

입법 및 정책 과제

통권 제7호 2017.8.1.

National Assembly
Research Service

- 수산기자재산업 육성을 위한 입법 및 정책과제
- 공정거래 사건 피심인의 방어권 강화방안
- 화물자동차의 불법 밤샘주차 현황 및 개선과제
- 타당성재조사 실효성 제고방안



수산기자재산업 육성을 위한 입법 및 정책과제

산업자원팀

유제범 입법조사관

요약

현재 국내 수산업은 어업 인구 감소 및 고령화에 따른 유효 노동력 부족, 수산자원의 감소, 낙후된 어선, 설비와 기자재 등 고비용·저효율 구조의 심화, FTA 등 시장개방 가속화, 수산관련 국제적인 규제 강화와 같은 대내외적인 환경 변화에 따라 경쟁력이 약화되고 있다.

반면 세계적인 수산물 수요는 지속적으로 증가하고 있고, 각국들은 이에 대응하기 위해 수산물 확보를 위한 양식어업 등 어업, 수산가공업으로의 투자를 확대하고 있다.

이와 같은 국내외 수산업 환경 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 수산기자재산업의 고도화를 통한 수산업 기반의 첨단화, 고부가가치화 등 근본적인 체질 개선이 필요하다.

이에 수산물의 생산과 판매 위주로 하는 전통적인 수산업으로는 성장의 한계에 직면해있어 수산분야의 새로운 성장동력으로 수산기자재산업을 육성해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

조사결과 수산기자재산업의 발전은 다른 산업으로의 파급효과가 클 뿐만 아니라, 고용창출효과도 높다. 또한 50~180조 원의 세계 수산기자재 시장 규모를 고려할 때, 수산기자재산업의 육성은 수출을 통한 새로운 부가가치 창출에 기여할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 국내 수산기자재산업은 산업의 정의 및 범위에 대한 법적 근거 부재, 국산 기자재 품질의 한계, 수산기자재산업체의 영세성, 수산기자재의 수입의존도 심화, 기술개발 부진, 국가 차원의 관련 제도 및 정책 미비, 산업에 대한 관심 부족 등으로 여러가지 한계 및 문제점을 안고 있다.

따라서 국내 수산기자재산업의 법적 정의 및 범위를 명확히 설정하고, 정확한 실태조사와 국내 수산기자재 관련 정책을 둘러싼 업계의 다양한 요구를 수렴하여 수산기자재산업 육성을 위한 입법 및 정책을 추진할 필요가 있다.

01

서론

국내 수산업은 대내적으로 어가인구 감소 및 고령화에 따른 유효 노동력 부족, 수산자원 감소에 따른 어업생산량 감소, 낙후된 설비 등 고비용·저효율 구조에 따른 어업경영 악화가 심화되고 있음

대외적으로는 연이은 FTA 발효 등 시장개방 가속화, 수산관련 국제 규제 강화, 각국의 수산자원 자국화 강화, 중국 등 신흥 수산강국들의 원양산업 확대 등에 따라 어려움에 처해 있음

이와 같은 대내외적인 환경에 따라 현재와 같은 수산물 생산·가공·판매 중심의 기존 수산업은 그 성장의 한계에 직면해 있음

이러한 측면에서 수산분야의 고부가가치화와 새로운 성장동력 창출을 위해 수산기자재산업 육성의 필요성이 강하게 요구되고 있음

- 수산기자재산업의 육성을 통한 수산업의 첨단화, 고부가가치화 등 근본적인 체질 개선이 필요함
- 수산기자재산업은 기계, 전자, 정보통신 등 다른 산업과의 융·복합을 통해 부가가치를 높일 수 있음

수산기자재산업은 수산업의 연관산업으로서 국내 시장규모는 약 5조 원, 세계시장의 규모는 약 50~180조 원 수준이며, 향후 수산물 소비량의 지속적인 증가추세와 함께 그 성장가능성도 높음

그럼에도 불구하고 국내에서는 단순히 수산물 생산에 필요한 부수적인 산업이라는 인식과 산업 육성의 중요성에 대한 관심 부족으로 산업이 침체되어 있음

또한 수산기자재산업에 대한 정의 및 범위 등 법적 근거가 미비하고, 정확한 실태파악도 이뤄지지 않는 등 국내 수산정책의 직접적인 대상에서 제외되어 왔음

따라서 본 보고서에서는 국내 수산기자재산업의 현황과 관련 제도에 관하여 살펴보고, 향후 수산기자재산업 육성을 위한 입법 및 정책 과제를 제시하였음

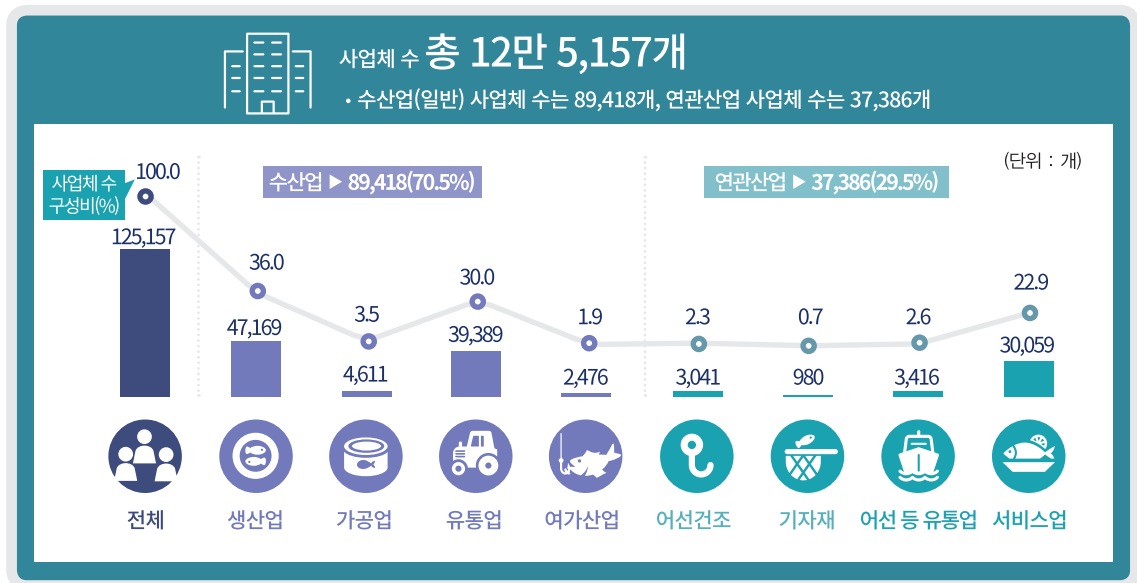
02

수산기자재산업 현황과 전망

국내 수산업기자재산업의 현황과 그 규모는 다음과 같이 추정됨¹⁾

- 수산업 분야 전체 사업체 수는 약 12만 5,000개소, 이 중 수산기자재 사업체 수는 약 980개소로 전체 약 0.7%를 차지하고 있음
 - 어선 및 낚시 선박 건조업체 수는 약 3,041개소(약 2.3%), 어선 및 수산기자재 유통업체 수는 약 3,416개소(약 2.6%)였음

〈그림 1〉 수산업 분야별 사업체 수(2015년 수산업 실태조사)



주: 여러 분야를 복합적으로 수행하는 업체는 중복 계산된 숫자를 제외하고 1개소로 계산함

- 수산업 전체 종사자 수는 약 104만 4천 명이며, 이 중 수산기자재산업에 종사자 수는 약 7,727명으로 전체 약 0.7% 수준임
 - 어선 및 낚시 선박 건조업 종사자 수는 약 71,495명(6.8%), 어선 및 수산기자재 유통업 종사자 수는 약 6,401명(0.6%)이었음

1) 해양수산부는 '수산업 특수산업 분류'에 따라 실시한 '수산업 실태조사' 결과를 최초로 발표(2017.4.17.)하였음(해양수산부 보도자료, 「해수부, 수산업 정책수립의 통계 기반 구축」, 2015.2.23.)

- 연간 매출액을 살펴보면, 수산업 전체 매출액은 약 65조 8,678억 원으로 추정되었으며, 이 중 수산기자재 생산 및 설치업은 약 1조 5,000억 원으로 전체 약 2.3% 수준이었으며, 어선 및 수산기자재 유통업은 약 3,760억 원(약 0.6%), 어선 및 낚시 선박 건조업은 약 4조 3,670억 원(약 6.6%)으로 나타났음²⁾

〈표 1〉 수산업 분야별 종사자 수(2015년 수산업 실태조사)

수산업 특수분류 (중분류)	사업체	非사업체	구성비(%)	
	종사자 수(명)			
수산업 (일반)	수산물 생산업	485,152	159,446	61.7
	수산물 가공업	56,533	-	5.4
	수산물 유통업	126,560	-	12.1
	수산여가관련 서비스업	3,595	-	0.3
	수산업 합계	671,840	159,446	79.6
수산 연관 산업	어선 및 낚시 선박 건조업	71,495	-	6.8
	수산 기자재 생산 및 설치업	7,727	-	0.7
	어선 및 수산기자재 유통업	6,401	-	0.6
	수산관련 서비스업	127,198	-	12.2
	수산 연관산업 합계	212,820	-	20.4
전체	1,044,106		100.0	

자료: 해양수산부 보도자료, 앞의 자료와 같음.

〈표 2〉 수산업 분야별 매출액(2015년 수산업 실태조사)

수산업 특수분류 (중분류)	사업체	非사업체	구성비(%)	
	매출액(백만 원)			
수산업 (일반)	수산물 생산업	9,755,358	1,260,276	16.7
	수산물 가공업	10,338,711	-	15.7
	수산물 유통업	28,405,399	-	43.1
	수산여가관련 서비스업	90,560	-	0.1
	수산업 합계	48,590,028	1,260,276	75.7
수산업 (일반)	어선 및 낚시 선박 건조업	4,366,768	-	6.6
	수산 기자재 생산 및 설치업	1,511,661	-	2.3
	어선 및 수산기자재 유통업	376,101	-	0.6
	수산관련 서비스업	9,762,983	-	14.8
	수산 연관산업 합계	16,017,513	-	24.3
전체	65,867,817		100.0	

자료: 해양수산부 보도자료, 앞의 자료와 같음.

2) 수산기자재 생산 및 설치업, 어선 및 수산기자재 유통업, 어선 및 낚시 선박 건조업을 수산기자재산업으로 설정할 경우 산업의 규모는 2015년 기준으로 약 6조 원 수준임

국내 수산기자재의 수출입 현황의 경우 관련 수출입 통계가 별도로 관리되고 있지 않아 정확한 수출입 규모의 파악은 어려웠음

- 다만, 김선영(2015)의 부산지역 수산업 사업체에 대하여 국산 기자재 구매비중에 대한 설문조사 결과, 국산 기자재 구매비중은 기자재별로 편차가 있지만 평균 약 65.5%로 나타났음³⁾
- 엄선희 등(2014)의 수산기자재산업 실태조사 결과, 전체 수산기자재의 국산화 정도는 평균 약 63.9%이며, 수산 기자재 사업체의 연평균 매출액 중 수출액 비중은 약 30.2%였음⁴⁾

세계 수산기자재 시장 규모는 연간 약 450억 달러로 추정됨⁵⁾

- 향후 수산물 가공·유통 기자재 등을 포함하면 수산기자재 시장 규모는 더욱 클 것으로 추정됨
- 김선영(2015)에 의하면 세계 수산기자재산업의 시장 규모는 전세계 수산물 생산량 대비 수산기자재 투입 규모를 통해 간접적으로 추정한 결과, 연간 약 180조 원으로 추정되었음⁶⁾

향후 수산기자재산업은 세계적인 수산물 소비 증가로 양식어업 등 어업과 수산가공업으로의 투자가 확대되면서 이와 관련한 수산기자재 시장도 동시에 성장할 것으로 전망됨

- 어업기자재의 경우 노후 어선의 대체와 첨단 어업용 기기를 중심으로 기술개발과 시장 규모가 확대될 것으로 전망됨
- 국내 수산물 소비의 경우 1인당 연간 수산물 소비량 기준으로 2001년 42.2kg에서 2012년에 54.9kg, 2015년에 59.9kg으로 지속적으로 증가함⁷⁾
- FAO(세계식량농업기구)에 따르면, 세계 1인당 수산물 소비량은 2010년 18.7kg, 2011년 18.9kg, 2012년 19.2kg, 2013년 19.7kg으로 연간 약 330g씩 증가하고 있음⁸⁾
- 특히 중국 1인당 연간 수산물 소비는 2007년 34kg에서 2020년에는 약 39kg으로 1인당 5kg 정도 늘어날 것으로 전망되는데, 중국 1인당 소비가 1kg 증가하면 연간 약 130만 톤의 수요가 증가할 것으로 전망됨⁹⁾

3) 수입 기자재의 경우 일본, 독일, 이탈리아 등에서는 주로 고차 기자재를, 저가 기자재의 경우에는 중국산을 대량 수입하고 있었음. 수산물 위생 및 안전 기자재의 경우 자동 제어 등 3세대 기자재에서 주로 일본, 미국, 뉴질랜드 등 수출용으로 생산하고 있음 (김선영, 「부산 수산기자재산업 육성방안」, 『현안연구』 2015-12-639, 부산발전연구원, 2015.12.)

4) 어업용 기자재 업체의 수출비중이 약 41.5%로 양식용(23.7%), 가공용(33.8%), 유통용(36.6%) 기자재 업체의 수출비중에 비해 높았음. 국산 어업 및 유통 기자재의 성능은 수입산에 비해 상대적으로 높으나, 가공·양식 기자재는 상대적으로 낮은 것으로 평가되었음 (엄선희·조정희, 「수산기자재 산업 육성을 위한 정책 방안 연구」, 기본연구 2014-12, 한국해양수산개발원, 2014.12.)

5) 엄선희·조정희, 「수산기자재 산업 육성을 위한 정책 방안 연구」, 기본연구 2014-12, 한국해양수산개발원, 2014.12.

6) 이는 최종재 기준으로 추정된 규모이며, 원료부품 부문 약 151조 2,400억 원을 포함할 경우 약 331조 640억 원 수준이었음

7) 한국농촌경제연구원, 「2015 식품수급표」, 2016.

8) 이에 따라 전세계 인구를 약 70억 명으로 간주했을 때, 이들에게 수산물을 추가로 공급하기 위해서는 연간 약 231만 톤의 수산물을 추가 생산해야 함(한국해양수산개발원, 『해양수산전망대회 자료집』, 2015~2017 각년도)

9) 엄선희 등, 앞의 자료와 같음, p.11.

- 이에 각국은 양식생산량 증대 등 수산업에 대한 투자를 확대하고 있음¹⁰⁾

한편 국내 수산기자재산업의 경우 세계 수산기자재 시장 규모를 고려할 때 향후 수산기자재산업 육성을 통한 대외 경쟁력을 갖출 경우 수출을 통한 새로운 부가가치를 창출할 수 있을 것임

- 전통적인 수산물 생산·판매 중심의 수산업으로는 성장의 한계에 직면해 있으므로 수산분야의 새로운 성장동력으로서 수산기자재산업 육성을 필요로 있음
 - 국내 전 산업의 총부가가치액에서 어업의 부가가치액이 차지하는 비중은 2000년 0.39%, 2005년 0.26%, 2010년 0.3%, 2015년 0.22%, 2016년 0.24%로 감소 추세임¹¹⁾
- 향후 ICT 기술과의 융복합을 통한 수산기자재 개발과 표준인증 시스템을 구축할 경우 수산업부문의 4차산업 혁명에도 기여할 수 있을 것임

특히 수산기자재 시장 규모와 향후 발전 가능성을 고려할 때, 수산기자재산업 육성이 국민경제에 미치는 효과도 적지 않을 것임

- 수산기자재 관련 업종별로 차이가 나지만 전후방연쇄효과는 1,330~2,258로 나타났고¹²⁾ 고용유발계수는 5.5~16.4로 나타났음¹³⁾
- 참고로 한국은행의 '2012 산업연관표(연장표)'로부터 기존 수산업(수산물)의 전후방연쇄효과를 살펴본 결과, 영향력계수는 0.915, 감응도계수는 0.797로 나타나, 기존 수산업보다 수산기자재산업의 전후방연쇄효과가 상대적으로 큼¹⁴⁾
- 수산기자재산업의 고용유발계수 경우에도 기존 수산업(수산물)이 5인데 비해 상대적으로 매우 높게 나타나 고용효과도 상당할 것으로 판단됨

10) 세계 양식 생산량은 2000년 약 3,242만 톤에서 2014년 약 7,380만 톤으로 14년간 2배 이상 증가했고, 중국의 경우도 동기간에 약 2,152만 톤에서 약 4,540만 톤으로 2배 이상 증가했음. 국내도 동 기간에 약 30만 톤에서 약 48만 톤으로 약 60% 증가했음(한국해양수산개발원, 『2014 수산·해양환경 통계』, 2014.12.31., pp.446~447.; 한국해양수산개발원, 『2017 해양수산전망대회 자료집』, 2017.1.6., pp.105~106.)

11) 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)을 참조·작성함

12) 전후방연쇄효과는 영향력계수와 감응도계수의 합이었음

13) 엄선희 등, 앞의 자료, p.114[한국은행 산업연관표 2012(연장표) 활용·추정]

14) 영향력계수는 어떤 산업부문에서 최종수요가 1단위 증가한 경우 전체 산업에 미치는 생산유발 효과가 얼마나 큰지, 즉 후방연쇄효과의 정도를 전 산업 평균에 대한 상대적 크기로 나타낸 계수로서 영향력계수가 1보다 큰 경우 해당 부문의 수요 증가로 인해 전체 산업에 미치는 생산유발 효과의 영향이 평균보다 큰 산업임. 감응도계수는 모든 산업부문의 최종수요가 각각 1단위씩 증가한 경우 어떤 산업이 받는 영향, 즉 전방연쇄효과가 어느 정도인가를 전 산업 평균에 대한 상대적 크기로 나타내는 계수임[한국은행, 산업연관표 2012(연장표), 투입산출표 및 부속표(고용표) 참조]

03

국내 수산기자재산업의 한계와 문제점

가. 수산기자재산업의 정의 및 범위 등 법적 근거 미비

국내법상 수산기자재산업에 대하여 종합적으로 규정하고 있는 별도의 개별법은 없고, 수산 관련 개별 법과 중소기업 관련 법률 등에 일부 그 근거가 있을 뿐임(부록 1) 참조)

- 「수산업·어촌 발전 기본법」 제2조(정의)에서 수산업 범위를 ‘어업, 어획물운반업, 수산물 가공업·유통업과 이와 관련된 산업’으로 규정하고 있음
 - 동법 제24조(수산기자재산업 등의 육성 및 기계화·시설현대화 촉진)에서는 수산기자재산업 등을 육성하고 기계화·시설현대화 등을 촉진하기 위하여 필요한 정책을 수립하고 시행하도록 규정하고 있음
- 「관상어 산업 육성 및 지원에 관한 법률」에는 관상어 양식에 필요한 기자재 산업의 지원 규정, 「어선법」에는 어선의 건조·등록·설비·검사·거래 및 조사·연구·개발 등에 관한 규정, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」에는 표준어선형 보급, 어선의 현대화, 어선 장비·설비의 개량 지원 등 어선선진화사업 추진에 관한 규정을 두고 있음
- 「농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」 제2조(정의)와 동법 시행령 제2조제3호에서는 수산기자재 산업을 ‘농림수산물산업’ 중 ‘수산업 관련 산업’으로 분류하고 있음
- 그 밖에 (부록 1)의 해양수산업 소관 법률에도 각 분야의 수산기자재산업과 직·간접적으로 관련된 근거 조항이 있음
- 그리고 「조세특례제한법」에 따른 「농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정」 제3조(영세율 적용대상 농·축산·임·어업용 기자재의 범위)에서는 부가가치세 영세율이 적용되는 어업용 기자재 범위를 정하고 있음¹⁵⁾
- 금융위원회 소관 법률인 「농림수산업자 신용보증법」 제2조(정의)의 농림수산업자의 범위에는 수산기자재 사업자가 포함되어 있음
- 수산기자재산업은 중소기업으로서 중소기업 관련 법률의 적용을 받게 되는데, 대표적으로 「중소기업기본법」이 있음
 - 「중소기업기본법 시행령」에서는 중소기업의 범위를 자산총액 기준으로 5천억 원 미만, 평균 매출액 등의 기준으로는 해당 기업의 주된 업종별로 차이가 있지만 1,500억 원 이하 기업으로, 중소기업 중 소기업은 120억 원 이하로 규정하고 있음

15) 어망, 집어등, 자동조상기, 양망기, 통발, 낚시, 총톤수 20톤 미만의 어업용 선박, 선박용 무선전화기, 선박용 기관, 선외 내연기관, 어선용 레이더 등 38개 품목과 부가가치세 환급이 적용되는 양어장용 필름, 양어장용 파이프, 어상자, 와이어로프(어선용) 등 27개 품목

- 해양수산부가 2015년에 마련한 '수산업 특수산업 분류'에 따라 '수산업 실태조사'¹⁶⁾에서 수산업관산업 중 수산기자재 관련 사업체 1개당 연평균매출액은 약 8억 4,100만 원 수준으로 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중 대부분 소기업으로서 중소기업 정책의 대상임
- 「부품소재전문기업 등의 육성에 관한 특별법」제2조(정의)에는 '소재·부품', '소재·부품전문기업' 등의 범위를 규정하고 있음¹⁷⁾
 - 수산기자재산업의 경우 동법에 따른 '소재·부품전문기업'의 기준을 만족할 경우 정책 대상이 됨

나. 정부 지원 정책의 미흡

수산기자재산업 관련 정책과 사업은 각 개별법을 근거로 시행되고 있으나, 대부분이 수산기자재 수요자인 어업, 양식업, 수산물 가공업, 수산물 유통업 등에 대한 시설 구입비 지원이며, 수산기자재 사업체를 직접적으로 지원하는 정책은 부족한 실정임

- 실제 정부의 수산기자재산업 관련 사업은 고효율 어선유류절감 장비지원 사업 등 약 17개 사업으로 정리할 수 있음(부록 2) 참조)
- 그러나 수산기자재 사업체에 대한 직접적인 지원 사업으로는 수산산업창업·투자지원 사업, 수산모태펀드출자사업, 수산연관 우수기술 사업화자금 지원 사업, 차세대 한국형 어선개발사업 등 5개 사업 정도임
- 나머지 사업은 어업, 양식업, 수산물 가공업 및 유통업 등 기존 수산물 생산업인 수산업과 그 전방연관산업을 위한 사업임
- 각 개별법의 지원 근거 규정도 수산기자재산업에 대한 지원 근거로는 명확하지 않거나 지나치게 포괄적이고, 그 지원 실적도 저조함¹⁸⁾
- 수산기자재의 규격화 및 표준화, 사후관리 및 안전관리 시스템 구축, 개발 기자재의 검증 및 인증, 수산기자재 산업에 대한 실태조사, 기술개발 지원, 중장기 계획 수립, 인력양성, 통합 거버넌스 구축 등에 관한 법적 근거는 매우 미흡함
 - 수산기자재 업계 대상 설문조사에서 수산기자재 정책 만족도는 23.7점으로 매우 낮았고, 수산기자재 정책 과제 중요도의 경우 '관련 법규정 마련'이 62.4%로 높게 나타났음¹⁹⁾

16) '수산업 실태조사'는 국가승인통계(승인번호 제146002호, 작성주기 1년)로 수산분야 사업체 및 어업인에 대하여 조사함. 수산물 생산업, 가공업, 유통업, 수산기자재산업 등 총 8개 수산 분야에 종사하는 6,117개의 사업체와 2,135명의 어업인을 표본으로 선정하여 2015년 말 기준 종사자 수, 매출 등 경영현황지표, 종사자 및 연령 분포, 고용현황 등 경영과 관련한 사항을 개별면접조사를 통한 표본조사를 실시함

17) 소재·부품전문기업은 총매출액 중 소재·부품 또는 그 생산설비의 매출액이 차지하는 비중이 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업이며, 소재·부품 대상업종과 범위는 시행령 [별표 1]와 시행규칙 [별표 1]에서 규정하고 있음. 다만, 동법 상 업종은 '한국표준산업분류'에 따른 업종을 분류하고 있어 수산기자재산업에 해당되는 업종은 별도로 구분하고 있지 않음. 동법 시행령 제2조에 따른 소재·부품의 요건은 최종생산물의 고부가가치화에 기여가 큰 것, 첨단기술 또는 핵심고도기술을 수반하는 소재·부품으로서 기술파급효과 또는 부가가치창출효과가 큰 것, 산업의 기반이 되거나 산업간 연관효과가 큰 것임

18) '수산연관 우수기술 사업화자금 지원 사업'의 경우 융자(이율 3%) 방식의 사업인데, 2015년 2개 기업에 대한 지원 이후 현재까지 실적은 없음

19) 한편, 전문가 집단에 대한 설문조사에서 수산기자재 연구개발에 가장 큰 문제점 및 애로사항은 '원천 기술 부족'이 40.6%, '예산 부족'이 25%로 높게 나타났고, 가장 필요한 정책 방향에 대하여는 '원천기술 개발 예산 지원'이 37.5%, '산업 육성 법안 마련'이 18.8%로 높게 나타났음(업선회 등, 앞의 자료와 같음)

다. 국내 수산기자재산업의 영세성에 따른 한계

국내 수산기자재산업의 경우 그 영세성으로 인하여 자체 기술개발이 부진하고, 시장 개척을 위한 컨설팅 및 마케팅 능력이 부족한 실정임

- 해양수산부의 '2015년 수산업 실태조사'에서 수산기자재 사업체의 매출액, 영업이익, 자산 및 부채 현황, 상시 근로자 수를 살펴보면, 사업체의 대부분이 소규모이고 영세하였음
 - 전체 수산기자재 사업체 수는 약 7,437개소이며, 이들의 연간 총매출액은 약 6조 2,545억 원, 1개 사업체 당 연 평균매출액은 약 8억 4,100만 원이었음²⁰⁾
 - 총 영업이익은 약 700억 원, 1개 업체 당 평균 약 1천만 원이었고,²¹⁾ 자산 총액은 약 7조 6,440억 원, 1개 업체 당 평균 약 10억 원이었음
- 엄선희 등(2014)의 설문조사에서 상시 근로자 수가 5~10명 미만인 업체의 비중은 26.7%, 5명 미만은 21.1%, 50명 이상은 16.6%였음
- 수산기자재 수출에 가장 큰 애로 사항으로 '홍보 예산 지원 부족'이 24.4%, '정보제공 부족'이 18.9%, '기술부족'이 14.4%, '지원조직 미흡'이 12.2% 등으로 나타나, 영세성에 따른 시장개척 역량이 부족한 실정임

라. 국산 수산기자재에 대한 낮은 만족도와 수입기자재 의존도 심화

국산 수산기자재의 경우 품질에 대한 불만족, 사후관리서비스 미흡, 자동화 및 기계화된 국산 기자재 등의 생산 미흡, 필요한 국산 기자재의 부재, 새로운 국산 기자재 사용에 대한 검증·지원 미흡 등이 문제점으로 지적되고 있음

- 엄선희 등(2014)의 국산 수산기자재 사용 여부에 대한 설문조사 결과, 응답자의 약 61.1%가 국산, 약 22.4%가 수입산으로 답변했음
 - 수입산 사용 이유는 '성능이 좋아서'가 46.8%, '국산이 없어서'가 28.7%, '가격이 저렴해서'가 16% 등으로 나타났음
 - 기자재 사용에 불편한 점으로는 '비싼 가격'이 34.8%, '잦은 고장 등 성능 불량'이 12.8%, '사후서비스 미흡'이 7.8% 등으로 나타났음
 - 기자재 기술개발에 가장 필요한 부분으로는 '안전성 및 편리성 기술개발'이 41.1%, '인력 대체를 위한 자동화 및 기계화'가 24.4%로 높았음²²⁾

국내 수산기자재 시장에서 국산 기자재의 점유율은 60~70%로 나타났고, 양식 및 가공 분야의 일부 기자재의 경우에는 매우 경쟁력이 떨어짐

20) 세부적으로 수산기자재 생산 및 설치업은 총 980개소에서 약 1조 5,000억 원으로 1개 업체 당 평균 약 15억 원, 어선 및 낚시 선박 건조업은 총 3,041개소에서 약 4조 4,370억 원으로 1개 업체 당 평균 약 14억 원, 어선 및 수산기자재 유통업은 총 3,416개소에서 약 3,760억 원으로 1개 업체 당 평균 약 1억 원이었음

21) 어선 및 낚시 선박 건조업의 경우에는 총 3,041개 업체에서 약 2,040억 원의 영업적자가 발생하였는데, 이는 최근 국내 어선의 신규 건조가 거의 없었기 때문으로 볼 수 있음

22) 한편 전문가 그룹에 대한 설문조사에서 국산 수산기자재 기술개발에서 가장 시급한 분야로는 응답자의 37.5%가 '인력 대체를 위한 자동화 및 기계화', '안전성 및 편리성 제고 기술개발'이 34.4%로 높게 나타났음

- 어선 기자재의 경우 운항, 어탐, 집어 등에 필요한 항법 및 전자장비는 일부 국산화되고 있지만, 주요 부품은 대부분 일본산에 의존하고 있고, 최근에는 저가의 중국산 기자재들이 시장에서 점유율을 높이고 있음²³⁾

04

향후 입법 및 정책 과제

가. 수산기자재산업의 법적 정의와 범위의 명확화 필요

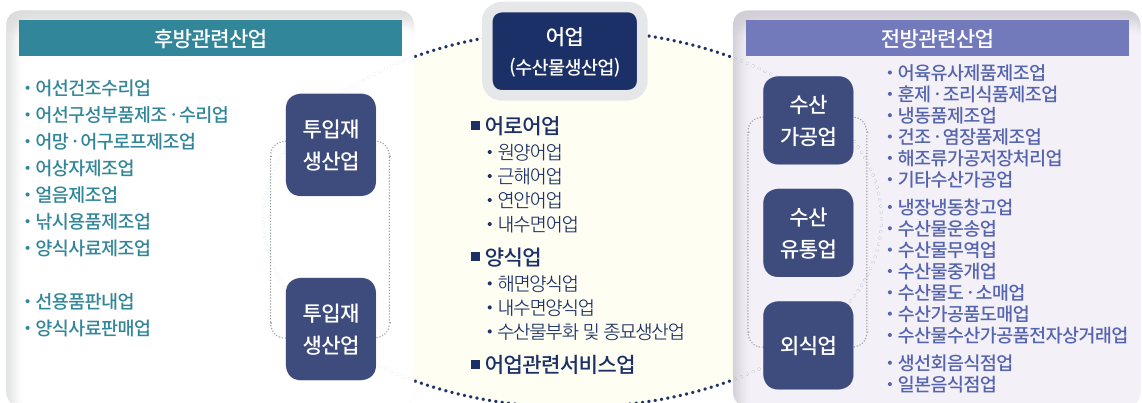
현재 국내법상 수산기자재산업에 대한 정의 및 그 범위에 대한 명확한 규정은 없고, 관련 사업 및 정책의 근거도 각 개별법에 포괄적으로 규정되어 명확하지 않음

- 수산분야의 기본법인 「수산업·어촌 발전 기본법」에서도 수산업의 범위를 어업, 어획물운반업, 수산물가공업, 수산물유통업과 이와 관련된 산업으로 규정하고 있고, 동법 제24조에서는 수산기자재산업 등의 육성에 관한 규정이 있지만, 수산기자재산업의 정의와 범위에 대한 규정은 미비함

국내 관련 통계와 연구조사상에서는 수산기자재산업의 범위를 다음과 같이 설정하고 있음

- 부산광역시의 경우 2013년에 '2010년 부산광역시 수산업통계'를 발표하였는데, 수산업의 범위를 수산업과 그 전후방관련산업으로 규정함

〈그림 2〉 2010년 부산광역시 수산업 통계상의 수산업의 범위

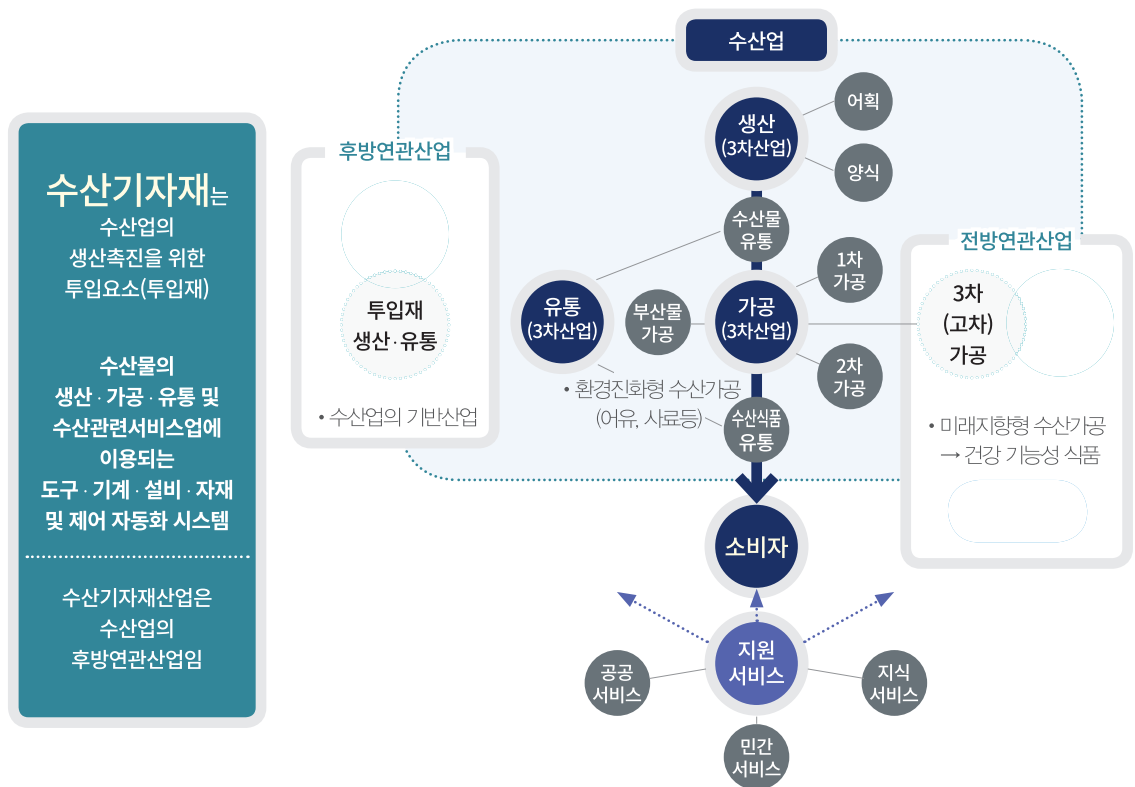


자료: 부산광역시·부산발전연구원, 「2010년 부산광역시수산업통계」, 2013.11., p.12.

23) 김선영(2015)에 의하면, 수산물가공 기자재 산업의 기술 수준은 일본의 50~60% 수준임

- 이 통계에서 어업의 후방관련산업을 투입재 생산업과 투입재 유통업으로 구분하고 있는데, 이 후방관련산업이 수산기자재산업으로 볼 수 있음²⁴⁾
- 어업의 후방관련산업에는 어선건조수리업, 어선구성품부품제조·수리업, 어망·어구·로프제조업, 어상자제조업, 얼음제조업, 양식사료제조업, 낚시용품제조업, 선용품판매업, 양식사료판매업 등이 있음
- 김선영(2015)²⁵⁾는 수산기자재산업을 수산업의 생산성 및 효율성 제고 목적으로 투입되는 수산기자재의 연구·조사, 개발·생산, 판매·보급·이용, 기술훈련 및 안전·사후관리 등의 산업 활동으로 구분하고 있음
- 산업의 후방연관산업으로서의 투입재산업은 원료·부품을 포함하고 있으며, 이에 수산업에 투입되는 최종재를 수산기자재로 분류하였음²⁶⁾

〈그림 3〉 수산기자재산업의 구분



자료: 김선영, 「부산 수산기자재산업 육성방안」, 『현안연구』 2015-12-639, 부산발전연구원, 2015.12., p.8.

24) '2010년 부산광역시 수산업통계'에서 이들 후방관련산업의 규모는 사업체 수는 3,909개소, 종사자는 21,596명, 총산출액은 약 4조 8,800억 원, 부가가치액은 1조 7,091억 원이었음

25) 수산기자재는 수산물의 생산·가공·유통 및 수산관련서비스업에 이용되는 도구, 기계, 설비, 자재와 이를 제어·자동화하는 시스템을 포함하였음

26) 다만, 원사, 섬유사, 직물, 제재목, 합판, 원지, 판지 등은 수산업의 투입재산업이나 수산기자재산업의 후방연관산업으로서 수산기자재 생산을 위한 원료에 해당하므로 제외함

- 국내 표준산업분류표²⁷⁾에서는 수산기자재산업의 경우 대부분 일반제조업에 포함되어 있고, 별도로 구분되어 있지 않음²⁸⁾
 - 표준산업분류표의 제조업(10~33)에서 끈 및 로프 제조업(13921), 어망 및 기타 끈 가공품 제조업(13922), 얼음 제조업(11201), 동물용 사료 및 조제식품 제조업(10800), 저장용 및 위생용 플라스틱제품 제조업(22222), 항행용 무선기기 및 측량 기구 제조업(27211), 액체여과기 제조업(29175), 낚시 및 수렵용구 제조업(33303) 등이 대표적인 수산기자재산업으로 분류될 수 있음

한편 해양수산부에서는 수산분야에 대하여 2015년에 ‘수산업 특수분류’²⁹⁾를 마련하였음(〈부록 3〉 참조)³⁰⁾

- ‘수산업 특수분류’의 기준은 ‘한국표준산업분류(KSIC)’를 기반으로 하여 「수산업법, 제2조(정의)」에 따라 분류하였는데, 크게 수산업³¹⁾, 수산 관련 산업으로 구분하였음
- 수산 관련산업: 어선 및 낚시 선박 건조업, 수산기자재 생산 및 설치업, 어선·낚시 선박 및 수산기자재 유통업, 수산 관련 서비스업
 - 수산기자재 생산 및 설치업: 어구·어업용 상자·어업용 얼음 제조업, 어업항행용 무선기기 및 측량기구 제조업, 양식용 사료 제조업, 양식장 시설 설치업, 양식용 의약품 및 관련 제품 제조업, 양식장 시설 및 장비 제조업, 관상용 수산동식물 양식용품 제조업, 수산가공기계 및 포장재 제조업, 낚시업용 기자재 제조 및 미끼 생산업 등
 - 어선 및 낚시 선박 건조업: 어선·낚시선박 건조업, 어선 및 낚시선박 구성 부분품 제조업
 - 어선 낚시 선박 및 수산기자재 유통업

따라서 국내 수산기자재산업의 범위는 ‘수산업 특수분류표’를 고려할 경우 ‘수산기자재 생산 및 설치업’, ‘어선·낚시 선박 및 수산기자재 유통업’, ‘어선 및 낚시 선박 건조업’ 등으로 규정할 수 있을 것임

- 한편 ‘어선 및 낚시 선박 건조업’의 경우 해양수산부 소관 법률인 「어선법」 등에 그 근거 규정이 있으므로 수산기자재산업의 범위에 포함시키는 것은 타당성이 있음³²⁾

27) 「통계법」 제22조(표준분류)를 근거로 크게 1) 한국표준산업분류, 2) 특수분류로 구분할 수 있음

28) ‘수산업 특수분류’와 ‘표준산업분류’의 연계표를 살펴보면, 수산기자재산업은 ‘표준산업분류’에서는 일반제조업으로 분류되어 있음(〈부록 3〉 참조)

29) 특수분류는 「통계법」 제22조제2항 단서에 따라 각 통계작성기관이 통계의 작성목적상 표준분류와 다른 기준으로 분류하는 것으로 미리 통계청장의 동의를 받도록 하고 있음

30) 해양수산부 보도자료, 「해수부, 수산업 정책수립의 통계 기반 구축」, 2015.2.23.

31) 수산업: 수산물생산업(어로 어업, 양식 어업, 어업 관련 서비스업, 소금 채취업), 수산물가공업, 수산유통업, 수산 여가 관련 서비스업

32) 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」 제16조(어업선진화사업의 추진) 및 제17조(선진화사업에 대한 지원), 「어선법」 제3조(어선의 설비)·제8조(건조·개조의 허가 등)·제21조(어선의 검사)·제25조(어선 등 우수건조사업장 등의 지정)·제31조(어선거래시스템 등의 구축·운영)·제31조의2(어선중개업의 등록 등)·제32조(어선의 조사·연구)·제33조(표준어선형의 개발), 「조세특례제한법」에 따른 「농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정」 제3조(영세율 적용대상 농·축산·임·어업용 기자재의 범위)에 따른 어업용 기자재 범위(총톤수 20톤 미만의 어업용 선박, 선박용 무선전화기, 선박용 기관, 선외 내연기관, 어선용 레이더 등)

- 또한 '어선 및 낚시 선박 건조업'을 수산기자재산업으로 육성할 경우 현재 실시되고 있는 해양수산부의 '노후 어선의 현대화 사업'³³⁾과 연계하여 어업 생산성 제고, 어선 안전사고 예방, 어선원 복지 증진 등에 기여할 수 있고, 어선의 신규 건조는 침체기에 빠져있는 국내 중소조선업에도 도움이 될 것으로 판단됨³⁴⁾

이와 같은 수산기자재산업의 범위를 법적으로 명확히 하기 위해서는 각 개별법에 산재해 있는 수산기자재산업 관련 규정을 통합할 수 있는 별도의 개별법을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있음³⁵⁾

- 별도의 개별법 제정을 통하여 수산기자재산업의 정의와 범위를 명확히 하고, 수산기자재산업의 육성을 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있음
 - 이 경우 수산기자재산업 육성을 위한 중장기 계획 수립 및 시행, 실태조사, 기술개발 및 보급 지원, 재원마련 방안, 수산기자재의 검증 및 인증, 표준화·규격화, 사후관리, 안전교육, 거래시스템 구축, 수산기자재 관련 영업의 등록 또는 신고, 관련 정책을 심의·의결하는 위원회 설치·운영, 수산기자재 임대사업 등 실제적이고 절차적인 규정도 마련되어야 할 것임
- 한편 제19대 국회에서는 수산기자재산업 육성을 주요 내용으로 하는 「수산기자재산업 육성법안」(안호대 의원 대표발의, 2014.12.10.)이 국회에 발의되었으나 임기만료로 폐기되었고, 제20대 국회에서도 동 법안(박지원 의원 대표발의, 2016.8.31.)이 발의되어 계류 중인데, 수산기자재와 수산기자재산업을 다음과 같이 정의하고 있음

「수산기자재산업 육성법안」(박지원 의원 대표발의)

1. “수산기자재”란 다음 각 목 중 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 수산물 또는 수산 가공물의 생산, 가공, 유통, 보관에 사용되는 기계, 설비 및 그 부속 기자재와 제어·자동화 시스템
 - 나. 수산 관련 서비스를 위한 도구, 기계, 설비 및 그 부속 기자재
 - 다. 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 것
2. “수산기자재산업”이란 수산기자재의 연구·조사, 개발, 생산, 보급, 이용, 기술훈련, 안전 및 사후관리 등과 관련된 산업을 말한다.

- 국내 유사 입법례를 살펴보면, 대표적으로 농업분야의 경우 1978년에 「농업기계화 촉진법」을 제정하여 농업기계의 개발과 보급을 촉진해오고 있음³⁶⁾

33) 연근해어선의 노후화 정도를 살펴보면, 21년 이상인 어선을 노후어선으로 볼 때, 그 비중은 연안어선은 전체 15.5%, 근해어선은 28.9%로 근해어선의 노후화가 상대적으로 심각함(이정삼 등, 「연근해어업의 동향과 전망」, 『2017년 해양수산 전망대회』, 한국해양수산개발원, 2017.1.6., p.76.)

34) 어선현대화 지원 사업은 향후 WTO/DDA 수산보조금 협상이 타결될 경우 금지보조금에 해당될 가능성이 높기 때문에 조기 확대시행이 필요함. 그리고 향후 국제노동기구(ILO)의 「2007년 어선원노동협약」의 국내법적 수용 시 어선원의 근로조건 개선에 필요한 과제이기도 함

35) 수산기자재산업 육성을 위한 개별법 마련의 경우 김선영(2015)과 엄선희 등(2014)이 업계, 전문가 등을 대상으로 실시한 설문조사에서 그 필요성에 대한 응답률이 매우 높게 나타났다는 점을 참조할 필요가 있음

36) 「농업기계화 촉진법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업기계”란 다음 각 목에 해당하는 것으로서 농림축산식품부령으로 정하는 것을 말한다.
 - 가. 농림축산물의 생산에 사용되는 기계·설비 및 그 부속 기자재
 - 나. 농림축산물과 그 부산물의 생산 후 처리작업에 사용되는 기계·설비 및 그 부속 기자재
 - 다. 농림축산물 생산시설의 환경 제어와 자동화에 사용되는 기계·설비 및 그 부속 기자재

- 국내 농기계 기술수준은 일본과 비교해 소재부문은 77%, 부품은 81%, 제조기술은 77~90%, 안전성은 84%, 조작편의성은 87% 수준으로³⁷⁾ 수산기자재 기술수준이 일본의 50~60%³⁸⁾인 것에 비해 상대적으로 높음

다만, 별도의 개별법을 제정하는 경우 기존 개별법에서 규정하고 있는 수산기자재 관련 조항과의 충돌 및 중복의 문제를 해소해야 함

- 아울러 현재 국회농림축산식품해양수산위원회에는 「수산기자재산업 육성법안」외에도 「어구관리법안」(정부제출, 2016.12.23.)과 「양식산업발전법안」(유기준 의원 대표발의, 2016.12.28.)이 계류 중에 있는데, 이들 법안 간의 충돌과 중복의 여지를 고려해야 할 것임³⁹⁾
 - 참고로 「어구관리법안」과 「양식산업발전법안」에는 어업용 기자재, 양식용기자재에 관한 사항을 제외한 ‘수산물 가공·유통용 기자재’, ‘어선 및 낚시 어선 건조업’, ‘어선·낚시 선박 및 수산기자재 유통업’은 포함되어 있지 않아 수산기자재산업업을 모두 포괄할 수 없는 한계가 있음

나. 수산기자재산업 실태조사의 세분화 및 정밀화 필요

국내 수산기자재산업에 대한 실태조사를 보다 세분화·정밀화할 필요가 있음

- 해양수산부가 2017년 4월에 발표한 ‘2015년 수산업 실태조사’에 따라 수산기자재산업에 대한 대략적인 실태 파악은 가능하게 되었으나, 세부 기자재별 사업체 현황에 대한 파악을 위해서는 실태조사를 보다 정밀하게 실시할 필요가 있음
- ‘2015년 수산업 실태조사’는 전수조사방법이 아닌 표본조사방법(2015년 조사 표본수 총 8,252개)을 사용하고 있는데, 향후 법적근거 마련 등을 통해 전수조사가 가능하도록 조치할 필요가 있음
- 정확한 현황 파악을 위해 필요한 경우 법률에 수산기자재 사업체에 대한 영업의 등록 또는 신고규정을 마련하는 방안도 검토할 필요가 있음

다. 수산기자재산업 육성을 위한 지원 강화 필요

수산기자재산업의 육성을 위하여 다음과 같이 관련 정책과 사업을 다양화하고 지원을 강화할 필요가 있음

- 첫째, 국산 수산기자재 보급을 활성화하기 위한 중장기 계획 및 시행계획 수립, 국산 기자재의 구매지원을 위한 보조금 및 정책 금융 마련, 수산기자재 거래(중고거래 및 폐기처리 포함) 시스템 구축 및 운영 등
- 둘째, 정기적인 수산기자재 박람회 개최 및 참가 지원, 수산 부문의 공적원조(ODA) 등 국제수산협력 사업과

37) 김남수, 「농업기계화 장기 정책 방향」, 『바이오시스템 공학』, Vol 31, no.3, 한국농업기계학회, 2006., p.235.

38) 이선영 등 「부산 수산기자재산업의 실태분석 및 정책사업 발굴을 위한 기초연구」, 부산발전연구원, 2014.8.

39) 「어구관리법안」의 경우 어업과 양식업에 사용되는 어구(漁具)에 대한 관리와 기술개발 및 지원에 관한 사항, 어구 생산·유통·판매업 등의 등록 또는 신고 등의 사항을 규정하고 있음. 「양식산업발전법안」의 경우 양식기자재 사업을 ‘양식관련사업’으로 정의하고, 양식업의 면허·허가 등에 관한 사항, 양식산업 관련 기술개발 지원 등의 사항을 규정하고 있음

연계한 국내 수산기자재 업체의 해외 참여 활성화, 해외시장조사 및 수출 전략 수립·지원 등을 통한 국내 수산기자재산업의 글로벌 산업화 및 대외경쟁력 제고

- 셋째, 다품종·소량 생산 구조인 수산기자재의 규격화 및 표준화, 품질 검사 및 국제 수준의 인증 및 사후관리 시스템 구축으로 국산 수산기자재에 대한 안전성·신뢰성 확보
- 넷째, 기존 수산기자재에 대한 품질 향상과 향후 ICT 기술과의 융복합을 통한 수산기자재산업의 고부가가치화를 위한 연구개발 역량 강화
- 다섯째, 수산기자재 구입이 어려운 수요자 및 공동이용이 가능한 수산기자재를 대상으로 임대사업의 확대·추진을 통한 경영부담 경감⁴⁰⁾

라. 수산기자재산업 육성을 위한 전담기구의 설치 필요

수산기자재산업 육성을 총괄적으로 추진·관리하는 중앙행정기관 내 전담부서 또는 별도 전담기관을 설치할 필요가 있음

- 수산기자재 사업체의 경우 대부분 제조업에 기반을 두고 있고, 그 규모가 매출액 기준으로 1개 사업체 당 평균 약 8억 원 수준으로 「중소기업기본법」상 대부분 소기업에 속함
 - 그러나 ‘한국표준산업분류’에 따라 수산기자재산업은 대부분 일반 제조업으로 분류되어 있어 정부의 각종 중소기업정책에서 수산기자재 사업체에 대한 지원 현황을 정확히 파악하기는 어려웠음
- 수산기자재 업계 관계자, 관련 연구를 수행한 연구기관의 관계자와의 인터뷰에 의하면, 일부 규모가 있는 수산기자재 사업체를 제외하고는 현재까지 수산정책뿐만 아니라 중소기업 정책 등 정부 정책에서 소외되어 온 것으로 나타났음
- 수산기자재산업은 수산업의 후방연관산업이지만, 일반제조업 기반이므로 해양수산부뿐만 아니라 중소기업청의 소관 사무임
- 다만, 수산업이라는 특수성과 현행 수산 관련 법규에 수산기자재산업 관련 근거가 있고, 현행 수산기자재 관련 정책 및 사업 등을 고려 할 때, 해양수산부에 전담부서를 설치하여 관련 정책을 전담하여 추진하게 할 필요가 있음
 - 필요한 경우 별도의 전담기관을 설치하는 방안도 고려할 필요가 있음
- 아울러 수산기자재산업의 경우 제조업, 서비스업 등 다른 산업, 그리고 향후 ICT 기술과의 융복합화하는 경우 해양수산부 외에도 산업통상자원부, 중소기업청, 과학기술 관련 부처 등 여러 관계 부처의 협조가 필요한 측면이 있으므로 이들 관계 부처들의 의견을 적극 수렴하고 필요할 경우 위원회를 구성하는 방안도 고려할 필요가 있음
 - 수산기자재산업 육성을 위한 별도의 개별법을 마련할 경우 이와 같은 위원회 설치를 고려할 필요가 있음

40) 현재 어획 및 양식 기자재에 대하여 실시하고 있는 임대사업을 가공 및 유통 등 수산업 산업 전반으로 확대하고, 수산기자재 이동 수리·점검·교육 사업을 추진할 필요가 있음

〈부록 1〉 수산기자재산업 관련 국내 법률 및 주요 조항

부처명	법률명	수산기자재산업 관련 주요 조항
해양수산부	수산업·어촌 발전 기본법	제2조(정의), 제24조(수산기자재산업 등의 육성 및 기계화·시설현대화 촉진)
	수산업법	제50조(기르는어업 발전 기본계획), 제51조(기르는어업 발전 시행계획), 제54조(기르는어업 기술개발 등에 대한 지원) 등
	낙시관리 및 육성법	제40조(미끼기준의 설정), 제41조(미끼의 제조 등의 금지), 제43조(낙시진흥기본계획 등), 제45조(낙시 관련 산업 등의 지원·육성) 등
	관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률	제2조(정의) 제5조(종합계획 등의 수립·시행), 제9조(관상어산업 관련 기술개발의 촉진), 제11조(관상어 양식시설 및 유통의 현대화 지원) 등
	어선법	제3조(어선의 설비), 제8조(건조·개조의 허가 등), 제21조(어선의 검사), 제22조(건조검사 등), 제25조(어선 등 우수건조사업장 등의 지정), 제31조(어선거래시스템 등의 구축·운영), 제31조의2(어선중개업의 등록 등), 제32조(어선의 조사·연구), 제33조(표준어선형의 개발) 등
	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률	제16조(어업선진화사업의 추진), 제17조(선진화사업에 대한 지원)
	수산자원관리법	제27조(환경친화적 어구사용), 제41조(수산자원조성사업)
	수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률	제2조(정의), 제5조(기본계획의 수립·시행), 제35조(수산물 저온산물 규격화의 촉진), 제36조(수산물 어획 후 위생관리 지원), 제46조(수산물 규격화의 촉진), 제51조(수산물 유통 정보화 사업) 등
	해양수산물발전 기본법	제28조의2(해양수산물분야 신산업 개발의 지원)
	농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률*	제2조(정의), 제3조(농림수산물경영체의 범위), 제7조(농식품투자모태조합의 결성), 제12조(기금의 투자) 등
	식품산업진흥법*	제2조(정의), 제8조(식품산업 관련 기술개발의 촉진), 제19조의2(농수산물 가공산업 육성 시책의 마련) 등
	소금산업진흥법	제2조(정의), 제14조(제조시설 등의 현대화 등), 제28조(안전관리기준 등) 등
	수산생물질병 관리법	제3조(수산생물질병관리대책), 제39조(질병예방기술의 시험·분석)
산업통상자원부	부품소재전문기업 등의 육성에 관한 특별법	제2조(정의), 법률 전반
기획재정부	조세특례제한법	제105조(부가가치세 영세율 적용)에 따른 「농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정」제3조(영세율 적용대상 농·축산·임·어업용 기자재의 범위) 등
중소기업청	중소기업기본법	제2조(정의), 법률 전반
금융위원회	농림수산업자 신용보증법	제2조(정의), 법률 전반

주: ※는 농림축산식품부와 공동소관 법률임

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law/>)을 참조·정리함

〈부록 2〉 수산기자재산업 관련 정부 정책 및 사업(2017년 기준)

사업명	사업대상의 직접성 여부		사업 목적 및 내용 사업내용	지원대상	사업 규모 및 예산 (2017년)
	수산업 ¹⁾	수산업 후방연관산업 ²⁾			
수산업창업·투자 지원사업	○	○	수산업관산업의 창업 및 투자 활성화를 위해 지역별로 거점 센터 지정, 우수 수산기술 보유 예비창업자 및 유망 기업 발굴, 수산에 특화된 창업 및 기업 교육, 마케팅 등 지원	어업, 수산 연관산업	연간 30억 원을 지역별창업투자지원센터에 차등 배분(일반회계)
천일염 육성사업	○		염전생산시설의 현대화, 천일염 수집·저장·선별·유통 시스템의 규모화, 집단지화, 현대화하여 처리비용 절감(포장재 지원, 염전바닥재 개선, 장기저장시설설치 취·배수용 배관설치, 생산시설 자동화 지원 등)	천일염 생산업	약 85억 원 (농특회계)
수산물 물류표준화 지원 사업	○		지게차, 팔레트, 어상자 등 표준화된 물류기기 사용 확대, 물류기기 임차료 지원, 하역기계화 등 수산물 물류 효율화 도모	수산물 가공업· 유통업, 어업	6억 3천만 원 (농특회계)
수산물 가공업 육성사업	○		영세 수산가공업체의 설비 개선, 위생시설 확충 등 수산식품의 고부가가치화 및 식품 안전성 확보	수산물 가공업· 유통업	약 240억 원 (지특회계)
수산장비 임대활용 사업	○		양식어업용 고가의 양식장비 임대, 도서·벽지 취약 어촌지역에 어업용 기자재 무상 이동수리·점검 등	어업	약 14억 원 (농특회계)
친환경 어구보급 사업	○		생분해성 어구보급, 친환경 부표 보급, 고밀도 부표 보급 등	어업	약 93억 원 (농특회계)
고효율 어선 유류절감 장비지원 사업	○		에너지 절감형 LED등(燈) 및 저효율 노후기관·장비·설비 대체, 소형어선의 전기추진기 보급 지원 등 노후어선 부분개량을 통한 경비 절감에 따른 안정적 조업기반 조성	어업	약 65억 원 (농특회계)
노후어선 현대화 사업	○		FTA, TPP 대응 고비용·저효율의 노후어선을 에너지 절감, 자원관리, 어선원 복지·안전 등을 고려한 현대화 어선으로 대체 건조지원	어업	약 8억 3천만 원 (농특회계)
환경친화형 배합사료 지원 사업	○		환경친화형 배합사료 사용 확대, 배합사료 의무화 대비 시범양식장 지원	어업	약 88억 원 (농특회계)
친환경 양식어업 육성 사업	○		친환경 양식기술 기반구축, 첨단 친환경 양식 시스템지원 사업	어업	약 320억 원 (농특회계)
어선사고 예방시스템 구축	○		어선 안전장비 지원을 통한 어선사고 예방	어업	약 11억 원 (일반회계)
차세대 한국형 어선 개발(R&D)	○	○	고비용·저효율의 연근해 노후어선 구조 개혁 및 중소조선소 경영개선, 어선원의 안전·복지, 비용절감 및 조업특성 등을 고려한 차세대 한국형 표준선형 어선(시제선)을 개발, 설계·건조, 실증화 연구	어업, 수산 연관산업, 연구기관, 대학 등	약 28억 원 (일반회계)

사업명	사업대상의 직접성 여부		사업 목적 및 내용 사업내용	지원대상	사업 규모 및 예산 (2017년)
	수산업 ¹⁾	수산업 후방연관산업 ²⁾			
관상어산업육성	○	○	관상어 산업육성을 위한 연구개발 지원, 국내 산업박람회 등 개최, 체계적인 관상어 산업기반 구축, 관상어 생산·연구·유통의 원스톱시스템 구축 등 국내 산업 활성화와 수출산업으로 육성	어업, 수산 연관산업, 연구기관, 대학 등	약 17억 원 (농특회계)
수산연관 우수기술 사업화자금 지원 사업	○	○	수산 연관분야 벤처 등록기업과 특허 등록자 등에게 저리의 사업화 자금을 지원하여 우수 수산기술의 산업화 및 수산업의 고차 산업화 추진	어업, 수산 연관산업 체	10억 원 (수산발전기금)
수산모태 펀드출자 사업	○	○	정부와 민간에 의한 수산모태펀드를 통해 성장가능성이 있는 다양한 어업경영체에 투자하여 자금조달 지원	어업, 수산 연관산업 체	100억 원 (수산발전기금 → 수산모태펀드)
수산장비 구입지원 (용자)사업	○		고품질·고성능 수산기자재를 사용할 수 있는 기반 마련 및 어업인 등 고가의 수산장비 구입비용 지원을 통한 수산기자재산업 육성	어업	약 30억 원 (수산발전기금)
원양어선 현대화사업	○		노후 원양어선 설비 개선 소요자금 용자	원양산업	27억 원 (수산발전기금)
계	17개	5개			약 1,172억 6천만 원

주 1) 수산업은 어업, 양식업, 수산물 가공업, 수산물 유통업 등 수산업과 그 전방연관산업

2) 수산기자재산업 등 수산업의 후방연관산업

자료: 해양수산부, 「2017년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」, 2017.1.; 해양수산부, 「2017년도 해양수산사업 시행지침서」, 2017.1.를 참조·정리함

〈부록 3〉 수산업 특수분류와 표준산업분류 연계표

중분류	소분류		세분류	세세분류		표준산업분류 연계코드		
21 어선 및 낙시선박 건조업	211	어선 및 낙시선박 건조업	2111	어선 건조업	21111	철강제 어선 건조업	31111	강선 건조업
					21112	합성수지제 어선 건조업	31112	합성수지선 건조업
					21113	목제 어선 건조업	31113	비철금속선박 및 기타 항해용 선박건조업
					21114	기타 어선 건조업	31113	비철금속선박 및 기타 항해용 선박건조업
	212	어선 및 낙시선박 구성 부분품 제조업	2112	낙시선박 건조업	21120	낙시선박 건조업	31112	합성수지선 건조업
							31113	비철금속선박 및 기타 항해용 선박건조업
							31120	오락 및 스포츠용 보트 건조업
			2120	어선 및 낙시선박 구성 부분품 제조업	21200	어선 및 낙시선박 구성부분품 제조업	31114	선박 구성부분품 제조업

중분류	소분류	세분류	세세분류	표준산업분류 연계코드	
22	221	2211 어구 제조업	22111 어업용 끈 및 로프제조업	13921 끈 및 로프 제조업	
			22112 어망 제조업	13922 어망 및 기타 끈 가공품 제조업	
			22113 기타 어구 제조업	33303 낚시 및 수렵용구 제조업	
		2212 어업용 상자 제조업	22120 어업용 상자 제조업	16231 목재 깔판류 및 기타 적재판 제조업	16232 목재포장용상자, 드럼 및 유사 용기제조업
				22130 어업용 얼음 제조업	11201 얼음 제조업
		2214 어업항행용 무선기기 및 측량기구 제조업	22140 어업항행용 무선기기 및 측량기구 제조업	27211 항행용 무선기기 및 측량기구 제조업	
		222	양식용 기자재 제조 및 설치업	2221 양식용 사료 제조업	22210 양식용 사료 제조업
	42136 수중공사업				
	2222 양식장 시설 설치업			22220 양식장 시설 설치업	42139 기타 시설물 축조 관련 전문공사업
					20499 그 외 기타 분류안된 화학제품 제조업
	2223 양식용 의약품 및 관련 제품 제조업			22230 양식용 의약품 및 관련 제품 제조업	21230 동물용 의약품 제조업
					22222 저장용 및 위생용 플라스틱제품 제조업
	2224 양식장 시설 및 장비 제조업			22240 양식장시설 및 장비제조업	31119 기타 선박 건조업
					29131 액체펌프 제조업
					29175 액체여과기 제조업
					29299 그 외 기타 특수목적용 기계제조업
	2225 관상용 수산 동식물 양식용품 제조업			22250 관상용 수산동식물 양식용품 제조업	23122 판유리 가공품 제조업
					29175 액체여과기 제조업
					28909 그 외 기타 전기장비 제조업
		29150 산업용 오븐, 노 및 노용버너 제조업			
	223	수산물 가공 기계 및 포장재 제조업	2231 수산식품 가공기계 제조업	22310 수산식품 가공기계 제조업	29250 음·식료품 및 담배가공기계 제조업
			2232 수산물 포장재 및 용기 제조업	22320 수산물 포장재 및 용기 제조업	17223 식품위생용 종이상자 및 용기 제조업
	224	낙시업용 기자재 제조 및 미끼 생산업	2241 낙시업용 용구 제조업	22410 낙시업용 용구 제조업	33303 낚시 및 수렵용구 제조업
					2242 낙시업용 미끼 생산업
					10800 동물용 사료 및 조제식품 제조업

중분류	소분류		세분류		세세분류		표준산업분류 연계코드			
23	어선, 낚시선박 및 수산 기자재 유통업	231	어선, 낚시선박 및 구성부분품 중개 및 도매업	2310	어선, 낚시선박 및 구성부분품 중개 및 도매업	23101	어선, 낚시선박 중개 및 도매업	46104	기계장비 중개업	
						23102	어선 및 낚시선박 구성 부분품 도매업	46593	수송용 기계 및 장비 도매업	
	232	수산기자재 도소매업	2321	어업용 기자재 도소매업	23210	어업용 기자재 도소매업			46419	기타 가정용 섬유 및 직물제품 도매업
							46463	장난감 및 취미용품 도매업		
							46799	그 외 기타 상품 전문 도매업		
							46332	비알콜음료 도매업		
							46592	의료, 정밀, 광학기기 도매업		
							47419	기타 섬유, 직물 및 의복 약세서리 소매업		
							47640	게임용구, 인형 및 장난감 소매업		
							47859	그 외 기타 분류 되지 않은 상품 전문소매업		
							47221	음료 소매업		
							47829	기타 광학 및 정밀기기 소매업		
			23221	양식용 사료도매업	46203	사료도매업				
			23222	양식용 의약품 및 관련제품 도소매업	46739	기타 화학물질 및 화학제품 도매업				
					47811	의약품 및 의료용품 소매업				
					47859	그 외 기타 분류 안된 상품 전문 소매업				
					46441	의약품 도매업				
			23223	양식장 시설 및 장비 도매업	46699	그 외 기타 건축자재 도매업				
					46593	수송용 기계 및 장비 도매업				
					46539	기타 산업용 기계 및 장비 도매업				
					46599	그 외 기타 기계 및 장비 도매업				
	23224	관상용 수산동식물 양식용품 도소매업	46613	유리 및 창호 도매업						
			46539	기타 산업용 기계 및 장비 도매업						
46594			전기용 기계장비 및 관련 기자재 도매업							
2323	수산식품 가공 기계 도매업	23230	수산식품 가공 기계 도매업	46539	기타 산업용기계 및 장비 도매업					
				46599	그 외 기타 기계 및 장비 도매업					
2324	낚시업용 기자재 도소매업	23241	낚시업용 기자재 도매업	46463	장난감 및 취미용품 도매업					
				23242	낚시업용 기자재 소매업	47640	게임용구, 인형 및 장난감 소매업			

자료: 해양수산부 보도자료, 「해수부, 수산업 정책수립의 통계 기반 구축-어업 생산·가공·유통을 포괄하는 '수산업 특수분류' 제정-」, 2015.2.23.

공정거래 사건 피심인의 방어권 강화방안

금융공정거래팀
강지원 입법조사관

요약

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 한다) 제10장은 공정거래위원회(이하 “공정위”)의 조사권한의 범위와 제한사항에 대해 규정하고 있다. 그러나 조사의 대상이 되는 피심인의 권리를 부당하게 침해하지 않고 공정위의 법 위반여부 판단에 대한 방어권을 적절히 행사하기 위한 관련 조항들이 법령과 고시에 충분히 규정되어 있지 않다는 지적이 그간 제기되어 왔다.

법령에는 현장조사, 의견진술 요구, 자료·물건의 제출·영치 등 공정위의 조사권한과 방법에 대해 개략적으로만 명시하고 있고, 보다 구체적인 사항은 대부분 공정위 고시인 「사건절차 규칙」 및 「조사절차 규칙」에서 다루고 있다. 이러한 현행 조사절차의 법적 체계 및 그 내용은 다음과 같은 2가지 측면에서 개선의 여지가 있는 것으로 보인다.

첫째, 변호인의 조사과정 참여 허용범위, 공정위의 조사기록 작성 의무, 디지털 증거의 수집·분석 등 공정위의 부당한 증거 수집을 억제하고 피심인의 방어권을 보장하기 위한 핵심적인 사항들이 법률에 근거규정을 두지 않고 공정위가 제·개정할 수 있는 권한을 지닌 「조사절차 규칙」에만 규정되어 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해, 「국세기본법」의 예와 같이 피심인의 방어권 보장에 핵심적인 사항들은 가급적 법률에 기본적인 사항을 명시하고, 세부내용만 시행령이나 고시에 위임하는 입법적 개선을 고려해 볼 수 있을 것이다.

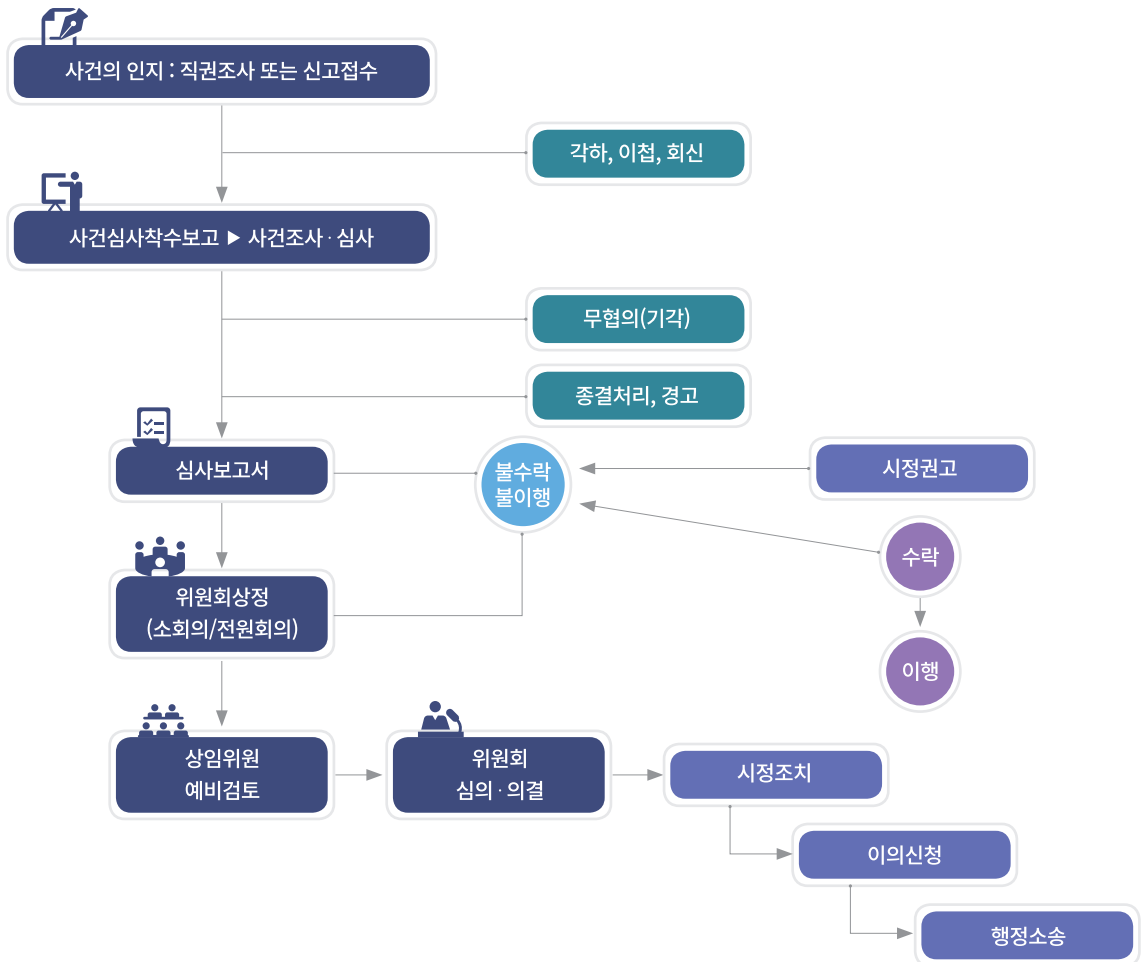
다음으로, 현행 규정이 공정위에 대한 피심인의 의견진술 및 자료접근에 있어 권리 보호가 취약하다는 문제점이 있다. 피심인이 진술의 전체적인 내용이나 반복과정 등에 대해 정확히 파악하여 위원회의 심의·의결 및 행정소송에 대응하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 진술조서 작성을 의무화하는 방안을 검토해 보는 것이 바람직하다. 또한, 미국·일본 등의 사례와 같이 공정위가 조사과정에서 확보한 증거·자료에 대한 피심인의 접근권을 현행 규정보다 폭넓게 인정하여, 공정위의 사실인정과 법리 적용에 대해 피심인이 적절히 대응·방어할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

01

검토 배경

공정거래위원회(이하 “공정위”)의 사건처리절차는 신고·직권인지 등에 의한 사건의 조사단계, 조사를 마친 후 담당 국 차원에서의 법 위반 가능성 심사단계, 심사 후 위원회¹⁾에 상정된 사건의 심의·의결단계 등 순차적으로 구분될 수 있음

〈그림 1〉 공정위의 사건처리절차 개요



1) ‘위원회’는 행정기관으로서의 공정위를 의미하는 경우도 있지만 여기서는 법 위반행위 등에 대한 의사결정기구로서의 전원회의 또는 소회의를 지칭한다. 주요 사건에 대한 의사결정은 위원장·부위원장 1인을 포함한 9인(비상임위원 4인)의 전원회의에서 내려지는데, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하게 됨

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 한다)은 실체법과 절차법, 조직법에 관한 사항을 모두 포괄하고 있으나, 약 120여개의 전체 법률조항 중 실체법적 사항이 많은 비중을 차지하고 있는데 비해 조사절차 등 공정위의 사건처리에 관한 절차법적 사항은 그 중 일부에 불과함

- 시장지배적지위 남용행위, 불공정거래행위 등 각각의 공정거래법 위반행위들은 세부 행위유형이 많고 위법성 판단이 복잡하여 그 구체적인 기준과 요건을 규정하기 위해 법률에 명시해야 할 실체법적 사항이 방대해지게 되는 특성이 있음
- 공정위의 사건처리절차에 관한 사항은 법 제10장(조사 등의 절차)에 규정되어 있는데, 그 중 조사절차 및 피조사자의 권리 보호와 관련된 내용은 공정위의 조사권과 관련한 일반사항 및 피조사인의 의견진술·자료열람권 등을 규정하고 있는 6개 조항이라고 할 수 있음

공정거래법은 공정위의 사건처리절차에 관한 세부적인 사항을 법률 또는 시행령에 구체적으로 두지 않는 대신, 행정규칙인 고시에 직접 위임하고 있음

- 공정거래법 제55조의2는 법 위반에 관한 공정위의 사건처리절차 등에 관해 공정위가 고시를 제정할 수 있도록 하고 있음
 - 위 조항의 위임에 따라 공정위는 「공정거래위원회 회의운영 및 사건절차 등에 관한 규칙」²⁾(이하 “사건절차 규칙”이라 한다)을 제정하여 운용하고 있음
- 시행령에서는 사건처리절차 전반에 관한 사항이 아닌 공정위의 조사에 있어 서면통지 의무와 조사연기 신청 사유 등 일부 사항만을 제한적으로 규정하고 있음

한편 공정위가 법 위반여부에 대한 1차적인 판단을 내리고 막대한 과징금을 부과할 수 있는 권한을 가진 준사법기관이라는 점에서, 그 절차적 사항을 법률에 규정하지 않고 공정위가 스스로 제·개정하는 고시에 포괄적으로 위임하는 것이 법리적으로 적절한지에 대해서는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔음

- 헌법재판소(이하 “헌재”)는 지난 2003년 부당지원행위 과징금 부과규정의 위헌 여부가 문제된 사건에서 소수 의견으로, 공정거래법 제55조의2의 사건처리절차 고시 위임이 헌법상 포괄위임금지 원칙³⁾의 위배 소지가 있다는 우려를 나타낸 바 있음⁴⁾
 - 헌재는 행정기관인 공정위의 증거조사 및 과징금 부과절차가 반드시 민·형사상의 사법절차와 같은 수준이어야 할 필요는 없지만, 헌법에서 요구하는 적법절차는 그 기본적인 사항을 법률에서 정해야 하는 것이므로 공정거래법 제55조의2와 같은 ‘백지위임’은 위헌 소지가 있다는 점을 지적하였음⁵⁾
- 특히, 법률뿐 아니라 관련 고시에서도 사법절차에 준하는 증거조사절차나 변론절차가 충분히 규정되어 있지 않아, 개별 사건에서 실체적 진실을 발견하여 사업자가 부당하게 처벌받는 것을 방지하기 위한 제도적 보호장치가 부족하다는 점을 헌재는 우려하였음

2) 공정거래위원회 고시 제2017-2호, 2017.4.14. 개정.

3) ‘포괄위임금지의 원칙’은 헌법 제75조에 따라 위임의 내용·목적·범위 등이 구체적으로 한정되고 법률규정만으로 위임 내용을 대략적으로 예측할 수 있어야 하는 등, 위임입법의 구체적 한계를 법률로 정해야 한다는 원칙임. 헌법재판소 1991.7.8. 선고 91헌가4 결정; 헌법재판소 1994.7.29. 선고 헌가12 결정 등 다수

4) 헌법재판소 2003.7.24. 선고 2001헌가25 전원재판부 결정

5) 재판관 한대현·권성·주선희의 반대이견

공정위 내부적으로도 이러한 문제점을 인식하여 지난 2014.6.19. 공정거래분야 15대 개선과제의 하나로 ‘사건처리절차 법제화를 통한 피심인 방어권 보호 강화’를 추진⁶⁾하였으나 법률 개정을 이루어내지는 못 하였음

- 공정위는 제19대국회 기간 중 사건처리절차 일부를 법률로 상향하여 규정하는 내용의 「공정거래법 개정안」(정부안)을 국회에 제출(2014.12.29.)한 바 있으나, 소관 상임위원 정무위원회에서 동 정부제출안이 대안반영폐기(2016.2.18.)되면서 사건처리절차 법제화와 관련된 내용은 본회의에 상정되지 못 했음

조사·심의 과정에서 피조사자 또는 피심인(이하 “피심인”)의 방어권 보호를 강화하기 위한 대안으로 공정위는 2015년 ‘사건처리절차 3.0’이라는 사건처리절차 개혁안을 제시한 후, 그 내용을 담아 조사 방법·절차, 조사공무원의 준수사항 등을 담은 「조사절차 규칙」⁷⁾을 2016년 제정한 바 있음

현재 결정의 소수의견에서 공정위 사건처리절차의 미흡함과 위임입법의 문제점에 대한 지적이 나온 후 15년이 경과하여 그간 조사절차를 포함한 전 과정에서 피심인의 권리보호가 제고된 것은 사실이 지만, 공정위의 조사권 남용을 방지하고 피조사자의 방어권 보장을 위해 필요한 입법적 개선사항이 무엇인지에 대해 현 시점에서 점검해 보는 것이 바람직할 것으로 보임

- 역대 최고 과징금인 1조원이 부과된 웰컴 사건에서도 자료 접근권 등 피심인의 방어권 문제가 제기되자, 최근(2017.7.5.) 공정위는 사건절차 규칙, 조사절차 규칙 등의 개정을 포함, 사건처리와 관련한 공정위의 절차개선을 위한 ‘공정거래위원회 신뢰제고 추진 방안’을 내부적으로 검토하겠다고 발표한 바 있음

02

공정위 조사절차의 체계와 내용

공정위의 조사절차 및 피심인의 권리 보호에 관한 사항은 공정거래법 제10장 및 동법 시행령의 관련 조항에 규정되어 있으며, 그 중 조사절차의 세부적인 내용은 「조사절차 규칙」에서 다루고 있음

- 「사건절차 규칙」은 주로 조사단계 이후 위원회의 법 위반행위 심사 및 전원회의 등에서의 심의·의결에 관한 절차적 사항들을 다루고 있지만, 출석요구서, 진술·영치조서 등 피조사인 등의 방어권 보장에 관한 사항도 일부 포함하고 있음

6) 공정거래위원회, 「시장상황의 변화에 부응한 공정거래 제도 정비」, 보도자료, 2014.6.19.

7) 공정거래위원회 고시 제2016-1호, 2016.2.4. 제정

법 제10장에서 조사절차 및 피심인의 방어권 보장을 다루고 있는 규정은 제49조(위반행위의 인지·신고 등), 제50조(위반행위의 조사 등), 제50조의2(조사권의 남용금지), 제50조의3(조사 등의 연기신청), 제52조(의견진술기회의 부여), 제52조의2(자료열람요구 등) 등 6개임

- 시행령은 법률의 내용을 일부 보완하여 공정위의 조사 요구 시 서면통지 의무(제55조), 자료·물건의 제출·영치 권한의 한계(제56조), 조사연기 신청의 사유·절차(제57조의2) 등을 규정하고 있음
- 법 위반여부 판단을 위한 공정위의 행정조사는 원칙적으로 강제력을 지니지 못 하는 임의조사의 성격을 지니지만, 피심인이 조사를 거부하거나 방해하는 경우 과태료나 형사벌의 부과를 통해 강제성을 간접적으로 확보할 수 있다는 점에서 사실상 ‘간접적 강제조사권’으로 보는 견해가 있음⁸⁾

공정거래법 제50조(위반행위의 조사 등) 및 관련 시행령에서 정하고 있는 공정위의 조사권한은 아래 <표 1>과 같음

<표 1> 법령상 규정된 공정위의 조사권한

	법률(제50조)	시행령(제55~56조)
출석 및 의견요구	지정된 장소에서 당사자·이해관계인·참고인의 진술 청취	출석 요구 시 출석일시·장소 등을 기재한 출석요구서 발부
감정인의 지정·위촉	—	감정기간·목적·내용 등을 명시하여 서면으로 감정인 지정
현장조사	— 사업자의 사무소·사업장에 출입 해 자료·물건의 조사 — 조사공무원은 권한을 나타내는 증표 제시	사무소·사업장·공정위 출석요구서에 지정된 장소에서만 가능
자료·물건의 제출·영치	원가·경영상황에 관한 보고, 기타 필요한 자료·물건의 제출 및 영치	— 제출일시, 제출대상 자료 등을 서면으로 기재 — 제출명령·영치는 증거인멸의 우려가 있는 경우로 제한
금융거래정보 요구	— 대기업집단의 위법·탈법 행위 조사를 위해 금융기관에 요구 — 금융기관은 10일 이내 자료 제출	—

8) 권오승·서정, 『독점규제법: 이론과 실무』, 법문사, 2016, p.623

「조사절차 규칙」에 명시되어 있는 공정위 조사권한의 제한사항은 아래와 같음

〈표 2〉 「조사절차 규칙」상 공정위의 조사권한 통제

객관적·합리적인 조사대상 선정	- 조사계획서에 조사대상 모집단, 선정기준·근거, 조사 대상사업자 명단 등을 기재
조사공문의 구체성 제고	- 적용되는 법 조항 및 법 위반혐의를 구체적으로 기재 - 조사대상 사업자명과 소재지를 특정
피조사인의 방어권 보장	- 현장·진술조사 등 전 조사과정에서 원칙적으로 변호인 참여 허용 (카르텔·조사목적 달성이 현저히 어려운 경우 제외) - 조사과정 확인서(조사시작·종료시각 등을 기재) 및 수집·제출 자료목록을 피조사인에게 교부
자료의 수집·영치	- 수집한 자료에 대해 피조사인이 복사 요청 시 허용 - 디지털증거 수집 시 일정한 자격을 갖춘 조사공무원만 가능하며, 현장 이미징(imaging) ⁹⁾ 이 어려울 경우에만 저장매체 영치 가능 - 증거인멸의 우려로 인해 영치가 필요한 경우 피조사인에게 사전설명하고 영치조사 교부
진술조사	- 진술조서·확인서에 대해 복사를 요구할 경우 원칙적 허용(단, 증거인멸·조사비밀 누설 등 조사방해 우려가 상당할 경우 예외)
부서장의 관리·감독 강화	- 사건담당 부서장이 현장조사 종료 후 피조사인에게 애로사항 청취하여 개선방안 마련 - 현장조사 시 조사공무원은 담당 부서장에게 서면으로 조사내용 및 조사과정상 특이 사항 일일보고

한편, 공정위의 조사권한과 관련해서는 원칙적으로 「행정조사기본법」이 아닌 공정거래법의 규정이 적용되지만, 행정조사의 기본원칙과 관련된 사항은 「행정조사기본법」 제4조의 적용을 받게 됨¹⁰⁾

9) '이미징'은 디지털 증거 수집방식의 하나로서, 디지털 자료·저장매체의 물리적인 부분을 파일 형태로 다른 디지털 저장 매체에 저장하는 것을 의미함

10) 공정위 소관 법률의 위반행위에 대한 조사는 공정거래법의 규정(「행정조사기본법」에 대한 특칙을 담고 있는 경우)에 따르며, 행정조사의 기본원칙(동법 제4조), 조사근거(동법 제5조), 정보통신수단을 이용한 조사(동법 제28조)에 대해서만 행정조사기본법의 규정을 적용함(「행정조사기본법」 제3조제2항제7호, 동조 2제2항)

- ① 행정조사는 조사목적 달성에 필요 최소한의 범위 안에서 실시하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용해서는 안 된다.
- ② 행정기관은 조사목적에 적합하도록 조사대상자를 선정하여 행정조사를 실시하여야 한다.
- ③ 행정기관은 유사하거나 동일한 사안에 대하여는 공동조사 등을 실시함으로써 행정조사가 중복되지 않도록 해야 한다.
- ④ 행정조사는 법령 등의 위반에 대한 처벌보다는 법령 등을 준수하도록 유도하는데 중점을 두어야 한다.
- ⑤ 다른 법률에 따르지 아니하고는 행정조사의 대상자 또는 행정조사의 내용을 공표하거나 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다.
- ⑥ 행정기관은 행정조사를 통하여 알게 된 정보를 다른 법률에 따라 내부에서 이용하거나 다른 기관에 제공하는 경우를 제외하고는 원래의 조사목적 이외의 용도로 이용하거나 타인에게 제공해서는 안 된다.

- 그 중 제1항은 공정거래법 제50조의2에 이미 동일한 규정을 두고 있으며, 제5항과 제6항은 조사절차 규칙에서 재언급하고 있을 뿐 추가적이거나 세부적인 내용을 규정하고 있지는 않음
- 제2항의 경우는 「행정조사기본법」에서 명시하고 있는 기본원칙을 「조사절차 규칙」에서 구체화하고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 「행정조사기본법」 제2항에서는 조사목적에 적합한 조사대상 선정이라는 기본원칙만 언급하고 있지만, 「조사절차 규칙」 제5조에서는 이를 실현할 구체적인 방안으로 객관적·합리적인 조사대상 선정기준을 마련해 그 근거를 서면으로 조사계획서에 명시하도록 하고 있음

또한, 피심인의 권리를 보호하기 위한 법률상의 규정은 다음과 같음

〈표 3〉 법률상 피심인의 권리 보호 관련 규정

조사공무원의 권한 남용 금지 (제50조의2)	필요한 최소한의 범위 내에서 조사를 수행하고, 다른 목적을 위한 조사권 남용을 금지
의견진술권(제52조)	당사자·이해관계인에게 의견을 진술(공정위 회의 포함)하고 필요한 자료를 제출할 기회 부여
자료열람·복사 청구권 (제52조의2)	- 당사자·이해관계인은 공정위의 처분과 관련된 자료의 열람·복사 신청 가능 - 공정위는 자료제출자의 동의가 있거나 공익상 필요 시 열람·복사 허용

03

공정위 조사절차의 체계와 내용

가. 법령상 규정되어야 할 내용의 고시 위임

현행 「조사절차 규칙」의 내용 중 일부는 피심인의 방어권 보장에 있어 매우 중요한 사항임에도 불구하고, 법률에 그 근거규정을 두고 있지 않은 채 공정위 고시인 「조사절차 규칙」에 그 내용이 직접 기술되고 있는 경우가 있음

- 변호인의 조사과정 참여 허용 여부·범위(위 규칙 제13조), 공정위의 조사기록 작성 의무(위 규칙 제14조) 등은 공정위가 판단한 사실관계의 오류를 피심인이 정정하고 공정위의 적용 법리 등에 대항하기 위한 논리를 구성하는 등 방어권 보장에 있어 핵심적인 사항이라고 할 수 있음
- 또한, 피심인에 대한 조사공문의 교부·설명(위 규칙 제6조), 디지털 증거의 수집·분석(위 규칙 제18조~제24조) 등은 공정위가 부당하게 불법적인 증거를 수집하여 법 위반혐의의 입증에 활용하는 것을 방지하기 위해 필요한 제도적 안전장치임

특히 변호인의 조사과정 참여 보장 규정(앞의 규칙 제13조)의 경우 그 예외사유를 법률이 아닌 고시에 직접 규정하고 있어, 향후 공정위의 자의적인 해석에 따라 피심인이 조사과정에서 변호인의 조력을 정당하게 받을 권리가 침해될 우려가 있음

- 「조사절차 규칙」상 변호인의 참여가 제한되는 예외사유(아래 사유 외에도 카르텔 조사에 대해서는 증거인멸 우려 등에 따라 변호인 참여 제한 가능)는 다음과 같음

1. 피조사업체의 변호인 참여요청이 조사의 개시 및 진행을 지연시키거나 방해하는 것으로 판단되는 경우
2. 조사공무원의 승인 없이 신문에 개입하거나 모욕적인 언동 등을 행하는 경우
3. 피조사업체를 대신하여 답변하거나 특정한 답변 또는 진술 반복을 유도하는 경우
4. 신문내용을 촬영, 녹음, 기록하는 경우
(다만, 기록의 경우 피조사업체에 대한 법적 조연을 위해 변호인이 기억환기용으로 간략히 메모를 하는 것은 제외)
5. 기타 제1호 내지 제4호 이외의 경우로서 조사목적 달성을 현저하게 어렵게 하는 경우

- 조사개시·진행을 방해하거나 조사공무원의 승인 없이 피심인 신문에 개입하는 경우 등 변호인 참여 제한의 타당성이 인정되는 사유도 있지만, 가령 '기타 조사목적 달성을 현저하게 어렵게 하는 경우'(위 규칙 제13조제1항제5호)는 공정위의 해석에 따라 변호인의 참여 범위가 크게 제한될 소지가 있는 부분임

디지털 증거수집·분석 관련 조항(앞의 규칙 제18조~제24조)의 경우도 법령에서는 아무런 근거규정을 찾을 수 없으며, 그 기본원칙 및 세부적인 사항 모두 「조사절차 규칙」에 직접 명시되어 있음

- 대부분의 핵심 증거자료가 디지털화되어 있는 오늘날의 기업 활동 현실에서 물리적 증거(physical objects)에 비해 오·조작의 우려가 큰 디지털 증거의 수집·분석에 관해 공정위가 준수해야 할 기본적인 원칙과 의무사항을 법령에 규정하지 않는 것은 문제가 있음

- 법원 역시 공정위가 피심인 사업자의 내부전산망에 대한 무제한적인 접근열람권은 사실상 영장을 필요로 하는 수색에 해당되기 때문에 허용될 수 없다고 판시¹¹⁾한 바 있는 등, 디지털 증거에 대한 공정위 조사권의 엄격한 통제가 법령에 규정되어야 할 필요성이 인정됨
 - 위 사건에서 공정위는 ㈜삼성전자에 대한 하도급거래 현장 확인조사를 실시하는 과정에서 회사 사내 통신망인 싱글(Single)에 대한 열람을 요구하였으나 회사 측은 이를 거부하여 공정위로부터 과태료 2,000만원을 부과받았음
 - 수원지방법원은 사내 통신망에 대한 무제한적 열람권이 부여될 경우 회사의 영업비밀이나 직원의 개인정보가 유출될 우려가 있으며, 이러한 방식의 조사는 공정거래법 제50조의2에 따른 '필요 최소한의 조사'에 해당되지 않는다고 판단하여 공정위의 처분을 취소하였음

나. 피심인의 방어권 보장 미흡

공정위는 현장조사 또는 지정된 장소에서 피심인이나 참고인 등의 의견·진술을 들을 권한(공정거래법 제50조제1항제1호 및 제2항)을 보유하고 있는데, 현행 규정상으로는 반드시 진술조서를 작성하도록 의무화되어 있지 않음

- 공정위가 피심인의 의견을 청취함에 있어 '필요한 경우' 진술조서를 작성할 수 있음(「사건절차 규칙」 제15조제1항)
- 「사건절차 규칙」 제15조제2항은 진술조서의 기재요건을 상세하게 규정하고 있으며, 「조사절차 규칙」 제12조제3항은 '상당한 조사방해 우려'가 있는 경우를 제외하고 피심인의 진술조서 복사 청구권을 인정하고 있는 등, 일단 진술조서가 작성된 이후에는 피심인에 대한 방어권 보장이 적절히 이루어지고 있다고 볼 수 있음
- 그러나 진술조서의 작성 자체가 공정위의 재량에 따른 선택사항이어서, 진술조서가 제대로 작성되지 않은 경우 피심인 등이 이에 근거하여 자신의 방어권을 적절히 행사하는 것이 어려운 현실임

또한, 현행 규정에 따르면 공정위가 보유하고 있는 사건기록에 대한 피조사인 등의 열람·복사청구권의 범위가 제한적이고, 공정위가 특정 자료의 열람·복사의 허용 여부에 대해 상당히 폭넓은 재량적 판단을 내릴 수 있도록 되어 있어 피심인이 공정위의 법리와 근거를 충분히 파악하여 대응하는데 어려움을 겪고 있음

- 공정거래법 제52조의2(조사권의 남용금지)에 따르면, 공정위가 보유하고 있는 사건 관련 자료(공정거래법 규정에 의한 처분과 관련된 자료)에 대해 피심인이 열람·복사를 청구하더라도 공정위가 '공익상 필요하지 않다'고 판단하는 경우 이를 거부할 수 있음
- 한편 「사건절차 규칙」 제29조의2는 심사보고서와 함께 피심인에게 송부되는 첨부자료(공정위의 사실인정이나 위법성 판단을 뒷받침할 수 있는 근거자료) 중 비공개된 특정 부분이 있을 경우 피심인이 그에 대해 열람·복사를 신청¹²⁾할 수 있도록 하고 있는데, 이는 심사보고서 첨부자료에 대한 열람·복사청구권에 국한된 조항이기 때문에 공정위가 실제로 사실인정 및 법 위반여부 판단에 있어 활용한 자료에 대해 피심인의 충분한 접근권을 보장하고 있는 것으로 보기는 어려움

11) 수원지방법원 2010.8.3. 자 2008라609 결정; 대법원 2014.10.30.자 2010마1362 결정

12) 심사관은 심사보고서의 첨부자료 중 영업비밀·사생활·카르텔 자진신고 관련 정보나 기타 법령에 의해 공개가 불허되는 자료를 비공개 처리할 수 있음(「사건절차 규칙」 제29조제12항). 피심인이 특정 첨부자료에 대한 열람·복사를 신청할 경우 주심위원은 영업비밀·사생활 등 동 규칙 제29조제12항에 따른 비공개사유에 해당하는지를 재차 판단하여 열람·복사의 허용 여부를 결정하게 됨(동 규칙 제29조의2제2항)

04

피심인의 방어권 강화를 위한 과제

가. 「조사절차 규칙」의 주요 내용 법제화

현행 「조사절차 규칙」의 내용 중 조사공문 교부 의무, 변호인의 조사과정 참여 보장, 공정위의 조사과정 기록 의무, 디지털 증거의 수집·분석 등은 공정위의 조사권한 남용을 통제하고 피심인의 정당한 방어권을 보장하기 위해 핵심적인 절차적 사항들이라는 점에서, 고시가 아닌 법률로 상향하여 규정하고 그 구체적인 사항만 고시에 위임하는 방안이 적절할 것으로 보임

- 공정거래법 제50조의2에서 공정위의 조사권은 법 집행을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서만 사용되어야 한다는 ‘조사권 남용 금지원칙’을 선언하고 있음에도 불구하고, 남용의 방지를 담보할 수 있는 위와 같은 구체적인 수단들을 법령에 규정하고 있지 않은 점은 개선되어야 할 필요가 있음³⁾
- 「조사절차 규칙」 등 고시를 제·개정하는 주체가 바로 그러한 조사권의 통제를 받는 공정위라는 점에서, 그에 대한 최소한의 통제기준을 법령에서 규정하지 않고 스스로 수립·변경할 수 있도록 하는 것은 조사권 남용 방지라는 목적을 달성하는데 있어 바람직하지 않음

한편 세무공무원이 행사하는 조사권한의 내용·범위·한계 등 공정거래법 제10장의 내용과 유사한 사항을 규정하고 있는 「국세기본법」 제7장의2(납세자의 권리)¹⁴⁾의 경우, 공정거래법에서 고시에 직접 위임하고 있는 사항들을 상당 부분 법률에 직접 명시하고 있다는 점에서 참고해 볼 수 있을 것임

- ‘조사권 남용’의 경우, 공정거래법은 조사권 남용 금지의 원칙만을 규정하고 「조사절차 규칙」이나 「사건절차 규칙」을 통해 그 구체적인 수단들을 보완하고 있지만, 「국세기본법」에서는 재조사 금지의 원칙 및 예외사유 등을 법률에서 명시(제81조의4)하고 있음
 - 공정위에 대한 동일 사건의 재신고 처리(제13조) 및 사실 오인이나 새로운 증거 발견 등에 따른 해당 사건 재심사 여부(제45조)에 관한 사항은 법령이 아닌 「사건절차 규칙」에 규정되어 있음
- 현장조사 시 조사공문의 교부 및 피심인의 권리에 대한 설명 등 ‘조사공무원의 의무’와 관련해서도, 공정거래법에는 규정이 없고 「조사절차 규칙」 제5조와 제6조에서 언급하고 있는데 반해, 「국세기본법」은 세무조사의 사전 통지(제81조의7) 및 납세자권리현장의 제정·교부 의무(제81조의2)를 법률에서 정하고 있음
- 변호인의 조사과정 참여 보장(제13조) 및 공정위의 조사과정 기록 의무(제14조)는 피심인의 방어권 보장을 위해 반드시 필요한 사항임에도 불구하고 법률이 아닌 「조사절차 규칙」에 이를 규정하고 있는데, 「국세기본법」은 변호인·회계사·세무사 등 대리인·조력자의 조사과정 참여 권한(의견진술 포함)을 법률에서 직접 명시(제81조의5)하고 있음

11) 이러한 사항들은 「행정조사기본법」에서도 규정하고 있지 않기 때문에 공정거래법의 개정을 통해서만 법률에서 규율할 수 있음

12) 「국세기본법」 역시 세무조사의 세부적인 절차와 범위를 법령에 모두 담고 있지는 않으며, 국세청 훈령인 「조사처리사무규정」을 통해 구체적인 내용을 보완하고 있음

나. 의견진술 및 자료접근에 있어 피심인의 방어권 보장 강화

공정거래법 위반의 행태가 은밀하게 이루어지고 직접적인 증거가 부족한 경우 공정위 의결은 상당 부분 피심인과 참고인의 의견진술에 의존하게 된다는 점에서, 진술조서는 추후 공정위의 심의·의결 단계 및 행정소송에서 피심인의 방어권 보장에 매우 중대한 역할을 하게 됨¹⁵⁾

- 그러나 현행 제도상으로는 공정위의 재량적 판단에 따라 필요한 경우 진술조서가 작성되고 있으며, 실무적으로 공정위는 1인의 진술에 대해 수차례의 출석이 있더라도 매회 진술조서를 작성하지는 않고 있는 것으로 알려져, 진술의 전체적 내용이나 진술의 반복과정 등이 조서에 제대로 반영되지 못하고 있음¹⁶⁾
- 따라서 공정위의 조사 및 법 위반여부 판단과정에서 피심인의 진술 내용이 왜곡·누락되는 것을 방지하기 위해 진술조서의 작성을 의무화하는 방안에 대해 검토해 볼 수 있을 것임
- 공정위는 비록 행정기관이기는 하지만 증거를 수집하고 의견을 청취하여 법 위반여부를 독자적으로 판단하고 막대한 금액의 과징금과 법 위반행위 중지를 명할 수 있는 강력한 권한을 가진 준사법기관이라는 점에서, 형사 절차상 피의자에 대한 진술조서의 작성이 의무화(「형사소송법」 제244조제1항)되어 있다는 점을 참고하여 증거 수집과 피심인 보호에 있어 보다 엄격한 규정을 두는 것이 바람직할 것으로 보임

한편, 피심인의 방어권 보장을 위해서는 의견진술뿐 아니라 공정위가 조사과정에서 확보한 자료증거에 대한 접근권이 보장되어야 한다는 점에서, ‘공익상 필요’라는 모호한 기준에 의해 공정위가 사건관련 자료의 열람·복사 여부를 결정할 수 있는 현행 공정거래법 제52조의2를 개정하여 원칙적으로 자료에 대한 폭넓은 접근권을 보장하되 영업비밀 등 일부 사유에 대해서만 접근을 제한하는 것이 바람직할 것으로 보임

- 「사건절차 규칙」 제29조제12항은 영업비밀, 사생활, 자진신고 관련 자료, 또는 다른 법령의 의해 비공개가 요구되는 자료는 피심인에게 송부되는 심사보고서 첨부자료에서 제외하도록 하고 있으므로, 이러한 원칙을 공정거래법 제52조의2와 관련된 자료 전반¹⁷⁾으로 확대하여 법률에 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 미국의 경우 피심인과 경쟁당국 간의 공정한 대심구조(adversarial system) 보장을 위해, 피심인의 요청 여부와 관계없이 경쟁당국인 연방거래위원회(FTC)가 확보하고 있는 기본적인 증거·자료를 의무적으로 사전 공개(mandatory initial disclosure)하도록 하고, 피심인의 요청에 따라 추가적으로 광범위한 증거 및 자료를 FTC로부터 제공받을 수 있는 증거개시제도(discovery)를 법령에 규정하고 있음¹⁸⁾
- 일본 「사적독점금지 및 공정취인에 관한 법률」 제52조의 경우도 (영업비밀의 공개 등) 제3자의 이익을 저해할 수 있는 경우를 제외하고는 경쟁당국이 확보하고 있는 증거 등에 대해 열람복사를 원칙적으로 허용하고 있음

15) 홍대식, 『사건처리절차 법제화 방안 연구』, 공정거래위원회 정책연구용역보고서, 2012.10, p.138

16) 상계서

17) 「사건절차 규칙」 제29조제12항의 적용대상은 심사보고서의 첨부자료로 제한되는데 반해, 공정거래법 제52조의2에 따른 열람·복사의 대상은 ‘이 법의 규정에 의한 처분과 관련된 자료’로 더욱 범위가 넓음

18) 16 C.F.R. §3.31

입법 및 정책과제 발간 일람

호수	제 목	발간일	집필진
제1호	초소형 자동차의 개발 동향과 입법 과제	16.5.31	박준환
	국고보조금 부정수급 방지를 위한 입법 과제		정도영
	금융위기 이후 주요국의 통화정책 내용과 동향		원종현
	식품산업의 규제개혁 동향과 과제		장영주
제2호	소득 양극화 해소를 위한 근로장려세제(EITC)정책과제	16.9.1	권순조
	임차보증금반환보증보험의 활용을 위한 정책과제		장경석
	경제민주화 정책의 주요 내용과 입법 및 정책과제		강지원·조대형
	4차산업혁명의 도래와 대응방안		전은경
제3호	「재정건전화법안」의 쟁점과 입법과제 : 재정준칙	16.12.1	정도영
	새로운 전자지급서비스의 정착을 위한 입법과제		최지현
	도시 인프라 시설 노후 현황과 정책과제		김예성
	전력 수요자원 거래시장의 현황과 과제		유재국
제4호	수익형 부동산 투자자 보호를 위한 정책과제	17.2.1	조대형·강지원
	고객·상승채납자의 체납액 징수에 대한 정책과제		임언선
	한·일 대부업 광고규제 비교 및 정책적 시사점		김애진
	댐관리 효율화를 위한 입법 및 정책 과제		김진수
제5호	뉴스테이 정책의 현황 및 정책과제	17.4.1	장경석
	상조업의 변화와 새로운 소비자 보호 과제		최정배
	면세점 특허제도 개선을 위한 입법 및 정책과제		김영찬
	전통시장 활성화 지원정책의 현황과 과제		박총렬
제6호	항공기리스 현황과 활성화 방안	17.6.1	김송주
	「신 기업구조조정 방안」의 주요 내용과 정책과제		조대형
	공공기관의 재무건전성 제고를 위한 입법 및 정책과제		김재환
제7호	수산기자재산업 육성을 위한 입법 및 정책과제	17.8.1	유제범
	공정거래 사건 피심인의 방어권 강화방안		강지원
	화물자동차의 불법 밤샘주차 현황 및 개선과제		강재구
	타당성재조사 실효성 제고방안		정도영

화물자동차의 불법 밤샘주차 현황 및 개선과제

국토해양팀

강재구 입법조사관

요약

최근 화물자동차가 차고지가 아닌 주택가·학교 주변의 도로 등에서 불법으로 밤샘주차를 하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 「화물자동차 운수사업법」에서는 차고지 등 정해진 곳에서만 밤샘주차를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 이러한 규정이 제대로 준수되고 있지 않다.

운송사업자가 밤샘주차 관련 규정을 위반한 경우 5일의 위반차량 운행정지 처분이 행하여질 수 있고, 적재량, 위반 사업자의 유형 등에 따라 5만 원 내지 20만 원의 과징금이 운행정지 처분에 갈음하여 부과될 수도 있다. 각 지방자치단체가 불법 밤샘주차에 대해 행정처분(운행정지 처분과 과징금 처분)을 행한 건수를 살펴보면, 2014년 9,054건에서 2015년 12,223건, 2016년 15,702건으로 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.

불법 밤샘주차로 인한 가장 큰 문제는 주차된 화물자동차가 다른 운전자 및 보행자의 시야를 방해하여 교통사고의 위험이 높아질 수 있다는 점이다. 밤샘주차는 주로 아파트 등 주택가 인근 도로에서 이루어지는바, 주택가에서 소음 및 매연을 유발하기도 한다. 또한 화물자동차의 불법 밤샘주차가 주택가 인근 또는 학교 주변 도로에서 이루어지는 경우, 출퇴근 시간에 주택가 주변의 교통 정체를 야기할 수 있고 보행자의 통행에도 불편을 끼칠 수 있다.

이러한 불법 밤샘주차를 근절하기 위해서는 우선 운행정지 처분 및 과징금의 기준을 상향하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 그리고 일본의 경우와 같이 차고지를 주거지로부터 일정 거리 내에 두도록 그 요건을 강화하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 더불어 각 지방자치단체에서는 공영차고지를 증설할 수 있도록 적극적으로 노력을 기울이는 한편, 차고지로서의 기능이 없는 농지나 임야, 폐가 등에 허위로 차고지를 등록하지 못하도록 현장 조사 및 점검을 보다 철저히 수행하여야 할 것이다.

01

검토 배경

「화물자동차 운수사업법 시행규칙」(이하 “시행규칙”이라 함)에 따르면 화물자동차 운송사업자는 해당 운송사업자의 차고지, 다른 운송사업자의 차고지, 공영차고지, 화물자동차 휴게소, 화물터미널, 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 또는 장소에서만 밤샘주차¹⁾를 할 수 있음(시행규칙 제21조제3호)

- 다만 최대적재량 1.5톤 이하의 화물자동차의 경우에는 차고지 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소 외에 ‘주차장’에서도 밤샘주차를 할 수 있음(같은 조 제4호)
- 시행규칙 제5조제1항에서는 화물자동차 운송사업자에게 차고지를 설치하거나 공동차고지·공영차고지 등²⁾을 차고지로 등록하여 차고지를 확보할 의무를 부여하고 있는 바, 이는 차고지 외 밤샘주차로 인해 발생할 수 있는 문제를 방지하기 위한 취지의 규정임

「화물자동차 운수사업법 시행규칙」

제5조(차고지의 설치 등) ① 법 제3조제1항에 따라 화물자동차 운송사업의 허가를 받은 자(이하 “운송사업자”라 한다)는 주사무소 또는 영업소가 있는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 군은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 차고지를 설치하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 주사무소 또는 영업소가 특별시·광역시에 있는 경우 그 특별시·광역시·특별자치시와 맞닿은 특별시·광역시·특별자치시 또는 도에 있는 공동차고지, 공영차고지, 화물자동차 휴게소, 화물터미널 또는 지방자치단체의 조례로 정한 시설을 차고지로 이용하는 경우
2. 주사무소 또는 영업소가 시·군에 있는 경우 그 시·군이 속하는 도에 있는 공동차고지, 공영차고지, 화물자동차 휴게소, 화물터미널 또는 지방자치단체의 조례로 정한 시설을 차고지로 이용하는 경우
3. 주사무소 또는 영업소가 시·군에 있는 경우 그 시·군이 속하는 도와 맞닿은 특별시·광역시·특별자치시 또는 도에 있는 공동차고지, 공영차고지, 화물자동차 휴게소, 화물터미널 또는 지방자치단체의 조례로 정한 시설을 차고지로 이용하는 경우

② ~ ④ (생략)

제21조(운송사업자의 준수사항) 법 제11조제1항 및 제19항에 따른 화물운송 질서 확립, 화물자동차 운송사업의 차고지 이용 및 운송시설에 관한 사항과 그 밖에 수송의 안전 및 화주의 편의를 위하여 운송사업자가 준수하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. ~ 2. (생략)

1) “밤샘주차”란 0시부터 4시까지 사이에 하는 1시간 이상의 주차를 말함(시행규칙 [별표 2] 비고 참조)

2) 공동차고지, 공영차고지, 화물자동차 휴게소, 화물터미널 또는 지방자치단체의 조례로 정한 시설임(이하 ‘공동차고지 등’이라 함)

3. 밤샘주차하는 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 및 장소에서만 할 것
 - 가. 해당 운송사업자의 차고지
 - 나. 다른 운송사업자의 차고지
 - 다. 공영차고지
 - 라. 화물자동차 휴게소
 - 마. 화물터미널
 - 바. 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 또는 장소
4. 최대적재량 1.5톤 이하의 화물자동차의 경우에는 주차장, 차고지 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소에서만 밤샘주차할 것
5. ~ 23. (생략)

그러나 화물자동차가 차고지가 아닌 주택가나 학교 주변의 도로 등에서 불법으로 밤샘주차를 하는 사례가 빈번함

- 불법 밤샘주차가 주택가 인근의 소음, 매연 및 통행 장애를 유발하는 한편, 다른 운전자의 시야를 방해함으로써 야간 교통사고의 위험성도 높이고 있다는 지적이 언론 등에서 지속적으로 제기되고 있음

이에 본 보고서에서는 화물자동차의 불법 밤샘주차에 대한 단속 현황을 파악하고 불법 밤샘주차로 인한 문제점을 분석하는 한편, 불법 밤샘주차를 근절하기 위한 개선과제를 도출하고자 함

02

화물자동차의 불법 밤샘주차에 대한 단속 현황

운송사업자가 「화물자동차 운수사업법」(이하 “법”이라 함)에 따른 밤샘주차 관련 규정을 위반한 경우 운행정지 처분이 행하여질 수 있고, 동 운행정지 처분에 갈음하여 5·10·20만 원의 과징금이 부과될 수도 있음(법 제19조제1항제7호 및 같은 조 제3항, 제21조제1항·제2항)

- 운송사업자가 차고지와 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소가 아닌 곳에서 밤샘주차를 한 경우, 5일의 위반차량 운행정지 처분을 받을 수 있고, 동 운행정지 처분에 갈음하여 10만 원(개별 운송사업자)·20만 원(일반 운송사업자)의 과징금이 부과될 수도 있음(시행규칙 제27조·제30조 및 별표 2·3)
- 최대적재량 1.5톤 이하의 화물자동차가 주차장, 차고지 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소가 아닌 곳에서 밤샘주차를 한 경우에는, 5일의 위반차량 운행정지 처분을 받을 수 있고, 동 운행정지 처분에 갈음하여 5만 원(운달 운송사업자)·10만 원(개별 운송사업자)·20만 원(일반 운송사업자)의 과징금이 부과될 수도 있음(시행규칙 제27조·제30조 및 별표 2·3)

- 또한 행정청이 운행정지 처분 또는 과징금 부과처분을 행하지 않는 경우에는³⁾ 과태료 부과처분을 할 수도 있음 (법 제70조제2항제5호)
 - 다만, 실무상 운행정지 처분·과징금 부과처분 대신 과태료 부과처분을 행하는 경우는 드문 것으로 조사됨

「화물자동차 운수사업법 시행규칙」

제27조(처분기준) 영 제5조제1항 후단의 운송사업자에 대한 행정처분의 세부 기준은 별표 2와 같다.
제30조(과징금 부과기준) 영 제7조제1항 후단에 따른 과징금 금액의 세부 기준은 별표 3과 같다.

[별표 2]

운송사업자에 대한 행정처분의 세부 기준(제27조 관련)

위반행위	해당 법조문	처분내용
3. 차고지와 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소가 아닌 곳에서 밤샘주차한 경우	제21조제3호	위반차량 운행정지(5일)
4. 최대적재량 1.5톤 이하의 화물자동차가 주차장, 차고지 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소가 아닌 곳에서 밤샘주차한 경우	제21조제4호	위반차량 운행정지(5일)

[별표 3]

과징금 금액의 세부 기준(제30조 관련)

(금액단위: 만 원)

위반내용	해당 법조문	처분내용				
		화물자동차 운송사업			화물 운송 주선 사업	화물 자동차 운송 가맹 사업
		일반	개별	용달		
1. 차고지와 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소가 아닌 곳에서 밤샘주차한 경우	제21조제3호(제41조의11에서 준용하는 경우를 포함한다)	20	10	-	-	20
2. 최대적재량 1.5톤 이하의 화물자동차가 주차장, 차고지 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 시설 및 장소가 아닌 곳에서 밤샘주차한 경우	제21조제4호(제41조의11에서 준용하는 경우를 포함한다)	20	10	5	-	20

각 지방자치단체가 화물자동차의 불법 밤샘주차에 대해 행정처분(운행정지 처분과 과징금 처분)을 행한 건수를 살펴보면, 2014년 9,054건에서 2015년 12,223건, 2016년 15,702건으로 점차 증가하는 추세를 보이고 있음(아래 <표 1> 참조)

- 불법 밤샘주차에 대한 행정처분 건수는 경기, 서울, 인천 순으로 많음 (2016년 기준, 아래 <표 2> 참조)

3) 법 제71조 참조

〈표 1〉 화물자동차의 불법 밤샘주차에 대한 단속 현황(최근 3년간)

(단위: 건)

연도	운행정지 처분(A)	과징금 처분(B)	운행정지 또는 과징금 처분(A+B)
2014년	160	8,894	9,054
2015년	124	12,099	12,223
2016년	336	15,366	15,702

자료: 국토교통부 및 각 지방자치단체 제출자료(2017. 7. 12.)

〈표 2〉 불법 밤샘주차에 대한 각 시·도별 단속 현황(2016년)

(단위: 건)

구분	운행정지 처분		과징금 처분		계 (A+B)
	건수(A)	사업정지총 일수	건수(B)	과징금총 액수	
서울	0	0일	3,039	40,155만 원	3,039
부산	46	230일	686	12,185만 원	732
대구	154	754일	843	13,270만 원	997
인천	3	15일	2,534	35,694만 원	2,537
광주	7	31일	841	13,365만 원	848
대전	6	30일	421	6,575만 원	427
울산	8	40일	187	2,705만 원	195
세종	0	0일	26	390만 원	26
경기	39	81일	3,387	30,537만 원	3,426
강원	3	15일	122	2,180만 원	125
충북	4	20일	570	8,835만 원	574
충남	2	8일	606	8,535만 원	608
전북	1	5일	117	1,760만 원	118
전남	20	94일	413	7,489만 원	433
경북	15	75일	565	10,155만 원	580
경남	28	136일	683	10,030만 원	711
제주	0	0일	326	2,747만 원	326
합계	336	1,534일 (건당 평균 4.6일)	15,366	206,607만 원 (건당 평균 13.4만 원)	15,702

자료: 각 지방자치단체 제출자료(2017. 7. 12.)

03

화물자동차의 불법 밤샘주차로 인한 문제점

가. 교통사고 위험 증대

화물자동차의 불법 밤샘주차로 인한 가장 큰 문제는 주차된 화물자동차가 다른 운전자 및 보행자의 시야를 방해하여 교통사고의 위험이 높아질 수 있다는 점임

- 예를 들어 자정이 넘은 시각에는 도로 소통이 원활하여 차량들이 빠른 속도로 주행하는 경우가 많은데, 이러한 상태에서 주차된 화물자동차가 운전자들의 시야를 가리면 교차로의 좌·우측에서 접근해 오는 차량을 보지 못하고 그대로 주행하다가 차량 간 충돌 사고가 발생할 수 있음
- 곡선 도로나 삼거리 교차로의 반사경을 주차된 화물자동차가 가려 반대차선의 차량 유무를 확인하지 못하는 경우도 있고, 횡단보도 앞편에 주차된 화물자동차가 횡단보도를 걸어가 는 보행자를 가려서 주행하는 차량이 보행자를 치게 되는 위험한 상황이 초래될 수도 있음

도로를 주행하던 승용차 운전자가 불법 주차된 화물자동차를 미처 발견하지 못하고 충돌하여, 그 운전자가 사망하게 된 사고도 여러 건 보도된 바 있음

- 2017년 4월 23일 새벽 4시경 전라남도 여수시 소호동 편도 2차선 도로에서 갓길에 밤샘주차된 15톤 트럭에 승용차가 충돌하여 3명이 사망하고 1명이 중상을 입음⁴⁾
- 2016년 7월 17일 21시 20분경 강원도 원주시 반곡동 편도 3차로에 불법 주차된 6톤 화물자동차에 승용차가 충돌하여 승용차 운전자가 사망함⁵⁾
- 그 밖에 오토바이 운전자가 주행 중 불법 주차된 화물자동차를 인지하지 못하고 그대로 들이받아 사망하거나 부상을 당하는 경우도 있음

나. 주택가 소음·매연의 유발

화물자동차의 불법 주차는 주로 아파트 등 주택가 인근 도로에서 이루어지는바, 주택가에서 소음 및 매연을 유발하기도 함

- 주차 시의 소음 및 새벽시간의 운행 전 공회전 시 발생하는 소음·매연으로 인한 피해를 호소하는 주민들이 많음
- 불법 주차가 주로 아파트 등 주택가 인근의 도로에서 이루어지는 이유는 화물자동차를 등록된 차고지에 주차하는 경우에는 귀가를 위한 추가적인 시간과 비용이 소요되므로, 이를 기피한 화물자동차 운전자들이 가급적 자신의 주거지 근처에 주차하려는 경향 때문인 것으로 알려져 있음

4) 김진선, 「승용차 갓길 주차 화물차 추돌 4명 사상」, 『광주매일신문』, 2017년 4월 24일자

5) 홍성우, 「강원경찰, 8월1일부터 화물차 불법 주·정차 무기한 단속」, 『뉴스1』, 2016년 7월 30일자

다. 통행 불편 초래

화물자동차의 불법 주차가 아파트 등 주택가 인근 또는 학교 주변 도로에서 이루어지는 경우, 이는 출퇴근 시간에 주택가 주변의 교통 정체 및 혼잡을 야기할 수 있고 보행자의 통행에도 불편을 끼칠 수 있음

- 예컨대 편도 2차선인 도로의 2차선에 화물자동차들이 줄을 지어 주차하는 경우, 다른 출퇴근 차량 또는 버스가 차선 하나를 사용하지 못하게 되므로 심각한 교통 정체가 유발됨
- 학교 주변의 도로 또는 횡단보도에 화물자동차가 주차되어 있는 경우 학교를 등·하교하는 학생들이 보행에 불편을 느낄 수 있고, 특히 다른 차량이 많이 이용하는 길에 화물자동차가 주차된 경우라면 등·하교하던 학생이 운행 중인 차량에 치이는 사고가 발생할 위험성도 상당함

04

향후 개선과제

어떤 의무가 존재하는 상황에서 그 의무이행의 실효성을 확보하기 위한 가장 확실한 수단 중 하나는 의무불이행에 대한 단속을 강화하는 것이므로, 화물자동차의 불법 밤샘주차를 근절하기 위해서는 각 지방자치단체에서 그에 대한 단속을 강화할 필요가 있을 것임

그러나 2~3명의 단속 인원이 수많은 지역을 전부 단속하는 것은 현실적으로 어렵다는 의견이 존재하며, 설령 단속이 강화되더라도 불법 밤샘주차를 줄이는 데에 일정한 한계가 있을 것임

- 수원시의 경우 밤샘주차 위반 단속업무를 대중교통과 소속 공무원 2명과 공익요원 1명이 담당하는데, 이 인력으로는 다른 업무를 병행하면서 단속 업무를 수행하기 어렵다고 함
- 수원시 외 일부 지방자치단체의 단속 공무원에게 단속 업무에 관하여 직접 문의한 바에 따르면, 다음 날 업무에 지장을 받기 때문에 수시로 야간 단속을 진행하는 데에는 현실적인 어려움이 많다고 함

따라서 이하에서는 단속 강화 방안 외에, 불법 밤샘주차를 근절하기 위해 필요한 법적 개선과제로서 의무이행 확보수단의 강화 및 차고지의 등록 요건 엄격화 방안을, 정책적 개선과제로서 공영차고지 증설 및 차고지 실사 강화 방안을 각각 논의하고자 함

가. 의무이행 확보수단의 강화

앞서 언급한 바와 같이 운송사업자가 밤샘주차 관련 규정을 위반한 경우, 5일의 운행정지 처분 또는 이에 갈음하여 5~20만 원의 과징금 처분이 부여될 수 있음

5일의 운행정지 처분이나 5~20만 원의 과징금을 화물자동차 운송사업자에게 경미한 제재수단이라고 단정하기는 어려울 것이나, 주거지로부터 차고지까지의 출퇴근 비용 및 단속을 통해 과징금이 부과될 확률 등을 감안한다면 현행 제재수단이 의무이행을 확보할 수 있을만큼 강력한 수단이라고 보기도 힘들

- 예를 들어 화물자동차 운송사업자가 차고지 내 밤샘주차 의무 위반행위를 10회 하더라도 그 중 1회만 적발되고 (10%의 확률)⁶⁾ 그 경우 5만 원의 과징금이 부과된다고 가정하면, 의무 위반에 따른 과징금의 기댓값은 5천 원이므로, 화물자동차 운송사업자는 출퇴근에 소요되는 교통비 및 시간을 고려할 때 밤샘주차 관련 규정을 준수하지 않는 것이 더 낫다고 판단할 수 있을 것임

따라서 '시행규칙'을 개정하여 운행정지 처분의 기준을 10일로 상향하거나 과징금의 기준을 10~30만 원 등으로 상향하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음⁷⁾

한편 지난 2017년 6월 16일 대구지법 포항지원에서는 대형 화물자동차를 횡단보도에 불법 주차한 사람에게 교통사고처리특례법 위반(치사)죄를 인정하면서 금고 10월 및 집행유예 2년을 선고하였는 바, 불법 주차를 '업무상 과실'로 인정하고 벌금형이 아닌 금고형을 선고하였다는 점에서, 법원에서도 불법 주차에 대해 엄격하게 처벌할 필요성이 있다고 본 것으로 평가할 수 있음

- 승용차 운전자가 불법 주차된 대형 트럭의 적재함 부분을 들이받아 폐 손상 등으로 사망한 사건임
- 그동안 대형 화물자동차의 불법 주차로 인한 사고의 경우에는 과태료를 부과하거나 벌금을 선고하는 경우가 대부분이었는데 화물자동차 운전자의 불법주차에 대해 경각심을 심어주는 계기가 될 것으로 보임

나. 차고지 등록 요건 엄격화

우리나라의 현행 법령에 따르면 차고지의 등록을 할 수 있는 장소가 '주거지'가 아닌 '주사무소'의 소재지를 기준으로 설정되어 있고, 그 장소적 요건도 매우 완화되어 있음

- 현행 시행규칙 제5조제1항에 따르면 운송사업자는 원칙적으로 주사무소 또는 영업소가 있는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군에 차고지를 설치하여야 함
- 다만 주사무소 또는 영업소가 특별시·광역시에 있는 경우 그와 맞닿은 특별시⁸⁾·광역시⁹⁾·특별자치시¹⁰⁾ 또는 도에 있는 공동차고지 등을 차고지로 이용할 수 있고, 주사무소 또는 영업소가 시·군에 있는 경우 그 시·군이 속하는 도에 있는 공동차고지 등이나 그 시·군이 속하는 도와 맞닿은 특별시·광역시·특별자치시 또는 도에 있는 공동차고지 등을 차고지로 이용할 수도 있음

6) 밤샘주차 단속을 정기적으로 실시하는 지방자치단체의 경우에도 평균적으로 주1회 정도 실시하는 경우가 많고 단속 범위가 넓어 동일한 지역을 매주 단속하지 못하는 경우도 많으므로, 같은 지역을 2주에 1회 단속한다고 가정하면 통상 단속될 확률은 10% 이하가 될 것임

7) 이 경우 운송사업자에 대한 행정처분의 세부 기준에 대한 수권규정(「화물자동차 운수사업법 시행령」(이하 '시행령'이라 함) 제5조제1항 후단 및 별표 1 제7호머목)과, 과징금 금액의 세부 기준에 대한 수권규정(시행령 제7조 및 별표 2 제2호 러목)에도 위배되지 아니함

8) 그 예로 인천광역시와 맞닿은 서울특별시가 있음

9) 그 예로 서울특별시와 맞닿은 인천광역시 또는 서로 맞닿은 울산광역시와 부산광역시가 있음

10) 그 예로 대전광역시와 맞닿은 세종특별자치시가 있음

- 즉 서울특별시에 주사무소를 두고 있는 경우 경기도, 인천광역시에 있는 공동차고지 등을 차고지로 이용할 수 있고, 경기도 수원시에 주사무소를 두고 있는 경우에는 서울특별시, 인천광역시, 강원도, 충청남도 및 충청북도에 있는 공동차고지 등을 차고지로 이용할 수 있는 것임

반면 일본의 경우, 화물운송사업용 자동차의 보관장소는 사용 본거지(통상 '주거지'임)의 반경 3~20km¹¹⁾ 이내에 존재해야 함(「自動車の保管場所の確保等に関する法律施行令」 제1조제1호 괄호 부분)

- 각 지역별로 규정된 거리(사용 본거지로부터의 반경) 요건은 아래와 같음
 - 도쿄도(특별구에 한함), 가나가와현(요코하마시 및 가와사키시에 한함) : 20km
 - 도쿄도(특별구 제외), 홋카이도(삿포로시에 한함), 오사카부 일부, 군마현, 치부현 등 : 10km
 - 홋카이도(삿포로시 제외), 아오모리현, 이와테현 등 : 5km
 - 오키나와현 : 3km
- 참고로 (여객운수사업용 자동차 및 화물운송사업용 자동차를 제외한) 자동차의 보관장소는 사용 본거지의 반경 2km 이내에 존재해야 함

「自動車の保管場所の確保等に関する法律施行令」

(保管場所の要件)

第一条 自動車の保管場所の確保等に関する法律(以下「法」という。)第三条の政令で定める要件は、次の各号のすべてに該当することとする。

- 一 当該自動車の使用の本拠の位置との間の距離が、二キロメートル(法第十三条第二項の運送事業用自動車である自動車にあつては、国土交通大臣が運送事業(同条第一項の自動車運送事業又は第二種貨物利用運送事業をいう。)に関し土地の利用状況等を勘案して定める地域に当該自動車の使用の本拠の位置が在るときは、当該地域につき国土交通大臣が定める距離)を超えないものであること。

(이하 생략)

「자동차보관장소의확보등에관한법률 시행령」

제1조(보관 장소의 요건) 자동차보관장소의확보등에관한법률(이하"법"이라 함) 제3조에 따른 "정령으로 정한 요건"은 다음 각 호와 같다.

1. 해당 자동차의 사용 본거지와 자동차보관장소 사이의 거리가 2킬로미터(법 제13조제2항의 화물운송사업용 자동차에 있어서는, 국토교통대신이 운송사업에 관한 토지 이용 상황 등을 감안하여 정하는 지역에 해당 자동차의 사용 본거지가 있을 때에는 해당 지역에서 국토교통대신이 정하는 거리)를 넘지 않을 것

화물자동차 운송사업자가 차고지에 밤샘주차하는 것을 기피하는 대표적인 이유가 차고지가 주거지와 멀리 떨어져 있기 때문이라면, 일본의 경우와 같이 차고지를 주거지로부터 일정 거리 내에 두도록 그 요건을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임

11) '국토교통대신이 정하는 거리'로서 「自動車の保管場所の確保等に関する法律施行令第1条第1号の規定に基づき運輸大臣が定める地域及び運輸大臣が定める距離(平成3年6月25日運輸省告示第340号)」에 규정되어 있음

- 다만 주거지 근처에 차고지를 확보할 가능성이 매우 낮음에도 불구하고 차고지 등록 요건만 강화하는 경우에는 제도의 실효성이 없게 되므로, 이러한 방안을 채택하는 경우에는 주거지 근처에 차고지를 확보할 수 있도록 공영차고지를 증설하는 정책도 함께 이루어져야 할 것임

다. 공영차고지 증설

차고지 등록요건을 강화하지 않고 그대로 유지하는 경우에도, 공영차고지¹²⁾를 증설하는 방안은 화물자동차의 불법 밤샘주차를 근본적으로 줄일 수 있는 방법 중 하나임

- 밤샘주차를 할 수 있는 차고지가 주거지에 보다 가까워지면 차고지 외에서 불법 밤샘주차를 하게 될 유인이 줄어들기 때문임

2016년 12월 31일 현재, 전국의 화물자동차 중 차고지를 등록¹³⁾한 전체 화물자동차의 수는 총 약 32만 대임¹⁴⁾

- 각 시·도별 화물자동차 수는 아래 <표 3>과 같음

<표 3> 차고지를 등록한 화물자동차 수(시·도별)

지역	화물자동차 수	지역	화물자동차 수	지역	화물자동차 수
서울	31,947대	울산	9,578대	전북	12,500대
부산	35,257대	세종	1,167대	전남	19,189대
대구	12,962대	경기	76,877대	경북	20,224대
인천	28,993대	강원	7,195대	경남	23,244대
광주	9,210대	충북	12,171대	제주	3,510대
대전	8,272대	충남	13,995대	합계	326,291대

자료: 국토교통부 제출자료(2017. 1. 13.)

그런데 전국 공영차고지의 주차면수는 4,289면으로 전체 화물자동차 수의 1.31%에 불과함(2016년 12월 31일 기준, 아래 <표 4> 참조)¹⁵⁾

12) 화물자동차 공영차고지란 화물자동차 운수사업에 제공되는 차고지로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 설치한 것을 의미함(법 제2조제9호)

13) 직접 차고지를 설치하거나 공동차고지·공영차고지 등을 임대하여 차고지로 등록한 경우를 모두 포함함

14) 참고로, 시행규칙 제13조 및 [별표 1]에 따라 1.5톤 미만의 화물자동차는 차고지를 설치하지 않도록 지방자치단체의 조례로 정할 수 있으므로, 전체 화물자동차의 수와 일치하는 것은 아님

15) 2020년까지 15개의 공영차고지를 추가로 건설하고 1개 공영차고지를 확충하여 총 4,310면을 증설할 계획이나, 증설하는 경우에도 주차면수는 전체 화물자동차 수의 약 2.67%임(2020년의 전체 화물자동차 수가 2016년 12월 31일 기준의 전체 화물자동차 수와 같다고 가정할 경우)

〈표 4〉 전국 공영차고지의 주차면수

공영차고지명	주차면수	공영차고지명	주차면수	공영차고지명	주차면수
제주	246면	순천	341면	회동(부산광역시)	391면
금호(대구광역시)	305면	강진	904면	광양	184면
진해	92면	계양(인천광역시)	192면	노포(부산광역시) ¹⁶⁾	218면
목포	86면	춘천	302면	거창	135면
남대전	285면	진곡(광주광역시)	430면	정읍	178면
합계	4,289면				

자료: 국토교통부 제출자료(2017. 7. 3.)

운송사업자가 운송사업 허가를 받을 때에 자신의 선택에 따라 각 화물자동차마다 차고지를 하나씩 등록하였으므로 이론적으로는 차고지가 부족하다거나 적법한 밤샘주차가 불편하다고 보기 어려울 수도 있으나, 주택가 근처의 차고지가 부족하여 밤샘주차에 불편함이 많다는 의견이 있음

- 공동차고지¹⁷⁾·공영차고지·화물자동차 휴게소를 비교하였을 때, 그나마 상당수가 도심 주거지와 ‘상대적으로’ 가까운 곳에 위치한 공영차고지의 경우에도 주택가와 멀리 떨어진 경우가 상당히 많고, 공동차고지의 경우에는 대부분 주택가와 멀리 떨어져 있으며, 화물자동차 휴게소는 고속도로나 항만, 국도의 가운데에 위치해 있으므로 밤샘주차로 이용되기에는 적합하지 않은 측면이 있음
- 2015년 12월 운영을 시작한 부산광역시 회동동 화물차 공영차고지(주차면수 391면)의 경우 입차 대기자가 100여 명에 달하고, 2017년 2월에 운영을 시작한 부산광역시 노포동 화물차 공영차고지(주차면수 218면)는 운영 5개월여 만에 만차에 이르러 입차 대기자가 10여 명에 이른다고 함¹⁸⁾

현재에도 많은 지방자치단체에서 공영차고지 조성을 검토·추진하고 있으나, 부지 확보 및 소요 예산의 부족 문제, 주민 반대 등을 이유로 공영차고지 신축에 난항을 겪고 있음

- 국토교통부 역시 5년 단위 종합계획인 「화물자동차 휴게시설 확충 종합계획(2015~2019)」 등을 수립함으로써 화물자동차 휴게소 및 공영차고지의 단계별 확충 계획을 위해 노력하고 있으나, 일부 시설은 종전 계획대로 진행되고 있지 못함

따라서 향후 공영차고지가 좀 더 원활하게 조성될 수 있도록 하기 위한 국토교통부 및 각 지방자치단체의 적극적인 정책 개선 노력이 필요할 것으로 보임

16) 부산 노포동 공영차고지의 경우 실제로 2017년 2월 1일부터 그 운영을 시작하였으나, 2016년 12월 31일을 기준으로 그 조성은 완료되어 위 제출자료에 포함됨

17) 공동차고지란 사업자단체, 운송사업자 또는 운송가맹사업자가 운송사업자 또는 운송가맹사업자에게 공동으로 제공하기 위하여 설치하거나 임차한 차고지를 의미함(법 제21조제4항제2호)

18) 윤영근, 「회동동·노포동 화물차 공영차고지 ‘인기몰이’」, 『교통신문』, 2017년 6월 15일자

라. 차고지 등록 시 실사 강화

최근 차고지로서의 기능이 없는 농지나 임야, 폐가 등의 부지를 차고지로 등록하는 업무를 대행해 주고 돈을 받은 운송사업 허가 대행업자들이 경찰에 적발된 사건이 있었음¹⁹⁾

- 이들은 차고지 증명서가 필요한 차주들에게 수수료 명목으로 1대당 17~20만 원의 돈을 받고, 차고지로서 주차할 수 없는 임야, 전답 등의 소유자와 공모하여 차고지 사용 계약서를 발급해 준 혐의를 받고 있음
- 운송사업자가 차고지 등록 신청을 하게 되면 담당 공무원은 심사 후 ‘차고지 설치 확인서’²⁰⁾를 발급해주는데, 그 과정에서 차고지로서의 요건에 부합하는지 여부를 제대로 확인하지 않은 문제가 있었던 것으로 보도됨

각 지방자치단체가 차고지 외에서의 밤샘주차를 근절하기 위해서는 차고지로서의 기능이 없는 농지나 임야, 폐가 등에 허위로 차고지를 등록하지 못하도록 현장 조사 및 점검을 보다 철저히 수행할 필요가 있음

19) 민영규, 「'논밭·산에 주차?' 화물차 차고지 허위 등록 성행」, 『연합뉴스』, 2017년 4월 11일자

20) 시행규칙 별지 제2호서식

타당성재조사 실효성 제고방안

재정경제팀

정도영 입법조사관

요약

정부는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 조정·관리하기 위하여 총사업비 관리제도를 마련하는 등 관리 체계를 강화하였으나 그동안 제도 간 분절적 운영, 정합성 부족으로 인해 대규모 사업이 효과적으로 관리되지 못했다는 지적이 제기되었다.

타당성 재조사는 총사업비 관리제도 운영의 효율성 제고를 위하여 단계별로 총사업비가 일정규모 이상 증가하는 경우 실시하는 제도로, 2003년 도입되었다. 타당성재조사는 기본적으로 사업추진과정에서 사업의 타당성을 다시 검토하는 작업으로, 원칙적으로 예비타당성조사의 조사방법론을 동일하게 적용하여 분석을 수행한다.

정부는 2017년 5월 「국가재정법 시행령」을 개정하는 등 대규모 사업 관리체계를 개선한바, 정부의 대책은 타당성재조사 실시범위를 확대했다는 점에서 의의가 있으나 다음과 같은 사안에 대한 보완이 필요하다.

첫째, 타당성재조사는 예비타당성조사보다 엄격성이 더 요구된다는 점에서 예비타당성조사를 참고하여 「총사업비 관리지침」에서 규정한 면제 대상 사업을 구체화하여 「국가재정법」으로 상향 입법하는 방안에 대한 논의가 요구된다. 둘째, 유사사업 추진과정에서 원인을 분석하고 책임 소재를 밝힌다는 차원에서 타당성재조사 면제사유인 매몰비용이 발생하더라도 재조사를 실시하는 방안이 검토될 필요가 있다. 셋째, 「총사업비 관리지침」에 의해 타당성재조사 면제사업을 대상으로 운영되고 있는 사업계획 적정성 재검토에 대한 법령상 근거를 강화할 필요가 있다. 넷째, 주요 SOC 사업의 예상 수요량과 실제 수요량의 차이가 발생하여 재정에 부담이 되는바, 타당성재조사의 요건으로 수행되고 있는 수요예측 재조사의 실효성 제고를 위하여 수요예측 재조사를 타당성재조사와 별도로 총사업비 차원으로 관리해야 할 것이다.

01

검토 배경

타당성재조사(이하, “재조사”)는 사업추진 과정에서 일정한 요건에 해당하는 사업에 대해 그 타당성을 객관적으로 재조사하여 타당성이 없는 사업의 추진 또는 불필요한 사업비 증액을 억제함으로써 재정지출의 효율성을 제고하기 위하여 도입한 제도임¹⁾

- 재조사는 총사업비 관리의 효율성 제고를 위하여 「국가재정법」 등 관련 법령이 정하고 있는 요건에 부합하는 사업에 대해 타당성을 재조사함
 - 총사업비는 사업구상 단계, 예비타당성조사 단계, 타당성조사 및 기본계획 수립 단계, 기본설계 단계, 실시설계 단계, 발주 및 계약 단계, 시공 단계로 구분되어 관리됨
- 재조사를 시행하지 아니하는 사업의 경우에는 재조사 방식에 준하여 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하는 사업계획 적정성 재검토를 시행하고 있음

대규모 재정사업은 사회 전반에 미치는 영향이 크기 때문에 추진 과정 전반에 걸쳐 단계적·지속적으로 관리하는 것이 중요함에도 불구하고 그동안 다음과 같은 문제점이 지적되었음

- 예비타당성조사, 총사업비 관리 및 재조사 등 사업의 관리단계별로 다양한 제도를 규정하고 있으나, 제도 간 분절적 운영, 정합성 부족으로 인해 사업이 효과적으로 관리되지 못하고 관리공백이 발생할 가능성이 있어 재정 누수의 우려가 있음

정부는 대규모 사업 관리제도 간 연계 강화로 총사업비 관리 공백 해소를 위하여 2017년 5월 「국가재정법 시행령」을 개정하고 대규모 사업 관리체계를 개선하였음²⁾

- 주요 내용은 재조사 실시요건 개선, 재조사와 지출관리가 필요하지만 법령이 미비하여 관리하기 어려웠던 분야에 대한 관리근거 마련, 예산낭비신고에 대한 사례금의 법령상 지급근거 등에 관한 것임

본 보고서에서는 정부의 재조사 운영 및 최근 「국가재정법 시행령」 개정을 통해 재조사에 대한 정부의 대책을 살펴보고, 동 조사의 효율적 운영을 위한 입법 및 정책과제를 제시하였음

1) 「총사업비관리지침」제44조

2) 기획재정부 보도자료, 「국가재정법시행령 개정령안 입법예고 - 대규모 재정사업 관리 사각지대를 원천적으로 파악」, 2017년 2월 16일자.

02

타당성재조사 개관

가. 관련 법령

「국가재정법」제50조(총사업비의 관리)는 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 국회와 감사원이 요구·요청하는 사업에 대해서는 재조사를 수행하고 그 결과를 국회에 보고하도록 규정하고 있음

- 동법 시행령 제22조는 재조사 요건³⁾을 규정하고 있으며(제1항),
- 재조사의 실익이 없는 때⁴⁾와 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목적으로 추진되는 사업, 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우에는 재조사를 실시하지 않을 수 있도록 규정하고 있음(제2항)

「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사(이하 "타당성 재조사"라 한다)하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 타당성재조사를 하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

④ (생략)

- 「총사업비 관리지침」⁵⁾은 재정투자의 효율을 높이고 예산낭비를 미연에 방지하기 위하여 일정 요건에 해당하는 사업은 SOC 수요예측재조사 및 재조사를, 총사업비 조정을 요구하는 사업은 설계변경 사전타당성 검토 및 설계의 적정성 검토, 예비타당성조사 수행기관의 검토의견을 조회하도록 규정하고 있음

3) 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업, 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업, 총사업비가 100분의 10부터 100분의 20까지의 범위에서 기획재정부장관이 대상 사업의 총사업비 규모에 따라 정하는 비율 이상 증가한 사업, 사업여건의 변동 등으로 당해 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업, 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업

4) 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등에 해당되는 경우 등

5) 「총사업비 관리지침(기획재정부지침 제317호)」은 「국가재정법」제50조 및 같은 법 시행령 제21조 및 제22조의 규정에 의거 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비리 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출 효율성을 제고하기 위한 것임

「총사업비 관리지침」제49조의2(사업계획 적정성 재검토)는 재조사를 시행하지 아니하는 사업의 경우 사업계획 적정성 재검토를 수행할 수 있도록 규정하고 있음

- 재조사 면제사업 및 재조사의 요건에 해당하지 않는 경우라도 재조사 방식에 준하여 사업계획 적정성 재검토를 수행할 수 있도록 규정하고 있음

나. 조사 내용 및 수행 현황

재조사는 기본적으로 사업추진과정에서 사업의 타당성을 다시 검토하는 작업으로, 원칙적으로 예비타당성조사의 조사방법론을 동일하게 적용하여 분석을 수행함

- 재조사는 ① 사업의 개요 및 재조사의 주요 쟁점, ② 사업계획의 적절성 검토, ③ 경제성 분석, ④ 정책적 분석, ⑤ 지역균형발전 분석 등 수행단계별로 제시된 내용을 조사하고, 이를 종합하여 ⑥ 사업의 타당성 및 대안을 제시함(「총사업비 관리지침」 제51조)

〈표 1〉 타당성재조사 조사 내용

구분	조사내용
타당성재조사의 개요 및 재조사의 주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 타당성재조사의 개요 <ul style="list-style-type: none"> - 사업의 배경 및 목적, 기대효과 등 사업에 관한 기본적인 사항 - 최초 사업부터 타당성재조사 단계까지 추진경위, 예산집행 현황 - 예비타당성조사, 타당성조사 등 이전단계의 분석결과 - 사업의 공간적 입지, 공사내역, 총사업비 규모 등 사업의 내용 ● 기초자료 분석 및 타당성재조사의 주요 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> - 자연환경 및 생활환경 분석, 사회·경제적 환경 분석 - 상위 및 지역 관련 계획, 유사 및 관련 사례 분석 - 타당성재조사의 주요 쟁점
사업계획의 적절성 검토	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업목적의 적절성 검토 ● 사업계획서의 설계기준에의 적절성 검토 ● 대안 선정의 적절성 검토
경제성 분석	<ul style="list-style-type: none"> ● 매출비용의 처리 등 타당성재조사의 특성에 맞도록 조정하여 분석 ● 수요 추정은 이전단계의 수요추정 결과와 비교하여 제시 ● 총사업비 추정 ● 경제적 타당성 평가
정책적 분석	<ul style="list-style-type: none"> ● 「예비타당성조사 운용지침」상의 '정책적 분석기준'을 적용하되, 해당 사업의 특성을 감안하여 조정
종합 평가 및 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업 추진경위, 경제성 및 정책적 분석, 지역균형발전 분석을 기초로 사업의 타당성을 종합적으로 평가하여 사업의 지속 추진여부 판단 <ul style="list-style-type: none"> : 적정 총사업비 조정액 산정 : 바람직한 사업 추진방식, 시설물의 품질을 제고하기 위한 기술적인 개선사항 등 사업 추진 상 개선사항 제시 : 사업의 타당성이 없다고 판단되는 사업에 대해서는 사업규모, 적정 투자시기 조정 등 사업에 대한 추진전략을 제시

자료: 「총사업비 관리지침」제51조

KDI는 2003부터 2016년까지 총 211건(조사완료 사업 기준)의 재조사를 수행하였으며, 동 조사를 통해 2016년까지 약 37조 311억 원의 예산을 절감한 것으로 파악하고 있음

- 부문별로는 도로부문 사업이 132건으로 전체 재조사의 절반 이상(약 62.6%)을 차지하고 있으며, 문화·관광·건축 부문 34건, 수자원 부문 14건, 항만 부문 12건, 철도 부문 11건, 기타 8건의 재조사를 수행하였음
 - 재조사를 통해서 2016년까지 약 37조 311억 원(요구안 총사업비: 103조 2,584억 원, 재조사 총사업비: 93조 639억 원)의 예산이 절감된 것으로 평가함
- 2007~2016년까지 사업계획 적정성 재검토는 총 55건, 수요예측 재조사는 총 18건이 수행되었으며, 사업계획 적정성 재검토는 도로 8건, 철도 4건, 항만 5건, 문화 관광 건축 31건, 수자원 4건, 기타 3건에 대해 검토가 수행되었고, 수요예측 재조사는 도로 16건과 항만 2건임
 - 사업계획 적정성 재검토의 경우 2010년부터 2016년까지 총 55건의 사업에 대한 검토를 수행하였고, 적정 사업비를 산출한 결과 약 3.1조 원의 예산이 절감된 것으로 평가함

〈표 2〉 타당성재조사 수행 현황

(단위: 건)

연도	도로	철도	항만	문화·관광·건축	수자원(댐)	기타	합계
2003	3	-	-	3	-	-	6
2004	2	1	-	2	-	1	6
2005	6	-	-	3	-	-	9
2006	10	-	-	2	5	2	19
2007	9	2	2	1	-	-	14
2008	10	1	2	6	2	-	21
2009	25	-	2	1	2	1	31
2010	17	3	-	5	4	2	31
2011	12	-	-	2	-	1	15
2012	6	1	1	2	1	-	11
2013	3	1	2	3	-	-	9
2014	16	-	2	-	-	-	18
2015	6	1	-	3	-	-	10
2016	7	1	1	1	-	1	11
합계	132	11	12	34	14	8	211

- 주: 1) 2016년 12월말까지 조사완료 된 사업을 기준으로 함
 2) 기타부문에는 정보화, R&D 부문 사업 등의 건수가 포함됨
 3) 사업계획 적정성 재검토 및 수요예측 재조사는 수행 실적에서 제외함

자료: KDI, 「2016년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」, 2017.

〈표 3〉 타당성재조사 연도별 총사업비 절감액

(단위: 건, 억원)

연도	요구안총사업비	재조사총사업비	총사업비절감액
2003	47,987	42,328	5,659
2004	13,977	13,928	49
2005	72,976	47,375	26,847
2006	49,126	44,357	4,769
2007	40,650	43,684	-1,915
2008	166,919	155,070	29,306
2009	98,162	81,191	30,541
2010	148,006	132,340	34,250
2011	121,438	108,690	96,584
2012	48,657	48,598	34,987
2013	10,420	10,069	5,948
2014	80,368	76,537	20,762
2015	33,305	30,477	7,859
2016	100,593	95,995	74,665
합계	1,032,584	930,639	370,311

주: 1) 2016년 12월말까지 조사완료된 사업을 기준으로 함

2) 타당성재조사에 의한 분석결과로 실제 집행과 차이가 있을 수 있음

자료: KDI, 「2016년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」, 2017.

03

정부 대책

가. 총사업비 관리제도와 타당성재조사

정부는 공공투자사업에 대한 체계적인 관리를 위하여 1994년 총사업비 관리제도를 도입하여 무분별한 사업계획 변경 등에 따라 총사업비가 관행적으로 증가하는 것을 방지하고자 하였음

- 총사업비 관리제도는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 시행되었음
 - 총사업비 대상사업의 요건은 사업기간이 2년 이상인 사업으로서 총사업비가 500억 원 이상인 토목사업 및 정보화사업, 총사업비가 200억 원 이상인 건축사업, 연구시설 및 연구단지 조성 등 연구기반 구축 R&D 사업을 대상으로 함
- 총사업비 관리절차는 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획수립, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공 등 각 단계별로 수행됨

〈그림 1〉 총사업비 관리절차



자료: 「총사업비 관리지침」

정부는 2003년 총사업비 관리제도 운영의 효율성 제고를 위하여 단계별로 총사업비가 일정규모 이상 증가하는 경우 재조사를 실시하도록 하고 그 대상요건과 방법 등을 「총사업비 관리지침」에 구체화하였음

- 재조사는 기본설계, 실시설계, 시공단계별로 재조사 대상과 수행주체, 분석내용을 구분하여 제시하였고, 2006년에는 재조사를 실시하지 않은 사업에 대한 사업계획 적정성 재검토제도와 수요예측 재조사⁶⁾제도가 도입되었음

6) 수요예측 재조사제도는 대규모 공공투자사업에 대한 수요의 변화를 사업추진 단계별로 면밀히 관리하여 재정투자의 효율을 높이고 예산낭비를 방지하기 위한 것으로, 도로, 철도, 공항, 항만, 수자원 등 사회기반시설을 대상으로 함(「총사업비 관리지침」제34조 및 제35조)

- 2008년과 2009년 「국가재정법」개정을 통하여 각각 국회가 그 의결로 재조사를 요구하는 사업과 감사원의 감사 결과에 따라 감사원이 타당성재조사를 요청하는 사업에 대해서는 재조사를 수행하도록 하였음
 - 그리고 2007년 지역균형발전 등 특별한 정책적 필요에 따라 추진되는 사업으로 해당 사업의 타당성을 검토할 실익이 크지 않은 경우 재조사를 시행하지 않을 수 있도록 하였음

나. 「국가재정법 시행령」개정

2017년 정부는 대규모 사업 관리제도 간 연계를 강화하고 관리 공백을 해소하는 한편 예산낭비신고 등에 대한 사례금의 법적 근거를 마련하기 위해 「국가재정법 시행령」을 개정하였으며, 주요 내용은 다음과 같음

- 제한적으로 이루어졌던 재조사의 실시범위를 확대하기 위해 재조사의 실시요건 개선
 - 사업 계획 당시에 총사업비 관리대상에 해당하지 않으면 사후에 총사업비가 증가해도 재조사를 실시할 수 없었으나 사후에 총사업비가 예비타당성조사대상 규모 이상으로 증가한 사업은 당초 총사업비 관리대상이 아니더라도 재조사를 실시할 수 있게 됨
 - 국가의 재정지원 규모의 변동은 재조사 실시요건에 해당하지 않았으나, 앞으로는 국가의 재정지원 규모가 증가하는 경우에도 재조사가 실시됨
 - 사업규모별로 재조사 실시기준을 차등화하여, 대규모 사업이 재조사 대상 사업에 포함되도록 함⁷⁾
 - (이전) 총사업비가 20%이상 증가 시 → (개정) 사업규모가 대규모 일 경우 총사업비가 10~20% 범위에서 증가하더라도 재조사 대상
- 재조사와 지출관리가 필요하지만 법령이 미비하여 관리하기 어려웠던 분야에 대한 관리근거 마련
 - 완성기한이 없는 복지·교육 등 사회분야 대규모 사업은 총사업비를 관리할 수 없어 재조사의 사각지대에 있었으나, 지출규모 증가 등 사정변경이 있는 경우에는 별도의 방법으로 타당성을 조사할 수 있도록 근거를 추가함
 - 국고 정액지원 사업은 총사업비 관리대상에서 제외되었으나, 국고지원 규모가 증가하여 관리가 필요한 경우 까지 관리대상에서 제외되는 문제점이 있어, 이 경우 관리대상에 포함함
- 예산낭비신고 등에 대한 사례금의 법령상 지급근거 마련

7) 예컨대, C시 도로 사업은 당초 총사업비 791억 원이었으며, 추진과정에서 총사업비가 954억 원으로 163억 원 증가하여 재조사를 실시했음. 그에 반해 D시 복선전철사업은 당초 2조원에서 2.4조원으로 총사업비가 3,800억 원 이상 증가하였음에도 총사업비 증가율이 20%에 미달하여 재조사를 실시하지 못하는 점을 개선함

- 기획재정부 훈령에 따라 예산낭비신고 등을 한 자에 대해 사례금을 지급해왔으나, 해당 사례금은 포상금에 해당하므로 포상금 지급에 대한 법적근거를 명확히 할 필요가 있다는 국회 지적 및 예산집행지침에 따라 시행령에 지급근거와 지급한도를 명시함

〈표 4〉 「국가재정법시행령」 개정 주요 내용

구분	주요 내용
재조사 실시요건 강화	총사업비 예비타당성조사 대상 규모 이상 증가한 사업 타당성재조사 대상 포함 국가의 재정지원 규모가 증가하는 경우 타당성재조사 대상 타당성재조사 실시기준 차등화
재조사 관리근거 마련	완성기한 없는 복지·교육 등 사회 분야 사업 타당성재조사 대상에 포함 국고지원 규모가 증가하여 관리가 필요한 사업의 경우 총사업비 관리대상 포함
예산낭비신고사례금 근거마련	-

자료: 기획재정부 보도자료, 「국가재정법 시행령 개정령안 입법예고」, 2017년 2월 16일자

다. 평가

정부가 「국가재정법 시행령」 개정을 통해 마련한 대책은 예비타당성조사 대상 사업이 아닌 사업, 사회분야 대규모 사업 등으로 재조사 실시범위를 확대했다는 점에서 의의가 있는 것으로 평가되나 다음과 같은 한계점도 동시에 지적되고 있음

- 예비타당성조사의 경우 최근 주요 내용에 대한 상향 입법을 통해 관리를 강화하고 있는 점에 비추어 보면 재조사의 경우 총사업비 관리 강화를 위한 입법과제를 제시하지 못한 것으로 평가됨
- 사후에 총사업비가 증가한 사업을 재조사 대상사업에 포함되도록 한 점 등은 재조사와 총사업비 관리체계와의 연계를 강화한 것으로 평가되나, 면제 사업에 대한 관리 강화를 위하여 사업계획 적정성 재검토 등에 대한 추가적인 입법과제가 요구됨
- 2007년 도입된 수요예측재조사의 경우 수행실적이 2016년까지 총 18건에 불과한바, 수요예측재조사의 실효성 강화를 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있음

04

입법 및 정책과제

가. 면제 사유의 상향 입법

현재 「국가재정법 시행령」에서 규정하고 있는 재조사 면제 대상 사업을 구체화하여 「국가재정법」으로 상향 입법하는 방안을 검토해 볼 수 있음

- 「국가재정법」 제50조(총사업비의 관리)는 재조사 대상 사업을 시행령에 위임하고 있으며, 면제 요건 또한 시행령에 위임하고 있는바, 재조사는 예비타당성조사보다 엄격성이 더 요구된다는 점에서 면제 사유를 상향입법하는 방안에 대한 검토가 요구됨
 - 이는 재조사 대상 사업의 경우 사업이 구체화되면서 총사업비가 당초보다 증액되거나 수요가 감소하는 등 문제 징후를 노정한 사업들이 대부분이고, 문제 징후를 보였음에도 불구하고 재조사를 실시하지 않은 데 대한 입증은 보다 엄격한 요건과 절차를 통해 이루어지는 것이 바람직하기 때문임
- 재조사 수행 건수가 2010년 31건이었으나, 2016년에는 11건으로 감소하는 등 면제 사업에 대한 효과적인 통제를 통해 재조사의 실효성 제고가 요구되는 시점임

「국가재정법 시행령」

제22조(타당성 재조사) ① (생략)

- ② 제1항에도 불구하고 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등에 해당되는 경우 등과 같이 타당성 재조사의 실익이 없는 때와 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목적으로 추진되는 사업, 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우에는 타당성 재조사를 실시하지 않을 수 있다.

재조사 면제사유에의 상향입법은 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사제도)를 참고할 수 있음

- 예비타당성조사의 경우 「국가재정법」 제38조 제2항에 면제 사유에 대하여 구체적으로 규정되어 있으나 재조사의 면제 사유는 「국가재정법 시행령」 제22조 제2항에 추상적이고 포괄적으로 규정되어 있음
 - 참고로 예비타당성조사의 경우 2014년 「국가재정법」 개정을 통해 「국가재정법 시행령」에서 규정한 면제 대상 사업을 「국가재정법」으로 상향 입법한 바 있음

나. 대상 사업의 확대

현행 재조사는 사업의 중단 여부 보다는 총사업비 변경의 적정성 검토에 머무는 경우가 대부분이라는 점에서 재조사 결과를 사업 중단 여부를 판단하는데 활용할 수 있도록 동 제도의 적극적인 운영이 요구됨

- 「국가재정법 시행령」 제22조 제2항은 매몰비용의 비중이 큰 경우 재조사를 면제하도록 규정하고 있으나, 유사사례의 반복을 방지하기 위하여 총사업비 과대 증액 원인을 추적할 필요가 있을 경우에는 재조사를 실시할 필요가 있음⁸⁾
- 사업 중단에 따른 정치적·경제적 부담이 작용하는 등 현실적인 곤란함이 있다 하더라도 제로 베이스에서 재조사를 실시하고 그 결과에 따라 사업을 중단하는 조치까지도 할 수 있는 강한 규율이 필요함
 - 그렇지 않다면, 사업추진 주체는 사업을 추진하면서 증액을 과다하게 요청하고 재정당국은 요청 범위에서 일정부분을 삭감하는 관행에서 벗어나기 어려움

향후 유사사업 추진과정에서 시사점을 도출할 필요가 있는 경우에 원인을 분석하고 책임 소재를 밝힌다는 차원에서 매몰비용이 발생할 수 있는 사업이라도 재조사를 실시하는 방안에 대한 검토가 필요함

- 매몰비용을 고려할 경우, 재조사 결과 문제가 발견되었다 하더라도 사업 중지와 같은 근본적인 해결에 이르지 못하게 하는 등 적극적인 제도 운영을 통한 효과를 기대하기 어려움

다. 사업계획 적정성 재검토 법령상 근거 강화

「총사업비 관리지침」에 의해 재조사 면제사업을 대상으로 운영되고 있는 사업계획 적정성 재검토에 대한 법령상 근거를 강화할 필요가 있음

- 재조사 면제 사업에 대한 규정은 「국가재정법 시행령」 제22조에 마련하고 있으나, 면제 사업을 대상으로 하는 사업계획 적정성 재검토는 「총사업비 관리지침」에 마련하고 있음
 - 사업계획 적정성 재검토에 대한 법령상 근거가 미약한 수준으로 평가되고 있으며, 이 경우 재조사 면제 사업에 대한 효과적인 관리를 기대하기 어려움

「총사업비 관리지침」

제49조의2(사업계획 적정성 재검토) ① 기획재정부장관은 제49조제2항 각 호에 해당하여 타당성 재조사를 시행하지 아니하는 사업의 경우에는 타당성 재조사 방식에 준하여 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하는 사업계획 적정성 재검토를 실시할 수 있다.

② 기획재정부장관은 제49조제1항의 규정에 의한 타당성 재조사 요건에 해당하지 아니하더라도 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토할 필요가 있는 사업의 경우 타당성 재조사 방식에 준하여 사업계획 적정성 재검토를 실시할 수 있다.

재조사 면제 사업에 대한 관리 강화를 위해 사업계획 적정성 재검토의 경우 면제 사유를 규정하고 있는 법령에 함께 마련하여 근거를 강화할 필요가 있음

- 사업계획 적정성 재검토의 경우 재조사 면제 사업을 대상으로 수행한다는 점에서 면제 사유와 함께 규정하는 것이 바람직하며, 시행 방식과 절차 등에 관한 사항도 구체적으로 마련되어야 할 것임

8) KDI의 '경인운하사업 수요예측재조사, 타당성재조사 및 적격성조사'에서 경인운하 건설비용에 굴포천 방수로 공사비가 포함되지 않은 것에 대해 정부는 굴포천 방수로 공사가 이미 진행 중인 만큼 '매몰비용'으로 처리해 사업비에 포함시키지 않은 것이 논란이 되기도 하였음(경향비즈, 「KDI, 경인운하 편익 과도하게 부풀렸다」, 2009년 2월 26일자)

라. 수요예측 재조사 실효성 제고 방안

주요 SOC 사업의 예상 수요량과 실제 수요량의 차이가 발생하고 있는바, 수요예측 재조사의 실효성을 강화할 필요가 있음

- 「총사업비 관리지침」은 기본계획 수립, 타당성조사, 기본설계 또는 실시설계 과정 등에서 수요예측치가 예비타당성조사, 기본계획 또는 타당성조사 등 최초의 수요 예측치 대비 100분의 30 이상 감소한 것으로 확인된 사업에 대하여는 수요예측 재조사를 시행하고 그 결과가 확인되면 재조사를 시행하도록 규정하고 있음
- 「총사업비 관리지침」의 규정에도 불구하고 수요예측 재조사 수행 실적은 2016년 1건, 2015년 0건 등 2007년부터 2016년까지 총 18건에 불과함

수요예측 재조사의 실효성 제고를 위해 총사업비 관리체계와의 연계를 강화하고 예상 수요량과 실제 수요량의 차이를 최소화하는 방안을 검토해 볼 수 있음

- 이를 위해 수요예측 재조사에 대한 요건과 기준, 시행방안에 대한 구체적인 규정이 마련될 필요가 있으며, 수요예측 재조사의 법령상 근거를 마련하고 재조사와 별도로 총사업비 차원으로 관리할 필요가 있음

〈표 5〉 수요예측재조사 수행 실적

(단위: 건)

연도	도로	철도	항만	문화·관광·건축	수자원(댐)	기타	합계
2007	-	-	1	-	-	-	1
2008	1	-	-	-	-	-	1
2009	2	-	1	-	-	-	3
2010	1	-	-	-	-	-	1
2011	-	-	-	-	-	-	0
2012	1	-	-	-	-	-	1
2013	3	-	-	-	-	-	3
2014	7	-	-	-	-	-	7
2015	-	-	-	-	-	-	0
2016	1	-	-	-	-	-	1
합계	16	-	2	-	-	-	18

주: 2016년 12월말까지 조사완료된 사업을 기준을 함

자료: KDI, 「2016년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」, 2017.

입법 및 정책 과제는

경제·산업 분야의 주요 현안에 대해서
분석하는 보고서로서
격월로 발간되고 있습니다.

www.nars.go.kr

국회입법조사처 홈페이지에서 더 많은 정보를 보실 수 있습니다.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE