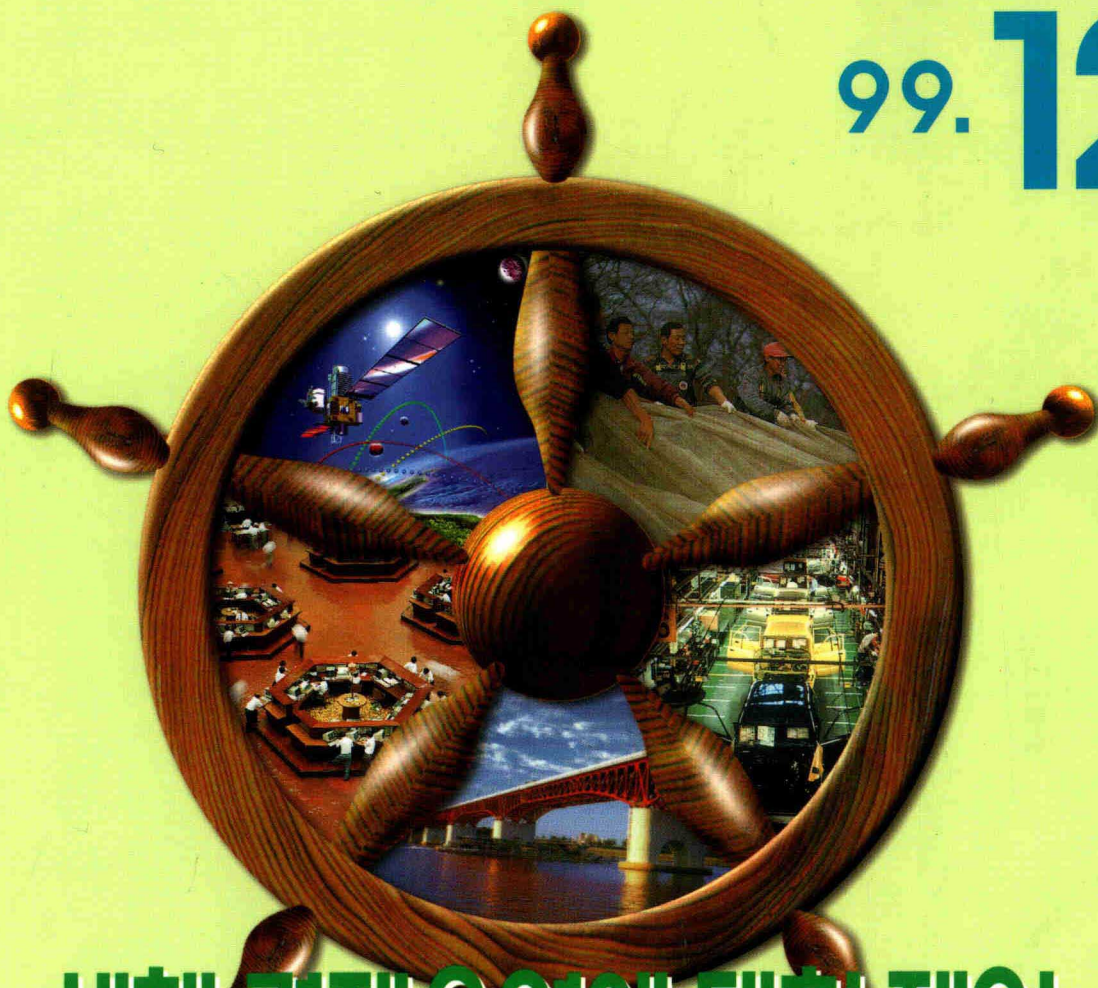


정·책·담·당·자·가·만·드·는·경·제·전·문·지

나라경제

99.12



새해 경제운영에 대한제언

정 책
해 설

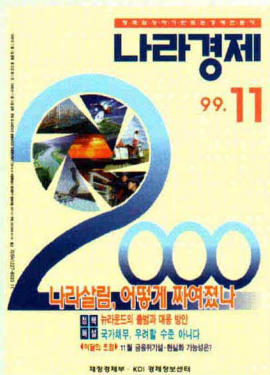
IMF 2년, 우리 경제의 성과와 과제
겨울철 고용안정대책

◀이달의 초점▶ 다목적 승합차의 LPG 사용 규제

재정경제부 · KDI 경제정보센터

나라경제

1999년 12 월호
통권 제 109 호



1999년 11월호



경제정책의 산실을 찾아서 - 해양수산부 해운물류국

- 4 권두칼럼 '반성'과 '개혁' 위에서 새 천년을 열자 / 손재식 · 前통일원장관
- 6 경제정책의 산실을 찾아서 - 해양수산부 해운물류국
/ 함혜리 · 대한매일 기자

특집 새해 경제운영에 대한 제언

- 12 거시경제정책은 이렇게 / 좌승희 · 한국경제연구원 원장
- 16 산업정책은 이렇게 / 김중웅 · 현대경제연구원 원장
- 20 노동정책은 이렇게 / 노진귀 · 한국노동 정책본부장
- 24 농업정책은 이렇게 / 박정근 · 전북대학교 교수
- 28 환경정책은 이렇게 / 장 원 · 녹색연합 사무총장
- 31 국토계획정책은 이렇게 / 최병선 · 경원대학교 교수

이 달의 초점 다목적 승합차의 LPG 사용 규제

- 36 유종별 가격구조 합리화되면 연료사용 규제 철폐 / 김 열 · 산업자원부
- 40 LPG 사용 다목적 승합차, 계속 생산돼야 / 이승웅 · 한국자동차공업협회

세계경제의 현상 - WTO 정책이슈

- 43 공산품에 대한 시장접근 개선 / 이석준 · 駐제네바대표부

기업정보-공정거래제도 해설

47 부당한 공동행위(II)/이병주 · 공정거래위원회

경제정책해설

52 IMF 2년, 우리 경제의 성과와 과제/김철주 · 재정경제부

56 공정거래법 개정으로 기업구조 개혁 가속화
/이병주 · 공정거래위원회

59 겨울철 고용안정대책/김춘선 · 재정경제부

63 반도체산업의 구조 고도화/최갑홍 · 산업자원부

67 국가우주개발 중장기계획 수립/이상목 · 과학기술부

71 소상공인 적극 지원/전대열 · 중소기업청

74 시설물의 안전관리제도/이재욱 · 건설교통부

공공부문 경영혁신 사례 11

76 민원처리 온라인 공개시스템으로 행정의 투명성 제고/김태근 · 서울특별시

경제동향

80 나라밖 : 미국 금융시장 불안과 국내 파급효과/이영우 · 대외경제정책연구원

84 예산절약사례 3 공정거래 모니터제도 개선/곽세봉 · 공정거래위원회

나라경제 광장

87 인천상륙작전과 맥아더의 리더십/구대환 · 특허청

90 세계 금융환경의 추이와 시사점/이현승 · 재정경제부

93 연대보증제도, 완전 철폐되어야/황호민

95 한국경제에 관한 외신보도 동향

104 주요 경제지표

106 나라경제 99년 종목차

정책담당자가 만드는 경제전문지

나라경제

편집/경제부처합동편집위원회

발행/재정경제부
KDI 경제정보센터

발행인/이진순 · 한국개발연구원 원장

편집인/한성택 · 재정경제부 경제홍보기획단 단장

편집위원

재정경제부/이가복 · 경제홍보기획단 총괄기획과장

외교통상부/김영소 · 통상정보팀장

과학기술부/이만기 · 정책총괄과장

농림부/이준원 · 법무담당관

산업자원부/진 홍 · 법무담당관

정보통신부/정경원 · 기획예산담당관

보건복지부/이계용 · 기획예산담당관

환경부/남재우 · 정책총괄과장

노동부/남석현 · 기획예산담당관

건설교통부/이재영 · 기획담당관

해양수산부/박남춘 · 기획예산담당관

공정거래위원회/이병주 · 총괄정책과장

기획예산처/배국환 · 예산제도과장

금융감독위원회/박환균 · 기획과장

KDI 경제정보센터/조병구 · 연구위원

편집간사/백우진 · 재정경제부 경제홍보기획단

편집장/김인철 · KDI 경제정보센터

편집기자/이기덕 · 이상주

업무/안의일

인쇄/유성사

나라경제 · 1999년 12월 1일 발행(매월 1회 발행) 제10권 제12호

(통권 제109호) · 1990년 11월 14일 등록 ·

등록번호 문화 라 04859호

발행처/한국개발연구원 부설 경제정보센터

11300-0112 서울특별시 동대문구 청량리동 207-41

11300-6550 서울 청량우체국 사서함 113

대표전화 (02)958-4114 · FAX (02)3295-0748

홈페이지 주소 : <http://epic.kdi.re.kr>

인터넷 e-mail : nara@kdiux.kdi.re.kr

천리안: kcee, 하이텔: pcee

기사문의 : (02)958-4632, 4635

구독신청 및 배달사고 : (02)958-4327

*「나라경제」에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로 필자의 소속 기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

*「나라경제」는 한국간행물윤리위원회의 도식잡지윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

‘반성’과 ‘개혁’ 위에서 새 천년을 열자

손 재 식

前 통일원장관 · 경희대 평화복지대학원장

새 천년이 가까이 다가오고 있다. 제2 천년기보다 더 빠르고 더 심대한 변화가 일어날 것으로 예상되는 제3 천년기를 앞두고, 지난날에 대한 평가를 토대로 올바르게도 보람찬 미래를 구상하는 것은 매우 중요한 일이다.

돌이켜 보면 물질문명, 과학기술과 민주주의의 발전은 20세기에 이룩한 찬연한 업적이다. 그러나 전쟁참화의 증가, 환경파괴, 인구폭증, 자원고갈, 빈부격차의 심화와 범죄의 고도화·지능화는 20세기에 나타난 참담한 현상이다.

역사의 대전환기를 맞이하여 인류는 과거 행적의 功過와 成敗의 요인을 냉철히 분석하는 동시에 보다 나은 천년, 보다 살기좋은 지구사회를 설계하고 실행할 중대한 과업을 안고 있다. 이와 같은 과업의 수행에는 한국이라는 국가공동체의 구성원들도 적극적으로 참여해야 한다.

눈길을 나라 안으로 돌리는 경우, 우리에게는 지금 무엇보다도 IMF 체제를 하루 빨리 벗어나고 다시는 이와 같은 사태가 야기되지 않을 튼튼한 경제체질을 함양하는 것이 초미의 과제로 되어 있음을 실감하게 된다. 지난 2년간 국가적 난국을 극복하기 위한刻苦의 노력으로 외환위기의 큰 고비는 넘겼다고 말할 수 있으나 아직도 금융기관과 대규모 제조업체를 포함한 기업의 구조조정이 미진한 상태에 있어 언제



또다시 경제위기가 닥칠지 모를 큰 위험요소가 도사리고 있음을 부인할 수 없다. 더욱이 일부 경제주체들은 벌써부터 외화낭비, 과소비, 임금인상 요구, 구조조정 기피 등의 조짐을 보이고 있다.

늘어나는 외국관광여행, 외제사치품 수입의 증가, 거리를 또다시 가득 메우고 있는 자가용자동차의 행렬, 일부 대기업의 여전한 불법적·탈법

적인 경영양태 등이 바로 그 대표적인 예다. 경제위기를 몰고 온 행태들이 일부나마 그대로 재현되고 있는 것은 참으로 한심한 일이 아닐 수 없다. 고통스럽기는 하지만 모처럼 맞이한 반성과 개혁의 좋은 기회를 제대로 활용하지 못하고 바람직스럽지 못했던 원상으로 되돌아가는 것 같아 매우 걱정스럽다.

이와 같은 상황에 처하여 우리는 다시금 몇 가지 명제에 대하여 진지하게 생각하고 다짐해야 하겠다.

첫째, 우리 모두가 추구해야 할 공동의 목표와 역할분담의식이다. 어느 공동체나 공동의 목표가 있다. 이 목표 달성의 수익자는 다름아닌 전국민이므로 그 역할도 모두가 분담해야 한다. 큰 역할이든 작은 역할이든, 주역이 되었던 단역이 되었던 모두가 능력껏 그 직분을 수행해야 한다.

같은 논리에서 나라 안에 문제가 생기는 데 대해서도 모두가 함께 책임을 진다는 각오로 임해야 한다.

물론 책임의 유무 또는 정도에는 개인이나 단체에 따라 큰 차이가 있으므로 경제파탄의 주된 책임자들이 그 책임을 일반국민들에게 전가하기 위한 논리로 이것이 이용되어서는 아니된다. 그러나 적어도 국민들의 정신적 자세에 있어서는 나라의 경제가 잘되고 못되는 것이 나의 일상행동 또는 일상생활에 의하여 영향받는다라는 의식을 늘 지녀야 한다. 공동책임의식과 국민적 연대의식의 강화야말로 경제난을 겪고 있는 이 시점에서 요구되는 매우 중요한 정신적 요소임을 결코 잊어서는 아니된다.

둘째, 국민경제에 심대한 타격을 준 기업에 대하여는 그 단체책임과 함께 개인책임을 반드시 추궁해야 한다. 최근 기업의 도산으로 인하여 공적자금 또는 공공자금을 투입하는 경우가 많은데, 정부에 부담이 전가되는 것은 종국적으로 국민에게 부담이 전가되는 것을 의미한다. 사기업이 방만하게 운영되다가 부실화되는 경우 국민들이 그 부담을 떠안게 된다는 것은 매우 부당하고 억울한 일이다. 더욱이 기업은 망해도 그 부채를 정부가 인수하고 기업인은 계속 호화스러운 생활을 누리는 경우가 있다면 정의는 이 땅에 발붙일 곳이 없다.

따라서 기업이 잘못되면 동일 사례의 재발 방지를 위해서라도 반드시 기업의 책임과 함께 개인의 민·형사상 책임을 물어야 한다. 민사책임은 본인뿐만 아니라 그 직계비속과 배우자 등에게까지 미치게 하는 것이 타당하다. 왜냐하면 생전상속 또는 증여 등의 방식으로 미리 재산을 은닉 또는 분산시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 급변하는 국제경제환경에 적응할 수 있는 경제운용 및 기업경영 방식을 발전시켜 나가야 한다. 세계는 지금 무역장벽의 점진적 철폐, 해외투자의 증가, 복수국가를 단위로 한 자유무역시대 또는 공동시장권의 구축, 금융자본의 자유로운 이동, 다국적기업의 발전, 국가간 화폐통합 등 눈부신 변화를 겪고 있다. 세계가 단일시장화 되고 적어도 경제적으로는 국경

없는 세계가 실현될 날도 머지 않아 다가올 수 있다.

한국을 포함한 각국의 시장이 완전 개방되고 상품·용역·자본·노동력 등의 국가간 이동에 있어서 모든 장벽이 철폐되면 그야말로 국제적으로 경쟁력 있는 기업만이 살아남을 수 있게 된다. 따라서 무엇보다도 국내기업들이 제품과 용역의 가격과 품질면에서 경쟁력을 갖추지 않으면 안된다. 그러기 위해서는 하루속히 저비용·고효율의 생산 및 유통체제를 갖추어야 한다. 이와 관련해서는 기술개발투자를 대폭 늘리는 동시에 금융비용과 인건비 압박 그리고 수입기자재와 부품의 비중을 낮추도록 하는 것이 매우 긴요하다.

넷째, 국민의 도덕적 자질을 함양해야 한다. 지금 우리 사회에는 도처에 불법과 부실이 판을 치고 있다. 경제 위기를 겪게된 근본적 원인의 중요한 부분이 바로 여기에 있음을 아무도 부인하지 못한다.

경제는 경제적 요인에 의해서 좌우될 뿐 아니라 경제 외적 요인에 의해서도 영향을 받는다. 특히 공공심·책임감·근면성·정직성·착실성·저축심·협동정신·준법정신·단결심·명예감 등 도덕적 요소는 국민경제의 성쇠에 지대한 영향을 미친다. 실제로 도덕적 해이현상이 빚은 과다차입, 특혜용자, 과잉중복투자, 문어발식 투자, 무책임한 경영, 외화낭비, 수입사치품의 과다선호, 생산성을 훨씬 뛰어넘는 임금 요구, 정경유착, 뇌물수수 등은 당시 엔저현상으로 말미암은 수출경쟁력의 약화와 함께 경제위기를 초래한 주요 원인으로 작용하였다.

따라서 국민경제를 건실히 하기 위해서는 금융정책, 외환정책, 무역정책, 외자도입정책, 조세정책, 물가정책 등 각종 경제정책을 적정하게 수립하고 기업체질을 강화하는 동시에, 공직자윤리, 기업윤리, 상도의, 근로자윤리, 교육자윤리와 정치도의 등을 하루속히 확립하도록 하여야 할 것이다.

나는 과연 나라경제에 이로운 행동을 하고 있는가, 아니면 해로운 행동을 하고 있는가? 모두가 스스로를 되돌아보고 새로운 다짐을 해야 할 때이다. ■

■ 경제정책의 산실을 찾아서 ■

— 해양수산부 해운물류국 —



우리나라를 동북아 물류중심 거점으로

“바다를 지배하는 자가 세계를 지배한다”
해양수산부 해운물류국은
해운정책 및 항만물류정책, 해기사 및
선원의 수급정책, 항만운영 기본정책,
항만운영정보체제 구축, 항만질서 유지 등
해운물류에 관한 주요정책을 담당한다.
우리나라를 동북아시아의 물류중심 거점으로
만드는 일이야말로 해운물류국에
주어진 가장 중요한 과제이다.

글 · 함혜리 / 객원기자(대한매일 기자)

“바

다를 지배하는 자가 세계를 지배한다.”

“바다는 인류에게 남은 최후의 자원의 보고이자 개척의 대상이다.”

바다의 중요성과 해양수산부의 역할을 한 마디로 표현하는 말이다.

94년 UN 해양법협약의 발효를 계기로 연안국의 배타적 해양관할권이 200해리로 확대되는 등 바다를 무대로 한 신해양질서가 형성됨에 따라 21세기는 해양영역 확보 경쟁이 그 어느 때보다도 치열한 시대가 될 것이다.

적극적인 해양개척을 통해서만이 우리의 밝은 미래를 기약할 수 있다며 ‘제2의 장보고시대 구현’을 꿈꾸는 우리나라 해운과 항만물류정책의 산실 해양수산부 해운물류국을 찾았다.

“한국의 해운은 그동안 우리나라의 경제발전과 함께 꾸준히 성장하여 선박 보유량 2,400만 DWT, 해상물동량 4억7,500만t, 선박건조능력 680만G/T 등 세계 7대 해운국가로 부상하였습니다.”

정이기 해운물류국장의 힘찬 한 마디에서 해운인의 긍지와 자부심을 읽을 수 있었다. 이러한 해운력은 그동안 관련분야 종사자들의 부단한 노력의 결과일 것이다.

이 같은 우리의 해운력에 걸맞게 해양수산부는 WTO, OECD 등이 추구하는 국제적 추세에 대

항만은 이제 단순한 驛기능에서 벗어나 유통·보관·가공 등의 기능을 수행하는 종합물류 공간으로 발전하고 있다. 해운물류국은 이와 같은 국제적인 추세에 맞추어 국내 주요 항만에 관세자유지역제도 도입도 추진하고 있다.



응하고 있다. 각종 규제를 과감히 철폐하여 우리 해운시장을 개방함으로써 이제는 해운·항만업을 하고자 하는 경우 외국인도 등록만 하면 된다고 한다. 해운·항만 분야의 개방화 및 규제개혁은 가히 괄목할 만하다.

“규제개혁을 너무 많이 하다 보니 때로는 행정수행에 어려움이 있는 경우도 있다”고 어느 공무원은 꾸밈 비슷한 이야기도 한다. 그러나 이것이 해운 선진국으로 가는 과정임을, 그래서 모두가 함께 노력해야 함을 해운물류국 직원들은 너무나 잘 알고 있다.

해운항만산업은 비교적 전문적인 분야이다. 그래서 일반국민들에게는 다소 생소한 것이 사실이다. 정이기 국장은 해운산업의 특성과 국민경제에서의 역할에 대하여 자랑스럽게 설명한다.

“해운산업은 이미 국제적으로 거의 개방되어 있어서 그만큼 국제경쟁력을 요구하는 산업입니다. 다시 말하면 국제화가 타 산업에 비하여 일찍 이루어진 분야입니다. 또한 해운은 자본집약적 산업이라 할 수 있는데 그 예로 6만t급(5,500TEU급) 풀컨테이너선 1척 선가가 8,500만달러(1천억원)나 되고, LNG선(9

만t급 기준)은 약 2억5천만달리(3천억원)나 됩니다. 우리나라 국민경제에 있어서도 해운항만산업의 역할은 지대합니다. 98년 기준으로 우리나라 수출입 물동량의 99.8%인 4억7,500만t을 해상으로 수송하고 있습니다. 또한 우리 해운산업이 벌어들인 외화는 우리나라 무역의 수입의 33.1%인 96억7천만달러에 이르고 있습니다.”

해운물류국은 해운정책 및 항만물류정책, 해기사 및 선원의 수급정책, 항만운영 기본정책, 항만운영정보체계 구축 및 항만 질서 유지 등 해운물류에 관한 국가의 주요 정책을 수립하고 집행한다. 국장 아래 해운정책과, 연안해운과, 선원노정과, 물류기획과 그리고 항만운영개선과 등 5개과 55명이 일하고 있다.

정기 해운물류국장(이사관, 행시17회)은 75년 해운항만청에서 근무를 시작하여 일본해무관, 기획관리관을 역임하고 96년 해양수산부 출범 후에는 여수지방청장, 감사관, 항만정책국장을 거쳐 올해 6월 해운국과 항만정책국의 조직 통합시 해운물류국장으로 발탁됐다. 자타가 인정하는 정통 해운물류 분야의 전문가로 꼽힌다.

▲ 해운정책과(과장 : 부이사관 김덕일, 행시23회)는 해양물류국의 수석課로서 외항해운정책을 총괄한다. 우리나라의 외항해운정책이 모두 이곳에서 나오

고 있으며, 해운에 관한 국제협력 업무도 이곳에서 전담하고 있다. 최근에는 중국·러시아 등 북방국가와의 해운교류가 활발히 이루어지고 있다.

올해 역점을 두어 추진하는 선주상호보험(P&I)조합 설립 지원사업이 완료되면 우리나라 해운산업의 위상과 경쟁력을 앞당겨 높이는 계기가 될 것이다. 1년에 두 번씩 자체 극기훈련(1박 2일)을 실시하여 과원들간의 협동심과 재충전의 기회를 갖는 일은 해운정책과가 자랑하는 오랜 전통이다.

▲ 연안해운과(과장 : 부이사관 나승렬)는 우리나라 내항해운을 총괄하는 부서로서 연간 1억 4천만t에 달하는 내항화물과 1천만명에 이르는 도서민 및 해상관광객의 안전수송을 담당하고 있다. 내항화물선은 국내 전체 물동량의 20%를 수송하고 있고, 물류비를 절감하고 도로교통체증을 완화시킬 수 있는 환경친화적 운송수단으로 그 중요성이 더욱 강조되고 있다.

또 국민 생활수준 향상과 더불어 해상관광 수요가 증가함에 따라 새로운 관광항로 개발과 여객선 현대화를 중점 추진하고 있다. 최근 금강산 유람선 등 남북한간의 해운교류 활성화는 우리나라 남북관계 개선에도 크게 기여할 것으로 전망하고 있다.

▲ 선원노정과(과장 : 서기관 민경태, 행시23회)는 선원의 기

본적 생활을 보장하고 향상시키기 위한 선원의 직무, 근로조건의 기준, 직업안전에 관한 정책 등 '선원'에 관한 모든 것을 담당한다. 한때는 선망의 대상이었던 '마도로스'도 이제는 3D 업종이 되어 옛 낭만을 찾기는 어렵지만 국제경쟁력을 갖춘 우수한 선원을 양성하기 위한 재교육 훈련에 여념이 없다. 선원의 권익보호와 노사분규 예방을 위한 업무에도 소홀함이 없도록 애쓰고 있다. 현재 해운수송 인력을 장기적이고 안정적으로 확보하기 위한 방안을 마련하고 있다.

▲ 물류기획과(과장 : 부이사관 이선준)는 항만을 이용하는 선박의 입출항 관련제도와 항만 시설 사용, 항만교통정보 안내, 항만물류정보망 체계 구축 등 우리나라 무역항의 물류흐름을 원활히 하기 위한 정책을 담당하고 있다. 초고속통신망을 이용한 전국 단일의 항만운영정보망(PORT-MIS)을 구축하여 민원인이 관청을 방문하지 않고 자기 사무실에서 입출항 수속을 할 수 있는 등 서류 없는 항만이용시대를 열어가는 주역이다. 전국 항만에 설치한 항만교통정보센터(PTMS)는 고성능 레이더를 이용하여 선박의 입출항 상황을 항만이용자에게 제공함으로써 선박 항해의 안전을 돕는다. 과원들은 행정직, 5대양 6대주를 누비던 선장출신의 선박직, 전산직, 통신직 그리고 화공직 등 다

항만물류 종합 정보체제

양한 전문인력으로 구성되어 있으며 각자의 전문분야에 대해서는 둘째가라면 서러워할 만큼 개성과 자부심이 대단하다.

▲ 항만운영개선과(과장 : 서기관 정순석, 행시27회)는 항만유통체제 개선, 항만관리운영·제도 개선, 컨테이너터미널 운영체제 개선, 항만노무공급체제 개선 및 항만운송사업 관련업무 등 항만운영과 관련된 제도 개선 사항을 총괄 처리하고 있다.

부산항, 인천항에 대한 항만공사제(Port Authority) 도입 추진, 항만배후지에 관세자유지역 제도 도입 추진, 항만노무공급체제 개선, 부두운영회사제(TOC) 그리고 광양항 컨테이너부두 활성화 및 국내 최대의 컨테이너터미널인 부산항 자성대부두 민영화 추진 등은 항만운영개선과에서 중점을 두고 추진해 온 업무이다. 주말이면 9명의 과원 모두가 함께 산에 올라 팀워크를 다지곤 한다.

새 천년을 앞에 두고 있는 해운물류국의 정책비전은 21세기 '세계 5대 해운강국'으로의 도약을 위하여 선진해운국으로의 발전기반을 조성하고, 우리나라를 동북아시아의 물류중심 거점으로 구축하는 것이다.

해운물류국 직원들은 선진 해운강국으로 발전하기 위해서는 무엇보다도 우리 해운산업이 국제경쟁력을 확보하고 국가경제를 이끌고 갈 국가전략 산업으로



육성하는 일이 시급하다고 입을 모은다. 부산·광양항 등을 최첨단시설을 갖춘 동북아시아의 중심항만으로 만들고, 이용자 중심의 선진항만 운영체제를 구축해 나가야 한다는 것이다.

항만은 이제 단순한 驛기능에서 벗어나 유통·보관·가공 등의 기능을 수행하는 종합물류 공간으로 발전하고 있다. 해운물류국은 이와 같은 국제적인 추세에 맞추어 국내 주요 항만에 관세자유지역제도의 도입도 추진하고 있다.

그리고 21세기에는 새로운 국제해운질서 확립에 능동적으로

참여하고, EU, NAFTA 등 주변국가간 경제블록의 급격한 진전에도 대비해야 한다. 해운물류국은 동북아시아의 다자간 해운협력체제를 구축하는 방안도 추진하고 있다.

현재 해양수산부에서는 「중장기 해양발전 기본계획(Ocean Korea 21)」을 마련하고 있다. 이 계획에는 구체적인 우리나라의 해운물류를 포함한 해양정책에 관한 비전이 담기게 된다.

“해운에 우리나라의 미래가 달려있다”는 말이 결코 과장이 아나라는 사실을 다시 한번 확인하며 해운물류국을 나섰다.

거시경제정책은 이렇게

외 환위기로 지난해 성장률 -5.8%라는 사상 초유의 경기침체를 경험한 우리 경제가 올해에는 소비, 투자 등 내수회복과 수출신장세에 힘입어 성장률 9.0% 내외의 빠른 회복세를 보이고 있다. 이러한 회복세가 내년에도 이어질 것인가?



좌승희

한국경제연구원 원장

내년, 6% 내외의 안정적 성장세 이어질 전망

우선 대내외 여건을 살펴보자. 대외적으로는 유럽·일본·아시아지역의 본격적인 경기회복세로 세계 경제성장률이 올해보다는 높아지고 엔화도 일본의 경기회복으로 강세기조를 이어갈 전망이다. 대내적으로도 대우사태로 야기된 금융불안이 진정되고 있어 실물경제를 크게 위축시키지는 않을 전망이다.

이와 같은 긍정적인 대내외 여건에 비추어 볼 때 내년 우리 경제는 올해와 같은 두드러진 반등 효과는 없겠으나 6% 내외의 안

정적 성장세가 이어질 전망이다.

부문별로 보면, 민간소비 부문이 임금상승, 실업률 하락, 자산시장의 회복세 등으로 6% 내외의 증가율이 예상되고, 설비투자의 경우 대내외수요의 회복에 따라 실물부문의 회복이 빠르게 이루어지고 수익성도 개선됨에 따라 성장률을 상회하는 9.6% 내외의 빠른 증가가 예상된다.

상반기중에 큰 폭(10.8%)의 감소를 기록한 건설투자는 하반기중에도 감소세가 이어지겠으나 경기회복 지속에 따른 건설수요 회복세가 예상됨에 따라 내년중에는 플러스증가율로 반전될 전

망이다.

수출은 반도체 경기의 본격적인 회복국면, 엔화강세기조에 따른 반사이익 그리고 통화위기에 서 벗어나고 있는 동남아시아 경제의 회복으로 내년중에도 6% 내외의 꾸준한 증가세가 예상된다. 수입은 배럴당 22달러 내외의 고유가, 내수확대 등으로 증가율이 2000년중에도 18.3%의 높은 증가세가 이어질 것으로 예상된다. 이에 따라 경상수지 흑자 규모는 올해 250억달러에서 내년에는 100억달러 내외로 축소될 전망이다.

노동시장 역시 예상보다 빠른 실물부문 회복과 정부 실업대책에 힘입어 내년중에도 개선추세가 지속될 것으로 예상된다.

올해 1% 내외로 안정세를 보인 물가의 경우, 내년중 재고증감을 제외한 총수요 부문의 성장기여도가 3~4% 내외의 증가에 그칠 것으로 예상되어 총수요압력에 의한 물가상승요인은 크지 않을 것으로 보인다. 그러나 국제유

가 등 국제원자재가 격 상승, 공공요금 인상, 임금오름세 등 각종 비용 측면에서의 물가상승압력으로 인해 물가는 소비자물가 기준으로 2000년 중 3.5% 전후의 상승세를 보일 전망이다.

위기 극복 과정에서 발생한 부작용 치유가 과제

98년 극심한 경기침체를 겪었던 우리 경제는 99년 성장률 9% 내외, 소비자물가 1% 미만, 경상수지 250억달러 내외의 성과를 이루면서 IMF경제위기를 벗어났다는 평가를 받고 있다.

이처럼 2년여 만에 경제위기에서 우리 경제가 탈출할 수 있었던 주된 이유는 다음과 같다.

첫째, IMF 구제금융 신청 이후 정책당국이 리더십을 발휘하면서 국가경제위기 상황에 적절히 대처하였다.

둘째, 기업 및 금융부문의 구조조정 작업이 진행되면서 경제의 비효율성 및 불확실성이 제거되었고, 이로 인해 해외투자자들의 신뢰를 회복할 수 있었다.

셋째, 거시경제정책 측면에서 지난해 하반기 이후 저금리 정책이 성공하여 주식시장이 회복되면서 국내 경기가 회복되고 경제주체들의 자신감이 복원된 데 있

향후 우리 경제가 중장기적으로 안정적 성장을 지속하려면 거시경제운영 방향을 위기 극복 과정에서 발생한 제반 부작용을 치유하는 데 맞추어야 할 것이다.

우선 물가불안은 기본적으로 통화정책 기조를 긴축으로 전환함으로써 치유해야 할 것이다. 또한 국가채무 부담을 완화하는 경제운영기조가 필요하다.

다고 볼 수 있다.

그러나 거시경제환경을 개선하고 경제위기 국면을 탈출하는 과정이 순탄할 리는 없었다. 우리는 고통스런 대가를 치렀으며 많은 부작용도 발생했다.

저금리 정책으로 인하여 통화가 민간부문으로 대규모로 풀려나갔기 때문에 물가불안이 우려되고, 금융구조조정 지원을 위한 정부의 지급보증이 증가하고, 중앙은행의 IMF 차입으로 인하여 국가채무가 급증하였으며, 대기업 구조조정으로 '대미불사'의 도덕적 해이 문제는 많이 해결되었으나 금융 구조조정 과정에서 관치금융의 문제는 오히려 악화되었고, 기업 구조조정과정에서 기업가정신이 퇴색되어 우리 경제의 성장잠재역량이 저하되지는 않았는지 하는 우려 등이 그것이다.

향후 우리 경제가 중장기적으로 안정적 성장을 지속하기 위해서는 우리의 거시경제운영의 방향을 위에서 열거한 부작용을 치유하는 데 맞추어야 할 것이다.

긴축통화정책으로 물가안정

우선 물가불안은 기본적으로 통화정책의 기조를 긴축으로 전환함으로써 치유해야 할 것이다.

지난해 하반기 이후 정책당국은 이전까지 지속되던 고금

리정책을 저금리정책으로 전환하여 경제상황을 호전시키는 데 성공을 거두었다. 저금리정책에 힘입어 주식시장이 회복세를 보이고 소비지출이 되살아남으로써 극심한 경기침체에서 벗어날 수 있었다.

한편 금년 하반기 이후 국내수요가 회복되면서 물가상승압력이 점증함에 따라 긴축으로 선회하는 선제적인 통화정책이 요구되고 있었다. 수요건인 측면에서 보면 소비를 비롯한 국내수요의 증가로, 크지는 않지만 인플레이션이 증가하고 있었으며 비용상승 측면에서도 유가가 상승하고 임금수준이 회복되면서 물가상승압력이 증가하고 있었다. 그런데 대우사태가 돌출함에 따라 선제적인 긴축통화정책의 기회를 상실하고 금융시장이 안정될 때까지 통화를 신축적으로 공급할 수밖에 없는 상황에 처했다. 더구나 금융시장이 불안해지면서 시중자금이 단기화·부동화되고 있는 점도 시장상황에 따라서는 물가불안요인으로 작용할 가능성이 있다.

따라서 물가불안요인들이 현재 화되기 이전에 긴축적인 통화정책으로의 전환이 요구된다. 다만 기업 및 금융기관의 부실정리가 진행중이고 금융시장의 불안정성을 고려할 때 적극적 긴축은 당분간 위험부담이 클 것으로 판단된다.

국가채무 부담 완화하는 경제운영기조 필요

다음으로는 국가채무 부담을 완

화하는 경제운영기조가 필요하다. 금융 구조조정 과정에서 정부가 대규모 공적자금을 투입하면서 국가채무가 급격히 증가했으며(〈표 2〉 참조) 최근에는 대우사태에 따른 투신권 및 은행권에 대한 구조조정 작업으로 공적자금의 추가 투입이 불가피한 상황이다. IMF가 제시하고 있는 기준에 따른 국가채무(중앙정부채무 A+ 지방정부 채무B)는 IMF 경제위기 이후 급격하게 증가하여 96년말의 명

목 GDP 대비 11.9%에서 98년 말에는 19.5%로 증가하였고 금년말에는 22.6%에 달할 것으로 예상된다. 국가가 실질적으로 부담하여야 하는 국가 총채무(A+B+ C+D)는 96년말의 명목 GDP 대비 13.7%에서 금년 말에는 40.8%로 급증할 전망이다. IMF 구제금융으로 한국은행의 IMF 차입(C)이 증가하였고, 금융구조조정으로 인하여 성업공사 및 예금보험공사에 대한 정부

〈표 1〉 국내경제 전망(1999년~2000년)

(단위 : 전년동기비, 억달러, %)

	1998년	1999년					2000년 전망
		1/4	2/4	3/4	4/4	연간	
국내 총생산 (제조업)	-5.8 (-7.2)	4.5 (10.3)	9.9 (20.4)	12.3 (26.8)	9.1 (16.3)	9.0 (18.4)	6.3 (8.6)
총소비	-8.2	5.1	7.4	8.5	7.2	7.0	5.5
· 민간소비	-9.6	6.3	9.1	10.3	9.0	8.7	6.1
고정자본형성	-21.6	-4.1	5.2	8.8	7.4	4.6	6.7
· 설비투자	-38.3	12.9	37.2	48.0	40.6	34.6	9.6
· 건설투자	-10.2	-13.7	-8.5	-10.0	-6.7	-9.5	4.9
재고변화/GDP	-8.0	-4.4	-5.0	-5.8	3.8	-2.6	-1.4
통계상불일치/GDP	-5.7	-7.5	-6.3	-7.4	-4.0	-6.0	-2.7
생산자 물가	12.2	-3.5	-3.3	-1.9	0.4	-2.1	2.4
소비자 물가	7.5	0.7	0.6	0.7	1.7	0.9	3.5
경상수지	405.6	61.9	63.3	66.4	43.2	234.7	101.2
· 상품수지	416.3	67.8	81.0	71.9	57.5	278.2	153.4
수 출	1321.2	314.8	357.3	364.6	381.7	1418.4	1502.0
(증가율)	(-4.7)	(-3.7)	(3.8)	(16.0)	(13.6)	(7.4)	(5.9)
수 입	904.9	247.0	276.3	292.7	324.3	1140.2	1348.6
(증가율)	(-36.2)	(7.6)	(20.4)	(40.5)	(36.5)	(26.0)	(18.3)
· 서비스, 소득 & 이전	-10.7	-5.9	-17.8	-5.5	-14.3	-43.4	-52.2
원화 환율 (원/달러)	1204.0	1227.0	1157.0	1216.0	1170.0	1170.0	1120.0
엔화 환율 (엔/달러)	113.4	119.0	121.0	106.0	105.0	105.0	102.0
M ₃ 증가율	13.9	13.7	13.8	13.1	13.0	13.4	13.0
회사채수익률	15.1	8.4	8.0	9.6	9.5	8.9	9.9
재정적자/GDP	-3.2	-0.2	-6.2	-3.4	-7.7	-4.5	-4.0

의 지급보증(D)이 급증했기 때문이다.

인플레이션 조세(inflation tax)에 해당하는 통안증권까지 포함하면 국가채무 규모(A+B+C+D+E)는 99년 말 254조원으로 전망된다. 이는 명목 GDP의 51%에 달

하여 국가채무 문제가 향후 우리 경제가 풀어야 할 주요 과제로 대두되고 있다. 특히, 국채 및 정부보증채의 이자부담 증가, 공무원 연금의 적자누적, 사회복지 예산의 증가 등으로 재정수지의 균형 회복이 갈수록 힘들어지는 상황을 감안하여 재정수지 건전화에 대한 대책

그동안 불가피하게 이루어진 정부주도의 금융·기업 구조조정 작업을 빠른 시일 내에 매듭짓고 이제부터는 시장이 스스로의 원리에 따라 복원력을 회복할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 정부는 경제를 관리하려는 자세에서 벗어나 시장경제가 잘 작동할 수 있는 경제여건을 만드는 일에 최선을 다해야 할 것이다.

이 필요하다.

시장원리에 의한 경제운영시스템 정착시켜야

마지막으로 금융·기업 구조조정을 완결짓고 시장원리에 의한 경제운영시스템이 정착되도록 해

야 한다. 은행 및 제2금융권에 대한 구조조정, 6대 이하 대기업에 대한 워크아웃 작업 등으로 금융 및 기업부문에 대한 구조조정 작업이 상당히 진척되어 경제 내의 불확실성과 비효율성이 상당히 완화되었다. 더

구나 대우문제의 처리로 ‘大馬不死’라는, 경제주체에 만연되었던 도덕적 해이 문제를 해소하는 데 상당한 성과를 거두었다. 그러나 금융·기업 구조조정 작업이 정부 주도로 진행됨에 따라 관치경제, 관치금융의 행태는 오히려 심화되는 부작용을 낳고 있다는 지적도 많다. 채권시장안정기금의 예에서 보듯 영리를 추구하는 민간 금융기관이 감독기관의 위세에 밀려 공적이익을 위해 동원되는 관치금융의 관행이 개선되지 않고 있다.

따라서 그동안 불가피하게 이루어진 정부주도의 금융·기업 구조조정 작업을 빠른 시일 내에 매듭짓고 이제부터는 시장이 스스로의 원리에 따라 복원력을 회복할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 정부는 명령 하나로 쉽게 경제를 관리하려는 자세에서 벗어나 시장경제가 잘 작동할 수 있는 경제여건을 만드는 일에 최선을 다해야 할 것이다. ■

〈표 2〉 국가 채무 추이

(단위 : 조원, 연말 잔액 기준)

	1996	1997	1998	1999
중앙정부 채무(A)	36.8	50.5	71.4	94.2
지방정부 채무(B)	12.9	15.1	16.2	17.6
국가채무(A+B)	49.7 (11.9)	65.6 (14.5)	87.6 (19.5)	111.8 (22.6)
한국은행 IMF차입(C)	0.0	0.0	19.4	7.2
정부 채무보증(D)	7.6	13.0	72.0	83.0
국가 총채무(A+B+C+D)	57.3 (13.7)	78.6 (17.3)	179.0 (39.8)	202.0 (40.8)
통안증권(E)	25.0	23.5	45.7	51.9*
廣義의 국가 총채무 (A+B+C+D+E)	82.3 (19.7)	102.1 (22.5)	224.7 (50.0)	253.9 (51.3)
명목 GDP	418.5	453.3	449.5	494.5**

註 : 괄호 안은 명목 GDP에 대한 백분비

* 99년 8월말 잔액

** 98년말 대비 10% 증가로 전망

산업정책은 이렇게

외 환위기 이후 급격한 위축세를 보였던 우리 경제는 99년 들어 정부의 재정지출 확대와 풍부한 유동성 공급에 힘입어 견조한 회복세를 시현하고 있다.

구조조정도 정부의 강력한 의지와 민간 경제주체들의 노력에 힘입어 상당히 진척되었다. 대우 사태를 계기로 금융부문의 추가 부실 발생이 염려되는 상황에 직면하기도 했지만, 투신사의 구조조정이 앞당겨 마무리된다면 금융기관의 자산건전화 문제는 어느 정도 매듭지어질 것이다. 기업 구조조정도 제도적인 면에서는 거의 완결단계에 있다.

2000년 3대 정책 운용 과제

이러한 가시적 성과에도 불구하고 우리 경제가 외환위기 이전의 체질을 벗어던지고 새롭게 도약할 수 있을지는 미지수이다.

지금까지 진행되어 온 재무적 혹은 금융적 차원의 구조조정이



김중웅

현대경제연구원 원장

아직 마무리되지 않았을 뿐만 아니라, 그 후유증으로 인해 사회통합력이 약화되어 구조조정은 물론 경제의 안정적 성장이 저해될 우려조차 있다. 특히 과거의 문제점 치유에 급급한 나머지, 미래의 패러다임 변화에 대응하여 우리 경제의 성장 동력을 준비해 가는 산업전략적인 구조조정은 아직 엄두조차 내지 못하고 있는 형편이다.

뉴밀레니엄 시대에 조용하는 효율적인 경제·사회 시스템을 구축하기 위해서는 이런 점들을 염두에 둔 정책 대응이 필요하다.

우선, 지금까지의 구조조정을

가급적 빠른 시일 내에 성공적으로 마무리해야 할 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다 대우문제가 원만하게 해결되어야 한다.

둘째, 중산층을 육성하고 생산적 노사관계를 구축함으로써 사회통합력을 복원시켜야 할 것이다.

중산층을 육성하기 위해서는 세제개편 등 이들의 상대적 박탈감을 해소시켜 주는 시책도 필요하지만, 무엇보다 적극적으로 일자리를 창출하고 지식사회로의 이행에 대비할 수 있는 직업훈련시스템을 구축하여 중산층의 경쟁력을 높이는 생산적 대책이 절실하다.

또 경기 회복을 틈타 과거와 같은 노사분규가 재연된다면 노사가 나눌 파이가 적어지고 그 결과 대립과 갈등이 심화되는 악순환이 되풀이될 우려가 있는 만큼, 생산적인 노사관계가 정착될 수 있도록 힘을 쏟아야 한다.

셋째, 21세기의 새로운 성장원동력을 창출해 내야 할 것이다.

사실 IMF의 지시에 따른 강요된 구조조정만으로는 미래의 새

로운 성장 능력을 담보해낼 수 없다. 특히 문제가 되는 것은, 많은 부작용을 가져온 빅딜 정책이나 구호성에 가까운 벤처기업 육성 정책을 제외한다면, 21세기를 내다보면서 우리 경제의 청사진을 그리는 산업

정책이 거의 전무했다는 점이다.

이러한 점에서 '한국에는 복한을 포함해 6,700만 인구를 먹여살릴 구체적인 산업의 대안이 없다'는 오마에 겐이치의 주장이 어느 정도 설득력이 있는 것도 사실이다.

산업정책 부재의 부작용

흔히 우리 경제가 외환위기에 직면하게 되었던 배경으로 과다 차입으로 경쟁력이 떨어진 기업, 부실을 키워온 후진적 관치금융 등이 지적되지만, 산업정책이 실종되었다는 점도 결코 간과해서는 안된다.

사실 김영삼 정부 들어 산업정책이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 그로 인해 자동차나 반도체 등의 과잉설비가 해소되지 못했을 뿐 아니라, 부품소재 산업의 발전이 지체되는 등 소수 산업의 존형 경제구조가 심화되었다. 그 결과 이들 전략산업이 호황이면 고도성장이 가능하지만 경상수지

당분간 우리 경제의 주력부대는 역시 규모의 경제를 누리고 있는 중후장대형 제조업일 수밖에 없다. 즉, 신산업을 육성한다고 기존 제조업이 경시되어서는 안되며, 대체될 수도 없는 것이다. '첨단기술과 기간산업의 접목'을 통해 새로운 분야의 육성과 기존 산업의 고부가가치화를 동시에 추구해야 한다.

적자폭은 오히려 확대되는 등 별 실속이 없었다. 반면 불황이거나 문제가 생길 경우 국민경제 전체가 흔들리는 양상이 나타났다.

따라서 '시장이 가장 효율적'이라는 단순논리를 되풀이하거나 '정부실패'의 가능성 혹은 진입제한 때문에 이득을 얻는 기득권자의 '지대추구행위(rent-seeking behavior)'를 염려하면서 산업정책을 무조건 금기시하는 것은 어리석은 일이다. 자유방임주의가 지배하는 미국조차 필요 산업에 대해서는 세제 및 금융, 기술연구 지원에 인색하지 않다.

기간산업과 첨단기술의 융합

이런 상황에서 정부가 지식기반 산업의 육성을 강조하고 나선 것은 대세의 흐름에 부합된다. 세계 각국이 지식을 활용하여 경쟁력을 높이려고 힘을 쏟고 있는 상황에서, 우리만 그런 움직임에 뒤처질 수는 없다. 그러나 지식기반 산업을 다만 벤처산업 정도로 이

해하고 脫제조업화와 동일시하는 것은 문제가 있다.

몇 가지 측면에서 벤처산업은 우리 경제의 성장 엔진이 될 수 없다.

우선 벤처기업 육성의 성과가 가시화되기까지는 상당한 시일이 소요될 것이

기 때문이다. 벤처기업이 활성화되기 위해서는 기초과학의 육성이 전제되어야 함은 물론, 개인의 창의력과 개성이 발현될 수 있도록 교육제도의 혁신이 필요하다. 현재와 같은 암기식 입시 위주의 평균적 인간을 양산하는 교육시스템으로는 곤란하다. 동시에 사회전반적으로 창의력이 존중되는 경쟁시스템이 뿌리내려야 한다. 또 초고속통신망과 같은 정보통신 등 관련 분야에 대한 막대한 인프라가 구축되어야 한다.

그러나 이런 문제가 단기간에 해결될 수는 없는 노릇이다. 최근 정부가 '신지식인'을 선정, 언론의 각광을 받게 하는 것은 이런 과정의 단축을 염두에 둔 것으로 보인다. 그러나 '신지식인'의 면면이 그 취지와 꼭 부합되지 않는 경우가 많아 일각에서는 오히려 냉소적인 분위기가 형성되고 있음에 유념하여야 한다.

특히 위에서 지적한 요인들이 두루 갖추어진다고 해도 벤처가 우리 국민들에게 빵을 주는 주도적

산업이 될 수는 없다. 벤처기업이 가장 발달한 미국에서조차 이들이 경제에서 차지하는 비중은 10%에도 미치지 못한다. 벤처기업에 대한 지나친 강조는 이들 분야의 과잉투자를 유발해 자원의 낭비를 초래할 수 있다.

더구나 실패 위험이 높다는 점도 감안되어야 한다. 실리콘 밸리의 벤처기업 중 고속성장하는 비율은 5%에 불과하다. 5%를 얻기 위해 95%를 버릴 수 있을 만큼 우리 현실이 그렇게 여유로운 것은 아니다.

물론 벤처기업이 갖는 잠재력을 고려한다면 장기적 안목을 가지고 육성책을 펴나가야 하겠지만, 당분간 우리 경제의 주력부대는 역시 규모의 경제를 누리고 있는 중후장대형 제조업일 수밖에 없다. 즉, 신산업을 육성한다고 기존 제조업이 경시되어서는 안 되며, 대체될 수도 없는 것이다.

그런 의미에서 '기술의 융합화'라는 세계적인 추세에 부응하여 '첨단 기술과 기간산업의 접목'을 통해 새로운 분야의 육성과 기존 산업의 고부가가치화를 동시에 추구해야 한다. 기존 산업의 고부가가치화를 위해서는 기술융합 이외에 경영 혁신과 기업내부 지적능력의 향상과 공유를 위한 시스템의 구축 등 새로운 소프트웨어를 창출해야만 할 것이다.

물론 정부가 기존 산업의 고부가가치화를 완전히 배제하고 있는 것은 아니다. 하지만 벤처에

대해서만 지나치게 강조하고 있기 때문인지, 결다리로 끼어 있는 느낌이 드는 점을 부인할 수 없다. 사실 이와 관련한 아무런 구체적 전략이나 지원책이 없는 형편이다.

중소기업과 대기업의 관계 설정

그간 낙후되었던 중소기업을 육성하는 노력도 중요하다. 그 일환으로 최근 산업자원부는 중소기업의 수출기업화를 통해 이들을 수출개미군단으로 양성할 계획을 밝혔다. 그런 반면 대기업에 대해서는 지원까지는 아니더라도 격려조차 인색하며 각종 제재와 규제만이 가해지고 있는 형편이다. 자칫 그간 대기업이 수행해왔던 역할을 중소기업에 떠맡기는 느낌을 주기도 한다.

그러나 중소기업이 대기를 대체할 수는 없으며, 양자간에는 유기적 보완 관계가 수립되어야 한다. 또 왜 지금 전세계적으로 메가머저(mega-merger)의 열풍이 불고 있는지 곰곰이 따져볼 일이다. 거대한 다국적 기업들과 국경 없는 경제전쟁에서 버틸 수 있는 우리의 주력군은 역시 대기업일 수밖에 없는 것이다.

경제 수준이 우리보다 높은 싱가포르나 대만에 대해 우리가 상대적으로 자부심을 느낄 수 있는 것은, 또 외환위기의 와중에서도 외국인들이 우리 경제의 펀더멘탈에 대한 신뢰를 완전히 버리지

않은 것은 거대한 산업컴플렉스에 기반하고 있는 거대 규모의 제조업체가 있었기 때문이다. 하지만 냉정히 말하자면, 현존의 대기업만으로도 세계화시대에는 그 생존이 불확실하며 유수의 다국적 기업들과 제후하여 그 덩치가 더 커져야 할지도 모른다.

최근 산업자원부에서 부품·소재 관련 중소기업을 적극 육성하겠다는 의지를 밝힌 것은 대기업과 중소기업의 보완 발전을 위해 바람직한 일이다. 부품·소재 관련 중소기업이 발전하게 되면, 수입유발적 수출구조를 해소하는 데에도 도움이 될 것이다.

그러나 글로벌 시대에는 과거처럼 자기완결적 산업구조가 반드시 바람직한 것만은 아니다. 또 자칫 육성이 보호로 변질되어 조립가공 대기업의 합리적 부품조달을 어렵게 할 수도 있다는 점에 유의하여야 한다. 전자상거래의 급속한 발전과 더불어 전세계적으로 글로벌 아웃소싱의 바람이 확산되고 있는 상황을 우리 경제도 적극적으로 활용할 수 있어야 하기 때문이다. 특히 이런 정책은 지역 경제권 국가들의 共生, 共勝을 위한 동북아 내 국경을 초월한 산업 구조조정(cross-border restructuring)이라는 큰 그림을 저해하지 않는 범위 안에서 추진될 필요가 있다.

한편, 중소기업과 대기업의 보완 발전 및 벤처기업의 육성 등과 관련하여 대기업의 사내벤처 활

성화를 유도하고 궁극적으로 이들의 분사화 및 독립을 지원하는 정책도 바람직할 것으로 판단된다. 이 경우 대기업과 중소·벤처기업 모두에게 득이 되는 共勝(win-win)의 상황이 가능해질 것이다.

환경친화적 산업의 육성

환경친화적인 산업구조를 만들어 가려는 노력도 필요하다. 21세기에는 환경 의식이 제고되고 대체에너지 개발이 가속화될 것인 만큼, 환경 및 에너지 분야가 새로운 성장 유망 산업으로 부상할 것이기 때문이다.

아직까지는 우리나라가 개도국 지위를 인정받아 온실가스감축 의무대상국에서 제외되어 있다. 하지만 최근 우리 정부가 '차별적이고 비구속적'이라는 전제 조건이 수용된다면 국제적인 온실가스 감축 노력에 참여하겠다는 뜻을 처음으로 내비쳤을 뿐만 아니라, OECD 회원국이자 선발 개도국이라는 위상 때문에 선진국들로부터 무역 규제를 받게 될 가능성이 높다. 물론 우리의 환경 문제를 생각해서도 절대 무시할 수 없는 사안이다.

특히 그 문제를 해결할 수 있는 기술력을 쌓기까지 장기간이 소

21세기를 내다보면서 우리 경제의 청사진을 그리는 산업정책이 필요하다. 그러나 과거와 같은 직접적인 개입보다 기업의 자율과 시장의 기능을 존중하는 간접적인 개입이 바람직할 것이다. 또 도덕적 해이를 초래할 수 있는 '보호' 보다는 노력을 유인하는 인센티브 시스템을 추구할 필요가 있다.

요된다는 점을 고려하면, 미리미리 대처할 수 있어야 한다. 만약 무방비 상태로 온실가스 감축의무를 이행해야 하는 상황이 온다면, 에너지 다소비형 산업구조를 가진 우리 경제의 규모 축소는 불가피할 것이다.

이 분야에 대한 연구 개발 투자를 확대하는 한편으로, 산·학·연 공동연구 체제를 확립하고, 이러한 분야에서 이루어지는 기술 혁신이 손쉽게 상업화될 수 있도록 창업에 대한 규제를 철폐하는 등의 대책이 시급히 마련되어야 한다.

시장중성형 산업정책

이런저런 의미에서 산업정책의 재가동 필요성이 높은 것은 분명하지만, 정책 수행 방식에 대해서는 숙고해 볼 필요가 있다. 과거와 같이 정부가 자원배분을 좌지우지하는 직접적인 개입 형태는, 경제구조가 복잡해져 가고 있는 만큼 '정부실패'의 가능성이 높

아 득보다 실이 많을 수 있으며, 더욱이 WTO시대에는 더 이상 가능하지도 않다.

정부가 장기적인 안목에서 산업정책의 청사진을 제시하되, 기업의 자율과 시장의 기능을 존중하는 간접적인 개입

이 보다 바람직할 것이다. 또 도덕적 해이를 초래할 수 있는 '보호' 보다는 노력을 유인하는 인센티브 시스템을 추구할 필요가 있다. 물론 모든 산업을 다 짊어지고 가겠다는 무모한 욕심도 곤란하다.

새 시대의 여명이 트여오고 있다. 문명사적 대전환기라고 할 수 있는 새로운 세기, 뉴 밀레니엄의 시대를 앞두고, 지금은 그에 걸맞는 산업정책의 밑그림이 그려져야 할 때이다. 그러나 아무리 훌륭한 청사진도 경제주체들의 의식 개혁 없이는 무용지물이다. 21세기 지력 사회는 정직하고 성실한 생활 자세, 준법정신을 존중하는 경제 도덕성과 인간의 창조능력을 최고의 가치로 인정하는 '신인본주의'의 시대가 될 것이다. 지금 우리에게 새로운 가치를 선도할 수 있는 리더십과 그 가치관을 체화하려는 경제주체들의 분투가 절실히 요망된다. ■

노동정책은 이렇게

경 제성장이나 가동률을 볼 때 현상적으로 우리나라 경제는 위기의 터널로부터 빠져나올 것으로 보인다. 그러나 대우그룹사태 등으로 우리 경제는 여전히 불안감을 안겨주고 있다. 불확실성으로 가득한 국제 경제도 불안을 안겨주고 있다. 투기적 단기자본의 국제적 이동도 경계심을 갖게 한다.

노동정책과 사회복지정책이 사회안정을 위한 주요 수단

그러나 그런 가운데도 이제 경제가 회복되고 있다는 느낌을 주고 있고 경우에 따라 심리적 이완 현상도 나타나고 있다. 이런 심리적 현상은 반도체 및 자동차 등 실물부문의 호조 때문이기도 하지만 '조기 경제회복'을 총선용 상품으로 내세우려는 정치적 고려도 깔려 있지 않나 생각된다. 경제가 회복되어 감에 따라 그간 자제되었던 요구들도 분출할 것으로 보이며 경제위기에 편승하여



노진귀

한국노총 정책본부장 겸 중앙연구원 원장

취해졌던 정리해고, 노동조건 악화, 구조조정에 대한 문제제기도 있을 것으로 보인다. 경기의 이상과열, 투기붐의 조성 등 부작용도 나타날 수 있다. 특히 총선은 정치의 계절을 동반하게 될 것이며 총선이 지역분할구도를 해소시키지 못하면 정치적 혼란 및 불안정이 초래될 수도 있고 재벌구조조정이 어려워질 수도 있다.

우리 경제는 마치 해빙기를 맞는 위치에 서 있다고 할 수 있다. 지독한 추위의 겨울이 가고 따뜻한 봄이 오지만, 얼음이 녹는 과정에 붕괴 등의 위험이 도사리고 있는 것이다. 사회안정을 위한 조

치들이 필요할 것이며 바로 노동정책과 사회복지정책이 그 주요 수단이 될 것이다.

내년도 경제정책상의 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대우그룹사태를 조속히 마무리지음으로써 경제위기로부터의 탈출을 굳히는 것이다.

둘째, 재벌구조조정, 기업지배구조 개선 등 개혁조치를 확실히 하는 것이다. 만약 내년 총선에서 정치적 안정이 구축되지 못한다면 개혁조치들은 갈수록 어려워지고 재벌 등 경제권력의 몰백정책이 나올 공산이 크다.

셋째, 물가안정을 기하면서 성장을 추구하는 안정 속의 성장정책을 취해야 한다.

넷째, 세제와 세정을 개혁하는 일이다. 금융실명제를 부활해야 하고 상장주식 양도차익에 대해 과세를 해야 한다. 과세특례제와 간이세제를 폐지하고 탈세를 엄격히 조사하여야 한다.

앞에서 지정한 바대로 내년도 경제정책운용에 있어서 노동정책

은 매우 중요하다. 물론 사용자들의 태도와 대응정책 또한 정부정책 못지 않게 중요하다. IMF 관리체제라는 경제위기가 도래했을 때 노동조합진영에서는 정부와 사용자가 어떻게 행동하느냐에 따라 경제위기

이후의 노사관계도 커다란 영향을 받게 될 것이라는 점을 누누히 강조한 바 있다. 어려울 때 종업원을 어떻게 대우했느냐가 매우 중요하기 때문이다.

그러나 대부분의 기업들이 경제위기를 이용하여 정리해고를 단행하고 임금을 삭감했다. 물론 많은 기업들이 절박한 사정에 있었던 것은 사실이다. 그런 절박한 사정을 이해했기 때문에 많은 노조들은 양보교섭을 선택하기도 했다.

노동자들이 동의하는 노동정책을

노사정위원회에서는 정리해고제를 1년여 앞당겨 시행하기로 합의한 바 있다. 그러나 기업들은 노동자들의 이해를 구하지 않은 채 자기 살 길만 찾았다. 그 결과 노동자들의 가슴속에는 상처와 응어리만 남아 있고 對사용자관이 크게 바뀌게 되었다. 노사관계가 악영향을 받게 되리라는 것은

기초적이고 효율적인 사회안전망을 구축해 가는 것이 중요하다. 또한 노동자들의 재채용과 노동조건의 원상회복 노력이 필요하고, 노사관계 주요 쟁점들이 정리되어야 하며, 비정규직에 대한 법적인 보호장치들을 강구해 나가는 한편, 교육이나 교육·기술 훈련 개선책이 마련되어야 한다.

자명하다. 2000년도 노동정책을 기획함에 있어서 노동자들의 이러한 정서가 중시되어야 할 것이다. 특히 다음 몇 가지 사항에 역점을 둘 필요가 있다고 생각한다.

튼튼한 사회안전망을 구축해야

우리나라 기업들은 90년대부터 노동시장 유연화를 급격히 추진해 왔다. 노동시장 유연화를 통해 용이한 인력조정 수단을 확보하게 됐고 아울러 연공주의적 질서 파괴와 노무비 삭감, 노조약화를 도모해 왔다. 노동시장 유연화는 세계적 추세이고 외국자본의 요구이기 때문에 향후에도 계속 강력히 추진될 것이다. 현 정부도 앞장서서 그런 정책을 추진하고 있다.

노동시장 유연화정책은 경제적 효율제고를 목표로 하는 것이지만 실업 및 불완전 고용의 증대, 소득격차 확대 등 커다란 사회적 문제를 초래하고 있다. 이런 사회적 문제 때문에 경제적 효율제고라는 소기의 목적달성이 저해될 가능성이

매우 크다. 때문에 적극적 사회보호책이 강구되지 않으면 안된다.

또한 경제성장에 따라 고용탄성치는 낮아질 수밖에 없고 그 결과 고실업사회의 이행이 불가피하다. 이러한 고실업사회에 대비하기

위해서도 기초가 튼튼한 사회안전망을 구축하는 것이 매우 중요하다.

우리나라는 IMF 관리체제의 경제위기하에서 사회안전망을 발전시켜온 것이 사실이나 상황의 급박성으로 인해 비상적 실업대책에 역점을 두었고, 그 결과 기초적이고 효율적인 사회안전망을 구축하지 못했다. 중복수혜와 사각지대의 병존, 비효율적 지출이 전반적인 현상이었다. 때문에 경제가 회복되고 있는 현시점에 있어서 그런 사회안전망을 착실히 구축해 가는 것이 매우 중요하다.

우선 「국민기초생활법」의 조기 시행을 위한 인프라 구축과 예산 확보가 중요하다. 국민기초생활보장을 위한 인프라는 여타 사회보장기제에도 유용하게 활용될 것이며 타 사회보험의 인프라를 추가하여 종합화하면 실효성 있는 원스톱 고용복지센터가 구축되게 될 것이다. 또한 고용보험을 일용직에게도 확대 적용하여야 한다.

재채용 및 노동조건의 원상회복 노력 필요

IMF 관리체제의 경제위기하에서 노동자들은 정리해고와 노동조건 악화 강요당했다. 노동부 통계에 의한 임금삭감 정도는 실제보다 매우 축소되어 있다. 경험적으로 볼 때 초과근로 축소, 상여금 반납, 학자금제 폐지 등으로 20~30%의 임금삭감이 있었다.

이러한 부분들의 원상회복에 대한 요구는 이미 금년도 임단협 시에 나타났지만 내년도 임단협에서는 본격적으로 제기될 것이다. 만약 기업의 회생에도 불구하고 원상회복의 조치가 없을 때는 분규가 터질 소지가 매우 크다. 따라서 행정지도나 쟁의조정 과정에서 이러한 요구들이 충분히 감안되어야 할 것이다.

또한 기업사정의 악화로 다수의 노동자들이 정리해고되었지만 정상적인 가동에 들어간 기업들은 정리해고된 노동자들을 우선적으로 재채용해야 한다. 그것이 정리해고 관련 법조문의 정신이기도 하다.

노조전임자 임금지급 문제 등
주요 쟁점들의 조기해결이 과제

앞에서도 지적한 바와 같이 내



년도 노사관계는 악화될 소지가 매우 크다. 임투와 총선이 맞물려 있고 경제회복과 물가불안심리에 따른 기대욕구 상승, 노동조건 원상회복 요구 등으로 대대적인 분규가 발생할 가능성이 크다.

거기다 현재 노사정위원회에서 논의되고 있는 노사관계 주요 쟁점들 즉, 노동시간 단축(소득감소 없는 주 40시간 노동제의 법제화), 전임자 임금금지조항 철폐, 단협 불이행에 대한 처벌조항의 재규정, 공기업 구조조정 등이 원만히 해결될 전망이 밝지 않다. 따라서 이미 양대 노총은 지난 11월초 이들 이슈에 대한 공동토론회를 개최한 바 있고 연대투쟁을 조직하기 위한 준비들을 하고 있다.

이들 문제가 원만히 타결되지 않으면 양대 노총에 의한 반정부

투쟁이 강화될 것이며, 이러한 투쟁은 내년도 총선에까지 연계되게 될 것이다. 또한 사용자측에 대해서는 내년도 임투와 결합하여 강력한 투쟁을 조직해 나갈 것이다.

때문에 이들 문제를 정부가 강력 조정하여 조속히 타결짓는 것이 내년도 노사관계를 위해서도 매우 중요할 것이다.

비정규직 보호책 강화되어야

신자유주의적 기조하에서 비정규직의 비중이 날로 커지고 있다. 이들 비정규직은 자발적인 선택도 있겠지만 다수는 정규직으로 취업할 수 없어서 불가피한 선택을 하고 있는 것이 현실이다.

비정규직은 노동조건이나 고용안정이라는 측면에 정규직에 크게 못 미치고 있고 노조조직화도

어려워 노조에 의한 보호도 기대하기가 어려운 실정이다. 따라서 법적인 보호 장치들을 강구해 나가야 한다.

현재 있는 파트타임 관련법 조항이나 파견법은 마치 이들 비정규직을 보호하기 위해서 제정

된 듯한 외양을 갖추고 있지만, 이들 법들은 정규직이 누릴 수 있는 법적 보호의 상당부분을 배제시키기 위해 만들어졌던 것이다. 즉, 비정규직의 보호보다는 비정규직 사용의 합법화에 초점이 있었던 것이다.

비정규직의 증대는 사용자에게는 노무비 삭감, 관리수단 강화라는 수단을 제공해 주고 있지만 장기적으로는 사회불안과 체제부정의 근원지가 될 것이다. 막대한 사회적 비용을 초래할 것이며 사회통합을 저해하는 요인이 될 수도 있다.

때문에 비정규직의 법적 보호책이 적극 검토되어야 하고 특히, 대부분 비정규직에 해당되는 문제이지만, 날로 다양화되고 있는 고용형태에 대응할 수 있도록 「근로기준법」이 개정될 필요가 있다.

교육·기술 훈련 개선책 마련돼야

새 천년 국가경쟁력 강화의 주요 전략의 하나가 교육 및 기술훈

현재 노사정위원회에서 논의되고 있는 노사관계 주요 쟁점들 즉, 주 40시간 노동의 법제화, 노조전임자 임금지급 금지조항 철폐, 단협 불이행에 대한 처벌조항의 재규정, 공기업 구조조정 문제 등이 원만히 타결되지 않을 경우 양대 노총의 투쟁이 격화될 전망이다기 때문에 정부는 이들 문제를 조속히 해결하도록 노력해야 한다.

련 확충이라는 데 대해서는 별다른 이의가 없을 것이다. 그러나 그런 인식에도 불구하고 교육이나 기술훈련을 위한 개혁노력은 부족한 것이 현실이다.

내실 있는 직업훈련 실시를 위해서는 공급측과 수요측 모두에 대한 검토와 개선이 있어야 한다. 미래의 노동수요를 예측하고 필요한 직무가 무엇인지를 예측하는 능력과 그를 토대로 새로운 훈련과정을 개발하고 중장기 훈련계획을 수립하는 능력 등이 필요하다.

그리고 직업훈련에 대한 수요 촉진을 위해 훈련에 따른 보상제도 마련, 유급의 훈련시간 보장, 생애경력개발계획 수립, 훈련비 지원, 직장생활-직업훈련-교육간의 원활한 이동 등의 대책이 수립되어야 하고 다양한 훈련이 공급될 수 있도록 민간직업훈련소 설치를 촉진하고 지원해야 한다.

전시행정적 신노사문화 지양해야

현 정부가 부르짖는 '신노사문

화'란 역대 정권들이 부르짖었던 협력적 노사관계와 큰 차이가 없는 것으로 인식되고 있다. 역대 정권들은 예외없이 협력적 노사관계를 부르짖고 그를 위해 노사협의회를 법제화하고 노사협조회의대회를 추진

해 왔다.

이러한 정책수단들이 효과적인 것들이었다면 우리나라 노사관계는 벌써 협력적인 것으로 되어 있어야 한다. 그러나 현재 우리나라 노사관계는 그 반대이다.

협력적 노사관계는 노사관계의 대립적인 측면이 원만히 해결되어 나가는 조건하에서만 가능하다. 대립적인 측면을 덮어두거나 아니면 공권력을 통한 탄압으로 차단하면서 협력적인 의식을 촉진시키겠다는 전략은 결코 성공할 수 없다는 것이 이론적으로나 경험적으로 분명하다.

그럼에도 해묵은 이 정책이 '新'의 탈을 쓰고 되풀이되고 있다. 이런 전시행정정은 즉시 중단되어야 하고, 대립적 문화를 밀받치고 있는 하부구조들을 변혁하려는 장기적 정책을 마련하여 착실히 시행해 가는 것이 중요하다. ■

농업정책은 이렇게

11

월 11일 '농업인의 날'을 기념하여 '21세기 세계 식량안보 전략'을 주제로 국제학술대회가 열렸다. 주제 발표자로 초청받은 일본인 교수가 일본의 다양한 농업 정책을 설명하였고, 토론자가 일본에서는 어떻게 그런 모든 정책을 뒷받침할 수 있는 예산을 확보할 수 있는가를 물었다. 일본인 학자의 대답은 간단했다. 일본은 지난 백년 이상 농업생산을 위한 하부구조(infrastructure)에 정부가 지속적으로 투자를 해왔기 때문에 지금은 예산의 규모가 크지 않더라도 다양한 농업정책을 지원할 수 있다는 것이다.

이것은 우리나라의 농업 예산 운영에 몇 가지 시사점을 준다.

농업생산 하부구조 구축에 지속적 투자 필요

IMF 체제를 극복하고 새 천년 대비를 위해 국회에 상정된 2000년 우리나라 전체 재정규모



박정근

전북대 농업경제학과 교수

가 금년보다 5% 늘어난 92조 9,200억원인데 농림부의 예산안은 올해보다 겨우 2.4% 늘어난 7조1,258억원으로 전체예산의 7.7%에 불과하다. 농림부의 내년도 예산안 내역을 보면, 농업생산기반조성 예산은 3.3%, 농업기계화는 6.4%, 기술개발 및 정보화는 7.5%, 생활환경개선은 13.9%, 양곡지원은 무려 26.5%나 감소될 전망이다. 그 대신 유통개혁은 63.3%, 농가자금지원은 32.8%, 인력육성예산은 15.6%를 늘릴 계획이다.

정부 예산당국자들은 GNP에서 차지하는 농어업의 비중이

5.7%로 낮아진 오늘날 예산에서 차지하는 농어업의 비중은 당연히 낮아져야 한다고 주장할 것이다. 또한 농림부 당국자들도 농산물 유통단계의 축소, 중간 유통마진과 물류비 감축 등을 통해 농업인은 제값을 받을 수 있고 소비자는 싸게 살 수 있게 하려면 농산물 유통구조 개선이 가장 중요한 농정현안이라고 말할 것이다.

이러한 주장은 단순히 자원배분의 우선순위를 보는 시각의 차이에 의한 것인지, 아니면 문제의 본질을 보는 시각의 차이에 따른 것인지가 중요하다. 만일 농업문제 본질을 보는 이론틀이나 접근방법의 차이에 따라 그러한 주장을 한다면 그 결과가 심각하지 않을 수 없다.

경제학의 교과서에서 볼 수 있듯이 농산물의 소득 탄력성이 비탄력적이기 때문에 경제성장의 결과 기초농산물의 GNP 비중이 줄어드는 것은 당연한 일이다. 그러나 경제발전에 따라 농업생산도 자원 위주의 농업(resource-

based agriculture)에서 과학기술 위주의 농업(science-based agriculture)으로 전환하고 있다. 시장경제가 진전되면서 농업경제의 범위도 오히려 확대되어 농산업(agribusiness)의 성격이 커

져 가는 오늘날 GNP에서 차지하는 기초생산물의 비중만을 투자 우선순위의 지표로 삼을 수는 없다. 직접 영농에 종사하는 농민의 수는 감소해도 이를 가능하도록 농업생산성을 높이는 농업관련 분야에서 활동하거나 농업관련 산업에 종사하는 인구는 더 줄지 않고 부문에 따라서는 오히려 늘고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다.

이처럼 농업예산의 운영은 농림부의 주어진 예산의 범위 내에서 합리성과 타당성뿐만 아니라 본질적인 농업의 특성을 이해하는 데서 그 합리성과 타당성을 찾아야 한다.

농림부의 농업예산의 운영은 비록 1년 단위이나 농업은 지속가능성(sustainability)에서 기능과 역할을 평가해야 하기 때문에 본질적으로 역사성을 배제할 수 없다.

농업문제는 역사적으로 보면 식량문제, 소득문제, 구조문제로 나타난다. 비록 증산이나 수입에

WTO체제 아래에서 양곡정책의 요체는 WTO규정을 따르는 예산의 절감만이 능사는 아니다. 한편으로는 쌀 개방을 앞둔 WTO 차기협상을 우리 농민들에게 유리하도록 이끌고 갈 전략을 수립하고 다른 한편으로는 WTO에서 허용하는 새로운 지원방법을 모색해야 할 것이다.

의해서 식량문제는 해결된다 해도 농가소득의 저위문제를 회피할 수 없다. 과거에는 농산물 가격이나 농촌지원 정책에 의하여 농가소득을 높여 소득문제를 해결할 수 있었다. 오늘날처럼 농산물의 해외시장 개방화가 이루어진 WTO 체제에서는 농산물의 시장가격을 왜곡시키는 가격지지 정책은 불가능하게 되었다.

WTO 체제하에서 허용되는 새로운 농업지원방법 모색해야

이제는 국제경쟁력을 높이기 위해 농업의 규모확대에 의한 생산성 증대를 도모하지 않을 수 없다. 소농구조를 벗어나지 못한 우리 농업은 개방화의 진전으로 이제 구조조정문제에 부딪히게 된 것이다. 따라서 농가소득 보장을 위한 양곡정책지원이나 단기적 성과를 가져올 수 없는 생산기반 투자에 대한 예산 절감은 피할 수 없는 현실이다.

그러나 해방 이후 지금까지의

양곡 정책을 되돌아 보면, 1950년대 물가안정을 위한 인플레이션 억제정책으로 농민들은 시장가격의 3분의 1에도 못 미치는 수매가격을 감수해야만 했다. 60년대 이후 수출 위주의 고도성장을 위한 주곡자급정책이

나 이중곡자정책은 오직 농민만을 위한 糧政이나 農政만이 치러야 할 대가는 아니었으며 고도성장정책의 일환에 불과한 것이었다.

따라서 WTO체제 아래에서 양곡정책의 요체는 WTO규정을 따르는 예산의 절감만이 능사는 아니다. 한편으로는 쌀 개방을 앞둔 WTO 차기협상을 우리 농민들에게 유리하도록 이끌고 갈 전략을 수립하고 다른 한편으로는 WTO에서 허용하는 새로운 지원방법을 모색해야 할 것이다.

그렇다면 어떤 새로운 방법이 있는가?

이것은 지속가능성을 전제로 한 역사성 이외에 타 산업과 다른 농업만의 특성인 기능적 포괄성(comprehensiveness)에서 이론적 근거를 찾을 수 있다.

농업은 단순히 농산물을 생산하는 산업으로서의 농업문제뿐만 아니라 공간적 지역으로서의 농촌문제, 농촌주민들이나 농업인으로서의 농민문제가 복합적으로

내포되어 있다. 또한 시장경제에서 산업으로서의 농업 기능 이외에도 환경보전, 자연경관 유지, 생태계 보전, 사회문화적 순기능 등 공공재적 성격을 나타내는 다원적 기능을 수행하는 비시장적 특성을 동시에 지닌다.

농산물의 생산은 시장에서 경제적 기능을 수행하는 농산물이라는 시장재와 그 결합 생산물로서 공공재적 성격을 갖는 비시장재화를 동시에 생산하는 복합성을 지니고 있다. 농산물의 시장적 접근은 농업생산의 비시장재에 대한 외부효과로 나타나는 시장실패를 피할 수 없다. 따라서 포괄적 농업문제에 대한 정부의 역할은 시장경제에 의하여 자원의 효율성을 높이고 동시에 시장경제가 이를 수 없는 시장실패를 보정해 주는 정책수행이어야 한다.

농업의 시장실패 보완에 보다 많은 정부 자원 투입해야

농업의 공익적 기능에 대한 정부지원의 타당한 근거는 UR협상 당시에도 비교역적 고려사항(non-tradable concerns)으로 제시되었으며 WTO 창설 이후에는 농업의 다기능적 특성(multifunctional character of agriculture)으로 논의되고 있다.

우리나라에서 가장 중요한 논농사의 경우에도 환경보전, 홍수조절, 수자원 함양, 토양유실 경

감, 대기정정, 수질정화, 논농사의 심리적 및 사회·문화적 순기능, 식량안보 제고 등 이루 헤아릴 수 없는 다원적인 비시장 기능을 포함하고 있다.

따라서 이러한 비시장적 다원적기능은 농업의 지속 가능성과 함께 농업생산의 특징을 나타내며 시장경제에서 농업생산을 통하여 그 대가를 보상받지 못하기 때문에 농업정책을 통하여 시장실패를 보완해야 하는 당위성을 갖는다.

과거 소농생산 위주의 농업정책에서 농산물 가격정책과 소득정책이 미분리되어 있기 때문에 이러한 농업의 비시장적 요인에 대한 지원이 자동적으로 포함되어 있었다.

농업정책이 시장생산을 중심으로 규모경제에 의한 경쟁력 제고에 한정된다면 농업의 특성인 지속성과 포괄성에서 나타나고 있는 문제들을 그대로 노출시키게 된다. 더구나 복합적인 농업·농촌·농민문제는 시장경제적 접근에서 야기되는 탈농·이농문제를 그대로 도시의 취업문제, 주택문제, 교통문제로 전가시켜 농촌의 공동화는 곧 도시의 불안을 초래하게 된다.

오늘날 농촌인구의 고령화나 농촌의 후생시설, 교육시설, 문화시설의 낙후문제는 시장경제에 의한 생산성 증대에서 그 해결책을 찾을 수 없다. 농업문제는 시장경제의 수요공급에 의하여만

접근할 수 없는 역사성과 포괄성을 동시에 지녔기 때문이다.

따라서 자원의 효율적인 배분과 WTO 체제에 적합시키기 위한 농업생산기반의 조성, 농업기계화, 기술개발 및 정보화, 생활개선, 양곡지원에서의 예산감축과 농산물 유통개혁, 농가자금지원, 인력육성에 대한 예산확대는 농업자원배분의 효율성을 가져올 수 있을지라도 국민경제에 미치는 역기능을 순화시킬 수 없다는 사실이 중요하다. 농업문제는 그 지속성과 포괄성에 따라 농업문제에 그치지 않고 국민경제 전체에 얽혀있기 때문이다.

농업정책의 목표는 시장경제의 효율성을 높이고 비시장경제의 시장실패를 보완하는 데 두어야 하며, 농업예산은 시장경제를 활성화하는 제도적 뒷받침과 비시장경제를 지원하는 재정적 뒷받침이 동시에 이루어질 수 있도록 효율적으로 운영되어야 한다.

농산물 유통개혁이나 농가자금지원 등 농업의 시장경제를 통하여 자원배분의 효율성을 높일 수 있는 부문은 정부의 재정자금 지원보다 제도변화를 통하여 민간자원의 활용을 극대화하여야 한다. 반면에 농업경제의 비시장경제적 특성을 나타내는 공익적 기능이나 비교역적 고려사항에 대한 시장실패를 보완하는 데 보다 많은 정부자원을 투입해야 한다.

농업내부의 예산운영에서도 친환경 직접지불제, 작물보험제

도, 농농사 직접지불제, 낙후지역개발지원 등 WTO에서 허용하는 농업지원의 범위를 넓혀야 한다. 또한 농업의 지속성과 포괄성은 건설교통부·환경부·과학기술부·보건복지부·정보통신부 등에서 농업

농업기술 개발에 대한 정부지원을

앞으로 경제성장은 기술개발에 의하여 주도될 것이다. 기술개발

농업경제의 비시장경제적 특성을 나타내는 공익적 기능이나 비교역적 고려사항에 대한 시장실패를 보완하는 데 보다 많은 정부자원을 투입해야 한다. 농업성장에 가장 중요한 농업기술은 기술개발에 따른 특허 등 보상이 가능하지 않기 때문에 농업기술 개발에 대한 정부지원이 확대되어야 한다.

은 시장경제에서 주로 부존자원의 변화에 따라 비싼 자원을 값싼 자원으로 대체하여 비용을 낮추는 방향으로 진행된다. 시장경제에서 요소가격에 의하여 유발되는 기술개발은 정부의 기계화정책이나 농기계 민간지원 등 시장의 요소가격을 왜곡시켜 자원의 효율적 배분을 억제해서는 안된다. 농정당국은 요소가격이 부존자원을 제대로 반영함으로써 민

간부문의 시장경제를 최대한 활용할 수 있는 제도적 애로를 없애는 데 주력해야 할 것이다. 그러나 시장경제에서 농업성장에 가장 중요한 농업기술은 공업기술과 다른 특성을 지닌다. 공업기술은 특허에 의하여 기술개발에 대한 인센티브와 그 보상이 가능하기 때문에 민간부문의 연구개발이 가능하다. 농업부문의 기술개발은 기술의 특성상 특허가 어렵기 때문에 공공부문에 의한 기술개발 지원이 필수적이다. 따라서 공업부문의 기술개발은 민간부문에서 주도할 수 있으나 농업기술개발에 대한 정부지원은 지속적으로 확대되어야 할 것이다. ■

경제상식

다시 생각해 봅시다

정부의 규제는 줄일수록 좋다

정부는 꾸준히 각종 규제를 완화 내지 철폐하고 있지만 기업이나 일반국민의 입장에서는 아직도 불필요한 정부규제가 모두 철폐되어야 한다고 주장하는 경우도 가끔 보게 된다.

반면에 각종 대형 사고에서 보듯이 사고가 발생하면 그 원인이 정부의 감시 내지 규제에 소홀에 기인한다는 비판과 함께 관련 규제를 더욱 강화해 나갈 것을 요구하기도 한다. 이러한 현상은 경제적 규제와 사회적 규제의 오해에서 비롯된 것으로 판단된다.

민간부문이 공정경쟁을 통해 자율적으로 기능을 수행할 수 있는 경제적 규제에 대해서는 정부규제가 완화 내지는 철폐되어야 마땅하다. 특히 무한경쟁의 국제사회에서 우리의 경쟁력을 강화해 나가기 위해서는 경제분야에서 과감한 규제완화가 필요하다고 할 것이다.

그러나 환경·보건·산재예방·시설물 관리 등 대중의 안전과 공익에 관련된 사회적 규제나 시장기능에만 맡길 수 없는 분야에 대해서는 오히려 규제를 강화하는 것이 정부의 책무일 것이다.

환경정책은 이렇게



늘날 우리가 직면하고 있는 환경위기는 자연보호운동, 쓰레기분리수거운동 등과 같은 단편적인 운동으로 극복될 수 있는 수준을 넘어, 우리 사회 전체의 생산과 소비구조, 지금까지 누려온 생활양식 및 가치관, 그리고 정치·경제적 모순과 제도적 불합리성에 대한 근본적이고 종합적인 재검토를 요구하고 있다. 즉, 새로운 환경이념을 발판으로 하는 '환경지향적 패러다임'의 구현이 요구되는 시점에 와 있는 것이다.

기존의 개발지향적 패러다임은 근시안적 경제적 이익 내지 국익, 발전과 진보, 인간중심주의를 전제로 하고 있음에 비해, 미래의 환경지향적 패러다임은 지구적 이익과 內생성장 그리고 생명유지체제로서의 지속가능성을 확보하는 것을 최우선으로 하고 있다.

또한 인간은 지구시민으로서 자연의 일부를 형성하고 있다는 인식을 바탕으로 보다 단순한 생활양식으로서의 전환을 단행하고,



장 원

녹색연합 사무총장, 대전대 교수

아울러 난개발을 막고 청정기술을 개발하여 자연과 공생함을 그 기반으로 하고 있다.

'경제 살리기'라는 명목으로 파괴되는 환경

작금 우리 정부의 환경정책을 보면 도대체 중심축이 없다고 할 수밖에 없다. 환경문제가 사회적 이슈로 떠오르면 이의 개선과 강화를 약속하고 다짐하지만 그것도 일과성으로 그치고 있으며, 또 한편으로는 동강댐 건설이나 새만금 간척사업을 강행하고 그것도 모자라 그린벨트까지 전면해

제하고 있으니, 환경을 보전하는 정책이 아니라 환경을 파괴하는 정책을 펴고 있다고 보는 것이 보다 정확할 것이다.

특히 주목할 만한 것은 「국민의 정부」에서 일방적으로 추진하고 있는 각종 규제의 철폐 및 완화 조치이다. 정부는 경기부양과 외국인 투자유치를 활성화하기 위한 방안으로 규제개혁위원회를 설치하여 각 영역에 걸친 규제를 대폭 완화하는 일련의 정책을 펴고 있다.

문제는 각 영역에서 벌어지고 있는 규제완화조치들이 뚜렷한 원칙도 없이 넘어서는 안될 선까지 넘고 있다는 것이다. 선진국일수록 환경과 복지에 관한 규제는 더욱 엄격하게 강화하는 것이 원칙이다. 그러나 우리 정부는 경제를 살린다는 미명하에 더욱 엄격해져야 할 이러한 규제들마저도 무차별로 풀고 있다.

우리 정부는 경기침체기에 레이건 행정부가 취한 정책을 되짚어 볼 필요가 있다. 레이건 집권

기간 동안 미국 정부는 경기침체에 직면한 미국의 자본주의 경제를 재건하기 위한 시도의 하나로, 환경규제를 의도적으로 약화시키려고 하였다.

예를 들면, 레이건은 태평양 북서부 지역의 수백년 수령

의 나무 벌목량을 두 배로 늘릴 것을 제안하였다. 또한 백악관 자문기구인 환경질위원회(Council of Environmental Quality)의 전직원을 해고하였을 뿐만 아니라, 환경보호청 직원의 4분의 1을 해고하고, 운영예산의 3분의 1과 연구기금의 2분의 1을 삭감해 버렸다.

레이건 행정부의 이러한 조치들은 기업들의 환경파괴를 부추기고 결국은 경제마저도 어렵게 만들었다. 경제성장과 고용창출을 위해서는 환경파괴를 감수할 수밖에 없다는 논리가 거꾸로 작용하여 오히려 경제를 더욱 어렵게 만든 것이다.

반대로 일본에서는 경제가 어려움에도 불구하고 환경기준을 더욱 엄격하게 적용함으로써 오히려 제품의 질을 높여 세계시장을 장악한 예가 있다. 경제와 환경은 한 나라를 비상하게 하는 양날개이지 어찌 경제 따로 환경 따로이겠는가.

국가의 행정체계와 정책기조 자체가 '환경보전형'으로 바뀌어야 한다. 이를 위해서는 행정조직 체계를 기존의 경제개발 지향형에서 환경보전 지향형으로 개편해야 한다. 총량적 경제성장만을 추구하는 경제제일주의가 더 이상 국가의 으뜸이념이 되어서는 안될 것이다.

환경이 살아야 경제가 산다

그러면 새 천년에 우리 정부는 환경정책을 어떻게 펴서 환경도 살리고 경제도 살릴 것인가?

첫째, 헌법 제35조에 나와 있는 환경권을 국민들이 실제로 누릴 수 있는 정책을 펴야 한다. 선언적 의미를 구체화하라는 얘기이다. 말로만 '환경' '환경' 하지 말고 환경권을 국민의 생활에 구현할 수 있는 환경정책을 펴야 한다는 것이다. 또한 '환경'을 무슨 정치적 이해관계나 흥정의 대상 쟁점으로 간주해서도 안된다.

둘째, 국가의 행정체계와 정책기조 자체가 '환경보전형'으로 바뀌어야 한다. 이를 위해서는 행정조직 체계를 기존의 경제개발 지향형에서 환경보전 지향형으로 개편해야 한다. 총량적 경제성장만을 추구하는 경제제일주의가 더 이상 국가를 이끌어 가는 으뜸이념이 되어서는 안될 것이다.

셋째, 환경정책과 경제정책을 통합적으로 조정할 수 있는 제도

적 장치인 '국가지속발전위원회'의 설치 필요하다. 국토 및 토지정책, 산업정책, 교통정책 등 우리 환경에 직접적인 영향을 미치는 제반 개발사업을 시행함에 있어 그동안 환경적인 검토가 대단히 미흡했다는

것은 주지의 사실이다. 물론 사전 심의기구의 일종으로 각종 위원회가 설치되어 환경부 장관 또는 차관이 위원으로 참석하고 있지만, 개발논리에 밀려 제 역할을 못하고 있다. '국가지속발전위원회'의 조속한 설치야말로 이러한 문제들을 해결할 수 있는, 현재로서는 가장 구체적이고 실현가능한 대안이다.

넷째, 환경정보의 공개와 공유가 이루어져야 한다. 국민의 입장에서 환경정보의 공유는 환경보전에의 참여를 위해 필수적이다. 정보 없는 참여는 동원이기 때문이다.

그동안 우리 정부는 정책을 만드는 과정에서 지역주민과의 합의를 도출해내는 데 실패했다. 소수의 정부 공무원들이 보안을 유지해 가면서 만든 다음, 몇몇 전문가들의 거의 형식적인 자문을 받은 후 확정해서 발표하는 정책은 이제 사라져야 한다.

특히 에너지나 물 분야처럼 전 국민 또는 당해 지역주민의 절대

적인 지지와 협조가 필요한 정책일 경우에는 더욱 합의 도출 과정이 필요하다. 지역주민과 전문가를 비롯한 각계각층의 의견을 저인망식으로 수렴해야 한다. '환경적으로 건전하고 지속가능한 개발'의 개념 하에서

는 모든 사람이 자료·정보·지식·경험 등 넓은 의미에서의 정보의 사용자이자 제공자이다. 유엔환경개발회의도 환경과 관련된 정보의 네트워킹과 공유는 환경문제를 해결하는 데 있어 필수적인 요소라고 강조하고 있다.

다섯째, 환경을 살려내기는 커녕 도로 죽이면서 엄청난 인력과 예산의 낭비만 가져온 지금까지의 정부 환경정책에 대한 정확한 원인 규명이 없는 상태에서 또 새로운 계획을 발표하고 예산을 집행하는 것은 사실상 실패할 가능성을 이미 담보하고 있는 것이다. 냉철한 분석 작업 없이는 새로운 정책이 성공적으로 시행될 수도 없고, 따라서 국민들의 불신은 더욱 깊어질 것이며 우리 경제만 더욱 주름지게 할 것이다.

여섯째, 환경예산을 효율적으로 짜야 한다. 사후환경관리 시설 확충을 주목표로 하였던 예산정책을 환경오염저감 효과를 증진시킬 수 있는 수요관리 쪽으로 점차 전환시켜 가야 한다. 그리고

환경정책과 경제정책을 통합적으로 조정할 수 있는 제도적 장치인 '국가지속발전위원회'의 설치가 필요하다. 국토 및 토지정책, 산업정책, 교통정책 등 우리 환경에 직접적인 영향을 미치는 제반 개발사업을 시행함에 있어 환경적인 검토가 면밀하게 이루어져야 한다.

대규모의 환경파괴를 유발하는 대형 국책사업에 대한 예산 편성도 신중해야 한다. 작금과 같은 정부의 무분별한 국책사업은 엄청난 환경파괴와 사회적 비용을 유발하기 때문이다. 시화호나 새만금지구 그리고 영종도 신공항의 경우가 그것을 잘 증명해 주고 있다.

그리고 상대적으로 소외되어 왔지만 환경보전 우선순위 첫번째인 생태계 분야와 대기오염 분야에도 보다 과감한 투자가 이루어져야 한다. 일례로 일본의 경우 생태계보전 예산은 전체 환경예산 대비 5.8%를 차지하고 있으나 우리나라의 경우는 0.2%에 불과하다. 또한 그동안 환경예산이 주로 물과 폐기물 분야에 집중되면서 환경오염을 사전에 저감시키는 기술개발, 청정생산공정의 도입 등 환경친화적 생산양식을 유인할 수 있는 부문에 대한 투자도 미흡했다.

그리고 중앙정부의 환경예산은 환경부·건설교통부·행정자치

부·농림부·재정경제부 등 여러 부처로 분산되어 있는데, 문제는 상호 연계성이 부족하여 예산집행이 비효율적으로 되고 있다는 것이다. 비단 이러한 환경예산뿐만 아니라 각 부처의 모든 예산에 '지속

가능성' 개념이 녹아 들어가는 것이 또한 중요할 것이다.

일곱째, 기후변화협약, 생물다양성협약 등 지구환경 문제에 보다 능동적으로 대처해야 한다. 전방위 환경외교를 해야 한다는 말이다. 지구환경 문제에 적극적으로 대처하는 것만이 오히려 우리 경제에 부담을 덜 주고 국제사회에서 우리의 위치를 확고히 하는 일이다.

환경을 죽여놓고 경제를 살린들 그게 무슨 소용이 있는가. 그리고 무엇보다 환경을 죽이면 경제가 사는가. 새 천년을 바로 눈앞에 둔 지금, 전근대적이고 잘못된 개발 위주의 정책은 하루빨리 포기하고 국가의 녹색백년대계를 위한 그린플랜을 세워야 한다. 이제 정부는 '정치'가 아닌 확고한 '의지'로, 또한 국민들은 살려내지 않으면 안된다는 '당위'로 환경을 꼭 살려내야 한다. 말할 것도 없이 환경은 곧 우리의 생명이니까. ■

국토계획정책은 이렇게

새

해는 어느 해와는 뚜렷하게 다른 점이 있다. 새 천년, 새 백년이 시작되는 첫해라는 점에서 그렇다. 사람들의 평균수명이 80세 정도에 불과해서 100년을 단위로 하는 세기의 마감과 새 출발을 경험하지 못하고 세상을 뜨는 사람이 많다. 하물며 1000년이 단위인 밀레니엄은 말할 것도 없다.

새 출발은 언제나 가슴이 설레는 법이다. 그래서 매해 첫날이면 항상 희망에 부풀어 많은 새로운 구상을 엮게 된다. 학창시절에는 방학이라는 기간이 이와 유사한 기분을 선사하곤 했다.

그러나 이번의 새해는 아무나 경험할 수 없는 새 천년, 새 백년의 출발점이니 선택받은 자로서의 감흥이 더욱 클 수밖에 없다. 하지만 지나친 흥분과 기대는 금물이다. 새해 첫날, 방학 첫날 큰 희망 속에 작성한 일년계획, 방학 계획이 허망하게 끝난 경우를 우리는 흔히 경험한다.

각별한 해이기 때문에 더욱 흥



최병선

경원대 도시계획학과 교수

분될 수 있는 마음을 가라앉히고 차분하게 준비하고 출발하는 자세가 필요하다. 국민의 삶에 지대한 영향을 미치게 될 국토계획정책을 마련하는 일에 있어서는 더 말할 나위도 없다.

제4차 국토종합계획의 구체적 실천수단 마련을

새해는 그 각별한 의미에 걸맞게 새 국토계획(제4차 국토종합계획)이 출범한다. 새 국토계획은 계획기간이 2000년에서 2020년까지로서 국토의 장기비전 제시를 목적으로 수립되는 계

획이다.

이 계획의 수립에는 수년간에 걸쳐 수많은 전문인력이 투입되었고 관련부처 및 자치단체와의 협의를 비롯해 공청회를 통한 국민 의견의 수렴도 이루어졌다. 많은 노력이 결집된 만큼 계획의 내용도 대체로 합리적인 것으로 평가받고 있다. 이를테면 계획의 기조로서 '통합'을 내세운 것이나 계획목표로서 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토를 잡은 것은 우리 국토가 현재 처한 상황과 앞으로의 변화전망을 고려해 볼 때 매우 합당한 방향 설정이다. 목표를 실천하기 위한 전략, 다시 전략을 구체화한 정책방향도 대체적으로는 합리적인 방향으로 구성되어 있다.

따라서 새 천년, 새 백년의 첫 걸음을 장기간 많은 인력이 머리를 맞대고 숙고하여 마련한 새 국토계획으로 출발할 수 있게 된 것은 우리 국토의 바람직한 내일을 위해 대단히 다행한 일이라고 할

수 있다.

그러나 문제는 아직 있다. 과거에도 세 차례에 걸쳐 국토계획이 수립될 때마다 많은 노력이 투입되었고 또한 내용도 훌륭하였다. 그럼에도 불구하고 훌륭했던 계획이 그대로 실천된 적은 거의 없다.

오늘날 우리의 국토가 경제발전 전에 비해 대단히 낙후된 상황에 머물고 있는 이유는 결국, 계획의 부재 때문이 아니라 실천의 부진에 있었다. 어찌서 훌륭한 계획을 갖고 있으면서도 실천에는 미온적이었을까?

우선은 계획안 자체가 실천수단을 갖추지 못했기 때문이다. 국토계획은 국토비전의 커다란 골격을 만드는 작업이지 구체적인 실천수단까지를 모두 마련하는 계획이 아니기 때문에 지속적인 의지와 노력이 없이는 계획대로 실천하는 것이 대단히 어렵다.

뿐만 아니라 국토계획을 실천하는 데는 범부처적인 협조가 필수적이다. 공간정책과 경제·사회정책이 서로 분리된 실체로서 각기 별도로 작동하는 것이 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 부처마다 각자의 길을 간다면 국토정책이 제대로 수행될 수 없는 것은 자명한 일이다. 과거의 국토정책과 여타 관련 정책의 수행이

새해부터 시작되는 '제4차 국토종합계획'을 계획대로 실천할 수 있는 구체적 수단을 마련하고 이들의 우선순위를 정하는 일이 중요하다. 현행 정부조직상 국토계획 관련 부처들의 협조체계 구축이 어려운 경우 프랑스의 경우처럼 총리 직속의 국토계획 조정기구를 설치하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다.

이러했다. 그래서 훌륭한 계획내용에도 불구하고 실천이 따를 수 없었던 것이다.

새 천년, 새 백년을 여는 이번의 국토계획은 절대로 과거의 잘못된 전철을 밟아서는 안된다. 새해에는 무엇보다도 굵은 선으로 그려진 국토정책의 골격을 가는 선으로 세밀하게 채워가는 지루하고 끈질긴 노력이 경주되어야 한다. 국토정책방향을 실천할 구체적 수단을 마련하고 이들의 우선순위를 정하는 일들이 바로 그것이다.

아울러 국토계획의 수립과정에서 이미 계획내용에 대한 부처간의 협의·조정을 마친 만큼 국토계획의 주무부서인 건설교통부 외의 다른 부처에서도 계획의 실천에 적극 협조해야 할 것이다. 현행의 정부조직상 그러한 협조체계의 구축이 어렵다면 프랑스의 경우처럼 총리 직속의 국토계획 조정기구를 설치하는 방안도 신중하게 검토해볼 만한 사안이라고 본다.

개혁 수용적인 자세 필요

새해는 또한 새 천년, 새 백년의 첫 해라는 숫자가 주는 상징적 의미를 뛰어넘는 문명사적 심오함이 있다. 서양에서 지난 천년이 중세에서 르네상스를

거쳐 산업시대가 꽃핀 시대였다면 다가오는 시대는 脫산업시대가 될 것임을 많은 석학들은 예고하고 있다.

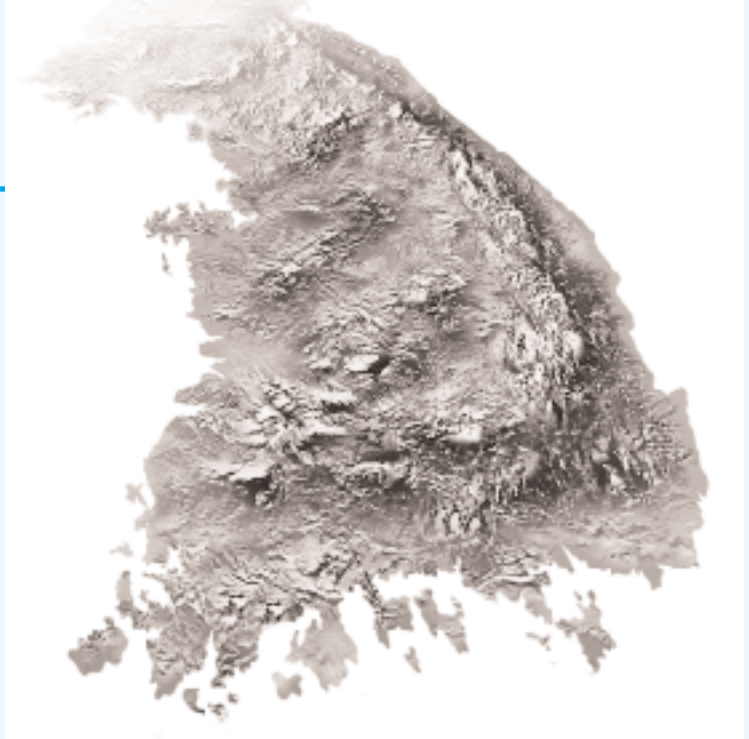
이미 20세기 말엽부터는 親환경화, 정보화, 개방화 등 과거 산업사회의 패러다임으로는 수용할 수 없는 새로운 문명현상이 급속하게 진전되고 있다. 따라서 새로운 문명현상에 적합한 새로운 패러다임을 추구하는 작업이 도처에서 벌어지고 있다.

우리나라에서도 예외는 아니다. 오히려 우리나라는 서양의 산업화 250년을 지난 한 세기 동안에 압축적으로 거쳤다는 점에서, 더욱이 그 말미에 후유증을 톡톡히 경험하고 있다는 점에서 패러다임 전환의 열기는 뜨겁기만 하다. 경제성장일변도의 국가관리, 성장지향·물질지향의 국토관리로 인해 초래된 국토환경의 파괴와 낙후된 삶의 질에 대한 반성이 전문가의 테두리를 넘어 국민운동 차원에서 전개되고 있다.

새해는 성장과 팽창의 시대였던 도시화·산업화의 지난 한 세기를 뒤로 하고 삶의 질을 가치의 중심에 두는 21세기로 들어가는 첫해의 의미가 있다. 따라서 지난 시대의 문제를 정밀 진단하고 새로운 가치지향을 모색하며 이에 따라 과거의 의식과 관행, 제도를 바꾸는 대전환의 시발점이 되어야 한다.

민간부문에서는 이미 국토정책의 다양한 분야에서 이러한 시도가 이루어지고 있으나 이에 대한 정부의 대응은 소극적이기만 하다. 가령 '선계획 후개발' 체제 확립의 문제, 개발이익의 사유화 방지의 문제, 방만한 토지 개발에 대한 규제 강화 문제, 난립된 법령의 통폐합과 규정의 투명화 문제 등 선진 국토 형성의 전제가 되는 문제들에 대한 정부의 적극적인 검토와 개혁 수용적인 자세가 필요하다. 이러한 문제를 해결하는 데는 기득권자에 의한 강한 저항이 있게 마련이지만, 그렇다고 해서 선진 국토 창출의 대업을 미룰 수는 없는 일이다.

실제로 선진국에서는 이미 20세기 초반에 격렬한 저항을 극복하고 완벽한 국토관리의 제도적 골격을 완성한 바 있다. 최근에는 개방화에 따른 세계적인 규제완화의 물결이 일어나고 있음에도 불구하고 국토환경 보전을 위해 필요한 제도는 계속 강화해 나가고 있는 실정이다.



개발제한구역제도 개편은 시행착오 최소화해야

새해는 새 천년, 새 백년이 시작되는 해이면서 동시에 1999년과 연속된 한 해이기도 하다. 때문에 지난해에서 넘겨진 주요 국토정책에 대한 지속적인 정책 수행은 응당 필요한 것이다.

그 중 대단히 중대한 정책의 하나가 개발제한구역제도이다. 흔히 그린벨트제도라고 부르는 개발제한구역제도는 1971년부터 근 30여년 동안 우리나라 국토정책의 골간을 형성하여 왔던 정책이다. 우리나라의 지난 30년은 사회의 변화가 대단히 빨라서 정책의 수명도 짧았었다. 그러나 그린벨트 정책은 제도 도입 당시나 지금이나 변화가 거의 없다. 아마도 우리나라에서는 원형을 유지하면서 가장 오래 지탱한 정책이 바로 그린벨트 정책일 것이다.

그린벨트 정책이 장기간 유지

될 수 있었던 가장 큰 이유는 이 정책에 대한 국민의 폭넓은 지지 때문이었을 것이다. 이렇게 해서 그린벨트 정책은 선진국에서도 경탄하는 우리나라 도시정책의 자랑거리로서 오래 남아 있을 수 있었다.

그런데 1998년부터 정부는 그린벨트제도에 대한 대대적인 개편작업에 들어갔다. 대략 1년 남짓한 검토 끝에 지난 7월에는 전국 14개 권역의 개발제한구역 중에 7개는 완전해제하고 7개는 부분해제하는 방향으로 정책을 확정하였다. 그리고 이어서 9월에는 7개 부분해제권역에 대한 각종 개편지침을 작성·발표한 바 있다.

지난 30여년 동안, 그것도 성공한 국토정책으로 칭송받던 그린벨트 정책에 대한 전격적인 개편에 대해 많은 전문가와 국민은 우려의 소리를 냈다. 여러 가지 관점에서 그랬지만 특히, 국토정

책의 핵심적 위치를 차지하고 있는 그린벨트 정책의 대폭적인 개편은 다른 국토정책의 근간을 뒤흔들 가능성이 크다는 것이 가장 중요한 이유였다.

이들테면 우리 국토의 절반 이상이 엄격한 개발규제를 받고 있는 상황에서 그린벨트의 해제 또는 규제완화는 다른 규제 토지의 완화요구를 불러일으킬 것이라는 점 등이다. 이런 이유에서 선진 국토관리를 위한 국토제도를 먼저 확립한 후에 그린벨트 제도를 개선하는 것이 순리라는 설득력 있는 주장도 있었다.

이미 확정·발표된 정부의 정책을 되돌이키는 것은 대단히 어려운 일일 것이다. 그래도 그린벨트 정책이 국토정책에서 차지하는 비중으로 봐서 한 번 시도해볼 만한 일이지만 그것이 결국 불가능하다면 적어도 정책의 시행과정에서 시행착오를 최소화하는 방안을 강구하는 것이 중요하다.

민원에 밀린 제도의 줄속개편으로 국토관리의 골간을 훼손하는 일이 있어서는 안된다. 때늦은 감이 있지만 정책시행 과정에서 국민의 다양한 의견, 특히 그린벨트와 특별한 이해관계가 없는 전문가 및 일반국민의 의견을 수렴하는 과정을 반드시 거칠 필요가 있다.

‘선계획 후개발’ 체제확립의 문제, 개발이익의 사유화 방지 문제, 방만한 토지개발에 대한 규제 강화 문제, 난립된 법령의 통폐합과 규정의 투명화 문제 등 선진 국토 형성의 전제가 되는 문제들에 대한 정부의 적극적인 검토와 개혁 수용적인 자세가 필요하다.

충선 지역개발공약 남발에 썩기 막는 한해이길

새해는 또한 충선이라는 국가 최대의 정치일정이 잡혀있는 해이다. 충선은 국민의 대표자를 뽑는 대단히 중요한 국가적 행사이지만 국토정책의 측면에서는 부정적 결과를 초래하는 경향이 있었다. 선거과정에서 남발된 지역 개발공약이 국토의 체계적 관리를 저해하는 요인으로 흔히 작용하기 때문이다. 이번 충선이라고 해서 과거의 이러한 관행이 사라지리라고 기대할 수는 없다. 그러나 정치행사에 국토정책이 마냥 흔들리는 과거의 전철을 거듭할 수도 없는 것이 오늘의 상황이다.

문제의 성격상 이것은 입후보자인 정치인과 투표권자인 국민이 일차적으로 노력해야 할 일이지만 그렇다고 해서 정부의 책임이 면제되는 것은 아니다. 적어도 정부는 선거과정에서 돌출된 지역개발공약이 불합리한 것이라면 이를 단호하게 배격할 수 있는 힘

을 비축해야 한다.

이를 위해서는 국토정책의 수립과 시행이 합리적이고 투명하게 이루어져서 선심성 공약이 끼어 들 수 있는 여지 없앨 수 있도록 체제를 갖추는 것이 중요하다. 금년이 선심공약의 남발에

썩기를 막는 한 해가 될 수 있기를 기대한다.

새해 국토계획 정책분야의 과제는 이 밖에도 많이 있을 것이다. 가령 지역이기주의의 확산에 대응한 광역적 국토관리체제의 확립이나 자치단체에 대한 통제수단의 확보, 침체된 건설산업의 활성화, 대형 국책사업의 차질 없는 수행 등등이 그것이다. 건설교통부의 기능을 인허가 업무나 개발사업의 집행에서 정책개발 기능 중심으로 바꾸어 가는 것도 지방자치시대라는 현재의 여건상 시급한 과제이다.

이 모두가 국토정책의 현안과제이기도 한데, 금년은 역시 2000년이라는 수치가 갖는 상징적 의미, 21세기가 갖는 문명사적 의미를 최대한 살리는 정책방향을 최우선적으로 추구할 필요가 있다. 새 천년, 새 백년의 첫번째 해는 쉽게 오는 것이 아니기 때문이다. ■

유종별 가격구조 합리화되면 연료사용 규제 철폐



김 열

산업자원부 가스산업과장

차 량연료로서의 LPG는 거의 면세수준으로, 82년에 영업용택시에 사용이 허가된 이후 국가유공자·장애인용 차량에도 허용되었다.

또한 LPG는 경유에 비해 공해유발 효과가 적기 때문에, 대기오염 저감을 위해 '봉고' 등 승합차와 화물차에도 허용되었다. 즉, '면세연료'인 LPG를 택시·장애인용의 승용차와 승합차 및 화물차 등에 국한시켜 허용해 왔다.

LPG 사용 허가차량 분류기준이 바뀌면서 문제 발생

'면세연료'인 LPG를 사용하던 '봉고형' 승합차가 97년을 전후해서 다목적 승합차(Multipurpose Vehicle)로 변모되면서 이에 대한 수요가 폭발적으로 증가하기 시작했다. 특히 금년 들어 그 증가세가 뚜렷해 승합차의 총 등록대수가 1월 현재 9만7천대에서 8월에는 15만9천대로 64%가 늘어나게 되었다.

한편 96년 개정된 「자동차관리법」 시행규칙에 따르면, 2000년 1월부터는 승용차의 범위가 현행

6인승 이하에서 10인승 이하로 바뀌게 되어 지금까지 LPG 사용이 허용되었던 7~10인승 승합차는 승용차로 분류되어 LPG를 사용할 수 없게 된다.

여기에서 여러 가지 문제가 발생하기 시작했다. 내년부터 승용차로 분류되는 승합차의 LPG 사

용을 금지시킬 것인가? 지금까지 허용되어 왔으니 계속 사용하도록 할 것인가? 금지시킬 경우에 이미 구입·사용하는 차량에 대해서는 어떻게 할 것인가? 다목적 승용차에 LPG 사용을 허용할 경우 경차를 비롯한 승용차에도 사용하게 할 것인가? 충전소 부족 문제는 어떻게 해결할 것인가.

한편 금년 3월 LPG차량 규제의 근거였던 건교부 고시 'LPG 사용 자동차 및 관리 기준'이 법적 근거 미약으로 폐지되는 대신, 산업자원부 소관인 「액화석유가스의 안전 및 사업 관리법」으로 그 내용이 이관될 때, 규제개혁위원회는 소비자의 차량 연료 선택권 보장 검토를 요구한 바 있다.

소득이 많아지고 여기에 대한 관심이 높아지면서 국제적으로 휘발리 카의 수요패턴이 세단형 승용차에서 다목적 차량(Multipurpose Vehicle)으로 전환되고 있다. 미국의 경우 다목적 차량의

판매대수는 98년 740만대로서 전체 차량의 48%를 점유하고, 일본도 204만대로 47%를 차지하고 있다. 특히 우리나라는 일반승용차에 비해 다목적 차량의 경우 등록세·자동차세 등이 저렴하며, 고속도로 전용차선 이용 등 각종 혜택을 받고 있다.

그러나 최근 다목적 차량이 급증한 주된 사유는 외국과는 달리 차량연료간 가격차이가 크기 때문인 것으로 판단된다. 99년 10월 현재 LPG가격은 리터당 337원으로 리터당 1,260원인 휘발유의 27% 수준에 불과하다.

이러한 가격차이는 생산원가의 차이가 아니라 세금의 차이에 기인한다. 즉, 세전 공장도가격은 LPG와 휘발유가 리터당 각각 242원 및 305원으로 큰 차이가 없으나 휘발유에는 리터당 863원, LPG에는 휘발유의 6% 수준인 54원만이 부과된다(OECD 국가들의 경우 LPG가격은 휘발유 대비 50~70% 수준). 급년 1~8월중 LPG승합차의 판매대수는 5만6천대로 승합차 총판매대수의 46%에 해당한다.

다목적 차량의 LPG 사용 문제는 교통·환경·재정 정책 등이 연계된 문제

다목적 차량에 LPG를 계속 사용하도록 하느냐, 그렇지 않으면 사용금지하도록 하느냐는 문제는 얼핏보기에 단순한 문제로 보인다. 일반시민이 값이 저렴한 LPG를 사용하게 함으로써 IMF로 어려운 가계에 보탬이 되고 LPG가 청정연료이기 때문에 환경개선에 도움이 되는데, 왜 정부가 세금문제

다목적 차량의 LPG사용 문제는 단순히 1개 차종에 관한 사안이 아니라는 데 문제의 복잡성이 있다. 교통·환경·재정·산업·에너지 정책에 광범위하게 연계되어 있을 뿐 아니라, 차량이 필수품이 된 현 상황에서 국민생활 전반에 영향을 미치고 있기 때문이다.

를 거론하면서 LPG를 못쓰게 하느니 모르겠다는 주장이 많다. 더욱이 다목적 차량이 레저용으로만 사용되는 것이 아니라 영세자영업자가 생계유지 수단으로도 많이 사용하고 있다는 것이다. 간단한 문제에 대해 정부가 왜 주저하고 있는지 이해가 가지 않는다는 비판도 많다.

그러나 다목적 차량의 LPG 사용 문제는 단순히 1개 차종에 관한 사안이 아니라는 데 문제의 복잡성이 있다. 교통·환경·재정·산업·에너지 등의 정책에 광범위하게 연계되어 있을 뿐 아니라, 차량이 필수품이 된 현 상황에서 국민생활 전반에까지 영향을 미치고 있기 때문이다.

이를 몇 가지로 나누어 정리하면 다음과 같다.

첫째, 차종간 형평성 문제가 제기될 수 있다.

주로 중산층이 사용하는 다목적 차량은 저렴한 LPG를 사용하게 하면서, 서민용 차량인 경차와 소형차는 왜 못 쓰게 하느냐는 주장이다. LPG가

〈표〉 연료별 가격 비교(99년 10월 현재)

(단위 : 원/ℓ)

	공장도 가격	세 금					유통마진	소비자 가격
		특소세	교통세	교육세	부가세	합 계		
휘발유	305.11	-	651.00	97.65	114.55	863.20	91.69	1,260.00
경 유	299.50	-	160.00	24.00	54.09	238.09	57.66	595.00
LPG	241.88	23.36	-	-	30.64	54.00	41.09	336.97

격을 좀 올리더라도 모든 차량에 대해서 허용해야 한다는 민원도 만만치가 않다. 규제개혁위원회도 기본적으로 소비자의 차량연료 선택권이 제한되어서는 안된다는 입장이다. 이것은 차종간 형평성 문제로 LPG가 '면세연료'일 경우 다목적 차량이 이를 계속 사용해서는 곤란하다는 뜻이다.

둘째, 환경문제가 야기될 수 있다.

LPG는 청정연료로서 환경개선에 도움이 되기 때문에 저렴한 가격으로 널리 보급해야 한다는 주장이 있다. 그러나 LPG 자체는 경유보다 깨끗한 연료이지만, 우리나라의 자동차엔진 기술개발 상황을 고려할 경우 LPG가 휘발유에 비해 환경개선에 더 유리하다고 볼 수 없으며, 경차의 경우 휘발유가 LPG보다 오염물질 배출이 적다는 것이 환경부의 견해이다.

셋째, 교통문제 해결에 어려움을 초래한다.

다목적 차량의 증가는 세계적 추세지만 승용차량이 대형화되어 도로·주차장 등 교통체계 전반에 영향을 미치므로 다목적 차량의 인위적인 증대정책은 곤란하다는 것이 교통정책 관계자의 견해이다. LPG에 부과되는 세금을 올리는 것도 LPG를 사용하는 택시에 대한 별도대책을 강구하지 않고서는 어렵다는 것이다. 그러나 중장기적으로는 현재와 같은 차량연료 가격체계를 가지고서는 교통문제 해결에 어려움이 있다는 것이 교통정책 관계자의 주장이다.

넷째, 산업문제와 결부되어 있다.

조세와 가격정책은 산업에 미치는 영향이 크므로 가급적 산업에 대해 중립적이어야 하며, 그렇지 못할 경우 시장을 왜곡시켜 산업발전을 저해하게 된다. 저가의 LPG 공급으로 시장왜곡이 초래된 것이 사실이나, 이를 시정하는 방법으로 특정차종의 생산을 중단시키는 조치는 시장경제원리에 배치되기 때문에, 정부정책이 보다 신중해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 즉, 다목적차량의 LPG 사용중지는 다목적차량 생산라인의 폐쇄를 의미하기 때문에, 가격조정을 통한 시장경제원리로 해결함이

정부는 7~10인승 승합차의 승용차로의 구분을 1년 연기해 계속 LPG를 사용하도록 하고, 이 기간중 유종별 가격구조 개선방안을 연구하여 이 결과를 바탕으로 필요한 입법조치를 강구하되 유종별 가격구조가 선진국 수준으로 합리화되면 차종별 연료사용 규제를 철폐할 방침이다.

보다 바람직하다는 것이다.

다섯째, 전체 에너지 수급에 영향을 주게 된다.

휘발유·경유 및 LPG는 원유를 정제해 생산되는 연산품이기 때문에 어느 한 유종의 수요증가는 전체 에너지 수급에 영향을 주게 된다. 즉, LPG의 수요 폭증은 휘발유의 공급과잉으로 덤핑수출을 초래하고 LPG 수입비용이 늘어남으로써 국내 정유산업의 경쟁력이 저하되고 국제수지가 나빠지게 된다. 한편, LPG차량의 증대는 충전소 부족문제를 유발해 충전소 건설을 촉진하게 한다. 그러나 향후 LPG 가격이 국제수준을 감안해 조정될 경우 충전소 과잉문제가 새로이 발생하게 된다.

여섯째, 세수결함 등 조세문제가 발생하게 된다.

98년 우리나라의 에너지세는 국세 전체의 14.5%인 9조9천억원(98년) 수준이며 이 중 휘발유에 부과되는 세금은 에너지세의 67% 수준이다. 유종간 가격차이로 인해 특정 유종에 수요가 집중되면 세수결함을 초래하게 된다. 현재의 가격수준을 유지한 채 LPG가 전체 차종으로 확대보급될 경우 세수결함은 심각한 수준에 달하게 된다.

유종별 가격구조 합리화되면 차종별 연료사용 규제 철폐

다목적 차량의 LPG 사용 문제는 이처럼 국가 전

반에 걸친 복잡한 문제이기 때문에 어느 한 부처의 판단만으로 결정하기 어려운 성격을 지니고 있다. 따라서 10월 23일 국무조정실에서 관계부처 차관 회의를 거쳐 이에 대한 대책을 마련하게 되었다.

우선 차관회의에서 승합차의 LPG 사용과 관련된 문제는 기본적으로 에너지 가격구조가 왜곡되어 왔기 때문에 생겨난 현상으로 인식하고, 일정기간 동안 가격구조 개편에 관한 종합적인 연구를 거쳐 대책을 마련해 실시해야 한다고 합의했다.

그리고 에너지가격구조는 산업정책의 왜곡을 가져오지 않는 방향으로 중립화하고, 이를 위해 유종간 가격불균형을 해소해야 하며, 이 과정에서 에너지수급·사용용도·세수·환경보존 등의 정책적 필요요소를 고려한 후, 소비자 및 생산자의 선택을 제한하는 규제는 최대한 폐지함과 아울러 서민들에 대한 대책을 강구하기로 결정했다.

이를 실현하기 위한 구체적인 방법으로 먼저 7~10인승 승합차의 승용차로의 구분을 1년 연기해 계속 LPG를 사용토록 하고, 이 기간중 다음과

같은 조치를 취하기로 했다.

첫째, 관련부처(재경부·산자부·건교부·환경부 등)와 전문연구기관(에너지경제연구원·교통개발연구원·환경정책평가원·조세연구원 등)으로 기획단을 구성해 유종별 가격구조 개선방안을 2000년 상반기중에 마련하기로 했다.

둘째, 연구결과를 바탕으로 정부방침을 결정한 후 필요한 입법조치를 강구하되, 유종간 단계적 가격현실화 및 가격인상예고제 실시로 경제에 충격을 완화하고, 소비자와 생산자에게 충분한 사전 대응 기간을 부여하기로 하였다.

셋째, 유종별 가격구조가 선진국 수준으로 합리화되는 시기에 맞추어 차종별 연료사용규제를 철폐하기로 하였다.

넷째, 유종별 가격구조의 개선에 따른 세수증대분을 활용하여 영업용택시·버스·화물자동차 등에 대한 비용상승분을 보상하는 방안을 마련하기로 하였다. ■

경제상식

다시 생각해 봅시다

경제성장률은 높을수록 좋다

우리는 흔히 경제가 성장해야 일자리도 많아지며 국민소득도 늘어나기 때문에 경제성장률은 높을수록 좋다고 생각하기가 쉽다.

그러나 한 나라가 보유하고 있는 인적·물적 자원을 투입하여 인플레이의 추가 부담 없이 달성 가능한 성장률(잠재성장률)을 넘어 지나치게 빠르게 성장하는 것은 오히려 국민경제에 부담으로 작용할 수 있다.

참고로 우리나라 잠재성장률은 현재 5~6%로 보고 있다. 선진국이 될수록 인력부족 등으로 인해 잠재성장률은 낮아지는 경향이 있다.

지난 90~91년간 주택 200만호 건설추진 등 과도한 건설투자에 힘입어 9%가 넘는 높은 경제성장률을

기록한 일이 있었다. 그러나 이로 말미암아 자금·인력·토지 등 생산요소의 심각한 부족현상이 나타나 금리·임금·땅값 등이 치솟고 수입이 증가하여 국제수지마저 악화되었다. 뿐만 아니라 거품이 소멸되는 과정에서 92~93년간 깊은 경기침체와 경쟁력 약화를 경험했던 것은 하나의 좋은 사례가 된다 하겠다.

경제성장은 한두 해로 그치는 것이 아니라 영원히 지속되어야 하기 때문에 보다 장기적인 안목에서 판단해야 한다. 마치 마라톤에서 처음부터 무리하게 달리면 막판에 힘이 떨어져 좋은 성적을 내지 못하는 것과 같이 경제성장에 있어서도 여러 변수를 감안하여 그 속도의 완급을 조절하는 일이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

LPG 사용 다목적 승합차, 계속 생산돼야



이승웅

한국자동차공업협회 상무

다 목적승합차인 7~10인승 승합차는 건설교통부 고시 'LPG 사용 자동차 및 관리기준'에 따라 89년 8월 이후 LPG를 사용해 왔다.

그런데 건설교통부에서는 안전기준 강화 및 세계기준과의 일치를 목적으로 96년 12월 9일 「자동차관리법」 시행규칙 중 자동차 종별 분류기준을 개정하여 2000년 1월 1일부터 10인승 이하 자동차를 승용차로 분류하기로 하였다.

업계, LPG 사용 승합차 개발에 막대한 투자비 투입해와

10인승 이하 소형승합차가 승용차로 분류됨에 따라 자동차 제작사는 승용차의 안전기준을 만족할 수 있는 카니발·스타렉스·트라제 등의 새로운 차종을 개발하게 되었다. 또한 자동차업계는 관련규정인 '액화석유가스 사용 자동차 및 관리기준'에 의거 기존 생산차량뿐만 아니라 신규 개발차종에 대해서도 지속적으로 LPG를 사용하는 10인승 이하 소형승합차를 개발·생산하게 되었다.

한편 정부에서는 「행정규제기본법」에 의거, 근거

법이 없는 고시는 규제일몰제를 적용하여 1999년말까지 폐지키로 함에 따라 건설교통부의 '액화석유가스 사용 자동차 및 관리기준'을 산업자원부로 이관하여 「액화석유가스 안전 및 사업관리법」 제34조의 3(액화석유가스의 연료사용 제한)에 근거규정을 신설

하고, 동법 시행규칙 제56조의 2(액화석유가스의 연료사용 제한)에서 LPG를 사용할 수 있는 자동차를 제한하게 되었다.

그리고 건설교통부 고시가 산업자원부로 이관될 때 국무조정실 규제개혁위원회에서도 동 규제를 심사하면서 99년 2월 24일 LPG연료 사용제한을 중요한 규제로 의결하고 산업자원부에 LPG연료 사용제한 폐지에 대한 검토를 의뢰했다.

자동차업계는 2000년 1월 1일부터 차종 분류기준이 변경되더라도 현행과 같이 LPG를 사용하는 10인승 이하 다목적승합차를 지속적으로 생산할 수 있도록 관련규정 개정을 관계부처에 두 차례에 걸쳐 건의하게 되었다. 이에 따라 7~10인승 승합차에 대한 LPG 사용 계속 허용 문제에 대한 정책 결정 필요성이 제기되었다.

정부는 99년 10월 23일 국무조정실장 주재의

관계부처 차관회의를 개최하여 10인승 이하 다목적 소형승합차의 LPG 사용과 관련된 문제는 기본적으로 에너지 가격구조가 왜곡되어 왔기 때문에 생겨나는 현상으로 보고 일정기간 동안 가격구조 개편에 관한 종합적인 연구를 거쳐 대책을 마련하여 실시하되 소비자 및 생산자의 선택을 제한하는 규제는 최대한 폐지하기로 결정하였다. 또한 7~10인승 승합차의 승용차로의 변경은 「자동차관리법」 시행규칙을 개정하여 시행을 1년 연기하도록 하였다.

유종별 가격구조 개선방안을 수립·시행하는 과정은, 관련부처(재정경제부·산업자원부·건설교통부·환경부 등) 및 전문 연구기관(에너지경제연구원·교통개발연구원·환경정책평가원·조세연구원 등)으로 기획단을 구성하여 연구용역을 내년 상반기중에 완료하며, 유종간 단계적 가격 현실화 및 가격인상 예고제를 실시하여 경제에 미치는 충격을 완화하고 소비자 및 생산자에게 충분한 사전 대응기간을 부여하기로 하였다.

또한 LPG 사용 허용문제 검토시 에너지정책, 환경정책, 자동차산업정책 측면과 기타 고려하여야 할 사항 등의 여론수렴을 위해 산업자원부 주관으로 지난 99년 10월 26일 에너지경제연구원에서 정부·언론·학계·업계 및 시민단체 등이 참가한 공청회를 개최한 바 있다.

유류가격구조 개편은 단계적 실시가 바람직

자동차업계는 자동차 LPG 사용규제 개선을 위해 자동차 종별 분류기준 시행을 1년 동안 연기하고 그동안 유종별 가격구조 개선안을 마련하여 시행하되, 차종별 연료사용규제를 최대한 철폐하여 2000년 이후에도 7~9인승 다목적승합차의 계속 생산을 허용한다는 정부방침에 대해 원칙적으로 동의하였다.

또한 자동차업계는 향후 유류가격 구조를 개편할

LPG 사용 다목적승합자동차의 생산이 중단될 경우 그동안 차량개발에 투자한 막대한 연구개발비 손실이 초래되고, 완성차업체뿐만 아니라 350여개 관련 중소부품업체의 경영악화와 고용인력 조정이 불가피하며, 다목적 차량의 수출산업 기반이 약화될 우려가 있다.

경우에 자동차 산업에 미치는 충격을 완화하고 소비자의 혼란을 방지하기 위해 충분한 유예기간을 두어 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 즉, 유류가격 구조의 급격한 변화는 자동차산업 경쟁력 저해 요인으로 작용하여 LPG 사용제한 조치와 거의 유사한 결과를 초래할 수도 있기 때문이다

만약 LPG 사용 다목적승합자동차의 생산이 중단될 경우 자동차산업에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 그동안 자동차 제작사가 LPG 사용 차량개발에 투자한 연구개발비(R&D) 및 금형 등 시설투자비 약 1조6천억원이 사장되는 손실을 초래하게 될 것이다.

둘째, 생산단축으로 인해 완성차업체뿐만 아니라 350여개 관련 중소 부품업체의 경영악화와 고용인력 조정이 불가피하다.

셋째, 최근 세계적인 수요급증 추세에 따라 증가하고 있는 다목적 차량의 국내 생산기반 상실로 수출산업의 기반이 약화될 것이다.

그리고 우리나라 총 무역수지 390억달러(98년도) 중 자동차부문이 차지하는 비중은 98억5천만 달러(이 중 수출 99억달러, 수입 5천만달러)로 25.4%나 되어 자동차산업은 무역수지 개선에 결

정적인 역할을 하는 수출전략 산업이다.

이 가운데 지난해 다목적자동차(MPV)는 전체 자동차 생산대수 195만4천대 중 21만8천대에 이르러 11.2%를 차지하고 있으며, 이 중 약 8만5천대(약 7억달러)를 수출하였다.

LPG 사용 승합차 지속적으로 생산돼야

LPG 사용 자동차는 환경 측면에서 디젤차량에 비해 저공해 엔진이고, 가솔린 차량에 비해서도 이산화탄소(CO₂)가 적게 배출되어 최근 세계적 문제로 대두되고 있는 지구온난화 등 대기환경개선에 도 기여하고 있다. 또한 LPG 연료는 미국 등 선진국에서도 대체연료와 청정연료로 각광받고 있으며 이에 대한 기술개발이 활발히 진행되고 있다.

다목적승합차는 화물적재 기능 및 차체의 견고성 등으로 화물수송과 다인승 수송의 2중 기능을 겸비하고 있어 물류수송비 절감과 도로이용 효율 향상에도 기여하고 있다.

일반적으로 다목적승합차는 외관상 도로점유율이 높은 것으로 인식되고 있지만 실제로는 대부분의 대형승용차와 크기가 비슷하거나 오히려 적은 차량도 다수가 있다. 또한 자영업자 및 일반 회사원이 약 80% 이상을 구입하고 있어 국가경제 성장에 대한 기여도가 큰 차종이다.

LPG 사용 자동차는 미국·일본·네덜란드·이탈리아 등 선진국의 경우에 환경보전 차원에서 LPG 차량의 보급확대를 위한 각종 지원정책을 적극 추진하고 있는 실정임을 감안할 때, 우리나라도 LPG 차량의 보급확대를 위한 정부차원의 정책적 배려가 요망된다 하겠다.

특히 LPG 사용 제한은 경유사용 차량의 수요증가로 이어져 89년 8월부터 자동차공해 저감을 목적으로 15인승 이하 소형승합자동차의 LPG 사용을 허용해 왔던 당초 정부정책과도 배치된다.

따라서 자동차업계는 다목적 승합자동차에 대해

다목적승합차는 화물적재 기능 및 차체의 견고성 등으로 화물수송과 다인승 수송의 2중 기능을 겸비하고 있어 물류수송비 절감과 도로이용 효율향상에 기여할 뿐 아니라 대기환경 보전 측면에서도 기여도가 큰 차량이므로 LPG차량의 보급확대를 위한 정부차원의 정책적 배려가 필요하다.

이미 투자된 연구개발비와 설비투자비(금형개발비 등) 등의 손실에 따른 산업경쟁력 약화와 자동차 대기오염 저감을 위한 환경적 측면 그리고 소비자의 연료사용 선택권 보장 등을 고려하여 LPG 사용 다목적승합차는 현행과 같이 지속적으로 생산되어야 한다고 주장한다.

또한 정부의 에너지가격구조 조정시에는 산업에 미치는 충격을 최소화하고 소비자의 혼란과 형평성을 고려하여 충분한 사전 예시기간을 두고 단계적으로 유류가격을 조정해 나가야 할 것이다. ■



공산품에 대한 시장접근 개선

FO 산품에 대한 시장접근 개선 문제는 다자통상교섭의 가장 전통적인 이슈로서 과거 수 차례의 라운드에서 중요한 의제로 채택된 바 있다. 물론 시장접근(market access)이라는 용어 때문에 생소하게 느껴질 수도 있으나 공산품에 대하여 부과되고 있는 관세 및 비관세 장벽을 철폐 내지는 인하하는 문제라고 하면 보다 확실하게 그 의미가 드러날 것이다.

과거에는 많은 국가들이 자국산업의 보호, 재정수입의 확보 등을 이유로 이러한 장벽을 유지하여야 한다고 생각하였고 현재에도 일부 개도국들이 이러한 생각에 동참하고 있는 것이 사실이다. 그러나 경제활동의 범세계화현상이 보편화되고 있는 현재에는 무역자유화가 경쟁력이 취약한 일부 산업에 단기적인 어려움을 초래하는 측면도 있지만 장기적으로는 자국민 전체의 전반적인 경제후생을 증진시키므로 자발적으로 수입품에 대한 관세와 비관세 장벽을 철폐



이석준
駐제네바대표부 서기관

하는 것이 바람직하다는 인식이 대세를 이루고 있다. 따라서 대부분의 국가는 무역장벽을 스스로 철폐하는 동시에 자국의 기업 및 개인이 자유 무역체제하에서 적극대응할 수 있도록 역량을 제고(capacity building)시키고 열위산업의 구조조정이 원만히 이루어지도록 하는 데 경제정책의 주안점을 두어야 할 필요성에 공감하고 있다.

보호무역 추세의 세계적 확산현상으로 시장접근 개선 문제가 다자협상 대상으로 재등장

그러면 이러한 자발적인 무역자유화의 확산추세에도 불구하고 '공산품에 대한 시장접근 개선' 문제가 다시금 다자협상의 대상이 되어 차기 뉴라운드 의제로의 포함 여부가 논의되는 배경은 무엇인가?

무엇보다도 우선 재작년 이후의 전세계적인 금융위기로 촉발되었던 보호무역추세의 세계적 확산현

상이 첫번째 이유라고 할 수 있다. 그동안 수 차례에 걸친 관세인하협상 결과 선진국의 전반적인 관세수준은 극히 낮은 수준이고 개도국의 경우도 상당 수준 낮아진 것이 사실이나 금융위기와 같은 특수한 상황에 직면하자 적지않은 국가가 특정품목 또는 전품목에 대한 관세를 인상하거나 비관세장벽을 강화하려는 움직임을 보였던 것이다.

이러한 움직임은 보호무역주의가 경기침체를 대공황으

로 연결시키는 역할을 수행한 바 있었던 1930년대의 경험을 상기시키는 매우 위험한 추세로, 많은 국가들은 보호무역주의의 확산을 차단하기 위한 방법의 하나로 공산품에 대한 시장접근 개선 협상을 개시할 필요가 있다고 느끼게 되었던 것이다.

둘째, 각국이 유지하고 있는 현행 관세율 구조상의 문제이다. 각국의 관세율이 낮아진 것은 사실이나 개도국의 경우 아직도 평균 30~40%의 관세율을 유지하고 있어 선진국으로서는 자국상품 수출을 증진시키기 위하여 개도국의 전반적인 관세율을 낮출 필요가 있다.

또한 전반적인 세율 수준이 낮더라도 특정품목에 대한 관세율이 극히 높은 고관세(tariff peak) 및 상품의 가공도에 따라 관세율이 상승하는 관세율 경사구조(tariff escalation) 현상들이 아직도 상당 부분 남아 있어 상품교역을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 이러한 관세구조상의 문제는 상당 부분 개도국의 주요 수출상품을 대상으로 하고 있거나 개도국의 산업구조를 일차상품 위주로 고착화시키는 효과를 가지고 있어 과거부터 개도국들이 철폐를 요구해 오던 사항이다.

선진국그룹은 공산품에 대한 관세 및 비관세 장벽 제거는 세계교역의 증대에 기여하는 윈-윈 게임이며 공산품 시장접근 개선협상의 주된 수혜자는 개도국이라고 주장한다. 한편, 개도국그룹은 UR협상 결과를 이행하고 있는 현 시점에서 개도국의 전반적인 관세인하에 상응하는 별도의 보상이 보장되지 않고서는 협상에 참가할 수 없다는 입장이다.

셋째, 비관세 장벽의 문제이다. 비관세 장벽이라고 하면 전통적으로 수입쿼터를 의미하였으나 수입쿼터를 관세로 대체한 GATT체제하에서는 쿼터 이외에 다양한 국내규제나 무역 관련 조치들이 비관세 장벽을 구성한다. 비관세 장벽은 그 종류가 다양하고 포괄 범위가 넓어 일률적으로 정의하기는 어렵지만 관세가 인하되는 추세인데 반하여 비관세 장벽은 증가되는 추세이며 이를 여하히 처리할 것인가 하는 문

제는 매우 중요한 이슈가 되고 있다.

시장접근 협상의 필요성에 대해 선진국 및 개도국그룹간 의견 대립

뉴라운드의 출범시점이 될 시애틀 각료회의를 앞두고 공산품에 대한 시장접근 개선문제에 대하여 각국은 그동안 WTO 공식회의 또는 비공식협의 등을 통해 의견을 교환하여 왔다.

먼저, 공산품에 대한 시장접근문제가 뉴라운드의 협상대상이 되어야 하는지 여부에 대하여 우리나라를 포함한 미국·EC·일본·호주 등 선진국그룹은 포함되어야 한다는 입장인 반면, 인도·이집트·브라질을 필두로 하는 개도국그룹은 대체적으로 포함에 반대하는 입장을 보이고 있다.

선진국그룹은 공산품에 대한 관세 및 비관세 장벽 제거가 세계교역의 증대에 기여하는 윈-윈 게임이며 공산품 시장접근 개선협상의 주된 수혜자는 개도국이라는 계량적 분석까지 인용하여 주장하지만 내심 對 개도국 수출여건이 개선될 것을 기대하고 있다.

한편 개도국그룹은 UR협상 결과에 따른 시장개

방결과가 반드시 모든 국가에 이익을 가져온 것은 아니었다고 하면서 UR협상 결과에 대한 평가와 분석이 선행되어야 한다는 점을 지적하고, UR협상 결과를 이행하고 있는 현 시점에서 다시 시장접근협상을 재개하는 것은 개도국의 형편상 무리라고 주장하고 있다. 그러나 내심은 선진국의 관세율이 극히 낮은 현 상황에서 시장접근 개선협상을 시작할 경우 개도국의 對선진국 수출여건은 크게 나아지는 것 없이 선진국의 對개도국 수출여건은 개선되는 불평등한 게임이 될 가능성이 매우 높으므로 개도국의 전반적인 관세인하에 상응하는 별도의 보상이 보장되지 않고서는 협상에 참가할 수 없다는 생각이다.

시장접근 협상의 필요성을 주장하고 있는 국가들 중에서도 세부 협상분야로 들어갈 경우 각 분야별로 상이한 의견을 제시하고 있다.

첫째, 협상대상품목(product coverage)과 관련하여 EC·미국·호주 등은 농업협상의 대상인 농산물을 제외한 모든 공산품을 예외 없이 협상대상으로 하자고 하는 반면, 일본과 우리나라는 임수산물에 대하여는 협상대상으로 하되 이들 상품이 천연자원이기 때문에 가지고 있는 특수한 성격 및 임수산업 분야가 수행하고 있는 공공적 기능 등을 감안하여 별도의 협상그룹을 설치하여 동 품목과 관련된 모든 이슈를 논의하자는 입장이다. 이러한 일본과 우리나라의 주장에 대하여 EC 등은 각국이 자국에 민감한 품목에 대하여 별도의 협상그룹을 설치하자고 주장하게 되면 공산품 전체에 대한 시장접근협상은 성립할 수 없게 되므로 곤란하다는 입장을 견지하고 있다.

한편 미국은 APEC 차원에서 자유화 계획에 대한 공감대가 형성되어 있는 소위, 조기자유화(EVSL) 대상 품목의 관세인하를 적극적으로 우선 추진한다는 입장에서 동 품목에 대한 WTO에서의 지지기반 확대에 노력하고 있다. 미국의 입장에서는 동 품목과 관련하여 EC를 제외한 주요 교역국간에 이미 합의가 이루어져 있는 만큼 EC만 동참할 수 있으면 소위, 조기수확(early harvest)을 할 수 있으므로 공

산품 시장접근 협상의 모든 역량이 동 품목에 집중되어야 한다고 보는 것이다. WTO 차원에서는 ATL (Accelerated Tariff Liberalization)이라는 명칭으로 변경되어 추진되고 있다.

둘째, 관세인하방식과 관련해서는 EC·일본·우리나라 등이 공식적용방식(formula approach: 사전에 합의된 일정한 공식을 적용하여 관세인하를 추진하는 방식)을 주장하고 있다. 그러나 공식적용방식의 세부방법에 관해서 EC는 각국의 상이한 관세율을 세 개 정도의 관세대역(tariff band)으로 수렴하는 소위 관세조화방식을, 일본은 공식적용방식을 기본으로 하되 여타 방식을 보완적으로 사용할 것을 제안하였고 우리나라는 품목 전반에 걸쳐 일률적으로 x%를 인하하는 일괄인하방식을 제시하였다. 이러한 공식적용방식에 대하여 미국은 요청/오퍼방식(request and offer: 교역상대국에 대하여 자국의 관심품목을 상호 제시하고 협상하는 방식)을 주협상방식으로 할 것을 제안하였으며 호주·뉴질랜드 등 기타 제안국가들은 보다 광범위한 관세인하가 될 수 있도록 다양한 협상방식을 혼용하여 사용할 것을 주장하고 있다.

셋째, 관세인하 폭과 관련해서는 제안국가들이 대부분 선진국인 관계로 상당 수준의 관세인하를 목표로 설정하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 기타 관세구조(tariff structure) 문제와 관련해서는 대부분의 제안국가들이 고관세 및 관세율 경사구조 문제를 해결해야 한다고 주장하고 있으나 양허대상 품목의 확대, 관세율 구조의 조화 및 간소화 등의 문제에 있어서는 일부국가가 어려움을 표시하고 있다.

넷째, 비관세장벽과 관련해서는 차기협상에서 동 문제를 반드시 다루어야 한다는 점에는 이견이 없으나 비관세 장벽의 포괄 범위, 비관세 장벽의 계량화 가능성 등 구체적인 문제에 있어서는 방법이 제시되지 못하고 있는 실정이다. 일부 국가들은 비관세 장벽에 반덤핑, 관세평가, 수입허가, 원산지 규정, 보조금, 안전기준과 같은 기술적 규제 등 관세 이외 무

역을 저해하는 모든 장벽에 대하여 검토가 있어야 한다고 주장하지만, 기존 WTO 협정이 관장하고 있는 분야에까지 공산품에 대한 시장 접근문제로 접근하는 것은 무리라는 반대의견도 있어 앞으로 상당수준의 협의가 있어야 방향이 설정될 수 있을 것으로 보인다.

다섯째, 최빈개도국에 대한 특혜부여 문제와 관련해서는 EC가 선진국과 선발개도국이 최빈개도국의 수출품목에 대하여 무관세 및 무쿼터로 양허하지는 야심찬 제안을 한 바 있으나 적지 않은 국가들은 국내사정상 전 수출품목에 대하여 양허할 수는 없고 자국의 형편에 맞추어 적용하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.

우리는 공산품 시장접근 개선협상에 적극 찬성하는 입장

공산품에 대한 시장접근문제는 농업문제와 비교하여 상대적으로 관계국간에 큰 이견이 없는 상황이며 미국과 EC가 공히 차기라운드에서 포함되어야 한다고 주장하고 있으므로 어떤 형태로든지 차기라운드 의제로 될 가능성이 매우 높지만, 농업부문의 협의가 난항을 겪어 합의를 도출하기가 여의치 않거나 개도국이 주장하고 있는 이행문제에 진전이 없을 경우 의제로 포함되지 않을 위험도 배제할 수 없다.

우리는 그동안 관련 제안서 제출과 다자 및 양자협회의에 적극적 참여 등을 통하여 공산품에 대한 시장 접근이 의제로 포함될 수 있도록 최대한의 노력을 경주해 왔다고 판단되는바, 앞으로도 입장이 유사한 국가와의 공조를 강화하는 한편, 협상에 영향을 주는

우리는 그동안 관련 제안서 제출과 다자 및 양자협회의에 적극적 참여 등을 통하여 공산품에 대한 시장접근이 의제로 포함될 수 있도록 최대한 노력해 왔다. 앞으로도 입장이 유사한 국가와의 공조를 강화하는 한편, 협상에 영향을 주는 주요국의 동향을 예의주시하여 상황변화에 능동적으로 대처할 필요가 있다.

주요국의 동향을 예의주시하여 상황변화에 능동적으로 대처하는 등 그동안의 노력을 배가할 필요가 있을 것이다.

현 단계는 지리하고 어려운 WTO협상이 본격적으로 시작되지도 않은 시점이다. 협상에서 최후의 승자가 되어 웃으면서 협상장을 나갈 수 있기 위하여는 무엇보다 우선 우리 능력의 한계를 인정하는 것이 선행되어야 한다. 특히 다자협상의 경우 양자협상과 달리 개도국조차

도 자국의 논리와 의지대로 협상을 이끌어 나가기가 어려운데 우리가 우리 뜻대로 협상을 주도하기는 더욱 더 어렵다. 따라서 우리는 최선이 아니면 차선, 차선이 아니면 차차선을 모색하는 유연성을 가져야 한다. '도' 아니면 '모'라는 이분법적인 사고와 입장을 가지고는 결국 협상실패와 국익손상이라는 참담한 결과만 초래될 것이 명약관화하기 때문이다.

과거 협상시와는 달리 선진국 對 개도국, 수출국 對 수입국이라는 분명한 대결구조는 많이 희석되었다. 자국의 이해관계에 따라서 필요하다면 의제별로 혹은 의제의 세부내용별로 선진국과 개도국이 연대하고 수출국과 수입국이 제휴하는 상황이다. 보다 큰 목표를 달성하기 위하여 동지를 규합하는 것이 필요하다면 우리의 하위목표를 포기하여야 하는 경우도 발생할 수 있으므로 이러한 상황에 대비한 준비가 있어야 할 것이다. 또한 장기적인 협상에서 중간결과에 대해 일회일비하는 것도 금물이다. 마지막까지 최선을 다한다는 자세로 협상에 임하는 것이 필요하다. ■

부당한 공동행위(Ⅱ)

이병주

공정거래위원회 총괄정책과장

공 정거래법 제19조는 “사업자가 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로든 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 할 것을 합의하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 즉, ① 사업자간 합의하여 ② 부당하게 경쟁을 제한하는 경우에는 부당한 공동행위로 규제된다.

99년 2월 공동행위의 위법성 요건을 ‘부당하게 경쟁을 제한하는’으로 수정

99년 2월 공정거래법 개정 전에는 ‘일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위’를 하여서는 아니된다고 규정하고 있었다. 따라서 부당한 공동행위가 위법임을 입증하기 위해서는 개별사안마다 경쟁저해성 여부를 엄격하게 검토해야 했었다. ‘일정한 거래분야’란 거래의 객체별·단계별·지역별로 경쟁관계가 성립될 수 있는 범위를 말하며, ‘경쟁을 실질적으로 제한’한다는 것은 일정한 거래분야의 경쟁상태가 감소하여 특정사업자가 자기 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격·수량·품질 및 기타 조건을 좌우할 수 있는 시

장지배력을 형성하는 상태를 의미한다.

그러나 경쟁사업자간의 가격담합·입찰담합 등과 같은 경성카르텔(필자註: 독점력의 형성·강화·행사만을 목적으로 하는 가격담합, 입찰담합, 고객·지역시장 분할 등의 적나라한 담합행위를 지칭한다. 다만, 경성카르텔에 포함되는 행위유형에 대해서는 논란이 있다)의 경우에는 그 목적이나 경쟁에 미치는 영향 등을 검토하지 않고 곧바로 위법한 것으로 규제하는 것이 국제적 추세이다. 경성카르텔은 ‘경쟁을 감소시키거나 제거하면서 이를 상쇄하는 경제효율의 창출·제고를 가져오지 않는 경쟁자들간의 약정’으로 정의된다. 따라서 경성카르텔은 그 개념적 정의상 본질적으로 경쟁제한적인 행위로서 사건별로 경제적 효과를 분석·평가할 필요없이 당연위법으로 취급되는 것이다.

OECD도 1998년 3월 「경성카르텔 금지권고」를 채택하여 OECD 회원국에 대하여 경성카르텔을 효과적으로 금지·억제할 수 있도록 적절한 처벌규정과 집행절차를 갖추도록 권고한 바 있다. 이에 따라 1999년 2월 공정거래법 개정시 공동행위의 위법성 요건을 ‘부당하게 경쟁을 제한하는’으로 수정하여 경성카르텔에 대하여 당연위

법의 원칙을 적용할 근거를 마련하였다. 구체적으로 어떤 유형들이 당연위법으로 규제될지는 궁극적으로 심결과 판례가 결정할 문제이지만, 외국의 사례에 비추어 볼 때 대체로 가격담합·시장분할·입찰담합 등이 여기에 해당할 것 같다.

부당한 공동행위의 유형

공정거래법은 공동행위의 유형을 사업자 간 합의의 대상인 경쟁제한행위의 유형에 따라 ① 가격의 결정·유지·변경(가격협정) ② 거래조건·대금지급조건의 제한(거래조건협정) ③ 생산·출고·운송·거래의 제한(공급제한협정) ④ 거래지역·거래상대방의 제한(시장분할협정) ⑤ 설비의 신·증설 및 장비도입의 제한(설비제한협정) ⑥ 상품의 종류·규격의 제한 ⑦ 공동회사의 설립 ⑧ 다른 사업자의 사업활동 제한 행위를 열거하고 있다.

여기서 여덟 가지 유형이 열거규정이거나 아니면 예시규정이거나에 대한 의견이 나뉜다. 경제의 발전에 따라 위법행위의 유형이 다양화·복잡화되고 있어 이를 일일이 법으로 규정하는 것이 불가능하므로 현행 규정에 열거된 위법행위의 유형은 중요한 위법행위를 예시한 것에 불과하다는 주장도 일리는 있다. 그러나 부당한 공동행위의 규제도 국민에 대한 부담적 규제이므로 구체적인 법적 근거가 있어야 한다. 따라서 현행 규정은 열거식으로 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.

첫째, 가격협정은 본래 사업자 간 공정하고 자유로운 경쟁을 통해서 형성되어야 할 가격을 직접 제한하는 것이므로 경쟁제한 효과가 가장 큰 행위이다. 여기서 가격은 상품 또는 용역에 대한 대가를 말하며, 매

매대금·수수료·임대료 기타 명칭을 불문하고 사업자가 반대급부로서 받는 모든 경제적 가치를 포함한다. 가격 관련 공동행위는 가격의 인상행위는 물론 인하·유지행위를 모두 포함한다. 일정률 또는 일정액의 가격인상 및 인하, 최저가격 또는 최고가격의 설정, 기준가격의 설정 등 다양한 유형이 해당된다.

둘째, 판매대금이나 대가의 지급조건은 가격을 구성하는 요소로서 이러한 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 거래조건협정은 시장가격에 대한 제한이 된다. 대금지급방법의 제한, 상품인도일로부터 대금지급일까지의 기간 제한, 어음만기일의 제한, 상품 인도장소·방법의 제한, 애프터서비스의 기간·내용·방법의 제한 등이 포함된다.

셋째, 사업자가 공동으로 상품의 생산·출고·운송 또는 상품·용역의 거래를 제한하는 공급제한협정은 시장의 수급관계에 영향을 주게 되고 직접적으로 가격유지 또는 인상의 효과를 가져오게 된다. 여기에는 사업자 간 생산·출고·운송량 할당, 가동율·가동시간·원료구입 제한 등이 포함된다. 통상 가격카르텔과 함께 행해진다.

넷째, 시장분할협정은 지역 또는 거래상대방을 배분하는 간접적 형태의 산출량 제한으로서 직접적인 산출량 제한과 마찬가지로 가격담합과 동일한 효과를 가진다. 거래지역·거래상대방 할당 또는 제한, 수주활동이나 입찰참가 제한 등이 포함된다. 건설공사 입찰에 있어 경쟁사업자들끼리 낙찰예정자를 미리 정하고 나머지 업체들은 들러리 업체로 참가하여 서로 밀어주는 관행이 대표적인 예이다.

다섯째, 설비제한 카르텔은 생산수량 및 판매수량 등을 제한하고 가격에 영향을 주

는 것을 목표로 하는 공동행위이다. 사업자별로 생산·판매시설의 할당·제한, 설비의 신·증설 제한이나 설비의 폐기, 설비 또는 장비의 도입자금 제한 등이 포함된다.

여섯째, 상품의 종류·규격의 제한협정은 상품시장의 제한으로서 참가사업자별로 규격 또는 종류별로 생산품목 할당, 또는 공동생산품목 결정, 신제품의 출고 제한 등이 해당된다. 흔히 규격이나 종류별로 시장을 분할하는 약정에 수반된다.

일곱째, 공동회사의 설립은 사업자들이 공동으로 영업을 수행하거나 관리하기 위한 회사를 설립하는 것으로서 가격, 물량 그리고 거래조건에 있어서 독점적 지위를 부여하는 것과 같은 효과를 가지는 행위이다.

여덟째, 다른 사업자의 사업활동 제한은 공동행위 유형 중 가장 추상적이고 포괄적인 규정이다. 여기서 다른 사업자란 공동행위에 참가하지 않은 사업자 중에서 공동행위에 참가한 사업자와 직·간접적으로 경쟁관계에 있거나 거래관계에 있는 사업자를 말한다. 영업장소의 수·위치의 제한, 직원채용 제한, 기술개발·이용의 제한, 광고행위의 제한 등이 포함된다.

사례로 본 공동행위

가격을 공동으로 결정·유지한 대표적인 사례로 8개 증권회사의 부당한 공동행위건을 들 수 있다. 대우증권 등 8개 증권회사는 채권인수와 관련하여 과당경쟁을 방지할 목적으로 채권종류별로 동일하게 채권인수 수수료를 최저한도를 정하였고, 이에 따라 각 증권회사는 최저 채권인수 수수료를 적용하여 영업을 하였다.

공급량을 제한한 공동행위의 대표적인 사례는 6개 정유회사의 부당한 공동행위건

이다. 유공 등 6개 정유회사는 석유제품 중 휘발유·등유 등 11개 석유제품의 국내민수 및 군납시장에서의 판매경쟁을 제한할 목적으로 81년 1월 1일부터 82년 6월 30일까지 18개월간의 판매실적을 토대로 회사별·유종별 기준 시장점유율을 정하여 82년 7월부터 동 기준시장점유율에 따라 판매물량을 유지하기로 합의하고 이를 시행하였다. 이들 사업자들은 협의사항을 상호준수도록 하기 위하여 매달 25일에 전월의 판매실적을 집계하여 합의된 유종별 기준시장점유율보다 초과하여 판매한 자는 미달하여 판매한 자로부터 초과판매한 물량만큼을 정산구매하고 그 대금을 유종별 공장도 가격에 따라 현금지급하였다.

거래상대방을 제한한 공동행위의 대표적인 사례는 철도궤도 공사 전문건설 3개 업체의 입찰담합사건이다. 궤도공영(주) 등 3개 업체는 각 지방철도청이 발주하는 공사를 분담하여 시공하기로 합의하고 낙찰예정업체가 응찰가격을 다른 업체에게 미리 알려주고 들러리 업체는 그보다 높은 가격으로 응찰하는 방법으로 담합입찰을 함으로써 거래지역 및 거래상대방을 제한하는 행위로 시정조치를 받았다.

회사설립 공동행위의 대표적인 사례로는 14개 정화조회사의 공동행위건이 있다. (주)대성 등 14개 정화조회사들은 88년 11월 14일 공동으로 5백만원씩 출자하여 신화정화조(주)를 설립하고 이들 회사들의 생산제품을 전량 인수·판매하도록 판매창구를 단일화하여 생산·판매 단계에서의 경쟁을 실질적으로 제한한 사례이다.

법령의 규정된 범위를 일탈한 공동행위

사업자가 다른 법령에 따라 행하는 정당한 행위의 경우에는 공정거래법 제58조에

의거 법적용이 배제된다. 예를 들면, 중소기업협동조합법에 의한 중소기업자들의 공동판매사업, 해운법에 의한 외항화물운송사업자들의 배선·적취에 대한 공동행위 등이 여기에 해당된다. 그러나 다른 법령에 의한 사업자의 행위라 할지라도 그 행위의 내용이 법령에 규정된 범위를 일탈한 경우에는 법적용 대상이 된다.

이와 관련 문제가 된 사례로 한국근해수송협회의 경쟁제한행위건이 있다. 동 건은 한·일간 외항화물운송사업자들로 구성된 한국근해수송협회의가 적정한 운임수준의 보장을 위하여 공동배선협회를 설치하여 운송주선업체들로 하여금 강제로 동 협회로만 화물운송을 의뢰하게 하고 이를 임의로 각 회원에게 배정한 행위에 대하여 이를 해운법 규정의 범위를 일탈한 것으로 보아 시정조치한 사건이다.

해운법 제29조에 따르면 선사간 합의에 의해 각 항로에 배선하는 선박량을 조정·제한하거나 선사별로 적취가능물량한도를 설정·할당하는 협정이 가능하고, 자신에게 할당된 물량의 한도내에서 선박을 공동으로 이용하는 것이 가능하다. 이는 선박의 불필요한 투입을 지양하고 각 선사들이 집하한 화물을 보다 효율적으로 운송할 수 있도록 하여 선사들의 경쟁력을 제고하기 위한 규정으로 해석된다. 그러나 각 선사들이 상호협정을 통해 선사별 적취가능물량한도를 설정하더라도 그 범위내에서 선사들간에 화물을 집하하기 위한 경쟁은 가능하므로 해운법 제29조는 선사들간의 경쟁을 전적으로 배제하는 규정은 아니다. 이에 따라 공정거래위원회는 한국근해수송협회의 동 행위는 해운법에서 인정하고 있는 공동행위의 범위를 넘어서는 것으로 판단하고 시정조치를 내렸다.

행정지도카르텔

법령에 따른 정당한 행위로서 공정거래법 적용이 배제되는 범위와 관련하여 논란이 있는 것이 행정지도에 의한 공동행위이다. 행정지도란 법률상 강제력이 없이 행정청이 일정한 행정목적의 달성을 위해 행정의 상대방에게 협력을 요청 또는 유도하는 비권력적 사실행위이다. 행정지도에 의해 사업자간 공동행위를 하는 경우 이는 법제58조의 다른 법령에 따른 정당한 행위에 해당하지 않고 따라서 원칙적으로 범위반으로 규제된다.

한국비철금속공업협동조합의 경쟁제한 행위건이 그 대표적인 예이다. 풍산이 신동 생산설비를 수입하여 공급능력을 확대하려고 하자 피심인 산하의 분과위원회에서 풍산의 내수판매물량을 향후 10년간 86년 수준으로 제한하도록 결의하고 동 결의에 따라 보호요청서를 작성하여 상공부장관에게 제출하였고 이 과정에서 풍산은 신규증설설비도입을 위한 상공부장관의 수입승인을 받기 위하여 피심인의 요청서에 합의한 사건이다. 사건의 심의과정에서 피심인은 풍산의 내수물량을 제한한 행위가 상공부장관의 행정지도에 의한, 상공부장관이 행한 행위라고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는 피심인의 구성사업자간 합의에 의하여 풍산의 내수판매물량을 제한하는 행위가 이루어졌으므로 피심인의 주장은 타당성이 없으며, 또한 동 행위가 상공부장관의 행정지도에 의한 것이라 하더라도 이는 다른 법률에 근거가 없으므로 동 행위에 대한 위법성 조각사유가 될 수 없다고 판단하여 시정권고하였다. ■

IMF 2년, 우리 경제의 성과와 과제



김철주

재정경제부 종합정책과
서기관

우 리나라가 IMF 자금을 지원받으
지도 2년이 되어 간다. 그동안 온
국민이 뼈를 깎는 고통 속에서 경
제회복과 구조개혁 작업에 매진한 결과
급박한 외환위기에 어느 정도 벗어났
으며, 경제도 정상으로 회복되고 있다.
그러나 경제가 점차 회복되어 가면서
경제주체들 사이에서 구조개혁의 의지
가 이완되고 있는 것이 아닌가 하는 느
낌이 든다. 구조개혁은 21세기 새 천년
의 기틀을 마련하는 작업으로서 끊임
없이 추진해야 하는 작업이다.

각 부문에 누적된 구조적 취약성이 경제위기의 근원

97년말 우리 경제를 엄습한 외환위
기는 직접적으로는 외환유동성의 부족
에 의하여 촉발되었다. 94년 이후 경상
수지 적자가 확대되었고 97년 1월부터
는 한보·삼미 등 대기업의 연쇄도산이
발생하면서 대외신용도가 저하되기 시
작하였다. 이러한 상황에서 97년 7월
동남아 외환위기가 파급되어 해외차입
이 전면 중단되고 외화자금의 이탈이
가속화되었으며 국가신용등급이 투자
부적격으로 떨어지는 등 국가부도의 위
기상황에 처하게 되었다.

그러나 위기의 근본원인은 정부주도

의 고도성장 과정에서 경제 각 부문에
누적된 구조적 취약성에 있다는 것이
보다 정확할 것이다. 무엇보다도 성장
우선 정책으로 인하여 민주질서를 토대
로 한 시장경제질서가 제대로 확립되지
못한 점을 들 수 있다.

잘못된 결과에 대해서 아무도 책임을
지려하지 않는 '도덕적 해이(moral
hazard)' 현상이 심화되었고, 이는 자
원배분의 비효율성과 경제체질의 부실
을 초래하였다. 기업은 부채 의존적 경
영으로 재무구조의 취약성이 누적되었
으며 대기업은 망하지 않는다는 '大馬
不死'의 인식이 보편화되어 외부차입
에 의한 무모한 사업확장을 지속하였
다. 예를 들면 제조업 부채비율이 미국
153.5%, 일본 193.2%, 대만 85.7%
인데 반하여 한국은 396.3%에 달하였
다. 금융기관들은 담보위주의 대출관행
에 익숙해져 기업의 신용상태와 사업성
에 대한 분석능력이 취약하였으며 급속
히 확대되는 금융시장 개방과 자율화에
상응하는 자체준비와 대응전략 마련이
미흡하였다.

이러한 구조적 문제점을 시정하기 위
해 금융·노동 부문 등에서 개혁 시도
가 있었으나 정부의 치밀한 준비 부족,
강력한 실천의지 결여, 이해집단간의
갈등 등으로 행동은 없고 논의만 무성

한 상황이 계속되었다. 개혁이 제대로 실천되지 않아 우리 경제의 경쟁력이 약화된 것이 위기의 근본요인이었던 것이다.

경제정책의 대전환으로 위기 극복

「국민의 정부」는 민주주의, 시장경제, 생산적 복지라는 국정철학하에 경제정책의 패러다임을 바꾸어 당면한 국가부도 위기를 극복하는 동시에 경제위기의 원인을 총체적이고 근본적으로 개혁하는 데 총력을 기울여 왔다.

정부는 우선적으로 외환시장을 안정시키는 데 주력하였다. IMF 등 국제금융기구로부터 총 302억달러를 지원받았으며, 98년 4월에는 금융기관 단기외채의 만기연장 및 40억달러의 외평채 발행을 성공적으로 추진하였다.

이와 함께 경제회복을 위해 거시경제정책을 적절히 운영하였다. IMF 체제 초기에는 자본유출 방지 및 외환시장의 안정을 위하여 고금리와 긴축적 재정정책이 불가피했었다. 그러나 당초 예상보다 경기침체가 심화되고 신용경색 현상이 초래되어 기업 도산, 실업증가 등의 부작용이 나타나며 따라 정부는 IMF와 협의하여 긴축기조를 완화해 나갔다. 외환시장의 안정을 바탕으로 금리인하에 나서는 한편 두 차례의 추경예산 편성을 통해 재정적자를 확대하는 등 적극적으로 내수진작을 도모하였다.

그 결과 우리 경제는 침체의 터널을 벗어나 회복기로 접어들 수 있는 발판을 마련하게 되었다. OECD 한국경제보고서에서도 이러한 한국정부의 적절한 거시경제정책 운용이 한국경제를 빠른 속도로 회복시킨 주 요인으로 평가하고 있다.

4대 부문의 구조개혁과 대외개방 적극 추진

정부는 IMF 관리체제라는 위기를 초래한 근본 원인인 경제부실요인을 치유하기 위하여 기업·금융·노동·공공 등 4대 부문의 구조개혁과 대외개방을 적극 추진하였다. 이러한 구조개혁 작

정부는 경제부실 요인을 치유하기 위하여 기업·금융·노동·공공 등 4대 부문의 구조개혁과 대외개방을 추진하였다. 이러한 노력의 결과 우리 경제는 외환위기를 벗어나 괄목할 만한 경제성과를 거두고 있다. 외환보유고가 2년 만에 660억달러 수준으로 증가하였고 올 9월에는 사상 최초로 순채권국으로 전환되었다.

업은 IMF의 요구에 의해서가 아니라 우리 자신의 필요에 의해서도 반드시 추진해야 했었다는 점을 지적하고 싶다.

금융개혁은 금융기관의 건전성 감독체제를 강화하여 시장질서를 확립하는 데 중점을 두었다. 회생 가능성이 없는 317개의 금융기관을 정리하였으며, 회생 가능한 금융기관에 대해서는 이해관계자의 손실분담과 자구노력을 조건으로 최소한의 공적자금을 지원하였다. 국회의 동의 아래 총 64조원이 조성된 공적자금은 99년 10월말 현재 55조4천억원이 투입되어 약 10조원이 회수되었는바, 앞으로 공적자금이 투입된 금융기관들의 경영이 정상화되면 회수금액은 더욱 늘어날 전망이다. 아울러 금융부문의 개혁이 하드웨어적 개혁에 그치지 않고 소프트웨어 부문의 개혁까지 이어지도록 함으로써 금융산업의 역량을 강화해 나가고 있다.

기업개혁은 과거 과잉중복투자로 누적된 부실요인을 해소해 나가는 한편, 중장기적으로 세계 일류의 경쟁력을 지닌 기업으로 변모하도록 하는데 그 초점을 두고 있다. 경영의 투명성 제고, 상호채무보증 해소, 지배주주 책임강화를 위해서 제도개선이 이루어졌고, 재무구조 개선과 핵심역량으로의 집중도 지속적으로 추진하고 있다. 이와 함께 제2금융권 경영지배구조의 개선, 순환

지금까지의 성과에 자만하여 개혁을 중단할 경우 또다시 위기 상황에 봉착할 우려가 있다. 따라서 어떠한 외부환경 변화에도 탄력적으로 대응할 수 있는 경제시스템과 위기대응 능력을 배양할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 끊임없이 개혁을 추진하여 시장경제질서를 확고히 구축해야 한다.

출자·부담내부거래의 억제 및 부의 변칙 상속·증여 차단 등 재벌개혁 3대 원칙을 마련하여 추진중에 있다.

일부에서는 그간 우리 경제를 이끌어 온 재벌 체제 이후의 성장동인에 대해서 궁금해 하는 것도 사실이다. 재벌개혁이 이루어지면 주력 계열사 하나 하나가 세계 일류의 경쟁력을 갖춘 기업으로 변모할 것이며, 중소·벤처기업이 우리 경제 발전의 또 다른 한 축을 형성하게 될 것이다.

노동부문에서는 노사정위원회의 합의를 통하여 고용조정제와 근로자파견제를 도입함으로써 노동시장의 유연성을 제고하였다. 이들 제도는 그 시행과정에서 다소 진통이 있었지만 점차 산업현장에 정착되고 있는 추세이다. 또한 사회적 통합을 유지하는 것이 구조개혁의 원활한 추진에 필수적이라는 인식 아래 실업자와 취약계층에 대한 사회안전망을 확충하고 중산·서민층 보호대책을 강구하여 왔다.

공공부문에서는 조직축소, 인력감축을 통해 정부의 기능을 핵심역량 위주로 재편하는 한편, 12개의 공기업을 민영화하고 경영을 혁신하였다. 공공부문의 생산성·투명성을 제고하기 위해 예산절약 인센티브제를 도입하였으며, 기금의 대폭 정비 등 재정개혁을 추진하였다.

이와 함께 대외개방을 적극 추진하여 외국인에

대한 투자장벽을 철폐하고 인센티브를 확대하는 등 외국인투자를 자유화하였으며, 국내 자본시장을 대폭 개방하고 외환거래도 자유화하였다.

외환위기 벗어나 괄목할 만한 경제성과 이뤘

이러한 노력의 결과 우리 경제는 외환위기를 벗어나 괄목할 만한 경제성과를 거두고 있다. 97년말 89억달러에 불과했던 외환보유고가 2년 만에 660억달러 수준으로 증가하였고, 이를 바탕으로 IMF의 SRF 자금을 전액(135억달러) 조기상환하였다. 99년 9월에는 사상 최초로 순채권국으로 전환되었다.

실물경제도 빠른 회복세를 보이고 있다. 98년 중 -5.8%의 감소세에서 벗어나 금년 상반기중 7.3%의 높은 성장률을 기록하였으며, 내용면에서도 설비투자, 수출 위주의 건실한 모습을 보이고 있어 향후의 지속가능성을 예고하고 있다.

소비자물가는 환율안정 등에 힘입어 금년 1~10월중 0.7% 상승에 그쳐 저물가기조가 정착되고 있고, 99년 2월에 178만명에 달했던 실업자도 경기회복에 따른 일자리 창출에 힘입어 9월에는 107만명으로 하락하였다. 98년중 406억달러의 경상수지 흑자에 이어 금년에도 3/4분기까지 192억달러의 흑자를 기록하고 있다.

다만, 대우·투신문제로 금융시장이 다소 불안한 모습을 보였으나, 최근 공정하고 투명한 방식에 의하여 대우계열사에 대한 워크아웃 플랜을 마련하고 금융시장 안정을 위한 종합대책을 실시함에 따라 빠른 속도로 안정을 회복해 가고 있다.

보다 중요한 것은 구조개혁을 통하여 우리 경제의 체질이 근본적으로 변하고 있다는 점이다. 금융기관이 건전은행(clean bank)화되고 수익성 위주의 경영관행이 정착되기 시작했으며, 기업들도 외형 위주의 방만한 경영에서 탈피, 핵심 부문에 역량을 집중하고 건전한 재무구조를 가진 기업으로 재편되고 있다. 이를 반영하여 국제 신용평가기관들이 우리나라의 국가신용등급을 상향조정하는 등 국가신인도가 빠르게 개선되고 있

으며, 세계 각국은 우리나라를 가장 모범적인 외환위기 극복사례로 주목하고 있다.

끊임없는 개혁으로 시장경제질서를 확고하게 구축해야

우리나라가 성공적으로 외환위기를 극복하고 구조개혁을 추진할 수 있었던 요인을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 개혁에 대하여 확고한 의지를 가진 정치적 리더십이 있었으며, 시장기능이 정상적으로 작동하지 않는 상황에서 정부가 적극적 역할을 수행하였다.

둘째, 고통과 저항이 따르게 마련인 개혁작업에 대하여 그 필요성과 당위성에 대한 국민적 합의를 도출하였다.

셋째, 국제사회와의 긴밀한 협조관계를 유지함으로써 대외신인도를 제고시켰다.

넷째, 법과 제도에 의하여 개혁을 추진하는 한편 관련 정보를 공개함으로써 개혁의 투명성과

신뢰성을 높이고 일관성과 연속성을 유지토록 하였다.

그러나 지금까지의 성과에 자만하여 개혁을 여기서 중단할 경우 또다시 위기상황에 봉착할 우려가 있다. 특히, 21세기에는 경제여건 변화의 속도가 과거와 비교할 수 없을 정도로 빨라질 것이기 때문에 더욱 그렇다. 어떠한 외부환경변화에도 탄력적으로 대응할 수 있는 경제시스템과 위기대응 능력을 배양할 필요가 있다.

이를 위해서는 무엇보다도 끊임없이 개혁을 추진하여 시장경제질서를 확고히 구축하여야 한다. 특히 앞으로는 소프트웨어 부문의 개혁에 중점을 두어 의식·관행이 조화를 이루어 나가도록 하여야 한다. 또한 지식이 새로운 성장원천으로 등장하는 지식정보사회에 대비하여 창의와 혁신의 지식기반경제로의 이행을 촉진함으로써 성장잠재력을 확충하여야 할 것이다. 이와 함께 사회적 통합을 강화하기 위해 '일과 인간개발'에 중점을 두는 생산적 복지체제를 확립해 나가야 할 것이다. ■

경제상식

다시 생각해 봅시다

국산화율은 높을수록 좋다

‘국산화’라는 용어는 우리가 경제개발을 시작한 이래 끊임없이 들어온 말이고 또한 경제개발의 성과를 나타내는 하나의 지표로서도 인식되어 왔다. 부존자원이 부족하고 외화가 부족하던 시절 외화절약의 중요한 수단인 하나라는 점에서 그 중요성이 강조되어 왔다.

국산화의 진전에 따라 우리 경제의 수입유발도는 80년 0.3 수준에서 93년에는 0.22로 하락하였다.

그러나 우리가 필요로 하는 제품을 모두 우리 손으로 생산하여야 경제의 효율성을 높이고 경제성장에 도움을 주는 것은 아니다. 글로벌 경쟁시대에 세계의 다국적기업들은 전세계를 생산기지화하고 있다. 가장 싼 곳에서

부품을 공급받아 가장 비용이 적게 드는 곳에서 조립하여 세계 각처에 제품을 공급하고 있는 것이다.

국산화는 중요하다. 그러나 무엇을 국산화할 것인가를 결정하는 것이 더욱 중요하다. 핵심부품, 미래의 주력제품의 국산화는 강도 있게 추진하되 주변제품, 범용제품 등은 보다 저렴하게 생산할 수 있는 해외에서 조달하는 것이 합리적이다. 국산화 대상품목은 우리의 기술수준이나 경제적 여건을 고려하여 합리적으로 결정하여야 할 것이다.

공정거래법 개정으로 기업구조 개혁 가속화



이병주
공정거래위원회
총괄정책과장

2 세기 마지막 해를 보내면서 우리는 IMF 위기 극복의 마무리와 이를 위한 경제구조조정의 완결이라는 과제를 안고 있다. 또한 새 천년(new millennium)을 맞이하여 시장경제질서의 기반을 더욱 다져야 한다는 명제도 부과되어 있다. 이러한 시대적 과제를 달성하기 위해 기업·금융·노동·공공 등 4대 분야의 개혁을 추진하고 있으며, 기업분야 구조개혁을 위한 방안의 하나로, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법) 개정을 추진하고 있다.

재벌개혁 후속조치의 하나로 공정거래법 개정

기업구조개혁은 대규모 기업집단이 방만한 선단식 경영을 종식하고, 각 계열기업이 독립된 경영주체로 핵심분야에 전력하여 세계 일류기업으로 발전해 나가야 한다는 인식을 바탕으로 추진되고 있다. 그리고 기업구조개혁을 신속히 마무리하기 위해서는 재벌의 순환출자를 억제하고, 부당한 내부거래를 차단하는 것이 시급한 과제로 부각되었다. 이러한 배경하에 금년 8월 25일 대통령 주재 '재계-정계-금융기관 간담회'에서 재벌개혁 후속조치의 하나로

공정거래법 개정에 합의가 이루어짐에 따라 본격 추진하게 되었다.

그동안 정부는 법개정 시안을 마련하여 전문가 및 관계부처의 의견 조화를 마치고 99년 9월 18일~10월 8일까지 20일간 입법예고 및 국무회의 의결 등을 거쳤으며, 금년 정기국회에 상정하여 통과시킬 계획이다.

이번 개정안은 출자총액제한제도 도입, 대규모 내부거래에 대한 이사회 의결 및 공시제도 도입, 부당지원행위에 대한 과징금의 상향조정을 주요 내용으로 하고 있다.

출자총액제한제도는 외국인에 대한 적대적 M&A의 전면적 허용에 따라, 경영권을 방어하고, 출자제한이 없는 외국기업과의 역차별 문제가 발생하지 않도록 하기 위해 98년 2월 24일 폐지된 바 있다. 그런데 이 제도가 폐지된 이후 외국기업에 의한 적대적 M&A는 발생하지 않는 가운데 30대 기업집단의 타회사 출자 및 내부지분율은 대폭 증가되었다. 즉, 30대 기업집단의 출자총액은 98년 4월 17조7천억원에서 99년 4월 29조9천억원으로 12조2천억원이 증가하였다. 출자총액이 급증한 이유는 재무구조개선을 위한 대규모 유상증자에 주로 계열사들이 참여한 결과였다(출자총액 증가액 12조2천억원 중

계열사 유상증자 참여 등 계열사에 대한 출자가 10조 9천억원 늘어나 전체 증가액의 89.3%를 차지). 이에 따라 30대 기업집단의 내부지분율은 98년 44.5%에서 99년 50.5%로 상승하였고, 이 가운데 계열사가 보유한 내부지분율은 35.7%에서 44.1%로 상승하였다.

이와 같은 계열사간 순환출자가 증가함에 따라 동일인이 적은 지분으로 많은 계열사를 지배하는 구조가 심화되고, 외부에서 유입되는 실질적인 자기자본의 증가 없이 부채비율을 용이하게 감축하거나 유상증자 참여를 통해 부실계열사를 지원하는 문제가 제기되었다. 따라서 이러한 문제를 해소함과 아울러 무분별한 계열확장 억제 및 핵심역량 집중을 유도함으로써 구조조정을 촉진하기 위하여 출자총액제한제도를 도입하게 되었다.

출자총액제한제도 도입

개정안에서는 대규모 기업집단에 속하는 회사(금융 또는 보험회사는 제외)가 소유하고 있는 국내 다른 회사 주식의 합계액(출자총액)이 당해 회사 순자산액의 25%(출자한도액)를 초과할 수 없도록 제한하였다. 그리고 이 제도를 2001년 4월 1일부터 시행하되, 시행 당시 출자한도액을 초과한 회사와 시행 이후 대규모 기업집단 소속 회사로 편입된 회사로서 편입 당시 출자한도액을 초과한 회사에 대하여는 1년간 해소시한(2002. 3. 31)을 부여하였다.

한편, 해외법인에 대한 출자나 지주회사가 자회사에 출자하는 경우는 적용을 제외하였다. 그리고 순환출자의 폐해를 억제하되, 핵심역량 집중을 위한 기업 구조조정 과정에서 불가피하게

대규모 기업집단이 방만한 선단식 경영을 종식하고 각 계열기업이 독립된 경영주체로 핵심분야에 전력해 나가도록 하기 위해 기업구조개혁이 추진되고 있다. 이에 따라 출자총액제한제도 도입, 대규모 내부거래에 대한 이사회 의결 및 공시제도 도입, 부당지원행위에 대한 과징금 상향조정 등을 내용으로 하는 공정거래법 개정을 추진하게 되었다.

출자하는 경우에는 일정한 기간 내에 해소를 전제로 예외를 인정하였다. 구체적인 예외인정 대상은 앞으로 시행령개정 과정에서 확정할 예정이지만, 대표적인 사례로는 과잉·중복투자 해소를 위한 사업구조조정 과정에서 설립된 신설 통합법인에 대한 출자, 기존 사업부문을 물적 분할방식으로 기업분할하는 경우 신설법인에 대한 출자, 핵심역량 집중을 위하여 비관련 부문의 지분정리와 계열분리를 추진하는 주식정리 과정에서 출자한도를 초과하는 경우 등을 들 수 있다.

이 밖에도 외국인 투자유치 또는 중소기업과의 협력관계 유지를 위한 출자로서 시행령에서 규정하는 경우, 국가경쟁력 강화를 위한 사회간접자본(SOC)사업에 출자하는 경우, 기존 지분비율에 따라 유상증자에 참여하는 경우, 당기 순손실 등으로 순자산이 감소하는 경우 등에도 일정기간 출자총액제한의 적용예외를 인정하였다.

법 개정안 마련 과정에서 재계는 출자한도액을 순자산의 40%로 설정하자는 의견을 제시하였

다. 그러나 99년 6월말 기준으로 30대 기업집단의 순자산대비 출자총액비율이 30.0%이고, 금년도 경기 회복에 따른 이익 증가와 유상증자에 의한

〈표〉 내부지분율 현황

(단위 : %)

	동일인	특수관계인	계열사	자기주식	계
1998. 4	3.1	4.8	35.7	0.9	44.5
1999. 4	2.0	3.4	44.1	1.1	50.5

순자산 증가로 2000년 4월 기준의 출자총액 비율이 30.0%를 하회할 전망이며, 출자한도를 25%로 제한하던 시기였던 96년 4월의 경우 출자비율이 24.8%까지 축소되었던 점 등을 감안하여 종전 수준인 25%로 설정하게 되었으며, 재계도 이를 수용하였다.

대규모 내부거래에 대한 이사회 의결 및 공시제도 도입

부당내부거래행위는 우량기업의 에너지를 부실·한계기업 지원에 분산함으로써 기업집단의 핵심역량을 약화시키고, 기업의 구조조정 저해 및 기업집단 전체의 동반부실을 초래하며, 나아가 국가경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 따라서 내부거래 규제대상을 기존의 상품·용역에서 97년 4월 지원효과가 큰 자금·자산·인력으로까지 확대하였고(불공정거래행위의 한 유형으로 부당지원행위를 규제), 부당지원행위의 효과적인 적발과 기업체 제출자료의 진실성 확보를 위해 금융거래정보요구권을 2년간 한시적으로 도입(99. 2)하는 등 제도개선을 추진하였다. 그리고 그동안 30대 기업집단을 대상으로 네 차례의 직권조사를 통해 총 20조3,354억원의 지원성 거래를 적발하여 1,848억원의 과징금을 부과하였다.

그런데 부당지원행위에 대한 조사 결과, 이러한 행위가 다양화되고 은밀하게 행해지고 있어 이를 사전에 예방할 필요성이 대두되었다. 부당내부거래에 대한 이사들의 책임을 강화(내부통제장치)하며, 소액주주·채권자 등 이해관계인에 의한 감시(외부통제장치)를 유도하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요성이 증가하였다. 이에 따라 대규모 내부거래의 실질적인 통제장치로 공정거래법상 1~10대 기업집단 소속 모든 회사(상장·비상장회사 불문)의 일정규모 이상 대규모 내부거래를 이사회 의결대상으로 하고, 이를 공시토록 하였다.

구체적으로는 대통령령이 정하는 일정 규모

이상의 자금거래, 유가증권거래, 부동산·무체재산권 등 기타의 자산거래를 이사회 의결사항으로 하고, 공시 관련업무는 공정위가 다른 행정기관이나 증권거래소에 위탁할 수 있도록 하였다. 그리고 이사회 의결 및 공시를 하지 아니하거나 허위공시를 한 경우에는 회사의 경우 1억원 이하, 관련자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하였다. 한편, 상품이나 용역거래는 이사회 의결 및 공시대상에서 제외되고 있는데, 이를 포함하는 경우 의사결정이 지체되어 사업기회를 놓칠 우려가 있다는 재계의 의견을 수용한 결과이다.

부당지원행위에 대한 과징금 상향 조정

현행 부당지원행위에 대한 과징금 부과 최고 한도(매출액의 2%)가 낮아 부당지원 내용 및 정도에 상응하는 과징금 부과를 하지 못하는 사례가 발생하게 되었다. 예컨대 금융회사의 경우 자기가 제공한 서비스에 대한 수수료 수익이나 위탁자 보수만을 계상함에 따라 매출액(영업수익)이 낮게 되는데, 이러한 금융회사가 계열사의 유가증권 등을 고가매입하여 지원하는 경우 과징금의 최고 한도액이 낮아서 실효성 있는 제재조치가 어려웠다.

이에 따라 매출액의 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 부과하던 과징금을 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 부과할 수 있도록 하였다. 그리고 부당지원행위를 제외한 거래거절·끼워팔기 등 일반 불공정거래행위에 대한 과징금 부과율은 종전과 같이 매출액의 2% 이내로 유지하도록 하였다. ■

겨울철 고용안정대책



김춘선
재정경제부 조정 1 과장

IM 외환위기에 따른 경기침체 그리고 위기극복 과정에서의 구조조정 등으로 실업률은 99년 2월 8.6%(실업자 178만명)로 최고 수준에 이르렀으나, 이후 우리 경제는 빠른 회복세를 보이면서 실업률은 계속 낮아져 9월에는 4.8%(실업자 107만명)로 하락하였다. 내년에도 5~6%대의 GDP 성장률을 계속 유지할 것으로 예상됨에 따라 이 같은 실업을 하락추세는 계속될 전망이다. 계절적 요인으로 인하여 겨울철(1999년 11월~2000년 2월)에 일시적으로 실업자수가 증가할 것으로 예상된다. 즉, 건설 및 농업 분야의 일감 축소, 졸업예정자들의 노동시장 신규 진입 등으로 약 30만명 내외의 계절적 실업자가 추가로 발생할 것으로 전망된다.

이에 따라 정부는 이들 계절적 실업자 증가분을 흡수할 수 있도록 한시적

으로 공공부문의 일자리를 확대 창출하기 위하여 겨울철 고용안정대책을 마련하였다.

계절적 실업자 흡수 위해 겨울철 고용안정대책 마련

99년 11월~2000년 2월중 공공부문에서의 일자리 마련은 현재 추진중에 있는 공공근로사업에 의한 일자리 제공과 추가로 제공되는 일자리를 합하여 약 50만명 규모로 제공될 계획이다. 이중 신규 대책에 의한 일자리 마련은 99년 11~12월중 약 15만명 수준이고 2000년 1~2월에는 약 33만명 수준을 목표로 하고 있다.

99년중 정부는 분기별로 약 30만명 규모의 공공근로사업을 실시하여 왔으며, 금년 4/4분기중에도 34만명 규모의 공공근로사업이 계획되어 있었다.

〈표 1〉 실업률 추이 및 전망(잠정)

(단위 : 만명, %)

	1999년					2000년				
	7월	8월	9월	4/4	12월	1월	2월	3월	1/4	2/4
경제활동인구	2,191	2,177	2,207	2,180	2,169	2,151	2,131	2,163	2,148	2,207
실업자 (실업률)	135 (6.2)	124 (5.7)	107 (4.8)	120 (5.5)	127 (5.9)	129 (6.0)	136 (6.4)	121 (5.6)	130 (6.0)	110 (5.0)

그러나 겨울철에 증가하는 실업자를 흡수하기 위해서는 이 기간중 공공근로를 보다 집중적으로 실시할 필요성이 제기되었는데, 금년의 평균 공공근로사업 규모보다 약 20만명 정도의 추가 일자리 창출을 통해 계절적 실업에 대한 어느 정도의 완충역할을 시도한 것이 이번 대책의 특징이라 하겠다.

항구적이고 근본적인 고용안정대책은 중소·벤처 기업의 창업활성화 등을 통한 일자리 창출, 직업훈련 및 교육의 강화를 통하여 일할 능력을 개발하는 것이다. 이번 대책은 어디까지나 위와 같은 근본적인 고용안정대책에 대하여 보완적인 사업으로서 추진될 것이라는 점을 분명히 할 필요가 있겠다.

또한 공공부문의 고용창출 노력이 임금상승, 민간부문의 고용기회 잠식 등의 부작용이 최소화 되도록 노력하였다. 특히 최근 경기가 급속도로 회복되고 실업률이 5% 이하로 하락하면서 민간 연구기관 등에서 내년도 임금상승 및 물가상승을 우려하고 있는 분위기 아래에서 부작용이 증폭되지 않도록 적정 규모의 대책을 수립하기 위하여 많은 주의를 기울였다.

사업선정은 생산적이며 국민에게 호응을 받을 수 있는 사업 위주로 추진할 계획이다.

주요 사업내용으로는 첫째, 행정기관의 데이터베이스 구축, 간병 등 복지도우미, 각급 학교 환경정비 등 수요가 많은 분야 위주로 지자체 및 중앙부처 공공근로사업을 확대할 계획이다. 둘째, 학교를 졸업하고 정상취업이 어려운 대졸자 및 고졸자를 위하여 인턴제, 정보화요원 활용 등의 대책을 중점 시행할 계획이다. 셋째, 겨울철 공사 중단으로 쉬고 있는 건설일용직 근로자에게 직업 능력 향상을 위한 훈련을 실시하고 넷째, 겨울철 노숙자 보호대책도 강화할 계획이다.

이번 대책의 추진에는 99년 11~12월 기간 중 총 1,945억원의 추가예산이 소요될 것으로 예상되며, 내년 1~2월의 경우 약 8,977억원의 예산이 소요될 전망이다. 99년 추가 소요분은 실업대책예비비(1천억원)와 각 부처 및 지자체의

겨울철에 계절적 실업자수가 일시적으로 증가할 것으로 예상됨에 따라 겨울철 고용안정대책을 마련하였다. 수요가 많은 분야 위주로 지자체 및 중앙부처 공공근로사업을 확대하고, 취업이 어려운 대졸·고졸 취업대상자를 위하여 인턴제를 확대시행하는 한편 건설 일용직 근로자 능력개발을 위한 직업훈련을 지원할 계획이다.

실업대책 관련 미집행 예산의 전용을 통하여 충당할 계획이며, 2000년 소요분의 경우 내년 예산에 반영된 공공근로사업 예산을 1/4분기에 조기 배정하여 충당할 계획이다.

99년 4/4분기 공공근로사업을 확대

당초 지자체 4/4분기 공공근로사업 신청자는 약 29만9천명으로 이 중 19만명은 이미 선발해 놓은 상태이고 나머지 약 10만9천명 중 부적격자 20%를 제외할 때 대기자가 약 8만7천명으로 추산된다. 정부는 이 중에서 7만명을 추가로 선발, 도합 26만명 규모의 지자체 4/4분기 공공근로를 실시하기로 하였다.

주요사업으로는 호적전산화사업, 국토공원화사업, 철도변 환경정화사업, 하천정비사업, 마을안길 및 농로정비사업, 간병 등 복지도우미사업, 학교시설 및 사회복지시설 정비사업 등 수요가 있는 사업을 중심으로 시행할 계획이다.

총 26만명 규모의 공공근로사업 시행을 위하여 총 4,616억원의 예산이 소요될 전망이다. 이미 확보된 예산 3,650억원 이외에 추가로 필요한 예산은 약 966억원 정도이다. 정부는 실업대책예비비, 각 부처 및 지자체 실업대책 미집행잔액으로 부족한 예산을 충당할 계획이다.

또한 겨울철 건설경기 부진에 따라 많은 건설 분야 일용직 근로자들이 일감이 줄어들어 실업상태에 놓일 것으로 예상된다. 이들의 실업문제를 완화하고 생계지원을 강화하기 위해 1만5천명을 선발하여 일감 없는 날에 자유롭게 참여토록 하는, 일용직을 위한 공공근로사업을 시행할 계획이다.

주요 사업으로는 영세민 주거환경 개선, 재해 위험지구 정비, 도시 소공원 정비 및 조경사업 등 주로 건설일용직의 기능을 활용할 수 있는 적합 사업을 발굴, 추진할 계획이다. 소요예산 336억원은 99년 실업대책예비비에서 전액 지원할 계획이다.

당초 4/4분기 중앙부처 공공근로사업 대상자는 15만2천명 정도가 계획되어 있었다. 그러나 여기에 6만3천명을 추가하여 총 21만5천명 규모로 4/4분기 중앙부처 공공근로사업을 시행하기로 하였다. 소요예산은 이미 확보된 3,194억원 외에 605억원이 추가로 소요될 것으로 예상되는바, 실업대책예비비 및 노동부 공공근로 미소진예산으로 충당할 계획이다.

신규 또는 확대되는 사업으로는 대학도서관·박물관 인력지원, 실업계 고교 실험실습 지원(교육부), 구직세일즈 공공근로(노동부), 여성복지도우미, 국민연금 길라잡이, 집단급식소 영양개선(보건복지부), 산업단지 기동지원사업(산업자원부), 정보화근로사업(정보통신부) 등이다.

2000년 공공근로예산을 1/4분기에 집중하여 시행

2000년도 예산(안)에 반영된 공공근로예산은 약 1조2,700억원(64만명 규모)으로서 금년의 2조5천억원(120만명)보다 대폭 감소한 규모이다. 이 중 지자체 공공근로예산이 7,400억원(37만2천명)이고 중앙부처 공공근로예산은 5,300억원(26만8천명) 규모이다. 정부는 내년도 공공근로예산을 가능한

1/4분기에 집중하여 시행할 계획이다.

2000년 1/4분기에는 지자체에서 99년 4/4분기의 26만명 규모보다 다소 낮은 수준인 24만7천명 규모의 공공근로사업을 시행할 계획이다. 이를 위하여 내년 지자체 공공근로예산 7,400억원 중 4,913억원(66%)을 1/4분기에 앞당겨 집행할 계획이다.

중앙부처에서는 2000년 예정된 총 26만8천명 규모의 공공근로사업 중 22만7천명 규모의 사업을 1/4분기에 집중시행할 계획이다. 이를 위해 2000년 예산 5,300억원 중 4,064억원(77%)을 앞당겨 집행할 계획이다.

2000년 예산(안)에 반영된 주요 사업으로는 정보화근로사업(정보통신부), 공장설립 및 관리 정보화, 산업정보 데이터베이스 구축(산업자원부), 국민연금 길라잡이(보건복지부), 구직세일즈, 퇴직제도운영 실태조사, 대졸 및 고졸자 인턴사업(노동부), 농가도우미(농림부), 숲가꾸기(산림청) 등이 있다.

인턴제 확대 시행하고 건설 일용직 근로자에게 직업훈련 실시

대졸 및 고졸 취업대상자 약 57만5천명 중 즉시 취업이 어려울 것으로 예상되는 25만여명(고졸 7만명, 대졸 18만명)에 대하여 임시 취업과 산업현장경험의 기회를 동시에 제공함으로써 취업능력을 높여 향후 정규직으로 취업될 수 있도록 지원할 계획이다. 연수기간 3개월과 정규직으로 채용할 경우 추가 3개월(도합 6개월) 동안 정

〈표 2〉 2000년 대졸 및 고졸(예정)자 중 인턴사업 대상자

(단위 : 천명)

	고졸	대졸	계
졸업예정자(A)	772	425	1,197
· 진학 및 군입대(B)	516	54	570
· 재수 등 기타(C)	52	-	52
· 취업대상자(A-B-C)	204	371	575
정상취업자	133	190	323
미취업자(공공근로 대상자)	71	181	252

부에서 1인당 50만원씩의 인건비를 보조해 줄 계획이다.

대졸 및 고졸(예정)자에 대한 인턴사업은 현재 제도 약 2만명 규모를 목표로 하여 시행하고 있으며 당초 2000년 예산(안)에 840억원(2만8천명 규모)이 반영되어 있었으나 금번 대책을 통하여 2만명을 증원(도합 4만8천명)하여 실시할 계획이다.

이를 위하여 추가로 600억원의 예산이 필요한바, 금년도 노동부 공공근로 미소진예산과 내년도 노동부 공공근로예산의 조기집행을 통하여 충당할 계획이다. 특히 고졸 취업률(65.2%), 대졸취업률(51.3%) 등 학교졸업자의 취업률이 하락하고 있는 점을 감안, 학교 및 기업을 대상으로 인턴제사업을 적극 홍보해 나갈 계획이다.

이와 함께 겨울철 무기능 단순일용직 근로자 1,100명에게 직업훈련을 실시하여 취업능력 배양을 지원하고자 한다. 99년 12월부터 2000년 2월까지 3개월을 훈련기간으로 하여 배관·보일러·용접(쇠붙이기)·조적(벽돌쌓기)·도배·미장·도장(페인트)·타일 등 8개 직종에 대한 훈련을 실시할 계획이다. 소요예산 24억원은 노동부의 99년 실업대책 집행잔액 예산으로 조달할 계획이다.

겨울철 노숙자 보호대책을 강화

겨울철 노숙자를 위한 보호대책도 마련하였다.

첫째, 노숙자 응급쉼터를 설치하여 운영할 것이다. 겨울철 기간중 전국의 노숙자 수는 약 5천명 정도일 것으로 예상되며 현재 각 지자체에서 약 150개의 노숙자 쉼터를 운영하고 있다. 그러나 겨울철 예상되는 노숙자의 동사 등 불의의 사고를 방지하기 위하여 노숙자 응급쉼터를 설치하는 한편, 기존 노숙자 쉼터에 의료 구호비를 지원할 계획이다. 소요예산 9억원은 보건복지부 자체 예산의 전용 등을 통해 조달할 계획이다.

둘째, 노숙자 푸드뱅크를 운영할 것이다. 잉여 식품을 수집하여 이를 노숙자·실직자 등에게 제

이번 겨울철 고용안정대책은 일자리 창출 및 직업훈련 등 근본적 실업대책에 대해 보완적 성격을 가지는 것이다. 따라서 임금인상 등 부작용이 나타나지 않도록 노동시장을 면밀히 분석하여 추진할 것이며 융통성 있는 집행을 통하여 예산이 낭비되는 일이 없도록 할 계획이다.

공하기 위하여 민간단체 중심으로 전국 112개소(99년 10월 현재)의 노숙자 푸드뱅크가 운영되고 있다. 노숙자 푸드뱅크에서 음식을 수집 및 제공하는 과정에서 식품의 안전성을 확보하기 위해 냉장차 등 약 5억원 규모의 장비를 지원할 계획이다. 소요예산은 보건복지부 자체예산의 전용을 통해 조달할 계획이다.

현재 예비비의 편성, 예산의 전용, 사업계획의 수립 등 각 부처별로 필요한 사항은 관계부처간 긴밀한 협조를 통하여 신속한 추진을 위해 노력하고 있다.

앞에서 밝힌 바와 같이 이번 겨울철 고용안정 대책은 일자리 창출 및 직업훈련 등 근본적인 실업대책에 대하여 보완적인 성격을 가지는 것이다. 따라서 임금인상 등 부작용이 나타나지 않도록 노동시장을 면밀히 분석하면서 대책을 추진할 것이며 집행과정에서도 경직적 운영을 지양하고 융통성 있는 집행을 통하여 결코 예산이 낭비되는 일이 없도록 할 계획이다.

실업대책은 정부만의 일이 아니며 온 국민이 관심을 가지고 참여해야 할 일이다. 주변에 고통받는 실직자가 있는지 살피고 이들을 돕기 위해 작은 일이지만 실천에 옮긴다면 그 이상의 의미 있고 효율적인 실업대책이 없을 것이다. ■

반도체산업의 구조 고도화



최갑홍

산업자원부 반도체전기과장

2 세기 산업의 특징이 대량생산과 대량소비에 따른 에너지 다소비 산업구조였다면 21세기는 환경친화적 다품종 소량생산체제를 갖춘 지식기반사회가 될 것이며, 핵심산업은 결국 정보·생명·환경 산업이 될 것이라는 견해가 일반적이다. 또한 과학기술이 인간화를 지향하고 있다면 이를 뒷받침할 핵심부품은 결국 인간의 얼굴에 해당하는 표시장치 즉, TFT-LCD나 PDP 그리고 인간의 심장에 해당하는 고속충전 대용량의 전지, 인간의 머리에 해당하는 마이크로프로세서와 같은 반도체가 될 것이라는 견해가 지배적이다.

우리나라는 세계 3위의 반도체 강국

반도체는 그 기능에 따라 정보를 저장하는 메모리반도체와 제어나 논리 또는 연산기능을 수행하는 비메모리반도체로 분류된다. 우리나라 반도체산업은 미국과 일본에 이어 세계 제3위의 위치에 있으며, D램 메모리 부문은 세계에서 가장 경쟁력 있는 반도체 강국으로 발전하였다. 국내 산업에서도 반도체는 생산과 수출에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 98년 기준으로 생산은 16조원으로 전제조업의 3.7%의 비중

을 차지하고 있으며 수출은 170억달러로 우리나라 총수출의 12.8%를 차지하고 있다. 금년에는 그 비중이 더 확대될 전망이다.

기술수준에 있어서도 D램 반도체 및 조립 부문은 세계에서 가장 앞서 있다. 1M D램을 개발할 당시에는 선진국과 2년의 격차가 있었으나 16M D램은 선진국과 동일한 시기에 개발하였고 64M D램은 92년도에 선진국을 추월하여 가장 먼저 개발하였다.

우리나라 반도체산업이 이와 같이 발전할 수 있었던 것은 정부의 정책적 지지와 기업의 부단한 노력의 결과라고 할 수 있다. 65년 미국 기업이 국내에 진출하여 트랜지스터를 조립 생산하기 시작하자 정부에서는 66년 「외자도입법」을 제정하여 많은 외국기업이 국내에 진출할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 70년도에는 「전자공업진흥법」에 따라 국내 산업발전의 성장을 견인하였으며, 81년도에 반도체공업육성계획을 수립하여 반도체산업이 고도의 성장을 이룩할 수 있도록 기술개발과 세제·임지 등의 산업발전 기반을 구축하였다. 86년부터는 정부 주도로 산업계와 학계 및 연구소가 중심이 되어 4M D램의 공동 개발을 착수하여 97년 1G D램 개발까지 11년간의 장기적이고

정부는 21세기 디지털시대에도 반도체산업이 나라경제의 주역이 될 수 있도록 메모리산업과 비메모리산업의 균형발전을 통한 구조고도화를 추진하고, 반도체산업 발전의 기반이 되는 인력양성, 반도체장비 및 재료산업 등 관련산업의 인프라구축 지원을 통해 경쟁력을 강화할 계획이다.

지속적인 기술개발 지원을 통하여 세계 제일의 D램 생산국으로 발전하게 되었다. 또한 ‘칩들의 전쟁(chip war)’으로 표현되는 치열한 경쟁 속에서도 기업의 신속한 의사 결정과, 경쟁과 협력을 통한 기업간 공동 연구개발과 생산·판매에 있어서 경영자원을 효율화한 민간의 노력이 반도체산업의 성장 요인이라고 할 수 있다.

메모리 부문과 비메모리 부문의 균형발전이 당면과제

고도의 성장과정에서 우리나라 반도체산업이 지속적인 성장을 견인하기 위해서 해결해야 할 당면과제의 하나는 반도체산업의 구조를 고도화해야 한다는 것이다.

우리나라 반도체산업이 D램 부문에서는 세계적 수준을 유지하고 있지만 비메모리 부문에서는 아직도 경쟁력이 취약하다. 세계 시장은 비메모리반도체의 시장규모가 메모리반도체 시장규모의 4.5배나 되지만 우리나라 비메모리 부문의 세계시장 점유율은 불과 1.3%(메모리 38%)에 불과하며, 국내 생산구조도 수익성이 낮고 대외 경제환경에 민감한 메모리 부문이 77%를 점유할 정도로 편중되어 있다.

이러한 결과 메모리 부문의 경기가 하강국면으

로 접어들면서 기업의 수익성이 악화되고, 기술개발과 설비투자의 요인이 발생하면 기업의 재무구조가 극히 나빠지게 된다. 선진국의 대기업들도 이러한 경기변동과 투자에 대한 위험부담을 경감하기 위해 기업간 합병과 통합을 통하여 국제경쟁력을 강화해 오고 있다. 세계시장이 단일화된 반도체시장에서 우리 기업들이 지속적인 경쟁력을 확보하기 위해서 관련기업간 통합을 추진한 것은 이러한 세계적 추세에 따른 결과라고 할 수 있다. 대외 경쟁력 확보는 경기가 최고점에 있을 때에 대비하는 것이 아니라 경기가 최저점에 있어서도 경쟁력을 확보할 수 있도록 해야 하는 것이 바람직하기 때문이다.

우리나라 반도체산업이 해결해야 할 또 하나의 과제는 반도체산업의 육성에 필요한 관련산업의 발전과 기본인프라의 확충이다. 반도체장비와 재료산업의 국산화율이 각각 15%와 56%로 낮은 수준이며, 비메모리반도체의 발전에 필요한 창의적 설계전문인력이 부족한 것이 현실이다.

관련산업의 인프라구축 지원으로 경쟁력 강화

민주주의와 시장경제 원칙에 따라 반도체산업의 구조개선은 민간기업의 자율과 책임하에 추진되도록 하고 있다. 반도체시장은 세계 단일시장으로서 국내 기업간의 경쟁이 아닌 세계 우수 기업간의 경쟁이 불가피하다. 그렇기 때문에 기업의 끊임없는 기술개발 노력과 선행투자가 이루어져야 하며, 시장예측 능력과 투자시점에 대한 과감한 투자 결정이 이루어져야 한다. 이러한 모든 노력은 기업의 경영활동에 관련되는 일로서 기업의 자율과 책임하에 이루어져야 한다는 것이다.

정부는 반도체산업 발전의 기반이 되는 인력양성, 반도체장비 및 재료산업 등 관련산업의 인프라구축 지원을 통해 반도체산업의 경쟁력을 강화하고 있다. 또한 세계가 단일시장인 만큼 국내 기업이 해외시장에서 부당한 대우를 받지 않도록 관련기업과의 긴밀한 협력을 통해 교역상대국과의 통상협력을 강화하고 있다.

반도체산업의 생산기반 강화

정부는 반도체산업의 지속적인 성장을 견인할 수 있도록 반도체산업의 생산기반을 강화하고 있다. 메모리산업을 중심으로 전문화된 대기업, 창의적이고 기술력을 갖춘 설계전문 중소·벤처기업 그리고 반도체조립부문과 장비·재료부문에 많이 진출해 있는 해외 투자기업이 상호 협력관계를 형성함으로써 대내외 경제환경의 변화에 면역성을 갖춘 반도체생산기반을 구축하는 것이다.

현재 한국의 메모리산업은 세계적 경쟁력을 가진 대기업이 있으나, 반도체장비 및 재료부문과 반도체조립부문에서는 해외의 기업들이 많이 진출해 있다. 또한 기업의 구조조정과정에서 많은 반도체전문인력들이 설계전문기업을 창업하여 97년말 20여개이던 기업이 99년 6월 현재 60여개의 기업으로 확대되는 등 설계전문 중소·벤처기업의 창업이 활성화되었다. 따라서 정부에서는 기업이 이미 확보하고 있는 경쟁력을 바탕으로 기업주도의 발전 전략을 수립해 나가도록 하되, 정부에서는 기업구조조정의 시너지 효과가 나타날 수 있도록 금융·세제 등의 지원제도를 정비해 나가고 있다.

또한 기업이 연구개발 투자에 대한 부담을 가지지 않고 지속적인 기술력을 확보할 수 있도록 대학과 연구소를 중심으로 선행기술개발사업을 지속적으로 추진하고 있으며, 조립부문의 외국인 투자기업들이 국내에 생산기반을 정착해 나갈 수 있도록 인력양성기반 강화와 관련산업의 육성을 적극 추진하고 있다.

비메모리 반도체산업 적극 지원

정부는 메모리산업에 편중된 생산구조를 비메모리산업과의 병행발전을 도모할 수 있도록 비메모리산업을 적극 지원해 나가고 있다. 그동안 메모리산업에 많은 투자를 추진했던 기업들이 96년 이후 반도체산업의 불황기를 겪으면서 비메모리산업의 필요성을 인식하고 있으며, 기업의 구조조정과정에서 많은 인력들이 공급되면서 다수

의 설계전문기업들이 창업되고 있다. 또한 최근의 반도체 호황기를 맞아 비메모리부문에 대한 투자여력이 발생했기 때문에 비메모리산업의 발전여건이 그 어느 때보다도 성숙되었다고 할 수 있다.

정부에서는 이러한 여건이 비메모리산업발전의 좋은 기회가 될 수 있도록 민관 협력기반을 더욱 강화해 나가고 있다. 98년 12월부터 5개년 계획으로 「시스템집적반도체 기반기술 개발사업(System IC-2010)」을 수립하여 한국반도체연구조합을 중심으로 산·학·연 공동개발사업을 추진하고 있다. 시스템 IC개발과 장비 및 재료의 개발, 대학과 연구소를 중심으로 선행기술개발을 위해 40여개 기관에서 1,100여명의 연구인력이 참여하고 있다. 기술개발과정에서 발생한 공통설계기술(IP: Intellectual Property)은 전자부품연구원을 중심으로 IP구축사업을 추진토록 함으로써 기술인프라의 취약으로 인한 기술개발의 장기화와 과다한 투자비를 경감토록 하고 있다.

동 기술개발사업의 실효성을 높이기 위해 전문가그룹으로 구성된 반도체연구개발협의회를 운영하여 기술개발과제의 선정과 평가에 대한 방향을 설정토록 하고 산하에 기획평가위원회를 구성 운영하여 세부 과제의 선정과 결과에 대한 평가를 담당하도록 하고 있다.

또한 비메모리반도체산업의 발전에 필요한 전문설계인력 양성을 위해 반도체설계교육센터를 한국과학기술원에 설치하여 95년 12월부터 4개년 사업으로 인력양성과 반도체교육 인프라구축사업을 추진하고 있다. 동 센터에서는 시스템·반도체 설계인력의 양성뿐만 아니라 전국 이공계 대학의 반도체교육지원 시설의 구축을 위해 워크스테이션과 같은 하드웨어는 물론이고 관련 소프트웨어를 구축함으로써 교육을 받은 인력들이 산업현장에 곧 적용할 수 있도록 하고 있다. 또 지역별 지역센터와 전문가그룹으로 구성된 워킹그룹과 테크니컬그룹을 운영함으로써 교육의 질과 확산의 효과를 높이도록 하고 있다.

정부는 반도체산업이
지속적인 성장을 이룩할 수 있도록
반도체산업의 생산기반을 강화하고
있다. 기업이 이미 확보하고 있는
경쟁력을 바탕으로 기업주도의
발전 전략을 수립해 나가도록 하되,
정부에서는 금융·세제 등의
지원제도를 정비하고 있다.

장비 및 재료산업의 성장기반을 강화

반도체장비는 반도체의 회로설계, 실리콘웨이퍼 제조 등 반도체 제조를 위한 준비단계부터 웨이퍼를 가공하여 반도체 칩을 만들고 조립과 검사를 하는 단계까지의 모든 장비를 포함하는 산업으로 주문에 의해 소량 다품종으로 생산되는 중소기업형 고부가가치산업이다. 우리나라의 반도체장비는 국산화율이 15~20% 수준으로 매우 취약하다.

정부에서는 반도체장비산업의 육성을 위하여 95년부터 「반도체장비 국산화개발사업」을 5개년 계획사업으로 추진하고 있다. 또한 정보기술협정(ITA)에 따라 2000년부터 반도체 제조장비 78개 품목의 관세가 철폐됨으로써 무세화하게 된다. 그러나 반도체장비 제조용 부분품의 관세는 8%로 되어 있어서 관세의 역진성이 발생하게 된다.

따라서 정부는 국산 공급이 불가능하고 전용성이 강한 품목에 대해서는 기본 관세율을 인하하고 수급상의 문제가 발생한 품목에 대해서는 할당관세를 적용하여 국내 반도체장비 제조업체의 애로사항을 해소토록 추진하고 있다. 반도체장비의 기술인력 양성을 위해서 97년부터 「반도체장비 기술인력 양성사업」을 반도체장비 업체가 밀

집되어 있는 천안지역의 한국기술교육대학을 중심으로 추진해 오고 있다. 동 사업은 반도체장비의 개발인력 양성뿐만 아니라 반도체장비의 사후관리인력 양성을 통해서 장비의 운영효율을 높이고 있다.

반도체재료산업은 칩을 구성하는 웨이퍼는 물론 웨이퍼를 가공하고 조립하는 데에 사용되는 모든 소재에 관련되는 산업으로서 첨단산업이면서도 기술력 있는 중소기업의 참여가 가능한 산업이다. 국내 반도체재료산업은 84년 반도체제조업체가 웨이퍼가공생산을 본격화함으로써 생산도 증가되어 왔다. 그러나 국내 재료업체는 자체 기술력이 취약하고 주로 선진업체와 합작생산을 추진함에 따라 현재 국내업체 중 약 52%의 업체가 외국인 투자업체이다. 정부는 98년부터 4개년 사업으로 「고분자 등 신재료개발사업」을 대학 중심으로 추진중에 있다. 또한 반도체소재 및 공정기술 분야의 발전을 위해 지역기술혁신센터사업을 추진하여 지역경제의 발전은 물론 재료산업의 발전을 도모하고 있다.

반도체 산업은 단일 품목으로 200억달러 수준의 수출을 달성하고 있을 뿐만 아니라 기술적으로도 선진국을 추월하여 가장 앞서 있다. 우리 업체가 단기간에 선진국을 추월할 수 있었던 것은 반도체 품목 중에서도 시장규모가 가장 크고 성장성이 높으며 대량생산의 장점이 있는 메모리 표준품을 집중 개발했기 때문이다. 그러나 시장 규모가 훨씬 크고 품목이 다양한 고부가가치의 비메모리 반도체는 아직도 경쟁력이 부족하며 산업기반이 취약하다. 이는 관련산업의 발전이 뒤졌고 시스템산업이 선진국에 뒤지고 있는 상황에서 출발한 국내 반도체업체가 후발주자로서 시장진입 장벽의 한계를 극복하지 못했기 때문이다.

정부는 21세기 디지털 시대에도 반도체산업이 나라경제의 주역이 될 수 있도록 메모리산업과 비메모리산업의 균형발전을 통한 구조고도화를 추진하여 국민경제에 이바지할 수 있도록 관련정책을 적극 추진해 나갈 계획이다. ■

국가우주개발 중장기계획 수립



이상목
과학기술부
전략기술개발과장

다 가오는 21 세기는 생명공학 · 의
료 · 환경 · 우주 등 모든 분야에
서 첨단기술과 정보화를 기반으
로 하는 지식산업이 주도하게 될 것이
다. 그 중에서 우주분야는 지구라는 한
정된 틀을 벗어나 새로운 인간의 지배
영역을 제공함으로써 인류 모두의 희망
과 미래를 보장해주는 생존기술로 떠오
르고 있다. 때문에 각국은 우주개발기
술을 조기 확보하고 그에 따라 얻어지
는 막대한 부가가치를 선점하려고 최선
의 노력을 경주하고 있다.

우주개발 능력은 국방력 · 경제력 · 과학기술력과 함께 한 나라의 총체적 국력을 상징하는 척도로 인식되고 있다. 왜냐하면 국가영토 상공 위의 우주공간 확보 없이는 진정한 의미의 독립 및 자주국방이 보장되지 않으며 우주기술은 초정밀 가공 · 조립기술, 고품질 전자부품기술, 극한기술 등이 종합적으로 결합된 첨단기술로서 관련 산업으로의 기술파급 효과가 크다. 또한 정보통신시대로 진입하면서 위성을 이용한 통신 · 방송, 환경 · 기상 · 해양관측 및 자원탐사 등의 상용화가 급속히 진전되고 있으며 우주환경을 이용한 신에너지 · 신소재 · 신의약품 개발 등에 대한 가능성이 점차 커지고 있기 때문이다.

80년대 이후 우주개발의 상용화 진전

우주개발은 첨단 연구개발 활용과 최고급 연구인력이 투입되는 기술개발 집약형 산업으로서 대부분의 국가에서 정부주도하에 이루어지고 있으며 80년대 이후 우주개발 상용화의 진전으로 인해 우주산업이 등장했다.

70년대까지 냉전시대에 강대국의 국방수요에 의존하던 우주개발은 80년대에 들어서면서 민간 통신분야의 발전에 따라 통신위성과 발사체 분야의 상업화를 급속히 진전시키는 기폭제가 되었고, 90년대 초반부터는 정보통신산업이 핵심분야로 부각되면서 미국정부는 'Open Skies' 정책을 통하여 규제완화를 통한 상업화를 적극 지원해 왔다.

위성분야에 있어서 미국의 경우는 전체 위성발사대수 중에서 상업위성(통신 · 방송)이 차지하는 비율이 20%로써 다른 국가에 비해 현격히 높는데, 이는 군수부문 축소 및 민간통신 분야의 발전에 따른 우주분야 상업화가 급속히 진행된 결과 때문이다.

일본의 발사위성수는 구소련, 미국에 이어 1998년말 현재 3위의 위치를 고수하고 있다. 일본의 인공위성 개발의 가장 큰 특징은 미국의 경우처럼 전 부문에 걸쳐 고른 위성개발을 통해 종합

적인 기술을 습득하고자 노력하였는데, 이는 특정 분야에 대한 특화를 통해 자원의 효율적 이용을 도모하여 비교우위를 확보하고자 하는 ESA(유럽 13개국 연합) 및 기타 개도국의 전략과는 상당히 다른 것이다.

구소련의 경우는 전세계의 60.5%를 차지하는 인공위성 최대 발사국이며 이 중 가장 높은 비중을 보이는 위성은 과학시험위성으로서 전체의 81%를 차지하고 있다. 이는 구소련의 우주개발이 상업용보다는 과학분야 및 기술개발 중심으로 이루어진 것임을 보여준다.

중국은 1998년말 현재 총 34개 위성 중, 과학시험위성이 전체의 67.6%인 23개, 상업용 통신·방송위성은 23.5%인 11개이며 군사용 미사일 기술을 활용한 민수용 발사체 분야에서는 파격적인 가격으로 위성을 발사시켜 주는 '장정 시리즈'의 상업화를 적극 추진하여 미국과 유럽 연합업체들을 긴장시키고 있다.

프랑스는 유럽국가 중에서 가장 활발하게 우주개발을 주도하면서 유럽 13개국 연합의 ESA(European Space Agency)가 추진하는 각종 사업예산의 43~46%를 투자하고 있다. 특히 1980년대에는 ESA와 공동으로 상업용 위성의 전문발사업체인 아리안사를 설립하여 세계 발사체 시장의 60% 정도를 점유하면서 미국 업체들을 압도하고 있다.

발사체개발은 탑재물의 성격에 따라 미사일과 같은 전략무기로의 전환이 가능하기 때문에 국제기구의 견제와 감시가 심하다. 미국의 경우 무기수출통제법(AECA), 국제무기교역금지법(ITAR) 등을 제정하여 자국기술의 제3세계 유출을 금지시키고 있으며, 다국간 통제방식인 미사일기술통제제도(MTCR) 등을 통해 위성 발사체기술을 소수의 선진국이 독점하고 있다.

위성이용 분야는 정보화가 급속히 진전됨에 따라 위성방송, 자원탐사, 환경탐사 등의 분야도 급격히 인공위성을 이용하는 추세로 발전되고 있다. 현재 위성통신·방송분야는 정지궤도에서 지역서비스를 위한 고음질·고화질의 디지털 방송

우리나라가 우주개발을 적극적으로 추진해야 하는 당위성은, 환경오염의 방지, 자원탐사, 위성을 이용한 고도의 정보화사회 구현 등 다양한 경제적 수요와 함께 국가자주권을 확보하기 위한 국가안보적 측면에서의 필요성에 따른 것이다.

을, 저궤도에서는 전세계 이동통신망 구축 및 종합정보 서비스를 제공하는 위성체 개발에 주력하고 있다. 지구관측 분야는 지구관측, 네트워크 강화, 극궤도 플랫폼 시스템의 연구개발, 지구환경 오염 측정을 위한 위성개발에, 신물질 제조분야는 우주실험실 또는 우주정거장을 이용한 항구적 실험실 개발, 위성체를 이용한 일시적 무인 우주 실험실 운용(Euroca, Space Freedom, Space Fly 등) 및 신물질 제조의 산업화 추진에 주력하고 있다.

민간기업 주도의 시장규모 급속히 확대될 듯

정부주도하에 이루어지고 있는 위성산업은 상업적 용도 및 활용영역이 급속히 확대됨에 따라 수요자의 요구에 부응하는 새로운 시장이 창출됨으로써 민간기업 주도의 시장규모가 급속히 확대될 전망이다. 위성제조업의 경우 저궤도 이동통신 위성의 수요가 급격히 신장되고 있어 21세기초에는 예측치를 훨씬 능가할 것으로 예상되고 있다.

위성서비스시장을 보면 이동통신시장의 급성장에 따른 이리디움·글로벌스타 등 위성을 이용한 민간용 이동통신사업이 확대되고 정밀관측분야 개방에 의한 전자지도 제작, 지리정보시스템 구축, 작황조사, 오염실태 확인, 도시계획 등의

수요에 의한 민간용 정밀지구관측위성사업이 확대될 전망이다. 군사용, 우주과학실험, 우주정거장 계획 및 우주탐사활동 등을 위한 위성개발은 향후에도 정부주도로 지속될 전망이다.

또한 발사체산업은 그 특성상 위성산업과 아주 밀접하게 연계된다. 세계의 발사체 시장규모는 새로이 시작되는 전지구 이동통신 위성산업의 급격한 수요 증가로 1997년에 최대를 보이다가 현재는 조금 줄어드는 경향을 나타내고 있으며 그 뒤로는 위성의 수명에 따라 주기를 갖는 형태를 보일 것으로 예측된다.

세계 각국의 우주산업은 정부주도하에 이루어지고 있으나 민간분야의 시장규모가 확대됨에 따라 민간주도의 위성산업 활성화를 위해서 국가차원의 강력한 지원정책을 모색하고 있다. 미국은 대통령직속의 항공우주국(NASA)과 국방성(DOD)이 우주산업 육성의 중추적 역할을 담당하고 있다. 국방성은 첩보위성 등 군사부문을, NASA는 군사부문을 제외한 모든 분야의 위성개발을 총괄·조정하며 정책심의·자문기구로 '우주위원회'가 있다.

유럽국가 중 가장 활발히 위성산업을 육성하고 있는 프랑스는 국립우주개발센터(CNES)가 우주 관련 예산의 입안·집행, 관련기업 지원, 위성 시스템 운용 등을 담당하며 군사부문과 민간부문을 일원화하여 총괄관리한다.

일본은 실용위성을 담당하는 우주개발사업단(NASDA)과 과학·실험위성을 주로 개발하는 우주과학연구소(ISAS)를 중심으로 육성정책을 실시하고 있으며 총리부에 우주개발위원회를 두어 우주개발 육성에 관련된 모든 사항을 심의·결정하며 특히 1978년 '우주개발정책대강'을 발표하여 관련산업발전 지원에 기여해 왔다.

경제적·국가안보적 측면에서 우주개발 적극 추진

우리나라가 우주개발을 적극적으로 추진해야 하는 당위성은 크게 두 가지 측면에서 설명할 수

있다.

첫째는 경제적 요인에 의한 것이다. 소득수준의 증가와 경제발전에 따른 환경오염 방지, 과학영농을 위한 기상관측, 자원탐사, 위성을 이용한 고도의 정보화사회 구현 등 다양한 수요가 증대되고 있다. 특히 소득증가에 따른 HDTV와 유선방송에 대한 수요 증대, 해외여행 확대에 따른 통신수요 증가, 휴대폰 사용의 대중화 등은 방송·통신위성에 대한 수요증가의 기폭제 역할을 할 것으로 보인다.

우주산업은 그 투자효과가 10~12년 후에 나타나는 특성이 있어 비교적 장기투자를 요구하고 있다. 우리나라는 1995년부터 투자해왔기 때문에 2005년 이후 경제적 이익이 가시화될 것으로 보인다. 2005년부터는 기술확보 및 자립화로 연간 1천억원 이상의 해외기술도입 억제효과와 연간 약 2천억원의 수입대체효과가 예측된다. 2010년 이후 해외시장 진출시 해외공동제작 또는 해외수주로 인한 효과는 2015년에 약 1조원 규모로 예측되며 경제적 효과뿐만 아니라 언제든 필요한 수요에 부응할 수 있는 국가적 능력배양이라는 대전제를 충족할 수 있다.

둘째는 국가안보적 측면에서의 필요이다. 지정학적으로 우리나라를 둘러싸고 있는 러시아·중국·일본 등의 주변국이 모두 독자적인 우주개발 기술 보유국이며 심지어 북한까지도 상당한 수준의 우주개발기술을 확보하고 있는 현 상황은 우리나라가 국가자주권을 확보하기 위해서도 우주개발을 서둘러야 할 필요가 있음을 말해준다.

우리나라는 세계 22번째 인공위성 보유국으로 정보인프라 구축과 상용 통신방송서비스 제공, 다목적실용위성사업 추진, 교육 및 위성분야기술인력 저변확대를 위한 실험용 과학위성사업을 추진중에 있다.

방송통신위성의 경우 국내 경제의 발전과 소득증가에 따른 방송통신 수요가 급증하면서 방송통신위성의 상업화 가능성이 높아졌다. 이에 따라 정부는 1991년부터 본격적인 무궁화 인공위성 발사계획을 추진하여 1995년 8월 및 1996년 1

월에 1, 2호기를, 1999년 9월에 3호기를 발사, 운용중에 있다. 이 외에도 인력양성과 과학실험을 위해 우리별 위성을 1992년부터 올해까지 세 차례에 걸쳐 발사하였다.

다목적 실용위성 사업이 핵심인 국가우주개발 중장기계획 수립

이러한 상황에서 정부는 국내우주기술개발을 보다 체계적으로 추진하기 위하여 국가우주개발 중장기계획을 수립하여 시행하고 있다. 이 계획의 핵심부분은 다목적실용위성사업이다. 국내위성 수요의 자체조달 및 해외시장 진출의 기반조성을 위한 인공위성 국산화 기술 확보 등을 목표로 하는 다목적실용위성 개발사업이 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부 공동으로 추진되어 1호가 1999년 12월 발사를 앞두고 있다.

동 위성의 주요임무 및 활용분야는 한반도 관측 및 전자지도 제작, 해양 관측을 통한 해양자원 및 환경 조사, 우주환경 측정을 통한 과학실험 등이며, 보다 중요한 목표는 기술습득 및 개발능력 극대화를 위하여 외국제착화사와의 공동개발방식을 통해 인공위성 핵심기술의 국내 조기정착을 이룩하는 것이다.

본 사업은 위성시스템 설계단계에서부터 해외 공동개발기관인 TRW와 국내 기술진이 공동 수행하고 제작단계에서는 국내업체가 참여하여 실질적인 기술확보를 통한 국산화율 60% 정도를 달성하였으며, 본 사업의 후속사업으로서 추진되는 다목적실용위성 2호기는 국내주도하에 2003년 발사를 목표로 개발 추진중이다.

발사체분야에 대한 우리나라의 현황은 군사부문을 제외하고는 이렇다할 실적이 없는 것이 사실이다. 그러나 1988년 과학관측로켓에 대한 기반연구를 시작으로 1993년에는 1단형 과학로켓의 개발 및 발사성공, 1998년에는 2단형 과학로켓의 발사성공 등 발사체분야에 대한 연구개발이 수행되었다. 현재는 액체추진기관 위주의 3단형 과학로켓개발사업을 추진하고 있으며, 이를

정부는 체계적인 국내우주기술 개발을 위해 다목적실용위성사업이 핵심부분인 국가우주개발 중장기계획을 수립, 시행하고 있다. 다목적 실용위성 사업은 국내위성 수요의 자체조달 및 해외시장 진출의 기반조성을 위한 인공위성 국산화 기술 확보 등을 목표로 하고 있으며 1호가 12월 발사를 앞두고 있다.

발판으로 2005년에는 자력으로 소형인공위성을 궤도에 진입시킬 수 있는 독자적인 발사체의 개발을 계획하고 있다.

우주개발은 통신·방송·국토개발·환경관측 등 공익적 용도와 엄격한 품질관리로 고신뢰도를 요구하는 첨단기술산업으로 초기에는 정부가 주도적으로 추진하고 상업적 수요기반이 확충되면 민간이 참여하게 되는 특징을 지니고 있다.

그러나 최대의 수요자인 정부 각 부처가 각각의 필요에 따라 독자적으로 위성사업을 추진할 때 국가적 비효율을 초래할 수 있다. 위성사업은 어떤 사업보다도 상호 관련성에 있어서 통합관리의 효과가 큰 분야이다. 우리나라의 현 제도는 정책수립을 위한 상설기구가 없이 필요에 따라 개최되는 위원회 중심으로 정책이 결정된다. 상설기구의 설치나 아니면 별도의 기구설립을 하지 않더라도 국가우주개발정책을 통합·조정하고 일관성 있는 우주개발을 추진할 수 있는 제도적인 보완장치가 마련되어야 한다.

우리나라가 우주기술에 관한 한 후발국임에는 틀림이 없다. 하지만 지금이라도 우리 여건에 맞는 집중육성 분야를 선정하여 국가적 관심과 지원을 할 때 2015년 세계 10위권의 우주선진국 진입 목표 달성은 어렵지 않다고 본다. ■

소상공인 적극 지원



전대열
중소기업청 소기업과장

지난 97년말에 IMF로부터 구제금융을 받는 경제적 위기 이후 이를 극복하기 위해 정부와 기업 그리고 국민 모두는 피나는 노력을 기울여 왔다.

특히 지난 98년에는 전 국민의 '금모으기운동' 등 범 국민적 노력을 비롯하여 금융기관 및 기업의 대대적인 구조조정을 통한 경쟁력 제고를 지상과제로 여기고 대처하여 왔다.

중소기업청은 금융기관 및 기업의 구조조정 결과 발생된 대량실업을 해소하기 위한 대책을 추진하는 과정에서 특별한 기술이 없이도 창업이 용이한 소상공인 분야에 관심을 갖고 98년 9월부터 정부 차원에서 이들에 대한 지원책을 강구하기 시작하였다.

전국 30개 지역에 소상공인지원센터 설립

소상공인 지원책의 일환으로 지난 2월에 14개의 '소상공인지원센터'를 설립하고 정부가 기업을 지원하기 시작한 이래 처음으로 소상공인들을 지원하는 정책적 전환을 하게 되었다.

현재 지원대상이 되고 있는 소상공인이란 소규모 점포를

근거로 5~6천만원의 자본으로 2~3명의 가족 중심으로 사업을 영위하고 있는 생계형 자영업자로서 세탁소, 이·미용소, 도·소매업, 음식점 등 다양한 사업형태로 존재한다. 업체수로는 중소기업체수의 89.7%인 약 240만개, 종업원수로는 중소기업체 종업원수의 54.7%인 약 450만명 정도가 소상공인의 범주에 속한다.

이처럼 소상공인은 국가경제에서 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 그동안 정부의 지원정책에서 상당히 소외되어 왔던 것이 사실이다.

물론 정부 입장에서 한정한 재원으로 지원효과가 높고 파급효과가 큰 제조업 중심으로 지원하는 것이 불가피한 선택이었다는 점에서는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 소상공인은 우리 사회의 가장 가까운 곳에서 우리와 가장 밀접한 생활의 일부임에도 불구하고 우선순위에서 밀려나 정부로부터의 지원을 받는다는 것은 상상하기 어렵고, 오히려 소상공업을 영위하기 위해서는 거의

〈표 1〉 소상공인 현황

(단위 : 천개, 천명, %)

	중소기업체	소상공인	비율
업체수	2,673	2,399	89.7
종업원수	8,262	4,516	54.7

대부분이 인·허가를 받아야 하는 등 규제의 대상일 뿐이었다.

다시 말해 소상공인들은 정부가 국민을 다스리는 것으로만 생각하고 국민에게 서비스하는 것으로는 생각하지 않는, 어쩌면 정부정책에 부정적 시각을 갖고 있는 부류이기도 하다.

그런 가운데 새 정부의 출범과 함

께 서민·중산층 지원을 강화하는 차원에서 소상공인을 정부의 지원대상에 포함시키고 지원의 일환으로 지난 2월과 7월에 전국 30개 지역에 '소상공인지원센터'를 설치하면서 소상공인지원의 원년을 맞이하게 되었다.

창업자금 지원 위해 3천억원 마련

소상공인지원센터는 소상공인의 창업촉진과 경영개선 활동을 지원하기 위한 컨설팅과 창업설명회, 지역사권조사 제공, 창업매뉴얼 작성·배포 등 다양한 지원활동을 수행하고 있다.

한편 소상공인의 창업시 부족자금을 지원하기 위해 별도의 정책자금도 3천억원을 마련하여 지난 4월부터 지원하기 시작하여 9월말까지 1,742억원이 대출되었다.

또한 지난 7월 15일부터는 생계형 소자본 창



업 지원 특별보증을 위해 정부가 2천억원의 예산을 신용보증기금에 출연하여 9월말까지 6,316억원의 보증서를 발급하여 줌으로써 생계형 소자본 창업을 촉진하고 있다. 그리고 지난 8월초에 발생한 경기 북부지역의 집중호우로 인한 수해지역에는 2,300여 업체의 현장을 방문하여 수해복구 지원과 애로사항을 발굴하여 그 중 750여 업체에 대해 자금을 지원한 바도 있다.

이처럼 30개 소상공인지원센터에서 지난 약 8개월간에 걸쳐 상담과 자금지원을 통해 4,060여 업체의 창업을 지원하고 1만371명의 고용을 창출한 바 있다. 또한 기존 소상공인 4,366여 업체에 대한 경영개선 지원으로 1만2천여명의 고용을 유지시키는 등 실업해소와 소상공업 분야에 대한 새로운 활력을 불어넣고 있어 우리 사회 전반을 균형 있게 발전시키는 계기가 되고 있다.

미국도 80년대 초반 정보화의 진전과 구조조

정의 결과 발생한 대량실업을 1,007개의 소상공인지원센터를 통한 지원을 통해 해소한 바 있고 지금도 지속

〈표 2〉 소상공인지원 실적(99년 9월말)

(단위 : 건, 억원, 개소, 명)

상담실적	자금지원	고용창출효과		고용유지효과	
		업 체 수	고용창출	업 체 수	고용유지
59,633	1,742	4,060	10,371	4,366	12,225

적인 지원을 하고 있는 것은 우리가 눈여겨보아야 할 것이다.

소상공인 적극 지원으로 중산층 확산

지금 우리나라는 현재까지 전례가 없었던 소상공인지원이라는 정책적 전환기에 있다. 지금까지 정부의 기업지원 방식인 한정된 재원을 지원효과가 높은 분야에 집중적으로 지원하는 것이 합리적인 재원분배 방법이기도 하지만, 현재 240만 소상공인들은 경제적으로 차지하는 비중이 높고 우리 사회의 중산층을 두텁게 형성할 수 있는 여건들을 충분히 가지고 있다. 특히 지난 2월 이후 지원한 소상공인들의 월평균 수익이 200만원을 넘어서고 있는 데서도 보듯이 소상공인들을 적극 지원하여 중산층을 확산하는 계기로 삼아야 할 것이다.

또한 효율성과 경제성의 극대화도 필요하지만 이제 한정된 재원을 가능한 많은 사람들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 균형 있는 분배를 하는 것도 중요한 자원배분 방법일 것이다. 그렇게 함으로써 특별세비도 줄어들고 우리 사회의 다수를 차지하고 있는 소상공인에게도 정부 지원폭이 넓어질 것이며, 수혜 받은 소상공인은 국민된 자긍심도 가지게 될 것이다.

지금까지 제조업이 우리나라 경제발전을 주도했고 국부창출의 원동력이라는 데는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 우리의 정책 담당자들이 금과옥조처럼 생각하는 제조업만이 우리나라의 중산층을 두텁게 형성하고 부가가치를 생산하며 국부를 창출할 수 있는 유일한 대안은 될 수 없을 것이다. 한편의 영화가 자동차 200만대를 수출하는 것보다 이익을 더 많이 창출했다든지 하는 얘기는 이제 진부한 얘기가 되고 있다.

물론 제조업이 갖는 장점도 없지 않지만 나라의 경제를 끌고루 발전시키기 위해서는 굴뚝산업인 제조업에만 매달릴 것이 아니라 관광·레저 및 문화관련 산업 등 다양한 분야를 끌고루 발전시킬 필요가 있을 것이다.

30개 소상공인지원센터는
지난 약 8개월간 동안 상담과
자금지원을 통해 4,060여 업체의
창업을 지원하고, 1만371명의 고용을
창출한 바 있다. 또한 기존 소상공인
4,366업체에 대한 경영개선 지원으로
1만2천여명의 고용을 유지시키는 등
실업해소와 소상공업 분야에
새로운 활력을 불어넣고 있다.

된장국을 만들더라도 세계 일류가 되도록 만들면 그것이 곧 국부창출의 원천이 될 수 있기 때문이다. 이탈리아의 피자과 스파게티가 한국의 식탁을 주름잡고 있는 현실을 우리는 직시해야 하며, 이는 우리가 지향해야 할 방향에 대한 시사점이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 연간 100억원 미만의 많지 않은 예산을 통해 240만개나 되는 소상공인들을 지원하는 명분도 살리고 실질적으로는 중산층 확대에도 기여하며, 특별한 전문적 지식이 없이도 우리 사회에 국민의 한 사람으로 당당하게 살아갈 수 있는 기회를 줄 수 있다는 데 소상공인을 앞으로도 계속 지원해야 할 필요성이 있다.

또한 정보화기기의 발달이 우리의 산업발전과 일상생활에 연계될 수 있도록 소상공인의 한 범주로 부상하고 있는 소호(SOHO ; Small Office Home Office)창업도 적극 지원하여 우리나라에 기업수가 1천만개까지 확대될 수 있도록 소상공인과 소호산업 지원에 최선을 다할 것이다. ■

시설물의 안전관리제도



이재욱

건설교통부 건설안전과장

우 리나라는 60년대 이후의 급속한 산업화과정에서 양적 팽창에 치중하여 외형적인 성장은 이루어졌으나 열악한 환경 속에서 만들어진 시설물들은 많은 취약요인을 가질 수밖에 없었다.

더구나 90년대 이후 성수대교·삼풍백화점 붕괴사고 등 잇따른 대형시설의 안전사고로 시설물의 안전에 관한 체계적인 관리가 절실히 요구되었다. 이에 따라 95년 1월 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」(이하 ‘시설물안전관리법’)이 의원입법으로 제정되었고 이후 수차례 개정을 거쳐 올해 4월에 최종 개정이 이루어진 바 있다.

이는 시설물의 준공 직후부터 정기적인 점검과 진단으로 균열 등 결함을 발견하고 적기에 보수·보강을 실시함으로써 시설물 생애의 전 주기 동안 쾌적한 사용 환경의 유지, 시설물의 안전 확보와 수명연장 그리고 시설물 유지관리 비용 절감 등을 도모하기 위한 조치이다. 자기 시설물은 자기의 책임으로 전문가에 의해 주기적으로 점검·진단하여 통해 유지관리 실시를 의무화한다는 것이 그 기본정신이라 할 수 있다.

시설물안전관리법에 의한 안전관리 업무는 이 법의 적용을 받는 대상시설물의 범위, 안전관리를 하는 방법 그리

고 이 법에 의한 관리주체의 책임 등을 명시하고 있다.

시설물안전관리법의 적용을 받는 시설물은 건설공사를 통하여 만들어진 구조물 및 그 부대시설로서 도로·철도·하천·댐·상하수도·건축물·항만 등 7개 분야로 구분하며, 시설물의 중요도 및 규모에 따라 1종 시설물 및 2종 시설물로 구별하여 관리하고 있다.

시설물에 대한 안전관리는 안전점검, 정밀안전진단 그리고 점검·진단의 결과에 따른 유지관리의 3단계로 나누어 실시하고 있다.

첫째, 안전점검은 경험과 기술을 갖춘 자가 점검기구 등에 의해 검사를 실시하여 시설물에 내재된 위험요인을 조사하는 행위로서, 반기마다 실시하는 정기점검, 2년마다(건축물은 3년, 수중 항만시설은 4년) 실시하는 정밀점검과 필요한 경우 실시하는 긴급점검으로 구분하고 있다. 이 점검은 시설물의 관리주체(책임기술자를 보유한 경우), 안전진단전문기관과 시설물 유지관리업자가 담당하고 있다.

둘째, 정밀안전진단은 시설물의 구조적 안전성 및 결함의 원인 등을 조사·측정·평가하여 보수·보강 등의 방법을 제시하는 행위로서, 안전점검 결과 진단이 필요하다고 인정한 경우와 완공

후 10년이 경과된 1종 시설물에 대하여 5년마다 정기적으로 실시(공동주택 등 제외사항 있음)하고 있다. 이 진단은 안전진단전문기관과 시설안전기술공단이 담당하고 있다.

셋째, 유지관리는 시설물을 일상적으로 점검·정비하고 손상된 부분을 원상 복구하여 경과시간에 따라 요구되는 개량·보수·보강에 필요한 활동이다. 이러한 유지관리는 시설물의 관리주체가 직접 하거나 「건설산업기본법」에 의해 등록된 시설물 유지관리업자에 의해 실시하고 있다.

시설물안전관리법에 의한 시설물의 안전관리를 함에 있어 시설물의 실질적인 관리책임자인 관리주체(공공·민간주체로 구분) 및 관계 행정기관인 시장·군수·구청장의 책임과 이에 따른 벌칙 등의 내용은 다음과 같다.

먼저, 시설물의 관리주체는 시설물에 대한 안전 및 유지관리계획을 수립하여 이를 시행하여야 하고, 자기의 비용으로 안전점검 및 정밀안전진단을 실시하여야 하며, 그 결과에 따른 시설물의 안전조치와 보수·보강을 실시하여야 한다.

다음에 시장·군수·구청장은 관리주체가 수립하여 시행하는 안전 및 유지관리계획에 대한 집계와 그 이행을 확인하고, 민간관리시설물에 대한 사용제한 등 안전조치를 강구하며, 소관 시설물의 유지관리에 필요한 예산을 확보하는 한편 시설물안전관리법의 위반행위를 한 자에 대한 과

90년대 성수대교 붕괴 등 대형시설의 안전사고가 잇따르자 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」이 제정되었고, 올해 4월 최종개정이 이루어졌으나 시설물의 안전관리에 대한 인식이 아직 부족한 실정이다. 과거 근대화 과정에서 건설된 시설물들이 노후화 단계로 접어드는 지금은 시설물에 대한 안전관리가 더욱 중요한 과제가 되고 있다.

태료 부과 등 적법한 조치를 취하여야 한다.

그리고 안전점검과 정밀안전진단을 불성실하게 한 자에 대해 300만원 이하 또는 1억원 이하의 과태료를 부과하고, 점검·진단을 성실하게 실시하지 않아 공중의 위험을 발생하게 한 자는 10년 이하의 징역 등 강력한 벌칙 규정이 있다.

이 제도의 도입기간이 일천하여 아직도 민간시설물에 대한 안전관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 등 이 제도의 정착에는 다소의 시간이 필요한 실정이다. 앞으로 정부는 법령개정에 따른 하위규정의 정비, 부실진단방지 및 진단결과에

대한 신뢰성 확보, 안전관리에 대한 교육 및 홍보강화와 보다 내실 있는 안전관리방안을 마련해 나갈 것이다.

더욱이 지금은 과거의 근대화 과정에서 건설된 시설물들이 노후화단계로 접어들고 있는 시점에 와 있어, 시설물에 대한 안전관리는 더욱 중요한 과제가 되고 있다. ■

〈표〉 시설물의 범위

	1 종	2 종
도로, 철도 · 교량 · 터널	· 500m이상, 특수교 · 1,000m이상	· 100m 이상 · 광역시도급 이상의 터널
항만, 하천, 댐, 상·하수도	· 5만t급 이상 계류시설, 하구둑, 다목적댐, 광역 상수도 등	· 1만t급 이상 계류시설, 직할하천제방, 상수도 댐, 하수처리장 등
건축물	· 21층 이상 또는 5만m ² 이상 건물	· 16층 이상, 3만m ² 이상 건물, 5천m ² 이상 다중 이용시설

註 : 99년 9월 현재, 전체 1만7,673개(1종 : 4,013, 2종 : 13,660)

민원처리 온라인 공개시스템으로 행정의 투명성 제고

김찬곤

서울특별시 감사담당관

정부는 공공부문의 개혁을 더욱 강력하고 내실있게 추진하기 위하여 중앙행정기관 및 자치단체, 정부산하기관 등 공공기관의 우수 혁신사례를 대통령 주재 국무회의에서 격주단위로 발표하기로 하였다.

『나라경제』는 지난 11월 2일 국무회의에서 첫 사례로 보고된 서울특별시의 ‘민원처리 온라인 공개시스템’을 시작으로 공공부문 모범 혁신사례를 매월 소개하고자 한다.

한편, 기획예산처는 예산절감, 행정의 투명성 제고, 고객만족 향상 등 공공부문 경영혁신 사례가 있을 경우 행정2팀으로 연락해 주기를 바라고 있다. <편집자>

“결

재과정을 실시간으로 공개하여 행정의 투명성을 높이고 부조리를 예방한다.”

서울시의 ‘민원처리 온라인 공개 시스템’이 정부(기획예산처·행정자치부)의 공공부문 경영혁신 우수사례로 선정되었다.

서울시는 부패방지 시책으로서 불합리한 규제의 철폐, 담당구역제의 파괴 등 부조리 발생원인을 제거하는 원인요법과 ‘시장이 직접 받는 부조리 신고 업서’ 등을 통해 부조리는 반드시 처벌하는 백벌백계주의의 처벌요법을 병행시켜 왔다.

시민생활과 밀접한 27개 민원업무를 온라인 공개시스템으로 처리

이 양대 요법 외에 99년 1월 25일 서울특별시가 2단계 비리척결대책으로 행정처리 과정을 공개함으로써 투명성을 확보하여 사전에 비리를 예방

하고 시민들의 알 권리도 충족시킬 수 있는 시스템 개발을 제안함에 따라 민원처리 온라인 공개시스템 개발이 시작되었다.

민원처리 온라인 공개시스템은 서울시에서 처리하고 있는 많은 민원업무 중 부조리발생 소지가 큰 민원행정을 인터넷에 공개하는 시스템이다. 시민이 자기와 관련된 민원이 어떻게 처리되고 있는지 확인할 수 있고, 또 잘못 처리될 경우는 문제를 제기하는 등 24시간 감시를 할 수 있도록 함으로써 공무원이 업무를 지연하거나 부당하게 처리하는 것을 방지할 수 있게 된 것이다.

시민생활과 밀접한 민원업무로서 민원 처리과정이 복잡하고 내용을 쉽게 이해하기 어려운 10개 분야 27개 업무가 99년 4월 15일부터 공개되고 있다.

· 위생, 건축, 주택재개발, 도심재개발, 토지형질변경의 인 허가 사무

- 위생업소 행정처분과 같은 단속업무
- 시내버스 및 마을버스 노선조정, 공원용지 매입 보상, 도시계획 결정, 도시가스요금, 버스 및 택시요금 조정 등 다수 시민관련 시책
- 각종 시설공사 설계 시공과 공사대금 지급 등 예산낭비 요인의 감시와 처리의 신속성을 확보하기 위한 업무

전별 민원처리 전 과정이 실시간으로 접수·검토·처리결과·앞으로 예정사항을 결재 진행상태별로 입력되며, 처리 부서·담당자·전화번호·업무내용·구비서류·업무처리 절차·관련법규 등도 알 수 있다.

행정의 투명성 높이고 부조리 예방

이 제도의 도입으로 업무의 공정성·투명성·객관성을 높이고 부조리를 예방하는 효과를 얻고 있다.

민원접수, 담당 → 과장 → 국장 등으로 이어지는 검토내용과 결재일자, 처리결과, 앞으로 예정사항과 만약 서류가 반려된다면 그 이유가 무엇인지 등 모든 내용을 업무처리 담당공무원이 직접 자기 자리에서 실시간으로 입력하여 인터넷에 바로 공개하기 때문이다.

따라서 시민들이 전화나 방문을 하지 않아도 민원처리 내용을 언제, 어디서나 인터넷을 통하여 확인할 수 있다.

99년 4월 15일 공개 이후 6개월여 동안 입력내용을 조회하기 위하여 민원처리 공개방을 방문한 시민은 23만여명에 이르고 있으며, 최근에는 1일 방문자 수가 1,700명으로 시민들의 관심이 증가하고 있는 추세이다.

이용시민 230명에 대한 설문조사 결과를 보면, 대상자 198명 중 투명성 확보에 기여했다는 응답이 86.4%, 금급증이 해소되었다는 응답이 82.5%로 나타났다.

또한 업무처리 담당 공무원들도 민원인의 방문이

나 전화문의가 줄어들어 업무집중도가 높아진 것으로 조사되었다. 이 시스템 아래서는 담당자뿐만 아니라 계장·과장·국장 등 결재단계별로 결재일자를 실시간으로 각각 입력하도록 의무화되어 있으므로 어떤 공무원이 이유 없이 민원서류를 쥐고 앉아 있을 수가 없게 된 것이다.

국제 반부패회의에서도 우수사례로 소개

이 시스템은 공개행정의 혁신적인 제도로 평가받아 '제9차 국제 반부패회의'에서 우수사례로 소개되기도 하였다. 국제투명성기구(TI : Transparency International)의 초청을 받은 고건 시장은 99년 10월 10일부터 15일까지 남아프리카 공화국 더반에서 개최된 국제 반부패회의 총회에 참석하여 이 내용을 소개하였다. IMF, World Bank, OECD, 인터폴, UNDP 등 국제기구의 대표를 포함한 135개국 대표들의 커다란 관심을 끌었다. 그 결과 '2003년 국제 반부패 회의'를 서울에 유치하는 성과를 올리기도 했다.

폐회식에서 채택된 '더반결의문'은 "우리는 이번 회의에서 서울시장이 공개행정의 우수사례를 발표한 것처럼 부패를 예방하고 척결하는 데 있어 혁신적이고 창의적이며 효과적인 우수사례를 계속 개발·발굴·전파하기로 한다. 이를 위해 웹사이트와 정보 네트워크를 개발할 것이다"라고 선언하였다.

업무분석 작업 토대 위에서 프로그램 개발

이 시스템을 개발하고 정착시켜 온 과정을 정리해 보면 다음과 같다.

인·허가, 단속 등 민원업무는 모두 공개한다는 방침 아래 우선 공개해야 할 업무 선정을 위해 감사담당관 주관하에 시, 구, 사업소 민원업무를 대상으로 업무처리 과정에서 부조리가 발생할 수 있는 취약요소 및 과거 부조리 발생 유형 등을 분석하여 시장주재 정책회의에서 10개 분야 27개 업무를 선정

하였다.

시스템 개발에 있어서 업무분석은 가장 중요한 단계로서 시스템 개발이 잘되면 절반은 개발에 성공한 것과 같다고 한다.

따라서 이 단계부터 개발팀이 구성되었는데 감사담당관실에서 업무분석 등 개발을 총괄하고 민간과 정보화기획단에서 함께 기술적인 소프트웨어 개발에 참여했다.

업무분석은 27개 공개대상업무별로 실시하였는데 시·구 업무담당자가 과거 완결처리된 문서를 처리 절차별로 분류하여 업무내용을 설명하고 이들 내용을 어떻게 하면 빠짐없이 공개하여 투명성을 확보하고 부조리를 예방할 수 있는지를 검토하였다. 또한 개인정보를 보호하고 시민들에게 필요한 내용을 충분히 제공할 수 있는 방법과 내용을 함께 토론했었다.

이때 업무처리담당자와 개발자 간에 공개내용·범위 등에 대한 인식의 차이를 극복하는 것이 가장 어려운 점이었으나 짧은 기간 내에 마칠 수 있었던 것은 서울시장의 강력한 개발의지와 소관 실·국과 자치구에서 적극적으로 협조해 주었기 때문에 가능하였다.

시스템 설계는 업무분석과 동시에 매 절차마다 업무흐름도가 작성되고 공개내용·방법 등을 설계하는 단계로서 개발용역팀이 맡았는데, 업무분석 내용을 정확히 설명 듣고 설계에 반영하였다.

이어 절차 및 용어를 확정하고 데이터베이스 설계 과정을 거쳐 본격적인 시스템개발이 이루어졌다. 이 단계에서도 프로그램을 어떻게 구현하고 구축해야 할 것인지 계속 논의가 되었다. 입력데이터 준비 및 내부 테스트도 이 단계에서 실시되었다.

개발과정에서 겪은 또 하나의 어려움은 직원들에 대한 직무관련 교육이었다. 짧은 기간 동안 많은 인원을 교육시킬 수 있는 환경이 마련되어 있지 않은 것이 가장 큰 어려움이었다. 우선 업무처리 담당자 전체를 대상으로 전산교육실에서 공개업무 분야별로 1차 교육을 실시하고 소관 실·국장 책임하에 2

차 교육을 분야별로 실시하였다.

입력작업 또한 만만치 않았다. 485개 부서 약 4천명이 매일 입력하고 있는 업무처리실태를 파악하여 입력내용이 불성실한 기관 및 부서는 직접 방문하여 입력지도를 실시하였다.

모든 입력문서에 다음 절차가 언제쯤 시작될 것인지 처리예정일을 표시하여 처리진행상태 및 입력확인을 할 수 있도록 프로그램을 개발하였다

확인 프로그램을 통해 처리예정일이 지났는데도 처리가 안되고 있는 절차의 출력자료를 매일 해당 입력부서에 통보하고 있다.

매일매일 통보받은 업무처리담당자는 당초 예정일보다 처리가 늦어지고 있는 경우 현재의 입력문서에 그 사유를 추가 입력한 후 처리예정일을 수정하고, 다음 절차가 처리되고 있거나 이미 처리되었는데도 입력이 안된 경우는 즉시 입력을 하도록 하고 있다.

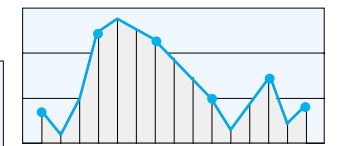
입력공무원이 담당 → 과장 → 국장 등으로 이어지는 결재진행 단계마다 결재(처리) 일자를 입력하면 입력일자는 당일로 표시되어 업무처리 후 입력을 지연할 경우 문서별로 지연일을 자동체크할 수 있도록 되어 있다.

현재 업무처리 담당공무원들의 사기 진작을 위해 우수입력자에 대한 포상과, 입력 노력 등을 확인하기 위해 상시점검 체계가 유지되고 있으며, 입력지연 및 처리지연을 컴퓨터가 자동으로 체크하여 그 내용을 처리부서에 매일 통보하는 등 지속적으로 성실한 입력이 되도록 유도해 나가고 있다.

이 시스템의 조기 정착 여부는 시민들의 관심과 감시가 어느 정도나에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 공개와 동시에 많은 시민들이 이용할 수 있도록 각종 홍보매체를 통하여 지속적으로 홍보를 실시하고 있다.

업무처리 과정 공개내용 화면 (예시)

건축허가 및 심의			
사 업 명 : 우면동 단독주택 증,개축			
[파일보이기]			
제 목	사용승인신청		
위 치	서초구 우면동 728-2		
업무진행과정	건축허가신청	처리완료(1999/08/03)	
	건축허가에 따른 관련부서협의	처리완료(1999/08/03)	
	건축허가서 교부	처리완료(1999/08/17)	
	건축신고서 제출	처리완료(1999/08/17)	
	사용승인신청	처리완료(1999/11/02)	
	사용승인서 교부	처리완료(1999/11/06)	
결재진행상태	결재권자	결재일	
	남궁 양영주사 과장	1999/11/02 1999/11/02 1999/11/02	
내 용	건축물 사용승인 신청 1. 신청일자 : 1999년 10월 30일 2. 신청내용 * 대지면적 : 322 m ² * 지역,지구 : 공원녹지지역,개발제한지구 * 구 조 : 지하 1층, 지상 1층, 연면적 238.48m ² * 용 도 : 단독주택 * 건 비 률 : 55.56%, 용적률 : 40.32% * 시 능 자 : 건축수익명 * 업 태 자 : (주)이도비건축사사무소 3. 관련부서 협의 : 1999년 11월 2일 공원녹지과(개발제한 구역 관리규정 저촉여부) - 1999년 11월 5일 : 공원녹지과 협의회상(동의) 3. 앞으로 예정사항 * 사용승인을 위한 건축물 조사 검사업무는 길리건축사가 작성한 길리판공보고서 및 사용승인을 위한 검사조서를 근거로 처리하며 공무원의 현장조사를 실시하지 않습니다. * 구비서류 검토 및 현회초 통발한 하자가 없는 한 3일 이내에 사용 승인 처리하겠습니다		
	관련도서 비치장소	건축과	
담당부서	서초구 도시관리과 건축과		
담당자	김지호	전화번호	02-570-0090-2
최초입력일자	1999/11/02	최종수정일자	1999/11/06 12:03:12
이전페이지			



미국 금융시장 불안과 국내 파급효과

이영우

대외경제정책연구원 전문연구원

지난달 미국 금융시장은 주식·달러·국채값이 하락하는 이른바 트리플 약세 현상이 나타났다. 다우존스공업평균지수는 연초 대비 13.15% 상승세를 시현하고 있으나, 금리인상과 달러 약세 등 시장에 대한 불안감 영향으로 9월 이후 하락세를 보이고 있다. 지난 10월 15일 다우존스 지수는 전일 대비 266.90 포인트 하락(-2.5%)한 10,019.71을 기록하였는데, 장중 한때 10,000선이 붕괴되어 9,998.18까지 떨어졌다. 10,000선이 붕괴된 것은 지난 3월 29일 장중 10,000선을 돌파한 이래 처음이다. 다우존스 지수 10,000포인트가 붕괴됨에 따라 향후 추가 조정의 우려가 시장에 팽배한 상황이다.

美 연준리의 추가 금리인상 가능성으로 투자심리 위축

미국 주가가 이렇게 급락세를 보인 주요 이유는 첫째, 인플레이션에 대처하기 위한 미 연준리(FRB)의 추가 금리인상 가능성이 투자심리를 위축시키고 있기 때문이다. 9월중 미국의 생산자물가는 석유·담배·자동차 등의 가격상승으로 9년만에 가장 높은 전월 대비 1.1% 상승하였다. 수입물가 상승률도 8월에 1%, 9월에 0.7%를 기록하는 등 높은 수준을 유지하고 있어 인플레이션에 대한 우려가 높아지고 있다.

한편 8월 기업의 매출은 지난 3년 사이에 가장 큰 폭으로 증가했으며 재고는 낮은 수준에 머물고 있다. 소매 판매도 증가하여 9월중에는 전년동월비 10.5%를 나타내어 1994년 3월 이후 두번째로 높은 수치를 기록하고 있다. 실업률도 29년 동안의 최저 수준인 4.2%대를 유지하고 있어 노동시장의 압박 속에 임금상승 압력도 점차 증가하고 있다. 10월의 물가지수 역시 전월 67.6에서 69.4로 상승해 95년 5월 이후 최고치를 기록하였다. 이에 따라 美 연준리는 11월 16일 공개시장운영 회의에서 연방기금 금리와 재할인율을 0.25%씩 인상한 5.5%와 5%로 결정하였다.

미국 추가 금락의 두번째 이유는 앨런 그린스펀 연준의장의 미 주식시장 하락 가능성 경고 발언을 들 수 있다. 10월 14일 그는 주식시장의 급락에 대비하여 더 많은 자금을 유보해 두도록 자문함으로써 주식시장의 잠재적 버블을 시사하는 발언을 하였다.

그린스펀은 투자자들이 신뢰를 갑자기 잃어버리는 경우가 발생하므로 이러한 가능성에 대비하여 여유자금의 보유규모를 훨씬 높여야 한다고 주장하였다. 그는 주식프리미엄이 수년간 낮아져 왔으며 이러한 상황에서 포트폴리오 관리자들이 현재 자신들의 위험으로부터 충분히 보호받고 있다고 지나치게 낙관하고 있을 가능성이 크다고 우려를 표명하였다.

미국 주가 급락은 선진국의 주가 급락과 함께 신흥시장의 주가도 하락시키는 동반하락 현상을 가지고 왔다. 그린스핀 발언의 영향으로 10월 15일 유럽 및 아시아 주요 증시가 일제히 동반하락하였고 이후 미국 주가 급락과 추가조정 가능성에 대한 우려로 인해 10월 18일에도 아시아 주요 국가는 일제히 하락세를 시현하였다. 싱가포르가 3% 하락한 것을 비롯 일본 닛케이 평균주가는 17,275.33으로 전주말보다 1.85% 하락하였고 이 밖에 대만·태국·인도네시아·말레이시아 등 기타 국가들도 큰 폭으로 하락하였다. 한국도 예외가 아니어서 10월 18일 종합주가지수는 지난주말보다 무려 36.38포인트(4.21%) 급락한 826.25에 마감하였다. 전업종이 하락하고 거래량도 지난 주보다 7천만주 줄어든 2억6천만주에 불과해 전형적인 약세장세가 연출되었다.

美 주식시장 불안으로 달러 약세와 美 국채가격 하락세

미국 주식시장의 불안은 달러화 약세를 동반하

최근 미국주가 급락세의 이유는 첫째, 인플레이션에 대처하기 위한 美 연준의 추가 금리인상 가능성으로 인한 투자심리 위축과 둘째, 그린스핀 연준의장의 美 주식시장 하락 가능성 경고발언 때문이다. 미국 주가 급락으로 인해 선진국 및 신흥시장의 주가도 동반하락 현상을 보이고 있다.

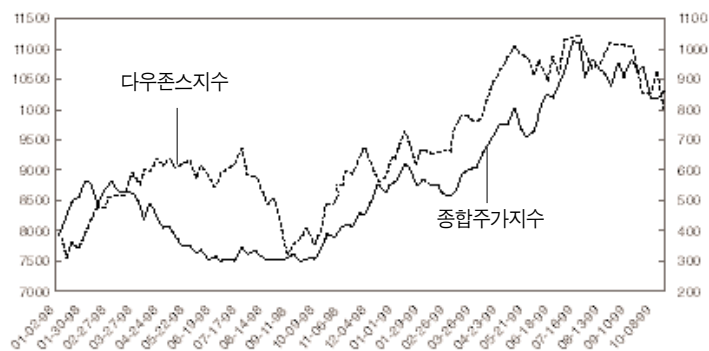
면서 달러가치는 엔화에 대해 달러당 105엔, 유로당 1.08달러대로 하락하였다. 사실 달러화 가치는 7월 중순부터 하락하기 시작하였다. 최근 엔화 가치는 9월 15일 연중 최고치인 달러당 103.7엔을 돌파한 후 105엔과 과거 저항선(현재는 지지선)이었던 109엔 사이에서 박스권을 형성하면서 움직이고 있다.

엔화가치가 급등하게 된 원인은 일본 경기 회복 전망에 근거한 외국인들의 일본주식 매수세의 급증에 기인한다. 일본의 분기별 GDP는 지난해 계속 마이너스를 기록하다 올 들어 1/4분기에 예상을 크게 뛰어넘어 1.9%라는 높은 성장률을 기록하였고, 일본 경제당국은 최근 1/4분기 경제성장률을 2.0%로 상향조정하였다. 2/4분기 GDP도 예상외의 호조를 나타내어 전기대비

0.2%, 연율 0.95%의 성장세를 보였다. 또한 10~12조엔에 달하는 일본의 추가경기부양책 역시 엔화강세 요인으로 작용하였다.

한편 미국의 무역수지 및 경상수지 적자 확대와 성장률 둔화, 인플레이션 우려로 인한 미국 주가의 조정 국면 등이 복합적으로 작용하고 있다. 유럽

〈그림〉 미국 다우존스지수와 한국 종합주가지수 추이



지역도 경기 회복 국면에 진입함에 따라 달러가치는 유로화에 대해서도 약세를 나타내고 있다.

미국 국채가격도 기초적으로 하락세가 이어지고 있다. 현재 정책금리의 인상압력에 따라 채권 수익률은 꾸준한 상승세를 보이고 있었다. 특히, 시장에서의 채권수익률은 연준이 연방기금금리를 직접적으로 인상한 6월 30일 이전부터 투자 심리의 위축에 따라 상승세를 보여 왔다.

최근 미국의 재무부 채권시장은 지속적인 하락세를 보여 30년만기 채권의 경우 지난 1997년 10월 이후 가장 높은 수익률인 6.32%를 기록하였다. 지난해 국제적인 불황을 방지하기 위해 세 차례의 금리인하를 단행하였던 미 연준은 올해 들어서는 금리인상쪽으로 정책기조를 전환하는 듯하다.

연준의 금리인상의 이유는 세계경제가 회복세를 보이는 동시에 미국 내의 인플레이션 압력이 점차 증대하고 있기 때문이다.

미국경제가 건실한 성장을 지속함에 따라 인플레이션 가능성 여부에 대해서는 논란이 많았지만 최근에는 인플레이션 발발 가능성이 점차 높아지고 있다. 특히 9월중 미국의 고용은 증가하지 않았지만 임금이 16년만에 가장 큰 폭으로 증가하여 고용시장의 인플레이션 압력이 증가하고 있음을 보이고 있다. 게다가 9월중의 소매매출지수는 연준이 올해 단행한 두 차례의 금리인상에도 불구하고 소비지출이 전혀 억제되지 않은 결과를 보여 11월 16일 미 연준리는 공개시장운영(FOMC) 회의에서 또다시 금리를 인상하였던 것이다.

미국경제의 연착륙 시도에 따라 금융시장도 완만한 조정양상 보일 듯

미국의 트리플 약세 현상은 상호 독립적으로 나타나는 것이 아니라 연관되어 작용하고 있다. 그동안 미국은 91년 3월 경기 저점을 통과한 후 현재까지 연평균 3%의 성장세를 지속하여 왔다. 그러나 최근에 산업생산 감소, 무역수지 적자 급증, 인플레이 우려, GDP성장 둔화 등의 경기 침체 현상을 보이고 있고 이러한 현상은 실물부문보다는 금융지표에 빠르게 반응한다.

문제는 미국경제가 정책당국의 의도대로 연착륙을 시현할 가능성이다. 만약에 주식 버블현상이 확산되고 외부 충격 또는 기대 변화 등으로 인한 금융시장 불안으로 주가가 폭락하게 되면, 전 국민의 50%가 주식투자를 하고 있는 상황에서 소비 투자를 위축시켜 총수요를 급감시키고 미국 및 세계경제의 침체를 가져올 수 있다. 미국 연준도 이러한 문제점을 의식하여 경기하강 속도를 조절하여 탄력적인 금융정책을 운용하려 하고 있다. 지난번 그린스펀의 발언도 금리인상을 통해 미국의 경기하강속도를 가파르게 하기보다는 사전에 속도조절을 통한 정책적 미세조정(fine tuning)일 가능성이 높다.

11월 16일 FOMC 회의에서도 금리 인상 조치가 실시됨에 따라 시장참가자들이 사전 조정을 통해 금리인상의 영향을 완충하고자 하는 것이다. 따라서 미국경제는 급속한 경기 침체나 호황의 지속보다는 점진적인 성장둔화 과정을 거쳐 연착륙을 시도할 것이라는 전망이 우세하다. 이

〈표〉 최근 미 연준의 금리정책 기초

(단위 : %)

	97. 3. 25	98. 9. 29	98.10.15	98.11.17	99. 2. 3	99. 5. 18	99. 6. 30	99. 8. 24	99. 10. 5	99.11. 16
연방기금금리	5.50	5.25	5.00	4.75	4.75	4.75	5.00	5.25	5.25	5.50
정책기조	중립	완화	완화	완화	중립	긴축	중립	중립	긴축	중립

자료: Wallstreet Journal Interactive Edition, Fed Watch

에 따라 금융시장도 급격한 변동보다는 완만한 조정양상을 보일 것이다.

미국의 증시는 금리인상 우려로 향후 조정국면이 당분간 이어질 전망이다. 미국 기업의 실적이 아직까지는 양호한 편이어서 블랙먼데이와 같은 폭락은 나타나지 않을 것이다. 달러가치도 약세 현상이 급격

히 진행되지는 않을 것이다. 전문가들은 일본의 경기 회복이 아직 본격화되지 않은데다가 엔고 현상이 세계경제에 바람직하지 않기 때문에 미일 간에 어느 정도 정책협조가 제시될 것으로 분석하고 있다. 국채 가격도 주식시장에 빠진 자금이 유입될 것으로 보이지 않아 급락할 가능성이 낮다. 또한 달러 가치가 완만하게 움직일 경우 미국 채 가격 역시 하향안정화될 것이다.

미국이 연착륙에 성공하고 미국 대신에 유럽과 일본으로 자금이 유입될 경우 아시아 증시와 미국 증시가 보이는 동조화 현상은 극히 일시적인 현상에 그칠 가능성이 높다. 따라서 미국의 금리 인상으로 인한 주가 폭락과 세계 경기침체와 같은 최악의 시나리오만 아니라면 경기하강 속도를 안정적으로 조절하고, 엔고 현상이 완화되면서 자금이 오히려 일본, 유럽과 신흥시장으로 유입된다면 국내 금융시장에도 긍정적인 효과를 미칠 수가 있다.

미국의 금융시장 불안은 국내 금융시장 불안요인으로 작용할 것

미국의 금융시장 불안은 기본적으로 국내 금융시장의 불안요인으로 작용할 것이다. 국내 증권업계는 최근 국내 증시가 외국 증시와 동조현상이 강화되고 있다고 언급하고 있다. 이러한 동조화 현상의 논리적 근거는 미국 증시가 하락하면

미국의 3/4분기 성장률이 4.8%를 기록하였고 외부충격으로 인한 급격한 경기침체보다는 연착륙이 필요하기 때문에 금리인상이 단행되었다. 미국이 연착륙에 성공하고 미국 대신에 유럽, 일본 및 신흥시장으로 자금이 유입될 경우 국내 증시와 미국 증시가 보이는 동조화 현상은 일시적인 현상에 그칠 가능성이 높다.

우리 기업들의 해외 DR가격이 국내 증시에서의 원주가격보다 낮아지면서 차익거래를 통해 원주를 팔기 때문에 국내 증시도 하락한다는 것이다. 또 다른 근거는 미국의 증시하락으로 인해 미국계 펀드에 대해 미국내 투자자들이 환매를 요청하고, 이 결과 미국계 기관들은 투자자들의 환매 요청에 응하기 위해 미국과 국내 증시에 매도를 한다는 것이다.

그러나 미국 금융시장이 불안할 때 외국인투자자들의 국내투자패턴은 공격적 매도라기보다는 짙은 관망세를 나타내고 있고 최근에는 순매수폭을 확대하고 있다. 이것은 국내 증시와 미국의 증시의 여건 그 자체가 다르기 때문이다. 오히려 11월 15일 미 연준리의 금리인상이 미국의 경기하강속도를 가파르게 하기보다는 사전에 속도조절을 통한 정책적 미세조정(fine tuning)이라면 이는 국내 금융시장에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것이다.

현재로서 미국의 3/4분기 성장률이 4.8%를 기록하였고 외부충격으로 인한 급격한 경기침체보다는 연착륙이 필요하기 때문에 금리인상이 단행되었다. 미국이 연착륙에 성공하고 미국 대신에 유럽, 일본 및 신흥시장으로 자금이 유입될 경우 국내 증시와 미국 증시가 보이는 동조화 현상은 일시적인 현상에 그칠 가능성이 높다. ■

공정거래 모니터제도 개선

곽세봉

공정거래위원회 기획예산담당관실 서기관

공정거래위원회는 독과점적 시장구조 및 각종 경쟁제한적인 제도·관행을 개선하고, 시장질서를 어지럽히는 사업자의 불공정거래행위를 시정함으로써 경쟁을 촉진하고 소비자를 보호하는 역할을 수행하고 있다. 그동안 사업자들의 불공정거래행위는 주로 피해자의 신고에 의해 조사해 왔으나 한정된 인력으로는 광범위한 분야에서 다양하게 발생하는 불공정거래행위를 효과적으로 감시하기 어려웠고 공정거래시책에 대한 국민들의 의견을 체계적으로 수렴하여 반영하는 기능도 상대적으로 미흡하였던 것이 사실이다.

이에 따라 생활주변에서 발생하는 각종 불공정거래행위를 효과적으로 감시하고 국민생활과 밀착된 공정거래시책을 추진하기 위하여 97년 6월 1일부터 공정거래 모니터제도를 도입, 운영하게 되었던 것이다.

공정거래 모니터제도란 주부·학생·회사원·개인사업 등 공정거래제도 운영에 관심이 있는 사람들을 모니터요원으로 위촉하고, 이들 모니터요원들이 생활주변에서 체험하거나 발견한 각종 불공정한 사례들을 공정거래위원회에 수시로 제보토록 하고, 공정거래시책 추진에 대한 의견을 조사·지원하는 역할을

을 하는 제도이다.

1997년 6월 발족 당시 공정거래 모니터요원은 3~4개월에 걸친 신문광고를 보고 전국에서 지원한 583명 중에서 서류심사를 거쳐 적극적인 활동의지가 있는 사람을 중심으로 200명을 최종 선발하여 위촉하였다. 지역별로는 15개 시·도에 골고루 분포되도록 하였고, 직업별로는 주부·직장인·개인사업자·학생 등을 주로 위촉하였다. 당시 공정거래 모니터요원에게는 기본활동비로 개인당 연간 20만원을 지급하고 제도개선이나 직권조사에 반영할 수 있는 우수정보를 제보한 모니터요원에게는 별도로 10만원의 사례금을 지급하였다.

공정거래 모니터제도가 운영된 후 불공정거래행위에 대한 지역별 감시체제가 구축되고, 공정거래제도에 대한 일반국민들의 인식이 높아졌으며, 물가관리업무에 공정거래 모니터요원들이 유용하게 활용되는 등 많은 성과가 있었다. 그러나 97년 6월 1일 공정거래 모니터제도를 운영한 이후 97년말까지 총 268건의 불공정거래행위가 제보되었는데, 이는 월평균 38건으로서 7개월 동안 1인당 평균 1.3건에 불과하여 제보실적이 극히 부

진하였다. 또한 제보내용도 공정거래법령과 제도에 대한 이해부족으로 97년도 제보건수의 89.6%가 공정거래제도와는 직접적인 관계가 없는 단순참고정보 이하의 거의 활용가치가 없는 부실한 내용이었다. 이는 모니터 기본활동비를 제보실적에 관계없이 개인당 연간 20만원씩 지급함에 따라 모니터요원의 제보활동에 대한 유인이 부족한 데 기인한 바 컸다고 판단된다.

공정거래위원회는 98년 공정거래 모니터 제도의 효율적 운영을 위하여 그동안의 운영 성과와 문제점을 평가하고 개선방안을 마련하였다.

첫째, 공정거래 모니터 활동을 활성화하기 위하여 모니터요원의 수를 기존 200명에서 300명으로 확대위촉하였다. 기존 모니터요원 중에서 97년도 제보사례를 정밀분석하여 제보실적이 많고 제보내용이 우수한 활동적인 사람만을 재위촉하였으며, 모집방법도 신문광고를 통한 모집 대신에 12개 소비자단체, 경실련·참여연대 등 시민단체, 중소기업중앙회 등 사업자단체 등의 추천을 받아 모집하는 방법으로 개선하였다.

97년도에는 모니터요원의 모집시 4개 중앙일간지에 모집광고를 내고 이를 보고 신청한 사람들을 대상으로 서류심사를 거쳐 모니터요원을 선발하였다. 그러나 단순히 신문광고를 보고 지원한 사람들은 공정거래모니터 업무에 대한 인식과 전문성이 부족한 경우가 많았으며, 매년 중앙일간지에 광고하는 데 많은 비용이 소요되는 문제가 있었다.

이에 따라 오랜 기간 동안 모니터활동을 활발히 해 온 소비자단체나 관련 협회 등에게 전문성이 있는 유능한 사람들을 추천해 주도록 모집방법을 개선하였던 것이다. 이로 인해

매년 중앙일간지에 광고하는 데 들어가는 약 1,600만원의 예산을 절약할 수 있었으며, 보다 우수하고 활동적인 모니터요원을 확보할 수 있게 되었다.

둘째, 제보내용과 관계없이 모니터요원 개인당 연간 20만원씩 지급하던 기본활동비를 폐지하고 제보실적과 제보내용에 따라 차등 지급하는 성과금제도로 개선하였다. 제도개선에 반영할 수 있는 우수정보에 대해서는 2만원, 직권조사에 활용되는 정보에 대해서는 1만원, 통상적인 업무에 참고할 수 있는 정보에 대하여는 5천원씩을 지급하도록 개선함으로써 모니터요원의 적극적인 제보활동을 유도하도록 한 것이다.

97년도에는 공정거래 모니터제도에 대한 관심을 유도하기 위해 모니터요원에게 개인당 연간 20만원씩의 기본활동비를 일률적으로 지급하였다. 이로 인해 모니터활동을 활발하게 수행하는 사람과 실적이 부진한 사람들 모두 동일한 사례금을 받게 되는 모순이 발생하였다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해 제보실적과 제보내용에 따라 사례금을 차등지급하는 성과금제도를 도입하게 된 것이며, 이로 인해 모니터요원간의 경쟁의식을 고취시켜 제보 건수가 증가하고 제보 내용도 질적인 향상을 가져오게 되었다. 또한 매년 기본활동비로 지급되었던 2천만원의 예산도 절약할 수 있었다.

공정거래위원회는 98년말 '인센티브추진위원회'를 개최하여 공정거래 모니터제도 개선에 따라 절약된 3,600만원의 10%에 해당하는 360만원의 예산절약성과금을 확정하고 이를 제도개선방안을 마련·시행한 부서에 지급한 바 있다. ■

인천상륙작전과 맥아더의 리더십

구대환

특허청 건설기술과장

우리는 지금 위기에 처해 있다. 수습되는 듯하던 경제가 대우사태로 다시 어려움을 겪고 있다. 이런 때 역사 속의 리더들이 어떻게 위기를 극복해 갔는지 살펴볼 필요가 있다. 이 글에서는 인천상륙작전에서 보여준 맥아더의 리더십과 그 영향에 대하여 알아본다.

합정 약 270척에 7만여명의 병력으로 실시된 인천상륙작전은 한국전쟁의 형세를 일변시켰고 맥아더 원수는 일약 세기의 영웅이 되었다. 한국전쟁 4일 후인 6월 29일 맥아더는 한강전선을 시찰할 때 이미 상륙작전을 착상하고, 그의 참모장에게 서울을 잇는 적의 병참선 중앙부를 타격하기 위한 상륙작전계획을 준비하라고 지시하였다. 그리하여 극동군사령부 전략계획단은 9월 중순을 상륙목표일로 잡고, 상륙가능 해안으로 인천, 군산, 주문진의 3

개 지점을 선정하여 맥아더에게 보고하였다.

맥아더원수가 한국전쟁에서 승리하기 위하여 적의 후방에 상륙하고자 생각한 것은 그의 전쟁경험으로 봐 당연한 것이었다. 2차대전중 필리핀에서 “나는 돌아올 것이다”란 말을 남기고 떠난 그는 수륙양면작전으로 오스트레일리아에서 루손에 이르기까지 일본이 점령했던 섬들을 차례로 탈환하였다. 상륙작전으로 적의 후방으로 우회하여 병참선을 공격하는 것이 가장 효과적인 작전이란 것이 태평양전쟁 경험에서 얻은 신념이었다.

인천항의 전략적 가치는 이곳이 서울로 접근할 수 있는 최단거리의 항구이고, 수도 서울을 점령함으로써 적의 보급로를 차단하는 동시에 적에게 심리적 타격을 가할 수 있을 뿐만 아니라 적 후방 깊숙이 상륙후 적을 압축 섬멸

함으로써 대전과가 가능한 곳이었다.

그러나 상륙예정지로서 여러 가지 난점을 가지고 있었는데 상륙시간상의 제한과 극히 불리한 지리적 조건을 지니고 있었다. 즉, 하루 2회 만조시에도 상륙정의 접안 가능 수심 7.6m를 고려할 때 작전가능시간은 3시간의 여유뿐이고, 이곳은 조수간만의 차가 평균 7m 최고 10.8m이며, 간조시에는 6km 이상의 개펄이 드러나는 곳이었다. 인천 외항은 상륙 및 화력지원을 위한 대규모 합정 정박에 너무 협소하였고, 상륙해안은 높은 해벽(대부분 4~5m)으로 이루어졌고, 이 지역의 강들은 평탄한 유역으로 넓게 퍼져 바다로 사라져버리기 때문에 상륙지점으로서의 거의 불가능하였다.

그러면 맥아더가 인천을 상륙지점으로 택한 이유는 무엇인가?

이는 적에게 양면 전쟁을 강요하고, 적의 병참선을 차단하며, 그들의 지휘 및 통신체계를 양단하는 한편, 큰 항구를 탈취함과 아울러 수도를 탈환하여 적에게 심리적 타격을 줄 수 있다는 다섯가지의 전략적 이점이 있었기 때문이다.

또한 이와 관련하여 상륙일자를 9월 15일로 택한 것도 맥아더의 자신감과 과감성을 높이 평가하지 않을 수 없다. 상륙가능한 만조 때는 9월 15일, 10월 11일, 11월 2일의 3일이었다. 그런데 맥아더가 첫번째 대안인 9월 15일을 결정하게 된 이유는 부산교두보를 고수하는 장병들의 피로를 덜어주고, 38도선 북진시 동계작전을 피하기 위해서였다. 만약 이 시기보다 1개월쯤 늦어지는 경우, 적의 해안방어력은 더욱 완강해질 것이므로 상륙작전이 불가능해질지도 모르고, 부산 방어선의 고수에 막대한 전력 손실이 생길 것이기 때문이었다.

그런데 맥아더의 작전은 여러 참모들과 예하지휘관들 그리고 워싱턴 군사고위층의 강력한 반대에 직면했다.

최종회의에 참석할 당시 미해군참모총장 서만제독은 인천의 평균 간만의 차이가 20.7피트로서 세계에서 가장 심한 곳 중의 하나라고 지적하고, 9월 15일은 30피트에 달한다고 하였다. 그리

고 만조시간으로부터 2시간 후에는 상륙정들이 모조리 인천항의 진흙 속에 빠지고 해안에 배치되어 있는 적의 각종 포화에 무방비 상태가 되고 말 것이라고 부당성을 설명하였다.

그리고 미육군참모총장 콜린스 장군은 “인천이 작전선 후방에 위치하고 있는바, 만약 인천상륙작전이 성공하여 서울을 탈환한다면 낙동강 방어선 안에 있는 위커장군의 지상군부대와 연결이 보장되는 것은 아니다. 그리고 부산교두보선 내에 있는 미해병여단을 인천상륙작전에 투입하기 위해서 뽑아내기가 곤란하다. 따라서 인천보다는 군산에 상륙하는 것이 훨씬 제8군의 공세작전에 유리하다”는 열변을 토하면서 반대하였던 것이다.

맥아더는 이러한 반대의견을 무릅쓰고 “실행의 불가능성을 논하는 것은 한층 더 기습효과를 보장할 수 있음을 뜻한다. 적 지휘관은 이러한 불리한 작전계획을 세울 자가 아무도 없을 것으로 믿을 것이기 때문이다”라고 힘주어 말했다. 이어서 그는 ‘군산 상륙은 조류나 지형조건으로 봐 안전한 상륙작전이 되겠지만, 적을 포위섬멸하기는 불가능하고, 성공률이 작은 혈투가 되고 말 것’이라고 예상하였다.

그리고 1950년 8월 23일 동경 맥아더원수 사령부에서 열린

최종회의에서 그는 9월 중순경 인천에 상륙한다는 작전방침을 확고히 하였다. 맥아더의 결심에 결정적 요인이 된 것은 그의 참모와 합동참모본부의 반대였다. 역설적으로 말하자면 인천이 상륙지점으로 틀림없다는 확신은 주위의 반대 때문이었다고 한다.

당시 70세 노장인 그는 무려 45분간에 걸쳐 차분한 목소리로 모든 참석자들을 설득시켰다.

“지금까지 여러분이 실행이 불가능하다고 지적한 그 사항이 오히려 본관에게는 성공을 약속해주는 요소가 됩니다. 왜냐하면 적군의 사령관도 이와 같이 무모한 공격을 시도할 사람은 없을 것이라 생각하기 때문입니다. …(중략)… 인천의 어려움은 인정합니다. 그러나 극복이 불가능한 것은 아닙니다. 나는 해군을 신뢰하고 있습니다. 실제로 나는 해군이 자신을 신뢰하는 것보다 더 깊은 신뢰성을 가지고 있습니다. …(중략)… 나는 우리 인류의 정의와 자유가 아직도 확고하다는 것을 믿습니다. 그리고 이 신념을 한국의 수도, 서울에서 입증해 보이기 위해 이 모험을 단행하려는 것입니다. 나는 성공을 절대로 확신합니다. 우리 장병 10만명의 목숨을 살릴 수 있는 이 계획을 어찌 바꿀 수 있겠습니까. 나는 확신을 가지고 이 작전을 단행할 것입니다.”

맥아더는, “이 작전의 성공요소

는 기습에 달려 있다. 자연장애는 극복할 수 있을 것이다. 합참본부의 분석이 틀린 것은 아니다. 이 작전이 위험한 것은 틀림없으며, 일대 도박이나 다름 없다. 그러나 우리는 인천에 상륙하여 적을 섬멸하고 말 것이다”고 엄숙하게 결론을 내렸다.

반대자들은 설득당했으며 사상자가 많이 발생하게 될 정면공격을 회피하려면 다른 방도가 없음을 재확인하게 되었다.

미해병 제1사단은 9월 15일 새벽부터 인천상륙을 감행하여 익일 오후 늦게 해안교두보를 확보하였다.

이후 수도 서울을 점령함으로써 적의 보급로를 차단하고, 적 후방 깊숙이 상륙함으로써 적을 압축 섬멸하여 대전과가 가능토록 하였다. 이에 힘입어 유엔군은 9월 16일 0시를 기하여 부산 주변의 포위망을 뚫고 북진을 개시, 지역내 적을 포위 추격하면서 9월 30일에는 38도선에 당도하였고, 10월 1일부터 북진할 수 있게 되었다. 결국 인천상륙작전은 한국전쟁의 형세를 일변시켰다.

맥아더는 작전의 착상단계에서부터 단순한 직관에 의하지 않고 싱크탱크를 활용하여 정보를 수집 분석하여 전략을 수립하는 합리적 사고와 치밀함을 보여주었다. 그리고 상륙작전으로 세 가지 방안을 마련하여 최적의 수단을

채택하고 수립된 작전계획이라도 중도에 취소할 수 있는 유연성을 가졌다. 그는 성패에 관계없이 자신에게 비교적 안전한 작전인 정면공격은 장기전으로 갈 수밖에 없다는 판단으로 이를 포기하고, 대신 매우 위험한 인천상륙작전을 과감하게 선택하였다. 만약 실패하면 치명적일 수는 있으나 궁극적인 전쟁의 승리를 가져올 수 있는 방법은 이것뿐이라는 판단으로 용기 있게 전략적 결정을 한 것이다.

그의 용기와 전문가다운 직업정신을 보여주는 대목이다. 그는 작전의 성공에 대한 절대적 확신과 정의와 자유에 대한 신념을 가졌고 결국 이러한 확신과 신념으로 작전을 성공시켰다.

과감한 결단과 행동력은 맥아더와 같이 성공한 리더들의 공통점이다. 연방탈퇴를 선언한 남부에 대해 신속히 군사대응한 링컨, 타이밍 중시의 행동주의 철학으로 대공황을 탈출한 루즈벨트, 대중적 인기에迎合하지 않고 국가경제회생을 위해 과감하게 대결하여 노조를 굴복시킨 대처수상, 쿠바 미사일위기사 미소의 전면전을 불사하고 쿠바해안을 봉쇄하여 소련을 굴복시킨 케네디 등에서 결단력의 정수를 볼 수 있다.

리더에게는 깊은 고뇌를 거친 과감한 결단이 요구된다. 깊은 고뇌가 없으면 독선에 빠지기 쉽고,

과감하지 못하면 실기하게 된다. 쿠바 미사일위기사 케네디의 쿠바해안 봉쇄의 결단 등은 깊은 고뇌 후의 과감한 결단이었다. 케네디는 봉쇄해역 가까이에서 미사일을 실은 소련 선단 22척과 대치 중 “봉쇄선을 넘으면 격침하라”고 명령하였던 것이다.

역사에서 가정은 무의미하지만 현 시점에서 우리가 다음과 같은 가정들을 해본다면 톱리더와 그의 리더십이 얼마나 중요한지 깨닫게 해줄 것이다.

① 인천상륙작전을 구상할 과감성과 발상의 전환이 없었다면?

② 맥아더가 자신에게 안전한 정면공격만을 시도했다면?

③ 미 합동참모본부의 강력한 반대에 위축되어 군산을 상륙지점으로 선택했다면?

만약 맥아더의 리더십이 발휘될 수 있는 여건이 되지 않았다면 어떻게 되었을까?

① 최후 긴급회의시 미 합동참모본부가 설득당하지 않았다면?

② 미 합동참모본부가 끝까지 군산을 고집했다면?

③ 미 합동참모본부가 맥아더를 경질했다면? ■

세계 금융환경의 추이와 시사점

이현승

재정경제부 장관실 비서관

연말이 다가오면서 국가부도 위기로 인하여 그 어느 겨울보다도 추웠던 2년 전이 생각난다. 모든 국민들을 추위에 떨게 했던 2년 전의 위기발생 원인에 대해서는 학문적인 규명도 있었고 공청회도 있었다. 기업부실, 금융부실, 도덕적 해이(moral hazard) 등의 내부적 요인과 함께 투자자의 추종적 행태(herd behavior)와 같은 심리적 공황(panic)으로 인한 자본유출이라는 외부적 요인도 같이 있었다고 보는 것이 일반적인 것 같다.

개인적으로는 기업부실, 금융부실이라는 국내적 요인과 함께 급변하는 세계 금융환경의 변화라는 새로운 도전(challenge)에 대한 준비 또는 응전(response)을 제대로 못해서 발생한 것이 아닌가 한다. 기존에 금융거래는 실물거래에 수반되는 부수거래의 일환으로 여겨지는 경우가 많았

었다. 하지만 정보통신혁명과 자본시장 개방 등으로 인하여 금융거래가 실물거래와는 별개의 독립적인 지위를 획득하게 되었으며, 금융거래 규모는 실물거래 규모의 3배 정도를 차지할 정도가 되어 언제든지 실물거래와는 관계없이 금융거래가 세계경제의 불안정요인이 될 수 있게 되었다.

이와 같은 금융거래 및 금융산업의 급격한 변화에도 불구하고 한국을 비롯한 아시아 국가들이 그동안의 높은 실물성장에 만족해 적절한 응전을 하지 못하였던 것이다. 사카키바라 에이스케 前 일본 재무관도 일본 요미우리신문에 발표한 회고록을 통해 “현재의 세계 금융위기는 사이버(cyber) 자본주의로 이동하는데 따른 경련이다. 금융시장은 정보전쟁의 이수라장으로 바뀌고 있고, 시장 참가자들은 세계 각지의 정보를 리얼타임으로 처리 또

는 조작하면서 거대한 자금을 동원해 이익을 챙기려 하고 있다. 아시아의 금융위기는 이러한 사이버 자본주의의 흐름에 뒤쳐졌기 때문이다”라고 하였다.

미국, 은행법 개정으로 금융업분리제도 폐지

이와 같은 세계금융의 급속한 변화를 가속화시키는 사건이 지난 10월 22일에 있었다. 20년 가까이 끌어오던 미국의 은행법 개정협상이 10월 22일 미 의회 지도자, 행정부 및 연방준비제도에 주요 쟁점사항에 관한 구두 합의가 이루어진 데 이어, 11월 4일 상하원 본회의 의결을 거쳐 11월 12일 클린턴 대통령이 서명함으로써 발효되었다. 이번 은행법 개정의 핵심은 Glass-Steagall Act에 의한 금융업분리제도를 폐지하고 은행·증권·

보험 등 금융업간의 상호진출을 허용하는 'Financial Services Modernization Act'를 제정하게 되었다는 것이다.

Glass-Steagall Act의 개정 배경과 합의내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 미국은 대공황시대인 1933년 금융의 안정성을 확보하기 위하여 금융기관의 업무영역을 은행·증권·보험으로 엄격히 분할하여 타 업종에 진출할 수 없도록 Glass-Steagall Act를 제정하였으며, 이에 따라 투자은행(investment banking)과 상업은행(commercial banking)의 구별이 있게 되었다.

1980년대 이후 컴퓨터 등 정보통신혁명으로 인하여 전통적인 투자은행의 기능과 영역의 경계가 허물어지는 등 금융여건의 변화로 인하여 금융의 겸업화를 허용하도록 하자는 Glass-Steagall Act의 개정 논의가 꾸준히 이루어져 왔다. 특히, 트래블러스 보험사와 살로먼 스미스 바니 증권사를 자사의 은행부문과 합병하는 계획에 관해 1년 전에 연방준비위원회로부터 승인을 받은 씨티그룹(Citigroup Inc)은 미국 금융산업의 발전을 명분으로 활발한 개정노력을 기울여 왔었다.

Glass-Steagall Act의 개정

이 그동안 지연되어온 것은 크게 보아 민간 금융업체들에게 비영리 단체 및 지역사회 기구에 대한 보조금 지급의무를 지우는 지역사회재투자법(Community Reinvestment Act)의 존속여부와 진입장벽 해제 후 금융기관의 감독권한과 관련한 미 재무부와 연방준비제도(FRB)의 이해관계의 대립에 기인하였다. FRB는 자신의 감독영역인 지주회사를 통하는 방식에 의한 겸업화 허용을 주장한 반면, 재무부는 은행의 자회사를 통한 겸업화를 주장하여 왔었다.

합의된 개정안은 첫째, 지역사회재투자법의 존속을 인정하는 대신 5만달러 이상의 대출이나 1만달러 이상의 기부금을 받은 지역사회단체들은 그 돈의 사용처에 관해 보고를 의무화하고 둘째, 자회사와 지주회사의 계열법인 모두 허용하되 은행자회사의 경우는 보험업, 부동산투자개발업은 할 수 없는 것으로 되었다.

금융의 겸업화·증권화·세계화·파생상품의 증가 추세

세계 금융산업의 변화추세의 하나는 이와 같이 전통적인 상업은행업무와 유가증권의 발행, 매매 등 투자은행업무의 겸영이 급

속히 증가하는 universal banking이다. 이미 영국은 1986년 대처 정부에 의해 이루어진 빅뱅(Big Bang)을 통하여 겸업주의를 수용하였다.

두번째 금융산업의 추세는 금융의 증권화(securitization)현상으로서, 증권을 매개수단으로 하는 직접금융방식이 전통적인 예금과 대출 위주의 간접금융방식에 비해 비중이 커지고 있는 것이다. 예를 들어 예금 대신 CD, 장단기 차입 대신 CP나 회사채 발행, 대출채권 등을 담보로 증권을 발행하여 유동화하는 등 비유동성자산을 유동화하고 있는 것이다. 미국의 경우 이러한 현상은 특히 두드러져 전체 금융자산에서 상업은행의 비중이 1950년의 50%에서 최근에는 5분의 1 수준에 불과한 상태이다.

세번째 금융산업의 추세는 금융의 세계화(globalization)이다. 즉, 인터넷 등 정보통신기술의 발달과 개방화의 진전으로 인하여 국가간 금융거래가 대폭 증가하고 한 국가에서의 행위가 여타 국가에 신속하면서도 큰 영향을 미치는 등 금융시장의 글로벌화와 동조화 현상이 이루어지고 있는 것이다. 이로 인하여 회계기준 및 정보, 규제 관련법령 등에 있어서 국제적 기준(global

standard)의 요구가 거세어지고 있다.

네번째 금융산업의 추세는 파생금융상품(derivatives)의 확산이다. 정보통신의 발달은 위험을 회피하고 수익을 높이기 위한 새로운 금융상품(선물, 옵션 등)의 개발을 확산시키고 있다.

금융산업 제도정비와 위험관리능력 제고 필요

자율화·개방화·정보화의 영향을 받아 금융의 겸업화, 증권화, 파생상품의 증가와 같이 급속하게 변하고 있는 금융여건이라는 도전은 우리에게 미래를 내다보는 혜안과 문제를 적확히 보는 안목을 가지고 신속하게 대응할 것을 요구하고 있다.

첫째, 무엇보다도 국내 금융기관의 경쟁력을 제고하기 위한 금융기관들의 구조조정(restructuring)과 인력양성(empowerment)이 필요하다. 그리고 금융기관의 universal banking화, 대형화, 합병 등의 추세를 감안하여 금융기관의 경쟁력을 제고할 수 있도록 금융기관 업무영역의 조정 등의 제도정비도 필요할 것이다.

둘째, 금융의 겸업화, 증권화, 세계화, 파생상품의 증가 모두 위

험을 증가시키는 요소들이 있으므로 위험을 줄이려는 노력이 필요하다. 최근의 정보통신혁명과 국제화는 한 부문 또는 한 국가에서 발생한 위험이 타 부문 또는 타 국가에 전파(contagion effect)되는 속도와 정도를 더욱 심하게 하고 있다.

1997년 이후 아시아의 금융위기는 이러한 현상을 잘 설명하여 주고 있으며, 위험관리의 중요성을 높이고 위험에 대한 인식을 새로이 하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 위험을 줄이기 위해서는 신용심사능력의 제고 등 금융기관 자체적으로 위험을 줄이려는 노력이 필요한 동시에, 위험의 분산과 투자에 따른 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 정부가 확실하게 보장해 주는 금융의 범위(은행예금 등)를 명시하고 여타 금융에 대해서는 위험분담의 원칙을 국민들에게 알릴 필요가 있다. 최근에 발생한 파인센스사 등 유사금융기관의 고수익보장이라는 달콤한 말에 속아 높은 위험을 간과하였던 사태는 이러한 필요성을 웅변하고 있다.

또한 최근에 활발하게 논의되고 있는 국제금융체계의 개편과 관련된 것으로서, 세계금융의 위험발생을 사전에 예방하고 경고음을 울리며, 위험이 실제로 발생

시에는 위험이라는 바이러스를 차단하여 전염을 막을 수 있는 준비가 필요하다 하겠다.

셋째, 금융의 세계화와 금융산업의 재편이 거시경제정책에 미치는 영향에 대하여 검토하고 대비하는 것이 필요하다. 예를 들어 자본의 급격한 국제적 이동은 통화 및 환율정책의 효용을 낮출 수 있으며, 파생금융상품의 확산은 M2와 같은 기존의 통화지표가 적정한 측정수단이 되는 데 한계를 지니게 할 것이다.

변화는 새로운 도전을 일으키고, 토인비가 말하였듯이 역사의 성쇠는 새로운 도전(challenge)에 얼마나 잘 응전(response)하느냐에 달려 있다. 대변혁의 새로운 천년을 눈앞에 둔 우리는 IMF 체제라는 위기가 위장된 축복(disguised blessing)이 되어 도약의 디딤돌이 될 수 있도록 새로운 도전에 잘 응전할 수 있도록 해야 하겠다. ■

연대보증제도, 완전 철폐되어야

황호민

2 003년까지라고 말해온 연대보증제도 철폐 조치의 시행은 건전한 가정경제의 보호라는 측면에서 혁명적이고 필연적이라 할 수 있다. 그간 이 땅에 서린 보증피해자들의 피눈물을 생각하면 만시지탄의 느낌이 들지만 정의로운 사회로의 큰 진척임을 또한 부인할 수 없다. 오직 은행만을 위해서 존재한 연대보증제도가 철폐됨으로써 고객을 위한 금융기관의 서비스가 달라질 것이며, 악덕채무자도 크게 줄어 질서 잡힌 경제체제를 구축할 것이 확실하다.

사람 사이의 신뢰감이 돈으로 계산됨으로 해서 그간 얼마나 많은 사람들이 보증을 서든 안 서든 파국을 맞을 수밖에 없었는지를 생각하면 정부와 국민 모두에게도 일단의 책임이 있다.

그러나 천만원 이상의 금액에 대해 은행 자율로 연대보증을 세우지 않겠다는 내용은, 명확한 액

수 규정이나 위법시 제재조치를 명시하지 않은 점도 문제이나 천만원이 안되는 금액에 대해서는 연대보증을 그대로 인정한다는 것이어서 서민들의 입장에서는 충격적이다. 자금시장의 경색이라는 궁색한 변명을 대는데, 이는 적은 금액을 상대로 하는 서민들에게는 전혀 도움이 되지 않는 발상으로밖에 이해되지 않는다. 연보제가 적용되지 않아서 대출금 처리에 있을 기술적인 문제는 신용도 파악이 미비하여 대출사가 났을 때 손실을 보전한다는 뜻인데, 그것은 자금추적을 통해 받아내야 하는 금융기관 자체의 능력문제이다. 적은 금액이라 해서 함부로 빌려주고 잘못되면 보증인에게 덤터기를 씌우는 발상 자체가 위험한 것이다.

금융선진국에서는 대출자의 신용도를 면밀히 기록하여 자료로 쓰며, 잘못된 경우 대출자의 피해를 줄이기 위해 보험까지 들어줄

정도인데 비해 아직 초기단계이며 금융시장 경색이라는 이유를 들어 적은 금액은 보호권 밖으로 밀어내는 지침은 용납하기가 어렵다고 본다. 또한 서민들의 소중한 돈일수록 정성껏 지켜주어야 하건만 어설픈 변명을 늘어놓아 시대적인 악법을 존속시킨다면 금융권과 시민계층은 계속 유리될 수밖에 없다.

사고가 나면 은행은 주채무자나 보증인이나 똑같은 상대로 여겨 오직 대출금 회수에 혈안이 되어 가혹한 압류를 집행하는데 법적인 책임은 없다고 하나 도의적인 책임마저 없다고 할 수 없다. 더구나 의도적으로 해를 입힌 상태라도 형사가 아닌 민사사건으로 취급되어 공식적인 강제조치가 없는 것도 화를 부르고 있다.

일본이 거의 유일하게 연보제를 적용하고 있는데, 이야말로 절대로 본받지 말아야 할 일제의 잔재이다. 군국주의와 정복사회를

이어오며 절대적인 집단혈연체제를 구축해온 일본의 실상에 사고와 관습이 다른 우리 사회를 대비시키는 것도 무리가 있거니와, 객관적 판단으로도 연보제의 허무맹랑함이 드러나는 판에 경제대국의 모양새를 들어 옹호를 주장한다면 일종의 식민사관에 빠진 오류임이 분명하다.

악법의 철폐가 가시화되는 시점에서 금융권의 협조가 없다면 모처럼의 장거가 공염불로 끝날 가능성이 많다. 국제적인 추세와 여론의 비등으로 결국은 철폐되겠지만 그 기간 동안에 술한 시민들의 가슴에 또 한번 상처를 남길 것이 뻔하며 그만큼 국가와 사회에 대한 신뢰감도 떨어지게 된다. 주채무자에게서 빌려준 돈을 받지 못해도 걱정하지 않는 편리하고 충직한 전대미문의 악법 덕분에, 은행은 그동안 몸집을 키워 왔을 뿐 아니라 은공도 모르고 오히려 고객들에게 거만한 자세를 보여왔다.

이렇듯 은행에게 전가의 보도 역할을 해온 연대보증제도를 금융권이 쉽게 포기하지 않을 것은 불을 보듯 뻔하다. 하지만 나라 경제의 재건에도 심각한 피해를 주는 이 제도를 철폐하지 않는다면 우리나라의 경제적 규모가 일시적으로 커질 수는 있어도 정직한 경제생활의 바탕을 마련하는

데는 실패할 것이다.

또 이미 보증 선 예금에 대해서는 적용하지 않는다는 계획도 재고해야 한다. 집을 날리고, 자살을 하고, '가정파괴'가 계속되는 이 순간의 피해에 대해서도 이를 최소화하는 구제대책이 필요하다. 우선 주채무자로부터 받아내는 은행의 노력이 의무화되어 보증인의 손실을 최대한 막아주어야 한다.

악덕 채무자가 엄연히 실소유자임에도 불구하고 명의가 다른 사람으로 등록되었다는 이유를 들어 손도 대지 않고 보증인의 재산을 압류하는 지독한 편의주의는 영원히 사라져야 한다. 심지어 은행은 돈을 빌린 사람이 이자를 갚지 않더라도 독촉할 것도 없이 보증인으로부터 연체이자까지 고스란히 챙기는데, 이는 전적으로 보증인을 통해 대출금을 받아낼 수 있다는 확신 때문이다. 주채무자로부터 거의 받아낸다는 법규가 있다면 보증 피해자들의恨이 맺히는 이상현상은 훨씬 줄어들 것이다.

9월부터 부분 시행된 연대보증제도의 철폐조치에서 가장 우려되는 것은, 온 국민의 성원에도 불구하고 이익집단의 총력적인 로비에 막혀 이에 정착되기 전에 유야무야되지 않을까 하는 점이다. 이번의 철폐약속도 금융권의 잘못된

영리추구에 밀려 정부의 의지가 약화될 소지는 얼마든지 있다.

이제 역사적인 개혁조치가 정착되기 위해서는 은행의 협조가 절대적이지만 그에 앞서 올바른 인식이 사회 저변에 자리잡혀야 한다. 전문가들조차 "위험하니 함부로 들어주지 말라"고 조언하긴 해도 완전철폐를 부르짖는 양식 있는 의인이 거의 없었다는 사실에 비감을 금할 수 없지만 새로운 시대가 지금에야 우리에게 주어졌다는 사실을 명심하고, 보증피해자들의 한이 서린 연대보증제도가 새롭게 바뀌어지도록 정부와 국회와 국민 모두가 힘을 모아야 한다.

천만원 이하의 금액에서는 연대보증제도의 적용이 계속되리라는 맹점이 개선되어 금액에 상관없이 완전 철폐되어야 한다는 구체적인 보완조치가 요구되지만, 우선은 이번 조치가 약속한 대로 실현되기를 간절히 기원한다.

이는 잘못된 법안의 철폐라는 단순한 사안이 아니다. 연대보증제도가 서민들의 경제생활에 치명적인 상처를 끼쳐왔기 때문이다. 부분철폐가 이루어지면 곧 완전철폐의 기틀이 잡힐 것이라 믿으며, 금융시장의 경색이 아닌 활성화로 새로운 대출문화가 정립되기를 바란다.

독자 · 충남 논산군 취암동