 가정용 서랍장 및 사무용 파일링 캐비닛은 제외), 간이 발레질이, 선글라스, 안경테, 텐트, 고령자용 신발, 고령자용 지팡이, 고령자용 휠체어 테이블, 고령자용 목욕의자, 고령자용 위 치수척기, 물안경, 반사 안전조끼, 스테인레스 수세미, 시각장애인용 지팡이, 침대 매트리스, 쿠션 및 양산, 휴대용 경보기, 집속성 금속 장 신구, 벡지 및 종이장판지(19)
기계류	가정용 압력냄비 및 압력솥, 승강기를 구성하는 주요 부품[조속기(調速機), 비상 정지장치, 완충기, 상승과속 방지장치를 브레이크, 승강장 문 잠금장치, 에스컬레이터를 역주행 방지장치](1)	빙삭기, 휴대용 예초기 및 날 및 보호덮개, 승강기를 구성하는 주요 부품[엘리베이터 편상기를 제동장치, 엘리베이터를 안전국한스위치, 탈차발브, 에스컬레이터용 스텝, 에스컬레이터용 스텝체인, 에스컬레이터용 전자브레이크, 와이어로프, 안전회로기판](2)	자동차용 휴대용 잭(1)	
건축		미끄럼 방지 타일, 실내용 바닥재(2)	물탱크(1)	

생활용품 안전규제

생활용품 안전규제 관련연구 정리

6.1 관련 연구 생활용품 안전관리 대상 품목 및 안전기준 정비 방안 구축 연구

- 연구목적: 신기술, 산업동향을 반영한 생활용품 안전관리 대상 품목 재정비를 위하여 위해도에 따라 안전관리 품목을 재정비하고, 현행 관리대상 품목 중, 별도 품목으로 분리하거나 품목 추가가 필요한 안전관리 품목군을 정비하는 것을 목표로 함
- 1차 년도: 현행 안전관리 대상 품목 등급 재정비 방안(안전기준준수 제도 도입)
- 연구 수행: 품목(5.3.1) 전체에 대한 설문조사, 사고.리콜사례조사, FGI → 위해도
- 품목등급 선정기준:
 - 1) 위해도에 따른 설문결과에 따라 제1안, 제2안, 제3안 제시
 - 2) 사고. 리콜사례조사 및 FGI 결과를 통해 사회적 관심 품목을 예외기준으로 적용

6.2.1 관련 연구 생활용품 안전관리 대상 품목 및 안전기준 정비 방안 구축 연구

· 품목 등급조정 기준표

		시장 안전 지표 (제품 안전성 정도)			
		최고위험품목	고위험품목	저위험품목	최저위험품목
제1안 기준 점수		2.60점 미만	2.60이상~3.00미만	3.00이상~3.40미만	3.40점 이상
제2안 기준 점수		2.50점 미만	2.50이상~2.90미만	2.90이상~3.20미만	3.20점 이상
제3안 기준 점수		2.45점 미만	2.45이상~2.70미만	2.70이상~3.00미만	3.00점 이상
시장 후 지표 (사고 리콜 사례)	매우 높은 위험도	안전인중	안전인중	유보적 안전인중 안전확인	유보적 안전기준준수 공급자적합성확인
	높은 위험도	안전인중	유보적 안전인중 안전확인	유보적 안전인중 안전확인	유보적 안전기준준수 공급자적합성확인
	낮은 위험도	유보적 안전인중 안전확인	유보적 안전기준준수 공급자적합성확인	유보적 안전기준준수 공급자적합성확인	안전기준준수
	매우 낮은 위험도	유보적 안전인중 안전확인	유보적 안전기준준수 공급자적합성확인	안전기준준수	안전기준준수

6.2.2 관련 연구 생활용품 안전관리 대상 품목 및 안전기준 정비 방안 구축 연구

· 예외 기준

· 규제강화 검토 품목

- 1) 사망사고를 포함한 중대사고가 일어난 품목
- 2) OECD 등 선진국 기준(OECD Campaign 품목 등)에 의하여 집중관리 필요 품목

· 규제완화 검토 품목

- 1) 경미한 사고사례가 대부분이며, 별도의 리콜사례가 없었던 품목
- 2) 중대사고가 없고 관련 이해관계자의 규제완화 요청이 많은 품목

• 안전인증대상 품목군

15개 품목: 자동차용 재생타이어, 자동차용 타이어, 자동차용 브레이크액, 휴대용 예초기의 날 및 보조 덮개, 자동차용 브레이크액, 승강기 문 잠금장치, 에스컬레이터를 역주행 방지장치, 에스컬레이터를 전자브레이크, 에스컬레이터를 스텝, 비상 정지장치, 에스컬레이터를 스텝제인, 완충기, 상승과속 방지장치를 브레이크, 비비탄 총, 가스라이더, 기류난

• 안전확인대상 품목군

28개 품목: 스포츠용 구명복, 등산용 로프, 건전지, 가정용 압력냄비 및 압력솥, 조속기, 합저벌브, 안전회로기관, 빙상기, 자동차용 휴대용 적외선헤트, 미끄럼 방지 타일, 모터 달린 보드, 발놀이 기구, 온열팩, 속눈썹 열 성형기, 칩보드, 바퀴 달린 운동화, 고정자용 보행자, 고정자용 보행보조자, 이륜자전거, 인라인롤러스케이트, 휴대용 사다리, 스케이트보드, 헬스기구, 롤러스케이트, 휴대용 레이저용품, 스키용구, 스노보드

• 공급자적합성대상 품목군

23개 품목: 물리열화비닐판, 실내용 바닥재, 승차용 안전모, 운동용 안전모, 가 속눈썹, 쌍꺼풀용 테이프, 입화용 기저귀, 쇼핑카드, 고정자용 목욕의자, 롤러스포츠보조장구, 장문 블라인드, 고정자용 지팡이, 고정자용 휠체어테이블, 디지털도어록, 고정자용 신발, 반사 안전조끼, 시각장애인을 지팡이, 수유패드, 벽지 및 종이장판지, 무산 및 양산, 고정자 위치추적기, 휴대용 경보기, 텐트

• 안전기준준수대상 품목군

14개 품목: 가구, 접촉성 금속장신구, 침대 매트리스, 양탄자, 가정용 섬유제품, 화장비누, 화장지, 가죽제품, 물안경, 스테인레스 수세미, 선글라스, 안경테, 면봉, 간이 빨래걸이

6.3.1 품목등급조정1안

예외기준(완화)에 해당하는 가구, 접촉성 금속장신구, 침대 매트리스 3개 품목은 품목의 다양성 및 시장환경을 고려하여 안전기준준수대상 품목군(IV)으로 분류

단, 가구의 서랍장은 사망사고사려가 있고 국제적으로 규제를 강화하고 있기 때문에 유보적 안전기준준수대상 품목군(III)으로 '별도 분류'를 제안

• 안전인증대상 품목군

5개 품목: 자동차용 재생타이어, 비비탄 총, 가스라이더, 기류난로, 자동차용 타이어

• 안전확인대상 품목군

20개 품목: 휴대용 예초기의 날 및 보조 덮개, 자동차용 브레이크액, 승강기 문 잠금장치, 에스컬레이터를 역주행방지장치, 에스컬레이터를 전자브레이크, 에스컬레이터를 스텝, 비상 정지장치, 에스컬레이터를 스텝제인, 완충기, 상승과속 방지장치를 브레이크, 가정용 압력냄비 및 압력솥, 조속기, 모터 달린 보드, 건전지, 합저벌브, 발놀이기구, 안전회로기관, 온열팩, 속눈썹 열 성형기, 칩보드

• 공급자적합성대상 품목군

30개 품목: 바퀴 달린 운동화, 고정자용 보행자, 스포츠용 구명복, 고정자용 보행보조자, 빙상기, 이륜자전거, 인라인롤러스케이트, 롤링크, 자동차용 휴대용 적외선헤트, 휴대용 사다리, 스케이트보드, 헬스기구, 롤러스케이트, 휴대용 레이저용품, 등산용 로프, 스키용구, 미끄럼 방지 타일, 스노보드, 승차용 안전모, 실내용 바닥재, 운동용 안전모, 가 속눈썹, 쌍꺼풀용 테이프, 입화용 기저귀, 쇼핑카드, 고정자용 목욕의자, 물리열화비닐판, 롤러스포츠보조장구, 장문 블라인드, 고정자용 지팡이

• 안전기준준수대상 품목군

25개 품목: 고정자용 휠체어테이블, 디지털도어록, 고정자용 신발, 반사 안전조끼, 가구, 텐트, 시각장애인을 지팡이, 수유패드, 벽지 종이장판지, 무산 및 양산, 고정자 위치추적기, 접촉성 금속장신구, 침대매트리스, 휴대용경보기, 물안경, 화장비누, 양탄자, 화장지, 스테인레스 수세미, 가죽제품, 가정용 섬유제품, 선글라스, 안경테, 면봉, 간이 빨래걸이

6.3.2 품목등급조정2안

단, 가구의 서랍장은 사망사고사려가 있고 국제적으로 규제를 강화하고 있기 때문에 유보적 안전기준준수대상 품목군(III)으로 '별도 분류'를 제안

수정된 "2안" 적용하여 안전기준준수 제도 도입하 품목분류 채택

고정자용 지팡이, 고정자용 목욕의자 추가

• 안전인증대상 품목군

2개 품목: 자동차용 재생타이어, 비비탄 총

• 안전확인대상 품목군

19개 품목: 가스라이터, 기동난로, 자동차용 타이어후대용 예초기의 날 및 보호덮개, 자동차용 브레이크액, 승강기 문 잠금장치, 에스컬레이터용 역주행방지장치, 에스컬레이터용 전자브레이크, 에스컬레이터용 스텝, 비상 정지장치, 에스컬레이터용 스텝제인 완충기, 상승과속 방지장치용 브레이크, 가정용 압력냄비 및 압력솥, 조속기, 모터 달린 보드, 건전지, 합저발전, 물놀이기구

• 공급자적합성대상 품목군

23개 품목: 안전회로기판, 온열팩, 축농염 열 성형기, 컵보드, 바퀴 달린 운동화, 고령자용 보행자, 스포츠용 구명복, 고령자용 보행보조자, 빙상기, 이륜자전거, 인라인롤러스케이트, 롤링스크, 자동차용 휴대용 잤, 휴대용 사다리, 스케이트보드, 헬스기구, 롤러스케이트, 휴대용 레이저용품, 등산용 로프, 스키용구, 미끄럼 방지 타일, 스노보드, 창문 블라인드

• 안전기준준수대상 품목군

36개 품목: 승차용 안전모, 실내용 바닥재, 운동용 안전모, 가 속눈썹, 방귀물용 테이프, 일회용 기저귀, 소변카트, 고령자용 목욕의자, 물리연화비닐관, 롤러스포츠보호장구, 고령자용 지팡이, 고령자용 휠체어테이블, 디지털도어록, 고령자용 신발, 만사 안전조끼, 가구, 텐트, 시각장애인을 지팡이, 수유패드, 벽지 종이장판지, 우산 및 양산, 고령자 위치추적기, 접촉성 금속장신구, 침대매트리스, 휴대용경보기, 물안경, 화장비누, 양탄자, 화장지, 스테인레스 수세미, 가족제품, 가정용 섬유제품, 선글라스, 안경테, 면봉, 간지 빨래클리

6.3.3 품목등급조정3안

단, 창문 블라인드는 사망사고를 포함한 중대사고가 일어난 예외기준(강화)에 해당되는 품목군으로 평가지수는 안전기준준수대상 품목군(Ⅳ)에 해당하는 등급을 한 단계 강화한 유보적 안전기준준수대상 품목군(Ⅲ)으로 분류

단, 가구의 서랍장은 사망사고사례가 있고, 국제적으로 규제를 강화하고 있기 때문에 유보적 안전기준준수대상 품목군(Ⅲ)으로 '별도 분류'를 제안

생활용품 안전규제

전기용품 및 생활용품 안전관리법에 따른 이익집단의 선호와 유인

7. 이익집단의 선호와 유인의 변화

- 전안법 통합에 따른 이익집단의 반응은?



- 전안법 통합으로 “공급자적합성대상 생활용품” 관련 사업자(생산자, 유통업자, 판매자 등)의 의무(서류구비, 홈페이지 공시 등)가 가중됨에 따라 규제결정자에게 규제완화를 위한 다양한 형태의 압력을 행사

- 공급자적합성대상 생활용품 관련 사업자
- 공청회
 - 품목 조정을 위한 법개정을 위한 의사소통 창구
 - 소상공인 중심(사례별 별도 설명)의 사업자
 - 규제완화를 적극적으로 요구
- 담당기관 전화를 통한 항의
 - 담당기관의 업무가 마비될 정도의 전화 항의
- 정치인을 통한 압력 행사
 - 특정 품목의 경우, 인증기관에서는 규제완화에 대한 우려를 표명
 - 의원실에서 특정 품목의 연구결과에 대한 설명 요구

7. 이익집단의 압력행사

이익집단에 따라서 규제완화를 요구하기도, 규제강화를 요구하기도 함

8. 결론

- 안전규제는 개인이 처한 환경과 이해관계 등에 따라 그 기준이 상이하게 나타나므로 안전기준의 객관성을 확보하기 어려움. 특히, 안전기준을 준수하는데 소요되는 비용은 사회적 합의가 필요한 부분이므로 다양한 분야의 의견의 조율이 필수적임
 - 본 연구의 시도는 이익집단을 포함한 이해관계자 간 의사소통과 합의의 중요성을 확인하는 계기가 될 수 있음
-

제 2 세션
농업분야 규제개혁의 과제

농정패러다임의 변화와 농림분야 규제개혁 추진전략

류충렬

((전) 농식품부 규제심의위원장)

농정패러다임의 변화와 농림분야 규제개혁 추진전략

류 충 렬¹²⁾

I. 문제의 제기

1. 정책실현 수단으로서의 규제와 개혁추진

규제는 ‘특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등에 규정되는 사항’으로 정의된다(행정규제기본법 제2조). 즉, 정부의 개입이 필요한 사회문제 또는 정책문제를 해결하기 위한 규제·재정·홍보·행정지도 등 다양한 수단 중에서 민간에 비용을 전가하는 강제적 수단(법령)이다.

이러한 규제의 개념에서 ‘특정한 행정목적’이라는 해결하려는 정책목적과 ‘권리제한·의무부과의 법령’이라는 수단 중 어디에 더 중점을 두고 규제를 개혁하느냐에 따라 추진전략이 다르게 나타날 수 있게 된다.

규제를 ‘권리제한·의무부과의 법령’ 즉 피규제자에게 전가하는 정부의 강제적인 규제라는 측면에 중점을 두게 되면, 이때의 규제개혁 주체는 조정자·심판자의 위치가 상대적으로 강조된다. 따라서 규제개혁에서 피규제자가 제기하는 애로·불편의 정도에 더 많은 관심을 갖게 되어, 규제주체가 먼저 선제적·계획적으로 착수하기보다 피규제자의 애로제기에 대응하여 추진될 가능성이 상대적으로 높아지게 된다.

또한 규제의 개선안 마련과정에서 현재의 권리제한·의무부담에 대한 피규제자의 수인의 정도, 유사규제와의 형평성, 법의 일반성과 사회적합리성, 규제법정주의·법적 안정성을 고려할 개연성이 높아, 결국 피규제자가 제기하는 애로를 현재 시점에서 해소하는 정도의 규제현실화에 머물 가능성도 있게 된다.¹³⁾

12) 사단법인 에이스탐연구소 이사, 전 농식품부 규제심사위원장

13) 즉, 규제를 권리제한·의무부과 측면을 강조하여 접근하면 이때의 규제개혁은 규제로 인해 개인의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 정도가 과한지 아닌지에 더 중점을 둘 가능

반면, 규제를 정부가 해결하고자 하는 정책목표에 더 중점을 두게 되면, 이때의 규제개혁 주체는 기획설계자의 위치가 상대적으로 강조된다. 따라서 규제개혁에서 피규제자의 현재의 애로건의에 대응하는 수동적 개혁이 아니라 정부정책의 변화에 대응하여 먼저 선제적으로 실현수단인 규제를 정비하여야 할 필요성이 높게 된다.

또한 규제의 개선안 마련에서 피규제자의 애로해소에서 나아가 피규제자의 부담을 적게 하면서도 정책실현에 효과적·경제적인 정책지향적 대안을 찾아야 하며, 이러한 대안의 선택과정에서 비규제적 수단으로 전환 가능성, 합목적성, 효과·효율·경제성을 고려할 필요성이 높아지게 된다.¹⁴⁾

이런 점에서 규제개혁은 해결하려는 정책목표, 피규제자의 권리제한·의무부담의 법령에서 어디에 중점을 두고 추진하느냐에 따라, 규제개혁의 착수시점, 개혁 대상 규제의 범위, 규제개혁 참여자의 정도, 개선안의 수준 및 검토기준 등에서 추진전략이 다르게 될 수 있다. 개혁대상인 규제를 ‘정책 실현수단으로서의 규제’와 ‘권리 제한·의무부담 법령으로서의 규제’ 중 어느 측면에 중점을 두고 추진하느냐에 따라 상대적으로 강조되는 추진전략을 비교하여 나타내면 < 표 1>과 같다.¹⁵⁾

< 표 1> 규제 개념의 인식차이에 의한 추진전략 비교

	정책목표 실현수단에 중점	권리제한·의무부담 법령에 중점
추진시점	선제적, 능동적·계획적 추진	피규제자의 건의(애로발생 후 개선 추진)
검토 범위 및 방법	정책 관련규제 모두(덩어리 규제)	해당 법령조항(건의된 과제)

성이 상대적으로 높게 될 수 있다(류충렬.2015:88).

14) ‘정책수단으로서의 규제’ 측면에서의 규제개혁은 ‘법령으로서의 규제’에 비하여 상대적으로 정책목표와 수단의 관계에 대한 분석이 상대적으로 강조된다. 즉 규제의 수단을 필요로 하는 기존목표가 여전히 타당하고 유효한지, 당초 설정된 정책목표가 여건의 변화로 변경은 없는지, 정책목표 실현을 재정방식 등 다른 수단으로 전환할 가능성은 없는지 등 규제의 원인이 되는 목표에서부터 목표-수단의 경제성에 중점을 두게 되며, 규제개혁의 방안선택에서도 애로를 해소하는 현재의 일반적 수준보다 미래시점의 목표에 도달하도록 유도하고 선도하는 미래지향적 대안에 더 중점을 둘 가능성이 있게 된다(류충렬외. 2016: 9-13 참조)

15) 규제를 어디에 중점을 두고 개혁을 추진하느냐에도 불구하고 모든 방법을 동원하여 ‘더 나은 규제(better regulation)’를 찾는다면 중국적으로 동일한 결과에 도달할 수 있게 될 것이다. <표 1>은 개혁대상인 규제를 어디에 더 중점을 두고 추진하느냐에 따라 상대적으로 효과적인 추진전략의 비교이다.

	- 정책 관련규제 소관부처 합동	- 해당 규제 소관부처
개선방안의 수준	정책 · 미래지향적(목표달성의 선도 · 유도에 적합한) 수준	규제현실화(현재의 애로해소)
강조되는 검토기준	합목적성, 경제적합리성, 효과성, 효율성, 비규제적 대안전환	사회적합리성, 법적안정성, 법의 일반성, 형평성, 규제법정주의,

* 자료: 류충렬외(2016: 8-13), 류충렬(2015: 84-86) 참고하여 구성

OECD를 비롯한 대다수 규제개혁 선진국의 규제정책에서는 규제를 정책의 실현 수단이라는 측면을 강조하여, 규제개혁을 소기의 정책목표를 달성하고자 함에 있어서 적용 가능한 다수의 정책수단 중에서 보다 효과적이고 경제적인 수단을 선택하는 과정으로 인식하고 추진하고 있다.¹⁶⁾

‘정책실현 수단으로서의 규제’에서는 정부의 정책방향(예: 농지보전 vs 이용효율화, 영농규모화 vs 소규모 영농보호)에 따라 이해관계자 사이에 갈등이 있게 되지만, 규제의 성격에 따라 특정한 산업을 육성 · 지원하는 규제에서는 피규제자가 규제를 준수함에 따라 종국적으로 정책목표 달성에 따라 수혜자로서의 위치에 있게 되어 권리제한 · 의무부담의 객체인 위치만 강조되지 않게 된다.

2. 논의의 범위와 방법

본 논의에서는 농림정책의 변화, 정책실현을 위한 규제의 개혁추진 실태를 분석하고, 결과를 바탕으로 ‘더 나은 규제(better regulation)’를 위해 농림분야의 규제개혁에서 요구되는 추진전략 방안을 살펴보고자 한다.

농림축산식품부(이하 농식품부) 소관은 산업육성 · 발전, 보존 · 이용 · 관리, 유통 · 소비 · 품질, 방역 · 예방, 농업인의 복지 등 다양한 분야 · 성격의 규제를 가지고 있으며, 정책수단을 담고 있는 법령(규제)의 수도 많다.¹⁷⁾ 따라서 농식품부의 다양하고 광범위한 정책 · 규제를 대상으로 규제개혁의 추진실태를 분석하기에는 시간적 한계로 어려움이 있게 된다. 본 연구에서는 논의 범의와 방법을 다음과 같이 한정하였다.

16) 김종석(1998: 126-127), 류충렬 · 최병록외(2016: 11-12) 참조

17) 2019.5월 현재 농식품부 소관(농업진흥청, 산림청을 제외)의 규제를 담고 있는 법률만 62개에 이르며, 시행령 · 시행규칙을 포함하면 규제법령은 180여개에 달하고 있다 (<https://www.better.go.kr/ba.rgst.MiniRegulNLawSIPL.laf>).

- 농식품부 주요정책의 변화는 최근 10년간 정부가 제시·발표한 주요정책자료에서 중복·핵심적으로 사용하고 있는 정책 키워드(keyword) 분석을 통해 살펴본다.
- 규제개혁 추진실태는 농식품부의 주요정책 중 최근 강조하거나 일정기간 핵심적으로 지속되고 있다고 생각하는 정책을 임의적으로 선정하여, 규제개혁의 성과와 추진전략이 <표1>의 어디에 중점을 두어 추진하고 있는지를 거시적 관점에서 살펴본다.
- 추진실태 분석결과를 바탕으로, 농림분야 규제개혁에서 요구되는 추진전략적 측면의 방안을 살펴본다.

II. 농정패러다임의 변화와 규제개혁 추진실태

1. 한국 농림정책의 변화

오늘날 국제사회에서 종래 전통산업으로 인식되었던 농림산업에도 다른 어느 분야 못지않게 신산업, 신기술·기법의 산업화, 다른 산업과의 융·복합이라는 변화가 급속하게 진행되고 있다. 이러한 변화는 농업의 경쟁력과 생산성을 제고하기 위한 규모화·전문화·기계화에 한정되지 않고 나아가 농림업, 제조업, 유통업, 서비스업, 관광업 등 기존의 산업분류를 무의미하거나 그 경계를 구분할 필요성마저 없게 만들지도 모른다.

농식품부가 최근 10년간 제시·발표한 농림정책에서 중복하여 사용하거나 핵심적인 정책키워드(keyword)를 분석하여, 시간대 별로 이명박정부, 박근혜정부, 문재인정부로 구분하여 정리하여 나타내면 < 표2 >와 같다.¹⁸⁾

18) 농식품부가 발표한 정책 중 대표적인 자료인 농업분야 중기계획서 3개자료(「2008-2013년 「농업·농촌발전기본계획」, 「2013-2017년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, 「2018-2022년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」) 및 연도별 업무계획(2010년-2019년 농식품부 연도업무계획) 등 13개 정책자료를 대상으로 하였다. 정책키워드는 정책목표 및 전략추진 과제에서 중복적으로 사용하거나 핵심적으로 강조하는 정책 키워드(keyword)를 선정하여 정리하였다. 선정된 정책키워드의 이명박·박근혜·문재인정부별 구분은 분석대

<표 2>에서 한국의 주요 농정도 이명박정부에서 박근혜 및 문재인정부로 나아가면서 생산과 융복합산업화, 신산업·신기술·신기술의 산업화 등에 중점을 두는 흐름을 보이고 보여주고 있어 글로벌 농정패러다임 변화추세와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

< 표 2 > 농식품부 농정의 주요 정책키워드(keyword)

	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
상위목표 및 핵심 키워드	경쟁력 강화, 생산성, 소득증대, 수출확대, 효율성,	미래성장, 경쟁력, 효율성 + 농업인 행복, 수출증대, 경제 활성화	소득안정, 삶의 질, 농업·환경균형 발전, 안심먹거리 공급, 지속가능성, 공익가치
추진전략과제의 주요정책 키워드 (신산업·신시장·신기술 활용 관련) (가축질병.안전.품질관리)	경영효율성·혁신, 체질개선, 생산비 절감, 유통구조 개혁, 해외농업개발, 투자활성화,투자펀드 조성, 규모화·대형화, 조직화(공동경영체), 전문화, 기계화 우량농지보전	생산과 융·복합화(6차 산업), 소득원 다양화, 직거래·유통구조 개선, 해외농업생산, 외부민간자본 투자확대, 규모화·대형화, 전문화, 조직화, 기계화, 우량농지보전,	일자리창출, 성장동력 확충, 인적자본 투자, 융·복합산업, 기술집약, 투자활성화, 전문화, 기계화, 사회적 경제, 농지이용 효율화 (재생에너지 등)
	기술개발 R&D, 시설현대화	ICT·BT 융합, DB구축, 생산첨단화, 스마트팜, 신산업 육성, 신시장 개척	스마트 농업, 빅데이터활용, 4차산업혁명 대응, 첨단 농기계 활용 신수요 및 미래성장 산업, 신시장 창출
	안전농식품 공급, 질병 최소화, 안전관리	재해보험, 질병 사전예방, 농식품안전	품질·안전관리, 소비자 알권리, 친환경, 재해예방,
주요 목표달성 지표		자급률, 재배면적, 수출액, 생산량(생산액),	자급률, 일자리 또는 취업자 수, 친환경 인증비율, 만족도(정주,

상 자료의 작성·발표시점을 기준하였으며, 중기계획 및 년도별 업무계획 모두 작성·발표시점을 기준으로 정부별로 중첩되지 않아 정부별 구분에 무리가 없었다.

		규모화의 정도, 직거래 비중, 시설현대화를, 전업농의 정도 등	식생활 등), 재해안전보험 가입률, 가격 안정제 참여비율, 스마트팜 보급, 사회적 농장 등
--	--	------------------------------------	--

< 표 2>의 주요 정책키워드를 통한 농정의 변화를 살펴보면

농정의 상위목표 및 목표달성 지표에서 사용된 정책키워드를 보면, 이명박·박근혜정부에서는 주로 생산성·생산량·생산액, 경쟁력, 수출증대, 효율성 등의 정책키워드가 반복되거나 특별히 강조되어 사용되고 있는 반면, 문재인정부에서는 삶의 질, 농업·환경의 균형발전, 안심먹거리, 지속가능성, 만족도, 일자리 등이 상대적으로 더 반복되거나 강조되는 차이를 보이고 있다.

그러나 추진전략 단계의 정책과제에서 사용된 정책키워드에서는 상위목표에서와 달리 사용하는 용어의 차이에 있거나, 시간의 흐름에 따른 정도의 변화로서 정부간 차별성은 크게 나타나고 있지 않다고 할 것이다. <표 2>에서 나타난 추진전략과제 단계에서의 정부별 주요 정책키워드를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 이명박·박근혜정부에서 강조되었으나 문재인정부에서 정책과제로 추진하지 않거나 보이지 않는 정책키워드는 규모화(대형화), 해외농업개발, 수출확대, 농지보전 등을 들 수 있다. 특히 규모화·대형화 정책은 이명박·박근혜정부에서 핵심적으로 강조되고 있으나, 문재인정부에서는 기술집약, 사회적 경제, 인적자본 투자 정책이 상대적으로 더 강조되고 있으며, 규모화·대형화의 정책 키워드는 추진정책과제 어디에도 중복적이거나 강조되어 나타나지 않고 있다.

농업의 생산과 타산업과의 융복합화는 박근혜정부에서 핵심적인 농정으로 강조되어, 문재인정부에서도 농촌의 소득안정, 사회적 경제의 정책으로 지속적으로 추진되고 있는 주요한 정책 키워드로 나타나고 있다.

신산업·신시장 육성 정책은 어느 정부에서나 추진되고 있으나, 이명박정부 보다 박근혜정부에서 미래성장산업의 주요한 정책키워드로 중점적으로 강조되기 시작하였으며, 특히 문재인정부에서 일자리창출과 연계되어 보다 중요하고 핵심적인 정책 키워드로 강조되고 있다.

농업분야의 신기술활용·산업화 또한 역대 어느 정부에서 주요한 농정으로 추진되었으나, 이명박정부에서 문재인정부로 시간의 흐름에 따라 중요도가 점차 높아지고 있다.

3개 정부 모두의 공통된 농정키워드는 농업의 투자확충, 전문화·기계화, 농산물 안전관리·질병예방 등 투자확충과 안전관리이다. 이는 농업의 성장과 안전한 먹거리의 안정공급이라는 농정의 기본정책으로 정부간 차이를 보이기 어렵기 때문으로 보인다. 다만 문재인정부는 전정부보다 친환경·재해안전을 상대적으로 더 강조하고 있다고 할 것이다.

2. 주요 농업정책과 규제개혁 추진실태

농식품부는 산업육성·발전, 보존·이용·관리, 유통·소비·품질, 방역·예방, 농업인 복지 등 다양한 분야·성격의 정책규제를 가지고 있다. 본 연구에서는 <표 2>에서 나타난 이명박·박근혜·문재인정부 모두 주요 정책인 ‘농림분야 투자확대’, 시간의 흐름에 따라 핵심정책으로 추진되고 있는 ‘생산과 융복합화’, ‘신산업·신시장 및 신기술산업화’ 정책에 한정하여 농식품부의 규제개혁 추진실태를 거시적 관점에서 살펴본다.

(1) 생산과 융복합화

1) 규제개혁 추진개황

정부는 2013년 농업농촌의 6차산업화 기본계획을 발표한 이후 농촌융복합산업화를 지속적으로 추진하고 있다. 농촌융복합산업은 농촌에 존재하는 유·무형의 자원을 바탕으로 농업(1차산업)과 제조·가공(2차산업) 및 유통·판매·체험·관광·서비스(3차산업)를 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동을 의미한다.¹⁹⁾

농식품부는 2013년 기본계획 발표이후 비규제적인 지원과 함께 융복합산업화의 핵심적인 추진전략의 하나로 규제개혁을 추진하였다. 그간 농식품부는 6차산업활성화를 위해 ‘농업의 미래성장 산업화를 위한 규제정비 방안(2014년)’, ‘6차산업 활성화를 위한 규제개혁 현장포럼(2015년)’, ‘농식품 선진화를 위한 규제개혁 방안(2016년)’

19) 농림축산식품부(2013a) 및 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 참조

등 지속적으로 규제개혁을 추진하였으며, 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률(약칭: 농촌융합산업법)」을 제정·시행(2015년)하고도 있다.

2) 규제개혁 성과 및 추진전략의 문제점

농식품부는 그간 농촌융복합산업(6차산업)을 위한 규제개혁에 노력한 점은 인정된다고 할 수 있으나 그간의 규제개혁에서 주로 농식품부의 자체소관 법령의 개선에 그치고 있다.²⁰⁾ 이는 농식품부의 규제개혁 추진노력 부족보다 농촌융복합산업의 특성과 현행 소관부처별 규제관리·개선추진에 따른 근본적인 규제개혁 추진방식의 한계이기도 하다.

농촌융복합산업은 외부로부터 원료수집이 아닌 주로 생산지·생산자의 잉여 생산물을 활용하여, 생산지에서 소규모로 가공·제조하여 유통·판매하거나 체험관광에 제공하는 형태로 소규모·현지화·복합화를 주된 특징으로 하는 산업이다. 따라서 1차농산물 생산 이외의 가공·제조·품질관리·유통·판매·관광과 관련된 대부분의 규제는 농촌융복합산업의 주관부처인 농식품부 소관이 아니다.

2016년 연구에서 농식품부의 6차산업활성화와 관련된 규제는 입지·건축·도로·식품가공·유통·품질관리 등 15개부처 소관의 41개 법률이 관련되며, 주관부처인 농식품부 이외의 소관 규제가 58.2%를 점하고 있는 것으로 나타나고 있다.²¹⁾

농촌융복합산업에는 여러 소관 규제가 관련되고 있음에 비해, 현재 정부의 규제관리 및 규제개혁 시스템은 1차적으로 소관부처에서 관리하고 규제개혁을 추진하고 있다. 결국 가공·제조시설의 설치, 품질관리 등 여러 부처소관 규제가 얹혀 있는 농촌융복합산업은 농식품부가 관련된 규제 소관부처와 건건이 협의·절충하여야 하는 규제개혁 방식에서 한계가 불가피하다.

또한 농촌융복합산업은 소관부처도 다양하지만, 현재 타 부처 소관인 2·3차산업의 규제들이 주로 재료의 외부수집에 의한 대규모 가공·제조에 적합하여, 1차 생

20) 특히 2015.6월 이후 민관이 함께 참여하는 ‘농식품분야 규제개혁 현장포럼’ 제도를 운영해오면서 주로 생산·융복합산업화의 현장을 방문하여 애로규제를 건의받아 개선을 추진하는 노력을 지속적으로 추진하였으며, 2017.1월 이후 ‘농식품 규제개선 포럼’으로 명칭을 변경하여 애로과악·규제개선을 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 건의된 애로과제 중 타 부처소관은 부처협의과정에서 관련 부처의 이해부족 등으로 성과는 높지 못하다고 할 수 있다(농식품부 2014a; 2014b; 2015; 2016; 2017a; 2017b; 2018 참조).

21) 류충렬·송재일외(2016: 57-65) 참조.

산지 인근의 소규모 가공·제조·판매라는 농촌융복합산업의 특성과 부합하지 못하고 있다는 점이다. 결국 농촌융복합산업의 활성화를 위한 규제정비는 농식품부 소관 이외의 규제에서 소규모·현지화·융복합화의 특성을 얼마나 반영하느냐(예외적인 허용의 정도)가 핵심이나 소관부처의 이해부족으로 어려움이 있다.

이런 이유로 2016년 농식품부가 목장에서 생산되어 판매하고 남은 원유를 이용한 ‘목장형 유가공업’이라는 농촌융복합산업 규제모형을 제시하고 추진하였으나 관련 부처의 이해부족으로 이루지 못하는 등 주요 규제개혁에서 한계를 보이고 있다는 것이다.²²⁾ 이런 점은 융복합산업을 위한 성과로 제시하는 「농촌융복합산업법」에서도 예외가 아니다.

2015년 시행된 「농촌융복합산업법」은 정부의 계획수립의무, 융복합산업 사업자 인증, 지구지정, 전문인력 양성, 연구개발 등 비규제적 지원제도를 주된 내용으로 하고 있다. 동법의 규제개혁 측면에서의 의미 있는 성과는 융복합사업자인증·융복합 시설 설치에서 다른 법률의 규제를 의제처리 가능하도록 하고 있는 점에 있다. 그러나 의제처리 가능한 융복합산업의 시설범위를 근린생활시설·전시장·숙박시설에 한정(법률제2조 및 시행령제3조의2)하고 있으며, 대부분 가공·제조·유통·관광 등 2·3차산업은 개별법의 규제를 받도록 하고 있기 때문이다.

결국 농촌융복합산업 정책에 대한 규제개혁은 현행 소관부처별 규제개혁 추진방식에서는 어려움이 있게 되어, 농식품부 소관 이외의 규제개혁에 대한 성과도 제한적이다. 따라서 농촌융복합산업 정책에 관한 규제개혁은 관련부처 합동작업단의 구성 등 <표 1>의 정책실현 수단으로서의 규제에 중점을 둔 추진전략이 더 요구된다고 할 수 있다.

(2) 신산업·신시장·신기술산업화

1) 규제개혁 추진현황

농림분야에서의 신산업·신시장 육성 및 신기술산업화는 박근혜정부 이후 핵심적

22) 당시 농식품부가 추진한 ‘목장형 유가공업’은 ‘목장에서 생산한 원유(1일 1톤 이내)을 이용하여 직접 유가공품을 생산·가공·판매하는 영업’이었다(농식품부, 2016. p.7 참조). 이러한 6차산업형 규제모형의 무산사례는 과일농장의 소규모 주류제조·판매 제도의 건의에도 관련부처는 기존 대형업체에 적합한 규제를 조금 완화하는 방안으로 검토하거나 농촌융복합형 규제모형을 이해하지 못하게 되기도 한다.

인 농정이다. 특히 문재인정부는 2017년 ‘새정부의 규제개혁 추진방향’에서 ‘4차 산업혁명 선제적 대응 및 국민 개개인 삶의 질 향상’을 추진목표로 설정하고, 추진전략과 추진과제의 대부분을 新산업·新기술분야 및 일자리 창출 저해 규제혁파에 두고 있다.²³⁾

농식품부 또한 2017년 이후 정부의 규제개혁 지침 및 농정계획에 따라 최근 ‘농식품분야 네거티브 규제개선, 신산업 및 일자리 창출을 위한 규제개선을 추진하고 있다. 그러나 2017년 이후 농식품부의 신산업 육성 및 신산업·신기술을 위한 네거티브 규제전환의 실적은 타부처 소관 규제개선 건의 2건을 포함하여 <표 3>과 같이 20건의 개별규제 개선에 불과하다.²⁴⁾

< 표 3 > 농식품부의 신산업 규제개혁 및 네거티브 규제전환 실적(2017-2018)

구분	개선과제	비고
신산업 현장제기 규제혁파	인체·동물검용 사용의약품의 교차생산 인허가 완화	
	전기 농기계 보급확산을 위한 기반 마련	
	수상태양광 발주사업 민간참여 확대	
	일반농지내 태양광 발전설비 허용요건 간소화	
	농업진흥구역내 태양광 발전설비 허용	
	스마트팜 ICT 융합제품 인증기준 마련	
	초지법 전용허가지역 신재생에너지 발전설비 허용	
	농업용 드론 검정업무 처리기간 단축	
포괄적 네거티브 전환과제	유통판매 가능한 곤충규격 네거티브화	
	수출식품 재배지 검역 신청자 확대	
	농약 재등록제도 개선	
	수입종축 생산능력 확인방법 개선	
	가축시설의 소독방법 다양화	
	동물용의약품 제품포장단위 제한 규격 완화	
	수출 인삼류 영문증명서 발급범위 네거티브화	
	농산물의 포장재 및 포장방법 다양화	

23) 국무조정실(2017:3) 참조

24) <http://www.better.go.kr/hz/grid/RegulLinkSIPL.jsp?null> (2019.5.6. 검색하여 참조)

	배합사료 제조시 동물의약품 사용특례	
	축산물 이동판매 차량특례 범위확대	타부처 소관
	농림수산업 자금지원 대상 및 범위 확대	타부처 소관
	가스분해 동물장묘업 시범운영 추진	규제샌드박스

* 자료: 농림축산식품부. 2017년·2018년 규제개혁 성과보고서, 규제정보포털 (<http://www.better.go.kr/hz/grid/RegulLinkSIPL.jsp?null>) 참조하여 구성

2) 규제개혁 추진상의 문제점

농식품부의 신산업·신기술산업화를 위한 규제개혁은 위 < 표 3 >에서 나타난 바와 같이 ‘신산업 현장제기 규제효과’ 등 주로 현장의 애로제기에 대응하는 규제개혁을 추진하였고 그 결과 20건의 개별규제 개선에 그치고 있다. 이러한 농식품부의 규제개혁은 <표1>의 ‘권리제한·의무부담 법령’으로서의 접근전략과 유사하다.

이러한 농식품부의 추진전략은 신산업·신시장 육성 정책실현에는 기본적으로 한계를 갖게 된다. 새로운 제도화를 포함하여 다양한 관련규제의 종합적인 정비 필요로 하는 신산업·신시장육성은 기존규제의 애로건의에 대응하는 개별적인 규제 개선으로는 한계가 있기 때문이다.

이러한 농식품부의 개별규제의 애로해소에 중점을 둔 추진방식 등으로 농식품분야에서 신산업으로 육성의 필요성이 제기되고 있는 사례에 대한 도입여부를 위한 규제개혁 추진은 제대로 이루어지지 못하고 있다고 할 수 있다.

본 연구에서는 그간 선행연구에서 도입을 제기하거나 해외 선진국에서 활성화되고 있어 한국에서도 도입·활성화가 필요하다고 제기되고 있는 신산업 사례를 선정, 규제실태 및 도입·활성화를 위하여 어떠한 규제개혁 추진전략이 요구되는지 살펴보고자 한다. 그간 농림분야의 신산업·신기술산업화로 제기되는 사항은 < 표4 >와 같다.²⁵⁾

25) 국립원예특작과학원(2016a; 2016b), 김정미(2014), 류충렬·송재일외(2016), 류충렬외(2017), 류충렬외(2018) 및 인터넷 검색(검색어; 농업 신산업 신기술)을 참고하여 정리하였다.

< 표 4> 농림분야 신산업 · 신기술산업으로 제기되고 있는 사례

구분	새로운 제도화 또는 활성화
신산업, 신기술의 산업화, 미래성장산업	① 치유농업(care farming or social farming) ② 농업정보(DB)활용 가공산업 ③ 5G활용 가축원격의료 ④ 식물공장 · 수직농장(Plant Factory, Vertical Farm) ⑤ 농업기계 공유업 ⑥ 식용 곤충산업(입지문제 및 활성화)
신시장 육성	⑧ 종축전문 가축시장 개설허용 ⑨ 동물장묘업 활성화

<표 4>의 선행연구 등에서 도입 필요성이 제기되는 사례 중에서 치유농업, 농업 정보 가공업, 가축원격의료 및 종축전문 가축시장에 한정하여 살펴보고자 한다.

(가) 치유농업의 신산업화

치유농업(治癒農業, care farming 또는 social farming)은 건강이 좋지 않은 사람이나 의학적·사회적으로 치료가 필요한 사람을 대상으로 건강을 회복하고 사회적·교육적 이익을 주기 위해 제공되는 농업활동을 의미한다. 현재 치유농업은 네덜란드, 영국 등 유럽에서 제도화되어 폭넓게 활용되고 있다. 치유대상도 초기 지적장애 인이나 정신지체자에서 유아, 노인 뿐 아니라, 문제행동 청소년, 신체적/사회 심리적 환자, 장애인, 알콜/약물 중독자, 재소자, 실업자, 장기실업자, 소외계층 등으로 확대되어 가고 있다.²⁶⁾

한국의 경우에는 치유농업에 관한 개념이 확립되어 있지 않고, 그 효과나 가치에 대한 연구도 부족하다. 무엇보다 치유농업에 관한 법적 규정이 전무하며, 오히려 사실상 치유농업을 규제하고 있다고 할 것이다. 따라서 현재 우리의 경우 일부 노인 복지회관, 건강관리기관 등에서 체계화된 프로그램 없이 주변의 소규모 땅 · 공간에서 치유농업이라 보기 어려운 나름의 농업을 제공하고 있을 뿐이다.

한국의 법령(규제)에서는 「의료법」에 의한 의료기관에 의한 치유농업 제공을 불

26) 국립원예특작과학원(2016a; 2016b) 참조

가능하게 하고 하다. 현행 「농지법」에서는 치유목적 여부를 떠나 「의료법」의 의료기관은 농지 자체를 일체 소유할 수 없도록 규제하고 있다. 일부 「정신보건법」에 의한 정신의료법인²⁷⁾에 예외적으로 시험·연구·실습지 용도에 한정하여 허용하고는 있으나(「농지법시행규칙」 제5조, 별표2), 이 경우에도 치유용도가 연구·실습지에 포함되기 어렵거나 불분명하다.

의료기관의 치유농업은 농지 소유가 아닌 임차에 의한 방법으로도 불가능하도록 규제되어 있다. 「농지법」에서는 농지의 임대차가 가능한 경우를 열거하고(positive) 있으나(농지법 제23조), 치유농업 용도는 열거에서 제외되어 금지된다.

「의료법」에 의한 규제도 크게 다르지 않다. 치유농업이 의료행위에 해당되는지 애매하며, 치유농업에 대한 건강보험 적용 여부, 의료기관 부대사업의 범위에서 제외되어 있는 등 의료기관의 직접 및 간접적인 치유영농을 어렵게 하고 있다.

이러한 신산업으로서의 치유농업은 현행 소관부처별 기존규제에 대한 개별적 접근방식으로는 한계가 있게 되며, 「농지법」, 「의료법」 등 치유농업과 관련된 규제에 대한 부처합동의 덩어리 규제개혁 방식으로 가능하게 된다.

(나) 농업정보(DB)활용 신산업²⁸⁾

농식품부는 「농어촌경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 근거하여, 농어업경영체에 관한 광범위한 정보를 등록 또는 제공받아 보유하고 있다. 농식품부가 보유하고 있는 정보의 종류 및 내용은 < 표5>와 같다.

<표 5> 농식품부 보유 정보의 종류 및 내용

구 분	근거법령	등록정보의 내용
농어업경영체의 경영정보	「농어촌경영체 육성 및 지원에 관한	▲ 농지·축사·임야·원예시설 등의 면적·시설규모, 경영형태 등 생산수단에 관한 사항 ▲ 품목별 면적·시설, 생산량, 생산방법 등 생산물

27) 정신의료기관의 경우에도 시험·연구·실습지용도의 농지의 소유는 정신의료법인에 한정하고 있다. 따라서 법인이 아닌 의원은 개설자인 의사는 비농업인으로 결과적으로 농지소유·임차가 불가능하게 된다.

28) 류충렬·최병록외(2018: 67-79) 참조

	법률」 제4조, 시행령제2조 및 시행규칙 제2조	및 생산방법에 관한 사항 ▲유통·가공에 관한 사항 ▲판매방법, 판매량·판매액, 판매처별 판매량 등 생산물의 판매에 관한 사항 ▲교육이수 정보, 후계농업경영인 선정정보 ▲농어업외 소득, 부채에 관한 사항 ▲융자·보조금 등 지원제도 수령정보 ▲기타 개인 및 법인의 각종 정보 등
농어업교육정보	법제25조, 시행령제20조의3	▲교육에 참여자(강사, 교육생) 정보 ▲교육과정, 대상, 내용, 장소, 시기 등 ▲법제4조의 등록된 농어업경영정보(농어업경영체의 등록경영정보와 중복) ▲법 제22조제1항에 따른 경영·기술 교육 또는 전문컨설팅 등의 지원에 관한 정보 ▲법 제22조제2항에 따른 전문농어업경영인과 전문농어업법인 관련 정보 ▲그외 농어업경영체의 교육에 필요한 관련 정보
공동농업경영체 경영정보	법제27조의4	○ 시행규칙 제22조에 의한 정보

* 자료: 농어촌경영체 육성 및 지원에 관한 법령을 참고하여 구성

그러나 농어업에 관한 유익하고 풍부한 정보임에 비해 정보의 활용은 엄격히 규제되고 있다. 현재 수집·등록된 다양한 정보는 오직 일부 정부기관의 정책 기초자료로만 활용토록 하고 외부활용을 엄격하게 제한하고 있다.

< 표 6 > 등록된 정보의 이용관련 규제현황

등록정보	이용 제한규정	이용의 범위
농어업경영체 경영정보	법제7조, 시행규칙 제3조제6항	· 국립농산물품질관리원장이 법제4조에 의해 등록된 농업경영체의 경영정보를 정책에 필요한 기초자료로 활용 · 농어업경영체 육성 및 지원 목적 이외의 용도 사용금지
농어업교육 정보	이용에 관한 규정 없음	· 농림축산부장관이 별도로 정하도록 하고 있으나(시행규칙제18조) 별도 규정 없음
공동농업경영체 경영정보	시행규칙 제22조제3항	· 농림축산식품부장관이 정책수립에 필요한 기초자료로 활용토록 제한

* 자료: 농어촌경영체 육성 및 지원에 관한 법령을 참고하여 구성

농업경영정보의 외부 활용을 통한 신산업의 육성에는 관련부처가 없어 농식품부의 단독 부처 의지로 추진이 가능할 수 있다.²⁹⁾ 농업경영정보는 등록된 정보에서 개인정보를 제외하거나 가공처리하여 외부 활용시 농어업정보 분석·가공·판매산업, 농어업경영 컨설팅 등 신산업이 가능하게 된다.

현재까지 농식품부는 등록정보의 활용에 관한 규제개혁 추진의 확인되지 않고 있다. 등록정보의 외부 활용여부는 기존에 이를 이용하는 제도·규제 자체가 없어 규제완화를 요구하는 애로해소 건의 자체가 없게 된다. 따라서 등록정보를 이용한 신산업 규제개혁은 애로건의에 대응하는 규제개혁 방식으로는 불가능하게 되며, 규제개혁 주체인 농식품부가 신산업 육성이라는 정책목표를 강하게 의식하고 선제적·의도적 추진하여야 가능하게 된다. 농식품부는 <표 2>에서 DB구축, 빅데이터 활용을 주요농정으로 제시하고 있다.

(다) 원격의료산업³⁰⁾

현행 「수의사법」(제12조)에서는 수의사의 원격의료를 제한하고 있다.³¹⁾원격의료의 제한은 사람에 관한 「의료법」에서의 제한과 크게 다르지 않다. 다만 의료법에서는 제한적인 범위·방법으로 원격의료가 일부 허용되고 있으나(의료법 제34조³²⁾) 가축의 원격의료 제한규제는 현재 예외가 없어, 사람에 대한 진료보다 더 강하게 규제되고 있다고도 할 수 있다.

가축에 대한 예외 없는 원격의료 제한으로, 사람과 달리 야간응급센터 부재, 이동이 어려운 가축의 크기·진료대상 가축수 등에도 불구하고 가축소유자는 반드시 동물병원을 찾아야 하거나 수의사의 현지출장이 가능한 시점까지 기다려야 한다.

29) 이 경우에도 「공공데이터의 제공 및 활용에 관한 법률」이 관련되나 동 법에서는 외부 활용을 제한하지 않고 있다.

30) 류충렬·최병록외(2018: 209-215) 참조

31) 수의사법(제12조)에서 ‘수의사는 자기가 직접 진료하거나 검안하지 아니하고는 진단서, 검안서, 증명서 또는 처방전을 발급하지 못하며, 「약사법」 제85조제6항에 따른 동물용 의약품(이하 “동물용 의약품”이라 한다)을 처방·투약하지 못한다’고 규정하고 있다.

32) 의료법 제34조(원격의료) ①의료인(의료업에 종사하는 의사·치과의사·한의사만 해당한다)은 제33조제1항에도 불구하고 컴퓨터·화상통신 등 정보통신기술을 활용하여 먼 곳에 있는 의료인에게 의료지식이나 기술을 지원하는 원격의료(이하 “원격의료”라 한다)를 할 수 있다.

이러한 가축진료의 어려운 현실과 원격의료에 따른 신산업(원격의료 장비산업 등) 육성을 위해 5G시대의 시작과 함께 수의사와 가축소유자간의 제한적인 원격의료 허용여부의 규제정비의 필요성이 제기된다.

가축의 원격의료 허용은 관련부처가 없어 농식품부의 단독으로 접근이 가능한 규제이다. 현재까지 농식품부의 가축 원격의료에 대한 규제개혁의 추진여부는 확인되지 않고 있다. 가축의 원격의료는 개별적인 건의에 의한 대응적 규제개혁 추진도 가능할 것이나 무엇보다 신산업을 육성이라는 정책실현 의지에 중점을 두어야 선제적인 개혁추진이 시작될 수 있게 된다.

(라) 종축 가축거래 신시장

가축의 거래시장은 「축산법」에서 ‘축산업협동조합’에 독점적으로 개설·관리하도록 규제하고 있으며(법제32조), 축산업협동조합이 아닌 자로서 가축시장을 개설하는 경우, 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록(법제54조)하고 있다.

현재 가축시장 개설권을 독점하고 있는 축산업협동조합은 오직 한우(송아지 및 큰소에 한정하고 젖소도 제외)만을 거래하는 우(牛)시장만 개설하고 나머지 가축의 거래시장은 개설하지 않고 있다.³³⁾ 이러한 규제는 전통적인 우시장만을 가정하여 규제화한 것으로, 독점개설자 또한 경쟁 부재로 다른 가축거래가 가능한 신시장 육성에 관심을 두지 않고 있기 때문이다.

현재 「축산법」의 적용을 받는 가축은 총 36종에 이른다. 따라서 별도 「동물보호법」에 따라 판매 가능한 ‘가정에서 반려의 목적으로 기르는’ 용도의 일부 동물(개, 토끼) 이외에는³⁴⁾한우를 제외한 젖소, 말, 염소, 돼지, 닭, 오리, 관상용조류, 벌꿀 등 나머지 동물들의 거래시장은 없다.

33) 축산업협동조합은 2018.8현재 전국에 89개의 가축시장을 개설(2018.7월말 현재)하고 있으나, 오직 한우(송아지 및 큰소에 한정하고 젖소는 제외)에 한하여 가축시장을 개설하고 있다.

34) 이 경우 동물보호법 제32조에 따라 동물판매업 등록을 하여야 하며, 동물판매업을 통해 판매 가능한 반려동물은 개, 고양이, 토끼 페럿, 가니피그, 햄스터 등 5종이다.

< 표 7 > 축산법령의 가축 범위(2019.5현재)

	법률에서 규정	시행규칙에서 규정	고시로 규정
종류	소, 말, 면양, 염소(유산양을 포함), 돼지, 사슴, 닭, 오리, 거위, 칠면조, 메추리, 타조, 꿩	노새, 당나귀, 토끼, 개, 기러기, 벌꿀	관상용조류 15종(십자매, 금화조, 문조, 호금조, 금정조, 소문조, 남양청홍조, 붉은머리청홍조, 카나리아, 앵무, 비둘기, 금계, 은계, 백한, 공작), 오소리, 지렁이
계	13종	6종	17종

* 자료: 축산법령을 참고하여 구성

이처럼 한우 이외에 정부가 인정하는 공정·투명한 거래시장의 부존재로 인하여 한우 이외의 가축거래는 사육자와 소비자간 불투명한 직거래(또는 계열화 거래)에 의존하고 있으며, 특히 소규모 사육농가·소비자는 가격·거래정보의 비대칭성으로 공정한 거래의 기회를 상실하고 있다.

가축의 거래는 전통적 우시장과 달리, 교통·정보통신의 발달로 종축전문 거래시장, 온·오프라인 병행거래 등 다양한 시장·거래방식의 가능성이 제기되고 있으나, 현행 독점적 시장개설 규제는 그 가능성 자체를 원천적으로 차단하고 있는 것이다.

이런 점에서 향후 수요변화에 따른 다양한 종축별 가축시장(예: 관상용 조류전문시장, 지역·종축전문시장 등)의 개설이나 개설된 거래시장에서의 다양한 거래방식(온라인 거래 등)이 가능하기 위해서는 먼저 독점적인 규제부터 개선을 필요로 한다.

이러한 신시장 육성을 위한 규제개혁은 오랜 애로제기 이후 피동적인 추진보다 먼저 신시장 육성이라는 정책목표를 고려하여 선제적으로 정비하는 전략적 접근으로 그 가능성을 높이게 된다.

(3) 농림분야 투자활성화

1) 규제개혁 추진현황

농림분야의 투자활성화는 오래전부터 지속적으로 추진되어오고 있는 농식품부의 핵심적이고 기본적인 정책이다. 투자활성화는 자본·인력·기술이 농림분야에 규제 부담 없이 진입이 가능하도록 하느냐의 문제이다.

농식품부 소관 규제에서 투자와 관련된 규제는 현황과악도 어려울 정도로 여러 법령에 광범위하게 존재하고 있다. 2016년 선행연구에서 농식품부 소관의 경제적 규제 중에서 진입규제의 비중은 17%에 달하고 있다고 하고 있다.³⁵⁾본 연구에서는 비농업분야에서 농업분야로 투자관련 대표적 규제인 농산물 유통·판매·가공을 기업적으로 하거나 농작업 대행 또는 농어촌 관광휴양사업을 하는 농업회사법인에 한정하여 규제실태를 살펴보기로 한다.

최근 한국의 농업회사법인은 2010년 이후 기업의 축산업 진입제한이 완화되고 2012년 비농업인의 출자지분 비중의 규제가 일부 완화되면서 증가하고 있으며, 농업회사법인의 출자비중이 농업인(59%)에 비해 비농업부문의 출자비중(26%)도 적지 않은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 특히 수익성이 기대되는 대규모 농업회사법인에서는 비농업부문의 출자비중이 농업인보다 더 높은 비중으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 다만, 10억원 이상 대규모 농업법인의 수는 2010년 이후 법인 수의 증가에 비해 법인 당 출자금은 연평균 3% 증가에 그치고 있다³⁶⁾.

2) 규제현황 및 규제개혁 추진전략의 문제점

현재 농업회사법인은 '농업인 또는 농업생산자단체'만이 설립할 수 있도록 하고, '농업인이 아닌 자'는 농업회사법인을 설립할 수 없도록 규제(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조)하면서 대통령령으로 정하는 비율 또는 금액의 범위에서 출자만 허용(법 제19조제2항)하고 있다. 출자한 비농업인의 경영참여는 제한되며, 농지소유도 업무집행권을 가진 자중 1/3 이상이 농업인인 경우에 한하여 허용(농지법 제2조)되고 있다.

2011년 이후 농업법인의 설립현황을 보면 <표 8>과 같다. < 표8 >에서 최근 6년간 법인설립에서 영농조합법인에 비해 비농업인의 출자참여라도 허용된 농업회사법

35) 류충렬·최병록외(2016: 71-73) 참조

36) 국승용 외(2017: 90), 김병록외(2017: 17)를 참고하여 작성

인에서 증가가 뚜렷하게 나타나고 있다. 최근 농업회사법인 증가의 상당부분은 축산업 진입제한 규제완화 및 비농업인의 농업회사법인 출자범위 조정(2012년) 등에 따른 투자증가에 기인하고 있다고 할 것이다.³⁷⁾

< 표 8 > 연도별 농업법인 설립 현황

	영농조합법인	농업회사법인			
		소계	1억미만 (자본금)	1-10억미만	10억 이상
2011년	7,640	1,926	785	832	309
2012년	8,872	2,716	1,160	1,188	368
2013년	9,651	3,472	1,485	1,544	443
2014년	10,262	4,263	1,680	2,001	582
2015년	11,792	5,158	2,078	2,378	702
2016년	11,779	5,634	2,142	2,666	826
2017년	12,280	6,985	2,654	3,301	1,030

* 자료: 통계청 자료³⁸⁾를 참고하여 구성

이처럼 부분적인 규제개선에도 비농업분야에서 농업분야로 투자가 증가의 효과가 있음에 비추어, 농업회사법인·투자활성화에 관한 규제개혁은 규제개혁 주체가 선제적으로 기업농의 규모·비중을 미래의 어느 시점에 어느 수준으로 가져갈 것인가에 대한 세부적인 정책목표를 설정하고, 그 설정된 목표실현을 유도할 수 있는 수준의 규제개선을 순차적으로 추진하는 전략적 접근이 바람직하게 된다.

농림분야 투자확대 및 기업농의 육성은 농업회사법인 진입규제와 함께 농지소유·임대 등 관련된 규제를 덩어리로 함께 묶어 접근하여야 정책 실현이 가능하게 된다.³⁹⁾

37) 2017년 농업회사법인의 농업생산수입에서 보면 작물재배(1,562,569백만원)보다 축산사육(2,631,804백만원)이 높고, 그에 따른 농업생산이외의 가공·유통·서비스 수입(14,548,770백만원)으로 나타나고 있다. 이는 농업회사법인의 설립이 작물재배를 위한 농지소유·임대규제 완화없이 주로 축산업 진입완화 등에 따른 것으로 이해할 수 있다.

38) 통계청 KOSIS 국가통계포털 검색하여 재구성
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=114&tblId=DT_1E5201&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=F1_F_7&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE)

39) 일본의 전체농경지에서 기업농이 차지하는 비율은 2005년에는 30%였으나 2009년 농지기본법 개정으로 비농업인의 지분투자를 10%에서 25%(농민과 합작 시 50%)로 확대하는 비농업업체의 농지 임대와 매매에 관한 규제가 완화된 후 급증하고 있으며, 2014년에는 투

(4) 소결론

위 농식품부 몇 개의 주요정책에 대한 규제개혁 사례검토에서, 현재의 규제개혁이 주로 건의과제에 대응하거나 개별규제에 한정하는 방식으로 추진되고 있음을 보여주고 있다. 이러한 방식의 추진결과로 실제 제시한 주요정책과 실현수단인 규제의 개혁이 일치하지 않고 거리가 있음을 유추해 볼 수 있게 된다.

살펴본 정책사례에서 정책실현을 위한 규제의 개혁은 개별적 접근보다 정책관련 더어리 규제 모두를 대상으로, 정책목표를 지향하는 선제적(단독부처 규제), 정책관련 부처합동 등으로 추진하면서 현실적 애로해소에서 나아가 규제의 정책유도 순기능이 작동할 수 있는 수준의 개선이 이루어지도록 전략적인 추진이 요구된다는 점을 시사하고 있다. 이러한 시사점은 < 표1 >에 나타난 정책실현 수단으로서의 규제에 중점을 두는 추진전략과 부합한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 농림분야 규제개혁 추진 전략

농식품부 정책변화, 주요정책 사례에 관한 규제개혁 실태분석에 근거하여, 농림분야의 규제개혁의 성과를 제고하기 위해서는 현재의 추진방식에서 <표 1>의 ‘정책실현 수단으로서의 규제’에 적합한 추진전략으로 전환하거나 보완이 필요하다고 할 것이다. 농림분야의 규제개혁은 < 표1 >의 정책실현 수단으로서의 규제에 중점을 두어 추진하되, 규제개혁에서 특히 요구되는 고려사항을 다음과 같이 제시한다.

(1) 선제적 · 계획적인 규제개혁 착수

농림분야는 종래 전통산업에서 신기술, 융복합 등 농정패러다임의 변화가 그 어느 분야보다 급속하게 진행되고 있는 분야이다. 이러한 규제환경의 급속한 변화 과정에서의 규제정비는 앞으로의 변화를 수용하기 위한 선제적인 정비가 필요하게 된다. 기존의 전통적인 생산이나 보전에 적합한 규제의 건의된 애로해소 차원의 부분

자지분을 50%까지 허용하고 있다(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries Japan. 2015: 13 참조).

적인 개선으로는 광범위하고 급속한 변화를 수용하기 어렵게 된다.

규제자이자 동시에 규제개혁 주체인 현행 규제개혁 추진시스템에서 규제개혁의 주체인 부처 공직자는 기존규제에 포획되기 쉽고 이는 규제의 보수성과 결합되어 자칫 건의를 수용하는 방식의 규제개혁에 머물 가능성이 높다. 정책실행수단으로서의 규제의 개혁은 정책패러다임의 변화에 대응한 선제적이고 계획적인 추진이 특히 요구된다.

(2) 규제현실화에서 정책유도 기능 작동이 가능한 수준으로 개선

규제는 규제환경의 변화를 제때 수용하지 못하면 '길을 막는 전봇대'로 변질된다. 그 어느 분야보다 급속한 정책변화가 진행되고 있는 농림분야에서의 규제개혁은 현재의 애로를 해소하는 수준의 규제개선은 규제개선하자 말자 또 다른 규제개혁의 요구에 직면할 수 있게 된다.

따라서 정책패러다임이 급변하는 분야에서의 규제개선의 정도는 현재의 애로해소가 아닌 피규제자로 하여금 정책목표로 나아가도록 유도·선도하게 하는 미래지향적 수준으로 개선안을 마련하여야 한다. 이러한 미래지향적 규제개혁은 더 많은 목표-수단연관성 분석을 필요로 하게 된다.

(3) 부처 단독추진의 한계를 극복하기 위한 방안마련

앞에서처럼 농식품부 정책, 특히 융복합화가 급속하게 진행되고 있는 농림분야는 규제정비에서 여러 부처 소관규제와 얽히게 된다. 따라서 농림분야의 규제개혁은 관련부처 합동규제개혁추진단을 구성하는 등 특히 단독부처 추진에 따른 한계를 극복하기 위한 전략이 요구된다..

그러나 현행 정부의 소관부처별 규제관리 및 규제개혁 추진시스템에서 한 부처의 정책에 부응하는 관련된 부처합동규제개혁 추진단의 구성·운영은 현실적으로 어렵게 된다. 따라서 정책의 관련부처합동규제개혁 추진단의 구성이 어려운 현실에서 관련부처 설득을 위한 차선의 접근 전략이 필요하게 된다.

이런 점에서 현재 건의된 개별규제의 건별 부처협의 방식에서 벗어나 선제적으로 농림규제의 특성을 반영한 규제모형을 선제적으로 마련하여 관련부처를 설득하

는 방식이 도움이 될 수 있다.

예들어 농촌융복합산업의 경우, 잉여농산물활용·생산지 현지의 소규모·제조·판매융합을 특징으로 하는 융복합형 규제정비모형(예: 농장형 주류제조·판매업, 목장형 유가공업, 농장형 체험관광업 등)과 이로 인한 향후 산업모습을 선제적으로 마련하고, 마련된 산업모형으로 관련부처를 협의·설득할 경우 건의된 개별규제 건건이 관련부처와 협의하는 방식보다 설득 가능성이 높게 될 있다.⁴⁰⁾

(4) 정부와 산업의 파트너십 규제개혁⁴¹⁾

농식품부 소관규제는 정책간, 정책대상·부처간 갈등 소지가 많아 정부주도의 규제개혁 추진에 어려움이 있게 된다. 피규제자와 수혜자간의 갈등이 비교적 없는 특정산업 육성정책의 경우에도 산업과의 파트너십 없는 규제개혁은 시행과정에서 산업부문의 협조와 이해부족으로 어렵게 만든다.

이런 점에서 농림분야 규제개혁은 정부와 산업간의 파트너십에 의한 추진전략이 요구된다. 정부와 산업간의 파트너십 규제개혁 전략은 단순히 규제개혁 과정에서 산업부문의 애로사항을 수집하거나 마련한 개선방안에 대한 의견수렴에 그치는 소극적인 방식을 의미하지 않는다.

정부-산업간 파트너십 규제개혁 전략은 최근 영국, 일본 등 농림분야 규제개혁을 비교적 성공적으로 추진한 국가의 규제개혁 추진 사례를 참고할 수 있다.

영국의 경우 농업의 성장정책 일환으로 2010년 7월에 농업규제에 관하여 독립적인 보고서를 작성할 ‘농업규제 테스크포스’(The Farming Regulation Task Force)를 설치하였다. 이 테스크포스는 2011년 5월에 농림식품부 소관 220개 항목의 규제 개선사항을 건의하는 보고서를 제출하였고, 영국 농림식품부는 2012년 건의된 220개 개선항목에 대하여 159개 항목을 수용하고 건의안에 대한 이행점검반을 설치하였으며, 2013년 2월에는 그동안의 추진사항에 관한 평가보고서를 작성한바 있다.⁴²⁾

이러한 영국의 농림규제 개혁의 주요특징은 개선안 마련과정에 정부가 개입하지 않고 테스크포스가 독립적으로 마련하고 정부는 수용여부를 결정하고 이행한다는

40) 류충렬·송재일외(2016: 84-96) 참조

41) 류충렬·최병록외(2016: 59-65) 참조하여 작성

42) The Independent Farming Regulation Task Force(2011); Department for Environment, Food and Rural Affairs(2012: 4-6참고)

독립성이며, 파트너십을 통해 대안을 모색함에 있어 먼저 비규제적 해결책을 모색하도록 하면서 산업부문도 책임감을 갖고 이행할 수 있는 방안도 함께 제시하도록 하여 규제개혁의 향후 집행에 책임을 공유한다는 점이다.

(5) 제로베이스(zero base)에서 재설계

농정패러다임이 급변하고 있는 농림분야에서의 규제개혁은 기존규제의 애로를 해소하는 차원이 아니라 원점(zero base)에서 규제를 재설계한다는 신설규제 차원에서 검토하는 방식이 바람직하다. 기존규제가 농정패러다임 변화에 부합하는지, 향후 적극적으로 변화를 촉진하거나 정책방향으로 유도하는 선도기능이 작동할 것인지 등 근본적인 검토가 필요하게 된다.

이런 점에서 농림분야 규제개혁은 개별애로를 수집하여 규제개혁에 접근하기보다 정책의 우선순위별 관련규제를 선제적·계획적으로 제로베이스에서 검토하고 정책방향에 부합시키는 전략적 접근이 더 요구된다.

(6) 규제유형·성격별 개혁모형, 검토 절차 등 매뉴얼에 의한 추진

부처 주관의 규제개혁은 그 의지만으로는 한계에 달하기 쉽다. 이는 규제개혁을 주관하여 추진하는 부처가 규제개혁 추진주체이기도 하지만 규제자로서의 위치에도 있어, 시간이 경과함에 따라 그 의지에도 불구하고 규제의 속성과 편리함에 동조될 가능성이 있기 때문이다.

이런 점에서 미리 규제개혁 접근절차, 대안선택 기준 등에 관한 매뉴얼을 마련하여, 실제 규제개혁을 담당하는 부서들로 하여금 준수토록 할 경우 지속적인 '더 나은 규제(better regulation)'를 찾아가는 규제개혁에 도움이 될 수 있다. 여기서 제시하는 규제개혁 매뉴얼은 개략적·원론적인 규제개혁 지침을 말하지 않으며, 규제개혁의 착수·검토절차, 규제유형·성격별 검토기준과 개선모형 등 공무원이 규제개혁 현장에서 적용 가능한 수준의 기준과 개선사례모형을 의미한다.

예들어 외부로부터 개별규제의 개선 요구시 해당규제 이외에 의무적으로 함께 검토하여야 하는 규제선정 등 절차적 사항, 개선기준과 모형에서 규제유형·성격별로 구분하여 진입규제의 시설규모·기술인력의 검토기준과 사례모형, 교육규제의 교육유형별 시설·인력의 규제기준과 개선모형, 인증·검사규제의 검토인력 기준,

행정질서벌에서의 유형별 부과횟수산정 기간기준, 일몰제 설정기준과 일몰기간 기준 등 공통적인 규제의 유형·성격별 개선기준·개선모형을 구체적으로 마련, 각 부서에서 유사규제의 개혁에 준수·활용토록 할 수 있다.⁴³⁾

43) 규제유형별 기준 및 개혁모형에 관하여는 류충렬·최병록외(2016: 102-162) 참조

참고문헌

- 국립원예특작과학원 (2016a). 「치유농업의 이해(한국네덜란드 치유농업총서 1)」
- _____ (2016b). 「치유농업의 비즈니스 현황 및 운영체계(한국네덜란드 치유농업총서 5)」
- 국무조정실 (2017). 「새정부 규제개혁 추진방향」
- _____ (2018). 「2018년 규제정비종합계획」
- 국승용 외 (2017). 「한국농업의 미래 성장을 위한 농업부문 투자 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원
- 김경미 (2014). 「치유농업을 통한 6차산업화 공간확장 전략」
- 김병률 외 (2017). 「기업의 농업진입과 관련 쟁점과 과제」, 농촌경제연구원
- 김종석 (1998). 「규제개혁, 어떻게 해야 하는가?」. 「규제개혁종합지침(규제개혁98-4)」. 국무조정실
- 농림축산식품부(2007). 「2008-2013 농업농촌 발전기본계획」
- _____ (2013a). 「창조경제 실현을 위한 농업농촌의 6차산업화 기본계획」
- _____ (2013b). 「2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」
- _____ (2014a). 「농업·농촌 6차산업화 활성화 대책」
- _____ (2014b). 「농업의 미래성장 산업화를 위한 규제개혁 방안」(제2차 규제개혁장관회의 자료)
- _____ (2015). 「농식품 규제개혁 현장포럼 자료집」(제1차-제4차)
- _____ (2016). 「축산물 유가공업 활성화를 위한 규제개혁(농식품 규제개혁 현장포럼 자료집)」
- _____ (2017a). 「농식품 규제개선 포럼 회의자료」(제1차- 제3차)
- _____ (2017b). 「2017년도 농림축산식품부 규제개혁 실적보고서」
- _____ (2018a). 「2018년도 농림축산식품부 규제개혁 실적보고서」
- _____ (2018b). 「2018-2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」
- _____ (2009-2019). 「농림축산식품부 연도별 업무계획」
- 류충렬(2015). 『규제의 파르마콘』, 서울: 박영사
- 류충렬·최병록·이상근(2016). 「농식품분야 규제개혁의 전략과 개혁모형 개발에 관한 연구」. 농림축산식품부
- _____ (2017). 「농식품분야 네거티브 규제개선 대상과제 발굴 및 개선 연구」, 한국농촌경제연구원
- 류충렬·송재일·정재도(2016). 「6차산업 활성화를 위한 규제개혁 방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원

류충렬·최병록(2018). 「농식품분야 신산업 육성 및 일자리 창출을 위한 규제개선 과제연구」, 한국농촌경제연구원

The independent Farming Regulation Task Force. (2011). A report on better regulation in farming and food businesses, UNITED KINGDOM,

Department for Environment, Food and Rural Affairs Japan. (2012). Government Response to the Farming Regulation Task Force, Defra, UNITED KINGDOM

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries Japan. (2015). FY2014 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan,

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries. (2016). Promoting The Global Food Value Chain strategy, Promote “Made WITH Japan” through Public Private Partnership Provisional, Japan.

규제정보포털 <https://www.better.go.kr/zz.main.PortalMain.laf>

농식품 규제개선 체계와 발전과제

국승용
(한국농촌경제연구원)

I. 서론

이른바 ‘농촌 6차산업’이라 불리는 농촌융복합산업 육성은 농가의 소득원을 다각화하고 농업생산의 부가가치를 제고시킬 수 있다는 측면에서 농림축산식품부(이하 농식품부) 정책에서 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 농촌융복합산업은 단일 경영체가 농업생산(1차), 농산물가공(2차), 판매·체험·관광 등 서비스(3차) 등 다양한 영역의 사업을 통합적으로 추진함으로써 부가가치를 제고시키는 활동이다. 농촌융복합산업 육성을 위해 2014년 “농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률”을 제정하여 시행하고 있다. 동법에서는 농촌융복합산업을 “농업인 또는 농촌지역에 거주하는 자가 농촌지역의 농산물·자연·문화 등 유형·무형의 자원을 이용하여 식품가공 등 제조업, 유통·관광 등 서비스업 및 이와 관련된 재화 또는 용역을 복합적으로 결합하여 제공함으로써 부가가치를 창출하거나 높이는 산업으로서 대통령령으로 정하는 산업”으로 정의하고 있다.

농촌융복합산업은 생산·가공·서비스 등의 기업 활동이 단일 경영체 단위에서 통합되어 상대적으로 소규모로 시행되는 구조를 가지고 있다. 다양한 부문 사업의 통합에 따른 규제 적용의 문제, 상대적으로 작은 규모의 사업에 적합한 수준의 규제강도 등에 대하여 현장의 요구가 지속적으로 정부에 제기되었다. 농촌융복합산업을 육성하려는 정부의 정책 방향, 그를 위해서 제기되는 규제 개선에 대한 대응 등이 종합되어 규제 개선이 농식품부의 주요 정책 과제로 추진된 시기도 있다. 2015년 농식품 규제정비계획에 따르면 농업의 6차산업화, 유통구조개선, 농식품 글로벌 경쟁력 강화, 식품산업 및 수출산업 육성, 행복한 마을 만들기 등을 핵심 규제 정비개선 분야로 선정하였다. 또한 2016년 연두업무보고(농림축산식품부, 2016.) 자료에 따르면 주요 농식품 정책 목표를 “농업 6차산업 활성화를 통한 농촌경제 및 수출활성화”로 설정하고 있다. 또한 중점 추진과제로 지역단위 6차 산업을 육성하며, 이를 위한 규제 개선을 주요한 정책 수단으로 제시하고 있다.

44) 한국농촌경제연구원, 선임연구위원

여건이 변화하면서 농식품부의 규제 개선에 대한 정책 방향이 변화하는데 예를 들어 2019년도 농식품부의 주요 정책과제는 농업·농촌의 다양한 일자리 창출, 스마트 농업 확산, 공익형 직불제 개편, 신재생에너지 확대, 생산자·소비자 상생 유통체계 확산 등으로 상당한 변화가 있다(농림축산식품부, 2018). 세부 과제에서도 규제 개선과 관련된 내용은 주요한 정책 과제로 선정되고 있지 않다. 사회 여건의 변화에 따라 강조되는 정책 영역이 상이할 수 있고, 그 방식 역시 상이할 수 있다. 다만, 규제는 재정과 더불어 주요한 정부 정책 추진 수단이며, 규제 개선의 중요성은 해마다 강조되고 있고, 농식품부 역시 규제개선을 담당하는 조직을 운영하면서 지속적으로 규제개선 활동을 수행하고 있다. 사회적 여건에 따라 정책의 초점은 변화할 수 있으나, 정책 수단으로서 규제의 중요성은 지속된다고 보는 것이 타당하다. 예를 들어 2014~2016년의 시기는 시범사업을 거쳐 규제비용관리제가 범부처에 전면적으로 도입되는 시기(규제개혁위원회, 2018)로 상대적으로 규제비용관리제의 정착이 중요한 현안이었다. 최근에는 미래 신산업 부문에서 네거티브 규제 또는 규제 샌드박스 등이 규제 개선 부분에서 강조되는 현안 중의 하나이다(국무조정실 2018). 이처럼 여건에 따라 강조되는 규제의 영역은 상이할 수 있으나 과거 규제개선 체계의 형태와 성과를 객관적으로 정리하고 평가하는 것은 지속적으로 규제개선을 추진하는 정책 활동에 적지 않은 시사점을 줄 수 있다.

농촌융복합산업 육성을 주요 정책과제로 추진하던 시기 농식품부는 분기마다 장관이 주재하는 규제현장포럼을 개최하였다. 또한, 농식품부 유관기관의 규제담당 실무자가 참여하는 규제개선 T/F도 현안이 있을 때마다 개최되었다. 농산업·농촌·축산·식품 분야의 전문가로 구성된 규제개선포럼이 매월 실시된 시기도 있었다. 이처럼 다양한 경로를 통해서 발굴된 규제개선과제들이 전문가들의 연구를 거쳐 규제영향을 분석하고 합리적인 방향으로 규제를 개선한 사례들이 적지 않았다. 농식품부의 규제개선 활동이 활발하게 진행되었던 시기의 규제개선 체계와 사례를 고찰함으로써 농식품 규제 개선을 지속적으로 추진해 나갈 수 있는 효과적인 규제개선 체계 운영을 위한 과제를 제시하고자 한다.

II. 본론

1. 농식품 규제개선 체계와 실적

2015년 이후 농식품부에서 운영한 규제개선 관련된 조직 및 사업체계는 규제현장포럼, 규제개선포럼, 규제개선 T/F, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터의 규제영향분석팀 등이 있다. 규제개선 T/F는 농식품부 산하 및 유관 조직인 농산물품질관리원, 농촌진흥청, 산림청, 농어촌공사, 농림수산물유통공사, 농협 등의 규제 담당 실무자가 참여하는 부정기 회의체계이다. 해당 기관에서 접수된 규제 관련 민원, 사업의 원활한 추진을 위해 필요로 하는 규제 개선 사항 등을 수집하여 규제개선 과제를 발굴하기 위해 운영되었다. 실무 차원의 규제개선 과제 검토를 위해 규제개선 T/F를 제외한 나머지 규제개선 체계에 대해 고찰하고자 한다.

(1) 농식품 규제현장포럼

농식품부는 2015~2017년 기간 동안 농식품부 장관이 주재하는 규제 현장 포럼을 개최하여 규제 개선 과제 발굴, 규제 개선 성과 보고 등을 추진하였다. 규제 개선 유관기관인 식품의약품안전처, 법제처 등의 담당자가 참석하여 현장의 요구를 들을 수 있는 기회를 만들었으며, 지자체 관계자의 참석을 유도하여 지자체 차원에서도 규제 개혁을 위해 노력해 줄 것을 요구하기도 하였다. 2016년 3월 개최된 축산물유가공업 활성화를 위한 규제 개선 현장포럼에는 식약처에서 참석하였으며, 2016년 6월의 현장포럼에는 법제처장이 참석하기도 하였다. 규제현장포럼은 개최 첫해에는 분기별로 연간 4회 개최되었으나, 2016년 들어 정당한 안전 발굴에 어려움을 겪으면서 개최 횟수가 2회로 줄었고, 2017년 1회 개최한 후 운영이 중단되었다.

규제현장포럼을 통해서 체험 목장의 진입도로 확보 의무 완화, 와인 제조 시 오크침 사용 허용, 목장형 소규모 유가공업체의 HACCP 인증 기준 완화 등의 규제개선 과제가 발굴되었다. 발굴된 과제들은 담당 부서에서 규제개선을 직접 추진하거나 한국농촌경제연구원의 연구 과정을 거쳐 규제 개선 방향을 설정하여 단계적으로 규제 개선을 추진하는 등의 조치가 이루어졌다. 농식품부(2016a, 2016b, 2017, 2018)는 매년 규제현장포럼을 포함하여 현장에서 발굴된 규제 개혁 성과를 정리하여 자료집을 발간하고 있다.

<표 1> 농식품 규제현장포럼 추진 실적

개최시기	주제	장소
2015. 07. 09.	농업 6차 산업화 촉진을 위한 규제개혁 방안	경기 용인 농도원 목장
2015. 08. 26.	농업 6차 산업화를 위한 지자체 규제 개선	충남 예산 은성농원
2015. 10. 13.	6차산업화 지구 등 규제개혁 과제 발굴	경기 화성 또나따 목장
2015. 12. 16.	농식품 수출규제	충북 진천 대림농장
2016. 03. 17.	축산물 유가공업 활성화를 위한 규제 개선	경기 여주 은아목장
2016. 06. 24.	규제개선 추진 성과와 주요 규제개혁 과제	경남 고성 농업기술센터
2017. 04. 06.	농산물 직거래 활성화를 위한 규제 개혁	경기 과천 경마공원

(2) 농식품 규제개선포럼

농식품 규제 개선 포럼은 2016년 10월, 규제 현장 포럼 안건 발굴을 위한 전문가 협의회를 발전시킨 조직이다. 규제 현장 포럼 초기에는 농식품부 차원에서 농촌융복합산업의 육성을 위해 범 농식품부 차원의 역량을 투입하면서 현장에서 제기되는 규제 관련 요구를 수렴하는 것을 주요 논의 주제로 설정하였다. 현장의 요구들이 집중적으로 발굴되고 그에 대한 개선 성과가 나타나면서 농촌융복합산업과 관련된 현장의 요구를 수렴하는 방식으로 규제 현장 포럼을 운영을 탈피하여 다양한 영역의 현안을 발굴하는 방향으로 규제현장포럼을 발전시켜야 하는 필요성이 제기되었다.

농식품부 장관이 주재하고 필요한 경우 관련 부처 담당자가 참석하는 규제 현장 포럼의 안건을 발굴하기 위해서는 다양한 분야의 전문가 의견 수렴이 필요하였고, 수렴된 의견에 대한 검증이 필요하였다. 2016년에는 2차에 걸친 전문가 협의회를 개최하였으며, 2017년부터는 이를 규제개선포럼으로 재편하여 정기적으로 규제개선 과제를 발굴하고 검증하는 논의를 시행하였다. 논의된 규제의 범위가 농업인과 직접적으로 연관된 부분에서 수출입·유통·식품제조·농기계 관련 기업들로 확대되었다는 점에서 일정한 성과는 있었다. 하지만, 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 사안으로 짧은 기간에 개선 대안을 마련하기 곤란하거나 농식품부가 아닌 타부처와 협의가 필요한 규제가 많아 농식품부 차원에서 개선을 추진하기 어려운 등의 한계가 나타났다. 또한 범정부 차원의 규제 개선 방향이 일자리 규제, 네거티브 규제 등으로 전환되면서 전문적인 검토를 위한 충분한 시간을 확보하기 어려웠다.

분야별 전문가가 참여하는 포럼 방식으로는 규제 개선 과제를 발굴하기 어려운 여건이 조성되면서 규제개선 포럼은 2018년부터 운영되고 있지 않다. 2018년에는 규제개선 포럼을 대신하여 한국농촌경제연구원 내에 규제개선 T/F를 설치하고, 다양한 분야의 전문 연구자들이 규제 개선 과제를 발굴하고 연구를 통해 개선 방향을 제시하는 방식으로 농식품 규제 개선 과제 발굴 활동을 추진하였다.

(3) 농식품정책 성과관리 센터

2015년 1월 개정되어 동년 7월부터 시행된 “농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률”에 따라, 농림축산식품부장관은 “농업경영체 지원사업의 기획, 관리, 평가 및 규제개선 등을 효율적으로 추진할 수 있도록 전문인력 및 조사·연구능력을 갖춘 연구기관 또는 단체를 농업경영체 지원사업 평가 및 성과관리 전담기관으로 지정·운영하고, 기관운영에 필요한 경비를 출연하거나 보조”할 수 있게 되었다. 해당 법령에 따라 2015년 7월 한국농촌경제연구원에 농식품정책성과관리센터(이하 성과센터)를 설치하였으며, 성과센터는 성과관리팀과 규제영향평가팀으로 구성된다. 성과관리팀은 농식품 정책 및 재정사업의 성과제고와 관련된 연구활동을 수행하며, 규제영향평가팀은 규제영향 분석과 규제 개선 과제 발굴과 관련된 연구활동을 수행한다.

<표 2> 농식품 규제개선포럼 추진 실적

개최시기	주제	비고
2016. 10. 11.	◦ 농식품 수출 활성화를 위한 규제개선 - 품질인증 획득, 포장규격 분야 - 수출 유통 및 검역·통관 분야 - 수출금융·보험 분야	규제현장포럼 안건 발굴을 위한 전문가 협의회
2016. 10. 20.	◦ 신유통정책 추진을 위한 규제개선 - 직거래 등 신유통채널 확충분야 - 도매시장 유통주체 분야 규제개선 - 의무자조금 도입추진을 위한 규제완화	규제현장포럼 안건 발굴을 위한 전문가 협의회
2017. 03. 03.	◦ 농식품 유통분야 규제개선 - 로컬푸드 직매장 카드 수수료 인하 - 하천변·공원 등 농산물직거래 공간 확보 - 공영도매시장 대금정산조직 부가가치세 면제	
2017. 05. 15.	◦ 식품산업 분야 규제개선 - 김치류 전통식품 인증을 위한 표준규격 재검토 - 장류 전통식품 인증을 위한 표준규격 재검토 - 의제매입세액 공제한도 상향조정	
2017. 06. 21.	◦ 축산 분야 규제개선 - 체험목장(육가공) 설치·운영을 위한 제도개선 - 축산물직거래 활성화 사업 적용대상 축종 확대 - 무항생제 축산물 지정 조건 완화	
2017. 08. 16.	◦ 창조산업 분야 규제개선 - 농업용 드론의 자격증 취득규정 등 완화 - 소규모 주류제조업의 규제개선	
2017. 10. 31.	◦ 네거티브 전환과제 발굴 - 축산업 및 가축의 정의(범위) - 농업기계화 추진을 위한 농업기계의 분류 - 농수산물시장의 거래품목 - 농림수산업자의 농수산자금의 지원범위	
2017. 11. 22.	◦ 네거티브 전환과제 발굴 - 동물등 사료의 원료로 사용가능한 물질의 범위 - 식물공장 산업의 육성 및 활성화 - 축산물판매업 시설기준	

성과센터의 규제영향평가팀은 농식품 규제개선, 주로 신설·강화 규제와 관련된 규제영향분석을 일상 업무로 수행하고 있다. 또한 폐지·완화 규제 중 분명한 피규제자 편익의 발생이 예상되는 경우에는 규제영향분석을 통해 규제비용 적립의 근거를 산출하고 있다. 한국농촌경제연구원에 농식품 관련된 폭넓은 분야의 전문가가 연구를 수행하고 있어 개정 법령의 필요성이나 타당성에 대한 논리 개발, 객관적인 비용이나 편익 항목 선정 등의 과정을 다각적인 협력이 이루어지고 있다. 관련 통계나 통계 원자료, 행정자료, 연구분석 자료 등에 대한 접근이 상대적으로 용이하다는 것도 규제영향 분석을 효율적으로 수행할 수 있는 요인 중의 하나이다.

농식품부의 다각적인 개선 규제 발굴을 지원하면서, 자체 연구나 규제개선 T/F 운영 등을 통해 규제개선 과제를 발굴·제안하고 있다. 2018년에는 한국농촌경제연구원의 농식품 분야별 연구원으로 규제개선 T/F를 구성하여 규제 개선 과제 발굴을 위한 연구 활동을 시행하였다. 식품·축산·인력·농촌·연구개발 등의 분야에 전문성이 있는 연구자들로 T/F를 구성하여 기존 시행한 연구, 현장 조사 과정에서 파악된 현실 등을 종합적으로 고려하여 규제 개선 과제 발굴 협의회를 개최하였다. 회의를 통해 규제 개선 과제로 발전할 수 있는 내용에 대해서는 추가 연구 등을 추진하여 개선과제를 정리하였다.

그밖에도 일몰규제 검토, 규제 적합성 검토, 규제 개혁 성과 자료집 발간 등 농식품 규제 개선과 관련하여 전문적인 검토가 필요한 부문의 사업을 일상적으로 추진하고 있다.

<표 3> 한국농촌경제연구원 규제개선 T/F 발굴안건 주요 내용(2018)

안건	주요 내용
육종/유전자가위 교정 작물 규제 개선	- 우리나라의 경우 유전자가위 교정 작물에 대한 정의조차 내려지지 못하고 있으며 따라서 관련 규정이 없는 상황. 미국의 경우 유전자가위 교정 작물은 GMO와 같지 않다고 정의하여 GMO와는 다른 규제를 받고 있으며, 유럽의 경우도 유전자가위 교정 작물에 대해서는 규제를 완화하는 추세
근로기준법 제63조의 업종상 분류 검토	- 근로기준법 제63조 제1항과 제2항에서 규정하고 있는 농림 사업, 축산, 양잠, 수산 사업의 의미와 분류기준이 명확하지 않고 모호함. 특히 농림 사업, 축산, 양잠, 수산 사업의 전통적 형태에서 가공·유통까지 겸하면서, 더욱 복잡해진 측면이 있음. 일부 사업의 경우는 제조업과 다르지 않으나, 농업으로 분류되어 있어 근로기준법 제50조의 적용을 받지 않음.
농촌 교통여건 개선	- 대중교통이 열악한 농촌을 대상으로 승차공유 활성화 필요. 여객자동차 운수사업법 제81조에서 자가용 자동차의 유상운송을 금지하고 있으나 승차공유 방식은 일부 허용. 농어촌 지역을 대상으로 출퇴근 시간제한을 풀 경우 승차 공유 활성화 가능 - 교육청에서 운영하는 통학 차량을 활용하여 등하교 이외의 시간대에 지역 주민을 위해 운행을 검토할 필요가 있음. 농어촌 지역에서 자가용 자동차의 유상 운송을 허가하고 전세버스의 운행 계통을 정할 수 있도록 법규를 개정하여 수송 가능
고령친화우수제품 인증 제도 개선	- 고령친화우수제품 S마크를 부착할 수 있는 조건에 'KS인증마크 획득'을 의무가 아닌 '가산점' 정도로 개선, KS인증마크를 획득한 제품만 S마크를 부착할 수 있는 현행 제도(positive 방식)에서 고령자들을 위해 특별히 생산된 '고령친화제품'은 전부 S마크를 부착하되 안전, 위생 등의 특정 조건을 만족하지 못하는 제품만 S마크를 부착하지 않는 방식으로 개선(negative 방식)
고령친화식품 활성화	- 고령친화식품 정의를 일반식품으로까지 확대하여 관련 산업의 성장 도모
국내 펫사료 관련 제도 마련	- 국내 반려동물 사료산업에 적용되는 '사료관리법'은 축산업용 가축과 관련한 내용으로 구성되어 있어 반려동물용 사료산업의 특징과 현상을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있음.
반려동물 사체 처리 제도 개선	- 반려동물사체로 인해 환경오염이 유발되지 않도록 반려동물 사체 처리에 대한 기준을 마련하고 사유지, 공원묘지 등에 매장 허용
특화농공단지 내 농촌융복합 시설 입지 허용	- 어촌 특화산업(향토산업 등) 육성을 위한 특화농공단지 조성 시 입주기업의 농촌융복합산업 관련 시설 입지 허용
농업기계의 내용연수 개선	- '농업기계화 촉진법'에서 정의하는 농기계의 내용연수와 '물품관리법'에서 정의하는 농기계의 내용연수가 상이하여 대부분의 농기계임대사업소는 노후 농기계 폐기에 어려움을 겪고 있으며, '농업기계화 촉진법'과 '물품관리법' 상의 농기계 내용연수를 일치
국유특허제도 개선	- 후발기업의 모방 우려 해소 및 도전적인 시장 선도기업의 경쟁력 강화를 위하여 전용실시 관련 소극적 운영과 모호한 규정을 개선

2. 농식품 규제개선 사례

(1) 규제비용총량제 시범사업

정부는 2014년 규제비용총량제 도입계획을 수립하고 한국개발연구원, 한국행정연구원 산하에 독립 센터인 규제연구센터를 설치하여 규제비용총량제 시행을 위한 체계를 확보하였다. 또한 2014년 7월부터 국토부, 해수부, 산업부, 중기청, 농림부, 산림청, 문화부, 환경부 등 8개 부처를 대상으로 1차 시범사업을 실시하였고, 2015년 미래부, 행자부, 복지부, 방통위, 특허청, 관세청, 고용부 등 7개 부처를 추가하여 15개 부처로 2차 시범사업을 확대하였다(규제개혁위원회, 2016). 농식품 규제비용총량제 부분에서는 더 나은 규제대안 발굴과 규제비용총량제 적용에 대한 시범 연구가 시행되었다.

구제역 등 질병발생 시 효과적인 관리를 위해 돼지 이력관리제를 신설 도입하는 방안이 검토되었다. 농식품부가 처음 제안한 돼지 이력제 도입 방법은 사육되는 돼지에 전자칩을 부착하여 개체를 식별하고, 돼지 개체별로 식별번호를 부여하는 것이었다. 규제영향 분석과정에서 동일한 규제 목적을 달성하되 비용이 적게 투입되는 방안으로 전자칩 대신 문신으로 돼지를 식별하고, 농가별로 사육 환경이 동일함을 고려하여 돼지 개체별이 아닌 농가단위로 식별번호를 부여하는 것이 규제 비용을 줄일 수 있다는 대안이 제시되었다(임혁원, 2015).

비용을 최소화하는 대안을 도출하였으나 규제 비용은 연간균등비용 기준으로 58억 원에 달하는 것으로 추산되었다. 이밖에도 사회적 요구에 의한 농산물 원산지 표시 강화가 요구되었고 이 역시 규제 비용을 발생하는 것으로 추산되었다. 규제비용총량제의 적용을 위해서 새롭게 발생하는 규제 비용에 상응하는 규제 편익을 발굴해야 했다. 신설 규제이긴 하나 피규제자의 비용을 절감시킬 수 있는 수의사 전산처방전 발급, 배합사료 시설기준 완화, 농지연금 가입비 폐지 등의 개선 과제를 발굴하여 규제비용총량제에 부합하는 시범사업을 시행하였다.

규제비용의 대부분은 축산 분야에서 발생하였으나, 규제 편익의 대부분은 농지 분야에서 발생하였다. 규제비용총량제는 규제를 관리하는 과나 국 차원에서는 원활하게 추진하기 어렵고, 농식품부 전반의 차원에서 종합적인 접근이 필요함을 인식할 수 있었다. 또한, 정부 또는 국회 입법의 대부분이 신설·강화 규제이며, 해당 규제가 일반적으로 규제 비용을 수반할 것으로 예상되므로, 농식품부에서 지속적으로 폐지·완화 규제를 발굴하여 규제비용을 적립하는 것이 필요하다는 것을 인식할 수

있었다.

<표 4> 농식품 규제비용총량제 시범사업(2015)

구분	규제 사무명	연간균등비용(백만 원)
합계		△7
신설·강화 (IN)	소계	5,951
	돼지고기 이력제 도입	5,867
	농산물 원산지 표시 강화	942
	수의사 전산 처방전 발급 등록	△858
폐지·완화 (OUT)	소계	△5,958
	배합사료업의 시설기준 완화	△1,270
	방목지 소 귀표부착기한 완화	△547
	초지내 축산체험시설 설치 허용	△62
	농지연금 가입비 폐지	△4,079

출처 : 황의식(2015).

(2) 농식품 기능성 표시제 개선 제안

2016년 성과센터에서 규제 개선 과제에 대한 현장 수요를 조사하는 과정에서 기능성 식품과 관련된 규제가 지나치게 엄격하여 중소기업의 기능성 식품 산업 진입 장벽이 지나치게 높다는 의견이 수렴되었다. 규제 개선 의견을 제시한 사업자는 구기자가 가지고 있는 기억력 개선 효능을 활용하여 건강기능성 식품 개발을 추진하고 있었다. 애로사항은 크게 2가지로 요약되는데 첫 번째는 기능성을 발견하고 건강기능식품 기준에서 요구하는 과정을 거쳐 건강기능식품을 생산하는데 소요되는 시간이 평균 7년간 소요되어 중소기업에서는 투자 부담이 과중하다는 것이다. 두 번째는 건강기능식품을 개발하는 과정에서 그 원료인 구기자의 기능성은 입증되었으나 구기자에 기능성을 표시하여 판매할 수 있는 방안이 현실적으로 존재하지 않는다는 것이다.

건강기능식품에 대한 해외 사례를 조사한 결과 우리나라는 건강기능식품 단일 기준을 운영하고 있는데 반하여, 미국이나 일본은 분명한 기능성이 입증되는 표시되는 우리나라의 건강기능식품과 유사한 인증제도와 함께 기능성을 기대할 수 있는 수준의 완화된 기능성 식품인 식이보충제(Dietary Supplement) 표시제도를 병행하

고 있었다(국승용 외 2016). 또한, 우리나라의 건강기능식품은 일반 식품과 구별되는 외형을 요구하고 있었으나, 미국이나 일본 모두 일반 식품은 물론 농산물에도 기능성을 표시할 수 있는 제도를 운영하고 있었다.

<표 5> 기능성 식품 개념과 표시에 대한 제도 비교

	한국	미국	일본
명칭	건강기능식품	식이보충제 (Dietary Supplement)	보건기능식품/기능성 표시 식품
표시	영양소 질병 발생 위험 감소 생리 활성	(제한적) 건강 강조 구조/기능 강조 영양소 함량 강조	특정 보건용 영양 기능 기능성 표시
승인	고시 또는 사전 승인	(제한적) 건강 강조는 사전 승인 구조/기능은 사후 통지	특정 보건용, 영양 기능은 고시 또는 사전 승인 기능성 표시는 사전 신고

출처 : 국승용 외(2016).

우리나라의 건강기능식품 기준이 지나치게 엄격하여 해당 산업의 발전, 특히 중소기업의 활력을 저하시키고 있음이 2016년 상반기 규제장관 회의의 안건으로 채택되어 식약처와 협의를 통해 건강기능식품 관련 규제를 완화하는 성과를 낳기도 하였다. 식약처는 해외에서 기능성이 인증된 원료를 활용하여 국내 업체가 건강기능식품을 생산하는 경우 기능성 입증과 관련된 절차를 단순화시키고, 인증 절차를 단순화하여 연구개발 및 임상실험 기간을 단축시킬 수 있도록 건강기능식품 관련 규정을 개정하였다.

농산물에 기능성을 표시하는 것은 현행 법령 하에서 불가능한 것은 아니다. “식품위생법” 제13조(허위표시 등의 금지)에 의하면 의약품 또는 건강기능식품으로 오인·혼동할 우려가 있는 표시나 광고는 할 수 없으나, 농산물은 “식품위생법” 시행규칙의 허위표시나 과대광고 예외 규정에 해당하여 허위표시 금지 규정을 적용받지 않는다(국승용 외, 2016). 하지만 “표시·광고 공정화에 관한 법률”에서 부당한 표시나 광고를 할 수 없도록 하고 있고(제3조), 사업자는 표시·광고 내용에 대해 실증할 수 있어야 하며 공정거래위원회는 이를 요구할 수 있다(제5조)는 조항이 소규모 농가의 농산물 기능성 표시를 어렵게 하는 요소라고 판단되었다. 농산물 품질관리법 등을 개정하여 농산물에 기능성을 표시할 수 있는 가이드라인을 제시함으로써 농산물의 기능성 표시를 활성화시키고 이를 통해 기능성 농산물 시장의 성장을 도

모할 수 있다는 제안을 하였다.

(3) 수의간호복지사 제도 도입 제안

수의(獸醫) 서비스는 축산업의 연관산업으로 태동하였으며, 수의사 관련 법령 역시 전통적인 축산업의 특성을 주로 고려하고 있다. 하지만, 최근의 수의 서비스는 전통적인 축산업보다는 반려동물의 비중이 현저하게 높다.

<표 6> 동물병원 세분산업별 매출액 비중

단위: %

	2013	2014	2016	2017
애완동물	83.0	83.4	75.5	79.4
산업동물	17.0	16.6	24.5	20.6

출처 : 통계청, 서비스업조사>전문과학기술서비스업.

현행 수의사법은(제10조 무면허면허행위 금지) 수의사가 아니면 동물을 진료할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 수의사법(제33조 감독, 제39조 벌칙)은 무자격자에게 동물진료를 하도록 한 동물병원을 1년 이내 사업 정지할 수 있으며, 무면허 진료행위를 한 사람은 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금을 병과할 수 있도록 하고 있다. 수의간호복지사 제도 도입을 제안한 당시(2016년)에는 수의사법 시행령(제12조 수의사 외의 사람이 할 수 있는 진료의 범위)에서는 “자기가 사육하는 동물에 대한 진료 행위”는 수의사가 아니어도 수행할 수 있도록 하고 있었다. 이는 동물에 대한 진료를 수의사로 엄격하게 제한하되, 수의 서비스에 대한 지식과 경험을 축적하고 있는 축산농가에 한하여 자기 책임 하에 동물에 대한 진료를 할 수 있도록 한 것으로 볼 수 있다.

산업동물에 대한 수의 서비스 비중이 20% 남짓하므로 대부분의 동물병원이 도시 지역에 분포하여, 상대적으로 농촌 지역에서는 수의 서비스가 원활하게 공급되지 않을 수 있다. 또한 가축 전염병 발병이 우려되어 다수의 가축에게 신속하게 예방접종이 필요할 경우에도 수의사의 도움을 받기 어려울 수 있다. 이 같은 상황을 고려하여 제한적으로 자가진료를 허용한 것이다. 하지만 반려동물의 수가 확대되면서 반려동물의 기본적인 진료에 해당하는 채혈, 주사, X-ray 촬영 등의 진료행위도 모두 수의사만이 할 수 있도록 하고 있음에 반하여, 상업적인 반려동물 사육장의 경우에도 자가진료 허용이라는 명목 하에 동물 진료가 관리되지 않는 현실이 문제로

지적되었다.

수의산업 선진화를 위해 수의간호복지사를 신설하여, 일정한 요건을 갖춘 수의간호복지사가 수의사를 보조하는 동물 진료 활동을 할 수 있도록 할 것을 제안하였다. 또한 동물에 대한 자가진료는 불가피한 경우로 제한하여 축산 농가에게만 제한적으로 허용할 것을 제안하였다. 수의간호복지사 제도를 도입함으로써 반려동물에 대한 의료 서비스를 다각화하고 수의사의 업무 부담을 효율화할 수 있을 것으로 예상하였다. 자가진료를 엄격하게 제한함으로써 음성적으로 이루어지는 동물 진료를 양성화하여 반려 동물의 복지 여건을 개선하고, 수의 서비스 시장이 확대될 것으로 예상하였다. 일정한 자격을 갖춘 수의간호복지사라는 양질이 일자리도 창출될 수 있을 것으로 기대하였다. 하지만 다양한 이해관계가 충돌하면서 현재 자가진료를 축산농가로 제한하도록 수의사법 시행령은 개정되었으나, 수의복지간호사 제도 도입 방안에 대한 논의가 지속되고 있다.

3. 농식품 규제 개선 체계 발전을 위한 제언

(1) 규제 개선에 대한 전략적 관점

규제비용관리제는 새로운 규제 도입 시 적은 비용 부담의 대안을 모색하도록 하고 기존 규제의 개선과제를 자율적으로 발굴하도록 유도하는 시스템적·상시적 규제개선 체계이다(임원혁, 2015). 시행되고 있는 규제비용관리제는 단지 신설·강화 규제 도입 시 그 규제 비용을 최소화하기 위해서 시행되는 것은 아니다. 상시적으로 규제 개선에 정책적 관심을 가지고 기존 규제의 폐지·완화를 통해 규제 비용을 적립하도록 유도하는 제도이다. 이처럼 규제 비용을 적립함으로써 새로운 규제를 도입할 수 있는 여력을 확보할 수 있다.

따라서 규제 개선 활동은 외부적 요인에 의해 수동적으로 이루어지는 행위로 이해해서는 안되며, 지속적으로 기존 규제를 개선하려는 자율적인 노력을 필요로 한다. 정책적·행정적으로는 피규제자의 편익을 증가시키는 규제 개선 과제를 지속적으로 발굴하려는 노력과 신규 도입이 불가피한 규제 비용을 최소화하려는 노력이 균형을 이루어야 한다. 농식품부의 규제 개선 사례를 보면 농촌융복합산업 활성화를 위한 규제 개선이 주요 정책 과제로 제기되던 시기에는 다양한 영역에서 규제 개선 과제가 발굴되고 이를 통해 산업 활성화에 기여하는 효과가 발생하기도 하였다. 또한 농식품부의 정책 전반의 영역에서 규제 개선 과제를 발굴하려는 전략적인 노력이 이루어졌기 때문에 식품·축산·수의 서비스 등의 다양한 영역에서 규제 개선 과

제가 발굴되고 산업 구조 개선의 기틀을 마련하는 기능을 수행할 수 있었다.

(2) 규제 개선 담당 부서의 위상

농식품부에서 규제 개선 업무를 담당하고 있는 부서는 규제개혁법무담당관실로 정책기획관실로 편제되어 있고 과장급 1인을 포함하여 10명으로 구성되어 있다. 이들 중 규제심사를 담당하는 2인과 규제기획을 담당하는 2인이 규제비용관리제를 포함한 입법 행정과 규제 개선 과제 발굴을 담당하고 있다. 4명의 인력만으로 농식품 규제 전반에 대하여 시스템적·상시적 규제개선을 추진하는 것은 현실적으로 불가능하다. 즉 현업을 담당하는 부서와 긴밀하게 협력하지 않으면 규제 개선 활동의 성과를 거두기 어려운 구조이다.

규제개선 업무를 과 단위 조직에서 담당하기 위해서는 해당 과에 규제 관련 업무의 조정·관리 권한이 부여되어야 한다. 분기별로 규제현장포럼을 주재하고 현장에서 발굴된 규제 개선 과제에 담당 부서가 대응하도록 하던 시기에는 자연스럽게 규제개선 담당과에 조정·관리의 역할이 부여되었다. 하지만 이와 같은 조정·관리 권한이 부여되지 않는다면, 규제 개선 담당과는 규제 심사 실무를 전담하는 지원 조직 기능 이상을 수행하기 어려워질 것이다. 또한 상시적으로 규제 개선 과제를 발굴하여 개선하는 활동을 지속하기 어려울 것이다. 규제와 관련하여 규제 개선 담당 부서가 조정·관리 권한을 지속적으로 행사할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

(3) 농식품부의 특성이 반영된 규제 개선 과제 발굴

산업마다 다양한 특성이 있고 농업 및 식품산업 역시 고유한 특성이 있다. 따라서 산업의 특성에 따라 규제 개선의 방향이 상이할 수 있다. 예를 들어 농촌융복합산업의 경우 개별 산업에서는 문제가 되지 않았으나, 다양한 산업을 소규모 경영체가 통합 수행하는데서 발생하는 규제의 문제를 해소하는 것이 주요한 과제로 등장하였다. 유가공업의 경우에는 주로 대규모 유가공업체를 중심으로 산업이 발전하였으나, 시장이 포화됨에 따라 소규모 생산자별로 차별화된 목장형 유가공업이 발전하기 시작하였다. 유가공업에 대한 규제는 대규모 유가공업체에 초점을 맞춘 것으로 목장 수준의 소규모 유가공업에 대한 차별화된 규제를 필요로 하였다. 건강기능식품 부분은 식품안전의 관점에서 높은 수준의 단일 규제를 유지하고 있어 중소기업의 진입이 어려웠으며 이를 해소하기 위한 규제 개선의 활동이 필요하였다. 이처럼 산업의 특성과 발전 단계에 따라 필요로 하는 규제 개선의 방향은 상이하다.

2018년 규제정비종합계획의 제1 과제는 미래 신산업 규제 혁신이며, 그 수단으로

네거티브 규제, 규제 샌드박스 정착 등을 강조하고 있다. 신산업 규제 혁신을 위한 수단으로 네거티브 규제 전환 및 정착은 적절한 규제 개선 방향이다. 다만, 신산업 창출 잠재력이 상대적으로 크지 않고, 신산업이 해당 산업에서 차지하는 비중이 크지 않은, 예를 들어 농업의 경우, 단기적으로 네거티브 규제 전환의 성과를 거두기 어려운 한계가 있다. 농업·농촌 부분에 다양한 규제 개선 수요가 있는 상황에서 규제 개선 역량을 네거티브 규제 전환에 투입할 경우 규제 개선의 가시적인 성과를 거두기 어려울 뿐만 아니라, 해당 부분의 시급한 규제 개선 과제에 적절한 역량을 투입하기 어려운 부작용도 발생할 수 있다. 국정 과제 차원에서 규제 개선의 방향을 제시하는 것은 필요하나, 산업의 특성을 반영한 규제 개선 과제를 자율적으로 추진할 수 있는 여건 조성이 필요하다.

(4) 규제 개선 지원 전담기관

현행 규제를 더 나은 규제로 개선하기 위해서는 규제의 특성과 해당 산업의 특성을 모두 이해하는 것이 필요하다. 동일한 규제 목적을 달성하되 규제 비용을 최소화하기 위한 규제 대안을 마련하기 위해서는 현장에 대한 이해와 국내외 사례에 대한 충분한 검토를 필요로 한다. 이와 같은 측면에서 한국농촌경제연구원의 성과센터는 농식품부의 규제 개선 활동을 다각적으로 지원하는 성과를 거두고 있다고 판단된다. 다만, 규제비용관리제 도입 초기에는 규제 개선의 필요성과 방향, 규제 대안 모색, 규제영향 분석 등 비교적 다양한 부분에서 지원이 이루어졌으나, 규제비용관리제의 대상 규제가 확대되면서 규제영향분석 실무에 역량의 대부분이 투입되는 것은 개선이 필요하다.

규제 개선 지원을 전담하는 연구기관은 규제 개선 과제의 발굴에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 규제 개선을 통해 산업구조의 개선, 산업활동의 효율화 등 다양한 경제·사회적 개선을 기대할 수 있고, 이와 같은 규제 개선 과제는 관련 연구를 필요로 한다. 경제학적인 연구가 수반되어야 규제 개선을 통해 기대되는 시장 구조의 변화, 피규제자의 편익 등을 객관적으로 계량할 수 있다. 또한 규제 개선과 관련된 이해관계자 간의 갈등을 해소하고, 관련 부처를 설득할 수 있는 논리의 개발도 중요하다.

산발적인 위탁 연구보다는 전담 기관과 같이 안정적인 연구 지원체계를 확보하는 것이 규제영향의 분석이나 규제 개선 과제 발굴을 효과적·효율적으로 추진하는데 도움을 줄 것으로 판단된다.

Ⅲ. 결론

범정부 차원에서 규제 혁신의 중요성이 강조되고 규제비용관리제도를 도입하던 시기, 농식품부는 농촌융복합산업 육성을 위한 현장 규제 개선을 주요한 정책과제로 선정하였다. 또한 비슷한 시기 한국농촌경제연구원에 성과센터가 설치되고 규제 개선을 상시적으로 지원하는 연구조직이 운영되면서 규제비용관리제도의 정착과 농식품부의 규제 혁신에 일정하게 기여하는 성과를 거두기도 하였다. 반면, 농식품 규제와 관련된 여건이 변화하면서 일정한 성과를 거두었던 농식품 규제 개선 체계가 과거와 같은 성과를 거두고 있지 못하다는 우려도 제기되고 있다. 이 연구에서는 성과센터가 설치되고 규제 개선과 관련된 일련의 경험과 성과를 정리함으로써 향후 농식품 규제 개선 체계의 발전을 위한 과제를 도출하고자 하였다.

농촌융복합산업 육성을 위한 규제 완화와 그 이후 이루어졌던 일련의 농식품 규제 개선 노력이 성과를 거둘 수 있었던 요인으로는 농식품부 장관이 주재하는 규제 현장포럼, 규제현장포럼 안건 발굴을 위한 규제개선포럼, 이들을 포괄적으로 지원하는 성과센터의 설치 등이 있다. 규제현장포럼을 준비하는 과정, 포럼의 현장 등에서 발굴된 과제는 신속하게 규제 개선을 추진함으로써 현장의 문제점 해소에 기여하는 다양한 규제 개선 실적을 거두기도 하였다. 또한 이 같은 규제 개선 체계를 활용하여 규제비용관리제의 정착, 건강기능식품 규제 완화, 수의 서비스 개선을 위한 제도 개선 등에서 일정한 성과를 나타내기도 하였다.

여건이 변화하면서 농식품부의 규제 개선 활동이 과거에 비해 활발하지 못하다는 우려가 제기되고 있다. 이 같은 우려를 극복하고 지속적으로 농식품 규제 개선을 추진하려는 노력이 필요하다. 이를 위해 농식품 규제 개선이 지속적으로 추진되어야 하는 정책 과제임을 인식하고, 규제개선 업무를 담당하는 부서가 규제 개선과 관련된 조정·관리 권한을 확보하는 것이 필요하다. 또한 농식품부의 특성에 맞는 규제 개선 방향 설정과 과제 발굴이 필요하며, 이를 지원하기 위한 지원 전담 기관의 전문성을 제고시키는 것이 필요하다.

참고문헌

- 국무조정실, 2018년 규제정비종합계획, 2018.
- 국승용, 최지현, 「농식품 기능성 표시 제도 개선」, 한국농촌경제연구원, 2016.
- 규제개혁위원회, 2015 규제개혁백서, 2016.
- 규제개혁위원회, 2017 규제개혁백서, 2018.
- 김현중, 국승용, 「수의간호복지사 제도 도입」, 한국농촌경제연구원, 2016.
- 농림축산식품부, 국민불편은 줄이고 일자리는 늘리는 규제개혁 이야기, 2018.
- 농림축산식품부, 농식품 규제개혁 성과사례 60선, 2016a.
- 농림축산식품부, 규제개혁 이야기, 함께 성장하는 세상, 2016b.
- 농림축산식품부, 규제는 풀고 혜택은 열고, 2017.
- 농림축산식품부, 2015년 농식품 규제정비계획, 2015.
- 농림축산식품부, 연두업무보고 자료, 2016.
- 농림축산식품부, 따뜻한 농정, 더불어 잘사는 농업 농촌, 2018.
- 임혁원, 2014년 규제비용총량제 시범사업 분석 및 개선 방안, 2015.
- 통계청(kosis.kr), 서비스업조사>세분업종별 매출액 구성비(전문과학기술 서비스업).
- 황의식, 농식품 분야 규제비용총량제 효율적 운영방안, 2015.

농식품분야 규제개선을 통한
유망 신산업 활성화 모색

최용호
(한국농촌경제연구원)

농식품분야 규제개선을 통한 유망 신산업 활성화 모색

최용호⁴⁵⁾·이형용⁴⁶⁾

I. 서론

한국경제는 1990년대 중반 무렵까지의 고성장시대를 뒤로 하고 저성장 기조가 고착되고 있다. 이와 함께 출생률 감소와 급속한 고령화, 일자리 감소와 소득 양극화 등 사회·경제적으로 부정적인 여건이 대두되고 지속되면서 앞으로의 경제전망을 더욱 어둡게 하고 있다. 이러한 경제성장의 잠재력 저하와 사회경제적인 문제점을 극복하기 위해서 민간영역에서 뿐만 아니라 정부도 여러 가지 타개책을 모색하고 있다.

경제 활성화를 위한 정부 차원의 노력은 여러 정부에 걸쳐 다양하게 시도되고 있다. 이 가운데 미래 혁신성장동력 확보를 통하여 기업들의 투자를 유도하고 일 자리를 창출하고자 하는 접근은 여러 정부에서 공통적으로 강조하고 있는 정책 방향이다. 또한, 규제가 소비자와 기업, 나아가 산업, 더 나아가 경제 전체에 미치는 영향에 주목하여 규제개선을 통한 경제 활성화도 또 하나의 중요한 정책적 방향이 되고 있다. 이 두 가지 정책적 접근은 크게 다르다고 여겨질 수 있으나, 정책적 목표와 대상을 공유하고 서로 상호보완적인 역할을 할 수 있기 때문에 최근 관련 정책 담당자들은 이 두 가지 접근을 종합한 경제정책을 수립·추진하는 것이 보편적인 추세라고 되고 있다.

경제 활성화를 위한 혁신성장동력 발굴·육성과 규제개혁의 결합과 관련해서는 분야별로 수많은 연구에서 향후 과제로 제시되고 실제 정책이 수립되는 현장에서도 널리 적용되고 있어 새롭게 다가오지 않을 수 있다. 그러나 놀랍게도 모든 경제정책에서 이루어지고 있지 않은 것이 현실이며, 특히 아직까지 이러한 접근에 익숙하지 않은 곳은 농식품 분야라고 할 수 있다. 농식품 분야는 인류가 가장 오래 종사해 온 산업으로서 생산성 향상이 쉽지 않으며 안전성이 무엇보다도 강조되는 특성을 갖고 있기 때문이다.

45) 한국농촌경제연구원, 부연구위원.

46) 한국농촌경제연구원, 연구원.

이에 이 연구에서는 농식품 분야에서 미래 성장동력으로 부상하는 대표적인 두 가지 신산업인 고령친화식품산업과 펫푸드(pet food)⁴⁷⁾산업을 소개하고, 각각의 시장 활성화를 위한 제도적 과제를 제시하고자 한다. 나아가 예시적으로 제시된 제도적 개선으로 인한 경제적 효과⁴⁸⁾도 계측하였으며, 마지막으로 이것이 갖는 경제학적 의미도 살펴보았다.

현실에서 신기술 개발, 사회경제적 변화 등에 의해 새롭게 부상하는 산업 분야들은 신제품에 대한 소비자 인식 부족으로 초기 활성화의 동력이 부족하거나 기업이 시장에서 취약한 경쟁구조에 놓여 있는 등 문제점이 발견되기도 한다. 따라서 지속적인 산업의 성장을 위하여 정부의 일정 정도 정책·제도적 개입이 필요한 경우가 있다. 이 연구에서 살펴보고자 하는 농식품분야 신산업인 고령친화식품산업과 펫푸드산업에서도 이와 같은 문제점이 있다고 판단된다. 하지만 시장경제체제에서 정부가 부적절한 정책이나 제도를 추진하거나 무분별하게 시장에 개입한다면 오히려 사회적 후생이나 시장 활성화는 후퇴할 수 있다. 따라서 이 연구는 해당 산업 활성화에 기여할 수 있는 데에 초점을 두고 제도적 과제를 모색해 보는 한편 제시된 규제 개선의 경제학적 의미도 간략하게 짚어보고자 한다. 이 연구에서의 논의가 관련 산업정책 수립에 있어서 유용한 기초자료가 되기를 기대한다.

II. 고령친화식품시장과 펫푸드시장의 제도적 개선과제와 경제적 효과

1. 고령친화식품산업

(1) 고령친화식품산업의 현황

우리나라의 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있다는 점은 잘 알려져 있다. 이는 급격한 출산율 감소, 평균 수명 증가 등이 주요 원인으로 드러나 있다. 일반적인 경우에도 고령자들은 대체로 식욕이 부족하고 식품 섭취능력이 낮아 영양불균형에 처할 가능성이 높다. 국민건강영양조사를 분석해 보면, 고령자의 연령이 증가할수록 거의 모든 식품군의 섭취량이 감소하여 영양 부족과 불균형문제가 발생할 위험도가 높아지는 것으로 나타난다(진현정 외, 2018). 이러한 문제들은 건강 악화로까지 이어질 가능성이 크기 때문에 사회적으로 관심을 가져야 필요가 있으며, 고령층 부양에

47) 기존의 반려동물 먹이는 사료가 대부분이었으나, 사회적 변화로 인해 간식도 중요한 반려동물의 식품이 되고 있다. 따라서 펫푸드라 함은 사료와 간식 모두를 이르는 용어이다.

48) 본 연구는 산업활성화에 초점을 두고 있어 경제적 효과라 함은 생산자 후생 효과를 의미한다.

대한 인식도 점차 정부나 사회가 책임져야 한다는 방향으로 전환되고 있다.

고령층을 대상으로 한 고령친화산업 전반에 대한 조사 결과를 보면, 13대 고령친화용품 중에서 가장 필요하다고 응답한 제품은 식품으로 전체 응답자의 34.8%에 이른다(한국보건산업진흥원, 2015). 이에 반해 우리나라 고령친화식품시장은 아직까지 활성화되지 못하고 있다. 현재 시장에서 고령친화식품으로 분류할 수 있는 제품은 주로 한자식과 치료식이며 이마저도 시장규모가 크지 않다.⁴⁹⁾ 하지만 국내 식품기업들은 고령친화식품시장의 성장가능성을 높게 평가하는 것으로 나타난다(김상호 외, 2017). 따라서 우리나라의 인구·사회적 트렌드, 고령친화식품의 수요, 현재의 시장 상황을 종합적으로 고려해 볼 때 미래 식품산업의 신성장동력이 될 것으로 전망된다.

(2) 고령친화식품산업 활성화를 위한 제도적 개선과제

정부는 우리 사회의 급속한 고령화 추세에 심각성을 인식하고 종합적인 정책 대응을 위해 2005년 9월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였다. 이후 고령친화산업을 육성하기 위하여 2006년 12월 「고령친화산업 진흥법」을 제정하여 관련 산업 육성에 관한 실질적인 법적 근거를 마련하였다. 정부는 노인장기요양보험제도를 도입하는 등 정책적으로 많은 노력을 기울여 왔으나 실생활에 밀접한 관련이 있고 더욱 보편적인 고령자의 식품과 영양문제에 대해서는 상대적으로 소홀했던 것이 사실이다.

앞서 논의된 바와 같이 고령화가 사회에 미칠 부정적 영향과 고령층 맞춤형 식품의 필요성으로 인해 향후 고령친화식품시장은 유망한 신산업으로 부상할 가능성이 크다고 여겨진다. 하지만 최근까지 산업 성장이 크게 진전되지 못하고 있어 정부의 역할이 필요한 시점으로 보인다. 김상호 외(2017)에 따르면, 고령친화식품시장 활성화의 가장 주요한 저해요인으로 정부 정책과 제도적 기반 미흡이 지적되고 있다. 이에 시장 활성화를 위한 제도적 관점에서 정부의 역할은 다음과 같은 세 가지로 모색해 볼 수 있다.

먼저, 효과적인 표시/인증/표준화 제도가 마련되어야 한다. 현재 일상에서 고령친화식품이라는 제품이 시중에 있는지, 어떻게 표시되는지, 어떠한 기준으로 분류되었는지 거의 알려진 바 없다. 2017년 말 고령친화식품에 대한 한국산업표준(KS)이 제정⁵⁰⁾되었다고 하나 자세한 내용에 대한 홍보가 전혀 되지 않고 있다. 일본의 경

49) 식품의약품안전처에 따르면, 2010년 환자식의 국내 시장규모는 약 273억 원에서 2016년에는 약 500억 원 수준으로 81.5% 성장한 것으로 보고하고 있다.

50) 자세한 내용은 농림축산식품부 2017년 11월 7일자 보도자료(고령친화식품 한국산업표준 마련한

우 우리나라 KS와 유사한 제도가 도입되었을 당시 초기 시장 활성화를 촉진시킨 바가 있으며, 우리나라 고령자의 상당수가 고령친화식품 표시 및 인증제도의 필요성에 공감하고 있으므로 기존 제도의 개선과 홍보 확대가 요구된다.

또 다른 제도적 개선이 필요한 부분은 법적 지위에 관한 문제이다. 2006년 제정된 「고령친화산업 진흥법」에 규정되어 있는 고령친화제품에는 식품이 포함되어 있지 않으며, 동법 시행령에는 ‘노인을 위한 건강기능식품 및 급식 서비스’로 고령친화식품이 모호하게 규정되어 있다. 이로 인해 고령친화우수제품으로 선정된 제품에는 S마크를 부여하도록 되어 있으나 식품은 대상이 될 수 없는 상황이다. 따라서 법 개정을 통해 고령친화제품의 정의에 고령친화식품이 포함되도록 하는데 정부의 노력이 필요하다.

<표 1> 「고령친화산업 진흥법」 및 동법 시행령 개정(안)

구분	현행	개정(안)
(1안) 고령친화산업진흥법 개정	제2조(정의) 자. 없음	제2조(정의) 자. 노인의 섭취능력과 양상태를 고려한 물성 및 영양조절 식품 및 급식서비스
(2안) 고령친화산업진흥법 시행령 개정	제2조(정의) 3. 노인을 위한 건강기능식품 및 급식서비스	제2조(정의) 3. 노인의 섭취능력과 영양상태를 고려한 물성 및 영양조절 식품 및 급식서비스

출처 : 김상효 외(2017: 207).

<표 2> 「고령친화산업 진흥법」 시행령 제13조 고령친화우수제품 선정 혜택

- 마케팅 및 시장 확보를 위한 사업
- 상설전시·판매장의 설치·운영을 위한 사업
- 우수제품의 유통거래질서 건전화를 위한 사업
- ☞ F 국가기관 또는 지방자치단체에 고령친화우수제품의 구매 또는 우수사업자의 서비스 이용을 권할 수 있다.

출처 : 김상효 외(2017: 207).

다음으로, 고령친화식품과 관련한 산업과 시장에 대한 정보 제공이 필요하다. 현재는 고령친화산업지원센터에서 발표하는 통계데이터가 유일하게 이용 가능한 자료이다. 그러나 이마저도 매우 개략적이고 내용도 부실하여 정확한 산업과 시장의 상황을 파악하는데 큰 어려움이 있으며 대부분의 관련 연구들은 부정확한 추정에 의

다)를 참조하기 바란다.

존하고 있다. 시장에 대한 통계와 새로운 정보 및 소식은 기업의 신규 시장진입을 위한 가장 기초적인 것이므로 통계생산에 법적 기반을 마련하는 데 정부가 적극적으로 나설 필요가 있다.

(3) 고령친화식품산업 제도적 개선의 경제적 효과

고령친화식품과 관련해서는 아직까지 공식적으로 조사된 통계가 존재하지 않아 기본적인 시장규모조차도 주로 추정으로 파악하고 있다. 농림축산식품부와 한국농수산식품유통공사(2017, 이하 aT)는 고령친화식품 관련 주요 연관품목 5개 품목군⁵¹⁾의 출하액에 65세 이상 노인인구 비율을 적용하여 2011~2015년의 고령친화식품 시장 규모를 추정하였는데, 본 연구에서도 동일한 방법을 사용하였다.

<그림 1> 고령친화식품 시장규모 추정 방법

$$\begin{aligned}
 & \text{건강기능식품} \times 65\text{세 이상 노인인구 비율}^{4)} \\
 & + \\
 & \text{특수용도식품(영유아 및 임산·수유부용 식품, 체중조절용조제식품 제외)} \times 65\text{세 이상 노인인구 비율} \\
 & + \\
 & \text{두부류 및 묵류} \times 65\text{세 이상 노인인구 비율} \\
 & + \\
 & \text{전통·발효식품}^{1)} (\text{장류, 김치류, 젓갈류, 절임식품}) \\
 & \quad \times 65\text{세 이상 노인인구 비율} \\
 & + \\
 & \text{인삼·홍삼제품}^{2)} \times 65\text{세 이상 노인인구 비율}
 \end{aligned}$$

출처 : 농림축산식품부·aT(2017: 3).

고령친화식품과 관련한 주요 연관품목인 5개 품목군의 최근 자료를 살펴보면, 2017년 기준 5개 연관품목을 합계한 시장 규모는 약 6조 4천억 원이며, 2011년 이후 연평균 6.0%씩 성장하고 있는 것으로 나타났다. 품목군별로 보면, 건강기능식품은 2011년 이후 연평균 8.4% 증가하였으며, 특수용도식품은 12.6%, 전통·발효식품은 6.2%, 두부류 또는 묵류는 2.4%씩 증가하였다. 반면 인삼·홍삼제품은 동기간 2.0%씩 감소한 것으로 보여 품목별 성장률에 있어서 상당한 차이를 보여준다.

주 : 1) 2011~2015년 자료는 농림축산식품부·aT(2017: 4)의 자료를 재인용함.

51) 건강기능식품, 일부 특수용도식품, 두부류 및 묵류, 전통·발효식품, 인삼·홍삼제품.

<표 3> 2011~2017년 고령친화식품 해당 품목군 출하액

단위: 백만 원, %

구분	건강기능식품	특수용도식품	전통·발효식품	두부류 또는 묵류	인삼·홍삼제품	합계
2011	1,312,600	29,305	2,304,134	603,900	307,503	4,557,442
2012	1,350,700	33,724	2,621,611	617,297	348,002	4,971,333
2013	1,406,600	39,240	2,725,557	615,583	282,898	5,069,878
2014	1,564,000	44,135	2,724,664	575,202	230,534	5,138,535
2015	1,732,600	47,693	3,014,012	696,424	541,967	6,032,696
2016	2,017,548	50,069	3,176,416	782,123	380,084	6,406,240
2017	2,129,740	59,754	3,303,684	697,166	272,380	6,462,724
연평균 증감률	8.4	12.6	6.2	2.4	-2.0	6.0

2) 특수용도식품 출하액 중 영유아 및 임신·수유부용 식품, 체중조절용 조제식품은 제외함.

3) 전통·발효식품은 젓갈류, 절임식품, 김치류, 장류 출하액의 합계임.

4) 인삼/홍삼제품은 인삼/홍삼음료, 인삼/홍삼차, 인삼/홍삼 당절임 출하액의 합계임.

5) 고령친화식품 시장 규모는 품목군 소계값에 65세 이상 노인인구 비중을 곱한 값임.

출처 : 식품의약품안전처(2016, 2018a, 2018b).

2020년 이후의 시장 규모 추정을 위해 5개 품목군의 시장규모 자료를 품목군별 연평균 증감률을 적용하여 산출하고, 여기에 통계청 장래인구추계 자료의 65세 이상 인구 비중을 적용하여 2020년~2029년 고령친화식품 시장 규모를 추정한 결과는 다음과 같다.

<표 4> 2020~2029년 고령친화식품 시장규모 추정 활용 자료

단위: 백만 원, %

연도	건강기능식품	특수용도식품	전통·발효식품	두부류 또는 묵류	인삼·홍삼제품	65세 이상 인구비율
'20	2,712,837	85,326	3,955,887	749,069	256,353	0.1570
'21	2,940,736	96,084	4,200,739	767,215	251,223	0.1649
'22	3,187,781	108,199	4,460,746	785,800	246,195	0.1733
'23	3,455,579	121,841	4,736,846	804,836	241,269	0.1825
'24	3,745,874	137,203	5,030,036	824,333	236,441	0.1922
'25	4,060,556	154,502	5,341,372	844,302	231,709	0.2032
'26	4,401,674	173,982	5,671,979	864,755	227,072	0.2149
'27	4,771,448	195,919	6,023,050	885,703	222,528	0.2241
'28	5,172,287	220,621	6,395,850	907,159	218,075	0.2345
'29	5,606,799	248,438	6,791,724	929,134	213,711	0.2424

<표 5> 고령친화식품 시장규모 추정 결과

단위: 억 원

구분	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29
규모	12,185	13,614	15,234	17,083	19,165	21,600	24,367	27,118	30,280	33,420
현재 가치	12,185	13,028	13,950	14,969	16,071	17,333	18,711	19,927	21,292	22,489

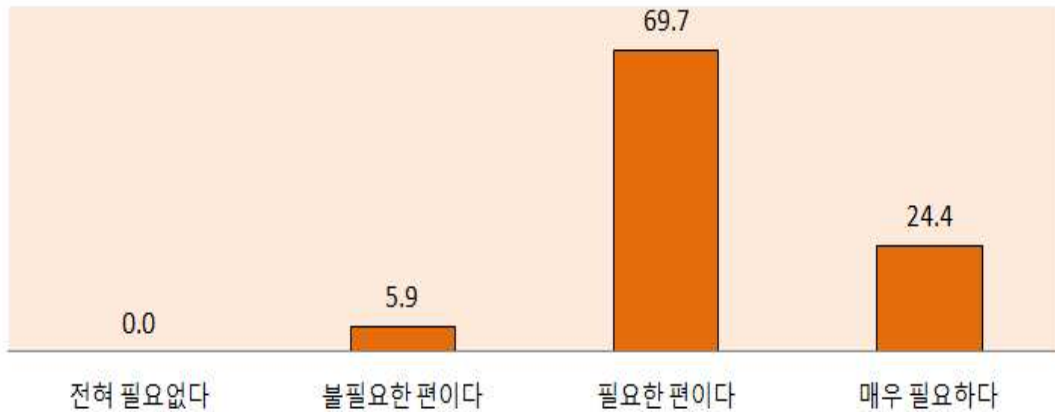
추정 결과, 고령친화식품산업의 규모는 2020년 약 1조 2,200억 원에서 2029년 3조 3,400억 원으로 연평균 11.9%씩 빠르게 성장할 것으로 전망된다. 2020~2029년 10년간 총액은 약 21조 4천억 원(현재가치 약 17조 원)에 달하는 것으로 나타났다. 연간지급률을 적용한 연간 균등가치는 2조 554억 원으로 고령친화식품은 연간 2조 원의 시장이 될 것임을 의미하고 있다. 만약 고령친화식품산업 성장을 위한 제도 개선이 생산부문에만 국한되지 않고 일본의 경우와 같이 급식 및 배달서비스가 이루어지고 이에 대한 정부의 적절한 관리가 이루어진다면, 관련 산업의 성장폭은 이보다도 훨씬 클 것으로 기대된다.

이제 추정된 시장규모를 토대로 제도적 개선의 효과를 계측하고자 한다. 이를 위해서는 구체적인 제도적 개선사항이 시장수요에 미치는 효과를 실증분석한 결과가 필수적이다. 그러나 이와 관련한 연구가 축적되어 있지 않아 필요한 자료를 활용하는 데 한계가 있다. 다행히도 앞서 제안한 제도적 개선사항 가운데 표시/인증제도 도입에 관한 소비자 설문조사 결과가 김상효 외(2017)와 진현정 외(2018)에서 보고되어 있는 바, 이를 활용하여 여기에서는 불가피하게 표시/인증제도 도입이 미치는 경제적 효과만을 계측하고자 한다.

김상효 외(2017)에 따르면, 고령소비자 700명을 대상으로 실시한 설문조사에서 전체 응답자 중 69.7%가 정부의 표시/인증제도 도입이 필요하다고 응답하고 있어 제도에 대한 소비자 수요가 강한 것으로 나타났다. 한편 진현정 외(2018)에서는 정부의 고령친화식품 표시/인증제도가 도입되었을 경우 이에 대한 응답자의 추가지불의 사금액을 분석하였다. 추정 결과, 조사 대상자들은 기준가격 대비 10.5%에 해당하는 금액을 추가적으로 지불할 의향이 있는 것으로 나타났다.

<그림 2> 정부의 고령친화식품 표시/인증제도 필요성 설문결과

단위: %



출처 : 김상효 외(2017: 126).

따라서 앞서 추정한 고령친화식품 시장규모에 정부의 고령친화식품 표시/인증제도 도입 시 소비자의 추가지불의사금액을 적용하여 제도 개선에 따른 경제적 효과를 추정할 수 있다. 정부의 고령친화식품 표시/인증제도 도입에 대한 효과는 연평균 약 2,200억 원(현재가치 2,158억 원)으로 추정된다. 이는 국가 인증 제도로 인해 고령친화식품의 연간 시장 규모가 2,200억 원만큼 추가적으로 커질 수 있음을 시사한다.

<표 6> 고령친화식품 표시/인증제도 도입의 경제적 효과

단위: 억 원

구분	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29
규모	1,279	1,429	1,600	1,794	2,012	2,268	2,559	2,847	3,179	3,509
현재가치	1,279	1,368	1,465	1,572	1,687	1,820	1,965	2,092	2,236	2,361

주 : 현재가치는 할인율 4.5%를 적용함.

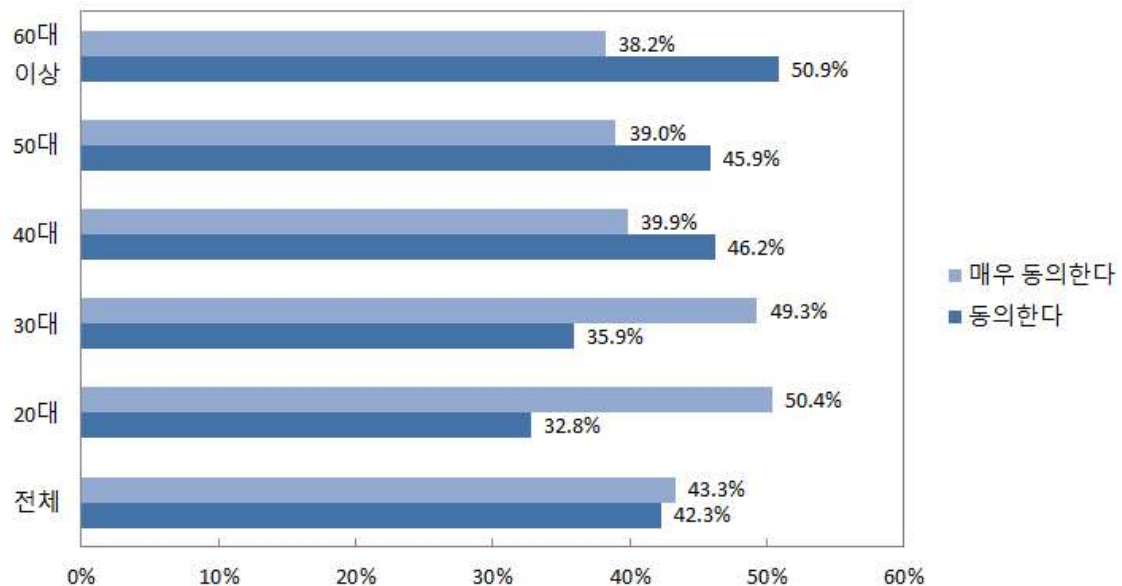
2. 펫푸드산업

(1) 펫푸드산업의 현황

전 세계적으로 반려동물 관련 시장은 빠르게 성장하고 있다(삼정 KPMG 경제연구원, 2018). 이러한 추세는 우리나라도 예외가 아니어서 불과 얼마 전까지 눈에 잘 띄지 않았던 반려동물 관련 새로운 비즈니스들이 속속 등장하고 있다. 이와 함께 반려동물을 의미하는 펫(pet)과 다른 단어를 조합하여 만들어진 신조어들도 무수히 생겨나고 있다.⁵²⁾

이렇게 반려동물 관련 시장이 부상하는 배경에는 우리 사회의 인구·사회·경제적 트렌드와 반려동물에 대한 많은 시민들의 인식 전환이 있다. 저출산, 고령화, 1인가구 증가, 소득수준 향상, 라이프 스타일 변화 등의 트렌드가 우리 사회에 나타나면서 반려동물과 함께하는 가구가 증가하고 있다. 또한 가족과 구별되는 존재에서 가족과 동일시하는 인식의 변화가 많은 시민들에게 일어나고 있는 것이 현실이다.

<그림 3> 반려동물의 사회적 인식 조사 결과



주 : 반려동물을 보유한 700가구에 대하여 ‘반려동물이 가족의 일원이다’라는 질문에 대한 응답 결과임.

출처 : 황원경 외(2018: 26).

52) 경제를 뜻하는 이코노미(economy)와의 합성어 펫코노미, 반려동물도 가족구성원임을 의미하는 펫밀리(pet+(fa)mily)와 펫팸족(pet+fam(ily)) 등이 있다.

기존 반려동물 관련 산업은 사료, 수의 서비스, 관련 용품 등으로 단조로웠으나, 최근 삶의 동반자라는 인식 전환, 인공지능 기술 보급, 수요의 다양화와 함께 다양한 펫 비즈니스가 새롭게 생겨나고 있다. 4차 산업혁명 및 ICT 기술과 융합한 펫테크, 은행, 카드, 보험, 신탁 등 금융서비스와 결합한 펫금융, 여행, 레저, 여가 서비스를 제공하는 펫플레이, 반려동물 생활환경을 고려한 펫리빙 등이 그것이다.⁵³⁾ 최근의 여러 조사와 연구에서 나타나듯이, 반려동물과 함께 하는 시간, 가구, 소비 등은 당분간 꾸준히 늘 것으로 보여 반려동물 산업을 중요한 신성장산업으로 지칭하는 것이 과언은 아닐 것이다.

반려동물 관련 산업 가운데 예전부터 상당한 비중을 차지해 오고 있는 펫푸드산업은 농식품분야의 유망 신산업으로 떠오르고 있다. 사람과 동일한 인격체로 대우하는 반려동물의 인간화(humanization) 현상이 확산되면서 반려동물의 먹이에도 큰 변화가 일어나고 있다. 과거 전형적인 모습이었던 종이포대에 들어있는 사료는 이제 더 이상 찾아보기 어려워지고, 사람처럼 연령대별로 세분화하여 필요로 하는 영양분을 제공하는 제품, 기능성에 특화된 제품, 국산 고품질 유기농 제품, 주식과 구분되는 간식제품 등 고품질 프리미엄화와 제품의 다양화가 수요자 맞춤형으로 진행 중이다. 또한 식재료뿐만 아니라 제품 제조부터 유통까지의 전 공정이 사람이 먹는 식품 수준으로 생산·관리되고 있다.

펫푸드산업의 성장세와 소비자 수요의 고급화에 따라서 국내시장의 경쟁구조 또한 변화하고 있다. 최근까지도 국내에서 소비되는 펫푸드의 70% 이상은 로얄캐닌, 네슬레, 시저 등 다국적기업의 제품이 차지하고 있는 것으로 추정되고 있다(허민영, 2016). 이들은 자국에서의 오랜 시장경험을 바탕으로 생산성, 품질, 제품의 다양성에서 비교우위를 갖고 있으며, 이러한 강점을 바탕으로 오래전부터 국내시장에 수출을 해 왔기 때문에 높은 시장점유율을 확보·유지하고 있는 것으로 분석된다(박지혜, 2017). 그러나 최근 국내기업 특히 대기업의 시장진입이 활발해지면서 점차 경쟁이 치열해지고 있는 양상이다. 기존 국내업체들은 대부분 영세한 스타트업기업 또는 중소기업으로, 주로 중저가의 사료제품을 생산·판매해 옴에 따라 다국적기업의 제품 대비 품질의 신뢰도가 낮고, 소비수요 변화에도 민감한 반응을 하지 못했다. 이러한 상황에서 최근 CJ제일제당, 하림, 동원F&B, KGC인삼공사 등 국내 대기업이 시장에 가세하여 경쟁이 치열해지고 있다. 저마다의 기술력과 노하우에 인지도, 투자여력까지 갖추고 있는 이들 기업은 최근 소비수요 트렌드에 맞춤형 제품을 출시하고 있다.

53) 각 펫비즈니스에 대한 자세한 설명은 삼정 KPMG 경제연구원(2018)을 참조.

(2) 펫푸드산업에 국내기업 진출을 유도하기 위한 제도적 과제

펫푸드산업이 유망 신산업으로 부상하고 있지만 전술하였듯이 시장에서 국내기업의 비즈니스 전망은 그다지 밝지 않다. 쟁쟁한 다국적기업이 오래전부터 소비수요를 장악하고 있어 이들의 제품에 강하고 높은 신뢰도가 형성되어 있다. 반면 국내 기업들은 높은 수준의 품질과 안전성을 요구하는 소비자들의 변화된 수요를 충족시키는데 그동안 미흡했다. 최근에는 업종을 불문한 다양한 기업들이 펫푸드시장에 진출하고 있어 치열한 경쟁 또한 예상되고 있다.

이러한 시장 여건에서 정부의 적절한 역할이 중요할 수 있다. 특히 국내시장에서 수입의존도가 높은 현 상황에서 국내기업의 시장점유율 확대를 위한 방안 마련이 필요하며, 이를 위한 규제 관점에서의 정부의 역할은 다음과 같은 두 가지로 모색해 볼 수 있다.

첫째, 소비수요의 트렌드에 따라 펫푸드의 안전성과 품질의 중요성이 커지는 상황에서 소비자 눈높이에 부합하는 펫푸드 관련 품질인증제도 도입을 고려할 수 있다. 다국적기업이 시장수요의 대부분을 선점하고 있는 상황에서 후발주자로 시장에 진출하는 국내기업이 갖추어야 할 요건 중 하나는 철저한 제품 관리이다. 따라서 정부는 펫푸드 제품의 안전성과 품질에 대한 기준을 정립하고 우수성이 확인된 제품을 보증해 줌으로써 소비자 신뢰를 제고하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 펫푸드시장에서 경쟁하는 기업에 있어서 소비 패턴 파악은 필수적인 부분으로, 제도적 차원에서 정기적인 조사 실시를 규정하여 정확하고 시의적절한 정보를 국내기업에 제공할 필요가 있다. 후발주자로 시장에 진출해야 하는 국내기업의 입장에서 다른 제품들과 차별화된 상품 개발은 필수적이나 기존 다국적기업에 비해 비대칭적이고 부족한 정보를 가지고 있는 것이 현실이다. 이에 정부는 관련 정보를 제공하는 역할을 수행함으로써 소비 패턴 변화에 국내기업들이 적절히 대응할 수 있도록 해야 할 것이다.

(3) 펫푸드산업 제도적 개선의 경제적 효과

반려동물 관련 산업의 경우 이용 가능한 통계 및 자료가 제한적이기 때문에 본고는 지인배 외(2017)의 연구 결과를 바탕으로 펫푸드 산업의 시장규모와 규제 개선으로 인한 경제적 효과를 분석하였다.

지인배 외(2017)는 반려동물 관련 전체 산업규모를 확산모형(Bass)과 연평균 성장률을 적용하여 전망하였으며, 2015년 이후 소비 지출액 기준 반려동물 관련 전체

시장규모 추정치 및 전망치의 연간 증감률을 산업 매출액 기준 반려동물 관련 전체 시장규모에 적용하여 추정하였다. 이 연구 결과에 따르면, 반려동물 관련 전체 시장 규모는 2015년 산업 매출액 기준 1조 8,994억 원에서 점차 증가하여 2032년 7조 원에 도달한 후 서서히 시장 포화점인 7조 6천억 원에 근접할 것으로 전망된다.

<그림 4> 반려동물 관련 전체 산업의 시장규모 추정 결과



주 : 시장 규모 증가율은 소비 지출액 기준이며, 시장 규모는 산업 매출액 기준임.

출처 : 지인배 외(2017: 78).

펫푸드산업은 주식인 사료산업과 간식산업으로 구분해 볼 수 있다. 반려동물 관련 전체산업 가운데 사료산업은 2012년~2014년 평균 약 31.2%의 비중을 차지하며, 간식산업은 약 6.3%를 차지하고 있다. 이에 따라 향후 10년(2020년~2029년)의 국내 펫푸드산업 시장규모는 2020년 1조 2,655억 원에서 2029년 2조 3,940억 원으로 연간 7.3%씩 성장할 것으로 추정된다.

<표 7> 펫푸드 시장규모 추정 결과

단위: 억 원

연도	반려동물 전체 산업 규모	사료산업 시장 규모	간식산업 시장 규모	펫푸드산업 시장 규모
'20	33,753	10,542	2,113	12,655
'21	37,694	11,773	2,360	14,133
'22	41,739	13,036	2,613	15,649
'23	45,786	14,300	2,866	17,167
'24	49,731	15,533	3,113	18,646
'25	53,474	16,702	3,348	20,049
'26	56,935	17,783	3,564	21,347
'27	60,055	18,757	3,760	22,517
'28	61,924	19,341	3,877	23,218
'29	63,851	19,943	3,997	23,940

주 : 산업 매출액 기준.

국내 펫푸드 산업은 2020년~2029년 동안 약 1조 1,285억 원의 규모가 성장하는 유망 신산업이다. 그러나 앞에서 논의하였듯이 국내기업 육성을 통하여 높은 수입 의존도(약 70%)를 낮출 필요가 있다.⁵⁴⁾ 만약 품질인증제도 도입, 철저한 안전성 검사, 산업 및 시장 정보 제공 등 정부의 노력으로 펫푸드시장에서의 국내기업 시장 점유율이 높아질 경우 그 경제적 효과는 다음과 같이 추정된다.

<표 8> 제도 개선으로 인한 펫푸드 수입대체효과

단위: 억 원

구분	1% 대체	3% 대체	5% 대체	현재가치		
				1% 대체	3% 대체	5% 대체
'20	127	380	633	127	380	633
'21	141	424	707	135	406	676
'22	156	469	782	143	430	717
'23	172	515	858	150	451	752
'24	186	559	932	156	469	782
'25	200	601	1,002	161	483	804
'26	213	640	1,067	164	492	820
'27	225	676	1,126	165	496	827
'28	232	697	1,161	163	490	816
'29	239	718	1,197	161	483	805
합계				1,527	4,580	7,633
연평균 균등가치				185	554	923

주 : 사회적 할인율 4.5% 기준 연간지급률 값은 8.269임.

54) 박지혜(2017: 52)

제도적 개선으로 인해 펫푸드 시장에서 1%, 3%, 5% 수준으로 국산 점유율이 추가적으로 높아지는 것을 가정할 경우, 향후 10년간 그 경제적 효과는 1% 수입대체 시 약 1,500억 원, 3%의 경우 약 4,600억 원, 5%의 경우 약 7,600억 원으로 나타났다. 시나리오별로 연간지급률 값을 적용할 경우 제도적 개선의 연간 경제적 효과는 각각 약 185억 원, 550억 원, 920억 원 수준이다.

Ⅲ. 규제수단의 적절성과 규제개선의 경제학적 의미

1. 규제수단의 적절성 논의

경제학적 시각에서 규제는 시장실패를 정부의 직접적 개입으로 교정하여 시장기능을 정상화하거나 생산자/소비자를 지원하여 산업/시장 활성화를 이를 목적으로 활용될 수 있다. 시장에서의 자유로운 경쟁이 오히려 사회 후생을 감소시킬 우려가 예상되는 경우 진입규제를 통하여 시장구조를 조정해야 한다는 과당경쟁이론은 전자의 대표적인 예이다(김재홍, 2002). 한편 생산자에 대한 품질인증제도, 산업 및 시장 정보 제공, 보조금 혹은 세제 지원 등 간접적인 방식을 통해 산업진흥을 도모하는 것은 후자의 예에 해당한다(현대원·이수영, 2014).

이 연구에서 대상으로 하는 농식품분야 신산업인 고령친화식품산업과 펫푸드산업은 앞에서 논의되었지만 공통적으로 지속적인 소비수요 증가가 예상됨에 따라 산업 활성화를 위한 정부의 적절한 역할이 요구되는 것이 특징이다. 특히나 식품의 안전성은 시장에서 거래될 수 있는 것이 아니기 때문에 규제를 통하여 안전성 수준을 높이는 것이 필요하다(박재홍·유소이, 2005). 따라서 정부가 간접적인 규제수단을 통하여 생산자와 소비자를 의도하는 방향으로 유도하여 시장 활성화라는 목적을 달성하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이는 또한 최근 대부분의 선진국에서 이루어지는 규제개혁의 추세와도 부합한다.

2. 규제개선의 경제학적 의미

여기에서는 이러한 메커니즘의 경제학적 의미, 즉 규제적 개선과 신산업 성장과의 관계를 간단한 식을 통하여 개략적으로 살펴보고자 한다. 예를 들어, 사회·경제적 트렌드 변화로 인해 새로운 수요가 증가하는 과점시장이 있다고 하자. 이 경우 보편적 형태로 표현할 수 있는 각 기업의 이윤은 다음의 식과 같다.

$$\pi = P\left(\sum_{i=1}^n x_i\right) \times x_i - C(x_i) - K$$

여기서 P 는 일반적 형태의 수요함수, x_i 은 기업 i 의 생산량 혹은 소비수요, $C(x_i)$ 는 비용함수, 그리고 K 는 고정비용이다. 이 시장의 균형은 각 기업의 이윤, 즉 수입과 비용이 같아지는 지점이다.

만약 사회·경제적 트렌드 변화로 인해 소비수요가 증가하는 상황을 가정해 본다면, 개별기업의 생산량(x_i) 또는 산업 총 생산량($\sum_{i=1}^n x_i$)이 증가함에 따라 기업의 이윤은 0보다 커져 새로운 기업이 시장에 진입할 여지가 생긴다. 하지만 시장진입에 대한 비용이 지나치게 크다고 예상되는 경우 또는 소비수요 증가에 대하여 기업이 정보를 가지고 있지 않은 경우에는 기대만큼 기업의 시장진입이 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 상황에서 정부는 산업/시장 활성화를 목적으로 정책적 수단을 활용할 유인을 가지게 된다. 즉 기업의 생산비용 감소를 위하여 전자의 경우 인프라를 지원하고 경쟁력을 제고시키는 정책수단이 필요하며, 후자의 경우에는 통계와 같은 산업과 소비자 정보를 수집·제공하는 정책수단이 적절하다.⁵⁵⁾ 따라서 본 연구에서 제시한 정부의 규제개선, 예를 들어 필요한 통계 제공 또는 품질인증제가 도입되거나 효과성을 강화할 경우 이는 모두 기업의 생산비용을 낮추고 국내제품의 품질경쟁력을 높이는 결과를 가져올 것으로 예상된다. 이는 소비자의 니즈(needs)에 맞는 고부가가치의 제품이 개발·생산될 유인이 되며, 이로 인해 정부는 신규 기업의 시장진입 활성화와 기존 기업의 투자 및 일자리 확대를 이끌어낼 수 있다.

IV. 결론

한국경제는 소득 제고를 목표로 한 양적 성장시기를 지나 어느덧 삶의 질 향상을 추구하는 질적 성장의 시기로 진입하여 나아가고 있다. 이러한 변화를 겪으면서 급속한 양적 성장시기에 두드러지지 않았던 다양한 사회경제적 문제가 대두되었다. 현재 우리 사회는 저출산 및 고령화, 수요의 다양화, 1인가구의 증가 등의 사회적 변화와 투자 저하, 고용 불안, 저성장 기조 고착화, 소득 양극화 등 경제적 문제를 겪고 있다. 이렇듯 어려운 사회·경제적 환경 속에서 우리 정부는 경제 활성화를 위해 고군분투 중이다.

이러한 배경에서 본 연구는 일반적으로 미래 성장동력으로 쉽게 여겨지지 않는 농식품분야에서 유망한 신산업을 소개하고 각각의 시장 활성화를 위한 규제개선의 과제를 제시하고자 하였다. 이 연구에서 논의한 고령친화식품산업과 펫푸드산업 이

55) 오늘날에는 이러한 정부의 간접적인 정책수단도 법률로 정하여 행해지기 때문에 규제의 일종으로 볼 수 있다(현대원·이수영, 2014).

외에 곤충산업, 농업용 드론산업, 간편식품산업 등도 유망 신산업으로 평가되고 있으나 여러 가지 제약으로 인해 논의에서 제외하였다.

먼저 소개한 고령친화식품산업은 급격한 출산을 감소와 고령화로 2020년~2029년 연평균 11.9%씩 빠른 성장이 전망되는 농식품분야의 대표적인 유망 신산업이다. 하지만 성장가능성에 비해 시장의 활성화는 더딘 것으로 평가되는데, 이를 극복하기 위하여 효과적인 표시/인증/표준화 제도 마련, 고령친화식품의 법적 지위 개선, 고령친화식품 산업과 시장에 대한 정보 제공 등이 규제개선의 과제로 남아있다. 이러한 규제개선의 과제 가운데 정부의 고령친화식품 표시/인증제도 도입에 대한 경제적인 효과는 연평균 약 2,200억 원에 이를 것으로 보인다.

다음으로, 펫푸드산업은 저출산, 고령화, 1인 가구 증가, 소득수준 향상, 라이프스타일 변화, 반려동물의 인간화 현상 등으로 인해 급성장하고 있는 또 하나의 농식품분야 신성장동력산업이다. 그러나 해외제품에 대한 높은 신뢰도와 품질 경쟁력으로 인해 우리 기업들은 국내시장에서 고전을 면치 못하고 있다. 이를 극복하기 위한 정부의 역할로는 품질인증제도 및 안전성 검사의 법적 근거 마련과 소비행태 조사의 주기적 시행 규정 마련이 논의되었다. 이러한 정부의 규제개선 노력은 연간 185~920억 원 규모의 경제적 효과를 산출할 것으로 추정되었다.

본 연구에서 제시된 규제 측면의 과제들은 경제학적으로 해석해 볼 때 기업의 비용을 감소시키고 소비수요를 충족시키는 방향으로 작용할 것이다. 이에 생산자 후생은 증가할 것이며, 정부는 신규 기업의 시장진입 활성화와 기존 기업의 투자 및 일자리 확대라는 성과를 이끌어낼 것으로 기대할 수 있다.

본 연구는 유망 신산업의 측면에서 볼 때 선행연구에서 잘 다뤄지지 않았던 농식품분야의 산업을 분석하였다는 점, 규제개선의 소비자 후생 효과가 아닌 생산자 후생 효과를 추정하였다는 점 등의 장점을 지닌 반면, 몇 가지 한계를 노정하고 있다. 해당 산업들이 아직 미성숙단계에 머물러 있어 이용 가능한 자료에 상당한 제약이 있었다. 또한 자료 제약과 연관되는 것으로, 이 연구에서 수행된 경제성 분석에는 매우 강한 가정들이 포함되어 있다. 이러한 문제는 현재 상황에서 해결하기 어려운 문제로, 향후 충분한 통계와 정보가 축적된 이후 다시 분석이 이루어져야 할 필요가 있다.

참고문헌

- 김상호·이용선·허성윤, 「고령친화식품시장 현황 및 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2017.
- 김재홍, 「진입규제의 이론과 실제」, 한국경제연구원, 2002.
- 농림축산식품부·한국농수산물유통공사, 「2016 가공식품 세분시장 현황: 고령친화 식품 시장」, 2017.
- 농림축산식품부, 보도자료 “고령친화식품 한국산업표준 마련한다”, 2017. 11. 7.
- 박지혜, 「국내 펫코노미(Pet+Economy) 시장의 현황과 시사점」, 『KIET 산업경제』, 산업연구원, 2017.
- 박재홍·유소이, 「농산물 안전성 관리에 대한 지불의사분석: 우수농산물관리제도 사례」, 『농업경영·정책연구』, 제32권, 제1호, 2005.
- 삼정 KPMG 경제연구원, 「펫코노미 시대, 펫 비즈니스 트렌드」, Issue Monitor 제 93호, 2018.
- 식품의약품안전처, 「2015년 식품 및 식품첨가물 생산실적」, 2016.
- 식품의약품안전처, 「2017년 식품 및 식품첨가물 생산실적」, 2018a.
- 식품의약품안전처, 「2018년 식품의약품 통계연보」, 2018b.
- 지인배·김현중·김원태·서강철, 「반려동물 연관산업 발전방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2017.
- 진현정·허성윤·김상호, 「가상가치평가법을 이용한 고령자 친화형 식품에 대한 소비자 지불의사금액 및 후생 분석」, 『농촌경제』, 제41권, 제3호, 2018.
- 한국농수산물유통공사, 「국내 반려동물 간식시장 조사 보고서」, 2017.
- 한국보건산업진흥원, 「고령친화산업 연구개발 현황」, 보건복지부, 2015.
- 황원경·정귀수·김도연, 「2018 반려동물보고서 반려동물 연관산업 현황과 양육실태」, KB금융그룹, 2018.

허민영, 「반려동물 시장에서의 소비자지향성 강화 방안 연구」, 한국소비자원, 정책연구 16-14, 2016.

현대원·이수영, 「창조경제 실현을 위한 규제개선 중장기 전략 연구」, 미래창조과학부, 방통융합기반정책연구 14-22, 2014.

국가법령정보센터 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 <<http://www.law.go.kr/>, 검색일: 2019. 04. 19.>

통계청 장래인구추계 <<http://kostat.go.kr/>, 검색일: 2019. 04. 30.>

농지규제의 합리화 방향
: 프랑스 농지관리시스템을 중심으로

김은경
(경기연구원)

'농지규제의 합리화 방향: 프랑스 농지관리시스템을 중심으로

2019.05.23.

김은경
(경기연구원 선임연구위원)

목 차

1. 현황
2. 농지정책 개요
3. 농지관리시스템의 특징
4. 평가

1. 현황

프랑스는 역사적으로 농업 중시

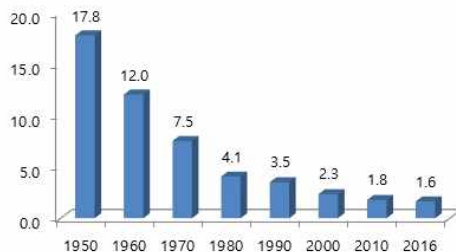
- 농업은 프랑스에서 정부개입이 항상 강한 부문
 - 정부개입의 근거는 국가식품안전의 전략적 특성
 - EU의 PAC(공동농업정책)은 시장 관리 및 농민에 대한 직접 지원과 경작 구조의 적응 및 농촌발전 지향
- 프랑스는 2009년부터 «FranceAgriMer»를 통해 시장조정을 강조하면서 PAC의 결정 실행
 - 과거의 다양한 분야(ONIGC, VINIFLHOR, Office de l'Elevage...)를 모두 FranceAgriMer로 통합
- 프랑스 농업의 경제적 중요성은 갈수록 감소
 - 농업취업자는 2016년 기준 전체 취업자의 2.8%(1954년에는 경제활동인구의 27%가 농업생산자)
 - 총 경제활동 대비 부가가치 비중은 1950년 17.8%에서 2016년 1.6%

3

1. 현황

프랑스 농업의 경제적 중요성

<프랑스의 부문별 경제활동에서 차지하는 농림어업의 부가가치 비중 추이(%)>



자료: INSEE

<부문별 취업자 가운데 농업 취업 비중(2016년 기준, %)>



4

1. 현황

영농 종사자(2015년 기준)

	중·대규모 영농		소규모 영농	
	천명(ETP)	%	천명(ETP)	%
영농주, 공동영농자 (1)	348.5	56	66.6	74
배우자 또는 기타 무급여 활동주체	37.3	6	13.1	15
상근 임금근로자	133.7	22	5.0	6
계절 및 임시	87.5	14	4.6	5
CUMA, ETA 또는 기타 근로자	13.2	2	0.9	1
전체 전일제 근로자(프랑스 본토)	620.3	100	90.2	100

주: 1) ETP(équivalent temps plein)는 전일제 근로자

2) 소규모 영농은 표준총생산액(PBS)이 25,000유로 미만, 중규모 영농은 PBS가 25,000유로 이상 100,000 유로 미만, 대규모 영농은 PBS가 100,000유로 이상 등

3) CUMA(coopératives d'utilisation de matériel agricole)는 농기계이용협동조합, ETA(entreprises de travaux agricole)는 농사대행사

자료: Agreste

5

1. 현황

영농주 및 공동영농자의 특징

	2000년	2010년	2013년
사람 수 (명)	764,000	605,000	578,000
연령별 분포			
40살 미만 (%)	26.1	19.3	18.5
40~59세(%)	53.5	60.7	59.9
60살 이상(%)	20.5	20.0	21.6
여성화 비율(%)	24.4	26.7	26.6
노동시간			
풀타임 시간의 1/4 미만(%)	23.0	20.6	19.3
풀타임(%)	54.7	61.4	57.4

자료: Agreste

6

1. 현황

이용농업면적에 따른 영농(2013년)

(단위: 천ha, 천h, %)

	영농	SAU
20h 미만 SAU	202.3 (42.8)	1,164 (4.2)
20~50h 미만 SAU	79.0 (16.7)	2,655 (9.6)
50~100h 미만 SAU	93.3 (19.8)	6,751 (24.3)
100~200h 미만 SAU	74.0 (15.7)	10,191 (36.7)
200h 이상 SAU	23.6 (5.0)	6,978 (25.2)
합계	472.2 (100.0)	27,739 (100.0)

주: 이용농업면적(superficie agricole utilisée, SAU)은 유럽농업통계의 규범화된 개념으로 농지, 항시적 초지, 영구채배지 등을 포함
자료: Agreste

7

1. 현황

영농 방식

(단위: 천h, %)

	2010년	2013년
직접 영농	6,481 (23.4)	5,785 (20.9)
소작	21,231 (76.6)	21,838 (79.1)
제3자로부터의 임대 토지	16,831 (60.7)	16,689 (60.4)
동업자로부터의 임대 토지	4,076 (14.7)	4,931 (17.9)
기타 임대	324 (1.2)	218 (0.8)
총 SAU	27,712 (100.0)	27,623 (100.0)

자료: Agreste

8

1. 현황

영농 주체별 구성의 변화

(단위: 천 경작, %)

	개인 영 농	회사 및 기타 형태						기타	프 랑 스 본토
		EARL	Gaec	민법상 회사 (SCEA 등)	SA, SARL	실질적 그룹			
1988	948.7 (93.3)	1.6 (0.2)	37.7 (3.7)	9.9 (1.0)	2.1 (0.2)	14.2 (1.4)	65.5 (6.4)	2.6 (0.3)	1,016.8 (100.0)
2000	538.0 (81.0)	55.9 (8.4)	41.5 (6.3)	17.3 (2.6)	5.0 (0.8)	3.9 (0.6)	123.6 (18.6)	2.2 (0.3)	663.8 (100.0)
2010	341.7 (69.5)	78.6 (16.0)	37.2 (7.6)	23.8 (4.8)	6.2 (1.3)	1.3 (0.3)	147.1 (29.9)	2.6 (0.5)	491.4 (100.0)
2013	295.9 (65.5)	84.4 (18.7)	38.2 (8.5)	24.4 (5.4)	6.1 (1.4)	0.7 (0.2)	153.8 (34.1)	1.9 (0.4)	451.6 (100.0)

자료: Agreste

9

1. 현황

경제적 구분에 따른 영농수

(단위: 천호, %)

	1988년	2000년	2010년	2013년
소규모 영농	477 (46.9)	278 (41.8)	179 (36.4)	144 (31.8)
중규모 영농	393 (38.7)	218 (32.8)	151 (30.6)	132 (29.3)
대규모 영농	147 (14.5)	169 (25.4)	162 (32.9)	176 (39.0)
프랑스 본토	1,017 (100.0)	664 (100.0)	491 (100.0)	452 (100.0)

자료: Agreste

10

1. 현황

임대차 토지의 60%는 제3자로부터

<소작형태에 따른 SAU 배분(2013년)>

(단위: SAU 천h, %)

	직접 영농	소작		
		임대차 토지 소유		기타 임대
		제3차	동업자	
소규모 영농	928.5 (16.1)	864 (5.2)	47 (0.9)	46 (21.3)
중규모 영농	2,290.0 (39.6)	3,734 (22.4)	526 (10.7)	62 (28.6)
대규모 영농	2,566.4 (44.4)	12,090 (72.4)	4,358 (88.4)	109 (50.2)
프랑스 본토	5,784.9 (100.0)	16,689 (100.0)	4,931 (100.0)	218 (100.0)

자료: Agreste

11

2. 농지정책 개요

국가에 의한 농지관리

- 2015년 기준 프랑스는 토지의 54%를 농업에 이용
 - 임업 25%, 산업 및 서비스 2%, 교통 3%, 주거, 스포츠, 여가에 6%, 기타 10% 등 이용
- 2차 세계대전 이후 농지정책의 목표는 농업의 현대화와 가족경영 확대
 - 토지에 대한 접근권리와 방식, 농지시장조정, 농업의 사회적 발전 등
 - 소농의 경작규모 확대(1955년 경작평균면적은 약 15h, 80%가 20h 미만)
- 1946년 소작법(loi sur le fermage)
- 1960년과 1962년의 농업방향법(lois d'orientation agricole)
 - 정책수단, 제도, 관련 주체, 정치적, 사회적 과제 등을 모두 고려하여 토지에 대한 접근 방식, 이용권, 영농규모의 조정과 갱신, 농지시장의 조정, 관련 기관 및 제도 등 규정
- 1964년 경지정리법(loi sur le remembrement)

12

2. 농지정책 개요

농지관리 기준의 도입

- 국가는 2개의 기준으로 농지관리
 - 1962년 법을 통해 농업가족을 위한 최소한의 경작면적과 가족농업과 분리된 최대 경작면적을 설정
- 1968년 도입된 입주최소면적(Superficie Minimum d'Installation, SMI)은 30년 동안 구조정책의 기준단위
 - SMI는 경영자의 수요에 비해 비용을 감당할 수 없다고 여겨지는 영농의 한계수위를 결정하는 참고단위
 - 장관령으로 결정되며 데빠르트망에 따라 다양하고 정기적으로 영농의 유형과 관련된 영농구역에 따라 수정되고 조정
 - SMI는 데빠르트망의 농업프로젝트와 연계되어 다양한 기여금(직업훈련, 퇴직, 질병 또는 CSG 등)과 청년농민교부금, 농업상호공제 등의 계산에 활용

13

2. 농지정책 개요

구조의 통제(contrôle des structures)

- 1980년 농업방향법은 «구조의 통제»로 전환
 - 각 데빠르트망이 데빠르트망농업구조기본계획(Schéma Directeur Départemental des Structures Agricoles, SDDS) 작성
 - 청년농민의 입주가 우선순위로 확정
 - 데빠르트망은 경영허가를 위한 기준 결정: 최고-최저가격 격차의 2배와 SMI의 4배
 - 국가와 농민, 직능단체대표로 구조위원회(Commission des Structures) 구성
- 1995년 농업현대화법에 따라 데빠르트망농업방향위원회(Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture, CDOA) 구성
 - CDOA는 국가 대표, 직능대표, 지자체, 농식품산업과 부동산소유주로 구성되고 1999년부터 소비자대표와 환경보호대표도 참여
 - SDDS 및 데빠르트망농업프로젝트를 지원하며 정책은 데빠르트망마다 매우 다르고 새로운 참고기준은 영농의 경제적 규모에 기반

14

2. 농지정책 개요

농지정책의 특징

1. 가족영농을 선호
2. 토지투기와 농장생산에 대한 소득의 영향 제한하기
 - 예를 들어 농장생산가격, 평균 농민소득에 토지시장가격연동이 아닌 농장지대 연동화
3. 농민에 의한 토지구매 선호: 경자유전
 - 토지소유는 농민에게 안전과 안정을 보장하고 농민연금이 국가가 아니라 자산에 의해 보장되는 것을 가능하게 유도
4. 두 개의 분리된 토지관리
 - 농지와 건물은 농민조직(국가 통제하)에 의해 관리되고 도시토지는 지방당국이 관리하여 두 개의 가격격차가 큰 편

15

2. 농지정책 개요

농지정책의 특징

5. 영농의 대규모화, 경영합리화 및 현대화가 농업정책의 목표
 - 임대차-소유주 관계에서 소작농 보호, 청년농민의 토지 접근성을 높이기 위해 영농허가에 대한 관리와 농지통제 등
 - 데빠르트망이 구체적으로 실행하며 평균 가족영농 확대 및 현대화 목표
6. 농업정책의 분권화
 - 1995년 데빠르트망농업방향위원회(CDOA) 창설
 - 1980년대에 유럽단일농업시장이 보호주의를 대체하여 지원 정책 축소
 - 세계시장의 출현으로 경쟁력 목표와 생산의 가족적 구조 유지를 위한 정책의 추진이 종종 모순
 - 프랑스 농지정책의 현재적 과제
 - 농업인구 위기, 농민재생산의 어려움, 토양이용 갈등, 부동산 투기, 지역 및 글로벌 환경 도전 등

16

3. 농지관리시스템의 특징

임대차시장 통제: 소작법

- 1940년대 소작의 지위에 대한 법들이 제정
 - 농민들의 요구에 부응: 소유주들의 사회적 권력을 제한하고 임대료를 제한하여 소유주의 소득 제한
- 특징
 - a) 경작기간 보장
 - 법적 계약의 최소기간은 9년, 장기는 18년, 25년 또는 임차인의 퇴직 연령에 고정
 - 임대인의 회수는 자신 또는 배우자의 경작, 정당한 권리를 가진 성년이나 미성년 자손이 농사일에 직접 참여해야만 가능
 - 임대인의 사망시 실질적으로 사망 이전 5년간 경작에 참여한 배우자, 자손과 존속에게만 계약 이전
 - 근로든 투자든 빌린 기금으로 개선을 한 임차인은 계약 만기에 임대인으로부터 배상금 권리

17

3. 농지관리시스템의 특징

임대차시장 통제: 소작법

- 임차인은 소유주가 팔기를 원하면 농지구입 우선순위(소작인의 선매권): 적어도 3년 동안 농업 관련 직업 실행, 구조통제(contrôle des structures)와 연계된 일정한 조건하에 판매기금(fonds en vente) 이용
- b) 국가 지대 수준 통제
 - 지대(주거건물과 이용건물)의 최대와 최소는 레지옹마다 도지사령으로 결정
 - 조정원리는 헥타르당 생산량 형태 하에 결정되며 이는 농업가격에 연동
- c) 갈등해결을 위한 특별 조치
 - 갈등 해결을 위해 행정재판: 소작농과 반타작 소작제(métayage) 관련 분쟁
- d) 계약은 구조통제에 귀속
 - 임대계약의 정당성은 경작규모의 발전과 경작허가 취득에 대한 조정에 대한 존중과 연계

18

3. 농지관리시스템의 특징

임대차에 대한 국가 개입

- 소작인을 보호하고 계약의 평등을 보장하기 위한 엄격한 규칙
 - 임대료는 소유자 대표들과 소작인 대표자들의 자문을 거친 후 각 데빠르트망내에서 행정당국이 정하는 가격의 범위 내에서 결정
 - 임대료 수준은 농민의 손실을 60% 고려하고 생계비를 40% 고려한 연간 지표에 의해 실제화
- 최근 소작의 지위가 완화되어 소유자들이 좀 더 쉽게 그들의 가족 재화를 다시 획득하도록 허용
 - 토지를 되찾아 자신 또는 배우자, 후계자가 경작하는 경우 소유주는 구조의 통제의 면제 혜택
 - 4개의 조건을 충족하면 단순 신고로 충분: 1) 소유주, 그의 부모나 3단계까지의 인척이 직업적 능력이나 경험 보유 2) 재취득한 재화는 CDOA에 신고한 날에 임대되지 않아야 하고 3) 재화들은 최소한 9년 이래 그 부모나 인척에 의해 보유 4) 새로운 농업시설이나 신고자의 경작 확대 후 총 면적이 레지옹기본계획이 결정한 면적 임계치를 초과해서는 안될 것

19

3. 농지관리시스템의 특징

임대차시장 통제 평가

- 소작법의 의의와 한계
 - 직접 영농이 지배적이지 않은 레지옹에서 가족농업의 현대화를 가능하게 만드는 것에 크게 기여
 - 반타작 소작제는 실질적으로 거의 사라지고 소작지 규모가 확대
 - ※ 반타작소작제는 생산물의 일부분을 받는 사람에게 의한 소작제인 반면 소작은 지대를 현금으로 연간 지불
 - 소작제는 생산단위 확대 촉진
 - 지대 수준은 감소
- 프랑스에서 소작법이 작동 가능한 이유는 전국적으로 강력한 농민조직이 존재하여 유리한 역관계를 형성하였기 때문

20

3. 농지관리시스템의 특징

소작제에 대한 주요 보완정책

- a) 고령경작자의 영농 중지 촉진을 위한 수단
 - 이직종신수당(Indemnité Viagère de Départ, IVD)
 - 활동을 중단하고 경영을 확장하거나 입주하기를 원하는 다른 농민에게 토지를 양도하는 경우 지불되며 공공기금으로 지원
 - 1962년에 도입되어 1989년까지 존재하였으며 1963~89년 70만명 혜택, 13.3백만 헥타르 확보
- b) 청년농민의 입주와 교육 촉진을 위한 수단
 - 1973년 청년농민입주교부금(Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs, DJA)을 1973~96년까지 20만명에게 부여
- c) 경작의 현대화와 경쟁력 지원프로그램
 - 지원은 기계적으로 면적에만 연계된 것이 아닌 것으로 평가
 - 1974년 공동농업정책(Politique Agricole Commune, PAC)
- d) 경지정리
 - 1946년부터 21,000건 이상 18백만 헥타르 구획정리

21

3. 농지관리시스템의 특징

구조의 통제 적용

- 구조의 통제는 법적인 형태나 조직방식이 무엇이든 농지이용이나 농업경작, 지상의 생산아틀리에에 적용
- 목표
 - 과도한 영농의 확대와 집중을 제한하면서 농업입주 촉진, 영농 확대, 생태농업생산시스템 촉진, 고용 및 부가가치를 창출하는 다양한 농업 유지
- 허가가 필요한 운영
 - 농지 재취득 후 누적된 영농면적이 45h를 초과하는 농업경작의 개발, 확대 또는 집중
 - 농업경작의 개발, 확대 또는 집중이 면적이 45h를 넘는 경작을 제거하거나 경작면적을 이 한계 이하로 만드는 경우
 - 특정 기능을 위해 건물을 영농경작에서 없애는 경우(재건되거나 농업적 용도로 대체되는 경우 제외)
 - 경작이 다품종이어서 경작자의 농외소득이 시간당 최저임금의 3,120배가 넘는 경작

22

3. 농지관리시스템의 특징

구조의 통제 적용

- 경작지 위치의 공공도로로부터 10 킬로미터 이상 위치한 재화를 위한 경작의 확대 또는 결합
- 가족재화의 재취득의 경우
- 다음의 조건이 결합되는 경우에는 단순한 신고로 대체 가능
(개인영농 경우에만 가능)
- 활용농업재화가 기부, 임대, 판매 또는 부모나 3단계까지의 인척으로부터 상속
- 신고자가 직업적 능력이나 경험을 충족시킨 경우
- 재화가 신고 당시 임차되지 않은 경우
- 재화가 적어도 9년 이상 부모 또는 친척에 의해 보유
- 재화가 새로운 농민의 입주나 신고자의 경작 확대를 위한 경우 확대 이후 총면적이 45h를 넘지 않는 경우

23

4. 농지은행의 현황 및 특징

농지 구매 및 판매시장의 통제: SAFER

- 1960년 농업방향법은 토지정비와 농촌설비사(Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, SAFER)의 설립 근거
- 농지취득을 위한 농민투쟁의 결과로 농업생산자들의 요구 반영
- 국가와 청년농민조합들은 유럽공동시장에 진입하는 프랑스농업의 준비라는 공동목표 공유
- SAFER는 소규모 토지들의 재편과 이윤이 나기에 너무 작은 규모의 경작 확대 등 경작기반을 만들기 위해 설립
- 1962년에 SAFER에 선매권을 부여하여 농지가격 조정 기능 담당
- SAFER의 법적 성격과 임무
- SAFER는 농업 및 농촌부동산 관련 공공서비스의 임무를 가지고 투자하는 비영리주식회사로 이사회는 지자체, 농업직능조직, 농업은행, 국가대표 등으로 구성
- 농지의 구매와 판매에 개입하며, 초기임무는 농업구조 개선, 특정한 경작규모의 증가, 토양의 경작과 농업설비 촉진 등

24

4. 농지은행의 현황 및 특징

SAFER 법에 근거한 3가지 공익적 임무

1. 농지계획 개선: 활동의 75% 이상
2. 지방 또는 공공당국과 함께 토지개발 계획
 - 활동의 20%로 토지저장과 시장관찰 및 토지서베이 포함
3. 경관다양성과 환경보호에 참여하며 이는 농업 및 농촌토지 시장의 지식 포함
 - 촉진자(공증인)은 법에 의해 SAFER에게 모든 계획된 판매운영 통보 의무: 판매자와 구매자 모두의 신분과 계약에서의 그들의 관계(가족연결 등), 지구(plots)의 특징과 증빙서류, 합의된 가격 등

※ SAFER는 농업적 목적의 민법상 기업이지만 상업 기업의 지분 취득이 가능하여 기업의 지분양도에 대해 통보를 받고 시장의 크기를 알 수 있으며, 그들의 선매권을 판매되는 주식의 각각의 경우나 전체 내에서 행사 가능

25

4. 농지은행의 현황 및 특징

SAFER 운영시스템

- 운영방식
 - SAFER는 선매권을 가지고 농지가격이 시장에 비해 너무 높을 시에 구매가격을 낮추어 제시
 - 판매자는 이를 받아들이거나 거부하거나 재판에 제소
 - 2명의 국가대표(농림부, 재무부)는 SAFER의 결정에 비토권 행사 가능
 - SAFER에 의해 구매된 토지는 생산자 사용가능
 - 획득을 원하는 농민은 신청 공모를 거치며 신청들은 생산자 대표, 선출직, 전문가 등으로 구성된 위원회가 검토하고, 이사회가 결정은 하지만 국가대표 2인의 동의 필요
- SAFER의 효율성 기반
 - SAFER는 법에 따라 정보를 주는 공증인들이 있어 모든 판매와 구매 프로젝트나 개입 범위의 농지, 거래가격 제안 등이 가능
 - SAFER는 농지시장에서 특권화된 관찰자로 투기에 대응 가능

26

4. 농지은행의 현황 및 특징

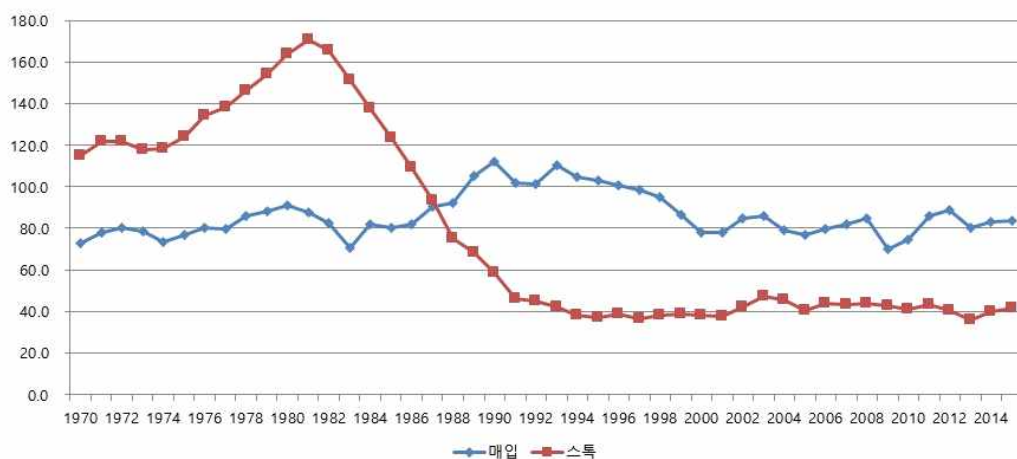
선매 목적은 법에 규정된 9개 동기

- 농민들의 입주, 재입주 또는 유지
- 현존하는 영농의 토지구획적 분배의 개선과 농민들이 경제적으로 생존 가능하도록 영농 확대
- 공익을 위한 토지수용협상이 될 때 영농 균형의 보전
- 영농의 가족적 특성 보호
- 부동산투기 반대
- 기존의 영농이 토지, 주거건물, 경작 등으로 분리되어 양도계약이 되었을 때
- 국가와의 협의 틀 내에서 임업구조 개선, 산림보호와 활용
- 국가, 지자체 등이 승인하거나 정의한 전략 틀 내에서의 환경보호
- 농업공간과 도시주변 자연공간의 보호와 활용

27

3. 농지관리시스템의 특징

SAFER의 실적

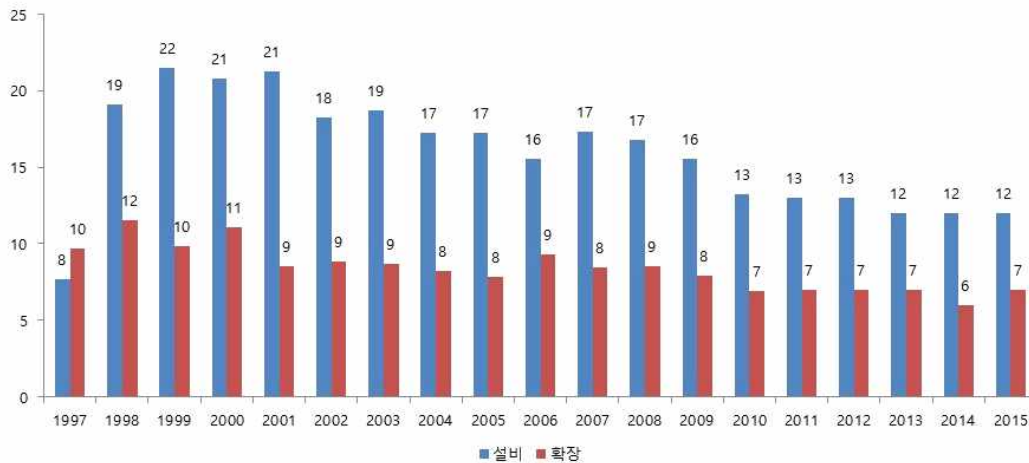


단위: 천ha
자료: Agreste

28

4. 농지은행의 현황 및 특징

SAFER 평균 전매면적



단위: 천ha
자료: Agreste

29

4. 농지은행의 현황 및 특징

부동산 소유의 집단적 형태 강화

- 소유권과 이용권의 분리 장려(집단적 형태의 소유)
 - 토지가격이 오르거나 생산단위에 필요한 설비면적의 증가는 농민들의 부채 가중
 - Sociétés Civiles Immobilières (SCI), Groupements Fonciers Agricoles (GFA), Associations Foncières Pastorales (AFP) 등의 농지취득·집단관리 허용
- 1) Les Sociétés Civiles Immobilières (SCI)
- SCI는 민법상 회사의 공동권리에 의해 운영되며 목적은 다양한 부동산(토지와 건물)을 사적 용도나 직업적 용도로 동업자들이 혜택을 공유하도록 구매
 - 각 동업자들은 기업의 사회적 자본에 투자한 만큼 지분 소유
 - 제3자에게 임대하거나 무료로 동업자들은 개인이든 법인이든 사용 가능
 - 가장 중요한 결정은 만장일치로 하며 관리인이 회사 관리

30

3. 농지관리시스템의 특징

부동산 소유의 집단적 형태 강화

2) Les Groupements Fonciers Agricoles (GFA)

- GFA는 농업부문에만 적용되는 SCI
- 가족 GFA가 가장 널리 보급되어 있고 GFA 지분은 일정한 조건 하에 권리 변동에 대해 세제혜택
- 투자가 GFA : 농업에 비농업 자본을 유치하는 것으로 양도는 덜 쉬운 편
- GFA Société d'Épargne Foncière Agricole (SEFA) 는 임대-판매
- 꼬뮌 GFA는 농지 재구매와 보전
- 뮤추얼 GFA: 설비, 이자보다 연대, 근접농업 유지, 환경보호 등과 같은 가치에 관심 있는 투자자들

3) Les Associations Foncières Pastorales (AFP)

- 부동산 소유자들이 모여 문제해결을 하는 것이 목적
- 농업이나 산지지역의 전원 토지 소유자들
- 목적은 재편, 정비, 유지를 하고 농촌생활의 발전 유지에 기여
- AFP는 조합적 연합의 일반적 규칙에 순응, 공익의 실현

31

3. 농지관리시스템의 특징

부동산 소유의 집단적 형태 강화

• 3 유형의 AFP

- (1) 자유부동산연합회 : 모든 동업자의 의지와 동의
 - (2) 허가 받은 부동산연합회: 행정적 이익을 위한 공공기관
 - (3) 의무적인 부동산연합회: 도지사에게 의한 공무, 버려진 부동산이나 유지가 안 되는 경우 개입하는 공공기관
- AFP에 모여진 토지는 전원그룹이나 개인이나 법인에게 다년간의 방목협약을 통해 부여
 - 부동산이 매우 산재해 있을 때 필요한 형태로 개인의 이용권은 계약을 통해 보장
 - 구조통제에서 벗어나 확장중인 시장
 - Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC): 1962년에 설립되어 세대간 자본의 이전을 위해 점점 더 많이 이용
 - Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée (EARL): 1985년에 설립되어 한 사람에서 10사람까지로 구성
 - Sociétés Civiles d'Exploitation Agricoles (SCEA), Sociétés Anonymes (SA et SARL).

32

3. 농지관리시스템의 특징

영농 규모의 통제: CDOA

- 영농의 입주와 확대는 국가(CDOA)의 통제대상
 - 경작면적이 각 레지옹이 데빠르트망에 할당한 일정한 면적을 초과하거나 수요자가 획득된 직업적 경험이나 능력이 없을 때 통제
 - 2006년 법 이전까지 CDOA는 동업자의 감소, 사회적 자본의 수정, 이중 참여 등과 관련되어 회사를 직접 통제
 - 2006년 법 이후 동일한 법인을 위한 토지의 집중에 대해 더 이상 통제하지 않는 것이 기본
- 구조의 통제의 우선 목표
 - 농업시설 특히 지속가능한 농업경작의 분할(이양)을 저지하기 위해 농업입주를 유리하게 하는 것
 - 지원, 생산등록서류나 지원권리가 불충분한 농업경작의 확대를 유리하게 하고 입주를 허용하거나 강화하는 것
- 구조통제는 참고기준을 통해 농지규제
 - 농촌과 연안어업법전에 따라 사전허가를 토지활용운영에 포함

33

3. 농지관리시스템의 특징

영농 규모의 통제: CDOA

- 입주, 확대 또는 농업경작의 결합 등 일정한 활동에 대한 허가로 활용하려는 면적이 각 데빠르트망 차원에서 계획된 임계치를 초과할 때 활용
- 레지옹영농기본계획에서 각 레지옹이 경작마다 지표단위를 가지고 정의하며 구조위원회가 단위를 결정
- CDOA는 국가의 대표인 데빠르트망의 도지사에게 의해 주도
 - 선출직 (레지옹의회 의장 및 대표, 꼬뮌간 협력 공공기관 의장이나 필요한 경우 레지옹이나 국가의 자연공원관리의 혼합조합 대표)
 - 국가대표: 농업 및 산림의 데빠르트망 국장, 도의 회계과장
 - 직능단체: 농업회의소의 대표 3명(한 명은 농업협동조합), 농업공제기금회장, 농산품가공활동 2명(한 명은 협동조합이 아닌 농식품기업, 또 다른 한 명은 협동조합), 영농조합 조직의 대표 8명, 농업근로자 대표, 2명의 농산품유통대표(한 명은 독립적인 식품유통, 다른 한 명은 농업 재원조달 대표), 소작인 대표 등
 - 농업소유주 대표, 산림 소유주 대표, 환경보호를 위한 공인된 연합회 대표 2명, 수공업 대표, 소비자대표, 전문가 2인, 데빠르트망의 전부 또는 일부에 위치한 자연공원 공공기관의 대표 등

34

3. 농지관리시스템의 특징

다양한 차원의 제재

- 민사상 제재
 - 농민이 임대차계약에서 매수자라면 계약 무효
 - 이 제재는 충분히 억제적이지만 토지를 직접 경작하는 소유자가 아니라 계약의 매수자에 대해서만 작동
- 경제적 제재
 - 농민은 농업 관련 경제적 특징을 가지는 어떤 공공지원도 획득 불가: DJA(dotation jeune agriculteur), PAM (Plan d'Amélioration Matérielle), prêts bonifiés, PHAE (Prime Herbagère Agro Environnementale), primes PAC 등
 - 이러한 제재는 경작거부가 확정되었을 때 적용되며, 행정재판에서 제소한 후 장기적인 지체를 거치기 때문에 지원철회가 실행되기가 어렵다는 것을 의미

35

3. 농지관리시스템의 특징

다양한 차원의 제재

- 행정적 제재
 - 경작 요청이나 경작 중지를 신청한 상태에서 행정당국은 결정을 거부하는 경작자에게 벌금 부과 가능: 벌금은 헥타르당 300~900유로
 - 제소를 위한 레지옹위원회가 존재하여 행정제재(벌금)의 대상이 되는 농민들의 제소 담당
 - 경작자의 제소기한은 한 달이고, 위원회는 제제를 확정하거나 벌금을 재평가하거나 제재 취소 가능: 위원회의 결정이 한 번 통보되면 경작자는 취해진 결정에 반대하는 경우 분쟁재판 요구 가능
 - 이러한 시스템은 현실에서는 제대로 실행이 안 되며 농업에 대한 해외 자본의 진입에 대하여는 어떠한 개입이나 통제 시스템 부재

36

3. 농지관리시스템의 특징

농업공간의 보호

- 농업보호구역(Zone Agricole Protégée, ZAP)
 - 1999년 농업방향법에 따라 농업보호구역은 도지사령에 의해 정의
 - 생산과 지리적 위치의 질을 이유로 농업지역에 적용
 - 도시계획서류에 공익지역권처럼 강제되며, 모든 변화는 농업회의소와 CDOA의 자문에 따르며 부정적 의견일 경우에도 도지사의 결정으로만 변경
 - ZAP는 지속적인 방식으로 농지를 보호하지만 아직은 별로 활용되지 않으며 이는 절차가 길고 지역 선출자들은 영향력이 없고 도지사가 결정하기 때문
- 농업 및 자연공간의 보호와 활용범위(Les perimetres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels, PAEN)
 - 데빠르트망은 PAEN을 지정
 - 농사, 산림관리, 자연공간과 경계범위의 경관 보전과 활용을 위한 관리의 방향 및 정비 사업프로그램 강조

37

3. 농지관리시스템의 특징

농업공간의 보호

- PAEN은 PLU에 강제되며 경계의 축소는 시행령에 의해서만 가능
- 포함된 토지는 SAFER 및 지자체와 연계하여 선매 또는 수용에 대해 협상으로 데빠르트망이 취득 가능
- 농업경쟁력을 위한 농지보전을 위해 지자체와 파트너들의 동의가 필요하며 보상은 SAFER와 협약
- SCoT(schéma de cohérence territoriale)와 PAEN의 양립성
 - 농지의 발전에 대한 2005년 2월 23일 법(Loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005) L 143-1
 - 농업공간과 도시근교 자연공간의 보호와 활용 정책을 실행하기 위해 데빠르트망은 관련된 공무원들 또는 도시지역계획 관련 권한을 가지는 공공기관 및 데빠르트망농업회의소의 자문과 여론조사 후 이들과 합의하여 경계범위 결정

38

4. 평가

규제의 의의와 한계: SAFER를 중심으로

- 자유시장과 소유권의 관점에서 SAFER는 절대적 소유권의 침해, 자본의 자유순환 침해, 프랑스 농업경쟁력의 장애(농업발전에 필요한 교역과 시장활동 저해)
- 농민들에게 땅 구매를 선호하게 하여 생산적 투자 대신에 부채 증가 유도
- 대부분의 프랑스 농민들은 SAFER가 필요하다고 평가
 - 60년 동안 경작확대에 주로 집중하여 자산 수는 5배, 농지경작규모는 3배 증가
 - 가장 영세한 규모의 생산단위는 사라졌지만 전체적으로 자경 영농규모를 확대시키지는 않은 것으로 평가
 - 농지의 강력한 집중은 예방
 - SAFER의 선매권은 거의 운영되지 않았고 투명성 부족 평가

39

4. 평가

규제의 의의와 한계: SAFER를 중심으로

- SAFER의 경영은 1962년 이래 FNSEA-CNJA(Federation union)와 농업회의소(Chambres d'Agriculture)가 주도
 - 1978-1983년 토지시장 붕괴 이후 SAFER는 지역당국에 의해 긴급 구제되었지만 위기를 일으킨 동일한 농민조직들이 SAFER의 경영 지속
 - 지방당국들은 제1 주주이지만 지시를 하지 않은 채 방기
 - SAFER는 새로운 주주들을 소수이지만 허용하여 기타 농민조합, 환경연합회 등이 참가하였지만 SAFER의 기존 경영방식은 유지
- SAFER는 기존 농장의 확대를 선호하여 진입장벽 형성
 - 농민가족 출신이 아닌 사람들에게는 또 다른 규제
 - 생산성이 높은 농가를 선호하여 지속가능하고 다양한 농업과 같은 새로운 경작형태는 축소: 작물 전환, 지역시장, 고부가가치 생산시스템, 유기농 농장 등 농업면적은 작지만 고용을 창출하고 좀 더 환경 친화적인 농업방식의 발전 저해

40

규제의 의의와 한계: SAFER를 중심으로

- 새로운 농민들이 정착할 수 있는 금융수단 부족
- 토지소유와 관련된 지원은 지역당국이 3자 합의에서 비용 지불로만 가능: SAFER-region- banks
- 민간기업으로서 SAFER는 'Public Land Establishments(도시지역의 계획화를 위해 지방당국이 경영) ' 와 같은 세제혜택 없음
- 토지투기 대처에는 불충분
- 가격을 낮추는 선매운영은 거의 미미하고 신속한 재판매는 토지가격에 따른 것이며 가격동향은 대부분 지역의 공급량과 농민간 경쟁에 의존
- 자본주의적 투자가의 대량 집중은 막았지만 농민간 불평등한 토지분배, 생산적 투자를 악화하는 높은 농가부채, 진입장벽을 만드는 농민가족의 조합주의, 새로운 농업으로의 전환 등 저해
- 공공재로서의 농지활용을 위해 공익을 목적으로 하는 공정한 배분과 활용, 이를 위한 강한 정치적 의지와 효율적인 토지관리준칙 필요

감사합니다!

제 3 세션
라운드 테이블

지방자치단체 규제갈등(서울시 사례)

이혁우
(배재대학교)

지방자치단체 규제와 갈등관리

- 서울시를 중심으로 -

이혁우(배재대)

I. 문제의 제기

규제(개혁)는 당사자가 있는 게임이다. 그리고 그것은 정부와 민간이란 양당사자 간의 문제이기도 하지만, 민간에서도 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이란 복잡한 관계가 유발된다. 정부 입장에서는 규제개혁이 게임규칙을 보다 합리적으로 조정하는 것이 되지만, 이익을 보는 집단은 손해감소나 편익확대의 근거로, 손해를 보는 집단은 편익축소 혹은 손실확대의 근거가 된다. 여기에 이익이나 편익을 보는 집단의 사회적 영향력에 따라 규제(개혁)에 대한 반응도 달라진다. 정부 역시 한 부처에 전속적인 규제인지, 여러 부처에 연관된 규제인지에 따라 대응양상이 복잡하게 전개된다. 하나의 정부라 하지만, 각 부처는 저마다 자신의 정책고객집단이 다르고, 이들을 고려해 정책판단을 할 가능성이 높기 때문이다.

이런 과정에서 규제(개혁)로 인한 갈등은 그 본질은 놓친 채, 이익과 손실만이 부각될 가능성이 크다. 규제변화로 누가 이익을 보고, 누가 손해를 보며, 손해를 보는 집단의 반발이 우려되고, 이익을 보는 집단에게는 너무 큰 혜택이 주어지는 것이 아닌가라는 우려가 나타나기도 한다. 이익이든, 손실이든 해당 집단의 성격에 따라서도 갈등의 양상은 다르게 전개된다. 기업규제, 사회적 약자 규제 등 규제대상에 따라 어떤 대상에는 손실에 대한 수용요구가 크고, 어떤 집단에는 이것이 매우 작아질 수도 있다. 규제(개혁) 갈등은 이런 손실과 이익을 따지는 과정에서 정작 해당 규제(개혁)를 왜 추진했는지에 대한 본질은 묻혀버리는 경우가 많다.

그러나, 정부의 규제(개혁)는 특정한 집단에 이익, 혹은 손실을 부여하기 위해 이루어지는 것이 아니다. 민간의 의사결정에 영향을 미치는 규칙을 보다 합리적으로 조정함으로써 규제로 인한 사회적 비용을 줄이거나, 사회적 편익을 개선하기 위한 것이기 때문이다. 물론 정부의 규제(개혁) 조치는 이런 의도와는 상반되게 실제 그 효과에 있어 사회적 비용을 높여 실패할 수도 있다. 따라서 규제(개혁)로 인한 갈등관리를 적절히 수행하기 위해서는 규제(개혁) 그 자체의 의미에 대한 정확한 해석, 이익과 편익을 포함한 규제로 인한 사회적 효과라는 크게 두 가지 측면에 대한 고려가 필요하다. 전자에서는 규제(개혁)를 왜 하는가, 즉 필요성에 대한 해석이 중요하고, 후자에서는 규제(개혁)로 초래되는 이익과 손실의 재배열에서 각각 이익과 손실의 본질이 중요하다. 여기에는 규제로 인해 변화되는 이익과 손실이 과연 해당 집단의 권리인지 아닌지에 대한 이해가 필요하다. 규제(개혁)로 가능했던 혜택이 규제(개혁)로 줄어들었을 때 이것에 대해 권리변화의 근거로 판단해 보상을 요구할 수 있는가를 판단해야 하기 때문이다.

물론 규제(개혁)에 기인한 갈등 역시 적절한 갈등 프로세스의 설계와 이를 수행

하는 정부의 신뢰성이 갈등해소에 중요한 자산이 된다. 갈등해소를 위해서는 당사자가 공감할 수 있는 균형 잡힌 절차가 필요하며 이를 수행하는 정부의 균형 있는 관리자로서의 역할이 중요하기 때문이다. 그러나 규제(개혁) 갈등은 이런 갈등 해소 절차 이전에 위에서 문제제기 한 규제(개혁)로 인한 이익과 손실에 대한 사전적 해석이 더 중요할 수 있다. 규제(개혁)는 늘 발생하며, 이 때 마다 사회적 이해는 다시 배열되고, 그 과정에서 갈등은 잠재되어 있다. 이런 반복된 규제(개혁) 갈등에 대한 적절한 대응을 해야 할 정부는 이익과 손실의 본질에 대해 보다 정확히 판단하고, 여기에 근거해 개별 갈등 사안에 대한 대응을 해야 할 것이기 때문이다.

II. 규제(개혁)와 갈등: 특징의 도출

1. 규제(개혁): 제도변화 vs 사회자원 재분배

규제(개혁)의 본질은 의사결정 규칙의 변화이다. 그리고 정부가 그런 규칙변화를 시도하는 것은 이를 통해 사회전체의 총편익이 현재보다 높아질 수 있다는 계산 때문이다. 규제(개혁)로 누군가는 비용부담을 하더라도 이를 통해 생명과 안전이 제고될 수 있는 경우가 대표적이다. 규제(개혁)로 민간이 선택할 수 있는 기회가 많아지거나, 모호했던 재산권 설정이 명확하게 정리되는 경우도 있다. 물론 사회적 약자 보호와 같이 사회전체 경제적 총편익은 설령 줄어들더라도 공동체라는 가치의 유지, 사회의 지속성을 보장하기 위해 규제(개혁)를 도입하는 경우도 있다. 물론 이 경우는 정치적, 사회적 합의를 전제로 한다. 이처럼 규제(개혁)는 의사결정 규칙의 변화를 통해 정부가 적어도 현재보다는 나은 방향으로 사회를 변모시키려는 것이다.

그런데 규제(개혁)가 규칙변화라는 것의 의미는 이런 정태적인 것만을 의미하지 않는다. 규칙을 두고, 당사자들은 동태적 게임을 벌이기 때문이다. 사람들은 규칙이 자신에 부여하는 부담이나 이익, 규칙위반 시 적발가능성이나 처벌가능성에 따라 의사결정이나 행태를 변화시킨다. 이런 동태성은 규제(개혁)가 당초 의도한 대로 작동하지 않는 중요한 이유이기도 하다. 이렇게 볼 때, 사람들이 정부가 강제하는 규제(개혁)를 그대로 따를 것이고, 그 결과 규제(개혁)가 당초 설계한 목표를 달성할 것이라 기대하는 것은 사회를 지나치게 기계적으로 접근하는 것이라 할 수 있다. 사람들은 규제위반을 하지 않고서도 행태변화를 통해 규제(개혁)의 의도를 충분히 와해시킬 수도 있기 때문이다.

물론 규제(개혁)는 필연적으로 사회적 자원을 재분배한다. 규칙이란 제도변화는 누군가에게는 보다 더 큰 이익과 편리함을, 누군가에게는 부담의 증가와 불편함을 야기하기 때문이다. 누군가에게는 더 많은 기회와 자유를, 누군가에게는 기회와 자유의 축소를 야기하기도 한다. 그런데 이런 규제(개혁)가 개인이나 집단에 유발시키는 가치와 자원의 변화는 이 영향을 받는 대상에게는 적은 것이 아니다. 이들에게는 규제(개혁)가 야기하는 변화가 알파이자 오메가이다. 제도로써의 규제(개혁)와 그

타당성은 이들의 관심사에서는 상대적으로 먼 얘기이다. 그래서 이들은 규제(개혁)에 대한 판단, 지지와 반대는 그런 규제가 자기와 자기집단에 이익이 되는가, 아닌 가라는 관점에서 결정하게 된다. 규제(개혁)와 관련된 갈등은 여기에서 비롯되는 경우가 많다.

그러나, 규제(개혁)의 본질이 규칙을 보다 합리적으로 조정하는 것이라는 관점에서 보면, 규제를 사회적 자원의 재분배로만 판단해서는 안 된다. 이것은 규제(개혁) 갈등에 대한 해석과 갈등해소를 위한 접근방법에서도 마찬가지이다. 규제(개혁)가 사회적 자원을 재배열시키기 때문에 자연스럽게 갈등이 있을 수밖에 없고, 손실을 보는 집단이나 이익을 보는 집단은 각각 이익의 관점에서 당연한 측면이 있다고 해석하게 되면, 합리적 제도의 구현이라는 규제(개혁)이라는 취지가 망각될 수도 있기 때문이다. 따라서 규제(개혁)에 대한 이해는, 비록 그것이 갈등유발의 핵심요인이라 하더라도, 사람들의 의사결정이나 행태의 기준으로 작동하게 되는 규칙이, 그 안에서 사람들이 게임을 한 결과, 현재의 상태를 사회전체의 총편익을 높일 수 있는 방향으로 변모할 수 있는가에 대한 판단, 즉 제도로서의 규칙 그 자체에 대한 해석에서부터 출발해야 한다.

2. 규제(개혁)에서 가치문제, 실효문제

규제(개혁)로 인한 갈등은 가치문제이기도 하다. 규제(개혁)가 의도하는 가치에 대한 지지와 반대에 따라 갈등이 유발된다는 것이다. 그런데 갈등관리의 관점에서 보면, 이런 가치에 수반한 갈등은 현실에서는 이익에 기반 한 갈등에 비해 흔한 것이 아니다. 정부가 대응하는 갈등문제는 송신탑 설치에 따른 지역주민의 갈등, 우버 도입에 따른 택시업계의 갈등, 아파트 조망권과 관련된 주민의 갈등과 같이 갈등의 구체적인 당사자가 존재하는 경우이며, 이런 당사자는 가치의 문제보다는 해당 규제(개혁)로 자신에 초래될 비용과 편익의 변화가 훨씬 중요하기 때문이다. 물론 미국산 소고기 수입 등과 관련해 사회전반에 걸친 가치갈등이 벌어지고, 이것을 관리해야 하는 것 역시 정부이기도 하지만, 적어도 가치문제에만 국한된 갈등이 벌어지고 정부가 이것을 관리해야 하는 경우는 매우 드물다. 따라서 대부분의 규제(개혁)에 대한 갈등문제는 비용과 편익을 구체적으로 경험하게 되는 당사자에 기인한 것이다.

그런데 규제(개혁)를 제도변화의 측면에서 접근한다면, 적어도 자유와 재산권 제약의 적절성은 반드시 고려되어야 하는 가치이다. 물론 규제(개혁) 사안에 따라 안전이나 생명의 보호, 사회적 약자의 보호, 그 외 오염방지와 같은 외부효과 문제의 해소 등 다양한 가치가 규제(개혁)에 수반된다. 그리고 이런 가치들은 해당 규제(개혁) 사안의 특성에 따라 고려되어야 하며, 이 경우, 규제(개혁)로 이들 가치를 추구할 경우 기대되는 사회적 편익을 분석해 보게 된다.

반면 자유와 재산권 제약의 적절성은 모든 규제(개혁)에서 공통적으로 고려되는 가치이다. 이것은 '개인의 자유로운 의사결정이나 행위에 대한 제약'이라는 규제가 가진 본질적 성격 때문이다. 그리고 개인이 규제로 제약되는 것은 자유와 재산권이

다. 따라서 어떤 규제이든 이런 제약이 규제가 의도한 사회적 편익 달성에 비해 과도한 것은 아닌지가 검토될 필요가 있다.

이것은 규제(개혁)에 수반한 갈등에 대한 접근에서도 마찬가지이다. 규제(개혁)로 특정한 당사자가 과도한 자유나 재산권의 제약을 갖게 된다면 규제(개혁)가 유발시키는 사회적 자원의 재배열이라는 이익과 손실의 관점에 앞서서 그런 제약이 과연 타당한지에 대한 점검이 필요한 것이다. 이는 갈등의 양 당사자를 공정하게 취급해야 하지만, 규제(개혁) 갈등의 경우, 갈등의 양 당사자 중, 특정 당사자에 부과되는 자유와 재산권의 제약과 그 수준이 과연 타당한 것인지를 보다 선제적으로 검토해야 하는 이유가 된다. 만약 어떤 규제(개혁)가 있어 특정개인이나 대상의 자유나 재산권을 극도로 제약하는 것을 전제로 사회적 편익을 달성하려 할 경우, 해당 규제(개혁)가 과연 필요한지, 그럼에도 필요하다면 이들 손해를 보는 집단에는 어떤 보완적인 고려가 가능한지를 고려해야 하기 때문이다.

한편 규제(개혁)에 대한 갈등의 문제는 규제(개혁) 자체의 실효성 측면에서도 검토될 필요가 있다. 어떤 규제(개혁)가 아무리 그 의도가 바람직하다 하더라도 실제로는 설계된 대로 작동하지 않거나, 규제(개혁)로 인한 사회적 비용이 훨씬 많이 초래되는 등의 문제를 초래한다면, 규제(개혁)에 수반된 갈등과는 무관하게 그런 규제(개혁)을 추진하지 않는 것이 나을 것이기 때문이다. 현재보다 더 바람직하지 못한 사회상황을 만들기 위해, 굳이 갈등을 유발시키면서 당사자 간의 사회적 자원의 배열을 다시 조정할 필요는 없을 것이기 때문이다.

3. 규제(개혁)와 갈등양상: 가치와 이익의 관점

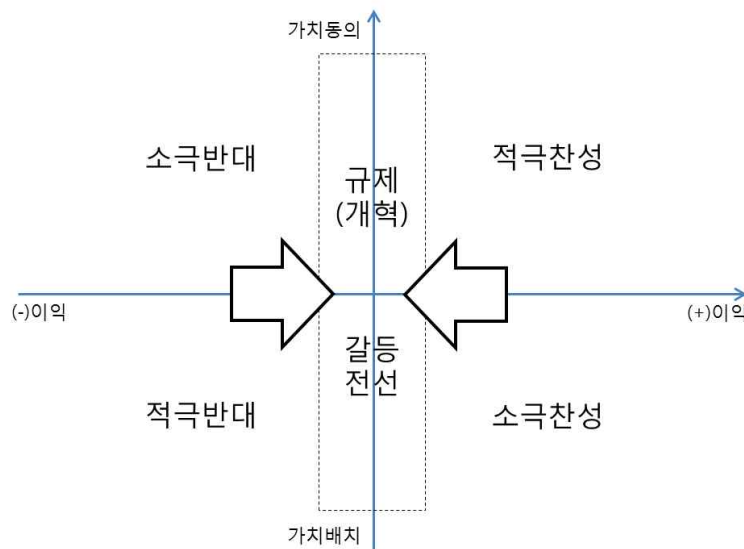
규제(개혁)의 갈등양상은 가치와 이익의 관점에서 파악할 수 있다. 규제(개혁)로 인한 갈등은 가치와 이익이란 두 가지 기준이 형성하는 접점에서 주로 발생하기 때문이다. 물론 규제(개혁)를 둘러싼 모든 당사자들이 규제(개혁)이 초래하는 가치와 이익이 자신에 미치는 영향에 대해 분명하게 인지한다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 규제(개혁)로 인한 갈등이 발생한다면, 해당 갈등의 당사자들은 일반인들에 비해서는 이런 이익과 가치에 대해 비교적 분명한 인식이 있다고 가정할 수 있다.

그런데 규제(개혁)를 둘러싼 이들 가치와 이익의 접점에서는 각각 차별적인 갈등양상이 발생한다. 규제(개혁)의 가치에는 동의하지만, 자신의 이익에는 반하는 경우, 소극적인 반대가 나타날 가능성이 높다. 반면 가치에도 동의하고, 자기에도 이익이 된다면 그런 규제(개혁)에는 적극적인 찬성을 보일 것이다. 자신의 가치에도 배치되고 이익에도 반하는 규제(개혁)에 대해서는 적극적인 반대를 할 것이고, 자신의 가치에는 배치되더라도 이익이 구현되는 것이라면 소극적인 찬성을 보일 가능성이 높다.

이런 전망이 가능한 이유는 사람들, 집단은 통상 가치보다도 이익이라는 지점에 민감도가 더 높기 때문이다. 그리고 이익보다는 손실에 대해서 더 민감하게 반응하는 경향도 있다. 이런 의미에서 본다면, 아래의 그림에서 적극반대(이익(-), 가치배치) 집단이 규제(개혁)에 가장 큰 반응을 보이는 집단일 가능성이 높다. 그리고 적극찬성 집단 역시 규제(개혁)이 주는 이익이 크기 때문에 정부에 규제(개혁)를 적극적으로 요구할 가능성이 높다. 특히 기존규제의 합리성이 낮아, 개선의 근거가 명확

할 경우 이에 대한 조정을 요구하게 된다. 따라서 규제(개혁)의 당사자로서의 정부는 이들 적극반대 집단 및 적극찬성 집단에 대한 대응이 중요해 진다.

<그림 96> 규제(개혁)의 갈등전선: 가치와 이익의
관점



그런데 이들 이익과 반대의 집단은 다시, 집단의 특성에 따라 규제(개혁)에 대한 반응의 적극성에 차이가 있다. Wilson(1980)에 의하면 규제에 영향을 받는 집단은 각각 그 편익과 비용이 집중되어 있는가, 넓게 퍼져 있는가에 따라 4가지 유형의 정치적 성격이 나타난다고 설명한다. 이 중 편익과 비용이 넓게 분산되어 있는 경우, 이들 집단은 상대적으로 규제(개혁)에 대한 투입에 둔감한 경우가 많다. 반면 편익과 비용이 좁게 집중되어 있으면 규제(개혁)에 대한 적극적 요구를 하게 된다. 따라서 위에서 적극반대, 혹은 적극찬성 집단이라 하더라도, 아래 표에서 확인할 수 있듯이, 비용부담 집단이 집중되어 있는 기업가 정치나, 편익이 집중되어 있는 고객정치, 그리고 이 둘 모두 집중되어 있는 이익집단 정치에서 규제(개혁)로 인한 갈등이 나타나게 된다. 다만, 이익집단 정치의 경우, 규제(개혁)와 관련된 비용부담집단과 편익집단, 그리고 정부의 3자 간 갈등이 벌어진다면, 기업가 정치의 경우, 비용부담집단과 정부의 2자간 갈등이 발생하는 경우가 많다. 한편 고객정치의 경우, 만약 기존규제의 합리성이 현저히 떨어져, 규제대상 집단에 부담이 과도하게 발생하는 상황이라면, 해당 집단이 규제개혁을 적극적으로 요청하는 상황에서 정부와의 갈등이 발생할 수도 있다.

<표 57> 규제정치이론(J.Q.Wilson)과 현저한 갈등양태

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치	고객정치
	좁게 집중	기업가정치	이익집단정치

III. 규제(개혁)와 갈등해소에 대한 합의

위에서 규제(개혁)와 관련된 갈등의 특성을 살펴보았다. 그렇다면, 이것이 규제(개혁)과 관련된 갈등을 해소하는 데는 어떤 합의가 있을까?, 규제(개혁) 관련 갈등은 다른 갈등에 비해 다음 세 가지 점에 대한 고려가 특히 필요하다.

1. 갈등, 해소 그 자체가 목표가 아니다

규제(개혁)과 관련된 갈등은 해소 그 자체가 목표가 아니다. 민간 당사자끼리의 갈등은 갈등의 해소란, 쌍방의 합의만 성립한다면 해소된다. 그리고 이런 갈등해소가 이루어지면 갈등의 내용은 그것이 무엇이든 문제되지 않는다. 합의와 동시에 갈등하던 내용 역시 쌍방의 동의를 전제로 청산이 이루어지기 때문이다.

그러나, 규제(개혁)와 관련된 갈등은 해소도 물론 중요하지만, 해소 그 자체가 전부가 아니다. 어떻게 갈등해소가 이루어졌는지, 어떤 방식으로 이루어졌는지, 즉 갈등해소의 내용과 프로세스 모두가 중요하다. 그 이유는 규제(개혁)과 관련된 갈등은 정부가 존재하기 때문이다. 정부는 규제(개혁)과정에서 일상적으로 갈등에 봉착하기 때문에 어떤 하나의 규제(개혁)에 관련된 갈등해소는 다음 단계에서 다른 규제(개혁)와 관련된 갈등해소에 참고점이 된다. 경우에 따라서는 해당규제와 관련된 연쇄적, 추가적 갈등에 대한 접근과 해석에도 참고가 된다. 따라서 규제(개혁)와 관련된 갈등은 어떻게, 어떤 방식으로 갈등이 해소되었는지가 중요하다. 이것이 규제(개혁) 관련 갈등의 경우, 규제문제와 관련된 가치적 판단, 그리고 이익의 판단이 중요한 이유이다.

규제(개혁) 관련 갈등에서 방식과 내용이 중요한 것은, 규제(개혁)는 드러나지 않는, 그러나 중요한 사회구성원인 집단, 비용부담이 넓게 퍼져있거나, 편익이 넓게 퍼져 있어서, 실제로 규제(개혁)로 영향을 받음에도 불구하고 구체화 된 갈등양상에서는 당사자로 채택되지 못한 집단 때문이다. 이들 집단은 규제(개혁)와 관련된 갈

등이 어떻게 해결되는가에 따라 분명히 가치 혹은 이익에 있어서 영향을 받는다. 따라서 만약 이들이 규제(개혁) 갈등에 대한 해소과정에서 불합리한 영향을 받게 된다면, 이는 설령 갈등해소가 되었다 하더라도 타당한 것은 아니다.

이처럼 규제(개혁)와 관련된 갈등의 해소는 민간에서의 당사자 사이의 갈등해소와는 다른 복잡한 양상을 보이며, 이 과정에서 정부의 역할이 매우 중요해진다.

2. 갈등, 최소한 해결의 원칙이 필요하다

1) 가치측면: 재산권과 자유

갈등은 다양한 가치가 충돌하는 장이다. 규제(개혁)는 다양한 가치에 대한 판단과 충돌의 장이기 때문이다. 사람들마다 사회문제에 대한 주관적 판단의 기준이 다르고, 그에 따라 가중치도 다르다. 예를 들어 환경과 경제 중 가치에 따라서는 이에 대한 중요도가 다르게 평가될 수 있고, 이는 규제(개혁) 갈등의 중요한 대상이 된다. 사실 정부가 추진하는 규제(개혁)의 대부분은 이런 가치적 성격을 담고 있다. 왜냐하면 규제(개혁)는 정부가 정한 어떤 바람직한 상태의 달성이라는 의도를 가지고 도입되는 것이기 때문이다. 이 경우, 정부는 그런 바람직한 상태에 대해 다른 생각을 가질 수도 있는, 즉 가치관이 다른 집단이나 사람들에게 규제(개혁)의 필요성을 설득해야 하는 임무를 가지게 된다. 이런 규제(개혁)에서 통상 발생하는 가치는 정부와 규제 당사자 사이의 가치의 차이에 대한 조율의 문제이고, 그것이 어떤 가치이든 설득과 최소한의 합의나 동의의 과정을 거쳐야 하는 사항이기 때문이다.

그런데, 규제(개혁) 관련 갈등에서 최소한의 가치에 대한 원칙이 필요하다면 재산권의 보장과 자유의 문제이다. 이것은 규제(개혁)가 특정한 당사자의 재산을 침해하거나, 자유를 제약한다면, 그것이 법률로 정해진 범위에 해당되는 것인지, 법률에 근거하더라도 과도한 것은 아닌지에 대한 검토가 핵심이라는 것이다. 국가가 개인의 재산이나 자유를 제한할 수 있는 경우는 필요한 최소한에 그쳐야 하기 때문이다. 따라서 규제(개혁)에 따른 갈등조정 과정에서도 특정인의 재산권이나 자유의 제약의 문제는 심각하게 고려될 필요가 있다. 예를 들어, 사회적으로 다른 어떤 가치가 중요하기 때문에 개인의 재산권이나 자유를 과도하게 제약하거나 침해하는 방식으로 갈등해소가 이루어져서는 안 된다. 그리고 만약 다른 사회적 가치가 매우 중요하고 필요한 것이라면, 이를 통해 발생하는 재산권과 자유의 제약에 대해서는 보상적 조치가 필요하다.

규제(개혁)에서 재산권과 자유의 문제가 중요한 것은 민간의 당사자끼리의 갈등은 쌍방협약에 의해 재산권이나 자유의 폭에 대해서도 합의와 동의를 이루어진 것이지만, 규제(개혁)은 그 속성상 개인의 자유와 재산에 대한 국가의 강제적인 제한이라는 성격을 가지고 있기 때문이다. 따라서 규제(개혁)에 기인한 갈등의 해소를 위해 개인의 재산권과 자유가 '제약'이라는 규제의 본질적 성격을 근거로 당연히 되어서는 곤란한 것이다.

2) 이익측면: 권리와 반사적 이익

규제(개혁)에는 이익에 대한 고려도 중요하다. 그런데 이런 이익은 중요한 구분이 필요한데, 권리와 반사적 이익이 그것이다. 규제(개혁)에 따라 관련 이해당사자는 비용을 부담할 수도 있고, 편익을 누릴 수도 있는데, 이에 따라 발생하는 부담과 혜택이 과연 원래 그 당사자가 권리로 누릴 수 있는 부분인지, 아니면 규제(개혁)이라는 정부조치로 인해 보장을 받는 반사적인 것인지가 분명해져야 한다는 것이다. 이렇게 되면, 규제(개혁)로 인해 영향을 받는 집단들의 주장이 권리에 기반한 것인지, 아닌지가 분명해진다. 규제로 인한 반사적 이익의 당사자는 규제(개혁)로 인해 전환지체 따른 상대적 부담을 높게 져야 하는 집단일수도 있다. 이런 상황에서 규제로 형성된 어떤 사회적 상태는 그것이 오래되면 권리로 인식되는 결과가 있기 때문에 갈등 상황에서는 이런 문제를 사전에 명확하게 정리해야 한다.

이것은 규제(개혁)로 인한 갈등에 있어서도 이해당사자 중 어느 쪽의 이익이 권리의 측면에서 이해되어야 하고, 반사적 이익의 측면에서 이해되어야 하는 것은 무엇인지를 구분하고, 이것을 관련 당사자에게도 명확하게 확인하는 데에서부터 출발해야 하기 때문이다. 만약 규제(개혁)로부터의 이익의 변화가 권리의 영역이라면 정부는 그것이 법률의 근거가 있는지 확인해야 한다. 그리고 그런 법률의 근거에도 불구하고 과도한 것은 아닌지 고려해야 한다. 개인의 권리는 국가가 보장해야 하는 영역이기 때문이다. 반면 반사적 이익의 영역이라면, 이런 법률적인 검토가 필요하지 않다. 다만, 규제(개혁)로 인한 관련 당사자들의 반사적 이익에 조절이 있다면, 그것이 비록 권리는 아니지만, 공공의 차원, 혹은 해당 반사적 이익의 변화로 이해당사자가 겪어야 할 부담이나 이익이 과도한 경우에 이에 대한 적절한 추가적인 조치가 필요할 수도 있다.

이런 권리와 반사적 이익에 대해 명확하게 정리되어야 할 것은 권리의 경우, 정부가 반드시 보장해 주어야 하는 영역이라면, 반사적 이익의 경우, 정부가 공공의 이익이나 이해당사자의 기대이익의 변화의 폭 등을 고려한 조치가 필요할 수도 있는 영역이라는 점이다. 특히 반사적 이익을 권리로 이해하고 규제(개혁)에 대한 갈등을 접근하게 되면, 권리를 가진 집단에 대한 상대적 불이익이 초래될 수 있고, 정부의 갈등관리 측면에서도 애로가 유발될 수 있다. 왜냐하면 규제(개혁) 관련 갈등 해소라는 반복적인 과제를 해결해야 할 정부로서는 반사적 이익과 권리의 문제를 혼동한 것이 추후 갈등협상과 관리에 애로를 유발시킬 수도 있기 때문이다.

3) 프로세스 측면: 투명성과 대표성 등

규제(개혁)관련 갈등에서 가치와 이익이 명확해지면, 갈등해소를 위한 프로세스에 들어가게 된다. 갈등해소 프로세스의 진행에는 갈등조정과 협상을 담당할 당사자가 중요하다. 특히 규제(개혁)관련 갈등의 경우, 정부가 당사자일수도 있기 때문에 갈등중재 과정에서의 정부의 역할이 민간의 당사자로서의 역할과는 다를 수 있다. 특히 정부는 규제(개혁)의 방향, 내용의 변화, 규제로 인해 발생한 부담이나 비

용에 대한 보상적 지원책 등을 통해 갈등상황을 해소시킬 수 있는 수단을 가지고 있다. 다른 한편, 정부의 규제(개혁)의 방향이 위에서 검토한 가치와 이익에 대한 구분이 명확하게 이루어지지 못하면서, 이해갈등의 당사자 중 일방으로 치우친 결과, 갈등을 오히려 확대시킬 수도 있다. 정부는 이런 측면을 고려한 접근이 필요하다.

규제(개혁) 갈등의 이해당사자의 경우, 이들의 대표성 확보가 중요하다. 이는 다른 갈등해소 프로세스에서도 중요한 것으로, 다수의 집단으로 구성된 규제이해당사자 중 누구, 어떤 집단을 참여시켜야 하는지가 중요한 것이다. 이는 갈등해소를 통해 도출된 내용에 대한 전체 집단의 동의를 얻는데 필수적인 전제이기도 하다. 한편 이런 이유로 이해당사자의 선정에 있어서 투명한 절차를 마련하여 운영해야 한다. 이런 고려 없이 특정의 집단을 선정하게 되면, 만약 이들 집단이 해당 갈등사안에 가장 적합하거나 전문성이 가장 높은 경우라도, 갈등해소에 궁극적으로 필요한 구성원 전체에 대한 합의에는 오히려 애로가 유발될 수도 있다.

갈등해소 프로세스를 명확하게 마련하는 것 역시 중요하다. 협의된 사안에 대한 문서화 및 공유와 같은 방법적 측면, 갈등해소를 위해 필요한 이해당사자간 협의, 규제(개혁) 반대 측에 대한 합의유도를 위한 규제(개혁)안의 조정이나 보상적 재정지원과 같은 정부의 추가적 제안과 이에 대한 양 당사자 간의 동의와 그 절차에 있어서도 투명성과 단계적 정합성이 고려되어야 한다.

V. 규제(개혁)관련 갈등영향분석 항목제시

1. 단계1: 갈등의 성격판단: 자유인가, 재산권인가, 그 외 문제인가,
2. 단계2: 갈등관련 이해당사자의 성격: 자유/재산권 보유자 파악
 - 1) 권리인가, 아닌가,
 - 2) 반사적 이익인가, 아닌가,
 - 3) 관찰자(여론인가)
3. 단계3: 갈등해소 프로세스 설계
 - 1) 원칙: 권리 보유자를 명확히
 - 2) 설계: 참여의 폭(재산권, 자유권 보유자, 반사적 이해당사자 등), 민간공익위원(?)
참여절차 설계: 의제의 내용과 범위, 운영기간, 합의실패 시 결론 등
4. 단계4: 보충성의 원칙
 - 1) 어쩔 수 없는 피해자에 대한 고려: 재산권, 자유의 측면에서 보호받지 못하는
 - 2) 고려의 방식: 재정지원과 다른 업종으로 전환에 대한 지원

VI. 갈등해소에서 신뢰형성의 중요성

1. 신뢰할만한 공약(credible commitment)의 문제

정부의 갈등관리에서 가장 중요한 것은 신뢰할만한 공약의 문제이다. 이는 정부의 갈등관리에서 일관성의 문제를 의미한다. 먼저 규제(개혁)에 대한 일관성이 중요하다. 갈등을 해소한다면서 정부가 이해당사자의 이런저런 요구에 대응하다보면 당초 규제가 의도한 방향성이 변화할 수도 있다. 그런데, 이렇게 되면 이해당사자 사이의 갈등조정만큼, 어쩌면 그 보다 중요한 규제(개혁)로 해결하려 했던 문제에 대한 처방이 제대로 이루어지지 않을 수 있다. 무엇보다 규제(개혁)의 방향이 흔들리게 되면, 그에 대한 신뢰가 훼손되는 문제가 발생할 수도 있다. 이렇게 되면 설령 갈등해소에는 성공했다 하더라도, 규제(개혁)에는 실패하는 아이러니에 봉착하게 된다.

규제(개혁) 관련 신뢰할 만한 공약의 중요성은 이해당사자 차원에서도 중요하다. 정부가 규제(개혁) 과정에서 논점이 되는 가치와 이익의 문제에 대해 명확하게 정의하고 그 틀 속에서 양 당사자의 갈등해소를 고려해야 한다. 이런 가치와 이익에 대한 혼동, 특히 개인의 재산권과 자유에 대한 보장의 측면, 이익 중 권리와 반사적 이익의 구분에 있어 갈등해소와 관리의 역할을 수행하는 정부가 오락가락 하게 되면, 갈등해소 프로세스 자체가 원칙이 흔들릴 수 있다. 그 결과 갈등해소 과정이 오히려 갈등이 더욱 확대될 수도 있다.

2. 갈등해소 후 사후관리의 중요성

갈등해소 후 사후관리도 중요하다. 특히 정부의 규제(개혁) 관련 갈등의 경우, 민간의 쌍방의 당사자 사이의 갈등의 해소에서 정부가 개입해 관리하는 것과는 달리 규제(개혁)이라는 조치를 둘러싼 갈등이 본질이다. 따라서 정부가 해당 규제(개혁)을 시행하는 한 합의와 동의를 통해 해소된 갈등이라 하더라도, 다음 단계에서의 갈등이 잠재되어 있다고 보아야 한다. 따라서 규제(개혁)로 인한 갈등은 갈등해소가 이루어진 이후에도 당사자에 중요한 이해관계의 변화가 있는지에 대해 관심을 가질 필요가 있다.

특히 규제(개혁)관련 갈등의 경우, 규제(개혁)의 상황에 변화하는 경우 규제의 내용이 이후에도 변화할 수 있다. 규제의 확실성에 따른 불합리함에 대응하기 위해 정부는 규제개혁 수요가 상시적으로 존재한다. 그리고 이때마다 한번 해소에 이른 규제(개혁) 관련 갈등이라 하더라도 중요한 갈등요인을 고려해야 한다. 이것이 규제(개혁)의 합리성을 확보하기 위한 방안이기도 하다.

VII. 규제갈등 사례: 서울시

제2장부터는 위에서 분석한 문제의식과 갈등해소 분석항목에 따라 규제(개혁)관련 갈등을 분석하기로 한다. 아래 표와 같이 서울시의 경우, 이런 규제(개혁)관련 사례는 다양하게 존재하고 있어서 본 연구에서의 분석은 향후 서울시의 규제(개혁) 관련 갈등관리에 있어서도 참고가 될 수 있을 것이다.

갈등 주제	갈등 시기	갈등 당사자	갈등개요	규제 근거
보행중 흡연 갈등	2017-	흡연자-비흡연자	서울시가 2017년 서울정책박람회에서 의견을 받아 흡연금지조례 제정을 검토했지만 2017년 11월 보건복지부와 의 협의로 조례 제정안 폐지. 2019년 국민건강보건법 개정으로 과태료 부과 결정으로 흡연자와 비흡연자 갈등	2017년 서울시 흡연금지조례(폐지) 2019년 국민건강보험법 개정
풍납토성 보존관리 계획	2015-	문화재청-서울시	문화재청이 풍납토성 보존관리 계획 변경을 발표하면서 서울시와의 갈등심화. 문화재청이 왕궁터로 추정되는 2권역만을 이주대상으로 하고 3권역에 대한 규제를 완화하겠다고 하자 서울시가 문화재 훼손이라며 강력하게 반발하고, 주민들은 토지보상의 지연에 불만.	서울시 풍납토성 보존관리 계획 변경
서울시 재건축 단지 갈등-강남	2019-	서울시-재건축조합	공공의 책임 있는 지원을 위한 '뉴프로세스' 실행 ▲'사전 공공기획' 단계 도입 ▲'아파트단지의 도시성 회복' ▲건축디자인 혁신,	초과환수 이익제 서울시 도시 건축 혁신안-재건축 민간정비사업 모든 과정에 적극 개입
서울시 35층 층고제한	2019-	서울시-강남권 재건축 조합	2030서울플랜 (2030 서울도시기본계획)이라는 2014년 발표된 시점부터 아파트의 높이를 3종일반주거지역에서 35층이하로	서울시 2030 서울플랜(2030)

갈등 주제	갈등 시기	갈등 당사자	갈등개요	규제 근거
			제한하는 방안을 발표하였는데, 강남 대치동의 은마아파트가 49층 초고층 재건축을 추진하려는 계획이 정비계획안 보류판정을 총 5번이나 받으면서 이지역 재건축 조합원들 반발	서울도시기본계획)
서울시 북촌 지구단위 재정비 갈등	2017-	서울시-북촌 상인-북촌 주민	서울시가 도심권의 대표적인 한옥주거지인 종로구 북촌 일대(약 113만㎡)에 대해 당초 지구단위계획 결정 이후의 사회적·물리적 환경변화에 대응하기 위한 지구단위계획 재정비에 착수. 주민들은 북촌 지구단위계획 폐지를 주장	서울시 북촌 지구단위계획
주택재개발 길고양이 서식지 이주 갈등	2019-	서울시-강동구 재건축 조합 등	2019년 3월 19일 서울시 동물 공존 도시 서울 기본계획에서 서울 정비사업장에 동물 보호를 의무화할 것이라고 공지. 재개발 조합원들에게 동물 보호관련 강제성을 부여할 수 없기 때문에 도시 주거환경정비법에 동물보호 관련 조례 추가.	동물 공존 도시 서울 기본계획(2019년 3월 19일)
주택재개발 환경영향평가 조례 대상 확대 갈등	2019-	서울시-강남 재건축 조합	2019년 서울시가 환경평가조례를 개정해 환경영향평가 대상을 확대하여 기존의 환경평가 대상을 2000가구 이상 대규모 재개발 재건축 단지에서 연면적 10만 m ² 이상 건축물이라면 무조건 평가를 거치도록 함. 이를 통해 700-800가구 중소 규모 아파트들도 환경평가대상이 되면서 재개발 재건축 단지 주민들 반발	2019년 서울시 환경영향평가 조례 개정
가로주택정비사업 층수 규제완화 갈등	2018-	서울시-가로주택 정비사업 대상 주민	임대주택을 일정비율 이상 건설할 경우 용적률과 층수를 완화(임대주택을 20%이상 건설할 경우 법적상한 용적률을 적용하고, 제2종 일반주거지역에서 가로주택정비사업 시행시 공공과 민간지원임대주택을 전체 연면적의	2018년 12월 23일 서울특별시 빈집 및 소규모 주택 정비에

갈등 주제	갈등 시기	갈등 당사자	갈등개요	규제 근거
			20%이상을 포함해 건축할 경우 통합심의를 거쳐 최고 층수 15층까지 완화. 관련 주민들의 경우는 가로주택정부사업특례법보다 과도한 규제라고 반발	관한 조례안
상암동 롯데몰 건설을 둘러싼 갈등	2019-	서울시-롯데쇼핑-지역상인-지역주민	2012년 서울시가 상암동 해당 부지를 판매상업시설로 확정하고 2013년 4월 롯데쇼핑이 1972억원에 매입. 2015년 7월 롯데쇼핑과 지역상인들의 협의점 도출을 위해 조정하였으나 지역상인들과 롯데쇼핑과의 갈등 심화, 2019년 롯데측은 서울시에 사업승인을 요청하였으나 현재는 묵묵부답. 롯데측은 행정소송을 예정하거나 용지를 환매하는 방안을 검토 중.	유통산업발전법 일부개정 법률안
서울시 노점 허가제 관련 갈등	2018-	서울시-노점상인	2018년 서울시의 거리가게 가이드라인(2019년 실행)에서 노점을 허가제로 변경한 이후 노점상인들은 서울시의 가이드라인이 일종의 규제라고 반발(2016년 아현동 포차 거리 철거로 상인들은 서울시 정책에 회의적 시각)	서울시 거리가게 가이드라인
경인아라뱃길 유람선 재추진 갈등	2018-	서울시-인천시-시민단체(환경운동연합 등)	인천시가 경인아라뱃길 유람선을 추진하였으나, 서울시가 환경단체 등이 포함된 한강시민위원회의 반대로 운항 불가 입장 고수. 현재 공론화위원회를 통해 이를 추진하자는 논의가 진행 중.	