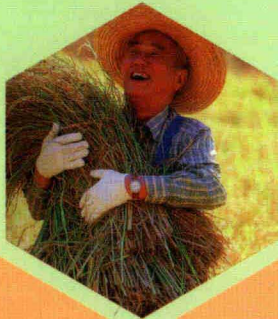


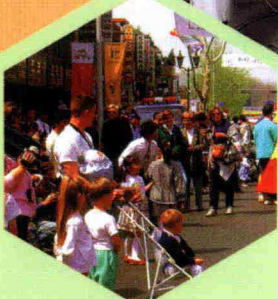
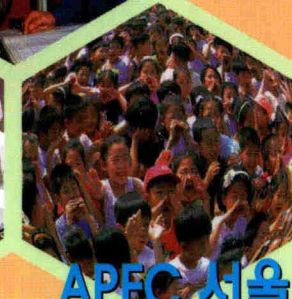
정·책·담·당·자·가·만·드·는·경·제·전·문·지

# 나라경제

## 2000.5



# 생산적 복지 사회 구현



### APEC 서울포럼 개최

**정 책** 2001년도 예산안편성 지침

**해 설** 국민 건강을 위한 의약분업 시행

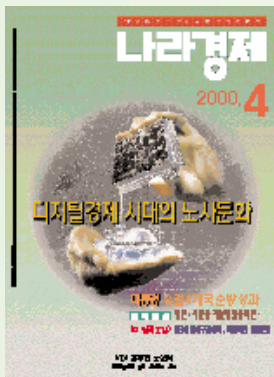
◀ 이 달의 초점 ▶ 올해 임금인상, 적정수준은?

KDI 경제정보센터  
<http://epic.kdi.re.kr>

2000년 5월 1일 발행 · 제11권 제5호 · 1990년 11월 14일 등록 · 문화 라 04859호 발행처/KDI 경제정보센터 130-012 서울특별시 동대문구 청량리동 207-41 전화 (02)958-4114 · 월간 ISSN 1227-8033 5

# 나라경제

2000년 5월호  
통권 제114호



2000년 4월호



경제정책의 산실을 찾아서 - 건설교통부 건설경제국

- 4 권두칼럼 외국인투자자와 우리 경제/김완순 · 고려대 교수
- 6 **만남** '쌍두마차형 성장전략'으로 새로운 성장동력을 창출  
김영호 산업자원부장관 VS 송병락 서울대 부총장
- 10 **경제정책의 산실을 찾아서 - 건설교통부 건설경제국**  
/황재성 · 동아일보 기자

## 특집 생산적 복지 사회 구현

- 16 생산적 복지 사회 구현/임성균 · 대통령비서실 삶의질향상기획단
- 21 일을 통한 '생산적 복지'의 구현/정현옥 · 노동부
- 25 국민기초생활보장제도 확립/손건익 · 보건복지부
- 29 사회보험제도의 내실화/이상용 · 보건복지부
- 34 평생건강관리체계 구축/박용주 · 보건복지부

## 이 달의 초점 올해 임금인상, 적정 수준은?

- 38 올해 임금인상률은 13.2%가 적정/노진귀 · 한국노총
- 42 올해 적정 임금인상률은 15.2%/허영구 · 민주노총
- 45 올해 적정 임금인상률은 5.4%/김영배 · 한국경총
- 48 올해 적정 임금인상률은 7.4%/강순희 · 한국노동연구원

52 **경제수상** 21세기 향만, 펜타포트/김성수 · 해양수산부

56 APEC의 새로운 변명과 화합을 위한 서울포럼/배영식 · 재정경제부

59 **특별대담** 김병일 조달청장- '조달행정을 고객 중심으로'

## 경제 정책해설

- 64 2001년도 예산안 편성 지침 /반장식 · 기획예산처
- 69 국민건강을 위한 의약분업 시행 /안효환 · 보건복지부
- 72 산재보험 적용 확대 및 내실화 /정순호 · 노동부
- 75 한·일, 한·중 어업협정과 새로운 어업질서 /김영규 · 해양수산부
- 80 디지털경제 시대의 수송물류 /박명식 · 건설교통부
- 84 청소년보호를 위한 '인터넷내용 등급제' /고광섭 · 정보통신부
- 87 건물미관 개선으로 밝은 도시환경 조성 /이영근 · 건설교통부
- 90 인터넷전화서비스 활성화 촉진 /서홍석 · 정보통신부
- 93 벤처기업은 우리 산업의 새 주체세력 /서창수 · 중소기업청

### 공공부문 경영혁신

- 97 서비스는 지방자치 성공의 관건 /이규수 · 김포시청
- 99 '종이와 캐비넷 없는' 사무실 /허승철 · 기획예산처
- 103 **기업정보** 불공정거래행위 유형(Ⅲ) /송하성 · 공정거래위원회

### 경제동향

- 107 **경제동향** 국제금융체제 개편 논의동향 /양두용 · 대외경제정책연구원
- 111 최근 세계금융의 동향 /정규윤 · 금융감독위원회

### 책과의 만남

- 114 **책과의 만남** 「새 천년을 향한 생산적 복지의 길」 /원윤희 · 서울시립대 교수
- 116 「국제무역의 정치경제학」 /조용득 · 건국대 교수

### 나라경제 광장

- 117 **나라경제 광장** 그린스펀은 왜 그리인상을 고려하는가? /이현승 · 재정경제부
- 119 **한국경제에 관한 외신보도 동향**



만남 : 김영호 산업자원부장관 VS 송병락 서울대 부총장

## 정책담당자가 만드는 경제전문지



편집/경제부처합동편집위원회

발행/KDI 경제정보센터

발행인/이진순 · KDI 원장

편집인/한성택 · 재정경제부 경제홍보기획단 단장

### 편집위원

- 재정경제부/이기복 · 경제홍보기획단 총괄기획과장
- 외교통상부/이현주 · 통상정보지원팀장
- 과학기술부/이만기 · 정책총괄과장
- 농림부/최희중 · 기획예산담당관
- 산업자원부/진홍 · 법무담당관
- 정보통신부/정경원 · 기획예산담당관
- 보건복지부/이계용 · 기획예산담당관
- 환경부/노부호 · 정책총괄과장
- 노동부/남석현 · 기획예산담당관
- 건설교통부/이재영 · 기획담당관
- 해양수산부/김성진 · 기획예산담당관
- 공정거래위원회/송하성 · 총괄정책과장
- 기획예산처/반장식 · 예산제도과장
- 금융감독위원회/박환근 · 기획과장
- KDI 경제정보센터/조병구 · 연구위원

편집간사/백우진 · 재정경제부 경제홍보기획단

편집장/김인철 · KDI 경제정보센터

편집기자/이기덕 · 이상주 · 원동업

업무/안의일

표지 디자인/예진

일러스트/오진목

인쇄/유성사

나라경제 · 2000년 5월 1일 발행(매월 1회 발행) 제11권 제5호  
(통권 제114호) · 1990년 11월 14일 등록 ·

등록번호 문화라 04859호

발행처/KDI 경제정보센터

130-012 서울특별시 동대문구 청량리동 207-41

130-650 서울 청량우체국 사서함 113

대표전화 (02)958-4114 · FAX (02)3295-0748

홈페이지 주소 : <http://epic.kdi.re.kr>

인터넷 e-mail : [nara@kdix.kdi.re.kr](mailto:nara@kdix.kdi.re.kr)

천리안: kcee

기사의문의 : (02)958-4632, 4634~5

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 도서잡지윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

# 외국인투자와 우리 경제

김 완 순

고려대학교 교수, 외국인투자 ombudsman  
(pwskim@unitel.co.kr)

지금은 우리 경제의 세계화 내지 세련화를 위해서 해외자본 유치에 우리의 모든 역량과 관심을 집중하여야 할 때이다. 외국인투자 유치를 통한 우리 경제의 활성화 및 성숙화는 시대적인 흐름이며, 이 길만이 앞으로 우리 경제가 치열한 국제경쟁에서 살아남을 수 있는 유일한 대안이다.

1999년도 유엔 무역 개발 회의 (UNCTAD) 투자보고서는 외국인 직접투자 유치를 소홀히 하는 국가는 앞으로 세계화 흐름 속에서 소외될 것이라고 지적하고 있다. 전세계적으로 외국인직접투자(FDI)가 일반교역 규모를 앞지르고 있어 FDI는 이제 지구상의 가장 보편적인 경제활동 수단으로 자리잡아가고 있다. 1980년대 후반 우리 경제가 반짝호자를 보였을 때 정부는 FDI에 대한 정책적 지원을 줄이고 경영간섭을 받지 않는다고 투기성 단기차입을 늘렸는데, 이러한 외자도입 정책이 결국 IMF 경제위기를 초래한 원인의 하나가 되었음을 상기할 필요가 있다.

지난 97년말 외환위기 이후 우리나라 정부는 외환보유고 증대를 위해 FDI 유치를 강화하였으며 이 같은 노력이 우리나라가 외환위기를 극복하는 데 결정적으로 기여하였음은 아무도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 외환보유고 증가가 FDI의 긍정적 외부 경제효과(positive externalities)의 전부는 아니



다. 외화유입효과는 아프리카 개도국이나 멕시코와 같은 나라에서만 정부정책 중 우선순위를 차지할 뿐 영국·미국·싱가포르 등 선진형 경제나 중국·말레이시아·인도네시아·스리랑카·베트남 등 개도국에서는 실업구제, 수출경쟁력 강화, 기술이전, 산업구조 고도화 및 지역의 균형적 발전 등에 외국인투자 정책의 주안점을 두고 있다. 외화유입은

그 자체를 투자유치정책의 목적이라고 하기보다는 생산설비 투자 및 법인설립시 자연적으로 발생하는 외부경제효과로 보는 것이 옳다.

FDI는 자국의 외환보유고를 증가시킴으로써 국제수지 안정에 기여함은 물론 고용창출, 신기술 이전에 의한 수출경쟁력 향상 및 산업구조 고도화, 생산력 향상을 통한 경제성장, 낙후지역 개발, 선진 경영관리 능력의 이전 등 다양하고도 광범위한 부문에서 경제효율성 증대에 긍정적인 국민경제적 파급효과를 가져다 준다. 그러므로 이제는 외국인투자 활성화로 우리 기업들의 국제경쟁력을 제고시키고 경제성장을 뒷받침하도록 하기 위한 전략과 실행방법에 관해 우리 모두가 진지하게 논의하여야 하며 우리 경제가 안정적 성장을 이룩하는 데 있어 국제수지 균형의 정착과 더불어 외국인투자 유치가 중요하다는 국민적 공감대를 더욱 새롭게 할 필요성이 있다.

UNCTAD 투자보고서에 의하면, 1999년의 경우 전세계 FDI 규모는 국제적 기업인수합병(M&A) 증가에 힘입어 지난해 전년보다 28.5%가 늘어난 8,270억달러를 기록하였는데 이 중 우리나라에 대한 투자는 도착기준으로 전체의 1.0%인 83억달러에 머물렀다. GDP 대비 외국인직접투자 누계액 비중은 97년 3.4%에서 99년 7.7%로 크게 증가하였으나 여타 아시아 국가인 중국(23.5%), 말레이시아(38.1%), 싱가포르(81.6%) 등에 비해 아직도 상대적으로 낮은 수준이다.

급성장하고 있는 우리 경제는 외국인투자자에게 있어 매력적인 투자대상이다. 또한 우리 정부의 외국인 투자유치정책, 최근의 벤처열풍, 경제발달 과정에서 축적한 우수한 기술력, 중국·일본 등 거대 잠재시장과의 지리적 인접성 등도 우리나라가 장차 외국자본의 동아시아지역 진출의 전초기지로서의 역할을 담당하는 데 유리한 여건으로 작용하고 있다.

우리나라가 동아시아 지역의 투자거점지로 발돋움하기 위해서는 해외자본 유치정책의 패러다임 전환이 전제되어야 한다. 종래에는 투자유치절차 개선, 인센티브 도입 등 다분히 수동적인 정책이 주류를 이루어 왔지만 지금은 외국인투자기업의 경영 및 생활여건 개선이라는 미시적 측면의 중요성이 부각되고 있다. 투자유치 방식 또한 중앙정부 단독에서 중앙정부 및 지방자치단체 그리고 민간기업이 공동으로 참여하는 종합적이고 체계적인 쪽으로 바뀌고 있다.

거시적 관점에서 실질적이고 과감한 규제개혁과 인센티브제도 확대가 이루어져야 하며 투자계획 수립에서부터 자금을 투자하여 공장을 설립, 경영활동에 착수하는 단계에까지 세심한 배려가 수반되어야 한다. 높은 토지가격·금리·임금수준 등으로 기업환경이 경쟁국들에 비해 별로 나을 것이 없는 우리나라가 해외자본을 유치하려면 인센티브를 전략적으로 활용하는 방법밖에는 없다고 생각한다. 다행스럽게도 이 부문에서의 개선을 위한 노력이 활발하게 이루어져 온 결과, 나름대로의 성과가 나타나기 시작하고 있기는 하지만 부족하거나 미진한 부분을 찾아내어

보완하고 개선하려는 자세가 요구된다. 아울러 FDI에 대한 인센티브 공여폭을 늘리는 방안도 계속 강구할 필요가 있다.

미시적 측면에서는 외국인투자기업의 경영상 고충이나 애로사항을 해소하여 주는 노력이 필요하다. 우리에게도 당연하게 받아들여지고 있는 제도라 하더라도 문화·관습의 차이로 그들에게는 불편하고 해결하기 어려운 문제일 수도 있는 경우가 많다. 우리가 이들이 사업에 정진할 수 있도록 배려하고 도와준다면 외국투자기업들은 투자환경이 개선됨에 따라 사업규모나 영역을 확장하게 될 것이다.

외국자본을 신규로 유치하려는 노력도 중요하지만 기왕에 우리나라에 진출하여 기업활동을 하고 있는 외국계 자본으로 하여금 對韓투자 규모를 확대하거나 최소한 기업활동을 통해 발생한 이익을 재투자하도록 하는 노력이 '해외투자 유치'에서 빼놓을 수 없는 중요한 전략으로 자리잡아가고 있다. 참고로 필자가 소속되어 있는 '외국인투자 옴브즈만 사무소(Office of Investment Ombudsman)'는 현재 국내에서 영업중인 외국투자기업의 경영애로나 고충을 해결하여 주는 일을 주로 하고 있는 기관이다.

요컨대 효율성 및 생산성 향상에 밑거름이 되는 외국인투자 유치를 활성화하기 위해서는 '고객만족형' 외국인투자 환경을 조성하는 일이 아주 중요하다. 투자유치절차 간소화, 각종 인센티브 제도의 확대 및 금융·세제·노동 등 주요 부문에서의 선진화를 도모하고, 경영·생활환경이 글로벌스탠다드에 근접하도록 하나하나 점검하고 고쳐나가는 동시에 노사안정, 인플레이션 억제 등으로 투자환경 개선에 지속적으로 노력함으로써 우리나라가 장차 동아시아 지역의 투자중심축(hub)으로 부상하도록 하여야 한다.

또한 선진외국의 투자제도를 벤치마킹하여 국내제도 개선에 활용하고, 개선된 투자환경에 관한 대내외 홍보를 강화하도록 하여야 한다. 사후서비스 차원에서 우리나라에 진출한 외국자본이 안심하고 영업활동에 전념할 수 있도록 도와주고 지원하는 일에도 끊임없는 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. ■

# ‘쌍두마차형 성장전략’으로 새로운 성장동력을 창출

김영호 산업자원부장관

대담: 송병락/서울대 부총장

• 때: 2000년 4월 7일 • 곳: 산업자원부장관 집무실



“

지금은 정보의 산업화와  
산업의 정보화가 필요한 시점입니다.  
‘쌍두마차형 성장전략’은  
전통적인 제조업에 IT혁명을 접목시켜  
IT와 제조업을 쌍두마차로 하는  
산업구조를 만들어 한국경제의 새로운  
성장동력(New Dynamism)을  
창출하고자 하는 노력이라고  
할 수 있습니다.

”



— 장관께서 강조하시는 ‘쌍두마차형 성장전략’의 구체적 내용은 무엇입니까?

▲ 최근 세계경제는 전통산업에 정보통신기술을 접목한 산업의 정보화가 급속히 진전되고 있습니다.

우리나라도 정보화가 선진국과 어깨를 겨룰 수 있을 정도로 발전했지만, 정보통신기술(IT)혁명 자체는 경제기반(인프라)에 불과합니다. 왜냐하면 IT도 제조업과 결합해야 콘텐츠도 채워지고 이에 따라 新산업혁명이 일어날 것이기 때문입니다. 그 예로, 영국에서 발명한 증기기관도 200년 뒤 방적기와 만나면서 산업혁명이 시작되었고, 경쟁력을 잃었던 미국의 섬유산업이 DAMA(Demand Activated

Manufacturing Architecture) 프로젝트로 회생해 고용효과와 무역흑자를 올리고 있는 것을 들 수 있습니다.

따라서 지금은 정보의 산업화와 산업의 정보화가 필요한 시점입니다. 아울러 대기업과 벤처를 대립구도로 보면 안될 것입니다. 이것이 쌍두마차론의 핵심입니다. 다시 말해 ‘쌍두마차형 성장전략’은 전통적인 제조업에 IT혁명을 접목시켜 IT와 제조업을 쌍두마차로 하는 산업구조를 만들어 한국경제의 새로운 성장동력(New Dynamism)을 창출하고자 하는 노력이라고 할 수 있습니다.

— 정보와 지식을 바탕으로 한 新산업을 전략적으로 육성하기 위한 방안을 말씀해 주십시오.

▲ 기존산업의 고부가가치화와 함께 연구개발(R&D) 주도형 정보산업·생물산업·초전도산업·광산업과 같은 21세기 돌파산업을 전략적으로 육성해 나간다는 것이 산업자원부의 방침입니다.

이를 위하여 기업의 고유브랜드화와 자체디자인 개발을 촉진하여 생산과 수출체제를 주문자 상표부착방식(OEM)에서 자체디자인개발(ODM)로, 나아가 고유브랜드상품(OBM)으로 전환해 나갈 계획입니다.

돌파산업의 경우 선진국에서도 바람직한 성장모형을 찾기 어렵고 기술혁신이 가속화되고 있어 우리 나름의 바람직한 성장모형을 모색하고 있습니다.

또한 전략기술 개발 및 사업화를 촉진하기 위하여 인천 등



지역별 생물산업 혁신거점을 네트워크화하고 세계적인 光산업 집적단지를 광주에 조성하는 한편, 연구개발 및 사업화를 촉진하기 위해 각종 규제를 정비해 나갈 계획입니다.

— 전자상거래의 본격 실천을 위한 종합대책을 얼마 전 마련한 것으로 알고 있습니다.

▲ 지금까지는 전자상거래에 대한 사회일반의 관심이 사이버몰과 같은 기업과 소비자 간의 전자상거래(B2C)에 집중되어 온 것이 사실입니다.

따라서 산업자원부는 21세기 산업경쟁력의 핵심요소가 될 전자상거래를 산업과 무역전반에 확산하는 데 역점을 둘 계획입니다. 이를 위해 시장의 신뢰성 확보를 위한 인프라의 확충, 기

업간 전자상거래(B2B)체제의 도입 그리고 사이버 무역의 기반조성 등을 전략수립의 기본 방향으로 삼고 있습니다.

— 정부의 벤처기업 육성정책이 벤처의 거품을 조장했다는

지적에 대해 어떻게 생각하십니까?

▲ 우리나라는 벤처기업 육성을 본격적으로 시작한 지 2년여 만에 미국·네덜란드·이스라엘·핀란드·아일랜드·대만과 함께 세계 7대 벤처 성공국으로 평가받을 정도로 엄청난 양적 성장을 이룩하였습니다.

벤처열기에 따른 일부 버블현상은 단기간의 급성장 과정에서 나타나는 다소 불가피한 현상이 아닌가 합니다. 벤처캐피탈, 코스닥 등 벤처금융의 기능이 확충되면 시장의 선별력도 높아질 것으로 보고 있습니다.

앞으로도 최근의 벤처열기가 지속·확산되어 21세기 한국경제의 새로운 성장동력을 창출하기 위해서는 벤처기업 스스로 파이낸싱(금융) 모델에서 벗어나 기술개발 중심의 이노베이션 기

능을 강화해야 할 것입니다. 아울러 대기업과 중소기업·벤처기업·연구기관 사이의 4층간 선순환 구조를 만들어 이를 국가경쟁력의 원천으로 만들어야 합니다.

이제 벤처기업들도 한 단계 성숙했으므로 벤처의 활력을 유지하면서 역기능을 제거하는 쪽으로 정책을 펴나가겠습니다.

— 세계는 인도의 소프트웨어 인력이나 러시아의 과학인력 등을 유치하기 위해 '전쟁'을 벌이고 있는 중입니다. 반면, 국내문호는 너무 폐쇄적이고 IT인력의 부족현상도 빚어지고 있습니다.

▲ 현재 국내 IT인력은 3만명이 부족하고 앞으로 3년 동안 10만명의 인력을 양성해야 합니다. 이를 위해 외국 IT인력이 내국인과 동등한 지위를 가질 수 있도록 하는 '골드카드제'를 도입하여 해외의 우수 IT인력을 유치하고 국내인력 양성에도 전력을 다할 것입니다.

그러나 한편으로는 잉여인력이 발생하고 있는 부문도 있어 인력의 질적 고도화를 위한 산·학·연 공동연구 강화, 산업현장 인력양성사업 확대 등 현장수요에 맞는 기술인력 육성에 노력하고 있습니다.

— 지금이야말로 우리의 강점을

보강하는 21세기형 경제발전 모델을 정립해야 할 때라고 보는데, 어떻게 생각하십니까?

▲ 개인적으로는 네덜란드식 경제발전 모델에 관심이 많습니다. 네덜란드는 영국·독일·프랑스 등 대규모 경제의 틈바구니에서 물류를 중시하는 新통상국가로 성공을 거두었는데 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 생각합니다.

21세기에는 정보통신기술(ICT)과 생명기술(BT) 등 새로운 기술조류를 활용한 경제전반의 경쟁력 혁신을 촉진하는 것이 산업정책의 중심이 될 것입니다.

거시경제의 안정운용, 규제개혁을 통한 경쟁촉진, 무역개방, 유연한 노동시장, 인력개발 등 경제정책 패키지의 적절한 운용이 필요하고, 특히 기반기술과 고위험기술의 개발을 지원하고 개발기술의 확산을 촉진하는 시스템을 구축하도록 하겠습니다. 아울러 기술예측(technology foresight) 등 비전 제시를 통하여 기업이 직면하는 불확실성을 줄여주는 노력을 적극적으로 해 나갈 계획입니다.

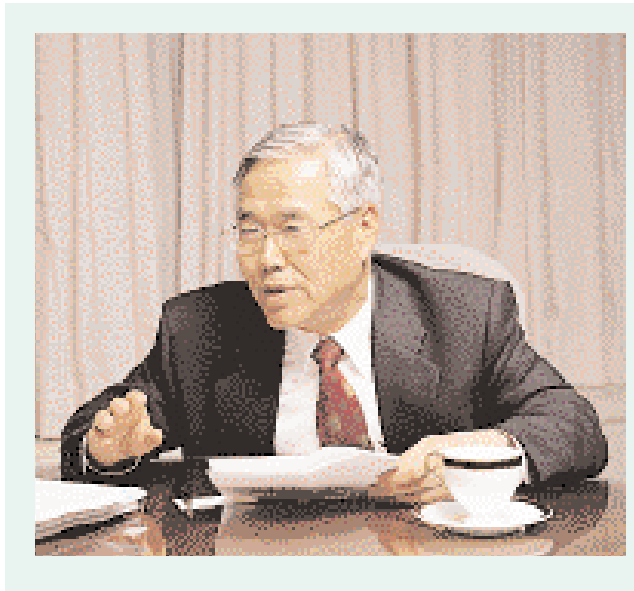
— 「국민의 정부」는 출범 2년 만에 629억달러의 무역흑자와 244억달러의 외국인투자를 유치했습니다. 무역흑자 기반의 정착

과 외국인투자 유치의 지속적인 확대가 필요하다고 봅니다.

▲ 우리 경제의 지속적인 안정성장을 위해서는 수출증가를 통한 '확대균형의 무역흑자구조' 정착과 기술혁신형 외국인투자를 적극 유치하는 것이 무엇보다 중요합니다.

이를 위해 정부는 과거와는 차별화된 새로운 무역전략을 추진할 것입니다. 즉, 무역투자 정책을 종전의 미국·일본·아시아 중심에서 쏘지구적 무역투자, 오프라인 무역에서 온라인 무역으로, 시장점유율 중심에서 부가가치 중심으로, 대기업·조립산업에 중소·벤처, 부품산업을 가미하고, 원 세트형에서 글로벌 아웃소싱 체제로 전환할 예정입니다.

또한 우리나라가 외국기업이 사업하기 좋은 나라, 투자하기 좋은 나라가 될 수 있는 경영·생활 여건을 정비해 나가겠습니다. 특히 앞으로는 기술혁신형 및 한국을 동아시아 시장진출의 거점으로 활용하려는 전략적 투자를 유도할 것입니다.



— 최근의 고유가 상황이 우리 경제에 부담이 되고 있는데, 에너지절약을 위한 특별한 대책이 마련되어야 하지 않겠습니까?

▲ 정부는 기후변화협약과 고유가시대에 대한 근본적 대응책 강구에 역점을 두고 에너지 저소비형 경제사회구조로의 전환을 위한 다각도의 방안을 마련하였습니다.

산업부문의 에너지 이용 효율화를 위한 자발적 협약(VA)체결의 확대, 에너지절약전문기업(ESCO) 투자사업 활성화, 에너지절약형 주택과 집단에너지 및 대체에너지 보급의 확대를 위해 노력하고 있습니다.

마지막으로 에너지사용의 적정화를 위해 장기적으로는 에너지 가격체계의 개편을 검토할 필요가 있다고 봅니다.■

## 건설교통부 건설경제국

국내 건설산업이 기술력을 확보하고  
종전 시공 중심에서 지식정보 중심으로의  
변신을 통해 21세기형 산업구조를 갖추게 하는 일,  
그것이 건설교통부 건설경제국에 주어진 과제이다.  
건설경제국은 지난 3월말 '건설산업구조개편 방안'을  
마련하고, 국내 건설업계가 공정하고 투명한 경쟁의  
룰과 시장원리의 틀 속에서 국제경쟁력을 갖출 수  
있도록 노력하고 있다.

(건설교통부 <http://www.moct.go.kr>)



앞줄 왼쪽부터 이경석 건설기재과장, 이명노 건설경제과장, 한현규 건설경제국장, 윤오수 해외건설과장, 최동호 서기관  
뒷줄 왼쪽부터 박정일 사무관, 손태락 서기관, 김선태 서기관, 리영순 주사, 김동수 사무관, 정삼정 서기관

# 대

부분의 국내 산업이 IMF 외환위기에서 벗어나고 있는 요즘 더욱 깊은 수렁에 빠져드는 업종이 있다. 건설산업이다. 국내 건설산업은 IMF 이전까지 지속적으로 성장을 거듭해 왔다. 이 같은 성장은 국내에서는 경제개발에 따른 도로와 항만·댐·산업단지·주택 등의 건설수요가 지속적으로 늘어왔고 해외에서는 中東 특수를 비롯, 동남아 국가들의 경제성장에 따른 개발수요가 계속됐기 때문에 가능했다.

그런데 IMF 이후 상황이 바뀌었다. 국내에선 기업들이 신규 투자를 중단하거나 축소하면서 공사물량이 97년 이전의 70% 이하 수준으로 줄어들었다. 해외에서도 상황은 나빠졌다. 우리 업체들의 주력시장인 동남아가 우리와 같은 외환위기를 겪으면서 공사물량이 끊기다시피했고 중국 등이 우리보다 저렴한 임금을 앞세워 국제공사 입찰에서 저가 투찰하면서 수주물량이 급감한 것이다.

이 같은 시장변화에 살아남기 위해 건설업체들은 기술력을 확보하고 시공 중심에서 지식정보 중심의 기업으로 변신하기 위해 피땀어린 노력을 아끼지 않고 있다. 업체들의 이 같은 움직임이 헛수고가 되지 않도록 방향과 길을 제시하기 위해 불철주야 노력하는 정부 조직이 있다. 바로 건설교통부 건설경제국이다.



건설경제국은 예전 건설진흥국과 해외건설국의 2개국 8개과로 나누어져 있던 것을 1개국으로 만들고 課도 건설경제·해외건설·건설기재과 등 3개과로 통폐합한 것이다.

건설경제국은 한때 건설업 면허제, 해외건설도급 허가제, 업체 처벌권 등을 갖고 업계를 주무르는 '시어머니'였고 건교부 내에서 속칭 '잘 나가는 국'이었다. 그러나 정부 규제완화 차원에서 지난해까지 각종 면허제를 등록제나 신고제로 전환하는 한편 인허가나 처벌권 등을 지방에 위임하고, 기업 활동을 돕는 '公僕(serviceman)'으로서 '정책부서'로 변신하는 데 성공했다.

건설경제국의 최대 현안은 국내 건설산업이 21세기형 산업구조를 갖추게 하는 것이다. 이를 위해 건설경제국은 지난 3월말

'건설산업구조개편 방안'을 마련했다. 구조개편 방안의 골자는 정부 보호 속에서 안주하며 담합과 덤핑, 부실시공 등 잘못된 관행에 젖어 있던 국내 건설업계가 공정하고 투명한 경쟁의 료, 시장원리의 틀 속에서 경쟁력을 갖고 일해 나가도록 하겠다는 것이다.

건설경제국은 이를 위해 현행 PQ(입찰자격사전심사)와 적격심사 기준을 대폭 조정, 변별력을 높여 경쟁력을 갖춘 업체를 선별할 수 있도록 했다. 단계적으로는 글로벌 스탠더드인 최저가낙찰제를 도입하기로 했다. 또 금융기관을 통해 건설업체의 신용도와 기술력을 검증받는 제도 와 건설업체의 투명경영, 재무구조 및 수익성의 건전화 를 위해 금융기관의 공사이행보증제도도 새로 도입할 예정이다.

이러한 구조개편 방안은 업체

마다 저마다의 이해관계에 따라 의견이 다를 수밖에 없는 사안들이고 수립과정에 적잖은 반대와 저항이 불가피한 것들이 대부분이었다. 건설경제국이 이 같은 난관을 헤쳐가며 성공적으로 구조개편 방안을 만들어낼 수 있었던 것은 韓鉉珪 국장의 뛰어난 업무 추진력이 있었기 때문에 가능했다는 게 건교부 직원들의 일치된 평가다.

한 국장(행시 20회)은 연세대 경영학과와 서울대 행정대학원을 졸업하고 미국 시라큐스에서 유학한 엘리트 국장이다. 그는 끊임없이 새로운 아이디어를 제안하는 아이디어맨으로, IBRD 파견 근무시 쌓은 세련된 매너와 국제적인 안목으로 단련된 국제신사로, 명쾌하면서 강력한 추진력을 갖춘 선배로 후배 직원들의 높은 신망도 받고 있다. 그는 또 건교부의 정보화를 앞장서서 리드하는 디지털맨이기도 하다. 올해 초부터 결재나 보고서류를 들고 찾아오는 직원들에게 e-메일 보고를 요구하는 것은 물론 건설경제국에서 배포될 보도자료도 출입기자들의 e-메일로 발송할 정도다.

▲ 건설경제과는 건설산업정책 입안과 제도 개선, 건설인력의 수급 안정, 건설 관련단체 지도, 건설산업분쟁조정위원회 운영 등 건설산업 관련 정책을 기획 총괄하고 있다.

건설경제과의 최근 현안은 건

설산업구조개편 방안에 포함된 건설사업관리(CM)제도의 도입과 내년부터 부분적으로 도입될 최저가낙찰제가 효과적으로 시행되도록 건설공사이행보증 제도 등을 정착시키는 것이다. 또 건설산업의 생산성 향상을 위해 업역간 규제 완화와 원도급-하도급 업체간 협력 강화, 업체간 기술 및 시공 경험의 교류 등을 촉진하기 위한 다각적인 제도개선 방안을 추진하고 있다.

지난달에 발표된 주계약자 관리방식에 의한 공동도급 운영요령이나 건설공사 표준도급계약서의 제정 배포, 발주자에 의한 저가하도급심사지침의 제정 추진 등이 이 같은 노력의 일환이다.

李明魯 건설경제과장(행시 24회)은 성균관대 경상대학과 서울대 행정대학원을 졸업하고 건설부에서 공무원생활을 시작한 이래 경인운하과장, 공보담당관을 역임했으며 이해관계가 첨예하게 대립되는 건설관련 제도를 개선함에 있어서 합리적이면서도 분명한 의사결정으로 조정력을 발휘, 뛰어난 업무 성과를 거두고 있다는 평가를 받고 있다.

▲ 해외건설과는 해외건설 관련 정책의 수립, 국내업체의 해외 진출을 위한 지원, 건설 관련 각종 외교와 국제협력 등의 업무를 담당한다.

최근 현안은 석유가의 상승으로 특수가 기대되는 중동지역에 국내업체가 보다 활발하게 진출

할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 이를 위해 4월 중순 민관합동으로 오만·이란·아랍에미레이트연합(UAE) 등 3개국에 시장조사단을 파견, 플랜트건설시장 현황 등을 조사했다. 또 오는 7월에 한·리비아 공동위원회를 개최하고 리비아 경제 재건 프로그램에 국내 업체가 참여하는 방안을 리비아 정부측과 집중 논의할 계획이다.

또다른 해외건설과의 화두는 국내건설업체의 금융능력을 국제적인 수준으로 끌어올리는 일이다. 현재 선·후진국을 막론하고 국제적인 대규모 공사프로젝트 시행자들은 건설업체에게 대규모 파이낸싱을 요구하고 있다. 따라서 우리 업체가 해외공사를 수주하려면 파이낸싱 능력을 갖추는 게 시급히 해결할 과제로 대두됐다. 해외건설과는 이를 위해 수출금융의 확대와 지원조건의 개선 방안 등에 관해 재정경제부, 수출입은행 등 관련기관과 협의를 지속적으로 펼쳐 나가고 있다.

尹五洙 해외건설과장(행시 18회)은 서울대 행정대학원을 졸업하였으며 물류시설과장, 행정관리담당관을 역임하고 99년 국토정책과장으로 「제 4차 국토종합계획」을 수립한 경력을 갖고 있다. 그는 요즘 우리 업체들이 해외시장에서 겪고 있는 해외건설보증 애로 타개를 위해 역외보증기관의 설립을 적극 추진하고

있다.

▲ 건설기재과는 건설기계 관리업무와 골재 채취 및 설비건설업 진흥 업무를 담당하고 있다. 업무내용이 다양하기 때문에 인적 구성도 기계직·전기직·행정직으로 다채로운 편이다.

건설기재과의 현안은 건설현장에서 날로 비중이 높아지는 기계화 시공에 대한 효율적인 정책 지원 방안을 결정하는 것이다. 그리고 건설장비의 원활한 공급과 안전을 확보하고 소유와 거래에 불편이 없도록 하는 것도 현안과제의 하나이다. 이를 위해 최근 건설기계의 형식 승인과 등록·검사 등 관련 제도의 개선을 추진중이다. 이와 함께 최근에는 생활환경 보호를 위하여 무단방치장비의 강제처리와 노후장비에 대한 폐기절차를 마련하는 등 환경 관련 제도의 도입도 추진하고 있다.

건설기재과는 또 골재와 전자재의 원활한 수급과 가격안정을 도모하는 데도 역점을 두고 있다. 특히 최근 전세계적으로 환경보전에 대한 관심이 높아지면서 채취여건이 어려워지는 골재의 수급애로를 해소하기 위하여 전력 투구하고 있다.

고부가가치 건설산업으로 관심이 커지고 있는 산업엔지니어링과 설비건설 분야의 발전을 위해 기계·설비 분야의 품셈을 정비하는 것도 건설기재과가 올해 중점적으로 추진해나갈 사업



우리 건설업체가 시공을 맡은 리비아 대수로공사 현장

이다.

李景錫 건설기재과장은 육사를 졸업한 후 단국대 대학원에서 기계공학을 전공하고 영국 뉴캐슬대에서 교통공학을 공부했다. 그는 자동차기술과장, 안전지도과장, 지도보험과장 등 기술행정 분야를 두루 거친 전문 기술행정가이다.

국내 건설산업이 지난 70년대부터 90년대초까지 대한민국의 국가경제 발전의 견인차 역할과 해외진출의 선봉장 역할을 했는데 이견을 달 사람은 없다. 그럼에도 건설산업에 대한 일반 국민의 시선은 곱지 않다. 이는 모두 부실시공과 안전사고, 뇌물수수 등과 같은 부패문제 때문이다. 또 21세기를 출발하는 시점에서 국내 건설산업이 반드시 해결해야 할 과제는 적지 않다. 특

히 건설산업이 안고 있는 병폐를 치유하고 경쟁력을 확보하여 국제건설시장에서 당당히 기술력으로 앞설 수 있는 여건을 조성하는 문제는 분초를 다투 처리해야 할 문제다. 이러한 시점에서 건설경제국이 건설산업 구조개편 방안을 마련했다는 것은 중요한 의미를 갖는다.

앞으로 건설경제국 직원들이 신선한 발상과 부단한 노력으로 과거의 오명을 씻고 국내 건설산업을 투명하고 건설한 21세기형 산업으로 바꿔주길 기대해 본다.

글 · 황재성/동아일보 경제부 기자

# 생산적 복지 사회 구현

**새** 천년을 맞은 우리는 경제 위기를 극복하고, 희망찬 미래사회를 건설하기 위해 '민주주의'와 '시장경제'의 초석을 다져나가고 있다. 이와 함께 정부는 '생산적 복지'를 3대 국정지표의 하나로 중점 추진하여 모든 국민의 질 높은 삶을 보장할 수 있도록 노력하고 있다.

우리나라는 지난 30여년간 양적 성장 위주의 불균등 발전으로 고속성장은 이루었으나 공정한 분배와 약자를 배려하는 사회체제 구축에는 한계가 있었다. 이후 경제위기를 극복하는 과정에서 대량실업과 소득불평등이 심화되었고 이로 인해 약화된 사회통합력을 높이기 위한 사회정책의 확대 요구가 증대되었다. 이러한 국민적 요구에 부응하고 지속적인 경제·사회 발전을 이루기 위해, 정부는 성장과 분배의 균형에 기초한 생산적 복지 모델을 정립하기에 이르렀다.

지난 2년간 정부는 IMF 위기로부터 국가경제를 회생시키는



임성균

대통령비서실 삶의질향상기획단 총괄팀장  
(sklim3939@hanmail.net)

데 주력했다. 그 결과 외환보유고의 획기적인 증가, 무역수지의 흑자기조 유지, 경제성장률의 재상승 등 지표면에서 뚜렷한 개선이 나타났다. 또한 지식정보화 사회의 도래로 정보산업을 중심으로 한 활발한 투자와 벤처산업의 활성화 등이 우리 경제에 활력을 불어넣고 있다.

실물경제는 빠른 회복세를 보이고 있으며, 외국인투자가 사상 최고치를 기록하는 등 대외신뢰도가 크게 제고되었다. 99년말 6.3%이던 실업률이 2000년 3월에는 4.7% 수준으로 하락하는 등 고용사정도 안정을 되찾고 있

으며, 소득분배구조도 점차 개선되는 모습을 보이기 시작하였다.

그러나 붕괴생활자·저소득·영양·실업자·빈곤층·장애인 등 IMF 경제위기로 고통받는 계층들은 경제회복과 '민주주의와 시장경제'라는 국가적 발전목표만으로는 아직 희망을 얻지 못하고 있다. 기회균등과 개인의 능력을 중시하는 개인주의적 사회운영원리만으로 실업과 빈곤의 극복에는 한계가 있는 것이다. 부와 소득의 격차로 야기되는 사회 양극화와 계층간 갈등으로 인한 사회 문제에 슬기롭게 대처할 때만이 우리의 지속적인 경제 사회발전이 가능한 것이다.

## 생산적 복지는 인권, 노동권, 사회적 연대에 기반

정부의 사회정책 추진방향을 체계화한 생산적 복지는 인권, 노동권, 사회적 연대의 철학적 원리에 기반하고 있다.

인권은, 인간으로서 사회공동

체의 일원으로서 국가의 한 구성원으로서, 인간답게 살 수 있는 권리와 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있는 권리를 말한다. '인권으로서의 복지'와 이에 대한 '국가의 책임'은 「국민의 정부」 복지구상의 가장 기본적인 철학적 기반이다.

노동권은 노동이 생존의 수단일 뿐 아니라 자아실현을 위한 삶의 일부임을 전제한다. 인간은 사회적 존재로서 궁극적으로는 사회·경제 활동에의 참여와 자립을 통해 행복과 만족을 느끼게 된다. 따라서 정부는 고용부문을 생산적 복지영역으로 통합하여, 일자리를 늘리고 일자리의 질을 높이며 인간개발을 위한 적극적인 지원을 통해 시장과 복지의 상호보완적 발전을 지향해야 한다.

사회적 연대란 사회적 약자에 대한 공동체의 지원과 보호를 뒷받침하는 사회구성원리를 말한다. 우리가 최종적으로 지향하는 복지

'생산적 복지'는 사회통합과 민주주의와 시장경제의 지속적 발전을 위한 사회인프라를 확충하는 개념이다. 개인의 자립의지를 존중하고 경제·사회적으로 가치 있는 활동과 연계하여 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 향상시킴과 인간개발을 위한 사회투자적 복지인프라를 확충하는 성격을 지니고 있다.

체계는 자립과 상호연대의 원칙이 조화를 이루는 체계이며, 이는 시민사회에 내재하는 다양한 자원이 모여 지역공동체 중심의 자생적 복지네트워크가 구축될 때 가능하다. 생산적 복지란 일방적·하향적 체계로서는 이루어질 수 없다. 국가·시장·시민사회의 각 주체가 복지자원으로서 자발적·적극적으로 기여하는 참여복지체계를 통해서만 가능하다.

생산적 복지는 먼저, 스스로 생활을 해결해 나갈 수 없는 국민들의 기초생활과 인간으로서의 기본적 권리를 국가가 우선적으로 보장한다. 나아가 과거 체제하에서 왜곡되었던 시장의 분배기능

을 개선하여, 모든 국민이 시장경제 안에서 생산과 분배에 참여할 수 있는 균등한 기회를 향유할 수 있도록 한다.

이를 위해서 일할 기회가 공평하게 제공되고, 열심히 일한 사람이 일한 만큼 보상받아야 하며, 노동

시장에서의 사회적 약자층에 대한 부당한 차별이 시정되어야 한다. 그리고 시장경쟁을 통하여 일할 수 있는 기회를 찾기 어려운 사람에게는 사회적 연대를 통해 일자리를 제공함으로써 자활의 기회를 마련해 주어야 한다.

이와 함께 국민 모두의 삶의 질이 향상될 수 있도록 교육·보건·문화·환경 등 국민생활을 풍요롭게 할 수 있는 기반을 조성하고 공공서비스를 확대하는 정책들을 적극 추진해 나가야 한다.

생산적 복지는 인권과 기본권의 실현으로부터 출발하여 노동을 통한 복지를 중심으로 완성된다. 이는 단순히 저임금 노동력에

〈표〉 도시근로자 가구의 소득배율 및 GINI 계수

	1997년	1998년	1999년	
			상반기	하반기
1분위 계층과 5분위 계층의 소득배율	4.49	5.41	5.54	5.43
도시근로자가구 GINI 계수	0.283	0.316	0.322	0.319

註: 근로자가구만을 대상으로 한 통계임.  
자료: 통계청, 2000. 3.

기반한 기존 일자리 보호를 뜻하는 것이 아니라, 인간개발과 새로운 일자리의 창출을 통해 일할 권리와 기회를 확대함으로써 자립적인 경제사회활동을 지원한다는 의미이다.

국가에 의한 재분배 정책 역시 시혜적·일회적 성격에 그쳐 결과적으로 복지수혜자를 빈곤상태에 방치하거나 사회와 국가 전체의 활력을 저해하지 않는 방향으로 이루어져야 한다. 일하려는 능력이나 의지가 있다면 노동시장에서 낙오되었거나 수익성이 낮더라도 일할 기회를 제공해야 한다.

이렇듯 생산적 복지는 사회적 약자와 빈곤계층이 사회적 소외와 빈곤구조로부터 탈출할 수 있도록 지원하는 적극적 의미를 갖는다.

생산적 복지는 사회통합과 민주주의와 시장경제의 지속적 발전을 위한 사회 인프라를 확충하는 개념이다. 개인의 자립의지를 존중하고 경제·사회적으로 가치 있는 활동과 연계하여 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 향상시키며 인간개발을 위한 사회투자적 복지인프라를 확충하는 성격을 지니고 있다.

또한 모든 국민의 인간다운 삶의 확보를 우선으로 하는 인본주의적 복지이며, 사회적 소외와 차별의 결과에 대해 사회 전체가 이를 개선하는 공동의 책임을 지는 사회정책의 의미를 갖고 있는 것이다.

### ‘생산적 복지’ 를 3대 국정지표의 하나로 추진

이상과 같은 배경 하에서 「국민의 정부」는 다음과 같은 원칙에 따라 생산적 복지정책을 추진하고 있다.

첫째, 복지의 확충이 경제성장과 마찬가지로 국가발전을 위한 생산적 기능을 수행하는 것으로 보고 복지를 통한 사회안정 기능을 강화하여 모든 국민이 안심하고 경제·사회 활동을 하도록 하는 한편 우리 사회에 대한 공동체적 신뢰 기반을 견고히 구축하려는 것이다.

둘째, 복지를 확충하되 일과적 분배구조를 탈피해서 사회적 약자층과 빈곤층이 항구적으로 사회적 소외와 빈곤구조로부터 탈피할 수 있도록 자립을 촉진하고 인적자원을 개발하며, 경제활동 참여기회를 확대하는 등의 정책을 구체화하는 것이다.

셋째, 복지를 통해 모든 국민의 사회적 시민권을 확대하고 국민간의 연대성을 회복하는 목표를 분명히 한다. 이를 위해서 시장내 취약계층에 대해 연대적 배려의 형태로 권리를 확대시켜 주는 차별시정정책을 강화해 나가는 것이다.

마지막으로, 생산적 복지는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 적극적인 사회투자 원칙에 입각한 것이어야 한다. 복지인프라의 확충을 통해 국민의 삶의 질 향상

과 이를 기반으로 한 사회발전을 촉진시킴으로써 경제성장에 걸맞는 복지사회를 구축해 나가는 것이다.

#### 국민의 기초생활을 보장

생산적 복지 구현을 위한 과제는 구체적으로 다음과 같다.

국민 어느 누구도 빈곤선 이하에서 생활하지 않도록 최저생계비 이하의 모든 국민들에게 의·식·주, 교육, 의료, 의료, 기초생활을 국가가 보장할 것이다. 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 모든 가구는 최저생계비에서 부족할 만큼의 생계급여를 정부로부터 받을 수 있게 된다.

또한 생계비 지급방식으로는 근로능력이 있는 자에 대한 근로연계제도를 마련하여 자활지원 또는 근로연계프로그램 참여, ‘근로소득세액 공제 제도’ 도입 등의 프로그램을 통해 일하는 사람에게 인센티브를 부여하는 방안을 병행해 나갈 것이다. 긴급급여제도도 도입하여 긴급한 경우 보호여부 결정 전이라도 급여를 실시할 계획이다.

#### 취약계층의 자활을 지원하고 일자리를 창출

다음으로 건전한 경제활동의 기회를 제공하여 자활 및 자립을 촉진하고 저소득 근로자의 복지기반을 구축할 것이다. 이를 위해 저기능·저학력 장기실업자, 비공식부문 영세자영업자 등 취약

계층의 자활 및 자립을 지원하고, 비정규근로자의 고용 및 생활불안 해소를 위한 대책을 강구해 나갈 계획이다.

취약계층 밀집지역을 중심으로 자활공동체, 공동작업장을 확충하는 등의 지역사회 차원의 자

활지원사업을 강화해 나갈 것이다. 대도시에 자활사업지원단을 설치하여 소규모 자활공동체 및 자활지원센터에 대한 종합적인 경영 및 기술을 지원하고, 중소도시 및 군단위에는 기존 복지관, 시민단체, 종교단체를 단위 사업별 자활지원센터로 적극 활용해 나갈 방침이다.

저소득 근로자에 대한 신용보증제도를 도입하여 생업자금 융자를 쉽게 받을 수 있도록 개선하며, 급작스런 생활터전 상실, 고용불안으로 인한 근로취약계층의 좌절감을 해소하고 단기일자리 및 자활의 기회를 제공하여 사회통합을 위한 활력을 유지해 나갈 것이다.

한편 일반실업자와 장기실업자·청소년·여성 등 근로취약계층에 적합한 직업훈련과정도 적극적으로 개발·보급해 나갈 예정이다. 장애인·중고령자의 취업가능직종을 개발하고 창업훈련, 기술 및 정보화 교육 등을 지속적으로 실시해 나갈 것이다.

디지털화의 급진전에 따른 경

생산적 복지 사회를 구현하기 위해 정부는 국민의 기초생활을 보장하고, 취약계층의 자활을 지원하며 일자리를 지속적으로 창출해 나갈 것이다. 아울러 중산·서민층의 삶의 질을 향상시키고 조세의 소득재분배 기능을 강화하는 한편 공공모금 및 자원봉사활동 등 민간 참여를 활성화시켜 나갈 것이다.

제주체간 정보격차로 소득격차 심화가 우려됨에 따라 정보매체 접근 및 활용에 있어 취약한 위치에 있는 저소득 청소년·농어업인·장애인·주부 및 비정규직 근로자에 대한 정보화 교육을 강화하여 소득격차가 더욱 크게 확대되지 않도록 노력할 것이다.

또한 여성의 취업기회를 늘리고 각종 사회적 장애요인을 제거하며 여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위해 보육시설을 확충하고 출산·육아비용을 사회가 분담하여 여성경제활동 비율이 선진국 수준까지 확대되도록 노력할 것이다.

#### 중산·서민층의 삶의 질 향상

내집 마련이 어려운 계층의 주거안정을 중점적으로 추진하여, 2002년까지 주택 보급률이 100% 달성되도록 하며 저소득 근로자와 서민에 대한 주택구입자금 및 전세금 지원을 상향조정할 계획이다. 또한 「근로자복지기본법」을 제정하여 종업원지주

제 등 근로자의 재산형성을 지원하고, 저소득층을 위한 비과세 저축상품을 신설하며, 전 종업원에 스톡옵션 부여시 세금혜택을 주는 등 근로자 복지시책을 지속적으로 확충해 나갈 예정이다. 최저임금수준을 상향

조정하고, 적용범위를 영세·소규모 기업에까지 확대하여 근로자에 대한 보호를 확대해 나갈 것이다.

비정규직·영세사업장 근로자의 국민연금 가입을 2000년 10월부터 허용하며, 산재보험·국민연금·의료보험의 적용대상 사업장 범위를 5인 미만까지 확대하여 사회보험 적용의 사각지대를 제거할 것이다. 60세 이상 농어촌 노인에게는 특례노령연금을 지원하며, 일정한 소득이 없으나 재산을 소유하고 있는 노인에 대해서는 동 재산을 신탁하여 생활비를 지급 받고 사후에 재산을 환원하는 사회신탁연금제도의 도입을 추진할 계획이다.

그리고 문화예산을 정부예산의 1% 이상으로 확충하여 문화·생활체육·관광레저시설을 지속적으로 늘려나갈 계획이다.

#### 조세의 소득재분배 기능을 강화

부의 양극화 현상을 완화하고 중산층 및 서민층의 생활을 구조

적으로 안정시키기 위해 세정 및 세제 개혁을 추진해 나갈 것이다. 2001년 1월부터 금융소득종합과세가 재시행되어 고소득자에 대한 과세가 강화되고, 부가가치세 특례과세제도가 2000년 7월 개선되어 자영업자에 대한 과세 기반이 확충될 것이다.

또한 99년 법 개정을 통해 개선된 상속·증여세가 실효성 있게 집행될 수 있도록 세정을 강화하고, 탈루자에 대한 추적조사를 제도적으로 보완하여 분배의 형평성을 제고해 나갈 것이다. 자본이득에 대한 과세방안도 단계적으로 확대하고, 소득이 있는 모든 곳에 과세한다는 포괄주의 조세 원칙에 따라 과세제도 개선을 추진할 것이다.

2000년 7월부터 「과세자료 수집 및 관리에 관한 특례법」이 시행되면, 국가기관 및 공공기관이 보유하고 있는 각종 과세정보가 국세청에 의무적으로 통보되어 국세통합전산시스템에 의하여 人別 종합데이터베이스가 구축되고 평생관리됨에 따라 음성탈루 소득에 대한 세정이 크게 강화될 것이다. 소득신고납부제도 정착, 기장사업자 확대 및 신용카드 거래 활성화 등도 자영자 소득 파악률을 높이는 데 기여할 것으로 기대된다.

세정강화 및 정보인프라 구축을 통해 조세기반이 확대될 경우 상대적으로 과표양성화율이 높은 근로소득세 또는 소득역진성이

높은 부가가치세 등을 인하할 여력이 생길 수 있으며, 이로 인해 과세형평성이 제고될 수 있다.

또한 생활필수품이 된 승용차에 대한 자동차세를 사용연수에 따라 차등과세하고 면허세 성격과 부합되지 않는 자동차 면허세를 폐지하는 등 중산·서민층의 부담 경감을 위한 정책들도 추진할 계획이다.

#### 민간참여의 활성화

생산적 복지정책의 성공적 추진을 위해서는 정부뿐만 아니라 기업·노조·지역사회·시민단체·개인 등 각 주체간 상호신뢰에 기반을 둔 협력체계 구축이 무엇보다 중요하다.

정부는 지역의 민간단체·국가기관·시민대표 등이 망라된 '지역사회복지협의회'를 구성토록 지원하고, 주민 참여의 통로로서 비영리 민간단체의 활동에 대한 지원체계를 확립해 나갈 계획이다. 공동모금 및 자원봉사활동 등 민간참여의 활성화를 통해 사회안전망을 확충하고, '지활지원금고' 설치 등 재원조달상의 제약을 완화하기 위한 방안도 병행해 나갈 계획이다.

김대중 대통령은 지난 3월 31일 개최되었던 APEC 서울포럼의 개막연설에서 '생산적 복지는 인간개발을 중심으로 빈부격차를 축소하기 위한 방안'으로, 이 개념이 APEC 역내국가간에도 확

대 적용되어 경제·사회적 불균형을 완화시킬 수 있기를 기대한다고 밝힌 바 있다.

생산적 복지는 우리 사회뿐만 아니라 아·태지역의 공동번영과 사회적 화합을 앞당길 수 있는 새로운 발전모델인 것이다. 구체적인 실천과 국가·시장·시민사회가 모두 적극적으로 참여하는 복지체계가 이룩될 때 '더불어 잘사는 사회'의 비전이 실현될 수 있으며, 새 천년 우리 경제가 재도약할 수 있는 발판을 확고히 구축할 수 있을 것이다. ■

# 일을 통한 ‘생산적 복지’의 구현

**지**난 2년간 IMF 외환위기를 겪으면서 소득분배 불균형 현상이 확대되어 97년 0.283이던 지니계수가 99년말 0.320에 이르고, 중산층가구도 다소 줄어들면서 이러한 불균형을 개선·완화하는 것이 중요한 정책과제로 등장하게 되었다. 정부의 이러한 인식은 60, 70년대에 압축적인 경제성장을 추진하는 과정에서 복지에 대한 배려가 미흡했다는 반성과 함께, 다가올 지식기반 사회에서는 ‘정보격차로 인한 소득 불균형 (Digital Divide)’이 지금보다 훨씬 더 커질 것이라는 전망에서 비롯된다.

‘생산적 복지’는 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 지닐 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 개개인이 주체적으로 경제·사회 활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키려는 국정이념이다.

특히 노동정책에서 보는 ‘생산적 복지’는 ‘일’을 통한 복지의



정현옥

노동부 임금정책과장

※ 필자가 이 글을 쓸 당시에는 임금복지과장이었음.

완성을 철학적 기초로 하면서, 소득분배 구조를 합리적으로 개선할 수 있는 다양한 노동정책적 접근도 실천적 과제로 삼고 있다. 즉, 모든 국민이 보다 나은 일자리를 가질 수 있도록 기회를 줌으로써 경제적인 안정과 자기개발의 길을 열어주자는 것이며, 노동시장 메커니즘으로부터 낙오된 사람에게는 최소한의 생활기반을 보장해 줌과 동시에 조속한 시장 재진입을 촉진해 준다는 것이다.

소득분배구조 개선을 통해 ‘생산적 복지’를 구현하기 위해서는 재정·조세·복지·노동정책 등 정부정책 전반에 걸친 개선방안이

뒷받침되어야 하겠지만, 특히 노동·고용 부문에 한정하여 세부 추진과제를 살펴보면 ① 일자리 창출 및 적극적 고용안정 ② 취약 근로자에 대한 생계보호 ③ 근로 성과에 따른 적정보상 실시 ④ 근로자의 생활안정 지원 ⑤ 중산·서민층의 재산형성 지원 등으로 정리될 수 있다.

## 200만개 일자리 창출 및 적극적 고용안정

정부는 2003년까지 200만개의 일자리를 창출하여 실업률을 사실상의 완전고용 수준인 3%대로 실현함으로써 국민들에게 안정된 소득원을 제공할 계획이다. 분야별로는 정보통신, 문화·관광 등 지식기반산업 육성을 통해 70만여개를, 기존 제조업 분야에서 약 15만개의 일자리를 창출할 것이다. 또한 서비스업 등 기타 부문에서도 120만여개의 일자리를 만들 것으로 전망된다.

최근 경기가 회복되면서 실업

률이 지속적으로 하락하고 총괄적인 실업관련 지표들도 점차 나아지고 있으나 장기실업문제, 청소년·여성·장애인·노인 등 취약계층의 고용문제는 구조화되어 가는 경향이 있으므로 향후 취약계층별 특성에 맞는

고용정책을 중점 추진할 것이다.

금년 2월 청소년 실업률은 11.9%(26만명)인데, 정부는 대졸자 수시채용제도의 도입을 유도하고, 정부지원 인턴제 시행을 확대하며, 취업후견인제를 도입하여 취업상당기능을 강화하는 등 금년 하반기에는 실업률을 외환위기 이전 수준인 청소년 실업률 7%(15만명) 수준으로 감소시킨다는 목표 아래 추진중이다.

계절적 실업자가 지난 2월 기준 약 16만명 정도 되는데, 금년에 주택건설물량을 50만호로 확대하면서 이들이 상당 부분 흡수될 것으로 전망된다.

1년 이상 실업상태에 있는 장기실업자 2만4천명에 대해서는 직업안정기관의 장기실업자 전담창구를 확대함과 동시에 공공근로 참여에 있어서 다른 실업자보다 우선적으로 추진할 것이며, 이들에 대한 재취업훈련을 내실있게 추진하는 것도 현안과제이다.

여성취업을 촉진하기 위해서는 출산휴가비·육아휴직비 등 모성

정부는 2003년까지 200만개의 일자리를 창출하여 실업률을 사실상의 완전고용 수준인 3%대로 실현함으로써 국민들에게 안정된 소득원을 제공할 계획이다. 분야별로는 지식기반산업 육성을 통해 70만여개, 기존 제조업 분야에서 약 15만개 그리고 서비스업 등에서 120만여개의 일자리를 창출할 것이다.

보호비용의 사회분담방안을 강구하고, '일하는 여성의 집'을 확충할 계획이다. 고령자 취업촉진을 위해서는 현재 36개소인 고령자 인재은행을 연차적으로 확대 지정하고, 매달 60만원씩 지원하고 있는 운영비를 상향지원하여 이들의 취업알선기능을 제고할 것이다. 고령자 고용촉진장려금제도 또한 더욱 활성화할 방침이다.

장애인을 위해서는 금년중 부산·대전 등 2개 지역에 장애인 직업전문학교를 개교할 예정이지만, 추가로 4개 학교를 더 설립할 것이다. 장애인에게는 1인당 5천만원까지 자영업 창업자금을 지원하고 장애인공무원이 1만명 될 때까지 신규 공개채용률을 상향조정하는 방안도 추진된다.

한편, 취약계층에 대한 중점 지원과 병행하여 중장기적으로 급변하는 산업구조에 부응하는 양질의 인력을 공급하기 위해서 교육훈련체제를 재구축할 필요가 있다.

이를 위하여 산업인력 수급실태를 매년 조사해 중장기 인력수

급을 전망하여 훈련 수요를 도출하고, 훈련수요별로 효과적인 훈련프로그램 개발·훈련기관 육성을 추진해 나갈 것이다. 아울러 산업수요에 부응하는 인력개발체제를 구축하기 위해서는 노동·교육·복지부

문간의 긴밀한 연계가 필요하며, 이를 위하여 노동시장정보(LMI)체계와 복지·교육전산망 등을 통합·추진하게 된다.

금년 10월부터는 「국민기초생활보장법」이 시행될 예정인데, 이러한 기초생활보장을 생산적으로 운영하기 위하여 적극적 구직활동이나 직업훈련 참여를 조건으로 생계비를 지급할 예정이다. 또한 빈곤층 취업알선 인프라를 구축하기 위하여 노동부와 보건복지부간 데이터베이스를 공유할 수 있도록 추진할 계획이다. 아울러 직업안정기관과 사회복지전담공무원 및 지역사회복지기관간의 효율적인 업무 연계방안도 마련할 것이다.

한편, 효율적인 취업알선 시스템을 확립하기 위하여 고용안정정보망(work-net)을 읍·면·동, 공공 직업안정기관, 각급 학교, 직업훈련기관에까지 연계하여 전국적 네트워크를 구축할 계획이며, 누구든지 구인·구직, 교육훈련, 직업진로, 창업, 기술자

격, 사회보험 등 노동시장과 관련된 필요한 모든 정보를 총망라하여 활용할 수 있도록 정보내용도 확대해 나갈 것이다.

### 취약근로자에 대한 생계보호

최저임금제를 개선하여 일하는 사람에게는 어떤 경우에도 생계에 필요한 최저소득을 보장함으로써 이른바 취약근로자(Working Poor)의 문제를 근본적으로 해소할 방침이다.

최저임금제에 대하여는 그간 서구에서도 고용감소의 부작용을 비판하는 등 논란이 있었던 것이 사실이지만, 우리나라의 경우는 현재 5인 이상 사업장에만 적용되는 데다가 최저임금수준도 너무 낮아 적용대상 근로자의 1% 남짓만이 실제로 제도의 수혜를 받음으로써 오히려 동 제도의 실효성에 대해 많은 비판이 있어 왔다.

이에 따라 금년내 「최저임금법」을 개정하여 현재 5인 이상 사업장에만 적용되고 있는 「최저임금법」을 전사업장에 확대 적용할 예정이다. 아울러 현재 최저임금은 시간급 1,600원(월환산액 36만1,600원)으로서 너무 낮은 감이 있는바, 국민기초생활보장제도의 시행에 즈음하여 최저임금수준을 동 제도와 조화시켜 현실화할 필요가 강조된다.

최저임금수준은 법령에 의거하여 최저임금심의위원회에서 심의·결정토록 되어 있는데, 금

년에는 민주노총이 추천한 근로자위원도 동 위원회에 참여하게 됨으로써 금년의 노·사·공익위원간 심의과정은 그 어느 때보다도 진지한 논의가 전개될 것으로 전망된다.

한편, 최근에 근로계층간에도 소득격차가 심화되고 있는데, 그 주요인으로는 일용·임시·단시간근로 등 비정형근로자의 급증을 들 수 있다. 비정형근로의 경우 고용불안이 크고 경기침체시 임금 감소폭이 상대적으로 크기 때문이다. 이에 대응하여 정부는 우선 2001년까지 비정형 근로의 고용형태별 실태를 정확히 파악할 수 있도록 고용통계를 개선하고, 비정형근로자에 대하여 「근로기준법」 등 노동관계법을 합리적으로 적용하고자 한다. 노동시장 유연화가 생산성 향상에 필수적인 분야는 비정형 근로의 확산을 허용하되, 무분별하게 정규직을 해고하여 비정형 근로자로 대체하는 것은 억제할 방침이다.

아울러, 일용근로자에 대하여는 2002년까지 적합한 사회안전망을 설계하고, 일거리가 없는 동절기에 직업훈련을 중점 실시할 예정이다. 또한 주택구입 및 전세자금 지원을 일용근로자에게까지 확대하고, 현재 공공건설공사 100억원 이상인 건설일용근로자 퇴직공제조합의 의무가입 대상범위를 50억원 이상으로 확대함으로써 건설일용근로자 퇴직공제제도의 실효성을 제고할 계획이다.

한편, 금년부터 사회보험 수급여건이 완화되고 수혜범위가 확대된다. 고용보험의 경우 실업급여 지급기간이 현재 60~210일에서 90~240일로 연장되고, 최저 지급수준이 최저임금 70%에서 90%로 인상되는 등 실업자의 생계보호가 강화된다. 산재보험의 경우에는 재해 인정범위가 확대되고 간병급여제도 및 후유증상진료(After-care)제도가 도입되어 수요자 중심으로 서비스가 개선된다.

### 근로성과에 따른 적정보상 실시

근로자들의 능력과 성과에 따른 임금체계를 구축함으로써 근로자의 능력개발·근로의욕을 고취하는 인센티브로 활용할 계획이다. 즉, 성과배분 상여금제, 스톡옵션 등 근로자의 능력과 성과에 따라 보상하는 임금체계를 확산하고 이들에 대한 노무관리 지도를 강화하며, 바람직한 제도 모델 및 노사합의 요령 등을 개발·지도할 것이다.

또한 근로자가 직무와 관련하여 발명 또는 제안을 하여 매출액이 증대되는 등 기업발전에 기여할 경우 적정보상이 이루어지도록 할 방침이다. 이를 위하여 관계부처간 협의를 거쳐 직무발명 등으로 인해 발생한 이익의 15% 이상을 발명자에게 보상하도록 「특허법」·「기술이전촉진법」 등 관계법령을 정비할 계획이다. 아

올러 근로자의 직무 발명에 대해 정당한 보상을 실시하는 기업에 대해서는 특허 사업화자금(2000년도 377억원 확보)을 우선해서 지원하는 등 각종 지원책을 강구할 것이다.

한편, 기업내 복지제도의 근간인 사

내근로복지기금은 약 760개사에 약 2조4천억원 조성되어 있는데, 지금까지 기금조성에만 치중하다 보니 실제로 근로복지사업에 이 자금이 거의 활용되지 못한 측면이 있으므로, 금년내에 사내 근로복지기금법령을 개정하여 기금 원금 중 목적사업에 사용할 수 있는 범위를 확대하여 근로자의 복지증진에 실질적으로 도움을 줄 계획이다.

### 근로자의 생활안정 지원

근로자의 생활안정을 위해서는 근본적으로 주거공간과 의료혜택을 안정적으로 확보해 주어야 하는데, 정부의 생활안정자금 지원 규모가 너무 작아 저소득근로자에게 큰 혜택을 주지 못하고 있는 실정이었다. 당초 5,500억원을 확보하여 근로자 주택구입자금으로 5천만원까지, 전세자금으로 4천만원까지 대출해 주던 것을 금년 3월부터 대출재원을 3조원으로 늘리고 대출한도를 각각 1천만원

정부는 최저임금제를 개선하여 일하는 사람에게는 어떤 경우에도 생계에 필요한 최저소득을 보장함으로써 취약근로자의 문제를 근본적으로 해소할 방침이다. 이에 따라 금년내 「최저임금법」을 개정, 현재 5인 이상 사업장에만 적용되고 있는 최저임금법을 전사업장에 확대 적용할 예정이다.

씩 상향조정한다.

한편, 관계부처와 협의하여 월 평균급여 150만원 이하 저소득 근로자를 대상으로 학자금·의료비·혼례비·장례비 등 생활안정자금을 융자하고 있으나(2000년 예산: 1,977억원) 그간 금융기관이 요구하는 연대보증인 설정 등 보증요건의 어려움으로 인해 상당수의 근로자가 손쉽게 지원받지 못하는 실정이었다. 이를 개선하기 위해 내년부터 무보증 대출이 가능해지도록 하는 근로자 신용보증제도를 도입할 계획이다. 또한 가계안정자금, 실직여성가장 자영업지원자금, 장기실직자 자영업창업 지원자금 등의 대부금리를 현행 8.5~9.5%에서 6.5% 수준으로 인하하여 대부수급자의 금리부담도 완화할 방침이다.

### 중산·서민층의 재산형성 지원

정부는 근로자의 재산형성지원을 위하여 금년중 「조세특례제한

법」을 개정하여 금년말까지 비과세 혜택을 주고 있는 근로자 우대저축에 대하여 비과세 적용시한을 2년 연장할 계획이다.

또한 우리사주제를 비상장법인에까지 확대 시행하여 재산형성의 근간제

도로 발전시킬 계획이다. 이와 함께 우리사주제가 실효성 있게 시행되도록 주식 장기보유자에 대해 보유기간별로 차등 지원토록 할 방침이다. 즉, 16만여개의 비상장법인을 대상으로 우리사주제를 확대 실시하기 위해 「근로자복지기본법」을 제정하여 법적 근거를 마련할 것이다. 이와 함께 현재 근로자가 우리사주 구입자금을 거의 전액을 부담하고 있으나, 향후 기업출연 또는 노사 공동출연으로도 부담할 수 있도록 다양화할 예정이다.

한편, 비상장·비등록 주식의 환금성을 보장하기 위해 금년 3월에 제3시장이 개설되었다. 그러나 제3시장이 개설되더라도 여기에 참여하지 않는 비상장·비등록법인의 경우 우리사주의 환금성을 보장하기 위하여 우리사주제 실시기업이 환매수 준비금을 적립하도록 하는 등의 방안을 검토·추진할 계획이다. ■

# 국민기초생활보장제도 확립

**국**민기초생활보장제도는 생활보호제도를 대체하는 제도로서 최저생계비 이하의 저소득국민에 대하여 국가가 생계·교육·의료·주거 등 기본적 생활을 제도적으로 보장하는 공적부조제도이다.

정부에서는 1961년 「생활보호법」을 제정하여 40여년간 빈곤계층을 보호하여 왔으나 생활보호제도로는 최저생계비 이하의 다수의 국민들을 보호하지 못하는 단점이 있었다.

이러한 제도적 단점을 보완하기 위하여 99년에, 경제위기로 발생한 저소득 실직자 등 76만명을 한시적 생활보호자로 추가로 선정하여 실업급여, 공공근로, 노숙자 보호, 생업자금 융자 등 다양한 사회안전망 프로그램을 실시하여 저소득계층의 생활안정을 지원하였다.

그러나 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 최저수준 이상의 생활을 보장하고 스스로 자립할 수 있도록 지원하는 제도적 장



**손건익**  
보건복지부 생활보호과장

치의 필요성이 제기되어 정부에서는 작년 9월에 시민단체의 협조를 받아 「국민기초생활보장법」을 제정하게 되었다.

## 수급자 선정기준 완화하고 근로능력자의 자활을 지원

정부에서는 「국민기초생활보장법」의 시행을 차질없이 준비하기 위하여 추진 기구로써 각계 대표와 전문가, 관계부처 공무원 등 15인 이내의 위원으로 구성된 '국민기초생활보장추진준비단'과 실무적 지원을 담당할 '국민기초생활보장추진지원반'을 99

년 10월 1일 발족하였으며, 추진단장(보건복지부 차관)을 자문하기 위하여 4명 이내의 전문가로 구성된 '자문위원회'를 구성하여 운영하고 있다.

국민기초생활보장제도가 시행되는 2000년 10월 1일까지의 추진계획은 다음과 같다.

- 시행령·규칙 입법예고 및 제정, 시행지침 제정(2000년 1~4월)
  - 모의적용사업 실시(3월~4월)
  - 각 시·도 사회과장 등 연찬회(2000년 3월중)
  - 사회복지전문요원 충원 및 교육(2000년 1~4월)
    - 조사보조요원 충원 및 배치(2000년 4월)
  - 수급자 선정을 위한 소득·재산 등 조사(2000년 5~7월)
  - 수급자 선정, 자활지원계획 수립 및 급여내용 확정(2000년 7~9월)
  - 제도시행(2000년 10월 1일)
    - : 각종 급여의 개시
- 국민기초생활보장제도의 주요

내용은 수급자 선정 기준을 완화하여 수급자를 확대하고, 최저수준 이상의 생활을 보장하도록 지원수준을 높이고, 근로능력이 있는 수급자에 대한 지원을 강화한 점이다.

수급자 선정에 있어서 기존의 생활보

호법은 연령과 장애 정도에 따라 근로능력을 판단하여 대상자를 거택보호자와 자활보호자로 구분하여 급여수준을 달리하였으며 또한 소득과 재산의 이원화된 기준을 적용함으로써 보호가 필요한 많은 대상자들이 실질적으로 보호를 받지 못하였다.

새 제도에서는 연령이나 근로능력과 상관없이 소득과 재산의 이원적 기준을 통일한 소득인정액이 최저생계비에 미달하면 대상자가 될 수 있도록 하였다. 다만, 제도 시행에 필요한 재정을 고려하여 2002년까지는 기존의 「생활보호법」과 같이 소득과 재산의 이원적 기준을 한시적으로 유지토록 하고 있다.

부양의무자 요건은 기존의 「생활보호법」에서와 같이 가족부양 우선의 원칙을 적용하고 있다.

급여에서는 기존에 근로능력이 없는 거택보호자에게만 생계비를 지급하였으나, 새 제도에서는 모든 대상자에게 최저생계비에서 자신의 소득을 뺀 나머지를 지원

10월부터 시행되는 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 저소득국민에 대하여 국가가 생계·교육·의료·주거 등 기본적 생활을 제도적으로 보장하는 공적부조제도이다. 동 제도의 주요 내용은 수급자 선정기준 완화 및 수급자 확대, 지원수준 상향조정, 근로능력이 있는 수급자에 대한 지원 강화 등이다.

하여 최저생계비 이상 수준의 생활을 보장하게 된다.

또한 주거급여를 신설하여 저소득층의 주거안정을 도모하고, 긴급급여를 신설하여 행정절차를 사후에 밟도록 하여 긴급한 생계 지원이 가능하도록 하였다.

근로능력자에 대한 지원에 있어 기존 제도에서는 최저생계비 수준 이하의 생활을 영위하더라도 의료보호와 자녀 학비 그리고 동절기 6개월의 생계비 일부분을 지원하였으나, 새 제도에서는 의료보호와 자녀학비는 물론 생계비를 지급받을 수 있도록 하고 있다. 단, 근로능력이 있는 자가 일하지 않고 국가에 의존하는 것을 방지하기 위하여 근로를 유인하는 제도적 장치를 마련하고 있다.

우선, 근로능력자에게는 자활공동체사업, 직업훈련 등에 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지급하고 이 조건을 거부하거나 이행하지 않을 경우 생계비 지원을 중지하게 된다.

아울러 근로능력자의 자활을

체계적으로 지원하기 위하여 근로능력과 자활욕구, 가구여건을 토대로 가구별 자활지원계획을 수립하고 이에 따라 직업훈련, 취업알선, 자활후견 등 자활에 필요한 서비스와 근로여건 조성을 위한 부양가족에 대

한 사회복지서비스를 함께 제공한다.

## 5~7월중 정밀조사를 거쳐 10월 1일부터는 급여 개시

금년도 10월 1일부터 국민기초생활보장제도의 급여를 받을 수 있는 자(수급자)는 다음의 조건이 모두 충족되는 경우이다.

첫째, 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자(부양의무자 요건).

둘째, 소득 및 재산이 보건복지부장관이 매년 정하는 기준 이하인 자. 단, 2003년부터는 소득·재산의 이원화된 기준은 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)으로 통일되어 소득인정액이 최저생계비 이하이면 수급자가 될 수 있다.

수급자 선정기준에 해당하여 2000년 5월 2~20일까지 읍·면·동사무소에 급여를 신청한 가구와 기존의 생활보호대상자

(한시생활보호대상자 포함) 등을 대상으로 2000년 5~7월중에 부양의무자 및 소득·재산 등에 대한 정밀한 조사를 실시할 계획이며, 조사결과를 기초로 수급자를 8~9월중에 선정하고 급여의 내용과 수준을 확정하여 10월 1일부터 급여를 개시하게 된다.

수급자에게 지급되는 급여는 생계·교육·의료·주거·자활·장제·해산 급여 등 일곱 가지의 종류가 있다.

급여수준은 수급자 가구의 소득평가액을 포함하여 가구 규모별 최저생계비 이상이 되도록 하고 있다.

근로능력이 있는 수급자에게는 자활을 위한 사업에 참여하는 조건으로 급여를 제공하며, 구직안내, 직업훈련, 자활공동체 사업에의 참여, 생업자금 융자 등 자활지원서비스를 제공하며, 근로여건 조성을 위한 사회복지서비스도 함께 제공하게 된다.

「국민기초생활보장법」이 시행되면, 정확한 조사를 통하여 보호를 받아야 할 수급자를 선정하는 것이 최우선 과제이며, 수급자로 선정되면 소득평가액에 따라 급여수준도 달라지므로 이들의 소득변동에 대한 정확한 조사가 더욱 중요해지게 된다.

2000년 5월부터 7월까지 3개월간 최저생계비 이하에 해당되는 가구의 급여신청 또는 직권으로 부양의무자, 자산, 근로능력 및 생활실태 조사를 실시할 계획이며, 조사 후 심사를 거쳐 수급자를 선정하게 된다.

현재로서는 조사를 담당하게 될 사회복지전담공무원의 수가 절대적으로 부족하여 조사를 정확히 하는 데 많은 어려움이 예상되어 해당지역에 거주하고 있고 지역사정에 밝은 통·반장 등 조사보조원을 동원하여 조사를 보조하도록 할 계획이다.

또한 이번 조사에서는 행정자치부·건설교통부·국세청 등에서 보유하고 있는 모든 소득·재산 관련 전산망과 관련자료를 활용하여 수급자를 엄선할 예정이다.

국민기초생활보장제도는 공적부조제도이기 때문에 정부재정에서 부담해야 한다.

이에 따른 소요예산은 대상자수와 급여수준에 따라 변동이 있겠지만 금년도 5~7월에 수급대상자들에 대한 소득·재산 조사 결과에 따라 정확한 규모가 확정될 것이며 기존의 생활보호예산에서는 큰 변동이 없을 것으로 추정하고 있다.

## 사회복지전담 공무원 추가 총원 등 복지인프라 구축

「국민기초생활보장법」의 입법 취지를 살리기 위해서는 재정 확보 못지 않게 복지인프라 구축이 중요한 과제이다.

우선, 국민기초생활보장업무 담당하게 될 인력 확보문제를 들 수 있는데, 국민기초생활보장제도를 포함해서 사회복지업무를 행정의 최일선에서 담당하고 있는 사회복지전담 공무원은 99년도에 1,200명을 신규 채용하여 2000년 4월 현재 4천여명이 배치되어 활동하고 있다.

「국민기초생활보장법」 시행에 따라 늘어나는 업무량을 감안할 때 최소한 인력확보를 전제로 할 경우 금년도 신규채용 계획인원 800명과 앞으로 관계부처와 협의를 거쳐 단계적으로 2,400명을 추가적으로 총원해서 총 7,200명의 사회복지전담 공무원을 배치할 계획이다.

그리고 읍·면·동에 PC보급을 확대하고 시·군·구 행정정보화사업을 조기에 완료하여 소득·재산 관련 전산망을 연계하는 등 복지업무 관련 정보화 환경을 구축하여 업무의 효율성을 획기적으로 제고할 계획이다.

〈표〉 2000년 가구규모별 최저생계비

(단위 : 만원/월)					
1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구 이상
32	54	74	93	106	120

또한 자활지원센터 등 근로능력자의 자립자활지원을 담당할 기관을 확충하고, 직업안정기관과 지역사회복지 자원을 체계적으로 연계하는 등 제도 시행을 위한 인프라 구축을 추진하고 있다.

선진국의 경험에서 보듯이 빈곤한 자를 도와주는 사회복지정책은 근로의욕의 상실을 유발하는 부작용을 가져올 수도 있다. 「국민기초생활보장법」에서는 이러한 선진국의 전철을 밟지 않도록 '생산적 복지' 원리를 크게 반영하였다.

### 자활지원계획 수립 등 근로유인의 제도적 장치 마련

'생산적 복지'란 스스로 자신의 능력을 개발하여 자립할 수 있도록 지원하는 복지정책을 말한다. 즉, 근로능력이 있는 사람에게 일 자리를 제공하고 생활이 어려운 국민에게는 최저생활을 보장하여 모든 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이 바로 '생산적 복지'다.

「국민기초생활보장법」에서는 국민이 일하지 않고 국가에 의존하는 것을 방지하기 위하여 근로유인의 제도적 장치를 마련하고 있다.

우선, 근로능력자에게는 자활공동체사업, 직업훈련 등에 참여

「국민기초생활보장법」에서는 국민이 일하지 않고 국가에 의존하는 것을 방지하기 위해 근로유인의 제도적 장치를 마련하고 있다. 우선, 근로능력자에게는 자활공동체사업·직업훈련 등에 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지급하고, 이 조건을 거부하거나 이행하지 않을 경우 생계비 지원을 중지하게 된다.

하는 것을 조건으로 생계비를 지급하고 이 조건을 거부하거나 이행하지 않을 경우 생계비 지원을 중지하게 된다.

또한 소득산정시 근로활동으로 얻은 소득의 일부를 공제해 주어 소득 활동에 대한 인센티브를 제공함으로써 저소득계층의 근로소득이 적은 사람보다 많은 사람에게 실제적으로 더 많은 혜택을 받도록 하였다.

'생산적 복지'는 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 취약계층의 기초적 생활보장과 동시에 자립적·주체적인 경제·사회 활동에의 참여 기회 확대와 구조적 빈곤을 치유하기 위한 적극적인 사회정책으로, 우선 근로능력자 가구별로 자활지원계획을 결정하고, 자활에 필요한 서비스를 제공하며 자활여부에 대한 사후관리를 통해 자활자립이 이루어질 때까지 지원을 하게 된다.

이를 위해 사회복지전담공무원은 수혜대상자의 근로능력, 자활

욕구, 가구여건 등을 조사해서 자활의 방향과 이를 위해 필요한 서비스를 확정하게 된다.

자활지원계획이 수립되면 그에 따라서 자금유자·직업훈련·취업알선·자활공동체 창업 등 자활에 필요한 서비스

가 제공되고, 근로능력이 있는 가구원이 안심하고 근로활동에 종사할 수 있도록 노인·아동·장애인의 양육이나 부양, 재가복지 등 사회복지서비스도 함께 제공된다.

「국민기초생활보장법」의 준비과정에서는 우선 이러한 자활지원 서비스 및 사회복지서비스를 제공할 수 있는 공공 또는 민간기관을 확충하고 서비스가 즉각적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 연계망을 구축해 나갈 계획이다.

자활지원계획과 제공된 서비스, 자활여부 등은 정기적으로 사후관리를 할 계획이며 필요한 경우 보호대상자와 협의하여 자활지원계획의 수정 등의 방식으로 자활을 유도하게 된다. ■

# 사회보험제도의 내실화

전

체 국민의 안정된 생활을 보장하기 위하여 국가는 1·2·3차 사회안전망체계를 구축하고 있다. 1차 안전망에는 의료보험·국민연금·산재보험·고용보험 등이 있고, 2차 안전망에는 공공부조(생활보호), 사회복지서비스(노인·장애인·아동·여성), 실업대책(공공근로·직업훈련·대부사업) 등이 있으며, 긴급구호(노숙자보호·재해구호·무료급식 등)가 3차 안전망에 해당된다.

사회보험제도는 일반국민을 대상으로 노령·질병·실업 등 사회적 위험을 보험방식을 통하여 사전에 대비하는 1차 사회안전망으로서 사회적 연대에 의하여 위험을 분산하는 제도이다. 그 중에서도 의료보험과 국민연금은 사회보험제도의 근간이 되고 있다.

## 의료보험 통합을 차질없이 완성

의료보험은 국민들의 의료보장을 위하여 국가가 법으로 가입을



이상용

보건복지부 보험정책과장

강제하는 사회보험의 일종으로 국민들이 납부하는 보험료를 주요 재원으로 의료혜택을 제공하는 제도로서, 현재 전국민의 96%인 약 4,467만 인구가 적용받고 있으며 나머지 191만명은 보험료를 납부하지 않고 의료보호로 그 혜택을 받고 있다.

현행 의료보험은 도시지역주민·농어민을 대상으로 한 의료보험조합(227개)과 공·교의료보험관리공단(1개)을 통합(1차)한 국민의료보험관리공단과 근로자를 대상으로 한 139개 직장의료보험조합으로 나뉘어 운영되고 있다. 의료보험 적용대상

자별 보험자 및 보험료 부과기준 현황은 <그림>과 같다.

또한 의료보험재원은 본인부담 및 사용자부담 보험료와 국고보조로 조성되며, 진료비를 지급하는 보험급여비로 사용되고 있다 (<표> 참조).

올 7월 1일부터 시행

77년부터 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 시작된 의료보험은 조합별 관리운영방식을 채택하여, 89년 전국민 의료보험을 달성한 후에도 140개 이상의 직장조합과 227개에 달하는 지역의료보험조합으로 나뉘어 운영되었다.

그동안 조합관리방식으로 운영된 의료보험제도는 여러 가지 문제점이 노출되었다.

우선, 소속조합에 따라 보험료 산정방법이 상이하여 피보험자간 보험료 부담의 불형평성이 존재하였다. 동일한 보수를 받는 근로자의 보험료는 의료보험조합에 따라 4배 이상 차이가 나는 경우

도 있다.

예를 들면, □□은행의 직원인 甲과 △△지구 직장의료보험조합에 소속되어 있는 乙은 총보수가 월 250만원으로 동일한 보수를 받고 있지만, 소속조합의 보험료부과기준이 달라 실제 부담하는 보험료(甲: 30,480원, 乙: 129,514원)는 무려 4.25배나 차이가 난다.

이와 같은 불형평성으로 인하여 여유 있는 사람이 어려운 사람, 젊고 건강한 사람이 늙고 병든 사람을 도울 수 있도록 하는 의료보험제도의 위험분산 및 사회연대 기능이 크게 제약되고 있다. 그리고 조합구성원의 경제적 능력에 따라 부자조합과 빈자조합간 재정격차가 발생하고 보험급여도 조합간 차이가 발생하여 국민간 위화감을 조성할 우려가 있다. 또한 소규모 조합별로 운영됨에 따른 관리운영의 비효율성 문제도 제기되었다.

의료보험 통합을 차질없이 추진하고, 의료보험 급여제도의 개선에 주력하며, 의료보호제도도 개선해 나갈 계획이다. 올 7월부터 연중 365일 보험급여를 받을 수 있게 하고 수가제도를 합리적으로 개선하여 보험재정의 안정화와 적정부담 - 적정 급여체계를 구축할 것이다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해 의료보험 관리방식에 대한 많은 논의가 진행되어 왔으며 98년 2월의 노사정위원회에서 의료보험 전체를 통합하기로 합의하고, 이어 각계 전문가로 구성된 의료보험통합추진기획단에서 통합방안을 수립하여 99년 2월 「국민건강보험법」을 제정하였고 2000년 7월 1일 시행하게 된 것이다.

의료보험 통합의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 현재 국민의료보험관리공단(지역가입자, 공무원·교직원)과 직장의료보험조합(139개)에 의하여 관리되는 의료보험

관리조직을 2000년 7월 단일 조직으로 통합한다.

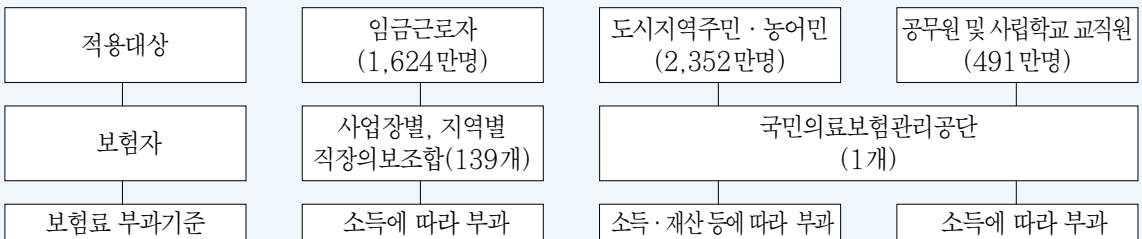
둘째, 조합별로 관리되던 보험재정을 통합함으로써 소득재분배 기능을 전국민적 차원으로 확대한다. 다만, 통합에 따른 충격을 완화하기 위해 과도기

적으로 재정을 한시적 분리·운영하되, 가입자 종류별 재정격차의 해소를 위해 2002년 1월에는 의료보험재정이 완전 통합된다.

셋째, 상이한 보험료율과 보험료 부과기준으로 운영되던 보험료 부과체계가 경제적 부담능력에 상응하는 보험료를 부담하게끔 변경된다. 즉, 과세소득 중심의 단일부과기준과 단일보험료율로 변경된다. 따라서 종전의 보험료 부담의 불형평성이 해소되어 동일소득 및 동일재산에 대해서 동일한 보험료를 부담하게 된다.

넷째, 적정부담·적정급여를 실현할 수 있는 기반이 마련된다. 균등한 수준의 적정급여에 필요

〈그림〉 의료보험 적용 대상자별 보험자 및 보험료 부과기준



한 재원을 국민 부담능력에 맞추어 조달함으로써 재정안정화와 함께 적정급여의 실현을 추진하는 기반이 조성된다.

마지막으로, 건강보험심사평가원이 신설된다. 진료비 심사를 보험자로부터 독립된 전문기관에서 담당하도록 하여 공정성 및 전문성을 확보함으로써, 진료의 의학적 적정성이 제고되고 의료서비스의 질 관리를 통한 국민의 건강권 보호가 강화될 것이다.

#### 의료보험 급여제도 개선하고 의료보호제도 개선

금년에는 의료보험 통합을 차질없이 추진하고, 의약분업 실시와 보건의료체계 개편에 따른 의료보험 급여제도의 개선에 주력하고, 아울러 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 의료보호제도도 개선해 나갈 계획이다.

금년 7월에 신설될 국민건강보

험공단의 지사를 통합업무의 효율적 처리와 대국민서비스 향상을 기할 수 있도록 재편성하여, 가입자는 누구나 전국 어느 지사에서나 친절하고 신속한 서비스를 받을 수 있도록 할 것이다.

정부는 금년 7월부터 보험급여일수의 제한을 폐지하여 연중 365일 보험급여를 받을 수 있도록 하고 산전진찰에 대한 보험급여를 실시할 것이다. 또한 의약분업 실시에 따른 의료수가 조정, 수가계약제 실시 준비, 포괄수가제 도입 등 수가제도의 합리적 개선으로 보험재정의 안정화와 적정부담-적정급여체계를 구축해 나갈 계획이다.

또한 보험료 부과준비, 전산시스템의 구축 등 통합에 필요한 실무적인 업무를 차질없이 추진할 것이고, 언론·시민단체·노동계 및 일반 가입자를 대상으로 지속적인이고 적극적인 홍보활동으로

통합의 당위성에 대하여 적극적인 홍보를 실시하여 국민적 관심과 이해를 제고할 것이다.

의료보험의 성공적인 통합과 적정부담-적정급여체계의 구축으로 우리 국민 어느 누구라도 언제 어디서나 질병으로부터 자유로운 생활을 누릴 수 있는 21세기 선진복지·건강사회를 열어 나가는 전환점이 될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것이다.

#### 국민연금의 내실화 추진

급속한 고령화로 사회전반의 노동력과 저축 능력은 약화된 반면 노인들의 소득보장에 대한 복지수요는 확대되고, 핵가족화의 급속한 진행에 따라 가족제도에 의존한 사적 부양의식은 약화되고 있는 현실에서 공적연금 제도의 필요성이 높아지고 있다. 또한 교통사고 및 산업재해 등의 산업

〈표〉 보험자별 보험료 부과기준

		직장의료보험조합	국민의료보험관리공단	
			공무원·교직원피보험자	지역피보험자
재원 조달	보험료	· 소득(표준보수월액)의 2~8% 범위 내에서 조합이 자율결정 - 사용자 1/2 부담 - 피보험자 1/2 부담 〈소득비례정률제〉 · 평균보험료 : 40,132원(99년 11월)	· 소득(표준보수월액)의 5.6% - 사용자 1/2 부담 (교직원은 정부 20%, 학교 경영자 30% 부담) - 피보험자 1/2 부담 〈소득비례정률제〉 · 평균보험료 : 70,376원(99년 11월)	· 소득·재산 및 세대 구성원의 경제활동참가율에 따라 30~50 등급별 보험료 부담 - 전액 피보험자 부담  〈소득·재산 기준 정액제〉 · 평균보험료 : 30,689원(99년 11월)
	국고 부담	없음	사용자부담 외 없음	재정의 26%

화·도시화로 인한 사회적 위험발생이 증가함으로써 소득보장의 안전장치가 더욱 절실해지고 있다.

국민연금 제도는 국민의 노령·질병 또는 사망 등 사회적 위험에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 보험료 납부를 전제로 강제가입의 원칙에 따라 시행되는 소득보장 사회보험이다.

#### 전문성과 투명성 제고 통해 안정적 기금운용 도모

국민연금은 민간보험에 비하여 영업경비가 불필요하며 관리운영비의 50%를 국고에서 지원 받고 있으므로 보험료 대비 급여액의 수익비가 훨씬 유리하며 노령연금 외에 장애·유족 연금 등 다양한 연금혜택을 보장한다는 특징을 지니고 있다. 또한 전국민이 당연가입되는 방식이므로 위험분산범위가 극대화되어 있으며, 소득에 비례하여 보험료를 납부하고 자신의 보험료 총액과 전체가입자의 평균 소득액에 따라 연금액을 결정하는 방식으로 인하여 소득재분배를 통한 사회통합의 효과가 나타나게 된다. 아울러 연금급여를 결정함에 있어 후세대가 노인세대를 지원하



도록 제도가 설계되어 있어 앞으로 사적 부양책임을 공적부양 형태로의 전환을 제도적으로 유도하고 있다.

국민연금 제도의 현황을 보면, 88년 직장근로자를 대상으로 연금제도가 시작된 이래 95년 농어민에 이어, 99년 4월에는 도시지역주민에게도 적용이 확대되어 드디어 전국민연금을 달성하였다. 또한 금년 7월부터 농어민 21만명이 특례노령연금을 받게 되는 등 매년 연금수급자가 30여만명씩 증가하여 2010년에는 286만명에 달하게 됨으로써 본격적인 연금수급시대를 열어가고 있다. 아울러 국민연금의 적립기금이 46조9천억원에 달하고 있으며 이 기금은 공공·금융·복지 부문에서 운용되고 있다.

99년 11월, 기금운용전문가로 구성된 '기금운용본부'를 발

족하였고 기금운용에 있어 가입자의 대표권을 강화하였으며, 운용결과를 공개하도록 법제화함으로써 기금운용의 전문성과 투명성 제고를 통해 안정적 기금운용을 도모하고 있다.

#### 연금혜택의 사각지대 해소하고 가입자간 형평성 문제 해소

작년 4월에 도시지역가입자에 대한 국민연금 제도가 시행되는 과정에서 자영자의 정확한 소득 파악 및 이로 인한 직장근로자와의 형평성 문제가 대두되었다.

직장근로자와의 형평성 문제 해소를 위해 도시지역가입자의 소득 상향조정을 추진하여 당초 84만2천원(99년 4월)에 불과하였던 신고소득을 1인당 평균 11만5천원씩 더해 95만7천원으로 상향조정(99년말)하였으며, 특히 사업소득이 있는 자영

자의 소득은 당초 120만2천원에서 140만6천원으로 상향조정하여 사업장가입자의 소득수준(138만6천원)보다 높아 직장근로자와의 형평성 문제를 상당부분 해소하였다.

도시지역가입자에 대한 연금보험료의 납부율도 작년 5월에 59.6%에서 금년 1월에는 78.5%로 꾸준히 상승하고 있으며 보험료의 자동이체율도 같은 시기에 29.7%에서 53.2%로 높아지고 있다. 한편, 금년도 연금 신규수급자의 연금액이 IMF로 인한 경제여건 악화 및 도시지역주민의 비교적 낮은 소득으로 인하여 낮아지지 않고 최소한 종전 수준으로 유지될 수 있도록 추진함으로써 신규수급자의 불이익을 최소화할 방침이다.

금년도의 주요 내실화 추진방향은 먼저 납부예외자와 소득 미신고자 등 연금혜택의 사각지대를 해소하고 명실상부한 전국민연금의 달성을 위해 객관적 과세자료 등을 활용하여 연금가입 및 보험료 납부를 독려하는 한편, 국민연금의 장점을 적극적으로 홍보하여 보험료의 자진납부를 유도할 방침이다.

또한 현재 지역가입자로 분류되고 있는 임시·일용직 등 영세근로자를 금년 10월부터 사업장

국민연금의 내실화를 위해 납부예외자 등 연금혜택의 사각지대를 해소하고 객관적 과세자료 등을 활용하여 연금가입 및 보험료 납부를 독려하는 한편, 보험료의 자진납부를 유도할 방침이다. 또한 영세근로자를 금년 10월부터 사업장가입자로 편입시켜 근로자간 형평성을 제고하고 계층간 소득재분배 기능을 강화할 계획이다.

가입자로 편입시킴으로써 근로자간의 형평성을 제고하고 계층간 소득재분배 기능을 강화할 계획이다. 이와 함께 2002년 하반기에는 현재 상시 근로자 5인 이상을 고용하고 있는 사업장만을 국민연금 적용대상 사업장으로 하고 있는 것을 1인 이상 사업장까지 확대하여 영세근로자의 보험료 부담을 완화함으로써 사회취약계층에 대한 사회안전망으로서의 연금제도의 역할을 더욱 강화할 것이다.

또한 현재 종사하고 있는 업종의 종류·크기 등에 따라 소득을 차등하여 제시하고 있는 지역가입자에 대한 보험료 부과기준을 보완, 실제 소득을 반영할 수 있도록 업종 및 규모를 세분화하는 등 부과기준의 개선방안을 연구하여 공청회 등 의견수렴 절차를 거쳐 시행할 계획이다.

연금제도의 올바른 이해를 위하여 홍보전문가가 마련한 '대국민 홍보전략'에 따라 국민연금 홍보 세부시행 방안을 수립하여 체

계적이고 전략적인 장·단기 홍보 사업을 추진하는 한편, 여론주도층에 대한 대면접촉을 추진할 것이다.

한편, 국민연금 기금운용의 투명성과 전문성을 보다 높이기 위하여

우수 기금운용인력을 확보·유지할 수 있도록 보수 등 처우를 시장수준에 연동하여 조정하고, 다양한 금융투자상품 관리를 위한 정보시스템의 구축과 운영상 미비점을 지속적으로 보완할 것이다. 또한 이미 시행하고 있는 일부 기금의 민간기관 위탁 투자 시범사업 결과를 분석하여 이를 활성화할 방침이다.

이와 더불어 연금공단의 고객서비스와 관리운영의 효율성을 높이기 위하여 공단의 경영혁신을 강도 높게 추진할 것이다. 고객상담기능을 전문적으로 담당하게 될 통합지원센터를 전국 5개소에 설치하여 고객서비스를 전문화·효율화하고, 목표관리제의 정착을 위해 경영평가를 강화하며, 성과급제 및 계약제 등 내부경쟁체제 도입으로 선진경영체제를 확립할 계획이다. 이와 같은 국민연금의 내실화 계획을 강력히 시행하여 전국민연금을 조기에 달성할 수 있도록 할 것이다. ■

# 평생건강관리체계 구축

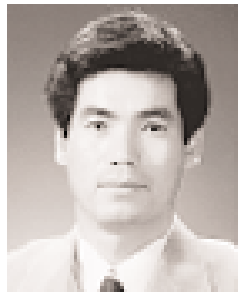
**새** 천년을 맞아 '우리나라 국민들이 가장 원하는 것'에 대한 한 여론조사 결과, 35.5%가 '건강'이라고 답변할 정도로 우리 국민의 대다수는 건강한 삶을 희망하고 있다.

## 국민건강관리정책을 '평생건강관리' 중심으로

국민들의 건강수준은 생활수준의 향상, 전국민의료보험 실시 등에 따라 꾸준히 향상되어 왔다. 단적으로 1960년도에 52.4세였던 평균수명이 99년도에는 75세로 늘어났으며 영아사망률도 동 기간에 인구 천명당 61명에서 7.7명으로 크게 낮아졌다.

사후치료 중심에서  
사전에 방 중심으로

최근 10년간 사망원인별 사망률의 추이를 보면, 패혈증·대장암·폐암·당뇨병 등으로 인한 사망자가 늘어나고 있다. 이러한 사인들은 전체인구의 7.1%를 차



**박용주**  
보건복지부 건강증진과장

지하는 노인인구의 지속적인 증가, 흡연, 스트레스, 공해, 운동 부족, 잘못된 식생활 및 음주습관 등과 밀접한 관련이 있는 것으로 생활습관의 변화가 근본적으로 요구되고 있는 실정이다.

이처럼 과거에는 위생관리의 문제로 인한 급성전염성질환이 중요한 건강문제였으며 주로 사후치료 중심의 방역대책이 중요하였으나, 이제는 평소의 건강관리를 통해 만성질환에 걸리는 것을 사전에 예방하는 방향으로 국민의 건강관리정책을 전환해야 할 상황이다.

'평생건강관리'는 지역사회 공

공보건의료기관을 중심으로 영유아·아동·청소년·중장년·노인 등 태어나서 노인까지 전 생애 주기에 따른 인구집단별 주요 건강문제를 파악해 이를 지속적으로 관리함으로써 삶의 질 향상을 도모하려는 21세기 보건예방정책의 목표개념이라 할 수 있다.

평생건강관리를 추구함에 있어서 그 구체적인 추진방향은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 태어나서 노인까지 모든 국민이 건강한 생활을 영위할 수 있도록 지역사회의 보건소를 중심으로 건강교육, 정신건강관리, 구강보건서비스 실시 등 건강증진사업을 실시한다.

둘째, 암이나 고혈압, 정신질환 등 국민건강을 위협하고 있는 주요 질병에 대하여 환자등록 및 추적, 치료기술 개발 등 국가책임관리체계를 마련한다.

셋째, 일상생활이 곤란한 노인의 건강관리를 지원할 수 있는 기반시설과 서비스제공 프로그램을 확충한다.

평생건강관리에 있어서 가장 중요한 것은 국민 스스로가 자신의 건강과 생명에 대한 소중함을 인식하고, 건강할 때 건강을 관리하기 위한 실천활동을 일상화하는 것이다. 이를 위해서는 건강을 해치는 사회환경

을 제도적으로 줄여나가는 한편 교육과 홍보를 통해서 개개인의 건강의식을 개선시키고 구체적으로 실천방법을 지속적으로 알림으로써 행동을 변화시키는 정책적인 노력이 선행되어야 한다.

#### 건강생활 실천운동 전개

국민건강을 해치는 위해요인으로는 우선 흡연, 음주, 운동부족, 불균형된 식습관 등 다양한 요소가 있으나, 세계 1위인 성인남성의 흡연율을 줄이고 금연을 실천하는 사회분위기를 조성하기 위하여 '범국민금연운동 실천계획'을 수립하여 금연캠페인 공익광고를 방영하고 정부 공공건물을 중심으로 금연건물 엠블럼을 건물입구에 설치하고 있다.

올해는 특히, 급증하고 있는 청소년의 흡연예방에 정책목표를 두고 청소년금연 홍보사절을 중심으로 공익캠페인 광고 방송, 건강캠프 실시, 흡연예방 교육비디오 개발·보급, 금연교실 개최 등의 활동을 전개하고 있다.

정부는 21세기 보건예방정책의 목표를 평생건강관리체계의 구축에 두고 있다. 이에 따라 국민건강증진사업을 실시하고, 암·고혈압 등 주요 질병에 대해 국가책임관리체계를 마련하며, 일상생활이 곤란한 노인 건강관리를 지원할 수 있는 기반시설과 서비스 제공 프로그램을 확충할 계획이다.

한편 인터넷을 통한 건강정보 제공을 위하여 정부운영의 건강길라잡이 사이트(<http://healthguide.kihasa.re.kr>)를 개설·운영하고 있으며 매월 건강실천 주제를 선정하여 홍보하는 '이 달의 건강 길라잡이' 사업을 추진중이다.

또한 인터넷 정보화시대에 사이버세계에서 범람하는 건강관련 정보사이트를 일제 점검하여 바람직한 방향으로 재정비하고 올바른 건강정보를 제공하는 공익성의 사이트는 정부에서 인증해 줌으로써 국민들이 인터넷을 통해 올바른 정보를 손쉽게 얻을 수 있도록 조치할 계획이다.

인쇄매체를 통한 교육방법으로서 생애주기별 건강육구와 신체 특성에 따라 건강생활에 필요한 내용과 이용가능한 자원을 알려주는 건강생활지침서를 초·중·고·대학생용·중학생용·대학생용·산업장근로자용으로 구분하여 발간, 활용하도록 할 것이다.

#### 영유아 건강관리 강화

태아기 및 영유아의 건강은 평생건강의 기초로서 보건소를 중심으로 임신부에 대해 모자보건수첩을 발급하여 정기적인 산전검진 및 상담서비스를 제공하고 있으며, 영아

에 대해서는 장애아 발생을 예방하기 위하여 선천성 대사이상 검사와 기본적인 예방접종을 무료로 실시하고 있다.

또한 아동의 영양섭취와 관련하여 가장 중요한 모유수유가 활성화되도록 교육홍보사업을 전개하는 한편 의료기관에서 母子同室制를 실시할 경우 의료보험에서 차등수가를 적용하여 운영을 지원해 주고 있다.

향후 '모자보건사업 10개년계획'에 따라 영유아에 대한 정기적인 건강검진, 아동비만 관리, 안전사고 예방 등의 업무를 계속 확대해 나갈 계획이다.

#### 암을 집중관리하고 만성질환 예방사업 지속 실시

2000년도는 암에 대한 국가관리체계를 확립하는 해로서 우리나라에서 자주 발생하는 암에 대한 연구 및 치료기술개발, 암검진, 암예방사업 등을 관장할 정책부서인 암관리과를 상반기중 신

설할 계획이다. 이와 아울러 10월부터는 국립암센터를 개원하여 의료서비스를 실시하게 되며 2001년말까지는 암연구소를 건립할 예정이다.

또한 암관리사업의 일환으로 생활보호대상자 중 40세 이상 65세 미만의 중장년층 고위험군 중 연인원 33만명을 대상으로 위암·자궁경부암·유방암 등의 암 조기진단을 무료로 실시하며, 진단 결과 암환자로 판명되는 경우에는 내년도부터 치료비의 일부를 정부에서 지원함으로써 병 치료비 때문에 생활수준이 더욱 악화되는 것을 방지하게 된다.

한편, 폐암·대장암·당뇨병·심장질환 등 만성질환의 사망률이 증가하는 추세를 억제하기 위하여 전문단체와 보건소를 중심으로 예방홍보활동도 지속적으로 벌여 나갈 것이다.

#### 정신 및 구강보건 서비스 제공, 노인보건사업 확충

스트레스가 많은 현대사회에서 육체적인 건강에 못지않게 중요한 정신건강을 유지하기 위하여 일상생활에서 실천할 수 있는 정신건강 10대 수칙을 마련하여 홍보하고 있으며, 앞으로 모든 보건소에서 지역사회 정신보건사업을 추진하여 정신질환 예방, 환자 조기발견 및 치료·재활 등 필요한 서비스를 제공할 예정이다.

그리고 성장기 아동들의 치아 관리를 위하여 보건소에서 정기

적으로 학교를 방문하여 서비스를 제공하는 학교 '구강보건실 설치사업'을 벌여 어려서부터 구강관리를 할 수 있는 기반을 조성해 나가고 있다.

현재 전체인구의 7.1%에 달하는 노인들의 건강관리를 위하여 노인 건강진단을 연간 3만명씩 실시하고 있다. 또한 노인보건시설로서 노인의 건강상태에 따라 구분되는 요양시설과 전문요양시설을 계속 확충하고 있으며 특히 치매노인에 대한 치매요양서비스를 제공할 수 있는 치매요양병원을 2001년까지 각 시·도별로 1개소씩 건립하는 것으로 목표로 매년 3개소씩 설치하고 있다.

향후 노인인구가 2010년에 503만명(10%), 2022년에 753만명(14.3%)으로 늘어나고, 보건서비스에 대한 욕구증대에 따라 지난 2월부터 '노인장기요양보호 정책기획단'을 구성하여 장기요양보호서비스에 대한 중·장기정책을 마련중에 있다.

### 건강박람회 2000' 통해 건강사회 비전 제시

국민들이 건강관리의 필요성을 직접 체험하는 기회를 제공하고 21세기 건강사회의 비전을 제시하고자 참여와 축제의場으로서 국내 최초의 '건강박람회 2000' 행사가 개최될 예정이다.

5월 26일부터 6월 4일까지 열흘간 올림픽공원에서 개최되는

건강박람회는 건강증진터·건강체험터·건강배움터와 같이 건강을 주제로 한 기획전시와 체험코너, 이벤트 등 다채로운 내용이 준비될 것이다.

건강증진터는 우리나라 건강변천 100년 역사를 정리하고 이를 통해 새 천년의 비전을 보여주게 되며, 태어나서 노인까지 생애주기별로 주요한 건강지표와 건강실천항목을 제시할 것이다. 건강체험터와 배움터에서는 직접 체험하는 체력측정과 건강검진코너가 설치되고 건강을 실천하기 위한 구체적인 방법을 소개하는 강연과 시범공연 등이 펼쳐질 것이다.

이러한 내용의 건강박람회를 통해 건강생활 실천운동을 범국민적으로 확산하고 구체적인 실천방법을 소개함으로써 국민 개인의 자기건강 관리능력을 높이는 의미있는 계기가 될 것이다.

95년 제정된 「국민건강증진법」에서는 흡연을 일차적인 건강위해요인으로 상정하여 공중이 이용하는 시설 내에서 금연구역과 흡연구역을 구분하고 담배자판기 설치장소 제한, 담배 경고문구 표기, 제조담배의 광고 제한 등의 규제조치를 의무화하였다. 또한 국가와 지방자치단체가 금연·절주·영양개선 등에 대한 보건교육을 실시하도록 의무화하는 조치를 취하였다. ■

# 이 달 의 초 점

올해 임금인상, 적정 수준은?

## 올해 임금인상률은 13.2%가 적정



노진귀

한국노동조합총연맹 정책본부장  
(fktucpi@chollian.net)

**언** 제 경제위기가 다시 올지 모른다는 불안과 불확실성이 상존하고 있음에도 거시지표상 우리나라 경제는 IMF 경제위기로부터 벗어났다는 데 이의가 없는 것으로 보인다. 제조업 가동률도 99년도 하반기에 IMF 경제위기 이전 수준을 회복한 바 있고 설비투자나 소비도 위기 이전의 수준을 회복하였다. 오히려 일부업종의 활황으로 경기과열의 조짐까지 보이고 있다.

그러나 이러한 경제회복의 과정은 동시에 사회적 양극화가 확대·심화되는 과정이기도 했다. 계층간 소득격차가 확대되고 빈곤층이 천만명을 넘어서는 결과를 가져왔다. 실업자 증대와 중산층의 몰락, 비정규직의 확산에 따른 빈곤노동층(working poor)의 등장이 심각한 사회적 문제로 등장하고 있다. 신자유주의적 정책의 근본적 수정이 없는 한 이러한 소득격차 확대는 더욱더 심화될 것으로 보인다.

통상 노동운동은 경제위기 하에서 정상적 기능을 발휘하지 못하지만 IMF 경제위기 하에서 그것은 더욱 여실히 드러났다. 구조조정과 정리해고가 일방적으로 발생하고 있는 상황에서 수세적 방어에 머물지 않을 수 없었던 것이 사실이다. 특히 국제화

를 앞세운 신자유주의의 공격으로 전통적 노동운동의 기반이 타격을 받았고, 그래서 노동운동 진영은 방어투쟁에 거의 전역량을 다 바쳐왔으며 지금도 그 투쟁이 진행중이다.

한국노총의 2000년도 임금투쟁정책은 이상의 경제·사회적 배경과 노동운동상의 과제를 배경으로 하고 있다.

### 임금 양보분 원상회복과 생계비 확보 위해 13.2%의 임금인상이 적정

한국노총은 98~99년 경제위기 극복 기간중에 노동자의 고통전담으로 인한 임금 양보분의 원상회복과 생계비 부족분 확보라는 목표에 따라 2000년 임금인상률을 통상임금 기준 13.2%로 제시하였다.

한국노총은 오랜 기간 이론생계비를 확보한다는 정책을 견지해 온 바 있고 2000년도 임금요구도 그 방침을 고수하고 있다. 이론생계비는 전문적으로 설정한 모델에 의거, 매년 10월 기준으로 물가조사를 하여 산출하고 여기에 10월 이후의 물가상승예측치를 반영하여 다음해 임금요구를 위한 생계

비로 사용한다. 이렇게 하여 산출된 99년 10월의 생계비는 <표>와 같다.

또한 한국노총은 2000년도 최저임금이 공공근로 임금수준은 되어야 한다는 목표하에 22%의 인상이 적정하다는 입장이다.

### 노동력재생산비만을 감안한 최소한의 요구

한국노총의 임금요구는 이론생계비를 기초로 하여 작성되나 경제상황 등을 반영하여 요구를 조정해 왔다. 올해의 경우는 경제성장세의 회복, 노동비용의 삭감, 기업의 합리화 및 설비투자 증대, 인력감축에 따른 노동강화 등에 의한 노동생산성 증대, 소득격차 확대, 물가상승 전망 등을 반영하여 생계비부족분 전액을 요구하게 되었다.

한국노총 임금요구의 정당성은 우선 이론생계비 자체가, 필수불가결한 최소의 노동력재생산비만을 감안해 작성하였다는 점에서 찾을 수 있다. 가령 국민의 승용차 보유율이 높음에도 이론생계비에서는 승용차가 없는 것으로 가정했다. 이론생계비가 목

한국노총은 경제위기 극복 기간중에 노동자의 고통전담으로 인한 임금 양보분의 원상회복과 생계비 부족분 확보라는 목표에 따라 2000년도 임금인상률을 통상임금 기준 13.2%로 제시하였다. 또한 최저임금은 공공근로자 월급여 수준은 되어야 하므로 22% 인상되어야 한다.

표로 하는 생활의 질을 감안할 때 누구도 그 정도의 기초생활은 보장되어야 한다는 것을 부정하지 못할 것이다.

그럼에도 지불능력이 없을 경우 노동자의 생활만을 기준으로 한 임금요구는 현실성이 없을 것이다. 그러나 2000년도의 경우 우선 경제위기 이전의 성장세를 보일 것으로 전망된다. 1999년의 경우 실질경제성장이 10.7%에 이르러 87년 이후 최고치를 기록했다. 금년도에도 7~8%의 성장을 기록할

<표> 가구규모별 이론생계비

(단위: 원)

		단신 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
소 비 지 출	식품비	197,502	329,488	491,518	667,092	917,321
	주거비	120,371	202,571	263,737	412,630	506,312
	광열수도비	61,232	75,828	90,886	106,757	115,131
	가구집기비	35,132	78,009	82,739	99,445	104,195
	피복신발비	72,779	148,198	174,555	206,734	242,512
	보건위생비	40,094	91,681	114,179	139,253	165,774
	교육비	20,000	20,000	154,493	241,470	542,455
	교통통신비	57,745	73,570	73,570	78,405	134,463
	교양오락비	160,189	199,228	200,684	230,684	295,684
계	765,044	1,218,573	1,646,361	2,182,470	3,023,847	
비소비 지출	저축	109,477	109,477	109,477	74,172	111,259
	조세공과금	77,410	137,509	199,407	321,182	600,317
도시근로자 생계비		951,931	1,465,559	1,955,245	2,577,824	3,735,423
전년대비 증가율(%)		3.9	2.9	2.7	4.9	4.5

것으로 대부분의 예측기관들이 전망하고 있다.

작년도 12월말 결산법인들은 사상 최대의 흑자를 기록한 것으로 분석되고 있으며 제조업들의 이익증가세가 2002년까지 계속되리라는 전망도 나오고 있다.

물론 고유가·원화강세 등의 부정적 전망이 있는 것이 사실이지만 유가든 원화든 안정적 수준을 보여주고 있어 대응이 가능하리라고 본다. 기업의 경쟁력 자체가 강화되었다고 할 수 있고 또 경제가 성장세를 타고 있기 때문에 어지간한 장애들은 휩쓸려 갈 가능성이 크다.

IMF 경제위기 이후 기업의 경쟁력이 어느 정도 강화되었는지 계량화되어 있지는 않지만 경제위기 이전에 비해 기업의 경쟁력이 강화될 수밖에 없다는 근거들은 많이 있다. 먼저 이자율의 저하와 원화강세를 들 수 있다. 또, 99년도에는 설비투자증가가 38%에 이르고 있다. 그동안 구조조정이 이루어져 잉여인력을 짜냈고 고임금자를 저임금자로 교체

〈 최저임금 산출 근거 〉

- 현재 최저임금 : 1,600원/시간, 361,600원/월
- 공공근로 일당(1일 8시간 기준): 19,000원/일, 570,000원/월(30일 기준)
- 현재 정액급여와 상여금 합계에서 정액급여의 비중: 77.4%
- 최저임금 해당자의 상여금 합친 월임금: 467,183원(=361,600÷77.4%)

한다거나 정규직을 비정규직으로 교체하는 등의 인건비삭감책들이 강구되었다.

한편 2000년도에는 물가불안이 더욱 가중될 것으로 보인다. 작년도에는 0.8%에 그쳤으나 금년도에는 원자재가격의 상승, 경기과열 등의 요인으로 인해 물가상승이 예상을 뛰어넘을 수도 있다.

올해 임금조정에 있어서 가장 심각히 고려해야 할 점은 소득격차 확대의 문제이다. 우선 노동소득 분배율이 90년대 중엽부터 계속 하락하고 있다.

〈 임금인상 요구 근거 〉

- 도시근로자 가구당 인원: 3.6인(통계청, 1999년 상반기 기준)
- 도시근로자 가구소득 중 가구주 근로소득 비중: 68.33%(1999년 상반기 기준)
- 노총의 3.6인 생계비: 2,328,792원(1999년 10월 기준)
- 2000년 소비자물가 상승률 3.1%(KDI 3.2%, 한국은행 3.1%, 정부 3.0% 평균)로 전망할 경우 6월까지의 물가상승률 1.55%를 반영하여 획득해야 할 생계비:  
2,328,792원 × 1.0155 = 2,364,888원
- 가구주가 충족해야 할 생계비(2000년도 임금획득 목표):  
2,364,888원 × 68.33%(가구소득 중 가구주 근로소득비율) = 1,615,928원
- 1999년 연평균 전산업 월임금총액(10인 이상 사업체): 1,427,201원(노동부, 1999. 10월 누계, 초과급여 제외)  
\* 정액급여 1,104,470원 \* 특별급여 322,731원
- 임금인상 요구의 분해(기본급 비중 58.6%, 상여금 비중 22.6%) (단위: 원)

	임금총액	기본급	각종 수당	월평균 상여금	인상률
현재 임금	1,427,201	836,340	268,130	322,731	
획득 목표	1,615,928	982,599	268,130	(365,199)	13.2%
차액	188,727		146,259	(42,468)	

\* 연간 특별급여(상여금)은 통상임금의 350%임.

96년도에 64.2%이던 노동소득분배율은 97년 62.8%, 98년 61.3%, 99년 59.8%로 계속 하락하고 있다.

또한 노동자간의 소득격차도 확대되고 있다. 통계청에 따르면, 97년 3/4분기와 99년 3/4분기의 도시근로자소득을 비교할 때 97년에는 상위 10%의 소득이 하위 10% 소득의 6.9배였는데 99년에는 8.5배로 늘어났으며 특히 재산소득의 경우는 17.1배에서 38.6배로 급증한 것으로 나오고 있다. 적당한 임금격차는 물론 필요하지만, 문제는 그 이상의 격차가 제도적으로 존재하고 있다는 점이다. 가장 대표적으로 부당한 격차는 정규직과 비정규직간의 격차, 기업규모간 격차이다.

최근에는 벤처기업의 거품성장에 따른 스카우트와 그에 따른 부당한 격차확대 요인들이 발견되기도 한다. 국민간 소득·재산 격차나 노동자간 임금격차 확대는 경제위기국면의 일시적인 현상이 아닐 것이라는 점에 더 커다란 문제가 있다.

신자유주의 정책기조 강화에 따라 사회적 규제가

**한국노동 임금요구의 정당성은 이론생계비 자체가 필수불가결한 최소의 노동력재생산비만을 감안해 작성하였다는 점에서 찾을 수 있다. 가령 이론생계비에서는 승용차가 없는 것으로 가정했는데, 이론생계비가 목표로 하는 생활의 질을 감안할 때 그 정도의 기초생활은 보장돼야 함을 누구도 부정하지 못할 것이다.**

약화되는 가운데 경제적 불평등도가 심화되리라는 것은 시장경제의 속성상 당연한 것이다. 소득격차는 확대될 수밖에 없고 어느 정도의 소득격차는 미화되고 당연시되고 방치되는 그런 조건에서는 더욱 그럴 수밖에 없다. 그러나 소득격차에 인내할 수 있는 정도는 각국마다 다를 수밖에 없다. 인내의 선을 넘게 되면 비효율과 거대한 사회적 비용을 초래할 수밖에 없다. ■

## 경제상식

다시 생각해 봅시다

### 세율을 높이면 세금이 많이 걷힌다

소득이 일정하다고 가정할 경우 세금을 더 많이 거두기 위해서는 일반적으로 세율을 높여야 한다고 생각할 것이다.

그러나 이미 세율이 매우 높은 수준에 와 있는 상황에서는 세율의 인상이 조세 회피나 조세저항을 불러일으켜 오히려 조세수입을 줄이는 결과를 초래할 수도 있다.

예를 들면, 94년까지 60%의 특별소비세가 부과된 보석류(교육세, 부가가치세를 포함할 경우 95.8%)의 경우 높은 세율로 인해 실제로 세금이 부과된 건수는 많지 않았다.

이와 같이 세율이 이미 높은 상태에서 추가로 세율

을 인상할 경우 과세의 대상이 되는 소득 그 자체가 은폐되고 이에 따라 조세수입은 오히려 감소하며 또한 경제주체들의 근로 및 사업의욕을 떨어뜨리고 중산층 이외의 세금부담을 가중시켜 조세저항을 불러일으킬 수도 있다.

따라서 세율을 높이는 것이 세금을 많이 거두기 위한 최선책은 아니며 적정세율로 조세수입을 극대화하는 것이 바람직할 것이다.

- 출처 : 재정경제부 · KDI 경제정보센터  
「경제상식, 다시 생각해 봅시다」

# 이 달 의 초 점

올해 임금인상, 적정 수준은?

## 올해 적정 임금인상률은 15.2%



허영구

전국민주노동조합총연맹 부위원장

**민** 주노총은 필요생계비, 경제상황, 기업의 지불능력 등을 고려하여 2000년 임금인상률은 15.2%, 최저임금은 전산업 평균임금의 50%로 인상하는 것이 적정하다는 입장이다.

### 2000년 임금은 15.2%를, 최저임금은 평균임금의 50%로 인상해야

민주노총은 99년 조합원 실태조사를 통해 금년도 조합원의 표준생계비를 발표한 바 있다. 조합원 평균 부양가족(본인 포함)은 3.6인므로, 표준생계비는 2,565,205원으로 조사되었다. 그러나 조합원의 임금총액(기본급·수당·상여금·부가급여)은 평균 1,782,120원으로 생계비 대비 임금비중은 69.5%이다.

필요생계비와 실질임금의 격차가 크게 벌어진 것은 IMF경제 2년간 물가상승과 경제성장률에 비해 임금이 상대적으로 감소했기 때문이다. 표준생계비 완전 충족을 위한 임금인상은 43.9%에 이르나 경제 상황과 기업의 현실적인 지불능력 등을 감안하여 올해 임금인상을 표준생계비의 80% 수준인 15.2%를 요구하기로 확정하였다. 또한 산업별·

임금수준별 편차를 고려하여(±2%) 최소 13.2%에서 최대 17.2% 범위를 설정하였다.

이러한 민주노총의 임금인상 요구안은 표준생계비 모델에 근거하고 있으나 현실적 요구율과 관련해서는 생산성 임금범위 내에 있다. 지난 2년간 경제성장률

과 물가상승에 대비하여 실질임금 상승이 이에 미치지 못하여 약 5%의 회복이 필요하다는 점과 정부통계는 물론이고 연구기관들의 전망치를 종합하면 경제성장률과 물가상승은 10%를 상회할 것으로 추측된다는 양측면을 고려하여 15.2% 임금인상 요구안을 도출한 것이다.

또한 최저임금은 전산업 평균임금의 50%로 인상하는 것이 적정하다고 생각한다.

99년 9월 1일부터 금년 8월 31일까지 1년간 적용되는 최저임금제는 1일 8시간 기준으로 시간급 1,600원(하루 12,800원)이다. 18세 미만 근로자는 취업 6개월까지는 최저임금의 90%인 시간급 1,440원이다.

최저생계비 적용 대상은 최저임금 월 361,600원(전년 대비 4.9% 인상), 대상자로는 약 5만 3,760명이 잡혀있는데 그 영향률은 전체 노동자의

1.1%(전년도는 0.4%) 선이다. 금년도 임금이 결정되지 않았기 때문에 전년도(98.9~99.8)와 비교하면 전산업 정액급여(1,085,130원) 대비 최저임금은 31.8%에 불과한 극빈생계 수준이다. 이에 최저임금제는 다음과 같이 개선되어야 한다.

첫째, 최저임금 적용대상 사업장을 5인 이상에서 1인 이상 전 사업장 노동자로 확대해야 한다.

둘째, 6개월 미만, 18세 미만 노동자 최저임금액의 90% 적용 등 제한 규정을 철폐해야 한다.

셋째, 최저임금제가 실효를 거두기 위해서는 전 노동자 평균임금 수준의 절반 이하를 받는 저임금 노동자층을 해소할 목표로 최저임금액을 전산업 정액급여 평균의 50% 수준으로 인상해야 한다.

### IMF 2년간 노동자 소득 4.9% 감소

노동자들의 상대적 소득이 감소하고 있다. IMF 경제위기를 맞이하여 98년 한 해 마이너스 5.8%라는 경기후퇴에도 불구하고 지난 2년간 3.6%의 경제성장과 8.4%의 물가상승이 있었다. 반면 노동자들의 임금은 7.1%(10인 이상 사업체) 오르는 데 그쳐 상대적으로 소득이 4.9% 감소하였다

〈표 1〉 IMF경제위기 2년 동안의 '성장률+물가'와 임금상승비교

(단위: 원, %)

	1997년	1998년	1999년
경제성장률	5.0	-5.8	10.0
물가상승률	4.5	7.5	0.8
경제성장지수	100	94.2	103.6
물가지수	100	107.5	108.4
성장률+물가(97~99년)			12.0
임금총액	1,452,448	1,408,842	1,556,283
임금지수	100	97.0	107.1

註: \* 1999년 성장률은 각 기관 성장률 추정치를 참고로 추정

\* \* 임금은 상용노동자 10인 이상 사업체의 1~10월 누적분 평균

자료: 한국개발연구원, 산업연구원, 한국은행의 「2000년 경제전망」

노동부, 「매월 노동통계조사보고서」, 각호

**필요생계비와 실질임금의 격차가 크게 벌어진 것은 IMF경제 2년간 물가상승과 경제성장률에 비해 임금이 상대적으로 감소했기 때문이다. 민주노총은 경제 상황과 기업의 현실적인 지불능력 등을 감안하여 올해 임금인상을 표준생계비의 80% 수준인 15.2%를 요구하기로 확정하였다.**

(〈표 1〉 참조).

국내총생산(GDP) 대비 노동자 임금총액은 95년 47.7%에서 97년 52.1%를 나타내었으나 98년에는 45.7%로 하락하였다. 기업의 부가가치총액 대비 인건비 비중은 계속 감소하고 있다(〈표 2〉 참조).

이와 같이 노동소득 분배율은 불평등이 극심했던 70년대 초반 수준으로 후퇴하고 있다. 소득계층간 불평등도는 20:80의 사회가 말해주듯 확대일로에 있다. 소득불평등도를 나타내는 지니계수는 0.3204로 79년(0.3057) 이후 21년 만에 최고치를 보여주고 있다. 그러나 통계청의 도시가계조사

사가 1인가구나 자영업자를 조사대상에서 제외하고 주식양도차익 등 재산소득을 포함하지 않고 있음을 감안할 때 소득불평등도는 훨씬 더 크다고 추측할 수 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 상위 20% 계층을 제외하면 국민의 80%계층이 소득이 감소하였음을 알 수 있다. 특히 물가상승을 감안하면 그 하락 폭은 더 클 것임은 물론이다.

한편 기업수익성은 증가하고 인건비 비중은 축소되는 경향을 보이고 있다. 기업의 매

출액 대비 영업이익률은 96~97년 상반기 각 7.5%, 98년 상반기 8.8%에 이어 99년 상반기에 7.8%였다. 이는 미국·일본·대만에 비해 높은 수준으로 수익성이 양호함을 나타낸다.

기업의 매출액 대비 경상이익률도 99년 상반기에 4.2%(98년 상반기, -0.4%)로 95년 활황시의 수익성이 회복된 것으로 나타났다. 이는 기업의 자기자본비율이 높아지고 저금리, 환율안정의 원인도 있으나 인건비가 낮은 수준을 유지함으로써 가능했다. 99년말 결산 상장사 578개사 중 대우그룹과 일부 관리종목을 제외한 484개사 실적을 보면, 제조업의 경우 매출액은 전년대비 9.8% 증가한 415조8천억원이고 당기순익은 14조5천억원(98년 - 9조7천억원)에 이른다. 현재 기업의 매출액 대비 인건비 비중은 95년 12.9%에서 99년 상반기에 9.6%로 하락하여 98년에 이어 10% 미만에 머무르고 있다.

### 자의적 기준에 의한 경총 임금인상안 수용 못해

한국경영자총협회는 지난 2월 회장단회의에서 '국민경제생산성 증가율' 기준으로 금년도 임금인상률을 5.4%로 제시하였다. 경총의 임금조정 기본 지침은 IMF경제위기 2년간 삭감된 임금의 회복과 금년도 임금인상 등을 외면하고 '국민경제생산성 증가율'이라는 자의적인 기준에 따른 것으로 연봉

**경총의 임금조정 기본지침은  
IMF경제위기 2년간 삭감된 임금의  
회복과 금년도 임금인상 등을 외면하고  
'국민경제생산성 증가율'이라는 자의적인  
기준에 따른 것으로 연봉제 도입, 비정규노동자  
고용 등 임금과 고용의 불안정을 확대하는  
문제점을 가지고 있다.**

제 도입, 비정규노동자 고용 등 임금과 고용의 불안정을 확대하는 문제점을 가지고 있다.

특히 경총은 2000년 임금인상안에 취업자 증가율을 반영하였는데, 이를 지난 3년간에 소급 적용한다면 97, 98, 99년 각각 다음과 같이 임금인상을 했어야 했다.

- 1997년 = GDP증가율(5.0%) + [소비자 물가상승률(4.5%), 또는 GDP디플레이터 증가율(3.2%)] - 취업자증가율(1.4%) = 6.8~8.1%
- 1998년 = GDP증가율(-5.8%) + [소비자물가상승률(7.5%), 또는 GDP디플레이터 증가율(5.3%)] - 취업자증가율(-5.3%) = 4.8~7.0%
- 1999년 = GDP증가율(10.0%) + 소비자물가상승률(0.8%) - 취업자증가율(1.4%) = 9.4%

〈표 2〉 부가가치 대비 인건비 비율

(단위: %)

1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
47.8	49.0	47.3	44.6	36.7

자료: 한국은행, 「상반기 기업경영분석 결과」, 「기업경영분석」, 각년도

〈표 3〉 소득계층별 소득 증감

(단위: %)

상위 20%	20~40%	40~60%	60~80%	하위 20%
9.5	-4.6	-5.8	-9.8	-17.9

자료: 통계청, 「도시가계조사결과」

그러나 경총은 97년 임금동결, 98년 인건비 기준 20% 삭감, 99년 임금동결(구조조정 사업장은 삭감) 등을 요구했다. 따라서 경총은 임금요구율을 낮추기 위한 방편으로 자의적인 기준을 제시하고 있어 민주노총은 이를 수용할 수 없다. ■

# 이 달 의 초 점

올해 임금인상, 적정 수준은?

## 올해 적정 임금인상률은 5.4%



김 영 배  
한국경영자총협회 상무이사

**지** 난 수년간 우리 경제는 IMF 위기를 겪으면서 이의 극복을 위해 강도 높은 금융 및 기업 구조조정을 경험한 바 있고, 그 결과 물가·금리 등의 안정에 따른 투자여건의 개선에 힘입어 완전한 회복세를 보이고 있다. 2000년에도 이러한 경기 호조세는 이어질 것으로 보이나 업종별로 경기 양극화현상은 계속될 것으로 보인다.

특히 소비자물가는 최근의 경기회복과 국제원자재가격 상승, 공공요금 인상압력, 충선 등으로 지난해보다 다소 높아지겠지만 비교적 안정적인 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다. 다만 경상수지는 수출호조에도 불구하고 수입이 내수경기 활성화, 고유가 등의 영향으로 크게 늘어남에 따라 흑자규모는 지난해보다 훨씬 줄어들 것으로 예상되고 있다.

### 經總, 성과보상시스템 구축 등을 임금조정의 기본방향으로 설정

외환위기 이후 한 때 8.6%(실업자수 178만명, 99년 2월)까지 치솟았던 실업률은 최근 들어 지속적인 경기회복에 힘입어 급속도로 안정되고는 있으

나 여전히 불안한 것은 사실이다. 이 같은 노동시장 여건의 호전에도 불구하고 2000년의 실업자수는 외환위기 이전 수준으로 돌아가기는 어려울 것으로 예상된다. 왜냐하면 여전히 구조조정의 지속화와 상시화가 우리 산업의 과제로 되어 있기 때문이다.

임금의 지불능력 측면에서 보면 우리 기업은 경제위기를 겪으면서 상당수가 부도로 쓰러졌으며 현재에도 많은 기업들이 워크아웃이나 법정관리 및 화의 상태로 경영 정상화를 위한 노력을 경주하고 있는 실정이다. 즉, 총 상장사의 경우 21.3%가 법정관리·화의·워크아웃 상태에 있으니 그 비율이 상당히 높은 편이다. 이러한 기업경영의 어려움은 최근 들어 많이 완화는 되었으나 아직도 일부 업종은 IMF 이전의 수준을 회복하고 있지 못하거나 오히려 경영상태가 더 악화되는 등 기업간의 편차가 극심한 것이 특징이다.

지속적인 증가세를 나타내었던 우리나라 제조업의 매출액 증가율은 99년 상반기 한때 -3.4%로 지난 70년 이래 처음으로 부(負)의 증가율을 기록한 바 있다. 이는 환율 및 수출가격 하락에 따른 수출의 원화 환산액이 큰 폭으로 감소한 데 기인한 것

이며, 이로 인해 1인당 매출액 증가율도 1.9%로 매우 낮은 증가율을 나타내었다.

수익성을 살펴보면 우리 기업의 매출액 경상이익률은 95년을 정점으로 매년 급속도로 둔화되고 있으며 특히 IMF 관리기간이었던 97~98년에는 마이너스를 기록하였다. 다행히 99년 상반기 매출액 경상이익률은 4.20%를 기록, 수익률이 다소 호전된 것으로 나타나고 있으나 이러한 수익호전 현상은 향후 우리의 대응노력이 미흡할 경우 반전될 가능성도 있다.

자산재평가에 따른 부채비율의 감소와 금리의 하락 등이 이러한 수익성 호전의 원인이 되고 있을 뿐 별도의 영업호전 요인은 그다지 크지 않다. 이러한 사실을 토대로 경총은 올해 임금조정의 기본방향을 네 가지로 정했다.

첫째, 개인·집단별 성과보상시스템의 구축이다.

21세기 치열한 국제경쟁 사회에서 우리 기업이 살아남기 위해서는 조직구성원 개개인 및 집단의 역량을 최대한 결집해야 한다. 이를 위해 기업은 조직구성원에게 책임과 권한을 최대한 부여하고 그에 따라 공정한 평가와 보상이 이루어지도록 개별적·집단적 성과보상시스템을 설정해야 할 것이다.

이를 통해 기업은 고질적 병폐인 임금관리의 경직성을 어느 정도 극복할 수 있고, 종업원에게는 자

**경총이 제시한 임금인상률 5.4%는 4.1%의 취업자 증가율(80만명 이상의 취업증가)을 전제로 한 것이다. 5.4%의 임금인상이 평균적으로 이루어진다면 80만명 이상의 취업자 증가가 가능하지만 그 이상의 임금인상이 이루어진다면 상대적으로 취업자의 증가를 포기해야만 한다.**

신의 능력과 성과에 따라 보상이 주어지게 됨에 따라 보상의 공정성을 확보할 수 있다. 따라서 연봉제 도입의 확대와 함께 상여금제도를 개선하여 업적에 연동하는 성과보상시스템의 구축방안을 노사가 함께 협의해 나가야 할 것이다.

특히 임금만으로는 더 이상 변화하는 근로자의 욕구를 충족시키기가 힘들 뿐 아니라 근로자의 실적을 보상하는 데 한계가 있다. 따라서 임금의 인상은 사회의 공통적 욕구를 충족시키기 위한 측면에서 가급적 통상임금의 조정으로 나아가야 하고 기업간의 실적 차이는 성과배분을 통해 평균임금에 반영되는 체제가 되어야 할 것이다.

둘째, 신규인력 창출 및 고용안정의 도모이다.

올해의 임금조정은 기존 인력의 장기적 고용안정과 함께 현안 과제인 신규인력의 고용 창출 문제를 최우선적으로 감안해야 할 것이다. 즉, 중장기적 경영계획을 기초로 하여 기존인력의 고용불안을 해소하는 한편, 향후 신규인력 창출을 최대한 확대해 나가는 방향으로 임금조정이 이루어져야 한다. 이와 함께 임시직·계약직의 적극적인 활용 등을 통해 고용관리의 유연성을 동시에

〈표〉 2000년 노동시장 전망

(단위: 천명, %)

	1997년	1998년	1999년	2000년 전망
경제활동인구	21,662 (2.0)	21,456 (-1.0)	21,634 (0.8)	22,085 (2.0)
참 가 율	62.2	60.7	60.5	61.2
취 업 자	21,106 (1.4)	19,994 (-5.3)	20,281 (1.4)	21,129 (4.1)
실 업 자	556	1,461	1,353	957
실 업 륜	2.6	6.8	6.3	4.3

註: 괄호 안의 수치는 전년대비 증감율임.

자료: 통계청, 노동연구원

확보해 나가야 할 것이다.

셋째, 총액 기준 임금교섭 원칙의 확립이다.

노사교섭 이후 실제 임금인상률은 타결된 협약 임금인상률에 비해 항상 높게 나타나고 있으며, 이는 우리 기업의 복잡한 임금체계에 따른 임금부상 효과에 기인하는 바가 크다. 특히 무분별한 수당 신설 및 증액, 격려금 명목의 특별상여 등 변칙적인 임금인상은 결국 임금체계의 왜곡을 심화시키는 결과를 초래하며 노사간 교섭을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 임금 관련 항목은 일단협 교섭시 모두 포함하여 일괄 타결함으로써 임금부상률을 최대한 줄여나가야 할 것이다.

넷째, 비효율적 인건비 구조의 개선이다.

우리나라 기업의 총인건비는 근로자가 매월 지급 받고 있는 정액급여의 두 배에 이르며, 이러한 결과는 정액급여 이외의 노동비용의 급증과 종업원의 채용에서 퇴직에 이르기까지 비체계적인 인건비 관리에 기인하는 것이다. 따라서 올해의 임금조정은 복잡하면서도 고비용 유발적인 우리 기업의 인건비 구조를 보다 단순화·체계화시키는 데 주력해야 할 것이다.

### 올해 적정 임금인상률은 5.4%

이러한 기본방향하에서 경총은 올해 적정 임금인상률 5.4%를 제시하였다. 단, 법정관리·위크아웃·화의 업체는 전년도 수준에서 동결하는 것을 전제로 하였다.

이 산식은 임금의 인상이 현재의 경쟁력(생산성) 이상으로 상승하지 않는다는 것을 전제로 하고 있는 하나의 항등식이다. IMF 위기는 정부를 포함한 우리 사회가 근본적으로 국내생산품의 경쟁력저하를 무리하게 외면한 데서 초래된 것인 만큼 현재의 임금수준이 더 이상 코스트요인이 되지 않아야 된다는 전제하에서 만들어진 논리이다. 즉, 적정 임금인상률은 취업자 1인당 명목GDP성장률 범위 내에 있어야 한다는 논리이다.

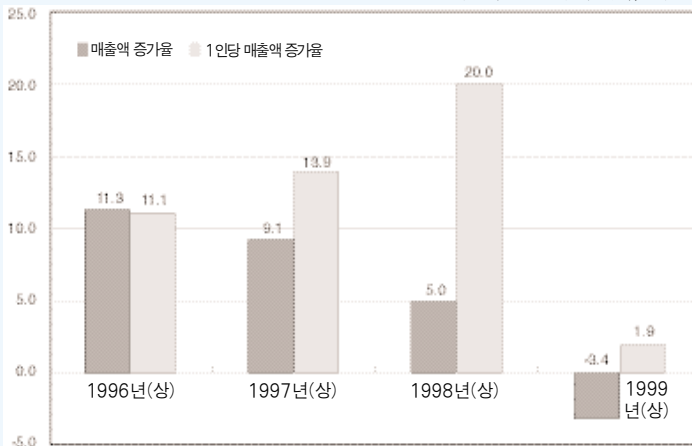
다만 이러한 임금인상률은 4.1%의 취업자 증가율을 전제로 한 것이다. 적어도 80만명 이상의 취업증가를 전제로 5.4%의 임금인상률을 제시한 것이다. 5.4%의 임금인상이 평균적으로 이루어진다면 80만명 이상의 취업자 증가가 가능하지만 그 이상의 임금인상이 이루어진다면 상대적으로

취업자의 증가를 포기해야만 한다. 다시 말하면, 4.1%의 취업자 증가를 포기할 경우에는 9.5%까지의 임금인상이 가능하다는 거시적 관점에서 경쟁력의 저하를 초래하지 않는 임금인상률은 기존 취업자만을 대상으로 한 배분이 아니라 실업자까지도 고려한 것이 되어야 한다는 것이다.

적어도 경쟁력을 감퇴시키는 임금 1% 상승은 20만명의 고용에 악영향을 미치는 사실을 고려해야 할 것이다. ■

〈그림〉 제조업의 매출액 증가율 추이

(단위 : 전년동기 대비, %)



자료: 한국은행, 「기업경영분석」, 1999(상) 자료 재구성

## 이 달 의 초 점

올해 임금인상, 적정 수준은?

# 올해 적정 임금인상률은 7.4%



강순희

한국노동연구원 동향분석실장  
(shkang@klii.re.kr)

**외** 환위기 이후 급격한 경기침체로 인하여 1998년에 사상 처음으로 마이너스의 임금상승률을 기록하였던 우리 경제는 경기가 회복되면서 한 해 만인 1999년에는 12.1%로 두 자리수의 반전을 기록하였다. 이와 같이 임금이 급격히 상승한 것은 가동률의 상승과 전년에 미지급되었던 특별급여의 회복, 기술적 반등요인 등에 힘입은 바 크지만 그러한 추세가 올해에도 지속될 기미를 보임에 따라 임금상승이 국민경제에 미칠 부정적 영향에 대한 우려의 소리가 높다.

### 국민경제생산성에 근거한 임금인상률 결정이 바람직

임금이란 노동자에게는 소득 즉, 생계비의 주요한 원천이지만 기업주에게는 직접적인 생산비용의 하나이다. 따라서 임금인상의 수준을 둘러싸고 노사간에는 이해가 상반되기 마련이며 갈등의 일차적인 원인이 되곤 한다.

그러나 현실적인 임금 결정에 있어서는 이와 같은 생계비와 생산비라는 노사간의 대립적인 측면 이외

에도 기업 내외적인 여러 가지 변수가 복합적으로 작용한다.

또한 이렇게 하여 결정된 임금 수준은 근로자의 생계비와 기업의 생산비 이외에 해당 기업의 노사관계와 생산체제 그리고 다른 기업과 산업, 나아가서 국민경제 전체에 지대한 영

향을 미치기도 한다.

이러한 이유로 임금인상률의 수준이나 그 논거는 일찍부터 노사간 또는 학자들간에 끊임없는 논쟁거리가 되어 왔으면서도 아직까지도 이에 대한 견해나 입장은 일치되고 있지 않다. 그간 객관적 또는 이른바 국민경제적 입장에서 '적정한' 임금인상 수준을 제시하려는 노력이 전국단위에서 시도되기도 하였지만 이 역시 한두 해에 그치고 말았다.

세기말과 함께 한 유사 이래 최악의 경제위기와 극적인 반전 그리고 새로운 세기와 함께 밀어닥치는 지식정보사회, 디지털경제의 급격한 진전은 우리에게 위기와 기회가 동시에 주어짐을 또 다시 확인시켜 주고 있다. 아직 끝나지 않은 위기를 극복하고 새로운 기회로 만들기 위하여 다양한 측면에서 의식적이고 실천적인 노력과 역량 결집이 요구되는 시점에서 이제 임금문제에 대하여도 과거의 틀을

벗어나 새로운 틀을 모색할 필요가 있다고 본다.

여기에서는 이러한 문제의식에서 '적정한' 임금 인상률을 이른바 '국민경제생산성'에 근거하여 제시해 보고자 한다.

'적정한' 임금인상률이라는 표현 자체가 이미 가치판단을 포함하고 있는 만큼 우선 적정성의 기준이 분명해야 한다. 국민경제적 입장에서 적정한 임금상 수준이란 노사 이해관계의 중립에 서면서 동시에 국민경제에의 부담도 중립적이거나 최소화하는 수준을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 다시 말하면, 노동자에게는 생산에 기여한 만큼의 보상을 하면서도 기업경쟁력에는 훼손이 가지 아니하는 수준이면서, 동시에 국민경제적으로 물가나 국가경제 등에 부담이 가지 않는 수준의 임금인상을 적정한 인상률로 볼 수 있다는 것이다.

이렇게 볼 때, 임금인상률의 결정에는 노동의 생산기여 정도와 동시에 기업경쟁력을 반영하는 노동생산성 그리고 노동자의 생계비와 국민경제적 부담의 정도를 보여주는 물가 수준이 동시에 고려되어야 함을 알 수 있다.

물론 중장기적으로는 노동소득분배율의 개선이나 소득 및 임금격차의 해소 등의 요인도 임금인상에 반영할 수는 있으나 이는 위에서 지적한 적정성의 기준을 훼손하지 않는 범위에서 이루어져야 할 것이다. 나아가서 이러한 측면은 임금인상 수준에서 보다는 임금의 개별적 배분제도 또는 조세나 물가정책 등 제도적인 측면에서 해소할 수 있도록 하

**임금인상률의 결정에는  
노동생산성 그리고 물가 수준이 동시에  
고려되어야 한다. 물론 중장기적으로  
노동소득 분배율의 개선이나 소득 및  
임금 격차의 해소 등의 요인도 반영할 수  
있으나 이는 적정한 기준을 훼손하지 않는  
범위에서 이루어져야 할 것이다.**

는 것이 바람직하다.

이상의 논의를 종합한 것이 이른바 국민경제생산성에 근거한 임금상승률이다. 국민경제생산성이란 국가 전체적으로 계산한 노동생산성으로서 이에 근거하여 임금인상률을 결정할 때 임금인상은 인플레이션 중립적이며, 기업의 경쟁력을 훼손하지 않으면서 동시에 노동자에게는 생산에 기여한 만큼을 보상하여 준다는 의미가 포함되어 있다(필자註: 노동시장과 생산물시장이 경쟁적일 때, 임금 수준은 노동의 기여도인 노동의 한계생산물가지와 같다. 그런데 생산함수가 1차동차함수이고 생산요소간의 대체탄력성이 1일 때, 노동의 한계생산성 상승률은 노동의 평균생산성 상승률과 일치하므로 임금상승률이 평균노동생산성 상승률과 일치하여야 한다는 생산성 임금제는 노동의 기여도 만큼 보상한다는 이론으로서도 설득력을 갖는다).

〈표 1〉 국민경제생산성 증가율 산정을 위한 경제지표 전망치

(단위: %)

	KDI	재정경제부	한국은행	KIET	한국노동연구원
실질 GDP 성장률	7.8	6~7	7.2	6.5	-
소비자물가 상승률	3.2	3 이내	3.1	2.8	-
GDP디플레이터 상승률	2.3	2.2	2.3	2.1	-
취업자증가율	-	-	-	-	4.1

註: GDP디플레이터 상승률은 1996~98년간의 소비자물가상승률 평균(5.6%)과 GDP디플레이터 상승률의 평균(4.1%)의 비율인 0.73을 2000년 소비자물가 상승률 전망치에 적용하여 산출

## 국민경제생산성 상승률에 배려분 합친 7.4%가 적정 인상 수준

국민경제생산성도 기본적으로는 거시경제에서 평균임금인상 수준을 노동생산성 상승률과 같게 한다는 이른바 생산성 임금제의 하나이다. 이는 다음과 같이 유도된다.

$$1인당 임금 = 임금총액/근로자수 \\ = (부가가치/근로자수) \times (임금총액/부가가치) \dots (1)$$

여기에서 부가가치/근로자수는 부가가치노동생산성이며, 임금총액/부가가치는 노동분배율이므로 식 (1)은

$$1인당 임금 = 부가가치노동생산성 \times 노동분배율$$

이 되며, 이에 따라

$$(1인당)임금상승률 = 부가가치노동생산성 증가율 + 노동분배율 변화율 \dots (2)$$

로 정의된다. 일반적으로 임금인상률의 결정은 명목가치를 기준으로 하므로 이에 대응하는 노동생산성도 경상가격을 기준으로 함은 물론이다.

이때 노동분배율 변화율을 일정하다고 가정하면, 임금상승률은 부가가치노동생산성 증가율과 일치하게 된다. 이는 부가가치의 상승 즉, 산업이 성장한 만큼 노동에 대한 분배 몫이 늘어나므로 현재의 분배구조가 유지된다는 것을 의미한다.

### <표 2> 명목임금상승률과 국민경제생산성 증가율 추이

(단위: %)

	명목임금상승률	국민경제생산성 증가율	노동소득분배율
1997년	7.0	6.8	47.3
1998년	-2.5	4.5	44.6
1999년	12.1	7.9	-

註: 노동소득분배율은 피용자보수/국내총생산×100임.  
 자료: 노동부, 「매월노동통계조사보고서」  
 한국은행, 「국민계정」

다시 말해서, 임금상승률을 경상부가가치 상승률과 같게 하면 노동분배율은 그대로 유지되게 된다. 뿐만 아니라 산업이 성장함에 따른 임금인상이어서 임금인상에도 불구하고 지불능력이 저하하지도 않는다. 그리고 임금에 대한 분배 몫이 그대로 유지되므로 임금상승이 물가에 미치는 영향도 중립적이 된다(필자註: 이러한 이유로 국민경제생산성에 근거한 임금인상은 노동소득분배율의 고정을 가정하고 있다).

식 (2)를 국민경제단위로 확대 적용한 것이 이른바 국민경제생산성을 기준으로 한 임금인상률이다. 즉, 국민경제 전체적으로

$$\text{노동소득인상률} = \text{경상가격 GDP 상승률} \\ = \text{불변가격 GDP 상승률} + \text{GDP 디플레이터} \dots (3)$$

가 된다.

여기에서 GDP는 국내에서 생산된 모든 부가치를 합친 국내총생산액이며 GDP디플레이터는 GDP의 가격상승률이다. 국민경제 전체적으로 노동소득증가는 실제 임금의 증가 없이 취업자(근로자)수가 늘어나 증가할 수도 있기 때문에 임금인상률에서는 취업자 증가를 고려하여야 한다. 따라서 식 (3)은

$$\text{임금인상률(명목)} \\ = \text{경상가격 GDP 상승률} - \text{취업자증가율} \\ = \text{불변가격 GDP 상승률} + \text{GDP 디플레이터} - \text{취업자증가율} \dots (4)$$

로서 이른바 국민경제생산성에 근거한 임금인상 공식이 된다.

이제 식 (4)를 근거로 하여 국민경제 생산성을 추정하여 보자. 현재 임금통계는 노동부의 매월 노동통계가 공식적으로 사용되고 있다. 따라서

노동부에서 작성되고 있는 임금통계기준과 일치시키기 위해서는 산출량으로 비농전산업의 성장률 지표를 그리고 노동투입량으로는 임금근로자 지표를 활용함이 타당할 것이다.

그러나 성장률의 경우 전망치가 경제전체를 대상으로 한 지표만이 발표되고 있고, 임금근로자와 비임금근로자로 구분된 산출량지표가 없기 때문에 국민경제생산성 지표의 작성을 위해 산출량 지표는 총 GDP 증가율 전망치를, 그리고 노동투입량 지표는 취업자증가율을 사용하는 것이 불가피하다.

또한 GDP디플레이터 증가율의 경우 불변가격 GDP가 발표된 후 사후적으로 계산되기 때문에 현실점에서 이의 직접적인 추정은 어려움이 있어, 최근의 GDP디플레이터 증가율과 소비자물가 상승률 추이의 비율을 대리지표로 사용하고자 한다. 이렇게 할 경우 올해의 국민경제생산성 증가율은 KDI 및 KLI의 전망치를 기초로 할 때 6.0%로 추정된다.

그렇다면 올해의 국민경제 단위에서 적절한 수준의 임금상승률은 결국 국민경제생산성 증가율 수준과 동일한 수준 즉, 6.0%여야 하는가?

이는 올해의 경제 전망치에만 근거할 때는 그렇다. 하지만 외환위기 이후 최근 두 해 동안은 국민경제생산성 증가율과 임금증가율 간에 상당한 편차가 나타났었기 때문에 올해에 이를 반영하여 조정하여 주는 것이 필요하다.

이는 경제위기 아래에서 고용조정을 포함한 구조조정 또는 인건비 삭감 등에 따라 예상보다 빨리 나타난 경제회복의 과실을 공유하며 그간 급속히 악화되어 온 노동소득분배율을 어느 정도 보전한다는 의미에서 뿐만 아니라 새로운 시대를 맞아 생산적 노사관계와 국민경제생산성 임금제에 대한 인식의 공유를 새로이 하기 위하여 과거를 정리한다는 의미에서도 바람직하기 때문이다.

외환위기 이후인 98년과 99년에 명목임금은 평균 4.8% 상승하였으나 국민경제생산성 상승률은 6.2%로 이보다 1.4%p 더 높다. 따라서 새로운

**98년과 99년에 명목임금은 평균 4.8% 상승하였으나 국민경제생산성 상승률은 6.2%로 이보다 1.4%p 더 높다. 따라서 2000년의 임금상승률은 국민경제생산성 증가율(6%)에 외환위기 이후 생산성과 임금격차 조정 및 생산적 노사관계 배려분 1.4%를 합친 7.4%가 적정하다.**

세기 첫 해인 2000년의 국민경제 정합적인 적정 임금상승률은 국민경제 생산성 증가율인 6%에다 외환위기 이후 생산성과 임금격차 조정 및 생산적 노사관계 배려분인 1.4%를 합친 7.4%가 적정하다고 본다.

다만, 이 경우 임금상승률이 노동생산성을 상회하기 때문에 어느 정도의 물가압박과 기업과 국가의 경쟁력에의 부담은 감수하여야 할 것이며, 금융 및 재정정책 등에서 그 부담을 최소화할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 임금교섭을 포함한 노사관계가 안정적으로 유지되도록 하여 임금상승의 국민경제적 부담을 이들 부문에서 상쇄하도록 하는 노력도 필요하다. ■

# 21세기 항만, 펜타포트



**김성수**  
해양수산부 항만국장

불과 반세기 전만 해도 항만은 항만의 배후지역과 대외교역항로를 연결시켜 주는 장소일 뿐富를 창출하는 곳이라고는 인식되지 못하였다. 이러한 인식은 1960년대까지 이어져 항만기능은 단순히 화물의 양·적하와 보관기능에 국한되었으며, 다른 업무들은 항만구역 안에서 거의 이루어지지 않았다. 이 시기의 항만은 마케팅활동이 거의 무시되고 화주·운송업자들의 참여가 제한되며 항만간의 경쟁은 존재하지도 않았다. 항만전문가들은 이 시기의 항만을 제1세대 항만이라고 칭하고 있다.

1960년대 이후 선진국이 공업화에 박차를 가하면서 항만은 운송과 상업 및 산업활동의 중심지로 인식되기 시작하였다. 이 시기에는 대형유조선과 전용

선의 출현과 때를 같이하여 항만 배후지역에 철강공업·중공업·석유화학공업 등 임해공업 단지가 조성되어 항만지역이 교역과 생산활동에 필요한 기초서비스를 제공하는 역할을 담당하게 되었다.

이때부터 항만배후지에 대한 항만당국과 도시와의 갈등이 시작되었으며 도시의 팽창에 따라 항만이 도시외곽으로 이전하는 현상이 나타나기 시작하였다. 이 시기의 항만을 '제2세대 항만'이라고 부르고 있다.

1980년대 이후부터는 세계 교역이 질적·양적인 면에서 확대·발전되고 컨테이너화의 진전과 복합운송(Intermodalism)이 시작되면서 항만은 국제생산, 분배체제 속에서 부가가치를 창출하기 위한 통합적인 운송센터로서 국제무역의 로지스틱센터로서 변모하기 시작하였다.

특히 선박건조기술의 발전으로 5천TEU급 포스트 파나마형 선박에서 7천TEU급 초고속·초대형 컨테이너선이 등장하게 되면서 선사들은 대단위·대수심의 항만시설이 구비

되지 않은 항만에의 기항을 기피하게 되었고, 이러한 추세는 세계 주요 경쟁선사간의 글로벌 전략적 제휴와 맞물려 운항선대의 기항지를 축소하고 소수의 중심항만(Hub-Port)에 물동량을 집중시키고 있는 것이다.

또한 인터넷시대가 열리면서 항만은 항만이용자와 세관·은행·보험회사 등 관련 부문에 화물 및 선박과 관련된 정보를 實時間으로 제공하는 한편, 컨테이너화 추세로 화물의 배분 및 가공·포장 등 종합적인 물류기능까지 수행하게 됨으로써 관련 서비스산업에 부가가치를 창출하기 시작하였다. 뿐만 아니라 시민들의 다양한 레저수요에 부응하는 항만친수시설의 조성 역시 최근의 항만환경의 두드러진 변화라 하겠다.

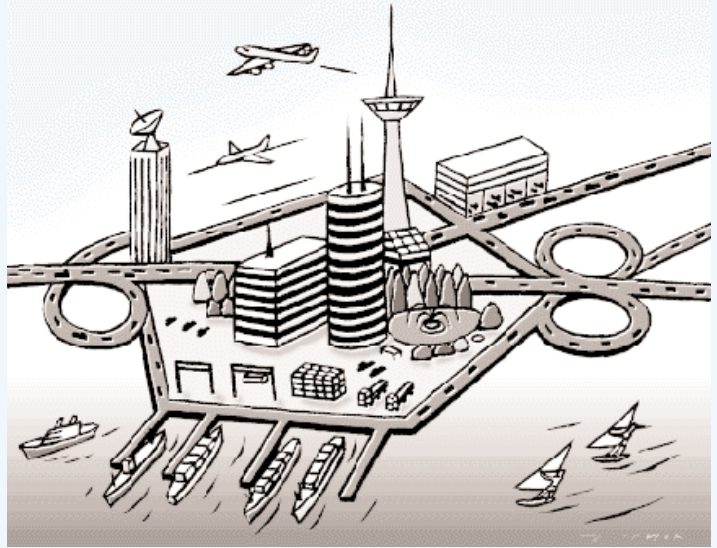
다시 말해 현재의 세계 해운 시장은 결국 종합물류중심기로서 항만의 역할을 요구하고 있는 것이다. 이에 세계 주요 해운국가들은 천문학적인 자본을 투자하여 대규모 항만시설을 확충하고 터미널시설의 현대화, 최신 정보시스템의 구축, 장치

기간의 우대, 선적이용상의 우대 등 다각적인 세일즈를 펼치며 자국의 항만을 지역중심항만으로 키우는 데 전력을 다하고 있다. 이러한 항만을 우리는 '제3세대 항만'이라고 칭하고 있다.

주변 경쟁국들이 다투어 자국항만을 지역중심항만으로 육성하고자 하는 이유도 바로 여기에 있는 것이다.

우리나라의 항만은 부산항이 세계 20대 컨테이너화물처리항만 중 5위의 실적을 보이는 등 발전추세에 있는 것만은 사실이나 시설확보율이 80%에 불과하여 2010년에 예측되고 있는 2천만TEU를 처리하기 위한 대규모 항만개발이 불가피한 실정이다. 싱가포르·홍콩·대만·일본 등 주요 경쟁국가들과 비교해 볼 때 그 규모나 기능면에서 아직 만족할 만한 수준이 아니다. 지리적 중계성이 강한 점에도 불구하고 항만터미널, 배후지의 확충이라는 측면에서 보면 선진국의 중간수준이고, 물류시스템은 이용자의 요구에 미치지 못하는 수준이다.

현재 우리 정부는 2011년까지 약 8조원을 투입하여 부산과 광양에 펜타포트(Penta-



Port)형의 대단위 컨테이너 항만 건설을 추진하고 있다.

펜타포트형 항만이란 21세기를 지향하는 제4세대 항만으로 입지적으로는 공항과 항만이 근접한 거리에 위치하고 있어 사람과 화물의 신속한 복합운송이 가능하고, 기능적으로는 정보·통신 네트워크를 통하여 항만이용자와 공급자간 또는 이용자 상호간 필요한 정보를 실시간으로 제공받을 수 있으며, 복합물류센터, 국제무역센터 등 상품의 조립 및 가공과 같은 가치부가기능과 국제교역을 지원할 수 있는 인프라가 구비된 종합적인 물류기지를 의미하는 것이다.

항만이용자에게는 신속·정확한 서비스를, 제조업자에게는 생산과 판매가 용이한 광대

한 배후지를, 시민과 관광객에게는 다시 찾아오고 싶은 관광항만을 선사하는 펜타포트형 항만은 차세대 글로벌 종합물류기지의 대명사가 될 것이다.

세계전도를 보면 우리나라는 작은 반도국가에 불과하지만 거꾸로 보면 대륙과 대륙을 바다로 이어주는 천혜의 지형학적 강점을 가지고 있는 나라이다. 대기시간이 없이 상시접안이 가능한 충분한 시설, 입항과 동시에 처리되는 간편한 통관절차, 첨단정보시스템이 지원하는 물류센터, 국제무역센터, 매력적인 해양관광자원이 구비된 펜타포트의 구축이야말로 이러한 지형학적 이점을 십분 활용하여 우리나라를 동북아시아의 물류중심항으로 자리매김할 수 있는 대안일 것이다. ■

# APEC의 새로운 번영과 화합을 위한 서울포럼



배영식

재정경제부 경제협력국장  
(y27958@mofe.go.kr)

지난 3. 31~4. 1일 이틀간 서울 힐튼호텔에서 개최된 'APEC의 새로운 번영과 화합을 위한 포럼(APEC 서울포럼)'이 성황리에 막을 내렸다. 이번 포럼은 99년 제7차 APEC 정상회의시 김대중 대통령이 제안하고 각국 정상들이 만장일치로 찬성하여 개최가 결정되었다. 당시 김대통령은 지난 2~3년간에 걸쳐 아·태지역 여러 국가가 경제위기를 겪으면서 얻은 소중한 경험을 서로 공유하고, 이를 토대로 유사한 위기의 재발을 방지하는 방안을 모색하고 APEC 역내 회원국들의 공동 번영과 화합을 위한 정책공조 방안을 찾아내기 위하여 이 포럼을 제안하였다.

## APEC이 실질적 지역협력체로 발전하는 기틀을 마련

이번 회의에는 태국의 수파차이 부총리, 미국의 맥도너 연방준비은행(FRB) 뉴욕총재 등 19명의 APEC 회원국 각료와 정부대표를 비롯하여 국제결제은행(BIS) 앤드류 크로켓 사무총장, 아시아개발은행(ADB) 설리반 부총재 등 국제기구의 핵심인사, 99년 노벨경제학상 수상자인 로버트 먼델 교수, 미래학자인 앨빈 토플러 박사, 제프리 삭스 미

하버드대 교수 등 세계적인 석학들이 대거 참석하여 심도 깊은 논의를 하였다. 또한 세계은행 울펜슨 총재는 화상연설을 통해 포럼에 참가하였다.

APEC 서울포럼은 역대 APEC 포럼 사상 가장 비중 있는 인사들이 대거 참여한 가운데 APEC의 새로운 번영과 화합을 위한 건설적인 정책대안들이 제시되는 등 내실 있는 성과를 거두었다.

우선 무엇보다도 이번 포럼이 향후 APEC의 논의주제 및 진로설정에서 획기적인 전환점을 마련하였다는 점을 주요 성과로 꼽을 수 있다. APEC 서울포럼의 논의주제는 ① 구조개혁과 자유화를 통한 경제위기의 극복 ② 경제위기의 재발방지를 위한 금융체제의 개선 ③ 역내국가간 사회·경제적 불균형 완화를 위한 지역협력의 세 가지로서, 종래 무역자유화 중심으로 논의되어 오던 APEC의 전통적인 주제 이외에 최근 그 중요성이 부각되고 있는 금융협력, 국가간 불균형문제, 지식기반경제의 확충, 사이버 교육 등 디지털경제 분야가 심도 있게 논의되었다.

특히 97년 동아시아 금융위기를 맞은 대부분의 위기당사국이 포함되어 있는 APEC에서 금융문제를 본격적인 논의주제로 다루어야 하고, 경제위기의 전염성을 감안하여 불 때 위기는 이제 더 이

상 어느 한 국가만의 문제가 아니라는 점에서 회원국간 긴밀한 정책공조가 필요하다는 데에 회원국 모두의 공감대를 형성하였다.

또한 위기발생 이후 심화되고 있는 계층간·국가간 빈부격차 문제에 대한 해결방안이 각국의 주요 과제로 인식되고 있으며, 소득창출의 원천이 지식과 정보로 이동함에 따라 국가간 정보격차(Digital Divide)를 완화하기 위한 협력방안 마련이 시급하다는 데 의견이 모아졌다.

APEC 서울포럼의 논의주제는 이와 같이 APEC 회원국이 인식하고 있는 최대 현안과제들을 중심으로 시의적절하게 선정되었으며, 금번 포럼을 통해 이러한 과제들이 향후 APEC의 주요 의제로 다루어질 수 있는 토대가 마련되고 나아가 APEC이 실질적인 지역협력체로 발전할 수 있는 계기를 제공하였다는 데에 큰 의의가 있다.

특히, 포럼세션과는 별도로 APEC 21개 회원국 재무장·차관 등 고위관료들이 참석한 특별오찬회의를 열어 국제금융체제의 개선방안과 사회·경제적 불균형 완화를 위한 지역협력방안을 논의하였다. 이 회의에서 각국 정부대표들은 오찬회의 결과를 금년도 APEC 재무장관회의(2000.9.) 및 정상회의(2000.11.)에 보고하기로 합의하였는바, 이는 이번 포럼에서 논의된 내용이 APEC의 주요 의제로 채택·논의되는 기반을 구축한 것으로 보여진다.

## 경제위기 극복과 재발방지 방안 등을 논의

먼저 첫번째 세션에서는 태국·인도네시아·한국 등 직접 위기당사국들이 위기발생과 그 극복과정 등을 설명하였으며, 향후 위기재발 방지를 위한 각국의 정책 마련과 국가간 정책공조가 필요함을 역설하였다. APEC 무역·투자자유화 증진과 관련하여서는 APEC이 앞으로도 세계 무역자유화를 선도해 나가야 한다는 데 의견을 모으고 이를 위한 각종 필요한 조치들이 제시되었다. WTO 뉴라운드의 조기출범을 위한 APEC의 주도적 역할

촉구, 자유무역지대 결성은 다자무역체제에 합치되는 방향으로 추진되어야 한다는 점 등이 다루어졌다.

두번째 세션에서는 경제위기 재발방지를 위해 기업지배구조의 개선, 건전성 감독의 강화, 자유변동환율제의 채택 등의 조치가 필요하다는 의견들이 제시되었다. 특히 이 세션에서 신국제금융체제 구축과 관련하여 과다채무금융기관에 대한 규제가 필요하다는 데 공감대를 형성한 것은 큰 성과라고 할 만하다. 참석자들은 헤지펀드 등 과다채무기관 이외에도 상업은행과 투자은행 등도 규제대상에 포함되어야 한다고 지적하였다.

세번째 세션에서는 새로운 복지모델의 모색과 관련하여 우리나라가 추진중인 생산적 복지정책이 빈곤퇴치, 분배구조 개선 및 사회결속력 강화에 크게 기여할 수 있을 것이라는 데에 공감을 표시하였다. 또한 디지털 시대를 맞이하여 '지식'이란 요소가 절대적이라는 데 의견을 같이 하고, 획일적인 교육에서 탈피하여 창의성·혁신성·개성이 강조되는 교육으로 전환하고 사이버 교육을 강화하기 위한 APEC 회원국간 협력을 추진할 것을 촉구하였다.

김대중 대통령은 개막연설을 통해 국제금융체제 개선과 사회·경제적 불균형 완화를 위한 APEC의 실천적 대안을 제시하여 각국 대표들의 적극적 지지와 호응을 얻었는바, 이번 포럼에서 빼놓을 수 없는 성과 중의 하나라 할 수 있다.

김대중 대통령은, 지식·정보화 시대에 있어 선진국·개도국간의 지식격차는 국가간의 빈부격차를 심화시킨다고 지적하고 빈부격차를 해소하기 위한 협력방안으로 APEC 인터넷 교육망(APEC Cyber Education Network)의 구축과 APEC 사회안전망의 구축을 제안하였다.

외환위기 재발방지를 위한 협력방안에 대하여는 헤지펀드 등 과다채무금융기관의 투자내역 등에 관한 정보를 교환하는 헤지펀드 모니터링 채널을 적절한 국제기구에 설치하고 외환위기 예측모델을 공동

으로 개발할 것을 제안하였다. 헤지펀드 모니터링 채널 구축과 외환위기 예측모델의 공동개발제안은 APEC 재무장관 등 고위관료 특별오찬회의에서 각국 대표들로부터 긍정적 반응을 얻었다.

또한 김대중 대통령은 북한의 경제적 어려움 극복을 위해 각종 국제기구의 지원이 필요하다고 강조하고 북한이 APEC의 초빙회원자격(guest status)으로 참여할 수 있기를 희망하였으며, 미국·일본 등 주요국을 비롯한 APEC 회원국의 지지를 얻어냈다.

김대중 대통령의 제안은 APEC이 공동번영과 화합을 위한 구체적인 방안을 마련하는 데 기여함은 물론, 우리나라의 APEC에 대한 위상제고에도 크게 이바지할 것으로 기대된다. 정부는 대통령 제안사항에 대한 구체적인 세부추진계획을 마련, APEC 회원국들과 협의를 진행할 예정이다.

## 세계 석학들, 우리 구조개혁 성과와 개혁의지를 높이 평가

이번 APEC 서울포럼은 우리 정부가 그간 추진해온 구조개혁, 생산적 복지, 외국인투자 등 주요 경제정책에 대하여 세계 석학들로부터 평가받는 기회가 되기도 하였다.

로버트 먼델 교수, 제프리 삭스 美 하버드大 교수, 로버트 배로 美 하버드大 교수, 맥도너 FRB 뉴욕총재 등 대부분의 전문가들은 우리 경제가 경제위기 이후 추진해온 구조개혁의 성과와 우리 정부의 개혁의지를 높이 평가하였다.

울펜슨 세계은행 총재, 아델만 美 버클리大 교수 등은 우리의 '생산적 복지' 개념에 대해 서구식 모델의 부작용을 보완할 수 있는 적절한 정책이라고 언급하고 적극적인 지지의사를 보임으로써 '생산적 복지'가 새로운 복지모델로 국제사회에 확산될 수 있는 기반이 마련되었다. 미래학자 앨빈 토플러 박사는 한국에서 외국인 투자유치가 가지는 중요성을 강조하기도 하였다.

아울러 각 참석자들은 우리 경제가 해결해야 할 과제로서 지속적인 구조개혁의 추진과 기업지배구조의 개선, 디지털 경제로의 신속한 이행 등을 제시하였다. 정부는 우리 경제에 대한 세계 석학들의 충고에 보다 귀를 기울여 경제운용에 만전을 기할 계획이다.

한편 APEC 서울포럼은 회의진행에 있어서도 디지털 시대에 걸맞는 한 차원 높은 수준이라는 평가를 받았다. 2월 중순에 홈페이지를 개설(<http://www.apecforum.go.kr>)하고, 포럼의 개요 및 프로그램 그리고 참석자들을 널리 소개하였으며, 회의기간중에는 회의 전과정을 APEC 사상 최초로 인터넷을 통해 전세계에 생중계하였다. 인터넷을 통한 생중계는 APEC 21개국을 포함하여 세계각국의 비상한 관심을 모으면서, 회의기간 동안 40만5천건의 엄청난 접속기록을 남겼다.

APEC 서울포럼의 궁극적인 성과와 평가는 향후 이를 어떻게 구체적으로 진전시키느냐에 달려 있다. 정부는 서울포럼에서 논의된 내용에 대하여 종합보고서를 작성하여 APEC 관련 각종회의에서 회원국들에게 설명할 계획이며, 최종적으로는 올해 APEC 재무장관회의 및 정상회의에 주요성과사업으로 보고할 예정이다.

아울러 김대중 대통령의 제안사항을 비롯하여 이번 포럼에서 제시된 각종 정책대안들이 APEC에서 구체적인 사업으로 발전할 수 있도록 회원국들과 긴밀한 협의를 지속해나갈 계획이다. 21세기 벽두에 APEC 회원국 중에서도 가장 먼저 서울에서 개최된 이번 포럼이 새 천년 APEC이 실질적인 지역협력체로서 출발하는 밑거름이 되기를 기대해 본다. ■



특별대담

김 병 일 조달청장

대담: 김인철 本誌 편집장

## 조달행정을 고객 중심으로

— 공공부문이 여론으로부터 긍정적으로 평가받는 것은 상당히 드문 일입니다. 그런데 최근 많은 매스컴이 조달청의 혁신노력과 그 성과를 주목하는 기사를 다루고 있고, 조달행정에 대한 수요자들의 인식도 많이 바뀌고 있는 것 같습니다.

▲ 작년 5월초 부임하고 보니 조달행정에 문제도 없지 않았지만 나름대로 가치 있는 역할을 하고 있다는 것을 알았습니다. 예를 들면 대량구매 등을 통해 경제적인 조달을 하고 있었고, 개별적으로 조달하는 다른 기관들과 비교해 볼 때 상대적으로 투명한 행정을 하고 있었습니다. 그런데 왜 밖에서는 부정적인 시각이 많은지 곰곰히 생각하였습니다.

그 답을 구하기 위해 지난해 여름 우리 청의 관리자급 연찬회와 전직원 연찬회를 연이어 가졌습니다. 무더위 속에서도 새벽까지 토론을 벌여가며 원인분석에 골몰한 결과 우리가 지금까지 나름대로 맡은 일을 열심히 수행하였으나 그 일을 고객 중심이 아니라 조달청 위주의 행정편의로 해왔다는 데 전직원이 인식을 같이하게 되었습니다. 또 지식·정보화 등 변화하는 환경에 맞추어 일하지 못하고 옛날 방식을 답습하고 있는 사실도 깨닫게 되었습니다.

그래서 우리 청이 하고 있는 조달업무의 제도와 절차·관행을 고객 중심으로, 디지털 시대에 맞는 새로운 패러다임으로 바꾸기 위해 전직원의 아이디어를 모으고 고객인 공공기관과 조달업체의 의견을 들어



지난해 11월 ‘고객 중심의 조달서비스 혁신방안’을 만들었습니다. 지난해말까지 우선적으로 개선 가능한 과제를 완료하였고, 올해는 조달서비스가 완전히 달라질 수 있도록 2단계 혁신계획을 수립하여 계획대로 추진하고 있습니다.

고객과 국민들께서, 저희가 약속한 혁신계획을 하나 둘 실천하고 또 업무를 개선할 때마다 이를 그때그때 알리는 데 대해 조금씩 관심을 보여주시는 것 같습니다.

— ‘고객 중심의 조달서비스 혁신방안’의 주요 골자는 무엇입니까?

▲ 혁신방안의 골자는 크게 다섯 가지로 나누어집니다. 첫째 급속하게 이루어지는 지식·정보화 추세에 맞추어 조달업무의 전자상거래화를 추진하는 것입니다. 둘째로 조달행정의 모든 제도, 절차와 관행을 고객 위주로 바꾸어 나가는 것입니다. 셋째로는 선진국 수준의 투명하고 공정한 제도를 확립하고, 넷째로 조달행정을 통해 정부의 정책을 적극 뒷받침해 나가는 것입니다. 그리고 우리 청 내부 운영시스템도 효율화하는 것입니다.

— 그동안 달라진 것 중 특이할 만한 내용 몇 가지만 소개해 주십시오.

▲ 우선, 내자구매 및 회계업무 분야에 조달 EDI를 구축하여 공공기관-조달청-조달업체 간 문서교환을 전자화하였습니다. 또 행정용품 인터넷 쇼핑몰을 활성화하여 물품을 편리하게 공급받을 수 있도록 하였습니다.

고객인 공공기관에 대해서는 계약실명제를 실시하는 등 조달서비스의 책임성을 강화하면서, 물품구매 및 시설공사 표준 행정소요일수의 단축, 행정용품의 즉시공급제도 등을 통해 조달서비스가 보다 빨라지도록 하였습니다. 한편으로는 공공기관이 부담하는 조달수수료 및 대금 연체료를 인하하여 조달청 이용에 따른 비용도 경감해 드린 바 있습니다.

조달업체에 대해서는 입찰 때마다 납부하는 보증금을 원칙적으로 면제하여 자금부담을 다소나마 덜어 드리고자 하였습니다. 또 입찰등록 유효기간을 폐지하는 등 입찰절차를 간소화하고 서류제출 부담을 줄였습니다. 아울러 계약대금 지급절차를 보다 신속하고 편리하게 개선한 바 있습니다.

— 올 4월초에 조달서비스 혁신 추진효과를 자체 종합평가한 결과, 괄목한 만한 성과를 거둔 것으로 나타났다면요.

▲ 작년말까지 70개의 혁신과제를 완료하였고, 올해 3월말까지 2000년도 114개 과제 중 42개 과제를 완료한 바 있습니다. 그동안의 혁신노력에 대한 성과를 분석해 보고자 몇 개의 지표를 정하여 지난해 1/4분기와 올해 1/4분기를 비교해 보았습니다.

무엇보다도 조달업무의 전자상거래가 대폭 확대되었습니다. 조달EDI/EC를 이용한 공급업무의 전자처리건수가 5배나 증가하였고 행정용품 인터넷 쇼핑 이용률도 23.7%에서 64.6%로 2.7배나 늘어났습니다.

또 전체계약 대비 수의계약의 비중도 크게 줄었습니다. 시설공사는 6.0%에서 1.3%로, 외자구매는 36.2%에서 8.8%로 감소되었습니다.

다. 평균 계약소요일수도 단축되어 조달서비스가 빨라지고 있는 것으로 나타났습니다.

조달사업 규모도 4조9,922억원에서 7조6,924억원으로 54%나 증가하였고, 특히 조달청을 이용하지 않아도 되는 정부투자기관 등 임의기관의 조달요청 규모가 69%나 늘어났습니다. 저희로서는 조달서비스가 이제 조금씩 변화돼 가는 증거로 받아들이고 있습니다.

— 조달업무의 전자상거래가 대폭 확대되었다고 하셨는데, 앞으로 이를 보다 더 활성화시키기 위하여 어떤 계획을 가지고 계십니까?

▲ 조달업무의 전자상거래를 통해 신속한 구매·공급이 가능하고 조달비용이 절감되며 모든 거래내용이 기록되어 조달행정의 투명성을 높일 수가 있습니다. 또 조달시장에 참여하는 민간기업의 전자상거래를 유도하는 효과도 기대할 수 있습니다.

그래서 금년중에 EDI/EC 시스템을 외자·시설·비축업무까지 확대하여 내년부터는 모든 조달업무를 전자적으로 처리할 계획입니다. 인터넷 쇼핑도 단계계약물품 등 5천개 품목으로 확대하여 인터넷 주문을 금년말까지 90% 수준으로 높여 나갈 계획입니다. 또 7만여 품목에 이르는 전자카탈로그 데이터베이스를 구축하고 하반기부터는 소액구매부터 단계적으로 전자입찰을 실시할 예정입니다.

— 조달 서비스가 많이 나아진 것은 사실이지만, 아직도 조달물자의 가격은 저렴하나 품질이 낮고 물품이 다양하지 않다는 불만이 있는 것으로 알고 있습니다.

▲ 저희들도 행정용품의 품질이 떨어지고 규격이 다양하지 못하다는 점을 솔직히 인정합니다. 그래서 지난해 12월에 올해 계획을 확정하기 전 고객인 공공기관의 의견을 수렴하여 9개 품명 31개 규격을 새로이 추가하고 15개 품명



188개 규격을 고급화하였습니다. 또 품질검사를 대폭 강화하고 조달물자 A/S 전담직원을 지정하는 등 사용기간 동안 품질에 이상이 없도록 사후관리를 한층 강화하였습니다.

— 얼마 전 모 중앙 일간지가 건설업체 수주 담당자들을 대상으로 한 여론조사에서 응답자의 80%가 “조달청의 경우는 주요공사 입찰 과정에서 예정가격이 전혀 유출되지 않는다”고 응답해서 다른 기관들과 비교하여 화제가 된 적이 있습니다. 조달행정의 부패척결을 위해 어떤 노력을 하고 계십니까?

▲ 조달행정의 부패와 부조리는 반드시 근절되어야 한다는 관점에서 개선 노력을 기울이고 있습니다.

조달구매업무에 있어서 예가누설 의혹 문제가 원천적으로 발생하지 않도록 모든 입찰에 복수 예비가격제도를 시행하고 있습니다. 입찰 당일 담당국장이 15개 예비가격을 만들어 밀봉한 다음 입찰현장에서 제시하면 입찰참여업체가 그 가운데 4개를 선택하여 평균을 내어 예정가격을 즉석에서 만듭니다. 이 경우 동일한 예정가격이 나올 확률은 1,365분의 1입니다.

이 밖에도 조달요청에서부터 입찰자별 투찰 금액까지 입찰정보를 인터넷을 통해 실시간으로 낱낱이 공개하도록 하였습니다. 또 공사 수



의계약기준을 대폭 강화하여 수의계약 인정평점을 60점에서 80점으로 높이기도 했습니다.

— 중소·벤처기업들의 기술개발을 촉진하고 이들이 중견기업으로 발전할 수 있도록 하는데 조달청의 큰 역할이 있을 것 같습니다.

▲ 아시는 것처럼 벤처기업들에게 가장 어려운 문제가 개발한 제품의 판로 개척입니다.

조달청에서는 신기술 제품을 개발해 놓고도 납품실적이 없어 관납에 애로를 겪는 중소·벤처기업의 판로를 지원하고자 우수제품제도를 운영하고 있습니다. 벤처기업이 생산한 제품 중 KT, NT 등 공인된 제품을 대상으로 엄격한 선정과정을 거쳐 조달청 우수제품으로 선정하는데, 현재 488개 제품을 우수제품으로 등록하여 우선계약을 하고 여러 기관에 사용을 적극 권장하고 있습니다. 이러한 노력의 결과 재작년에는 1,269억원, 작년에는 2,639억원 상당의 판로지원이 이루어졌습니다. 올해에는 그 규모를 4천억원으로 늘려 잡고 있습니다.

— 우수문화상품을 선정하여 조달물자로 공급하고 명품전을 개최하는 등 문화상품의 보급에도 애쓰신다고 들었습니다.

▲ 우리 전통문화의 맥을 이어 온 인간문화

재나 명장 등 명인들이 만든 제품은 품질은 뛰어나나 판매에는 서투른 것이 현실입니다. 그래서 지난해 2월부터 정부구매기능을 활용하여 문화상품을 조달물자로 지정하고 판로를 지원하는 노력을 기울이고 있습니다.

현재까지 약 450개 품목의 우수 문화상품을 선정하여 단가계약을 체결하고 여러 공공기관에 홍보하고 있으며 정부대전청사 내에 상설 전시관도 운영하고 있습니다. 올해 15억원의 판매목표를 세워 왔는데 3월말 현재 3억원 상당을 판매한 바 있습니다.

— 지금은 대단한 혁신의지를 가지고 일을 하고 있지만 어느 정도 시간이 지나면 관료적 타성과 관료조직의 병폐가 다시 나타나 결국 일과성 행사로 그치는 것이 아니냐 하는 시각이 없지 않습니다.

▲ 조달서비스가 분명히 혁신되어야 한다는 점에는 청장인 저를 비롯한 전직원 모두가 공감하고 있습니다. 청장은 방향을 제시했을 뿐이고 개혁과제들은 전부 실무책임자들이 스스로 발굴한 것입니다. 혁신과제마다 담당조직, 단계, 내용별로 코드를 부여하여 일관성 있게 관리하고, 정·부 책임자를 두어 매월 정기적으로 추진상황을 점검하고 분기마다 그 효과를 분석하고 있습니다. 즉, 시스템화되어 있기 때문에 일과성 행사로 그치는 일은 있을 수 없다고 생각합니다.

그러나 직원들에게 도덕적인 책임이나 사명감을 요구할 수는 없습니다. 조달청 업무가 어느 부처보다 기업성이 강하기 때문에 성과에 대한 적절한 보상체계를 마련하여 혁신성과가 우수한 개인 및 부서에 대해서는 포상도 하고 인사상의 이익도 주고 있습니다.

무엇보다도 조달청이 바뀌고 있다는 외부로부터의 긍정적인 평가가 개혁작업에 큰 힘이 되고 있습니다. 계속 관심을 가지고 지켜봐 주시면 고맙겠습니다. ■

# 새로운 경제 · 사회 패러다임에 맞춘 2001년도 예산안편성 지침



**반장식**

기획예산처 예산제도과장

201년 예산안의 요구와 편성에 있어 준거가 되는 '예산안편성지침'이 지난 3월 28일 국무회의 심의를 거쳐 3월 31일 각 중앙행정기관에 통보되었다.

기획예산처는 이번 2001년 예산안 편성지침을 준비하면서 국민의 다양한 의견을 폭넓게 담는 데 역점을 두었다. 먼저 인터넷을 통해 내년도 재정운용방향, 투자우선순위 등에 대한 설문조사 실시(2월 19일~3월 13일), 재정전문가 등이 참여하는 일곱차례의 정책토론회 등을 통해 수렴한 의견을 토대로 지침안을 마련하였다. 이어 직능단체·언론·학계 대표와 시·도 부지사 등이 참여한 예산자문회의의 심의와 중앙부처 기획관리실장회의를 통한 의견 조율을 거쳐 지침내용을 보완하였다.

이하에서는 이러한 과정을 거쳐 마련한 2001년 예산안편성지침의 주요 내용을 2001년 재정운영여건, 재정운영기본방향, 재정지원원칙의 순서로 설명하고자 한다.

## 필수세출 소요 증가분이 가용재원 규모 증가를 훨씬 상회

2001년은 그동안 추진해온 구조조정 성과와 빠른 경제회복을 토대로 지

식정보화 시대에 앞서 나가는 세계일류 국가 건설을 위해 재정을 포함해 각 분야의 역량을 본격적으로 결집해야 하는 시기라 할 수 있다. 거시경제여건 면에서 보면 실질성장률 5~6%, 소비자물가상승률 2~3%의 안정적 성장세를 지속할 것으로 전망된다.

재정운영여건을 살펴보면, 먼저 세출면에서는 지식정보화, R&D, 신지식인 양성 등 미래대비 투자소요가 크게 늘어난 데다가 법령개정 등에 따른 고정적 경비도 큰 폭으로 증가할 전망이다. 특히 지방자치단체에게 일반재원(General Grants)형태로 이전되는 교부금이 교부세율 인상조치[필자註: 지방교부세율: 내국세의 13.27%→15% 인상(금년부터 시행), 지방교육재정교부세율: 내국세의 11.8%→13%(2001년부터 시행)] 및 내국세 증가에 따른 자연증가 등으로 크게 늘어날 전망이다. 또한 국민기초생활보장 등 사회복지지출 소요, 국제 이자비용, 공무원 처우개선 등 여타 경직성 경비도 큰 폭으로 증가될 것으로 예상된다.

반면 세입여건을 보면, 금년에 이어 내년에도 안정적 성장에 따라 세수증가는 지속되겠지만, 그동안의 빠른 경제회복, 음성·탈루소득에 대한 과세강화 등에 따른 금년의 높은 증가율에 비

해서는 다소 둔화될 전망으로 보인다. 세외수입도 공기업 주식매각수입 감소 등으로 금년에 비해 줄어들 것으로 보인다. 한편, 2003년 균형재정 달성을 위해서 국채발행 규모(금년예산 : 11조원)를 내년에도 계속 축소해 나가야 한다는 점을 감안할 때 가용재원규모 증가는 세출소요에 비해 크게 부족할 것으로 보인다.

따라서 이러한 어려운 재정여건하에서 재정적자를 줄이면서도 꼭 지원해야 할 필수요를 적극 뒷받침해 나가기 위해서는 새로운 경제·사회 패러다임에 맞추어 재원배분구조를 전면 개편하고, 재정운영을 효율화하기 위한 노력이 그 어느 때보다 절실히 요청된다 하겠다.

### 미래대비와 더불어 잘사는 사회 구현에 중점

정부는 2001년 예산 편성의 중점 목표를 지식정보화시대의 성장인프라 확충, 생산적 복지 확충과 지역균형발전 촉진, 건강하고 안전한 생활환경 조성, 균형재정으로의 조기 복귀, 효율·참여·투명의 재정운영시스템 구축 등 다섯 가지로 설정하였다.

#### 지식정보화시대의 성장인프라 확충

먼저 지식정보화시대의 새로운 성장동인 배양을 위해 정보화, 신지식인 양성, R&D 등 핵심인프라 분야에 대한 투자를 확충해 나갈 계획이다.

정보화 분야의 경우 2002년 세계 10대 정보통신대국으로의 진입을 목표로 초고속통신망의 조기 구축(당초 2010년에서 2005년으로), 정보인프라를 활용한 국가·사회 각 부문의 관리시스템 혁신 분야 등에 투자의 중점을 둘 계획이다.

신지식인 양성과 관련해서는 2004년 OECD 국가수준의 교육환경 조성을 목표로 교육시스템 개편작업과 연계하여 교육투자를 확충해 나가고, 산업인력 수요변화에 맞춰 직업능력개발체제를 개편하는 데 역점을 둘 계획이다.

아울러 2002년 G-7 수준의 과학기술력 달성을 위해 전자통신, 생명공학, 의료·환경기술 등

정부는 2001년 예산 편성의 중점 목표를 지식정보화시대의 성장인프라 확충, 생산적 복지 확충과 지역균형발전 촉진, 건강하고 안전한 생활환경 조성, 균형재정으로의 조기 복귀, 효율·참여·투명의 재정운영시스템 구축 등 다섯 가지로 설정하였다.

국가경쟁력 강화에 직결된 분야에 대한 R&D 투자와 함께 부품·소재 등 핵심생산기술 개발분야에 대한 투자를 집중해 나갈 계획이다. 한편 디지털 경제시대의 지식정보격차(Digital Divide) 해소를 위해 정보화에 소외되기 쉬운 저소득층 학생·군장병·전업주부·농어민에 대한 정보화 교육기회를 확대하고, 사이버 원격교육, 학점은행제 활성화 등 평생교육시스템 확충도 적극 뒷받침해 나갈 방침이다. 아울러 신산업·벤처 육성과 함께 농어업·제조업·재래상업 등 기존산업이 지식집약산업으로 전환될 수 있도록 지원하여 신산업과 전통산업간의 균형 발전을 도모해 나갈 계획이다.

#### 생산적 복지 확충과 지역균형발전 촉진

다음으로는 경제위기발생 이후 확대된 빈부격차를 완화하여 사회통합을 이루는 데 역점을 둘 것이다. 금년 10월 「국민기초생활보장법」 본격 시행에 맞춰 최저생계비 이하 저소득층의 생계·의료·교육 등의 기초생활 보장을 차질없이 지원하면서, 여성·장애인·노인 등 사회취약계층의 자립·자활프로그램도 지속 확충해 나갈 계획이다. 아울러 모든 복지의 토대가 되는 고용안정을 위해 중소기업 중심의 2003년까지 200만개 일자리 창출, 중산·서민층의 주거안정

과 재산형성 등 두터운 중산층 형성을 위한 시책도 적극 뒷받침해 나갈 계획이다.

또한 국토의 균형발전을 촉진해 나갈 방침이다. '지역균형발전기획단'에서 수립중인 「지역균형발전 3개년 계획」, 「국토계획」 등과 연계하여 지역특화산업 육성, 개발촉진지구 등 낙후지역에 대한 기반투자 확충에 역점을 두어가는 한편, 예비타당성 조사시 지역낙후도 반영, 지방이전기업에 대한 세제상 인센티브 부여 등 재정제도를 지속적으로 개선해 나가도록 하겠다. 아울러 오는 6월 예정된 남북한 정상회담을 계기로 커다란 변화가 예상되는 남북한간 민족공동체 형성을 위한 교류협력기반 확대를 재정면에서 적극 뒷받침해 나갈 계획이다.

#### 건강하고 안전한 생활환경 조성

경제회복을 바탕으로 국민생활의 질을 높이고 미래세대에게 쾌적한 삶의 공간을 물려주기 위한 투자에도 보다 역점을 두어갈 계획이다.

이를 위해 맑고 깨끗한 녹색환경 조성을 위한 환경오염 방지 투자, 국민의 안전하고 건강한 생활을 위한 재해예방시스템 구축, 농수산물·식품·의약품의 안전관리 분야 등에 대한 투자를

#### 〈표 1〉 최근 재정수지 현황

(단위: 조원, %)

	1998년		1999년		2000년	
	예산	실적	본예산	실적	예산	전망
적자국채발행	11.7	9.7	13.5	10.4	11.0	8 이하
통합재정수지/GDP	-5.0	-3.2	-5.1	-2.9	-3.4	-2.6

#### 〈표 2〉 2001년 재정 전망

(단위: %)

	2000년 예산	2001년 전망
경상성장률	8 <sup>1)</sup>	8~9
실질성장률	5 <sup>1)</sup>	5~6
재정규모 증가율	4.7	6 수준
통합재정수지/GDP	-3.4 <sup>2)</sup>	-2.1~-2.5

註: 1) 2000년도 경제운용계획: 경상 9%, 실질 6% 전망

2) -2.6% 전망

재원여건에 맞춰 확대해 나갈 계획이다. 아울러 국민의 건전한 문화·레저 향유기회를 넓힐 수 있도록 문화예술 진흥, 전통문화와 자연자원을 결합한 관광개발 등의 분야에도 역점을 둘 계획이다.

#### 균형재정으로의 조기 복귀

정부는 IMF 경제위기 발생 이후 경제를 되살리기 위해 재정적자를 감수하면서 적극적인 재정정책을 추진해 왔다. 경제가 회복되면서부터는 국채발행 규모를 축소하는 등 재정적자를 줄이는 노력을 본격 추진해 왔으며 향후 재정적자감축 노력을 가속화해 나갈 계획이다.

정부는 지난 3월 24일 균형재정을 당초 중기재정계획보다 3년 앞당겨 2003년에 달성하는 것을 목표로 하는 「국가채무 및 재정적자관리대책」을 수립·발표한 바 있다. 같은 맥락에서 정부는 내년도 재정규모증가율을 경상성장률보다 2~3%p 낮은 6% 수준으로 책정하고 통합재정적자도 GDP대비 2%대로 관리해 나갈 방침이다.

이러한 재정적자 감축을 실효성있게 추진하기 위해 세출면에서는 기존 세출사업을 과감히 구조조정해 나갈 계획이다. 특히 SOC 운영효율 제고, 민자유치 활성화 등을 통해 투자효율을 높이면서 재정부담을 완화해 나갈 방침이다.

세입면에서는 음성·탈루 소득에 대한 과세 강화, 신용카드 이용 확산 등 과표 양성화, 불요 불급한 비과세·감면 축소 등 안정적 세수확보를 위한 세제·세정개혁을 지속적으로 추진하는 한편, 수익자부담원칙 확대, 국가자산의 생산적 활용 등을 통한 세외수입 증대노력도 강화해 나갈

것이다.

### 효율·투명·참여의 재정운영시스템 구축

먼저 예산 요구·편성·집행 전과정을 성과중심으로 개편해 나가기 위해 재정지원의 타당성과 적합성에 대한 사전검증 및 사업성과에 대한 평가·환류 시스템을 구축하여 내년 예산부터는 본격적으로 실천해 나갈 계획이다. 아울러 사업성과와 예산간의 연계를 높이도록 예산과목구조를 개편하고 성과주의예산 및 복식부기회계제도 시범사업도 확대해 나갈 방침이다.

그리고 내년 예산부터는 새로 구축된 재정정보화시스템을 활용하여 예산을 편성·관리해 나가게 된다. 이제까지 중앙행정기관별로 1천 페이지 이상에 달하는 방대한 문서로 작성·제출하던 예산요구를 전자문서로 대체하도록 하고, 재정사업별 정보데이터베이스를 구축하여 집행성과를 관리해나가는 등 예산 전과정을 온라인으로 처리하게 된다. 이에 따라 예산관련 문서작성이 50% 이상 줄어들고 재정의 국민경제적 효과 등에 대한 실시간 분석을 토대로 예산편성이 이뤄지게 되는 등 예산업무의 효율성·전문성이 크게 개선될 것으로 기대된다.

이와 함께 수요자·전문가의 의견을 최대한 수렴하여 예산을 요구·반영해 나가도록 할 계획이다. 예산 요구·편성 단계별로 수혜자평가, 국민의 쌍방향 사이버 대화, 정책토론회 등을 활성화하면서, 예산사업 심사 및 사업집행·평가과정에 외부전문가의 참여를 확대해 나갈 계획이다. 또한 지방과 함께 하는 예산운영이 되도록 시·도지사 예산협의회를 보다 내실화하여 지역숙원사업예산을 투명하고 공정하게 배분해 나갈 계획이다. 또한 국고보조금도 지방의 투자우선순위를 최대한 반영할 수 있도록 지원방식을 개편하여 보조금 예산신청시 지자체의 우선순위를 명시도록 하고, 세분화된 유사 보조사업은 통합하여 자금집행에 있어 지자체의 자율성을 확대해 나갈 계획이다.

정부는 내년도 예산을 요구·편성하는 과정에서 경제·사회 패러다임 변화에 맞춰 세출구조를 조정하는 데 역점을 둘 계획이다. 또한 모든 주요 사업비는 국가가 꼭 지원해야 할 분야를 가장 효과적인 방식으로 지원하는지에 대해 철저한 검증을 거친 후에 재정지원 여부를 결정하도록 할 계획이다.

### 재정지출의 성과를 10% 이상 높이기 위한 지원원칙 제시

‘2001년 예산편성지침’에서는 재정지출의 성과를 10% 이상 높이기 위해 예산 요구·편성 시 준수하여 할 사항으로 ‘재정지원 기본원칙’을 제시하였다. 이는 2000년 예산편성지침의 ‘국민세금 아껴쓰기 10대 원칙’을 보다 구체적인 내용으로 보완한 것이다.

우선, 내년도 예산을 요구·편성하는 과정에서 경제·사회 패러다임 변화에 맞춰 세출구조를 조정하는 데 역점을 둘 계획이다. 필수세출 소요만도 가용재원규모를 크게 상회하는 상황인 만큼, 기존 세출사업의 과감한 구조조정이 절실히 요구된다.

이를 위해 경제위기 극복과정에서 한시적으로 증액되었던 사업, 단순 소득이전이나 가격보조사업, 지자체가 수행가능한 사업 등은 재정지원을 대폭 줄여 나갈 계획이다. 공공투자사업은 완공 위주로 사업규모·시기를 조정하고, 개별사업 하나하나에 대해 엄격한 심사를 통해 군살을 제거해 나갈 방침이다. 이러한 노력을 통해 절감된 재원은 지식정보화, 신지식인 양성, 생산적 복지분야 등에 집중 투자되도록 할 계획이다.

다음으로, 모든 주요 사업비는 국가가 꼭 지원해야 할 분야를 가장 효과적인 방식으로 지원하는

지에 대해 철저한 검증을 거친 후에 재정지원 여부를 결정하도록 할 계획이다. 이와 관련 예산편성지침에 예산요구·편성과정에서 반드시 검토해야 할 항목으로 사업내용의 타당성·사업추진의 시급성·사업주체의 적합성·사업운영방식의 효율성·재원 조달 및 분담의 적정성·사업집행·평가체계의 적절성 등을 제시하고 이에 대한 체계적인 검토가 이루어지도록 예산요구 설명자료 작성양식도 개편하였다.

셋째, 적은 돈으로도 큰 사업효과를 거둘 수 있는 소프트웨어·운영효율 개선분야를 우선 투자해 나갈 계획이다. 예로 SOC분야는 시설확장보다 기존시설의 유지·보수, 위험도로 및 병목지점 개량, 지능형교통시스템(ITS) 구축분야 등에 우선 투자하고, 초·중등 교육투자는 시설확대보다는 사교육수요를 흡수할 수 있도록 교과과정 개편, 특기·적성 개발 프로그램 분야 등에 우선순위를 두어 갈 계획이다. 자연재해대책의 경우 기상예측, 홍수 예·경보, 취약지구 정비 등 사전예방 투자에 중점을 두어 사고발생후 막대하게 소요되는 복구투자비가 크게 절감되도록 할 계획이다.

넷째, 수요자 특성·선호에 맞도록 맞춤형으로 사업내용을 설계·지원하는 데도 중점을 둘 계획이다. 예로 농어민 영농자금지원은 농민 스스로 수립한 사업계획에 따라 지원하는 농업경영자금 종합지원방식을 확대하고, 직업훈련·저소득층 자녀에 대한 보육사업 등은 가급적 수요자가 서비스 공급기관·이용시기 등을 선택할 수 있도록 사업내용을 설계하도록 할 계획이다.

다섯째, 정부의 재정지원은 경제주체의 자립, 시장경제의 활력을 저해하지 않도록 가능한 일 반적·간접적인 방식으로 전환해 나가도록 할 계획이다. 개별기업에 대한 자금지원 등은 필요최소한으로 한정하면서 기술개발, 인력양성, 경영 컨설팅 등 기업하기 좋은 인프라 구축에 투자의 중점을 두어 나갈 방침이다. 또한 취약산업에 대한 가격보조나 단순 소득이전사업은 줄여가면서 대체산업 육성이나 일자리 마련과 같은 소득창출 기회를 제공하는 데 역점을 두어가고자 한다. 같

은 맥락에서 저소득층에 대한 복지시책도 대상자의 직업능력개발과 취업기회 확대에 초점을 두어 근로의욕이 저하되거나 도덕적 해이가 발생하는 것을 방지해 나갈 계획이다.

여섯째, 재정지원체계를 효율화하여 사업성과를 높이면서 예산낭비를 최소화해 나가도록 하겠다. SOC의 경우 교통수단별 투자계획, 국가·지방간 투자계획을 조정하여 동일 교통축에 국도와 고속도로가 중복 투자되는 등의 사례를 방지해 나갈 것이다. R&D사업, 중소기업 지원사업 등과 같이 여러 부처가 분산·추진하는 경우는 관련예산을 기능별로 묶어서 예산을 편성·관리해 나갈 방침이다. 사회복지사업의 경우 대상자 선정 기준·절차, 서비스 전달체계 등을 효율적으로 정비하여 적격 지원대상자에게 제때에 서비스가 제공될 수 있도록 하는 데 역점을 둘 계획이다.

마지막으로, 주요 재정사업의 경우 반드시 사업성과를 평가하고 결과를 예산편성에 반영토록 할 계획이다. 금년 상반기중 국민경제 파급효과가 큰 300개 사업을 선정하여 집행실태를 분기별로 점검하고, 이 중 국민생활과 밀접한 100개 사업은 소관부처가 사업성과를 자체 평가하여 예산요구시 함께 제출하도록 하는 한편, 심층적 평가가 필요한 경우 외부전문기관에 의한 별도 평가를 실시하여 그 결과를 내년 예산편성에 환류시켜 나갈 계획이다.

정부는 새 천년 들어 처음으로 짜게 되는 2001년 예산이 더불어 잘사는 세계일류국가로의 도약 기반을 다지고 균형재정의 조기복귀에 기여하는 모습으로 편성·운영되도록 최선을 다할 계획이다. 국민들께서도 소중한 세금으로 참여지는 내년예산이 국민의 뜻을 충실히 담아 알뜰하게 쓰여질 수 있도록 적극적인 관심과 의견을 주시기를 부탁드립니다. 또한 내년예산을 함께 편성하게 될 중앙부처나 지방자치단체 공무원들께서도 내년의 어려운 재정여건을 이해하시고, 재원배분구조의 개편과 재정운영의 효율화 노력에 적극 동참해 주실 것을 부탁드립니다. 이 글을 맺고자 한다. ■

# 국민건강을 위한 의약분업 시행



안효환

보건복지부 약무식품정책과장

**의** 약분업이란 말 그대로 醫와 藥을 분업하자는 것이다. 우리나라의 약계는 여지껏 약사도 진단·처방하고 의사도 조제하는 왜곡된 구조를 가지고 있어 약물 오남용 등의 부작용이 매우 컸다.

## 의약품 오남용 방지로 국민건강 향상

의약분업은 의사의 진단과 처방, 약사의 조제라는 이중점검체계를 통해 보다 전문적이고 수준 높은 서비스를 받게 되는 제도이다. 유럽 등 선진국에서는 이미 수 백년 전부터 하나의 생활 습관으로 자리잡고 있는 제도이다.

그러나 의약분업의 실시는 필연적으로 모두에게 어느 정도의 불편함을 가져다 준다. 지금까지 별 문제 없이 약을 복용해 왔는데 왜 자꾸 이렇게 번거로운 제도를 시행하려고 하는지에 대한 물음은 어쩌면 당연한 것이다. 또한 의약분업이 실시되더라도 그 가시적 성과는 서서히 나타나기 때문에 불평과 불만의 목소리가 나올 수도 있을 것이다.

우리나라 의약품의 오남용은 워낙 뿌리 깊게 박혀 있어서 피부로 느끼기는 어려우나 매우 심각한 실정이다. 국민 누구나 쉽게 약을 살 수 있으며 병원이나 약국에서도 제한 없이 자유롭게 약

을 팔 수 있었기 때문에 무절제한 의약품 사용이 이제는 더이상 방치할 수 없을 정도로 국민 건강을 해치고 있다.

약을 많이 쓰면 쓸수록 약효가 떨어지게 되고 더욱 강력한 세균들이 우리 몸에 생기게 되는데, 얼마 전 우리나라에서 발생한 슈퍼박테리아(VRSA; 가장 강력한 항생제인 반코마이신으로도 죽지 않는 세균)로 사망자가 발생한 사례가 그 대표적 예이다. 약을 써도 균이 죽지 않는 수치인 항생제내성률이 선진국의 5~7배이니 우리나라의 오남용의 정도가 어느 정도인지 짐작할 수 있다.

의약분업이 실시되면 전문적인 치료에 사용되는 의약품은 의사의 처방에 의해서만 구입이 가능하므로 무분별한 의약품 사용이 크게 줄게 되어 궁극적으로 국민 건강이 향상된다.

## 불필요한 약값 부담 줄고 환자의 알권리 보장

무분별한 의약품 사용으로 인해 약값 부담 역시 적지 않다. 국민의료비 중 약값이 차지하는 비중이 선진국의 3배에 이르고 있다. 의약분업은 필요할 때만 약값이 들도록 되어 있어 처음에는 별로 느끼지 못할 수도 있으나 장기적으로는 약값에 들어가는 돈이 현저히 줄

정부는 의약품 오남용 방지로 국민건강을 향상시키고 불필요한 약값을 줄이며, 환자의 알 권리를 보장하고 의료의 질을 제고하기 위해 올 7월 1일부터 의약분업을 시행한다. 의약분업은 의사의 진단과 처방, 약사의 조제라는 이중점검체계를 통해 보다 전문적이고 수준 높은 서비스를 받게 되는 제도이다.

어 의료비 지출이 감소할 것이다.

의약분업이 되면 의사가 병을 진단하고 처방전을 작성해 건네주게 되므로 환자는 자기가 어떤 병인지, 어떤 약을 먹고 있는지를 알게 된다. 또한 이 처방전을 가지고 약국에 가면 처방한 약을 약사가 알게 되고, 다시 한번 점검하게 되어 의료 서비스의 질이 향상된다.

또한 약사가 직접 약을 처방하고 조제하는 일에서 벗어나, 환자에게 약의 사용법·효과·주의사항 등에 대해 상세히 설명해 주게 되어 보다 양질의 투약서비스를 받게 된다. 의사 역시 진찰 등 질병의 진단과 상담에 전념하게 되어 충실하게 환자의 건강을 돌볼 수 있는 계기가 마련된다.

약국의 경우 대한약사회를 중심으로 단골 약국 제도를 준비하고 있는데, 약국을 한 곳으로 정해 놓고 이용하게 되면 자기가 먹고 있는 약에 대한 모든 기록들이 유지되기 때문에 약에 대한 부작용은 없는지, 또 같은 약을 이중으로 먹고 있지는 않은지 등의 약력관리가 가능하다.

### ‘약을 받는 방법’이 달라질 뿐 의료 질은 향상

의약분업이 시행되면 병·의원을 주로 이용했던 환자가 종전과 달라지는 점은 ‘약을 받는 방법’ 뿐이다. 지금은 의사의 진찰을 받고 바로 약을

받아오지만, 앞으로는 의사가 처방전을 써서 환자에게 주면 이 처방전을 가지고 약국에 가서 약사가 조제해 주는 약을 받게 되는 것이다. 이 때, 약에 대한 정보와 먹는 방법 등도 함께 설명받을 수 있다.

병원에서 진찰을 받고 약국에서 약을 지어도 의료보험이 적용되기 때문에 돈이 지금보다 더 들거나 하지는 않는다. 두 번 움직이면 귀찮지 않을까 생각할 수도 있지만, 병원에서 약을 타기 위해 오랫동안 기다리는 것보다는 집에 가는 길에 있는 약국에서 빨리 약을 조제해서 복용할 수 있기 때문에 큰 불편은 없을 것이다.

약국을 주로 이용했던 환자는 앞으로 마이신(항생제)같이 위험성이 높은 전문의약품은 약국에서 바로 구할 수 없기 때문에 반드시 병원에서 처방전을 받은 후 약국에서 약을 조제받아야 한다. 그렇지만 소화제나 두통약 등 일반의약품은 지금과 같이 약국에서 바로 구입할 수 있다.

병·의원에 가면 귀찮고 괜한 돈만 더 드는 것이 아니냐는 생각도 할 수 있지만, 자신이 생각하기에는 가벼운 질환이라 할지라도 의사의 진단을 받고 약사의 투약을 받는 것이 건강도 위하고 비용도 절약할 수 있는 더 좋은 방법이다. 가볍게 여겼던 병이 큰 병으로 전환하는 것을 종종 보게 되는데, 이는 손쉽게 약을 구입하여 일단 아픈 것만 가라앉으면 병이 나은 것이라 생각했기 때문이다.

물론 꾸준히 복용을 해야 하는 고혈압·당뇨병과 같은 질병의 약들은 너무 잦은 검사로 환자들이 약을 복용하는 데 불편을 느끼지 않도록 의사가 처방전을 발행할 때 여러 사항을 고려하게 될 것이다.

약국의료보험은 폐지되지만, 의사의 처방전을 받아서 약국에서 조제 받는 약품은 병·의원, 약국 두 곳에서 모두 의료보험의 혜택을 받을 수 있다.

병·의원에도 돈을 내고 약국에도 돈을 내고 하면 의료비용만 더 비싸지는 것이 아니냐는 의문이 있는데 그렇지 않다. 지금 병·의원에 가면 내는 의료비를 병·의원과 약국에 나누어서

내는 것이기 때문이다.

지금도 그렇지만, 소화제 같은 일반의약품은 의사의 처방전 없이 구매하는 경우에는 의료보험의 혜택을 받을 수 없다. 주사제도 원칙적으로는 의약분업의 대상에 포함된다. 그 이유는 주사제의 오남용이 심각하기 때문이다.

우리 국민들은 오래 병원에 가면 주사 한 방을 맞아야 치료를 받은 것으로 생각하지만, 선진국에서는 입원 환자가 아닌 외래 환자가 주사를 맞는 것은 거의 상상할 수 없는 일이다. 우리나라의 외래환자 방문시 주사제 사용률은 56.6%로 WHO 기준치인 17.2%의 3배에 달한다. 그러므로 의약분업을 통해 점차로 주사제 사용을 줄여야 한다. 만약 주사제만 의약분업의 예외로 둔다면 주사제 오남용은 더 심각해질 것이다.

그러나 국민 불편을 최소화하기 위해 신장 투석액, 항암제, 수술 및 처치에 필요한 주사제 등 치료에 꼭 필요한 주사제는 대부분 예외로 두었으므로 주사제 이용에는 큰 불편이 없을 것으로 예상된다.

### 제도 전반에 융통성 두어 국민 불편을 최소화

국민 불편을 최소화하기 위해 제도 전반에 융통성을 두었다.

우선 응급환자, 입원환자는 예외로 두어 병·의원에서 직접 투약받을 수 있다. 또한 1, 2급 장애인, 자신 또는 타인을 해할 우려가 있는 정신질환자, AIDS·결핵·한센병 환자, 사회복지 시설 입소자, 사회 봉사활동의 경우 등도 예외로 두어 의료기관에서 직접 투약할 수 있도록 하였다.

또한 의사가 처방한 약이 약국에 없는 일이 없도록 '지역별 의약분업협력회'를 통해 처방의약품 리스트를 작성, 약을 준비할 것이며, 처방전을 환자가 원하는 약국으로 FAX 등을 통해 미리 전송하게 함으로써 기다리는 시간을 최소화하는 대책도 세우고 있다.

의약분업은 수십년간 이어 온 의료 이용 관행을 바꾸는 것이기 때문에 시행 초기에는 어느 정

의약분업이 시행되어도 종전과 달라지는 점은 '약을 받는 방법' 뿐이다. 항생제 등 전문의약품은 병원에서 처방전을 받아야 하지만, 소화제 등 일반의약품은 약국에서 바로 구입할 수 있다. 약국에서 약을 조제할 때도 의료보험이 적용되며 주사제도 원칙적으로 의약분업 대상이다.

도 불편과 혼란이 따를 수 있다.

그러나 불편보다는 국민 건강을 증진시키는 이익이 훨씬 크기 때문에 선진국은 물론 인도·필리핀·파키스탄 등에서도 이미 실시하고 있는 제도이다. 대부분의 나라에서 무리 없이 행하고 있는 것을 볼 때 일단 익숙해지고 나면 그리 많이 불편한 제도는 아니라는 것을 알 수 있다.

시행을 3개월 넘겨 남겨 놓은 지금, 이제는 이 제도가 우리 생활에 무리없이 정착할 수 있도록 최선을 다해 준비하는 일만이 남아 있다. 정부의 빈틈없는 노력과 의료계·약계의 협조도 중요하지만 국민의 이해가 무엇보다 중요하다.

자동차 안전벨트 생활화를 도입할 때를 생각해 보면, 처음에는 많은 사람들이 불편하게 생각했지만 곧 익숙해졌고, 이제는 오히려 안전벨트를 하지 않으면 어색하게 느끼는 사람들이 많아졌다. 의약분업도 마찬가지이다. 처음에는 불편하게 느껴지겠지만 이 고비만 넘으면 곧 익숙해질 것이다. 의약분업이 실시되면 나와 우리 아이들 건강의 안전벨트가 생기게 되는 것이다. ■

# 산재보험 적용 확대 및 내실화



**정순호**  
노동부 산재보험과장

**금**년 7월 1일부터는 5인 미만 사업장 및 각종 회원단체 등에 산재보험법이 적용되고 업무상 스트레스로 인한 자살 및 휴게시간중 재해 등도 업무상 재해로 인정되는 산재보험의 양적 확충 및 질적 내실화가 이루어진다. 정부는 이러한 내용을 담은 「산업재해보상보험법」 시행령 및 시행규칙 개정안을 3월 27일자로 입법예고하고 후속절차를 진행 중이다.

## 산재보험 적용범위 확대

산재보험은 1964년 도입 이래 재해율이 높은 업종부터 단계적으로 적용범위를 확대하여 2000년 현재 5인 이상 전사업장에 적용되고 있으며 현재까지 약 320만명의 재해근로자에게 치료와 사회복귀를 지원하는 등 경제성장과정에서 사회적 안전장치로서의 역할을 담당하였다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 그동안 경직적인 제도운영으로 여러 가지 한계를 노정했다. 보험급여 측면에 있어서는 부분적인 급여수준의 인상에만 치중함으로써 제도 전반의 균형 있는 발전을 기하지 못하였다. 의료서비스 등 급여범위의 경직성으로 근로자 보호에 충실하지 못하였고, 급여수준에 있

어서도 재해근로자간 보험급여액의 차이가 커져 사회보험으로서의 소득재분배 기능 및 사회적 연대성이 미흡하였으며, 급여체계가 치료 및 현금보상 중심으로 운영됨으로써 산재근로자의 치료종결 후 사회복귀 촉진을 위한 재활 기능이 부족하였다

적용범위에 있어서는 상대적으로 보호의 필요성이 큰 5인 미만 영세사업장이 산재보험 적용대상에서 제외됨으로써 위험부담의 연대성이라는 사회보험의 취지 및 영세취약사업장의 재해근로자 보호에 한계를 노출하였다.

이에 따라 산재보험의 책임영역을 확대함으로써 산재근로자의 보호를 강화함과 아울러 사회적 형평성을 강화하는 방향으로 보험급여시스템을 개선하고 5인 미만 사업장 등 사회안전망의 사각지대를 조기에 해소한다는 측면에서 산재보험 적용범위를 대폭 확대할 필요성이 대두되었다.

산재보험은 시행초기 광업과 제조업의 500인 이상 사업장부터 적용하여 점차 타 업종 및 규모가 작은 사업장으로 적용범위를 확대하여 현재는 금융보험업을 포함하여 5인 이상 사업장 대부분에 적용되고 있다. 금년 7월, 5인 미만 사업장 및 회원단체 등에 산재보험이 적용 확대되면 신규로 사업장 약 88

만개소 및 근로자 약 165만명이 산재보험에 편입되게 된다. 이로써 공무원·군인·교원 등 타 법률에서 보호되고 있는 일부 근로자를 제외한 대부분의 임금근로자가 업무상 재해로부터 보호받을 수 있게 된다.

5인 미만 사업장의 경우 대부분 보험사무처리 능력을 결하고 있으며 산재보험제도에 대한 인식수준이 높지 못하여 보험가입률이 높지 않을 것으로 예상된다. 이에 따라 영세사업장의 업무 부담 경감을 위하여 기준임금제 도입, 보험료 분할납부요건 완화, 성립신고기간의 확대, 신고절차의 간소화, 연체금 제도의 개선 등 업무절차를 대폭 간소화하였다.

한편 근로자가 아닌 사업주도 본인이 원할 경우 근로자와 함께 산재보험에 가입하여 보상혜택을 받을 수 있게 된다. 영세사업장의 경우는 사업주 스스로 주된 작업을 수행하기 때문에 근로자와 유사한 재해위험에 노출되어 있음에도 불구하고 사회적 보호장치가 미비하여 영세사업주가 업무상 재해를 당한 경우 사업주 및 그 가족은 물론 사업장 폐쇄 등에 따른 근로자의 실직 등 사회전체적인 손실이 막대하였다. 이에 따라 근로자와 함께 실제로 근로에 종사하는 50인 미만 영세사업주도 산재보험에 임의로 가입할 수 있도록 하여 업무상 재해 발생시 사업주와 그 가족의 생활을 보장하고 영세사업장의 산재보험가입률을 제고할 수 있도록 하였다.

### 보험급여의 확충 및 형평성 제고

금년 7월부터는 업무상 재해 인정범위 및 요양급여의 범위가 확대되고 유족연금 수급이 의무화되며 간병급여가 신설되는 등 보험급여가 대폭 확충된다. 그동안 업무상 질병으로 인정되지 않았던 과로와 관련된 질병 중 '해리성대동맥류'와 진폐환자에게서 발생하는 폐암도 요양범위에 포함되고, 의학적으로 필요하다는 소견이 있는 경우에는 치료용 보조기 및 산재근로자가 직접 빌려서 사용하는 체외금속고정기구도 요양급여 범

금년 7월 1일부터는  
5인 미만 사업장 및 각종 회원단체에도  
산재보험법이 적용되고 업무 스트레스로  
인한 자살 및 휴게시간중 재해 등도  
업무상 재해로 인정되는 등 산재보험의  
양적 확충이 이루어진다.  
아울러 보험급여가 확충되고,  
보험급여 수준의 형평성이 제고되며,  
재활 및 사후관리가 강화되는 등  
질적 내실화도 이루어진다.

위로 인정된다. 또한 업무상 스트레스로 인한 정신장애 등이 원인이 되어 발생한 자살과 휴게시간중 사업장내에서 발생한 재해로 사업주의 지시위반, 자해, 범죄행위가 아니면 모두 업무상 재해로 인정되며, 사업주의 구체적 지시에 의한 행사가 아닌 묵시적 승인하에 통상적·관례적으로 하는 사내·외 행사중 발생한 재해도 업무상 재해로 인정된다.

아울러 본인의 선택에 따라 연금 또는 일시금을 받을 수 있었던 유족급여의 경우, 대부분의 수급자가 일시금을 선택하고 있어 장기적인 생활보장 기능을 다하지 못하고 있는 현실을 반영, 연금수급을 의무화하기로 하였다. 다만, 유족의 일시적인 자금수요를 감안하여 유족급여 수급권자의 선택에 의해 전액연금수급 또는 일부 연금·일부 일시금 지급제도를 병행하여 운용할 계획이다.

현재 介護料(간병료)는 요양기간중에만 지급하고 있어 의학적으로 상병이 치유되거나 증상이 고정되어 요양급여가 종료된 중장해자는 요양종료후 자비로 간호료를 부담하고 있으나 치료종결후에도 개호가 필요한 자로서 실제 개호를 받고 있는 중장해자에게는 월 49만원 내지 74만원의 看病給與를 지급하기로 하였다.

산재보험의 경우 최저보상기준은 도입되어 있으나 최고한도는 제한이 없어 고임금 근로자의

경우 비례적으로 높은 수준의 급여를 지급받게 됨으로써 재해근로자 상호간 및 재해근로자와 재직근로자간 형평성 및 사회보험으로서 소득재분배 기능을 제약하는 결과를 초래하였다. 이에 보험급여에 대해 최고보상기준을 설정함으로써 보험급여의 사회적 형평성을 제고하고 산재보험의 소득재분배 기능과 사회적 연대성을 강화하기로 하였다.

또한 근로형태가 특이한 건설업 등에 종사하는 일용근로자의 경우, 실제근로일수는 적음에도 불구하고 높은 일당 그 자체를 평균임금으로 보아 보험급여를 지급함으로써 보험급여가 실제 소득을 상회하게 되어 재직근로자와의 형평성 문제가 발생되며 장기요양의 유인으로도 작용하였다. 이에 평균임금을 보험급여 지급기준으로 적용하는 것이 적당하지 않은 경우(건설일용근로자 등)에는 근로일수에 기초한 통상근로계수를 도입하여 실근로소득을 산정, 보험급여 지급기준으로 활용함으로써 보험급여의 형평성을 제고하기로 하였다. 산재근로자의 노동기능 능력을 고려하여 사실상 근로가 곤란한 일정 연령 이상의 고령자에 대해서는 산재보험의 취지, 실제생계비 필요수준 등을 반영하여 급여 수준을 일정부분 감액 지급하기로 하였다.

한편 장의비는 장제 실행자에게 지급되는 실비보전적 성격임에도 불구하고 획일적으로 평균임금의 120일분을 지급함으로써 수급자간 현저한 격차가 발생하는 문제점이 있어 장의비의 최저·최고금액을 정하여 최고금액을 초과하거나 최저금액에 미달하는 경우에 최저 또는 최고금액을 지급하도록 하였다.

### 재활 및 사후관리 강화

산재근로자의 경우 재해로 인하여 육체적 장애 뿐 아니라 미래에 대한 불안 등 정서적 장애를 수반하게 되므로 산재근로자에 대한 보호는 현재와 같이 단순한 치료 및 현금보상에 그칠 것이 아니라 요양에서 보상·재활 및 사회복귀까지 일관되

고 체계적인 전문서비스가 필요하다. 이에 따라 '직업재활상담' 전문인력을 충원하여 산재근로자의 요양과정에서부터 직업재활, 사회복귀까지 일관된 서비스를 제공할 수 있도록 하여 우선 99년 하반기부터 근로복지공단의 6개 지역본부에서 시범 실시한 후 2000년부터는 46개 전지사에서 실시하고 있다.

산재장해자는 연간 2만5천여명이 발생하고 있으나 직업재활기능은 재활훈련원 2개소에 수용가능인원이 200여명에 불과하여 산재장해자 대비 재활훈련원의 수용가능인원이 절대 부족하고 설치된 훈련공과도 제한적이며 사업장으로 복귀하기 곤란하여 자영을 원하는 산재장해자가 많으나 이에 대한 지원도 부족한 실정이다.

이에 따라 2002년 준공을 목표로 사회적응훈련과 재활훈련을 병행하는 종합적인 직업재활서비스 체계를 갖춘 직업재활센터 추가 건설을 추진중에 있으며, 현행 재활훈련원의 경우에도 훈련공과 개편, 훈련프로그램 체계화, 재활훈련 관리업무 전산화 등을 지원하여 내실있는 운영을 유도할 계획이다. 재활훈련 수료생 사회복귀를 지원하기 위해 창업컨설팅 강의 개설, 생활정착금 대부금액 상향조정, 임대자립작업장 설치 등을 추진하고 있다.

재요양 대상에는 포함되지 않으나 상병의 특성상 치료 후에도 후유증상의 염려가 있거나 후유장애에 부수되는 질병에 이환될 우려가 있는 산재근로자에게는 '산재보험진료카드(가칭)'를 발급하고, 동 진료카드를 이용하여 가까운 지정의료기관에서 신속히 치료받을 수 있게 하며, 치료비는 산재보험에서 부담하는 '휴유증상 진료제도(aftercare)'가 도입된다.

또한 사회로부터 격리되어 있어 심리적 불안이 심화되고 재활의욕이 떨어져 의료재활 과정에서 부정적 영향을 미치고 있는 장기환자(특히 진폐환자)에 대해서는 요양기간중 정서안정을 통하여 의료재활의 효과를 높일 수 있도록 취미활동을 지원하는 등 재활의욕을 북돋우기로 하였다. ■

# 한 · 일, 한 · 중 어업협정과 새로운 어업질서



김영규

해양수산부 자원관리과장

1 98년 10월 9일 새로운 한 · 일 어업협정이 타결된 이래 독도문제, 쌍끌이파동부터 시작하여 최근에는 중 · 일 어업협상 타결, 한 · 중 어업협정 양해각서 문제까지 어업협상은 줄곧 언론과 국민의 비판 대상이 되어왔다. 이것은 국가이익이 달려 있는 중요한 협상에 있어 조금도 소홀함이 없어야 한다는 국민적 관심이 주된 이유이겠으나 어업협정에 대한 이해부족 또한 적지 않은 원인을 제공한 것으로 판단된다.

## 한 · 중, 한 · 일 어업협정은 EEZ 경계확정에 앞선 잠정약정

흔히 '바다의 현장'이라고 불리는 「유엔해양법협약」은 이미 국제관습법으로 정착된 배타적경제수역(EEZ; Exclusive Economic Zone), 대륙붕은 물론 심해저자원의 개발, 해양과학조사 등 새로운 국제법상 개념을 도입한 방대한 것이지만 현실적으로 우리에게 가장 큰 영향을 준 것은 EEZ제도이다. 이미 70년대 후반부터 각국은 EEZ를 선포함으로써 세계 주요어장의 대부분이 연안국의 EEZ로 편입됨에 따라 우리 원양어업에 큰 타격을 준 바 있다. 다만, 한 · 중 · 일 3국이 공동으로 이용하는

바다는 각국의 특수한 사정으로 EEZ제도 도입이 유보되었다.

그러나 1994년 「유엔해양법협약」이 발효됨에 따라 동북아 3국도 더이상 EEZ제도 도입을 늦출 수가 없게 되었으며 96년 앞다투어 동 협약을 비준하고 EEZ를 선포(단, 중국은 98년 선포)하게 되었다. 이에 따라 필연적으로 발생한 문제가 EEZ경계확정 문제이다. 그 이유는 동해 · 서해 · 동중국해는 수역의 폭이 좁기 때문에 연안국이 200해리를 그을 경우 인접국의 영해는 물론 심지어 육지까지 포함되기 때문이다.

이러한 경우 유엔해양법협약은 합의에 의한 공평한 해결을 이루도록 되어 있을 뿐 명확한 기준은 제공하고 있지 않다. 반면, EEZ는 영해와는 구별되거나 국가의 관할권이 영구적으로 행사되는 수역으로 EEZ경계확정 문제는 사실상 영토협상과 같기 때문에 관련국간 이견이 있을 경우 단시일내 해결을 기대하는 것은 요원하다 할 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 유엔해양법협약은 관련국에게 잠정약정을 체결하도록 노력할 의무를 부여하고 있으며 이러한 약정은 최종적인 경계확정에 영향을 미치지 아니한다고 규정(제74조)하고 있다. 97년 11월 중 · 일 어업협정을 필두로 잇따라 타결된

어업협상은 어업이익이 가장  
우선시되는 고려요소이기는 하나  
이 또한 국제적 규범의 틀 속에서 제한될  
수밖에 없고, 수역획정이 갖는 성격상  
향후 EEZ 경계획정에 미치는 영향과  
어업 외적인 양국관계 등을 고려하지  
않을 수 없다. 따라서 당해 규범이 당장  
우리에게 불리하다고 해서 무작정  
거부할 수만은 없는 것이다.

한·일 어업협정(98년 10월 가서명), 한·중  
어업협정(98년 11월 가서명)은 이러한 잠정약  
정의 하나로 볼 수 있다.

어업협정 체결 이전 3국 어선은 영해 12해리  
를 제외하고는 원칙적으로 자유로운 조업-물론,  
양국간 협정에 따른 규제사항은 준수-이 가능하  
였다. 이러한 자유어업시대의 수혜자는 시대별로  
바뀌게 된다. 일본은 20세기 대부분의 기간중 자  
본력과 앞선 기술력을 바탕으로 줄곧 가해자적  
입장에 있었으나, 70년대 중반 이후 한국에 그  
자리를 내주게 되었으며, 다시 한국은 80년대 중  
반 이후 중국에 그 자리를 내주게 된다.

새로운 어업협정 체결을 위한 협상이 시작된  
90년대 중반 일본은 이미 자국연해를 중심으로  
한 연안어업 위주로 어업구조를 개편하고 기르는  
어업을 집중적으로 육성하고 있던 반면, 한국은  
과도기적 상태에서 일본 및 중국 수역의 어장의  
존도가 아직 높은 가운데 점차 구조조정을 하는  
단계였으며, 중국은 수산업이 급속도로 팽창하  
면서 일본 및 한국연안에 대규모로 중국어선이  
진출하는 상황이었다.

이러한 각국별로 상이한 어업발전 단계는 협상  
에 있어서도 그대로 반영되어 일본은 EEZ제도의  
전면적 도입을 주장한 반면, 중국은 소극적인  
입장을 보였으며, 우리는 중간적인 입장에서 일

본에 대하여는 소극적 입장을, 중국에 대해서는  
적극적 입장을 보이게 된 것이다.

## 해양생물자원 이용 및 보존에 관한 사항만 규정한 상태

한·일, 한·중, 중·일 어업협정은 앞서 언급  
한 바와 같이 영구적인 EEZ경계획정 이전에 체  
결된 잠정적인 협정으로서 해양생물자원의 이용  
및 보존에 관한 사항만 규율하며, 해양광물자원,  
해양과학조사와 같은 여타 권리의 행사는 규정하  
지 않고 있다. 또한 해양생물자원에 관한 연안국  
의 권리도 전부 인정되는 것이 아니고 상대방부  
의 수역을 잠정조치(중간)수역으로 설정 제한하  
고 있다. 단, 여기서 '제한'의 의미는 다른 나라  
국민 및 어선에 대한 제한을 의미하며 자국민에  
대한 권리행사까지 제한한다는 의미는 아니다.

3개의 어업협정은 전반적으로 그 기본틀이 유  
사하다. 우선 협정이 적용되는 수역은 당사국의  
배타적경제수역(영해는 제외) 전체를 대상으로  
하되 이를 다시 EEZ제도가 도입되는 수역(필자  
註: 여기서는 편의상 배타적어업수역이라 칭한다)과  
그렇지 않은 수역으로 구분하고 있다. 다시 후자의  
경우에는 소위 영유권 분쟁이 존재하느냐 여  
부에 따라 성격이 조금 다른 두 가지의 수역으로  
구분된다.

한·중 및 중·일 잠정조치 수역, 한·일 제주  
도 남부 중간수역은 영유권 분쟁이 없는 수역으로  
서 협정에 의하여 설치되는 어업공동위원회의 결  
정에 따라 자원관리 등 공동의 조치를 취하게 된  
다. 반면, 한·일 동해 중간수역이나 중·일 어업  
협정상 북위 27도 이남수역은 어업공동위원회의  
권고에 따라 조치를 취하게 된다. 결정과 권고는  
합의된 사항이 이행될 경우에는 차이가 없지만 결  
정 또는 권고된 내용을 협약당사국이 위반할 경우,  
전자는 법적 책임이 발생하지만 후자는 발생하지  
않는다는 차이가 있다.

특히, 한·중 어업협정상에는 다른 협정에는  
없는 過渡水域이 설정되어 협정발효후 4년까지

양국이 공동관리를 하되 그 이후에는 연안국의 배타적어업수역으로 귀속되게 되며, 서해 북부 및 동중국해 일부수역의 잠정조치수역과는 다른 성격의 현행조업유지수역이 설정되어 있다.

현행조업유지수역은 잠정조치수역이 어업자원을 공동관리하도록 규정되어 있는 것과는 달리 이에 관한 명문규정이 없으며 다만 양국이 별도 합의할 경우 자국의 법령을 타국 어선에 적용할 수 있다. 최근 관심의 초점이 되었던 한·중 어업협정 양해각서가 이와 관련 양국이 별도로 합의한 문서이다.

양해각서는 어업 외적인 필요에 따라 우리측이 주장하여 체결된 것으로 중국측이 우리 서해북부수역에서 우리 어업규제를 수용하고, 이에 상응하여 우리측은 양자간 연안에서 일정 어업규제를 준수하기로 한 것이다. 다만, 현재 상호 준수하기로 한 어업규제의 내용에 대해서 양국간 이견이 있어 계속 협상중에 있다(필자註: 세부적인 내용은 해양수산부 홈페이지(<http://www.momaf.go.kr>) 참조).

이상에서 살펴본 바와 같이 어업협상은 단순히 물고기를 몇 마리 더 잡느냐 못 잡느냐 하는 것으로는 이해할 수 없는 복잡한 측면이 내재되어 있다. 물론 어업이익이 가장 우선시되는 고려요소이기도 하나 이 또한 국제적 규범의 틀 속에서 제한될 수밖에 없으며 당해 규범이 우리에게 당장 불리하다고 해서 무작정 거부할 수만은 없는 것이다.

또한 1차 산업이 갖는 특성상 어업협상은 단순히 경제적 논리로만 해결하기 어려운 측면이 있

다. 이는 일본 및 중국도 마찬가지이다. 대부분의 나라에서 1차산업은 비교우위론이나 국가경제에서 차지하는 비중만으로는 접근하기 어려운 측면이 있다. 특히 우리나라의 경우, 농업 또는 수산업에 대한 정서적 연대감이 강하기 때문에 경제논리 위주의 합리적 이익을 추구하는 협상전략을 채택하기 어려운 상황이다.

한편, 어업협상은 이러한 어업적 측면 외에도 수역획정이 갖는 성격상 불가피하게 향후 EEZ 경계획정에 미치는 영향과 어업 외적인 양국관계 등을 고려하지 않을 수 없으며 때론 어업적 측면보다 이러한 측면이 더욱 우선시되는 경우도 있다. 복잡한 각종 수역이 설정되고 비슷비슷하지만 각 수역별로 성격이 조금씩 차이가 나게 된 것은 이러한 이유에서이다.

### 독도 영유권에 부정적 영향 없고 감척사업은 어업구조조정의 일환

그간 한·일 및 한·중 어업협상에 대한 일부 언론 및 국민의 비판은 이러한 어업협상의 다양한 측면을 감안하지 않고 감정적인 호소에 치우친 측면이 없지 않다. 이러한 비판에 대하여 귀를 기울이고 협상과정에 반영한다는 기본 전제하에 잘못 전달된 정보에 의한 우려를 불식시키는 차원에서 그간 제기된 몇 가지 사안에 대한 이해를 돕고자 한다.

먼저 한·일 어업협정으로 독도의 영유권에 부정적 영향을 초래하였다는 비판이다. 앞서서도 언

〈표〉 어업협정상 수역 대비표

수역종류	관할권 행사		관리방식
	규칙 제정권	단속권	
한·일 동해중간수역	기국(공동위원회 권고)	기국	공해어업관리방식
한·일 제주도남부중간수역	공동위원회 결정	기국	느슨한공동관리
한·중 잠정조치수역	공동위원회 결정	기국(주의환기)	공동관리
한·중 과도수역	공동위원회 결정	기국(주의환기, 공동승선단속)	공동관리
중·일 잠정조치수역	공동위원회 결정	기국(주의환기)	공동관리
중·일 27도 이남수역	기국(공동위원회 권고)	기국	공해어업 관리방식

한·중·일 3개국간 어업협상 1라운드는 98년 11월 한·중 어업협상 가서명으로 일단락되었고 협정의 이행을 둘러싼 2라운드는 아직 한창 진행중이다. 그러나 중요한 것은 어업협정이 발효된 이후의 3라운드 협상이다. 즉, 새로운 어업질서에 걸맞는 어업구조를 누가 빨리 완료하느냐에 그 최종적 평가가 달려 있다.

급했듯이 어업협정은 어업에 관한 사항만을 규율하는 것으로 이러한 취지는 유엔해양법협약뿐만 아니라 협정 자체에 명시되어 있다. 결론부터 말하면 한·일 어업협정으로 독도에 미치는 긍정적 영향도 없지만 부정적인 영향도 없다.

일부에서는 독도가 한·일 중간수역에 포함되어 있기 때문에 독도도 공동관리됨으로써 우리의 영유권에 훼손을 가져왔다고 주장하고 있다. 그러나 한·일 어업협정이 적용되는 공간은 배타적경제수역으로서 독도와 그 주변 12해리 영해는 한·일 어업협정의 대상수역이 아니다. 흔히 200해리 경제수역이라고 하지만 이는 엄밀히 말하면 영해를 제외한 188해리로서 이는 유엔해양법협약 및 한국·일본 EEZ 관련 법령에도 명시되어 있다. 즉, 독도 및 주변 12해리 영해는 한·일 어업협정이 적용되지 않는다.

또한 비록 독도의 주변수역이 한·일 중간수역에 둘러싸여 있고 동 수역이 공동관리적 성격을 가진다 하더라도, 이러한 사실이 독도의 영유권이 누

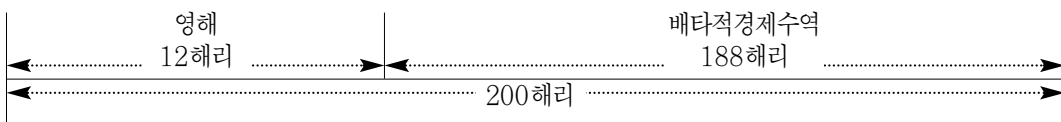
구에게 속해 있느냐는 사실에는 영향을 미치지 않는다. 이러한 것은 영유권 분쟁에 관한 국제판례로 확립되어 있다. 중·일간 영유권 분쟁이 있는 조어도(필자註: 일본이 실효적으로 지배하고 있으나 중국이 영유권을 주장) 또한 한·일 동해 중간수역과 유사한 성격의 수역에 둘러싸여 있음을 볼 때 그러한 우려는 기우라 볼 수 있을 것이다.

두번째, 새로운 어업협정 체결로 인하여 우리의 어장을 상실 또는 빼앗겼다는 지적이다. 이러한 지적은 기존에 조업하던 어장에서 더 이상 조업할 수 없게 되었다는 사실만 놓고 바라볼 때에는 그렇게 보일 수도 있고 어업인의 입장에서 볼 때 충분히 이해가 가는 측면이 있다. 다만, 이러한 주장은, 협상하기에 따라서 새로운 어업협정 또는 EEZ체제 도입을 막을 수 있다는 전제하에 설득력을 가질 수 있다.

국내적으로 어장을 상실 또는 빼앗겼다는 수역은 우리의 EEZ가 아닌 수역 즉, 우리의 바다가 아닌 일본 또는 중국의 바다로 새로운 어업협정이 체결되지 않았다면 조업을 할 수 없는 수역이다. 즉, 어업협정 체결로 인한 득실은 기존의 바다를 자유롭게 이용하던 시대와 비교해서는 안되며 EEZ 체제하의 무협정상태와 비교하여 파악되어야 한다.

세번째, 정부가 어업협상에 실패한 책임을 국민의 세금으로 메꾸려 한다는 지적이다. 이는 특히 어업분야에 종사하지 않는 일반시민 및 정책부서에 광범위하게 퍼져 있다. 어업협정의 후속 지원대책 중 가장 중요한 사업인 감척사업은 정부의 협상실패에 대한 손해배상 차원에서 이루어지는 것이 아니다. 감척사업은 이미 90년대 초반부터 실시되어 온 것으로 이는 공장의 유류설비를 매각, 공장의 효율성을 높이는 것과 같다. 즉,

〈그림〉 영해와 배타적경제수역의 범위



자유롭게 바다를 이용하던 시대에 걸맞게 팽창된 어선세력을 우리 바다 즉, EEZ에 걸맞는 규모로 조정하는 사업이다. 다만, 기존의 감척사업은 가용재원의 한계, 사업필요성에 대한 어업인 및 관계당국의 인식부족으로 본격적으로 시행되지 못한 측면이 있다.

99년 제정된 약칭 「어업인지원특별법」은 새로운 어업질서 변화에 따른 충격을 완화하는 차원에서 제정된 것으로 어업인 개인에 대한 보상적 측면을 가지고 있으나, 이는 결국 수산업 기반 붕괴를 방지함으로써 궁극적으로 국민들에게 양질의 수산물을 공급하고 나아가 우리 바다에 대한 관할권을 강화하는 측면에서 불가피한 투자의 측면이 강하다.

마지막으로, 국민의 알권리와 국익과의 조화이다. 특히, 이 문제는 99년 한·일 입어교섭시 쌍끌이 파동으로 어업인과의 밀접한 의사소통이 강조되면서 부각되기 시작하였다. 민주국가에서 국민의 권리에 중대한 영향을 미치는 사안에 대하여 시민의 알권리가 존중되어야 함은 부인할 수 없다. 다만, 민감한 협상이 진행중인 사안에 대하여는 신중한 접근이 최종 국익 확보 측면에서 더욱 유리할 수도 있음을 간과해서는 안될 것이다.

최근, 어업협상과 관련된 일련의 논쟁은 국민의 알권리를 충족시키고 국민의 의견을 협상과정에 수렴시킨다는 긍정적인 기능도 있지만, 우리 측의 입장을 상대방에 그대로 노출시킴으로써 스스로 우리의 협상여지를 축소시키는 부정적인 측면 또한 없지 않다. 특히, 우리와 협상중인 중국 또는 일본은 사회체제 또는 국민적 기질상 언론 보도 등을 통해 자국의 입장이 노출되는 일이 거의 없다는 측면을 고려해야 할 것이다.

### 새로운 어업질서에 걸맞는 어업구조를 갖추는 일이 당면과제

한·중·일 3개국간 수역확정을 둘러싼 어업협상 1라운드는 98년 11월 11일 한·중 어업협상 가서명으로 일단락되었으나, 1라운드에서

합의된 협정의 이행을 둘러싼 2라운드는 아직 한창 진행중이다. 즉, 한·일 어업협정은 작년 1월 22일 발효되었으나, 한·중 및 중·일 어업협정은 아직 발효가 되지 않은 상태이다.

그러나 지난 2월 26일 북경에서 개최된 중·일 각료급 회담에서 양국은 2년 이상 발효가 지연돼 온 중·일 어업협정을 오는 6월 1일 발효시키기로 합의함으로써 2라운드도 서서히 일단락되는 시점에 와있다고 할 수 있다. 한·중 어업협정은 비록 중·일 어업협정에 비해 1년 늦게 타결되었고 양해각서에 대한 이견으로 현재 정식서명에도 이르지 못한 상황이나 연내 발효를 목표로 중국측과 적극적으로 협상에 임하고 있다.

현재까지의 협상과정을 돌이켜보면 수역확정에 관련된 1라운드의 협상에서는 비교적 우리측 입장이 충실히 관철되었던 반면에, 2라운드 협상은 국내 어업여건과 각국의 사회적 특성 등으로 인해 우리측이 다소 어려움에 처해 있는 것은 사실이다. 그러나 중요한 것은 어업협정이 발효된 이후의 3라운드 협상이다. 어업협정의 최종적인 평가는 이 3라운드 협상 즉, 새로운 어업질서에 걸맞는 어업구조를 누가 빨리 완료하느냐에 달려있다고 할 수 있다. 현재, 3라운드 협상에서 가장 앞서 나가 있는 나라는 일본이다.

현재, 어업협정으로 인해 우리 수산업이 겪고 있는 고통은 새로운 질서 도래에 따른 과도기적 진통이지만 80년대 중반 이후 예견되는 EEZ체제에 대비하여 사전에 충분한 구조조정 및 경쟁력을 확보하지 못했기 때문에 그 고통이 더욱 크다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리의 시각은 아직 단기적인 어업실리 즉, 2라운드 협상결과에 매달리고 있는 실정이다. 이제는 어업정책을 담당하는 정부관계자뿐만 아니라 어업인들도 단기적인 어업실리에 집착하기보다는 우리 어업의 밝은 미래를 위한 3라운드 협상에 본격 대비하여야 할 것이다. ■

# 디지털경제 시대의 수송물류



**박명식**  
건설교통부  
수송물류정책과 서기관

**디**지탈사회에서는 인터넷이 급속한 속도로 보급됨에 따라 재택근무, 전자상거래의 확산, 기업의 사업영역 글로벌화 등 기업·개인 등 경제주체의 행태가 변화할 것으로 예상된다.

그리고 디지털 경제에서 정부의 역할은 정보인프라의 구축, 거래의 공정성 확보, 소비자 보호, 법과 제도의 정비 등 민간 부문이 수행하기 어려운 분야로 최소화될 것으로 많은 학자들이 예측하고 있다.

## 교통수요 패턴 바뀌고 물류부문도 토달서비스 형태로 변화

디지털경제 사회에서는 수송물류 환경은 어떻게 변화할 것인가?

수송부문의 경우, 생활양식의 변화와 사이버 물류시스템 확산으로 교통수요 패턴이 변화될 것으로 예상된다. 여객수송의 경우, 2002년까지 전체 근로자의 10% 이상이 재택근무를 할 것으로 예상되는데, 재택근무 확대로 주거지역이 분산되어 도시내 통행패턴이 변화하고, 여가시간 증가로 주거지역과 레저지역간을 연계하는 레저교통수요가 증가할 것이다.

화물수송의 경우, 전자상거래의 확대

로 수송빈도가 증가하고 경제활동이 글로벌화되고 경제규모가 확대됨에 따라 화물수송 수요는 지속적으로 증가할 것이다.

그리고 시간가치가 높아지고 생활수준이 향상됨에 따라 최적 이동경로 등 실시간 교통정보에 대한 요구가 급증할 것으로 예측된다. 참고로, 일본 도쿄는 교통정보센터를 설치, 실시간 교통정보 제공서비스를 97년부터 시작하여 카네비게이션 보급률이 6.3%에 달하고 있다. 특히 생활수준 향상에 따라 업무·레저 정보를 제공하는 멀티미디어가 구비되고 위험경고·충돌방지·자동주행이 가능한 고급 교통수단에 대한 수요가 점차 증가할 것으로 예측된다. 일본(도쿄, 쓰꾸바)은 첨단도로기술연구소를 설립하여 자동주행시스템을 2004년까지 상용화할 계획으로 매년 200만엔을 투자하고 있다.

물류부문 역시 커다란 변화를 보일 전망이다. 기업간의 경쟁이 심화됨에 따라 기업은 핵심역량만을 보유하고 물류부문 등의 주변역량을 아웃소싱하는 '외부자원의 내부자원화' 선택이 불가피해지고, 시간과 공간을 초월하여 정보의 이동이 가능해짐에 따라 신속·정확·저렴한 물류서비스가 기업의 경쟁력을 결정하게 될 것이다.

전자상거래가 급속히 확산됨에 따라 생산자와 소비자를 직접 연결하게 되어 유통단계가 대폭 축소되리라 예측되나 실물 물류의 밀반침이 없는 전자상거래의 확산에도 한계가 있으므로 토달 물류서비스 제공을 위하여 일반기업과 물류기업간 전략적 제휴사례가 증가하고 있다. 이러한 사례는 Amazon과 Fedex의 제휴, 대한통운과 우체국의 상호이용협약 체결 등이 있다. 이처럼 기업간 전략적 제휴가 증가하는 주요 원인은 소비자의 요구 수준이 시간내 배송(Just in Time)에서 정시배송(On Time Delivery)으로 고도화된다는 것이다. 소비자의 요구를 충족시키려면 신속·정확한 배송이 이루어져야 하고 그렇지 못하는 기업은 경쟁에서 탈락할 수밖에 없다.

또한 물류업의 영역이 단순한 수송·보관 등에서 조립·가공을 겸한 부가가치 물류로 확대되고, 소비자 중심의 물류업으로 전환됨에 따라 물류업이 전체 산업구조에서 차지하는 위상이 높아질 것이다. 미국의 경우 '부가가치를 높이는 물류창고는 미래형태의 공장(Warehouse for value-added logistics is the plant of future)' 이라고 하여 물류산업의 중요성을 강조하고 있다.

### 디지털경제 시대에 대비한 수송물류정책 추진

앞에서 언급한 바와 같이 수송·물류 여건의 변화에 따라 정부가 중점적으로 추진해야 할 수송·물류 정책방향으로는 크게 디지털시대에 맞는 물류정보전산망의 구축, 물류산업의 지원, 교통·물류 기술의 개발, 첨단교통체계의 구축 등을 들 수 있다.

그러나 수송이나 물류의 기본 속성이 실물의 움직임이라는 것을 고려해 볼 때, 여기서 언급하는 것 이외의 기존의 모든 수송·물류 정책, 예를 들면 물류표준화, 물류공동화 등의 정책방향은 바로 디지털경제에 대비하는 정책이기도 하다.

디지털시대 수송·물류 여건의 변화에 따라 정부는 물류정보전산망의 구축, 물류산업의 지원, 교통·물류 기술의 개발, 첨단교통체계의 구축을 수송물류정책의 중점방향으로 정하고 이를 추진하고 있다.

### 디지털시대에 맞는 물류정보전산망 구축

정부는 종합물류정보전산망을 구축하기 위하여 98년 12월에는 화물운송정보(CVO) 시스템을, 99년 3월에는 전자문서교환(EDI) 시스템을, 99년 10월에는 물류정보 통합 데이터베이스를 구축하는 등 화물의 운송수단별 정보화를 중점 추진하였으나 앞으로는 공항·내륙화물기지 등 물류거점시설에 대한 정보화의 추진에 역점을 둘 것이다. 이를 위하여 2001년 인천국제공항의 개항에 대비하여 공항화물터미널 공용정보시스템을 금년 10월까지 구축하고 2001년까지 수도권 및 부산권 내륙화물기지에 물류정보시스템을 구축할 계획이다.

장기적으로는 각종 신고, 등록, 인·허가 등 물류행정이 물류네트워크에서 윈스톱으로 해결되고, 모든 물류정보가 제공되는 통합된 물류정보시스템을 구축해야 할 것이다. 이러한 네트워크에서는 사이버 쇼핑물, 종합물류네트워크, 지자체의 전산망 등이 상호연결되어 물류정보에의 접근성이 제고되고 물류행정의 전산화로 행정의 투명성이 제고되고 예산 절감이 가능해질 것이다.

또한 정보통신기술의 발달로 전자상거래가 급속히 확산되고 있는데 2000년 국내 전자상거래의 시장규모가 5,900억원에 달하고 사이버 쇼핑

물의 수도 400여개에 달할 것으로 예상된다. 사이버 쇼핑물의 이용자 수도 99년 10만명에서 2000년에는 50만명에 이를 것으로 예측된다. 이렇듯 전자상거래 이용자는 급격히 증가하고 있으나 전자상거래 업체와 운송업체간 정보연계의 미비로 전자상거래의 활성화에 지장을 주고 있다. 따라서 전자상거래 활성화를 위하여 차세대 인터넷 언어인 XML(Extensible Markup Language)을 기반으로 하는 물류정보연계기술을 금년중에 개발 완료할 계획이다.



그 외에도 현재 이용되고 있는 전자교환문서(EDI) 시스템이 폐쇄망의 형태로 활용됨으로써 그 이용확산에 어려움이 있어 개방적인 인터넷 EDI를 금년중에 개발할 것이다.

#### 물류산업의 성장기반을 조성

전자상거래 등 새로운 물류환경에 대응하기 위하여 택배서비스, 제3자물류 등 전문 물류기업의 성장기반을 조성하고 사이버 거래에 따른 소비자 피해를 최소화하는 것이 무엇보다 중요하다.

첫째, 정부는 신속한 화물운송을 위해 최적운송경로를 개발하고 정비할 계획인바, 이를 위하여 2001년 화물 OD조사를 통해 화물차의 이동경로, 상습 지체구간 및 최적운행경로 등을 파악하여 상습정체구간에 대하여는 도로확장, 우회도로 건설, 부실교량 정비 등 운행경로의 최적화를 연차적으로 추진할 계획이다.

둘째, 대도시 권역내 도심내 지하공간 등을 활용한 공동 집·배송 센터를 마련하고, 광역도시기본계획 수립시 구역별 물류단지의 배치를 권장하는 한편 도시물류기본계획에 화물차량을 위한 도심 주차공간 확충계획을 반영하도록 수립지침을 강화할 것이다.

셋째, 고속철도 개통에 대비하여 철도역과 배

후지역을 물류시설로 개발하여 연계·일관수송체계를 구축할 계획이다. 이를 위하여 수색역(11만평), 하남역(1만 5천평)에 물류기지를 조성하고 주요 공단 11개 철도역 3만 1천평의 유휴부지에 컨테이너야드를 조성할 것이다. 또한 2004년 고속철도 1단계 개통시 화물열차의 주간운행을 확대하고 대구-부산간 우회노선을 통한 화물열차 증강방안도 검토중에 있다.

넷째, 관계부처와의 협의를 통해 유통센터, 유통단지, 농수산물도매센터 등 각종 물류센터의 건설계획을 보다 합리적으로 추진할 것이다.

다섯째, 화물의 출발점부터 도착점까지의 화물 이동경로를 추적 조사하여 물류의 흐름상의 애로사항을 발굴하고 현장감 있는 물류정책을 수립·시행할 계획이다. 참고로 일본 운수성의 경우 화물 이동경로를 5년마다 실태조사하고 매년 10월 중 대표품목을 선정하여 도착지·중량·이용수단·소요기간 등을 조사하여 물류정책에 참고하고 있다.

끝으로, 사이버거래와 관련한 소비자 피해를 최소화하기 위하여 물류관련 보험상품을 개발하고 택배 표준약관을 마련하는 등 소비자 보호장치를 강구할 것이다.

## 교통·물류 신기술개발의 기반을 구축

디지털 시대에는 신속한 수송과 물류산업이 국가경쟁력을 결정하는 핵심 요소로서 첨단 교통·물류기술을 개발하지 않고는 우리의 기업들이 국제경쟁력을 갖출 수 없다. 그러나 우리의 현실은 철도·지하철·항공 등 교통분야의 경우 필요시 개별과제에 대한 연구를 추진하고 있으나 장기적인 연구개발 체제를 갖추지 못하고 물류분야의 경우 국내 물류기술의 수준이나 수요에 관한 기초자료도 미비한 실정이다. 반면에 일본의 경우 1998년부터 학계, 사업자, 하주 등으로 구성된 '차세대 물류시스템 조사연구회'를 구성하여 효율적인 연구개발과 사업화를 추진하고 있다.

우리의 교통·물류기술을 체계적으로 개발하기 위하여 무엇보다도 먼저 교통·물류기술의 현황 파악과 데이터베이스 구축이 시급하다. 이를 위하여 정부는 금년에 교통·물류기술의 데이터베이스 구축작업을 시작하고 2002년까지는 가칭 「교통기술개발 5개년계획」 및 「물류기술개발 5개년계획」을 수립하여 관련 기술을 체계적으로 개발할 계획이다. 이러한 계획에는 개발대상 기술, 기술개발 주체, 자금 지원 등에 관한 사항이 포함될 것이다.

## 지능형교통체계의 구축

지능형 교통시스템(Intelligent Transport System)이란 도로·차량·신호 시스템 등 기존 교통체계의 구성요소에 전자·제어·통신 등 첨단기술을 접목시켜 구성요소들이 상호 유기적으로 작동도록 하는 차세대 교통체계를 말한다. 지능형 교통체계는 여러 가지 하위 시스템으로 구성되어 있으나 여기서는 첨단 교통정보시스템과 첨단 교통관리시스템에 대하여 언급하기로 한다.

첨단교통정보시스템이란 실시간 교통상황·최적 운행경로 및 기상 등 교통관련 정보를 종합적으로 수집·제공하는 것을 말한다. 이를 위하여 전국을 수도권·부산권·대구권·광주권·대전권으로 나누어 첨단 교통정보시스템을 수도권부터 우

종합물류정보전산망 구축을 위하여 공항·내륙화물기지 등 물류거점시설에 대한 정보화에 역점을 둘 것이다. 2001년 인천국제공항 개항에 대비하여 공항화물터미널 공용정보시스템을 10월까지 구축하고 2001년까지 수도권 및 부산권 내륙화물기지에 물류정보시스템을 구축할 계획이다.

선 구축하되 수도권의 경우, 2003년까지 서울 외곽순환도로 안쪽 도시(과천, 구리, 광명, 안양, 부천)를 중심으로 교통정보시스템을 민자유치로 우선 구축할 계획이다. 2단계로 인천광역시 및 수도권 시지역에(2006년까지), 3단계로 수도권 기타 지역(2008년까지) 구축토록 하고 나머지 권역의 경우도 2010년까지 교통정보체계를 구축할 계획이다.

첨단교통관리시스템이란 수집된 교통정보를 토대로 신호제어·요금징수·과속 단속·진출입 통제 등을 자동화하여 교통관리 및 운영을 첨단화하는 것으로, 2004년까지 전국 고속도로에 첨단교통관리시스템을 구축하고, 국도에는 우선 수도권 남부 주요 국도 10개 노선에 2003년까지 구축하고 장기적으로 전국 주요 국도로 확대할 것이다.

그리고 교통관리센터에서 교통상황에 따른 신호제어·실시간 사고처리·대중교통 운행관리 등이 가능한 디지털 교통체계의 모델도시를 2002년 월드컵 개최도시 중에서 선정하는 방안을 강구중에 있다.

끝으로 지능형 교통체계의 구축을 위하여 도로·철도·항만·공항 등 주요 교통시설계획에 지능형교통체계 기본계획을 반영토록 「교통체계효율화법」의 개정을 추진 중에 있다. ■

# 청소년보호를 위한 ‘인터넷내용 등급제’



고광섭

정보통신부 정보이용보호과장

**인**터넷의 보급으로 사회·경제·문화 등 각 분야의 정보를 손쉽게 습득할 수 있게 됨으로써 국민생활이 편리해진 반면, 음란·폭력물 등 불건전정보의 유통도 급증하고 있다. 특히 이러한 음란물 등 불건전정보에 대한 청소년들의 접촉이 가정을 비롯한 학교·PC방 등 공중이용시설을 통하여 손쉽게 이루어지고 있어 사회문제화 되고 있다.

## 청소년보호 위해 ‘인터넷내용 등급제’ 도입

청소년들의 음란물 등 불건전정보에 대한 상습적 접촉은 가치관의 혼돈, 잘못된 성윤리 형성, 성폭력 등 모방범죄, 인터넷중독증 등과 같은 심각한 사회적 부작용을 불러일으킬 우려가 있다. 그러나 부모나 교사 등 청소년 지도계층의 정보이용능력은 매우 낮아 인터넷상의 불건전정보로부터 청소년들을 효과적으로 보호하고 건전한 정보이용을 적극 지도·교육하기가 어려운 실정이다.

이에 따라 정보통신부는 정보통신윤리위원회를 비롯한 청소년·학부모 단체, 여성단체 등 시민단체와 학계·인터넷업계 등과 여러 차례에 걸친 대책회의를 갖고, 인터넷상의 불건전 정보 규

제에 대한 국제적 표준으로 자리잡아가고 있는 ‘인터넷내용 등급제(Internet Content Rating System)’를 도입하기로 결정하였으며 4월 4일 정보통신윤리위원회를 열어 그 시행방안을 논의하였다.

‘인터넷내용 등급제’란 정보제공자가 자신이 제공하는 정보내용을 일정한 기준(폭력·누드·욕설 등)에 따라 등급을 부여하여 표시하면, 학부모·교사 및 청소년 등 정보이용자는 표시된 내용등급을 참고하여 내용선택 소프트웨어를 통하여 정보내용을 취사선택할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 인터넷내용 등급제는 미국·유럽·일본 등 선진국에서 활발하게 도입되고 있다. 미국은 95년부터 인터넷업계가 자율적으로 Safesurf나 RSACi 등의 내용등급제를 개발하였는데 Safesurf의 경우 폭력·누드·욕설·인종차별·마약복용 찬양 등 10개 범주에 관하여 각각 9등급으로 구분하여 연령에 따라 정보를 선별하여 걸러낼 수 있도록 하고 있다.

유럽은 EU 차원에서 99년에 ‘안전한 인터넷이용의 증진을 위한 실행 계획(EU Action Plan on Promoting Safe Use of the Internet)’을 수립하고, 이를 추진하기 위해 인터넷 이해

당사자들의 대표 및 기술전문가들로 유럽인터넷 내용등급협회(INCORE)를 구성하여 전 유럽 사용자들에 대한 포괄적인 등급시스템을 제공하기 위한 프로젝트를 수행하고 있다.

한편 일본의 경우, 주요 온라인 사업자로 구성된 전자네트워크협의회(ENC)라는 단체에서 일본통상성의 지원을 받아 자체 등급제를 개발하고 99년 5월부터 시험 운영에 들어갔다.

인터넷상의 불건전정보를 차단하는 방법으로는 내용등급방식 이외에도 인터넷서비스 제공자(ISP)에 의한 원천적 차단 방식이나 차단소프트웨어를 통한 이용자의 자율방식 등이 있다.

이 중 인터넷서비스 제공자에 의한 원천차단 방식은 비교적 손쉬운 방법이지만 인터넷 이용속도의 저하 및 이에 따른 통신비용의 증가를 초래해 인터넷산업의 발전을 저해할 우려가 있고, 차단소프트웨어에 의한 방식은 자율성 측면에서 가장 이상적이긴 하지만 차단소프트웨어 내에 데이터베이스화되어 있는 사이트 이외의 음란 정보는 차단할 수가 없고, 정보이용자가 스스로 차단 대상 정보를 선택할 수 없어 정보이용자의 정보선택권 문제가 발생한다.

이러한 점에서 볼 때 인터넷내용 등급제는 정보제공자의 자율성을 중시하여 정보통신산업의 발전과 조화를 이룰 수 있을 뿐만 아니라 정보이용자가 정보내용을 스스로 취사선택할 수 있게 하는, 인터넷음란물 규제를 위한 가장 합리적인 방안이라 할 수 있을 것이다.

## 2000. 9~2001. 6 유예기간 거쳐 2001년 7월부터 시행

앞으로 실시될 인터넷내용 등급제의 적용대상 등 주요 내용은 다음과 같다.

시사성 정보와 불법정보를 제외한  
모든 정보가 등급 적용대상

인터넷등급제의 적용대상은 PC통신과 인터넷 등을 통하여 유통되는 모든 콘텐츠로 하되 뉴스

정부는 청소년들을 음란물 등 불건전정보로부터 보호하기 위해 미국·유럽·일본 등에서 시행하고 있는 '인터넷내용 등급제'를 도입하기로 하고 그 시행방안을 마련하고 있다. 이 제도는 2000년 9월부터 2001년 6월까지 시범실시 기간을 거쳐 2001년 7월부터 시행에 들어갈 계획이다.

정보와 같은 시사성 정보와 성인에게도 유통이 금지되는 아동포르노 등과 같은 형사처벌의 대상이 되는 불법정보는 적용대상에서 제외한다.

등급기준 설정을 위하여 정보통신윤리위원회, 학계·법조계·시민단체 인사와 민간사업자들이 참여하는 등급기준 심의기구를 정보통신윤리위원회에 설치하여 PC통신 및 인터넷상 정보내용을 언어(욕설 등)·누드·폭력 등의 범주로 구분하고 그 정도에 따라 등급기준을 설정하게 된다.

아울러 등급기준 심의기구에서는 국내컨텐츠에 대한 기준설정뿐만 아니라 등급기준 변경, 등급이 부여된 해외컨텐츠의 국내 등급으로의 전환 기준 설정, 정보제공자가 잘못 부여한 등급에 대한 조정 등의 역할을 수행하게 된다.

국내컨텐츠의 경우 등급표시 의무화  
해외컨텐츠는 등급기구에서 표시

국내컨텐츠의 경우 영리를 목적으로 하는 음란·폭력물과 같은 청소년 유해 콘텐츠를 제공하는 자는 등급표시를 의무화하고, 비영리 목적의 청소년 유해정보나 청소년 非有害 정보는 의무화 대상은 아니나 유인책을 부여하여 등급표시를 유도할 방침이다.

등급미표시 콘텐츠 중에서 네티즌 감시단이나 시민의 신고 및 정보통신윤리위원회의 모니터링

을 통해 등급표시가 필요하다고 판단되는 콘텐츠가 있을 수 있으므로 이에 대하여는 정보통신윤리위원회 산하에 등급표시기구를 설치하여 이곳에서 직접 등급을 표시하도록 하고, 정보제공자의 신청이 있는 경우에 등급표시업무를 대행할 수 있도록 할 계획이다.

해외콘텐츠의 경우 등급이 표시된 콘텐츠는 등급전환 기준에 따라 국내 등급으로 전환시키고 등급이 표시되지 않은 해외 음란·폭력 콘텐츠는 정보통신윤리위원회 산하 등급표시기구에서 등급을 표시하되 해외에서 들어오는 한글 음란콘텐츠 및 동영상 음란콘텐츠에 대하여는 우선적으로 등급표시를 부착할 계획이다.

#### 부여된 등급에 대한 이의신청 가능

정보이용자 및 감시단체 등에서 콘텐츠에 부여되어 있는 등급에 이의가 있는 경우 등급기준 심의기구에 이의신청을 할 수 있으며 등급기준 심의기구는 등급조정을 할 수 있다. 등급조정 결과에 불복하는 정보제공자는 등급재조정을 신청할 수 있으며 재조정 결과에 불복시 법원에 소송제기가 가능하다. 한편 등급기준 심의기구의 심의 결과 성인에게도 유통이 금지되는 불법정보라 판단될 때는 형사고발할 수 있도록 할 것이다.

한편 등급표시 의무자가 등급을 표시하지 않거나 허위로 등급을 부여한 경우 각각 과태료 부과나 형사처벌 등 제재조치를 취할 수 있도록 할 방침이다. 아울러 인터넷서비스 제공자에게도 음란물 등 불건전 정보의 모니터링 및 삭제 의무를 부여하고 이를 성실히 이행하지 않는 경우 제재조치를 할 수 있도록 할 것이다.

정보제공자 및 인터넷서비스 제공자가 법적인무를 성실히 수행하는지를 감시하여 고발할 수 있도록 효율적인 감시체계를 구축하기 위해서 현재 인터넷서비스 제공자, 정보제공사업자, 시민단체, 정보이용자 등에 산재해 있는 모니터링 기능을 윤리위원회를 중심으로 네트워크화할 계획이다. 즉, 윤리위원회는 감시망을 통하여 신고된 콘텐츠를 최종심의하고 필요시 등급부여, 등급조

정, 불법콘텐츠에 대한 형사고발 등의 기능을 수행하게 된다.

인터넷내용 등급제의 시행을 위해 우선 인터넷 내용 등급제에 관한 근거법령 마련을 추진하고, 내용선별 소프트웨어 등 관련기술을 조속히 개발하며, 자원봉사자로 사이버 통신원 및 네티즌 감시단을 구성하여 범국민적 감시활동을 전개해 나갈 계획이다.

또한 인터넷내용 등급제의 자발적 참여를 위하여 이에 대한 홍보 및 교육이 필요한데, 이를 위한 각종 캠페인을 전개하는 동시에 주부들에 대한 인터넷교육을 강화하고 학교 과정에 정보윤리에 관한 내용을 삽입할 계획이다.

또한 등급제의 효율성을 높이고 등급제 시행에 따른 비용을 절감하기 위해 정부 및 민간차원의 국제협력체계를 구축해 나갈 예정이다.

정보통신윤리위원회 내에 학계·법조계·교육계·시민단체·관련사업자 대표로 구성된 인터넷내용 등급제 추진기획단을 구성하고 5월중에 인터넷내용 등급제 세부실행계획을 마련할 계획이다.

동시에 등급기준 심의기구를 4월중으로 구성하여 음란기준 등에 대한 온라인 설문조사, 소프트웨어업체 중심으로 인터넷내용 선별 소프트웨어 개발 및 네티즌감시단·사이버통신원 등 감시체계 구축을 8월까지 완료할 예정이다.

인터넷내용 등급제를 의무화하기 전에 자율적인 시범실시 기간을 운영(2000. 9~2001. 6) 하여 미비점을 보완해 나갈 예정이며 인터넷내용 등급제를 법률적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 법률 제·개정안을 이번 정기국회 때 제출할 계획이다.

인터넷내용 등급제는 제도에 대한 홍보 및 사전준비 등을 위한 유예기간을 거쳐 2001년 7월부터 시행할 계획이다. ■

# 건물미관 개선으로 밝은 도시환경 조성



**이영근**  
건설교통부 건축과장

**U** 럽이나 선진국을 여행하다 보면 하나의 조각품과 같은 건축물을 많이 본다. 실제 유럽여행이라는 것이 잘 지은 오래된 건물과 아름답게 조성된 공원을 구경하는 것 외에는 없다고 해도 과언이 아니다. 둥근 원통형으로 예술적으로 지은 공동주택, 기하학적으로 주위경관과 어우러지게 지은 상업용 건축물 등 모두가 작가의 혼이 새겨진 건축물로서 정성스럽게 건축물이 지어져 많은 관광객을 불러 모으고 있는 것이다.

그러면 우리 건축물의 모습은 어떠한가? 김포공항에 도착하여 공항로를 달리거나, 서울시내로 진입하여 올림픽대로를 지나거나, 부산 태종대를 구경하기 위하여 공원입구를 지나거나, 천혜의 관광지라는 제주도를 돌아보거나, 볼품없는 모양으로 주위 경관을 거스르면서 콘크리트 덩어리를 흩어 놓은 듯한 성냥갑 모습을 하고 있는 우리의 아파트를 보고 있다면, 건축행정을 총괄하고 있는 공무원의 입장에서 볼 때 심한 자괴감이 들고 기술자로서의 자존심마저 상하게 된다. 특히 서울이 자랑하는 남산 타워에 올라가 보면 지저분한 건물옥상의 모습이 마치 쓰레기 하치장을 보는 것 같아 마음이 아프다.

우리나라의 도시가 전국 어디를 가도

같은 모습으로 보이고 개성을 상실하게 된 것은 물론, 부족한 주택을 조기에 공급하여 서민의 주거안정을 도모하기 위하여 분양가를 동결하여 창의적이지 못한 획일적인 모습의 아파트를 건축할 수밖에 없게 된 제도상의 원인이 있기는 하다. 그러나 그보다도 더 중요한 원인은 건물의 미관에 대하여 그동안 건축 관계자들이 충분한 관심을 기울이지 않았기 때문이 아닌가 생각한다.

## 건축물 미관 개선 위해 「건축법」 시행령 개정

균형 잡힌 도시의 경관이나 미관은 개별건물의 미관뿐 아니라 도시공원·가로경관·도시조경 등이 종합적으로 계획되고 설계자와 건축주가 건물미관에 대한 각별한 관심과 투자가 있어야 형성될 수 있는 것이다.

하지만 별도의 예산투자가 없더라도 우선 추진이 가능한 부분 즉, 현행 제도를 개선한다면 획일적인 도시에 조금이라도 개성 있는 건축물이 건축될 수 있고 밝은 도시환경이 조성될 수 있을 것이다. 이에 정부는 개별 건축물에 대한 미관 개선 방안을 담고 있는 「건축법」 시행령 개정안(3월 29일 입법예고)을 마련하였다.

건물미관 개선으로 밝은 도시 환경을 조성하기 위해 정부는 「건축법」 시행령 개정안을 마련하였다. 이에 따라 공동주택의 발코니에 화훼시설 설치를 적극 유도하고, 아파트 측벽에 채광창이나 발코니 설치 규제를 완화하며, 공동주택 단지에 '피로티' 설치가 가능토록 하는 한편, 건물 옥상의 조경을 의무화할 계획이다.

#### 발코니에 화훼시설 설치 적극 유도

공동주택의 분양가가 자율화되고 있으며 소비자의 수준도 다양화되는 추세에 있으므로 현행 소비자의 욕구에 맞추어 아파트 평면을 다양하게 할 수 있는 방안을 마련하였다. 공동주택의 외벽의 중심선에서 1.5m까지 돌출된 발코니(베란다)부분은 바닥면적(용적률) 산정에서 제외하고 있으나, 발코니 면적의 25% 이상에 화훼시설을 설치하는 경우 2.0m까지 바닥면적에서 제외하도록 인센티브를 부여함으로써 발코니에 화훼시설의 설치를 적극적으로 유도하였다.

공동주택에 있어서 발코니는 공동주택의 외관을 결정 짓는 중요한 요소이며 기능적으로도 외부와 내부를 연결하는 접이공간으로서 어린이 놀이방·창고·세탁 등의 다용도로 사용되는 주요한 기능을 갖는 공간이다. 이를 감안할 때 이번 발코니에 화훼시설을 하도록 유도하는 방안은 앞으로 공동주택의 외관개선은 물론 서민의 소규모 주거공간 활용도를 더욱 증대시킬 것으로 기대되고 있다.

이로 인해 전용면적 25.7평 아파트의 경우 1.5~2평의 발코니를 더 설치할 수 있게 되며, 장독대·옥외휴식시설 등의 설치가 가능해지는 등 다양한 형태의 공간을 입주자에게 제공할 수 있게 되었다.

#### 아파트 측벽에 채광창이나 발코니 설치 규제를 완화

단지 안에 아파트를 건축하는 경우 채광창이 없는 아파트의 측벽간의 거리는 6~8미터만 띄우면 되나 채광창이나 발코니를 측벽에도 설치하는 경우에는 건축물 높이 만큼 띄우도록 함으로써, 결과적으로 측벽에는 조그마한 채광창이나 발코니의 설치조차 제한하여 온 것이 우리의 현실이다. 우리나라 아파트의 측벽은 콘트리트 덩어리처럼 보여 도시미관을 저해하여 왔다.

이러한 측벽의 모양을 개선하고 아파트의 외관을 다양하게 할 수 있도록 측벽에 5평방미터 규모의 발코니와 0.5평방미터 이하의 창을 설치하더라도 채광창 등이 설치되지 않는 것으로 간주하여 측벽 세대의 평면을 다양하게 할 수 있도록 하였다. 또한 이러한 조치로 그동안 측벽 세대 분량을 꺼려해 왔던 입주자에게 발코니의 추가 제공이라는 인센티브를 제공하여 미분양도 어느 정도 방지할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 아파트외관 다양성 도모 옥상의 조경을 의무화

유럽이나 미국 등을 여행하다 보면 공동주택이나 상업용 건축물의 1층 부분에 피로티(필라지: 벽이 없이 기둥만 설치된 개방공간) 많이 설치한 것을 볼 수 있다. 공동주택 단지에 피로티를 설치함으로써 모든 아파트의 1층 부분이 개방되어 단지가 트인 느낌을 줄 수 있고 피로티 부분을 입주자의 공동장소로 이용하도록 하였다.

이러한 피로티를 설치하는 경우 건물높이 산정에서 제외함으로써 공동주택 등의 건축물에 피로티를 많이 설치하게 되어 주거환경이 보다 개선되고, 서로 교체할 장소가 부족한 우리의 아파트의 생활관습을 바꾸고 아파트의 모양도 다양화될 것으로 기대된다. 다만, 인접건축물의 일조에 영향을 주는 경우에는 공동주택의 높이 산정에 포함하여 일조 문제로 인한 분쟁은 사전에 하도록 할 계획이다.

현행 20층 이상의 공동주택에 한하여 건물의 내부에 설치하는 조경시설·어린이 놀이터 등은 바닥면적(용적률) 산정에서 제외하고 있었으나, 모든 공동주택으로 확대하여 중·저층의 공동주택에도 조경시설이나 어린이놀이터를 건물 내부에 설치하더라도 바닥면적 산정에서 제외하여 입주자의 편의를 증대하였다.



10층의 아파트라 하더라도 아파트의 1층 전부 또는 일부에 도서관·휴식공간 등을 설치함으로써 아파트 외관의 다양성을 도모하고, 뿐만 아니라 입주민의 복지공간을 증대할 수 있도록 한 것이다.

한편, 건물 녹화를 촉진하기 위하여 건물의 옥상에도 조경을 하도록 별도로 의무화할 계획이다. 현행 규정도 옥상녹화에 관한 규정을 두고 있으나, 옥상에 교목 또는 관목 위주의 녹화기준을 지자체별로 두고 있어 특수한 경우를 제외하고는 옥상녹화를 기피하고 있는 실정이다.

옥상녹화는 환경적으로 공간을 이용하는 곤충이나 조류 등이 이용할 수 있어 자연생태에도 기여하는 바 크지만 무엇보다도 雨水 조정기능, 열섬(heat island)현상에 의한 복사열의 차단으로 여름밤의 열대야를 방지하는 데도 큰 효과가 있으며 건물내부의 단열효과도 크다. 또한 기존 공동주택의 측벽에도 담쟁이 덩굴 등의 벽면녹화를 적극 권장하여 도시미관 향상을 도모할 계획이다.

### 건물 부위별 설계도서 보급하여 공공부문의 사업에 우선 적용

이러한 제도적인 조치는 정부와 건축주 및 설계자의 꾸준한 노력이 있을 때 실효성을 가질 수 있을 것이며 입주자 또한 조성된 화훼시설을 잘

관리하고 가꿀 때 비로소 그 효과가 있을 것이다.

그러나 건축된 balcony를 개조하여 거실이나 침실로 사용하고 있는 현실에서 건축물은 개인 소유기에 앞서 공동생활을 하는 국민 모두의 것이라는 인식개선 또한 필요하다고 본다.

이러한 제도개선 방안이 발표되자 실내공간의 불법개조에 대한 우려의 목소리가 있었으나, 주거환경에 대한 의식이 점차 전환되고 있는 추세를 감안할 때 그 부작용은 크지 않으리라 본다.

또한 이러한 제도개선 내용이 조기에 실현되게 하기 위하여 건물미관 향상을 위한 부위별 설계도서를 작성하여 지방자치단체에 보급함으로써 공공부문의 사업에 우선 적용토록 하였으며, 대한주택공사에서 시행하는 대규모 사업단지에 우선 시범사업을 하고 단계별로 민간부문에까지 조기 확산되도록 할 계획이다.

정부에서 작성한 해당 설계도서는 획일적인 적용을 피하기 위하여 지방도시의 특색에 따라 여러 가지 중 하나를 선택할 수 있도록 하였으며 필요에 따라서는 지방자치단체에서 해당 지자체의 환경에 적합한 것을 자체개발하여 사용할 수 있도록 하였다.

이번의 조치가 우리나라의 획일화된 건축물의 형태를 다양화할 수 있는 계기가 되었으면 하며, 앞으로도 도시환경을 개선할 수 있는 다양한 제도적 장치를 마련하여 시행할 계획이다. ■

# 인터넷전화서비스 활성화 촉진



서흥석

정보통신부 부가통신과장

**새** 천년이 막 시작된 새해 벽두부터 국내 벤처기업인 (주)새롬기술이 시내전화사업자인 하나로통신(주)과 제휴하여, '컴퓨터(PC)에서 전화(Phone)로 가는' 새로운 형태의 무료 인터넷전화를 시범적으로 제공함에 따라 서비스 구분과 제공방식 등에 대해 논란이 제기된 바 있다.

인터넷전화는 기존 전송방식이나 요금체계가 달라져 무료 또는 저가로 전화서비스를 제공할 수 있게 됨에 따라 일부에서는 전화이용방식을 근본적으로 변화시킬 뿐만 아니라 통신시장의 구조변동을 초래할 것으로 전망하고 있다.

## 인터넷전화서비스 활성화로 이용자의 편익 제고

인터넷전화서비스는 이용자가 보내고자 하는 음성 등의 신호를 인터넷망을 이용하여 상대방에게 제공하는 정보서비스이다. 인터넷전화서비스는 일반적으로 단말기 형태, 전송방식 등에 따라 전화 대 전화, 컴퓨터 대 컴퓨터, 컴퓨터 대 전화 등으로 분류된다.

첫째, 전화 대 전화(Phone to Phone) 서비스는 일반 전화기를 이용하나, 전송구간을 인터넷망을 이용하여 음성서비스를 제공하는 방식이다. 동

방식은 교환기를 설치하고 음성서비스를 제공하므로 현행 전기통신사업법령상 별정통신사업 제1호에 해당된다. 사업자는 (주)메타랜드, (주)아리수인터넷 등이 있다.



둘째, 컴퓨터 대 컴퓨터(PC to PC) 서비스 형태는 인터넷망을 이용하여 연결된 두 대의 컴퓨터간 음성통화를 하는 방식으로 영상채팅 등이 있다. 동 방식은 특정 컴퓨터간에 음성을 실시간으로 제공하나, 불특정 다수간에 전화를 거는 기능이 없고, 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향 등이 적으므로 부가통신역무로 구분하고 있다. 사업자는 (주)텔레프리 등이 있다.



셋째, 컴퓨터 대 전화(PC to Phone) 서비스는 PC이용자가 인터넷망을 통해 통신사업자의 전화가입자에게 전화를 거는 방식이다. 사업자는 (주)새롬기술, (주)웹투폰 등이 있다.



넷째, 컴퓨터(PC)·전화(Phone) 혼합형은 인터넷망을 이용하여 PC 또는 전화에 관계없이 상호간 음성서비스 제공이 가능한 방식이다. 사업자는 큰사람정보통신(주), (주)텔레프리 등이 있다.

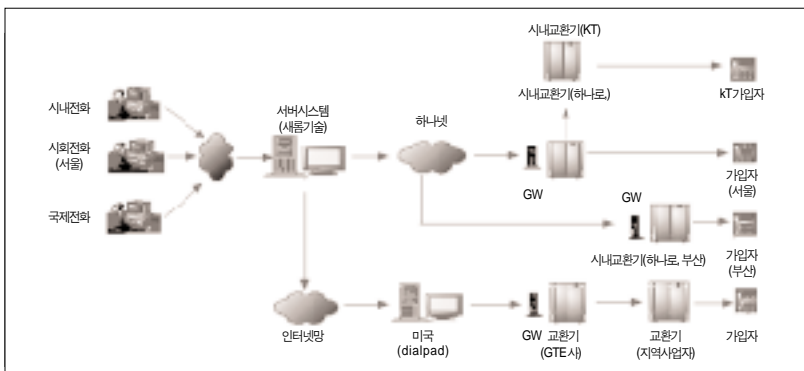


(주)새롬기술의 인터넷전화서비스는 이용자가 컴퓨터에 마이크와 스피커 등 음성장치를 설치하고 다이얼패드 홈페이지(www.dialpad.co.kr)에 접속하여 회원으로 가입한 후 화면의 전화번호를 눌러 상대방에게 전화를 걸도록 하는 서비스이다.

기존의 음성전화서비스가 통상 공중전화망을 통하여 제공되나, (주)새롬기술의 인터넷전화서비스는 이용자가 인터넷망을 통해 동사의 서버시스템에 접속하여 이용할 수 있도록 되어 있다. (주)새롬기술은 시내·외 전화인 경우에는 하나로통신(주)의 인터넷망(하나넷)을 통하여 서울 등 해당지역 하나로통신(주)의 시내교환기에 전송하고, 국제전화는 인터넷망을 통하여 미국 dialpad사와 제휴를 맺은 GTE사의 교환기에 전송하여 상대방과 전화를 할 수 있도록 되어 있다.

(주)새롬기술은 PC화면을 통한 광고수익으로 하나로통신(주)에게 지불하여야 할 통화료와 회

<그림> (주)새롬기술의 인터넷전화서비스



註 : GW(Gate Way) : 음성·데이터 변환장치

인터넷전화서비스는 이용자의 편의 제고뿐만 아니라 국내 통신사업을 인터넷 기반의 고도통신산업으로 재편하는 데 크게 기여할 것이다. 정부는 이러한 새로운 형태의 다양한 서비스의 활성화를 위해 관련제도의 개선 방안도 마련할 것이다.

선이용료 등 비용을 충당하므로 이용자는 무료로 전화서비스를 이용할 수 있다. 그러나 이용자는 인터넷 이용에 따른 통신요금(전화요금 또는 ADSL 등 전용회선료)은 부담하여야 하므로 실질적으로 완전 무료라고는 할 수 없다.

(주)새롬기술의 인터넷전화서비스 가입자는 시범기간인 1월 중순 현재 짧은 서비스 제공기간에도 불구하고 약 60만명의 많은 가입자를 유치하였다.

참고로, 이러한 서비스를 제공하고 있는 미국의 dialpad사는 99년 10월 서비스를 개시하여 99년말에 약 150만명의 가입자를 확보하였으며, 하루 평균 약 3만명의 가입자 증가추세를 보이고 있다.

정부는 지난 1월 25일 「전기통신사업법」 등 관련법령을 검토한 결과, 동 서비스는 음성 등을 전기통신망을 이용하여 송·수신하므로 전화역무(기간통신역무)에

해당되고, 서비스를 제공하는 (주)새롬기술이 교환설비를 보유하지 않고 기간통신사업자(하나로통신)의 설비를 이용하여 동 서비스를 제공하므로 별정통신사업 제2호(설비 미보유 재판매사업)에 해당된다고 발표하였다.

이에 따라 (주)새롬기술은 「전기통신사업법」상 별정2호 사업자에게 요구하는 간단한 요건(자본금 3억원, 기술인력 1인, 이용자보호대책)만 갖추어 등록하면 현행 법제도하에서도 인터넷전화서비스를 원활히 추진할 수 있게 되었다.

### 다양한 전송방식 허용으로 인터넷전화 활성화 지원

(주)새롬기술의 인터넷전화서비스는 시외전화서비스와 국제전화서비스를 제공할 경우 기존의 시외·국제전화망(PSTN)을 우회하여 인터넷망을 통해 전달하는 전송방식을 채택하고 있다. 이러한 방식으로 인해 통신비용을 현저하게 절감할 수 있어 무료로 전화서비스 제공이 가능하나, 동 서비스가 PSTN을 우회하여 제공될 수 있는지에 대해 논란이 제기되었다.

이에 대해 현행 전기통신사업법령은 전송방식에 대하여 제한을 두고 있지 않으며, 향후 정보통신기술 발달로 인터넷을 통한 음성·데이터서비스 제공이 보편화될 추세임을 감안하여 인터넷과 전화망을 혼합하여 전화서비스를 제공하는 것을

허용하였다.

인터넷전화서비스는 (주)새롬기술의 인터넷서비스와 하나로통신(주)의 하나넷 등 전기통신망을 혼합하여 새로운 단일서비스를 제공함에 따라 서비스 제공주체, 요금설정권을 누가 보유하고 있는지에 대한 구분이 불분명하여 이의 구분을 명확히 하였다.

이용자가 인터넷전화서비스를 이용하려면 새롬기술이 제공하는 인터넷 홈페이지의 dialpad 서비스에 가입한 후 이용할 수 있으므로 인터넷전화서비스의 제공주체는 (주)새롬기술이 되며, 이에 따라 요금설정권도 당연히 (주)새롬기술이 가지게 된다.

다만, 하나로통신(주)은 새롬기술과 전기통신회선비 이용계약을 체결하여 인터넷, 시내전화망 등 전기통신회선설비를 제공하고 (주)새롬기술로부터 이용요금을 받을 뿐이다.

무료 인터넷전화서비스가 현행 제도하에서도 원활히 사업을 추진할 수 있게 됨에 따라, 아직 초기단계인 관계로 나타나고 있는 접속시간 지연, 서비스 제공지역 한정 등의 현상이 향후 개선되면 이용이 급격히 늘어날 것으로 전망되며, 향후 이와 유사한 인터넷전화서비스 제공이 급속히 확대될 것으로 보인다. 이러한 인터넷전화서비스의 활성화는 이용자의 편익을 제고할 뿐만 아니라, 국내통신사업을 음성 중심에서 데이터를 포함한 인터넷 기반의 고도통신산업으로 재편하는 데 기여할 것으로 전망된다.

앞으로도 정부는 기술발달에 따라 출현하는 새로운 형태의 다양한 서비스에 대해 국내 정보통신산업의 활성화를 위하여 적극 수용할 계획이며, 인터넷전화 등 신규서비스의 성장추이, 타 산업에 미치는 파급효과 등을 검토하여 역무구분 체계 등 관련제도의 개선방안도 적극 강구해 나갈 방침이다. ■

〈표〉 요금 부과방식

	이용 요금
인터넷이용자 → 새롬기술	무 료 ※ 새롬기술은 광고수익으로 충당
새롬기술 → 하나로통신	시내전화 · 시내통화료 + 회선이용료
	시외전화 · 시내통화료 + 회선이용료 + 데이터망이용료
새롬기술 → GTE	통화량에 근거하여 일정단위로 정산

# 벤처기업은 우리 산업의 새 주체세력



**서창수**  
중소기업청 벤처정책과장

**벤**처란 용어는 90년대부터 민간 차원에서 사용되기 시작하다가 1997년 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」이 제정되면서 정부 차원에서 공식적으로 사용되기 시작한 비교적 최근의 용어이다.

우리나라에서 벤처기업의 개념은 미국이나 일본·유럽 등과는 다른 순수한 '한국적인 개념'으로 사용되고 있다. 미국에서 좁게는 벤처캐피털이 투자한 기업, 좀더 넓게는 비상장·미등록 기업 전체를 의미하는 것과는 사뭇 다른 개념으로, 쉽게 표현하면 '다른 기업에 비해 상대적으로 기술수준이 높거나 성장가능성이 높은 기업'이라고 정의할 수 있으며 정부에서 인정해 주는 점도 우리만이 가진 독특한 제도이다. 또한 현재 그 대상도 반사회적이거나 호화사치업종을 제외한 모든 업종이 벤처기업이 될 수 있다.

정부에서 이러한 기업을 굳이 '벤처기업'이라고 한 것은 90년대 후반의 우리 산업이 보인 한계를 극복하고, 대기업 위주의 경직된 산업구조를 근본적으로 개선해서 고기술과 고성장·고부가가치를 창출하는 기술력과 경쟁력 있는 중소기업 중심의 산업구조로 전환함으로써 이들을 2000년대 우리 산업 발전의 주도세력으로 육성하기 위한 산업정

책적 목적 때문이었다.

벤처기업은 대기업·일반중소기업에 비해 성장률이 높고 기술성이 우수하며 고용흡수력도 우수한 것으로 나타나고 있다. 이런 면에서 벤처기업은 2000년대 대기업을 대체하고 기존의 고비용 산업구조 체질을 개선할 수 있는 우리 산업의 새로운 주체세력으로서 그 유일한 대안이라고 할 수 있다.

## 벤처기업은 우리 산업의 새 주체세력

현재 벤처기업으로 지정된 기업은 2000년 2월말 현재 5,500개를 넘어섰고, 정부에 의해 지정받지 않고 사업을 하는 기업까지 합치면 이보다 훨씬 많을 것으로 추정되고 있다.

지금까지 벤처기업들이 가장 어려웠던 분야가 자금조달이었는데, 현재는 투자자금 규모만 해도 1년전과는 비교가 안될 정도로 폭증하였다.

최근에는 한달에 몇개씩의 벤처캐피털회사와 조합이 구성되고 있고, 대기업·대학·지자체에 외국투자자금까지 벤처시장으로 몰려들면서 오히려 벤처시장의 과열이 우려가 되고 있다.

또한 우수인재들이 벤처기업과 투자시장으로 몰려들고 있다. 대기업으로부터의 인력 이동이 가장 심하고, 금융기

벤처기업은 대기업·일반중소기업에 비해 성장률이 높고 기술성이 우수하며 고용흡수력도 큰 것으로 나타나고 있다. 이런 면에서 벤처기업은 2000년대 대기업을 대체하고 기존의 고비용 산업구조 체질을 개선할 수 있는 우리 산업의 새로운 주체세력으로서 그 유일한 대안이라고 할 수 있다.

관·대학·연구소에 심지어 언론사의 인력 그리고 공무원들까지 벤처기업과 시장으로 몰려들고 있다. 그만큼 많은 가능성을 벤처기업에서 보고 있다는 얘기다.

이와 같이 단기간에 온 국민의 벤처기업에 대한 관심이 폭발하고, 벤처기업 세상이 된 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있지만, 무엇보다도 IMF 이후 우리 국민 모두가 기존 사회, 산업, 경제구조에 대한 한계와 그 새로운 대안으로서 벤처기업밖에 없다는 절박한 인식이 정부와 기업, 국민들 사이에 광범위하게 작용했기 때문이다.

거기에는 정부의 강력한 정책적 주도, 금융산업 구조개편에 따른 저금리구조와 부동산 안정기조 유지 등에 힘입어 시중의 자금이 벤처기업과 코스닥으로 몰릴 수 있었던 주변 여건도 큰 몫을 하였다고 본다.

그러나 단기간에 벤처에 대한 관심이 폭발하는 가운데 많은 논란과 문제점도 제기되었다.

첫째, 벤처기업 범위가 지나치게 넓고, 지정절차가 엄격하지 못해 무자격 벤처기업이 난립하고 있다는 것이다.

둘째, 성공률이 낮은 벤처기업에 대해 정부가 지나치게 과도한 지원을 하고 있고, 특히 위험성이 높은 벤처기업에 수조원의 국가예산이 대책없이 투입되고 있어 엄청난 국가예산의 손실이 예

상된다는 우려이다.

셋째, 정부가 지나치게 벤처기업만을 강조하면서 숫적으로 절대 다수인 기존 중소기업들이 소외감을 갖게 되었고, 정보통신, 인터넷 중심업종만 지나치게 육성함으로써 기존 전통제조업이 위기에 놓여 있다는 지적이다.

넷째, 비교적 최근에 제기된 문제들로서 벤처기업들이 기업 본연의 기술개발이나 영업수익 창출보다는 단기적인 회사가치 증대와 이를 통한 고가의 프리미엄 투자유치, 상장 직후 지분매각, 여유자금의 타기업 재투자 등의 방법에 의한 자본이익활동에만 지나치게 치우치고 있어 우리 벤처기업계의 장기적인 발전에 저해요인이 되고 있다는 지적이다.

마지막으로, 코스닥시장을 중심으로 한 특히, 인터넷산업 관련 분야가 지나치게 부각되면서 개인 투자자들의 묻지마 투자형태에 의한 거품현상이 심각하고 조만간 코스닥시장을 중심으로 한 벤처시장이 무너져 내릴 것이 아닌가 하는 우려이다.

## 벤처기업에 대한 논란은 상당부분 오해나 지나친 우려에서 연유

이러한 지적과 비판은 일리가 있는 부분도 있으나 상당부분 오해나 지나친 우려에서 연유되었다고 본다.

첫째, 벤처기업의 정의는 당초부터 미국과는 다른 개념으로 우리 고유의 개념으로 도입되어 제도 초기 시행기에는 다소의 혼선과 R&D 등의 실적 확인을 해주는 과정에서 공인회계사 등의 책임성이 염려되는 부분이 있었다. 그러나 지난해 3차에 걸쳐 확인절차를 강화하고, 유효기간(2년)제도를 도입하여 주기적으로 사후관리 점검을 하도록 한 이후, 최근에는 오히려 너무 까다롭다고 할 정도로 강화되었다. 그리고 확인제도 자체도 거의 정착단계에 접어들었다고 볼 수 있다. 다만 벤처기업 범위가 미국하고 다르다거나, 단순 서비스업이 어떻게 벤처냐고 지적하는 경우

도 있으나, 지금의 벤처기업은 순수 우리나라 개념으로서 우리 산업정책 목적상 우리 방식대로 육성하여 세계 일류의 산업경쟁력만 갖출 수 있다면 미국과 다른 것에 대해 다른 논란을 벌일 필요가 없다고 본다.

둘째, 성공 가능성이 낮은 벤처기업에 정부가 지나치게 직접 개입하고 있다는 지적은 일리가 있다. 벤처기업은 대부분 창업초기이고, 위험성이 상대적으로 높은 것이 사실이다. 제도시행 초기 지금까지 3년 동안은 벤처시책의 도입기로서, 정부에 의한 주도는 불가피했다고 본다. 그러나 앞으로는 정부의 기능이 개별기업에 대한 직접지원보다는 전반적인 여건조성, 인프라 구축, 제도개선, 규제개혁 등에 치중할 계획이다.

단 하나 그동안 큰 우려로 제기되었던, 벤처기업에 대한 자금지원과 부실화 우려는 실상에 대한 잘못된 이해에서 비롯되었음을 지적하고자 한다.

지금까지 벤처기업에 대한 자금지원이라고 오해되고 있는 자금은 일반중소기업에 대한 창업지원자금으로서, 벤처기업에만 지원되는 용자금이 아니고 누구나 기업을 창업할 때 대부해 주는 중소기업 창업자금이었다. 그 규모도 98년에 처음으로 IMF 실업대책자금으로 마련되어 98년 4천억원, 99년 7,500억원이고 금년에 2천억원

벤처기업은 대부분 창업초기이고, 위험성이 상대적으로 높은 것이 사실이다. 그러나 지금은 벤처시책의 도입기로서, 정부에 의한 주도는 불가피했다고 본다. 정부는 앞으로 개별기업에 대한 직접지원보다는 전반적인 여건 조성, 인프라 구축, 제도개선 등에 치중할 계획이다.

규모 정도밖에 되지 않는다. 지난해까지 실제 지원된 비중을 보면 그 자금의 70~80%는 일반중소기업에 지원되었고, 벤처기업에는 20~30%밖에 용자되지 않았다.

다만, 각 부처의 기술개발자금, 정보화 촉진자금 등을 집행함에 있어 '벤처'라는 용어를 자금 이름에 사용함에 따라 오해를 불러 일으킬 여지는 있었다고 본다.

셋째, 벤처기업의 지나친 부상에 따라 일반중소기업의 소외현상도 사실에 근거한 지적이보다 '정서적인 배탈론'에서 유래된 점이 더 크다고 본다. 현재 정부 각 부처가 중소기업 전체를 지원하는 데 쓰는 예산이 5조여원이다. 그 중에 벤처기업만을 위해 할당된 예산은 5~6천억원으로 전체 중소기업 예산의 10분의 1에 불과하다. 아울러 중소기업청에서 시행하는 대부분 사업은 일반중소기업만을 위한 지원프로그램이다. 일반중소기업이 소외될 수도 없고, 소홀히 할 수도 없다. 전통제조업을 기반으로 하는 중소기업을 중심으로 그 속에서 많은 벤처기업이 탄생되고, 나아가서는 전 중소기업이 벤처기업화되어야 하기 때문이다. 또한 실제 벤처기업 중 인터넷·정보통

〈표 1〉 벤처캐피털 규모의 증가 추이

(단위:개, 천억원)

	1998	1999	2000. 2
벤처캐피탈	72	87	100
창업투자조합	93	149	174
투자자금	2.2	2.8	3.04

〈표 2〉 코스닥시장 성장 추이

(단위:개, 조원)

	1998	1999	2000. 3
등록기업	331	453	473
거래대금	0.0055	2.1	5.6
시가총액	8	106	124
주가지수	75.18	256.14	283.14

신 등은 34%에 불과하고 나머지 67%에 해당되는 업체는 기존 제조업이라는 사실도 우리 모두 주지해야 할 사항이다.

넷째, 최근 벤처기업붐이 조성된 이후, 기업들이 시중의 풍부해진 유동성을 이용해 자본이득에 치중하거나 투자자금으로 타기업투자에 지나치게 치중하는 행위는 결코 바람직스러운 행태는 아니라고 본다. 그리고 어떠한 방법에 의하든지 옥석이 가려지고, 기업활동에만 전념할 수 있도록 되어야 한다고 본다.

마지막으로, 코스닥시장을 중심으로 한 '벤처 거품론'도 단기적으로 보면, 주식시장에서 수요와 공급 불균형에 의한 현상으로 볼 수 있다. 특히 염려가 되는 부분이 인터넷기업에 대한 적정 가치인데 미국에서도 검증되지 않은 기업형태이고, 기존 기업형태와는 분명히 다르다는 점에서 이것은 분명히 시장기능에 의해 검증되고 조정되어야 한다고 본다.

그리고 시중에 벤처자금이 지나치게 많아져 더 이상 투자자금 조성이 필요하지 않다는 지적에 대해서는, 실제 자금도 인터넷을 중심으로 자금이 몰리는 분야만 집중되고 있고 그에 따라 거품론이 제기되고 있지만, 아직도 기존 중소기업·제조업·지방소기업 등에는 자금이 몰리지 않고 있다. 그리고 우리나라의 벤처캐피털의 절대적 규모는 아직도 선진국에 비해서 작기 때문에 앞으로 장기적으로 벤처투자자금의 규모는 더욱 확대되어야 한다고 본다.

## 全産業의 벤처화가 향후 과제

기술력과 성장성이 높은 벤처기업이 IMF 이후 2000년대를 대비한 우리 경제·산업 발전의 유일한 대안이라는 데는 이론이 없다. 이른바 '벤처 혁명'은 단기간에 뿌리 깊은 대기업구조를 와해시키고, 국민의 가치관과 정서를 변모시켰으며, 장래 이 나라를 책임질 젊은이들의 사고방식을 발전적으로 변화시키고 있다. 어느 누구도 부인할 수 없는 2000년대의 화두다.

그러나 그동안 단기간의 급등에 따른 다소의 부작용과 우려도 있었고, 거품과 배탈도 있었다.

앞으로의 과제는 무엇보다도 이러한 부작용을 최소화해 벤처열기를 일반중소기업과 대기업 등 전산업으로 확산시켜 전산업을 벤처화하는 것이다. 일반중소기업도 기술력을 높이고 경영구조·자본조달방법·관리체제를 변모시켜 새롭게 태어나도록 유도해야 한다.

그리고 수도권 중심으로 집화된 벤처열기가 전국 지방으로 확산되어야 한다. 지방화열기와 함께 지역의 균형발전을 지자체가 중심이 되어 벤처기업으로 이룩하여야 한다. 전국의 270만 중소기업에 벤처붐이 일어나면 우리나라는 또 한번 벤처혁명을 기대해 볼 수 있을 것이다.

또한 앞으로는 기술과 아이디어만 있으면 누구나 쉽게 창업할 수 있도록 하여 많은 벤처 새싹이 돋아나도록 해야 한다. 사업실패에 대한 문화도 바뀌어야 하고, 창업자금조달도 보다 원활해야 하고, 창업관련 제도도 더욱더 개선되어야 하겠다.

국내에서 성장한 기업이 세계적인 기업이 되기 위해서는 세계일류기업과 경쟁할 수 있도록 해외로 나가야 한다. 우리 벤처기업의 세계화를 위해 금년부터 해외진출 사무소 설치 등 본격적인 지원대책을 강구할 계획이다.

보다 장기적으로는 새로운 기술개발이 활발해져야 한다. 벤처시장에 자금은 몰렸는데 공급기업(기술)이 없으면 장기적으로 벤처산업의 장래는 한시적이다. 보다 세계적인 기술이 꾸준히 많이 탄생되어야 지금 불붙은 벤처산업을 영원히 지탱할 수 있을 것이다.

그리고 우수 인력의 양성·보급이다. 이미 벤처기업은 심한 인력난을 겪고 있다. 전문기술인력 부족에다 최근에는 전문경영인력난이 심각해지고 있다. 많은 기업이 탄생·성장하면서 나타나는 현상이다. 벤처산업이 필요로 하는 우수인력이 사전에 발굴·육성되고, 적기에 공급될 수 있도록 하여야 하겠다. ■

# 서비스는 지방자치 성공의 관건

이규수

경기도 김포시 기획담당관

지난 3월 28일 대통령 주재 국무회의에 공공기관 우수혁신 사례로 보고된 경기도 김포시의 「민원처리 전담부서 '허가과' 운영사례」를 소개한다. 김포시는 전국 최초로 원스톱 민원처리 전담부서인 '허가과'의 신설·운영으로 주민 편의는 물론 행정능률을 획기적으로 향상시킴으로써 우수 사례로 선정되었다. <편집자>

김

포시청에 오면 다른 지방자치단체에서는 찾아볼 수 없는 조직이 있다.

바로 허가과이다. 이름만 보고서도 대충은 인·허가를 전담 처리하는 부서라는 것은 알 수 있겠지만 시민들이나 김포를 방문하는 사람들에게 허가과는 처음 들어보는 부서 이름이라 신선한 인상을 주고 있다.

그러나 인·허가 민원서류를 한번쯤 제출해 본 사람이라면 인·허가 업무라는 자체가 단순 민원서류를 발급하는 일에 그치지 않고 여러 관련 부서의 복잡·다양하고 전문적인 법규의 검토가 필요한 업무이니 만큼, 어떻게 각종 인·허가를 단일 부서에서 원스톱(One-stop)으로 일괄 처리할 수 있을까라는 의구심을 가질 것이다. 김포시청 허가과는 김포시가 주민편의와 능률 위주의 혁신적 조직개편을 동시에 이룩해낸 대표적인 성공 사례라 할 수 있다.

김포시는 수도권의 많은 위성도시 중 유일하게 郡으로 남아있던 미개발지역이었다. 더욱이 민족분단의 상징인 남과 북의 최일선 접경지역으로 「군사

시설보호법」, 「수도권정비계획법」, 개발제한구역 등 각종 규제에 인하여 더욱 낙후될 수밖에 없었던 지역이었다.

그러나 「국민의 정부」 출범 이후인 98년 4월 1일 김포가 市로 승격되면서 양상이 많이 달라졌다. 미개발지역이라는 특성과 수도 서울을 비롯한 인천·부천·고양시 등 대도시권에 접해 있는 교통의 요충지로서 가장 매력적인 투자대상지로 바뀌면서 급속한 지역개발과 대규모 택지개발이 이루어지고 도시화에 따라 인구가 급증하면서 각종 민원이 가히 폭발적으로 증가하게 되었다.

이러한 상황 속에서 한정된 인력으로는 폭주하는 민원을 모두 수용할 수 없어 민원처리 지연 등 시민들로부터 행정에 대한 불만요인이 가중되고 있었다. 더욱이 IMF 관리체제의 국가적 경제위기와 정부의 구조조정 정책에 의거 인력을 대폭 줄여야 하는 과정에서 전면적인 조직기능의 재분배와 조정이 불가피하게 되었다.

이에 김포시는 1년여 동안의 고뇌와 연구 끝에 축

소지향적 조직개편 하에서 기존의 조직체계와는 전혀 새로운 허가과를 신설하여 가장 민원이 많은 건축·농지·산림·공장설립·환경·토지형질변경 등과 관련된 모든 인·허가 업무를 전담하여 처리하도록 하였다.

그렇지만 허가과 신설 당시 민원도 가장 많고 부정비리의 요인도 많은 각종 인·허가 업무를 전담 처리해야 하는 위험부담으로 허가과에 근무하는 직원들은 상당한 정신적 압박감에 시달리게 될 것이라는 우려 속에 정작 허가과에 가려고 하는 직원들은 아무도 없었다. 이를 극복하고자 시에서는 분야별로 유능한 공무원을 선발하여 승진 인사발령하는 등 과감하게 추진하였다.

그 결과 이제는 기존 6개과에서 처리하던 인·허가 업무를 한 곳에서 집중처리함으로써 시민들이 민원처리를 위해 이 부서 저 부서 찾아다니고 일일이 공무원들을 상대하는 불편이 없어졌을 뿐만 아니라, 민원인의 전화 또는 방문시에는 분야별 담당 공무원들의 검토를 통해 상담만으로 즉시 가부를 답변할 수 있는 처리체계가 갖추어졌다. 이로 인해 그동안 인·허가 처리과정에서 시민들이 갖고 있던 부정과 부패 등 부조리에 대한 인식을 일소하게 되는 계기가 되었고 행정에 대한 신뢰도가 크게 제고되었다.

더욱이 종전에는 폭주하는 인·허가 민원인들로 인하여 각 부서에서는 업무환경이 산만하고 고유의 시책업무마저도 추진할 수 없을 정도로 어려움이 있었으나, 이제는 모든 부서에서 차분하게 고유의 시책업무에 전력할 수 있게 되어 시 전체의 행정이 더욱 활성화되었다.

또한 허가과 신설에 대한 시민들의 의견을 묻는 설문조사에서 기존 행정체계보다 만족하고 있다는 호응도가 97%라는 절대적인 평가가 나옴에 따라, 공무원들에게는 더욱 자긍심과 보람을 갖게 하는 계기가 되었다.

일례로 김포시 통진면에서 악세사리 제조공장을 운영하고 있는 이태우씨의 경우는 다른 지역에서 공장을 운영하다가 얼마 전 김포로 이사를 왔는데, 공장설립허가를 받기 위해 허가과를 방문하여 담당 직원들과 상담한 결과 설립이 가능하다는 대답을 즉시 들을 수 있었다. 이에 구비서류를 갖추어 다음 날 민원서류를 제출하니, 군부대 동의를 필요 없었던 이씨의 경우 5일만에 시로부터 공장설립허가증을 찾아가라는 연락을 받았다.

과거에는 100여장의 구비서류와 많게는 6개과 이상의 부서를 민원인이 일일이 방문하여 담당공무원들과 상대를 해야 했고, 허가 역시 언제 이루어질지 그저 기다려야만 하던 때를 생각하면 믿어지지 않을 정도로 신속하고 편리함에 그저 감탄할 수밖에 없었다.

지난 한 해 동안 김포시 허가과에서 처리한 민원 처리 건수만 해도 6,588건이다. 이는 시 전체 복합 민원의 89%를 허가과에서 처리한 것이다.

이번 국무회의의 보고 이후 많은 지방자치단체에서 허가과에 대한 문의가 쇄도하고, 벌써 30여개 자치단체에서 허가과를 방문하였으며, 행정자치부에서는 곧 허가과 직제 신설을 검토중에 있다 한다.

허가과가 성공적으로 뿌리를 내리고 전국으로 확산되기 위해서는 무엇보다도 공무원들이 앞다투어 근무하고 싶은 선호 부서가 될 수 있도록 각종 장려수당 지급, 감사체계의 검토 등 인센티브를 줄 수 있는 제도적 지원도 함께 추진되어야 할 것이다.

김포시의 허가과 운영이 나름대로 큰 성과를 거둘 수 있었던 것은 “행정이야말로 최대의 서비스산업이다”라는 인식하에 시민들의 불편을 해소하고 편익을 우선하는 과감한 조직개편과, 1회 방문으로 업무를 마칠 수 있도록 하는 원스톱 처리체계를 구축한 데 있다 할 것이다. ■

# ‘종이와 캐비닛 없는’ 사무실

## –기획예산처의 지식관리시스템

허승철

기획예산처 감사법무담당관실 사무관

※ 필자가 이 글을 쓸 당시에는 정보화담당관실에 근무하였음.

**기**획예산처는 지식의 체계적인 축적·공유를 통한 업무처리의 생산성을 높이고, 정보화·디지털시대에 부응하여 ‘종이 없는 사무실(paperless office)’을 조기에 구현하고자 중앙부처로서는 최초로 ‘지식관리시스템’을 도입하였는바, 약 7개월간의 시스템개발과 시험운동을 거쳐 지난 3월 14일 정식 개통하였다.

### 기획예산처, ‘지식관리시스템’ 도입

흔히들 현대는 지식정보사회, 또는 지식기반의 경제사회라고 부른다. 토지, 노동 및 자본에 의해 생산능력과 가치가 결정되던 시대를 벗어나 지식 또는 정보가 새로운 생산요소로 자리매김하여 조직능력을 좌우하게 된 것이다. 이러한 지식기반의 경제는 과거 불변의 경제원리로 인식되던 수확체감의 법칙을 수정하고, 오히

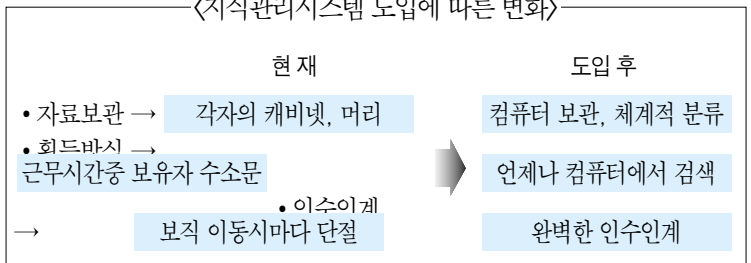
려 수확체증을 가능하게 하기도 한다.

지식정보사회에 있어서의 행정의 모습 역시 ‘지식기반의 행정체제(Knowledge-based Management System)’를 그 바탕으로 하여야 하며, 이러한 체제하에서의 지식창조 및 관리를 위한 시스템이 ‘지식관리시스템(KMS)’이다. 지식관리시스템은 소속원 개개인이 생산하는 모든 지식정보를 지식저장소(D/B)에 체계적으로 축적·관리하여 조직내의 보편지식으로 공유·활용토록 하고 나아가 지식시너지효과를 통해 업무처리능력의 향상을 도모하는 지식관리

체제를 의미한다.

기존의 조직관리체제는 퇴직·순환배치에 따른 경험지식의 상실, 부서간 지식·경험의 공유부족으로 인한 유사업무의 중복수행, 동일실수의 반복 등 많은 문제점을 내포하고 있었다. 이러한 점은 비단 기획예산처에만 해당되는 것은 아니며 대부분의 행정기관 나아가 일반기업체도 예외는 아닐 것이다. 특히 조직개편에 따라 조직규모는 축소되었지만 재정기획, 예산편성 및 관리, 정부개혁 등 방대한 업무를 수행하고 있는 기획예산처 조직구조의 특성상 ‘지식관리시스템’과 같은 새로운 조직관리체제의 도입이

### 〈지식관리시스템 도입에 따른 변화〉



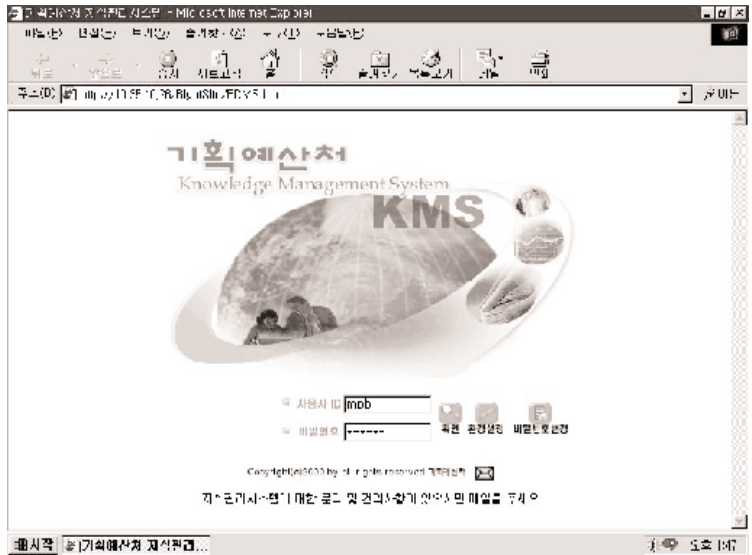
불가피하였다.

‘지식관리시스템’을 도입하고자 할 경우 우선 조직에 맞는 지식지도(knowledge map)의 구현이 필요하다. 지식지도란 지식의 분류 및 저장체계로서 지식을 그 성질 및 특성에 따라 분류하고 체계적으로 저장할 수 있는 지식 저장소의 구성을 의미한다. 지식 지도는 지식의 등록과 검색의 안내인이자 기본틀로서 동 시스템의 설계자에 따라 다양하게 구현될 수 있지만 무엇보다도 그 조직의 구조 및 업무특성에 맞는 적절한 지식분류체계의 도입을 통해 검색 및 공유의 원활화를 기하는 것이 중요하다.

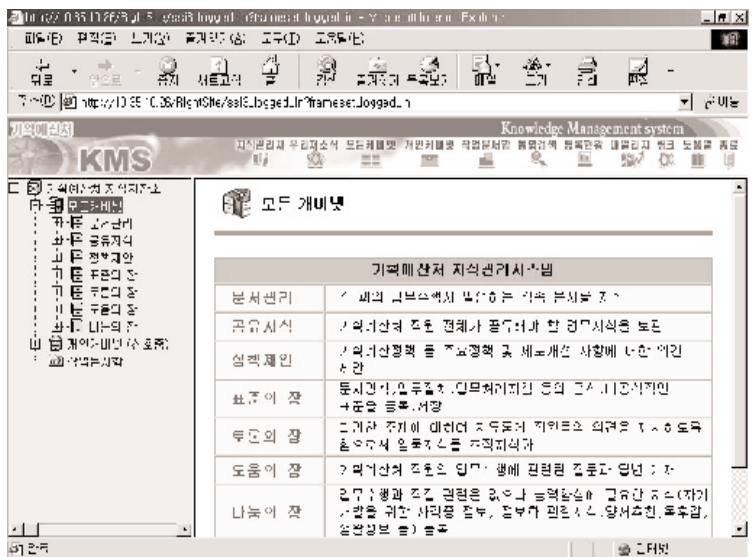
기획예산처의 지식지도는 7개의 전자캐비닛으로 구성되어 있다. 즉, 문서·음성·이미지·동영상 등 다양한 형태의 지식을 그 성질에 따라 7개 분야로 나누어서 저장·관리토록 하고 있다. 주된 분류는 ‘문서관리’와 ‘공유지식’으로서, ‘문서관리’는 업무수행 과정에서 생산되는 모든 문서를 등록하는 지식저장소로 직급별·부서별로 접근권한을 차별화하여 과장 이하의 소속과의 문서에만, 실·국장 이상은 소속 실·국의 문서에만 접근 가능하다.

‘공유지식’이란 조직전체가 공유할 가치가 있다고 판단되는 업무지식을 등록하는 지식저장소로

〈그림 1〉 기획예산처 지식관리시스템 초기화면



〈그림 2〉 지식관리시스템의 구성



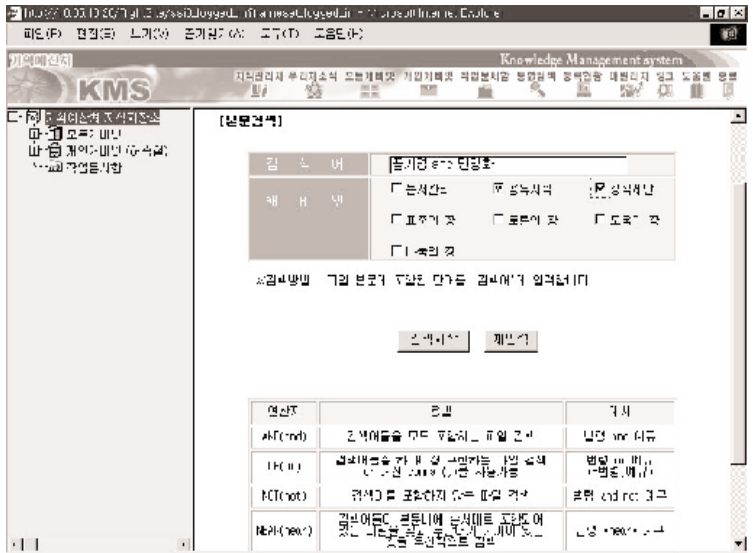
서 직원 누구나가 수시로 자료에 접속·활용함으로써 실·국·과 간 지식공유 및 업무처리능력의 향상을 위한 것이다.

이 외에 업무보조적 성격을 띠는 다양한 의견·정보교환소로서 주요정책 및 제도개선사항에 대한 의견을 제안하는 '정책제안', 문서양식·업무절차 등 공식·비공식적인 표준을 등록하는 '표준의 장', 스스로 다양한 주제를 선택하고 자유롭게 의견을 제시하도록 하는 '토론의 장', 업무수행에 관련된 질문과 답변을 게재하는 '도움의 장', 자기개발정보·정보화관련지식 등 업무수행과 직접 관련은 없으나 개인의 능력향상에 필요한 지식을 등록하는 '나눔의 장'으로 구분된다.

**지식의 체계적 축적·공유로 업무의 생산성 높여**

기획예산처의 지식관리시스템은 지식수요자가 원하는 자료를 손쉽게 찾아서 이용할 수 있도록 강력한 검색기능을 갖추고 있다. 전체캐비닛을 대상으로 하는 통합검색뿐 아니라 검색하고자 하는 캐비닛의 범위를 임의적으로 선택하여 검색이 가능하며, 검색하고자 하는 자료의 등록정보에 따라 기본검색, 상세검색, 본문검색 등 다양한 검색수단을 이용할

〈그림 3〉 본문 검색



〈그림 4〉 사례 : 장관관 특별연찬회 동영상자료



수 있다.

기본검색은 검색하고자 하는 '제목', '등록자', 본문내용을 요약한 '참고사항'에 포함된 단어를 검색하는 방법이며, 상세검색은 '제목', '작성일자' 및 '부서' 등 모든 등록정보를 이용하여 범위를 좁혀가며 검색할 수 있는 기능이다. 또한 본문내용에 포함된 특정단어를 입력해서 전체자료(full text)를 검색하고자 하는 경우에는 본문검색을 이용한다. 본문검색은 and, or 등 다양한 연산자를 활용할 수 있어 검색의 정확성을 더욱 높일 수 있다.

'지식관리시스템'이 제 역할을 하기 위해서는 조직문화의 뒷받침이 필요하다. 지식관리시스템은 지식공유를 원활히 할 수 있는 수단을 제공해 줄 뿐이며 더욱 중요한 것은 이 시스템을 사용하는 조직구성원들의 자발적인 지식공유와 지식창조를 중시하는 문화의 형성이다. 이러한 조직문화의 형성을 촉진하기 위해 도입된 것이 '지식마일리지제도'이다. 지식마일리지제도는 지식관리시스템에 등록된 자료에 대하여 평가점수, 등록점수 등 다양한 평가요소를 도입하여 마일리지를 부여하고 이 마일리지에 따라 금전상 혹은 인사상의 인센티브를 부여하는 제도이다.

기획예산처 지식관리시스템의

마일리지제도는 문서관리를 제외한 '공유지식' 등 6개 캐비닛에 등록된 자료에 대해 등록자를 제외한 모든 직원들이 각각 한번씩 평가할 수 있는 기능이 갖추어져 있다. 평가점수는 자료의 유용성 여부에 따라 2점, 1점, 0점을 부여한다. 다음으로 위의 6개 캐비닛에 등록된 자료에 대하여 일괄적으로 1건당 등록점수 5점을 부여한다. 이러한 평가점수와 등록점수의 합이 개인의 마일리지 가 되는 것이다. 이 방법에 의해 계산된 마일리지는 조직별·개인별·지식별로 검색이 가능하도록 설계되어 있다.

기획예산처 지식관리시스템은 다양한 '알림판' 기능을 구비하여 처내의 원활한 정보전달이나 의사소통도 가능하게 한다. 즉, '기획예산처소식'(기획예산처 내부회보) 및 '공지사향', '신착도서', '국내외 재정 관련뉴스', '일일경제지표'를 손쉽게 접속하여 파악 가능하도록 설계되어 있다.

또한 동영상 등으로 제작된 교육자료의 공유를 통해 '사이버교육장'으로 활용이 가능하다. 기존 교육프로그램의 가장 큰 단점은 시간·공간상의 제약이라고 할 수 있는데 지식관리시스템은 시간과 장소에 구애받지 않고 원하는 강의를 선택적으로 수강하는 사이버교육을 가능하게 하여

시간 및 금전상의 절약뿐 아니라 업무효율성의 향상을 기대할 수 있다.

아울러 기획예산처 지식관리시스템은 웹기반의 사용자환경으로 설계되어 정부고속망에 연결되어 있으므로 업무수행 중 인터넷에 자유자재로 접속하여 필요한 자료의 검색이 가능하다.

지식관리시스템은 정부조직내에서 아직까지 보편화된 시스템은 아니다. 기획예산처에서 선도적으로 이 시스템을 도입하면서 시행착오가 있었던 것도 사실이며 앞으로도 계속 보완·개선되어야 한다.

지식관리시스템이 원활하게 운영되기 위해서는 무엇보다도 직원 개개인이 지식수요자인 동시에 지식공급자료의 역할에 대한 인식을 가지고 유용한 자료를 충실히 입력해야 하며, 또한 지속적인 시스템의 보완·발전을 통해 '보다 편리한 사용자환경(User-friendly Interface)'을 구현해 나가야 할 것이다. 이렇게 함으로써 지식의 공동자산화, 협업을 통한 공유문화의 정착을 통해 개인의 업무수행능력 및 정보화마인드를 제고하고, 궁극적으로 '캐비닛 없는 사무실', '종이 없는 사무실' 환경이 조기에 구현될 것이다. ■

# 불공정거래행위 유형(Ⅲ)

송하성

공정거래위원회 총괄정책과장

## 1. 거래상지위의 남용

거래상지위의 남용이란 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위이다. 거래상 지위가 우월한 한쪽 당사자가 그보다 거래상지위가 열등한 다른 당사자의 자유의사를 구속하여 원하지 않는 상품을 구입하게 하거나 일방적으로 거래상대방에게만 불이익이 되는 거래조건을 설정 또는 변경하는 행위 등이다.

거래상지위의 남용행위는 불이익을 강제당하는 거래상대방이 그 경쟁자와의 관계에서 경쟁조건이 불리하게 되고, 이와 반대로 행위자가 이익을 받게 된다면 경쟁여건면에서 그의 경쟁자보다 유리한 위치에 서게 될 우려가 있기 때문에 공정거래법에서 규제하고 있는 것이다.

거래상지위 남용의 부당성을 판단하는 기준은 ① 행위자가 거래상 우월한 지위가 있느냐 여부 ② 행위가 거래상대방에게 부당한 불이익을 강요하는 억압성이 있는가 여부이다.

거래상지위의 남용에 있어 거래상대방이 용이하게 다른 거래처로 전환할 수 있는 경우에는 부당한 불이익을 강요할 수 없으며

로 당사자간에 의존관계가 있는 경우가 대상이 된다. 이러한 의존관계의 유무는 시장 상황, 당사자간의 자본력·판매력·신용력 등 종합적인 사업능력의 격차, 거래되는 상품 또는 용역의 특성 및 수급관계 등을 고려하여 실질적인 거래선전환의 용이성으로 판단해야 할 것이다.

일반적으로 행위자가 속하는 시장이 독과점형태로 되어 있거나 거래상대방이 거래량의 대부분을 행위자에 의존하고 있는 경우, 부품납품업체·하도급업체 등 거래상대방이 당해 거래관계에 의해 생산체제가 특화되어 있는 경우, 행위자인 사업자가 대형소매점 등 대규모의 유력한 사업자로서 상대방이 당해 사업자와 계속적인 거래관계를 유지할 필요성이 큰 경우, 유통계열화가 이루어져 있는 경우 등을 들 수 있다(필자註: 백화점업자와 납품업자와의 거래는 '백화점업에 있어서의 불공정거래행위의 유형 및 기준'에 의하여, 신문 발행업자와 신문판매업자의 거래는 '신문업에 있어서의 불공정거래행위의 유형 및 기준'에서, 가맹사업자와 가맹계약자의 거래는 '가맹사업에 있어서의 불공정거래행위의 유형 및 기준'에서 그리고 병행사업자·판매업자에 대한 독점수입권의 행위는 '병행수입에 있어서의 불공정거래

행위의 유형'에서 거래상지위의 남용과 관련한 행위를 각각 규제하고 있다. 하도급관계에서 원사업자와 수급사업자와의 거래는 원사업자가 수급사업자에 대하여 거래상지위가 있음을 전제로 「하도급거래의 공정화에 관한 법률」로도 규제하고 있다).

행위의 억압성은 거래상대방에게 부당한 불이익을 강요하는 것을 의미한다. 여기서 부당한 불이익은 거래상대방이 자기의 자유의사를 억압당하여 그의 경쟁자보다 경쟁여건이 불리하게 되거나 될 가능성을 말한다. 따라서 상대방의 자유로운 판단에 의하여 결정돼야 할 사항에 대해 행위자가 개입하는 행위는 부당한 것으로 된다.

시행령에서는 거래상지위의 남용행위를 유형화하여 다섯 가지 행위를 금지하고 있다. 상대방에게 부당한 불이익을 과하는 전형적인 경우로서 거래상대방이 구입할 의사가 없는 상품 또는 용역을 구입하도록 강제하는 행위(구입강제), 거래상대방에게 금품·물품·용역 기타의 경제상 이익을 제공하도록 강요하는 행위(이익제공행위), 자기가 공급하는 상품 또는 용역과 관련하여 거래상대방의 거래에 관한 목표를 제시하고 이를 달성하도록 강제하는 행위(판매 목표 강제), 거래상대방에게 불이익이 되도록 거래조건을 설정 또는 변경하거나 그 이행과정에서 불이익을 주는 행위(불이익제공), 거래상대방의 임직원을 선임·해임함에 있어 자기의 지시 또는 승인을 얻게 하거나 거래상대방의 생산품목·시설규모·생산량·거래내용을 제한함으로써 경영활동을 간섭하는 행위(경영간섭) 등이다.

#### 사례로 본 거래상지위의 남용

대우자동차(주)의 거래상지위남용행위 건이 대표적인 사례이다 (필자 註: 공정거래

위원회 의결 제97-100호, 1997. 6. 28).

동 건은 대우자동차가 자동차부품을 이미 합의된 가격으로 부품업체에 제조위탁하여 납품받고 그 대금까지 지급한 후, 부품업체의 부품생산비 등이 절감되었다는 이유로 부품구입가격을 3~5개월 소급하여 인하한 사건이다. 공정거래위원회는 대우자동차에 대한 부품제조업체의 매출의존도가 거의 절대적이고, 국내부품업체의 전속적인 거래관행상 부품제조업체들이 거래처를 다른 곳으로 전환하기가 사실상 곤란하다는 점 등을 고려하여 대우자동차가 거래상대방인 부품제조업체에 대하여 거래상지위가 우월하다고 판단하였다. 그리고 대우자동차가 부품제조업체의 생산성 향상 등 부품생산비가 절감되었다는 이유로 이미 합의된 대로 적용하고 있던 부품가격을 정당한 이유없이 최장 5개월까지 소급해서 부품제조업체에게 불이익이 되도록 일방적으로 인하시킨 것은 자기의 거래상 지위를 부당하게 이용하여 거래상대방에게 불이익을 주는 행위라고 판단하였다.

## 2. 구속조건부거래

공정거래법은 불공정거래행위의 하나로 '거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위'를 규정하고 있다. 시행령은 구속조건부거래로서 부당하게 거래상대방이 자기 또는 계열회사의 경쟁사업자와 거래하지 아니하는 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 행위(배타조건부 거래), 상품 또는 용역을 거래함에 있어서 그 거래상대방의 거래지역 또는 거래상대방을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위(거래지역 또는 거래상대방의 제한)를 규정하고 있다.

구속조건부거래 행위는 공정경쟁저해성에 대하여 '부당하게' 라고 규정하고 있다. 거래상대방의 사업활동을 구속하는 것이라도 그 대상이 되는 사업활동의 종류나 형태에 따라 경쟁제한효과가 상이하므로 그 경쟁저해성을 개별적으로 판단해야 한다는 취지이다. 즉, 구속조건부거래를 하는 행위자가 당해 시장에서의 지위, 시장집중도, 대체적인 유통경로 유무, 신규진입의 난이도, 당해 제한이 유통업자에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 하는 것이다.

#### 배타조건부거래

배타조건부거래 행위는 부당하게 거래상대방이 자기 또는 계열회사의 경쟁사업자와 거래하지 아니하는 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 행위이다. 유력한 제조업체가 자사제품의 안정적인 판로 확보를 위해 대리점에게 자기 경쟁자의 제품을 취급하지 말 것을 조건으로 물품을 공급하거나 거래하는 경우가 대표적인 예이다. '거래상대방'은 행위자와 실질적으로 거래하고 있다면 거래의 직접 상대방에 국한하지 않는다(필자 註: 예를 들어, 제조업자가 도매업자를 통하여 소매업자에게 공급하고 있는 경우라도 당해 소매업자에게 직접 배타조건을 붙이고 자기경쟁자의 상품을 취급하지 못하도록 하고 이것에 위반했을 때에는 당해 소매업자에 대하여 직접 리베이트 등을 삭감하는 등의 행위를 하는 경우에는 당해 소매업자가 실질적인 거래상대방이라고 할 것이다).

'경쟁사업자'에는 현재 경쟁관계에 있는 경우 외에 잠재적인 경쟁자도 포함된다. '거래하지 아니하는'이란 경쟁자와 종래 거래하고 있던 기존 거래를 그만두게 하는 경우만이 아니고, 경쟁자와 신규거래를 하지

않을 것을 조건으로 하는 경우도 포함된다. 또한 직접적인 거래를 금지하거나 제한하는 경우만이 아니고 사실상 거래를 금지하거나 제한하는 형태를 취하는 것이라도 포함된다. '조건으로'란 계약상의 의무로서 정해져 있는 것을 필요로 하지 않고 경제적으로 얼마간의 불이익을 수반함으로써 현실적으로 그 실효성이 확보되어 있는 것이 인정되면 충분하다.

#### 거래지역 또는 거래상대방의 제한

상품 또는 용역을 거래함에 있어서 그 거래상대방의 거래지역 또는 거래상대방을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위도 구속조건부거래의 하나이다. 이는 메이커가 유통계열화를 형성하는 과정에서 유통업자간의 브랜드내 경쟁을 제약하기 위한 수단으로 많이 취해진다. '거래지역'의 구속은 거래상대방의 활동을 일정지역 내로 한정하는 것이다. 여기에는 ① 할당된 일정지역 외의 고객에 대한 판매를 전면 금지하는 지역외 고객의 판매제한 ② 지역 외의 판매활동을 금지하는 엄격한 지역제한 ③ 점포 등의 판매거점 설치장소를 일정 지역내로 한정하거나 판매거점 설치장소를 지정하는 판매거점제 ④ 일정지역을 주된 책임지역으로 정하고 당해 지역내에서 적극적인 판매활동을 행하는 것을 의무로 하는 책임지역제 등 여러 가지 유형이 있으며 그 경쟁제한효과도 상이하다.

위의 유형 중 ①, ②의 엄격한 지역제한은 브랜드내 경쟁을 차단하므로 일반적으로 위법이라고 볼 수 있다. 보다 완화된 지역제한인 ③, ④의 경우에는 일반적으로 위법이 되지 않는다. 거래상대방의 제한에는 메이커가 도매업자에 대해 그 판매선인 소매업자를 특정시켜 소매업자로 하여금 특

정의 도매업자 이외에는 거래할 수 없게 하는 제도(등록점제), 병행수입업자에 대한 거래금지 등 여러 가지 형태가 있다. 자유롭게 결정되어야 할 거래상대방의 선택을 제한하여 상대방 사업자간의 고객확보경쟁을 소멸시키거나 가격유지효과를 초래할 우려가 있다는 점에서 공정경쟁저해성을 찾을 수 있다.

#### 사례로 본 구속조건부거래

(주)지학사의 구속조건부거래 행위에 대한 건이다(필자 註 : 공정거래위원회 의결 제 95-143호, 1995. 7. 27).

지학사는 도매서점과 체결한 출판물 판매계약서상에 도매서점별로 판매관할 구역을 지정하고, 이를 위반할 경우 계약해제 위약금 등 제재수단을 사용하고 책의 측면에 지역명을 도장한 몰리로 지역표시를 하고 지역 외로 유출되는 경우 변상조치하게 하였다.

공정거래위원회는 지학사의 행위를 지역 외 고객으로부터의 수주도 금지하는 가장 엄격한 형태의 지역제한제로서 도매서점의 사업활동자유를 구속하는 행위이고, 지학사는 국내참고서 판매시장에서 3위의 시장점유율을 가진 유력한 사업자로서 동 행위는 지역내 독점체제가 유지되게 함으로써 참고서 유통시장에서의 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위로 인정하였다.

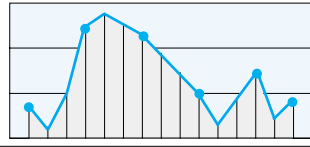
### 3. 사업활동방해

사업활동방해는 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위이다. 사업활동방해는 사업자가 정당한 노력에 의해서 제품을 생산하고 그 제품의 가격·품질·서비스 등을 위주로 경쟁을 해야 함에도 불구하고

하고 생산수단의 확보과정이나 기존 거래의 종료과정에서 부당한 방법을 사용하여 거래상대방의 사업활동을 방해하는 행위이다. 따라서 사업활동방해 행위의 경쟁저해성의 근거는 경쟁수단의 불공정성이다.

사업활동방해 행위의 위법 여부는 동종업계의 관행, 행위자와 다른 사업자의 시장에서의 위치, 다른 사업자의 피해 정도, 시장에서 다른 사업자의 경쟁에 불리하게 된 정도 등을 고려하여 판단한다.

시행령에서는 기술의 부당이용, 인력의 부당유인·채용, 거래처이전 방해, 기타의 사업활동방해 등 네 가지 유형을 규정하고 있다. ① 기술의 부당이용의 예로는, 부당한 방법에 의해 거래처·하도급업체의 기술을 입수 또는 도용하여 자기가 직접 생산에 사용하고 다른 수요업체에게 판매함으로써 기술을 도용당한 다른 사업자의 사업활동이 방해되는 경우를 들 수 있다. ② 인력의 부당 유인·채용의 사례는, 사업자가 다른 사업자의 기술인력에게 그 회사의 중요기술이나 제조비법이 담긴 서류나 설계도 등을 갖고 오면 높은 직급으로 채용하겠다는 조건을 제시하고 이런 서류나 설계도를 갖고 온 기술인력을 채용하여 자기가 직접 생산·판매함으로써 다른 사업자의 사업활동에 중대한 타격을 주는 경우이다(필자 註 : 공정거래위원회 의결 제97-181호, 1997. 12. 8 현대자동차(주)의 사업활동방해 교사행위 및 (유)현대오토엔지니어링의 사업활동방해 행위에 대한 건). ③ 거래처 이전방해의 예를 들면, 자기와의 거래관계를 종료하고 다른 거래처로 옮기려는 업체에 대하여 담보해지를 고의로 지연시키거나 근거 없는 악의적인 소문을 퍼뜨려 다른 사업자를 곤경에 빠뜨리는 행위이다. ■



# 국제금융체제 개편 논의동향

양두용

대외경제정책연구원 부연구위원

아시아위기 이후 국제금융체제(International Financial Architecture) 개편 논의는 새롭게 전세계의 주목을 받고 있다. 이는 아시아위기가 그 강도나 전염속도에 있어 기존의 위기와는 사뭇 다른 양상을 보였기 때문이다.

아시아위기 직후에는 위기의 원인이 단순히 위기국들의 구조적인 문제인 것으로 단정했으나 아시아의 위기는 이후 남미를 비롯 러시아 등 여타 신흥시장국 위기로 퍼져 나갔고, LTCM의 파산을 계기로 글로벌 금융시장의 위기로 인식되었다. 이러한 일련의 위기 상황에서 우리는 많은 교훈을 얻게 되었고, 이를 바탕으로 위기재발 방지 및 해결을 위한 많은 구체적인 조치들이 논의되고 있다.

## 위기재발 방지를 위한 적극적인 국제금융체제 개편 논의 진행

실질적으로 G-7을 선두로 하여 IMF·APEC 등 국제포럼에서는 국제금융체제 개편의 접근방식을 비롯해서 구체적인 조치들에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

G-7 정상들은 99년 6월 쾰른회담 당시 G-7 재무장관들이 제출한 「국제금융 강화에 관한 보고서」를 승인함으로써 보다 적극적인 개편을 제시하였다. G-7보고서의 주요 의제는 투명성제고 및 국제기준 개발, 신흥시장국의 금융시스템

강화, 선진국의 금융건전성 규제 강화, 위기 해결을 위한 민간부문 참여 확대, 환율제도 개선, IMF 등 국제기구 개편 등의 권고 사항을 포함하고 있다.

나아가서 G-7 보고서를 기초로 하여 금융안정포럼(Financial Stability Forum)과 IMF가 중심이 되어 구체적인 조치를 강구하고 있는 실정이다. 금융안정포럼은 과대채무금융기관(Highly Leveraged Institutions), 단기자본이동, 역외금융센터 규제 등에 관한 최종보고서를 2000년 3월에 제출함으로써 국제금융시장 안정의 보다 구체적인 방안을 제시하였다.

한편, G-7, EU 및 12개 주요 신흥시장국들이 참여하는 G-20 창설은 새로운 국제금융체제 개편에 보다 많은 국가들의 입장을 반영할 것으로 기대된다. 99년 12월의 1차 G-20 재무장관 회의에서는 국제금융체제의 취약성을 극복하기 위해서 안정적인 환율제도의 운영, 대외채무관리 개선, 개도국의 금융시스템 강화, 해외채권자와 채무국간의 신뢰관계 구축, 정보 등의 투명성 제고와 국제기준의 개발, 민간자본의 원활한 이동을 위한 여건 조성 등과 같은 광범위한 부분에서의 합의를 도출하였다.

### 급격한 자본이동을 제한

신흥시장국가로의 급격한 자본이동이 위기의 원인이기 때문에 이를 제한하자는 논의가 확대되

고 있다. 이는 자본수출국의 입장에서는 과대채무기관(HLIs)들의 정보 공개 및 공시를 통해 과도한 부채(leverage)를 억제하고, 신흥시장국가에게는 단기자본흐름의 모니터링 강화 및 감독을 유도하고 있다.

특히 G-7은 아시아 금융위기의 원인이 개도국의 구조적 문제뿐만 아니라 선진국의 과대채무기관에 대한 부적절한 감독 및 투자자들의 무분별한 위험관리에도 기인하고 있음을 지적하면서, 과대부채기관의 정보공개 및 투명성 강화, 역외센터에 대한 규제방안들을 제시하였다.

최근 금융안정포럼(FSF)은 과대부채기관의 규제 및 감독과 관련해서 여덟 가지 권고안과 두 가지 시장안정 권고안을 제시하였다. 이는 우선 과대부채기관들을 선정하고 이들 기관에 대한 건전성 기준을 설정·이행하도록 권고하고 있고, 과대부채기관들에 자금을 제공하는 기관들도 위험관리를 보다 적극적으로 시행하기를 권고하는 등 보다 간접적인 접근방식을 채택하고 있다.

#### 환율제도 개선

최근 20년 동안 신흥시장국가들은 일반적으로 고정환율제에서 자유변동환율제로 전환하는 경향을 보여왔다. 이는 개도국들이 환율을 이용해 대내외의 충격을 완화시키는 것이 용이하다는 점에 동의했음을 의미한다. 또한 자유변동환율제로의 전환은 국경간 자본이동이 활발한 상황에서 고정환율제를 유지하기 위한 비용이 더욱 부담스러워졌음을 의미하기도 한다.

더욱이 아시아위기 이후 고정환율제도도 환율에 있어 암묵적 보증을 제공하는 한 예로 지목받게 되었다. 고정환율제 아래에서 정부는 환율위험에 대한 민간부분에 보증을 제공하여 도덕적

G-7 정상들은 99년 6월 「국제금융 강화에 관한 보고서」를 승인함으로써 보다 적극적인 국제금융체제 개편을 제시하였다. 동 보고서는 투명성제고 및 국제기준 개발, 신흥시장국의 금융시스템 강화, 선진국의 금융건전성 규제 강화, 위기 해결을 위한 민간부문 참여 확대, 환율제도 개선, IMF 등 국제기구 개편 등의 권고 사항을 포함하고 있다.

해를 유발한다는 것이다. 이러한 도덕적 해이를 해결하는 방법으로 자유변동환율제의 채택과 달러 라이제이션(dollarisation)의 ‘two corner solution’이 최선책으로 대두되고 있다.

자유변동환율제 아래에서 자본이동의 급격한 확대는 환율변동성을 증가시키게 될 것이다. 그러나 과연 소규모 개방경제체제의 경우, 환위험 해정에 대한 하부구조가 빈약한 상황에서 진정한 자유변동환율제를 유지할 수 있을지는 의문이다. 한편 달러화를 채택했을 때, 국내경기와 기준화폐국의 경기변동이 상이하게 나타날 경우 거시경제 충격 효과의 차이로 인해 경제전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 거시경제정책주권의 포기 등의 문제점을 내포하고 있어 선택의 어려움을 지니고 있다.

#### 국제기구의 최종대부자기능 개편

국제기구 개편 논의는 국제 수준에서의 최종대부자(lender of last resort)의 기능이 존재해야 한다는 점에서 비롯된다. 최근의 사례에서 나타나듯이 위기의 전염이 광범위하고 빠르게 이루어지는 상황에서 최종대부자의 기능 부여는 이러한 전염효과를 억제하는 데 중요한 역할을 한다.

더욱이 민간자본 이동이 대규모로 이루어지고 있는 상황에서 기존의 국제기구 재원으로 위기를 억제하거나 해결하기가 미흡하다는 것이 아시아 위기의 해결 과정에서 더욱 분명해졌다. 이러한 배

경하에서 최근 IMF나 세계은행과 같은 국제기구의 개편 논의가 활발히 진행되고 있는 것이다.

최근 IMF에서 승인된 긴급자금지원제도(Contingent Credit Line)는 최종대부자의 기능을 수행한다는 측면에서 유용한 제도이다. 물론 기존 국제기구들의 긴급자금공여제도가 있으나 이는 사후적(ex ante) 지원제도라는 점에서 위기 억제 및 해결에 미흡하였다. 긴급자금지원제도(CCL)는 사전적(ex post)으로 자금지원을 할 수 있게 함으로써 위기 발생이나 해결 그리고 위기 전염을 억제할 것으로 기대된다.

그러나 긴급자금지원제도가 최종대부자 기능을 보완하고 있다는 점에서 유용한 제도라고 할 수 있으나 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 긴급자금지원제도는 자금지원이 불분명하고 지급 시간이 오래 걸릴 수 있다는 것이다. 이는 동 제도가 자동지원체제(autonomous)가 아니라 최종결정(final approval)이 필요하기 때문이다. 둘째, 긴급자금지원제도는 민간부문의 참여가 결여되어 있어 자금규모 확대가 어렵고, 신뢰도가 낮을 수 있다는 문제를 내포하고 있다. 셋째, 긴급자금지원제도를 신청할 수 있는 조건이 비교적 건전한 국가로 제한되어 있어 위기 가능성이 높은 국가는 혜택을 받을 수 없다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

#### 민간부문 참여 확대

그동안 민간채무계약은 의도적인 채무불이행의 가능성을 방지하는 데 초점이 맞추어져 왔으나 채무변제능력의 저하에 따른 위기에 대해서는 적절한 해결방안이 모색되지 못하였다. 따라서 도덕적 해이 문제를 해결하고, 국가위험을 민간이 공유한다는 측면에서 원활한 채무조정 필요성이 제기되고 있다. 민간부문참여(Private Sector Involvement) 조치는 크게 민간계약의 유연성 제고, 공공 및 민간의 자금지원 공유 등의 측면에서 논의되고 있다.

이는 모두 공공기관의 개입을 배제한 상태에서 채권자와 채무자의 협상에 의한 부채청산이 가능하다는 장점을 지니고 있다. 또한 기존의 채무계약이 채권자의 결정에 따라 만기재연장 여부가 확정되어 일방적으로 채무자에게 불리하게 적용되는 것을 보완함으로써 유동성 위기를 억제할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 다수의 채권보유자들간의 원활한 조정을 위해 사전적인 계약 조건(contractual arrangement)이 필요할 것이다. 즉, 사전적으로 채권 발행의 조건에 집단행동조항(collective action provision)을 부여하는 방안이 이에 해당한다.

그러나 한편에서는 집단행동조항제도는 모든 금융자산에 적용하지 않으면 금융시장의 왜곡을 초래할 수 있고, 신흥시장국가들만을 대상으로 집단행동조항제도를 시행한다면 이는 신흥시장국가로의 자본 유입을 축소시킬 소지가 있다. 또한 이러한 자금지원공유제도는 민간의 자발적인 참여하에서 이루어져야지 강제적 참여는 오히려 부작용을 유발할 수 있을 것이다. 따라서 민간부문 참여 논의는 자금수여자와 수혜자의 이해관계를 적절히 조정하는 조치가 함께 강구되어야 할 것이다.

### 도덕적 해이 문제 해결이 국제금융체제 개편의 기본 방향

아시아위기는 국제금융체제의 근본적인 개혁 동기를 제공하였다. 최근 논의되고 있는 국제금융체제 개편 방안들은 기본적으로 도덕적 해이 문제를 해결하는 방향으로 가닥을 잡아가고 있다. 즉, 국제금융시장의 왜곡 현상의 원인을 도덕적 해이의 만연으로 보고, 이를 해결하는 것이 국제금융체제의 안정으로 이어진다는 것이다. 이러한 맥락에서 금융기관의 감독과 규제 강화, 국제금융 축소, 민간부문 참여 등이 적극적으로 제시되고 있다. 또한 자유변동환율제도의 채택을 통

해 외환 부문의 도덕적 해이를 줄이고자 하고 있다.

그러나 일부에서는 금융 감독은 신흥금융시장의 문제를 해결하는 데 필수조건이지 충분조건이 아니며, 규제금융의 축소는 유동성 위기를 더욱 악화시킬 소지가 있음을 경고하고 있다. 자유변동환율제도의 전환은 오히려 장기적 자본유입을 저해하는 결과를 초래할 가능성이 있음을 배제해서는 안될 것이다.

신흥시장 금융기관들의 만기불일치(maturity mismatch) 또는 통화불일치(currency mismatch)가 위기의 원인이라는 주장에 대해서는, 만기불일치에 대한 엄격한 기준 적용이나 외화 차입에 대한 세금 부여 등의 방법이 제시되고 있다. 또한 국제금융시장의 변동성이 너무 심하기 때문에 이를 억제해야 한다는 주장이 있는데, 이에 대한 해결 방안으로 과대부채기관(HLIIs)들의 투명성 제고나 기타 금융기관들의 충분한 유동성 확보 등의 방안들이 제시되고 있다. 신흥시장국가의 입장에서는 단기해외부채에 상응하는 외환 보유고를 확보해야 한다는 주장도 이러한 근거에서 타당성을 부여받게 된다.

한편 신흥시장위기의 근본적인 원인이 이들 국가들이 불완전한(incomplete) 시장을 지니고 있다는 원죄로부터 비롯된다면 이러한 원죄가 사면되기 전에는 위기를 근본적으로 해결할 수 없다는 결론에 도달하게 된다. 이는 도덕적 해이 문제를 해결하면 신흥시장의 위기를 억제할 수 있다는 의견과 대비되는 주장이다.

신흥시장국가들이 해외 자본유입에 대한 도덕적 해이를 제공할 수밖에 없는 것은 시장이 불완전하기 때문이라는 것이다. 즉, 원죄 가설에 입각해서 문제를 접근해 보면, 신흥시장국가에서는 민간 부문이 헤지의 동기가 적기 때문에 헤지를 하지 않

---

최근 논의되고 있는 국제금융체제 개편 방안들은 기본적으로 도덕적 해이 문제를 해결하는 방향으로 가닥을 잡아가고 있다. 이러한 맥락에서 금융기관의 감독과 규제 강화, 규제금융 축소, 민간부문 참여 등이 적극적으로 제시되고 있다. 또한 자유변동환율제도의 채택을 통해 외환 부문의 도덕적 해이를 줄이고자 하고 있다.

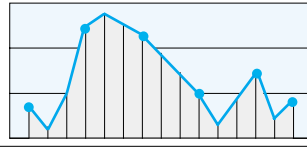
---

는 것이 아니라, 헤지를 할 수 없기 때문에 하지 않는 것이다. 국제시장에서 국내 화폐를 통한 헤지가 불가능한 가운데 달러표시 외채를 중장기적으로 헤지할 수 있는 시장이 부재하다는 점이 문제의 핵심인 것이다. 또한 자유변동환율제도가 헤지의 동기를 촉진시킨다는 주장도 환율 변동성이 높아지면, 헤지 비용이 증가하여 헤지포션(hedge portion)이 줄어들 수 있는 신흥시장국가들의 특성을 간과한 주장일 수 있을 것이다.

물론 최근 논의되고 있는 방안들이 효과적으로 적용된다면 미래의 위기를 억제하는 데 기여할 것이다. 그러나 이 시점에서 우리는 과연 현재 논의되고 있는 방안으로 미래의 위기를 얼마만큼 억제할 수 있을까 하는 문제를 생각해 보아야 할 것이다.

또한 현재 논의되고 있는 방안들이 신흥시장국가의 장기 경제성장에 부정적인 영향을 미치지 않는까 하는 문제도 심도 있게 연구되어야 할 것이다. 더욱이 신흥시장국들이 자체적으로 위기를 억제할 수 있는 방안을 모색하는 것도 중요한 문제일 것이다.

결론적으로 신흥시장국의 위기에 대한 원인과 파급과정 그리고 해결방안들이 보다 다방면에서 검토되어야 한다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. ■



# 최근 세계금융의 동향

정규윤

금융감독위원회 기획과 행정사무관

최근 세계금융시장이 하나로 통합되는 가운데 국가간 자본이동이 빈번해지고 금융시장의 상호 의존성이 한층 심화되고 있다.

정보통신기술의 급속한 발전으로 Egg Bank, E \* Trade 등 인터넷금융이 확산되고, 첨단기법을 이용한 새로운 금융상품이 출현하고 있으며, 뉴욕증시의 주가변동이 여타 국가로 파급되는 금융시장의 동조화 현상이 뚜렷해지고 있다.

또한 금융자율화 추세에 따라 금융업종별 업무영역 구분이 약화되면서 겸업화·종합금융화 현상을 보이고 있고, 미국의 경우 「금융서비스현대화법」(Financial Services Modernization Act)을 제정하여 금융지주회사 방식의 겸영화를 허용하게 되었다.

한편, 국경 없는 무한경쟁시대를 맞이하여 세계의 주요 금융회사들은 인수·합병을 통한 대형화를 적극 추진하고 있는 추세이다.

## 정보통신기술의 급속한 발전으로 인터넷금융 확산

정보통신 기술의 급속한 발전으로 인터넷금융이 확산되고 있는데, 그 대표적인 사례가 Egg Bank, E \* Trade, dollarDEX 등의 출현이다.

Egg Bank는 푸르덴셜(Prudential) 그룹이 1998년 10월 영국 더비에 설립한 인터넷 금융

회사로 고객의 금융상품 및 서비스의 선호조사를 통해 고객에 대한 맞춤서비스를 중시하는 인터넷 전문금융회사이다.

설립 초기에는 저축성예금(savings account), 주택대출(mortgages), 개인대출(personal loans) 업무를 주로 하였으나 현재는 카드·자동차대출 등의 업무까지 확대하였으며, 365일 24시간 영업체제를 구축하여 전화·우편·인터넷으로 서비스 이용이 가능하다

타 금융회사에 비하여 높은 예금금리, 낮은 대출금리 및 인터넷을 통한 간편한 대출절차 등으로 설립 1년만에 예금자수 70만명, 수신고 70억파운드(13조원)의 눈부신 성과를 달성하였다.

E \* Trade는 1996년 Bill Porter에 의해 www.etrade.com을 시작으로 캘리포니아 Menlo Park에 본점을 두고 세계시장을 대상으로 영업중이다.

1996년 Christos Cotsakos 회장 취임 후 인터넷 분야에 대한 대대적인 투자를 통하여 1999년 9월에는 세계에서 가장 접속회수가 많은 투자사이트(most-visited online investing site)로 선정되는 등 온라인 금융서비스산업의 리더로 자리를 굳혀가고 있다.

주요 업무는 포트폴리오 관리서비스, 실시간 주식시세의 무료제공, 시장정보, 조사자료 등의 투자서비스와 고객의 수요에 맞춘 금융 상품을

24시간 제공하고 있다.

dollarDEX는 1999년 2월 MIT 졸업생들이 공동으로 싱가포르에 설립한 보험 및 대출(loan)을 중심으로 한 금융 슈퍼마켓(financial superstore)으로 현재 12개의 보험회사와 씨티뱅크 등 8개 은행이 dollarDEX.com 사이트를 통하여 금융서비스를 제공하고 있다.

연중 24시간 고객의 수요에 맞는 보험상품견적(quotation)을 즉각적으로 제공할 뿐 아니라 2000년 1월부터 소액가계대출(home loan)의 경우 고객 요구조건에 은행이 응찰하게 하는 새로운 개념의 역경매(adverse auction) 제도를 시행하고 있다.

### 금융공학과 인터넷을 활용한 新금융상품 등장

선물·옵션 등 파생금융상품을 중심으로 하여

〈표〉 최근 세계 주요은행 합병 및 합병추진 현황

발표시기	대상은행명 (국가)
1995년 3월	도쿄은행+미쓰비시은행 (일본)
1995년 7월	퍼스트시카고은행+NBD은행 (미국)
1995년 8월	케미컬은행+체이스맨하튼은행 (미국)
1997년 12월	스위스유니언은행+스위스은행 (스위스)
1998년 4월	씨티콧그룹+트래블러스그룹 (미국)
1998년 4월	네이션스뱅크+뱅크오브아메리카 (미국)
1998년 10월	도이체방크(독일)+뱅크스트러스트(미국)
1999년 2월	소시에테제네랄+파리마은행 (프랑스)
1999년 8월	다이이치칸교은행+후지은행+닛폰코교은행 (일본)
1999년 10월	스미토모은행+사쿠라은행 (일본)
2000년 3월	상와+토카이+아사히 (일본)

최근 세계금융시장이 하나로 통합되는 가운데, 정보통신기술의 급속한 발전으로 인터넷금융이 확산되고, 첨단기법을 이용한 新금융상품이 출현하고 있으며, 금융자유화 추세에 따라 검업화·종합금융화 현상과 함께 주요 금융회사간 인수·합병을 통한 대형화가 추진되고 있다.

금융공학(financial engineering)과 인터넷을 활용한 新금융상품의 개발이 활발하며, 가격변동 외에 작황일수·강수량·기업의 손실 등에 따른 파생금융상품이 개발되고 있으며, 머지 않아 주식의 특정수익을 보장하는 위험연계상품이 등장할 수 있을 것으로 예상된다.

개별 신상품의 개발과는 별도로 유럽 등에서는 은행업과 여타 금융서비스를 함께 영위하는 新금융업종인 방키슈랑스(bancassurance)가 급성장하고 있는데, 이는 예금과 같은 전통적인 은행상품과 함께 생명보험·연금 등을 동시에 판매하

는 새로운 금융형태이다.

이와 반대로 보험사가 은행·투신사 등 타 금융권업무를 취급하는 어슈파이낸스(assurfinance)도 진행되고 있다.

### 미국, 「금융서비스현대화법」 제정으로 겸업금융 허용

미국은 겸업금융 허용을 통하여 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위해 「금융서비스현대화법」(FSMA: Financial Services Modernization Act)을 1999년 11월 제정하였다.

과거 미국은 Glass-Steagall법(1933년)에 의해 겸업금융이 엄격히 제한되어 있었을 뿐만 아니라 「은행지주회사법」(1956년)에 의하여 지주회사 방식에 의한 겸업화도 금지되어 있었다.

그러나 1970년대 후반부터 금융규제 완화에 힘입어 금융혁신을 통한 우회적인 방법으로 겸업화가 진행되자 연방준비이사회는 Regulation Y 등 관련규정을 정비하여 은행지주회사의 증권자회사, 보험자회사 등에 대해 은행업과 밀접하게 관련되어 있는 업무의 취급을 제한적으로 허용하였다.

1990년대 들어 금융겸업화를 위한 논의가 진행되어 오다가 1999년 11월 「금융서비스현대화법」을 제정함과 아울러 Glass-Steagall법 등 관련 법규를 개정하여 겸업화를 본격 허용하게 되었다.

「금융서비스현대화법」은 금융지주회사 방식으로 은행의 비은행업무 겸업 및 증권·보험사의 은행업무 취급을 허용하나, 사업지주회사 방식이나 in-house 방식의 겸업은 여전히 불허하고 있다.

또한 일반기업의 금융업종 진입장벽을 더욱 강화하여 산업자본의 금융지배를 방지하고 있으며, 일반기업의 저축대부조합 설립 및 인수를 통한 금융업 진출도 금지하고 있다.

### 대형은행간 초대형합병 증가

1990년 중반 이후부터 세계적으로 은행간 합병이 본격화되었으며 특히 최근에는 대형은행간의 초대형합병(Megamerger)이 크게 증가하고 있다.

금융회사간 활발한 합병현상은 금융의 범세계화, 정보통신기술의 발달 등으로 금융회사간 경쟁이 국제화됨에 따라 시장점유율 제고, 업무영역 확장 또는 비용절감을 통해 경쟁력을 높이려는 데 주로 기인하고 있다.

시장점유율 제고 사례로는 독일의 도이체뱅크와 미국의 뱅커스트리트, 스위스유니언은행과 스위스은행이 합병을 통해 세계 은행업계의 최상위권에 진입하였다.

업무영역 확장 사례로는 은행지주회사인 씨티콥과 증권·보험·신용카드 부문 금융회사인 트래블러스그룹이 합병하여 업무영역 확대 및 업무제휴를 통한 시너지효과를 제고하였고, 네이션스뱅크와 뱅크오브아메리카가 합병하여 미국의 동·서를 잇는 지리적 영업기반을 확보하였다.

비용절감 사례로는 스위스유니언은행과 스위스은행이 합병하여 인원감축(약 23%) 및 비용절감(15~20%) 등 생산성을 제고하였다.

이러한 최근 세계금융의 추세에 대응하여 우리의 금융회사들도 안정적 금융시스템과 자산운용의 건전성 제고를 통해 경쟁력을 확보하고, 인터넷금융 등 첨단 금융기법을 이용한 新금융상품을 개발하여 국경 없는 무한경쟁시대에 적극 대처하여야 할 것이다. ■

# 그린스펀은 왜 금리인상을 고려하는가?

이현승

재정경제부 장관실 행정서기관

**미**국경제는 연평균 4%가 넘는 경제성장률, 4%대의 실업률, 2%가 조금 넘는 인플레이션을 기록하면서, '고성장 저물가'라는 109개월째 戰後 최장기 호황을 구가하고 있다. 이러한 호황은 정보통신(IT) 또는 디지털 경제로 대표되는 신경제(new economy)로 총칭되고 있다.

이러한 신경제에 대한 기대는 새로운 밀레니엄이라는 시기적 요소와 맞물려 장미빛 낙관을 가져오는 한편으로, 새해 벽두부터 요동치는 미국 주가로 인하여 이러한 미국경제의 안정성에 의문이 제기되고 있는 것도 사실이다. 특히, 미국 뉴욕 증시는 4월 14일 현재 나스닥지수는 355.49포인트, 다우지수는 617.78포인트 하락하여 양 지수 모두 사상 최대의 낙폭을 기록하였다. 이 날 하락으로 나스닥지수는 3월 10일 최고치 5,048.62보다 34.2% 하락하

여 전문가들이 불황시장(bear market)으로 보는 최고치 대비 하락율(-20%)을 초과하였다.

이러한 하락은 3월중 소비자물가 상승률이 0.7%를 기록하여 예상치 0.5%보다 훨씬 높을 뿐만 아니라, 99년 4월 이후 가장 높은 수준을 나타냄에 따라 5월 16일로 예정된 연방공개시장위원회(FOMC)에서의 금리인상폭이 인플레이션 억제 를 위하여 0.25%p 이상이 될 것이라는 우려가 확산되는 한편, 증권사들이 주가급락에 따라 주식을 담보로 대출받아 투자한 고객들에게 여신 회수를 통보하는 마진 콜(margin call)에 나선 데 기인한 것으로 보인다.

이와 같은 미국 주가 변동 요소 중의 하나가 소위 '그린스펀 효과'라고 하는 그린스펀의 미국경제를 보는 시각과 이에 따른 美聯準의 금리인상임을 부인할 수 없

을 것이다.

미국시장의 급락으로 인하여 4월 17일 국내 증시 사상 최초로 10% 이상 하락이 1분 이상 지속될 경우에 발동될 수 있는 썬킷트 브레이커(circuit breaker)제도가 실시되는 등 미국 주식시장과 동조화 현상이 심화되는 한국 주식시장을 지켜보면서, 그린스펀의 미국경제를 보는 시각은 무엇이고, 왜 금리인상을 줄곧 고려하는 것인가에 대한 의문이 들게 되었다. 단순히 인플레이션 압력 때문일까? 아니면 다른 이유들이 있을까? 이는 단순한 궁금증의 차원을 넘어 새로운 경제위기는 개도국이 아닌 선진국에서 시작될 수도 있다는 경고성 이야기가 지속되고 있는 것을 고려하면 더욱 의미가 있다 하겠다.

현재 세계경제를 떠받들고 있는 미국 경제가 어려움에 처할 경우 세계경제는 다시 위기를 맞이할

수밖에 없고, 소규모 개방경제로서 이미 외환위기를 경험한 한국 경제가 또 다시 치명적 어려움에 직면할 것이라는 것은 명약관화하다 하겠다.

앨런 그린스펀 美聯準 의장의 지난 2월 22일 미 상원 금융위원회에서의 증언(testimony)은 이러한 의문 해소의 중요한 단초를 제공하고 있다. 그린스펀 의장은 활황을 보이고 있는 주식시장에 기초한 '부의 효과(wealth effects)'를 크게 우려했는데, 여기서의 부의 효과의 핵심은 활황인 주식시장으로 인하여 사람들은 부유하여졌다고 느끼고 따라서 부담없이 더 많은 차입을 하는 한편, 그들의 소득을 저축보다는 소비를 하는 데 쓴다는 것이다. 이러한 소비의 증가는 경제성장을 다시 촉진하고 있고 이것이 현재 미국경제가 호황을 누리고 있는 중요한 요소 중의 하나라는 것이다.

정부의 재정은 흑자를 나타내고 있고 정부의 부채규모는 줄어들고 있지만, 가계와 기업부문 양자를 포함한 민간부문의 차입이 크게 늘어나고 있으며, 경제성장의 지나친 소비에의 의존은 99년도 사상 최대인 3,389억달러 적자를 기록한 경상수지와 함께 미국경제에 큰 부담으로 작용하고 있다.

현재의 미국 주가가 생산성과 이윤을 반영한 적정주가를 초월

한 거품(bubble)이 있고, 이러한 거품으로 인하여 주가가 폭락할 수 있다고 생각하는 경우, 주가폭락은 지금까지와는 반대로 소비의 급격한 감소와 급격한 경기하강국면으로 이끌 가능성을 시사하고 있다.

소비의 지나친 의존뿐만 아니라, 과거 경제호황시와 달리 최근의 소비는 주식시장 활황에 기초하여 소수의 소비계층으로 구성되어 있어 주가하락시 문제의 심각성이 더할 것으로 보인다. 이는 정보화 격차(digital divide)로 인한 불균형, 승자가 모든 것을 갖는(The winner takes all) 디지털 시대의 특징으로 인한 소득 불균등과 함께 경기순환의 깊이를 심화시킨다는 점에서 문제가 될 수 있음을 보여준다.

또한, 디지털 경제로 인하여 생산성이 증가되고 있다고 할지라도, 투자자들이 신뢰를 상실하고 금융시장이 균형을 잃었을 때는 생산성증가가 이러한 불균형을 상쇄시킬 정도로 충분하지는 않을 것임을 우리는 1929년의 대공황의 경험을 통해 알 수 있다. 즉, 1920년대와 1930년대 역시 라디오·T.V·전화·전기·대량생산 등의 놀라운 기술발전이 이루어졌음에도 불구하고, 이러한 기술발전이 금융시장의 불균형을 상쇄하지 못하였던 것이다.

그린스펀은 이러한 우려로 인하여

미국경제를 연착륙시키고 과열된 경제를 진정시키기 위하여 금리인상을 주장하고 있다고 할 수 있다. 그러나 문제는 현재의 미국 경제를 유지시켜 주는 것 또한 주식시장이기 때문에 그린스펀의 딜레마가 있다고 할 것이다.

IMF도 최근에 발간한 '2000년 상반기 세계경제 전망보고서'에서 낙관과 경고를 동시에 보내고 있다.

미 경제의 강한 성장, 유럽경제의 개선, 아시아 경제의 강한 회복 등을 바탕으로 세계경제를 낙관적으로 보고 금년도 세계경제 전망치를 지난 10월 발표한 전망치보다 0.7%p 상향조정한 4.2%로 발표하였다.

그러나 미·일·유럽간의 성장 불균형은 세계경제를 갑자기 침몰시킬 수 있는 통화 가치와 자본 이동의 급격한 변동을 야기할 소지가 있고, 최근 변동폭이 커지고 있는 미 주가에 대한 세계적인 동조 현상이 세계경제의 큰 위협요소라고 평가하고 있다.

따라서, 급격한 변화 없이 이러한 불균형을 해소하려는 체계적인 노력이 필요하다고 지적하고 있으며, IMF 수석경제학자인 Michael Mussa도 美 주가의 과대평가가 미 경제의 불균형을 확대시키고 있어 美聯準이 지속적인 금리인상 정책을 펴는 것이 적절하다고 지적하고 있다. ■