

2002. 3

나라경제

>>> 특 집

「국민의 정부」 4년-성과와 과제

이 달의 초점

수도권 광역도시계획, 바람직한 방향은

경제정책 포럼

• 경제정책 해설

경제정보 분석

- 국내 경제동향
- 국내 경제이슈
- 세계 경제동향
- 세계 경제이슈

나라경제

2002. 3

바른 경제정보를 전하는 나라경제

발 행 KDI 경제정보센터 편 집 경제부처합동편집위원회
발 행 인 강봉균 KDI 원장 편 집 인 조성익 재정경제부 경제홍보기획단장
편집위원 재정경제부 박철규 경제홍보기획단 총괄기획과장 / 외교통상부 박석범 통상정보지원팀장 / 과학기술부 이문기 정책총괄과장 /
농림부 정병학 법무담당관 / 산업자원부 정양호 행정법무담당관 / 정보통신부 고광섭 기획예산담당관 / 보건복지부 박헌열 기획
예산담당관 / 환경부 윤승준 정책총괄과장 / 노동부 정현옥 기획예산담당관 / 건설교통부 박상규 기획담당관 / 해양수산부 김성진
기획예산담당관 / 기획예산처 배국환 예산제도과장 / 공정거래위원회 한철수 총괄정책과장 / 금융감독위원회 김진규 기획과장 /
중소기업특별위원회 박창고 총괄조정팀장 / KDI 경제정보센터 조병구 연구위원 편집간사 정낙민 재정경제부 경제홍보기획단
편 집 장 김인철 KDI 경제정보센터 편집기자 이기덕 원동업 이지은 업 무 김석화
인 쇄 (주) 유성사 표지디자인 상상가가

나라경제 · 2002년 3월 1일 발행(매월 1회 발행) 제13권 제3호(통권 제136호) · 1990년 11월 14일 등록 · 등록번호 문화라 04859호 · 발행처 / KDI 경제정보센터
11310-0112 서울특별시 동대문구 청량리동 207-41 / 11310-61510 서울 청량우체국 사서함 113 대표전화 (02) 958-4114 FAX (02) 3295-0748
홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr> e-mail nara@kdi.re.kr 천리안 keee
기사의료 (02) 958-4632, 4634~5 구독신청 및 배달사고 (02) 958-4326

구 독 료 권당 2,200원, 연간 22,000원

『나라경제』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로 필자의 소속 기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.
『나라경제』는 한국간행물윤리위원회의 도식잡지윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

특 집

「국민의 정부」 4년-성과와 과제

- 6 구조개혁 마무리하고 새로운 성장동력 확충 / 강호인
- 12 금융산업의 국제경쟁력 강화 / 김주현
- 17 금융 소프트웨어 개혁의 지속적인 추진을 / 하성근
- 21 기업의 투명성 제고 / 임종룡
- 25 시장의 힘에 의한 기업 구조개혁을 / 최운열
- 30 노동시장 유연성 높이고 사회안전망 강화 / 정현옥
- 34 열린 노동시장 구축이 과제 / 박영범
- 38 국민이 체감하는 공공개혁 추진 / 서덕모
- 42 개혁의 내용 점검과 마무리에 최선을 / 김관석
- 47 국제적으로 신뢰받는 개방된 선진경제 구축 / 최종현
- 51 개방확대 충격에 강한 경제구조를 / 박성훈



통권 제136호

이 달의 초점

수도권 광역도시계획, 바람직한 방향은

- 56 개발이익 환수 통해 미해제지역 지원을 / 김창석
- 60 해제면적 최소화하고 개발은 공영방식으로 / 조명래
- 64 수도권 광역도시계획과 개발제한구역의 조정 / 유성용

경제정책 포럼

■ 경제정책 해설

- 70 외환보유액은 우리 경제의 '국방력' / 최중구
- 75 재정집행 활성화로 경기대응 기능 수행 / 우범기
- 79 다각적인 청년실업대책 추진 / 이태희
- 83 증권시장 불공정거래의 근절 / 박태희
- 88 글로벌 리더, e-코리아 건설 / 정경원
- 92 청소년의 이공계 진출 촉진 / 이진규
- 95 음식물쓰레기 자원화사업의 내실화 / 석금수

경제정보 분석

- 국내 경제동향 100
- 국내 경제이슈 107
국민건강보험 재정적자, 언제쯤 개선되나
- 세계 경제동향 115
- 세계 경제이슈 122
미국의 금리, 언제 오르나

새로 나온 책

128

경제 정보의 세계로 오십시오

<http://epic.kdi.re.kr>

KDI 경제정보센터
Center for Economic Information KDI

최고 최신을 지향하는 경제정보센터

편집 2.22.08:56

경제정책정보
경제일반 / 금융 및 통화 / 재정, 조세 / 산업, 무역 / 농림, 수산 / 자원(에너지) / 과학, 기술
정보통신 / 노동 / 사회, 복지 / 환경 / 운수, 교통 / 국토개발 / 지역경제 / 북한경제 / 세계경제

최근의 경제정책정보 MORE

- ▶ 경제중소기업 임대단지 조성추진 [2002.02.23]
- ▶ 경쟁력 회복을 위해 지속적인 여건개선 노력 필요 [2002.02.22]
- ▶ 2002년 1월중 수출부진을 통한 [2002.02.21]
- ▶ 조기 수출회복을 위한 민간합동 수출촉진체제 구축 [2002.02.21]
- ▶ 중소기업 정보화경영체계 300업체 구축지원 [2002.02.20]
- ▶ 가계부채 증가에 따른 집단기 중환대책 [2002.02.20]
- ▶ 신용카드 결제기피 등 신용카드 사용 취약분야 조사판 리 계획 [2002.02.19]

2002년 경제운용 방향

해외 언론이 본 우리경제 MORE

- ▶ 현지시간 2월 21일
- ▶ ▶ 미국, "코리아 바이오밸리" 스파이 활동 우려 [NEW YORK TIMES]
- ▶ ▶ 전문가들, "한국 기업개혁 여전히 미완성" [Dow Jones]
- ▶ ▶ 위기의 일본경제 [Economist]
- ▶ ▶ 스탠리 피셔, IMF부총재의 日本·中國 경제 진단 [Far Eastern Economic Review]
- ▶ ▶ 1월 소비자물가 소폭 상승 - 그러나 인플레이 위험 거의 없어 [FINANCIAL TIMES]
- ▶ ▶ 2월 둘째주 주간동향(2.10 ~ 2.16)
- ▶ ▶ "한국경제 전망 낙관, 기업개혁은 여전히 부진"

오늘의 주요 경제정보 MORE

- ▶ Economic and Investment Outlook...February 2002 / S&P (2002/02/21)
- ▶ The Intrepid Consumer / S&P (2002/02/21)
- ▶ Market Liquidity in Times of Stress in the Corporate Bond Market / BIS (2002/02/21)

국내 언론이 본 우리경제 MORE

- ▶ 2월 21일 목요일
- ▶ ▶ 하이닉스 매각 원천에서 재검토를
- ▶ ▶ 걱정스런 건보재정 적자
- ▶ ▶ 우려되는 노동계 총파업
- ▶ ▶ 신용불량자 기준완화는 성급
- ▶ ▶ 2월 둘째~셋째주 주간동향 (2.6 ~ 2.19)
- ▶ ▶ '비전 2011', 보고서, 하이닉스 매각, 부동산투기 억제정책, 전경련 부당한 정치자금 거부 등

공지사항

- ▶ 중형UNIX서버 구매입찰공고

세계 경제 이슈
엔화약세 지속될까

국내 경제 동향
국내 경제 동향 및 전망

오늘의 주요 지표

국별	지표	단위	현재	전날	변동
KORP	2월 21일	KOSDAQ	77.8	77.1	0.7
	거래소	790.75	790.75	790.75	0.00
KOSDAQ	2월 21일	코스닥	76.97	76.97	0.00
	거래소	3.13	3.13	3.13	0.00

경제정책정보

경제부처 및 유관기관에서 발표되는 모든 경제정책자료를 신속하게 보실 수 있습니다.

경제정보플러스

검색로봇이 매일 세계 주요 경제관련 웹사이트로부터 수집한 정보를 분류합니다.

멀티미디어 자료

경제이슈에 대한 설명자료를 동영상으로 제공합니다.

국내언론이 본 우리 경제

국내 언론의 주요 경제논단을 요약·정리하여 일일 및 주간 단위로 제공합니다.

해외언론이 본 우리 경제

세계 주요 외신의 한국경제관련 기사를 요약·정리하여 일일 및 주간 단위로 제공합니다.

특 집

「국민의 정부」4년-성과와 과제

「국민의 정부」가 지난 2월 25일로
출범 4주년을 맞이하였다. 지난 4년간
「국민의 정부」가 이룩한 성과를 살펴보고
앞으로의 과제는 무엇인지 알아본다.

-
- 6 구조개혁 마무리하고 새로운 성장동력 확충 / 강호인
 - 12 금융산업의 국제경쟁력 강화 / 김주현
 - 17 금융 소프트웨어 개혁의 지속적인 추진을 / 하성근
 - 21 기업의 투명성 제고 / 임종룡
 - 25 시장의 힘에 의한 기업 구조개혁을 / 최운열
 - 30 노동시장 유연성 높이고 사회안전망 강화 / 정현욱
 - 34 열린 노동시장 구축이 과제 / 박영범
 - 38 국민이 체감하는 공공개혁 추진 / 서덕모
 - 42 개혁의 내용 점검과 마무리에 최선을 / 김판석
 - 47 국제적으로 신뢰받는 개방된 선진경제 구축 / 최종현
 - 51 개방확대 충격에 강한 경제구조를 / 박성훈

구조개혁 마무리하고 새로운 성장동력 확충

「국민의 정부」는 외환위기라는 국가부도의 위기 속에서 고도성장 과정에서 누적된 경제·사회 각 부문의 구조적 문제를 해결함과 동시에 새 천년을 여는 첫 정부로서 새로운 도약의 기틀을 마련하여야 하는 중요한 시기에 출범하였다.



강호인

재정경제부 경제분석과장

했으며, 경제행위에 대한 보상이 친소관계나 결과 평등주의에 좌우되지 않고, 자유롭고 공정·투명한 경쟁을 통해 주어지도록 전환하여야 하였다.

둘째, 내·외국인 차별이 없고 국제규범이 준수되는 열린 사회의 구현을 통하여 적극적으로 선진기술과 자본을 도입함으로써 국가경제의 경쟁

력을 제고하여야 하였다.

‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’을 도모

「국민의 정부」는 과거문제의 해결과 미래의 준비를 위하여 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’이라는 새로운 경제정책 패러다임을 채택하였는데, ‘민주주의’는 각 경제주체들이 권한과 책임을 갖고 경제적 결정에 적극적으로 참여하는 것을 의미하며, ‘시장경제’는 자유롭고 공정한 경쟁을 최대한 보장한다는 것을 의미한다.

이러한 패러다임의 변화는 과거의 경제정책과 근본적으로 다른 새로운 정책과제를 부여하였다.

첫째, 경제적 자유의 보장과 엄격한 자기책임 원칙을 확립하여 정경유착과 관치금융을 척결해야

마지막으로, 경쟁에서 탈락하는 경제주체들에 대한 복지를 증진시키되, ‘일과 인간개발’에 초점을 두는 ‘생산적 복지’를 새로이 확립하여야 하였다.

가장 시급한 과제는 국가부도 위기를 막는 것이었다. 외환위기로 인하여 1997년 9월말 1달러당 915원이었던 환율이 12월 24일에는 1,965원으로, 224억달러였던 외환보유고가 12월 18일에는 39억달러로, 647이었던 주가지수가 12월말에는 376으로 폭락하는 등 경제상황이 급속히 악화되었고, S&P·무디스 등 국제신용평가기관들이 우리의 국가신용등급을 투자부적격 등급으로 하락시킴에 따라 외환유동성 부족으로 인한 국가부도 상황

에 처했었다.

국가부도 위기의 극복과 무너진 경제의 재건

앞날을 예측하기 힘든 매우 어려운 상황이었지만, 대통령의 시장경제철학, 구조개혁과 대외개방 의지 등에 대한 국제사회의 신뢰가 바탕이 되어 IMF · IBRD · ADB 등 국제기구의 자금지원이 신속히 이루어졌고, 외채 만기조정도 원활히 추진되어 사실상 위기 발생 6개월 만에 유동성위기에서 탈출하는 데 성공하였다.

외국인 직접투자 및 포트폴리오 투자의 자유화와 경상수지의 지속적인 흑자에 힘입어 4년이 지난 2001년말 현재 외환보유고는 사상 최고 수준인 1,028억달러를 기록하여 우리나라는 이제 세계 5대 외환보유국으로 외환유동성에 있어서 전혀 문제가 없는 나라로 전환되었다. 이에 따라 지난해 8월 23일 외환위기를 겪은 아시아 국가 중 처음으로 IMF 차입금 195억달러를 3년 앞당겨 전액 상환함으로써 IMF 체제를 벗어나 우리 스스로 경제정책을 수립 · 집행할 수 있는 입장에서 서게 되었다.

2001년말 현재 GDP 대비 총외채 비중은 25.5%로 세계은행 기준 ‘외채문제 없는 국가’ 수준인 30% 미만을 유지하고 있는 가운데, 총대외부채가 1,199억달러인 반면 채권은 1,619억달러로서 순채권 기조를 유지하고 있기 때문에 유동성 측면에서의 IMF 외환위기는 완전히 극복되었다고 할 수 있겠다.

국가부도 위기의 수습과 더불어 적극적인 금리안정, 재정지출 확대 등 경기활성화 정책을 적시에 추진함으로써 경제성장률이 1998년 -6.7%에서

「국민의 정부」는 ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’을 새로운 경제정책 패러다임으로 채택하여 국가부도 위기를 극복하고 무너진 경제를 재건하는 한편, 구조개혁을 통한 시장경제의 토양을 마련하였으며, 생산적 복지를 확충하고 중산 · 서민층의 생활안정을 도모하였다.

1999년 10.9%로 반전되는 등 무너진 경제가 빠른 속도로 회복되었다. 저물가 기조가 정착되어 가는 가운데, 경기회복과 범정부적 실업대책의 추진으로 8.6%까지 치솟았던 실업률이 3~4%대로 안정되었고, 금리의 안정 등에 힘입어 기업 도산이 크게 감소하였으며, 기업의 자금사정도 안정세를 지속하였다.

2000년 4/4분기 이후 세계경제의 동반침체로 수출과 투자 위축이 심화되는 등 경제적 어려움이 닥쳐왔지만 전체적인 경제성적표는 중국을 제외하고는 다른 아시아 경쟁국들에 비해 상대적으로 양호한 모습이었어서 외환위기 극복과정에서 우리 경제가 보다 건실한 경제로 바뀌었음을 보여주고 있다. 이러한 경제적 성과를 높이 평가하여 지난해 11월에는 세계경제의 침체상황하에서도 S&P가 이례적으로 우리의 신용등급을 BBB*로 한 단계 상향조정하였다.

우리 경제의 구조적 문제를 치유하고 시장경제 원리를 확고히 정착시키기 위하여 기업 · 금융 · 공공 · 노동 4대 부문에 걸친 구조개혁도 단계적으로 추진하였다.

구조개혁을 통한 시장경제 토양 마련

1998년 2월부터 2000년 8월까지의 부실금융기관 정리와 공적자금 투입 등을 통한 금융중개기능 회복과 기업부실 정리를 목적으로 1단계 구조조정을 정부 주도로 추진하였다.

이어서 2000년 8월부터 2001년 2월까지의 4대 부문에 대한 12대 핵심 개혁과제를 선정하여 당초 계획대로 성공적으로 마무리하였다. 이 기간 동안 잠재부실기업을 정리하고 기업지배구조와 재무구조를 개선하는 한편 금융기관의 건전성 회복과 자금흐름의 정상화를 적극 추진하였다.

2001년 3월부터는 시장원리에 따른 상시적 구조조정 시스템으로 이행하여 「기업구조조정 촉진

법」의 제정을 통해 신속하고 투명한 기업 구조조정을 추진하고, 금융기관의 수익성과 경영효율성 제고도 금융기관 스스로의 노력에 의해 자발적으로 추진하도록 유도하고 있다.

투명하고 책임지는 기업 경영풍토 조성

기업의 수익성 제고와 기업경영의 투명성을 제고하기 위하여 대규모 기업집단에 대한 결합재무제표 작성 의무화, 분식회계 방지를 위한 외부감사 선임위원회 구성 의무화, 부실감사에 대한 책임추궁과 제재조치 강화, 독립사외이사 선임 의무화, 소액주주 권한행사 완화 등 제도개선도 과감하게 추진하였다.

이러한 제도의 변화로 대마불사의 신화가 종식

〈표〉 「국민의 정부」 출범 이후 주요 경제지표 변화

(단위: 연말 기준)

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
경제성장률(동기대비,%)	5.0	-6.7	10.9	8.8	2.7(1/4~3/4)
실업률(%)	2.6	6.8	6.3	4.1	3.7
소비자물가(동기대비,%)	4.5	7.5	0.8	2.3	4.1
경상수지(억달러)	-82	404	245	114	86.5(1~11월)
외환보유고(억달러)	89	485	740	962	1,028
총대외지불부담(억달러)	1,592	1,487	1,371	1,317	1,199
총대외채권(억달러)	1,052	1,285	1,454	1,647	1,619
외국인투자(억달러)	70	89	155	157	119
콜금리(1일,%)	31.32	6.48	4.74	6.01	3.98
회사채(3년,%)	28.98	8.00	9.95	8.13	7.04
주가지수(p)	376.3	562.5	1,028.1	504.6	748.1
환율(원/달러)	1,695	1,204	1,138	1,265	1,314.8
제조업 부채비율(%)	363.3	303.0	214.7	210.6	198.3(6월말)
신설법인수(월평균)	1,755	1,675	2,558	3,455	3,301
부도법인수(월평균)	511	644	207	233	196
벤처기업수(누계: 개)	-	2,042	4,934	8,798	11,392
주택건축(천호)	596	306	405	433	382(1~10월)
고용보험가입자수(만명)	427	527	605	648	689(11월말)
인터넷 이용자수(만명)	163	310	1,086	1,904	2,438

되고 대기업도 경쟁력이 없으면 망한다는 인식이 정착되면서 외형 부풀리기보다는 수익성 위주의 내실있는 경영이 보다 더 중요하다는 인식이 확산되었다. 제조업체의 경상이익 및 당기순이익이 적자에서 흑자로 반전되었고 유상증자를 통해 부채 비율 및 자기자본비율을 개선함에 따라 이자보상 배율이 상승하여 현금흐름이 개선되고 기업의 재무구조도 개선되었다.

건강한 금융시스템 마련

IMF 외환위기 이후 전체 금융기관의 29%에 달하는 총 600여개의 부실금융기관을 정리하였고 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제정, 금융감독 체계정비, 국제기준의 자산건전성 분류기준(FLC) 제도의 도입, 적기시정조치제도 도입 등 제도개선을 통해 금융기관 스스로 수익성과 건전성을 제고하도록 유도하였다.

그 결과 2001년 6월말 현재 일반은행의 부실채권 규모는 30조2천억원으로 선진국 수준인 5%대로 축소되었으며, BIS 자기자본비율도 국제기준 8%를 훨씬 상회한 10%대를 보이고 있다. 또한 금융지주회사 설립과 자발적 합병을 통한 대형화·겸업화로 금융산업의 경쟁력이 제고될 수 있는 기틀이 마련되었다.

공공 및 노동 부문 개혁

작지만 효율적인 정부 부문을 만들기 위해 1998~2000년간 공공 부문에서 총 13만명을 감축하는 한편 11개 공기업의 민영화를 통한 경영효율 제고와 대국민 서비스 향상도 도모하고 있다.

노동분야에 있어서 노사정위원회를 출범시켜 고

우리 경제의 구조적 문제를 치유하고
시장경제 원리를 정착시키기 위해
투명하고 책임지는 기업 경영풍토 조성,
부실금융기관 정리를 통한 건강한 금융
시스템 마련, 공공 및 노동 부문 개혁 등
기업·금융·공공·노동 부문에 걸친
구조개혁을 단계적으로 추진하였다.

용보험 확대, 기업의 투명성 확보 등 90개항에 이르는 사회적 합의를 도출하였고, 정리해고제·탄력적 근로시간제 도입 등을 통해 노동시장의 유연성을 제고하는 한편 출산휴가·육아휴직제도 개선, 최저임금제 확대 적용 등으로 근로자의 권리도 강화함으로써 신뢰와 협조에 기반을 둔 선진 노사문화가 싹틀 수 있는 기반을 마련하였다.

생산적 복지 확충과

중산·서민층의 생활안정 도모

1998~2000년 3년간 20조원의 실업대책 예산을 투입하여 총 1,361만명에게 혜택을 부여하는 등 외환위기에 따른 대량 실업문제를 해소하기 위해 범정부적으로 실업대책을 추진하였다. 공공근로사업·인턴 등 단기일자리 제공과 실직자 직업훈련을 통해 일자리를 창출하였고 특히 청소년층·40대 중장년층 등 취약계층 중심으로 일자리를 창출하는 데 전력하여 실업해소와 내수진작이라는 일석이조의 정책적 효과를 달성하였다.

또한 2002년말까지 주택보급률 100% 달성을

목표로 서민의 주거생활 안정에 전력을 쏟았다. 주택에 대한 개념이 소유에서 주거로 변화함에 따라 임대주택사업을 육성함으로써 중산·서민층의 내 집 마련 부담을 완화해 주기 위해 노력하는 한편, 영세민 전월세 보증금 대출한도 인상 및 대출금리 인하, 근로자·서민 전세자금 대출한도 인상, 전월세 보증금 최우선 변제보장한도 인상 등을 통해 세입자 지원과 보호를 강화했다.

이와 함께 4대 사회보장제도를 획기적으로 확충함으로써 명실공히 국민의 기초생활이 보장되는 시대로의 전환을 모색하였다. 1998년 10월부터 전사업장에 대해 고용보험 가입을 의무화하고 실업급여 지급을 확대하여 실업의 고통을 완화하는 한편 의료보험의 내실화로 건강한 사회를 구현하기 위해 노력하고 있다.

그리고 산재보험 적용대상을 모든 근로자로 확대하고 수혜기간을 365일로 확대하여 모든 근로자가 산업재해로부터 보호받을 수 있게 하였으며 국민연금을 농어촌 거주 농어민과 자영업자, 5인 이상 사업장의 사용자 및 근로자, 도시지역 주민까지 확대·실시함으로써 전국민 연금시대를 열었다.

한편, 2000년 10월 국민기초생활보장제도를 시행함으로써 종전에 54만명이었던 생계비 지급 수혜자를 2001년 6월에는 151만명으로 확대시키는 한편 근로자의 근로유인을 위해 근로소득 공제, 자활프로그램의 참여조건 생계비지급 등 제도를 개선함으로써 시혜적 복지정책으로 인한 근로의욕 상실이라는 부작용을 최소화하고 있다.

아울러 농어가 부채 상환부담을 경감하고 농어가 경영안정의 기틀을 마련하기 위해 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」을 제정하여 총 17조

5,500억원 규모의 농어가 부채 경감대책을 시행하는 한편, 쌀시장 개방에 따른 피해를 막기 위해 논농업 직불제를 시행하고 농작물 재해보험제도를 도입하여 농가소득의 안정을 도모하였다.

구조개혁 지속될 수 있는 기틀 마련할 때

이상의 성과를 바탕으로 「국민의 정부」의 남은 과제들을 살펴보면 다음과 같다.

구조개혁의 내실있는 마무리

지난 4년간 시장경제 시스템 작동을 위한 제도적 인프라를 지속적으로 확충해 왔으나 아직도 경제주체들의 의식과 관행의 변화는 기대보다 미흡한 것이 사실이다.

기업의 경우 과거의 외형 위주 경영관행으로 회귀하려는 성향이 나타나고 있으며, 금융기관도 공적자금 투입과 금융시장 상황 호전의 결과인 수익성 향상을 경영효율성이 제고된 것으로 오해하고 있다. 공공부문은 혁신에도 불구하고 국민들이 체감할 수 있는 수준에는 미달하고 있으며, 노동시장에 있어서도 제도상으로는 노동시장의 유연성도 도입되었으나 현장에서는 작동이 미흡한 상태이다. 또한 IMF 위기극복 과정에서 단기간내 사회안전망의 구축에는 성공했으나, 수혜자 선정 등 복지서비스의 전달 측면에서 혜택이 골고루 필요한 사람에게 돌아가도록 제도의 보완도 필요한 상황이다.

따라서 남은 1년의 기간동안 새로운 제도를 도입하기보다는 그동안 도입했던 제도들이 국민들의 의식과 관행의 변화로 확산되어 실제 현장에서 철저히 이행되도록 개혁의 관리자로서의 역할에 매

진함으로써, 구조개혁이 다음 정부에서도 지속적으로 추진되도록 기틀을 마련해야 한다.

우리 경제의 새로운 성장동력 확충

「국민의 정부」는 외환위기의 극복과정에서 과감한 정보화투자를 통하여 우리 경제가 지식정보강국으로 부상하는 기틀을 마련하였다.

이제는 이미 세계수준에 도달한 정보통신산업을 다른 전통산업과 접목하여 경제 전체의 생산성을 향상시켜야 하며 또한 BT·NT·ET·CT 산업도 적극 육성하여야 한다. 이미 이러한 차세대 기술을 육성하기 위한 전략을 수립하고 추진하고 있지만, 민간기업이 할 수 없는 인력개발과 기초 R&D 개발에 대한 집중 투자를 소홀히 해서는 안 될 것이다.

국제경제 환경 변화에 철저히 대비

지난 수십년간 누적된 금융부실을 정리하고 금융 구조조정을 추진하는 과정에서 투입된 156조원에 달하는 공적자금에 대한 관리를 철저히 하여 국민부담을 최소화하여야 할 것이며, 또한 기발행한 채권원금과 이자상환으로 인한 재정부담이 급격하게 증가할 것이므로 이러한 재정부담을 장기적 안목에서 합리적인 방향으로 조정해 나가야 한다.

다른 한편으로는 생산적 복지정책의 확대로 재정이 부실화되거나 선진병으로 일컬어지는 ‘노동기피·공적부조 선호’라는 폐해가 확산되지 않도록 경계를 해야 한다. 특히 공적연금은 초기에는 흑자를 보이다가 성숙됨에 따라 대규모 적자로 전환된다는 점에 유의하여 초기부터 부실화되지 않도록 철저히 대비해야 하겠다.

「국민의 정부」는 남은 1년의 기간

동안 구조개혁 등 주요 정책을 내실있게 마무리하고 정보통신산업을 다른 전통산업과 접목하여 경제 전체의 생산성을 높일 것이다.
또, 공적자금의 철저한 관리로 국민부담을 최소화하고, 새로운 도전과 국제환경 변화에 철저히 대비해 나갈 것이다.

한편 대외의존도(수출입의 GDP비중)가 73%에 달하는 우리나라는 급변하는 세계경제 환경에 적절히 대응하지 않으면 치열한 지구촌 세계경제에서 생존을 위협받게 된다. 최근에는 중국의 급부상, 일본의 장기침체, WTO 뉴라운드 협상 출범 등으로 우리를 둘러싼 대외환경이 급변하고 있는 만큼 적극적으로 새로운 세계 및 지역 경제질서 형성에 참여해야 하겠다.

그리고 중장기적 안목에서 남과 북에 상호이익이 되는 방향으로 남북경협을 추진함으로써 장기적으로 동북아 물류 및 비즈니스 중심지로 도약하는 기반을 차근차근 쌓아 나가야 할 것이다. **▶▶▶**

금융부문 개혁

금융산업의 국제경쟁력 강화

정 부 주도의 경제발전 과정에서 우리 경제는 단기간내에 고도성장을 이룩하였다. 그러나 외형 위주의 압축성장 과정에서 기업은 과잉투자·과다부채 등으로 재무구조가 부실화되고, 금융회사는 대기업 편중 여신, 외화의 만기불일치(mismatch), 도덕적 해이(moral hazard) 등으로 경영의 건전성이 악화되는 구조적인 취약성을 잉태하고 있었다.

기업자금 경색 완화와 금융중개 기능 회복 위해 금융구조조정 추진

한보·기아 등 대기업의 연쇄도산은 이러한 기업과 금융 부문의 구조적 취약성을 그대로 드러내면서, 결국 1997년말 경제위기를 겪게 되는 결과를 초래하였다. 즉, 대기업의 연쇄도산으로 인하여 이들 대기업에 대규모 자금을 지원한 금융기관들이 부실화됨으로써 '기업부실 → 금융부실 → 외환위기 → 금융중개 기능 마비 → 실물경제 침체'라는



김 주 현
금융감독위원회 감독정책과장
(jhkim@fsc.go.kr)

악순환에 빠지게 되었던 것이다.

기업활동과 금융기능이 마비되는 경제위기 상황을 극복하고자 정부는 1998년 4월 이후 종합적이고 체계적인 금융·기업 구조조정 프로그램을 마련하여 추진하였다.

1단계 금융 구조조정은 당면한 경제위기에 대응하여 기업자금 경색을

완화하고 금융중개 기능을 회복하는데 중점을 두었다. 회생불가능한 부실금융기관은 합병·계약이전·청산 등으로 정리하였고, 회생가능한 금융기관에 대해서는 공적자금 지원을 통한 조기 경영정상화를 추진하였다.

국제금융환경 변화에 부합하는 금융감독체제를 구축하기 위해 1998년 4월에 금융감독위원회를 설립하였고, 1999년 1월에는 은행·증권·보험·비은행으로 각각 분리되어 있던 감독기능을 금융감독원으로 통합하였다.

금융기관의 구조조정을 지원하기 위해 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」, 「상법」, 「증권거래법」 등 관련 법규를 개정하고, 종전에 은행에 대해서만

적용하던 적기시정조치(Prompt Corrective Action) 제도를 비은행권으로 확대하였으며, 은행에 대해서는 경영평가제도(CAMELS)와 연계운용하였다. 또한 선진금융기관의 모범사례를 토대로 사외이사 중심의 이사회제도, 감사위원회 및 준법감시인제도를 도입하여 금융회사의 경영지배구조를 개선함으로써 금융회사의 의사결정 및 내부감사 체제의 선진화를 추구하였다.

과감한 구조조정 노력의 결과, 단기간내에 금융중개 기능이 어느 정도 복원되고 실물경제의 회복 기반이 마련되는 등 당면한 경제위기 상황을 극복하는 성과를 거두었다. 그러나 2000년 들어 경제호전에 따른 구조조정 의지의 약화, 대우사태 등 잠재부실의 현재화, 대외여건 악화 등으로 금융회사의 경영정상화가 지연되고 금융시장이 다시 불안해지는 등 경제위기가 재연될 것이라는 우려가 제기되었다. 이에 따라 정부는 2000년 9월 ‘2단계 금융 구조조정 추진 계획’이라는 종합적 구조조정 청사진을 발표하고 추진하였다.

2단계 금융 구조조정은 1단계 구조조정의 성과를 바탕으로 잠재부실의 조기정리, 부실방지를 위한 제도 개선 및 소프트웨어 측면의 개혁을 통한 금융산업의 경쟁력 강화를 추진하였다. 그리고 부분예금보장제도의 시행(2001년 1월 1일), 적기시

경제위기 상황을 극복하고자 정부는 종합적이고 체계적인 금융·기업 구조조정 프로그램을 마련·추진하였다. 이에 따라 금융시장이 안정되고 금융중개 기능이 회복되었으며, 금융산업의 경쟁력이 제고되었다. 또한 실물경제 회복에 기여하였고 대외신인도가 제고되었다.

정조치제도의 보완, 리스크관리 강화, 신자산건전성분류제도(FLC)의 제2금융권 확대시행, 공시·회계관련 제도 및 관행의 개선 등을 통해 시장친화적·사전에방적 금융감독으로 전환하기 위한 기반을 구축하였다.

금융시장 안정 등 개혁성과 가시화

1, 2단계 금융 구조조정 추진으로 금융시장이 안정되고 금융중개 기능이 회복되는 등 개혁의 성과가 가시화되었다.

금융시장의 안정 및 금융중개 기능 회복

IMF 구제금융 직후 경제의 불확실성이 매우 큰

〈표 1〉 금융 구조조정 추진에 따른 부실금융기관 정리 현황

(단위 : 개사)

	은행	종금	증권	보험	투신	금고	신탁	리스	계
1997년말	33	30	36	50	30	231	1,666	25	2,101
정리현황	-14	-28	-7	-15	-7	-122	-407	-10	-610
신설 등	1	1	16	9	6	12	9	3	57
2001년말	20	3	45	44	29	121	1,268	18	1,548

주 : 투신사에는 투신운용사 포함

상황에서 금리가 치솟고 주가가 폭락하여 기업들의 자금조달이 어려웠는데, 금융·기업 구조조정이 어느 정도 성과를 거둔 지금 직·간접 금융시장이 공히 제 기능을 회복하였다고 볼 수 있다. 경제위기 이후 30%까지 올랐던 이자율은 1999년 상반기부터 점차 하향안정세를 유지해오고 있고, 환율도 1997년말 1,695원에서 지금은 1,300원 내외로 안정되었으며, 주가도 1997년말 376.31에서 최근 700대로 상승하였다. 또한 직접금융시장에서의 자금조달도 1997년 37조3천억원에서 2001년 99조4천억원으로 증대되고, 은행대출기능도 정상화되었다.

금융산업의 경쟁력 제고

은행의 경우 BIS 자기자본비율이 1998년말 8.23%에서 2001년 9월말에는 10.70%로 증가하였고, 부실채권비율은 1999년말 12.9%(61조원)에서 2001년말 3.4%(18조8천억원)로 대폭 감소하여 건전성이 제고되었다. 그리고 일반은행의 당기순이익은 1998년 12조5천억원으로 순손실을 보이던 데서 2001년에는 대손충당금 7조1천억원 적립후 5조2천억원의 순이익을 실현하는 등

금융회사의 수익성도 상당히 개선되고 있다.

금융산업에 있어 또 다른 큰 변화는 금융회사의 대형화·겸업화를 통해 시장에서 경쟁에 의한 구조조정이 촉진될 수 있는 계기가 마련되었다는 것이다. 2001년 11월 국민·주택은행의 합병으로 자산규모 186조원의 국내 1위, 세계 68위의 대형 선도은행(leading bank)이 탄생하였고, 그보다 앞서 2001년 4월 국내 최초의 금융지주회사로서 우리금융지주회사가 출범하였으며, 신한은행도 2001년 9월 금융지주회사를 설립하고 BNP파리바 그룹과의 전략적 제휴를 추진중이다. 이에 따라 이제는 금융회사들이 경쟁에서 살아남기 위해 스스로의 필요에 의해 합병 등을 추진하는 시장여건이 마련되었다.

실물경제 회복에 기여

금융 구조조정을 통한 금융시장 안정과 금융중개 기능 회복을 통해 우리 경제는 IMF위기에서 벗어나 괄목할 만한 성과를 이룰 수 있었다.

GDP 성장률은 1998년 -6.7%에서 1999년 10.9%, 2000년에는 8.8%로 회복되었으며, 실업률은 1998년 6.8%에 달하던 것이 2001년말

〈표 2〉 주요 실물경제지표의 변화 추이

(단위 : %, 억달러)

	1997년(말)	1998년(말)	1999년(말)	2000년(말)	2001년(말)
GDP성장률	5.0	-6.7	10.9	8.8	2.7 (3/4분기까지 잠정)
실업률	2.6	6.8	6.3	4.1	3.4
수출실적 (증가율)	1,362 (5.0)	1,323 (-2.8)	1,437 (8.6)	1,723 (19.9)	1,386 (11월까지)
설비투자추계 (1995.1월=100)	83.8	68.7	116.7	114.1	120.4
외환보유고	89	458	741	962	1,028

3.4%로 하락하였다. 수출증가율을 보면 1998년에 -2.8%로 감소하였다가 1999년 8.6%, 2000년 19.9%로 증가하였다. 그리고 외환보유고는 IMF 지원자금 195억달러를 지난 2001년 8월 23일 조기 상환하고서도 2001년말 현재 1,028억달러를 보유하여 세계 5위의 외환보유국이 되기에 이르렀다.

대외신인도 제고

금융시장의 안정과 실물경제의 회복으로 대외신인도가 크게 개선되었다. S&P는 우리나라의 신용등급을 1997년 12월 투기등급인 B+에서, 1999년 11월 투자등급인 BBB로 조정하였다가 지난해 11월에는 BBB+로 한 단계 더 상향조정한 바 있다. 그리고 2001년 8월 23일자 영국의 *THE TIMES*는 “IMF 구제금융을 2년 8개월 앞당겨 상환한 한국은 이를 자랑할 만한 이유가 충분하며 다른 아시아 국가들이 본받아야 할 본보기”라고 하고 있다. 국제사회에서도 우리나라가 경제위기를 성공적으로 극복하였다는 것을 인정하고 있는 것이다.

선진 금융감독체제 확립 및

금융 이용자 · 투자자 보호가 향후 과제

감독의 선진화를 위해서는 무엇보다 감독당국의 직접적 규제에 의한 감독방식으로부터 시장에 의한 자율적 감시가 중시되는 시장중심형 감독체제(market-based supervision)로 전환하는 것이 필요하다. 또한 위규적발 등 사후적이고 과거회귀적인 감독방식에서 벗어나 리스크 중심의 시장친화적인 감독체제를 정착시킴으로써 사전예방적 ·

향후 금융정책은 시장중심형
감독체제로의 전환, 리스크 중심의
시장친화적인 감독체제 정착, 금융
이용자 및 투자자 보호를 위한 시장규율
강화, 금융소프트웨어 개혁을 통한
금융산업 경쟁력 강화 등의
과제를 안고 있다.

미래지향적인 감독을 해 나가야 한다.

올해부터 시장리스크를 감안한 BIS자기자본보유제도를 본격 시행한 데 이어 2005년부터는 신 BIS자기자본규제제도가 시행될 수 있도록 준비해 나가고, 외환 및 파생금융상품 관련 리스크관리를 강화하며, 금융감독정보시스템(ISIS) 등을 통한 상시 동향점검 및 현장검사와의 연계를 강화하는 등 금융감독체제를 선진화시켜 나가야 하겠다.

금융이용자 및 투자자 보호를 위한 감독정책의 수행이 필요하다. 이는 그동안 추진해 온 금융 구조 조정의 성과를 다수의 금융이용자들이 함께 나눌 수 있게 한다는 측면 외에 금융이용자 및 투자자 보호를 위한 시장규율을 강화함으로써 금융회사들의 건전성을 제고시키는 효과가 있다.

특히 중요한 것은 기업경영의 투명성을 확립하고 불공정거래를 근절시킴으로써 투자자의 신뢰를 회복하는 일이다. 이는 자본시장 발전을 통한 직접 금융의 확충을 통해 우리 경제를 지속적으로 발전시켜 나가기 위해서도 시급한 과제라고 생각된다. 이를 위해 “불공정거래는 반드시 처벌받는다”는 시장인식이 자리잡을 수 있도록 조사 및 제재를 강화

함으로써 공정한 금융질서를 확립하여 투자자 보호를 강화하여야 할 것이다. 더불어 공시제도 및 회계제도의 지속적인 개선을 통하여 기업경영의 투명성을 제고해 나가야 할 것이다.

우리 금융산업이 21세기 핵심 지식기반산업으로 발전하기 위해서는 경영관행·기법 등 금융소프트웨어 측면의 개혁을 적극 추진하여 금융산업의 질적 경쟁력을 강화해 나가야 한다. 이를 위해 정부는 2001년 금융소프트웨어 개혁의 10대 과제를 선정하였다. 금융소프트웨어 개혁은 금융회사 스스로가 필요성을 인식하고 추진해 나가야 하는 과제인 만큼 정부는 시장에서의 적절한 경쟁 유지 등을 통해 금융회사들이 스스로 금융혁신을 추진할 수 있는 분위기를 조성하고 지원해 나가는 역할을 해야 할 것이다.

이제는 우리나라 금융회사들이 외국의 선진 금융회사들과 정면으로 부딪쳐서 경쟁해야 하고, 치

열한 경쟁의 장에서 살아남아야 한다. 경쟁에서 살아남기 위해서는 IT에 대한 효과적인 투자와 함께 선진금융기법의 활용 등을 통해 서비스의 질을 제고하고 수익창출 기반을 확충해 나가는 한편, 필요한 전문인력을 양성·확보해야 한다. 그리고 우리나라에서도 자본력과 네트워크를 바탕으로 고수익을 창출하는 투자은행(investment bank)과 업계 전체를 안정적으로 선도해 나갈 수 있는 선도금융회사가 출현하여 국제무대에서도 당당하게 경쟁해야 할 것이다.

정부에서도 금융산업의 국제경쟁력 강화를 위해 불필요한 규제의 완화·폐지 및 제도적 지원의 강화에 힘써나갈 것이다. 2000년과 2001년 각각 1, 2단계의 금융분야 규제개혁을 추진하는 등 꾸준히 노력해 왔듯이, 향후에도 지속적으로 불필요한 규제를 없애나갈 계획이다. 국문



용 어 해 설



공개시장조작(open market operation)

중앙은행이 증권시장에서 통화금융기관을 대상으로 국공채 등 유가증권을 매입 또는 매각함으로써 통화량을 늘리거나 줄이고, 나아가서 유가증권의 수익률에 영향을 주어 시장금리를 변동시킴으로써 유동성을 조절하는 정책수단이다.

이 정책수단은 정책 효과가 금융시장의 가격 메커니즘을 통해 나타나고 중앙은행이 필요에 따라 조작 시기 및 규모를 신중적으로 결정할 수 있다는 점에서 중앙은행 정책수단 중 가장 선진적이며, 현재 대부분의 선진국이 주된 통화정책수단으로 활용하고 있다.

과거 우리나라에서는 조작대상 증권이 충분치 못하고 금융시장이 발달되지 못하는 등 여건이 성숙되지 않아 공

개시장조작이 본격화되지 못하였다. 1980년대 후반 경상수지의 흑자와 외국자본의 유입 증가 등으로 해외 부문을 통한 통화의 공급이 크게 늘어남에 따라 이를 흡수하기 위해 통화안정증권을 비롯한 통화 조절용 채권을 많이 발행하는 등 보다 직접적인 시장개입방식을 활용한 바 있다.

그러나 1990년대 후반에는 외환위기를 수습하는 과정에서 국채가 대량으로 발행됨에 따라 양적인 여건이 어느 정도 개선되었으며, 이들 유가증권에 대한 경쟁입찰방식의 도입, 발행기간의 다양화 등으로 질적인 여건도 점차 개선됨에 따라 공개시장조작이 주요한 통화정책으로 활용되는 추세이다.

금융부문 개혁

금융 소프트웨어 개혁의 지속적인 추진을

1997년말의 경제위기는 금융 위기가 가장 중요한 도화선이 되었던 것이다. 금융위기는 바로 금융기관들이 대규모의 부실채권을 보유하여 금융의 기본 체계가 마비되고 이에 따라 외환이 빠져나가 국민 경제의 대외적 지불능력이 문제가 되는 심각한 상황이었다.



하 성 근

연세대학교 경제학과 교수
(skha@base.yonsei.ac.kr)

그러나 다행히 정부를 비롯한 각 경제주체의 노력으로 우리는 금융위기에서 거의 완전히 벗어나게 되었을 뿐만 아니라 금융체계와 금융산업을 한 단계 높일 수 있는 기반까지 마련하게 되었다. 지금 시점에서 이러한 금융부문에서의 위기 극복과 구조개혁은 상당한 성과를 거두었다는 것을 부인할 수 있는 사람은 많지 않을 것이다.

특히 지난해 이후 우리 금융 부문의 실적은 기대 이상으로 크게 나타났다. 1998년말 13.6%에 달하던 일반은행 부실채권 비율은 2001년말에는 5%대 이하로 대폭적으로 개선되었다. 그리고 일반은행의 당기순이익도 1998년에 -20조7천억원이었던 것이 지난해말에는 5조2천억원의 기록적인

흑자로 전환되었다. 물론 이러한 획기적인 변화가 모두 지난 4년간의 구조조정의 성과라고 볼 수는 없다. 그 중에는 상당부분이 경기순환이나 전환기적 여건에 연유되어 있다고 볼 수 있다.

그리고 기업이나 공공 부문에 비하여 그간의 금융부문의 성과가 큰 것

은 확실하지만, 아직도 금융구조개선이 부분적으로 미완성인 상태에 있는 것이 많다. 특히 금융의 세계화와 온라인화가 진행되고 있는 여건을 감안할 때 앞으로 우리나라의 금융기관과 산업이 유연하게 구조적으로 적응해야 할 사항이 많이 남아있는 것이 사실이다.

부실 제거와 건전성 · 수익성 제고는 가장 중요한 성과

그간의 구조조정 노력이 이루어낸 가장 중요한 성과는 상당수의 금융기관을 과감하게 정리하고 금융기관의 건전성과 수익성을 크게 개선시켰다는

금융부문 구조조정 **의 가장 큰 성과는 부실을 과감하게 정리하고 건전성과 수익성을 크게 개선시켰다는 점이다. 그리고 금융기관의 자본 적정성이 크게 향상된 점과 부실채권비율의 획기적 감소도 중요한 성과이다. 또한 공적자금의 투입은 시의적절했던 것으로 평가된다.**

점이다. 퇴출과 합병을 통해 금융기관의 수가 대폭 줄어드는 반면 그 규모는 크게 증대되었다. 1997년말 2,101개이던 금융기관의 수는 2001년 11월 말에 1,553개로 줄어들었다.

그리고 금융기관의 자본 적정성이 크게 향상된 점도 중요한 성과이다. 1998년말 8.23%였던 일반은행 BIS 기준 자기자본비율은 2001년 9월 10.4%로 증가되었으며 거의 모든 은행들이 10%에 근접하거나 10%를 상회하였다(〈표〉참조).

그리고 금융기관의 부실채권도 앞서 언급한 바와 같이 크게 줄어들었다. 특히 일반은행의 고정여신 총액은 신자산건전성 분류기준(FLC ; Forward Looking Criteria) 도입 등 부실채권산

정 기준의 강화에도 불구하고 2001년 9월 현재 20조3천억원의 수준으로 대폭 감소하여 고정여신총액이 자본 총액을 초과하는 현상도 없어지게 되었다. 1999년말 현재 은행과 비은행 금융기관의 부실채권은 모두 66조7천억원에 달하였다. 이러한 부실채권 비율의 획기적인 감소는 은행 자체의 구조조정과 수익개선에 기인한 부분도 있지만 많은 부분은 거액의 공적자금의 투입에 힘입었던 것이었다.

금융기관들은 부실의 짐이 경감되고 수익성과 생산성은 크게 개선되었다. 2001년중 일반은행은 제충당금 전입액이 6조4천억원에 이르고 있으나 5조원 이상의 당기 순이익을 실현하였다.

그리고 금융기관의 생산성 지표인 직원 1인당 대출금·예수금·총자산 등의 지표는 1997년에 비하여 현저하게 상승하는 행태를 보이고 있다. 동시에 총자산이익률(ROA ; Return on Assets) 등 주요 수익성 지표들도 1998년 이후 크게 개선되는 추세를 나타내고 있다.

물론 이러한 개선에도 불구하고 선진국 수준과 비교할 때 우리나라 금융기관의 수익성 정도는 아직 크게 미흡한 상태에 있는 것이 사실이다. 여타튼 이상과 같은 금융부문의 부실 제거와 건전성 및

〈표〉 일반은행의 자본 확충성, 자본 적정성 및 자산(여신) 건전성

(단위 : 조원, %)

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년 9월
BIS 기준 자기자본비율	7.0	8.2	10.8	10.8	10.4
자기자본	18.1	16.0	21.7	20.1	25.3
(은행계정 총자산 대비 비중)	(4.3)	(3.8)	(4.8)	(4.3)	(4.8)
고정여신	22.7	21.2	44.5	32.0	20.3
(총여신 대비 비중)	(6.0)	(7.4)	(13.6)	(8.9)	(5.6)

자료 : 금융감독원

수익성 제고는 국제수준에서 볼 때, 질적으로나 양적으로 더 개선되어야 할 측면이 있지만 그 결과 자체는 괄목할 만한 성과라고 보아야 할 것이다. 그러나 이러한 결과를 이루는 데는 많은 비용을 치를 수 밖에 없었다.

공적자금 투입은 시의적절했지만 투입자금 최대한 회수해야

정부는 2001년 11월말까지 총 152조9천억원의 공적자금을 투입하여 금융위기 해소와 금융체계 정비를 도모하였다.

현시점에서 투입된 공적자금이 얼마나 효율적이었는가를 평가하기에는 쉽지 않다. 객관적인 평가는 좀더 시간이 지난 후에 가능하다. 잠정적인 판단일 수 있지만 제1차로 투입된 109조6천억원의 공적자금은 그 시의성에 있어서 적절했던 것으로 평가된다. 그러나 2000년 하반기 이후에 투입된 약 40조원의 공적자금은 그 투입시기가 보다 앞당겨졌더라면 그것이 금융 구조조정에 보다 더 효율적으로 기여했을 것이다.

한편 공적자금 투입과정에서 공적자금 수령 금융기관에 요구한 자구노력과 그 이행 독려도 상당한 성과가 있었다. 그러나 최근 해당 금융기관의 경영과 수익이 개선됨에 따라 약속한 자구노력이 해이해질 수 있는 가능성이 크다. 따라서 정부당국은 보다 엄격히 공적자금 투입 금융기관의 양해각서(MOU) 이행을 감시하고 독려해야 할 필요성이 있다. 특히 감독당국은 양해각서의 이행실적을 수시로 공개하여 해당 금융기관이 시장의 평가와 압력을 받도록 하는 것이 바람직하다.

그러나 투입한 공적자금의 회수율이 지금까지 30% 미만에 있다. 물론 상당부분의 공적자금은 예금 대지급 등으로 사용되었기 때문에 매몰비용(sunk cost)의 성격을 가진다. 그럼에도 불구하고 정부당국은 투입된 공적자금을 최대한 회수해서 국민의 부담을 줄여야 한다. 특히 최근 들어 외국자금 유입의 확대 등으로 증시 활황 분위기가 조성되고 있으므로 정부당국은 공적자금 투입과정에서 소유하게 된 국유 은행의 지분을 적당한 시점에서 매각해서 공적자금을 최대한 회수하려는 노력에 박차를 가해야 한다.

물론 금융산업의 부실을 제거하고 효율화를 하기 위해서는 공적자금의 투입만으로 되지 않는다. 이에 따라 정부는 금융부문의 구조개혁을 뒷받침하기 위해 주요한 제도적·법적 장치를 마련하였다. 1998년에 제정된 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 그리고 2001년 9월에 제정한 「기업 구조조정 촉진법」 등은 금융기관과 기업의 회생 및 퇴출의 원활화를 위하여 설정되었던 제도적 장치이다. 이러한 장치를 앞으로 독일 등 외국의 예를 참조하여 더욱 실효성 있고 효율적인 제도로 정착되도록 지속적으로 개선할 필요가 있다.

그리고 그간 새롭게 도입된 신자산건전성 분류 기준이나 적기 시정조치 제도는 금융기관 부실의 예방에 필요한 적절한 장치였다. 이러한 제도도 계속 보완, 금융감독 역량을 제고시켜 나가야 할 것이다. 특히 감독당국이 도입을 고려하고 있는, 시장 위험이 반영된 BIS 자기자본보유제도를 본격적으로 시행하는 것이 필요하다. 이 제도는 금융기관의 위험관리능력을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

정부는 투입된 공적자금을 최대한 회수하여 국민부담을 줄이고, 시장위험이 반영된 BIS 자기자본보유제도를 본격적으로 시행하는 한편 차별보험료 제도를 도입할 필요가 있다. 또 성과 중심의 경영문화가 정착될 수 있는 금융소프트웨어 개혁이 지속적으로 추구되어야 한다.

법적·제도적 장치 개선과 금융 소프트웨어의 지속적 개혁을

금융부문의 개혁 중 가장 중요한 조치 중의 하나가 2001년초 도입한 부분예금보장제도이다. 정부당국은 이 제도를 많은 논란과 주저 끝에 도입하였다. 만약 이 제도 도입을 유보시켰다면 개혁에 대한 시장 참여자의 신뢰를 많이 상실하였을 것이다. 이 제도로 해서 금융 구조조정을 정부의 개입에 의하기보다 시장 규율(market discipline)에 의하여 유도하는 중요한 제도적 장치를 마련한 셈이 된다. 앞으로는 금융기관의 신용에 따라 차별적인 예금보험료를 부과하는 차별 보험료제도를 도입하여 개별 금융기관에 대한 상시적 구조조정 기능을 강화시킬 필요가 있다.

금융기관의 대형화와 겸업화는 세계적인 구조적 추세이다. 따라서 우리나라의 금융기관도 효율적으로 이러한 추세에 적응할 수 있도록 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 이러한 시대적 요청에 부응하여 「금융지주회사법」의 제정 등 다각적으로 정책적인 지원방안이 강구되고 있다. 그간 국민은행과 주택

은행의 합병이 성사되고 신한금융지주회사·우리금융지주회사 등이 설립되어 금융기관의 대형화 추세에 참여하게 되었다. 특히 국민·주택은행의 합병은 향후 다른 금융기관의 대형화와 경쟁력 강화에 중요한 기폭제가 될 것으로 기대된다.

최근 우리 금융기관들은 이전보다 높은 신뢰를 얻게 된 것은 사실이지만 아직도 그 신뢰성 정도는 충분치 못하다. 따라서 금융기관이 그 건전성과 수익성에 관한 보다 정확한 자료를 주기적으로 공개하여 시장신뢰 확보에 주력하도록 유도해야 한다.

그리고 기업은 물론 금융기관의 성공은 결국 사람에게 달려 있다는 것을 결코 잊어서는 안 된다. 무엇보다 금융기관의 책임자가 자기 책임하에 리더십을 발휘하지 못하는 경우 금융부실은 반복될 수밖에 없다. 따라서 금융기관의 책임경영 체제를 정착시킬 수 있는 이사회 제도의 개선, 소액주주 권익의 확대 등과 같은 금융권내의 제도적 개혁은 물론 성과 중심의 경영문화가 정착될 수 있는 금융 소프트웨어 개혁이 지속적으로 추구되어야 한다.

마지막으로 경제의 한 부문의 개혁이 지속적인 성과를 유지하려면 다른 부문의 개혁이 서로 비슷하게 진행되어야 바람직하다는 사실에 유의할 필요가 있다. 특히 금융부문의 개혁성공을 위해서는 기업·노동·공공 및 정치 부문에서의 개혁이 매우 중요하다. 기업 구조조정이 부진하고 노동시장의 유연성이 굳어지고 또한 공공부문에서 출선수범이 보이지 않을 때 금융 구조조정의 성과는 그 뿌리를 결코 굳게 내리지 못할 것이다. **▶**

기업부문 개혁

기업의 투명성 제고

지난 1997년말의 경제위기를 통하여 우리는 기업의 투명성이 기업 자체의 생존을 가름할 뿐만 아니라 시장과 국가의 신뢰성을 좌우한다는 중요한 사실을 깨달았다.



임 종 통

재정경제부 증권제도과장

기업의 경영 · 회계 불투명성이 경제위기의 한 원인

기업지배구조가 투명하지 못하고 후진적이어서 방만한 부실경영에 대한 내외부적인 통제장치가 미흡하였고, 회계정보 및 경영정보에 대한 신뢰도가 낮아 안정적인 투자자를 확보하는 데 실패했다고 할 수 있다. 대우그룹의 분식회계 등에서 알 수 있듯이 기업의 경영 · 회계 과정이 투명하지 못하면 기업에 부실이 쌓이게 되고 결국에는 붕괴되고 만다.

기업의 경영 · 회계의 투명성은 자본시장의 건전한 발전을 위해서도 매우 중요하다. 우리 경제 전반이 호전되고 기업 실적이 나아짐에도 불구하고 우리 기업의 주가가 주요국에 비해 전반적으로 낮게

평가받고 있는 것도 기업 경영의 투명성에 대한 국내외 투자자의 신뢰가 낮기 때문이다.

우리 기업의 가치 즉, 주가는 기업 경영이 투명하지 못한 만큼 할인(discount) 취급을 받고 있다는 것이다. 지난해 맥킨지(Mckinsey) 조사에 의하면, 우리 기업의 지배구조

가 개선될 경우 대내외 투자자가 지불할 용의가 있는 주가 프리미엄(premium)이 24%에 달하는 것으로 조사된 바 있다.

특히, 최근 미국경제도 엔론사의 분식회계로 영향을 받고 있다. 9 · 11 테러라는 충격을 회복하고 경기회복의 기대감으로 상승세를 보이던 미국 증시도 에너지 중개회사인 엔론사의 분식회계로 투자자의 불신이 확산되자 불안한 모습을 보이고 있다. 미국 7대 기업이었던 엔론이 지난해 12월에 갑작스럽게 파산한 데는 회계장부에 잡히지 않는 부외거래 및 파생금융상품 등 복잡한 금융기법을 악용한 분식회계 그리고 부실감사가 자리잡고 있는 것으로 알려져 있다.

기업 경영·회계의 낮은 투명성은
1997년말의 경제위기를 불러온 한
원인이었다. 정부는 기업경영의 투명성을
제고하기 위해 초기에는 새로운 제도
도입에 초점을 두었으며, 차츰 시장의
자율적 감시기능이 작동할 수 있도록
여건과 환경을 조성하고 있다.

투명성 제고 위한 제도 마련하고 시장 감시기능 강화 위한 환경 조성

경제위기의 한 원인으로 기업경영의 투명성이 낮았기 때문이라는 지적이 계속되고 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 노력이 필요하다는 공감대가 형성됨에 따라 1998년부터 기업경영의 투명성을 높이기 위한 노력이 기업지배구조 개선, 회계제도의 투명성 제고, 시장 감시기능의 강화 등을 중심으로 체계적으로 추진되었다.

초기단계에서는 새로운 제도를 도입하는 데 초점을 두었으며 2000년부터는 새롭게 시행된 제도를 보완하거나 제도변경에 따라 기업의 실제운영이나 경영관행이 개선될 수 있도록 기업 스스로 노력하고, 시장의 자율적인 감시기능이 제대로 작동될 수 있도록 여건과 환경을 조성하는 데 중점을 두었다.

기업지배구조 개선

외환위기 직후인 1998년 기업지배구조를 개선하기 위하여 대표소송권·회계장부열람권 등 소수

주주권을 대폭 강화하였다.

OECD각료이사회가 1999년 5월 기업지배구조 원칙을 발표함에 따라 우리나라에서도 국제적 기준에 부합하는 기업지배구조를 구축하기 위하여 민간위원회인 ‘기업지배구조 개선위원회’가 구성되었으며 동 위원회는 1999년 9월 ‘기업지배구조 모범규준’을 제정하고, 모범규준의 채택을 상장기업에게 권고하였다.

아울러 정부는 ‘기업지배구조 개선위원회’의 논의내용과 권고안을 토대로 이사·감사제도, 주주총회 등 기업지배구조 전반에 걸친 개선방안을 마련하여 시행하였으며, 2000년과 2001년 5월에 기존의 기업지배구조 개선내용을 보완하는 추가적인 기업지배구조 개선작업을 하였다.

각 부문별로 그동안 추진된 기업지배구조 개선내용은 다음과 같다.

첫째, 상장·코스닥기업에 대한 소수주주권을 강화하였다. 1998년 상장·코스닥기업의 주주에 대해서는 대표소송을 제기할 수 있는 요건을 보유지분 1% 이상에서 0.01% 이상으로 낮추는 등 소수주주권 행사요건을 대폭 완화하였다. 특히 대형 금융기관에 대해서는 지분을 요건을 상장·코스닥기업에 적용되는 기준보다 2분의 1씩 더 완화하였다. 소수주주의 이사선임권을 강화하기 위하여 1999년 7월부터 집중투표제를 도입하고 있으며, 2001년에는 총자산 2조원 이상인 상장·코스닥법인(이하 ‘대형 상장·코스닥법인’)의 경우 집중투표제를 도입하거나 배제하려는 정관변경에 대해서는 주주의 의결권을 3% 이내로 제한하는 등 대형 법인의 소액주주가 집중투표제를 활용할 수 있는 기회를 확대하였다.

둘째, 사외이사제도를 도입하는 등 이사제도를 대폭 개선하였다. 1998년 12월 사실상의 이사제도를 도입하여 시행하고 있으며, 1998년 2월부터는 상장법인에 대하여 사외이사 선임의 의무화하는 등 사외이사제도를 도입하였다. 현재는 상장법인뿐만 아니라 코스닥기업에 대해서도 적용하고 있으며, 특히 대형 상장·코스닥법인에 대해서는 총이사의 2분의 1 이상을 사외이사로 선임하도록 의무화하고, 사외이사가위원의 2분의 1 이상이 되도록 후보추천위원회를 구성하여 사외이사후보를 주주총회에 추천하도록 하였다.

사외이사제도가 제대로 기업경영에 정착될 수 있도록 2000년 12월에는 상장회사협의회가 중심이 되어 '사외이사 직무수행규준'을 제정하여 사외이사의 바람직한 활동기준을 제시하였고, 2001년 「증권거래법」과 「상법」을 개정하여 사외이사의 정보요구권과 외부전문가의 조력을 받을 수 있는 권리를 명시하는 등 사외이사활동을 제도적으로 지원하였다. 또한 대형 상장·코스닥법인의 경우 1%(자본금이 1천억원 이상인 경우에는 0.5%) 이상의 지분을 보유한 주주에게는 사외이사후보 추천권을 부여하는 등 소액주주가 사외이사 선임과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하였다.

이와 함께 주주가 충분한 정보를 가지고 이사선임을 위한 주주총회의 의사결정에 참여할 수 있도록 주주총회 소집통지시 이사후보자의 경력, 최대주주와의 관계, 거래내역 등 이사후보자에 대한 정보를 미리 통보하도록 하고, 사외이사의 활동내역도 제공하도록 하여 이사선임절차를 강화하고 사외이사에 대한 주주의 평가기능을 제고하였다.

셋째, 감사를 대체하는 감사위원회제도를 도입

하는 등 감사제도를 대폭 강화하였다. 1999년 「상법」을 개정하여 감사위원회제도를 도입하고, 감사위원회는 사외이사가위원의 3분의 2 이상이 되도록 하여 경영진이나 대주주로부터 독립적인 업무수행이 가능하도록 하였다. 특히 「증권거래법」을 개정하여 대형 상장·코스닥법인에 대해서는 감사위원회 설치를 의무화하였다. 2001년 3월에는 감사위원회의 위원이 되는 자를 주주총회에서 선임하는 경우 주주의 의결권을 3% 이내로 제한하여 감사위원회 위원 선임에 있어 대주주의 영향력을 최소화하고, 감사위원회의 위원장은 반드시 사외이사가 되도록 하는 등 운영방식을 개선하였다.

회계제도의 투명성 제고

기업회계의 투명성을 높이고 공시제도를 개선하였다.

신뢰할 수 있는 회계정보는 경제주체의 올바른 의사결정을 유도하여 효율적인 자원배분을 도모하는 등 경제전반의 효율성을 제고할 수 있으며 자본시장의 신뢰를 높일 수 있다. 1998년 12월부터 국제회계기준에 적합하도록 기업회계기준을 개정하였으며 은행·증권·보험 등 업종별 회계처리기준을 제·개정하였다. 재벌의 재무현황이 신뢰성 있게 공시될 수 있도록 2000년 7월부터 기업집단 결합재무제표제도를 도입하여 시행중이다.

아울러 감사인 선임시 대주주의 의결권을 3%로 제한하는 등 감사인 선임의 투명성을 제고하였다. 감사인의 직무수행의 독립성을 제고하기 위해 공인회계사가 1주라도 주식을 가진 기업이나 3천만원 이상의 채권·채무 관계가 있는 기업에 대해 감사할 수 없도록 하였다.

정부는 기업지배구조 개선을 위해
소수주주권 강화, 사외이사제도 및
감사위원회제도를 도입하고, 기업의
회계 투명성을 대폭 높이도록 공시
제도를 개선하고 규제를 강화하였다.
또한 시장에 의한 기업경영의 감시
기능도 점차 강화해 가고 있다.

또한 허위·부실 공시법인에 대해서는 2000년
부터 금전적인 제재수단인 과징금을 부과할 수 있
도록 하였으며, 2001년에 부과한을 5억원에서
20억원으로 상향조정하고 형사처벌도 1년 이하의
징역에서 5년 이하의 징역으로 강화하였다.

한편 2000년부터 분기보고서제도를 시행하고
있으며, 2001년 7월에는 대형 상장·코스닥법인
과 금융기관에 대해서는 분기보고서에 대한 공인
회계사의 검토제도를 도입하였다.

이와 함께 이미 공시한 내용의 진척상황이나 변
경사항이 주기적으로 공시될 수 있도록 하고, 대형
상장법인에 대해서는 공시기준을 강화하는 등 공
시제도를 강화하였으며, 대주주나 특수관계인과
일정규모 이상의 거래를 하는 경우에는 이사회의
승인을 반드시 얻고 주주총회에 사후보고토록 하
여 이해관계자와의 거래에 대한 통제가 이루어질
수 있도록 하였다.

아울러 2001년 8월부터는 기업의 분식회계 사
실을 감독기관이나 감사인에게 신고한 자에 대해
서는 비밀을 보장하고 관련책임을 경감하는 내부
고발제도를 도입하였다.

시장 감시기능의 강화

시장에 의한 기업경영의 감시기능을 제고하기
위해 1998년부터 기관투자자가 투자한 기업이 계
열회사나 주요주주가 아닌 경우를 제외하고는 의
결권을 행사할 수 있도록 규제를 완화하였다. 더 나
아가 적극적으로 의결권을 행사할 수 있는 내부 인
프라를 구축하도록 관련법령을 개정중에 있다. 즉,
투신사 등이 투자자에게 반기별로 제공하는 운용
실적보고서 및 영업보고서에 의결권 행사결과와
그 사유를 표시하도록 하고 의결권 행사에 대한 명
문화된 내부지침을 마련하고 의결권 행사에 대한
전담조직을 갖추도록 하는 것 등이 그것이다.

기업경영의 투명성을 위해 제도 개선은 많이 이
루어졌다고 생각한다. 이제는 도입된 제도를 정착
시키고 의식을 전환하는 것이 필요하다. 미국의 엔
론사태에서 보듯이 기업경영의 투명성은 법과 제
도뿐만 아니라 시장에 의한 감시와 관계자의 의식
에 크게 의존하고 있다고 본다. 기업들도 “법령에서
요구하는 수준을 갖추기만 하면 그 책임과 의무를
다한다”는 생각을 버리고 주주 중심의 경영이 가능
하도록 경영 행태나 관행을 변화시켜야만 한다.

올해는 우리 기업과 시장의 투명성이 획기적으
로 개선되고 우리 기업의 가치를 우리 힘으로 키우
고 지켜나가는 해가 되기를 기대해 본다. **홍원익**

기업부문 개혁

시장의 힘에 의한 기업 구조개혁을

미증유의 경제위기를 겪으면서 기업부문에 대한 개혁은 과거 관점에서 보면 혁명적인 변화를 가져왔다. 특히 제도적 측면에서 글로벌 스탠더드에 맞추려는 큰 변화의 시도가 있었다. 그러나 제도도입 취지에서 볼 때 아직 바람직한 정도로 정착되지는 못하여 제도를 뿌리내리는 데는 아직 시간이 필요하리라 보인다.



최 윤 열

서강대학교 경영학부 교수
한국증권연구원 원장

축한 기업 구조개혁을 위한 제도를 바탕으로 시장의 힘에 의한 기업 구조개혁이 이루어져야 할 것이다. 채권금융기관은 기업신용위험상시평가시스템을 활성화하여 기업의 상시 구조조정을 수행하여야 할 것이고, 자본시장의 틀 속에서는 기업구조조정전문회사(CRC), 기업구조조정투

자회사(CRV), 구조조정리츠(CRREITs), M&A 펀드 등 각종 구조조정기구에 의한 기업 구조조정이 활성화되어야 할 것이다.

과감한 구조조정을 통해 과거 기업들에 만연되어 있던 대마불사(too big to fail)의 인식이 불식되고 경쟁력 없는 기업은 규모에 관계없이 퇴출되는 적자생존(survival of fittest) 인식을 고취시킨 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있으며 앞으로도 이 같은 인식이 확산되고 뿌리내릴 수 있도록 유도하는 정책이 지속되어야 할 것이다.

기업지배구조 개선, 소수주주권의 강화 등으로 주주 중심의 경영이 이루어질 수 있는 기본적 틀이 마련됨에 따라 기업의 오너는 대주주가 아니라 전

기업 구조개혁 위한 하드웨어 구축에는 성공

기업부문 구조개혁을 위한 다양한 제도적 인프라가 구축되었으므로 각 제도가 원래의 취지대로 운영될 수 있도록 유도하는 데 정책적 초점이 맞추어져야 할 것이다. 하드웨어 구축은 성공적이라 평가할 수 있으나 앞으로의 과제는 하드웨어를 효율적으로 운영할 수 있는 소프트웨어적 측면에서의 개혁이라 하겠다.

경제위기를 신속히 극복하기 위하여 정부 주도의 구조개혁이 추진되었으나 앞으로는 그동안 구

기업부문 구조개혁에 있어 하드웨어 구축은 성공적이라 평가할 수 있으나 앞으로는 시장의 힘에 의한 구조개혁이 이루어져야 한다. 기업신용위험상시평가 시스템을 통한 상시구조조정과, M&A펀드 등 구조조정기구에 의한 구조조정이 활성화되어야 할 것이다.

채주주라는 인식이 확산되기 시작되었다. TRS (total return to shareholder), 자기자본이익률 (ROE) 및 주가 등 주주의 이익이 반영되는 지표가 성과측정이나 퇴출기준 등에 적용되어 실질적인 주주 중심의 경영이 이루어질 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

기업지배구조: 제도 정착 위한 관련인프라 구축돼야

기업지배구조 모범기준이 마련되고 이 내용이 「상법」이나 「증권거래법」에 반영되어 사외이사를 1/4 이상(자산규모가 2조 이상의 기업은 1/2 이

상) 두도록 하고 감사위원회가 도입되는 등 제도적 측면에서 지배구조 개선이 획기적으로 이루어졌다. 그러나 제도는 아직 입법취지에 맞게 정착되지 못하고 있다. 사외이사제도의 도입목적은 대주주의 전횡을 방지하고 전체주주의 이익을 극대화하는 경영을 유도하는 것이기 때문에 그 선임단계부터 실제로 전문적이고 독립적인 인사가 선정될 수 있도록 기업의 자발적인 노력이 선행되어야 한다.

대표소송, 이사 및 감사 해임청구권 등을 행사할 수 있는 지분비율이 대폭 완화되어 소수주주의 권익을 보호할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다(필자 주: 집단소송제도는 입법예고된 상태임).

제도가 실제로 활용될 수 있도록 관련인프라의 구축이 필요하다. 미국과 같이 대표소송 분야에 전문화된 법률회사가 출현하고 이들이 시장의 원리에 따라 소송대상을 파악하고 소송을 주도하는 것이 합리적인 것이다. 동시에 기업경영의 효율성을 저해하는 대표소송의 남용을 방지하는 대책이 마련되어야 할 것이다.

투자신탁회사에 적용하였던 중립투표제 (shadow voting) 제도 폐지에 따라 기관투자자의 의결권 행사가 가능하게 되어 기관투자자에 의한 기업감시 기능이 활성화될 수 있는 제도적 기반

〈표 1〉 소수주주권 행사요건의 완화(「증권거래법」 2001.3.28 개정·시행)

(단위: %)

소수주주권	기 준	변 경
대표 소송권	5	0.01
이사의 위법행위 유지청구권 ¹⁾	0.5 (0.25)	0.05 (0.025)
집중투표실시요구권 ²⁾	신설(상법상 3)	1
회계장부열람권	1 (0.05)	0.1 (0.05)

주: 1) 괄호 안의 수치는 최근사업연도말 자본금이 1천억원 이상인 법인에 해당됨.

2) 대형상장·협회등록법인에 한하여 적용(최근사업연도말 자본금이 2조원 이상인 법인)

이 마련되었다. 기관투자자가 사외이사 선임 등 지배구조 개선에 적극적으로 관여할 수 있는 여건이 마련되었기 때문에 기업지배구조와 관련한 기관투자자의 새로운 역할 발휘가 요구되고 있다.

투자신탁 등의 의결권 행사도 투자자의 이익에 부합되는 방향으로 행사되어야 하기 때문에, 의결권 행사과정에서 신의성실의 원칙이 지켜져야 하고, 의결권행사가 주가에 미치는 영향을 정확히 판단할 수 있는 전문성을 갖추어야 할 것이다.

재무구조 : 계열사간 채무보증 효과적으로 규제해야

1997년말 396.3%였던 제조업의 평균 부채비율이 2001년 상반기에는 198.3%로 1/2 수준 정도로 낮아졌다. 이에 반해 이자보상비율은 100% 수준(2001년 상반기 미국 224.9%, 1999년 일본 367.5%)에 머물고 있는데, 그 이유는 기업들이 부채상환보다는 자산재평가나 유상증자와 같은 자본증식을 통해 부채비율을 감소시켰고 부채총액은

감소시키지 않았기 때문이다. 부채비율 축소를 위한 재무 구조조정이 주로 부채의 형태나 부담주체를 바꾸는 수준(부실기업의 주체가 인수기업의 부채로 이동하거나 만기도래 회사채의 ABS발행 등)에서 이루어졌다.

산업의 특성을 무시하고 일률적으로 부채비율을 200% 이하로 줄이라는 정부 정책은 부채비율 축소라는 순기능 못지 않게 많은 부작용도 낳았다. 지나친 유상증자로 자본시장 장기침체의 원인이 되었고 실질적인 부채규모의 축소가 수반되지 않아 여전히 기업의 이자부담은 높게 나타나고 있다. 차라리 지급이자부담률(지급이자/매출액)의 지표를 활용하였다면 더 큰 효과를 보았을 것이다.

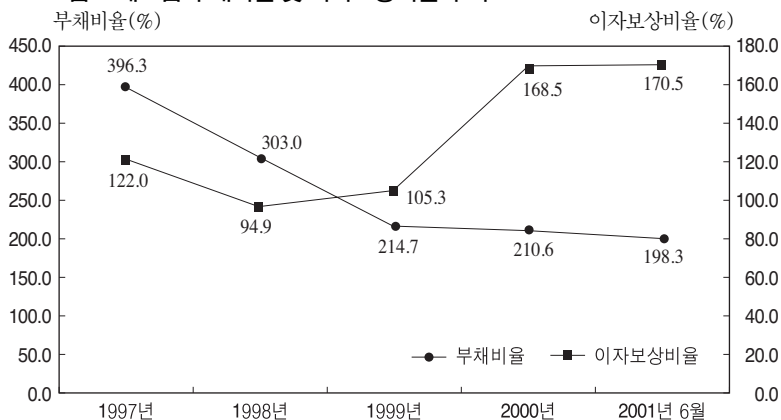
부채비율의 축소와 함께 부채규모 자체의 축소가 이루어질 수 있도록 금융기관은 이자보상비율이나 지급이자부담률에 근거한 기업신용상시평가 시스템을 운용하고 기업은 출자전환이나 주식연계채권(CB, BW)을 통한 자금조달을 활성화하여야 할 것이다.

1997년말 경제위기가 그룹내 기업상호간 연쇄

적으로 얹혀있는 계열사간 채무보증이 큰 이유 중의 하나였고, 동시에 이는 대기업 구조조정의 최대 걸림돌이었다는 인식하에 1998년 4월부터 신규채무보증을 금지하였고 2000년 3월까지 기존 채무보증을 해소시켰다.

앞으로는 우호적인 방법을 통한 계열사간 채무보

〈그림〉 제조업 부채비율 및 이자보상비율 추이



기업지배구조 측면에서는 제도 정착을 위한 관련 인프라의 구축이 필요하고, 재무구조 측면에서는 계열사간 채무보증을 효과적으로 규제해야 한다. 또한 시장의 힘에 의한 구조조정이 이루어져야 하고, 신속하고 부작용 없는 기업퇴출을 위해 ‘도산 3법’의 조기통합이 절실하다.

증을 효과적으로 규제하여야 할 것이다. 계열사간 채무보증과는 달리 계열사간 상호출자는 출자총액 규제를 통해 규제되고 있는데 경제상황에 따라 규제의 정도가 급변하여 일관성이 부족하다. 상호출자로 인한 기업결합을 대체할 수 있는 수단으로 지주회사제도가 도입되었으므로 기업들은 지주회사 제도를 적극 활용할 필요가 있다. 소유구조를 단순화해야 기업가치의 평가가 용이하여 시장에서 적정한 가치를 평가받을 수 있고 합병이나 기업분할 등의 구조조정이 용이하다는 인식을 기업이 갖도록 유도하여야 할 것이다.

자산구조: 시장의 힘에 의한 구조조정 필요

대규모 기업집단의 문어발식 기업확장 배제와 핵심역량 강화를 위한 기업간 빅딜이 추진되었다. 대기업의 과잉경쟁의식으로 과잉·중복 투자가 초래된 9개 분야의 사업구조 재편, 적자누적과 부채 증가 문제 해결, 중복투자 해소, 규모의 경제를 통한 경쟁력 확보의 차원에서 빅딜이 추진되었다. 그러나 빅딜은 시장원리에 위배되었고, 과다부채·과잉설비 등의 문제 해결에 실질적으로 기여하지 못하였다는 평가를 받고 있다.

1999년초 현대전자가 LG반도체를 인수하여 하이닉스 반도체가 탄생하였으나, 하이닉스는 2년도 안 되어 경쟁사인 마이크론과 합병 논의중이며, LG는 매각대금을 다 받지 못한 상태이다. 현대정공·대우중공업·한진중공업의 철도 부문이 통합되어 탄생한 빅딜 1호 기업인 철도차량통합법인은 현대모비스로 인수되었다. 대우·삼성·현대 등 항공 3사의 통합으로 설립된 한국항공우주산업은 수익성이 크게 악화된 상태에 놓여 있다.

〈표 2〉 워크아웃 추진실적 추이

(단위: 개사, %)

	워크아웃 적용 업체(A)	워크아웃 결과			졸업비율 (B/A)
		졸업(B) ²⁾	중단 ³⁾	잔존	
2000년 12월말	84	36	11	37	42.8
2001년 8월말	83	36	12	35	43.4
2001년 12월말	83 ¹⁾	47	14	22	56.6
증감(8월말 對 12월말)	—	11	2	-13	

주: 1) 워크아웃 선정(104개) - 시작전 탈락(8개) + 회사분할(4개) - 합병(17개)

2) 자율추진 포함

3) 진도(법정관리 신청: 5월), (주) 대우·대우중공업(청산대상 편입: 9월)

무리한 정부 주도 빅딜은 실패할 확률이 높다는 교훈을 되새겨 앞으로는 시장의 힘에 의한 기업 구조조정 또는 산업 구조조정이 이루어지도록 해야 할 것이다. 또한 우리나라 대기업의 문제는 사업다각화보다는 계열사간 수직적인 결합으로 인해 발생하였으므로 이를 규제하는 방식으로 대기업 정책이 추진되어야 할 것이다.

한편, 기업의 자발적 구조조정을 유도할 수 있는 기업분할제도, M&A 제도, 지주회사제도 등이 도입되고 개정되어 기업의 자산 구조조정과 관련된 제도적 인프라가 마련되었다. 앞으로는 부실기업의 회생을 위한 구조조정 차원을 넘어 경쟁력 강화를 위한 상시구조조정이 일어나야 할 것이다.

기업퇴출 제도: ‘도산3법’의 조기통합 절실

워크아웃제도가 도입되어 기업의 일시적 퇴출에 따른 경제전반의 혼란을 방지하는 데 일조하였다.

그러나 워크아웃기업의 도덕적 해이문제를 해결할 수 있는 관련 인프라(예:영국의 이사자격상실법)의 구축 없이 제도가 시행됨으로써 많은 문제를 야기하였다. 회생가능성이 없는 다수의 기업이 선정되어 부실기업의 퇴출을 지연시키는 부작용이 발생하였다. 채권자간 이해상충으로 인한 구조조정의 지연문제를 해결하기 위하여 「구조조정촉진법」이 제정되었으나 기업구조조정투자회사 등 전문적 민간기구를 통한 구조조정의 활성화가 필요하다.

「회사정리법」과 「화의법」이 개정되어 회사정리 절차의 기간이 획기적으로 단축되기는 하였다. 그러나 보다 신속하고 부작용 없이 회사정리절차가

마무리되기 위해서는 ‘도산3법’의 조기 통합이 절실하다. 기업퇴출은 채권자 이익을 보호한다는 소극적 개념에서 벗어나 국가경쟁력을 강화한다는 적극적 관점에서 제도 보완이 이루어져야 할 것이다.

그리고 기업투명성 제고를 위한 회계 및 공시제도 개선 분야에서는 인적 연결성이 강한 우리나라 기업집단의 특성을 고려한 기업집단 결합재무제표를 「주식회사 외부감사에 관한 법률」에 도입하여 기업집단 회계정보의 투명성과 정보력을 제고하였다. 결합재무제표는 우리나라에 특수한 제도로써 소유구조와 지배구조가 정비되면 국제적 정합성이 있는 연결재무제표만으로도 충분하다고 판단된다.

외부감사기능이 강화되어 감사의견과 회계사에 대한 처벌규정이 강화되었다. 회계정보의 정확성은 기업에 대한 객관적 평가를 가능하게 하여 시장 원리 적용의 시발점이 되므로 회계사에 대한 책임과 처벌강화는 지속적이고 더욱 강도 높게 추진되어야 할 것이다. 외국 투자자들은 아직도 국내 기업들이 제공한 회계정보의 투명성이 부족하다고 인식하고 있고 이것이 국내기업 주가의 전반적 저평가를 야기하는 핵심요인이 되고 있음을 간과하여서는 안 될 것이다.

기업공시제도도 강화되어 공시항목을 구체화하고 공시위반에 대한 제재가 강화되고 있다. 그러나 외부감사기능 강화와 동일한 맥락에서 허위공시에 대한 제재를 더욱 강화하고 특히 수시 공시제도의 적기성과 정확성을 제고시킬 수 있는 제도의 개선이 이루어져야 한다. **▶▶▶**

노동부문 개혁

노동시장 유연성 높이고 사회안전망 강화

노동 분야는 크게 노사관계 · 노동시장 · 근로복지 부분으로 구분할 수 있는데, 노동 부문 구조 개혁 과제도 이와 같은 분류체계에 따라 생산적 노사협력관계 구축, 노동시장의 유연성 제고, 근로조건의 개선 및 사회안전망 확충으로 요약할 수 있겠다.



정 현 옥
노동부 기획예산담당관

위기에 놓인 취약계층의 사회안전망 보호 등 노동 · 사회정책적 과제도 산더미처럼 안겨주었다.

아울러 이러한 과제를 풀어나감에 있어 그 어느때보다 노사를 비롯한 사회 각계각층의 참여와 협력이 절실히 요구되었다. 이러한 긴박한 시대적 요구에 부응하여 노사정 파트너십

이 구축되었고, 1998년 1월 15일 아시아에서는 최초로 노사정위원회가 구성되어 1998년 2월 6일 90개 항목의 사회협약¹⁾을 체결함으로써 우리나라의 대외신인도 제고에도 크게 기여하였다.

이어서 이러한 노사정 합의 방식은 1회에 그치지 않고, 노동관계의 각종 쟁점사항을 노사정 자율에 의해 상시적으로 협의 · 해결하는 제도적 시스템으로 구축되어 1999년 5월 4일 「노사정위원회법」이 제정되었고, 노사정위원회가 상설화되기에 이르렀다.²⁾

지난 4년간 노사관계에 있어 가장 중요한 변화는 개별 사업장 노사문제를 법과 원칙에 의거, 대화로 해결하는 관행이 점차 확산되고 있는 점이다. 불법

노사관계 · 노동시장 · 근로복지 부문에서 구조개혁 성과 거둬

지난 4년간 노동 부문에서도 기업 · 금융 · 공공 부문과 마찬가지로 외환위기를 조기에 극복하고, 21세기 우리 경제의 재도약을 위해 중단없이 개혁을 추진하여 왔다.

생산적 노사협력관계 구축

1997년말 외환위기는 구조조정 등 경제현안들 외에도 대량실업 해소, 구조조정을 뒷받침할 수 있는 노동시장과 노사관계 제도의 개혁, 실업과 빈곤

분급이 2000년부터 감소 추세로 전환되고 있고,³⁾ 한전(2000. 12. 4), 철도(2000. 12. 10), 체신(2001. 7. 31), 한전기공(2001. 4. 8) 등 공공부문 구조조정 문제가 노사정 대화로 해결된 것이 그 증거들이다.

또한 1999년 하반기부터 신노사문화 사업을 꾸준히 추진한 결과 열린 경영 및 경영성과의 공정한 배분 등 신노사문화가 확산되고 있다. 기업경영설명회 실시 사업장이 증가하고(2000년 74.6% → 2001년 81.3%), 성과배분제가 확산⁴⁾ 되고 있으며, 대우전자·한국후지제록스·우방 등 노사화합사업장⁵⁾을 중심으로 산업현장에 노사협력에 대한 공감대가 정착되고 있다.

이 외에도 교원노조 허용(1999. 7), 민주노총 합법화(1999. 11), 공무원 직장협의회제도 시행(2000. 1) 등 노동기본권이 신장된 것도 노사관계 부문의 큰 성과로 꼽을 수 있겠다.

노동시장의 유연성 제고

회환위기로 인한 사상 초유의 실업난이야말로 현 정부의 최대 당면 과제였으나, 범정부 차원의 총력을 기울인 결과 1999년 2월 8.6%(178만명)까지 증가하였던 실업률은 2001년 말에는 3.4%(76만2천명)로 감소하는 등 고용사정은 안정추세로 전환되었다.⁶⁾

한편, 구조조정과 경영합리화를 위한 노동시장 제도개혁도 시급한 과제였던바, 노사정 합의를 바탕으로 경영상 이유에 의한 해고제도(1998. 2)와 근로자파견제도(1998. 7)를 시행하여 노동시장의 유연성을 제고하기 위한 제도적 기반을 마련한 데 이어, 지난해 7월에는 전직지원프로그램 지원

지난 4년간 노동부문 구조개혁의 성과로, 산업현장에 참여와 협력의 신노사문화가 확산되고, 근로조건 보호 및 사회안전망 관련 노동관계법 대부분이 1인 이상 사업장으로 확대 적용되었으며, 경영상 해고제도 도입 등 노동이동을 촉진하는 제도적 기반 구축을 통해 노동시장의 유연성이 제고되었다.

제도⁷⁾ 및 조기재취직수당 우대지급제도⁸⁾를 신설하여 재취업을 지원하는 제도적 수단을 보다 강화하였다.

아울러 워크넷(Work-net) 개설(1999. 2), 고용안정센터 확대 설치(2001년말 : 168개소) 등 공공 고용서비스를 대폭 확충하여 취업알선 및 노동이동을 원활히 지원하는 인프라를 구축하였으며, 지식경제시대가 도래함에 따라 새로운 산업인력수요에 부응하고자 직업능력개발 3개년(2001~2003년) 계획을 수립(2000. 10)하고, 공공훈련기관의 훈련직종을 지식기반직종 중심으로 개편⁹⁾하는 등 직업능력개발 인프라도 강화하였다.

근로조건 개선 및 사회안전망 확충

구조조정이 급속히 진행되면서 개별 근로자에게 최소한의 삶의 질을 보장해 줄 수 있는 사회안전망의 강화도 병행 추진되었다. 이에 따라 「고용보험법」(1998. 10), 「근로기준법」(1999. 1), 「산재보험법」(2000. 7), 「산업안전보건법」(2000. 8), 「최저임금법」(2000. 11)의 적용범위를 1인 이상 전사업장에 확대 적용하여 영세사업장 근로자의

근로조건을 체계적으로 보호할 수 있는 제도적 기반을 구축하였다.

아울러 경기 침체로 도산기업이 다수 발생함에 따라 근로자의 임금과 퇴직금을 보장하기 위해 임금채권보장제도를 도입(1998. 7)하고, 이를 1인 이상 전사업장에 확대 적용하였으며(2000. 7), 임금·퇴직금 외에 휴업수당도 지급범위에 포함하고(2001. 1) 임금채권 보장한도 인상(720만원 → 1,020만원) 및 사실상 도산 인정범위를 확대하는 등 지속적으로 제도를 확충하였다.

출산휴가기간 연장(60일 → 90일)과 육아휴직 지원제도(월20만원) 도입 등을 주요 내용으로 하는 모성보호관련법을 개정(2001년 11월 시행)하고, 「근로자복지기본법」을 제정(2002년 1월 시행)하여 성과배분형 신우리사주제도(ESOP) 및 근로자신용보증지원제도를 도입하는 등 생산적 복지정책을 노동부문에서 제도적으로 구체화하였다.

한편, 노동시장의 유연성과 근로조건 보호가 조화되는 방향으로 비정규근로자보호대책을 수립·시행하였다(2000. 10. 4). 비정규근로자 유형별 근로기준법 적용지침¹⁰⁾을 마련하였고, 건강보험 직장가입대상을 확대(2개월 이상 → 1개월 이상, 5인 이상 → 1인 이상 사업장 적용, 2001. 7)하였으며, 건설근로자 퇴직공제제도의 의무가입 대상을 100억원 이상인 공공발주공사에서 50억원 이상으로 확대(2001. 8)하였다.

아울러 비정규직근로자의 개념 정의와 통계는 물론 기간제·단시간·파견제 근로자 및 특수고용관계 종사자에 대한 근본적인 제도 개선방안을 모색하기 위하여 2001년 7월부터 노사정위원회에 ‘비정규근로자대책특별위원회’가 구성·운영되고

있으며, 비정규근로자 유형 및 조사표 문항에 대해 노사정간 합의(2001. 6)하고 이를 토대로 하여 경제활동인구 조사시 부가조사를 실시(2001. 8)한 바 있다.

근로시간 및 비정규직 근로자 문제 등이 해결되어야 할 과제

외환위기를 극복하는 과정에서 노동개혁을 추진하는 데에는 노사의 반발 등 상당한 어려움이 있었던 것이 사실이다. 그러나 산업현장에 참여와 협력의 신노사문화가 확산되기 시작하였고 근로조건 보호 및 사회안전망 관련 노동관계법 대부분을 1인 이상 사업장으로 확대 적용하는 한편, 「근로자복지기본법」을 제정·시행함으로써 취약 근로계층에 대한 사회적 보호(Social Protection)의 토대가 마련되었다.

또한 경영상 해고제도의 도입, 직업능력개발체제 개편, 「고용보험법」상의 재취업 지원제도 확충 그리고 전직지원프로그램 지원제도 마련 등 노동이동을 촉진할 수 있는 제도적 기반이 구축됨으로써 노동시장의 유연성도 상당부분 제고되는 성과도 거두었다.

그러나 아직도 산업현장에는 대립과 투쟁의 노사관계가 잔존하고 있고, 노사정위원회의 역할과 기능에 대해 일부에서는 비판을 제기하고 있으며, 청년실업문제 해소 등 실업대책을 근본적이고 중장기적인 측면에서 내실화하고 보완해야 할 필요성도 대두되고 있다.

아울러 근로시간 제도개선, 비정규직 근로자의 합리적 보호방안 등 21세기 노동시장 변화에 부응

하는 제도개선 문제들도 해결해야 할 과제로 남아 있다.

근로시간제도개선 문제는 이미 기본원칙에 합의한 바 있고(2000. 10), 그간 노사정간 충분히 논의하였으며, 올해 노사관계의 최대쟁점이라는 점에서 조속한 시일내에 마무리할 필요가 있다고 보며, 비정규직 근로자 문제는 노동시장의 유연성과 근로조건의 보호가 조화되는 합리적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

또한 노사정 대화시스템에 대한 재검토, 상생의 노사관계 구축을 위한 제도와 관행의 확립, 지식경제에 효율적으로 대처할 수 있는 직업안정 및 직업

근로시간제도개선 문제는 이미
기본원칙에 합의한 바 있고 그동안
노사정간 충분히 논의하였으며 올해
노사관계의 대쟁점이라는 점에서 조속한
시일내에 마무리할 필요가 있다. 비정규직
근로자 문제는 유연성과 근로조건 보호가
조화되는 방안이 모색되어야 할 것이다.

능력개발 체제의 개편 등도 꾸준히 추진해 나가야 할 과제들이라 하겠다. **문**

필자 주

- 1) 주요 합의내용은 교원노조 허용·공무원의 단결권 단계적 허용·노조의 정치활동 보장·임금채권보장제도 도입·경영상 해고제도 및 근로자파견제도 도입 등 노동정책적인 사항이며, 이 외에도 상장법인의 사외이사 도입 의무화·사교육비 절감대책 마련 시행 등 경제·사회정책적인 내용도 일부 포함되어 있었다.
- 2) 노사정위원회가 상설화된 이후 제2기 위원회(1998. 6. 3 출범, 위원장: 김원기)에서 교원의 노동기본권 보장법 위 등 10개 사항에 대해, 제3기 위원회(2000. 9. 1 출범, 위원장: 김호진)에서는 단체협약의 실효성 확보방안, 복수노조·전임자 문제 등 18개 사항에 대해 합의하는 성과가 있었으며, 현재 근로시간 단축, 비정규직 근로자 문제, 공무원노조 등 주요 쟁점에 대해 논의중에 있다.
- 3) 1998년 55건 → 1999년 95건 → 2000년 67건 → 2001년 55건
- 4) 405개소(1997.10) → 669개소(1999.1) → 833개소(2000.1) → 1,025개소(2001.1)
- 5) 경영성과가 우수한 사업장(예: 한국후지제록스) 뿐만 아니라 부도·워크아웃 사업장(예: 대우전자, 보르네오가구)에서도 노사화합선언이 이루어졌고, 한국노총계

- 열 외에도 민주노총소속 사업장(예: 현대건설, 우방)도 노사화합을 선언하는 등 노사화합 분위기는 산업현장 전반에 걸쳐 확산되고 있다.
- 6) 1998년 6.8% → 1999년 6.3% → 2000년 4.1% → 2001년 3.7%
 - 7) 사업주가 고용조정으로 이직하는 근로자를 위해 재취업 지원계획을 근로자 대표와 합의하여 수립하고, 재취업에 필요한 시설과 서비스(상담·취업알선·훈련 등)를 제공한 경우 소요비용의 1/2~1/3을 고용보험에서 지원하는 제도(1인당 비용한도 100만원~75만원)
 - 8) 2001년 7월부터 실업급여수급자가 잔여 소정급여일수를 1/2 이상 남기고 노동부장관이 고시한 제조업·건설업 등의 업종에 생산직으로 취직한 경우 잔여실업급여의 1/2를 지급하던 것을 전액 지급하게 되었다.
 - 9) 1999년 7.9% → 2000년 23.8% → 2001년 33.5% → 2002년 계획 40.0%
 - 10) 단기계약근로자 근로기준법 적용지침(2000.1), 단시간근로자 근로기준법 적용지침(2000.3), 건설일용근로자 보호지침(2000.12), 재택근로자 보호지침(2000.12) 등

노동부문 개혁

열린 노동시장 구축이 과제

「국민의 정부」는 외환위기와 함께 출발하였다. 외환위기 발생 직전인 1997년 10월 2.1%였던 실업률은 경제가 급속히 나빠지면서 높아지기 시작하여 1999년 2월 8.6%로 증가하였고 공식적인 실업자도 200만명에 육박하였다. 이와 같은 상황에서 「국민의 정부」 전반기의 노동정책에서 가장 크게 역점을 둔 과제는 실업 축소였다.

실업대책은 전반적으로 성공적

정부는 1997년부터 2000년까지 20조원이 넘는 예산을 실업대책 사업비로 집행하였다. 우선 1995년 도입되어 30인 이상 사업장에만 적용되었던 고용보험 적용대상을 1998년 10월까지 전 사업장으로 확대하였다. 그러나 실업급여를 지급받기 위하여는 일정요건을 충족시켜야 하므로 실업급여를 지급받는 실업자는 소수였다. 실업률이 한창 높았던 1996년 6월 기준으로 전체 실업자



박 영 범

한성대학교 경제학과 교수
(ybpark@hansung.ac.kr)

135만6천명 중 10.6%인 14만 4,733명만이 실업급여를 받았다.

이와 같이 실업보험의 혜택이 제한적인 것은 업무의 성격이나 제도 관리상의 어려움으로 많은 근로자들이 제외되고 있기 때문이다. 3개월 미만의 일용직근로자는 적용대상에서 제외되어 있고, 소규모사업장의 경우

고용보험 관리가 용이하지 않다. 또한 구직급여의 지급기간이 다른 선진국에 비하여 제한적이다. 따라서 고용보험의 적용을 실질적으로 확대하는 것이 향후 정책과제의 하나이다.

우리나라는 국민층의 생계보조를 위해 생활보호 제도를 운영하고 있었다. 정규생활보호대상자는 수혜대상의 폭이 넓지 않으므로 외환위기 이후 정부는 한시적 생활보호사업을 실시하여 노동능력이 없는 계층뿐만 아니라 임시·일용직 실직자 가구의 생계까지도 보호하였다. 궁극적으로는 2000년 10월 「생활보호법」을 일정소득 이하인 저생활자의 소득을 보전하여 주는 「국민기초생활보호법」으로 대체하였다.

경기침체로 인해 민간부문에서의 일자리 창출을 기대할 수 없는 상황에서 정부는 대규모 공공근로 사업을 실시하여 단기적으로 많은 일자리를 제공하였다. 1999년과 2000년에 4조원 가까운 돈이 투입되어 연평균 몇 십만개의 단기 일자리가 만들어졌다. 공공근로사업은 부적격자의 사업참여, 사업의 생산성 등이 문제가 되었으나 갑자기 일자리를 잃어버리고 생계수단이 막막한 사람들에게 최소한의 사회안전망 역할을 하였다고 평가된다.

정부는 실업대란 속에서 대규모의 실직자 직업훈련을 실시하였다. 고용기회가 없는 상황에서 훈련을 수료한 실업자들의 재취업률이 10%대에 머물면서 훈련의 효과에 대해 많은 의문이 제기되었으나, 실업자가 정부 공인 실직자 훈련에 참여하는 경우 일정액의 수당을 지급받음으로써 실업자 직업훈련도 어느 정도의 사회안전망 역할을 하였다.

정부의 적극적인 노력에도 불구하고 정부의 실업대책 수혜를 받은 실업자의 비율이 20% 미만이고 상당수의 실직자들이 생계유지를 위해 친인척의 도움 등에 의존하고 있는 데에서 볼 수 있듯이 정부의 실업대책 효과는 제한적이었다.

그러나 「국민의 정부」 전반기의 가장 중요한 노동정책 과제라 할 수 있는 실업대책은 전반적으로 성공적이었다고 평가된다. 완전고용상황에 익숙하여 있던 노동정책 당국자들이 짧은 기간에 새로운 상황에 적응하여 동원가능한 모든 정책수단을 집행하여 성과가 상당하였기 때문이다. 다만 비용 대 효과 측면에서 아쉬운 점이 적지 않다.

2000년을 기점으로 경기가 회복되면서 실업률이 떨어지고 최악의 실업대란은 극복되었으나 청년층 실업이 심각한 사회문제로 이슈화되었다.

실업대책은 전반적으로 성공했다고 평가되지만, 실업대책의 수혜를 받은 실업자 비율이 20%가 채 안된다는 점에서 대책의 효과는 제한적이었다. 우려되는 것은 대졸자를 중심으로 한 청년층의 실업문제, 정규직보다 비정규직 비중이 늘어난 노동시장의 상황이다.

2001년 전체 실업률은 3%대로 떨어졌으나 청년층 실업률은 7%대로 전체의 두 배가 넘었다. 높은 실업률로 고통을 받고 있는 유럽과 같이 청년층 실업이 노동정책의 주요 과제로 되었다. 유럽의 청년 실업은 학교 중퇴자에 집중되어 있는 반면 우리나라의 청년 실업은 대졸자를 중심으로 학교교육을 정상적으로 이수한 사람들에 발생하고 있으므로 그 문제가 더욱 심각하다.

대졸 청년층 실업문제 심각

청년층 실업이 심각하여진 것은 외환위기 이후 경제성장이 저조하였을 뿐만 아니라 우리 경제구조가 고도화되면서 고용창출능력이 떨어지고 있기 때문이다. 한국은행 분석에 따르면, 10억원의 부가 가치를 생산하는 데 1985년에는 121명이 필요하였으나 1998년에는 24.7명밖에 필요하지 않았다. 노동시장에 새로이 진입하고자 하는 사람들에게 충분한 일자리를 마련하여 주기 위해서는 과거에 비해 경제성장률이 더 높아져야 하나 외환위기 이후 성장률이 오히려 떨어졌으니 일자리가 부족한

것은 당연하다.

교육정책과 노동정책의 연계가 부족한 것도 대졸 취업난을 가중시켰다. 우리나라의 대학진학률은 1995년 51.4%에서 2000년 68%로 높아졌다. 즉, 시장의 수요를 고려하지 않고 대학교육의 양적인 확대를 지향하여 온 정부의 대학정책도 현재의 대졸실업난 원인의 하나임을 부인할 수 없다.

정부가 추진하고 있는 대졸인턴사원제 확대, 대졸생의 창업지원 강화 등도 단기적으로는 유용한 정책수단이나 우리나라의 청년실업은 구조적이므로 근본적인 대책이 마련되어야 한다. 가장 근본적인 대책은 우리 경제의 성장잠재력을 확대하여 일자리 창출의 기반을 구축하는 것이다. 우리 경제의 현재 잠재성장률은 연 5%이나 노동시장 참여자들에게 충분한 일자리를 만들기 위해서는 연 6~7% 경제가 성장하여야 한다.

IMF가 우리나라에 구제금융을 주기로 결정하면서 「국민의 정부」와 IMF는 정리해고제 등 노동시장 유연화 조치를 도입하기로 합의하였다.

정리해고제는 ‘문민정부’ 시절 정부가 노사합의 없이 도입을 강행하면서 ‘노동법 파동’을 불러오고 법을 다시 개정하여 1999년 3월부터 도입하기로 예정되어 있었다. 그러나 IMF와 정부의 합의에 의해 당초보다 1년 일찍 그리고 인수합병시에도 적용되는 제도로 도입되었다.

그러나 정리해고제는 도입 당시 기대하였던 만큼 기업의 구조조정에서 활용되지 않았다. 1999년의 정리해고를 둘러싼 현대자동차 노사분규에서 나타나듯이 강력한 노동조합이 존재하는 대기업에서는 정리해고제를 적용하기가 쉽지 않았기 때문이다. 기업들은 구조조정시 정리해고보다는 명예

퇴직이나 인력의 자연감소에 의존하였다.

앞에서 언급되었듯이 실업률이 외환위기 직후 두 배 이상 되었다가 경기회복과 함께 상당 부분 이전의 수준으로 회복되었다. 노동시장의 임금조정도 신속하였다. 실질임금은 경제위기가 일어나기 전해에 6.7% 증가한 후, 증가율이 현저히 저하되더니 경기위기 다음 해에는 9.3% 떨어졌다. 경기회복에 대응한 임금상승 속도도 빨라 1999년 실질임금은 11.2% 증가하여 그 전해의 임금하락을 상쇄하였다. OECD 등에 의하면 경제위기를 겪은 다른 나라들에 비해 우리나라의 노동시장이 가장 신속하게 조정되었다.

그러나 이와 같은 사실은 우리나라 노동시장에 대한 일반적인 인식과 배치되는 것이다. 외국인 투자자들의 우리나라 투자에 가장 큰 장애요인의 하나는 노동시장이 경직적이라는 것이다. 이러한 인식은 대기업 중심의 경제구조에서 대기업의 노동시장이 상당히 경직적으로 운영되고 있기 때문이다. 외부와 단절된 대기업의 내부노동시장 발달, 강력한 노동조합의 힘 등을 그 원인으로 볼 수 있다.

대기업 노동시장의 유연성 제고돼야

외환위기 이후 우려되는 노동시장 상황의 하나는 이와 같은 우리나라 노동시장의 이중구조가 심화되고 있다는 것이다. 임금근로자 중 고용이 불안정한 비정규직 비중이 경제위기 직전인 1997년 11월 48%에서 1998년말에는 49%로, 1999년말에는 정규직과 비정규직의 비중이 역전되어 정규직 47.1%에 비해 비정규직 52.9%가 되었다.

보상관행 · 근로기준 · 사회보험급여체계 · 노동

조합구조 등 우리나라 노동시장제도의 이중구조가 비정규직 고용을 유발하고 있다. 최근 들어 정부가 근로기준이나 사회보험급여의 적용대상을 비정규직 근로자에게 확대하고 있는데 이는 기업들이 비정규직을 고용함으로써 얻는 상대적인 이익을 감소시킬 것이다.

그러나 보다 근본적인 문제는 정규직 특히, 대기업 노동시장의 경직적인 고용관행을 어떻게 개혁하느냐 하는 것이다. 대기업 노동시장의 유연성 제고 없이 비정규직에 대한 사회적인 보호막이 강화된다면 우리나라 경제 전체의 가격경쟁력이 저하된다는 것을 의미하기 때문이다. 보다 합리적인 노사관계 관행의 정착, 외부와 단절된 내부노동시장의 개혁 및 기초적인 사회안전망의 강화 등이 노동시장의 이중구조를 완화하고 대기업 노동시장의 유연성을 제고시킬 수 있는 대안이다.

「국민의 정부」 노사관계 정책의 가장 큰 특징은 협조주의적 접근방식을 택한 것이다. 1997년 12월 정부여당과 대통령의 정책연합 파트너인 한국노총 주도로 노사정위원회가 구성되어 1998년 2월 우리나라 외환위기 극복에 결정적으로 기여한 제1기 노사정 합의가 이루어졌다. 합의체결 이후 민주노총이 무효화를 선언하였지만 우리나라 최초의 실질적인 사회적 합의라는 의미를 가진다.

정부는 노사정위원회를 통하여 성공적인 구조조정에 필수적인 원활한 고용조정을 이룩하고자 하였지만 1999년 2월 민주노총이 탈퇴하고 한국노총도 잠정 탈퇴와 복귀를 반복하면서 노사정위원회의 기능과 역할에 대해 일부에서 비판이 제기되고 있다. 노사정위원회로 대표되는 「국민의 정부」 노사관계 정책 기조가 긍정적으로 평가받기 위해

보다 합리적인 노사관계
관행의 정착, 외부와 단절된 내부
노동시장의 개혁 그리고 기초적인
사회안전망의 강화 등이 노동시장의
이중구조를 완화하고 대기업
노동시장의 유연성을 제고시킬
수 있는 대안이다.

서는 현장근로자들의 요구를 조직적으로 수렴하여 중앙 차원의 노사정 합의에 반영될 수 있는 제도적 기반이 구축되어야 한다. 이와 함께 사회적 합의방식에 대한 핵심 정부부처간의 이견이 해소되고 사회적인 합의기구를 통해 그들의 조직이익을 실현하고자 하는 노동계의 자세가 시정되어야 한다.

근로시간 단축을 둘러싼 노사정간의 협상과 힘겨루기가 어떻게 결말지어지느냐가 「국민의 정부」의 협조주의적 노사관계 접근방식의 최종 성적표를 평가하는 잣대가 될 것이다.

결론적으로, 1960년대 이후 초유의 실업대란을 성공적으로 극복하였다는 측면에서 「국민의 정부」 노동정책은 긍정적으로 평가된다. 그러나 정리해고제 등 노동시장 유연화 제도가 도입되었으나 실질적으로 정착되지 못하고 있으므로 일시적 인력 감축 → 근로자 및 기업의 경쟁력 강화 → 신규고용 창출의 선순환이 이루어지는 열린 노동시장의 구축은 여전히 과제로 남아 있다. **▶▶▶**

공공부문 개혁

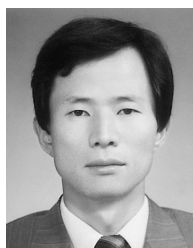
국민이 체감하는 공공개혁 추진

「국민의 정부」 출범 이후 지속
적으로 추진하고 있는 공공
부문 개혁의 최종 목표는 ‘작지만 효
율적으로 국민에게 봉사하는 정부’
를 만드는 것이다. 이는 국민들이 최
소의 세금으로 양질의 행정서비스를
제공받을 수 있는 효율적인 정부를
구현하는 것을 의미한다.

이를 위해 지난 4년간 중앙정부·지방자치단
체·공기업·정부산하기관 등 모든 공공기관을 대
상으로 인력감축·민영화·퇴직금누진제 개선 등
비효율과 낭비 제거를 위한 구조조정과 함께 경쟁
과 성과원리 도입을 통한 운영시스템 개선을 강도
높게 추진하였다.

공공부문을 핵심역량 위주로 슬림화

인력 구조조정은 과거 정부 주도의 개발연대에
비대해진 공공부문의 군살을 제거하고 슬림화된
효율적인 정부를 만드는 것을 의미한다. 「국민의
정부」는 출범 이후 1998년부터 2001년까지



서 덕 모

기획예산처(국방대학원 파견)
(※ 집필 당시는 개혁기획팀장)

1997년말 정원의 20%인 14만명의
인력을 감축하였다(중앙 2만2,400
명, 지자체 5만6,600명, 공기업 4만
1,700명, 산하기관 1만9,600명).
특히 공무원의 경우 2001년까지 7
만9천명의 정원을 감축(1997년말
정원 대비 18% 감축)하여 외국과 비
교시 짧은 기간내에 강도 높은 인력

감축을 실현하였다.

또한 공기업의 독점적 경영과 주인의식 결여로
인한 방만하고 비효율적인 경영관행을 근본적으로
개선하기 위해 지난 1998년 7월 공기업 민영화계
획을 확정, 기업성이 강한 11개 공기업을 대상으로
민영화를 추진하였다. 현재까지 국정교과서·종합
기술금융·대한송유관공사·포항제철·한국종합
화학·한국중공업 등 6개 공기업의 민영화를 완료
하였고 한국전력·한국통신 등 5개 공기업의 민영
화를 추진중에 있다.

민영화로 인해 약 18조원에 달하는 매각수입을
확보하였으며 특히 9조2천억원의 재정수입과 104
억달러의 외화수입을 확보하여 경제위기 극복과

우리 경제의 대외신인도 향상에 크게 기여하였고, 민영화된 기업의 경영효율과 경쟁력도 대폭 향상되었다. 특히, 종합기술금융의 경우 민영화후 기업 가치가 10배 이상(815억원 → 8,293억원) 증가되고 적자운영에서 민영화 첫해 흑자(-1,282억원 → 1,107억원)를 실현하였다.

또한 핵심역량 위주의 공기업 경영을 유도하고 모회사와 자회사간 부당 내부거래 등 불공정한 거래관행을 근원적으로 차단하기 위해 공기업 자회사 정리를 추진하였다. 1998~2000년간 61개 자회사 중 20개사를 정리한 데 이어 지난해 2월에는 남아있는 41개 자회사 중 35개사를 민영화·통폐합하는 계획을 세워 10개사의 정리를 완료, 나머지도 올해말까지 완료를 목표로 추진중에 있다.

아울러 퇴직금누진제 폐지 등 방만경영 쇄신을 위한 경영혁신도 강도 높게 추진하여 2000년까지 계획된 1,943개 경영혁신과제의 99% 이상을 개선하였다.

우선 그동안 도덕적 해이의 대표적인 사례로 국민적 비판의 대상이 되어 온 공기업·산하기관의 퇴직금누진제 폐지를 추진하여 219개 경영혁신 대상기관과 37개 공공금융기관(공적자금 투입기관 포함)에 대해 누진제를 모두 폐지하였다.

또한 정부산하기관의 유사·중복기능을 통합·조정하여 국방군사연구소 등 22개 산하기관을 폐지 또는 통폐합하였고, 민간에서 수행하는 것이 보다 효율적인 시설관리·경비업무 등 209건의 업무에 대한 외부위탁 그리고 관광공사 중문골프장 등 257건의 자산매각을 완료하였다.

이 밖에도 공기업·산하기관에 대한 감사원 특별감사시(2000년 4~6월) 지적된 과다한 복리후

정부는 지난 4년간 모든 공공기관을 대상으로 인력감축·민영화·퇴직금누진제 개선 등 비효율과 낭비 제거를 위한 구조조정과 함께 경쟁과 성과원리 도입을 통한 운영시스템 개선을 강도 높게 추진하였다. 또한 기금제도 혁신과 준조세 정비를 통해 재정의 투명성과 효율성을 제고하였다.

생비·휴가제도 운영 등 방만경영사례에 대한 개선도 추진하였다. 시민단체가 다수 참여하는 점검평가단(2000년 11월)을 구성하여 이행을 지속적으로 점검하고 독려한 결과 662건의 지적사항 중 629건(95%)을 개선하였다.

경쟁과 성과원리 확산 통한 운영시스템 개선

인력감축·민영화 등 구조조정이 공공부문의 외형을 변화시키는 것이라면 운영시스템 개선은 공공부문을 작동시키는 유전인자를 개조하는 작업이다. 「국민의 정부」 출범 이후 정부는 공공부문에 경쟁과 성과원리의 도입을 통한 행정의 생산성 제고에 노력하였다.

중앙정부의 운영시스템 개선을 위해 기관장의 기관운영에 대한 자율권을 확대하고 그 성과에 대해 책임을 지는 책임운영기관제를 국립의료원 등 23개 기관에 시범운영중에 있다. 그리고 39개 정부부처, 131개의 국장급 이상 직위를 개방형직위로 선정, 민간전문가와의 경쟁을 통해 적임자를 임용하는 개방형직위제를 도입하여 행정의 전문성을

제고하였다. 또한 공무원의 보수체계를 성과급 중심으로 개편하여 업무수행실적 평가결과에 따라 성과연봉 및 성과상여금을 지급하고 있다.

공기업과 산하기관 경영의 투명성·효율성 제고를 위한 운영시스템 개선도 추진하였다. 재무제표·감사보고서 등 주요 경영정보를 국민에게 공개하는 경영공시제, 공기업의 자율책임경영체제 도입을 위한 비상임이사제, 조달행정의 투명성 제고를 위한 전자조달시스템 도입 등이 그것이다.

재정의 투명성·효율성 제고

2001년말 기준으로 운용규모 231조원 수준(예산규모 112조원의 2.1배)에 이르는 기금제도를 대폭 혁신하였다.

먼저 예산사업 또는 다른 기금과 중복되거나 존치 필요성이 미흡한 기금을 통폐합하여 75개 기금을 61개로 정비하였고, 2004년까지 추가로 10개의 기금을 통폐합할 예정이다. 또한 기금운용평가제도를 도입하여 민간전문가로 구성된 기금운용평가단이 기금운용실태를 평가, 그 결과를 공개(2000년 8월)하였다. 한편 지난해말 「기금관리기본법」 개정에 따라 올해부터는 예산과 마찬가지로 기금도 국회의 심의·의결을 받도록 하는 등 재정규율이 강화될 예정이다.

〈표〉 IMD 국가경쟁력 순위 추이

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
국가경쟁력	30	36	41	28	28
정부행정효율	38	42	43	33	31
기업경영효율	28	35	40	27	31

국민부담 경감과 보다 기업하기 좋은 환경조성을 위해 준조세 정비를 추진하였다. 업계의 건의를 토대로 준조세 정비방안(2000년 12월)을 마련한 데 이어 지난해 12월에는 동 정비방안을 토대로 「부담금관리기본법」을 제정하였다. 동 법 제정에 따라 농지전용부담금·대체농지조성비와 같이 동일대상에 대해 중복부과되던 4개 부담금을 2개로 통폐합하고, 존치필요성·타당성이 결여된 9개 부담금을 폐지하거나 징수유예하는 등 연간 3,290억 원에 이르는 국민과 기업의 부담을 경감하였다.

또한 부담금 신설에 관한 사전심사를 통해 부담금 신설을 억제하고, 부담금 부과실적·사용명세 등이 포함된 부담금운용종합보고서를 국회에 제출하게 함으로써 부담금 운용의 투명성과 공정성을 제고하였다.

그동안 기획예산처 주도로 추진한 공공개혁은 국내외 전문기관에서도 긍정적으로 평가받고 있다. 국제경영개발원(IMD ; International Management Development Institute)에서 평가한 2001년도 국가경쟁력 평가에서 정부행정효율은 31위로 IMF 이전인 1997년도의 38위에서 7단계가 향상되었다. 또한 공공개혁 전문연구기관인 Inco Group에서 1,900여명을 대상으로 만족도를 조사(2001년 5~8월)한 결과에서도 공공개혁을 직접 경험한 국민의 만족도(73점)가 상당히 높은 것으로 평가된 바 있다.

그러나 이와 같은 개혁성과에도 불구하고 국민들의 기대수준에 비추어 아직 미흡하다는 지적이 많은 것도 사실이다. 특히 국민들이 중요한 개혁과제로 인식

하고 있는 부패적결·정치개혁 등이 아직 미흡하고, 그동안의 공공개혁이 구조조정 등 효율성 제고 위주로 추진된 결과 국민들의 일상생활에 실질적인 변화를 가져오지 못하여 체감도가 낮다는 지적이다.

또한 책임운영기관·성과급보수제 등 운영시스템 개선과제는 조직의 행태·정서 등 분위기가 점진적으로 변화되어 효과가 나타나는 것으로 이를 일시에 바꾸는 데 한계가 있었던 것도 사실이다.

전자정부의 추진도 상대적으로 미흡했다는 평이 있다. 우리나라는 초고속망 구축, 인터넷 사용인구 등 정보화 인프라는 세계적인 수준임에도 불구하고 IT를 활용한 행정서비스 제공은 상대적으로 불충분한 수준이다.

전자정부 구현·기관별 자율경영 혁신 등 소프트웨어 개혁에 역점

정부는 앞으로도 그동안 추진해 온 개혁기조에 남은 구조조정과제를 착실히 마무리하고, 상시 개혁체제하에서 전자정부 구현, 기관별 자율경영 혁신 등 소프트웨어 개혁에 역점을 두어 지속적인 개혁을 추진할 계획이다.

우선 한전·한통 등 남아있는 5개 공기업의 민영화를 차질없이 추진하고, 철도 구조개혁, 주택공사와 토지공사의 통합 등 남은 구조조정 과제도 착실히 실천할 계획이다.

또한 그동안의 경영혁신 성과를 유지하고, 개혁 분위기가 완만해지지 않도록 지난해에 이어 기관별로 자율경영혁신계획을 수립·추진하여 상시개혁을 위한 기반조성에 역점을 둘 예정이다.

정부는 앞으로 그동안 추진해 온 개혁기조에 5개 공기업의 민영화, 철도 구조개혁 등 남은 구조조정과제를 착실히 마무리하고, 상시개혁체제하에서 전자정부 구현, 기관별 자율경영혁신 등 소프트웨어 개혁에 역점을 두어 지속적인 개혁을 추진해 나갈 것이다.

국가경쟁력 제고를 위한 전자정부 구현도 적극 추진할 계획이다. 이를 위해 정부·기업간 전자조달 활성화(G2B), 국민지향적 민원서비스 혁신(G4C) 등 11개 핵심과제를 올해안에 완료할 것이다.

마지막으로 인사·재정 등 운영시스템을 점검하여 새로운 행정환경에 적합한 개선방안을 마련하고, 현장점검 등을 통해 공기업·산하기관의 고객불편을 해소하는 등 국민이 체감하는 공공개혁이 될 수 있도록 노력할 것이다.

공공개혁은 대상범위가 넓고 다양해서 3~4년에 완료될 수 있는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진해야 할 국가적인 과제이다. 1990년대 버블 붕괴 이후 기업·금융 부실에 대한 구조조정을 게을리 하고 인위적인 경기부양에만 의존했던 일본과 개혁에 따르는 고통분담을 회피하고 대중의 인기에 영합한 정책을 반복했던 아르헨티나의 경험을 타산지석으로 삼아 '지속적인 개혁을 통한 도약'을 이룰 수 있도록 모두 함께 노력해야 할 때다. 

공공부문 개혁

개혁의 내용 점검과 마무리에 최선을

현 정부가 사용한 ‘공공부문 개혁’ (PSR ; public sector reform)이란 말은 「국민의 정부」 이전 과거의 여러 정권들이 사용했던 ‘행정개혁’이라는 어휘와는 차이가 있다. 대통령령으로 제정된 ‘정부혁신추진위원회 규정’에 의하면 ‘공공부문’은 정부와 정부의 출연·위탁·보조기관 및 공기업 그리고 지방자치단체와 그 출연·위탁·보조기관 및 공기업 등을 말하는 것으로 정의되고 있다.



김 판 석

연세대학교 행정학과 교수
(pankim@dragon.yonsei.ac.kr)

하였고 기대수준도 높아져서 개혁추진기관이나 담당자들에게 커다란 부담으로 작용하였다.

현정부의 개혁방향은 ‘작지만 봉사하는 효율적인 정부’로 정리되어 발표되었다. 이 말 속에는 작은 정부, 봉사하는 정부 그리고 효율적인 정부라는 요소가 포함되어 있다. 이를 위

해서 시장메커니즘 중시, 성과중심 그리고 (국민)고객지향적 원리 등이 현정부 개혁과정에서의 주된 개념들이 되었는데 이는 경제적 시각이 많이 반영된 탓이라고 볼 수 있다.

그러한 경제논리와 관련하여 유연성과 효율성을 정부활동에 신장하는 것은 조금씩 진전되고 있지만, 상대적으로 민주주의를 신장시키는 정책(민주화, 분권화, 다양화, 자율화 등)은 상대적으로 큰 진전을 보지 못했다는 비판이 늘어나고 있다. 다시 말해서 현 정부는 경제위기 수습이라는 과제에 몰입한 나머지 아직도 권력기관 곳곳에 남아 있는 비민주적인 요소를 척결하는 데에는 상대적으로 소홀했다는 비판을 받고 있다.

경제위기 수습에 몰입한 나머지 비민주적 요소 척결에 소홀

과거 정부에서는 주로 중앙정부와 지방자치단체를 대상으로 개혁을 추진하였다면 현정부는 정부 산하단체까지 포함함으로써 과거보다 더 포괄적인 개혁을 추진하게 된 것이 제일 커다란 특징이라고 할 수 있다. 그러한 이유로 일반국민들은 공공부문 개혁의 의미를 상당히 넓은 의미의 개혁으로 이해

중앙정부와 지자체 개혁은 미진 정부산하기관 개혁은 비교적 활발

현정부는 공공부문 개혁을 조직구조 혁신, 운영체제와 일하는 방식 개선, 의식·문화 개혁, 정보기술을 활용한 민주성·투명성·생산성 제고 그리고 재정과 예산회계제도 개혁 등으로 분류하여(정부혁신추진위원회 규정) 추진하였다.

첫째, 조직구조와 관련하여 현정부는 세 차례 조직을 개편하였는데, 1차와 2차는 조직 통폐합에 그 초점을 맞추었다. 물론 그 중에는 새로운 것이 늘어나기도 하고 국회의 「정부조직법」 개정과정에서 부분적으로 변질되기도 했지만, 비슷한 정부기능을 함께 묶어 조직을 슬림화하려는 노력을 보였다.

2차 조직개편에서는 유사 이래 범정부적으로 경영진단이 실시되어 40여억원의 예산이 지출되었다. 그런데 이처럼 상당한 비용을 지불한 경영진단의 내용이 그동안의 정부개혁에 얼마나 활용되었는가 하는 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

그리고 3차 조직개편에서는 부총리제를 부활하였고 또 최근에는 새로운 기관들을 신설하여 정부조직을 오히려 확대하는 방향으로 조직을 손질함으로써 집권후반기에는 정부 스스로 개혁의 일관성을 일탈하였다는 비판을 받고 있다.

둘째, 공공부문의 운영체제 및 일하는 방식과 관련하여 행정의 소프트웨어를 개선하는 노력을 기울여 왔다. 행정기관의 생산성을 제고하기 위하여 책임운영기관제도를 도입하여 23개 기관에 적용하여 기관장의 책임 아래 행정관리(인사, 조직, 예산 등)에 어느 정도의 자율성을 부여해주고 있으나, 어느 수준까지 기관장의 책임성이나 자율성을

공공부문 개혁에 있어 제일 큰 특징은
현정부가 개혁대상에 정부산하단체까지
포함시킴으로써 과거보다 더 포괄적인 개혁을
추진하게 된 것이라고 할 수 있다. 전체적으로
중앙정부와 지자체 개혁은 상대적으로
미진한 반면에 산하기관의 개혁은
비교적 왕성했다고 판단된다.

담보할 것인가는 아직도 해결되지 않고 있다.

또한 현정부에서는 인사제도 쇄신에 역점을 두어 고시제도 개선책을 확정하였고 성과급제와 개방형임용제를 도입하는 등의 노력을 하였다. 경쟁을 수용하는 사회적 분위기가 성숙되어 있지 못한 탓인지는 몰라도, 조직내의 저항과 이해부족으로 인하여 성과급과 개방형은 아직도 많은 문제점을 노출하고 있어 보완책이 시급한 실정이다.

셋째, 공공부문의 의식·문화 개혁은 고객지향적인 정부를 구축하는 노력 외에는 실효를 거둔 것이 적다고 할 수 있다. 본질적으로 의식·문화개혁은 단기간에 커다란 성과를 거두기는 어렵지만, 실제 그 성과도 행정서비스현장제와 고객현장제를 제외하고는 뚜렷한 실적이 없다.

넷째, 정보기술을 활용한 공공부문의 민주성·투명성·생산성 제고는 전자정부 구축과 관련이 깊은 분야라고 할 수 있다. 현정부에서는 전자정부 특별위원회를 설치하여 각종 행정정보망을 연계하거나 업무처리 수준을 향상시키는 작업을 하고 있다. 이러한 결과로 지식정보의 유통과 행정의 효율성은 개선될 것으로 기대하나(예를 들어 전자조달

과 전자상거래 등) 민주성 등을 개선하는 응용노력은 상대적으로 약하다. 전자정부가 행정기관이나 공무원만을 위한 것이어서는 안될 것이므로 진정으로 ‘국민을 위한 전자정부’를 구축하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

다섯째, 현정부 초기에 공공부문의 재정 및 예산회계제도 개혁을 부르짖었지만, 이 부분의 전체적인 결과는 미진한 편이다. 총 230조원에 달하는 61개 기금의 운용실태를 평가하여 그 결과를 바탕으로 「기금관리기본법」을 개정한 것이나 농지전용 부담금 등 12개 부담금을 정비하여 「부담금관리기본법」을 제정한 것 등은 긍정적으로 평가하지만, 새로운 기금이 일부 생겨나고 기금관리를 명분으로 조직을 신설한 것 등은 개혁기관이 가져야 할 모범적인 모습이라고 평가하기 어렵다.

전체적으로 중앙정부와 지방자치단체의 개혁은 상대적으로 미진하고 정부산하기관의 개혁은 비교적 왕성하였다고 판단된다. 다시 말하면 기획예산처의 특성상 정부산하기관의 개혁을 유도하기는 용이하였지만, 중앙정부와 지방자치단체의 개혁을 유도하기에는 구조적인 한계가 있었다고 할 수 있다.

우선순위 밀리고 장애요소 많아

현정부의 4대 부문 개혁과제는 일견 동일한 우선순위를 가지고 있는 듯하지만, 실제로 집행되는 과정에서는 우선순위가 다르게 나타났다.

환율 폭등으로 인해 정부의 국정책임자는 환율안정 등 금융개혁에 주력할 수밖에 없었고, 실업률 급증으로 인해 노사관계가 악화되자 노사정위원회를 통한 노동개혁에 국정의 관심을 집중하게 되었

으며 또한 (대)기업 개혁을 서두르게 되었다. 이러한 과정 등에서 결국 공공부문 개혁이 국정수행의 우선순위에서 밀리게 되었다.

과거에는 ‘개혁’이라고 하면 행정개혁을 으레 떠올릴 정도로 그 비중이 높았지만, 현정부에서는 공공부문 개혁이 4대 부문 개혁 중의 ‘하나’가 되다 보니 개혁추진 노력과 정치적 지원 등이 상당히 분산되어 나타나는 상황이 되었다.

현정부가 출범하면서 기획예산위원회내에 정부개혁실이 설치되어 개혁조직이 상설화되고 개혁추진에 무게가 실렸다. 인적 구성원도 부분적이긴 하지만 외부수혈이 이루어짐으로써 개혁기구의 전문성과 전임성을 보장하는 계기가 되었다. 그리고 1998년 4월에 기획예산위원회 자문기구로서 행정개혁위원회가 설치되었다.

기획예산위원회가 기획예산처로 개편된 후 행정개혁위원회는 폐지되고 2000년 7월 대통령 소속하의 정부혁신추진위원회가 설치되었다. 이 과정에서 얻은 교훈은 개혁기구는 장관자문기구로서는 그 기능을 제대로 발휘하기 어렵다는 점이다.

기획예산위원회가 기획예산처로 개편되자 ‘정부의 여러 부처 중의 하나’라는 인식이 확산되어 기획예산처(정부개혁실)에서 추진하는 개혁과제가 ‘대통령 과제’라는 시각에서 ‘장관 개혁과제’로 오인되어 일부과제는 유관부처에서는 업무영역문제로 갈등을 초래하는 양상을 보이기도 하였다. 물론 현재의 정부혁신추진위원회도 이상적인 조직형태는 아니지만, 장관자문기관이었던 행정개혁위원회보다는 조금 진전된 형태라고 할 수 있다.

또한 행정개혁위원회가 정부개혁을 전적으로 전담하지 못하고 제1차 정부조직 개편은 정부조직개

편심의회가, 제2차 정부조직 개편은 경영진단조정 위원회가 그리고 제3차 정부조직 개편은 정부기능 조정위원회가 각각 별도로 설치되어 담당함으로써 행정개혁위원회의 위상은 크게 실추되었다.

개혁추진과 관련하여 미국 클린턴 정부의 사례는 시사하는 바가 많다. 클린턴 대통령은 취임후 약 6개월간 정부개혁 청사진 준비작업을 수행한 다음 개혁을 추진하기 시작했다. 그러나 우리의 과거 정부나 현정부는 공식적인 개혁기구를 만들자마자 곧바로 개혁작업에 돌입함으로써 개혁 청사진 등을 사전에 만들지 못했다. 이는 앞으로 새로운 정부가 들어설 때 참고할 만한 아이디어라고 할 수 있다.

또한 일반행정 외에 국방분야의 개혁을 위해 국방부에 국방개혁위원회를 그리고 법무부내에 사법 개혁위원회를 설치하여 추진하였지만 국민들에게 뚜렷한 실적이 알려진 바가 없다. 이러한 현상은 스스로의 치부를 스스로 개혁하기는 어렵다는 평범한 진리를 증명한 셈이므로 앞으로는 이러한 분야도 개혁기관에서 총괄적으로 추진하는 것이 한국적인 상황에서는 보다 효과적일 것이다.

민주화와 부패척결 위한 개혁조치 강화돼야

‘시장경제와 민주주의’라는 기조에서 시장경제 활성화를 위한 개혁조치는 비교적 다양했다고 할 수 있으나, 민주화를 공고히 하는 개혁조치는 상대적으로 미진했다고 평가할 수 있다. 그리고 부패문제가 계속해서 개혁의 걸림돌이 되고 있으므로 부패척결을 위한 개혁조치를 강화해야 할 것이다. 다행히 부패방지위원회가 출범되어 점차 이 문제가 개선될 것으로 전망하지만, 기구만 만들어 놓고 그

민주화를 공고히 하는 개혁조치와 부패척결을 위한 개혁조치를 강화해야 한다. 그 밖에도 권력기관 개혁, 사고와 민원다발 업무의 개혁, 재정의 투명성과 효율성 향상을 위한 예산과 재정개혁, 사무간소화 및 불필요한 업무 축소, 감사제도 개선 등이 필요하다.

활동이 활성화되지 않으면 국민적 비판을 면하기 어려울 것이다.

그 외 미진한 개혁과제를 열거하면 권력기관 개혁, 사고와 민원다발업무(건설, 교통, 보건, 복지, 환경, 주택관리 등)의 개혁 등이다. 또한 재정의 투명성과 효율성 향상을 위한 예산과 재정개혁, 사무간소화 및 불필요한 업무 축소, 감사제도 개선 등이 필요하다. 그리고 지방분야에서 미흡한 것은 지방재정운영 개선, 지방재정능력 확충, 중앙사무 지방이양 확대, 지방행정 계층단계 축소, 행정구역 광역화, 교육자치, 경찰자치 등이다.

현정부 개혁의 장애요소로 우선, 분할정부(divided government)의 족쇄를 지적하지 않을 수 없다. 여소야대 현상은 보는 시각에 따라서 다양한 의견이 있을 수 있지만, 합리적인 설득과 타협이 어려운 한국의 정치문화 속에서는 국가정책의 결정과 추진을 지연시키는 커다란 요인이 되었다.

둘째, 선거일정이 개혁에 커다란 걸림돌이 되었다. 지난 1999년 제2차 정부조직 개편이 끝나고 난 뒤에는 ‘2000년 4·13총선 준비’라는 정치적 스케줄에 밀려 정부개혁 추진은 현실적으로 커다란

장애를 만났다. 따라서 정권초반기의 총선은 개혁 추진과 국정수행에 커다란 걸림돌이 되었으므로 미국처럼 대선과 총선 등을 통합하여 실시하는 방안을 앞으로 적극적으로 검토해야 할 것이다.

셋째, 지금까지의 개혁과정을 살펴보면, 4대 부문 개혁에서 공공부문 개혁에 대한 관심이 상대적으로 혹은 상황적으로 낮았다. 정부개혁에 대한 정치적 차원의 마스터플랜이나 정치적 후원이 부족하였다. 이로 인해 국가전체의 높은 시각에서 정부개혁을 살피고 방향을 설정하는 그랜드 디자이너(grand designer)의 역할과 리더십 발휘가 미진했다는 것이 중론이다.

넷째, 개혁에는 국회와 여당의 역할도 중요하나 이 부분이 부족하였다. 대통령중심제에서 국회의 역할이 상대적으로 약하다는 점을 이해하지만, 여당이 공공부문 개혁을 지원하기 위해 어느 정도의 정치적 후원을 했는지 혹은 야당이 얼마나 개혁적인 대안을 제시하였는지 반성해 볼 필요가 있다. 예를 들면 주공·토공의 통합이나 철도청 민영화와 관련된 법안을 처리하는 과정에서 여야가 얼마나 개혁적으로 이 법안들을 다루었는지를 스스로 반성해 보아야 할 것이다.

다섯째, 취약한 정치행정환경도 공공부문 개혁의 장애물이 되었다. 정치제도, 의회의 입법활동, 정부내의 정책방향 합의, 법체제와 법치주의, 공기업과 산하단체의 노사불안, 부패관행 등 굵직한 영역의 개혁진도는 미진하고, 오히려 관리기술적인 차원의 개혁은 상대적으로 활발하여 국민들이 보기에는 정부가 기술적인 문제에는 성의를 보였지만, 큰 문제에는 성과를 거둔 것이 적다고 느끼는 것이다.

개혁의 내용 점검·평가하고 마무리해야

향후 개혁과제는 두 가지 차원에서 살펴보아야 할 것이다.

첫째는 올해 안에 개선해야 할 것이 무엇인가 하는 점이다. 올해는 집권 마지막 해이기 때문에 실질적으로 새로운 개혁과제를 시작하기는 현실적으로 어렵다. 굳이 해야 할 것이 있다면 현재까지 추진해 온 개혁의 내용을 점검·평가하고 그것을 마무리하거나 중장기과제에 대한 세부계획을 연구하는 것이 제일 현실적인 것이다.

둘째는 장차 새로운 정부가 들어서면 무엇을 어떻게 개혁할 것인가를 준비하는 일이다. 지금까지는 대통령령에 근거하여 행정개혁위원회나 정부혁신추진위원회를 구성하여 개혁을 추진하였으나 앞으로는 법적 뒷받침을 마련하는 것이 필요하다. 정부산하단체의 지속적인 개혁을 위하여 가칭 ‘정부산하단체관리 기본법’을 제정하거나 혹은 가칭 ‘정부개혁기본법’과 같은 틀을 마련하는 것 등이다. 그리고 정부개혁에 필요한 위원회를 만들 때 해당 위원들에 대해서 국회의 동의를 받도록 하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

5년 단임제의 마지막 해에 정권초기와 같은 높은 개혁열기와 모멘텀을 유지할 수 없다. 올 4월 국회 이후에는 국회에서 법안을 제·개정하는 것도 사실상 어려울 것이므로 이제는 차분히 마무리를 하는데 최선을 다해야 할 것이다. 지금까지 어떤 부분이 성공했고, 어떤 부분이 진행중이며 또 어떤 부분이 미진했는지를 점검하고 그것을 토대로 다음에 대비해 나가야 할 것이다. 

대외개방 부문

국제적으로 신뢰받는 개방된 선진경제 구축

주 지하다시피 1997년말 경제 위기는 우리 경제가 지난 1960년대 이후 정부 주도로 압축 성장을 이루어 가는 과정에서 누적된 경제·사회 각 부문의 구조적 문제들로 인해 1990년대 이후 급변한 세계 경제·통상환경에 제대로 적응하지 못하였다는 데 기인한다.

그러나 1997년 경제위기는 역설적으로 우리 경제의 잘못된 타성과 관행에 대해 깊이 반성하고 새로운 대외 경제환경에 적응할 능력을 키우는 기회를 우리에게 제공하였다.

과감한 대외개방 정책 추진

1998년초 출범한 「국민의 정부」는 개혁과 개방으로 대표되는 국제 조류에 적극적으로 동참하는 것만이 우리 경제 체질의 근본적 변화를 통해 지속적인 경제 성장을 이룩할 수 있는 첩경이라고 보고 금융·기업·노동·공공 등 4대부문의 개혁과 더불어 과감한 외국인 투자 자유화와 무역장벽 완화,



최 종 현

외교통상부
통상정책기획과장

자본시장 개방과 각종 규제개혁 등 강력한 대외개방정책을 추진하였다.

투자 자유화

정부는 1997년말 국제통화기금(IMF)과의 합의에 따라 문화·국방 등 일부 민감하거나 필수적인 업종(31개 업종)을 제외하고는 외국인

투자를 전면 개방하였으며, 외국인의 토지 취득도 전면 자유화하였다. 외국인의 상장주식에 대한 투자한도와 국공채·특수채를 포함한 모든 회사채에 대한 외국인투자 제한도 철폐하고 기업어음(CP)·상업어음(CB) 등 단기 금융상품도 전면 개방하였다. 아울러 외국인 투자기업은 순자산의 40%를 초과하여 타기업의 주식 또는 지분을 취득할 수 없도록 규정한 출자총액제한 제도를 폐지함으로써 대외경제개방의 핵심이라 할 수 있는 적대적 인수·합병(M&A)도 전면 허용하였다.

또한 외국인 투자정책을 종전의 규제 및 관리 중심에서 촉진 및 지원 중심으로 바꾸어 운영한다는 취지하에 1998년에 「외국인투자촉진법」을 제정

경제위기를 극복하기 위해 정부는
과감한 대외개방정책을 추진하여
외국인 투자와 적대적 인수·합병을
전면 허용하고, 6개의 수출자율규제
조치를 모두 폐지하는 등 투자와 무역을
자유화하고 외환·자본시장의
자유화도 대폭 확대하여 왔다.

하여 외국인투자법령을 국제규범에 부합하는 수준으로 선진화하였다.

외국인 투자 자유화 정책을 적극 추진한 결과 지난 4년 동안 외국인 투자액은 총 520억달러에 달해 1997년 이전 36년간의 외국인 투자액 246억달러의 두 배를 상회하게 되었다. 또한 외국인 투자 기업수도 2001년 최초로 1만개를 넘어섬으로써 외국인 투자가 우리 경제의 조기 회복에 커다란 역할을 하였다는 평가를 받고 있다.

무역·외환·자본 자유화

우리나라는 무역부문에서도 적극적인 자유화 정책을 추진하였다. 우선 정부는 1999년 6월 수입선 다변화제도를 폐지함으로써 사실상 일본으로부터 수입이 금지되었던 품목들을 완전히 자유화하였다. 또한 WTO에 통보한 일정에 따라 6개의 수출 자율규제(VER) 조치를 모두 폐지하였다. 이 외에도 지난 1996년 26개에 달했던 보조금 프로그램을 1999년 19개로 축소하였으며, 특히 1997년에는 당초 계획을 앞당겨 4개의 금지 보조금을 폐지하였다.

한편, 우리나라 자본 및 외환시장은 1980년대 후반 이후 경제 및 대외거래 규모의 확대 등 여건 변화와 이에 부응한 외환 및 자본 자유화의 추진 등 제도 개선에 힘입어 꾸준히 발전하여 왔다. 특히, 1997년말 외환위기는 이러한 자본 자유화 추세를 급속히 촉진시키는 계기가 되었다. 외환위기 이후 주식·채권시장 등이 추가로 개방되었으며 1999년 4월과 2001년 1월에 단행된 자본자유화 조치를 통해 국내기업과 금융기관뿐만 아니라 개인의 자본거래도 대폭 자유화되었다.

또한 환율제도도 1997년말 외환위기사 환율이 연일 일일허용 변동폭의 상한까지 상승하여 외환 거래가 마비되는 등 외환시장의 안정성 및 효율성 문제가 드러남에 따라 일일허용 변동폭을 인위적으로 제한하였던 시장평균환율제도를 포기하고 자유로운 환율변동을 허용하는 변동환율제도로 전환하였다.

국제적으로 신뢰받는 개방된 선진경제가 목표

대외경제 개방정책의 궁극적인 목표는 ‘국제적으로 신뢰받는 개방된 선진경제의 구축’이라고 할 수 있다.

무엇보다도 개방경제의 확립이 우선되어야 한다. 국적에 관계없이 경제활동의 자유가 보장되며, 경쟁의 국제화를 통해 우리 기업들이 세계일류의 경쟁력을 확보할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 또한 개방경제는 시장경제에 기초하지 않고는 불가능하다. 즉, 각종 규제 정비 등을 통해 정부의 시장간섭을 최소화하며, 민간 경제주체들이 시장 원리에 따라 경제행위를 하고 이러한 경제행위에 대

해 책임을 지는 성숙한 시장경제의 구축을 필요로 한다.

둘째, 세계화 시대에 개방된 선진경제 구축을 위해서는 국제 협력이 필수적이다. 즉, 다자적·지역적 및 양자적 차원의 무역·투자 자유화를 통한 시장개방 노력에 적극 동참하여야 할 것이다.

셋째, 대외적으로 개방정책에 대한 국제사회의 신뢰 확보가 절대적으로 필요하다. 대내적으로 종전의 국수주의·중상주의적 사고 극복을 통해 시장개방에 대한 공감대를 형성하고 이를 기초로 적극적으로 무역 및 투자 자유화를 위한 국제사회의 노력에 동참함으로써 국제규범을 존중하고 준수하는 선진경제로서의 우리의 모습을 세계에 심어 주어야 한다.

자유롭고 공정한 경제·통상환경 조성

대외경제 개방정책의 가장 중요한 요소는 무역·투자 자유화의 확대이다. 우리는 1980년대 이후 꾸준한 교역 자유화를 통해 이미 상당한 수준의 시장개방을 이루었다. 투자 측면에서도 1980년대 이후 개방기조가 이어져 왔으며 이러한 노력은 1997년 외환위기 극복과정에서 더욱 가속도가 붙게 되었다.

그러나 무역과 투자를 중심으로 한 경제의 개방은 어느 한 시점을 기준으로 완성되는 것이 아니다. 새로운 산업이 등장하고 제조업 중심의 경제가 서비스 특히 지식산업 위주로 전환되어 감에 따라 국가간의 규범 제정 등을 통해 새롭게 규율해야 할 분야들이 지속적으로 나타나고 있다. 특히 법으로 정해지지 않은 우리의 관습과 관행 중에서 1997년 외환위기 이후 문제점으로 지적되고 개혁·개방의

대상으로 지적되었던 사항들이 아직도 상당수 개선과제로 남아 있다. 이러한 관행들은 하루아침에 개선되지 않는 것이 대부분이므로 앞으로도 계속해서 우리 시장의 진정한 개방과 국제화를 위한 노력이 지속되어야 한다.

특히, 국제규범과 수준에 부합되도록 정부의 불필요한 시장규제를 지속적으로 최소화하고 정부규제 내용의 질적 개선을 도모해야 한다. 이는 주로 정부 당국자의 재량권에 의해 투명성이 부족한 가운데 결정되는 인허가 등이 대표적인 사례이다. 이러한 규제는 불필요한 정부의 경제활동 개입 여지를 갖고 있으므로 시장의 효율성 극대화를 위해 과감히 축소해 나가야 한다.

반면에 소비자의 각종 안전 보호, 환경 보호, 지적재산권 보호, 금융산업 및 기업재무의 건전성과 투명성 확대, 기업지배구조의 책임성 강화 등과 관련된 규제는 오히려 우리 경제의 국제경쟁력 향상과 국민생활의 질적 향상을 위해 선진국 수준으로 강화되어야 할 것이다. 이와 함께 개방을 통해 이득을 보는 계층뿐 아니라 손해를 보는 계층도 생기게 마련이므로 이들에 대한 적절한 보상책과 아울러 취약산업의 원만한 구조조정을 위한 적극적인 대책이 요구된다 할 것이다.

또한 정부는 국제적으로 제정된 국제규범을 과감히 수용하는 한편 적극적으로 다자 및 지역 차원에서의 경제·통상 규범, 기준 및 관행 제정과정에 참여함으로써 우리의 입장을 반영시키고, 동시에 장기적으로 우리 경제의 선진화에 이바지하는 방향으로 노력해야 할 것이다. 이러한 노력을 통해서만, 국적을 초월하여 모든 경제주체에게 경제활동의 자유를 보장하는 투명성과 공정성을 갖춘 선진

정부는 국제규범을 과감히 수용하고
WTO · OECD 등 다자기구내 논의에
적극 참여해 나갈 것이다. 또 개도국
지원사업을 확대하고 개방된 선진
경제로 국가 이미지를 제고함으로써
국제적으로 신뢰받는 개방된 선진
경제를 구축해 나갈 것이다.

시장경제 체제의 확립이 가능해질 것이다.

장기적 · 전략적 경제개방 위한 국제협력 추진

천연자원이 부족하고 대외무역 의존도가 높은 우리나라가 지속적인 경제 발전과 세계일류 경제로 진입하기 위해서는 범세계적인 무역 · 투자 자유화 및 개방이 선결조건이다. 따라서 장기적 · 전략적인 경제개방을 추진하기 위하여 세계무역기구, 경제협력개발기구 등 다자기구내 논의에 적극 참여하여 우리의 국익을 반영하고, 중견국가(middle power)로서의 우리의 위상에 걸맞게 선 · 후진국간의 교량역할도 강화해야 할 것이다.

또한 APEC · ASEM · ASEAN+3 등 역내 지역협력체에서의 활동을 강화하여 지역 차원에서의 무역 및 투자 자유화와 무역 원활화가 가속화될 수 있도록 노력하여야 한다. 양자적으로는 주요 국가들과 자유무역협정(FTA) 및 투자협정(BIT), 사회보장 · 항공 · 해운 · 수산 분야 협정 등을 체결함으로써 안정적인 대외 경제 · 통상환경을 조성하는 한편, 우리 기업의 해외 영업환경을 개선하고 선진 경영 기법과 투자가 국내에 원활하게 유입될 수 있

도록 계속 노력해야 할 것이다. 아울러 미국 · EU · 일본 · 중국 등 주요 시장을 안정적으로 관리하기 위해서는 주요 교역상대국들과의 통상 마찰을 사전에 예방하고, 불가피하게 통상 현안이 발생하는 경우에도 통상 마찰로 비화되지 않도록 교역상대국들과 긴밀한 협력체제를 유지 · 강화해 나가야 할 것이다. 한편, 한국국제협력단(KOICA) 협력사업과 대외협력기금(EDCF) 사업 확대 등 개도국 지원사업의 확충 · 강화도 장기적 · 전략적 개방협력의 일환이라 할 것이다.

개방된 선진경제국가로 이미지 제고

최근 각국간 기술격차가 축소됨에 따라 각국에서 생산하는 제품이나 서비스에 질적인 차이가 줄어들고 있다. 따라서 제품의 품질 및 가격보다는 제품 생산국에 대한 인식이 소비자의 선택을 좌우하는 경우가 많아지고 있다. 투자선 선택의 경우도 마찬가지이다. 투자 여건이 유사하다면 대외적으로 좋은 인식과 신인도를 갖고 있는 나라를 우선적인 투자 대상국으로 선택한다. 따라서 오늘날 특정 국가 경제에 대한 대외적인 인식은 그 국가의 대외경제활동에 매우 커다란 영향을 미친다고 하겠다.

따라서 정부가 그간 추진해 온 개방과 개혁을 위한 노력과 성과를 널리 홍보하여 개방된 선진경제로서의 국가 이미지를 확산함으로써 우리 경제에 대한 대외 신인도를 높이는 한편 국제사회에서 우리의 위상을 가일층 강화하는 외교적 노력을 경주해야겠다. 아울러 국내적으로는 시장개방이 가져다 주는 혜택과 함께 시장개방이 국제사회의 거스를 수 없는 조류라는 점을 국민들에게 널리 알려야 할 것이다. **▶▶▶**

대외개방 부문

개방확대 충격에 강한 경제구조를

「국민의 정부」가 출범한 지 벌써 4년이 지났다. 이를 달리 표현하면 「국민의 정부」가 정책을 추진할 수 있는 기간이 이제 1년밖에 남지 않았다는 것을 의미한다. 남은 1년 동안의 경제정책은 이미 추진되었으나 완결되지 못했던 개혁과제들을 성공적으로 마무리하는 것을 가장 중요한 과제로 삼아야 할 것이다.



박 성 훈

고려대학교 국제대학원 교수
(shpark@korea.ac.kr)

을 세계경제에 통합시키는 과제 등 금융위기의 타개에 필요한 정책들을 즉각적으로 그리고 지속적으로 실행에 옮기지 않으면 안 되었다. 뿐만 아니라 한국이 금융위기를 공세적인 수출확대에 의해 해결하려면 할수록, 미국·EU 등 주요 교역대상국들의 보호주의적인 통상정책이 예견되었

던 만큼, 한국정부의 대외경제 정책은 매우 어려운 환경하에서 운용될 수밖에 없었다고 하겠다.

이러한 과정을 거쳐 금융위기 발발후 만 4년이 지난 한국경제는 불완전하기는 하지만 어느 정도 위기를 극복했다는 평가를 내릴 수 있을 것으로 본다. 정부의 전반적인 경제정책에 대해 많은 비판적인 시각이 있는 것은 사실이지만, 대외개방의 측면에서는 비교적 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것으로 생각된다.

정부가 추진한 대외개방 정책은 정부출범 초기의 대외경제 여건 및 금융위기의 극복이라는 정책 목표에 비추어 볼 때 불가피한 선택이었던 것으로 보인다. 물론 한국경제의 대외개방은 1980년대

대외개방은 불가피한 선택

「국민의 정부」는 1997년 후반 촉발된 금융위기의 초기에 정권을 이양받아 정책의 입안 및 수행과 관련된 제반 환경이 다른 어떤 역대정권보다 어려웠던 것이 사실이다. 금융위기의 발발을 전후하여 한국을 떠나기 시작한 외국인투자를 다시 한국으로 불러오는 과제, 1986~88년의 예외적인 흑자기간 후 1990년대 중반까지 지속적으로 확대되고 있었던 경상수지 적자를 다시 흑자로 전환시키는 과제 그리고 오랫동안 닫혀 있었던 한국 자본시장

자본시장 개방과 외국인직접투자의
유치는 「국민의 정부」가 금융위기의
극복을 위해 추진한 대외개방 정책의
가장 중요한 두 축이었다. 이를 통한
성장잠재력의 회복은 금융위기 극복
과정에서 필수적인 조치였으며, 향후에도
거스를 수 없는 대세인 것으로 보인다.

초반 시작되어 1990년대 초반의 국제화·세계화 정책에 의해 본격적으로 추진되었으며 1996년 OECD 가입에 의해 이러한 노력이 일차적인 결실을 이루어냈다는 평가가 가능하기 때문에 금융위기가 아니었더라도 대외개방이 일정한 수준까지는 도달할 수 있는 정책적 환경이 조성되고 있었던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 금융위기의 발발은 한국경제의 대외개방을 더 빠른 속도로 그리고 더 높은 수준에서 가능하게 하는 중요한 요인으로 작용했음에 틀림없다. 즉, 「국민의 정부」는 대외개방 과제를 매우 중요한 정책적 우선순위에 따라 비교적 적극적으로 추진해 왔다고 하겠다.

개방확대 충격에 강한 경제구조 구축을

지난 4년 동안 추진된 한국경제의 대외개방 정책을 무역, 투자, 자본시장, 경제제도 및 국민의식 등 다섯 가지 분야별로 살펴보기로 하자.

무역자유화 분야 성과는 미흡

우선 대외무역 분야에 있어서는, 「국민의 정부」

에 의한 대외개방에 대한 기여도가 그리 크지 않은 것이 사실이다. 그동안 이루어진 다자간교역에 있어서의 관세인하는 그 대부분이 UR협상에 따라 결정된 양허안에 따라 이루어진 것으로 보인다. 정부는 1998년 들어 비교적 전향적인 무역자유화 정책을 추진하기는 하였으나, 구체적인 성과는 아직 거두지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 예를 들면, 1999년부터 본격적으로 시작된 한국의 자유무역지대(FTA) 전략의 경우 칠레와 구체적인 협상단계에 돌입하는 한편, 일본·미국·중국·이스라엘 등 주요 교역대상국과 자유무역지대의 잠재적인 경제효과에 대한 연구와 협의 등이 진행되었다.

그러나 비교적 무난할 것으로 예상되었던 한·칠레 자유무역지대 협상도 농업자유화에 대한 뿌리깊은 저항 등으로 지금까지 구체적인 결실을 보지 못하고 있는 실정이다. 칠레와의 자유무역이 불가능하다면, 한국경제와의 경합관계가 그보다 훨씬 강한 일본·중국 등과의 자유무역지대 추진은 더욱 어려울 것으로 예상해 볼 수 있다. 다만, 금융위기 극복을 위한 IMF와의 협의과정에서 합의된 바에 따라 일본의 주요 제품에 대해 적용되고 있었던 수입선 다변화정책이 1999년중 완전 폐지된 것은 하나의 중요한 성과라고 하겠다. 이 정책은 외부압력에 의한 것이기는 하지만 국내시장에서의 경쟁활성화를 통해 중장기적으로 한국의 주요 산업 경쟁력을 한 단계 높이는 데 기여할 것으로 판단된다. 또 한국이 자유무역협정(FTA) 등 지역무역협정을 중요한 정책적 대안으로 간주하기 시작한 사실도 인근 주요국에 대한 자유무역의 정책기조가 정착될 수 있는 환경조성의 관점에서 또 하나의 중

요한 기여라고 할 수 있다.

외국인투자 유치와 자본시장은 괄목할 만

외국인투자자와 관련된 한국경제의 대외개방은 대외무역 분야와는 달리 매우 빠른 속도의 변화를 보였다고 할 수 있다. OECD에 가입할 당시 한국이 약속한 외국인직접투자의 개방 속도와는 비교할 수 없을 정도의 매우 강한 자유화정책이 추진된 것이다. 예를 들면, 외국인투자제한 업종의 과감한 축소, 외국인투자 관련 지분제한의 대폭완화, 적대적 M&A의 허용 및 외국인에 대한 업무용 이외의 부동산취득 허가 등 외국인직접투자를 유발할 수 있는 많은 조치들이 지속적으로 취해져 온 것이다.

이는 「국민의 정부」가 외국인직접투자의 확대를 금융위기 극복을 위한 매우 중요한 정책축으로 간주하고 이를 위한 제도 및 환경의 개선을 위해 적극적인 노력을 경주해 온 결과라고 할 수 있다. 이 결과 2001년 한국의 외국인직접투자 자유화율은 99.8%를 기록하고 있으며 또한 1996년 GDP의 0.4%에 불과하던 한국의 외국인직접투자가 2001년 현재 2.4% 정도로 급격하게 상승하였다. 이러한 획기적인 변화에도 불구하고 외국인투자 유치 성과가 중국·싱가포르·홍콩 등 경쟁국에 비해 뒤떨어지는 것이 안타까운 현실이라고 하겠다.

자본시장의 개방과 관련된 정책은 매우 괄목할 만한 성과를 이루었다고 하겠다. 자본시장의 개방과 외국인직접투자의 유치는 「국민의 정부」가 금융위기의 극복을 위해 추진한 대외개방 정책의 가장 중요한 두 개의 축을 이루는 조치였다. 예를 들면, 한국정부는 OECD 가입시 약속했던 단기자본의 이동에 대한 허용조치를 조기에 실시하였고, 주식

시장에 대한 외국인의 참여의 폭과 심도를 강화하는 제반조치들을 일관성있게 실시하였다. 이러한 개방정책의 하나의 결과로서 삼성전자·포항제철 등 세계적 경쟁력을 자랑하는 한국의 대표적 기업들에 대한 외국인들의 지분소유가 50% 이상으로 확대되었다. 물론 자본시장 개방에 대한 국내의 시각은 통일되지 못한 것이 사실이나, 외국인직접투자 및 외국자본의 국내 자본시장 참여를 통한 성장잠재력의 회복은 금융위기의 극복과정에서 필수적인 조치였으며, 향후에도 거스를 수 없는 대세인 것으로 판단된다.

경제제도 및 관행의 선진화·국제화에 기여

대외무역, 대외투자 및 자본시장 분야에 있어서의 대외개방 정책은 필연적으로 국내의 경제제도 및 관행의 국제화와 선진화로 이어진 것으로 평가할 수 있다.

우선 기업경영의 투명성 제고 및 국제규범에 입각한 금융관행의 선진화 등에 있어서 중요한 변화가 감지되고 있으며, 지속적인 구조개혁을 통해 정부의 역할이 크게 축소되는 한편 한국경제의 시장경제적 체질이 대폭 개선되는 등의 효과가 나타났다. 특히 제일은행·한미은행 등 금융기관의 국제투자자에 대한 매각은 금융기관의 영업관행이 한 단계 더 국제수준으로 도약하는 중대한 계기로 작용한 것으로 생각된다. 즉, 과거 은행에 대한 창구지도 등을 통해 기업지배구조에 있어서 매우 강한 발언권을 행사했던 정부의 역할은 대폭 축소되는 한편, 선진적 금융기법 및 자체적인 상업적 판단에 의거한 금융기관들의 의사결정이 주를 이루게 된 것이다. 물론, 한국경제에 뿌리깊은 비생산적인 관

개방 확대로 인한 외부로부터의
충격을 효과적으로 견딜 수 있는
경제구조를 만들어 가야 한다. 이를
위해서는 지속적인 대외개방을 통한
경험 축적과 체질 연마가 중요하다.
남은 기간 동안 대외개방의 미결
과제들을 적극 마무리해야 한다.

행들을 모두 치유하지는 못했으나, 일단 올바른 방향
으로의 궤도수정은 이루어진 상태라고 하겠다.

대외개방에 대한 국민의식에 있어서도 지난
4~5년 동안 적지 않은 변화가 일어났던 것으로 감
지되고 있다. 특히 종래 국부유출의 원천으로 인식
되어 경원시되던 외국인직접투자에 대한 국민의식
이 최근 들어서 국부창출에 기여하는 것으로 변화
되고 있으며, 이는 외국인직접투자의 GDP 비율이
크게 증가하는 데 원동력으로 작용했던 것으로 판
단된다. 또 금융위기의 초기에 팽배했던 IMF 등 외
부세력의 '개입'에 대한 맹목적인 비판도 이제는
사안에 따라 선별적이며 건설적인 비판 및 이를 통
한 정책대안의 개발이라는 바람직한 방향으로 변
화되고 있는 모습을 감지할 수 있다.

외부충격에 견딜 강한 경제체질을

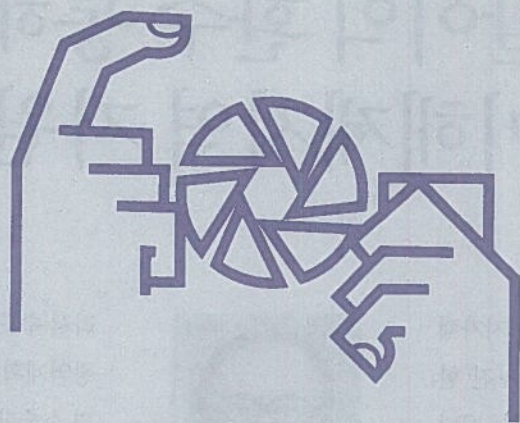
「국민의 정부」 4년 동안의 대외개방정책은 대외
적으로 금융위기 극복 및 이를 바탕으로 한 한국경
제의 재도약에 대한 주요 국제기구 및 외국인투자
자들의 긍정적인 평가를 이끌어내고 있으며, 이는

동시에 한국의 국가신인도를 향상시키는 주요 요
인으로 작용한 것으로 판단된다. 예를 들면, IMF는
2000년 12월 “한국경제의 괄목할 만한 경제회복
및 대외적 취약성의 현저한 감소는 한국정부가 시
행한 정책들이 옳았고 효과가 있었음을 증명하는
것”이라는 평가를 하였으며, OECD는 2001년 8월
한국경제보고서에서 한국경제가 “시장경제 원칙
에 입각한 구조개혁 추진으로 투자자 신뢰 제고, 금
융시장 정상화 등 외환위기 이후 강한 회복세를 시
현”하고 있다는 긍정적인 평가를 내린 바 있다.

물론 대외개방의 확대가 무조건 긍정적인 효과
만을 가져다 주는 것은 아니다. 예를 들어 최근 한
국의 주식시장은 자본거래의 자유화, 투자제한의
축소 등에 힘입어 외국인투자자들의 지분이 확대
되고 있으며, 이는 미국과의 주식시장 동조화 현상
을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 금융위기 극복과정에서 「국민의 정부」가
추진한 정책기조인 ‘대외개방의 확대’는 바람직한
방향이며, 또 거스를 수 없는 대세인 세계화 및 국
제화에 능동적으로 참여하는 가장 유효한 수단이
라고 하겠다. 요는 이러한 개방의 확대 과정에서 외
부로부터의 충격을 효과적으로 견딜 수 있는 강한
체질의 경제구조를 만들어 가는 것이다. 이를 위해
지속적인 대외개방을 통한 경험의 축적과 체질의
연마가 매우 중요하리라고 본다. 최근 난관에 봉착
해 있는 한·칠레 자유무역지대 협상 및 한·미 양
자간투자협정(BIT)에 관한 협상 등은 대외개방의
지속과 관련된 한국의 정책적 신뢰도를 시험하고
있는 중요한 사안이라 할 수 있다. 「국민의 정부」는
남은 1년 동안 이러한 미결과제들을 보다 적극적으
로 마무리하는 노력을 기울여야 할 것이다. **▶▶▶**

이 달의 초점



수도권 광역도시계획, 바람직한 방향은

정부는 개발제한구역 3,700만평의 해제와
현재 서울 중심의 단핵구조인 수도권을 분산형
다핵구조로 바꿔 나가는 것을 골자로 하는 '수도권
광역도시계획(안)'을 최근 발표하였다. 이에 대한
정책담당자의 글과 민간전문가의 의견을 함께
실어 독자의 이해를 돕고자 한다. <편집자>

개발이익 환수 통해 미해제지역 지원을

광역도시계획이란 개별 지자체 단위의 도시계획이 가진 한계를 극복하기 위한 것으로서 20년을 단위로 계획하는데, 그 내용은 광역도시권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항, 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, 기타 광역도시권에 속하는 도시상호간의 기능연계에 관한 사항이 포함된다.



김 창 석
서울시립대학교 도시과학대학장

라서 수도권 전체를 대상으로 적절한 광역계획적 대처가 이루어지지 않으면 소중한 토지자원을 오용하거나 남용하여 돌이킬 수 없는 혼란이 야기될 수밖에 없다.

둘째, 이제 세계는 냉전체제의 종식과 함께 바야흐로 거대도시권간의 경쟁이 더욱 치열해지고 있기 때문에

세계를 상대로 한 경제전쟁에서 살아남기 위해서는 수도권의 경쟁력을 높여야 한다는 점이다. 따라서 앞으로 우리나라 수도권도 장기적인 마스터플랜 즉, 광역계획을 토대로 보존할 곳은 철저히 보존하면서 계획적 개발을 통해 수도권의 경쟁력을 높여 나가는 노력이 절실히 필요하다.

이번에 발표된 수도권 광역계획에서 제시하고 있는 목표 속에도 물론 국제경쟁력 제고라는 항목이 있기는 하지만 기본전략이나 공간구조 개편의 주된 목적은 유감스럽게도 개발제한구역의 조정에 두고 있다. 물론 개발제한구역의 조정이 민감한 정치적 핫이슈라는 점에서 매우 중요하기는 하지만 그래도 최초로 수립되는 수도권 광역계획이라는

수도권 광역도시계획 절실히 필요한 시점

이번에 수도권 광역도시계획이 성안되었다는 점은 말 그대로 만시지탄의 감이 없지 않다. 특히 수도권지역의 경우 적어도 다음의 두 가지 측면에서 광역계획이 절실히 필요하다.

첫째, 교통수단의 발달과 인구증가, 생활수준의 향상에 따른 주거소요공간의 확대와 광역시설에 대한 필요성 증대로 수도권은 이제 거대한 단일도시라고 해도 과언이 아닐 정도로 탈바꿈하였다. 따

관점에서 본다면 계획의 본말이 전도되었다는 느낌을 지울 수 없다.

개발제한구역제도(일명 그린벨트)가 계획적인 토지이용제어수단으로 본격적으로 채택된 것은 1944년에 설정된 대 런던 그린벨트가 최초였고, 그 후 일본이 1958년 제1차 수도권기본계획을 통해 동경주변에 그린벨트를 설정한 바 있다. 그러나 일본은 도입 8년 만에 엄청난 개발압력에 손을 들어야 했고, 그나마 강력한 행정력 덕분에 30년 가까이 유지되어 온 우리나라의 경우도 지난번 대통령선거를 계기로 제도상의 큰 변화를 맞고 있다.

그렇다면 비교적 성공적으로 유지되고 있는 영국의 그린벨트제도가 일본이나 우리나라에서는 제대로 작동되지 못하는 이유는 무엇일까?

첫째, 영국은 도시인구의 증가가 거의 없기 때문에 도시개발 압력이 매우 적은 데 비해서 우리나라의 경우는 개발압력이 너무나도 크다는 점이다.

둘째, 영국에서는 시가지 외에는 전국토가 그린벨트와 유사한 수준의 개발규제를 받고 있기 때문에 그린벨트 안과 밖의 토지가격 차이가 10~20%에 불과하지만 우리나라의 경우는 평균 3~4배나 차이가 난다.

셋째, 영국은 그린벨트를 필요에 따라 해제하기도 하고 또 새로 지정하기도 하는 등 제도운영의 유연성이 큰 반면 우리나라의 개발제한구역은 한번도 해제하거나 새로 지정한 적이 없을 정도로 경직적으로 운영되어 왔다.

넷째, 영국의 그린벨트 거주자는 주로 중산층의 봉급생활자로서 그린벨트가 해제되면, 주거환경이 나빠지고 집 값이 떨어질 것을 염려하여 오히려 해제를 반대하는 분위기가 강하다.

광역도시계획이 마련된 것은 늦은 감이 있지만 바람직하다. 그러나 기본전략이나 공간구조 개편이 개발제한구역 조정에 초점이 맞추어져 있어 본말이 전도된 느낌이다. 구역조정이 마무리되면 계획의 기본정신에 부합되게 충실히 보완되어야 한다.

이와 같이 영국의 사정은 우리와는 현저한 차이가 있다 점에서 그동안 역대정부의 강력한 단속이 주로 의존해 온 우리나라의 개발제한구역제도는 근본적인 개선이 불가피했다는 점을 인정하지 않을 수 없다.

미해제지역 주민들에 대한 지원 강구돼야

이번의 개발제한구역조정안은 그동안 유지되어 온 개발제한구역제도의 근간을 뒤흔들 수도 있다는 점에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 이번 계획안 속에는 취락지구의 지정규모를 20호에서 10호로 하향한다든가 주택개량사업·생활기반시설·주민공동시설 등에 대한 사업비 지원, 나아가 주말농원·특용작물재배단지 등 개발제한구역의 지정목적에 부합하는 소득증대사업 허용 등 존치취락에 대한 다양한 지원대책이 마련되어 있지만 여기에 소요되는 막대한 재원조달도 문제려니와 그 정도의 지원으로 미해제지역 주민들의 기대욕구를 채워줄 수 있을지 의문이다.

둘째, 조정가능 지역 설정의 대상이 되는 수도권 내 시·군별 환경평가 4·5등급 토지바율의 편차

가 격심한(0.03~27.5%) 현실을 어떻게 극복하면서 시·군별 형평성을 도모할 것인가도 문제이지만 동일한 시·군내에서도 조정가능 지역에 포함되지 못하는 지역의 토지소유주들의 불만을 어떻게 해소해 줄 것인가도 큰 과제이다.

셋째, 국책사업 및 지역현안사업을 위해 약 614만평이나 해제하겠다는 것은 그 규모도 규모이지만 30년에 걸친 민원해소의 기회를 틈타 관원을 해소하겠다는 오해를 받을 수도 있다는 점에서 신중하게 접근해야 할 대목이다. 국책사업의 내용을 보더라도 고속철도역사 역세권개발용 1.34km²(40만6천평) 외에는 모두가 국민임대주택부지여서 조정가능지역에 충분히 수용할 수도 있는 사업이다. 또한 지역현안사업 가운데는 유통물류센터·테크노파크·관광테마파크·음반밸리 등 입지타당성을 광역적으로 검토해야 할 경우도 많기 때문에 해제에 앞서 신중한 재검토가 요구된다.

넷째, 우선해제 집단취락은 논외로 치더라도 조정가능 지역의 7할인 1,387만평과 국책사업 중 국민임대주택부지 267만평을 활용한다 해도 분당·일산 등 수도권 5대 신도시(1,517만평)보다 많은 주택이 공급될 수 있는 규모이지만 토지의 규모로 볼 때 대부분 20만~30만평 정도의 소규모 미니신도시로 개발될 전망이어서 도로·학교 등 도시기반시설의 부족에 따른 또 다른 난개발의 위험성도 없지 않다는 점이다. 경기도가 최근 그린벨트 해제 지역에 주택을 조성할 경우 공공시설 용지가 최소 50% 이상 확보되고 주거용지비율은 40%로 축소되어야 한다는 개선안을 정부에 제시한 것도 이런 맥락에서 매우 바람직한 제안이라고 생각된다.

다섯째, 개발제한구역의 대규모 해제를 통해 수

도권지역에 대한 대규모 주택공급과 기업유치가 이루어질 경우 그렇지 않아도 50%에 가까운 수도권의 인구 및 고용집중을 더욱 심화시켜 국토의 균형발전을 더욱 저해할 가능성이 많다는 점이다.

여섯째, 해제대상지역 주민들이 그간의 재산권 피해를 일시에 보상받고자 과도한 개발밀도를 요구함으로써 자칫 환경친화적 개발에 역행하는 과밀개발을 초래하여 오히려 재산가치를 떨어뜨릴 위험성도 배제할 수 없다. 이러한 현상은 실제로 서울주변의 그린벨트내 일부 쾌적한 고급주거지역에서도 나타나고 있음을 주목해야 할 것이다.

마지막으로, 이번의 대규모 개발제한구역 해제 계획이 주택시장의 오름세 심리를 잠재울 수 있리라는 전망도 있지만 저금리시대의 영향으로 오히려 부동산투기심리가 되살아날지도 모른다는 우려도 있어 이에 대한 대책이 요구된다.

미해제지역 지원비용은 개발이익 환수방식 통해 충당을

이번에 제시된 개발제한구역 조정안은 정부가 제시할 수 있는 내용은 거의 망라되었다고 해도 과언이 아니다. 당초에 제시된 우선해제 집단취락 조정기준을 대폭 완화시킴으로써 대부분의 집단취락 문제는 해소되었을 것으로 생각된다. 그러나 이처럼 해제의 폭이 컸던 만큼 여기에서 제외된 존치취락 내지는 미해제 지역의 주민들이 느끼는 상대적 박탈감은 더욱 클 것이므로 이들에 대한 지원방안이 형평성 차원에서 심도있게 강구되어야만 개발제한구역제도의 골격이 유지될 수 있을 것이다.

물론 이번 계획안에 제시된 다양한 존치취락 지

원방안도 매우 진일보한 내용이지만 국가가 토지를 매수하는 방안까지도 차제에 검토되어야 할 것이다. 이 경우 원래의 용도대로 이용되고 있는 임야나 농경지까지 포함해서 보전되는 지역 전체를 매수하는 것은 국가예산의 효율적 사용이라는 측면에서 문제가 많다. 그러나 구역보전 차원에서 구역 지정 이전부터 소유하고 있는 토지로서 재산권피해가 큰 경우는 토지소유자가 희망하는 경우 대지등을 중심으로 우선순위를 정하여 단계적으로 매입해 나갈 필요가 있다.

그러나 아무리 좋은 지원방안이 제시된다 하더라도 결국 귀결되는 문제는 재원의 확보이다. 재원의 확보방안과 관련해서 지금까지 개발된 논리는 두 가지가 있는데, 그 하나는 개발권 양도제이고 다른 하나는 개발이익의 환수방안이다.

먼저 개발권 양도제란 개발제한구역 밖의 토지소유자가 구역 안의 개발권을 매입하면 매입한 만큼 개발을 더할 수 있도록 인센티브를 부여함으로써 간접적으로 구역내 토지소유자들에게 보상이 이루어지도록 하는 제도로서 이 개념은 미국의 일부지역에서 문화재보전지구 등 건축제한을 받는 지역에 대한 보상차원에서 시행되고 있다. 하지만 우리나라의 용적률은 전반적으로 매우 높게 허용되고 있어 구태여 개발권을 사고자 하는 사람이 거의 없을 것이므로 실질적인 보상대책이 되기가 어렵다.

따라서 보다 실현성 있는 대안은 개발제한구역 해제지역에 대한 개발사업에서 발생하는 개발이익의 일부를 환수하여 이를 미해제지역 지원을 위한 재원으로 활용하는 방안을 모색하는 길이 최선이라고 생각된다.

이번 수도권 개발제한구역 조정에서 제외된 미해제지역 주민의 상대적 박탈감이 클 것이므로, 형평성 차원에서 이들에 대한 지원방안이 강구돼야 한다. 개발이익 일부를 환수하여 미해제지역 지원을 위한 재원으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

아울러 이제 개발제한구역의 해제문제는 이미 주민공청회까지 마친 만큼 더 이상 소모적인 당위성논쟁을 지양하고 어떻게 하면 해제에 따른 피해를 최소화하면서 그동안 개발제한구역이 수행해 온 순기능을 계속 살려나가느냐 하는 점이 보다 중요하다. 이를 위해 특히 소중하게 견지되어야 할 개발의 기본방향은 면밀한 사전계획을 토대로 환경용량을 고려한 적절한 규모의 개발 즉, '선계획·후개발'과 '환경친화적 개발'이라는 두 가지 원칙을 준수하는 것이다. 다행스러운 점은 올해 2월 4일자로 공포된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 2003년 1월 1일부터는 「도시계획법」과 「국토이용관리법」이 통합되어 비도시지역에도 「도시계획법」에 의한 도시계획기법을 도입하여 국토의 계획적·체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축할 수 있는 제도적 장치는 마련되었다는 사실이다.

아울러 이번의 수도권 광역계획안은 어쩔 수 없이 개발제한구역의 조정에 초점이 맞추어져 있지만 구역조정이 마무리되면 광역계획의 기본정신에 더욱 부합되도록 계획안에 대한 충실한 보완이 뒤따라야 할 것이다. **농림**

해제면적 최소화하고 개발은 공영방식으로

광역도시계획은 우리나라 계획 체제에서 새로운 것이다. 이 계획은 1998년 개발제한구역 제도 개선협의회가 제출한 제도개선안에 관한 평가를 의뢰받았던 영국 도시농촌계획학회가 제시했던 정책처방의 하나였다. 즉, 개발제한구역의 해제나 조정에 앞서 대도시권 전체를 대

상으로 하는 계획을 세우고 그 틀 안에서 해제의 규모·방식·절차 등을 결정하도록 우리 정부에게 권했던 것이다. 영국 도시농촌계획학회는 본래 '대도시권 계획(metropolitan plan)'이란 표현을 썼지만 우리 정부는 이를 '광역도시계획'이란 개념으로 번역한 후 도시기본계획에 대한 상위 지침계획으로서 지위와 성격을 부여하였다.

개발제한구역 해제 통한 용지공급은 논란의 여지 많아

지난 1월 21일 공청회를 통해 발표된 '수도권 광역도시계획안'은 당초 기대되었던 것에 비해 그 위



조 명 래

단국대학교 지역개발학과 교수
(mrcho55@kornet.net)

상이나 내용에서 크게 후퇴되어 있었다. 뿐만 아니라 개발제한구역 해제 및 조정의 배경계획으로서도 불충분한 것으로 드러났다.

전반적으로 볼 때, 광역도시계획 부분과 개발제한구역 조정 부분이 서로 겹돌고 있는데, 이러한 지적은 이 계획에 참여했던 연구자들도 시인하

는 바이다. 2년간 수십억원의 예산이 투입된 광역 계획안이 이렇게 된 것은 '선계획·후해제'의 약속이 충실히 지켜지지 않았기 때문이다.

이 계획안은 수도권내 7대 거점도시를 설정하고 이를 중심으로 분권적인 개발을 위해 개발제한구역 해제·조정의 규모를 지역별로 배분하는 것을 총론적 방향으로 설정하고 있지만, 실제로는 수도권내 개발용지의 최대공급을 목표로 두고 토지공급·교통체계·환경관리 등을 각론으로 다루고 있다. 세계화시대 수도권의 광역개발을 위한 목표와 내용으로는 매우 빈약해서, 계획론적 관점에서 광역도시계획 자체를 소상히 논평하는 것은 별 의미가 없다.

논평을 해야 한다면 결국 광역도시계획의 알맹이인 개발제한구역 조정 부문이다. 주지하다시피, 현 정부가 추진하고 있는 개발제한구역 제도개선은 ‘풀 댄 풀고 묶을 댄 묶는다’는 통치권자의 공약을 이행하기 위한 것이다. 따라서 내용적으로 개발제한구역의 해제와 조정은 이미 정해진 운명이었다. 그간 개발제한구역 제도개선의 공과도 해제를 보다 용이하게 하는 기준과 방안을 점진적으로 강구해 가는 식으로 전개되어 왔다.

개발제한구역은 1971년 도입된 이래 무려 50여 차례 가까이 완화조치를 취해 올 정도로 적지 않은 문제와 역기능을 가지고 있다. 그렇지만 개발제한구역은 다른 제도와 비교할 수 없는 순기능도 많이 가지고 있다. 도시의 무분별한 확산 방지, 도시주변의 생태환경 및 개방경관의 보전, 개발행위 방지를 통한 토지의 공공성 유지, 미래세대를 위한 토지의 비축 등은 개발제한구역이 갖는 순기능이다.

지속가능한 발전이념이 중요해지는 오늘날, 개발제한구역의 이러한 기능은 아무리 강조해도 지나치지 않으며, 이를 실현하기 위한 어느 정도의 사회적 비용지출은 불가피하다.

이에 건주어 볼 때, 정부 발표안은 이러한 원칙보다 개발을 우선하는 원칙을 따르고 있는 듯하다. 서울·인천·경기도의 개발제한구역 3,754만평을 해제해 주택을 대량으로 공급하겠다는 것이 이번 개발제한구역 제도개선의 핵심이며, 이렇게 하여 수도권을 다핵 공간구조로 개편하는 것이 부수적인 목표로 되어 있다.

수도권 용지부족은 갈수록 심해지고 있다. 그렇지만 그 해결방안이 대규모 개발제한구역 해제인가에 대해서는 논란의 여지가 많다. 충분한 사전검

개발제한구역 해제를 통한 용지공급 방식은 많은 반론을 살 수 있다. 따라서 수도권 토지공급은 수도권 과밀 및 지방의 과소 문제 방지 등 성장관리 측면에서 접근해야 하고, 기개발지를 리사이클해 공급하는 방식을 활용해야 한다.

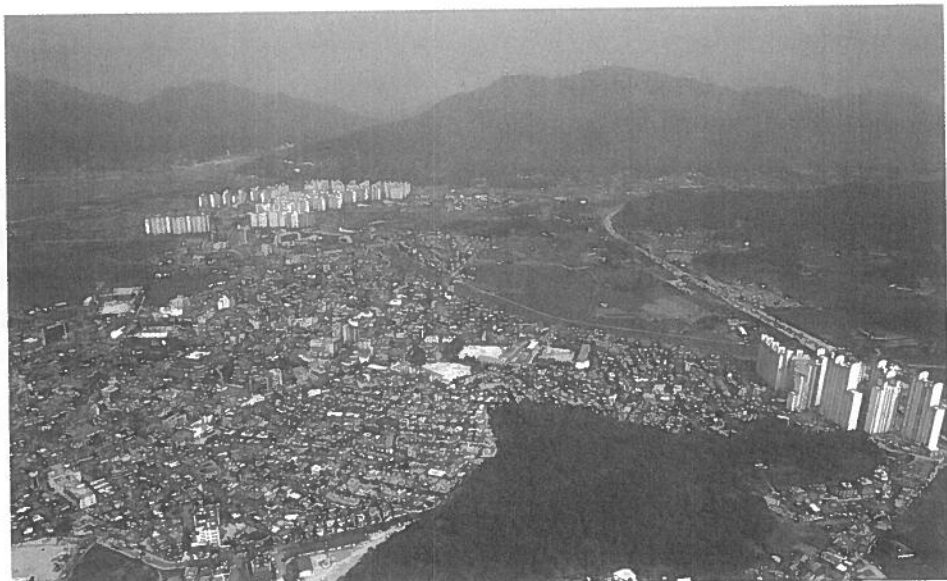
토나 다른 대안과의 비교 없이 추진된 해제가 가져올 장기적인 여파를 감안한다면, 개발제한구역 해제를 통한 용지공급의 방식은 더욱 많은 반론을 살 수 있다. 불행하게도 이에 관한 논의는 대체로 생략되었다.

우려되는 난개발과 교통체증 문제

수도권 토지공급은 두 가지 측면에서 접근해야 한다.

첫째, 수도권 성장관리란 측면에서 접근되어야 한다. 수도권 집중이 계속되는 상황에서 수도권 토지의 손쉬운 공급은 수도권 과밀과 지방의 과소 문제를 더욱 부채질할 수 있지만, 이에 대한 검토가 개선안에 충분히 반영되어 있지 않다.

둘째, 앞으로 수도권 토지공급은 기개발지를 리사이클해 공급하는 방식을 대대적으로 활용해야 한다. 현재 수도권 지방자치단체들은 개정 「도시계획법」에 의해 주거지역의 용도를 새롭게 세분화하고 있는 중인데, 대체로 용적률을 높여 고밀도 개발이 가능한 용도지정을 선호하고 있다. 이렇게 된다면 수도권 주거지 용량은 현재의 2, 3배가 될 수 있



전체 행정구역 면적 중 98.4%가 개발제한구역으로 묶여 있는 하남시 전경

어, 개발제한구역을 풀지 않고도 택지확보가 가능할 수 있다. 이러한 검토도 이번 제도개선에 제대로 반영되어 있지 않다.

당초 정부는 환경성 평가를 철저히 하고 계획을 세워 개발제한구역을 풀겠다고 했다. 하지만 이 약속은 제대로 지켜지지 않았다. 즉, 정부는 환경성 평가에서 4,5등급만 해제하겠다고 했지만 조정구역을 설정할 때는 해제의 지역총량제를 도입해 해제의 규모를 임의적으로 할당했으며, 지역현안사업용지 및 국책사업용지를 지역총량규모와 별도로 편입시켜 환경성이 좋은 곳도 풀리게 되었다.

또한 선계획·후해제의 약속과 달리, 정부는 대규모 집단취락지역이나 경계선 통과 취락지역을 일찌감치 우선 해제했으며, 그 후에도 몇 차례 기준변경을 통해 대부분의 취락지를 풀었다.

이번 조치로 수도권에 공급될 신규주택용지는 조정가능면적 1,745만평과 국책사업용지(국민임대주택) 267만평에 이른다. 이 중 조정가능 지역에서 공급된 택지규모는 분당·일산 등 4개 신도시

총면적 1,517만평보다 228만평이나 더 많다.

신도시의 용적률 190%를 적용할 경우, 조정가능구역에 공급될 주택은 5개 신도시의 29만2천가구를 초과하는 35만1천 가구에 달한다. 이 정도 규모의 주택이 지금과 같은 개발방식으로 공급된다면 수도권은 전체가 난개발로 몸살을 앓을 것이다.

난개발이 우려되는 것은 해제될 지역의 규모가 준농림지와 같이 소단위로 개발하기에 적합해 광역적인 인프라 공급이 어렵기 때문이다. 경기도가 개발제한구역 해제와 함께 난개발 대책을 건교부에 요청했던 것은 바로 이런 점을 우려해서이다.

물론 조정구역을 본격 개발하기 앞서 해당 지자체는 도시기본계획을 세워야 하지만, 지금까지의 경험이 그렇듯이, 이는 대체로 형식적으로 될 것이며, 더욱이 개발을 보다 쉽게 하는 내용으로 될 것이 불을 보듯 뻔하다.

자족기능을 강구하지 않는 주택단지 조성은 거주자들이 계속 서울로 출퇴근해야 하는 상황이 되기 때문에 수도권 교통량 증대와 그에 따른 체증과

투자문제가 추가적으로 발생할 것이다. 광역도시 계획안에 반영된 교통대책은 순환고속도로망과 같은 광역교통체계의 구축을 중심으로 하고 있다. 이러한 대책은 처음부터 서울의존성을 전제하고 있는 아이러니를 담고 있으며, 또한 소규모 택지조성으로 교통인구가 분산되는 데 따른 지역교통망의 수요와는 어긋나는 것이다.

해제면적 가급적 축소하고

철저한 계획과 공영방식 따라 개발돼야

위에서 지적한 점 외에도 개방녹지를 주거단지로 개발함으로써 발생하는 녹지나 생태축의 단절, 개방경관의 훼손, 추가적 개발압력으로 인한 도시 외연의 확산 등 여러 문제들이 심각하게 대두할 것으로 예견된다.

앞으로 대도시 주변에서는 지금과 같은 개방녹지대를 보기가 힘들어질 것으로 보인다. 도로를 따라 무질서한 상업적 건물들이 끊임없이 들어섰을 때 우리의 도시와 국토가 어떠한 모습이 될지는 상상하기 어렵지 않다.

녹지나 경관보전은 단기적이고 경제적인 관점으로만 접근해서는 안 된다. 이번 조정안이 개발에 우선했다는 것을 뒤집어 말하면 보전에 관한 정부의 의지가 박약했다는 것을 뜻한다.

대도시 인근에 있는 개방녹지의 감소와 그에 따른 생태기능의 감축은 개발제한구역의 해제가 끼칠 가장 해악스러운 파장이 될 것이다. 오늘날 세계적으로 주목을 받는 도시발전의 모델은 생태도시이다. 개발제한구역은 생태도시의 건설을 위한 기반으로 활용되어야 할 공간적 자원이었지만, 대규

개발제한구역 해제면적을 가능한 축소하고
해제후 개발 과정이 철저히 수립된 계획과
공영방식을 따르도록 해야 하며, 조정
지역도 고밀도 개발을 최소화해야 한다.
또한 토지채권을 발행해 보전용 토지는
정부가 대대적으로 매수해야 한다.

모 해제로 인해 도시의 이러한 미래적 실험은 어렵게 되었다.

급격한 해제에 따른 문제를 최소화하기 위해서는 해제면적을 가능한 한 축소하고, 해제후 개발과정이 철저하게 수립된 계획과 공영방식을 따르도록 해야 한다. 조정지역도 고밀도 개발을 최소화하는 용도로 지정해야 하며, 토지채권을 발행해 보전용 토지는 정부가 대대적으로 매수해야 한다. 해제 지역에 공급될 공공시설과 고용시설들은 수도권 관리란 측면에서 접근되어야 한다.

이를 위해 지금의 형식적인 광역도시계획을 수도권 관리를 실현하는 목표와 수단으로 내실화해야 하며, 보전을 우선하는 대전제하에서 개발제한구역 제도개선이 점진적으로 이루어지도록 해야 한다.

영국의 그린벨트구역 조정이 10~20여년이 소요되는 것은 영국인들이 어리석거나 제도가 불합리하기 때문이 아니다. 더욱이 1970년대 후반 이래 영국의 그린벨트 구역이 두 배로 확장된 것도 그린벨트가 문제가 많아서가 아니라 그만큼 중요하기 때문이다. [문]

수도권 광역도시계획과 개발제한구역의 조정

정부는 지난 1월 22일 '수도권 광역도시계획(안)'에 대한 주민공청회를 개최하면서 계획의 주된 내용인 수도권의 개발제한구역 조정 방안을 발표한 바 있다. 개발제한구역의 신규 지정은 현실적으로 어렵기 때문에 개발제한구역 조정은 기 지정된 개발제한구역을 해제하는 것을 의미한다. 따라서 개발압력이 가장 높은 수도권에서 개발제한구역이 얼마나, 언제, 어떻게 풀리느냐 하는 것이 초미의 관심사가 되고 있다.

개발제한구역 조정은 광역도시계획 차원의 접근 필요

선진 외국에서 이미 경험한 바와 같이, 우리나라에서도 경제성장과 함께 도시의 광역화·연담화 현상이 발생하고 있다. 교통 및 정보기술의 발달로 중심도시는 기능과 활동이 외연적으로 확산되고, 주변지역은 중심도시의 영향을 받는 도시지역으로 변모하게 되었다. 1990년대 들어 서울은 인구가



유성용

건설교통부 도시정책과 서기관
(syuu@moc.t.go.kr)

감소하는 반면, 경기지역 시·군의 인구증가가 수도권 전체의 90% 이상에 달하는 현상을 보이고 있다. 특히, 서울 시계 30km 지역내 인구가 급속하게 증가하고 있으며, 이러한 인구증가 현상은 점차 외곽으로 확산되고 있다.

이러한 대도시권의 광역화로 인해 중심도시는 통행집중과 과밀문제를 겪게 되고, 주변지역은 개발수요의 급격한 증가로 난개발 문제와 이로 인한 경관 파괴, 도로·상하수도·폐기물 처리시설 등 광역공급서비스의 부족문제가 발생하였다. 이에 따라 하나의 도시계획구역 차원에서만 운용되는 도시계획에 의한 대응이 한계를 보이게 되자 이에 대한 대처방안의 하나로 제시된 것이 여러 도시계획구역을 아우르는 광역단위의 도시계획 즉, 광역도시계획이다.

한편, 지난 1971년부터 30년간 시행해 온 개발제한구역(Green Belt : Restricted Development Zone) 제도에 대하여 조정의 필요성이 제기됨에 따라, 이를 현실여건에 맞게 합리적으로 조정

하기 위해 정부는 1999년 7월 '개발제한구역 제도 개선 방안'을 발표하였다. 여기에서는 영국의 도시·농촌계획학회의 제안에 따라 개발제한구역이 유지되는 6개 도시권에 대해 광역도시계획을 수립하여 개발제한구역을 조정하도록 하였다. 개발제한구역의 경우 여러 행정구역에 걸쳐 지정되어 하나의 도시 차원에서 조정하기에는 어려움이 있으므로 광역도시계획 차원의 접근이 필요하다고 인식한 것이다.

이에 따라 1999년말 정부는 「도시계획법」을 개정하여 둘 이상의 시·군 행정구역을 범위로 광역도시계획을 수립하여 도시광역화에 대응한 효과적인 성장관리를 도모할 수 있도록 제도화하였으며, 특히 2020년을 목표로 하여 수립하게 되는 광역도시계획에서는 개발제한구역 조정을 포함하도록 하였다.

정부는 「도시계획법」 제11조 내지 제17조의 규정에 따라 1999년 9월 '광역도시계획 수립지침'을 만든 바 있다. 이에 따라 1999년 12월 건설교통부 및 관련 시·도지사를 발주자로 하고 국토연구원과 지방연구원을 용역기관으로 하는 용역계약을 체결하였고, 연구와 협의를 거쳐 '수도권 광역도시계획(안)'을 마련하게 된 것이다. 이에 대한 주민공청회는 지난 1월 22일 개최하였다.

·수도권 광역도시계획(안) 마련

이번 '수도권 광역도시계획(안)'은 '지속가능한 발전', '삶의 질 제고', '국제경쟁력 제고'라는 목표하에 다핵 공간구조 형성을 위한 체계적 도시개발 추진, 광역적으로 검토·추진할 6개 부문(광역토

대도시권의 광역화로 중심도시는 물론 주변지역까지 문제가 발생하는 등 하나의 도시계획구역 차원에서만 운용되는 도시계획에 의한 대응이 한계가 있어, 대처방안의 하나로 제시된 것이 여러 도시계획구역을 아우르는 광역 단위의 도시계획 즉, 광역도시계획이다.

지이용, 광역교통, 여가공간 및 녹지관리, 환경보전, 방재, 광역시설)별 주요 정책과제 및 전략, 공간구조 개편 및 광역토지이용을 고려한 개발제한구역 조정 등을 제시하고 있다.

·체계적 도시개발 추진

우리 국토의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 지나치게 서울 의존적인 수도권 지역의 공간구조를 개편할 필요성이 있다고 보고, 서울을 수도권의 핵심 도시로서 계속 유지하도록 하면서 인천은 국제교역·정보 중심도시로, 수원원은 수도권 남부의 중심도시로 육성하고, 그 밖에 동두천·파주·이천·남양주·평택은 입지적 특성을 살려 지역 중심도시로 개편해야 한다고 제시하고 있다.

이를 구체적으로 뒷받침하기 위한 교통축으로서 경의-서해안축, 경원-경부축의 2개 남북 교통축과 경인-경춘축, 수인-영동축의 2개 동서 교통축을 설정하였으며, 환경보전과 친환경적 도시개발을 위해 보존이 필요한 녹지축으로는 서해안 연안축·한강수계축·비무장지대 녹지축과 함께 내륙의 주요 녹지거점을 연결하는 남북 녹지축과 4개의 동서 녹지축을 설정하고 있다.

토지이용 · 교통 · 환경 대책도 마련

광역적으로 검토 · 추진할 6개 부문별 계획의 주요 내용은 다음과 같다.

광역토지이용계획 부문에서는 2020년까지 수도권에서 추가적으로 필요한 토지량을 약 500km²로 추정하고 도시용지내 미개발지(270km²), 도시기본계획상 시가화예정용지(140km²), 개발제한구역 해제용지(110km²) 등에서 공급하는 것으로 계획하였다. 또한 수도권내 토지를 도시용지, 도시화예정용지, 보전용지 및 기타용지로 유형화하고 각 용지별 관리방안을 제시하고 있다.

광역교통 부문에서는 2001년 12월 확정된 수도권 광역교통계획의 광역교통망 골격과 부합하고, 도시화예정용지 등 토지이용계획과 정합성을 확보하기 위한 광역 중합교통망계획을 제시하고 있다.

여가공간 및 녹지관리 부문에서는 광역녹지체계 구축을 위하여 주요 녹지를 연결하는 주녹지축과 보조녹지축을 제시하고, 지역별 경관계획 및 경관 관리방안에 대해 가이드라인을 제시하고 있다.

환경보전 부문에서는 지역별로 환경기준을 설정하고, 수변구역 및 오염 총량 규제제도 적용대상 지역 확대를 건의함과 동시에 녹지축과 연계시켜 훼손된 생태계를 복원 · 정비토록 제안하고 있다.

방재 부문에서는 주요 하천 및 지천의 광역적 관리를 위한 방재지침 수립, 재해위험도에 따른 광역적 방재정보 전달체계 구축방안을 제시하고 있다.

마지막으로 광역시설 부문에서는 광역시설의 합리적인 배치를 위해 광역시설위원회 설치 및 지원 기금 조성을 제안하고 원인자비용부담원칙에 의한 시설확보 방안을 제시하고 있다.

개발제한구역 조정

1999년 7월 '개발제한구역 제도개선 방안'에 따라 개발제한구역을 전면 해제하기로 한 7개 중소도시권과 달리 수도권권을 포함한 6개 대도시권에서는 일부조정과 함께 광역도시계획과는 별도로 집단취락 · 개발제한구역 경계선 관통취락 등에 대한 우선해제 절차가 동시에 진행되고 있다.

이렇게 우선해제되는 개발제한구역에 대해서는 '집단취락 등의 개발제한구역 해제를 위한 도시계획 변경(안) 수립지침'에 따라 해제지역을 확정하고 해제절차도 따로 정하고 있으나, 이번 수도권 공청회에서 제시한 광역도시 계획(안)에서는 우선해제되는 집단취락도 함께 규정하고 있다. 이에 따라 개발제한구역에서 해제되는 지역은 크게 ①우선해제 집단취락 ②조정가능지역 ③국책 및 지역현안 사업지역 등 세 가지 유형으로 분류된다.

첫째, 호수규모로 20호, 호수밀도로 10호/ha 이상의 집단취락(서울의 경우 호수규모 100호, 호수밀도 20호/ha)에 대해서는 우선해제할 계획인바, 수도권 개발제한구역내 655개소의 집단취락 약 4만7천호가 이에 해당된다. 이들 취락은 광역도시계획과 관계없이 시장 · 군수가 입안하여 주민공람, 지방의회 의견청취, 지방도시 계획위원회의 심의를 거쳐 건설교통부에 해제(안)을 제출하면 관계기관 협의 및 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 해제된다. 지구단위계획(정비계획) 수립 없이 해제하는 경우에는 보전녹지로 지정하되, 도시기반시설이 공급되어 있는 경우는 자연녹지지역 · 제1종 전용주거지역 · 제1종 일반주거지역 중 당해 지역의 여건에 부합되는 용도지역 부여가 가능하며

지구단위계획을 수립하는 경우는 전용주거 지역이나 제1종 일반주거지역으로 변경 가능하다.

둘째, 조정가능 지역은 개발제한구역에서 조정(해제) 가능한 지역이라는 의미이며, 표고·경사도·임업 및 농업적성도·임상·수질 등 6개 지표를 대상으로 실시한 환경평가 결과 환경가치가 낮은 4·5등급지를 60% 이상 포함하며, 최소규모 10만㎡(3만3천평) 이상의 토지로서 시·군별로 개발제한구역을 해제할 수 있는 허용총량 범위내에서 설정하였다. 수도권 개발제한구역의 조정가능 지역은 총 130개소, 1,982만평으로서 도시기본계획에서 시가화 예정용지로 계획한 후, 지자체가 개발수요를 감안하여 2020년까지 단계적으로 사업계획이나 도시계획 수립후 해제하며, 그 이전에는 개발제한구역으로 계속 관리한다.

셋째, 고속철도 역세권 개발, 국민임대주택단지 등 국가적 차원에서 필요로 하는 국책사업은 시·군별 개발제한구역 해제 허용총량 외에 별도로 설정하며, 시·군에서 지역 여건상 불가피하다고 판단하여 제안하는 지역현안사업은 허용총량의 10% 범위내에서 추가 설정할 수 있다. 이번 공청회(안)에서는 국책사업으로 국민임대주택단지(11개소, 267만평)와 광명 고속철도 역세권 개발(40만평)을 선정하였고, 지역현안사업으로는 26개 사업(서울특별시 3개소, 경기도 23개소)이 제안되었으나, 추후 관계부처 협의 및 중앙도시계획위원회 심의과정에서 사업의 타당성, 입지적 불가피성 등 별도의 검토절차를 거쳐 확정할 예정이다.

이들 세 가지 유형을 합할 경우 수도권에서는 총 123.9km²의 개발제한구역이 해제될 전망으로 우선해제 집단취락은 현재 해당 도시별로 도시계획

‘수도권 광역도시계획(안)’은 다핵 공간구조 형성을 위한 체계적 도시개발, 광역토지 이용·광역교통·여가공간 및 녹지관리·환경보전·방재·광역시설 등 부문별 정책과제, 공간구조 개편 및 광역토지이용을 고려한 개발제한구역 조정 등을 제시하고 있다.

을 입안하여 해제절차를 준비중에 있으며, 광역도시계획에 의한 조정가능 지역과 국책 및 지역현안 사업지역은 시·도 의회 의견청취, 지방도시계획위원회 의견청취, 관계부처 협의 및 중앙도시계획위원회 심의후 확정되면 해당 도시별 도시기본계획 및 도시계획 변경 등을 거쳐 해제된다.

‘2020년 광역도시계획’의 광역권에는 다수의 시·도와 군 등 광역 및 기초자치단체가 포함되어 있으며, 기초자치단체간 또는 광역자치단체간 서로 상이한 입장 때문에 광역도시권의 범위 설정에서부터 도시기능 배분, 광역시설 배치, 투자 및 집행 관리에 이르기까지 의견조율이 쉽지 않은 실정이다. 게다가 개발제한구역 조정 문제에 있어서는 주민과 환경단체의 입장이 첨예하게 맞서고 있어 이를 원만하게 협의·조정해 나가는 것이 광역도시계획 수립의 관건이라 할 수 있다.

앞으로 ‘2020년 광역도시계획’이 수립되면 대도시권의 광역화에 따른 각종 도시문제에 보다 효율적으로 대처하고, 개발제한구역도 합리적으로 조정될 수 있을 것으로 기대된다. 



용어해설



주가지수 선물거래(stock index futures)

주가지수 선물거래는 금융선물거래의 한 종류이다. 즉, 실제로 존재하는 농산물·금속·통화·채권·주식 등 현물을 대상으로 하는 여타의 선물거래와는 달리 주가지수 선물거래는 주식시장 전체의 주가수준을 나타내는 주가지수를 매매대상으로 한다.

다른 선물거래와의 차이점을 보면, 주가지수는 해당 상장주식의 가격수준을 나타내는 수치일 뿐 실물이 없는 추상물이므로 실물(현물)의 매매가 불가능하기 때문에 주가지수 선물거래는 다른 선물거래와 달리 최종 결제시에 현물을 인수하지 않고 현금결제(cash settlement)되는 특징이 있다. 주가지수 선물거래를 통해 투자자들은 주식시장 전체의 주식가격 변동에 따른 위험을 줄일 수 있다.

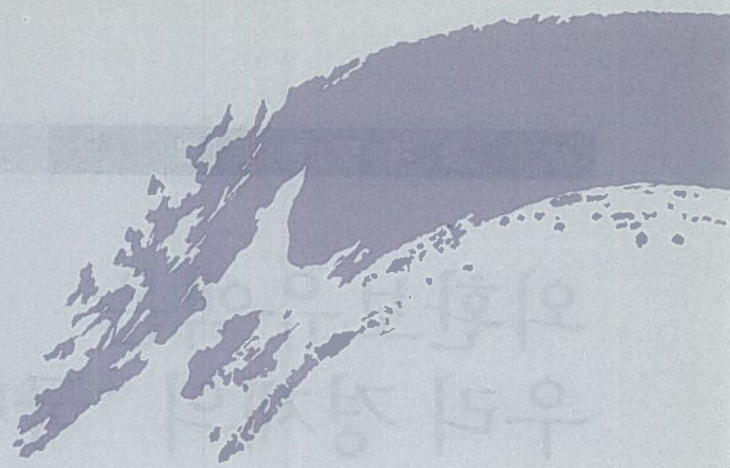
국내 선물시장에서는 국내 증시에 상장되어 있는 900여개 상장종목 중 시가총액 비중이 높고 유동성이 풍부한 한전·포철 등 200개 종목을 따로 뽑아내 계산한 KOSPI 200 지수를 매매대상으로 삼고 있다.

결국 선물거래에서 KOSPI 200 지수를 매매대상으로 한다는 것은 KOSPI 200 지수에 편입되는 200개 상장종목을 하나의 주식으로 보고 이들 주식가격의 상승과 하락에 대한 자신의 판단을 토대로 선물 투자를 하는 것과 마찬가지다. 따라서 선물 투자자들은 자신들이 매매대상으로 삼고 있는 KOSPI 200 지수를 철저하게 이해하고 있어야 한다.

KOSPI 200 지수에 포함되는 200개 종목의 시가총액의 합계는 전체 상장종목 시가총액의 70% 이상에 달하고, 상장종목 중 시가총액 비중이 높은 종목이 모두 KOSPI 200 지수에 편입되어 있기 때문에 종합주가지수와 KOSPI 200 지수의 움직임은 거의 동일하다.

현재 국내 주가지수 선물시장에서 매매 대상으로 사용하고 있는 KOSPI 200 지수는 증권거래소가 지난 1990년 1월 3일을 기준시점으로 당시 지수를 100으로 삼아 산출하고 있다. 2001년 8월말 현재 KOSPI 200 지수가 69.8선에 머물러 있다는 것은 그간의 증시 침체로 KOSPI 200 지수에 편입되어 있는 200개 상장종목의 주가가 8년 전에 비해 30% 이상 하락해 있다는 의미로 해석할 수 있다.

선물 투자자들이 실제로 매매할 수 있는 KOSPI 200 지수는 3개월 단위로 3월·6월·9월·12월의 4개 종목이 상장되어 있다. 3월물의 만기가 돌아오면 3월물은 곧바로 상장이 폐지되고 상장 폐지 다음날부터 6월물이 최근 월물(선물거래 당시 만기가 가장 가까운 선물 거래 대상)이 되고, 다음해 3월물이 새롭게 상장종목으로 추가된다. 이론적으로 투자자들은 이들 4개 종목을 모두 거래 대상으로 삼을 수 있지만 실제 거래는 거의 모두 최근 월물에 집중된다. 상장종목의 만기일은 해당 월 두번째 목요일이다. 3월물의 경우 3월 두번째 목요일이 선물 만기일이 된다.



경제정책 포럼

■ 경제정책 해설

70 외환보유액은 우리 경제의 '국방력' / 최중구 · 재정경제부

75 재정집행 활성화로 경기대응 기능 수행 / 우범기 · 기획예산처

79 다각적인 청년실업대책 추진 / 이태희 · 노동부

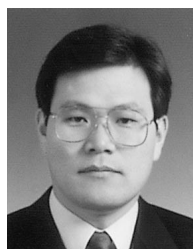
83 증권시장 불공정거래의 근절 / 박태희 · 금융감독위원회

88 글로벌 리더, e-코리아 건설 / 정경원 · 정보통신부

92 청소년의 이공계 진출 촉진 / 이진규 · 과학기술부

95 음식물쓰레기 자원화사업의 내실화 / 석금수 · 환경부

외환보유액은 우리 경제의 ‘국방력’



최 종 구 재정경제부 외화자금과장

우리나라의 외환보유액이 지난해 9월 사상 처음으로 천억달러를 넘어선 데 이어 올해 1월말 기준으로 1,043억달러에 이르고 있다. 외환위기 직후 39억달러에 불과했던 외환보유액이 이제 세계 5위의 수준에 달하게 된 것이다.

지속적 안정성장 위해

충분한 규모의 외환보유액 유지 필요

외환보유액이 이렇게 증가함에 따라 우리나라는 외환위기 직후 IMF로부터 빌려왔던 자금 195억달러를 지난해 8월 전액 조기상환하였으며, 이제 적어도 외화유동성 부족으로 인한 위기의 재발가능성은 우려하지 않아도 좋을 형편이 된 것으로 보인다.

그러나 이러한 외환보유액 수준에 대해서는 비판적인 목소리도 없지 않다. 우리 경제의 규모나 그

간의 대외신인도 개선을 감안할 때 지금의 외환보유액은 지나치게 많은 수준이며, 정부가 막대한 비용을 들여가면서 이를 유지하는 것은 비효율적이라는 지적이 대표적인 예다. 나아가 적정수준을 초과하는 외환보유액을 중소기업이나 수출업체에 지원하는 등 보다 생산적인 분야에 사용해야 한다는 주장도 있다.

외환보유액이 천억달러를 넘어서면서 규모의 적정성이나 운용의 효율성에 관심을 가지게 되는 것은 지극히 자연스럽고 또 필요한 일이다. 그러나 다른 한편으로는, 외환보유액이 우리나라 대외경제 부문의 안정에서 차지하는 중요성을 감안할 때 그와 관련된 논의는 외환보유액의 특수성에 대한 보다 깊은 이해를 바탕으로 신중하게 이루어질 필요가 있다.

‘외환보유액’이란 1997년 외환위기 때처럼 대규모의 외화유출이나 외환시장에서의 투기적 공

외환보유액은, 경제위기시 개별주체들이 달러로 돈을 지급하지 못할 경우 이를 통해 외화유동성을 공급함으로써 대외지급불능 사태를 방지하고 국가신인도를 유지하는 등 우리 경제를 지켜주는 안전판이다. 이런 의미에서 ‘경제 부문의 국방력’에 비견될 수 있다.

격 등으로 인해 외화유동성 부족사태가 발생하는 긴급한 경우를 대비하여 외환당국이 최후의 대외 지급수단(last resort)으로 보유하고 있는 외화자산을 말한다.

평상시 외환거래에서는 시장경제원리에 따라 개별 경제주체가 자기책임하에 필요한 외화를 벌거나 빌려서 지급에 사용하는 것이 원칙이다. 그러나 위기시 개별주체들의 외화조달 능력이 크게 떨어져 달러로 지급해야 할 돈을 갚지 못하는 경우에는 외환보유액을 통해 외화유동성을 공급함으로써 대외지급불능(default) 사태를 방지하고 국가신인도를 유지하게 되는 것이다. 외환보유액은 유사시 우리 경제를 지켜 주는 안전판이라 할 수 있으며, 이런 의미에서 ‘경제부문의 국방력’에 비견될 수 있었다.

우리나라 외환보유액이 과도하게 많은 수준이 아닌가 하는 의문과 관련해서는 먼저 외환보유액의 적정 규모를 일의적으로 판단할 수 있는 기준이 없다는 점을 지적해 두고 싶다.

1990년대 이후 전세계 금융시장의 통합과 자본거래 자유화가 가속화되면서 각국 경제의 대외부문을 둘러싼 불확실성이 그만큼 증대되었기 때문이다. 이에 따라 과거 3개월분 수입액을 적정 외환보유액으로 권고해 오던 IMF도 최근에는 단기적인 자본유출 가능성을 중심으로 각국이 처한 제반경제적 여건을 종합적으로 고려하여야 한다는 일반적인 입장을 제시하고 있을 뿐이다.

외환보유액의 절대규모가 천억달러를 넘고 있으므로 일단 어느 정도 안정적인 수준이라고는 볼 수 있겠다. 그러나 우리 경제가 처한 여러 가지 특수여건들을 감안한다면 필요 이상으로 많은 수준은 아니며, 확고한 대외부문의 안정을 위해서는 앞으로도 가급적 많은 수준의 외환보유액을 유지하는 것이 바람직하다고 생각한다.

우선 우리나라는 외환위기를 겪은 국가로서 외환보유액이 국가신인도 유지와 위기재발 방지에 매우 중요한 역할을 담당하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 개방성 및 대외의존도가 높은 우리 경제의 구조적 특성도 함께 생각해 볼 문제다. 국내총생산(GDP)의 40%를 수출에 의존하고 있고, 800억달러에 달하는 외국인 투자자금이 끊임없이 국내 자본시장을 넘나들고 있으며, 1,200억달러가 넘는 외채를 안고 있는 상황에서 대외부문 안정의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 더욱이, 재작년부터 시작된 전세계적 경기침체에 이어 최근의 엔화약세에 이르기까지 국제금융시장의 불안요인이 지속되고 있다는 점도 외환보유액에 대한 주의를 게을리 할 수 없는 이유다.

우리나라 외환보유액은 주변의 아시아 주요국들과 비교해 보더라도 결코 많은 수준이 아니다. 경제규모(GDP) 대비 외환보유액을 보면 우리나라는 중국과 비슷한 수준이며, 대만·홍콩·싱가포르보다는 낮다. 무역규모 대비 외환보유액도 일본·중국·대만 및 싱가포르보다 낮은 수준이다. 우리와

경쟁관계에 있으면서 우리나라보다도 대외부문의 안정성이 높다고 할 수 있는 아시아 주요국가들이 이처럼 상대적으로 큰 규모의 외환보유액을 유지하고 있다는 사실은 우리에게도 시사하는 바가 크다 하겠다.

외환보유액의 유지비용은 경제부문의 국방비

외환보유액 유지비용에 대한 걱정은 아마도 외환보유액의 원천(조달)과 운용에 대한 오해에서 비롯된 듯하다.

먼저 외환보유액의 원천과 관련해서는, 외환위기 이후 외환보유액이 급격히 증가하자 달러빚을 내서 외환보유액을 쌓은 것이 아니냐는 의문이 항간에 있었던 것으로 안다. 엄청난 비용을 부담해 가면서까지 천억달러 이상의 외환보유액을 유지할 필요가 있느냐는 지적도 이러한 의문에서 비롯된 것인 듯하다.

물론 외환위기 이후 IMF 차입금 등으로 한때 외환보유액 중 대외채무가 상당한 비중을 차지한 적도 있었다. 그러나 그동안 외환보유액이 증가하면서 IMF에서 빌린 자금도 지난해 8월 전액 조기상환함에 따라 현재 외환보유액 중 달러이자를 지급해야 하는 대외채무는 40억달러로서 전체 외환보유액의 3.8%에 불과하다.

그간 외환보유액이 크게 늘어난 것은 달러빚을 냈기 때문이 아니라 기본적으로 최근 수년간 대규모 경상수지 흑자와 외국인 투자자금 유입이 지속된 데 기인한다. 외환공급의 증가로 외화자금 사정이 좋아지자 국내기업 및 금융기관들이 과거 외환보유액에서 빌려갔던 돈을 대거 상환한 것이다. 또한 외환보유액의 규모가 커짐에 따라 운용수익이

늘어난 것도 외환보유액 증가의 중요한 원인 중의 하나였다.

외환보유액의 운용과 관련해서는, 정부가 마치 남아도는 쌀을 창고에 쌓아두듯이 외환보유액을 그저 달러화 지폐로 금고 속에 보관해 두고 있는 것은 아니라는 점을 이해했으면 한다. 외환보유액은 주요 선진국 정부채권 등 이자가 지급되는 안전한 자산에 투자되어 적절한 수익을 올리고 있으며, 이러한 운용수익은 최근 대외여건이 어려운 상황에서 경상수지 흑자기조를 유지하는 데도 큰 도움이 되고 있다는 사실도 덧붙여 둔다.

또한 외환보유액의 비용에 대한 보다 균형잡힌 논의를 위해서는 외환보유액을 안정적인 수준으로 유지함에 따라 우리나라 경제 전체가 얻게 되는 눈에 보이지 않는 효용들도 함께 고려해야 할 것으로 본다. 외환보유액이 증가함에 따라 국가신인도가 제고되고 이로 인해 우리나라 금융기관 및 기업들의 해외차입비용이 크게 낮아지고 있는 것이 그 대표적인 예다.

실제로 지난해 11월 S&P는 우리나라의 국가신용등급을 한 단계 상향조정하면서 그간의 외환보유액 확충을 가장 중요한 요인 중의 하나로 지적하였으며, 그에 따라 국제금융시장에서 한국물의 지표금리 역할을 하는 외국환평형기금채권의 가산금리도 한때 400bp에 달하던 것이 80bp 수준으로 크게 하락하였다. 이에 따른 이자절감 효과가 연간 수억달러에 달한다는 점을 생각하면 외환보유액 유지에 따르는 비용은 그 이득에 비할 바가 못된다는 생각이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 충분한 외환보유액을 가지지 못하여 외환위기가 재발할 경우에 국가 전체가 치러야 할 막대한 비용을 간과해서는

우리나라 외환보유액 규모는 천억달러 이상으로 어느 정도 안정적 수준이라 볼 수 있다.
우리 경제가 처한 특수여건들을 감안한다면 필요 이상으로 많은 것은 아니며, 대외 부문의
안정을 위해 앞으로도 가급적 많은 수준의 외환보유액을 유지하는 것이 바람직하다.

안 된다는 점이다. 외환보유액이 유사시 우리 경제를 지켜주는 ‘국방력’인 것과 마찬가지로, 외환보유액과 관련한 비용은 기본적으로 1997년과 같은 경제위기로 인해 국가가 경제주권을 상실하고 온 국민이 엄청난 고통을 겪어야 하는 사태를 방지하기 위하여 불가피하게 부담해야 하는 비용으로, 말하자면 ‘경제부문의 국방비’로 생각하는 인식이 필요하다.

외환보유액의 민간지원 전용은 바람직하지 않아

외환보유액은 유사시를 대비한 준비자금인 만큼, 외환시장의 불안이나 위기정후가 있을 경우 즉시 사용할 수 있도록 관리·운용하는 것이 원칙이다. 이런 점에서 외환보유액을 구조조정 과정에서 어려움을 겪고 있는 기업이나 수출기업 등을 지원하는 데 사용하자는 주장은 한마디로 매우 위험한 발상이다.

우선 외환위기 당시의 경험을 떠올려 보면 이해가 쉽겠다. 우리도 외환위기 이전에는 외환보유액 중 상당부분을 국내기업 지원용으로 금융기관들에게 빌려줬었다. 그러나 위기를 맞아 정작 필요한 때는 즉시 회수가 불가능하여 제대로 사용할 수 없었던 뼈아픈 경험을 했던 것이다. 외환보유액이 통계상으로는 수백억달러에 달하는데도 막상 쓸 수 있는 액수는 얼마 되지 않더라는 위기 당시의 충격적

인 보도를 독자들도 기억할 것이다. 기업들이 줄줄이 쓰러지고 노숙자가 넘쳐나는 참담한 현실 속에서 ‘可用’ 외환보유액이라는 생소한 용어에 익숙해져야 했던 그때의 기억 말이다. 그 때문에 위기 이후 정부는 외환보유액을 통한 민간지원을 폐지하고 기존 지원액을 지속적으로 회수해 왔으며, IMF와의 정책협약에서도 외환보유액을 타용도로 사용하지 않기로 약속한 바 있다.

외환위기 때와 같은 다소 극단적인 예를 들지 않더라도, 외환보유액을 본연의 목적을 벗어나 타용도로 사용하는 것은 외환보유액의 안정을 저해함으로써 우리 경제 전반에 대한 신뢰를 훼손할 위험이 크다는 점을 감안해야 한다. 외환보유액으로 어려운 기업들을 지원하여 도움을 준다 한들 그로 인해 국가 전체의 신인도가 떨어진다면 그것은 우리가 진정 원하는 바가 아닐 것이다.

또한 과거와 같이 정부의 재산으로 민간부문을 지원하는 것은 오히려 민간의 도덕적 해이를 조장함으로써 경제시스템 전반의 부실을 야기할 수 있다는 점에서도 외환보유액을 통한 기업 지원은 용인할 수 있는 일이 못된다. 주지하다시피 외환위기 이후 우리는 과거 관치금융이 부실을 양산해 왔던 폐해를 반성하고 시장 중심의 경제시스템을 만드는 데 주력해 왔다.

국가 전체의 차원에서 긴급한 필요가 없는 한 정부 돈으로 민간부문을 지원한다는 것은 선진시장 경제에서는 있을 수 없는 일이며 정부의 역할과 시

장의 역할은 명확히 구별되어야 한다는 것이 외환 위기를 겪으면서 우리가 얻었던 중요한 교훈임을 잊지 말아야 할 것이다.

외환보유액의 급격한 고갈로 국가지급불능 사태 직전까지 갔었던 것이 불과 4년 전의 일임을 생각하면 외환보유액과 관련한 최근의 논란은 그야말로 今昔之感이 있다.

그러나 우리가 외환위기를 성공적으로 극복하고 그간 세계경제 및 국제금융시장의 불안이 지속되는 가운데서도 구조조정을 꾸준히 추진하고 비교적 건실한 경제실적을 이루어 온 결과로 지금의 외

환보유액 확보가 가능하였으며, 또한 충분한 규모의 외환보유액 유지가 앞으로도 우리 경제의 지속적인 안정성장에 큰 역할을 할 것이라는 점을 재삼 강조하고 싶다.

천억달러가 넘는 외환보유액의 운용에서 나오는 수익 등을 감안할 때 우리나라의 외환보유액은 앞으로도 계속 증가할 것으로 보이는데, 향후에는 적정 외환보유액 수준과 관련한 불필요한 논란보다는 어떻게 하면 적지 않은 규모의 이 국가재산을 보다 안정적이고 효율적으로 관리해 나갈 것인가에 보다 큰 관심과 노력이 집중될 필요가 있을 것으로 본다. **■**



용 어 해 설



화의제도(和議制度)

화의란, 기업이 파산위험에 처했을 때 법원의 보조·감독 아래 채무자는 파산선고를 면하고 채권자도 파산절차에 비해 유리한 변제를 받을 목적으로 맺게 되는 일종의 합의를 말한다.

기업이 제출한 화의 신청이 타당하다고 판단되면 법원은 회사재산 보전처분 결정을 통해 기업도산을 막아 주게 되는데, 경영권 박탈 없이 채무가 동결된다는 점에서 법정관리와 차이가 있다.

1997년 111건이던(서울지법) 화의신청이 외환위기

이후인 1998년에는 236건으로 급격히 늘어나기도 하였으나 그후 계속 감소추세를 보이고 있다(1999년 45건, 2000년 22건). 이 같은 현상은, 법정관리와 달리 화의는 화의 인가만으로 법적 절차가 종료되므로 채무자가 불성실하더라도 법원이 채무조건 이행을 강제할 수 없기 때문이다. 법원은 이러한 이유로 인해 불성실 채무자에 강경 대응하기로 방침을 정한 바 있는데, 이것도 화의신청 급감의 주요 원인으로 꼽히고 있다.

재정집행 활성화로 경기대응 기능 수행

- 2002년 재정집행 중점 추진방향



우 범 기 기획예산처 재정정책과 서기관

정부는 2000년 4/4분기부터 침체가 지속되고 있던 경제여건을 감안하여 지난해 하반기부터 재정집행 활성화 대책을 적극 추진하였다. 그 결과 우리 경제는 세계경제의 동반침체 속에서도 주요 경쟁국가보다 상대적으로 높은 3% 수준의 경제성장을 달성하였고, 여기에는 재정부문이 크게 기여했다고 할 수 있다.

올해 재정집행은 전체 경기흐름을 예의주시하면서 적정수준의 경기대응 기능을 수행하는 한편, 집행 애로요인 해소를 통하여 행정능률을 향상시키고 최종수요자인 국민·기업의 요구에 신속하고 적극적으로 대응함으로써 재정집행의 효율성과 만족도를 제고하는 데 역점을 두어 추진해 나갈 계획이다.

지난해 하반기는 對미 테러사태(9월 11일)와 테러와의 전쟁 등의 영향으로 미국·일본 등 세계경제의 동반침체가 지속되는 가운데 우리나라의

투자와 수출 부진이 이어지는 등 대내외 경제여건이 어려운 시기였다.

올 상반기까지는 재정집행 활성화로 경기대응 기능 수행

정부는 경제여건이 어려워 민간투자가 위축되는 시기에는 재정을 통한 경기대응 기능을 강화하는 것이 중요한 과제라는 인식하에 예산·기금·공기업 등 재정전반에 걸쳐 '재정집행 활성화대책'을 마련·추진하였다.

이를 차질없이 추진하기 위해 기획예산처 차관을 위원장으로, 각 부처 기획관리실장 및 공기업 부사장을 위원으로 하는 '재정집행 특별점검단'과 함께 각 부처별·공기업별 '재정집행 점검반'을 구성·운영하였다. 지난해 하반기중 총 10차례의 '재정집행 특별점검단' 회의를 개최하여 예산·기

정부는 올 상반기까지 재정집행을 활성화하여 내수경기 회복을 뒷받침하고, 제도개선 및 관계부처 협조 강화 등을 통한 집행 애로요인 해소로 효율성을 제고하는 한편, '재정집행 특별점검단'을 상설화하여 재정전반에 걸친 집행점검 체계를 확고히 구축해 갈 것이다.

금·공기업 주요 투자사업에 대한 집행실적을 점검하고 수시 현장점검도 실시하였다.

이와 함께 집행실적 점검과정에서 제기되었던 집행 애로요인을 해소하기 위하여 각종 제도를 개선하고 관계부처간 협조도 강화하였다. 우선 공사 완료후 기성검사에서 대금지급까지 소요되는 공사 대금 지급기간을 종래 10~21일에서 5~11일로 크게 단축시켰으며, 시중금리 하락추세를 반영하여 정책자금 융자금리도 평균 1%p 인하하고, 선금 사용내역서 제출기한도 종래 10일에서 30일로 연장하도록 조치하였다. 아울러 그린벨트내 교실 신·증축, 지방상수도 시설개량사업 추진을 위한 지방채발행 승인 등에 있어 관계부처 협조를 강화하였다.

이러한 '재정집행 특별점검단' 등을 통한 지속적인 실적 점검과 제도개선 노력에 힘입어 월평균 집행실적이 상반기 8조5천억원에서 하반기에는 11조3천억원으로 크게 늘어났다. 이에 따라 주요 투자사업의 연간계획 124조6천억원의 95.8%인 119조3천억원을 집행함으로써 인건비·기본사업비·주요사업비를 포함한 전체 예산과 금금·공기업 사업비의 불용이월액이 예년의 50% 이하로 축소된 것으로 추정된다.

이와 같이 재정의 경기대응 기능을 강화한 결과 경제성장에 대한 재정기여도가 크게 증가하였다 (<표 2> 참조).

아울러 재정집행을 촉진하기 위해 관련 제도를 개선하고 관계부처 협조를 강화함으로써 공무원의

〈표 1〉 2001년도 재정집행 실적

(단위 : 조원, %)

	연간계획	상반기	하반기	연간실적
예산(주요사업비)	83.8	35.1	45.5	80.6
기금(6개)	17.7	7.4	8.7	16.1
공기업(16개)	23.1	8.8	13.5	22.3
합 계 (집행률)	124.6 (100.0)	51.3 (41.2)	68.0 (54.6)	119.3 (95.8)

〈표 2〉 GDP성장률에 대한 재정기여도

(단위 : %, %p)

	2000년				2001년		
	1/4	2/4	3/4	연간	1/4	2/4	3/4
GDP성장률	12.6	9.7	9.2	8.8	3.7	2.7	1.8
재정기여도	0.5	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.9
재정기여율	4.2	1.7	2.3	3.6	10.3	16.7	51.3

일하는 자세가 개선되고 업무추진의 능률도 오르는 성과를 거두었다.

최근 우리 경제는 소비·건설 등 내수를 중심으로 호조세가 나타나면서 경기회복에 대한 기대감이 높아지고, 경기선행지표로 알려진 주가도 경기회복에 대한 기대감으로 지난해 11월 이후 큰 폭의 상승추세를 보이고 있다. 또한 우리나라의 경제 회복에 크게 영향을 미치는 미국경제도 소비기대심리가 호전되고 실업률이 하락하는 등 여건이 개선되고 있다.

그러나 이러한 긍정적인 신호에도 불구하고 우리 경제가 본격적인 회복단계에 접어들었다고 속단하기에는 아직 이른 상황이다. 우리나라의 성장동력인 수출과 투자 회복세는 아직도 미약한 실정으로, 특히 수출은 올해 들어서도 마이너스 증가율을 지속하는 등 어려움을 겪고 있다. 또한 일본경제의 침체로 엔화 약세가 지속되고, 아르헨티나의 모라토리엄 선언 등 대내외적인 불확실요인이 상존하고 있다.

이와 같이 최근의 경제여건이 개선되는 추세에도 불구하고 본격적인 경기회복은 하반기 이후로

전망되므로 상반기까지는 재정집행 활성화 추진으로 적정 수준의 경기대응 기능을 수행해 나갈 계획이다.

상반기중 연간투자계획의 53.5% 집행하고 수요자 중심의 재정집행 시스템을 정착

올해 재정집행은 상반기까지의 어려운 경제여건에 대응하여 집행을 활성화함으로써 내수경기 회복을 뒷받침하는 한편, 제도개선 및 관계부처 협조 강화 등을 통한 집행 애로요인 해소로 재정집행의 효율성을 제고하는 데 역점을 두어 추진할 계획이다. 또한 지난해부터 운영중인 '재정집행 특별점검단'을 상설화하여 재정전반에 걸친 집행점검 체계를 확고히 구축해 나갈 계획이다.

일반회계 및 특별회계 예산은 상반기에 지난해의 62.1%보다 3.3%p 증가한 65.4%를 배정하고, 자금은 지난해의 53.1%보다 3.9%p 늘어난 57.0%를 배정할 계획이다. 특히 경기진작 효과가 큰 SOC투자사업은 86.0%, 중소기업·수출 지원 예산은 79.8%를 상반기에 배정할 계획이다.

〈표 3〉 2002년도 일반·특별회계의 예산 및 자금 배정계획

(단위: 조원, %)

	2001년 상반기	2002년 계획	1/4	2/4	상반기
예산배정	62.1	174.0	39.6	25.7	65.4
자금배정	53.1	174.0	29.7	27.3	57.0

〈표 4〉 2002년도 자금집행 계획

(단위: 조원, %)

	2001년 상반기	2002년 계획	1/4	2/4	상반기
예 산	41.9	111.6	25.7	27.6	53.4
기 금	41.0	23.0	25.1	28.7	53.8
공기업	38.1	19.3	22.9	30.9	53.8
합 계	41.2	153.9	25.3	28.2	53.5

상반기중 예산·기금·공기업 투자사업 153조9천억원 중 53.5%인 82조3천억원을 집행할 계획이다. 예산은 주요사업비 111조6천억원 중 53.4%, 기금은 사업성기금 사업비 23조원 중 53.8%, 공기업은 기관 투자사업비 19조3천억원 중 53.8%를 상반기에 집행할 것이다.

경기에 직접 영향을 미치는 자금집행은 예산·기금·공기업 투자사업 153조9천억원 중 53.5%인 82조3천억원으로 2001년의 41.2%보다 12.3%p 높아진 수준을 집행할 계획이다. 예산은 41개 소관 주요사업비 111조6천억원 중 53.4%를, 기금은 20개 사업성기금 사업비 23조원 중 53.8%를 집행하고, 공기업은 15개 기관 투자사업비 19조3천억원 중 53.8%를 상반기에 집행할 계획이다.

이와 같이 상·하반기에 균형된 자금집행으로 종래 하반기에 집중되었던 집행관행을 시정하고 '상반기 저성장, 하반기 본격 경기회복'이라는 전체 경기흐름과 조화롭게 재정을 운영함으로써 재정집행의 효율성을 제고해 나갈 계획이다.

올해에는 지난해에 마련된 집행점검체계를 바탕으로 상반기중 집행진도가 높아질 수 있는 여건이 조성되었으므로 집행 애로요인 해소를 통하여 행정능률을 향상시키고 수요자 중심의 집행관행을 정착시키는 데 역점을 두어 추진할 계획이다.

중전에는 예산편성에 치중한 결과 편성된 예산이 국민·기업이 원하는 시기에 적절히 집행되지 못하고, 공급자인 각 부처·기관의 필요에 따라 사업추진 및 자금지원 시기 등을 결정하는 경향이 있었다. 앞으로는 재정집행 실적을 철저히 점검하고, 점검결과를 다음 연도 예산편성시 적극 반영하는 등 환류(feed back)기능을 강화하는 동시에, 사업추진계획의 사전수립·발표, 융자 및 공사대금 지

급기간 단축 등을 통해 국민·기업의 수요에 신속하고 적극적으로 대응하는 지원시스템을 구축해 나갈 계획이다.

이를 위해 올해에는 각 부처 및 공기업에서 집행 관련 제도 개선과제를 지속적으로 발굴·개선하고, 자체 해결이 어려운 과제에 대해서는 재정집행 특별점검단·경제장관간담회 등을 적극 활용하여 해소해 나갈 계획이다.

이와 같이 집행절차를 단순화하는 등 제도를 개선하고 관계부처간 협조를 강화하여 공무원의 일하는 자세를 수요자 중심으로 혁신함으로써 재정집행의 효율성을 높임과 함께 국민과 기업의 만족도도 한층 더 제고될 것으로 기대된다. **붙임**

다각적인 청년실업대책 추진



이 태 희 노동부 실업대책추진단장

최 근 고용사정을 보면 2001년의 경우 전체 실업률이 3.7%대를 기록함으로써 외환위기 이후 가장 안정된 모습을 보이고 있으나, 청소년 실업률은 좀처럼 개선될 기미가 보이지 않고 있다.

청소년실업률 8.1%로 전체 실업률 3.4%보다 훨씬 높아

지난해말 기준으로 15세부터 29세까지의 청소년 실업률은 8.1%, 실업자수 38만3천명으로 나타나고 있다. 이 같은 수치는 외환위기 직후보다 많이 낮아진 것이나, 전체 실업률 3.4%보다 두 배 이상 높은 수준이고 전체 실업자 중에서 청소년이 차지하는 비중도 50.3%에 달하고 있다. 문제는 계절적 요인과 졸업시점이 겹치는 올해 1/4분기 중에 청년 실업자 수가 더욱 증가될 것으로 전망된다는 점이다.

이처럼 청년 실업문제가 심각한 이유는 우선 경기전망이 불투명하여 기업들이 선뜻 신규채용에 나서지 않고 있는 탓이 크지만, 노동시장의 수요·공급 구조변화도 주요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

먼저 공급측면에서 지적할 수 있는 것이 고학력자의 과다 배출이다. 전문대를 포함한 대학진학률이 급상승하여 1995년 이후 최근 6년 동안 대졸자 수가 15만명(46%) 증가하였다. 경기가 급속히 팽창하는 상황이 아닌 이상, 이처럼 일시에 쏟아져 나오는 신규졸업자를 노동시장이 제대로 소화해 내는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 대학교육과 산업인력 수요와의 괴리도 문제이다. 산업구조가 급속하게 변화하고 기술진보 속도가 빨라지고 있는데도 대학교육은 산업계의 인력수요 변화에 부응하지 못하고 있다. 인력수요가 많은 이공계 비중이 1997년 44.4%에서 2001

청년실업률은 8.1%로 전체 실업률 3.4%보다 두 배 이상 높은 수준을 보이고 있다. 이는 고학력자의 과다 배출, 대학교육과 산업인력 수요와의 괴리 등 노동시장 수급구조의 급변과 ‘괜찮은 일자리’ 만을 선호하는 대졸자들의 높은 눈높이 때문으로 분석되고 있다.

년 41.0%로 오히려 감소하고 있는 것이 하나의 예가 될 수 있을 것이다.

수요측면에서의 요인은 기업의 채용관행이 정지에서 수시 채용으로, 신규대졸자보다는 경력직을 선호하는 경향으로 변화하고 있다는 점이다. 따라서 과거와 같이 졸업시즌에 신규 학교졸업자들이 대량으로 취업하는 것이 사실상 어렵게 되었다. 특히, 이 같은 경향은 금융위기를 거치면서 대기업집단·공기업·금융산업 등 대졸자들이 주로 선호하는 부문에서 두드러지게 나타나고 있다.

한편, 대학졸업자 등의 ‘취업눈높이’가 높은 것도 문제이다. 최근의 모 일간지 기사에 따르면, 상당수 대학 졸업자들은 규모가 작고(Small size), 임금이 낮으며(Small pay), 단순한 일(Simple work) 등 소위 ‘3S’ 직종을 외면하는 현상을 보이고 있다고 한다. 즉, 대학 졸업자들이 이른바 ‘괜찮은 일자리(decent job)’만을 찾고 있어 피부로 느끼는 실업률은 더욱 높아지고 있는 것이다. 그런데 ‘괜찮은 일자리’가 하루 아침에 원하는 만큼 생겨나기를 기대하기는 어렵다. 그럼에도 대부분의 졸업자들이 이들 ‘괜찮은 일자리’만을 추구할 경우 신규입직의 어려움은 커질 수밖에 없다. 지난해 한

국노동연구원이 발표한 바와 같이 대졸자들이 최초로 취업하기까지 걸리는 직업탐색기간이 2000년의 경우 평균 8.5개월 소요되는 것도 이와 무관하지 않은 것으로 생각된다.

단기일자리 제공하고 새로운 일자리 창출

당면한 청년실업문제 완화를 위해서는 청년실업자를 대상으로 단기일자리 제공과 같은 대책을 시행하면서, 동시에 교육부문과 산업현장의 연계 강화, 중소기업에 대한 인식 개선, IT·BT 등 신산업 분야 육성을 통한 새로운 일자리 창출 등 중장기적 대책도 병행할 필요가 있다.

청소년 30만명 대상 취업과 교육·훈련 기회 제공

정부는 지난해말부터 올해에 걸쳐 총 5,552억원의 예산을 투입, 청소년 30만명에게 취업 또는 교육·훈련 기회를 제공할 계획이다.

먼저 16만명에게 공공근로, ‘청소년 직장체험 프로그램’ 등을 시행할 것이다.

행정자치부 등 정부 각 부처에서 국가기록물관리·국가교통데이터베이스 구축 등의 공공근로사

〈표〉 청소년 실업률 추이

(단위: 천명, %)

	1997년 12월	1998년 12월	1999년 12월	2000년 12월	2001년 12월
실업자수(실업률)	373(6.9)	723(14.5)	488(9.8)	387(7.9)	383(8.1)

자료: 통계청, 「경제활동인구」, 각년도

업에 4만7천명을 투입하고, 월드컵 통역안내와 문화유산 해설 등 문화분야 지원인력 4,600명(문화관광부), 전산보조원과 교무보조인력 6,500명(교육인적자원부) 등을 새로이 선발할 예정이다. 또한 노동부의 '직장체험 프로그램'과 중소기업청의 '중소기업 현장체험 활동(중활)'으로 5만4천명을 선발할 계획이다. 이와 함께 고용보험제도상의 '장기실업자 고용촉진장려금제도'를 활용하여 6개월 이상의 장기구직 청소년의 조기취업을 지원하고 있으며, 정보통신부에서는 1,700명에게 IT 전문분야 해외취업과 연수도 실시할 계획이다.

아울러 청소년 14만여명에게 직업능력개발 기회도 제공한다. 프로그래머·선물거래사 등 취업이 유망한 분야와 기계설계·용접 등 전통 제조업 분야의 직업훈련을 9만6천명에게 실시하는데, 이들 훈련 참가자에게는 훈련비와 훈련수당을 포함하여 1인당 월 40만원에서 50만원을 지원하고 있다. 또한 IT·문화산업·무역 분야 등의 전문인력 7,900명에 대해서도 소관 정부부처별로 교육훈련을 실시할 계획이다. 이 외에 대학생의 창업 촉진을 위해 '벤처인력 인큐베이터 사업' (1,500명)과 '대학생 창업동아리 지원사업' (1만2천명)도 병행하게 된다.

특히 올해에는 '청소년 직장체험 프로그램'이 새로이 시행된다. 이 프로그램은 기존의 '정부지원인턴제'를 개편한 것으로 'No Experience - No Job'이라는 악순환의 고리를 끊는 데 조금이나마 기여하기 위한 것이다. 이에 따라 졸업자들뿐만 아니라 재학생들도 프로그램 지원대상에 포함시키고 있는바, 학교에 다닐 때부터 대기업이나 공공기관 등에서 전공과 관련된 실무경험을 쌓고 싶어하는 학생들에게 매우 유용한 프로그램이라 하겠다.

참고로, 프로그램 참가자는 정부에서 지원하는 월 30만원 외에 연수기업 사정에 따라 추가로 연수수당을 지급받을 수도 있다. 또한 수료시에는 노동부장관 명의의 '연수인증서'를 발급하는데, 이를 취업시에 경력으로 활용할 수 있을 것이다. 아울러 연수내용이 전공과 관련된 경우에는 학칙 등이 정하는 바에 따라 학점인정도 가능하다. 자세한 사항에 대해서는 고용안정정보망(www.work.go.kr)을 참고할 수 있고, 대학 취업정보실에도 관련 자료들을 비치해 두고 있다.

중소기업으로의 취업 유도

청소년들이 중소기업에 취업할 수 있도록 여건을 조성하고, 눈높이를 조절하는 노력 역시 매우 중요한 정책과제이다.

청소년층의 취업난 속에서도 중소기업 일자리는 꾸준히 늘어나고 있으며, 일부 중소제조업체에서는 인력이 부족한 실정이다. 참고로 노동부의 '노동력수요 동향조사'에 의하면 중소기업(5~299인)의 인력부족률이 2000년에 1.51%(6만7천명)에서 2001년에 1.54%(7만3천명)로 나타나고 있다. 향후 경기회복이 본격화되면 이러한 현상은 더욱 심화될 전망이다. 앞으로는 청년 취업난과 중소기업 인력난을 동시에 해결하는 데 초점을 두고 관련시책을 추진해 나갈 방침이다.

이를 위해 정부는 'Clean 3D사업'을 통해, 영세 중소기업의 작업환경개선을 위한 보조금을 업체당 최고 4,500만원까지 지원하여 청소년의 중소기업 취업을 유도하고 있다.

또한 중소기업(50인 미만) 재직근로자의 능력개발을 위해 수강장려금을 1인당 100만원 한도로 지원할 계획이며, 신규 졸업자 등의 중소기업 취업

정부는 총 5,552억원의 예산을 투입하여 청소년 30만명에게 취업 및 교육·훈련 기회를 제공하고, 영세중소기업의 환경개선과 재직자 지원을 통해 중소기업으로의 취업을 유도하며, '학교에서 노동시장으로의 원활한 이행'을 지원해 나갈 것이다.

유도를 위해 '눈높이 조절'을 위한 상담과 홍보도 강화해 나갈 방침이다. 특히, 최근 경력자를 선호하는 기업의 채용관행 변화에 비추어 '괜찮은 일자리'를 갖기 위해서는 중소기업 등에서부터 경력을 쌓는 것이 중요하다는 점을 집중 부각시켜 나가고자 한다.

‘학교에서 노동시장으로의 원활한 이행’ 지원

청소년 실업문제의 근원적 해소를 위해서는 대학 등 교육기관이 스스로 노동시장 수요에 적합한 인재를 양성하여야 하고, 중장기적으로 ‘학교에서 노동시장으로의 원활한 이행(school to work transition)’을 지원하는 정책적 뒷받침이 긴요하다고 본다.

이러한 기본적 인식하에 정부는 산업수요에 부응하는 교과·학사 운영을 유도해 나갈 방침이다. 대학의 학과와 교과과정 편성시 직업전망이나 노동시장의 인력수요 등이 고려되도록 유도하고, 교과나 학과를 편성하는 데 신호기능을 할 수 있도록 지난해부터 시작된 ‘직업별 중장기 인력수급전망 인프라 구축사업’을 2005년까지 지속적으로 추진해 갈 것이다. 동 인프라는 현재 10개 직업 대분류(전문가, 기술공 및 준전문가, 사무직원 등)로만 되어 있는 인력수급 전망을 419개(응용소프트웨어 개발자, 컴퓨터보안 전문가, 증권·투자중개인 등)로 세분하는 것이다. 예를 들면 과학공학 및 정보시스템 관련직의 경우 현재는 대분류 직업 1개로 전

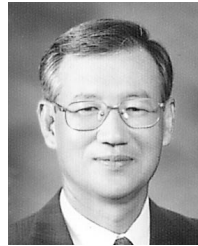
망하고 있으나 향후에는 컴퓨터보안전문가 등 44개 직종으로 전망하게 된다. 앞으로 매년 ‘산업·직업별 고용구조조사’를 실시해 직업별 고용량·임금수준에 대한 시계열 데이터를 축적하고, 이를 토대로 한 인력수급 전망 모형을 개발할 계획이다.

각급 학교와 고용안정센터간 연계를 강화하여 진로상담 및 다양한 취업서비스를 지원하고 직업별로 요구되는 자격요건과 적성·흥미 등에 대한 상세한 정보를 제공하는 ‘종합 직업정보시스템’도 2003년까지 구축할 계획이다. 또한 학교에서 직업세계로의 이행과정을 분석하는 ‘청소년패널조사(Youth Panel)’를 정기적으로 실시하여 청소년의 고용관련 기초자료로 활용해 나가고자 한다. 이와 함께 수시 채용, 경력자 선호 등 기업의 채용관행 변화에 맞는 학사운영을 위해 학제·휴학요건을 유연화하고, 재학중에 산업현장 연수시 학점인정을 활성화하는 방안도 강구해 나갈 계획이다.

젊은이들은 장차 이 나라를 젊어지고 갈 희망인 만큼, 하루바삐 이들을 실업의 고통에서 벗어나게 해주는 것이 이 시대를 사는 기성세대 모두의 몫이라고 생각한다. 그런 점에서 정부는 앞으로 보다 내실있는 청년실업대책의 수립과 집행을 통해 한 사람의 청년실업자라도 더 조기에 취업할 수 있도록 지원하는 데 최선의 노력을 경주해 나갈 것이다. 

증권시장 불공정거래의 근절

-증권선물위원회에 강제조사권 부여



박 태 희 금융감독위원회 조사기획과장

증권시장은 투자자들에게 적절한 투자수단을 제공하는 동시에 기업들에게 양질의 자금공급원으로서의 역할도 하기 때문에 미국 등 주요 선진국들은 이를 건전하게 육성하기 위해 많은 노력을 경주하고 있다.

우리나라도 「자본시장 육성에 관한 법률」(1968.11.22 제정, 1997.1.13 폐지)¹⁾과 「증권거래법」(1962.1.15 제정)을 통하여 양적인 측면에서 빈약한 자본시장의 규모를 키워나가는 한편, 질적인 측면에서 자본시장의 투명성을 높여 나가는 정책을 시행해 오고 있다.

그 결과 우리나라의 자본시장 규모는 급격히 확대되어 증권거래소 시장규모는 시가총액기준 세계 15위(2001년말 기준, 세계증권거래소연맹 자료)로 성장하였을 뿐만 아니라, 파생상품에서도 증권거래소의 KOSPI 200 옵션거래는 1999년 이후 세계 전체 주가지수옵션 상품 중 거래량 1위,

KOSPI 200 선물거래는 총 거래량 기준으로 세계 3위를 기록할 만큼 큰 폭의 성장을 이룩하였다.

그러나 증권시장 규모가 확대됨에 따라 불공정거래행위도 크게 증가하였는데 이러한 불공정거래행위는 당해 기업이나 일반소액투자자의 피해를 가져오는 것은 물론이고 이로 인한 시장의 신뢰도 저하는 자본시장 국제화에 커다란 걸림돌로 작용하게 되었다.

‘불공정거래조사 효율화 방안’ 시행

정부는 증권시장 비리척결에 대한 국민적 공감대가 형성된 현 시점이야말로 불공정거래 척결의 최적기라는 판단하에 올해를 ‘불공정거래 근절 원년의 해’로 선포하였고, 증권선물위원회의 조사기능 강화등을 주요 골자로 하는 ‘불공정거래조사 효율화방안’을 시행하게 되었다.

정부는 증권시장의 불공정거래 척결을 위해 증권선물위원회의 조사기능 강화, 조사·심리기관간 유기적 협조체제 구축, 불공정거래 제재수단 다양화 및 제보 활성화 등을 주요내용으로 한 ‘불공정거래조사 효율화 방안’을 마련하였다.

우리나라 증권시장의 투명성(transparency)을 선진국 수준으로 향상시키는 데 크게 기여할 것으로 기대되는 동 방안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

증권선물위원회의 조사기능 강화

우선, 증권선물위원회의 지시를 받아 조사정책 전반을 전담할 조직으로서 금융감독위원회에 조사기획과를 신설²⁾하여 조사업무 종합계획 수립, 조사관계법령 및 규정의 제·개정, 조사·심리기관 간 조사업무의 통할·조정, 강제조사권 행사가 필요한 중요사건의 기획·합동조사 실시 등의 업무를 수행하게 하였다.

개정 「증권거래법」의 가장 큰 특징이라고 할 수 있는 증권선물위원회의 강제조사권(압수·수색 및 심문)³⁾ 행사는 조사기획과를 통하여 실행하게 되는데 그 구성원의 전문성을 높이기 위하여 조사경험이 풍부한 금융감독원 조사인력을 금융감독위원회 조사공무원으로 겸임발령하였으며, 향후 증권거래소 등 자율규제기관으로부터도 일부 인력을 파견받아 각 기관이 지니고 있는 전문성을 폭넓게

활용할 예정이다.

한편, 강제조사권 행사로 인한 기본권 침해 우려를 불식시키기 위하여 압수·수색권의 행사는 반드시 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 사전영장에 의하도록 하였을 뿐만 아니라, 엄격한 내부통제를 위하여 강제조사권 발동기준 등을 명시한 ‘증권범죄조사 사무처리규정’을 제정할 예정이다.

조사·심리기관간 유기적 협조체제 구축

효율적인 불공정거래조사를 위해서는 조사·심리기관간의 종합적·유기적 협조체제 구축이 필요하다는 판단하에 증권선물위원회 상임위원을 의장으로 하는 ‘불공정거래 조사·심리기관 협의회’를 구성하였으며, 금융감독원의 시장감시정보와 자율규제기관의 심리진행정보를 상호교환하고 증권거래소 및 증권업협회 등의 주가감시시스템 등 시장정보를 금융감독원과 증권선물위원회가 공유⁴⁾할 수 있도록 하는 한편, 자율규제기관의 심리결과와 증권선물위원회·금융감독원의 조사결과를 상호교환하는 피드백 시스템을 구축하였다.

특히 ‘불공정거래 조사·심리기관 협의회’에는

〈표 1〉 우리나라 증권시장의 성장 추이

(단위: 조원, 개사)

	1970년	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2002년 2월
시가총액	0.09	0.9	2.5	6.5	79	141	217	325
상장법인수	48	189	352	342	669	721	1,308	1,460

주: 상장법인수의 경우 2000년 이후에는 코스닥시장을 포함한 숫자임.

증권선물위원회 및 금융감독원, 증권거래소·증권협회·선물거래소 등 불공정거래조사 관련기관들이 참여하여 조사 및 감리 현황, 조사·감리업무제도 및 관행 개선, 공동조사시 인력지원 및 업무분담 등을 협의하고 조사정책에 대한 의견수렴과 협조사항 전달, 기타 정보교환 등을 하게 된다. 이러한 기관간 역할분담과 공조체제 구축이 정착될 경우 중복조사나 적기대응 미흡 등의 문제가 상당부분 해소되어 조사의 효율성이 크게 제고될 것으로 기대된다.

또한 공적 규제기관인 증권선물위원회와 금융감독원간의 역할분담⁵⁾을 명확하게 하여 일반적인 조사업무는 현행대로 금융감독원이 수행하도록 하고, 조사정책의 수립·조정, 대외업무, 기타 중대사건의 신속한 처리를 위한 강제조사는 증권선물위원회가 담당하도록 하였다. 종전에는 금융감독원 내에 외부전문가가 참여하는 증권조사심의회를 두고 조사결과를 심의하였으나 이를 격상하여 증권선물위원회 자문기구로서 증권조사심의위원회를 설치·운영하도록 하였다.

아울러 현재 내부자거래 및 시세조종에 대한 조사권은 증권선물위원회에, 유가증권신고서 등 공시위반사항에 대한 조사권은 금융감독위원회에 부여되었던 것을 「증권거래법」 시행령 개정을 통하여 증권선물위원회로 조사권을 일원화하였다.

한편, 공적 규제기관과 자율규제기관간의 역할

도 분담하여 긴급하거나 중요한 사건에 대해서는 합동조사를 실시하여 신속하게 사건을 처리하도록 하되 감독기관의 조사가 불필요한 경미한 사항은 자율규제기관의 책임하에 종결처리토록 하여 중복조사를 배제하는 등 초기단계에서부터 조직적·체계적으로 대응할 수 있도록 하였다.

아울러 자율규제기관의 감시 및 심리 기능을 강화하기 위하여 상장·등록계약서에 불공정거래조사를 위한 협조 의무를 부과하는 등 자율규제기관의 상장(등록)법인에 대한 심리관련 자료요청 근거⁶⁾를 마련하였으며, 코스닥시장의 시장감시 전문화를 위해 조회공시나 매매중단 등과 같은 시장조치를 위한 시장감시는 (주)코스닥증권시장에서 수행하고, 불공정거래조사를 위한 감시·심리는 증권협회에서 수행하도록 개선하였다.

불공정거래 제재수단 다양화 및 제보 활성화

불공정거래행위를 효과적으로 규제하기 위해서는 제재수단을 다양화하는 것이 필요하다는 판단하에 이를 내용으로 한 「증권거래법」 개정을 추진할 예정이다.

현재 유력하게 검토되고 있는 제재수단으로는 과징금제도⁷⁾ 도입, 위법사실의 적극적인 공표⁸⁾와 증권업 종사자에 대한 경력조회 공개, 불공정거래 관련 직원이 소속된 증권회사 영업점 폐쇄 등 제재, 중대한 위반행위자에 대한 증권업 취업 제한기간

대폭 연장 등이 고려되고 있으며, 불공정거래 제보활성화를 위해 제보자 포상금 지급근거⁹⁾를 현행 금융감독원 내부지침에서 「증권거래법」으로 격상하고 포상금액도 대폭 상향조정(최고 1억원)하는 방안이 검토되고 있다.

〈표 2〉 최근 불공정거래 적발 현황

(단위 : 건)

	1999년	2000년	2001년
전체 불공정거래 적발건수	189	274	451
시세조종 적발건수	31	61	193

자료 : 금융감독원

불공정거래 조사에 대한 종합적·유기적 협조체제가 정착되면 조사의 효율성이 제고되고 시장은 투명해질 것이다. 증권시장의 투명성이 국제사회에서 인정받을 때 기업들도 시장에서 정당한 평가를 받게 되고 국가경제 발전에 기여하게 될 것이다.

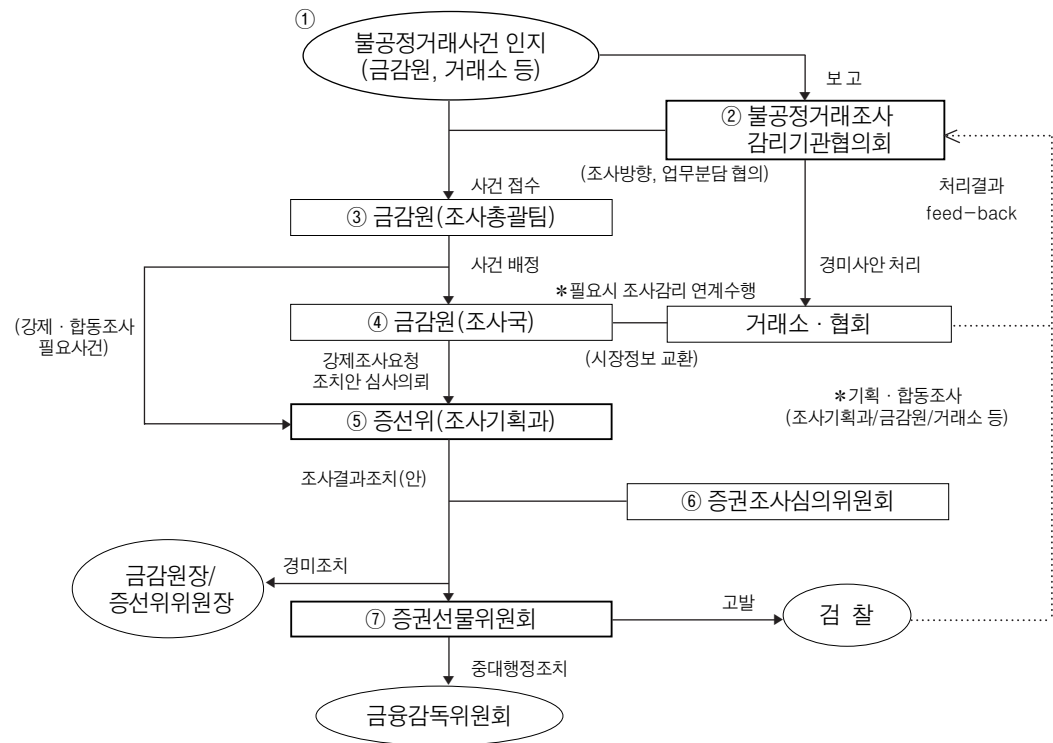
투명성 제고로 시장신뢰도 향상에 기여

지난 수십년 동안 우리나라의 자본시장이 규모 면에서는 많은 발전을 하였지만 국제사회에서는 시장의 투명성이 매우 떨어진다는 평가¹⁰⁾가 있었던 것이 사실이다. 특히 최근 우리 사회를 뒤흔든 각종 게이트에서 주가조작 등 증권범죄가 매번 등장하고 있어 불공정거래행위를 더 이상 좌시할 수 없게 되었다.

이러한 때 비록 미국 증권관리위원회(SEC) 수준의 강력한 조사권한은 아니지만 금융감독위원회에 조사기획과를 신설하여 강제조사권한을 부여한 것은 매우 적절한 시기에 불공정거래 척결을 위한 정부의 강력한 의지가 표현된 것이라 하겠다.

아울러 불공정거래 조사에 대한 종합적·유기적 협조체제가 정착되면 초기단계에서 불공정거래행위에 능동적으로 대처하는 것이 가능해져 그만큼 시장은 투명해질 것이다. 또한 우리 증권시장의 투

〈그림〉 불공정거래조사 체계도



명성이 국제사회에서 인정받을 때 우리 기업들도 시장에서 정당한 평가를 받게 되고 그에 따라 효율적인 자원배분이 이루어져 국가경제 발전에 기여하게 될 것이다. **필자 주**

필자 주

- 1) 「증권거래법」에 그 내용의 일부가 흡수 반영되고 폐지되었다.
- 2) 조사기획과는 과장(서기관) 1명, 사무관 3명, 담당 3명 등 7명으로 출범하였다.
- 3) 개정 「증권거래법」 제206조의3 제3항 및 제7항 내지 제12항 참조. 한편 미국 증권관리위원회(SEC; Securities Exchange Commission)는 자료제출 또는 출석증언 요구를 거부할 경우 검찰의 도움 없이도 법원에 직접 협조요청을 할 수 있는데 이 경우 관찰 연방법원은 소환대상자가 증권관리위원회 명령에 따를 것을 내용으로 하는 명령서를 발부하게 되며, 만일 혐의자가 이를 거부할 경우 법원은 법정모독죄로 간주하여 증권관리위원회 소환장 내용을 이행할 때까지 혐의자 구금 등을 할 수 있도록 되어 있다.
- 4) 미국은 증권관리위원회(SEC)에 시장감시실(Office of Market Surveillance)을 두고 거래소 등의 주가감시결과를 분석하여 조사업무에 활용하고 있으며, 홍콩은 증권선물위원회(SFC)와 홍콩증권거래소(HKE)가 실시간(real time)으로 시장감시프로그램(SMARTS)을 공유하고 있고, 호주는 증권투자관리위원회(ASIC)와 증권거래소(ASX)가 매매심리시스템(SEATScan)을 공유하고 있으며, 영국의 금융감독청(FSA)은 전자결제시스템(CREST)을 통하여 실시간으로 매매체결 내역을 입수하여 조사업무에 활용하고 있다.
- 5) 금융감독원의 조사진행중 강제조사권 또는 계좌추적권이 필요한 경우, 양 조직이 합동조사반을 구성하여 강도

- 높은 조사를 실시할 수 있게 되었다.
- 6) 미국 뉴욕증권거래소(NYSE)는 상장계약서에 불공정 거래조사 협조의무를 명시하여 상장법인에 대한 자료제출 및 진술 요구가 가능하다.
 - 7) 현재는 공시위반에 한하여 과징금제도를 도입하고 있으나, 시세조종 등 증권·경제범죄에 대하여도 금전형태의 벌칙이야말로 가장 실효성 있는 제재수단이라는 평가가 제기되고 있다. 미국의 경우 우리나라의 과징금과 유사한 민사제재금(civil penalty)을 증권관리위원회가 직접 부과하거나 법원에 신청하여 법원에서 부과하고 있다.
 - 8) 최종적인 조사 및 조치 결과를 언론이나 인터넷 홈페이지를 통하여 적극 공표할 경우 피의사실공표죄(형법 제126조), 명예훼손죄(형법 제307조), 불법행위에 의한 손해배상책임(민법 제750조) 등에 대한 면책조항을 관련법률에 명시할 필요가 있다.
 - 9) 미국은 1934년 증권거래법 21A(e)에 포상금지급 근거를 명시하고 있으며, 내부자거래 사건 중 약 1/3이 관련자 제보에 의한 것이다.
 - 10) 세계경제포럼(WEF)을 통해 세계 각국의 국가경쟁력을 종합평가, 순위를 매기고 있는 국제경영개발연구원(IMD ; International Institute for Management Development)의 증권시장 불공정거래 평가결과 전체 49개국(OECD 30개국, 개도국 19개국) 중 우리나라는 1997년 25위, 1998년 29위, 1999년 40위, 2000년 39위 등 매우 저조한 평가를 받았다.

글로벌 리더, e-코리아 건설

정 경 원 정보통신부 정보기반심의관

(※ 집필 당시는 기획예산담당관)



「국 민의 정부」는 출범 이후 지난 4년간 “산업화는 늦었지만, 정보화는 앞서가야 한다”는 인식하에 창조적 지식기반국가 건설을 위한 정보화 비전인 ‘사이버 코리아 21’을 수립하여 이를 범정부적으로 추진하였다. 그 결과 우리는 세계 최고의 초고속 정보통신망을 구축하고 광대역 초고속 인터넷을 획기적으로 보급하여 세계 1위에도 달하였으며, 사회 각 분야의 정보화를 촉진하여 정부와 기업의 생산성과 투명성을 향상시켰다.

또한 정보통신산업은 GDP 비중이 1997년 8.6%에서 2001년 13.4%로 증가하여 국민경제의 핵심 성장산업으로 발전하였을 뿐 아니라 수출규모도 점차 증가하여 무역수지 흑자규모는 515억달러로 같은 기간 전체 무역수지 흑자액 842억달러의 61.2%를 차지하였으며, 특히 이동통신산업 수출은 1998년 17억9천만달러에서 2001년 100억달러로 급성장하였다.

이제 이와 같은 성과를 바탕으로 한국을 세계 속에 IT리더로서 확고히 자리매김하기 위해 다음과 같은 주요 과제를 적극 추진할 계획이다.

정보통신 분야 투자확대로 경기활성화 주도

올해 하반기로 예상되는 국내 경기회복의 효과를 극대화하기 위해서는 IT분야의 투자규모를 최대한 확대하고 이를 조기에 집행하는 것이 필요하다는 판단하에 올해 총 12조7,500억원을 투자(유도)할 계획이다.

우선 공공분야에서 초고속 정보통신망 등 정보인프라 확충과 정보화예산에 투입되는 재원규모를 지난해 1조5천억원에서 올해 1조6,100억원으로 확대할 예정이다. 이를 통해 ATM 교환기, 광전송 장비 등을 추가로 설치하고 광인터넷 기반의 초고속 선도망을 개발·구축하며 전자정부 구현 11대

우리나라의 정보통신산업은 GDP 비중이 13.4%에 달하고, 무역수지흑자는 515억달러를 기록하는 등 급성장하였다. 정부는 이와 같은 성과를 바탕으로 세계 속의 IT리더로서 자리매김하기 위해 ‘글로벌 리더, e-코리아’ 건설 방안을 수립하였다.

중점 추진과제를 완료하여 안방민원서비스 시대를 개막하는 한편 문화·교통 등 각 분야의 정보화 확산을 통해 국민편익을 증진하고자 한다.

또한 IT R&D 정책자금(1조1,403억원)의 62.4%(7,115억원)를 상반기에 지원하고 기술개발자금의 용자금리를 인하(5.25%→3.75%)하여 R&D 분야의 투자를 활성화하며 IT벤처 투자를 위하여 1,100억원 규모의 투자자금을 조성·지원함과 동시에 중소벤처기업의 상용화기술 개발에 500억원을 지원할 계획이다.

통신사업 분야에서는 유·무선 인터넷 서비스 수요증가와 관련 산업의 활성화를 위해 통신사업자들의 전체 투자규모를 8조6천억원에서 10조원 규모로 확대하고, 이를 가급적 상반기에 집중 집행하도록 적극 유도할 방침이다.

이러한 통신사업자의 투자확대는 통신장비·단말기·부품·콘텐츠·응용소프트웨어 산업 등 국내 IT산업을 활성화하고 국내경기 부양 및 청년실업 해소에도 크게 기여할 것으로 기대되며, 발신자 번호표시 서비스 제공지역 확대, 번호이동성 도입 기반 구축, IMT-2000 서비스 조기 도입 등 국민 편익도 증대시킬 것으로 예상된다.

디지털 TV와 초고속인터넷 보급 확대를 통해 수요 창출

새로운 고부가가치산업으로 등장한 디지털 방송

의 조기 확산을 통해 디지털가전, 소프트웨어 및 콘텐츠 산업의 수요를 창출하고 미래 수출전략 상품으로 육성하기 위해 월드컵 특수를 최대한 활용하고자 한다. ‘월드컵을 디지털 TV로’라는 캐치프레이즈하에 가전사·방송사 등으로 디지털방송 홍보대책반을 구성·운영하고 월드컵 개최도시에 디지털 방송관을 설치하여 HDTV로 축구경기를 중계하는 등 디지털 TV 홍보를 강화할 것이다. 동시에 저렴한 가격에 고화질로 월드컵 경기 등을 시청할 수 있도록 1~2백만원대의 다양한 염가형 제품을 출시하여 디지털 TV 100만대 보급을 추진하고 이를 기반으로 수출경쟁력을 제고하여 세계시장 진출을 확대할 계획이다.

이와 더불어 방송사의 디지털 전환을 지원하기 위해 2005년까지 총 6천억원 규모(올해 400억원)의 장기·저리 용자와 방송사의 시설투자에 대한 세액공제 등을 시행하고자 한다.

또한 세계 최고의 초고속 정보인프라를 지속적으로 확충하여 전국민이 언제 어디서나 초고속 정보통신서비스를 이용할 수 있는 환경을 구현함으로써 초고속 정보통신서비스 시장의 수요를 지속적으로 확대하여 올해말까지 초고속 인터넷 이용 1천만 가구 달성을 추진할 계획이다.

무선 정보인프라 확충을 위해 올해말까지 CDMA2000 서비스 수용률을 인구 대비 90%까지 확대하되 월드컵 개최시까지 전국 104개 시·군을 우선 확대하여 수용률을 87.3%까지 제고토

록 하고, 공항·호텔 등 공공장소에서 무선 랜(LAN)을 이용한 인터넷 접속 서비스를 활성화하기 위해 2.3GHz 및 5GHz 주파수 활용방안을 마련할 것이다.

IT산업 수출 활동 지원

세계 IT강국으로 향한 중장기(2002~2006년) 비전과 범국가적인 지원체계를 담은 ‘글로벌 IT 코리아 2006’을 수립하여 IT수출 활동을 촉진할 것이다.

이를 위해 CDMA 등 이동통신·SI·브로드밴드 인터넷·온라인 게임·인터넷 솔루션·정보보호 소프트웨어 등 수출 10대 전략품목을 발굴하여 ‘IT 코리아’의 대표적인 수출상품으로 육성하고, 중국의 WTO 가입에 따라 ‘한·중 IT산업 협력 중합대책’을 수립·추진하여 올해에 對중국 수출 100억달러를 달성하도록 할 것이다.

이와 같은 세계시장 개척 활동을 체계적으로 지원하기 위해 종합상사 출신 마케팅인력 등을 IT마케팅 전문인력으로 양성하여 IT수출 종합지원시스템을 구축하고, 이를 해외시장에 진출하고자 하는 국내 IT벤처기업에 현지 법률정보 제공과 함께 해외진출 사안별로 전문컨설팅을 실시하는 등 해외진출 기반을 강화해 나갈 것이다.

또한 나스닥 IT펀드(5천만달러)와 한·중 무선 기술펀드(3천만~5천만달러) 등을 조성하여 유망 상품의 해외진출을 중점 지원하는 한편, 한민족 IT 네트워크와 국내 중소기업과의 연계를 강화하고, 해외유통거점(Market Channel) 및 해외 IT지원 센터를 확충(동남아·호주 등에 2개소 추가, 2001년 6개→2002년 8개)하여 우리 기업의 해외시장

진출을 도울 것이다.

아울러 정보화 선진국으로서 우리의 경험과 전략을 모델화하여 동남아·중동·중남미 국가 등에 수출하고 개도국 국가정보화 및 초고속 정보통신망 구축 계획과 IT정책에 대한 지원을 강화함과 동시에 월드컵 대회 기간중 ‘아시아 IT장관회담’을 개최하여 우리 IT산업의 해외진출을 지원할 예정이다.

이와 같은 계획을 차질없이 추진한다면 올해 IT산업 수출 510억달러, 무역흑자 150억달러 달성이 예상된다.

핵심기술 개발 등 IT산업의 발전기반 강화

기술개발 분야에서 미래 경제성장 및 고용창출과 차세대 인터넷의 기반이 되는 5대 기술(4세대 이동통신, 광인터넷, 지능형 통합정보방송기술, 차세대 인터넷 서버 및 정보보호시스템)을 대형국책 과제로 선정하고 향후 5년간 6,121억원(올해 501억원)을 투입하여 국책연구기관·대학·기업 등과 협력하여 중점 개발할 계획이다.

또한 5년 이내에 산업화가 가능한 바이오칩·생물정보공학·초전력 나노소자 등 IT기반의 바이오 정보기술(BIT)과 NT기술을 개발하여 IT산업의 지속적인 성장기반을 마련하고, 49억원을 투입하여 지리적으로 분산·설치된 고성능 컴퓨터와 첨단 과학장비를 공동 활용할 수 있는 환경을 조성하는 GRID사업을 적극 추진하여 미래 첨단기술산업 육성기반을 강화할 것이다.

인력양성 분야에서는 산업계 수요에 즉시 부응할 수 있는 실무인력 및 국제적 경쟁력을 갖춘 고급 인재 양성체계를 구축하여 부족한 IT전문인력을

정부는 정보통신 분야의 투자확대로 경기활성화를 주도하고, 디지털 TV 보급을 확대하며, IT산업 수출 510억달러 및 무역흑자 150억달러를 이룩할 것이다. 아울러 핵심기술 개발 등 IT산업의 발전기반 강화, 분야별 특성화 발전전략 등을 추진할 것이다.

적기에 공급할 수 있도록 할 계획이다. 이를 위해 먼저, 소프트웨어학과를 중심으로 IT관련 학과의 정원확대를 지원(5천명)하여 학사급 이상 고급인력의 공급기반을 확충하고 비 IT학과의 IT접목 확대 및 IT전문교육을 확대 실시하여 부족한 인력을 보완할 수 있는 체제를 강화할 것이다.

또한 현재 64% 수준에 머물고 있는 IT분야졸업자의 전공 종사율을 높여 실질적으로 IT인력 공급을 확대하는 효과를 거둘 수 있도록 할 것이다. 전경련 등과 협력하여 산업체 수요가 많은 교과목 중심으로 대학의 교과과정을 개편하도록 하고 IT인력의 취업을 촉진하기 위해 인턴십 프로그램을 도입하여 대학 및 학생들이 산업계의 수요에 부응할 수 있도록 지원체제를 구축할 계획이다.

IT산업 육성을 위해 분야별로 특성화 발전전략을 추진할 계획이다.

기존의 반도체 등 주력 IT제품에 대해서는 고부가가치화 지원전략을 추진하여 국제 경쟁력을 제고하고자 한다. 부가가치가 높은 비메모리 부분의 설계인력 양성, 장비 공동활용 및 집적화를 추진하여 SoC(System on Chip)산업 발전을 위한 종합 인프라를 구축하고 이동전화 단말기 핵심 칩, 2차전지 등 부품과 시장이 급격히 확대되고 있는 디스플레이 원천기술 개발을 강화(600억원)할 것이다.

향후 고성장이 예상되는 소프트웨어산업과 디지털 콘텐츠 산업 분야에서는 경쟁력 기반강화 전략

을 추진할 계획이다. 지역별 특성에 맞도록 소프트웨어지원센터와 소프트웨어타운 운영을 활성화하고 소프트웨어 품질인증 등을 통해 시장활성화 여건을 마련하여 중소기업의 공공분야 SI사업 참여기회 확대 등 소프트웨어계약제도를 개선하고 소프트웨어전문기업제도 및 CMM 등 소프트웨어사업자 평가제도를 도입할 계획이다.

끝으로 세계 최고의 초고속 인터넷 환경을 기반으로 새롭게 출현하는 디지털 콘텐츠산업을 활성화해 갈 것이다. 올해 500억원을 투입하여 문화관광부와 공동으로 콘텐츠 제작 및 관련기술개발을 지원하여 전자상거래(e-Commerce)용 전자지불 방식과 무선인터넷거래(M-Commerce) 플랫폼을 표준화하며, 디지털 콘텐츠 무단 복제 및 전송행위를 규제하여 디지털 콘텐츠 제작에 따른 투자와 노력을 철저히 보호할 것이다.

정부는 올해 확정된 ‘글로벌 리더, e-코리아 건설’ 방안을 차질없이 추진함과 동시에 월드컵과 부산 아시아경기대회를 성공적으로 수행하여 우리 IT기술력과 인터넷 강국 이미지를 세계인에게 각인시키는 한편, 향후 미래 국가정보화 비전과 전략을 수립하여 세계 IT 중심국가로서의 지위를 더욱 공고히 해 나갈 것이다. **끝**

청소년의 이공계 진출 촉진



이진규 과학기술부 기초과학정책과 서기관

최 근 대학입학 수학능력시험에서 자연계열 응시자수가 1998년 전체 응시자의 42.4%인 37만5천명에서 2002년도에는 26.9% 수준인 19만9천명만이 지원하는 등 수년간 계속하여 감소하고 있다(〈표 1〉 참조). 이는 수험생들이 교차지원제도를 이용한 대학입학을 위해 자연계열에 비해 쉬운 인문·예체능계열을 선택하여 고득점을 도모하기 때문이나, 근본적으로는 청소년들의 과학에 대한 관심이 저조하고 과학을 어려운 과목으로 인식하여 회피하기 때문이다.

청소년들의 과학기피 현상 심화

비록 계열간의 교차지원이 가능하고, 자연계 대학의 정원 등으로 인하여 자연계 대학 진학인원 규모 등 양적 측면의 문제는 적으나(〈표 2〉참조), 인문이나 예체능계열을 선택한 학생이 교차지원제도

를 활용하여 자연계 대학에 진학하는 경우 고교시절 물리 등 자연계 과목에 대한 학습 부족으로 대학에서 공학 및 자연계 과목의 학업 이수 능력 부족현상이 발생하고 있어 이공계 대학 교육의 부실화가 매우 우려되는 상황이다. 일례로 서울대학교가 2001년 이공계 신입생 1,444명을 대상으로 한 자체 수학능력시험 결과 전체 평균이 절반 수준인 52.9점에 지나지 않으며, 30점 미만의 불합격자도 111명이나 되었다.

청소년들의 과학기피현상이 청소년들이 직업으로서 과학기술자를 선호하지 않는 경향 등과 맞물려 심화·확대될 경우 국가경쟁력의 원천인 우수한 과학기술인력의 양성·수급에 치명적인 문제를 초래할 우려가 매우 깊다.

우리나라 청소년들은 과학에 대한 충분한 가능성과 잠재력을 보유하고 있다. 지난해 12월에 발표된 '2000년 OECD 학업성취도 국제비교'에 따르

청소년들의 이공계 진출을 촉진하기 위해 정부는 대학의 학생 전형방법 개선을 적극 유도하고 과학 우수학생 및 교사 지원을 확대해 갈 것이다. 또한 ‘청소년 과학교육 내실화 종합대책’을 조속히 마련하고 이를 차질없이 추진할 예정이다.

면, 한국청소년들의 학업성취도는 과학 1위, 수학 2위로 OECD 국가 중 최상위이나, 흥미도는 비교 대상 20개국 중 19위로 최하위권인 것으로 밝혀진 바 있다.

정부의 적극적인 정책 추진 여부에 따라 우리나라 청소년의 과학과 수학에 대한 흥미도를 보다 제고하고, 세계 정상 수준인 잠재력을 극대화하고 발현해 나갈 수 있을 것이다.

대학의 학생 전형방법 개선하고

초·중·고교 과학교육의 내실화 도모

청소년들의 이공계 진출을 촉진하기 위해 정부는 단기적으로는 동일계 지원 가산점 부여 등 이공계 전공 이수에 적합한 학생 선발을 위한 다양한 전형방법을 확대할 수 있도록 대학의 학생 전형방법 개선을 적극적으로 유도·권고해 나갈 예정이다.

〈표 1〉 연도별 수능시험 응시현황

(단위: 천명, %)

	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
자연계열	345 (42.6)	345 (43.4)	375 (42.4)	347 (39.9)	310 (34.6)	257 (29.4)	199 (26.9)
인문계열	392 (48.4)	378 (47.5)	429 (48.4)	426 (49.1)	467 (52.1)	481 (55.1)	417 (56.4)
예체능계열	73 (9.0)	72 (9.1)	82 (9.2)	95 (11.0)	119 (13.3)	135 (15.5)	123 (16.7)
계	810	795	885	867	896	872	739

자료: 교육인적자원부

〈표 2〉 연도별 대학입학자 현황

(단위: 명)

		1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
자연계	이공계	100,140	114,843	116,631	120,951	122,257	123,904
	기 타	25,535	26,061	25,619	22,685	21,805	21,311
	소 계	125,675	140,904	142,250	143,636	144,062	145,215
인문·사회계		109,831	116,765	127,534	131,385	132,378	135,262
예체능·사범계		35,702	38,070	42,509	44,257	44,959	46,554
계		271,208	295,739	312,293	319,278	321,399	327,031

주: 자연계 기타는 의약학·농림·수산해양학·가정학
자료: 교육인적자원부

청소년의 과학에 대한 관심제고 및 진출유도를 위해 과학성적 등이 우수한 고등학교 2·3학년 대상으로 장학금을 지원하는 ‘대통령 과학장학생’과 중·고등학교의 최우수 과학교사를 선발하여 대통령 표창을 하는 ‘Best Science Teacher 상’을 도입하고 과학고등학교 학생 100명을 선발하여 해외 유학을 보내는 방안도 추진할 예정이다.

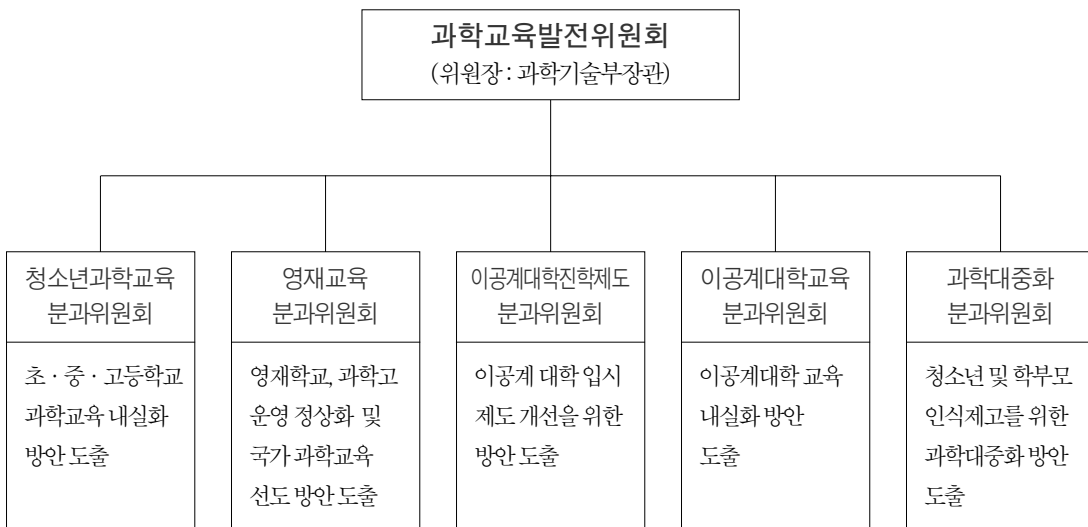
이러한 단기 대책과 더불어 중장기적으로는 초·중·고등학교의 과학교육을 내실화하여 체험 학습 등을 통해 청소년의 과학에 대한 흥미를 유발하고 창의력을 개발할 수 있도록 해 나갈 것이다. 또 과학고등학교의 영재양성체제를 보완하여 과학영재를 체계적으로 양성하고, 이를 통해 국가과학교육을 선도할 수 있도록 해 나갈 예정이다. 2001년 10월에 영재학교로 선정된 부산과학고등학교의 운영 성과를 보아 나머지 15개 과학고등학교도 단계적으로 영재학교로 전환하는 방안을 검토해 나갈 예정이다. 그리고 정원조정 등을 통해 과

학교등학교와 한국과학기술원(KAIST)의 상호 연계 체제도 확립해 나갈 예정이다.

또한 이공계 대학에 대한 연구비 및 장학금 지원 확대 등을 통해 내실있는 교육을 받을 수 있는 여건과 환경을 조성하고, ‘Science Book Start 운동’ 등 과학기술 대중화도 지속적으로 확대 추진해 나갈 예정이다. ‘Science Book Start 운동’은 현재 대통령을 포함하여 회원이 15만600명이며 그간 세 차례에 걸쳐 530여 초등학교에 35만5천여권의 과학도서를 전달한 바 있다. 앞으로도 매월 1만권의 과학도서를 전달할 계획이다.

정부는 2002년 1월부터 사범대학 교수·현직 교사 등의 전문가로 구성된 ‘과학교육발전위원회(위원장: 과학기술부장관)’를 본격 가동하여 ‘청소년 과학교육 내실화 종합대책’을 조속히 마련하고, 인적자원개발회의(위원장: 교육부총리)에 상정하여 교육인적자원부 등 관계부처와 공동으로 차질없이 추진할 예정이다. **붙임**

〈그림〉 과학교육발전위원회 구성도



주: 발전위원회 및 5개 분과위원회별로 과학기술부·교육인적자원부 관계자 공동 참여

음식물쓰레기 자원화사업의 내실화



석 금 수 환경부 생활폐기물과장

우리나라 생활폐기물 발생은 1995년 쓰레기 종량제 도입 초반기에는 크게 감소하였으나 최근에는 다시 조금씩 증가하는 추세다. 음식물 쓰레기도 그동안 지속적으로 감소하였으나 감소율이 점점 둔화하고 있다. 특히 눈여겨 볼 만한 사항은 생활폐기물 중에서 음식물쓰레기가 차지하는 비중이 생활폐기물 발생량의 증감과는 관계없이 여전히 25%를 상회하고 있다는 것이다.

음식물 쓰레기 감소율 둔화 추세

그동안 음식물쓰레기가 줄어든 것은 쓰레기종량제 실시, 음식물쓰레기 분리배출지역 확대, 감량의 무사업장의 확대, 국민들의 음식문화 개선 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 평가된다.

발생실태를 배출원별로 보면 일반가정에서 가장 많은 음식물쓰레기가 발생(53%)하고 있으며 유

통업소를 포함한 음식점이 그 다음(47%)을 차지하고 있다. 그러나 1인당 발생량으로 보면 음식점의 배출량이 하루 2.3kg으로 가정(0.3kg)의 8배나 되어 음식점의 음식물쓰레기 문제가 심각함을 알 수 있다.

앞으로 음식물쓰레기 발생량의 감소 여부는 음식물쓰레기를 줄이기 위한 새로운 정책개발과 국민들의 식생활 개선을 위한 노력의 정도에 달려 있다고 본다. 배출원별로는 외식문화와 유통산업의 발전과 함께 가정보다는 음식점이나 유통업소에서 발생하는 비율이 증가할 것으로 전망된다.

정부가 음식물쓰레기 문제에 주목하는 이유는, 음식물쓰레기를 처리하는 과정에서 환경에 나쁜 영향을 미치고 또한 귀중한 식량자원을 낭비하기 때문이다.

우선, 곡물의 약 70%를 수입에 의존하고 있는 우리나라의 실정에서 보면 음식물도 소중한 자원이

최근 음식물쓰레기 감소율이 둔화하고 있다. 정부는 음식물쓰레기 줄이기 생활수칙 마련, 지자체·지역음식업단체·시민단체의 자발적 협약체결 등 음식물 쓰레기 감량화를 최우선 정책으로 추진하되 자원으로서의 재활용 방안도 적극적으로 병행할 것이다.

다. 음식물쓰레기를 경제적 가치로 환산하면 약 15 조원에 이른다는 연구결과도 있다.¹⁾ 2000년말 기준으로 하루 발생하는 음식물쓰레기는 1만1,434t으로 8t대형트럭 1,400대분에 이르고, 이를 처리하는 데 4천억원의 비용이 들어간다.

둘째, 음식물쓰레기를 소각 처리할 경우 자체의 낮은 발열량과 많은 수분함량으로 처리효율이 떨어지며 유해물질이 배출될 우려가 있다. 매립할 경우에도 악취가 발생하고 침출수로 인해 매립지의 안정화 저해 및 토양 오염, 해충 번식 등 2차 환경오염을 일으킬 수 있다.

음식물쓰레기 감량이 최우선 과제

음식물쓰레기 문제를 해결하는 최선의 방법은 발생량 자체를 원천적으로 줄이는 것이다. 줄이는 만큼 경제적으로 유익하고 환경오염도 줄일 수 있다. 따라서 음식물쓰레기 대책의 최우선 순위는 감량화에 두고 추진하고 있다.

발생량의 원천적 감량을 위해 정부는 각계각층 전문가의 자문을 거쳐 가정·음식점·단체급식소

에서 음식물쓰레기를 줄이기 위해 꼭 지켜야 할 ‘생활실천수칙’을 마련하고 여성·종교·환경·음식업단체와 협력하여 범국민 실천운동을 추진할 계획이다. 지난해에는 민간이 주도하는 식생활 문화개선 활동을 촉진하기 위해 민간부문과 정부의 가교적 역할을 수행할 ‘명예폐기물자원국장’을 위촉한 바 있다.

음식점에서의 음식물쓰레기 문제를 해결하기 위해 지자체와 지역음식업단체·시민단체가 자기 지역특성에 맞는 음식점에서의 음식 공급시스템을 개발하여 자발적으로 협약을 체결하고 실천하는 ‘자발적 협약’ 행사를 추진하려고 한다. 이 외에도 환경사랑음식점 지정, 모범음식점에 대한 재정지원, 푸드뱅크(food bank) 활성화, 농수산물도매시장에 쓰레기유발 부담금제 확대 시행 등을 추진할 계획이다.

이러한 감량화 노력에도 불구하고 불가피하게 발생하는 것은 자원으로서의 재활용을 적극 추진하고자 한다. 음식물쓰레기에는 유기물질과 영양성분 함량이 많이 포함되어 있어 사료와 퇴비로서 이용할 수 있는 유기성자원의 측면을 가지고 있다.²⁾

〈표 1〉 우리나라 생활폐기물 발생추이

(단위 : t/일)

	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
생활폐기물	58,118	47,774	49,925	47,895	44,583	45,614	46,438
음식물쓰레기 (발생비율)	18,055 (31)	15,075 (31)	14,532 (29)	13,063 (27)	11,798 (26)	11,577 (25)	11,434 (25)

사료용 양곡 및 원료 수입의존도가 95%에 이르는 우리나라 실정을 감안하면 음식물쓰레기의 자원화는 부족한 자원을 최대한 유용하게 활용하여 자원 재순환형 사회를 구축하는 것이다.

자원화사업의 내실화에 중점

환경부는 지난 1998년 농림부·보건복지부와 합동으로 ‘음식물쓰레기 자원화 기본계획(1998~2002)’을 수립하여 자원화정책을 적극 추진해 왔고 크게 성과를 거두었다.

음식물쓰레기 자원화는 1998년 21.7%에서 2001년도에는 발생량의 절반이 넘는 54.5%를 사료 또는 퇴비 등으로 재활용하고 있다. 이는 기본계획에 2002년까지 재활용률을 50%로 하려는 당초 목표를 초과 달성한 것이다.

재활용 형태별로 보면 60.7%를 사료로, 34.6%

를 퇴비로, 나머지 4.7%는 메탄가스 등으로 재활용하고 있다.

2002년도에 중점을 두어 시행할 업무는 다음과 같다.

첫째, 분리배출시스템을 정비할 것이다.

전용수거용기 또는 전용봉투를 사용한 분리배출 대상지역을 올해말까지 1,050만 가구(분리배출 비율 66.5%)로 확대하고, 특히 음식물쓰레기를 수집하고 운반하는 과정에서 발생하는 악취와 운반과정에서의 오수 유출 방지를 위하여 전용수거차량 보급도 확대해 나갈 계획이다.

둘째, 자원화시설을 지속적으로 확충해 나갈 것이다.

공공·민간 자원화시설 설치에 대한 지원을 지속적으로 추진하여 올해말까지 음식물쓰레기 자원화시설의 1일 처리용량을 6,900t으로 확충할 계획이다. 우선 공공 자원화시설 확충을 위해 17개소

에 대해 127억원을 국고 지원하고, 민간 자원화시설 확충을 위해 재활용육성자금 100억원을 민간 업체에 융자지원할 계획이다.

셋째, 자원화제품의 안전관리를 강화할 것이다.

우선 지난해 3월 「사료관리법」

〈표 2〉 음식물쓰레기 재활용 추이

(단위 : t/일, %, 만가구)

1998년	1999년	1999년	1999년	2001년(잠정)
발생량	11,798	11,577	11,434	11,090
재활용량	2,566	3,929	5,161	6,284
재활용률	21.7	33.9	45.1	56.7
분리배출가구	188	489	770	950

주 : 2001년말 기준 전국 1,579만 가구

〈표 3〉 음식물쓰레기 재활용 유형별 추이

(단위 : t/일, %)

	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년(잠정)
재활용량	316	476	1,275	2,566	3,928	5,161	6,284
사료화	—	—	761	1,875	2,400	3,169	3,352
(비율)	—	—	(59.7)	(73.1)	(61.1)	(61.4)	(53.3)
퇴비화	—	—	514	691	1,457	1,884	2,631
(비율)	—	—	(40.3)	(26.9)	(37.1)	(36.5)	(41.9)
메탄화, 기타	—	—	—	—	71	108	301
(비율)	—	—	—	—	(7.0)	(2.1)	(4.8)

올해말까지 음식물쓰레기 분리배출 대상가구수를 1,050만가구로 확대하고, 자원화시설 처리용량을 1일 6,900t으로 확충하며, 음식물쓰레기 자원화제품의 안전관리를 강화하는 한편, 공공기관에서 우선 구매하도록 제도를 확립해 나갈 계획이다.

을 개정하여 음식물쓰레기 사료의 유·무상 판매에 관계없이 시장에 유통되는 모든 제품은 「사료관리법」상의 제조업 등록을 받도록 규정함으로써 법에서 규정하고 있는 제조공정과 품질기준을 준수하도록 한 바 있다. 또한 시행령과 시행규칙을 개정하여 사료화시설에 사료안전관리인을 의무적으로 고용하도록 하고 가열처리 온도도 강화하였다.

「비료관리법」도 조속한 시일내에 농림부 등 관련 부처와 협의하여 법에서 규정하는 시설기준과 품질관리 기준을 준수하는 제품만이 시중에 유통될 수 있도록 개정함으로써 저급한 제품의 유통을 원천적으로 봉쇄할 계획으로 있다.

자원화제품의 품질 향상을 위하여 자원화시설의 종류별로 표준화된 시설기준과 운영 지침을 마련함으로써 자원화 제품이 최소한의 안전성 기반을 확보할 수 있도록 하는 연구 용역이 추진중에 있다.

넷째, 자원화제품의 공공기관 우선 구매제도를 확립할 것이다.

음식물쓰레기 사료에 대한 GR(Good Recycling) 인증규격을 올해 안에 마련하여, 이미 지난해말 GR 인증규격이 마련된 음식물쓰레기 퇴비와 함께

공공기관에서 우선 구매하도록 함으로써 자원화 제품의 수요를 확대해 나갈 계획이다.

그동안 음식물쓰레기 자원화정책이 자원화시설 확충과 같은 양적 성장에 치우친 측면이 있었으나 앞으로는 자원화사업을 내실화하는 데 중점을 둘 계획이다. 제품에 대한 품질관리를 강화하여 양질의 제품만이 시중에 유통될 수 있도록 관련법령을 지속적으로 정비하고 유효수요 창출을 위한 정책 개발에 주력하려고 한다. 자원화 방법도 사료화·퇴비화 외에 메탄가스를 활용하는 연료화, 하수병합처리 등 다양화하는 방안에 대한 연구도 지속 추진할 계획이다. **▶**

〈표 4〉 2002년 자원화시설 확충계획

(단위: t/일)

	2001년		2002년	
공공시설	81	2,099	90	3,100
민간시설	144	3,572	150	3,800
계	225	5,671	240	6,900

필자 주

- 1) 한국식품개발원, 「음식물쓰레기로 버려지는 식량자원의 경제적 가치 산정에 관한 연구」, 2001. 12.
- 2) 축산기술연구소, 「남은 음식물 사료화 이용기술」, 1998~1999.; 농업과학기술원, 「음식물쓰레기 퇴비화 기술 개발연구」, 1998~1999.

국민건강보험 재정적자, < < 언제쯤 개선되나

● 지난해 3월, 2001년 건강보험 재정적자가 4조2천억원으로 늘어나 지급불능상태가 예견되면서 정부·국민건강보험공단·의약계·보험가입자간에 재정위기를 둘러싸고 논란이 가열되었다. 그러자 정부는 2001년 5월말부터 지출 및 수입구조를 합리화하고 지역보험에 대한 정부 지원을 확대하는 등의 내용을 담은 재정안정 종합 대책을 발표·시행하였고, 그 결과 2001년 당기적자가 당초 예상했던 적자수준보다 낮은 2조4천억원을 기록했다고 발표하였다.

이 같은 건강보험재정의 개선에도 불구하고 지난 1월에 정부의 건강보험료 인상발표, 의료계의 의약분업 철폐 주장, 국회의 국민건강보험 재정통합 유예 결정 등 국민건강보험과 관련한 일들이 한꺼번에 터지면서 건강보험재정에 대한 각계의 관심이 다시 높아지고 있다.

그러나 건강보험에 대한 논의가 정확한 사실보다는 소속된 단체의 이해관계에 따라 이루어질 가능성이 높고, 재정통합·분리나 의약분업 등 다른 논의들과 복잡하게 얽혀 있는 상황이다. 따라서 건강보험 재정위기가 얼마나 심각했었으며 왜 악화

되었고 어떻게 개선되고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

국민건강보험 재정악화, 얼마나 심각한가

건강보험은 질병·부상 등으로 인한 일시적인 의료비 지출부담을 덜어주기 위해 평소에 보험료를 내어 기금화하였다가 보험사고가 발생할 경우 보험금을 지급해 주는 사회보장제도이다. ‘국민건강보험’은 2000년 7월 1일에 통합된 의료보험의 새 이름이며 기존의 의료보험이 주로 질병의 치료에 보험혜택을 주었던 반면, 건강보험은 질병의 치료·예방·재활·건강증진에 보험혜택을 확대한다는 포괄적인 의미로 사용되고 있다.

우리나라 의료보험제도는 1977년 7월 1일에 500인 이상 직장근로자를 대상으로 처음 시작되었다. 그 후에 직장의료보험의 적용범위가 계속 확대되어 1988년 7월에 5인 이상 사업장 근로자까지 의료보험제도의 적용대상으로 포함되었다. 지역의료보험은 1988년 1월에 농어촌 지역으로, 1989년 7월에는 도시지역으로 적용범위를 확대하였다. 이

처럼 의료보험을 실시한 지 12년 만에 전국민 의료 보험을 달성한 것은 세계적으로 드문 일이다.

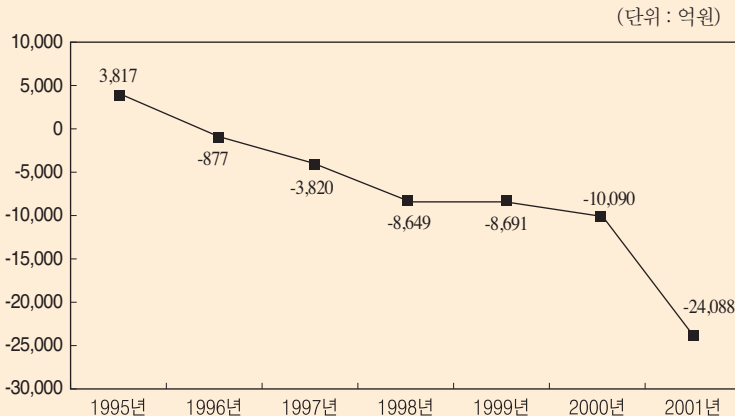
건강보험의 재정운영은 보험료 수입 등의 당기 수입으로 보험금 지급이나 관리운영비 등 당기지 출을 충당하는 것이 기본원칙이다. 그런데 건강보험 재정이 1995년에 3,817억원의 흑자를 끝으로 1996년부터 적자로 돌아섰고 계속 적자규모가 커지고 있다. 1996년에 877억원의 적자가 발생한 이후에 1997년에 3,820억원, 1998년에 8,649억원으로 적자폭이 커졌다. 1999년에는 1998년과 비슷한 수준의 적자인 8,691억원을 기록했고, 2000년에는 재정적자가 1조원을 넘어섰다.

1997년에 비해 1998년의 적자가 130% 정도 크게 늘어난 데에는 경제위기가 가장 큰 원인이었던 것으로 보인다. 경제위기로 인해 소득이 감소하였고 결국 소득수준에 영향을 받는 보험료수입은 줄어들 수밖에 없었다. 또한 경제위기로 인해 환율이 큰 폭으로 올랐는데 이는 주로 수입에 의존하는 의약품의 가격상승과 급여지출 증가로 이어져 보험재정에 악영향을 미쳤다는 분석이 있다.

1998년에 지역조합과 공무원·교직원 의료보험 관리공단을 하나로 통합한 것이 이 해의 적자급증의 또 다른 원인이라는 주장이 있다. 1998년 10월에 227개의 지역조합과 공무원·교직원 의료보험 관리공단을 통합하였는데, 이 과정에서 보험료 부과체계에 대한 불만이 고조되고 민원이 폭주하여 통합 전에 97%에 달했던 지역조합 징수율이 70% 정도로 급락하는 사태가 발생하였다. 이러한 보험료 납부저항이 보험료수입을 감소시켰고 결국 보험재정 악화를 초래했다는 것이다.

그런데 2001년의 적자는 지난 몇 년간 계속되어 온 적자폭을 훨씬 뛰어넘어 2조4,088억원으로 나타났다. 1995년 이후에 보험재정이 계속 악화되기는 했지만 연간 적자폭이 연평균 8천억원 정도였던 점을 감안하면 지난해 적자는 예년에 비해 상당히 컸음을 알 수 있다. 보건복지부는 지난해 5월부터 시행한 건강보험 재정안정대책이 없었다면 적자가 4조2천억원 정도로 불어났을 것이라고 설명했다. 그렇다면 2001년에 건강보험 재정적자가 왜 갑자기 폭증한 것일까?

〈그림 1〉 건강보험 재정수지 추이



국민건강보험 재정, 왜 악화되었는가

건강보험 재정적자가 2001년에 큰 폭으로 늘어난 것은 인구의 고령화나 급여범위의 확대 등 자연적인 재정지출증가 요인에도 불구하고 보험료가 적정수준으로 인상되지 않았기 때문이라는 시각이 있다.

65세 이상 노인인구는 65세 미만 인구보다 1인당 진료건수가 1.5배 정도 많고, 진료건당 진료비도 1.6배 정도 많은 것으로 알려져 있다. 또한 CT(컴퓨터 단층촬영) 등 고가의료장비에 대해 보험을 적용하고, 요양급여기간을 늘리는 등 지난 몇 년간 급여범위가 확대되어 온 것이 건강보험지출을 늘려 재정악화에 영향을 주었다는 것이다.

그러나 자연적인 재정지출증가 요인만으로 2001년에 약 2조4천억원으로 재정적자가 폭증한 것을 설명하기 어렵다는 반론이 있다. 우선 2001년에는 급여범위가 확대되지 않았다. 그리고 노인 인구의 비율증가요인이 반영된 1996년부터 2000년까지의 재정적자가 연간 약 8천억원인데 2001년에 갑자기 노인인구가 폭증하여 건강보험 재정이 바닥났다는 설명은 설득력이 없다는 것이다.

자연적인 재정지출 증가에 맞추어 보험료를 올리지 않았기 때문에 2001년에 재정적자가 커졌다는 주장에 대해서도 반론이 있다. 재정 지출·수입 증가율 추이를 보면 1995년부터 2000년까지 재정수입은 연평균 13% 꾸준히 증가해 왔다. 같은

1996년부터 계속 규모가 늘어나던 국민건강보험재정

적자가 2001년에는 대폭적으로 늘어나 2조4,088억원을 기록하였다. 전문가들은, 재정적자 폭증의 원인으로 자연적

지출증가 이외의 요인 즉, 의약분업 시행과 관련하여

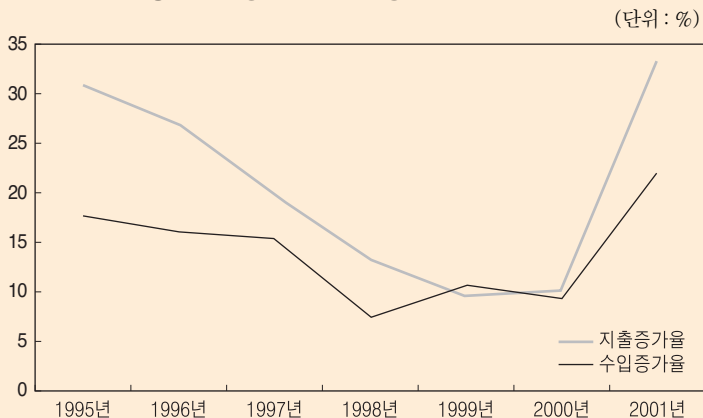
여러번 인상된 의보수가와 수가구조의 왜곡을 꼽고 있다.

기간 동안 재정지출은 연평균 18% 정도로 늘어나 재정수입 증가율을 웃돌았지만 이런 증가율의 차이는 점차 줄어드는 추세였고, 1999년과 2000년에는 거의 차이가 나지 않았다.

2001년에 보험재정의 수입은 이전 5년간 연평균 증가율인 13%를 넘어 22%에 달했지만 지출은 무려 33%나 증가했다. 따라서 2001년의 적자가 큰 폭으로 늘어난 것은 자연적인 지출증가에 맞추어 수입을 늘리지 않았기 때문이 아니라 2001년에 자연적인 지출증가 이외의 요인에 의해 지출이 폭증했기 때문이라는 것이 일반적인 견해이다. 또 일

반적으로 건강보험 총지출에서 보험급여(보험금으로 지급한 금액)가 차지하는 비중은 총지출의 다른 항목들인 관리운영비나 기타 비용보다 훨씬 크다. 2001년의 경우 보험급여는 총지출의 약 92%에 달하는 반면 관리운영비와 기타비용은 각각 5%와 3% 정도 차지하였다. 그러므로 보험급여로 인한 지출이 지난해 적자재정의 직접적인 계기가 되

〈그림 2〉 건강보험 재정 지출·수입 증가율 추이



있을 가능성이 높은 것으로 보인다.

2001년의 지출 폭증에 영향을 미친 요인으로 직장·지역 의료보험 통합이나 의약분업과 같은 최근의 제도적 변화가 흔히 지적된다.

의료보험 통합은 지역조합, 공무원·교직원공단, 직장조합을 하나의 조직과 재정으로 통합하는 것을 의미한다. 1998년 10월에 227개의 지역조합과 공무원·교직원 의료보험 관리공단을 통합하였고, 2000년 7월에 145개의 직장조합을 추가하여 국민건강보험공단으로 통합하였다. 현재까지의 통합은 조직통합에 초점을 두고 있으며 직장·지역간 재정통합은 유보된 상태이다.

의료보험 통합이 재정고갈의 원인이었다고 주장하는 사람들은 통합과정에서 나타난 보험료 납부저항과 통합 이후 건강보험공단의 조직효율화 노력미흡을 근거로 제시한다. 우선 보험통합 과정에서 자영업자들이 보험료 부과기준에 대해 반발하면서 보험료 납부거부 운동까지 펼치는 등 보험료 납부저항이 심하였다. 자영업자들의 경우 직장가입자들과 달리 원천징수가 불가능하므로 소득수준을 추정한 후 보험료를 책정하는데 이러한 소득추정의 기준을 두고 불만이 일었던 것이다. 또 통합 이후에 공단이 조직을 축소하고 비용지출을 줄이는 등 조직통합을 통한 관리운영비 절감 효과를 제대로 내지 못했다는 지적이 있다.

그러나 자영업자들의 보험료 납부저항이 2001년 재정적자 폭증에 결정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 없다는 주장도 있다. 보험료 납부저항의 근거는 통합이 단행되었던 1998년에 보험료 징수실적이 저조했다는 사실이지만 2001년의 보험료 징수실적은 다시 호전되었다는 것이다. 1995~97

년에 보험료 징수율(부과액 대비 징수액)이 평균 96%를 기록하였고 통합이 단행되었던 1998년에는 89%로 떨어졌었다. 그러나 2001년 1월~9월에 징수율이 다시 99.1%로 증가했으므로 보험료 납부저항만으로 지난해의 보험재정지출 폭증을 설명하기 힘들다는 것이다.

그리고 공단의 조직효율화 노력이 미흡하여 최근 재정적자가 폭증했다는 주장은 2001년 관리운영비가 총지출의 5%에 불과하다는 점을 고려하면 설득력이 낮다는 지적이 있다. 따라서 보험통합과정에서 보험저항이나 관리운영비 절감 미흡 등이 재정악화에 부분적으로 기여하기는 했으나 2001년의 재정적자에 결정적인 영향을 미친 것으로 보기는 어렵다는 것이 일반적인 견해이다.

그렇다면 의약분업이 2001년 재정지출 폭증의 가장 중요한 요인이었을까?

의약분업은 의약품의 오남용을 줄이고 의료비 절감과 국민건강 증진에 기여하자는 것을 목적으로 2000년 7월부터 실시한 제도이다. 의약분업의 핵심은 의약품을 처방하는 사람과 의약품을 판매하는 사람을 분리시킴으로써 의약품의 처방자가 돈보다 순수한 의학학적 판단에 근거하여 처방할 수 있도록 돕자는 것이었다. 환자는 처방전 발급을 위해서 의료기관을 방문한 후 약국에 처방전을 제시해야 약을 구입할 수 있게 되었다.

의약분업으로 인해 전문의약품 구입환자가 의료기관에서 진찰료·처방료를 보험으로 처리한 후 다시 약국 의료보험을 이용하여 약제비를 지불하므로 보험재정지출이 증가할 수 있다. 그러나 이는 의약분업 제도 자체에서 정상적으로 발생하는 비용이라는 것이 일반적인 견해이다.

많은 전문가들은 재정악화의 요인을 의약분업 제도 자체보다 의약분업 시행과정에서 찾고 있다. 재정악화의 요인으로 논의되고 있는 한 가지는 의약분업 시행과 관련하여 여러 번 인상된 의보수가(醫保酬價: 의료보험의 적용을 받는 진료비)이다. 1999년 11월부터 2001년 1월까지 다섯 차례에 걸쳐 의보수가가 누적기준으로 약 49% 인상되었는데, 이것이 급여비 지출을 늘려 보험재정 악화에 영향을 미쳤다는 것이다. 수가인상의 이유로 의약분업 과정에서 발생한 병·의원과 약국의 손실보전이 제시되었으나 일부 시민단체와 언론이 ‘의보수가 인상은 의료계의 반발을 무마하기 위한 선심성 인상’이라면서 문제를 제기하기도 했다. 그러나 의료계에서는 의료서비스를 개선하기 위해 그동안 지나치게 낮았던 의보수를 현실화시킨 것이므로 문제될 것이 없다는 입장이었다.

한국개발연구원의 이해훈 연구위원은, 수가인상과 함께 수가구조의 왜곡이 2001년에 보험재정이 급속히 고갈되는 데에 중요한 영향을 미쳤다고 지적했다.¹⁾ 대표적으로 진찰료 및 원외처방료의 대폭적인 인상(초진 27%, 재진 61%, 원외처방료 투약 일 1일 기준 5배 인상)은 공급자가 진료횟수에 따라 보상받는 현행 체제하에서는 과다한 원외처방 등 진료량 증가 유인으로 작용한다는 것이다. 원외처방이 늘어나면 원외처방전 발행료 등 의료기관 방문에 따른 비용뿐만 아니라 처방에 수반되는 조제료나 약제비 등 약국 방문에 따른 비용도 증가하여 보험재정의 지출규모가 커질 수밖에 없다. 또한 건당 처방일수(한 가지 병의 치료를 위해 환자가 약을 사용하도록 처방받는 날의 수)가 늘어난 것도 보험재정 고갈의 한 요인이다. 실제로 의약분업이 시

전문가들은 포괄수가제 도입을 통한 지불보상체계 개혁과 소액 경질환에 대한 본인부담금 인상 및 고액 중증 질환에 대한 부담금 경감이 필요하다고 주장한다. 특히, 보험재정 악화의 주요인인 진료비 급증문제를 해결하려면 공급자의 과잉진료 유인을 해소하는 것이 시급하다고 지적한다.

행되기 이전이었던 2000년 1~6월의 건당 평균 처방일수는 3.52일이었으나 의약분업의 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 2000년 11월부터 2001년 1월에는 48% 늘어난 5.21일이었다.

이처럼 의약분업제도 자체보다 이 제도의 시행 과정에서 발생한 수가인상과 수가구조의 왜곡이 2001년 재정지출 폭증에 큰 영향을 미쳤다는 점을 감안하면 의약분업 철폐 등 제도 자체를 문제삼는 것을 경계해야 한다는 전문가들의 견해가 있다. 의약분업의 근본취지를 살리면서 보험재정의 고갈문제를 해결하는 것이 바람직하다는 것이다.

국민건강보험 재정 안정화, 어떻게 이를 것인가

전문가들은 국민건강보험 재정 안정화 방안으로 지불보상체계의 개혁, 본인부담금 조정 등을 제시하고 있다.

지불보상체계 개혁 : 포괄수가제 도입

소비자는 일반적으로 시장에서 상품의 품질을 비교하고 자신에게 맞는 상품을 구입한다. 그러나

의료서비스 시장에서 공급자인 의사는 수요자인 환자에 비해 질병·치료방법 등에 대한 정보를 더 많이 가지고 있다. 만약 의사가 수익을 극대화하려는 데에만 관심을 가지고 있다면 이 의사는 환자의 질병을 치료하기 위해 적용할 수 있는 방법들 중에서 가장 값비싼 처방을 내릴 것이다. 그런 경우에도 의사의 처방을 평가할 능력이 없는 환자로서는 의사의 지시에 따를 수밖에 없기 때문에 꼭 필요하지 않은 검사·치료를 받을 수도 있게 된다. 이같이 수요자인 환자의 의지와 관계없이 공급자에 의해 발생한 수요를 ‘공급자 유도 수요’라고 한다. 따라서 이러한 수요를 방지하는 것이 보험재정 악화를 막는 한 가지 방법이다.

의약분업은 이처럼 의약품의 오남용을 부추기는 공급자측 요인을 제거하기 위해 의약품의 처방자가 의약품의 판매를 통해 이윤을 획득할 수 없도록 처방자와 판매자를 분리시킨 제도이다. 그러나 전문가들은 진료횟수·투입의약품·기자재 사용량 등에 의해 공급자의 의료행위를 보상하는 행위별 수가제에서는 ‘공급자 유도 수요’가 여전히 발생할 수 있다고 지적한다. 환자의 방문횟수를 늘리거나 MRI(자기공명영상법) 같은 고가의 의료기기 사용 횟수를 증가시키거나 불필요한 입원을 권유하는 방식으로 진료비를 늘릴 수 있다는 것이다.

따라서 의료공급자에 대한 보상이 진료행위의 횟수나 투입물에 비례하지 않고 질병의 유형·정도·치료의 효과 등에 의해 결정되는 포괄수가제가 이러한 공급자 측면의 문제를 상당부분 해소시킬 수 있다는 주장이 있다. 포괄수가제는 진단 기준에 따라 환자를 분류하는 진단기준명 환자군 체계(DRG: Diagnosis Related Group)에 따라 진료내

용이 유사한 질병군을 분류하고 어느 질병군에 속한 환자를 진료하였느냐에 따라 공급자를 보상하는 제도이다. 예를 들어, 환자가 분만 등으로 병원에 입원할 경우 퇴원할 때까지 받게 되는 진찰·검사·수술·주사·투약 등 진료의 종류나 양에 상관없이 미리 정해진 일정액의 진료비만을 부담한다. 이 제도는 동일한 DRG에 대해서 일정한 금액을 지불하기 때문에 의료공급자가 일정한 진료효과를 얻기 위해 투입량을 최소화하도록 유도한다.

한편 의료계에서는 포괄수가제가 의료공급자의 비용 인식을 고취시키는 것이 사실이지만, 2001년의 재정위기가 외래진료비 증가에서 비롯되었기 때문에 입원진료비 지불방식으로 운영되는 현행 포괄수가제는 보험재정 절감에 효과가 없다는 주장을 펴기도 했다. 지난 5년 동안 시범사업을 거쳐 올해 1월 1일부터 본 사업을 시작한 포괄수가제는 안과·이비인후과·일반외과·산부인과 등 4개 진료과 8개 질병군에 속한 질병으로 병원에 입원하여 수술을 받거나 분만한 경우에 적용된다.

본인부담금 조정

보험재정 지출이 증가하는 또 다른 원인은 수요자 측면에서 찾을 수 있다. 의료보험이 적용되는 의료서비스를 받기 위해서 환자는 모든 비용을 직접 지불할 필요가 없다. 국민건강보험공단이 진료비의 더 많은 부분을 지불하기 때문에 환자는 정해진 보험료만 내면 의료서비스 구매에 따르는 추가비용을 거의 부담하지 않게 되는 것이다. 이런 경우 보험가입자들은 의료서비스를 받는 데 따른 이익만 있고 개인적인 추가비용은 없다고 생각하기 쉬우며 결국 의료서비스를 과다하게 소비할 가능성이 높아진다.

의료보험 통합의 추진배경

의료보험통합은 지역조합, 공무원·교직원공단, 직장조합을 하나의 조직과 재정으로 통합하는 것을 의미한다. 조직은 2000년 7월에 국민건강보험공단으로 통합하였고 재정은 2002년 1월에 통합할 예정이었으나 1년 6개월 유보되었다.

통합을 추진한 목적은 조합간의 심각한 재정격차를 해소시키고 일관성있는 보험료 부과기준을 적용하여 조합간 보험료 부담의 형평성을 제고하고 관리운영비를 절감한다는 것이었다.

우선 의료보험 통합을 통해 조합간 재정격차가 해소될 수 있다는 것이 통합의 효과로 제기되었다. 통합이 본격적으로 논의되기 직전인 1996년말 기준으로 직장조합은 145개 조합 중 54개 조합만 적자를 내고 있었던 반면, 군지역 의료보험조합은 92개 중 41개, 도시지역 의료보험조합은 135개 중 106개가 적자를 내고 있었다. 이와 같이 극심한 조합간 재정격차는 통합을 통해 해소될 수 있다는 것이다.

그리고 조합간 보험료부과의 일관성과 형평성을 제고하기 위해 통합이 필요하다는 논의가 있었다. 통합 이전에는 직장조합이 소득에 비례하여 보험료를 부과하는 반면 지역조합은 소득과 자산을 종합적으로 고려하여 보험료를 부과하고 있었다. 심지어 사업장별로 보험료 부과 표준, 소득범위가 다양했기 때문에 같은 보수를 받아도 소속 조합에 따라 보험료 부담이 달라질 수 있었다. 따라서 통합형 의료보험 제도에서는 일관성·형평성 있는 보험료부과 체계를 개발함으로써 보험료 부담의 형평성을 제고할 수 있다는 주

장이 제기되었다.

통합을 통해 관리운영비를 절감할 수 있다는 것이 통합의 또 다른 효과로 제기되기도 했다. 145개의 직장조합과 227개의 지역조합을 단일 조직으로 통합함으로써 전산시스템 등 중복 설비와 인력을 축소할 수 있으므로 관리운영비를 대폭 절감할 수 있다는 것이다.

그러나 통합 이후에 지역조합과 직장조합의 재정이 오히려 악화되면서 통합의 실효성에 대한 부정적 평가가 제기되었다. 우선 의료보험통합이 보험재정 안정화에 기여하기보다는 경직적인 관료조직의 탄생을 통해 보험재정 악화를 초래할 가능성이 높아진다는 견해가 있다. 특히 단일보험료 부과가 이루어져 조합별로 보험료 인하 가능성이 낮아졌고, 종전의 조합방식에서 기대 볼 수 있었던 상호 비교경쟁의 가능성마저 상실하게 되었다고 지적하는 전문가들도 있다.

그리고 보험료의 형평성 제고는 자영업자의 소득을 정확히 파악할 수 있을 때 가능할 것인데 그렇지 않은 상황에서 보험료부과의 형평성 회복은 어렵다는 지적이 있다.

통합으로 인해 보험료 인상 및 징수가 통합 이전에 비해 더욱 어려워졌다는 지적도 있다. 통합 과정에서 불거져 나온 보험료 납부저항 사태를 계기로 보험료 부과의 타당성에 대한 납부자의 의문이 제기되었고, 단일조직으로의 통합으로 인해 조세결정에 국민적 합의가 필요하듯 보험료 결정도 국민적 합의를 필요로 할 가능성이 높아졌기 때문이다.

따라서 의료서비스의 과도한 이용을 방지하는 것이 보험재정 악화를 막는 또 다른 방법이다.

전문가들은 이러한 의료서비스의 과다소비를 막기 위해 진료비 중에서 본인이 직접 부담하는 금액을 늘릴 필요가 있다고 지적한다. 그러나 본인부담금을 인상할 경우 환자의 수진율(受診率)을 줄일 수 있겠으나 국민건강 증진이라는 건강보험 본래의 취지가 손상될 우려가 있다. 이러한 문제에 대한 한 가지 대안으로 의료서비스의 과도한 이용이 나타나기 쉬운 소액 경질환에 대한 본인부담금을 올리고 고액 중증질환에 대해서는 부담금을 내리는 방식으로 부담금의 구조를 조정하는 방안이 거론되고 있다. 이처럼 본인부담금의 구조를 조정하면 의료서비스의 과도한 이용을 막을 수 있을 뿐 아니라 고액 중증질환에 대한 보장성을 현재보다 더 높일 수 있다는 장점도 있으므로 재정운영의 효율화와 보장성 강화에 도움이 된다는 것이다.

건강보험 재정적자, 언제쯤 회복될까

정부는 2001년 5월부터 건강보험 재정안정대책을 시행하여 당초 4조1,978억원으로 예상된 2001년 당기적자를 2조4,088억원 정도로 줄였다고 발표했다. 특히 진찰료·처방료 통합, 주사제 처방·조제료 삭제 등 보험급여제도를 개선하여 1조원 가량을 절감했다고 밝혔다.

2002년 2월중에 보험료가 9% 인상되면 올해의 당기적자는 지난해보다 크게 줄어들 것으로 보건복지부는 예상하고 있다. 국고에서 2조5,747억원을 지원받아 지역보험에 지원하고, 담배 1갑당 150원씩 부과하는 담배부담금 5,456억원을 확보

하여 지역·직장의료보험에 지원하면 2002년 당기적자는 2001년보다 1조6천억원 이상 줄어들어 약 7,600억원이 된다는 것이다. 그리고 지역·직장의료보험료의 인상(2002~2003년 9%, 2004~2006년 8%)을 추가로 고려하면 2003년에 지역·직장의료보험을 합한 보험재정의 당기수지가 흑자로 전환되고 2006년에는 누적적자에서 벗어날 것으로 전망하고 있다.

그러나 올 1월의 건강보험 재정적자가 벌써 정부의 연간 당기적자 목표액(7,600억원)의 32.2%인 2,445억원을 기록한 것은 건강보험 재정적자의 개선이 쉽지 않음을 보여준 것이라 하겠다. 전문가들은 보험재정 적자에 대한 근본적인 조치가 취해지지 않는다면 보험재정이 언제든 다시 악화될 것이라고 지적하고 있다. 한국개발연구원 이해훈 연구위원은, 보험재정 악화의 주요인으로 거론되는 진료비 급증문제를 근본적으로 해결하는 것이 중요하며, 이를 위해 공급자의 과잉진료 유인을 해소하는 것이 시급하다고 주장하고 있다. **▶▶▶**

〈KDI 경제정보센터 경제정보분석팀〉

이 글은 정부 및 연구기관들이 발표한 경제정책자료·통계자료·연구보고서 등을 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

필자 주

- 1) 이해훈, 「의료보험재정위기: 원인과 대책」, 『KDI 정책포럼』, 2001.

세 계 경 제 동 향

● 경상달러 기준으로 세계총생산의 32.8%를 생산하는 미국경제의 성장세가 2000년 하반기부터 둔화되고, 2001년 3월 이후 경기침체에 접어들면서 세계는 동조화된 경기침체를 겪고 있다.

이러한 동반 경기침체는 프랑스·독일·이탈리아를 중심으로 하는 유로지역과 일본의 경제가 활기를 잃고 있던 차에 그동안 세계경제의 견인차 역할을 하던 미국경제의 장기호황이 끝나면서 본격화한 것이다. 선진국뿐만 아니라 경제에서 IT(정보통신기술)산업의 비중이 높고 미국 시장에 대한 수출 의존도가 높은 아시아 경제도 크게 타격을 받고 있다. 상품 및 서비스의 세계교역량은 2000년 12.4% 증가하였으나 지난해에는 증가율이 1%로 급격히 감소한 것으로 추정되고 있다.

미국의 경기회복을 기다리는 세계경제

2002년 들어 세계경제가 다소 안정되고 회복조짐이 나타나고 있는 것이 사실이다. 지난해 미국 등 주요 국가들의 공격적인 금리인하와 재정정책은 경기가 극심한 침체에 빠지는 것을 막아 주었으며, 국제유가와 원자재가격의 안정도 일조를 한 것으로 보인다. 반도체 가격이 오르는 등 세계경제의 침체를 주도했던 IT산업도 다소 회복되는 모습을 보

이고 있다.

올해 세계경제의 회복과 관련하여 가장 큰 관심사는 미국경제의 성장 전망이다. 지난해 말 IMF는 2002년에 미국이 0.7% 성장하고 유로지역이 좀더 높은 1.2%의 성장을 보일 것으로 전망하였다. 일본경제는 매우 어려운 구조개혁의 과제를 안고 있어 올해에도 성장하지 못하고 위축할 것으로 전망되고 있다. 따라서 올해 세계경기가 실감할 수 있을 만큼 회복하려면 미국경제가 IMF의 전망치 0.7%보다 훨씬 더 높은 성장률을 보여야 할 것이다.

그런데 IMF가 이런 전망을 내놓은 이후 집계된 실적에 의하면 미국경제가 2001년 4/4분기에 위축할 것이라는 예상을 깨고 0.2% 성장하였다. 이와 함께 최근 발표된 미국경제 관련 지표들은 해석하기에 따라서는 올해 미국경제가 0.7%보다 더 높게 성장할 가능성을 제시하고 있다. 그러나 경기전망에 관한 견해들이 일치하는 것은 아니다. 특히 재고·실업·생산성 관련 통계를 어떻게 해석하느냐를 놓고 견해가 크게 갈리고 있다.

근년에 IT부문의 발전 및 그 활용으로 미국경제가 달라졌다고 믿는 신경계론자들은, 최근에 발표되는 경제통계가 달라진 미국경제를 반영하는 것이고, 이번 경기침체는 과거보다 빨리 끝날 것으로 예상하고 있다. 미국경제의 회복은 곧 세계경제의

회복을 의미하는 것이다.

최근 발표되는 미국의 경제지표에 대하여 논의하기 전에, 정보통신기술의 발달이 경기순환과 생산성에 어떠한 변화를 가져올 수 있는지 간략히 살펴본다.

생산성이란 말은 보통 산출 對 투입노동량의 비율을 가리키는데, 생산성은 경기가 침체되면 평소보다 떨어졌다가 경기가 회복되면 오르는 경향이 있다. 생산성이 떨어지는 것은 산출이 줄기 시작할 때 기업들이 곧바로 고용을 감축하지 않고 시차를 두고 감축하며, 생산성이 증가하는 것은 산출이 늘기 시작할 때에도 기업들이 고용을 곧바로 늘리지 않고 시차를 두고 늘리기 때문이다. 고용조정이 이렇게 시차를 두고 일어나는 중요한 이유는, 상품(혹은 서비스)에 대한 주문이 늘거나 줄어든 때 그것이 일시적인 변화인지 혹은 당분간 지속될 경기의 변화인지를 기업이 알아내는 데 시간이 걸리기 때문이다.

그러므로 경기가 하락하면 재고가 쌓이기 시작하고 일감이 줄어드는 데 비해 인력은 남아돌게 되어, 생산성이 떨어지고 기업의 수익성은 감소하는 것이 보통이다. 물론 이것은 경기변동에 따라 이루어져야 할 생산 및 재고 조정, 고용 조정 등이 빨리 이루어지지 않기 때문에 일어나는 일들이다. 만약 경기변화를 인지하는 데 걸리는 시간을 단축할 수 있다면 기업들은 조정을 그만큼 앞당길 수 있다. 그 결과 경기변동에 따른 생산성과 수익성의 하락을 어느 정도 방지할 수 있고, 경기침체의 기간도 그만큼

짧아질 것이다.

주요 국가들의 경제동향

〈미 국〉

신경제론자들은 생산·재고·고용에 있어서 비교적 빠른 조정이 이번 미국의 경기침체에 일어나고 있다고 믿고 있다. 그 이유는 IT부문의 급속한 진보와 1990년대 후반에 있었던 IT관련 투자증대로 기업들의 정보처리 능력이 개선되어 실시간으로 정보를 얻고 그에 대응하기 때문이라는 것이다. 그 결과 생산성이 오르고 고용의 신축성이 증가하였다고 주장한다.

최근에 발표되는 일련의 지표들은 이런 주장을 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있다. 이번 경기하락이 시작된 지난 2001년 3월 이후 연말까지는 비농업부문의 생산성이 2.6% 증가하였고, 마지막 분기에는 3.5% 증가한 것으로 나타난 것이다. 이에 비해 제2차 세계대전 이후 미국이 겪었던 아홉 차례의 경기침체에 생산성은 평균 0.6% 하락하였었다. 경기하락에 대응하여 재고 및 고용조정이 신속히 이루어졌다는 것이 2001년 생산성 증가의 이유라고 해석할 수 있는 것이다.

실제로 미국 기업들의 재고는 2000년 중반 이후 대폭 감소하였는데, 이 재고 감소는 성장률을 평균 1.25% 정도 떨어뜨리는 효과가 있었다는 분석이 있다. 만일 재고감소가 없었더라면 지난 해 4/4분기의 성장률은 0.2%가 아니라 2.5%였을 것이라고 한다.

이처럼 신경제론자들은 경제성장의 둔화가 시작되자마자 재고조정이 즉시 일어나는 것은 정보통신기술의 도입으로 미국경제가 과거와 다른 새로

운 경제가 되었음을 보여주는 증거라고 해석하고 있다. 지난해 10, 11, 12월에는 기업재고의 감소율이 각각 1.6%, 1.2%, 0.4%로 둔화되었는데, 이것이 재고 정리가 마무리되고 있음을 의미하는 것이라면 재고를 정리하는 동안 성장률이 떨어졌던 만큼, 앞으로는 성장률이 높아지게 될 것임을 시사하는 것이다.

실업의 추이도 유사한 해석이 가능하다. 2000년 6월 4.0%였던 실업률이 2001년 3월에는 4.3%에 달했었는데, 그 후 1.5% 포인트 급등하여 2001년 말에는 5.8%에 달하였고 올 1월에는 5.6%로 조금 떨어졌다. 이것 역시 경기침체에 대응한 빠른 고용 조정과 조정의 종료를 의미하는 것이라고 해석할 수 있는 것이다.

이번 경기침체기에는 전례없이 빠른 재고 및 고용 조정이 일어나고 생산성이 하락한 것이 아니라 증가했다는 것은, 신경제론자들의 주장을 뒷받침하는 증거라는 해석이 가능하다.

소비자신뢰지수도 계속 상승하고 있다. 컨퍼런스 보드의 소비자신뢰지수는 지난해 11월 84.9에서 12월에 94.6으로 올라간 후 1월에는 97.3으로 상승했다. 소비지출도 여전히 건조한 모습을 보여 1월의 총 소매판매는 전월 대비 0.2%가 감소했으나, 이미 감소가 예상되어 왔던 자동차판매를 제외하고는 2000년 3월 이후 가장 큰 폭의 증가율인 1.2%를 기록하였다.

이러한 지표들을 반영하여 미국 중앙은행인 Fed(연방준비제도)는 경제를 압박하는 요인들이 약화되기 시작하고 장기적인 생산성 향상 전망도 여전히 긍정적이어서 경제회복 전망이 더욱 밝아졌음을 들어 지난 1년여에 걸친 공세적인 금리인하를 중단하고, 1월 30일 기준금리를 현 수준

(1.75%)으로 유지하기로 결정하였다.

그러나 미국의 빠른 경기회복이 의문의 여지 없이 분명한 것은 아니다. 영국의 주간지 『이코노미스트』(1월 24일자)는 미국경제가 회복세로 접어들었다는 생각은 착각이라고 주장한다. 경기회복이 유지되고 활발한 성장세로 이어지기 위해서는 결국 소비와 투자가 증가해야 하는데, 가계부문과 기업부문이 과다한 부채를 안고 있기 때문에 이 부채가 유지 가능한 수준으로 조정될 때까지 본격적인 경기회복이란 있을 수 없다는 것이다. 미국 국민들은 1990년대 들어 경기 호조가 계속 이어질 것

최근 미국은 재고 감소율과 실업률이 점차 둔화하고

소비자신뢰지수는 계속 상승하고 있다. 근년에 IT부문의

발전 및 그 활용으로 생산성이 제고되고 고용의 신축성이

증가했다고 믿는 신경제론자들은 이러한 지표들을 근거로

경기침체가 과거보다 빨리 끝날 것으로 예상하고 있다.

이라는 기대 아래 부채를 과다하게 늘려 왔기 때문에 머지 않아 채무를 감당하기 어려워진 가계가 소비를 줄일 가능성이 높으며, 낮은 금리 수준이 지금까지 소비지출을 유지시켜 왔으나 더 이상 금리인하가 없으면 앞으로의 소비지출에서 추가 증대 여지는 거의 없다는 해석이다.

『이코노미스트』지는 현재의 낮은 인플레이션율도 부채문제 해결에 장애가 된다고 보고 있다. 일반적으로 인플레이션이 발생하면 채무상환의 실질적인 부담이 줄어들게 된다. 그러나 지난해 미국의 소

비자물가지수는 1.6% 증가에 그쳐 인플레이션을 통한 채무조정의 가능성은 희박하다. 또한 기업회계의 투명성에 큰 의문을 제기한 종합에너지 회사 엔론사 파산 사태가 경기회복 조짐에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

기업들의 부실회계에 대한 우려는 주가에 부정적인 영향을 미치게 되고 소비지출을 위축시킬 수 있으며 기업의 투자도 억제하는 효과를 낼 수 있다. 기업들의 자본지출은 지난해 3/4분기 8.5% 감소한 데 이어 4/4분기에는 13%나 감소한 것으로 나타났다.

이런 이유에서 혹자는, 회복하는 듯하던 경기가 한번 더 침체를 겪은 다음에야 다시 회생하는 W자형 경기회복의 가능성이 있다고 주장한다. 이런 견해와 신경계론자의 견해를 절충해서 혹자는 경기회복이 '나йки' 운동화 로고와 같은 완만한 모양의 회복이 될 것이라고 주장하기도 한다.

경기회복의 모양이 V자형, W자형, 혹은 나йки 로고형 가운데 어떤 모양을 나타내든지 간에 산업들의 회복 모습이 모두 동일하지는 않을 것이다. 최근의 기업 투자는 IT관련 장비에 대한 투자는 증가하는 반면 기계장비에 대한 투자는 감소를 지속하는 경향을 보이고 있다. 이는 기업들이 생산시설을 늘리는 투자가 아니라 생산성 증가를 위한 투자를 늘리는 것이 수익성 향상에 도움이 된다고 믿는 것으로 해석할 수 있다. 만약 사실이라면 이는 경기회복이 IT부문에서 더 빨리 더 힘있게 전개될 가능성을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

〈일 본〉

최근 세계경제가 회복 조짐을 보이고 있는 것과 대조적으로 일본경제는 침체에서 벗어나지 못하고 있다. GDP 감소, 부진한 구조조정, 디플레이션, 기업부도 및 부실채권 증가, 실업률 상승, 주가 하락 등의 문제 중 어느 하나도 좀처럼 호전될 기미가 보이지 않는다. 지난해 두 차례에 걸쳐 일본의 국가신용등급을 하향 조정했던 신용평가기관 스탠더드&푸어스(S&P)는 일본경제가 디플레이션을 동반한 경기침체의 모습을 보이고 있으며 가까운 장래에 회복될 조짐도 없다고 경고하면서, 일본의 개혁이 계속 미진할 경우 신용등급을 추가로 하향 조정할 가능성을 시사하였다.

경제성장은 2001년 1/4분기에 0.2%, 2/4분기에 -1.2%, 3/4분기에는 -2.2%를 기록하는 등 계속 위축되고 있어 2001년도 전체로는 3년 만에 다시 마이너스 성장으로 돌아설 것으로 예상된다.

물가가 하락하는 디플레이션을 막기 위해 일본 정부가 엔화가치 약세를 용인하고 있지만 디플레이션은 더욱 심화되고 있다. 도쿄의 1월 소비자물가는 지난해 1월보다 1.7%나 떨어졌다. 극심한 소비침체로 기업들이 소비자가격을 올리지 못하기 때문이다.

2001년 전체 산업생산은 -7.9%를 기록하는 등 일본 제조업 부문은 25년 이래 최대의 불황을 겪고 있다. 기업부도도 계속 늘어나 1월 기업부도 건수는 지난해 같은 기간에 비해 19.3% 증가한 1,620건을 기록하였는데 이것은 2차 세계대전 이후 최고치이다.

실업률은 2001년 한해 평균으로는 역시 전후 최고 수준인 5%를 기록했는데, 작년 10월에 5.4%,

11월 5.5%, 12월에는 5.6%로 갈수록 악화되고 있다. 경기침체로 기업체들이 계속 인력감축에 나설 수밖에 없어 고용상황은 더욱 나빠질 것으로 보인다.

일본의 금융시스템은 영국의 일간지 『파이낸셜 타임스』가 ‘기술적 파산상태’에 이르렀다고 말할 정도로 심각한 상황이다. 일본정부의 공식 발표에 의하면 2001년 여름 총여신의 7.4%가 부실채권인데 실제로는 이보다 2배 내지 5배 정도 많을 것으로 추정되고 있다. 경기가 침체하고 디플레이션이 진행되고 있어 기업의 수익은 더욱 떨어질 것이고 그에 따라 금융부문의 부실채권은 더욱 늘어날 전망이다.

주가는 2월 5일 9,500선이 붕괴되어 19년 만에 최저치로 떨어졌다. 1980년대말 한때는 일본 주식시장의 시가총액은 나머지 전세계 주식시장들을 모두 합한 것보다도 높았으며 닷케이 지수는 미국의 다우지수보다 14배나 높았다. 그러나 현재 닷케이 지수는 45년만에 처음으로 다우존스(Dow Jones) 지수보다 낮은 수준으로 하락했으며 작년 보다 25%나 낮은 수준이다.

주가하락은 은행의 주식투자손실과 자산감소로 직결되는데, 지난해 도입된 시가(市價)회계제도와 맞물려 은행부실에 대한 우려를 증폭시키고 있다. 이 제도 아래 은행들은 금년 3월말로 끝나는 회계연도 결산 때 보유하고 있는 주식을 매입 가격이 아니라 그 시점의 시장가격으로 평가해야 한다. 따라서 주식가격의 하락은 은행의 자산을 대폭 감소시킬 것이며, 자기자본비율을 맞추지 못한 부실금융기관이 잇따라 도산할지도 모른다는 우려가 확산되고 있는 것이다.

일본의 금융권은 올 4월 1일로 예정된 은행예금

에 대한 부분보장제도로 위기감이 더욱 고조되고 있다. 예금자 전액보호제도의 폐지로 4월 1일부터는 원금 1,000만엔 이하의 예금만 보호되기 때문에, 만일 예금자들이 경영이 부실한 은행에서 예금을 인출할 경우 지난 1997~98년과 같은 은행위기가 재발할 것이라는 ‘3월 위기설’이 끊이지 않고 있다.

침체탈출의 수단으로 일본정부가 용인하고 있는 엔화약세가 오히려 역효과를 낼 수도 있다. 엔화 하락이 예상된다는 것은 외국인 투자자의 입장에서 엔화로 표시된 자산의 수익이 그만큼 줄어

최근 세계경제의 회복조짐과는 대조적으로 일본경제는

GDP 감소, 기업부도 및 부실채권 증가, 실업률 상승, 주가

하락, 디플레이션 등의 문제 중 어느 하나도 호전될 기미가

보이지 않고 있다. 매년 7% 이상의 고성장을 했던 중국은

올해 생산과잉으로 인해 고전할 것이라는 시각도 있다.

들 가능성이 있다는 뜻이다. 따라서 일본국채의 8%를 보유하고 있는 것으로 추정되는 외국인 투자자들이 일본 금융자산을 매각하려 할 수 있으며, 이것이 채권시장을 크게 흔들어 놓을 위험이 있는 것이다.

〈유로 지역〉

세계경제의 동반침체로 인한 수출부진과 역내수요의 감소로 2001년 유로지역의 GDP는 1/4분기에 2.5%, 2/4분기에는 1.7%, 3/4분기에는 1.4%

로 계속해서 위축되었다. 특히 유로지역 경제의 30%를 차지하는 독일경제가 2000년에 3.0%의 성장을 기록한 후 2001년에는 8년 만의 최저 수준인 0.6%에 그친 것이 유로지역의 침체를 가속화시켰다.

그러나 올해 들어 미국경제의 회복조짐과 함께 유로경제가 바닥을 쳤을 가능성을 시사하는 지표들이 나오고 있다. 유럽집행위원회는 유로지역 12개국의 GDP가 2002년 1/4분기에 0.1~0.4% 성장할 것으로 추정했다.

유로지역의 12월중 산업생산은 2001년 8월 이래 처음으로 전월 대비 상승하여 0.8% 증가를 보였으며, 유로지역 12개국의 경기체감지수는 12월의 98.9에서 1월에는 99로 2개월 연속 소폭이나마 상승했다. 하지만 유로지역 경기가 본격적인 회복국면에 진입하기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 독일경제가 고용사정 악화에 따른 내수부진으로 당분간 침체국면에서 벗어나기 어려워 보이기 때문이다.

유로경제가 극심한 침체에서 어느 정도 벗어난 것으로 보임에 따라 ECB(유럽중앙은행)는 기준금리를 현 수준인 3.25%로 유지하기로 결정하였다. 그러나 ECB가 2%라는 인플레이션 목표에 지나치게 집착함으로써 부진한 독일경제를 디플레이션 상황으로 내몰고 있다는 비판이 있다.

비판론자들은 유로지역의 인플레이션 수준은 나라마다 다르고 물가가 반드시 유로지역의 가장 낮은 수준에서 수렴되지는 않기 때문에 인플레이션

억제에만 집착하면 유로지역의 경제회복을 지연시킬 것이라고 주장한다. 지난해 세계적인 경기침체 속에서도 미국 Fed(연방준비제도)가 금리인하를 적극 단행하였던 반면에 ECB는 경기부양보다는 인플레이션 억제에 금리정책의 초점을 맞추어 금리인하에 지나치게 소극적이었다는 비판을 받았었다.

〈중 국〉

지난해 세계경제의 동반침체 속에서도 중국경제는 수출의존도가 비교적 낮아 세계경기 부진의 영향을 덜 받은 데다 민간소비가 호조를 보이고 정부투자도 증대하여 7.3%의 고성장을 지속하였다.

지난해 하반기 이후 수출둔화와 엔저의 영향으로 작년 4/4분기의 성장이 7% 미만으로 떨어지고 실업률도 2000년의 3.1%에서 2001년에는 3.6%로 상승하였지만 중국경제는 지난해 이탈리아를 제치고 세계 제6위의 규모로 올라섰다. 최근 2년간 400억달러 수준에서 정체되어 있던 외국인 직접투자도 2001년 468억달러로 14.9%나 급증하여 사상 최고치를 기록했다. 외환보유고도 2001년 12월 2,122억달러에서 1월에 2,174억달러로 증가하여 일본에 이어 세계 2위의 규모를 유지하고 있다. 지난해 7.5% 늘어나는 데 그쳤던 수출입도 1월 들어서는 다시 크게 늘어나 수출이 217억달러로 전년동기 대비 29%가 증가했고, 수입은 189억7천만달러로 22% 늘어 무역흑자가 27억3천만달러에 달했다.

하지만 매년 7% 이상의 고성장을 했던 중국경제가 올해에는 생산과잉으로 인해 고전할 것이라는 시각이 있다. 미국경제의 회복이 더디면 중국경제는 대미수출 감소 등으로 심각한 생산과잉 문제에

직면할 것이며, 국내경제는 디플레이션에 빠질 위험성이 있다는 것이다.

또한 WTO 가입으로 인한 수입증가와 재고정리를 위한 감산 등으로 기업들이 구조조정에 나설 경우 고용상황도 불안정해질 것이다. 국영기업·국영은행 등의 잠재적인 부실이 표면화될 경우 경제에 치명적인 타격을 입힐 가능성도 크다. 특히 WTO 가입을 계기로 가속화 되고 있는 대외 개방의 충격을 중국 산업이 견뎌낼 수 있을 것인가 하는 점도 관심의 대상이 되고 있다.

〈신흥 공업국〉

세계경제의 침체에 따른 IT수출 감소와 내수부진으로 신흥공업국의 경제는 지난해 극도의 부진을 보였다. IMF는 2000년 평균 8.2%의 고성장을 기록했던 홍콩·싱가포르·대만·한국 등 신흥공업국가들의 2001년 평균 경제성장률이 0.4%로 크게 위축될 것으로 예측하였다. 지난해 싱가포르는 37년 만의 최악의 경기침체로 GDP가 2.2% 감소했으며, 아시아 경제위기 당시에도 4% 이상의 견고한 성장세를 유지해 오던 대만의 GDP도 2.1% 감소했다. 대만의 작년 실업률은 4.5%로 사상 최고치를 기록하였는데 중국으로의 제조업 이전에 따른 공장폐쇄도 실업률 증가의 한 원인으로 작용하였다.

한편, 1998년 8월 모라토리엄(채무지불유예) 선언까지 하는 위기를 겪은 러시아 경제는 1999년 5.4%, 2000년 8.3%의 성장을 하였으며, 지난해에는 세계경제의 동반침체 속에서도 정치·경제적 안정과 유가의 강세로 5%의 높은 성장을 달성하였다.

이에 따라 국제신용평가기관들도 러시아의 국가 신용등급을 잇따라 상향조정하여, 지난해 12월 무

디스는 러시아 국제신용등급을 B2에서 Ba3로 두 단계 상향조정했다. OECD는, 러시아경제가 성공적인 회복을 보일 수 있었던 요인으로 러시아 정부가 재정수지 균형에 노력한 점과 경제의 발목을 잡던 정치가 안정된 점을 들었다. 여기에 러시아의 주 수출품인 석유와 천연가스 가격이 강세를 보인 것도 경기회복에 일조를 한 것으로 보인다. **▶▶▶**

〈KDI 경제정보센터 경제정보분석팀〉

이 글은 IMF·OECD·세계은행 등 해외 주요기관들이 발표한 보고서·통계 등의 자료를 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

미국의 금리, 언제 오르나 < <

● 미국의 중앙은행인 Fed¹⁾(연방준비제도)는 지난 1월말 연방기금 목표금리를 현재 수준으로 유지하기로 결정하였다. 이것은 2001년 1월초부터 시작된 공격적인 금리인하정책을 앞으로는 중립으로 전환하겠다는 것을 강하게 시사하는 것이다. Fed는 2001년에 모두 열한 차례에 걸쳐 금리인하를 단행함으로써 연초에 6.5%이던 연방기금금리를 1.75%로 떨어뜨려 놓았다.²⁾

Fed는 통화정책을 통해 지속 가능한 경제성장, 완전고용, 물가안정 등의 목적을 추구하므로, 이번 금리 동결의 결정은 경기에 대한 Fed의 판단을 반영하는 것이다. 소비 및 투자 등 총수요 측면의 취약성이 줄고 경제활동이 건조세를 되찾는 징후가 보이고 미국 기업의 장기 생산성 증가 전망이 밝아 경기회복의 가능성이 높다는 것이다. 또한 현 금리 수준(1.75%)은 기업들의 투자재원 조달시 금융비용으로 감당하기에 큰 부담이 아니라는 점도 반영한 것이다. 그렇지만 아직 수요의 강도가 불확실하기 때문에 아직도 당분간은 경제의 취약성 쪽에 위험이 있다고 지적하고 있다.

1990년 이후 미국의 연방기금금리의 흐름을 살

펴보면, Fed가 한번 금리를 인하하거나 인상하기로 결정하면 길게는 3년, 짧게는 1년 동안 결정된 방향으로 그 기조가 유지된다는 것을 알 수 있다. 따라서 2001년 1월부터 시작된 금리인하가 이제 멈추었다는 것은 금리가 당분간 현 수준을 유지하다가 장래 어느 시점에 가서는 통화정책이 금리인상 쪽으로 전환될 것이라는 것을 예고한다고 볼 수 있다.

경기회복 가능성 등이 금리인하 동결의 배경

Fed가 1월 30일 금리를 더 이상 인하하지 않기로 결정한 근거는 네 가지 정도로 요약할 수 있다.

첫째, 미국경제의 회복을 나타내는 지표들이 속속 발표되고 있다. 경제의 전반적인 상황을 파악할 수 있는 GDP(국민총생산) 성장률을 보면, 2001년 4/4분기 GDP가 1% 정도 감소할 것이라는 전문가들의 예상을 깨고 소폭(0.2%)이나마 성장을 했다. 이렇게 성장률이 3/4분기의 0 이하(-1.3%)에서 +로 돌아서는 데 가장 큰 기여를 한 것은 개인 소비와 정부지출이었다.

미국의 민간조사기관 컨퍼런스보드가 발표하는 소비자신뢰지수도 2001년 10월 이후 지속적인 증가세를 나타내고 있다. 고용지표는 아직도 계속 취약한 상황을 보이고 있기는 하지만 최근 신규 실업보험청구건수의 하락에서 볼 수 있듯이 실업이 진정되는 모습을 보이고 있다. 산업생산은 2001년 12월 전월에 비해 감소하였는데, 감소하였다고는 하지만 2001년 7월 이후로 가장 낮은 감소율을 기록함으로써 산업생산도 서서히 회복될 것이라는 기대를 갖게 하고 있다.

둘째, 미국기업들의 2001년 4/4분기 수익악화에 대한 경고의 빈도가 줄고 있고, 2002년 1/4분기 실적 전망치의 하향조정 폭이 줄어들고 있다는 것은 기업들의 수익이 2002년 2/4분기부터는 회복될 것이라는 점을 시사하고 있다. 투자조사기관인 퍼스트 콜에 의하면, 'S&P 500'에 속한 기업들 가운데 2002년 1/4분기의 기업실적이 호전될 전망이라고 발표하는 기업들이 늘어나고 있어, 아직 시기가 이르지만 2002년 기업들의 수익성이 2001년에 비해서 호전될 것이라는 예상이 지배적이다.

셋째, 미국은 경기침체와 테러와의 전쟁으로 인한 국방비지출 증가로 인해 재정이 흑자에서 적자로 바뀔 것으로 예상되고 있다. 이러한 재정적자를 충당하기 위해 미국정부는 신규 정부채권의 발행을 늘리게 될 것이고, 그렇게 되면 시장에서 채권의 공급이 늘어나 채권 가격은 떨어지고 금리가 상승할 것으로 예상된다. 그런데 이 예상은 시장금리에 이미 반영되어 있다. 따라서 만약 Fed가 금리를 더 인하하게 되면 정책금리와 시장금리간의 차가 더욱 벌어지게 되고, 그렇게 되면 시장에서 신규 채권의 물량을 소화시키는 데 어려움이 따르게 되며 효

미국 중앙은행인 Fed가 지난 1월말 연방기금 목표금리를
현재 수준으로 유지하기로 결정하였다. 이 배경에는,
미국경제의 회복 전망이 밝고 기업의 수익성이 2001년에
비해 호전될 것으로 보이는데다 재정적자 충당을 위해
발행한 신규 정부채권 물량의 소화가 어렵다는 점이 있다.

율적인 통화정책을 펴기 어렵게 된다.

넷째, 예상대로 미국경기가 회복된다면 Fed의 추가적인 금리인하는 인플레이션 위험을 일으킬 수 있다.

세계 금융시장 움직이는 Fed

Fed의 중앙은행으로서 기능은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 은행부문 전체의 안정을 위해 은행들을 규제하고 그 건전성을 감독하는 것이다. 이를 위해 Fed는 각 은행들의 재정상태를 점검하고 금융기관들의 지급 결제창구로서의 역할을 하며, 은행들이 자금을 필요로 할 때 대출을 해 줌으로써 은행들의 은행으로서 역할을 한다. 두번째는 시장에서 유통되는 통화량을 조절하는 통화정책의 기능이다.

Fed의 최고 의사결정기구인 7명의 이사로 구성되는 연방준비제도이사회(Board of Governors of the Federal Reserve System)이고 그 의장이 중앙은행 총재인데, 현재 앨런 그린스펀(Allan Greenspan)이 그 직을 맡고 있다. 미국의 통화정책은 FOMC(Federal Open Market Committee:

연방공개시장위원회)에서 결정된다. 이 위원회는 연방준비제도이사 7명, 뉴욕 연방준비은행 총재, 여타 11개 연방준비은행의 총재들 가운데 4명 등 12명의 위원으로 구성된다. 1년에 8번 정기회의를 개최하며 필요에 따라 임시회의가 열린다. FOMC의장은 연방준비제도이사회의장이 맡는다.

Fed의 통화정책 방향은 FOMC가 연방기금 목표금리를 결정함으로써 확정된다고 할 수 있다. 이 정책의 집행은 뉴욕연방은행에 맡겨지며, 그를 위해 사용되는 수단은 주로 공개시장조작·지급준비금·할인을 등의 세 가지인데, 그 가운데 공개시장조작이 가장 중요한 수단이다.

공개시장조작(open market operation)은 정부채권을 사거나 파는 행위를 가리킨다. 여기서 ‘공개시장’이란 말은, 뉴욕연방은행이 지정하는 은행만이 채권 매매의 상대방이 되는 것이 아니라 매매 때마다 가장 유리한 조건을 제시하는 은행이 그 상대방이 된다는 뜻이다. 연방은행이 시중은행으로부터 정부채권을 사면 채권가격이 오르는 한편 시중은행들에게 통화가 공급되므로 연방기금금리

가 떨어지게 되고, 연방은행이 시중은행에게 정부채권을 팔면 채권가격이 떨어지는 한편 시중은행들이 대금을 연방은행에게 지불해야 하므로 시중은행들 사이에는 통화공급이 줄어들므로 연방기금금리가 오르게 된다.

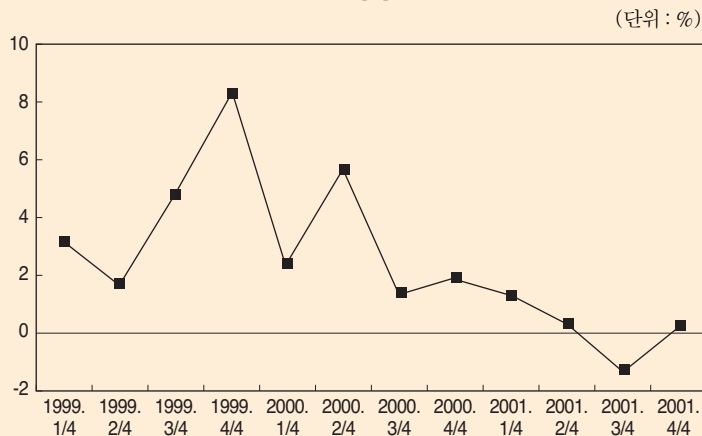
Fed의 강력한 힘은 1987년 레이건 美 대통령에 의해 임명된 후 네 차례나 연임하고 있는, 세계의 경제대통령으로 일컬어지는 연방준비이사회의장 앨런 그린스펀의 영향력에서도 엿볼 수 있다. 그가 하는 말 한마디 한마디는 뉴스거리가 되고, 말의 숨은 뜻은 면밀한 검토의 대상이 되고 있으며, 미국과 세계의 주식시장은 그의 말 한마디에 요동을 친다.

그린스펀은 FOMC의장으로서 연방기금금리 결정에 막대한 영향력을 행사하고, 금리수준은 돈의 흐름을 결정하며, 돈은 시장을 움직이기 때문에 그린스펀의 말은 세계금융시장을 움직인다고 해도 과언이 아니다. 그가 세계 금융시장에서 이렇게 많은 영향력을 행사하는 이유는, 아무래도 그가 의장을 맡은 이후 Fed의 통화정책과 그 결과 지속된 장기호황이 말해 주고 있듯이 통화정책에 대한 그의 영향력이 거의 절대적이라는 믿음과 기대 때문일 것이다.

Fed의 통화정책은 소비 및 투자 등 총수요에 막대한 영향을 미친다. 금리를 인하하면 개인이나 기업들의 부채에 대한 금융비용을 경감시켜 수요를 촉진시키게 되고, 반대로 금리를 인상하면 금융비용을 증가시켜 수요를 감소시키게 된다.

또한 Fed의 통화정책은 주가

〈그림 1〉 분기별 미국 실질 GDP 성장률(1999~2001년)



에도 큰 영향을 준다. Fed가 금리를 인상할 경우에는 주가가 하락하고, 금리를 인하할 경우에는 주가가 상승하는 것으로 나타났다. 한국은행 분석자료에 따르면, 1920~2000년중 Fed가 2회 이상 연속적으로 금리를 낮춘 경우가 모두 열여덟번 있었는데 다우존스공업주가는 매번 두번째 금리인하가 있고 나서 6개월 후 평균 11%, 1년 후 평균 23% 상승한 것으로 나타났다.

이러한 정책효과는 지난 80여년 동안 단 두번의 예외가 있었는데 바로 대공황시기인 1929년과 제2차 석유파동기인 1981년이다. 이 두번의 예외를 제외한 금리정책의 일관된 효과로 인해 Fed가 금리를 올리면 서둘러 주식을 매각하고, 금리를 내리면 서둘러 주식을 사는 것이 미국 월가의 불문율로 전해져 오고 있다.

그런데 2001년의 금리인하는 전통적인 정책효과가 나타나지 않는 또 하나의 예외가 될 것 같다. 2001년 1월말 Fed의 두번째 금리인하 조치가 취해지고 난 1년 후인 2002년 1월말에 8.9% 하락함으로써 결국 월가의 불문율에 충실했던 투자자들

Fed의 정책금리는 경기변화와 병행하는 모습을 보인다.

미국의 경기회복이 V자 모양을 보이면 Fed의 금리인상

조치는 하반기에도 가능할 수 있을 것이다. 그러나

경기회복세가 매우 완만하거나 W자 모양을 보일 경우

Fed의 금리인상은 올해를 넘길 가능성도 있다.

은 손해를 본 셈이 된 것이다.

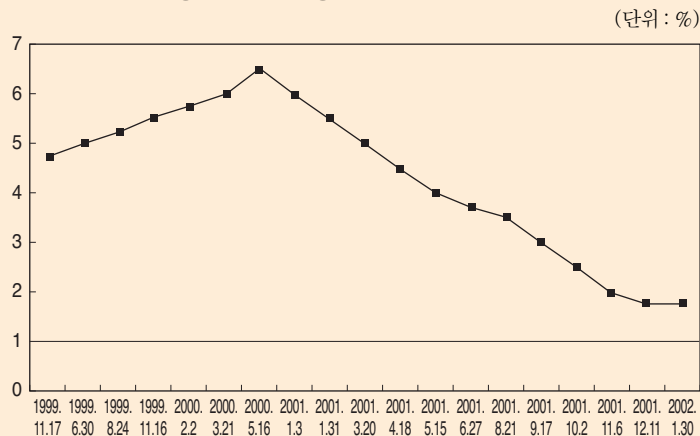
Fed의 통화정책은 경기순환의 신호역할

Fed 통화정책의 실물경제에 대한 영향은 통상적으로 정책이 시행되고 난 후 12~18개월이 지나서야 나타나는 것으로 알려져 있다. 그렇다면 논리적으로 볼 때, 현시점의 정책은 앞으로 12~18개월 후의 경제상황을 고려해서 결정되어야 한다. Fed의 통화정책이 목적 달성에 얼마나 성공했느냐 하는 것은 중요한 관심거리이겠지만 그리 분명하지

않고 그에 관해 학자들 사이에 논란이 많다. 그러나 비교적 분명한 것이 있다면, 그것은 금리정책이 경기순환 국면에 대한 하나의 신호 역할을 하고 있다는 것이다.

가령, Fed가 목표금리를 인하하기 시작하면 경기가 둔화하기 시작하였다는 신호로 받아들여도 좋을 것이다. 금리인하는 경기부양의 필요가 있다고 Fed가

〈그림 2〉 미 연방기금금리 변동 추이(1999~2001년)



판단하였다는 것을 의미하는 것인데, 경기가 둔화하고 있고 둔화세가 지속되면 멀지 않은 장래에 경기침체가 올 것을 예상하는 것이다. 반대로 목표금리를 인상하기 시작하였다면, 경기가 본격적으로 상승하기 시작하였다는 신호로 받아들여도 좋을 것이다. 금리인상은 경기를 진정시킬 필요가 있다는 Fed의 판단을 반영한 것인데, 경기가 상승하고 있고 상승세가 지속되면 가까운 장래에 경기과열의 우려가 있다고 예상하는 것이다.

1999년 하반기와 2000년 상반기 사이에, 미국의 경제가 매우 빨리 성장하는 동안, Fed는 연방기금금리를 총 여섯 차례에 걸쳐 4.75%에서 6.5%까지 인상했다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 그동안 분기별 GDP 성장은 과열된 경기의 모습을 보였던 것이다. 그런데 GDP 성장률이 2000년 2/4분기에 5.7%를 기록한 후 3/4분기와 4/4분기에 1.3%와 1.9%로 대폭 하락하자, Fed는 2001년 1월부터 금리인하를 단행하기 시작했던 것이다.

결과적으로 Fed의 정책금리는 경기변화와 병행하는 모습을 보인다. 경기가 둔화하면 금리도 하락

하고, 경기가 상승하면 금리도 상승하는 경향이 있는 것이다. 연간 연방기금금리와 GDP 성장률을 대비한 <그림 3>에서도 나타나듯, 1991년과 1992년도에 금리인하 추세와 GDP 성장률이 반대방향으로 움직인 것을 제외하고는 대체적으로 금리는 GDP 성장률 추이와 같이 움직였다.

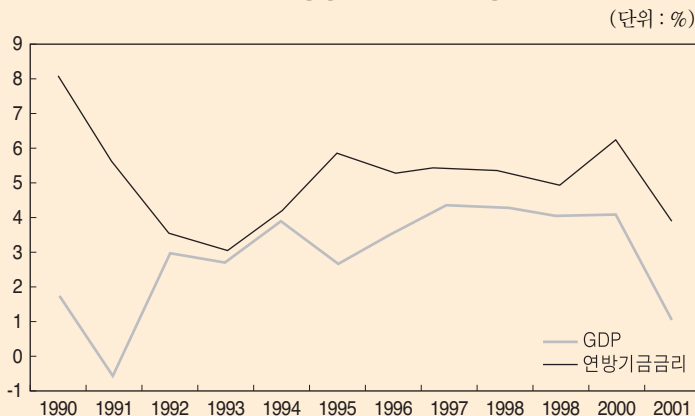
V字型 회복시 하반기에 금리인상 가능

대부분의 전문가들은 하반기가 되어서야 Fed가 금리를 인상할 것이라고 예상한다. 이러한 예상의 근거는 2002년 중반을 지나면서 고용이 안정되고 경기회복이 가시화될 것이라고 보기 때문이다. 경제전문가들에 의하면 Fed의 금리수준 결정과 실업률간에는 상당히 높은 상관관계가 있다고 한다.

과거의 수치를 보면 1990년대초 미국경제가 침체를 겪었을 때, Fed는 1990년 7월부터 시작해 1992년 9월까지 열여덟번에 걸쳐 금리를 8.25%에서 3%까지 인하했다. 이 기간중 실업률은 5% 중반에서 1992년 6월에 7% 후반까지 상승했다.

Fed가 금리인상을 시작한 것은 실업률이 정점을 기록하고 하락하기 시작한 다음 20개월 지난 1994년 2월부터이다. 현재 실업률은 2000년 10월에 기록된 저점인 3.9% 이후 계속 상승하는 모습이고 2002년 1월 현재 5.6%를 기록하고 있다. Fed의 금리인상은 일단 실업률의 상승 추세가 꺾이고 하락기조로 접어들 후에 논의될 것으로 보인다.

<그림 3> 미국의 실질 GDP 성장률과 미국의 연방기금금리



최근 발표되는 미국의 경기지표들은 이제 미국 경기가 바닥을 지나 회복기로 접어들고 있다는 것을 시사하고 있다. 하지만 경기회복의 속도와 강도에 관해 전문가들 사이에 의견이 일치하지 않는다. 조기에 강한 경기회복이 올 것을 기대하는 신경제(new economy)론자들은 V자형 회복을 기대하고 있고, 가계부문과 기업부문의 높은 부채가 경기회복을 오래 지연시킬 것이라는 비관론자들은 W자형 회복을 예상하고 있으며, 경기회복이 일찍 오겠지만 회복세는 매우 완만한 것이라는 절충론도 있다(이와 관련한 자세한 내용은 이번 호 '세계 경제동향'란 참조).

경기회복이 V자 모양을 보이면 Fed의 금리인상 조치는 하반기에도 가능할 수 있을 것이다. 그러나 경기회복세가 매우 완만하거나 W자 모양을 보일

경우 Fed의 금리인상은 올해를 넘길 가능성도 있다. 

〈KDI 경제정보센터 경제정보분석팀〉

이 글은 IMF · OECD · 세계은행 등 해외 주요기관들이 발표한 보고서 · 통계 등의 자료를 종합적으로 분석 · 정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

필자 주

- 1) Federal Reserve System이 미 중앙은행이므로 영문 약자는 FRS가 될 것이나 미국에서는 Federal을 줄인 Fed라고 부른다.
- 2) 연방기금금리(federal fund rate)는 미국의 시중은행들 상호간의 단기대출금리인데, 은행들이 예금 인출에 대비하여 보유하는 지급준비금의 수요와 공급의 변화에 매우 민감하며, 따라서 시장의 유동성을 잘 반영하는 지표로 알려져 있다.



용어해설



기관투자자들은 흔히 지수 영향력이 큰 20~30개의 주식을 한꺼번에 매매하며 이를 위해 컴퓨터 프로그램을 이용하게 된다. 여기서 나온 용어가 프로그램 매매로서 동시에 15개 종목 이상의 주식을 매매하는 거래를 말한다.

기관투자자들은 흔히 지수영향력이 큰 주식을 대량으로 매매하므로 프로그램 매매는 종합주가지수에 큰 영향을 끼친다. 프로그램 매도물량이 증시에 쏟아질 경우 대

프로그램 매매(program trading)

체로 주가지수는 떨어진다.

증권거래소가 1999년 1월부터 2000년 1월까지 프로그램 매매와 주가지수와의 관계를 조사한 결과 프로그램 순매수 대금이 1천억원 이상이었던 40일 동안 종합주가지수는 평균 0.67% 상승했고, 반대로 프로그램 순매도 대금이 1천억원 이상이었던 28일간은 종합주가지수가 평균 0.79% 하락한 것으로 나타났다.



새로 나온 책



노동시장 유연화의 고용효과 분석

최경수 저
크라운판 105쪽
한국개발연구원 발행
값 4,000원

이 보고서는 고용보호와 관련된 규제완화를 중심으로 노동시장 유연성으로부터 기대할 수 있는 효과를 체계적으로 고찰하고, 경제위기 이후 우리나라의 노동시장 변화를 평가하여 노동시장의 유연성 제고를 위한 정책과제를 제시하고 있다.

저자는 우리나라 노동시장이 노동수요측으로부터의

유연성 필요성이 크게 증가한 반면, 노동시장의 규제는 크게 완화되지 않아 규제가 약한 임시직과 일용직 고용을 중심으로 노동시장 유연성이 증가하고 있다고 본다. 따라서 저자는, 제도적 비효율성에 대한 시정을 목표로 정책이 추진되어야 한다고 주장한다.



한·미간 주가변동의 상관관계 연구

신인석·함상문 저
크라운판 47쪽
한국개발연구원 발행
값 4,000원

이 보고서는 미국의 전일 주가 수익률과 한국의 당일 주가수익률이 갖는 상관관계를 연구대상으로 하고 있다. 1997년말 경제위기 이후 진행된 국내 금융시장의 완전 개방과, 특히 주식시장의 개방 이후 외국인 투자자의 역할 확대가 어떤 영향을 끼치는가 하는 것이 저자가 가진 문제의식이다.

저자는 미국의 주가변동이라는 정보에 대해 미국 기관투자자가 '정보를 지닌 투자자'로서 대응하는 반면, 한국의 개인투자자는 '정보가 없는 투자자'로서 수동적으로 행동하고 있다고 정리한다. 이는 한국 주식시장의 참가자 구성에 잠재적인 시장 불안정성 요인이 내재함을 시사한다는 분석이다.



교역조건 변화와 거시경제 파급효과

조동철·김준일·김윤기 저
크라운판 43쪽
한국개발연구원 발행
값 4,000원

1996년 이후 진행된 국제 반도체 가격 폭락이 1997년 외환위기의 한 원인으로 지적되고 있는 예를 들지 않더라도 우리나라 경제는 대외 부문의 충격에 민감하게 반응하고 있다.

저자들은 교역조건이 변화함에 따라 우리 경제의 내수와 생산, 소비자물가와 GDP디플레이터 등의 상대적

변화와 함께 경상수지가 어떻게 영향을 받는가에 초점을 맞추어 연구하고 있다. 그 결과 전반적으로 교역조건이 개선될 경우 GDP에 비해 내수가 더욱 증가하고, GDP디플레이터에 비해 내수 디플레이터 혹은 소비자물가지수의 상승폭은 작아지며, 실질환율이 절상한다는 결과를 확인하고 있다.



주가변동이 소비에 미치는 영향과 경로에 관한 연구

심상달 저
크라운판 64쪽
한국개발연구원 발행
값 4,000원

주가의 변동은 富의 효과를 발생시킨다는 견해와 경제의 선행지표로서의 기능을 한다는 두 가지 견해가 있다. 저자는 외환위기 이후 미국 시장과의 주가 동조화가 심화되고 주식시장의 효율성이 개선됨에 따라 주가가 경기 지표로서의 역할이 중요해졌는지 여부를 주로 탐색하고 있다.

연구결과는 주식소유그룹과 비소유그룹들의 소비가 주가변화에 따라 비슷하게 나타나고 있어, 주가 변화가 富의 효과보다는 경기선행지표로서의 역할을 하고 있음을 보여준다. 이는 정책당국자들에게 소비심리와 기업심리의 실사조사에서 얻을 수 있는 정보를 앞서 제공하여 줄 수 있다는 뜻이기도 하다.



주식의 상대적 수익률과 절대적 가격에 대한 연구

강동수 저
크라운판 68쪽
한국개발연구원 발행
값 4,000원

1990년대 주식시장의 침체는 위험자산으로 분류되는 주식수익률이 채권수익률을 하회하는 현상을 발생시켰다. 아울러 이렇게 채권 대비 저평가된 주식이 발행기업의 본질가치와 비교해 볼 때 크게 고평가되어 있다는 사실 등은 우리 주식시장이 안고 있는 근본적인 문제다.

저자는 이러한 현상의 주

요한 원인으로 지나치게 낮은 배당을 지적하면서 이는 경영진이 주주의 이익을 극대화하려는 유인이 없기 때문이라고 진단한다. 과거 고도성장기에서는 발생한 이익을 사내유보를 통해 재투자하는 것이 필요할 수도 있으나, 지금은 배당을 높이는 정책이 기업가치 제고에 도움이 될 수 있다는 지적이다.



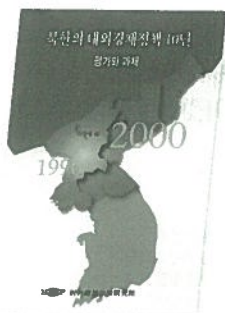
경제사회 여건변화와 재정의 역할

강문수 · 이혜훈 편저
신국판 354쪽
비봉출판사刊
값 17,000원

KDI는 '국가예산과 정책 목표'를 매년 출간해 오고 있는바, 2001년 주제를 향후 경제·사회적인 여건 변화에 대응하기 위한 재정의 정책 과제 모색으로 선정하였다. 저자들은 정보화, 지식기반 경제화, 급속한 인구구조의 변화, 분권화를 향후 중요한 여건변화로 보고 이러한 변화를 능동적으로 수용하기

위해 필요한 재정의 대응과 제들을 제시하고 있다.

이 보고서는, 분배구조의 변화와 대응과제, 정보화와 재정의 대응과제, 지식기반 사회와 교육재정 대응과제, 지향경제규모의 추정과 정책 과제, 분권화와 재정의 대응과제, 인구 고령화와 재정의 대응과제 등 모두 여섯 개의 장으로 구성되어 있다.



북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제

조명철 편
크라운판 변형 359쪽
대외경제정책연구원 발행
값 12,000원

1990년대초 소련·동유럽의 사회주의 체제 붕괴 이후, 북한은 심각해진 경제난을 해결하기 위하여 부분적인 대외개방정책을 펴왔다. 이 책은 지난 10여년간의 북한 대외경제정책과 우리나라 및 국제사회의 다양한 투자·지원 형태를 고찰하고 향후 경제협력의 과제를 제시하고 있다.

"북한 당국의 개혁·개방 의지가 경제회생을 위한 가장 선차적인 조건임을 경험을 통해 알게 되었다"고 정리한 저자는 "북한의 생산 및 수출능력이 제고되지 않는 한 대외교역이 근본적으로 늘어날 수 없다"고 진단한다. 이익 위주의 교역이 아니라 투자와 교역이 병행하는 정책이 필요하다는 것이다.



한국경제 실패학

백우진 저
신국판 272쪽
지식공작소 刊
값 15,000원

저자는, '아이디어'가 경제시스템 관계자에 의해 채택되어 그 시스템 작동의 논리로 작용할 때 강력한 영향을 행사한다는 전제 아래 김영삼 정부에서 최근까지 약 10년간 우리 기업과 나라를 움직인 아이디어인 세계화, 세계경영, 세계일류, 인터넷·정보통신 혁명, 뉴이코노미 등을 중심으로 아이디

어가 경제에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고 있다.

이어서 저자는 기업에서부터 나라에 이르기까지 최적의 의사결정을 내리고 실행에 옮기기 위해 필요한 조건을 모색하고 있다. 저자는 동아일보 기사를 거쳐 재경부 계약직 공무원을 지내고 현재는 한경닷컴 금융시장 취재팀장을 맡고 있다.



새로 나온 책



자본이동과 환율변동 : 분석 및 예측

김정한 외
크라운판 312쪽
한국금융연구원 발행
값 13,000원

1997년말의 외환위기와 그 극복 과정에서 우리나라의 금융환경은 큰 변화를 겪었다. 금융시장은 시장원리에 부합하는 방향으로 바뀌어가고, 자유변동환율제의 채택, 자본시장의 완전개방, 외환자유화 등 조치로 인해 국내금융시장의 대외 노출 정도는 과거와 비교할 수 없이 커진 것이다.

위와 같은 배경하에서 이 보고서는, 자본이동의 영향력과 환율간의 연계성에 초점을 맞추고 해외변수의 영향력, 환율 변동요인 및 예측 모형, 외환시장 압력과 경계 지표, 자본이동에 대한 국제적 규제 등에 대한 학술적 분석을 통해 외환정책 수립을 위한 정책적 시사점을 도출하고 있다.



OECD 국가의 최근 조세개혁 논의 동향

한국조세연구원 발행
크라운판 234쪽
값 8,000원

외환위기 이후 구조조정에 따른 세출 수요가 증가하고 분배 문제와 재분배를 위한 형평과세에 대한 관심도 점차 고조되고 있다.

이 책은 정보기술의 발달과 경제의 세계화 등 급변하는 대외환경 변화에 대응해 조세정책 집행의 비용을 축소하고 신고납부제도를 정착시키며, 과세 형평성을 달성

시키는 등 개혁을 위해 노력했던 OECD 국가들의 조세개혁을 살피고 있다.

주요 선진국인 일본·노르웨이·스웨덴 등 5국과 그리스·폴란드·멕시코 등 5개국의 조세개혁 내용이 사례와 함께 담겨 있어 조세개혁에 관한 폭넓은 이해와 정책추진에의 시사점을 얻을 수 있다.



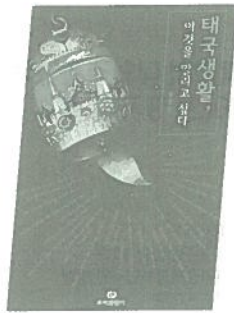
이제는 경제다 -정덕구 교수, 세계와의 대화

서울대 국제금융연구센터 발행
국판 변형 151쪽
비매물

이 책은 KBS가 제작 방영한 '이제는 경제다' 프로그램에서, 산업자원부장관을 지낸 정덕구 서울대 국제지역학 교수가 프레드 버그스텐 미국 국제경제연구소장·프란시스 후쿠야마 존스 홉킨스대 교수, 사카키바라 에이스케 일본 게이오대 교수·린 이프 중국 베이징대 경제연구소장 등과 대담한

내용을 정리한 것이다.

1편에서는 9·11 테러 이후의 미국과 글로벌 자본주의와 정보화가 가져오는 범세계적 변화를 중심으로 알아보고, 2편에서는 한·중·일 지역협력체 논의를 살폈다. 3편에서는 지식·서비스의 창출과 수출 그리고 진정한 개방과 개혁의 의미에 대해 알아본다.



태국생활, 이것을 알고 싶다

심성근 저
신국판 303쪽
뿌리출판사 권
값 8,500원

현재 경수로사업지원기획단에서 근무하고 있는 저자가 4년간의 태국주재 한국대사관의 상무관 시절 경험을 여러 자료와 함께 묶어낸 책이다. 단순한 인상기에 머물지 않고 태국의 경제·정치·사회·문화를 소개한 뒤 이를 분석하고 한국과 비교하여 공부하고 느낄 것이 많게 만들었다.

특히 저자의 주태국 대사관 근무기간은 한국과 태국이 공히 외환위기에 봉착한 시기여서 경제위기를 극복하는 과정의 여러 노력들도 비교해 볼 수 있다. 아직까지 우리에겐 생소한 국가지만, 근세까지 독립을 유지한 아시아의 유일한 국가 태국의 저력과 사회를 아는 데 유용한 자료가 될 수 있다.

교통 월드컵 우승 마음만 먹으면 해낼 수 있습니다



월드컵 16강에 진출했으면 좋겠다고들 하십니다.
 이왕 겨루는 비에야 1등을 다투게 된다면 참 좋겠죠?
 그런데 부끄러운 세계 1위도 있습니다.
 OECD 가입 국가 중 교통사고율 1위가 그것입니다.
 월드컵 우승도 좋고, 관광 한국도 좋지만
 먼저 우리의 교통습관부터 생각해 보면 어떨까요?
 안전벨트 매기, 속도, 신호 지키기 같은 간단한 것 부터...
 교통 월드컵 우승! 마음만 먹으면 우리도 해낼 수 있습니다.

교통 월드컵! 이미 시작 됐습니다



공익광고협의회
한국방송광고공사

3 - ?

혹시 자녀의 반도 모르면서 반등수만을 알려고 하지는 않습니까?

"학교 다녀오겠습니다"
성적이 떨어졌다고 혼난 다음날
아이가 두고간 도시락-
혹시 아이의 반을 찾지 못해
당황한 적이 있지는 않으십니까?

지금 우리 아이에게 중요한 것은
성적이 아니라 학교 생활입니다.

몇반인지 친구와의 관계는 어떤지...
이런 조그만 관심에서 부터
우리의 아이들은 공부 그 이상의 것을
얻게 될 것입니다.



공익광고협의회
한국방송광고공사