

2004.7

특 집

산업의 뿌리 중소기업 - 현황과 육성방안

경제정책해설

- 국민의 신뢰 받는 국민연금제도로 개선
- SOC 민간투자사업의 내실화
- 단독주택지 재건축 시행기준 마련
- 사내하도급 근로조건 개선

세계경제 이슈

금리인상 가능성 고조되는 미국경제

탐방 농림부 농업정책국



인터뷰

이희범 산업자원부장관



이달의 초점

성장과 분배, 조화를 이룰
방안은?

세계경제의 현정

- 한국경제에 대한 OECD의 평가 및 권고
- 비농산물 협상

정 책 담 당 자 가 만 드 는 경 제 정 보 지

나라경제

2004. 7 통권 제164호



2004년 6월호

| 탐방 |

04 농림부 농업정책국

농업과 농촌의 미래를 밝힌다 / 경수현

| 인터뷰 |

09 이희범 산업자원부장관



| 특집 |

산업의 뿌리 중소기업-현황과 육성방안

16 중소기업의 경쟁력 강화 / 서영주

22 '중소기업부' 설치로 정책조정기능 강화를 / 이윤보

27 中企 특성에 맞는 맞춤형 정책 펼쳐야 / 윤현덕

31 국민소득 2만달러 달성의 핵심-중소기업 / 한기윤

35 잠재력 중시하는 일본의 중소기업정책 / 신창호



농림부 농업정책국

| 이달의 초점 | 성장과 분배, 조화를 이룰 방안은?

- 40 분배 개선을 위한 성장이 필요한 때 / 이두원
- 44 사회임금의 크기 늘리는 분배구조를 / 김연명
- 47 성장과 분배 이분법은 피하자 / 강호상

| 경제정책해설 |

- 52 국민의 신뢰 받는 국민연금제도로 개선 / 박찬형
- 57 SOC 민간투자사업의 내실화 / 안도걸
- 61 단독주택지 재건축 시행기준 마련 / 한창섭
- 64 시내하도급 근로조건 개선 / 장화익
- 69 제2단계 민·군 겸용기술사업 기본계획 수립 / 최은철
- 72 디자인, 국가경쟁력의 최후 승부처 / 정양호

| 정책담당자 칼럼 |

- 75 EU 확대와 공동농업정책(CAP)의 적용 / 윤동진
- 80 한의약을 21세기 성장동력 산업으로 / 이영호

| 세계경제의 현장 |

- 84 한국경제에 대한 OECD의 평가 및 권고 / 우상현
- 88 비농산물 협상 / 김형수

| 경제동향 |

- 92 국내경제 동향 지속되는 내수부진이 경제회복 발목 잡아
- 98 세계경제 동향 진정되는 고유가와 중국 경기과열

| 경제이슈 |

- 104 세계경제 이슈 금리인상 가능성 고조되는 미국경제
- 110 생활경제 저금리시대? 보통금리시대? / 한상언

발행 KDI 경제정보센터

편집 경제부처합동편집위원회

발행인 김종수 KDI 원장

편집인 한승희 재정경제부 경제홍보기획단장

편집위원

재정경제부 김홍진 경제홍보기획단 총괄기획과장
 외교통상부 신현석 통상기획홍보팀장
 과학기술부 류중익 정책총괄과장
 농림부 심상인 행정법무담당관
 산업자원부 박일준 법무담당관
 정보통신부 서병조 혁신담당관
 보건복지부 권덕철 기획예산담당관
 환경부 강형신 정책총괄과장
 노동부 한창훈 기획예산담당관
 건설교통부 정병윤 기획담당관
 해양수산부 우예종 기획예산제도과장
 기획예산처 정홍상 예산제도과장
 공정거래위원회 신호현 총괄정책과장
 금융감독위원회 기획과장
 중소기업특별위원회 김흥빈 총괄조정팀장
 KDI 경제정보센터 김인철 정책홍보실장

편집간사 이재영 재정경제부 경제홍보기획단

편집장 심재학 KDI 경제정보센터

편집자 이재열, 유성임, 이정미

배포업무 김석화

발행일 2004년 7월 1일(매월 1회 발행) 제15권 제7호(통권 제164호)

등록일 1990년 11월 14일(문화라 04859호)

발행처 KDI 경제정보센터 ISSN 1277-8033 7

주소 (130-012)서울 동대문구 청량리동 207-41
 (130-660)서울 청량우체국 사서함113

전화 02-958-4114

팩스 02-3295-0744

홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>

e-mail nara@kdi.re.kr

기사의문의 02-958-4634

구독신청 및 배달사고 02-958-4326

구독료 권당 2,500원, 연간 25,000원

인쇄 고려문화사

『나라경제』는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

『나라경제』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로 필자의 소속 기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

농림부 농업정책국



농업정책국은 중장기 농업·농촌 발전전략의 산실이다. 5년, 10년 후를
 내다보면서 우리 농업과 농촌의 미래상을 그려내고, 이를 가능하게 하는
 투융자계획과 사업들을 기획하는 곳이다. 변화와 혁신의 시대에 맞는
 농정철학을 다듬고 농정 패러다임의 전환을 고민하는 곳이기도 하다.



농업과 농촌의 미래를 밝힌다

농

림부 농업정책국은 중장기 농업·농촌 발전 전략 수립의 산실이다. 5년, 10년 후를 내다 보면서 우리 농업과 농촌의 미래상을 그려내고, 이를 가능하게 하는 투융자계획과 사업들을 기획하는 곳이다. 변화와 혁신의 시대에 맞는 농정철학을 다듬어 세우고, 농정 패러다임의 전환을 고민하는 곳이기도 하다.

지난 2월, 농림부가 올해를 새로운 농정의 원년으로 선포하면서, 앞으로 10년 동안 농업인과 함께 뚜벅 뚜벅 걸어가고자 내놓은 ‘농업·농촌 종합대책’이 바로 그 고민의 결정체라고 할 수 있다.

농업정책국이 기획부서이기만 한 것은 아니다. 굵직 굵직한 주요 사업들, 즉 농업의 3대요소인 사람·자본·땅에 관련된 큰 그림을 그리고 주요 사업을 직접 집행한다. 따라서 농업정책국의 24시는 항상 현장과 데스크를 넘나들고 있다. 농업인을 비롯한 정책고객들의 발길이 끊이지 않는 곳, 농업정책국을 들여다보자.

▲농업정책과는 농업정책국의 수석課로 농업구조 개선을 위한 정책개발과 농가소득정책을 수립하는 곳이다. ‘새로운 10년을 열어가는 농업·농촌 종합대책’이 바로 농업정책과의 작품. 이러한 대책을 뒷받침하는 「농업·농촌기본법」과 「농어촌발전특별조치법」의

운용 총괄도 맡고 있다. 직접지불제로 대변되는 농가 소득정책도 총괄한다. 농가소득 안정망을 강화하기 위해 기존의 다양한 직불제에 추가해 올해는 조건불리지역직불제를 시범추진하고 있다.

태풍 등의 자연재해로부터 농업인을 보호하기 위한 농작물재해보험과 남북농업협력도 모색되고 있다. 특히 최근 들어 농정역량을 강화하기 위한 지역농업 클러스터를 구상하고 있다. 지방대학 교수, 지자체, 농업인, 연구소 등이 참여하는 지역농업 클러스터를 시·군 단위로 조직, 지역농업의 성장동력을 제공하도록 육성 지원할 계획이다.

▲농지과는 최근의 여건 변화를 감안, 식량 생산 등을 위한 우량농지는 보전하면서 농업경쟁력 강화를 촉진할 수 있도록 농지제도 개선을 추진중이다. 이미 올 들어 연금 형태의 경영이양직불제를 도입한 데 이어 전업농 등의 경영규모 확대를 지원하고 농지의 효율적인 이용을 위해 농지 임대허용 범위 확대 등 농지제도 개편안을 짜고 있다.

더욱이 개방에 따른 농지시장 변동에 대비해 관리기능 확충방안으로 ‘농지은행 설립’을 준비하는 곳이기도 하다.

▲농촌인력과는 우리 농업을 이끌어가는 농업인력



육성업무를 총괄하는 곳이다. 젊은 농업인의 농업계 유입을 촉진하기 위해 창업농으로 대별되는 후계농업인과 벤처농업 육성을 추진한다. 농업인과 농업지도자의 교육훈련을 수립·시행하고 신지식농업인도 해마다 선정하고 있다.

영농조합법인과 농업회사법인 등 농업경영체를 육성 지원하기 위한 농업경영권설립사업을 통해 농업인의 경영개선을 유도하는 일에도 힘을 쏟고 있다. 최근에는 급속한 농업환경 변화에 대응해 미래지향적인 '인력육성종합대책'을 마련하고 있다.

▲협동조합과는 올해 농업계의 최대 화두인 협동조합 개혁을 진두지휘하는 곳이다. '先 자율개혁' 원칙 아래 농업인, 일선 농협조합장, 학계의 의견을 수렴한 「농협법」 개정안을 마련, 곧 국회에 제출해 개혁 드라이브를 걸 예정이다.

또한 지난 3월 「부채경감법」 개정을 계기로 농업인의 숙원사업인 농가부채 경감대책과 경영회생지원제도를 추진하고 있다. 협동조합과는 특히 정책자금 관리의 투명성을 높이기 위해 재단법인 농업정책자금관리단을 설립하는 등 농업금융제도 개편에 박차를 가하고 있다.

▲여성정책담당관실은 농업인력의 절반을 넘는 여

성농업인들을 체계적으로 육성하는 곳이다. 이를 위해 「여성농어업인육성법」을 만들고 이에 기초한 '여성농업인 육성 5개년계획'을 추진하고 있다. 여성농업인의 배움터인 여성농업인센터, 출산여성농업인의 농작업을 대행해 주는 농가도우미제도 등이 여기에서 이루어지는 대표 사업들.

특히 올 들어 장학사업을 필두로 한 복지사업이 강화되고 있다. 농업인의 고교생 학자금 지원, 농촌출신 대학생 학자금 융자에 이어 7월부터는 농업인 자녀이면서 농과계열에 재학중인 대학생에 대한 등록금 전액 지원사업도 벌이기로 했다. 장학복지사업의 내실을 기하기 위해 재단법인 농촌장학복지재단 설립도 추진중이다.

농업정책국은 올해 쌀 협상 등으로 어느 해보다 분주한 한 해를 보내야 할 것으로 보인다. 이미 119조원의 투융자를 뼈대로 하는 '10개년 농업·농촌 종합대책'을 제시했지만, 우리 농업의 경쟁력을 한층 제고시키기 위해서는 이곳에서 농정에 밀착된 현실적인 세부 정책이 나와 줘야 하기 때문이다. 오늘도 과천 청사의 밤을 하얗게 새고 있는 농업정책국이 있기에 우리 농업·농촌의 미래는 밝다.



앞줄 좌로부터 김미숙 여성정책담당관, 장태평 농업정책국장, 강학원 농업정책과 서기관
뒷줄 좌로부터 김성민 농업정책과장, 박철수 농지과장, 허태웅 농촌인력과장, 권재한 협동조합과장

농업정책국을 지휘하는 장태평 국장(55세)은 부처 간 인사교류에 따라 지난 2월 재정경제부에서 농림부로 이적해 왔다. 재정경제부 시절부터 벤처농업클럽의 회원으로 농업계 인사와도 꾸준히 교분을 쌓아온 그는 그동안 충남 금산에 설치되어 있는 금산벤처농업대학의 단골 강사였다. 정통 농림부 관료는 아니지만 농업인에게 나라경제의 흐름을 전해 주는 역할을 하면서 농업인과 호흡을 같이해 온 셈이다.

장 국장은 폭넓은 시각으로 새롭게 10년을 여는 농업정책 추진을 독려하면서 세계전문가로서의 특기를 살려 농업인에게 불리한 조세제도 개편도 서두르고 있다.

직원들과의 수시 토론을 통해 항상 새로운 아이디어를 찾는 그는 '강물은 바람 따라 길을 바꾸지 않는다'는 제하의 시집을 내기도 했다.

농업정책국 내 수석과를 맡고 있는 김성민 농업정책과장(42세). 일단 해야 할 일이라고 판단할 때는 사

정없이 밀어붙이면서도, 끊임없이 발생하는 대민 업무로 파김치가 된 후배들과 직원들을 따뜻하게 감싸안은 지도력이 있다는 평을 듣고 있다. 다른 부처와 이권이 발생할 때는, 철저하게 농업인의 입장에서 글래디에이터를 방불케 하는 전투력을 발휘한다.

행시 28회로 1985년 농림부에 첫발을 디딘 후 농정기획업무를 주로 맡아 왔다. 벨기에왕국 대한민국 대사관 겸 구주연합 대한민국 대표부 1등서기관을 거쳐 지난해 8월 귀국했다. 이어 국제농업국

국제협력과장으로 DDA·FTA 등 국제협상의 원활한 진행을 위해 대내외 네트워크를 구축했다. 농림부 최초로 국제농업국 홈페이지를 만들어, 신속한 정보 습득과 공유체계를 만든 것이 그 예다.

지난 5월 인사 때, 유일하게 유임된 박철수 농지과장(44세)은 농업정책국의 맏형이다. 농업생산요소 중 첫머리에 드는 농지업무를 총괄하고 있으며 중장기 농업발전전략을 뒷받침하는 농지개편 업무를 차질 없이 추진하기 위해 박 과장을 유임시켰다는 후문이다.

행시 26회로 1983년 농업정책국 농업금융과에서 첫일을 시작한 뒤 국제농업국 기술협력과, 무역진흥과 등을 거쳤다. 탁월한 영어실력으로 호주 정부에서 교환 근무한 경력도 가지고 있다. 과묵하지만 논리적이어서, 참여하면서 이해관계가 엇갈리는 농지문제 토론회 같은 곳에서 진가를 발휘한다는 평을 듣고 있다.

지난 1999년 경기도와 교류인사 때 농림부로 온 허태웅 농촌인력과장(39세)은 농촌의 밑바닥 정서를

누구보다 잘 읽어내는 현장통. 농촌 출신으로 어릴 때부터 다져진 농사감각과 경기도 농업정책국 농산물유통 근무경력으로 부내 몇 손가락 안에 들어가는 품목 전문가다.

실제로 지난해 한·칠레 FTA 대책 추진 당시 포도채배 농가 등 품목별 협의회와의 마라톤회의에서 특유의 전문성을 발휘했다. 밤을 지새우는 진지한 대화로 FTA 협상 대책에 대한 정부와 생산자 간 합의를 가장 먼저 이끌어내기도 했다. 기술고시 23회 출신.

젊은 농림부의 대표주자 권재한 협동조합과장(35세)은 협동조합 개혁을 선두에서 이끌고 있다. 수려한 외모로 사무관 시절 미스터 농림부란 애칭을 갖기도 한 권 과장은 자타가 공인하는 협동조합통이다. 특히 그는 농림부의 농업농촌종합대책을 기획한 공으로 지난해 인사 때 전격 승진 발탁됐다.

행시 37회로 지난 1994년 이후 농림부 기획관리실 법무담당관실, 농업정책국 협동조합과, 농산물유통국 유통정책과 등을 거쳤고, 특히 선진농업금융제도에 대한 해박한 지식으로 본격적인 농업금융제도 개편 드라이브를 걸 것으로 기대를 모으고 있다.

여성정책담당관의 책임을 맡고 있는 김미숙 담당관(43)은 지난 1989년부터 농림부를 출입해 온 농업전문지 기자 출신이다. 지난 8월 개방형 직위 공개모집을 통해 농림부 식구가 되었다.

오랜 언론경험으로 농업계 인사 및 현장 농업인들과 두터운 네트워크를 구축해 놓고 있는 게 장점. 날로 비중을 더해 가는 여성농업인들의 경영능력 강화와

토토클럽을 아십니까?



‘토토클럽’(간사 : 박범수 협동조합과 사무관)은 농업정책국의 열린 토론의 장이다. 내공 깊은 농림부 고참선배들의 아이디어를 모아 업무에 반영하는 한편 다른 과의 업무에 대한 이해를 높여수평적 업무연계 시스템을 다지는 효과를 거두고 있다.

지난 2월 7일 첫 모임을 시작한 이래 지금까지 총 열한 차례 모임이

진행되었다. 매주 토요일 아침 8시 30분부터 한 시간 동안 너무 무겁지 않은 분위기에서 진지한 의견들이 자유롭게 개진되고 있

다. 발표는 주로 각 과의 사무관들이 맡고 있다.

그동안 농협개혁과 지역농협의 합병문제, 농산물산지유통 활성화 사례, 농업법인의 문제점과 개선방안, 농업인의 농대생 자녀 장학금지급방안, 민속주 판매활성화 방안 등이 토론 주제로 올랐다.

토토클럽은 최근 정부 혁신사례로 소개되기도 했다.

지위향상을 위한 민관의 쌍방향 정책시스템 구축을 위해 노력하고 있다.

농림부에 들어오기 직전 국내 유일의 농산물홈쇼핑회사인 농수산방송의 정보방송팀장을 지냈다. ■

글·경수현 연합뉴스 기자

이희범 산업자원부장관

대담 지용희 (서강대학교 경영학과 교수)



일시 2004년 6월 17일

장소 산업자원부장관 집무실



“

중소기업을 경제의 핵심으로 인식하고 정책을 수립해 나갈 계획입니다. 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있는 중소기업은 R&D 역량 강화에, 내수 위주 중소기업은 구조 개선에 역점을 둘 것입니다.

”

▲중소기업은 우리 고용인력의 85% 이상을 고용하고 산업생산의 50% 이상을 담당하는 등 말 그대로 우리 경제의 뿌리입니다. 구체적인 중소기업시책을 논하기에 앞서 우리 경제에서의 중소기업의 역할이나 의의에 대해서 논의했으면 합니다.

—중소기업은 고용, 생산 및 부가가치 부문에서 산업 전체적으로 큰 비중을 차지하고 있습니다. 지난 1997년 외환위기 이후 대기업들의 고용규모는 284만명에서 159만1천명으로 줄어들었으나, 중소기업들의 고용이 826만명에서 1,038만5천명으로 증대함으로써 우리 경제를 뒷받침하였습니다. 그리고 전체 수출에서 중소기업이 차지하는 비중이 40%를 웃돌고 있습니다.

자동차, 조선, 전기·전자 산업 등도 부품·소재 산업을 담당하는 중소기업이 없다면 불가능한 것입니다. IT·BT·NT 등 신산업의 경우에도 중소기업이 새로운 시장을 열어가는 경우가 많습니다. 중소기업은 우리 경제의 고용과 경쟁력의 원천일 뿐만 아니라 미래의 성장동력입니다.

▲우리 경제의 근간인 중소기업은 특히 내수에 의존하는 경향이 큰데, 지금 내수부진이 지속되어 어려움을 겪고 있습니다. 최근 언론에서도 자주 보도된 것처럼 중소기업들의 대출 연체율이 증가하는 등 좋지 않은 징후들이 있습니다. 이와 관련한 정부의 진단과 대

책을 알고 싶습니다.

— 2002년 기준 중소제조업의 내수판매율은 74% 수준이고 대기업의 내수판매율은 63% 수준으로 중소기업의 내수의존도가 상대적으로 높습니다. 따라서 최근의 내수부진은 중소기업들을 더 힘들게 하고 있는 것이 사실입니다.

그리고 중소기업들이 금융기관으로부터 받은 대출이 2002년부터 크게 증가하여 2003년말에는 2001년말 대비 44% 수준 증가한 236조원에 달하였고, 2004년 들어서도 완만하게 증가하였습니다. 중소기업들의 금융기관 대출은 최근 크게 증가하였는데, 내수경기가 회복되지 않아 연체율이 올해 4월말 기준 3%에 이르는 등 연체가 늘어났습니다.

그러나 다행히 어음부도율은 올해 들어 지난 4월까지 계속 0.05% 내지 0.06% 수준으로 지난해 0.08% 보다 낮은 수준을 유지하고 부도업체수도 줄어드는 등 큰 위험신호는 나타나지 않고 있습니다. 내수부진과 증가한 대출이 중소기업들에게 부담으로 작용하고 있으나 중소기업들이 잘 대처해 나가고 있는 것으로 볼 수 있으며, 정부의 관심과 주의가 요망된다고 하겠습니다.

이와 관련하여 정부는 내수경기의 회복을 통한 경기 활성화를 위해 재정의 조기집행, 세제감면의 확대 및 연장 등을 실시하였습니다. 금융 측면의 애로 해소를

“

중소기업 대책은 무엇보다 중소기업 인력에 초점을 맞출 필요가 있다고 생각합니다. 결국 기업활동은 원활한 인력확보와 우수인력의 유입 여부에 성패가 달려 있기 때문입니다.

”



위해 신용보증 공급규모를 3조원 확대하는 한편, 중소기업 구조개선자금 같은 정책자금도 6천억원 수준 추가 조성할 계획을 갖고 있습니다. 또한 벤처투자조합의 결성지원 등 직접투자시장도 활성화하기 위해 노력하고 있습니다.

▲최근 정부는 중소기업 관계장관 대책회의를 개최하고 대통령께서 직접 중소기업 대표들과 간담회도 개최한 것으로 알고 있습니다. 이러한 일련의 정부동향과 관련하여 정부의 특별대책이나 중소기업정책의 방향전환 같은 논의가 있는지요?

– 대통령 주재로 지난 5월 19일 중소기업 관계장관회의를 개최하여 중소기업대책 방향을 논의하였고, 5월 21일 중소기업 대표들과 간담회를 개최하여 정부가 추진하고자 하는 중소기업대책 방향에 대해 의견도 수렴하였습니다.

정부는 대통령께서 여러 번 언급하신 것처럼 중소기업을 우리 경제의 핵심으로 인식하고 정책을 수립해 나갈 계획입니다. 중소기업정책도 과거의 일률적인 지원이나 보호시책에서 전환할 것입니다. 우선 중소기업도 글로벌 경쟁력을 갖고 세계시장에서 경쟁해 나갈 수 있는 혁신선도 중소기업, 일반 중소기업 그리고 사업전환 등을 추진해야 할 구조조정대상 중소기업 등과 같이 유형에 따라 구분하고 그에 맞는 대책들을 수

립해 나가고자 합니다.

글로벌 경쟁력을 갖출 수 있는 중소기업들에 대해서는 R&D 역량 강화에 초점을 맞추겠습니다. 내수 위주 중소기업들에 대해서는 생산설비의 향상 등 구조개선에 역점을 두겠습니다. 해당 중소기업시책에 대상 중소기업들의 특성이 보다 잘 반영될 수 있도록 해 나갈 것입니다.

그리고 기업의 생성, 발전 단계별로도 구분하여 각각의 단계에 맞는 시책들을 추진할 것입니다. 또한 무조건적인 보호나 재원의 배분 같은 시책은 지양하고 중소기업 간 경쟁을 유도해 나갈 것입니다.

이 같은 정부의 중소기업정책 방향은 재정경제부가 7천여개 중소기업을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 6월중에 범정부적으로 의견을 모아 수립하는 ‘중소기업 종합대책’에도 반영될 것입니다.

▲중소기업 대책이 추진된다면 무엇보다 중소기업 인력에 초점을 맞출 필요가 있다고 생각합니다. 우리 중소기업들은 항상 인력난을 호소할 뿐만 아니라 결국 기업활동은 원활한 인력확보와 우수인력의 유입 여부에 성패가 달려 있기 때문입니다. 구체적인 중소기업 대책과 관련하여 중소기업 인력대책을 가장 먼저 듣고 싶습니다.

– 2004년 4월 현재 우리나라에는 청년실업자가 38

만명이 있습니다만, 중소기업들은 14만여명에 달하는 인력의 부족현상을 호소하고 있습니다. 중소기업과 관련한 이 같은 인력수급 불균형을 해소하기 위해 정부는 여러 노력을 하고 있습니다.

우선, 올해 초 「중소기업인력지원특별법」을 완벽히 했습니다. 이 법에서 정하고 있는 중소기업 인력대책의 기본방향은 중소기업의 근무환경 개선, 중소기업에 대한 인식 개선, 기술인력의 공급확대 등이라고 할 수 있습니다.

이와 관련하여 현재 정부는 중소기업 근무환경 개선을 위해 열·분진·냄새 등 직무기피요인 해소사업과 장기근속자에 대한 국민주택 특별분양사업 등을 추진하고 있습니다. 대학생 중소기업 체험활동 같은 프로그램도 운영하고 있습니다.

또한 청년실업자와 중소기업을 직접 연계하기 위해 산·학·연 협력을 통해 이공계 미취업자 현장연수사업, 청년채용 패키지사업, 신기술중소기업 인력지원사업 등을 추진하고 있습니다. 앞으로도 「중소기업인력지원특별법」의 취지에 따라 지속적으로 중소기업의 인력문제를 해결해 나갈 것입니다.

▲갈수록 치열해지는 국제경쟁을 감안하여 결국 중소기업이 나아갈 방향은 기술개발을 통한 경쟁력 확보입니다. 이와 관련하여 정부도 기업의 기술개발에 많은 관심을 기울여 왔다고 봅니다. 이번엔 기술개발과 관련하여 어떤 새로운 대책방향이 있습니까?

—이제 우리 기업들도 물품과 서비스를 글로벌 아웃소싱하는 비중이 높아지고 있습니다. 국내기업들이 해외시장에 진출하기 위해서가 아니라 국내에서도 국제경쟁에 직면하고 있는 것입니다. 사실 우리 중소기업들은 지금까지 해외의 선진 생산기술들을 따라잡는 노력과 상대적 저임금에 의존해 국내 판로를 확보하고 그것을 바탕으로 해외시장을 개척해 온 경향이 큼니다. 하지만 이제는 그 같은 방식이 작동하기가 점점 더 어려워지고 있습니다. 이러한 상황을 돌파하기 위해

서는 역시 시장을 선점할 수 있는 원천기술의 개발이 필요합니다.

정부는 앞으로 중소기업들의 시장선점형 기술개발 노력을 적극 지원하고자 합니다. 기술개발자금을 소규모 살포식보다는 규모 있게 집중적으로 지원하는 방식을 강화하여 중소기업들이 보다 장기적인 안목을 갖고 기술개발을 해 나갈 수 있도록 할 계획입니다.

그리고 대학과 정부출연연구기관의 기술이전을 더욱 권장해 나가겠습니다. 이를 위해 대학 및 출연연구소의 연구인력들이 자주 중소기업들의 현장에서 기술개발을 위해 같이 노력할 수 있도록 여건을 조성해 나가겠습니다. 국내에서의 산·학·연 공동기술개발뿐만 아니라 원천기술을 가지고 있는 해외와의 협력도 더욱 강화해 나갈 방침입니다.

▲중소기업이 기술개발을 해도 신제품을 판매하는 것이 또한 어렵습니다. 사실 기술개발을 유인하는 가장 좋은 시책은 기술개발의 성과가 분명함을 기업에게도 인식시키는 것입니다. 이러한 측면에서 중소기업들의 판로를 확장해 주는 정부 정책이 매우 중요하다고 생각합니다.

—신제품의 개발도 어렵지만 개발한 신제품을 판매하는 것 역시 중요한 일입니다. 정부는 브랜드 인지도가 상대적으로 낮은 중소기업들을 위하여 신기술제품인 증제도 등을 도입하고 있습니다만, 중소기업들이 독자적으로 신기술제품의 판로를 개척하는 것은 쉽지 않습니다.

이에 정부는 공공기관이 특정품목을 구매할 때 신기술인증제품이 있는 경우 신기술인증제품을 20% 이상 구매하는 것을 제도화할 계획입니다. 우선 산업자원부 관련 33개 공공기관을 대상으로 올해부터 실시하고, 내년부터는 151개 공공기관 및 지자체로까지 동 제도를 확산시켜 나갈 계획입니다.

이와 관련하여 감사원이 정부부처·공기업 등을 대상으로 신기술제품 구매실태에 대해 감사를 실시하고

있습니다. 정부투자기관 경영평가에 신기술제품구매 실적을 반영하는 방안도 추진중입니다. 현재 여러 부처에서 실시하고 있는 신기술제품인증기준과 절차 등을 수요자 중심으로 통합하는 방안도 추진되고 있습니다. 공공구매 종합관리시스템을 구축하여 신기술인증 제품에 대한 정보를 실시간으로 제공해 줄 계획입니다.

그 외에도 정부부처와 투자기관을 대상으로 한 구매 조건부 기술개발사업도 실시하고 있습니다. 대기업이 구매를 약속한 부품·소재·장비생산 중소기업들에게 투자하는 수급기업펀드도 조성해 나가는 등의 노력을 할 계획입니다.

▲중소기업들의 해외투자가 급증하고 있다는 언론 보도를 자주 접하게 됩니다. 특히 우리 경제의 산업공동화 우려와 더불어 문제가 제기되고 있습니다. 중소기업들의 해외투자 동향과 관련한 정부의 대응 방향을 알고 싶습니다.

– 올해 들어 지난 4월까지 중소기업의 해외투자 실적은 6억800만달러로 전년동기 대비 56% 증가하였고, 전체 투자에서 차지하는 비중도 44% 수준에 이릅니다. 이처럼 중소기업들의 해외투자가 증가하는 이유는 물론 중국 등에 비해 상대적으로 높은 국내의 인건비와 공장입지비용 등도 있겠지만 해외시장을 선점하기 위한 이유도 상당합니다.

이처럼 해외시장 개척을 위한 투자인 경우 투자가 이루어진 후에도 국내에서의 부품조달 등 국내 경제활동을 더 활발하게 하기도 합니다. 기업들이 현지시장과 낮은 생산비 등을 찾아 해외에 투자하는 것은 하나의 당연한 흐름이라고 할 것입니다.

이와 관련하여 정부는 해외에 투자하고자 하는 중소기업들의 애로사항들을 수렴하고 정보를 제공해 주는 노력도 하고 있습니다. 그러나 우리 중소기업들이 국내에서도 활발하게 투자활동을 하도록 기업환경을 조성해 나가는 것이 무엇보다도 중요합니다. 정부는 기업들의 국내투자가 활발히 이루어질 수 있도록 지금까

지 말씀드린 중소기업 관련 대책 외에도 기업규제 개선 등과 같은 노력을 통해 기업하기 좋은 환경을 갖추는 노력을 지속할 것입니다.

▲우리 국내에 글로벌 경쟁력을 갖춘 중소기업들이 많이 생겨나야 우리 경제가 지속 성장할 수 있을 것입니다. 마지막으로, 기술력에 바탕을 둔 국제경쟁력이 있는 중소기업들이 많이 생겨날 수 있도록 정부의 특별한 노력을 당부드립니다.

– 기술력에 바탕을 둔 글로벌 경쟁력을 갖추고 고용을 확대해 가는 혁신선도형 중소기업을 육성하는 것이 정부의 중소기업 대책의 중요한 목표입니다. 선진국의 경우 이러한 혁신선도형 중소기업이 전체 중소기업의 5% 수준이지만 우리는 이에 훨씬 못 미칩니다. 혁신선도형 중소기업이 전체 중소기업의 10% 수준이 되면 우리 경제는 고용창출과 수출 등의 측면에서 매우 건강한 경제라고 할 수 있습니다.

정부가 기술과 인력개발에 각별한 관심을 갖는 것도 이러한 혁신선도형 중소기업을 육성하기 위해서입니다. 대학·연구소 등에서 신기술을 갖고 창업하는 것을 적극 지원하고 연구개발 전문기업도 육성해 나가고자 합니다. 그리고 기술금융 분야를 선진국 수준으로 개선하여 훌륭한 신기술이 자금이 없어 사장되는 것도 방지해 나갈 것입니다. 또한 글로벌스타펀드 같은 것도 조성해서 가능성 있는 기업에 투자자금이 공급되도록 해 나갈 것입니다.

이와 같이 정부는 혁신선도 기업의 창출을 위해 R&D에 투자하고자 하는 기업에 대해서는 최대한 지원을 해 나가고자 합니다. 이는 새로운 중소기업이 국제시장에서 경쟁력을 확보해 나가야 우리 경제가 2만 달러 소득수준에 도달할 수 있기 때문입니다. 

갯 메 꽃

(*Calystegia Soldanella* Roem, et SCHULT)



신엽타완화(腎葉打碗花), 개메꽃이라고도 불리는 메꽃과의 여러해살이 풀이다.

우리나라 중부 이남의 바닷가 모래땅에 흔히 자라는 덩굴식물이다. 땅 위의 줄기는 50cm 안팎으로 뻗어 나가지만 땅 속 줄기는 옆으로 길게 2~3m까지 들어가며 굽은 나무 뿌리처럼 된다. 잎은 사람의 신장(腎臟)과 비슷한 모양이고 끝이 오목하거나 둥글며 가장자리에 물결 모양의 요철이 생긴 것도 있다. 5~7월에 분홍빛의 꽃을 피운다. 7~8월에

열매가 둥글게 익으며 검은 씨를 맺는다.

바닷가 은모래땅에 주로 자라는 이 갯메꽃은 한여름 피서철에 사람들이 물러오기 전 서둘러 꽃을 피우고 씨를 맺어 모래땅 속에 씨를 묻는다. 해수욕장이 아닌 곳에서는 좀 더 오래 아름다운 꽃을 볼 수 있다.

글·사진 / 김태정 한국야생화연구소장

산업의 뿌리 중소기업

－현황과 육성방안



16 중소기업의 경쟁력 강화 / 서영주

22 '중소기업부' 설치로 정책조정기능 강화를 / 이윤보

27 中企 특성에 맞는 맞춤형 정책 펼쳐야 / 윤현덕

31 국민소득 2만달러 달성의 핵심-중소기업 / 한기윤

35 잠재력 중시하는 일본의 중소기업정책 / 신창호

중소기업은 산업의 뿌리라고 한다. 그러나 중소제조업의 생산설비
가동률이 15개월째 60%대에 머물고, 내수부진에 원자재난까지
겹치면서 중소기업의 어려움이 가중되고 있다. 중소기업의 현황과
육성방안을 정책담당자와 전문가들에게 들어본다. <편집자 주>

중소기업의 경쟁력 강화



서영주 중소기업청 중소기업정책국장

중소기업 정책의 목표를 '혁신역량 제고 및 글로벌 경쟁력 강화'에 두고, 중소기업의 유형을 혁신선도형 중소기업, 중견자립형 중소기업, 소상공인으로 구분하여, 각 기업 유형별 성장단계에 따른 맞춤형 정책을 추진해 나갈 계획이다.

중소기업은 우리 경제의 근간으로, 전체 사업체수의 99.8%, 고용의 86.7%, 수출의 42.2%를 차지하는 등 국민경제에서 절대적 비중을 점하고 있다. 특히 지난 1997년 이후 2002년까지 외환위기 극복 과정에서 대기업 고용은 125만명이 감소한 반면, 중소기업은 고용이 212만명 증가하여 중소기업이 활발한 창업과 일자리 창출을 통해 경제 활력의 회복에 크게 기여하였음을 알 수 있다.

그러나 지난 세기말부터 10여년간 글로벌화의 빠른 진전과 중국경제의 부상 등 세계경제 환경의 급속한 변화에 따라 하도급 생산구조, 저임금 등으로 종래 우리 중소기업의 성장동력이 힘을 잃어가고 있다. 이로 인해 생산성 부진으로 성장성과 수익성이 지속적으로 저하되어 가는 구조적인 문제점이 계속 누적되어 오고 있다. 특히 중소기업의 투자가 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있는 상황

에서 중소기업의 해외진출은 증가하고 있어, 중소기업의 잠재역량마저 점차 둔화되고 있는 것이 아니냐는 우려가 제기되는 가운데 최근에는 경기침체로 중소기업의 어려움이 가중되고 있다.

이와 같은 상황을 종합적으로 고려할 때, 단기적으로는 중소기업 경기가 연착륙될 수 있도록 경영 안정을 유도하는 동시에, 중장기적으로는 새로운 성장동력을 찾아 잠재역량을 확충시키기 위한 체계적인 경쟁력 강화방안을 모색하는 것이 절실히 요구된다고 하겠다.

‘보호와 육성’에서 ‘경쟁과 협력’으로 정책방향 전환

그동안 정부는 자금·기술·인력·판로 등 분야별로 다양한 지원시책을 추진한 결과, 중소기업 부문의 고용창출 및 수출증대 등에 크게 기여하여 중소

기업의 외형적 성장기반을 구축한 것으로 평가된다. 그러나 보호·육성 위주의 경쟁제한적인 지원정책으로 인해 경쟁력 제고 등 질적 성장을 도모하는데는 미흡하였으며, 특히 ‘정책일몰’ 개념의 부재로 정책환경이 변화되어 감에도 이와 같은 지원정책들이 적기에 전환되지 못함에 따라, 결과적으로 중소기업 경쟁력 약화 요인이 되고 있다고 지적되고 있다. 또한 중소기업 유형 및 성장단계별로 차별화된 지원정책을 추진하지 못하고 모든 중소기업들에 대해 획일적으로 지원함에 따라 기업별 특성에 따른 선택적 지원의 부족이라는 한계를 나타내었다.

참여정부에서는 이러한 문제의식에 따라 중소기업 정책목표를 ‘혁신역량 제고 및 글로벌 경쟁력 강화’에 두고, ‘보호와 육성’에서 자율에 바탕을 둔 ‘경쟁과 협력’으로 정책기조를 전환하였다. 이를 위해 지원방식도 자금 등 직접지원에서 인프라 구축,

서비스 및 정보제공 등 간접지원 위주로 전환해 나갈 방침이다. 또한 중소기업의 유형을 혁신선도형 중소기업(신제품과 공정혁신이 가능한 자체 R&D 역량과 사업화 역량을 보유한 중소기업으로 5인 이상 중소기업 10만개의 2%인 2천개로 추정) 및 중견자립형 중소기업(제조업은 10인 이상, 서비스업은 5인 이상인 일반적 중소기업으로 약 30만개), 소상공인(제조업은 10인 미만, 서비스업은 5인 미만인 중소기업으로 약 260만개)으로 구분하여, 각 기업 유형별 성장단계에 따른 맞춤형 정책을 추진해 나가고자 한다.

우선, 혁신선도형 중소기업의 신기술창업 및 기술개발, 마케팅 활동을 체계적으로 지원하여 글로벌 기준에 맞는 세계시장 선도기업군으로 집중 육성해 나갈 것이다. 또한 중견자립형 중소기업은 창업활성화 및 구조개선을 통해 질적 성장을 유도하

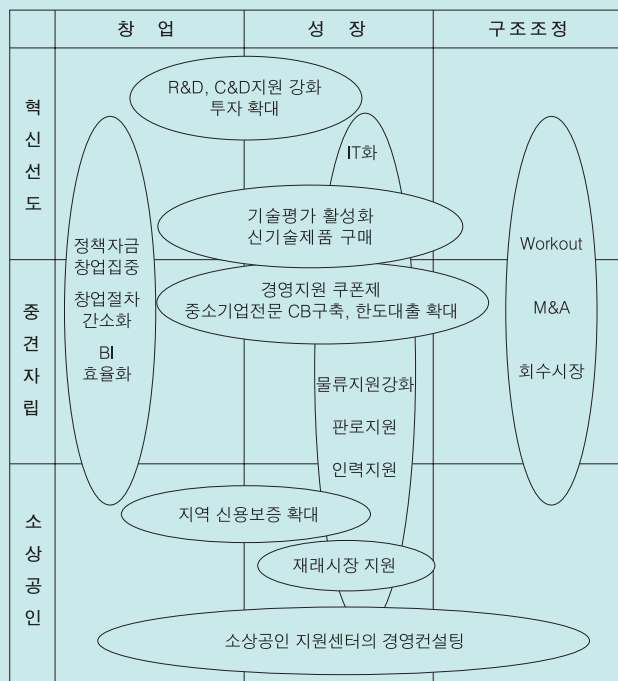
고, 그중 한계기업은 해외이전을 방지할 것이 아니라 신속한 사업전환을 유도하여 고부가가치 산업으로 대체 육성해 나갈 것이다. 아울러 소상공인에 대해서는 창업교육 및 경영혁신을 위한 다양한 지원을 통해 일자리 창출 및 지역경제 활력 회복에 기여할 수 있도록 해 나갈 계획이다.

기업유형에 따른 성장단계별 정책은 좌측의 그림과 같이 요약될 수 있다. 그림에서 보는 바와 같이 정책의 성격이 기업 유형과 성장단계에 따라 명확히 구분되지 못하고 중복되는 측면이 있으나, 이하에서는 기업 유형별 성장단계에 따라 중점 지원하고자 하는 정책의 성격을 분류하여 설명하고자 한다.

혁신선도형 중소기업은 기술혁신만으로 성장 가능케

혁신선도형 중소기업에 대한 정책은 ‘선택과 집중’이라는 전략하에 혁신능력이 우수한 기업을 입체적인 종합 지원을 통해 세

〈그림〉기업 유형별·성장단계별 정책방안



대·중소기업 간 공정한 경쟁·협력
지역혁신체계(RIS)를 통한 지방중소기업 육성

혁신선도형 중소기업이 기술혁신만으로
성장이 가능하도록 별도의 특화된 정책을
추진하고, 중견자립형 중소기업의 자생력
배양을 위해 생산·경영 구조를 선진형으로
개선하며, 소상공인이 고용창출과 균형발전의
기반이 되도록 지역별·업종별 특성화된
지원을 강화해 나갈 것이다.

계적인 전문 대기업으로 성장해 나갈 수 있도록 하는 데 중점을 둘 것이다. 창업초기 단계에서는 선도 중소기업으로 발전을 위한 기업가정신(Entrepreneurship)의 체계적인 함양과 신기술의 원활한 사업화를 위한 인프라 조성에 주력할 것이다.

우선, 'High Risk-High Return'형의 혁신선도형 창업기업에 대한 원활한 자금공급을 위하여 선진화된 기술평가 모형의 개발 등을 통해 기술신보 및 기술거래소 등 기술평가기관의 전문성을 강화하고, 혁신선도형 중소기업에 대한 안정적인 투자자금 공급을 위해 창업투자조합에 전문적으로 출자하는 1조원 규모의 '모태펀드'(Fund of Funds)를 조성해 나갈 것이다.

혁신선도형 중소기업의 기술경쟁력 향상을 위해서는 기술개발에 필요한 자금의 공급을 확대하고, 기술인력 및 연구설비에 대한 데이터베이스 구축 및 공동활동을 지원하는 등 R&D 지원을 확대해 나가는 동시에, 디자인혁신센터 등을 통해 창의개발(C&D : Creation & Development) 지원도 확대해 나갈 것이다. 또한 창업대학원 운영 지원을 통해 건전한 기업가정신에 대한 체계적 교육을 포함한 전문 창업교육을 확대하고, 혁신기업의 원활한 생산입지 공급을 위해 생산형 창업보육센터(BI : Business Incubator) 공급을 확충하는 등 혁신선도형 중소기업의 창업기반을 강화할 것이다.

성장·성숙단계에서는 혁신능력이 검증된 기업에 대해 추가 성장에 필요한 고급인력 및 투자자금의

원활한 공급과 함께, 기술개발과 연계한 신제품 구매 및 해외시장 개척을 집중 지원하여 글로벌 선도기업으로 육성하는 데 중점을 두고 정책을 추진할 것이다. 혁신선도형 중소기업에 필요한 연구인력 확보를 위해서는, R&D 전문인력이 혁신기업에 유입될 수 있도록 전문연구요원의 중소기업 우선 배정 등 제도개선을 추진하고, 산·학 협력을 통해 고급 기술인력을 양성하고 이들이 혁신기업으로 공급될 수 있도록 적극 지원할 계획이다.

성장단계에 진입한 혁신형 중소기업의 자생력 확보를 위해서는 직접금융을 통한 자금조달의 기회가 확충될 필요가 있다. 이를 위해 거래소 시장과의 통합시 코스닥 시장의 독자적 운영을 확보하여 미래 가치 중심의 기술주 시장으로의 위상을 확립하고 관련 규제를 개선하여 직접금융 조달시장으로의 기능을 더욱 활성화시켜야 할 것이다. 이와 함께 미국과 같이 벤처캐피탈이 혁신기업을 육성해 나갈 수 있도록 벤처캐피탈의 투자역량을 강화하고 신뢰성을 제고하여 건전한 투자시장 환경을 조성하고, 이를 실현할 제도적 기반을 마련하는 한편, 중소기업 투자 사모펀드에 대한 출자도 병행하여 융자 중심의 자금지원에서 투자지원을 확대하는 방향으로 자금지원 방식을 개선해 나갈 계획이다.

또한 공공기관의 신기술제품 구매를 대폭 확대하고, 구매조건부 기술개발을 대기업 및 주요 공기업으로 확산하는 한편, 미국의 '중소기업 기술혁신 촉진 프로그램'(SBIR : Small Business Innovation Research) 제도와 같이 공공기관 R&D 예산은 일정비율 이상 혁신기업의 기술개발을 지원하는 데 쓰일 수 있도록 범정부적 기술혁신 지원체제를 구축해 나갈 것이다. 특히 세계 일류의 글로벌 스타기업으로 육성 가능한 혁신기업에 대해서는 선택과 집중을 통해 R&D·디자인·해외마케팅 등 모든 분야에 대해 해결해 주는 집중형 종합성장 프로그램을 제공할 계획이다.

구조조정·퇴출단계에서는 핵심역량을 결합하여 규모의 경제를 달성하고 새로운 성장을 도모하도록

하거나, 퇴출로 인해 그간 개발된 신기술이 사장되는 것을 방지하기 위해 M&A가 활성화될 수 있는 시장환경을 조성해 나갈 것이다. 벤처기업 주식교환제도 및 합병절차 간소화 등 M&A를 활성화하기 위한 제도개선 방안을 지난해 마련하고 올해 상반기에 법령 개정 등 후속조치를 완료하였다.

이러한 M&A 제도개선 사항이 시장에서 작동될 수 있도록 투자자의 M&A시장 참여를 유인할 제도개선을 추가적으로 추진할 계획이다. 그 주요한 내용으로는, M&A시 신용보증기관의 채무조정을 허용하고, 주식교환제도를 상장·등록 벤처기업에도 확대 적용하고 주식매수청구권 행사가 가능한 주주의 범위를 제한하는 한편, 창투사가 일정기간 이상 투자한 기업에 대해서는 일시적 경영지배를 허용하는 등 보다 원활한 구조조정 활동을 유도해 나갈 방침이다. 아울러 시장의 투자기능을 통해 부실기업의 합병·퇴출 등 체계적인 구조조정을 수행하고, 혁신기업에 대한 채투자를 유도하기 위해 '부실자산 인수 전문펀드'(Distressed Fund)도 조성해 나갈 계획이다.

중견자립형 중소기업은

생산·경영구조를 선진형으로 개선

중견자립형 중소기업에 대한 정책은 중소기업의 원활한 창업과 구조고도화를 통해 지속적인 성장을 유도해 나갈 수 있는 지원인프라 구축에 중점을 둘 것이다. 창업초기 단계에서는 중소기업에 대한 청년층의 인식을 개선하고, 원활한 창업을 유도하기 위한 입지적·제도적 기반 조성에 주력할 계획이다.

이를 위해 청소년 비즈쿨 및 대학생 창업동아리 운용 등을 통해 청년층의 중소기업에 대한 긍정적 인식을 제고시키고 창업의 동기부여를 확대하는 한편, 대학내 창업 인큐베이터의 보육기능을 강화하여 실질적인 청년 창업의 요람으로 육성할 예정이다. 그리고 지난 4월에 실시한 민간합동 창업실태조사 결과를 토대로 창업관련 규제를 합리적으로 개선하고 현행 40일 이상 소요되는 공장창업 절차

를 획기적으로 단축할 계획이다. 아울러 지식기반 서비스업의 입지공급을 강화하고 중소기업 서비스업 범위를 확대하여 고부가가치 분야의 창업을 활성화해 나갈 것이다. 또한 창업초기 기업일수록 개인대출 비중이 높고, 매출액 중심의 보증심사로 인해 자금조달이 어렵다는 점을 감안하여 창업초기 기업에 대해 정책자금을 집중 지원하고, 사업타당성 평가 등을 통해 창업초기 기업에 대한 무담보대출을 활성화해 나갈 것이다.

성장·성숙단계에서는 성장단계 진입에 따라 직면하게 되는 시설투자 및 제품향상에 필요한 자금공급, 생산성 향상, 인력확보 및 판로확대를 위한 문제해결에 정책의 초점을 두고 추진해 나갈 것이다.

첫째, 금융부문을 보면 중소기업 대출규모는 230조원 이상으로 증가 추세에 있으며, 금리도 6%대에서 안정세를 유지하고 있다. 그러나 원자재난 등 예기치 못한 외부충격으로 인해 자금수요가 급증하고, 연체율 상승으로 인해 각 은행이 여신심사를 강화하여 우량 중소기업은 오히려 대출이 용이해지는 반면, 담보력 및 신용도가 취약한 중소기업은 만기연장이나 신규 대출이 곤란하여 자금조달의 어려움이 가중되고 있는 실정이다.

또한 중소기업에 대한 대출도 서비스업에 대한 대출이 크게 증가하여 중소제조업의 자금난은 오히려 심화되고 있으며, 수출기업과 내수기업 간 양극화 현상이 지속됨에 따라 내수 의존도가 높은 기업은 수익성이 악화되고 자금조달도 어려워지는 이중고에 처해 있는 상황이다. 이처럼 경기가 악화될수록 중소기업의 자금조달이 어려워지는 이유는 중소기업 특성에 맞는 금융시스템이 제대로 정착되지 못한 것과 중소기업에 대한 정보부족으로 신용여신을 활성화할 수 있는 기반조성이 미흡했던 때문이라 할 수 있다. 최근의 실태조사에서 중소기업의 71%는 회계투명성이 높다고 한 반면, 금융기관은 3.9%만이 회계투명성이 높다고 응답한 것도 이러한 인식의 차이를 잘 말해 주고 있다. 또한 금융기관 임직원의 97.9%는 중소기업 신용정보에 대해 양

적·질적인 측면에서 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다.

따라서 정책자금은 민간금융과 차별화하여 시중 은행으로부터 자금조달이 용이한 기업은 지원대상에서 제외해 나가는 동시에, 시중은행이 취급하기 어려운 장기시설투자 및 개발기술사업화자금 등을 중심으로 직접대출을 확대해 나갈 것이다. 아울러 중소기업전문 기업신용정보회사의 설립, 위탁보증제도의 확대 운용, 대출만기의 장기화 및 한도대출 활성화 등을 통해 중소기업에 대한 신용여신 여건을 개선해 나갈 계획이다.

둘째, 중소기업의 생산성 향상을 위해 현장애로 해소 위주의 단발성 지도를 지양하고, 중소기업별로 자동화·정보화·인력구조 고도화 관련 종합진단을 통해 구조개선 과제를 발굴하여 지원해 나가는 '생산구조 고도화 종합컨설팅 사업'을 추진해 나갈 것이다. 이 사업은 전문기관을 활용하여 매년 1천개 기업에 대해 종합컨설팅을 수행하고 진단 결과에 따라 중소기업 구조개선자금의 집행 및 사후관리를 추진함으로써 정책자금의 효과성도 극대화해 나갈 계획이다. 이와 함께 민간의 컨설팅회사 및 회계법인·법무법인 등을 통해 수준 높은 경영지원서비스를 공급받을 수 있도록 경영지원 쿠폰제를 실시하고, 컨설팅 지원과 세제 및 금융 지원을 연계하는 방안도 강구해 나갈 방침이다.

셋째, 최근 청년실업 등으로 사회 전반의 실업률이 증가하면서도 중소기업 부문에 14만명의 인력부족이 발생하는 인력난 해소를 위해 중소기업에 대한 사회적인 인식 제고와 함께, 복지수준 향상 및 작업환경 개선 등을 통해 인력유입 여건을 조성해 나가고, 중소기업에 맞는 인력수급 대책도 마련해 나갈 것이다. 중소기업에 대한 인식개선을 위해서는 중소기업을 소재로 하는 드라마 및 성공 다큐멘터리를 제작·방영하고, 대학생의 중소기업 체험활동을 확대해 나갈 것이다.

또한 중소기업의 인력유입 여건 개선을 위해서는 중소기업 장기근속 근로자에 대한 세제지원 및 국

민주택 특별분양, 대학생 자녀 학자금 지원 등을 통해 복지수준 향상을 도모하는 동시에, 직무기피요인 해소를 위한 시설·장비개발 지원 및 위험·유해요인 제거 클린사업 등을 통해 근무환경을 지속적으로 개선해 나갈 것이다.

원활한 인력수급을 위해서 중소기업들을 업종·지역별로 종합 진단하고 업계와 대학 등이 연계하여 공동 훈련·채용하는 청년채용패키지 사업 등 산학협력을 통한 맞춤형 인력 양성·공급 시스템을 구축하고, 산업기능요원 및 외국인 근로자 고용정책을 통한 안정적인 국내외 인력활용도 지원할 것이다.

넷째, 최근 내수부진 등으로 판로확보에 어려움을 겪는 내수 중소기업에 대해서는 공공기관의 구매를 강화해 나가는 동시에, 소비자인지도 제고 및 홍보 강화, 자체 판매 공간의 확보를 지원할 계획이다. 단체수의계약 등 경쟁제한적 정책은 중소기업 간 경쟁제도로 점차 전환해 나가는 동시에, 공공구매제도의 실효성을 제고하기 위해 시정조치 권고 등 이행력을 강화하고 소액 의무 공공구매 한도를 높이는 등 제도개선을 추진할 것이다. 또한 홈쇼핑 및 언론매체를 통한 적극적인 홍보사업을 전개하는 한편, 장기적으로는 중소기업제품 전담판매 CATV 채널을 확보하여 소비자의 인지도 미흡 등으로 인한 판로 개척의 한계를 극복하기 위한 정책도 추진할 방침이다.

아울러 내수 위주 중소기업의 수출기업화사업을 지속 확대하고, 수출 초보기업의 해외시장 개척과 정에서의 시행착오를 최소화하기 위해 수출대행사업을 강화해 나가는 한편, 수출지원센터를 통해 지역별·업종별 'Export Club'을 구성하여 수출경험과 노하우를 사회적으로 공유할 수 있는 시스템을 마련해 나갈 것이다. 이와 함께 해외 유명전시회 참가 등 시장개척사업도 강화하고, 월마트 등 해외유통망 납품 및 국제조달시장 진출을 지원하여 수출경로의 다변화도 유도해 나갈 것이다.

구조조정·퇴출단계에서는 한계기업의 퇴출장벽을 완화해 나감으로써 사업전환을 촉진해 나가고,

해외이전이 불가피한 기업의 경우 성공률을 제고하기 위해 사전 정보제공 활동 및 현지지원 기능을 강화해 나갈 것이다. 올해 안에 ‘중소기업 사업전환 촉진법’ 제정을 통해 신속한 사업전환체계를 구축하고, 유휴설비 및 공장 매각, 근로자 재교육 등 사업전환에 따른 부담완화 방안을 마련해 나갈 것이다. 또한 해외진출 희망 기업에 대한 사전 정보제공 등 자문 역할을 제고해 나가는 한편, 중소기업이 집중적으로 진출하고 있는 중국 현지에 중소기업 지원센터를 설립하여 체계적인 현지지원도 한층 강화해 나갈 것이다. 또한 현재 조성중인 개성공단에 중소기업의 안정적인 입주 및 경영지원 방안도 강구해 나갈 계획이다.

소상공인은 고용창출·균형발전의 기반되게

지역경제의 기초가 되는 소상공인이 지역경제 활성화 및 일자리 창출에 기여할 수 있도록 안정적인 경영 및 창업을 지원할 계획이다. 소상공인은 전체 중소기업의 88%, 고용인원 514만명으로 중소기업에서 차지하는 비중과 지원수요는 매우 크나, 이에 비해 지원인프라 및 정책 프로그램은 상대적으로 미흡한 수준이다. 특히 소상공인에 대한 자금지원은 수요에 비해 절대적으로 부족한 상황으로, 지방중소기업 육성자금과 소상공인 지원자금을 통합하여 소상공인에 대한 정책자금 지원을 확대해 나갈 계획이다.

또한 소상공인지원센터의 기능을 보강하여, 기존의 지원자금 배분기능 중심에서 창업적성 검사 및 지역상권 분석 등 지역별 경영여건에 맞는 컨설팅 기능을 강화하고, 다양한 창업교육 및 재활지원 프로그램을 제공할 것이다. 아울러 소상공인들의 중요한 판로 기능을 수행하는 재래시장은 2007년까지 1,400여개 재래시장의 시설현대화 및 환경개선을 추진하여 소비자가 찾아오는 시장으로 전환하고, 재래시장 인터넷 쇼핑몰 및 전자상거래 체계를 구축하여 재래시장의 e-비즈니스를 확산하는 등 경영혁신을 통해 경쟁력을 강화해 나갈 것이다.

공정경쟁·협력관계·지역혁신체계 등을 통해 경쟁력 제고

우리 중소기업이 국민소득 2만달러 시대를 향한 성장동력의 원천이 되기 위해서는 이제 더 이상 ‘보호의 대상’이 아닌 ‘혁신의 주체’로서 인식되어야 하며, ‘글로벌 경쟁력 강화’라는 방향성을 공유하고 민관이 함께 노력해 나가야 한다. 이를 위해서는 대·중소기업 간 불균형 해소 및 중소기업 간 경쟁체제 확립을 통해 시장친화적 환경을 조성하고, 성장잠재력이 큰 중소기업이 세계 일류기업으로 커 나갈 수 있도록 근본적인 경쟁력 향상에 중점 노력하여야 할 것이다.

과거에는 대기업과 중소기업 간 수직적 하도급 관계가 중소기업의 성장원천이었다면, 이제는 대기업과 중소기업이 상생 발전할 수 있는 수평적 협력기반을 조성하여야 할 것이다. 이에 정부는 올해중 ‘대·중소기업 협력위원회’를 상설화하고, ‘대·중소기업 협력지원센터’를 설립하여 전략적 제휴 및 공동기술개발을 강화하는 한편, 공정한 하도급 거래질서를 정착시키기 위한 논의체계를 구축함으로써 상호간 자율적 협력기반을 조성해 나갈 것이다.

또한 오늘날 글로벌화의 진전에 따라 경쟁의 흐름이 국가간 경쟁에서 지역간·클러스터간 경쟁으로 전환됨에 따라 지역혁신체계(RIS)를 구축하기 위한 경제주체 간 협력을 강화해 나가야 한다. 특히 지역혁신체계를 통한 협력이 국가경쟁력을 좌우하게 됨에 따라 지방중소기업을 중심으로 대학·연구소와의 상호 연계를 통해 기술혁신이 일상화될 수 있는 산·학·연 협력 네트워크를 구축하여 지속적으로 성장가능한 자생적 발전역량을 확보하여야 할 것이다. 이러한 기반 위에 중소기업의 혁신능력을 지속적으로 제고해 나갈 때 우리 경제는 혁신주도형으로 전환되어, 보다 활발한 창업과 기업성장을 통한 고용창출 증대와 함께 국가경쟁력을 강화해 나갈 수 있을 것이다. ■

‘중소기업부’ 설치로 정책조정기능 강화를



이윤보 건국대학교 경영대학 교수
(yblee@konkuk.ac.kr)

지식경제사회로의 전환에 대응한 중소기업 지식집약화를 위해서는 정책자금의 성격을 보다 세분화하여 지식경제와 관련한 경영혁신활동을 중점 지원할 필요가 있다. 이러한 예산 편성기능과의 직접적인 연계를 위해 정책자금은 특정한 정책 목표와 명확한 우선순위에 의해 지원되어야 한다.

중소기업이 우리 경제에서 차지하는 비중과 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 제조업·유통업·서비스업 등 국민경제의 광범위한 분야에 걸쳐 중요한 역할을 담당할 뿐만 아니라 경제력 집중을 방지하고 중산층을 확대함으로써 정치·경제·사회적 안정 기조를 강화해 지속적인 성장기반을 제공하고 있다. 나아가 산업구조를 고도화하고 국가 균형발전에도 크게 기여하고 있다. 또한 신규 노동력을 흡수하는 고용창출을 이룸으로써 최근 심각하게 문제되고 있는 실업 해소에 기여하고 다품종 소량생산을 통한 소비자의 다양한 욕구변화에 기민하게 대응하고 있다. 특히 21세기를 맞아 중소기업의 새로운 역할과 기대는 더욱 커져 가고 있으

며, 혁신주체로서 중소기업은 국민경제의 핵심이라고 할 수 있다.

그러나 최근 세계경제 회복과 수출의 호조에도 불구하고 대외적으로 고유가와 원자재 가격급등 및 수급불안, 원화가치 상승으로 인한 환리스크 등이 우리 경제의 발목을 잡고 있다. 또한 대내적으로는 소비와 투자 부진으로 성장동력이 갈수록 약해지고 있으며 이러한 상황을 타개하기 위한 중소기업의 육성은 그 중요성을 더해 가고 있다.

여기에서는 이러한 점을 근거로 해 21세기를 주도할 중소기업의 육성방안을 제언하고자 한다.

중소기업 정책자금 운용체계 개선해야

중소기업청은 향후 중소기업의 비전을 ‘21세기의 창조적 성장엔진으로서의 중소기업’으로 보고 국민경제의 균형발전이란 이념 아래 중소기업을 보

◇이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

호 육성하고 자조노력을 강화해 나가는 시책방향을 제시하고 있다. 이를 위해서 금융과 설비 등 양적(hard) 자원 중심의 지원에서 점차 인력·기술·판로·정보·지식·교육 등 질적(soft) 자원에 대한 지원강화 방안을 제시하고 있는데, 이와 관련하여 중소기업 육성을 위한 방안을 제시해 본다.

중소기업 문제는 최종적으로는 자금으로 귀착되므로 중소기업정책 수단 중 먼저 말할 수 있는 것은 정책자금 운용체계를 개선해 나가야 한다는 것이다. 지금까지 중소기업정책자금은 구조개선자금과 경영안정자금이 큰 비중을 차지했지만, 지식경제사회로의 전환에 대한 중소기업 지식집약화를 위해서는 정책자금의 성격을 보다 세분화하여 지식경제와 관련한 경영혁신활동을 중점 지원할 필요가 있다.

이를 위한 예산 편성기능과의 직접적인 연계를 위해서 정책자금은 특정한 정책 목표와 명확한 우선순위에 의해 지원되어야 한다. 이러한 정책자금 지원체계에서 그 핵심은 이용 편의성과 함께 적절한 규모의 필요자금에 대한 적시성 있고 기업 친화적인 형태를 갖추는 방안을 마련해 나가야 한다.

또한 영세소기업·창업기업에 대한 자금공급을 원활화해야 한다. 중소기업 중 절대다수를 차지하고 있는 영세소기업과 창업기업에 대한 자금공급 원활화는 중소기업 육성을 위해 가장 중요한 정책 수단의 하나이다. 현재 시중은행들이 신용도가 높고 담보력이 있는 우량중소기업에 대한 대출은 확대하고 있으나, 신용력이 취약한 영세소기업·창업기업 등에 대한 대출은 기피하고 있다. 따라서 영세소기업에 대한 경영 및 회계의 투명성을 높여 나가도록 지도 및 컨설팅 제공과 각종 지원책 마련이 필요하다.

정부가 영세소기업 및 창업기업에 대하여 정책금융기관을 통해 대출이 확대될 수 있도록 신용보증 한도확대 등 정책적 지원을 강화하고, 자금공급 주체인 금융기관에서는 이들 기업에 대한 신용평가를 제고해야 한다.

중소기업 조세지원제도의 실효성도 제고해야 한

다. 아무리 좋은 제도라 해도 현실과 괴리된 실효성이 없는 법이나 제도는 탁상공론에 불과하다. 특히 합리적인 중소기업 조세지원제도를 운용하기 위해서는 효율성과 효과성을 분석하여 중소기업 조세지원제도의 개선방안을 모색해 나가야 하는데, 이를 위해 다음과 같은 제언을 할 수 있다.

첫째, 법인세율을 인하해야 한다. 정부는 기업의 투자촉진을 통해 극심한 내수침체를 극복하고 선진국의 세율인하 경쟁에 뒤지지 않기 위해 2003년말 법인세 인하를 단행했다. 그러나 시행시기가 당초 논의되던 2005년에서 2006년으로 1년 연장됨으로써 조기투자 유발효과는 불투명한 실정이다. 특히 별도의 대안 없이 대다수 중소기업이 혜택을 받던 '중소기업특별세액 감면'의 감면율을 축소함으로써 영세중소기업의 세금부담은 급증할 것으로 예상된다. 따라서 각종 조세지원제도의 실효성 제고 및 극심한 경영난을 겪고 있는 중소기업을 위해 최저세율을 인하해야 한다.

둘째, 중소기업의 수도권 과밀억제권역내 투자시 신규·증설분에 대해서 세액공제를 허용하고, 수도권권을 포함한 대도시 지역내 공장에 대한 지방세 비용부담 완화를 추진해야 한다.

셋째, 경쟁력 강화라는 정책적 목표를 위해 세제 지원의 필요성이 큰 부분에 대해서는 중복지원을 허용해야 한다. 즉, 연구 및 인력개발을 위한 지원세제, 각종 설비투자 촉진을 위한 지원세제 등의 세액공제제도와 창업 중소기업에 대한 세액감면 등의 세액감면제도 간의 중복지원을 허용하는 방안도 검토해야 한다.

인력난 해소방안 적극 강구를

우리나라 중소기업의 인력난은 근본적으로 중소기업의 열악한 근무환경과 정부정책에서 비롯된다. 노동시장의 인력 배분이 대기업 우선으로 이루어짐에 따라 중소기업의 인력난이 발생하는 것이다. 따라서 이의 해소방안은 우선, 노동시장에서의 공급 측면을 확대하고, 중소기업의 임금·근로조건·복지

여러 부처에 분산된 중소기업 지원기능 및 정책에 대한 실질적 조정기능을 강화할 수 있는 '중소기업부'를 설치해야 한다. 나아가 대통령 비서실에 '중소기업 전담 수석비서관'을 신설하여 중소기업부와 관계부처 간의 긴밀한 협조를 강화하고 유사업무의 효율적인 조정·통합을 도모해 나갈 필요도 있다.

등의 근로환경을 개선하며, 교육훈련에 의한 인력 양성과 개발을 강화해 나가야 한다. 또한 외국인산업연수생의 적절한 배치나 병역특례요원의 중소기업 배치강화 그리고 임금이나 복지수준을 향상시키기 위한 세계상의 지원이나 정책자금의 지원 등이 요구된다.

특히, 주5일근무제 등 중소기업에 대한 영향이 클 것으로 예상되는 새로운 시책이나 제도에 대한 대비책을 마련하여 정보제공 및 지도·홍보 활동을 강화해 나가야 한다.

기술 및 판로 지원을 확대하는 것도 중요하다. 오늘날 중소기업은 낙후된 기술력과 판매난으로 많은 어려움을 겪고 있다. 또한 전통적 생산요소뿐 아니라 신기술과 아이디어가 부가가치 원천으로서의 중요성이 더해 감에 따라 중소기업의 기술혁신이 경쟁력 강화의 핵심요소로 부각되고 있다. 따라서 중소기업의 핵심기술 개발에 대한 공동기술개발 사업비 지원을 확대하여 개별업체 차원에서 수행하기 힘든 과급효과가 큰 과제에 대해 대학 및 연구기관과의 업무협정을 체결하여 공동으로 필요한 기술개발사업을 추진해야 한다.

이외에 기술혁신형 중소기업(INNO-BIZ)의 '업종별 공동부설연구소'를 설립하는 한편, 기업 간 공동연구개발 과제를 발굴하고 해외우수기술의 도입을 적극 지원해야 한다.

판로 다변화 및 시장적응력 제고를 위해 중소기업도 하도급판매에 대한 의존도를 낮추고 독자적인

판로를 적극적으로 모색하는 기업에 대한 지원을 강화해야 한다. 또한 내수에 안주하는 판매전략을 지양하고 수출판로 개척 등을 위한 과감하고 진취적인 노력을 경주해 나갈 수 있도록 하며, 강한 혁신지향성과 고객의 욕구변화를 실시간으로 파악하여 시장창조형 중소기업으로 변모해 나가는 기업에 대한 지원을 강화해 나가야 한다.

중소기업의 지식·정보화를 촉진하는 것도 빼놓을 수 없다. 지식기반경제는 지식이 생산과 경쟁력을 결정하는 요인이 될 뿐만 아니라 지식의 성공적 창출 및 활용 여부가 성장의 중요한 전제로 작용한다. 이처럼 정보와 지식이 부 창출의 핵심자원이 됨에 따라서 지식에 의한 부가가치 창출 역량을 갖추지 못한 중소기업의 퇴출현상은 가속화되고 후발개도국의 추격으로 인한 한계적 생존에 직면하게 될 수 있다. 따라서 경쟁력 강화를 위해 지식자산의 확충, 네트워킹, 전략적 제휴·협력, IT기술 활용 등 적극적인 변신을 모색하는 기업에 최대한의 지원을 해나가야 하는데 이를 위해 다음과 같은 제언을 할 수 있다.

첫째, 오늘날은 인터넷을 포함한 정보통신의 발전이 가속화됨에 따라 정보화는 생산성 향상과 거래비용 절감 등 기업의 경쟁력 확보를 위한 주요수단으로 부각되고 있다. 따라서 전자상거래 비용 절고 및 e-비즈니스 커뮤니티 구축으로 정보화 인프라 구축이 실질적인 업무활용과 연계될 수 있도록 중소기업이 쉽게 활용할 수 있는 기업간 문서교환 및 전자거래 보안/인증체계 개발에 대한 자금지원을 강화해 나가야 한다.

둘째, 중소기업이 도입한 정보화 소프트웨어를 효과적으로 활용하기 위한 지속적인 유지보수 및 컨설팅 체계를 구축하고 IT 민간교육기관, 전문학교 등과 업체와의 연계를 통한 현장밀착형 맞춤형 교육을 확대함으로써 중소기업 IT전문인력 양성 확대 및 고급화를 추진해야 한다.

셋째, 교육능력이 부족한 중소기업체의 필요사항 분석에 따라 개별 중소기업이 필요로 하는 제반사



향을 협의, 분석하여 중소기업의 교육환경 개선과 교육인프라가 부족한 개별 중소기업에 대한 시설지원체계를 강화해 나가야 한다.

‘중소기업부’ 설치로 정책조정기능 강화해야

통계청 「사업체 기초통계조사 보고서」(2003)에 의하면, 현재 우리나라의 전체 사업체수는 313만 1,963개이며, 이 중 중소기업은 306만5,244개로 나타나 있다. 고용인원은 1,039만명으로 전체의 86.7%를 차지하며, 부가가치 창출과 수출 등에서도 40% 넘게 기여하고 있다.

이러한 중소기업의 중요성은 모두가 인식하고 있음에도 불구하고, 이를 정책적으로 지원하기 위한 실시체계가 그 중요성에 비해 미약하다고 본다. 따라서 여러 부처에 분산된 중소기업 지원기능 및 정책에 대한 실질적 조정기능을 강화할 수 있는 ‘중소기업부’를 설치해야 한다. 이로써 중소기업 지원정책의 중복과 혼란 등 행정의 비효율성을 해소하여

중소기업에 대한 서비스 전달체계를 개선하고 산업정책을 담당하는 타 부처와 동등한 위치에서 중소기업 지원정책을 수립·집행할 수 있게 된다.

나아가 대통령 비서실에 ‘중소기업 전담 수석비서’ 신설을 통해 중소기업부와 관계부처 간의 긴밀한 협조를 강화하며, 유사업무의 효율적인 조정·통합을 도모하고, 중소기업 지원시책의 추진상황을 수시로 점검함과 동시에 개선사항을 발굴·보완하는 것도 필요하다.

지금까지 우리나라 중소기업정책 입안은 산업정책적 관점에서 위로부터 출발되어 온 것이 현실이다. 그러나 앞으로의 중소기업정책 입안은 중소기업이 당면하고 있는 경영상의 어려움과 문제에서 출발하여야 한다. 따라서 중소기업자의 의견을 정책에 반영하기 위한 다양한 의견수렴 채널을 구축하고 시의성 없는 시책의 폐지와 시책운영의 문제점 개선 및 중소기업정책에 관한 홍보활동을 강화하여 다수의 중소기업자가 정부의 정책의지를 확인

하고 참여할 수 있도록 유도해야 한다.

여기서 중소기업정책의 입안과 집행권한을 지방자치단체로 이행하기보다는 지방중소기업청의 전문성을 살려 중소기업 의견수렴의 창을 확대해 나가야 한다. 그리고 정기적으로 중소기업자대회 개최와 중소기업백서를 발간하여 중소기업의 동향과 문제점을 연례적으로 점검하고, 평가·보정해 나가야 한다.

대·중소기업 상생을 위한 협력도 강화해 나가야 한다. 중소기업 문제는 대기업과의 상대적 관점에서 논의되는 문제이므로 대·중소기업 간의 협력강화는 국가경제의 성장과 발전을 위해서도 필요 불가결한 것이다. 이와 관련한 대기업과 중소기업 간 상생경영기반 구축을 위해서 다음과 같은 제언을 해 본다.

첫째, 대기업은 납품단가, 품질·정도 그리고 결제조건 등에서 중소기업이 불이익을 받지 않도록 노력하고 중소기업은 품질향상을 위한 시스템을 구축하도록 해야 한다.

둘째, 부품·소재 산업의 발전을 위한 공동기술협력에 노력하고, 대기업은 비용상승분을 중소기업에 전가하지 않도록 하며, 일자리 창출 및 청년실업난 해소에 적극적으로 동참해 나가야 한다. 이를 위해 대기업과 중소기업 간 실질적 협력강화를 위해 전자·자동차·유통·건설 등 주요 업종을 중심으로 업종별 분과위원회를 설치하여 구체적인 실천계획을 마련해야 한다.

셋째, 대기업과 중소기업의 임금안정, 지역경제 회생을 위한 지방순회 간담회 개최, 중소기업 신기술제품 구매 활성화 지원 및 대기업 퇴직경영자 자원봉사은행 설립·운영 등을 적극적으로 추진해야 한다.

마지막으로, 중소기업 간 공동사업조직인 협동조합을 변화된 환경에 부응하는 실질적으로 전문화·특성화된 사업 소조합 중심으로 재편할 필요도 있다. 또한 대·중소기업 간 새로운 협력체제 구축을 위하여 기업협력활동지원센터를 설립하며, 상호 신

뢰에 기반한 동반성장 기반을 조성해 나가야 한다.

이상에서 우리나라 중소기업에 대한 육성방안을 개략적으로 제언해 보았지만, 부분적으로는 이미 수없이 논의된 내용도 있다. 경제주체로서의 중소기업의 성장발전은 궁극적으로는 중소기업 스스로의 책무이며, 특히 경영자를 비롯한 중소기업 이해관계자의 책무이다. 그러나 중소기업은 국가경제의 생산주체이고 고용창출자이다. 시대의 변화에 맞는 인식으로 중소기업의 역할을 재조명하여 역할과 기능에 맞는 정책방향 설정, 정책수단 선정 그리고 실시기관에 대한 재검토가 필요한 시점에 와 있다고 본다. ■

中企 특성에 맞는 맞춤형 정책 펼쳐야



윤현덕 숭실대학교 벤처중소기업학부 교수
(hdyun@ssu.ac.kr)

중소기업은 특별한 정책적 배려가 필요한 대상이 아니라 경제·산업 정책의 핵심이라는 인식의 전환 없이는 국가경쟁력 향상과 1인당 GNP 2만달러 시대는 불가능하다. 중소기업의 중요성을 공유하고, 지원의 필요성·당위성을 이해하며, 협력해 같이 성장하고자 하는 의지와 결단이 필요하다

중소기업의 중요성에 대한 이야기나 “중소기업이 살아야 경제가 산다” 등의 주장과 제안은 어제오늘의 얘기가 아니다. 그런데도 불구하고 경제가 침체되고 어려울 때마다 중소기업 지원책의 발표와 함께 새삼 관심의 대상이 일시적으로 되풀이되고 있다는 것은 문제의 본질을 잘 파악하지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 낳게 한다.

중소기업이 현재 처해 있는 상황은 매우 심각한 것으로 평가되어 중소기업의 붕괴로 이어질 것으로 보는 부정적인 견해도 있다. 특히 지난 4월 중소기업협동조합중앙회가 공개한 「중소기업 경영현황 보고서」에서 중소기업 CEO 336인의 경제진단 내용을 분석해 보면 현재 중소기업이 체감하고 있는 경

제상황은 악화일로에 있음을 알 수 있다.

설문조사의 구성이나 기법의 정확성·당위성의 논의를 떠나서 중요한 것은 중소기업 경영자들이 인식하고 있는 현 상황이다. 응답자의 89.3%가 현재의 경기상황을 위기라고 응답하고 있고, 이는 중소기업 체감 경기가 전년 대비 더욱 악화된 것으로 분석된다.

국내 중소기업들은 장기적인 내수침체와 고유가, 원자재난 그리고 중국으로부터의 저가제품 수입급증 등 악재가 겹치면서 회생이 어려운 상황으로 치닫고 있는 것이 사실이다. 그렇다면 어떻게 중소기업을 지원하여 현재의 어려움을 극복하고 자생력과 경쟁력을 갖추어 나가도록 할 것인가가 우리 모두의 과제이다.

중소기업이 우리 경제에서 차지하는 비중은 매우 높아서 중소기업의 어려움은 단지 경제적 문제가

◇ 이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

아니고 그 비중과 역할로 볼 때 사회 전반에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 신속하고 현실성 있는 중소기업 지원정책과 이에 따른 발 빠른 중소기업의 대응과 적응은 우리 경제 전반의 회복에 필수적이다.

중소기업은 경제·산업 정책의 핵심

그렇다면 중소기업들

이 직면하고 있는 문제들의 근원은 무엇일까를 분석해 보는 것이 좋을 것 같다. 우선 중소기업에 대한 인식의 변화와 정책적 결단이 필수적으로 요구된다. 중소기업을 대기업과의 대칭적 관계로 본다든지, 혹은 경제발전 과정에서 소외되어 정책적 배려와 지원이 요구되는 집단 정도로, 그래서 항상 귀찮고 요구사항만 많은 중소기업으로 인식되고 있다면 이는 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다.

정치권에서 필요에 따라 중소기업의 중요성과 지원 필요성을 부각시키고, 필요에 따라 소외되고 우선순위에서 밀리는 과정이 반복되고 있는 것이 현실이라면, 중소기업에 대한 획기적인 인식의 변화 없이는 중소기업 지원정책에 따른 가시적인 성과를 기대하기 어려울 것이다.

세계 선진경제의 경제정책 핵심에 중소기업 지원과 창업지원 등을 바탕으로 한 중소기업 활성화와 경쟁력 향상이 공통적으로 제시되는 것은, 그들이 중소기업을 일관성 있고 지속적인 정책의 핵심 축으로 인식하고 있기 때문이다. 이러한 나라들은 중소기업의 활성화와 성장은 경제·사회적인 파급 효과가 가장 크며 이를 통하지 않고는 국가경쟁력 향상, 부의 합리적인 분배 그리고 소외계층의 적극적인 사회참여 유도 등을 만들어낼 수 없다는 인식을 일찍이 갖고 있다.



▲ 대한상공회의소와 한국정보보호진흥원(KISA)은 6월 16일 오후 대한상에서 '중소기업 정보보호 지원을 위한 업무 협력에 관한 양해각서(MOU)'를 체결하였다.

이제 중소기업에 대한 인식이 경제정책의 언저리에서 부차적인 역할을 하는 정도의 수준으로 특별한 정책적 배려가 필요하다는 차원에서 벗어나, 경제·산업 정책의 핵심이라는 것으로 전환되지 않고는 우리나라의 경쟁력 향상과 1인당 GNP 2만달러 시대를 만들어 나가는 불가능하다.

우리나라의 중소기업 지원제도는 매우 구체적이고 분야별로 그리고 성장단계별로 정부의 각 부처에서 다양하게 시행되고 있어, 한국과 같이 중소기업 지원정책과 제도가 다양한 나라도 없을 정도로 평가받고 있다. 그러나 이렇듯 다양한 프로그램과 지원책이 있는데도 불구하고 중소기업의 경쟁력 향상과 성장 발전에 큰 성과가 있는 것으로 판단되지 않는 것은 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다.

이러한 지원책들이 실질적으로 기업 현장에 적합하지 않거나 실천 과정의 부실이 문제가 될 수 있다. 지원제도나 프로그램이 존재한다는 것이 중요한 것이 아니고 이를 실천하고 적용하는 데 합리적이고, 지원대상의 어려움과 필요를 해결하고 충족시키고 있는가가 중요하다. 따라서 새로운 지원책의 개발도 중요하지만 기존의 많은 다양한 시책들을 현실적으로 사용 가능하게 하는 것이 더 시급한 과제이다. 아무리 좋은 지원제도가 마련되었다 하더라도 중소기업들에게 필요시에 정확히 홍보가 되고 안내

가 되지 않으면 의미가 없으며, 대상 기업들의 현실을 무시한 실천 방법들 또한 무의미하다.

중소기업 경영자는 많은 역할을 혼자 감당하여야 하는 경우가 대부분이다. 따라서 정책적 지원이나 금융지원 등을 받기 위해 불필요한 서류를 과다하게 요구한다거나 애매모호한 심사기준과 전문성이 결여된 평가로 중소기업들에게 시간과 재정적인 부담과 피해를 주는 경우가 없도록 개선되어야 한다. 아울러 중소기업을 지원하는 제도와 프로그램이 정부 각 부처에 분야별로 산재되어 있어 정책의 일관성을 유지하기 어려울 뿐 아니라, 예산의 중복과 집중성의 결여로 많은 예산배정에도 불구하고 가시적인 성과를 기대하기 어려운 것도 사실이다.

부문별 특성에 맞는 맞춤형 정책·배려 필요

중소기업은 항상 약한 입장과 위치에 있기에 보호와 육성이 필요하며, 일률적인 정책적 대안보다는 각 중소기업들의 업종 분야와 규모 그리고 가지고 있는 문제의 성격에 따른 맞춤형 정책과 배려가 필요하다. 중소기업의 문제는 대기업의 경쟁력에도 크게 영향을 줄 수 있어 중소기업의 자생력과 경쟁력을 높여 나가는 노력은 결코 중소기업에 국한된 문제가 아님을 인식하여야 한다.

대기업은 중소 협력업체들로부터 양질의 경쟁력 있는 부품과 제품 그리고 서비스를 제공받지 않고는 경쟁력을 유지·향상시킬 수가 없기 때문이다. 따라서 대기업도 중소기업들과의 협력관계를 활성화시켜 이제는 단순 하도급 관계가 아니라 동반자 관계로, 서로가 서로의 성장과 발전을 위해 지원하는 상생의 법칙이 중소기업 지원에도 적용되어야 할 것이다.

중소기업의 문제를 해결하기 위해서는 우선 중소기업의 중요성을 공유하고, 지원의 필요성과 당위성을 이해하며, 협력하려는 노력과 같이 성장하고자 하는 의지적 결단, 즉 대기업과 중소기업, 중소기업과 정부 그리고 중소기업과 근로자 간의 새로운 인식과 접근이 중요하다.

중소기업이 새로운 기술개발과 신산업 개척을 추진할 수 있는 주체가 될 수 있도록 기술·인재·세제·투자·재원조달 등에 대한 종합적인 지원시스템을 구축해야 한다. 또한 중소기업의 업종분야와 규모 및 문제의 성격에 따른 맞춤형 정책과 배려가 필요하다.

한편 현재 중소기업의 어려움은 외적인 요인도 있지만 중소기업들이 스스로 자초한 부분들도 있는 것이 사실이다. 시장의 변화에 기술개발과 자기혁신, 원가절감 등의 지구노력을 등한시하였고, 자신들의 문제를 외부요인으로 돌리고 정부의 막연한 지원책만을 기대해 온 것은 아닌가라는 지적에도 자유롭지 못하다.

그동안 우리나라의 중소기업은 특유의 기동성과 적응성으로 환경변화에 잘 적응해 온 것이 사실이다. 그러나 소득수준의 상승에 따라 재화와 용역에 대한 수요자의 욕구가 고급화·개성화 및 다양화의 방향으로 변화되고, 수요자가 부가가치가 높은 상품, 개성이 있는 상품, 차별화가 이루어진 상품 등을 선호하게 되면서, 이에 효과적이고 신축성 있게 대응하는 기업주체로서 중소기업의 역할이 새롭게 부각되기 시작하였다.

1960년대 초부터 경제개발계획을 통한 경제성장과 더불어 우리나라의 대기업은 외형적으로 크게 성장하였으나 중소기업은 상대적으로 이에 크게 미치지 못하였다. 이는 부존자원이 빈약한 한국이 급속한 경제 성장에 초점을 맞추고 수출확대를 통한 개방경제체제를 효과적으로 구축하기 위하여, 규모의 경제를 용이하게 실현시킬 수 있는 대기업 중심의 집중지원시스템을 가동시켰기 때문이다.

그러나 1980년대에 들어서면서 대내외적인 경제 환경이 산업구조의 고도화, 기술혁신의 가속화, 국제화의 급속한 진전 등을 축으로 중소기업에 대

한 기본 인식은 질적으로 변화되었고, 이러한 변화를 수용하는 데 있어서 중소기업 부문이 주도적인 역할을 담당할 수 있는 것으로 부각된 것이다

중소 경영인들의 자부심·지구노력 중요

최근 선진국들은 중소기업을 기술혁신과 유연성 등에 있어서 탁월하며 안정성장을 이루는 데 필수적인 구성체인 것으로 인식하고 있다. 이는 첨단기술과 고부가가치에 기반을 둔 고도화된 산업구조를 갖추기 위해, 활기 있고 경쟁력 있는 다수로서 중소기업을 인식하여야 한다는 사실을 잘 보여 준다.

이와 같이 세계시장의 글로벌화로 교역·투자·자본이동 등 모든 분야에서 개방이 가속화되고 있는 상황에서 중소기업 정책방향도 시대적인 요청에 부응할 수 있도록 전환되어야 할 것이다. 소득수준의 향상과 개방의 진전 등으로 소비자 욕구가 보다 고급화되고 세분화되는 질적인 변화가 이루어지고 있고, 빠른 기술개발 속도로 인해 제품개발 주기가 크게 단축되는 상황이 전개되고 있다. 이에 더하여 정보기술의 발전과 새로운 개방형 교역규범은 시장의 개념을 근본적으로 글로벌화시키고 있는 실정이다. 글로벌 경제 환경의 근본적인 변화에 한국의 중소기업들이 적극적으로 부응할 수 있도록 하기 위해서는 중소기업정책도 경쟁력 강화와 글로벌화의 축을 중심으로 발전적으로 구축되어야 할 것이다.

중소기업 경영자들은 이와 같이 중소기업은 중요한 사회·경제적인 역할을 담당하여 국민경제에서 차지하는 비중이 높고 안정 성장기반에 기여하는 바가 지대하다는 자부심을 가짐으로써 중소기업의 성장과 발전에 크게 기여할 수 있을 것이다. 또한 정부도 같은 관점으로 중소기업을 인식하여 기업활동을 지속적으로 지원하고 기업에게 호의적인 분위기가 조성되도록 노력하여야 한다.

아래에서는 우리나라 중소기업 지원정책의 새로운 과제들을 짚어 본다.

IT 분야의 벤처창업을 적극 지원하여 국가경쟁력과 경제성장의 견인차 역할을 하였다는 평가를

받는 아일랜드·핀란드 등 주요 선진국들의 중소기업정책이 우리에게 시사하는 바는, 중소기업은 고용창출, 부가가치, 지역사회 및 경제에서의 비중이 클 뿐만 아니라 시장경제의 핵심적 주체가 된다는 확고한 인식하에서 중소기업정책이 추진되어야 한다는 것이다.

따라서 시장 환경의 변화에 유연성 있는 대응이 가능한 중소기업이 새로운 기술개발과 신산업 개척을 추진할 수 있는 주체가 될 수 있도록 기술·인재·정보 등과 세제·투자·재원조달 지원 등 종합적인 지원시스템을 구축해야 한다.

아울러 중소기업에 대한 정부 규제의 개선과 공정한 경쟁 환경을 조성하고, 각종 중소기업 지원제도를 통폐합하여 유기적이고 효율적인 지원시스템을 조성해야 하며, 지원시스템에 대한 홍보를 강화하여 각종 시책의 활용도를 높여야 할 것이다. 이는 중소기업을 단순히 지원대상이 아니라 지원시스템을 효율적인 시스템으로 만들어 나가는 구성원으로서의 역할을 적극 담당하게 하여 정보교환과 협력관계 구축과 함께 유기적인 네트워크로 시너지 효과를 끌어내는 것을 의미한다.

향후 한국의 중소기업 정책방향을 재정립하는 데 있어서 중요한 것은, 중소기업이 단순히 보호와 육성의 대상이 아니라 경쟁력의 산실이 될 수 있도록 환경조성과 지원시책을 강구하는 데 초점이 모아져야 한다는 사실이다. 즉, 중소기업 지원정책은 중소기업이 경쟁력을 자생적으로 확보할 수 있도록 중소기업 부문의 본질적 취약점을 적극적으로 지원하는 활동을 강화하는 방향으로 이루어져야 하며, 중소기업 경영상의 다양한 애로요인들을 효과적으로 평가하여 중소기업 각 부문의 본질적인 특성에 맞는 맞춤형 정책지원을 도모해야 할 것이다. 

국민소득 2만달러 달성의 핵심-중소기업



한기운 중소기업협동조합중앙회 정책조사본부장
(kyhan@kfsb.or.kr)

국민경제의 근간인 중소기업의 기반이 크게 흔들리고 있다. 이는 내수부진·자금난·인력난 등으로 경영환경이 날로 악화된 데 따른 것이다. 더욱이 중소제조업 생산시설의 해외이전에 따른 산업공동화 현상으로 우리 경제의 성장잠재력 자체가 잠식되고 있다.

국민경제의 근간인 중소기업의 기반이 크게 흔들리고 있다. 이는 지속된 내수부진, 원자재난, 고유가 등으로 인해 중소기업의 경영환경이 날로 악화되고 있기 때문이다. 우려스러운 것은 중소제조업 생산시설의 해외이전에 따른 산업공동화 현상으로 우리 경제의 성장잠재력 자체가 잠식되고 있다는 것이다.

이 같은 대내외 경제여건의 악화로 어려움을 겪고 있는 우리 중소기업들이 활력을 되찾기 위해서는 특단의 대책 마련이 필요하다고 하겠다.

중소기업의 경기전망이 밝지 않다. 중소제조업 평균가동률은 지난해 2월 이후 15개월째 60%대의 낮은 수준을 기록하고 있고, 내수부진과 고유가, 판

매대금 회수 지연, 구득난(求得難) 등으로 향후 중소제조업 경기전망도 쉽게 호전되기가 어려울 것으로 보인다.

내수부진·자금난 등으로 중소기업 경영여건 크게 악화돼

고유가·원자재난 등으로 비용은 상승함에도 대기업의 중소기업으로의 비용전가, 제품단가 반영 곤란 등으로 채산성이 악화되어 부도나 도산이 우려되고 있다.

이와 함께 중소기업의 68.1%는 자금난을 크게 호소하고 있고, 중소제조업 취업기피로 인력난 역시 가중되고 있다. 지난해 말 현재 인력부족률은 6.2%로 실업자(약 79만명)가 많음에도 불구하고, 약 14만명의 인력이 부족한 실정이다.

더욱이 중소기업의 89.3%는 현재의 경기를 위기

◇ 이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

상황으로 인식하고 64.7%는 “3년 버티기 힘들다”고 하소연하고 있다. 중소기업의 37.9%는 인력난·다규제 등 ‘고비용·저효율’ 구조로 인해 생산시설을 해외로 이전했거나 또는 이전을 계획중이어서 중소기업 공동화가 심각하게 우려된다.

정부는 이와 같은 난국을 타개하기 위해 17대 총선 이후 정책의 초점을 경제살리기에 두고 민생안정과 경제회복, 중소기업에 대한 지원 확대 등을 적극 추진하는 쪽으로 경제정책 방향을 잡고 있다.

특히 정부와 열린우리당은 서민의 생활안정과 중소기업의 경쟁력 강화, 일자리 창출 등을 위해 하반기에 추가적으로 4조5천억원의 재정을 집행하기로 의견을 모았다. 자금난을 겪고 있는 중소기업을 위해 신용보증에 4,500억원을 추가 출연하고 수출금융지원 확대를 위해 500억원을 투입하며 중소기업의 시설·운전·창업 자금을 6천억원 이상 공급할 예정이다.

또한 노무현 대통령은 지난 5월 21일 중소기업 대표와의 간담회에서 중소기업을 경제정책의 중심축으로 인식하고 중소기업의 활력회복을 통해 지금의 경제적 어려움을 극복해 나갈 것임을 밝힌 바도 있다.

이에 따라 정부의 중소기업 정책은 기업규모, 업종 및 발전단계별로 차별화하고 제도 간 유기적으로 연계하며 선택과 집중을 통해 ‘혁신선도 중소기업’을 육성하는 방향으로 전환될 것으로 보인다.

단기적으로는 경기순환적 요인으로 인해 일시적 어려움을 겪고 있는 중소기업의 자금난을 적극 해소하고, 중장기적으로는 혁신선도기업의 글로벌 경쟁력을 배양하는 한편, 일반 중소기업은 구조고도화를 촉진하고 한계기업은 사업전환을 지원하도록 차별화할 방침을 밝히고 있다. 이를 위해 기술·인력 등 혁신역량 강화, 창업 활성화 및 신기술 사업화 촉진, 공정경쟁 및 대·중소기업 협력강화 등에 역점을 둘 것으로 보인다.

그러나 중소기업의 경쟁력과 자생력을 강화하기 위해서는 무엇보다 정부가 중소기업하기 좋은 환경

조성에 적극 나서고, 이를 위해 경영지원 관련 인프라와 시스템을 마련하는 데 주력하는 것이 중요하다.

신제품의 사업화 지원책 긴요

중소기업의 기술수준은 중국보다는 우위에 있지만 미국·일본 등 선진국에는 크게 뒤처지고 있다. 구체적으로 중소기업의 기술경쟁력 수준은 일본 대비 80.6%, 세계 최고수준 대비 73.6% 수준에 불과하다. 기술개발과 관련해 중소기업은 전문인력 및 자금·정보 부족을 가장 큰 애로요인으로 지적하고 있다. 기술개발 성공률은 70% 수준을 상회하고 있으나 사업화율은 35%에 불과한 것도 큰 문제이다.

따라서 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위해서는 인프라와 시스템 마련 외에도 기술 및 제품 개발 완료 후 안정적 판로 확보를 통해 사업화를 활성화하는 지원책이 필요하다.

우선, 수요연계형 구매조건부 기술개발사업을 R&D 사업 관련 소부처와 정부산하 20개 주요 공기업으로 참여를 확대해야 한다. 또한 대기업과 중소기업이 신기술제품 개발 사전협약을 체결하여 개발완료 후 일정기간 동안 우선 구매하는 제도를 도입하여 안정적 판로를 확보할 필요가 있다.

동시에 (가칭)‘중소기업기술혁신지원센터’를 설치하여 정보·세제·인력·금융 등 기술혁신 지원프로그램을 원 스톱 서비스로 제공하여 중소기업의 원활한 기술 개발 및 혁신을 촉진해야 한다. 기술개발 인력의 원활한 공급 차원에서 교포 및 유학생 등 해외진출 고급기술인력의 국내 유입대책도 적극 검토할 만하다.

중소기업의 사업전환과 구조조정, 경영안정 지원을 위한 제도 마련 또한 시급한 과제이다. 산업구조 고도화가 저부가가치 업종에서 기술·자본집약적 산업으로 진전되고 있으나, 중소기업은 기술 및 경영 혁신, 자금 측면에서의 어려움 등으로 사업전환 및 구조조정이 지연되고 있다.

현재 사업전환 지원제도는 개별법에 명시되어 지원체계가 산만하고 지방중소기업 육성자금 지원,

농공단지 우선 입주지원 등에 국한되고 있는 실정이다. 반면 일본은 '중소기업 경영혁신지원법'을 통해 기업 및 업종이 처한 상황과 필요성에 따라 다양한 시책을 마련하고 있다.

따라서 중소기업의 사업전환 지원 등을 통한 구조 고도화를 촉진하기 위해 '중소기업 사업전환특별법' 제정이 시급하다. 이를 통해 사업전환 전용기금 조성, 사업전환시 창업에 준하는 각종 지원제도 마련, 사업전환정보 데이터베이스 구축 등 인프라와 지원시스템을 갖춰야 할 것이다.

또한 부득이한 외부적 충격에 의해 부도 또는 도산한 중소기업의 사업재개를 위해 납부한 세액만큼 환급해 주는 '중소기업 경영안정지원법'도 제정할 필요가 있다.

중소기업 종합지원센터 건립 지원

청년실업(약 38만명) 등 실업문제 해소를 위해서는 약 10만여명의 고용창출 여력이 있는 중소기업의 투자 활성화가 시급하다.

중소제조업의 설비투자는 지난해에 이어 올해에도 부진이 지속될 것으로 전망된다. 더구나 투자계획이 있는 기업체 중 66.9%가 유지보수투자에 치중할 계획이고 증설투자는 18.1%, 신규투자는 6.1%에 불과한 실정이다. 따라서 중소기업의 설비투자를 촉진할 수 있는 여건 조성이 시급하다.

우선, 올해 말까지로 되어 있는 임시투자세액공제율을 2005년 6월 30일까지 연장하고 중장기적으로 상시화하는 방안을 검토해야 하며, 동시에 현행 15%로 되어 있는 임시투자세액공제율도 20%까지 확대해야 할 것이다. 중소기업의 연구개발투자를 촉진하기 위해서 연구·인력개발 및 설비투자 관련 세액공제 및 감면의 중복도 허용하는 것이 필요하다.

또한 현재 대체투자만 인정되고 있는 수도권과 밀역제권역내 중소기업 투자의 경우 신규·증설의 경우에도 투자세액공제를 실시해야 한다. 5인 이상 중소기업의 경우 56.8%(약 6만개)가 수도권에 집중되어 있기 때문이다.

사업화연계로 중소기업의 기술혁신을 촉진하고, 사업전환 관련법을 제정하며, 설비투자를 촉진할 여건 조성에 정부가 앞장서야 한다. '중소기업 종합지원센터' 건립을 지원하는 한편, 중소기업에 대한 인식개선 및 氣 살리기를 적극 추진해야 한다.

중소기업의 적극적인 투자를 유인하기 위해서 중소기업 최저한세율을 현행 10%에서 5%로 대폭 인하할 필요가 있다. 법인세의 경우 현행 1억원 이하는 15%, 1억원 이상은 27%의 세율이 적용되고 있으나, 과표구간을 합리적으로 조정해야 할 것이다. OECD 주요 선진국과 대만 등 경쟁국들이 경쟁적으로 법인세율을 인하하는 추세이므로 1억원 이하의 경우는 3년간 한시적으로 법인세를 면제하고 세율도 1~2억원은 13%, 2억원 초과는 20%로 대폭 낮춰야 한다.

중소기업의 자금여력 확충을 통해 경영안정과 투자촉진을 적극 유도하는 것도 필요하다. 우선, 정부 재정 중 현행 1.2%인 중소기업 지원예산 비중을 2%까지 확대할 필요가 있다. 일본의 경우 중소기업 지원예산이 4%대 수준을 지속적으로 유지하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.

또한 담보대출 위주의 관행을 탈피, 기술성 및 성장가능성을 바탕으로 한 신용대출 관행을 정착시키고, 순수신용대출 비율도 현재 17% 수준에서 30%까지 끌어올려야 한다. 시중 금융기관의 중소기업 대출재원 여력 확충을 위해 현재 9조6천억원인 한국은행 총액한도대출 규모를 2002년도 수준인 11조6천억원까지 확대해야 한다.

중소기업의 전시공간 부족도 개선돼야 할 과제이다. 여의도 중소기업전시장 부지가 2003년 12월 서울시로 반환됨에 따라 수도권 유일의 중소기업 전용 전시공간이 폐쇄되었기 때문이다. 여의도 중

소기업전시장은 1996년 개장 이래 320여회 전시 박람회, 출품업체 3만3천여개, 내방객 1,100만명으로 중소기업의 판로지원과 수출확대에 큰 기여를 했다.

전시컨벤션 시설은 국제비즈니스 산업인프라로서 경제적 파급효과가 지대하다. EU·미국·일본 등은 지방 및 중앙 정부가 건립부지를 제공하고 건립비를 지원하는 등 국제적 수준의 전시장 건립에 적극 나서고 있는 실정이다.

정부도 이젠 중소기업의 경영관련 정보를 종합적이며 체계적으로 제공하는 ‘중소기업 종합지원센터’를 건립하는 데 지원을 아끼지 말아야 한다. 이 센터는 국제적 규모의 중소기업 전용 컨벤션센터를 포함하여 원 스톱 서비스, 기술혁신 등 중소기업 경영관련 정보를 종합적으로 제공함으로써 중소기업의 글로벌 경쟁력 제고에 일익을 담당할 수 있을 것이다. 정부는 건립부지를 조성원가로 매입할 수 있도록 하고 건축비를 국고에서 지원하는 등 적극적인 지원방안을 마련해야 한다.

적극적인 중소기업 ‘氣 살리기’ 필요

중소기업은 국민경제의 중추로서 생산과 고용, 부가가치 창출에 핵심역할을 수행하고 있다.

중소기업은 업체수 기준으로 99.8%(295만개), 종업원수 기준 86.7%를 담당한다. 중소제조업 역시 사업체수는 99.4%, 고용 76.9%, 생산 50.8%, 부가가치 51.7%로서 고용창출과 생산의 핵심역할을 수행하고 있다. 향후 2008년에는 이와 같은 중소기업의 위상이 더욱 강화되어 생산은 53.0%, 수출 50.0%, 고용 87.0%를 담당할 것으로 전망된다.

그러나 ‘대기업은 일류, 중소기업은 이류’라는 규모에 대한 편견으로 중소제조업 기피에 따른 인력난, 과도한 담보요구 등 차별적 금융관행 및 상거래 등으로 중소기업은 사업 외적으로 이중의 어려움을 겪고 있다.

정부가 추진하고 있는 투자 활성화를 통한 일자리 창출, 민생안정과 경제회복, 균형발전 등의 핵심

주체가 중소기업만큼 이젠 중소기업에 대한 인식 전환과 함께 중소기업의 기(氣) 살리기를 적극 추진해야 한다.

이를 위해 중소기업 인식개선사업 재원 마련, 초·중고 교사대상 경제교육 실시, ‘중소기업 명예의 전당’ 설치 운영, 공익광고 및 중소기업 성공사례 다량 제작 및 홍보 등 중소기업의 인식개선을 위한 다양한 사업을 전개해야 할 것이다. 또한 정부와 여당은 각종 규제 및 준조세 완화, 공정경쟁질서 확립 등 중소기업인의 사기를 진작하는 데 적극 노력해야 한다.

중소기업은 국민소득 2만달러 시대를 열어 가는 활력 있는 다수로서 창의와 혁신, 경쟁과 자율을 바탕으로 균형발전을 선도하며 모두가 잘사는 사회를 만드는 핵심주체이다. 따라서 정부도 이젠 중소기업을 당당한 국가경제 발전의 핵심주체로 인식하고 혁신을 통한 중소기업의 글로벌 경쟁력과 자생력 배양에 적극 노력해야 한다. ■

잠재력 중시하는 일본의 중소기업정책



신창호 서울시정개발연구원 서울경제연구센터장
(sch@sdi.re.kr)

일본은 중소기업을 경제의 역동성의 원천, 고용창출의 담당자로서 새롭게 인식하고 잠재성을 최대한 발휘시키기 위해 1999년에 36년 만에 ‘중소기업기본법’을 전면 개정하였다. 중소기업을 보호대상인 약자가 아니라 다양하고 활력 있는 성장주체로 발전시켜야 한다는 방향으로 정책이념이 전환된 것이다.

1999년 일본의 임시국회에서 36년 만에 ‘중소기업기본법’이 전면 개정되었다. 이 개정법에서는 중소기업 정책의 목표를 ‘대기업과의 격차 시정’에서 ‘다양하고 활력 넘치며 독립적인 중소기업의 육성·발전’으로 변경하였다.

일본, ‘중소기업기본법’ 전면 개정

중소기업을 새로운 산업과 고용을 창출하는 담당자로 인식하고 이들이 어려운 경영환경을 극복하면서 활력 있게 성장·발전할 수 있도록, 소기업, 창업·벤처기업들의 다양한 요구에 세심하게 대응하는 정책 방안을 마련하기 위한 것이었다. 동 개정법의 의의는 다음과 같다.

◇ 이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

첫째, 다양하고 활력 넘치며 독립적인 중소기업을 육성하고 지원하는 방향으로의 정책 이념의 전환이다. 이전에 지배적이던 대기업과의 격차를 시정해야 한다는 생각, 즉 ‘경제의 이중구조론’에 바탕을 둔 전근대적인 중소기업정책을 극복해야 한다는 것이다. 말하자면 ‘탈 중소기업론적인 생각’에서 벗어나 중소기업의 유연성이나 창조성·기동성에 주목해 중소기업을 ‘국가경제의 발전과 활력의 원천’으로 인식하고, 중소기업의 자조노력을 전폭 지원해야 한다는 것이다.

둘째, 중심 정책수단의 전환을 들 수 있다. 중소기업은 창조성이나 기동성을 발휘하기 쉬운 반면, 성장하고 발전하는 데 필요한 자금이나 인재 같은 경영자원을 모두 구비하지 못하고 있다. 따라서 중소기업정책은 이러한 중소기업에 부족한 경영자원을 보완해 주고, 의욕 있는 중소기업의 자조노력을 적

극 지원해야 한다는 것이다.

따라서 종전 중소기업 구조를 고도화하여 '규모의 경제 이익'을 추구하던 정책에서 ①중소기업의 경영기반 강화를 위한 '자금·인재·기술·정보 등 경영자원'을 지원하는 것으로 ②'창업·경영 혁신 등 적극적이고 자조적으로 노력하는 기업을 지원'하는 것으로 ③사회·경제적 환경 변화에 원활하게 적응할 수 있도록 '대규모 금융위기시 안전망'을 정비하는 것으로 정책을 전환하였다.

셋째, 정책 수단의 전환·다양화로서, '조합설립의 촉진이나 간접금융 중심'의 정책에서 조합은 '경영자원의 상호보완 수단'으로 금융은 '직접금융을 포함한 다양한 자금 조달'방식으로 전환하였다.

넷째, 중소기업의 범위를 확대하는 것으로서, 그 기준을 자본금 중심으로(서비스업의 경우 종업원 기준도 포함)하고 그 금액을 인상하였다.

마지막으로, 종전에 추진해 왔던 '소규모 기업에 대한 배려, 하청거래의 적정화, 관공서의 조달 확대, 상점가의 활성화 등'과 같은 정책은 향후에도 계속해야 할 이념이나 정책으로서 개정법에서도 강조되었다.

안전망 확충 등 중소기업의 경영기반 강화

중소기업은 경영자원이 부족하고 그것을 확보하는 것이 용이하지 않다는 현실을 고려하여, 경영자원을 보완해 주는 정책을 시행함으로써 중소기업의 경영기반을 강화하는 것이 필요하다.

〈표〉일본 중소기업정책의 변화

	종래의 중소기업정책	개정법의 중소기업정책
중소기업의 이미지	• 이중구조의 하위부분 • 획일적인 약자	• 일본경제 역동성의 원천
정책이념	• 대기업과의 격차 시정 • 규모 확대에 의한 규모의 경제 이익 추구	• 독립적인 중소기업의 다양하고 활력 있는 성장 발전
주요 정책 수단	• 중소기업 구조의 고도화 • 사업활동상 불리한 점 시정	• 경영혁신·창업촉진 • 경영기반 강화 • 안전망 정비

이와 관련해 일본은 다음과 같은 정책을 취했다.

첫째, 중소기업에 대한 적극적인 금융대책 마련을 들 수 있다. 중소기업 관련 자금사정이 여의치 않음을 고려하여, 신용보증제도를 확충하고 대형도산·재해 등에 대비한 안전망(safety net)을 확충하였다.

둘째, 정보화 진전에 대응하여 중소기업의 IT화를 지원하고 있다. 구체적 사업으로 IT활용의 중요성을 고취시키고 인재를 육성하기 위해, 경영자를 대상으로 세미나를 개최하고 연수를 실시하고 있다. 다른 한편으로 중소기업의 IT화를 위한 기반정비 사업을 추진하고 있다. IT화에 필요한 공통기반적인 소프트웨어의 정비와 IT화 추진을 위한 정보제공과 연계지원사업이 대표적이다.

셋째, 중소기업 지원체제를 정비했다. 전국적으로 8개소의 중소기업벤처종합지원센터를 정비하여, 기업의 사업 초기단계부터 주식공개에 이르기까지 지원해 주고 있다. 센터에서는 경영·회계·법무·특허 등 필요한 지식을 가진 인재를 데이터베이스화하고, 중소·벤처기업의 요청에 따라 이들 인재를 소개하고 파견하는 사업을 실시한다. 8개 센터의 상담창구를 지원 거점으로 하면서, 도도부현(都·道·府·縣) 중소기업지원센터, 지역중소기업센터 등과도 연계하여 벤처기업을 발굴하고 지원한다.

도도부현 차원에서의 지원체제는 다음과 같다. 첫째, 중소기업지원센터의 정비이다. 중소기업지원 사업을 원활하게 추진하기 위해 체제를 정비(프로

젝트 매니저의 확보, 사업평가가능성 위원회 설치 등)하고, 경영기술 진단·조언, 하청거래정보의 수집·제공, 퇴직경영자에 의한 상담사업, 세미나·연수 등을 실시하고 있다.

둘째, 지역 플랫폼의 정비를 들 수 있다. 구체적으로 지역 플랫폼 활동에 대한 지원, 지역진흥정비공단에 의한 인큐베이션 시설의 정비, 지역 플랫폼의 전국 연계조직인 일본신사

업지원기관협의회(JANBO)의 정보네트워크 정비, 창업지원 인재 육성, 국제연계 등 전국 차원에서의 사업을 추진하고 있다.

셋째, 지역중소기업지원센터의 정비를 들 수 있다. 예비창업자나 경영혁신 과제를 안고 있는 소기업들이 가볍게 상담할 수 있는 지원거점으로 전국의 광역 시정촌(市町村)권 정도에 지역중소기업지원센터를 설치하고 있다. 구체적인 사업으로는 예비창업자의 창업 상담, 경영혁신을 위한 새로운 경영자원(정보·기술·경영 노하우 등)의 확보에 대한 상담, 인재육성 등 강습회 개최 등이 있다.

창업·경영 혁신에 대한 자조노력 지원

산업 활력을 창출하고 고용을 확대하기 위해 새로운 시장이나 성장분야에 과감하게 도전하는 중소기업군을 만들어내고 확대해 가는 것이 중요하다. 이에 일본은 경영의 효율성 향상도가 높고 국민경제에 새로운 가치를 창출할 가능성이 높은 기업을 중점적으로 지원함과 동시에, 창업 장애요인을 제거하여 창업을 용이하게 하는 사회적·경제적·제도적 환경을 정비해 나가고 있다.

먼저 창업·벤처기업 지원을 들 수 있다. 이와 관련된 정책으로서 창업·벤처 국민포럼, 창업세미나·창업아카데미의 개최, 벤처플라자·벤처 페어 사업을 들 수 있다. 자금면에서는, 중소기업금융공고에 의한 성장산업육성 특별융자, 신용보증협회의 신사업개척보증, 투자사업조합에 대한 출자, 신용보증협회의 회사채에 대한 채무보증, 창업 관련 보증, 국민생활금융공고의 신규창업 특별대출, 신사업개척조성금 교부사업 등이 있다. 이외에도 ‘중소기업창조활동촉진법’ 해외 인큐베이터의 활용 지원, 벤처기업 투자실적의 공표, 중소기업과 외부경영자원과의 연계를 촉진하는 코디네이션 활동 지원, 신규창업지원 연수, ‘지역산업집적활성화법’에 의한 지원조치 등이 있다.

다음으로, 1999년 시행된 ‘중소기업경영혁신지원법’에 의해 중소기업이 추진하는 경영혁신에 관

일본의 변화된 중소기업정책의 핵심은 경쟁·혁신을 유도하여 창업을 촉진하고 새로운 시장을 형성시켜 경제의 신진대사를 원활히 하는 것이었으며, 중소기업이 통제할 수 없는 사태가 발생할 경우 연쇄도산을 방지하기 위한 안전망을 구축하는 것이다.

한 사업을 지원하거나, 또는 경제적 환경 변화로 인해 경영환경이 악화되고 있는 업종에 대한 경영기반 강화사업을 지원하기 위해 필요한 조치를 강구하고 있다.

첫째, 경영혁신이란 신상품의 개발·생산, 신서비스의 개발·제공, 상품의 새로운 생산·판매방식의 도입, 서비스의 새로운 제공방식의 도입, 기타 새로운 사업활동 등을 의미한다. 경영혁신의 지원을 위해 중소기업·조합·임의단체 등이 작성한 경영혁신계획을 정부 또는 도도부현이 승인하면, 그 계획에 따라 추진하는 신상품 또는 신서비스의 개발, 판로 개척, 인재육성에 대한 보조금, 금융기관의 저리융자제도, 설비투자 감세 등 세제상의 특별조치, 중소기업종합사업단의 고도화사업에 대한 무이자융자제도, ‘중소기업신용보험법’의 특례 등의 조치를 취하고 있다.

둘째, 경영기반 강화 지원 사업으로, 경쟁조건, 무역구조, 원재료의 공급사정, 기타 경제적 환경 조건에서 급격한 변화를 겪고 있는 업종을 특정업종으로 지정하고, 그 업종에 해당하는 상공조합이 작성한 경영기반 강화 계획을 주무장관이 승인하고, 계획에 따라 실시하는 사업에 대해 자금지원, 조세지원, 신용보증 지원 등을 하고 있다.

한편, 일본은 중소기업이 통제 불가능한 사회·경제적 환경 변화가 발생한 경우 다수의 도산이 발생하는 사태는 국민경제적으로 바람직하지 않기 때문에 사회적 안전망으로서 급격한 변화를 완화하는

조치도 취하고 있다.

안전망에 대한 구체적인 내용으로는 무담보 보험 한도액의 인상, 안전망 보증의 범위 확대, 정부 금융 기관의 안전망 대출제도의 정비를 들 수 있다.

중앙정부와 지자체 간 역할을 분담

국가는 기본정책의 틀을 구축하고 정책의 지침을 제시하며, 경쟁조건을 정비하고 창업·경영혁신 지원 등에 관한 제도를 설계한다. 또한 전국적 차원에서 추진될 필요가 있는 시책 메뉴를 확보하고, 선진적인 모델사업과 복수의 광역지자체에 걸친 광역사업 등을 추진하는 데 중점을 둔다. 구체적인 사례로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 기본정책의 틀을 구축하고 지침을 제시하는 것과 관련하여, ‘중소기업지도법’을 전면 개정하였다. 그 결과 국가·도도부현의 ‘지도’로부터 중소기업의 ‘지원’으로 사고가 전환되었다. 여기에 대해 국가는 기본적인 지침을 수립하고 있다.

둘째, 경쟁조건을 정비하는 것으로서, 중소기업을 둘러싼 거래의 적정화를 도모하기 위하여, ‘하청대금법’을 엄격하게 운용함과 동시에, 새로운 정책과 제에 대처하기 위하여 공정거래위원회와 연계한다.

셋째, 창업·경영혁신을 지원하는 것과 관련하여, ‘중소기업근대화촉진법’을 폐지하고 ‘중소기업경영혁신지원법’을 제정하였다.

넷째, 전국적 차원에서 수행될 필요가 있는 정책 사업과 관련하여, 거래처 기업의 도산이나 자연재해 등에 대응하는 안전망 보증제도를 확충함과 동시에 안전망 대부제도를 정비하고 있다.

다섯째, 선진적인 모델사업으로서, 2000년 3월에 결정된 ‘e-Japan’ 중점계획의 목표를 달성하기 위하여 IT활용형 경영혁신 모델사업 등 각종 모델 사업을 추진한다.

한편, 지방자치단체의 역할은 다음과 같다. 도도부현 및 시정촌은 지역의 특성과 실정에 따라 지역 중소기업 진흥에 대한 전체 계획을 수립한다. 이를 위해서는 중앙정부가 추진하는 정책내용을 선택하

고 거기에 지역 특성에 따른 독자적인 정책을 추가하여, 지역 중소기업 지원체제를 구축하고 정비해 나가도록 노력한다.

일본은 중소기업을 경제의 역동성의 원천, 고용 창출의 담당자로서 새롭게 인식하고 그 잠재성을 최대한 발휘시키기 위해 1999년에 36년 만에 ‘중소기업기본법’을 개정하였다. 이는 더 이상 중소기업 보호대상인 약자가 아니라 다양하고 활력 있는 성장주체로 발전시켜야 한다는 방향으로 정책이념이 전환되었음을 의미한다.

변화된 중소기업정책의 핵심은 경쟁과 혁신을 유도하여 창업을 촉진하고 새로운 시장을 형성시켜 경제의 신진대사를 원활하게 하는 것이었으며, 중소기업이 통제할 수 없는 예측 불가능한 사태가 발생할 경우 연쇄적인 도산을 방지하기 위한 안전망을 구축하는 것이었다.

이러한 중소기업에 대한 인식변화, 지원정책 변화는 현재 발생하고 있는 초국가적인 무한경쟁, 지식 기반경제의 도래와 같은 경제환경 변화에 기인하고 있다. 중소기업이 외부의 경제환경 변화에 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있다는 장점을 최대한 살리기 위한 것이다. 이러한 정책 변화에 대해 반대도 많이 있었으나, 세계경제의 변화 흐름에 비추어 볼 때 바람직한 방향으로의 전환이었다고 판단된다. ■



성장과 분배, 조화를 이룰 방안은?

경기부진이 지속되면서 최근 “분배가 먼저냐, 성장이 우선이냐”를 둘러싼 논란이 적지 않다. 현 경제상황에서 어떤 접근이 보다 바람직한지 또는 성장과 분배의 조화를 이루는 방안은 없는지 관련 전문가들의 의견을 들어본다. <편집자 주>

분배 개선을 위한 성장이 필요한 때

흔

히들 성장이 먼저냐, 분배가 먼저냐의 문제를 닭과 달걀의 문제에 비교하곤 한다. 이럴 경우는 결국 객관적인 정답이 없이, 각자의 주관적 성향에 따라 양자 중 어느 한 쪽을 선택하게 된다. 그러나 분명한 것은 장기적으로 보았을 때 성장과 분배는 서로 높은 상관관계를 지니고 있다는 것이다. 지난 반세기 동안 개발도상국의 여러 사례를 보았을 때, 일반적으로 성장이 좋았던 나라가 분배 역시 개선되는 양상을 보이고 있으며 그 반대의 경우 역시 마찬가지이다.

성장이 먼저 이루어져야 분배도 개선돼

이러한 장기적 상관관계를 놓고, 성장론자들과 분배론자들은 각기 아전인수 격으로 자신들에게 유리하게 해석하고 있다. 즉, 성장과 분배 양자 사이의 높은 상관관계를 마치 어느 한 쪽에 의해 다른 한 쪽이 발생하였다는 인과관계로 해석하고 있는 것이다. 성장이 잘 되어서 분배가 개선된다는 쪽과 분배가 개선되었기에 고성장을 이룰 수 있었다고 해석하는 쪽으로 나눠게 된다.

과연 어느 쪽이 옳은가 하는 문제는 사실 이론적으



이두원

연세대학교 경제학과 교수
(leedw104@yonsei.ac.kr)

로 시시비비를 가리기가 힘들 것이다. 다만 실증적으로 보았을 때, 일반적으로 고성장이 먼저 이루어져야 차후에 분배 역시 개선되는 사례가 많다는 점에는 대부분의 학자들이 동의하고 있다.

양자 사이의 장기적 상관관계를 잘못 해석하는 또 하나의 원인은 바로 단기와 장기의 구분을 못한다는 것이다. 비록 장기적으로는 양자가 동시에 달성되는

상관관계가 있으나, 일반적으로 단기적으로는 어느 정도 상충관계가 존재한다. 특히 현실적으로 정책을 집행해야 하는 행정부의 경우 어느 쪽에 우선순위를 두냐에 따라 재정부출 및 조세구조를 바꿀 수밖에 없다. 비록 현재 일부 정치인들이 실용주의라는 미명하에 양자를 동시에 잡겠다고 주장하고 있으나, 이는 단기적인 현실을 무시한 희망사항일 뿐이다. 그러므로 결국 단기적으로는 양자 중 어느 한 곳에 우선순위를 둘 수밖에 없으며, 여러 가지 정황으로 보았을 때 현재는 분배보다는 성장을 우선시하는 정책을 펴야만 하는 시점이다.

우선, 현재 상황을 간단히 살펴보자. 누구나 알다시피 현재 우리 경제는 성장과 분배 모두가 망가져 있는 상태이다. 1997년의 IMF 외환위기 이후 많은 중산층이 빈곤층으로 전락하였으며, 청년실업을 중심으로 한 실업문제 역시 분배의 문제를 악화시키고 있다. 최근 한국개발연구원(KDI)의 연구에 의하면, 외환위기

◇이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 「나라경제」의 편집 방향과 다를 수 있습니다.

이전인 1996년의 경우 전체가구 중 절대빈곤층의 비율이 5.92% 수준이었으나, 2000년에는 11.47%로 상승하여 거의 두 배에 달하는 증가율을 보이고 있다. 또한 상대적인 소득분배 역시 악화되어서 한국의 가처분소득 지니계수는 1996년에 0.298이던 것이 2000년에는 0.358이었다. 성장 역시 지난해의 침체에 이어 올 상반기까지 극심한 내수침체와 함께 성장잠재력이 심각하게 훼손되고 있는 시점이다.

이와 같은 현 상황에서 분배와 성장을 개선시키기 위해서는 결국 분배정책보다는 성장정책에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 현 시점에서 이와 같은 성장우선 정책은 단순히 성장잠재력을 회복시키는 데 그치지 않고, 결국 일자리 창출과 중산층 증가로 인한 분배의 개선도 이룰 수 있기 때문이다. 성장잠재력의 회복이 분배를 개선시킬 수 있는 가장 큰 이유는 역시 일자리 창출을 통한 빈곤층의 감소에 있다. 외환위기 이후 급격히 증가한 빈곤층은 결국 실업의 증가로 인한 결과이며, 이의 해결은 투자 확대를 통한 고용창출에 있다.

또한 상대적 소득분배의 개선 역시 성장을 통하여 이룰 수 있을 것이다. 앞서 밝혔듯이 외환위기 이후 상대적 소득분배가 악화된 가장 큰 이유는 바로 중산층의 몰락에 있다. 외환위기 이전에 전가구의 70%에 가까웠던 중산층의 비중이 현재는 60%를 조금 상회하고 있는 실정이다. 이에 반하여 부유층의 비중은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 즉, 중산층의 빈곤층화가 상대적 소득분배를 악화시킨 주범이었으므로, 절대빈곤층을 없앨 수 있는 성장정책이 상대적 소득분배를 개선시킬 수 있는 정책도 되는 것이다. 따라서 현 상황에서는 성장우선 정책이 분배도 개선시킬 수 있는 유일한 대안인 것이다. 물론 이러한 효과를 기대하기 위해서는 건전한 투자회복을 통한 성장이어야 하며, 일시

적 경기부양이나 인위적인 소비진작을 통한 성장이어서는 안될 것이다.

투자진작 통한 성장우선 정책 펼쳐야

성장을 통해 일자리가 창출되면 분배도 개선될 수 있다는 점에는 많은 사람들이 동의할 것이다. 그러나 일부 분배론자들은 현재의 성장은 고용 없는 성장이므로 성장을 통한 고용창출효과를 없을 것이라고 한다. 실제로 우리 경제는 현재 고용 없는 성장을 하고 있으며, 앞으로 투자가 회복되어도 단기적으로는 이와 같은 성장패턴이 지속될 것이다.

그러나 투자증가와 성장잠재력의 회복은 결국 고용창출을 가져올 수밖에 없다. 실제로 미국의 경우 1990년대초 극심한 불황을 겪은 이후, 지표상으로는 회복을 하면서도 고용의 증가는 별로 없는 고용 없는 성장을 겪었다. 이때 많은 사람들이 비슷한 이유로 인해 성장의 긍정적 효과에 회의를 가지기도 하였으나, 결국 1993년 이후 고용은 증가하기 시작하였다.

현재의 고용 없는 성장은 그만큼 경기침체가 깊고 광범위했다는 것을 반영할 뿐이다. 즉, 그동안 쌓인 재고가 정리되고 유희설비가 가동되는 데 시간이 걸린다는 것을 나타내고 있다. 어느 정도의 시간이 지나면 결국 성장은 고용창출을 가져올 것이며, 이 시점을 앞당기기 위해서라도 투자진작을 통한 성장우선 정책을 펼쳐야 하는 것이다.

고용 없는 성장에 대한 또 하나의 비판은 다음과 같다. 과거에 비해 우리 경제의 구조가 변하였으므로, 아무리 성장을 하여도 과거와 같은 고용창출은 되지 않을 것이라는 것이다. 사실 이러한 주장은 어느 정도 일리가 있는 주장이다. 우리 경제가 보다 지식집약적인 경제구조로 바뀌어가면서, 성장을 하여도 노동집약산업보다는 지식집약산업에 의한 성장이 되고 있다.

그러나 이와 같은 구조적 문제는 구조적으로 해결해야 한다. 즉, 선진국에 비해 상대적으로 비중이 낮은 서비스업에서의 고용창출을 유도하며, 특히 노동시장의 구조를 유연화시켜 똑같은 성장률을 이루더라도 보다 많은 고용이 창출될 수 있도록 해야 하는 것이다. 실제로 소득수준과 산업구조가 비슷한 선진국들을 비교해 보아도, 노동

시장이 보다 유연한 국가들이 성장을 통한 고용창출효과가 월등히 크다는 것을 알 수 있다.

일부에서는 설사 성장을 통해 고용이 창출된다 하여도 과거와 달리 비정규직의 고용만 증가하기 때문에 그 성장의 질이 나쁘다는 비판을 하기도 한다. 그러나 이것 역시 노동시장의 유연화를 통해 개선시킬 수 있을 것이다. 기업인들이 현재 비정규직 고용을 늘리는 가장 큰 이유는 정규직 노동자들이 지니고 있는 경직성 때문이다. 즉, 강성 노조 및 각종 규제에 인하여 정규직 노동자들은 함부로 해고를 할 수 없는 구조이기 때문에 상대적으로 유연성이 높은 비정규직을 선호한다는 이야기이다. 만일 노동시장의 유연성을 제고시킬 수 있다면 기업들의 정규직을 보는 관점도 달라질 것이며, 이럴 경우 비정규직 문제의 해결을 통한 질 높은 성장을 달성할 수 있을 것이다.

분배우선 정책으로는 투자증가 기대하기 어려워

분배론자들이 자주 내세우는 또 다른 논리는 바로 분배와 소비 그리고 투자 사이의 보완성이다. 즉, 분배의 개선을 통해서 서민들의 소득이 증가해야 소비가 증가할 것이며, 이는 결국 투자의 증가를 유도할 것



▲ 지난 6월 18일 오후 코엑스에서 노무현 대통령과 강신호 전경연 회장 등 재계·정부·학계 대표들이 참석한 가운데 '일자리 창출을 위한 투자전략 보고회'가 열렸다.

이라는 논리이다. 분배의 개선을 통해서 소비가 증가할 것이라는 주장은 단기적으로는 가능한 논리이다.

그러나 이는 장기적으로 지속될 수가 없다. 특히 이러한 주장의 맹점은 그러한 분배우선 정책 속에서는 절대로 투자의 증가를 기대하기 힘들 것이라는 것이다. 자본가들이 과연 분배를 중시하는 사회에서 건전한 투자를 할 것인가를 생각해 보아야 한다. 투자는 미래의 수익을 예상하고 하게 된다. 만일 미래의 수익이 불확실하고, 더욱이 수익이 발생해도 강한 재분배정책으로 인해 많은 부분을 각종 조세 및 준조세의 형태로 뺏기게 된다면 과연 어느 누가 투자를 하겠는가? 설사 한다고 하여도 수익이 노출되지 않는 음성적 투자만 할 것이며, 수익이 발생할 경우 이를 숨기기 위한 각종 절세 및 탈세의 유혹에 직면하게 될 것이다.

더욱이 현재 우리 경제는 거의 모든 분야가 완전히 개방된 사회이다. 이와 같은 상태에서 분배우주의 정책을 무리하게 집행할 경우, 우리나라의 투자자본은 중국 및 일본 등으로 쉽사리 유출될 것이다. 최근 개인 및 기업들의 해외자산 취득 붐이 단순히 국내의 낮은 이자율 때문만은 아니라는 지적이 있다. 즉, 사회 각 계각층의 집요한 분배요구에 대한 불안감으로 인한

여, 이미 일부에서는 자본탈출이 시작되고 있다는 조 심스런 분석도 나오고 있는 것이다.

결국 분배를 통해 소비를 늘리고 이것이 투자를 증 가시킬 것이라는 주장은 중장기적으로 유지 가능한 모 형이 아니며, 오히려 음성소득의 증가 및 해외로의 자본탈출 등의 심각한 부작용만을 초래하게 될 것이다.

현실적이고 지속가능한 분배정책 펼쳐야

물론 성장잠재력과 투자의욕을 꺾지 않는 범위 내에서 각종 사회 안전망과 사회보장제도를 개선시 키는 분배정책은 예나 지금이나 필요하다. 그러나 이러한 정책은 현실적으로 우리 경 제가 부담할 수 있는 능력의 범위 내에서 그리고 향후 에도 지속가능한 범위 내에서 펼쳐야 한다. 현재 우리 경제의 조세부담률은 GDP 대비 20%를 조금 넘는 수 준이다. 이 정도의 세금을 내면서 조세부담률이 최소 30% 이상인 선진국 수준의 분배 및 사회보장을 요구 하는 것은 무리이다.

특히 전체적으로 조세부담률이 평균 40%를 넘는 서구 유럽식의 사회보장제도는 현실적으로 불가능하 다. 만약 이를 무리하게 추진할 경우 우리나라의 재정 은 심각하게 위협받게 될 것이며, 한정된 재원에서 무 리한 분배정책을 펼 경우 사회간접자본의 확충 등과 같은 장기적 성장잠재력의 확충을 위한 재원은 고갈 되고 말 것이다.

또한 분배정책은 단순히 현재의 상황만을 고려해서 는 안된다. 최소한 20여년 정도의 미래를 예측하고 분 배제도를 개선해야 차세대에게 부담을 전가시키지 않 는 지속가능한 분배제도가 될 것이다. 특히 현재 급속 도로 진행되고 있는 고령화 현상을 감안할 때, 지나치 게 시혜적인 연금제도의 수립 등은 경계해야 한다.

실제로 사회보장제도의 선진국인 여러 유럽국가들

의 경우, 과거 고령화 이전 고성장 시기에 만들어 놓은 연금제도가 이제는 더 이상 유지가능한 제도가 아님 을 알고 많은 수정을 가하고 있는 실정이다. 만일 현재 추구하고 있는 분배제도가 이러한 현실가능성 및 미 래예측성이 없는 제도일 경우, 이 는 무책임한 시혜정책만을 추구 하는 전형적인 파퓰리스트 정책 들이 될 것이다.

분배정책은 현실적으로 우리
경제가 부담할 수 있는 능력과
지속가능한 범위 내에서 펼쳐야
한다. 강력한 소득 재분배정책은
국내자본의 해외탈출, 투자위축
등을 초래해 결국 분배도 성장도
모두 악화시키고 말 것이다.

진정한 분배는 기회의 형평을 늘리는 것

현재 서민경제가 어렵고 중소 기업이 어려우며, 많은 중산층이 빈곤층으로 밀려났다. 이 덕분에 빈익빈 부익부가 가중되었으며, 절대적 빈곤 문제 역시 심각하다. 이 모두 옳은 지적이 며, 그래서 분배가 악화되었다는 것도 옳다. 그러나 그 개선책이 분배우선 정책이라는 주장에는 동의하기 어렵다. 바로 그러한 문제가 있기 때문에, 현재 우리 경제의 상황에서는 더더욱 투자를 통한 성장잠재력의 회복이 가장 시급한 해결책이 된다.

필자가 가장 안타까운 점은 분배론자들의 득세로 인하여 실제로 강력한 소득 재분배정책이 시행될 경 우, 가장 피해를 보는 것은 중산층 이하 서민들이 될 것이라는 점이다. 이러한 정책은 국내자본의 해외탈 출, 투자위축, 음성소득의 증가 그리고 절세·탈세로 인한 재정 압박 등을 초래해 결국 분배도 성장도 모두 악화시키고 말 것이다. 즉, 상대적 불평등의 심화에 대한 분풀이 식의 소득재분배가 실시될 경우, 이는 마 치 빚잔치하는 채무자와 같이 일시적 만족만을 가져 올 뿐이며 결국은 서민경제를 더욱 파탄시키고 말 것 이다. 원론적인 이야기이지만 결국 진정한 분배의 개 선은 기회의 형평성을 늘리는 것이다. 투자를 통해 고 용의 기회를 확대시키고, 교육을 통해 신분상승의 기 회를 많이 제공하는 것이 궁극적으로 성장과 분배 모 두를 개선시킬 수 있을 것이다. 한글

사회임금의 크기 늘리는 분배구조를

파 이를 늘려야 나눠 가질 것이 생긴다는 성장론자의 주장은 원시생활로 돌아가자는 극단적인 환경주의자를 제외하면 부정할 사람은 아무도 없다. 분배구조를 잘 갖춘 서구의 복지국가가 경제성장 없이 어떻게 만들어질 수 있었으며, 현재까지 유지될 수 있겠는가? 문제는 파이를 늘려 나가는 성장전략에 대한 시각과 방법의 차이이다. 최근 분배의 중요성을 강조하는 사람들의 핵심적 주장은 박정희 식의 성장전략, 혹은 대기업 위주의 성장전략이 너무나도 큰 '사회적 후유증'을 낳고 있기 때문에 이러한 성장전략을 고수하는 한 분배는 고사하고 더 이상의 성장 자체가 불가능하다는 문제의식에 근거를 두고 있다. 즉, 경제성장과 지속가능한 사회발전을 위해서라도 분배구조는 적극적으로 개선되어야 한다는 것이다.

성장위주 정책은 시장·가족 과잉의존 구조 낳아

지금도 그렇지만 한때 서구의 많은 학자들이 일본·한국·대만 등 동아시아의 높은 경제성장과 낮은 복지비 지출에 주목한 적이 있다. 서구학자들의 눈에는 복지비로 지출되는 재원의 규모가 서구와는 비교할 수



김연명
중앙대학교 사회복지학과 교수
(ymkim@cau.ac.kr)

없을 정도로 낮는데 평균수명이나, 영아사망률, 고등교육진학률 등 소위 '성과지표'는 선진국 수준에 접근하는 현상을 놓고, 서구처럼 과도한 복지비 지출 없이도 선진사회를 만들 수 있지 않을까 하는 일종의 '호기심'이었다. 물론 대규모의 복지비 지출 없이도 놀라운 성과지표를 만들어낼 수 있었던 '동아시아의 비밀'이 있었다.

세계사에 유례가 없는 수십년에 걸친 높은 경제성장률, 노동시장의 지속적 팽창, 실질임금의 상승, 국가의 복지제공 없이도 다양한 사회적 위험에 대처할 수 있는 건강한 가족구조의 존속, 노령화되지 않은 인구구조, 동아시아 특유의 높은 교육열 등이 바로 낮은 복지비와 높은 성과지표라는 서구에서 이해하기 어려운 동아시아의 비밀이었다. 개발독재 시기의 이러한 성장전략하에서는 시장에 가면 일자리가 널려 있고, 월급으로 가족을 부양하는 것이 가능한데 복지제도가 왜 필요하냐는 것이다. 즉, 분배는 필요 없거나 나중에 해도 되며, 복지를 하더라도 시장에서 완전히 탈락한 사람에게 불우이웃 돕기 수준이면 된다는 것이다.

분배를 소홀히 한 성장정책의 결과 우리 사회는 주거비, 교육비, 의료비, 아동양육과 노인부양비 등 핵심적 가계지출이 모두 시장과 가족에 의존하는 체계가 굳어졌다. 대다수의 국민들은 주택을 구입하고, 아이를 교육시키며, 병원에 가는 비용을 시장임금(월

◇ 이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 「나라경제」의 편집 방향과 다를 수 있습니다.

급)으로 해결하고 있다. 아동양육과 노인부양을 가족, 특히 여성이 떠맡는 구조는 그동안의 경제성장에도 불구하고 변하지 않았다. 즉, 개발독재 시기의 성장전략의 결과 가구노동력 재생산이 '시장과 가족에 과잉 의존하는 기형적 구조'가 만들어진 것이다. 1997년 IMF 외환위기 이후 이러한 기형적 구조가 본격적으로 사회갈등의 과열음을 내는 다양한 상황을 우리는 목격하고 있다.

경제성장 발목 잡는 부실한 분배구조

시장과 기업의 불확실성을 증폭시켜 성장의 발목을 잡는다고 비난받는 노동운동의 '전투화'도 시장과 가족의 과잉 구조에 근본적 책임이 있다. 월급만으로 천문학적 가격의 주택을 구입하고, 살인적 사교육비를 충당해야 하는 구조

에서 전투적인 임금인상 투쟁은 오히려 당연하다. 예컨대, 가격이 저렴한 공공주택이 전체 주택에서 차지하는 비율이 영국·독일의 경우 20% 수준인데 우리나라는 3.4%에 불과하다. 사교육비 지출은 연간 40조 원에 달해 OECD 가입국 중 최고이다. 그리고 공공보건의료 비중은 세계 최약이라는 미국보다도 못한 실정이다. 월급 인상 없이는 늘어나는 주거·교육·의료비를 충당하기 힘든 상황에서 노동자들은 전투적 임금인상 투쟁을 전개할 수밖에 없다.

또한 복지정책이 너무 부실하여 노동시장에서 퇴출되는 즉시 가계의 생존을 위협 받는 구조에서는 합리적 수준의 산업구조조정조차 노동자들의 극단적 저항을 불러일으킨다. 일부 정규직 부문에서 노동시장의 경직화가 발생하는 것도 시장과 가족의 과잉구조에 그 뿌리를 두고 있다. 노동시장의 유연화는 시장임금 외에 '사회임금'의 크기를 늘리는 분배구조의 개선 없이는 절대로 이루어질 수 없다는 것이 유럽의 경험이기도 하다.



대기업 위주의 성장전략이 가져온 후유증은 IMF 외환위기 이후 더욱더 극단적으로 나타나고 있다. 대기업과 중소기업의 임금격차는 1987년 1.06배에서 2001년 1.46배로 늘어났고, 기업복지 지출 역시 1.04배에서 1.8배로 그 격차가 늘어났다. 정규직의 임금을 100으로 볼 때 비정규직의 임금은 52.9에 불과하며, 그나마도 각종 국가복지제도와 기업복지제에서 비정규직은 철저히 소외되고 있다. 1996년에 7.65%였던 빈곤가구비율이 2000년에는 11.53%로 늘어났다는 한국개발연구원(KDI)의 보고는 대기업 위주의 성장전략의 후유증이 심각한 사회적 후유증을 발생시키고 있음을 보여주는 것이다.

부실한 복지정책이 출산율을 저하시키고 여성의 경제활동 참여를 저해해 성장잠재력을 훼손시키는 현상도 발생되고 있다. 중산층조차도 감당하기 힘든 아동양육비용이 지속되는 한 출산율 저하는 피할 길이 없다. 우리나라의 출산율은 1.17로 이미 세계 최하위권으로 떨어졌다. 출산과 아동양육의 복지적 지원 없이

이 부담의 대부분을 시장과 가족에 과잉 의존시킨 결과이다. 출산 전후 연령인 30세를 전후하여 여성의 경제활동 참여율이 15% 정도 급격히 감소하는 것도 부실한 아동복지·여성복지정책과 관련이 있다. 여성의 경제활동 참여를 지속시킬 수 있는 복지정책이 보완되지 않으면 출산율이 급격히 떨어지는 상황에서 전제적인 노동력 공급을 감소시켜 성장잠재력을 훼손하는 요인으로 작용할 것은 뻔히 보이는 일이다.

사회복지의 확대가 경제성장을 저해한다는 일부의 믿음은 우리나라에는 전혀 타당하지 않다. 오히려 그 반대가 진실이다. 우리나라의 사회복지제도는 너무나 잔인할 정도로 '시장친화적'으로 설계가 되어 있으며, 조세의 소득 재분배 기능은 서구는 고사하고 가장 자본주의적인 미국과 비교해도 형편없기 짝이 없다.

우리나라의 사회복지제도가 노동윤리를 저해하거나, 노동시장에서의 이탈 유인으로 작용하거나 혹은 저축률을 감소시킨다는 증거가 있는가? 고용보험이나 「기초생활보장법」이 건전한 가족을 파괴하거나 혹은 대규모의 '빈곤의 덩어리'를 만든다는 증거가 있는가?

서구의 '복지병'은 그야말로 먼 나라의 이야기이다. 오히려 복지가 없어서 사회가 병들어 가고 있는 것이 '한국병'의 정확한 모습일 것이다. 결론적으로 현재의 상황은 분배정책의 과잉이 경제성장의 발목을 잡는 것이 아니라 재분배 기능을 제대로 못하는 부실한 사회복지정책과 조세정책이 오히려 경제성장과 지속적 사회발전의 발목을 잡고 있는 것이다.

사회임금의 크기를 늘리는 분배구조 필요

이런 상황에서 성장과 분배가 상충관계가 아닌 선순환관계를 이룰 수 있다는 것이 최근에 분배구조의 개선을 강조하는 사람들의 핵심적인 주장이다. 구체

적으로 보건복지서비스의 확대와 일자리 창출을 연계시키는 것이다. 공공아동보육시설이나 공공의료의 확충은 수많은 관련 직업을 창출하고 복지 확대에도 기여할 수 있다. 선진국들은 보건복지서비스 관련 고용인력이 10% 수준을 보여 주는 반면 한국의 경우는 2.2%에 불과하다. 성장과 분배의 선순환이 가능한 가장 확실한 지점이라 할 수 있다.

또한 이러한 정책들은 가계의 노동력 재생산비용을 낮춰줌으로써 저소득층의 구매력을 높여줄 수 있으며, 내수의 기반을 확보하는 데도 도움이 된다. 출산율을 높여 주는 효과도 기대됨은 물론이

다. 공공주택의 확대나 공교육의 확대는 사회임금의 크기를 늘려주기 때문에 정규직의 과도한 임금인상 자체와 비정규직의 가구 재생산에 도움을 줌으로써 비정규직의 문제를 풀어가는 실마리를 찾을 수 있다. 더욱이 기업의 과도한 노동비용을 줄여 주는 효과도 충분히 기대할 수 있다.

성장과 분배의 선순환을 위해서는 사회임금의 크기를 늘려주는 적극적 분배구조 개선정책이 필요하다. 현재의 상황에서 사회임금의 크기를 늘리는 정책이 보완되지 않으면 더 이상의 경제성장은 고사하고, 사회 전체가 자기 파괴적인 결과를 낳을 수도 있다. 주거·의료·노인부양·아동양육 등의 복지정책 확대 그리고 조세의 재분배 기능 강화 등의 분배구조 개선정책은 단순히 소비적 지출이 아니며, 성장의 발목을 잡는 정책도 아니다. 오히려 분배구조 개선을 위한 정책들은 우리 사회의 성장잠재력을 증가시켜 지속가능한 사회발전을 도모하는 '사회적 투자전략'임을 명심해야 한다. ■

사회복지의 확대가 경제성장을 저해한다는 일부의 믿음은 한국에는 전혀 타당하지 않다. 오히려 재분배 기능을 제대로 못하는 부실한 사회복지정책과 조세정책이 경제성장과 지속적 사회발전의 발목을 잡고 있다.

성장과 분배 이분법은 피하자

지 난 4월 15일 치러진 총선 이후 우리 사회 각 분야에서 제기되고 있는 이분법적인 논리는 또 다시 우리 국민들을 갈등으로 몰고 가고 있는 것 같다.



강호상

서강대학교 경영대학 교수
(hosang@ccs.sogang.ac.kr)

성장·분배 논란 벌일 만큼

대내외 환경이 여유롭지 않아

대통령에 대한 탄핵이 지난 총선의 최대 이슈가 된 상황에서 각 정당과 언론매체들은 이번 선거를 젊은 세대와 기성세대 그리고 진보와 보수의 양자 대결 분위기로 몰고 갔었다. 특히 정치권의 물갈이를 원하는 '2030' 세대는 우리 사회에서 기성세대는 퇴장해야 하며 우리 사회는 젊은 세대가 리드해야 한다는 주장을 강하게 제기하였다.

뿐만 아니라 이라크 파병 및 북한 핵 문제와 관련한 진보와 보수세력 간의 시각 차이는 조만간 우리가 풀어야 할 커다란 숙제로 남겨지게 되었다.

더구나 총선 결과 진보적인 정책을 추구하는 정당이 국회로 진출하게 되자 정치권뿐만 아니라 재계와 노동계에서도 우리 경제가 성장과 분배 중 어느 쪽에 더 큰 비중을 두어야 하는가에 대하여 매우 민감한 반응을 보이고 있다.

그러나 현재 우리를 둘러싼 국제환경은 우리가 성장과 분배에 대한 한가로운 논의를 할만큼 여유를 주고 있지 않다. 미국 연방준비제도이사회 그린스펀 의장의 금리 관련 발언 한마디에 우리 주식 시장이 요동을 치고 중국경제의 긴축정책 가능성에 우리 경제가 엄청난 충격을 받고 있는 현실은 우리 경제가 얼마나 외부 충격으로부터 취약한가를 단적으로

보여주고 있다. 중국은 이미 경제적으로 우리의 경쟁상대가 아니며, 한국경제는 거대한 중국경제의 일부 분이 되고 있다고 해도 과언이 아니다.

최근 세계경제의 회복에도 불구하고 국내경제가 뚜렷한 회복세를 보이지 못함에 따라 우리 경제의 장기적인 성장기반이 약화되었다는 주장이 일각에서 강하게 제기되고 있는 형편이기도 하다.

우리 경제의 성장기반 약화요인으로서는 첫째, 핵심 기술 분야에서의 선진국과의 기술 격차로 고도기술제품으로의 전환이 쉽지 않은 반면, 기존제품의 경우에는 중국 등의 추격으로 경쟁력을 상실해 가고 있다는 점을 들 수 있다.

특히 우리나라의 GDP 대비 연구개발투자 비율은 2001년의 경우 3.0%에 달하여 미국(2.7%)·일본(3.0%) 등과 비슷한 수준이나, 경상수지 중 특허·디자인·기술 등과 관련된 기술수지는 2001년 -0.61%로 OECD 24개국 중 23위를 기록함으로써 높은 연구

◇ 이 글은 필자의 개인 의견으로서, KDI의 공식 견해나 「나라경제」의 편집 방향과 다를 수 있습니다.

개발투자에도 불구하고 기술력과 생산성 향상은 매우 부진한 실정이다.

둘째, 세계 최고 수준의 교육비 지출에도 불구하고 교육투자의 효율성은 매우 낮아 인적자원의 질적 고도화에 한계를 초래하고 있다. 2001년 현재 정부 및 민간의 공교육비 지출은 GDP의 7.1%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이며, 사교육비를 포함할 경우 전체 교육비는 GDP의 10%가 넘을 것으로 추산되고 있다.

그러나 이와 같은 엄청난 교육비 지출에도 불구하고 영어 토플(TOEFL) 점수는

2002년 세계 119위로 최하위권을 기록하였고, 우리 기업들은 대학교육의 실효성에 대하여 강한 의문을 제기하고 있으며, 청년실업 문제는 전혀 해소될 기미를 보이지 않고 있다.

셋째, 우리 경제의 또 한 가지 성장기반 약화요인으로 기업가정신의 위축과 투자욕의 저하를 들 수 있다.

과거 우리 경제의 고도성장은 장기적 안목에서 과감한 투자를 가능하게 했던 적극적인 기업가정신에 힘입은 바가 매우 크다고 할 수 있다. 그러나 외환위기 이후 불확실성에 대한 인식이 높아지면서 기업 경영이 매우 보수적이 되어 새로운 분야에 대한 투자와 그에 따른 위험의 감수를 꺼리는 경향이 강하게 나타나고 있다.

넷째, 2001년까지만 해도 주요 선진국에 비해 10%p 정도 낮은 수준이던 GDP 대비 가계부채 비율이 이제 선진국과 비슷한 수준으로 상승함으로써, 부동산가격이 하락할 경우 자산디플레이션에 의한 경제의 장기침체가 발생할 위험이 커졌다고 할 수 있다. 또



한 신용카드사 등 금융기관의 구조조정과 신용불량자 문제의 해결이 지연될 경우 금융시장의 혼란과 소비 침체 등으로 인하여 우리 경제의 성장기반이 크게 약화될 가능성이 있다고 보여진다.

논쟁보다 국민적 에너지를 결집시킬 때

10년이 지나도록 소득 1만달러 수준에서 맴돌고 있는 우리나라가 국가경쟁력 강화를 위하여 국민적 에너지를 결집시키기보다 성장과 분배에 관한 소모적인 논쟁으로 갈등을 키워 허송세월을 한다면, 우리는 선진국으로 도약할 수 있는 기회를 영원히 놓치게 될 것이다.

대다수 국민들은 분배정의가 실현되는 정의로운 사회의 구현을 바라고 있으며 공정한 시장경제질서의 확립을 위한 개혁의 필요성을 절감하고 있다. 대다수 국민들은 지난 40년간의 고도 경제성장과정에서 우리 근로자들이 엄청난 기여를 했다는 사실을 인정하고 있으며 더 이상 일방적인 희생만을 강요하기는 어

렵다는 사실도 확실히 인식하고 있다. 이들은 우리나라가 앞으로 분배정이가 실천되는 가운데 높은 경쟁력을 갖춘 선진국이 될 수 있기를 희망하고 있다.

우리 기업들도 이제 경영의 투명성을 확보하지 못하고는 살아남기 어렵다는 사실을 확실히 깨달아야 한다. 글로벌 경쟁시대를 맞이하여 주주들의 의식구조가 선진화되고 있음에도 불구하고 이를 따라가지 못하는 기업들은 시장에서 철저히 외면받을 수밖에 없을 것이다. 즉, 우리 기업들이 글로벌 경쟁에서 승리하기 위해서는 경영행태 역시 투명성을 강조하고 주주의 권익을 중시하는 글로벌 스탠더드를 따라야 할 것이다.

그러므로 현시점에서 정부가 해야 할 가장 중요한 일은 우리 사회 각 분야의 글로벌 경쟁력을 강화하여 선진국 진입을 위한 토대를 굳건하게 마련하는 것이며, 이를 달성하기 위한 각종 개혁 프로그램들을 성공적으로 추진하기 위하여 범국민적인 에너지를 결집시키는 것이라 할 수 있다.

정부의 미래지향적인 태도 견지가 중요

개혁의 성공에 필수적이라고 할 수 있는 국민적 에너지의 결집을 위해서는 정부가 미래지향적인 태도를 견지하는 것이 무엇보다도 중요하다고 판단된다. 물론 개혁을 위해서는 잘못된 과거의 청산이 선행되어야 하지만, 자칫하면 과거 청산에 지나치게 에너지를 낭비하여 목표 달성을 위해 필요한 국민적 에너지 결집에 실패할 수 있다는 사실을 깨달아야 한다.

오히려 정부는 과거 청산보다는 미래지향적으로 정책담당자들의 가치관과 철학이 과연 국가경쟁력의 강화를 추구하는 데 적절한지를 면밀히 살펴보아야 한다. 과거에 건설경기를 진작시킨다고 전국민이 부동산 투기열풍에 휩싸이는 것을 정부가 방치하였고 신

용사회 구현을 앞당긴다고 신용카드를 남발하는 것을 정부가 방조한 결과, 우리 경제가 오늘날 심각한 후유증에 시달리고 있음을 우리는 되씹어볼 필요가 있다.

우리나라가 국가경쟁력의 강화를 통하여 선진국으

로 도약하려면 정책담당자들이 단기적이고 가시적인 성과에 급급해서는 안되며 그들의 가치관과 철학이 업그레이드되어야 한다. 즉, 정부는 민간부문에 비하여 더 높은 국제적 안목으로 국제환경 변화의 물결을 제대로 파악하고 미래에 대한 비전을 국민들에게 제시할 수 있어야 한다.

또한 국가경쟁력의 강화를 위해서 정부는 국민들의 의식구조

를 변화시키려는 노력을 끊임없이 해야 한다. 특히 정부는 이익집단 간에 대화와 타협을 끊임없이 중용하면서도 원칙을 철저히 지킴으로써 정부의 권위에 대한 이익집단들의 도전에 단호하게 대처해야 한다.

뿐만 아니라 정부는, 우리가 하향 평준화를 선호하는 국민정서에 스스로 발목을 잡혀서는 결코 선진국으로 도약할 수가 없음을 국민들에게 인식시켜야 한다. 특히 교육에 있어서의 하향 평준화로는 21세기 글로벌 경쟁시대가 요구하는 인재를 양성할 수 없음을 정부 스스로가 깊이 인식하고 획기적인 교육개혁을 실시해야 한다.

마지막으로, 정부는 가계부채의 누적과 신용불량자 문제는 소비침체로 인한 우리 경제의 성장잠재력 저해요인으로 작용한다는 점을 인식하여, 선진 시장경제체제의 정착과 신용사회의 구현을 위해 필요한 대국민 경제교육을 강화해야 한다. 즉, 정부는 국민 개개인이 건전한 근로 행위에 따른 수입과 합리적인 지출로써 책임있는 경제주체가 될 수 있도록 계몽을 실시해야 한다. ■

변액보험제도 (變額保險制度)

변액보험(變額保險)은 다수의 보험계약자가 납입하는 보험료 중 저축보험료를 따로 분리하여 별도의 분리계정을 통해 주식이나 국채·공채·사채 등 주로 수익성이 높은 유가증권에 투자하여 그 투자수익을 보험계약자의 환급금(해약환급금 또는 만기환급금)에 반영하는 한편, 투자 수익의 성과에 따라 보험금 지급사유가 발생하였을 경우 지급되는 보험금액이 변동되는 보험을 말한다.

전통적인 보험상품은 미리 약정된 이율에 따라 만기환급금을 받지만 변액보험은 투자수익률에 따라 되돌려 받는 보험금이나 해약환급금이 달라진다.

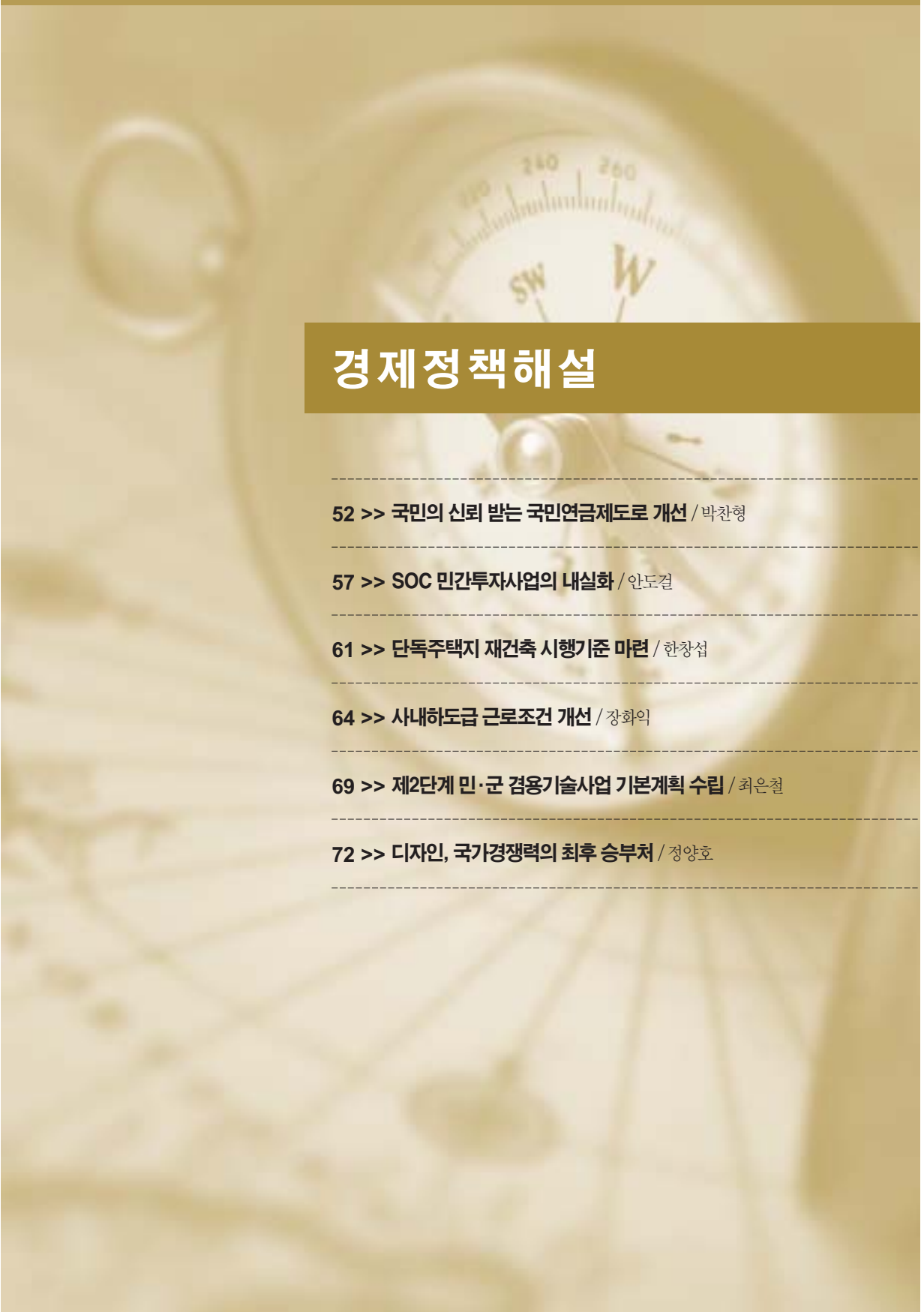
변액보험의 사망보험금은 최초 계약한 기본보험계약의 '기본보험금'과 투자실적(적립금-기본보험계약의 예정책임준비금=초과적립금)에 따라 증감하는 '변동보험금'으로 구성되며, 보험의 성격을 유지하기 위해 변동보험금의 크기와 관계없이 사망보험금은 기본보험금을 최저보장으로 설정하고 있다.

이와 같은 성격으로 인해 보험사는 변액보험의 계정을 일반 상품과는 별도로 설정하여 자산을 운용해야 한다. 변액보험상품으로는 양로보험·종신보험·연금보험 등 크게 세 종류가 있어 가입자들의 필요에 따라 선택할 수 있지만 가입자가 투자의 위험과 수익에 책임을 져야 한다.

변액보험은 제1차 세계대전 이후 인플레이션으로 인한 생명보험 급부의 실질가치 저하에 대처하기 위한 방안으로 고안된 것으로, 네덜란드의 바르다유社가 자산운용 실적과 보험금을 연계하여 실질가치를 보전할 수 있는 변액보험을 최초로 판매하였다.

1976년 변액보험을 도입한 미국에서는 1990년대 미국 주식시장의 활황과 더불어 매년 20~30%의 신장률을 기록하였으며, 1999년에는 생명보험시장에서 33.2%의 점유율을 나타낼 정도로 판매가 활성화되었다.

그러나 1986년에 도입한 일본에서는 1990년부터 주식시장의 거품이 제거됨에 따라 판매량이 급감하고 부실판매로 인한 인식 악화로 점유율이 미미한 상황이다.



경제정책해설

52 >> 국민의 신뢰 받는 국민연금제도로 개선 / 박찬형

57 >> SOC 민간투자사업의 내실화 / 안도걸

61 >> 단독주택지 재건축 시행기준 마련 / 한창섭

64 >> 사내하도급 근로조건 개선 / 장화익

69 >> 제2단계 민·군 검용기술사업 기본계획 수립 / 최은철

72 >> 디자인, 국가경쟁력의 최후 승부처 / 정양호

국민의 신뢰 받는 국민연금제도로 개선



박찬형
보건복지부 연금정책과장

최 근 국민연금을 둘러싼 국민의 불신과 불안이 확산되고 있다. 이러한 확산배경에는 경제상황의 악화로 보험료 납부가 어려운 현실에서 강제징수(채납처분)의 강행에 따른 불만과 국민연금의 사회보험적 성격에 대한 오해 및 국민연금기금 운용에 대한 불신감 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.

국민연금에 대한 불신 중 가장 큰 부분은 국민연금 급여의 지급 여부로, 향후 국민연금기금의 소진으로 연금을 받지 못하거나 대폭 축소되는 것이 아니냐는 인식이 깊이 자리잡고 있다. 결론부터 말하자면 국가가 존속하는 한 국민연금을 받지 못하게 되는 경우는 거의 없다. 그러나 급여축소를 우려하는 부분에 대해서는 조금은 깊은 이해가 필요하다.

‘적정부담-적정급여’ 체계로의 전환 절실

현행의 국민연금체계는 기본적으로 미래세대의 부담을 담보로 너무 적게 내고 많이 받는 소위 ‘저부담-고급여’ 체계이다. 1988년 제도를 처음 도입하면서

국민연금을 제외하고는 특별한 노후대비 수단이 없는 우리나라의 실정을 감안하여, 보험료율을 낮게 하고 급여수준을 높은 형태로 출발함으로써 가입자의 조기 확대를 도모하였다. 그러나 급속한 ‘저출산·고령사회’로의 진입이란 사회·경제적 대변혁기를 맞이함에 따라 이러한 연금구조로는 더 이상 지속발전 가능성을 담보하기 어려운 현실에 직면하게 되었다. 즉, 노령인구는 급속히 증가하고, 생산가능인구는 감소함에 따라 연금급여 혜택을 받는 노령계층이 지속적으로 늘어나는 데 비해, 보험료 부담계층은 감소함에 따라 국민연금 급여를 지급하기 위한 기금이 조기에 소진될 가능성이 높아지게 된 것이다. 이로 인해 향후 보험료의 부담이 급속히 증가하거나 보험급여 수준이 매우 낮은 상황이 발생하게 된다는 것이다.

국민연금은 기본적으로 노후빈곤이라는 사회적 위험에 대해 근로시절의 사회적 기여와 보험료 부담을 통해 안정된 노후생활을 보장하려는 것으로 근로세대에서 노후세대로, 현세대에서 미래세대로의 소득재분배와 사회적 연대를 강화하려는 것이다. 그러나 현재의 보험료 부담(9%) 및 급여수준(소득대체율 60%)으로는 제도 본래의 목적인 사회적 연대를 강화하기 보다는 필연적으로 현세대와 미래세대 및 계층간 갈등을 초래할 우려가 매우 높기 때문에 ‘적정부담-적정급여’ 체계로의 전환이 반드시 필요하게 된 것이다.

이에 정부는 2002년 3월부터 2003년 5월까지 15개월에 걸쳐 ‘국민연금발전위원회’를 구성·운영하여

최근 국민연금을 둘러싼 국민의 불신이 확산되고 있는 가운데, 정부는 국민연금이 노후소득 보장과 사회적 연대 강화라는 제도 본연의 목적을 이루기 위해서는 ‘적정부담-적정급여’ 체계로의 전환이 필요하다는 인식하에 ‘국민연금발전위원회’의 제도개선안을 바탕으로 「국민연금법」 개정을 추진 중이다.

각계 대표와 연금전문가 등의 수많은 논의와 공청회 등을 거쳐 마련한 제도개선안을 바탕으로 「국민연금법」 개정을 추진하고 있다.

옴부즈만 제도 상설화 등으로 국민신뢰 강화

국민연금제도에 대한 불신과 불안이 확산된 배경에는 경제 상황의 악화도 있지만, 일부 내용은 제도적 보완이 필요한 부분이 있으며, 일부는 또한 사회보험으로서의 국민연금에 대한 이해부족에서 비롯된 것도 있다.

따라서 정부는 「국민연금법」 개정안에 포함된 내용 이외에도 추가적인 개선이 필요한 부분에 대해서는 체계적인 보완장치 구축을 통해 개선하고 적극적인 홍보·설득을 추진하는 한편, 중장기적으로는 안정된 노후소득보장을 위한 비전 제시 및 구체적인 실천전략을 마련하여 국민연금에 대한 국민의 신뢰를 강화해 나갈 계획이다. 이러한 계획의 일환으로 최근의 상황전개에 따른 정부의 조치는 다음과 같다.

첫째, 국민의견 수렴장치를 강화할 것이다. 6월중 전문가·시민사회단체 등 각계 대표 등으로 ‘국민연금 제도개선협의회’를 구성·운영하여 국민 불만사항에 대한 광범위한 논의를 통해 사회적 합의를 도출한 종합대책을 마련할 계획이다. 또한 ‘국민연금 옴부즈만 제도’를 상설화하여 국민의 불만 및 불편 사항이 제도 개선과 신속히 연계될 수 있도록 체계적인 시스템을 구축할 계획이다.

둘째, 보험료 징수업무를 개선할 것이다. 보험료 미납에 따른 체납처분은 체납자의 생활여건을 고려하여 최소화하고, 생활이 어려운 체납자에 대해 한시적 기간 동안 일정범위내 보험료 연체금을 감면하는 방안

을 검토 중이다.

또한 생활이 어려운 장기체납자의 경우 가능한 한 납부예외자로 전환하고, 이미 체납처분 승인을 받은 자도 실태조사를 거쳐 생활이 어려운 경우 그 집행을 자제할 방침이다. 다만, 납부예외기간이 증대되면 가입기간은 축소되어, 장래 노후소득보장의 사각지대에 놓일 가능성이 높기 때문에 보험료 납부의 필요성에 대한 적극적 설득을 병행할 계획이다.

셋째, 적극적 홍보활동을 지속적으로 전개할 것이다. 사회보험으로서의 국민연금에 대해 상당한 오해가 존재함에 따라 언론·방송뿐 아니라 인터넷·정책고객관계관리(PCRM)·공개토론회 등 다양한 매체와 방법을 통해 ‘국민연금 바로 알기’를 위한 적극적인 노력을 기울이고 있으며, 앞으로도 지속적으로 홍보활동을 전개할 계획이다.

「국민연금법」 개정안 재입법 추진

정부는 지난해 「국민연금법」 개정안을 국회에 제출하였으나, 충분한 심의를 하지 못한 채 회기만료로 폐기됨에 따라 재입법을 추진하고 있다. 개정안은 다음과 같이 크게 세 가지 분야에서 개선방안을 제시하고 있다.

국민연금 재정안정화 분야

국민연금 재정안정화와 관련하여 ‘적정부담-적정급여’ 체계로의 점진적인 개선을 통해 장기 재정안정을 기함으로써 국민연금 급여의 지급 여부에 대한 불신과 불안을 해소하고자 하였다.

‘국민연금발전위원회’가 15개월에 걸친 검토 끝에 국민연금 장기재정추계를 실시한 결과 장기재정이 불안정한 것으로 나타나 개선이 시급히 요구되었다.



▲ 지난 6월 11일 김화중 보건복지부장관과 시민단체 대표들이 참석한 가운데 국민연금 운영관련 간담회를 가졌다.

현행 체계(보험료 9%-소득대체율 60%) 유지시 적립금은 지속적으로 증가하여 2035년 최고적립금 1,715조원(2000년 불변가격으로는 645조원)에 도달한 후, 2036년에 당년도 수지적자가 발생하다가 불과 11년 만에 고령화로 인한 급여대상의 급격한 증가로 2047년에 기금이 소진되는 것으로 나타났다. 적립기금 소진 후에는 연금지급을 위해 보험료를 2050년에 30%, 2070년에는 39%로 올려야 하나, 이는 후세대에게 너무나 과도한 부담을 안겨줌으로써 세대갈등이 전면적인 사회문제로 심각하게 쟁점화될 것이다.

이러한 상황에도 불구하고 제도개선을 2008년 이후로 미루자는 일부 주장이 제기되고 있다. 그러나 현재 연금수급자가 약 120만명인 상황에서 부담과 급여체계를 바꾸지 않을 경우 2008년부터는 연금수급자가 약 300만명으로 증가될 것이고, 급속한 노령화로 수급자의 증가가 불을 보듯 분명한 상황에서 기존 수급자의 반발 등으로 제도개선이 더욱 어려워질 것이

다. 따라서 연금재정에 대한 국민의 불신과 불안을 조기에 해소하기 위해서는 하루라도 빠른 시일내에 개선하는 것이 필요하다. 또한 조속한 입법 추진으로 소모적인 논쟁이나 사회갈등의 확대 재생산을 방지함으로써 사회적 연대와 국민통합을 도모하는 것이 시급하다고 할 것이다.

따라서 정부는 연금급여수준인 소득대체율을 2008년에 50%로 인하하되, 국민충격을 완화하기 위하여 2005~2007년까지는 55%로 조정하고, 현행 9% 수준의 보험료를 2010년부터 매 5년마다 1.38%p씩 인상하여 2030년에 15.9%로 조정함으로써 현행 '저부담-고급여' 체계가 점진적으로 개선되도록 하였다.

기금운용 분야

기금운용 분야와 관련하여 '국민연금기금운용위원회'를 상설화하여 기금의 독립성 및 전문성을 강화하였다.

장기재정 안정을 위한 보험료 상향 조정과 소득대체를 하향 조정의 점진적 추진, 기금의 안정성·수익성 보장을 위한 '중장기 마스터플랜' 수립, 사회취약계층에 대한 연금수급권 강화 등 법적·제도적 개선 사항 외에 사각지대 해소, 다층노후소득보장체계 구축, 세원투명성 확보 방안 등을 마련할 계획이다.

2004년 3월말 현재 117조원에 달하는 거대 기금의 자산운용 및 위험관리 역량을 강화하기 위해 기금운용위원회를 전문가 중심으로 상설화하고, 동 위원회 산하에 투자정책·위험관리·평가보상 등 분야별 전문위원회를 신설하며, 가입자단체의 위원추천권을 보장하여 전문성과 대표성의 조화를 이루게 하였다.

이와 함께 정부는 2004년 5월 민간전문가가 위원장인 '국민연금 중장기 기금운용 마스터플랜 기획단'을 설치하여 연금급여를 위한 책임준비금인 기금의 안정성과 수익성을 보장하는 중장기 마스터플랜을 수립중에 있다. 동 기획단에서 제시될 방안에 대해 충분한 의견수렴과정을 거쳐, 향후 10년(2005~2014년)간 중장기 투자정책 및 전략적 자산배분안을 마련할 계획이다.

또한 향후 금융환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위해 SOC·부동산·해외투자 등으로 투자대상의 다변화를 지속 추진함으로써 연금기금의 국민경제적 역할과 함께 효율적 운영을 도모할 것이다.

제도개선 분야

제도개선 분야와 관련해서는 여성·장애인·유족 및 농어민 등 사회취약계층에 대한 연금수급권을 강화함으로써 생활안정을 도모하고, 고령자의 근로의욕을 고취하고자 하였다.

첫째, 이혼한 배우자의 분할연금에 대해 재산권적 성격을 인정하여 재혼시에도 지급하고, 자신의 노령연금과 함께 받을 수 있도록 함으로써 특히, 여성의 수급권을 강화하였다.

둘째, 저출산·고령화 시대에 대응하여 노인인력의 소득활동을 유도하기 위하여 55세 이후부터 지급되

는 조기노령연금제도를 개선하였다. 종래 55세 이후에 조기노령연금을 수령하는 자가 65세 미만 연령대에서 일정액 이상의 소득이 있는 경우 연금급여를 정지하였으나, 55세에서 59세 사이의 소득활동 기간만 큼 연금급여율을 상향 조정하고, 60세에서 64세까지는 재직자노령연금을 지급하도록 하여 노령자의 근로유인을 제고하였다.

셋째, 장애·유족연금의 수급권을 강화하기 위해 제3자의 가해로 인한 손해배상금 수령시 장애연금·유족연금의 최대 지급정지기간을 5년으로 제한하였다. 또한 가입중 발생한 질병에 대해서만 인정하던 장애연금은 가입 전에 발생한 질병이라도 가입 후 초진을 받은 경우라면 수급대상에 포함하고, 장애결정 유보기간을 기존 2년에서 1년 6개월로 6개월 단축하여 장애로 인한 소득상실을 조기에 보전하도록 하였다.

넷째, 올해까지 지원되던 지역가입자인 농어업인에 대한 연금보험료 보조를 2014년까지 연장하고, 지원수준도 대폭 상향 조정하되, 소득수준에 따라 보험료를 차등 지원할 수 있도록 하였다.

다섯째, 법 개정이 완료되면 시행령 개정을 통하여 연금보험료 부과기준인 표준소득월액의 등급체계를 조정하여 부담의 형평성을 제고할 계획이다. 즉, 고소득층의 연금보험료 부담을 소득수준에 맞게 조정(상한선 인상)하고, 저소득층의 경우 부담능력을 고려하여 하한선을 조정하는 방안을 검토중에 있다.

또한 생계유지형 소득활동으로 인해 연금수급이 제한되는 것을 방지하기 위해 조기노령연금 수급자와 유족연금 수급자의 연금정지기준인 소득활동인정 기준금액을 상향 조정하여 빈곤 심화를 방지할 계획이다.

노후소득보장 사각지대 해소

이번 법 개정 및 제도 개선 이외에 향후 추가로 개선이 필요한 부분은 단계적으로 보완해 나감으로써 국민연금의 지속발전 가능성을 높여간다는 전략하에 중장기적으로 추진하고 있는 과제는 다음과 같다.

첫째, 노후소득보장의 사각지대를 해소할 계획이다.

노후소득보장제도의 적용을 받지 못하는 사람들에 대한 소득보장방안을 마련하기 위해 정부는 2004년 2월 '노후소득보장 사각지대 해소대책위원회'를 설치하여 세 개 전문분과팀을 두고 구체적인 실천방안을 마련 중이다. 동 위원회에서는 경로연금 등 공공부조와 연계한 현 노령계층의 소득보장 강화방안과 장래 노령계층의 소득보장대책 및 중장기 연금구조 개혁방안 등을 검토하고 있다.

한편, 2003년 7월부터 5인 미만 사업장 종사자의 사업장 가입자 전환확대사업을 실시하고 있다. 지난해 23만명이 사업장 가입자로 전환되었고, 2006년까지는 약 200만명을 대상으로 확대 추진함에 따라 특히, 납부예외 및 체납으로 인한 사각지대의 발생을 사전에 방지할 계획이다.

둘째, 다층노후소득보장체계 구축방안을 마련할 계획이다.

대통령 직속의 '고령화 및 미래사회위원회'를 중심으로 국민연금 재정안정 등을 기반으로 공적부조-기업연금-개인연금 등의 역할정립을 통한 다층노후소득보장체계의 도입방안을 마련 중이며, 올 12월중 노후소득보장제도에 관한 종합적인 청사진 및 추진전략을 마련할 예정이다.

셋째, '세원투명성 제고전략'을 통해 소득과약을 강화할 계획이다.

국민연금제도의 근간인 보험료 부담 및 급여의 형평성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 가입자의 소득과약을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 이를 위해 대통령 직속 '빈부격차·차별시정위원회'를 중심으로 '세원투명성 제고전략'을 범정부적으로 추진하고 있다. 고소득 전문직에 대한 집중 관리, 현금거래에 대

한 과세포착 강화 및 정직한 소득신고관행 유도 등을 통해 소득과약을 강화함으로써 가입자 간 형평성을 제고할 계획이다.

정부는 국민이 보내는 신뢰를 먹고 살아간다. 최근 국민연금에 대한 논란을 지켜보면서 이러한 신뢰의 중요성을 더욱 실감하고 있다. 국민연금은 '국민에 대한 최소한의 인간다운 생활 보장'이라는 헌법적 요청과 국가적 의무를 수행하기 위해 만들어진 제도이며, 계층간·세대간 사회적 연대와 통합을 강화하기 위한 제도이다. 그러나 제도에 대한 국민 불신의 증가는 곧, 국가의 역할을 제대로 수행하지 못함으로써 우리 국민을 노후빈곤이라는 사회적 위험에 노출시키는 주요 원인으로 작용하게 된다. 이혼의 증가 등 급속한 가족 해체현상으로 인한 가족기능의 약화로 국민연금 외에는 별다른 노후소득보장방안이 없는 국민이 대부분이다. 이러한 국민들이 연금제도에 대해서 불신이 깊다는 것은 불행한 일이다. 국민연금의 지속발전 가능성을 높이기 위한 끊임없는 개선의지와 노력으로 국민의 신뢰를 더 많이 확보하려는 시스템을 구축하는 것이 어느 때보다도 절실히 필요하다. ■

SOC 민간투자사업의 내실화



안도 경

기획예산처 민간투자제도과장

SOC 민간투자사업(이하 민자사업)은 도로·철도·항만·발전소 등 사회간접자본시설을 민간사업자가 자기자금을 조달해 건설한 후 정부와 합의된 사용기간 동안에 이용자로부터 시설사용료를 징수해 투자비를 회수하는 사업이다. 이러한 민자사업은 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민자투자촉진법」 제정으로 처음 도입되었고, 이후 1998년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개편되어 국제적 수준의 행정·재정적 지원시스템이 마련되면서 본격적인 활성화 단계로 접어들고 있다.

양질의 SOC 확보 위해 민자사업 활성화

최근 성공적인 사업시행모델의 정착, 지속적인 금

〈표 1〉 실시협약 체결 현황

(단위: 개, 조원)

	국가 관리사업	지자체 관리사업	전체
사업수	34	84	118
총투자비	28	5	33

융시장 여건 개선 등에 힘입어 민자사업은 양적 성장을 거듭하고 있다. 2004년 5월 현재 실시협약이 체결된 국가 관리사업만도 34개에 약정 투자비가 28조원에 달한다. 지방자치단체가 관리하는 사업까지 포함하면 118개 사업에 약정 투자비가 33조원에 이르고 있다.

매년 실제 투입되는 민간투자금액을 보면 1998년 5천억원에서 올해에는 2조5천억원으로 늘어나 중앙정부의 SOC투자에서 민간투자가 차지하는 비중이 1998년 4.4%에서 올해에는 12.7%로 증가할 전망이다.

이렇듯 민자사업은 부족한 재정을 보완하여 국가적으로 시급한 SOC시설을 조기 확충하는 데 큰 보탬이 되고 있다. 2004년 4월 현재 인천공항고속도로·천안논산고속도로·우면산터널 등 11개 사업이 목표공기 내 완공되어 운영중에 있고, 인천국제공항철도·부산신항만·서울지하철 9호선 등 대규모 국책사업이 현재 민자로 건설중에 있다. 앞으로도 우리가 지향하는 동북아 경제중심 건설에 필요한 양질의 SOC시설을 제때에 확보해 나가기 위해서는 지속적인 민자사업의 활성화가 필요하다고 본다. 학계의 연구에 의하면 우리나라의 중장기 SOC투자소요 및 정부가용재원을 감안할 때 매년 2~4조원 규모의 민간투자 유치가 불가피할 것으로 전망하고 있다.

민자사업은 SOC투자의 양적 확충 이외에도 국가경제에 기여하는 바가 크다. 정부 독점영역이었던 인

정부는 민자사업이 지속적으로 활성화될 수 있는 기반을 다져 나가기
 위해 민자사업의 제안경쟁을 활성화하고, 투자주체와 대상사업을
 다변화하는 등 종합적인 민간투자제도 개선방안을 마련하였다.

프라 건설과 운영분야에 민간의 창의와 효율을 도입
 함으로써 이용자에 대한 서비스 질을 높이고 투자의
 생산성을 향상시키는 데 일조하고 있다. 또한 선진금
 융기법인 프로젝트금융(project financing) 활성화,
 건설업계의 사업개발기획·설계 능력의 향상 등 관련
 산업의 발전에도 일익을 담당하고 있다.

그러나 민자사업에 대한 긍정적 평가만 있는 것은
 아니다. 민자제도 운영과정에서 나타난 문제점에 대
 한 비판과 지적의 목소리도 높은 상황이다. 민자사업
 의 주류를 이루고 있는 교통시설사업의 경우 대규모
 투자비 소요, 높은 사업위험 등으로 인해 아직 경쟁이
 활성화되지 못하고 있다. 이렇다 보니 총사업비·목표
 수익률·건설보조율 등 사업시행조건에의 적정성에 대
 한 의구심이 제기되고 있는 형편이다. 그리고 일부 개
 통된 도로사업에서 실적 통행량이 추정치에 미달해
 정부에서 운영수입 보장을 위한 보조금을 지급하는
 사례가 발생함에 따라 정부재정 절감이라는 민자사업
 의 장점이 퇴색되고 있는 측면이 있다. 또한 민자도로
 의 통행료가 일반 고속도로의 통행료보다 높은 데 따
 른 일부 민원제기도 문제가 되고 있다. 민자사업의 수
 익자부담원칙, 투자원가 이하로 책정되는 도로공사
 통행료 수준 등을 감안할 때 불가피한 측면도 있으나,
 민자도로의 통행료를 보다 합리화하라는 이용자의 요

구에 부응해야 하는 상황이다.

민간투자제도를 개선

정부는 이러한 문제점을 신속히 시정해 나감과 동
 시에 민자사업이 지속적으로 활성화될 수 있는 기반
 을 다져 나가기 위해, 시민단체·학계·관련업계 등 사
 회 각계의 의견수렴을 거쳐 종합적인 민간투자제도
 개선방안을 마련하게 되었다. 앞으로 바뀌게 되는 민
 간투자제도의 주요 내용을 살펴본다.

제안경쟁의 활성화

이미 지난해 5월에 사업제안비용 보상제도를 도입
 해 우선협상자 선정 경쟁에서 탈락한 차순위자의 기
 본설계비용과 타당성조사비의 3분의 1을 정부예산으
 로 보상하도록 한 바 있다. 이에 더해 내년부터는 경쟁
 입찰을 통해 사업자가 선정되도록 단독 민간제안사업
 에 대한 유찰제도가 도입된다. 즉, 사업자 모집결과
 단독 응찰된 경우에는 바로 우선협상자를 지정하지
 않고 한 차례 더 사업자 모집 공고를 해야 한다. 사전
 담합 등에 의한 형식적인 경쟁입찰을 방지하기 위해
 사업제안서 평가점수가 일정수준에 미달할 경우 부적
 격 처리하는 제재방안도 운영된다.

또한 사업제안서 평가방식도 전면 개편되어 품질·

〈표 2〉SOC투자에서 민간투자비중 변화 추이

(단위: 조원, %)

	1995~97	1998	1999	2000	2001*	2002	2003	2004(계획)
전체SOC투자	25.6	12.2	14.3	15.2	15.7	17.6	20.4	19.8
재정투자	25.3	11.7	13.5	14.2	15.2	16.0	18.3	17.3
민간투자	0.3	0.5	0.8	1.0	0.6	1.6	2.1	2.5
민간투자비중	1.2	4.4	5.6	6.5	3.8	9.4	10.4	12.7

주: * 2000년 신공항고속도로 완공에 따라 일시적으로 감소함.

가격 경쟁을 촉진하는 방향으로 평가요소 및 배점기준이 조정된다. 특히 사업위험성이 낮은 단순 건설사업 등의 경우에는 가격요소 배점비율이 현행 35%에서 50% 수준 이상으로 높아지게 된다.

그리고 사업제안서류 작성비용을 경감하는 방안도 추진된다. 현재 사업제안서 제출시 기본설계도서를 제출하게 되어 있어 대형 교통시

설사업의 경우 제안비용이 과도해(총사업비 5천억원 규모 사업의 경우 30~50억원 수준) 경쟁이 제약되고 있다. 이러한 문제점을 시정하기 위해 제안서 제출시 설계요구 수준을 현행 기본설계 수준보다 낮추는 방안이 추진된다.

투자주체와 대상사업의 다변화

아직까지 우리 민자사업은 건설회사에 의해 주도되는 형태이다. 즉, 건설회사들이 사업개발부터 시작해 설계·자금조달·건설·운영까지 제반 기능을 도맡아 수행하는 상태이다. 이제는 건설사 이외에 연기금 등 재무적 투자자(pure investor), SOC시설운용사 등 전략적 투자자(strategic investor), 사업개발업체(developer), 금융주선회사(financial advisory) 등이 상호 분화된 역할을 수행하면서 협력·경쟁하는 구조로 바뀌어야 한다.

이러한 방향에서 전략적·재무적 투자자들의 민자사업 출자에 대한 인센티브가 더욱 확대된다. 지난해에 사업제안서 평가시 전략적·재무적 투자자의 출자비중에 대한 배점비율을 1%에서 5%로 상향조정한 데 이어, 전략적·재무적 투자자의 출자비중이 50%



▲ 민자사업은 부족한 재정을 보완하여 SOC시설을 조기 확충하는 데 큰 보탬이 되고 있다. 사진은 민자로 건설된 우면산터널

이상될 경우 자기자본요구비율이 현행 25%에서 20%로 인하된다. 자기자본금 축소분만큼은 주주의 후순위채로 발행되도록 허용함으로써 투자수익의 조기 회수가 용이해지게 된다.

또한 연기금 등 재무적 투자자들이 민자사업에 간접 투자할 수 있는 창구가 되는 인프라펀드(민자사업에 대한 투융자만을 목적으로 하는 간접투자기구)의 설립도 보다 활성화된다. 다수의 기관투자자와 개인투자자들이 민자사업에 용이하게 투자할 수 있는 채널도 만들어진다. 현행 사모방식의 펀드 이외에 공모방식의 인프라펀드 설립이 용이해지도록 관련 법규정이 마련된다.

아울러 재무적 투자자가 민자사업체(SPC)의 주식인수와 금융재조달(refinancing)을 원활하게 추진할 수 있도록 관련지침이 마련되었다. 쟁점이 되고 있는 금융재조달에 따른 이익배분은 사업자와 정부 간의 파트너십(partnership)이라는 민자사업의 기본정신에 기초하여 양자간에 50 대 50으로 배분한다는 원칙이 마련되었다. 정부에 귀속되는 이익은 우선 사용자 인하여 활용하도록 함으로써 이용자의 부담 경감과 사업수익성 제고에 도움이 되도록 하였다.

단독 민간제안사업에 대한 유찰제도가 도입되고, 품질·가격 경쟁을 촉진하는 방향으로 사업제안서의 평가요소 및 배점기준이 조정된다. 또한 전략적·재무적 투자자들의 민자사업 출자에 대한 인센티브가 더욱 확대된다.

사업분야와 추진방식 다양화하고 추진체계의 효율성·투명성 제고

현재 도로·항만·철도 등 대형 교통시설 위주로 사업이 추진되고 있는데, 앞으로는 사업안정성도 높고 국민실생활에 보다 밀접한 환경기초시설·문화체육시설·대체에너지발전소·도시공원 분야의 사업개발이 적극 추진된다. 그리고 현행법상 민자대상 시설범위에 국공립학교, 공공청사, 공공 의료·복지 시설분야 등을 추가하는 방안도 추진된다. 사업추진방식도 BTO(건설-이전-운영), BOT(건설-운영-이전), BOO(건설-소유-운영) 이외에 BTL(건설-이전-리스), RTL(개량-이전-리스) 등으로 다양화된다.

한편, 민자사업 추진체계의 효율성과 투명성이 높아진다.

우선, 일부 방만한 민자사업 추진을 예방하기 위해 내년부터 '민자사업적격성조사제도'를 도입하였다. 총사업비 3천억원 이상의 민간제안사업은 중립적 연구기관에 의해 엄격한 경제성·재무성 조사가 실시된다. 조사결과 적격성이 입증된 사업만 민자대상사업으로 채택된다. 또한 적격성조사 등을 통해 주무관청이 정부측 입장에서 바람직한 총사업비·수익률·사용료 수준 등을 포함하는 민자추진 대안(정부실행 대안)을 마련하고 이를 우선협상대상자 선정, 실시협약 협상 등에 활용하게 된다.

또한 민자시설의 장래 수요량 추정에 대한 객관성과 전문성이 크게 제고된다. 도로·항만 등 교통시설의 통행량을 정확히 추정하는 데 기본이 되는 국가교통통계가 전면 정비된다. 내년에 전국 시·중점 통행량(OD)에 대한 전면조사가 착수되고, 2006년말에는 새로 보완·정비된 전국 시·중점 통행량 통계가 일반

에 공개된다. 그리고 경제사회지표 전망, 관련 개발계획의 교통량 유발효과 전망 등 장래 교통량 추정작업의 통일성·일관성을 높이기 위한 표준화 지침이 연내 마련된다.

민자사업 추진에 소요되는 시간·비용이 크게 경감된다. 행정절차 간소화 등을 통해 사업추진에 소요되는 기간이 현행보다 10개월 정도 단축된다. 경쟁입찰된 경우는 우선협상대상자 선정단계에서 사업시행조건을 잠정 확정함으로써 실시협약 협상기간이 대폭 단축된다. 주무관청의 환경영향평가를 위한 기초조사조기 착수 등을 통해 인허가 협의기간도 단축된다. 이와 함께 사업제안서류의 간소화, 산업기반신용보증기금에 의한 중소 민자사업체에 대한 무료 금융자문 우선 등으로 사업시행자의 사업준비 비용도 경감된다.

아울러 민자사업 추진과정의 예측가능성과 투명성도 높아진다. 민자사업 추진절차와 정부 업무처리기준에 대한 매뉴얼이 작성되어 올해말 공포된다. 사업제안서 평가기준도 최대한 구체적으로 작성되어 사업자모집공고 안에 포함되어 공개된다. ■

◀ 관련 자료 ▶

• 기획예산처 예산관리국, 「2004년도 민간투자사업 기본계획(안)」, 2004. 5.
31 (KDI경제정보센터 홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>, 경제정책정보 참조)

단독주택지 재건축 시행기준 마련



한창섭
건설교통부 주거환경과장

정부는 2003년 7월 1일부터 시행중인 「도시 및 주거환경정비법」에서 규정하고 있는 단독주택지 재건축에 대해 구체적인 기준이 없기 때문에 운영에 어려움이 있어 통일된 기준이 필요하다는 일선 지자체의 요구에 따라 구체적인 시행기준을 마련하여 지난 6월 1일부터 시행하고 있다. 이에 대해 일각에서는 저층 중심의 단독주택지가 소멸되어 도시내 주거지역의 다양성이 훼손된다는 우려와 함께 주거환경의 개선을 위해서는 가장 유력한 대안이라는 지적이 있다. 또한 단독주택지에 거주하고 있는 주민은 재건축사업의 가능 여부에 관심이 커지고 있는바 정부의 재건축시행 기준을 마련한 배경과 그 내용을 설명하고자 한다.

단독주택지내 주차난·공원부족 등 난개발 문제에 정면 대처

그동안 정부는 불량주택이 밀집된 지역을 중심으로 주택재개발사업을 시행하여 왔다. 주택재개발사업은 1960년대 이후 산업화·도시화 과정에서 양산된 무허

가 주택과 철거민 주택지의 도로와 상하수도 등 도시 기반시설을 확충할 목적으로 시행되면서 가장 대표적인 불량 단독주택 밀집지역의 주거환경개선사업으로 활용되었다.

초기에는 도로와 상하수도, 공원 등을 조성하고 남은 정형화된 토지를 환지받아 단독주택을 다시 짓는 방식이 주로 사용되었는데, 1990년대 초에 들어서면서 전세가 파동과 함께 집값이 급등하면서 다가구주택과 다세대주택이 들어서기 시작하였다.

이러한 주택들로 전세거나 집값 문제는 다소 해결되었으나, 일조기준 등 건축기준의 완화 적용에 따라 주거환경은 열악해지고, 소득수준의 향상과 함께 모든 세대가 차량을 소유하게 됨에 따라 4~6m 도로로 구획된 도로가 주차장으로 변하게 되었고, 어린이 놀이터가 부족하게 되는 등 여러 형태의 문제점이 발생하게 되었다. 이러한 문제점으로 인해 불량 단독주택지의 주택재개발사업은 공동주택을 건설하는 방식이 대부분 활용되었다. 한편 공동주택 건설이 도시계획사업의 일환으로 추진됨에 따라 소형주택·임대주택 건설 의무 등 공공성이 강조되었다.

그러나 기반시설은 다소 양호하지만 다가구주택 등이 밀집된 지역의 경우는 주택재개발사업 요건에 미달하여 사업추진이 어렵고 도시화가 진행되어 대로변에 위치해 단독주택지로서 기능을 상실한 경우 적절한 사업방법이 없는 문제가 있어, 「도시 및 주거환경정비법」에서 이러한 지역에 대해서는 공동주택 위주

정부는 2003년 7월 1일부터 시행중인 「도시 및 주거환경정비법」의 단독주택지 재건축에 관한 구체적인 시행기준을 마련하여 지난 6월 1일부터 시행하고 있다. 이로써 주택시장 안정, 환경파괴 방지, 공원·도로 확충을 통한 주거환경 개선, 서울 강남북 간 주거여건 격차 해소 등이 기대된다.

로 시행해 오던 재건축사업이 가능하도록 사업대상지를 확대하게 되었다.

재개발사업과 재건축사업이 다른 점은, 전자의 경우 조합원에 토지소유자·건물(주택)소유자 및 지상권자가 포함되어 조합원 수가 많으나, 후자의 경우는 주택과 토지를 함께 소유한 자에 한정되므로 조합원 수가 적고 규제도 적기 때문에 사업추진이 용이하다는 것이다.

단독주택지 재건축사업을 도입하면서 도심에 가까운 곳에 위치한 곳에 한정하고 양호한 주택을 무분별하게 철거하는 것을 방지하기 위해 도로율을 20%로 하고 노후불량 주택이 3분의 2 이상인 곳으로 요건을 정하였다. 또한 계획적 개발을 유도하기 위해 정비계획 수립기준인 1만㎡의 면적기준을 두게 되었다.

단독주택지 재건축제도를 도입하자 상대적으로 도심에 가까이 있어 사업성이 큰 지역에 위치한 소유자들의 관심이 많아졌으나, 현실적으로 일선 지자체에서는 제도가 처음 도입되었기 때문에 도로율 20%의 개념 등이 구체적으로 적용하기 어려워 민원이 증대되었다. 정부로서도 택지난의 심화 등으로 현실적으로 도시내 주택공급이 어려워짐에 따라 주택시장의 안정을 위해 다소 완화된 시행기준을 마련하게 된 것이다.

실제 서울의 예로 볼 때 도심지의 주택공급은 75% 이상이 재건축을 통해 공급되고 있으며 매년 그 비중은 증대되고 있다(〈표 1〉 참조). 이는 도시민의 대부분이 단독주택보다는 공동주택을 선호하는 점이 감안된 것이다. 사실 주차난 해소 등 주거환경을 개선하면서 주택을 대량 공급할 수 있는 유일한 수단이 바로 공동주택단지 조성이라 할 수 있다.

단독주택지 재건축사업의 요건 최대한 완화

기존 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 별표1(61p 하단 Box기사 참조)의 규정에 의하면 단독주택지 재건축사업의 요건은, ①기존의 단독주택이 300호 이상 또는 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역 ②노후불량 건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 3분의 2 이상인 지역 ③당해 지역 안의 도로율이 20% 이상인 지역이다.

이에 대해 ①의 요건에 단독주택뿐 아니라 공동주택인 다세대주택과 연립주택이 혼재된 곳을 포함시켰고, 부지면적 산정기준에 단독주택 및 타용도 건축물의 부속대지면적도 함께 넣었다. ②의 요건은 시·도 조례의 경과연수를 기준으로 판단하거나, 구조기술사의 의견청취만으로 노후불량 여부를 판단 가능하도록 하였다. ③의 요건에 대상부지를 둘러싸고 있는 가구

도로의 면적과 향후 개설될 도로의 면적까지 포함하도록 하였다. 다만, 면적에 산입되는 도로가 도시계획도로만 해당하는지 여부에 대한 논란이 있어 도로면적에 산정되는 도로로는 도시계획도로 및 폭 4m 이상 현행도로는 물론, 도시계획 예정도로까지 포함하여

〈표 1〉서울시 재건축사업의 아파트 공급비중

	~2003. 11	2002	2001	2000	1999	평균
사업승인	46,001	30,824	20,648	43,238	34,564	35,055
재건축	신축 40,266	23,743	13,900	31,365	23,058	26,466
	기존 28,709	17,147	8,758	17,978	-	
재건축 비중	88%	77%	67%	73%	67%	75%

최대한 그 요건을 완화 적용하였다.

또한 정부의 시행기준을 근거로 법령이 허용하는 범위 안에서 각 시·도에서 지역여건 및 당해 시·도의 도시정책 기본방향 및 도시개발계획 등을 고려하여 세부 운영지침을 정하여 운영할 수 있도록 하여 신속적인 운영이 가능하도록 하였다.

단독주택지 주거여건 개선 기대대

단독주택지 재건축사업의 대상이 될 수 있는 지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하고 있

는 제2종 및 제3종 일반주거지역과 준주거지역, 상업지역이 될 것으로 예상된다.

서울시의 경우 제2종 또는 제3종 일반주거지역 안의 단독주택지는 2,297만평이며, 그중 3분의 1인 863만평이 재건축이나 재개발된다면 40만가구(철거되는 주택을 고려하면 20만가구 추가공급) 공급이 가능하다(〈표 2〉 참조). 이는 개발 예정인 판교신도시 일곱 개에 해당하는 주택공급효과를 유발하여 주택시장의 안정에 크게 기여하고, 미개발지의 보존과 환경파괴를 방지할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 공원·도로 등 기반시설의 확충과 주차난 해소로 주거환경이 대폭 향상되고, 비계획적으로 조성되어 상대적으로 낙후된 서울 강북지역의 개선을 도모할 수 있어 강남지역과의 주거여건에 대한 격차 완화에도 도움이 될 것으로 전망된다.■

〈표 2〉 서울시 단독주택지 현황(2·3종 일반주거지역)

(면적: 만평)

서울시 전체	단독·다세대	비 고
시 전체	2,297	
강 북	1,270	
서남권	660	
강 남	367	서초, 강남, 송파, 강동

※ 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 제10조 제1항 별표 1 제3호

3. 주택재건축사업을 위한 정비계획은 제1호·제2호 및 제4호에 해당하지 아니하는 지역으로서 다음 각목의 1에 해당하는 지역에 대하여 수립한다.

가. 기존의 공동주택을 재건축하고자 하는 경우에는 다음의 1에 해당하는 지역

- (1) 건축물의 일부가 멸실되어 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역
- (2) 재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역
- (3) 노후·불량건축물로서 기존 세대수 또는 재건축사업 후의 예정 세대수가 300세대 이상이거나 그 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역

나. 기존의 단독주택을 재건축하고자 하는 경우에는 기존의 단독주택이 300호 이상 또는 그 부지면적이 1만㎡ 이상인 지역으로서 다음에 해당하는 지역. 다만, 당해 지역 안의 건축물의 상당수가 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있거나 재해 등으로 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역은 다음에 해당하지 아니하더라도 정비계획을 수립할 수 있다.

- (1) 당해 지역의 주변에 도로 등 정비기반시설이 충분히 갖추어져 있어 당해 지역을 개발하더라도 인근지역에 정비기반시설을 추가로 설치할 필요가 없을 것. 다만, 추가로 설치할 필요가 있는 정비기반시설을 정비사업 시행자가 부담하여 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- (2) 노후·불량건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 3분의 2 이상일 것
- (3) 당해 지역 안의 도로율을 20% 이상으로 확보할 수 있을 것

사내하도급 근로조건 개선



장 화 익
노동부 비정규직대책과장

「근로자파견법」상 ‘근로자파견’이라 함은 파견 사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말하며, 계약관계의 당사자가 근로자와 사용자로 이루어지는 일반적인 고용계약관계와는 달리, 고용계약관계와 지휘·명령관계가 분리되는 ‘3자 관계’라는 점을 특징으로 하면서 복잡한 법률관계가 파생된다.

「근로자파견법」은 파견근로자를 보호하고 노동시장 내에서 파견근로가 제대로 작동될 수 있도록 근로자파견사업의 적정한 운영과 파견근로자의 근로조건 등에 기준을 규정하고 있다. 구체적으로 보면 파견대상업무 한정(26개 업무), 파견기간 제한(1년 이내를 원칙으로 하되 1회에 한해 1년간 연장 가능), 근로자파견사업의 허가제 운영 등을 통해 근로자파견사업의 적정한 운영을 도모하고 있다. 또한 파견근로자의 고용안정을 보호하기 위해 근로자파견 계약내용의 명

시, 해지제한을 규정하고 있으며, 파견사업주와 사용사업주가 강구하여야 할 조치를 구체적으로 열거하고 있다.

여기에서는 2004년 3월부터 두 달간 노동부와 공정거래위원회가 합동으로 대형 조선업체 9개사, 사내하도급사 115개사 등 총 124개사를 대상으로 근로조건 및 하도급거래실태를 점검한 결과를 중심으로 우리나라 사내하도급 운영의 실태와 문제점을 살펴보고, 이를 개선하기 위한 방안을 제시해 보고자 한다.

최근 근로자파견 관련 분쟁 증가 추세

사용자들이 실질적으로는 파견근로를 활용하면서도 위에서 밝힌 「근로자파견법」의 각종 규제조항을 피하기 위해서 위임·도급 등 다른 계약관계로 위장하여 법의 적용을 피하는 경우가 발생하며, 실제로 근로자파견과 혼동되는 경우도 상당수 생기고 있다. 특히, 이와 관련하여 노동조합과 해당 근로자들이 사용자의 행태가 「근로자파견법」에서 금지하는 파견(불법파견)으로 간주하고 이를 해결하여 줄 것을 요청하는 사례가 많으며, 최근에는 이로 인한 분쟁도 다수 발생하여 사회문제화되고 있다.

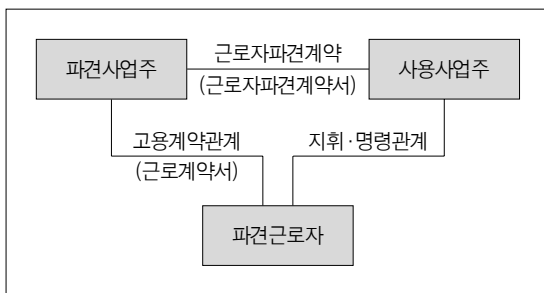
민법상 ‘도급’이라 함은 당사자 일방(수급인)이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방(도급인)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 계약으로 수급인이 스스로의 재량과 책임하에서 자기가 고용한 근로자를 사용하여 일을 완성하는 것을 말한

최근 기업의 경영합리화 추진 과정에서 해마다 늘어나고 있는 사내하도급의 경우, 같은 작업장에서 종사하는 원도급업체 근로자와 사내하도급 근로자 간 임금 등 근로조건에 큰 격차가 발생하고 있으며, 주택자금 등 각종 복리후생 혜택도 큰 차이가 있어서 사회문제화되고 있다.

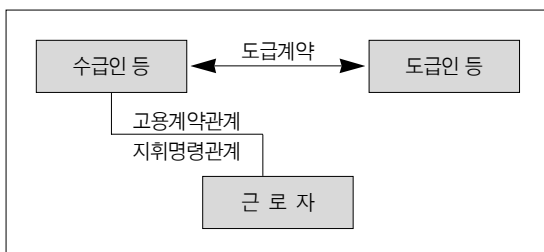
다. ‘위임’은 위임인과 수임인 간 일정한 사무처리를 위탁하는 계약을 의미하며, 용역·하청 등은 계약의 내용과 성질에 따라 도급·위임 등에 해당되는 경우가 많다.

근로자파견과 도급·위임의 차이를 보면, 근로자파견은 사용사업주가 직접 사업을 수행하고 근로자만 파견사업주로부터 파견받아 사용하는 것인데 반해, 도급·위임 등은 수급인·수임인의 책임하에 도급·위임된 사업을 수행하며 필요한 근로자도 수급인·수임인이 직접 고용하여 사용하는 것이다. 결국 양자 구별의 핵심은 사업수행의 독립성과 근로자에 대한 채용·작업지시·근로조건 결정 등 노무관리의 독립성에 있는 것이다.

〈그림 1〉 근로자파견의 법률관계



〈그림 2〉 도급계약의 법률관계



이에 정부에서는 1998년 7월 근로자파견사업과 도급 등에 의한 사업의 구별기준을 고시하여 실제로는 파견근로자를 사용하면서 형식적으로는 위임·도급 등 계약관계를 위장하여 「근로자파견법」의 규제를 회피하는 것을 막고 있다.

이에 따르면, 수급인·수임인이 인사노무상의 독립성이나 사업경영상의 독립성 중 어느 하나라도 결여된 경우 근로자파견사업으로 인정되며, 수급인·수임인의 인사노무관리 및 사업경영상 독립성이 인정되더라도 법 위반을 면하기 위하여 고의로 위장된 경우도 근로자파견사업으로 인정되며, 사업주는 「근로자파견법」이 규정하는 제반 보호조치 등을 이행하여야 한다.

사내하도급, 원도급업체에 비해 임금·복지 등 근로조건 열악

‘사내하도급’(통상 ‘사내하청’으로 부르는 경우가 많다.)이라 함은 하도급업체의 주된 작업장소가 원도급업체 사업장내에서 이루어지고 원도급업체의 생산시설을 이용하여 수행하는 도급의 한 유형으로 하청업체가 자체 생산한 물품을 원청업체에 납품하는 사외하도급과 구분된다. 사내하도급은 작업장소가 원도급기업과 동일하고 때문에 형식적인 도급계약 등에도 불구하고 인사노무관리의 독립성과 사업경영상의 독립성이 부인될 소지가 상당하다.

제조업 등 생산업종과 직접생산 공정분야 도급의 경우 하도급 근로자의 전부 또는 일부가 원도급업체의 작업지시를 받아 원도급업체 소속 근로자와 동일한 장소에서 혼재되어 작업을 하는 경우가 다수 있으며, 사업경영상의 독립성이 일부 인정되더라도 노무관리의 독립성이 결여된 경우에는 불법파견으로 판단

되기 쉽다. 서비스업 등의 업종과 생산지원 분야의 도급사업의 경우에는 하도급 근로자의 전부가 포장, 상·하차 등 특정 분야를 도급받아 수행하거나 사실상 원도급업체의 지배에 있을 수 있다.

그런데 사내하도급의 경우 최근 기업의 경영합리화 추진 과정에서 해마다 늘어나고 있다. 조선업종의 경우 2003년 12월 기준 대형 원도급업체 9개소에 사내하도급업체는 503개소에 이르며, 원도급업체 소속 근로자는 6만6,286명, 사내하도급업체 소속 근로자는 2만7,963명으로 원도급업체 근로자 대비 42%에 이른다. 하도급업체 근로자의 수는 1999년 1만2,427명, 2001년 2만5,325명, 2003년 2만7,963명 등으로 계속 증가 추이를 보이고 있다. 특히 같은 작업장에서 동종 또는 유사업무에 종사하는 근로자 가운데 원도급업체 소속 근로자와 사내하도급업체 소속 근로자 간에 임금 등 근로조건에 큰 격차가 발생하고 있으며, 주택자금 등 각종 복지후생혜택도 큰 차이가 있어서 사회문제화되고 있다.

노동부·공정거래위원회 점검 결과, 노동부는 1개 하도급업체에 대해 불법 파견근로자 사용에 따른 「근로자파견법」 위반 및 96개 하도급업체에서 법정급품미지급 등 356건의 「근로기준법」 위반사항을 확인하였고, 공정거래위원회는 9개 대형 조선업체 중 5개 업체에서 부당한 하도급대금 결정, 부당감액 등 8개 유형의 「하도급법」 위반사항을 확인하여 법 위반사항에 대한 시정조치와 제도개선을 추진하기로 하였다.

구체적으로 살펴보면, 노동부 소관사항의 경우 파견제외 업무인 제조업 직접생산공정인 취부(조선업체의 선박 건조 공정 중 용접 전단계 공정으로 철판의

골격을 유지하기 위해 가용접하는 작업)에 파견근로자(12명)를 불법 사용한 하도급업체 1개소를 적발하였다. 이처럼 「근로자파견법」 위반 사항이 당초 예상에 비해 적게 나타나는 것은 조선업의 경우 다른 제조업종과는 달리 작업과정 자체가 최종공작물 완성을 위한 단계적 독립 공정으로 이루어져 있어 사내하도급업체에 대한 원도급업체의 작업통제가 크지 않은 특성을 갖고 있는 데에서 비롯된 것으로 보인다.

「근로기준법」·「하도급법」 위반 및 불공정 계약 대거 적발

「근로기준법」 위반의 경우 총 96개사에서 356건의 위반사실을 적발했으며, 이 중 74건은 시정 완료되었고 나머지 282건에 대해서는 시정지시를 했다. 주요 위반사항은 근로조건명시 22건, 급품청산 43건, 임금지불 39건, 할증임금 23건, 휴가·휴일 17건, 기타 근로시간 위반, 노사협의회 미설치 등이었다.

특히 임금 등 근로조건 및 복지실태가 관심사항이었는데, 하도급업체의 급여수준은 급여총액 기준으로 원도급업체의 83.8% 수준으로 나타나, 조선업종의 경우 원도급업체와 사내하도급업체 간 소속 근로자의 임금격차가 상대적으로 적은 것으로 밝혀졌다. 세부적으로 보면, 고정급여 기준이 77.4% 수준으로 적은 반면, 초과근로수당은 114.1%로 다소 높은 것으로 나타났다.

근로시간 등을 살펴보면, 하도급업체의 근로자들은 원도급업체 근로자들에 비해 초과근로시간이 많고, 휴일·휴가는 짧은 편인 것으로 나타났으며, 특히 근속연수는 1.8년에 불과하여 원도급업체 소속 근로자들의 평균 근속연수 11.7년의 15.4%에 지나지 않는 것으로 밝혀졌다.

식당·통근버스·목욕탕·휴게실 등 복지후생시설은 대부분 원·하청업체 간 공동 이용하여 차별이 적은 것으로 밝혀졌는데, 이는 최

〈표 1〉원·하도급 업체 간 근로자 임금수준

	연 급여총액(A)	고정급여(B)	초과수당(A-B)
	(단위: 만원, %)		
원도급업체(a)	2,831 (2,579~3,777)	2,464 (2,085~2,894)	371 (181~883)
하도급업체(b)	2,374 (1,874~2,832)	1,908 (1,593~2,215)	423 (135~777)
비율(b/a)	83.8	77.4	114.1

주: * 2003년도 근로소득 원천징수액(2년차) 기준

** 고정급여는 초과수당(연장·휴일)을 제외한 통상적 임금

올 3월부터 두 달간 노동부·공정위 합동으로 대형 조선업체 9개사, 사내하도급사 115개사 등 124개사를 대상으로 근로조건 및 하도급거래 실태를 점검한 데 이어, 전자·철강·자동차 등 사내하도급 비율이 높은 6개 제조업종에 대해서도 근로조건 실태 점검을 내년까지 단계적으로 실시할 계획이다.

근 원·하청 간 차별 문제에 대한 사회적 관심이 높아지면서 기업 스스로 자율개선 노력을 취한 데에 기인한 것으로 보인다.

그러나 학자금·의료비 지원, 주택자금 융자, 장기근속포상, 사내복지기금 등 기업복지제도의 경우 원·하청 간 격차가 매우 큰 것으로 나타났는데, 학자금 지원의 경우 원청 9개사는 모두 지원하는 반면, 복지실태가 조사된 하도급업체 74개소 중 중고생은 35개소, 대학생은 18개사만 지원하고 있는 것으로 나타났다.

공정거래위원회 소관의 경우, 조사대상 9개 대형조선업체 중 5개 업체에서 「하도급법」 위반행위가 확인되었으며, 법 위반금액은 4억2,200만원, 관련 하도급업체수는 200개였다. 법 위반 유형은 하도급대금·어음할인료·지연이자 미지급, 부당감액, 부당한 하도급대금 결정, 현금결제비율 미유지, 서면 미교부·지연교부 등 8개로 나타났다.

공정거래위원회는 이번 조사를 통해 원사업자가 표준폼셈(하도급대금=폼셈공수(M/H, 1인당 단위작업완성에 소요되는 시간수)×임률×물량×작업난이도)

이 없는 부분공사의 하도급대금을 결정할 때 과거 실적치 등을 임의로 적용함으로써 수급사업자는 부분공사의 시공 여부는 알고 있으나 구체적인 시공내역을 명확히 알기 어려운 상태에서 하도급계약을 체결하는 문제점이 있다는 점을 확인하였다.

또한 7개 업체의 하도급거래계약서에서 불공정 조항이 있는 조항을 확인하였는데, 조항을 예시하면 경미한 추가공사를 불인정하는 조항, 최고(催告) 없이 해지 등 부당한 계약해지조항, 하도급업체 대표자의 연령을 만 58세로 제한하는 조항, 원사업자가 목적물의 검사방법·기준을 일방적으로 결정하는 조항, 계약해석에 이의가 있을 시 원사업자가 결정하는 조항, 원사업자의 직원에 대한 식사 등 무상제공조항 등이었다.

전자·철강·자동차 등 6개 업종도 내년까지 단계적 실태 점검 계획

정부는 이번 조선업종 점검을 계기로 전자·철강·자동차 등 사내하도급 비율이 높은 6개 제조업종에 대해서도 근로조건 실태 점검을 조선업종과 동일한 방식으로 올해 하반기부터 내년까지 단계적으로 실시할 계획이다.

올해에는 우선 철강 및 화학업종(7~9월), 전자·전기업종(11월~2005년 1월)을 대상으로 점검할 계획이며, 점검대상 사업장은 해당 업종 중 사내하도급 비율이 높은 업체를 중심으로 지방관서별 분포 등을 감안하여 원청업체 49개소, 사내하도급업체 199개소를 선정할 방침이다. 점검대상 업체수는 3개 업종의 원청(75개소) 및 사내하도급 업체(993개

〈표 2〉원·하도급 업체 간 근로수준

(단위: 시간, 일, 년, %)

	총근로(월)	초과근로(월)	휴일·휴가	근속연수
원도급업체(A)	267	37	32	11.7
하도급업체(B)	273	44	17	1.8
비율(B/A)	102.2	118.9	53.1	15.4

〈표 3〉업종별 사내하도급 근로자 사용비율

(단위: %)

조선	철강	화학	전자·전기	사무·판매·서비스	자동차	기계·금속
43	30	26	21	20	19	14

소)의 각각 65%와 20%에 해당하는 수치이다.

자동차, 기계·금속, 사무·판매·서비스 등 나머지 3개 업종에 대해서는 올해 점검결과를 참고해서 내년중에 구체적인 점검대상과 시기 등을 결정할 계획이다.

그리고 원도급업체 및 하도급업체의 경우도 「근로자과견법」을 위반하지 않기 위하여 현재의 도급계약 관계 및 작업과정 전반에 대하여 자체 점검을 하고 인사노무관리상의 독립성 및 사업경영상의 독립성을 갖추어 이를 그대로 도급 관계를 정상적으로 수행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 점을 유의하여야 할 것이다.

우선, 도급은 근로의 제공 자체가 아닌 일의 완성을 지향하는 것이 특징이므로, 원도급업체는 일의 완성이라는 조건이 충족되지 못하면 보수를 지급하지 않는 것이 바람직하며, 하자가 발생한 부분에 대해서는 보수감액 또는 손해배상을 청구할 수 있도록 하는 것이 좋다.

그리고 업무수행 대가에 있어서도 완성된 일의 양과 품질에 따라 지급되어야 하며 기본급이나 고정급의 요소가 존재하지 않는 것이 바람직하다. 즉, 보수를 산정함에 있어 하도급업체의 노무비를 직접 반영하지 않는 것이 바람직하다.

또한 업무수행 방식에 있어서도 하도급업체 스스로의 기획과 전문성에 의거하여, 원도급업체로부터의 구체적·개별적인 지휘·감독 없이, 일의 분담·업무수행 일정·업무수행순서를 정하여 진행하는 것이 바람직하며, 기술지도라 하더라도 구체적 업무지시의 성격을 가지는 것은 존재하지 않는 것이 필요하다. 그러나 일의 완성이라는 목표를 지향하므로 하도급업체가 제3자를 고용하여 업무를 대신하게 하여도 무방하다.

또한 근로시간·휴게시간·휴일·시간외 근로 등 하도급업체의 소속 근로자에 대한 일상적인 인사노무관리도 하도급업체가 독자적으로 운영해야 한다.

특히 사내하도급업체의 경우 사내하도급업체가 근무장소를 임의로 선택할 수 있는 것이 원칙이므로, 원도급업체의 작업장 등 타사업장을 이용하는 경우 그

에 대한 대가를 지불하는 것이 바람직하다. 원도급업체의 작업장에서 공동 작업하는 형태로 사업장을 이용하는 경우 그 사업장 근로자의 근무장소와 혼재되어 있거나 근접하여 있다면 구체적 업무지시가 함께 존재한다고 평가될 위험성이 있다. 따라서 원도급업체의 근로자와 동일한 사업장내에서 근무하는 경우에는 업무가 완전히 분리되면서 별도의 지휘·감독을 받도록 하는 것이 바람직할 것이다.

기타 노무관리 측면을 보면, 사내하도급업체가 자신의 취업규칙·복무규율을 적용하여 채용과 근태관리·인사이동·징계 등의 사항을 관리하고 조회의 실시 및 직원에 대한 보상과 평가를 하도급업체 독자적으로 진행하는 것이 필요하다. 원도급업체가 사내하도급업체의 특정근로자에 대하여 교체를 요구하는 것은 최소한의 사업장 질서유지 필요성 등을 감안하여 신중히 고려되어야 할 것이다.

또한 사내하도급업체가 일의 완성을 위해 자신의 비용으로 필요한 설비나 기계·부품·공구·소모품 등을 조달하는 것이 바람직하나, 원도급자가 도급계약으로 목적물의 품질 유지·개선이나 작업의 효율성 등 정당한 사유가 있는 경우 자재·금형 등을 제공할 수는 있을 것이다. 법원 판례

제2단계 민·군 겸용기술사업 기본계획 수립



최은철

과학기술부 우주항공기술과장

우리는 머지않은 장래에 이라크에 파견된 한국의 자이툰 부대가 과학기술부의 ‘민·군 겸용기술 개발사업’으로 개발한 위험 작업용 로봇 ‘롭해즈’를 이용하여 지뢰가 매설된 지역을 탐지하여 이를 폭파 시킴으로써 작전을 성공적으로 수행하는 데 커다란 기여를 했다는 방송을 듣게 될지도 모른다.

최근 주한미군의 감축에 관한 사항과 해외주둔 미군의 역할 변화에 관한 내용들이 자주 매스컴에 등장하고 있다. 만일 한반도에 상주하고 있는 주한미군의 역할과 기능이 변화될 경우 한반도의 안보상황은 어떻게 변하며 국가안보를 확보할 수 있는 대체수단은 무엇인지에 대한 고민을 해야 하는 시점에서 있다.

선진국은 오래 전부터 겸용기술사업 추진

우리는 자주국방이란 용어를 자주 사용하여 왔으며, 이는 특히 수십년 전에는 국정목표 중에서도 가장 으뜸을 차지했었다. 자주국방이란 용어가 슬며시 우리 주위에서 차지하는 비중이 작아진 것은 우리의 국력신

장과 과학기술의 발전에 따른 것이라고 볼 수 있다.

세계 각국은 자국의 안전보장과 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 무한경쟁의 틀에서 보이지 않는 전투를 하고 있으며, 특히 국가안보의 수단으로 국방 과학 기술의 개발과 응용을 위하여 부단히 노력하고 있다.

국방 연구개발의 필요성을 충분히 인식하고 있는 선진국들은 국방예산 중 연구개발비의 비중을 꾸준히 높이고 있다. 2004년도 미국의 국방예산은 약 470조 원인데 이 중 8%인 38조원을 연구개발비에 투자하고 있으며, 프랑스는 국방예산 40조원 중 12%를 연구개발비에 투자하고 있다. 반면 우리나라는 국방예산 약 19조원 가운데 4.7% 정도를 국방 연구개발에 투자하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그동안 우리나라의 대다수 과학기술 개발사업은 민과 군으로 구분되어 각자 독자적으로 추진되어 왔다. 그러나 선진국에서는 군에서 개발한 기술을 민수에 접목시키고, 민간에서 개발한 기술을 국방에 접목시키기 위한 많은 노력을 기울여 왔다. 미국·러시아·중국·이스라엘·일본 등 많은 기술 선진국에서 민·군 겸용기술사업(Dual Use Technology Program)을 오래전부터 추진해 왔다.

이러한 국제사회의 조류와 연구개발자원이 부족한 국내의 상황을 고려하여 과학기술부는 1998년 「민·군 겸용기술사업촉진법」을 제정하였고 1999년부터 본격적으로 민·군 겸용기술사업을 시행하고 있다.

‘민·군 겸용기술’이란 민수 및 군수 분야에 공통으

정부는 2단계 민·군 겸용기술사업 추진을 위해 '민·군 겸용기술사업 기본계획(2004~2008)'을 수립하였는바, 과학기술 혁신을 통한 자주국방체제 확립을 사업의 목표로 설정하였으며, 기술이전에 대한 지원확대 및 실용화를 촉진토록 하고 선택 및 집중투자를 통해 사업의 내실을 기하도록 계획하였다.

로 활용하여 산업경쟁력을 향상시키고 국가 안보역량을 강화할 수 있는 기술로써, 응용연구와 시험개발 활동을 통하여 확보되는 핵심기술 및 부품을 말한다. 국방기술로 개발되어 민과 군에서 활용되고 있는 대표적인 민·군 겸용기술의 적용 사례들은 획기적이면서도 일상생활에 많은 도움을 주고 있다. 군사용으로 사용되었던 레이더 기술이 텔레비전의 안테나나 전자레인저에서 활용되고 있으며, 휴대폰으로 가장 빠른 길을 안내해 주는 GPS(Global Positioning System)는 군사 위성기술에서, 현대생활에서 가장 필수적인 정보전달 수단인 인터넷은 미 국방부의 군사용 컴퓨터 통신망인 아르파넷에서 나온 기술들이다.

'민·군 겸용기술사업 기본계획' 수립

우리나라의 민·군 겸용기술사업은 민과 군이 동시에 필요로 하는 기술 중 미개발된 기술을 개발하는 민·군 겸용기술개발사업, 이미 개발된 기술을 상호이전·활용하기 위한 민·군 기술이전사업, 민·군 간 기술정보교류 시스템을 구축하기 위한 민·군 기술정보교류사업, 민·군 기술 및 제품교류 활성화를 위해 군수규격을 민수화하는 민·군 규격통일화사업 등 4개 사업으로 구분하여 시행하고 있다.

이 사업에는 과학기술부를 포함하여 국방부·산업

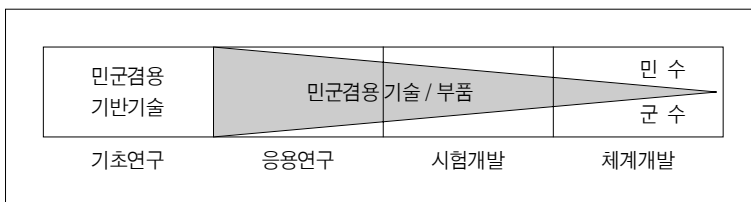
자원부·정보통신부 등이 참여하고 있다. 1단계에는 민간부문을 포함하여 총 2,360억원이 투자되었으며 앞에서 언급한 4개 사업을 수행하였다. 그동안 반도체 브릿지 개발 등 106개의 과제를 수행하여 국내·외 167건의 특허출원을 하였고, 첨단기술인 탄소-탄소 브레이크 디스크를 개발하여 F-16 전투기에 사용하는 등 민과 군의 공동연구를 통하여 국가경쟁력을 높이고 고용창출에도 기여한 바 있다.

정부는 그동안 1단계(1999~2003) 사업이 성공리에 추진됨에 따라 올해부터 2단계 사업을 추진하기 위하여 4개 부처 합동으로 '민·군 겸용기술사업 기본계획(2004~2008)'을 수립한 바 있다. 2단계에서는 첨단 과학기술 개발 및 확산체제를 구축하는 등 과학기술 혁신을 통하여 자주국방 체제를 확립하는 것을 사업의 목표로 설정하였으며, 기술이전에 대한 지원확대 및 실용화를 촉진하도록 하고 연구과제의 대형화, 선택 및 집중투자를 통하여 사업의 내실을 기하도록 계획하였다.

2단계 사업기간중 정부와 민간 공동으로 약 2,300억원을 투입하여 원격 선박통제 제어시스템 개발, 20인승급 소형 위그선 개발, 40노트급 초고속선 특수선형 개발, 반동제어방식 수직 이착륙 무인항공기 개발 등 약 70여개의 민·군 겸용기술 개발과제를 수행할 예정이며, 기술이전사업, 기술정보교류사업 및 규격통일화사업도 함께 수행할 예정이다.

그동안 시행한 1단계 민·군 겸용기술사업의 경험을 바탕으로 향후 발전방향을 제시하기 위하여 제도개선도 병행하였다. 민·군 겸

〈그림〉 민·군 겸용기술사업의 대상범위



용기술개발사업 중 최종 연구결과가 ‘성공’으로 판정된 과제에 대해서는 6개월 이내에 기술실시계약을 의무적으로 체결하도록 하였다.

이는 연구를 위한 연구보다는 연구성과를 반드시 실용화하여 민과 군의 기술력 향상에 기여하기 위함이다. 이에 반하여 평가결과가 ‘성공’ 대신 ‘실패’로 판정된 과제에 대해서는 참여자들에게 일정기간 동안 정부 연구개발사업에의 참여를 제한하는 등 불이익을 주어, 연구개발사업 참여자에 대한 책임의식을 강화하도록 하였다. 물론 실패를 통하여 체득한 경험이 새로운 것을 창출하고 고부가가치를 발휘할 수도 있지만 민·군 겸용기술사업은 실용화를 우선으로 하고, 타 연구사업과의 차별성을 부여하기 위해 도입한 제도라는 점을 중시하였다.

그동안 연구사업에 참여한 자는 연구성과를 사업화하여 매출이 발생할 경우 정부출연금의 50% 상당을 8년 동안에 걸쳐 기술료로 납부하도록 하였다. 그러나 연구성과를 사업화하지 못할 경우, 정부출연금의 50% 상당이 기업의 영원한 부채로 존재하여 기업활동을 위축시키고 있다는 주장이 제기됨에 따라 기술료 징수방법을 개선하였다. 개선내용으로는 기술실시계약시 신설된 기술료 감면규정을 적용하여 징수할 기술료를 확정된 후 일정액의 착수기술료를 징수하도록 하였으며 경상기술료 징수기간도 5년으로 단축하였다. 이를 통해 정부는 명목적인 기술료보다는 실질적인 기술료를 징수할 수 있으며, 기업은 기술료 징수액이 사전에 결정되어 부채를 축소할 수 있는 등 국가와 기업이 윈윈(win-win)할 수 있는 체제로 전환한 것이다.

민·군 간 연구사업의 시너지효과를 극대화

정부는 제2단계 민·군 겸용기술사업 기본계획의 차질 없는 이행과 제도개선을 통하여 민·군 간 보유기술을 상호 보완적으로 활용하고 중복투자를 예방하는 등 투자효과를 제고하여 산업경쟁력 향상과 안보역량을 강화하도록 할 계획이며, 지속적으로 민·군 간 규

격을 통일하여 민수품이 군 장비에 적용되도록 하는 등 연구사업의 시너지효과가 최대한 발휘되도록 할 예정이다.

또한 산·학·연·군이 공동으로 참여하는 폭을 확대하여 위기시에도 긴급히 대응할 수 있는 능력을 확보하도록 하고, 국방분야의 기술이전 장벽을 해소하기 위하여 민수기술로 도입한 후 군수기술로 전환·개발하는 등 도입한 기술을 국산화하기 위한 대책도 강구할 예정이다.

민·군 겸용기술사업은 막대한 국방비 부담을 줄이고 민과 군에서 공동으로 필요로 하는 기술을 개발하여 자주국방 달성 및 국가 과학기술 수준을 향상시키기 위한 사업이므로 현재의 국내외 정세를 고려할 때 매우 중요한 사업으로 자리매김할 것으로 믿는다.

그동안 정부는 자주국방을 이룩하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 매년 많은 세금을 들여 기술을 개발하고 국방력을 유지하고 있는데, 한국국방연구원에 의하면 2010년까지 자주국방 토대를 마련하는 데 전력 투자비(경상운영비 제외)만 64조원이 추가로 필요하다고 한다. 또한 2020년 이후 자주국방을 완벽히 달성하기 위해서는 무려 209조원이 든다는 분석도 있다.

돈만 있다고 자주국방이 이루어지는 것은 아니다. 급격히 자주국방을 추진하다 보면 경제적인 이유로 국내의 기술개발보다는 해외에서 구매하는 것을 선호하지 않을까 하는 생각도 든다. 그러나 돈으로만 이루어지는 자주국방은 기술 제공선이 사라질 경우 고철에 불과한 모래밭의 집일 뿐이다.

진정한 자주국방은 과학기술 개발을 통한 군사기술의 독립으로부터 시작된다는 점에서 과학기술부 등 네 개 부처가 시행하는 ‘민·군 겸용기술사업’의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 

디자인, 국가경쟁력의 최후 승부처



정양호

산업자원부 디자인브랜드과장

21세기는 ‘문화와 감성’ 시대다. 이러한 시대에
는 기업의 가치창출과 국가경쟁력의 최종 결
정요소로 디자인의 역할이 증대된다. 디자인은 더 이
상 제품의 악세사리가 아니라 제조를 리드하고 제품
차별화를 통해 가치를 창출(value creation)하는 기
능을 수행한다. 이처럼 디자인의 역할이 중요해짐에

〈표 1〉 각국의 디자인 경쟁력

유럽	미국	일본	싱가포르	홍콩	한국	대만	중국
135	133	132	114	111	100	96	85

주: 한국을 100으로 기준
자료: 한국디자인진흥원

〈표 2〉 연간 디자인인력 배출 현황

미국	일본	영국	이탈리아	중국	한국
38,000	28,000	20,000	20,000	9,000	36,000

자료: 디자인 센서스 조사연구, 2002.

따라 선진 각국은 21세기 탈공업화의 새로운 수단으
로 디자인의 역할을 강조하고 적극적으로 디자인 진
흥 정책을 추진하고 있다.

세계 디자인 시장은 약 300조원 규모로 추정되며
영국·미국·이탈리아·일본 등 주요 선진국이 주도하
고 있다. 우리나라는 디자인 투자 및 시장이 확대되고
있으나, 선진국과는 격차가 존재하는 것이 사실이다.
따라서 디자인산업의 경쟁력 강화와 함께 산업 전반
에 걸친 디자인 접목을 통해 산업경쟁력 제고가 필요
한 시점이다.

디자인산업 경쟁력 선진국의 80% 수준

우리나라의 디자인 위상은 경제적 위상(GDP 12
위)과 비슷한 수준이다. 미국·영국·프랑스 등 디자인
선진국의 80% 수준이며, 대만·중국에 비
해서는 다소 앞서는 것으로 평가되고 있다.

강점으로는 풍부한 디자인인력과 우수한
산업기반을 들 수 있다. 1990년대 후반 이
후 청소년 선호직업의 하나로 디자이너가
부상하면서 디자인 배출인력이 급격히 증
가하였고, 자동차, 조선, 디지털가전, 가구,
섬유·패션 등 주력산업 분야를 중심으로
한 튼튼한 산업기반은 디자인산업 성장의
가장 중요한 여건이다.

물론 우리나라 디자인산업의 취약점도
존재한다. 먼저, 산업 전반의 디자인 접목



▲ '정부조달 우수제품 디자인전'에서 방문객들이 핵심과 결상의 미니모델을 살펴보고 있다.

을 통한 고부가가치화가 미흡한 점을 들 수 있다. 오리지널디자인개발(ODM), 오리지널브랜드개발(OBM) 등 기업 자체의 상품기획 역사가 일천하여 디자인 수요가 부족한 실정이며, 디자인 기술개발의 경우 소액·다수 과제 중심으로 지원됨으로써 혁신적 디자인 개발이 미흡하다.

그리고 이론 위주의 교육으로 실무능력을 갖춘 창의적 전문디자이너가 부족하고, 전문인력 공급과 산업계 수요 간의 광범위한 부조화(mismatch)가 존재한다. 또한 디자인 인프라 및 디자이너 우대 풍토가 미흡한 실정이다.

2008년 세계 7위의 디자인 선진국으로 도약

정부는 2008년 세계 7위의 디자인 선진국 도약을 목표로 하고 있다. 즉, 2008년까지 디자인 부가가치를 현재 7조원에서 20조원으로 끌어당기고, 디자인 분야의 고용을 3만명 창출하고자 한다. 이러한 비전

을 달성하기 위해 디자인산업의 경쟁력 강화와 산업 전반의 디자인 확산을 지속적으로 추진할 계획이다.

우선, 산업의 디자인 수요를 확산시키고 일자리를 창출할 것이다. 이를 위해 주력 기간산업의 디자인 우선 개발전략(Design Driven Strategy)을 채택하여 신규 고용을 창출할 것이다. 이를 위해 자동차·조선 등 주력 기간산업의 디자인 연계를 통한 고부가가치 산업으로의 전환을 촉진하고, 차세대 성장산업의 디자인 접목을 통한 조기 사업화를 추진할 예정이다.

또한 디자인·기술개발·마케팅의 연계지원 강화로 기술개발의 지원효과를 극대화할 예정이다. 그리고 인력 수요가 큰 정보인프라 기반 디지털디자인 분야 고용을 창출하기 위하여 인턴연수사업을 시행하고, 미취업·퇴역 디자이너를 활용하여 중소기업 디자인을 지원할 계획이다.

둘째, 맞춤형 디자인 교육을 확충하고 글로벌 디자인 리더를 양성할 것이다. 먼저, 경영·공학·예술·신

정부는 2008년 세계 7위의 디자인 선진국 도약을 목표로 하고 있다. 2008년까지 디자인 부가가치를 현재 7조원에서 20조원으로 끌어당기고, 디자인 분야의 고용을 3만명 창출하고자 한다. 이러한 비전을 달성하기 위해 디자인산업의 경쟁력 강화와 산업 전반의 디자인 확산을 지속적으로 추진할 계획이다.

기술을 접목시켜 기업수요에 부응하기 위해 다학제적 교육프로그램 및 대학 간 학점교류제를 도입하고, 세계적 경쟁력을 갖춘 디자이너 육성을 위해 성장 가능성이 있는 디자이너의 세계 진출을 지원할 계획이다.

또한 전·현직 CDO 등의 대학 출강을 지원하여 현장 중심의 경험과 지식을 전할 수 있는 교육프로그램 개발하고, 재학생 현장실습 학점인정제를 시범적으로 운영할 계획이다.

셋째, 디자인 분야의 세계시장 진출을 촉진할 것이다. 중국·인도·베트남 등 성장시장 등에 ‘디자인 혁신센터’(가칭)를 설립하여 디자인 해외진출 기업에 대한 ‘one-stop 서비스’ 체제를 구축할 것이다. 그리고 디자인 우수제품(GD제품) 및 디자인 전문회사의 해외진출 지원을 위해 해외 디자인로드쇼를 개최하고, 세계적 수준의 디자인 국제행사를 정례적으로(격년제) 개최하여 한국 디자인의 세계적 위상을 제고할 것이다.

넷째, 정부 지원제도의 효율성을 제고해 나갈 것이다. 디자인 전문회사의 등록요건을 강화하여 디자인 전문회사 간 M&A를 유도하고, 협업체제를 구축한 전문회사를 우대지원하여 디자인 전문회사의 대형화·특성화를 도모할 것이다. 또한 소재·표면처리, 트렌드, 디자인관련 디지털콘텐츠, 유비쿼터스 등 파급 효과가 큰 디자인 기술분야에 대한 R&D 자금을 집중 지원할 것이다. 그리고 지역의 디자인 혁신역량 강화를 위한 인프라를 구축할 것이다.

다섯째, 생활 속에 디자인 문화를 확산시켜 나갈 것이다. 일반 국민이 디자인을 느끼고, 배우는 ‘생활 속의 디자인 공간’으로의 혁신을 위해 코리아디자인센터(KDC)의 디자인 명소화(名所化)를 추진할 계획이

다. 공단·항만·도로 등 경관 대상별 환경·색채·디자인에 관한 가이드북을 개발·보급하여 국가이미지를 높여 나가는 도시환경 디자인 개선사업도 추진할 예정이다.

정부는 단기과제는 올해 하반기부터 실시하고, 중장기 과제는 관계 부처 및 전문가의 의견수렴을 거쳐 추진할 계획이다. 이러한 정책과제가 차질 없이 추진될 수 있도록 워킹그룹을 가동하여 각계의 의견을 수렴하여 정책의 오류 가능성을 줄이고, 정책성과를 극대화해 나가도록 최선의 노력을 다할 것이다.

지금이야말로 유능한 기술자들이 만들어 준 기술의 바탕 위에 튼튼한 디자인을 제공함으로써 한국제품·기업·국가경쟁력을 한 단계 업그레이드시킬 수 있도록 디자이너·기업·정부가 힘을 합쳐 나가야 할 시점이다. ■

◀ 관련 자료 ▶

- 산업자원부 디자인브랜드과, 「산업과 디자인의 접목을 통한 고부가가치화 본격 추진」, 2004. 6. 18(산업자원부 홈페이지 www.mocie.go.kr, 보도 자료 참조)

EU 확대와 공동농업정책(CAP)의 적용



윤동진

농림부 기획예산담당관실 서기관

지난 5월 1일, 유럽인들은 2002년 유로 단일통화 출범에 이은 또 하나의 역사적 주사위를 던졌다. 과거 중·동부 유럽국가와 사이프러스, 몰타 등 총 10개국을 신규 EU 회원국으로 받아들인 것이다. 역사상 부국과 빈국이 협상을 통해 단일 경제권을 만든 전례가 없었고, 그것도 미국에 맞설 수 있는 거대 규모의 시장을 탄생시켰기 때문에 세계인들은 이 세계적인 모험을 ‘기대 반 우려 반’의 시각으로 지켜보고 있다.

EU는 지난 40년간 막대한 재원을 들여 공동농업정책을 유지해 왔고 최근 잇따른 농정개혁을 단행하면서 새로운 변화를 모색하고 있는 상황이다. 공동농업정책은 EU 전체를 포괄하는 가장 통합된 대표 정책으로 1960년대 태동하여 1992년·1999년·2003년에 각각 개혁조치에 합의하였다. 초기에는 안전한 식품의 안정적 공급과 농산업의 현대화와 발전을 통한 농업인들의 적정소득 안정에, 최근에는 이와 병행하여 활력 있는 농촌사회 유지를 위해 농업생산자뿐 아니라 농촌지역주민·소비자와 농촌사회의 웰빙(well-

being)을 추구하는 데 주력하고 있다.

따라서 EU 확대에 따른 복잡한 문제에 어떻게 준비해 왔고, 대다수 전통적인 농업국가인 신규 회원국의 각기 다른 여건을 어떻게 접목시켰는지 궁금하지 않을 수 없다.

또한 분단국가로서 통일에 대비한 준비가 필요하고 개방 확대와 농업 구조조정을 동시에 감당해야 할 우리의 현실을 감안할 때, 이번 EU 확대는 단순한 뉴스 차원을 넘어 그 준비과정이 깊이 있게 연구되고 앞으로의 진행도 세심하게 관찰되어야 한다고 믿는다 (http://europa.eu.int/comm/agriculture/eu25/index_en.htm 참조).

4억5천만 소비자 놓고 국경 없는 경쟁 돌입

EU 확대 논의는 지난 1993년 덴마크 코펜하겐에서 중동유럽 각국의 향후 EU 가입을 논의하여 이른바 ‘코펜하겐 기준’을 제시하면서 본격화되었다. 신규 회원국 지원을 위해 다양한 지원 프로그램(Phare, ISPA, SAPARD)을 만들었고, 이 중 농업 분야는 SAPARD를 통해 농촌개발체계를 사전에 갖추 수 있었다. SAPARD(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)는 중동부 10개국의 EU 적응 촉진을 지원하기 위해 EU와 개별국가의 co-financing이나 집행의 자율성을 최대한 보장하는 농업프로그램으로 2003년말 현재 약 1만3천개의 프로젝트를 계약했다.

EU 확대로 총 25개국 간 역내 관세가 없어지고 수출 쿼터가 소멸되었으며 신규 회원국은 직불금 혜택으로 농외소득 증가를, 기존 회원국은 중동부 유럽 소비시장의 안정적 확보를 도모할 수 있게 된 반면, 고령·영세농의 소득감소와 농업경영 위기가 예견되어 특단의 정책수단이 필요한 상황이다.

한편, 지난 2000년부터 EU와의 교역에 있어 수입 관세 면제와 동시에 수출환급금을 없애는 방식으로 'Double zero agreement'를 시행했기 때문에, 사실상 전체 농산물의 약 70%에 대해서는 이미 무관세 교역이 이루어진 셈이다.

행정적으로도 EC(European Commission) 내에 EU 확대 전담 집행위원을 신설하고 매년 가입준비 상황에 대한 보고서를 발간하였으며 전문가들의 현장점검을 통해 이를 확인해 왔다. 또한 1998년부터는 기존 EU-15개국의 공무원들이 가입후보 국가들에 파견되어 현지 국가 공무원들과 2년씩 함께 일하면서 교육 및 조언하는 'twinning' 프로그램을 시행하였다.

이러한 노력의 결과 2002년 12월 니스 정상회의에서 10개국의 신규 EU 회원 가입이 결정되었고 2003년 4월 유럽의회의 승인을 받아 같은 달 그리스 아테

네에서 가입협정이 체결되었다. 이후 국가별 국민투표, 의회비준을 거쳐 가입절차가 마무리됨으로써 계획대로 올해 5월 1일 발효에 이른 것이다.

이러한 경제통합으로 총 25개국 간 역내 관세가 없어지고 수출 쿼터가 소멸되었기 때문에 EU 농업은 4억5천만명의 소비자를 대상으로 국경 없는 치열한 경쟁을 치러야 한다. 농업인구는 과거 700만명에 신규 가입국 농민 400만명이 추가되어 약 1,100만명으로 늘어났다. 경지면적 또한 1억4천만ha에서 3,800만ha가 늘어 농업인구로는 57%, 경지면적으로는 30%가량이 증가한 셈이다. 다만, 신규 가입국의 농업생산성이 낮아 생산액 면에서는 약 6% 증가한 것으로 추산되지만 생산잠재력이 높아져 향후 농업생산액은 크게 늘 것으로 예상된다.

신규 회원국 농가입장에서 보면, 내수시장의 확대

〈표〉EU 신규 가입국가별 주요 현황

	인 구	1인당 GDP (EU 평균과 비교할 때)	농지면적	경작 가능한 농지면적	전체 GDP 중 농업기여도	농업 취업 비율
	(1천명)	(%)	(1천ha)		(%)	
사이프러스	790	83	117	72	4.0	4.8
체코	10,260	61	4,278	3,076	4.2	4.6
에스토니아	1,377	37	1,433	1,120	5.7	7.1
헝가리	9,917	52	5,865	4,614	4.3	6.1
라트비아	2,406	30	2,480	1,842	4.8	15.1
리투아니아	3,689	28	3,487	2,930	7.2	16.5
몰타	392	-	10	9	2.6	2.3
폴란드	38,403	38	18,392	13,974	3.8	19.2
슬로바키아	5,403	50	2,450	1,450	4.5	6.3
슬로베니아	1,985	73	510	285	3.3	9.9
EU 신규가입 10개국	74,796	-	38,479	28,496	-	-
EU 기존 15개 회원국	375,346	-	142,614	74,470	1.5	4.7

자료 : <http://europa.eu.int/comm/agriculture/>

와 고소득층 소비계층의 증가는 낮은 생산비를 이점으로 해서 한번 해 볼 수 있는 좋은 기회이다. 무엇보다 농촌 지역 개발과 농업 구조 조정에 필요한 투자를 유치할 수 있고 직불금 혜택으로 농외소득이 늘어나는 점은 제일 큰 매력이다. 기존 회원국의 농민들도 성장 잠재력이 있는 중동부 유럽의 소비시장을 안정적으로 확보했다는



▲ 지난 5월 1일 아일랜드 더블린의 피닉스 파크 소재 팜리 하우스 앞에서 10개 회원국 신규가입으로 인한 EU 확대를 기념하여 모인 EU 지도자들

점은 긍정적 측면이다. 반면, 경쟁심화로 인한 고령·영세 농가의 소득감소와 농업 경영위기가 예견되어 이들에 대한 특단의 정책수단이 필요한 상황이다.

가감 없이 적용하되 신규 가입국은 특별 배려

EU에서 채택하고 있는 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)의 기본 취지와 방향은 신규 가입국 모두에 가감 없이 즉시 적용된다. 소비자의 안전과 직결된 식품안전 분야가 대표적 사례이다. 다만, CAP 운영의 경험이 적어 이행기간이 필요하고 EU-15와의 농업발달에 상당한 격차가 있는 것도 사실이기 때문에 일부 조치에 대해서는 특별한 배려를 하고 있다.

첫째, 농업인에 대한 직불금은 올해 기준 25%에서부터 출발, 점차 지급수준을 높여 10년 후인 2013년에 EU-15 수준에 맞춘다는 계획이다. 그러나 기존 EU-15 회원국 농민들과의 격차를 완화하기 위한 국가별 추가지급(topping-up)분을 감안할 때, 실제 농

가에 돌아가는 직불금은 약 60% 전후에 이르게 된다. 또한 2006년까지 한시적으로 추가지급에 소요되는 비용 중 최대 20%까지를 EU와 공동으로 조성한 농촌개발기금에서 사용할 수 있도록 허용하고 있다.

둘째, 직불금 산출방식도 단순화시켜 놓았다. 지난해 CAP 개혁 합의에 따라 EU-15국가들은 생산과 비연계(decoupling)된 형태로 기존 직불금제도 개편을 준비하고 있다. 즉, 2000~02년을 기준연도로 삼아 농가단일직불(Single Farm Payment)제도를 국가별 특성에 맞게, 내년부터 늦어도 2007년까지는 모든 회원국이 의무적으로 도입해야 하기 때문이다.

그런데 신규 가입국의 경우 기준연도 데이터가 없어 경지면적을 기준으로 지급할 수 있도록 단순화하는 한편, 농민들의 의식과 영농수준이 아직 부족한 사실을 인정하여 당장 직불관련 의무준수규정(cross-compliance)을 전면 적용하는 대신 선택적 유예를 허용하는 SAPS(Single Area Payment Scheme)를 적용하기로 했다. 단, 유예기간은 3년을 원칙으로 하

EU가 확대과정에서 보여준 철저한 준비와 실용적 접근자세, 신규 회원국의 자율역량 강화, 구조조정의 연속성을 위한 정책수단 강구 등은 당면한 농업개방 확대와 2단계 구조조정, 국가균형발전, 남북통일 준비 등을 해야 하는 우리에게 시사하는 바가 크다.

고 2년의 범위 내에서 추가 연장할 수 있도록 되어 있다. 참고로 직불 관련 의무준수규정이란 직불을 전제로 한 의무준수사항으로, 2000년부터 친환경영농의무를 구체화하여 직불과 연계한 데 이어 2003년 CAP 개혁안에서는 식품안전, 동물복지, 영농종사자의 안전 등을 의무조항으로 추가하는 데 합의한 바 있다.

셋째, EU-15개국에 적용되는 농업 생산제한 조치 등 민감한 부분에 대해서는 국가별 가입협상 과정에서 특별 배려를 하고 있다. 예를 들면, 곡물보조에 있어 품질기준을 다소 완화하는 문제, 설탕에 대한 특별 수입쿼터 인정, 포도 재배권리에 대한 예외 인정, 가축 사육밀도 기준준수 기한 연장, 토지취득에 관한 국내법 규정 잠정 인정 등 국가별 상황에 따라 그 내용은 달라진다.

넷째, 중동부 유럽국가에 대한 농촌개발 지원은 공동펀드방식의 특별 농촌발전프로그램 형태로 계속될 예정이다. 농촌개발사업은 EU와 회원국 정부의 공동 보조 형태를 취하고 있으며 EU의 보조율은 최대 80%(농업-환경 연계 프로그램과 동물복지 부문은 85%)이다.

농촌개발 지원이 중요한 이유는 가격지지와 비교할 때 지역경제 활성화와 농촌주민들의 전반적 삶의 질을 높이는 데 효율적이기 때문이다. 이에 따라 EU-15 개국에 대한 농촌개발 지원보다 훨씬 광범위한 추가 지원을 허용하고 있다. 예컨대, 구조조정에 따른 준생계농(semi-subsistence) 소득지원, 생산자단체 조직지원, 기술지원, 직불금 추가지급, EU 기준을 충족시키는 데 필요한 지원, 기술보급 및 상담 지원, 'Leader+' 방식의 지역개발역량 강화 등 대상사업이 매우 다양하다.

그중 준생계농 소득지원을 보면, 자가 소비를 목적으로 농업을 하고 일부 남는 농산물을 판매하여 생계를 유지하는 농가를 상업적으로 자립 가능한 농가로 올라설 수 있도록 지원되, 그 과정에서 소득지원을 병행한다는 방침 아래 최장 5년 동안 농가당 매년 최대 1천유로(약 140만원)를 추가로 보조하는 내용이다.

참고로, 유럽농업지도보증기금(EAGGF) 중 2004~06년 동안 신규 회원국의 농촌개발에 사용될 재원은 보증기금이 약 8조원, 지도기금이 약 3조원 정도이다. EAGGF는 CAP를 집행하는 기본기금으로 1962년에 조성되었으며, 불어 이니셜을 따서 FEOGA라고도 한다. 기금 규모는 연간 약 60조원으로 EU 전체 예산의 절반에 조금 못 미친다.

끝으로, 농업정책 집행기관의 문제를 살피는 것이 중요하다. 납세자들의 소중한 재원이 제대로 쓰이기 위해서는 자금집행을 잘 통제·모니터링하는 시스템이 정립되어 있어야 한다.

일반적으로 CAP 농업자금의 통제시스템은 다음과 같이 간략히 정리할 수 있다. EAGGF은 각 회원국이 집행과 부과금 징수, 과오급 환수 등의 책임을 지고 있으며 EC에서는 주로 현장 불시점검 방식(연간 약 200회 이상)으로 회원국의 통제를 재감시한다. 이를 통합행정통제시스템(IACS)이라고 하는데 CAP를 운용하기 위한 필수적 장치이다. 만약 회원국의 통제에 문제가 발견되면 회수를 명할 수 있다. 이때 사안에 따라 일정비율(2%, 5%, 10% 또는 25% 이상)만큼을 회수하기 때문에 회원국에서는 농정 모니터링시스템과 회계 통제장치의 신뢰를 높이기 위한 노력을 게을리 할 수 없게 된다. 이런 맥락에서 농업인들은 상당한 양의 증빙자료를 갖추어 놓아야 한다. 회원국들은 컴

퓨터를 활용해서 이들 정보를 크로스체킹하고 현장 불시점검을 통해 사실을 확인하는 한편, 위성사진 판독 등 원격장비 등도 활용하고 있다.

현재 신규 회원국에서는 CAP 집행기관을 구성하고 자국정부 주도로 인증절차를 마무리하고 있으며 EC가 사후적으로 인증의 적정성을 정밀 조사할 예정이다.

철저한 준비와 실용적 접근자세 돋보여

지금까지 EU 확대라는 역사적 사건을 맞아 그 복잡하다는 공동농업정책이 신규 회원국들에 어떻게 적용될 것인가 하는 의문을 출발점으로 농업 분야의 내용을 간략히 짚어 보았다. 베를린 장벽이 무너진 지 15년, 짧게는 니스 정상회의 이후 3년여 만에 신규 회원국 가입과정을 살펴보면 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 철저한 준비와 실용적 접근 자세를 들 수 있다. 신규 회원국들의 사정을 반영하되 공동농업정책의 원칙과 큰 틀을 지켜내기 위해 기존 회원국과 신규 회원국 농업인들을 대상으로 EU 확대의 이점들을 널리 홍보해 왔다. 윈윈(win-win)의 비전을 확산시킴으로써 자신감을 가지고 긍정적 관점에서 문제를 풀어가는 동기를 제공한 것이다. 또한 현지 CAP 적용에 필요한 행정·집행체계 구축에 주력함으로써 신규 회원국에 대한 우려와 불확실성을 낮추어갈 수 있었다.

둘째, 신규 회원국의 입장에서 자율역량 강화를 강조한 부분이다. 아무리 좋은 제도와 계획을 내놓더라도 반칙하는 사람들은 있게 마련이고, 결국 성공의 열쇠는 농업인들의 자구노력이 뿌리내려야 한다는 깨달음이 있기에 가능한 일이었다. 특히, 농촌정책에 우선순위를 두되 회원국 정부의 자율성을 최대한 존중함으로써 문제해결 능력을 키우는 데 많은 시간과 노력을 기울여 왔다. 농촌정책의 범위를 농촌사회 유지와 농업 후계인력 양성, 환경과의 조화 문제 등 매우 폭넓게 접근함으로써 사회적 지지와 협력을 끌어내는 노력도 게을리 하지 않았다.

셋째, 구조조정의 연착륙에 필요한 정책적 수단을 강구하였다. 사실 동구유럽을 다녀보면, 1960·70년대 우리 농촌의 모습을 떠올리게 된다. 영세 소농의 시각에서 이번 EU 확대는 농업선진국에 속하는 기존 EU 국가들과 FTA보다 더한 경제통합이 동시에 이루어짐으로써 치열한 경쟁과 구조조정을 감내해야 하는 위기의 상황인 것이다. 그렇기 때문에, 이에 대한 보완수단으로서 농촌정책과 직불금 그리고 경영혁신의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 특히, 경영혁신을 위한 생산자단체의 조직화, 선진 기술과 자본 도입, 가공산업 육성 지원 등은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

이제 첫걸음을 내딛은 EU 확대를 바라보면서 우리가 무엇을 배워야 할지, 선부른 교훈을 논하는 것은 적절치 않을 수도 있다. 그러나 당면한 농업개방 확대와 2단계 구조조정, 지역개발을 통한 국가균형발전, 남북통일 준비 등 우리가 처한 상황에 비추어 볼 때 하나하나 곱씹어 볼 만한 대목이 많은 것 또한 사실이다. 부디 이러한 의문과 관심을 바탕으로 유럽의 농업정책과 농촌사회가 어떻게 변모해 나갈지 계속 연구하고 토론하는 기회가 늘어나길 기대해 본다. ■

한의학을 21세기 성장동력 산업으로



이영호

보건복지부 한방의료담당관

지난해 『과학동아』 11월호에는 한의학에 관심이 있는 사람들을 흥분시킨 한 기사가 게재되었다. 다윈의 진화론에 버금가는 과학성으로 여겨지면서 당시 세계 의학계에 대단한 반향을 일으켰던 1960년대 북한 ‘몽한학설’(편집자 주 : 북한의 의사이자 과학자인 김봉환이 경락론을 입증하고 발전방향을 제시한 학문. 방사성 동위원소의 방사선 방출성질을 이용한 방사선 추적법으로 경락의 존재를 증명했음.)의 해부학적 실체를 일부 확인할 수 있는 실마리를 서울대 물리학부 소광섭 교수팀이 잡았다는 것이다. 만약 몽한학설에 의한 경락의 해부학적 실체가 확인된다면 한의학 연구의 새로운 전기가 마련되는 것은 물론, 한의학적 기능연구를 넘어 최신 생물학·생명공학·의학 발전과도 직결되고 또한 서구의학으로 해결되지 않는 여러 문제의 해결 가능성을 열게 되는 계기가 된다는 것이다.

그리고 지난해 12월경 자생한방병원은 서울대 천연물과학연구소와 공동으로 척추 관절질환에 뛰어난

효과를 보인 한약추출물질 ‘신바로메틴’에 대해 미국 물질특허를 획득했고, 녹십자는 5년간 총 100억원을 투입해 이 신물질을 골관절 전문치료 신약으로 개발하기로 했다는 것이다.

이것만 갖고 속단하기는 이르다고 할 수 있지만, 위예는 허연 긴 수염에 도사 같은 모습의 한의사가 눈을 지그시 감고 진맥을 하고, 침을 놓고, 까만 탕약을 먹이는 종래의 한의학 이미지와 확실히 다른 모습이다.

세계 식물약 시장 괄목할 만한 성장세

지난해 중국은 두 개의 중약제제에 대해 미국 식품의약품(FDA)으로부터 임상시험허가(IND)를 얻었다. 이는 단순히 미국내에서 중약제제를 의약품으로 시판하기 위한 임상시험을 할 수 있다는 허가를 얻은 것을 넘어, 현대의학의 질병관이나 치료관 또는 약물관에 큰 변화를 가져올 수 있다는 것을 의미한다.

지금까지 전통 서양의약품은 천연물로부터 약리효과가 있는 특정성분의 화학적 구조를 규명하여 이를 다시 합성한 것이 주종을 이루어 왔다. 그러나 이번엔 미 FDA 허가를 받은 중약제제는 단삼 그 자체를 주된 원료로 하고 여러 약재를 첨가한 것이다. 이것은 화학구조가 알려지지 않은 수많은 성분을 포함하고 있는 소위 복합성분의 약이다. 이는 약리효과가 있는 단일성분이 분리되고 그것의 작용기전과 효능 및 부작용이 알려진 것을 의약품으로 인정한 종래 약물관의 변화를 의미한다.

다시 말하면 그 약에 정확하게 무엇이 들어 있고, 어떻게 작용하는지에 대하여 소위 현대 과학적 방법으로 분석되지는 않았지만, 그 약이 안전하고 효과가 있다면 약으로서 인정한다는 것이다. 만약 이렇게 된다면 우리의 한약과 같은 복합성분의 약이 세계시장에서 주류 의약품으로 시장을 석권하는 날이 올 수도 있다는 것을 말해 준다.

미국 국립대체보완의학센터(NCCAM) 자료에 의하면 미국 식물약 시장은 2004년 현재

건강보조식품 시장의 25%를 차지하고 있고, 그 규모는 최근 6년간 100% 넘게 성장하여 2000년 현재 48억달러, 즉 약 5조8천억원이고, 1998년 현재 전체 의약품 시장의 3.2%를 차지하고 있다. 이뿐만 아니라 유럽의 경우 스위스 파마톤사는 고려인삼과 중국삼에서 추출한 사포닌으로 자양강장제인 ‘진사나’(GINSANA)를 만들어 매년 약 30억달러의 매출을 올리고 있다.

이처럼 현재 시장규모도 무시 못할 정도로 클 뿐만 아니라 빠르게 성장하고 있는 세계 식물약 시장을 어떻게 접근하여 공략할 것인가가 우리의 새로운 정책 과제로 등장하고 있다.

대표적인 식물약의 하나인 징코민의 예를 보자. 징코민은 은행잎을 원료로 하는 혈액순환 개선제다. 만약 농민이 은행잎을 모아 그대로 제약회사에 판다면 그 가격은 1t에 2천달러 정도라 한다. 그런데 그 은행잎 1t에서 엑기스를 추출하여 원료의약품 형태로 가공하면 약 2만달러 정도를 받을 수 있고, 징코민이라는 약으로 개발하는 경우 그 가격은 20만달러로 뛰며, 이를 다시 의료서비스와 연계하여 투약하는 경우 그 수입은 200만달러에 이른다고 한다.



▲ 제5회 한의학 국제박람회를 찾은 관람객들이 생체에너지 상태와 기능 이상을 진단해 주는 생기능 자율반응진단기를 직접 체험해 보고 있다.

이처럼 식물약은 생산단계에 따라 그 부가가치가 비약적으로 커진다. 이를 우리의 한약에 적용한다면 한약재를 농산물 형태로 단순가공해서 팔기보다는 의약품 형태의 한약제제로 개발하는 것이 훨씬 이익이 크다는 것이고, 이를 위해서 국가적 지원, 즉 연구개발 지원에 정책의 중점이 두어져야 한다는 것에 이론의 여지가 없다 하겠다.

정부에서는 1994년부터 한의학 분야에 대한 연구를 전담하는 정부출연연구기관인 한국한의학연구원을 설립 운영하고 있고, 1998년부터 한방치료기술연구개발사업을 추진하고 있지만, 그 내용을 살펴보면 단기간내 성과를 기대하기 어렵다는 것을 금방 알 수 있다. 한국한의학연구원의 경우 연구인력 25명에 정부지원 연구비는 연간 35억원 수준이고, 한방치료기술개발사업의 경우 지금까지 6년간 총 150억원 정도를 투자하였으나 당초 계획 대비 30%에도 못 미치는 연구비 투자실적을 보이고 있다. 이는 굳이 우겨 적은 규모나마 다른 연구개발사업에도 한방관련 연구과제라 할 수 있는 것이 포함되어 있다 하더라도 한의약과 관련된 분야에 대한 우리나라의 투자는 시늉에 그치고 있다는 걸 말한다.

식물약은 생산단계에 따라 그 부가가치가 비약적으로 커지는 만큼 우리의 한의약이 세계시장에 진출하기 위해서는 연구개발지원에 정책의 중점이 두어져야 한다. 더 나아가 IT·BT 등 인접 분야와 학제간 연구를 통해 한의약산업을 '건강세기'인 21세기의 차세대 성장동력 산업으로 육성해야 한다.

한의약산업을 차세대 성장동력 산업으로

우리의 한약은 열악한 투자와는 달리 세계 식물약 시장에서 상당한 비교우위를 가지고 있다 할 수 있다. 그 가장 큰 이유는 한의약산업은 지식이 모든 부가가치의 원천인 지식기반산업이라는 것이다. 우리나라는 한의약 분야 전통지식자산의 보고인 수많은 고문헌을 보유하고 있다. 당시 가장 혁신적인 방법으로 한의약 정보를 모아 가장 쉽게 이용할 수 있게 한 '동의보감'과, 역대 의서 중 가장 많은 처방을 포함하고 있는 '의방유취' 등은 우리 고문헌에 기재된 고유한 한의약 지식정보가 얼마나 창의적이고 방대한가를 말해 주는 예다. 또한 우리는 경험방 형태로 전해 내려오는 치료 기술과 처방, 소위 비방을 많이 보유하고 있어 한의약을 산업화하는 데 필요한 원천기술과 핵심기술 개발에 불가결한 지식자원을 아주 풍부하게 갖고 있다.

따라서 중국이 미국에 두 개의 중약을 진출시켰다면 적어도 전통지식 측면에서 볼 때 우리가 못할 이유는 없다. 다만, 차이가 있다면 중국은 그들의 헌법에 중의약 발전을 국가의무로 명시하고, 중의약 분야를 국가 연구개발사업의 핵심사업으로 채택하여 국력을 기울이고 있지만 우리는 앞서 본 것처럼 이제 걸음마를 시작한 단계로, 한의약 연구개발사업에 대한 투자도 미미하고 더구나 아직 주변 분야에 머물러 있다는 것이다. 예를 들어, 우리 한국한의학연구원의 연구인력이 25명인 데 반하여 중국의 중의약연구원은 5천명이 넘는다.

그러나 이러한 어두운 현실과 비교하여 희망적인 징후도 없지는 않다. 최근 수능시험에서 성적이 아주 우수한 학생이 한의대로 몰리고 있다. 이것은 한의사의 사회경제적 지위가 높다는, 즉 직업적인 매력성이

다는 것의 반증이지만 동시에 한의약의 미래가 밝다는 것을 의미하기도 한다. 이들 우수한 인력에게 좀더 연구할 수 있는 분위기가 마련되고 연구비가 지원된다면 세계시장으로 내다 팔 우수한 한방제품을 만드는 게 보다 용이해질 수 있다. 또한 한의약도 이제 한의약계 단독노력보다는 의학·약학·생물학·생명공학·정보기술 등 인접 분야와 학제간 연구를 통하여 더욱 발전될 수 있다. 다행히 우리나라는 IT 및 BT 분야에서 상당한 성취를 이루고 있고 강국이 되려고 애쓰고 있다. 따라서 한의약에 대한 좀더 많은 연구개발 투자와 인접 분야와의 밀접한 협력은 우리가 세계일류 식물약을 만들어 세계시장에 진출할 가능성을 현실화하는 중요한 수단이라 할 수 있다.

최근 한의약에 대한 관심이 높아가고 있다. 한의약의 비전과 정책을 세일즈하고, 정책을 실현시키기 위한 예산과 수단을 확보하는 것을 업으로 삼고 있는 필자는 그것을 피부로 느끼고 있다. 지난해 8월까지만 해도 한의약 분야에서 필자가 먹고살게 될 것이라고는 생각하지 않았다. 그러나 지금은 다르다. 필자는 이제 분명히 말할 수 있다. 한의약은 21세기 건강이 모든 것에 우선하는 '건강세기'에 분명히 우리를 먹여 살릴 차세대 성장동력 산업이라고. 그리고 이제는 한의약 연구개발에 좀더 많은 관심과 자원이 배분되어야 할 때라고 ■

기금 (Fund)

기금은 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이라고 할 수 있다. 정부는 주로 일반회계·특별회계 등 예산으로 재정활동을 수행하고 있으나 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금 지원이 필요한 경우에 예산과는 별도로 정부가 직접 기금을 조성해 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 정부의 정책목적을 달성하고 있다.

종전에는 기금을 크게 공공기금과 기타기금으로 구분하였으나 2001년말 개정된 「기금관리기본법」에 따라 현재는 ‘기금’과 ‘금융성기금’으로 구분하고 있으며, 기금의 운용계획은 기금관리주체가 수립하여 기획예산처와 협의·조정을 거친 후 국회의 심의·의결을 받아 확정한다. 단, 금융성기금은 경제·사회 여건 변화에 신속하고 탄력적으로 대처할 필요가 있다는 취지에서 이러한 절차의 적용을 받지 않도록 하였다. 그러나 2003년 10월에 정부가 국회에 제출한 「기금관리기본법」 개정안은 금융성기금에 대해서도 기금과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 받도록 하였다. 또한 동 개정안에는 기금 신설시 기획예산처 장관의 심사를 의무화하고 3년에 한번씩 준치평가를 받도록 하였다.

그간 기금은 실질적으로는 예산과 마찬가지로 정부의 정책목적을 구현하기 위해 사용되고 있음에도 불구하고 국회 보고대상에 불과하여 오용 및 남용의 가능성이 잠재해 있었다. 이에 정부는 2001년말 「기금관리기본법」을 개정하여 기금의 운용계획 수립 및 변경도 예산과 동일하게 국회가 심의 확정하도록 함으로써 재정민주주의를 확립할 수 있도록 하였다. 더불어 재정당국에 운용계획에 대한 협의·조정권한을 부여함으로써 국가자원을 효율적으로 배분할 수 있는 기반을 마련하였고 「기금관리기본법」에 기금의 통합 및 폐지에 관한 조항을 신설하여 정부의 기금 통폐합에 대한 의지를 제도적으로 뒷받침하였다.

한국경제에 대한 OECD의 평가 및 권고

2004년 5월 3일, OECD의 경제검토위원회(EDRC : Economic and Development Review Committee)는 프랑스 파리 OECD본부에서 2004년도 한국검토회의(2004 Annual Review - Korea)를 개최하였다. 이번 회의에서는 최근 한국의 경제동향과 거시정책 그리고 금융·기업 등 구조개혁 이슈에 대해 토론하였다. 특히 특별주제로서 경쟁정책(Competition Policy)이 선정됨에 따라 동 주제에 대해서도 호주·독일 등 주검토국과 함께 기타 회원국과 우리 대표단 간의 열띤 논의가 있었다.

한국경제의 현황 및 전망

OECD는, 한국이 지난 1997년의 외환위기 이후 정부 주도로 광범위하게 개혁프로그램을 집행하여 왔으며, 무엇보다도 한국경제에 내재되어 있는 역



우상현
駐OECD대표부 서기관

동성(dynamism)에 힘입어 여타 OECD 회원국가들에 비해 매우 높은 경제성장 실적을 시현할 수 있었다고 평가하였다. 구체적으로 한국경제가 지난 5년간 연평균 6% 수준으로 성장하였으며, 이 결과 한국의 1인당 국민소득이 OECD 회원국가 전체 평균의 3분의 2 수준으로 상승한 거시지표를 제시하였다.

그러나 OECD는 한국경제가 여전히 해결해야 할 장·단기 과제들을 가지고 있으며, 지난 2003년의 경기침체는 바로 노동시장과 기업·금융 부문에 존재하고 있던 구조적인 문제들이 외부로 나타난 결과라고 설명하였다. 더욱이 최근 한국경제의 노동 및 자본 투입 증가세가 둔화됨에 따라 요소 투입에 의한 성장이 한계에 봉착하였다고 보고, 한국이 향후 5% 수준의 성장을 지속하기 위해서는 적절한 거시경제정책과 함께 노동·기업·금융 부문에 있어서 강도 높은 구조개혁을 지속적으로 추진할 필요가 있다고 지적하였다.

특히, 2003년의 경기침체와 관련하여 그 원인으

◇ 이 글은 필자의 개인 의견이며, 駐OECD대표부의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

로 경제구조적인 측면과 외부적 요인에 의한 영향을 동시에 거론하였다. 신용카드사의 유동성 문제 등으로 인한 민간소비 위축과 노사관계의 어려움 등으로 인한 기업투자 위축 등을 경제구조적인 문제라고 보았고, 사스(SARS)·북핵문제 등을 외부적 요인에 기인한 경기침체 원인으로 분석하였다.

OECD는 한국경제가 향후 견조한 수출 증가세를 계속 유지할 경우 이로 인하여 기업투자와 민간소비의 회복세가 촉진될 것으로 예상하였다. 따라서 2004~05년 기간중 한국경제는 GDP 성장률 5~6%, 소비자물가 3.2%, 실업률 3.0%(2005년)를 각각 기록할 것으로 낙관적인 전망을 하였다.

통화 및 재정 정책

통화정책과 관련하여 OECD는 전반적으로 중앙은행인 한국은행의 독립성이 강화되었으며 중기 물가안정목표제의 도입 등으로 통화정책 운영체계상 개선이 있었다고 평가하였다. 따라서 중앙은행의 통화정책은 계속 중기 인플레이 목표제(inflation targeting)에 초점을 둘 필요가 있으며, 중기적으로 보다 균형된 성장(balanced expansion)을 위해서는 향후 외환보유액 축적을 지양하여 경기회복에 따른 금리인상 필요성을 줄여 나가는 것이 바람직하다는 견해를 피력하였다.

재정정책과 관련하여 OECD는 한국정부의 재정기초가 공적자금 상환이 완료되는 시점인 2006년 이후에는 사회보장성 기금흑자를 제외한 통합재정

OECD는 한국경제가 향후 견조한 수출 증가세를 계속 유지할 경우 기업투자와 민간소비의 회복세가 촉진돼, 2004~05년에 GDP 성장률 5~6%, 소비자물가 3.2%, 실업률 3.0%(2005년)를 각각 기록할 것이라고 낙관적으로 전망하였다.

수지의 균형을 지향할 필요가 있다고 지적하였다. 그리고 향후 한국사회의 고령화가 급격히 진전됨과 동시에 사회안전망의 전반적인 확대에 인하여 재정지출에 대한 압력이 고조될 것으로 예상하였으며, 특히 가까운 시기에 남북한 경제협력으로 인한 잠재적 비용이 늘어날 수 있으므로 재정당국의 준비가 필요하다는 의견을 제시하였다.

특히, 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 확보를 위해서는 재정당국이 중기적 프레임하에서 재정지출을 결정하는 시스템을 정착시키고, 공공지출 시스템의 효율성을 제고할 필요가 있다고 강조하였다. 무엇보다도 국민연금제도의 개혁이 필수적인바, 국민연금 미가입자의 연금가입 확대와 정확한 소득과약 등을 통해 국민연금제도의 사각지대를 해소하고, 이와 동시에 기업연금제도를 보다 발전시킬 필요가 있다고 언급하였다.

노동·기업·금융부문

한국의 노동시장에 대한 논의와 관련하여 OECD는 전반적으로 한국이 총량적으로는 실업률 3%대의 안정기조를 유지하고 있으나, 향후 지속 가능한 경제성장을 뒷받침하기 위해서는 노동시장 구조개선이 필요하다고 평가하였다. 구체적으로 고용의 유연성 제고, 협력적 노사관계 구축, 정규직과 비정규직

〈표〉 주요경제 지표

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
GDP	3.8	6.9	3.1	5.6	5.9
민간소비	4.9	6.0	3.6	3.0	3.0
총고정투자	-0.5	6.7	3.6	4.7	5.7
순수출	0.5	-0.3	2.8	2.6	1.3
실업률	3.8	3.1	3.4	3.3	3.0
소비자물가	4.1	2.8	3.5	3.2	3.2
경상수지(대GDP)	1.7	1.0	2.0	2.2	2.3

(단위: %)



▲ 프랑스 파리에 위치한 OECD 본부건물

간의 이중구조(dualism) 문제 해소를 위한 전반적인 개혁프로그램이 추진되어야 한다는 의견을 제시하였다.

특히, 정규직 근로자에 대해서는 고용의 유연성은 제고하되 고용보호는 보다 완화하고, 비정규직에 대해서는 사회안전망(social safety net)의 적용범위를 확대할 필요가 있으며 정부는 개별분쟁에 대한 직접적 개입을 자제함으로써 노사갈등이 자율적으로 해결되는 노사관계의 틀(framework)을 구축하도록 유도해야 한다고 보았다. 즉, 적극적 노동시장 정책(active labour market policy)은 비효율성을 최소화하는 방향으로 강화되어야 하며, 이와 동시에 고령화에 대비하여 노인·여성의 경제활동의 참여를 제고시킬 수 있도록 정부가 노력할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

기업 구조개혁과 관련하여 OECD는 한국의 기업 지배구조 개선노력이 외환위기 이후 지속되어 온 점은 인정하면서도 아직 미흡한 점이 많음을 지적하고, 기업 구조조정의 원활한 추진과 재벌에 대한 규

율확립을 위해서는 새로운 기업지배구조 체계(framework)의 집행에 있어 개선이 필요하다고 보았다. 특히 한국기업의 2003년도 회계 스캔들은 기업활동의 투명성 제고를 위한 회계감사 관행의 개선이 여전히 필요함을 시사하는 것이라는 의견을 제시하기도 하였다.

금융부문의 개혁과 관련하여 SK글로벌과 신용카드사 문제로 인해 투신사 유동성이 취약하게 되었으며 정부는 LG카드 구제에 관여함으로써 금융기관의 도덕적 해이를 부추길 우려가 있으므로, 투신사·신용카드사 등 비은행 금융기관에 대한 신속한 구조조정이 추진되어야 하며, 향후 이들 금융회사에 대한 사전적(pre-emptive)이고도 리스크에 기반한 금융감독체계로의 전환이 필요하다고 보았다.

‘경쟁정책’ 강화

OECD는 시장의 경쟁정책을 강화하기 위해서는 공정거래위원회에 강제조사권한(compulsory investigative powers)을 부여하고 이와 함께 경쟁

법 상의 예외를 축소할 뿐 아니라, 개별 제재수단(sanction)의 신뢰성을 제고할 필요가 있다고 권고하였다.

특히, 현재 국내 제조업 분야에 비해 생산성이 낮아 경쟁체제가 도입될 경우 이로 인한 혜택이 가장 큰 서비스업 분야에 있어서는 대형 유통센터에 대한 진입장벽을 제거하고 동시에 전문서비스업종에 대한 불필요한 제한을 완화할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 이 경우 100여개 이상의 법률에 의해 규제되고 있는 복잡한 토지사용 규제를 단순화하는 것이 진입장벽 완화에 큰 도움이 될 것이라고 보았다.

그 외에 망산업(network industry) 분야의 경쟁 촉진을 위해서는 민영화와 사업분할(unbundling) 등이 필요하며, 망산업 담당부처와 독립적인 분야별 규제기구(sectoral regulator) 설립도 고려해 볼 필요가 있으며, 향후 대외경쟁 증진을 위해서는 노동시장 문제 등과 같이 외국인 직접투자를 저해할 수 있는 요인들을 개선하는 한편, 농업 분야 등에 대한 수입장벽 완화가 필요하다고 권고하였다.

OECD 평가에 대한 시사점

OECD는 한국이 여타 OECD 국가들에 비해 높은 성장률을 시현하고 있음을 강조하고, 외환위기 이후에 한국이 보여준 괄목할 만한 성과에 대해 경의를 표하는 등 한국경제에 대해서 긍정적으로 평가하였다. 다만, 환율절하로 인한 외환보유고의 축적 문제, 노령화·국민연금·통일비용 등 재정지출 압력 속에서 재정균형 문제, 노동시장의 이중구조화 문제 등 우리 경제에 내재한 문제점에 대한 우려를 표하였는바, 이러한 부분에 대해서는 관련부처의 향후 정책수립 과정에서 ‘개방과 경쟁’이라는 글로벌 스탠더드를 감안해 적극 대처해 나갈 필요가 있다고 생각된다.

또한 그동안 참여정부가 수립해 온 각 분야별 로드맵의 착실한 추진에 대해 OECD가 높은 관심을 보였는바, 향후 우리 경제의 대외신뢰 회복과 외국

OECD는 노령화·국민연금·통일비용 등 재정지출 압력 속에서 재정균형 문제, 노동시장의 이중구조화 문제 등 우리 경제의 내재적 문제를 지적하였는바, 이는 ‘개방과 경쟁’이라는 글로벌 스탠더드를 감안한 정책수립을 통해 대처해 나가야 한다.

인투자 증대를 위해서는 개혁추진을 뒷받침하는 각종 법안의 신속한 처리가 이루어져야 할 것이다. 특히, 이번 OECD 한국검토에서 특별주제로 논의된 ‘경쟁정책’과 관련하여, 궁극적으로 소비자 후생을 증대시키기 위해서 경쟁을 촉진하는 정책의 추진이 필수적인바, 이 역시 참여정부의 경제정책 방향과 일치하고 있으므로, 한국정부는 이미 마련된 시장 개혁 로드맵을 착실히 제도화하고 실천해 나갈 필요가 있다. ■

비농산물 협상

농업이나 서비스협상이 지난 2000년부터 우루과이라운드 후속작업의 일환으로 시작된 것에 비해 비농산물 시장접근협상은 2년 후인 2002년 중반부터 시작되었으므로 논의가 상대적으로 늦은 셈이다.

그러나 이 분야는 1947년 GATT 창설 이후 여덟 차례의 무역라운드에 서 전통적으로 다루어 왔던 만큼 WTO 내 논의과제 중에서는 가장 역사가 오래되고 친숙할 뿐 아니라, 공산품 교역이 세계무역의 절대 다수를 차지하는 현실을 감안해도 협상결과에 따른 파급효과가 가장 큰 분야라 하겠다.

여기서는 도하각료회의 이후 지금까지 진행되어 온 협상경과를 간략히 살펴보는 한편, 핵심주제별로 다른 협상참가국은 어떤 입장인지를 알아봄으로써 비농산물 시장접근협상에 대한 전체적인 이해를 돕고자 한다.



김형수
駐제네바 대표부 재경관보

비농산물 협상 경과

2001년 11월 카타르의 도하에서 WTO 회원국 각료들은 비농산물 분야에 대해서도 관세 및 비관세 장벽을 완화하기 위한 협상을 개시하기로 결정하였다. 이를 위해 사전에 특정분야를 배제하지 않고 포괄적으로 협상해 나가되 특히 관세정점(tariff peaks), 경사관세(tariff escalation), 고관세(high tariff)에 중점을 두고 이를 인하하거나 폐지하도록 한다는 요지의 각료선언을 하였다.

관세정점은 특정 품목이 일반적인 수준보다 훨씬 높은 관세율을 가지는 경우를 이르는 말이다. 쉽게 말해 미국은 단순 평균관세율이 3.2%에 불과하나, 트럭·버스와 같은 상용차, 신발, 섬유류 등에 대해서는 단순 평균관세율보다 몇 배 이상 높은 관세율을 지니고 있다. 이는 과거 선진국들을 중심으로 진행되어 온 50년간의 무역협상에서 관세율 수준은 전반적으로 낮추어져 왔으나 민감품목은 계속적인 보호장치를 사용해 온 결과이다. 따라서 관세정점은 주로 선진국 시장에서 문제가 되고 있다.

◇ 이 글은 필자의 개인 의견이며,駐제네바대표부의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

이에 반해 고관세는 관세율 수준이 전반적으로 높은 것을 말한다. 이는 개도국, 특히 남미와 인도 등에서 심한데 개도국의 GATT 가입시기가 늦었을 뿐 아니라, WTO 출범 이전에는 사실상 엄격한 가입심사가 이루어지지 않아 만족할 만한 수준까지 관세인하가 이루어지지 않았기 때문이다.

마지막으로 경사관세란 원료 또는 중간 투입재의 가공도에 따라 관세율이 높아지는 형태이다. 이는 부가가치가 높은 상품의 수출을 제한하는 효과가 있으며, 선진국·개도국 시장 모두에서 나타난다.

이번 각료선언의 의미는 분명하다. 선진국·개도국 모두에게 세계무역의 활성화와 경제개발을 위하여 지나친 보호주의를 탈피하고 지난 50년간 미루어 왔던 미완의 작업을 완성하라는 것이다.

2002년 8월 1차 비농산물협상을 개시한 이래 2004년 7월까지 모두 열네 차례의 공식협상이 진행되고, 각국으로부터 67개에 달하는 많은 제안서가 제출되었음에도 협상은 예상보다 쉽게 진행되지 못하였다. 이는 기본적으로 선진국·개도국 간 협상 목표에 대한 인식차이가 너무 컸기 때문이다. 선진국은 21세기 정보화와 세계화 추세에 걸맞는 새로운 무역환경을 조성하기 위해서는 최대한 높은 목표수준이 달성되어야 한다고 주장하였다. 반면, 개도국들은 DDA 협상결과가 개도국의 경제개발에 도움을 주는 방향으로 진행되어야 하며, 이는 선진국 시장을 대폭 개방하는 대신 개도국 시장은 상대적으로 보호해 줌으로써만 이를 수 있다고 주장했다.

여기에서 1995년 WTO 창설 이후 가입했던 국가들은 그 이전 가입국에 비해 상대적으로 가입조건이 가혹했을 뿐 아니라 가입협상 결과의 이행이 아직 진행중이라는 이유로 특별 혜택을 요구했다. 또한 최빈개도국(LDC)들은 선진국이 제공하는 기존의 관세특혜가 DDA 협상결과에 따라 관세가 전반적으로 인하될 경우 특혜품의 상실을 초래하여 자국 수출에 부정적인 영향을 미친다고 주장하면서 이에 대한 보상안 마련을 요구하는 등 각자의 입장에

비농산물 협상은, 선진국·개도국 간
협상목표에 대한 인식 차이가 너무 커
2004년 7월까지 2년 동안 모두 열네 차례의
공식협상이 진행되고 각국으로부터 많은
제안서가 제출되었음에도 쉽게
진행되지 못하고 있다.

따라 다양한 의견이 분출되기 시작했다.

이에 따라 당시 협상그룹 의장이었던 지라드(Girard) 스위스대사의 초안이 제시되었음에도 협상은 선진국·개도국 간 힘겨루기 형태를 보이면서 당초 2003년 5월까지 협상세부방식(modality)에 대해 합의하고자 했던 약속은 아무런 성과 없이 지나가 버렸다. 그 후 완전한 형태는 아니더라도 향후 협상방향을 제시하는 기본틀(framework of modality) 정도라도 지난해 9월 칸쿤각료회의를 통해 합의하고자 하였으나, 이것 또한 칸쿤각료회의가 농업, 싱가포르 이슈에 대한 이견 대립으로 인하여 조기 종결됨에 따라 무산되게 되었다. 칸쿤 이후 지난해 말까지 일반이사회 차원에서 DDA협상 정상화를 위한 노력이 있었지만 참가국들이 더 강한 자기 입장만을 늘어놓았다.

그러나 올해초부터 미국의 쥘릭 무역대표부(USTR) 대표와 유럽연합(EU)의 라미 무역담당 집행위원 등이 새로운 제안을 제시하기 시작하였고, DDA협상 표류로 인해 주요국들이 지역주의로 돌아서는 것이 다자무역체제의 안정과 세계경제 성장에 결코 이롭지 못하다는 인식이 확산되기 시작하면서 다소 협상분위기가 호전되기 시작했다. 이에 따라 제네바 현지에서뿐 아니라 OECD·APEC 각료회의 등 다각적인 기회를 살려 협상을 본궤도에 올려놓기 위한 노력이 진행중이다.

현재로서는 올해 7월말까지 적어도 지난해 칸쿤

에서 이루고자 했던 성과를 달성하자는 것이 대세인 것 같다. 왜냐하면 올해 7월말까지 이러한 합의에 도달하지 못할 경우, 하반기에는 미국의 대통령 선거, EU의 집행위원 교체 등 여러 정치일정으로 인해 협상이 진전을 보기가 어렵다는 것이 전반적인 인식이며, 이는 DDA협상 진전에 큰 차질을 초래할 위험성이 있기 때문이다.

쟁점별 주요국 입장

관세감축공식, 개도국 특별대우 등 쟁점별로 주요국의 입장을 정리하면 다음과 같다.

관세감축공식(formula)

도쿄라운드 이후 협상참가국들이 늘어나자 일정한 공식설정에 따른 관세감축방식을 선호하게 되었다. 이에 따라 관세감축공식이 협상의 핵심요소로 인식되었으며, 이번에도 보다 높은 관세율을 더 많이 삭감하는 방식인 ‘스위스공식’을 적용하자는 데에 대체적인 공감대가 이루어지고 있다. 이에 따라 현재 협상의 기초로 사용되는 데르베즈(칸쿤 각료회의의 당시 의장인 멕시코 외무장관) 문안에는 모든 품목에 대하여 적용되는 비선형공식을 주된 관세감축방식으로 하되, 개도국에는 감축의무를 경감해 주도록 표현되어 있다.

그러나 스위스방식이라고 하더라도 자국여건 및 도입변수에 따라서 그 효과가 달리 나타난다. 대체로 관세율 수준이 낮은 선진국들은 도쿄라운드 당시 사용되었던 스위스공식 원형¹⁾을 사용하여 감축목표 수준을 대폭 높여 나가되 개도국에 대해서는 적용되는 조정계수를 다소 높여 주거나 장기의 이행기간을 도입하는 것을 선호하고 있다. 반면, 개도국들은 자율적인 정책공간(policy space)을 확보해야 한다는 차원에서 급격한 관세감축에 반대하면서 스위스방식을 변형하여 각국의 평균관세율 개념을 도입²⁾하기를 희망하고 있다. 이럴 경우 대체로 평균관세율이 높은 국가들의 감축률이 낮아지게 되기 때문이다.

이외에도 WTO 체제 밖에 있는 미양허품목을 허용할지 여부, 관세감축공식의 적용대상에서 예외를 둘지 여부, 기술적인 사항으로서 지금까지 미양허된 품목이 양허되는 경우 기준세율의 적용 문제, 상품가격이 아닌 수량에 따라 관세를 매기는 종량세의 폐지 문제 등에 대한 논란도 있다.

분야별 접근방안

특정분야 품목에 대해서는 무관세화하거나 일정 수준까지 관세율을 낮추는 방식으로 UR 라운드에서 정보기술협정(ITA) 등에 사용하여 전반적인 관세인하에 상당한 성과를 본 바 있다.

이에 대해 미국 등 선진국들은 일정기준에 따라 분야를 선정하되 모든 국가가 의무적으로 참여해야 한다고 주장하는 반면, 개도국들은 기본적으로는 공식에 의한 관세감축이 주된 수단이 되어야 하며, 분야별 접근을 사용하는 경우에도 참가여부는 자율적으로 결정되어야 한다고 주장하면서 의무적 참여를 반대하고 있는 입장이다.

한편, 지난해 4월 제시되었던 의장안에서는 개도국의 주요 수출관심품목으로 수산물, 섬유·의류, 신발, 자동차부품, 전자제품, 가죽제품, 보석 및 귀금속류 등 7개 분야를 무세화 대상으로 제시하였으나, 한국·일본 등이 수산물 무세화에 적극 반대하고 여타 개도국들도 분야별 접근방법의 의무 적용에 반대함으로써 일단 철회된 바가 있다.

개도국 특별대우

개도국에 대해 보다 장기의 이행기간을 보장하거나 제한된 범위 내에서 관세감축의무를 경감시켜 주는 방안들이 논의되고 있다. 또한 UN이 정한 48개 최빈개도국에 대해서는 양허폭 확대를 조건으로 관세감축의무를 면제시켜 줄 뿐 아니라, 선진국 및 개도국들도 이들 수출품에 대해 무관세·무쿼터를 확대 적용하자는 것에는 대체로 공감하고 있다.

다만, 미국 등 선진국들은 개도국 특별대우를 인

정해야 한다는 원칙에는 찬성하나 전체 협상목표 수준을 먼저 설정한 이후 논의해야 한다는 입장이며, 중국·브라질·인도와 같은 거대시장에까지 개도국 대우를 적용하는 것은 상당히 꺼리고 있다.

이에 반해 개도국들은 관세인하 공식, 분야별 접근 등 모든 요소에 있어 개도국 특별대우가 보장되어야 함을 강하게 주장하고 있다.

비관세장벽

비관세장벽은 기업들이 실질적인 애로를 느끼는 분야이다. 지금까지는 구체적인 협상에 들어가기 전단계로서 각국이 직면한 비관세장벽을 수집하여 이를 확인, 분류하는 작업을 진행하고 있다.

현재까지 통보된 사례를 보면 모두 2천여건으로 이 중 WTO 협정이 있는 기술장벽 36%, 수입허가 12%, 위생 및 검역 9%이며, 서비스 또는 규범 협상 등 다른 협상그룹 관련사항 4%, 무역원활화와 같이 협상출범이 예정된 분야 17%, 그 외 다른 위원회 관련사항 13%인바, 이를 제외한 9% 정도가 비농산물 시장접근협상 그룹에서 직접 다루어질 것으로 예상된다.

협상방법과 관련해서는 유사한 유형을 함께 논의하는 수평적 접근방법, 각국의 요청과 양허(Request & Offer) 방식을 통한 양자적 해결방법과 함께 미국·뉴질랜드 등에서는 자동차·화학제품·임산물 등을 대상으로 그 산업이 직면한 문제를 종합해서 다루는 수직적 방법을 제시하고 있다.

시장 진입장벽 낮추는 것이 최우선과제

비농산물 분야는 우리의 전통적인 수출품목이다. 우리 입장에서는 이 분야에서 실질적인 협상성과를 거두어야만 DDA 전체 협상에서의 이익 균형을 찾을 수 있다. 따라서 기업의 해외진출 확대와 수출증진 차원에서 이번 협상을 통해 선진국·개도국 양쪽 시장의 진입장벽을 모두 대폭적으로 낮추어 나가는 것이 최우선적인 과제가 될 것이다.

정부는 비농산물 협상에서 선진국·개도국 시장의 진입장벽을 대폭 낮추기 위하여 실질적인 협상단계로 진입할 수 있도록 중재 노력을 해나가고, 구체적인 관세감축방식 등 논의에 적극적인 목소리를 내며, 유사 입장 국가들과도 연대활동을 수행할 것이다.

이를 위해 7월말까지 기본틀 합의를 조속히 마무리하고 보다 실질적인 협상단계로 진입할 수 있도록 중재노력을 해나가는 한편, 구체적인 관세감축방식, 무세화·관세 조화 품목의 선정기준, 비관세장벽 논의에 있어 적극적인 목소리를 내고 우리와 유사 입장에 있는 국가들과도 적극적인 연대활동을 수행할 것이다.

다만, 임·수산물 분야의 경우 갑작스런 개방충격을 완화하기 위한 완충조치가 필요하므로 일부에서 제기하고 있는 임·수산물 분야의 무세화 주장에 대해서는 강한 반대의 목소리를 내고 있다.

또한 미국·일본 등 주요 선진국의 경우 기업 및 산업계 단체들이 제네바 협상참가자들을 직접 찾아와 자기 입장을 전달하고 협상과정에서의 반응을 요청하는 모습이 다반사다. 우리도 과거에 비하여 기업의 역량이 훨씬 커진 만큼 협상과정에서 민간 산업계 차원의 적극적인 역할도 기대해 본다. ■

필자 주

- 1) $t_1 = [a \times t_0] / [a + t_0]$ (t_1 =최종관세율, a =조정계수, t_0 =기준관세율)
- 2) $t_1 = [B \times t_0 \times t_0] / [(B \times t_0) + t_0]$ (t_1 =최종관세율, t_0 =평균관세율, t_0 =기준관세율)로서 지라드 협상 그룹의장이 제시하였다고 하여 지라드안이라고도 한다.

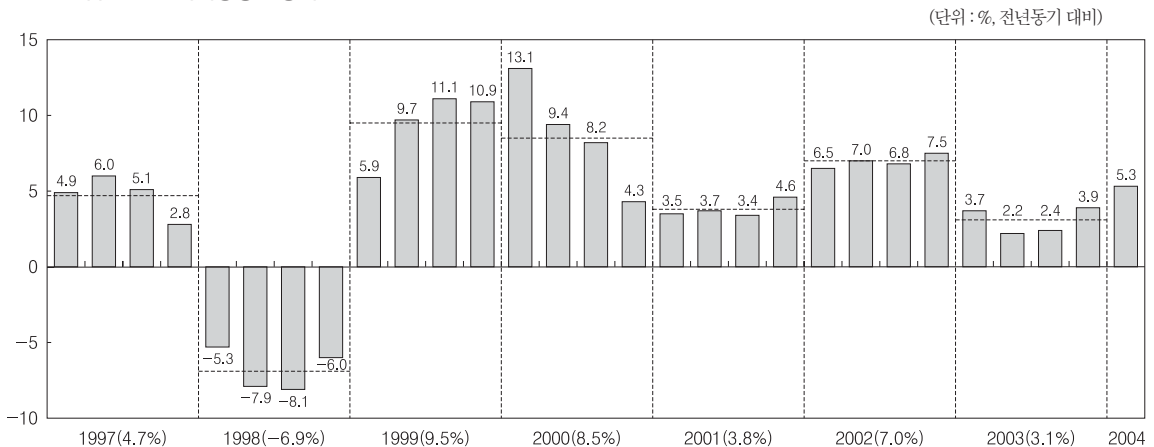
지속되는 내수부진이 경제회복 발목 잡아

국 내경기는 내수부진의 지속으로 회복에 대한 기대보다는 우려감이 높아지는 모습을 보이고 있다. 지난 2/4분기중 완만하나마 회복세를 보일 것이라는 당초 예상과는 달리 소비와 투자가 살아날 조짐을 보이지 않고 있다. 즉, 미국·중국 등 해외경기의 호조에 따른 수출급증세의 지속으로 산업생산의 증가세가 유지되고 있어 점차 소비와 투자가 회복되리라는 전망이 빗나가고 있는 것이다.

을 1/4분기 GDP성장률 5.3%(연율)는 대부분 수출에 의존한 성장이고 하반기에 수출둔화가 예상된다는 점을 감안할 때, 현재와 같은 소비와 투자의 부진이 지속된다면 하반기 성장률은 상반기보다 더 낮아질 수 있다는 것이 일각의 지적이다. 또한 우리 경제는 여전히 가계부채, 신용불량자, 심각한 중소기업의 경영난 등 해결해야 할 많은 문제들을 안고 있다.

한편, 내수부진에 더하여 고유가 지속, 환율 높아진

〈그림 1〉실질 국내총생산 증가율



주: 그림의 가로축 점선과 괄호 안은 각 연도의 평균 GDP성장률을 의미함.
 자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004. 3. 23

국내경기는 내수부진의 지속으로 회복에 대한 기대보다는 우려감이 높아지는 모습을 보이고 있다.

즉, 미국·중국 등 해외경기의 호조에 따른 수출급증세의 지속으로 산업생산의 증가세가 유지되고 있어 2/4분기부터 소비와 투자가 회복되리라는 당초 전망이 빛나가고 있다.

미국의 금리인상 가능성, 중국의 긴축정책 등 대외경제 여건도 우리 경제에 불리하게 작용하고 있다. 이와 같이 우리 경제의 어려움이 가중되고 경기부진이 예상보다 심각해지자, 정부는 침체된 경기를 살리기 위해 4조원대의 추경예산 편성을 고려하는 등 정책대안들을 모색하고 있다.

소 비

국내총생산(GDP)을 구성하는 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 소비의 부진이 지속되고 있다. 올 1/4분기 민간소비는 지난해 2/4분기 이후의 감소세가 지속되며 지난해 같은 기간에 비해 1.4% 감소하였고, 최근의 소비동향을 알 수 있는 지표인 도소매판매는 4월중 0.1% 증가에 그쳤다. 이는 지난해 2/4분기부터 소비가 위축되기 시작했다는 점을 고려하면, 최근의 낮은 도소매판매 증가율은 실질적으로는 감소세를 지속하였을 가능성이 높다. 계절적인 요인을 조정한 후의 도소매판매 증가율은 여전히 마이너스를 기록하고 있어 이를 뒷받침해 주고 있다.

소비부진은 경기침체로 인한 소득감소, 교역조건 악화에 따른 실질구매력 하락, 신용불량자·가계부채 등 단기간에 해결될 수 없는 가계의 구조적 문제에 기인하고 있다. 따라서 소비증가는 고용창출을 통한 소득증대와 가계부채의 조정이 뒤따라야 가능하다. 다행히 지난해 감소를 보인 취업자수가 올 들어 증가하고 있어 소비에 긍정적인 요인으로 작용하고 있다. 다만, 취업자수의 증가에도 불구하고 주당 36시간 이상 일하는 취업자수는 1/4분기중 0.8% 증가에 머물러 실제 고용사정은 크게 개선되지 않은 것으로 나타났다.

가계소득 확충과 더불어 신용불량자·가계부채 등 구조적 문제도 소비진작을 위해 해결되어야 될 과제다. 신용불량자수는 정부와 금융기관들의 신용불량자 대책에도 불구하고 가계부채 증가와 경기부진이 지속되면서 급증하여 4월말 현재 400만명에 달하고 있다. 이렇듯 소비의 발목을 잡고 있는 신용불량자 문제가 정책당국의 개인 신용회복제도의 정비와 배드뱅크 기능의 활성화 조치 등으로 가시적인 효과를 거둔다면 가계의 소비여력 제고를 가져와 소비 활성화에 도움이 될 것으로 기대되고 있다.

그러나 소비회복에 대한 위협요인들도 적지 않다. 즉, 국제유가와 원자재가격 상승으로 교역조건이 악화되어 가계의 실질구매력이 악화되었고, 중국의 긴축정책 추진 등으로 수출증가세 둔화가 예상되며, 미국의 높은 금리인상 가능성으로 금융시장의 불확실성이 커질 가능성이 높은 점은 소비회복에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

투 자

투자는 건설투자의 둔화세가 뚜렷해지는 가운데 설비투자는 예상보다 회복이 지연되고 있어 우리 경제의 장기적인 성장잠재력이 약화되지 않을까 우려되고 있다. 또한 점차 회복세가 예상되는 설비투자와는 달리 건설투자는 지난 1/4분기중 계절조정 증가율이 감소세로 반전하면서 건설투자의 급격한 위축에 대한 경계심이 높아지고 있다.

건설투자

건설투자는 지난해 저금리와 시중의 풍부한 유동자

금을 바탕으로 주택시장을 중심으로 호황을 누리며 연간 7.6% 증가하였다. 이는 소비와 설비투자 감소에 따른 내수침체를 상쇄하는 역할을 하며 수출과 더불어 경제성장을 견인하였다. 그러나 건설투자는 정부의 각종 부동산 관련 규제 강화의 영향으로 지난해 4/4분기 이후 둔화되기 시작하여 올 들어서는 둔화의 폭과 속도가 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 건설투자의 둔화추세는 건설 관련 월별지표들의 추이를 통해서도 알 수 있다. 4월중 건설기성액은 전월보다 증가세가 둔화되었고, 건설투자의 선행지표인 국내건설수주와 건축허가면적은 전년동기 대비 14.6%와 19.2%의 감소를 각각 기록하여 향후에도 건설투자가 크게 둔화될 가능성이 높다는 것을 시사하고 있다.

이에 따라 일각에서는 건설투자의 경착륙을 우려해 정책당국이 건설투자 활성화 대책을 마련해야 한다는 주장을 제기하고 있다. 그러나 정책당국은 지난해 부작용이 컸던 주택건설을 경기부양 정책의 수단으로 삼지 않을 것임을 분명히 하고, 기존의 부동산투기 억제정책도 지속적으로 추진하겠다고 밝혔다. 다만, 올해 건설경기의 급격한 위축을 방지하기 위해 민자(民資) 사회간접자본(SOC)사업을 확충하는 제도를 마련하고, 기업이나 지자체가 추진하는 기업도시 등 신도시 건설을 통해 건설투자의 위축을 방지하고 수요 확대를 기대하고 있다.

설비투자

설비투자는 미래의 성장잠재력 확충이라는 측면에서 매우 중요하다. 우리 경제는 1997년 외환위기 전 설비투자의 과잉으로 상당한 어려움을 경험했다. 외환위기를 겪으면서 과잉설비의 급격한 조정과정을 겪은 후 2000년까지 다시 회복되는 양상을 보이다가 그 후 현재까지 설비투자의 감소세가 이어지고 있다.

지난해 설비투자는 연간 1.5% 감소하였는데, 이는 경기침체와 더불어 경제의 불확실성 증대로 기업들의 투자심리가 크게 위축된 데 주요 원인이 있었다. 설비투자는 올 1/4분기에도 전년동기 대비 0.3% 감소하

였으나, 계절적인 요인들을 제거하면 지난 4/4분기에 이어 2분기 연속 증가세를 나타내어 추세전환이 진행 중인 것으로 보여진다. 이러한 추이는 투자 관련 월별 지표를 통해서도 알 수 있다. 4월중 설비투자추계는 전월보다 감소세가 둔화되었고, 기계류수입과 설비투자의 선행지표격인 국내기계수주는 높은 증가세를 지속하고 있어 향후 설비투자의 반등가능성을 시사하고 있다.

다만, 최근의 설비투자 회복속도는 수출증가세와 투자환경의 긍정적 변화들에 비추어 매우 더디게 진행되고 있다. 즉, 지난해 이라크전쟁 등 중첩적으로 발생했던 불확실성들이 상당부분 해소되었고, 기업들의 투자자금도 여유가 있는 상황인데도 실제 투자활동은 부진한 상태이다. 전문가들은 설비투자조정압력(산업생산증가율-생산능력증가율)과 제조업 평균가동률 등으로 판단할 때, 최근의 투자패턴은 과거와 다른 양상을 보이고 있다고 주장한다. 즉, 과거에는 생산능력을 초과해 생산이 늘어나고 가동률이 높아지면 실제 투자도 증가하는 추세를 보였는데, 최근에는 이러한 패턴이 나타나지 않는다는 점이다. 전문가들은 그 이유로 설비투자압력이나 평균가동률을 파악할 수 없는 비제조업 부문에서의 설비투자 위축, 일부 업종에 편중된 생산증가 그리고 해외투자 증가를 들고 있다. 특히 전문가들은 설비투자 회복은 주로 내수업종에 크게 의존하고 있는 비제조업 부문의 생산호조에 달려 있다고 주장한다.

이외에도 고유가, 중국의 긴축정책, 미국의 금리인상 가능성 등과 같은 대외변수의 향방과 국내 노사관계의 진전 등도 기업들의 설비투자에 영향을 미치는 주요 요인들이다.

수출

경기회복에 가장 큰 기여를 하고 있는 수출은 5월중 전년동월 대비 42.4%의 급증세를 보였다. 또한 일평균 수출액은 9억3천만달러를 기록해 사상 처음 9억달러대에 진입한 전월의 증가세를 이어갔다. 이 같은 수

국내 경제전망기관들은 내수회복이 예상보다 지연되고 있고 대외경제 여건들이 우리 경제의 불확실성을 높이고 있음을 반영하여 당초 성장률 전망치를 하향조정할 움직임을 보이고 있다. 소비와 투자 등 내수가 뒷받침되지 않는 한 국민들이 느끼는 체감경기 회복은 상당기간 미루어질 것이다.

출호조는 반도체·자동차 등 주력품목의 수출이 크게 늘어나고 미국(60.7%)·중국(91.6%)은 물론 다른 국가로의 높은 증가세도 지속하였기 때문이다. 수입은 기계류 중심의 자본재 수입이 큰 폭으로 증가하고 국제유가의 급등으로 원자재의 증가폭이 확대된 데 기인하여 전년동월 대비 32.3% 증가하였다. 올해 5월까지 무역수지 흑자액은 124억4천만달러를 기록 중인데 이는 전년동기의 9억3천만달러 흑자에 비해 대폭적으로 늘어난 규모다. 한편, 4월 경상수지는 12억달러 흑자를 기록하여, 지난해 5월 이후 12개월 연속 흑자행진을 이어갔다. 올해 4월까지 경상수지 흑자는 73억4천만달러를 기록중인데 전년동기의 17억8천만달러 적자에 비해 대폭 늘어난 규모로, 이는 서비스·소득·경상이전수지는 지난해와 비슷하지만 수출호조에 따른 대규모 상품수지 흑자에 따른 것이다.

한편, 국내수출에 선행성을 보이고 있는 OECD경기선행지수는 지난해 5월 이후의 상승세가 올해 3월

까지 이어지고 있어 향후 수출호조의 지속가능성을 시사해 주고 있다. 최근 한국무역협회가 업종별 수출 대표기업 566개사를 대상으로 설문조사한 자료에 따르면, 수출은 상반기에 이어 하반기에도 호조세가 지속될 것으로 전망되었다. 하반기 수출 전망에 대해 응답자의 72.4%는 증가, 27.6%는 감소할 것이라고 각각 응답했다. 수출 애로요인으로는 고유가 지속 등에 따른 세계경기 둔화가가능성, 중국 등 개도국의 시장잠식, 환율하락 등의 순으로 지적하였다.

물가

국제유가와 원자재가격의 상승으로 물가상승에 대한 우려가 높아지고 있다. 실제로 생산자물가는 5월 중 전년동월 대비 6.3% 상승해 1998년 11월(11.0%) 이후 가장 높은 상승률을 기록하였다. 또한 수입물가도 고유가와 환율상승의 영향으로 전월 대비 3.6% 올라, 2002년 3월의 4.1% 이후 26개월 만에

〈그림 2〉 환율·금리·주가 추이



주: 금리는 3년 만기 국고채 금리를 사용함.
자료: 한국은행

최고치를 기록했다.

이처럼 최근의 물가상승은 내수경기의 부진에 따라 수요측면보다는 비용측면에서의 물가상승압력이 크게 작용하고 있다. 그러나 생산자물가의 상승은 시차를 두고 소비자물가에 반영된다는 점에서 물가불안에 대한 경계심을 늦출 수 없는 입장이다. 다행히 5월중 소비자물가는 국내수요의 부진으로 3.3% 증가에 그쳐 안정세를 유지하고 있으나 고유가 지속, 공공요금·담뱃값 인상 등으로 인해 향후 물가전망에 대한 불확실성이 커지고 있는 것도 사실이다.

금융시장

금융시장은 4월말 이후 표출된 미국의 금리인상 가능성, 중국의 긴축지지 표명 및 국제유가의 급상승 등의 영향으로 주가·금리 등 주요 금융변수의 하락세가 이어졌다.

주 가

주가는 세계경기의 회복에 따른 수출호조로 연초 이후 상승세를 지속하며 지난 4월 23일에는 연중 최고치인 936까지 상승하였다. 그러나 4월말 이후 미국의 금리인상 가능성 고조, 중국의 경기과열에 대한 긴축 표명 및 추진, 국제유가의 상승세 등 대외악재로 5월 17일에는 종합주가지수가 연중 최저치인 729까지 하락하였다. 특히 국내 주가상승을 주도해 온 외국인 투자자들은 5월중 2,598억원을 순매도하여, 2003년 5월 이후 지속되었던 외국인의 순매수가 12개월 만에 순매도로 반전되기도 하였다. 그러나 외국인들의 대규모 주식 순매도에도 불구하고 외국인의 주식보유비중은 5월말 현재 43.7%를 기록하고 있어, 국내 주식시장에서의 영향력은 여전히 크다고 할 수 있다.

다수의 시장전문가들은 현재 우리 경제가 당면하고 있는 대외악재 중 외국인의 주식자금 유출입에 가장 큰 영향을 미칠 요인으로 미국의 금리인상을 들고 있다. 미국 금리가 인상될 경우 달러화가치가 상승하고 달러화 표시 자산에 대한 선호도가 증가하면서 국내 주

식자금의 유출가능성을 배제하기 어렵다는 것이다. 다만, 미국의 금리인상이 소폭에 그친다면 외국인 주식자금의 유출규모는 크지 않을 것으로 전망하고 있다.

주가는 5월의 약세국면에서 6월초에 일시 회복되는 모습을 보였으나, 하반기 수출둔화 전망에 따른 IT 기업들의 실적 부진 가능성이 제기되고, 미국 중앙은행 Fed 그린스펀 의장의 물가수준에 따른 공격적 금리인상 가능성 시사 발언 등으로 투자심리가 위축되어 또다시 하락세로 반전되었다. 시장 전문가들은 향후 국내주가는 국내경제 상황 이외에 미국의 금리인상 폭과 속도 그리고 중동사태에 따른 국제유가의 변동성에 크게 좌우될 것으로 전망하고 있다.

금 리

금리(3년 만기 국고채)는 올 들어 하향안정세를 지속중이다. 4월말 이후 해외악재로 주식과 환율이 급등락을 보이며 금융시장이 매우 불안정한 움직임을 보였음에도 불구하고 금리는 안정된 모습을 보였다. 국내금리는 세계적인 금리상승 추세와는 달리 하향안정세를 보이고 있다. 이는 국내경제 상황이 여전히 부진한 데에 기인한다. 고유가 지속으로 비용측면에서의 물가상승에 대한 우려가 높아지고 있음에도 불구하고 내수회복에 정책의 초점을 두어야 하는 현 상황에서는 정책당국도 금리인상을 단행하기가 쉽지 않기 때문이다. 5월말 금리는 재정경제부가 지표금리를 5년 만기 국고채로 변경하기로 하면서 3년 만기 국고채 발행물량을 축소하기로 한 데다, 내수부진이 고유가에 따른 물가불안 우려보다 더 부각되면서 6월 3일 연중 최저수준인 4.18%까지 하락하였다가, 이후 다시 상승하여 6월 17일 현재 4.37%를 기록중이다.

전문가들은 향후 금리 전망을 하락보다는 상승 쪽에 무게를 두고 있다. 그 근거로 우선, 시장금리는 경기상황과 물가를 고려한 수준에서 형성되는데, 성장률 측면에서 현재 내수부진이 지속되고 있으나 큰 폭의 수출증가에 힘입어 완만한 회복세를 보일 것이고, 물가 또한 고유가 지속에 따른 비용측면과 경기회복

에 따른 수요측면에 의한 상승압력이 높아질 것이기 때문이라는 것이다. 여기에 국내 금리와 미국 금리 격차가 지속적으로 유지될 수 없다는 점, 경기회복에 따른 기업들의 자금수요 증대로 채권 발행이 증가할 것이라는 점 등을 들고 있다. 그러나 당장 금리가 상승할 것으로 보는 전문가는 많지 않다. 이는 내수경기가 부진한 가운데 가계부채의 부담이 있어 금리인상은 우리 경제에 큰 부담으로 작용할 가능성이 높기 때문이다.

환 율

원/달러환율은 지난해 연평균 1,196원을 기록한 이후 올 들어 지속적으로 하락세를 보여 왔다. 이는 미국 경제의 쌍둥이 적자로 인한 세계적인 달러화 약세기조와 수출호조에 따른 대규모 경상수지 흑자, 국내 주식시장으로의 외국인 투자자금의 유입 등으로 외환시장에서 달러화의 공급우위가 유지된 데 기인하고 있다. 원/달러환율은 4월 14일 연중 최저수준인 1,140.6원 수준까지 하락하기도 하였다.

그러나 4월 중순을 넘어서면서 원/달러환율은 하락 추세를 멈추고 재반등하는 모습을 보였다. 이는 미국의 금리인상 시기가 예상보다 앞당겨질 가능성이 높아지면서, 해외 주식시장 특히 아시아권에 투자된 외국인 투자자금들이 이탈하는 모습을 보였기 때문이다. 이와 더불어 중국의 긴축정책 추진으로 對중국 수출이 둔화될 가능성이 제기된 것도 원/달러환율의 상승을 유도하였다. 그러나 원/달러환율은 5월 20일 이후로 다시 하락하기 시작했다. 미국의 조기 금리인상 가능성이 외환시장에 대부분 반영되었고 경상수지 흑자가 지속되는 데다, 일본·유럽 경제의 호조로 달러화 가치가 약세를 보일 가능성이 높아졌기 때문이다. 원/달러환율은 6월 17일 현재 1,157원을 기록 중이다.

외환전문가들은 미국의 금리인상 폭과 속도에 따라 외환시장이 민감하게 반응할 가능성은 있으나, 원/달러환율의 하락을 유도하는 재료가 여전히 우세하다고 보고 있다.

경 기

우리 경제는 수출호조로 산업생산의 증가세가 유지되고 있으나, 소비와 투자의 부진으로 서비스업 생산은 낮은 증가율에 머물고 있다. 즉, 4월중 산업생산은 전년동월 대비 11.3% 증가하였으나, 서비스업 생산은 오히려 전월(2.6%)보다도 낮아진 0.4% 증가에 그쳤다. 경기회복이 부진한 가운데 고유가 지속 등 대외 악재는 금융시장에 부정적 영향을 주어 실물경제의 불확실성까지 높이고 있다. 수출을 제외한 각종 경제지표들이 다시 악화되고 있는 점은 이를 대변해 주고 있다. 4월중 동행지수 순환 변동치는 지난해 7월 이후의 상승세에서 하락세로 반전하였고, 일시적으로 개선 추세를 보이던 소비자 및 기업의 체감경기지수도 5월에는 다시 악화된 것으로 조사되었다.

통계청이 발표한 ‘5월 소비자전망조사’ 결과에 따르면, 경기·생활형편·소비지출 등에 대한 소비자대지수와 소비자평가지수 모두 전월에 비해 하락한 것으로 나타났다. 또한 기업들을 대상으로 한 한국은행의 ‘기업경기조사’에 따르면, 5월중 제조업 업황 BSI는 4월의 87에서 80으로 하락하여 기업들의 체감경기가 부진했던 것으로 나타났으며, 6월중 제조업 업황전망BSI는 5월의 96에서 82로 하락하여 경기전망이 더욱 나빠질 것으로 조사되었다. 고용상황도 크게 개선된 게 없다. 계절조정 실업률은 전월보다 상승하여 3.5%를 기록하였는데, 특히 20대 실업자수는 전체 실업자수의 절반에 달하고 있어 여전히 청년실업 문제가 심각한 것으로 나타났다.

이를 반영하듯 최근 국내 경제전망기관들은 당초 경제성장률 전망치를 하향조정할 움직임을 보이고 있다. 소비와 투자 등 내수가 뒷받침되지 않는 한 국민들이 느끼는 체감경기 회복은 상당기간 미루어질 것이다. ■

〈김윤기 KDI 거시경제팀 주임연구원〉

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

진정되는 고유가와 중국 경기과열

세

세계경제는 지난 4월 이후 미국의 금리인상 가능성 고조, 중국의 긴축정책으로의 전환, 고유가의 지속 등 불확실성에 따른 우려감이 높아졌었다. 그러나 6월 들어 이러한 불확실성들이 상당히 해소되거나 구체화되면서 우려감이 진정되는 모습을 보이고 있다. 즉, 금융시장은 미 중앙은행 Fed가 6월말에 연방기금금리를 인상할 것을 기정사실로 받아들이면서 환율 및 주가 등이 금리인상 영향을 미리 반영하는 모습을 보였다. 또한 중국경제가 본격적인 긴축정책으로 전환한 이후, 투자 및 수입이 둔화되면서 경기과열은 다소 진정되고 있다. 아울러 석유수출기구(OPEC)가 7월부터 생산량을 늘리기로 결정하면서 가파른 상승세를 보이던 유가가 하락세를 보이고 있다.

이러한 가운데, 세계경기의 회복세는 강화되고 있다. 소비 및 투자 등 실물부문의 회복세가 지속되면서 취업자 등 고용부문도 개선되고 있다.

한편 세계경기의 회복세 지속과 고유가 유지로 물가상승폭이 확대되었으며, 이를 반영하여 장기금리가 완만한 상승세를 보이고 있다. 또한 국가별 경기회복 속도의 정도에 따라 환율은 다소 조정되는 모습을 보였다.

미국 달러화가치 혼조

미국 달러화가치는 5월 중순 이후 엔화나 유로화에 대하여 약세를 보였다. 엔/달러 환율은 지난 5월 13일 114.5엔이었으나 5월 30일 109.4엔으로 4.5% 하락하였다. 또한 유로/달러 환율은 5월 13일 0.846유로에서 6월 7일 0.812유로로 4% 떨어졌다. 이처럼 달러화 가치가 약세를 보인 것은 미국에 이어 일본과 유럽경제도 뚜렷한 회복세를 보이면서 금융시장에서 이들 지역의 경기회복세가 부각되었고 이를 반영하여 환율이 하락되었기 때문이다.

그러나 6월중 달러화가치는 엔화에 대하여는 다소 약세, 유로화에 대해서는 소폭 강세로 혼조된 모습을 보였다. 즉, 엔/달러 환율은 6월 들어 109~110엔에서 등락하면서 18일 현재 108.9엔을 보이고 있다. 한편 유로/달러 환율은 6월 9일 0.830유로로 크게 하락한 후 같은 수준에서 움직이고 있다. 이처럼 달러화에 대한 엔화와 유로화 간의 환율변동 격차가 커지는 이유는 일본의 경기회복 속도가 상대적으로 유로지역보다 빠르다는 점이 시장에서 부각되고 있기 때문이다.

한편 미 달러화 강세요인인 미국의 금리인상 가능성은 이미 상당부분 시장에 반영되어 있는 것으로 보인다. 금융시장에서는 6월말 열리는 Fed의 연방공개

세계경제는 지난 4월 이후 미국의 금리인상 가능성 고조, 중국의 긴축정책으로의 전환, 고유가의 지속 등 불확실성에 따른 우려감이 높았었다. 그러나 6월 들어 이러한 불확실성들이 상당히 해소되거나 구체화되면서 우려감이 진정되는 모습을 보이고 있다.

시장위원회(FOMC)에서 현행 1%의 연방기금 금리가 0.25%p 인상될 것으로 예상하고 있다(〈그림 1〉참조).

원유 등 원자재가격 하락세

지난 6월 3일 OPEC는 베이루트 임시회의에서 7월부터 일일 생산량을 현행 2,350만배럴에서 2,550만배럴로 늘리고, 8월부터 추가적으로 50만배럴을 증산하기로 합의하였다. 특히 현재 생산증대 여력이 있는 사우디아라비아와 쿠웨이트는 실질적으로 100만배럴을 증산하겠다고 밝혔다. 이에 따라 6월 2일 배럴당 36.1달러까지 급등하였던 두바이 기준 유가는 6월 18일 현재 34.2달러로 5% 정도 하락하였다.

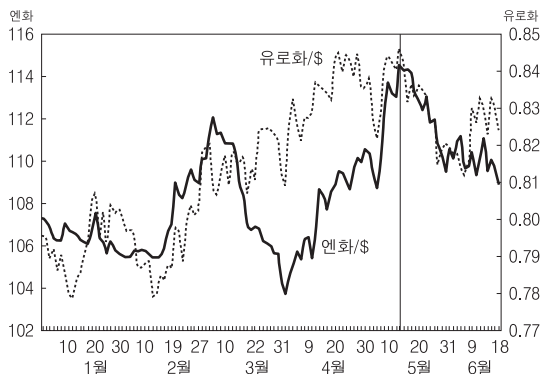
유가는 큰 폭의 하락세를 예상하는 시장의 기대와는 달리 33~34달러 내외에서 등락하는 모습을 보이고 있다. 현재 OPEC 회원국들은 생산쿼터보다 200만배럴 이상 초과생산중인 것으로 파악되고 있으며, 더욱이 향후 공급확대가 예상되고 있음에도 불구하고

유가하락은 2~3달러 정도에 그치고 있는데, 이는 지정학적 불안정에 기인하는 것이다. 이라크와 사우디아라비아에서 테러가 격화되면서 중동지역의 긴장이 더욱 고조되어 원유공급 차질에 대한 우려감이 높아지고 있다. 이에 따라 위험프리미엄이 확대되면서 유가는 크게 하락하지 못하는 모습이다.

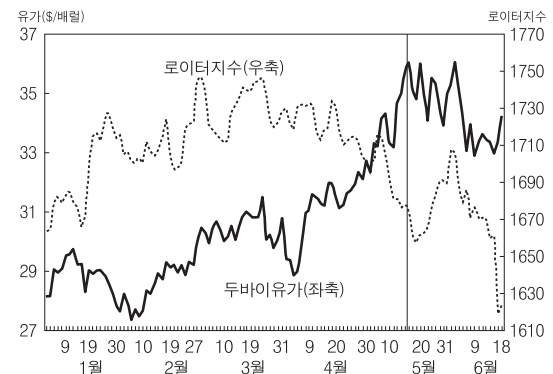
원유 이외 주요 원자재가격은 세계경기 회복세에 따른 수요증가에도 불구하고 주요 생산지의 공급확대 예상, 미국의 금리인상 기대, 투기자금의 축소 등의 요인으로 하락세를 보이고 있다. 원유 이외의 대표적인 원자재가격지표인 로이터지수는 6월 18일 현재 1,624를 기록하여 전고점이었던 3월 24일(1,747)에 비하여 7% 하락하였으며, 4월말(1,702)보다는 5% 정도 떨어졌다.

품목별로는 지난 4월말 이후 6월 중순까지 한달 반 동안 비철금속류 중 동(-6%), 알루미늄(-2%), 아연(-2%) 등은 생산량 증가 기대, 미국 금리인상 기대로 인한 투기자금 매수포지션 축소 등의 영향으로

〈그림 1〉 엔화와 유로화 추이



〈그림 2〉 유가와 로이터지수



가격이 하락하였다. 또한 곡물류 중 소맥(-8%)과 옥수수(-10%), 대두(-18%) 등은 주요 생산지의 기상여건 호조로 수확량이 증대될 것으로 예상되면서 가격이 내렸다(〈그림 2〉 참조).

주요 국가들의 경제동향

미국 : 건실한 회복세 가운데 금리인상 가능성 높아져
미국경제는 가계의 소비가 확대되고 있으며, 기업의 투자가 증가하면서 생산활동이 활발하여 취업자도 큰 폭으로 증가하는 본격적인 경기확대의 모습을 보이고 있다. 이에 따라 Fed가 6월말에 금리인상을 단행할 것이라는 기대가 시장에서는 확산되고 있다.

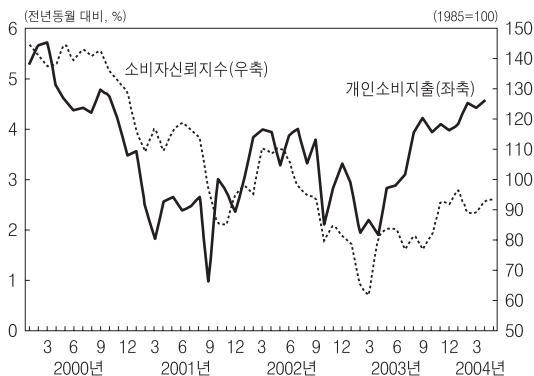
먼저 고용부문은 큰 폭으로 개선되는 모습이다. 지난 3월과 4월에 35만명씩 증가하였던 비농업부문의 취업자수가 5월에도 25만명 늘어났다. 경기가 회복세를 보임에 따라 지난해 9월 이후 취업자수가 늘어나기는 하였지만 3월 이후 크게 증가한 것은 미국경제가 본격적인 내수확대의 모습을 보이기 때문이다. 고용증가는 내수업종인 서비스업을 중심으로 이루어지고 있다.

민간소비지출(GDP의 70% 차지)은 1/4분기중 전기 대비 연율로 3.9% 증가하였는데, 4월 이후에도 증가세를 이어가고 있다. 소비의 동행지표인 개인소비지출은 2003년 10월 이후 올해 4월까지 전월 대비로

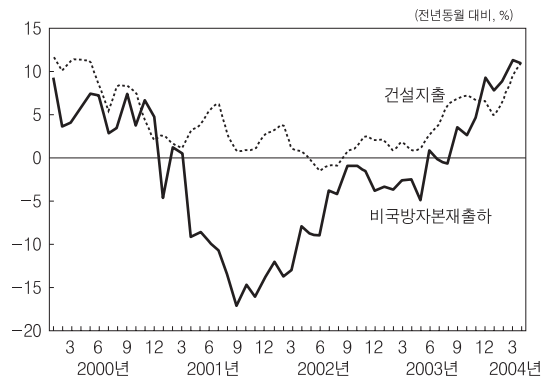
7개월 연속 증가하였으며, 또한 소매판매는 5월에 전월 대비 1.2%, 전년동월 대비로는 8.9%의 높은 수준이다. 이러한 소비 증가세의 지속은 개인소득의 증대에 기인하고 있다. 소비자들은 지난해 하반기의 감세 조치 이후 세금환급을 받고 있으며, 저금리하에서 주택담보대출을 통하여 지출여력이 높아진 편이다. 한편 현재 고용사정도 꾸준히 개선되고 있으므로 향후 소비지출은 증가세를 지속할 것으로 보인다. 실제로 소비의 선행지표인 컨퍼런스보드의 소비자신뢰지수는 주로 고용의 변화에 영향을 받고 있는데 5월중 93.2를 기록하여 상승세를 지속하는 모습이다(〈그림 3〉 참조).

공장설비 및 주택건설 등 고정투자(GDP의 16% 차지)는 1/4분기에 전기 대비 연율로 5.1% 증가하였다. 고정투자 중 설비투자(GDP의 11% 차지)는 1/4분기중 연율로 5.8% 증가하여 기업들이 기계설비 및 공장 건설, 광고비 등 자본지출을 확대하고 있음을 보여주었다. 설비투자의 선행지표인 비국방자본재출하는 4월에도 전년동월 대비 14.6% 증가하여 2/4분기에도 설비투자는 양호한 수준일 것으로 기대되고 있다. 한편 고정투자 중 주택건설투자(GDP의 5% 차지)는 1/4분기중 연율로 2.1% 증가에 그쳤다. 이의 동행지표인 건설지출은 4월에도 전월 대비로 3개월 연속의 증가세를 지속하였지만, 선행지표인 신규주택 판매와 주택착공호수는 뚜렷하게 둔화되는 모습이다.

〈그림 3〉 개인소비지출과 소비자신뢰지수



〈그림 4〉 비국방자본재출하와 건설지출



경기과열에 대한 우려로 지난 4월 긴축정책으로 전환하였던 중국경제는 최근 투자와 생산이 둔화되면서 경기과열이 다소 진정되는 모습이다. 설비 및 부동산 등 고정자산에 대한 투자는 4월중 전년동월 대비 35% 증가하여 3월의 44% 증가보다 둔화되었고, 5월에는 18% 증가에 그친 것으로 나타났다.

Fed가 여러 차례 금리인상을 시사하는 가운데, 30년 만기 주택담보대출 금리가 3월초 5.3%에서 6월초 6.2% 수준으로 상승하여 주택수요가 둔화되고 있음을 보여주고 있다(〈그림 4〉 참조).

명목수출(GDP의 10% 차지)은 4월중 전년동월 대비 15% 증가하였다. 그러나 명목수입도 미국경기의 회복세로 인한 수요 확대와 유가 상승으로 인해 크게 증가하고 있으며, 이에 따라 무역수지 적자규모가 확대되고 있다. 경상수지 적자는 1/4분기에도 GDP 대비 5.1%인 1,449억달러를 기록하여 전기(1,270억달러, GDP 대비 4.5%)보다 크게 증가하였다.

한편 내수가 회복세를 보이는 가운데 고용가로 인해 인플레이션이 상승하는 모습이다. 소비자물가는 5월 중 전월 대비 0.6% 상승하였는데, 이는 지난해 같은 기간에 비해 3.1% 높은 수준이며, 특히 지난해 12월 이후 6개월 동안 2.3%나 상승한 것이다. 그러나 Fed 그린스펀 의장은 6월 중순 상원 증언에서 “소비자물가 상승률은 높지만 에너지 및 식료품을 제외하는 근원물가의 상승세는 완만하므로 인플레이션 압력이 우려할 만한 정도는 아니며, 이러한 상황이 변하지 않는 한 신중한 금리인상 방침을 고수하겠다”라고 밝혔다. 이에 대하여 금융시장에서는 그린스펀 의장이 인플레이션 압력이 확대된다면 금리인상 속도를 높이겠다고 한 이전의 입장에서 다소 후퇴하였다고 보면서 향후 급격한 금리인상 가능성은 낮아졌다고 평가하였다.

향후에도 미국경제는 비교적 낙관적일 것으로 기대되는 모습이다. 가계소비의 증가, 기업 자본지출의 확대, 낮은 재고수준 등으로 인해 산업생산이 5월에도 전월 대비 1.1% 증가하여 지난 2003년 7월 이후의

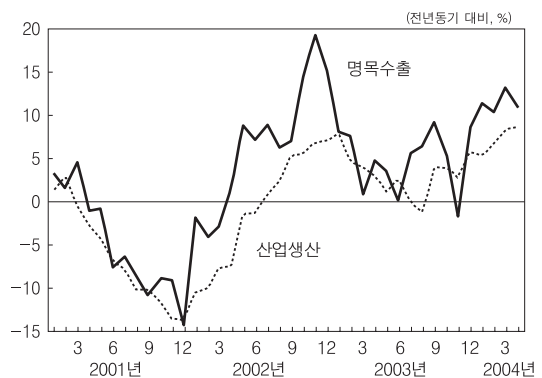
증가세를 지속하고 있으며, 공장가동률도 5월중 77.8%로 지난해 6월(74.0%) 이후 상승세를 보이고 있다. 또한 신규주문의 확대로 생산의 선행지표인 공급관리자협회(ISM) 제조업지수는 5월중 62.8로 기준치(50)를 13개월 연속 상회하여 향후에도 제조업 경기가 확장세를 지속할 것으로 예상되고 있다.

일본 : 해외수요 주도의 경기회복세 뚜렷하며, 소비와 고용도 회복 움직임

일본경제는 해외수요에 의존하여 수출이 확대되면서 생산과 설비투자가 증가하고 있으며, 더욱이 그동안 부진하였던 소비와 고용도 회복 움직임을 보이고 있다. 이를 근거로 일본정부와 일본은행은 자국 경제가 건실한 회복세를 지속하고 있다고 평가하고 있다.

수출(GDP의 13% 차지)은 4월중에도 전년동기 대비 11%의 높은 증가를 보였는데, 이는 빠른 경기회복세를 보이는 아시아지역에 대한 수출이 급증(20%)한 데 힘입은 것이다. 수출이 높은 증가세를 지속함에 따

〈그림 5〉 명목수출과 산업생산



라 생산활동은 활발한 모습이다. 산업생산은 자동차와 IT제품을 중심으로 4월중 전년동기 대비 9% 증가한 반면, 재고는 낮은 수준을 지속하고 있다. 또한 공장가동률지수도 102를 기록하여 2월의 98.5보다 상승하였다. 이러한 모습들은 경기가 회복세를 보이는 시기의 전형적인 특징이다(<그림 5> 참조).

수출 및 생산이 확대되면서 기업들은 설비투자(GDP 17% 비중)를 늘리고 있다. 설비투자의 동행지표인 자본재출하는 4월중 전년동기대비 20% 증가하였다. 또한 설비투자의 선행지표인 민간기계수주(선박·전력 제외)도 제조업 주문이 늘어나면서 전년동기 대비 17% 증가하여 2/4분기에도 기업들의 설비투자 확대는 지속될 것으로 예상된다.

민간소비(GDP의 54% 차지)도 회복세를 지속하는 모습이다. 현재 일본 소비자들은 PDP TV, 디지털 카메라, DVD 등 IT제품과 자동차를 구입하는 데 지출을 늘리고 있다. 이를 반영하여 소비의 동행지표인 가계소비지출은 지난해에는 감소세를 보였지만 올 4월 중에는 전년동기 대비 7% 증가하였다. 또한 선행지표인 소비자태도지수도 4월중 45.1을 기록하여 지난해 12월의 40.5보다 높아 향후 소비의 회복세가 지속할 것으로 예상된다.

실물경기의 회복으로 고용사정도 개선되고 있다. 실업률은 4월에 4.7%를 기록하여 지난해 1월(5.5%) 이후 하락세를 보이고 있으며, 지난해 6월 이후 8개월 연속 감소하였던 취업자수도 올 3~4월에는 큰 폭으로 증가하였다.

유로지역 : 완만한 경기회복 가운데 수출증가에 대한 기대 높아져

유로경제는 그동안 부진하였던 수출이 살아나면서 경기회복에 대한 기대감이 높아지고 있다. 그러나 고용사정은 여전히 개선되지 못하고 있는 반면에 인플레이션은 상승하는 모습이다.

유로경제는 수출이 GDP에서 차지하는 비중(39%)이 미국과 일본보다 월등히 높아 수출의 증가가 경기

회복을 위하여 중요하다. 그동안 유로화가치의 상승으로 수출이 부진하였으나, 2월 중순 이후 유로화 가치가 하락세를 지속하면서 수출은 3월 이후 전년동월 대비 10% 내외 증가하고 있다.

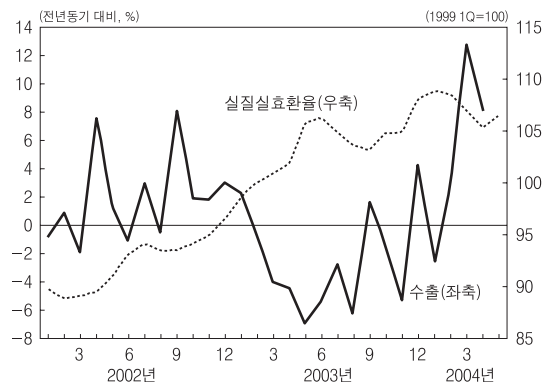
수출이 회복되면서 생산활동도 활발해지고 있다. 산업생산은 4월중 전월 대비 3개월 연속의 증가세를 이어가고 있다. 또한 신규주문이 증가하면서 생산의 선행지표인 제조업 구매관리자지수(PMI)가 5월에 54.7로 상승하였다. 이는 향후 제조업 생산이 이전보다 높은 증가세를 보일 것임을 시사하는 것이다(<그림 6> 참조).

유로지역 GDP의 56%를 차지하는 민간소비가 완만하지만 회복세를 보이고 있다. 이의 동행지표인 소매판매는 지난해 하반기에는 감소하는 모습이었으나 올해 1/4분기에는 전기 대비 0.6% 증가하였고, 4월에도 1.3% 증가하였다.

그러나 유로경제의 회복 속도는 완만한 편이므로 아직 고용사정은 개선되지 못하고 있다. 유로지역 실업률은 4월에도 9.0%를 기록해 높은 수준을 유지하였으며, 취업자수도 지난해 하반기 이후 거의 정체된 상태를 지속하고 있다.

한편 유로경제도 미국처럼 인플레이션이 높아지는 모습이다. 소비자물가는 5월중 전년동월 대비 2.5% 상승하여 4월의 2%보다 크게 높아졌다. 이는 유럽중앙은행(ECB)이 정한 목표상한선인 2%를 상회하는

<그림 6> 수출과 환율



수치로서 ECB는 물가상승에 대해 다소 우려하고 있다. 이러한 인플레이션의 확대는 고유가로 인해 에너지가격이 상승한 데 주로 기인하지만, 그 외 담배 및 주류에 대한 세금 인상에도 영향을 받은 것이다.

중국 : 경기과열 다소 진정

경기과열에 대한 우려로 지난 4월 긴축정책으로 전환하였던 중국경제는 최근 투자와 생산이 둔화되면서 경기과열이 다소 진정되는 모습이다. 그러나 수출이 높은 증가세를 보이는 가운데 소비증가와 물가상승의 폭이 커지는 모습을 보이고 있다.

중국경제는 지방정부의 주도로 철강·알루미늄·시멘트·부동산개발 등의 산업에 대한 과잉투자 결과 부분적인 경기과열 상태에 놓여 있었다. 이에 정책당국은 4월중 과잉투자 부문에 대한 대출억제 등 투자억제를 실시하였으며, 필요시 대출금리를 인상할 수 있다고 언급했다. 지난 두 달여 동안 시행된 경기진정책으로 경기과열이 진정되는 모습을 보이고 있다. 설비 및 부동산 등 고정자산에 대한 투자는 4월중 전년동월 대비 35% 증가하여 3월의 44% 증가보다 둔화되었고, 5월에는 18% 증가에 그친 것으로 나타났다. 이러한 투자의 둔화는 3대 과잉투자업과 부동산에 대한 은행대출을 억제함에 따른 것이다. 이에 따라 총통화(M2) 증가율이 5월중 전년동기 대비 17.5%를 기록하여 4월(19.1%)보다 둔화되었다.

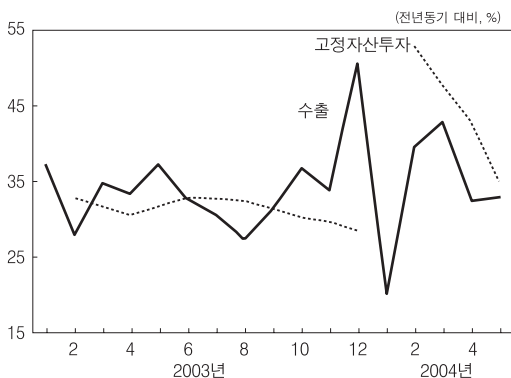
투자 증가세의 둔화는 생산 및 수입에도 영향을 주고 있다. 공업생산은 5월중 전년동월 대비 17.5% 증가에 그쳐 4월(19%)보다 둔화되었다. 특히 지난해 5월은 사스(SARS)의 영향으로 생산이 이례적으로 감소하였으므로 올 5월의 증가율은 상대적 반등효과로 상승할 것으로 예상되었지만, 오히려 낮아진 것은 상당한 정도의 생산둔화가 있었음을 시사하는 것이다. 또한 수입도 5월중 전년동월 대비 35% 증가하여 4월(43%)보다 크게 둔화되었다. 이처럼 투자와 생산이 둔화되는 데 대하여 시장에서는 당국의 진정정책으로 경기과열이 진정기미를 보이고 있다고 긍정적으로 평가하면서 금리인상에 대한 기대감이 낮아지는 모습이다(그림 7) 참조).

그러나 수출은 세계경기의 회복세로 수출수요가 확대되면서 5월중 449억달러를 기록하여 여전히 호조세를 지속하는 모습인데, 이는 지난해 같은 기간보다 33%나 증가한 수준이다.

한편 소비증가와 물가상승의 폭이 커지고 있는데, 이는 지난해 5월의 소비 및 물가 수준이 사스의 영향으로 둔화된 데 따른 상대적인 반등 효과에 주로 기인하고 있다. 소매판매는 5월중 전년동월 대비 18%나 증가하여 4월(13%)보다 큰 폭으로 확대되었다. 또한 소비자물가도 5월중 식료품을 중심으로 전년동월 대비 4.4% 상승하여 4월의 3.8%에서 증가율이 높아졌다. ■

〈성명기 KDI 계량모형팀 전문연구원〉

〈그림 7〉 수출과 자산투자



이 글은 IMF·OECD·세계은행 등 해외 주요기관들이 발표한 보고서·통계 등의 자료를 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

금리인상 가능성 고조되는 미국경제

현재 미국의 금리는 1958년 이래 최저 수준인 1%에 머물러 있다. 미국의 중앙은행인 Fed (Federal Reserve System)는 2001년 1월부터 금리를 공격적으로 인하하기 시작하여 2003년 6월에 1%로 내린 것을 마지막으로 현재까지 이 수준을 고수해 오고 있다. 그런데 미국경제가 본격적인 성장세로 접어들면서 서서히 인플레이션 압력이 커지고 있다는 우려가 제기됨에 따라, Fed가 빠르면 6월 29~30일로 예정된 연방공개시장위원회(FOMC) 회의 때부터 금리를 인상하기 시작할 것이라는 전망이 나오고 있다.

이 글에서는 금리인상 가능성이 고조되고 있는 미국경제의 현황과 Fed의 통화정책 메카니즘 그리고 금리인상이 경제에 어떤 식으로 영향을 미칠 것인지에 대해 알아보려고 한다.

금리인상 가능성 열어 놓은 Fed

올 3월경만 하더라도 전문가들 사이에서는 Fed가 올 연말까지는 금리를 변경하지 않을 것이라는 견해가 지배적이었다. 무엇보다, ‘일자리 없는 경기회복(jobless recovery)’이 지속됨에 따라 고용불안으로 인해 소비자들이 지출을 억제할 가능성을 배제할 수 없었고, 인플레이션율도 낮은 수준을 유지해 왔기 때

문이다. 더욱이 아무리 독립성이 보장된 Fed라고 하더라도 대통령 선거가 치러지는 해에 금리를 올린다는 것이 정치적으로 민감한 문제가 될 수 있다는 추측도 있었다.

실제로 Fed는 3월 16일 FOMC 회의 후 발표문에서 “통화정책 완화기조를 제거하기 전까지 인내할 수 있을 것(patient in removing its policy accommodation)”이라고 밝혀, 인플레이션이 큰 문제가 되지 않는 한 금리인상이 시급하지 않다는 견해를 내비쳤다. 4월 21일 미국 상하 양원 합동 경제위원회 연설에서 그린스핀 의장은 “통상 경기회복기에는 노동비용이 상승하여 인플레이션이 목표치를 상회하였으나, 현재에는 생산성 급등으로 인하여 경기회복에도 불구하고 물가 압력이 형성되고 있지 않다”고 언급한 바 있다.

그러나 5월 4일 회의 후 발표문에는 “측정이 가능한 속도로 통화정책 완화기조가 제거될 수 있을 것(policy accommodation can be removed at a pace that is likely to be measured)”이라고 명시하였는데, 이를 두고 금융시장 참가자들과 전문가들은 Fed가 조만간 금리인상에 돌입할 것이라고 해석하였다. 게다가 최근 들어 그린스핀 의장을 비롯한 Fed의

미국 노동시장이 본격적인 회복세를 보이고 있고 유가 상승 및 달러화 가치 하락에 따른 수입물가의 상승으로 인해 인플레이션 우려가 커지고 있다. 이에 따라 미국 중앙은행 Fed는 46년 만에 최저인 1%에 머물러 온 연방기금 금리를 곧 인상하기 시작할 것으로 보인다.

이사들도 곧 금리를 올릴 것임을 시사해 왔다. 금리인상의 시기와 폭에 관해서는 전문가들마다 견해가 다르지만, 빠르면 6월 29~30일 FOMC 회의 때 0.25%p 혹은 0.5%p가 인상될 것이라는 추측이 나오고 있다. 더불어 연말경까지 금리가 1%p 정도 추가로 인상될 것이라고 전문가들은 예상하고 있다. 연방기금 선물 거래 추이를 보면, 내년 연말까지 금리가 3%p 인상될 것으로 예상되고 있다.

금리를 통해 경기 조절하는 Fed

미국의 통화정책은 Fed가 FOMC 회의에서 연방기금 금리를 결정함으로써 확정된다고 할 수 있다. 연방기금 금리는 시중은행 간 거래되는 자금에 붙는 초단기 금리로, Fed는 일반적으로 인플레이션 압력이 증가하는 것으로 보일 때 금리를 인상하고 인플레이션 압력이 줄어들거나 경기침체의 위협이 나타날 경우에 금리를 인하하는 것으로 알려져 있다. 이를 위해 사용되는 수단은 공개시장조작, 재할인율, 지급준비금인데 이 중 공개시장조작이 가장 중요한 수단으로 여겨지고 있다. 공개시장조작의 책임은 FOMC에서 담당하고 있고, 그 외 재할인율과 지급준비금 조절은 Fed 이사회(Board of Governors)가 맡고 있다.

공개시장조작은 정부채권 즉, 재무채권과 연방기관채를 매입 및 매각하는 행위로, 이의 집행을 맡고 있는 뉴욕 연방은행이 시중은행으로부터 정부채권을 사면 채권가격이 오르는 한편, 시중은행들에게 통화가 공급되므로 연방기금 금리가 떨어지게 된다. 반대로, 연방은행이 시중은행에게 정부채권을 팔면 채권가격이 떨어지는 한편, 시중은행들이 대금을 연방은행에 지

불해야 하므로 시중은행 사이에는 통화공급이 줄어들어 연방기금 금리가 오르게 되는 것이다.

이와 같은 경로를 거치는 연방기금 금리의 변경은, 다른 단기금리, 장기금리, 환율, 통화 및 신용 규모 그리고 궁극적으로 고용, 생산, 재화 및 서비스의 가격 등 여러 가지 경제변수에 영향을 주게 된다. 이로 인해 미국내 금융시장과 경제주체들은 Fed의 행보에 관심을 집중함은 물론이거니와, 이로 인한 미국경제의 변화가 세계경제에 미치는 영향이 크다는 점에서 세계적으로도 많은 주목을 받고 있다.

Fed는 매년 여덟 번의 정기 FOMC를 개최하고 필요시 임시회의를 소집하는데, 이 회의에서 경제 및 금융 상황을 검토하고 통화정책의 적절한 기조를 정하며, 물가안정과 경제성장이라는 Fed의 두 가지 장기 목표를 저해하는 위험요인들에 대한 평가를 내리고 있다. 2000년 2월부터 FOMC 이후 공식 발표문이 공개되고 있는데, 간략하지만 경제상황에 대한 통화정책 담당자들의 견해가 함축적인 문구로 담겨져 있어 이 발표문의 내용과 해석에 따라 금융시장이 큰 영향을 받는 모습을 보여 왔다.

Fed, 디플레이션 우려로 초저금리 정책 고수해 와

Fed는 그동안 경기변화에 대응하여 적절한 수준으로 금리를 조정함으로써 미국 경기변동의 진폭을 완화하는 데 큰 역할을 해왔다는 평가를 받아왔다. 미국 경제는 1990년대말에 호황을 경험하였던 IT산업 및 주식시장의 거품이 붕괴되면서 투자가 급격히 위축되어 2001년 1/4분기부터 3/4분기까지 3분기 동안 마이너스 성장을 기록하였다. 그런데 Fed의 저금리 정

책으로 인해 소비지출이 전실한 증가세를 보임에 따라 경기침체의 강도가 심하지 않았으며 기간도 단기에 그쳤다. 세 분기 동안의 침체에도 불구하고 2001년에 미국경제는 0.5% 성장하였고, 이후 성장세가 확대되어 2002년과 2003년에는 각각 2.2%, 3.1% 성장하였다.

2002년에 미국경기가 회복 조짐을 보이면서 Fed가 금리를 올릴 것이라는 예측이 강하게 제기되었다. 그러나 당시 기업 회계부정 사건들이 잇따라 터지고 이라크전쟁에 대한 우려가 고조되면서 주가가 큰 폭으로 하락하고 소비자 및 기업 부문의 지출과 투자가 감소하면서 디플레이션 가능성이 커짐에 따라 Fed는 오히려 2002년과 2003년에 각각 0.5%p와 0.25%p씩 추가로 금리를 인하하는 등 예상치 못한 경제적 충격을 고려하여 저금리 기조를 더욱 연장해 왔다.

점증하는 인플레이션 압력

이번에 Fed가 금리인상 가능성을 열어둔 것은, 경기회복에도 불구하고 부진을 면치 못했던 노동시장이 눈에 띄는 회복세를 보이고 있다는 데 한 원인이 있다. 올 1/4분기에 미국의 실질GDP 성장률이 연율 3.9%를 기록한 가운데 5월에 비농업 부문의 일자리수가 4년 만에 가장 많은 24만8천개 증가하였고, 이로 인해 올 들어 5월까지 월평균 일자리 증가수가 23만8천개에 이르렀다. 올해 신규 창출된 일자리 가운데 임시직 비중이 10% 미만으로, 신규로 창출된 일자리의 질도 향상되고 있는 것으로 나타났다. 고용동향뿐 아니라 할인점 매출 및 자동차 매출이 5월에 크게 증가하였고, 제조업과 서비스 부문의 구매관리자 지수가 모두 양호한 수준을 유지해 오고 있다.

또한 그동안 저금리 유지의 큰 원인이었던 디플레이션의 위험이 해소되면서 인플레이션율이 상승세를 보이고 있다는 것도 금리인상 가능성 고조의 한 배경으로 지적되고 있다. 기업들이 상승하는 에너지 및 제품 비용을 소비자들에게 전가하고 달러화가치의 약세로 인해 수입물가가 상승함에 따라 물가도 오르고 있

는 추세이다. 아직 물가상승률이 크게 우려할 정도는 아니지만 지난 5월에 소비자물가는 전월 대비 0.6% 상승하여 2001년 1월 이후 가장 큰 폭의 상승세를 나타냈다. 이는 에너지가격이 4.6% 상승한 데 주로 영향을 받은 것으로 특히 가솔린가격이 8.1%나 올랐다. 또한 지난 3년간 미국 기업들이 불필요한 생산능력을 공격적으로 축소해 왔고, 수요와 생산의 증가세가 확대되면서 최근 1년 동안 산출갭(output gap)이 약 1%p 축소되었다.¹⁾ 산출갭은 실제생산과 잠재생산 간의 차이로 실제생산이 잠재생산보다 많을 경우 인플레이션의 우려가, 실제생산이 잠재생산보다 적을 경우 디플레이션 우려가 있는 것으로 파악할 수 있다. 공장의 설비가동률은 올 들어 꾸준히 상승세를 보여 5월에 77.8%로 지난해 같은 기간의 74.1%보다 높은 수준을 나타냈다. 5월에 산업생산은 전월 대비 1.1% 증가하여 1998년 이후 가장 큰 폭의 증가세를 보였다.

그동안 Fed의 팽창적 통화정책에 따른 유동성 증대가 과잉 신용증가와 자산가격의 거품으로 이어질 수 있다는 우려도 금리인상 가능성을 점점 높이는 한 이유이다. 지난해 4/4분기에 미국의 주택가격은 약 25년 만에 최대로 상승하였고, 주가는 다시 오르고 있으며 가계 부채도 매우 높은 수준이다. 많은 전문가들은 1990년대 후반에 강한 경제성장이 인플레이션율의 급등을 초래할 것으로 예측했었다. 그러나 IT부문의 투자증대 및 기술발전 등에 따른 노동생산성의 급증이 인플레이션의 상승을 막아줌에 따라 인플레이션율은 예상보다 낮았다. 이로 인해 투자자들은 미국 기업의 수익이 지속적으로 증가할 것이라는 기대를 갖게 되었고, 그 결과 주가가 기업가치를 훨씬 뛰어넘는 수준까지 상승하였다. 그러나 주식시장의 과열에도 불구하고 Fed는 금리를 인상하지 않고 낮게 유지해 왔는데, 일부 전문가들은 이것이 결국 2000년초에 시작된 대규모 투자호황의 붕괴와 주가 폭락을 초래한 원인을 제공한 것이라고 주장하고 있다.

거품을 예방한다는 차원 이외에도 앞으로 닥칠 수 있는 경제적 충격에 대비하려면 금리 조정의 여력을

미국 금리의 인상은 과도한 투자와 지출을 억제하여 향후 인플레이션 발생의 위험을 예방하는 효과를 가질 것으로 보여, 금리가 급진적으로 인상되지 않는 한 미국경제의 성장과 금융시장을 크게 해치지는 않을 것이라는 것이 전문가들의 일반적인 견해이다.

보유하여야 한다는 지적이 있다. 현 1%의 금리수준은 경제가 나빠졌을 때 Fed가 경기부양 등을 위해 금리를 인하할 수 있는 여력이 별로 없다는 것을 의미한다.

호주 중앙은행의 스티븐스(Glenn Stevens) 부총재는, 통화정책 기조에 있어 중요한 것은 금리변동의 방향이 아니라 금리의 수준이라고 지적하고 있다. 따라서 금리가 적정수준보다 낮다면 계속해서 팽창적 효과를 발휘하게 된다는 것이다. 이런 이유로 초저금리 환경을 필요로 하는 상황, 즉 디플레이션 위험이 종료된 상황이라면 금리는 중립(neutral) 수준으로 상승해야 할 필요가 있다고 전문가들은 주장하고 있다. 경제를 부양하지도 억제하지도 않는 수준을 의미하는 중립 수준은 인플레이션을 억제하면서 잠재성장률을 달성할 수 있도록 해 주는 것으로 알려져 있는데, 현재 전문가들은 4~5%가 금리의 중립 수준이라고 보고 있다.

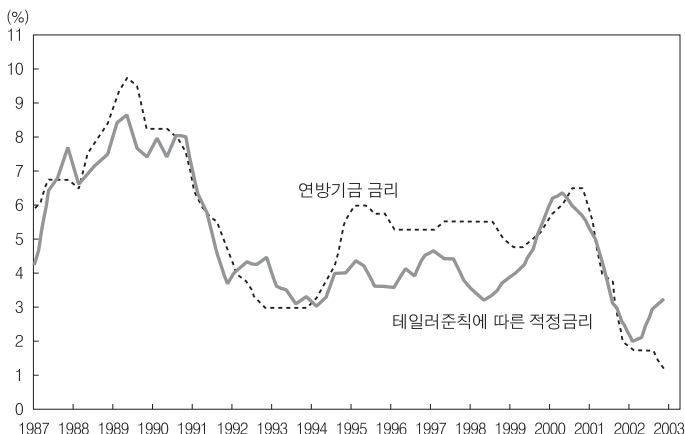
경기여건에 비해 팽창적인 미국 금리

Fed는 통화정책을 결정할 때 많은 통계들을 고려하지만, 과거 통화정책의 추이를 추적해 보면 그 중에서도 특히 테일러준칙(Taylor Rule)에 의존하는 경향을 보이고 있다. 따라서 테일러준칙에 따른 적정금리 추이를 검토하면 연방기금 금리가 실제 어떤 식으로 움직이는지를 예측할 수가 있다는 것이다. 테일러준칙은 미국의 現 국제담당 재무차관인 테일러(John Taylor, 前 스탠포드大 교수)가 1992년에 발표한 논문에서 소개된 것인데, 이 준칙을 따를 때 경제성고가 우수하다는 견해가 대두되면서 통화정책의 적정성 여부를 가늠하는 기준으로 사용되기도 한다. 예컨대, 특정 시점의 실제 금리가 테일러준칙을 따른 금리보다 낮았다면 당시의 통화정책이 팽창적이었다고 판단하는 것이다.

테일러준칙에 따르면, 실질 단기금리는 세 가지 요

인에 따라 정해져야 한다. 첫째, 실제 인플레이션과 Fed의 목표 수준과의 차이 둘째, 경제활동과 완전고용 수준과의 차이 셋째, 완전고용에 일치하는 단기금리 수준이 그것이다. 이 준칙에 따르면, 인플레이션율이 목표치를 상회할 때나 경제가 완전고용 수준 이상으로 성장할 때 금리인상이 요구되고, 그 반대의 경우 금리인하가 필요하다. Fed가 명시적으로 테일러준칙을 따르는 것은 아니지만, 그린스펀이 1987년 의장직을 맡은 이래 연방기금 금리의 움직임이 이 준칙이 권고하는 금리와 유사한 움직임을 보이

〈그림 1〉 연방기금 금리와 테일러준칙에 따른 적정금리 추이



자료 : Federal Reserve Bank of Cleveland

고 있음을 알 수 있다(〈그림 1〉 참조). 또한 이 준칙은 지난 10년 동안 미국에서 경제가 비교적 안정적인 수준을 유지하고 물가가 억제될 수 있었던 한 이유로 Fed 내부 및 외부의 많은 경제학자들에 의해 언급되어 왔다. 따라서 최근 금리인상 전망이 고조되고 있는 것은, 테일러준칙을 적용했을 때의 적정금리가 현재 2% 초반 수준인 것과도 무관하지 않은 것으로 보인다.

금리의 적정성 여부를 평가하는 또 다른 방법으로 미국의 투자은행인 골드만삭스가 개발한 금융조건지수(financial conditions index)가 활용되기도 하는데, 이 지수는 2월에 35년 만에 최저치에 달하여 현재의 통화정책이 극히 팽창적임을 시사하였다.

금리인상이 미국경제 및 국제 자본시장에 미칠 영향

금리의 인상이 향후 인플레이션 발생의 위험을 예방하고 과도한 투자를 억제하는 효과를 가질 것으로 기대되므로, 미국경제의 성장 전망을 심각하게 해치는 않을 것이라고 전문가들은 보고 있다. 또한 급격한 금리인상이 금융시장 및 실물경제에 미치는 영향이 클 것이라는 점을 감안하여 인플레이션 위험이 크지 않은 한 Fed는 점진적인 방식으로 금리를 인상할 것이라는 견해가 지배적이다.

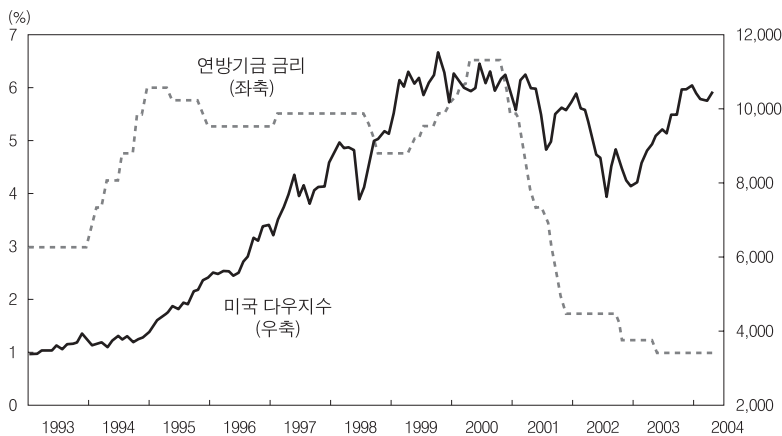
금리가 점진적으로 인상된다고 하더라도, 일단 금

리가 상승하기 시작하면 그동안 호황을 보였던 미국 주택시장에 영향을 주게 될 것이다. 지난해 4/4분기에 전국 주택가격 지수는 연율로 사상최고인 15%의 상승률을 기록하였고 지난해 연간으로도 8% 상승하였다. 미국의 주택시장이 현재 거품상태에 놓여 있는지에 대해서는 의견이 분분한 상태이다. 일부에서는 주택시장이 거품상태이므로 완만한 금리인상만으로도 거품이 붕괴되고, 이것이 가계의 주택자산을 감소 시킴으로써 경기부진을 초래할 것이라고 보고 있다. 그러나 또 다른 전문가들은 주택가격이 계속 급등세를 이어가기는 어렵기 때문에 조정이 이루어지기는 하겠지만, 최근 몇년간의 주택수요 증가와 이로 인한 주택가격 상승은 제한적 공급과 경기개선에 힘입은 것이라고 보고 있다. 따라서 이들 전문가는 금리가 인상되어 주택가격이 둔화된다고 하더라도 붕괴되지는 않을 것이라고 보고 있다.

현재 소비자들의 부채가 사상최고 수준으로 매우 높은 상황에서 금리가 인상되면 부채상환 부담이 커짐으로써 소비지출을 위축시킬 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. GDP 대비 가계부채는 최근 사상최고인 85%를 넘어 10년전에 비해 20%p나 높은 수준이다. 가계부채 중에서 특히 주택대출이 차지하는 비중이 높으며, 이 경우 최대 30년만기 고정금리로 책정되

어 있는 경우가 많다. 그런데 변동금리로 된 주택담보대출의 비중이 지난해 신규 주택 담보대출의 19%에서 올 1/4분기에 30%, 4월에 50%로 높아진 것으로 나타났다. 따라서 금리가 인상되면 자연스럽게 연체율도 높아질 것으로 예상되므로 소비지출이 위축될 가능성이 있다는 것이다. 그러나 높은 소비자부채가 결국에는 미국경제의 지속가능한 성장을 해치는 위험요인으로 자

〈그림 2〉 미국 금리와 주가 추이



자료 : Fed, Yahoo! Finance.

주 지적되어 왔기 때문에, 금리의 상승을 통한 가계대출의 안정이 장기적으로는 가계의 재정건전성 강화에 도움이 될 것이라는 평가도 있다.

또한 금리의 인상은 주식시장에도 영향을 주게 될 것이다. 일반적으로 금리 변동에 따른 주식시장의 즉각적인 반응은, 금리가 인상되면 주가가 하락하고 금리가 인하되면 주가가 상승하는 추세를 보이고 있다. 그런데 금리인상이 Fed의 사전 예고 없이 급격하게 취해진 1994년의 경우 주가가 단기적으로 급락하는 모습을 보인 반면에, 사전 예고와 함께 점진적으로 이루어진 1999년의 경우 금리인상의 영향이 시장에 미리 반영되어 정작 금리가 인상되었을 때 큰 동요를 보이지 않았으며 상승 추세로 보다 빨리 반전되는 모습을 보였다. 따라서 인플레이션 위험이 크지 않은 한 이번에도 1999년의 경우처럼 Fed의 금리인상이 사전 예고와 더불어 점진적으로 이루어질 것으로 보이므로, 주식시장도 심한 하락세에 직면하지는 않을 것이라는 전망이 우세하다. 그러나 그동안 주가상승의 가장 큰 버팀목이 저금리였기 때문에 Fed가 금리인상으로 돌아설 경우에 주식투자가 둔화될 가능성이 있으며, S&P 500 지수의 경우 주가수익률(PER)이 과거 평균치인 15배를 크게 웃도는 23배인 상황이어서 고평가의 우려도 없지 않은 상황이다.

한편, 미국의 금리인상은 국제 자본시장의 움직임에도 영향을 줄 것으로 예상된다. 1997년 아시아 외환위기 때, 미국의 금리가 상승함에 따라 아시아에서 자본이 빠져나가 미국으로 대거 유입된 것이 아시아 금융위기를 더욱 심화시켰다는 견해가 있다. 그동안 미국의 저금리 정책은 아시아 등 더 높은 수익률을 제공하는 신흥시장들로의 대거 자본유입을 초래하여 왔다. 미국 등 선진국의 저금리 정책에 따라 낮은 단기금리로 차입하여 이를 신흥시장 채권 등 고수익 자산에 투자하는 캐리 트레이드(Carry Trade)가 활발하게 이루어졌다. 따라서 미국의 금리인상이 시작되면 캐리 트레이드를 유발하였던 유동성이 고갈되므로 신흥시장에 악영향을 줄 수 있다는 지적이 있다. 1994년

에 Fed가 금리를 3%에서 6%로 12개월 동안 7차례에 걸쳐 인상하였을 때, 투자자들이 더 이상 저리의 차입금으로 신흥시장에 투자할 수 없게 되자 신흥시장 채권 수익률이 급등하였고 이는 멕시코의 경제위기를 초래한 한 원인이 되었다.¹⁾

〈이성신 KDI 경제정보센터 주임연구원〉

이 글은 IMF·OECD·세계은행 등 해외 주요기관들이 발표한 보고서·통계 등의 자료를 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

필자 주

- 1) Richard Berner and David Greenlaw, "No longer measured?", Morgan Stanley, June 7, 2004.

저금리시대? 보통금리시대?

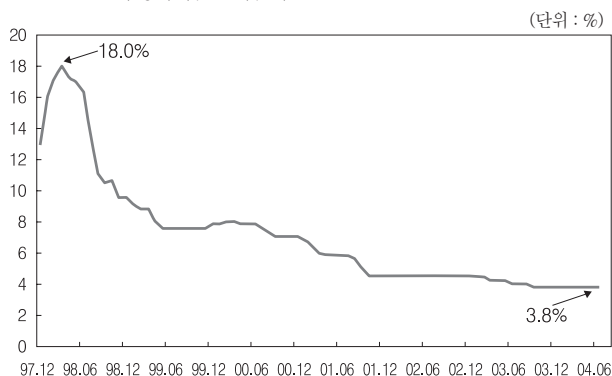
도

발적인 질문 하나 던져 보자. 과연 지금이 저금리시대일까? 저금리라는 표현도 모자라 초저금리시대라고 불리는 마당에 무슨 소리냐고 반문할 수 있겠지만 곰곰이 한번 생각해 보자. 지금이 과연 저금리 혹은 초저금리시대인지.

금리에도 여러 종류가 있다. 통상 지표금리로 삼는 3년 만기 국고채 수익률을 비롯해 회사채 수익률·CD 유통수익률·국민주택채권 수익률 등 여러 종류의 금리들이 우리들의 경제활동에서 알게 모르게 사용되고 있다. 하지만 사람들의 관심에서 가장 중요하게 여겨지는 금리는 역시 뭐니 뭐니 해도 예금금리일 것이다. 예금금리 움직임에 따라 당장 손에 짚 수 있는 이자금액이 달라지기 때문에 국고채 수익률은 잘 몰라도 예금했을 때 얼마의 이자를 받는지는 피부에 더 절실히 와 닿는다.

〈그림〉 외환위기 이후 예금금리 변화 추이

(1년제 정기예금 고시금리 1997. 12~2004. 6)



그러면 예금금리가 최근 수년간 어떻게 흘러왔고 지금 어디쯤 와 있는지를 살펴보자. 우리나라의 예금금리(1년제 정기예금 기준)는 지난 외환위기 이후 큰 변화를 보이고 있다(〈그림〉 참조). 외환위기 이전에는 은행의 1년제 정기예금의 금리가 연 12% 내외 수준을 보이면서 1억원을 예금하는 경우 월 100만원(세전) 정도의 이자는 어렵지 않게 받을 수 있었다. 지금 돌이켜 보면 과연 그런 시절이 있었나 할 정도로 꿈같은 얘기지만 말이다.

그러던 중 외환위기가 발생하면서 예금금리는 더욱 크게 뛰어오른다. 당시 국가부도 위기라는 사상초유의 사태가 벌어지면서 시중 회사채 금리는 연 20%를 훌쩍 뛰어넘었고, 예금금리도 최대 연 18%까지 치솟았다. 1998년 초의 일이다.

하지만 이후부터는 상황이 반전된다. 위기감이 진정되고 경제회복을 위한 정부의 저금리정책이 더해지면서 금리 거품은 곧 사그라지더니만 1999년에는 예금금리도 연 8% 이하로까지 떨어졌다. 그리고 이때 처음으로 저금리시대라는 말이 등장하기 시작했다. 그도 그럴 것이 외환위기 이전에 비해 50% 가까이 금리 수준이 하락했기 때문이다. 물론 지금 시점에서 보면 당시 연 8% 금리도 현 수준의 두 배가 넘는 엄청난 고금리이지만 말이다.

하지만 이것으로 금리하락세가 끝난 것이 아니었다. 이후로도 금리는 바닥을 모른 채



계속 하락하여 2001년 말부터는 연 4%대 수준으로 까지 떨어졌다. 이 정도면 이자소득세와 물가상승률을 고려할 때 거의 남는 게 없는 수준까지 떨어진 것이다. 이에 명칭도 저금리시대보다는 한 단계 격상(?)된 초저금리시대 혹은 실질금리 마이너스시대라고 불리기 시작했다.

2004년 6월 현재 은행 1년제 정기예금 고시금리는 그보다도 낮은 4%에도 못 미친 연 3.8% 수준을 보이고 있다. 이 정도면 외환위기 직후의 연 18% 최고 금리에 비하면 거의 5분의 1 수준, 외환위기 이전과 비교해도 3분의 1 수준으로 떨어진 것으로, 1억원을 맡겼을 때 받을 수 있는 이자는 월 31만원(세전)까지 낮아진 상황이다.

다시 처음 질문으로 돌아가 보자. 지금이 과연 저금리시대인가라는 물음에 있어 지금은 예전 수준에 비해 금리가 크게 낮은 것만은 분명하다. 하지만 분명히 해야 할 것은 지금의 금리 수준이 상대적인 개념으로서 저금리라는 뜻이지 향후를 내다본다면 과연 지금이 저금리시대인가라는 부분에 대해 선뜻 대답하기 어렵다는 점이다. 즉, 향후에 금리가 빠졌던 만큼 올라가 예전 수준으로 회복된다면, 혹은 그만큼은 아니라

도 지금보다는 어느 정도 올라갈 수 있다면 지금이 저금리시대가 맞겠지만 그렇지 않고 현 수준이 상당기간 그대로 이어진다면 하면 지금 금리 수준은 저금리라기보다는 이것이 보통금리라고 해야 맞지 않겠느냐는 것이다.

현재 나오고 있는 향후 전망을 보면 예금금리의 추가하락 가능성은 크지 않지만 그렇다고 해서 반등하기도 쉽지 않다는 의견이 다수를 차지하고 있다. 지금의 금리 수준이 상당기간 이어지고 오르더라도 그 폭은 생각만큼 크지 않을 가능성이 높다는 의견이다.

그렇다면 이제는 생각을 전환해야 한다. 그리운 남아 언제까지고 기다릴 수 있다지만 기약 없는 금리 반등을 마냥 참고 기다릴 수만은 없는 노릇이다. 따라서 막연한 기대감으로 기다리기보다는 필요한 경우 투자를 통해 수익을 확보하려는 적극적인 노력이 필요해진다. 지금까지 예금과 적금밖에 몰랐다면 이제부터는 펀드와 수익증권이라는 것에도 관심을 가져야 한다. 그래야만 부족한 이자부분을 채울 수 있기 때문이다. ■

한상인 신한은행 PB사업부 재테크팀장
(hans03@shinhan.com)

후순위채권 (subordinated bonds)

통상 후순위채권이라 함은 기한부 후순위채권 또는 기한부 후순위차입을 지칭하는 것으로 발행기업의 파산시 다른 일반채권·예금채권 등 선순위채권자(unsubordinated creditor)에 대한 원리금을 전액 지급한 후에야 원리금 지급이 가능한 채권을 말하며, 보통주나 우선주 등의 주식을 보유하고 있는 주주보다는 변제순위가 앞선다. 변제순위가 낮은 대신 선순위채권에 비해 금리가 높다는 장점이 있다.

후순위채권은 지급순위가 주주의 순위에 근접하기 때문에 일정 요건을 갖출 경우 은행들이 국제결제은행(BIS) 기준 자기자본비율을 산정할 때 부채가 아닌 보완자본으로 인정받는다. 이에 따라, 최근 은행에 의한 후순위채권 발행이 크게 늘었다. 통상 은행은 자본을 늘리기 위하여 유상증자를 실시하지만, 재무구조가 부실한 금융회사의 경우에는 증자에 참여하는 투자자들을 구하기가 어렵기 때문에 이자율이 높은 장점을 이용해 투자자를 유치하기 위한 방편으로 후순위채권을 발행하기도 한다.

후순위채권 중에서 만기가 5년 이상 되는 채권은 100% 보완자본으로 인정되나, 잔존만기가 5년 이내가 될 경우 발행채권의 20%씩을 매년 보완자본에서 제외시켜 5년 후 상환시 보완자본에서 100% 제외되도록 되어 있다. 이

때문에 후순위채권은 보통 5~6년 만기로 발행된다.

후순위채권은 상환기간의 장단에 따라 영구 후순위채권과 기한부 후순위채권으로 또 부대권리의 부여 유무에 따라 조건부 후순위채권과 일반 후순위채권으로 구분된다. 조건부 후순위채권은 조달비용을 낮추기 위하여 주식으로의 전환 등 특정권리가 부여된 후순위채권을 말하며, 일반 후순위채권은 특정 부대권리가 부여되지 않는 대신 금리가 높은 것이 특징이다. 최근 은행들이 발행하고 있는 5~6년 만기의 후순위채권은 대부분 확정 만기를 가지고 있고, 금리가 높은 일반 기한부 후순위채권이다.

한편, 후순위채권은 중도 해지가 되지 않고, 이를 담보로 대출 받을 수도 없으며, 일부 원하는 사람들끼리 사고 파는 경우는 있지만 아직 매매시장도 형성되어 있지 않아 필요할 때 곧바로 돈으로 바꿀 수 있는 환금성이 떨어지는 단점이 있다.

나라경제 정기구독 신청서

KDI 경제정보센터 나라경제 편집실 앞
FAX : (02) 3295-0744

아래 사항을 기입하신 후 팩스로 송부해 주시기 바랍니다.

▶ 구독기간 : 2004년 ____월호부터 200__년 ____월호까지 (____년)간

▶ 신청부수 : ____부

▶ 신청자 : 개인 ☐ 기관 ☐

〈개인〉 성명 : 전 화 :

직장명 : 직 위 :

우송처(주소) :

e-메일 :

〈기관〉 기관명 : 전 화 :

주 소 :

우송처(부서) :

신청자 성명 :

☐ 정기구독회원이 되시면

- 원하시는 곳에서 편안히 책을 받아보실 수 있습니다.
- 구독료가 절약됩니다.
- 경제정책자료를 보내 드립니다.

☐ 정기구독료

- 1년 25,000원
- 2년 45,000원

☐ 구독 문의 : 전화 : (02)958-4656

(02)958-4326

e-메일 : nara@kdi.re.kr



경제정책의 흐름을 한눈에 볼 수 있는 참고서가 여기 있습니다



2003년판 45,000원

창간 이후 **나라경제**를
모두 영구보존판으로 묶었습니다.

나라경제 통합본은 경제사적 자료로서의 귀중한 가치를 지니고 있을 뿐 아니라,
경제활동을 하시는 모든 분들께 중요한 지침서의 역할을 할 것입니다.

KDI경제정보센터

130-012 서울시 동대문구 청량리동 207-41

전화 : (02)958-4326

팩스 : (02)3295-0748

경제정보의 세계로 오십시오

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



경제정책정보

경제부처 및 유관기관에서 발표되는 모든 경제정책자료를 신속하게 보실 수 있습니다.

국내외 언론 경제보도

국내 언론의 주요 경제논단과 세계 주요 외신의 경제관련 기사를 요약·정리하여 제공합니다.

멀티미디어 자료

경제이슈에 대한 설명자료를 동영상으로 제공합니다.

국내외 기관자료(infolink)

검색로봇이 매일 세계 주요 경제관련 웹사이트로부터 수집한 정보를 분류합니다.

클릭 경제교육

중·고등학교 사회과 선생님들을 위한 경제관련 자료실입니다.