

정책담당자가 만드는 경제전문지

나라경제

1993 . 9



특집 / 「新경제 5개년계획」
93년 3/4분기 추진계획
- 금융실명제 8월 12일부터 시행 -

이달의 초점 / 토지초과이득세

논단 / 「新경제」의 공기업 경영전략

권말부록 / 금융실명제의 실시내용과 관련대책

계량경제학의 아버지

앙트완느 오귀스땡 꾸르노



앙트완느 오귀스땡 꾸르노
(1801~1877)

앙트완느 오귀스땡 꾸르노(A. A. Cournot)는 1801년 프랑스 중부에 있는 그레에서 공증인의 아들로 태어났다.

꾸르노는 19세에 파리에 올라와 파리대학에서 과학을 전공하였다. 대학을 졸업한 후 10년간 구비용 생 시르 장군집에서 장군의 자문관 겸 장군 아들의 가정교사를 하면서 力學에 관한 박사학위 논문을 준비하였다. 박사학위 논문을 마친 그는 당시 프랑스에서 수학의 대가이던 포송(Poisson)의 추천으로 리옹대학에서 수학과 力學의 강좌를 맡게 되었다. 그러나 꾸르노는, 강의는 1년 만에 그만두고 대학행정을 담당하였는데, 34세의 나이로 그르노블대학의 학장을 시작으로 대학담당 장학관을 거쳐 디종대학교의 학장을 끝으로 정년퇴직하였다.

그 이후로는 1877년에 사망할 때까지 저술활동에만 전념하였다.

꾸르노는 전생애에 걸쳐 왕성한 저작활동을 하였다. 꾸르노의 저작은 대체로 대수·해석학·확률과 같은 수학분야, 富의 이론과 같은 경제분야, 그리고 과학철학·역사철학과 같은 철학분야의 세가지로 분류된다. 꾸르노에 있어서 이 세가지 분야는 상호독립적인 것이 아니라 긴밀히 연관되어 있다. 이 중에서도 꾸르노의 확률觀은 이 세분야를 꿰뚫는 연결고리라 할 수 있다.


가격과 시장의 이론을 과학적으로 연구

19세기초의 수학은 파스칼(Pascal), 페르마(Fermat), 가우스(Gauss), 라플라스(Laplace)와 푸아송(Poisson) 계열의 확률을 강조하는 학풍과 과학이 완전한 결정주의를 추구해야 한다는 생각하에서 엄밀한 산수를 강조하는 학풍이 교차하고 있었다. 푸르노는 과학이 결정주의만을 추구할 수는 없다고 생각하고, 우연 또는 확률적인 세계를 고려하는 과학이 절대적이고 엄밀한 균형과학보다 경제적 현실에 더욱 적합하다고 믿었는데, 이런 확률관을 경제 분야에 적용하고자 하였다.

경제학자로서 푸르노의 커다란 공헌은 단순히 경제학에 수학을 도입하였다는 차원이 아니라 가격과 시장의 이론을 과학적으로 연구하였다는 데 있다. 푸르노는 주요저작인 「富의 이론의 수학적 원리에 관한 연구」(1838)의 제4장〈수요법칙에 관하여〉에서 관찰가능하고 측정가능한 수요를 함수의 형태로 분석하였다. 푸르노의 수요함수는 마샬(Marshall)에서와 같이 가상적 가격에서 소비자가 구매하려는 상품량이 아니고 현실에서 관측되는 가격에서 판매되는 상품량을 나타낸다. 우선 수요함수는 일정한 확률범위내에서 연속적이고 단순감소하고 미분가능하다고 가정하였다. 수요함수가 연속적이라는 가정은 제한된 범위내에서는 시장제도가 일반화되어서 시장에서의 소비자수가 상당히 많다는 것을 반영하였다. 또한 단순감소함수의 가정은 시장에서 소비자가 모두 가격변화에 완벽하고 즉각적으로 대처함을 의미한다. 즉, 가격이 상승하더라도 수요가 증가하는 사치재 등의 경우를 제외시키고 가격이 상승하면 수요는 즉

각 줄어들고 가격이 하락하면 수요가 증가함을 가정하였다. 수요함수가 연속적이고 미분가능하다는 가정하에서 푸르노는 생산자의 총수입이 $(pF(p); p: \text{가격}, F(p): \text{수요함수})$ 가격변화에 따라 어떻게 변화하는지를 수요탄력성의 개념을 갖고 설명하고 있다. 즉, 수요가 탄력적인 경우에는 가격상승이 총수입을 감소시키는 반면, 수요가 비탄력적인 경우는 총수입이 증가함을 보여주고 있다.

또한, 푸르노는 독점 및 다수간의 경쟁에 관한 연구를 통하여 일반균형이론, 게임이론 등의 이론적 기초를 제시하였다. 푸르노의 경제학이론에 대한 기여는 당시에는 별로 알려지지 않은 채, 「富의 이론의 수학적 원리에 관한 연구」가 최초로 출간되고 나서 근 100년이 지나고나서 계량경제학이 경제학에서 중요한 위치를 차지하게 됨에 따라 '계량경제학의 아버지'라고 평가받게 되었다.

푸르노는 수학적 기본과정에 대한 경제학적 해석을 통하여 경제학 발전에 지대한 공헌을 하였다. 우선 시장 및 富의 기본원리에 대해 함수적 해석을 가능하게 하였고, 또한 시장의 기본관계인 경쟁관계에 대한 연구를 통하여 근대 경제학의 이론적 초석을 제공하고 있다. 이와 같이 푸르노의 연구 및 접근방식은 무엇보다도 우리의 주어진 현실을 기존의 틀 안에서만 바라보지 말고 달리 생각해 볼 것을 제시하고 있으며, 이러한 달리 생각하고 달리 표현하는 방식은 현재와 같이 혼돈된 세계의 실마리를 푸는 중요한 해결책이 될 것이다. 

나라경제

권두칼럼/사회발전단계에 맞는 企業像이 필요하다

..... 박 승 · 前 건설부장관, 現 중앙대 교수

6

나라경제 화랑

9

경제정책의 산실을 찾아서/노동부 산업안전국

産災 예방으로 '노동생활의 質' 을 윤택하게 안상욱 · 한국경제신문 기자

10

「新경제 5개년계획」 93년 3/4분기 추진계획

● 재정의 개혁

재정기능의 정상화 배철호 · 경제기획원

16

재정제도의 효율화 장병완 · 경제기획원

21

● 금융개혁

금융실명제 실시와 금융개혁 금정연 · 재무부

26

● 행정규제의 개혁

규제완화 시책의 지속적 추진 소일섭 · 경제기획원

32

● 경제의식의 개혁

비람직한 公職者像의 확립 오성환 · 경제기획원

36

특집

이달의 초점/토지초과이득세

강화된 綜土稅 앞당겨 실시해야 이만우 · 고려대 교수

40

土超稅 미비점 보완하여 당초 도입취지대로 운영 이종규 · 재무부

43

의식개혁으로 「新경제」를 건설한다/공직자의 경제의식개혁운동 김 용 · 경제기획원

46

경제동향

나라안 최근 景氣, 완만하나마 회복세로 反轉 한승희 · 경제기획원

48

나라밖 선진국의 경제회복 지연과 재정적자 신현수 · 산업연구원

52

경제수상

국가의 위상과 UPU 서울총회 이형우 · 체신부

56

바로 지금 '新기술'에 투자하자 최석식 · 과학기술처

57

뉴 리더들의 등장 김영욱 · 농림수산부

59

'땅'에 대한 환상을 버려야 한다 손광조 · 건설부

60

만남/출입기자가 만난 고병우 건설부장관

국민의 삶을 편하게 하는 건설행정을 편다 이동우 · 한국경제신문 기자

63

경제정책해설

68	수출입환경 개선을 위한 관세법의 개정	강정호 · 재무부
72	對日貿易逆調 개선 가능하다	이병호 · 상공자원부
78	의약품 등 허가관리의 개선	최정용 · 보건사회부
82	기능인 존중풍토의 조성	박용수 · 노동부
86	원자력 안전규제의 효율화	장재욱 · 과학기술처
90	특정폐기물관리의 효율화	신현국 · 환경처
95	유통시장 개방에 따른 우리의 대응	김익만 · 상공자원부

출입기자코너

100	'정보화 사회' 도래에 대비해야 산다	최성범 · 서울경제신문 기자/경제기획원
101	'바닥' 으로부터의 改革	오형규 · 내외경제신문 기자/노동부
102	국민의 입장에서 생각하기	김학진 · 동아일보 기자/체신부

통계로 보는 우리 경제와 사회

103	통계로 보는 광복 전후의 경제 · 사회상	권오술 · 통계청
나라경제 논단		
109	「新경제」의 공기업 경영전략	남선우 · 경제기획원
114	철도투자의 정책방향	김병운 · 교통부
118	양곡관리기금 운용의 건전화	이기두 · 농림수산부
122	생활경제상담실/상속세법(Ⅱ)	이종률 · 국세청
124	건강한 삶을 위하여/건강과 '보신'	이대희 · 고려대 교수
125	노영하 바둑칼럼/최초의 10번기	
126	경제부처동정/정책일지 · 인사이동	편집실
136	경제부처발간자료 안내	편집실

권말부록/金融實名制의 실시내용과 관련대책

149	I. 금융실명제 실시의 기본방향
149	II. 금융실명제의 주요내용
151	III. 예상되는 부작용 최소화 대책
153	[참고 1] 긴급명령과 기존법률과의 주요차이점
154	[참고 2] 중앙대책위원회 구성
154	[참고 3] 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급명령
166	[참고 4] 금융실명거래 문답자료

173	나라경제를 읽고
-----	----------

社會發展段階에 맞는 企業像이 필요하다

朴 昇

중앙대 교수 · 前 건설부장관

우리나라 생산액의 거의 절반을 대규모기업집단이 차지하고 있다. 이들은 수십개의 子會社를 거느리고 문어발경영을 하고 있으며 그 소유와 경영은 가족에 의해서 지배되고 그 제품은 시장에서 독과점판매되고 있다. 上位 3社의 시장점유율이 50%를 넘는 품목이 전체 공업생산의 7할 이상이다.

이와 같은 企業의 집중현상은 우리나라의 압축적 발전과정이 빚은 工業化초기적 성장정책의 귀결이었다. 그간의 공업화과정에서 기업성장의 비결은 정부 특혜와 인플레이익을 극대화하는 것이었으며, 그러한 방향에서 產業組織의 틀이 짜여졌던 것이다.

그래서 기업들은 차입경영에 의한 量的成長으로 치달았다. 문어발식 사업확장을 위해 차입경영이 불가피했고, 빚을 지면 그 빚은 인플레가 대신 갚아 주기 때문에 차입경영은 그 자체가 자본축적의 수단이었다. 그리고 借入을 극대화하기 위해서 상호보증과 상호출자가 필요했던 것이다.

인플레이익을 극대화하는 데 부동산투자가 동원되었고 상속세와 증여과세가 허술했기 때문에 소유집중과 가족경영이 대대로 보장될 수 있었다. 그리고 정부특혜이익의 취득을 위해서 정경유착이 필요했던 것이다. 이와 같은 정경유착과 借入經營 環境에서 중소기업은 대기업의 경쟁상대가 될 수 없기 때문에 재벌기업은 더 커지고 중소기업은 허약해지는 양극화현상이 나타난 것이다.

그런데 우리 경제가 선진국을 지향하는 성숙단계

에 이른 지금은 이러한 공업화초기적 산업조직이 성장에 걸림돌이 되고 있는 것이다. 인플레이익과 특혜 이익을 극대화하기 위한 기업체제는 이제 高賃金時代, 국제적 무한경쟁시대, 物價安定時代, 생산성 시대, 量보다 質의 경쟁시대에 맞지 않으며, 따라서 산업조직의 개혁이 필요하다.

정부는 그동안 與信管理를 강화하여 재벌의 기업 자금을 통제하고 업종전문화를 이끌어내려고 노력했다. 그러나 구시대적 借入經營 環境을 그대로 두고 행정력에 의하여 자금을 통제하고 업종을 전문화시킨다는 것은 방향이 逆理일 뿐 아니라 실효를 거두기도 어려운 것이다.

그러면 바람직한 대응책은 무엇인가. 그것은 재벌 기업의 기업환경을 중소기업 등 타기업과 같게 형평을 유지시켜 개방경쟁을 유도하는 것이다. 예를 들면, 지금 재벌기업들은 상호출자·상호보증 등의 제도와 산하금융기관의 자금을 私金庫化하여 다른 기업에 비해서 부당한 경쟁우위를 확보하고 있는 반면에 정부의 여신관리를 받는 점은 오히려 불리한 경영 환경이라 할 수 있다. 이를 시정하여 공평하게 경쟁하도록 하는 것이다. 그렇게 하기 위한 몇가지 구체적인 정책수단을 생각해 보자.

첫째, 상속세와 증여세를 대폭 강화해야 할 것이다. 특히 재벌기업과 대기업의 자금흐름을 특별관리하여 추적하고 상속세와 증여세의 脫漏의 길을 완전 차단해야 한다. 이렇게 되면 소유집중과 가족경영은



“

우리 경제가 선진국을 지향하는 성숙단계에 이른 지금은
공업화초기적 산업조직이 성장에 걸림돌이 되고 있다.
인플레이익과 특혜이익을 극대화하기 위한 기업체제는
이제 高賃金時代, 국제적 무한경쟁시대, 物價安定時代,
생산성시대, 量보다 質의 경쟁시대에 맞지 않으며,
따라서 산업조직의 개혁이 필요하다.

”

2代 이상 가기 어려울 것이다.

둘째, 부동산에 대한 보유과세 강화, 부동산 담보 중심의 융자제도 개편, 기업토지에 대한 업무용·비 업무용의 구분 철폐, 중과세 등의 조치를 취하여 기업이 꼭 필요한 수익성용도가 아니고는 부동산을 소유하는 것이 손해가 되도록 한다. 이렇게 함으로써 늘어나는 稅收만큼 모든 기업에 대한 법인소득세율을 내려주면 될 것이다.

셋째, 상호출자와 상호보증은 철저히 규제하여 일정기간 후에는 이를 완전히 없애도록 해야 한다. 이것은 문어발식 차입경영을 가능케 하는 수단일 뿐 아니라 그러한 기회를 가질 수 없는 단일기업과 특히 중소기업을 상대적으로 불리하게 만드는 중요한 요인이 되고 있다.

넷째, 정경유착과 특혜의 고리를 완전히 끊어야 한다. 그래야만 땀흘린 기업이 돈을 버는 바른 풍토가 조성될 수 있다. 이것은 깨끗한 정치와 시장경쟁을 존중하는 경제정책이 先行될 때 가능하다.

다섯째, 재벌이 금융까지 지배하여 私金庫化하는 것을 막아야 하며, 그러기 위해서는 금융기관은 金融專業人이 지배하도록 해야 한다. 은행의 동일인 소유한도를 더 내려 제한하되, 다만 금융전업인에 대해서는 소유한도의 제한을 받지 않도록 은행법을 고치면 될 것이다. 보험·증권 등 기타의 금융기관은 현행대로 산업자본가의 지배를 허용하더라도 재벌의 계열기업이 될 수는 없도록 규제할 필요가 있다.

이와 같은 조치가 취해진다면 정부가 재벌기업의 금융을 통제할 필요가 없어질 것이며, 어떤 업종에 전문화하라고 간섭할 필요도 없을 것이다. 전문화하는 것이 이익이 되는 환경이 조성된다면 각자가 알아서 할 일이기 때문이다. 이렇게 되면, 대기업과 중소기업간 문제도 해결의 실마리가 풀릴 것이다. 차별적 기업환경의 시정은 중소기업의 성장에 중요한 계기가 될 수 있을 것이다.

오늘날과 같은 국제적 무한경쟁시대에 기업의 대형화는 필요하며 우리 기업들도 계속 그 규모가 커져야 할 것이다. 그리고 우리 현실에 비추어 寡占企業 중심의 생산체제는 불가피하며 생산성혁신을 위해 바람직한 측면도 없지 않다. 그러나 현재와 같은 企業集中현상은 어떤 형태로든지 시정되어야 할 것이다.

어떤 기업형태가 바람직한가 하는 것은 두가지 측면에서 보아야 한다. 그 하나는 기업의 경쟁력 강화 즉, 효율의 측면이며 다른 하나는 기업의 사회적 기능 즉, 도덕적 측면이다. 이 두가지 측면 모두 우리 기업형태에 변화를 강력히 추구하고 있다. 효율의 측면에서는 이제 量중심의 성장시대에서 質중심의 성장시대로 이행해야 한다. 한편, 사회적 기능면에서 보더라도 그동안의 산업화과정에서는 수단을 불구하는 資本蓄積이 중심기능이었지만, 이제 低價良質의 상품공급과 이익의 사회환원이 성숙단계에서 이 사회가 요구하는 기업의 主機能이라 할 것이다. **문필**

産災 예방으로 '노동생활의 質' 을 윤택하게

우리나라의 산업재해는 선진국 진입을 앞둔 나라치고는 부끄러울 만큼 심각하다. 산업재해를 예방하는 것이야말로 경제발전의 걸림돌을 제거하고 '노동생활의 質' 을 윤택하게 하는 첩경이라 할 수 있다. 노동부 산업안전국은 바로 이러한 일을 맡고 있는 곳이다.

글 · 안상욱/객원기자(한국경제신문 기자)

지난 7월 31일 노동부 산업안전국 안전기획과 金孟龍 사무관은 주말인 탓에 조금은 들떠있는 사무실 분위기에 아랑곳하지 않고 "드디어 해냈다"고 환호성을 지르며 눈물을 글썽거렸다.

지난해 9월부터 시작한 '無災害 1천만명 서명운동'이 11개월 만에 목표를 달성한 것이다. 그의 손엔 「31일 현재 무재해운동 서명자 1천만명 돌파」라는 보고서가 들려 있

었다.

이 운동을 시작하겠다고 기안할 당시엔, 서명운동이 그리 쉬운 줄 아느냐, 1천만명이나 되는 사람의 서명을 얻을 수 있겠느냐, 우리나라에서 1천만명 서명을 받은 운동은 유례가 없는데 무리가 아니냐고 이런저런 말들이 많았다.

그러나 재해 없는 일터가 인간존중의 지름길이고 그것이 곧 경제발전의 밑거름이 된다고 확신한 김사



지난해 92년 12월 5일 당시 민자당 대통령후보였던 김영삼 대통령도 '무재해 1천만명 서명운동'에 동참하였다

무관은 서명운동을 통해 산업재해 예방에 대한 국민들의 인식을 바꾸어 놓아야 한다고 주장했다.

다행히 담당국장인 安榮秀 산업안전국장 역시 金사무관의 의견을 적극 지지해 주어 지난해 9월 '1천만명 서명운동'의 대장정이 시작되었다.

반응은 의외로 좋았다. 산업현장 근로자는 물론이고 근로자가족·학생·신체장애자들이 적극적으로 서명에 참여했다. 金泳三 당시 민자당 대통령후보(92년 12월 5일), 金壽煥 추기경, 徐義玄 조계종 총무원장, 姜英勳 대한적십자사 총재 등도 서명에 동참해 주었다.

산업안전국이 이처럼 매머드 서명운동을 벌이게 된 것은 산업재해가 더이상 경제발전의 발목을 잡아서 안된다는 절박한 인식에서 출발했다. 현재 우리나라의 산업재해는 선진국 진입을 앞둔 나라치고는 부끄러울 만큼 심각하다.

보통 근로자 1천명당 재해근로자수를 나타내는 산업재해율은 선진국의 경우 연 1% 미만인데, 우리나라는 지난해 1.52%였다. 1년 동안 일하다 죽거나 다친 사람이 1천명 중에 1.5명이라는 얘기다. 웬만한 중소기업이라면 1년에 여남은명은 횡액을 보는 사람이 생기고 있는 셈이다. 이렇게 해서 다치거나 사망한 근로자가 작년 한해 동안 10만7,435명이었다.

이와 같은 재해율은 일본(0.53%), 싱가포르(0.38%), 대만(0.76%)의 2~3배 수준이다. 이것도 지난 수년간 감소했기에 가능했다. 지난 83년엔 재해율이 3.98%였다.



재해율만 높은 것이 아니라 재해의 심한 정도를 나타내는 강도율은 일본(0.18)이나 싱가포르(0.42), 대만(0.62) 등 다른 나라에 비해 훨씬 높은 2.34이다.

산업재해가 이처럼 심하다 보니 그에 따른 손실이 이만저만이 아니다. 산업재해로 인한 근로손실일수는 작년의 경우 4,624만4천일로서 노사분규로 인한 근로손실일수 325만8천일의 14배에 이르는 것이다. 경제적 손실도 막대했다. 직접 손실액인 産災보상금(9,316억원)과 그에 따른 경제손실액이 모두 4조6,578억원이었다. 92년 국민총생산(GNP)의 2.03%이고 노사분규로 인한 생산차질액의 2.4배인 것이다.

이러한 산업재해를 예방하는 것이 경제발전의 걸림돌을 제거하는 것이고 '노동생활의 質'을 윤택하

게 만드는 첩경이다. 이런 일을 하기 위해 만들어진 곳이 바로 산업안전국이다.

지난 70년 노동청의 근로기준국 산업안전과를 모태로 출발한 산업안전국은 노사분규가 절정에 이르러 노동자들의 안전욕구가 절정에 달했던 지난 89년에야 정식 局으로 발족한다. 그만큼 산업안전에 대한 의식이 부족했음을 드러내는 대목이기도 하다.

사실 개발연대를 거치는 동안 노동자의 산업재해는 그저 필요악이나 경제발전을 위해 치러야 하는 代價쯤으로 여기는 것이 정부나 사용자측의 시각이었다. 그러나 산업재해의 피해가 날로 커지고 노동자의 인권이 사회적 관심사로 떠오르던 80년대 후반부터 비로소 정부와 기업 쪽에서 산재방지에 눈길을 돌리기 시작했다.

지난해 9월에 시작된 '무재해 1천만명 서명운동'이 국민들의 전폭적인 호응 아래 11개월 만에 목표를 달성하였다



산재예방은 사실 마음만 먹으면 勞·使·政이 쉽게 협력할 수 있는 분야다. 3者の 이해가 일치하고 있기 때문이다. 노동자입장에서 보면 재해예방은 자신의 안전과 가족의 행복을 담보해 준다. 기업주로서도 산재가 생산성 향상여부와 직결돼 있기 때문에 중요하지 않을 수 없다. 그래서 기업들도 과거처럼 산재의 손실이 얼마이니 조심하라고 말해 생산성 저하를 막는 대신에, 요즘 들어서는 안전한 분위기를 만들어 줄 터이니 생산성을 높여달라고 근로자들에게 요청하고 있는 것이다. 정부입장에서 보면 산재는 사회적 불우계층을 만들어 내고 이것이 결국 정부의 부담으로 작용하게 된다.

그래서 정부가 앞장서서 산재예방에 나서고 있다. 안국장은 “정부의 산재예방정책은 기업에 대해서 규제와 誘因을 함께 주는 방식을 채택하고 있다”고 설명한다. 재해를 막기 위해서 기업주에게 인센티브를 주는 한편으로 악덕기업주는 강력한 단속을 벌이고 심할 경우에는 구속까지 시키는 등 엄벌하고 있다.

엄벌의 대표적인 예가 지난 5월 부도가 난 漢陽의 裴鍾烈회장이다. 裴회장의 구속사유 중 산재방치도 큰 몫을 했다. “人命을 우습게 알면서까지 사업을 하는 건 너무 부도덕하다”고 안국장은 지적했다.

이에 비해 정부가 주는 인센티브도 많다. 우선 「산재보험법」을 고

쳐서 제조업에만 적용하던 업종별 평균요율을 건설업에도 확대키로 했다. 또 안전시설투자가 부담되는 업체에 대해서는 산재예방시설자금을 좋은 조건에 빌려주고 있다. 융자조건은 3년거치 7년 분할상환 연리 6%이다. 재작년에 201억원을 빌려주었고 올해엔 450억원을 대줄 계획이다. 내년엔 이를 550억원으로 늘릴 계획이다. 종업원이 30인 미만인 영세업체는 안전시설 설치비용을 산업재해특별회계에서 지원해 준다. 또 전문기관이 안전관리를 대행토록 해주고 있기도 하다. 산업재해의 60% 이상이 이들 영세업체에서 발생하기 때문이다.

노동부의 이 같은 노력과 기업주·근로자의 동참에 힘입어 올상반기에 산재보험급여 지급액이 64년 이래 처음으로 줄어드는 성과를 거두기도 했다.

산업안전국 안에는 5개과가 산업안전업무를 나누어 맡고 있다. ▲안전기획과 ▲산업안전과 ▲건설근로안전과 ▲산업보건과 ▲산업위생과가 그것이다.

안전기획과는 무재해서명운동과 같은 산재예방정책을 개발하고 산재예방기금을 관리하는 한편, 지난 87년 산업재해예방 기술지도와 교육을 맡기 위해 설립된 한국산업안전공단을 지도하고 있다.

산업안전과는 기계·전기·항공업종의 재해예방만을 전담한다. 이들 업종의 산재가 빈번하기 때문이다.

산업안전국 중 눈에 띄는 課가 건설근로안전과다. 지난해 11월 건설재해예방만을 위해서 한시조직으

로 만든 곳이다. 건설업은 사실 지금까지는 안전의 死角地帶였다. 건설재해는 건수로는 전체의 30%를 차지하고 보험급여는 40%가 이리로 들어간다. 그러나 지금까지 업종별 평균요율도 적용되지 않았다. 건설현장의 재해를 막아보자고 생긴 건설근로안전과는 감독 및 점검의 사전예고제를 실시하고 있다. 언제 어느 건설현장의 어떤 항목을 보겠다고 미리 알려주고 감독을 나간다는 얘기다.

안국장은 “경영능력이 어려운 건설업계의 사정을 감안, 교육시키고 도와주어서 재해를 사전에 예방하는 것이 감독의 취지”라고 설명했다. 적발이 목적이 아니라 지도가 목적이라는 얘기다.

산업보건과는 말 그대로 근로자의 건강관리와 진폐예방이 주업무다. 요새 사회적 관심사로 부상하고 있는 직업병문제를 다루는 곳이다. 직업병을 다루는 산업의학은 최첨단의학이 될 수밖에 없다는 말이 있다. 항상 새로 개발되는 유해물질과 병을 연구하다 보면 자연 첨단이 된다는 얘기이다. 원진레이온 직업병의 원인이었던 CS₂(이황화탄소)라는 유해물질에 대한 연구가 깊어질 수 있는 것도 이 때문이다. 직업병연구요원을 육성하기 위해 대학원생 등에게 장학금도 주고 있다.

과거엔 직업병이 발생하면 정부부터 쉬쉬했다. 책임을 지게 될까 봐 부담스러웠던 것이다. 그러나 이제는 더이상 쉬쉬하지 않기로 했다. 병은 자랑하라는 옛말처럼 발병현황을 공개해서 국민을 교육

산업안전국은 産災豫防을 위해 기업에 대해 규제와 誘因을 함께 주는 산재예방정책을 채택하고 있다. 산업안전국의 노력과 기업주·근로자의 동참에 힘입어 올상반기에는 산재보험급여 지급액이 64년 이래 처음으로 줄어드는 성과를 거두었다.

하고 각성시키는 쪽으로 선회했다. 이제 근로감독의 대상이 과거와 같은 임금체불이 아니라 노동자의 건강 쪽으로 옮겨 가고 있기 때문이다.

산업보건과와 마찬가지로 직업병문제를 근원적으로 해결기 위해 작업환경관리를 하는 곳이 산업위생과다. ‘위생’이 음식점에만 필요한 것이 아니라 공장이나 사무실 등 산업현장에도 긴요하다는 것이다. 주로 작업환경실태를 조사하고 유해물질에 대한 지도감독을 맡아 쾌적한 작업환경을 만드는 곳이다.

산업안전국이 이들 5개課를 동원, ‘산업안전 드라이브’를 걸다 보니 안전지상주의의 함정에 빠지기도 했다. 기업에 안전을 관리하겠다는 전문가들이 득실거리게 됐다. 일정규모 이상의 사업장에 각종 안전관리자를 의무적으로 고용케 한 법률이 무려 8개나 됐다. 어떤 경우엔 안전관리전문가를 중복 고용해야 하는 일도 있다. 예컨대, 전기를 75kw 이상 사용할 수 있는

시설을 갖춘 회사는 「산업안전보건법」에 의한 안전관리자와 「전기사업법」에 의한 안전관리담당자를 별도로 고용해야 하게끔 돼 있었다.

이러니 기업주들이 기업을 못하겠다고 아우성을 쳤고, 지난번 행정규제 완화작업에서 안전관리자의 무고용을 대폭 완화하고 안전보건업무를 통폐합했다.

이에 대해 안국장은 “행정규제는 완화하더라도 환경·안전분야는 오히려 규제를 강화해야 한다”고 말한다. 안전분야는 행정규제대상이 아니라 사회적 규제의 대상이기 때문이다.

이런 규제 아닌 규제가 필요한 것은 산재방지의 지름길이 예방에 있기 때문이라는 것이다. 안전관리자가 있어야 산재예방에 대한 교육이 가능하다. 그래서 지난 90년 「산업안전보건법」을 완전히 뜯어고칠 때 産特예산의 5%는 반드시 예방에 쓰도록 제도적 장치를 마련했다.

“소를 잃기 전에 외양간을 고쳐야 한다”

산업안전국 직원들이 근로자와 기업주들에게 하고 싶은 얘기다. **남원**

「新경제 5개년계획」 93년 3/4분기 추진계획

재정기능의 정상화

재정에 대하여는 그 역할 및 규모와 관련하여 상충되는 視角이 그다지 거부감이 없이 수용되는 경우가 보통이다. 즉, 국가의 기간시설 등 公共財를 적극적으로 지속적으로 확대하여 공급하고 사회복지의 향상을 위하여 재정지출이 확대되어야 한다는 견해를 보이면서도, 한편으로는 민간의 자율적인 경제활동을 보장하고 국민의 부담이 증대되지 않도록 '작은 政府'를 유지해야 한다는 것이다.

이러한 모순된 財政觀이 별다른 거부감이 없이 수용된 것은 부담하는 주체와 수혜를 받는 자가 다른 데에도 원인이 있겠으나, 그간 재정이 그다지 효율적이고 생산적인 방식으로 운용되지 않았을지도 모른다는 생각이 그 배경을 이루고 있는 것으로 보인다.

재정개혁은 그간 재정에 대한 상반된 견해가 제기되고 있음을 인지함은 물론, 이의 큰 원인이 재정자체에도 있다고 하는 철저한 自己反省에서 출발하고 있다. 민간부문의 자율성과 창의성을 경제운용의 기본틀로 하면서도 이러한 체계가 원활히 작동될 수 있도록 사회간접자본시설 및 과학기술 투자 등 경제의 하부구조를 구축하기 위하여 꼭 해야 할 일은 한다는 것이다. 이것을 전제로 재정이 보다 효율적이어야 함을 의무지움으로써 '작지만 강력한 정부'를 구현함을 그 이념적인 기초로 하고 있다.



배철호
경제기획원 예산정책과장

'작지만 강력한 정부'의 구현이 財政改革의 목표

재정개혁은 국민이 국가에 대하여 요구하는 여러가지 것 중에서 재정이 충족시켜야 할 것이 많음을 깨닫는 한편, 현재의 재정역량으로는 이러한 역할을 수행하는 데 심각한 장애가 초래될 수 있다는 問題意識 아래 향후 5개년에 걸쳐 다음과 같은 과제를 추진할 계획이다.

첫째, 재정기능의 정상화이다. 여기에는 국가가 필수적으로 제공하여야 할 것으로 여겨지는 財貨와 서비스의 공급에 필요한 재원을 확보하기 위하여 적극적으로는 재정의 능력을 확충하고, 소극적으로는 그간 投資事業에 필요한 가용재원을 잠식해 온 각종 경직적 지출을 축소하여 재정의 생산성을 향상하며, 지방재정의 역할 제고를 위한 중앙·지방 간의 기능분담체계 조정 등이 포함되어 있다.

둘째, 조세의 공평성과 중립성을 증대시키면서 국고기능을 강화하기 위하여 세제를 개혁하는 것이다. 예를 들어, 유류특별소비세의 목적세 전환과 각종 조세감면범위의 축소, 이자·배당소득 및 재산소득에 대한 과세강화 등을 통하여 조세부담률을 92년 19.4%에서 97년에는 22~23% 수준으로 끌어올릴 계획이다.

셋째, 재정의 투명성과 명료성이 제고되도록

재정제도를 효율화하는 것으로 그간 방만하게 운용되어 온 각종 특별회계 및 기금의 정비, 추경편성재원으로의 활용이 관행화된 歲計剩餘金 처리방식 개선, 국가가 필요로 하는 재원을 저렴하고 효율적으로 동원하기 위한 국채관리제도의 개선 등이 추진된다.

이러한 재정개혁과제를 포함한 「新경제 5개년계획」은 분기별로 구체적인 추진계획을 마련하고, 그 추진상황을 매월 및 매분기별로 점검하여 실효성있게 추진되도록 할 것이다. 여기서는 前述한 재정개혁과제 중 첫번째 과제인 재정기능 정상화를 위한 93년 3/4분기 추진계획을 개략적으로 살펴보고자 한다.

재정기능의 정상화를 위한 과제는 재정능력의 확충 및 재정지출구조의 개선 등 크게 2개의 분야로 구분할 수 있다. 이에 포함되는 세부적인 과제의 추진을 위해 구체적인 숫자와 관련되는 사항은 94예산(안) 편성시에 반영토록 하고, 法的인 뒷받침이 필요한 사항에 대하여는 관계 부처와 협의를 거쳐 관련 법률을 제정하거나 개정안을 마련하여 금년 정기국회에 상정할 계획이다. 이를 세부적인 추진분야별로 살펴본다.

재정능력의 확충

유류관련 목적세의 도입

80년대 재정에 과도하게 요구된 景氣安定者로서의 역할로 인하여 상대적으로 소홀하게 여겨진 도로·철도·공항·항만 등 사회간접자본 시설에의 투자부족은 우리 경제의 활력을 근본적으로 제약하는 큰 요인으로 작용하고 있다. 그간 휘발유·경유 등 유류관련 특별소비세는 도로사업 특별회계나 도시철도사업 특별회계 등의 재원으로 활용되어 왔으나, 현재의 재원조달방식을 유지하는 경우 앞으로 제기될 수요의 감당은 물론, 이미 제기된 수요를 충족하기도 불가능한 상황이다.

따라서 유류관련 특수세를 완전히 목적세로 전환하고 이에 따라 추가로 확보되는 재원은 전

유류관련 特消稅를 완전히 목적세로 전환하고 이에 따라 추가로 확보되는 재원은 전액 사회간접자본시설에 투자할 계획이다.

한편, 중앙과 지방간 역할분담체계 재정립과 병행한 지방재정 및 지방교육재정의 재원보충방안도 아울러 마련하여 이번 3/4분기에는 금년 정기국회 상정을 목표로 目的稅法 제정안을 추진할 계획이다.

액 사회간접자본시설에 투자할 계획이다. 한편, 유류관련 특수세가 목적세로 전환됨에 따라 내국세의 규모가 줄어, 이를 기초로 하여 산정되는 지방재정 및 지방교육재정 교부금도 줄어 들게 되는 점을 고려하여 중앙과 지방간 역할분담체계 재정립과 병행한 지방재정 및 지방교육재정의 재원보충방안도 아울러 마련하여 이번 3/4분기에는 금년 정기국회 상정을 목표로 目的稅法 제정안을 추진할 계획이다.

환경개선 재원의 마련

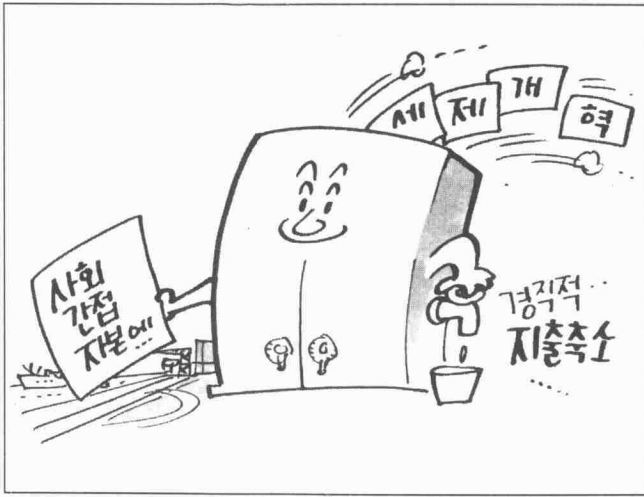
수질·대기 등 환경조건을 개선하기 위한 투자재원을 마련하고, 이의 악화를 원천적으로 예방하기 위하여 원인자부담 원칙에 의거, 환경오염을 유발하는 물품으로서 다수인이 汎用하는 물품에 대하여 세금이나 부담금을 신설, 부과할 계획이다.

이와 관련하여 부과할 대상이나 세율 등 구체적인 방안을 3/4분기중에 확정하여 관련법률을 금년 정기국회에 상정되도록 할 것이다.

공공자금의 투융자재원 활용 제고

현재 각종 연금 및 기금 등 공공자금은 조세와 마찬가지로 강제적으로 부과, 징수되는 등 공공성이 강함에도 불구하고 실제 운용에 있어서는 공공목적으로 이용되기보다는 높은 금리를 찾아 일반금융기관을 통해 운용됨으로써 금융시장을 교란시키고 있다.

앞으로 이들 공공자금의 공공투융자재원 활용을 보다 강화하기 위하여 이들 공공자금을 끌



어담을 수 있는 그릇으로 '공공자금관리기금'을 신설하여 재정투융자 특별회계와 밀접하게 연계 운용되도록 함은 물론, 각종 국공채의 인수나 정책금융의 재정부담전환을 위한 재원으로 활용할 계획이다. 이를 위해서는 현재 기금을 총괄적으로 관리하고 있는 「기금관리기본법」과 「재정투융자특별회계법」의 개정 등 법적 장치의 마련이 필요한데, 이러한 조치 역시 3/4분기중에 추진하여 금년 정기국회에 상정되도록 할 계획이다.

재정지출구조의 개선

이상의 조치들은 모두 국가기간시설의 확충 및 국민생활기반의 조성을 위해 소요되는 재원의 적극적인 확보방안이지만, 이러한 조치만으로 재정이 불가피하게 하여야 할 투자소요를 충족시키기에는 한계가 있는 것으로 평가되고 있다. 또한, 그간 별다른 구속없이 활용되던 年金·基金 등 공공자금에 '예산'이라는 굴레를 덮어 씌우는 데 아무런 거리낌이 없을 정도로 재정이 효율적으로 운용되었는가 라는 의문이 제기될 때, 자신있는 대답이 나올 것으로는 쉽게 기대되지 않는다.

따라서 재정내부의 지출구조를 개선함으로써

일단 동원된 可用財源이 보다 생산적인 곳으로 흘러가도록 하여 소극적인 의미에서의 財源調達을 강구함은 물론, 재정의 운용방식이 보다 발전지향적이고 명쾌해질 필요가 있다.

고정적 지출비중의 축소

이를 위해서는 우선, 재정의 생산성을 극히 제약하고 있는 것으로 여겨지고 있는 인건비·경상경비·방위비 등 각종 고정적 지출비중이 축소되어야 한다. 일반회계의 경우 이들 고정적 지출이 歲出의 70% 수준을 차지하는데, 이는 10조원의 재원이 새로 동원된다고 하여도 이 중 70%인 7조원이 국가의 발전역량을 키우기 위한 투자와는 관계없이 현재의 효용을 극대화하는 데 소진되어 버리고 나머지 3조원만이 미래를 위하여 투자된다는 것을 의미한다.

「新경제 5개년계획」기간중에는 미래보다 현재에 보다 더 큰 가치를 부여하는 데 익숙한 이들 靜態的 경비의 예산상 가중치가 축소될 수 있도록 공공기관 인력구조의 개편, 經常的 경비에 대한 負의 한도적 적용, 방위비의 효율적 운용 등을 매년 예산편성과과정에서 철저히 구체화할 계획인데, 이러한 시도의 첫 관문이 이번 3/4분기중에 94예산안을 편성하면서 바야흐로 열리게 될 것이다.

양곡관리제도의 개선

그간 농민의 소득보장을 통한 안정영농의 도모를 위해서 실시되어 온 추곡수매 등 양곡관리 제도는 당초 도입취지와는 다르게 운용되고 있고, 농업에 대한 이와 같은 지원방식이 진실로 농업을 위한 최선의 방식인가 하는 근본적인 의문이 제기됨에 따라 「新경제 5개년계획」기간중에 개선되어야 할 핵심과제로 대두하게 되었다.

추곡수매를 위해 발행되는 糧穀證券에 대한 이자가 年 6천억원 수준에 이른다는 사실은 차치하더라도 수매에 소요되는 비용 중 실제로 농민에게 돌아가는 혜택은 이의 5분의 1 수준에 불과하고, 재정이 동원할 수 있는 농업을 위한

투자가용재원이 단순히 당해연도에 생산된 양곡을 수매하고 저장하여 시장가격보다 낮은 가격으로 처분하는 데 소진되는 경우, 농산물개발에 대비하고 활력있는 농촌을 만드는 데 필요한 구조개선은 기대할 수 없을 것이다.

또한 매년 누적되고 있는 양곡증권(93년말 6조원 수준 예상)의 상황이 과연 어떤 방식으로 우리 경제에 주름을 주지 않고 이루어질 수 있을 것인지에 대한 적절한 해답을 쉽게 찾지 못하고 있으며, 二重穀價가 가격구조의 왜곡 및 재정부담의 심화를 초래하고 있는 것이다.

향후 양곡관리제도의 개선을 위해서는 수매량의 축소, 二重穀價差의 해소, 양곡수매를 위한 양곡증권의 신규발행 중단 등에 대한 긍정적인 접근이 도출되어야 할 것으로 보인다. 현재 관련부처와 협의가 진행중에 있으므로 확정된 사항은 94예산안에 반영하고 양곡증권의 신규발행 중단을 위한 「양곡증권법」 개정안은 금년 정기국회에의 상정을 목표로 추진할 것이다.

복지예산 지원방식의 개선

80년대의 재정은 복지재정이라고 할 만큼 우리 재정에 있어 전국민 의료보장, 국민연금제 실시 등 복지예산이 확고하게 기반을 구축한 시대라고 할 수 있다. 물론 그러한 터잡기가 사회간접자본시설에 대한 상대적인 투자소홀을 수반한 것임은 사실이나, '재정의 역할 三角型'에서 분배의 공평성이라는 角을 확실하게 넓혀 놓은 것만은 틀림이 없다.

그러나 도입과정에서 충분한 시간이 확보되지 못한 채 외형 갖추기에 급급한 결과, 도입취지와 실제성과 간의 근접성이나 합리성을 보장해 주는, 즉 마땅히 확보되어야 할 틀을 갖추는 데는 그다지 성공적이지 못한 것 같다.

통상적으로, 국민복지에 대해서는 국가가 더 큰 책임을 져야 하는 것으로 여겨지고 있다. 그러나 이러한 생각은 국가의 재정능력이 지방자치단체보다 크고, 사회가 단순하여 제도의 관

수질·대기 등 환경조건을 개선하기 위한 투자재원을 마련하고, 이의 악화를 원천적으로 예방하기 위하여 원인자부담 원칙에 의거, 환경오염을 유발하는 물품으로서 다수인이 汎用하는 물품에 대하여 세금이나 부담금을 신설·부과할 계획이다.

리가 보다 용이했을 때 비로소 큰 의심 없이 수용될 수 있는 견해이다. 제도의 총괄적인 관리는 여전히 국가가 떠맡아야 하겠지만, 실제 운용에 있어서는 이제 국가의 책임에서 地方政府의 책임으로 전환되어야 할 것이다. 예를 들어, 자신의 몸에 맞는 옷을 입는 데는 그다지 큰 용기가 필요하지 않으나 그 옷이 자기 몸에 어울리기 위해서는 자기의 체형에 맞는 색깔을 택해서 입는 수고가 필요하다. 이와 같이 지방특색에 맞는 복지제도의 정착이 필요하고, 이때에 비로소 도입된 취지대로 제도가 성과를 나타낼 수 있는 것이다. 돈 주는 주인만 있고 그 돈의 쓰임새에 대하여 고통스럽게 회의하는 주인이 없을 때, 제도가 봉사하는 자는 수혜를 받는 국민이 아니라 제도 그 자체일 가능성이 높다.

향후 복지제도에 대하여는 중앙과 지방 간의 기능조정이라든가 그 지원방식에 있어서의 개선이 필요하다. 구체적으로는, 실제로 어떻게 쓰여지고 있는지에 대한 아무런 검증 없이 생계비·인건비·일반운영비 등 요소별로 지원하는 사회복지수용시설의 지원방식을 앞으로는 지방정부의 부담능력에 따라 총비용 중 일정액을 지원하는 방식으로 개선토록 하고, 노인교통비는 지방정부별 재정여건을 감안하여 차등지원하는 방식으로 전환해야 할 것이다.

또한 과도한 지원으로 과잉수요가 시현되고 있는 지역의료보험에 대한 給與費의 국고지원방식을 개선함으로써 주민복지에 대한 지방의 역할을 제고하고, 책임있는 운용을 유도하여 실효성있는 제도정착을 도모할 것이다. 현재 이

와 관련하여 관계부처와 협의가 진행중이며 확정된 사항은 94예산안에 반영할 계획이다.

지역개발에 대한 地自體의 역할 제고

종래 공공재적 성격을 갖는 대규모 건설 및 투자사업은 국가에서 주도적으로 공급해야 한다는 인식이 보편화되어 왔다. 그러나 시간의 흐름과 이에 따른 구조의 변화는 이러한 견해가 더 이상 매우 큰 유용성을 갖지 못하게 만들고 있다. 지방자치체가 본격적으로 실시되고 지방재정의 규모가 중앙재정을 능가함에 따라 편익이 지역주민에게 국한되는 사업의 투자에 있어서는 지방의 역할이 확대되어야 한다는 견해가 점진적으로 보다 더 그럴 듯한 것이라고 생각되고 있는 것이다.

지역의 이익을 대변하고 지역주민을 위해서 봉사한다고 하는 정부가 단순히 행정사무적인 서비스의 제공에 그친다면 지역주민들로부터 그다지 존경받을 수 있을 것 같지는 않다. 보다 더享受되는 편익이 많은 지역으로 이동하는 것이 주민 자신이 기여한 몫과 비교할 때 손해보지 않는다고 생각될 것이다.

중앙과 지방의 역할분담과 관련해서 생각해야 될 한가지 사실은 지방재정도 이제는 보다 미래지향적인 방식으로 엄격한 투자우선순위에 입각하여 운용될 필요가 있다는 것이다. 그간 중앙과 지방재정 간에는 보이지 않는 칸막이가 존재해 왔던 것이 사실이고 상대방의 칸막이를 넘겨보는 것은 매우 불쾌하고 不敬스러운 것이라고 여겨졌다. 이는 국가전체의 자원이 어떤 일관성있는 목표를 향해 체계적으로 운용되기 보다는 서로가 최우선목표라고 주장되는 여러 개의 목표를 조금씩이나마 건드리는 방식으로 활용되었다는 것을 의미한다.

국가 전체자원의 효율적인 활용을 도모하고 참된 지방자치체의 정착을 위해서는 지역개발과 관련된 투자사업에 대한 지방의 역할이 보다 제고되어야 할 것이다. 금년에는 특히 광역상수도사업의 정수장 건설 등 지역주민의利害와 직

결된 사업에 대한 지방분담방안을 마련하여, 확정된 사항은 94예산안에 반영하고 관련법 개정안은 가을 정기국회에서의 상정을 목표로 추진할 계획이다.

고통 감내할 수 있어야 改革 성공할 수 있어

「新경제 100일계획」을 기점으로 하여 닳을 올린 「新경제號」는 바야흐로 「新경제 5개년계획」이라는 뜻을 힘차게 띄고 「新韓國」 건설이라고 하는 목표를 향해 전진을 시작했다. 「新경제號」에는 서로 의견을 달리할 수 있는 많은 사람들이 각자 1개씩의 노를 젓고 있다. 목표가 명확하고 목표를 향한 구성원의 역할이 분명함에도 목표에 도달하지 못한다면, 그것은 많은 경우 그 배에 탄 사람들의 게으름이나 각기 별개의 독자적인 노젓기에서 기인했을 가능성이 많다.

도달해야 할 목표의 내용이나 목표를 달성할 수 있는 수단을 선택하는 과정에서는 보다 많은 이견이 제시되고, 이를 토대로 철저한 여과작업이 필요한 것이 사실이다. 이제 이 과정이 종료되고 목표를 향한 수단을 구체화하는 작업이 남았다. 무엇을 해야 할 것인가 하는 것이 명확한데 주저할 이유가 없다. 특히 93년 3/4분기는 「新경제 5개년계획」이 구체화되는 첫 기간이기 때문에 개혁의 성과를 가름하는 이정표가 될 것임에 틀림없다. 준비과정에서 수용되지 않은 이견을 구체화과정에서 반복하여 주장하는 것은 성숙되지 않았다는 반증이다.

개혁은 성공했을 때 매우 많은 果實을 우리와 우리 후손에게 안겨 준다. 이것이 바로 개혁의 필요한 이유이며, 개혁을 가치있게 해 주는 것이다. 그러나 한편으로 그것은 가만히 있었다면 피할 수 있을지도 모를 고통을 현재의 우리에게 강요한다. 그렇다면 역설적으로 개혁은 고통스럽기 때문에 가치있는지도 모른다. 자신과 자신의 후손을 위해서 고통을 감수하는 자세야말로 人類文明을 진보시켜 온 기본동인임에 틀림없다. **■**

재정제도의 효율화

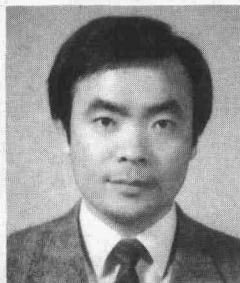
과거 30여년 동안의 지속적인 경제 발전에 따른 경제구조의 변화와 민주화 및 지방화의 진전 등 정치·사회구조의 변화로 인해 재정여건은 최근 크게 변모하였다.

경제구조의 선진화와 소득수준의 향상에 따라 SOC 확충, 사회복지증진과 환경개선 등에 대한 새로운 재정수요는 계속하여 증가하고 있고, 80년대 후반 이후 민주화·지방화의 급속한 진전에 따라 정부기능 및 재정이 중앙과 지방간의 배분체제와 지역간 利害相衝을 조정할 필요성이 크게 대두되고 있다. 이와 함께 투자사업의 장기 대형화는 재정운용에 있어서도 사업추진의 효율성과 여건변화에 신속적 대응을 요구하고 있다.

정치·사회구조 변화, 자원배분의 효율성 요구

그러나 현행의 예산회계제도는 60년대초에 만들어진 골격을 그대로 유지하고 있기 때문에 대내외 여건변화에 부응하고 새로운 재정수요를 합리적으로 수용하는 데는 한계가 있을 수밖에 없는 실정이다.

따라서 국가의 중장기 발전방향에 맞추어 필요한 부문에, 그리고 적시에 재원을 배분할 수 있게 하는 등 예산배분의 신속성을 제고함으로써 재정수요 증대에 대응하고 자원배분의 효율



장병완
경제기획원 예산관리과장

성을 증대시키는 방향으로 재정제도가 정비될 필요가 있다. 이를 위해서는 여건변화에 따른 신속적인 예산배분이 가능하도록 예산편성·심의 및 집행에 있어서 각 부처에 대한 통제와 자율을 조화하는 반면, 집행관리에 대한 감독·사후평가 등을 통하여 豫算還流機能을 증대시켜야 할 것이다.

93년 현재 통합예산의 체계내에는 23개의 특별회계와 35개의 정부관리기금이 존재하는데 전문적 지식이 없이 그 내용을 이해하기는 쉽지 않은 일이다. 따라서 또 한편으로 절실히 요구되는 과제가 복잡다기화된 예산체계를 단순 명료화하여 예산배분의 내용을 국민들이 알기 쉽도록 하는 일이라 할 것이다.

이에 따라 각종 특별회계·기금 등을 정비하여 일반회계와 재정투융자 특별회계로 재정의 큰 골격을 단순화하는 한편, 회계간 및 회계와 기금간의 지원체계를 명확히 구분하는 것이 주요 과제로 대두되고 있다.

특별회계와 기금의 정비 긴요

현재 운용중인 특별회계는 재정투융자 특별회계 및 4개의 기업특별회계를 포함하여 23개인데 60년대에 집중적으로 설치되었다가 70년대와 80년대에는 12개가 감소되었으며, 90년대

들어 다시 7개가 신설되었다.

특별회계규모를 보면, 90년 일반회계의 43% 수준에서 93년에는 일반회계의 63% 수준으로 증가하였다.

이와 같이 특별회계의 수와 규모가 최근 크게 증가된 것은, 특별회계로 운용해야 할 특수성 이외에도 재정수요자인 각 부처 입장에서는 일반회계로부터 독립된 특별회계를 운용함에 따른 자율성의 확보 측면이 작용하였고, 재정운용 주무부처 입장에서는 재정규모의 팽창 시비를 피하려는 동기도 작용하였다고 볼 수 있을 것이다.

설치동기는 다양하겠지만, 재원조달면에서 독립성을 갖추지 못한 특별회계의 양산은 전체 재정운용체계를 매우 복잡하게 만들고 있다고 할 것이다.

기금은 예산과 함께 재정운용형식의 하나로서 특정 정부사업의 지속적·탄력적 수행을 지원키 위하여 도입된 제도인데, 61년 기금제도가 처음 도입된 후 기금의 수와 규모 역시 크게 증가하였다. 이는 독자적·자율적 운용이 가능한 財源을 확보키 위한 각 부처의 경쟁적 노력과 기금설치법률의 제정이 비교적 용이한 데 기

특별회계와 기금이 안고 있는

문제점을 시정하기 위한 제도의 정비가

「新경제 5개년계획」 재정개혁의 주요핵심을 이루고 있다.

이를 위해 '국유재산관리 특별회계'를 신설하고,

에너지 및 자원관련 사업의 기금을 단일화하며,

「조달기금법」을 폐지하는 대신

「조달사업법」을 제정할 계획이다.

인한 것으로 생각된다.

국회의 통제를 받지 않고 國務會議 심의와 대통령의 승인으로 확정되는 기금의 규모가 일반회계 규모의 96% 수준에 달한다는 것은 전체 재정운용 측면에서 지나치게 방만하다는 비판을 피할 수 없다.

특히 재정투융자 특별회계에서 수행하는 융자사업과 유사한 기능을 가진 융자성 기금의 설치로 인한 융자기능 및 자금조성의 다원화는 재정운용의 효율성을 저하시키고 중복투자를 유발할 수 있는 문제점을 안고 있다.

또한 일반재정에서 수행해야 할 사업을 기금에서 수행하거나 유사기능을 수행하는 기금이 많은 점, 그리고 기금규모가 영세하여 독립기금으로 유지할 실익이 없는 경우들이 문제점으로 지적될 수 있을 것이다.

이상에서 지적된 문제점을 시정하기 위한 특별회계와 기금제도의 정비가 「新경제 5개년계획」 재정개혁의 주요핵심을 이루고 있다.

'국유재산관리 특별회계' 신설

첫째, 국유재산 관련사업이 각 부처마다 별도의 회계로 이루어짐에 따른 재정운용의 비효율이 증대되고 있으므로 관련특별회계를 정비 통합한 '국유재산관리 특별회계'를 신설할 계획이다.

여기에는 정부청사시설 특별회계·국유임야 관리 특별회계·군용시설교외이전 특별회계 및 사법시설 등 특별회계가 포함되는데, 이들을 국유재산관리계정, 행정시설계정 및 사법시설계

〈표 1〉 특별회계 규모

(단위 : 10억원)

	90년	91년	92년	93년
기타특별회계 (19개)	9,306	12,315	15,020	20,188
기업특별회계 (4개)	2,377	2,968	2,569	2,844
합 계 (23개)	11,773 (42.9)	15,283 (48.7)	18,589 (55.5)	23,962 (63.0)

註 : 괄호 안은 일반회계 대비 비율임.

〈표 2〉 기금신설 추이

	60년대	70년대	80년대	90년대	92년말
정부기금수	10(4)	13(3)	25(4)	5(3)	39

註 : 괄호 안은 폐지기금수임.



정 등으로 계정을 구분하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

에너지 및 자원관련사업의 기금을 단일화

둘째, 현재 석유사업기금·에너지이용합리화 기금·석탄산업육성기금 등 6개 기금에 명확한 기능의 구분없이 분산되어 추진되고 있는 각종 에너지 및 자원관련사업의 효율적 추진을 도모하기 위하여 이들 기금을 단일화한 '에너지 및 자원관리 특별회계'를 신설할 계획이다. 기금을 특별회계로 통합하는 데는 기금자산의 정리, 회계운영상 탄력성 보장 등 어려운 문제가 해결되어야 하지만, 석유사업기금의 조성재원이 사실상 조세적 성격을 가지고 있고 기타 기금들의 조성재원도 政府出捐金이나 석유사업기금에 의존하는 경우가 대부분이므로 이들을 단일 특별회계로 통합하면 예산편성 및 집행의 명료성과 공공통제기능이 강화되어 재정운용에 대한 국민의 신뢰도가 높아질 것이다.

「조달기금법」 폐지하고 「조달사업법」 제정 추진 셋째, 조달·양곡·군인연금·산재보험 등 특별회계와 기금이 같이 설치되어 있는 경우 특별회계로 단일화하는 방안을 추진할 계획이다. 조달사업을 위한 물자구매 및 판매비 등 직접경

비를 계상하는 조달기금을 조달수수료를 세입으로 하여 인건비·관리비·시설비 등을 세출로 계상하는 조달특별회계로 통합하기 위하여 「조달기금법」을 폐지하고 「조달사업법」 제정을 추진할 것이다.

현재 양곡관리사업은 양곡의 매입·판매를 주요사업으로 하는 정부 공기업이지만 공기업의 경영원칙과는 부합되지 않게 단기성 정책효과를 위한 수단으로 운용되고 있어 독립된 기금으로 유지할 취지가 퇴색되어 있으므로 양곡기금을 폐지하여 양곡관리 특별회계로 통합을 추진할 것이다.

또한 산재보험기금은 단순히 연금 등 보험급여에 충당하기 위한 책임준비금을 조성·운용하는 것이므로 산재보험 특별회계가 직접 이를 수행하도록 통합하고, 군인연금 지급을 위한 준비금으로서 군인연금기금이 설치·운용되고 있으나 그 규모가 너무 작아 준비금으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 실제 연금지급은 특별회계에서 집행됨으로써 연금업무가 이원화되어 있어 이를 군인연금 특별회계로 일원화할 계획이다.

다만, 기금을 특별회계로 통합함에 따라 기금이 가지는 장점인 운용상의 탄력성을 특별회계 내에서 어떻게 제도적으로 보장할 것인가가 해결되어야 할 과제라 할 것이다.

〈표 3〉 기금규모 증가추이

(단위 : 조원, %)

	80년	90년	93년
정부기금운용 규모(A)	3.3	20.9	36.5
일반회계 규모(B)	6.5	27.5	38.0
A/B	50.4	76.2	96.0

「교통관련시설 특별회계」 신설

넷째, 目的稅로 전환되는 유류(휘발유·경유) 관련 특별소비세를 교통관련 시설투자에 일괄 투입하기 위하여 「교통관련시설 특별회계」를 신설할 것이다. 이 특별회계에는 기존의 도로특별

회계와 도시철도사업 특별회계가 통합되며, 종전에 일반회계에서 수행하던 고속철도 지원사업과 공항건설도 여기에서 포괄하여 수행하는 것이 바람직한데, 도로사업은 건설부가 여타 사업은 교통부가 관장하는 문제가 있으므로 분야별로 재원을 어떻게 배분할 것인가에 대한 부처간 합의가 이루어져야 할 것이다.

환경개선 위한 자원 확보방안 강구

다섯째, 환경개선을 위한 새로운 자원확보 방안을 강구함과 아울러 기존의 폐기물관리기금, 환경오염방지기금을 통합하여 '환경개선 특별회계'를 신설할 계획이다.

끝으로, 연간 조성액이 일정 규모 이하인 籌細基金은 일반회계나 재정투자 특별회계 또는 다른 유사기금으로 통합하고 신규기금 설치 시에는 「기금관리기본법」에 의한 통제를 받도록 法 개정을 추진할 것이다.

예산편성 및 집행 관련제도 개선

追更編成의 억제

88년 이후 채무상환 총당분을 제외한 歲計剩餘金 전액이 추경재원으로 활용됨으로써 이러한 추경편성이 이루어질 때마다 방만한 재정운용이라는 비판이 제기되어 왔다.

<표 4> 세계잉여금의 처리 및 추경내역

(단위 : 억원)

	87년	88년	89년	90년	91년	92년
세계잉여금 처리	13,649	33,050	31,320	31,679	10,412	7,022
채무상환	2,414	4,860	5,070	3,532	7,395	미확정
익년도 추경재원	9,647	28,185	26,160	28,147	3,017	미확정
익년도세입	1,588	5	-	-	-	미확정
세입경정	-	-	-	21,503	15,878	-
추경내역	2,500	9,647	28,185	47,663	44,025	3,017
재해대책	2,500	800	2,800	2,670	3,540	440
교부금정산	-	2,737	5,477	8,772	8,010	1,077
재특전출	-	600	13,671	21,630	10,750	-
사업비등	-	5,874	6,231	14,591	21,725	1,500

88년 이후 채무상환 총당분을 제외한 歲計剩餘金 전액이 추경재원으로 활용됨으로써 방만한 재정운용이라는 비판이 제기되어 왔다. 이러한 점을 개선하기 위해 향후 세계잉여금이 발생할 경우 이를 財政投融資 재원으로 활용함으로써 일반회계의 추경편성요인을 최소화하도록 할 계획이다.

이러한 점을 개선하기 위해 향후 세계잉여금이 발생할 경우 이를 財政投融資 재원으로 활용함으로써 일반회계의 추경편성요인을 최소화하도록 할 계획이다.

재정투자 특별회계의 주요 세입인 공공자금으로부터의 預託金利와 용자금리와 의 격차 때문에 財特은 구조적으로 적자요인을 내포하고 있어 이를 보전하기 위한 제도적 장치가 필요하므로 일반회계의 세계잉여금을 재특차입금의 원리금상환에 사용할 수 있도록 하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

또한 예비비로 총당하기 어려운 재해복구사업은 국고채무 부담행위로 대처할 수 있도록 추진할 계획이다. 대형재해 발생시 재해대책 예비비로는 총당할 수 없어 추경예산을 편성해야 하는 것이 과거의 관례였는바, 재해복구를 위하여 국회의 의결을 얻는 범위 안에서 국고채무 부담행위를 할 수 있도록 하면 세출면에서의 추경편성요인을 축소시킬 수 있을 것이다.

중기재정계획 활성화하고

지역발전종합계획제도 도입

국가정책목표의 효과적 달성을 위해서는 현재의 單年度 위주, 전년답습식 예산편성을 지양하고 장기적 안목과 목표 아래 재정을 운용하는 것이 필요하다. 따라서 중장기 국가적 우선순위에 입각한 예산의 편성·집행을 위해 재정운용 5개년계획을 적극적으로 활용할 것이다.

이러한 중기재정계획의 활성화를 통해 계획기간중의 可用財源 규모와 부문별 자원배분의

방향에 대한 예측가능성을 제고할 수 있으며, 국가의 전략목표 달성을 뒷받침하기 위한 예산사업 및 재정제도 개선방안을 일관성 있게 추진할 수 있을 것이다.

지역개발 관련사업에 대한 국가예산은 광역자치단체별로 수립되는 5개년개발계획의 내용에 따라 지원하는 '지역발전종합계획제도'를 도입할 것이다. 국가는 중기재정계획을 통하여 광역단체별로 예산지원 가능액과 부문별 정책방향 등을 사전에 제시하고 지방자치단체는 국가의 지원액과 자체조달자금을 합하여 5년 단위의 투자계획을 수립하도록 하며, 중앙부처는 자치단체와 협조하여 지역계획 수립과정에 적극 참여하여 계획에 포함되어 있는 사업에 한해 국가예산을 지원토록 할 계획이다.

예산집행 관련제도의 개선

예산집행에 대한 각 부처의 자율성과 책임성이 제고되도록 제도를 개선하여 예산지출의 생산성을 제고하도록 추진할 계획이다.

현행 113개 費目이 40여개로 축소되도록 예산과목구조를 개편하고 특히 수용비·급량비·공공요금 등 관서운영에 관련되는 모든 비목은 신설되는 '관서운영비' 단일비목으로 통합하고자 한다. 한편 단위사업내에서의 비목간 전용권

한은 원칙적으로 각 부처에 위임하도록 하며, 예산집행의 자율성 확대에 따라 집행결과가 예산편성과정에 환류될 수 있도록 결산제도를 개선할 것이다.

한편 현행 보조금 지원제도는 지방자치단체 등 사업추진기관의 총사업비 증대에 따라 보조규모가 자동적으로 늘어나는 등의 문제가 있으므로 定率支援方式을 정액지원방식으로 전환을 추진할 것이다.

또한 대형투자사업의 총사업비를 실소요보다 과소 전망하여 사업착수 후 총사업비가 크게 증가됨으로써 사업추진이 부진해지는 결과가 초래되지 않도록 총사업비에 대한 관리를 강화하여야 할 것이다. 이를 위해 일정규모 공사의 경우 예산상 총사업비를 초과해서는 공사발주 및 계약체결이 이루어질 수 없도록 제도화하고, 사전 타당성 조사시의 총사업비와 實施設計上の 총사업비 간의 기본적인 차이가 발생하는 경우 용역수행기관을 제재하는 방안도 강구할 방침이다.

國債管理制度의 개편

현재 국채는 발행주체가 다기화되어 있고 발행방식도 저금리로 민간금융기관에 할당하는 방식을 취하고 있어 국채의 상품성이 크게 저하되어 있다.

향후 금융자율화에 따른 국채금리 현실화에 대비하여 저렴한 비용으로 재정이 필요로 하는 재원이 원활히 조달될 수 있도록 국채관리제도의 개편을 추진할 것이다. 이를 위해서는 국채의 상품성이 제고되도록 다기화된 국채를 단일·표준화된 국채로 전환하고, 국채펀드 등 국채관련 금융상품의 개발과 국채판매창구 확대 등을 통해 수요기반을 확충하여야 할 것이다. **별첨**

〈표 5〉 국채발행 현황 및 계획

(단위 : 10억원)

	92년말	93년 계획			93년말
		발행(A)	상환(B)	(A-B)	
재원 조달용					
양곡증권	5,051	4,971	4,140	831	5,882
농어촌발전	946	596	369	227	1,173
농지채권	438	215	100	115	553
국민주택기금	240	150	-	150	390
국민주택채권	6,192	1,515	502	1,013	7,205
통화관리용					
재정증권	1,580	1,582	1,582	-	1,580
외평채권	5,483	3,000	3,000	-	5,483
합 계	19,930	12,027	9,691	2,336	22,266

「新경제 5개년계획」 93년 3/4분기 추진계획

금융실명제 실시와 금융개혁

정부는 금융거래의 정상화를 기하여 경제정의를 실현하고, 국민경제의 건전한 발전을 도모하고자 93년 8월 12일부터 金融實名制를 실시하기로 하였다. 금융실명제를 실시하기 위해서는 종전의 「실명법」 보완이 불가피하였으나 사안의 성격상 법개정 절차를 거치는 동안 금융시장의 동요 등으로 우리 경제에 막대한 혼란이 예상되어, 이러한 부작용을 단시일내에 최소화하기 위하여 부득이 「緊急財政經濟命令」에 의하여 실시하게 되었다.

금융실명제와 더불어 앞으로 본격적으로 추진될 「新경제 5개년계획」 중 금융개혁 방안은 금융규제 완화를 통해 금융시장에 '시장원리'와 '경쟁원리'를 본격 도입하여 금융시장의 효율성 및 금융산업의 경쟁력을 제고하는 것을 그 목표로 하고 있다.

이와 같은 금융실명제의 실시와 금융개혁의 추진으로 금융산업의 미래에 대한 불확실성이 줄어드는 동시에, 우리 국내금융은 자유화된 금융시장내에서 공정하고 투명한 경쟁을 통하여 경쟁력을 배양하고 개방화·국제화의 길로 한 단계 도약할 수 있게 되었다.

金融實名制의 전격 도입

「금융실명거래와 비밀보장에 관한 긴급재정



김정연
재무부 저축심의담당관

경제명령」의 목적은 금융실명제를 실시함으로써 '건전한 금융거래질서'와 '租稅正義'를 확립하여 '정치·경제의 선진화'를 이루자는 데 있으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 모든 금융기관과의 금융거래는 반드시 '실지명'을 사용하여야 한다. 따라서 기존금융자산의 거래자들도 최초의 거래시에 간단한 실명확인 절차를 거쳐야만 한다.

둘째, 기존의 비실명 금융자산은 실명에 의하지 않고는 지급될 수 없을 뿐 아니라 이 명령 시행일로부터 2개월내에 실명으로 전환하여야 한다. 이 기간이 경과한 후에 실명으로 전환하게 되면 최고 원금의 60%까지 과징금을 원천징수하고 이자·배당소득에 대하여는 96.75%의 차등세율로 중과세하게 된다.

셋째, 금융거래정보의 비밀보장을 강화하기 위하여 금융정보제공 대상을 원칙적으로 법원의 제출명령, 조세에 관한 법률에 의한 조사, 또는 금융감독·검사에 필요한 경우, 그리고 법률에 의하여 불특정 다수인에게 공개가 인정되어 제공하는 경우로 제한하였다. 또한 정보제공 요구 절차를 강화하고 비밀보장 위반자에 대한 벌칙도 강화하였다.

이와 같은 내용의 금융실명제를 실시함으로써 건전한 금융거래질서와 조세정의를 확립되고 지하경제가 양성화되어 우리의 경제사회가

건강한 민주주의와 활력에 넘치는 자본주의로 선진화될 수 있을 것이다.

다음으로 금융실명제를 긴급명령에 의해 전격적으로 실시할 수밖에 없었던 이유는 다음과 같다.

기존의 「금융실명거래에 관한 법률」은 금융실명제 실시 이후에도 기존 비실명자산의 非實名인출을 무기한 허용하는 등의 문제점이 있어 그대로 시행할 수 없었다.

한편, 현재 시행중인 것과 같은 내용의 금융실명제를 통상적인 법률개정 절차를 거쳐 실시하게 되면 그 논의과정에서 非實名資金の 도파적 이동 등 그 부작용이 너무나도 클 것으로 예상되기 때문에 憲法の 규정에 의한 긴급명령에 의하여 금융실명제를 우선 실시하고 사후적으로 국회의 승인을 요청기로 하였다.

이번의 긴급명령은 금융기관과의 모든 금융거래에 대하여 예외 없이 실명거래의무가 부과되고 또 예고 없이 시행되었기 때문에 실명제 실시로 인한 부작용의 여지는 크게 축소되었다.

그러나 오랜 시간 동안 유지해온 비실명거래 관행을 탈피하여 새로운 제도에 익숙해지는 과정에서 부작용도 나타날 수 있으므로 정부는 이를 최대한 억제하기 위하여 정책적 노력을 기울이고 있다.

첫째, 부동산 등 실물투기 부문으로의 자금흐름을 막기 위해 투기혐의자에 대한 세무조사를 일제히 실시하고 시행일 이후 부동산을 취득하는 경우에는 예외 없이 자금출처조사를 하기로 하였다. 또한 토지거래허가 대상지역을 전국으로 확대지정하고 필요할 경우 국세청이 지정하는 특정지역도 확대할 것이다.

둘째, 시행초기에 금융거래의 위축 등에 따라 기업자금조달이 어려워지는 등의 문제에 대처하기 위하여 금융실명제 실시에 따라 어려움이 예상되는 중소기업에 대해서 긴급자금지원 등 대책을 마련하여 지원하고 있다. 담보가 부족해서 은행 이용이 어려운 영세한 중소기업에 대해서 중소기업은행, 국민은행을 통해 간소한 신용

정부는 금융거래의 정상화를 기하여 경제정의를 실현하고, 국민경제의 건전한 발전을 도모하고자 93년 8월 12일부터 金融實名制를 실시기로 하였다. 이는 '건전한 금융거래질서'와 '租稅正義'를 확립하여 '정치·경제의 선진화'를 이루는 데 그 목적이 있다.

보증절차만으로 5천만원까지 대출받을 수 있도록 했으며, 영세중소기업에 대한 신용금고의 어음할인도 확대하여 실명제 실시 이후 1조원 이상의 자금을 지원하고 있다.

또한 이러한 지원과정에서 담보부족 등의 애로가 예상되는 기업에 대하여는 신용보증기관의 보증이 원활히 이루어지도록 보증가능규모를 현재의 2배 범위 이내로 확대·운용토록 할 것이다.

셋째, 증권시장의 투자심리 안정을 위해 주식양도차익에 대한 과세는 「新경제 5개년계획」기간중 실시하지 않기로 하였으며, 실시초기의 시장 불안정에 대비하여 기관투자자의 매수확대 등 단기안정대책을 추진하는 한편, 投信社의 株式賣物 최소화를 위하여 보장형 수익증권의 만기대책과 국고차입금액 1조원의 단계적·점진적 상환을 추진할 것이다. 또한 앞으로 증권시장 동향을 예의주시하면서 증시안정을 위한 종합적인 대책을 곧 마련할 것이다.

넷째, 상거래 또는 개인송금을 위장하여 자금이 해외로 도피하는 것을 막기 위해 1회 3천달러 이상 연 1만달러 이상 해외송금자 명단을 특별관리하고 해외부동산 취득자에 대한 조사도 실시할 것이다. 그러나 개인의 증여성 지급의 경우를 제외한 유학생 체재비, 장기해외체재자의 경비, 기타 외국환 관리규정에서 인정하는 거래에 의한 대외지급은 국세청 통보대상에서 제외하였다.

다섯째, 금융실명제가 예고 없이 실시됨에 따라 일시적으로 발생하는 금융기관창구 혼란을



최소화하기 위해서 민원상담실을 전국에 확대 운용하고, 금융실명제의 구체적 내용을 정확히 전달할 수 있는 요원교육을 확대 실시하는 한편, TV·방송 등 언론매체를 통한 교육홍보와 임시반상회 개최 등 대국민 홍보활동에 최선의 노력을 다하고 있다.

끝으로 이러한 대책들을 차질없이 추진하고 금융실명제를 조기 정착시키기 위해 각 분야별 대책을 총괄하는 '중앙대책위원회'와 '금융실명제실시단'을 설치·운영하고 있다.

새로운 '金融운용의 틀' 마련

정부는 자율화·개방화·국제화시대에 부응하는 새로운 금융운용의 틀을 마련하기 위하여 다음과 같은 금융개혁의 기본방향을 마련하고 이를 추진하고자 한다.

첫째, 금리자유화 등 금융자율화를 통하여 금융산업내에 시장원리를 회복시키고 금융기관의 경영자율성을 제고시키는 것을 최우선 과제로

삼았다.

둘째, 이러한 금융자율화의 추진상황과 병행하여 통화관리를 시장메커니즘을 활용한 간접 규제방식으로 전환하고, 금융자율화에 따라 예상되는 금융시장의 불안정과 금융기관의 경영 위험 증대에 대응한 금융감독을 강화시켜 나갈 것이다.

셋째, 금융시장내 시장원리, 자율경쟁체제가 어느 정도 정착되고 금융시장의 규모가 보다 성숙되면 이를 토대로 업무영역을 확대하고 新規 進入을 허용하는 등 금융산업구조를 본격적으로 개편해 나갈 것이다.

넷째, 외환 및 자본거래 자유화를 주내용으로 하는 금융국제화를 계획기간중 지속적으로 추진하되, 대내외 여건과 여타 자율화조치 간의 연계성을 감안하여 단계적으로 균형있게 추진해 나갈 것이다.

이러한 금융개혁방안은 국민에 대한 실천 약속인 동시에 이 중 많은 부문이 금융개방계획에 반영되어 대외 약속사항으로 공표되기 때문에

반드시 실천되어야 하며, 정부는 앞으로 핵심과제를 중심으로 연도별·분기별 세부추진계획을 수립하여 차질없이 추진해 나갈 것이다.

올해 3/4분기 금융개혁 추진계획을 살펴보면 다음과 같다.

제2단계 금리자유화, 하반기중 추진

금융개혁의 핵심과제라 할 수 있는 금리자유화는 4단계 금리자유화 계획을 중심으로 가급적 조기에 추진하되, 우선 제2단계 금리자유화를 하반기중 추진할 것이다.

다만 대부분의 與信金리가 자유화되는 2단계 금리자유화는 그 대상 및 범위가 커 금융시장 등에 미치는 영향이 클 것으로 예상되며, 특히 금리자유화가 금리상승으로 연결되리라는 심리적 요인 등에 의한 資金假需要現象, 금융기관의 수지개선을 위한 적정수준 이상의 預貸마진 설정 가능성 등의 부작용이 수반될 염려도 없지 않다.

따라서 자유화에 따른 부작용을 최소화하고 금융의 효율성을 제고해 나가기 위해서는 금융시장 전반의 안정을 유지하는 것이 필요하다. 이를 위한 한 방법으로 금융시장 모니터링체계를 구축하여 금융시장별 금리 및 자금수급동향을 상시 점검하고, 심리적·마찰적 요인 등으로 인한 금융시장의 불안정 징후가 감지될 경우에는 적기에 대응하고자 한다.

또한 금융기관의 자율적인 경영능력 제고를 위하여 은행장 인사 및 금융기관 내부경영을 자율화시켜 나갈 것이며, 은행장 인사자율화에 있어서는 '은행장추천위원회'(총 9인 : 전임행장 3인, 주주대표 4인, 고객대표 2인) 추천방식을 추진중이다. 향후 동제도의 시행과정에서 나타나는 문제점 등을 지속적으로 개선·보완해 나갈 것으로써 우리나라 실정에 맞는 제도로 정착시켜 나가고, 나아가 임원정수도 은행이 자체적으로 판단하여 결정하도록 할 것이다.

이와 더불어 금융기관 종사자의 자율과 창의

금융개혁의 핵심과제라 할 수 있는 금리자유화는

4단계 금리자유화 계획을 중심으로 가급적

조기에 추진하되, 우선 제2단계 금리자유화를

하반기중 추진할 것이다. 자유화에 따른 부작용을

최소화하고 금융의 효율성을 제고해 나가기 위해서

금융시장 모니터링체계를 구축하여 금융시장별 금리 및

자금수급동향을 상시 점검할 것이다.

를 바탕으로 경영혁신을 유도하고 금융서비스의 질적 향상을 도모하기 위하여 增資·配當·店舖·상품개발 등 경영전반에 걸쳐 자율화를 추진할 것이다.

이러한 금융기관의 경영자율화에 있어서는 경영성과에 따라 증자·배당·점포설치 등을 차별화해 나갈 것으로써 자율화과정에서 나타날 수 있는 과당경쟁과 방만한 경영에 따른 경영부실화를 방지하고 책임경영체제를 확립하고자 하며, 자율화 기준을 마련하여 이러한 감독차별화의 예측가능성·투명성을 제고토록 할 것이다. 또한 책임있는 은행경영을 유도하기 위하여 예금자들이 은행의 경영내용을 보다 잘 파악할 수 있도록 公示制度의 확충을 위한 세부방안을 마련하고자 한다.

금융기관의 자금운용을 자율화하기 위한 정책금융의 축소·조정은 재정여건 및 실물경제 상황 등을 고려하여 단계적으로 추진해 나갈 것이다. 가급적 정책금융의 신설과 기존 정책금융의 확대는 억제하고 재정부담을 늘려나가며 재할인 총액한도제를 적용하여 韓銀再割引 및 대출을 단계적으로 축소할 것이다.

이와 더불어 정책금융의 지원체계도 개선하여 현재 일반은행이 취급하고 있는 정책금융은 단계적으로 특수은행에서 전담토록 하고, 특수은행의 정책자금재원은 정부출자·財特 등 재정자금 확충, 공공기금 등으로부터의 차입확대, 금융채 발행 등을 통해 마련할 것이다. 이를 효율적으로 추진하기 위하여 '정책금융조정위원회'를 설치(7월 6일) 운영하고 있다.

통화신용정책 효율화하고 금융감독 기능을 합리화

통화신용정책의 효율화를 위해서는 채권유통 시장의 정비가 선결과제인 만큼 기관투자가 보유 유가증권을 韓國證券對替決濟(주)에 집중예탁도록 유도하여 매매시 實物移動에 따른 비용 및 사고위험을 축소토록 하는 등 유가증권 집중예탁제도를 활성화해 나갈 것이다. 이를 위하여 「증권거래법」 및 「증권투자신탁업법」 등의 개정을 추진하고자 한다.

이와 더불어 금융의 개방화·국제화가 진전되고 금융기관 간의 경쟁이 치열해지면서 경쟁력이 열위인 기관의 부실화 가능성이 높아지는 등 금융시스템 전체의 안전성이 저해될 우려가 있다. 이에 따라 금융시장의 안정성과 건전성을 유지할 수 있도록 은행·증권·보험감독원 등 3개 감독기관간 정보전달 및 의견교환을 위한 협의체 구성을 검토하여 금융기관 검사방식을 예고된 臨店檢査 방식에서 보고서 위주, 불시점검 방식으로 전환함으로써 금융감독 기능을 합리화시켜 나가고자 한다.

금융구조의 개편 통해 금융산업의 선진화 추진

금융기관들이 자율적인 합병·전환을 통한 대형화와 전문화를 추진할 수 있도록 현행 「금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률」 대상 금융기관인 은행·증권사·단자사·綜金社 외에 리스회사, 신용금고 등 여타 금융기관도 이법의 적용대상 기관으로 추가함으로써 이들 금융기관의 원활한 합병·전환을 지원하고자 한다.

금융기관의 私金庫化 방지를 위하여 단자·종금사의 경우 지배주주에 대한 여신한도를 신설(자기자본의 20%)하고, 자기계열기업군에 대한 여신한도도 축소(자기자본의 40%→35%)하며 아울러, 단자사의 자기계열기업군 주식보유한도를 축소(자기자본의 10%→5%)해 나가고자 한다.

또한 증권회사에 대하여는 지배주주가 발행

한 주식취득 금지 및 自己系列企業群 주식보유한도(자기자본의 2%)제도를 계속 적용하며 자기계열 기업군이 발행한 주식·무보증사채의 主幹事 참여를 금지하고자 한다. 또한 보증사채의 인수한도를 축소(당해연도 주간사 실적의 10%→5%)하고 지배주주에 대한 회사채 지급보증을 금지하며 자기계열 기업군에 대한 보증한도도 단계적으로 축소(자기자본의 50%→30%)해 나갈 것이다.

이와 더불어 金融專業企業群制度 도입에 따른 기초연구작업을 추진하기 위하여 우선 외국의 입법례, 도입당시의 경제여건 등을 조사하여 금융전업기업군 형성을 위한 기초자료로 활용할 것이다.

아울러 기업회계제도의 선진화와 외부감사의 효율화를 위하여 連結財務諸表 작성 의무대상 법인을 상장법인에서 비상장법인으로까지 확대하며, 會計粉飾 및 부실감사 책임자에 대한 제재근거도 마련할 것이다.

이와 함께 전반적인 금융자금의 원활한 흐름을 파악하고 효과적인 여신관리를 위하여 현행 기업정보 집중대상 기업체(1개 금융기관 대출액 5억원 이상)를 단계적으로 확대해 나가며, 신용정보의 활용확대를 통한 신용사회 조기 정착을 위하여 신용정보의 수집·관리·전파의 전과정을 효율적·체계적으로 관리하고, 개인 신용거래의 증대에 따른 개인비밀 침해방지를 위하여 신용정보 관리에 대한 기본법 제정을 추진하는 등 신용정보 관리제도를 개선할 것이다.

또한 금융의 전산화가 진전됨에 따라 기존의 장표위주의 지급결제수단(어음·수표 등)을 대체하는 전자자금거래가 증대하는 추세이므로 電子資金去來의 범위, 당사자의 권리·의무 등을 명확히 규정함으로써 전자자금거래의 활성화를 도모하는 한편, 전산사고 및 무권한거래에 따른 분쟁발생에 대응하기 위하여 「電子資金去來法」 제정을 검토할 것이다.

앞으로 「新경제 5개년계획」의 추진에 따라 금리·환율 등 금융가격 변수의 자율화가 이루어

질 것이므로 각 경제주체의 가격변동 위험을 효율적으로 회피할 수 있는 수단으로서의 금융선물시장 개선을 위한 법적 근거를 연구해 나갈 것이다. 아울러, 증권거래소에 株價指數先物市場 개선을 위한 개설준비위원회(위원장: 증권거래소 이사장)를 발족시킴으로써 전산거래시스템 개발, 상장품목 개발 등 사전 준비작업을 착실히 진행할 것이다.

국내 금융선물거래소가 개설되기 전이라도 해외 금융선물거래를 활성화시킴으로써 각 경제주체의 선물거래에 대한 이해와 경험을 쌓을 수 있는 계기를 마련하고자 한다. 이를 위하여 현재 외국환은행으로 한정된 해외 금융선물거래 중개기관을 한국금융선물협회의 추천을 받고 재무부장관이 인정하는 기관으로 확대할 것이다.

한편 금융의 자율화·개방화·국제화에 대비하여 국내 금융기관의 경쟁력 제고 차원에서의 업무전산화·과학화가 절실한 만큼 금융기관별로 '업무혁신추진위원회'를 설치하여 자산·부채관리의 전산화를 추진하고, 전문인력 양성 및 선진금융기법의 도입을 위하여 해외 有數 금융기관에의 연수제도의 활성화도 유도해 나갈 것이다.

환율시장의 가격기능을 제고

90년 3월 시장평균 환율제도로 전환한 바 있는 환율시장의 가격기능 제고를 위하여 93년 10월 1일부터 환율의 일일 변동폭을 현행 기준 환율의 $\pm 0.8\%$ 에서 $\pm 1.0\%$ 로 확대할 것이다. 선물환시장의 활성화를 위해서는 종합매각초과포지션 한도를 93년 7월 1일부터 현행 전월매입 外換 平殘의 20% 또는 1천만달러 중 큰 금액 범위내에서 전월매입 외환 평잔의 30% 또는 2천만달러 중 큰 금액 범위내로 확대 조치하였다.

또한 현재 외국환은행의 고객과의 외환매매는 실수요자임을 증명하는 실수요증명이 첨부되어야 하나, 대외거래 규모의 증대에 따라 기

금융기관들이 자율적인 합병·전환을 통한 대형화와 전문화를 추진할 수 있도록 현행 「금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률」 대상 금융기관인 은행·증권사·단자사·綜金社 외에 리스회사, 신용금고 등 여타 금융기관도 이 법의 적용대상 기관으로 추가함으로써 이들 금융기관의 원활한 합병·전환을 지원하고자 한다.

업의 원활한 외환거래 지원을 위하여 실수요 증명제도를 점차 완화시켜 나가하고자 하며, 이미 93년 7월 1일부터 실수요증명 서류제출 면제 범위를 확대(前年 對外거래실적의 30%, 최고 3억달러)하고 先物換 거래시 실수요 증명서류 사후제출기간을 현행 30일에서 45일로 연장하는 조치를 시행하였다.

아울러 원貨의 국제화를 추진하기 위하여 요구불예금(금리 1%) 형태의 비거주자 자유원계정을 도입하여 93년 10월 1일부터 건당 10만달러 이하 수출입거래에 대하여 비거주자가 국내 외국환은행에 개설한 자유원계정에 입출금함으로써 결제가 이루어지도록 허용할 예정이다.

기관투자자의 투자한도 확대

해외증권투자 활성화를 위하여 단자, 연·기금에 이어 증권·투신·보험 등 기관투자자의 투자한도를 93년 10월 1일부터 현행 5천만~1억달러에서 1억~2억달러로 확대시켜 나가며, 외국인의 주식투자에 대한 제한을 완화하기 위하여 93년 8월 1일부터 해당기업의 동의가 있는 경우 50% 이상 외국인 직접투자기업에 대한 투자한도를 폐지하였다.

또한 단기차입이 허용되는 외국인 투자기업의 범위도 현재 고도기술 수반 제조업을 영위하는 외국인 투자기업에서 고도기술 수반 서비스업을 영위하는 외국인 투자기업까지 포함시키는 조치를 93년 7월 1일 이미 시행한 바 있다. 농림부

「新경제 5개년계획」 93년 3/4분기 추진계획

규제완화시책의 지속적 추진

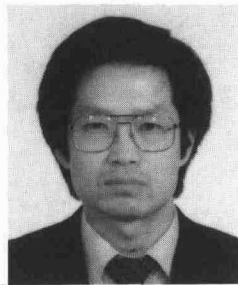
「新경제」에 있어서는 발전의 원동력을 과거 권위주의시대에서의 정부의 지시·통제방식이 아니라 국민의 참여와 창의에서 찾고 있다. 국민의 참여와 창의를 유발하기 위해서는 국민생활과 기업활동의 자율성이 보장되고 기여에 따른 정당한 보상을 의미하는 경제정의가 확립되어야 한다. 이를 위해서는 재정·금융·행정면에서의 제도개혁과 경제의식의 개혁이 필수적이다. 규제완화는 이러한 제도개혁의 핵심과제로서, 「新경제 5개년계획」에서는 행정규제를 획기적으로 완화하여 97년까지 선진국 수준으로 달성할 것을 목표로 하고 있다.

여기에서는 올해 3/4분기중 추진될 규제완화계획에 대하여 살펴보고자 한다.

3/4분기 계획의 주요내용은, 경제행정규제 완화 추진방식을 지금까지의 개별건의사항 위주에서 중점개선과제별 규제완화방식으로 전환한다는 것과, 규제완화 이행상황 점검을 위한 예비조사 결과에 관한 것이다.

규제완화시책 지속적으로 추진

1,2차 규제완화과제 757건 중 358건 조치 완료
 지난 1차(3월 20일) 및 2차(5월 11일) 經濟行政規制 緩和委員會(위원장:부총리)에서 확정된 총 757건의 규제완화과제의 추진상황을 보



소일섭
 경제기획원 조정총괄과장

면, 7월 15일 현재 358건이 조치 완료되었다. 법률 개정사항은 지난번 5~6월에 걸친 임시국회를 통하여 총 87개 법률에 관련된 209건의 대상과제 중 10개 법률이 개정되어 35건이 처리된 셈이다. 시행령, 규칙·고시 등의 개정사항은 당초 6월말까지 완료키로 한 바 있으나, 총 548건 중 323건이 완료되고 아직 225건이 미조치 상태이다.

3/4분기에는 이들 사항이 조속 처리되도록 하는 데 역점을 둘 것이며, 법률 개정사항도 9월 정기국회를 대비하여 행정부 내부의 준비사항에 차질이 없도록 추진할 것이다.

〈표 1〉 경제행정규제 완화 관련 법률개정 추진현황

(단위: 건)

	법률	시행령	규칙·고시 등	계
개선대상	209	136	412	757
조치완료	35	35	288	358
미 조치	174	101	124	399

3차 규제완화과제 중 209건을 개선과제로 채택
 지난 2차 경제행정규제완화위원회 개최 이후 추가적으로 규제완화과제를 수집한 결과 경제5단체·대구시 등 지방자치단체, 경제기획원내에 설치되어 있는 경제상담전화, 중앙경제신문

의 규제완화 기획시리즈 등으로부터 총 948건이 접수되었으며, 이를 대상으로 그간 실무작업을 추진해 왔다. 5~6월중 소관부처별 실무검토를 완료하였고, 경제기획원과 소관부처간 쟁점사항에 관한 실무협의를 거쳐 2차에 걸친 경제행정규제완화실무위원회(위원장 : 경제기획원 차관) 심의를 마쳤으며, 제3차(7월 23일) 경제행정규제완화위원회에서 최종 확정되었다.

건의사항 948건 중 既措置事項·정책사항·중복과제 등 491건을 제외한 457건을 대상으로 검토하여 이 중 209건이 개선과제로 채택되었다. 그러나 나머지 과제는 대부분 수용이 곤란하거나 일부는 좀 더 시간을 두고 검토해야 할 과제로서 4~5차 위원회에 다시 상정할 계획으로 있다.

종합적인 규제완화방안 마련

지난 1, 2, 3차 규제완화작업은 민간업계의 오랜 숙원사항을 우선적으로 해결해 주기 위한 것이었기 때문에 건의사항을 중심으로 규제완화를 추진해 왔다. 이에 따라 지난 3월 이후 민간단체, 관계부처 등으로부터 총 2,027건의 건의사항을 받아들여 이 중 966건의 개선대상과제를 확정하게 된 것이다.

중점개선과제별 규제완화방식으로 시행

이제 민간에 대해 시급히 해결해야 할 과제는 어느 정도 마무리된 것으로 판단되어 앞으로는

〈표 2〉 93년 하반기 중점개선과제별 추진계획

과 제	기 간	주관부처	협조부처
1차 조건부등록공장 및 무등록공장 대책	93년 7~ 9월	상공부	건설부·환경처
2차 토지이용규제 완화	93년 8~10월	건설부	농림수산부·상공부·환경처 등
3차 공산품형식승인 제도개선	93년 9~11월	상공부	건설부·노동부·체신부 등

앞으로는 중점개선과제를 기능별·업종별로 선정하여 종합적인 규제완화방안을 마련, 시행할 방침이다. 우선 금년 하반기중에는 조건부 등록공장 및 무등록 공장문제, 토지이용 관련 규제완화, 공산품 형식승인 제도개선을 중점개선과제로 선정하여 대책을 강구할 예정이다.

중점개선과제를 기능별·업종별로 선정하여 종합적인 규제완화방안을 마련, 시행할 방침이다. 다만, 미결된 개별과제가 아직도 많을 것으로 예상되기 때문에 민간단체 등의 추가 건의사항에 관해서는 중점개선과제 검토시 병행 처리할 계획이다.

우선 금년 하반기중에는 조건부 등록공장 및 무등록 공장문제, 토지이용관련 규제완화, 공산품 형식승인 제도개선을 중점개선과제로 선정하여 대책을 강구할 예정이다.

이들 과제에 관하여 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조건부 등록공장 및 무등록 공장문제이다. 현재 대상공장수는 3만1,107개(조건부 등록공장 1만9,903개, 무등록공장 1만1,204개)에 이르고 있으며, 조건부 등록공장의 경우 이전 및 개선시한이 도래되고 있으나(1차 지정업체 1만3,238개 93년 10월, 2차 지정업체 6,665개 94년 4월) 대부분 영세기업으로서 이전·개선 실적(20% 미만)이 극히 부진한 실정이다.

이 과제는 3년전 시한조건부 개선대책을 수립할 당시부터 논란된 사안으로서 지속적으로 대책마련이 제기된 사항이었으며, 이번 규제완화 이행실태 점검과정에서도 이 문제가 일선 행정기관의 가장 관심있는 건의사항 중의 하나로 지적되었다. 동사안은 토지이용체계 및 환경규제완화와 관련되며 지나치게 원칙을 고수할 경우, 현실을 도외시한다는 비판의 소지가 있어 신중한 검토가 요구되는 과제이다. 8월중 상공부가 종합대책안을 마련하여 관계부처 협의를



거쳐 9월까지의 확정할 계획으로 있다.

둘째, 토지이용관련 규제완화이다. 이와 관련 지난 3월초부터 민간단체 등이 약 40여건을 건의한 바 있으나, 사안이 워낙 복잡하고 토지이용 전반에 관한 대책이 선행되어야 해결이 가능하다고 판단되어 확정을 미루어 왔다. 그러나 「新경제 5개년계획」 중 토지제도개선 부문계획이 확정되었기 때문에 우선 토지이용제도 전반에 관하여 국토이용계획, 수도권 정비계획, 공장입지, 농지·산지제도, 개발제한구역제도 분야로 나누어 종합적인 개선방향을 모색할 것이다. 개별사안으로 들어가 민간단체 등이 건의한 40여건에 대해서는 「新경제 5개년계획」에서 기본방향이 결정된 사항은 동계획내용에 따라 추진하고, 미반영사항에 대해서는 경제행정규제완화위원회의 심의를 거쳐 개선방안을 확정할 예정이다. 9월까지 개선방안을 주무부처인 건설부가 마련, 관계부처 협의를 거쳐 10월말까지 확정할 계획이다.

셋째, 공산품 형식승인제도 개선사항이다. 현재 형식승인제도는 「소방법」, 「건설기계관리법」, 「산업안전보건법」, 「전기통신기본법」, 「전

기용품 안전관리법」 등 다수의 법률에 산재되어 있다. 그러나, 법률마다 점검기준이 각기 다르고 제품의 質도 전반적으로 향상되어 있어 현행 제도를 그대로 유지하는 것은 별 실익도 없고 업계에 불필요한 부담을 주는 면이 많다.

앞으로 이와 같은 제도를 종합적으로 검토하여 존속 필요성이 줄어든 제도는 과감히 폐지하고 여러 부처에서 중복 규제하고 있는 사항은 주기능 담당부처로 단일화하며, 안전성과 직접 관련없는 행정규제사항은 규제를 대폭 완화해 나갈 방침이다.

9월까지 상공부에서 개선방안을 마련하여 관계부처 실무협의를 거친 다음 10월까지 확정할 계획이다.

실태조사 통해 이행상황 점검

규제완화시책에 있어서도 다른 시책에서와 마찬가지로 계획의 성패는 결국 일선기관에서 규제완화의 중요성을 인식하여 시책을 취지대로 운용하는지의 여부에 달려 있다. 이를 위해 정부는 규제완화계획의 이행상황을 점검하기 위한 실태조사를 실시할 계획이다.

다만, 아직도 다수의 과제에 관하여 법령 개정작업이 진행중에 있기 때문에 본조사는 상당부분 마무리될 것으로 예상되는 9~10월쯤 실시하도록 하고, 우선 7월 26~31일중 예비조사를 실시하였다. 이번 예비조사에서는 경제기획원에서 6명, 대한상공회의소 및 전국경제인연합회에서 각 3명씩 차출, 2명 1조로 6개반을 편성하여 수도권 및 지방의 각 6개 공단을 대상으로 조사를 실시하였다.

조사결과 규제완화시책에 관한 認知度에 있어서는 일선기관, 업계 모두 어느 정도 알고는 있었으나, 「新경제」에 있어서의 규제완화시책의 중요성에 관해서는 종전부터 추진해온 중소기업 애로타개시책 정도로밖에 인식하지 않고 있었다. 중앙정부의 규제완화계획도 「新경제 100 일계획」 발표 당시의 내용 중심으로 이해하고 있었으며, 그 이후 추진상황에 관해서는 모르고 있었다. 또한 기업에 따라 시급하고 보다 중요한 사항은 개선되지 않고 있다고 지적하면서 특히, 일부 대기업에서는 금융관련규제, 근로기준관련사항, 부동산시책 관련 등 자기들에게 보다 절실하다고 생각하는 현안과제의 해결을 요구하였다.

자치단체의 규제완화시책 추진에 있어서는 시·도별 및 산하 시·군·구별로 市政(또는 道政) 쇄신기획단 또는 행정쇄신기획단을 설치운영하여 자치단체별로 1~3개월 단위로 개선과제를 발굴하고, 이미 조치한 사항의 추진상황을 점검·실시하여 왔다. 다만 일선 행정기관의 규제관련 업무 담당부서의 활동이 주로 일반행정 분야에 치우친 감이 있고 관할공단 업계나 주민과의 常時對話를 통한 보다 적극적인 업무자세가 미흡하였다.

일선행정기관의 대민봉사태도에 대해서 민간 업계에서는 공무원의 친절도가 크게 향상되고 업무처리기간도 단축되는 등 외형적인 면에서 가시적인 변화가 있다고 평가하였다. 다만 업무처리지침이 명확하지 않거나 재량의 여지가 있는 업무의 처리에는 소극적인 태도를 보이고 있

이번 예비조사시 발굴된 과제 중에는 현실적이고 피부에 와 닿는 애로사항이 많았음을 감안하여 앞으로 本調査에서는 산업현장의 보다 생생한 건의사항을 광범위하게 수집하여 제4차 이후의 규제완화작업시 포함하여 처리해 나갈 방침이다.

으며, 사정 등으로 공무원의 태도가 경색되어 업계와의 대화가 부족하고 대민업무가 지나치게 공식화되고 있다고 지적하였다.

산업현장의 건의사항 적극 수렴

이들 실태조사 과정에서 나타난 문제점에 대해서는 앞으로 보완대책을 강구하여 추진할 계획이다. 규제완화시책에 관하여 일선기관, 업계에 대한 교육·홍보계획을 본격 실시하고 법령개정 등 조치 완료 사항에 대해서는 정기적으로 일선기관 및 업계에 통보해 줄 방침이다.

또한 일선공무원의 보다 적극적인 업무자세를 유도해 나갈 것이다. 업계에 대한 지도·단속은 사전에 사안에 관한 계몽·홍보를 실시하여 업계가 충분히 숙지토록 하고(특히 영세기업의 경우), 對民 봉사정신을 가지고 사안처리시 사전에 업계와 협의를 거쳐 문제를 보다 적극적으로 해결하려는 자세를 갖도록 유도할 것이다. 일선 공무원이 적극적으로 관련업무를 해결하도록 유도하기 위해 종전의 감사방식에서 벗어나 '왜 해주었느냐' 보다는 '왜 안해 주었느냐'에 감사의 중점을 두며, 고의가 없는 경미한 행정과실에 대해서는 불문에 불이는 감사관행을 정착시켜 나갈 계획이다.

그리고 이번 예비조사시 발굴된 과제 중에는 현실적이고 피부에 와 닿는 애로사항이 많았음을 감안하여 앞으로 本調査에서는 산업현장의 보다 생생한 건의사항을 광범위하게 수집하여 제4차 이후의 규제완화작업시 포함하여 처리해 나갈 방침이다. 법제

「新경제 5개년계획」 93년 3/4분기 추진계획

바람직한 公職者像의 확립

「新경제」계획은 제도개혁과 의식개혁이라는 두 가지를 개혁과제로 삼아 이를 중점적으로 추진하고 있다. 특히 「新경제」의 건설은 모든 경제주체들이 공동체의식의 함양을 통하여 당면 성장애로 요인을 극복하고 새로운 발전원동력을 형성하려는 의식개혁을 이룰 때에만 가능하다.

「新경제 5개년계획」의 개혁과제 중 경제의식개혁의 추진방안을 살펴보면 다음과 같다.

우선 공직자부터 솔선수범하기 위한 각종 프로그램을 經濟企劃院이 개발하여 대상별 주관부처(총무처·내무부·국방부 등) 중심으로 시행하며, 민간의 의식개혁은 민간주도의 자율적 추진이 되도록 하고 정부는 단순히 지원기능만 수행한다는 것이다.

한편 학교에서의 경제교육을 강화하기 위해 교과서·교사연수·교재개발 등에 있어서 경제의식개혁 부문을 강화하는 것이다.

경제의식개혁과 관련하여 93년 3/4분기중 추진기구를 설치·운영하고 바람직한 公職者像을 확립하며, 추진과제를 발굴하여 이를 중점적으로 추진해 나갈 것이다.

추진기구의 설치·운영

공직자 의식개혁의 추진과 민간의식개혁 활



오성환
경제기획원 경제교육기획과장

동에 대한 지원방안을 강구하는 기능은, 「新경제 5개년계획」의 효율적 추진을 위하여 경제기획원에 설치되는 「新경제 추진위원회」와 동위원회의 심의에 앞서 「新경제 5개년계획」의 추진에 관한 민간전문가의 의견수렴을 위하여 동위원회에 설치되는 「新경제 전문위원회」가 수행토록 할 계획이다.

공직자의 경제의식개혁

「新경제 5개년계획」에서는 공직자는 자율성·일관성 및 투명성의 원칙에 입각해서 경제정책을 수립·집행하는 민주주의적 의식구조를 가져야 하고 나아가 국민의 公僕으로서 봉사정신을 가져야 한다고 규정하고 있다. 3/4분기 추진계획을 수립하면서 이를 보다 구체화하였다.

바람직한 公職者像의 확립

「자율성」을 확립하기 위해서는 권한의 하부위임을 통해 신속한 의사결정과 민의에 부합하는 정책을 수립해야 하며, 정부주도의 행정관행을 지양하고 민간의 자율을 최대한 존중하는 한편 획일적 행정처리보다는 상황에 맞춰 신속성있게 처리해야 한다는 것이다.

「일관성」을 확립하기 위해서는 정책결정자의 교체에 따라, 또는 단기적 정책효과를 겨냥한 나머지 정책이 자주 변경되는 현상을 타파함과

동시에 部處利己主義에서 벗어나 국가전체 차원에서 판단해야 한다.

또한, '투명성'을 확립하기 위해서는 직권남용, 법의恣意的 집행에서 벗어나 공정하고 청렴한 행정풍토를 정착시킴과 동시에 密室行政을 지양하고 국민의견 수렴을 위한 행정절차를 준수하여 공개행정을 구현해야 한다.

한편, 봉사정신 함양을 위해서는 권위주의와 행정편의주의를 타파하고 고객지향적 친절·봉사자세를 확립하며 탁상행정이 안되도록 현장확인을 통해 현실성있는 행정을 추구함과 동시에 무사안일주의를 벗어나 일을 찾아서 적극적으로 업무를 수행해야 한다.

그리고 「新경제 5개년계획」에 직접 언급되어 있지는 않지만, 바람직한 공직자상 확립을 위해서는 능률행정을 지향하는 자세도 매우 중요하다고 생각된다. 행정능률 제고를 위해서는 우선 學緣·地緣·血緣 등에 좌우되지 않는 능력주의 인사질서 확립으로 경쟁풍토를 조성하고, 비능률적인 근무환경 개선 및 처우개선을 통해 생산성을 제고시키며 형식보다는 능률과 실질을 중시하고 근검절약에 솔선해야 한다.

'민주행정·봉사행정·능률행정'을 구현하려는 자세야말로 공직자가 추구해야 할 바람직한 公職者像이라 하겠다.

추진과제의 발굴·시행

공직자 의식개혁을 위한 추진과제를 다양한 방법으로 발굴하여 종합적으로 추진할 계획이다. 우선, 정부 각 부처 및 산하기관, 지방자치단체 등을 대상으로 공직자 의식개혁 실천방안을 수집하고 신문광고를 통해 사례·제안 및 표어를 공모하며, 경제기획원에 '경제의식개혁센터'(전화: (02)507-2100, 507-3100 FAX: (02)507-3937)를 설치·운영함으로써 실천방안에 대한 아이디어를 지속적으로 발굴 수집할 계획이다.

한편, 발굴된 실천방안·제안 등 추진과제는 '新경제 전문위원회'와 '新경제 추진위원회'에

경제의식개혁과 관련하여

93년 3/4분기중 추진기구를 설치·운영하고 바람직한 公職者像을 확립하며, 추진과제를 발굴하여 이를 중점적으로 추진해 나갈 것이다.

상정하여 심의를 거친 후 시행할 것이다.

의식개혁교육의 확대

직원조회, 연찬회 등 각종 직장별 행사를 개최할 때 경제의식개혁 내용을 포함시킬 계획인바, 제2청사 소재 部處부터 우선 실시하기로 하였다.

교육방법은 저명강사 초청강연, 시청각교육 및 소속직원의 모범사례 발표 등으로 다양화시키도록 하였다. 한편 강사·시청각교재 등은 경제기획원에서 적극 지원할 방침이다.

「공직자 의식개혁 지침서」 발간

자율성·일관성 및 투명성 등 공직자 의식개혁의 이념을 체계화하여 의식개혁 실천을 위한 行動指針으로 활용하기 위한 지침서 발간을 추진할 것이다. 대학교수 등 관련 전문가에게 용역을 의뢰하는 등 3/4분기중에 「공직자 의식개혁 지침서」 발간을 위한 연구작업에 착수할 계획이다.

「공직자 의식개혁 사례집」 제작

싱가포르·대만·독일 등 외국의 모범적인 사례 및 「牧民心書」 등 우리나라의 역사적 모범사례 등 공직자 의식개혁과 관련한 국내외의 성공사례 및 수범사례를 발굴하여 책자로 발간·배포하는 작업에 착수할 것이다.

각종 간행물 등을 통한 의식개혁참여 고취

國民經濟教育研究所에서 발행하는 월간지

진절봉사 생활화운동 실천을 위한
공직자 "제모습 찾기" 자유토론회
 1993. 3. 11 영등포구청



『나라경제』에 경제의식개혁에 관한 고정칼럼을 신설하여 공직자 의식개혁에 대한 제언, 수범사례 등을 게재토록 할 계획이다.

또한, 각 부처가 발간하는 **會報** 등을 통해 의식개혁에 관한 각종 제언, 건의사항 및 수범사례 등을 소개토록 유도해 나갈 것이다.

그밖에 교육방송을 통해 의식개혁 관련특집을 제작·방영하는 방안도 강구하고 있다.

민간의식개혁의 지원 및 학교경제교육의 강화

민간부문의 경제의식개혁은 민간의 자율적 참여에 의하며, 그 추진방향 등 모든 사항도 민간이 자율적으로 결정·추진토록 되어 있으므로 정부차원의 별다른 추진계획은 있을 수 없다. 그러나 민간단체가 특정 의식개혁활동에 대한 지원을 요청해 오는 경우 이를 지원하는 방안을 '新경제 전문위원회'와 '新경제 추진위원

회'를 통해 강구할 계획이다.

다음, 학교경제교육 강화와 관련해서는 우선 韓國教育開發院의 국민학교 '슬기로운 생활' 과목에 대한 집필과정에 협조하여 교과서 개편에 경제의식개혁부문을 반영하는 방안을 수립할 것이다.

또한 國民經濟教育研究所 주관으로 올해 하반기에 3회에 걸쳐 300명을 대상으로 실시되는 중·고교 社會科 教師에 대한 경제시책 연수시 경제의식개혁에 관한 내용을 중점과제로 다루어 나갈 계획이다.

이 밖에도 美國의 전국경제교육협의회(NCEE) 등 외국의 경제교육 전문기관과의 협조강화 방안과 현재 활동이 미약한 경제교육협의회를 활성화하는 방안도 수립할 것이다. **남원**

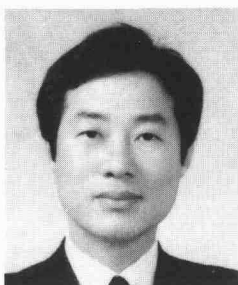
강화된 綜土稅 앞당겨 실시해야

정부에 의해 본격적인 경제개발 전략이 채택된 1960년대 이래로 우리나라의 地價는 끊임없는 상승의 길을 걸어왔다. 빠른 공업화·도시화 등으로 토지수요의 증대로 인한 지가상승 요인이 상존하는 것은 사실이지만, 문제는 지가상승에 편승하여 자본이득을 노리는 가수요(토지투기)가 지가급등을 더욱 부채질한다는 데 있다.

실제로 1975년부터 88년까지 국민소득은 2.9배, 소비자물가는 3.5배 상승한 데 비하여 지가는 평균 8.9배(서울은 14배 이상), 주택가격은 4.7배나 상승하였다. 그와 같은 지가급등으로 인한 막대한 資本利得이 극소수 토지보유자들에게 땀 한 방울의 대가도 없이 고스란히 귀속된다는 것이다. 더욱 심각한 것은, 이러한 막대한 불로소득이 소수 고소득층에게 집중된다는 데서 파생되는 사회적 문제이다.

土地公概念 3개 법률
근본취지 못 살려

다수의 토지 미보유자의 상대적 박탈감뿐만 아니라 일부에서는 무



이만우
고려대 경제학과 교수

주택자의 주거비 부담이 그들의 생계를 위협하는 수준이 되고 있어 사회불안의 한 요인으로 등장하는가 하면 건전한 근로의욕을 감퇴시키기까지 한다. 문제는 여기에서 끝나는 것이 아니다. 적정수준 이상으로 급등한 지가는 토지를 생산요소로 사용하고자 하는 실수요자인 생산자들의 생산활동을 위축시키게 되며, 자금여력이 풍부한 기업들이 생산적 투자보다는 投機 목적으로 비업무용 토지를 과다하게 보유하는 유인으로 작용하여 토지의 효율적 이용을 저해함으로써 국가경제 발전에 걸림돌이 되는 실정이었다.

이와 같은 부동산 투기의 심각한 폐해를 근절하기 위하여 정부는 토지초과이득세를 비롯한 土地公概念 3개법을 89년에 제정하여 90년부터 시행에 들어갔다. 이 제도의 근본취지는, 주택소유의 한계를 정하여 국민이 택지를 고르게 소유하도록 유도하고, 택지의 공급을 촉진함으로써 국민 주거생활의 안정을 도모하며, 토지로부터 발생하는 자본이득(불로소득)을 환수하여 이를 적절히 배분함으로써 토지에 대한 투

매년 과세되는 保有課稅인
종합토지세를 강화함으로써
토지초과이득세가 지니고 있는
몇가지 부작용을 수렴할 수
있을 것이다. 장기적으로는
土超稅를 폐지하고
강화된 綜土稅를 앞당겨
실시하는 것이 바람직하다.

기를 방지하고 그 효율적 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 데 있다고 되어 있다.

그러나 이들 3개 법안은 적용대상이 워낙 협소하기 때문에 애초부터 그 근본취지를 살리는 데 있어 효과적인 제도적 장치인가에 대해 다수 전문가들의 회의를 불러일으켰는가 하면, 예상대로 시행상의 부작용 또한 적지 않은 것으로 판명되고 있는 실정이다.

土超稅, 시행상 미흡한 점 많아

토초세의 경우 그 문제점을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개별공시지가를 평가하는데 있어 막대한 행정력이 소요되며 그 정확도에 있어서도 한계가 있다.

전국 民有地의 地價變化를 정확하게 추정하는 일이 至難한 것은 물론 동일 지역내에 있는 토지의 경우에도 그 경제성에 따라 가격변화가 천차만별이기에 이를 파악하는 데는 막대한 비용이 소요된다. 이 점이 바로 선진 여러 나라에서도 未實現 자본이득에 대한 과세의 가장 큰 애로사항으로 간주하여 토초세를 제도화하지 못하고 있는 이유 중의 하나가 되고 있다. 최근 이의신청의 대부분도 일관되지 못한 공시지가의 산정에서 연유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 토초세는 개인과 법인의 유희지·공한지 등이 그 적용대상으로 한정되어 투기억제장치로서 미흡할 뿐 아니라, 과세기간 종료일(3년) 이내 유희토지에 해당되지 않은 기간이 있으면 과세대상이 되

지 않는다는 규정과 이번의 과세요건 완화조치 등으로 현재 유희지로 분류되는 토지의 상당부분이 적용대상에서 제외될 것으로 보인다.

셋째, 토초세는 미실현 자본이득에 대한 과세이기 때문에 납세를 위한 流動性의 부족을 초래하여 原本을 매각해서까지 세금을 납부해야 한다는 점에서, 課稅後 토지를 양도할 경우 기간에 따라 40% 내지 80% 양도소득세에서 공제해 주는 규정에도 불구하고 조세저항이 예상외로 크게 나타나고 있다.

넷째, 토초세는 예외규정이 엄청나게 많은 데 비해 조세회피를 위한 예외규정의 악용을 방지할 장치가 미흡한 실정이다.

다섯째, 토초세의 회피를 위한 유희토지나 공한지에의 날림건축은 건축경기의 과열을 초래하기도 하였으며, 토지의 고밀도 이용이라는 본래의 취지에 어긋날 뿐만 아니라 후손을 위한 유희토지의 고갈이라는 세대간 자원배분의 문제점을 야기시킨다.

장기적으로는 土超稅 폐지하고 綜土稅 강화로 移行해야

이상의 문제점에도 불구하고 토초세가 투기억제와 지가안정 나아가서는 토지의 효율적 이용이란 과제를 기존 토지관련세제보다 효과적으로 해결해 줄 수만 있다면, 그 부작용을 최소화하면서 계속 시행하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 매년 과세되는 보유과세인 綜合土地稅의 강화로 이들 과세를 보다 효과적으로 수렴할 수

있다는 전문가들의 견해가 우세한 실정이다. 課標 현실화를 중심으로 하는 綜土稅의 강화는 단기적으로 油類關聯 소비세의 目的稅 전환에 따른 地方稅收의 결함을 보완해 줄 수 있을 뿐만 아니라, 장기적으로는 지방재정의 자립에도 능동적으로 기여할 수 있어 地方化時代에 걸맞는 수단으로 평가되기도 한다.

이상의 綜土稅의 특성을 감안할 때, 장기적으로는 土超稅를 폐지하고 종토세의 강화로 이행해 가는 것이 바람직한 방향설정으로 귀결된다. 綜土稅의 강화는 「新경제 5개년계획」 세제개혁안에도 그 핵심적 과제로 입안되어 96년부터는 종토세의 과표를 공시지가 수준으로 현실화하는 것으로 계획되어 있다.

강화된 綜土稅 앞당겨 실시 바람직

그러면, 96년 이전까지는 土地超過利得稅의 정책방향을 어떻게 설정해야 할 것이냐가 우선의 과제로 부각된다. 최근 토초세 정과과세를 앞두고 발부된 예정통지서에 대한 전국 각지의 異議신청 쇄도로 일부에서는 이 법을 성급하게 폐지하거나 그 내용을 대폭 완화하자는 주장이 강력하게 대두되고 있다. 이러한 주장은 종토세의 강화를 앞당겨 동시에 실시한다면 바람직할 것이다. 종토세의 강화가 전제되지 않은 성급한 토초세의 폐지 내지는 대폭적 완화는 국가정책에 대한 일관성과 신뢰성을 훼손할 뿐만 아니라 진정기미를 보이고 있는 부동산 투기의 불씨를 당길 가능성마저 배제하기 어렵다.

전국민의 0.5%에 해당하는 토초세 납세자의 저항을 슬기롭게 극복하지 못한다면, 이 수치의 수십배에 해당하는 종토세 납세자들의 예상되는 저항에 백기를 드는 꼴이 될 수도 있음을 간과해서는 아니 될 것이다.

자본주의 시장경제를 꽃피우고 있는 선진 여러 나라들은 시장경제가 안고 있는 모순을 치유하기 위하여 제도적 개혁을 부단히 단행해 오고 있다. 그 중에서 시장경제가 달성할 수 없는 衡平提高를 위하여 엄격한 재산관련세제를 도입하고 있다. 一例로 미국의 경우 재산세 실효세율이 평균 1%에 달하고 있는 반면, 우리의 경우는 그 20분의 1에 지나지 않는 0.05%라는 사실이 이를 입증해 주고 있다.

어떤 제도개혁이건 개혁으로 인한 효과는 장기간에 걸쳐 서서히 나타나며 그 혜택을 누리는 다수 국민의 목소리는 크지 않다. 반면 제도 개혁으로 이제까지 누려온 특혜를 상실하게 되는 기득권층의 목소리는 요란하게 마련이다. 기득권층의 소리높은 불만을 중시하고 개혁으로 인한 일시적 고통을 두려워한다면, 개혁은 성취될 수 없을 뿐더러 지속적 성장 또한 이룰 수 없다.

이러한 취지에서 종토세의 과표 현실화가 성취될 때까지 토초세는 그 문제점을 최소화하면서 유지되어야 할 것이다. 이번의 이의신청 쇄도로 토초세를 無力化시킬 것이 아니라 억울하고 부당한 사례는 시정해야 할 것이며, 가장 큰 민원의 원인이 되고 있는 일관성없는 公示地價 책정은 그 근본대책이 범정부

土超稅는 개별공시지가를 평가하는 데 있어 막대한 행정력이 소요될 뿐 아니라 그 정확도에 있어서도 한계가 있다. 또한 土超稅는 대상을 개인과 法人의 유휴지·공한지 등으로 한정하고 있어 투기억제 장치로서 미흡하다.

적 차원에서 마련되어야 할 것이다. 공정한 공시지가의 산정은 綜土稅·양도소득세·상속세 등 재산관련세제의 강화를 위한 제1차적 전제 조건이기에 더욱 그러하다.

일관성 없는 公示地價 책정 汎政府的 차원에서 해결해야

이번의 토초세는 2,400만 필지에 해당하는 전 民有地의 1%에 불과한 24만 필지에 부과한 세금이다. 그러나 종합토지세는 民有地의 대부분에 매년 정기적으로 과세되는 보유과세인 만큼 납세자의 협조 없는 강화는 그야말로 구호로 그칠 가능성이 높다. 특히 95년으로 예정되어 있는 지방의회선거를 감안한다면 그 가능성은 더욱 설득력을 더하게 된다. 6공화국 정부에서도 과표현실화계획을 발표했다가 조세저항에 부딪쳐 백지화한 경험을 갖고 있다.

재정개혁의 내실있는 추구를 위해서는 각 부처의 고통분담이 요구되듯 세계개혁의 효과적 집행을 위해서는 납세자들의 협조가 그 관건

이다. 그러나 정부당국은 과거의 타성에 젖어 과표현실화의 필요성에 대한 국민들의 협조와 동참을 끌어내는 데는 소홀한 실정이다.

아직도 200여만명에 달하는 절대 빈곤인구가 존재하여 달동네 사글세 방에는 3대가 함께 기거하고 있는가 하면, 점심 도시락을 준비하기 어려운 국민학교 아동의 수가 수천에 이른다고 한다. 이러한 우리 사회의 어두운 면을 국민들에게 소상히 알려 재산관련세제 강화의 필요성과 당위성을 지속적으로 홍보함으로써 납세협력을 제고시켜야 할 것이다.

綜土稅의 경우 토지분재산세는 각 지방자치단체가 비례세율로 그 대로 부과함으로써 지방자치단체장 선거로 인한 정치적 요인을 최소화할 수 있을 것이며, 전국토지를 대상으로 하는 종토세는 중앙정부가 누진과세하여 양여금형태로 지방정부에 환원시키는 이원구조체제로서 효율적 징세행정을 도모할 수 있을 것이다.

과거 자본주의 역사 200여년을 돌이켜 보면 호황과 불황의 연속으로 점철되어 왔으며, 불황의 시련을 극복하려는 기술혁신과 개혁의 지에서부터 재도약을 위한 발판을 마련해 왔다. 이러한 역사적 사실은 불황국면에 처할수록 경제의 구조적 병폐를 치유하려는 의지가 약화되어서는 아니됨을 웅변해 주고 있다. 目前의 이해관계에 초연할 수 있고 개혁의 시련을 감내할 수 있는 국민들만이 개혁의 값진 대가를 누릴 수 있음을 모두가 다시 한번 명심해야 할 시점인 것 같다. **한민**

土超稅 미비점 보완하여 당초 도입취지대로 운영

지난 7월에는 약 24만명에게 토지초과이득세 예정통지서가 나갔다. 그 이후 신문이나 방송에서는 이와 관련한 내용을 연이어 보도하고, 어떤 사람은 충격을 받아 스스로 목숨을 끊었다는 사실과는 전혀 다른 기사도 있었다. 토지초과이득세가 어떤 세금이길래, 미리미리 잘 만들어서 매끈하게 시행될 수 있게 할 수는 없었을까 하는 의문을 갖는 분도 많을 것이다.

土超稅, 조세부담의 형평과 地價의 안정이 목적

우리나라는 전 국토의 3분의 2가 산으로 되어 있어 생활이나 생산용지로 이용될 수 있는 토지는 매우 한정되어 있다. 반면에 인구밀도가 세계에서 세번째로 높은데다가 도시화와 산업화의 진전으로 토지수요는 날로 늘어나고 있다.

그러나 그간 토지가 자산증식수단으로 이용되어 투기대상화되고 지가가 급상승하여 주택용지나 생산용지를 구하는 일이 점점 더 어려워지고 있는 실정이다.

이와 같은 상황 아래서 유희토지



이종규
재무부 재산세제과장

에 대해 아무런 규제도 없이 내버려 둘 경우, 누구든지 돈이 있으면 땅을 사놓으려 하기 때문에 토지의 부족을 더욱 가속화시키고 땅값 상승을 부채질하게 될 것이다.

이에 따라 좁은 국토를 효율적으로 이용해 생활이나 생산에 필요한 토지의 공급을 원활히 하고, 지가 상승으로 인한 불로소득을 세금·부담금 등으로 환수하여 경제의 공평성과 형평성을 높이고자 토지에 대한 사유재산권이 공공복리에 적합하게 행사되도록 필요한 제한과 의무를 가하는 토지공개념을 확대하는 일련의 입법을 추진하게 되었고, 그 일환으로 토지초과이득세제를 도입하게 되었다.

토지초과이득세제는 각종 개발사업 기타 사회·경제적 요인으로 유희토지 등의 지가가 상승함으로 인하여 그 소유자가 정상적인 지가상승액을 초과하여 얻는 토지초과이득에 대하여 과세하는 세금으로서 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하려는 데 그 목적이 있다 하겠다.

**종합토지세를 대폭 강화하면
토지초과이득세를 도입하지 않아도
될 것이라는 의견도 있으나
종합토지세 부담을 대폭적으로
올리게 되면 현재 생산이나
생활에 직접 사용되는 토지의
경우에도 세 부담이 늘어나게 된다.
더욱이 지가상승으로 인한
자본이득을 세금으로 흡수하는
기능을 종합토지세에서는
기대하기가 어렵다.**

미실현이익에 대한 과세도 가능

조세제도는 역사적 산물로서 당시의 사회·경제사정에 따라 내용이 달라지나, 조세의 稅源은 궁극적으로 소득·재산 및 소비로 요약된다. 과세대상이 되는 소득의 범위와 관련하여 자본이득(자산증식으로 인한 이익)의 개념을 실현된 소득으로 하는가, 또는 미실현소득을 포함할 것인가에 관하여 논의가 있을 수 있다.

미실현소득은 현금화되지 아니하여 소비할 수가 없고 그 소득액의 추정이 곤란하며 세금을 납부할 현금지불 능력이 없기 때문에 소득이 실현되는 시점에서 과세하여야 한다는 주장도 있다.

그러나 소득에 대한 과세는 그 소득이 어떻게 쓰여지는가(소비)와는 관계가 없고 모든 세금이 현금지불능력을 기준으로 부과되는 것은 아니기 때문에 미실현소득에 대하여 과세할 수 없다는 주장은 타당하지 아니하다. 그리고, 현금화된 후 과세하게 되면 자산소유자들이 우선 당장의 세부담을 회피하기 위하여 자산을 처분하지 아니하고 그대로 보유하려 하기 때문에 모든 자본이득은 실현여부에 불구하고 公正의 관점에서 보면 과세소득에 포함시켜야 한다는 것이 국내외 재정학자의 공통된 견해이며, 영국·대만·이탈리아 등 외국에서도 그와 같은 사례를 찾아볼 수 있다.

이와 같이 자본이득의 개념을 실현된 소득으로 할 것인가, 또는 미실현소득을 포함할 것인가는 과세목적, 과세소득의 특성, 과세기술

상의 문제를 종합적으로 고려하여 입법정책으로 판단할 문제로서 미실현소득이라 하여 세금을 과세할 수 없는 것은 아니다.

종합토지세나 재산세, 상속·증여세도 현금수입과는 관계없이 재산을 가지고 있거나 물려받는 데 대하여 과세하는 세금이다. 토지초과이득세의 경우 당장 돈이 없어 세금을 내기가 어려운 사람에 대해서는 분납이나 物納을 허용하고, 정부에 대해 매수를 청구하거나 대신 팔아달라고 하여 그 처분대금으로 납부할 수 있도록 하고 있는 것은 이와 같은 사정을 감안한 것이라 할 수 있겠다.

양도세나 종토세 강화만으로 土超稅 도입목적 달성 불가능

토지초과이득세는 토지의 보유단계에서 얻는 자본이득 즉, 현금화되지 아니한 이득에 대한 세금으로서 양도세나 종합토지세와는 차이가 있으며, 이의 한계성을 보완하고 있다.

양도세는 토지를 처분함에 따라 발생하는 양도차익에 대하여 과세하는 세금이다. 따라서 토지를 처분하지 않고 계속하여 보유하고 있는 경우에는 지가상승으로 인한 자본이득이 아무리 많이 발생하여도 세금을 물릴 수가 없다. 또한 양도소득에 대하여 세금을 무겁게 할 경우, 토지를 처분하지 않고 계속 가지고 있으려 하기 때문에 토지의 공급을 동결시켜 결과적으로 토지의 매물이 줄어들게 됨에 따라 오히려 땅값을 상승시키는 요인으로

작용하기도 한다.

이에 비하여 토지초과이득세는 지가상승으로 인한 이득에 대해 보유단계에서 세금을 물리기 때문에 매수자에게 세금을 전가시키기가 어렵고, 오히려 토지초과이득세만큼 양도가격을 낮추려는 조세환원(tax capitalization)이 일어나게 된다. 더욱이, 토지를 빨리 처분할수록 양도세 과세시 이미 납부한 토지초과이득세를 더 많이 공제해주는 장치를 두어 유희토지의 매각을 유도하고 있다. 이와 같이 유희토지의 유동성이 높아짐에 따라 실수요자가 보다 싼 값으로 보다 쉽게 취득할 수 있게 되어 토지이용의 효율성을 높이게 될 것이다.

한편, 종합토지세를 대폭 강화하면 토지초과이득세를 도입하지 않아도 될 것이라는 의견도 있으나 종합토지세는 유희토지만만 아니라 1가구 1주택·공장·사무실용지·상가용지·직접 농사를 짓고 있는 경작지·임야 등 모든 토지에 대하여 과세된다. 그리고 땅값이 오른 토지는 물론 내린 토지에 대하여도 종합토지세가 과세된다.

따라서 종합토지세 부담을 대폭적으로 올리게 되면 현재 생산이나 생활에 직접 사용되는 토지의 경우에도 세부담이 늘어나게 된다. 더욱이 지가상승으로 인한 자본이득을 세금으로 흡수하는 기능을 종합토지세에서는 기대하기가 어렵다.

土超稅 도입 이후 地價 현저히 안정돼

90년부터 토지공개념제도가 확대

실시되고 91년과 92년에 지가급등 지역으로 지정한 일부 지역의 유휴토지를 대상으로 예정과세가 시행된 이후, 땅값이 안정되고 투기가 어느 정도 진정되었다. 땅값이 전국 평균으로 89년에는 31.97%, 90년에는 20.58%가 올랐으나 189개 지가급등지역에 대한 토지초과이득세 예정과세가 처음으로 시행된 91년에는 12.78%로 상승률이 둔화되었고, 지난해에는 17년 만에 처음으로 땅값이 1.27%가 떨어졌으며, 금년 상반기에도 3.29%나 떨어졌다. 그리고 주택이나 건물값이 떨어지고 상가와 사무실의 임대료도 전에 비하여 내려갔다. 물론, 이와 같은 현상이 오로지 토지초과이득세의 실시에 따른 결과라고 할 수는 없겠지만, 여하튼 큰 역할을 한 것은 부인할 수 없을 것이다.

최근의 토지초과이득세 파문은 좋은 현상은 아니나, 국민의 투기 심리를 억제하는 공표효과도 있다 하겠다. 기업의 부동산 투기를 억제하고 일반개인이 여유돈이 있으면 땅을 사두려는 투자심리에도 쉼 기역할을 하는 등 뚜렷한 계획 없이 장래의 땅값 상승을 기대하여 땅을 사두는 사례가 줄어들고 있는 것은 바람직하다 하겠다.

土超稅 미비점 보완하여 당초 도입취지대로 운영

공시지가의 신뢰성이나 객관성과 관련하여 여러가지 문제점들이 제기되고 있다. 공시지가 평가기준이나 현실화율을 연도별로 달리할 경우 실제 땅값 상승률과 공시지가상

자본이득의 개념을 실현된 소득으로 할 것인가, 또는 미실현소득을 포함할 것인가는 과세목적, 과세소득의 특성, 과세기술상의 문제를 종합적으로 고려하여 입법정책으로 판단할 문제로서 미실현소득이라 하여 세금을 과세할 수 없는 것은 아니다.

승률 간에 차이가 발생되며, 실제의 매매가격은 내려갔는데 공시지가는 오른 것으로 되어 있거나 인근토지에 비해 높은 경우가 있다고 주장하기도 한다.

다음으로 유휴토지 판정과 관련한 것이다. 투기목적으로 소유하고 있는 것이 아닌데도 유휴토지로 보아 과세하는 것은 부당하다고 주장하는 사례가 많다.

부동산투기가 한창이던 89년에 법이 제정된 관계로 과세기준이 지나치게 규제적이고 비현실적이라는 지적도 많이 받고 있다.

전국을 대상으로 한 3년 정기과세는 금년에 처음으로 실시되는 만큼 7월 예정통지 이후 많은 민원이 제기되고 있다. 가장 커다란 이유는 새로운 세금으로서 세부담이 무겁다는 데 있을 것이나, 제도나 집행과정에서의 문제도 있을 것이다. 그래서 정부에서는 그간 나타난 민원을 유형별로 종합적으로 검토하여 이 제도의 기본취지나 투기억제 기조가 침해되지 않는 범위내에서 부당한 과세를 없애고 민원을 최소화한다는 기본방향 아래 개선대책

을 마련하여 9월의 자진신고시부터 적용하도록 하였다.

먼저, 공시지가와 관련한 민원을 해소하기 위하여 토지소유자들로부터 개별토지의 지가와 관련한 재조사청구가 있는 경우에는, 직접 재조사를 실시하고 인근토지와 비교하여 지가가 불균형하거나 당초 지가결정시 오류나 착오가 있는 경우에는 과감하게 시정하기로 하였다.

다음으로, 농민이나 일반서민에게 불이익한 과세가 되지 않도록 현지 주민이 소유하는 농지·목장용지·임야 및 주택부속토지 등과 관련한 유휴토지기준 중 일부 규정을 현실에 맞게 고치기로 하였다.

이번 조치에 따라 예정통지를 받은 24만명의 약 4분의 1인 6만명이 과세대상에서 제외될 것으로 추정된다. 어떠한 세금이든 시행초기에는 많은 어려움과 문제점이 뒤따르게 마련이지만, 좀 더 완벽하게 미리미리 보완해 놓지 못한 데 대하여 이 업무를 담당하는 실무자로서 죄송스럽게 생각한다.

앞으로 땅값이 안정되고 토지소유자들이 그 용도에 맞춰 직접 사용하거나, 이를 필요로 하는 사람에게 처분하게 되면 토지초과이득세 과세대상도 훨씬 줄어들게 되어, 올해와 같은 일이 되풀이되지는 않을 것이다. 금년 정기과세가 끝난 후에는 토지의 이용상황과 과세실태들을 파악하고 문제점을 찾아내서 제도나 집행상 미비한 점들을 보완하여 토지초과이득세가 당초 도입취지대로 운영될 수 있도록 할 계획이다. **김영환**

公職者의 경제의식개혁운동

김 용

경제기획원 경제교육기획국장

「新경제 5개년계획」은 개혁과제를 제도개혁과 意識改革으로 구분하고 특히 의식개혁의 중요성을 크게 강조하고 있다. 이는 재정·금융·행정규제 등에 걸친 제도개혁이 아무리 잘 이루어진다 하더라도 각 經濟主體의 의식이 바르게 고쳐지지 않고서는 그 제도가 제기능을 발휘할 수 없다는 뜻일 것이다.

민주적 政策意識과 봉사정신

그러면 경제주체의 하나인 공직자들이 갖추어야 할 意識構造는 어떤 것인가?

무엇보다도 민주적 정책의식과 봉사정신이 확고히 자리잡고 있어야 한다고 본다. 민주적 정책의식을 확립하기 위해서는 의사결정권한을 上級者로부터 下級者로, 중앙정부로부터 지방정부로, 정부로부터 민간으로 최대한 이양하는 '자율성', 정책의 내용이 시간의 흐름에 따라 변하지 않으며 部處間 조화를 유지하는 '일관성', 그리고 정책의 결정과 집행을 공적 경로를 통해 公開主義에 입각하여 수행하는 '투명성'이 잘 지켜져야 할 것이다. 그리고 행정사무를 처리함에 있어 항상 국민 편에서 서서 良質의 서비스를 제공한다는 투철한 봉사정신이 몸에 배어 있어야 할 것이다.

바람직한 公職者像의 정립을 위한 의식개혁운동의 전개

그렇다면, 우리 공직자들은 지금까지 어떤 의식을

갖고 처신해 왔는가?

솔직히 말해 자성할 점이 많다고 생각한다. 우리는 公職社會의 바람직하지 못한 의식과 행태에 관해 비판하는 소리를 많이 듣고 있다. '권한의 지나친 상부 및 중앙 집중과 획일적 행정처리', '정책의 잦은 변경과 부처이기주의', '密室行政과 법집행의 불공평성', '행정편의주의와 무소신·무사안일' 등이 그것이다.

물론 그동안 공직자들이 어려운 여건에서 국가와 민족을 위해 많은 일을 해온 것을 과소평가해서는 안 될 것이다. 그러나 우리 경제의 선진화를 위해 새로운 도약을 준비하는 현시점에서 이러한 비판을 겸허히 받아들여 바람직한 公職者像을 확립하기 위한 의식개혁운동이 활발히 전개되어야 한다고 생각한다.

민주적인 정책수립 및 집행관행의 확립

첫째, 민주적인 정책수립 및 執行慣行을 조속히 확립해야겠다.

먼저 신속한 의사결정과 정책의 효율성을 높이기 위하여 각 부처 및 기관별로 결재권을 대폭 하위층에 위임해야 한다. 중요 정책방향 결정 외의 사항은 室·局長 전결로 끝내고 장·차관에게는 사후에 구두 보고하면 된다. 웬만한 사항은 모두 장·차관결재를 받아두려고 하고 그 결과 며칠씩 기다리게 되어 행정 처리가 지연되는 바람직하지 못한 舊習에서 하루빨리 벗어나야 하겠다. 이를 위해 委任專決規程을 보다 구체화하고 철저히 준수하여 그 실효성을 높여나가야 할 것이다. 이와 함께 전국적으로 통일적 처리를 요

하는 사무 등 중앙정부관할이 불가피한 경우 이외에는 권한을 대폭 지방정부나 일선기관으로 이양해야 하며, 정부투자기관도 민간이 담당하는 것이 보다 효율적인 분야부터 민영화를 서둘러야 하겠다.

그리고 정책의 일관성을 유지할 수 있도록 관계부처간 사전협의를 철저히 하여 빈번한 정책변경이나 법령개정을 최대한 억제해야 할 것이다. 部處利己主義로 인한 정부정책의 혼선 등을 초래하지 않도록 하기 위해서는 관계부처·기관 간에 정기적으로 실무자급을 중심으로 인사교류를 단행함으로써 상호이해와 협조분위기를 넓혀 나가야 할 것이다. 또한 정책결정과정을 최대한 공개하여 이해관계자의 의견수렴을 원활히 하고 법집행의 恣意性을 배제하기 위해서는 「행정절차법」 제정, 입법예고제도의 보완 및 경제법령 심사제도 도입 등을 적극 추진해야 한다고 본다.

정부는 구미 선진국의 경우처럼 공직자들이 업무처리시 기준으로 삼을 수 있도록 하기 위해 의식개혁에 관한 행동지침을 각 상황에 맞게 기술하여 보급할 계획이다.

대국민 봉사행정체제의 강화

둘째, 대국민 봉사행정체제를 강화해야겠다.

민원사무처리 기한을 더욱 단축하고 퇴직공무원을 민원상담요원으로 활용하며 경제관련부처·기관별로도 종합민원상담실을 설치·운영토록 해야 할 것이다.

아울러 민원업무담당자의 사기를 북돋우기 위한 방안으로서 手當(현행 월 2만원)의 대폭인상과 昇進加點限度(현행 월 0.075, 최고 1.25)의 상향조정 등이 검토될 수 있을 것으로 본다.

일하는 풍토의 조성 및 확산

셋째, 공직사회에 일하는 풍토를 시급히 조성·확산해야겠다.

과장급 이상 간부는 조기출근하여 업무구상과 간부회의를 출근시간 이전에 마치고 직원출근 즉시 업무를 지시하는 관행을 정착시켜 나가야 할 것이다.

그리고 昇進·補職·褒賞 등에 있어 年功序列 위주를 지양하고 철저한 능력위주의 人事秩序를 조속히 확립하여 공무원 간에 선의의 경쟁 분위기가 조성되

도록 함으로써 열심히 일하는, 조직에 대한 기여도가 큰 공무원이 경력에 관계없이 발탁되는 것이 正常인 그러한 人事風土가 정착되어야 할 것이다.

또한 공무원들이 맡은 직무에 전념할 수 있도록 불필요한 부담을 대폭 줄여 나가야 한다. 예를 들면 각종 행사시에 공무원을 차출·동원한다든지, 當職人員을 과다 책정하여 당직근무가 너무 자주 돌아오게 하는 경우, 과장승진 후보자교육 및 사무관승진시험에 있어 지나친 점수경쟁 유발사례 등이 그것이다.

한편 침체된 공무원의 사기를 끌어올린다는 측면에서 고참사무관과 과장의 인사적체를 해소하기 위하여 직급과 직책을 분리하고 업무가 과중한 부서에 대해서는 부과장 및 부국장제도를 도입하는 방안, 시간외 근무수당을 대폭 현실화하여 열심히 일하는 공무원에 대해 실질적으로 도움이 되도록 하고 민간기업과 정부투자기관의 경우처럼 자녀대학학자금을 지급하는 방안, 장기근속자에 대해 매10년마다 2~3개월 정도의 安息期間을 주어 재충전기회로 활용토록 하는 방안 등이 검토될 수 있을 것으로 본다.

근검·절약운동에의 솔선수범

끝으로, 고통분담차원에서 공무원들이 근검·절약운동에 솔선수범해야 할 것이다.

출퇴근시 가능한 한 대중교통수단을 이용하고 승용차이용은 최대한 줄여 나감으로써 획일적인 10階階運行 이상의 효과를 거두도록 하는 한편 업무상 불가피한 경우는 10부제 해당 일자를 자율조정할 수 있는 신축성을 부여해야 할 것이다.

아울러 구내식당의 서비스 질을 향상하고 식사공급 시간대도 순차적으로 배정하여 공무원들의 이용도를 높임으로써 외식에 따른 개인부담과 예산낭비요인을 줄이도록 해야 할 것이다.

이상에서 적은 내용을 간단히 요약하면, 우리 공무원들에게 국가경제 운영을 맡긴 국민에 대하여 최고 수준의 서비스로 보답한다는 顧客指向的인 근무자세를 조속히 확립하는 것이다.

이러한 투철한 公僕精神이야말로 우리나라를 선진국으로 이끌어가는 구심력일 뿐 아니라 국제경쟁력을 결정하는 주요요소 중의 하나라고 생각한다. **정원**

最近 景氣, 완만하나마 회복세로 反轉

한승희

경제기획원 동향분석과 사무관

최근 우리 경제는 중화학공업의 伸張에 힘입어 연초의 침체국면에서 벗어나 경기가 완만하나마 회복세를 보이고 있다. 다만 構造調整過程에서 경공업분야가 상당한 어려움을 겪고 있고, 투자가 부진하여 경기가 어렵게 느껴지고 있는 것은 사실이다.

먼저, 경기수준을 총체적으로 나타내는 GNP 성장률을 보면 금년 1/4분기 3.3%에서, 2/4분기에

는 1%포인트 정도 높아진 4.5% 내외로 추정되고 있다. 연초 불안했던 물가도 2/4분기 이후 상승세가 현저히 둔화되어 7월까지 소비자물가 상승률은 比전년말 4.1%, 比1년전 4.3%로 지난해 7월의 4.3%, 6.6%에 비해 안정된 모습을 보이고 있다. 국제수지면에서도 1~7월중 수출은 꾸준한 증가세(6.2%)를 보인 반면, 수입은 지난해보다 감소(-1.2%)하여 수

출입 적자폭이 지난해 같은 기간보다 33억달러 개선된 -27억달러를 기록하였다.

산업생산은 2/4분기 들어 회복기미 보여

산업생산은 2/4분기 들어 완만한 회복세를 보이고 있으며, 특히 6월에는 노사분규 등 일부 특수요인에도 불구하고 전년동월 대비 3.7%의 증가율을 기록하였다. 업종별로 보면 섬유·의복·가구 등 경공업 부문은 부진한 반면, 반도체·컴퓨터·철강 등 중화학 업종은 높은 신장세를 보였다. 제조업 가동률도 점차 높아져 6월에는 작년 7월 이후 처음으로 80%대로 회복되었다.

〈표 1〉 생산관련 지표 추이

(단위: %)

	92년 4/4	93년 1/4	93년 2/4(6월)
산업생산	0.3	0.7	1.7 (3.7)
제조업가동률	77.2	77.9	79.1(80.5)

〈표 2〉 설비투자 관련 지표 추이

(단위: %, 억원)

	92년 4/4	93년 1/4	93년 2/4(6월)
국내기계수주	-0.4	-3.3	24.6 (32.4)
공업용 건축허가	-12.3	-7.9	21.0 (52.2)
주요설비자금*	1,121	812	1,632(2,206)

하반기중 設備投資는 다소 되살아날 듯

설비투자는 1/4분기중 -10.1%에 이어 2/4분기에서 -4~5%로 추정되어 회복추세를 보이고 있는 는 하지만, 아직은 부진한 실정이

註: * 月平均임. 수출산업 설비금융, 유망기업 설비자금, 외화표시 국산기계구입 자금의 승인액 기준

다. 설비투자가 부진한 것은 지난 몇년간 석유화학·철강 등 大型投資로 투자율이 높았던 데 따른 상대적 요인과 함께 경쟁력 약화, 내수부진 등으로 기업의 투자심리가 아직 되살아나지 못하고 있는데 기인한 것으로 판단된다.

그러나 2/4분기 들어 설비투자 관련 先行指標가 개선추세를 보이고 있고, 설비자금 공급규모도 상당히 늘어나고 있어 하반기 이후부터는 설비투자의 회복세가 보다 可視化될 것으로 전망된다.

지난 7월에 실시된 産業銀行의 설비투자계획 조사결과(2,310개 업체대상)에서도 하반기중에 전자·자동차·조선·시멘트 등의 업종을 중심으로 투자가 되살아나 全産業 설비투자 증가율은 연간 10%대에 달할 것으로 나타났다.

**최근 우리 경제는
중화학공업의 伸張에 힘입어
연초의 침체국면에서 벗어나
경기가 완만하나
회복세를 보이고 있다.
다만, 構造調整過程에서
경공업분야가 상당한 어려움을
겪고 있고 투자가 부진하여
경기가 어렵게
느껴지고 있는 것이다.**

건설투자활동은 비교적 활발

건설투자는 1/4분기중 -1.7%를 기록하였으나, 2/4분기에는 지난해 4/4분기 이후의 건축허가면적 증가세가 實投資로 연결되면서 4~5% 정도 증가할 것으로 추정되고 있으며, 하반기에는 증가율이 좀 더 높아질 것으로 보인다.

〈표 3〉 건설투자관련 지표 추이

	(단위: %)		
	92년 4/4	93년 1/4	93년 2/4
건설투자	-6.3	-1.7	4~5%대
건축허가면적	81.8	31.3	46.8

〈표 4〉 물가 추이

	소비자 물가			생산자 물가		
	比前월	比前년말	比1년전	比前월	比前년말	比1년전
92년 7월	0.4	4.3	6.6	0.7	2.5	3.5
93년 7월	-0.1	4.1	4.3	-0.1	1.5	0.6

물가와 부동산가격은 안정세

7월중 소비자물가는 0.1% 하락하여 比前년말 4.1%, 比1년전 4.3%상승으로 지난해 같은 기간 보다 안정된 모습을 보이고 있다. 특히, 정부가 특별관리하고 있는 20개 기본생활품가격도 앞으로 1년간 1% 수준에서 안정시키고자 했던 당초 의지대로 3월말 대비 0.3% 하락하는 안정세를 보였다.

생산자물가도 比前년말 1.5%, 比1년전 0.6% 상승하여 지난해보다 크게 안정된 수준을 유지하고 있다.

토지·주택 등 부동산가격의 경우에도 토지가격은 상반기중 전년말 대비 3.3% 하락하여 지난해 4월 이후의 地價下落 趨勢가 지속되고 있으며, 주택매매가격도 신도시 아파트 분양과 신규주택공급 증가 등에 따라 1.4% 하락하였다.

수출입 적자폭은 개선추세 지속

금년 1~7월중 수출은 엔高에 따른 가격경쟁력 향상과 동남아·중국 등에 대한 신시장 개척에 힘입어 6.2% 증가한 반면, 수입은 국내경기 회복이 지연됨에 따라 1.2% 감소하였다. 그 결과, 수출입 적자폭은 -27억달러로 지난해 같은 기간의 -60억달러에 비해 크게 축소되었다. 수출을 품목별·시장별로 보면 '重化學製品과 開途國市場'은 지속적으로 높은 신장세를 보이고 있으나 '輕工業製

品과 先進國市場'은 감소세를 보여 뚜렷한 대조를 나타내고 있다.

하반기에는 엔高효과가 본격화 되고 선진국 경기도 완만하나마 회복세를 보여 철강·자동차·기

계류 등을 중심으로 수출 신장세가 높아지고 수입도 국내경기가 점차 회복되어감에 따라 증가세로 돌아서서 무역수지가 확대균형을 이루어 나갈 것으로 보인다.

자금시정은 비교적 원활, 금리는 다소 상승

상반기중에는 경기둔화로 자금 수요는 크게 증가하지 않은 반면, 통화공급이 원활하였고 直接金融도 작년 동기의 2배 가까이 조달 되어 시중자금시정은 비교적 여유가 있었다. 다만, 기업의 예비자금 확보 경향과 금융기관 간의 資金需給 不均衡으로 최근 단기금리가 일시적으로 상승하는 현상이 초래되었다. 또한 기업의 會社債에 의한 자금조달규모가 크게 늘어나면서 5월부터 회사채 수익률도 다소 오르는 모습을 보였다.

하반기에는 통화관리를 신축적으로 운용하여 설비투자 등 실물 부문의 자금수요 증가에 대응하면서 경기회복을 뒷받침하고, 금융시장의 효율화를 위하여 2단계 금리자유화 등 금융개혁과제를 당초 예정대로 추진할 필요가 있겠다.

勞使關係는 6월 이후 다소 불안한 모습

금년도 임금협상은 8월 9일 현재 100인 이상 기업(5,511개)의 77.4%가 타결되었으며, 타결된 임금인상률도 4.8%로서 작년 같은 기간의 7.0%보다 낮은 수준을 유지하였다. 시간외수당, 특별급여 등을 포함한 실제 지급된 임금 상승률은 금년 1~5월중 12.4%로서 작년 같은 기간의 18.8%에 비해 크게 안정된 모습을 보였다.

〈표 5〉 부동산가격 추이

(단위: 기간중 상승률, %)

	91년	92년 상반기	92년 하반기	93년 상반기
토지가격	12.8	-0.1	-1.2	-3.3
주택가격	-0.5	-3.7	-1.4	-1.4

〈표 6〉 수출 추이

(단위: 연평균 증가율, %)

	86~88년	89~91년	92년	93년 상반기
경공업 제품	29.0	1.9	-1.6	-5.6
중화학 제품	25.7	8.2	11.5	13.4
선진국 시장	30.9	-0.7	-4.2	-1.6
개도국 시장	17.6	17.7	20.4	15.2
총 수출	26.1	5.8	6.6	6.4

〈표 7〉 자금시장 동향

(단위: 억원, %)

	92년 상반기	92년 7월	93년 상반기	93년 7월
M ₂ 증가율(%)	18.4	18.5	17.6	18.7
(M ₂ 증가규모)	(47,616)	(15,606)	(58,543)	(17,838)
직접금융	34,420	6,921	62,442	-
회사채수익률	17.5	16.3	12.1	12.9
콜금리	14.7	14.9	11.5	14.1

〈표 8〉 노사관계 추이

(단위: 건, 백억원)

	1~4월	5월	6월	7월 1일~8월 9일
분규발생 건수	22	12	34	39
생산차질액	16	17	108	69

노사관계는 금년 5월까지의 안정되어 왔으나 6월 들어 현대그룹 계열사의 대규모 분규로 분규발생 건수와 경제적 피해가 크게 증가하였다.

그러나 주요기업(100인 이상)의 임금협상이 마무리 단계에 들어섰고 현대그룹 분규도 수습국면에 접어들어 앞으로 노사관계는 안정 추세를 보일 것으로 전망된다. 고용면에서는 경제활동인구와 취업자 증가추세가 둔화되는 가운데 금년 상반기 실업률은 지난해(상반기 2.5%) 보다 높은 3.0%를 나타내었다.

경제의 구조조정과정을 성공적으로 극복해야

종합적으로 살펴보면, 현재 물가가 안정되고 국제수지가 개선되는 가운데 경기가 완만한 회복세를 보이고 있으나, 회복의 폭과 속도는 당초 기대에 미치지 못하고 있다. 이는 선진국의 경기침체가 지속되고 있는 가운데 향후 경기전망에 대한 기업의 확신이 부족하여 투자 분위기가 제대로 살아나지 못하고 있고, 또한 우리 경제가 고임금 등 경쟁력 약화요인을 극복하기 위한 구조조정과정을

에서 진통을 겪고 있기 때문인 것으로 보여진다.

최근 경공업·중화학공업 간의 뚜렷한 兩極化 現象은 치열한 대내외 경쟁 속에서 우리 산업구조가 기술·자본집약적 구조로 고도화되는 과정에서 나타나고 있는 것이다. 다만, 새로운 산업이 자리를 잡아가기 전에 일부 산업의 구조조정이 급속히 이루어짐에 따라 어려움을 겪고 있으며, 이를 하루 빨리 극복해 내는 것이 우리 경제의 당면과제라 하겠다. **김영환**

경제 정책 정보 이용 안내

정 확 합 니 다
신 속 합 니 다
편 리 합 니 다

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

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

경 제 기 획 원
국민경제교육연구소
경제정책정보서비스팀 ☎561-1400(교환 306)

선진국의 경기회복 지연과 재정적자

신현수

산업연구원 동향분석실 책임연구원

금년부터 본격 회복될 것으로 기대되었던 선진국경제가 아직까지 좀처럼 회복의 기미를 보이지 않고 있다. 이에 따라 적극적인 경기부양책의 실시가 요구되고 있으나 크게 늘어난 재정적자로 인해 선진국들이 대규모의 경기부양 조치를 실시하는 데는 많은 어려움이 따르고 있다.

선진국경제, 여전히 침체현상 보여

작년 4/4분기에 전기비 연율 4.7%의 GDP 성장을 보였던 미국은 금년 1/4분기중 0.7%로 성장률이 뚝 떨어진 이래 2/4분기에 1.3%에 머문 것으로 추정되고 있다. 경기회복의 기미를 다소 보였던 일본도 엔高와 자민당 분열에 따른 政情불안으로 경기회복에 대한 기대감이 사라지고 있다.

한편, EC국가들은 경기침체의 골이 예상보다 훨씬 깊어진 것으로 나타나고 있다. EC경제의 견인차역을 맡고 있는 독일은 1/4분기중 전년동기 대비 3.2%의 마이

너스 성장을 보여 3분기 연속 성장감퇴를 나타내고 있다. 프랑스와 이탈리아도 구체적인 실적치는 발표하지 않았으나 전년동기에 비하여 1% 정도의 마이너스 성장이 예상되고 있다. 영국은 예외적으로 1.4%의 성장률을 나타냈으나 아직 본격적인 회복여부는 불확실한 상태이다.

금년중 본격회복은 어려울 전망
금년중 선진국경제는 작년과 비슷한 수준인 1.5%의 성장률을 나타낼 것으로 전망된다. 미국경기의 회복 전망에도 불구하고 EC의 경기가 훨씬 악화될 것으로 예상되는 데다 일본경제도 회복이 다소 더딜 것으로 보이기 때문이다. 이처럼 예상과는 달리 금년에도 선진국경제가 회복되지 못할 것으로 보는 주요인으로는 다음 몇가지가 있다.

우선, 세계경제 회복의 견인차 역할을 하는 미국경제의 회복이 기대한 것만큼 빠르지 않아 다른 선진국경제의 회복에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다.

둘째, 우루과이라운드 협상의 타결이 불확실해지고 선진국 간에 통상마찰이 심화됨에 따라 국제적인 정책협조가 잘 이루어지지 않고 있는 점이다. 최근 실업률이 크게 늘어나고 있는 선진각국은 국내산업을 보호하기 위해 보호주의 조치를 더욱 강화함으로써 세계교역의 확대를 통한 성장에 지장을 주고 있다.

끝으로, 경기침체에서 벗어나기 위해서는 정부의 경기부양책이 불가피한데 현재 대부분의 선진국들은 막대한 재정적자를 안고 있어 대규모의 경기부양책을 실시할 여력이 없다는 점이다. 이로 인해 현재 선진국들의 경기침체상태가 예상외로 장기화될 가능성도 배제할 수 없다.

미국경제 회복폭 예상보다 작아

91년까지 장기간의 경기침체를 경험한 미국경제는 92년부터 나타난 회복기조가 지속될 것으로 보이나 당초 예상하였던 강력한 회복세를 기대하기는 어려울 것으로

전망된다.

미국경제는 작년 하반기에 금리 인하와 소비자심리 개선에 힘입어 회복세를 나타냈다. 그러나 금년 들어 정책당국에 대한 신뢰감이 상실되고, 일본과 유럽의 경제상태가 심각해지면서 회복기조에 제동이 걸린 상태에 있다. 여기에는 미국 GDP의 약 3분의 2에 해당하는 개인소비지출이 아직 미약한 신장세를 보이고 있다. 이에 따라 재고가 증가하고 있고 공장가동률도 본격적인 회복세에 접어들지 못하고 있다. 또한 6월에는 실업률이 올라가는 등 2/4분기중에 미국경제의 회복에 대한 불안한 요소가 많이 나타나기에 이르렀다.

다만 고정투자가 활기를 나타내고 있어 앞으로 주택투자와 설비투자가 경기회복을 뒷받침해 줄 것으로 기대되고 있다.

경기부양책 추진 저지돼

클린턴 행정부 출범 이후 美정부는 경기부양책과 재정적자 삭감을 목표로 한 재정재건책을 동시에 추진하여 왔다. 이는 미국경제의 지속적인 성장을 위해서는 단기적으로 침체된 경제를 회생시키고 기업에 활력을 불어넣는 경기부양책이 필요한 반면, 장기적으로는 재정적자 삭감을 통한 경쟁력 회복이 필요하기 때문이다.

美行政府는 단기적인 경기부양책으로 금년초 사회간접자본에 대한 투자증대를 통한 고용확대를 골자로 하는 고용촉진법안을 의회

**선진국의 재정적자는
적극적인 경기부양조치의
실시를 어렵게 하고 있다.
재정적자 삭감이
순조로이 이루어지지
않을 경우 90년대 중반까지
경기침체상태가 보다
장기화될 가능성이 크다.**

에 제출하였다. 163억달러의 특별 재정지출을 요구하는 동법안은 하원을 통과했으나 상원에서는 통과가 저지됨으로써 클린턴 대통령의 경제정책수행에 하나의 시련을 안겨주었다.

이처럼 경기부양책이 의회에서 저지된 것은 미국의 재정적자가 무시할 수 없는 수준으로 늘어났다는 데서 그 이유를 찾을 수 있다. 80년대말에 GDP의 1.5% 수준에 불과하였던 미국의 재정적자는 작년에 들어와 무려 3배 수준인 4.6%(약 2,900억달러)로 크게 확대되었다.

美행정부, 재정재건을 통한 경쟁력 회복 추진

지난 4월 클린턴 대통령은 의회에서 앞으로 5년간 재정적자를 5천억달러나 줄이겠다는 계획을 밝혔다. 즉, 강력한 재정재건책을 실시하여 미국의 재정적자규모를 GDP 기준으로 93년도의 5.1%에서 97년에는 절반 이하 수준인

2.3%로 줄이겠다는 것이다.

이러한 클린턴 대통령의 계획은 현재의 재정적자규모가 연간 3천억달러에 달하고 있어 금리인상과 물가상승압력을 초래하는 등 경제운영에 어려움이 가중되고 있고, 이에 따라 장기적으로 기업의 경쟁력을 회복시키기 위해서는 적절한 수준으로 재정수지를 유지할 필요가 있기 때문이다.

美행정부는 재정적자 삭감책으로 현재 개인소득세와 법인세의 세율 인상과 新에너지稅의 도입 등을 통한 增稅, 노인의료에 대한 정부지출의 삭감을 포함한 세출삭감 등을 검토하고 있다. 클린턴 대통령의 재정재건책에 대해 미국의 기업과 공화당 의원들은 재정재건책이 현시점에서 국민의 부담만을 강요할 뿐만 아니라 현재의 경기회복기조에 불리한 영향을 미칠 것이라고 반발하고 있다.

이들의 반대로 인해 지난 4월 클린턴 대통령이 의회에 제출한 재정적자 삭감법안은 상하원에서 그 규모가 다소 축소된 상태로 통과되었다. 하원안은 향후 5년간 줄여나갈 재정적자규모를 대통령이 제시한 5천억달러보다 낮은 약 3,400억달러로 잡았으며, 상원안도 총삭감규모는 그대로 두는 대신 新에너지稅의 대상을 크게 줄였다. 앞으로 재정적자 삭감법안은 상하원 절충과정을 통하여 확정될 전망이나 의료비지원 삭감액, 법인세율 및 부유층에 대한 소득세를 인상폭 등을 두고 논란

이 계속될 것으로 보인다.

정치불안·엔高 등으로 일본경제의 회복도 불확실

일본의 경제기획청은 일본경제가 2/4분기중 바닥에 진입한 후 하반기에 들어서면서부터 서서히 회복될 것으로 전망하고 있다. 내구소비재 등 개인소비에 회복의 조짐이 나타나고 있고 정부의 경기부양책이 하반기부터 본격적인 효과를 보일 것이라는 진단이다. 또 과거 과잉재고에 시달렸던 기업들의 재고조정이 상당히 이루어졌다는 점도 지적되고 있다.

그러나 이에 대한 반론도 만만치는 않다. 무엇보다도 광공업생산이 계속 전년수준을 밑돌고 있고 민간설비투자도 금년중 전년수준을 밑돌 것으로 예상되기 때문이다. 게다가 최근의 엔貨 강세 현상이 일본기업의 수익을 악화시킬 것이라는 주장이다. 따라서

일본경제는 오히려 작년보다 낮은 성장률을 보일 것으로 전망하고 있다.

이처럼 일본경제의 회복 전망에 대해서는 상반된 시각이 존재하고 있다. 그러나 최근에는 부정적인 시각이 다소 우세하다. 일본의 정치불안과 미국·EC 등의 엔화 절상압력이 일본의 경기회복에 악영향을 미칠 것으로 보이기 때문이다.

이 시점에서 일본의 경기회복 여부는 현재의 정치불안이 얼마나 빨리 수습될 것인가와 엔화의 절상정도, 그리고 경기부양책의 가시화 여부에 따라 좌우될 것으로 판단된다. 당분간은 정치불안의 여파로 경기부양책의 집행이 순조로이 이루어지지 않아 회복이 가시적으로 나타나지 않을 가능성이 크다.

그러나 4/4분기에 이르면 정치불안이 수습되고 일본정부의 경기부양책이 가시적인 효과를 나타냄

으로써 일본경기는 회복단계에 접어들 것이다. 또 현재 거의 완료 단계에 있는 재고조정으로 인해 기업의 설비투자도 서서히 기저개를 펼 것이다. 이 경우 엔貨가치가 110엔대의 적정수준만 유지한다면 일본의 금년도 경제성장률은 작년수준과 비슷한 1.5%는 유지할 것으로 전망된다.

EC경제는 마이너스 성장

작년 1.1% 성장에 머물러 경기부진 상태가 계속되었던 EC경제는 금년에 마이너스 0.5% 성장이라는 최악의 상태에 빠질 것으로 전망된다. 이는 EC경제의 견인차 역할을 수행하는 독일의 경기침체가 더욱 심화되어 가고 있기 때문이다. 독일은 統獨 이후 재정적자 확대, 인플레이션, 생산성 저하 등 후유증에 시달리고 있다. 그 결과 금년중 독일경제는 마이너스 1.9% 성장이라는 전례없는 경기후퇴를 나타낼 것으로 전망되고 있다.

독일경제의 침체에 따라 독일과 경제적으로 밀접한 관계에 있는 인근 유럽국가들도 경기침체가 지속되고 있다. 독일과의 교역규모가 큰 프랑스는 금년에는 마이너스 성장으로 돌아설 것으로 전망된다. 이미 오랜 기간 경기침체를 경험한 영국은 금년부터 서서히 회복단계에 접어들 것으로 전망되나 당분간 회복의 폭은 크지 않을 것이다.

〈표〉 주요 선진국의 재정수지추이¹⁾

(단위 : %)

	89년	90년	91년	92년	93년 ²⁾	94년 ²⁾
미 국	-1.5	-2.5	-3.4	-4.6	-4.1	-3.2
일 본	2.5	2.9	3.0	2.1	0.9	1.3
독 일	0.1	-1.9	-3.2	-2.8	-3.6	-3.0
프랑스	-1.1	-1.4	-1.9	-3.8	-5.7	-5.1
영 국	0.9	-1.3	-2.7	-6.2	-8.8	-7.7
이탈리아	-9.9	-10.9	-10.2	-10.2	-10.3	-8.9
선진국	-1.3	-2.1	-3.0	-4.0	-4.4	-3.5

註 : 1) GDP에 대한 비중. 단, 독일은 GNP 비중.

2) 전망치.

자료 : IMF, *World Economic Outlook*, 1993.4.

이들 유럽국가들은 독일과는 달리 10%가 넘는 고실업에 직면하고 있다. 그러나 실업의 증가에도 불구하고 사회복지정책의 영향으로 임금이 하락하지 않고 있어 경기의 자동조정기능이 적절히 수행되지 않고 있다. 그 결과 사회복지 비용이 꾸준히 증가함으로써 재정정책을 통한 경기부양을 어렵게 하고 있다.

EC, 단일통화 출범 앞두고 재정적자 삭감노력

99년까지 EC 단일통화 출범을 앞두고 있는 EC 각국들은 통화통합을 실현하기 위한 전제조건으로 재정적자를 GDP의 3% 이내, 공적채무잔고를 GDP의 60% 이내로 유지시키지 않으면 안되는 실정에 있다.

그러나 작년말 현재 이러한 기준을 충족시킨 EC국가들은 드물다. 이탈리아와 같이 전통적으로 재정적자 규모가 컸던 국가들뿐만 아니라 과거 재정흑자를 유지하였던 독일조차도 통독 이후 재정적자가 확대되고 있다. EC 전체로 볼 때 재정적자는 작년에 GDP 대비 5.1%까지 증가한 것으로 추정되고 있다.

EC 각국은 재정적자 규모가 급속히 확대됨에 따라 급년 들어와 재정적자 삭감에 더욱 노력을 기울이고 있다. 우선 프랑스는 신내각 출범 이후 재정적자 삭감의 일환으로서 정부 및 국영철도회사의

인원합리화와 임금인상 억제방침을 발표하였다. 또 세입 증대를 위해 사회보장협력세와 석유제품세 등의 증세를 단행하였다. 영국은 배당과세를 상향조정하고, 법인세 및 종업원의 사회보장부담금을 인상하는 증세조치에 중점을 두고 있다. 영국정부는 내년부터는 그동안 면제되었던 부가가치세를 국산연료 및 전력 등에 대해서도 부과할 방침이다.

한편, 과거 増稅에 비교적 소극적이었던 독일도 통독 이후 舊동독지역의 사회간접자본 확충과 실업자 구제에 소요되는 자금조달을 위해 증세 여부를 적극 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

재정적자 삭감이 경기부양에 역효과 초래하기도

그러나 이러한 EC 각국의 재정적자 삭감노력은 각국의 경기침체로 인해 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 오히려 경기부양의 효과를 상쇄시키는 부작용도 나타나고 있는 실정이다.

신내각 출범 이후 경기부양 차원에서 일련의 이자율 인하조치를 단행하였던 프랑스는 재정적자 삭감을 위한 증세의 단행으로 인해 이자율인하의 효과가 상쇄되는 부작용이 발생하고 있다. 또 영국에서도 재정적자 삭감을 위한 증세가 회복초기에 접어들고 있는 기업의 수지악화와 투자심리 악화 등을 초래할 것으로 우려되고 있다. 독일의 경우에는 재정지출을

크게 줄일 경우 마이너스 성장까지 나타내고 있는 국내경기가 더욱 어려워질 것으로 보고 있다. 또 재정재건책으로서 구동독지역에 대한 재정지원을 줄일 경우 실업 등 사회문제의 발생도 우려되고 있다.

이와 같이 재정적자 삭감에 따른 부작용이 우려됨에 따라 EC 각국은 현재 실업문제의 해소나 경기부양 성격을 갖는 재정지출은 가급적 줄여나가지 않고 있다. 그 대신 정부예산의 효율적인 집행이나 적자상태를 보이고 있는 공기업의 민영화, 조세행정의 합리화 등 재정운영의 효율성을 통해 재정적자를 삭감하는 데 박차를 가하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 선진국의 재정적자는 적극적인 경기부양조치의 실시를 어렵게 하고 있다. 따라서 앞으로 세계경기의 회복은 선진국들이 재정재건책을 성공적으로 달성하느냐 여부와도 깊은 관련이 있다. 재정적자 삭감이 순조로이 이루어지지 않을 경우 90년대 중반까지 재정적자 확대와 경기회복 지연이라는 악순환이 계속되는 등 경기침체상태가 보다 장기화될 가능성이 크다. ▶▶▶



이형우

체신부 UPU총회준비사무국장

국가의 位相과 UPU 서울총회

94년 8월에 서울에서 개최될 제21차 만국우편연합(UPU) 총회가 1년 앞으로 다가왔다.

UPU는 유엔전문기구의 하나로서, 우리나라가 최초로 가입한 국제기구이다. 94년 8월 22일부터 9월 14일까지 한국종합전시장(KOEX)에서 개최될 21차 총회는 184개 회원국과 유엔 등 관계국제기구에서 2천여명의 대표와 수행원 등이 참가할 것으로 예상되는 대규모의 국제회의이다.

UPU총회는 그 규모와 전문성면에서 이를 수용할 수 있는 시설과 국제회의 운영능력의 수준이 높은 선진국이 아니고서는 이를 유치해 볼 엄두를 내지 못한다. 우리나라는 UPU 120년 역사에서 아시아에서는 일본(1969년)에 이어 두번째로 총회를 유치했다는 데도 의미가 있으나, 일찍이 1900년에 가입한 최초의 국제기구 총회를 한국 郵政 110년 만에 처음으로 개최한다는 데서 중요한 역사적 의의를 찾을 수 있다.

통신부문의 국제협력이야말로 세계평화와 번영에 가장 효과적으로 기여하고 있다고 볼 수 있다. 국경을 초월하고 정치이념이나 인종·종교상의 장벽을 넘어 인류가 서로 쉽게 이해하고 협조할 수 있는 현실적인 수단을 제공하는 것이 우편통신이기 때문이다. 오늘날 국제간에 연간 87억통에 달하는(우리나라는 약 1억통) 우편물이 원활히 오갈 수 있는 것은 UPU가 있기 때문이다.

그러나 불행하게도 세계에서 우편교환이 되지 않고 있는 유일한 나라는 남·북한이다. 적어도 서울총회를 계기로 남·북한간에 우편교환이 이루어질 수 있게 되기를 기대해 본다. 이러한 측면에서도 우리는 UPU 서울총회를 성공적으로 개최해야 할 命題를 안고 있다

고 할 수 있다.

국제회의를 성공적으로 개최하려면 두가지 측면이 충족되어야 한다. 즉, 하드웨어라 할 수 있는 충분한 시설과 인간에 의한 소프트웨어인 '행사운영능력'이 그것이다.

그런데 우리나라에는 아직 대규모 국제회의를 개최할 만한 회의전용시설(Convention Center)이 없다. UPU총회 규모에 걸맞는 회의 전용시설이 없는 우리로서는 KOEX의 전문전시장에 총회장을 조성해야 한다. 대·중·소 규모의 회의실 5개, 사무실 290개를 꾸며야 하고, 10개 언어의 동시통역시설, 전자투표장치, 인쇄시설 및 통신시설 등 회의의 소요시설을 총회기간중 한시적으로 설치운영하고 총회후 다시 철거해야 한다. 이에 따르는 경비는 총소요예산의 절반이 넘는다. 이처럼 국내에서 대규모 국제회의를 개최할 때마다 회의장을 한시적으로 조성하는 데 따른 경제적 손실이 적지 않다. 국제화·개방화시대에 국가위상에 걸맞는 컨벤션센터의 건설은 시급한 과제 중의 하나가 아닐 수 없다.

행사운영면에서 UPU총회의 주최는 우리에게 큰 도전과 기회라고 볼 수 있다. 총회의 주최국가, 주관부처로서의 물적·정신적 책임과 역할에 사명감을 갖고 행사를 치름으로써 체신발전의 역동적 계기로 삼을 수 있기 때문이다. UPU 서울총회 개최를 계기로 우리나라는 우편시설의 확충·현대화와 우편서비스의 개선 발전을 촉진함과 아울러서 총회 議長과 총회후 5년간 UPU활동을 실질적으로 선도하는 집행이사회 의장국이 되어 한국과 한국郵政의 位相과 역할을 높이는 데 기여할 수 있게 될 것이다. **김원**



최석식

과학기술처 인력정책관

바로 지금 ‘新기술’에 투자하자

「新 한국」 창조를 위한 「新경제 5개년계획」이 시동을 걸었다. 그러나 아직은 우리네 정책당국자들을 우울하게 만드는 언어들에 줄을 잇고 있다. “돈이 있어도 투자할 곳이 없다”는 말이 가장 안타까운 대목이다. 그 말은 다시 이어진다. “기업들이 경쟁적으로 늘리던 석유화학과 시멘트 등 대형투자는 끝났다. 이제는 새로운 사업을 찾아야 하는데 아이템이 없다”라고. 그리고 한결같이 “정부는 기업현장에 확실한 미래를 보이라”고 질책한다.

여기서 필자는 “돈이 있으면, 바로 지금 기술개발에 투자하라”고 주장하고 싶다. 돈이 없으면 만들어서라도 기술개발에 투자해야 된다. 지금의 이 시기를 놓치면 안되기 때문이다. 이 주장은 ‘기술혁신이 가장 안정적인 부가가치 창출의 원동력’이라는 일반론에만 근거를 두고 있는 것은 아니다. 세계경기의 50년 장기파동설(Kondratiev Wave)에 역사적인 근거를 가지고 있다.

하루하루가 다급한 우리나라에서 반세기나 되는 긴 시간을 내다보자는 발상 자체가 사치스럽다고 핀잔할 수 있다. 3~5년 주기의 키친 파동(Kitchin Wave)이나, 8~10년 주기의 줄글라 파동(Juglar Wave)이 우리에게서 더욱 중요하다고 강변할 수도 있다. 그러나 과학기술을 혁신하여 나라를 다시 세우고, 21세기에 선진국이 되려는 희망이 공허해지지 않으려면, 최소한 50년 정도의 視界는 가져야 된다고 단언하고 싶다. 과학기술은 하루아침에 개발·혁신되는 것이 아니고, 국가도 어느날 갑자기 부강해지는 것은 아니기 때문이다. 하루하루의 축적이 소중한 것이다.

세계경기의 50년 파동설은 러시아의 경제학자 콘드

라티에프에 의해 처음 제시되었으나 생존시에는 그의 學說이 빛을 보지 못하였다. 콘드라티에프學說의 가치를 발견한 학자는 기술경제학의 선구자인 슈페터였다. 슈페터는 1820년대의 ‘산업혁명 붐’은 섬유기술의 혁신과 증기기관의 발명에 의해, 1870년대의 ‘빅토리안 붐’은 철도의 등장과 철강 및 석탄이용기술의 발전에 의해, 그리고 1910년대의 ‘제국주의 붐’은 증기선·가스 및 전력기술의 혁신에 의해 뒷받침되었다고 규정하였다. 이들 시기에 산업혁명과 빅토리안 붐을 탔던 영국은 ‘해가 지지 않는 왕국’을 구가하였다. 제국주의 붐을 이용했던 미국은 오늘날 단일 초강대국의 면모를 유지하고 있다. 1960년대의 ‘戰後 붐’은 영국 서섹스대학의 프리먼 교수 등 네오슈페터리언에 의해 규명되었다. 이때의 엔진은 자동차·전자·석유화학 기술이었다. 일본과 서독이 그 물결을 타고 세계경제 대국의 반열에 오른 후 무역흑자를 줄이라는 다른 선진국들의 강압을 받으면서도 정치대국으로의 길을 여유있게 가고 있다.

이와 같은 세계경제의 발전사에서 우리는 정작으로 중요한 사실을 간과해서는 안된다. 세계경기의 붐을 주도하였던 ‘技術群’들은 그 직전의 불황기 때 개발되었다는 사실이다. 그 기술들이 없었다면 세계경제는 고비마다 불황의 늪을 빠져나오지 못했을 것이고, 회복기나 호황기로 이행되지 못했을 것이다. 특히 이러한 장기파동의 물결을 제대로 탄 나라만이 그후에 세계적인 선진국으로 부상했다는 사실이다.

우리가 역사를 배우는 이유는 무엇인가? 그 역사속에 현재와 미래가 담겨 있기 때문이다. 우리가 인류역사의 순환적 발전론을 믿는다면, 1990년대를 제4차



콘드라티에프 불황기라고 지칭할 수 있을 것이다. 세계의 유수한 연구기관들은 세계경제가 1991~95년중에 연평균 2.6%의 가장 낮은 성장률을 보일 것이라고 예측하고 있다. 실제로 지난 1991년에 2차대전 후 처음으로 마이너스 0.3%의 성장을 경험했다. 1992년에도 1% 수준을 맴돌았다. 모리타 아키오 소니회장이 금년 7월 동경에 모인 G7 지도자들에게 보낸 서한에서도 '새로운 경제의 자극 촉진책이 나오지 않는 한 선진 3개 지역의 연간 경제성장률은 앞으로도 수년간 2%정도에 머물 것'이라고 지적하고 있다. 개발도상에 있는 우리나라도 마찬가지로 마찬가지의 입장이다. 5~6%의 성장을 유지하기도 힘든 처지가 아닌가.

과학기술분야에서도 콘드라티에프 불황의 증후군이 나타나고 있다. 그 대표적인 현상은 연구개발투자의 매력력이 상실되고, 연구개발투자의 수준을 유지해도 판매량이 감소하는 것이다. 실제로 1980년대 후반부터는 과거를 단절할 만큼 엄청나게 혁신적인 제품기술은 나오지 않고 있다. 대부분이 기존의 기술을 개선하거나 연장하는 선상에 머물러 있다. 그 대신 공정기술이 혁신을 주도하고 있다. 기존 제품기술의 부가가치를 높이려는 방책인 것이다. 한 마디로 요약하여, "돈이 있어도 투자할 곳이 없다"는 이야기가 나올 수 있는 상황이다.


그렇지만, 지금과 같은 세계적인 불황기 때 새로운 기술의 개발에 재원을 집중투자하는 국가나 기업만이 내일의 승자가 될 수 있다는 사실을 간과해서는 안된다. 한가지가 더 있다. 지금과 같은 시기에 기업의 기

술투자를 촉진하는 과감한 조치를 취하는 것이 정부의 진정한 임무라는 사실을 진솔하게 인식하고 실천해야 된다는 점이다.

우리에게는 눈앞의 4~5년이 중요하다. 그러나 그것만이 아니다. 2010~20년경에 다가올 세계경제의 대규모 붐을 준비하는 자세도 중요하다. 그 때의 세계경기를 주도할 '新技術群'을 앞서 개발해야 한다. 그 신기술들은 정보기술·신소재·생명공학이라는 예측이 유력하다. 이것은 기술경제학자들의 한결같은 전망이다. 실제로 선진국들은 이러한 기술들을 '신생기술'로 분류하여 집중투자하고 있다. 미국의 신소재·생명공학·첨단전자 및 정보기술·첨단제조기술이 그렇고, 일본의 신소재·생명공학·생체재료·소프트웨어 엔지니어링·전자기술이 그렇다. EC에서도 신소재·생명공학·정보기술·에너지기술을 공동으로 개발하고 있다.

여기서 우리는 '신생기술은 21세기에만 유용한 기술'이라고 성급하게 단정해서는 안된다. 신생기술이라 할지라도 그 기술은 연구개발의 마디마디마다, 단계 단계마다 새로운 제품을 창출한다. 그러한 결과들이 다발로 묶여져서 단기적인 경기도 회복시키고 장기적인 경기를 회복시키는 엔진역할을 하는 것이다.

지금 우리들은 50년에 한번씩밖에 찾아오지 않는 선진국 도약을 준비하는 현장에 살고 있다. 우리가 지금 「新경제」 건설의 주역인 새로운 핵심기술에 충실하고, 21세기 개척을 위해 미래기술에 모든 노력을 기울인다면, 우리는 2020년을 전후하여 세계 최강의 선진국으로 올라설 수 있다. 그리고 아무리 짧게 잡아도, 그 후 1세기 동안은 세계정상을 누릴 수 있게 된다. 영국이 그랬고, 미국이 그러하고, 일본과 독일이 그러할 것처럼...

투자의 여력이 없다는 변명만으로는 후손들에게 용서받을 수 없다. 지금 우리가 舊韓末의 선조와 독립 직후의 지도자들의 短見을 비난하고 있듯이 말이다. 때문에, 다른 부문의 투자를 희생시켜서라도 기술투자를 획기적으로 늘려야만 된다. 개혁적인 입법을 마다 해서도 안된다. 우리 세대가 오늘 근근히 살기 위해서 기술투자에 소홀하면, 우리의 후손들은 후진국민으로 전락한다는 역사의 교훈을 곱씹어 받아들이야 한다. 지금은 "어려운 때일수록 기술개발투자를 강화해야 살아남을 수 있다"는 평범한 이야기를 비범하게 실천할 때이다. 

뉴 리더들의 등장



김영욱

농림수산부 국제협력담당관

호 소카와 모리히토(細川護熙) 日本新黨 대표가 일본 연립정부의 수상에 선출되었다. 일본정국은 38년의 자민당 집권시대가 끝나고 50대 리더에 의한 연정시대로 접어든 것이다.

이것은 일본국민이 자민당의 부패금권정치에 염증을 느낀 데 원인이 있지만, 호소카와의 참신한 이미지와 藩主 후예로서의 족보덕을 보았으리라는 평이다.

非自民 7개 정당의 연정은 대체로 자민당의 종래 정책을 계승할 것으로 알려지고 있다. 자민당의 집권을 종식시키기 위해 불안한 출범을 한 연정으로서의 정책 조율에 다소 시간이 걸릴지 모른다. 새정부는 당초 약속했던 정치개혁에 우선 주력하겠지만, 점차 자민당과 차별적인 정책으로 새로운 선택과 지지를 구하려 할 것이다. 연공서열과 위계질서가 중시되는 일본사회에서 50대로 경영진이 교체된 '일본주식회사'는 변혁의 과정을 가속화하고 더욱 강력한 모습으로 변해 갈는지 모른다.

일본의 변화는 인접국가인 우리나라에도 어떤 형태로든 영향을 미칠 것이다. 앞으로 깨끗한 정치를 위한 정치개혁뿐만 아니라 불황타개와 진정한 생활대국을 위한 경제개혁이 그렇다. 아시아·태평양지역의 새로운 국제질서 형성에 있어서의 위상과 역할 또한 그렇다. 경제대국으로서 뿐만 아니라 정치대국으로서 새로운 국제질서 구축에 있어서 주도권 확보에만 급급할 것인지, 새로이 재편되어 가는 국제환경에서 동북아의 결속과 협력에 기여할 것인지, 미국의 클린턴 대통령에 이어 새로운 시험대에 오른 일본 신세대 지도자의 앞으로의 행보를 희망 속에서 주시하고 싶다.

가까운 장래에 우리나라 주변국들 가운데는 일본의

호소카와 수상말고도 새로운 세대의 지도자 그룹이 생겨날 것으로 전망된다. 중국을 보자. 1978년 정권을 잡은 덩소평의 중병설과 사망설이 구체적이고 끈질기게 나돌고 있다. 아흔 살을 앞두고 있는 덩소평의 사망과 권력이양은 시간문제일 뿐이다. 덩소평 死後의 실권 후계자를 점칠 수 없으나 정치민주화와 경제개혁을 추진해 갈 젊은 세대가 되지 않을까 싶다.

세계화의 물결에 뒤쳐져 있는 북한은 어떻게 될 것인가. 50년 이상 왕위에 있었던 朝鮮朝의 영조대왕 이후 장기집권의 기록을 세우고 있는 김일성의 앞날도 멀지 않은 것으로 알려지고 있다. 부자세습이 되든 다른 형태의 권력구조 개편이 있든 새로운 세대에 의한 권력계승이 예상된다. 앞으로 북한은 국제질서 속에 빨려들어 가면서 非김일성화의 과정을 밟아 가지 않을 수 없을 것이다.

이제 멀리 미국만 볼 것이 아니라 우리 주변의 동북아권의 변화에도 깊은 관심을 가져야 할 때이다. 최근 들어 국제질서는 구소련의 붕괴 이후 미·소 양극체제에서 다극체제로 범세계화되고 있으며, 경제실리 위주로 블록화현상을 보이고 있다. 유럽통합(EEA), 북미자유무역협정(NAFTA), 아·태경제협력(APEC) 강화 및 '大中華 경제권' 구상들이 구체화되면서 동북아시아 국가들의 협력을 더욱 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 변화에 대비하여 이들 나라의 예비지도자들과의 교류와 협력방안이 마련되어야 하리라고 본다. 무엇보다 새로운 지도자들의 급부상에 따른 갑작스런 변화에 대응할 수 있는 예비대책을 세워 놓아야만 우리나라가 동북아권의 핵심역할을 할 수 있을 것이다. **남정재**



손광조

건설부 지가조사2과장

‘땅’에 대한 환상 버려야 한다

“땅 값은 결코 떨어지지 않는다. 땅은 결코 주인을 실망시키지 않는다.”

이것은 경제개발이 진행되면서 우리 사회를 지배해 온 도그마였다.

본업에서는 실패하더라도 부동산에서 성공한 기업가는 훌륭한 사업가가 되었고, 살림을 등한시하고 투기에 전념한 주부는 훌륭한 가정주부가 되었다. 모두가 자기 자신과 가족만을 위해 땅을 蓄財의 대상으로 삼아 동분서주하는 동안 국민경제는 3低의 호기에도 불구하고 곤두박질치기 시작하였다. 경제체질과 경쟁력 약화의 주범은 바로 이기주의에 빠져버린 우리의 ‘意識’인 것이다.

재화의 가격은 한계효용 또는 재화로부터 발생하는 장래 수익의 현재가치에 의하여 결정된다. 그러나 땅의 경우는 좀 다르다. 땅이 가지는 물리적 특성과 땅에 대한 확고한 믿음은 假需要를 유발, 진정한 땅값에 비해 높은 거래가격을 형성하게 한다. 이러한 거품(bubble)은 상대가격체계를 왜곡시켜 자원의 낭비와 과소비를 유발시켰다. 자원배분의 효율성과 소득의 공정배분 및 국민경제 안정의 어느 기준에 의하더라도 땅값의 급상승은 우리 경제에 암적인 요소이다.

땅이란 국민생활에 필수적인 것이다. 집이 없는 사람은 기본생활을 누릴 수가 없고 공장부지를 확보하지 못하면 훌륭한 아이디어도 제품화되지 못한다. 정상적인 방법으로 수십년을 저축해도 집 한칸을 마련하기가 어렵다면 그 사람으로부터 사회일원으로서의 공동체 의식이나 소속감을 기대할 수 있을까?

땅은 일부 국민의 전유물이어서는 안되며 땅은 꼭 필요로 하는 사람이 사용할 수 있어야 한다. 이처럼

유휴토지를 꼭 필요한 사람이 사용하도록 하고, 땅값을 안정시켜 성실히 노력하는 사람이면 집을 가질 수 있도록 하자는 것이 토지정책의 목표인 것이다.

여기서 우리나라를 강타하고 있는 뜨거운 감자인 토지초과이득세의 존폐여부를 논하고자 하는 것은 아니다. 그러나 이 시점에서 88년경 대대적으로 일었던 땅값안정에 대한 국민의 여망을 잊어서는 안된다. 토지초과이득세의 존폐문제는 조세저항 탈피차원에서가 아닌 보다 근본적인 차원에서 접근하여야 한다. 경제적 약자라고 볼 수 있는, 여유분의 땅을 소유하지 못한 대다수 국민들의 의견도 어떠한 경로를 통하여서건 수렴되어야 하는 것이다. 토지에 관한 정책은 국민의 의사를 공정하게 수렴하여 일관성있게 추진하여야 하며 그 과정을 국민이 충분히 납득할 수 있어야 하기 때문이다.

토지정책을 수행하기 위한 기초자료로서 公示地價를 산정하도록 되어 있다. 공시지가는 자유로운 거래시 합리적으로 성립된다고 인정되는 가격을 말한다. 공시지가는 실거래가격에서 주관적인 요인을 배제한 합리적 가격이지 실거래가격 그 자체는 아닌 것이다. 땅값이 상승할 때는 거품의 폭이 크기 때문에 공시지가와 시가 사이에 차이가 있을 수밖에 없다. 공시지가 자체를 과표로 사용하느냐 이를 가감적용하여 과표로 사용하느냐는 행정목적에 따라 달리 고려해야 할 정책적인 문제인 것이다.

이제 땅에 대한 환상은 없어져야 한다. 땅은 우리에게 안식처와 먹을 것을 제공하는 어머니와 같은 존재 그 자체여야 한다. 땅에 대한 정책도 이러한 맥락에서 추진되어야 한다. **문필**

때 93년 8월 3일
곳 건설부장관 집무실

만 남

출입기자가 만난 고병우 건설부장관

국민의 삶을 편하게 하는 건설행정을 편다

글·李東宇/한국경제신문 기자

고병우 건설부장관





여름이 절정기에 접어든 8월 초 사흘. 과천 건설부장관 집무실에서 취임 5개월째를 맞은 高炳佑 건설부 장관을 만났다.

高장관은 서울상대를 졸업한 후 7년간 대학강단에 섰다가 63년 경제과학심의회에서 관료생활을 시작했다.

농림부 농업개발국장·대통령 경제비서관 등을 거친 후 한창 의욕적으로 일할 차관보(재무부 기획관리실장) 시절인 지난 80년 그는 신군부에 의해 공직에서 밀려났었다.

그후 쌍용중공업과 쌍용증권에서 탁월한 기업경영솜씨를 발휘한 후 증권거래소 이사장을 지내던 중 새 정부 출범과 함께 건설행정의 사령탑을 맡게 됐다.

타의로 공직을 떠난 후 13년 만에 문민정부에 의해 복권된 그로서는 개혁에 대한 열과 성이 남다를 수밖에 없다.

—취임후 불과 5개월 동안에 무

“
이제는 어떻게 하면 국민이 생활하기에 편하고 기업하기에 도움이 되도록 할 것인가를 염두에 두고 건설행정을 펴나가야 할 때라고 봅니다.
정부는 민원인들에게 ‘해야 할 일’과 ‘하지 말아야 할 일’을 명확히 알림으로써 정부와 민간이 상호신뢰하고 협조하는 풍토를 조성해 나갈 것입니다.
 ”

려 8개의 법률을 고치는 등 건설행정의 기본틀을 새로 짜고 있다는 주위의 평을 들을 정도로 과감한 개혁을 추진중이신데, 이는 건설행정 쇄신에 대한 확고한 소신 없이는 힘들다고 생각됩니다만.

▲과거 증권회사를 이끌고 있을 때 사옥을 지은 일이 있습니다. 당

시 사업계획을 입안해서 착공할 때까지 인허가과정에서 무려 3년을 끌었습니다. 그 때 건설부를 수없이 드나들고 집짓는 데 전혀 상관 없는 사람들과 만나 도움을 청해야 했던 기억이 지금까지도 생생합니다.

당시 수도권과밀을 억제하기 위해 서울에 증권회사 사옥을 못 짓게 한다는 건설부의 수도권정비대책은 전혀 납득할 수 없었습니다. 동경·뉴욕·홍콩 등 이웃나라의 중심도시들은 금융·보험·서비스 등 첨단기능을 다투어 확충하고 각종 혜택을 주면서 유치하는 판국에 수도권집중을 억제한다니 무조건 큰 빌딩은 못 들어서게 한다는 것은 분명 시대착오적 발상이었습니다. 그 건물을 지으면서 건설행정이 이래서는 나라경제 발전에 걸림돌밖에 안되겠구나하는 생각을 갖게 되었습니다.

—부임 이후 건설행정을 쇄신하기 위해 ‘게시판 행정’을 주창하셨는데, 구체적으로 어떤 내용인지 설명해 주시지요.

▲건설행정은 국민생활과 기업의 생산활동에 직접적인 관련을 가지고 있음에도 불구하고 지나치게 규제위주로 다뤄지다 보니 불필요한 특혜시비와 부조리의 의혹을 사온 것이 사실입니다. 이제는 어떻게 하면 국민이 생활하기에 편하고 기업하기에 도움이 되도록 할 것인가를 염두에 두고 건설행정을 펴나가야 할 때라고 봅니다.

물론 과거에도 이를 전혀 무시했

다는 것은 아닙니다. 다만 행정이 모든 것을 알아서 규정하고 규제할 시대가 지났는데도 과거의 방식에 너무 집착하다 보니 부작용이 너무 커진 것입니다.

이 같은 폐단을 고치기 위해서 정부는 민원인들에게 '해야 할 일'과 '하지 말아야 할 일'을 명확히 알림으로써 정부와 민간이 상호신뢰하고 협조하는 풍토를 조성하고 기업의 경제활동을 효율적으로 뒷받침할 수 있다고 봅니다.

바로 이렇게 '되는 것'과 '안되는 것'을 확실하게 알려주는 행정을 나름대로 '게시판 행정'이라고 부르고 있습니다.

— '게시판행정'의 첫 작품으로 토지이용규제를 대폭 완화하는 작업을 추진하고 있는 것으로 알고 있습니다.

▲ 우리나라는 국토의 3분의 2가 산지로서 가용토지가 절대 부족합니다. 그런데도 지금까지 규제위주, 수요관리 중심의 국토이용관리 정책으로 인해 무려 90개가 넘는 토지관련 법률로 150여개의 각종 용도지정을 중첩해 놓아 가뜩이나 좁은 국토를 더욱 좁게 사용할 수밖에 없는 실정입니다. 이러다 보니 만성적인 토지수급 불균형으로 토지가격은 치솟게 되었고 택지와 공장부지를 확보하기가 갈수록 어려워졌습니다.

이 때문에 기업이 공장을 지으려면 공장부지를 사는 데 투자재원의 절반 이상을 투입해야 하는 형편이 되었습니다. 이는 전세계적으로 드

문 현상입니다. 결과적으로 그동안 토지이용규제를 너무 지나치게 해 온 것이 기업의 경쟁력을 약화시키는 한 요인으로 작용하고 있다고 봅니다.

이 같은 현실을 놓고 볼 때 공급을 대폭 늘리는 방향으로 토지제도를 개편하는 것은 오히려 때늦은 감이 있습니다. 물론 토지이용규제를 완화할 경우 난개발과 자연훼손을 우려하기도 하지만, 환경관련법이 점차 강화되고 있고 이 테두리 안에서 개발사업이 이뤄질 것이므로 환경에 미치는 부작용은 방지할 수 있을 것입니다.

— 토지이용규제를 완화할 경우 투기가 발생할 것이라는 우려의 목소리도 적지 않습니다.

▲ 지금까지 국토이용관리를 규제 일변도로 해오면서 공단조성·신도시개발 등 불가피한 경우에 한해 개발을 허용해 왔기 때문에 규제에서 풀려나기만 하면 땅값은 으레 서너배씩 뛰게 마련이었습니다. 이 때문에 토지이용규제를 완화하는 것은 바로 부동산투기를 부추기는 것으로 인식되어 왔습니다.

앞으로는 과거와 같은 토지수급 방식에서 벗어나 토지정책을 공급 위주로 개편, 기업 등 토지수요자들이 필요로 하는 토지를 언제든지 확보할 수 있도록 할 계획입니다. 이렇게 토지공급을 전국적으로 지속적으로 늘려나가면 투기가 발생하기보다는 오히려 땅값이 떨어지게 될 것입니다.

물론 규제에서 풀려나는 초기에

는 대도시 인접지 등에서 부분적인 투기가 발생할 소지도 있으나 이런 경우에 대비해서 투기억제장치를 계속 보완하고 있습니다. 우선 지난 5월 용도변경에 따른 개발이익까지 환수하는 제도적 장치를 마련했습니다. 이와 함께 토지거래허가를 받은 토지의 사후 이용실태를 정기적으로 조사하고 미이용 방치 또는 轉賣한 토지에 대해서는 양도소득세 등을 중과하고 선매권을 발동하는 등 강력한 사후조치를 강구하고 있습니다. 그리고 종합토지세의 실효세율을 96년까지 현재의 2~3배 수준으로 올리되 토지과다보유자는 5배 수준으로 중과함으로써 토지가 생산적으로 이용할 사람에게는 구하기 쉽고, 땅값이나 오르기를 바라는 사람에게는 부담스럽게 되도록 하고자 합니다.

— 수도권에 대해 과거와 같은 물리적인 집중억제시책을 추구하지 않겠다고 하셨는데, 이 경우 수도권이 더욱 과밀화되고 지역균형발전이 더욱 어렵게 될 것이라는 지적도 나오고 있습니다.

▲ 그동안 수도권 집중억제를 위한 각종 규제에도 불구하고 집중은 가속화되었고 토지이용규제로 인해 활용가능한 땅이 절대 부족한 상태에서 수도권의 불균형이 갈수록 증폭되었습니다. 과거와 같은 접근방식으론 수도권문제를 해결하기 어렵다는 것이 입증되고 있습니다.

수도권집중을 무조건 막을 것이 아니라 정보·금융·서비스 등 부가가치가 높고 앞으로 경제발전

주도할 산업은 오히려 적극 유치 육성하는 방향으로 수도권정비시책을 전환해야 할 시기라고 봅니다. 뿐만 아니라 수도권이 21세기 국제화·개방화시대에 동경·북경·상해 등 극동아시아의 여러 경제중심지들에 대응하는 경쟁력을 갖추기 위해 지금부터 체계적으로 기능을 재정립해야 한다고 봅니다.

이를 위해 수도권을 현재의 5개 권역에서 과밀억제·성장관리·자연보전권역 등 3개로 단순화하고 권역별 특성에 맞는 차등화정책을 통하여 수도권을 다핵구조로 개편해 나갈 계획입니다. 과밀지역에 대해서는 과밀부담금을 부과하는 경제적인 규제방식을 도입, 국제경쟁력을 갖춘 고부가가치 산업만 들어오게 함으로써 무분별한 집중을 차단할 것입니다.

—최근 주택가격이 안정되었다고 하나 아직도 주택의 절대가격이 너무 높아 무주택서민들에게 집문제는 커다란 부담이 되고 있습니다.

▲지난 5년간 집을 많이 지었지만, 아직도 주택의 절대량이 부족하고 국민소득에 비추어 주택가격은 세계에서 가장 높은 수준입니다. 따라서 집값의 안정은 건설부 차원을 떠나 정부의 가장 큰 관심사 중 하나라고 생각합니다.

집값안정을 위해서는 무엇보다 주택공급이 지속적으로 이루어져야 할 것입니다. 이를 위해 정부는 매년 50만~60만호의 주택을 건설하고 특히 주택문제가 심각한 수도권에는 해마다 25만호의 주택을 공급

할 계획입니다.

서울에서는 재개발·재건축을 활성화하는 동시에 서울외곽의 기존 도시 주변에 중소규모 택지를 개발하는 한편 100만평 정도의 신도시 또는 신시가지를 계획적으로 건설해 나갈 방침입니다.

“

앞으로는 과거와 같은 토지수급방식에서 벗어나 토지정책을 공급위주로 개편, 기업 등 토지수요자들이 필요로 하는 토지를 언제든지 확보할 수 있도록 할 계획입니다. 이렇게 토지공급을 전국적으로 지속적으로 늘려가면 투기가 발생하기보다는 오히려 땅값이 떨어지게 될 것입니다.

”

—최근 그린벨트제도 개선이 현안으로 등장하고 있는데, 구체적인 방안은 무엇입니까?

▲그린벨트는 도시의 무질서한 확산을 억제하고 자연환경을 보존하는 좋은 제도이고 국민의 호응도 큰 실정입니다. 그러나 그린벨트제도를 너무 경직되게 운용해온 결과 그린벨트내에 거주하고 있는 주민들이 경제적 차이는 물론 문화적 격차를 느낄 정도로 낙후된 생활을 해온 것도 인정해야 할 것입니다. 정부는 현재 그린벨트의 기본골격을 유지하는 범위내에서 그동안 불합리한 규제로 인한 주민의 생활불편을 해소하기 위해 제도개선을 추진중입니다.

규제가 완화된다고 해서 개발면적이나 주택의 숫자가 늘어나는 것은 아니며 총사용택지 범위내에서 재정비를 허용하고 임야나 우량농경지는 더욱 철저히 보전할 것임을 분명히 말씀드립니다. 이와 함께 규제완화로 땅값이 오르지 않도록 하기 위해 개발이익환수 등 각종 투기에방대책을 사전에 강구한 후 일부 행위규제를 주민들의 의사와 지방자치단체의 건의에 따라 완화할 계획입니다.

—부산구포 열차사고와 안산아파트 부실공사 등으로 건설공사에 대한 국민들의 불신이 높습니다. 고질적인 부실의 원인은 어디에 있다고 진단하고 있으며, 어떤 대책을 세우고 있습니까?

▲부실공사는 지난 50년간 우리 사회 전반에 누적된 적당주의와 배금주의의 산물이라 하겠습니다. 우리가 선진국이 되기 위해서는 이를 반드시 치유하지 않으면 안됩니다. 부실의 1차 책임은 시공을 담당하는 건설업체에 있습니다. 따라서 부실공사에 대해서는 건설업체가 완전히 책임을 지고 원상복구하도록 하고 부실로 인한 사회적인 피해까지 부담하도록 하여 책임의식을 강화할 생각입니다.

아울러 정부공사의 경우 공무원 감독체제에서 민간전문기술자에 의한 책임감리체제로 전환하고, 부조리의 온상으로 지적돼온 불법하도급 행위에 대해서는 면허취소조치하는 등 제도적인 대응책을 마련하고 있습니다. **한민**

우리 경제의 개방화·국제화 진전과정에서 관세행정 당국도 관세율의 지속적 인하, 통관제도개선 노력 등으로 적극 대응하여 왔다.

먼저 관세율수준과 관련하여 보면, 1980년대 이래 2차에 걸친 관세인하 5개년예시제를 통하여 지속

(CCC), GATT 등 국제협력을 통하여 국제적으로 표준화·통일화되고 있다. 이러한 관세행정의 국제성 때문에 미국·EC 등 주요 교역상대국은 끊임없이 우리나라 통관절차에 대한 개선요구를 해오고 있으며, 이에 따라서 그간 많은 개선이 이루어져 왔다.

그러나 통관소요시간 등을 국제적으로 비교하면, 우리나라가 시간이 많이 걸리고 관련비용도 많이 드는 것으로 나타나고 있다. 청와대의 사회간접자본투자기획단이 조사한 자료에 의하면, 수입통관소요시간을 신고접수부터 물품반출까지의 기간으로 보면 미국 1~2시간 이내, 일본 2~4시간 이내, EC 30분~1시간이며, 홍콩은 즉시인 데 비하여 우리나라는 7시간 내지 16일이 소요되는 것으로 나타났다. 또 물류비용 측면에서 볼 때, 매년 수출입총액의 약 7%에 해당하는 8조원을 업계가 부담하고 있는 것으로 조사되고 있다. 물론 이러한 비용은 운송·보관·하역·선적 등 모든 비용을 포함하는 것이다. 이것은 그동안의 통관절차 신속화·간소화를 위한 규제완화 노력이 제대로 성과를 거두지 못하였다는 것을 단적으로 나타낸다.

수출입 환경개선을 위한 「관세법」의 개정

적으로 인하됨으로써 전반적으로 낮고 균등한 관세율체계를 이루어 우리 경제수준, 무역규모에 상응하는 수준으로 관세율 장벽은 크게 낮아졌다(80년 24.9% → 94년 7.9%). 우리의 주요 교역상대국의 관세율을 보면, 미국 7.0%, 일본 6.5%, EC 7.3%, 대만 9.2% 수준이다. 우리나라의 경우, 관세가 국세의 10%를 차지하고 있고 사회간접자본투자 재원확보 등 재정소요가 크기 때문에 상당기간 관세율을 추가적으로 크게 인하하기는 어려울 것이다.

다음으로 통관제도를 보면, 관세행정이 국가간에 이동되는 사람과 화물을 대상으로 하는 업무라는 특성 때문에 나라별로 관세제도와 통관절차가 다른 경우 무역저해요인으로 작용하게 된다. 따라서 통관제도·품목분류·관세평가 등 제반 관세행정제도가 관세협력이사회

통관절차를 산업보호수단으로 보는 그릇된 시각 개선돼야

그동안의 통관신속화 노력이 기대에 미치지 못한 것은, 제도문제 이전에 우리 경제의 장기적인 발전 전략에 걸맞는 사고전환이 제대로 이루어지지 못한 데 연유하는 것으



강정호
재무부 관세정책과장

로 생각된다.

국제수지적자가 지속되어 국민 경제 운용상 부담이 되는 때와 호화사치품 등 과소비가 사회적 문제로 제기되는 때, 외국의 싼 농산물이 들어오는 때에는 세관이나 검역 기관이 수입심사·면허절차 과정에서 각종 규제를 가하는 것이 당연하거나 애국적이라는 시각이 있어 왔다. 수출은 좋고 수입은 싫어라는 생각, 소비재 수입은 나쁜 것이라는 인식이 뿌리 깊게 남아있기 때문이다. 이러한 일부 정치인·언론인·세관행정 관리자의 사고는 일선창구에서 수입절차를 필요이상 규제적으로 운용하게 되는 요인이 되고 있다.

관세·무역행정 전반에 걸쳐 실질적인 규제완화가 이루어질 수 있으려면 관세·비관세장벽을 통하여 국내산업을 보호하는 것이 당연시되는 보호주의적 시각을 개선하는 것이 필요하다. 왜냐하면, 이러한 규제를 통한 비효율 내지 비용 상승의 부담을 외국의 생산자가 지는 것이 아니라 바로 우리 경제 즉, 수입자·생산자·소비자가 지는 것이기 때문이다.

한국개발연구원의 최근 연구자료(유정호 외)에 의하면, 관세부와 비관세장벽으로 국내산업은 26%에 달하는 보호를 받고 있다. 우리나라 수입의 90%가 원자재·자본재인 점을 감안하면, 이러한 국내산업 보호 부담의 대부분(73%)은 중간재·투자재 구입비용 상승이라는 형태로 국내산업들이 부담하게 된다.

그러므로 관세의 산업보호가 생

정부에서는 통관의 지연, 보호주의적 시각에 근거한 과도한 규제 등 여러가지 문제점을 해소하고 수출입환경을 개선하기 위하여 「關稅法」을 개정하기로 하고 그 改正案을 마련하였다. 이번 「關稅法」 改正案은 올해 정기국회에 상정될 예정인데, 94년 상반기중 시행을 목표로 하고 있다.

산자의 이익을 위한 것이고 자유무역(관세·비관세장벽의 철폐)은 소비자의 이익을 위한 것이라는 통념은 우리의 실정에 전혀 맞지 않는 것이다.

특히 이러한 국내산업 보호는, 원자재 비용상승 등으로 수출산업에 대한 산업피해 효과를 가져오고 보호를 받는 내수산업 중심의 기업 활동을 유도하게 되어 결국 경쟁력 있는 수출산업을 억압함으로써 비교우위가 없거나 경쟁력이 없는 내수산업을 장려하는 결과가 되어 버리는 것이다.

관세법 개정의 주안점을 규제완화와 불공정무역거래 억제에 뒀

정부에서는 이상에서 지적한 여러가지 문제점을 해소하고 수출입환경을 개선하기 위하여 「關稅法」을 개정하기로 하고 그 改正案을 마련하였다. 이번 「關稅法」 改正案은 올해 정기국회에 상정될 예정인데, 94년 상반기중 시행을 목표로 하고 있다.

이번 「관세법」 개정은 통관행정 절차 분야에 걸쳐 신경계의 핵심 과제인 규제완화를 도모하고, 수입 자유화 진전과정에서 나타나고 있

는 불공정 무역거래를 억제하는 데 주안점을 두고 있다.

이번 관세법 개정안을 마련하면서 다음 사항을 특히 고려하였다.

- 일선세관에서 이루어지고 있는 비공식·비관세장벽기능은 여하한 이유에서도 바람직하지 못하다.

- 조세법률주의에 입각하여 관세 법령, 관세청의 고시·훈령·예규·통첩·지침의 체계성을 제고한다. 또한 규정의 내용면에서 명료성·투명성이 부족하다는 지적에 유의한다. 예를 들어, '기타 세관장이 필요하다고 인정하는 사항' 등으로 표현되는 내용을 상위법령에 구체적·명시적으로 규정하여 세관별로 또는 세관공무원별로 다르게 또는 자의적으로 해석·운용하게 되는 소지를 없애는 등 명료성을 제고한다.

- 제도개선의 효과를 늘리기 위하여 그 적용대상을 성실한 업체 등 관세청장 또는 세관장이 정하는 업체 기준에서 불성실업체를 제외하는 방식으로 전환한다.

- 관세감면 사후관리규제 등 산업지원에 수반되는 규제는 관세율이 낮아지면서 상대적으로 그 지원 수준도 낮아지고 있어 사후관리기간을 단축하는 등 지원수준에 걸맞



계 규제를 완화한다.

- 인가·허가·승인·특허 등 그 요건을 명료하게 하고, 관련절차와 서류를 줄이며 허가기간을 늘린다.

- 규제완화를 이루는 가장 확실한 방법은 통관행정 전산화를 이루는 것이다. 효율적인 전산화를 뒷받침하기 위하여 관련절차 및 서식을 최대한 간소화한다.

- 통관제도를 규제를 당하고 있는 민간의 시각에서 조명하고, 선진 외국의 실제운용 내용을 최대한 반영한다.

- 관세행정 환경변화를 시의적절하게 감안하지 못하여 실효성이 크게 떨어지거나 중복 규제적인 규정을 폐지한다.

- 가벼운 명령·금지위반행위에 대해서는 벌금형을 과태료로 전환

한다.

- 불공정한 무역거래를 억제할 수 있도록 지적재산권 침해물품이거나 원산지 표시 위반물품 등에 대해서는 세관이 단속할 수 있도록 한다.

수출입환경을 전반적으로 개선

이번 「關稅法」 改正案은 수출입 통관절차의 간소화, 시장개방확대에 대한 대비 및 공정무역유도에 그 초점을 맞추고 있는데, 改正案에 포함된 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

수출입통관절차 간소화

수출통관의 경우, 업계의 관행을 현실화하고 절차상 업계의 불편이 크거나 이중적인 규제를 받고 있는

경우 이를 폐지하여 세관감시에 필요한 최소한의 통제만 유지하도록 하였다.

이를 구체적으로 보면, 업계의 물품제조진 수출신고 관행을 현실화하여 수출물품의 제조·완성 전에도 수출신고가 가능하도록 하여 제조되는 즉시 면허되어 선적직로 운송이 가능하도록 하였다. 또한 수출신고시 신고대상물품을 세관장이 지정하는 보세구역에 두어야만 되도록 하던 보세구역장치제를 폐지하여 제조공장에 둔 상태에서 신고가 가능하도록 하였다. 이와 함께 수출물품에 대하여 세관이 통제하는 보세운송절차의 일부 또는 전부를 생략하거나 간소하게 할 수 있는 근거규정을 마련하여 향후 법개정 없이도 절차간소화를 이룰 수 있도록 하였다. 그리고 보세구역내 보수작업재료제한 폐지, 수출용원재료장치제한 폐지, 보세건설장 반입허가 폐지 등 보세화물 관리절차를 간소화하였다.

수입통관의 경우, 선박이나 항공기 입항 전에 수입예정신고를 할 수 있도록 하여 세관이 물품도착 전에 선적서류로 통관심사하여 검사생략 물품으로 판정되는 경우에는 하역 즉시 납세·면허·반출절차를 거칠 수 있도록 하였다. 또한 관세납부를 면허·반출 후 하도록 하는 관세사후납부제도, 관세자진납부제도, 관세 과다납부시 세관장의무환급제, 잠정과세가격신고제도 도입 등 국민의 납세편의를 위하여 제도를 개선하였다. 이와 함께 자기발행약속어음 등 납세담보 범위를 확대하고 대통령령이 정하는

경우가 아니고는 담보종류를 제한할 수 없도록 하고 가벼운 명령·금지위반 행위에 대해서는 벌금형을 과태료로 전환하도록 하였다.

시장개방확대 대비 및 공정무역 유도

최근 중국 등 개도국으로부터 저가농산물 등의 수입이 급증하고 있으며 신규개발물품에 대한 덤핑수입 가능성도 커지고 있는 등 우루과이라운드 시장개방 확대에 대비하여 산업피해구제제도의 실효성을 제고하였다. 또한 GATT 제5위 무역대국에 걸맞는 공정무역거래를 도모하기 위하여 지적재산권보호, 원산지제도를 운용하기 위한 세관감시기능을 강화하였다.

이를 위하여 긴급관세·계절관세의 부과범위를 보다 탄력화하고 신속한 조치가 가능하도록 부과권자를 재무부장관으로 조정하였다. 또한 외국의 불공정무역행위에 대한 정당한 대응조치 마련을 위하여 발동요건을 구체화하는 등 보복관세제도를 보강하는 한편, 덤핑방지관세 부과·환급·재심사요건을 GATT 협정내용과 일치시켰다.

그리고 불공정무역행위 단속기능을 강화하였다. 즉, 상표권·저작권 침해물품에 대한 세관단속 근거를 마련하고, 세관의 원산지표시 확인 의무화로 국내소비자·생산자를 철저히 보호하도록 하였다. 또한 이미 통관된 물품이라도 관세법 위반물품으로 확인된 경우에는 보세구역 안으로 반입 명령할 수 있도록 하여 통관절차 간소화에 따른 부작용을 방지하도록 하였다.

이번 「關稅法」改正案은 수출입 통관절차의 간소화, 시장개방확대에 대한 대비 및 공정무역 유도에 그 초점을 맞추고 있는데, 수출통관의 경우 업계의 관행을 현실화하고 절차상 업계의 불편이 크거나 이중적인 규제를 받고 있는 경우 이를 폐지하여 세관감시에 필요한 최소한의 통제만 유지하도록 하였다.

이와 함께 사료용 밀·공업용 소맥 등의 물품이 수입조건과 다른 용도로 사용되는 것을 방지하기 위하여 면허시 조건을 부가하여 사후관리를 철저히 하도록 하였다.

법개정의 기대효과를 높이기 위한 세관행정 지원

이번 「관세법」 개정을 통한 수출입 통관제도개선 내용이 정착되면 수출통관시간은 현재 3~7일에서 1~2일로, 수입통관시간은 현재 15~23일에서 3~5일로 단축될 것으로 보이며 물류비용도 연간 8천억원 정도 절감될 수 있을 것으로 기대하고 있다.


법개정의 기대효과를 높이면 규제완화·통관신속화를 위한 세관행정 차원에서의 체계적인 노력이 필요하기 때문에 다음과 같은 개선조치를 지속적으로 펴나갈 방침이다.

수출입 검사비용을 지속적으로 인하해 나가고, 관세청의 고시·훈령·예규·통첩의 적법성·합목적성을 전면 재검토하며, 민간에 적용되는 모든 규정 서식에 법령상 근거를 명시하도록 하는 한편 세관별로 다르게 운용되는 관행을 정비

할 것이다.

통관행정의 간소화·신속화 및 개선상황을 평가하기 위하여 특정세관을 지정하여 주기적인 써베이를 실시하고, 세관조직을 세관의 새로운 기능에 맞추어 재편하며, 통관 EDI가 차질없이 도입될 수 있도록 기술적·제도적인 개선노력과 함께 관련 인력에 대한 교육을 보다 강화할 것이다.

수출입의 흐름을 보다 정확히 파악할 수 있도록 수출입 감시전산시스템을 도입하는 한편, 범칙행위에 대해서는 법적용을 엄격하게 하여 고의적인 관세범칙행위를 예방하고 이에 대한 홍보활동을 지속적으로 펴 나갈 것이다.

세관행정은 기본적으로 세관직원이 개개 수출입물품을 확인하는 행정이므로 제도의 간소화·전산화의 도입도 장기적으로 중요하지만, 업무담당자의 태도·관리자의 자세, 수출입업자의 준법사제도 이에 못지 않게 중요하다고 본다. 이렇게 국민·정부가 다같이 제도개선·관행개선에 참여할 때 이번 「관세법」 개정의 효과가 보다 높아질 것이다. 

아무리 해도 안되는 일인가? 대일무역 역조대책을 추진하는 실무과장으로 가장 먼저 해야 할 일은 '대일역조개선은 아무리 해도 안되는 일이다' 라는 假定(presumption)에 도전하는 일이었다.

업계는 물론 관련전문가, 심지어

으로 改善추세를 보이고 있다는 점이다. 이 같은 추세는 <표 1>에서 보는 바와 같이 대일수출입의 逆調比, 총수출규모 및 GNP에 대비한 대일무역 적자액의 비율에서 분명하게 나타난다.

둘째, 이 같은 결과는 業種別 분석에 의해서도 뒷받침된다. <표 2>에서 보는 바와 같이 70년대초까지는 경공업분야는 물론 1차산업 분야에도 赤字를 나타냈으나, 70년대 중반 이후 이 두 분야 모두 흑자로 돌아섰다. 문제는 重化學분야인데, 우리를 가장 고무시킨 것은 철강·금속분야이다. 70년대 이어 80년대 들어서도 계속 적자를 확대해 오다가 86년을 정점으로 하여 상황이 반전, 90년대 들어서는 거의 균형에 접근하고 있다. 이제 남은 것은 기계·전자·화학분야뿐 아닌가? 여기서 우리는 '실현 가능한', 작업에 착수하고 있음을 발견하게 되었다. 특히, 엔高 현상의 지속화에 따라 현재 진행되고 있는 한·일 양국의 산업구조조정 추이와 전망은 우리에게 유리한 局面의 전개를 시사하고 있다고 본다.

對日貿易逆調 개선 가능하다

정부의 정책실무자들에게까지 일반화된 이 같은 고정관념을 깨지(revert) 않고는, 대책수립을 아무리 해도 결국은 '안되는' 대책이 될 게 뻔하기 때문이었다. 이 같은 도전은 현상의 정확한 분석으로부터 출발해야 한다고 생각했다.

대일무역역조는 難攻不落인가?

우리는 60년대 이래의 對日輸出入 내용을 연도별로 그리고 주요 업종별로 나누어 다각도로 분석했다. 대일무역 역조문제로 같은 고민을 하고 있는 미국·EC·대만의 예도 비교 분석했다. 우리가 얻은 결론은 해볼 만하다는 것이었다. 간단한 분석이었지만 우리 실무진을 고무시키기에 충분했다.

첫째, 대일무역 적자는 규모자체의 증가에도 불구하고, 성장하는 우리 경제규모와 비교하면 상대적

산업경쟁력 향상대책과의 조화에 기본방향 뒤

대책의 방향을 정립하는 데 있어 대일역조 문제가 갖는 두가지 특성을 고려했다.

첫째, 대일무역역조 문제는 우리가 60년대 이래 추진하여온 경제개발과 밀접히 관련하여 발생하였으며, 앞으로도 우리 산업의 경쟁력 향상 및 산업구조조정 문제와 분리



이병호
상공지원부 아주통상과장

하여 생각할 수 없다는 점이다.

둘째, 대일역조 문제는 우리 일방의 의사대로 될 수 없는 兩者의 (bilateral) 문제이며, 따라서 상대가 있는 '게임'이라는 점이다.

87~91년 기간중에 추진된 바 있는 「1차 대일역조개선 5개년계획」에서는 바로 이 점을 소홀히 하지 않았나 생각한다.

이 같은 대일역조의 본질에 대한 고려를 바탕으로 다음과 같이 대책 추진의 기본방향을 정립했다.

첫째, 대일무역역조 문제는 우리 산업 전체의 경쟁력과 직결되므로 산업경쟁력 향상대책과 조화를 이루는 가운데 세부 종합대책을 일관

對日貿易逆調 개선을 위해서는 수입의 축소가 아닌 輸出의 확대에 중점을 두고 무역의 확대균형을 지향하여야 하며, 우리에게 가까이 있는 세계 제3위의 수입수요를 가진 일본시장을 '우리 市場化' 하는 전략이 밀도있게 추진되어야 한다.

성있게 추진하여야 한다.

둘째, 대책의 중점은 수입의 축소가 아닌 輸出의 확대에 두고 무역의 확대균형을 지향하여야 하며, 우리에게 가까이 있는 세계 제3위의 수입수요를 가진 일본시장을 '우리 市場化' 하는 전략이 밀도있

게 추진되어야 한다.

셋째, 감정과 정치적 논리에 치우쳤던 과거의 對日關係를 청산하고, 경제원칙을 기본으로 하여 상호 신뢰기반을 공고히 하면서, 명분보다는 實利 위주로 능동적인 경제협력 관계를 추구한다.

이 같은 기본방향하에 추진되어야 할 구체적인 대책은 수출증대·수입절감·산업협력, 그리고 건설 등 무역외부문으로 나누어진다.

〈표 1〉 대일무역역조 지표 추이

	65년	70년	80년	92년
대일무역수지(백만달러)	-123	-575	-2,819	-7,859
대일수출입 逆調比 ¹⁾	3.8	3.5	1.9	1.7
총수출 대비 역조액 비율(%) ²⁾	70.3	68.9	16.1	10.3
GNP 대비 역조액 비율(%) ³⁾	4.1	7.1	4.7	2.7

註: 1) 대일수입액/대일수출액
2) 대일무역적자/총수출액
3) 대일무역적자/경상GNP

〈표 2〉 업종별 대일무역수지 추이

(단위: 백만달러)

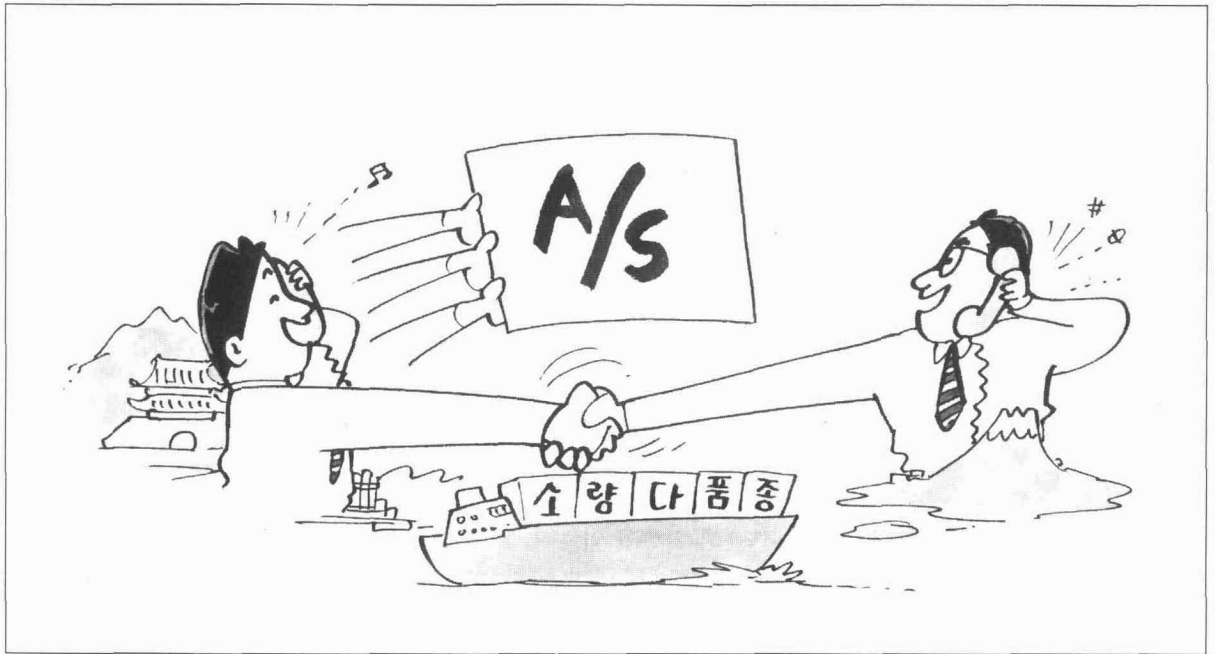
	70년	80년	92년	93년 상반기
중화학제품	-490 (10.5)	-3,907 (4.3)	-12,826 (3.5)	-6,364 (3.4)
철강·금속	-92 (10.1)	-742 (3.0)	-190 (1.1)	-14 (1.0)
기계류	-248 (30.5)	-1,656 (12.6)	-6,194 (12.2)	-3,103 (13.4)
전자·전기	-50 (9.0)	-535 (2.7)	-3,532 (2.9)	-1,774 (2.8)
화학	-100 (4.7)	-974 (3.7)	-2,910 (3.7)	-1,473 (3.7)
경공업제품	-65 (1.6)	651 (0.4)	2,600 (0.3)	965 (0.3)
1차 산품	-20 (1.3)	438 (0.4)	2,368 (0.1)	789 (0.1)
합 계	-575 (3.5)	-2,818 (1.9)	-7,858 (1.7)	-4,408 (1.8)

註: 괄호 안은 수출입 역조비임.

對日輸出의 촉진

첫째, 최근 4년 연속 감소추세를 보이고 있는 대일수출에 새로운 轉機를 만들기 위해서는 대일수출을 이끌어 가고 있는 主力品目에 대한 특단의 대책이 강구되어야 한다고 생각했다. 주요 품목별 특성에 맞는 수출촉진대책을 추진한다는 것이다. 예를 들면, 일본시장에서 애플프터서비스가 핵심인 가전제품의 경우 업체 共同의 A/S망 구축을 추진할 것이다. 안정적인 물량공급이 핵심인 시멘트 등의 경우, 일본 내 사일로 등 중간 유통기지를 건설하여 수요업체와의 신뢰관계를 공고히 할 것이다.

둘째, 탄력적인 소량다품종 공급



체제를 확립하기 위하여 대일수출 전문업체를 발굴 육성할 계획이다. 일본시장은 소량주문 형태가 많고 품질에 특히 까다로우며, 장기적 관점에서 공급자에 대한 인간적 信賴를 중시한다. 어느날 업계와의 간담회에서 일본시장에만 內衣類를 연간 200백만달러 정도 수출하는 한 중소수출업체 사장의 얘기를 들은 적이 있다. “그렇게 까다로운 일본시장에 수출하고 있으니 미국이나 유럽시장에도 수출할 수 있지 않느냐”라는 질문에 대해 이렇게 답변했다.

“나는 일본시장이 좋다. 單價가 좋고 자금회전이 빠르고... 처음 들어가기 어렵지 일단 거래선과 인간적인 신뢰관계만 형성되면, 그렇게 편한 시장일 수 없다. 전화 한통으로 거의 모든 것이 해결된다.”

일본시장에 수출한 경험이 있는 사람이라면 누구나 공감하는 이야기이다. 일본에 수출하다가 미국이나 유럽 등 다른 시장이 경기가 좋다 하여 옮겨 가곤 하는 수출자는 장기적으로 결코 일본시장에서 성공할 수 없다.

자가생산 수출실적 기준으로 연간 100만달러 이상 수출하면서 일본시장에 50% 이상 비중을 두고 있는 업체가 500여개 되는 것으로 파악되고 있다. 이들 업체의 90% 이상이 수출실적 1천만달러 이하의 중소·중견업체들이다. 이들 업체들이야말로 향후 대일수출을 이끌어 갈 ‘嫡子’로서 대우받아 마땅하며, 정부의 關心 아래 육성되어야 한다고 본다.

셋째는, 개척하기 어렵다고 하는 일본시장을 정면 돌파해서 들어가는 전략이다. 이 분야에서 우리가

특히 주목한 점은 일본정부의 정책이다. 일본의 무역흑자가 1,300억 달러를 상회하면서 일본정부는 여러가지 수입촉진정책을 펴고 있다. 우선적으로 우리는 이 파도를 타야 한다. 이렇게 함으로써 일본정부의 지원을 이끌어내며 시장을 개척할 수 있다고 본다.

내년 봄에 개장될 오사카의 ATC (아시아·태평양 무역센터)를 필두로 일본전역에서 7개의 수입촉진지역 (FAZ)이 문을 열게 된다. 이곳에는 일본의 유력 都賣商團이 집결되는 것으로 알려져 있다. 우리는 이곳을 일본시장 개척의 중요한 전략거점으로 삼을 것이다. 이와 아울러 우리는 일본 통산성과 각 지역 백화점협회의 공식후원하에 일본전역의 60개 유명백화점을 고정 확보, 연중 한국 우수상품 物産展을 개최하여 일본소비자의 한국

상품에 대한 관심을 환기시키고, '品質한국'의 이미지를 높일 계획이다. 또한 일본 진출 상사의 法人 설립을 촉진하고, 창고·전시장·판매장 설치 등 현지 유통망 구축에 소요되는 고정비용도 지원할 계획이다. 마케팅 전문요원 양성을 촉진하기 위하여 기술인력 개발 지원에 준하는 세액공제 방안도 추진되고 있다.

넷째는, 對日수출의 底邊을 계속 확충해 나가기 위한 계획의 추진이다. 이는 당장의 수출증대보다는 앞날을 향한 시책이다. 일본시장에서 경쟁할 수 있는 유망품목을 발굴, 육성함으로써 대일 수출시장 진출의 저변을 개척, 시장을 확대해 나가는 사업이다.

이를 위해 매년 일본으로부터 10명 내외의 상품전문가를 초청하여 대일수출 유망상품을 발굴하고 품질 및 기술지도를 실시할 계획이다. 또한 각 시·도별 특산품 1개 이상을 전략품목으로 지정하여 생산단계부터 일본시장 개척에 이르기까지 지방정부와 긴밀한 협조하에 필요한 지원책을 강구할 것이다. 현재 지정된 품목은 경기의 돛자리, 부산의 낚시대, 충남의 인삼, 충북의 표고버섯, 경북 대구의 안경테, 경남의 실크류, 전남의 화강암, 전북의 귀금속, 강원외의 조미오징어 등인데, 돼지고기, 백합 등 화훼류, 간밤 등이 추가로 검토되고 있다.

대일무역역조 개선대책을 차질없이 추진해 나가면, 對日수출은 향후 5년간에 연평균 10.5% 증가하여 지난해의 116억달러가 98년에는 211억달러로 거의 2배 규모로 증대하고, 對日輸入은 연평균 8% 정도 증가, 지난해의 195억달러가 309억달러에 이를 것으로 전망된다.

對日輸入 절감 및 수입관리제도 개선

일본으로부터 수입을 줄이는 것이 수출증대와 더불어 대일무역 적자를 줄이는 하나의 큰 축임에는 틀림없다. 그러나 인위적인 수입감축이나 수입선 전환은 적절치 않다는 것이 정부의 입장이다. 대일수입의 93%가 기계류·부품·소재 등 불가피하게 들여올 수밖에 없는 자본재와 원자재라는 사실도 이 같은 정부의 입장을 뒷받침한다. 따라서 대일수입 절감을 위한 가장 바람직한 정책수단은 대일의존 기계류·부품 등의 국산화이며, 이를 위한 기술개발의 촉진과 산업기술 협력의 강화라고 하겠다.

첫째, 전체 대일적자의 70%를 차지하고 있는 기계류분야의 적자를 축소하기 위하여 기계류 국산화계획이 내실있게 추진될 것이다. 「제2차 기계류 국산화 5개년 계획」의 일환으로 93~96년 기간 중 5,880억원을 지원하여 3,500개 품목을 개발하고, 개발된 제품의 구매촉진을 위하여 국산기계 구입자금을 매년 확대 지원할 것이다. 개발된 제품이 양산단계로 들어가 기까지의 단계에서 외국제품의 저

가덤핑 공세로 인한 피해 발생을 예방하기 위하여, 개발 전·후의 수입제품의 가격변동을 면밀히 점검하는 등 효율적인 대응체제를 강화할 것이다.

둘째, 전체 대일역조의 40%를 차지하고 있는 전자·전기분야의 적자를 축소하기 위하여, 전자 핵심기술 및 부품 개발사업(E-21)을 실효성 있게 추진할 것이다. 93~96년 기간중 3,712억원을 지원하여 56개의 핵심 전자기술을 개발하고 200개 전자부품 및 소재를 표준화할 계획이다. 품목별로 需給협의회를 구성하여 국산개발품의 구매를 촉진해 나갈 방침이다.

셋째, 공작기계·반도체·항공기부품의 관련기술 등 대일의존 핵심기술 과제를 매년 20개씩 선정하여 개발을 추진하고 있다. 93~96년 기간중 1,200억원을 지원하여 産·學·研 공동 연구체제를 확립, 효과적인 개발이 추진되도록 하고 있다.

넷째, 수입선 다변화제도의 개선이 추진된다. 동제도도는 과도한 무역적자국으로부터의 수입을 억제하면서 국내 幼稚産業의 경쟁력 제고를 위해 운영되어 왔는데, 이번 개선작업을 추진함에 있어 다음의

두가지 사항을 고려하였다.

그 하나는, 국내산업적 측면에서 지나친 경제제한으로 인한 산업구조조정 지연문제를 해결하는 것이고 다음으로, 대일관계에서 차별적인 제도의 개선을 통하여 우호신뢰기반을 강화하는 것이다. 현재 258개 품목이 운영되고 있는데 단계적으로 대상품목을 축소 조정해 나갈 것이다.

對日 산업기술협력의 강화

우리나라가 경제개발을 본격 추진한 60년대 이래 일본은 우리나라에 대한 제1의 자본 및 기술 공여국이었으나, 89년 이후 일본의 對韓投資 및 기술도입은 <표 3>에서 보는 바와 같이 급속히 감소추세에 있다. 이 같은 일본과의 산업기술협력의 부진은 전체산업의 경쟁력 향상에는 물론 대일역조 개선에도 영향을 줄 수 있기 때문에 본 대책에서도 중요한 정책과제로 다루어졌다.

첫째, 일본의 對韓投資 증대를 통한 산업기술인력의 강화가 무엇

<표 3> 일본의 對韓 직접투자 및 우리나라의 對日 기술도입 추이

	對韓직접투자 (백만달러)	대일 기술도입 (건수)
88년	696(54.2)	357(47.1)
89년	462(42.4)	343(45.0)
90년	236(29.4)	333(45.1)
91년	226(16.2)	276(47.4)
92년	154(17.2)	232(43.5)

註: 괄호 안은 전체에서 차지하는 비중(%)임.

보다 중요한 과제이다. 이를 위해서는 국내 투자환경 개선이 시급하고, 아울러 우리측의 투자유치 노력이 강화되어야 한다. 투자환경 개선과제는 임금상승·노사분규·금리문제·공장입지 확보문제 등 일반적인 기업경영 여건뿐 아니라 주택문제, 反日感情 등 투자기업 임직원의 생활여건까지 포괄하는 광범위한 문제이다.

이번 대책에서는 투자절차의 간소화 등 국내 투자여건의 개선을 위해 현재 정부에서 과감히 추진하고 있는 규제완화 정책 이외에, 외국인 투자자유지역의 건설을 통한 高度기술분야 산업의 유치계획을 제시했다. 이는 향후 일본에서 진행될 것으로 예상되는 산업구조조정 움직임을 고려에 넣은 것이다.

對韓投資 유치 노력에 있어서도, 최근 6년간 일본에 투자유치단을 보내지 않은 것을 감안할 때 우리측의 반성부터 이루어져야 한다고 본다. 종합적인 대한투자 안내서를 만들어 同안내서 하나로 對韓投資 관련 모든 사항의 지침이 되게 할 계획이다. 아울러 매년 민·관 합동으로 투자유치단을 구성하여 주요 도시를 순회하며 현지 투자설명회도 개최할 계획이다.

둘째, 일본으로부터의 對韓 技術移轉을 촉진할 것이다. 이를 위하여 기술도입 절차를 대폭 간소화하고, 특히 첨단기술 도입을 촉진하기 위하여 조세감면 범위를 확대하는 한편, 일본과의 知的財産權 協商의 조속 타결도 추진할 것이다.

셋째, 한·일 公共연구기관간 공동기술개발사업을 내실있게 추진

할 계획이다. 현재 추진중인 153개 공동연구과제를 착실히 추진함과 아울러, 특히 첨단기술 분야의 공동연구 협력체제를 강화해 나갈 것이다.

넷째, 일본과전 人力研修事業도 우리의 산업구조 고도화 추이에 발맞추어 과거의 기능인력 연수에서 기술인력 중심으로 전환할 계획이다. 한·일 산업기술협력재단 기금을 적극 활용하면 年 100명 이상의 기술인력 연수가 가능할 것으로 전망된다.

對日 경제협력의 多角化

한·일간의 경제협력은 이제 보다 다각적으로 공동의 이익을 추구하는 방향으로 나아가야 한다고 본다.

첫째, 대일 경제협력 추진에 있어 지방경제권과의 교류협력 방안이 매우 구체적으로 검토되었다. 주지하다시피, 일본은 지방자치가 잘 발달되어 있고, 주요 지역단위로 특색있는 지방경제권이 형성되어 있어, 대일경제협력 추진에 이 같은 요소가 충분히 고려되어야 한다고 보았다. 이런 관점에서 반도체·자동차·新소재 등 최신 첨단산업이 밀집된 1차 대상지역을 1차 대상으로 선정했다. 經協 추진의 주체로서 '한·큐슈 경제교류회'를 제도화하였고, 우리 중소·중견기업 기술인력의 현지 연수 및 고도기술분야의 퇴역기술자 초청 지도사업이 추진될 것이다.

둘째, 한·일 양국이 이제는 兩者간 문제뿐 아니라 밖에 있는 공

동의 문제에도 눈을 돌려야 할 때라고 보았다. 한·일 양국은 제3국 시장에서 공동이익을 추구할 수 있는 보완적 장점(complementary)을 갖고 있다. 일본은 자본 및 첨단기술 능력면에서 앞서 있고, 우리는 생산기술 및 建設施工 능력면에서 비교우위를 갖고 있다. 서남아시아의 화력발전설비, 시베리아의 천연가스 개발사업 등 공동 진출할 수 있는 大型프로젝트가 많다고 생각된다. 韓·中·日이 공동 참여하는 삼각 環境협력사업이 추진된다면 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

일본 건설시장 진입 장애요인 제거 위한 정부간 교섭 강화

지난해 우리나라의 貿易外收支는 26억달러의 적자를 기록했는데, 건설 및 관광수지부문에서 우리와 지리적으로 가까운 일본시장을 얼마나 활용하였는지 自問해 볼 필요가 있다. 건설분야는 무역거래와도 밀접히 관련되고 있어 특히 강조되고 있다.

일본의 건설시장 규모는 현재 연

간 7천억달러 선이며, 2000년에는 1조달러에 달할 것으로 예상되어 세계 최대규모의 潛在力을 가진 시장이다. 우리 건설업체 중 12개사가 대일시장 진출허가를 취득했으며, 92년말까지 27건에 9,200만달러의 공사 受注實績을 기록한 바 있다. 우리나라도 94년부터 단계적으로 국내건설시장을 개방할 계획으로 있어 日本側이 주장하는 '상호개방' 여건은 어느 정도 충족된 상태라고 볼 수 있다.

그러나 입찰단계에서 지명입찰이나 수의계약 방식을 선호하고 있고, 일본내 공사실적을 주요 결정요소로 고려하고 있으며, 건설노동자의 일본입국을 제한하는 등 우리 건설업체의 일본진출을 가로막는 많은 장벽이 존재하고 있다. 이 같은 장애요인 제거를 위한 정부간 교섭이 강화될 것이다. 또한 일본인 관광객의 국내유치를 위한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.


일반적으로 이웃국가에 대한 관광비중이 50% 선에 이르는 것으로 알려지고 있으나, 일본인 전체 해외여행자(年 1천만명) 중 14%만이 한국에 오는 것으로 집계되고

있다. 이에 대한 대책도 관계부처와의 협조 아래 추진될 것이다.

日本市場에서의 성공은 世界市場의 제패를 의미

이상의 세부대책을 차질없이 추진해 나가면, 對日輸出은 향후 5년간에 연평균 10.5% 증가하여 지난해의 116억달러가 98년에는 211억달러로 거의 2배 규모로 증대하고, 對日輸入은 연평균 8% 정도 증가, 지난해의 195억달러가 309억달러에 이를 것으로 전망된다.

따라서 98년의 對日 貿易赤字는 100억달러가 넘지 않는 98억달러 선에서 억제될 것으로 예측된다. 98년까지 적자액의 절대규모는 약 20억달러 정도 증가하지만, 수출입의 逆調比率은 지금보다 낮아지고, 적자액의 GNP에 대한 비율도 현재의 2.7%에서 1.5% 선으로 크게 개선될 것으로 보인다.

이 같은 5개년계획이 두번 정도 추진되게 될 2000년대 초반, 대일 무역 관계는 우리에게 유리한 방향으로 크게 변화된 모습을 보일 것으로 확신한다. 현재 진행되고 있는 한·일 양국의 산업구조조정은 이 같은 전망을 밝게 하여 주고 있다고 보며, 양국이 심혈을 기울여 노력하고 있는 산업기술협력의 강화는 이의 결실을 앞당기게 하리라고 본다. 끝으로 '日本시장에서의 성공은 世界시장의 制霸' 라는 확신과 대일역조 개선대책은 '실현 가능한' 실천적 對策임을 강조하고자 한다. 

〈표 4〉 對日 무역수지 전망

(단위 : 백만달러)

	92년	98년(전망)	93~98년 (연평균증가율, %)
대일수출(A)	11,599	21,100	10.5
대일수입(B)	19,458	30,900	8.0
逆調比(B/A)	1.7	1.5	
대일무역수지	-7,859	-9,800	
대일무역赤字의 對 GNP비율(%)	2.7	1.5	

의약품 등 허가관리의 개선

의약품은 일반공산품과는 달리 국민의 생명에 직접적인 영향을 미치기 때문에 제조원료에서 완제품에 이르기까지의 제조공정은 물론 최종 유통단계인 소비자에게 공급되기까지 철저히 관리·감독되어야 한다. 이러한 측면에서 의약품

변함에 따라 이에 적극적으로 대처하기 위하여 정부에서는 1977년에 '우수약품 제조 및 품질관리기준(KGMP)'을 제정하여 제조업소의 자율적인 실시를 권장해 왔다. 85년부터는 KGMP 실시 적격업소를 지정하기 시작하여 90년대 중반까지 지정 완료할 계획이며, 95년 이후부터는 KGMP 실시 적격업소에서만 모든 의약품을 생산토록 하여 품질이 보증된 의약품만이 유통되도록 할 방침이다.

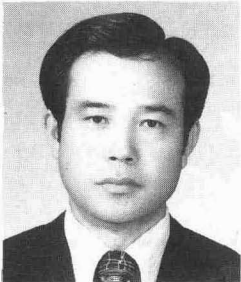
완제의약품 제조업 신규허가는 KGMP 실시 적격업소가 아니면 허가를 제한하고 있고, 앞으로도 계속 제한해 나갈 계획이다. 93년 7월 1일부터는 허가제한 지역이었던 한수이북 지역 및 서울시 전역에 대한 지역제한을 경제행정 규제 완화조치의 일환으로 완전 철폐하였다.

또한 화장품에 있어서도 의약품과 같이 국내 소비자보호 및 대외 경쟁력 제고를 위하여 '우수화장품 제조관리기준(KGCP)'을 제정하여 실시를 권장하고 있으며, 92년 7월 1일부터는 화장품 제조품목 허가를 매품목마다 하던 것을 45개 종별허가제를 도입하여 실시함으로써

제조업 및 제조품목 허가관리는 매우 중요하며 정부에서 계속 지원·육성해 나가야 할 것이다.

95년 이후에는 적격업소에 대해서만 의약품생산 허용

80년대 이후 의약품시장 개방화, 물질특허제도 도입 및 외국인 투자 제한 철폐 등 일련의 개방화·국제화 정책으로 의약품의 국제교류가 활성화되면서 제약산업 환경이 급



최정웅
보건사회부 약무과장

〈표 1〉 연도별 의약품 등 제조업 허가 현황

(단위 : 업소수)

	의약품	의약부외품	화장품	위생용품	소분의약품	계
88년	351	109	75	42	35	612
89년	362	111	83	43	38	637
90년	371	115	87	44	42	659
91년	420	118	92	43	49	722
92년	409	113	92	47	52	713
93년 6월 30일 현재	412	113	98	49	58	730

써 민원편의와 행정처리의 효율성을 높여가고 있다.

의약품 등 제조품목 허가제, 점차 신고제로 전환

모든 의약품 품목허가는 전면 개방되어 있으나, 안전성·유효성 면에서 문제가 있는 품목, 오·남용이 우려되는 각성·흥분제, 비타민제와 성호르몬 복합제제 등은 허가를 허용치 않고 있다. 전문의약품과 유산균제제의 경우에는 KGMP 실시 적격업소가 아니면 허가를 제한하고 있으며, 94년 5월 20일 이후부터는 KGMP 적합제형이 아닌 품목에 대해서는 허가를 제한할 계획이다. 그러나 이상과 같은 특수한 경우를 제외하고는 허가가 완전 개방되었다.

그러나 약사법령 등 제반규정에 의거 허가절차상 아무런 하자가 없지만 국민정서에 맞지 않은 품목의

90년대 중반까지 '우수약품 제조 및 품질관리기준' 실시적격업소를 지정 완료할 계획이며, 95년 이후부터는 적격업소에서만 모든 의약품을 생산토록 하여 품질이 보증된 의약품만이 유통되도록 할 방침이다.

검토가 다소 미흡한 점이 있고, 체계적이고 철저한 허가관리가 어려운 현실을 감안할 때 公定書 收載品目, 표준 처방품목 등은 허가제에서 신고제로 점진적으로 전환하는 방안을 검토중에 있다.

또한 주로 선진국에서 실시하였던 각종 독성·약리시험 자료 및 임상시험자료와 허가사례를 근거로 의약품의 안전성·유효성을 심사하고 있고, 의약품의 규격 및 기준 제정시에도 실제 평가시험 없이 외국공정서 등을 그대로 인정하여 주로 문헌검토에 의존하고 있는 점

등을 개선하고자, 95년도 임상시험관리기준(GCP) 전면실시에 대비하여 국내 실시 임상자료 제출을 점진적으로 의무화할 계획이다. 또한 약효균, 표준제조기준, 임상시험방법 및 평가기준을 제정하고 임상전문기관과 평가전문가를 양성하여 의약품의 안전성·유효성을 강화해 나갈 계획이다. 의약품 규격 및 기준 선진화를 위하여 규격 및 기준검토시 문헌 검토와 평가시험을 병행실시함으로써 종래 잘못되었거나 미비한 점에 대해서는 이를 적극 개선·보완해 나갈 방침이다.

화장품의 제조품목허가는 93년 7월 1일부터는 품목신고제로 하여 허가제도를 대폭 완화하였고, 위생용품 및 의약부외품에 있어서도 공정서 또는 고시 收載品目은 신고제로 완전 전환한 바 있다.

〈표 2〉 연도별 KGMP 적격업소 지정 현황

(단위: 업소수)

85년	86년	87년	88년	89년	90년	91년	92년	93년 6월 30일 현재	계
5	9	20	9	3	9	20	30	8	113

〈표 3〉 의약품 등의 수출실적 현황

(단위: 천달러)

	89년	90년	91년	92년	93년 6월 30일 현재
원료의약품	103,620	123,878	151,840	208,259	95,789
완제의약품	27,260	35,863	55,784	58,649	27,594
한 약 제	21,006	19,161	18,560	23,243	11,878
화 장 품	21,240	11,906	13,807	15,121	6,762
위생용품	5,771	4,930	5,014	3,177	1,765
계	178,897	195,738	245,005	308,449	143,788

의약품 등의 수출촉진정책 추진

급변하는 국제무역환경 변화에 적극 대처하고 국제경쟁력을 제고하기 위하여 정부에서는 83년부터 연도별로 단계적으로 수입예시제를 도입하여 의약품 등의 수입을 개방해왔다. 93년도 현재 원료의



〈표 4〉 의약품 등 수입실적 현황

(단위 : 천달러)

	89년	90년	91년	92년	93년 6월 30일 현재
원료의약품	234,298	328,144	380,054	396,217	234,064
완제의약품	73,066	104,158	131,856	176,454	92,718
한 약 제	75,668	67,061	122,912	115,122	50,165
화 장 품	7,787	15,820	19,357	*	*
위생용품	206	*	*	*	*
계	391,025	515,183	654,179	687,793	376,947

註 : * 수입자 등 승인품목으로 통계 불가

〈표 5〉 외국인 투자인가 현황(93년 6월 30일 현재)

	외국인 투자업소수	국 가 별			
		미국	유럽	일본	기타
의 약 품	41	14	16	10	1
화 장 품	7	4	2	1	-
의약부외품	8	6	1	1	-
위생용품	2	-	1	-	1
계	58	24	20	12	2

약품은 100%, 완제의약품에 있어서도 혈액제제만을 제외하고는 완전 개방하였고, 화장품·위생용품·의약부외품은 100% 완전 개방하였다. 혈액제제를 개방하지 못한 이유는 국제관세상 혈액은 단순 상품이 아닌 공적 관리대상품목에 해당되어 국가별 자급자족과 비영리 목적이 원칙이기 때문에 현재까지 수입개방을 유보하고 있다.

의약품 등을 수입하고자 하는 자는 「대외무역법」 및 「약사법」 등에 의거, 92년 7월 1일 이전에는 의약품 등 수출입업 허가를 별도로 받아야 했으나 92년 7월 1일 이후는 동제도를 완전 폐지하여 의약품 등을 수출할 경우에 일반무역업 허가만 있으면 누구든지 수출할 수 있도록 하였다. 의약품 등을 수입하는 경우에는 최소한의 인적·물적

요건만 갖추면 용이하게 수입할 수 있도록 의약품 등 수입자 확인증을 발급하고 있어, 93년 6월 30일 현재 600개 업소에 확인증을 발급한 바 있다.

현재 의약품 등의 수출이 어느정도 이루어지고 있으나 수출물량 및 수출금액에 있어서는 전체 무역 규모에 비하여 아직은 매우 미미한 실정이다. 의약품 등의 산업은 정밀화학공업 산업으로 부가가치가 높기 때문에 부존자원이 없는 우리나라로서는 의약품 등의 수출에 역점을 두어 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 동구·중남미 등 신시장 개척과 중국·북한과의 교역증대 등 수출다변화 정책도 적극 추진해 나갈 계획이다.

그러나 의약품 등의 수입개방 및 수입자유화로 인해 불량저질 의약품 수입이 범람하고 있고, 국제경쟁력이 미약한 품목의 대량수입으로 국내 제약산업의 시장경쟁력이 약화될 뿐 아니라 국내 제약업소가 R&D 투자보다 손쉬운 수입에 의존함으로써 신약 개발의 의욕이 상실되는 등 많은 문제점을 야기하고 있다.

따라서 불량저질 의약품 수입방지를 위하여 최초 수입시마다 품질검사를 실시하고, 시중 유통품을 수시 또는 정기적으로 수거검정하여 사전에 불량품의 유통을 봉쇄해 나갈 것이다. 또한 국내 제약산업의 국제경쟁력 제고를 위하여 외국 유명회사의 기술도입을 적극 권장하여 신물질 창출을 위한 연구소 설립을 유도하고, 선진기술 도입을 위한 투자·기술협력 등 다각적인

의약품 등의 산업은 정밀화학공업 산업으로 부가가치가 높기 때문에 부존자원이 없는 우리나라로서는 의약품 등의 수출에 역점을 두어 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 동구·중남미 등 신시장 개척과 중국·북한과의 교역증대 등 수출다변화 정책도 적극 추진해 나갈 계획이다.


방안을 강구해 나가야 할 것이다.

외국인 합작투자 및 기술도입 추진

지난 10년여간 한국경제는 연평균 7% 이상의 경제성장을 이룩해 왔으나 이러한 성장기조를 지속적으로 유지하기 위하여 산업구조의 집중화·다원화를 통한 산업구조의 전면 조정이 요청되고 있으며 첨단기술 등 진보되고 향상된 선진국 기술을 의약품 산업에 적극적으로 유치 내지는 도입해 나가야 할 것이다.

더욱이 최근 우루과이라운드협상, 선진국과의 물질특허 소급보호협상 및 일반 통상쌍무협상 등을 통하여 선진국들이 지적재산권을 강화하고 있는 현시점에서 첨단기술 및 자본의 도입을 통한 전반적인 기술향상은 앞으로 신물질 창출에 의한 신약개발의 달성과 이를 기반으로 한 국제시장의 개척, 수출시장의 확충 등 우리나라 제약산업의 영역을 확대하고 제약기술수준을 한단계 높일 수 있는 계기를 마련해 줄 것으로 보인다.

또한 89년 7월 1일 의약품 도매업시장을 개방함에 따라 의약품 소매업, 화장품 및 화장비누 도매업

은 계속 자유화해 나갈 계획이어서 밖으로는 외국인 투자를 적극 유치 하되 안으로는 경쟁 준비기간을 확보하는 등 외국인투자와 기술도입을 동시에 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 

경제상담 안내

경제정책에 관한 건의나 경제통계에 대한 문의 등 경제관련사항 모두를 상담해 드리고 있습니다.

경제상담전화 「우리의 경제」

이용전화 ☎ (02)507-2100

☎ (02)507-3100

문민정부가 들어선 이래 과거의 積弊를 벗어나고 고통을 분담하며 성실하게 일함으로써 경제침체에서 벗어나 재도약하자는 국민적 공감대가 형성되어가고 있다.

이에 일부 기업은 과거의 量的成長에서 벗어나 이제는 '量的·質

다양한 기능장려시책 추진

법적·제도적 우대조치 강화

기능인에 대한 법적·제도적 우대시책의 지속추진으로 기능인의 활동영역을 확대키 위하여 각 부처는 사업법령 개정시 기능인우대에 필요한 의견을 제시하여 현재 31개 법령을 정비하였다. 즉, 사업 인·허가시의 자격요건을 확대하여 기능자격 소지자에게도 우선권을 부여토록 하고 있으며, 官許事業의 인력채용 기준에도 기능자격소지자의 의무고용 영역을 확대하고 있다.

이 외에도 기능인에게 병역특례 제도 인정, 특정자격소지자의 특채 및 시험 일부면제 등 해당법령 개정시마다 관련법령을 지속적으로 정비하고 있다.

생활안정자금 등 금융지원

정부는 금융기관으로 하여금 기능장을 포함한 기능계 국가기술 자격소지자와 名匠 및 전국 또는 국제기능경기대회 입상자 등 우수 기능인과 기능장려 우수사업체에 대하여 가게 및 생활안정자금·주택자금·창업자금 등을 대출한도 및 금리 등에 있어서 유리한 조건으로 대출하여 주는 '기능인우대자금 대출제도'를 운영토록 하였다. 93년 7월 현재 국민은행 등 26개 일반금융기관에서 6,530명에게 총 526억 6,800만여원을 대출하여 주었으며, 이 중 자금별 대출실적은 <표 1>과 같다.

또한 기능장려기금 500억원이 조성되는 대로 20년 이상 종사자로서 명장 및 기능장과 기능경기대회 입

기능인 존중풍토의 조성

的 成長'을 추구, 2000년대에 선진 경제권에 진입하기 위하여 '품질개선 및 향상'에 더욱 비중을 두는 쪽으로 기업목표 전략을 전환하고 있다.

이러한 움직임에도 불구하고 우리나라는 유교적 전통사상의 영향으로 人文崇尙과 技能輕視의 사회 풍조가 아직도 국민의식 속에 잠재되어 있고, 기능인의 자존의식도 미흡하여 경제성장의 걸림돌이 되고 있다.

정부는 기능인들이 산업발전의 役軍으로서 긍지와 자부심을 가지고 그들의 기량을 충분히 발휘하여 맡은 분야에 정진토록 함으로써 이들의 경제적·사회적 지위향상도 모는 물론, 사회적으로 기능인이 존중받는 풍토를 조성하기 위하여 여러가지 기능장려시책을 추진하고 있다.



박용수
노동부 자격진흥과장

상자에게 필요시 창업자금을 貸付하여 주고, 전통고유 민속공예부문이나 기능전승 필요직종 등 노동부장관이 지정한 분야에서 20년 이상 종사하고 있는 기능보유자에게는 기능전승자금도 지원할 계획이다.

장기근속 기능인에게

'名匠' 칭호 및 다양한 혜택 부여

기능인의 긍지와 자부심을 고취 시키고 동시에 이들에 대한 사기진작을 擧揚하고자 장인정신이 투철하고 그 분야 최고수준의 기능을 가진 자로 산업현장에서 20년 이상 장기간 종사함으로써 기술발전에 크게 공헌한 자를 선발 포상하고 이들에게 '名匠' 칭호를 부여하고 있다.

현재까지 선발된 명장은 92명이며, 이들에게는 1천만원의 일시장려금을 지급하고 있다. 그리고 이들이 계속 동일분야 및 직종에 종사하고 있으면 매년 기능장려금도

정부는 기능인들이 산업발전의 役軍으로서 긍지와 자부심을 가지고 그들의 기량을 충분히 발휘하여 맡은 분야에 정진토록 함으로써 이들의 경제적·사회적 지위향상 도모는 물론, 사회적으로 기능인이 존중받는 풍토를 조성하기 위하여 여러가지 기능장려시책을 추진하고 있다.

지급하고 있다.

또한 국민주택 입주자 選定時 입주자 모집공고일 현재 10년 이상 장기근속한 기능인에게는 동순위자 중 경합이 있는 경우, 우선순위 선정범위에 포함시켜 기능인의 주택마련 기회를 부여하고 있다.

금융기관이 '기능인우대자금 대출제도'를 운영함에 있어 장기근속 기능인이 가계 및 생활안정자금이 나 주택자금 또는 창업자금 등을 대출받을시 다른 자금에 우선하여 대출하는 등 우대하도록 하였다.

기업내 기능인 우대풍토 조성

기능계 기술자격소지자를 비롯한 생산현장의 기능인들에 대한 기업내 우대풍토를 조성하기 위하여 기업내 우대근거를 취업규칙 등 기업내규에 명시, 제도화하도록 권장하고 있으며, 제도화가 어려운 경우에는 先施行 後制度化하는 방향

으로 추진하고 있다. 아울러 학력 중심의 인사관리체제를 능력·자격중심 관리체제로 전환하는 계기를 마련하여 기능장·명장 등 우수 기능인들의 역할 및 위상을 제고하도록 하고 있으며, 이의 원활한 추진을 위하여 경총·상공회의소 등 경제단체와 협력, 이행상태를 지도하고 있다.

인사관리체제,

자격 및 능력중심으로 전환

신규 및 경력직 근로자 채용시 종전에 학력중심이었던 요건을 가능한 직종부터 자격 및 능력중심 요건으로 단계화하도록 하였다.

또한 기능계 자격소지자에 대하여는 채용시험의 일부 또는 전부를 면제하거나 시험성적에 해당분야 자격등급에 따른 가산점 부여 또는 해당분야 기능계 자격소지자를 우선 채용토록 하였다.

재직중인 근로자가 국가기술자격법상 기능계자격을 취득하거나(기능장, 기능사 1급, 기능사 2급, 기능사보) 기능경기대회 입상(국내 및 국제대회) 또는 명장으로 선정되는 등 영예취득자에 대하여는 특별승진, 승급 또는 소요기간 단축이나 考課評定時 가산점 부여 등

〈표 1〉 자금별 금융지원 실적

(93년 7월 현재)

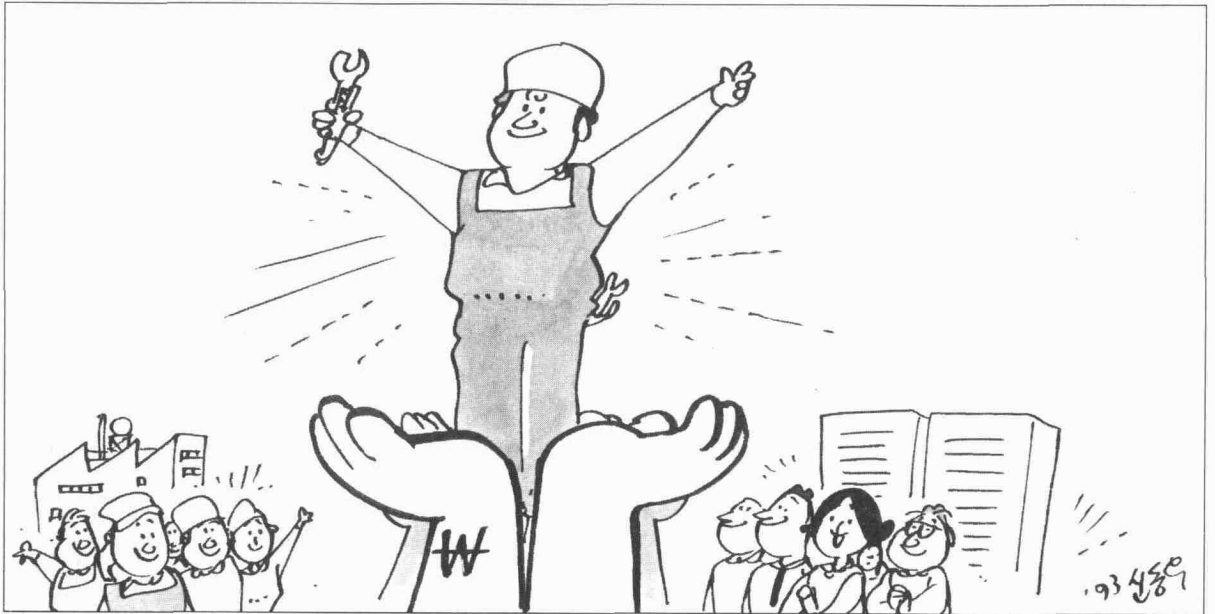
(단위 : 명, 백만원)

자금명	대출인원	대출금액
생활안정자금	5,807	33,066
주택자금	536	6,397
창업자금	57	4,876
창업육성자금	130	8,329

〈표 2〉 연도별 포상실적 및 향후 계획인원

(단위 : 명)

실		적			향 후 계 획	
86~89년	90년	91년	92년	계	93년	94년
20	7	41	24	92	45	45



혜택을 주고 있음은 물론 포상금·특별상여금 지급과 산업시찰 등의 특전도 부여하여 소속근로자의 사기를 진작토록 하고 있다.

보수체계 개선 및 승진기회 확대 사무관리직과 생산기능직 간의 보수 및 호봉체계가 다른 경우 가능한 한 동일체제로 일원화하도록 하며, 기능사 2급 이상 자격취득자에 대하여는 직무관련 자격등급에

따라 기능장려 취지의 기술자격수당을 지급해 하고 있다.

그리고 기능계열의 직위체계를 조장·반장·직장 등 단순체계에 서 계장·과장·부장 등을 추가, 多段階化로 승진기회를 확대하고 동일직위 장기근속자에 대한 상위 직위 대우제를 실시토록 하였다.

또한 기능장·명장 등 우수기능인의 직위 보임시 100인 이상 업체는 계장급 이상에, 100인 미만 업체는 과장급 이상에 직위 보임토록 하며, 기능경기대회 등 관련 행사가 있는 경우 기술위원 또는 출제위원 등 간부위원으로 위촉 활용케 함으로써 기능인이 자부심을 갖고 직무에 충실하도록 하고 있다.

기능인의 자존의식 함양

국민들로 하여금 기능인에 대한 인식을 새롭게 하고 청소년의 기능

〈표 3〉 명장에 대한 특전 및 선정기준

특 전	일반요건	필수요건
<ul style="list-style-type: none"> 일시장려금 1천만원 및 기능장려금 지급 (1년차 50만원~20년차 150만원) 정부포상(훈·포장 또는 대통령표창) 명장증서 및 휘장수여 해당직종의 기능사 1급 실기시험 면제 사업법상 기능관련 영업인·허가시 우선권 부여 해외 산업시찰 금융지원(창업·주택 및 가계자금 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 산업현장의 동일분야 및 직종에서 최고의 기능보유자 공고일 현재 20년 이상 생산업무에 직접 종사자 40세 이상인 자로서 ①장인정신이 투철하고 다른 기능인의 귀감이 되는 자 ②작업공정의 개선이나 품질향상을 통하여 생산성 제고에 공이 있는 자 	<ul style="list-style-type: none"> 국가기술자격법에 의한 기능계 자격 소지자 또는 기능경기대회 입상자 (60세 이상은 자격 소지자가 아니어도 됨) 금치산자 및 한정치산자가 아닌 자 명장으로 선정된 사실이 없는 자

습득 의욕을 고취시키며 기능인의 자존의식을 함양하기 위하여 매년 지방기능경기대회와 전국기능경기대회를 개최하고 있다. 개최종목은 산업사회에 부응하는 분야를 중심으로 현재 기계조립 등 50개 종목을 대회직종으로 하고 있다.

그리고 동대회에서 입상한 자에게는 여러가지 특전을 부여하고 있다. 즉, 지방대회에서 3위 이내에 입상한 자에게는 상금과 전국대회 출전자격을 부여하고 있으며, 「국가기술자격법」에 의한 해당분야 기능사 2급 자격시험을 면제하고 있다. 전국대회에서 입상한 자에게는 상금과 국제대회 출전자격을 부여하며, 「국가기술자격법」에 의한 해당분야 기능사 1급 실기시험을 면제해 주는 한편 금융지원 등도 하고 있다.

또한 우리나라는 66년 국제기능올림픽위원회의 회원국으로 가입한 이래 67년에 처음 국제대회에 출전하였고, 77년 종합우승한 이래 91년까지 연속 9연패의 위업을 달성하여 세계에 기능한국의 위상을 떨친 바 있다.

국제대회에서 입상한 자에게는 상금과 훈장을 수여하고 기능사 1급 자격시험을 면제함은 물론, 기능장려금 지급, 국민주택 특별분양 등의 혜택을 부여하고 있다.

정부는 기능경기대회의 저변인력을 확보하고 기능인의 능력향상을 촉진하기 위하여 사업체내의 기능경진대회 개최를 적극 권장하고 있다. 우수자에 대하여는 기업체장의 포상·승진시 가산점부여, 수당지급 등 각종 우대혜택을 부여토록

기능인들에 대한 기업내 우대봉토를 조성하기 위하여 정부는 기업내 우대근거를 취업규칙 등 기업내규에 명시, 제도화하도록 권장하고 있다. 아울러 학력중심의 인사관리체제를 능력·자격중심 관리체제로 전환하는 계기를 마련하여 기능장·명장 등 우수기능인들의 역할 및 위상을 제고하도록 하고 있다.

하고 있으며, 일정수 이상이 참가한 직종에서 입상한 자에게는 지방기능경기대회를 거치지 않고도 전국대회에 참가할 수 있는 자격을 부여하고 있다.


기능인에 대한 의식변화 도모

기능인을 보는 국민들의 의식변화를 도모하기 위하여 정부는 TV·라디오·일간지 등을 통하여 수시로 기능장려시책을 홍보하고 있다. 즉, 장기근속한 우수기능인으로서 「기능장려법」에 의하여 선정된 名匠과 「국가기술자격법」상 기능계의 최고자격자인 技能長에 대하여 시리즈로 일간지에 홍보함으로써 많은 청소년과 근로자들의 귀감이 되도록 하고 있다. 아울러, 청소년에게 올바른 직업관을 심어주기 위하여 학교와 연계하여 노동시장 및 직업·산업에 대한 정보제공과 직업지도를 하고 있다.

기능인 우대봉토 조성, 기업부터 솔선수범해야

천연자원이 부족하고 과밀한 인구와 좁은 국토를 지닌 우리나라가 탈냉전시대 이후 뜨겁게 달아오르

고 있는 국제경제전쟁에서 승리하려면 우수한 기능인력이 많이 배출되어야 한다. 기능인력의 양성은 정부의 기능장려시책이나 제도만으로 해결되는 것이 아니며, 기업과 기능인 그리고 국민 모두의 노력이 필요하다. 즉, 기업은 노사분규 등 눈앞의 불끄기에만 급급하지 말고 사전에 불이나지 않도록 예방에 전력을 기울여야 한다.

그런 측면에서 기업이 솔선수범하여 기능인 우대봉토를 제도화함으로써 기능인에게 능력과 자격에 합당한 대우를 하여야 한다. 또한 기능인도 국가와 사회에 책임을 轉嫁하기에 앞서 스스로를 존중하여야 하며, 자신의 능력개발과 향상에 끊임없이 노력하여 자기분야에서 최고가 되겠다는 각오와 긍지를 갖고 맡은 직무에 충실한다면 노사화합은 물론 생산성 향상에 크게 기여하게 될 것이다. 더불어 기능인에 대한 국민 모두의 따뜻한 성원과 관심이 있을 때, 우리나라는 명실상부한 기능한국으로서 세계에 자리잡게 될 것이다. 

국내 원자력 이용규모의 급속한 확대와 더불어 원자력 안전규제 여건도 지난 70~80년대와 비교하여 사회·정치적, 기술적, 행정적 측면에서 상당한 변화를 가져왔다. 따라서 현행 규제제도와 관계법령 전반에 대하여 체계적이고도 합리

이 성공적으로 완료될 경우 2000년 이후에는 안전성이 보다 향상된 신형안전로를 우리 손으로 건설·운영할 수 있을 것으로 예상된다.

따라서 원자력의 안전성을 종합적으로 검증·확인하는 법적·제도적 체제정비와 더불어 세부적인 규제절차와 기술기준의 조기확립이 요청되고 있다.

둘째, 원자력법이 86년 개정된 지 7년이 경과되어 그동안 국내외의 원자력환경 변화에 따른 불합리한 요소들을 적극 도출하여 합리적인 개선·반영해야 할 입법적 대응이 필요한 시기라고 본다. 현행 원자력법은 국내 원자력 안전확보 체제나 기술능력이 확립되기 이전에 미국과 일본의 법령을 선별적으로 도입하여 제정되었다. 반면, 원자력발전소를 비롯한 주요 원자력 시설들이 미국·캐나다 등으로부터 도입되면서 미국의 규제절차나 기술기준들이 규제실무에 그대로 적용되기 시작하였다.

그러나 이들 서구제국의 안전규제제도의 무분별한 도입은 우리나라와의 기술격차, 상이한 산업구조, 행정관행의 차이 등으로 우리나라 규제현실과 맞지 않는 부분이 많이 발견되고 있다. 이제는 우리의 기술능력과 경험을 바탕으로 우리 여건에 적합한 고유의 규제제도와 절차를 확립해야 할 시점이다.

셋째, 원자력의 안전개념, 규제대상, 안전성 확인 및 분석방법의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 새로운 규제수단의 개발·모색이 필요하다. 원자력의 안전성은 실증된 과학·기술에 근거하여 논리적

원자력 안전규제의 효율화

적인 정비 또는 개선이 요구되고 있다.

원자력 안전규제, 여건변화에 따른 보완책 마련 시급



장재욱
과학기술처 원자력안전과장

우선 여건변화에 따른 새로운 규제방향 설정의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 원자력산업의 확대추진에 따라 안전규제에 대한 행정수요의 양적 팽창과 원자력 기술수준의 향상에 적절히 부응할 수 있는 제도적 대응이 필요하다. 원자력발전소는 현재 9기가 가동중이고, 건설중인 7기를 포함하여 2006년까지 총 18기의 원전이 추가로 건설될 예정이다. 방사성동위원소 이용업체도 현재 800개에서 2000년도에는 2천여개 업체로 확대될 전망이다. 또한 현재 추진되고 있는 원전 표준화사업과 차세대 新型爐 개발사업

으로 그 타당성이 입증되어야 한다. 기술의 눈부신 발달에 힘입어 많은 설비개선이 이루어지고 있으며 특히, 트리마일 아일랜드(TMI) 및 체르노빌사고 이후 확률론적 안전성분석(PSA), 중대사고대책, 안전문화 등 새로운 안전개념과 평가기법에 있어 괄목할 진전을 보이고 있다. 우리나라도 이와 같은 국제적 추세를 적극 반영하여 지속적으로 규제체제를 보완 발전시켜 나가지 않으면 안된다.

넷째, 국내 정치·사회환경도 많은 변화가 예상된다. 민주화의 진전과 더불어 업무영역은 더욱 전문·세분화되고 있으며, 행정체제는 지방자치제의 전면실시를 계기로 중앙정부의 업무와 권한이 대폭 지방정부로 이양될 것이다. 이러한 여건 변화는 필연적으로 규제업무에 대한 지방관서와 지역주민의 참여 확대라는 결과로 나타나게 될 것이다. 더욱이 쾌적한 생활환경에 대한 국민의 욕구가 높아지면서 원자력의 안전성에 대한 기대치도 높아지고 있다.

따라서 앞으로는 중앙정부와 지방정부 간의 적절한 역할분담과 업무협조 체제가 구축되어야 할 것이며, 지역 주민의 의사를 수렴할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

원자력 안전규제행정, 이득과 위험에 따른 균형과 조화를 요구

원자력의 熱的·核的특성을 이용하는 과정에서 필연적으로 수반되는 것이 방사선의 발생이며, 일단

앞으로 정부는 원자력법에 입각한 일률적·수동적인 규제업무 수행을 지양하고 한국적 비용 효과개념을 정착시켜 경제적 안전규제와 규제대상별 안전의 중요도 및 안전성 정도를 고려하여 안전규제의 강도나 빈도를 차등적으로 적용하는 등 보다 탄력적인 규제정책을 펴 나갈 예정이다.

중대사고가 발생하면 국가경제와 국민보건에 막대한 영향을 초래할 수 있기 때문에 정부는 사업자의 안전관리활동 전반을 감시하고 안전을 보증하기 위한 객관적이고도 공정한 규제행정을 수행하고 있다.

정부가 규제행정을 구현하는 과정에서 기본적으로 견지해야 할 일차적인 목표는 원자력이용·개발에 수반되는 放射線危害로부터 국민의 건강과 재산을 보호하고 국토환경을 보전하는 것이다. 즉, 정부는 법적·제도적·기술적 장치를 마련하고 가능한 모든 수단과 방법을 동원하여 어떠한 경우에도 방사선 재해를 방지하여야 하며, 만일의 사태에 대비한 사고관리능력을 확보할 책임을 부여받고 있다.

한편, 이러한 규제행정이 국민과 사업자에게 과도한 의무를 주고 부당하게 권리를 제한할 경우에는 원자력산업이 자칫 위축될 우려도 있다. 따라서 정부의 원자력 안전규제는 원자력의 이용·개발로부터 얻는 이득과 이로 인해 야기될 수도 있는 잠재적 위험에 대한 균형과 조화를 요구한다. 그러나 현실적으로는 원자력 이용개발의 이해득실을 정량화해서 정확히 비교·평가한다는 것은 그렇게 간단하지

않다. 왜냐하면, 원자력 안전규제 행정이란 궁극적으로 無形의 잠재적 위험을 주업무대상으로 하기 때문에 안전규제당국은 일반국민으로부터는 미흡하다는 질책을 받으면서도 사업자로부터는 과도하다는 불평을 듣기가 십상이다.

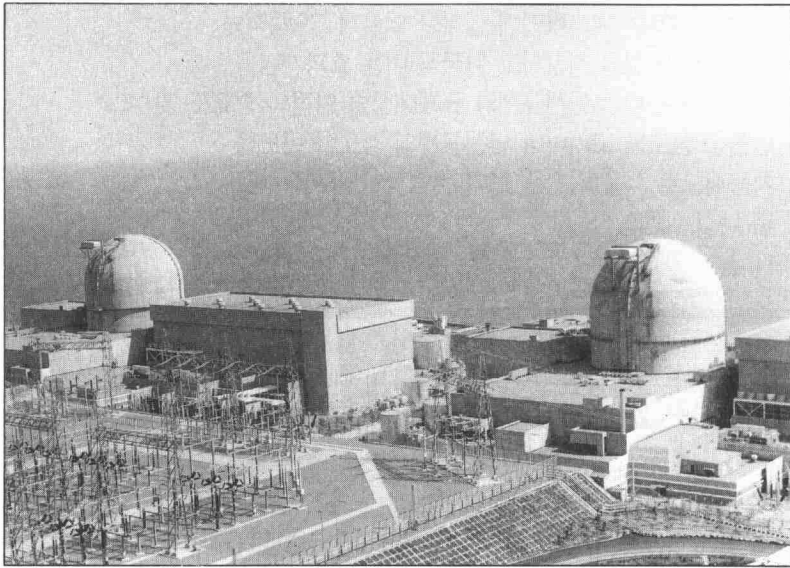
따라서 원자력 안전규제는 명확한 규제철학과 목표를 제시함으로써 사업자를 포함한 국민과의 합의를 도출하지 않으면 안된다.

이러한 기본인식하에 정부는 합리적인 규제정책방향의 사전제시를 통해 사업자로 하여금 사전에 능동적으로 대처하도록 유도하고, 국민들로부터도 신뢰를 받을 수 있도록 민주적 규제관행을 정착시켜 나갈 계획이다.

새로운 원자력 안전규제정책의 기본방향

안전성 확보가 최우선 전제조건

원자력 개발이용에 있어서 안전성 확보는 최우선 전제조건이 되어야 하며, 이를 구현하기 위해 정부가 국민을 대신하여 사업자의 안전활동을 검증하고 필요에 따라 적절히 제한하는 업무가 정부 안전규제의 기본 고유기능이다. 이러한 기



능의 효과적인 발휘는 규제업무의 '공정성', '객관성' 그리고 어떠한 외부영향도 배제할 수 있는 '독립성'이 보장되는 체제와 환경에서만 이 가능하다고 판단된다.

정부는 규제의 독립성 확보라는 대명제하에 지난 90년 '한국원자력안전기술원'을 규제전문기관으로 독립발족시켜 각종 인허가 요건에 대한 사업자측 주장의 타당성을 독립적으로 검증·평가할 수 있는 기본체제를 확립하였다.

그러나 현행 원자력 안전규제의 법적·제도적 내용과 기술수준을 고려할 때 완전한 규제의 독립성을 확보하고 있는가에 대해서는 다소 회의적이다. 따라서 앞으로 무분별한 외국제도 도입을 지양하고 우리 문화와 규제환경, 정치·사회적 배경을 감안한 한국적 고유제도와 각종 기술기준 및 규제지침을 조기에 개발하여 자체적으로 원자력 안전성을 보증할 수 있는 독립적 규제

능력을 확보하는 데 노력을 집중시킬 것이다.

체르노빌사고는 原電의 안전문제가 더이상 사고 당사국만의 문제가 아니라 인접국에도 심각한 영향을 미칠 수 있다는 사실을 명백히 인식시켜 줌으로써 이제 원자력 안전문제는 범지구적 공동책임으로 강화되는 추세이다. 이러한 노력은 원자력을 이용하는 개별국가들이 국가간의 '개방성' 원칙을 중요시하여 원자력시설의 고장·사고 정보의 솔직한 공개와 정보교류를 활발히 할 때 가시적인 성과를 볼 수 있다고 판단된다.

따라서 앞으로 정부는 개방적인 자세로 국내 원자력의 안전성을 확보하고 국제수준의 기술능력을 유지하기 위해 지역간 원자력 안전협력체제 구축에 앞장설 것이며, 국제원자력기구(IAEA)를 중심으로 진행중인 '원자력안전협약' 체결 노력에 능동적으로 참여하는 등 국

제협력의 강화에도 역점을 두어 나갈 것이다.

또한 앞으로 정부는 「원자력법」에 입각한 일률적·수동적인 규제업무 수행을 지양하고 한국적 비용효과개념을 정착시켜 경제적 안전규제와 규제대상별 안전의 중요도 및 안전성 정도를 고려하여 안전규제의 강도나 빈도를 차등적으로 적용하는 등 보다 탄력적인 규제정책을 펴 나갈 예정이다.

안전규제는 객관적으로 입증된 기술에 의거 일관성있고, 논리적이며, 실질적으로 시행되어야 한다. 즉, 규제행위는 투명해야 하며 '명확성'을 견지해야 한다는 의미이다. 이를 위해서 정부는 규제업무를 가능한 한 정형화·표준화하여 객관적인 안전규제를 시행하고 규제방침을 사전에 고지하는 제도 등을 적극 도입하여 사업자가 사전에 충분히 대비하여 스스로 안전성을 확보할 수 있도록 예측가능한 규제행정을 시행할 계획이다.

마지막으로 규제행정은 국민으로부터 '신뢰성'을 확보할 수 있도록 공개적인 방법으로 수행되어야 한다. 이를 위하여 정부는 제반 원자력 안전확보를 위한 감시에 국민의 참여폭을 확대시킴과 동시에 안전규제 업무내용과 결과를 適期에 일반국민에게 공개토록 할 것이며, 정책수립과정과 인허가 절차에 국민의견을 수렴하는 방안의 도입문제도 적극 검토할 것이다.

전문성을 강화하는 방향으로
정책추진

원자력규제행정은 원자력시설이

나 방사성물질 등의 활용에 대한 기술적 안전성을 검증·확인하는 차원을 넘어 환경·보건·교통·민방위·노동안전 등 다른 행정분야와 긴밀한 연계관계가 유지되어야 하는 복합행정이다. 산업의 고도화와 사회의 다변화에 따라 현대행정은 필연적으로 전문적인 기능이 요구되고 다양화 양상을 띠게 된다. 이처럼 국가행정의 전문화·다양화·지방화 추세에 대비하여 단일 「원자력법」 체계내에서 과거처가 복합적인 원자력 안전규제 행정을 대부분 관장하던 종래의 체계를 근본적으로 재검토하여 중앙부처간에 기능과 역할을 합리적으로 재정립하고 「원자력법」과 타 관계법령과의 조화문제 등을 종합적으로 검토하여 원자력 안전규제 행정의 전문성을 강화하는 방향으로 정책을 추진해 나갈 예정이다.

한편, 원자력의 안전성 확보에 대한 정부·규제전문기관·원자력사업자간에 역할과 책임을 명확히 재설정하고 그에 상응한 권한을 부여함으로써 자율성이 충분히 보장되도록 할 계획이다.

정부는 가능한 한 전문적이고 집행적인 성격의 업무는 과감히 규제전문기관에 위탁함과 동시에 사업자 자체적으로 해결가능한 안전문제는 직접적인 규제범위에서 제외시킴으로써 제한된 인력으로 효율적인 행정기능을 수행할 수 있게 하고, 규제전문기관이나 사업자를 선도하는 정책개발과 법령, 제도개선 업무를 보다 심도있게 체계적으로 추진할 계획이다.

기기나 계통의 구조적 건전성뿐만 아니라 사업자의 안전관리 활동 전반을 종합적으로 평가하고 무형의 '원자력 안전문화'에 대하여도 정량적으로 평가하는 방안을 검토할 것이다. 정부 안전규제의 강도·내용에 우선순위를 부여하여 차등적으로 실시함으로써 실질적인 안전성 향상효과를 거둘 수 있을 것이다.

종합적인 안전성 확인체계 확립돼야

원자력시설의 안전성은 안전설계, 완벽한 제작 및 시공, 철저한 유지보수 및 엄격한 안전운전관리 등 각 단계별 품질보증활동을 통한 기기의 성능유지와 원자력 안전관계 조직 및 종사자의 안전문화의식이 종합적으로 기능할 때만이 확보될 수 있다.

이러한 사업자의 안전관리활동을 인허가심사·안전검사 등을 통하여 검증하는 정부의 안전규제는 지금까지 다분히 대상시설별로 행하는 일률적인 법적 규제행위에 그침으로써 시설 이외의 안전요소에 대한 평가·확인 은 다소 미흡한 실정이었다. 또한 심사·검사·방사선 안전관리 등 횡적 업무간에 연계성도 부족하였다.

앞으로 정부는 기기나 계통의 구조적 건전성뿐만 아니라 사업자의 안전관리 활동 전반을 종합적으로 평가하고 원자력안전에 중요한 영향을 미치는 개인이나 조직의 의식·태도·관행 즉, 무형의 '원자력 안전문화'에 대하여도 정량적으로 평가하는 방안을 검토할 것이다. 이를 통하여 원자력 시설별 또는 기관별 안전수준의 상대비교가

가능할 것이고, 종합적인 안전문화 평가결과와 안전운영 실적에 따라 정부 안전규제의 강도·내용에 우선순위를 부여하여 차등적으로 실시함으로써 규제업무의 효율화는 물론 사업자간에도 건전한 경쟁심을 유발시키는 동기부여와 자발적 안전의식 고취를 통해 실질적인 안전성 향상효과를 거둘 수 있을 것이다.

현행 「원자력법」의 전면 개정작업 추진

현행 「원자력법」은 58년 제정 이후 부분적인 개정은 있었으나, 종합적인 관점에 의한 정비·보완이 없어 미흡한 점이 있으므로 일관된 규제철학에 의한 개편이 요구되고 있다.

따라서 지금까지 제기되어 왔던 제도상의 문제를 체계적으로 재검토하여 개선반영하고 공청회제도의 도입, 과태료제도 등 합리적인 행정제재수단의 반영, 기술수준 향상에 따른 신규 인허가제도의 도입 등 원자력 안전규제체도의 합리화를 유도하기 위한 「원자력법」의 전면개정작업을 94년 정기국회 통과를 목표로 일관성 있게 추진해 갈 것이다. **▶▶▶**

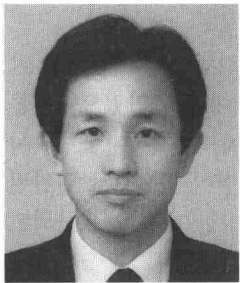
우리나라의 폐기물 행정의 시작은 조선시대 초기로 보고 있다. 1392년 태조 이성계가 궁내에 내시부 소속의 정 8품급 6명으로 하여금 청소를 담당케 하면서부터라는 기록이 있다. 조선조 후기 철종 때는 放生蓄者杖一百, 棄灰者杖八十

시작된 것은 77년 「환경보전법」이 제정되면서였다. 이후 86년에 「오물청소법」에서 관장하던 분노·쓰레기의 처리문제와 「환경보전법」에서 관장하던 산업폐기물을 통합하여 「폐기물관리법」이 제정되었다. 폐기물에 대한 관리체계가 재정비됨으로써 청소개념의 단순처리시대에서 폐기물의 위생처리, 관리시대를 맞이한 것이다. 그러나 제도와 현실 간에는 상당한 거리가 있어 산업폐기물의 불법처리가 빈발하였다. 70년대 후반 일본으로부터 폐기물 위장수입사건이 발생한 것은 좋은 사례이다.

특정폐기물 관리의 효율화

이라는 금표를 곳곳에 설치하였다. 가축을 함부로 방목시킨 자에게는 곤장 1백대를 가하고 폐기물을 버린 자에게는 곤장 80대를 가한다는 내용이다. 이 금표는 지금도 강화도 지역에 남아 있다. 아마도 폐기물 불법 처리에 대한 최초의 벌칙이 아닌가 한다.

91년 기존의 「폐기물관리법」이 대폭 수정되면서 폐기물 문제는 종말처리중심에서 가능한 한 재활용하는 방향으로 전환되었다. 그러나 제도상으로는 폐기물의 자원화시대를 맞이하였지만, 현실은 폐기물처리시설이 아직도 태부족하고 폐기물의 부적정 처리가 빈발하고 있는 실정이다.



신현국
환경처 특정폐기물과장

그러나 현대적 의미의 폐기물관리 역사는 매우 일천하다. 1961년 「오물청소법」이 제정되면서 비록 초보적 단계였지만, 폐기물의 위생 처리행정이 처음 시작되었다. 갑작스런 도시화의 물결에 따라 도시지역을 중심으로 쓰레기와 분노 등 폐기물의 처리문제가 대두되었다. 그러나 이때까지만 하더라도 도시지역의 쓰레기와 분노를 깨끗이 청소하는 청소개념의 폐기물 처리수준을 벗어나지 못하였다.

인구증가, 산업화는 필연적으로 폐기물을 量産시켰고, 질적으로도 악성·유해성 폐기물의 발생을 야기하였다. 사업장에서 발생하는 폐기물은 사업장의 종류와 규모에 따라 차이는 있겠으나 거의 모든 사업장에서 사업활동의 결과 부수적으로 폐기물의 발생을 가져왔다. 사업장에서 발생하는 폐기물은 대부분의 경우 양이 많고 중금속 등 유해물질을 함유하고 있다. 특정폐기물은 그 자체가 갖는 유해성·難分解性 등으로 잘못 처리하는 경우 그 피해가 국민건강에 직결된다. 그 대표적인 피해사례가 유해폐기

오늘날 문제가 되고 있는 산업폐기물에 대한 본격적인 법적 규제가

물을 잘못 매립하여 지역일대의 주민피해가 발생한 미국의 러브커넬 사건이다.

특정폐기물 21종, 엄격한 규제와 관리 필요

종전에는 폐기물이 어디에서 발생되느냐에 따라 사업장에서 나오는 산업폐기물과 가정에서 발생하는 생활폐기물로 나누었으며, 폐기물 중 카드뮴·납·구리 등 유해성분이 있거나 인화성·부식성 등 환경에의 위해성이 있는 것을 특정산업폐기물로 분류하여 특별관리해 왔다.

그러나 산업체에서 발생하는 폐기물 중에서 가정·상가 등에서 발생하는 폐기물과 性状이 동일하고 함께 처리할 수 있는 것도 산업폐

특정폐기물 배출사업자가 특정폐기물을 위탁처리하는 경우에는 위탁하고자 하는 특정폐기물의 종류, 처리방법, 기타 수집·운반 및 처리에 관하여 필요한 사항을 미리 수탁자에게 통보하도록 하였다. 아울러 수탁자 처리시설의 용량·성능·시설의 종류 등 처리능력을 확인한 후 위탁하도록 하였다.

기물로 분류, 별도로 관리하도록 함으로써 관리상 불합리한 점이 많았다. 또한 산업체에서 발생하는 모든 폐기물은 유해하다는 그릇된 인식의 팽배로 매립시설 등 폐기물 처리시설의 신규설치를 어렵게 하기도 하였다. 이에 따라 「폐기물관리법」을 개정(91년 9월 8일 시행)하여 미국·독일 등 선진국과 마찬가지로 폐기물의 性状을 구분류기 기준으로 하여 특정폐기물과 일반폐기물로 분류하고, 개편된 분류체계에 적합한 관리체계를 정립하게 되었다.

개정된 「폐기물관리법」에서는 부식성·인화성·급성독성·만성독성·난분해성인 폐기물과 廢水處理汚泥와 같이 유해성은 크지 않으나 현재의 우리나라 폐기물 관리실정, 처리시설 현황 등을 고려할 때 적정처리를 하기 위하여 보다 엄격한 규제와 관리가 필요한 것 21종을 특정폐기물로 정하였다. 즉, 특정폐기물은 특별히 정하여 관리하는 폐기물이며, 특정폐기물이 유해 폐기물이라는 등식이 반드시 성립하는 것은 아니다.

1일 2만여t, 연간 680만여t 발생
특정폐기물 배출업소 수는 2만

427개소이며, 발생량은 91년을 기준으로 1일 2만여t에 연간 683만t이 발생되고 있으며, 매년 10~15% 증가하는 추세에 있다. 특정폐기물의 종류별 발생현황은 <표 1>과 같다. 21종의 특정폐기물 중 발생량이 가장 많은 것은 폐수처리장 등에서 발생하는 汚泥(찌꺼기)이며, 다음으로 폐석고, 폐합성고분자 화합물·폐산·폐유 등의 순이었다.

91년도 특정폐기물, 재활용 및 매립처리율 74%

91년 발생된 특정폐기물 중 재활용된 것이 39.3%, 소각 9.2%, 매립 34.2%, 기타 17.3%로 재활용과 함께 매립처리가 주종을 이루고 있다.

처리주체별로는 배출된 공장에서 직접 시설을 갖추어 자체처리하는 것이 29%, 전문 처리업체 또는 재활용업체에 위탁하여 처리한 것이 71%로 위탁처리비율이 높은 편이다.

현행 「폐기물관리법」에서는 사업장에서 발생하는 특정폐기물을 자체시설을 갖추어 자체처리하거나 허가받은 전문업체에게 위탁하여 처리하도록 규정하고 있다.

<표 1> 특정폐기물의 종류별 발생현황(91년)

(단위 : t)

	발생량
폐 산	315,532
폐알카리	190,186
폐 유	202,212
폐유기용제	51,588
폐합성고분자화합물	483,092
폐 석 면	7,211
광 재	71,866
분 진	38,284
폐주물사	9,882
오 니	3,309,673
폐 석 고	1,765,555
폐 석 회	189,183
동물성잔재물	175,140
기 타	23,702
계	6,833,114

자료 : 환경백서(1992), 환경처

최근 환경규제 강화, 처리비용의 상승, 매립시설 부족난 등으로 인하여 자체 처리시설의 설치추진이 활발하여 소각시설의 경우 91년 229기에서 92년에는 290기로 증가되었으며, 앞으로도 계속 늘어날 전망이다.

특정폐기물 배출업체, 대부분 위탁처리

특정폐기물 처리방식을 보면, 대부분의 사업장에서는 자체처리를 기피하고 전문처리업체에 위탁처리하고 있다.

왜냐하면 자체처리의 경우 처리시설 설치에 목돈이 들어가고, 적정처리에 많은 인력이 소요되며, 부적정처리시 행정처분 등 업체의 불이익이 예상되기 때문이다.

이런 이유로 상당수의 대기업도 위탁처리에 의존하여 왔다. 위탁처리의 경우 법적 취지는 좋으나 실제에 있어서는 전문업체의 기술의 낙후, 규모의 영세성 등으로 전문

처리를 제대로 수행하지 못하고 있고, 배출업체는 적정처리비용을 지불하고 위탁한 것으로 모든 책임을 다한 것으로 간주하고 있는 실정이다.

특정폐기물 전용매립지는 92년 말 현재 10개소에 40만3천㎡(공공 2개소, 3만9천㎡ 포함)에 불과하며, 확보된 매립지도 지역적으로 편재되어 있어 대전 이북지역의 경우에는 매립지 부족난이 심각한 실정이다.

매립지를 신규로 확보하는 경우에도 혐오시설 입지에 따른 地價下落 및 환경오염을 우려한 매립지 인근지역주민의 집단반발, 지역이 기주의 현상이 심화되고 있다.

도시화에 따른 立地可能土地의 상대적 감소, 「국토이용관리법」·「도시계획법」 등 토지이용 관계법령에 의한 입지제한도 매립지확보의 걸림돌이 되고 있다. 아울러 확보된 매립지의 사용시는 물론 사용후의 관리가 소홀하여 침출수 등으로 인한 주변지역의 피해가 우려되

고 있다.

폐기물처리업소, 영세성 및 기술부족으로 적정처리 어려워

6개 지방환경청에서 허가를 얻은 특정폐기물 처리업체는 74개소이다. 수집·운반을 전문으로 하는 업체가 51개소이고, 중간처리업체가 20개소, 최종처리업체가 3개소이다. 특정폐기물 처리업체는 상당수가 수집·운반과 중간처리를 겸하고 있으며, 92년말을 기준으로 폐기물처리업소의 평균자본금은 약 6억원, 평균 종업원수는 40여 명이고, 평균매출액은 연간 36억 원에 불과하다. 또한 업체간의 과당경쟁, 시설의 노후, 전문기술인력 미확보 등으로 인하여 날로 다양화·악성화되고 있는 특정폐기물의 적정처리에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

업체의 기술수준도 매우 낙후된 것으로 평가되고 있다. 92년 국립환경연구원의 조사결과에 의하면, 우리나라의 소각처리 기술은 선진국을 100으로 하였을 때 20~30% 수준에 머물고 있으며, 여타 폐기물처리기술도 선진국에 비하여 많이 뒤떨어지고 있는 실정이다. 결과적으로 일본·미국 등 선진기술을 로열티를 지급하고 도입하고 있는 실정이다.

〈표 2〉 특정폐기물 처리방법별 처리현황(91년)

(단위 : t, %)

처 리 현 황				합 계
재활용	소각	매립	기타	
2,682,770 (39.3)	629,757 (9.2)	2,337,669 (34.2)	1,182,919 (17.3)	6,833,115 (100)

〈표 3〉 특정폐기물 처리주체별 처리현황(91년)

(단위 : t, %)

배출업소 자가처리	위탁처리					합 계
	재활용업소	처리업소	공공처리	기타	계	
1,992,617 (29)	2,409,484 (50)	2,197,182 (45)	32,757 (1)	201,074 (4)	4,840,497 (71)	6,833,114 (100)

폐기물의 분류체계 개선 위해 시행령 개정

현행 「폐기물관리법」상의 분류체계는 91년 8월 「폐기물관리법」의

전면개정에 따른 것이다. 그동안 2년여간 시행해온 결과, 폐기물의 특성상 일반폐기물로 분류하여도 무리가 없을 것으로 판단되는 상당수의 폐기물은 일반폐기물로 분류할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 93년 6월 24일 「폐기물관리법」 시행령을 개정, 현행 분류체계를 일부 조정하였다.

개정된 「폐기물관리법」 시행령에 의하면 그동안 21개의 특정폐기물 중 폐석고·폐석회·동물성 잔재물 등 3개의 폐기물이 제외되고, 폐수처리汚泥도 유해물질이 기준치 이상인 것만 특정폐기물로 분류하였다. 개정된 특정폐기물의 분류체계는 오는 94년 4월 1일부터 적용된다.

배출업소 등

사업자의 관리책무 강화

일정규모 이상의 공단지역과 특정폐기물 배출자에 대해서는 자체처리를 의무화하였다. 개정된 「폐기물관리법」 시행령에 의하면 연간 폐기물 발생량이 2만t 이상 또는 조성면적 50만㎡ 이상인 공단과

낙후된 폐기물 자원화기술, 저공해소각기술 등 폐기물 처리기술을 개발하기 위하여 민간기업의 기술개발 활성화와 함께 주요 핵심기술 개발을 범정부적으로 추진하는 G7프로젝트에 포함시켜 폐기물분야의 기술개발을 추진할 것이다. 즉, 2001년까지 655억원을 들여 저공해소각기술 개발 등 주요 핵심기술개발을 추진할 것이다.

폐기물발생량 1만t 이상 또는 조성면적 5만㎡ 이상인 공장은 자체처리시설 설치를 의무화하였다.

또한 특정폐기물 배출사업자가 특정폐기물을 위탁처리하는 경우에는 위탁하고자 하는 특정폐기물의 종류, 처리방법, 기타 수집·운반 및 처리에 관하여 필요한 사항을 미리 수탁자에게 통보하도록 하였다. 아울러 수탁자 처리시설의 용량·성능·시설의 종류 등 처리능력을 확인한 후 위탁하도록 함으로써 무허가·부적격 업체에 의한 처리를 근절하고, 처리업소에서도 폐기물의 성상을 고려하여 적정처리방법을 강구할 수 있도록 할 계획이다.

민간처리업소에 대한 지원·육성방안 강구

특정폐기물 전문처리업체의 구조적 문제점을 개선하기 위하여 특정폐기물 처리업체를 수집·운반업, 중간처리업, 최종처리업으로 세분화·전문화시키고 각각의 영업활동 내용을 엄격하게 제한하였으며 적정처리시설의 확보와 함께 처리업종별 전문화를 유도하고자 한다. 특정폐기물의 적정처리여부에 대한 지도·감독을 강화하기 위하여 복수전표제의 시행을 강화하고, 필요하다면 중앙특별기동단속반에 특정폐기물 전담반을 설치·운영할 계획이다. 아울러 그동안 폐기물처리업종이 표준산업분류표상 서비스업으로 분류되어 각종 세제·금융상의 불이익을 받은 점을 감안하여 관계부처가 협의 '제조업 지원서비스업'으로 분류되도록 추진코자 한다.

〈표 4〉 특정폐기물 공공처리장 설치 계획

(단위: 억원)

권역별	연 차 별 계 획			
	총사업비	93년까지	94년	95~97년
수도권	528.5	85.0	170.2	273.3
동해권	103.1	-	0.6	102.5
중부권	155.3	1.9	52.7	100.8
호남권	353.5	104.0	97.4	152.0
경북권	344.1	-	2.2	341.8
경남권	420.5	-	22.5	397.6
계	1,904.6	191.0	345.6	1,368.0

처리시설의 확충 및 관리 강화

공공처리장의 확충을 위하여 현재 수도권(화성) 및 경남권(온산) 등 2개소에 불과한 공공처리장을 97년까지 총 1,900억여원을 투자하여 전국을 6개 권역으로 구분, 권역당 1~2개의 처리장 건설을



유해폐기물의 수출입규제 강화

과거 선진국에서 자체처리가 곤란한 유해폐기물을 규제가 미흡한 후진국에 수출하여 환경을 오염시키는 사례가 빈번하게 발생함에 따라 유엔환경계획(UNEP) 주관하에 「유해폐기물의 국가간 이동 통제에 관한 바젤협약」이 92년 5월5일 채택·발효되었다.

우리나라는 그 동안 유해폐기물에 대한 수입규제를 「대외무역법」에 근거하여 실시해 온 바 있다.

즉, 수은함유 오니, 폐염산, PCB함유 폐기물 등 27개 품목은 수입을 금지하고 재활용을 목적으로 한 경우에만 구리스크랩·재생용플라스틱·페뱃데리 등 28개 품목에 대한 수입을 전문기관에서 승인하여 왔다. 그러나 지난해 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이 새로이 제정됨에 따라 앞으로 폐기물의 수출입에 따른 규제가 더욱 강화될 전망이다.

특정폐기물의 경우 가장 좋은 처리방법은 재생하여 이용하는 것이다. 특정폐기물의 재활용 촉진을 위하여 G7프로젝트에 의한 기술개발과 함께 재활용 폐기물에 대한 세계·금융상의 지원을 강화하고, 폐기물 관리기금에서 매년 일정비율을 재활용산업에 지원할 예정이다. 지난해 「폐기물의 자원화 및 재활용 촉진법」을 공포한 바 있는데, 특정폐기물의 경우도 동법에 근거하여 재활용 촉진을 유도할 것이다. **한정**

추진하여 금년중에 수도권·전북권·전남권 처리장의 건설을 착수하고, 중부권처리장의 입지조사를 실시할 계획이다.

아울러 일반사업자들이 보다 용이하게 폐기물 처리시설을 설치할 수 있도록 입지 제한규정을 완화하고, 소규모 처리시설의 설치기준의 현실화와 함께 설치절차의 간소화, 설치비용 용자확대 등을 추진하고자 한다.

매립지의 설치 및 관리기준도 강화하여 설치·운영과정에서의 환경피해를 최소화하며, 사용종료 후에도 지속적으로 관리하도록 하고 사업자가 이를 제대로 이행하지 아니하는 경우에는 사후관리예치금을 활용하여 사후관리를 정부에서 대행하도록 할 계획이다.

또한 매립지 등 폐기물 처리시설의 설치·운영으로 인하여 피해를 받게 되는 지역주민에 대하여는 폐기물처리장 반입처리수수료의 일

정비율을 적립, 지역주민 지원사업을 추진하도록 할 계획이다. 지역주민 지원에 대한 법적 근거를 「폐기물관리법」에 반영하였으며, 수수료 요율 등은 市·道 條例로 정하도록 하였다.

폐기물처리기술 개발, G7프로젝트의 일환으로 추진

앞에서 설명한 바와 같이 우리의 기술수준은 상대적으로 낙후되어 있다. 낙후된 폐기물 자원화기술, 저공해소각기술 등 폐기물 처리기술을 개발하기 위하여 민간기업의 기술개발의 활성화와 함께 주요 핵심기술 개발을 범정부적으로 추진하는 G7프로젝트에 포함시켜 폐기물 분야의 기술개발을 추진할 것이다. 즉, 2001년까지 655억원(공공425억, 민간230억)을 들여 저공해소각기술 개발 등 주요 핵심기술개발을 추진할 것이다.

유통산업은 생산과 소비를 연결시켜 상품의 원활한 흐름을 유도하는 기능을 수행하는 산업으로 국민경제상 중요한 비중을 차지하고 있다. 92년 기준으로 볼 때 유통산업(도소매·운수·보관)은 GNP의 14.4%, 고용인구의 27.8%로 농림

시하고 있는 유통시장 개방조치에 의해 더욱 어려운 상황을 맞이하고 있다.

유통산업, 시장개방 불가피

유통시장 개방은 크게 두가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 하나는 외국인투자가 허용되는 도소매업종에 있어서 외국인이 국내에 직접 점포를 개설한 경우에 적용되는 취급품목·점포수 및 매장면적에 대한 제한을 완화하는 것이고, 다른 하나는 외국인투자가 제한되고 있는 도소매업종에 대한 제한을 완화하여 외국인투자 허용업종을 확대하는 것이다.

점포수 및 매장면적 등에 대한 제한 완화는 81년 7월부터 점진적·단계적으로 실시되어 오다가 88년 10월에 3단계 유통시장 대외개방 계획이 발표됨으로써 본격적으로 추진되었다. 91년 7월 2단계 개방조치로 10개 점포 이하, 매장면적 1천㎡ 미만까지 외국인이 국내에 직접 점포를 개설할 수 있도록 되었으며, 금년 7월부터는 3단계 개방조치로 20개 점포 이하, 매장면적 3천㎡ 미만까지 그 범위가 확대되었다. 또한 점포수 및 매장면적에 대한 제한은 96년 1월부터 완전히 철폐될 예정이다.

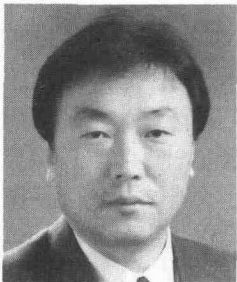
외국인투자 허용업종 확대경위를 살펴보면, 84년 7월 도소매업에 대한 외국인투자 제한이 포지티브시스템에서 네가티브시스템으로 전환됨으로써 외국인투자 허용업종 확대가 본격적으로 추진되었으며, 93년 7월 기준으로 도매업 89개 업종

유통시장 개방에 따른 우리의 대응

수산업의 7.6%, 16.3%보다 높은 비중을 나타내고 있다.

그러나 그동안 정부가 제조업 위주의 경제정책을 실시해 오면서 유통산업을 단지 소비성 서비스산업 내지 부동산 임대업 등 비생산적인 산업으로 인식함에 따라 규제는 과다한 반면, 지원은 미약하여 유통산업은 낙후성을 면치 못하고 있는 실정이다. 일례로 도소매업의 경우 종업원 2인 이하인 사업체의 비중이 전체 도소매업체의 84.2%를 차지하고 있다는 사실은 이를 단적으로 증명하고 있다.

이러한 실정에 놓여 있는 우리나라의 유통산업은, 우리 경제발전에 상응하는 시장개방이 불가피하고 우루과이라운드 등 多者間 및 兩者間 통상협상에서 우리나라 유통시장 개방에 대한 요구가 강화되고 있는 현실 등을 고려하여 수년전부터 정부가 점진적·단계적으로 실



김익만
상공지원부 유통산업과장

중 76개 업종, 소매업 68개 업종 중 56개 업종에 대해 외국인투자가 허용되고 있는 실정이다. 또한 금년 7월 이후 외국인 투자허용업종 확대는 '외국인투자 5개년 개방예시제'에 따라 계속 추진될 계획이다. 따라서 94년 1월에는 농약도매업·채소소매업이, 95년 1월에는 곡물 및 종자도매업(곡물 제외)·과실 및 채소도매업·서적 및 기타 인쇄물도매업·과실소매업·화장품 및 화장비누 소매업·서적 및 신문소매업·액체연료소매업·가스연료소매업이, 96년 1월에는

정부는 유통시장 개방이 국내 업계에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하고 오히려 유통시장 개방을 계기로 국내 유통업계가 경쟁력을 강화하여 새롭게 도약할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 모든 노력을 다하고 있다. 이를 위하여 우선 외국인 토지취득 허용 및 수입선다변화 품목 축소 내지 철폐 등 관련제도의 개선을 신중히 단계적으로 추진하고 있다.

상품연쇄화사업이, 97년 1월에는 비료도매업·무역업 6개 업종·고기소매업·차량용 가스충전업이 단계적으로 개방될 예정이다.

도소매업에 대한 외국인투자 높은 증가율 보일 듯

유통시장 개방으로 인한 외국 기업의 국내 진출 전망은 다음의 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 도소매업에 대한 외국인투자는 93년 4월 기준으로 48건에 7,200만달러에 달하고 있으나 이는 전체 외국인 투자의 1%에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 이를 국별로 보면 일본과 미국이 15건으로 가장 많고, 금액으로는 미국·네덜란드·일본 순이며, 업태별로는 도매업이 38건에 5천만달러, 도소매 겸업이 7건에 1,600만달러, 순수한 소매는 2건에 불과하다. 또한 취급상품별로는 종합도소매, 산업용품·기계장비, 농축산물·음식료품의 순으로 나타나고 있다.

도소매업에 대한 외국인 투자는 점포수 및 매장면적 제한이 크게 완화된 91년 7월 2단계 개방조치 이후 17건에 3,800만달러로 지금까지 이루어진 전체 외국인 투자 건수의 35.4%, 금액의 52.8%를 차지하는 높은 증가율을 보이고 있어 앞으로도 더욱 빠른 속도로 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 1〉 외국인투자 허용업종 확대 추진경위

	89~91년 6월	91년 7월	92년 11월	93년 3월	93년 7월
금지업종에서 → 제한업종				• 예술품 소매업	
제한업종에서 → 자유업종	• 의약품 도매업 (89년 7월) • 화장품 도매업 (90년 6월)	-	• 알콜성 음료 도매업 • 무역 중개업 • 사료 도매업 • 연탄 소매업	• 설탕 및 과자류 소매업 • 담배 소매업 • 미분류 음식료품 및 담배 소매업 • 노점 및 유사이동 판매업 • 계약 배달업 • 미분류 기타특수 판매업	• 중고서적 소매업
제한업종에서 → 인가기준 이 마련된 제한업종	• 알콜성 음료 도매업 (91년 1월) • 일반무역업 (91년 1월)	• 연쇄화 사업	• 화장품 소매업	• 의약품 및 의료 용품 소매 업(의약품 제외)	

둘째, 유통업 부문에 있어서의 외국기술 도입은 88년 10월 3단계 유통시장 대외개방계획이 발표된 이후 백화점·대중양판점(GMS)·편의점(CVS) 등에 대한 선진경영기법에 대한 기술도입이 본격화되어 93년 4월까지 주로 일본과 미국으로부터 14건의 기술도입계약이 체결되었다. 이러한 외국기술 도입사례는 외국 유통업체의 국내 진출이 본격화되기 전까지 새로운 업태 즉 할인점(discount store), 회원제도 매점 등으로 더욱 확대될 것으로 보이나 국내 유통업체의 경영기술 수준이 향상되고 외국 유통업체의 국내 진출이 본격화되는 단계에 이르러서는 그 신장세가 둔화될 것으로 예상된다.

셋째, 외국 유통업체가 국내에 직영 또는 가맹점포를 개설·운영하는 직접진출 전망은 소매업에 있어서 현행 국내 법규상 백화점 및

쇼핑센터 등 대규모 소매점은 매장면적이 3천㎡ 이상인 경우에만 가능하므로 3단계 개방수준으로는 외국 유통업체의 진출이 불가능하고 당분간 기술제휴 형태가 유지될 것으로 예상된다. 슈퍼마켓·양판점·전문점의 경우에는 매장면적 3천㎡ 미만으로도 효율적인 영업이 가능하므로 일본 유통업체의 동남아 진출예에 비추어 볼 때 경쟁력을 갖춘 일본 등 선진국 유통업체의 단독 또는 국내 업체와의 합작 진출이 늘어날 것으로 전망된다. 특히 양판점·전문점의 경우에는 상표의 지명도가 높은 가전제품·의류·시계·완구·악기·안경테·화장품·타이어 등을 중심으로 국내진출이 활발해질 것으로 예상된다. 또한 편의점의 경우에는 3단계 개방조치 이후에도 점포수가 20개 이하로 제한되어 직접 진출하는 채산성을 확보하기 어려우

므로 현재와 같은 기술제휴 형태의 진출이 주로 이루어질 것으로 전망된다.

도매업에 있어서는 공산품 도매업의 경우 종전의 개방조치로 이미 상당수 진출해 있어 3단계 개방조치로 큰 영향을 받지는 않을 것으로 보이나, 현재 외국인투자가 제한되고 있는 곡물·고기·과실·채소 등 농수산물 유통업이 개방되면 상대적으로 경쟁력이 높은 미국업체의 진출이 크게 늘어날 것으로 예상된다.

개방에 따른 부작용 최소화하기 위해 대책 마련

정부는 유통시장 개방이 국내 업계에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하고 오히려 유통시장 개방을 계기로 국내 유통업체가 경쟁력을 강화하여 새롭게 도약할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 모든 노력을 다하고 있다. 이를 위하여 우선 외국인 토지취득 허용 및 수입선다변화 품목 축소 내지 철폐 등 관련제도의 개선을 신중히 단계적으로 추진하고 있으며, 아울러 유통산업을 제조업을 지원하고 물가안정에 기여하는 사회간접자본 성격의 산업으로 인식하여 제조업과의 균형있는 발전을 유도해 나갈 계획이다.

정부는 외국 유통업체의 국내 진출에 대응하고 국내 유통산업의 전문화·현대화를 유도하기 위하여 「新경제 5개년계획」에 국내 유통산업의 발전방향을 제시해 놓고 있다. 「新경제 5개년계획」에 포함된

〈표 2〉 외국인투자 제한 및 자유업종 현황(93년 7월 기준)

	도매업	소매업
외국인투자 제한업종	13개 업종(9개 업종) ¹⁾ • 곡물, 과실·채소, 고기, 서적, 비료, 농약도매업 • 종합무역업 등 무역업 6개 업종 ²⁾ , 연쇄회사업 ²⁾	12개 업종(6개 업종) ¹⁾ • 곡물, 고기, 채소, 과실, 의약품 및 의료용품 ²⁾ , 화장품 ²⁾ , 서적, 액체연료, 가스연료, 예술품 소매업 • 주유소운영업, 가스충전업
외국인투자 자유업종 • 도매업 : 신고제 • 소매업 : 인가제	외국인투자 제한업종 이외의 모든 업종 • 단, 소매점의 경우 3천㎡미만의 20개 점포 이내만 인가	
계	89개 업종	68개 업종

註 : 1) 괄호 안의 업종수는 96년 1월 점포수 및 매장면적 제한 완전철폐시 남게 되는 외국인투자 제한 업종수

2) 별도의 인가기준에 부합할 경우 부분적으로 투자를 허용하는 업종이며, 외국인투자 제한업종에 속하는 나머지 업종은 사실상 인가 불허

내용을 중심으로 주요 정책과제별 유통시장 개방대책을 살펴보면 다음과 같다.

유통단지 개발하고

유통시설의 현대화 추진

첫째, 유통단지를 체계적으로 개발하고 유통시설의 현대화 및 교외이전을 추진할 계획이다. 최근 인건비 등 경직성 경비의 지속적 증가로 기업의 생산원가 절감이 점점 어려워지고 있어 '제3의 이익원'으로 일컬어지는 物流費 절감을 통한 경쟁력강화 노력이 절실히 요구되고 있다. 물류비 절감을 위해서는 물류거점의 확보를 통해 수송간 분담체계를 구축하고 공동물류를 실시하는 등 물류의 효율화를 기하는 것이 필요하다. 따라서 유통단지를 체계적으로 개발하기 위해 93년중 유통단지의 시설기준·개발절차·개발방식·관리방식·지원 등을 주요 내용으로 하는 가치「유통단지개발촉진법」을 제정하여 유통단지 개발절차를 공업단지 수준으로 간소화할 계획이다. 또한 이 법에 따라 94년 상반기까지 전국 물동량과 공업단지배치 등을 고려하여 단지위치·규모 등을 포함하는 권역별 유통단지배치계획을 수립하고 95년부터는 배치계획에 따라 연차적으로 유통단지를 개발할 계획이다.

이와 더불어 교통유발효과가 큰 도매센터·백화점·쇼핑센터 등의 교외이전을 유도하고 낙후된 유통시설의 현대화도 추진할 계획이다. 이를 위해 공동출자에 의해 설립된 법인 또는 조합이 사업을 추진할

정부는 국내 유통산업의 전문화·현대화를 유도하기 위하여 유통단지를 체계적으로 개발하고 유통시설의 현대화 및 교외이전을 추진하는 한편, 유통정보화 및 물류표준화를 적극 추진할 계획이다.

경우 이를 적극적으로 지원할 것이고, 낙후된 재래시장 및 상점가의 구조조정 촉진을 위해 지역별 특성에 따라 복합건축물 내지 근린편의 시설로 개발도 나갈 것이다.

유통정보화 및

물류표준화 적극 추진

둘째, 유통효율성을 제고시키기 위해 유통정보화 및 물류표준화를 적극 추진해 나갈 계획이다. 정보화시대에 걸맞는 유통효율성 제고를 위해서는 유통정보화를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 따라서 우선적으로 유통정보화의 기초가 되는 바코드 도입업체수와 POS(판매시점정보관리체계) 도입 점포수를 확대해 나갈 계획이다. 이를 위해 백화점·슈퍼마켓·편의점 등 이용자그룹의 결성을 통해 제조업체에 대한 바코드 사용을 권유하고, 스포츠·약품·완구·의약품 등 POS 미도입 업종에 대한 시범사업의 전개로 관련업체의 인식을 제고해 나갈 것이다. 이와 함께 정부 및 민간의 상품유통 관련 수송·하역·보관업무 등을 전산시스템으로 연결하는 종합물류EDI(전자문서교환)를 추진하여 96년까지 상역·통관 등 관련EDI와 연

계할 계획이고, 도소매업체·제조업체·운송업체 등을 전산으로 연결하는 유통 VAN 구축을 추진할 것이다. 한편 한국유통정보센터 주관으로 한국상품코드(KAN)의 판매데이터베이스를 구축하여 97년부터 제조업체 및 유통업체에 대한 판매·시장점유율·고객동향 등 유통관련 서비스를 제공하여 기업의 경영합리화를 유도토록 할 계획이다.

물류표준화 부문에 있어서는 현재 상품유통의 효율화를 위한 장비 및 포장의 표준화가 미흡하고 팔레트나 포장규격 등이 화물트럭 적재함 등 운송수단이나 창고시설과 상이하여 사회적 낭비를 초래하고 있다. 이와 같은 비효율성을 극복하기 위한 물류표준화 사업은 개별기업 차원에서 추진하는 데 한계가 있으므로 정부가 주도하여 합리적인 물류표준안을 작성하고, 이를 한국공업규격(KS)으로 제정토록 하여 단위화물적재체제(ULS)를 구축해 나갈 계획이다. 이와 관련 94년 교통부와 공업진흥청 공동으로 물류표준안을 마련하고 95년 한국공업규격 제정을 추진할 계획이다. 즉, 현행 물류관련 188종 공업규격을 전면 재검토하여 98년까



지 250종으로 확대 제정할 방침이다. 또한 물류표준화를 선진국 수준으로 정비하기 위해 물류표준의 확대 보급 방안을 강구하고 국제활동도 강화해 나갈 계획이다.

건전한 유통질서 확립

셋째, 건전한 유통질서를 확립하고 도매기능 제고를 위한 제반시책을 펴나갈 것이다. 무자료거래는 제조업체의 낙후된 영업관행, 유통업체의 이윤동기, 낮은 납세의식 등 제반요인이 복합적으로 작용하여 발생하고 있는데, 유통질서를 왜곡하여 유통산업의 발전을 저해함은 물론 세수감소를 초래하고 있다. 또한 제조업체가 생산과 유통을 동시에 수행하거나 유통업체를 지배하는 제조업지배형 유통구조는 일종의 진입장벽으로 작용하여 유통업 및 중소기업의 발전을 저해하고 우월적 지위를 이용한 끼워팔기, 밀어내기 등의 불공정거래행위를 유발하고 있다.

우선 무자료거래에 대하여는 무자료거래 성행종목을 선정하여 연

중 무자료 발생 제조업체 및 무자료 취급 유통업체에 대한 조사를 강화할 계획이다. 이를 위해 94년 중 제조업체·유통업체·관련 공무원들로 구성된 민관합동대책위원회를 구성하여 대책을 논의할 계획이다. 제조업지배형 유통구조도 개선하여 제조업체의 불공정거래 관행을 시정하고 대리점 공동출자 또는 대형대리점에 의한 양판점(종합판매점) 설립을 유도해 규모화를 추진해 나갈 계획이다.

또한 도매업의 기능이 취약하여 중소기업들이 판로확보에 어려움을 겪고 있으므로 전문업종별로 협동조합 설립을 유도하여 94년부터 의류·전자 등 8개 업종의 시범도매센터를 지정·운영하고 도매기능을 제고시킬 수 있는 방안을 적극 강구할 방침이다.

유통산업에 대한 규제 완화

넷째, 유통산업에 대한 규제를 완화하여 자유로운 기업활동을 촉진하고 경쟁력을 강화해 나갈 것이다. 유통산업은 그동안 서비스업으

로 인식되어 토지·금융·기업활동 등의 측면에서 규제가 과다하였으나 이를 점차 완화해 나갈 방침이다. 우선 토지규제와 관련 국토이용관리법상의 용도지역 개편 등에 따라 유통시설 설치가능지역을 확대하고, 외국 유통업체의 본격적인 진출에 대비하기 위해 계열기업군의 물류시설 및 점포용 부동산에 대한 취득을 점차 허용할 방침이다. 금융규제에 있어서는 도소매업을 주력업종의 대상에 포함하는 방안과 함께 유통산업에 대하여도 계열기업군에 대한 주거래은행의 기업투자 및 부동산취득 승인제를 점차적으로 폐지하는 방안을 모색할 것이다. 또한 유통산업에 대한 영업활동의 규제도 완화하여 94년부터 상품권 발행을 허용하는 등의 정책을 실시할 계획이다. 이와 함께 국내 중소기업의 경쟁력을 제고시키기 위해 중소기업의 조직화·협동화도 유도할 계획이다. 이를 위해 연쇄화사업자 지정제도를 개선하여 기존의 회사형·가맹점형 이외에 프랜차이즈형·조합형 등 신규업태를 인정하고 상업협동조합에 대한 지원도 강화해 나갈 방침이다.

끝으로, 정부는 물류비 절감 및 유통구조개선 효과가 큰 유통단지 조성 및 유통정보망 구축사업을 중심으로 지원하고 개별사업자에 대한 지원보다는 중소기업이 협동화사업의 일환으로 추진하는 사업을 중심으로 지원하여 국내 유통업체가 외국 유통업체의 진출에 대응할 수 있는 힘을 근본적으로 제고시켜 나갈 계획이다. **김원**

‘정보화 사회’ 도래에 대비해야 산다

최성범

서울경제신문 기자/경제기획원

20세기 후반기의 가장 큰 사건은 공산주의체제의 붕괴라 할 수 있다.

공산주의체제가 자멸하게 된 이유는 무엇일까? 한 가지 이유로 설명하기는 어렵겠지만 공산주의는 자본주의와는 달리 개인의 이윤추구욕구를 금기시함으로써 창의성이沮喪되었고, 그 결과 효율성이 떨어진다는 설명이 주류를 이루고 있다. 공산주의가 본질적으로 자본주의보다 열등하다는 설명이다. 하지만 소련의 경우, 30년대까지만 해도 눈부신 경제성장을 이룩했고 다른 공산국가들의 경우도 상당수준의 발전을 성취하는 등 70년대까지만 해도 공산주의체제가 자본주의체제에 비해 크게 뒤지지 않았던 점을 감안하면, 이 같은 ‘열등론’은 충분한 설명이 되지 못한다.

그보다는 ‘脫공업화사회’ ‘정보화사회’의 도래가 계획경제에 의존하는 공산주의체제에 치명타를 주었다고 생각한다. 즉 ‘량의 시대’에서 ‘質의 시대’로의 변화가 그것이다.

80년대 이전의 ‘공업화사회’·‘양의 시대’에서는 계획경제가 효율성을 가질 수 있었다. 그러나 양보다는 질을 중시하는 정보화·후기산업사회에서는 계획경제가 거의 힘을 쓸 수 없게 된다.

공산체제의 붕괴는 자본주의의 승리라기보다는 양에서 질로의 변신, 정보화사회로의 이행을 게을리한 국가나 체제는 도태될 수밖에 없다는 사실을 웅변적으로 말해준다.

미래의 세계에서는 국가의 경쟁력이 예전처럼 설비능력(capacity)에 의해서가 아니라 기술력·정보력에 의해 판가름나게 마련이다.

하지만 정부의 상황인식은 너무 안이한 듯하다. 기

술개발투자를 늘리고 정보화를 촉진하겠다는 말은 하고 있지만 실천이 따르지 않는다. 「新경제 5개년계획」도 다른 분야에선 개혁을 시도하고 있지만 기술이나

정보화분야에선 변화의지가 별로 보이지 않는다. 물론 우리 기업이나 사회가 충분한 수용태세를 갖추지 못했다는 변명도 일리는 있다. 그러나 그럴수록 정부가 앞장서서 사회분위기를 바꿔야 한다.

기술에 관심을 갖는 사회를 만들면, 기술수준은 자연히 높아진다. 국민이 경기가 물가보다는 HDTV방식 중 일본방식과 미국방식이 어떻게 다른지, 액정소자(LCD)나 워크스테이션의 우리 기술수준이 어떠한지에 관심을 갖는 사회가 돼야 한다. 소수의 이코노미스트만 관심을 가져도 충분한 계량지표에 전국민이 一喜一悲해야 하는 상황은 ‘후기산업사회’에선 비극에 가깝다. 언론의 책임이 크지만 정부도 마찬가지다. 우리 경제가 이미 설비증설을 마감하고 정보화사회의 초기단계에 접어들었는데도 설비투자가 예전처럼 늘지 않는다면 노심초사하는 정부의 모습은 안타깝기까지 하다.

또한 지금은 사회간접자본 부족현상이 우리 경제의 당면현안이 되고 있지만, 몇년 지나지 않아서 데이터베이스 부족현상을 놓고 경제부처 장관들이 머리를 맞대야 하는 상황이 올지도 모른다. 우리 사회나 경제에 대한 데이터베이스를 얻기 위해 일본기업이 만든 데이터베이스를 구입해야 하는 상황도 충분히 예견할 수 있다.

언제까지 국민을 계량지표의 노예로 남겨둘 것인가. 양보다 질에 관심을 가져야만 「新경제」가 성공할 수 있다. **필진**

‘바닥’으로부터의 改革

오형규

내외경제신문 기자/노동부

세계 현대사를 보면 10년 단위로 뚜렷이 구분지어지는 시대흐름이 있다고 한다. 우리나라의 경우도 현대사는 어김없이 10년 단위로 끊어지는 시대구분을 만 들어 왔다.

세계2차대전 후 50년대 시대상은 철저한 냉전체제에 입각한 병적인 매카시즘이 풍미하던 때이다. 특히 냉전시대 대리전쟁인 한국전쟁을 계기로 마치 중세의 마녀사냥처럼 공산주의자를 처단하는 작업이 세계 곳곳에서 일어난 반면, 공산주의세계는 세계사에서 자본주의의 ‘대응축’으로서 확고히 자리잡았다.

1960년 케네디 美國대통령의 등장으로 시작된 60년대는 그의 뉴프론티어정신이 시대조류를 이끌었으나 그의 암살로 인해 세계는 오히려 급속히 보수회귀로 귀착되었다. 이때 우리나라는 4.19혁명을 未完으로 남긴 채 5.16 쿠데타와 3선개헌으로 오욕의 역사에 들어선다. 이는 세계적인 보수회귀에 다름아니다.

먹고 살 만해진 70년대는 극우와 反戰主義가 공존하는 이념의 혼란시대로 들어선다. 히피와 반전가요가 풍미하는 반항의 시대에 기존질서는 거부되지만 권력은 더 한층 공고화돼 국가주의를 완성시킨다. 월남전 패배로 미국의 자존심은 땅에 떨어지고 소위 데탕트라는 공존의 여지를 남겨 놓는다. 우리는 10월유신과 경제성장이란 개발독재가 낳은 두 얼굴을 보면서 ‘병태’와 같은 모습으로 고민하던 때이다.

80년대는 세계적으로 新보수주의가 주를잡는다. 레이건-대처-나카소네-쫄斗煥으로 이어지는 신보수주의의 연결고리는 적어도 80년대 전반에 전혀 빈틈을 보이지 않았다. 그러나 후반기에 들어서면 그 튼튼하던 연결고리가 우리나라에서부터 느슨해진다.

국민의 강요로 나온 6.29선언이 바로 그것이다.

90년대에 들어서면서 세계는 대변혁의 시대를 맞게 됐다. 90년 2월 베를린장벽 붕괴에다 절

대 무너지지 않을 것으로 보이던 소련의 붕괴 등 공산주의의 몰락은 新사고 없이는 받아들이기 어려운 엄청난 변화이다. 자본주의는 공산주의와의 대결 70여년 만에 승리한 것이다.

그러나 자본주의의 최대의 敵이요 대응축이던 공산주의가 백기를 든 순간 자본주의의 문제점들이 더 선명해지고 자본주의는 스스로의 검증과 개혁 없이는 홀로 설 수 없게 됐다. 韓國의 개혁정치를 비롯 日本 자민당과 臺灣 국민당의 몰락, 이탈리아의 마피아 소탕 등이 그런 작업들이라 할 수 있다.

아직 남북한이 대치상태이지만 북한도 머지않아 소련이 간 길을 따를 수밖에 없을 것이다. 지금 우리 사회는 그에 앞서 스스로 홀로 설 수 있는지 검증을 시도하고 있다고 할 수 있다.

그러나 아직 멀었다는 느낌을 지울 수 없는 것은 위로부터의 개혁이 갖는 필연적인 한계이다, 이익집단의 제몫찾기가 과거 권위주의 정권 때와 크게 다르지 않은 때문이다. 약사-한의사의 국민건강을 볼모로 한 한약조제권 분쟁, 울산 현대계열사 노사의 구태의연한 노사분규, 토초세 부과를 둘러싼 가진 계층의 집단불만 등 국민적 합의를 얻어낸 고통분담과는 거리가 멀다.

바닥으로부터의 진정한 의식개혁이 없이는 司正道, 개혁도, 단속도 모두 무의미해진다. 이는 자기검증시대를 맞는 93년 9월 현재, 우리에게 가장 절실한 얘기가 아닐까 감히 생각해 본다. **한림**

국민의 입장에서 생각하기

김학진

동아일보 기자/체신부

체신부가 '정보통신부'로 이름을 바꾼다는 얘기가 심심찮게 들린다. 체신부 관리들도 희망적인 관측으로 이것을 기정사실로 인정하고, 정부조직 개편의 골격을 잡고 있는 행정쇄신위원회에서도 이러한 소문이 들려온다. 행정쇄신위의 개편안이 나오는 8월말쯤 뚜껑을 열어 봐야 알겠지만, 아무튼 부서개칭은 체신부의 오랜 숙원사업이다.

'遞信'이란 단어를 국어사전에서 찾아보면 '순차적으로 여러 곳을 거쳐 편지를 통하는 일'이라 정의하고 있다. 편지이란 소식이나 편지를 뜻한다. 즉, 지방마다 중계소(우체국 또는 전화국)를 설치하고 이를 통해 멀리 떨어진 사람들에게 소식을 전하는 업무가 체신부의 주요기능이다.

지금도 이러한 기능은 변함이 없다. 그러나 소식을 전하는 수단은 엄청나게 변했다. 60, 70년대만 하더라도 체신부의 가장 중요한 기능은 우정사업이고 두 번째가 전화사업이었다. 아직 우정국장이 체신부의 수석국장이고, 체신공무원의 80% 이상이 이 분야에 종사하고 있음에도 불구하고, 이것이 체신부의 가장 핵심적인 사업이라고 주장하는 사람은 거의 없다.

현재 전화사업을 맡고 있는 한국통신이 가장 비중이 크고, 방송과 이동통신 등으로 최근 각광받는 전파관리업무, 컴퓨터와 통신의 결합으로 미래 정보화 사회를 만드는 데 핵심역할을 할 정보통신업무도 빠뜨릴 수 없는 부분이다.

정보통신부로 개칭되면 무엇이 달라지는가.

우선 미래 정보화사회에 대응하는 주무부서로 각 부서에 흩어져 있는 관련 업무를 통합해야 할 것이다. 정보통신 분야의 각종 기술개발, 산업육성, 컴퓨


터와 통신이 사회문화적으로 어떠한 영향을 몰고올지에 대한 대응, 방송과 통신이 결합된 뉴미디어 등이 정보통신부가 해결해야 할 과제다.

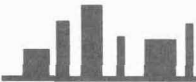
문제는 이러한 업무가 대부분 정부의 다른 부서와 중복돼 있다는 사실이다. 기술개발은 과기처, 산업육성은 상공자원부, 사회문화적인 부분은 문화체육부, 뉴미디어 부분은 공보처의 소관업무와 각각 중복된다. 즉, 정보통신부가 가동되면 다른 부서와 필연적으로 갈등을 빚을 가능성이 크다.

이러한 변신과정을 현명하게 대처해 가는 데 가장 중요한 원칙은 '먼저 국민의 입장에서 생각해 본다'는 점일 것이다. 정부 부처간의 주도권 싸움이 국민들에게 어떻게 비쳐질지 먼저 생각해 보고 서로 다른 주장을 현명하게 조정해 가는 모습을 보일 때, 국민들은 정부를 믿고 박수를 보낸다는 사실을 정책실무자들은 항상 유념했으면 한다.

'체신부가 정보통신부로 충분히 기능할 만한 능력이 있는지' 여부도 많은 사람들이 의문을 품고 있다. 기존의 사업에 안주하던 타성으로는 국제적으로 치열한 정보통신경쟁을 헤쳐나갈 수 없다.

신문사에서도 최근 체신부의 위상에 대한 평가가 다시 이뤄지고 있다. 몇년전만 해도 사회부에서 체신부를 출입했는데 지금은 거의 과학부에서 체신부 기사를 취급한다. 이에 따라 기사의 유형도 우편배달 지연이나 전화적체와 같은 사건성 기사에서 정보통신 기술개발에 관련된 정보기사가 주류를 이룬다.

화려하게 紙上에 부각되는 기사보다 차근차근 미래를 준비하는 알찬 기사가 체신부에서 많이 쏟아져 나왔으면 하는 것이 기자의 솔직한 심정이다. 



통계로 보는 광복 전후의 경제·사회상

권오술
통계청 기획과장

통계청에서는 광복 48주년을 맞으면서, 점차 망실되어가는 광복 당시의 통계자료들을 모아 「통계로 본 광복 당시의 경제·사회상」을 발간하였다. 주요 내용들을 간추려 소개하고자 한다.

해외 귀환·월남동포 급증

1945년 광복되던 해 남한의 연말인구는 93년 7월 1일 현재 인구(4,406만명)의 38.3%에 불과한 1,687만명으로 추정되고 있다.

이듬해인 1946년 8월 현재 인구는 1,937만명으로 광복 전해의 인구 1,588만명에 비해 2년 남짓한 기간 동안 34만9천명이 늘어난 것으로 나타나고 있다.

남한인구가 당시 이처럼 크게 늘어난 것은, 일제에 의한 강제징용·징병 등으로 해외로 끌려갔던 많은 청·장년과, 절박한 생활고 때문에 간도 등지로 빠져나갔던 사람들이 광복을 맞아 속속 귀환하였을 뿐만 아니라, 삼팔선 이북의 고달픈 생활이 힘겨워 월남하는 이북 동포들이 크게 늘어났기 때문이다.

한편, 해방 당시 서울인구는 약 85만명으로 작년 연말 현재 서울시 주민등록인구(1,097만명)의 7.7%에 불과한 수준이었다.

영아사망률 세계 2위

광복전 5년간(1940~44년) 남북한을 통틀어 출생률은 인구 1천명당 35.7명, 사망률은 18.9명이었다. 91년 현재의 출생률이 16.9명, 사망률이 5.9명인 것과 비교하면 2배 이상의 출생률과 3배 이상의 사망률을 나타낸 셈이다.

특히 당시 태어난 지 1년 안에 죽는 영아사망비율은 출생아 1천명당 102.4명에 이르러 이는 당시 인도(162명)에 이어 세계 2위 수준이었다. 오늘날 영아사망률이 12.8명인 것과 비교하면 무려 8배 이상의 갓난아기가 죽어간 셈이다.

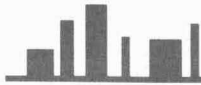
한편, 전체적으로 보아 광복 전후에 가장 높은 사망률을 나타낸 사망원인은 폐렴으로서 1947년의 경우 총 사망자(18만명)의 12.6%에 이르는 2만명이었고, 다음으로 두드러진 원인을 모르거나 복합증

세로 인한 幼兒病 사망(12.0%)이었다. 오늘날에는 사망자가 거의 나타나지 않거나, 사망비율이 극히 미미한 유행성감기(6.2%), 홍역(3.8%), 백일해(1.6%), 장티푸스(0.8%) 등으로 인한 사망비율도 매우 높았던 것으로 나타나고 있다.

이러한 높은 사망률을 반영하여 40년대초 우리나라 사람들의 평균 수명은 44세 정도에 불과하였던 것으로 알려지고 있으며, 오늘날과 비교하면(90년 현재 71.3세) 무려 27세 이상의 차이가 나는 셈이다.

폭등하는 물가에 賃金은 낮아

당시 社會部 노동국 자료에 의하면, 실업자수가 1946년 105만명, 1947년 80만명, 1949년 90만명이었다. 그러나 당시 여건상 월남난민 등의 급증과 산업시설의 파괴화 등으로 미루어 실제 실업자수는 150만명에 이를 것으로 추산하고 있다. 1947년 자료에 의하면, 취업자(629만명) 중에서도 79.4%가 농업어업 종사자이고, 그날그날을 날품팔이로 이어가는 일용 노무자



도 6.9%에 달하였다고 한다.

1944년 당시 평균 서울소매물가지수는 226(1936년=100)이었다. 해방되던 해의 8~12월 평균 서울 소매물가지수는 5,746으로 전해에 비해 무려 25.4배나 올랐다.

이러한 소매물가의 폭등추세는 지수상으로 1946년 22,300, 1947년 40,900, 1948년 현재 62,900에 달하여 해방 전해로부터 약 4년 동안에 무려 278배나 오른 셈이다.

반면에 서울 노임지수는 해방 전 해인 당시 225(1936년=100)였으나 1945년 8~12월에는 2,725로 변하여 12배 오르긴 하였으나, 소매물가 상승추세의 절반에도 미치지 못하였고 48년 평균으로는 20,334로 해방전에 비해 91배 오른 셈이 되었으나, 소매물가 폭등세에 비해서는 황새와 뱀새의 걸음걸이 꼴이 되었다. 근로자 생계가 이렇듯 크게 꺾박을 받게 되자, 2할 너머의 고리대금업이 성행하기도 하였다.

광복전후의 높은 사망률을 반영하여 40년대초 우리나라 사람들의 평균수명은 44세 정도에 불과하였던 것으로 알려지고 있으며, 오늘날과 비교하면(90년 현재 71.3세) 무려 27세 이상 차이가 나는 셈이다.

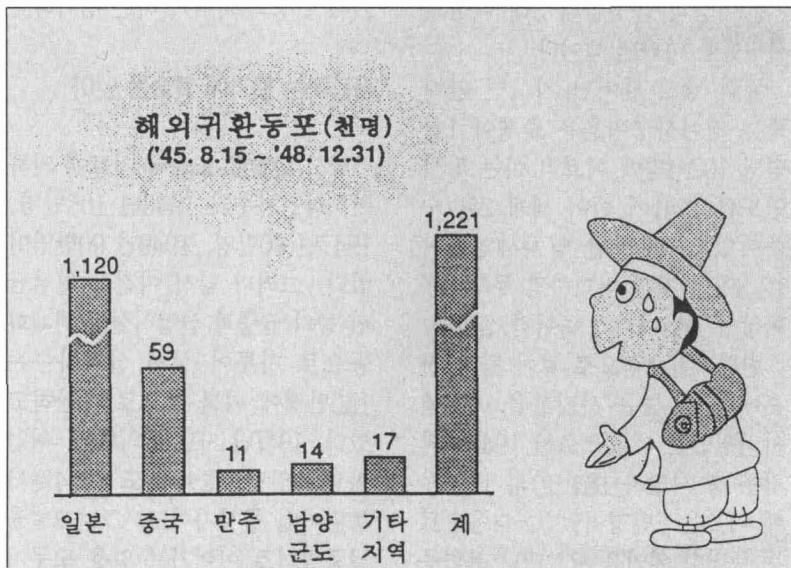
1948년 당시 면방직여공의 하루 평균 일당은 불과 142圓36錢, 한 달간 급여로 환산하면(주 48시간, 25일 근무 가정) 3,559圓 남짓한 돈이었다. 당시 물가사정상 보리쌀 1말(20l, 1,304圓) 밀가루 1포대(22kg, 2,246圓)를 사고 나면 당시 왕복전차료(10圓)에도 못 미치는 겨우 9圓이 남는 셈이었다. 당시 공무원의 처지도 별반 나을 게 없었는데, 1948년 평균 공무원 월급(현물지급 제외)은 4,380圓으로 보리쌀 서 말 남짓 또는 밀가루 2포대를 살 수 있는 금액이었다.

생필품 공급 절대부족

이처럼 물가가 폭등한 것은, 일제의 식민정책에 의해 조정되어 왔던 우리의 산업이 광복을 맞아 설비보수품의 공급단절, 원료부족, 심각한 전력난, 기술자 부족 등으로 공장조업률이 크게 떨어지고 많은 공장들이 폐쇄됨에 따라 생활물자가 절대적으로 부족한데다 매점매석마저 성행하였기 때문이다.

극심한 생활물자 공급부족 현상은 1946년 7월부터 47년 12월까지 약 18개월 동안의 공산품 공급현황 통계에 극명하게 나타나고 있다. 이에 따르면, 동기간중 綿布는 2,200만마가 공급되었으나 당시 인구 1인당 1마(碼) 풀이었고, 양말·고무신은 각각 250만켤레가 공급되었으나 인구 8명당 1켤레 풀에 불과하였으며, 운동화의 경우는 80만켤레가 공급되었으나 이는 25명당 1켤레 풀이었다.

도심을 벗어나 귀환동포나 가난뱅이 근로자들이 영겨사는 산기슭 마을에서 부황기 든 얼굴에 다 찢어져서 옆구리살이 드러나는 저고리나, 부대로 만든 치마를 걸친 아녀자와 어린이의 모습들을 보게되는 것은 당시에는 예사로운 풍경이





었다.

광복전에는 매년 평균 800만석의 쌀(최고 1,100만석)과 150만석의大豆를 공출로 수탈당한 대신, 만주産 조 100만석, 安南米 100만석 정도를 보충 수입하여 농민의 부식물 자가충당, 도시민의 절식으로 근근히 식량파탄을 모면하여 왔었다. 광복 이후에도 원시적 영농으로 인해 홍수·가뭄 등에 대한 극복력이 낮은데다, 주로 북한에 있던 비료공장에서 화학비료 공급이 이루어지지 못하는 등의 악조건으로 인해 쌀·보리·잡곡 등의 수확량이 크게 흔들리는 등 식량사정이 더욱 악화되었다.

광복 이후 3년간 양곡 1년 평균 생산고는 쌀 1,291만석, 잡곡 약 668만석으로 인구 1인당으로 따져 연간 0.98석, 하루평균 2홉5작 정도에 해당하였다.

그러나 양곡정책이나 관리가 허술하고, 양곡수매마저 제대로 이루

어지지 못해 1인 1일당 2홉5작 배급정책도 차질을 빚게 되었고, 이의 유지를 위해 1946년 5월~48년 12월까지 약 473만석(66만9천t)의 양곡을 수입하기도 하였다.

1947년 11월말 현재 당시 식량 배급을 받는 인구수는 약 934만명으로 총인구의 47%에 해당하였고, 이 중 태반이 도시영세민이었는데, 식량배급을 좀 더 많이 받기 위한 유령인구도 상당수 있어 이를 엄벌하겠다고 관계기관이 나서기도 하였다.

광복 이후 2년간 통화량 7배 팽창

생활물자의 부족과 함께 재정지출 확대·곡물수매자금 방출 등으로 통화량이 급속히 팽창되어 인플레이션을 더욱 가속시켰던 것으로 나타나고 있다. 1947년말 현재로 광복당시에 비해 무려 6.7배에 해당하는 334억圓의 통화가 발행되었는

데, 통화증발액 중 50.3%에 해당하는 액수가 재정지출자금으로, 나머지 대부분은 곡물수매자금 및 곡물수매보상비로 인한 것이었다.

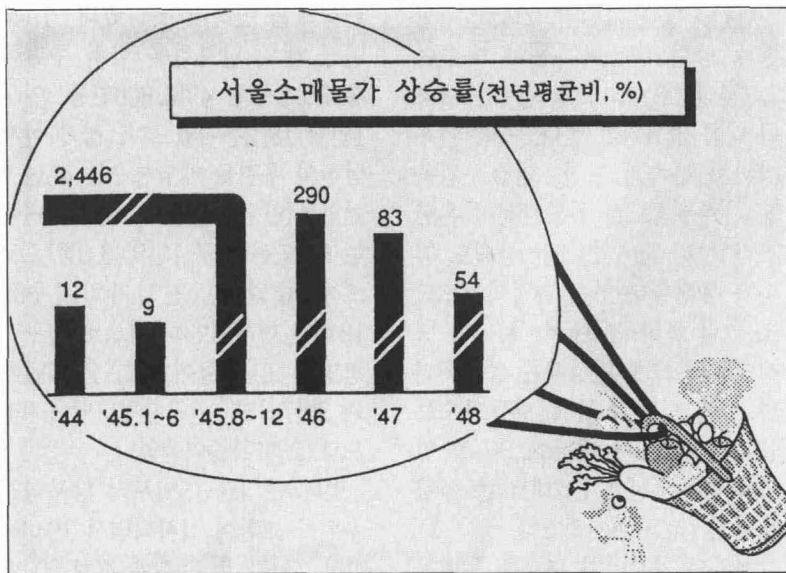
돈은 엄청나게 풀렸으나, 생활물자가 절대적으로 부족함에 따라, 1948년 현재 쌀값은 해방되던 해 하반기 당시에 비해 13.4배에 이르렀고, 콩 값은 19.1배, 쇠고기 값은 16.2배, 참기름 값은 25.0배, 양말 값은 32.6배, 빨래비누 값은 44.2배나 올랐다.

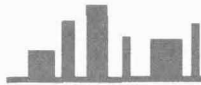
서비스요금은 더욱 물가를 부채질하였는데 목욕료는 105배, 신문 구독료는 70배, 양복크리닝료는 82배, 전차료는 30배, 전등사용료는 64배가 각각 올랐다.

産業은 대부분 걸음마 단계

총농가의 67%가 사실상 소작농 일제의 토지수탈 정책으로 인해 많은 농가가 영세소작농으로 전락하였던바, 내 농토를 갖는 것이 당시 영세 소작농의 소원이었으니, 광복 이후에도 영세소작농 비율은 크게 개선되지 못하였던 것으로 보인다. 1945년 현재 총농가 207만호 중 소작농가는 101만호(48.9%)로 나타나고 있으나, 자작 겸 소작농 72만호 중 반수 이상인 38만호가 사실상 자기소유토지가 전체 경작면적의 반이 못되는 실정이었으므로 실제 소작농가구는 총농가의 67.2%에 이르렀던 셈이다.

피폐화된 광산·공장
일본인들에 의한 난굴·파괴·도굴·관리태만과, 광복 이후 광업





정책의 결여 등으로 1947년 현재 남한의 광구수는 총 4,582개소에 이르고 있었음에도, 실제 가동광구는 불과 2.6%에 해당하는 119개 광구에 불과한 실정이었다. 수송·공업부문의 극심한 연료난으로 인해 1945년 10월~47년 12월 사이에 총 140만7천t의 유연탄을 해외로부터 수입하여야만 했다.

한편, 광복 전해만 하여도 남한 내에 9,323개의 공장이 있었으나, 1948년 1월 현재 남한의 공장수는 광복 전해보다 오히려 53.0%가 줄어든 4,938개였고, 종업원은 47.7%가 줄어든 15만7천명이었다.

전력은 북한에 크게 의존

1946년중 남한의 총발전량은 2억2,400만kwh에 불과하였고, 북한으로부터 4억6,500만kw를 受電하여 총 6억8,900만kw를 공급하였던 것으로 나타나고 있다. 1948년 5월 14일 정오를 기해 북한으로부터의 송전이 완전 단절됨에 따라 전력난이 급속히 악화되었다. 전력부족 심화는 원천적으로 공급이 부족한 데 연유한 것이지만, 낙후된 설비·관리태만·운영미숙 등으로 송전·변전·배전에 따른 손실과 도용손실이 매우 컸던 데에도 기인하였다. 1948년의 경우 전력 총공급량 6억8,400만kwh 중 손실률이 36.8%에 이르렀고, 그 중 盜電이 15%나 되었다고 한다.

보유전차의 76%가 고장차

광복 전후 주요 도시서민의 발이었던 전차는 광복 전해에 서울에서만 만도 252대가 있었고 그 중 234대

광복 이후 빈약하나마 민간무역이 이루어지고 있었는데, 1948년의 경우 수출은 1,400만달러, 수입은 1,800만달러(당시 추정환율 500圓 : 1\$을 적용)였다. 주 수출상품으로는 마른 오징어가 38.4%, 김이 14.6%를 차지하여 이들 두개 품목이 반 이상을 차지하였다.

가 운행되면서 하루 평균 53만명의 인원을 실어 날랐다. 광복되던 해인 45년에는 총 255대 중 일체의 차량 혹사와 수리기술 및 장비부족으로 76%에 이르는 194대가 고장차였고, 고작 61대가 운행되면서 승차인원도 하루 평균 32만명으로 줄었으나, 운행대수가 절대적으로 부족해 점차 전차속은 콩나물 시루를 닳아 갔다고 한다. 한편 전차요금은 광복 전해만 하여도 1회 승차에 6錢이었으나, 1945년 11월 50錢, 46년 12월 1圓, 48년 3월 5圓, 49년 10월 10圓으로 대폭적인 인상을 거듭하였다.

한편, 광복 직전인 1945년 4월 현재 남한의 등록자동차 대수는 7,326대였으나, 그 중 반수는 폐차나 다름 없었다고 한다. 광복 이후 기관차 부족과 고장, 연료·침목 등 자재부족으로 철도사정이 혼란스러웠고, 준비만 조금 심해도 전차가 통행을 못하는 실정이었으므로 그런 틈바구니에서 '하이어' 택시영업이 크게 번성하는 등, 48년 말 현재 남한의 등록 자동차수는 1만4,708대로 늘어났고, 이 중 영업용 승용차는 1,192대로 총 차량수의 8.1%를 차지하였다.

전차와 자동차가 도로를 누비는

가운데 승합마차(역마차)가 旅客小運送業으로서 정식허가를 받아 영업중이었는데, 1948년말 현재 서울 시내에 143대가 있었고, 요금은 동대문과 서울역간 50圓, 서울역과 노량진간 70圓 등이었다.

그 외에도 인력거가 420대 있어, 요정에서 돌아오는 기생을 싣고 밤늦게 호젓한 길을 지나가는 풍경들이 간간히 보이곤 했다.

전화가입자 인구 천명에 2명꼴

광복이 되면서 日인들의 의식적인 통신시설 파괴, 기술자 부족, 재정난 등으로 통신업 분야도 혼란상태를 면하지 못하였다. 1944년만 해도 남북한을 합쳐 우편물 총배달통수는 4억6,800만통, 인구 1인당 18.2통이었으나, 광복 이후 남한의 우편물 배달통수는 45년 9천만통(인구 1인당 5.3통), 47년에는 6천만통(인구 1인당 3.0통)으로 크게 줄었다. 전화가입자수는 1945년 현재 4만4천명으로 인구 1천명당 2.6명뿐이었고, 1947년에는 3만7천명, 인구 1천명당 1.9명으로 오히려 줄어들었다.

1946년 3월 15일부터 남북한간 우편물 교환이 실시되면서 1946~48년 3년간 총 89회에 걸쳐 204만



통의 우편물이 교환되었다. 이 중 북한으로 가는 우편물이 71.4%였고, 북에서 남으로 오는 우편물은 28.6%를 차지하였다.

오징어·김이 수출 주종 이뤄

광복 이후 빈약하나마 민간무역이 이루어지고 있었는데, 1948년의 경우 수출은 1,400만달러, 수입은 1,800만달러(당시 추정환율 500圓:1달러를 적용하여 환산)였다. 주 수출상품으로는 마른 오징어가 38.4%, 김이 14.6%를 차지하여 이들 두개 품목이 반 이상을 차지하였다. 수입품목으로는 신문용지(17.9%), 생고무(14.0%), 가성소다(5.4%), 인쇄용지(5.0%) 등의 비중이 높았다.

15세 이상 인구 중 77%가 불취학자

광복 전해인 1944년 조선총독부

가 전쟁자원 확보 목적으로 조사한 인구조사자료에 의하면, 당시 남북한의 15세 이상 인구 1,371만명 중, 국민학교는 물론 간이서당수업조차 받지 못한 불취학 인구는 무려 81.0%에 이르는 1,110만명이고, 1947년말 현재 남한내의 불취학 인구는 833만명으로 15세 이상 인구의 77.1%에 이르렀다.

전문대 이상의 고급학력자는 1944년 당시 남북한을 통틀어 3만명, 1947년말 현재 남한만으로는 6만명으로 각각 남북한 및 남한 15세 이상 인구의 0.2%, 0.6%에 불과한 실정이었다.

1945년 8월 현재 남한의 13세 이상 인구 중 그야말로 낮 놓고 기억자도 모르는, 한글을 전혀 깨우치지 못한 사람이 77.0%에 이른다 하였고, 이러한 한글 미해득자(반해득자 제외)는 1947년 8월 현재로도 29.4%나 되었다.

한편 47년말 현재 1,715개의 서

당이 남아 있었고, 유치원은 전국에 111개소가 있었다. 또한 국민학교수는 3,429개교였고, 학생수는 223만명으로 이 중 여학생 비율은 34.9%였다.

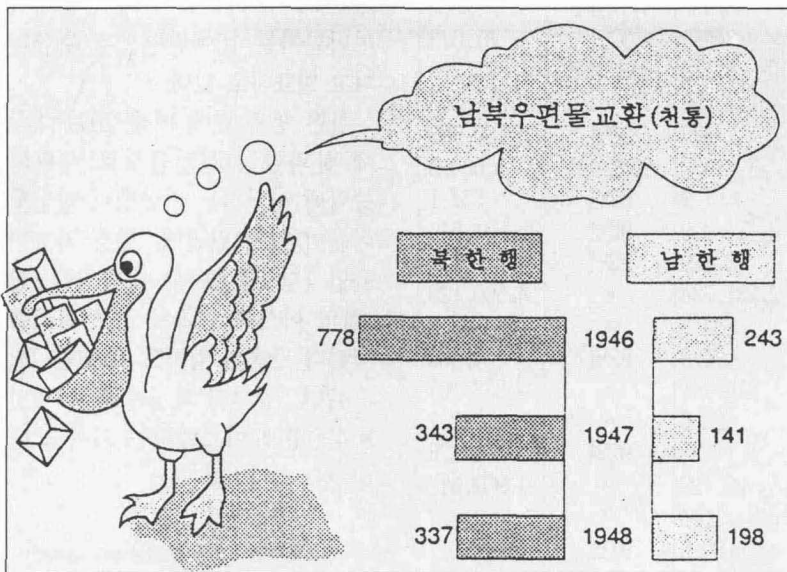
인문·실업·사범학교를 망라한 당시 중학교수는 419개교였고, 학생수는 22만명으로 여학생 비율은 25.8%에 불과하였다.

고등교육기관으로는 大學館 3개교, 대학교 24개교, 대학원 1개교가 있었고 총학생수는 2만명에 여학생은 16.4%에 불과하였다. 그 외에 정규교육을 받지 못한 사람들을 위한 공민학교, 기술강습소 등이 1만6,766개소가 있었고 학생수는 92만명에 달하였다고 한다. 월사금과 학비를 내지 못하여 중도에 퇴학하는 학생수가 많아, 입학자수와 졸업자수가 크게 차이가 나는 시절이었다.

혼란했던 社會相

테러·노동쟁의 심각

1947년 5월 당시 미·소 공동위원회에 제출된 정당·사회단체수는 118개, 회원수는 당시 남한 총인구의 2배 가까운 무려 3,845만명이라 하는 웃지 못할 기록도 나타나고 있다. 그만큼 정치적 격변의 소용돌이 속에 휘둘렸던 한 시절이었던 셈이다. 정치·경제·사회적 혼란 속에 집단적이고 다분히 정치성을 띤 범죄, 즉 폭동사건이 빈발하였으며 1945년 9월 5일~47년 4월 15일까지 약 1년 8개월간의 통계에 의하면 총311건의 테러사건이 발생하여 사망 28명, 부상





731명의 인명피해와 기타 물적 피해를 발생케 하였다고 한다.

한편 노동운동이 급속적으로 확

산되었는데, 주로 좌익세력의 전위 대로서 정치운동과 직결된 정치투

쟁의 성격이 많아 파괴적·혁명적

이었다고 하며, 광복 이후 1947년 3월까지 총노동쟁의 건수는 2,388건에 참가인원이 약 60만명으로, 이로 인해 사망자 26명, 검거된 자 8천여명, 해고된 자가 16만여명에 이르렀다고 한다. 우익진영의 '대한노총'이 발족된 이후 과격한 노동쟁의는 다소 수그러졌는데, 1948년 현재 전국 4,385개 사업장, 15만7천명 근로자 가운데 391개 노동조합이 설립되고, 4만7천명이 조합원으로 가입하여 평균 노동조합률은 29.7%라 하였다.

〈표〉 1940년대와 최근의 주요지표 비교

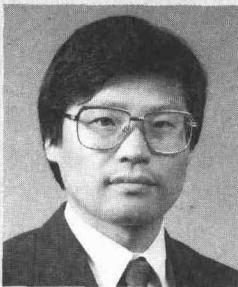
	단 위	1940년대		최 근	
		기준시점	통계치	기준시점	통계치
남한총인구	명	45년말	16,873,277	93. 7. 1.	44,056,087
15세이상 중전문대이상 학력자	%	47년말	0.6	90. 11. 1.	17.2
15세이상 중중등교육학력자	"	"	4.4	"	58.6
15세이상 중불취학자	"	"	77.1	"	8.7
인구자연증가율	%	40~44평균	16.8	91년	10.9
출생률	"	"	35.7	"	16.9
사망률	"	"	18.9	"	5.9
영아사망률	"	"	102.4	"	12.8
주요사망원인비율	%	47년		91년	
폐렴	"	"	12.6	"	0.9
위·십이지장병	"	"	9.9	"	0.6
기관지염·천식	"	"	7.7	"	1.6
유행성감기	"	"	6.2	"	0.0
홍역	"	"	3.8	"	0.0
백일해	"	"	1.6	"	0.0
병·의원	개소	49년말	2,775	91년말	12,303
의사 1인당인구	명	"	4,671	"	951
실업자	천명	47년말	798	92년 평균	464
실업률	%	"	11.3	"	2.4
4년간 소비자물가상승률	%	44~48년	27,738	88~92년	33.3
4년간 임금지수상승률	%	44~48년	8,957	87~91년	95.2
쌀 생산량	千石	47년	13,850	92년	37,023
공장수(5인이상)	개소	46년 11월	5,249	91년 12월	72,213
공장종업원수	명	"	122,159	"	2,918,015
발전량	백만kwh	48년	479	92년	130,963
등록자동차수	천대	48년 12월	14.7	93년 4월	5,564.5
인구천명당 전화가입자	명	47년	1.9	92년	357.1
수출액	천달러	48년	14,392	92년	76,631,515
국민학교수	개교	47년	3,429	92년	6,122
학생수	명	"	2,231,788	"	4,560,128
여학생비율	%	"	34.9	"	48.3
중등학교수	개교	47년	419	92년	4,460
학생수	명	"	216,891	"	4,533,107
여학생비율	%	"	25.8	"	48.1
고등교육기관수	개교	47년	32	92년	626
학생수	명	"	20,729	"	1,982,510
여학생비율	%	"	16.4	"	34.7
형법범죄중 재산범죄비율	%	46년	97.5	91년	65.7

재산범죄·마약·폭리사범 많아 사회혼란과 생활고에 따라 절도·강도·사기·횡령 등 재산범죄비율이 매우 높았는데, 46년의 경우 총형법범죄의 97.5%, 47년의 경우는 74.2%나 되었다.

정치·사회혼란, 치안부재 속에 유흥가·암흑가를 필두로 퇴폐적 행태가 만연하여 마약에 빠져든 사람도 매우 많았던 것으로 나타나고 있는데, 1947년말 현재 남한내의 마약환자는 10여만명으로 추산된다고 발표하고 있다.

한편 광복 전에 비해 20% 내외에 불과한 실질임금으로 생활의 중압에 시달리는 가난뱅이 월급쟁이들이 있는 반면에, 법정 최고이윤인 1할 5푼(도매) 내지 3할(산매)의 이식에 만족치 않고 폭리를 탐하다 단속된 업자도 1946년 7월~47년 3월까지 약 8개월간에 2만 8,430명에 이르렀다는 기록도 나타나고 있다. ¹⁰⁾

「新경제」의 공기업 경영전략



남선우
경제기획원 심사분석 1과장

영국의 경제발전론자인 W. A. 루이스를 비롯한 많은 학자들은, 경제개발 초기에는 경험있는 유능한 기업가가 부족할 뿐 아니라 민간부문의 자본과 기술축적 수준이 빈약하기 때문에 공공부문이 경제개발의 개척자 역할을 수행해야 한다고 강조하고 있다.

실제로 제2차 세계대전 이후 개발도상국은 물론 일부 선진제국에서도 외부경제 효과가 크고 막대한 자본이 소요되는 사회간접자본을 비롯하여 산업연관 효과가 큰 基幹産業과 기술개발 자립화를 위한 전략산업과 국내유치산업 보호, 수출증진 및 중소기업 육성지원 등 국민경제적 차원의 전략목적을 수행하기 위해 많은 공기업을 설립하여 운영해 오고 있다.

우리나라의 경우도 경제개발 초기인 1960년대부터 도로·전력·통신 등 사회간접자본분야, 철강·비료·석유 등 국가기간산업, 무역 및 금융부문 등 서비스분야, 농업개발 등을 중심으로 많은 공기업이 설립되었으며, 이들이 경제성장의 견인차역할을 수행하여 왔다.

공기업은 국민경제의 根幹

우리나라의 정부투자기관 및 정부출자기관을 비롯한 공기업의 부가가치 생산액이 국내 총생산액(GDP)에서 차지하는 비중이 지난 30년간 계속 9%를 상회하고 있다. 또한, 23개 정부투자기관 생산제품의 약 70%가 다른 산업의 중간재로 사용되고 있어 전·후방 산업연관 효과가 매우 높고, 국내고정자본 형성 기여도에 있어서도 국내 총고정자본 형성의 12.4%를 점하고 있으며, 이들 기관의 고용인원도 약 18만명에 달하고 있어 국민경제에서 차지하는 비중이 막중하다고 하겠다.

공기업이 제공하는 전기·통신·철강 등의 재화 및 용역의 가격과 품질은 민간부문이 생산하는 제품의 비용과 품질에 직접 영향을 미치므로 우리 상품의 국제경쟁력으로 나타난다. 수자원·도로·주택 등 공공서비스는 국민 전체의 후생수준과 밀접한 관계를 갖고 있으므로 이들 공기업을 제대로 운영하느냐의 여부가 우리 산업의 대외경쟁력과 국민생활 수준향상에 지대한 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

경영평가제도와 이사회제도, 자율과 책임경영 기틀 마련에 기여

공기업의 국민경제적 중요성 때문에 정부는 이들 공기업의 경영효율을 높이기 위하여 경영개선 노력을 꾸준히 전개해 왔다. 특히 지난 84년 경쟁원리의 도입을 위한 정부투자기관 관리기본법의 시행에 따른 경영평가제도와 이사회제도 도입운영은 공기업의 자율적 책임경영을 확보하는 데 긍정적인 효과를 나타내고 있다고 하겠다.

경영평가 및 이사회 제도의 도입운영을 통하여 공기업의 경영실적이 향상되었다. 구체적으로 예를 들면, 23개 정부투자기관의 매출액 중 원가비율이 동제도 도입 전인 81년부터 83년까지 3년간 평균 76.5%이었는데, 제도시행 후인 84년부터 92년까지 9년간은 73.9%로 2.6%포인트가 개선되었다. 또한 동기간 매출액 증가율은 12.8%에서 17.0%로 증가하였고, 당기순이익은 연평균 3천억원에서 1조4천억원으로 개선되어 동제도가 투자기관 경영합리화에 기여했다.

특히 이사회제도의 도입은 그동안 만족스럽게 운영되지는 못하였으나 공기업의 자율과 책임경영의 기틀을 마련하는 데 기여하였다. 동법의 제정·시행 이전인 83년까지는 정부가 인사운영, 예산편성 및 운영과 물자조달 등에 직접 간여함은 물론 외부의 중복감사로 인하여 투자기관의 자율성이 크게 저해되었던 것이 사실이다.

정부가 직접 인사운영에 개입함으로써 83년에는 전체 투자기관 집행간부의 53%가 외부인사로 임용된 데 반해, 84년 이 법의 시행으로 집행간부의 임명권을 사장이 갖도록 하고 외부인사 임명을 금지시킴으로써 투자기관 인력의 전문성이 크게 제고되었다. 또한 물자구매 및 시설공사계약을 투자기관의 자율에 맡기고, 경영실적에 따른 인센티브 차등지급을 통한 경쟁제도를 도입함으로써 집행에 대한 책임성 확보 및 경영의 자율성 제고에 기여하였다. 그러나 신정부 출범 이전까지는 경영의 최고책임자인 사장 임명에 경영실적이 반영되지 않고 전문성이 약한 인사가 정치적으로 임명되는 경향도 없지 않아 투자기관의 책임경영 확보에 다소 문제가 있었다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

한편, 정부투자기관은 상법상의 주식회사와는 달리 공공성이 매우 강하며 실질적인 주인이 정부이기 때문에 사장을 비롯한 집행간부는 사용자인 동시에 피사용

민간기업과의 경쟁을 적극 유도해 나가기 위해 지금까지의 전년도 경영개선 실적을 기준으로 公企業을 평가하는 방식에서 벗어나 동종업계의 우수 민간기업의 각종 경영지표 또는 민간업계의 경영실적 평균을 비교기준으로 삼아 평가하는 방식으로 전환해 나가야 할 것이다.



자의 2중적 지위를 갖고 있어 경영에 관한 모든 정책적 판단을 사장에게 위임할 수 없기 때문에 주인인 정부를 대신해서 최고경영정책 결정을 담당할 이사회제도의 운영이 불가피하였다.

그동안 理事會는 집행부에 대한 견제기능을 충분히 수행하지는 못했으나, 매년 연간 8~10회 이사회를 개최하여 평균 30건의 안건을 처리하였고, 13~17%의 수정의결을 함으로써 투자기관의 경영개선에 기여하였다.

새로운 경영환경 변화에 직면

이러한 경영개선 노력에도 불구하고 정부투자기관은 국내외 환경변화에 능동적으로 적응할 수 있는 경영혁신을 단행하지 않으면 안되는 시대적 상황에 처해 있다고 하겠다.

사회주의체제의 몰락으로 전세계는 시장경제체제에 의한 국경 없는 무한 경쟁질서 체제로 일원화되어 가고 있다. 다가오는 21세기는 미국·일본·유럽국가 간의 3극체제에 의한 지역간 利害의 대립 가능성으로 인해 과거 미국 주도의 세계경제질서하에서보다 더욱 불안해질 것으로 예측된다.

우리 산업의 경쟁력제고 절실

환경보호정책, 경쟁정책 및 산업정책 등 국내경제정책이 세계경제질서를 왜곡시키는 요인으로 작용할 가능성이 크며, 각 경제권역은 공정무역정책을 강요하는 경향을 띠고 있다. 이 경우 무역의 공정성에 대한 판단은 해당국의 자의성에 의해 결정될 것이며, 이는 곧바로 상대국 시장에 대한 개방압력으로 나타날 것으로 전망된다. 이와 같은 국제경제질서의 변화는 우리 경제의 체질강화를 통한 선진경제로의 전환을 강력히 요구하고 있다고 볼 수 있다.



이러한 세계경제 질서에서 우리 기업이 살아남기 위한 방법은 산업의 능률을 향상시킴으로써 국제경쟁력을 강화해 나가는 길밖에 없을 것이다. 산업의 능률향상은 신공정 개발, 신제품 발명 또는 경영혁신을 통해 이루어지며, 이러한 革新은 이윤동기와 자유경쟁이 보장되는 시장경제의 창달에 의해서만 가능할 것이다.

이러한 시점에서 우리 산업의 경쟁력 향상을 위해서는 국민경제에서 막중한 비중을 차지하고 있는 公企業의 경영혁신이 무엇보다도 절실하게 요청된다고 하겠다.

공기업도 시장경쟁질서에 맡겨야

그동안 우리 공기업은 정부가 보장해 주는 독점적 지위와 요금수준, 막대한 재정지원, 자원 확보의 비경쟁성 및 경영효율 제고에 대한 동기미약뿐만 아니라 소위 슈페터의 '창조적 도태'의 길이 차단되어 있고 다른 한편으로는 자율경영을 저해하는 각종 규제 등으로 경쟁원리가 적용되지 못함에 따라 민간기업보다 전반적으로 경영효율이 낮았던 것이 사실이다. 앞으로는 개방화가 가속됨에 따라 우리 공기업은 국내 민간기업은 물론 외국기업과도 치열한 경쟁이 예상되며, 또한 이들로부터 독점적 지위완화와 민영화 등을 통한 경쟁여건 조성을 강력히 요구받고 있다.

이에 새정부는 그동안 예외적으로 제외시켜 왔던 浦鐵·한국전기통신공사와 같은 公企業을 30대 대규모 기업집단 및 시장지배적 사업자 지정에 포함시켜 관리

함으로써 더 이상 公企業에 대해 우월적 지위를 부여하지 않고 시장경쟁질서에 맡기기로 했다. 따라서 이러한 경쟁 질서 속에서 공기업이 살아남기 위해서는 자율적인 경영혁신을 통한 경쟁력을 배양해나가야 하며 경쟁력 없는 공기업은 도태될 것이다.

공기업의 새로운 경영전략

그러면, 정부와 공기업은 21세기 경제 및 기술전쟁 시대에 대비하여 국내외 민간기업과 경쟁하기 위해서 무엇을 어떻게 해야 하는가. 우선 정부는 공기업이 민간기업과 실질적인 경쟁이 가능할 수 있는 경쟁여건을 조성해 주어야 하며, 공기업은 민간기업의 경영철학과 경영전략을 적극 도입하여 경영쇄신을 과감히 추진해 나가야 할 것이다.

경쟁여건의 조성

공기업은 지난 80년대 중반부터 정부의 자율경영 분위기 조성에도 불구하고 권위주의하의 정부의존적인 행태가 만연되어 실질적인 자율경영의지가 약했음을 부인할 수 없다. 뿐만 아니라, 민간기업이 국내의 시장에서 겪는 치열한 경쟁을 하지 않고도 공기업의 독점적 성격 때문에 원가보상수준을 훨씬 초과하는 요금수준 유지 등 경영활동을 제도적으로 보장받음으로써 안일하고 방만한 운영을 할 소지가 없지 않았다.

그러나 앞으로는 공기업도 민간기업과 경쟁을 해야

하므로 지금까지의 공기업 경영상의 독점적 지위를 완화하는 한편 각종 규제도 과감히 철폐해 나가야 할 것이다. 또한 민간기업과의 경쟁을 적극 유도해 나가기 위해 지금까지의 전년도 경영개선 실적을 기준으로 평가하는 방식에서 벗어나 동종업계의 우수 민간기업의 각종 경영지표 또는 민간업계의 경영실적 평균을 비교 기준(reference criteria)으로 삼아 평가하는 방식으로 전환해 나가야 할 것이다.

소유와 경영의 분리를 통한 책임경영 구현

공기업은 경영활동상의 독점적 지위 때문에 책임경영의 확보 없이 자율성만 지나치게 강조하게 되면 경영효율의 저하는 물론 자원의 낭비를 초래하는 결과를 가져오게 되므로 자율에 상응하는 책임성을 확보하지 않으면 안된다. 그동안 민주화에 따라 자율성은 지나치게 강조된 반면, 책임성이 확보되지 못해 조직 및 보수와 인력관리 등이 방만하게 운영된 기관이 상당수 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

따라서 정부는 공기업운영의 자율성을 보장하는 한편 이에 따르는 책임을 수행하도록 경영성과에 대한 책임을 묻지 않으면 안될 것이다. 이를 위해 경영성과에 따른 책임을 최고경영책임자에게 묻는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 그리고 경영성과에 따라 지급하는 인센티브의 지급폭을 확대함으로써 경영개선을 위한 동기를 유발해 나가는 것이 바람직하다.

또한 이사회가 공기업의 소유자로서의 역할을 수행할 수 있도록 이사장은 주인의식이 투철하고 전문성이 강한 인사를 임명하여 실질적인 공기업의 주인으로서 주요 경영정책을 결정하고 집행부를 견제하는 역할을 다하도록 함으로써 책임경영을 유도해 나가야 할 것이다.

현실에 안주하는 사고방식에서 탈피해야

공기업의 종사자나 경영진은 자기에게 주어진 지위를 당연한 것으로 생각하고 이에 안주하려는 엔타이틀먼트(entitlement)적인 사고와 비자본주의적 사고에서 탈피하여 최고경영책임자를 비롯한 구성원 모두가 자기가 맡은 지위에서의 책임은 무엇이며, 무엇을 성취할 수 있으며, 또 조직에 어떻게 기여할 것인가를 먼저 생각하고 행동하는 力動的이고 적극적인 사고를 갖고 경영쇄신을 주도해 나가야 할 것이다. 특히 사장은 지금까지의 관료주의적 행정이 마인드를 기업가 마

정부는 공기업운영의 자율성을 보장하는 한편 이에 따르는 책임을 수행하도록 경영성과에 대한 책임을 묻지 않으면 안될 것이다. 이를 위해 경영성과에 따른 책임을 최고경영책임자에게 묻는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 그리고 경영성과에 따라 지급하는 인센티브의 지급폭을 확대함으로써 경영개선을 위한 동기를 유발해 나가는 것이 바람직하다.



인드로 일신하여 공공성 못지않게 기업성을 추구해 나가야 할 것이다.

또한 구성원 각자가 스스로 책임을 느낄 수 있도록 권한과 책임을 위임하여 구성원 전체의 에너지와 창의력을 끌어낼 수 있는 상벌제도를 함께 마련하여야 할 것이다. 이를 위해 인사권과 예산 및 사업집행권을 본부장 단위로 위임하여 독립채산제로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면, 스웨덴의 볼보(Volvo)사와 일본의 품질관리서클(Quality Control Circle)이 활용하고 있는 '창조적 원가절감'과 같이 모든 종사원이 자발적인 참여와 창의력을 발휘할 수 있는 경영혁신 운동을 전개해 나가야 할 것이다.

實例로, 日本國鐵은 경영이 정상화된 87년 이후부터 품질관리서클 등 6천개의 소집단에 5만명 이상이 참가하여 매년 제안이 40만건 이상에 달하고 있고, 이중 우수기술과 발명은 국내 타회사 및 외국에 특허로 판매되고 있는 실정이다.

연구개발 및 인력개발이 미래 경쟁력 좌우

최고경영책임자는 21세기 기술전쟁시대에 능동적으로 대비하기 위해 자원절약적 제품 개발과 신공정 개발 등에 대한 R&D 투자와 이러한 하이테크 공정을 이해하고 활용할 수 있는 인력개발 투자를 과감히 추진해 나가야 할 것이다.

레스터 더로 교수도, 과거에는 부존자원과 자본 및 노동 등의 생산요소 비율에 따라 비교우위가 좌우되었지만, 21세기에는 전자·원거리통신·컴퓨터 등 두뇌 산업과 신공정기술 및 逆工學(reverse engineering) 등 인적요소에 의해 비교우위가 결정될 것이므로 노동자의 교육수준과 숙련도가 주된 경쟁의 무기가 될 것이라고 강조하고 있다.

집단지주의적인 자기 몫 찾기 자제해야

87년 이후 가속화된 민주화과정에서 집단이기주의적 자기 몫 찾기는 경영성과와 관계없이 공기업 간에 경쟁적으로 생산성을 초과하는 높은 임금의 인상을 가져왔다. 다른 한편으로는 일하는 분위기를 저해하는 과도한 휴가제도와 무분별한 사택보유 등 사회통념이나 상규에 어긋나는 무절제한 각종 지원제도를 운영함으로써 민간부문을 자극하는 것은 물론 공기업의 경영효율을 저하와 낭비요인으로 작용해 왔다. 따라서 이러한 과도한 지원제도는 조속히 정상화되어야 할 것이다.

이것은 최근 새뮤엘슨 교수가 “한국도 근로자들이 지나친 임금인상 요구를 통해 보다 큰 몫을 차지하려는 ‘아르헨티나병’ 즉 민중이기주의의 악몽(Nightmares of Populism)을 차단하지 않으면 안된다”고 경고한 것과 같은 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

조직개혁과 인력감축이 경영혁신의 관건

그동안 지나치게 비대하고 관료화되어 경직화된 조직을 새로운 조직의 수요에 충당하고 조직의 생산성을 제고하기 위해 불필요하거나 시대에 부합되지 않는 기능과 조직을 과감히 축소하여 조직의 신진대사를 촉진해 나가야 할 것이다. 實例로, 일본국철은 86년 지역별로 6개의 여객철도(주)와 화물수송회사로 분할하고, 41만명의 종업원을 절반수준인 22만명(91년 이후:19만명 유지)으로 축소하는 경영개혁을 단행함으로써 87년 이후 6년 동안 단 한번의 요금인상도 하지 않고 86년의 1조3,610억엔의 적자를 87년에는 1,514억엔의 흑자로 전환시킨 후 계속해서 흑자를 보이고 있으며,

92년에는 3,063억엔의 흑자를 시현함으로써 금년도 하반기중 민영화를 서두르고 있다.

한편, 子會社는 원칙적으로 규모의 불경계가 전제되거나 고도의 전문성을 요하는 분야 등에 한하여 극히 제한적으로 설립하여야 하는데도, 지금까지는 자회사를 공기업간에 경쟁적으로 설립함으로써 부업이 본업화되어가는 인상을 주고 있는 경우가 적지 않으므로 이들 자회사들은 과감히 정리해 나가야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 「新경제」의 추진에 따른 공기업 경영전략은 무엇보다도 공기업 경영자와 종사자가 함께 주인의식을 갖고 자발적인 참여와 창의를 발휘하여 공기업 스스로 경영혁신을 통해 시장경쟁질서를 능동적으로 수용한다는 데 일차적인 목적이 있다는 점을 강조하고 싶다.

다음으로, 정부는 그동안 公企業의 자율과 책임경영을 저해하던 간섭과 규제를 완화하여 공기업이 새로운 시장경쟁질서에 적응해 나갈 수 있는 여건을 조성해 나가야 할 것이다.

한편, 이미 설립목적 달성이거나 산업구조조정이 불가피한 공기업의 경우 경제발전단계에 알맞게 그 기능을 조정할 필요가 있으며, 또한 민간부문과 결합되거나 특히 기업성이 강한 경우 실질적인 경영권 이양을 통한 민영화를 과감히 추진하는 것이 바람직하다. 이는 사회 전체의 효율을 높일 수 있음은 물론 새 정부의 ‘작은 정부’ 구현에도 기여할 것으로 믿는다. [본문]

..... 경제정책 상담전화 「우리의 경제」 이용 안내

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

「우리의 경제」는 경제정책에 대한 건의의 내용을 정리하여 정책 수립시 참고하고,
정책관련 문의는 즉석에서 응답해 주고 있으며, 자료 확인 등 시간이 필요하면
차후에 전화 또는 우편으로 대답해 드립니다.

이용전화 : (02) 507-2100 • (02) 507-3100

철도투자의 정책방향



김병운
교통부 수송조정과장

최근 들어 세계적으로 철도의 중요성이 다시 강조되고 있다. 미국·영국·독일 등 교통선진국에서 투자정책의 방향을 종래 도로중심에서 철도중심으로 전환하려는 노력이 이루어지고 있다. 유럽공동체는 시장통합과 병행하여 2010년까지 회원국을 일일생활권으로 묶는 9천km의 고속철도를 신설하고 1만5천km의 재래철도를 고속철도에 연결하여 총연장 2만4천km를 시속 250~350km로 주파하는 '유러레일'의 원대한 계획을 구체화해 나가고 있다. 그 사업의 일환으로 파리-브뤼셀-퀵른-암스텔담(PBKA)을 시속 300km로 연결하는 고속철도 건설계획이 96년 완공을 목표로 또한 추진되고 있다. 광활한 땅을 가진 미국도 워싱턴-뉴욕간 고속철도, 텍사스주의 포트워스-오스틴간, 플로리다주의 마이애미-템파간 고속철도 등 새로운 철도건설에 박차를 가하고 있다. 대만·중국 등 동북아 국가들도 고속철도 건설계획을 착실히 수립·추진하는 등 세계적으로 제2의 철도시대가 다가오고 있는 듯한 느낌이다.

늘어나는 수요에 뒷걸음치는 투자

제2차 세계대전 이전만 하더라도 철도가 산업물자와 인력수송의 근간이었으나, 전후 자동차산업의 급속한 발달과 더불어 철도는 도로에 수송분담의 주도권을 서서히 물려주게 되었다.

우리나라의 경우에도 1945년 이전에 경부선·경의선·호남선·경원선·충북선·장항선·전라선·경춘선·중앙선 등 전국 철도망의 기본골격이 형성되었으며, 그 이후에는 기존선을 복선화하거나 전철화하여 당면한 수송애로를 해소하는 사업을 추진해온 정도에 불과하였다. 철도에 대한 절대적인 투자부족뿐만 아니라 도로와의 투자비중에 있어서도 제1차 경제개발 5개년계획이 끝나는 60년대 후반을 기점으로 철도투자가 상대적으로 낙후되기 시작하였다. 이러한 추세는 60년대 후반부터 본격적으로 추진되기 시작한 고속도로 건설과 흐름을 같이 하고 있다.

이와 같은 철도투자의 부족으로 지역간 장거리 수송에 있어서 철도수송분담률은 갈수록 저하되고 있다. 철도의 여객수송분담률은 81년 22%에서 10년 만인 91년에는 19%로, 철도의 화물수송분담률도 81년 38%에서 91년 20%로 하락하였다. 경부선·중앙선 등 간선철도는 열차운행이 가능한 수준까지 최대한 열

차를 투입하고 있으나 과거의 투자부족으로 수송수요를 적기에 처리할 수 없어 일주일 전에도 승차권 구입이 어려워지는 등 심각한 지경에 이르게 되었다. 또한 시설과 장비의 노후로 안전성의 확보마저도 어려운 실정인 것이 오늘날 우리 철도의 실상이다.

교통투자정책의 문제점

과거 철도에 대한 투자가 부족하였던 것은 다음과 같은 요인에 기인하였다고 볼 수 있다.

첫째로, 절대적인 투자재원의 부족에 기인한다고 볼 수 있다. 국가 전체적으로 철도·도로·공항·항만 등에 대한 투자는 GNP 대비 2% 내외의 수준이었다. 이 수준은 미국·영국·독일·일본 등 선진국의 투자 수준의 절반에도 못 미치는 것으로, 투자재원이 절대적으로 부족하였기 때문이다.

둘째, 정책적인 여건을 들 수 있다. 투자재원의 절대적인 부족 이외에도 도로투자에 비하여 상대적으로 철도투자가 저조하였던 것은 60년대부터 본격화되기 시작한 경제개발정책에서 수송체계를 도로중심으로 형성하였던 데에 기인한다고 볼 수 있다. 50년대까지만 하더라도 상대적으로 잘 발달되었던 철도에 비하여 도로의 수준은 매우 열악하였기 때문에 60년대부터 경인·경부 고속도로 등 본격적인 고속도로 건설에 착수하게 되었으며, 지속적인 자동차 증가추세와 함께 도로에 대한 투자에 역점을 두었기 때문이다.

셋째, 제도적인 여건으로 철도투자는 철도청의 운임수입을 근간으로 투자재원을 조달토록 하였고, 일부 국고지원을 해주고 있는 것과는 달리 도로의 경우 거의 전적으로 국고에서 지원하고 있기 때문에 투자비의 조달이 손쉬웠던 것이 사실이다. 특히 철도의 경우 투자비 조달의 근간이 되는 운임이 물가정책과 연계되어 수년간 인상이 억제되거나 소폭적인 인상에 그쳐 기존 철도의 유지·보수 이외에 과감한 철도투자는 엄두도 낼 수 없는 실정이었다.

〈표 1〉 교통부문투자 중 철도/도로 투자비율

(단위 : %)

	62~ 66년	67~ 71년	72~ 76년	77~ 81년	82~ 86년	87~ 91년
철도	48.4	18.5	15.3	15.8	16.9	20.9
도로	30.6	54.0	46.9	54.8	47.2	57.8

철도의 투자재원을 획기적으로 확충할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 기존의 운임수입에 의존하는 철도의 건설비를 국가가 전적으로 부담하며, 철도의 건설과 운영을 분리함으로써 철도시설을 도로와 같이 국가가 건설하고, 철도운영은 별개로 하여 안정적인 투자가 가능토록 해야 한다.



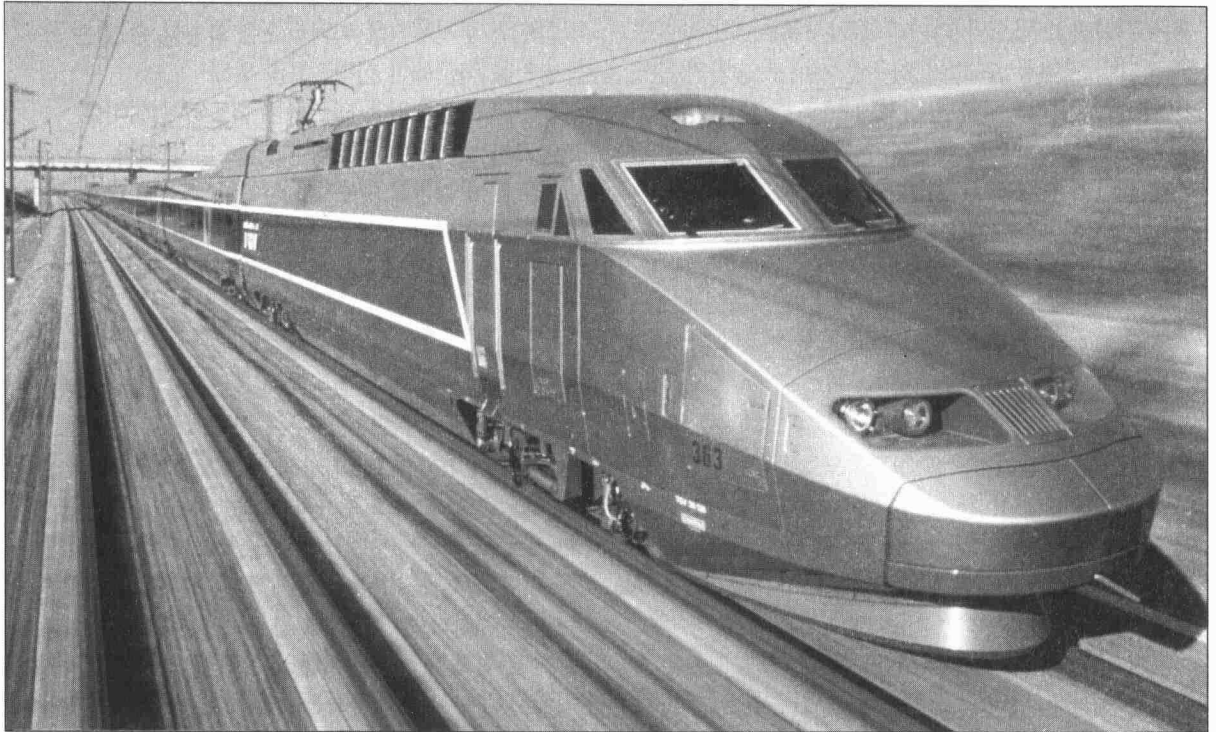
넷째, 투자배분에 있어서도 철도는 도로에 비하여 단위당 투자비가 크기 때문에 상대적으로 투자효율성이 낮게 평가되었고, 따라서 도로투자가 우위를 갖게 되었던 것이다. 철도투자비용에는 차량비 등을 포함하는 반면, 도로투자에 있어 자동차는 개인이 구입하게 될 것이므로 투자비용 산출에서 제외되어 단위당 투자비가 상대적으로 저렴하게 평가된 것이다.

비단 철도와 도로에서뿐만 아니라 교통투자 전반에 있어서 부문간 투자평가분석을 위한 일관된 기준이 없기 때문에 투자의 효율성에 따른 투자가 이루어지지 못하는 등 문제가 많은 것으로 지적되고 있다.

철도투자의 중요성 및 정책방향

그러면 왜 세계 각국은 철도투자에 다시 역점을 두게 되었는가? 우리는 왜 철도 투자에 역점을 두어야 하는가? 이에 대한 대답은 철도의 특성에서 우선적으로 찾을 수 있다. 이미 자동차의 붐을 경험한 구미선진국은 늘어나는 자동차 이용을 지속적으로 뒷받침할 수 있을 만큼의 시설 투자재원 조달이 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 또 그렇게 하는 것이 수송효율면에서, 환경보전 측면에서, 에너지 절약면에서 바람직하지 않다는 것을 이미 경험하였다. 그들은 자동차이용의 편리성이라는 이면에 숨어 있는 비경제성을 이미 뼈저리게 체험하였던 것이다. 따라서 이들 국가에서는 투자정책의 방향을 대폭 수정하기에 이른 것이다.

그러나 우리나라의 상황은 구미선진국의 정책방향과는 반대로 나가고 있는 듯하다. 마치 그들 국가가 과거에 경험하였던 과오를 재연하려는 듯한 추세가 지속되고 있다. 92년 10월에 우리나라 자동차 보유대수는 500만대를 넘어섰다. 해마다 100만대씩 자동차가 증가하고 있으며 서울시에서만도 하루에 500~600대의 자동차가 늘어나고 있다. 이러한 추세라면 97년의 자



동차 보유대수는 1천만대를 넘어서고 2001년에는 1,400만대에 이를 것이라는 전망이다. 이와 같은 자동차 증가추세에 맞추어 현재의 상태를 유지하기 위해서는 수십조원의 투자비용이 소요되어야 한다고 교통 전문가들은 예측하고 있다.

그렇다면, 좁은 국토에서 많은 인구가 모여사는 우리의 현실을 감안할 때 올바른 교통정책방향은 무엇이어야 하는가. 이러한 점에서 우리는 철도의 특성을 다시 한번 짚어보고 우리의 교통투자정책 방향을 재정립해야 할 시점에 와있다. 철도수송의 특성은 안전성·에너지 효율성·환경오염 저감·투자효율성·장거리 이용자 선호·정시성 등 다양한 측면에서 검토될 수 있다.

첫째, 안전성면에 있어서 81년부터 90년까지 10년간 1천만통행당 사고 발생건수는 도로의 경우 81년 142건에서 90년 201건으로 연평균 3.5% 증가한 반면, 철도의 경우는 81년 34건에서 90년 9건으로 12.5% 감소하였다. 물론 자동차 이용이 증가함에 따라 사고에 노출될 가능성이 높으므로 도로의 경우 사고건수가 증가하는 것은 사실이다. 그러나 철도의 경우 기술발전과 함께 운행자동제어 능력의 향상 등으로 사고건수가 감소하고 있으며, 이는 철도의 안전성이 도로에

비하여 높음을 입증해 준다고 볼 수 있다.

둘째, 에너지 효율면에서 전문기관의 연구에서는 백만인·km당 에너지소비는 철도가 도로의 10분의 1 수준으로 에너지 효율이 월등히 높다고 밝히고 있다.

셋째, 환경오염측면에 있어서는 철도의 전철화 등을 통하여 대기오염을 지속적으로 저감시킬 수 있다.

넷째, 투자효율성에 있어서도 교통개발연구원의 연구결과에 의하면, 고속철도·고속도로 및 국도의 수송수요와 평균비용(건설비·유지보수비·운영비를 종합)을 비교한 결과 수송수요가 높아질수록 고속철도의 평균비용은 고속도로에 비하여 훨씬 낮아지는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 수요규모에 따른 수단별 평균내용

(단위: 원/km/pcu)

수요(pcu)*	고속도로	국도	고속전철
6,000	134.7	80.4	300.9
60,000	32.9	34.3	36.5
120,000	32.3	36.2	23.2
180,000	33.5	34.6	17.7

註: * pcu(passenger car unit)는 통행수요를 승용차 단위로 환산한 수치임.

다섯째, 운행거리에 따른 이용자의 선호행태를 일본의 경우에서 살펴보면, 여객 수송은 200km 미만에서 도로의 분담이 50%에 이르나 400km 이상인 경우에는 20% 수준으로 감소된다. 화물수송은 200km 미만에서 도로의 분담이 80%에 달하나 400km 이상인 경우에는 15% 미만에 머무르고 있다. 우리나라의 경우에도 경부축을 대상으로 수송수단별 분담을 조사한 결과, 여객의 경우 150km를 전후하여 철도의 분담이 고속도로보다 높아지고 화물의 경우에는 300km 전후에서 철도분담률이 고속도로보다 높아지는 것으로 보고된 바 있다.

이와 같은 철도의 특성을 고려할 때, 향후 교통투자에서 정책방향은 다음과 같이 정립되어야 할 것이다.

철도수송은 이용자의 선호면에서 장거리 수송에 적합하며, 투자 효율성면에서도 수요규모가 큰 대량수송에 적합한 수단인 것이다. 즉, 철도에는 장거리 대량수송의 역할이 부여되어야 하는 것이다. 이와 같은 원칙은 대도시교통에 있어서도 예외가 아니다.

도시에서 수송수단간 효율적인 역할분담을 위하여 도심과 주변 지역간 장거리 대량수송은 지하철과 같은 궤도교통수단이 담당해야 하며, 단거리 문전수송은 도로가 담당하는 것이 효율적이라는 것이다. 이처럼 각 수송수단이 지닌 특성과 효율성에 따라 적절한 역할분담이 이루어질 때 교통의 원활한 흐름을 기대할 수 있을 것이며, 여기서 철도투자를 지속적으로 확대해야 하는 이유를 찾을 수 있을 것이다. 더욱이 인구와 산업이 수개의 대도시를 중심으로 고밀도로 집중된 우리의 여건을 감안할 때 대도시와 대도시간 수송은 대량수송·정시수송이 가능한 철도가 분담하는 것이 효율적이며, 이러한 측면에서 지역간 간선 철도망과 대도시 광역전철망을 지속적으로 확충해야 하는 것이다.

물론 철도투자를 확대한다고 하여 도로투자가 불필요하다는 뜻은 아니다. 도로에 대한 지속적인 투자도 필요하다. 도로가 지닌 접근성·문전수송·편리성 등을 고려하여 도로도 지속적으로 확충되어야 하나 수단간 특성과 효율성에 따른 종합적인 역할분담 속에서 이루어져야 한다는 뜻이며, 이렇게 될 때에 철도투자나 도로투자 모두 타당성을 가질 수 있을 것이다.

장거리·대량수송수단으로서의 철도의 역할제고를 위해서는 다음과 같은 방안이 추진되어야 할 것이다.


첫째로, 철도의 투자재원을 획기적으로 확충할 수

대중교통 육성을 위하여 가장 우선적으로 지원되어야 할 부분은 지역간 간선철도 건설과 대도시 광역 전철망 형성이다. 자동차의 급격한 증가추세를 완화시키고 불요불급한 이용을 억제할 수 있도록 철도의 활성화를 위한 모든 정책적인 노력이 이루어져야 한다.

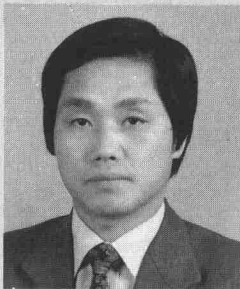


있는 방안을 마련해야 한다. 단순히 운임수입에 의존하는 방식이 아니라 철도의 건설비는 국가가 전적으로 부담하게 하는 것이다. 이를 위하여 철도의 건설과 운영을 분리함으로써 중요한 사회간접자본으로서의 철도 시설을 도로와 같이 국가가 건설하고, 철도운영은 별개로 하여 안정적인 투자가 가능토록 해야 한다.

둘째, 국가의 정책적인 방향전환이 필요하다고 본다. 대중교통 육성을 위하여 가장 우선적으로 지원되어야 할 부분은 지역간 간선철도 건설과 대도시 광역 전철망 형성이다. 자동차의 급격한 증가추세를 완화시키고 불요불급한 이용을 억제할 수 있도록 철도의 활성화를 위한 모든 정책적인 노력이 이루어져야 한다.

셋째, 철도의 수송특성이 충분히 고려될 수 있는 일관된 투자평가기법의 개발과 이를 제도화시키는 노력이 필요하다. 그렇게 함으로써 국가전체적으로 수송수단이 지닌 특성과 효율성에 따른 투자가 이루어지고, 따라서 철도도 그 기능과 역할을 훌륭하게 수행할 수 있을 것이다. 

양곡관리기금 운용의 건전화



이기두
농림수산물부 회계과 사무관

양곡관리 특별회계는 양곡의 수급관리와 가격조절을 통하여 국민식량을 안정적으로 공급하고 국민경제의 안정을 도모하기 위해 1950년 2월 제정한 「양곡관리법」에 의해 동년 5월 설치되었다.

그러나 그 회계처리가 현금회계와 단식부기 방식에 의해 운영되었기 때문에 양곡사업의 손익과 자산상태를 정확히 計理하는 데 한계가 있어 61년도부터 발생주의와 복식부기 방식에 의한 기업회계 방식으로 개편되었다. 그후 점차 취급량이 증가되고 수매 및 방출가격이 연례적으로 변동됨에 따라 신속하고 탄력성 있게 회계를 운영하고자 70년 8월 「양곡관리기금법」을 제정, 정부양곡의 매입과 판매에 관련된 직접사업비를 관장하는 '양곡관리기금'과 그 기금으로부터 재원을 전출받아 인건비와 경상행정비 등 간접경비를 관장하는 '양곡관리 특별회계'로 이원화시켜 현재까지 운용하고 있다. 그러나 두 회계단위는 동일목적의 회계단위로서 실질적으로 보면 양곡관리기금은 사업계정이고, 양곡관리 특별회계는 사무계정에 불과하다.

양곡관리 특별회계, 순기능과 역기능 병존

이와 같은 변천과정을 겪은 양곡관리기금은 70년부터 92년까지 쌀생산량의 18.5%를 수매하여 총소비량의 23.1%를 공급하는 등 양곡수급여건의 변화에 신속성 있게 대처하면서 국민 식량의 안정적 공급에 크게 이바지한 것으로 평가된다.

특히 70년부터 시행된 쌀의 이중곡가제는 양곡가격정책의 일대전환을 가져왔을 뿐만 아니라 증산의욕을 고취하여 식량증산에 크게 이바지하였고, 쌀농사로 인한 농가소득의 증대와 도시가계 보호 및 물가안정 등 국가의 경제정책 추진에 이바지한 것도 사실이다.

그러나 수매가와 방출가의 차이로 인한 결손이 방대하게 발생됨에 따라 정부의 재정지원으로는 소요자금을 조달할 수 없어 부족자금을 韓銀借入 또는 양곡증권 발행 등 외부자금으로 충당하는 것이 불가피한 실정이었다. 그리고 자금조달의 외부의존을 상승은 국민경제 안정이라는 정책목표 달성에 역기능을 가져왔을 뿐 아니라, 양곡관리기금 운용도 더욱 어렵게 하고 있는 것이 현실이다.

양곡관리기금, 운용상 문제점 많아

재정상태 불건전 및 외부자금 의존을 심화

양곡의 원활한 수급과 국민경제의 안정을 도모하기 위해 설치된 양곡관리기금의 자본금은 일반회계가 승계상환한 양곡관리 특별회계의 한은차입금 255억원, 일반회계 전입금 2,980억원 및 기금재산 재평가이익금 9억원을 포함한 3,244억원이다. 양곡관리기금 운용에 소요되는 양곡매입비와 관리비용은 양곡판매수입 등 자체수입과 정부 재정지원으로 충당하는 것이 바람직함에도 최근 양곡수매물량의 증가와 수매가격의 인상으로 인한 매입자금의 부족과 이종곡가차로 인한 기금결손을 한은차입 또는 양곡증권 등 외부자금으로 충당하고 있는 실정이며, 90년도 이후 외부자금 의존율은 76%를 상회하고 있다(〈표 1〉 참조).

또한 92년말 양곡관리기금의 재정상태를 보면, 자산

〈표 1〉 연도별 양곡관리기금 운용실적

(단위 : 억원, %)

		87년	90년	91년	92년
소 요	양곡매입비 (추곡)	8,747 (7,973)	19,520 (18,829)	17,429 (16,783)	17,670 (16,825)
	차입원리금상환 (양곡증권)	8,733 (7,439)	24,038 (18,068)	24,604 (23,731)	33,423 (32,205)
	조작비 및 기타	1,300	2,555	2,485	3,210
	합 계	18,780	46,113	44,518	53,642
조 달	양곡판매수입	8,030	10,893	10,518	12,249
	외부조달 (의존율)	10,750 (57.2)	35,220 (76.4)	34,000 (76.4)	41,393 (77.2)
	재정보전	2,750	8,800	5,500	7,300
	양곡증권	8,000	26,420	28,500	34,093

〈표 2〉 양곡관리기금 요인별 결손현황

(단위 : 억원, %)

	70~89년 누계	90년	91년	92년		누 계	
				금액	구성비	금액	구성비
양곡관리결손 금용비용 기타손익	-17,948 -19,369 24	-4,039 -3,452 10	-6,642 -3,959 41	-9,309 -4,545 42	67.4 32.9 -0.3	-37,938 -31,325 117	54.9 45.3 -0.2
계	-37,293	-7,481	-10,560	-13,812	100.0	-69,146	100.0
재정보전	28,950	8,800	-5,500	-7,300		50,550	
보전후 결손잔액	-8,343	-7,024	-12,084	-18,596		-18,596	

70년부터 시행된 이종곡가제는 양곡가격 정책의 일대전환을 가져왔으며, 증산의욕을 고취하여 식량증산에 크게 이바지하였다.

그러나 수매가와 방출가의 차이로 인해 결손액의 누증과 외부자금 의존율 상승을 가져와 국민경제 안정이라는 정책목표 달성에 역기능을 초래하고 있다.

.....

은 쌀재고를 포함하여 4조1,856억원이지만 양곡증권을 비롯한 부채가 5조7,207억원에 달해 대차대조표상의 자본금은 1조5,351억원이나 부족한 상태이다. 더욱이 쌀 재고자산 3조9,356억원은 수매가격(취득가격)으로 평가되어 있기 때문에 이를 실제 판매하고 있는 방출가격으로 재평가할 경우 2조2,046억원에 불과하다. 따라서 정부가 보유하고 있는 양곡을 전량 판매하고 양곡관리기금을 청산한다고 가정할 경우에 실제로 부족한 자금은 모두 3조2,661억원에 이르고 있는 실정이다.

양곡관리기금의 결손액 누증

92년도말까지 누적된 양곡관리기금의 결손액은 6조9,146억원에 달하고 있다. 정부에서 기금결손을 보전하기 위해 5조550억원을 지원하였으나 92년말 현재 결손잔액은 1조8,596억원에 이르고 있으며, 앞으로 이종곡가제가 지속되는 한 구조적으로 양곡결손은 더욱 늘어날 수밖에 없는 실정이다.

지금까지의 결손 발생요인을 보면, 총 6조9,146억원 중 54.9%인 3조7,938억원은 이종곡가제 실시로 인한 양곡관리사업결손이며 45.3%인 3조1,325억원은 외부

자금 조달에 따른 금융비용으로서, 한은차입과 고금리의 양곡증권발행 등 외부자금 사용에 따른 금융비용이 상당한 비중을 차지하고 있다(〈표 2〉 참조).

또한 이 결손액은 발생주의 회계원칙에 따라 재고자산을 수매가격으로 평가하였기 때문에, 실제로 양곡을 판매한 시점에서 計理할 경우 결손액은 수매가와 판매가의 차액만큼 더욱 증가될 것이다. 아울러 정부미 방출가격이 시중 쌀값에 비해 상당히 낮을 뿐 아니라 최근 소비자의 양질미 선호 때문에 식용으로 공급이 부적합한 통일쌀은 가공용 또는 주정원료로 低價販賣가 불가피하여 이로 인한 결손액도 더욱 커지게 될 것이다.

양곡증권 발행규모, 한계상황 도달

75년도부터 양곡관리기금의 부담으로 발행하기 시작한 양곡증권의 발행규모는 87년까지는 8천억원 수준에 불과하였으나, 88년 이후 추곡수매량과 수매가격이 국회 동의과정에서 확대되면서 추가소요자금의 충당을 위해 매년 양곡증권의 신규발행이 증가되어 왔다. 92년도말 현재 양곡증권 발행잔액은 5조513억원에 이르고 있으며, 금년도에 발행될 신규발행 1조620억원을 포함하면 6조원을 상회할 것으로 예상된다. 따라서 획기적인 재정지원이 없는 한 양곡관리정책의 차질없는 추진을 뒷받침하기 위한 기금의 정상적인 운용은 사실상 불가능한 실정이다(〈표 3〉 참조).

특히 연간 부담하는 이자만도 5,600억원(1일 15억원)에 달해 기금의 막대한 자금압박 요인으로 작용하고 있을 뿐 아니라, 양곡증권의 대부분이 발행 당해연도의 부족자금을 일시 충당하는 역할에 불과한 1년 이내의 단기채이기 때문에 이를 상환함에 있어 매년 빚을 얻어 빚을 갚는 악순환이 계속되고 있다. 또한 발생시기도 추곡수매자금 조달시기인 연말에 집중됨으로써 인수기관들의 인수기피 등 소화부진으로 자금조

달에 많은 어려움을 겪고 있다.

한편, 정부에서는 이와 같이 한계에 도달한 양곡증권 발행규모를 줄이기 위해 91년도말에 예산회계법 제 47조의 2(양곡증권 원리금상환)의 규정을 신설, 歲計剩餘金으로 양곡증권 원리금을 상환할 수 있는 제도를 마련하였다. 그러나 세계잉여금은 매년 늘어나는 수매자금 총당에도 미치지 못할 뿐만 아니라 이미 발행된 양곡증권의 원리금마저 양곡관리기금 스스로는 상환능력이 없으므로 범정부차원의 특별한 대책이 필요한 실정이다.

범정부적 차원의 양곡관리제도 개선책 마련 시급

이중곡가차 축소시키는 정책으로의 전환 필요

기금결손을 줄이고 기금의 건전한 운용을 위해서는 정부수매가격의 인상을 가급적 억제하는 방안과 방출가격을 판매원가에 근접시켜 결정하는 방안이 고려될 수 있다.

그러나 수매가격의 하향조정은 농가에 확실한 새로운 소득원이 개발되지 않은 현재의 상황에서 보면 농가소득의 현저한 감소를 초래할 것이므로 당분간 현가격 수준으로 유지하는 것이 불가피한 상황이다. 또한 방출가격의 상향조정은 도시가계소득의 증가로 쌀값이 가계비에서 점하는 비율이 4~5%로 매우 낮은 수준임을 감안할 때, 영세가계와 물가상승 요인에도 큰 부담이 되지는 않을 것이므로 방출가격을 시중 쌀값의 변동에 연동하여 점진적으로 현실화하여 이중곡가차를 축소시키는 정책전환이 절실히 요망된다.

특히 농가의 쌀 생산량 중 약 60% 정도가 민간유통 시장을 통해 출하되고 있어 정부미 방출가격의 적정한 인상은 오히려 생산량의 20% 수준인 수매량의 수매가격을 인상할 경우에 비해 농가에 더 유리한 소득증대

〈표 3〉 양곡증권 발행 및 이자발생 현황

(단위 : 억원, %)

	이 율	90년		91년		92년		93년(전망)	
		발행액	이자	발행액	이자	발행액	이자	발행액	이자
단기증권 (신규발행)	11.25~13	21,000 (5,000)	2,477	28,500 (7,500)	2,957	34,093 (5,593)	3,916	47,020 (10,620)	4,978
장기증권	2~5	16,420	629	16,420	629	16,420	629	16,420	629
計(잔액)		37,420	3,106	44,920	3,586	50,513	4,545	63,440	5,607
1일 이자발생액			8.5		9.8		12.5		15.4

효과를 기대할 수 있다. 따라서 물가에 끼칠 영향을 최소화할 수 있는 범위 안에서 앞으로는 수매가격의 인상을 억제하고, 방출가격을 수매가격과 동일한 수준이 될 때까지 연차적으로 인상하면서 쌀값의 계절진폭을 허용하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 단계에 왔다고 본다.

참고로, 일본의 경우를 살펴보면 74년도의 國內米 관리계정에 6천억엔이 넘는 결손이 발생하였으나 75년도에는 賣買逆差 불확대 방침을 정해 76년 이후 단계적인 역차 축소를 추진한 결과, 87년도에는 미곡의 매매역차를 해소하게 되었으며 최근에는 관리경비의 절감노력을 병행하여 결손액이 대폭 축소되고 있다.

정부수매량의 단계적 감축 및 적정재고 유지

정부양곡의 재고는 매년 쌀소비가 감소되고 수매량이 확대됨에 따라 증가되어 왔고 재고관리에 소요되는 비용 또한 증가되어 기금결손을 가중시키고 있으므로 정부수매물량을 대폭적으로 줄일 필요가 있다. 그러나 수확기에 집중되는 홍수출하를 정부수매로 흡수하지 않으면 산지쌀값의 폭락으로 인하여 농가소득이 더욱 감소되어 어려움이 많을 것으로 예상된다.

그러나 현실적으로 한계에 도달한 기금결손을 줄여 나가기 위해서는 무엇보다도 정부수매량을 단계적으로 감축하되 그 수량은 軍·官需 및 식량안보차원의 양곡수급 정책에 필요한 최소한으로 억제할 필요가 있다. 또한 수매방법도 시차별·품종별의 차등수매제를 도입하고 아울러 판매방법도 시장경쟁원리를 도입한 조곡매출 및 공매제도 등을 확대 실시하여 수매 및 판매경비와 가공제경비 등 양곡관리비용을 최소화할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

또한 학교급식 확대, 쌀가공식품 개발보급 등 쌀소비 확대시책을 지속적으로 추진하여 쌀 중심의 생활을 정착시킴과 동시에 기존의 정부미 재고관리에 소요되는 보관·관리비용도 줄여 나가야 할 것이다.

결손보전을 위한 재정지원 확대 및 양곡증권 발행 축소

양곡관리기금의 결손은 국가식량안보 및 국민식생활 안정 등 정책수행과정에서 불가피하게 발생된 비용으로 이는 타부문에 대한 신규투자재원 마련을 이유로 희생될 성질의 비용이 아니므로 당기 결손의 전액이 차년도 정부예산에서 지원되어야 한다. 그러나 정부재

양곡관리기금의 건전화화를 위해서는 국민적인 공감대가 형성된 바탕 위에서 이중곡가차를 축소시키는 정책으로의 전환과, 정부수매량의 단계적 감축 및 적정재고의 유지 그리고 결손보전을 위한 재정지원의 확대 및 양곡증권 발행의 축소 등 범정부적 차원의 혁신적인 양곡관리제도의 개선이 이루어져야 할 것이다.



정형편을 감안하면 매년 누증되는 기금결손 전액의 보전은 사실상 한계가 있다.

정부재정보전의 확대는 보전규모만큼의 결손액을 매년 감소시킬 뿐 아니라 기금운용상 부족한 자금의 외부조달에 따라 계속 누증되고 있는 금융부담을 축소시켜 결과적으로는 재정부담을 완화시킨다는 것을 이해할 필요가 있다.

또한 그동안 재정지원에도 불구하고 양곡증권의 발행규모가 계속적으로 확대되어 원리금상환 부담이 가중되고 있으므로 양곡증권을 더 이상 발행하는 것은 사실상 매우 어려운 실정이다. 따라서 매년 예산편성시에 양곡증권 발행한도액을 줄이고 高利의 단기증권을 低利의 장기증권으로 전환하여 이자부담을 축소시켜 나가는 것이 바람직하다.

이상에서 양곡관리기금의 건전화방안을 살펴보았으나 현실적으로는 기금운용에 직·간접으로 영향을 미치는 많은 제약요인이 내재하고 있으므로 국민적인 공감대가 형성된 바탕 위에서 범정부적 차원의 혁신적인 양곡관리제도의 개선이 이루어져야 할 것이다. **방위**