발간등록번호
11-1190000-000088-01

역동과 기회의 한국

역동과 기회의 한국

발간등록번호	11-1190000-000088-01
발행처	대한민국정부
발행인	재정경제부 경제정책국 종합정책과
편저자	재정경제부
	한국개발연구원
편집 · 기획	애플소스(주)
인쇄제본	대웅인쇄(주)
발행일	2004. 6. 14

※비매품(對外參考用)
※기타 이 책에 대한 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의하시기 바랍니다.
• 경기도 과천시 관문로 88번지 재정경제부 종합정책과 (02) 503-9045
• 서울시 동대문구 청량리동 207-41 한국개발연구원 지식경제팀 (02) 958-4167

대한민국정부

지금 우리는 말 그대로 변화의 시대에 살고 있습니다. 국가간의 혁신경쟁, 변화의 경쟁이 치열합니다. 변화의 의지, 변화의 능력 그리고 변화의 속도가 개인과 기업, 국가의 성쇠를 좌우하는 시대입니다. 그만큼 우리 사회의 변화는 필수적입니다. 특정 부문, 특정 계층에 국한된 것이 아니라 모든 부문, 모든 계층에 걸친 총체적인 변화가 필요합니다.

참여정부는 이러한 시대적 환경 속에서 태어났습니다. 새로운 대한민국을 바라는 국민적 열망이 만들어낸 정부입니다. 변화와 혁신, 참여와 화합의 새로운 질서를 만들고자 하는 국민의 변화욕구에 의해 탄생한 정부인 것입니다. 지난 1년 여간 우리 사회는 많은 진통을 겪었지만 변화의 속도 또한 놀라웠습니다. 고칠 것은 고치고 새로 만들 것은 만들면서 새로운 미래를 열어가고 있습니다.

정치가 확실히 달라지고 있습니다. 정부가 변하고 있습니다. 변화와 혁신이 확고한 흐름으로 자리잡았습니다. 권력기관이 제 자리를 찾고, 권력문화가 확실히 바뀌었습니다. 정경유착이나 권언유착이 설 땅을 잃어 가고 있습니다. 대신 그 자리에 투명하고 공정한 시장이 만들어지고 있습니다. 권위주의적 질서는 급속히 힘을 잃고 성과와 효율 위주의 개방적 질서가 새로이 자리잡고 있습니다. 우리 국민의 혁신 잠재력이 발현될 수 있는 새로운 공간이 열리고 있는 것입니다.

국정이 대통령이나 소수 몇 사람의 독단이 아니라 시스템에 의해 움직이고 근원적인 해결책을 찾는 방향으로 전환되고 있습니다. 이러한 흐름 속에서 더 이상 불공정한 특권과 부정한 기득권은 발붙일 곳이 없습니다. 사회갈등 문제도 대화와 타협을 통해 해결하는 관행과 민주적 시민질서가 자리를 잡아가고 있습니다. 경제가 어렵다고 임기응변으로 대응하지도 않았습니다. 우리 경제가 장기적으로 성장해 갈 수 있는 안정적인 기반을 닦는데 주력해 왔습니다. 과학기술혁신과 지역균형발전, 차세대 성장산업 육성과 동북아 경제중심 전략이 바로 그것입니다. 이를 통해 혁신주도형 경제시스템을 구축해 왔습니다.

대한민국은 분명 역동적으로 변화하고 있으며, 2만 달러 시대를 향해 한 발 한 발 착실히 나아가고 있습니다. 그러나 아직 시작에 불과합니다. 새로운 대한민국을 위한 기초 작업일 따름입니다. 중국의 부상과 세계화의 급진전 등 구조적이고 추세적인 도전 요인은 우리 경제의 앞날을 장담하기 어렵게 합니다. 지난 1년여간 겪은 대내외적인 도전은 우리가 처한 상황이 어떠하며, 이를 극복하는 것이 얼마나 어려운지를 절감하게 해주었습니다.

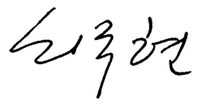
우리는 중대한 선택과 변화의 기로에 서 있습니다. 거친 변화의 물결을 타고 넘어 도약의 기틀을 다지고 후손들에게 희망찬 내일을 물려줄 것인가, 아니면 도도한 변화의 물결을 외면한 채 소소한 이해와 과거의 성과에 안주해서 우리의 미래를 닫아 버리는 치명적인 어리석음을 범할 것인가 하는 것은 우리 스스로의 선택과 노력에 달려 있습니다. 변화의 목표와 비전을 명확히 하고 그 계획을 구체화해서 '한국의 변화'를 실천해 나가야 할 때입니다.

이에 참여정부는 '혁신과 통합'에 의한 '역동과 기회의 한국' 건설을 우리의 비전으로 설정하고 이를 실천하기 위한 7대 전략과제를 제시합니다. 우리 국민은 무에서 유를 창조하고 불가능을 가능케 한 기적의 역사를 만들어 왔습니다. 지난 40여 년간의 발전 과정은 '역동' 그 자체였습니다. 그 역동적인 저력을 바탕으로 이제 새로운 변화의 방향을 정립하고 우리의 역동성을 다시 점화해 나간다면 현재 직면하고 있는 어려움은 우리의 새로운 기회를 열기 위한 토양이 될 것입니다.

우리 국민 모두가 시대의 흐름을 선도하는 변화의 주역으로서 스스로를 적극적으로 변화시켜 나갈 때, 21세기의 선도국으로서 한국의 미래, 우리 모두의 미래가 열릴 것임을 확신합니다.

2004년 6월

대통령 노 무 현



머 • 리 • 말

21세기 초입을 맞아 지금 우리는 중대한 선택과 변화의 기로에 서 있습니다. 대외적으로는 중국의 부상과 지식정보사회 도래에 따른 변화의 물결이 거세지고 있으며, 대내적으로는 민주주의 발전에 따라 국민들의 참여욕구가 증대하고 있습니다.

미래는 이러한 변화에 적극적으로 도전하는 자에게만 열려 있을 것입니다. 물론, 변화의 과정은 갈등과 마찰을 일으키며 과도기적인 비용과 고통을 가져오겠지만 우리에게는 변화에 도전해서 이겨낼 수 있는 충분한 저력이 있다고 확신합니다.

비록 대내외 환경이 거세고 어렵더라도 불만을 토로하기보다는 문제점을 드러내고 해결방안을 찾는 데 역량을 집결시킨다면 오늘의 시련은 새로운 기회로 다가설 것입니다.

이러한 중요한 시점에 참여정부의 국정철학과 과제들을 정리하여 책자로 발간하게 된 것은 큰 의의를 가집니다. '역동과 기회의 한국 건설'을 국정철학으로 삼아 국민적 역량을 경제 · 사회 발전에 결집하고자 하는 시도는 매우 시의 적절하기 때문입니다.

역동과 기회의 한국 건설은 국민 모두가 변화의 필요성을 공감하여 변화의 주역으로 국가건설의 대열에 적극 참여할 때 이루어질 것이며 이를 위해 참여정부는 자유와 창발, 투명성과 책임성, 유연성과 역동성, 경쟁력 있는 인력개발, 균등한 기회의 제공을 통해 국민의 역량을 극대화시켜 나갈 것입니다.

이 책은 참여정부 출범 이후 그동안의 평가를 정리하고, 국정철학과 앞으로의 주요 정책과제를 포괄하는 정책비전을 제시하기 위한 종합보고서로 제작되었습니다. 아울러 이 책자는 국민들의 국정에 대한 이해를 높이고 외국인 투자가들의 우리 경제에 대한 신뢰를 높이기 위해 만들어졌습니다.

이 책은 크게 총론과 각론 2부분으로 구성되어 있습니다. 총론에서는 참여정부 1년여간을 평가하고 국정철학과 운용방향, 참여정부 5년 후의 모습과 중장기 비전을 제시하였습니다. 제2부 각론에서는 참여정부가 앞으로 중장기적으로 추진해야 할 구체적인 정책과제를 기술혁신 및 인재양성, 동북아 경제중심, 노사관계 안정, 시장개혁, 국가균형발전, 민생안정 · 복지확충, 정치 · 행정 · 사회혁신의 7개 부분으로 나누어 서술하였습니다.

또한 책의 편집과정에서 내용의 객관성과 정확성을 최대한 높이기 위해 많은 민간 전문가들로부터 여러 차례에 걸쳐 의견을 구했습니다. 먼저 대통령 자문기구인 정책기획위원회와 각계 저명인사들로부터 책의 체재와 내용에 대한 조언을 들었으며, 이어 학계, 언론계, 연구기관의 전문가와 원로 분들을 모시고 간담회 등을 통해 진지한 의견을 교환했습니다.

마지막으로 이 책의 발간을 위해 기초 자료를 준비한 연구기관과 관계부처 직원 여러분, 아낌없이 도움의 말씀을 주신 정책기획위원회, 대학, 각 위원회의 전문가들, 특히 연구주관 기관으로서 재정경제부와 함께 금번 작업을 기획하고 마무리한 한국개발연구원 여러분의 노고에 심심한 감사를 드립니다.

2004년 6월

경제부총리 겸 재정경제부 장관 이 헌 재

이 헌재

CONTENTS 1

목 차

제 1 부 참여정부의 경제 · 사회 비전

제1장 참여정부 1년 : 도전과 대응 ····· 19

제1절 도전과 정책적 대응노력 ····· 23
1. 참여정부 출범 당시의 여건 ····· 23
2. 대응노력과 성과 ····· 23

제2절 대응노력의 한계 ····· 31
1. 경기회복 지연 ····· 31
2. 고용 없는 성장(Jobless Growth) 우려 ····· 32

제3절 구조적 도전요인과 향후의 대응 방향 ····· 36
1. 대내외의 구조적 · 추세적 도전 ····· 36
2. 극복을 위한 시스템 개혁 ····· 43

제2장 역동과 기회의 한국 : 비전과 과제 ····· 47

제1절 국가비전 : '역동과 기회의 한국' ····· 51
1. 왜 '역동과 기회의 한국'인가 ····· 51
2. 비전 실현을 위한 혁신과 통합 ····· 53
3. '혁신과 통합'의 상승관계 ····· 54
4. 경제활력 회복, 민생현안 우선 해결 ····· 55
5. 7대 전략과제를 통해 중장기 도전요인에 전면 대응 ····· 55

제2절 참여정부의 7대 전략과제 ····· 57
1. 7대 전략과제(Ⅰ): 기술혁신 및 인재양성 ····· 57
2. 7대 전략과제(Ⅱ): 동북아 경제중심 구현 ····· 61
3. 7대 전략과제(Ⅲ): 노사관계 안정 ····· 64
4. 7대 전략과제(Ⅳ): 시장개혁 ····· 66
5. 7대 전략과제(Ⅴ): 국가균형발전 ····· 69
6. 7대 전략과제(Ⅵ): 민생안정 · 복지확충 ····· 72
7. 7대 전략과제(Ⅶ): 행정서비스 혁신 ····· 76

제3절 비전 실현을 위한 잠재력 ····· 79

제3장 변화관리와 미래상 ····· 85

제1절 비전 실현을 위한 변화관리 ····· 87
1. 변화관리 프로세스 ····· 87
2. 변화의 여건 ····· 90
3. 변화 성공사례 ····· 92
4. 참여와 협력의 변화관리 ····· 94

제2절 우리나라의 미래상 ····· 96
1. 경제성장 및 국가경쟁력 ····· 96
2. 선진국과 후진국 간의 가교국가(Bridge State) ····· 97
3. 미래 한국의 구체적인 모습 ····· 98

제 2 부 비전 실현을 위한 정책과제

제1장 기술혁신 및 인재양성 ····· 103

제1절 과학기술중심사회 구축 ····· 107
1. 기술 · 경제 패러다임의 변화 ····· 107
2. 우리의 여건과 위치 ····· 108
3. 새로운 국가발전 패러다임으로서의 과학기술중심사회 ····· 109
4. 정책기조 전환과 추진전략 ····· 114

제2절 산업경쟁력 기반의 다변화 ····· 115
1. 산업구조의 선진화 ····· 115

CONTENTS 2

목 차

2. 혁신적 중소 · 벤처기업의 육성 ····· 116
3. 정보통신산업의 성장동력 확보 ····· 124
4. 문화 · 관광산업의 육성 ····· 125

제3절 서비스산업의 혁신 ····· 129
1. 서비스산업의 높은 성장 가능성 ····· 129
2. 서비스산업의 역할 ····· 131
3. 국내 서비스산업의 문제점 ····· 133
4. 정책방향과 주요 과제 ····· 135

제4절 산업 · 기술 인적자원 개발 ····· 138
1. 인적자원 개발의 현황과 문제점 ····· 138
2. 인적자원 개발 정책방향 ····· 140
3. 2만불 시대 인적자원 개발을 위한 참여정부의 추진 정책 ····· 141

제5절 학교혁신 및 교육 국제화 ····· 145
1. 학교혁신 ····· 145
2. 교육 국제화 ····· 149

제2장 동북아 경제중심 ····· 159

제1절 개방과 경쟁 촉진 ····· 164
1. 통상환경의 변화 ····· 164
2. 칸쿤회의의 결렬 ····· 165
3. 향후 DDA 협상에의 대응방향 ····· 166
4. FTA 추진의 필요성 ····· 168
5. 참여정부의 FTA 추진 로드맵 ····· 170

제2절 전략적 외국인투자 유치 ····· 171
1. 전략적 외국인투자 유치 추진 ····· 172
2. 투자유치 대상 선정 ····· 174
3. 투자유치 활동과 모니터링 시스템 구축 ····· 175
4. 외국인투자 유치 역량강화와 투자환경 개선 ····· 177
5. 경제자유구역과 외국인투자 ····· 178

제3절 동북아 물류 · 금융 · R&D 중심 구축 ····· 179
1. 동북아 물류중심 건설 ····· 179
2. 동북아 금융중심 구축 ····· 181
3. 동북아 연구개발거점 구축 ····· 185

제4절 남북경협 및 동북아 역내협력 강화 ····· 187
1. 동북아 협력구상 수립의 배경 ····· 187
2. 동북아 협력구상의 추진방향 ····· 188
3. 주요 추진과제 ····· 190

제3장 노사관계 개혁 ····· 197

제1절 노사관계의 선진화 ····· 201
1. 노사관계 현황과 문제점 ····· 201
2. 노사관계 개혁방향 마련 ····· 201
3. 사회통합적 노사관계 구축을 위한 정책방향과 과제 ····· 202

제2절 유연하고 안정된 노동시장 ····· 206
1. 노동시장의 현황과 문제점 ····· 206
2. 정책방향과 과제 ····· 206

제3절 취약계층 근로자 보호 강화 ····· 211
1. 취약근로자 보호 강화의 필요성 ····· 211
2. 근로빈곤계층에 대한 고용지원 확대 ····· 211
3. 청년실업대책 강화 ····· 212
4. 중고령자 및 여성의 경제활동 참여 촉진 ····· 213
5. 비정규직 보호 강화 ····· 213

제4장 시장개혁 ····· 215

제1절 시장경쟁질서 강화 ····· 218

CONTENTS 3

목 차

1. 21세기 한국의 경쟁정책 패러다임 모색 ····· 221
2. 시장시스템 개혁프로그램 마련 ····· 221
3. 도산절차의 합리화 ····· 225

제2절 기업지배구조 선진화 ····· 226
1. 기업지배구조 개선방향 ····· 227
2. 소유구조 개선방안 ····· 228
3. 내부견제장치의 강화방안 ····· 229
4. 외부견제장치의 강화방안 ····· 230

제3절 금융산업 경쟁력 강화 ····· 232
1. 금융구조조정의 완결을 위한 과제 ····· 233
2. 금융부문의 선진화를 위한 인프라 구축 ····· 234

제5장 국가균형발전 ····· 241

제1절 혁신을 통한 국가균형발전 ····· 245
1. 자립형 지방화를 위한 지역혁신체제 구축 ····· 245
2. 지역특화산업 육성 ····· 248
3. 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축 ····· 256
4. 국가균형발전사업의 평가체계 확립 ····· 258

제2절 분권형 선진국가 건설 ····· 259
1. 참여정부 지방분권정책의 차별성 ····· 259
2. 시대적 요구로서의 지방분권 ····· 260
3. 지방분권의 비전 ····· 260
4. 지방분권의 추진원칙 및 전략 ····· 261
5. 지방분권의 주요 과제 ····· 262

제3절 신행정수도 건설 및 수도권 신성장관리 ····· 266
1. 신행정수도 건설의 필요성 ····· 266
2. 신행정수도 건설이념 ····· 267
3. 신행정수도 추진일정 ····· 268
4. 신행정수도 개발 구상안 ····· 269
5. 신행정수도 건설효과 ····· 270
6. 신행정수도의 미래상 ····· 271
7. 수도권 신성장관리 ····· 273

제4절 농업개혁과 농촌발전 ····· 274
1. 기로에 선 우리 농업 ····· 274
2. 과거 농정에 대한 반성 ····· 275
3. 농업구조의 개편 ····· 276
4. 농가소득과 경영안정 ····· 278
5. 농업인의 복지증진과 지역개발 ····· 279
6. 농정의 집행방식과 추진체계 개선 ····· 280
7. '위기의 농업'을 '기회의 농업'으로 ····· 281

제6장 민생안정과 참여복지의 구현 ····· 283

제1절 참여복지로의 발전과 구현방안 ····· 286
1. 참여복지의 이념 : 생산적 복지에서 참여복지로의 발전 ····· 286
2. 참여복지의 실천과제 ····· 289

제2절 주거안정 ····· 293
1. 주거안정의 중요성 ····· 293
2. 주요 주택정책 평가 ····· 294
3. 주택정책 기본방향 ····· 296

제3절 사교육비 경감 ····· 302
1. 사교육의 문제 ····· 302
2. 사교육비 경감방안 ····· 304

제4절 고령화시대의 대비 ····· 307
1. 급속한 인구구조 고령화 ····· 307
2. 인구구조 고령화의 원인 ····· 308
3. 인구구조 고령화의 영향 ····· 309

CONTENTS 4

목 차

4. 인구구조 고령화에 대한 대비 방향 ····· 310
5. 출산 · 보육부문에 대한 지원 ····· 311
6. 연금 · 의료 등 사회보험부문의 개혁 ····· 312
7. 고령층의 고용안정과 노인복지 ····· 313

제5절 연금개혁 ····· 315
1. 제도개선의 필요성 ····· 315
2. 국민연금 재정안정화 ····· 316
3. 국민연금 사각지대의 해소 ····· 318
4. 기금운용체계의 전문성 강화 ····· 319

제6절 의료개혁 ····· 321
1. 시장현황과 문제점 ····· 321
2. 공공보건의료체계의 강화 ····· 322
3. 의료급여 수급자의 확대 적용 ····· 323
4. 국민건강보험제도의 개선 ····· 324
5. 공적 노인요양보장제도 구축 ····· 327
6. 의료개방에 대비한 의료법인 개설형태의 다양화 ····· 327

제7절 보육서비스 활성화 ····· 328
1. 보육의 중요성과 사회환경의 변화 ····· 328
2. 보육정책의 현황 및 문제점 ····· 328
3. 보육서비스 활성화 방안 ····· 331

제8절 지속가능발전을 위한 환경관리 ····· 334
1. 환경정책의 성과 ····· 334
2. 대내외적 여건변화 전망 ····· 335
3. 참여정부의 환경정책 추진전략 ····· 337

제7장 행정서비스 혁신 ····· 343

제1절 정부혁신 ····· 346
1. 행정개혁 ····· 346
2. 인사개혁 ····· 349
3. 전자정부 ····· 350

제2절 재정 및 세제개혁 ····· 353
1. 재정 · 세제개혁의 필요성 ····· 353
2. 참여정부의 재정 · 세제 개혁방향 ····· 355
3. 조세형평성 제고 ····· 358
4. 추진전략 ····· 360
5. 5년 후 우리 재정 · 세제의 모습 ····· 361

제3절 성숙된 정보화사회의 구현 ····· 362
1. 지식정보자원의 부존 현황 ····· 362
2. 지식정보사회의 전면화 ····· 363
3. 정보의 안정성과 사회적 신뢰 제고 ····· 365

부록 용어해설 ····· 368

제1부

참여정부의 경제·사회 비전

제1부
참여정부의 경제 · 사회 비전

1 참여정부 1년:도전과 대응

제1절 도전과 정책적 대응노력

제2절 대응노력의 한계

제3절 구조적 도전요인과 향후의 대응 방향

제 1 장

참여정부 1년 : 도전과 대응

참여정부는 출범당시부터 대내외적으로 커다란 어려움에 직면

참여정부는 출범당시부터 커다란 어려움에 직면하였다. 급격한 소비침체로 인한 경기하강이 이미 진행되는 가운데, 이라크 전쟁, 북핵문제 등 예기치 않은 일들이 발발하여 경기회복을 어렵게 하였다. 카드채 문제 등 잠복해 있던 경제불안요인이 표면화되는 한편, 신정부에 대한 높은 기대감을 배경으로 각종 사회적 욕구가 분출되면서 우리 사회 내 갈등의 수위가 높아지는 것도 경험하였다.

적극적인 대응에 따른 성과에도 불구하고 많은 문제점 상존

참여정부 1년여의 정책적 성과를 평가하는 데는 좀더 많은 시간이 필요할 것이다. 최소한의 경제적 안정성을 유지하면서 부동산 가격 급증세를 진정시키는 성과가 있었으며, 노사분규 등으로 인한 사회적 갈등에 대한 새로운 민주적 해결방식을 제시하고 실행하는 성과도 있었다. 그럼에도 불구하고 참여정부의 1년간, 각종 논의와 계획은 무성했지만 구체적으로 실행된 일은 적었다는 비판이 있을 수 있는데, 이는 일차적으로 단기적으로는 극복하기 어려운 경기침체요인, 그리고 우리 경제 · 사회에 잠복해 있던 많은 구조적인 문제요인들이 복합적으로 표출된 데 기인하는 바가 크다고 볼 수 있다.

갖가지 도전들에 대한 그간의 대응성과를 객관적으로 파악하는 것이 필요

우리가 안고 있는 문제의 많은 부분은 성장동력의 둔화, 세계화 급진전, 중국의 급부상 등 구조적 · 추세적 도전요인들에 기인한다. 지난 1년간 참여정부의 정책적 대응노력이 한계를 가질 수밖에 없었다면, 이는 우리의 의지와 상관없이 이미 우리에게 주어져 있으며 앞으로도 그 무게를 더해 갈 이들 중장기적 도전요인에 기인하는 바가 크다. 지난 1년여간 참여정부의 성과와 향후 과제를 제대로 평가하기 위해서는 참여정부 출범 이전부터 있었던 이러한 도전요인들과 참여정부 출범을 전후로

발생한 추가적인 교란요인을 구분하고, 이들 도전요인들에 대한 참여정부의 다양한 대응노력과 그 시대적 의의를 객관적으로 파악하는 것이 필요하다.

참여정부는 새로운 국가발전의 틀을 만들기 위한 전면적인 변화를 추구

지난 1년간 참여정부가 역점을 두고 추진하였던 과제는 단순한 경기회복을 넘어, 우리나라의 중장기 성장잠재력을 확충하고 새로운 국가발전의 틀을 만드는 작업이었다. 당장에 눈에 보이는 성과를 얻기는 힘들 수 있지만, 급변하는 세계 정치 · 경제환경 속에서 우리의 생존과 새로운 도약의 기틀을 다지는 데 필수적인 그런 작업이었다. 불합리와 비효율을 재생산하는 문제요인을 극복하기 위한 전면적인 변화를 촉발하고 글로벌 경쟁시대가 요구하는 새로운 국가발전 패러다임을 뿌리내리기 위한 작업이었다.

지난 1년은 우리가 앞으로 해결해야 할 문제가 무엇이고, 그 극복방향이 무엇인지를 명백하게 해준 기간

한마디로 참여정부의 1년은 우리가 앞으로 해결해야 할 문제가 무엇이고, 문제해결의 장애요인은 무엇이며, 그 극복 방향이 무엇인지를 명백하게 해주는 기간이었다고 볼 수 있다. 새로운 국가발전 패러다임, 새로운 국정운영체제로 전환하는 데 따른 혼돈과 불안이 적지 않았지만, 이러한 변화가 불가피하며 우리가 이를 소화해 낼 수 있음을 확인할 수 있었던 소중한 기간이었다. 실제로 참여정부 출범 이후 우리 사회에는 이미 다양한 변화의 조짐이 나타나고 있다. 변화의 폭과 깊이는 전면적이고 다면적이다. 정치와 경제, 사회와 문화의 전 영역에 걸쳐, 과거 익숙했던 제도와 관행 그리고 사고방식을 뛰어넘어 범세계적인 '혁신 경쟁', '변화의 경쟁'의 파고를 헤쳐 나가기 위한 자기변신, 자기혁신의 노력이 확산되고 있다. 중앙집권에서 자율과 분권으로 국가운영방식이 변화하고 있으며, 권위주의적 국정리더십은 수평적이고 민주적인 리더십으로 전환되고 있다. 사회 각 부문에서 권위주의적 질서는 급속히 힘을 잃고 있으며, 성과 위주, 효율 위주의 개방적 질서가 새로이 자리잡고 있다.

앞으로는 지난 1년간 추진해 온 시스템 전환과제를 신속하게 차질 없이 추진하는 것이 과제

그러나 지난 1년은 기본적으로 새로운 경제사회 건설을 위한 변화의 물꼬를 트는 기간이었으며, 앞으로 있을 우리의 자기혁신을 위한 준비의 기간이었다고 볼 수 있다. 필요한 변화가 시작되었지만 아직 뿌리를 내린 것은 아니다. 단기적인 경기침체를 극복한다 해도 우리의 미래를 불투명하게 하는 중장기 도전요인은 여전할 것이며, 그만큼 참여정부가 지난 1년여간 추진해 온 시스템 전환 과제를 신속히 그리고 차질 없이 완수하는 것이 더 중요하다. 대내외 환경에 대한 냉철한 시각에서 지난 1년여간 참여정부의 정책적 대응의 성과와 한계를 되돌아보고, 앞으로 필요한 일이 무엇인가를 함께 고민할 필요가 있다.

도전과 정책적 대응노력 1

1. 참여정부 출범 당시의 여건

참여정부는 출범 당시부터 많은 어려움에 직면

참여정부는 권위주의 및 특권주의 타파, 국민참여 및 원칙과 정도의 정치 실현, 지역불균형 해소, 남북대결의 종식 등 국민의 변화욕구에 의해 탄생하였다. 그러나 세계화의 급진전, 중국의 부상 등 기존의 도전요인에 더하여 여러 가지 단기적인 도전요인이 참여정부의 출범 당시부터 대두되면서 매우 어려운 한 해를 보냈다.

대내적으로 경기하강 국면 속에 신정부에 대한 기대감으로 사회적 욕구 분출

대내적으로는 급격한 소비 둔화로 인해 본격적인 경기하강이 시작된 가운데, SK글로벌 사태 및 카드채 문제로 금융시장의 불안이 야기되었다. 국민들의 높은 변화 욕구 및 신정부에 대한 기대감 역시 단기적인 어려움을 가중시켰다. 새로운 탈권위주의적인 정치 · 사회환경하에 사회 각계각층의 다양한 욕구가 동시다발적으로 분출되었는데, 예를 들어 화물연대 사태, 철도노조 파업 등 대형 노사분규가 발생하였고 부안 문제, 사패산 터널 문제 등 환경관련 분규가 연이어 일어났으며, 기타 정책현안 및 민원성 사안을 둘러싼 이해집단 간의 대립이 표면화되었다.

북핵문제, 사스 등 대외적인 요인으로 어려움 가중

국제정치적 요인과 결부된 여러 가지 예기치 않은 대외적 도전도 우리 경제의 발목을 잡았다. 이라크 전쟁의 발발로 유가가 급등했으며, 북핵문제로 인해 무디스(Moody's)와 같은 신용평가기관이 우리의 국가 신용등급 전망을 하향조정하기도 하였다. 그리고 사스(SARS; 중증급성호흡기증후군)가 중국과 동남아로 확산됨에 따라 아시아 지역에 대한 우리의 수출에 상당한 지장을 초래하기도 했다.

2. 대응노력과 성과

참여정부는 대내외적 도전에 적극적으로 대처

참여정부는 지난 1년 동안 이러한 대내외적 도전에 적극 대처하여 왔다. 북핵문제, 노사분규 등 대내외적 불안요인에 적극 대처하여 경제의 안정성을 유지하는 한편 경기 활성화 및 민생안정을 위한 다각적인 대응방안을 마련하여 시행하였으며, 국민의 변화욕구에 부응하여 탈권위적인 정치 · 사회적 환경을 실현하고자 지속적으로 노력하였다.

■국가신인도 유지와 금융시장 안정

적극적인 해외 IR로 대외신인도 제고에 성공

우선, 국가신인도 하락 방지를 위해 우리 경제의 건전성에 대한 적극적 국가 홍보활동을 전개하였다. 경제 · 외교안보팀 합동으로 주요 신용평가사를 방문하여 한국 경제설명회를 실시(2003. 4)하였고, 북핵문제 해결, 한미동맹관계 재확인 및 경제문제 해결 등 세 가지 목표를 가진 대통령의 방미외교(2003. 5)가 성공적으로 이루어졌다. 그 결과, 아시아 국가 정부채 중 가장 낮은 금리로 외화 외평채*를 발행(2003. 5)하였으며, 외평채 가산금리도 참여정부 출범 이전에 비해 큰 폭으로 하락(2002년 말 113에서 2003년 말 45로 하락)하는 등 우리 경제의 대외신인도를 높이는 데 성공하였다.

금융시장 교란요인에 효과적으로 대처함으로써 금융시장을 안정

또한 SK글로벌 사건으로 인한 투신사 환매사태에 신속히 대처하였으며, 카드사 유동성문제에 대해서도 금융권 공동으로 카드채 만기연장을 유도하고 카드사의 건전성 제고를 위한 관리도 강화하였다. 아울러 가계대출 증가세를 안정적으로 관리하면서 신용불량자 문제의 해결에 착수하여 금융시장 안정화를 위한 노력을 강화하였다. 이러한 대외신인도 및 금융시장 안정 노력의 결과, 종합주가지수가 2002년 말 628에서 2003년 말 811로 크게 오르는 등 주식시장 전반을 활성화하는 성과를 거두었다.

■경기안정을 위한 정책대응

2003년 들어 경기순환요인, 대내외적 불확실성으로 경기가 위축

2002년 우리 경제는 세계 경제침체 속에서도 다른 나라에 비해 양호한 성장세를 보였다. 이는 가계대출을 통해 미래의 소비를 앞당겨 사용함으로써 내수 위주의 높은 성장세를 시현한 결과였다. 그러나 2003년 들어 경기순환요인과 함께 대내외적인 불확실성으로 소비 · 투자가 급격히 위축되면서 외환위기 이후 최초로 2분기 연속 전분기 대비 마이너스 성장을 하는 등 경제침체가 시작되었다.

적극적 재정정책, 투자활성화 조치를 통해 경기위축에 대응

참여정부는 출범과 함께 급격한 경기위축을 방지하기 위해 재정의 경기안정기능을 강화하는 대책들을 추진하였다. 상반기에 재정을 조기 집행하고, 하반기에는 총 7.5조원에 달하는 두 차례의 추경예산을 편성하는 등 적극적인 재정정책을 펼쳤다. 또한 투자활성화에 중점을 두고 경기안정을 추진하였다. 수출은 대외여건에 크게 좌우되고 소비는 가계부실, 부동산 문제 등으로 진작하기 어려운 측면이 있어 투자활성화를 경기안정을 위한 핵심정책으로 추진하였다. 오랫동안 해결되지 않고 있던 기업투자 관련 규제완화 과제를 경제부처의 팀워크를 통해 적극 추진해 나가고 투자촉진을 위한 정책지원도 임시투자세액 공제시한 및 공제세율 확대(투자세액 10% → 15%), P-CBO 발행 등을 통해 강화해 나갔다.

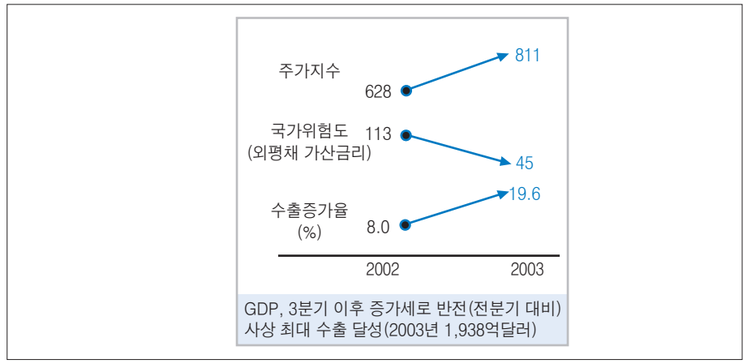
Box 1-1 참여정부 출범 직후(2003. 3) 규제완화를 통한 투자증대 효과

□ 향후 3~4년간 약 17조원의 투자증대 효과 기대
- 경유승용차 2005년 내수판매 허용, 경차규격 유럽수준으로 확대(2008년)
- 총투자액 100억달러 규모의 LG필립스(LCD) 공장 파주 유치 등

이러한 정책적 노력에 힘입어 2003년 3/4분기 이후 수출의 호조세와 함께 경기가 회복되는 모습이 나타나고 있다. 대외여건의 호조에 힘입은 바가 크지만, 특히 수출증가세가 두드러지는데, 2002년에 한 자리대에 머물던 수출증가율이 2003년에는 20%에 가깝게 크게 늘어나, 수출액이 2천억달러에 육박하는 사상 최고 수준을 기록할 수 있었다.

정책적 노력과 대외여건 호조에 힘입은 사상 최대의 수출 달성으로 3/4분기 이후 점차 회복되는 모습

그림 1-1 || 경제적 대응노력의 성과



자료 : 재정경제부.

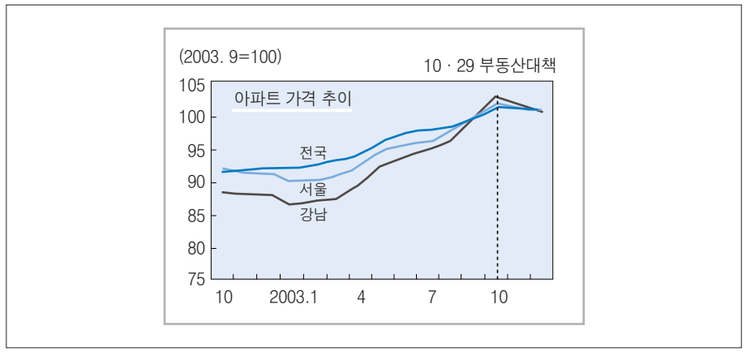
■서민 · 중산층의 생활안정과 부동산시장 안정 노력

서민층의 경제적 어려움을 덜어주기 위해, 종합적인 서민 · 중산층 생활안정대책을 마련하고 시행

정부는 경기침체로 인한 서민 · 중산층의 경제적 어려움을 감소시키기 위해 저소득층 만 5세이하 아동 무상교육 확대, 저소득층 자녀 학교 급식지원 확대 등 10대 과제 89개 시책으로 구성된 서민 · 중산층 생활안정대책을 마련(2003. 9)하고 시행하였다. 특히, 경기침체와 노동시장의 구조적 문제로 인한 청년실업을 해결하기 위해 경기활성화, 공공부문 일자리 제고, 인프라 확충 등 장 · 단기 대책을 마련하여 추진하고 있다.

* 부록의 용어해설 참조

그림 1-2 || 주택가격 안정



자료 : 국민은행.

종합 부동산대책으로 주택가격 하향 안정화의 단초를 마련

또한, 서민들의 내집 마련의 꿈이 실현될 수 있도록 부동산시장 안정을 위한 대책을 강력히 추진하였다. 특히 10 · 29 부동산시장 안정대책은 잠재적인 주택가격 불안요인에 사전 대응키 위한 포괄적 · 종합적 성격의 정책으로서 주택공급, 세제 및 금융 등 모든 분야를 망라하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 실제, 10 · 29 대책 이후 주택가격 폭등세가 진정되기 시작하였다. 아직 불안요인이 남아 있으며 이러한 추세가 그대로 장기적 가격하락세로 이어질지는 장담할 수 없지만 주택가격 하향안정화의 단초가 마련되었다고 볼 수 있다.

■사회적 갈등과 노사문제에 대한 대응

대화와 타협의 사회적 갈등 해소 원칙 설정 및 제도적 지원장치 마련

참여정부는 갖가지 사회적 갈등을 당사자들 간의 「대화와 타협」을 통해 자율적으로 해결하되, 불법행위에 대해서는 「법과 원칙」에 따라 엄정히 대처한다는 원칙을 세웠다. 이러한 원칙 아래, 힘으로 문제를 해결하려는 행태가 확산되지 않도록 하는 데 특히 주력하였다. 또한 사회적 갈등에 대한 체계적이고 일관성 있는 대응을 위해 2003년 5월 이후 국정현안 정책조정회의 시스템을 구축하여 가동하고 있다.

노사문제 자율해결 원칙을 강조하는 동시에, 법과 원칙에 따른 엄정 대응 입장 정립

특히, 한국경제 안정의 관건이라 할 노사문제에 있어서 대화와 타협을 통한 자율해결을 강조하고, 동시에 불법행위에 대해서는 법과 원칙에 따라 엄정히 대응하는 입장을 확고히 하고 또 실행에 옮겼다. 예컨대, 두산중공업 사태는 노사가 자율적으로 해결해야 할 문제였으나 사회적 파장이 큰, 예외적이고 특수한 분규상황임을 고려하여 정부가 대화주선 등 적극적인 조정 · 중재 역할을 수행하였다. 특히, 철도파업, 2차 화물연대 파업, 조흥은행 민영화 반대 사태에 대해서는 법과 원칙에 의한 엄정한 대응 원칙을 관철하였다.

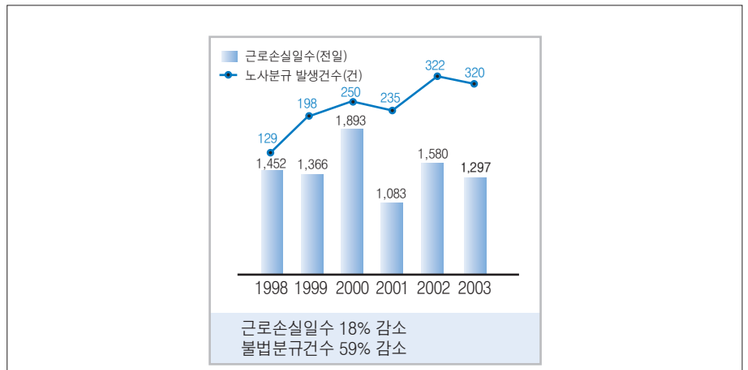
그 결과, 노사분규로 인한 근로손실 감소 등의 성과

대화와 타협의 노사문화 정착 노력, 불법쟁의에 대한 엄정한 대응에 힘입어, 노사분규로 인한 손실이 감소하는 등 전반적으로 노사관계가 안정을 찾아가고 있다. 예를 들어, 불법분규가 59%나 감소하였고 근로손실일수도 18% 감소하였다. 근로손실일수의 3분의 1이 현대자동차와 기아자동차 2건의 관련 대형분규에 기인한 점을 감안한다면, 실제 손실 감소의 의미는 그만큼 더 크다고 할 수 있다.

대화와 타협의 새로운 노사문화 정착의 전기도 마련

한편 대화와 타협의 새로운 노사문화 정착을 위한 생산적인 방향의 논의도 진전되고 그 가시적 성과가 나타나고 있다. 예컨대 2004년 2월에는 일자리 만들기 사회협약에 관한 노사정합의(안)*이 확정되었다. 우리에게 적합한 바람직한 노사문화가 정착되기까지에는 많은 난관이 있겠으나, 이는 '고용안정-임금안정-노사화합' 이라는 바람직한 노사관계 모형이 정착될 수 있는 가능성을 확인해 주는 것으로서 의의가 크다.

그림 1-3 || 정책대응의 성과 : 노사분규의 감소



자료 : 노동부.

■정치 · 행정 · 사회환경의 변화와 혁신

권위주의, 특권주의를 타개하기 위한 대대적인 정치사회 혁신 착수

우리나라가 안고 있는 많은 문제점들은 개발연대에 형성된 권위주의적이고 특권주의적인 정치 · 행정 · 사회문화에 기인한다. 생산적인 활동에 투입되어야 할 많은 시간과 노력이 낡은 질서 속의 특권을 유지하거나 낡은 질서로 인해 야기된 불만과 사회적 갈등에 대처하는 데 낭비되어 왔다. 참여정부는 이러한 낡은 질서에 대한 국민의 커다란 변화 기대에 부응하여, 출범당시부터 '참여와 통합의 정치개혁', '부패

* 부록의 용어해설 참조

없는 사회, 봉사하는 행정' 을 핵심 국정과제로 하여, 정치 · 행정 · 사회 전 분야에 걸친 대대적인 혁신작업을 추진하였다. 수평 · 개방 · 자율 · 분권의 리더십으로 전환하고, 권력기관, 정당, 언론, 대기업 등 각 사회주체들이 본연의 역할에 충실할 수 있는 새로운 권력문화, 정치 · 사회환경을 창출하는 데 각고의 노력을 기울이고 있다.

국가운영방식 변화로 거부감과 혼돈이 적지 않은 것도 사실이지만 탈권위주의적, 개방적 질서가 자리잡는 중

그 결과, 밀실 결정에서 시스템 결정으로, 중앙집권에서 자율과 분권으로, 인치(人治)에서 법치(法治)로 국가운영방식이 변화하고 있으며, 권위주의적 국정리더십은 수평적이고 민주적인 리더십으로 전환되고 있다. 정치, 사회 각 부문에서 권위주의적 질서가 급속히 힘을 잃고 있으며, 성과 위주, 효율 위주의 개방적 질서가 새로이 자리잡고 있다. 기존의 가치관과 패러다임이 근본적으로 변화하는 것에 대한 거부감과 혼돈이 적지 않은 것도 사실이지만, 우리나라의 새로운 미래를 열기 위해서 반드시 필요한 '창조적 파괴' 의 과정으로 이해할 수 있다.

●새로운 권력문화의 창출

민주적 리더십, 분산형 권력구조를 위한 정치개혁을 추진

새로운 권력문화 창출노력의 핵심은 수평 · 개방 · 자율 · 분권의 리더십으로 전환하고, 권력기관, 정당, 언론, 대기업 등 각 사회주체들이 본연의 역할에 충실하도록 유도하고 또 이를 제도화하는 것이다. 떳떳치 않은 자금과 지연으로부터 자유로운 새로운 정치풍토를 실현하기 위한 전면적인 대응노력과 함께, 대통령이 일사불란하게 명령하고 지휘하던 국가경영방식 대신 소관 기관장이 독자적 권한과 책임을 갖고 소신껏 일하는 새로운 '분권과 자율' 의 문화가 자리잡을 수 있도록 대통령에 집중된 권력을 분산시키고 권위주의적 행태를 차단하는 일련의 개혁이 추진되었다.

탈권력화 · 탈정치화를 통해 권력기관을 '국민을 위한 기관' 으로 변화

검찰, 국세청, 국정원 등 권력기관의 독립과 개혁은 오랫동안 그 필요성이 꾸준히 제기되어 왔지만 별다른 진보가 없었던 과제였다. 참여정부는 '탈권력 · 탈정치' 를 권력기관 변화의 핵심방향으로 설정하고 '법과 원칙' 에 따른 문제 해결을 관철하기 위한 구체적인 조치를 취하였다. 참여정부 1년이 지난 지금 검찰, 국정원 등 권력기관의 독립은 우리 사회의 '상식' 이자 '국정원리' 로 자리잡아가고 있다. 검찰은 법과 원칙에 따라 수사하게 되었고, 국세청의 특별세무조사제도가 폐지되었다. 이들 기관은 정치권 등 외부의 간섭 없이 자체 개혁을 적극 추진하고 있으며, 그 결과로 고질적인 인사잡음이 줄어드는 등 새로운 조직문화가 점차 정착되고 있다. '권력분산' 효과가 점차 가시화되고 있는 셈이며, 국가권력기관들이 과거처럼 권력에 봉사하는 것이 아니라 원칙을 가지고 직무에 충실한 '국민의 기관' 으로 거듭나고 있는 것이다.

권력과 언론 간의 건강한 관계를 회복

참여정부는 또한 과거 오랫동안 문제가 되어 온 권력과 언론 간의 유착 관행을 타파하고 합리적인 대언론 관계를 구축하는 데 진력하였다. 언론에 대한 간섭을 없애는 동시에 가판구독 금지, 브리핑제 도입, 오보 법적대응시스템 구축 등 혁신적인 조치를 취하였다. 새로운 제도로 이행하는 데 따른 부작용과 이에 대한 일부 국민의 우려가 없는 바는 아니나, 성숙된 시민사회가 요구하는 건강한 정부 · 언론관계를 정착시킬 수 있는 소중한 전기가 마련된 것으로 볼 수 있다.

●국민의 정치 · 사회 참여 확대

국민참여형 민원제도 도입 등 참여 확대를 위한 다양한 노력 필요

참여정부는 우리 국민의 높은 정치적 · 사회적 참여욕구를 적극 수용하고 이를 국정운영 성과의 개선으로 잇기 위한 적극적인 조치를 취하였다. 현장의 민원이나 국민제안을 통해 제도개선 과제를 발굴하고 이를 상향식으로 해결하는 '국민참여형' 민원해결 및 제도개선방식을 도입하였다. 이는 국민들의 목소리가 행정서비스의 중요한 요소로 부각되기 시작하는 것을 의미하며 권력의 '탈권력화' 라는 보다 근본적인 차원의 변화를 반영한다. 다양한 민원을 임기응변이 아니라 제도개선의 차원에서 해결하고자 하는 근본적인 접근이 시도되었는데, 각 일선 부서의 고위 실무책임자가 민원인과 직접 만나 대화함으로써 합의점이나 제도개선을 이끌어 내는 '토요민원조정간담회의' 를 도입한 것이 그 좋은 예이다. 또한 전자민원서비스의 확대와 정보공개시스템 구축, 국민 인사추천 온라인 창구 개설 등으로 국민의 정치 · 사회 참여가 확대되는 성과를 거두었다.

●시스템 국정을 위한 행정 및 인사 혁신

시스템 국정 및 투명한 정부 실현을 위한 행정개혁에 착수

참여정부는 투명한 제도와 정책에 의한 국정운영, 즉 '시스템 국정' 을 정착시키기 위해 다각적인 노력을 경주하였다. 이는 새로운 행정수요를 충족할 수 있는 합리적이고 투명한 정부를 실현하고자 하는 노력과 그 맥을 같이한다. 행정환경이 급격히 변화한 상황에서 과거와 같은 통제 위주의 행정, 칸막이식 정책관리, 폐쇄적인 행정문화로는 새로운 행정수요를 만족시키기 어렵다. 이를 대신해, 성과 중심의 행정시스템 정착, 행정서비스의 전달체계 개선, 행정의 개방성 강화, 공직부패에 대한 체계적 대응, 행정행위의 투명성 제고 등이 시급하게 된 것이다.

외형적 개혁보다는 내부의 업무관행과 조직 문화를 개선하는 데 초점

이에 부응하기 위해 참여정부는 구조조정, 부처 간 통폐합 등과 같은 외형적 개혁보다 내부의 업무관행과 조직 문화를 개선하는 데 초점을 맞추어 행정개혁을 추진하여 왔다. 각 부처는 혁신위원회 등을 구성해 업무를 진단하고 혁신방안을 마련하였으며, 48개 기관이 업무혁신팀을 통해 일하는 방식, 예산 편성, 대국민 행정서비스 등 각 부처 개혁의 내실화를 주도하는 변화가 있었다. 범정부 또는 개별 부처

차원의 진단과 평가가 활발해진 것도 커다란 변화이다. 많은 부처들이 자체 행정업무에 대한 세밀한 진단 및 정량조사를 실시하는 한편, 행정수요자를 대상으로 직접 자체서비스에 대한 '정책만족도' 조사를 실시하고 적극적으로 외부평가를 받는 부서들이 늘고 있다. 이러한 노력은 효율적인 행정개혁을 위한 사전준비작업으로서 향후 보다 본격적인 각 부처의 행정개혁이 일어날 수 있는 토양이 될 것으로 기대되고 있다.

시스템 국정운영 철학을 반영하여 부처 간 업무, 사회적 갈등에 관한 새로운 행정수요에 제도적으로 대응

우리 경제사회가 복잡해짐에 따라 새로운 행정수요가 발생한다. 단일 부처의 업무를 넘어서는 복합이슈에 대한 대응, 정부의 효과적인 중재를 요하는 사회성원 간의 갈등조정이 그 대표적인 예이다. 참여정부는 「정부업무조정 등에 관한 규정」 제정으로 부처 간의 정책조정절차를 법제화하는 한편, 사회갈등과제 해결을 위해 국정현안 조정시스템을 구축하였다. 이는 새로운 행정수요를 충족하되, 미리 합의된 절차와 권한, 제도에 의해 체계적으로 대응한다고 하는 참여정부의 '시스템 국정' 철학을 반영한다.

투명하고 개방적인 인사제도 구축

시스템 국정운영의 핵심적인 요소는 투명하고 개방적인 인사제도의 구축에 있다. 참여정부는 개방과 국민참여의 인사제도를 실현한다는 기치하에, 앞서 언급한 '국민 대상 인사추천제', '국민 인사추천 온라인 창구 개설' 외에 '5단계 장관인선', '인사 DB 구축' 등 공직자에 대한 새로운 임용제도를 도입하였으며, 이를 정부 산하단체장뿐 아니라 지방 및 정부투자기관으로까지 확대하고 있다. 또한 유수한 공공기관들을 대상으로 '지방할당 및 우대제'를 실시해 중앙 위주의 인사관행을 탈피하는 한편, 민간분야에 대한 정부기관의 문호개방도 확대하고 여성 및 과학기술 공무원의 고위직 진출도 증가시키고자 하는 구체적인 조치를 취하였다. 이러한 일련의 노력은 연고와 외압에 의한 정실인사 및 타율인사를 근본적으로 차단하고 국민적 대표성과 실력을 갖춘 인사에 의한 책임행정/경영을 구현하기 위한 시도로서, 앞으로 우리 사회 전 분야에 걸쳐 요망되는 인사혁신의 시작으로 볼 수 있다.

Box 1-2 분권과 자율의 인사혁신 및 지역편중인사의 개선

'분권과 자율'은 '시스템적 혁신'과 함께 참여정부가 지향하는 인사개혁의 중요한 축이다. 참여정부는 2003년에 10개 지역에 대한 순회토론회를 통해 지역인재를 발굴하는 등 출범초기부터 지역편중인사 문제를 해결하기 위해 각별한 노력을 기울여 왔다. 2003년 4월 중앙인사위의 정무직 공무원 출신지 분석결과 영남 34.6%, 호남 27.9%, 경인 18.3%, 충청 11.5%, 강원 4.8%순으로 인구모집단과 비교할 때 특별한 지역편중현상이 나타나지 않아, 과거 정부에 비해 영호남 간 불균형이 크게 해소됐고, 지역별 편차가 상당부분 축소된 것으로 드러났다.

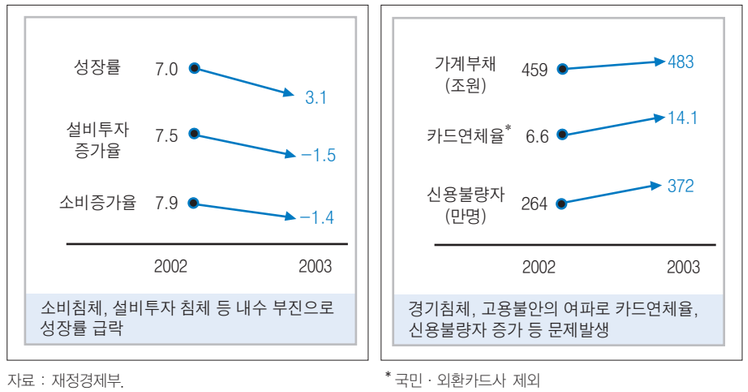
대응노력의 한계 2

1. 경기회복 지연

상당한 성과에도 불구하고 경기회복이 지연되고 금융불안 요인 잔존

참여정부의 대응노력과 그 성과에도 불구하고 아직 해결되지 못한 문제들이 남아 있다. 가장 큰 문제는 경기회복 지연이다. 2002년 7.0%를 기록하던 경제성장률이 2003년에는 3.1% 수준으로 하락하였으며, 실업률은 2002년 말 3.1%에서 2003년 말 3.4%로 상승하였다. 수출호조에도 불구하고 이같이 경기가 침체된 것은 소비와 투자가 부진했기 때문이다. 2002년 7.9%에 달했던 소비증가율이 -1.4%로 급락했으며, 설비투자 증가율은 지난해 -1.5%를 기록하였다. 내수부진으로 인한 경기침체는 금융시장의 불안요인으로 이어졌다. 정부의 적극적인 대응에도 불구하고 이미 잠복해 있던 문제요인이 경기침체 속에 가시화되면서, 가계부채가 증가하고 카드연체율이 높아졌으며 신용불량자 또한 급증하는 상황이 발생하였다.

그림 1-4 || 대응노력의 한계: 경기회복 지연과 금융시장 불안



자료 : 재정경제부.

* 국민 · 외환카드사 제외
자료 : 재정경제부

경기침체는 이미 예고된 소비침체, 그리고 대내외적인 추가적 교란요인에 주로 기인

이러한 경기침체의 원인과 성격을 가리는 데는 앞으로도 많은 시간이 필요할 것이다. 확실한 것 하나는 경기침체가 주로 급격한 소비침체에 기인하며, 이러한 소비침체가 참여정부 출범 이전에 이미 시작되었다는 점이다. 예를 들어, 민간소비 증가율은 2001년 2분기부터 2002년 3분기까지의 6분기 동안 성장률을 상회하여 우리 경제의 성장을 지지하는 역할을 하였으나, 2002년 4분기 이후 성장률을 하회하기

시작, 참여정부 출범 이후에는 급격하게 위축되었다. 이러한 경기순환적인 소비침체에 더하여, 참여정부 출범 당시 북핵문제, 이라크 전쟁, 사스, SK글로벌 사태 등의 추가적인 교란요인들이 발생함으로써 당초 예상하였던 것보다 훨씬 큰 폭의 경기위축을 낳았을 가능성이 매우 높다.

표 1-1 || 성장률과 민간소비증가율

(단위 : %)

	2001				2002				2003			
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
성 장 률	3.5	3.7	3.4	4.6	6.5	7.0	6.8	7.5	3.7	2.2	2.4	3.9
민간소비증가율	2.0	4.4	5.6	7.6	9.8	8.7	7.8	5.5	0.3	△1.9	△1.9	△2.2

앞으로 단기적인 경기회복뿐만 아니라 지속가능한 발전기반을 만드는 것이 중요

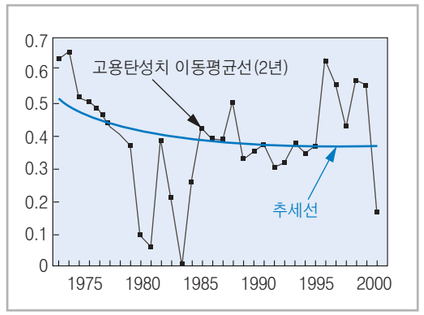
이미 진행중이던 소비침체, 정책적 선택 밖에 있는 정치 · 경제적 교란요인, 그리고 참여정부의 정책적 대응이 각각 얼마만큼 최근의 경기위축을 초래하였는가를 밝히기는 결코 쉽지 않으며 또 시급한 일이 아닐 수도 있다. 중요한 것은 현재 경기회복이 진행중인 것으로 보이지만, 아직 본격적인 회복세에 들어섰다고 보기 어렵다는 것이며, 설혹 그렇다고 하더라도 이러한 회복세가 앞으로 지속될 수 있는지를 장담할 수 없다는 점이다. 참여정부의 역할은 일시적인 경기회복이 아닌 지속가능한 우리 경제의 안정발전 기반을 만드는 것이며, 지난 1년간의 경제안정을 위한 노력은 이러한 관점에서 이해될 필요가 있다.

2. 고용 없는 성장(Jobless Growth) 우려

경제성장에도 불구하고 일자리는 크게 늘지 않는 '고용없는 성장(Jobless Growth)'의 위험성이 대두

일반적으로 경제가 성장하면 일자리가 늘어나 취업자도 증가한다. 이 경우, 청년층 실업을 포함한 최근의 실업문제의 대부분이 경기가 회복되고 경제성장률이 높아짐에 따라 자연스럽게 완화 내지 해소될 것을 기대할 수 있다. 그러나 고용과 성장 간의 이 같은 일반적인 관계가 흔들리고 있지 않은가 하는 우려가 높아지고 있다. 예를 들어, 2003년도에는 경제성장에도 불구하고 절대적인 취업자수가 줄어들었으며, 중기적인 추세를 볼 때도 2001년 이후에는 성장률이 높아진 것에 비해 취업자 증가율이 얼마나 높아졌는지를 나타내는 소위 '고용탄성치'가 낮아지고 있는 것이 관측된다. 신중한 해석이 필요하겠지만 이처럼 경제성장에도 불구하고 일자리는 늘어나지 않는 이른바 '고용 없는 성장(Jobless Growth)' 현상의 위험성이 대두되고 있는 것이다.

그림 1-5 || 고용탄성치 추이 및 추세선



주 : 고용탄성치 = 취업자증가율/경제성장률.
자료 : KDI.

취업자 감소는 일차적으로 내수침체, 특히 서비스산업의 급냉에 기인

과거 유럽국가들이 경험하였던 바와 같은 고용 없는 성장이 이미 우리나라에 나타나고 있는지, 혹은 앞으로 그럴 것인지를 판단하는 데는 좀더 엄밀한 분석이 필요할 것이다. 확실한 것은 최근 우리 경제의 고용창출능력 혹은 고용흡수력이 낮아졌다는 것인데, 그 일차적인 원인은 최근의 심각한 내수침체, 특히 일자리를 상대적으로 많이 만들어 내는 서비스부문이 크게 위축된 데 있다고 볼 수 있다.

추세적인 제조업의 양극화 현상이 경제 전체의 고용흡수력을 낮출 가능성도 상존

고용 없는 성장에 대한 우려는 최근의 취업감소가 이 같은 경기순환적 원인이 아니라 우리 경제의 보다 구조적인 문제요인에 기인할 수도 있다는 점에 대한 우려이다. 먼저 주목할 수 있는 구조적인 문제요인은 고용흡수력을 낮추는 방향의 산업구조 변화이다. 최근 반도체, 자동차와 같은 기술집약적인 선도산업이 빠르게 성장하는 데 반해 섬유의류, 단순 생활용품과 같은 노동집약적 산업은 쇠퇴하는 이른바 제조업의 양극화가 일종의 추세로서 관측되고 있는데, 이 같은 제조업의 양극화 추세가 지속될 경우 '고용 없는 성장'은 아닐지라도 '고용창출이 낮은 성장'이 자리잡을 위험성을 배제할 수 없다.

유력 노조의 집단이기주의로 인한 노동시장의 경직성이 고용창출을 저해할 수도

고용 없는 성장을 초래할 수 있는 두 번째 구조적 문제요인은 노동시장의 경직성이다. 근래에 우리 경제는 높은 임금상승을 경험하고 있다. 예를 들어, 최근 2년간 임금상승률은 평균 10% 수준에 달하였으며, 500인 이상 대기업의 경우 2003년에 임금이 11.9%나 상승하였다. 과거 유럽의 많은 국가들의 경험이 시사하듯이 실업률이 높아짐에도 불구하고 임금이 빠르게 상승하는 것은 그만큼 우리의 노동시장이 유연하지 않다는 것을 반증하는데, 공공부문 · 대기업 노조의 집단이기주의가 노동시장 경직성의 주된 원인이 될 수 있다. 강력한 집단적 교섭력을 갖추지 못한 미취

업자 및 취약근로자 다수의 이해에 어긋나는 이들 공공부문 · 대기업 노조의 집단이기주의적 행태로 인해 정규직 근로자가 과보호되고 해고 및 채용의 기회가 제약되어 있는 상황에서 성장의 고용창출능력은 낮아지고 고용 없는 성장이 시현될 가능성이 높아지는 것이다.

새로운 노사문화 창출이 고용 없는 성장을 방지하기 위한 중요한 과제

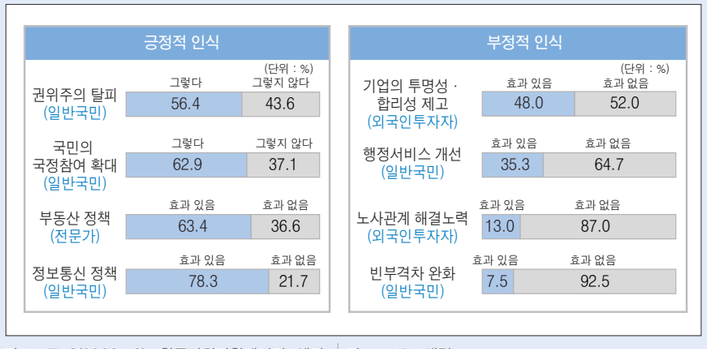
참여정부는 이러한 노동시장의 경직성 문제를 해소하고 경제의 고용창출능력을 확대하기 위해 다각적으로 노력하여 왔으나, 아직 그 효과가 나타났다고 보기는 어렵고 또 많은 불확실성이 잠복해 있다. 기본적으로 노사정위원회의 합의 지연으로 노사관계 선진화를 위한 제도의 마련이 아직 미흡하며, 대화와 타협에 의한 갈등조정도 원칙은 정립되었으나 구체적 장치는 마련되지 않은 상태이다. 이런 맥락에서 최근 고용창출을 핵심으로 하는 노사 간 협약안이 통과된 것은 매우 큰 의의를 지닌다. 최근의 성과에 이어 새로운 노사문화를 얼마나 빠르게 정착시키느냐가 향후 우리 경제가 고용 없는 성장을 겪을 것이냐 아니냐 하는 문제에 대한 중요한 열쇠를 쥐고 있다.

Box 1-3 참여정부 1년간의 성과에 대해 긍정적 인식과 부정적 인식 혼재

참여정부 1년에 대한 국민의 인식은 사안별로 엇갈리고 있다. 참여정부 첫 1년에 대해 논의와 계획만 무성했을 뿐 구체적으로 실행된 일이 적었다고 보는 견해가 있다. 하지만 이는 각종 사회적 갈등이 분출된 가운데 체감경기가 크게 호전되지 못한 것에 기인하는 바가 크다. 최근 수행된 KDI-갤럽 공동조사 등 각종 조사결과를 종합해 볼 때 참여정부 1년간의 성과에 대한 국민의 인식은 사안별로 차이가 남을 알 수 있다.

참여정부 1년 동안 권위주의에서 탈피하여 수평적이고 민주적인 리더십이 정착되고 있는 점, 국민의 국정 및 사회참여가 확대된 점, 부동산 정책 및 정보통신분야 정책 등에서 가시적 성과가 나타나고 있는 것에 대해서는 국민들의 인식이 긍정적인 것으로 나타났다. 반면 기업의 투명성과 합리성 제고, 행정서비스의 표준화, 노사관계 해결 노력 및 빈부격차 개선 등에 대해서는 국민들의 인식이 부정적인 것으로 조사되었다.

그림 1-6 || 참여정부 정책성과에 대한 인식



자료 : TNS(2003. 8). 한국사회과학데이터 센터(2003. 8). KDI-갤럽(2003. 12). 유니온조사연구소(2003. 12).

자료 : KDI-갤럽.

Box 1-4 참여정부의 성과와 정책방향에 대한 설문조사

KDI는 2003년 12월 Gallup과 공동으로 일반국민 및 국내 전문가 그리고 외국인투자자를 대상으로 참여정부 1년의 성과와 향후 정책방향 등에 대한 설문조사를 실시하였다.

■일반국민

국정비전에 대한 인지도, 정부시책에 대한 만족도, 한국사회의 변화 방향, FTA와 농어촌 문제 그리고 수도권 집중화 등의 주요 이슈에 대해 각각 1,500명에게 두 차례에 걸쳐 전화조사를 실시하였다.

■국내 전문가

1,300명의 국내 전문가를 대상으로 정부정책의 효과, 향후 정책방향, 한국사회의 변화방향, 성장기반 확충 노력, 그리고 국민연금제도 개편 방향 등을 조사하였다.

■외국인투자자

주한외국기업인 177명, 해외소재 투자기업 94개사를 대상으로 한국의 성장 가능성, 투자대상국으로서의 매력, 외국인투자 유치요인, 정부의 노사관계 해결 그리고 한국사회의 문제 극복 등을 조사하였다.

그림 1-7 || KDI-갤럽 설문조사 개요

	일반국민	국내 전문가*	외국인투자자**
조사내용	• 국정비전에 대한 인지도 • 정부시책에 대한 만족도 • 한국사회의 변화 방향 • FTA와 농어촌 문제 • 수도권 집중화	• 정부정책의 효과 • 향후 정책방향 • 한국사회의 변화 방향 • 성장기반 확충 노력 • 국민연금제도 개편 방향	• 한국경제의 성장 가능성 • 투자 대상국으로서의 매력 • 외국인투자 유치요인 • 정부의 노사관계 해결 • 한국사회의 문제 극복
조사대상	1차 1,500명/2차 1,500명	1,300명	177명 / 94개사
조사방법	전 화	온라인, 팩스	온라인, 팩스
표본추출 (표본오차)	지역별 층화 무작위 추출법 (2.5%)	유의 추출법 (-)	유의 추출법 (-)

* 국내 전문가 : 기업, 학계, 시민단체, 언론계, 공무원

** 외국인투자자 : 주한 외국기업인(177명), 해외소재 투자기업(94개사)

3 구조적 도전요인과 향후의 대응 방향

1. 대내외의 구조적 · 추세적 도전

우리가 안고 있는 많은 문제점은 추세적이고 구조적인 다섯 가지 도전요인에 기인

우리가 안고 있는 문제점의 많은 부분은 우리의 의지나 대응능력과 상관없이 이미 우리에게 주어져 있으며 앞으로도 그러할 구조적 · 추세적 도전요인들에 기인한다. 이들 구조적 · 추세적 요인은 크게 성장동력의 둔화, 사회적 긴장의 고조, 세계화 급진전, 중국의 급부상, 그리고 북핵 등 남북문제의 다섯 가지로 집약된다. 앞서 말한 최근의 경기침체, 그리고 이에 대한 지난 1년간 참여정부의 정책적 대응노력의 한계는 이들 중장기적 도전요인에 기인하는 바가 크다. 지난 1년간의 경기침체가 끝나고 이제는 경기회복의 조짐이 나타나고 있음에도 불구하고 우리 경제의 장기전망이 여전히 불투명한 것은 바로 이들 도전요인을 둘러싼 불확실성이 매우 크기 때문이다. 그만큼 이들 도전요인을 정확히 파악하는 것이 우리의 현실을 정확히 이해하고 현실적인 미래의 대응전략을 모색하는 데 필수적이다.

그림 1-8 || 우리가 직면하고 있는 구조적 · 추세적 도전요인

성장동력 둔화	• 노동투입 및 투자 감소(성숙기 발전단계 진입) • 생산성주도 성장을 위한 기술역량 및 제도적 기반 미흡
사회적 긴장 고조	• 삶의 질에 대한 욕구 표출 및 사회갈등 첨예화 • 고용불안 및 분배악화에 대비한 사회안전망 구축 미흡
세계화 급진전	• 금융 및 기업부문에 Global Standard 정착 미흡 • 농업, 서비스부문 등에 대한 개방압력 가중(DDA, FTA)
중국 급부상	• 전통 및 하이테크 산업 등 모든 부문에서 중국의 빠른 추격 • 동아시아로 유입되는 대부분의 외국인투자 중국 흡수
북핵 등 남북문제	• 한반도 정세로 인한 한국경제의 불안요인 증폭 가능성 • 민족경제권 형성 및 유동적 동북아 환경에 대응하기 위한 새로운 접근 방법 모색 필요

■성장동력의 둔화

잠재성장률 하락은 우리 경제의 장기적인 추세

최근의 경기침체는 성장동력의 둔화와 무관하지 않다. 우리 경제의 잠재성장률은 이미 80년대의 8%선에서 90년대의 6% 그리고 다시 5%선으로 하락하고 있는 추세이다. 생산성 주도의 성장을 위한 기술역량과 제도적 기반이 미흡한 가운데 경제 성숙화로 인해 노동 및 자본 투입이 감소하고 그 결과 성장률이 떨어지고 있는 것이다.

생산성 제고가 안정성장 유지의 관건이나, 단순한 기술개발을 넘어선 체계적이고 종합적인 접근이 필수적

우리가 전쟁의 폐허를 딛고 불과 30년 만에 경제규모 세계 11위의 국가로 성장한 것은 노동, 자본과 같은 유형 생산요소의 투입에 기초한 정부주도의 압축성장전략이 주효했기 때문이다. 그러나 이러한 양적 성장모형은 경제의 규모가 커지고 구조가 복잡해지면서 이미 한계에 봉착하였다. 홍콩, 싱가포르 등 경쟁국과 비교했을 때 우리 경제의 생산성은 그 성장기여도가 현저히 낮다. 적정한 자본투자를 유지하되, 생산성을 높이는 것이 성장둔화의 추세에 대응하는 유일한 길이다. 문제는 생산성 증가가 단순한 기술개발뿐 아니라, 기업활동에 관한 각종 제도, 그리고 기업조직, 근로동기, 인적자원 등 각종 무형자산의 질에 크게 의존하는, 매우 복합적이고 어려운 작업이라는 점이다. 그만큼 이들 생산성 관련 제도와 요소 일체를 업그레이드(up-grade)하기 위한 체계적이고 종합적인 전략이 필수적이다.

성장동력의 둔화는 산업구조가 빠르게 변화되지 못하고 있는 점으로도 설명할 수 있어

기존 성장동력의 한계는 산업구조의 관점에서도 파악할 수 있다. 세계시장에서 성장을 견인하는 핵심부문은 이미 지식기반산업으로 급속히 옮아가고 있다. 그러나 우리나라의 경우 그동안 성장을 이끌어온 다수 전통적 제조업의 경쟁력이 약화되고 있는 반면 첨단기술, 혁신적 아이디어에 기초한 고부가가치 지식산업은 아직 확고히 자리를 잡지 못하고 있다. 특히 우리의 서비스산업은 외형적으로는 크게 팽창되었으나 아직도 전통적인 낙후부문으로서의 면모를 크게 벗어나지 못하고 있다.

새로운 성장동력 발굴을 위한 그간의 정책적 노력도 성과가 아직 미흡

외환위기 이후 우리의 경쟁력에 대한 우려가 높아진 가운데 신산업을 발굴하고 벤처창업을 촉진하는 등, 새로운 성장동력을 확충하기 위한 다각적인 정책적인 노력이 있었다. 그러나 그 성과는 아직 기대에 미치지 못하고 있다. 지식 · 기술에 기초한 새로운 성장동력을 창출한다는 목표하에 다양한 부문별 정책목표와 과제 · 방안이 제시되어 왔으나 아직 각각의 실효성이나 개별계획 간의 정합성과 우선순위를 고려한 종합적인 계획이 마련되고 실행에 옮겨지고 있다고 보기는 어렵다.

최소한의 잠재성장률 실현은 경제안정과 사회안정의 전제조건

성장둔화는 경제의 성숙에 따른 자연스러운 결과인 측면이 있다. 그러나 성장의 고용흡수력이 낮아지는 최근의 추세 속에 최소한의 잠재성장률을 실현하지 않고는 고용안정, 그리고 이에 기초한 최소한의 사회안정을 이룰 수 없다. 안정적 성장을 바

탕으로 한 사회안정을 위해서도 성장기반을 전면 재정비하는 일이 시급한 것이다.

■사회적 긴장의 고조

다양한 사회적 욕구가 일시에 분출되어 사회적 긴장 고조

한층 높아진 삶의 질에 대한 욕구, 참여의 욕구와 함께 우리 사회에 내재된 다양한 갈등요인이 전 계층 · 전 부문에서 표출됨으로써, 사회적 긴장이 고조되는 양상이다. 과거 고도성장기에 누적된 사회적 불만, 그리고 외환위기 이후 구조조정과정에서 겪은 경제적 어려움에 대한 일종의 보상심리가 신정부에 대한 새로운 기대감과 합쳐져 복합적으로 그리고 동시다발적으로 분출되게 된 것이다.

기존의 갈등에 더하여 새로운 갈등요인 분출

갈등의 종류도 다양화하고 있다. 지역갈등 · 노사갈등 등 기존의 사회갈등과 함께 새로운 종류의 사회갈등들도 수위를 높이고 있다. 경제성장기의 주역들과 빈곤을 경험하지 못한 신세대 간의 갈등, 양성평등을 주장하는 여성과 가부장적 가치관을 완전히 떨쳐내지 못한 남성 간의 갈등, 이념적 성향이 다른 계층 간의 갈등 등이 분출되고 있다. 여기에 참여정부가 과거의 수직적인 권력구조를 타파하고 수평적인 의사소통을 강조하면서, 과거 자기 목소리를 내지 못했던 평범한 다수의 불만이 한꺼번에 불거져 나온 것이다.

소득분배 악화 등에 대응할 수 있는 사회안전망 미흡으로 효과적인 갈등 해소에 난점

경제위기 이후 소득분배가 악화된 것이 이러한 사회갈등구조를 더욱 복잡하게 만들었다. 위기 이후의 구조조정과정에서 노동시장의 양극화가 진행되는 가운데, 소득격차가 크게 벌어졌다. 외환위기의 급박한 상황 속에서 노동시장의 유동성이 빠르게 그리고 크게 증가하였기 때문에 사회전반에 대한 충격도 그만큼 컸다. 국민의 정부는 4대 사회보험(국민연금, 고용보험, 의료보험, 산재보험)의 확대, 국민기초생활보장제도 도입 등, 사회보장제도를 획기적으로 확대하는 성과를 올렸다. 그러나 급격히 확대된 사회보장 수요를 수용할 정도의 사회안전망 구축에는 미치지 못하였다. 그 때문에 구조조정 충격의 많은 부분이 해소되지 않은 채 참여정부가 해결해야 할 과제로 넘어오게 되었다.

갈등조정제도의 미비도 사회적 갈등에 대한 효과적인 대응을 저해

다양한 욕구와 불만이 분출되는 반면, 이해갈등을 조정하고 관리하는 제도가 아직 정착되지 않은 것도 갈등이 지속되는 원인이다. 복지와 노동, 교육 등 우리 사회에 변화가 시급한 부문들에서 이해당사자 간 갈등이 심화되고 개혁이 지연되고 있는 것도 이 때문이다. 현재는 유연하고 적응력 있는 체제로 전환되어야 한다는 당위적 명제에만 사회적 합의가 존재할 뿐 구조전환을 추진하는 데 필요한 비용을 누가 부담하며, 이에 수반되는 이해갈등을 어떻게 해결해갈 것인지에 대한 구체적인 방안이 마련되어 있지 않은 상황이다.

사회적 갈등은 새로운 사회통합 실현을 위해 불가피… 그러나 이행기의 혼란에 대한 효과적인 대응 필수적

참여정부의 새로운 '열린 사회분위기' 속에서 그동안 누적된 불만과 갈등이 여과 없이 분출되고 있는 것은 과거 사회 각 부문에 존재했던 권위주의적인 질서와 획일적인 통제구조를 타파하기 위한 커다란 '틀깨기' 작업의 성격이 강하다. 틀을 깨는 데 따르는 비용이 적지 않겠지만 수평적인 의사소통과 투명한 관리구조를 지향한다는 긍정적인 의미가 크며 이러한 과정을 통해 사회통합이 이루어졌을 때 우리 사회의 새로운 자산, 거대한 에너지로 전환될 수 있음이 분명하다. 그러나 대내외적 변화에 신속하게 대응하는 것이 긴급히 요구되기에, 사회안전망* 개선, 사회적 갈등 조정제도의 확립 등을 통해 사회적 갈등에 효과적으로 대응하는 것이 그만큼 급박한 과제가 되었다.

■세계화의 급진전

세계화는 본격적인 확장 단계에 있으며, 세계시장의 통합은 가속화될 것

세계화는 완료 단계가 아니고 이제 본격적인 확장 단계에 있다. 무역 및 투자자유화, 다국적기업의 세계화 전략, 정보화혁명 등으로 인하여, 전 세계 모든 기업 · 국가가 지구촌경제의 단일 시장으로 통합되는 현상은 앞으로도 지속될 것이다. 시장통합은 과거에는 선진국 중심, 제조업 중심으로 진행되었으나, 이제는 교육훈련, 문화 · 예술, 공공서비스 등을 포함한 전 산업, 그리고 개발도상국을 포함한 모든 국가로 급속도로 확산되는 과정에 있다. 1995년 현재 세계화가 완료된 시장의 비중은 전 세계 재화시장의 약 20% 정도였음에 반해 세계통합시장의 비중은 2010년경 약 50% 수준으로까지 빠르게 상승할 것으로 전망되고 있다.

무한경쟁이 확산되면서 대응노력이 떨어지는 기업, 개인, 국가는 도태되고 위험성도 증가

세계화의 도전요인 또한 현실로 증폭되어 나타날 가능성이 높다. 세계화의 진행에 따라, 대다수의 기업이 시장 재편에 따른 불확실성과 위험에 노출되고 새로운 환경에 대한 전략적 대응능력이 떨어지는 개인, 기업이나 국가의 도태 내지 소외 위험성도 계속 높아질 수밖에 없다. 선진국 및 세계 선도기업도 예외는 아니나, 세계경제에의 통합정도가 낮은 개도국, 그리고 서비스나 공공부문과 같이 종래 대외경쟁 압력에 노출되지 않았던 부문이 특히 이러한 추세변화에 취약한 입장에 있다.

세계 경기의 불확실 · 불안정 요인이 증대한 가운데, 국가 간 정책경쟁도 더욱 격화

국가 · 기업 간 상호의존성이 심화되고, 특히 세계금융시장의 통합으로 유동적인 금융자본의 규모가 크게 증가함에 따라 경기변동과 금융변수 흐름에 있어서 국제적 동조화 현상이 심화되고 그만큼 세계 경기의 불확실 · 불안정 요인이 증대한다. 보다 세분화되고 복잡한 국제 분업구도 속에 각자의 경쟁우위를 확보하기 위한 기업 간 경쟁이 치열해지는 한편, 국가 차원에서는 세계 초일류기업의 고부가가치 활동을 유치하기 위한 정책경쟁이 인력, 연구개발인프라, 제도의 안정성 등과 같은 비유

* 부록의 용어해설 참조

동성 자산을 중심으로 점차 더 첨예화할 것이다.

전 세계적으로 시장경제원칙이 더욱 강조되는 가운데, 사회적 긴장이 고조되는 추세

이러한 추세 속에 국가의 정책기조는 시장경제원칙을 최대한 수용하여 경제시스템의 유연성을 높이는 방향으로 계속 이동할 수밖에 없다. 탈복지사회적 정책기조가 약화됨에 따라 국가-기업-개인 간의 연계고리가 느슨해지는 가운데, 불완전 취업과 구조적 실업의 증가, 소득불균형의 확대, 빈곤의 지속 등의 문제가 심화되고 이로 인한 사회적 긴장요인이 계속 누적될 위험성이 크다. 지리적/공간적 경계에 기초한 전통적인 규범과 가치질서가 해체되고 사회성원 간의 경제적 · 사회적 유대관계가 약해지는 등 사회통합의 기반요인도 잠식될 위험성이 크다.

글로벌 스탠더드에 부합하는 유연한 경제체제 구축이 최우선적으로 중요

하나의 경제단위로 통합된 세계경제의 흐름 속에서 국민국가로서 독자적인 정책을 추구할 여지는 급속도로 줄어들고 있다. 과거 고도성장기처럼 외부세계와 다른 규칙과 조건을 유지한 채 우리만의 방식을 고수하는 것은 더 이상 가능하지 않다. 세계화 · 지식정보화에 대응하기 위해 글로벌 스탠더드에 부합하는 유연한 경제체제를 갖추어야 하며, 특히 국가재정 및 금융의 투명성 · 건전성을 유지하는 것이 경제 전체의 안정성을 유지하고 성장에 필요한 재원을 확보하기 위한 선결요건이다.

우리의 경우 글로벌 스탠더드는 아직 미정착, 폐쇄적인 사고방식과 관행이 잔존

우리의 경우 외환위기 이후의 구조조정 성과에도 불구하고, 금융기관은 규모 및 수익성 측면에서 아직 열세를 면치 못하고 있으며 적잖은 잠재적 불안요인을 안고 있다. 글로벌 표준의 문제도 많은 새로운 제도가 도입되었으나 아직 정착에는 거리가 있으며, 무역 · 금융분야에서는 실질적 개방을 완성하기 위한 보완적 조치가 필요하다. 사회전반의 제도와 관행 역시 광범위한 영역에서 국제적 기준과 동떨어져 있는 실정이며, 우리의 행동양식과 사고방식의 밑바탕에도 아직 폐쇄적인 영역이 잔존하고 있다.

DDA 협상, FTA 등으로 도전요인 가중… 전면적인 개방사회로의 전환이 필수적

DDA 추가협상, FTA 등의 당면한 문제들 역시 현실적인 고민거리이다. 시스템을 전환하여 더욱 개방된 경제체제로 탈바꿈해야 한다는 기본방향과 신속한 대응이 요구되는 사안이라는 점에 모든 경제주체가 수긍하고 있으나 일부의 희생이 뒤따라야 하는 문제 앞에서 누가 어느 정도로 비용을 부담하고, 이에 따른 보상이 어떠해야 하는지에 대한 구체적인 방안이 아직 마련되어 있지 않다. 세계화가 미완의 혁명으로 향후 더 가속화된다고 할 때, 이는 아직 제도적인 글로벌 표준과 개방적인 사고 · 문화를 갖추지 못하고 있는 우리 사회에 커다란 위협이 될 수밖에 없다.

■중국의 급부상

중국은 70년대 말 이래 세계 최대의 경제단위체로 고속성장중

급부상하고 있는 중국 역시 커다란 도전이다. 중국은 1970년대 말부터 '개혁 · 개방'을 추진한 이래 22년간 연평균 9.6%의 고도성장을 기록하고 있다. 그리하여 중국의 GDP는 1조달러로 세계 7위이지만 구매력평가 기준으로는 6조달러로 일본을 능가하는 것으로 추정되고 있다. 경제규모면에서도 중국은 1990년에 세계 GDP의 1.8%를 차지하는 수준이었으나 2010년에는 6.1%, 2020년에는 9.2%로 급속히 확대될 전망이다. 미국의 CIA는 중국이 연 7%의 성장을 유지한다면 2015년경에 GDP규모 세계 3위의 경제대국으로 부상하고, 구매력평가 기준으로는 미국을 앞지를 것으로 전망하고 있다.

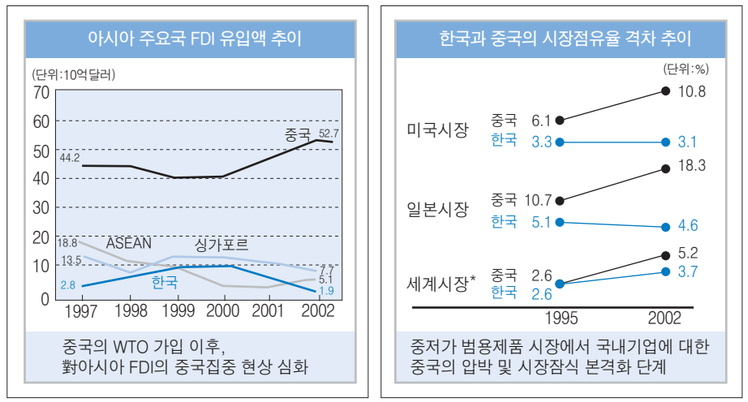
외국인투자를 바탕으로 세계의 공장으로 급부상… 빠르게 세계시장을 잠식

그간 중국은 적극적인 외자유치정책을 추진한 결과 1992년부터 2000년까지 3,200억달러를 유치하여 오늘날 외국인투자의 '블랙홀'로 비유되고 있고 '세계의 공장'으로 급부상하고 있다. 아시아로 유입되는 외국인투자 중 점점 더 많은 양이 중국으로 향하고 있으며, 노동력을 근간으로 한 제조업뿐 아니라 하이테크산업 부문조차도 중국의 빠른 잠식이 진행되고 있다. 중국경제의 이러한 급성장으로 인해 향후 아시아경제는 중국 중심으로 재편될 것이며 중국을 활용하지 못할 경우 성장의 대열에서 낙오하게 될 가능성이 높다.

한국에 대한 심대한 영향… 선도산업 성장의 발판이나 다수 전통산업의 경쟁기반 침식

중국의 급부상에 영향을 받지 않을 나라는 지구상에 하나도 없겠지만, 바로 지척에 인접해 있는 우리에 대한 중국의 영향은 실로 막대하다. 단기적으로 중국의 지속

그림 1-9 || 중국의 급부상과 한국



자료 : UNCTAD.

*세계시장은 각각 1992년 및 2000년 수치.
자료 : KDI, KIET.

적인 산업화가 우리에게 미칠 영향은 양 방향이다. 전자, 자동차 등 주력산업의 국내 선도기업은 급성장하는 중국시장을 일종의 특수요인으로 활용하여 사업을 확장하고 사업구조를 고도화해 나갈 수 있을 것이다. 반면 섬유 · 의류 등 저가 범용제품 시장에 속한 많은 국내 기업들은 중국의 시장잠식으로 큰 어려움을 겪을 것이다.

우리의 소득분배 및 고용기반 악화… 사회통합을 위협하여 잠재성장률을 낮출 수도

중국의 급부상은 우리의 소득분배 및 고용기반을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 중국시장을 활용하여 중국과 함께 성장해 나가는 업종은 대체로 자본집약적 · 기술집약적이어서 고용창출 내지 고용흡수능력이 낮다. 반면 중국에 의해 존립기반을 위협받는 다수의 기업은 대개 노동집약적 중소기업들로서 고용흡수력이 크기 때문이다. 고용과 분배의 악화는 장기적으로 우리의 내수기반과 전체적인 시스템 안정성을 잠식하는 요인으로 작용할 수 있다. 결국 중국의 급부상에 따른 위협요인에 적절히 대응하지 않을 경우 장기적으로 성장잠재력의 저하가 예상된다.

■ 북핵문제 등 남북문제

북핵문제 등으로 인한 한반도의 긴장상태 때문에 한국경제의 미래에 대한 불투명성이 지속 내지 증폭될 수 있는 상황이다. 우리 경제의 잠재적인 불안요인으로 상존해온 남북관계는 2002년 10월 이후 북한의 핵개발문제가 국제사회의 현안문제로 등장하면서 한반도의 긴장상태를 심화시키고 있다. 여기에 '9 · 11 사태' 이후 나타난 미국정부의 대북정책 변화, 그리고 이와 병행하여 나타난 일본과 북한 간의 새로운 긴장관계 등, 북한에 관한 국제정치환경의 변화가 남북관계의 어려움을 가중시키는 요인이 되고 있는 상황이다.

북핵문제 등으로 인한 한반도의 정치적 긴장 고조 위험

참여정부의 대응성과에도 불구하고 많은 난관 예상… 동북아중심 전략 차원에서 접근할 필요

참여정부의 적극적 노력으로 두차례의 6자회담이 성사되는 등 북핵문제의 평화적 해결 분위기가 조성되긴 하였으나, 아직 미완의 과제이며 복수 관계국들의 입장을 조율하며 넘어야 할 난관이 많다. 향후 오랜 기간 동안 한반도 정세의 불안정이 지속되고 그만큼 우리 경제의 미래가 계속 불투명할 수 있다. 대외신인도의 향상을 통해 해외자본을 보다 더 유치해야 할 상황에서 이러한 정치적 불안정성은 경제의 시스템 위험으로 인식되어 우리 경제에 부정적 요소로 작용할 가능성이 상존한다. 나아가 북한 핵개발문제의 평화적 해결과 북한의 국제사회의 책임 있는 일원으로의 편입이 없이는 우리가 추구하는 동북아 경제중심 역시 실현 불가능한 과제가 될 것이다.

2. 극복을 위한 시스템 개혁

5대 도전요인에 대한 전면적이고 체계적인 대응이 필요

위에서 언급한 5대 도전요인에 대한 단기적인 해결책은 존재하지 않는다. 증상에 대한 임기응변식의 방책은 오히려 상황을 악화시킬 수 있다. 우리는 세계사적인 대변혁기, 민족사적인 대전환기에 처해 있다. 이러한 시대의 거대한 변화가 향후 상당기간 동안 지속되어 우리의 삶을 근본적으로 변화시킬 것이라는 점을 냉철히 인식하고, 이에 정면 대응해야만 한다. 이들 도전요인 모두를 고려하되 현재 우리의 대응능력을 감안한 전면적이고 체계적인 개혁이 요구되는 시점이라고 할 수 있다.

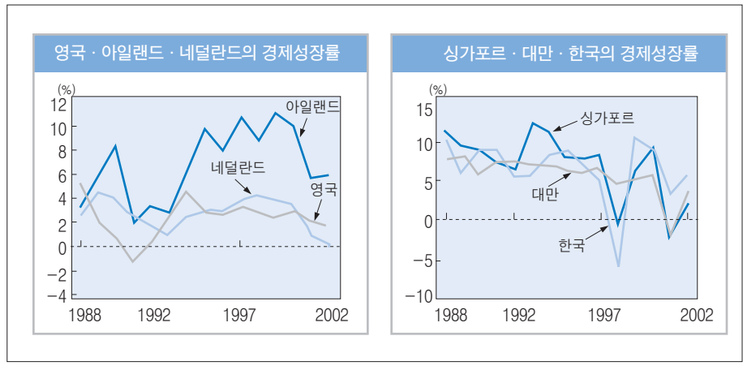
주요 선진국 모두 어려움을 겪고 있으며, 선도적 지위를 확보한 나라는 없음

구조적 · 추세적인 대내외적 도전에 대한 대응과 변화에 실패할 경우, 중국 충격 등의 영향으로 우리나라는 21세기의 주변국으로 전락할 수도 있다. 그러나 도전요인이 큰 만큼 기회요인도 크다 하겠다. 주요 선진국들도 모두 급변하는 세계경제환경에 대응하는 데 곤란을 겪고 있다. 불확실한 환경, 새로운 시대가 요구하는 새로운 경제사회질서를 만드는 데 커다란 어려움을 겪고 있는 것이다. 영국, 아일랜드, 네덜란드 등 90년대에 신경제 호황을 구가하였던 많은 국가들이 90년대 후반부터 다시 경제침체를 경험하고 있다. 또한 장기간의 초고속성장 후 심각한 침체를 경험한 동아시아 국가들도 일시적인 회복 후에 다시 침체양상을 보이고 있다. 한마디로 험난한 새로운 세계경제환경을 넘어 안정적인 성장 및 발전을 향유할 수 있는 역량을 지닌 21세기의 선도국은 아직 등장하지 않은 것이다. 우리나라뿐 아니라 선진국의 미래 경제성과를 예측하는 것 자체가 매우 힘들다.

전 세계적인 혁신 경쟁, 변화의 경쟁이 전개되고 있고, 이제는 변화의 '방향' 만큼 변화의 '속도' 도 중요

시스템 개혁은 세계적 메가트렌드이다. 선 · 후진국을 막론하고 많은 국가들은 새로운 국제 정치 · 경제질서의 추세적 도전에 대응하기 위해 시스템 개혁을 추구하

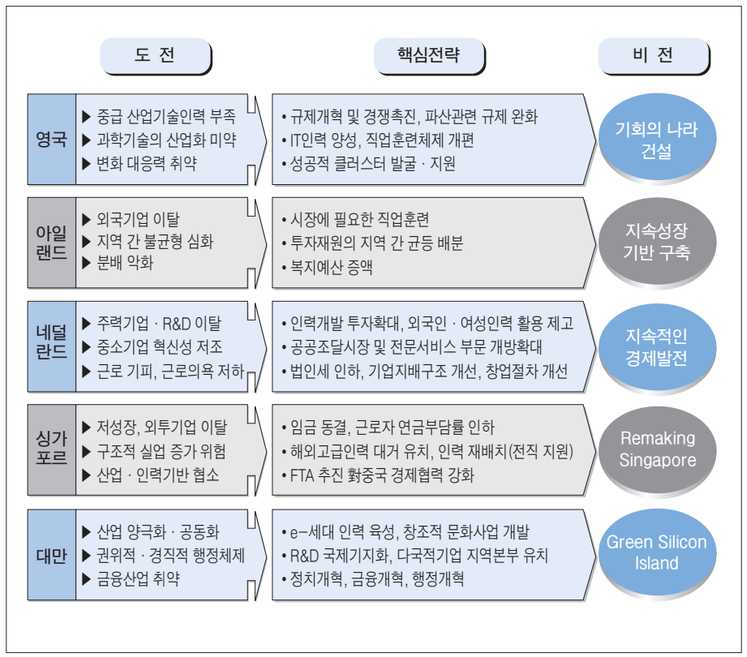
그림 1-10 || 세계 주요국의 경제성장 성과



자료 : IMF.

고 있다. 시스템 개혁은 다른 말로 국가들 간의 '혁신 경쟁', '변화의 경쟁'이다. 영국, 아일랜드, 네덜란드 등 선진국들은 물론 싱가포르, 대만 등 동아시아국들도 새로운 국가비전을 제시하고 계획을 실행해 가고 있다. 영국은 '기회의 나라 건설'을 기치로 인력 및 기술개발, 지역 균형발전, 규제개혁 등을 통한 경영환경 개선의 전략을 세웠다. 아일랜드는 '지속성장기반 구축'을 기치로 하여 외국계기업 이탈, 지역 간 불균형 악화 등의 위협에 대응할 수 있는 정책적 조치에 진력하고 있다. 싱가포르는 '싱가포르 재건(Remaking Singapore)'을 비전으로 삼아 토착기업의 육성과 외국인력 유치, FTA 확대, 구조조정 등을 추진하고 있다. 이렇듯 많은 국가들이 새로운 도전에 대응하기 위해 혁신과 변화를 경쟁적으로 추구하고 있다. 따라서 변화해야 한다는 당위성이나 변화의 방향성을 정립하는 일뿐만 아니라 얼마나 빨리 변화하느냐, 즉 변화의 속도가 관건이 되고 있다. 변화의 '방향'만큼 변화의 '속도'도 중요해진 것이다.

그림 1-11 || 주요 국가들의 혁신전략



개혁과 변화의 속도를 높인다면, 혁신경쟁시대의 선도국가능

참여정부는 지난 1년 동안 도전 극복을 위한 토대를 마련하는 작업을 지속하여 왔다. 경기회복을 위한 단기적인 대응을 넘어서 성장동력 확충, 시장개혁, 동북아 경제중심전략 등 도전 극복을 위한 기본전략을 각종 로드맵*으로 구체화하고 정책에 옮기기 위한 변화의 준비작업을 완료하였다. 우리의 대응 및 변화 방향에 대한 확신을 가지고 우리 사회의 역량을 결집하여 개혁과 변화의 속도를 높이고 새로운 한국 건설을 위한 본격적 변화추진에 착수한다면, 21세기 혁신경쟁시대를 주도할 수 있는 역동적 사회로 다시 태어날 수 있을 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

제1부
참여정부의 경제 · 사회 비전

2 역동과 기회의 한국 : 비전과 과제

제1절 국가비전 : '역동과 기회의 한국'

제2절 참여정부의 7대 전략과제

제3절 비전 실현을 위한 잠재력

제2장

역동과 기회의 한국 : 비전과 과제

불확실하고 상시적인 변화의 시대에 '역동성'은 개인과 국가 존립의 필수요건

참여정부가 현 시점에서 추구하고자 하는 새로운 경제 · 사회 비전은 '역동과 기회의 한국' 건설이다. 대내외의 환경변화는 우리에게 한 차원 높은 새로운 역동성(Dynamism)을 요구하고 있다. 우리 사회가 급변하는 환경에 신속하게 대응하는 역동성을 보일 때만 한 단계 도약할 수 있다. 21세기 지식정보시대는 '불확실하고 상시적인 변화'의 시대이다. 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 분야에 걸쳐 기존의 질서가 급속도로 해체되고 새로운 질서가 태동하고 있는 세계사적인 전환기이다. 이 같은 거친 변화의 시대에 있어서 '역동성'은 개개 경제주체, 조직은 물론 국가의 존립을 위한 필수요건이다. 주변 상황을 객관적으로 파악하여 지속적으로 스스로의 변화를 꾀하는 역동적인 주체는 전환기의 새로운 경제사회환경이 제공하는 무한한 기회를 개척할 수 있는 반면, 그렇지 못한 주체는 변화의 물결에 휩쓸려 역사의 뒤편 내지 주변으로 퇴장하게 되어 있다. 올바른 방향으로의 신속한 대응 및 변화능력, 즉 역동성이 그 어느 때보다 중요한 것이다.

우리는 역동적인 발전의 경험을 갖고 있고 이를 통해 역동성은 기회의 증대를 수반한다는 것을 경험

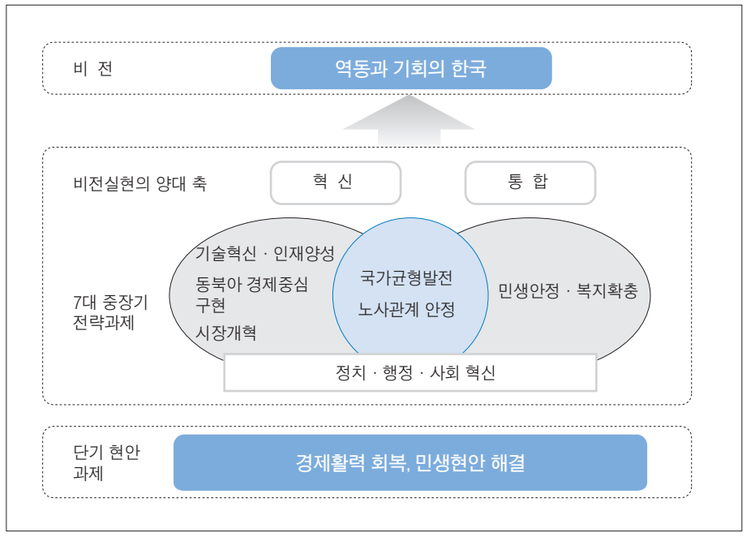
우리는 역동적인 발전의 경험을 가지고 있다. 지난 1960년대 국민소득 100달러 미만에 머물던 농업사회를 30여 년의 짧은 기간에 소득 1만달러 수준의 중진국으로 경이적으로 발전시킨 바 있다. 1960년대 들어서 비로소 라디오를 조립하게 된 나라가 1990년대에는 세계의 반도체 강국으로 도약하게 되었으며, 1960년 당시 자전거도 제대로 못 만들던 나라가 세계의 5대 자동차 생산국가로 도약하였다. 그러나 과거 우리의 발전성과에 자족하여 상품, 자본, 노동시장 등 시장개혁을 잠시 소홀히 한 사이에 우리는 1997년 경제위기를 겪어야만 했다. IMF의 자금지원에 힘입어 시장개혁에 힘쓴 결과, 짧은 시기에 위기를 극복하는 저력을 보이기도 하였지만 급박

한 위기가 지나가고 경기가 활황을 보이면서 우리는 다시 변화에 방심하게 되었고, 이러한 상황 속에 지난해 예기치 않게 발생한 일련의 대내외 교란요인으로 인해 다시 경기침체의 어려움을 맞게 된 것이다. 비록 우리가 새로운 변화의 속도에 따르지 못하여 사회갈등이 분출되는 곤란을 겪고 있지만 시련은 또 다른 도약의 기회를 의미하기도 한다. 우리는 역동성의 확보는 곧 기회의 증대를 수반한다는 것을 지난 경제사회발전의 경험을 통해 깨달은 바 있다.

역동성을 회복하고 비전 실현을 위해 7대 중장기 개혁과제 추진

이에 참여정부는 우리의 저력인 역동성에 다시 불을 붙이고자 한다. 하지만 비전은 단순히 구호만 외친다고 실현되는 것은 아니다. 비전 실현을 위한 핵심 추진과제를 선정해야 하며, 이와 관련된 문제점들을 해결하고 이를 바탕으로 시스템을 바꾸어야 한다. 참여정부는 우선 경제활력 회복과 민생현안 해결을 통해 비전추진의 발판을 마련하고 변화의 모멘텀을 형성하고자 한다. 이러한 단기과제를 해결함과 아울러 기술혁신 및 인재양성, 동북아 중심국가 구현, 노사관계 안정, 시장개혁, 국가균형발전, 민생안정 · 복지확충, 그리고 모든 과제의 기반이 되는 정치 · 행정 · 사회 혁신 등 7대 전략과제를 강도 높게 추진하고자 한다. 7대 전략과제는 우리나라 경제 · 사회의 체질과 운용질서를 근본적으로 바꾸는 일대 시스템 개혁을 위한 과제이다. 시스템 개혁이 성공적으로 이뤄지면 대내외적인 거센 도전을 헤쳐 나갈 수 있는 '혁신'과 '통합'의 기반이 마련될 것이며, 이를 바탕으로 '역동과 기회의 한국'을 건설할 수 있을 것이다.

그림 2-1 || 참여정부의 비전과 과제 종합구도



국가비전: '역동과 기회의 한국' 1

1. 왜 '역동과 기회의 한국'인가

역동성은 우리 국민 모두의 생래적 자산

대내외 환경변화는 우리에게 보다 과감한 역동성(Dynamism)을 요구하고 있다. IT, BT, NT[1]의 등장으로 기술진보가 가속되고, 이로 인한 변화는 세계화로 인해 점점 더 빠르게 확산되고 있다. 이러한 변화의 시대를 맞아 올바른 방향으로의 신속한 대응 및 변화능력, 즉 역동성이 그 어느 때보다 중요해지고 있다. 역동성은 연령이나 직업을 불문하고, 우리 국민 모두에게 체화되어 있는 일종의 생래적 자산이다. 고도성장의 경험을 지닌 노련한 중장년층이나 IT 신기술로 무장한 젊은 계층 모두 실로 커다란 역동의 잠재력을 지니고 있다. 이 같은 잠재적 역동성을 재점화하여 대내외 도전에 대응해 나간다면 우리에게 기회는 충분히 열려 있다.

새 시대의 역동성은 국가, 기업, 개인 모두에게 새로운 기회를 제공할 것

새 시대의 역동성이야말로 다음과 같이 국가에서 기업, 개인에 이르기까지 새로운 기회를 제공해 줄 것이다. 우리 모두는 경제 · 사회 · 정치적 주요 의사결정에 능동적으로 참여하면서 부당한 차별 없이 각자의 능력과 혁신능력을 발휘할 수 있는 '참여 · 경쟁 · 혁신'의 기회를 가질 것이며, 이를 통해 새로운 일자리와 소득증대에 따른 안정적 생활을 향유하게 될 것이다. 국내기업은 보다 나은 경제시스템하에서 글로벌 기업으로 성장할 수 있을 것이며, 외국기업은 부상하고 있는 동북아 경제권에서 주도권을 확보할 기회를 갖게 될 것이다. 지역적으로는 지역 간 경쟁을 통해 상호 발전하는 '국토의 균형발전'의 기회가 열릴 것이다. 국가적으로 잠재성장률 5%대의 안정성장으로 2010년경 국민소득 2만불 시대에 진입하는 기회가 열릴 것이며, 대외적으로도 동북아의 경제중심 역할과 G-10 국가 위치를 확보할 수 있게 될

표 2-1 || 비전: 역동과 기회의 한국

역동과 기회의 한국: 어떤 기회를 여는가?	
개별주체	• 참여: 정치 · 사회적 주요 의사결정과정에 능동적으로 참여 • 경쟁: 사회적 차별 없이 각자의 능력을 자유롭게 발휘 • 혁신: 개방적인 환경에서 각자의 혁신 잠재력을 발현
지역	• 국토균형발전: 지역 간 생산적 경쟁을 통한 상승적 발전
국가	• 지속적 경제발전: 5%대 안정성장, 국민소득 2만불 시대 진입 • 국제사회에서의 새로운 위상: 동북아의 경제중심, G-10국가의 위상확보

1) IT(Information Technology), BT(Bio Technology), NT(Nano Technology).

3. '혁신과 통합'의 상승관계

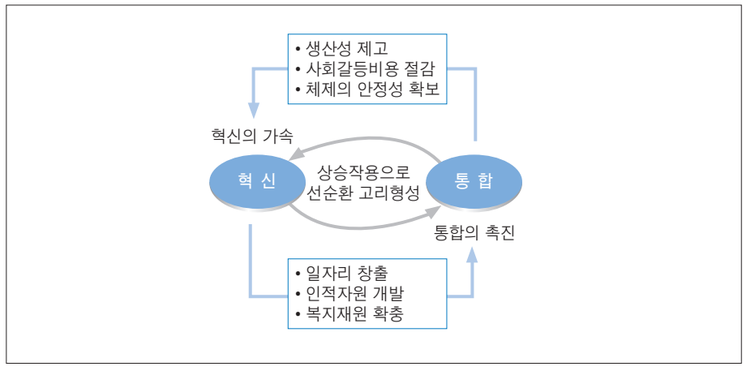
혁신과 통합 모두를 저해하는 많은 문제요인 상존

'혁신과 통합'은 비전 실현의 양대 축이다. 혁신과 통합은 성장과 분배의 관계에서처럼 서로 상충될 수도 있지만, 반드시 그렇지는 않다. 현재 우리나라에는 국가권력에 의거한 독점과 특권이 광범위하게 존재하고 있다. 또한 고도 성장과정에서 부동산투기로 대규모 자본이득이 발생한 바 있다. 이러한 문제는 분배구조를 왜곡하여 사회적 통합을 저해함은 물론 건강한 경제활동이 아닌 비생산적인 지대추구행위(rent-seeking)를 유발하여 국민 다수의 혁신의욕을 낮추고 결국 경제성장을 저해하게 된다. 그동안 우리 사회의 발전과 함께 이러한 문제가 다소 해소된 측면도 있지만 위기 이후의 시스템 전환기의 부작용으로서 오히려 이러한 폐해가 늘어난 측면도 있다. 국가권력에 의한 특권과 독점을 없애는 일이나 부동산투기를 억제하는 일은 이런 의미에서 혁신과 통합을 동시에 이루는 일이며 결국 혁신과 통합의 상승적 작용을 통해 우리 사회의 역동성을 회복하는 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

혁신과 통합의 양 축이 서로 상승작용을 할 때 역동성을 회복하고 비전 실현

혁신과 통합의 양 축이 서로 상승작용을 할 때, 비전 실현의 선순환의 고리가 열릴 것이다. 먼저 혁신은 새로운 일자리를 창출하고 개인의 역량을 발휘하도록 만들어, 양적 · 질적 측면에서 고용과 소득을 모두 증대시킬 것이다. 또한 혁신의 성과가 가시화되면 그만큼 장기적으로 복지재원이 확충되어 사회적 통합은 더욱 촉진될 것이다. 한편 사회적 통합이 진전되면 우리 사회 전반이 안정되고, 노사 간, 지역 간, 빈부 간, 성별 간 갈등이 줄어들면서 각종 갈등을 해소하는 데 드는 비용이 감소하게 될 것이다. 경제성과적 측면에서 이같이 갈등이 사라진 일터는 구성원 간 갈등이 심한 일터에 비해 훨씬 생산성이 높을 수 있는데, 사회통합은 이같이 '집단적 효율성(collective efficiency)'을 높이는 데 지대한 의미를 지닌다. 결국 통합의 열매는 사회적 에너지로 표출되면서 혁신을 가속화시키고 사회 전체의 생산성을 높이게 되는 것이다.

그림 2-3 || 혁신과 통합의 상승관계



4. 경제활력 회복, 민생현안 우선 해결

우선, 투자활성화, 금융문제 해결 등을 통해 경제활력 회복

참여정부는 중단기적으로 경제활력 회복과 민생안정을 위해 가능한 모든 정책적 노력을 지속할 것이다. 먼저 경제활력 회복을 위해서는 투자를 활성화하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서 노사관계와 북핵문제 등에 따른 불안감을 해소하고 투자관련 규제를 지속적으로 완화할 뿐만 아니라 세제 · 금융 지원을 확대할 것이다. 또한 금융불안의 진원이라고 할 수 있는 카드채 문제 등 현안 금융과제를 조속히 매듭지을 것이다. 나아가 탄력적인 재정운용을 통해 경제활력이 하루빨리 회복되도록 할 것이다.

민생안정을 위해 사교육비 경감, 신용불량자 신용회복, 부동산 가격안정, 일자리 창출 지원

민생안정을 위해서는 우선 사교육비와 서민 · 중산층의 공교육비를 줄일 수 있는 방안을 마련할 것이다. 또한 상환능력이 있는 신용불량자에 대한 조기 신용회복을 지원할 것이다. 아울러 물가와 부동산시장을 안정시키고, 서민들의 의료생활여건을 크게 개선할 것이다. 기초생활보장제도 보완을 통해 사회안전망이 내실화되도록 할 것이다. 경기회복 조짐에도 불구하고 고용이 크게 늘어나지 않고 있다. 이에 따라 참여정부는 일자리 창출을 위한 사회적 대타협을 완결하고 청년 및 취약계층의 고용과 생활안정을 적극 지원할 계획이다. 또한 공공부문의 일자리 창출을 위해서도 지원을 아끼지 않을 것이다.

5. 7대 전략과제를 통해 중장기 도전요인에 전면 대응

보다 근본적인 대응을 위한 7대 전략과제는 다면적인 효과를 가지고 있으며 상호보완적인 관계

거센 대내외적 도전을 극복하고 비전을 실현하기 위해서는 단기적인 경제활력 회복 및 민생안정을 넘어선 보다 근본적인 대응이 필요하며, 이것이 바로 비전 실현을 위한 7대 전략과제이다. 7대 전략과제는 도전요인 극복에 다면적인 효과를 지니고 있다. 예를 들어, '동북아 경제중심' 전략을 통해 해외 네트워크 강화, 대외교역 확대, 남북경협 확대 등을 이룰 수 있으며, 이를 통해 세계화, 중국 부상, 남북문제, 성장동력 둔화 등과 같은 도전요인을 극복하는 것이 가능하다. 또 다른 예로서 '시장개혁'은 경쟁 촉진, 일자리 창출, 시장에 대한 신뢰성 제고 등의 효과를 통해 성장동력 둔화, 세계화, 사회적 긴장 고조 등의 도전을 극복하는 데 기여할 것이다. 이들 7대 과제는 서로 무관한 것이 아니고 상호 보완적이고 상승적인 관계에 있다. 예를 들어, '정치 · 행정 · 사회혁신'은 나머지 6개 과제 모두에 대한 일종의 '우산' 과도

같은 과제로서, 이것이 없이는 각 정책의 추진력과 정책효과를 담보하기 어렵다. 인재양성은 각 과제를 추진 · 실현하는 데 필요한 '사람'을 확보하기 위한 것으로서, 모든 과제를 위한 중요한 기반이 된다. '동북아 경제중심'은 '시장개혁'을 추진하기 위한 외적 환경을 제공한다고 볼 수 있으며, 일자리 창출을 통해 직접적으로 '민생안정' 과제를 보완하기도 한다.

7대 전략과제 간의 시너지효과를 통해 도전요인을 효과적으로 극복

한마디로 이들 7대 전략과제 간의 시너지 효과를 통해 우리의 도전요인을 효과적으로 극복할 수 있으며, 그만큼 이들 과제 모두를 종합하여 체계적으로 실행해 나가는 것이 중요하다.

Box 2-1 경쟁력평가기구들이 제시한 낙후부문

앞에서 제시한 7대 전략과제는 IMD*, TI**, OECD 등의 국가경쟁력 평가결과와 일맥상통한다.

이들이 평가한 항목 중 우리나라의 낙후부문을 모아보면 7대 과제와 거의 일치하는 것을 알 수 있다. 예컨대 기술혁신과 연관하여 산학 기술이전 수준을 보면 30개국 중 24위로 나타나며, 노사관계의 질은 30개국 중 최하위를 기록하고 있다. 국가 균형발전의 척도 중 하나인 지역별 소득분산도와 인구분산도 역시 최하위권이다.

이렇듯 7대 과제와 관련한 대부분의 항목에서 나쁜 점수를 받고 있는 것이다. 때문에 우리가 선정한 7대 과제는 어느 것 하나 할 것 없이 모두가 심각하면서도 시급한 과제이다.

앞으로 참여정부는 이들 7대 과제의 실질적 개선과 해결을 위해 전력할 것이다.

* International Institute for Management Development : 스위스의 경영전문 연구 · 교육기관, 매년 종합적인 국가경쟁력 평가보고서 발간
** Transparency International(국제투명성기구) : 정책의 투명성, 부패정도 등을 평가하는 비정부조직

한국의 국가경쟁력 중 낙후부문

기술혁신 · 인재양성	• 대학교육의 질	28/30
	• 산학 기술이전 수준	24/30
	• 여성 지위	20/30
노사관계	• 노사관계의 질	30/30
	• 노사분규	25/30
국가균형발전*	• 지역별 소득분산도	21/25
	• 지역별 인구분산도	24/25
정치 · 행정 · 사회의 투명성 · 효율성	• 정부정책 투명성	20/30
	• 정치적 불안 위협	24/30
	• 뇌물공여도**	18/19
동북아 경제중심	• 외국인직접투자 유치	21/30
	• 이민 관련법	25/30
	• 무역보호주의	24/30
시장개혁	• 기업윤리적 관행	26/30
	• 금융기관 경영의 투명성	22/30
민생안정 · 복지	• 생계비 지수	28/30
	• 건강, 안전 및 환경문제	19/30

주 : 수치는 우리나라의 순위/평가대상국수로서 IMD의 2003년 순위.
국가균형발전(*)은 OECD의 1999년 순위이며, 뇌물공여도(**)는 TI의 2001년 순위.

참여정부의 7대 전략과제 2

1. 7대 전략과제(Ⅰ): 기술혁신 및 인재양성

'생산요소의 증대에 의한 경제성장에서 기술진보에 의한 경제성장'으로의 변화 가속

세계화의 거센 충격, 중국경제의 빠른 추격, 그리고 무엇보다도 우리 경제의 성장동력 둔화는 우리의 경제 · 사회시스템 전반의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 다시 말해, 끊임없는 혁신을 창출하고 지속적인 성장을 담보할 수 있는 시스템적 기반의 정비가 무엇보다 시급한 과제인 것이다. 21세기를 이끌어 갈 새로운 분야로 각광받고 있는 정보통신, 생명공학, 나노기술 분야 등에서 진행되고 있는 빠른 기술진보는 이를 복합 · 응용한 또 다른 산업의 발전을 주도하며 경제 전체의 성장을 위한 원동력으로 작용하고 있다. 과거 노동, 자본 등 물적 투입요소의 증대에 의한 경제성장에서 기술진보에 의한 경제성장으로 옮아가는 소위 '기술 · 경제 패러다임'의 변화가 진행되고 있는 것이다.

기술혁신 · 인재양성이 혁신주도형 성장전략의 핵심

이러한 새로운 기술 · 경제 패러다임하에서는 지금까지와는 다른 혁신주도형 성장전략이 필요하다. 혁신주도형 성장전략의 핵심은 지식 및 인력기반을 확충하고 산업계의 혁신활동을 촉진함으로써 생산성을 증대시키고 새로운 성장동력을 지속적으로 창출해 나가는 것이다. 참여정부는 과학기술 및 인력양성 등에 대한 정부정책 기조를 전면적으로 개선하여 혁신 및 성장기반을 대폭 정비하고, 이와 관련한 제도

를 개혁해 나갈 계획이다. 이를 위해 정부는 국가 기술혁신체계 구축, 신(新)산학협력체제 구축, 교육혁신 등을 주요 과제로 선정하고 각 과제별로 세부 추진전략을 수립하여 국가경쟁력 제고를 위한 실질적 노력을 경주해 나갈 것이다.

■과학기술중심사회 구축

과학기술이 국가발전의 원동력으로서 중심역할을 수행

'과학기술중심사회'란 과학기술이 국가발전의 원동력으로서 중심적인 역할을 수행한다는 것을 뜻한다. 정부는 과학기술중심사회를 이루기 위하여 과학기술능력을 확충하고 국가과학기술시스템의 전반적인 효율성을 높이는 노력을 병행하여 추진할 것이다. 아울러 연구주체의 역량과 파트너십을 강화하여 과학기술 잠재력을 보다 효과적으로 활용하도록 하고 지적재산권제도의 확립, 표준화 능력 제고, 연구개발 인프라의 활용도 제고 등의 기반을 정비해 나갈 것이다.

앞으로 과학기술정책은 경제사회와의 연계와 기여를 강화하는 방향으로 변화

과학기술과 관련된 정책은 과거에는 주로 과학기술 자체의 역량을 강화시키는데 초점을 두었으나 앞으로는 경제사회와의 연계와 기여를 강화시키는 방향으로 정책기조를 변화시킬 계획이다. 이를 위해 정부는 과학기술에 대한 국민들의 이해도를 높이고 과학기술 관련 정보가 원활히 제공되도록 관련 인프라를 정비할 예정이다. 아울러 기업의 기술경영문화를 정착시키고, 과학기술과 인문 · 예술 · 문화부문의 융합 발전을 유도해 나갈 것이다. 또 정부는 정부연구개발투자에 있어서 기획 및 성과관리를 강화함으로써 정부 연구개발투자의 효율화를 도모할 것이다.

■산업경쟁력 기반의 다변화

성장동력의 재충전을 위해서는 기술개발, 경쟁환경 조성, 산업구조 전환 등이 동시에 이루어져야

성숙단계로 진입한 우리 산업은 경제의 공급능력이 축소되면서 잠재성장률이 5%대로 둔화되는 추세를 보이고 있다. 이 때문에 새로운 성장동력의 재충전이 요구된다. 이는 몇몇 성장동력 산업의 육성만으로는 부족하다. 모든 산업의 부가가치를 크게 높이기 위한 기술개발투자, 혁신역량이 있는 기업만이 생존할 수 있는 경쟁환경의 조성, 산업구조의 선진국형 전환 등이 동시에 이루어져야 한다.

이를 위해 우선, 주력산업과 차세대 성장유망 산업을 균형있게 육성

우선, 산업구조의 선진화를 위해서 정부는 주력 산업과 차세대 성장유망 산업을 균형 있게 육성할 것이다. 기계, 화학, 자동차, 전기전자 등 주력기간 산업의 혁신능력을 확충하여 경쟁력을 높여나갈 것이며, 산업별 특성에 따라 차별화된 산업정책을 시행하고, 해외의 선진기업을 국내에 유치하여 소재 · 부품산업의 취약점을 보완토록 할 것이다. 2003년 8월 향후 우리 경제의 성장을 이끌 씨앗으로서 '10대 차세대 성장동력 산업'을 전략적으로 선정한 바 있는데, 정부는 특히 실용화가 가능한 중 · 고위 기술 개발에 중점을 두고 추진할 것이다.

중소기업 핵심역량 강화, 창업활성화를 통한 신산업으로의 진입을 촉진

우리나라 산업경쟁력 기반을 다변화하기 위해서는 중소기업의 혁신역량을 획기적으로 높이는 것이 필수적이다. 정부는 핵심분야의 혁신역량 강화 및 창업 활성화를 통한 신산업 진입 촉진을 위한 정책을 적극 전개해 나갈 것이다. 벤처기업육성은 정부주도에서 민간시장 중심으로 전환하고 기업 간 · 지역 간 불균형을 극복하면서 경쟁을 촉진하는 경쟁적 균형발전전략을 실행할 것이다. 또한 기업가 양성 및 교육체제의 구축, 창업지원법의 개정, 창업지원자금제도의 확대 등을 통해 창업을 최대한 활성화해 갈것이다.

'중소기업 기술혁신 5개년 계획'을 차질 없이 이행

기술혁신형 중소기업군의 육성 역시 중요한데 이를 위해서는 중소기업 기술혁신 5개년 계획의 분야별 추진전략을 차질 없이 이행해 나갈 것이다. 중소기업 기술혁신에 대한 투자의 확대 및 기술개발 결과의 실용화에 초점을 맞춘 수요견인형 기술개발 지원사업을 발굴하여 지원할 것이며 이를 국가혁신체제의 큰 틀 안에서 추진하여 그 효과성을 극대화해 갈 것이다.

중소기업 경영환경개선을 위해 금융의 합리화 기반을 구축하고 하도급 거래 및 판로 등에 대한 체계적 대응책을 마련

이와 함께 중소기업 경영환경의 개선을 위해 중소기업 금융, 하도급거래 및 판로 등에 대한 체계적인 대응정책을 마련할 것이다. 시장금융의 중소기업 지원기능을 강화하는 한편, 시장과 차별화된 정책금융을 통해 보완하며, 신용보증의 다양화 및 신용정보 인프라 확충을 통해 거래비용의 축소 및 중소기업 금융의 합리화 기반을 구축할 것이다.

정보통신산업을 더욱 고도화하고, 문화관광산업은 새로운 도약의 전기 마련

이와 함께 정보통신산업과 같이 이미 우리의 주력산업으로 성장한 산업은 성숙한 시장환경과 기술력을 바탕으로 더욱 고도화해 나갈 것이며, 문화관광산업처럼 경제적 · 사회적 중요성과 성장잠재력은 크나 아직 본격적인 발전궤도에 들어서지 못한 부문에 대해서는 새로운 도약의 전기를 마련할 것이다.

■서비스산업의 혁신

제조업과 더불어 서비스업이 균형 있게 발전할 수 있도록 서비스산업의 생산성 향상과 산업구조 고도화에 중점

정부는 제조업과 더불어 서비스업도 균형 있게 발전할 수 있도록 정책방향을 바꾸어 나갈 것이다. 우리나라의 경우 1990년대 이후에 서비스부문이 차지하는 비중이 커지고 있으나 OECD 평균 수준에는 크게 못 미치는 실정이며 서비스부문의 생산성도 매우 낮은 수준이다. 특히 서비스산업정책은 생산성 향상과 서비스산업 내부의 구조고도화에 중점을 둘 계획이다. 즉, 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완 · 지원하는 제조업지원 서비스업, 즉 유통 및 물류, 금융 및 보험, 통신서비스, 법무 · 회계 · 경영컨설팅 · 엔지니어링 · 광고 · 디자인 등의 사업서비스를 적극 육성해 나갈 것이다.

서비스부문의 인적자원 개발, 규제개혁, 통계 확충 등의 세부정책을 시행

서비스산업의 인적자원 개발, 규제개혁 및 제도의 개선, 서비스시장의 단계적 개방 확대, 서비스산업 통계의 정비 · 확충 등 세부 정책도 차질 없이 진행할 것이다. 서비스산업의 업종별 · 직무별 교육훈련 수요에 기반한 교육 · 훈련 프로그램 정비, 서비스산업에 있어서의 진입 · 퇴출 관련 규제의 완화 및 경쟁을 통한 통한 생산성 제고가 주요 추진과제이며, 서비스시장의 개방에 대응하여 국내 서비스산업의 지식집약화를 촉진하고 서비스산업 통계를 국제기준에 맞게 정비 · 개선할 것이다.

■산업 · 기술 인적자원 개발

과학기술사회 구축을 견인해 나갈 인력양성을 위해 수요중심, 지역별 특성화를 유도

과학기술중심사회의 구축, 경쟁력 저변확대, 서비스산업 혁신 등은 이를 견인해 나갈 산업 · 기술인력의 확보 없이는 불가능하다. 이를 위해서는 교육 · 훈련과정의 현장성을 강화하고 수요에 기반한 인력양성체제의 구축 및 기술개발 · 산업육성 정책의 연계를 통한 기술인력 활용도의 제고가 필요하다. 또한 지역별 특성에 기초한 지역인력양성시스템을 구축하고, 이를 전국 수준의 통합적인 네트워크인 국가 인력양성체제로 발전시켜 나갈 계획이다. 장기적으로 지역의 우수대학에서 배출되는 특정분야의 인력이 지역의 특정산업기반 확충에 있어서 중요한 역할을 할 수 있도록 지역산업 육성계획과 연계된 인력양성의 지역별 특성화를 유도하는 정책을 시행할 것이다.

■학교혁신 및 교육 국제화

공교육 혁신은 우리나라가 안고 있는 중요한 과제 중의 하나이다. 정부는 타율적이고 경직적인 학교운영체제를 과감히 탈피하여, 일선학교가 학부모와 학생의 요구를 최대한 존중하여 자율적으로 학교를 운영하고 그 결과에 책임을 지는 새로운 교육풍토를 정착시켜 나갈 것이다. 현재의 경직적인 고교평준화제도를 보완하는 한편 우수교원 확보, 교수 · 학습방법 개선, 입시제도 개선 등을 통해 학교교육의 기능을 회복하고 경쟁력을 제고할 것이다. 또한 소외계층에 대한 교육지원을 강화하여 모든 국민에게 국민으로서 받아야 할 최저선의 교육수준을 국가가 보장해 줄 수 있도록 노력할 것이다.

교육의 국제화 추진을 통해 교육을 혁신하는 계기로 활용

교육의 국제화는 교육 정상화를 위한 중요한 정책방향의 하나이다. 교육의 국제화 추세에 대한 종합적 이해를 바탕으로 한 발전 목표 · 전략과 제도 개편, 정책 수립이 시급하다. 이를 위해 외국법인의 국내 교육상의 권리의무능력, 행위능력을 인정하고, 외국인의 국내 교육사업활동에 대한 규율 및 원칙을 정비하며, 해외 학위에 대한 인정체제를 정비하는 등 교육법제와 교육규제 체제를 정비해나갈 것이다. 이와 더불어 경제자유구역 등 자유화 지역에서의 교육 국제화를 추진하고, 교육서비스 시장개방협상에 능동적으로 대응하며, 우리 대학의 해외 진출과 외국 대학의 국내 진출 및 외국인 국내유학생 유치를 위한 지원체계를 구축하는 등 우리의 국제교육 진흥을 위한 전략적 유인과 지원체계를 확립해 나갈 것이다.

2. 7대 전략과제(Ⅱ): 동북아 경제중심 구현

동북아 경제중심 구현을 위해 전방위적 개방 확대와 적절한 보상원칙을 확립

참여정부는 동북아 경제중심 구현을 위해, 우선 전방위적인 개방확대를 계획하고 있다. 상품 · 서비스 및 농업부문의 개방을 DDA[2] 일정에 맞춰 확대해 나감과 동시에 양자구도의 FTA[3] 체결 확대를 통해 교역기반을 지속적으로 강화할 것이다. 또한 이 과정에서 피해를 볼 수 있는 경제주체에 대한 적절한 보상원칙을 확립할 것이다. 외국인투자 유치는 이전의 양적 확대전략에서 벗어나 경제적 파급효과를 극대화하는 질적 차원의 전략적 투자 유치정책을 추진할 것이다. 이를 위해 One-Stop 서비스체제의 구축, 외국인 경영환경 및 생활환경 개선, 투자유치활동 강화 등을 적극 지원할 계획이다.

그림 2-4 || 동북아 중심국가 건설

동북아 경제중심 추진전략

전방위적 개방확대	• 한국 · 칠레 간 FTA 실행에 이어 아시아 및 기타지역 국가로 대상국가 확대 • 상품 · 서비스시장 및 농업부문 단계적 개방 – 개방에 따른 잠재적 피해 계층에 대한 합리적 보상체계 제도화
전략적 외국인투자 유치	• 투자환경의 지속적 개선 : 세제 · 입지 유인 강화, 경영 · 생활환경 개선 등 – 경제자유구역 모형의 정착 및 확산, 외투기업의 노사문제 특별 관리 • One-Stop 서비스체제 정책, 외국인투자기업의 사후관리 강화 및 토착화 • 투자유치활동 강화 : 대통령 · 중앙정부 · 지자체 공동의 범국가적 유치체계 구축 – 첨단연구소와 함께 기계공업 · 정밀화학 등의 외국기업 유치
물류 · 금융 · R&D 중심 구축	• 세계 일류의 공항 · 항만 개발(인천, 부산) • 금융 인프라 개선과 금융전문인력 양성을 통해 동북아 금융중심으로 도약 • 최첨단 연구소 유치, 국가 R&D 사업에 외국기업 참여 대폭 확대
남북경협 및 동북아 협력 강화	• 개성공단 건설사업의 추진 • 남북철도 및 대륙철도 연결, 동북아 횡단 에너지 · 수송 네트워크 건설 • 동아시아 금융협력, 환경협력 및 사회문화교류 확대

2) Doha Development Agenda(도하개발아젠다): 2001년 11월 14일, 카타르 도하 각료회의에서 합의된 WTO 제4차 다자간 무역협상.
3) Free Trade Agreement(자유무역협정): 국가 간 상품의 자유로운 이동을 위해 무역장벽을 제거하는 협정.

물류 · 금융 · R&D 측면에서 새로운 도약을 시도

또한 동북아 경제중심 구상의 핵심 부문인 물류, 금융 및 R&D 측면에서 새로운 도약을 시도할 것이다. 세계 일류의 공항과 항만을 개발하고, 동북아의 금융 중심이 되기 위해 금융인프라를 개선하며, 최첨단 연구소 유치와 국가 R&D 사업의 대외개방에도 힘쓸 것이다.

남북경협 및 동북아 협력도 강화

이와 함께 금융, 환경부문에 있어서 동북아 국가 간 협력을 강화함은 물론 이들 국가와의 사회적 · 문화적 교류를 확대하는 한편, 개성공단 · 남북철도사업 등 남북경협을 적극 확대하여 남북 평화와 공동번영의 기반을 조성해 나갈 것이다.

■전방위적 개방 확대: DDA · FTA 전략과 주요 과제

DDA · FTA 등 지속적 대외개방은 피할 수 없는 대세

오늘날의 국제경제질서는 WTO의 DDA로 대표되는 다자주의와 함께 FTA로 대표되는 지역주의가 병존하는 상태라고 할 수 있다. 이러한 다자주의와 지역주의는 대외무역에 크게 의존하고 있는 한국경제가 어떠한 형태로든 수용하여야 할 두 가지 커다란 규범이라 할 수 있으며, 양자 모두 대외개방이라는 기본적인 가치를 공유하고 있다. 지속적인 대외개방의 추진은 우리 경제의 대외의존도 측면에서뿐만 아니라, 경쟁의 심화를 통해 우리 경제의 체질을 강화시키고 소비자의 후생을 증대시킬 수 있다는 측면에서 피할 수 없는 대세임이 자명하다 하겠다.

개방 · 확대과정에서 적절한 충격 완화방안을 강구

따라서 참여정부는 상품 · 서비스 및 농업부문의 개방을 DDA 일정에 맞춰 추진해 나감과 동시에 양자구도의 FTA 체결확대를 통해 교역기반을 지속적으로 강화할 것이다. 또한, 이 과정에서 피해를 보는 경제주체에 대한 적절한 보상원칙을 확립하여, 개방에 의한 충격을 완화하기 위한 정책적 노력을 다할 것이다.

■전략적 외국인투자 유치

경제적 파급효과를 극대화하는 외국인투자 유치정책 추진

외국인투자의 궁극적 유치목적은 외자도입 그 자체보다는 기술력 및 경영노하우를 갖춘 세계적 기업의 투자를 유치하여 산업전후방연계효과를 극대화시키고 이를 통해 국가경쟁력을 제고시키는 데 있다. 따라서 외국인투자의 양적 확대에만 치중하기보다는 양적 기반하에서 질적인 차원의 경제파급효과를 극대화하는 전략적 외국인투자 유치정책을 추진할 것이다. 이를 위하여 우리나라의 투자매력을 부각시키는 홍보전략(marketing)을 수립하고 기계 · 정밀화학 등 주요 업종에서 산업경쟁력을 제고하는 데 실질적인 도움을 줄 수 있는 외국기업을 물색하여 이들의 국내투자를 유치할 수 있도록 추진해 나갈 것이다. 특히 세계적인 다국적기업의 아시아지역 본부, R&D 센터 등의 유치는 단순한 경제파급효과를 넘어 국가이미지와 신뢰성을 높이는 촉매역할을 할 수 있으므로 이에 각별한 정책적 노력을 기울일 것이다.

외국인 경영 · 생활환경 개선을 꾸준히 지원

전략적 외국인투자의 효과적 추진을 위해 투자환경의 개선도 주요 추진과제 중의 하나이다. 외국인투자지원센터와 지자체 간 Project Manager Team 구성을 법제화함으로써 실질적인 One-Stop 서비스를 구현해 나갈 것이며, 「외국인 경영환경개선 계획」 및 「외국인생활환경개선 5개년 계획」 등을 통하여 외국인 경영환경 및 생활환경의 개선을 꾸준히 지원할 계획이다.

■동북아 물류 · 금융 · R&D 중심 구축

미래의 성장동력 확보차원에서 제조업의 고부가가치화와 서비스산업 병행발전 모색

우리나라가 평화와 번영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어 주도적인 역할을 하기 위해서는 우리의 내부역량을 키우는 것이 급선무이다. 이 중에서도 미래의 성장동력을 확보하는 차원에서 제조업의 고부가가치화와 더불어 물류 · 금융 등 서비스산업의 발전을 모색하여야 한다. 서비스산업은 국가경쟁력 강화에 필수적이며 이러한 서비스산업이 낙후되면 전 산업이 영향을 받고 제조업의 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다.

동북아 물류중심으로 도약하기 위해서는 공항, 항만, 그리고 배후단지의 개발 이외에도 ① 교통시설 투자배분 조정, ② 국제경쟁력을 가진 물류전문기업 육성, ③ 물류거래 투명화, ④ 물류인력 양성, ⑤ 국제물류지원제도 개선 및 물류기업 유치, ⑥ 막힘 없고, 서류 없는 물류정보시스템 구축, ⑦ 동북아철도망 구축 등 물류기반 강화 등의 과제를 적극 추진할 것이다. 동북아 금융중심을 구축하기 위하여 ① 파급효과가 큰 선도산업으로 자산운용업 육성, ② 외환보유고 중 일부를 운용할 한국투자공사(KIC) 설립, ③ 투자자의 신뢰를 회복하고 경쟁을 촉진할 자본시장의 선진화, ④ 구조조정 · 경제개발 등 동북아 지역 금융수요 충족, ⑤ 금융산업의 국제네트워크 강화, ⑥ 금융규제 및 감독시스템 혁신, ⑦ 금융 관련 경영 및 생활환경 개선 등의 과제가 추진될 계획이다.

동북아 물류 · 금융중심 도약을 위한 다각적인 과제들을 추진

IT 강국이라는 강점을 살려 동북아 연구개발거점 구축 노력 지속

마지막으로, 중국의 세계공장화 및 내수시장 확대를 새로운 기회로 활용하기 위하여 IT 강국이라는 우리나라의 강점을 살려 동북아 연구개발거점을 구축하는 노력을 지속할 것이다. 즉, 중국에서 가공될 중간재를 공급하고 중국 소비자의 취향에 맞는 상품을 개발 · 수출하는 한편, 증가하는 물동량에서 파생되는 부가가치를 극대화하는 것이다. 특히, IT분야 등에서 중국에 신상품을 출시하기 이전에 한국에서 먼저 성공여부를 가늠해 보는 등 다국적기업이 중국시장 진출을 위해 우리나라를 시험장 및 거점기지로 활용할 수 있도록 하는 정책방안을 강구할 것이다.

■남북 및 대륙철도 연결과 동북아 시장통합 추진

평화와 번영의 동북아 실현을 위해 지속적인 남북경협 및 동북아 역내 협력 강화 노력

식민 지배와 피지배, 전쟁의 상처와 불신 등 냉전시대의 유산이 잔존하고 있는 상황에서 평화와 번영의 동북아 구상을 실현시키기 위해서는 지속적인 남북경협 노력과 동북아 역내 협력 강화 노력이 필수적이다. 먼저 북한의 고립을 해소하고 다자간 협력을 강화해 나갈 것이다. 북한이 고립된 상태에서는 동북아 에너지 · 수송 네트워크를 건설하는 데 어려움이 있을 뿐 아니라 심각한 지정학적 위험성이 상존하게 되므로, 북한이 핵과 미사일 프로그램을 포기하는 것을 조건으로 미국과 일본이 북한과의 관계를 정상화하고, 관련국들이 북한의 개혁 · 개방을 지원하는 방안을 추진할 것이다.

가스 · 석유 파이프라인 연결과 철의 실크로드를 포함한 포괄적 수송 네트워크 구축

동북아 역내협력 강화방안으로는 자원부국인 러시아와 에너지 다소비국인 중국, 일본, 한국을 가스 · 석유 파이프라인으로 연결함으로써 호혜적 관계를 구축할 계획이다. 또한 철의 실크로드를 포함한 포괄적인 수송네트워크를 건설하여 물류비용을 절감하는 한편 역내 낙후지역의 개발을 지원할 것이다. 중국 동북3성의 생활수준이 향상되고 남북한을 가로질러 중국을 연결하는 수송망이 확충될 경우, 해로-육로를 포괄하는 본격적인 물류거점으로서의 역할도 수행할 수 있을 것이다.

동북아 연대 강화는 블록화에 대응하는 것이며 세계 경제통합의 디딤돌로 활용

동북아 연대를 강화하는 것은 세계경제의 블록화 현상에 대응하는 방안이며 동시에 역내 경제통합이 세계 경제통합의 디딤돌로 활용될 것이라는 점을 천명할 필요가 있다. 미국 · 유럽 등 역외지역을 포함한 세계의 주요 기업이 의욕적으로 활동할 수 있는 장을 동북아에서 만든다는 취지에서 역내 시장통합을 추진할 계획이다.

3. 7대 전략과제(Ⅲ): 노사관계 안정

노사대립의 근본원인을 해결하기 위해 사회통합적 노사관계를 구축

참여정부는 경영진과 근로자가 상대방을 '동반자'로 인식하고 참여와 협력을 통해 국민경제와 취약계층을 함께 배려하는 새로운 사회통합적 노사관계를 구축해 나갈 것이다. 즉, 사안별 대증적(對症的) 접근보다는 노사대립의 근본원인을 파악하고 이와 관련된 사회시스템 전반을 종합적으로 개선해 나갈 것이다. 이를 위해 참여정부는 전국 · 지역 · 업종별로 노사정 협의를 활성화하고 일자리 창출 · 인적자원 개발 · 생산성 향상 · 산업안전 등 노사상생의 분야에서 파트너십을 강화해 나갈 것이다. 또한 노사분쟁에 대한 예방조정기능을 강화하고 노동위원회의 조정인력 확충 및 민간 전문가의 사적 조정기능을 활성화하는 등 분쟁해결시스템을 보다 선진화하고자 한다. 공정한 법치의 노사관계 정립을 위해서 국제기준에 부합하도록 노동관계법과 제도를 선진화하고 노사 모두에게 공정하고 일관되며 엄정하게 법을 적용하여 준법 관행을 확립할 것이다. 그리고 비정규 근로자 남용 방지, 고용안정서비스와 평생직업능력 개발 및 사회안전망 확충 등을 통해 유연하고 안정적인 노동시장을 만들어 갈 것이다.

그림 2-5 || 노사관계 정책의 방향

노사정 대타협의 새로운 노사문화 창출

- 전국 · 지역 · 업종 수준 노사정 협의 활성화
- 일자리 창출 · 인적자원 개발 · 생산성 향상 · 산업안전 등 노사상생 분야 파트너십 강화

분쟁해결시스템의 선진화

- 노사분쟁에 대한 예방조정기능 강화
- 노동위원회의 조정인력 확충 및 민간 전문가의 사적 조정 활성화

공정한 법치의 노사관계 확립

- 국제기준에 부합하도록 노동관계법 · 제도의 선진화
- 노사에 공정하고 일관된 엄정한 법적용으로 법규범 및 준법 관행 확립

유연하고 안정적인 노동시장 구현

- 비정규근로자 남용 방지와 합리적 보호
- 고용안정서비스 · 평생직업능력 개발 · 사회안전망 확충

■노사관계 선진화

노사갈등비용의 최소화, 유연하고 안정된 노동시장, 근로계층 간 격차완화를 위한 노사관계 선진화 방안 마련

대기업 경영진과 강성 노조 간의 대립, 비정규직 근로자 증가, 대기업과 중 · 소 · 영세 기업 근로자 간의 근로조건 격차 확대 등이 노사관계의 문제점으로 지적되고 있다. 이에 참여정부는 새로운 시대에 걸맞은 노사관계로서 '투명한 경영'과 '건강한 노동'이 대등한 위치에서 상대를 '동반자'로 인식하고 참여를 통해 협력하는 사회통합적 노사관계를 정책목표로 제시하였다. 사회통합적 노사관계 구축을 위해 2003년 9월 발표된 「노사관계개혁방향」을 통해 노사갈등비용의 최소화, 유연하고 안정된 노동시장의 구현, 근로계층 간 격차완화 등의 목표를 제시하였는데, 이들 목표를 위해 노사관계법 · 제도가 가진 인위적인 분규관련 규제요소를 완화하여 노사문제를 노사 스스로 풀어나가게 하는 한편, 갈등해결시스템을 구축하고 노사 간의 협의 기능을 활성화할 것이다.

■유연하고 안정된 노동시장의 구축

노동의 유연성과 안정성을 제고하고, 공정분배를 유도

외환위기 이후 추진된 노동시장 유연화는 구조조정의 일환으로 추진된 결과, 고용의 안정성은 무시하고 해고의 유연성만을 강조한 경향이 있다. 참여정부는 반쪽의 노동시장 유연화가 아니라 실직기간동안 사회안전망의 보호를 받고 고용서비스를 통해 재취업에 성공할 수 있는 온전한 노동시장 유연화를 추진할 것이다. 시장친화적인 교육개혁과 함께 직업훈련서비스를 중소기업 근로자 및 취약계층 등으로 확대하고 또 내실화하여 노동공급의 유연성을 높일 것이며, 해고제도의 경직성을 완화하고 부당해고 구제제도를 개선하는 등 고용조정제도상의 문제점을 해소해 나갈 것이다. 또한 성과주의 임금체계를 확산하는 등 근로에 대한 공정한 보장체계를 구축할 것이며, 특히 대기업과 중소기업 간 불합리한 임금격차를 해소하는 데 주력해 나갈 것이다.

■취약계층 근로자 보호 강화

근로빈곤층 보호로 성장과 분배의 선순환 달성

실업의 증가, 중고령층의 노동시장 비중 증가, 청년층 실업문제, 비정규직 증가 등 노동시장 환경변화에 대응하여 참여정부는 '일할 수 있는 기회의 확대'를 통해 경제위기 이후 확대된 근로빈곤층을 보호하여 성장과 분배의 선순환을 달성하고자 한다. 이를 위해 직업훈련 및 취업알선, 사회적 일자리와 같은 적극적 노동시장정책 및 사회복지서비스의 확충 등을 추진할 것이다. 또한 취업능력 제고와 중소기업 육성을 통한 일자리 창출로 청년층 실업에 대처할 것이며, 여성 · 중고령자와 같은 취업애로층에게 적합한 고용정책을 제공하여 이들의 고용을 촉진할 것이다. 비정규직 근로자에 대해서는 '균등대우'와 '남용방지'를 원칙으로 사회적 보호를 강화해나갈 것이다.

4. 7대 전략과제(Ⅳ): 시장개혁

경쟁의 원칙과 글로벌 스탠더드에 부합하는 기업 · 금융시스템 정착

우리가 경제위기를 겪으면서 얻은 중요한 교훈 중 하나는 '경쟁의 원칙'이 경제운용의 근간이 되어야 한다는 것이다. 경제위기 이후 지난 몇 년간 기업 · 금융부문에서 상당한 구조개혁의 성과를 이루었지만, 아직도 많은 문제점이 상존하는 상황이다. 참여정부는 '시장개혁 3개년 로드맵'에 따라 글로벌 스탠더드에 부합하는 기업 · 금융시스템을 정착시킴으로써 생산성 향상, 투자활성화 및 경제의 시스템 리스크 해소 등을 유도할 것이다.

경쟁제한적 규제를 철폐하고, 기업구조개선을 추진

먼저 공정한 시장경쟁질서의 확립을 위해 경쟁제한적 규제를 개혁하고 도산절차를 개선할 것이다. 또한 담합행위의 엄정 처리와 시장감시 및 견제기능을 활성화함은 물론 소비자 권익을 보호할 수 있는 제도를 마련할 것이다. 기업집단의 지배구조에 관한 정보를 공개토록 함으로써 기업의 소유구조를 개선하고 투명화해 나갈 것이다. 또한 내 · 외부 견제시스템의 개선을 위한 입법을 추진할 것이다. 현재의 출자총액제한제도*를 합리적으로 개선하고 선진국형 지주회사 체제로의 이행을 유도해 나갈 것이다.

그림 2-6 || 시장개혁 주요 내용

시장경쟁 질서의 확립	• 경쟁제한적 규제 개혁, 도산절차 개선 • 시장질서를 저해하는 담합행위의 엄정 처리 • 시장감시 · 견제 기능의 활성화, 소비자 권익보호 제도화
기업 지배구조의 선진화	• 소유구조 개선 및 투명화(기업집단 지배구조 정보공개) • 내 · 외부 견제시스템 개선 • 출자총액제한제도의 합리적 개선 • 선진국형 지주회사 체제 유도
금융산업의 정비	• 시장인프라 개선(통합금융법 제정 등), 감독체제 정비 • 산업자본의 금융자본 지배 차단 • 정부소유 금융기관 민영화, 부실금융회사 정리

산업자본의 금융지배 차단, 민영화, 구조조정 등 금융산업 정비

이와 함께 시장인프라의 개선, 산업자본의 금융자본 지배 차단, 정부소유 금융기관의 민영화와 부실 금융회사의 신속 처리 등 금융산업을 정비해 나갈 것이다.

■시장경쟁질서의 확립

경쟁제한적 제도 철폐 등 자유롭고 공정한 경쟁환경 조성에 주력

시장경쟁질서를 확립하기 위한 정부의 주된 역할은 모든 기업이 동등하고 공정한 경쟁의 場(level playing field)에서 경제활동을 영위할 수 있도록 보장하는 것이다. 이를 위해 기업 간의 담합을 막고, 독점적 사업자의 배타적인 행위를 방지하며, 기업 간의 자유로운 경쟁을 저해하는 경쟁제한적 제도를 철폐할 것이다. 이와 함께 '통합도산법'의 제정 등, 부실기업의 신속한 퇴출과 도산기업의 인수 · 합병을 촉진하도록 현행 도산제도를 개선함으로써 선진적 시장질서를 만들어 나갈 것이다.

사송(私訴) 활성화를 유도

경쟁법 집행과 관련한 사송(私訴)의 활성화도 시장경쟁질서 확립을 위한 주요 추진과제이다. 사송(私訴)의 활성화는 위법행위에 대한 감시 · 억제효과를 제고할 것이며 공정거래위원회의 단독 법집행에 따른 과중한 사건처리부담을 경감시킴으로써

* 부록의 용어해설 참조

효과적 법집행이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

강력한 소비자정책기능 강화를 추진

소비자정책기능의 강화는 경쟁질서 확립을 위한 과제 중 지금까지 우리나라에서 가장 작은 비중을 차지해 왔던 분야이다. 소비자들로부터의 경쟁압력 제고는 소비자가 합리적 선택을 할 수 있는 환경을 조성하는 데서 비롯되며 이는 궁극적으로 기업 간 경쟁을 촉진하는 역할을 수행하게 될 것이다. 이러한 의미에서 강력한 소비자정책기능의 강화를 추진할 계획이다. 이를 위하여 사업자들의 기만 · 오도적 행위를 적극적으로 처벌 · 억제할 수 있는 정책체제와 집행수단을 정비할 것이며 소비자 피해정보를 다수 소비자들이 신속히 공유할 수 있는 네트워크를 구축하여 동일한 피해의 재발을 방지하도록 노력할 것이다.

■기업지배구조의 선진화

기업지배구조의 선진화를 위해 기업 외부견제시스템을 강화

최근 대기업의 회계부정사건, 비자금 조성과 불법정치자금 제공 등 일련의 사태는 우리나라의 기업지배구조가 아직도 취약하다는 것을 보여주고 있다. 이를 개선하기 위한 중장기적 기본방향은 기업에 대한 외부견제시스템이 제대로 작동하도록 하는 인프라를 구축하는 데 맞추어질 것이다. 외환위기 이후 자본시장이 아직 성숙하지 못한 관계로 외부투자자들에 의한 기업지배구조 개선요구가 존재하기 힘든 상황이었으므로 기업지배구조 개선을 위해 특정 내부견제장치를 법령으로 강제하는 방법을 많이 사용하여 왔으나, 이는 불가피하게 많은 부작용을 수반하였다. 이에 따라 외부견제시스템에 의한 기업지배구조 개선이 중요한 대안으로 부각되고 있는 상황이다. 참여정부는 외부견제장치들이 제대로 작동할 수 있도록 외부투자자들이 기업을 견제할 수 있는 수단을 제공하기 위한 입법을 추진할 계획이다.

■금융산업의 경쟁력 강화

금융산업의 취약성을 해소하기 위해 부실금융회사 정리, 민영화 추진

향후 금융부문의 개혁은 금융시스템의 안정성을 우선적으로 확보한 뒤 이를 바탕으로 선진금융에 진입하기 위한 경쟁력과 하부구조의 구축 및 국제화 추진 등이 중심이 될 것이다. 금융산업 자체의 취약성을 해소하기 위한 개혁과제는 금융구조조정의 완결을 위한 과제라고 할 수 있으며, 이들의 성공적인 마무리 없이 금융부문의 발전을 통한 금융선진화는 기대하기가 곤란하다. 특히 비은행권 부실금융기관의 조속한 정리 및 정부소유 금융기관의 민영화 등 구조조정의 현안을 신속히 처리할 계획이다.

금융의 국제화와 통합금융법 제정 등 시장인프라 개선

또한 금융의 국제화는 생산, 교역 및 금융행위가 국가 간의 장벽을 넘어서 글로벌 네트워크를 통해 형성되는 추세와 향후 동북아지역의 통합적 구도를 감안할 때 필수불가결한 과제이다. 금융부문 선진화를 위한 인프라 구축을 위해 통합금융법을 제정하고 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 차단하며, 시장친화적 금융감독을 위한 제도 개선 노력을 지속할 것이다.

5. 7대 전략과제(V): 국가균형발전

새로운 분권분산형 발전모델을 도입하여 지방과 수도권의 '균형발전' 도모

과거의 중앙집권적 산업화는 단기간 내에 높은 경제성장을 가능하게 하였지만 지방의 자치능력 약화, 지역불균형 심화, 국민통합 저해 등의 많은 부작용을 낳았다. 참여정부는 새로운 분권분산형 발전모형에 기초하여 지방과 수도권이 함께 발전하는 '균형발전 시대'를 열고자 한다. 지방분권, 지역혁신체제 구축 및 지역특화산업 육성, 신행정수도 건설 및 수도권의 신성장 관리, 신농정 추진 등이 '균형발전'을 실현하기 위한 주요 과제이다.

권한이양, 재정분권, 지역혁신체제 구축, 지역특화산업 육성 등을 세부전략으로 추진

지방분권을 위한 세부 전략으로 교육 및 치안 등 중앙권한의 획기적 지방 이양, 지방재정 운영의 자율성 및 책임성 강화를 목표로 한 재정분권 등을 추진할 것이다. 또한 지역혁신체제를 구축하고 지역특화산업을 육성해 나갈 것이다. 즉, 호남은 문화 · 광(光)산업을, 영남은 자동차 · 조선 · 나노 산업을, 강원은 관광 · 바이오 · 애니메이션 산업을 각각 지역특화산업으로 발전시킬 것이다.

그림 2-7 || 국가균형발전 방안

지역혁신체제 구축 지역특화산업 육성	• 지방대학 육성, R&D 지방지원 확대 및 新산학협력체제 정착 • 지역실정에 맞게 특성화된 사업 추진 및 이를 위한 규제 개혁
지방분권	• 교육과 치안 등 중앙권한의 획기적 지방 이양 • 국세와 지방세 세원조정과 과세자주권 확대 등을 통한 재정분권 • 자치입법권 확대와 지방의정 활성화 등을 통한 지방정부 자치역량 강화
신행정수도 건설 · 수도권 신성장 관리	• 수도권의 과밀해소와 국토의 균형발전을 위해 충청권에 신행정수도 건설 • 수도권은 '신성장 관리계획'의 추진을 통해 동북아 경제중심으로 도약
새로운 농업 · 농촌 대책	• 전문농업경영체 육성, 생산 · 유통과정의 효율성 제고를 통한 농업구조 개편 • 직불제, 농작물 재해 보조 확대 등을 통해 농가소득증대 및 경영안정 도모 • 농어촌복지특별법 추진으로 생활여건 및 복지향상

신행정수도 건설, 수도권 신성장 관리계획을 추진

신행정수도 건설을 통해 충청권을 정치 · 행정 · R&D의 거점으로, 수도권은 신성장 관리계획 추진을 통해 동북아 경제중심으로 육성할 것이다.

새로운 농업 · 농촌대책도 추진

한편 전문 농업경영체를 육성하고 생산과 유통과정의 효율성 제고를 통해 농업구조를 개편할 것이다. 직불제*, 농작물 재해보험* 확대 등을 통한 농가소득 증대 및 경영안정을 도모할 것이다. 또한 농어촌보건복지법에 따른 정책 추진과 농촌형 기초생활보장제도를 도입함으로써 농촌의 복지를 증대해 나갈 것이다.

■ 혁신을 통한 국가균형발전

참여정부의 국가균형발전모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제를 동시에 해결

우리나라의 압축적인 산업화의 성공은 중앙집권체제하의 불균형발전전략에 힘입은 바 크다. 그러나 이러한 전략은 지역불균형의 심화, 지방의 자치능력 약화, 국민통합의 저해 등 수많은 문제들을 양산하였으며 이러한 문제들은 현재 국가 경쟁력 및 국가발전의 심각한 걸림돌이 되고 있다. 참여정부의 국가균형발전모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 지향한다. 국가균형발전을 위한 제도적 기반인 「국가균형발전 특별법」이 2003년 12월 국회를 통과하였으며 이를 재정적으로 뒷받침하기 위한 특별회계가 신설될 것이다. 이와 함께, 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계의 구축, 지방대학의 육성과 R&D의 지방지원 확대, 신산학협력을 통한 선순환 시스템의 구축, 지역특화발전특구의 추진 등 세부 정책이 강력히 추진될 것이다.

■분권형 선진국가 건설

참여정부의 지방분권정책은 과거와 달리 중앙정부 개혁과 지방분권을 병행 추진

21세기는 지식정보사회로서 산업사회의 산물인 중앙집권적인 권력구조에서 벗어날 것을 요구하고 있다. 중앙정부가 지식과 정보를 독점하고 일사분란하게 이끌어 가는 중앙집권적인 권력구조로는 변화된 시대에 적응하는 것이 어렵게 되었다. 지식정보사회는 모든 구성원이 정보를 공유하고 자율과 다양성에 기반을 둔 분권형 사회를 요구하고 있다. 이러한 인식의 바탕 위에 참여정부는 「지방분권 추진 로드맵」을 발표하였다. 참여정부의 지방분권정책은 지난 정부들과는 달리 중앙정부의 개혁과 지방분권*을 함께 묶어 추진하고 있다는 점에서 차별성을 지닌다. 즉, 먼저 지방분권을 통하여 중앙정부의 기능을 털어 내거나 지방정부로 이양하여 중앙정부의 과부하를 해소하고 남은 기능을 효율적으로 수행하기 위해 중앙정부를 개혁한다는 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

이를 위해 획기적인 재정분권과 지방정부의 자치역량을 강화

이를 위해서는 획기적인 재정분권이 수반되어야 한다. 즉, 지방재정력의 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도의 개선, 지방재정의 자율성 · 투명성 · 건전성 강화 등의 정책을 추진할 것이다. 또한 지방정부의 자치행정역량을 강화하기 위하여 지방자치권을 강화하고 지방의정 활성화 및 선거제도를 개선할 방침이다. 지방정부가 보다 많은 자치권을 부여받는 만큼 그 책임성을 강화하는 것도 중요한 정책과제이다. 이를 위해 지방정부에 대한 민주적 통제체제를 확립하고 평가제도를 개선할 것이다. 또한 지방분권으로 야기될 수 있는 중앙-지방 간 및 지방정부 간 불협화음을 제거하기 위해, 중앙-지방정부 간 및 지방정부 간 협력체제를 강화하는 한편, 정부 간 분쟁조정기능을 강화할 것이다.

■신행정수도 건설

'21세기 대한민국을 상징하는 미래지향적 도시'로서 신행정수도 건설을 추진

참여정부는 '상생(相生)과 도약(跳躍)'의 이념을 바탕으로 국민통합, 국가균형발전, 그리고 21세기 동북아 경제중심을 포괄하는 '21세기 대한민국을 상징하는 미래지향적 도시'로서 신행정수도의 건설을 추진하고 있다. 참여정부의 출범과 동시에 「신행정수도건설특별조치법」을 준비하여 지난 12월 국회를 통과하였으며 2011년까지의 건설단계를 거쳐 2012년부터 본격적인 이전을 추진할 계획이다. 총 2,300만평에 달하는 신행정수도에 약 50만명의 수도권 인구를 이전시킴으로써, 현 수도권의 성장잠재력을 극대화함과 동시에 국토공간의 양극화 현상을 획기적으로 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

■농업개혁과 농촌발전

농업부문의 획기적 개혁과 농촌발전을 추진

점차 확대되어 가는 도 · 농 간 소득격차 및 농가부채, 농산물 시장개방에 따른 농업부문의 피해 증가는 과거 우리 농정에 대한 반성과 함께 참여정부로 하여금 농업부문에 대한 획기적 개혁을 추진토록 요구하고 있다. 이를 위해 참여정부는 농업 구조개편의 추진을 모색하고 있다. 쌀농업 중심의 소농구조에서 규모화된 전문 농업경영체제로의 전환, 농업생산 및 유통과정의 계열화와 협동화, 친환경적 농업구조로의 전환 등이 그 내용이다. 농가소득과 경영안정을 위하여 「목표소득지지제도*」를 도입하고 농업인의 복지증진과 지역개발을 위한 「농촌형 기초생활보장제」의 도입도 추진할 계획이다.

* 부록의 용어해설 참조

6. 7대 전략과제(Ⅵ): 민생안정 · 복지확충

최저 문화생활을 보장하고, 건전한 경제활동 의욕을 고취

참여정부는 사회 전 구성원에 대한 최저 문화생활을 보장하고 건전한 경제활동 의욕을 고취하여 민생 안정을 꾀하고자 한다. 이를 위해 참여복지와 형평성 구현, 주거안정, 사교육비 경감, 고령사회를 대비한 종합대책, 지속가능 발전을 위한 환경관리 등을 핵심 과제로 선정하였다. 먼저 기초생활 수급자 선정기준 완화, 차상위계층 복지급여 확대, 사회취약계층의 적극적 빈곤탈출 지원 강화 등을 통해 사회안전망을 강화할 것이며, 보육문제 등을 지원하여 여성의 사회참여 확대를 유도하고, 여성대표성을 제고할 것이다. 주거환경 안정화의 경우 임기중 250만호 이상의 주택공급, 김포, 파주, 판교 등의 신도시 건설 추진, 부동산 과표 현실화, 종합부동산세법 개정, 보유세 강화 등을 주요 전략과제로 선정하여 이에 노력을 집중할 것이다. 방송 및 인터넷을 통한 가정학습 지원체계 확대, 학부모의 합리적 선택을 위한 '교육 및 노동시장 정보' 개발 · 공급 등의 세부 전략을 통해 사교육비 경감에 주력할 것이다. 급속도로 진행되고 있는 고령화에 대비한 종합적인 대책을 마련하고 추진해 갈 것이다. 고령층의 고용기회를 확보하고 출산보육에 대한 지원을 강화하기 위한 조치를 시행하는 동시에 연금 및 의료제도를 개혁하여 고령층은 물론 국민 모두의 삶의 질을 높여 나갈 것이다. 한편 환경관리에도 힘쓸 것이다. 국토환경보전계획을 수립 · 시행할 것이며, 황사 문제 등 동북아현안 해결에 선도적인 역할을 할 것이다.

그림 2-8 || 민생안정 · 복지확충 실현방안

형평성 구현 참여복지	• 각종 사회복지의 사각지대 해소 • 주민참여를 통해 수요자 중심의 복지행정 구현 • 사회취약계층에 대한 적극적 빈곤탈출 지원 • 기초생활 수급자 선정기준 완화 및 차상위계층 복지급여 확대 • 근로소득공제 확대, 전달체계 확충 등 탈빈곤 대책 마련 • 여성대표성 제고, 보육문제 해결로 여성의 사회참여 확대
주거 안정	• 주택시장 안정 종합대책 확정 실시 • 250만호 이상의 주택공급 및 신도시 건설(김포 · 파주 · 판교 등) 임기중 추진 • 부동산 과표 현실화, 종합부동산세법 개정, 보유세 강화 등
사교육비 경감	• 교육방송과 인터넷 등을 통한 가정학습 지원체계 구축 • 초등학교 저학년 방과후 · 방학중 복습교육 실시, 유치원 종일반 확대 • 학부모의 합리적 선택을 위한 '교육 및 노동시장 정보 개발 · 공급
고령사회 대비 종합대책 마련	• 연금 및 의료제도 개혁 • 고령층의 고용기회 확대 • 출산 · 보육에 대한 지원 강화
지속가능 발전을 위한 환경관리	• 선계획 · 후개발 원칙에 입각한 국토환경보전계획의 수립 · 시행 • 한 · 중 · 일 협력을 통해 황사, 산성비 등 동북아 환경현안 해결의 선도 역할

■참여복지*와 형평성 구현

참여복지와 삶의 질 향상을 국정과제로 제시하고 복지확충 및 분배구조 개선 추진

참여정부는 '더불어 사는 균형발전사회'를 국정목표로, '참여복지와 삶의 질 향상'을 국정과제로 제시하고, 복지 확충 및 분배구조의 개선에 대한 강한 추진의지를 표명하였다. 참여복지 실현을 위한 전략적 목표들은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 첫째, 각종 사회복지의 사각지대 해소를 통하여 보편적 복지를 실현, 둘째 복지서비스의 정책결정과 전달과정에의 주민참여를 통하여 수요자 중심의 복지행정을 구현, 셋째 사회취약계층에 대한 적극적인 빈곤탈출 지원을 통한 계층통합의 구현이다. 이러한 정책적 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 중점과제들을 추진할 것이다. 우선, 고령사회 종합대책 마련, 기초생활보장의 확대 및 복지 인프라 확충 등을 통해 전 국민 참여복지를 실현하고, 공공보건 · 의료의 확충, 건강증진 및 질병관리 강화, 의료보장성 확대 등을 통한 국민의 평생건강체계를 실현할 것이다.

차별시정의 기본방향은 취약계층의 사회적 배제 해소와 기회균등의 원칙 확립

차별시정의 기본방향은 취약계층의 사회적 배제를 해소할 수 있는 지원정책을 추진하고, 장기적으로 사회 각 분야에서 기회균등의 원칙을 확립할 수 있는 제도 개선방안을 마련하는 것이다. 이를 위해 참여정부는 출범과 함께 국정과제로서 성, 학벌, 장애인, 비정규직, 외국인노동자에 대한 차별을 우리 사회의 대표적 5대 차별로 선정하고, 이를 해소하기 위한 정책추진에 힘쓰고 있다. 향후 차별시정시스템 구축과 기회균등원칙의 확립을 추진하기 위해 차별금지법 제정 등 제도적인 규제방안을 마련하고 차별시정기구를 확충해갈 것이다. 특히 양성평등에 있어서는 또한 보육료 국가지원 확대 및 방과 후 보육확대 개편 등으로 여성의 사회참여기반을 조성할 것이다.

■주거안정

주택시장 안정기조 유지 속에 실수요자 지원수단을 제고

향후 참여정부의 주택정책은 국민의 주거복지증진에 실질적으로 기여하기 위해 주택시장의 안정기조를 유지하면서, 각 소득계층에 적절한, 실수요자 중심의 지원수단을 제고하는 데에 초점을 맞출 것이다. 또한 지방분권시대를 맞아 지자체의 주택정책역량을 강화하고, 정부의 주택정책을 국민이 신뢰할 수 있도록 정립해 나갈 것이다. 정부는 향후 10년간 장기공공임대주택 150만호를 공급하여 서민 및 중산층 주거안정을 도모해 나가는 한편, '최저주거기준' 제도를 도입하여 주거복지를 증진

* 부록의 용어해설 참조

할 것이다. 또한 재고주택의 효율적 관리를 통한 수명연장을 도모하고 공동주택 및 단독주택의 리모델링을 활성화하는 등 주택재고관리에 힘써 나갈 것이다. 아울러 중소규모의 택지개발과 대규모신도시 조성 등 지속적인 택지개발로 주택공급여력을 확보해 나갈 것이다.

공교육 내실화와 함께, 사이버교육 및 e-Learning 활성화, 방과 후 학습 보강을 통해 사교육비 부담 경감

■사교육비 경감

최근 우리 교육에서 사교육 의존이 심화되어, 초 · 중 · 고교 학생은 물론 대학생들까지도 학교교육보다는 학원 교육에 크게 의존하고 있다. 참여정부는 이와 같은 사교육비 문제의 심각성을 중시하고, 사교육비 경감 대책을 정부의 역점과제의 하나로 강력하게 추진할 것이다. 이러한 기본방향 아래 2004년 2월 사교육비 부담을 완화하고, 과외의 폐해로부터 학생들을 보호하기 위한 「사교육비 경감 대책」을 발표했다. 학교혁신을 통한 학교교육의 내실화, 경쟁력 강화는 사교육비를 줄이기 위한 근본적인 대책의 하나이다. 그러나 공교육을 내실화하는 데 시간이 걸리므로 우선, EBS와 에듀넷 등 e-Learning을 통한 사이버 학습지원체제 구축과 방과 후 수준별 보충학습 실시 등을 통하여 학교 밖에 현존하는 사교육 욕구를 공교육 체제 안으로 흡수해 나갈 예정이다. 이와 함께 교육 · 노동시장에 관한 정보인프라를 대폭 강화함으로써 학부모와 학생의 합리적 교육선택을 지원할 것이며, 과열 경쟁의 근원인 학벌 · 학력주의 극복을 위한 사회제도 개선과 의식 개혁노력도 병행해 나갈 것이다.

기존 연금 · 의료제도 개선 및 복지서비스 효율화로 고령화에 적극 대비

■고령화 시대에의 대비

세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 급속한 고령화 현상으로 복지서비스의 양적 확대와 함께 질적 개선을 동시에 추구하는 복지서비스체제의 효율화가 시급히 요구된다. 참여정부는 향후 고령화 사회에 대비하기 위해서 기존의 연금 및 의료제도를 개혁하여 복지지출규모를 적정선으로 유지하는 한편, 고령층의 고용기회를 확대하고 평생교육 · 평생훈련 제도가 정착될 수 있도록 정책적 지원을 할 것이다. 또한 우리나라 고령화의 직접적 원인이 출산 감소에 있다는 점을 고려하여 출산 · 보육에 대한 지원을 강화하는 등 출산안정대책을 추진할 것이다.

공적연금의 '적정급여-적정부담' 구조 전환, 사적연금 활성화, 연금 사각지대 해소 등 연금개혁을 추진

■연금개혁

우리나라의 공적연금제도는 빠른 인구고령화와 제도 내의 구조적 불균형으로 인해 추후 심각한 재정위기에 직면할 가능성이 크며, 후세대에게 지나친 부담을 전가하게 될 우려가 있다. 이를 시정하기 위해서는 현행 공적연금의 '고급여-저부담' 구조를 사회적으로 '적정급여-적정부담' 구조로 전환해야 하며, 이를 위해 참여정부는 국민연금의 급여수준을 인하하고 보험료율을 점진적으로 인상하는 개혁을 추진 중에 있다. 또한 사적연금을 활성화하여 선진형의 다층적 노후소득보장체계를 구축하고 각종 공적연금제도 간 연계체계를 조속히 구축할 것이다. 연금 사각지대 해소 및 가입범위 확대를 위해서도 행정적 노력을 계속 강화해 나가는 한편 국민연금기금의 투명성 · 전문성 · 책임성을 제고하기 위해 「기금운용위원회」의 상설화 및 「연금정책협의회」의 설치 등을 추진할 것이다. 또한 기금투자대상을 다변화하고 민간위탁운용을 활성화하여 기금운용의 수익성 · 안전성을 제고해 나갈 것이다.

공공부문 의료서비스 개선, 민간의료 경쟁력 제고 등 의료개혁을 추진

■의료개혁

우리나라 보건의료체계는 취약한 공공부문, 건강보험제도의 낮은 보장성, 민간의료서비스의 낮은 경쟁력, 건강보험 재정의 불안정성, 의료자원의 집중 등의 문제점을 안고 있다. 문제 해결을 위해서는 공공부문의 의료서비스를 개선하여 사회적 안전망의 포괄 범위를 넓히고 의료자원의 지역적 · 계층적 편중문제를 완화하는 동시에, 건강보험 재정을 건실화하는 것이 필요하다. 또한 의료시장개방에 대비하여 민간의료부문의 경쟁력을 제고하기 위한 방책을 마련해야 한다. 이를 위해 공공부문 의료체계를 보완하는 한편으로 관리기능을 강화하여 효율화를 추진할 것이며, 의료급여수급대상을 차상위계층까지 확대할 것이다. 이와 함께 DRG, 총액예산제* 등 비용통제책을 확대하고, 고액중증질환에 대한 본인부담을 경감시켜 건강보험의 보장성을 증대하는 한편, 건강보험의 형평성을 제고하기 위한 부담능력 측정노력과 사각지대 해소 역시 지속적으로 추진할 것이다.

보육서비스의 다양화 및 질적 개선을 추진하고 수요자 중심의 보육정책 시행

■보육서비스 활성화

참여정부는 가정의 자녀양육지원 및 여성인력지원의 활용을 위해 보육정책 활성화 방안을 강력히 추진해 나갈 것이다. 이를 위해 보육서비스의 다양화 및 질적 개선을 추진할 것이며, 수요자 중심의 보육정책을 시행해 나갈 것이다. 공공 및 민간보육시설을 지속적으로 확충해 나갈 것이며, 영유아에 대한 보육료 지원을 증가시키는 한편, 보육교사의 전문성 강화, 표준보육프로그램 및 운영지침의 개발, 특수보육의 활성화 등을 통해 보육서비스의 질적 내실화를 도모해 나갈 것이다. 또한 보육시설에 대한 관리감독시스템의 구축 및 보육정보센터의 기능 제고를 통해 효율성을 제고하고, 자녀양육과 관련한 가정 · 직장 · 지역사회의 균형 있는 참여를 촉진해 나갈 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

■지속가능 발전을 위한 환경관리

'지속가능한 참여형 녹색국가 건설'을 목표로 사전예방적 환경관리, 개발과 보전의 조화, 환경과 경제의 상생, 국제 파트너십 강화 추진

환경개선과 효율적 환경관리는 삶의 질 향상뿐 아니라 지속적인 경제성장을 위해서도 필수적이다. 1990년대 말 이후 과거의 규제 위주 환경정책에 지속가능 발전의 개념을 접목하여 다양한 환경정책을 추진한 결과 다양한 가시적 성과를 얻었으나, 극히 제한적인 환경용량을 보전해야 하고, 환경보전에 대한 국제적 압력이 거세지는 등 시급한 문제가 산적해 있는 현실이다. 이러한 대내외적 여건변화에 능동적으로 대처하고 국가경제의 지속가능성을 제고하기 위하여 참여정부는 '지속가능한 참여형 녹색국가 건설'을 환경정책의 기본목표로, 사전예방적 환경관리 강화, 개발과 보전의 조화 도모, 환경과 경제의 상생 추진, 민 · 관 및 국제 파트너십 증진의 4대 추진전략을 설정한 바 있으며, 향후 이를 추진하기 위해 지속적인 노력을 기울일 것이다.

7. 7대 전략과제(Ⅶ): 행정서비스 혁신

행정혁신을 통해 정책지원 효과를 극대화하여 민간의 혁신 노력을 촉발

참여정부는 공정한 경쟁과 혁신잠재력의 발현을 저해하는 정치 · 사회적 장애요인을 해소하고자 하는 노력으로서 수평 · 개방 · 자율의 리더십 정착, 정경유착 타파 및 부정부패 근절, 사회갈등 관리체계 구축, 권력과 언론 간 건강한 긴장관계 정립 등을 적극 추진할 것이다. 이 같은 정치 · 사회개혁과 함께 행정혁신을 통해 정책지원 효과를 극대화하고 정부서비스의 질을 획기적으로 높여나갈 것이다. 행정혁신을 위해서는 재정 및 세제개혁, 인사개혁, 전자정부 구축 등을 적극 추진할 것이다. 또한 갈등해소 · 정책조정 · 위기경보시스템 구축을 통해 정책수행 과정상의 문제를 최소화할 것이다.

그림 2-9 || 행정서비스 혁신의 주요 내용

행정서비스 혁신

- 재정 및 세제개혁 : 분권 · 자율 · 책임 · 형평의 원리하에 5대 과제* 추진
- 인사개혁 : 공정성, 전문성에 기초한 참여형 인사시스템 정착, 다면평가제 확대, 임용제도 개방 · 다양화, 공직자 경력개발체제 구축
- 행정개혁 및 전자정부 : 對국민 서비스 개선 및 IT의 전략적 활용
- 갈등해소 · 정책조정 · 위기경보시스템 구축 등으로 정책수행 과정상의 문제 최소화

* 재정분권, 세제 및 세정 합리화, 공공지출 효율성 제고, 재정투명성 확보, 재정건전성 견지

■정부혁신

효율적이고 투명한 행정, 봉사하고 함께하는 행정 구현

참여정부가 추진해 온 정부혁신은 크게 행정개혁, 인사개혁 및 전자정부 구축의 세 가지 분야로 요약되며, 선진국 수준의 행정서비스와 국정운영 참여에 관한 국민의 높은 요구에 부응하는 것이 목표이다. 정부는 이미 탄력적인 행정시스템의 구축을 통한 효율적인 행정, 고품질 행정서비스 제공을 통한 봉사하는 행정, 공개행정의 확산을 통한 투명한 행정, 국민참여 확대를 통한 함께하는 행정, 그리고 국민신뢰 회복을 통한 깨끗한 행정의 구현을 제시하고 이를 추진해 왔는바, 이러한 행정개혁 작업을 차질 없이 완수할 계획이다.

공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템 구축

정부의 인력은 국가발전을 위한 가장 중요한 인적자본으로 인식되고 있으며, 각국에서는 정부 인력의 효율적 개발과 활용을 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 참여정부는 이러한 인식하에 인사개혁의 비전으로서 공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템의 구축을 제시하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 인사개혁의 방향으로, 첫째 자율과 책임에 기초한 인사시스템의 구축, 둘째 투명하고 공정한 인사운영시스템의 확립, 셋째 공무원과 함께하는 인사관리의 구축, 넷째 전문성과 역량을 강화하는 인사제도의 구축 등 네가지 목표를 설정하였으며, 이들 목표를 달성하기 위해 계속 진력해 나갈 것이다.

정보화 사회에 부응한 효율적 전자정부 구현

마지막으로 정보화 사회로의 이행에 발맞추어 효율적인 전자정부의 구현을 위하여 노력할 것이다. 전자적 업무처리의 정착과 행정정보 공동이용 확대 등을 통해 일하는 방식을 혁신할 뿐 아니라, 對국민 서비스 및 對기업 서비스를 고도화하는 혁신을 추진할 것이다. 이와 더불어 정보자원관리의 혁신 차원에서 정보자원의 통합 · 표준화 및 정보보호체계의 강화도 추진할 것이다.

■재정 및 세제개혁

조세체계의 획기적 개편 등 세제 · 세정의 합리화를 추진하고, 공공지출의 효율성을 높이기 위해 성과관리제, 예산 사전배분제 도입을 추진

과거 통제적 · 집권적 · 폐쇄적이라고 평가되던 재정 · 세제 운영시스템은 참여정부의 출범과 더불어 시작된 참여 · 분권시대에 걸맞게 획기적으로 개혁될 필요가 있다. 참여정부는 국가경쟁력 제고, 사회통합의 완성에 이바지하고 재정수요에 부응하는 재정력의 확충을 목표로 세제 및 세정의 합리화를 추진할 계획이다. 이는 조세체계의 획기적인 개편, 조세의 수평적 · 수직적 형평성을 제고하는 등의 정책을 포함한다. 또한 공공지출의 효율성을 제고하기 위하여 한국형 성과관리제도를 시행하는 한편 예산 사전배분(top-down) 방식*을 단계적으로 도입하여 부처의 예산재량

* 부록의 용어해설 참조

권을 확대할 계획이다. 재정전반의 투명성 확보도 중요 과제 중의 하나이다. 이를 위해 발생주의 회계방식을 도입하고 특별회계와 기금을 정비할 계획이다. 국민과 수요자 중심의 재정운영을 위한 재정정보 공개 확대 및 시민감시제도의 도입, 국가재정의 건전성 견지를 위한 국가재정운용계획 수립과 사회보험재정 안정화 등도 향후 참여정부가 추진할 주요 정책과제들이다.

소득종류 간 · 계층 간 조세형평성을 제고하고 보유과세 현실화와 종합부동산세를 추진하여 소득불평등 완화

■조세형평성 제고를 위한 세제개편

소득종류 간 · 계층 간 조세형평성을 높이는 것은 사회통합을 위해 매우 긴요한 과제이다. 우선 세원의 투명성 제고는 자영업자와 근로소득자 간에 세부담을 공정하게 하며 조세정의를 실현하는 데 기여한다. 이러한 취지에서 참여정부는 자영업자의 소득파악률을 제고하기 위하여 신용카드 및 직불카드 사용을 촉진, 현금 사용을 억제할 것이며, 세정측면에서 고소득 자영업자에 대한 세무관리 강화, 세제의 측면에서 부가가치세 간이과세제도의 정비, 부가가치세 면세적용범위 축소를 통한 자영자 과표현실화* 등의 과제를 추진할 것이다. 또한 보유과세 현실화와 종합부동산세 등을 추진하여 소득불평등을 완화할 것이며, 상속 · 증여세의 완전포괄주의 추진으로 변칙적인 상속 · 증여에 대처할 것이다. 이와 함께 근로소득공제와 농어촌특별세 적용 연장 등 저임금 근로자 · 농어민에 대한 세제지원도 강화해 나갈 것이다.

정보통신 인프라를 바탕으로 '지식정보사회의 전면화' 추진

■성숙된 정보화 사회의 구현

IT산업은 지난 10여년간 한국의 경제성장에 크게 공헌하였으며, 앞으로는 그간의 기술축적 및 인프라 구축 경험을 바탕으로 정보잠재력(digital potential) 활성화에 노력해야 한다. 이에 참여정부는 풍부한 정보통신 인프라를 바탕으로 사회 전 분야의 투명성과 효율성이 향상될 수 있도록 '지식정보사회의 전면화'를 추진하여 IT 강국 건설에 총력을 기울이고자 한다. 이를 위하여 ① 정보활용 측면에서의 계층간 격차를 해소하여 지식정보사회의 균형발전을 도모하고, ② 정보의 안정성과 사회적 신뢰도를 제고하여 정보기술의 기여도를 극대화하며, ③ 궁극적으로는 IT산업의 경쟁력을 지속적으로 높임으로써 IT산업의 성장동력을 확보하는 방향으로 정책을 수립할 것이다.

*부록의 용어해설 참조

비전 실현을 위한 잠재력 3

7대 전략과제는 '역동과 기회의 한국'을 건설하기 위해 반드시 실천해야 할 과제들이다. 그러나 전략수립만으로 모든 것이 해결되지는 않는다. 문제는 이를 실행할 능력이 있느냐는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 우리는 비전 실현을 위한 충분한 잠재력을 보유하고 있다.

■우수한 인적자원

2001년 현재 25~34세 인구 중 대졸이상 인구비중이 40%(세계 3위)로 소득수준을 앞서는 높은 교육성취도 및 세계적인 학습능력을 보유하고 있다. 또한 잠재적 성장원천인 고급 여성인력의 추가적인 활용 가능성이 상당히 크다.

세계적인 학습능력 · 교육성취도 보유

■세계 최고 수준의 IT인프라

인터넷 접속 용이성 세계 3위, 인터넷 사용자 비율 세계 2위, 초고속인터넷 보급률 세계 1위, 이동통신서비스 보급률 약 70% 등 우리의 IT인프라 및 정보통신기술력은 세계적인 수준에 이르고 있다.

IT인프라 및 정보통신기술력은 세계적 수준

■첨단산업 기반 및 선도기업 보유

고위 및 중위 제조업 비중은 OECD 국가 중 아일랜드에 이어 2위로 미래형 산업구조를 보유하고 있다. 아울러 반도체, LCD, 자동차, 조선, 철강 등의 산업분야에서 국내 혁신활동의 구심점이 될 수 있는 세계적 수준의 선도기업을 다수 보유하고 있다.

혁신 구심점이 되는 선도기업 다수 보유

■지역적 이념

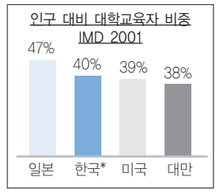
한국, 중국, 일본 및 대만을 중심으로 하는 동북아 지역은 세계 GDP의 약 20%를 차지하는 거대 경제권이며, 향후에도 이러한 위상은 유지될 것으로 전망된다. 우리나라는 동북아 역내의 모든 국가에 대한 시장접근성면에서 유리한 입장이며, 특히 중국시장 진출을 위한 시험장이나 거점으로서 입지적 강점을 보유하고 있다.

동북아 역내 시장접근성 등 입지적 강점

그림 2-10 || 비전 실현을 위한 우리의 역량 (1)

우수한 인적자원

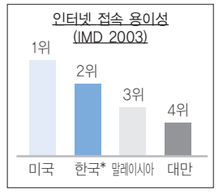
- 소득수준을 앞서는 높은 교육성취도 및 세계적인 학습능력
  - 25~34세 인구 중 대졸이상 인구비중이 40%로 세계 3위(2001년)
- 고급 여성인력의 추가 활용 가능성(잠재적 성장원천)



* 인구 2천만 이상 국가 30개국 중 3위

세계 최고 수준의 IT인프라

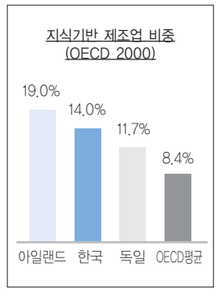
- 단기간에 세계 최고 수준의 IT인프라 구축
  - 인터넷 접속 용이성 : 세계 3위
  - 인터넷 사용자 비율 : 세계 2위
  - 초고속인터넷 보급률 : 세계 1위
  - 이동통신서비스 보급률 : 약 70%



* 인구 2천만 이상 국가 30개국 중

첨단산업 기반 및 선도기업 보유

- 고위 및 중고위 기술 제조업 비중은 OECD 국가 중 2위
- 특히, 디지털 가전, 통신기기, 디스플레이, 반도체 등 IT산업의 약진
- 세계적 수준의 선도기업 보유
  - 반도체(메모리) : 삼성 1위, 하이닉스 3위
  - LCD : LG 1위, 삼성 2위
  - 자동차 : 현대 9위
  - 조 선 : 현대 1위, 삼성 2위, 대우 3위
  - 철강 : POSCO 4위



* 제조업 고위기술+중고위기술

■변화의 용이성

선진국에 비해 제도 및 시스템 변화의 용이성 보유

또한 선진국에 비해 제도 및 시스템의 고착 정도가 약하고 전향적 변화를 위한 개혁 및 정책실험이 가능한 변화의 용이성을 보유하고 있다.

■국민단합역량

국가적 위기시 국민단합

우리 국민은 국가적 위기 때마다 상호 협력하여 난관을 돌파해 온 경험을 보유하고 있다. 외환위기 극복과정에서 이러한 역량은 금모으기 운동 등으로 입증된 바 있다. 월드컵에서의 단합된 국민의 힘에서 볼 수 있듯이 공동의 대의와 관심사를 위한 자발적인 참여 성향을 보유하고 있는 것도 우리의 장점이라 할 수 있다.

그림 2-11 || 비전 실현을 위한 우리의 역량

지역적 이점

- 세계 3대 경제권의 하나인 동북아의 중심에 위치
  - 동북아 4국은 세계 GDP의 약 20% 차지. 앞으로도 높은 비중 유지 예상
- 특히 중국시장 진출거점으로서 이점 보유
  - 동남아, 중앙아시아 등 아시아 역내국에 대한 접근성도 유리

변화의 용이성

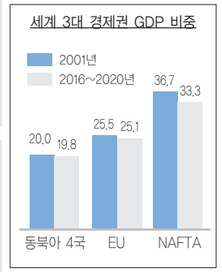
- 선진국에 비해 제도 및 시스템의 경직화 정도 미약
- 발전적 변화를 위한 개혁, 정책실험이 상대적으로 용이
  - 외환위기 이후의 광범위하고 심층적인 개혁 및 정책혁신 성과가 입증

국민단합 역량

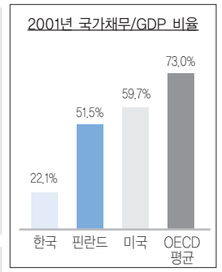
- 우리 국민은 국가적 위기 때마다 상호 협력하여 난관 돌파
  - 외환위기 극복과정에서 이러한 역량 입증(금모으기 운동 등)
- 공동의 대의/관심사를 위한 자발적인 참여 성향 보유
  - 월드컵 때 보여준 단합된 국민의 힘(붉은 악마 신드롬)

건전한 국가 재정

- 대다수 선진국에 비해 국가재정 건실
  - 국가채무 / GDP(%) : 한국 22.1, OECD 평균 73.0



자료 : DRI-WEFA



자료 : OECD

Box 2-2 국내 진출 외국기업, 높은 경영성과 달성

우리나라에 진출한 세계 유수의 기업들은 선진기술 · 경영과 국내의 생산 · 기술역량을 접목하여 높은 시너지를 창출하고 있으며, 이러한 점은 외국인직접투자에 있어 우리나라의 입지경쟁력을 입증한다고 할 수 있다.

1998년 경제위기 당시 독일의 FAG사는 아시아 지역의 교두보 확보를 목적으로 한화기계 베어링 부문의 지분을 인수하여 FAG베어링코리아를 설립하였다. FAG의 신기술이 도입되고 우리의 우수한 인력이 결합되면서 생산성이 향상되고 회사조직이 개선되는 등 큰 성과를 이루었으며, FAG베어링코리아는 전 세계 FAG그룹 내에서 가장 높은 생산성을 보이고 있다.

한편, 노키아는 1984년 한국 내 자회사로 노키아TMC를 설립하였다. 1990년대 중반 이후 생산시설을 본격적으로 확대하여 현재는 노키아 전 세계 생산시설 중 최대 규모로 성장하였으며, 국내 외국인투자기업 중 가장 수출을 많이 하는 기업이 되었다. 또한 한국의 우수한 노동력을 활용함으로써 노키아TMC는 전 세계 노키아 사업장 중 생산성 1위를 달성하고 있다. 이 외에도 볼보기계코리아, 동우STI 등 상당수 외국기업들이 성공적으로 사업을 전개하고 있다.

건실한 국가재정을 유지하여 국가재정 측면의 잠재력은 충분

■건전한 국가재정

2003년 GDP 대비 국가채무 비중은 18.7%로 대다수 선진국(OECD 평균 78.2%)에 비해 건실한 국가재정을 유지하고 있어 국가재정 측면의 잠재력 또한 충분한 상황이다.

외국인투자 성공 사례

볼보건설 기계코리아

- 스웨덴 볼보그룹, 삼성중공업 중장비부문 인수(1998년)
  - 아시아 지역 내 판매 및 생산거점으로 진출
- 경영혁신과 노사화합(기업성과 공개 등 투명경영) 조화
  - 적자 사업장이 우량기업으로 회생
- 아시아 거점을 넘어 글로벌 거점으로 격상
  - 생산성 없는 유럽공장 폐쇄, 한국 이전계획

FAG베어링코리아

- 독일 FAG사가 한화기계의 베어링부문 지분 인수(1998년 70% → 2003년 100%)
- 생산시스템 및 회사조직의 현격한 개선
  → 무노사분규 실현(생산성향상-임금인상의 선순환)
- FAG의 신기술 장착으로 신제품 개발(2003년)
- FAG사의 아시아 교두보 지위 확보 → FGA그룹에서 생산성 1위, 사업확장 계획

동우 STI

- 스미토모 화학의 자회사로 2002년 설립(LCD용 컬러 필터 생산, 지분율 95%)
- 안정적 부품 공급 및 국산화율 제고
  - 국내 LCD 제조업체와 물류, 신제품 개발 등에서 성공적 협력관계 구축
- 초기연도부터 흑자, 향후 3~4년간 5억달러 추가 투자 계획
  *2003년 매출 약 2,000억원, 영업이익 약 200억원

노키아TMC

- 1984년 노키아 자회사로 설립
- 1990년대 중반 이후 생산시설 본격 확대(국내 외국인투자기업 중 수출 1위)
- 노키아 전 세계 생산시설 중 최대 규모로 성장
  - 국내의 우수 노동력(생산기술, 근면성)을 활용
- 전 세계 노키아 사업장 중 생산성 1위

Box 2-3 외국인투자자들, 한국경제 미래 낙관

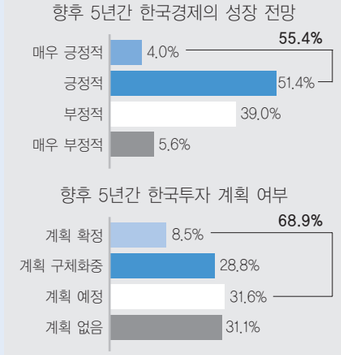
외국인투자자들은 한국경제의 미래에 대해 낙관적으로 전망하고 있다. 향후 5년간 한국경제의 성장전망에 대한 설문조사 결과, 외국인 응답자의 55.4%가 긍정적이라고 답했다. 또한 향후 5년간 투자계획을 묻는 질문에 68.9%의 외국인투자자들은 투자계획을 예정하고 있거나 투자계획이 확정되었다고 응답하였다.

최근 들어 외국인투자자들의 국내 투자가 크게 줄고 있는 것은 사실이다. 하지만 이는 전 세계적으로 외국인직접투자(FDI) 시장이 침체에 놓여 있는 영향도 있다. 앞으로 외국인직접투자 시장이 다시 활성화될 경우, OECD 선도국과 중하위국 간의 M&A 및 전략적 제휴가 크게 확대될 것이며, 이에 따라 국내에 유입되는 외국인직접투자도 다시 활성화될 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

중국에 대한 외국인직접투자가 지속적으로 증가하고 있으나 아직 화교계 자본이 주축을 이루고 있으며 미국 · 일본 · EU 기업의 투자 비중은 2001년 23%에 불과하다. 이에 반해 절대적 수준에서는 큰 차이가 있지만 한국은 미국 · 일본 · EU의 투자비중이 매우 높아, 향후 우리의 노력 여하에 따라 우리에게 필요한 내실 있는 고부가가치형 투자유치가 가능할 것이다.

외국인투자자의 한국에 대한 시각

외국인투자자들의 시각



전망

▶ 향후 세계 FDI 시장이 다시 활성화될 경우, OECD 선도국과 중하위국 간의 M&A 및 전략적 제휴 확대 예상

▶ 중국에 대한 FDI가 지속적으로 증가하고 있으나 아직 화교계 자본이 주축
- 미국 · 일본 · EU 기업의 투자 비중은 2001년 23%에 불과

▶ 한국은 미국 · 일본 · EU의 투자비중이 매우 높음(2003년 잠정치 75%)
- 향후 노력 여하에 따라 첨단제품 생산 · R&D 등 내실 있는 고부가가치형 투자유치 가능

자료 : KDI-갤럽.

제1부
참여정부의 경제 · 사회 비전

3 변화관리와 미래상

제1절 비전 실현을 위한 변화관리

제2절 우리나라의 미래상

제3장

변화관리와 미래상

1 비전 실현을 위한 변화관리

변화는 거스를 수 없는 사회적 요구이고 참여정부는 변화를 체계적으로 관리해 나갈 계획

변화의 속도가 아무리 빠르다고 하더라도 우리에게는 위기를 기회로 활용할 수 있는 역동성이 있다. 참여정부는 지난 1년여의 경험과 성과를 바탕으로 '역동과 기회의 한국' 건설을 새로운 국정비전으로 제시하고, 이를 구체적으로 뒷받침하기 위해 '7대 중장기 전략과제'를 마련했다. 변화는 거스를 수 없는 시대적 요구다. 이제 우리에게 필요한 것은 혁신을 위한 변화의 노력이다. 개인 각자에서 출발하여 사회제도, 국가체제에 이르기까지 모든 것을 변화시키려 노력할 때, 현재의 어려움을 극복하고 21세기 세계 주역국의 하나로 부상할 수 있다. 이제 문제의 초점은 '변화를 어떻게 효율적으로 관리하느냐' 하는 전략적인 관리 방법에 모인다. 비전은 제시하는 것만으로 충분치 않으며, 효과적인 변화관리가 뒷받침되어야 비로소 성공을 거둘 수 있다. 참여정부는 이를 위해 변화를 체계적으로 관리하려고 한다.

1. 변화관리 프로세스

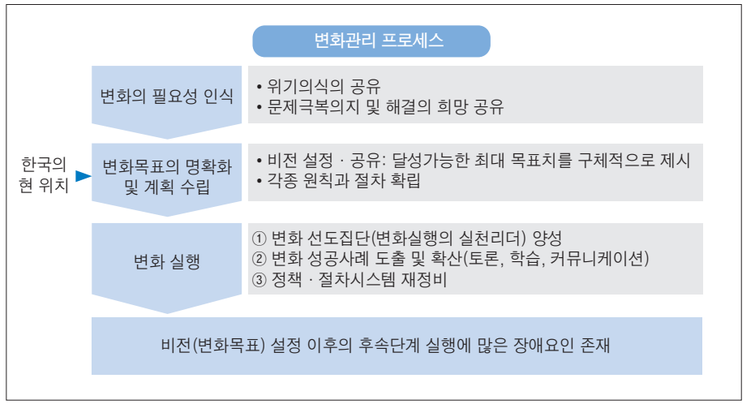
성공적 변화관리는 비전 실현의 필수조건

비전의 추진은 기본적으로 변화를 추구하는 것이다. 우리는 혁신 및 통합을 실현할 수 있는 잠재력을 보유하고 있으며 그동안 이를 위한 최소한의 준비와 자기혁신 노력이 있었으나, 잠재력을 극대화하기 위해서는 성공적인 변화관리가 필수적이다.

우리나라는 '변화의 필요성을 인식' 하는 단계를 넘어 '변화목표를 명확화' 하고 '변화관리계획을 수립' 하는 단계

우리에게 절실한 변화는 특정부문, 특정 사회계층에 국한된 것이 아니다. 경제사회 전 부문에 걸친 총체적인 변화가 필요하다. 변화의 완성은 사회 구성원 다수가 공유할 수 있는 뚜렷한 변화의 목표와 비전을 설정하고 이러한 비전하에 각계각층, 국민 모두가 적극적이고 능동적인 역할을 담당할 때 가능할 것이다. 변화관리의 프로세스에서 볼 때, 우리나라는 '변화의 필요성을 인식' 하는 단계를 넘어 '변화목표(비전)를 명확화' 하고 '변화관리계획을 수립' 하는 단계의 끝부분에 와 있다.

그림 3-1 || 변화관리 프로세스의 개념



'역동과 기회의 한국' 을 변화의 목표로 설정하고 변화를 위한 사회적 · 정책적 환경을 조성

1997년의 경제위기는 급변하는 세계경제환경 속에 우리 경제체제의 한계를 드러내고 국민다수에게 시스템 개혁, 체제전환의 필요성을 일깨우는 계기가 되었다. 그러나 우리 사회가 필요로 하는 변화목표를 명백히 제시하는 데는 이르지 못했다. 경제위기 이후 추진하였던 4대 부문 구조개혁은 국가적인 위기상황에 따른 긴급구제적인 성격이 강했다. 이 때문에 이를 통해 도달하고자 하는 목표점이 분명하지 않았고 정권이 바뀐 다음에도 이를 일관성 있게 추진하기 위한 사회적 합의기반이나 제도적 장치가 미흡했다. 참여정부는 '역동과 기회의 한국' 건설을 변화의 목표로 명확히 설정했다. 다음 단계로 정부는 목표 달성을 위해 경제 · 사회 · 정치 전 부문에 걸친 혁신과 변화를 저해하는 제도적 · 관습적 장애요인을 제거하며, 필요한 변화가 지속적으로 일어나 우리 사회 전반에 확산 · 정착될 수 있도록 사회적 · 정책적 환경을 조성해 나갈 것이다.

Box 3-1 변화관리(Change Management)

1. 변화관리의 개념
   - □ 변화관리란 '변화의 설계부터 목표가 달성되는 시점까지 변화의 전 과정에 걸쳐 나타나는 여러 가지 변화요인을 사전적 · 사후적으로 파악하여 조직구조, 조직행동, 각종 제도들을 현업에서 원활하게 구현시키고, 조직구성원들이 변화에 적극적으로 공감하고 동참할 수 있도록 지원하는 일련의 경영활동' 을 말한다.

2. 변화관리의 의의
   - □ 기업 또는 조직이 새로운 비전을 수립하고, 추진하는 것은 기본적으로 변화과정이라고 할 수 있다. 이러한 변화를 효과적으로 관리하는 것은 곧 비전의 조기달성 또는 초과달성을 가능하게 하는 원동력이다.
   - □ 따라서 비전 수립 및 추진과 변화관리는 별개의 것이 아니라 항상 함께 움직이는 경영활동이라고 할 수 있다.

3. 변화관리의 역사
   - □ 1980년대 들어 세계적 거대기업들은 조직이 코끼리처럼 비대해져서 의욕적인 비전을 수립해도 이를 효율적으로 추진하기 힘들게 되었다. 때문에 비전추진을 잘 관리할 수 있는 일종의 변화관리시스템을 구상하게 되었다.
   - □ 대표적인 예가 GE의 'Work Out' 이다. 1981년 회장으로 취임한 Welch는 'No.1 or No.2' 라는 비전을 제시하고 사업구조 혁신(Restructuring)을 단행하였다. 이 과정을 성공적으로 마친 Welch는 1989년에 이르러 변화를 기업문화화하기 위한 재활성화(Revitalizing) 활동을 시작하였다. 이때 Revitalizing의 수단으로 Work Out이라는 독특한 방법을 개발하여 시행하였으며, 이것은 그 자체로 변화관리 프로그램이 되었다.
   - □ 1980년대 말부터 Rosabeth Kanter, John Kotter 등 주로 조직행동론 학자들이 중심이 되어 이러한 경영트렌드를 본격적으로 연구하기 시작했으며, 이전부터 있어왔던 조직의 변화와 관련된 이론을 발전시키면서 '변화관리' 가 리더십 이론과 연결된 경영학의 한 분야로 정착되었다.
   - □ 지금은 GE뿐 아니라 Louis Gerstner 회장의 IBM 사례, Norman Augustine 회장의 록히드 마틴 사례 등 많은 변화관리 성공사례들이 나오고 있다.

변화에는 혼란과 갈등이 따르기 마련이다. 우리가 변화를 잘 관리한다면, 변화 또는 혁신의 과정과 일정을 크게 단축시킬 수 있을 것이다. 아울러 변화과정에 예상되는 사회적 부작용도 최소화시킬 수 있다. 이는 선진국가와 선진기업의 변화관리 사례에서도 잘 나타나 있다. 아일랜드의 경우 사회적 합의와 파트너십에 기초한 성공적 변화관리를 통해 10년이라는 짧은 기간에 획기적으로 고용을 창출하였고 높은 성장을 달성하였다. 아일랜드의 사례에서 볼 수 있듯이, 성공적인 변화관리에 있어서 가장 중요한 항목은 변화에 대한 사회적 합의를 도출하고, 부문 간 파트너십을 형성하며, 변화를 주도할 각 부문의 선도그룹을 구성하는 것이다. 사회적 합의나 부문 간 파트너십 형성에는 많은 시간이 요구된다. 그러나 국가적인 대의를 위해 위기적 상황마다 단합을 보여주었던 우리 사회의 특성과 그동안 시행착오를 통해 축적

변화에는 혼란과 갈등이 야기되므로 변화관리의 성공여부는 국가의 운명을 좌우

그림 3-2 || 국가 변화관리의 성공사례: 아일랜드

*NESC : 노조, 기업, 정부지도자로 구성되며 주요 이슈의 검토와 심의 주재. CRC : 사회파트너 대표로 구성되며 프로그램 실행 담당. NESF : 노조, 기업, 지역사회, 자원봉사단체 대표로 구성되며 정책대안 수립.

자료 : IMF, OECD.

된 우리 사회의 역량을 감안할 때, 우리가 그 기간을 단축시킬 수 있는 가능성은 충분하다.

2. 변화의 여건

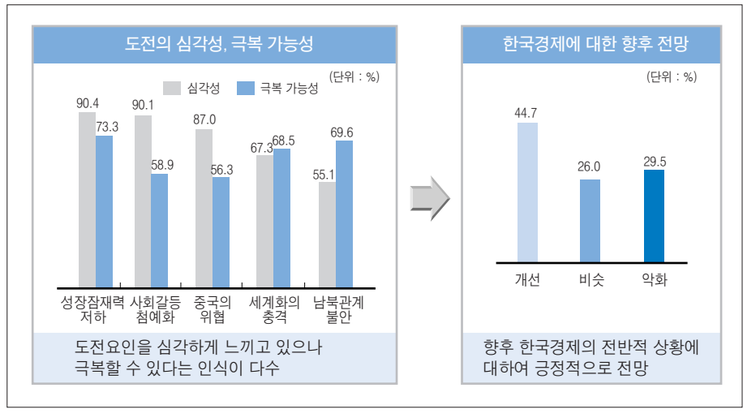
다수 국민이 도전극복에 자신감을 갖고 있고 향후 한국경제가 개선될 것으로 기대

우리의 경우 변화의 필요성에 대한 인식, 미래에 대한 희망 등 변화를 위한 기초여건은 비교적 양호하다고 볼 수 있다. 첫째, 국민들 다수가 성장잠재력 저하, 사회갈등 첨예화, 중국의 위협 등 대내외적 도전요인이 매우 심각하다고 보고 있으나 이들 요인을 충분히 극복할 수 있다는 인식이 지배적이다. 이러한 인식은 난관을 헤쳐나갈 일종의 자신감과도 같다. 또한 이러한 자신감은 미래에 대한 희망으로 이어지고 있다. 많은 국민들이 향후 한국경제의 상황이 전반적으로 개선될 것으로 보고 있는 것이다.

참여정부의 주요 정책방향에 대해서도 긍정적

둘째, 정부의 주요 정책방향에 대해서도 긍정적이다. 국민들은 지난 1년간의 참여정부 정책성과에 대해 크게 만족하지는 못하고 있다. 즉, 경기안정 및 권력기관의

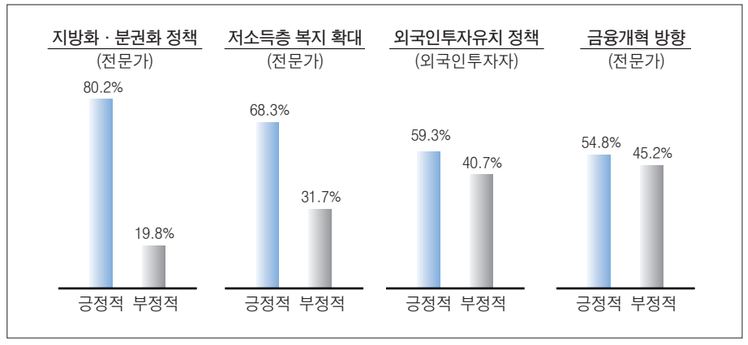
그림 3-3 || 변화성공 가능성에 대한 국민의 인식



자료 : KDI-갤럽.

정상화, 행정 및 인사혁신, 국가운영방식의 변화 등에 관한 참여정부의 지속적인 노력과 성과에도 불구하고, 국민들은 전반적인 국정운영 성과가 기대에 못 미친다고 느끼고 있다. 그러나 이러한 결과가 나타난 것은 참여정부의 개혁과 정책노력이 단기간 내에 모든 문제점들을 해결하기보다는 국가체질을 근본적으로 개선하는 데 주안점을 두고 있기 때문이다. 또한 이런 결과는 참여정부에 대한 국민들의 높은 기대수준을 반영한 것이라 할 수 있다. 지난 1년간의 성과에 대한 인식이 다소 부정적임에도 불구하고 향후 참여정부가 지속적으로 추진하고자 하는 주요 정책방향에 대한 국민의 의견은 긍정적이다. 이는 지방화 · 분권화, 저소득층 복지확대, 외국인투자 유치정책, 금융개혁 등 정책방향에 대한 긍정적인 설문조사 결과에 나타나 있다.

그림 3-4 || 주요 정책 방향에 대한 의견

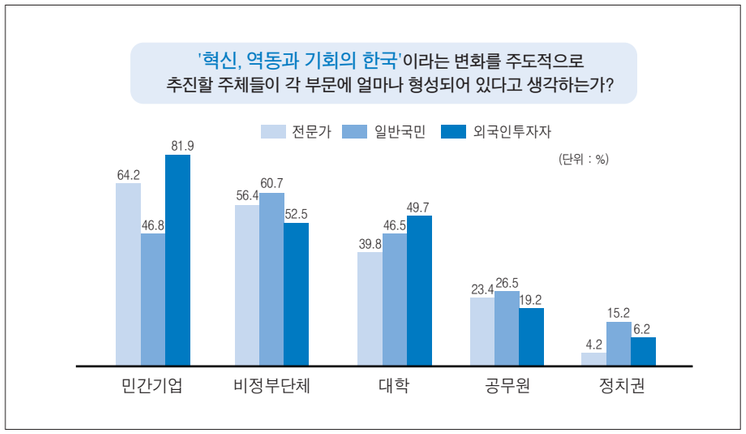


자료 : KDI-갤럽.

특히 민간부문에 변화주체가 잘 형성되어 있다고 인식

셋째, 변화의 주체 형성에 대해서도 대체로 긍정적이다. 변화를 성공적으로 추진해 나가려면 변화의 주체, 즉 변화의 선도집단이 형성되어 있어야 한다. 많은 국민들은 기업, 시민단체, 대학 등 민간부문에 있어서는 이미 변화의 선도집단이 형성되어 있다고 인식하고 있다. 이 중 기업부문이 변화의 준비가 가장 잘 되어 있는 것으로 인식하고 있는데, 특징적인 것은 일반국민보다는 전문가집단과 해외투자자들의 응답이 훨씬 더 긍정적이라는 점이다. 일반국민의 경우 기업보다는 오히려 비정부단체에 더 후한 점수를 주고 있다. 정치권과 정부부문에 대해서는 변화를 선도할 주체 형성이 미흡하다고 인식하고 있다. 특히 정치권의 변화 가능성에 대해서는 매우 회의적인 반응이어서 정치권에 대한 국민들의 불신이 뿌리 깊은 것으로 나타났다.

그림 3-5 || 변화주체 형성에 대한 인식



자료 : KDI-갤럽.

3. 변화 성공사례

변화를 통해 세계 기업으로 성장하는 사례들이 등장

외환위기 이후의 어렵고 혼란스러운 상황 속에서도 우리 기업들은 지속적으로 변화를 추구해 왔으며, 그 결과 많은 성공사례들이 등장하였다. 성장을 견인했던 대기업들은 물론이고 최근에는 중소기업으로 출발하여 빠른 변화를 통해 세계수준의 기업으로 성장한 기업도 생겨나고 있다. 예를 들면, 휴대폰 제조업체인 팬택이 있다. 무선호출기 생산으로 출발한 팬택은 휴대폰의 급속한 보급에 따라 무선호출기 시장이 급격히 축소되면서 위기에 직면했다. 매출이 절반 이상씩 감소하고 큰 손실을 감수해야만 했다. 동사는 주력 제품을 재빨리 휴대폰으로 전환하고 이에 따른 강도 높은 구조조정 및 기술개발을 추진하였다. 1998년에는 모토로라와의 전략적 제휴를 이끌어냈으며 자본유치에도 성공함으로써 차별적 R&D 역량을 바탕으로 세계적 단말기 회사로 성장중이다.

중소 · 벤처기업들의 성공사례도 늘어나는 추세

그 밖에도 리노공업, 세원ECS, 엘리코파워, 배상면주가 등 변화에 성공한 많은 중소 · 벤처기업들의 사례가 있다. 1978년 비닐봉지 제조로 사업을 시작한 리노공업은 1995년 반도체 검사장비 부품업에 과감히 뛰어들었다. 일본기업에 주로 의존했던 동 부문에서 국산화를 추진한 동사는 기초기술 습득의 난관을 집요한 기술이전 노력으로 극복하였다. 이후 직원을 스타로 대접하는 윤리경영과 제품경쟁력 제고 등에 힘입어 지금은 일본의 경쟁사들에 뒤지지 않는 기술력을 확보하게 되었고 회사 규모를 감안할 때 상당한 이익을 실현하는 회사로 발전하였다.

그림 3-6 || 기업과 대학의 변화사례

기업	세원 ECS	• 자동차 전기공급제어장치 제조(1995년 설립) • 세계 수준의 품질관리 성공 – 1997년 기아전자의 와이어링 사업 인수 후 위기, 품질관리 · 생산성 향상을 통해 기회로 전환 • 2003년 중소기업 최초 '6시그마 혁신상' 수상 – 현재 국내 시장점유율 40%, 수출 지속 증대(2000년 1,800만달러→ 2003년 1억 5,000만달러)
	리노공업	• 반도체 검사장비 부품 생산 • 1995년 반도체 장비 부품업 진출 – 직원의 80% 고졸, 1978년 비닐봉지 회사로 출발 • 일본을 능가하는 제품경쟁력 확보 – 일본으로부터 기술도입 후 자체기술화, 현재 제품 역수출 • 순이익률이 중소기업 평균의 10배 – 2003년 매출 216억원, 당기순이익 57억원
대학	포항공대	• 기업 · 대학 · 지역 복합발전의 선도 모형 – '기업의 대학 투자, 대학 연구성과의 기업 활용'의 확대재생산 모형 정착 – 포스코, 철강대학원, 산업과학연구원 간 긴밀한 협력 • 세계적 연구중심 대학으로 발전 초석 구축 – 특허 등 지적재산권 관리체제 혁신 – 해외 유수기관과 산학연구(산학 컨소시엄 및 컨설팅)
	영진전문대학	• 인근 중소기업 대상의 기술지원, 인재공급에 역점 – 현장실무 및 주문식(맞춤식) 교육 선도 • 산업체 중심 교육의 성공 – 기업, 학생 모두 높은 교육만족 – 학생취업률 8년 연속 90% 이상 달성(최근 100%) • 지역밀착형 산학네트워크 구축 – 각종 중소기업 지원사업의 대학 내 집적화

많은 대학들도 새로운 대학발전 변화모델을 제시

한편 기업들의 변화추세에 버금가게 대학들도 변화하고 있다. 과거 많은 시행착오가 있기는 했으나 이제는 체계적이고 효율적인 산 · 학 · 연 협력체제가 정착되어 가고 있으며 서서히 변화의 결실이 나타나고 있다. 기업 · 대학 · 지역 복합발전의 선도모형을 제시한 포항공대, 지역특성화 사업에 성공한 연세대 원주캠퍼스, 특화단지 운영능력을 보여준 전북대, 지역밀착형 산학네트워크를 성공적으로 구축한 영진전문대, 산 · 학 · 연 클러스터를 통해 새로운 대학발전모델을 제시한 한양대 안산캠퍼스 등 열거하기 힘들 정도로 많은 대학들이 변화하고 있는 것이다.

4. 참여와 협력의 변화관리

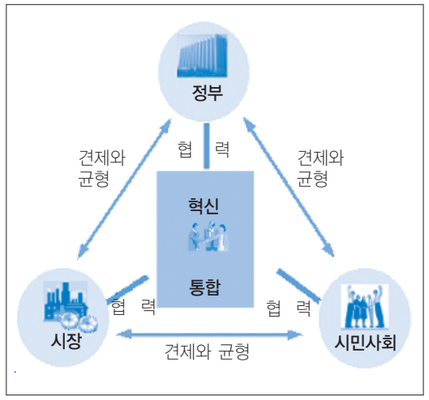
정부는 변화의 리더가 될 것

양호한 변화 여건의 토대 위에서, 참여정부는 한국 경제 · 사회 혁신에 있어서 역동적인 변화의 리더(change leader) 역할을 충실히 수행하고자 한다. 이를 위해 정부는 변화의 비전과 청사진을 제시하고 변화의 장애요인을 체계적으로 해소함으로써 혁신과 통합을 향한 우리 사회의 총체적 변화를 촉발 · 지원해나갈 것이다.

혁신과 통합의 경제사회 건설을 위해서는 사회구성원 모두의 참여와 협력이 필요

이 경우 변화의 여건조성자로서 정부의 역할도 중요하지만, 정부만으로는 이러한 변화를 완수할 수 없다. 혁신과 통합의 경제사회를 건설하기 위해서는 우리 경제 · 사회 각 부문과 사회구성원 모두의 참여와 협력이 필요하다. 21세기 지식정보화 사회에서는 사회성원 상호 간의 견제와 협력, 조정의 원리에 의한 협치(協治)(collaborative governance)가 중요하다. 주요 권한과 책임이 중앙정부나 일부 기업, 소수 엘리트집단에 집중되는 전통적인 국가지배구조로서는 21세기의 새로운 경제 · 사회 · 기술 패러다임에 대응할 수 없다. 우리나라는 진정한 의미의 '협치'를 실현할 수 있는 독특한 문화적 · 인적 자산을 지니고 있다. 시민들의 정치 참여의식과 비판정신이 높기 때문에 종래의 중앙집중적 내지 수직적 지배구조를 해체하고, 수평적인 협치구조로 쉽게 옮겨갈 수 있는 토양을 갖고 있다.

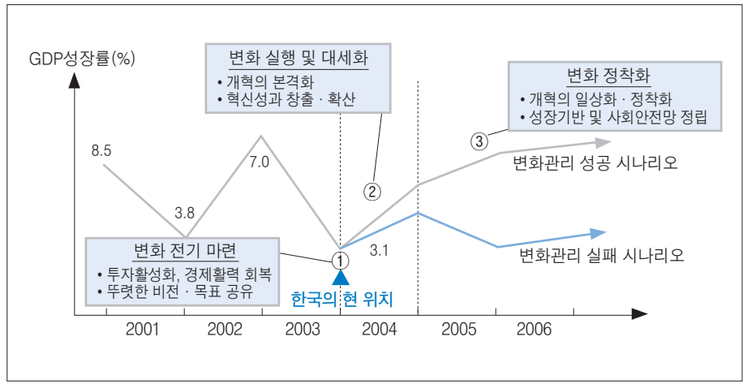
그림 3-7 || 참여민주주의와 협치

사회 구성원 모두의 참여와 협력 구도	주요 내용
	▶ '참여민주주의'의 원리, 정부 · 시장 · 시민사회 간의 견제와 균형의 원리에 입각한 새로운 국가발전모형 추구 • 참여와 협력 모형은 사회적 갈등을 야기하여 과도기적 비용을 수반하기도 하지만, 궁극적으로 각 주체 간의 조화를 통해 사회 전체의 혁신과 통합을 성취 ▶ 권위주의적 국가발전모형을 대신하여 참여와 협력의 새로운 발전모형을 조기에 정착하기 위한 새로운 리더십 필요

정부, 시장, 시민사회의 협치에 의한 동태적 통합발전을 추진

참여정부는 이런 우리 사회의 특성을 토대로 참여민주주의의 원리에 기초하여 정부, 시장, 시민사회의 협치에 의한 동태적인 통합발전을 추진할 것이다. 협치는 단기적으로 비용을 수반하더라도, 중장기적으로 경제의 혁신과 사회의 통합에 기여할 것이다. 지속적인 혁신과 새로운 기회창출이라는 사회 전체의 상승작용을 유도할 수 있는 협치모델을 정착할 것이며, 이러한 모델 정착을 촉진하고 지원하는 새로운 리더십을 지향할 것이다. 정부가 변화의 리더 역할을 충실히 수행하여 시장과 시민사회가 자발적인 변화의 주체로 등장한다면 경제가 활력을 회복하고 혁신주도형 경제로의 이행이 가능할 것이며, 그 결과 우리 사회는 역동적 선진사회로 성장할 것이다.

그림 3-8 || 변화관리의 성공경로



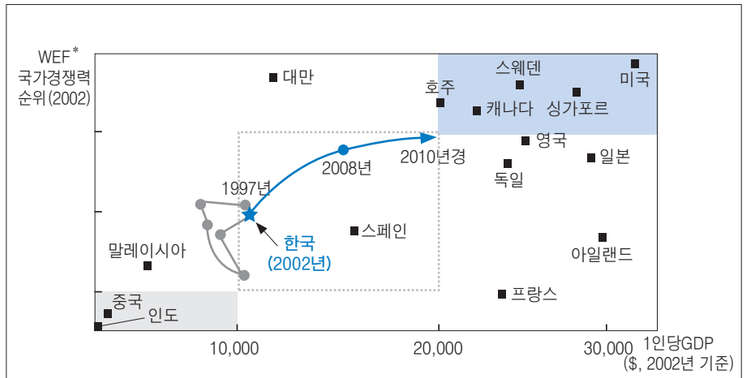
2 우리나라의 미래상

1. 경제성장 및 국가경쟁력

향후 10년은 선진국에 대한 발전격차, 제도격차를 점차 줄이는 기간

지금 우리 경제는 선진국으로 가기 위한 험준한 산을 넘고 있다. 우리 국민소득은 아직 1만불 수준에 머물고 있다. 경제위기의 탓도 있었지만, 선진국들의 경우도 국민소득 1만불에서 2만불로 가는 과정이 결코 순탄치 않았다. 우리는 선진국에 비해 아직도 커다란 발전 격차를 안고 있다. 이러한 소득격차는 곧 우리의 발전격차를 의미하며, 이러한 발전격차는 제도와 의식의 격차를 반영한다. 한 개인의 성장과정이 그러하듯이 한 사회의 제도와 의식 또한 수년 만에 바뀔 수 없다. 결국 앞으로 10여 년은 선진국에 대한 우리 사회의 발전격차, 제도격차를 점진적으로 줄여나가는 기간이 될 것이다. 선진국 진입, 고속성장에 관한 비현실적인 기대를 버리고 경제체질을 개선하고 선진적 제도와 관행을 체제화하는 것이 그만큼 중요하다.

그림 3-9 || 한국의 국가경쟁력과 1인당 국민소득



*World Economic Forum : 스위스 다보스(Davos)에 있는 비정부기관. 국제적인 기업환경개선을 목적으로 하여 매년 국가경쟁력 평가보고서 발간

'역동과 기회의 한국'은 소득 2만불권의 안정적 발전기반을 다지기 위한 정책목표

'혁신과 통합'에 기초한 '역동과 기회의 한국' 건설의 비전은 현재 우리가 안고 있는 선진국에 대한 발전격차를 최대한 빠른 시일 내에 줄이고자 하는 비전이다. 우리 사회 특유의 '역동성'을 에너지로 하여 새로운 시대환경이 요구하는 새로운 제도 구축을 위해 전방위적인 혁신을 추진한다면 이러한 비전 달성이 가능해질 것이다. '역동과 기회의 한국'은 참여정부의 비전이기도 하지만 향후 10여 년간 한국사회의 지향점이기도 하다. 단번에 선진국으로 도약하자는 비전은 비현실적일 것이다. 현실적인 비전은 역동성과 혁신을 저해하는 구질서의 잔재를 타파하고 명실상부한 선진국으로 우리 사회가 도약할 수 있는 토대를 다지는 것이 되어야 한다. 이런 의미에서 '혁신과 통합'이라는 비전 실현의 양대 축 역시 참여정부의 임기에 국한되는 것이 아니라 소득 2만불권의 선진국으로의 안정적 발전기반을 확충하는 기간까지 지속적으로 추구해야 할 정책목표라 볼 수 있다.

7대 전략과제가 순조롭게 진행된다면 참여정부 임기 내 가시적인 변화가 가능

'역동과 기회의 한국'이 한국사회의 중장기 지향점이라 하더라도, 7대 전략과제를 순조롭게 진행한다면 참여정부의 임기중에 우리는 활력 있고 역동적인 경제·사회로서 우리나라가 재탄생하는 가시적인 변화를 볼 수 있을 것이다. 우리 경제 전체는 5%를 넘는 성장을 실현하는 가운데 무엇보다 지속적인 기술혁신, 자생적인 혁신역량을 보유한 혁신주도형 경제, 이른바 지식기반경제로의 전환과정을 성공적으로 완료할 것이다. 우리의 토착기업과 해외기업, 대기업과 중소기업이 균형 있게 포진함으로써 산업 및 성장기반도 보다 다원화될 것이다.

2. 선진국과 후진국 간의 가교국가(Bridge State)

국제사회에서 한국의 위치는 독특하면서도 중요

우리의 소득순위가 비록 크게 상승하지 않더라도 향후 10년간 5% 수준의 안정성장기조를 유지할 경우, 국제사회에서 독특하면서도 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 향후 세계 정치경제질서는 현재의 3극권 편중 구도를 벗어나 사안에 따라 국가들 사이에 협력·제휴·갈등관계가 계속 변하는 '유동적 다극화' 구도가 될 것이다. 특히 신흥유력군 국가들은 이러한 거대한 변화의 흐름 속에, 각각 또는 하나의 동질적 이해집단으로서, 3극권 국가에 버금가는 커다란 영향력을 행사하는 제4의 유력집단으로 등장할 것이다. 우리나라는 신흥유력군에 속할 수 있는 상당한 경제규모를 갖추고 있으면서도 이들 국가 중 3극권 국가들에 매우 근접한 발전단계에 있는 독특한 입장이다. 또한 지역적으로는 21세기 지구촌 최대 경제권으로 부상되고 있는 아시아경제권에 위치하여, 4대 유력경제군 국가 모두의 이해가 첨예하게 걸려 있는 지역 내 정치경제적 역학구도 변화에 능동적이고 전략적인 역할을 수행할 수 있는 입장이다.

선·후진국 간의 가교 내지 조정자로서 점차 더 큰 역할을 수행

비전 실현에 성공할 경우, 국제정치무대에서 종래와 다른 매우 의미 있는 역할을 수행해 나갈 것이다. 첫째, 3극권 내 세계 최선진국들과 '신흥유력군 국가 및 기타 후발개도국' 간의 '가교(bridge)' 내지 '조정자'로서 점차 더 큰 역할을 수행해 나갈 것이다. 사안에 따라, 이해 당사국들을 서로 연계시키고 그들의 협력을 유도하며 이를 효과적으로 조율하는 조정자로서 이러한 역할을 전략적으로 발굴해 가는 진취

적 국가로 자리매김할 수 있을 것이다. 전 세계 소득분포에서 우리의 위상이 시사하듯이 우리의 과거 경제개발경험 및 시스템선진화 노력에 대한 개도국의 수요는 계속 높아질 것으로 예상되며 이것은 국제사회에서 우리의 위상 제고 및 우리 사회의 발전으로 연결될 것이다. 또한 글로벌 표준과 지역적 특수요인을 성공적으로 융합한 국가로서, 이러한 경제사회 발전경험을 신흥유력국을 포함한 후발개도국 모두에 적극 전파하여 새로운 국제질서 형성에 중요한 역할을 담당해 나갈 것이다.

아시아경제권 발전에 능동적 역할을 수행

둘째, 아시아 지역 내 가장 역동적이면서 안정적인 비즈니스 요충지로서, 개방적 지역주의를 지향하는 아시아경제권의 발전에 능동적인 역할을 수행해 나갈 것이다. 미국, EU, 일본 등 3극권 국가 모두의 對아시아전략의 요충지로서, 교역, FDI 등 여러 면에서 이들과 균형 있는 대외연계를 실현할 것이며, 3극권 국가 외 중국, 러시아 등 신흥유력군들, ASEAN국가들 모두에 대해 레버리지(leverage)를 확보하고 아시아경제권에 대한 이들의 이해를 조정하는 매우 중요한 역할을 수행해 나갈 것이다.

3. 미래 한국의 구체적인 모습

■기업하기 좋은 나라

기업효율성을 세계 20위에서 10위권으로 상승

경쟁제한적 규제가 해소되고 선진기업형 지배구조가 정비되는 등 투명하고 공정한 시장경쟁환경이 조성될 것이다. 이에 따라 소수의 시장참여자에 의해 시장이 움직이는 현상이 감소할 것이며 기업경영의 효율성(IMD순위)도 세계 20위에서 10위권으로 상승할 것이다.

■과학기술 강국

과학기술수준을 현재 10위 수준에서 2008년경에는 8위로 제고

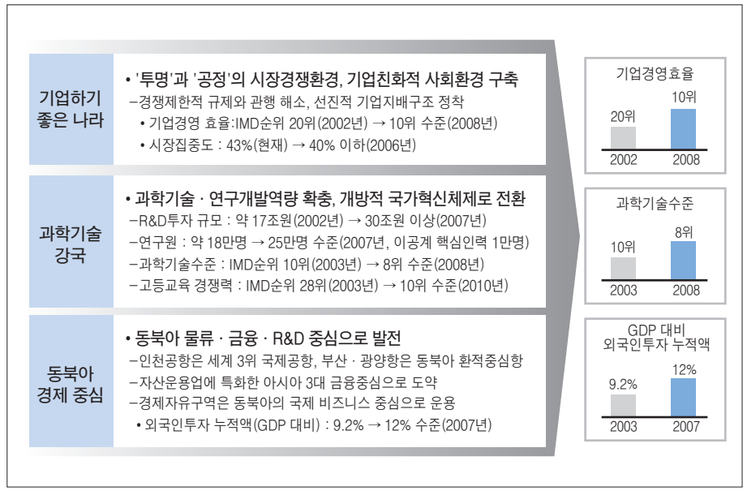
연구개발역량을 확충하고, 국가혁신체제를 확립하여 2003년 현재 10위인 우리의 과학기술수준을 2008년경에는 8위로 끌어올릴 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 2002년 현재 약 17조원인 R&D 투자 규모를 2007년까지 30조원 이상으로 증대시키고 18만명 수준의 연구인력수를 25만명으로 증가시킬 것이다.

■동북아 경제중심

인천공항은 세계 3위 공항, 부산과 광양은 동북아 환적중심항, 아시아 3대 금융중심지로 발전

동북아의 물류 · 금융 · R&D 중심으로 부상하게 될 것이다. 인천공항은 세계 3위 공항, 부산과 광양은 동북아 환적중심항이 될 것이다. 또한 금융인프라를 개선하고 관련 전문인력을 양성함으로써 자산운용업에 특화한 아시아 3대 금융중심으로

그림 3-10 || 한국의 미래상(I)



도약할 것이다. 경제자유구역을 효율적으로 운용하여 동북아의 국제 비즈니스 중심으로 발전할 것이다. 그 결과 외국인투자 누적액은 2007년까지 GDP의 12% 수준까지 상승될 수 있을 것이다.

■무역대국

2010년 무역규모 세계 8위 달성

고기술, 고생산성, 고가 브랜드 위주의 수출전략을 구사하여 2010년경 무역규모 세계 8위를 달성할 것이다. 이는 교역액 7,500억달러 수준의 무역대국을 의미한다. 10대 차세대 성장동력산업 육성정책의 결과, 2003년 현재 353개인 세계 일류상품 수는 2008년에는 1,000개를 상회하게 될 것이다.

■삶의 질이 높은 나라

복지형평성 제고와 교육 · 문화 · 환경 문제의 개선으로 삶의 질이 선진국형으로 변화

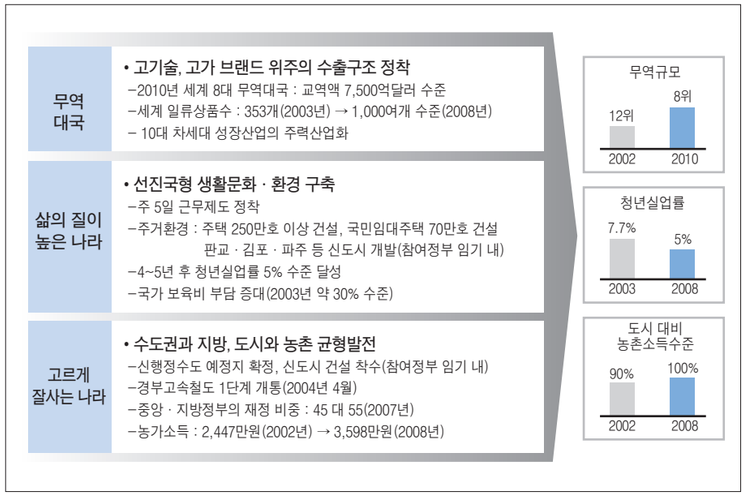
복지형평성의 제고와 교육 · 문화 · 환경 문제의 개선으로 삶의 질이 선진국형으로 변화하게 될 것이다. 주 5일 근무제도가 정착되고 참여정부 임기중에 주택 250만호 이상 건설, 임대주택 70만호 건설 등으로 주거환경이 크게 개선될 것이다. 국가의 보육비 지원은 선진국 수준으로 크게 높아질 것이며, 현재 7.7% 수준의 청년실업률은 4~5년 후 5% 수준으로 안정될 것이다.

수도권과 지방, 도시와 농촌이 균형발전하는 사회 건설

■고르게 잘사는 나라

각종 교통망의 확충, 신행정수도의 건설, 지방분권의 실현을 통해 지역사회 발전을 추구할 것이다. 경부고속철도를 필두로 한 첨단교통시스템이 가동되고 2010년경에는 신행정수도의 건설이 어느 정도 마무리될 것이다. 중앙정부 대 지방정부의 재정비중이 2007년에는 45:55로 낮아지는 등 재정의 분권화가 크게 진척될 것이며, 2002년 현재 2,447만원인 농가소득이 2008년에는 약 3,600만원 수준으로 높아져 도시와 농촌 간의 소득격차도 해소될 것이다.

그림 3-11 || 한국의 미래상(II)



제2부

비전 실현을 위한 정책과제

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

1 기술혁신 및 인재양성

제1절 과학기술중심사회 구축

제2절 산업경쟁력 기반의 다변화

제3절 서비스산업의 혁신

제4절 산업 · 기술 인적자원 개발

제5절 학교혁신 및 교육 국제화

제 1 장

기술혁신 및 인재양성

경쟁력 기반의 재정비와 잠재 성장력 제고가 절실

우리 경제는 지난 40여 년 동안의 고도성장을 통하여 후발산업국의 지위를 넘어 OECD 국가로 발전하는 데 성공하였지만, 소득 2만달러 수준의 선진경제권으로의 발전과정에 있어 어려움을 겪고 있다. 지속적인 생활수준 향상과 사회 안정을 위해서는 과거와 같은 고도성장은 아니더라도 일정 수준 이상의 성장을 견지하는 것이 필수적이다. 그러나 우리의 주력산업 다수에 대한 중국 등 개도국의 추격이 빠르게 진행되고 있는 반면, 고기술 · 고급제품시장에 있어서는 선진국들의 벽을 넘어 새로운 경쟁력을 확충하기가 쉽지 않은 상황이다. 결국 물적자본 및 노동공급 등 생산투입요소의 확대, 그리고 수입된 기술에 의존한 종래의 성장전략이 한계에 도달한 상황이며, 그만큼 우리의 경쟁력 기반을 신속히 재정비하고 잠재성장력 둔화 추세에 대응할 수 있는 효과적인 전략을 수립하는 것이 절실하게 된 것이다.

기술과 인력기반 강화, 기업의 혁신활동 촉진 등 혁신주도형 성장전략 필요

지식경제시대의 새로운 기술-경제 패러다임의 변화에 대응하기 위해서는 지금까지와는 다른 혁신주도형 성장전략이 요구된다. 혁신주도형 성장전략의 핵심은 기술과 인력기반을 강화하고 기업의 혁신활동을 촉진하는 한편, 혁신적 기업 주도의 자연스러운 산업구조 변화를 통해 경제 전체의 생산성을 높이는 것이다. 이러한 문제의식과 정책적 지향점은 결코 새롭지 않다. 외환위기를 계기로 종래의 생산투입요소 위주의 성장전략의 한계가 명백해지면서 혁신주도형 경제로의 패러다임 전환에 대한 범국가적 공감대가 형성되고 이를 위한 다각적인 정책이 추진되었다. 새로운 문제의식하에 과학기술, 중소기업, 정보화, 교육 · 인력 등 혁신의 주요 구성요소 내지 영역에 대한 정책적 지원이 강화되었다.

생산성주도의 안정성장 기틀 마련과 혁신주도형 경제로의 패러다임 전환에 주력

그러나 그 성과는 아직 제한적이다. 새로운 정책의 효과가 나타나기까지 어느 정도 시간이 걸려야 하겠지만, 정부예산을 포함한 물적 투입이 증가하였음에도 불구하고 투입요소의 효율적인 활용을 담보할 수 있는 경제 · 사회적 환경과 제도적 장치가 아직 마련되지 않은 문제가 있다. 또한 이들 각 정책들이 상호 독립적인 차원에서 추진되어 전체적인 시너지를 발생시키지 못한 점도 있다. 참여정부는 혁신을 위한 개인의 창의성과 기업가 정신을 촉발 · 지원하는 새로운 사회 · 경제환경을 조성하고, 관련 정책들이 서로 상승적인 효과를 낼 수 있도록 기존의 정책적 환경을 대대적으로 정비해 나갈 것이다. 과거의 시행착오를 바탕으로 생산성주도의 안정성장의 기틀을 마련하고 혁신주도형 경제로의 패러다임 전환을 완수할 것이다.

과학기술 주도의 성장기반 마련을 위해 과학기술시스템 개선 및 기술혁신에 역점

정보통신, 생명공학, 나노기술 등 신기술의 발전은 향후 새로운 산업의 발전을 주도하고 일자리를 창출하며 이를 통하여 경제가 성장해 갈 것이다. 이러한 환경변화에 대응하여 과학기술부문을 우리의 새로운 성장기반으로 만들기 위해서는 과학기술시스템에 대한 대대적인 개선이 필요하다. 관련 예산지원을 늘리는 것도 필요하겠지만, 기업의 연구개발투자와의 보완성을 극대화하여 국가 차원에서 투자의 생산성을 높이는 것이 보다 중요하다. 이를 위해서 국가연구개발사업의 기획 · 평가체제를 대폭 보강해 나갈 것이다. 기술혁신을 위해서는 개인의 역량 못지않게 관련주체 간의 파트너십이 중요하다. 종래의 과학기술정책은 주로 과학기술의 자체 역량 강화에 초점을 두는 경향이 있었으나, 앞으로는 산업계 및 경제사회 전반과의 연계 및 기여를 강화하는 쪽으로 정책기조를 전환할 것이다. 국내는 물론 해외부문과의 연계를 대폭 강화함으로써 국내 지식기술자원의 절대적 한계를 극복하고 정부 지원사업의 투명성과 실효성을 높여 나갈 것이다.

시장에서의 자율경쟁환경 조성을 통해 중소기업의 혁신역량 확충

과학기술 기반의 정비와 혁신역량의 강화는 우리 산업의 경쟁력 저변을 넓히는 결과로 이어질 것이다. 현재 전기전자, 자동차 등과 같은 대기업 주도의 몇몇 제조업부문만이 국제적 경쟁력을 확보하고 있으나 이를 중소기업 중심의 여타 제조업을 포함한 전 산업부문으로 확장해 나갈 것이다. 정보통신산업과 같이 이미 우리의 주력산업으로 성장한 산업은 성숙한 시장환경과 기술력을 바탕으로 더욱 고도화해 나갈 것이며, 문화관광산업처럼 그 경제적 · 사회적 중요성과 성장잠재력은 크나 아직 본격적인 발전궤도에 들어서지 못한 부문에 대해서는 새로운 도약의 전기를 마련할 것이다. 중소기업의 혁신능력 확충을 위해서는 시장에서의 자율경쟁이 가능하도록 환경을 조성하는 것이 중요하다. 정부는 중소기업의 혁신역량 강화 및 창업 활성화를 통한 신산업으로의 진입 촉진을 중소기업정책에 있어 주요 목표로 삼을 것이다. 벤처기업 육성은 정부주도에서 민간시장 중심으로 전환될 것이다. 이와 함께, 중소기업의 경영환경, 거래환경을 개선하는 한편 시장의 중소기업 금융지원기능을 강화해 나갈 것이다.

서비스산업의 생산성 향상 및 내부구조 고도화에 중점

혁신과 경쟁력 저변 확대의 또 다른 주축은 서비스부문이다. 전반적으로 생산성이 뒤져 있는 서비스부문의 혁신은 고용창출 · 흡수를 위해서도 그리고 경제 전반의 생산성 제고를 위해서도 필요하다. 향후 참여정부는 제조업과 서비스업의 균형발전을 유도하는 방향으로 정책을 수립 · 집행해 나갈 것이다. 무엇보다도 서비스산업의 생산성 향상과 서비스산업 내부의 구조고도화에 중점을 둘 것이다. 또한 서비스산업 내의 인적자원 개발, 규제개혁 및 제도의 개선, 서비스시장의 단계적 개방 확대, 서비스산업 통계의 정비 · 확충 등 세부 정책을 시행하여 서비스부문이 우리 경제의 지속성장을 위한 기반 역할을 할 수 있도록 할 것이다.

세계화 · 분권화시대에 걸맞은 새로운 교육 · 인력개발체제 구축에 진력

기술과 지식에 기초한 혁신주도형 경제로의 전환은 이를 담당하고 추진할 우수한 인재 없이는 불가능하다. 우리는 인적자원잠재력은 실로 세계적이지만 교육 · 훈련체제의 경직성, 폐쇄성 등 여러 가지 제도적 문제요인으로 인해, 그 잠재력을 발현하지 못하고 있다. 가장 중요한 성장축의 하나인 인력양성체제에 있어서, 참여정부는 자율과 분권, 투명과 책임을 기본 원칙으로 하여 학교, 대학, 직업훈련기관 등을 포함한 기존의 교육훈련체제를 혁신해 나갈 것이다. 교육훈련기회의 실질적인 형평성과 함께 그 성과의 수월성(excellency)과 다양성을 최대한 담보할 수 있도록 교육훈련기관을 다양화하고 전문화시켜 나갈 것이다. 또한 단계적이고 전략적인 시장개방 등을 통해 해외 우수인력과 지식자산을 흡수하는 한편, 관련 행 · 재정권한을 과감히 지역으로 이관하여 기술개발 · 산업진흥 · 지역개발정책을 상호 연계함으로써, 명실상부하게 세계화 · 분권화시대에 걸맞은 새로운 교육 · 인력개발체제를 구축해 나가는 데 진력할 것이다.

과학기술중심사회 구축 1

1. 기술 · 경제 패러다임의 변화

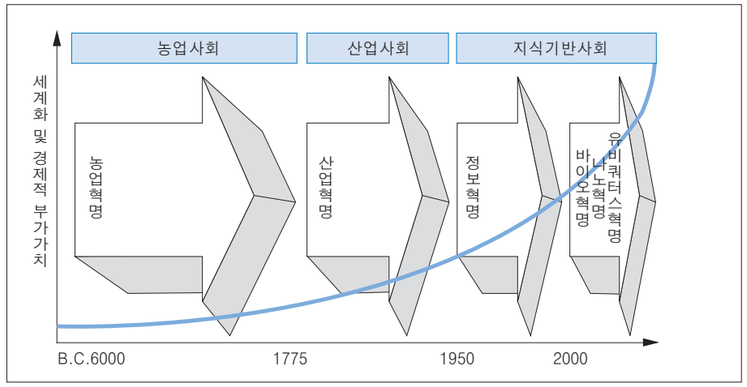
지식기반사회에서는 과학기술적 능력에 근거한 지식이 성장의 원천

주지하는 바와 같이, 세계경제는 1만여 년간의 농경사회와 200여 년 기간의 산업사회를 거쳐 지식기반사회로 이행하고 있다. 농경사회에서는 토지가, 산업사회에서는 노동과 자본이 경제성장의 주요 원동력으로 작용하였으나, 지식기반사회에서는 과학기술적 능력에 근거한 지식이 성장의 원천으로 부상하고 있다.

새로운 기술 · 경제 패러다임으로의 전환은 생존을 위해 필수 불가결한 국가적 과제

지식기반사회로의 이행에는 정보통신기술의 급속한 발전이 가장 큰 촉매 역할을 하였다. 특히 최근에는 정보통신기술에 이어 바이오기술, 나노기술 및 유비쿼터스 기술 등 새로운 과학기술이 등장하고 있으며, 이러한 기술의 발전이 사회 · 경제체제의 변화를 초래하고 있다. 또한 기술적 변화와 함께, 세계화로 인하여 각국 경제의 통합이 가속화되면서 지금까지의 국지적 경쟁이 글로벌 경쟁으로 확대되고 있다. 이러한 세계화의 진전에 따라 이제 지식기반사회라는 새로운 기술 · 경제 패러다임으로의 전환은 선택의 문제가 아닌 생존을 위한 필수 불가결한 국가적 과제로 인식되고 있다.

그림 1-1 || 기술 • 경제 패러다임의 변화



지식의 창출 및 활용을 위한 새로운 국가발전전략 필요

지식기반사회로 대변되는 새로운 사회 · 경제체제에서는 새로운 국가발전전략이 요구된다. 지금까지의 경제성장은 토지, 노동 및 자본 등 물적 투입요소의 증대에 크게 의존하였지만, 이러한 성장전략에는 이제 한계가 있다. 물적 투입요소의 증대에 의한 국부창출은 지식의 창출 및 활용에 의한 국부창출보다 효과적이지 못하기 때문이다. 이러한 이유로 각국은 과학기술능력을 배양하고 이를 경제적 성과로 활용하기 위한 노력을 강화하고 있으며, 경제활동에 있어서 세계화의 진전에도 불구하고, 기술보호주의는 더욱 심화되고 있다.

2. 우리의 여건과 위치

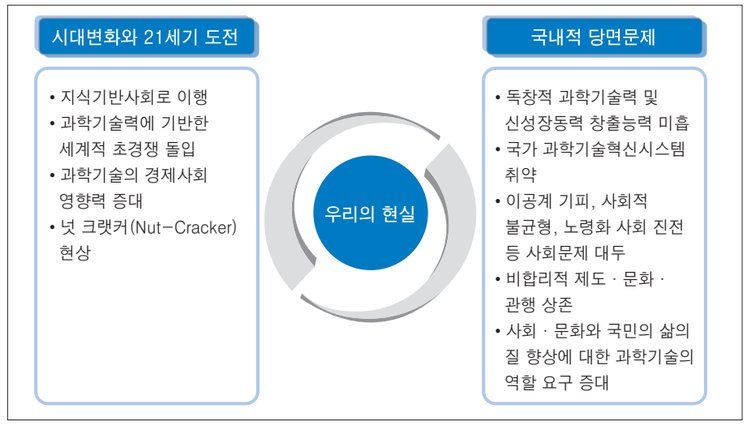
제조업 공동화 및 청년실업 등으로 우리 사회의 위기상황 심화

우리나라는 최근 고임금과 노사문제 등에 따른 제조업 공동화 및 청년실업 등으로 위기상황이 심화되고 있다. 또한 과거 압축 경제성장으로 인한 사회 각 부문에서의 불균형 심화와 고령화 진전 등의 사회적 문제들도 부각되고 있다. 우리나라가 1인당 국민소득 1만불 함정에서 장기간 벗어나지 못하고 있는 것도 이러한 복합적인 문제들이 산재하여 있기 때문이라 할 수 있을 것이다.

국가과학기술혁신시스템 구축이 문제해결의 관건

이러한 문제들을 해결하기 위하여 가장 중요한 것은 과학기술능력의 확충을 기반으로 새로운 성장동력을 개발하는 것이다. 그러나 우리의 경우 과학기술혁신주체들의 역량을 상승적으로 결합시켜 총체적인 국가과학기술역량을 증대시킬 수 있는 국가과학기술혁신시스템이 제대로 구축되어 있지 못하며, 따라서 독창적인 과학기술력에 의한 신성장동력의 창출능력이 부족한 형편이다. 이는 향후 우리나라의 국가발전 패러다임에 근본적 변화가 있어야 함을 시사하고 있다. 즉, 세계적 기술 · 경제 패러다임 변화에 슬기롭게 대응하면서 국내적 난제들을 해결하기 위한 새로운 시각의 국가발전 패러다임을 구축할 필요가 있다는 것이다.

그림 1-2 || 21세기의 도전과 우리의 현실



3. 새로운 국가발전 패러다임으로서의 과학기술중심사회

과학기술중심사회를 새로운 국가발전 패러다임으로 설정

국가발전 패러다임으로서의 과학기술중심사회란, 과학기술이 국가발전의 원동력으로서 중심적인 역할을 수행한다는 것을 의미한다. 과학기술중심사회가 실현되기 위해서는 무엇보다도 현재 우리가 가지고 있는 과학기술역량을 최대한 활용하는 것이 중요한데, 이러한 방향에서 참여정부는 국가과학기술시스템의 전반적인 효율성 제고 노력을 기울여 나갈 것이다. 이와 함께, 과학기술활동이 미래 성장엔진의 확충 및 고도화에 초석이 되도록 하기 위하여 신성장산업 육성 등 구체적인 추진전략을 차질 없이 시행할 것이며, 이를 뒷받침하기 위한 이공계 우수인력의 양성에도

주력할 것이다.

■국가과학기술시스템의 정비

지식의 창출과 확산, 그리고 이의 효율적인 활용을 위해서는 국가과학기술시스템을 유기적으로 연계하여 시너지 효과를 극대화해야 한다. 이러한 방향에서 참여정부가 역점을 두고 시행하고 있거나 시행할 과제들은 다음과 같다.

기술개발의 성장성과 사업성을 제고

첫째, 국가과학기술시스템을 수요자인 기업중심으로 개편하여 기술개발의 시장성과 사업성을 제고해 나갈 것이다. 시장이 필요로 하고 산업경쟁력을 강화할 수 있는 과학기술 과제가 발굴되어 개발될 수 있도록 연구기획, 과제선정, 평가 등을 기업이 주도하는 시스템으로 전환하고, 기술개발도 기업이 주도하는 가운데 대학, 연구기관이 참여하는 방식이 활성화될 수 있도록 국가과학기술시스템을 개선해 나갈 것이다.

연구주체의 역량 극대화 및 파트너십 강화

둘째, 연구주체의 역량 극대화 및 파트너십의 강화이다. 조세제도의 내실화, 정부 출연금 및 투·융자금 차별화, '민간기술개발 종합지원센터'를 통한 인력, 정보 등 간접적인 기술개발 지원시책을 확대하여 민간기업의 시장수요에 따른 산업기술개발 역량 강화를 유도한다. 대학의 경쟁력 강화를 위해 연구중심(고급전문인력), 교육중심(중견전문인력), 직업기술교육중심(현장기술인력) 대학 등으로 대학의 특성화도 적극 유도할 계획이다. 공학교육인증사업, 현장실습학점인증제도 등 대학교육에 실업계의 수요를 접목하는 노력을 강화하여 대학교육과 산업현장 간의 양적·질적 불일치 문제를 해소해 나갈 것이다. 정부출연연구소를 새로운 국가기술 수요를 담당하는 연구주체로 육성하고 중장기 프로젝트 단위로 사업단을 구성하며, 산·학·연 정보교류 네트워크 5,000개 구축 등 산·학·연 간 기술혁신 파트너십을 활성화하도록 지원하고자 한다.

연구개발예산의 확대 및 효율적 운용을 도모

셋째, 지속적으로 연구개발예산을 확대하고 운용상의 효율화를 도모할 것이다. 정부는 증대되는 연구개발예산의 효율적인 사용을 위하여 국가기술계획에 부합하는 연구개발예산의 적정배분, 그리고 국가연구개발사업의 집행이 체계적으로 연계될 수 있도록 과학기술기본계획과 국가과학기술위원회의 평가 및 예산사전조정, 각 부처별 사업추진과의 연계성을 지속적으로 제고해 나갈 것이다. 국가 연구개발사업에 대한 평가를 강화하기 위하여 개별 사업의 목표와 내용을 구체화하고, 중장기 대형 연구개발사업에 대한 주기적인 평가제를 도입하며, 국가 연구개발사업에 대한 과제, 인력, 연구비, 성과평가 등 모든 관련정보를 통합적으로 관리할 수 있는 '국가R&D통합정보망(가칭)'을 구축할 계획이다. 연구성과의 활용을 촉진하기 위해 범부처 차원의 '성과 사업화 촉진 지원단(가칭)'을 구성하여 R&D 마케팅, 후속연구, 이전기술 실용화 등에 대한 원 스톱 서비스를 지원해 나갈 것이다.

지적재산권 관련 인센티브 강화, 특허권의 상용화지원 시스템 등을 구축

넷째, 신(新)지적재산권제도를 확립해 나갈 것이다. 과학기술인의 보상체계 확대를 위해 지적재산권 활용에 따른 인센티브를 강화하고 직무상 발명에 따른 현실적 수준의 보상을 확대하는 방안을 강구할 것이다. 지적재산권 '실시권 허여(許與) 선언제도' 도입 등 특허권의 상용화를 효율적으로 지원할 수 있는 시스템을 구축하고, 논문·특허문헌 통합검색시스템 구축 및 과학기술인력의 특허정보 활용능력도 배양해 나갈 것이다.

국제표준화 전문가 양성 등 첨단분야에서 민간의 표준화 역량을 제고

다섯째, 첨단분야에서의 국제표준 선도 및 창출능력을 제고해 나갈 것이다. 표준화 분야의 전문가를 적극 양성함과 동시에 전문가 풀을 구축하고, 관련 정보에 대한 네트워크화 및 포럼 구성 등을 통해 민간부문의 표준화 역량을 제고할 것이다. 표준화 추진과제의 선정, 민간 표준개발 및 등록관리, 첨단기술분야 제품시험·인증 서비스의 수준 제고 및 시스템 정비 등 표준화 관련 제반 활동을 폭 넓게 지원할 것이다. 또한 국제표준화 기관과의 국제협력을 강화하고, 우수한 민간부문의 표준에 대한 국제표준화 추진 등 국제적 활동에 능동적으로 대응할 것이다. 한편, 기업 특성에 맞는 표준화 교육 실시와 표준화 마인드 조성 등 민간부문의 표준화 인식도 제고해 나갈 계획이다.

과학기술정보 유통체계 활성화 등 경쟁력 있는 연구개발 인프라 구축

여섯째, 경쟁력 있는 연구개발 인프라를 구축해 나갈 것이다. 분산되어 있는 과학기술자원(연구인력, 연구기자재, 정보 DB 등)에 대한 전반적인 정보를 IT 기반시설 및 전자네트워크를 활용하여 하나로 통합하고, 국가 차원의 연구개발역량 확충의 극대화를 도모하는 사업으로 'e-Science' 사업을 추진하여 수요자 중심의 과학기술정보 유통체계를 활성화해 나갈 계획이다. 또한 대학 및 정부출연연구소의 첨단 연구개발 장비 및 시설을 지속적으로 확충하고, 민간기업 등과의 공동 활용을 적극 추진할 것이다. 특히, 지역특화 기술과 연계된 대형공동연구시설을 권역별로 분산 설치하고, 경쟁력 있는 시험·분석·안전성 평가 시스템의 구축 및 국제적 수준의 관련기관 설립에도 적극적인 노력을 기울일 것이다.

■미래성장엔진의 확충 및 고도화

10대 차세대 성장동력산업의 핵심원천기술 개발로 세계 일류상품 창출

참여정부는 2003년 8월, R&D 재원 등을 고려한 10대 차세대 성장동력산업을 선정한 바 있다. 정부는 이들 차세대 성장동력산업의 핵심원천기술 개발을 통해 선별된 영역에서 세계 최고 수준의 기술력을 확보하고 이를 토대로 기업들이 세계 일류상품을 창출해 나갈 수 있는 기반을 마련할 계획이다. 즉, 차세대 성장동력산업과

연계된 80개 관련 핵심기술의 개발을 촉진하여 2012년까지 세계시장 1위 제품을 200개 이상 확보해 나갈 것이다. 이를 통해 우리의 기술수준을 선진국 대비 90%까지 접근시키며, 관련 산업의 수출비중 및 고용비중을 각각 70% 및 50% 이상으로 확대시킬 것이다.

Box 1-1 10대 차세대 성장동력 핵심전략기술 개발

□ 참여정부가 선정한 10대 차세대 성장동력산업

① 디지털 TV/방송
② 디스플레이
③ 지능형 로봇
④ 미래형 자동차
⑤ 차세대 반도체
⑥ 차세대 이동통신
⑦ 지능형 홈 네트워크
⑧ 디지털콘텐츠/SW 솔루션
⑨ 차세대 전지
⑩ 바이오 신약/ 장기

미래성장엔진 확충을 위한 핵심전략기술개발 적극 지원

이미 다른 선진국에서는 미래성장엔진의 확충을 위한 핵심전략기술 개발을 주요 정책과제로 삼아 추진해 오고 있다. 예를 들어, 미국은 7개 분야 289개 세분류 기술, 프랑스는 103개 기술, 일본은 144개 기술을 국가 핵심기술로 선정하고 집중적으로 투자하고 있다. 또한 중국은 과교흥국(科教興國)의 기치하에 10차 5개년 과기발전계획(2001~2005년)에 의거 초고집적 회로 등 12개 중점핵심기술개발 및 산업화 프로젝트를 추진하고 있다. 이와 같은 다른 나라의 핵심기술 개발 추세에 뒤처지지 않기 위하여 국가 차원에서 '미래예측 및 동향 분석팀'을 산 · 학 · 연별로 구성하여 기초기반기술 개발을 지원해 나갈 것이다. 이를 위해 확보가 가능한 원천핵심기술은 타 기술분야와 다양한 연구주체로 확산 · 이전하여 실용화를 적극 추진하고, 외국과의 공동연구개발 · 생산 · 판매 컨소시엄 구성을 활성화하는 등의 지원 노력을 아끼지 않을 것이다.

IT에 기반을 둔 신산업 및 전자상거래 등을 육성

아울러, IT에 기반을 둔 신산업을 적극 육성해 나갈 것이다. 휴대폰 · 첨단로봇 등에 멀티미디어 · 인터넷 · 인공지능 등 다양한 기능이 사용가능하도록 임베디드(embedded) 소프트웨어를 개발하는 것을 지원하는 동시에 첨단 소프트웨어 기법을 응용한 애니메이션 · 게임 · 문화 · 방송산업 등을 육성해 나갈 것이다. 또한 B2C(business to consumer), B2B(business to business), B2G(business to government) 등 다양한 e-business 모델을 개발함으로써 전자상거래를 지원하고 정보제공사업자(information provider)를 육성하는 한편, 제조업의 경쟁력 강화를 뒷받침하기 위해 e-manufacturing, e-logistics 등 관련 기반을 구축해 나갈 것이다.

둘째, 우리 경제의 주력 기간산업의 비교우위를 확보하기 위한 스마트화 · 소프트화 작업을 적극 추진해 갈 것이다. 우리나라 주력 기간산업의 대표격인 자동차 · 조선산업 등에 IT를 접목하여 고도화하고 관련 제품을 보다 지능화 · 소프트화하여 고부가가치화를 실현할 것이다. 또한, 기계 · 플랜트산업 등에 IT 및 나노기술(NT)을 접목하여 디지털 제조시스템을 개발함으로써 스마트화를 도모하는 한편, 정밀화학 · 섬유 · 신발산업 등에 생명과학기술(BT), 환경 및 에너지 기술(ET), NT 등을 접목하여 신약, 첨단섬유소재, 신발제조공법 등을 개발해 나가도록 할 것이다. 이러한 노력과 아울러 관련산업의 발전과 경쟁력 확보를 위해 무역역조의 주요 원인인 핵심부품 · 소재산업의 세계 공급기지화를 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

IT, BT, NT 등 첨단산업을 기존산업과 접목하여 비교우위 확보

셋째, 지식집약형 서비스산업을 적극 육성할 것이다. 시스템통합(SI) · 컨설팅 · 엔지니어링 · 디자인 · 법률 · 회계 · 의료 · 교육 등 고집적 지식산업의 e-business화를 지원하고, 기업 주문형 · 맞춤형 연구개발 전문 벤처회사 및 지식서비스 전문회사의 설립을 적극 지원할 예정이다. 지식서비스산업에 대한 R&D 투자 및 정보화를 촉진하고 지식서비스에 대한 해외 마케팅 및 수출 제도 등을 개선하여 지식서비스 수출을 적극 지원할 것이다.

지식집약형 서비스산업의 육성 및 지식서비스의 수출을 지원

■이공계 우수인력 양성 및 활용

창의적 인력의 양성과 활용체제의 구축을 통한 인적자원의 역량 강화는 국가경쟁력 확보의 원천이다. 국민소득 2만불 달성을 위한 차세대 성장동력 개발의 추진을 위해서도 세계적 수준의 핵심두뇌 양성이 시급하다. 이에 따라 정부는 기존의 인적자원의 양적 공급 위주 정책을 시장수요 및 활용도를 중시하는 정책으로 전환할 것이다.

시장수요를 중시하는 과학기술인력 양성정책을 추진

우선, 핵심 과학기술인력 1만명을 육성해 나갈 계획이다. 이를 위해 탁월한 연구성과를 지닌 과학기술인을 발굴하여 지원방안 확대를 추진해 나갈 것이다. 또한 10대 차세대 성장동력분야 핵심인력 양성을 위한 지정기관을 선정하고, 민간기업이 필요로 하는 첨단교육 연구과정을 개설하는 등 민간기업의 사내 인력양성 활성화에도 정책적 노력을 기울일 것이다. 과학기술인력의 조기발굴이라는 관점에서 초등학교에 '사이언스 스카우트(Science Scout)' 제도를 실시하고 이공계 전공 석 · 박사 인력을 사이언스 스카우트 선도자(mentor)로 활용하는 방안을 추진하는 한편 성장단계별 과학영재 발굴 특별 프로그램을 개발하여 운영할 것이다.

핵심 과학기술인력 1만명 육성

이공계 기피현상을 근본적으로 해결하기 위해 산 · 학 · 연 · 관 및 시민단체 · 학부모 · 학생 대표 등으로 특별위원회를 구성하여 이공계 활성화를 위한 종합적인 해

이공계 활성화를 위한 종합대책 마련

결방안을 도출할 계획이다. 이공계 학생들을 위한 각종 지원대책을 강화하고, 이공계 교육비 경감 및 교육환경 개선을 추진하는 것도 중요한 정책과제 중의 하나이다. 이와 함께 과학기술인들의 처우 개선과 안정적인 노후보장을 위한 제도 개선 및 복지대책 수립 그리고 이공계 석·박사 인력의 군복무를 대체하는 전문연구요원제도를 개선하여, 혜택을 보다 확대하고 복무기간을 단축하는 등의 정책을 추진할 것이다.

이공계 및 여성 과학기술인력 확대를 위한 시스템을 구축

둘째로, 사회수요에 부응하는 인력양성시스템을 구축하고 인력활용을 촉진해 나갈 것이다. 이공계 전공과 산업계 직업분류를 세부 분야까지 연계시키는 분석틀을 개발하고, 주기적인 산업계·교육계의 현장조사 실시 및 정보제공 등을 위한 중장기 이공계 수급예측 DB를 구축할 것이다. 여성 과학기술인력의 채용 목표비율을 점진적으로 확대하고, 채용목표제를 공공기관으로 확대함으로써 여성 과학기술인력의 활용을 촉진할 것이다, 아울러 '신진연구자 연수지원사업' 확대, 과학기술 전공자 취업촉진 박람회 개최 등도 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

이공계 대학 육성 및 기초연구 R&D 투자비중 확대

셋째로, 이공계 대학 육성과 기초과학능력 배양을 위해 정부 R&D에 대한 기초연구 투자비중을 2003년의 19.5%에서 2007년에는 25%까지 확대하여 기초과학 연구기반 구축 및 활성화를 추진할 것이다. 한편, 기초연구 프로그램의 내실화를 통해 연구 – 인력양성 – 기술개발 및 이전 – 상품화까지 연계되도록 운영하는 방안도 추진해 나갈 것이다.

4. 정책기조 전환과 추진전략

과학기술중심사회 구축에 있어 정부와 민간 및 부처별 역할 분담과 협력방안 모색

참여정부는 과거와는 다른 정책기조 아래 국가선진화와 과학기술중심사회를 효과적으로 구축해 나가고자 한다. 우선 국민공감대 형성 및 사회와 과학기술 간 파트너십 구축에 중점을 두고, 과학기술 의사결정체계에 대한 국민참여 역시 확대해 나갈 것이다. 이를 위해 정부와 민간의 긴밀한 협력과 역할분담, 부처별 역할분담과 추진방향 조정 및 범부처적 협력을 통해 세부시책들이 추진되도록 할 것이다.

국가과학기술위원회 중심으로 정책추진체계 명확화

특히 정부의 과학기술정책 조정시스템 개선 및 과학기술중심사회 구축을 위한 정책추진체계를 명확히 확립해 나갈 것이다. 국가과학기술위원회를 중심으로, 과학기술중심사회 구축을 위한 세부시책들에 따라 이를 추진할 구체적인 정부조직체제를 만들어 나갈 것이다. 또한 국가과학기술자문회의의 전문성을 제고하고, 기능을 활성화시켜 민간부문의 의견수렴 창구 역할을 하도록 할 것이다.

표 1-1 || 과학기술 정책기조의 변화

시기	1960~90년대	2000년 이후
목적	경제성장	국가 선진화
경제발전전략	투입 위주의 양적 성장(개도국형)	지식기반의 질적 성숙(선진국형)
경쟁상대 및 방식	개도국, 표준화된 기술	선진국 및 신흥강국, 특화된 기술
공공관계(PR)	일방향 전달	쌍방향 대화
정책결정	주로 정부중심	국민참여의 민간주도
과학기술에 대한 수요	산업화, 경제발전	경제, 사회, 문화, 예술 등 다양화
과학기술발전단계	성숙기술 도입, 모방	신기술, 원천기술 창조
중점 정책방향	과학기술 자체역량 강화	사회와 연계
사회적 책임	사회적 책임 고려 미약	사회적 책임성·윤리성 강조
국민의식	과학기술과 무관 (나와는 멀고 어려운 것)	과학기술·지식 기반 (쉽고 나와 밀접한 것)

법·제도 및 정책시스템을 세계적 기준으로 개선

또한 국내외 과학기술 환경변화에 부응하여 정부의 목표와 역할을 보다 명확하게 함으로써 국가 연구개발 효율성을 제고해 나갈 것이다. 관련 법령·제도 및 정책시스템 등을 세계적 기준으로 개선해 나가고, 세부정책과제의 추진은 중요성·시급성·재원조달 가능성 등을 중심으로 '선택과 집중' 원칙하에서 추진해 나갈 것이다.

산업경쟁력 기반의 다변화 2

1. 산업구조의 선진화

산업구조 전반이 선진국형으로 전환될 때 지속적 성장 가능

앞에서 지적한 대로 우리 경제는 산업화 초기의 후발성 이익이 소진되고 투입 재원의 공급능력이 점차 축소되면서 성장률 자체가 둔화되는 추세에 있으며, 이에 따라 경제의 지속발전을 견인할 성장동력의 재충전이 시급한 상황이다. 그러나 지속적 성장은 단지 몇몇 성장동력산업을 발굴·육성하는 것으로 달성될 수 있는 것이 아니다. 모든 산업의 고부가가치화를 위한 기술개발투자가 이루어지고, 혁신역량이 있는 기업만이 생존할 수 있는 경쟁환경을 조성하며, 이를 통해 산업구조 전반이 선진국형으로 전환될 때 가능한 것이다.

산업구조의 고도화를 통해 성장동력을 확충하고 수출의 수익성을 제고

한국경제의 높은 대외의존도를 고려해 볼 때 산업구조의 고도화는 더 이상 지연시킬 수 없는 시급한 과제라 할 수 있다. 중국 등 후발선진국과의 임금경쟁력이 약화되면서, 우리가 선진국 시장에서 누려오던 소비재 완제품의 비교우위는 더 이상 유효하지 않으므로 향후 대외수출을 통한 경제성장을 지속적으로 견지하기 위해서는 산업구조를 선진화함으로써 수출의 수익성을 향상시키고 기술혁신역량의 확충을 통한 선진국의 기술개발 틈새시장을 겨냥하는 전략이 필요한 것이다. 우리나라의 경우 현재 전기전자 및 자동차산업의 무역거래에서 큰 흑자를 보이고 있기는 하지만 이들 산업에 소요되는 중간재와 소재부품의 취약점은 여전히 해결해야 할 숙제로 남아 있다. 특히, 전형적인 자본재 · 중간재 · 소재부품산업의 성격을 가진 기계산업 및 화학산업의 발전은 우리나라의 무역구조를 선진국형으로 전환하는 데 가장 중요한 과제이다.

자본재 · 중간재 · 소재부품산업을 육성하고 외국기업을 적극 유치

이를 위하여 참여정부는 국내의 기술역량을 최대한 집결하여 이들 산업을 육성함과 동시에 이러한 분야에 있어 선진적인 외국기업을 국내에 유치하는 방안을 다각도로 모색하고 있다. 대규모 R&D투자 및 축적된 기술력을 필요로 하는 이들 산업의 특성상 외국선진기업의 국내유치는 동 산업 육성을 위한 가장 효과적인 방법 중의 하나라고 할 수 있다. 우리나라는 상대적으로 풍부하고 저렴한 기술개발인력을 활용, 이러한 소재 · 부품 생산을 담당하여 선진국 시장을 겨냥하는 한편, 선진국의 가격경쟁력이 저하된 자본재에 집중하여 개발수요가 급증하고 있는 개도국시장에 자본재 수출을 겨냥하는 전략을 구사하여야 할 것이다.

전 산업에 걸쳐 산업고도화가 진행될 수 있도록 구조개선 작업 지속

참여정부가 추구하고 있는 산업구조의 고도화는 몇몇 특정주력산업의 육성만을 의미하지 않는다. 주력기간산업의 발전과 함께 기존 산업에서도 혁신적 기업이 주도하는 구조개선을 통해 산업고도화가 전 산업에 걸쳐 진행되도록 노력할 것이다. 지금까지 성장을 견인해 왔지만 비용구조의 변화로 비교우위가 하락하는 사양산업은 고부가가치를 창출하는 일부 품목에 집중하고 구조개선을 통한 혁신화를 추진할 것이다. 이와 동시에 선진국형 고부가가치 산업인 자동차 · 전기전자산업의 경우는 다국적 기지를 통한 글로벌 R&D 네트워크 구축, 첨단기술기업의 매수, 중 · 고위기술의 외주화, 선도적 기업들과의 전략적 제휴 등을 통한 접근을 시도할 계획이다.

2. 혁신적 중소 · 벤처기업의 육성

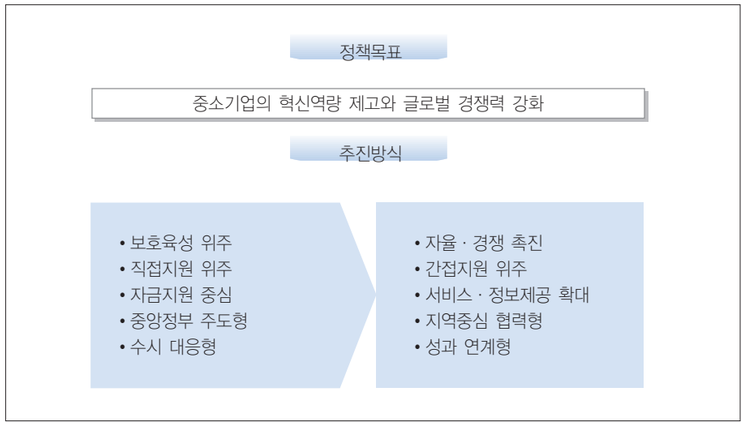
중소기업의 중요성에 비해 자생적 경쟁력 제고 노력 미흡

2002년 현재 우리나라의 중소기업은 약 295만개이고 중소기업이 고용한 종업원 수는 약 1,038만명으로, 총사업체의 99.8%와 총고용의 86.7%를 차지하고 있다. 또한 중소기업은 새로운 고용의 창출에 있어서도 1990년대 이후 큰 역할을 하여, 1993~2002년 기간 동안 중소기업의 고용은 313만명 늘어난 반면, 대기업은 오히려 72만명이 감소하였다.

핵심분야의 혁신역량을 강화하고 창업 활성화로 고용 창출

정부는 그동안 다양한 중소기업 육성정책을 지속적으로 시행하여 왔으나, 지원대상별 차별화 미흡, 다수의 관련 부처 · 기관에 의한 유사 · 중복 지원, 정부 의존적 지원체계 등으로 인해 정책의 효과가 크지 못하였고 기업의 자생적 노력을 유도하여 경쟁력을 제고시키는 데도 미흡하였다. 이에 따라 참여정부는 동북아 경제중심, 국가균형발전, 국민소득 2만불 시대 진입 등을 달성하기 위해, 경쟁 · 자율 · 혁신 · 협력의 원칙 아래 핵심분야의 혁신역량을 강화하고, 창업 활성화를 통한 고용창출에 정책의 초점을 맞춰나갈 것이다.

그림 1-3 || 참여정부의 중소기업정책



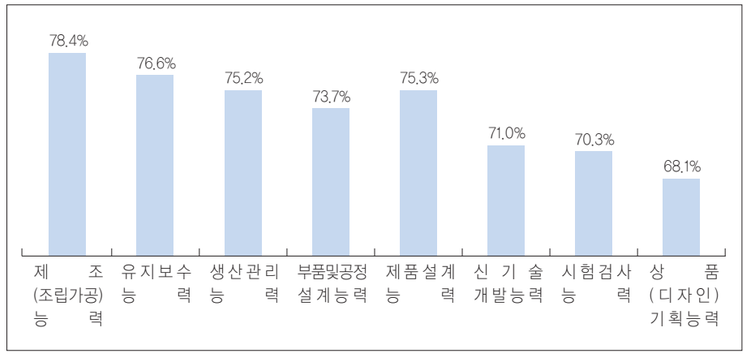
■중소기업의 기술혁신역량 강화

선진국에 비해 낮은 중소기업의 기술혁신역량을 강화

중소기업이 한국경제의 새로운 성장동력으로 발돋움하기 위해서는 무엇보다도 기술혁신역량의 강화가 필요하다. 현재 우리 중소기업의 기술경쟁력은 미국 · 일본 등 선진국과 중국과 같은 후발국 사이의 중간에 놓여 있는 것으로 평가된다. 특히 선진국에 비해 설계 · 디자인 등의 분야에서 뒤떨어진 것으로 평가되고 있으며, 세계최고기술 보유율은 7.2% 수준에 불과한 실정이다. 또한 기술개발활동 수행업체 비율이 선진국에 비해 크게 낮으며, 연구개발인력의 유입이 저조한 상황이다.

참여정부는 중소기업의 기술혁신역량 강화를 위해 '중소기업 기술혁신 5개년 계획'을 토대로 체계적이고 지속적인 지원시책을 펴나갈 계획이다.

그림 1-4 || 세계최고 대비 보유기술능력(제조업)



주 : 세계최고 수준을 100%로 할 때 조사대상 중소기업들이 자사의 기술능력(Technological Capability) 수준을 자체 평가한 것임.

창의적 기술혁신형 중소기업을 집중적으로 육성

첫째, 국내외 시장을 새롭게 개척할 수 있는 창의적인 기술혁신형 중소기업을 집중 육성하여 21세기 새로운 선도기업으로 육성하고 동시에 일반 중소기업에 대한 기술혁신 확산모델로 활용할 것이다.

기술혁신 재정투자를 늘리고 '구매조건부 기술개발사업'을 확대

둘째, 중소기업 기술혁신을 위한 재정투자를 지속적으로 추진하고 개발기술의 사업화에 대한 지원을 강화할 것이다. 이와 관련하여 특히, 중소기업청과 국방부가 공동으로 추진하고 있는 '구매조건부 기술개발사업'을 단계적으로 한전 등 대규모 공공수요기관으로 확대하는 등 기술개발 결과를 현실의 판로와 연결시키는 수요견인형 기술개발 지원사업을 적극 발굴하여 지원할 것이다.

기술개발단계별 지원체제 구축

셋째, 전략적 연계지원체제를 통해 효과적인 지원이 이루어질 수 있도록 뒷받침할 것이다. 기술지원사업의 실효성을 한층 제고하기 위해, 개별적으로 운용되고 있는 단위사업들을 통합된 전략하에서 상호연계시켜 기술개발단계별 지원체제를 구축하고, 국가과학기술위원회에 '중소기업분과위원회'를 설치하여 국가혁신체제 구축과 중소기업 기술혁신역량 강화를 긴밀히 연계 추진할 것이다. 이와 함께 대학·연구기관·관련 기업 등 외부 기술혁신주체와의 공동 협력이 필요한 중소기업에 대해 실효성 있는 산학연계형 기술개발을 적극 지원할 것이다.

중소기업의 생산구조를 고부가가치형으로

넷째, 중소기업 생산구조를 혁신하여 자동화·정보화 및 인력구조 고도화와 긴밀한 연계를 갖는 고부가가치형 생산구조로 탈바꿈시킬 것이다. 향후 중소기업의 설비투자는 기존 생산시설의 단순 설비개체보다는 신산업 및 인력절감형 투자에 초점을 맞추게 될 것이다.

중소기업 인력구조의 고도화를 도모

이와 함께, 중소기업 인력구조의 고도화를 중점 추진할 것이다. 이제 중소기업 인력정책은 고급·전문·숙련인력이 중소기업으로 유입될 수 있는 환경을 조성하는 데 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해 참여정부는 중소기업의 재직자 훈련 참여비율을 획기적으로 제고하는 한편, 주 5일 근무제를 조기에 도입하는 중소기업을 적극적으로 지원할 것이다. 또한 고용보험기금 등의 중소기업 투자비율 상향조정 등을 통해 중소기업 인력개발에 대한 지원을 강화하고, 국가인적자원개발회의에서 중소기업 인력문제를 중심의제로 다루어 나갈 계획이다.

■중소기업 창업활성화를 통한 경제활력 증진

구미 선진국에 비해 기술기반형 혁신기업의 창업은 부족

외환위기 이후 창업이 크게 활성화되었으나, 아직 구미 선진국가와 비교할 때 기술기반형 혁신기업의 창업은 부족한 실정이다. 창업절차가 상대적으로 복잡하고 비용과 부담이 큰 것이 한 원인으로 지적되고 있다. 참여정부는 창업활성화를 통해 적극적인 고용창출과 함께 경제의 신진대사 촉진, 혁신기업의 성장 촉진을 추진해 나갈 것이다.

기업가 양성 및 교육체제 구축

첫째, 전방위적 기업가 양성 및 교육체제를 구축할 것이다. 교육단계별로 특성화된 기업가 양성 및 교육프로그램을 개발·보급하고, 운영경비, 강사 파견, 기업 스폰서십 제공 등을 지원할 것이다. 또한 교사 및 강사를 위한 훈련프로그램을 개발·보급하여 강의의 질을 높여 나갈 것이다.

창업지원체제 정비, 특히 혁신형 창업 및 청년창업을 적극 지원

둘째, 창업 활성화를 위한 효율적인 추진체제를 구축하기 위해 「창업지원법」 전면개정 등을 통하여 창업지원체제를 정비할 것이다. 특히 혁신형 창업 및 청년 창업을 적극 지원할 것이다. 교수·연구원의 휴·겸직 허용기간을 연장하고 대학·연구기관의 연구성과 상업화와 기술이전 등을 전담하는 산·학·연 연계의 혁신창업센터(가칭) 설립을 검토할 것이다. 청년 창업강좌 개설 및 지원 확대, 창업교육 학점제 도입, 비즈쿨 사업의 확충 등을 추진하고, 창업동아리를 '예비창업자 모임'으로 심화·발전시켜 청년 창업의 핵심 네트워크로 활용할 것이다.

창업에 소요되는 시간을 선진국 수준으로 단축

셋째, 중소기업 창업에 소요되는 기간을 선진국 수준으로 단축시키고 창업절차 일괄처리시스템을 구축할 것이다. 지방창업에 대해서는 외국인투자 수준으로 인센티브를 부여하여 지방창업을 활성화시킬 것이다.

창업자금 지원을 확대하고 지원방식을 다양화

넷째, 창업자금 지원을 확대하고 지원방식을 다양하게 함으로써 지원 수요에 효과적으로 부응할 것이다. 창업보육센터의 전문화 및 특성화를 통하여 성공적인 창업을 위한 지원 인프라의 질적 확충도 추진할 것이다.

■시장을 통한 벤처 육성시스템 정착

벤처기업은 '고용 없는 성장' 우려를 불식시킬 중요한 대안

1998년부터 본격화된 벤처육성정책은 짧은 시일 내에 전 국가적인 벤처기업 붐을 조성하고 기업의 혁신 분위기를 크게 자극하는 등 커다란 성과를 거두었으나, 단기간의 지나친 양적 성장에 따른 거품 등 부작용을 야기함에 따라 현재 전반적인 구조조정 국면에 놓여 있는 상황이다. 1990년대 후반 이후 벤처기업의 성장은 우리 경제에 유연성과 역동성을 부여하여 대기업 중심 성장체제의 문제점을 보완할 가능성을 보여주었다. 벤처기업의 창업 · 성장은 향후 '고용 없는 성장'에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 중요한 대안이 될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 참여정부는 벤처기업 육성정책의 성과를 발전적으로 계승하고 부작용을 최소화하기 위해 시장을 통한 벤처기업 육성시스템을 정착시켜 나갈 것이다.

벤처기업 육성정책을 정부주도에서 민간시장 중심으로 전환

첫째, 벤처기업 육성정책을 정부주도에서 민간시장 중심으로 전환해 나가도록 할 것이다. 이를 위해 2005년에 벤처확인제도를 종료하고, 2007년 「벤처기업특별조치법」 소멸에 대비하여 민간시장기능의 확충에 주력할 것이다.

벤처기업 투자시장의 안정적 발전을 지원

둘째, 민간 벤처캐피털이 벤처기업 육성기능을 원활히 담당할 수 있도록 벤처기업 투자시장의 안정적 발전을 지원할 것이다. 벤처기업 투자펀드 출자 지원을 통해 투자조합 결성을 촉진하고, 연 · 기금의 벤처기업 투자펀드에의 출자를 보다 적극적으로 유도해 나감으로써 투자재원의 확충을 도모할 것이다. 또한 장외시장 활성화, M&A 활성화, KOSDAQ(코스닥) 시장 육성 등을 지속적으로 추진할 것이다.

창업투자회사의 구조조정을 유도하고 캐피털 제도 개선

셋째, 벤처기업 육성의 핵심주체인 벤처캐피털의 선진화를 위해 창업투자회사의 구조조정을 적극 유도해 나가면서 캐피털 제도를 폭 넓게 개선하여 중소 · 벤처기업에 대한 투자활성화를 뒷받침해 나갈 것이다.

혁신기업의 성장을 위해 기술평가와 신용보증의 연계지원 확대

넷째, 벤처기업과 같은 혁신기업의 원활한 성장환경을 조성할 것이다. 이를 위해 기술평가와 신용보증의 연계지원을 확대(기술신보 보증의 8.7% → 50%)하고, 기술신용보증기금의 기술평가센터 기능을 보강하는 한편 혁신기업의 기술개발, 디자인 · 브랜드 개발을 중점 지원할 것이다.

■대기업과 중소기업 간 균형성장기반 확충

대기업과 중소기업 간의 성장격차가 확대되는 추세

그동안 정부는 대기업과 중소기업 간 하도급생산 분업체제를 근간으로 하여 대기업 성장이 중소기업의 동반성장을 이끌 것으로 기대하였으나, 대기업과 중소기업 간 성장격차가 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 2002년 현재 중소제조업의 노동생산성은 대기업의 32.1%에 불과하며 이러한 격차는 1990년대 들어 더욱 확대되어 온 것으로 나타났다. 또 국가균형발전전략이 핵심 국정과제로 추진되고 있지만, 수도권에 비해 지방 중소기업의 경영환경은 열악한 실정이며, 지역차원에서 대학의 다양한 혁신역할을 중소기업이 활용하는 시스템이 취약하고 공급자인 대학과 운영자인 정부의 입장이 강조됨으로써 수요자인 중소기업의 만족도는 낮은 실정이다. 이에 따라 기업 간 · 지역 간 균형발전이 중소기업정책의 또 다른 주요 과제로 제기되고 있다.

대 · 중소기업 간 협력을 통해 공동성장 촉진

첫째, 대 · 중소기업 간 협력을 통한 공동성장을 촉진하기 위해 '대 · 중소기업 협력지원센터'를 설립하여 기술개발 · 거래알선 · 시장개척 등 공동사업의 체계적 지원, 기업 · 조합별 협력사업 제안제도 도입, 대 · 중소기업 협력성장모델 개발 · 보급 · 확산 등을 추진할 것이다. 또한 지정계열화제도 등 시의성이 미흡한 제도는 단계적으로 폐지해 나갈 것이다.

지역별로 수요자 중심의 산학협력체제 구축

둘째, 지방 중소기업의 혁신활동을 지원하기 위해 지역별로 수요자 중심의 산학협력체제를 구축할 것이다. 이를 위해 지방중소기업청을 활용하여 대학(공급자)과 중소기업(수요자)의 중개기능을 확충 · 활성화시키고 지역별로 중소기업 산학협력위원회를 설치하여 민간 중심의 자율적 협력 활동을 적극 유도해 나갈 것이다.

지방에서 사업하기 편리한 환경을 조성

셋째, 지방에서 사업하기 편리한 환경을 조성할 것이다. 이를 위해 지방 중소기업에 대한 정책자금 지원비율을 지속적으로 확대(57% → 65%)하는 한편, 지방 중소기업청에 중앙정부 및 지역 내의 중소기업 지원수단 · 기능 · 역량을 DB화한 비즈니스터미널을 구축하여 지역완결형 경영환경 기반을 조성할 것이다. 또한 낙후된 시 · 군을 '중소기업 성장촉진지역'으로 지정, 지자체가 수립한 중소기업 육성계획을 포괄적으로 지원할 것이다.

소상공인과 여성 기업인의 기업활동을 지원

넷째, 소상공인과 여성기업인이 활발한 기업활동을 하도록 이를 적극 뒷받침할 것이다. 소상공인지원센터를 지자체로 이관하되 효율적 운영에 필요한 지원을 지속하고, '소상공인 Re-Start 프로그램*'을 통해 퇴직자 재기 창업, 실패 소상공인의 업종전환, 경영개선 활동 등을 지원할 것이다. 또한 '여성기업종합지원센터' 설립 등을 통해 여성경제인 경영활동에 대한 종합지원체제를 구축할 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

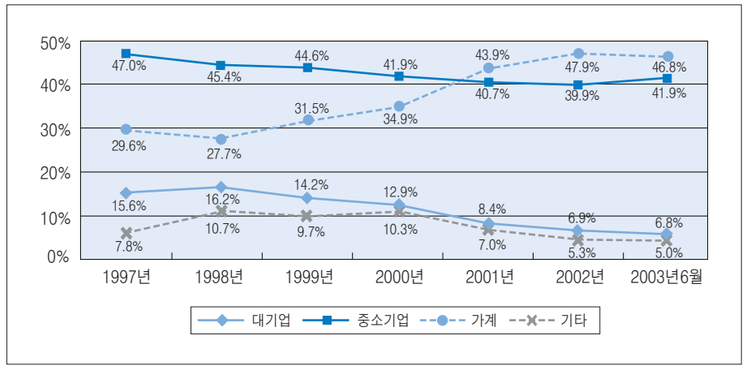
■중소기업의 원활한 성장체계 구축

중소기업의 자금사정이 악화되고 있는 추세

중소기업의 성장을 위해서 가장 필요한 것은 중소기업을 대상으로 한 효율적인 자금지원체계를 구축하는 것과 중소기업이 생산한 제품의 판로환경을 개선하는 것이라 할 수 있다.

먼저, 중소기업의 자금사정을 보면 최근 빈익빈-부익부의 양극화 현상이 심화되고 있음을 알 수 있다. 중소기업 대출의 절대액은 증가하였으나, 중소기업 대출 비중은 1997년 47.0%에서 2003년 6월에는 41.9%로 하락하였으며, 2001년부터는 중소기업 대출 비중이 가계대출 비중보다 낮은 수준에 있다. 이처럼 중소기업 대출이 가계 대출과 경합관계를 형성함에 따라 중소기업의 자금사정은 어려워지고 있으며, 특히 담보력이 취약한 중소기업들은 금융권의 신용대출이 어렵고 정책자금을 제대로 이용하지 못하고 있다. 이에 따라 참여정부는 중소기업 금융원활화를 위한 종합적이고 체계적인 대응책을 강구해 나갈 계획이다.

그림 1-5 || 은행 대출의 부문별 비중 추이



주 : 외국은행 국내지점 및 산업은행, 수출입은행 제외.
자료 : 국민은행.

총액한도대출제도 등 시장금융의 중소기업 지원기능 개선

첫째, 시장금융의 중소기업 지원기능과 중소기업금융 관련 은행규제의 균형 및 조화를 추구할 것이다. 총액한도대출제도* 및 의무대출비율제도*를 시장금융의 중소기업 금융기능 확대추이에 맞게 점진적으로 조정하되 현 시점에서 지원의 실효성을 제고하여 중소기업에 실질적인 도움이 될 수 있도록 보완해 나갈 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

중소기업에 대한 신용대출 확대로 자금공급의 안정성 확보

둘째, 정책금융 전담체제를 구축하여 은행 접근이 어려운 기업군을 중점 지원대상으로 운용하고 자금공급의 안정성을 확보함으로써, 이들 기업의 은행 접근도를 제고하고 신용대출 확대를 도모해 나갈 것이다. 중소기업 금융이 갖고 있는 상대적으로 높은 위험도를 정부재정의 집행 효율성, 수요자의 적정 부담 등 합리적 위험분담제도를 통해 원활히 보완 · 흡수토록 할 것이다.

중소기업 담보력 보완을 위한 적정 수준의 신용보증 공급 지속 및 신용정보 인프라 강화

셋째, 취약한 담보력 보완을 위한 적정 수준의 신용보증 공급을 지속해 나갈 것이다. 지원 효과를 높이기 위해 일반보증 · 단기보증 위주에서 창업보증 · 장기보증 · 기술평가보증 중심으로 운용체제를 단계적으로 전환해 나갈 것이다. 신용보증기금은 일반보증, 기술신용보증기금은 창업보증과 기술평가보증, 지역신용보증재단은 지방소재 영세기업 보증 중심으로 업무를 특화해 나감으로써 보증기관 간 역할분담을 보다 명확히 할 것이다. 이러한 조치와 병행하여, 신용정보 인프라 확충을 통해 거래비용을 축소하고 중소기업 금융의 합리화 기반을 확고히 구축해 나갈 것이다.

하도급거래 및 내수에 주로 의존하는 중소기업의 판로환경이 매우 열악

다음으로, 우리나라 중소기업의 판로환경은 매우 열악한 상황이라고 할 수 있다. 즉, 중소기업은 하도급거래 및 내수에 주로 의존하고 있어 판로구조가 견실하지 못하며, 유통 경로 및 패턴의 급격한 변화에 대한 대응력과 마케팅역량이 전반적으로 미약한 실정이다. 정부가 중소기업의 안정적 판로 확보를 지원하기 위해 운영해 온 단체수의계약제도*는 불공정 운영, 하청생산 납품, 품질개선 소홀 등의 문제점을 안고 있어 개선이 필요하다. 수출에 있어 물량은 확대되고 있으나 채산성은 악화되고 있는 실정이다. 이에 참여정부는 중소기업의 판로환경을 다음과 같이 적극 개선해 나갈 계획이다.

공공구매제도를 중소기업 간 경쟁구매제도로 전환하여 판로확대 도모

첫째, 공공구매제도를 중소기업 제품 판로확대에 유용한 수단으로 적극 활용할 것이다. 이를 위해 공공기관의 소액구매에 대하여 중소기업 간 경쟁구매제도를 의무화하고, 단체수의계약제도를 중소기업 간 경쟁제도로 전환하여 운영함으로써 판로지원과 경쟁촉진기능을 동시에 도모할 것이다.

중소기업의 수출선 발굴, 수출금융지원 등으로 해외판로를 확대

둘째, 내수기업을 수출기업으로 변모시키고, 세계적인 수출선도기업군을 발굴 · 육성해 나갈 것이다. 이를 위해 수출 인큐베이팅, 진단 · 컨설팅, 시장개척활동, 수출금융 등의 연계지원체제를 구축하여 지원 효과가 극대화되도록 할 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

3. 정보통신산업의 성장동력 확보

지식기반경제의 핵심 인프라인 IT산업의 경쟁력을 지속적으로 강화

IT분야는 모든 기술의 기초 · 기반기술이며 전통산업의 IT화를 통해 생산성을 제고하는 등 지식기반경제의 핵심 인프라 역할을 수행하고 있어 향후에도 세계 경제성장을 주도할 전망이다. 따라서 정보통신산업의 경쟁력을 지속적으로 높여 나가는 것이 향후 국가경제의 경쟁력을 위해 매우 중요하며, 이를 위해 우리의 약점을 보완하고 장점을 계속 발전시켜야 한다. 이를 위해 참여정부는 정보통신 인프라의 고도화, 정보통신 중소 · 벤처기업의 육성, 정보통신 기술혁신체계의 정비 및 정보통신 전문인력 양성 등의 정책적 노력을 지속할 것이다.

■정보통신 인프라의 고도화

광대역통신망의 확대보급 등 정보통신 인프라를 고도화

우선 모든 경제주체들의 정보화를 촉진하고 IT 선도국가로 도약하는 데 튼튼한 토대가 되는 차세대 정보통신 인프라를 구축할 것이다. 첫째, 2010년까지 2,000만 가입자에게 현재의 초고속통신망(1.5~2Mbps)보다 50배 빠른 50~100Mbps급 광대역 통합망을 제공하여 통신서비스의 품질과 보안이 보장되는 세계 최고수준의 정보통신서비스 이용환경을 조성해 나갈 것이다. 둘째, 전국 모든 가구에서 최소 1Mbps급 초고속 인터넷에 접속할 수 있는 환경을 구축하기 위해, 읍 · 면 이하 소규모 지역에도 초고속망을 구축해 나갈 것이다. 셋째, 새롭고 다양한 고부가가치 산업이 끊임없이 창출되어 세계 IT선도국가로 도약할 수 있는 신기술 · 서비스 개발 및 주소(住所)자원 관련 법제도 정비 등을 통해 다양한 융합서비스를 제공함으로써 차세대 성장동력 등 관련 산업을 육성해 나갈 것이다.

■정보통신 중소 벤처기업의 육성

IT 중소 벤처기업 제품의 수요창출과 공동협력을 지원

정보통신분야의 중소 벤처기업 창업이 지속적으로 이루어지고 기술력과 수익성을 갖춘 우량 IT 벤처기업들이 견실히 성장할 수 있는 환경을 조성하는 데 주력할 것이다. 이를 위해 IT 중소 벤처기업 제품의 수요창출과 공동협력을 집중 지원할 것이다. 중소기업제품의 수요창출을 위해 국가기관이 발주하는 정보시스템 구축 및 소프트웨어 개발사업에 대기업 참여를 제한하고, 공동협력의 집중지원을 위해서는 공동납품 및 공동구매 전담부서 설치지원, 공동협력 참여 중소기업에 대한 자금지원 등을 확대해 나갈 것이다. 또한 시장창출 효과가 특히 높은 기술을 선별하여 IT 벤처기업과 국책연구소, 대기업 등이 공동으로 상용기술을 개발토록 지원하여 기술력 있는 벤처기업을 육성해 나갈 것이다.

■정보통신 기술혁신체계의 정비

정보통신산업을 성장동력화하기 위해 정보통신 기술혁신체계를 정비

정보통신산업을 성장동력으로 지속 발전시키기 위해서는 내부의 산업지식을 확충하고 중장기적으로 지속적인 가치창출이 가능하도록 기술혁신체계를 정비하는 것이 중요하다. 따라서, 정부는 앞으로 정보통신산업의 미래성장동력 배양을 위한 기술개발투자를 지속적으로 확대해 나갈 계획이다. 민간의 성숙된 연구역량을 바탕으로 기술 · 가격 양면에서 경쟁력 있는 기술이 적기에 개발될 수 있도록 대학과 민간기업 지원 비중을 확대해 나가고, 선택과 집중 원칙에 따라 환경변화 등으로 필요성이 약화된 과제를 조기 종료하되, 지원 필요성이 인정된 계속과제는 연구개발에 전념할 수 있도록 안정적으로 자금을 지원해 나갈 것이다.

■정보통신 전문인력 양성

대학 IT의 교육에서 현장 적응력 배양에 중점

우리 경제의 성장원동력이 될 정보통신산업의 지속적 발전을 위해 산업계에서 요구하는 창의적이고 유능한 IT 전문인력의 원활한 수급을 지원해 나갈 계획이다. 첫째, 대학의 IT 교육에서 현장 적응력 배양에 중점을 두도록 여건을 조성할 것이다. 현장교육을 강화하기 위하여 국내외 산업계 및 연구소의 IT 전문가들을 대학 교수요원으로 활용하도록 지속적으로 지원하고, IT 교육과정에 산업계 수요가 반영되도록 개편을 유도해 나갈 것이다. 둘째, 대학의 IT연구능력을 강화하여 첨단분야 연구를 기반으로 세계적 수준의 전문인력을 양성할 수 있도록 하고, 우수한 해외 IT 전문인력 유치를 확대하는 한편, 국내인력의 해외 석박사 학위 취득을 지원하여 국내 대학의 글로벌화 및 국제감각을 갖춘 인력 양성을 지원해 나갈 것이다. 셋째, 급속한 IT기술 발전에 IT전문인력들이 대응할 수 있도록 수요급증 분야를 중심으로 IT특성화 교육을 강화해 나가도록 할 것이다.

4. 문화 · 관광산업의 육성

■문화산업 강국 실현

문화산업은 창의적 아이디어에 기반을 둔 고부가가치 성장산업으로 문화산업육성을 통해 고용증대 도모

문화산업은 하나의 성공한 원작이 여러 장르에 활용되고, 창의적 아이디어만 있으면 적은 비용을 투입하고도 높은 이익을 창출할 수 있다. 최근 중국 · 일본 · 동남아 등지의 '한류(韓流)현상'에서 보는 바와 같이 문화산업은 한국문화와 상품 전반에 대한 브랜드 가치에 크게 영향을 미친다. 한류를 활용한 드라마 · 영화 촬영지 방문, 공연관람 등 문화상품 개발로 지속적인 수익창출이 가능하다. 또한 문화산업의 고용인력도 지속적으로 증가하고 있어(1994년 26.8만명 → 2003년 46만명) 그 중

요성이 나날이 증대되고 있다. 2002년 기준으로 우리나라 문화산업시장의 규모는 약 31조원(GDP 대비 약 5%)으로 세계시장의 1.5%를 점유하고 있으며, 이는 세계 10위권 수준이다.

세계 5대 문화강국 실현을 추구

우리나라는 초고속 인터넷 인프라를 기반으로 영화 · 방송영상 · 게임 · 음악 · 출판 등에서 상당한 잠재력을 가지고 있다. 참여정부는 중앙정부 · 자치단체 · 민간기업 · 관련 학계와 협력체계를 구축하여 세계 5대 문화강국을 실현하도록 할 것이다.

표 1-2 || 2002년 문화산업 분야별 시장규모

주요 분야별	세계시장 규모(억달러)	국내시장 규모(억달러)	세계시장 대비(%)
출 판	974	22	2.3
영 화	668	12	1.8
애니메이션	75	3	0.4
게 임	1,704	28.3	1.7
음 반	322	2.2	0.7
방송영상	1,888	44	2.3
광 고	3,117	54	1.7
캐릭터	1,430	44	3.1
만 화	50	1.2	2.4
모바일 콘텐츠	80[1)]	8	10

주 : 1) 유럽, 중국, 일본시장, 달러환산(1,200원 기준).
자료 : 문화관광부, 『문화산업백서』, 『게임산업백서』, 2002.

표 1-3 || 2008년 문화산업 달성목표

	2003년		2008년
국내시장 규모	240억달러	→	690억달러
세계시장 점유율	1.5%	→	4%
해외수출 규모	5.5억달러	→	100억달러
GDP 대비	5% 내외	→	10% 내외
고용수준	46만명	→	100만명

자료 : 문화관광부 내부자료, 2003. 12.

창조적 문화 전문인력 양성과 문화콘텐츠 창작기반을 확대

첫째, 정부는 창조적 문화 전문인력 양성과 문화콘텐츠 창작기반 확대를 추진해 나갈 것이다. 우수인력의 해외유학 지원, 게임 · 문화콘텐츠 전문 사이버 대학의 확대 등을 통해 현장인력을 양성하고, 온라인 상시 채용시스템 구축 및 문화산업 자격증 제도 운영 등을 통해 고용을 지원할 것이다. 아울러, 지역별 문화산업 특화대학

육성, 오감형(五感型) 입체영화 · 가상현실게임 · 홀로그램캐릭터 등 미래의 문화상품 개발을 추진해 나갈 예정이다. 또한 지역문화자원 등 우리의 문화원형을 디지털화하고 창작소재를 다양화할 것이다.

문화상품에 대한 투자여건 및 유통환경 개선

둘째, 문화상품에 대한 투자여건과 유통환경을 개선해 나갈 것이다. 문화상품 제작사의 자금조달을 전문적으로 보증하는 '문화콘텐츠완성보증제도*' 도입을 위한 제도운영방안을 마련할 것이다. 문화산업진흥기금의 융자금리도 인하할 것이다. 또한 저작권법 등의 지속적인 개정 · 보완을 통해 불법적인 문화상품의 유통 · 복제를 차단할 것이다.

문화산업 장르별로 특화된 지역문화산업 기반을 조성

셋째, 국가의 균형발전을 지원하는 차원에서 지역별로 특색 있는 문화산업 기반을 조성해 나갈 계획이다. 문화산업 장르별로 특화된 지역문화산업 클러스터를 점진적으로 확대할 것이다. 또한 지역특화발전특구를 적극 활용하여 문화 · 관광레저 분야 규제를 완화하고 지역적 특색이 있는 문화상품 개발을 지원할 것이다.

문화교류 협력 강화로 한류열풍을 확산시키고 해외마케팅을 강화

넷째, 문화교류 협력을 통해 아시아 문화산업을 선도하고, 국가이미지를 제고해 나갈 것이다. 아시아문화산업교류재단 등 민간단체의 교류활동을 지원하고, 중국 · 대만 · 베트남 등에 관광공사 · KOTRA 등의 연계체계를 구축하여 한류열풍이 지속적으로 확산되도록 할 것이다. 또한 해외마케팅을 강화하기 위해 온라인 수출종합지원센터를 운영할 계획이다. 국가브랜드 이미지를 제고하기 위해 아리랑TV 기능 강화, 대표문화상품 개발연구 등도 추진할 것이다.

■관광산업의 활성화

한국관광의 매력을 재창출하고 국내외 관광객을 위한 인프라를 재정비

세계 각국은 관광산업을 외화획득, 고용창출, 생산파급 등 경제적 고부가가치를 실현할 수 있는 전략산업으로 육성하고 있다. 현재 세계관광시장은 세계외화 지출 중 가장 큰 단일시장으로서 전 세계 국가의 GDP에서 차지하는 비중이 12%에 달하고 있고, 2008년에는 20%에 이를 것으로 전망되고 있으며, 특히 관광산업의 GDP 비중을 비교해 볼 때 선진국은 10.7%를 차지한 데 반해 우리 관광산업의 GDP비중은 4%에 불과하여 앞으로 높은 성장잠재력을 보유하고 있다. 또한 관광산업은 2004년 7월 1일부터 주 5일 근무제의 본격적인 실시로 관광수요가 급증할 것으로 예상되며, 특히 가족단위의 숙박관광이 대폭 증가할 전망으로 국내 관광산업 활성화를 위한 좋은 기회를 맞고 있다. 이에 참여정부는 외래관광객 1천만명 유치와 국민관광시대 실현을 목표로 한국관광의 매력을 재창출하고 국내외 관광객을 끌어들

* 부록의 용어해설 참조

일 수 있는 인프라를 재정비하는 한편, 지역발전과 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 관광정책을 추진하고자 한다.

표 1-4 || 2008년 관광산업 달성목표

	2002년		2008년
외래관광객수	535만명	→	1,000만명
관광수입	53억달러	→	100억달러
고용창출	270만명	→	330만명
국민관광총량	3.3억명	→	6.5억명
국민관광횟수	6회	→	12회

자료 : 문화관광부 내부자료, 2003. 12.

제주, 인천을 국제경쟁력을 갖춘 거점 관광지역으로 개발

첫째, 국제경쟁력을 갖춘 거점 관광지역 개발을 추진해 나갈 것이다. 제주도를 자연환경 · 문화전통의 국제관광지역으로 개발(2002~2011년간 12조 7천억원 투자)하고, 인천 경제자유구역 내에 용유 · 무의 관광단지(213만평)를 자연체험형 해변종합관광지로 조성할 계획이다. 또한 해외골프관광 수요를 국내로 전환하기 위해 골프장에 대한 지방세 중과부담을 완화해 나갈 것이다. 지자체별로 지방세 중과여부를 선택하게 하고, 이와 연계하여 특소세도 면제 · 경감할 예정이다.

대상국가 및 지역별로 차별화된 해외관광객 유치전략을 추진

둘째, 대상 국가 · 지역별로 차별화된 해외관광객 유치전략을 추진할 것이다. 중국은 한류열기와 지리적 인접성 등으로 일본을 능가하는 최대 방한(訪韓)국가로 성장할 잠재력이 충분하다. 따라서, 중국인 관광객에 대한 복수비자 발급 확대 등 출입국 절차를 합리적으로 개선해 나갈 예정이며, 청소년 수학여행 활성화 및 한일 자매도시 교류확대, 성별 · 연령별로 특화된 다양한 관광상품 개발 등을 통해 일본인 관광객도 지속적으로 유치할 계획이다. 구미 지역은 한 · 중 · 일 연계 관광상품을 개발하고 한국 전통문화를 활용하여 시장을 개척해 나갈 것이다.

강원산악 등 6대 광역권 관광자원을 지역별 관광거점으로 개발

셋째, 지역별로 특화된 관광상품과 우리 고유문화를 살린 대표적인 관광상품을 개발해 나갈 것이다. 강원산악 · 환동해권, 비무장지대, 서해안관광벨트, 지리산권, 남해안관광벨트, 경북북부 유교문화권 등 6대 광역권 관광자원을 효과적으로 개발하여 지역별 관광거점으로 발전시켜 나갈 것이다. 인천, 부여 · 공주, 신행정수도권, 새만금지구, 광주, 제주, 부산, 경주, 안동, 설악권 등 10대 거점을 중심으로 한 관광자원도 종합적으로 발전시켜 나갈 계획이다.

한국 대표관광상품 개발, 관광전문인력 양성 등 관광인프라를 확충

넷째, 궁궐 · 전통사찰, 선비문화 체험 등을 한국 대표관광상품으로 개발하고, 컨벤션산업 육성, 지역별로 특화된 관광상품 개발, 관광안내체계 구축, 국내외 교통망 확충, 관광전문인력 양성 등을 통해 관광인프라도 지속적으로 확충해 나갈 것이다.

국내 여가수요 충족을 위한 관광시설의 공급을 확대

다섯째, 주 5일제 확산 등으로 증가하는 여가수요의 국내소비 충족을 위해서는 관광시설의 공급 확대가 긴요하다. 관광단지와 골프 · 스키장 등 스포츠 · 레저시설의 조성에는 현재 토지이용규제가 가장 큰 걸림돌이며, 이의 해결이 관광산업 활성화의 선결과제이다. 이를 위해 정부는 이미 골프장 · 스키장의 부지면적 제한, 시 · 군 · 구별 골프장 총량규제 등을 완화한 바 있다. 앞으로도 스포츠 · 레저시설에 대한 입지규제 개선을 통해 토지공급을 지속적으로 확대하고, 수도권 인근에도 국제경쟁력 있는 대규모 관광단지 조성이 가능토록 자연보전권역 내 입지규제를 완화해 나갈 것이다.

중저가 숙박시설 및 대규모 가족시설 확충

여섯째, 정부는 가족형 숙박문화의 증가에 대비하여 중저가 숙박시설을 대폭 확충해 나갈 것이다. 이를 위해 관광진흥기금을 통해 중저가 관광숙박시설에 대한 건설 및 개 · 보수비 지원을 확대할 것이다. 또한 유명 중저가 국제체인호텔의 유치를 추진하는 한편, 수도권 인근에 '고양 숙박단지' 등 대규모 가족숙박시설을 건설할 것이다. 또한 관광호텔에 대해서는 부가세 영세율(2004년) 및 산업용 전력요금 연장(2004. 1~2006. 12) 적용 등 지원을 확대해 나갈 것이다.

3 서비스산업의 혁신

1. 서비스산업의 높은 성장 가능성

경제구조가 다양화되면서 제조업의 상대적 비중 줄어

1960년대 이후 한국경제의 성장과 발전과정에서 제조업은 농업이나 서비스산업에 비해 매우 중요한 역할을 담당하여 왔다. 그러나 1990년대 이후 경제구조가 다양화되면서 제조업의 상대적 비중이 줄어들고 서비스산업의 역할이 증대되었다. 국민생산(명목GDP)에서 차지하는 서비스산업의 비중은 1970년 43.5%에서 지속적으로 상승하여 2002년 현재 55.8%에 이르고 있는 반면, 제조업의 비중은 1980년대 후반 30%의 정점에 이른 후 점차 하락하여 2002년 현재 28.8%를 기록하였다. 따라서 우리나라에서도 적어도 외형상으로는 소위 '경제구조의 서비스업화'가 꾸준히 이루어져 왔다고 할 수 있다.

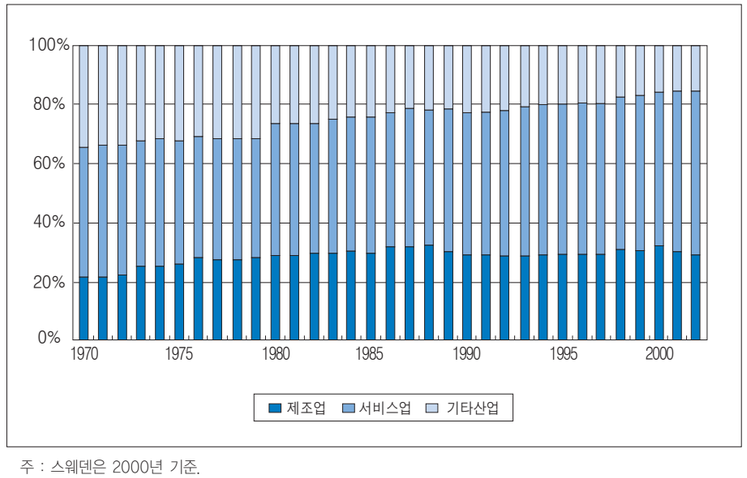
서비스업의 생산 및 고용비중 꾸준히 증가

서비스업종별 비중을 보면, 전통적인 서비스산업인 도·소매업, 음식·숙박업, 금융·보험·부동산업만 합하더라도 전체 국민생산의 1/3을 넘고 있어 제조업보다 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 최근 우리 경제가 선진화되면서 선진국형 서비스산업인 제조업지원 관련 서비스업이나 전문사업서비스업, 문화산업, 복지관련 서비스업이 빠른 속도로 성장하고 있다. 고용구조 측면에서 보더라도 유사한 양상이 나타나고 있다. 서비스산업의 취업자비중은 1980년 37.0%에서 2002년 63.3%로 크게 확대된 반면 제조업의 고용비중은 1990년 27.2%에서 2002년 현재 19.1% 수준까지 감소하였다. 다시 말해 서비스산업 전체의 고용비중만을 본다면, 우리 경제의 고용구조도 소위 선진국형 고용구조로 점차 바뀌고 있는 것이다.

선진국에 비해 서비스업의 생산 및 고용비중 아직 낮아

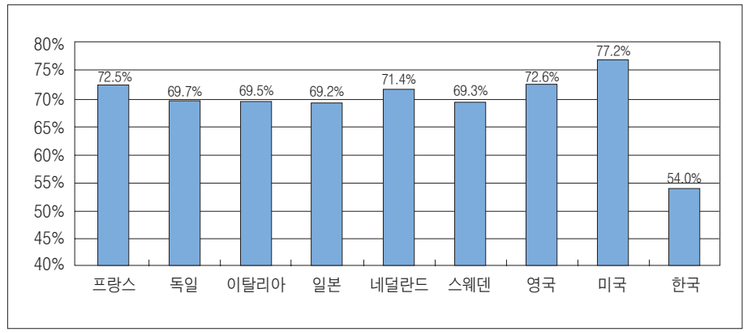
그러나 주요 선진국과 비교해 볼 때 우리나라 서비스산업은 상대적으로 비중이 작아 아직 성장여지가 상당히 있음을 알 수 있다. 대부분의 OECD 국가에서는 서비스부문이 경제활동의 60% 이상을 담당하고 있을 뿐 아니라 미국·영국·프랑스·네덜란드 등 일부 국가에서는 70%를 상회하고 있어 우리 경제보다 서비스산업의 비중이 훨씬 높다. 고용 측면에서의 서비스화 정도를 주요 선진국과 비교해 보면 GDP의 경우와 마찬가지로 대부분의 OECD 국가보다 낮은 수준에 머물고 있음을 알 수 있다. 특히 영국과 미국, 네덜란드 등 일부 국가의 경우 서비스산업의 고용비중이 무려 80% 수준에 근접하고 있다. 또한 서비스 업종별 고용비중을 보더라도 도·소매업과 음식·숙박업의 비중이 서비스부문 전체고용의 42.8%나 차지하고 있어 아직 서비스부문의 고용구조가 낙후되어 있음을 보여주고 있다.

그림 1-6 || 서비스산업의 對GDP 비중 추이(명목기준)



주 : 스웨덴은 2000년 기준.
자료 : OECD, *National Accounts of OECD Countries*, 2003.

그림 1-7 || 주요국의 GDP에서 차지하는 서비스산업의 비중(2001년)



주 : 스웨덴은 2000년 기준.
자료 : OECD, *National Accounts of OECD Countries*, 2003.

2. 서비스산업의 역할

■산업전반의 생산성 향상에 기여

서비스산업의 생산성 제고는 산업전반의 생산성 향상으로 연결

경제에서 차지하는 서비스산업의 비중이 증가하면서 제조업 생산을 지원하기 위한 서비스산업의 역할도 점차 커지고 있다. 특히 서비스산업에서 차지하는 기업지원서비스의 비중이 일관되게 상승하고 있으며 그중에서도 금융·보험과 통신, 사업서비스의 비중 증가가 두드러져 서비스산업과 제조업 간 연관이 긴밀해지고 있다. 서비스산업과 제조업 간 연관관계가 강화되면서 제조업 생산활동을 위해 투입되는 서비스공급도 증가된다. 각 산업의 서비스산업에 대한 의존도를 볼 때 '중간투입의 서비스화' 또는 '생산과정에서의 서비스화'가 지속적으로 이루어져 왔음을 알 수 있다. 이는 제조업 등 타 산업의 생산성 제고를 위해서는 서비스산업의 발달이 필수전제조건임을 의미한다.

표 1-5 || 서비스산업에 대한 의존도

	서비스투입/중간투입(전 산업 기준)	서비스투입/중간투입(제조업 기준)
1985년	18.3%	10.7%
2000년	27.7%	14.2%

제조업과 서비스업 간 상호보완적 연관관계 더욱 심화

이처럼 서비스산업과 제조업 간 연관관계의 심화는, 제조업과 서비스산업이 각각 독립된 별개의 산업이라든지 서비스산업은 제조업의 부차적인 산업이라는 종래

의 잘못된 인식을 바꾸어 놓고 있다. 따라서 향후 산업발전에 따라 제조업과 서비스업 간의 상호보완적 연관관계가 더욱 심화되고 제조업 생산에 투입되는 서비스의 비율도 지속적으로 상승할 것으로 예상된다.

■삶의 질 향상

생산과정에서의 서비스화와 함께 '소비의 서비스화'도 급속하게 진전되고 있다. 소득수준이 향상되고 소비구조가 다양화 · 고급화되면서 서비스상품에 대한 소비수요도 증가하고 있다. 소비패턴이 기존의 식료품을 비롯한 생활필수품 위주에서 좀 더 가치 있는 생활을 추구하기 위해 통신 · 교육 · 교양오락 · 취미생활 등으로 다양화되고, 질적으로도 고급화되어 가고 있는 것이다.

생산과정에서의 서비스화와 함께 '소비의 서비스화'도 급속하게 진전

표 1-6 || 서비스상품 소비 현황

	서비스상품 소비 / 민간소비지출	공산품 소비 / 민간소비지출
1990년	48.8%	42.8%
2000년	65.1%	28.5%

'소비의 서비스화' 진전은, 소득 증가와 정보화의 진전에 따라 외식 및 여행수요가 증가하고 통신서비스와 금융 · 보험서비스에 대한 개인소비가 크게 늘어나고 있는 현상을 반영하는 것이다. 특히 숙박 및 음식, 통신 및 방송, 금융 및 보험 등의 서비스에 대한 소비지출비중이 크게 상승하고 있는데, 소비지출에서 차지하는 서비스 지출비중의 이러한 증가는 서비스산업이 내수, 특히 소비지출의 절대규모 변화에 더욱 민감한 산업으로 변화하고 있음을 시사한다.

통신 · 교육 · 교양 · 오락 · 취미생활 등 서비스상품에 대한 소비수요가 증가

서비스산업의 혁신은 국민의 삶의 질을 높이는 역할도 수행

향후 국민경제 전반의 소득수준이 향상되면 교육 · 의료 · 복지 관련 서비스 등 선진경제형 공공서비스에 대한 수요가 급증하게 될 것이다. 선진국의 경우 공공복지 서비스에 대한 욕구충족과 경제여력 간의 불균형으로 인한 재정적자가 성장 장애요인으로 작용하였다. 따라서 이러한 공공복지 관련 서비스산업의 혁신은 단지 재정부담 경감뿐 아니라 국민의 삶의 질을 향상시키고 한편으로는 경제운영의 안정과 성장에 긍정적 요인으로 작용하도록 해야 한다는 이중의 목적을 갖고 있다.

■고용창출의 원천

농업 및 제조업의 혁신으로 방출된 인력을 서비스업에서 흡수

국민경제에 있어 서비스산업은 고용창출의 산실 역할을 한다. 서비스산업은 우리나라에서뿐만 아니라 모든 나라에서 농업비중의 축소와 제조업의 혁신으로 인해 방출된 고용을 흡수하고 있다. 우리 경제가 지식기반화되고 기술혁신의 중요성이 더욱 강조되면서 고용창출이 중요한 국가적 사안으로 대두되고 있다. 특히 최근 들어 '고용 없는 성장'에 대한 우려가 높아지면서 어느 때보다도 서비스산업의 고용창출 효과가 더욱 중요시되고 있다고 하겠다.

표 1-7 || 산업별 고용현황

	서비스업	제조업	농림수산업
1970년	24.6%	14.3%	50.9%
2000년	57.5%	20.2%	10.9%

산업부문의 중간재인 서비스산업의 생산성이 산업경쟁력을 좌우

한편, 서비스산업이 경제성장과정에서 농업이나 타 산업에 비해 항상 수동적인 입장에 있는 것은 아니다. 서비스산업의 고유한 성격 때문에 생산성 향상이 상대적으로 늦지만 서비스산업 자체의 효율성은 성장에 매우 중요한 관건이 되고 있다. 서비스산업의 생산성이 지속적으로 지체된다면 경제 전체적으로 공급해야 할 서비스상품의 비용은 증가하게 되며 사회적 부담도 그만큼 커지게 된다. 서비스상품의 '비용病(Cost Disease) 현상'은 우리나라와 같이 장차 서비스산업, 특히 개인 및 사회서비스와 공공서비스부문 등 사회복지제도의 확대와 이에 따른 비용의 증가가 예측되는 경제에서는 더욱 큰 의미를 갖는다. 또 서비스상품이 산업부문의 중간재로 투입되는 비중이 날로 커지기 때문에 서비스산업의 생산성을 제고하지 않을 경우 산업경쟁력 제고가 근본적인 한계를 맞게 될 것이다.

3. 국내 서비스산업의 문제점

■제조업 중심의 산업정책

제조업 중심의 발전전략으로 인해 서비스산업 발전 늦어져

우리나라의 서비스산업은 외형적인 성장에도 불구하고 부가가치와 고용비중 측면에서 여타 선진국에 비해 현저하게 낮다. 이는 1960년대 이후 우리 정부가 일관되게 추진해 온 수출지향적 공업화전략과 노동과 자본집약을 통한 규모의 경제 달성, 전후방 연쇄효과의 극대화 등을 위한 제조업 중심의 발전전략에 따라 국내 가용자원을 제조업을 우대하는 방향으로 배분하여 온 결과이다. 제조업에 대해서는 잘 고안된 정책체계의 수립과 함께 다양한 수단들이 개발되어 시행되어 왔으나, 서비스산업은 최근까지도 소비성산업 내지 제조업에 부수적인 산업이라는 인식 때문에 정책당국자들의 관심 밖에 놓여 있었다.

■서비스산업에 대한 규제 및 차별적 제도

서비스산업에 대한 규제 및 차별적 제도 등으로 비효율성 발생

이러한 제조업 중시의 성장전략은 필연적으로 서비스산업에 대한 각종 규제와 금융 · 세제면에서의 차별적 제도를 존속 내지 확대하여 왔으며 이는 서비스산업의 발전을 막는 장애요인으로 작용하였다. 서비스산업의 경우 공익성이나 사회적 인프라 역할 등 서비스산업 고유의 특성에서 비롯되는 규제나 차별적 제도가 많은 부분을 차지하고 있으나, 이러한 규제나 차별적 제도는 기업을 비롯한 전체 경제에 대해 상당한 비용과 비효율성을 발생시키는 것으로 판단된다.

각종 규제, 금융 및 정책자금 지원, 조세혜택 등에서 제조업보다 불리

먼저 서비스산업의 경우 진입규제가 제조업에 비해 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 업종별로는 유통 · 물류부문의 진입장벽이 상대적으로 높으며, 금융 · 보험 · 운수 · 통신 · 교육 · 보건 등 공익성이 큰 일부 전통적 서비스업종에서는 제조업에서는 찾아보기 어려운 가격규제 및 업무규제도 존속하고 있다. 또한 각종 규제와 함께 제조업에 비해 차별적이거나 불합리한 제도가 다수 존재하고 있다. 우선 각종 중소기업 시책의 기준이 되는 중소기업의 범위에서 서비스업이 제조업에 비해 불리하게 규정되어 있는 점을 들 수 있다. 그리고 금융 및 정책자금 지원이나 조세혜택 또한 제조업 편향적으로 되어 있을 뿐 아니라 대부분 기술이나 무형자원에 의존하고 있는 서비스기업의 경우 자산의 담보가치가 없어 자금지원을 받기 어려운 실정이다. 이 외에도 벤처기업 지정 및 평가시 지식서비스분야의 반영이 미흡할 뿐 아니라 연구전담부서 설립 및 병역특례의 경우에도 서비스분야에 대한 차별이 존재한다.

■서비스산업의 낮은 생산성

서비스산업의 노동생산성은 매우 낮은 수준

제조업 위주의 자원배분정책과 각종 진입규제, 그리고 서비스시장 개방 지연으로 인한 경쟁의 부재 등으로 인해 서비스산업의 생산성은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 서비스산업의 취업자 1인당 부가가치 생산액은 2002년 현재 1,948만원으로 제조업 평균의 절반에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 서비스산업의 노동생산성 증가율은 1980~2002년간 연평균 2.3%로 같은 기간중 제조업의 노동생산성 증가율 7.5%에 비해 매우 낮은 수준이다. 이는 우리나라의 고용구조가 외형상으로는 선진국형 고용구조로 점차 바뀌고 있는 것처럼 보이나 이러한 외형적 성장이 서비스산업의 생산성 증가와 동시에 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

운송 · 물류 · 금융 등 핵심서비스업종의 국제경쟁력 수준이 특히 낮아

한편 서비스산업의 노동생산성을 선진국과 비교해 보면, 그 절대수준뿐 아니라 제조업에 대한 서비스산업 생산성의 상대적 수준 또한 매우 낮은 편이다. 구매력평가지수를 적용한 연구결과(한국생산성본부, 「생산성 국제비교」, 2002. 12)에 의하면, 서비스산업의 노동생산성은 미국의 45.6%, 일본의 51.3%, 독일의 55.6% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 업종별로는 통신분야와 일부 소매분야를 제외하고는 국내 서비스산업의 경쟁력이 전반적으로 선진국에 비해 크게 뒤떨어져 있다. 특히 운송 · 물류 · 금융 · 비즈니스서비스 등 핵심 서비스업종의 국제경쟁력 수준은 매우 낮은 실정이다.

4. 정책방향과 주요 과제

서비스산업의 성장부진은 중장기적으로 제조업의 경쟁력 기반을 약화시켜

서비스산업의 성장부진은 단기적으로 경기침체를 가속화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 아울러 중장기적으로 서비스산업과 제조업 간 연관관계를 통해 제조업의 경쟁력 기반을 약화시키고 나아가서는 전체 경제의 성장잠재력을 제약할 우려가 크다. '잃어버린 10년'으로 불리는 일본경제의 장기침체도 1980년대까지 누적된 제조업과 서비스산업 간 불균형이 한 원인으로 작용한 것으로 분석되고 있다.

참여정부는 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 충분히 인식하고 과거의 제조업 중심적 사고에서 벗어나 제조업과 서비스업의 균형발전을 유도하는 방향으로 정책을 수립 · 집행해 나갈 계획이다. 물론 국민소득 수준의 장기적 향상을 위해서는 제조업의 성장과 발전이 그 근간이 되어야 하나 이를 효율적으로 확보하려면 서비스산업의 균형적인 발전이 요구되는 것이다. 따라서 정부는 제조업과 서비스산업을 하나의 유기적 통합체로 인식하고 향후 생산성 및 경쟁력 향상을 위한 각종 정책의 수립시 제조업뿐 아니라 서비스산업에 대해서도 충분히 배려해 나갈 것이다.

서비스산업의 생산성 향상 및 구조고도화를 통해 제조업 경쟁력을 제고

한편 내실 없는 서비스산업의 외형적 성장은 서비스업 자체뿐 아니라 국민경제 전체에 심각한 불균형을 초래할 우려가 있으므로 향후의 서비스산업정책은 생산성 향상과 서비스산업 내부의 구조고도화에 중점을 둘 계획이다. 제조업과 서비스산업 간의 상호보완 및 지원관계가 점차 심화되고 있다는 사실은 서비스산업의 생산성 향상 및 기술진보가 서비스산업뿐 아니라 제조업을 포함한 산업 전반의 경쟁력 제고를 위해서도 매우 시급한 과제임을 보여준다. 또 서비스산업 내부의 구조고도화와 제조업의 경쟁력 제고를 위하여 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완 · 지원해 줄 수 있는 제조업지원 서비스업, 즉 유통 및 물류, 금융 및 보험, 통신서비스, 법무 · 회계 · 경영컨설팅 · 엔지니어링 · 광고 · 디자인 등의 사업서비스를 적극 육성해 나갈 것이다.

■서비스산업의 인적자원 개발

전문기술인력을 확보하여 서비스산업의 생산성을 증대

서비스산업의 생산성 향상은 인적자원의 질적 수준에 의해 크게 좌우된다. 특히 앞으로 전개될 디지털사회에서는 고숙련인력에 대한 수요가 크게 늘어날 것으로 보여 전문기술인력의 확보가 서비스산업의 생산성 향상을 위한 핵심과제가 될 것으로 보인다. 기업과 근로자의 금융제약 이외에도 마땅한 교육훈련 기준과 프로그램이 없다는 점도 서비스산업에 대한 인적자원 개발이 부진한 주요 요인 중의 하나이다. 제조업분야의 국가기술자격이나 훈련기준은 상당히 체계적으로 정비되어 있으나, 서비스산업의 경우에는 거의 정비되어 있지 않은 실정이다.

인적자원정책에서 업종별 · 직무별 교육훈련 수요분석을 중시

따라서 향후 정부는 서비스 인적자원정책의 수립과 집행에 있어서 서비스산업의 업종별 · 직무별 교육훈련 수요분석을 중시하고, 교육훈련 및 자격기준 정비를 우선적으로 추진해 나갈 계획이다. 또한 자영업자와 자유직을 대상으로 하는 교육훈련과 고학력 전문직을 위한 재훈련프로그램을 개발하며, 서비스인력의 지식수준을 제고하고, 이와 함께 근로자 주도의 교육훈련이 이루어질 수 있도록 '개인교육훈련 구좌제*' 의 도입 등 자금지원제도의 개선도 적극 검토해 나갈 것이다.

■규제개혁 및 제도의 개선

경쟁제한적 제도의 폐지, 차별적이고 불합리한 제도의 개선을 추진

서비스산업의 경우에는 자유로운 진입을 가로막는 각종 인허가제도, 법률 · 회계 · 의료 등 전문서비스분야에서의 국내자격제도에 의한 진입규제, 업무영역제한, 각종 사업자단체 등에 의한 진입 · 업무 · 가격 등에 대한 각종 경쟁제한적 제도나 관행이 많이 잔존하고 있다. 따라서 정부는 서비스산업에 있어서의 진입 및 퇴출 관련 규제의 지속적인 제거를 통하여 시장의 경쟁압력을 제고시켜 나가는 한편, 제조업에서는 찾아보기 어려운 가격규제나 업무규제도 점진적으로 개선해 나갈 계획이다. 특히 다자간 협상으로 조만간 시장개방이 불가피한 서비스분야에 대하여 정부는 국내업체 간의 경쟁을 확대하여 생산성향상과 기술개발, 비용절감을 통한 경영합리화를 유도해 나갈 것이다.

제조업과 서비스업 간 금융 및 조세제도의 형평성을 제고

이와 함께 서비스업에 대해 차별적이거나 불합리한 제도를 개선해 나가기 위하여 우선적으로 제조업과 서비스업 간 금융 및 조세제도의 형평성을 제고할 것이다. 대부분의 서비스업은 자산의 담보가치가 없어 금융자원에의 접근이 어려우므로 보증기관의 특례보증을 확대하고 서비스업종의 특성을 반영할 수 있도록 보증심사기준을 재정비해 갈 것이다. 정책자금 및 조세제도의 경우에도 최근 많이 개선되긴 하였으나 여전히 제조업 위주로 지원이 이루어지고 있는데, 서비스산업에 대한 정책자금 지원을 확대하기 위해서 중소기업진흥 및 산업기반기금 등에서의 서비스산업 융자규모를 확대하고 융자조건을 완화시켜 나갈 것이다. 또 제조업 중심의 조세제도를 개선하기 위해서 「조세특례제한법」상 중소기업의 범위에 포함되는 서비스업종을 확대하고, 임시투자세액공제 및 자동화 · 정보화 투자세액공제, 창업 중소기업 세액감면 적용대상에 포함되는 서비스 관련 업종을 지속적으로 확대해 나갈 것이다.

*부록의 용어해설 참조

■서비스시장의 단계적 개방 확대

실질적 시장개방이 이루어지지 않은 분야 적지 않아

우리나라의 서비스시장은 1996년 말 OECD 가입과 1998년 외환위기를 계기로 대폭적인 시장개방이 이루어져 현재 극히 일부분을 제외하고는 외형상 외국인투자면에서 거의 선진국 수준으로 자유화되어 있다. 그러나 외국인투자가 허용된 분야에서도 법률이나 보건의료, 교육 등의 분야와 같이 국내자격기준을 충족해야 하거나 비영리법인 형태로만 설립해야 하는 등의 제한조치로 인해 실질적인 시장개방이 이루어지지 못하고 있는 분야도 적지 않다. 시청각서비스의 경우에도 지상파 · 중계유선방송은 외국인투자가 완전 금지되어 있고 종합유선과 위성방송의 경우 외국방송채널의 국내시장 접근이 제한되어 있으며, 스크린쿼터제도와 방송프로그램쿼터제도 등 콘텐츠에 대한 수량제한도 남아 있는 실정이다.

단계적인 시장개방 확대를 통해 대내외 경쟁을 촉진

현재 서비스시장 개방 문제는 WTO의 도하개발아젠다(DDA) 협상을 통해 진행되어 오고 있는데, 최근 칸쿤 각료회의에서의 합의도출 실패로 인해 당초 목표시한인 2005년 초까지 협상 종료가 다소 불투명한 상태이다. 하지만 뉴라운드 서비스협상의 진전에 따른 서비스시장 개방은 선진기술이나 경영기법의 이전을 통해 취약한 국내 서비스산업의 경쟁력을 제고시키는 계기가 될 것으로 기대된다. 따라서 향후 참여정부는 법률 · 교육 · 의료 · 시청각서비스 등 상대적으로 자유화수준이 낮은 지식집약적 서비스분야에서의 단계적인 개방 촉진을 통하여 대내외 경쟁을 확대하고 이를 통해 국내 서비스산업의 지식집약화를 이룩하는 데 노력할 것이다.

■서비스산업 통계의 정비 · 확충

서비스산업 통계, 제조업에 비해 극히 빈약

서비스산업의 정책수립과 제도 개선을 이루려면 우선 국내 서비스산업의 정확한 실태파악이 선행되어야 한다. 그러나 서비스부문 통계체계의 미비 및 통계내용의 부실로 인해 서비스산업의 정확한 실상을 파악하기 곤란한 실정이다. 상대적으로 통계가 정비된 금융 및 보험 · 운수 · 통신 등 일부 서비스업종을 제외하면 서비스산업에 대한 통계는 시계열상으로나 조사대상항목의 범위면에서 볼 때 제조업에 비해 극히 빈약한 실정이다. 특히 제조업과의 관련 속에서 최근 그 중요성이 높아지고 있

는 회계 · 법무 · 경영컨설팅 등 사업서비스와 소비지출구조와의 관련 속에서 비중이 높아지고 있는 각종 개인서비스에 대한 통계 확충이 시급한 형편이다.

통계체계 및 내용을 국제기준에 맞게 정비 · 개선

따라서 정부는 우선적으로 기반이 취약한 국내 서비스산업 통계체계 및 내용을 국제기준에 맞게 정비 · 개선해 나갈 계획이다. 구체적으로는 국제표준산업분류(ISIC)에 따라 국내 서비스산업의 분류체계를 정비하고 통계내용을 획기적으로 보강하는 한편, OECD 등 국제기구의 산업분류 및 통계기준과의 조화 및 일관성을 확보하여 국제비교가 가능한 서비스산업 통계기반을 구축해 나갈 것이다. 또한 취약한 서비스교역 통계를 개선하기 위해서 최근 UN과 OECD가 다자간 서비스협상의 지원을 위해 제정한 '서비스교역통계 매뉴얼'에 기초하여 서비스거래 분류체계의 세분화와 통계수집체제 정비를 서두를 계획이다.

4 산업 · 기술 인적자원 개발

새로운 성장동력 위해 산업 · 기술 인적자원 개발 시급

제1절에서 제시한 것처럼, 참여정부가 과학기술중심사회의 구축을 통해 새로운 성장동력을 창출하기 위해서는 21세기의 세계화 · 정보화 사회에 적합한 혁신역량을 갖춘 산업 · 기술 인적자원을 개발하는 것이 가장 시급하다. 특히, 인적자원 개발 중심의 성장을 위해서는 고등교육의 근본적인 혁신이 필요하다. 즉, 대학이 신성장동력 창출을 위한 연구인력 양성, 산업 수요에 맞는 기술인력 양성, 지역혁신활동 등에서 중추적인 역할을 수행해야 하는 것이다.

1. 인적자원 개발의 현황과 문제점

인적자원분야 국가경쟁력 10위권 목표로 정책 추진중

인적자원 개발의 중요성에 대한 인식은 참여정부에 와서야 비롯된 것은 아니다. 이미 국민의 정부 시절 교육부를 교육인적자원부로 승격 개편한 이후, 정부는 '국가인적자원개발기본계획(2001. 12)'을 수립하고 이를 바탕으로 매년 실행계획을 마련해 4대 영역 16대 분야별 과제를 중점 추진해 왔다. 특히, 개방화 · 네트워크화, 정보화, 탈규제화 · 자율화, 여성활용 극대화 등을 중점전략으로 추진하여 2005년까지 인적자원분야의 국가경쟁력을 10위권으로 끌어올리기 위한 정책을 추진하고 있다. 또한 「인적자원개발기본법」(2003. 2)을 마련하여 동 계획을 법률로 뒷받침하였다.

표 1-8 || 국가인적자원개발기본계획(2001. 12)

경쟁력 있는 국민, 서로 신뢰하는 사회
– 인적자원분야 국가경쟁력 10위권 진입 –

전 국민 기초역량 강화	성장을 위한 지식과 인력개발	국가 인적자원 활용 및 관리 고도화	국가인적자원 인프라 구축
• 국민기초교육 보장 • 진취적 · 창의적 청소년문화 육성 • 평생학습 활성화 • 취약계층 능력개발 지원 • 사회적 신뢰구축과 시민의식 제고	• 우수인재 육성 • 국가전략분야 인력양성 • 산 · 학 · 연 협력 강화 • 서비스산업분야 인적자원 개발 • 문화예술 전문인력 양성	• 공직부문 인적자원 전문성 제고 • 민간부문 인적자원 활용 개선 • 여성 인적자원 활용도 제고	• 인적자원 정보 인프라 구축 • 지식유통체제 혁신 • 인적자원정책 역량강화

우리의 인적자원 개발 노력은 아직 시작단계

그러나 아직 정부의 인적자원 개발 노력은 시작단계에 불과하여 인적자원 개발 분야에서의 경쟁력은 높지 않은 상황이다. IMD(2003) 발표자료에 따르면, OECD 인구 2천만 이상 30개 국가 중 한국은 교육인프라 분야 효율성 '18위', 고등교육경쟁력 '28위', 기업의 숙련된 노동력의 확보(IMD, 2002, 59개국 중) '22위', 두뇌유출(IMD, 2002, 59개국 중)은 '39위'로 나타나고 있다. (우리나라의 인적자원 개발이 경쟁력을 갖추지 못하는 주요한 원인들은 Box 1-2 참조)

Box 1-2 우리나라 인적자원 개발의 경쟁력 저하 원인 및 그 결과

① 교육의 질, 노사관계 등 인적자원을 둘러싼 주변 환경 및 인프라 취약
- 교수 1인당 학생수(2003) : 한국 31, 일본 11.4, 미국 13.5, 독일 12.1

② 산업구조 변화에 맞지 않는 인력공급구조로 청년실업과 기술인력 부족
- 2003년 청년실업률은 7.7% 수준으로 전체 실업률의 2.3배에 해당

③ 산업현장 수요를 충족하지 못하는 고등교육으로 인한 기업의 재교육비용 과다
- 기업의 대학교육 만족도 26%(전경련, 2002)

④ 지방대학 공동화와 산업기술인력의 지역적 불균형

⑤ 고등교육의 질적 낙후로 인한 국제경쟁력 저하
- 고등교육의 경쟁력(IMD, 2003) : 30개국 중 28위

⑥ 분야별 전문연구인력 부족 및 여성의 낮은 경제활동 참여
- 2002년도 전체 취업자 중 전문직 취업자의 비중이 19.2%로서 OECD국가의 절반수준

⑦ 제조업 생산기지 해외이전 등으로 인한 국내 일자리의 해외유출과 해외 인력의 국내 불법 유입

⑧ 청소년의 이공계대학 기피현상 지속
- 연도별 공학계열 대학교 충원율(%) (2000) 102.7 → (2001) 103.2 → (2002) 96.9 → (2003) 95.3

인적자원 국가경쟁력 10위권에 들기 위해서는 이와 같은 원인에 적절히 대응하면서 위협요인과 약점요인을 파악하고 이를 완화하거나 극복할 수 있어야 한다. 특히, 높은 교육열을 바탕으로 다가오는 동북아 경제권 부상에 대응하고 신성장동력 창출을 위한 핵심인력 확보에 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

표 1-9 || 우리나라 인적자원 개발 관련 요인 분석

약점	• 노동시장 경직성과 비협력적 노사관계 • 원천기술력 · 지식역량 미흡 • 이공계 인적자원 활용체제 미흡 • 환경변화와 수요에 따르지 못하는 교육	• 세계적 수준의 제조업 기반과 조립가공 기술 • 정보화 기반 완비 • 높은 교육열과 대학 졸업률	장점
위협	• 세계경제의 침체 · 불안정성 • 글로벌 경제체제와 경쟁 심화 • 사회전반의 구조조정과 혁신 미흡	• 동북아 경제권의 부상 • 지식 · 서비스 교역의 증대 • 신성장동력 창출에 대한 확고한 의지	기회

2. 인적자원 개발 정책방향

우리나라 인적자원 개발의 문제점 진단을 바탕으로 참여정부는 다음과 같은 정책을 새로운 추진방향으로 제시하고자 한다.

삶의 질을 높이고 인적자원 개발지수를 향상시킬 종합적 정책기반을 확충

첫째, 인프라 · 제도 · 환경 · 교육 등 다양한 정책을 통하여 삶의 질을 높이며 인적자원개발지수를 향상시키기 위한 종합적인 정책기반을 지속적으로 확충해 나갈 것이다. 국민소득 2만불에 진입한 선진국들은 사회전반, 특히 공직자 · 기업 · 학교 등에서 윤리적 관행이 정착되고 인적자원 운영 결정이 투명하게 이루어지며, 조직의 사회적 책임이 강조되고 있다. 이 점에서 우리나라는 선진국과 현격한 차이를 드러낸다. 따라서 이미 마련된 인적자원 기반을 활용하여 인프라 · 제도 · 환경 · 교육 등 다양한 정책을 통해 삶의 질을 높이는 기반 확충방안 마련이 시급하다.

대학의 혁신과 산 · 학 · 연 연계 강화 추진

둘째, 대학교육의 혁신 및 산 · 학 · 연 연계를 강화해 고등교육의 경쟁력을 확보해 나갈 것이다. 수요자중심의 대학교육과 산 · 학 간 연계 활성화, 교육재원의 확보, 고등교육의 질 관리, 고등교육기관과 공공연구기관의 연계 활성화, 산 · 학 · 연 연구개발에 대한 투자 강화, 능력중심의 직업훈련으로의 전환, 지방대학 육성 및 기술혁신인력의 양성, 중소기업을 통한 인력수요의 창출 등을 통해 대학의 혁신과 산 · 학 · 연 연계를 강화할 것이다.

'2만불 시대' 달성을 위한 종합적 인적자원 개발대책을 마련

셋째, 소득 2만불 시대 달성을 위한 종합적인 인적자원 개발대책을 수립 · 추진할 것이다. 국가 전략분야(IT, BT, NT 등 6T) 인력양성계획을 바탕으로 10대 차세대 성장동력 창출의 기반인 핵심원천기술인력 양성을 위한 종합계획을 수립할 것이다.

인적자원 개발정책의 조정기능 강화

넷째, 인적자원 개발정책의 총괄 · 조정기능을 강화해 나갈 것이다. 인적자원 개발정책의 총괄 · 조정능력의 중요성에 비추어 인적자원 개발 관련 자료, 정보 및 지식의 수집 · 제공 · 관리를 효율적으로 운용하며, 인적자원 개발정책의 추진실적에 대한 평가와 지표 · 지수 개발 등을 통해 각 부처 인적자원 개발정책 개발의 자문 및 정책 조정으로 전문성을 더욱 강화해 나갈 것이다. 나아가 부처 간 인적자원 개발정책, 기업, 산업체 및 대학 전략과의 연계(alignment)를 촉진하기 위해 노력해 나갈 것이다.

3. 2만불 시대 인적자원 개발을 위한 참여정부의 추진 정책

■국가 인적자원 개발의 기반 확충

'국가인적자원개발기본계획'을 충실히 지속적으로 추진

국민의 정부가 마련한 '인적자원 개발회의'의 법적 기반을 바탕으로 국가인적자원개발기본계획에 따른 매년도 시행계획의 수립 및 추진을 2005년도까지 충실히 진행해 나갈 것이다. 각 부처가 추진중인 인적자원 개발정책에 대한 교육인적자원부의 조정능력을 강화하고, 실행계획 수립시 컨설팅 중심의 정책 평가를 통해 인적자원 개발정책의 실효성을 극대화할 것이다. 특히, 2003/2004년도 시행계획은 기본계획에서 밝힌 방향과 과제를 구체화하기 위해 세부추진과제, 추진전략, 추진주체, 추진일정 및 소요예산 등을 제시한 실행계획(action plan)으로서 인적자원개발회의의 심의를 거쳐 확정될 계획이다. 동 계획은 최초의 법정계획이며 추진실적에 따른 평가결과의 환류체계 구축, 인적자원정책 협력망 구축 등을 특징으로 한다. 「참여정부」는 동 계획의 지속적인 추진을 통해 국민 개개인의 역량을 강화하고 사회적 신뢰를 구축하여 결속을 강화함으로써 인적자원을 통한 새로운 성장동력 창출에 이바지할 것이다.

■소득 2만불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화

'대학경쟁력 강화방안' 마련 · 추진

참여정부는 지난해 '참여정부의 교육인적자원개발 혁신 로드맵'(2003. 8)과 '소득 2만불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화방안'(2003. 11)을 마련하였다. 특히, 「대학경쟁력 강화방안」은 2만불 시대 도약을 위한 인적자원 중심의 성장전략이 바로 대학의 경쟁력 확보라는 차원에서 마련된 것이다. 이 정책이 순조롭게 추진되

면, 향후 2010년까지 고등교육 경쟁력(IMD)이 세계 28위에서 15위 이내로 향상되고 졸업 후 취업률은 60%에서 70%까지 확대되며 기업과 대학의 지식 이전도는 세계 16위에서 10위 이내로 개선될 것이다.

표 1-10 || 대학경쟁력 제고를 위한 핵심 정책과제

◇ **대학의 자율역량 강화**	• 과감한 대학 구조조정 • 단위 대학의 보다 큰 자율과 책임
◇ **경쟁을 통한 교육 · 연구력 제고**	• 세계수준의 대학 연구력 육성 • 지역발전의 중심축으로 지방대학 육성 • 수요자 중심의 대학교육
◇ **대학 지원정책의 획기적 전환**	• 선택과 집중을 통한 대학지원

대학 구조조정을 과감하게 추진

참여정부는 특히, 대학 구조조정을 과감하게 추진해 나갈 것이다. 국립대학 간에는 연합체제 구축을 통해 정원 축소와 교육여건 개선을 추진하고, 사립대학 간에는 자발적 인수 · 합병 및 퇴출장치를 「사립학교법」 개정을 통해 추진할 것이다. 나아가 학교급 간 구조조정은 물론 학생 정원감축과 학과 통 · 폐합을 추진함으로써 학사조직의 슬림화를 유도해 나갈 것이다. 대학연구분야에서는 '기초학문 육성사업 5개년 계획(2005~2009년)'을 마련하여 기초분야 연구지원을 강화하고 기존의 BK21사업*(1999~2005년) 성과를 바탕으로 대학의 경쟁력 강화를 위해 연구분야를 중점 지원할 계획이다. 또한 산 · 학 협력단 설치를 활성화하여 대학의 산 · 학 협력계약 체결, 기술이전, 지적재산권 관리, 창업 지원 등의 기능 수행을 전담하도록 하고, 테크노파크 · 창업보육센터 · 기술이전센터 등 정부지원 각종 산 · 학 협력사업을 통합 관리할 수 있도록 할 것이다. 특히, 학교기업의 경우 교육과정과 연계하여 물품의 제조, 판매 등을 할 수 있도록 할 것이다.

■2만불 시대 달성을 위한 인적자원 개발 종합계획 추진

부처별 관련 인적자원 개발 계획 추진

참여정부는 신성장동력 외에 전통산업의 첨단화, 문화산업 등을 포함한 미래성장동력 창출에도 주력할 방침이다. 연구인력, 현장기술인력뿐만 아니라 중소기업과 지방기업 인력육성, 청년실업, 일자리 문제를 함께 해결하는 종합적인 시각을 가지고 차세대 성장동력을 위한 '2만불 시대 도약을 위한 인적자원개발종합대책'을 수립하여 추진해 나갈 것이다. (각 부처별 인적자원 개발 추진정책은 〈표 1-11〉 참조)

* 부록의 용어해설 참조

표 1-11 || 부처별 인적자원 개발 종합대책 방향(2004. 1~2)

◇ **과학기술부**	국가적 미래 전략산업을 견인할 핵심인력 1만명 양성
◇ **문화관광부**	문화콘텐츠 산업인력 양성 및 체제 구축
◇ **산업자원부**	산업기술인력의 불균형 해소 및 산 · 학 · 연 협력을 통한 인력 양성
◇ **정보통신부**	IT 인력의 양적 · 질적 불일치 해소 및 고급 IT인력 양성
◇ **노 동 부**	유연한 노동시장 구현 및 평생능력개발체제 구축

과학기술부, 국가적 미래 전략산업 견인할 핵심인력 1만명 양성

과학기술부는 과학기술인력의 양성 및 활용 마스터플랜으로서 다음과 같은 계획을 추진할 것이다. 첫째, 차세대 성장동력 개발을 견인할 핵심두뇌를 양성할 거점기관을 육성하며 창의적 고급두뇌에 대한 지원 등도 강화해 나갈 것이다. 둘째, 세계적 수준의 이공계 대학을 육성함으로써 연구역량을 강화하는 한편, 고급인력양성 프로그램 및 주문식 대학교육을 통하여 사회가 필요로 하는 현장적응형 인력을 양성할 수 있도록 할 것이다. 셋째, 청소년 과학교육 선진화를 위하여 과학영재의 성장경로에 따른 체계적 양성체계를 구축한다. 넷째, 과학기술인력 활용촉진을 통한 인적자원을 확충하기 위하여 과학기술 전공자의 사회적 · 경제적 역할을 증진시키고 청년실업 해소를 위한 과학기술인력의 활용을 증진시킬 것이다. 또한 지방대학 중심의 지역혁신 클러스터 육성을 통하여 지방과학기술인력의 효율적 활용체제를 구축하고 여성 과학기술인력의 활용을 촉진할 것이다.

문화관광부, 문화콘텐츠 산업인력 개발사업 추진

문화관광부는 문화콘텐츠 인력개발사업을 추진하게 된다. 첫째, 지방문화 산업인력 교육, 디렉터/프로듀서 양성과정 등 문화콘텐츠 아카데미 사업을 실시할 것이다. 둘째, 사이버 프로그램 개발 등 사이버 아카데미를 실시할 것이다. 셋째, 문화콘텐츠 대학원 대학교를 설립하고 운영하며, 문화콘텐츠 영재를 육성할 것이다. 넷째, 문화콘텐츠 창업경진대회 등 핵심인력 인큐베이팅 사업을 실행할 것이다. 다섯째, 원형 콘텐츠 발굴사업 연계, 문화콘텐츠 창작 프로젝트 공모전 등 창작문화 콘텐츠를 발굴하고 연계할 것이다.

산업자원부, 산업기술인력 불균형 해소와 인력양성 추진

산업자원부는 산업기술인력의 불균형을 해소하고 산 · 학 · 연 간 협력을 통한 인력양성을 추진할 것이다. 첫째, 산업기술인력 양성 및 활용 최적화 추진체계를 구축하기 위하여 수급전망체계를 구축한다. 둘째, 차세대 성장동력 인력양성 등 산업구조 변화에 따른 특성화된 기술인력을 양성한다. 셋째, 공학교육을 수요자 중심으로 개편하기 위하여 공과대학인증체제를 확립하고 산학협력 중심대학을 지정 · 지원한다. 넷째, 국가균형발전을 지원하기 위하여 지방의 산학협력을 통한 지역혁신인력을 양성한다. 다섯째, 우수한 인재의 이공계 진출촉진을 위한 제도적 개선, 이공계

대졸실업자 해소대책, 해외기술인력활용 등을 추진할 것이다.

정보통신부, 인력수급 불일치 해소와 고급 IT인력 양성 추진

정보통신부는 다음과 같은 IT분야 인력양성 종합계획을 추진해 나갈 것이다. 첫째, 차세대 성장동력분야 인력양성 로드맵을 작성하고 IT분야에 특화된 인력을 양성하는 한편 차세대 성장동력분야 기술습득을 위한 교육시스템을 도입할 것이다. 둘째, 수요 지향적 IT핵심인력 양성을 위하여 IT 인력수급 프로세스를 개선하고, 수요 지향적인 IT학과 교과과정을 개편하며 효과적인 산학연계를 위한 시스템을 구축할 것이다. 셋째, 글로벌 경쟁력이 있는 고급 IT인력을 양성하기 위하여 국내 인력의 선진 IT교육 등을 지원할 것이다. 넷째, 지역혁신인력의 양성 확보를 위하여 지역혁신인력 양성사업, 지역별 원 스톱 Career Center 구축, 지역별 및 업종별 기업간 교육훈련을 활성화시킬 것이다. 다섯째, 여성, 중 · 고령자, 해외인력의 활용을 위하여 여성인력 양성 시범대학(학과) 선정 지원, 퇴직 기술자 경력인증 및 인력 DB 구축, 해외 우수 기술인력 유입촉진, 해외 기술인력 자녀의 국내 교육환경 개선을 추진할 것이다. 마지막으로 산업기술인력 수급 효율화를 위한 인프라 구축을 위하여 산업기술인력 수급통계시스템을 구축하고 국가기술인력 지도사업을 실행할 것이다.

노동부, 유연한 노동시장 구현 및 평생능력개발체제 구축

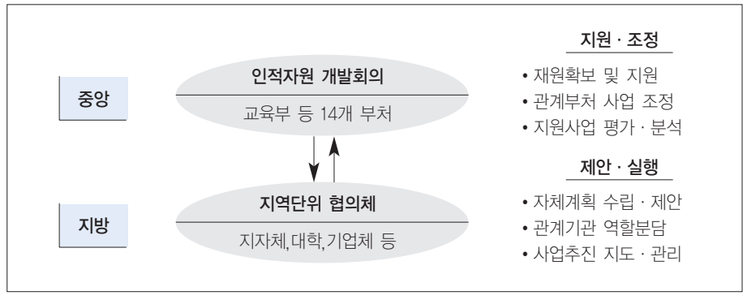
노동부가 추진할 사업내용은 아래와 같다. 첫째, 유연적 안정성(flexicurity) 제고를 위한 직업능력개발체제를 구축함으로써 평생직업능력개발을 유도하고 취약계층의 고용안정을 이루어 나가는 한편, 여성 및 고령자의 노동시장 참여촉진 및 직업능력개발을 확대할 것이다. 둘째, 근로자 생애단계별 능력개발 지원체제를 구축하기 위하여 학교와 노동시장의 연계방안, 진로지도 내실화 및 인프라 구축, 청소년의 원활한 노동시장 진입을 위한 직업교육훈련 활성화 및 전직근로자 · 실업자의 취업능력 제고를 위한 직업훈련을 활성화할 것이다. 셋째, 노동시장 정보체계 내실화 및 합리화를 위하여 노동시장 통합정보시스템을 구축하며 노동시장 통계를 개선할 것이다.

■인적자원 총괄 · 조정기능의 강화

인적자원정책 총괄 · 조정기능을 활성화

교육인적자원부가 주관하는 인적자원 개발회의를 활성화하여 정부가 추진하는 인적자원정책의 총괄 · 조정기능을 활성화할 것이다. 또한 작년에 광주 · 부산 · 충북 등지에서 시범 운영한 지역단위 인적자원 개발협의체를 전국단위로 효율화할 것이다. 지역기관장들을 중심으로 지역인적자원 개발에 관한 협의 · 조정기능을 활성화할 것이다.

표 1-12 || 인적자원 개발정책 추진체계



5 학교혁신 및 교육 국제화

1. 학교혁신

■학교혁신의 필요성과 기본방향

학교에 대한 국민의 신뢰 회복 시급

학교교육이 뒷받침되지 않는 인력의 고급화 노력은 한계가 있다. 공교육 혁신은 우리나라가 안고 있는 매우 중요한 과제 중의 하나이다. 공교육 문제는 인력수급상의 문제를 초래함은 물론 과외비와 맞물려 커다란 사회적 갈등이 원천이 된다. 이공계 인력 육성 등을 위한 대학의 혁신 노력과 함께, 공교육의 경쟁력을 높여 학교에 대한 국민들의 신뢰를 회복하는 것이 시급하다. 자기주도적 학습을 강화하여 21세기 지식 정보화 사회가 요구하는 창의적 · 자율적 인재를 육성함과 함께, 교육기회의 형평성을 보장함으로써 사회통합의 기반을 공고히 하는 일을 더 이상 늦출 수 없다.

학교를 자율적으로 운영하고 그 결과에 책임지는 풍토 정착

정부는 타율적이고 경직적인 학교운영체제를 과감히 탈피하여, 일선학교가 학부모와 학생의 요구를 최대한 존중하여 자율적으로 학교를 운영하고 그 결과에 책임을 지는 새로운 교육풍토를 정착시켜 나갈 것이다. 특목고 등 다양한 교육체제를 선택할 수 있도록 하여 현재의 경직적인 고교평준화제도를 보완하는 한편 우수교원 확보, 교수 · 학습방법 개선, 입시제도 개선 등을 통해 학교교육의 기능을 회복하고 경쟁력을 제고할 것이다. 또한 모든 국민에게는 국민으로서 받아야 할 최저선의 교육수준을 국가가 보장해 줄 수 있도록 하는 등 소외계층에 대한 교육지원을 강화하는 데 노력할 것이다.

■고교평준화제도* 보완: 수준별 교육 · 학생선택권 확대

교육체제를 다양화하고 자율화 폭 넓혀

학생들의 다양한 능력을 개발하기 위해서는 기본적으로 학교선택의 폭을 넓히는 방향으로 고교체제를 다양화하는 것이 필요하다. 또한, 다양한 교육체제의 특성을 최대한 살릴 수 있도록 교육프로그램을 교육수요자에 맞게 특성화하고, 학교 운영도 자율화되어야 한다. 동시에 평준화정책을 추진하면서도 평등성의 기저 위에 수월성을 동시에 추구하는 방향을 제시하여야 한다. 제한된 범위 내에서라도 학교선택권을 부여하고, 평준화 학교들의 전반적인 교육여건을 개선하여 궁극적으로는 중등교육의 질적 수준을 획기적으로 개선해야 할 것이다. 우선 고교 평준화정책을 보완하고, 사회 발전과 변화에 부응하기 위한 학교를 설치하기 위해서도 고등학교 제도의 다양화가 필요하다. 교육체제를 다양화하기 위해 특수목적고교, 특성화고교, 자율학교, 자립형 사립고 등이 설치 · 지정되어 운영되고 있다

특목고는 당초 설립취지에 맞게 운영

특수목적고교는 특수재능분야와 전문분야의 교육을 실시하기 위한 목적으로 설립되어 교육제도를 다양화하여 특성화된 교육프로그램을 운영하는 데 기여해 왔다. 하지만 일부 특수목적고교는 당초의 설립취지에 다소 미흡한 점들이 지적되고 있어서 설립취지를 충실하게 실천할 수 있도록 교육과정 운영, 교원 인사, 행 · 재정 지원 등의 제반 여건을 조성할 것이다.

특성화 고교와 자율학교의 설립을 더욱 확대

특성화 고교와 자율학교는 고교 교육을 특성화하고, 학교 운영의 자율성을 신장시켰다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 앞으로 특성화 고교와 자율학교의 설립을 더욱 확대하고, 학교 운영의 자율성도 확대하는 정책을 추진할 것이다. 특히 실업고교들이 특성화된 교육프로그램을 개발하여 새로운 이미지를 정립하고 있으므로 실업교육의 침체현상을 극복하기 위한 대안으로 특성화 고교 지정을 확대하여 집중 육성토록 할 계획이다.

대안학교의 설립기준을 완화

대안학교의 경우는 민간 차원에서 시작된 대안교육 운동의 필요성과 열기를 존중하여, 대안학교를 각종 학교형태로 설립할 수 있도록 기준을 완화하고 대안교육시설을 위탁교육기관으로 지정하여 운영할 계획이다. 그리고 사학의 건학이념을 최대한 구현하기 위해 자율적인 교육과정 운영이 가능한 자립형 사립고를 2005년까지 시범운영 후 확대 · 도입여부를 신중히 검토할 예정이다. 그리고 평준화정책하에서도 제한된 범위 내에서 학교선택이 활발해져야 한다. 이미 일부 시 · 도에서는 선지원 후추첨제 등을 통해 학생들에게 학교선택 기회를 제공하고 있으며, 앞으로는 평준화정책 범위 내에서 학생들이 학교를 선택할 수 있는 기회를 보다 적극적으로 확대할 필요가 있다.

획일적인 평준화에서 탈피하여 학교의 자율성과 다양성을 인정

학교제도의 다양화 및 자율화와 관련하여 평준화정책에서도 다음과 같은 정책변화를 시도할 것이다. 우선 모든 학교에 동일한 교육과정, 교사기준, 학생선발방식을 요구하던 기존의 획일화된 평준화정책에서 탈피하여 학교의 자율성과 다양성을 인정하되 모든 학교에 일정 기준의 책무성을 요구하는 방향으로 정책을 전환할 것이다. 그러면서도 전반적인 고교 평준화정책에서는 실질적인 평준화가 이루어지도록 전반적인 교육여건을 개선하는 정책을 지속적으로 추진해 나갈 것이다. 이를 통해 모든 고등학교들의 질을 전반적으로 향상시키는 동시에 학교 간의 질적 격차도 완화시킬 것이다. 아울러, 영재교육 등 수월성 교육을 강화하기 위해 우수학생의 조기진급과 조기졸업 기회를 확대하고, 대학의 교과목을 미리 이수하여 대학에서 학점으로 인정받는 제도의 도입을 권장할 계획이다.

■학교교육의 신뢰 제고: 우수교원 확보

학교교육의 부실은 학교 책임경영체제가 확립되지 않은 데 기인

학교교육이 부실하게 된 주된 요인은 교육여건의 열악성, 교원의 전문성 미흡, 교육제도의 경직성, 관료화된 학교운영, 학교의 책무성 미흡 등이라고 볼 수 있다. 그중에서도 학교의 경쟁력을 약화시킨 결정적 요인을 든다면 그것은 권한과 책임의 불일치로 인한 단위학교의 책무성이 미흡하다는 것이다. 이는 학교에 학생들을 책임지고 철저히 지도 · 관리토록 하는 책임경영체제가 확립되지 않은 데 기인한다. 일반적으로 학원의 교육시설이나 강사진이 학교에 비해 우수하지 않은데도 불구하고 학생들은 학교 수업보다는 학원 수업을 훨씬 더 선호하고 있다. 그 주된 이유는 학원은 학교와 달리 학생들을 고객으로 생각하고 그들의 욕구를 적극 수용하려는 사부문 특유의 경영방식 때문일 것이다. 반면에 학교에는 학생들을 책임지고 지도하도록 유인하고, 그 실적에 따라 보상하는 인사 · 보수제도 등이 마련되어 있지 않다.

교사 및 교장 평가제도를 도입하고, 교원의 근무여건을 개선

학교의 경영방식을 개선해야 할 필요성은 고비용-저효율 특성을 가진 공교육체제의 문제점에서 발생한다. 그간 교육여건과 교원처우 개선 등을 위해 상당한 재정투자가 이루어졌음에도 불구하고, 학생들의 학업성취도나 인성 발달 측면 등에서 크게 향상이 이루어진 것이 없다는 지적이 많다. 그러면서도 학생들의 삶은 그리 즐겁지 않고, 교사들의 만족도 또한 높지 않다. 이는 교육의 투입-산출 측면에서 볼 때 고비용-저효율의 구조로, 교육과정에 누수현상이나 낭비요소가 존재한다는 것을 보여준다. 이러한 공교육의 저효율성 문제도 근본적으로는 책임경영이 안 되었기 때문에 발생한 것이다. 이런 측면에서 교원의 자율성 확대와 함께 수업을 잘하고 학생지도에 열성을 다하는 교원이 대우받을 수 있도록 교원평가제도를 개선할 것이다. 또한 학교경영평가 결과 등에 의한 교장평가제도를 도입하여 교장 인사에 반영

* 부록의 용어해설 참조

토록 할 것이다. 이 외에도 교원의 수업시수를 경감하고, 학급당 학생수를 지속적으로 감축하며 보조인력 배치를 확대하여 교원의 근무여건을 개선할 계획이다. 이와 함께 예체능 교과 등의 수행평가방법을 개선하여 선행학습을 예방하도록 할 것이다. 선행학습을 하지 않은 학생을 기준으로 수업하고, 가르친 내용에서 평가하도록 하며, 창의적이고 자율적인 인재 육성을 위해 자기주도적 학습을 강화할 것이다.

■학교교육의 정상화: 대입전형제도 개선 및 진로지도 강화

과외는 입시제도의 문제점에도 기인

대학입시는 대학 입장에서 보면 학생선발이 주 기능이지만, 고교 입장에서 보면 학교교육의 방향을 결정해주는 결정적인 역할을 수행한다. 과외 수요는 바로 학교교육내용과 입시내용 간의 괴리에 의해 발생하는 것이다. 즉, 학교 교육내용과 입시내용 간의 괴리가 크면 클수록 과외 수요도 증가하게 되는 것이다. 지금까지 우리나라 대학입시제도는 학생선발기능과 학교교육 정상화 지원 중 어느 쪽의 기능을 더 강조하느냐에 따라 수많은 변화를 거쳐 왔다. 최근에는 대학 자율화정책과 관련하여 학생선발의 결정권이 개별 대학에 위임되면서 대학은 고교교육의 정상화라는 측면보다는 선발기능을 강조하는 방향으로 입시제도를 개편하여 왔다.

입시정책에서 선발기능 못지않게 교육정상화 지원방안 강구돼야

그러나 입시로 인한 과외문제와 학교교육의 비정상화문제 등이 심각한 우리나라 상황에서는 입시정책에서 선발기능 못지않게 교육의 정상화를 지원하는 방향이 강조되어야 할 것이다. 이런 측면에서, 현행 입시제도에서 고교교육을 가장 잘 반영하고 있는 학교생활기록부에 의한 내신제도를 정착시켜 대학입시에의 실질적인 반영비율을 높여야 할 것이다. 더구나 지금까지 국내외에서 수행된 연구결과를 보더라도 고교내신성적이 다른 대입 전형자료들보다 대학성적을 가장 잘 예측하고 있는 것으로 나타나고 있기 때문에 우수 학생을 선발하기 위해서도 대학의 입시정책 전환을 검토해 나갈 것이다.

2008학년도 이후 적용될 내신 위주의 획기적 선발방안을 강구

따라서 대입전형제도는 대학 자율화의 기조하에 고교교육 정상화에 기여할 수 있는 다양한 형태의 선발을 유도하는 동시에, 학교생활기록부의 실질 반영비율을 높이고 봉사활동 등 비교과 영역이 적극 활용되도록 권장할 것이다. 또한, 학생부 자료의 신뢰도 제고를 위해 성적 부풀리기 등 현행 평가방식의 문제점을 보완하기 위한 다양한 방안을 마련하는 한편, 2008학년도 이후 적용될 내신 위주의 획기적인 학생선발 개선방안을 강구할 계획이다. 대학수학능력시험에 학교에서 학습한 내용이 적극 반영되도록 고등학교 교사 출제위원을 확대하고, 교육과정에서 다루는 핵심적인 내용에 대해서는 반복적인 출제가 가능하도록 기출문항 판정기준도 조정해 나갈 것이다. 또한 대학수학능력시험의 출제방식을 현행 폐쇄형에서 문항 공모에 의한 개방형 방식으로 전환을 추진할 것이다.

■교육수준의 국민 최저선 보장: 기초학력 책임지도제 강화

학업성취도가 부진한 학생을 철저히 지도하고 저소득층에 대한 교육복지를 확대

공교육 본연의 기능과 관련된 과제로서, 기초학력이 부족한 학생들을 판별하여 학교에서 체계적으로 지도하는 것이 필요하다. 이런 필요에 따라, 초등학교 3학년 때 기초학력 진단평가를 통해 기초학력을 판별하고, 부진학생에 대해서는 담당교사가 책임지도하고 매 학년 말 재평가를 실시하는 방식으로 부진학생을 철저히 관리토록 할 것이다. 수준별 교육과정 적용 교과의 학업성취도를 판별하여 교과학습 부진학생에 대해서도 철저히 지도할 것이다. 고등학교 1학년 때는 국민공통기본교육과정 목표 달성 여부를 평가하여 학습방법 개선 및 진로지도에 활용토록 한다.저소득층 학생에 대한 기초학력 향상 및 교육복지 확대를 통해 실질적인 교육의 기회균등을 보장하고, 도시 저소득지역 학생의 교육복지수준 제고를 위해 시범 실시중인 '교육복지투자우선지역' 사업의 평가결과를 분석하여 확대 추진할 예정이다.

2. 교육 국제화

■교육 국제화의 중요성

우리나라 대학교육의 국제경쟁력은 OECD 국가 중 28위로 낮은 수준

우리나라는 교육 국제화 수준의 전반적인 저조로 인해 세계화와 지식경제 시대의 핵심적 자산인 문화적 다양성과 지식축적의 빈곤을 겪고 있다. 이로 인해 대학교육의 국제경쟁력은 2003년도에 OECD 국가 중 28위를, 정부부문의 교육부문 효율성은 18위를 차지하는 등 총체적인 국제경쟁력 저하가 우려되고 있는 상황이다. 예를 들어, 2002년도 국내 외국인 교수 비율은 2.58%에 불과하며, 외국인 학생 비율은 0.17%로 OECD 평균 2.9%와 많은 격차를 보이고 있다.

표 1-13 || 교육의 국제경쟁력 순위

	한국	호주	미국	일본
대학교육 경쟁력	28	2	1	30
교육인프라부문 정부효율성	18	1	3	9
국가경쟁력	15	2	1	11

자료 : IMD, 2003(인구 2천만 이상 국가 30개국 중).

우리 교육의 국제화를 위한 제도 개편 시급

우리 교육의 국제화를 위해서는, 교육의 국제화 추세에 대한 종합적 이해를 바탕으로 포괄적인 전략과 발전목표를 세우고 이를 가능케 하기 위한 제도 개편과 정책수립이 시급한 상황이다. 그동안 교육은 학생과 교수요원의 국경을 넘어선 활발한

이동을 통해 빠르게 국제화되어 왔으며, 최근에는 정보기술과 컴퓨터의 발전을 통해 사이버상에서의 정보와 지식 교환이 가능해지면서 사이버 학습활동이 교육프로그램으로 조직되기 시작하였다. 이에 따라 고등교육 경쟁력을 가진 외국의 우수한 사이버 교육프로그램을 국내에 거주하면서도 이수하는 것이 가능해졌다. 이러한 국경을 넘어선 사이버 교육프로그램의 출현은, 그 교육의 이수에 따른 외국의 학력과 학위를 국내에서 인정할 것인가 하는 문제를 둘러싼 새로운 이슈를 야기하고 있다.

국제자본이 지식자본 집적지로 이동하여 기업, 대학과 네트워크를 형성

한편, 지식경제의 발전은 세계적으로 유수한 고등교육과 연구의 중심지, 즉 지식자본의 집적지를 향한 국제적 자본의 이동과 진출현상을 두드러지게 만들었다. 이들 지역은 지식을 바탕으로 기업과 대학 연구조직들 간의 네트워크를 형성하고 이를 통해 경제의 국제적 성장거점이 되고 있는 지역이다. 과거에는 유학생이나 교수요원 등이 단순히 개인적 동기로 해외진출하던 지역에 이제는 기업연구소 · 대학 · 공공기관 등 세계를 무대로 활동하는 초국가적 조직과 자본들이 진출하는 현상이 두드러지고 있는 것이다. 최첨단 지식과 정보를 확보할 수 있는가의 여부가 이들 국제적인 기업 · 연구소 · 대학 및 공공기관들의 성장과 발전에 핵심적인 관건이 되었기 때문이다. 그 결과 이들 지역에 대학과 연구소 등 외국법인의 진출, 또는 비영리조직과 그 활동에 대한 외국자본의 참여형태로 고등교육과 연구의 국제화 현상이 두드러지게 되었으며 이에 따른 국제적인 법적용상의 이슈와 문제들이 제기되고 있다.

■교육 국제화의 기본방향

우수인재의 국내유치를 가능케 하는 교육여건의 국제화가 시급

세계화된 경제상황하에서 각국은 자국 경제의 발전을 위해서 우수인재를 중심으로 하는 국제적 지식 거점을 자국 내에 형성하려고 하며, 경제적 이유로 국내에 거주하는 외국인이 늘어나고 우수한 외국의 기업과 인재를 유치할 필요성이 커짐에 따라 외국인의 자녀교육문제를 생활환경의 중요한 요소 중 하나로 인식하기 시작하였다. 단순히 내국인을 위한 국민교육이라는 차원을 넘어 국적을 막론하고 우수한 인재의 국내 거주를 촉진하기 위한 필수적인 생활여건으로서 자녀교육여건을 중요하게 여기기 시작한 것이다. 지식경제와 세계화경제의 진전에 따른 이러한 상황 변화는, 우리 교육의 발전전략과 정책방향을 수립함에 있어서 국내적인 시각에 한정된 전통적인 국민교육과 지도자 양성교육의 틀을 넘어설 것을 요구하고 있다. 따라서 지속적 경제성장의 원동력이 될 수 있는 지식자산의 국내 축적과 우수인재의 국내 유치를 가능케 하는 교육여건의 국제화가 필요한 것이다.

국내 대학, 기업, 연구소 및 정부가 국제적인 지식거점에 진출해야

오늘날 교육과 연구사업을 위한 자본투자 또는 생산요소로서의 지식을 겨냥한 투자와 자본이동은 우수인재와 교육연구의 중심지를 향해 이루어지고 있다. 따라서, 고등교육부문의 경우 국제화의 우선적 의미는 국내 대학들이 국제적으로 상호의존 · 분업화된 고등교육 · 연구체제에 나름의 역할을 가지고 참여하여 중요한 한 축으로 발전하는 것이다. 즉, 우리 고등교육과 연구의 국제적 경쟁력 강화를 위해 먼저 이루어져야 할 과제는 국내의 대학, 기업, 연구소, 정부가 산 · 학 · 연 · 관 협력방식으로 널리 알려진 해외 지식거점에 진출하는 것이다. 이를 통해 최신의 국제적 지식 발전에 참여하고 외국의 우수인재와 우수 프로그램의 국내 확산을 도모함으로써 국내 대학과 국내 기업의 지식기반 확충 및 자극의 계기를 마련하는 것이다.

외국의 우수 교육프로그램, 교수 및 연구요원들의 국내 유치 필요

우리 대학의 해외 지식거점 진출과 함께 궁극적으로 추진되어야 할 또 하나의 축은 외국의 우수 교육프로그램과 연구사업 그리고 교수 및 연구요원들을 국내에 유치하는 것이다. 이를 통해 지식자산과 인적자본의 국내형성을 위한 기반을 마련하는 것이다. 이미 언급한 것처럼 선진국의 고등교육 · 연구자본이 한국에 직접적으로 투자할 유인과 여건은 아직 마련되어 있지 않다. 따라서, 외국 교육기관의 국내 진출 목적과 동기에 대한 정확한 이해와 함께 국내 진출에 따른 영향의 평가를 바탕으로 정책을 수립해 나갈 것이다. 초기에는 국내에서 물적자본을 투자하고 선진외국의 우수인재와 프로그램을 유치하는 방식이 현실적으로 국내지식거점 형성을 위한 유일한 방안이다. 이것이 어느 정도 진척된 이후에야 이들 우수인재와 프로그램 지식거점들을 겨냥한 외국의 고등교육 · 연구자본이 국내에 투자되기 시작할 것이다. 이를 위한 수용체제 정비가 물론 선행되어야 할 것이다.

중국 등 아시아 우수인재들을 유치하여 우리나라를 아시아 지식거점으로

또 다른 전략적 발전목표는 중국과 아시아 개발도상국 우수인재들을 국내 유학생으로 유치함으로써 교육과 지식의 아시아 거점을 형성하는 것이다. 이미 우리나라에는 개발도상국의 우수인재들이 산업연수, 단순취업을 목표로 입국하려 하고 있다. 이들 개발도상국의 젊은 우수인재는 우리 고등교육을 살찌우고 궁극적으로 우리나라를 아시아의 지식거점으로 발전시킬 인적자원으로서 큰 잠재력을 지니고 있다. 참여정부는 이를 가능케 할 전략과 정책 수립을 적극 검토해 나갈 것이다. 예를 들어, 싱가포르의 INSEAD나 시카고 경영대학원의 경우, 학교의 브랜드 유지와 교육프로그램의 질 제고, 교수의 자질 향상, 학교의 세계화 등 해외 분교 설치의 명확한 목적을 가지고 싱가포르로 진출하였고, 이에 따라 다국적 배경을 가진 학생 구성으로 우수인재 집결의 거점이 되고 있는 사실은 참고할 만하다.

외국 우수인재들의 생활여건, 특히 외국인 자녀의 교육환경을 개선

마지막으로 국내에 거주할 외국 우수인재의 생활여건 보장을 위해 외국인 자녀들의 초 · 중등교육 환경을 개선해 나갈 것이다. 내 · 외국인 공통의 기본적 인권으로서 교육 · 학습권이 보장되고 타 문화에 대한 존중, 외국인과 더불어 사는 생활문화가 국내에 확산되도록 할 것이다.

■교육 국제화를 위한 교육법령의 정비

교육 국제화 현상에 따른 법률적 혼란을 해결하기 위한 제도적 정비 필요

사회적 · 경제적 현상으로서의 교육 국제화 현상은 이들 교육사업의 주체, 교육과정 등 교육사업모델, 교수(사), 학생 등 교육의 주요 구성요소들이 국적 등 그 국가적 속성을 달리하게 되는 현상이다. 이는 한 학교의 구성요소들이 다른 나라의 법률에 근거함에 따른 법률적 혼란을 필연적으로 야기하게 되므로 필히 관련 국가들의 법 적용과정의 상호 저촉 문제를 국내법상 수용하고 해결할 수 있도록 제도를 정비해야 한다.

외국의 교육기관이 국내에 교육기관 설립시 적용할 법체제를 정비

따라서, 우리 교육의 국제화를 도모하기 위해 먼저 교육의 국제화를 수용할 수 있는 법적 · 제도적 정비를 선행해 나갈 것이다. 현재 우리나라는 교육기본법을 통해 이미 교육 국제화의 기본방침을 선언하고 있으며, 경제자유구역 및 제주국제자유도시 내 외국교육기관의 설립을 위한 법령 입법도 진행중이다. 이와 같은 입법준비는 교육의 국제화에 따른 법 적용의 불투명을 방지하고 나아가 국제화교육을 진흥하기 위한 첫걸음으로서, 향후 경제특구 외에까지 적용될 수 있는 법안 마련도 신중히 검토할 것이다.

그림 1-8 || 교육 국제화와 법령 정비의 이해

사업자의 국적 (법인 준거국)		교육사업			교수 국적		학생 국적
		장소/시설		프로그램			
미국법인 한국법인 영국법인	×	한국(인)의 토지/건물, 미국(인)의 토지/건물		영국의 프로그램, 미국의 프로그램	×	미국인 한국인 영국인	× 미국인 한국인 영국인

자료 : 『제주국제자유도시 특별위원회 토론회자료』, 2001. 12.

외국학교법인의 신고를 의무화

우선 법적 정비가 필요한 핵심적 요소를 중심으로 현재 입법을 추진중인 경제자유구역 내 외국교육기관 설립법안(가칭)은 외국학교법인의 국내 권리의무능력과 행위능력을 인정할 것을 밝히고 있는바, 이를 법률적으로 수용하는 기반이 마련되어야 한다. 또한, 국내활동을 하고자 하는 외국학교법인의 신고를 의무화할 것이다. 외국학교법인에 의한 국내 외국교육기관 설립은 관할청의 설립승인을 받은 설립등기를 의무화하고 있다.

비정규교육은 국내 학원 등과 동일한 규율 적용

비정규교육인 경우에는 학원 · 평생교육시설과 동일하게 규율하여야 한다. 대학과 유사하게 운영되는 학원 형태인 경우라도 따로 학위/학점 인정절차를 거치는 것은 별도로 하고 원칙적으로는 국내 대학으로서의 지위를 인정할 필요는 없을 것이다. 예외적으로 ① 각종 학교로 수용하거나 ② 학점인정과정 승인절차를 거치게 하거나 ③ 졸업생 개인별 국내학위 신청과 인정절차를 확립하는 근거조항의 설치 등을 단계적으로 검토해 나갈 것이다.

독립된 정규고등교육기관은 국내 기준과 동일하게 규율

독립된 정규고등교육기관의 경우에는 원칙상 국내 학교설립기준과 동일한 규율을 적용할 것이다. 정규교육기관의 유치를 추진중인 경제자유구역 등도 이와 같은 취지에서 국내 학교설립기준 등을 준수해야 하나 관할청은 지역여건에 따라 그 기준을 완화하여 승인할 수 있도록 허용할 예정이다. 이와 함께 국내의 교육기관 · 공공기관 · 민간기관과의 협동과정운영에 있어서도 협동과정의 유형별 구분, 규율에 대한 검토를 해나갈 것이다. 프로그램 차원의 협동과 외국학교명칭 사용에 따른 라이선스 규율이 있어야 하며, 국내 대학 · 공공단체 · 산업체가 시설을 제공하는 경우의 규율 또한 따로 필요하기 때문이다.

외국에서 발행된 자격증 등에 대한 법적 수용 여부를 신중히 검토

외국에서 발행 · 인정되며 국제적으로 통용되는 자격증 · 졸업장 · 학위에 대한 광범한 법적 수용을 신중히 검토해 갈 것이다. 이들에 대한 인정 여부는 정부가 결정할 것이 아니라 그 최종적 수용 여부를 국내의 대학과 고용주들에게 맡기는 것이 바람직하다. 학력 · 학위 자격증은 교육에 대한 정규신용인증(credentialing)체계이며, 이는 인재육성에 관한 일종의 신용통화정책이다. 교육 국제화를 추구해야 할 현 단계의 우리나라 입장에서는 과감한 외국신용의 도입과 수용이 정책적으로 바람직한 방향이다. 이에 따라 특구 내 외국교육기관 설립법안에서는 대한민국 학교 졸업자와 동등한 학력을 인정하는 방안을 마련하고 있다. 다만, 특구 내 초 · 중등 외국교육기관에 입학하는 내국인의 학력에 대해서는 따로 기준을 정할지 여부를 추가적으로 검토해 갈 것이다. 또한 동 법안에서 규정하고 있는 사항 외의 경우는 「초 · 중등교육법」, 「고등교육법」, 「사립학교법」의 적용을 받지 않고 국제적 규준의 수용이 가능하다.

국제적 규범과 가치관을 법제상 · 행정상 수용

교육 국제화의 또 다른 의미는 세계화된 국제질서하에서 국제적으로 통용되는 규범과 가치관을 수용하고 이를 국내에 보편화하는 것이다. 아동권리 보호를 위한 유엔협약의 준수(외국인 학생 차별 금지 등), 관행과 교육목표로서의 타 문화 존중(Multi-cultural Education) 등의 단계적인 법제상 · 행정상의 수용이 필요하다. 그러나 우리의 법안에는 아직 구체적인 언급이 없으며 국제적 규준의 수용이 일정한 범위 내에서만 가능한 상태이다. 따라서 이 부분에 대한 검토도 이루어질 것이다.

■교육의 국제화 추진방향

●경제자유구역 등에서의 교육 국제화 추진

국제자유도시 및 경제자유구역 교육 국제화를 차질 없이 추진

「제주국제자유도시특별법」과 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」이 제정되면서 교육 국제화 측면에서도 여러 가지 노력들이 해당 지역을 중심으로 추진되고 있다. 「제주국제자유도시특별법」은 '국제자유도시'를 사람 · 상품 · 자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위라고 규정하고 있다. 이처럼 국제자유도시나 경제자유구역 모두 기본적으로 사람의 자유로운 이동을 전제로 하고 있으며 이는 교육의 자유화 조치를 필연적으로 수반할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이 법률들에 의해 이루어진 교육 국제화 조치의 효과는 사실상 제한적인 범위에 그치고 있다. 다만, 향후 이들 지역의 교육현장과 행정당국의 지원 노력 여하에 따라 초 · 중등교육의 국제화가 진전될 수 있는 조건을 구비했다는 점에서 의의가 크다고 할 것이다.

표 1-14 || 제주국제자유도시와 경제자유구역 내 특례 비교

	외국인교원 허용 학교	외국교육기관 유치	자율학교 운영	재정지원 등
경제자유구역	국제고등학교	유치원~대학(원)	–	인정
제주국제자유도시	모든 초 · 중 · 고교	대학(원)	초 · 중 · 고교	인정

자료 : 『제주국제자유도시 특별위원회 토론회자료』, 2001. 12.

외국교육기관에 설립 유인과 동기를 제공

특히, 경제자유구역에 있어 국내법과 상관없이 외국법에 의해 설치 · 운영되는 외국교육기관의 설립 · 운영을 자유롭게 한 것은 그 의의가 크다. 교육부문의 특성상 국내법에 의해 인증이 부여되고 학력인정을 통해 그 졸업장의 통용력이 보장되므로 우리나라 경제특구 및 자유화지역 내에 외국교육기관이 설립될 유인과 동기 제공이 가능해졌기 때문이다. 다만, 이러한 입법 내용은 제주도나 경제자유구역에 한정되어 있기 때문에 이들 지역에 대한 시범 운영을 충분히 검토하여 미비점을 보완하고 전국을 대상으로 하는 법령도 마련해 나갈 것이다.

●교육서비스시장 개방협상 동향과 전략

국내상황을 충분히 고려하여 교육서비스시장 개방협상에 대비

우리 정부는 2003년 3월 교육서비스 개방 최초 양허안 제출시 초 · 중등교육은 제외하고 고등교육과 성인교육을 대상으로 현 개방수준을 유지하는 협상안을 제출한 바 있다. 특히, 학원시장은 사실상 완전히 개방되어 있는 상황이다. 향후 협상 종료 시한인 2004년 12월 말까지 국내외 상황을 충분히 고려하여 최종 협상에 임할 것이다. 교육서비스 개방에 있어서 무엇보다도 중요한 교육 국제화 문제는 다자간 협약 체제에 의한 국제공통의 학위 · 학력 체제를 구축할 수 있는가의 여부이다. 그러나 교육상의 인증이 아니라 사실상의 교육서비스를 다루는 서비스시장 개방협상의 의제에서는 이러한 문제가 제외되어 있다. 즉, 학력과 학위의 인정 문제는 여전히 양국 간 교육협정에 의해 취급되고 있거나 개별 국가의 국내법에 의해 규율되고 있는 것이다.

서비스시장 개방과는 별개로 우리 교육의 국제화를 추진

현재 교육서비스시장 개방 의제를 WTO 체제 내에서 다루고 있는 각국의 무역정책당국이나 WTO 당국은 교육서비스에서의 이러한 상호 자격 및 학위 인정 문제에는 큰 관심을 기울이지 못하고 있으며 이에 따른 각국의 교육정책당국과 무역정책당국 간의 개념과 인식의 불일치 또는 의사소통 혼란으로 교육서비스 협상이 원활하지 못한 상황이다. 따라서, 우리나라 교육의 국제화 문제는 서비스시장 개방과는 사실상 관련이 없으며 국가정책적 목표와 비전에 따라 실질적인 국내 법제상의 조치와 특별히 설정된 목표에 따른 행정적 · 재정적 지원 조치에 의하여 해결해 나갈 것이다. 예를 들어, 최근 국내 대학들이 교육인적자원부의 후원을 얻어 중국과 동남아 유학생의 국내 유치활동에 적극 나서고 있는 것은 그러한 방향의 사례가 될 수 있다.

●대학의 해외 지식거점 진출 추진

국내 대학 및 기업들의 해외 진출에 장애가 되는 규제요소들을 제거

우리나라 대학의 해외 진출 목적은 선진 지식거점에 대한 접근을 확보하려는 것이다. 이를 위해서는 대학 단독 진출보다는 우리나라 기업 또는 외국기업과의 합작을 통한 진출, 즉 산 · 학 협력방식의 진출이 성공 가능성이 높다. 이러한 해외 진출의 활성화를 위해서 우리 고등교육 규제체제 내에서 국내 대학 활동을 해외로 연장하고 확산하는 데 장애가 되는 규제요소들을 제거하는 특별한 조치들을 먼저 검토할 것이다. 학교재산의 형태와 소재, 교직원의 근무방식, 수업과 연구활동에 대한 장소적 제한 등이 그것이다.

국내 기업과 국내 대학의 해외진출을 지원할 수 있는 법률적 · 재정적 장치 확충

다른 한편으로, 교육 또는 연구 목적으로 해외에 진출하고자 하는 국내 기업 또는 외국 기업과 우리 대학 간의 협력방식을 법률적 · 재정적으로 확충하여 제도화할 것이다. 현행 산 · 학 · 연 협력 촉진에 관한 법률만으로는 부족하며 별도의 협력투자조합, 협력펀드 등을 대학의 우산 아래 탄력적으로 운용할 수 있도록 제도적 장치가 있어야 할 것이다. 우리나라의 해외공관과 무역진흥기구들 역시, 우리나라 대학의 해외 지식거점 진출을 외교 또는 대외 활동의 주요 목표 중의 하나로 채택하고 이를 위한 노력을 경주해 나갈 것이다.

●외국 대학의 국내 진출과 외국인 유학생의 국내 유치

외국 대학의 국내 진출을 위한 재정적 지원방안을 검토

비영리 목적으로 운영되는 외국의 경쟁력 있는 대학과 연구기관의 국내 진출은 그들이 가진 우수 교수 · 연구요원과 소프트웨어를 제공하는 형태가 될 것이며 이를 위한 유인은 국내에서 재정적 투자와 정규 교육연구활동을 위한 우산을 제공하는 것이다. 이를 결합하여 국내 대학과 외국 대학의 공동사업 형태로 엮어 내는 것이 국내의 대학과 경합 · 갈등하지 않으면서 외국 대학의 국내 진출을 원활히 달성하는 첩경이 될 것이다.

별도의 특별법 제정을 통해 외국 대학과의 공동사업 물적 기반을 조성

이러한 외국 대학과의 공동사업을 위한 물적 기반은 국내의 공공기관, 지방자치단체 또는 국내 대학이 제공해야 하는데, 이는 현행의 「국유재산법」에 의한 국립대학재산의 규율 또는 「사립학교법」에 의한 대학재산 규율하에서는 불가능하다. 별도의 특별법 제정을 통해 이러한 외국과의 국내 공동사업을 위한 신탁펀드, 프로젝트 파이낸싱을 가능케 하는 방안도 신중히 검토해 나갈 것이다. 또한 외국 대학의 국내 진출을 통해 이루어지는 교육연구사업은 국내 대학의 우산 속에서 이루어짐으로써 국내 대학과의 경합과, 그로 인한 국내 대학의 반발이나 위축을 회피할 수 있다. 이를 보장하기 위한 대학 내부의 지배구조 및 교직원 인사제도상의 특별 조치, 학사 및 교육과정 운영상의 특별 조치들이 현행 고등교육법제에 대한 특례법 제정의 형태로 이루어지도록 추진할 것이다.

체류사무 및 편의를 제공하고 해외마케팅 활동도 지원

이상과 같은 외국과의 공동사업이 국내에서 활성화되어 외국 대학의 우수한 교수 · 연구요원이 국내에 진출하거나 우수 외국인 유학생이 국내 대학에 대거 유치되도록 하기 위해 주요 국내 거점 대학에는 출입국관리공무원이 파견되어 상주하면서 그들을 위한 체류사무 및 편의를 도와주는 체제 구축도 검토해 볼 것이다. 우리나라의 해외공관과 무역진흥기구들 역시, 해외 인재와 유학생 유치를 위한 우리나라 대학의 해외 마케팅 활동을 지원하는 것을 외교 또는 대외 활동의 주요 목표 중의 하나로 채택하고 이를 위한 노력을 경주할 것이다. 즉, 문화원 · 교육원 · 공보원과 무역진흥조직의 체제정비를 통해 한국고등교육의 공동 해외 마케팅 지원체제를 구축해 나갈 것이다.

외국인의 생활여건 개선을 위한 단계적 조치 강구

또한 외국인 및 외국인 유학생의 생활여건 개선을 위한 초 · 중 · 고등교육상의 조치들이 지방자치단체와 교육청들의 책임하에 신속하게 이루어지도록 단계적인 조치들을 강구할 것이다. 구체적으로 ① 외국인 자녀의 취학권을 존중하고 이들을 국내 각급학교에 수용할 수 있는 체제 정비, ② 외국인 학교 설립운영의 활성화, ③ 외국인 유학생 · 교수용 기숙사, 생활단지 조성 등이 그것이다.

국제전문인력 양성을 위한 교육체제도 마련

교육의 국제화는 교육내용의 국제화 측면에도 반영할 것이다. 특히 국제전문인력의 양성을 위한 교육을 국제고등학교 · 국제대학(학부) · 국제대학원의 일관된 연계 교육 형태로 계열화할 것이며, 이러한 교육의 기회가 국내 거주 외국인과 우리 국민들에게 함께 제공되고 이들이 공동 수학할 수 있는 교육의 장이 다수 열리도록 할 것이다. 이러한 국제교육의 계열은 기존의 단선형 학제 내에서는 쉽사리 도입 · 구현하기 어렵기에 교육인적자원부-교육감으로 이어지는 단선형 교육당국의 관할 밖에서 구현하여 교육체제의 복선화를 자연스럽게 이루는 것이 바람직하다.

●교육 국제화의 지역적 거점 설정

국제화된 교육과 연구를 위해 학교부지 이용의 고밀도화를 추구

교육의 국제화가 전국적으로 고르게 진전된다는 것은 비현실적인 상정이다. 그러므로 국제자유도시 또는 경제자유구역 등 특정의 지역적 기반을 정해 놓고 그 지역에서의 교육 국제화를 중점적으로 추진하는 것은 제한된 자원을 사용하는 정책으로서 타당성을 갖는다. 그러나 교육 국제화 정책의 주요 영역인 고등교육분야의 경우 전통적인 산업입지정책의 패러다임을 벗어난 접근방식이 아니면 정책의 성공을 기대하기 어렵다. 고등교육과 연구사업의 입지는 물리적 인프라보다는 최고급의 우수인재를 근거리에서 확보할 수 있는가가 결정적으로 중요하다는 점에서 전통적 산업의 입지와는 그 고려요인이 크게 다르기 때문이다. 이런 점에서 교육 국제화의 거점 측면에서는 두 가지 추가적인 고려가 있어야 할 것이다.

대학의 수도권 입지 규제와 정원 규제에 대한 예외조치 도입 검토

먼저, 우리나라 대학이 가진 학교부지 그 자체가 국제화의 입지거점으로 최적이라는 점이다. 현재 우리나라 대학들은 전국 도시의 요지에 아직도 전반적으로 불완전활용된 상태에 있는 넓은 부지를 가지고 있다. 이 대학부지들 자체가 국제화된 모든 교육 · 연구 · 지식 창출활동의 거점이 될 수 있도록 정책의 최우선 순위를 둘 것이다. 현재의 학교시설에 대한 규제를 대폭 해제하고 국제화된 교육과 연구를 중심으로 학교부지 이용의 고밀도화를 추구하는 것도 검토해 나갈 것이다. 한편, 수도권 대학들에 적용되는 수도권입지 규제와 대학정원 규제는 우리나라 대학의 국제화를 가로막는 가장 큰 장애가 될 가능성이 높다. 따라서 교육 국제화를 위한 정책 및 그 사업과 관련해서는 수도권 규제에 대한 일괄적인 예외 조치를 도입하는 것이 교육 국제화를 위한 지름길의 하나가 될 것이다.

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

2 동북아 경제중심

제1절 개방과 경쟁 촉진

제2절 전략적 외국인투자 유치

제3절 동북아 물류 · 금융 · R&D 중심 구축

제4절 남북경협 및 동북아 역내협력 강화

제2장

동북아 경제중심

동북아 구상은 우리의 활로를 모색하기 위한 국가전략

참여정부의 동북아 구상은, 미-소 양극체제의 와해와 중국의 부상으로 격변하고 있는 환경 속에서 우리의 활로를 모색하기 위해 세워진 국가전략이다. 냉전 종식 이후 옛 사회주의권의 체제전환과 세계시장의 통합이 진전되었음에도 불구하고, 동북아에는 과거 대립과 불신의 역사 때문에 위험요인이 상존하고 있다. 특히 북한의 고립은 동북아에 평화와 번영의 질서를 구축하는 데 있어 결정적인 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 세계의 공장으로 급속히 부상하고 있는 중국의 발전은 인근국가의 국가전략을 재정립하도록 요구하고 있을 뿐 아니라 국제관계의 변화를 가져올 핵심요인으로 떠오르고 있다.

대외환경변화에 대응하여 동북아에 평화와 번영의 질서를 확립하는 것이 시급한 과제

이와 같은 대외환경의 변화에 대응하여 참여정부는 동북아에 평화와 번영의 질서를 확립하는 것이 시급한 과제임을 인식하고 국가전략을 재정립하게 되었다. 이미 정부는 미-소 양극체제가 와해된 이후 북방정책과 대북 화해·협력정책을 통해 동북아 평화와 번영의 분위기를 조성하기 위해 노력해 왔다. 또, 지난 국민의 정부에서는 2002년에 '동북아 비즈니스 중심국가' 계획을 수립하여 21세기의 새로운 성장동력을 모색한 바 있다.

세계의 주요 기업들이 참여하는 시장을 동북아에 조성하는 것이 목표

동북아 구상은, 정치관계 개선과 경제협력 확대의 상승작용을 통해 국가 간의 갈등을 해소하는 한편, 개방적이고 역동적인 통합시장을 구축하여 세계 주요 기업이 의욕적으로 활동할 수 있도록 함으로써 동북아를 세계 경제성장의 중심축으로 만든다는 발상에 기초하고 있다. 즉, 일단 국가 간에 정치적 돌파구가 마련되면 경제협력을 확대하여 추가적인 관계개선을 도모하고, 동북아 국가들만을 위한 배타적 공

동체 대신 세계 각국의 주요 기업이 참여할 수 있는 시장을 동북아에 만들자는 것이다. 동북아 구상을 실현하기 위해서는, 우리의 내부역량을 제고하여 경제중심지로서의 잠재력을 극대화하고, 대륙과 해양을 연결하는 우리의 지정학적 위치를 적극 활용하여 대외협력을 강화하여야 한다. 즉, 동북아를 가로지르는 물류 · 에너지 네트워크와 통합이 가속화되는 동북아 시장에서 핵심 역할을 수행하기 위해 대내외 여건을 조성해야 하는 것이다.

경제시스템 선진화 및 외국자본의 전략적 유치를 통해 성장동력 확충

대내적인 당면과제는, 경제시스템을 선진화하고 외국자본을 전략적으로 유치하여 성장동력을 확충하는 것이다. 특히 중국의 급속한 부상에 직면하여 제조업의 고부가가치화를 도모하는 한편 물류 · 금융 등 서비스업의 발전을 모색해야 한다. 정부는 물류부문에서 공항 · 항만 그리고 배후단지의 개발 이외에도 ① 교통시설 투자 배분 조정, ② 국제경쟁력을 가진 물류전문기업 육성, ③ 물류거래 투명화, ④ 물류인력 양성, ⑤ 국제물류지원제도 개선 및 물류기업 유치, ⑥ 막힘 없고 서류 없는 물류정보시스템 구축, ⑦ 동북아철도망 구축 등 물류기반을 강화하는 핵심과제를 추진할 것이다. 이와 더불어 금융의 선진화와 국제화를 도모하기 위해 ① 파급효과가 큰 선도산업으로 자산운용업 육성, ② 외환보유고 중 일부를 운용할 한국투자공사(KIC) 설립, ③ 투자자의 신뢰를 회복하고 경쟁을 촉진할 자본시장의 선진화, ④ 구조조정 · 경제개발 등 동북아 지역 금융수요 충족, ⑤ 금융산업의 국제네트워크 강화, ⑥ 금융규제 및 감독시스템 혁신, ⑦ 금융 관련 경영 및 생활환경 개선 등 주요 과제를 추진할 것이다. 또, 산 · 학 · 연 협력을 기반으로 클러스터를 형성하고 이를 국제분업 네트워크에 연결하여 혁신역량을 강화하는 한편, 우리나라의 투자매력을 부각시키는 홍보전략을 수립하고 기계 · 정밀화학 등 주요 업종에서 산업경쟁력을 제고하는 데 실질적인 도움을 줄 수 있는 외국기업을 물색하여 적극 유치할 것이다.

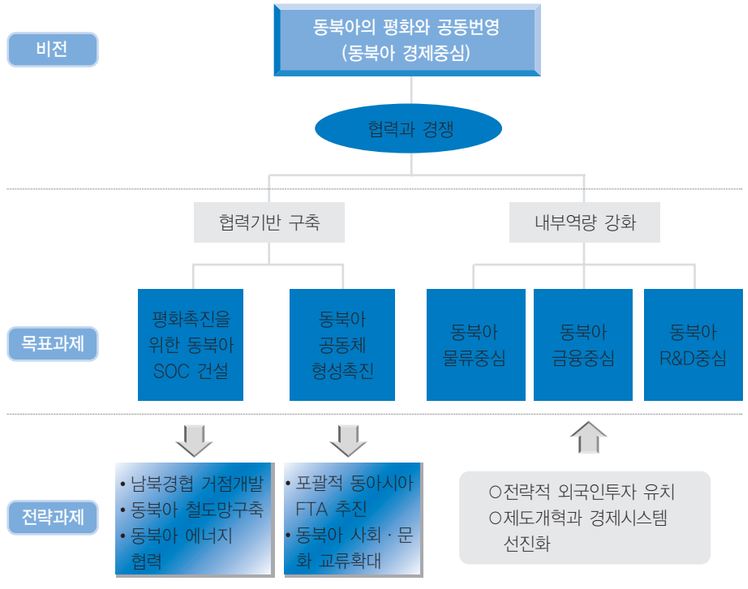
동북아에 에너지 · 수송 네트워크를 건설하는 것이 대외적 과제

대외적인 과제는 동북아를 가로지르는 에너지 · 수송 네트워크를 건설하고 개방적이고 역동적인 시장을 구축하는 데 있어 핵심적인 역할을 수행하는 것이다. 이를 위해 정부는 자원부국인 러시아와 에너지 다소비국인 한 · 중 · 일을 연결하여 호혜적 관계가 구축되도록 노력하고, 철의 실크로드 등 수송 네트워크를 건설하여 물류비용을 절감하는 한편 역내 낙후지역의 개발을 지원할 것이다. 또한, 세계경제의 블록화 현상에 대응하여 동북아 경제통합을 추진하고자 한다. 하지만, 이와 같은 역내 경제통합은 배타적인 것이 아니라 개방적인 것으로 세계 경제통합의 디딤돌로 활용될 것이다. 즉, 미국 · 유럽 등 역외 지역을 포함한 세계 주요 기업이 의욕적으로 활동할 수 있는 무대를 동북아에 만든다는 취지에서 역내 시장통합을 추진하는 것이다.

그러나 북한이 고립된 상태에서는 동북아 국가들을 연결하는 에너지 · 수송 네트워크를 건설하는 데 한계가 있다. 동북아 지역 내의 지정학적 위험요소를 제거하기 위해서는 조속히 북한을 동북아 협력체제 속으로 끌어들여야 한다. 이 문제를 해결하기 위해 내부적으로는 기존의 남북한 경제협력을 더욱 발전시켜 나갈 것이다. 외부적으로는 북한이 핵프로그램을 포기하는 것을 조건으로 미국과 일본이 북한과의 관계를 정상화하고, 관련국들을 중심으로 북한의 개혁 · 개방을 지원하는 방안도 추진해 나갈 것이다. 참여정부 출범 후 지난 1년간 우리는 동북아 경제중심 실현을 위한 비전과 추진과제들을 정립하였다. 이제는 위와 같은 과제들을 착실히 시행해 나갈 것이다. 이러한 대내외적인 노력을 통해 우리나라는 2010년경에는 교역액 7,500억달러에 달하는 세계 8대 무역대국으로 자리매김할 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 동북아의 비즈니스 허브로 발돋움하여 번영의 동북아 시대를 여는 데 기여할 것이다.

북한의 개혁 · 개방을 유도하여 지정학적 위험요소를 제거

그림 2-1 || 동북아 경제중심 과제의 전체상



1 개방과 경쟁 촉진

동북아 경제중심 실현을 위해서는 적극적 개방이 필수적

동북아 경제중심 실현은 비단 역내 국가들만을 위한 협력공동체를 실현하고자 하는 것은 아니다. 우리나라를 국경을 초월하여 미국 · 유럽 등의 세계 각국 기업들의 초국적인 비즈니스 활동의 장으로 만든다는 것이며, 이러한 비전에 걸맞은 국가로 성장하기 위해서는 적극적인 개방이 필수적이다. 개방을 피할 것이 아니라 우리의 취약한 경제시스템과 구조를 개혁하는 계기로 삼아야 할 것이다. 이런 의미에서 정부가 추진하고 있는 DDA와 FTA 협상은 앞으로도 우리가 동북아의 경제중심, 나아가서는 선진국으로 가기 위한 징검다리로 활용하기 위해서도 적극적으로 대처해 나가야 할 중요한 과제라고 하겠다.

1. 통상환경의 변화

세계의 통상규범은 다자주의와 양자주의로 재편되는 추세

공정하고 자유로운 거래의 보장은 시장경제질서를 확립하기 위한 기본적인 전제이다. 이는 비단 개인이나 기업 간에만 국한되는 것이 아니라 국가 간 통상관계에도 적용된다. 일반적으로 국가 간 거래에는 관세나 쿼터 그리고 각종 비관세장벽 등 자유로운 교역을 제한하는 수많은 제약요인들이 존재한다. 따라서 이러한 국가 간 무역의 제약요인을 제거하는 것이 시장경제질서에 부합하는 통상규범의 확립에 있어 가장 기본적인 과제이다. 시장경제국가들은 1947년 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제 출범 이후 1995년 WTO 체제 출범에 이르기까지 수십 년 동안 부단한 노력을 경주해 왔다.

다자주의의 문제점을 보완하기 위한 지역주의도 활발

그러나 현재 WTO를 기초로 하는 다자간 체계는 전 세계 150개국에 가까운 회원국의 동의를 필요로 하기 때문에 협상의 타결에 오랜 시간이 소요된다는 문제점을 갖고 있다. 또한 WTO 체제는 무역이나 투자에 관한 일반적인 규범을 담고 있기 때문에 개별국가 혹은 교역상대국 간의 특수성을 반영하기가 어려운 것이 사실이다. 이러한 다자주의의 문제점을 보완하기 위해서 두 개의 국가나 혹은 역내 국가들 간에 협정을 맺어 무역이나 투자 혹은 여타 분야의 경제협력을 원활히 하고 또 실질적으로 경제를 통합하려는 움직임이 확대되어 왔다. 물론 이러한 지역주의 추세는 비단 EU로 대표되는 유럽이나 NAFTA로 대표되는 미주지역에 국한된 문제는 아니며, 세계 3대 경제축으로 부상하는 동아시아에서도 활발하게 진행되고 있다.

다자주의와 지역주의는 대외의존도가 높은 한국경제가 반드시 수용해야 할 대상

이와 같이 다자주의와 지역주의는 대외무역에 크게 의존하고 있는 한국이 수용해야 할 두 가지 커다란 규범이며 양자 모두 대외개방이라는 기본적인 가치를 공유하고 있다. 대외개방의 확대는 필연적으로 새로운 기회와 함께 경제적 부담을 가져올 수 있으며 경제주체에 따라 이해득실을 달리할 수 있다. DDA 협상이 개시된 이후 개방에 대한 반대와 저항의 목소리가 우리 사회 전면에 대두되고 있는 반면 개방의 지지 목소리는 그리 크지 않다는 인상을 주어 왔다. 여기에는 여러 가지 원인이 있을 수 있지만, 개방의 수혜계층은 전 부문에 광범위하게 분산되어 있는 반면 피해계층은 일부 부문이나 지역에 국한되어 있어 집단적인 대응이 보다 강력했기 때문이라고 하겠다.

개방의 피해를 최소화하기 위한 방안 모색

그러나 지속적인 개방은 대외무역 의존도가 큰 우리의 입장에서 피할 수 없는 대세일 뿐만 아니라 경쟁의 심화를 통해 우리 경제의 체질을 더욱 강하게 만드는 촉매제이기도 하며 또한 소비자의 후생을 증대시키는 수단이기도 하다. 따라서 정부는 개방의 피해가 집중되는 계층에 대해 어떠한 방식으로 도움을 줄 때 피해를 최소화할 수 있고 이들이 변화된 경제환경에 보다 잘 적응할 수 있을 것인가 하는 방안을 강구하는 데 노력을 집중해 나갈 것이다.

2. 칸쿤회의의 결렬

2003년 9월 WTO 칸쿤회의 결렬로 다자무역협상이 난관에 봉착

2001년 1월 도하각료회의에서 DDA 협상이 공식 출범한 이후 초기에는 UR 협상에 비해 협상체제가 신속하게 확립되고, 분야별로 활발한 논의가 진행되어 왔다. 그러나 2003년 3월과 5월까지 농업과 비농산물에 대해 각각 세부원칙을 타결하기로 한 DDA 협상계획이 실패하였으며, 2003년 9월 멕시코의 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO 각료회의 역시 사실상 결렬되었다.

선진국와 개도국 간의 극심한 대립이 결렬의 원인

칸쿤회의의 최대목표는 농업 및 비농산물에 대한 기본골격과 싱가포르 이슈*에 대한 협상세부 원칙의 채택이었다고 할 수 있다. 그러나 칸쿤회의에서는 싱가포르 이슈의 협상개시를 지지하는 선진국과 이에 반대하는 개발도상국이 첨예하게 대립하였다. 오히려 심각한 대립이 예상되었던 농업협상의 기본골격에 대해서는 심도 있는 논의를 시작해보지도 못한 채 협상은 결렬되었다. 이와 같이 제5차 WTO 각료회의의 실패는 표면적으로는 싱가포르 이슈에 대한 선진국과 개발도상국 간의 대립이지만, 실제로는 농업 · 비농산물 등 주요 협상분야에 대한 선진국과 개발도상국 간의 대립이 근본적인 원인이다. 선진국은 개발도상국에 대해 공산품 시장개방을

* 부록의 용어해설 참조

강력하게 요구하면서도 자국의 제도개혁, 특히 농업보조금 감축 등에서 소극적인 태도를 보였다. 반면 개발도상국들은 자국에 적용되는 특별대우(S&D)의 확대를 위해 무리한 요구를 함으로써 양 진영 간 입장차이가 크게 노출된 것이다.

향후 협상전망도 불투명하나 이견에 대한 타협이 모색될 것

1999년 시애틀각료회의에 이어 2003년 칸쿤각료회의가 결렬됨으로써 WTO의 신뢰도는 상당한 손상을 입었다. 이로 인해 향후 DDA협상은 2005년 1월 1일의 타결시한을 맞추기가 어려울 것으로 예상된다. 이렇듯 향후 협상전망이 불투명해졌으나, 제네바에서 개최될 다음 협상은 지금까지의 협의결과를 토대로 진행될 가능성이 크다. 또한 칸쿤에서 선진국과 개도국 간 이견 분야에 대해 타협이 모색될 것으로 보인다.

3. 향후 DDA 협상에의 대응방향

전반적으로 향후 DDA 협상 결과는 우리 경제에 긍정적 영향 줄 듯

국민총생산에 대한 수출입의 비중이 거의 70%에 달할 정도로 무역의존도가 높은 한국경제가 DDA 협상의 결과로부터 많은 영향을 받을 것이라는 점은 자명한 사실이다. 대체로 보아 DDA 협상은 이와 같이 우리 경제 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 즉, 현재로서 가장 실현 가능성이 높은 시나리오에 따라 분석해 보면, DDA 협상에 따라 우리 경제는 대체로 2.55~4.21%의 실질GDP 증가효과가 예상되며, 6.70~6.75%의 수출증가와 7.73~7.85%의 수입증가가 예상되고, 교역조건은 0.83~0.91% 개선될 것으로 추정된다.

국내산업의 구조조정을 통해 DDA 협상의 급진전에 대응

이와 같은 결과는 DDA 협상이 우리 경제에 상당히 긍정적인 혜택을 가져다 줄 것이라는 점을 보여준다. 이러한 시각하에서 참여정부는 이번 회의를 통해 나타난 주요한 협상방향을 면밀하게 검토하여 향후 DDA 협상전략을 새롭게 수립할 것이다. 또한 농업 · 제조업 · 서비스 등 모든 산업부문의 구조조정을 가속화해서 향후 DDA 협상의 급진전에 적극 대응해 나갈 방침이다.

■농업분야

농업개혁은 우리 농업의 장기적 발전방향을 감안할 때 불가피한 상황

DDA 협상의 결과 농산물 관세와 비관세장벽이 완화되면 값싼 외국산 농산물의 수입이 확대될 것이며, 국내 농산물이 질적으로 수입 농산물과 차별화되지 못하면 자연히 판매가 감소할 것이다. 이런 경우 국내 농업종사자들은 생산을 감축할 수밖에 없으며, 결과적으로 소득이 감소하게 될 것이다. 또한 DDA 농업협상에서는 보조금의 감축도 논의하고 있는데, 쌀수매 등을 통한 정부의 보조금이 감축되면 농업종사자에게 타격이 클 것으로 우려된다.

그러나 DDA 협상을 통한 농업개혁은 농업의 장기적 발전 방향을 감안할 때 불가피한 상황이라고 할 수 있다. 불가피한 상황을 지혜롭게 극복하는 것이 앞으로의 과제이다. 나아가 선진국들이 그러했던 것처럼 이제는 시장개방을 경쟁력 향상의 계기로 삼아야 할 것이다. 참여정부는 DDA 협상에 대해 농업보호체제의 유지보다는 농업부문의 효율성 제고와 경쟁력 강화에 우선 순위를 부여할 것이다. 농업 보호는 우리 농업의 문제점을 장래로 미루어 놓을 수는 있지만 근본적인 해결책은 될 수 없으며, 개방과 경쟁은 이러한 문제를 해결하는 중요한 수단이 될 수 있기 때문이다. 다만, 개방에 의하여 나타나는 새로운 상황에 적응하지 못하는 사회계층에서 발생하는 손실을 사회보장 차원에서 구제하는 방안도 강구하여 농산물 시장개방에 따라 소외되는 계층이 없도록 만전을 기해 나갈 것이다.

농업부문의 경쟁력 강화를 위해 노력하고, 피해계층에 대한 다각적 구제방안 마련

■서비스분야

서비스산업의 개방은 여타 산업의 생산성 제고에도 기여

우리나라는 지난 1996년 OECD 가입과 1997년 말 외환위기를 겪으면서 대폭적인 외국인투자 자유화를 시행하였으며, 이에 따라 2002년 11월 현재 외국인투자가 제한되는 서비스 업종은 24개에 불과하다. 일반적으로 서비스시장 개방은 외국업체가 국내에 자회사나 지사를 설립하는 형태로 이루어지기 때문에 상품시장과는 달리 국내업체가 경쟁에서 도태되더라도 우리 시장에 진출한 외국업체가 국내산업의 일원으로 남아 있게 된다. 또 지금까지의 경험을 돌이켜보면 지난 1990년대 이후 국내에 진출한 외국의 금융 및 보험회사와 유통업체 등은 국내 서비스산업의 일원이 되면서 경쟁을 촉진시키고, 선진기술이나 경영기법을 확산시키는 데 기여하였다. 그 결과 소비자들은 보다 많은 선택의 기회와 양질의 서비스를 보다 적정한 가격으로 제공받게 되었다. 또한 서비스산업은 농업 및 제조업의 생산에 있어 중요한 중간재의 역할을 하고 있기 때문에 여타 산업의 생산성 제고에도 도움을 주게 된다. 미시적으로도 유통서비스는 산업구조의 개혁, 통신서비스는 기업지배구조의 개선이라는 파급효과를 가져오므로 궁극적으로 국가경제의 경쟁력을 향상시키게 된다.

법률 · 교육 · 의료 · 시청각 등 지식기반서비스의 개방을 적극 검토

현재 진행중인 DDA 서비스협상에서 주요국들은 우리나라에 대해 법률 · 교육 · 시청각 · 보건의료산업의 추가개방 및 규제완화를 요구하고 있다. 그동안 사실상 개방이 이루어지지 않았던 이들 분야로서는 충격으로 받아들일 수 있을 것이다. 그러나 제1장에서 언급한 대로, 중국경제의 부상에 따라 동북아에서 한국경제가 새로운 활로를 찾기 위해서는 지식기반경제로의 시급한 전환이 요구되고 있다. 이를 위해서는 법률 · 교육 · 의료 · 시청각 등 지식기반서비스의 발전이 반드시 수반되어야만 한다. 특히 법률 · 교육 · 의료산업은 국민생활 및 경제활동에 직접적으로 기여할 뿐만 아니라, 이들 서비스에 대한 국민과 기업의 수요가 고급화 · 다양화되고 있다. 이러한 관점에서 참여정부에서는 이들 분야의 개방 확대도 적극적으로 검토해 나갈

것이다. 이들 분야가 이제까지 사실상 전혀 개방되지 않았으므로 개방의 충격이 일시적으로 크게 나타날 수는 있으나, 궁극적으로 개방을 통해서만 발전과 경쟁력이 높아질 수 있다는 점에 우리는 주목하여야 한다.

■제조업분야

제조업은 경쟁력 유무에 따라 희비가 엇갈릴 것으로 예상

DDA 공산품협상은 각국의 관세와 비관세장벽을 철폐하거나 대폭적으로 완화하는 방향으로 이루어지고 있다. 이에 따라 국내제조업으로서는 경쟁력의 유무에 따라 희비가 엇갈릴 것으로 예상된다. 특히, 섬유 등 노동집약적인 산업은 중국의 공세적 시장개척으로 인해 어려움이 예상되며, 부품 · 소재산업은 일본의 높은 경쟁력으로 인해 내수잠식이 우려된다.

DDA 협상이 타결되면 국내 제조업 생산 및 수출이 크게 증가할 전망

그러나 전반적으로 DDA 협상이 타결되어 주요국의 관세 및 비관세장벽이 완화되면, 국내산업의 생산 및 수출이 크게 증가할 것으로 예상된다. 특히, 현재 세계 5위권인 반도체 · 자동차 · 조선 · 전자 · 석유화학 · 철강 등은 주요국의 시장개방에 따라 수출확대 및 규모의 경제의 실현을 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 다른 제조업부문도 경쟁력 강화와 기술개발 여하에 따라서는 틈새시장 개척 등 추가적인 경제적 이익도 가능하다. 또한 환경, 항공 · 우주, 생물, 신소재 등 현재 발전 초기단계로서 세계시장점유율이 미미한 신산업도 세계 속의 위상이 크게 강화되어 세계 10위권 내 진입을 위한 발판을 마련할 것으로 기대된다.

이를 통해 국내제조업의 지식 및 정보산업화를 도모

최근 세계경제는 정보통신 등 과학기술의 혁신적 발전, 세계화와 경쟁의 심화, 수요의 고급화 · 다양화 등 새로운 상황이 전개되고 있다. 이러한 세계적 환경변화에 따라 국내 제조업분야도 지식과 정보산업을 중심으로 발전해 나갈 것이며, 전통산업도 지식 및 정보기술과의 융합여부에 따라 성패가 좌우될 것으로 예상된다. 따라서 DDA 협상은 지식과 정보가 국제적으로 원활하게 이동할 수 있는 환경을 마련해 줌으로써 우리 경제에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 평가된다. 이러한 맥락에서 참여정부는 공산품 DDA 협상에서도 적극적인 자세로 임할 계획이다.

4. FTA 추진의 필요성

지역무역협정은 지속적으로 확산되는 추세

전 세계적인 지역무역협정의 확대와 심화는 피할 수 없는 시대적인 추세가 되고 있다. 실제로 WTO 출범 이후에도 지역무역협정은 계속 확산되어 왔다. 이는 WTO 출범 이전 47년간 GATT에 통보된 지역협정이 125건인 데 비해, WTO 출범 이후 8년간 130여건의 통보가 이루어졌다는 사실을 보더라도 확연히 알 수 있다. 특히 유효한 지역무역협정의 경우, 전체 179건 가운데 130건(73%)이 WTO 출범 이후 통보되었다. 금융위기 발발 당시 지역무역협정에 가입하지 않았던 나라는 한국 · 일본 · 중국 · 몽골에 불과하였으며, 이제는 일본과 중국도 경쟁적으로 FTA의 추진을 서두르고 있는 실정이다.

일본, 싱가포르, 중국 등을 중심으로 FTA가 활발히 진행중

동북아 경제중심 구축을 지향하는 참여정부는 과거 통합논의가 부진했던 동아시아에서도 최근 역내외 국가 간 FTA가 활발히 추진되고 있음에 특히 주목하지 않을 수 없다. 일본은 싱가포르와의 EPA(Economic Partnership Agreement)를 2002년 출범시켰으며, 멕시코와의 FTA 협상도 사실상 마무리하였다. 2002년 11월 중국과 ASEAN 간에는 FTA의 기본협정(framework agreement)이 이루어졌고, 2004년 6월까지 상품무역을 비롯한 주요 분야의 FTA협상을 타결하기로 합의하였다. 일본은 ASEAN과의 CEP(Closer Economic Partnership)를 위한 추진작업 그룹을 설치하였다. 2002년 1월 ASEAN 회원국들은 AFTA를 공식 출범시켰고, 싱가포르, 태국 등 ASEAN 회원국도 양자 간 FTA를 적극적으로 추진중이다. 또한 동아시아 국가들(ASEAN+3)은 2002년 11월 장기적으로 동아시아자유무역지대(EAFTA) 창설을 권고하는 「EASG 보고서」를 채택하였다. 참여정부는 이러한 동아시아 내 지역주의 움직임에 적극 대응하고, 더 나아가 경제통합의 주도권을 확보하기 위해 다른 국가보다도 FTA 추진에 적극적인 자세로 임하면서 이를 위한 국내여건을 개선시켜 나가는 데 진력하고자 한다.

안정적 수출시장을 확보하기 위해서는 전략적 FTA 추진이 긴요

한국경제는 무역의존도가 높아서 대외여건의 변화에 민감하다. 특히 주요 교역상대국들의 내수침체나 반덤핑조치와 같은 무역제한조치는 한국제품의 수출을 감소시킴으로써 국내경기가 침체되는 직접적인 원인이 된다. 따라서 지역무역협정이 확산되면서 발생한 역외차별을 극복하고 안정적인 수출시장을 확보하기 위해서는, 전략적으로 중요한 교역상대국을 선정하여 자유무역협정을 추진하는 것이 매우 긴요하다. FTA는 소비자 후생 향상의 측면에서도 중요한 의미를 가진다. 주요 교역국과 자유무역협정을 맺으면 값싸고 질이 우수한 외국산 제품이 수입됨으로써 국내물가가 하락하고 소비자의 선택권이 다양해질 수 있기 때문에 전반적으로 소비자 후생이 크게 증대될 수 있다.

FTA 체결은 외국인투자 유치나 국내 기업의 해외 거점 확보에 유리

자유무역협정의 추진은 외국인직접투자의 유치나 국내기업의 해외진출 거점지역 확보에도 도움이 된다. 주요국과의 FTA 체결이 이루어지면 이들 국가에 대한 무관세 수출을 노리고 한국을 거점 생산기지로 활용하려는 외국인투자의 유치가 원활해질 수 있다. 또한 FTA 체결을 통해 상대국의 투자영역이 확대되고 투자환경이 개선됨으로써 한국기업들은 FTA 체결 상대국 내에서 보다 안정적인 영업활동을 보장받을 수 있다. 예를 들어, 멕시코와 같은 국가에서는 자국과 FTA를 체결하지 않은

국가의 기업체에게는 공사입찰참가자격을 제한하고 있는 실정이다.

한 · 중 · 일 간 FTA를 중장기적 과제로 추진

또한, 우리의 지정학적인 잠재력을 최대한 활용하여 동북아 경제중심으로 발전하기 위해서는 한 · 중 · 일 3국 간 경제협력의 제도적 틀을 만들어 가는 것이 핵심적인 과제이다. 참여정부는 한 · 중 · 일 간 FTA와 경제공동체 건설을 중장기 과제로 선정하고 이에 대한 연구와 논의를 활성화시켜 감으로써 한 · 중 · 일 FTA 체결을 위한 여건을 조성해 나갈 계획이다.

한 · 칠레 FTA 체결로 무역수지 개선효과만 3억 2천만달러

한국정부는 1998년 11월 칠레와의 FTA 추진을 최초로 결정했으며, 많은 논란 끝에 그 비준안이 2004년 2월 국회본회의를 통과하였다. 칠레와의 FTA가 가져다 줄 경제적 효과는 매우 크다. FTA의 효과가 완전히 나타날 경우 무역수지 개선효과만 해도 3억 2천만달러에 달할 전망이다. 한 · 칠레 FTA는 한국의 첫 FTA일 뿐 아니라 태평양을 사이에 둔 국가끼리의 첫 FTA이다. 또한 지구 반대편의 유망시장인 중남미로 한국기업의 활동반경을 넓히고 수출시장을 다변화하는 데에 필요한 인프라를 구축한다는 점에서도 한 · 칠레 FTA 체결이 주는 의미는 적지 않다.

5. 참여정부의 FTA 추진 로드맵

참여정부는 2003년 8월 우리 정부의 FTA 추진 로드맵을 공식적으로 확정

참여정부 첫 6개월 동안 FTA 정책 추진에 획기적인 변화가 있었다. 2003년 7월 23일 대통령이 주재하는 국민경제자문회의에서 한국의 중장기 FTA 추진전략 수립 필요성이 제기되었다. 이에 따라 2003년 8월 30일 대외경제 장관회의에서 우리 정부의 '한국 FTA 추진 정책방향(로드맵)'을 공식적으로 확정하고 9월 2일 국무회의에 이를 보고하였다.

단기적 FTA 추진국으로 일본과 싱가포르 선정

FTA 전략에 있어서 핵심적인 과제는 협상 상대국의 선정과 함께 FTA 체결의 구체적인 목표의 제시, 그리고 각 단계별 구체적 행동계획을 수립하는 것이라 하겠다. 로드맵에 따른 FTA 추진 대상국은 크게 단기적 대상국과 중장기적 대상지역으로 구분된다. 정부는 타당성이 확인되었거나 업계의 지지 등으로 협상 개시를 위한 국내적인 여건이 성숙된 경우에는 협상단계로 이행한다는 입장을 정립하였다. 1~2년 내 추진을 목표로 하는 단기적 추진 대상국으로는 일본과 싱가포르를 선정하였다. 일본과는 2003년 12월, 싱가포르와는 2004년 1월에 각각 공식협상을 시작하였다. 또한 ASEAN과는 2004년 3월 산 · 관 · 학 공동연구를 개시하고 금년 내 공식협상 개시여부를 결정할 예정이며, 멕시코, EFTA, 인도, 캐나다 등과도 여건이 성숙되는 대로 공동연구 또는 협상 추진을 준비할 방침이다. 한편 FTA 추진 타당성이 확인되었으나 국내적인 어려움 등으로 적극적 추진 여건이 충분히 성숙되지 않은 경우에는, 대외적으로 논의진전에 대비하면서 국내적인 공감대 형성 작업을 추진할 계획이다.

표 2-1 || 한국의 시기별 FTA 추진 대상국가

추진시기	국가(지역)
정부 간 협상	– 일본, 싱가포르
공동연구	– 공동연구 : ASEAN – 공동연구 추진중 : 멕시코, EFTA, 캐나다, 인도
중장기 추진검토	– 미국, EU, 중국, 한 · 중 · 일 FTA, 동아시아 FTA – 이스라엘, 페루, 파나마, 뉴질랜드, 호주(체결희망국)

전략적 외국인투자 유치 2

우리나라에 대한 외국인직접투자 규모 지속적으로 감소

우리나라에 대한 외국인직접투자의 규모는 2000년을 기점으로 하락세로 반전된 후 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 외국인직접투자 규모의 감소는 우리나라에만 국한된 것이 아니고, 일부 국가를 제외한 대다수의 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 이에 따라 세계 각국이 외국인투자 유치를 위한 치열한 유치경쟁을 벌이고 있으며, 우리도 외국인직접투자 확대를 위한 적극적 유치지원 정책수립의 필요성이 제기되고 있다.

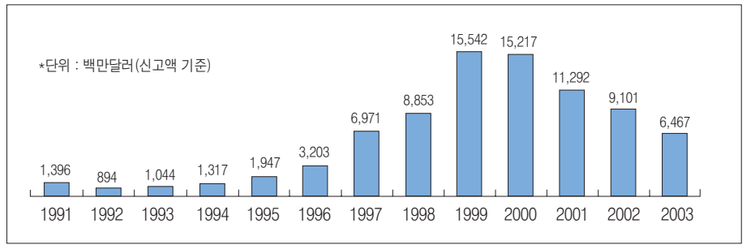
외국인직접투자 유치는 경제성장을 촉진시키는 도구

한편, 외국인직접투자의 유치가 경제성장을 촉진시키는 도구로서 각광을 받고 있는 이유는 다양한 측면에서 찾아볼 수 있다. 가장 먼저 외국인직접투자의 효용으로 지적되는 것은 해외자본이 국내로 유입된다는 점이다. 그러나 외국인직접투자는 단순히 안정적인 해외자금의 유입을 넘어서 보다 복합적인 경제적 효과를 나타낸다.

외국인직접투자는 고용창출, 산업생산성 증대 등에 기여

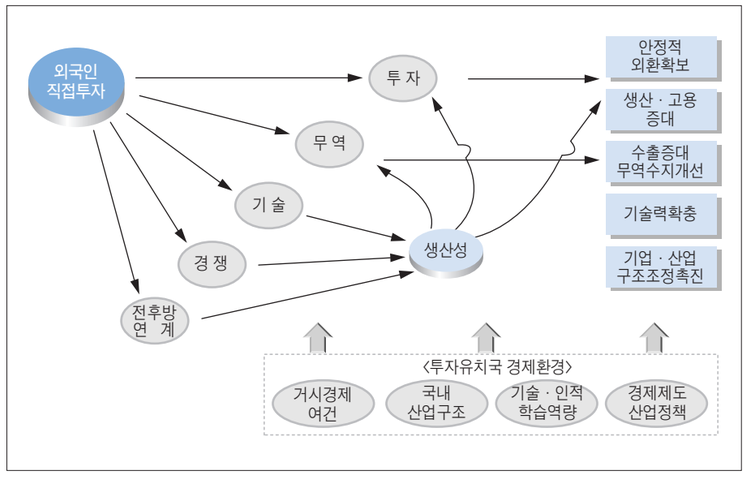
일반적으로 외국인직접투자는 포트폴리오 투자나 차입과 같은 단순 자본이동과는 달리 실제 생산설비, 생산기술 혹은 경영기술과 같은 유 · 무형 자산의 이동을 수반하는 복합적 투자이다. 따라서 외국인직접투자는 투자유치국(host country)에 있어 국제수지의 개선 외에도 고용창출, 생산증대를 가져올 뿐 아니라 해당기업, 경쟁기업 그리고 심지어 기타 연관산업에 속한 기업들의 생산성까지도 증가시키는 복합적 외부효과를 일으킨다.

그림 2-2 || 우리나라에 대한 외국인직접투자 현황



자료 : 산업자원부.

그림 2-3 || 외국인직접투자의 효과와 전달경로



1. 전략적 외국인투자 유치 추진

외환위기 극복에 외국인직접투자가 안정적 외자도입수단 역할 담당

외국인투자 유치가 정부정책의 주요 수단으로 부각된 것은 외환위기를 겪으면서부터이다. 정부는 외환위기 극복을 위해 금융 · 자본 · 부동산 · M&A 시장 등을 개방하고 「외국인투자촉진법」을 제정하여 조세감면기간 연장, 투자입지에 대한 임대료 감면 등 투자인센티브를 확대하였다. 외환위기가 발생한 1997년 이후 3년간 외환보유고 증가분 중 평균 30%를 외국인직접투자가 차지하였으며 외환위기 당시 40억달러에 불과하였던 외환보유고는 2003년 11월 말 현재 1,500억달러를 넘고 있다. 외국인직접투자 유치정책은 외환위기를 극복하기 위한 안정적 외자도입수단으로서 충분한 역할을 하였다고 평가할 수 있다.

경제적 파급효과가 큰 투자의 유치는 상대적으로 부진

그러나 동 기간중 외국인투자는 공장신설형 투자(green-field investment)의 유치보다는 주로 국내기업의 합리화, 산업구조조정과정에서 발생한 매물을 흡수하는 M&A형 투자형태로 이루어졌으며 첨단기술을 보유한 다국적기업, R&D센터나 아시아지역본부 등 경제적 파급효과가 큰 투자의 유치는 상대적으로 부진하였다.

산업 전후방연계효과를 통한 국가경쟁력 제고가 투자유치 목적

외국인투자의 궁극적 유치목적은 외자도입 그 자체에 있기보다는 기술력, 경영노하우를 갖춘 세계적 기업의 투자를 유치함으로써 산업 전후방연계효과를 극대화시키고 이를 통해 국가경쟁력을 제고시키는 데 있다. 따라서 외환안정이 절대적으로 필요하였던 위기상황에서 벗어난 지금은 기존의 투자유치의 양적 확대가 아니라 질적인 차원의 경제적 파급효과를 극대화하는 이른바 '전략적 외국인투자 유치정책'으로 전환할 필요가 있다.

경제적 파급효과를 극대화할 수 있는 전략적 투자유치정책 추진

전략적 외국인투자 유치정책이란, 국가정책수단으로서의 외국인투자 유치정책이 추구할 목표를 선정하고 그 목표를 달성하기 위해 투자유치 대상 선정 및 유치활동, 투자인센티브 및 규제에 대한 제도개선, 투자성과 모니터링 등 적합한 수단을 마련하는 것이라 할 수 있다. 참여정부의 전략적 외국인투자 유치정책 방향은 기존 외국인투자정책과 이와 같은 측면에서 구별된다.

신규첨단산업 개발, 지역특화산업 육성을 위한 외국인투자에 초점

우리나라도 외환위기 당시 외국인투자 정책목표로서 높은 비중을 두었던 외환의 안정적 확보에서 벗어나, 동북아 경제중심 추진 및 국민소득 2만불 시대를 앞당기는 국가경쟁력 강화차원의 전략적 외국인투자 유치로 정책목표를 전환할 계획이다. 지속적인 국가경쟁력 확보는 결국 지역발전을 전제로 가능하므로 지역의 산업클러스터를 활용하는 지역개발형 외국인투자 유치 또한 전략적 외국인투자정책에 포함된다. 따라서 향후 전략적 외국인투자 유치정책은 신규첨단산업 개발유도 및 기존산업의 첨단화를 위한 외국인투자, 동북아 비즈니스 중심국가 실현을 위한 외국인투자, 지역특화산업 육성 및 지역발전을 위한 외국인투자에 초점을 맞추게 될 것이다.

Box 2-1 외국인직접투자 정책변경의 외국사례

□ **아일랜드**

최대 경제현안이었던 실업문제가 1999년 이후 완전고용상태에 이르자, 실업감소를 위한 외국인투자 유치에서 낙후된 아일랜드 서부지역 개발을 위한 투자유치, 첨단산업 육성을 위한 투자유치로 정책목표를 전환

□ **태국**

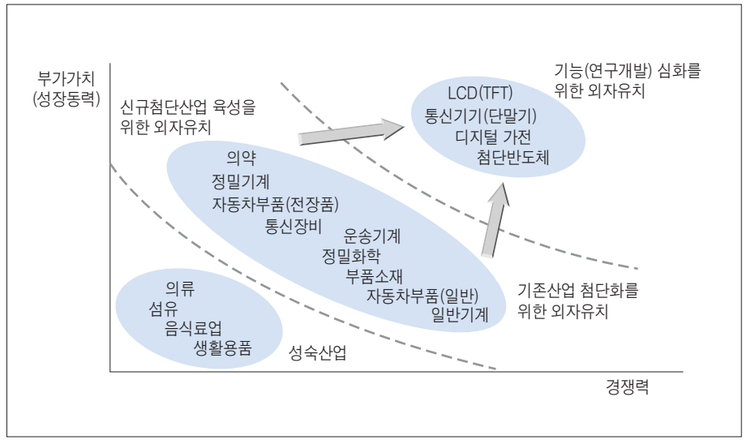
방콕 외곽지역에 외자유치를 집중 지원하다가 지역을 구분하지 않고 농업 · 패션 · 자동차 · 정보통신 · 물류 및 디자인분야 산업 육성으로 외국인투자의 정책목표를 변경

2. 투자유치 대상 선정

세계적 다국적기업, R&D센터 등을 투자유치 대상으로 선정

전략적 외국인투자는 투자유치를 위해 한정된 가용자원(조직 및 인력, 인센티브 재원, 투자기회 등)을 효과적으로 활용하여 경제적 파급효과를 극대화하기 위한 것이므로 투자유치 대상 선정이 대단히 중요하다. 동북아 경제중심의 상징적 이미지를 제고하기 위해서는 스타급 다국적기업, 다국적기업의 아시아지역본부, R&D센터 등의 유치가 반드시 필요하다. 이들 기업의 유치는 단순한 경제파급효과를 넘어 국가이미지와 신뢰성을 높이는 데 촉매역할을 할 것이다.

그림 2-4 || 첨단산업 육성을 위한 전략적 투자유치 활용



전후방 연관효과가 큰 기술력을 지닌 기업을 우선적으로 유치

또한 규모가 그리 크지 않은 제조업분야 외국기업이라도 실질적으로 전후방 연관효과가 큰 기술력을 가졌다면 우선적으로 유치할 것이다. 정밀기계, 정밀화학, 부품소재, 운송기계부품 등은 단위산업 자체로도 높은 부가가치를 창출하지만 각 산업을 뒷받침하는 산업의 허리로서 집중적 육성이 필요하다. 이들 업종을 세계적 수준으로 육성하는 것은 우리나라 산업 전반의 경쟁력을 향상시키는 관건이다. 이 분야에서는 국내외적으로 거대 기업보다는 중소형 기업들이 집단적으로 시장을 주도하고 있다. 따라서 개별 외국기업을 유치하기보다는 관련 있는 기업군을 집단적으로 유치하도록 노력할 것이다.

우리가 경쟁력을 확보한 분야는 R&D와 디자인 관련 기업 유치에 주력

한편, LCD · 통신장비 · 디지털가전 · 통신기기 · 첨단반도체 등은 국내에 시장이 활성화되어 있으며 어느 정도 국가경쟁력을 확보한 분야이다. 휴대폰의 경우 우리나라는 세계의 테스트 시장이 되고 있다. 따라서 동 분야에서는 생산원가에서의 우위를 바탕으로 일반적 제품을 생산하는 외국기업을 유치하기보다는 R&D 및 디자인개발 등 보다 심화된 분야에서 두각을 나타내는 외국기업을 유치하기 위해 노력할 것이다.

서비스산업의 경우에도 투자유치 대상을 전략적으로 선정

제조업과 마찬가지로 서비스업도 전략적 외국인투자 유치 개념을 적용하여 투자유치 대상을 선정할 것이다. 2002년도 기준으로 서비스산업은 GDP의 55%, 고용의 63%를 차지하며 제조업과 함께 우리 경제의 양대 축을 형성하고 있다. 그러나 서비스산업의 생산성은 미국 · 프랑스 · 일본 등 선진국의 절반 수준에 머무르고 있다. 서비스산업의 비효율성은 서비스산업 자체뿐 아니라 제조업 경쟁력의 제고에도 제약요인으로 작용하고 있다.

고부가가치 지식기반서비스업 육성에 초점

따라서 서비스산업의 전략적 외국인투자 유치방향은 서비스산업 자체의 생산성 향상을 위한 외자유치, 제조업 지원 서비스업 육성을 위한 외자유치, 그리고 사회경제적 차원에서 시장개방화 및 고용창출을 위한 외자유치로 요약된다. 서비스산업의 낮은 경쟁력으로 여행 · 교육 · 의료 · 사업서비스 부문의 서비스수지 적자가 급증하고 있는 실정이므로 고부가가치 지식기반서비스업이 육성되지 않으면 새로운 성장동력으로서의 첨단산업 육성에도 차질을 가져오게 될 것이다. 그 밖에 교육, 의료, 사업지원서비스(기술 · 마케팅 · 회계 등), 전문가양성 국제교육, 종합휴양시설, 테마파크, 디지털애니메이션 등에 대한 외국인투자를 중점적으로 유치하여 외국인투자가의 생활환경을 개선하고 국내산업 경쟁력을 강화할 것이다. 또한 지역발전과 고용창출을 위해 유통 및 물류서비스산업에 대한 외국인투자 유치에도 노력할 계획이다.

3. 투자유치 활동과 모니터링 시스템 구축

적극적 해외홍보활동, 탄력적 인센티브제도 도입 등 투자유치활동을 전개

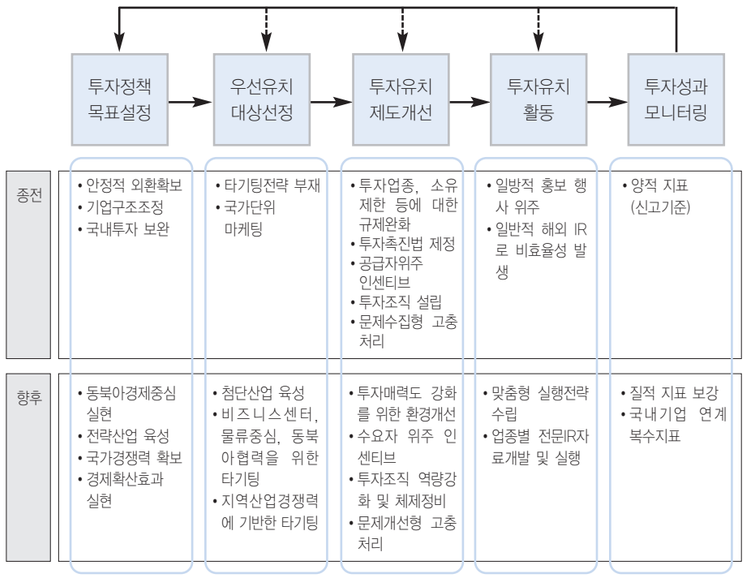
참여정부는 전략적 외국인투자의 효과적 추진을 위해 수요자중심, 목적 부합성을 높이는 차별적 투자유치활동을 펴는 한편으로 관련제도도 보완해 나갈 것이다. 투자유치대상 산업과 기업에 따른 맞춤형 해외홍보활동을 전개하고, 실질적 인센티브 제공효과를 극대화하기 위해 수요자 중심의 탄력적 인센티브제도를 도입할 계획이다. 또한 사후적으로는 애로사항을 단순히 취합하던 것에서 벗어나, 외국기업과의 직접적 의사소통을 통해 외국인 기업환경을 개선하고 추가투자를 유도하는 적극적 의미의 사후관리 시스템으로 정비할 것이다.

투자유형별, 유치대상별 인센티브 제도를 차별화

외환위기 이후 우리나라 투자유치제도는 주로 투자업종 개방, 소유제한 완화, 금융시장 개방 등 규제완화에 초점을 맞추었다. 투자촉진법을 개정하여 인센티브를 확충하였지만 주로 공급자적 시각에서 설계하여 수요자가 원하는 다양한 인센티브

제도는 미흡하였다. 이제는 무차별적인 양적 개념의 외국인투자 유치를 지양하고, 우리나라가 강점을 지닌 부분을 토대로 투자유형별, 유치대상별 인센티브제도를 차별화하여 추진할 계획이다. 탄력적 인센티브 제공을 위한 현금보조금제도 도입은 그 하나의 예가 될 것이다. 또한, 우리나라의 사후관리제도는 세계은행에서 모범사례로 소개할 만큼 유명하며, 외국인투자 옴부즈맨과 Invest Korea의 고충처리팀은 기 진출 외국인투자기업을 대상으로 애로사항을 발굴하여 처리함으로써 큰 호응을 얻고 있다. 향후에는 단순히 애로사항을 발굴·처리하는 기능에서 나아가 적극적으로 투자환경 개선을 위한 정책건의, 외국기업의 의사소통 창구, 추가투자 유도 등으로 기능을 확대할 것이다.

표 2-2 || 전략적 외자유치의 단계별 추진내용



외국인투자 유치효과를 점검하는 등 모니터링 시스템을 강화

투자성과에 대한 모니터링은, 애초 설정한 투자정책목표가 실현되었는가를 평가하고 투자유치 활동시 잘못 추진된 부분을 수정하여 향후 계획에 반영함으로써, 보다 효과적인 투자정책 실현을 위해 꼭 필요한 투자관리의 한 단계이다. 우리나라의 경우 다양한 투자성과지표가 개발되어 있지 않으며 다양한 외국인투자 관련 통계자료 또한 미흡한 실정이다. 현재는 주로 신고기준으로 유치금액 및 건수 등 단순화된 지표로 외국인투자 성과가 비교·평가되고 있으나, 도착기준, GDP 대비 외국인투자 비중, 총고정자본형성 대비 외국인투자 비중 등 다양한 양적 지표를 추가하고, 또한 외국인투자기업의 생산·수출·고용·인적자원 활용 정도, 창출 부가가치 등의 질적 지표를 보강하여 외국인투자 유치효과 점검 및 유치활동 방향 평가의 정확도를 높일 것이다. 나아가 이러한 지표관리를 일회성이 아니라 지속적인 모니터링 제도로 정착시키기 위해 보다 체계적인 통계시스템 개발을 추진할 계획이다.

4. 외국인투자 유치 역량강화와 투자환경 개선

PM제도 확대 등으로 외국인투자자를 위한 원 스톱 서비스를 강화

외국인투자자를 위한 원 스톱 서비스를 강화하기 위해 KOTRA 내에 설치된 외국인투자지원센터(KISC)를 Invest Korea로 새롭게 출범시켰으며, 앞으로 프로젝트매니저(PM)제도를 확대할 것이다. 지자체 및 투자유관기관의 투자유치능력 강화를 위해 투자전문가 양성교육과정인 투자 아카데미(KOTRA에 개설) 등을 확대하고 각종 역량강화 프로그램도 실시할 것이다. 투자유치업무의 효과적 추진을 위해 Invest Korea의 편제를 기능별에서 산업별로 재편하고, 산업별 민간전문가 및 공무원 파견을 증원·확대하여 투자유치기관의 전문능력을 강화할 것이다. PM은인·허가 등 행정절차를 대행 처리하며, 각 부처 및 지자체 내에 전담반 등을 구성하여 전방위적 지원을 총괄 조정할 것이다. 지자체의 전문능력 강화를 위해 해외홍보 매뉴얼, SOC투자유치 및 프로젝트 파이낸싱 매뉴얼 등 각종 업무지침서를 제작·보급하고 교육세미나를 확대할 계획이다. 또한 법률법인, 회계법인 등 외부전문기관을 지자체가 활용할 수 있도록 외부전문가 네트워크를 조성할 것이다.

외국인투자자를 위한 기업경영환경 및 생활환경을 지속적으로 개선

이와 더불어 날로 치열해지고 있는 경쟁국과의 투자유치 경쟁에 대응하기 위해 투자인센티브를 경쟁국 수준으로 강화하고, 외국기업의 경영환경 및 외국인 생활환경을 지속적으로 개선할 계획이다. 이를 위해 참여정부는 이미 입지의 무상제공 및 법인세 감면 등 다양한 혜택이 주어지는 '외국인투자지역'의 지정요건을 완화하고, 홍콩과 같이 17%로 소득세율을 단일화하고 납세절차를 간소화하였으며, 충북 오창 및 경남 진사 등지에 임대료의 75~100%가 감면되는 '외국인기업전용단지'도 확대 지정하였다. 또한 민간 개발사업자가 조성한 공단(전국 82개)에 대해서도 임대료 감면 및 분양가 차액지원 대상에 포함시키는 등 입지지원을 강화한 바 있다. 전반적인 투자인센티브가 확대되지만 전략적 투자유치 부분에 대해서는 차등적인 인센티브 수단도 강구할 것이다. 전략적 투자유치를 위해 투자가와 정부 간 협상에 의해 투자금액의 일정비율을 직접 현금으로 지원하는 현금보조제(Cash Grant) 등을 탄력적으로 활용하며 또한 지속적으로 조세감면 대상을 투자정책목표에 맞게 조정·개선할 계획이다.

외국인투자기업의 노사문제 해결 위해 노사분규 전담자 선정

외국기업이 국내에서 사업하기 편한 경영환경과 외국인의 생활에 우호적인 환경을 조성하기 위해 체계적이고도 지속적인 대책을 시행할 계획이다. 노동 · 조세 · 금융 · 외환 · 기타 행정절차 등 기업의 경영환경을 국제적 수준으로 끌어올리기 위해 '외국인 경영환경개선계획'을 수립하고 지속적으로 추진할 것이다. 특히 외국인투자기업의 노사문제는 노동부 · 경찰청 · 검찰청 등에 노사분규 전담자를 지정하고, Invest Korea의 노무상담기능을 강화하는 등 특별 관리를 실시할 방침이다. 한편 교육, 주거, 의료, 교통, 출입국, 문화 · 통신 등 외국인의 생활환경을 개선하기 위해 '외국인생활환경개선 5개년 계획'도 수립하여 추진할 것이다. 2005년까지 'Invest Korea Plaza'를 건립하고 외국인투자기업의 보육 및 외국인의 교육 · 주거 · 생활 등도 지원할 예정이다.

5. 경제자유구역과 외국인투자

경제자유구역의 특성에 맞는 투자유치 대상을 선정

참여정부는 인천(송도 · 영종 · 청라), 부산, 광양 등을 경제자유구역으로 지정하고 규제를 완화하는 한편 동북아 물류중심 및 금융중심 그리고 첨단 지식서비스산업 클러스터 형성을 위한 외국인투자를 유치할 계획이다.

우수한 외국인 생활환경 및 기업경영환경을 바탕으로 세계 일류기업을 투자유치 대상으로 선정하되 각 지역별 특성을 고려한 외국인투자 유치전략을 실행할 것이다. 인천경제자유구역의 경우 영종지구는 세계적인 특송업체를, 송도지구는 다국적 기업의 지역본부 및 R&D센터를, 청라지구는 종합휴양지를 중심으로 외자를 유치할 것이다.

해외의 유수한 교육 및 의료기관을 유치하여 외국인 생활환경 개선

교육기관 유치와 의료기관의 유치도 추진되는데 이들 기관의 유치는 외국인 생활환경 개선이라는 측면과 함께 자체적으로 산업육성이라는 의미를 갖는다. 세계 유수 교육기관 유치의 일환으로 외국학교법인의 초 · 중 · 고 및 대학설립 허용과 학생선발권(입학자격, 내국인 입학)의 부여, 해외송금 허용 등을 검토하고 있다. 국내의 우수임상능력과 해외브랜드 및 연구개발능력을 결합한 외국 유수 의료기관 유치는 경제자유구역 내 외국인 생활환경의 질을 높인다는 의미뿐만 아니라 국내 의료 및 바이오산업을 육성하는 계기가 될 것이다.

동북아 물류 · 금융 · R&D 중심 구축 3

물류 · 금융 · R&D 등 서비스 산업의 발전을 도모

우리나라가 평화와 번영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어 주도적인 역할을 하기 위해서는 우리의 내부역량을 키우는 것이 급선무라는 것은 주지의 사실이다. 이 중에서도 참여정부는 미래의 성장동력을 확보하는 차원에서 제조업의 첨단화와 물류 · 금융 · R&D 등 서비스업의 발전을 모색할 것이다. 우리의 유리한 지정학적 위치와 우수한 인적자원, 발달된 IT 기술을 십분 활용하여 새로운 성장동력에 접목시킬 것이다. 제2부 제1장에서도 언급한 바와 같이, 서비스산업은 국가경쟁력 강화에 필수적이며, 물류 · 교육 · 금융 등 서비스산업이 낙후되면 전 산업이 영향을 받고 제조업의 경쟁력을 떨어뜨릴 수도 있다. 이는 경쟁력을 잃어가고 있는 전통 제조업을 포기하자는 것은 아니며, 그동안 제조업에 집중된 성장전략에서 성장가능성이 높은 물류부문의 발전도 추구하겠다는 뜻이다. 즉, 전통제조업의 경쟁력 강화와 첨단제조업의 육성과 같은 전략을 지속적으로 추진함과 동시에 그동안 낙후되어 있는 물류 · 금융과 같은 서비스부문의 경쟁력도 강화해 나갈 것이다.

1. 동북아 물류중심 건설

우리 국적항공사들은 세계적 경쟁력 유지

항공운송부문에서 우리의 국적항공사들은 세계적으로 높은 경쟁력을 유지하고 있다. 가장 빠른 속도로 경제성장을 하고 있는 아시아지역과 북미, 유럽지역을 연결하는 지리적 이점을 바탕으로 항공화물에서 두각을 나타내고 있다. 특히 북미와 동남아지역 간의 항공화물을 많이 유치하여 높은 운송실적을 보이고 있다. 이러한 배경에는 현재의 항공기로는 여객이나 화물을 충분히 싣고 동남아에서 북미 동부까지 논스톱으로 비행할 수 없는 기술적인 제약요인과 더불어 우리의 국적항공사들이 동아시아지역의 주요 도시들을 연계하는 우수한 항공네트워크를 구축하고 있기 때문이다.

우리나라, 국가별 컨테이너 처리량에서 세계 6위

해운부문에서도 우리나라는 국가별 컨테이너 처리량에 있어서 세계 6위를 지키고 있다. 우리나라의 컨테이너 물동량은 1990년대 이후 연평균 13.0%의 증가율을 보이며 급증하고 있다. 이러한 증가는 특히 중국 동북부지역과 일본 서부지역을 중심으로 환적화물이 크게 증가한 것에 기인하는데, 2011년에는 환적물동량이 전체화물의 44.4%인 13백만TEU에 이를 것으로 예상되고 있다. 이렇게 일본과 중국 등 주변지역으로부터 환적화물이 증가하는 이유는 부산항을 통하여 수송하는 것이 경제적이고, 대형선사들에 의한 다양한 서비스를 받을 수 있기 때문이다.

공항 · 항만 등 물류기반시설을 확충하고 물류센터를 조성

정부는 우리나라를 물류중심지로 도약시키기 위해 무엇보다도 공항 · 항만 등 물류기반시설을 차질 없이 건설할 것이다. 그리고 우리의 공항 · 항만과 동북아의 주요 도시를 신속하고 높은 밀도로 연계하는 네트워크를 구축하는 데 주력할 것이다. 한편 이러한 시설만 가지고는 현재와 같이 화물의 단순 환적처리만 가능하고 재고관리 · 조립 · 혼합 · 부품추가 · 상표부착 · 품질검사 · 재포장 등과 같은 보다 큰 부가가치를 실현하는 데 한계가 있다. 따라서 공항과 항만의 배후지역에는 기업들이 부가가치 활동을 수행할 수 있는 충분한 공간을 조성하여 이들 기업들의 동북아지역 물류센터도 적극 유치할 계획이다. 정부는 공항 · 항만 그리고 그 배후단지의 개발 이외에도 물류기반의 차원을 높이기 위해 다음과 같은 여러 가지 노력을 경주해 나갈 것이다.

Box 2-2 동북아 물류중심 건설을 위한 주요 과제

① 교통시설 투자배분 조정
② 국제경쟁력을 가진 물류전문기업 육성
③ 물류거래 투명화
④ 물류인력 양성
⑤ 국제물류지원제도 개선 및 물류기업 유치
⑥ 막힘 없고 서류 없는 물류정보시스템 구축
⑦ 동북아철도망 구축

항만과 철도에 대한 투자를 획기적으로 증대

첫째, 부족한 교통 · 물류 SOC를 확충해 나갈 것이다. 그동안 도로분야에 편중된 SOC 투자를 지양하고 대량교통수단인 철도의 수송부담률을 제고하며, 동북아 허브 항만을 신속히 구축할 필요가 있다. 따라서 향후에는 교통시설 투자배분을 대폭 조정하여 항만과 철도에 대한 투자를 획기적으로 증대시켜 나갈 계획이다.

국제경쟁력을 지닌 물류전문기업을 육성

둘째, 화물자동차 운송업을 선진화하는 등 국제경쟁력을 가진 물류전문기업을 육성할 것이다. 이를 위하여 화물자동차 개별등록제를 조기 시행하여 지입제를 폐지하고 공정거래 차원에서 다단계 주선에 대한 대책을 강구할 예정이다. 또한 영세물류업체의 신뢰성을 제고하고, 개별차주의 화물확보 지원을 위하여 우수업체 인증제도를 도입할 계획이다. 한편, 화물직거래 정보화 등을 지원하고, 운송거부와 같은 물류위기에 대비하기 위하여, 운송관련법에 '업무복귀 명령제*' 도 도입할 계획이다.

물류거래의 투명화를 유도

셋째, 물류거래 투명화를 위하여 신용카드결제 인센티브를 제고하고, 3자 물류기업 이용확산을 통한 거래투명화를 유도할 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

고급 물류인력 적극 양성

넷째, 우리나라를 중심으로 국제물류활동을 펼칠 고급 물류인력을 적극 양성해 나갈 것이다. 이를 위해 부산 · 인천 · 광양 등 주요 물류도시의 대학을 물류특성화 대학으로 지정하여 지원하고, 대학 내에 외국의 우수 물류교육기관과 연계한 물류전문대학원 설립을 지원할 계획이다.

관련제도를 개선하여 국제물류기업을 적극 유치

다섯째, 국제물류 관련제도를 개선하여 국제물류기업을 적극 유치할 계획이다. 이를 위하여 국제물류기업들의 혼란을 줄이고 보다 효과적인 지원제도를 마련하기 위해 「관세자유지역법」과 「자유무역지역법」을 「국제자유무역지역법」으로 통합 · 보완할 것이다. 한편 통관절차를 물류흐름 위주로 전면 개편하기 위하여 수입신고와 납세신고를 분리하며, 단일통관창구(single window)*도 구축할 계획이다. 이와 같은 제도개선의 바탕 위에 국제특송업체와 세계 유수의 제조기업 및 물류기업의 동북아물류센터를 본격적으로 유치할 계획이다.

물류정보시스템을 획기적으로 개선

여섯째, 물류정보시스템을 획기적으로 개선할 것이다. 기존 공항 · 항만 등의 물류정보망의 완성도를 제고하고, 물류거점별 · 주체별로 분리되어 있는 정보망을 통합하며, 금융 · 보험 · 해외물류망과의 연계도 추진할 계획이다.

동북아철도망 구축사업도 단계적으로 추진

마지막으로, 향후 북한 핵문제가 해결되고 남북관계가 급진전될 경우에 대비하여 동북아철도망 구축사업도 동북아 국가 간에 공감대를 형성하면서 단계적으로 추진할 계획이다. 이를 위해서는 동북아 국가 공동으로 '동북아철도구축 타당성조사'를 추진하고, 각국의 철도 건설 · 운영 · 연구기관이 참여하는 '동북아 철도협의체'를 구성한 후 동북아철도장관회의 개최를 추진할 계획이다. 앞으로 동북아철도망이 구축되면 우리 경제의 배후권역이 동북아 · 유라시아로 확대될 것이다.

2. 동북아 금융중심 구축

우리나라가 동북아 금융중심으로의 도약을 추진하게 된 이유는 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

중국의 급부상에 대응한 성장동력 모색 절실

첫째는, 우리 산업의 경쟁력에 대한 위기의식 때문이다. 특히 '세계의 공장'으로 중국이 급부상하고 있다는 점을 감안할 때 새로운 성장동력의 모색이 절실한 형편이다. 금융산업은 실물경제 전반에 미치는 파급효과가 클 뿐 아니라 고도의 정보분석능력을 요구하는 고부가가치 산업으로서, 향후 우리 경제를 이끌어갈 핵심산업

* 부록의 용어해설 참조

중의 하나로 주목할 필요가 있다.

고령화 등에서 파생되는 금융수요를 적극 활용

둘째는, 동북아지역의 고령화, 구조조정, 경제개발 등에서 파생되는 금융수요를 활용할 수 있다는 점을 들 수 있다. 동북아 금융중심의 추진은 이와 같은 기회요인을 적극적으로 활용하자는 구상을 담고 있다.

금융의 선진화 · 국제화를 통해 자원배분의 효율성 제고

셋째는, 동북아 금융중심을 지향하는 과정에서 금융의 선진화와 국제화를 달성함으로써 자원배분의 효율을 제고하기 위해서이다. 우리나라의 금융산업은 개발연대 이후 대부분의 금융기관이 정부 또는 산업자본 소유로 운영되면서 독립성과 전문성이 제약되어 왔다. 비록 경제위기 이후 금융부문이 상당히 개선되었지만, 앞으로 우리 경제가 선진국 수준으로 발전하기 위해서는 경제원칙에 따라 자금이 적재적소에 배분되도록 금융기관이 중추적인 역할을 해야 한다.

금융의 선진화 · 국제화 및 금융 하부구조의 개선이라는 3대 전략과제 추진

금융중심지로의 도약이라는 목표를 달성하기 위해 금융의 선진화, 금융의 국제화, 하부구조의 개선이라는 3대 전략적 과제를 추진할 계획이다. 특히 국내 금융기관의 경쟁우위, 세계 유수 금융기관 유치 효과, 향후 성장가능성, 금융산업 및 연관부문에 대한 파급효과 등을 고려하여 선도부문을 선정하고 이를 집중적으로 육성하여 금융중심지로의 도약의 기폭제로 삼을 계획이다.

금융선진화는 금융시장의 효율성을 극대화하는 것

먼저, 여기에서 금융의 선진화란 제도개혁 등을 통해 금융시장의 효율성을 극대화하는 작업을 말한다. 공급 측면에서는 금융기관의 독립성과 전문성을 확보하여 경쟁력을 높일 것이다. 또한 수요 측면에서는 투명성을 제고하고 투자자를 보호하여 신뢰를 확보하며, 감독 측면에서는 금융규제를 합리화하고 건전성 감독 규율을 확립하여 금융산업의 발전을 도모하고 시스템 리스크를 최소화해 나갈 것이다.

금융의 국제화는 국내 금융시장의 개방성과 국제 금융시장과의 연계성을 제고

금융의 국제화란 우리나라가 국제 금융거래 네트워크에서 핵심적인 역할을 수행할 수 있도록 국내 금융시장의 개방성과 국제 금융시장과의 연계성을 제고하는 작업이다. 즉, 세계 유수 금융기관을 유치하고 국내 금융기관의 해외 진출을 지원하는 한편 기존 국제금융센터와의 협력 등을 모색해 나갈 것이다. 특히 세계 유수 금융기관이 한국 내 수익창출 기회를 활용하기 위해 우리나라에 진출한 후 해외사업도 우리나라에서 처리할 것인지 여부가 금융 국제화의 관건이 된다.

금융의 하부구조 개선은 우리나라의 일반적 경영 · 생활여건을 개선하는 작업

하부구조의 개선은 금융산업 차원을 넘어 우리나라의 일반적인 경영 · 생활여건을 향상시키는 작업이다. 물론 국내외 금융기관의 입장에서 대부분의 경영 · 생활환경 항목은 수익창출 기회의 존재 여부와 비교할 때 부차적인 고려사항이겠지만, 국제적인 경영 · 생활여건을 갖추지 않고 금융중심지로 도약하기는 어려울 것이기 때문이다.

금융의 선진화, 금융의 국제화, 하부구조의 개선을 통해 단계적으로 금융중심지로 도약한다는 목표를 달성하기 위해 정부는 다음과 같은 과제를 추진할 것이다.

Box 2-3 동북아 금융중심 건설을 위한 주요 과제

① 선도부문으로 자산운용업 육성
② 한국투자공사(KIC) 설립
③ 금융시장의 선진화
④ 동북아지역 금융수요 활용
⑤ 금융산업의 국제 네트워크 강화
⑥ 금융규제 및 감독시스템 혁신
⑦ 경영 · 생활환경 개선

자산운용업을 선도부문으로 육성

첫째, 자산운용업을 선도부문으로 발전시킬 것이다. 이를 위해 정부는 우선 연기금과 외환보유고의 경우 외부위탁비율을 제고하거나 전문기관을 설립하여 금융전문가에게 자산운용을 맡길 것이다. 또한 운용성과 평가기간을 장기화하는 한편 운용성과와 위탁금액을 연계하는 등 운용효율도 제고할 계획이다. 이와 더불어 부실 투신사의 구조조정을 조기에 완료하여 국내 자산운용업의 신뢰를 회복하는 한편, 연기금 및 외환보유고의 자산운용권을 인센티브로 제공하여 해외금융기관을 유치하는 방안 등을 추진할 것이다.

외환보유고의 효율적 운용을 위해 한국투자공사 설립

둘째, 외환보유고의 운용과 관련해서는 싱가포르의 GIC를 벤치마크한 한국투자공사(KIC)(가칭)의 설립을 추진할 계획이다. 한국은행은 지급체제 안정성 보장을 위해 유동성 외환보유액 관리에 역량을 집중하고, 수익성 외환보유액은 전문기관인 한국투자공사에 맡겨 외환보유고 운용의 효율을 제고할 것이다. 한국투자공사에는 자산위탁자인 정부와 한국은행이 대주주로 참여하되, 엄격한 자격요건 및 투명한 절차에 따라 전문가를 최고 경영진에 선임하고 불필요한 간섭을 최소화할 수 있도록 설립법에 근거 조항을 마련할 것이다.

주식 · 채권 등 개별 자본시장 부문의 개혁을 추진

셋째, 금융산업의 발전을 촉진하기 위해 주식 · 채권 등 개별 금융시장 부문에서 획기적인 개혁을 추진할 것이다. 우선 주식시장에서는 상장기업의 지배구조가 개선되어야 투자자의 신뢰도 확보할 수 있고 시장의 지속적인 발전도 도모할 수 있다는 인식하에, 회계제도 선진화를 통해 투명성을 높이고 증권 관련 집단소송제 등을 도입하여 투자자 보호의 실효성을 제고할 것이다. 또, 연기금 등 독립적인 기관투자자의 역할을 확대하여 '시장의 힘'을 통한 기업지배구조의 개선을 모색할 계획이다.

채권시장에서는 10년 초과 장기 국채를 발행하는 등 만기구조를 다양화하여 수익률 곡선(yield curve)이 형성되도록 할 것이다. 또한, 신용파생상품 거래를 활성화하는 등 헤지(hedge)수단을 제공하여 외국인의 국내 채권투자를 촉진할 계획이다. 외환시장에서는 외화유입을 촉진하고 유출을 억제하는 기존 정책기조에서 벗어나 투자목적의 건전한 외화유출을 장려하는 방향으로 정책을 전환할 것이다. 이를 위해 시장안정장치와 무관한 외환규제를 철폐하고 중장기적으로는 외환거래법령을 네거티브 시스템(원칙 허용, 예외 불허)으로 개편할 계획이다.

동북아지역 금융수요에 부응할 수 있도록 지원

넷째, 정부는 경쟁우위가 있는 우리 금융기관이 동북아 금융수요를 충족시킬 수 있도록 적극 지원할 것이다. 특히 국내 물류허브사업 추진 초기단계부터 국내외 금융기관들이 적극적으로 참여하도록 하고, 동북아 개발사업 추진에 따른 여러 위험을 분석 · 완화하기 위한 조사팀을 산업은행 내에 설치하여 운영할 것이다. 이와 더불어 동북아지역의 부실채권규모가 약 1.2조달러로 추정될 정도로 막대하다는 점을 감안하여 동북아지역 구조조정시장에 대한 정보를 수집 · 분석하고 자산관리공사(KAMCO) 등 이 분야에서 경쟁력을 갖춘 금융기관을 중심으로 동북아지역 부실채권 정리과정에서 창출되는 사업기회를 적극 활용하도록 할 계획이다.

금융산업의 국제 네트워크를 강화

다섯째, 금융산업의 국제 네트워크를 강화할 것이다. 이를 위해 정부는 우선 주한 외국기관과의 대화 채널을 확대하여 외국기관의 국내진출 및 영업확대를 저해하는 제도를 개선할 것이다. 다른 한편으로 국내 금융기관의 자발적 합병 및 대형화를 유도하기 위한 여건을 조성할 계획이다. 국가 간 금융협력 강화 및 신흥시장 관련 정보제공을 통해 국내 금융기관의 국제화를 간접 지원할 것이다.

금융관련 규제를 네거티브 시스템으로 전환

여섯째, 정부는 시장 참여자들이 느끼는 체감 자유도를 대폭 제고하기 위해 금융관련 규제를 네거티브 시스템으로 전환하고, 일선 금융감독 행정을 획기적으로 개선할 계획이다. 특히 규제의 투명성과 가측성을 제고하기 위해 감독규정에 대한 금융감독당국의 해석을 문서로 작성하여 공개하는 방안을 적극 검토할 것이다. 동시에 금융기관에 대한 건전성 감독과 외환 투기에 대한 감독규율을 확립하여 부작용을 최소화할 것이다.

경쟁국과 대등한 수준의 생활환경 조성

일곱째, 경쟁국과 대등한 수준의 생활환경을 조성하기 위해서도 노력할 것이다. 우선 대학교는 물론 중 · 고등학교 단계부터 영어 구사력을 지속적으로 제고할 것이다. 또한, 금융기관이 법률 · 회계 · 컨설팅 등 금융관련 분야에서 국제 수준의 전문서비스를 받을 수 있도록 할 것이다. 이와 더불어 세제는 물론 교육 · 주택 · 문화 등 전반적인 생활여건도 국제적으로 경쟁력이 있는 수준으로 개선할 것이다.

3. 동북아 연구개발거점 구축

역내 국가 간 상호의존도와 경쟁관계를 지속적으로 확대

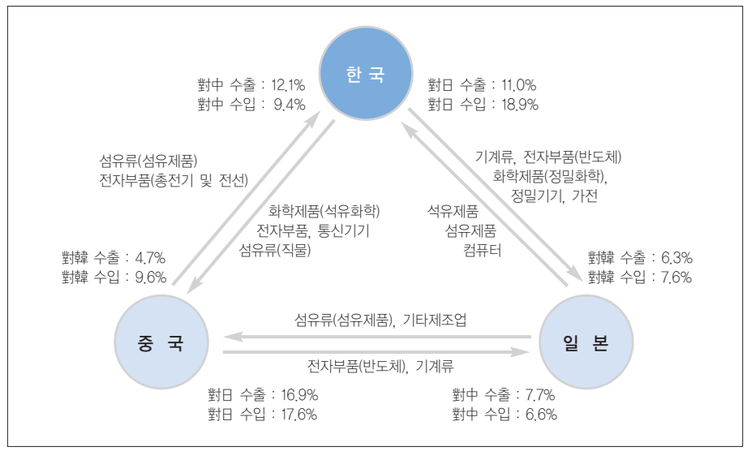
동북아지역은 역동적인 경제성장뿐만 아니라 역내국 간 의존 및 경쟁관계의 지속적 확대구조라는 특징을 갖고 있다. 지난 30여 년간 한국 · 일본 · 중국 등 동북아 3국은 세계 평균치보다 훨씬 높은 경제성장률과 무역신장률을 기록하면서, 2000년 현재 경제규모면에서 세계경제의 약 20%를 차지하는 핵심지역으로 부상하였다.

3국 간 무역구조를 살펴보면 일본은 한국, 한국은 중국, 중국은 일본에 대해 무역흑자를 내는 삼각구조를 가지고 있으며, 이러한 삼각구조는 교역량이 증가하면서 의존성이 심화되는 방향으로 전개되고 있다. 1990년대에 나타난 특징은 3국 간에 수평분업이 확대되면서 각국의 산업구조가 유사해지고 있다는 것이다. 이는 일본의 신산업 구조전환 지연과 한국과 중국의 적극적 정책지원 및 외자유치 등 추격 전략에 기인한다. 그 결과 기계, 부품 등에서 특히 한 · 일 간 경쟁이 심화되는 양상을 보인다.

새로운 제품의 상품화가 지속되는 창조형 국가혁신체계 구축

중국의 세계공장화와 내수시장 확대, 그리고 우리나라의 IT 강국으로의 부상에 따른 기회와 위협요인은 우리나라의 전략적 차별화에 있어 중요한 조건들이다. 이러한 측면에서 볼 때 對중국 기계 · 부품 · 소재 공급역량의 확대, 테스트베드를 활용한 초일류 상품의 창출 등은 새로이 부각되는 중요한 사업들이라고 할 수 있다. 그리고 신제품 설계 및 개발능력에 기초하여 창조형 국가혁신체제를 구축하는 일은

그림 2-5 || 한 · 중 · 일 3국 간 무역구조



주 : 수출입 비중은 전체무역에서 차지하는 비중(2001년도 기준).
자료 : 『제주국제자유도시 특별위원회 토론회자료』, 2001. 12.

우리나라를 전략적으로 차별화하게 하는 전제조건이라고 할 수 있다. 여기서 창조형 국가혁신체계(NIS: National Innovation System)란 새로운 제품의 구상과 상품화가 지속적으로 이루어지는 시스템의 구축을 말한다.

우리나라를 통한 다국적기업의 동북아지역 진출을 유도

이렇게 창조형 국가혁신체제에 기반한 전략적 차별화가 이루어지면, 다국적기업이 우리나라를 통해 동북아지역에 진출할 수 있는 충분한 동기를 제공할 수 있게 된다. 우리나라를 통한 다국적기업의 동북아 진출은 새로운 국제분업구조가 동북아에 형성되고 이를 토대로 역내 경쟁과 협력을 강화하는 계기가 될 수 있다. 특히 개성 등 북한의 일부 지역에도 다국적기업의 생산공장을 유치하게 되면 동북아 국제분업 관계의 정착뿐 아니라 남북한을 포함한 관련국가 간 정치적 이해관계의 조정도 유도할 수 있을 것으로 기대된다. 그렇다면 전략적 차별화를 위한 과제는 무엇인가?

중국에 대한 기계·부품·소재 공급 역량을 확대

첫째, 對중국 기계·부품·소재 공급역량의 확대이다. 중국이 세계의 공장으로 부상하면서 관련 기계·부품·소재에 대한 중국의 수요가 급격히 늘어나고 있다. 따라서 이러한 중간재에 대한 공급역량을 확대하는 것은 우리가 취할 수 있는 중요한 전략이라고 할 수 있다. 단, 일본과의 경쟁을 고려할 때 우리나라의 기술역량을 한 단계 높일 수 있는 방안이 필요하다. 산·학 연계 등 다양한 프로그램을 통해 국내 관련 기업의 기술수준을 높이는 것과 동시에 전략적 외자유치도 적극적으로 추진할 것이다. 우리가 보유한 양질의 기술인력과 기술지식, 적정규모의 내수시장 등은 이 분야의 다국적기업이 동북아에 진출하고자 할 때 매력적인 입지조건이다. 특히 EU기업의 경우 우리나라를 중국진출의 전략적 기지로 적극 검토하고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다.

선진국 원천기술의 테스트베드가 될 수 있도록 관련 인프라 등 개선

두 번째 과제는 선진국의 원천기술을 들여오는 것이다. 정부는 IT부문 등 테스트베드(시범사업) 기능강화를 통해 선진국 원천기술을 유인할 것이다. 테스트베드로서 우리나라의 고유역량은 이미 세계적 수준이다. 세계 최고수준의 정보인프라와 이동통신, 초고속인터넷 등 IT 산업기반, 전자정부·전자상거래 등에서 확보된 국제적 경쟁력, 신기술에 대한 거부감이 낮은 시장특성 등이 우리나라를 테스트베드로 자리매김하는 데 필수적인 조건들이다. 따라서 IT부문을 중심으로 세계원천기술의 테스트베드로 우리나라가 전략적으로 자리매김할 수 있도록 인프라 확충 및 관련제도 개선을 적극적으로 추진해 나갈 것이다. 원천기술을 확보하고 있는 세계적 기업·대학·연구소들이 우리나라를 테스트베드로 활용할 수 있도록 전략적 외자유치도 확대할 계획이다.

기술융합을 통해 과학기술의 도약을 실현

세 번째 과제는, 기술융합을 통해 과학기술 발전을 한 단계 도약시키는 일이다. 우리나라는 반도체·휴대전화·TFT-LCD·자동차·철강 등 대량생산제품 분야와 교환기 및 이동통신시스템 등 복합시스템제품 분야에서 선진국을 추격하는 데 성공하였다. 이들 분야에서의 성공은 주로 외국 원천기술의 도입과 모방에 기초해서 이루어졌다. 그러나 최근에는 선진국의 원천기술 이전기피와 개도국의 추격 등으로 새로운 방식의 기술혁신패턴이 요구되고 있다. 새로운 기술혁신패턴은 창의적 기술경영인력, 원천기술의 확보 및 개발, 조직 간 경쟁적 협력을 통한 기술융합 경험의 축적 등이 이루어질 때 가능하다. 기술융합방식은 우리나라가 창조적 기술혁신패턴의 창출을 위한 도약을 가능하게 하는 가장 효과적인 방법으로 제시될 수 있다. 산업화과정에서 축적한 기술자산을 토대로 새로운 기술자산을 융합하여 신제품의 구상 및 개발이 용이하기 때문이다.

세계적 인력 및 지식네트워크를 적극적으로 구축하여 창조적 국가혁신체제 구축

마지막으로, 창조적 국가혁신체제의 구축을 위해 세계적 인력 및 지식네트워크를 적극적으로 구축하고자 한다. 즉, 미국·EU·중국·일본 등의 세계적 대학과 인력 및 지식네트워크를 구축하고, 전략적 기술개발과 상업화를 주도할 계획을 가지고 있다. 우리나라의 혁신주체들과 보완적 관계에 있는 외국기업이나 연구소를 발굴하고 공동 협력사업을 추진하는 것이 필요하다. 또한 동북아 3국 간 보완관계에 있는 산업부문에 필요한 핵심기술인력 및 전문경영인 육성과 공동 연구프로젝트의 수행도 전략적 차원에서 검토해 나갈 것이다. 중국 산업화에 필요한 대규모 엔지니어 수요에 적극 부응하여 우리나라를 인력양성 및 연구개발 거점으로 육성해 나갈 때 비로소 동북아의 국제분업구도에서 우리의 주도권을 확보할 수 있을 것이다.

4 남북경협 및 동북아 역내협력 강화

1. 동북아 협력구상 수립의 배경

'평화와 번영의 동북아 시대' 구현을 촉진

냉전시대가 종식됨에 따라 동북아지역에는 중국과 러시아, 몽골 등을 아우르는 역내국 간의 협력이 획기적으로 증대되고 있다. 한편으로 동북아지역에는 세계의 공장으로 급부상하고 있는 중국을 위시한 주요 국가들이 세계경제에의 영향력을 확대해 나가고 있다. 그러나 여전히 한반도에는 이념적·군사적 대립의 불씨가 사라지지 않고 있으며, 동북아 전체 지역 역시 아직도 과거 식민지배와 피지배, 전쟁의 상처와 불신이 아물지 않은 채 지구의 마지막 냉전지대로 남아 있다. 동북아지역은 이러한 정치적 현실에 짓눌려 공동번영을 구가할 수 있는 잠재력을 한껏 발휘하지 못한 채 움츠리고 있는 것이다. 동북아 협력구상은 이와 같이 한국 앞에 가로놓여

있는 동북아지역의 현실과 환경 변화를 배경으로 '평화와 번영의 동북아 시대'의 구현을 촉진하기 위해 착안되었다.

경제협력을 통한 역내 평화 정착과 동북아 공동번영을 추구

동북아 협력구상은 안보와 밀접히 연관된 분야의 경제협력을 통해 역내국 간의 평화 정착에 기여하고자 하는 측면에서 슈만 플랜*을 원용한 것으로 이해할 수 있다. 또한, 국제협력을 통해 자체적인 경제개발능력이 취약한 북한 등 역내 낙후지역을 개발하여 동북아 공동의 번영을 추구한다는 점에서 마샬 플랜*을 원용하였다고도 할 수 있다.

역내 경제협력 확대, 동북아 경제공동체 형성, 낙후지역 개발 등을 추진

이와 같이 유럽의 역사적 경험을 동북아에 적용하여 냉전체제의 유산이 아직도 남아 있는 동북아지역에 상호 신뢰와 협력을 정착시켜 평화와 번영의 새로운 질서를 만들어 나가겠다는 것이 동북아 협력구상의 취지이다. 동북아 협력구상은 이런 측면에서, ① 한반도를 포함한 동북아지역에 평화를 조성하는 데 기여할 수 있는 협력사업을 중심으로 역내 경제협력을 확대하고, ② FTA를 중심축으로 동아시아 경제공동체 형성을 촉진하면서, ③ 국제협력을 통해 북한 등 역내 낙후지역의 개발을 지원하는 것이 중요한 내용을 이룬다.

2. 동북아 협력구상의 추진방향

동북아 공존번영을 위한 협력에 리더십 발휘

첫째, 무엇보다도 우리나라가 동북아 국가들의 공존공영을 위한 협력에 리더십을 발휘하고자 한다. 그리하여 평화와 번영을 위한 비전을 선도적으로 제시하고 함께 추진할 구체적 사업을 제안할 것이다. 또한 오랜 역사를 통하여 동북아에 전개된 패권의 역사를 협력의 역사로 바꾸어 나간다는 우리의 비전에 공감하는 협력적 이웃을 만들어 이에 동참할 수 있도록 할 것이다.

동북아 협력을 통해 한반도 평화를 보장할 현실적 방안 모색

둘째, 동북아 협력을 통해 한반도의 평화를 보장할 수 있는 현실적인 방안을 모색할 것이다. 한반도 문제의 평화적 해결 없이는 동북아의 평화와 번영이 실현될 수 없으므로 한반도 문제는 동북아 시대 구현의 선결과제로 보아야 한다. 이러한 측면에서 북한이 동북아 경제협력 네트워크에 참여할 수 있도록 동북아 경제협력사업을 설계할 필요가 있다.

제도적 통합을 목표로 하되 실현 가능한 분야부터 협력을 강화

셋째, 동북아 협력은 점진적이고 단계적으로 접근할 것이다. 동북아지역에는 체제가 서로 다르고 발전단계가 다른 여러 나라가 공존하고 있다. 따라서 궁극적으로는 포괄적 협력에 기초한 제도적 통합을 목표로 하되, 단계적으로 실현 가능한 분야의 부문별 협력을 강화해 나갈 것이다.

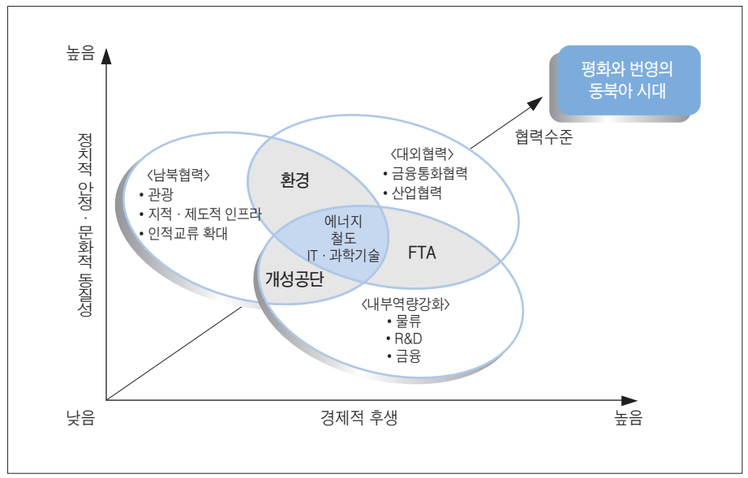
사회 · 문화 교류 증대

넷째, 사회 · 문화 교류 증대를 통해 동북아 공동의 문화가치를 계발 · 공유하고 문화적 동질성과 정체성을 확산시켜 나갈 것이다. 인적교류 확대와 동북아인으로서의 공동체의식 형성은 동북아에서의 경제협력을 촉진시키는 토대가 될 것이다.

내부역량 강화, 남북협력, 대외협력을 3대축으로 동북아 협력을 강화

이상에서 알 수 있듯이 동북아 구상은 역내국 간 상호의존성 증대가 역내의 정치적 안정과 경제적 번영에 기여할 것이라는 신념을 바탕으로, 정치적 안정과 경제적 후생증대가 선순환되는 동북아협력을 지향한다. 〈그림 2-6〉은 동북아 시대를 구현하기 위한 청사진을 보여주고 있다. 그림에서 3개 영역은 내부역량 강화, 남북협력, 대외협력을 각각 의미하는데, 과거 이들은 다분히 별도로 취급되었다. 그러나 동북아 구상에서는 이들의 공통부분을 찾아내고 그 영역을 확대시키는 방향으로 동북아 협력을 강화하고자 한다. 바로 이 공통부분이 동북아에서의 평화와 번영의 선순환 구조를 창출하는 출발점이며, 이 영역을 확대시키는 것이 그 선순환구조의 심화발전이라 할 수 있다. 이 3개 영역의 공통부분이 확대될수록, 즉 협력의 범위가 확대될수록 동북아의 정치적 안정과 문화적 동질성이 제고되는 동시에 경제적 후생도 증대되어 궁극적으로 평화와 번영의 동북아 시대가 구현될 것이다.

그림 2-6 || 동북아 시대 구현을 위한 청사진



*부록의 용어해설 참조

3. 주요 추진과제

9대 과제의 실현을 통해 동북아시대 구현을 구체화

이러한 맥락에서 동북아 구상은, ① 개성공단, 금강산 특구 등 남북경협 거점 개발사업, 남북 · 대륙철도망 연결 및 연계, 동북아 에너지 협력사업, 정보통신 · 과학기술 협력 등 평화와 연관된 분야의 사회간접자본 네트워크 구축사업과 ② 동아시아 자유무역협정(FTA) 체결, 동아시아 금융통화협력, 환경협력, 사회문화교류 등 동북아 공동체 형성촉진과 관련된 총 9대 과제를 우선추진사업으로 선정하였다.

■남북경협 거점 개발 및 확산

북한을 동북아 경제협력 네트워크에 참여시켜 동북아 경제협력공간을 복원

우리나라가 역내 협력강화를 지속적으로 추진하기 위해서는 단절된 동북아지역의 경제협력공간을 복원시켜야 하며, 북한을 동북아 경제협력 네트워크에 책임 있는 일원으로 참여시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 북한 경제체제와 관리방식의 개혁이 필요하며, 효율성 증대를 통한 북한경제의 체질강화가 요구된다. 또한 국제사회와의 협력을 위한 대외개방의 확대도 필요하다. 남북경제협력은 이러한 변화를 가능하게 하는 바람직한 방향이라고 하겠다. 남북경협을 통해 북한경제의 내부개혁과 대외개방이 더욱 촉진될 것이며, 거시적으로는 동북아경제협력 활성화를 위한 가교역할을 수행하게 될 것이다. 또한 남북경협은 남북관계의 개선과 한반도의 평화정착을 통해 우리 경제가 동북아 경제중심으로 도약하기 위해 필요한 안보환경을 조성하는 측면에서 무형의 자산을 제공한다.

표 2-3 || 동북아 협력 9대 과제

주요 사업		사업 내용
평화와 연계된 동북아 사회간접자본 건설	남북경협 거점 개발	개성, 금강산 등 남북경협의 주요 거점 개발 및 확산
	남북 · 대륙 철도망 연결	남북 간 철도운송 개시, 대륙 간 철도와의 연계 추진
	동북아 에너지 협력	천연가스 개발협력, 에너지협력기구 발족 추진, 동북아 원유구입 및 비축
	정보통신 · 과학기술협력	남북 및 동북아 통신협력 및 과학기술협력 강화
	역내개발 재원 마련	프로젝트 파이낸싱 활용, 개발 금융협의체 설립 추진
동북아 공동체 형성 촉진	동아시아 FTA 추진	한 · 일 FTA 체결, 한 · 중 · 일 FTA, 동아시아 FTA 지향
	동아시아 금융통화협력	역내 환율 안정성 및 유동성 제고, 동아시아 금융협력체 형성 촉진
	동북아 환경협력	월경성 환경오염문제 협력, 환경협력체 추진
	동북아 사회문화교류	역내국 간 화해 · 평화 도모, 정체성 및 동질성 회복

북한의 경제특구를 경협거점으로 활용

전략적으로는 북한이 특구중심의 경제개방전략을 추진하고 있는 만큼 이 지역을 거점으로 활용하여 점진적으로 확대해 나갈 것이다. 북한 내 경협거점은 앞으로 북한경제의 현대화 작업을 선도하는 전진기지 역할을 수행하게 되고 남북경제의 균형발전을 통한 공동번영의 장을 마련하게 될 것이다. 아울러 북한 내 경협거점의 확산을 통한 남북경협의 활성화는 남북경제의 격차를 해소시켜 줌으로써 자연스럽게 남북을 하나의 경제공동체로 발전시켜 나갈 것이다.

■남북한 철도연결 및 동북아 철도망 연계

남북철도와 대륙철도를 연결하여 동북아 물류중심 도약의 발판을 마련

분단경제의 현실을 실감할 수 있는 것이 바로 단절된 남북 간 철도이다. 따라서 남북한 철도연결은 경제적 효과뿐 아니라 북한 통과구간의 지역발전에 기여하며, 분단으로 인해 끊어진 민족의 혈맥이 복원된다는 역사적 의의도 간과할 수 없다. 남북철도(TKR)가 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등의 대륙철도와 연결되면 기차로 부산을 출발하여 서울 · 평양을 거쳐 러시아나 중국대륙을 횡단해 유럽으로 향하는 꿈도 실현 가능하다. 남북철도와 대륙철도의 연결은 우리가 지정학적인 불리함을 극복하고 동북아의 물류중심으로 도약할 수 있는 발판을 마련해 줄 것이다. 그러나 현재는 북핵문제로 인한 불확실성이 존재하고 있으며, 북핵문제가 해결되더라도 대륙철도와의 안정적인 연계운행을 위해 노후화된 북한 철도구간의 현대화가 필요하다.

북한 철도시설과 대륙철도의 정밀 편익 · 비용 분석도 시행

이를 위해 북한 철도시설의 현대화 정도, 대륙철도 노선 각각에 대한 경제성 분석을 선행하고, 북한지역 철도 현대화를 위한 정밀한 비용 · 편익 분석도 수행해 나갈 계획이다. 국제협력 측면에서는 관련국 정부 및 철도건설 · 운영 · 연구기관이 참여하는 동북아 철도협의체 구성방안을 검토해 나갈 계획이다.

■동북아 에너지 협력

경제성, 에너지안보 및 환경문제 등을 고려하여 동북아 에너지협력체를 구축

우리는 에너지의 대부분을 수입에 의존하고 있어 에너지 안보가 대단히 취약한 실정이므로 미래의 안정적 에너지원의 확보가 시급하다. 다행히 냉전시대가 종식되면서 역내 에너지협력을 통해 동북아의 평화와 번영에 기여하고 에너지협력체를 구축하여 에너지 문제에 공동으로 대처할 수 있는 좋은 기회를 맞이하고 있다. 따라서 정부는 동북아 에너지협력에 대한 공감대 형성에 우선적으로 주력하고자 한다. 에너지 협력문제는 안보와 밀접한 연관을 갖는 만큼 경제성(매장량, 공급량, 수송경로, 가격결정원칙)뿐 아니라 에너지안보(안정적 공급원 확보), 대외관계(관계국 간 협력관계 구축에 대한 기여정도) 및 환경(친환경 에너지 개발) 등을 종합적으로 감안해서 신중하게 추진해 나갈 것이다. 에너지협력의 구체적인 분야로는 천연가스

파이프 라인망 구축, 원유 수입 · 비축 협력, LNG 수입, 전력 연계망 구축, 에너지 자원 탐사 · 개발 및 에너지관련 기술개발 등을 추진할 것이다. 또한 장기적으로 북한에 대한 에너지공급 협력, 지역 에너지의 개발이용 확대, 시베리아와 연해주 지역의 수력자원 개발의 추진도 검토할 것이다.

■정보통신(IT) · 과학기술 협력

우리의 IT인프라를 기반으로 동북아 IT 및 과학기술협력 메커니즘을 구축

정보통신(IT)과 과학기술분야에서의 동북아협력은 세계적 수준에 이른 우리의 IT인프라를 기반으로 우리가 주도적인 역할을 할 수 있는 분야이다. 이 분야에서의 협력강화는 물류 · 금융 등 여타 관련분야에 대한 파급효과도 크므로 이를 기폭제로 타 분야로의 협력을 확대 재생산할 수 있는 여건을 조성할 수 있다. 무엇보다도 동북아 IT 및 과학기술 협력 메커니즘을 구축하는 것이 시급하다. 따라서 현재 한 · 중 · 일 3국 간에 진행중인 실무급 회의를 격상하여 정부 간 고위급 협력회의를 정례화하고, 동아시아 인터넷 기업연합, 과학기술포럼 등 민간차원에서의 협력체 결성을 추진해 나갈 것이다.

IT · 과학기술분야에서의 공동연구 등 협력사업을 발굴하여 추진

또한 이러한 협력 메커니즘을 활용하여 동북아 국가 간 IT · 과학기술분야에서의 협력사업을 발굴, 추진해 나가고자 한다. 즉, IT 핵심기술분야 표준화, 초고속망 공동구축, 새로운 기술개발을 위한 공동연구 수행, 역내 물류 네트워크 통합 추진 등의 사업이 검토될 수 있다. 또한 관련분야의 인적자원 개발을 위한 기술교류, 인력교류 프로그램도 발전시켜 나갈 것이다. 이와 함께, 남북한 간에도 정보통신 표준화, 소프트웨어 공동개발, 교육훈련 등의 분야에서 협력을 추진할 수 있을 것이다.

■역내개발 재원조달방안

역내의 경제적 격차를 해소하고 공동번영의 토대 마련

지역 내의 경제적 격차가 클수록 그만큼 장기적인 공동체 형성은 어렵다. 일본 · 한국 그리고 중국 연안지역은 성공적인 공업화를 수행하여 북미, EU와 함께 세계경제 3대 축의 하나를 형성하고 있지만, 아직도 동북아지역에는 북한을 포함한 낙후지역이 많이 있다. 따라서 참여정부는 동북아의 낙후지역을 개발함으로써 역내 경제적 격차를 해소하고 공동번영의 토대를 마련해 나갈 것이다.

낙후지역 개발 위한 자금조달원 모색이 불가피

동북아지역 내에서 상대적으로 낙후된 지역을 개발하는 데 소요되는 막대한 자금의 대부분은 국제기구로부터 조달할 수밖에 없다. 그러나 기존 국제기구의 동북아지역에 대한 투 · 융자 액수가 차지하는 비중은 그다지 크지 않은 실정이다. 더구나 북한은 아직 어떤 국제개발기구에도 가입하지 않고 있어 동북아 인프라 개발을 촉진함과 동시에 북한지역의 개발을 도모하기 위해서는 부가적인 자금조달원 모색이 불가피하다.

재원조달 위해 별도의 지역개발은행 설립방안도 검토

이에 기존의 국제금융기관을 활용하는 방안을 모색하는 한편, 민간자본을 활용하는 방안을 강구해 나갈 계획이다. 이러한 차원에서 동북아 국가의 개발금융기관들을 통한 재원조달방안이나 프로젝트 파이낸싱을 통한 자금조달도 추진할 것이다. 장기적으로는 아시아 채권시장 활성화 등을 통해 아시아지역이 보유하고 있는 유동자금을 활용하는 방안이나 동북아 개발에 필요한 자금조달을 담당할 별도의 지역개발은행(예컨대 '동북아개발은행' (가칭))을 설립하는 방안도 검토할 계획이다.

■자유무역협정(FTA)의 적극 추진

한 · 중 · 일을 비롯한 ASEAN이 주축이 되는 동아시아 FTA를 지향

자유무역협정(FTA; Free Trade Agreement)은 EU, NAFTA 등 세계 지역주의화에 대응하여, 동북아의 성장잠재력을 극대화하며 우리의 동북아 허브 구축 실현의 외곽을 형성하기 위한 핵심수단이다. 물론 본장의 제1절에서 언급한 대로 우리의 수출시장을 지속적으로 확충하기 위해서는 FTA 체결에 있어 역내외 구분이 있어서는 안 된다. 그러나 여기에서는 역내 FTA에 한정하여 논의하고자 한다. 동북아 구상 실현의 맥락에서 우리의 아시아 FTA 전략은 궁극적으로 한 · 중 · 일과 ASEAN이 주축이 되는 동아시아 FTA(EAFTA)를 지향하는 것이다. 이렇게 볼 때 우리의 FTA 체결 대상은, 무역 · 투자 증진 및 산업경쟁력 강화 등의 경제적 이익을 충분히 고려하는 한편, 역내의 정치적 안정 도모라는 정치 · 외교적 동기 등도 감안하며, EAFTA와의 정합성도 고려하여 종합적으로 선정할 것이다. 국내적으로는 취약산업의 경쟁력 강화를 도모하면서 광범위한 의견수렴절차를 거쳐 국민적 합의를 바탕으로 추진할 것이다.

■금융 · 통화 협력

외환위기 극복과 재발방지를 위해 동아시아 통화협력 필요

최근 동아시아 각국에서 외환위기의 극복과 재발방지를 위해 역내 통화협력이 필요하다는 공감대가 확산되고 있다. 특히 엔-달러 환율변동에 따른 역내통화의 환율불안정을 최소화하고 급격한 자본 유출입의 충격을 흡수하면서 안정적인 국제유동성을 공급하기 위해서는 역내 통화 · 금융 협력장치를 마련할 필요가 있다는 것이다. 한편, 세계 외환보유고의 절반을 넘는 막대한 역내국의 외환보유고와 역내자금을 역내에서 직접 투자할 수 있도록 하는 제도적 장치도 필요하다.

역내 금융통화협력체제를 발전시켜 나가야

2000년 5월 동아시아지역의 유동성 지원장치로서 통화스왑협정을 체결하기로 합의한 '치앙마이 구상'은 역내 금융협력 강화를 향한 중요한 첫걸음이었다. 그러나 보다 근본적이고 장기적인 과제로서 환율 안정, 유동성 지원장치 확충, 독립적인 감

독체제 구축 등을 위해 역내 금융통화협력체를 발전시켜 나가는 것이 중요하다. 그런데 이러한 장기적 과제를 달성하기 위해서는 선결되어야 할 과제가 많다. 역내 교역 및 투자를 더욱 확대해 나감으로써 상호 경제적 연계성을 더욱 강화해야 하며, 역내 통화협력체제의 궁극적인 지향점에 대한 국가 간 합의도 있어야 한다. 정부는 우선 단기적으로 역내 통화사용 증대, 역내 결제제도 협력, 역내 금융감독 강화, 역내 자본시장 형성 등 현실성이 비교적 높은 협력방안들을 추진해 나갈 것이다.

■환경 협력

동북아는 황사, 산성비, 해양오염 등 국가 간 협력이 절실한 지역

지구환경문제가 세계적인 이슈로 등장한 이후 '환경적으로 건전하며 지속가능한 개발'이라는 개념은 경제발전의 새로운 패러다임으로 자리잡고 있다. 특히 동북아지역은 황사, 산성비 등 월경성(越境性) 환경문제뿐만 아니라, 역내 고도 경제성장 추세 및 빈번한 유류이동 수요에 따른 해양오염 증가 위협에 직면하고 있어 어느 지역보다도 공동협력이 요구되는 곳이다. 이에 반해 동북아지역에서는 환경협력의 중요성 및 필요성에 대한 인식의 차이, 환경협력을 촉진할 수 있는 구속력 있는 제도적 장치 미비 등으로 인해 협력의 수준이 만족할 만한 수준에 도달하였다고 보기는 어려운 상황이다.

환경문제 해결 위한 제도적 장치 마련에 주력

그러나 환경에 대한 시민사회와 주민들의 점증하는 요구를 점점 더 외면하기 어려워질 것으로 예상된다. 따라서 단기적으로는 유연한 형태의 협력을 추구하면서 기존 환경협력체의 효율성을 제고하는 한편 장기적으로는 보다 구속력을 갖는 제도적 장치를 마련하는 방향으로 협력형태를 발전시켜 나갈 것이다. 역내 국가 간 교량적 역할을 수행할 수 있는 우리나라의 경제적 능력 및 시민사회 성숙도 등에 비추어, 동북아 환경협력에 있어서 우리나라에 주어진 사명은 남다른 것이므로 앞으로 더욱 능동적인 자세로 대처해 나갈 것이다.

■사회 · 문화 교류

경제교류 못지않게 사회 · 문화교류도 중요한 과제

동북아는 과거 식민지배와 피지배의 상처로 얼룩져 있으며 아직도 상호 간에 반목과 대립이 해소되지 않은 상태이다. 따라서 동북아의 국가 및 단체 간의 사회 · 문화 교류를 통해 평화와 번영의 동북아 공동체를 이루기 위한 중요한 기반을 형성하는 것은 어떠한 경제교류 못지않게 중요한 과제가 될 것이다.

사회 · 문화 · 스포츠 각 부문의 협력관계 증진방안 마련

이를 위해 국가와 NGO 단체들, 다양한 전문가 그룹, 시민사회 일반, 각종 이익집단 및 사회 · 문화 · 스포츠 등 각 분야에서의 협력관계를 유도하기 위한 제도적 장치를 마련해 나갈 것이다. 또한 21세기의 새로운 성장동력으로 부상하고 있는 문화 및 관광산업의 역내 국가 간 협력방안을 적극적으로 모색하고자 한다. 문화산업적 측면에서 보면 동북아지역 국가들의 문화산업협력을 통하여 서구 문화산업의 진출에 대처할 수 있다. 또한, 상호 간에 경쟁력 있는 부분을 확인하고 이를 바탕으로 공동의 번영을 지향할 수도 있다. 관광산업적 측면에서는 동북아 공동의 관광 인프라를 정비하고 남북한 관광지 간, 역내국 간 연계관광을 추진할 것이다. 또한 관광산업 활성화를 위해 동북아 관광 실무협의회를 개최하고 관계국 간 공동기금 조성과 동북아 역내 국가 간 관광장관회의 정례화 방안을 추진할 것이다.

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

3 노사관계 개혁

제1절 노사관계의 선진화

제2절 유연하고 안정된 노동시장

제3절 취약계층 근로자 보호 강화

제3장

노사관계 개혁

97년 외환위기 이후 노동시장과 노사관계 변화 속에 노동시장 유연성 제고를 위한 제도적 인프라 확충에 노력

1997년 말 외환위기를 계기로 한국의 노동시장과 노사관계는 많은 변화를 겪어왔다. 먼저 노동시장 유연성 제고는 1998년 2월 제2기 노사정위원회가 '경영위기 극복을 위한 사회협약'을 통해 종래 판례에 의존하던 경영상해고제를 도입, 동년 3월 근로기준법에 명문화됨으로써 시작되었다. 뒤를 이어 변형근로시간제가 제한적으로 허용되었고 재량근로·선택적 근로시간제 등이 도입되었으며, 파견근로가 입법화됨으로써 확대되었다. 또한, 고용안정센터 확충, 상담인원의 증원, Work-Net의 기능강화를 통한 구인·구직자 지원서비스 체계를 강화함으로써 노동시장 유연성 제고를 위한 제도적 인프라가 크게 확충되었다.

법제도 유연화의 추진과 사회계층 간 지식양극화 현상의 해소가 주요한 과제

그러나 한국 노동시장의 유연화는 법제도를 통한 유연화보다는 외환위기 극복과정에서 사용자 주도로 노동시장 유연성 제고가 일부 이루어졌다고 평가할 수 있다. 즉, 경영상 해고의 요건이 엄격하여 노사 간 극단적 대립·갈등을 낳아온 경영상 해고 대신 명예퇴직을 활용한 실질적 해고 비중이 압도적으로 증대하여 별 실효를 거두지 못한 것으로 평가할 수 있다. 또한 값싼 노동비용을 이유로 비정규직 활용이 크게 증가하여, 고용계약기간이 실제 1년 미만이거나 예상 1년 미만인 한시적 근로자(contingent workers), 파견, 용역, 호출, 독립도급, 가내노동자 등 근로제공방식이 전통적이 아닌 비전형(非典型) 근로자, 그리고 시간제 근로자 등으로 구성되는 근로자층이 크게 증대되었다. 임금체계의 측면에서는 전통적인 경직적 연공임금체계를 개인의 성과와 연동시키는 노동시장 유연성(임금유연성)의 제고가 서서히 이루어지고 있는 상황이다. 한편 경제는 지식기반경제로 이행하고 있으나, 1997년 외환위기 이후 근로자 현장학습기회 감소, 기업의 인적자원 투자의욕 저하 등으로 사회

계층 간 지식양극화 현상이 발생하고 있다. 이러한 시점에서 경제활동인구의 기술 · 기능수준을 높이는 인적자원 개발체계의 필요성, 특히 고급의 기술 · 기능인력 공급 → 산업의 고생산성 → 국제경쟁력 강화라는 새로운 패러다임에 입각한 인적자원 개발의 필요성이 대두되고 있다.

참여정부는 노사관계 개혁의 3대 목표와 추진방향 등을 제시

노사관계의 측면에서는 위기극복을 위한 노사정합의체제가 경제회복에 따라 이완되어 노동조합과 사용자가 다시 자기들의 이해관계에 치중한 결과 1999년 이후 와해된 바 있다. 참여정부 수립 이후 노사관계 개혁을 위하여 노동부는 노사관계 개혁의 「3대 목표」를 ① 노사갈등으로 인한 사회적 비용의 최소화, ② 유연하고 안정된 노동시장의 구현, ③ 근로계층 간 격차 완화로 제시하고 이를 실현하기 위해 국제기준에 부합하는 노사관계 제도와 관행 확립, 법과 원칙이 지켜지는 노사관계 정착 등 9대 정책과제와 그 추진방향을 제시했다. 아울러, 2003년 12월에는 「노사관계제도선진화연구위원회」가 「노사관계법 · 제도 선진화 방안」을 노사정위원회에 송부하고, 이를 토대로 노사정위원회에서 논의를 한 바 있다. 그러나 개별과제에 대하여 여전히 노사 간의 심한 이견이 표출되어 합의에 이르지 못하고 있다.

일자리 창출을 최대의 정책현안으로 삼고 노사관계와 노동시장의 문제해결에 정책역량을 집중하고 있음

참여정부는, 취업자수가 감소하고, 고용률(취업자수/생산가능인구) 저하와 청년실업 증가로 고용불안심리가 가중됨에 따라 일자리 창출을 최대의 정책현안으로 삼고, 노사관계와 노동시장의 제 문제를 이를 통해 주도적으로 해결하고자 정책역량을 집중하고 있다. 이에 따라 비록 민주노총은 참여하지 않았으나, 지난 2003년 12월 26일 노사정회의에서 일자리만들기 사회협약 체결을 추진키로 하였으며, 2004년 2월 20일 노사정 「일자리만들기 사회협약」을 체결하였다. 「일자리만들기 사회협약」은 양질의 일자리를 늘려 청년실업 등 당면한 고용불안을 해소하고, 여성 · 고령자 등 잠재인력이 최대한 노동시장에 진입할 수 있도록 하며, 부문 간의 소득격차를 완화하여 성장과 고용 분배가 선순환되는 지속가능한 경제 · 사회발전을 뒷받침하는 데 목적을 두고, 이를 위한 노사정 협력정신과 각 경제주체의 역할을 담고 있다.

노사관계의 선진화 1

1. 노사관계 현황과 문제점

1987년 이후 우리 노사관계는 꾸준한 발전과정을 거쳐왔음

1987년 이후 우리의 노사관계는 근대적인 질서를 형성하기 시작하여 점진적이기는 하지만 꾸준한 발전과정을 거쳐 왔다. 노동운동은 그간 우리 사회의 민주화 · 경제발전 및 근로자 보호에 기여하면서 성장하여 국민경제의 주체로서 그 영향력이 크게 확대되었고, 기업에서도 노사 간 신뢰 구축을 위한 투명경영과 노사 자치의 중요성에 대한 인식이 확산되었다.

그러나 아직 노사 간 대립정서와 노사분규는 외자유치와 국가경쟁력 제고의 걸림돌로 작용한다는 지적

그러나 아직도 일부 노동조합에서는 신장된 지위에 걸맞은 사회적 · 법적 책무를 등한시한 채 기업을 적대시하여 극복의 대상으로만 여기는 전투적인 노동운동을 전개하고 있으며 기업 역시 분쟁만 없으면 된다는 식의 노조 기피 정서가 남아 있다. 또한, 정부도 노사자율 및 노사협력문화 정착을 위한 근본적인 제도 개선과 정책보다는 눈앞의 노사분규 해결에만 치중하는 모습을 보여주었다. 그 결과 우리의 경제는 대기업 중심의 독과점 경영과 힘 있는 노조 간의 과도한 노사갈등에 발목이 잡혀 있고, 그 와중에 비정규직 근로자들의 비중이 계속 증가하고 있으며, 대기업과 중소영세기업 근로자 간 임금 등 근로조건 격차도 점차 확대되는 등 취약근로자의 삶의 질은 열악해지고 있다. 특히 선진 외국에 비해 과도한 노사분규는 노사 당사자의 임금 · 생산 손실은 물론 외자유치 · 국가경쟁력 강화에 걸림돌이 된다는 지적을 받고 있는 실정이다.

노사개혁은 중요한 시대적 과제

이러한 노사관계의 문제점을 개선하지 않고서는 우리가 지향하는 '동북아 경제중심', '소득 2만불 시대' 실현은 물론 더불어 사는 균형발전사회도 이룰 수 없다는 국민적 공감대가 광범위하게 형성되고 있어 노사개혁은 중요한 시대적 과제가 되고 있다.

2. 노사관계 개혁방향 마련

그간 협력적 노사관계 구축을 위한 꾸준한 노력에도 불구하고 노사갈등 해결을 위한 사회적 · 제도적 기반은 아직 취약

그간 정부는 대립적 노사관계 틀을 협력적 노사관계로 전환시키기 위한 노력을 꾸준히 시도하여 왔다. 지난 문민정부에서는 1996년 대통령의 신노사관계 구상을 토대로 '노사관계개혁위원회'를 통한 노사관계 법 · 제도 및 의식 · 관행 개선을 추진하였고, 「국민의 정부」에서는 생산적 노사협력 관계 구축에 노력하여 노사정위원회를 발족하고 노동기본권 신장과 신노사문화사업을 통해 노사 의식과 관행 개선을

추진하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 국제기준에 미흡하거나 과도한 노사관계 법제를 둘러싼 노사 간의 갈등이 계속되고 있다. 특히, 산업현장에서는 노사관계법령이 노사관계의 엄정한 게임규칙으로 수용·정착되지 못하고 노사 모두 자신의 필요와 이해관계에 따라 무시하고 위반하는 경우가 빈번하게 일어나고 있다. 노동쟁의절차도 형식화되면서 노사자율 해결능력을 떨어뜨리고 노사갈등을 사전에 합리적으로 해결할 수 있는 사회적·제도적 기반도 취약한 상황이다.

사회통합적 노사관계 구축을 정책목표로 제시하고 '노사관계제도선진화연구위원회' 논의 등을 거쳐 개혁방안 마련 추진

이에 따라 참여정부는 새로운 시대에 걸맞은 사회통합적 노사관계 구축을 정책목표로 제시하였다. 사회통합적 노사관계란, '투명한 경영'과 '건강한 노동'이 대등한 위치에서 상대를 '동반자'로 인식하고 참여를 통해 협력하면서 국민경제와 어려운 계층을 함께 배려하는 노사관계를 의미한다. 정부는 우선 노사관계 법·제도 및 의식·관행을 선진화하기 위해 지난 2003년 5월 전문가들로 '노사관계제도선진화연구위원회'를 구성하여 노사관계 제도개선안 마련에 착수하였다. '노사관계제도선진화연구위원회'는 심도 있는 내부 논의과정을 거쳐 '노사관계법·제도 선진화 방안'을 마련하고 이를 정부에 보고하였다. 정부는 노사정위원회 본회의에서 참여정부가 추진할 노사관계 개혁의 기본방향과 정책과제를 담은 '노사관계 개혁방향'을 발표(2003. 9)하였고, '노사관계법·제도 선진화방안'은 '노사관계제도선진화연구위원회'의 보고안을 토대로 노사정위원회에서 2004년 상반기까지 논의하여 그 논의결과와 국민여론 등을 토대로 입법을 추진할 계획이다.

참여정부의 노사정책방향은 노동조합을 권한과 책임을 가진 주체로 인정하고 불법행위는 엄정 조치하면서 대화와 타협으로 노사갈등을 해결

'노사관계 개혁방향'은 ① 노사갈등으로 인한 사회적 비용의 최소화, ② 유연하고 안정된 노동시장의 구현, ③ 근로계층 간 격차 완화를 노사관계 개혁의 3대 목표로 제시하고, 이를 실현하기 위해 주요 정책과제와 그 추진방향을 담고 있다. 이 중 노사갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위해 국제기준에 부합하는 노사관계 제도와 관행 확립, 법과 원칙이 지켜지는 노사관계 정착 등을 주요 정책과제로 제시하였다. 이러한 참여정부의 노사정책 방향은 노동조합을 권한과 책임을 가진 주체로 인정하고, 노사갈등 해결에 있어 불법은 엄정 조치하면서 대화와 타협을 통해 해결한다는 의식이 반영된 것이다.

3. 사회통합적 노사관계 구축을 위한 정책방향과 과제

■기본방향

노사갈등의 사회적 비용 최소화가 중요

사회통합을 바탕으로 국가경제발전과 근로자의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 노사갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하는 것이 중요하고 이를 위해서는 노사관계 제도와 관행 전반에 걸친 혁신이 필요하다.

견제와 균형을 통해 노사문제의 자율적 해결을 유도하고 분쟁갈등시스템을 원활하게 작동

그간 우리의 노사관계 법·제도가 가지고 있는 인위적인 파업 억제를 위한 규제적 요소를 완화하여 국제기준과 우리의 현실에 맞게 노동기본권과 사용자의 대응권리도 동시에 신장시켜 견제와 균형을 통해 노사문제를 스스로 풀어나갈 수 있도록 해야 한다. 이에 더해 노사 간 분쟁에 대한 갈등해결시스템이 원활하게 작동될 수 있도록 노사분쟁에 대한 조정기능을 활성화하여 노사분규를 사전에 예방하고 합리적으로 해결할 수 있는 제도적 기반을 갖추어야 한다. 또한 신뢰를 바탕으로 노사파트너십이 구축될 수 있도록 투명경영 확산과 근로자의 참여기회를 확대시켜 나가도록 해야 한다. 아울러 노사의 불법행위에 대해서는 엄정 대응함으로써 법을 위반한 행위는 반드시 손해를 본다는 인식을 정착시켜 나가야 한다.

■노사관계 법·제도 및 의식·관행의 선진화

Global Standard에 부합되는 노사관계 법·제도의 선진화 필요

그간 여러 차례의 노동법 개정을 통해 우리의 노사관계 법제는 상당부분 개선되어 왔으나, 일부 사항은 노사분쟁의 요인으로 작용하고 있는 것은 물론 지식정보화, 고용형태 다양화 등 급변하는 경제·노동환경 변화에 대응하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 이에 따라 보편적인 노동기준(Global Standard)에 부합되는 합리적 규범으로서의 노사관계 법·제도를 마련해야 한다.

공무원의 노동기본권은 보장되어야

첫째, ILO 등 국제기구로부터 지속적으로 지적받고 있는 공무원의 노동기본권은 보장할 필요가 있다. 특히 공무원 노동기본권 보장문제는 이미 노사정위원회 논의 등 사회적 공론화 과정을 통해 어떤 형태로든 공무원의 노동기본권을 보장해야 한다는 공감대가 형성된 만큼 조기에 입법이 이루어지는 것이 바람직하다.

노동조합의 설립과 활동의 자율성을 보장하고 그에 따른 책임도 강화

둘째, 노동기본권의 핵심적 요소인 노동조합의 설립과 활동의 자율성도 보장해 나가고, 그에 따른 책임도 강화해 나가야 한다. 즉, 노동조합 활동은 최대한 보장될 수 있도록 법적 규제는 풀되, 공공의 이익과 기업경영의 자유가 침해되지 않도록 그 남용은 규제해 나가는 방향으로 개선되어야 한다. 이러한 방향에서 실업자의 노조가입 문제, 제3자 지원 신고제 문제, 부당노동행위제도 등에 대한 합리적인 개선이 필요하다.

단체교섭 구조와 제도가 노동환경변화에 맞게 합리화되어야

셋째, 단체교섭 구조와 제도도 복수노조 허용, 산별체제 진전 등 노동환경 변화에 맞게 합리화되어야 한다. 그간 우리의 교섭구조는 기업별 교섭이 대부분을 차지하고, 법·제도도 기업별 교섭 중심으로 이루어져 있었으나 최근 노동계의 산별노조 추진과 회사의 합병 등에 따른 1사 2노조가 발생하면서 산업현장에는 다양한 교

섭구조와 방식이 발생하고 이를 둘러싼 노사 간 갈등으로 혼란이 야기되고 있다. 따라서, 2007년 복수노조 전면허용에 대비한 교섭창구 단일화방안을 마련하여 복수노조 전면시행에 따른 혼란을 최소화하여야 한다. 또한 산별 교섭 등 교섭방식은 법으로 강제하기보다는 노사 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 다만 현행 기업별 교섭을 전제로 한 노동관계 법령을 정비하고 단체교섭의 대상과 절차도 명확히 하여 노사 간의 불필요한 논란과 분쟁을 해소하는 것이 바람직하다.

노사 간 상호견제와 균형이 이루어지도록 쟁의 규제의 합리적 개선 필요

넷째, 쟁의행위에 대한 규제가 합리적으로 개선되어야 한다. 그간 우리의 노사관계법 · 제도가 파업의 억제에 초점이 맞추어져 있다 보니 노사갈등요인으로 작용하는 것은 물론 도리어 불법파업을 야기하는 원인이라는 지적을 받고 있고, 사용자의 대응권리도 미흡하여 노사 모두로부터 개선을 요구받고 있다. 따라서 쟁의행위에 대한 규제를 합리화하고 파업에 대한 노사 간 힘의 균형이 이루어지도록 사용자의 권리도 강화하여 궁극적으로 노사 간 상호 견제와 균형이 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해 노사갈등이 제도적 틀 내에서 대화와 타협을 통해 해결되도록 필수공익사업의 직권중재제도, 긴급조정제도 등에 대한 재검토가 필요하다. 다만 쟁의행위가 국민의 일상생활과 국민경제에 미치는 영향이 크므로 파업 중에도 공익보호를 위한 최소업무는 유지되도록 해야 할 것이다.

■분쟁해결시스템의 강화

노사분쟁을 효과적으로 해결하기 위해 조정대상, 조정전치주의 제도 등을 전면 재검토

노사분쟁을 효과적으로 해결하기 위해 노사분쟁 해결시스템 전반에 대한 개혁이 필요하다. 특히 노사분쟁에 대한 정부의 직접개입으로 인한 노정 대립구도에서 탈피하여 중립적이고 공정하게 분쟁을 해결하는 시스템이 필요하다. 이를 위해 노사갈등을 사전에 예방하고 노사분쟁 발생시 신속히 해결할 수 있도록 조정제도를 개편할 필요가 있다. 노사 간의 분쟁요인은 매우 다양함에도 불구하고 현행법상 조정대상이 단체교섭 및 쟁의행위의 대상(근로조건의 결정에 관한 사항)과 동일하게 적용되고 있어 분쟁해결에 많은 제약을 받고 있으며, 조정전치주의도 대화와 타협을 통한 문제 해결을 지원하기 위한 조정서비스 제공이라는 당초 취지를 살리지 못하고 파업을 위한 통과의례 절차로 인식되고 있다. 따라서 현행 조정대상, 조정전치주의 제도 등을 전면적으로 재검토하여 실효성 있는 조정서비스가 이루어지도록 하여야 한다.

노동위원회의 확대 · 재편 등 분쟁조정기구의 기능과 역할을 강화

또한 공정하고 효율적인 분쟁조정서비스를 제공할 수 있도록 분쟁조정기구의 기능과 역할을 강화시켜 나가야 한다. 우선 공적 분쟁조정기구인 노동위원회를 노사갈등의 사전예방과 사후적 분쟁조정의 핵심기구가 되도록 확대 · 재편하여야 한다. 특히, 예방적 조정 및 분쟁발생 후 분쟁해결을 지원하는 등의 조정기능을 강화해 나가야 할 것이다. 노동위원회의 부당노동행위, 부당해고 등 심판사건을 처리함에 있어 화해제도, 금전보상제 등을 도입하여 신속하고 실효성 있는 권리구제가 이루어질 수 있도록 추진하고, 비정규직, 성 · 연령에 따른 고용차별 사건을 노동위원회 심판대상으로 확대하여 노동시장에서 발생하는 사회적 문제에 대한 새로운 질서를 형성해 나가는 것이 필요하다. 주심위원제 도입, 허위증언 처벌, 공익위원의 중립성을 훼손할 경우 면직 · 해촉할 수 있는 법적 근거 마련, 조정기법 개발 · 보급, 판례 DB 구축 등을 통한 공정성 및 전문성 제고도 요구된다. 아울러 사적 조정서비스가 활성화될 수 있도록 사적조정 인프라도 마련해 나갈 계획이다. 이를 위해 사적 조정전문가를 양성하고, 공적조정과의 연계시스템도 구축해 나갈 필요가 있다.

■노사 간의 협의기능 활성화 및 노사의 리더십 강화

노사협의회를 정보공유와 타협의 장으로 활성화

노사 간 대화는 노사 간 신뢰 형성이란 관점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 노사협의회를 정보공유와 타협의 장으로 활성화하여 기업단위 대화의 창구로서 기능할 수 있도록 제도적 지원방안을 마련할 필요가 있다. 또한 초기업 수준의 노사대화와 신뢰도 필요하다. 우리의 경우 노사 간의 대화와 협의가 기업별 중심으로 이루어지다 보니 초기업 수준의 노사 대화와 협의는 상대적으로 소홀하였다. 그러나 앞으로는 업종 · 지역단위의 노사 간 협의가 노사 자율에 의해 활성화될 필요가 있다. 특히 양대 노총 지도자와 재계(전경련 · 대한상의 · 경총) 지도자 간의 대화는 노사관계를 개선하는 첫걸음이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 노사 간의 대화와 협의 노력 없이 모든 노사의 요구와 갈등에 대하여 정부가 나서서 조정해 주기를 기대하는 것은 노사관계의 정부 주도성을 온존시키고 노사자치의 발전을 지연시키는 일이다.

노사 양측 리더십 제고와 전략적 선택은 중요한 정책과제

노사대화를 위해서는 노사관계 개선을 위한 노사의 리더십과 전략적 선택이 매우 중요하다. 노사관계 혁신의 일차적인 행동주체는 기업차원이든 전국차원이든 사용자일 수밖에 없으며, 노사갈등과 대립의 근원은 법도 아니고 정부정책도 아니며 궁극에는 노사불신에 있기 때문이다. 따라서 경영계는 스스로 무엇을 하고 무엇을 자제해야 하는지 그리고 매가 필요한지 대화가 필요한지에 대한 전략적 선택을 해야 할 것이다. 또한, 노동계도 전투적 노동운동에서 벗어나야 한다. 더 이상 과격한 투쟁은 국민은 물론 근로자들로부터도 지지를 받을 수 없다. 이제 노동계도 경제주체로서 장기적인 안목을 가지고 국민이 공감하는 성숙하고 합리적인 노동운동으로 전환해야 할 것이다. 이러한 노사의 리더십과 전략적 선택을 정부의 노동정책 방향, 노사관계 개혁방향에 맞게 유도하고 견인해 내는 것은 개혁의 성패를 가늠할 수 있는 참여정부의 중요한 정책과제이다.

2 유연하고 안정된 노동시장

1. 노동시장의 현황과 문제점

노동시장 유연화는 해고·직업훈련·취업을 포괄하는 종합적 유연화를 의미

1997년 말 외환위기를 시작으로 국민의 정부는 경제 4대 부문 개혁의 일환으로 노동시장 유연화를 추진하였다. 당시의 노동시장 유연화는 구조조정의 일환이었기 때문에 해고의 유연성만이 강조되어 '노동시장 유연성=해고' 라는 부정적 인식을 초래하였다. 그러나 노동시장 유연화의 진정한 의미는 고용조정의 유연성뿐만 아니라 신규 취업과 재취업이 신속히 이루어져 실직을 하더라도 빠른 시일 내에 재취업을 가능하게 하는 직업훈련제도와 고용정보관련 인프라의 개선을 포함한다. 참여정부는 반쪽의 노동시장 유연화가 아니라 실직기간 동안 사회안전망의 보호를 받고 고용서비스를 통해 재취업에 성공할 수 있는 온전한 노동시장 유연화를 추진할 것이다. 즉, 노동시장 유연성 제고가 아니라 유연하고 안정된 노동시장의 구축을 정책목표로 삼고자 하는 것이다.

정리해고제 개선, 임금유연성 제고, 직업훈련제도의 개편 등 유연화를 위한 제반 제도 개선이 미흡

현 시점에서 볼 때, 해고 측면의 유연화는 법제화(1998. 3)를 통한 유연화보다는 외환위기 극복과정에서 사용자 주도로 일부 이루어졌다. 즉, 노조의 반발 등으로 경영상 해고 대신 명예퇴직을 활용한 실질적 해고비중이 압도적으로 증대하여 실제 정리해고를 실시한 비중은 크지 않았다. 이는 정리해고가 최후의 고용조정수단으로 작용했기 때문이다. 또한 값싼 노동비용을 이유로 비정규 근로자층이 크게 늘어났다. 한편 임금체계의 측면에서는 전통적인 경직적 연공임금체계를 개인의 성과와 연동시키는 노동시장 유연성(임금유연성)의 제고가 서서히 이루어지고 있는 상황으로 평가할 수 있다. 또한 취업 측면에서는 고용안정 인프라의 확충이 이루어지고 있고 제공되는 정보도 증가하고 있으나 직업훈련제도의 본질적인 개선은 이루어지지 않고 있다. 즉, 평생직업훈련시스템의 구축으로 표현되는 직업훈련제도의 개편 내용이 과거 개발연대의 공급자 중심, 제조업 중심의 틀을 벗어나지 못하고 있어 산업구조변화에 부응하지 못하고 있고 안정적 노동시장 실현에 걸림돌이 되고 있다.

2. 정책방향과 과제

노동시장은 상품시장, 자본시장, 교육 등과 유기적 관계

노동시장은 인력배분과 공정한 보상이라는 두 가지 기본 역할을 수행함에 있어서 하나의 독립된 시장으로 기능하는 것이 아니라, 경제 내 다른 시장과 매우 밀접한 유기적 관계를 맺으면서 역할을 수행한다. 노동에 대한 수요는 기본적으로 상품의 수요에 의존하기 때문에 상품시장에서의 시장지배구조 역시 노동시장에 많은 영향을 미치게 된다. 특히 상품시장이 독과점력을 보유한 대기업 중심으로 구성되어 있을 경우 노동수요가 왜곡될 수 있다. 시장 지배력은 그 산업의 노동수요를 위축시킬 뿐 아니라, 복잡한 하청구조하에서 대기업과 중소기업 간에 고용과 임금의 양극화 현상이 발생할 가능성이 높아진다. 이와 함께 노동시장은 자본시장과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 일자리 창출이 기본적으로 투자에 의해서 촉발되고, 그 투자에 필요한 자금흐름을 총괄하는 시장이 바로 자본시장이기 때문이다. 이 외에도 현재 시장으로서의 형태를 충분히 지니고 있지는 않지만 교육 역시 노동시장 기능의 원활한 작동을 위해 필요한 부문이다. 교육은 노동시장에서 필요한 능력과 기능을 보유한 노동력을 공급하는 기능을 수행하기 때문이다. 현대 경제사회는 기술진보와 국제경쟁으로 인해 정적(靜的)이 아니라 매우 동적(動的)인 양상을 보이므로, 신규 노동력에게 요구되는 능력과 기능도 그만큼 빠르게 변화한다. 따라서 교육은 이와 같이 변화하는 노동수요에 맞추어 창의적 능력을 지닌 인재를 양성하는 기능을 담당하여야 한다.

참여정부는 노동문제에 대해 경제전반에 걸친 종합적 시각으로 접근해 나갈 것

따라서 참여정부는 노동시장이 상품 및 자본시장 그리고 학교교육 및 직업훈련 교육과 유기적인 관계를 가지고 동태적으로 움직인다는 인식하에 유연하고 안정적인 노동시장의 구축이라는 과제를 경제전반에 걸친 종합적 시각을 가지고 접근해 나갈 것이다.

■노동공급의 유연성과 안정성 확보

노동공급의 유연성 확보를 위해서는 시장친화적 교육개혁이 필요

노동시장의 유연성이라고 하면 대부분 해고의 유연성을 의미하는 것으로 받아들여지고 있으나, 노동시장에서 더욱 중요한 것은 바로 노동공급(신규취업 및 재취업)의 유연성이다. 노동공급의 유연성이 시장에서 필요로 하는 인력이 신속하게 공급될 수 있는 여건을 의미하는 만큼, 궁극적으로는 교육 및 직업훈련시스템과 밀접한 연관성을 갖는다. 이는 곧 교육과 직업훈련이 노동수요 변화에 면밀하게 대응하여야 함을 의미하는데, 우리의 교육과 직업훈련이 이러한 기능을 제대로 수행하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 교육과 직업훈련이 제 역할을 다하기 위해서는 시장친화적 개혁의 필요성이 매우 높다.

직업훈련의 확대 및 내실화도 중요한 과제

교육개혁과 더불어 직업훈련의 확대와 내실화도 매우 중요한 부분이다. 지난 20여년간 노동수요는 계속 고급화되어 왔으며, 이에 따라 신규 인력에 대해서도 고도화된 근로능력이 요구되고 있다. 그러나 신규로 공급되는 인력의 기능은 이에 따르지 못하고 있어 청년실업문제가 심화되고 있을 뿐 아니라, 기존의 근로자도 다양한 기술진보로 인해 기능이 낙후됨에 따라 숙련공이라고 하여도 구직에 어려움을 겪

고 있다. 따라서 참여정부는 근로생애 단계별로 능력개발을 지원하는 사회학습망 체제를 구축해 나가고자 한다.

직업능력개발체제의 축을 사업주-근로자-초기업으로 넓혀 근로자의 자율적 능력개발을 지원

이를 위해, 첫째 직업능력개발체제의 축을 사업주 중심에서 사업주-근로자-초기업(업종별 협의체, 사업주 단체, 컨소시엄)으로 전환해 나갈 것이다. 근로자 스스로 직업능력 개발을 위해 노력하는 경우 수강지원금을 통해 훈련비의 일부를 보조하고 장기 저리의 훈련비 대부를 활성화할 것이다. 우선 수강지원금과 훈련비 대부를 중소기업 근로자와 비정규 근로자에게 확대 시행할 것이다. 이처럼 근로자의 자율적인 능력개발에 대해 지원을 확대하는 것은 주 5일 근무제 도입에 따른 시간적 여유를 자기계발의 기회로 활용할 수 있도록 유인하는 데도 도움을 줄 수 있을 것이다. 한편 개별 기업 차원에서 훈련과정을 개발하고 시설장비를 갖추기에는 어려움이 많으며, 기업의 인력수요가 대부분 산업특수적(industry-specific)이거나 직업특수적(occupation-specific)인 숙련을 요구한다는 점을 고려하여 산업(업종)별 인적자원 개발을 추진해 나갈 계획이다.

중소기업 근로자의 직업훈련을 적극 지원

둘째, 중소기업 근로자의 직업훈련에 대한 국가적인 지원을 확대해 나갈 것이다. 중소기업의 임금과 생산성이 대기업에 비하여 상대적으로 급격하게 하락함에 따라 중소기업은 만성적인 인력난과 인력의 질적 저하를 경험하고 있다. 중소기업이 스스로 훈련을 실시하기에는 재정 및 인력 운용상의 어려움이 많을 뿐만 아니라 근로자의 직장 이동이 빈번하기 때문에 중소기업 근로자에 대한 능력개발은 시장실패의 가능성이 높다. 정부는 중소기업 근로자의 직업훈련을 확대하기 위하여 직업훈련 컨소시엄을 확대하는 등 공동훈련을 활성화시켜 나갈 것이다.

여성 · 장애인 · 비진학 청소년 등 취약계층의 능력개발기회를 확대

셋째, 직업능력개발기회의 형평성을 강화할 것이다. 여성 · 장애인 · 비진학 청소년 · 중고령자 등의 경제활동 참여를 촉진하고 고용안정을 도모하기 위하여 능력개발기회를 확대 제공할 것이다. 특히 취약계층의 특성과 능력에 맞는 훈련과정이 개설될 수 있도록 현재 엄격하게 운영되고 있는 훈련과정의 지정 요건을 개선할 것이다. 또한 시간적 · 공간적 · 금융적 제약을 덜 받고 일과 직업훈련을 병행할 수 있는 인터넷통신훈련(e-Learning)을 활성화하여 직업능력개발기회 접근이 어려운 근로자의 능력개발을 촉진해 나갈 것이다.

기혼여성 노동공급의 활성화도 중요

노동공급의 유연성 확보에 있어 또 하나의 중요한 과제는 기혼여성 노동공급의 활성화이다. 우리나라 중장년층 남성의 경제활동 참가율은 90%를 상회하고 있어 더 이상 추가적인 노동공급을 기대하기 어려운 실정이다. 반면 출산율 하락으로 인해 신규인력의 규모는 지속적으로 감소하고 있기 때문에, 기혼 여성의 경제활동 참여 제고를 통해 부족한 노동공급을 보완하여야 할 것이다. 특히 우리나라에서는 고학력 기혼여성의 노동시장 참여율이 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있기 때문에, 기혼여성의 노동시장 참여를 촉진함으로써 고급인력의 수급을 그만큼 더 원활하게 하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

■고용조정의 유연성과 고용안정성 제고

해고제도의 경직성을 완화하고 부당해고 구제제도를 개선

고용조정의 유연성은 구조조정에 소요되는 비용을 낮추고 시장의 변화에 대해 신속한 대응을 가능하게 한다. 시장수요의 변화로 인해 생산성이 낮아진 부문에서 생산성이 높아진 부문으로 인력이 재배분될 때 소요되는 시간적 · 물적 비용을 낮추어 장기적으로 기업의 경쟁력뿐만 아니라 근로자의 생산성 제고에도 기여한다. 정부는 고용조정의 유연성을 제고하기 위해 해고제도의 경직성을 완화하고 사용자의 부당해고에 대한 구제제도를 개선해 나갈 것이다. 기업의 경영상 필요에 의한 정리해고시 적용되는 사전통보 기간(현재 60일 전)의 단축을 추진함과 동시에 사업주의 부당해고시 금전보상제도를 새로이 도입할 계획이다. 근로시간 조정의 유연성을 높이기 위해 주 5일제가 정착되도록 지원하고 탄력적 근로시간제의 확대, 선택 · 재량근로제의 확대를 추진할 것이다. 주 5일제가 산업현장에 안정적으로 정착될 수 있도록 현장지도를 강화하는 한편 조기도입업체에 대해 인력채용 보조금을 지원할 계획이다.

적극적 고용정책, 인력수급전망 인프라 구축 등 노동시장의 안정성 제고도 병행 추진

고용조정의 유연성을 추진하는 것과 함께 노동시장의 안정성을 높이는 노력도 병행되어야 한다. 적극적 고용정책을 통해 청소년 · 여성 등 취업취약계층별로 특화된 고용안정대책을 수립 · 추진해 나가고 고용안정센터의 고용서비스 확충 등 고용안정 인프라를 확대해 나갈 예정이다. 또한 노동시장 여건에 부합하는 인력수급전망 인프라를 구축하기 위하여 400개 직종별로 인력수급 전망시스템을 구축해 나갈 것이다. 고용보험의 기능을 강화하여 적용대상자를 지속적으로 확대해 나가고 실업급여의 수급률을 높이기 위해 실업급여기준 및 기간을 확대하는 방안을 검토하고자 한다.

■시장경쟁 촉진을 통한 공정한 보상체계 구축

근로에 대한 공정한 보상을 위해 성과주의 임금체계의 확산을 유도

효율적인 인력자원 활용을 위해서는 근로에 대한 공정한 보상(fair compensation)이 중요하다. 근로자에 대한 공정한 보상이란 '그 근로자가 경제사회에 기여한 만큼의 보상'을 의미하며, 이는 곧 근로자의 성과와 기여에 준한 임금이 지급되는 것을 의미한다. 이와 같이 임금이 성과를 기준으로 책정될 때, 높은 임금을 받으려는 근로자의 노력이 한편으로는 본인의 생산성 제고노력 증대효과를, 다른 한편으로는 저생산성 부문에서 고생산성 부문으로의 효율적 인력 재배분 효과

를 실현시켜 전반적인 경제효율성을 제고할 수 있다. 정부는 공정한 보상체계 구축을 위해 생산성과 연계되는 합리적인 임금인상이 이루어지도록 지원하고, 성과주의 임금체계의 확산을 추진해 나갈 계획이다.

기업규모에 따른 불합리한 임금격차 해소에 노력

그런데 대기업과 중소기업 간 하청관계하에서는 성과에 기초한 공정한 보상이 이루어지지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 대기업이 하청을 발주하는 과정에서 지나치게 낮은 하청단가를 요구하게 되면, 하청 중소기업 근로자의 생산성 가치는 그만큼 절하되고 임금도 하락하게 된다. 현재 우리나라에서는 시장 독과점력에 기초한 대기업 노사의 초과이윤 나눠먹기와 그 부담을 하청협력업체에 전가하는 행위 등으로 인해 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 더 벌어지고 있다. 따라서 정부는 경제력 집중을 억제하고 공정경쟁을 촉진하는 한편 원청업체의 과도한 임금인상을 하청업체에 부담·전가시키는 행위를 규제하는 등 기업규모에 따른 불합리한 임금격차 해소를 위해 적극적으로 노력할 계획이다.

표 3-1 || 기업규모별 임금격차 현황

(단위 : 원, %)

	2000년 연평균		격차	2001년 연평균		격차	2002년 연평균		격차	2003 연평균		격차
전 규 모	1,668	(8.0)	130.9	1,752	(5.1)	130.4	1,948	(11.2)	132.8	2,127	(9.2)	137.9
5 ~ 9인	1,274	(6.8)	100.0	1,344	(5.5)	100.0	1,466	(9.1)	100.0	1,543	(5.2)	100.0
10 ~ 29인	1,497	(8.8)	117.5	1,606	(7.3)	119.5	1,705	(6.2)	116.3	1,808	(6.1)	117.2
30 ~ 99인	1,567	(8.9)	123.1	1,680	(7.2)	125.0	1,856	(10.5)	126.6	2,005	(8.0)	129.9
100~299인	1,713	(9.8)	134.5	1,785	(4.2)	132.8	2,067	(15.8)	140.9	2,230	(7.9)	144.5
300~499인	1,973	(10.0)	154.9	2,135	(8.2)	158.8	2,357	(10.4)	160.7	2,474	(5.0)	160.3
500인이상	2,195	(8.7)	172.4	2,313	(5.4)	172.1	2,718	(17.5)	185.4	3,043	(11.9)	197.2

임금채권보장제 강화, 최저임금제도 내실화와 체불행정시스템의 혁신도 병행할 계획

또한 정당한 노력에 대한 정당한 보상을 제도적으로 보장하기 위하여 임금채권보장제*를 강화하고 최저임금제도*를 내실화해 나가는 한편, 적극적인 체불임금 방지·청산 대책의 추진 및 형사처벌제도의 합리적 개선, 경제적 제재 강화 등 제도와 체불행정시스템의 혁신도 병행할 계획이다.

* 부록의 용어해설 참조

취약계층 근로자 보호 강화 3

1. 취약근로자 보호 강화의 필요성

'평생직장'에서 '평생고용'으로 급속한 패러다임 전환이 진행중

1997년 말의 외환·금융위기에서 비롯된 경제위기를 극복하는 과정에서 민간부문 대기업, 공공부문, 금융업 등에서 대량의 명예퇴직 및 정리해고가 진행되는 등 과거에 안정적인 고용을 보장받던 부문에서 노동시장의 유연화가 급속히 진행되었다. 이에 따라 노동시장에서는 '평생직장에서 평생고용'으로 패러다임의 전환이 진행되고 있다. 급속한 고령화로 노동시장에서 중고령층이 차지하는 비중이 빠르게 확대될 것으로 예상되고 있지만, 현재의 노동시장 구조하에서 이들의 고용전망은 매우 불투명하다. 또한 고령화에 따른 사회적 부담을 완화하기 위해서는 여성의 경제활동 참여를 획기적으로 끌어올릴 필요가 있다. 다른 한편에서는 청년층 실업이 지난 몇 년간 완화되지 않은 채 심각한 문제로 남아 있는 상황이며, 1990년대 중반 이후 비정규직이 빠르게 증가하고 정규직과 비정규직 사이의 격차가 크게 확대되어 이들에 대한 보호 강화가 중요한 사회적 의제로 제기되고 있다.

'일할 수 있는 기회' 확대와 취약근로자 보호로 성장과 분배의 선순환구조 달성에 노력

이와 같은 노동시장 환경 변화에 대응하여 참여정부에서는 '일할 수 있는 기회의 확대'를 통해 경제위기 이후 확대된 근로빈곤계층을 보호함으로써 성장과 분배의 선순환을 달성하고자 한다. 또한 청년층과 여성, 중고령자와 같은 취업애로층 및 비정규직과 같은 취약계층에게 적합한 고용정책을 제공함으로써 사회의 통합에 기여하고자 한다.

2. 근로빈곤계층에 대한 고용지원 확대

일자리 확대, 사회복지서비스 확충 등 근로빈곤계층 고용을 적극 지원

참여정부는 '일할 수 있는 기회'의 확대를 통해 근로빈곤계층에 대한 보호를 강화해 나가고자 한다. 일자리를 통한 사회적 보호의 강화는 사회적 시민권 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 일자리를 갖는 것은 근대사회에서 능동적으로 사회에 참여하는 주체로 살아갈 수 있도록 하는 전제조건이기 때문이다. 참여정부에서는 직업훈련 및 취업알선, 공공부문이 지원하고 민간이 주도해서 창출하는 사회적 일자리와 같은 적극적 노동시장정책 및 사회복지서비스의 확충을 통해 근로빈곤계층이 노동시장에 참여할 수 있도록 지원해 나갈 것이다.

지원확대 정책은 취업알선, 직업훈련 등 다각적 방법으로 추진

근로빈곤계층에 대한 지원을 확대하는 정책은 사회복지제도의 사각지대를 위와 아래에서 동시에 축소해 나가는 방향으로 추진할 것이다. 위로부터의 사각지대 축소전략은 일하고자 하는 의사를 갖고 있다면 누구라도 일자리를 얻을 수 있도록 고용서비스를 보편적인 서비스로 발전시키는 것이다. 특히 근로빈곤계층의 경우 취업알선뿐만 아니라 직업훈련 및 사회적 일자리와 같은 프로그램에 우선적으로 참여할 수 있도록 고용서비스 전달방식을 혁신하고, 저소득층 여성의 취업을 촉진하기 위해 사회복지서비스도 동시에 제공할 수 있도록 해 나갈 것이다. 아래로부터의 사각지대 축소전략은, 국민기초생활보장제도 수급자를 대상으로 시행되고 있는 자활사업을 점차 비수급 빈곤층 및 차상위계층으로 확대하는 것이다.

3. 청년실업대책 강화

청년실업은 경기악화적 측면 외에도 노동의 수급불일치에 크게 기인

청년실업이 중소기업의 인력난과 병존한다는 사실은 청년실업이 경기 악화에 따른 일자리 부족에만 기인하는 것이 아니라 수요와 공급 사이의 불일치에 크게 기인함을 보여준다. 수요 측면의 변화를 보면 우선 경제위기 이후 청년층이 선호하는 민간대기업 및 금융, 공공부문의 일자리가 감소하였다. 또한 1997년에는 39%에 불과하던 경력직 채용비율이 2002년에는 82%에 이를 정도로 기업이 경력직 채용을 선호하는 경향을 보이고 있다. 노동수요가 구조적으로 바뀌고 있음에도 불구하고 학교교육은 노동시장의 변화를 따라가지 못하는 현상이 발생하고 있다. 1990년에 33.2%에 불과했던 대학진학률이 2003년에는 79.7%로 급증하여, 1995~2003년간 대졸자수가 18만명이나 증가하였으나, 많은 경우 산업현장에서 활용될 수 있는 경력을 갖추지 못한 채 노동시장으로 배출되는 것으로 평가되고 있다.

경제 · 산업정책, 교육정책을 포함한 종합대책을 마련

경기회복과 그에 따른 일자리 창출이 청년실업문제를 완화할 수 있지만, 인력수급의 양적 · 질적 불일치를 야기하는 구조적인 문제점을 시정하지 않고서는 청년실업을 근본적으로 해결하기 어렵다. 따라서 참여정부에서는 단기 대책만이 아니라 중 · 장기적인 관점에서 경제 · 산업정책과 교육정책을 포함한 종합대책을 마련할 것이다. 우선 단기적인 일자리 제공에 치중하였던 청년실업대책은 근로경험 및 경력개발을 통해 취업능력을 높이는 방향으로 개선하고자 한다. 특히 경력직 채용 추세에 맞추어 다양한 직장체험기회를 제공하고 대졸자에 편중된 청년실업대책을 고졸 이하의 저학력자에게도 확대하여 청년 구직자의 특성과 능력에 맞는 취업지원서비스를 제공할 것이다. 또한 고용안정센터를 중심으로 지역 내 학교 · 기업과의 연계를 강화하여 취업서비스 공조체제를 구축할 것이다. 중장기적으로는 성장잠재력을 확충하여 새로운 일자리를 지속적으로 창출해 나가되, 중소기업의 육성을 통한 일자리 창출에 역점을 둘 것이다. 대기업과 중소기업 간의 지나친 생산성 격차를 해소하는 적극적인 정책만이 청년층의 취업난과 중소기업의 구인난을 동시에 해결할 수 있기 때문이다. 노동시장과 연계한 교육은 청년실업을 예방하는 사전적이고 근본적인 대책이다. 산학협력을 강화하여 산업수요에 부응하는 인력을 육성하기 위한 노력을 지속적으로 추진하는 한편으로 전공별 취업률을 발표하는 등 교육과 노동시장 간의 연계를 강화함으로써 학과정원 · 교육과정의 자율적인 조정을 유도해 나갈 것이다.

4. 중고령자 및 여성의 경제활동 참여 촉진

고령화 이행에 대비한 중고령자 및 여성의 취업률 제고정책 필요

고령사회로의 급속한 이행에 따른 노동시장 환경변화는 고용정책 차원의 대응을 요구한다. 즉, 피부양인구의 증가에 따른 사회적 부담을 완화하기 위해 전체인구 대비 취업자 비율을 높여 나가야 한다. 이를 위해 무엇보다도 여성, 특히 고학력여성의 경제활동 참가율이 매우 낮다는 문제를 해결할 필요가 있다. 고령자의 경우 지금까지는 선진국에 비해 비교적 높은 경제활동참가율을 유지하고 있지만 이것은 연금제도가 아직 성숙하지 않았고 자영업과 농업부문 종사자가 많기 때문이다. 고령사회에 대비하기 위한 여성 및 중고령자 고용촉진정책들은 지금 당장 효과가 나타나지 않더라도 장기적인 안목을 갖고 반드시 추진해 나가야 할 과제이다.

제도적 인프라 정비, 임금피크제 등 중고령자 및 여성의 취업을 촉진

취업률을 제고하기 위해 참여정부에서는 우선, 중고령 임금근로자의 조기퇴직 추세를 차단하고 고용안정을 도모할 수 있도록 제도적인 인프라를 정비해 나가고자 한다. 연령만을 이유로 정리해고나 명예퇴직 대상자가 되는 현상을 막을 수 있도록 근로감독을 강화하고, 노사 모두에게 수용가능한 임금피크제 모형을 개발, 확산을 지원해 나갈 계획이다. 이를 통해 실질퇴직연령을 높이고 직무수행능력에 따른 합리적인 인사관리 관행을 정착시키는 선순환을 이끌어내고자 한다. 또한 여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위한 다양한 정책을 추진할 예정이다. ① 성차별 시정을 위한 노력, ② 고령화에 대비한 사회적 서비스부문에서의 사회적 일자리 창출, ③ 일-가족 양립지원정책이 주요한 축이 될 것이다. 참여정부는 공(公)보육체계의 확립과 개인 보육부담의 사회화 등을 통하여 일과 가정생활을 조화롭게 영위해 나갈 수 있는 여건을 조성해 나갈 것이다.

5. 비정규직 보호 강화

비정규근로가 심각한 사회문제로 대두

비정규근로는 세계 어느 나라에나 있으나 우리나라에서 특히 심각한 사회문제로 제기되고 있는 것은 다음과 같은 세 가지 이유 때문이다. 첫째, 우리나라의 비정규근로는 대부분 고용이 불안정한 유형이다. 선진국에서 가장 보편적인 비정규근로는

파트타이머, 즉 단시간근로이며 이들은 노동시간만 통상 근로자보다 짧을 뿐 고용안정성이나 근로조건의 면에서 통상근로자에 비해 불리하지 않은 경우가 많다. 이에 비해 우리나라에서 시간제 근로자는 임금근로자 중 약 4%에 불과하고 임시 · 일용 · 파견 · 독립도급 등 고용이 불안정한 근로자들이 비정규근로자의 대부분을 차지하고 있다. 둘째, 비정규근로자의 규모가 선진국보다 크고, 특히 근래에 들어 크게 증가했다. 비정규근로자를 정규근로자와 고용형태가 다른 근로자라고 정의하면 전체 근로자 중 25~30% 내외의 규모이며, 고용형태뿐 아니라 근로조건까지 고려하면 비정규근로자의 규모는 전체 근로자의 과반수인 52%에 이른다. 셋째, 정규근로자와 비정규근로자 사이의 근로조건 격차가 크다. 고용형태에 의해 정의되는 비정규근로자의 평균 임금은 정규근로자에 비해 53~54%에 머물고 있다. 근로조건까지 고려하여 정의되는 비정규근로자의 평균 임금은 정규근로자의 40%대에 불과하다.

참여정부는 '균등대우'와 '남용방지'를 원칙으로 비정규근로자에 대한 사회적 보호를 강화

이처럼 우리나라에서의 비정규근로는 열악한 일자리이며, 외환위기 이후 크게 증가했기 때문에 이를 둘러싼 사회적 갈등도 매우 첨예해지고 있다. 양질의 일자리를 창출하여 국민의 삶의 질을 높이고 사회적 갈등을 완화하기 위해서는 비정규근로자에 대한 사회적 보호가 필요하다. 참여정부에서는 '균등대우'와 '남용방지'를 원칙으로 비정규근로자에 대한 사회적 보호를 강화해 나갈 것이다. 우선, 균등대우의 경우 비정규근로가 정규근로와 고용형태는 다르지만 임금 등 근로조건에서 차별받지 않도록 하는 것이다. 이것은 비정규근로에 대한 선진국 보호방안의 기조이기도 하다. 참여정부에서는 단시간 근로자에 대한 비례적 보호의 원칙 등과 같은 균등대우의 원칙을 확립하고 차별시정을 위한 구제기구를 설치하여 이 원칙을 실현해 나갈 것이다. 다음으로, 비정규근로를 하나의 정당한 고용형태로 인정하되 남용되지 않도록 제도적 보호장치를 마련하고자 한다. 특히 고용형태의 성격상 본래 고용이 불안정할 수밖에 없는 임시 · 일용 · 파견근로에 대한 정책에 초점을 맞출 것이다. 임시 · 일용 · 파견 등 단기적 고용형태는 나름대로 사회적으로 유용한 측면이 있다. 특히 기술혁신의 속도가 빠르고 탈산업화가 진전되고 있는 현대 사회에 이런 고용형태의 유용성이 커지고 있다. 그러나 비정규근로는 노동비용을 절감하는 수단으로 남용될 수 있기 때문에 이를 제도적으로 규제하는 방안을 마련하고자 하는 것이다.

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

4 시장개혁

제1절 시장경쟁질서 강화

제2절 기업지배구조 선진화

제3절 금융산업 경쟁력 강화

제4장

시장개혁

기업 · 금융부문의 구조조정을 완결하고 경쟁원리 정착시킬 것

우리가 경제위기를 겪으면서 얻은 중요한 교훈 중 하나는 바로 경쟁의 원칙이 경제 운용의 근간을 이루어야 한다는 것이다. 따라서 외환위기 이후 시행된 기업 · 노동 · 금융 · 정부부문 개혁의 골간은 경제의 모든 분야에서 경쟁제한적인 제도를 혁파하고 시장원리, 즉 경쟁의 원리에 따라 자원배분이 이루어지도록 하는 것이었다. 「국민의 정부」의 이러한 개혁 노력으로 우리 경제는 지난 몇 년간 기업 및 금융부문에서는 상당한 구조개혁의 성과를 거두었다. 그러나 최근 부실카드회사 문제, 대기업의 회계부정사건, 비자금 조성과 불법정치자금 제공 등 일련의 사태가 잘 말해 주듯이 우리나라의 기업 및 금융부문은 아직도 심각한 구조적 문제점을 지니고 있다. 참여정부는 「국민의 정부」가 일궈낸 금융 및 기업부문 개혁성과를 바탕으로 아직도 광범위하게 남아 있는 금융 및 기업부문에서의 구조적 취약성을 제거하고 경쟁의 원리가 모든 시장에서 효율적으로 작동할 수 있도록 만들 것이다.

공정한 기업경쟁환경을 조성

시장경쟁질서를 확립하기 위한 정부의 주된 역할은 모든 기업이 동등하고 공정한 경쟁의 場(level playing field)에서 경제활동을 영위할 수 있도록 보장하는 것이다. 이를 위해 기업 간의 담합을 막고, 독점적 사업자의 배타적인 행위를 방지하며, 기업 간의 자유로운 경쟁을 저해하는 경쟁제한적 제도를 철폐할 것이다. 참여정부는 이러한 인식하에 공정한 경쟁환경 조성을 위하여 노력할 것이며, 정부의 직접 지원은 민간기업이 수익성의 원칙에 의거하여 수행할 수 없는 사회간접자본과 기초기술, 기초 R&D 투자 등에 집중할 것이다.

소비자정책기능 강화를 통해서 경쟁질서 확립

경쟁질서 확립을 위한 과제 중 소비자정책기능의 강화는 지금까지 우리나라에서 상대적으로 소홀한 취급을 받아왔던 분야이다. 소비자들로부터의 경쟁압력 제고는 소비자가 합리적 선택을 할 수 있는 환경을 조성하는 데서 비롯되며 이는 궁극적으로 기업 간 경쟁을 촉진하는 역할을 수행하게 될 것이다. 이러한 의미에서 소비자정책기능을 강화해 나갈 것이다. 이를 위하여 사업자들의 기만 · 오도적 행위를 적극적으로 처벌 · 억제할 수 있는 정책체제와 집행수단을 정비할 것이며, 소비자피해정보를 다수의 소비자들에게 신속히 전달할 수 있는 네트워크를 구축하여 동일한 피해의 재발을 방지하도록 노력할 것이다.

외부견제시스템에 의한 기업지배구조 개선이 대안

외환위기 직후에는 자본시장이 아직 성숙하지 못한 탓으로 외부투자자들에 의한 기업지배구조 개선요구가 존재하기 힘든 상황이었으므로 기업지배구조 개선을 위해 특정 내부견제장치를 법령으로 강제하는 방법이 많이 사용되어 왔으나, 이는 불가피하게 많은 부작용을 수반하였다. 이에 따라 외부견제시스템에 의한 기업지배구조 개선이 향후 중요한 대안으로 부각되고 있다. 참여정부는 중장기적으로 외부견제장치들이 제대로 작동할 수 있도록 외부투자자들이 기업을 견제할 수 있는 수단을 가질 수 있는 여건과 법 · 제도를 갖추어 나갈 것이다.

금융구조조정 완결 및 금융선진화를 위한 인프라 구축

향후 금융부문의 과제는 남아 있는 금융기관의 부실을 제거함으로써 금융시스템의 안정성을 우선적으로 확보한 뒤 이를 바탕으로 금융부문의 선진화를 위한 인프라를 구축하는 것이다. 특히 금융구조조정의 완결을 위해서 비은행권 구조조정의 가속화 및 정부소유 금융기관의 민영화 등을 신속히 처리할 것이다. 나아가서 금융부문의 인프라 구축을 위해서는 자본시장의 선진화, 산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단, 통합금융법 제정, 시장친화적 금융감독 구축 등을 지속적으로 추진할 것이다.

1 시장경쟁질서 강화

시장질서 미확립과 경쟁원칙 부족이 외환위기의 근본 원인

우리 경제는 1960년대 초반 이후 눈부신 고도성장을 이룩하였다. 자본과 부존자원이 부족하고 국내시장이 협소한 상황에서 추진된 '수출산업 육성전략'은 부족한 경제역량을 결집시키는 데 효과적인 정책이었다. 자본시장 · 노동시장 · 기술시장이 형성되지 않은 당시 상황을 고려할 때, 이러한 성장전략은 정당화되었으며 우리 경제의 빠른 성장에 중요한 역할을 하였다. 그러나 경제규모가 확대되고 국가 간 무역장벽 완화 · 금융자유화 등 국제무역환경질서가 변화하면서, 경제시스템 개선과 새로운 성장전략으로의 전환이 요구되었다. 우리 경제는 이러한 국내외적 변화에 효과적으로 대응하지 못함으로써 경제위기를 겪어야만 했다. 당시에 겉으로 표출된 것은 외환시장의 유동성 위기였으나, 그 뿌리는 경제 전반에 걸친 시장질서 미확립과 경쟁원칙의 부족에서 찾을 수 있다. 일부 기업들은 투자의 수익성을 엄밀하게 고려하지 않은 채 대규모 차입을 통해 양적 성장을 추구하는 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 보였으며, 대기업은 망하지 않는다는 소위 '大馬不死(too big to fail)' 신화로 인해 부실기업이 계속 사업을 영위하여 경제전반의 효율성이 저해되었다.

위기 이후 구조조정 노력이 어느 정도의 가시적 성과를 시현

외환위기 이후 정부와 국민은 우리 경제의 체질 개선을 위해 구조조정을 강력히 추진해 나갔다. 공적자금 투입, 기업의 투명성 · 책임성 제고를 통해 경제전반의 부실요인을 제거하였으며 경제시스템 선진화를 위한 법적 · 제도적 기틀을 마련하였다. 이러한 노력으로 기업들이 외형중심 경영에서 내실위주 경영으로 전환하는 성과를 얻었다. 제조업체의 매출액 대비 경상이익률이 높아지는 수익성의 개선(98년에는 1,000원어치를 팔아 19원의 적자를 보았으나, 2002년에는 47원의 이득을 남김)과 함께 과도한 부채비율이 감소하는 재무구조의 개선 성과도 얻을 수 있었다. 또한 대기업집단의 경우 1998년부터 신규채무보증을 전면 금지하고, 기존채무보증은 해소하도록 공정거래법을 개정한 결과, 2002년 기존 30대 기업집단의 계열사 간 채무보증이 완전 해소되어 계열사 간 동반부실화의 위험을 줄이는 성과를 달성했다.

표 4-1 || 제조업 전체의 재무구조 · 수익성 관련 지표의 개선추이

(단위 : %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	美('02)	日('01)
▶ 재무구조								
– 부채비율	396.3	303.0	214.7	210.6	182.2	135.4	167.3	162.5
▶ 수 익 성								
– 매출액경상이익률	△0.3	△1.9	1.7	1.3	0.4	4.7	5.0	2.8
– 이자보상비율	129.1	68.3	96.1	157.2	132.6	260.3	224.9	278.9

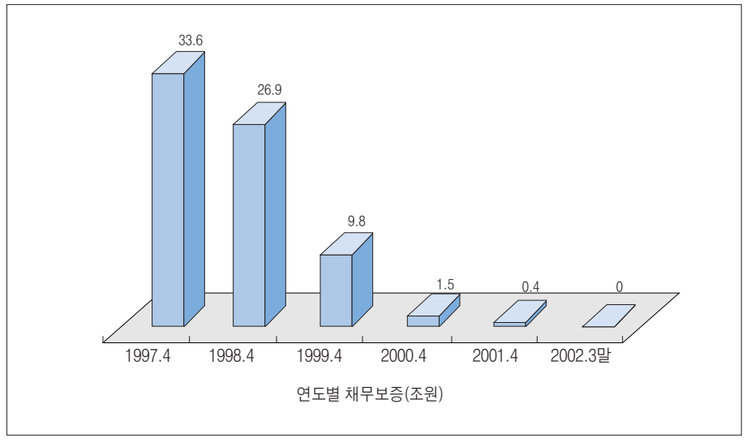
자료 : 한국은행, 『기업경영분석』, 각호.

기업집단 소유지배구조의 본질적 부분의 변화 미흡

그러나 기업경영의 투명성과 기업집단 소유지배구조의 본질적 부분에는 변화가 미흡하였고, 소수 대규모 기업집단에 의한 경제력의 집중문제도 크게 개선되지 않았다. 즉, 아직도 불투명한 경영관행이 적지 않게 남아 있고, 여전히 지배주주 일가가 적은 지분으로 계열사 간 복잡한 다단계출자를 통해 기업집단 전체를 지배하는 문제가 잔존하고 있다. 또한 우리나라에서 시장지배적 사업자가 존재하는 품목의

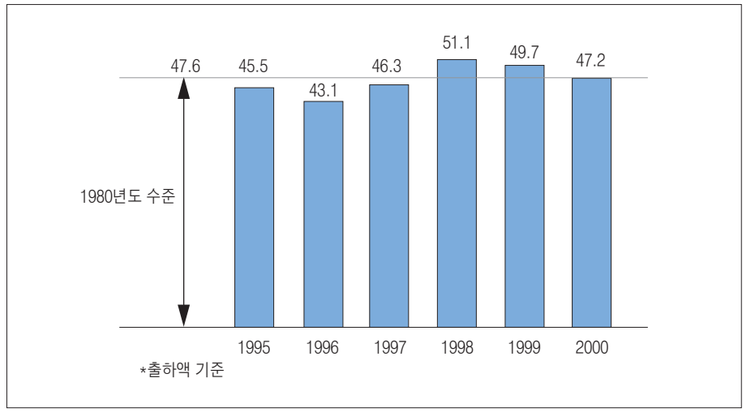
비중을 출하액 기준으로 보면, 2000년도 현재 47.2%로 1980년도의 47.6%와 비교할 때 우리나라의 독 · 과점적 시장구조가 크게 개선된 것으로 보기 어렵다.

그림 4-1 || 대기업집단의 연도별 채무보증 해소 상황



자료 : 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 2002.

그림 4-2 || 시장지배적 사업자가 존재하는 품목의 비중 (단위 : %)



자료 : 이재형, 『한국의 시장집중분석』, 한국개발연구원, 2002.

1. 21세기 한국의 경쟁정책 패러다임 모색

경쟁의 원칙이 경제 운용의 근간을 이루도록 구조개혁추진

우리가 경제위기와 그 후의 극심했던 경제불황을 겪으면서 체득한 중요한 교훈은 바로 경쟁의 원칙이 경제 운용의 근간을 이루어야 한다는 것이다. 즉, 경제위기 이후 시행된 기업 · 금융 · 노동 · 정부부문 개혁의 골간은 경제의 전 분야에서 경쟁제한적인 제도를 혁파하고 시장경쟁의 원리에 따라 자원 배분이 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 더구나 기술 변화의 속도가 매우 빠른 이른바 '디지털경제'에서는 어느 누구도 향후 10년 후에 상업적으로 성공할 기술을 예측할 수 없다. 따라서 이제 과거 개발경제시대와 같이 정부가 주도적으로 각종 규제와 진입장벽을 통해 특정산업을 보호 · 육성하여 경제발전을 도모하기는 어렵게 되었다. 정부 주도 경제개발의 모델이 되었던 일본의 경우에도 정부가 개입정책을 통해 국내 경쟁을 적절히 '관리'하여 경쟁력을 높였다는 주장이 실증적인 자료에 의해 뒷받침되지 않으며, 오히려 국제적 경쟁뿐 아니라 치열한 국내 경쟁에 직면한 산업에서 기업 경쟁력의 제고가 이루어진 것으로 평가받고 있다. 일본 기업 중 국제경쟁력을 가진 기업들은 정부개입에 의한 합법적 카르텔이나 담합이 빈번했던 산업이 아니라, 오히려 국내시장에서 치열한 경쟁에 노출되어 있었던 산업에서 존재한다는 것이다.

경쟁제한적 제도 철폐에 역점

시장이 성숙되지 못한 단계에서는 각종 규제와 보호정책이 경제성장의 견인차 역할을 할 수 있으나, 시장이 성숙되고 경제성장이 본격화되는 단계에 이르면 정부의 각종 차별적 지원정책과 경쟁제한적 정책, 국내 기업 보호정책이 오히려 민간의 자율과 창의성을 저해하며 지속적인 경제성장의 걸림돌로 작용하게 된다. 정부의 직접지원은 민간기업이 수익성의 원칙에 의거하여 수행할 수 없는 사회간접자본과 기초기술, 기초 R&D에 집중되어야 하며, 기술의 상업화와 제품의 연구 · 개발은 민간기업이 수익성의 원칙에 따라 시장에서 수행하는 것이 바람직하다. 참여정부는 이러한 원칙에 입각하여 기업 간의 가격 · 품질 · 기술개발 경쟁이 원활히 이루어질 수 있도록 기업 간의 담합 · 독점적 사업자의 배타적 행위를 방지하고, 기업 간의 자유로운 경쟁을 저해하는 경쟁제한적 제도를 철폐하는 데 역점을 두어나갈 것이다.

2. 시장시스템 개혁프로그램 마련

2003년 말 '시장개혁 3개년 로드맵' 발표

정부는 '자유롭고 공정한 시장질서 확립'을 명확한 비전 아래 투명하고 일관성 있게 추진하기 위한 로드맵 작성 작업을 추진하였다. 이를 위해 2003년 5월 이후 민 · 관 · 학 · 재계가 참여하는 태스크포스팀 논의를 통해 다양한 의견을 수렴하고 합리적 개편방향을 마련하기 위하여 노력하였다. 이러한 일련의 노력으로 2003년 말 '시장개혁 3개년 로드맵'을 확정 · 발표하는 성과를 거두었다.

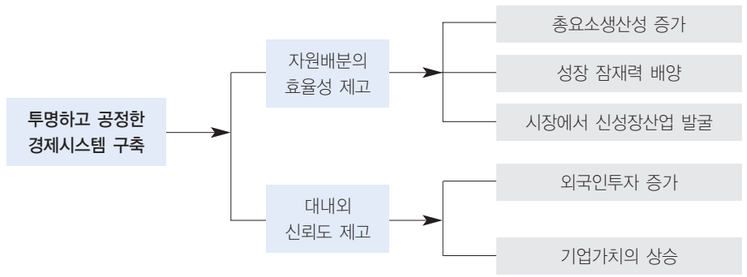
대기업집단의 소유지배구조 개선 등이 주요 추진전략

'시장개혁 3개년 로드맵'은 투명하고 공정한 경제시스템 구축을 목표로 대기업집단의 소유지배구조 개선, 투명 · 책임경영 강화, 시장경쟁 제고 등을 구체적인 추진전략으로 삼고 있다. 첫째, 출자총액제한제도의 합리화, 지주회사 전환 유도 등을 통해 소유지배구조를 개선하는 방안을 제시하였다. 둘째, 증권집단소송제 시행, 회계제도 선진화 등을 통해 투명 · 책임경영을 확고히 정착시켜 나갈 것이다. 셋째, 시장경쟁질서가 시장에 뿌리내릴 수 있도록 시장 내에 존재하는 경쟁을 저해하는 제도를 정비하고 소비자 등의 감시압력을 제고해 나갈 계획이다.

정부의 직접규율을 축소하고 시장의 자율규율 감시기능을 중시

시장개혁을 추진함에 있어서 기본방향은 정부의 직접규율보다 시장자율감시를 중시하고 시장자율감시기능의 개선 정도에 맞추어 정부의 직접규율을 완화 · 축소해 나간다는 것이다. 정부는 기업 내 · 외부 자율감시체제를 구축해 나감에 있어서 정부가 직접 지시 · 통제하기보다는 기업 스스로 갖추어 나가도록 인센티브를 부여하고 시장환경을 조성해 나갈 것이다. 따라서 참여정부의 시장개혁 로드맵은 점진적으로 정부의 직접규율을 시장자율규율로 전환해 가는 이정표를 제시한 것이라고 할 수 있다.

그림 4-3 || 시장개혁의 비전과 목표



■경쟁제한적 규제의 철폐 및 담합행위의 엄단

인위적 진입장벽에 의한 시장 독점의 폐해 심각

시장 독점은 규모의 경제와 같은 기술적 이유에 의해서가 아니라, 정부의 진입규제에 의해 인위적으로 발생하거나 유지될 수 있다. 이처럼 독과점행위가 법적으로 허용된다면, 기업들은 정치적 로비를 통해 독점적 지위나 담합행위를 계속 유지하고자 할 것이다. 이 경우 독점의 사회적 폐해는 특히 심각해진다. 인위적 진입장벽에 의해 독점적 지위를 획득한 기업은 이를 유지하기 위해 독점으로 얻은 이윤을 정치적 로비 등 사회적으로 비생산적인 활동에 쓰게 될 것이기 때문이다.

따라서, 인위적 진입장벽을 철폐하고 기업 간의 경쟁을 통해 재화와 용역의 가격이 인하되도록 유도하여 소비자 후생을 증대하고 경제 전체의 효율성을 제고할 필요가 있다. 정부는 경쟁제한적 제도의 철폐를 위해 부단히 노력하여 왔으며 그 대표적인 결실은 1999년 2월 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률(일명 카르텔 일괄정리법*)」의 제정 및 시행을 통해 특정산업의 보호 · 육성, '과당경쟁 방지' 등의 이유로 법적으로 허용되던 20개의 카르텔(가격 담합, 판매량 제한, 판매지역 분할 등)을 일괄적으로 정비한 것이다.

진입장벽을 철폐하고 기업 간 경쟁을 제고

그러나 아직 시장경쟁을 제한하는 경쟁제한적 제도들이 상당부분 남아 있다. 따라서 우선 2004년중에 '제2차 카르텔 일괄정리법'을 제정하여 잔존하고 있는 경쟁제한적 법령 및 제도를 철폐하는 한편 170여개의 경쟁제한적 제도의 정비방안을 마련해 나갈 것이다. 참여정부는 이러한 경쟁제한적 제도의 정비를 통해 시장의 진입장벽을 낮추고, 기존기업들에 대한 경쟁압력을 제고하여 원가절감, 기술혁신 등의 신상품 · 신기술의 개발 인센티브를 지속적으로 확충해 나갈 계획이다.

2004년중 제2차 카르텔 일괄정리법을 제정할 계획

한편, 기업 간의 담합행위를 통해 상호 경쟁을 억제하여 손쉽게 부당 이윤을 획득하려는 경우가 있다. 이러한 담합행위(카르텔)는 시장경제의 근간인 경쟁원리를 원천적으로 배제하여 소비자에게 피해를 줄 뿐 아니라 기술혁신도 등한시하게 하여 기업의 경쟁력을 훼손시키는 문제를 초래한다. 따라서 올바른 시장경제질서를 확립하기 위해서는 카르텔을 엄단할 필요가 있다. 참여정부는 시장의 경쟁을 제한하는 규제는 완화하면서도, 시장경제질서의 근간을 위협하는 기업 간 담합행위에 대해서는 현행 관련품목 매출액의 5% 수준의 과징금 부과기준을 상향 조정하여 단속을 더욱 강화해 나갈 것이다.

기업 간 담합행위에 대한 처벌 및 단속을 더욱 강화

■실질적 기업결합심사의 강화

경쟁제한적인 기업 간의 합병은 방지하면서도 경영효율성을 제고할 수 있는 합병은 저해하지 않도록 하려면 기업결합 심사기준을 개발하고 일관성 있게 적용해야 한다. 일단 독과점적 시장구조가 형성된 후에는 기업의 행태규제를 통하여 시장의 효율성을 확보하는 데에는 한계가 있으므로 기업결합심사를 통해 사전에 독과점 형성을 억제하는 것이 매우 중요하다. 따라서 참여정부는 기업의 절차적 부담은 완화하는 대신 실체적 심사는 강화하는 방향으로 기업결합 심사제도를 개선해 나갈 것이다. 특히 소규모기업 취득시 신고를 면제하는 등 절차는 간소화하는 한편 경쟁제

기업의 절차적 부담은 완화하되 실제적 심사는 강화

* 부록의 용어해설 참조

한성이 의심되는 기업결합에 대해서는 실질적인 심사를 강화할 계획이다. 또한 기업결합심사의 전제가 되는 시장을 획정하고, 기업결합으로부터 우려되는 경쟁제한성을 판단하고, 기업결합으로 예상되는 효율성 제고 효과에 대한 분석능력을 높이기 위해 노력해 나갈 것이다.

■경쟁법 집행과 관련한 사소(私訴)의 활성화

사소(私訴)의 활성화를 통해 공정거래법 집행의 실효성을 제고

중장기적으로 공정거래법 집행의 실효성 제고를 위해서는 사소(私訴)*의 활성화가 필요하다. 사소가 활성화되면 위법행위에 대한 감시 · 억지 효과가 제고될 것이며, 공정거래위원회의 단독 법집행에 따른 과중한 사건처리부담이 경감되어 효과적 법집행이 이루어질 수 있을 것이다. 이를 위해서 사소의 제기요건을 개선할 것이다. 현재 공정위의 시정조치 확정 후에만 제기할 수 있는 것으로 오해될 수 있는 사소를 시정조치 확정 여부와 무관하게 제기할 수 있도록 개정하고 법원재량에 의한 손해액 인정제도를 도입하여 사소 활성화를 위한 기반을 마련할 계획이다.

■소비자로부터의 경쟁압력 강화

소비자로부터의 경쟁압력을 강화

참여정부는 시장기능 활성화를 위해 소비자정책기능을 강화해 나갈 것이다. 시장규율의 정착을 위해서는 기업 간의 경쟁이 활성화되어야 할 뿐만 아니라, 궁극적으로는 소비자들로부터의 압력이 필수적이다. 기업에 대한 경쟁압력 제고는 결국 소비자가 얼마나 합리적으로 경쟁력 있는 기업을 선택할 수 있는 환경을 조성하는가에 달려 있다.

정보의 불완전성 · 비대칭성에 따른 시장실패와 왜곡을 적극 시정

이 점을 고려하여 정부는 시장기능의 활성화를 위해 체계적인 소비자정책의 기획 · 집행체제를 모색해 나갈 것이다. 구체적으로는 정보의 불완전성 · 비대칭성에 따른 시장실패와 왜곡을 적극 시정하는 한편, 사업자들의 기만 · 오도적 행위를 처벌 · 억제할 수 있는 정책체제와 집행수단을 정비해 나갈 계획이다. 아울러 소비자 피해정보를 다수의 소비자들에게 신속히 전달할 수 있는 네트워크를 구축함으로써 동일한 피해의 재발을 방지해 나갈 것이다.

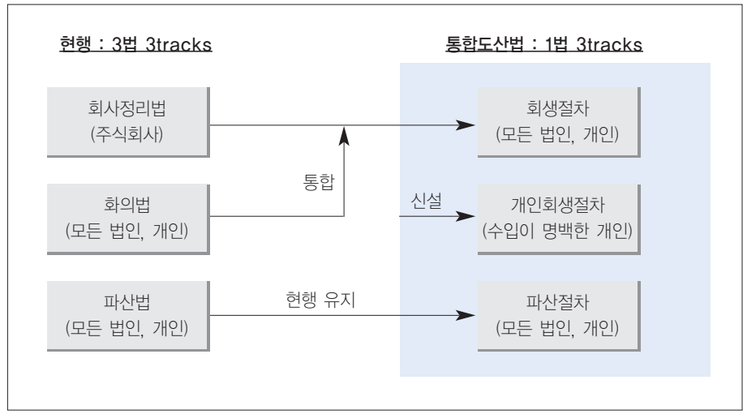
*부록의 용어해설 참조

3. 도산절차의 합리화

현행 도산제도는 부실기업 처리에 비효율적

시장의 효율적 작동을 위해서는 시장퇴출 · 갱생시스템이 기능을 발휘하여 신속히 작동할 필요가 있다. 외환위기 이후 기업의 부도가 급증함에 따라 「회사정리법」, 「화의법」, 「파산법」 등 도산 3법을 수차에 걸쳐 개정하여 왔으나 현행 도산제도는 부실기업을 신속히 처리함에 있어 효율적인 수단이라고 보기 힘들다. 퇴출되어야 할 기업이 화의절차를 통해 연명하며 부실을 확대하는 등의 문제점이 노출되고 있는 것이다. 또한 도산절차가 회사정리절차, 화의절차, 파산절차별로 별도로 규정됨에 따라 연계성이 부족하여 기업의 상황에 맞게 적합한 절차가 진행되기까지 과다한 시간과 비용이 소요되었다.

그림 4-4 || 통합도산법 기본 골격



주 : ( )는 적용대상

부실기업의 신속한 회생 및 퇴출을 위해 통합도산법 제정

따라서, 정부는 「회사정리법」, 「화의법」, 「파산법」 등을 통합한 「채무자회생 및 파산에 관한 법률안」을 마련하여 국회에 제출(2003. 2)하였다. 통합도산법은 그동안 퇴출회피 수단으로 악용되던 화의절차를 폐지하고 회사정리절차를 중심으로 회생절차를 단일화하고 있다. 또한 도산기업의 인수 · 합병을 촉진하는 내용을 포함하고 있어 부실기업의 신속한 회생 및 퇴출을 통해 시장경쟁질서를 법적으로 뒷받침하는 기능을 수행하게 될 것이다.

경쟁제한적 제도를 철폐하여 선진적 시장제도 정착

이상에서 본 바와 같이 참여정부의 시장개혁의 목표는, 기업 간의 가격 · 품질 · 기술 개발 경쟁이 원활히 이루어질 수 있도록 시장의 경쟁여건을 조성하고 공정한 게임이 진행될 수 있는 제도를 마련해 나가는 데 있다. 이를 위해 기업 간의 담합과

독점적 사업자의 배타적 행위를 방지하고, 기업 간의 자유로운 경쟁을 저해하는 경쟁제한적 제도를 철폐하며, 시장의 퇴출제도를 개선하여 선진적인 시장질서를 만들어 나갈 것이다.

2 기업지배구조 선진화

기업지배구조가 기업의 성패를 좌우하는 중요한 요인

기업활동이 국가경제에서 차지하는 비중을 감안한다면, 기업의 운명은 국가경제의 운명을 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 경제위기를 거치면서 우리가 경험한 수많은 기업들의 도산과 이로 인해 경제 전체가 겪은 고통이 그 좋은 증거라고 하겠다. 기업의 성패를 좌우하는 수많은 요인들이 있겠지만, 그중에서도 기업의 의사결정권자가 추구하는 가치가 무엇인가는 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. 아무리 훌륭한 기업이라도 그 지배주주나 경영진이 기업활동을 통해 주주 전체의 이익보다 일부 주주의 이익이나 경영진의 이익을 우선시한다면 그 기업의 장래는 밝지 않을 것이다. 바로 이런 점에서 기업지배구조의 중요성이 부각된다. 기업지배구조란 쉽게 말해서, 기업의 의사결정권자가 본인들의 사적 이익이 아닌 기업 전체의 이익을 추구하도록 하는 장치이기 때문이다.

회계부정사건 등에서 우리 기업지배구조의 취약성 드러나

경제위기를 계기로 기업지배구조 측면에서 많은 제도개혁이 이루어졌다. 소수주주권 발동요건 완화, 사외이사제도, 감사위원회, 사외이사후보 추천위원회, 연결 및 결합재무제표 등이 도입되었으며 기업지배구조 문제에 대한 사회전반의 인식도 상당히 개선되었다. 그러나 이런 제도개혁과 인식 개선에도 불구하고 아직 만족할 만한 수준에 도달하지는 못한 것으로 보인다. 2003년에 있었던 대기업의 회계부정사건, 비자금 조성과 불법정치자금 제공 등은 기업 경영진을 통제하는 기업지배구조의 취약으로 인해 발생한 측면이 크기 때문이다.

엄격한 외부감사와 감리제도 정착이 시급

먼저, 최근 대기업의 회계부정사건은 1심 판결문에서 볼 수 있듯이 지배주주가 소액주주들의 희생을 대가로 본인의 사적 이익을 추구한 배임행위로서 대표적인 기업지배구조사건에 해당된다. 기업의 비자금 조성과 불법정치자금 제공도 마찬가지이다. 이번에는 주로 비상장기업의 회계분식을 통해서 비자금이 조성되었는데 만약 엄격한 외부감사와 감리제도 등이 정착되어 있었다면 정치권의 요구가 있었더라도 기업의 지배주주와 경영진이 정치자금을 불법적으로 제공하지 못했을 것이다.

표 4-2 || 외환위기 이후 기업지배구조 관련 제도 변화

구분	통제장치	주요 내용
내부 지배 구조	이사(회)제도	• 상장법인의 사외이사 선임 의무화 • 2조원 이상의 상장 · 금융 · 대형코스닥 법인에 대하여 사외이사 선임 확대 • 이사선임에 있어서의 집중투표제 도입
	지배주주의 책임	• 사실상의 이사에 대한 책임
	감사제도	• 감사위원회 제도 도입
	소액주주권	• 주주대표소송권 완화 • 주주제안권 신설 • 회계장부 열람권 완화
외부 지배 구조	시장규율	• 주채무계열제도 도입(확대) • 기업신용위험상시평가시스템 • Shadow Voting, 의무공개매수제 폐지
	정부규율	• 출자총액제한 • 상호출자제한 • 채무보증제한제도의 합리화
기업 경영의 공개	회계 · 공시제도	• 자산총액 2조원 이상의 기업집단에 대한 결합재무제표 작성 의무화 • 공시위반에 대한 처벌강화 및 분기보고서제도 도입

1. 기업지배구조 개선방향

지분소유구조와 기업 내 · 외부 견제시스템 개선 병행 필요

기업지배구조 개선을 위해서는 지분소유구조, 기업 내 · 외부 견제시스템 등이 함께 개선되어야 한다. 아무리 훌륭하고 독립적인 사외이사가 선임되어 있다고 하더라도 외부로부터 기관투자자나 소액주주의 감시를 받지 않으면 결국 지배주주나 경영진에 동화되어 견제역할을 제대로 수행하지 못하게 된다. 또한 아무리 외부견제시스템이 잘 갖추어져 있다 하더라도 복잡한 계열사 간 출자로 지배주주가 실제 출자지분보다 높은 의결권을 행사한다면 외부주주의 지분이 작아져서 큰 의미를 갖지 못할 것이다.

지금까지는 기업지배구조 개선을 위해 특정 내부견제장치를 법령으로 강제하는 방법을 주로 사용해 왔다. 이는 낙후되어 있는 기업지배구조의 수준을 빠른 시일 내에 끌어올리기 위해서 채택한 불가피한 조치들이었다. 특히, 자본시장이 아직 성숙하지 못한 탓으로 외부 투자자들에 의한 기업지배구조 개선요구를 별로 기대할 수 없는 상황에서는 법령에 의해 내부견제장치를 강제하는 것이 효과적이었다.

외부견제시스템이 원활히 작동할 수 있는 여건 조성에 주력

참여정부는 기업지배구조 개선을 위해 외부견제시스템이 제대로 작동되도록 만들어주는 데 보다 주력해 나갈 계획이다. 우선, 외부견제장치들이 제대로 작동될 수

있도록 외부투자자들이 기업을 견제할 수 있는 각종 수단을 마련하는 것이 중요하다. 집단소송법의 통과 없이는 소액주주들의 집단적인 손해배상청구를 통한 외부견제가 제 역할을 다할 수 없을 것이기 때문이다. 또한, 외부견제기능 강화를 위해 감독당국 · 검찰 · 사법부의 독립성과 인식의 전환을 추진해 나갈 것이다. 금융감독원과 공정거래위원회 등의 감독기관과 검찰이 재계 또는 정치권으로부터 독립적이지 못해서 부당내부거래, 업무상 배임 등에 대해 공정한 수사를 하지 못한다면 주주대표소송 등 다른 외부견제장치들도 위력을 발휘할 수 없게 될 것이다.

2. 소유구조 개선방안

계열사 간 과도한 출자에 따른 폐해 방지를 위해 출자총액제한제도 운영

기업지배구조가 개선되기 위해서는 먼저 기업의 소유구조가 개선되어야 한다. 우리나라에서 특히 문제가 되는 것은, 민간 대규모기업집단의 경우 지배주주의 실제 출자지분과 의결권 간에 괴리가 크다는 점이다. 예컨대, 본인과 그 친인척이 특정 기업에 대해 15%의 지분을 소유하고 있지만 관련 계열사들도 해당 기업의 지분을 보유하고 있어서 지배주주가 행사할 수 있는 의결권은 15%를 크게 상회하는 경우가 많다. 이처럼 실질지분과 의결권 간의 괴리가 클수록 계열사 간 부당내부거래를 통해 지배주주의 사익 추구의 유인이 커질 수 있다는 데 문제가 있다. 출자총액제한제도는 바로 이러한 계열사 간 과도한 출자에 따른 폐해를 방지하기 위하여 운영되고 있는 제도이다.

출자지분과 의결권 간의 괴리도가 낮은 기업 등은 제외

참여정부는 이러한 출자총액제한의 정책목표를 보다 시장친화적인 방법으로 달성하기 위해서 몇 가지 개편방안을 마련할 계획이다. 먼저, 실제 출자지분과 의결권 간의 괴리를 줄이도록 유도하기 위해서 괴리도가 낮은 기업집단은 출자총액제한에서 제외하는 방안이다. 다음으로, 대규모기업집단이 높은 수준의 내부견제장치를 채택하도록 유도하기 위해 몇 가지 중요한 내부견제항목들과 출자총액제한을 연계시키는 방안이다. 즉, 개별기업별로 집중투표제, 서면투표제 및 내부거래위원회 설치 등 내부견제시스템을 잘 갖출 경우 출자총액제한에서 제외하는 것이다.

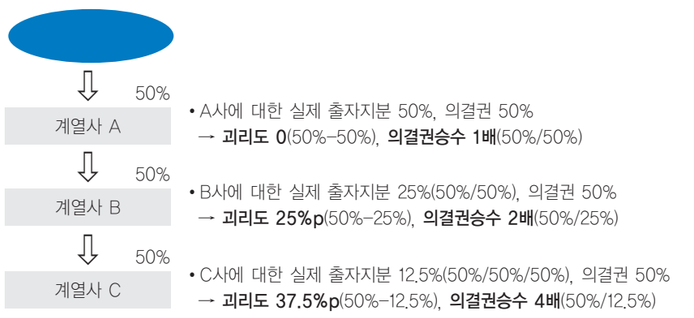
대규모기업집단의 지분보유관계를 매년 공개

그리고 대규모기업집단의 경우 계열사 및 친인척 간 지분보유관계를 매년 알 수 있도록 공개하여 소유지배구조 개선을 위한 시장의 압력을 제고하는 방법도 하나의 방안으로 추진할 계획이다. 물론 사생활 침해의 소지가 없도록 친인척은 범주화하여(예: 직계존비속, 혈족 2~4촌 등) 공개하도록 할 것이다.

소유구조가 투명한 지주회사체제로의 전환을 유도

또한 지배구조 개선을 위해 소유구조가 단순 · 투명한 지주회사체제로 전환하도록 유도하는 방안도 추진해 나갈 것이다. 지주회사체제로 전환하려는 기업에 대해

그림 4-5 || 소유지배 괴리 정도 측정 방법



서는 부채비율 등 요건 유예기간을 연장해 줄 것이다. 또한 지주회사 그룹은 소속사 전체에 대해 출자총액제한 적용을 제외하는 등 제도적으로 뒷받침해 나갈 것이다.

3. 내부견제장치의 강화방안

내부견제장치 강화 및 효과성 증대

소유구조 개선에 이어 필요한 것은 내부견제장치를 강화하고 그 효과성을 증대하는 일이다. 내부견제장치와 관련해서는 그동안 많은 제도도입이 이루어졌고, 민영화 기업과 금융기관에서는 어느 정도 정착되어 가고 있는 것으로 평가되지만 지배주주가 있는 민간 기업집단에 있어서는 아직 만족할 만한 수준에 이르지 못한 것으로 평가된다. 아직도 사외이사가 실질적으로 지배주주에 의해 선임되고, 최고경영자에 대한 평가와 보상도 이사회가 아닌 지배주주에 의해 이루어지는 관행이 지속되고 있다. 정부는 내부견제장치 강화 및 효과성 증대와 관련하여 다음과 같은 정책대안들을 검토해 나갈 것이다.

최고경영자 및 집행이사들에 대한 평가와 보상체계 강화

첫째, 중장기적 과제의 하나로서 최고경영자를 포함한 집행이사에 대한 평가와 보상체계를 갖추어 나갈 것이다. 현재 자산규모 2조원 이상 기업들의 경우 강제적으로 감사위원회와 사외이사후보추천위원회만 설치하도록 하고 있다. 그러나 이에 못지않게 중요한 것이 보수위원회이다. 전원 독립적인 사외이사로 구성된 보수위원회가 투명한 기준과 절차에 따라서 장기적인 주주이익에 맞게 최고경영자의 경영목표를 설정하고, 경영성과를 평가하며, 보수를 책정한다면 최고경영자들이 재벌총수의 이해보다는 주주의 이해에 맞게 기업을 독립 경영할 가능성이 커질 것이다. 또한 매년 사업보고서상에 최고경영자를 비롯한 주요 등기이사에게 지급된 보수가 공개된

다면 평가 및 보상체계가 주주이익에 부합되게 운영되는지 여부를 외부에서 모니터링할 수 있게 될 것이다.

사외이사의 독립성 확보 위해 자격요건을 강화

둘째, 사외이사의 독립성 확보를 위해 사외이사 자격요건을 더욱 엄격하게 설정할 것이다. 우리나라의 경우, 2년만 경과하면 당해 회사 또는 계열회사의 임직원이었던 자도 사외이사를 할 수 있도록 허용하고 있는데, 경과기간을 확대하는 것을 정책대안으로 검토할 것이다. 당해 기업과 본인이 임원인 기업과의 거래관계에 있어서도 현행 거래한도인 매출액의 10%, 채권/채무 합계의 10%를 모두 상당 폭 낮추는 방안도 함께 검토할 것이다.

4. 외부견제장치의 강화방안

국가기관 및 외부주주를 통한 견제 강화 필요

소유구조 개선, 내부견제장치 강화에 이어 필요한 것은 외부견제장치의 강화와 그 효율성 확보이다. 외부견제는 크게 감독기관 · 검찰 · 법원 등 국가기관을 통한 견제와 시장에 직접 참여하는 외부주주들을 통한 견제로 대별된다. 그런데 후자와 관련해서는 최근 들어 외국인투자자들의 지분증가와 적대적 인수 위협에 대한 우려의 목소리가 나타나고 있다.

기업가치 제고가 적대적 인수 위협으로부터의 방어수단

그러나 인수합병 위협은 기업가치를 높이는 순기능 또한 크다 할 것이다. 기존의 지배주주나 경영자가 적대적 인수 위협으로부터 스스로를 방어하는 궁극적인 수단은 경영권 방어수단의 도입이 아니라 기업가치의 제고이기 때문이다. 기업의 가치가 충분히 높으면 누구도 그 기업을 적대적으로 인수하려고 하지 않을 것이다. 인수를 한다고 해도 추가적으로 기업가치를 제고시키지 못할 것이고 결국 아무런 자본이득도 얻지 못할 것이기 때문이다. 경영권 방어수단의 무분별한 도입은 경영권 방어에는 도움이 되겠지만 기업가치는 더욱 떨어뜨려 국가적인 손실로 나타날 것이다. 기존 지배주주와 경영진 입장에서 기업가치를 높일 유인이 크지 않기 때문이다.

■국가기관을 통한 실효성 확보 방안

정부는 국가기관을 통한 외부견제가 효과적으로 작동될 수 있도록 다음의 두가지 개선조치를 마련할 것이다.

공정위의 금융거래정보 요구권의 시한을 연장

먼저, 2004년 2월 만료되는 공정거래위원회의 금융거래정보 요구권의 시한을 연장할 것이다. 그간 확인된 부당내부거래의 87%가 금융회사를 통하여 이루어지고 있고 부당내부거래 관행이 잔존하고 있는 점 등을 고려할 때 향후 몇 년간의 추가적인 감독이 필요하기 때문이다.

금감위와 공정위의 정치적 독립성을 제고

둘째, 시장을 감독하는 금융감독위원회와 공정거래위원회 등 국가기관의 정치적 독립성 제고를 위해서 그 구성원의 임명과 해임절차를 면밀히 재검토해 나갈 것이다. 일반적으로 시장의 감독기관은 매우 막강한 권한을 행사하기 때문에 감독과정에서 개인적인 이해관계 또는 정치적인 영향력 등에 의하여 독립성이 훼손될 소지가 매우 크기 때문이다.

■외부주주를 통한 실효성 확보 방안

외부 주주들의 의결권 행사를 보다 용이하게 하는 등 견제장치를 마련

참여정부는 특히 시장에 직접 참여하는 외부주주들을 통한 견제장치 마련에 역점을 두어나갈 것이다. 먼저, 우리나라 「증권거래법」은 의사정족수 미달로 주주총회가 성립되지 못하는 경우를 막기 위하여 발행회사의 요청이 있는 경우 증권예탁원으로 하여금 예탁주식에 대한 의결권을 shadow-voting하도록 하는 제도가 있다. 의사정족수를 손쉽게 충족할 수 있다는 측면에서는 유용한 제도이지만 발행회사로 하여금 주주의 참여를 독려할 유인이 없어지고, 전자투표 등 주주들이 손쉽게 의결권을 행사할 수 있는 다양한 투표방법의 도입을 반대하는 논리로 사용되는 문제점이 있다. 따라서 증권예탁원의 이러한 shadow-voting제도의 개선방향을 검토하고 전자투표제를 도입하여 의결권행사를 보다 용이하게 할 것이다.

증권 관련 집단소송제의 실효성을 제고

정부는 소액주주들에 의한 강력한 외부견제를 활성화하기 위해 '증권집단소송제*'를 도입하였다. 이와 관련하여 「증권집단소송법」이 2003년 12월 국회를 통과하였다. 이 법은 시세조정 · 분식회계 · 허위공시 등을 적용대상으로 하고 있다. 자산 2조원 미만의 기업에 대해서는 시세조정사건을 제외하고는 2007년 1월 이후에 적용되며, 원고와 대리인의 소 제기 횟수 제한, 지분율 요건, 소송비용 부담 등 여러 가지 남소방지장치들이 마련되어 있다. 향후 시행과정에서 외부견제장치로서의 실효성 및 남소방지장치의 적절성 등을 면밀히 검토하여, 이 법이 보다 효과적인 외부 견제수단 및 소액주주들의 사후구제수단이 될 수 있도록 하는 후속작업을 추진할 것이다.

기업지배구조 개혁은 경제의 질적 변화를 이루는 길

기업지배구조 개혁은 결코 기업의 발목을 잡으려는 것이 아니다. 그리고 일부의 주장처럼 그로 인해 국가경제가 어려워지는 것도 아니다. 국민소득 2만불 시대는 질적인 변화가 없는 양적인 팽창정책만으로는 달성이 어렵다는 것을 우리는 경제위기를 통해 뼈저리게 경험하였다. 기업지배구조 개혁은 바로 경제의 질적 변화에 있어

* 부록의 용어해설 참조

서 대단히 중요한 위치를 차지한다. 참여정부는 지배주주나 경영진에게 올바른 유인체계를 만들어 주어 우리 기업의 가치를 제고하고 국가경제 발전에 이바지할 수 있도록 모든 노력을 다할 것이다.

3 금융산업 경쟁력 강화

은행의 재무건전성이 개선되고, 은행의 대형화 진전

경제위기 이후 금융부문의 구조조정은 신속하고 과감하게 추진되었다. 회생 가능성이 없는 부실금융기관의 정리와 함께 회생 가능성이 있는 금융기관들에 대한 대규모 공적자금 지원을 통한 부실채권 정리 및 자본확충은 금융산업의 건전성과 수익성을 개선시키는 데 크게 기여하였다. 은행의 재무건전성을 나타내는 지표인 BIS 자기자본비율*이 1997년 말의 7.0%에서 2002년 말에는 10.5%로 개선되었다. 또한 위기 이후 구조조정과정에서 은행 간 합병이 활발히 추진된 결과, 은행산업의 대형화가 진전되었다. 총자산 기준 세계 200대 은행에 1997년에는 1개의 국내은행만이 포함되었으나, 2002년에는 6개 국내은행이 200대 은행 대열에 합류하였다.

비은행 부실금융기관 처리 및 금융시장 투명화 미흡

그러나 이러한 긍정적인 성과에도 불구하고 아직까지도 전환증권사 등 비은행 부실금융기관 처리가 완결되지 못하였다. 특히 위기 이후 대기업의 자금수요 둔화로 위축된 기업금융을 대신하여 급팽창한 가계금융부문의 부실화가 새로운 구조조정 과제로 등장하였다. 재벌의 분식회계 문제 재발 등에서 볼 수 있듯이 금융시장의 투명성 문제도 해소되지 못하고 있고, 증권시장의 불공정거래 등에 대한 투자자 보호장치도 여전히 미흡하여 건전한 금융시장질서 확립에 제약요인으로 작용하고 있다.

표 4-3 || 은행권의 자산건전성 및 수익성 지표

(단위 : %, 억원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ROE	-14.18	-52.53	-23.13	-11.9	15.88	11.7	2.7
ROA	-0.93	-3.25	-1.31	-0.57	0.76	0.59	0.1
순이익총계	-39,199	-125,106	-59,960	-28,404	35,723	33,532	8,484
BIS비율	7.04	8.23	10.83	10.53	10.81	10.52	10.5
무수익여신	6.0	7.4	8.3	6.6	2.9	1.9	2.2

자료 : 금융감독원, 『은행경영통계』, 각호.

* 부록의 용어해설 참조

국내금융산업, 아직도 국내외의 신뢰 낮아

그 결과, 국내 금융산업은 경제위기 이후 5~6년에 걸친 구조조정에도 불구하고 아직까지도 국내외 시장참여자들로부터 충분한 신뢰를 받지 못하고 있다. 실제로 1997년 말 위기 발생 직후 투자부적격등급으로 하락하였던 국내은행들의 신용등급은 구조조정의 진전으로 대부분 투자적격등급으로 이동하였으나, 아직도 위기 이전의 신용등급 수준을 회복하지 못하고 있다.

1. 금융구조조정의 완결을 위한 과제

■비은행권 구조조정 가속화

비은행권 구조조정은 상대적으로 미흡

금융구조조정의 성공적인 완결을 위한 첫째 과제는 남아 있는 금융기관의 부실을 제거함으로써 금융시스템의 안정성을 확보하는 것이다. 지금까지의 구조조정은 은행권을 중심으로 진행됨에 따라 비은행권 구조조정이 상대적으로 미흡하였다.

대형 전환증권사들의 구조조정이 시급한 과제

특히, 대우 및 현대 등 부실대기업 정리과정에서 발생한 부실이 누적되어 있는 대형 전환증권사들의 구조조정이 시급한 과제이다. 국내외 투자자에 대한 매각 등을 통한 구조조정이 지연될 경우 금융시장에 근본적인 불안요인이 잔존하면서 외부의 사소한 충격에도 시장의 안정성이 크게 위협받을 수 있기 때문이다. 보험부문은 그간의 구조조정으로 상당부분 부실을 정리하였으나 최근 온라인 보험시장의 확대 및 방카슈랑스 도입 등에 따른 경쟁 심화 등으로 일부 중소형 보험사가 부실화될 우려가 있다.

제3자 매각 등의 방법으로 비은행권 구조조정 추진

비은행 부실금융기관에 대한 구조조정은 이해당사자들의 손실분담 및 재정부담 최소화 원칙에 입각하여 예금보험공사를 중심으로 공적자금관리위원회, 재정경제부 및 금융감독위원회와의 긴밀한 협조체제하에 공개적이고 투명한 절차에 의하여 제3자 매각 등의 방법을 통하여 추진될 것이다.

신용카드회사 구조조정도 신속히 추진

한편 위기 이후 가계금융이 급팽창하는 과정에서 부실화된 신용카드회사의 구조조정도 신속하게 추진될 것이다. 신용카드사는 지급결제시스템의 한 축을 담당할 뿐만 아니라 서민금융과도 밀접하게 연관되어 있어 구조조정이 지연될 경우 그 문제점이 금융시장에만 국한되지 않을 가능성이 있다. 따라서 부실 신용카드사의 구조조정은 채권단 공동관리, 모은행과의 합병, 대주주의 증자 등 가능한 모든 방법을 통해 신속하게 처리될 것이다.

■정부소유 금융기관의 민영화

정부소유 금융기관의 민영화도 추진

금융구조조정의 그 다음 과제는 정부소유 금융기관의 민영화 추진이다. 구조조정 기간중에 공적자금의 투입 및 공공기관의 출자 등으로 정부의 금융기관 소유범위가 크게 확대되었다. 이로 인해 금융부문에 대한 정부의 영향력이 확대되고 금융부문의 자율성이 침해될 우려가 있다. 만약 민영화가 과도하게 지연될 경우 구조조정과정에 있는 금융기관의 경쟁력 회복과 시장중심의 자율기능에 의한 금융시장 구축은 그만큼 지연될 것이다.

정부보유 은행주식을 다양한 방식으로 신축적으로 매각

정부보유 은행주식의 매각은 주가 등 주식시장 상황과 해당은행의 여건 등을 종합적으로 감안하여 추진하고, 매각방법도 국내외 공모를 포함하여 경쟁입찰, 블록세일(block sale) 등 다양한 방식을 채택하여 시장상황에 따라 신축적으로 매각을 추진할 것이다.

2. 금융부문의 선진화를 위한 인프라 구축

■자본시장의 활성화

자본시장의 선진화를 위해서는 무엇보다도 증권관련 산업 주체가 자본시장의 성장을 주도할 수 있는 법환경의 구축, 투자자 보호를 위한 감독환경 개혁, 시장인프라 확충 등의 과제가 실천되어야 한다.

증권업 및 자산운용업의 업무범위 규제를 개선하고 행위규제를 선진화

먼저, 금융기관의 겸업화 및 은행의 대형화 등 환경변화에 대응하여 자본시장 성장을 주도해야 하는 증권업 및 자산운용업의 업무범위 규제를 개선하고 행위 규제를 선진화하는 것이 필요하다. 현행 증권관련업의 규제체계를 지배하고 있는 가장 큰 특징은 엄격한 전업주의가 적용되고 있다는 점이다. 즉, 증권업 · 선물업 · 자산운용업 등이 법적으로 구분되어 상호 겸영이 금지되어 있으며, 관련법에 '겸영은 원칙적 금지, 예외적 허용'이라는 열거주의 방식(positive system)의 규제를 통하여 전업주의가 실현되고 있다. 그러나 이러한 열거주의 규제방식은 원활한 금융혁신에 장애물로 작용하고 있다. 전업주의의 기조는 유지하되, 보다 자유로운 업무범위 설정이 가능하도록 포괄주의적 규제(negative system) 요소가 결합되는 절충적 규제방식을 도입하는 방안을 검토할 것이다.

투자자 보호 위해 감독환경을 개혁

감독 측면에서는 자본시장의 지속적인 발전을 위한 근간이 투자자 보호에 있다는 인식을 확고히 정립할 것이다. 감독당국의 규제 및 집행이 법 원칙에 따른 시장규율의 유지를 위한 것이라는 점을 시장참여자가 이해하고 신뢰할 때만이 시장과 관련 산업의 건전한 발전이 가능하다는 점을 명심할 필요가 있다. 도입이 확정된 집단소송제도의 적절한 운용, 금융시장 불공정행위에 대한 처벌 강화 등의 대책을 지속적으로 추진할 것이다. 특히 금융시장 불공정행위로 얻어진 이익에 대한 철저한 환수 및 과징금 부과 등을 통하여 불공정행위에 대한 유인을 차단해 나갈 것이다.

마지막으로, 자본시장 인프라의 조속한 확충이 중요한 과제이다. 자본시장 발전을 위한 인프라는 다음의 두 가지로 분류할 수 있다.

투자자들에게 신뢰도 높은 시장정보를 제공

첫째, 자본시장의 발전은 시장의 원활한 작동을 위하여 요구되는 필수적 기능인 정보의 생산 · 유통이 병행 발전할 경우에 가능하다. 따라서 기초 정보를 제공하는 회계법인, 벤처기업에 대한 정보를 제공하는 벤처캐피털, 채권관련 정보를 제공하는 신용평가회사 등 정보를 생산 · 유통하는 기관의 감독 및 관련제도가 선진화되어야 한다. 이렇게 함으로써 수요자인 투자자들에게 신뢰도 높은 정보가 제공될 수 있어야 한다.

연기금의 자산운용체제를 개선하고 기관투자가를 적극 육성

둘째, 연금기금 및 장기계약저축 등 다양한 투자자 기반은 자본시장 및 관련 산업의 발전에 기여한다. 따라서 국민연금 등 연기금의 자산운용체제를 개선하고 기업 · 개인연금제도의 도입 및 확대를 통해 기관투자자를 적극 육성할 것이다.

■산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단

산업자본의 금융자본 지배는 부작용이 발생할 가능성

산업자본이 금융기관을 소유할 경우 산업자본이 금융부문으로 유입되어 금융자본 확충이 용이해지는 점이 있으나, 고객이 맡긴 재산을 산업자본의 사적 이익을 추구하는 데 이용할 수 있는 이해상충 문제가 발생할 수 있다. 이러한 고객과 금융기관 간의 이해상충 문제는 산업자본이 부실화되어 재정적 어려움에 처할 때 심화되는 경향이 있다.

우리나라 비은행권은 산업자본이 지배

이러한 산업자본의 금융기관 소유에 따른 부작용은 우리나라뿐만 아니라 태국 · 인도네시아 등 산업자본이 다수의 금융기관을 지배해 온 국가에서 지난 1997년 경제위기를 전후하여 노출되었다. 그러나 우리의 경우 경제위기 이후에 금융구조조정 과정에서 재벌의 금융업 진출이 더욱 증가하였으며, 특히 증권 · 투신 · 보험 · 신용카드 등 비은행권의 모든 권역에서 산업자본이 지배적 위치를 구축하고 있다. 위기 이후에도 고객자금을 계열회사 확장에 이용하거나 부실한 계열기업을 지원하는 등 부당내부거래 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 산업자본의 금융지배문제를 해결하기 위한 정책방향은 산업자본의 금융기관 소유에 따른 비용을 증대시키고 편익을 최소화하는 것이다. 정부는 산업자본과 금융자본의 분리를 위해 다음과 같은 제도

적 개선노력을 추진할 것이다.

대주주 등 이해관계인과의 거래의 투명성을 확보

첫째, 대주주 · 계열사와 일정규모 이상 거래시 이사회 의결을 의무화하고 거래내역을 공시함으로써 대주주 등 이해관계인과의 거래의 투명성을 확보해 나갈 것이다.

산업자본의 부실이 금융기관으로 전염 · 확산되는 것을 방지

둘째, 대주주가 부실화 가능성이 있는 경우 금융기관에 대주주에 대한 신용공여 금지, 대주주 발행 주식 취득 금지 등 거래제한 조치를 부과하여 산업자본의 부실이 금융기관으로 전염 · 확산되는 것을 차단할 것이다.

비상장금융회사에 주요 경영사항에 대한 공시의무 부과

셋째, 비상장 금융회사에 대하여 주요 경영사항에 대한 공시의무를 상장회사에 준하여 이행하도록 할 것이다.

금융기관 주주 및 출자자 자격요건 강화

넷째, 부실재벌이 금융기관을 설립하거나 인수하는 것을 원천적으로 차단하기 위하여 금융기관의 대주주 및 주요 출자자 자격요건을 강화할 것이다.

대주주의 의결권 행사 내역에 대한 공시제도 대폭 강화

다섯째, 금융기관 대주주가 임의적으로 의결권을 행사하여 고객자금을 계열사 확장 등에 활용하는 행위를 차단하기 위하여 의결권 행사내역에 대한 공시제도를 대폭 강화하고, 합병 · 임원임면 등에 대한 의결권 행사한도를 단계적으로 축소해 나갈 것이다. 산업자본의 금융자본지배에 따른 부작용을 방지하는 이러한 제도적 개선노력은 금융의 건전성 회복을 도모할 뿐만 아니라 재벌 경영의 투명성을 제고하고 기업지배구조를 개선하는 데에도 크게 기여할 것이다.

■통합금융법 제정

금융겸업화가 진행되면서 통합금융법 제정의 필요성 확대

최근 재정경제부를 중심으로 금융관련법의 통합이 시도되고 있다. 우리나라의 금융관련법은 업종을 중심으로 개별법의 형식을 취하고 있다. 개발연대에 필요에 따라 금융기관이 설치되면서 개별 금융업을 규율할 법을 입안한 결과이다. 개별 금융업의 특수성 및 상이성이 금융업의 보편성보다 강조되는 현실적인 측면에서 대부분의 국가에서는 금융업을 업별로 규제하는 성향이 있다. 그러나 영국 등 선진국에서는 1980년대 이래 금융겸업화가 진행되면서 개별법이 규율하기 어려운 금융상품이 나타나고 동일 행위에 대해 복수의 법률에 의하여 규율을 받는 문제가 생기면서 통합금융법의 필요성이 제기되었고, 우리나라도 이러한 추세에 영향을 받게 되었다. 통합금융법의 제정목적은 크게 세 가지이다.

기존 기관별 법규를 기능별 · 상품별 법규로 전환

첫째, 기존의 기관별 법규를 기능별 · 상품별 법규로 전환하는 것이다. 현재의 금융관련 법 환경은 금융기관을 기준으로 구성되어 있다. 그러나 금융겸업화가 진전되면서 유사하거나 동일한 금융상품이 각기 다른 법규에 의하여 규율받는 복수의 금융기관에 의하여 취급되는 상황이 발생하고 있다. 이에 따라 개별 법률 간의 형평성 유지라는 입법상의 거래비용이 추가적으로 발생하고 있다. 따라서 현재의 금융기관을 기준으로 구성되어 있는 법규를 기능 또는 상품을 기준으로 재구성함으로써 금융겸업화 시대에 맞는 통합된 법 환경을 마련할 필요가 있다.

과거 개입주의 금융시스템에서 시장자율시스템으로 전환

둘째, 과거 개입주의 금융시스템에서 시장자율 금융시스템으로 전환하는 것이다. 과거 정부주도의 개발경제시대에서 금융은 경제개발수단으로 이용되어 왔다. 금융의 역할에 대한 이러한 정책적 시각은 개입주의 패러다임을 형성하게 되는데, 개입주의 체제 아래에서는 경쟁제한적 요소들이 도입되면서 자원 배분이 시장의 자율적 기능보다는 정부의 판단에 의하여 이루어진다. 그러나 민간부문이 성장하고 정보의 분권화가 이루어지면서 정부의 역할이 축소되는 상황에서 기존의 경쟁제한적 법 환경은 경제 전체 자원배분의 효율성을 저해하는 주요한 원인으로 작용한다. 이러한 점에서 시장자율을 존중하는 시장친화적 규제체계가 요청된다고 하겠다.

금융겸업화의 진전에 대응

셋째, 경제발전상 필요에 의하여 순차적으로 도입된 금융관련법은 체계적이지 못한 측면이 있을 뿐만 아니라 금융위기 이후 금융구조조정과정에서 개별 금융법이 상황논리에 맞추어 수차례 개정되면서 법적 불확실성이 발생하였고 법률상 형평성도 결여하고 있는 경우가 많다. 이러한 문제점으로 인하여 현행 금융법 체제는 금융겸업화의 진전에 따라 업무영역 구분이 점차 모호해지는 현상에 유연하게 대응하기 어렵게 되었다. 또한 금융행위 및 금융상품의 인허가 등을 담당하는 감독조직 등 규제체제가 금융권역별로 구분되어 1998년에 도입된 통합 금융감독체제의 실효성이 저하되고 있기도 하다. 따라서 금융 관계법령의 통합 또는 규제체제 및 감독조직의 재정비를 통하여 일관성 있고 형평성 있는 금융행위, 금융상품 인허가, 건전성 및 업무행위 감독, 제재, 부실금융기관의 처리 등에 대한 기준을 마련할 필요가 있다.

금융기관 업무범위의 확대로 자율적 금융혁신토대가 구축될 전망

통합금융법이 제정되면 은행을 비롯한 모든 금융기관이 직접적인 영향을 받게 될 것으로 예상된다. 전면적인 겸업주의가 허용되지는 않을 것이나, 현재보다 금융기관의 업무범위가 대폭 확대됨에 따라 자율적인 금융혁신 토대가 구축될 것이다. 그리고 업무영역의 다각화를 목적으로 한 수평적 합병도 예상된다. 고객의 수요에 부응하기 위하여 금융기관은 원 스톱 서비스를 제공하는 체제로 개편되어야 하기 때문이다. 한편, 방카슈랑스* · 채권연계예금 등 복합금융상품의 개발이 촉진되면서 실질적으로 권역 간 경쟁이 가속화될 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

■시장친화적 금융감독

과거에는 감독당국의 직접적인 규제가 유일한 대안

통합금융법의 출현이 하드웨어적 변화라고 하면 이를 운영하는 소프트웨어적 변화는 금융감독의 선진화라고 할 수 있다. 일반적으로 금융감독은 감독당국의 직접적 규제(supervisory discipline), 시장원리에 의한 규제(market discipline), 그리고 위험에 기반한 감독(risk based supervision) 등으로 구성되어 있다. 이러한 세 가지 감독수단 중에서 과거 우리나라에서는 감독당국의 직접적인 규제가 주요한 수단으로 기능하였다. 시장원리가 작동할 수 있는 여건이 아니었을 뿐만 아니라 위험의 객관적인 측정이 불가능한 상황이었으므로 감독당국의 직접적인 규제가 유일한 대안이었던 것이다. 게다가 정부는 직접적인 개입방식을 취했기 때문에 금융기관의 건전성 제고나 금융소비자의 보호에는 소홀할 수밖에 없었다.

시장원리에 기초한 포괄적 감독이 효과적

그러나 금융기법이 발달하여 열거주의에 기반한 금융감독체제가 기능하기 어렵게 되면서 규제당국의 직접적인 감독보다는 시장원리에 기초한 포괄적인 감독이 효과적인 것으로 인식되고 있다. 규제를 회피할 수 있는 금융기법이 개발되면서 기존의 법규가 규율할 수 없는 상품과 행위가 출현하고 있기 때문이다. 이에 따라 규제감독의 목적 및 개념을 정의하고 이를 위배하는 행위를 규제 대상으로 설정함으로써 감독의 효율성을 제고할 수 있게 된다. 또한 감독당국이 규제의 내용을 직접적으로 부과하기보다 시장원리에 의하여 제재 및 처리방식을 결정하도록 유도할 필요가 있는데 이러한 규제방식을 '시장에 의한 감독(market based supervision)'이라고 할 수 있다.

'시장에 의한 감독'은 감독비용을 절감하는 효과도 있어

'시장에 의한 감독'을 실시하면 감독의 비용을 절감할 수 있는 부수적인 효과도 기대된다. 감독위반행위를 일일이 열거하고 이를 규율하자면 많은 비용이 소요될 것이다. 즉, 규제당국에 의한 직접적인 규제는 수많은 인력이 투입됨은 물론이고 행위를 분석하는 데 과학적 기법이 동원되어야 할 것이다. 반면 감독의 일부를 시장에 이양할 수 있다면 감독당국으로서는 투입자원 대비 많은 양을 감독할 수 있는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

정보의 생산·유통체계 개선과 위법행위 제재수준 상향조정

'시장에 의한 감독'을 구현하기 위해서는 정보의 생산 및 유통체계를 개선하고 위법행위에 대한 제재수준을 상향조정해야 할 필요가 있다. 금융기관의 건전성 및 행위 그리고 보유자산의 가치 및 위험에 대한 시장참여자의 이해도가 높아져야만 정보의 비대칭성을 최대한 완화할 수 있을 것이다. 단순한 1차정보 이외에 1차정보를 가공한 추가정보를 효과적으로 생산할 수 있도록 금융기관의 분석기능을 제고하고 금융시장 주요 참가자의 정보공시의 양과 질을 개선해야 한다. 한편, 위법행위시 기대되는 기대편익이 기대비용을 하회하는 수준까지 제재수준을 재조정함으로써 자율적으로 규제를 준수할 수 있는 여건 조성에 힘써야 할 것이다.

감독당국의 직접적 규제와 시장에 의한 감독은 상호보완적인 관계

향후 금융감독의 방향을 설정하는 데 있어서 '시장에 의한 감독'을 강조하는 것이 감독당국에 의한 규제 및 감독의 대체 또는 완화를 의미하지는 않는다. 오히려 감독당국의 직접적인 규제와 시장에 의한 감독은 상충적인 개념이라기보다 상호보완적인 관계이다. 감독당국이 규제의 목적을 달성하기 위해서는 시장의 정보 및 규율을 최대한 활용해야 효과적이고, 시장에 의한 감독이 가능하기 위해서는 감독당국에 의한 시장규율의 강제(enforcement)가 필요하기 때문이다. 이러한 관점에서 향후 금융감독의 방향은 기존의 감독방식에 내재되어 있는 비효율적 요소를 제거한다는 취지 아래 감독당국의 직접적 규제, 시장원리에 의한 규제, 그리고 위험에 기반한 감독 등 금융감독의 세 기둥 간 균형을 유지하도록 설정되어야 할 것이다.

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

5 국가균형발전

제1절 혁신을 통한 국가균형발전

제2절 분권형 선진국가 건설

제3절 신행정수도 건설 및 수도권 신성장관리

제4절 농업개혁과 농촌발전

제5장

국가균형발전

우리나라는 강력한 중앙집권체제하에서 '불균형발전전략'을 추진하여 단기간에 압축적 산업화에 성공하였다. 그러나 지역불균형의 심화, 지방의 자치능력 약화, 국민통합의 저해, 국가경쟁력 약화 등 수많은 문제들을 또한 양산하였다. 이 같은 국가적 차원의 균열과 갈등을 시급히 해소하지 않는다면 국가 전반의 경쟁력이 약화되어 국가발전을 저해할 것으로 우려된다. 그동안 지역 간 균형발전을 달성하기 위해 다양한 정책을 추진했음에도 불구하고 수도권 집중은 가속되어 왔다. 그 원인은 지방발전정책보다는 수도권 집중 억제 등 소극적 정책에 치중했고 균형발전정책을 범정부 차원에서 강력하게 추진할 추진체계가 없어 여러 부처에서 단편적·분산적으로 추진했을 뿐만 아니라 체계적인 법과 제도적 기반이 없어 대내외 여건 변동에 따라 정책이 수시로 변했기 때문이다.

과거의 강력한 중앙집권체제하의 불균형발전전략은 수많은 문제를 양산

이와 같은 상황에서 참여정부는 최고 국정과제의 하나로 국가균형발전을 설정하고, 중앙집중형 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권분산형 발전모델로 전환하였다. 새로운 시대에는 부가가치 창출의 원천이 노동·자본에서 기술·정보를 기반으로 한 지식으로 변화하고 있으며, 국가차원이 아닌 지역차원의 조직이 핵심 경제단위로 부상함으로써 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근원이 되고 있다. 이는 경제활동이 세계화됨에 따라 대학·기업 및 여타 혁신주체들 간의 핵심 상호작용이 '국가'보다 훨씬 역동적이고 신축적인 '지역'을 단위로 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 세계경제환경 변화에 기민하고 유연하게 대응하기 위해서는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환이 불가피하다.

참여정부는 분권분산형 발전모델을 통한 국가균형발전을 추구

표 5-1 || 역대정부 지역균형발전 시책 및 평가

	주요 시책 내용	평 가
1962~79 (3 · 4공화국)	•대도시 인구집중 방지책(1964) •그린벨트 지정	•대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
1980~87 (5공화국)	•수도권 정비계획법 제정(1982) •수도권 규제범위를 경기 · 인천까지 확대	•수도권 억제정책의 법적 기반 마련 •1982년 올림픽 유치 이후 수도권 억제정책 완화
1988~92 (6공화국)	•지역균형개발 기획단 설치(1989) •수도권 5개 신도시 건설	•신도시 주택 200만호 건설로 인한 수도권 비대화 현상 심화
1993~97 (문민정부)	•수도권 공장 총량제 및 과밀부담금제 도입 •개발촉진지구 도입(1994) •준농림지 개발 허용	•세계화를 위한 경쟁력 강화 차원에서의 규제완화 정책으로 수도권 집중 초래 •준농림지 개발 등으로 수도권 내 공장 · 주택건설 가속화 및 난개발 초래
1998~2002 (국민의 정부)	•외국인투자에 대한 수도권 입지규제 완화 •그린벨트 규제 완화	•외환위기 극복과 구조조정과정에서 수도권 집중 가속화

국가균형발전 모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화를 동시에 추구

참여정부의 새로운 국가균형발전 모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 추구한다. 국가균형발전은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역 간 불균형발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 한다. 또한 세계화와 지식정보화 등 새로운 시대적 조건 속에서 지속적인 발전을 위해 수도권 집중형인 한반도를 다극 분산형으로 재편해 나가고자 한다. 이는 수도권지역의 과도한 집적 · 혼잡비용을 줄이고, 인구, 인적자원, 자본의 유출로 정체와 침체에 빠진 지방의 잠재력을 극대화할 수 있어서 국가 전체의 생산성과 효율성을 증진시키고 국가경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

지방을 혁신과 역동적 발전의 주체로 육성

'국가 선진화(Upgrade Korea)'를 목표로 하는 균형발전의 핵심은 지방화를 통한 선진화 전략이다. 지방을 혁신의 주체, 역동적 발전의 주체로 육성함으로써 나라 전체가 잘살 수 있는 새 동력을 만들어 나가는 것이다. 참여정부는 국가균형발전정책의 3대 원칙을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 과거와 같은 개별부처 중심의 단편적 지원방법이 갖는 한계를 극복하고, 지방이 지니는 복합적 문제를 해소하기 위해 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도 건설 등 '종합적 접근'으로 지방화를 추진해 나가고자 한다. 둘째, 과거와 같은 노동력 · 자본 등 물량 위주의 요소투입형 경제발전에서 벗어나 자립형 지방화를 위한 '지역혁신체계'를 구축하고, 이를 통해 지방경제를 혁신주도경제로 전환시켜 나가고자 한다. 셋째, 과거의 수도권 집중 억제보다는 '선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리'라는 원칙하에 지방과 수도권이 상생발전할 수 있는 토대를 구축해 나가고자 한다. 이러한 국가균형발전 3대 원칙에 입각해 주요 시책들을 강력히 추진해 나갈 예정이다. 참여정부의 이러한 새로운 국가균형발전전략이 제대로 실천된다면 우리의 지방은 오랜 침체에서 벗어날 수 있을 것이다. 특히, 모든 지역에 지역혁신체계를 구축하여 지역경제를 혁신주도형 경제로 전환시키고, 이를 통해 전국을 혁신시켜 나가고자 한다. 그렇게 해서 가까운 장래에 우리 사회는 국민소득 2만불에 도달하고, 궁극적으로 전국이 골고루 잘사는 선진국으로 도약해 나갈 수 있을 것이다.

표 5-2 || 국가균형발전의 핵심시책

분 류	시 책
혁신정책	1. 지역혁신체계 구축
	2. 지방대학 육성
	3. 新산학협력체제 구축
	4. 지방에 대한 R&D 예산 지원비중 확대
지역특화발전정책	5. 지역산업진흥사업의 지속 추진
	6. 지역산업클러스터 활성화
	7. 지방문화 · 관광산업의 육성
	8. 지역특화발전특구제도 도입
분산정책	9. 공공기관의 지방이전
	10. 지방의 기업유치에 대한 종합지원
낙후지역대책	11. 낙후지역 종합대책 수립 · 추진
수도권대책	12. 수도권의 계획적 관리

혁신을 통한 국가균형발전 1

1. 자립형 지방화를 위한 지역혁신체제 구축

지역혁신체제를 통한 지역발전전략이 긴요

지식기반시대에는 국가단위보다는 지역단위의 경쟁력이 강조되면서 산 · 학 · 연 · 관의 지역혁신체제 구축을 통한 발전전략의 추진이 요구된다. 이를 통해 지방은 더 이상 정체된 지역이 아니라 새로운 지식과 기술의 창출 및 확산을 위한 전진기지로서의 새로운 위상을 정립해 나가야 한다. 지역혁신체제(RIS)란 지방정부 · 대학 · 지역기업 · 시민단체 · 연구소 · 지역언론 등 다양한 지역 내 혁신주체들이 새로운 연구개발, 신제품생산, 행정제도개혁, 문화활동 등 다양한 영역에서 서로 역동적

으로 협력하고 학습함으로써 새로운 혁신을 창출하고 이를 통해 지역발전을 도모하는 체계를 말한다.

선진국들도 지역혁신체제를 통해 신성장동력을 창출

미국의 '실리콘밸리', 이탈리아 북부의 '제3이탈리아', 영국의 '캠브리지 과학단지', 독일의 '바덴뷔르템베르그', 일본 오이타현의 '1촌1품운동', 오스트리아의 '그라츠' 등과 같이 선진 각국은 이러한 지역혁신체제의 구축을 통해 다양한 신성장동력을 창출하고 있다. 이 같은 선진국의 수많은 사례는 산 · 학 · 연 · 관의 유기적인 연계가 실제로 지역 내 경제발전에 매우 긍정적인 효과를 미친다는 사실을 입증하고 있다.

중앙과 지역의 유기적 혁신체계를 구성

이러한 지역혁신체제가 원활히 작동하기 위해서는 중앙과 지역 수준에서 혁신체계를 구성하고 이들 간에 상호 유기적인 연계와 협력체제를 구축하는 일이 필수적이다. 먼저, 국가수준에서 정부 각 부처가 추진하는 연구개발사업과 혁신관련사업을 통합적으로 관리하고, 지역의 연구개발에 대한 총괄적 조정 및 평가를 수행할 국가혁신체계를 정비할 예정이다. 다음으로, 시 · 도 수준에서 산 · 학 · 연 · 관이 참여하는 지역혁신협의회를 구성하여 지역단위에서 지방자치단체 · 대학 · 기업 · 연구기관 등 지역혁신주체들이 긴밀한 협력과 공동학습을 통해 혁신을 창출 · 확산하고 활용해 나갈 예정이다. 선진 각국의 경험을 통해서 알 수 있듯이, 대학과 인접한 지역의 첨단산업단지를 기반으로 하는 기업 간의 네트워크, 기업과 기업 간의 네트워크뿐만 아니라 더 나아가 정부와 지역주민까지 연계한 네트워크의 형성이 지역혁신에서 핵심적 성공요인이기 때문이다. 더불어 지역사회가 중앙으로부터 이양된 인사 · 조직 · 재정 자치권을 지역발전에 긍정적으로 활용할 수 있도록 자치역량과 혁신역량 그리고 기획역량을 육성하고 주민들의 참여를 확대하여 분권-분산에 따른 책임성을 제고시켜 나갈 예정이다.

■지방대학의 육성과 R&D의 지방지원 확대

지방대학을 지역발전의 중추기지로 육성

우선, 지역혁신체계를 구축하는 데에는 무엇보다도 지방대학의 역할이 중요하다. 지방대학에 지역발전의 중추기지 및 기획센터의 역할을 부여하고 '지방대학의 육성을 통한 자립형 지방화 전략'을 강력히 추진하는 한편, 지방대학을 지역 R&D의 핵심주체로 육성하여 지역산업과 밀착된 연구개발 및 기술이전을 촉진하고자 한다. 이를 통해 지방대학의 육성 → 지역혁신의 활성화 → 지역산업의 발전 → 지방과 수도권의 격차 완화 → 인재의 지방정착 → 지방대학의 발전으로 이어지는 선순환의 고리를 마련함으로써 새로운 '자립형 지방화'의 토대를 구축해 나갈 예정이다.

그러나 우리의 지방은 이러한 선순환을 이룰 수 있는 지역혁신역량이 절대 부족한 것이 현실이다. 제한된 자원과 취약한 지역혁신역량 속에서 지역혁신체계를 구축하기 위해, 첫째 신규의 국가 R&D투자는 지방대학 육성에 우선적으로 배분하고, 이를 지방산업과 연계할 계획이다. 둘째, 참여정부는 2004년부터 시작된 지방대학 혁신역량강화 프로젝트 시행을 위한 예산으로 2,200억원을 확보하였고, 첫 해의 사업성과를 보아가며 연차적으로 지원할 방안도 동시에 마련하고 있다. 그러나 이는 단순한 대학재정지원사업이 아니라 이 사업을 통해 대학을 중심으로 한 지역의 산 · 학 · 연 혁신클러스터를 형성하여 지역경제 활성화와 궁극적으로는 국가경쟁력 강화로 이어지는 성장기반을 구축하려는 것이다. 이를 위하여 R&D 및 지역특화산업과 연계된 특성화 분야를 다년간 계속 중점지원하여 취약한 지방대학의 혁신역량을 강화함으로써 지방대학을 신산학협력의 핵심주체로 육성하는 데 중점을 두게 된다. 셋째, 우수인력의 지방대 유치를 위하여 '지역인재 채용 장려제'를 도입하고자 한다. 각종 국가고시 등 공직부터 지방대학 출신자를 우선 채용토록 하고, 민간기업이 지방대학 출신자를 인턴채용하거나 고용할 경우 인센티브를 부여하는 등 정부차원에서 '적극적 차별시정조치(Affirmative Action)'의 도입을 지원할 예정이다. 넷째, 우수 연구인력의 지방정착을 지원하기 위해서 수도권 및 외국 우수 연구인력 확보 지원, 연구시설 등 인프라 지원 등을 통한 연구인력의 일자리 창출, 주택 · 교육여건 개선 등 사회문화적 환경개선 등을 추진하고자 한다. 뿐만 아니라 대학학과간의 통 · 폐합 등 특성화분야 중심의 구조조정을 지원하며, 대학 간 및 대학-전문대학 간의 M&A를 통한 경영효율화를 지원하는 등 지방대학의 자구노력을 통한 구조조정을 뒷받침해 나갈 것이다.

국가 R&D 우선배정, 우수인력 유치 및 정착 등을 통해 지방대학을 육성

■新산학협력체제 구축

새로운 산학협력체제의 구축은 선진국 도약의 필수조건

세계는 지금 지식과 기술에 입각한 혁신 클러스터 조성을 위해 치열한 전쟁을 치르고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 우리가 신산학협력을 통해 혁신을 위한 선순환 시스템을 구축하는 것은 선진국으로의 도약을 위한 필수불가결한 조건이라고 할 수 있다. 지금까지 우리의 대학은 산업수요보다 이론 위주의 공급자 중심형 교육에 치중함으로써, 산업계의 불만과 추가 인력개발투자를 유발시켜 왔다. 그리고 기업은 대학의 역량을 불신하고 독자적 기술개발에 막대한 투자를 해왔음에도 불구하고 기술혁신 성과는 미흡하였다. 산학협력을 위한 정부지원이 공급자인 대학에 집중되고, 사업 간 통합 및 조정이 이루어지지 않아 산학협력의 시너지 효과가 부족했던 것이다. 이러한 문제점들을 효과적으로 극복하기 위해서는 대학과 기업이 항상적 · 항구적 혁신창출을 위해 서로 자극함으로써 상생형 · 상승형 협력관계를 구축해 나가지 않으면 안 된다.

맞춤형 교육을 확대하고 대학과 연계한 창업을 촉진

참여정부는 앞으로 기술혁신을 통한 국가발전을 위해 대학과 기업이 지속적으로 혁신창출 노력을 진행하는 가운데 대학은 기업에 대해 맞춤형교육, 기업체 간부 재교육 · 기술지도 등을 지원하고, 기업은 대학에 대해 R&D와 프로젝트를 지원하는 새롭고 실질적인 산학협력체제를 구축해 나갈 예정이다. 무엇보다 수요자 중심의 맞춤형 교육을 확대해 심각한 청년실업문제를 해소함과 동시에 중소기업에 대한 기술인력 지원을 확대해 나갈 것이다. 또한 연구개발의 사업화 및 상업화를 촉진하고, 기술지도 및 기술이전의 활성화를 통해 지식과 기술을 확산시켜 나갈 것이다. 뿐만 아니라 효과적인 창업 위주의 기술혁신정책으로 대학과 연계한 혁신적 기업의 창업 붐을 일으켜 적극적으로 고용을 확대해 나갈 예정이다. 이에 따라 앞으로는 지역대학을 잘 활용하는 기업이 성공하고, 지역기업과 가장 빈번히 접촉하는 대학이 기술혁신을 주도하는 새로운 전기가 마련될 수 있을 것이다.

2. 지역특화산업 육성

■산업혁신과 균형발전을 위한 지역특화산업 육성

지역특화산업 육성은 국가균형발전의 핵심

국가균형발전의 핵심은 지역 스스로 자생력을 갖기 위한 지역특화산업 육성이다. 지역특화산업에 대한 명확한 정의가 있는 것은 아니나 대체로 '특정지역의 환경적 요인에 영향을 받는 산업'이라고 할 수 있다. 이러한 환경에는 주어진 환경은 물론 인위적으로 조성된 환경도 포함하게 된다. 항만의 특수성을 기반으로 한 부산의 물류산업, 자연환경을 배경으로 한 제주의 관광산업 등이 주어진 환경을 바탕으로 하는 지역특화산업이며, 경남의 기계산업이나 광주의 광(光)산업은 인위적으로 조성된 환경을 바탕으로 하는 지역특화산업에 해당된다. 국가균형발전 정책체계하에서 지역특화산업은 크게 두 가지로 구분된다. 그 하나는 지역전략산업이고, 다른 하나는 지연산업(地緣産業)이다. 지역전략산업이란 지역경제의 중장기적 발전을 견인할 주력 성장동력산업을 말한다. 이에 비해 지연산업은 각 지역의 자연자원 · 역사 · 문화자원 · 축적된 기술 등 지역에 특화된 자원을 활용하는 산업을 지칭한다. 이렇게 볼 때, 지연산업이 훨씬 더 지역특화산업에 가까운 개념이라고 할 수 있으나 지역전략산업과 지연산업이 언제나 명쾌하게 구분되는 것은 아니다.

지역주도의 전략산업 및 지연산업을 육성

국가균형발전 정책체계에서 지역특화발전은 지역주도의 전략산업 및 지연산업(地緣産業) 육성, 지역혁신체제를 중심으로 한 지역산업정책 그리고 지역특화발전특구의 설치라는 세 가지 정책에 초점을 맞추고 있다. 전략산업 및 지연산업의 육성은 지역 주도하에 지역의 강점을 살릴 수 있도록 추진할 방침이다. 지역의 전략산업 및 지연산업은 제조업은 물론이고, 서비스 · 문화 · 관광 · 물류 · 유통 등 모든 산업

표 5-3 || 지역별 산업집적 현황

수도권	○ 대부분의 산업에서 전국 대비 우위를 확보하고 있으나, 지식기반산업의 비교우위가 현저 –서울(의류 · 지식기반서비스), 인천(기계 · 철강 · 자동차), 경기(반도체 · 생물 · 전자정보기기)
충청권	○ 주력기간산업과 지식기반제조업이 고르게 발전 –대전(기계 · 정밀화학 · 비즈니스서비스), 충북(정밀화학 · 정밀기기), 충남(자동차 · 석유화학)
서남권	○ 임해지역을 중심으로 주력기간산업이 집중 –광주(가전 · 자동차 · 기계), 전북(자동차 · 섬유 · 석유화학), 전남(석유)
동남권	○ 주력기간산업과 물류 등 지식기반서비스업이 집적 –부산(신발 · 의류 · 섬유 · 기계 · 자동차 · 물류), 울산(조선 · 석유화학 · 자동차), 경남(기계 · 가전 · 자동차 · 조선 · 전자정보기기)
대구 · 경북권	○ 지식기반제조업이 상대적으로 발전 –대구(섬유 · 자동차 · 기계), 경북(철강 · 기계 · 섬유 · 가전 · 신소재 · 전자정보기기)
강원 · 제주권	○ 관광산업 중심의 산업구조 –강원(관광 · 자동차 · 정밀기기 · 신소재), 제주(관광 · 문화)

을 대상으로 지역의 특성과 비교우위를 고려하여 지역에서 선정하게 될 것이다. 이와 함께 4대 및 9대 지역산업진흥사업을 지속적으로 추진하여 경쟁력 있는 지역산업 클러스터의 형성도 동시에 추진될 것이다. 아울러 국가산업정책과 지역산업정책의 조화를 전제로 기존산업의 고도화와 차세대 성장동력산업의 육성도 함께 고려하고 있다.

지역혁신체제는 지역산업정책 추진의 핵심수단

참여정부는 지역혁신체제를 지역산업정책 추진의 핵심수단으로 설정하고 있다. 지역혁신 네트워크를 활용하여 지역산업에 대한 일관된 기획, 관리 및 평가체계를 확립하고, SOC 등 이미 구축된 인프라 기반을 바탕으로 지역의 산업체, 대학, 연구소 등에 산재해 있는 혁신역량을 최대한 결집하는 방향으로 추진될 것이다. 아울러 지역특성에 따라 '지역특화발전특구'를 설치하여 지방의 특색 있는 발전과 경제활성화를 도모할 계획이다. 지역특화발전특구는 지자체가 지역특성에 적합한 특구를 제안하면, 중앙정부는 특구 지정과 관련된 각종 규제를 완화하여 지역별 특화산업 육성을 지원하게 된다.

■지역산업진흥정책

수도권과 지방 간의 격차는 계속 확대되는 추세

그동안 정부가 지방에 대해 도로 · 항만 · 용지공급 등 지역기반시설 등의 사업에 많은 지원을 하였음에도 불구하고 수도권과 지방 간의 격차는 계속 확대되고 있다. 그 요인으로는 수도권의 강한 흡인력 등 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 지방의 자

생적인 산업혁신 인프라가 부족하여 기업이 지방에 정주할 수 있는 유인이 부족하다는 점이 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 이에 따라 지역별 전략산업을 선정하여 집중 육성함으로써 지역 간 중복을 피하고, 특성화된 발전을 이룩함으로써 전국이 골고루 개성 있게 잘사는 사회를 건설할 수 있는 정책이 절실히 요구된다 하겠다.

지역산업 진흥정책, 4개 지역에서 출발하여 전국으로 확대

특히 외환위기 이후 지방경제가 급속히 침체하여 산업기반이 붕괴될 위기에 처하면서 기존의 정책과는 다른 특단의 대책이 필요하게 됨에 따라 정부는 1999년부터 대구 · 부산 · 경남의 경우 기존의 산업기반(섬유 · 신발 · 기계)을 유지하는 데 중점을 두고, 광주는 기존산업의 기반이 없다는 점을 고려하여 미래첨단산업인 광(光)산업을 육성하게 되었다. 4개 지역 진흥산업이 부분적으로 가시적인 성과를 보임에 따라 2002년부터는 지역산업진흥사업을 전국으로 확대하여 지역별 전략산업을 중심으로 특성화된 발전을 유도할 수 있는 혁신인프라의 확충에 역점을 두게 되었다. 4개 지역 진흥사업(1999~2003/2004년)은 부산의 신발산업, 대구의 섬유산업, 광주의 광(光)산업, 경남의 기계산업을 전략산업으로 선정하여 국비 1조 562억원을 지원하는 사업으로서, 관련 산업과 연관된 장비를 구축하여 기술이전사업 등을 촉진하고 R&D 자금, 인력양성 및 정보화사업, 마케팅사업 지원 등을 통해 지방경제를 활성화하고자 하였다.

표 5-4 || 4개 지역산업진흥사업 현황

구 분	대구 – 섬유	부산 – 신발	광주 – 光	경남 – 기계
사업기간	1999~2003	2000~2003	2000~2003	2000~2004
총사업비	6,800억원	3,866억원	4,020억원	4,284억원
사업내용	패션어패럴밸리 조성 등 17개 사업	신발종합지원센터 등 15개 사업	한국광기술원건립 등 12개 사업	기계류기술종합지원센터 등 15개 사업

4개 지역 진흥사업은 클러스터 형성, 기업전문화, 인력양성 등의 성과 낳아

그 결과, 4개 지역 1단계 사업은 다음과 같은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 첫째, 생산 · 교육 · 연구시설이 집적된 클러스터 형성의 계기를 마련하였다. 광주 광산업의 경우 광통신, LED 분야의 기업집적이 가시화되고 있고, 부산 신발산업의 경우 신발산업 진흥센터와 같은 혁신거점기관이 이 사업을 통해 설립되었다. 둘째, 분야별로 특화된 기술개발을 촉진하여 기존기업이 전문화되는 계기를 마련하였다. 대구 섬유산업의 경우 염색디자인 실용화센터 완공 후 첨단설비를 활용하여 디지털 날염기술을 개발 · 보급하고 있다. 셋째, 지방대학으로 하여금 전략산업 관련학과를 신설하는 계기를 제공하여 전문인력 양성에 기여하였다. 부산의 경우 경남정보대학과 동서대학교에서 신발공학과를 설치하고, 대구의 경우 영남대 및 계명대의 참여하에 섬유신제품개발센터의 장기운영방안이 수립되는 등 산 · 학 연계가 활성화되었다.

그러나 4개 지역 1단계 사업은 '1시도-1전략산업'의 원칙에 따라 지원한 결과, 외부적 충격에 의한 변화에 취약할 수 있는 내재적인 한계를 지니고 있으며, 사업의 평가체계 및 사업 간의 연계가 부족하다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 9개 지역 진흥사업(2002~2007년)은 기존의 4개 지역 진흥사업 지원방식과는 달리 지역의 자생적인 혁신기반을 강화하기 위해 지역특화사업(H/W), 지역특화기술개발사업(S/W), 지역전략산업기획단 운영사업(추진체계) 등 패키지 형태로 지원되는 사업이라고 하겠다. 9개 지역 진흥사업은 기술혁신 및 기술의 산업화 기반 구축 등 소프트웨어적 지원에 주력하고, R&D자금은 지자체 간의 경쟁방식을 도입하여 R&D 자금 중 50%는 지역별 배분, 나머지 50%는 경쟁방식을 채택하고 있다. 또한, '1시도-1산업' 원칙에서 탈피하여 지역별 2~3개의 전략산업을 선정하여 지원하고 있으며, 지역의 기획 및 평가관리능력을 배양하고, 지역혁신주체 간의 연계를 강화하기 위해 지역전략산업기획단을 운영하고 있다.

9개 지역 진흥사업은 자생적 혁신기반 강화에 역점

표 5-5 || 9개 지역산업진흥사업 현황(2002~2007년)

구 분	사업비(억원)	내 역
ㅇ지역특화사업(H/W)	13,221	• 전자, 생물(의학 · 화학 · 동물자원)
– 대전 · 충청권(10개 사업)	4,453	• 자동차부품, 기계, 생물(자생식물 · 농업)
– 전라 · 제주권(9개 사업)	3,811	
– 울산 · 경북 · 강원(8개 사업)	4,957	• 자동차 · 전자 · 생물(의료 · 환경)
ㅇ지역특화기술개발사업(S/W)	1,810	• 지역별 배분 50%, 공동경쟁 50% 2003년부터 지원
ㅇ지역전략산업기획단 운영	440	• 지역의 기획 · 평가기능 강화
계	15,471	

■산업집적활성화 기본계획

세계는 지금 클러스터의 전성시대라고 할 만큼 클러스터에 대한 붐이 광범위하게 확산되고 있다. 세계가 이처럼 클러스터에 많은 관심과 노력을 기울이는 이유는 지식경제시대의 도래와 함께 산업 집적지의 중요성이 강조되고, 클러스터를 통해 산업경쟁력을 보다 강화할 수 있기 때문이다. 산업클러스터(Industrial Cluster, 産業集積)란 비슷한 업종의 다른 기능을 하는 관련 기업 · 기관들(연구개발기능을 담당하는 대학 및 연구소, 생산기능을 담당하는 대기업 및 중소기업, 각종 지원기능을 담당하는 벤처캐피털과 컨설팅 등)이 일정 지역에 모여 네트워크 구축과 상호작용을 통해 사업전개, 기술개발, 부품조달, 인력 · 정보 교류 등에서 시너지 효과를 발휘하는 것을 말한다.

세계는 지금 클러스터의 전성시대

산업클러스터의 핵심은 구성주체 간의 상호 네트워킹

이러한 산업클러스터는 역량 있는 구성주체들의 집적 및 상호 네트워크가 핵심을 이루고 있다. 정보통신의 발달에도 불구하고 기업 · 대학 · 연구소 등의 공간적 근접성이 여전히 중요시되는 것은 구성요소 간 네트워크의 활성화를 통해 대기업-중소기업 간 분업화를 촉진하고 국내기업-외국기업 간 공동개발 등을 통해 위험을 분산하고 거래비용을 감소시키며, 기업-연구소 간 대면접촉(face-to-face)을 통해 새로운 아이디어를 창출하고 정보의 공유를 확대함으로써 지식축적 및 기술혁신을 촉진시킬 수 있기 때문이다. 우리의 경우 그간 지역산업정책은 산업입지 · 기반시설 등 하드인프라(산업단지 조성, 소프트웨어 지원센터, 벤처집적시설 등)에 치중함으로써 혁신주체 간의 네트워크 구축 등 클러스터의 활성화를 위한 제도적 기반이 미흡하며, 기업의 수요를 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다.

산업집적활성화 기본계획 제시

산업집적활성화 기본계획의 주요 내용은 다섯 가지로 요약할 수 있다. 즉, ① 성장유망산업의 지역별 집적 및 특화와 그 연계방안에 관한 사항, ② 지역별 산업집적을 촉진하기 위한 산업입지 및 인력수급에 관한 사항, ③ 산업기술단지, 연구개발시설 등 산업집적기반시설의 확충 및 네트워킹에 관한 사항, ④ 산업이 낙후되거나 제조업 공동화가 우려되는 지역에 대한 지원에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 산업집적 및 지역산업의 발전에 관한 사항이 그것이다. 산업집적활성화 기본계획은 향후 우리나라 산업발전을 선도해 나갈 23개 성장유망산업을 중심으로 지역별 특화 및 연계방안을 제시하고, 이를 바탕으로 각 시 · 도의 바람직한 산업발전 모습을 조망하고 있다. 또한 동 계획은 정부정책과 재정지원의 효율성을 제고하기 위한 정책 가이드라인으로서 기능하는 한편, 중앙정부와 지자체의 지역산업정책 수립에 있어 지침을 제공하게 된다.

■지역특화산업 발전을 위한 정책방향

국가산업정책과 지역산업정책의 정합성 필요

참여정부의 지역 특화산업발전정책은 지역산업 진흥계획과 산업집적활성화 기본계획이 주축을 이룬다. 최근에 마련된 '국가균형발전 5개년 계획'은 이를 통합하는 형태로 추진되고 있다. 지역특화산업은 계획수립만으로는 발전을 기대할 수가 없고, 지자체의 적극적인 노력과 더불어 중앙정부의 지속적인 관심과 지원이 필요하다. 지역특화산업 발전을 위해 중앙정부 차원에서 추구해야 할 정책방향은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 국가의 산업정책과 지역산업정책의 조화이다. 정책 패러다임이 지방주도로 전환된다고 해서 지역의 산업정책이 국가의 산업정책과 유리되어서는 안 되며, 국가 전체의 산업정책체계하에서 중앙과 지방의 역할이 합리적으로 분담되어야 한다. 지역산업 발전을 위한 핵심수단은 지역혁신체계이고, 이러한 지역혁신체계(RIS)가 국가혁신체계(NIS)와 유기적으로 통합되지 않으면 오히려 국가경쟁력을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 따라서 지방 주도하에 지역특화산업을 체계적으로 진흥시키되, 이것이 궁극적으로 지방의 자생적 발전역량을 강화함과 동시에 국가 전체의 산업경쟁력을 강화할 수 있도록 추진할 계획이다.

지역특화산업 육성은 자립형 지방화를 추구

둘째, 지역특화산업의 육성은 자립형 지방화를 확립하는 방향으로 추진될 것이다. 지역특화산업 발전을 위한 계획수립 단계에서부터 집행 · 평가 · 사후관리 등 전 과정을 지자체 스스로의 노력과 역량으로 추진한다는 의미이다. 지역의 여러 주체들 간의 합의가 반영된 지역특화산업 육성계획을 지자체 스스로가 수립함으로써 지방의 기획능력 및 자율성을 배양할 수 있을 것이다. 중앙정부는 중앙부처 간 협력체계 구축 및 지방사업에 대한 평가와 우선순위 조정에 중점을 둘 것이다.

표 5-6 || 지역별 산업특성화 방안

	시도	핵심지역전략산업	유망지역전략산업
수도권	서울	정보서비스, 비즈니스서비스, 문화, 섬유 · 의류	정밀기기, 전자 · 정보기기, 신발
	인천	환경, 생물, 메카트로닉스, 기계, 물류	정보서비스, 신소재, 전자 · 정보기기, 자동차
	경기	생물, 정밀화학, 전자 · 정보기기, 반도체	정보서비스, 문화, 환경, 정밀기기, 메카트로닉스, 자동차, 물류
충청권	대전	정보서비스, 생물, 정밀화학, 전자 · 정보기기	비즈니스서비스, 문화
	충북	생물, 정밀화학, 전자 · 정보기기, 반도체	문화
	충남	정밀기기, 전자 · 정보기기, 자동차, 석유화학	생물, 메카트로닉스
서남권	광주	문화, 전자 · 정보기기, 자동차, 가전	정보서비스, 비즈니스서비스, 환경, 메카트로닉스, 기계
	전북	환경, 생물, 자동차, 기계	정보서비스, 문화, 물류, 섬유 · 의류
	전남	생물, 철강, 석유화학, 물류	신소재, 조선, 기계, 관광
동남권	부산	비즈니스서비스, 자동차, 물류, 신발	정보서비스, 문화, 메카트로닉스, 조선, 섬유 · 의류
	울산	정밀화학, 조선, 자동차, 석유화학	환경, 물류
	경남	항공 · 우주, 메카트로닉스, 조선, 기계	환경, 생물, 전자 · 정보기기, 자동차
대구경북권	대구	정보서비스, 메카트로닉스, 기계, 섬유 · 의류	비즈니스서비스, 생물, 전자 · 정보기기, 자동차
	경북	신소재, 전자 · 정보기기, 가전, 철강	문화, 생물, 섬유 · 의류
강원제주권	강원	문화, 생물, 정밀기기, 관광	정보서비스
	제주	정보서비스, 생물, 관광	

■산업클러스터 활성화를 통한 지역의 혁신역량 강화

선진국들은 클러스터 활성화를 위한 법 · 제도 정비에 주력

선진국들은 이미 전략산업을 중심으로 지역산업발전을 위한 추진체계를 정비하고 막대한 재원을 투입하여 지방의 자생적인 발전기반을 구축함으로써 지역균형발전과 성장잠재력을 제고하고 있다. 특히 독일 · 영국 · 일본 등은 오랜 기간에 걸쳐 특정산업을 중심으로 '집적된 지역산업자원'을 '유기적으로 연계'하기 위하여 법 · 제도의 정비를 강력히 추진하고 있다. 1990년대 후반 이후 OECD는 지식기반경제에서의 지역경제발전의 새로운 모델로서 전략산업 중심의 산업클러스터 형성을 제시하고 있다. 즉, 하드웨어적 지원보다는 지역 내 기업 · 대학 · 연구소 · 지원기관 간 유기적인 연계망의 형성을 통해 지역 내 발전잠재력을 극대화하고자 하는 것이다.

지역산업 진흥정책의 핵심은 클러스터 형성을 위한 제도적 환경 구축

따라서 우리나라의 지역산업 진흥정책도 향후 15년간의 장기계획하에 지역별로 특성화된 발전전략을 추진하되, 그 핵심은 지역별 · 권역별 전략산업을 중심으로 산업클러스터 형성을 위한 제도적 환경을 구축하는 데 역점을 둘 것이다. 즉, 기 구축된 산업단지 · 도로 · 항만 · 공항 등 하드웨어적인 기반을 토대로 산업생산체계(지역전략산업 등), 과학기술체계(R&D, 창업보육, 교육훈련 등), 기업지원체계(금융, 유통, 마케팅 등)를 공간적으로 집적시키고 혁신주체 간의 연계를 강화하는 산업클러스터 형성을 활성화함으로써 지방의 자생력 있는 발전역량을 확충해 나갈 것이다.

클러스터 활성화를 위해 각종 제도적 기반 구축

첫째, 2002년 12월 「공업배치법」을 「산업집적활성화법」으로 개정함으로써 산업클러스터의 활성화를 위한 일차적인 제도적 기반을 구축한 바 있다. 동 법률에 근거하여 지역전략산업을 중심으로 대학 · 연구소 · 기업지원기관을 네트워킹하는 5년 단위의 '산업집적활성화기본계획'을 수립하였다.

지식기반산업 집적지구를 적극 활용

둘째, 지식기반산업(제조업 · 서비스업)이 이미 집적되어 있거나 집적 가능성이 높은 지역으로서 연구개발 및 기업지원기관 간의 연계가 용이한 지역에 대하여는 지자체의 신청을 받아 '지식기반산업집적지구'로 지정하여 각종 행위제한 규제를 완화하고, 산업 및 기술기반조성사업, 지방중소기업육성 관련 기금조성사업, 도로 · 용지 등 기반시설 확충을 우선 지원하도록 함으로써 한국형 혁신산업클러스터의 최적모델(best practice model)로 활용할 계획이다. 또한 지식기반산업집적지구는 향후 차세대 성장동력산업 및 RIS 시범사업과 연계하여 운영하는 방안을 검토 중이다.

혁신주체 간의 네트워크를 강화

셋째, 산업클러스터의 추진주체인 전략산업기획단을 중심으로 혁신주체 간의 네트워크를 강화하고 사업 간의 연계프로그램 개발을 활성화해 나갈 계획이다. 이를 제도화하기 위해 정부는 2003년 6월 「산업집적활성화법시행령」을 개정하여 산업집적기획기구 조항(제7조의2)을 신설한 바 있으며, 동 기구는 지역산업진흥계획의 구체적인 프로그램 개발, 지역 간 · 기업 간 협력사업 발굴 및 산 · 학 · 연 협력체계의 구축방안 마련 등의 기능을 담당하게 된다. 또한, 전략산업기획단은 실제 사업 추진기관인 테크노파크 또는 통합재단과의 연계를 강화하여 전략산업의 발전비전 제시, R&D 과제의 발굴 및 기술지도 작성, 지역혁신주체의 사업추진실적의 평가 등의 업무를 담당하게 된다.

지방대학을 지역의 핵심적인 기술혁신기관으로 육성

넷째, 지방대학을 지역의 핵심 기술혁신기관으로 활용하고 산 · 학 · 연 간의 협력을 촉진할 것이다. 이를 위해 지방대학의 연구개발 · 교육훈련기능과 테크노파크의 시제품 생산, 상업생산기능 등과의 연계를 강화할 계획이다. 또한, 지방대학에 대한 인력 · 장비 · R&D 지원을 확대하고, 대학보유기술의 지역산업계로의 이전을 촉진하기 위해 지방대학 내에 '기술이전전담조직'을 설치하며, 지역산업의 애로기술 지원을 위하여 전국 153개 대학 2,200명의 공대교수로 구성된 대학산업기술지원단(UNITEF; UNiversity Industrial TEchnology Force)과 지역산업계 간에 홈닥터 형태의 '1사 1담임 교수제'를 실시할 계획이다. 이와 더불어 지역산업의 혁신에 필요한 기술개발과제를 공동 연구하는 '기업 · 대학 협동연구팀'을 매년 360팀씩 선발하여 기술개발자금을 지원하고, 지방 공과대학의 커리큘럼을 지역산업 수요에 맞게 보완하도록 하며, 지역별 · 업종별로 산업인력의 수요와 중장기 전망을 담은 '국가기술인력지도'를 작성하여 지방대학교육의 방향을 제시할 것이다.

지역산업진흥사업을 확대 · 발전시켜 나갈 것

다섯째, 13개 시 · 도의 지역산업진흥사업을 지역특성화발전의 핵심적 재정지원 프로그램으로 확대 발전시켜 나갈 것이다. 향후 4개 지역 2단계 사업을 2004년부터 추진하고, 9개 지역은 연차별 투자계획(2002~2007년)에 따라 추진하되, 매년 사업추진실적 및 사업계획을 평가하여 협약을 체결한 후 예산을 차등화할 계획이다.

산업단지를 지역혁신 창출의 거점으로 육성

여섯째, 산업단지를 지역혁신 창출의 거점으로 발전시킬 계획이다. 기존의 노후화된 산업단지를 전략산업 및 차세대 성장동력산업 중심으로 재정비하여 산업클러스터의 중심 거점으로 활용하고, 기업의 해외이전에 따른 제조업공동화를 근원적으로 해결하기 위해 첨단분야 창업기업 및 외국인투자기업 등의 입지문제를 획기적으로 개선할 계획이다. 또한 혁신지원기관의 유치와 네트워킹을 강화하고 미분양단지의 활성화 및 기업지원서비스를 강화하는 방안 등을 마련하는 '산업단지현대화 10개년 계획'을 수립할 계획이다. 이와 더불어 자유무역지역과 관세자유지역을 통합하여 제조업과 물류업이 복합된 국제자유무역지역의 육성을 통해 외국인투자유치의 확대 및 지역균형발전을 도모할 것이다.

권역별 · 지역별로 물류 · 유통 기반을 강화

일곱째, 권역별 · 지역별로 지역산업을 활성화시키는 물류 · 유통기반을 강화할 것이다. 즉, 권역별 공동집배송센터 조성을 통한 지역물류의 효율화를 위해 현재 건립중인 대구 · 광주 공동집배송센터를 조기 완공하고, 대전 · 전북 · 경남의 공동집배송센터를 신규로 건설할 예정이다. 또한, 지역전략산업을 중심으로 산업단지 공동수배송사업을 본격 추진하고, 지역별 · 상권별 특성을 감안하여 재래시장의 재개발 · 재건축, 리모델링을 지속적으로 추진하는 한편 향토 산업의 프랜차이즈 시스템 보급을 강화할 것이다.

3. 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축

■국가균형발전특별법 제정 및 특별회계 신설

종합적 관리의 틀을 마련하기 위해 국가균형발전특별법을 제정

참여정부는 지역관련 정책에 대해 종합적 관리의 틀을 마련하기 위해 국가균형발전위원회를 설치하고 「국가균형발전특별법」을 제정하였다. 특별법은 국가균형발전특별회계의 설치 및 운용, 국가균형발전의 추진체계, 국가균형발전 5개년 계획 및 시 · 도별 지역혁신발전계획의 수립, 지역특성화 발전, 지방대학 육성, 공공기관과 기업의 지방이전, 낙후지역개발촉진 등 국가균형발전 핵심시책 등을 포함하고 있다. 특히 국가균형발전 추진의 핵심수단이라고 말할 수 있는 특별회계는 보조금 등 지역개발 재원의 효율성 · 연계성을 제고하고, 지역혁신발전계획과의 연계를 통한 자립형 지방화의 기반을 구축하며, 지방의 자율성을 확대하여 실질적인 지방재원으로서의 역할을 수행할 것이다.

표 5-7 || 국가균형발전 특별회계 예산편성 및 운용방식 비교

	과 거	특별회계 신설 후
예산요구	지자체가 부처별 · 세부사업별로 요구	지자체가 지역발전계획에 따라 패키지로 요구
사업조정	부처의 투자우선순위 중심	지자체 투자우선순위 중심
예산배분	사업별 타당성 위주 사업비의 안정적 확보 곤란	지역별로 안정적 · 체계적 배분
예산운용	세부사업별 획일적 지원	포괄 · 차등 지원 가능
전반적 평가	중앙예산 확보경쟁에 치중 자원배분 왜곡 초래	지방의 자율성 확대 RIS체계를 토대로 특성화 유도

■공공기관 · 기업 등 국가중추기능의 지방이전

인구집중 유발시설의 분산 · 이전을 추진

참여정부는 수도권집중 억제기조와 더불어 이미 수도권에 입지한 인구집중 유발시설에 대한 분산이전정책을 추진하고 있다. 민간부문의 지방이전은 간접적 유인책에 의존할 수밖에 없어 정책의 실효성에 한계가 있는 데 반해 공공부문의 지방이전은 정부의지에 따라 이전이 가능하여 분산효과를 거둘 수 있으며, 민간부문의 지방이전 확산을 유발할 수 있는 장점이 있다. 정부는 수도권에 소재하고 있는 245개 공공기관, 즉 정부소속기관 · 개별공공법인 · 정부투자기관 · 정부출연기관 · 정부출자기업 등의 지방이전을 촉진하기 위해 공공기관 지방이전 계획안을 마련하고 있다.

공공기관을 유사기능별로 집단화하여 이전할 계획

지방이전효과의 극대화 및 형평성을 확보하기 위해 공공기관의 성격과 기능을 고려하여 반드시 수도권 잔류가 필요한 기관을 제외한 나머지 기관을 지역특성화발전에 기여할 수 있도록 유사기능별로 집단화하여 이전을 추진함으로써 공공기관 이전과 지역혁신 클러스터 형성을 연계해 나갈 예정이다. 이전대상 기관은 신행정수도 연계여부와 기관의 성격에 따라 신행정수도 연계기관은 신행정수도 내에 중앙부처와 함께 이전 또는 인근지역으로 개별 이전토록 하며, 시너지 효과가 기대되는 기관은 지역특성화발전전략과 연계하여 집단이전하고, 기능적 연계성이 낮은 기관은 지역 간 균형을 고려하여 개별적으로 이전토록 할 예정이다.

■지역특화발전특구 추진

지자체의 특성화 노력을 뒷받침하기 위한 지역특화발전특구제도를 추진

그동안 중앙정부 주도로 추진된 지역경제 발전대책은 모든 지역에 산업단지 · 농공단지 · 관광지 등을 획일적으로 개발하는 등 지역별 특성에 맞는 발전전략을 제대로 실천하지 못해 왔다. 지자체도 스스로 경쟁력 있는 사업발굴을 통한 자율적인 재원확충보다는 중앙정부의 재정 지원에 의존하려는 경향을 보여 왔다. 그러나 최근 지방자치제도가 정착되면서 지방자치단체가 지역의 여건과 특성을 고려하여 지역실정에 맞는 특성화된 사업을 추진하려는 노력이 가시화되고 있다. 특히, 지방화시대에 맞춰 "규제도 지역 특성에 따라 다를 수 있다"는 새로운 접근을 통해 규제개혁을 추진해 나갈 필요가 있다. 참여정부는 이와 같은 요구를 제도적으로 뒷받침하기 위해 국가균형발전의 핵심과제 중 하나로 지역특화발전특구제도의 도입을 추진하고 있다. 또한 참여정부는 다음과 같은 기본방향 아래 지역특화발전특구정책을 추진하고 있다.

특구는 기초자치단체를 중심으로 추진

첫째, 지자체가 지방의 특화발전을 위해 필요한 규제완화를 먼저 제안하면 중앙에서 이를 심사하여 선택적으로 규제개혁을 실시한다. 둘째, 특구지정과 직접 연계하여 중앙정부가 특별한 재정 · 세제 지원을 하지 않는다. 특구지정 자체가 일종의

특혜라고 볼 수 있기 때문에 특정 지자체에 규제완화와 동시에 재정지원을 제공하는 것은 지나친 특혜의 소지가 있기 때문이다. 지방자치단체가 '특구라는 유인'을 가지고 외자와 민자를 유치하고 지방채를 발행하는 등 스스로 재원을 마련하려는 노력을 기울임과 동시에, 국가균형발전특별회계를 통해 지역사업 재원배분에 대한 지방의 권한이 보다 확대되면 지방 자율적으로 지역특성과 사업우선순위에 따라 재원을 활용할 수 있을 것이다. 셋째, 광역자치단체가 아닌 기초자치단체를 중심으로 추진한다. 이러한 지역특화발전특구는 중앙정부가 아니라 지자체가 주도적으로 추진한다는 점, 포괄적 규제완화가 아니라 지자체가 특구 내에 적용될 규제특례를 선택한다는 점 등에서 기존의 경제자유구역이나 관광특구 등과 차별성을 갖는다.

특구법 제정에 따른 하위 법령 마련중

'지역특화발전특구에 대한 규제특례법'(2004 .3)이 제정되어 현재 시행령 등 하위 법령을 마련중이며, 법 시행(2004. 9) 후 지방자치단체로부터 정식으로 특구신청을 접수받아 2004년 말까지 1차로 특구를 지정할 예정이다. 또한 정기적으로 특구신청을 접수하여 '지역특화발전특구법'에 규제특례 사항을 반영하여 특구를 추가로 지정하고 매년 특구운영 실태를 평가하여 특구운영의 지속여부 및 규제완화의 전국 확대 가능성 등도 함께 검토해 나갈 예정이다.

4. 국가균형발전사업의 평가체계 확립

국가균형발전사업에 대한 평가기능을 강화

국가균형발전정책의 실효성을 제고하기 위해서 추진과제의 초기 사업타당성 검토에서부터 최종 완성단계까지 사업의 평가기능을 강화할 예정이다. 종래의 지역전략산업 육성, 산학협동지원사업 등이 큰 성과를 내지 못한 것은 사업초기 용역단계에서의 부실과 예측 잘못, 사업타당성 결여 등의 문제에 기인한다. 따라서 이 같은 문제점을 해결하고 사업기간 동안 지속적인 평가를 수행하기 위해 국가균형발전위원회에 평가위원회를 구성하여 운영할 예정이다. 평가위원회는 현행의 균형발전 관련 부처 간 또는 사업별 평가시스템에 대한 검토를 바탕으로 중복 또는 비효율적인 사업을 사전에 평가하고, 선정된 사업에 대해서는 사업추진과정과 추진성과에 대한 모니터링을 강화하며, 이를 바탕으로 지방자치단체별 예산지원을 차등화하는 방안들을 검토해 나갈 예정이다.

분권형 선진국가 건설 2

1. 참여정부 지방분권정책의 차별성

과거에는 정부개혁과 지방분권을 별개 사안으로 추진

1961년에 중단되었던 지방자치가 1991년에 부활되면서 한국정치에서 가장 큰 흐름을 이루는 것 중의 하나로 지방분권 문제가 싹을 피웠고, 참여정부 출범을 전후로 국민적인 관심사로 확대되면서 전면적으로 한 단계 발전해 나가고 있다. 참여정부의 지방분권정책은 과거 정부와는 다른 성격을 가지고 있다. 「문민정부」 및 「국민의 정부」하에서도 지방분권이 중요한 정치적인 아젠다로 거론되긴 하였으나 중앙정부의 개혁과 지방분권은 직접적인 연관을 갖지 못하고 별개로 추진되었다. 또한, 그간 중앙정부의 개혁성과는 중앙부처를 몇 개 줄였다거나 공무원을 몇 명 감축하였다는 통계숫자로 표현되고 포장되었다. 중앙정부의 기능은 그대로 남아 있었고 대통령의 임기 말이 되면서 감축되었던 중앙공무원의 숫자와 부서는 다시 늘어나는 악순환이 되풀이되었다.

참여정부, 정부개혁과 지방분권을 하나의 틀에서 추진

참여정부는 이 점에 착안하여 중앙정부의 개혁과 지방분권을 함께 묶어서 추진하고 있다. 먼저 지방분권을 통하여 중앙정부의 기능을 털어내거나 지자체로 이양하여 중앙정부의 과부하를 해소하고 남은 기능을 효율적으로 수행하기 위해 중앙정부를 개혁한다는 것이다. 중앙정부의 권한 중에서 구태여 중앙정부에서 수행할 필요가 없는 것을 민간이나 지자체로 이양하게 되면 중앙정부는 새로운 일거리, 큰 일거리를 발견할 수 있을 것이고 이를 위해서 중앙정부의 조직과 인력의 재조정이 추진된다. 또, 지방분권이 성공적으로 이루어지면 지자체의 역할도 증대될 것이므로 기존의 지자체조직과 인력으로는 처리하기 어렵게 될 것이다. 이를 개선하기 위한 지자체의 개편도 추진해 나갈 것이다.

주민참여를 촉진하여 공동체의식을 제고

무엇보다도 지방분권은 지자체의 구성원인 주민들의 적극적인 역할을 촉진하는 데 중점이 놓여 있다. 주민이 단순히 소비자로서 지자체가 모든 생활문제를 해결해 주기를 요구하고 기다리는 자세에서 벗어나 스스로 이웃과 더불어 공동체문제를 해결하는 데 나서도록 하자는 것이다. 지방분권을 통하여 주민과 가까운 정부인 지자체가 지역의 생활문제를 해결하는 주체가 되고 주민들에게 직접적인 영향을 미침으로써 주민들이 지자체의 활동에 관심을 가지고 참여할 동기를 갖게 된다. 이러한 과정에서 공동체의식과 책임감을 갖게 되고 생활문제를 해결하기 위한 학습역량이 강화될 수 있다. 이렇게 본다면 참여정부의 지방분권정책은 주민참여를 통하여 주민들의 역량과 공동체의식을 활성화하고, 이를 기반으로 지자체를 혁신하며 중앙정부

의 변화를 일구어 내기 위한 국가 재구조화 프로젝트라고 할 수 있다.

2. 시대적 요구로서의 지방분권

지식정보사회의 진전으로 분권형 국정운영 요구돼

21세기는 지식정보사회로서 산업사회의 산물인 중앙집권적인 권력구조에서 벗어날 것을 요구하고 있다. 중앙정부가 지식과 정보를 독점하고 일사분란하게 이끌어 가는 중앙집권적인 권력구조로는 변화된 시대에 적응하는 것이 어렵게 되었다. 지식정보사회는 모든 구성원이 정보를 공유하고 자율과 다양성을 추구하는 분권형 사회를 요구하고 있다. 또한 세계화는 국가의 역할 변화를 요구하고 있다. 국가를 매개로 하여 세계를 접하던 지역이 이제는 직접 세계를 맞대면하게 되었다. 국가가 더 이상 국민을 경계 속에 가두어 두고 보호할 수만은 없게 되었고, 생활 속에서 생겨나는 국가의 공백을 지역사회가 뒷받침할 필요성이 증대하고 있다. 이와 함께 시장의 실패와 정부의 실패를 보완하기 위해 21세기는 시민사회의 역할이 강조되고 있으며 시민사회의 역할이 급격하게 부상하고 있다. 이러한 시대적인 환경은 국정운영 패러다임을 집권형으로부터 분권형으로 전환할 것을 요구하고 있다. 참여정부의 지방분권정책은 이러한 시대적인 요구에 부응하기 위한 것이며 일방적 통치에서 쌍방적인 협치를, 관 중심에서 민간 중심을, 중앙정부 중심에서 지자체 중심을, 주민의 소외로부터 주민참여를 기본방향으로 잡고 있다.

3. 지방분권의 비전

지방분권은 국가 전체의 패러다임을 전환하는 지렛대

참여정부의 지방분권은 국가 전체를 재구조화하는 것으로 단순히 지자체의 기능을 보강하는 수준을 넘어서서 국가 전체의 패러다임을 전환하는 지렛대로서의 위상을 가진다. 우선 분권을 통하여 시민사회의 역량을 인정하고 활성화하며 주민의 자발적인 참여와 연대를 통하여 지역공동체를 혁신하는 계기를 제공한다. 또한 지방분권을 통하여 지자체의 자치역량과 책임성을 강화함으로써 지역문제를 지방 차원에서 해결할 수 있도록 한다. 중앙정부는 지방분권을 통하여 작은 생활문제는 지자체에 이양하고 전국적인 큰 문제에 역량을 집중하도록 함으로써 과부하로 인한 기능마비를 해소하도록 혁신하자는 것이다.

지방분권의 비전은 분권형 선진국가

지방분권을 매개로 지역사회를 혁신하고 지자체를 혁신하며 중앙정부를 혁신함으로써 국가 전체가 '아래에서 위'로 변화하도록 구상된 것이다. 이러한 국가 재구조화는 주민과 함께하는 정부를 실현하고, 지방의 활력을 국가발전의 동력으로 삼는 분권형 선진국가를 건설하는 것을 목표로 한다. 이처럼 중앙정부의 혁신과 지자체의 혁신은 별개의 과제가 아니라 지방분권을 통하여 연결된다. 지방분권을 통하여 지자체의 역량이 강화되고 주민참여를 통하여 지자체 혁신이 유발되어 중앙정부가 감량되면 중앙정부의 혁신여건도 성숙된다.

4. 지방분권의 추진원칙 및 전략

선분권 · 후보완 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙 등 지방분권의 3대 원칙을 제시

참여정부는 지방분권의 추진전략으로 선분권 · 후보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙 등 3대 원칙을 제시했다. 먼저, 선분권 · 후보완의 원칙은 지자체와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고 있다. 그동안 지방분권은 시민사회와 지자체에 대한 회의적이고 부정적인 시각 때문에 지지부진했다. 따라서 지방분권으로 인하여 다소간의 문제가 있는 경우에도 우선적으로 분권조치를 하고, 시민사회와 지자체가 분권의 부작용을 스스로 치유해 나갈 수 있는 자정능력을 갖도록 보완해서 부작용을 해소할 방침이다. 다음으로, 기능배분의 원칙으로 보충성의 원칙을 채택하였다. 이는 가까운 정부에 우선적인 관할권을 인정한다는 국가조직원리이다. 민간이 처리할 수 있는 경우에 국가공동체가 관여해서는 안 되며, 가까운 지자체가 처리할 수 있는 업무를 상급지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 원칙이다. 마지막으로, 참여정부는 포괄적인 사무이양방식을 채택하였다. 기존의 지방이양작업은 국가 전체의 사무를 수만 개의 단위사무로 분할하고 개별적인 단위사무를 이양하는 방식을 택했다. 이로 인하여 지방이양사무는 단편적인 것이 되었고 지방행정과 중앙행정은 유기적인 연계성이 결여되는 경우가 적지 않게 나타나고 있다.

분권의 유발효과가 큰 과제를 선도과제로 우선적으로 추진

중앙집권적인 권력구조를 지방분권적인 것으로 전환하는 것은 국가 전체의 틀을 새로 짜는 것이고 각 분야의 이해관계가 상반될 수 있으므로 이를 한꺼번에 추진하는 경우에 실패를 초래할 수도 있다. 이에 분권의 유발효과가 큰 과제를 선도과제로 설정해서 우선적으로 추진할 예정이다. 예컨대, 자치경찰제 도입, 지방교육행정체제 개편, 특별지방행정기관 정비 등을 들 수 있다. 특히 재정분권은 분권정책의 핵심전략이라 할 수 있다. 중앙사무의 지방이전과 연계하여 재원도 이양함으로써 지방재정을 확충하여 지방의 자율성과 효율성을 높일 수 있도록 제도개선을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

다양한 주체의 참여와 공감대 속에서 지방분권을 추진

또한 지방분권을 지자체의 자발적인 혁신과 연계하여 수행하고, 중앙정부의 혁신과 연계하여 추진할 예정이다. 중앙부처의 자발적인 참여를 유도하기 위해, 지방에 권한을 많이 위임하는 중앙부처에 대해서는 인센티브를 부여하는 방안도 고려하고 있다. 지방분권을 중앙정부가 일방적으로 끌고 가는 것이 아니라 중앙정부 · 시민사회 · 지자체 · 중앙정치인이 함께 이루어 가도록 하기 위해 다양한 주체의 참여

와 국민적 공감대 속에서 추진할 예정이다. 특히 지자체와 그 연합체가 지방분권정책에서 중심적인 역할을 하도록 하여 분권화가 상향적으로 이루어지도록 할 예정이다.

5. 지방분권의 주요 과제

지방분권의 7대 기본방향과 20대 주요 과제를 설정

참여정부는 지방분권의 추진방향으로 7대 기본방향을 설정하고, 지속적으로 추진되어야 할 20대 주요 과제를 설정하였다. 7개의 기본방향은 중앙정부와 지자체 간의 권한 재배분, 획기적인 재정분권의 추진, 지자체의 자치역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지자체의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부 간 관계 정립이다. 이들 7대 분야는 다시 '중앙정부의 권한과 재정의 지방이양'과 '지자체의 수권기반의 조성'으로 대별될 수 있다. 전자가 실질적인 역할의 내용에 관련

표 5-8 || 지방분권 추진 기본방향과 과제

기본방향	주요 과제
중앙정부와 지자체 간 권한 재배분	지방분권 추진기반 강화
	중앙권한의 획기적 지방 이양
	지방교육자치제도 개선
	지방자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 정비
획기적 재정분권의 추진	지방재정력 확충 및 불균형 완화
	지방세정제도 개선
	지방재정의 자율성 강화
	지방재정운영의 투명성 · 건전성 강화
지자체의 자치행정 역량 강화	지방자치권 강화
	지자체 내부혁신 및 공무원 역량 강화
지방의정 활성화 및 선거제도 개선	지방의정 활성화
	지방선거제도 개선
지자체의 책임성 강화	지자체에 대한 민주적 통제체계 확립
	지자체에 대한 평가제도 개선
시민사회의 활성화	다양한 주민참여제도 도입
	시민사회 활성화 기반 강화
협력적 정부 간 관계 정립	중앙정부와 지자체 간 협력체제 강화
	지자체 간 협력체제 강화
	정부 간 분쟁조정기능 강화

된 것이라면 후자는 그것을 담을 수 있는 그릇을 만드는 것에 해당한다.

■중앙정부 권한의 지방이양

분권추진 법령을 정비

중앙정부와 지자체 간 권한 재배분에 속하는 과제로는 지방분권 추진 기반 강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도 개선, 지방자치경찰제도의 도입, 특별지방행정기관의 정비 등이 있다. 먼저, 지방분권 추진기반의 확보를 위해 분권추진법령이 정비된다. 특히 기관위임사무제도 폐지 등 현재의 사무구분체계 개선을 적극적으로 검토할 예정이다. 또한 지자체의 규모나 위상, 도시화 등에 상관없이 지방자치제도가 획일화되어 있어 지역실정에 부합하지 않는 경우도 있다는 문제점을 감안하여 전국적인 통일성을 반드시 유지할 필요가 없는 경우에는 지역에 따라 다양한 제도를 선택할 수 있는 가능성을 검토할 예정이다. 기능이양을 위해서는 그 기능을 규정하고 있는 수많은 개별법을 개정해야 한다. 각 개별법을 일일이 개정한다는 것은 매우 어려운 방대한 작업이다. 참여정부는 관련된 법률을 일괄적으로 묶어서 제정하고 이에 따라 개별법을 수정하는 지방분권 일괄법을 채택하여 한꺼번에 처리할 예정이다. 또한 기능을 이양함에 있어서는 대도시 등에 특례를 인정할 수 있는 차등이양도 추진해 나갈 것이다.

지방교육자치제도를 개선

지방교육자치제도의 개선은 세 가지 측면에서 접근하고자 한다. 우선 지방교육행정이 지방일반행정으로부터 분리되어 칸막이 행정이 실시됨으로써 생기는 부작용을 해소하기 위해 연계 등 강화방안을 모색할 예정이다. 또한 지방교육행정에 대한 주민참여를 확대하며 주민과 가까운 기초지방자치단체의 교육에 관한 권한 · 역할을 확대하고 전국적으로 획일화된 교육행정체제를 지방에 따라 다양화하는 방안도 마련할 예정이다.

지방자치경찰제도를 도입

현행 한국의 경찰기능은 국가에 의하여 독점되어 있으며 지방자치단체는 아무런 관할권이 없다. 지역특성에 부응하는 치안행정을 실현하고, 치안행정에 대한 주민참여를 확보하며, 지역치안에 대한 자기책임성을 확보하는 방향으로 지방자치경찰제를 추진할 것이다.

특별행정기관의 정비도 검토

특별행정기관의 정비에 대해서는 지방행정의 종합성 실현, 중복행정의 폐단 시정, 주민불편 해소 등의 관점에서 검토하고자 한다. 유사중복기능을 중심으로 검토하며, 보충성의 원칙에 따라 지자체가 수행할 수 있는 기능을 수행하는 특별지방행정기관을 지자체에 이양하고, 존치가 불가피한 경우에는 공간적인 정비를 통해 주민의 접근성을 높이는 방향으로 추진해 나갈 것이다.

■재정분권

우리나라의 지방재정은 중앙에 의존하는 구조

우리나라의 지방재정은 세입의 조달이나 세출의 운영 측면에서 지나치게 중앙의존적인 구조와 행태를 보이고 있다. 또한 지방예산의 편성과 운영에 대한 중앙정부의 과도한 관여가 이루어지고 있으며, 이러한 환경하에서 지방자치단체도 과표현실화나 탄력세율의 적용 등 자구적인 노력을 강화하기보다는 중앙의 지시와 지원에 의존하는 행태를 보이고 있다. 이처럼 지방재정의 자율성과 책임성이 미흡함에 따라 지역주민들은 자신이 소비하는 지방공공서비스의 가격을 낮게 인식하고 과도한 서비스를 요구하는 경향이 있다. 참여정부는 이러한 문제점을 해결하기 위한 획기적인 재정분권을 추진하고 있다.

지방재정 확충과 건전성 확보를 위한 각종 정책을 추진

첫째, 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하고 지방세의 세목을 확대하며, 비과세 및 감면을 축소하는 등의 방법을 통해 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확대하는 방안을 마련할 것이다. 둘째, 사무의 지방이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통·폐합 등 포괄적인 지원방안을 마련하는 등 국고보조금제도를 합리적으로 개선하는 한편, 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화하는 방안을 마련할 것이다. 셋째, 지방자치단체의 자체세입을 확충하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 노력도 더욱 강화해 나갈 것이다. 넷째, 지방자치단체에 복식부기회계제도를 도입하는 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하며, 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하는 방안을 마련할 것이다. 이러한 지방재정 확충과 건전성 강화를 위한 조치들과 함께 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적 평가기준을 마련하고, 이에 따라 진단·평가를 실시할 계획이다.

표 5-9 || 재정분권의 주요 과제

□국세와 지방세의 세원조정 및 과세자주권 확대
- 재산세와 종합토지세 등 부동산 보유세를 강화
- 관광세나 카지노세, 원자력발전세 등 지방의 특성에 따른 신세원 개발
- 지방세 비과세·감면제도를 합리적으로 개편

□이전재원 지원방식 개선을 통한 자치단체 간 재정력 격차 완화 및 자율성 강화
- 많은 국고보조금 사업을 지방으로 이양, 재원은 지방교부세화
- 보통교부세 법정교부율의 인상과 배분방식의 단순화·투명화·법정화
- 특별교부세의 규모 축소 및 증액교부금 폐지
- 지방양여금제도의 합리적인 개편

□지방재정 운영의 자율성 확대 및 책임성 강화
- 자치단체에 대한 중앙의 예산편성지침 시달제도 폐지
- 지방재정운영의 자율성 확대
- 자치단체의 조직·정원 자율 운영
- '지방재정 분석·진단제도'를 '지방재정평가제도'로 개편

■지방자치단체의 자치역량 강화

지자체의 합리적 정책결정을 위한 여건조성 필요

권한과 재원을 지자체에 이양하는 것만으로는 지방분권이 충분한 성과를 거두기 어렵다. 따라서 지자체가 합리적인 정책을 결정할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다. 지자체의 권한남용을 방지하기 위한 안전장치도 갖추어야 한다. 지자체의 자치권 강화, 지방의정의 활성화, 지자체의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 정부 간 관계 개선 등이 이러한 방안이 될 것이다.

지자체의 자치권 및 책임성을 강화

먼저 자치입법권 등 지방자치권을 강화하기 위하여 조례제정권을 법률에 의하여 위임받은 범위에 한정시키고 있는 「지방자치법」 제15조 단서를 삭제하고, 개별법에 조례제정 근거를 법제화하는 방안을 고려하고 있다. 자치조직권 및 인사권을 확대하기 위하여 표준정원제 등을 폐지 내지 개선하는 방안도 검토할 계획이다. 또한, 지방의정을 활성화시키기 위해 지방의원의 신분 강화 및 전문성 신장, 의회 사무기구 인사제도 및 지방선거제 개선 등을 위한 방안도 마련할 예정이다. 지자체의 권한과 자율성이 확대되는 것과 상응하여 지자체의 책임성을 강화하기 위한 조치도 검토되고 있다. 현재의 지자체에 대한 통제시스템은 중앙정부에 의한 외부통제가 중심이다. 이는 지자체의 중앙의존성을 높이는 요인이 되고 있다. 특히 중앙정부의 중복감사를 해소하고, 외부감사보다는 지방의회와 주민에 의한 통제가 중심이 되도록 법제를 개편할 예정이다. 이를 위해 행정정보시스템을 개선하고 내부의 자율적 감사기능을 강화하는 동시에 주민감사청구제 개선, 주민소송제도의 도입방안 등도 검토해 나가고 있다.

주민참여를 위한 시민사회의 활성화에 노력

무엇보다도 지자체의 자치역량은 주민참여를 바탕으로 하는 시민사회의 활성화에 달려 있다. 아무리 강조해도 부족한 과제이지만 이는 시민사회의 능동적인 노력이 필요한 부분이며, 중앙정부가 직접 나서서 적극적으로 개입하는 것은 득보다 실이 많다. 다만 중앙정부가 다양한 참여통로를 마련해 주는 방법과 자원활동을 촉진시키는 방안 등을 검토할 예정이다. 지역언론의 육성도 매우 중요한 과제이지만 지자체와 시민사회의 과제로 하는 것이 바람직하며 정부의 과제라고 보기는 어렵다.

중앙정부와 지자체 간 관계개선 방안도 마련

중앙정부와의 관계는 지자체가 활동하는 데 있어서 중요한 여건이 된다. 현재는 일방적이고 하향적인 양자의 관계로 굳어져 있어서 쌍방향적 소통이 잘 이루어지지 못하고 있다. 따라서 지자체의 국정참여 활성화 및 지방자치단체 4대 협의체 기능강화방안 등을 마련해 나갈 것이다.

3 신행정수도 건설 및 수도권 신성장관리

1. 신행정수도 건설의 필요성

신행정수도 건설은 국토의 양극화를 해결하기 위한 방편

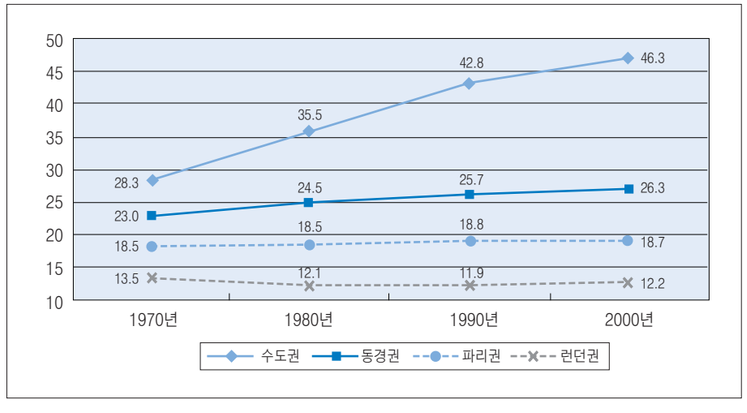
신행정수도 건설은 서울을 중심으로 한 수도권의 과밀해소와 국토의 균형발전 차원에서 검토가 시작되었다. 경제성장이 본격화되면서 수도권 집중과 지방의 상대적 소외라는 국토공간의 양극화 현상이 심화되면서 더 이상 방치할 수 없는 국가적 중대사안으로 부상하였다. 1970년대 이후 정부는 수도권 집중현상을 해소하기 위하여 「수도권정비계획법」을 제정하여 공장총량제 및 과밀부담금제도를 도입하였으며, 대학설립 및 증원을 규제하였다. 또한 지방자치제도를 부활하고 중앙정부 기능의 지방이양을 추진하였다. 비수도권지역, 낙후지역 등에 대해 다양한 개발을 추진하고 중앙정부의 재정지원을 통해 지방에 산업단지를 건설하기도 하였다.

■세계적으로 유례가 없는 심각한 불균형

수도권 인구집중은 세계 최고 수준

그러나 수도권에서 시행된 물리적 시설 위주의 규제정책은 의도한 분산효과를 제대로 거두지 못했다. 지방에 조성된 산업단지도 재원부족과 낮은 분양률로 인해 기대하였던 효과를 거두지 못하였다. 그 결과 서울을 중심으로 한 수도권에 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 인구집중현상이 나타났던 것이다. 국토면적의 11.8%인 수도권에 총인구의 절반에 가까운 46.3%가 집중되어 있는데, 이는 세계에서 가장 높은 수준이다. 우리와 유사하게 수도 이전을 검토하고 있는 일본 동경권에는 국가인구의 26.3%, 프랑스 파리권은 18.7%, 영국 런던권은 12.2%의 인구가 집중되어 있는 것과 비교할 때, 우리의 수도권 인구집중현상이 얼마나 심각한지 알 수 있다.

그림 5-1 || 수도권인구비중의 국제비교



국가 핵심기능의 수도권 집중현상은 더욱 심각

국가 핵심기능의 수도권 집중현상은 더욱 심각한 실정이다. 수도권에는 중앙행정기관의 84%, 100대 기업 본사의 91%, 그리고 공기업 본사의 83%가 집중되어 있다. 또한 정부의 지방대학 육성시책에도 불구하고 2001년을 기준으로 20대 주요 명문대학의 65%(13개교)가 수도권에 집중되어 있다.

■불균형 해소를 위한 특단의 대책 필요

특단의 대책이 없으면 수도권 집중의 부작용은 가중될 전망

이처럼 수도권에 인구와 산업, 국가 중추관리기능이 지속적으로 집중되면서 교통혼잡, 환경오염, 물류비용의 증가, 주택난 및 토지가격의 상승, 도시주변지역의 난개발과 같은 여러 가지 부작용이 나타나고 있다. 예를 들면, 수도권의 환경오염으로 인한 연간 사회적 비용이 10조원에 달하며 오존주의보의 95% 이상이 수도권에서 발생하고 있다. 또한 서울시 교통혼잡비용은 4.7조원에 달하고 있는 실정이다. 2002년 말 현재 전국의 평균 주택보급률은 100%를 넘어섰지만, 수도권은 92%, 서울은 82%에 불과한 실정이며 수도권 주택문제를 해결하기 위해서는 매년 분당 규모(595만평)의 택지가 필요하나 더 이상 대규모 택지공급은 어려운 실정이다. 보다 심각한 문제는 특단의 조치를 취하지 않을 경우, 앞으로도 수도권 집중현상이 지속되고 지방과의 상대적 격차도 심화될 가능성이 높다는 점이다. 이러한 부정적인 미래상황은 지역 간 균형발전, 지방의 상대적 소외 극복, 미래의 국가경쟁력 제고에 심각한 위협으로 작용할 것으로 우려된다.

신행정수도 건설에 따른 다양한 효과 기대돼

신행정수도 건설의 의미는 단지 수도권과 지역균형개발 문제 해결에 국한되지는 않는다. 수도권에 집중된 다양한 기능 가운데 집중의 핵심요인이 되는 것은 중앙의 정치행정기능이다. 정치행정기능의 이전은 사회 모든 분야에서 수도권의 독점체제에서 탈피하여 수도권과 지방 간의 균점체제로 전환하는 선도적인 정책수단으로서의 의미도 중요하다. 특히 중앙집권체제의 핵심인 중앙정부청사를 지방으로 이전하는 것은 중앙집권과 수도권 집중의 연결고리를 차단하는 상징적인 효과와 함께 민간부문의 지방이전이라는 실질적인 효과도 동반할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 신행정수도 건설이념

신행정수도의 건설이념은 상생과 도약

신행정수도는 '상생(相生)과 도약(跳躍)'의 이념을 바탕으로 국민통합, 국가균형발전, 그리고 21세기 동북아 경제중심을 포괄하는 '21세기 대한민국을 상징하는 미

래지향적 도시'로 건설된다. '상생(相生)'이라 함은 지역 간·세대 간·계층 간의 갈등을 해소하고 사람과 자연이 공존하며 전국이 골고루 잘사는 '조화로운 한국'을 의미한다. 한편 '도약(跳躍)'은 미래지향적이고 진취적인 기상으로 국민소득 2만불 시대를 앞당겨 달성하고 동북아 경제발전을 주도하는 '역동하는 한국'을 의미한다.

신행정수도 건설은 국토균형화 전략에 기여

신행정수도는 국제적·국가적·지역적 차원에서 다양한 변화를 수용할 수 있는 선진도시로 건설된다. 먼저, 신행정수도는 국제적 환경여건의 변화를 적극적으로 수용할 것이다. 세계화(Globalization)·지방화(Localization)·지식기반경제(Knowledge-based economy)·지속가능성(Sustainability)과 같은 새로운 시대적 패러다임에 적응하고 국가경쟁력 확보를 위한 지역에 기반한 특성화프로그램의 개발 및 전문화, 지역 간 협력체제의 강화 등 새로운 전략 아래 추진된다. 또한 신행정수도 건설은 국토차원에서 국가경영의 패러다임을 변화시키는 상징적인 시발점이 될 것이다. 즉, 서울을 중심으로 한 중앙집권적 권력구조, 수도권으로의 인구와 산업집중에 따른 과밀, 지방의 소외와 상대적 침체를 극복하고 분권(국가권력의 지방이양), 분산(수도권에 집중되어 있는 국가중추관리기능의 지방이전), 분업(중앙과 지방의 역할분담)국가로 나아가는 국토균형화전략에 기여할 것이다. 지역적 차원에서 신행정수도는 주민의 삶의 질을 높일 수 있는 아름다운 도시로 건설된다. 신행정수도로 이주할 주민의 상당수는 수도권이나 대도시지역에 거주하면서 교통혼잡, 높은 주택 및 토지가격, 환경오염에 따른 피해를 직접 경험한 사람들로서 이들에게 매력적인 도시가 될 수 있을 것이다. 특히 초기단계에 생활에 필요한 도시여건을 완비함으로써 도시형성기간을 단축하는 한편 행정수도로서의 원활한 기능을 수행할 것이다.

3. 신행정수도 추진일정

2004년 하반기에 최종입지 확정할 예정

신행정수도 건설은 준비-계획-건설-이전의 4단계로 나누어 추진된다. 준비단계에 해당하는 2003년에는 도시기본구상과 입지선정기준을 마련하고 특별조치법을 제정하였다. 2004년 상반기에 후보지를 비교·평가·분석한 후 하반기에 최종입지를 확정하고 국제현상공모를 통해 세계적인 수준의 개발계획안 수립에 착수할 계획이다. 구체적인 개발계획 수립과 용지매입 절차를 거쳐서 2007년 하반기에는 공사에 착수하며, 2012년부터는 중앙행정기관을 단계적으로 이전하는 일정으로 추진된다. 신행정수도의 입지는 신행정수도연구단에서 마련한 '신행정수도 도시기본구상 및 입지기준'에 따라 객관적이고 투명하게 선정할 예정이다. 우선 2004년 상반기중 각계 전문가로 평가단을 구성하여 합목적성, 개발 가능성, 보전 필요성의 세 가지 측면을 종합적으로 고려하여 후보지를 선정할 예정이다. 이들 후보지에 대해 일반국민 설문조사(2003. 10) 결과를 고려하여 마련한 기본평가항목과 전문가 설문조사(2003. 10) 결과를 고려하여 마련한 세부평가항목에 따라 비교 평가할 예정이다.

표 5-10 || 신행정수도 추진일정

준비단계(~2003년 말)	– 도시구상 및 입지선정 평가기준 마련 – '신행정수도건설특별조치법' 제정
계획단계(~2007년 상반기)	– 2004년 상반기 후보지 평가, 하반기중 선정 – 개발계획 수립 및 용지매입 착수
건설단계(~2011년 말)	– 부지조성, 공공청사 건축, 기반시설 건설 – 신행정수도 행정구역 확정, 법적 지위 부여
이전단계(2012~)	– 중앙행정기관의 단계적 이전 – 주민입주 개시

표 5-11 || 신행정수도 후보지 평가항목

기본 평가항목	세부 평가항목
국가균형발전효과	1-1 지역 간 균형발전 효과 1-2 수도권 연담화 방지효과 1-3 주변도시와의 연계발전 효과
국내외에서의 접근성	2-1 도로 접근성 2-2 철도 접근성 2-3 공항 접근성
삶의 터전으로서 자연조건	3-1 지형 3-2 경관 3-3 배산임수 3-4 자연환경 3-5 토지관리의 효율성
주변환경에 미치는 영향	4-1 생태계 보전 4-2 수질영향 4-3 대기영향
도시개발의 경제성	5-1 토지매입비용 5-2 기 개발지 5-3 광역기반시설 건설비용 5-4 사업추진의 용이성

4. 신행정수도 개발 구상안

50만명 규모의 쾌적한 전원도시를 지향

국토연구원 등 14개 연구기관으로 구성된 신행정수도연구단이 지난 8개월여에 걸친 작업 끝에 제시한 신행정수도 도시기본구상 및 입지기준에 따르면 신행정수도

의 도시인구규모는 약 50만명 수준이 적합한 것으로 제시되었다. 먼저 2020년까지 인구 30만명 규모로 개발하고 이어서 2030년까지 인구 50만명 규모의 신도시형태로 건설하게 된다. 여기에 소요되는 토지면적은 총 2,300만평 규모로 추정되었다. 특히 도시의 절반을 녹지로 구성하고 주거지역의 개발밀도도 분당신도시의 절반수준인 ha당 300인 수준을 적용하여 쾌적한 전원도시를 지향하고 있다.

건설비용은 2030년까지 단계적으로 분산 투자

신행정수도 건설에는 2030년까지 총 45.6조원이 소요될 것으로 추정되었다. 그 중 정부재정은 11.2조원으로 국회 · 정부청사 · 시청 등 공공시설 건축과 고속도로 등 광역교통시설의 건설에 투입될 것이다. 민간부문에서는 주택 · 상업 · 업무시설 건축 등에 34.4조원을 투입할 것으로 예상된다. 신행정수도 건설비용은 단계적인 개발일정에 맞추어서 2030년까지 분산투자될 것이며, 정부청사의 이전이 완료될 것으로 예상되는 2016년까지 총사업비의 56.2%가 집중 투입될 것이다. 정부투자가 집중되는 2007~2011년 기간중 재정소요는 연평균 1.1조원 수준으로 재정운영에 커다란 부담은 되지 않을 것이다. 특히, 도로 · 환경시설 등 SOC시설에 민자를 유치하고 환지방식 등 토지소유자와의 공동개발방식을 통하여 정부의 재정부담을 완화시킬 수 있을 것이다.

5. 신행정수도 건설효과

수도권인구 분산, 교통비용 절감 등의 효과 커

행정수도가 충청권으로 이전함에 따라 2030년까지 수도권 인구가 50만명 이상 감소하고 충청권인구는 65만명 이상 증가할 것으로 예상된다. 충청권인구 증가분의 대부분은 수도권에서 이전하는 인구로 예상되며 20% 정도는 비수도권에서 유입될 것이다. 일부에서는 수도권 인구규모가 2,000만명이 넘는데 이 중 50만명 정도를 분산시키는 것은 별 의미가 없다는 주장도 있으나, 지난 40여 년 동안 매년 몇 십만명씩 수도권으로 이동하던 지역 간 인구이동패턴의 방향을 바꾼다는 것 자체가 지역균형발전에 주는 정책적 의미는 결코 작지 않을 것이다. 또한, 신행정수도 건설과 함께 추진되고 있는 공공기관의 지방이전을 함께 고려할 때 수도권인구의 감소폭이 170만명 규모로 늘어나서 수도권 집중해소에 상당한 효과를 가져올 것으로 예상된다. 신행정수도 건설의 효과는 교통접근성 측면에서도 살펴볼 수 있다. 신행정수도가 충청권으로 이전함에 따라 전국 주요 12개 도시와의 통행시간이 16% 이상 줄어들어 연간 1.1조원의 교통비용을 절감할 수 있을 것이다.

무형의 효과는 더욱 클 것

신행정수도 건설효과는 수치로 환산할 수 있는 '유형의 효과'보다 화폐가치로 평가할 수 없는 '무형의 효과'가 훨씬 중요하다. 특히, 권력집중-경제력집중-인구집중으로 연결되는 악순환의 고리를 차단함으로써 국가운영방식의 전환과 함께 우리 사회구조의 혁신적인 발전의 계기를 마련해 줄 것이다. 그리고 신행정수도와 다른 지방의 관계를 종전의 중심-주변의 관계에서 상호협력과 보완의 관계로 발전시킴으로써 국가 전체의 경쟁력 제고 및 국민통합에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 무형의 효과는 측정하기는 어렵지만, 경제적 효과보다 오히려 큰 사회 · 문화적 측면에서의 효과를 우리에게 가져다 줄 수 있을 것이다.

표 5-12 || 신행정수도 건설효과

인구분산 효과	– 수도권 51.3만명 감소, 충청권 65.1만명 증가 – 공공기관 이전 포함시 수도권 170만명 감소
교통개선 효과	– 서울 및 신행정수도와 전국 주요 도시 간 통행시간 16.6%, 통행거리 8.9% 감소 – 수도권 내부 교통량 4.2% 감소, 수도권과 비충청권 통행량 3.8% 감소 – 교통비용 절감(연간) : 수도권 2.4조원, 전국 1.1조원
국민경제 효과	– 2030년까지 36.9만명 신규고용 창출 – 수도권의 지가 1.5%, 주택가격 1.0% 하락
사회적 효과	– 수도권지역 환경비용 연간 1,060억원 절감 – 서울 제일주의 완화로 지역 간 갈등 해소

6. 신행정수도의 미래상

미래지향적 도시로 태어날 신행정수도

우리가 건설하고자 하는 신행정수도는 국내외적으로 국가의 정치 · 외교 및 중앙행정기능을 총괄하는 수도로서의 고유기능을 담당할 뿐만 아니라 자족성, 지속가능성, 문화기능과 같은 미래지향적인 도시로서 갖추어야 할 보편적 원리를 동시에 실현하는 도시가 될 것이다. 신행정수도의 원활한 기능수행을 위해서 청와대를 포함한 대부분의 중앙행정기관이 신행정수도로 이전하며, 입법부와 사법부도 정치행정과의 긴밀한 연계와 신행정수도의 상징성 및 완결성을 위해 신행정수도로 이전하는 것이 바람직하나 국회의 동의 등 별도의 의사결정과정이 필요하다. 또한 소속기관 중에서 중앙행정기관과 밀접한 관련성을 가진 기관도 함께 이전된다. 다만, 조달청 · 관세청 등 현재 대전청사에 위치하고 있거나 해양경찰청 · 기상청 · 농촌진흥청과 같이 업무 특성상 이전이 곤란하거나 이전비용이 현저히 높은 중앙행정기관은 현지에 잔류하게 될 것이다. 신행정수도는 21세기 대한민국을 상징하는 미래지향적 도시로 다음과 같이 건설된다.

새로운 정치 · 행정기능을 담당하는 도시

첫째, 신행정수도는 정치 · 행정도시로 건설된다. 청와대, 중앙행정기관 등 국가중추관리기능이 신행정수도로 이전함으로써 서울은 경제중심도시로서의 지위를 유지하고, 신행정수도는 대한민국을 대표하는 새로운 정치 · 행정도시로서의 기능을

담당할 것이다. 따라서 도시의 중심축에 정치 · 행정시설을 집중적으로 배치하여 새로운 수도로서의 상징성을 확보하고 중추관리기능의 이전으로 각국의 외교기관들도 동반이전할 것으로 예상된다. 국제적인 외교단지를 조성하여 외국공관을 적극 유치함으로써 신행정수도는 선진정치와 행정을 실현하는 도시, 국제외교 및 교류의 중심이 되는 도시로 건설해 나갈 것이다.

국가균형발전을 선도하는 도시

둘째, 신행정수도는 국가의 균형발전을 선도하는 도시로 건설된다. 신행정수도의 건설은 서울 중심의 왜곡된 국토의 공간구조를 극복하고 국토의 균형발전을 이루고자 하는 정책의지의 구체적인 표현이다. 수도권에 거주하는 주민들이 자발적으로 이전을 원할 만큼 수준 높은 행정수도를 건설함으로써 서울이 대한민국의 모든 것을 대변한다는 고정관념을 불식시키고 수도권의 과밀해소를 촉진하는 도시로서의 역할을 수행할 것이다. 신행정수도는 서울을 정점으로 하는 국토공간의 단핵구조를 극복하고 지방이 국가발전을 견인할 수 있도록 분산의 파급효과가 큰 지역에 입지하도록 하며, 주변의 도시들과 기능을 분담하는 광역적 차원의 도시네트워크를 구축하여 실질적으로 국토의 균형발전을 선도할 수 있도록 추진된다. 한편, 새로운 수도의 건설은 그동안 서울을 중심으로 한 수도권지역에 대해 느끼는 비수도권지역 주민들의 소외의식, 즉 국가의 모든 주요 의사결정이 서울에서 이루어진다는 인식을 해소함으로써 국민통합의 계기를 마련하는 데 기여할 것이다.

인간중심의 친환경도시

셋째, 신행정수도는 인간중심의 친환경도시로 건설된다. 신행정수도는 도시에 거주하는 시민과 자연환경을 우선적으로 고려하여 대도시 생활에서는 느낄 수 없는 편안하고 쾌적한 환경 속에서 여유와 활력을 가지고 일상생활을 영위할 수 있는 공간을 제공할 것이다. 뿐만 아니라 생태적 가치가 높은 자연환경을 적극 보전함으로써 환경오염을 최소화하고 인간과 자연환경이 조화를 이루는 생태보전형 도시로 건설된다. 또한 대중교통중심의 교통체계(Transit Oriented Development), 보행자우선도로, 자전거 도로 및 장애인 등 사회적 약자를 위한 도로시설 등을 조성하고 이들과 도시 내 주요 공공시설 및 생활편익시설을 연계하는 네트워크를 형성하도록 할 것이다. 그리고 폐기물 재활용, 순환적인 물 이용체계 등을 구축함으로써 자원과 에너지를 절약하고 재활용하는 도시로 건설된다.

전통문화와 미래가 조화된 아름다운 문화도시

넷째, 신행정수도는 아름다운 문화도시로 건설된다. 신행정수도에 주민입주가 예상되는 2012년부터는 주 5일 근무제가 정착됨에 따라 국민들의 여가시간이 증대될 것이다. 또한 참여정부가 제시하고 있는 2010년경 1인당 국민소득 2만불 시대에는 '삶의 질' 향상을 위한 국민들의 문화생활과 시설에 대한 욕구도 동시에 급속히 증가할 것으로 예상된다. 따라서 실내외 문화시설공간을 충분히 확보하는 한편, 한국 고유의 건축미를 갖춘 문화도시로서의 이미지를 제고할 수 있도록 필요한 기능과 시설을 도입함으로써 전통문화와 미래가 조화되는 도시로 건설된다.

안전한 첨단도시

다섯째, 신행정수도는 안전한 첨단도시로 건설된다. 신행정수도는 홍수나 해일, 지진과 같은 자연재해뿐만 아니라, 교통사고 · 범죄 · 테러와 같은 각종 사고로부터도 주민을 안전하게 보호할 수 있는 도시로 건설된다. 또한 청와대 및 중앙행정기관 등의 중추관리기능을 전쟁이나 테러로부터 보호하는 안전망도 갖추게 될 것이다. 이와 함께 21세기에 건설되는 미래형 수도라는 점에서 첨단의 교통시설과 운영기법이 새롭게 도입될 것이다.

7. 수도권 신성장관리

국가균형발전시책 소홀로 과도한 수도권집중 초래

과도한 수도권 집중은 주택 및 땅값 상승, 교통문제, 환경오염 등 사회적 비용의 증대를 초래하고 있다. 지역별 평당 주택지 가격을 살펴보면, 2003년 기준으로 서울의 강남구가 757만원인 데 반해, 강원도 화천은 7만원, 충북 제천은 21만원, 전북 정읍은 12만원, 전남 영광은 4만원, 경북 봉화는 4만원에 불과한 실정이다. 수도권의 교통혼잡비용도 증가추세에 있다. 1991년에 2.9조원이었던 것이 2000년에는 7.2조원으로 증가하였다. 환경문제는 더욱 심각한 수준으로 2001년도 수도권의 질소산화물(NOx) 및 황산화물(SOx) 배출량은 OECD 평균의 각각 51배와 9배에 달하고 있다. 이러한 결과는 그동안 수도권 집중원인의 근본적 해소보다는 물리적 억제와 같은 소극적 정책에 치중하였기 때문이다. 특히, 인구가 지방에 정착할 수 있도록 지방의 자립능력을 키우는 국가균형발전시책이 소홀하였다.

다양한 여건변화는 수도권의 계획적 관리를 요구

한편, 기존의 수도권에 대한 정책기조로는 극복하기 어려운 다양한 대내외적 여건변화가 전개되고 있다. 세계화 · 정보화와 함께 지방화가 전개되어 지방의 역량이 국가경쟁력의 중심으로 부상하고 있으며, 경쟁국으로서 중국이 부상하고 신행정수도 건설, 공공기관 지방이전, 고속철도의 개통 등 대형 프로젝트가 진행되고 있다. 뿐만 아니라, 환경가치에 대한 선호가 증대되어 삶의 질에 대한 국민욕구가 증폭되고 있다. 이러한 대내외적 여건에 효율적이고 능동적으로 대처하여 우리나라의 경쟁력을 높이고 수도권의 삶의 질을 제고하기 위해서는 이제는 수도권도 계획적으로 관리해 나갈 필요가 있다.

수도권을 금융 · 물류 · IT의 허브로 육성

앞으로 수도권을 금융 · 물류 · IT 등의 허브로 육성하여 동북아 경제중심으로서 경쟁력을 갖추고 쾌적하며 지방과 상생 발전하는 수도권이 되도록 만들어갈 것이다. 아울러 지방의 특성화 발전과 수도권을 연계함으로써 국가공동체로서 지방과 공동번영하는 수도권으로 탈바꿈해 나가면서, 개발과 보전이 조화를 이루는 성장관

리를 통해 2천만의 생활터전으로서 지속가능한 수도권을 만들어 갈 계획이다. 서울과 주변지역은 국제금융, 교역, 업무 및 문화교류기능을 강화하여 세계도시로서의 위상을 갖추되, 반드시 서울에 소재하지 않아도 되는 기능들은 수도권 외곽지역으로 분산하여 수도권 내 균형발전을 도모하고 최근에 경제자유구역으로 지정된 영종 · 용유 · 무의지역 및 송도신도시, 김포청라매립지, 고양관광 · 숙박 · 전시단지 등을 계획적으로 개발하여 국제비즈니스의 거점지역으로 육성할 예정이다. 한편 수도권 동부지역은 수질 및 자연환경 보전을 전제로 소규모 주거단지, 첨단산업 및 연구단지, 휴양단지 등을 중심으로 전원주거 및 휴양지대로 정비할 예정이다. 수도권 남부지역은 아산만광역권과 연계한 항만 · 유통 기능과 수도권 내 첨단기업에 대한 계획적 입지제공을 통하여 산업 및 물류거점으로 개발해 나갈 예정이다. 그리고 수도권 북부지역은 남북한 간 경제협력단지를 조성하고 접경지역을 계획적으로 개발 · 관리하여 남북교류의 장소로 정비할 예정이다.

수도권 관리방식은 단계적으로 추진될 예정

그러나 수도권 관리방식의 급격한 변화는 수도권 집중의 가속화와 지방의 반발이 우려되고, 신행정수도 건설 등이 아직 가시화되지 않은 상황이기 때문에 단계적으로 추진할 계획이다. 가장 우선적으로는 신행정수도 건설, 공공기관 이전 등과 함께 자립형 지방화 시책을 추진하면서 수도권에는 산업구조 고도화 등 인구유입을 초래하지 않는 질적 성장을 통해 수도권 인구의 안정화를 도모해 나갈 계획이다. 수도권 인구가 적정 수준에서 안정화되어 가면 수도권에 대한 규제를 필요성과 효과성 측면에서 종합적으로 검토하여 개혁해 나갈 계획이다.

4 농업개혁과 농촌발전

1. 기로에 선 우리 농업

농산물 시장개방 확대는 불가피하며, 개방경제국가인 우리는 이러한 흐름에 적극 대응해야

현재 국내 농업은 실질소득 정체, 도 · 농 간 소득격차 확대, 농가부채 증가 등으로 인해 매우 어려운 처지에 놓여 있다. 더욱이 DDA 농업협상과 FTA 체결 등으로 농산물 시장개방이 확대되면 농업부문의 피해는 가속될 것으로 전망된다. 그러나 시장개방 확대는 WTO를 중심으로 한 세계경제질서의 주요한 흐름으로서 우리와 같은 개방경제국가는 이를 피할 수 없을 뿐 아니라 오히려 적극적으로 이러한 흐름을 국가발전전략으로 활용해야 할 것이다. 참여정부는 농업구조 개혁을 통해 자생력 있는 농업을 확립하고 농촌의 복지증진과 지역개발을 통해 농촌사회를 활성화해

표 5-13 || 농가소득과 농가부채

(단위 : 천원)

	1990년	1995년	1998년	2001년	2002년
농가소득	11,026	21,803	20,494	23,907	24,475
(도시근로자 대비[1], %)	97.4	95.1	80.1	75.9	73.0
농가부채	4,734	9,163	17,011	20,376	19,898

주 : 1) 도시근로자 가구소득 기준.

나가기 위해 장기적이고 일관성 있는 정책을 수립 · 추진할 계획이다.

2. 과거 농정에 대한 반성

UR 이후 SOC 위주의 투융자로 안정적인 생산 · 유통기반을 구축하고 전업농 위주의 구조조정이 진전되었으나 미흡한 수준

UR 농산물 협상 이후 지난 10여 년간 농업부문에 대한 정부의 막대한 재정 투융자 지원에도 불구하고 그 성과는 크지 못했다. 물론 SOC 위주의 투융자는 안정적인 생산 · 유통기반을 구축하는 데 기여했고 전업농 위주의 구조조정이 축산업을 중심으로 성과를 보이고 있으나 우리와 같은 영세 · 소농구조하에서 경쟁력 제고에 치중한 정책은 근본적인 한계에 부딪히게 되었다. 첫째, 구조개혁을 위한 정책은 경영규모 확대를 통한 생산비 절감과 가격경쟁력 제고에 치중하였다. 경영규모 확대는 많은 물적 투자를 수반하였으나 생산비 절감을 통한 가격의 국제경쟁력은 크게 개선되지 못했다. 더구나 단기간에 많은 물적 투자가 이루어져 경영실패 농가가 다수 발생하고, 이는 농가부채 문제의 원인이 되었다. 둘째, 농산물의 표준화 · 규격화 등은 상당히 진전되었으나 대형 할인점의 급증 등 유통여건 변화에 대응할 수 있는 산지유통의 조직화 · 규모화가 미흡하여 시장 교섭력이 취약한 실정이다. 셋째, 행정기관이 융자대상을 선정하는 등 평가시스템이 미흡하여 경영능력을 갖추지 못한 부적격자의 사업참여까지 유발하게 되었으며, 은퇴농가에 대한 지원대책 미흡, 가격지지를 통한 소득문제 해결, 모든 농가에 대한 평균적 · 무차별적 지원 등으로 구조조정이 미흡하였다. 넷째, 농촌의 생활환경 · 복지에 대한 투자가 미흡하여 도시와 비교한 농촌지역의 정주여건이 상대적으로 악화되었고, 이는 농촌인구 유출의 주요 원인이 되고 있다.

표 5-14 || 농산물의 가격경쟁력(2002년)

(단위 : 원/kg)

	쌀	쇠고기	사과	포도	참깨
국내가격(a)	1,995	13,349	1,457	1,027	9,985
국제가격(b)[1]	404	5,204	468	537	774
국내외 가격차(a/b)	4.9	2.6	3.1	1.9	12.9

주 : 1) 국내도입가격기준, 2002년 평균환율 적용.

표 5-15 || 농촌인구

(단위 : 천명)

	1990	1995	2001	2002	2003
농가인구 (전체인구 대비, %)	6,661 (15.5)	4,851 (10.9)	3,933 (8.3)	3,591 (7.5)	3,530 (7.4)

3. 농업구조의 개편

농업의 규모화 · 전업화 · 지방화 · 환경산업화 절실

우리 농업은 근본적으로 쌀농업 중심의 소농구조로 규모 확대에 한계를 지니고 있다. 그러나 생명공학 · 전자통신 · 정보기술과 접목하여 부가가치를 극대화하면 이런 한계를 극복할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 국민소득 증가와 더불어 식품의 안전에 대한 소비자의 인식이 높아지면서 일본을 비롯한 대만 · 홍콩 · 싱가포르와 중국에 대한 고품질 틈새시장의 개척여지가 늘어날 전망이다. 이와 같은 점을 감안할 때 농업의 규모화 · 전업화와 함께 지방화와 환경산업화가 전략적으로 추진되어야 한다. 농업의 지방화는 농업의 세계화에 대응하여 지방의 자연과 문화적 여건을 살려 지역단위로 차별화된 농업구조를 구축함으로써 저가의 획일화된 수입농산물과 경쟁하는 전략이다. 환경산업화는 식품의 안전성 보장과 친환경적 생산과정의 도입을 통해 공장형의 산업화된 수입농산물과 경쟁함에 있어 우위를 점하는 전략이다.

■규모화된 전문 농업경영체 육성

영농규모화를 지속적으로 추진

경쟁력 제고와 도 · 농 간 소득격차 완화를 위해 경영규모 확대를 근간으로 구조개선정책을 추진할 계획이다. 그러나 우리나라 농업경영주의 80% 이상이 50세 이상으로 이들이 은퇴할 시기인 15~20년 후에야 전업농 중심의 규모화가 쉽게 이루어질 수 있으므로 규모화 정책은 꾸준히 지속적으로 추진할 방침이다. 영농규모화 촉진을 위해서 정부는 2004년부터 경영이양직불제를 연금형방식으로 개편하고 직불금도 대폭 상향조정하였다. 앞으로 영농규모화 사업 개편, 농지제도 개선 등을 통해서도 규모화를 지속적으로 촉진시켜 나갈 것이다.

규모확대와 병행하여 경영주체 육성에도 주력

경영규모의 확대와 병행해 경영주체의 육성도 중요하다. 현재처럼 개별 전업농가와 법인 경영체를 대상으로 하되 농가 유형에 따라 차별화된 정책수단을 적용할 것이다. 예컨대, 전업농에 대해서는 규모화 촉진, 경영위험관리, 컨설팅 지원 등을 위해 노력하고, 중소농에게는 고부가가치 농업, 경영다각화, 농외소득원 발굴을 지원하며, 영세 · 고령농에 대해서는 재촌 탈농을 유도하고 사회안전망을 확충할 것이다. 한편, 경영주체들에 대한 정규적 · 비정규적 특별교육 프로그램을 마련하여 최신의 새로운 기술과 경영 및 농업조직에 관한 교육을 제공하고, 모험적이고 혁신적인 기업가정신(entrepreneurship)을 함양함으로써 지역농업을 선도해 나가도록 할 것이다.

표 5-16 || 경영수준별 10ha(두)당 소득 비교

(단위 : 천원, 배)

작 목	평 균	상위 10% (A)	하위 10% (B)	A/B
평 균	1,337	2,616	405	6.5
벼	738	1,006	380	2.6
고 추	1,647	3,235	652	5.0
마 늘	993	1,816	332	5.5
양 파	816	1,587	139	11.4
사 과	1,770	3,668	350	10.5
배	2,015	4,482	296	15.1
포 도	2,054	3,735	854	4.4
감 귤	844	1,722	184	9.4
한 우	1,157	2,297	458	5.0

자료 : 농림부, 「작목별 전업농 경영실태조사 결과」, 2002.

■생산 · 유통과정에서의 효율성 제고

생산 · 유통과정의 계열화 및 협동화 촉진

규모화된 전업농이나 경영체 육성과 함께 생산과정의 계열화와 협동화가 필요하다. 농촌현장에서 자생적으로 이루어지는 농업생산의 수직 · 수평적 결합(계열화)과 판매의 협동화(농업의 복합산업화)를 촉진시켜 규모화의 취약점을 보완할 계획이다. 농업의 복합산업화는 농업경영체가 생산은 물론이고 가공 · 유통까지 참여하여 부가가치를 높일 수 있는 방법이다. 농산물과 가공품 시장이 세분화되고 소비자 욕구가 다양화됨에 따라 농업의 복합산업화는 더욱 진전될 것이다.

■고품질 · 친환경형 농업구조로 전환

고품질 · 친환경 농업구조로 전환

우리가 당면하고 있는 가격경쟁력 제고의 한계는 품질경쟁력 제고를 통해 보완할 수 있다. 우리 농업도 이제는 양보다는 질을, 그리고 획일성보다는 다양성을 추구하여 소비자 기호에 맞는 농산물을 생산함으로써 경쟁력을 높여야 한다. 우리나라 소비자들의 친환경 농산물에 대한 선호도가 과거에 비하여 크게 높아져 많은 소비자들이 안전성이 보장된 친환경 농산물에 20~30%의 프리미엄 가격을 지불하고 있다. 따라서 화학비료 · 농약 등을 과다 투입하는 농법은 지양하고 친환경 인증 농산물 생산을 확대하는 등 지속가능한 농업, 친환경적 관리농업으로 전환할 것이다.

또한 농산물의 안전성을 높이기 위한 식품위생 관리와 동식물 방역, 우리 농산물의 판매촉진을 위한 광고, 원산지 및 지리적 표시제와 같은 상품표기 등을 보다 강화해 나갈 것이다.

별도의 정책프로그램으로 친환경 농업을 유도

친환경 농업은 관행농업과 구별되므로 별도의 정책프로그램이 필요하다. 즉, 유기물의 지역순환, 친환경적 생산과정과 생산물에 대한 인증, 그리고 소비자의 신뢰를 전제로 한 판매방식 등이다. 그리고 이러한 모든 활동은 대부분 지역단위에서 이루어지므로, 지역농업정책 차원에서 접근해야 하며 소비자와 생산자 간의 교류와 협력이 필수적이다. 이와 관련하여 지역농업의 유기물 순환체계를 지원하는 답리작 사료재배확대 사업, 가축분뇨 자원화 사업을 구조정책 차원에서 지원하고 친환경 농산물 생산을 촉진하는 정책을 강화해 나갈 것이다.

4. 농가소득과 경영안정

시장개방에 대비하여 농가소득 안정장치를 정비

농산물의 시장개방 확대는 농업소득을 감소시킬 것이다. 개방 확대의 영향은 고관세 품목인 고추 · 마늘과 수입이 제한되어 왔던 쌀과 사과 · 배 등의 과일에서 크게 나타날 가능성이 높다. 특히, 국내외 가격차가 크고 품질차이가 작은 쌀 · 고추 · 마늘에서 소득감소가 집중적으로 나타날 전망이다. 2010년까지 개방에 따라 이들 기간작물에서 나타날 농가소득 감소는 최소 1조 5천억원에서 최대 4조 5천억원에 이를 수 있으므로 이에 대한 사전 대책이 필요하다. 소득감소의 충격을 완화하기 위해 개방의 충격이 집중적으로 나타날 수 있는 품목을 중심으로 다양한 소득안정대책을 마련하고 이를 위해 우선 현재 시행중인 논농업직불제를 생산 중립적인 직불제로 개편하여 실질적인 소득보전장치로 전환하는 방안을 검토할 예정이다. 그 외에도 친환경 농업을 유도하기 위한 환경농업 직불제, 농업여건이 불리한 지역의 공동체 유지 및 마을 발전을 위한 조건불리지역 직불제, 농촌경관을 보전키 위한 경관보전 직불제 도입 등도 검토하여 농가소득의 보전과 농업의 다원적 기능 확대를 유도해 나갈 것이다. 아울러 주 5일 근무확산 등과 연계하여 농촌관광, 특산단지 등 농외소득원도 적극 개발해 나갈 것이다. 도시민들의 여가수요 확대는 농업 · 농촌에는 새로운 가치창출의 기회가 될 수 있다.

농가부채대책으로 농가의 경영부담 경감

한편 현재 경영안정성을 위협하는 대표적인 요인은 부채규모 증가에 따른 상환능력의 약화와 자연재해 및 농산물 가격 위험의 증가이다. 특히 젊은 농가, 대규모 농가, 시설농가의 부채부담이 과중하다는 점을 감안하여 이들에 대한 별도 대책을 강구할 계획이다. 2004년에 마련된 농가부채대책에 따라 정책자금 등에 대한 금리인하 및 상환기간 연장으로 농가의 경영부담을 덜고, 경영회생 지원제도의 상설화로 자연재해 등 일시적 경영위기에 처한 농가의 어려움도 덜게 되었다. 또한 자연재해로 인한 경영불안 해소를 위해 장기적으로는 현재의 과수 중심의 농작물재해보험을 확대하여 가축공제, 농업용시설 등을 포함하는 농업재해보험으로 전환하는 방안을 검토하고, 자연재해에 대해 민간보험사들이 보험참여를 기피하고 있는 실정을 감안하여 '국가재보험제도'의 도입도 검토할 계획이다.

5. 농업인의 복지증진과 지역개발

소득안정과 더불어 농업인 복지증진대책도 병행추진

농업인에 대한 복지증진은 농업구조조정의 촉진과 농업인 삶의 질 향상 차원에서 중요하게 다루어야 할 정책과제이다. 현재 농가인구는 지속적으로 감소하고 농촌의 고령화 현상도 심각해 농촌의 활력증진이 시급한 실정이다. 이를 위해 농가소득 안정을 통한 활력증진뿐 아니라 농촌지역의 삶의 질을 향상시키는 농어촌 복지 · 교육 · 지역개발 측면의 노력도 강화되어야 한다. 우선 정부는 농어촌특별세를 10년간 연장하고, '농어업인 삶의 질 향상법'과 '농어촌보건복지법'을 제정하였으며 이를 통해 농어촌 복지에 대한 지원을 강화할 계획이다. 구체적으로는 농가의 건강보험료 · 연금보험료에 대한 정부지원을 확대하고, 농어업인에 대한 기초생활보장제도를 농촌실정에 맞게 변경 · 적용하는 한편 농업인의 교육비 부담도 완화해 나갈 것이다.

지역개발은 지역특성에 맞는 맞춤형 개발이 되어야

또한 농업 · 농촌이 갖는 다원적 가치에 대한 인식이 국제적으로 확산되고 있는 추세를 감안하여, 앞으로 농산물 증산 중심의 정책은 지양하고, 농촌정책은 보다 강화할 계획이다. 우리나라 농촌지역은 그동안 준농림지역의 난개발로 전통성의 훼손은 물론 무질서한 생활공간으로 변모하였다. 또한 지나친 화학적 영농투입재의 사용으로 토양과 수질오염이 진행되어 농촌이 갖는 다원적 기능을 유지하기는 어려운 상황이다. 이와 같은 다원적 기능을 제고하기 위해서는 농촌지역의 계획적인 개발이 필요하다. 특히 지역주민 · 지자체의 의사를 최대한 반영하여 지역별 특성에 맞는 맞춤형 개발이 필요하다. 이와 관련하여 정부는 '지역특화발전특구법'을 제정하였으며, 이를 통해 지역특성에 맞는 개발을 추진할 예정이다. 농촌은 단순한 생산공간을 넘어 자연경관과 전통문화를 보전 · 계승하면서 지역특색에 맞게 개발된 공간으로 변화될 것이다.

6. 농정의 집행방식과 추진체계 개선

■중앙집권 방식에서 분권화된 지방중심 체제로

자치농정의 확립이 긴요

농촌정책은 지역 간 상이한 인문 · 자연 조건으로 인하여 획일적인 중앙집권적 정책으로는 한계가 있다. 농정의 대상이 산업정책 차원을 넘어 환경정책, 지역정책으로까지 확대되면서 중앙정부의 획일적인 농정집행 방식으로는 지역의 특성과 주민의 자발적인 참여를 유도하기 어렵다. 따라서 앞으로는 차별화된 지역농업의 개발을 유도하기 위한 자치농정의 확립이 중요하다.

지역자원을 최대한 활용하는 상향식 농정으로 전환

이를 위해서는 지자체가 자주적으로 계획을 수립하고 집행할 수 있는 재정자립 능력의 향상이 필요하므로 지방세를 확충하면서 지자체에 대한 중앙정부의 지원도 포괄보조금 형식으로 개편할 것이다. 이와 함께 지방정부의 농정에 대한 권한과 책임도 강화될 것이다. 그 외에 재정력의 지역 간 격차를 보전해 주는 지방재정조정제도를 지방의 자율성을 해치지 않는 범위에서 유지할 것이다. 또한 농촌정책의 성공을 위해 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용하는 상향식 농정으로 전환할 계획이다.

■정책의 통합 · 조정 기능

각 부처에 흩어져 있는 농촌정책에 대한 통합 · 조정을 강화

농정영역이 확대되고 정책프로그램이 다양화되면서, 개별정책 간 추구하는 목표가 상충될 소지가 있다. 우선 정부정책이 시장기능을 저해하여 민간경제주체의 자율적인 경제활동을 위축시킬 우려가 있다. 일례로 농업경영활동과 관련하여 지나친 정부보조는 농업인의 자립심을 약화시켜 궁극적으로는 경영능력의 향상을 저해할 수 있다. 농가부채에 대한 지원이나 생산활동에 대한 보조금 지원이 여기에 해당된다. 또한 다양한 직불제의 도입으로 농가의 소득문제는 해결할 수 있으나 농업으로부터의 은퇴를 늦추어 구조조정을 지연시킬 수 있다. 따라서 정책에 대한 충분한 사전적인 검토와 집행과정에서의 평가를 통해 프로그램이 수정될 수 있도록 할 것이다. 지역단위에서도 정책목표 간 · 수단 간 통합과 조정이 필요하다. 예컨대 중앙정부가 다양한 정책수단을 지방에 제시하면 각 지역이 자신에게 맞는 정책수단을 선택한다. 그리고 채택된 정책수단 상호 간 충돌을 피하고 효율성을 높이기 위해 집행단계에서 통합적으로 조정을 하게 될 것이다. 다음으로 각 부처에 흩어져 있는 농촌정책의 통합과 조정이 필요하다. 이를 위해 '농림어업인 삶의 질 향상특별법'을 제정하여 국무총리를 위원장으로 하는 특별위원회를 통해 농촌정책에 대한 통합조정을 강화하였으며, 유사한 농촌정책 등을 통합하되 통합하기 어려운 정책은 부처별로 시행하더라도 각 목표 지역별로 종합계획을 세워 시행할 계획이다.

■정책의 계획체계 확립과 평가

치밀한 계획과 엄정한 평가를 통해 정책실효성을 제고

농산물 시장개방 확대와 농업의 국제화 추세에 따라 농업여건도 빠르게 변화하고 있다. 따라서 정부의 중장기 농업정책도 여건변화에 신속히 대처해야 한다. 이를 위해 농업 · 농촌에 대한 기본계획을 주기적으로 수립하고 시행할 계획이다. 또한 기본계획에 따른 사업을 경제성 · 효율성 · 유효성의 관점에서 전문기관이 주기적으로 엄정히 평가하고 그 결과에 따라 정책사업의 지속여부와 추진방식을 변경하여 정책의 실효성을 높여나갈 것이다.

7. '위기의 농업'을 '기회의 농업'으로

향후 10년간 119조원의 농촌투 · 융자계획을 확정

참여정부는 우리 농업과 농촌이 개방 환경에 잘 적응할 수 있도록 농민단체 · 학계 · 지자체 등 각계의 의견을 최대한 반영하여 중장기 농업 · 농촌 종합대책을 마련하고, '선대책 · 후개방' 원칙에 의거, 농업체질 강화 · 농가소득 안정 · 농촌복지 및 지역개발에 향후 10년간(2004~2013) 119조원을 투 · 융자 지원하는 계획도 확정하였다(2003. 11). 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회를 목표로 하는 대책의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 산업으로서의 농업은 전업농을 중심으로 규모화하고, 친환경 · 고품질 농산물로 수입산과 차별화한다. 둘째, 농가의 소득안정을 위해 지역별로 특화된 농외소득원 발굴과 직접지불제 확충, 그리고 보험, 경영회생지원제도 등 경영안정망 확대 등을 추진한다. 셋째, 농촌을 전통문화와 자연이 어우러진 쾌적한 정주공간으로 만들기 위해 교육 · 의료 등 복지인프라 확충과 지역개발을 활성화한다.

표 5-17 || 농업 · 농촌분야에 5년간 51조원, 10년간 119조원 투 · 융자

(단위 : 100억원, %)

분야별	2003	%	2008	%	2013	%	2004~2013
○농업 체질강화 · 경쟁력 제고	191	24.8	311	28.5	479	32.2	3,622
○농가소득 및 경영안정	159	20.7	285	26.2	447	30.0	3,242
○농촌복지 및 지역 개발	66	8.6	157	14.4	256	17.2	1,761
○농산물 유통혁신	52	6.7	102	9.3	95	6.4	933
○산림자원 육성	520	6.5	66	6.0	81	5.4	696
○농업생산기반 정비	251	32.6	171	15.7	132	8.8	1,675
합 계	771	100.0	1,092	100.0	1,489	100.0	11,929

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

6 민생안정과 참여복지의 구현

제1절 참여복지로의 발전과 구현방안
제2절 주거안정
제3절 사교육비 경감
제4절 고령화시대의 대비
제5절 연금개혁
제6절 의료개혁
제7절 보육서비스 활성화
제8절 지속가능발전을 위한 환경관리

제6장

민생안정과 참여복지의 구현

외환위기 이후 복지분야의 가장 큰 성과는 사회안전망의 외형적인 골격을 완성하였다는 점이다. 노령 · 질병 · 실업 · 산업재해 등에 대한 4대 사회보험과 모든 가구에 최저생계비를 보장하는 공공부조제도의 기틀을 마련하였다. 그러나 복지인프라가 미흡한 상태에서 사회안전망이 급속하게 확대됨에 따라 소득파악 미흡, 재정불안정, 사각지대 발생, 이해집단 갈등 등과 같은 시행상의 문제점이 제기되었다. 또한 노인 · 장애인 · 아동 등 취약계층에 대한 복지지원은 아직도 부족한 실정이다.

외환위기 이후 사회안전망의 외형적 골격을 완성

참여정부는 '더불어 사는 균형발전사회'를 국정목표로, '참여복지와 삶의 질 향상'을 국정과제로 제시하고, 복지의 확충 및 분배구조의 개선에 대한 의지를 표명하였다. 이러한 참여정부의 복지정책목표는 국민의 정부가 추진했던 생산적 복지를 계승하면서 이를 더욱 발전시켜 나가는 것이다. 또한 민생안정을 위해 필요한 제반 정책을 추진함으로써 국민의 삶의 질 향상을 꾀하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 추진과제들은 다음과 같다.

참여정부는 '더불어 사는 균형발전사회'를 국정목표로, '참여복지와 삶의 질 향상' 추구

우선, 성장과 분배의 선순환 속에서 모든 국민의 사회 안정을 추구하는 참여복지의 이념을 정착시키고, 취약계층에 대한 실질적인 지원책을 통해 사회적 불균형의 산물인 각종 차별을 시정한다. 서민임대주택 공급확대, 주택시장의 가격안정 및 '최저주거기준' 제도의 마련 등으로 국민의 주거를 안정시키고, IT에 기초한 사이버 학습의 활성화 등을 통해 사교육비 부담을 줄여나간다. 또한 고령화시대에 대비하여 연금 · 의료 등 사회보험부문의 개혁을 추진한다. 새로운 복지수요에 대응하기 위한 제도의 도입뿐만 아니라 기존의 연금 및 의료제도를 개혁하여 복지지출규모의 적정

주거 안정, 공교육 내실화, 취약계층에 대한 실질적 지원 추진

화를 꾀하여야 한다. 질 높은 보육서비스를 제공하는 것은 차별시정 정책의 일환일 뿐 아니라 국가인적자원 개발의 극대화를 통해 건실한 가정과 국가형성에 이바지한다는 점에서 매우 중요하다. 다음 세대가 쾌적한 환경 속에서 질 높은 삶을 향유할 수 있도록 지속가능한 발전의 개념을 도입하여 환경을 보전하고, 문화산업의 내실화로 국민의 다양한 문화활동 참여욕구를 충족시켜 나갈 것이다.

1 참여복지로의 발전과 구현방안

1. 참여복지의 이념 : 생산적 복지에서 참여복지로의 발전

「국민의 정부」의 '생산적 복지'는 일정한 성과에도 불구하고 내재적 한계를 지녀

「국민의 정부」가 추진한 생산적 복지정책의 커다란 성과는 복지국가에 필요한 사회복지제도의 기본체계를 갖추었다는 점이다. 연금과 건강보험, 고용과 산재보험 등 4대 사회보험제도가 법적으로는 대부분의 국민에게 적용되기 시작했다. 공공부조의 경우에도 인구학적 특성에 따라 생계비를 제한적으로 지급하던 생활보호제도를 대신하여 모든 국민들에게 최저한의 생활을 보장하는 국민기초생활보장제도가 도입되었다(2000. 10). 그러나 생산적 복지는 많은 성과에도 불구하고 내재적인 한계를 지니고 있었다. 생산적 복지는 복지국가가 보호를 필요로 하는 국민에게 복지혜택을 준다는 시혜자와 수혜자의 이분법적 구조를 상정하였고, 복지를 경제성장과 상충되는 것으로 인식하여 성장, 경제 및 생산을 우선시하였다. 또한, 법과 현실의 불일치에서 오는 사각지대의 규모가 여전히 매우 크게 남아 있다. 법적인 적용확대에도 불구하고 임시 · 일용직 및 시간제 노동자와 같은 취약 노동자들은 실질적으로는 사회보험 적용의 사각지대에 놓여 있었다. 국민기초생활보장제도를 도입하여 시장과 가족의 의무를 줄이고 국가의 의무를 확대했음에도 불구하고, 여전히 가족의 의무가 크게 남아 있고, 소득과 재산 이외에 덧붙여진 여러 가지 수급자격 요건 때문에 국가사회의 역할이 제한적이었다.

모든 구성원이 성장과 분배의 조화 속에서 성과와 혜택 고르게 누리게

참여정부는 참여복지의 이념을 바탕으로 과거의 권위주의적 국가체제와 제한적 복지국가체제를 극복하고 선진 민주국가와 복지공동체국가의 건설을 지향한다. 참여복지란 모든 국가구성원(개인 · 민간단체를 포함한 지역사회 · 정부)이 참여하여 경제성장과 분배의 조화 속에서 사회안전망과 복지체계를 수립하고 그 성과와 혜택을 모든 구성원이 고르게 나누어 누리며 국가발전과 사회안정을 추구하는 복지이념이다. 참여정부는 생산적 복지를 계승하되 일자리 창출 및 사회적 서비스 공급 등 다양한 영역에서 지역시민사회의 참여를 확대하여 복지국가(welfare state)에서 복지공동체국가(welfare community state)로 발전하기 위해 노력할 것이다.

개인, 지역사회, 국가의 3자 연대를 통한 복지체계의 구축

참여정부는 복지체계를 구축함에 있어 개인(가족), 지역사회(이웃 · 종교 · 자선 · 사회복지 · 민간단체 등), 국가(정부) 등 3자가 연대하여 개인(가족)과 사회의 생활여건에 대해 3중의 두터운 안전망을 구축해 나갈 것이다. 개인(가족)은 평소 자신을 위하여 또 사회를 위하여 열심히 일하고 생산하며 성실히 조세와 사회보험금 등을 납부하며 스스로의 생활안전망을 구축하고 동시에 사회안전망 구축에도 기여한다. 지역사회는 개인 · 국가가 행하기 어려운(재난발생시 이웃 간 긴급구호활동의 전개, 지역사회단체의 지원 등) 사회적 보호체계를 구축해 나간다. 국가는 개인과 지역사회와는 별개로 독립된 사회안전망을 제도적으로 체계적으로 구축해 나가는 노력을 기울인다. 참여정부는 「국민의 정부」에서 외연적으로 확대된 사회보험 및 공공부조의 관리운영체계 및 전달체계를 내실화하고 효율화해 나갈 것이다. 이를 통해 지역, 빈부에 관계없이 모든 국민에게 기초적인 의료, 주거, 교육, 생계 서비스의 공급을 보장하여 경기순환의 부침에도 크게 영향을 받지 않는 안정된 복지체계를 수립해 나갈 것이다.

민간복지 네트워크를 바탕으로 지역사회 복지공동체 구축

참여정부는 지역사회에 흩어져 있는 사회적 자원을 조직적으로 체계화하여 지역사회에서의 민간복지네트워크를 구축함으로써 지역사회 복지공동체를 구축하는 것을 중요한 정책과제로 삼고 있다. 이와 함께 이를 공공서비스 전달체계와 긴밀히 연계하여 지역사회에서 어떠한 일이 발생하더라도 일단 사회적인 자원을 동원하여 적절한 복지서비스를 제공할 수 있는 체계로 발전시켜 나갈 것이다. 이와 더불어 사회적 일자리를 통해 고령화와 같은 사회변화 과정에서의 사회적 서비스 수요 증가에 부응하는 동시에 이 부문에서 양질의 일자리를 창출해 나가고자 한다. 사회적 일자리 창출정책의 성공여부는 시민사회의 자발적인 역량에 달려 있다. 민간의 주체적인 역량을 중심으로 사회적 일자리를 창출해 나가기 위해 정부의 지원뿐만 아니라 광범위한 민간자원을 공공의 지원과 효과적으로 결합해 나갈 것이다. 이와 같이 구축되는 참여정부에서의 복지는 모든 구성원이 참여해서 만든 것이기 때문에 그 성과를 누리는 것은 개인과 지역사회의 본원적 권리이며 보호를 요하는 개인(가족) 등을 사회적으로 보호 · 지원하는 것은 국가 · 개인 · 지역사회의 고유한 의무이다.

분배와 경제성장의 관계에 대한 다양한 이론과 실증연구 이루어져

한편, 분배와 경제성장의 관계에 대해서 다양한 이론과 실증연구가 있어 왔다. 어떤 이론과 실증연구는 상충적 관계를 얘기한다. 케인즈류의 거시경제이론은 임금상승이 이윤감소와 자본축적 감소를 초래하여 성장을 둔화시킨다고 주장한다. 복지병 이론가들은 복지부문에의 과도한 투자가 근로의욕을 감퇴시켜 성장둔화를 가져온다고 말한다. 반면 다른 이론은 선순환 관계를 논한다. 유연성 이론은 복지병 이

론과는 반대로 복지가 잘 되어 있는 경우 노동시장의 유연성이 확보되어 구조조정이 용이해져 성장에 도움이 된다고 한다. 또한 인적자본형성을 촉진하는 복지지출 증가는 성장을 가져온다는 것이다. 과소소비론은 분배악화가 소비수요를 하락시켜 오히려 성장을 저해한다고 주장한다.

참여정부는 성장과 분배의 선순환 구조 정착을 위해 노력

그러나 현 시점에서 분명한 것은 지금까지의 이론 및 실증적 연구들은 국가별 경제수준(GDP)과 복지수준(복지지출규모)의 관계에 대하여 안정적인 상관관계를 발견하지 못했다는 점이다. 즉, 복지와 성장은 일의적인 관계를 지니는 것이 아니며 양자는 시대와 국가에 따라 상충적일 수도 있고 선순환적일 수도 있다. 이는 복지와 성장의 관계에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 일정한 시대상황하에서 특정국가사회는 성장과 분배의 선순환 관계를 구축하기 위하여 노력하는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 따라서, 참여정부는 분배와 성장, 복지와 경제의 관계에 있어서 양자를 조화적인 관점에서 이해하여 성장과 분배의 선순환 관계 구축을 위해 노력할 것이다. 참여정부는 분배를 위한 성과가 우선적으로 있어야 하지만, 그 성과는 사회구성원이 합의한 법제도를 통해 공정하게 분배 · 재분배되어야 한다고 인식한다.

시민참여의 활성화를 통한 사회갈등의 민주적 조정체계 구축

한편, 민주적 절차를 중시하는 국가에서는 정책형성과정에 있어 다원적 이해관계의 조정이 중요 과제가 된다. 과거의 권위주의 국가에서는 소위 '국가적 대의'를 내세워 불만을 표출하는 집단을 공권력으로 다스렸으나, 선진 민주국가는 복지제도와 정책을 과학적으로 설계할 수 있는 능력과 함께 국민의 다원적 이해관계를 국민적 합의수준으로 끌어올릴 수 있는 조정능력을 지니고 있다. 참여정부는 정책의 형성 및 추진과정에서 이해당사자들의 의견을 수렴하는 절차를 확대하고, 이해당사자들 및 시민사회와 전문가들의 참여를 확대함으로써 이해관계를 합리적으로 조정할 수 있는 시스템을 구축하고자 한다. 지금까지 밝힌 참여정부의 참여복지 이념은 다음의 〈표 6-1〉과 같이 종합 정리될 수 있다.

표 6-1 || 참여정부 : 생산적 복지에서 참여복지로의 발전

생산적 복지의 이념		참여복지의 이념
공적복지 확충을 통한 복지국가 지향	⇒	국민참여를 통한 복지공동체 국가 지향
성장과 분배, 경제와 복지의 관계에 대한 성장 및 경제 우선주의적 인식	⇒	성장과 분배, 경제와 복지의 관계에 대한 조화주의적 인식
복지의 외연적 확대	⇒	복지의 제도화 · 내실화 · 효율화
복지제도 정비과정에서 초래된 사회적 갈등 조정체계의 부재	⇒	시민참여의 활성화를 통한 사회 갈등의 민주적 조정체계 구축

2. 참여복지의 실천과제

■국민기초생활보장제도* 개선

국민기초생활보장제도는 사각지대 축소와 급여의 확충이 시급

국민기초생활보장제도가 과거의 생활보호제도의 한계를 극복한 것이기는 하지만 사각지대 축소 및 급여의 확충 등 아직 해결해야 할 문제들이 남아 있다. 생활보장의 사각지대는 주로 최저생계비, 부양의무자 기준 등 선정기준이 불합리하거나 미흡하여 발생한다. 생활보장과 관련된 또 다른 문제는 급여의 적절성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 점이다. 가구 유형별로 서로 다른 최저생계비를 고려하지 못함으로써 노인 · 아동 및 장애인 등이 있는 가구의 경우 최저생활을 유지하는 데 필요한 급여가 이루어지지 않고 있다. 또한 주거형태가 자가인지, 전세인지, 월세인지에 따른 급여 구분이 없는 점도 개선을 필요로 하는 부분이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 참여정부에서는 ① 합리적인 최저생계비의 설정, ② 부양의무자 기준의 개선, ③ 재산의 소득환산 보완, ④ 주거급여의 현실화, ⑤ 차상위계층에 대한 부분급여 확대와 같은 개선과제들을 추진해 나갈 것이다.

■복지전달체계의 효율화 및 지역사회 자원의 네트워크화

전달체계의 효율화로 새로운 복지공동체 구축

「국민의 정부」에서 사회복지 관련제도가 확충되면서 공공서비스 전달체계의 규모도 확대되었다. 1997년에 3,000명이던 사회복지전담공무원이 2002년에는 7,200명으로 대폭 증원되었고, 1997년에 53개소이던 직업안정기관이 2002년에는 166개의 고용안정센터를 포함해서 184개로 급증하였다. 그러나 여전히 사회복지전담공무원의 숫자는 부족하며, 고용서비스 역시 지역사회의 수요를 충분히 반영하지 못하고 있다. 참여정부는 공적인 전달체계의 효율화와 함께 지역사회의 다양한 자원들을 네트워크화함으로써 새로운 복지공동체를 구축해 나가고자 한다.

지역사회가 복지공동체로 발전할 수 있는 토대 마련

우선 지자체 복지행정의 효율화 · 전문화를 통한 복지서비스 확충을 위해 사회복지사무소를 2004년부터 2년간 시범운영하고 성과를 평가하여 단계적으로 확대할 계획이다. 또한, 2005년부터 시 · 군 · 구별로 지역사회복지협의체를 구축하여 공공과 민간의 자원을 연계하여 지역사회가 복지공동체로 발전할 수 있는 토대를 마련할 것이다. 현재는 이웃에서 치매노인이 발생하거나 혹은 부모가 가출하여 아이들이 버려지는 일이 발생해도 어디에 가서 어떻게 도움을 받아야 하는지 막막한 것이 현실이다. 따라서 119와 같이, 지역사회에서 긴급한 일이 발생했을 경우 우선적으로 접근할 수 있는 복지핫라인을 구축하여, 긴급한 상황에 처한 국민이나 이를 발견한

* 부록의 용어해설 참조

이웃이 신고하거나 일차상담을 받을 수 있는 체제를 마련해 갈 것이다.

■사회보험의 사각지대 축소

사회보험 적용범위를 지속적으로 확대

사회보험은 강제보험임에도 불구하고 법적인 적용대상의 상당수가 사회보험의 적용을 받지 못하고 있다. 2002년 8월의 경제활동인구조사 부가조사와 국민연금관리공단 및 중앙고용정보원의 자료를 이용해서 분석한 바에 의하면, 법적인 적용대상자 대비 실제 적용률이 국민연금은 69.1%, 고용보험은 61.9%에 불과하기 때문이다. 특히 1~4인 규모 사업체 노동자, 고용기간이 3개월 미만인 임시직이나 시간제 노동자와 같이 가장 취약한 노동자들의 경우 고용보험 적용률은 34.6%에 불과한 것으로 추산되었다. 이에 따라 법적인 적용범위 확대를 지속적으로 추진하고 이의 내실화를 통해서 사회보험이 국민에 대한 명실상부한 사회안전망이 될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 2004년 1월 1일부터 일용직으로 적용범위가 확대된 고용보험의 실질적인 적용확대를 위한 노력을 기울일 것이다. 지금까지 사회보험 적용확대 과정을 보면 고용보험의 뒤를 이어서, 건강보험과 국민연금으로 사업장 가입대상자 범위가 확대되어 왔다. 따라서 일용직에 대한 고용보험 적용확대를 성공적으로 추진할 경우 건강보험과 국민연금의 사업장 가입대상자 범위 확대를 추진할 수 있는 기틀이 마련될 것으로 예상된다.

표 6-2 || 근로자 대상 국민연금 및 실업급여 적용범위와 적용방식(2003. 12)

		국민연금	고용보험(실업급여사업)
적용범위	사업체 규모	– 5인 이상 사업체, 법인 및 전문직종의 경우 1인 이상 사업체(사업장가입) – 법인 및 전문직종을 제외한 5인 미만 사업체(지역가입) ※ 1988년 1월 1일 10인 이상 사업장 가입으로 시작, 1992년 1월 1일 5인 이상 사업장 가입으로 변경, 법인 및 전문직종의 1인 이상 사업장 확대는 2003년 7월 1일 시행 ※ 1999년 4월 1일부터 사업장 가입대상이 아닌 근로자는 지역가입 대상에 포함	– 1인 이상 모든 사업체 ※ 1997년 말까지는 30인 이상이었으나, 1998년에 몇 차례의 시행령 개정을 통해서 1998년 10월 1일부터 모든 사업체로 적용범위를 확대
	고용형태	정규직, 1개월 이상 및 월 80시간 이상 시간제 근로자	1개월 이상 및 월 80시간 이상 근로자
적용제외(사업장가입)		1개월 미만 일용근로자, 월 80시간 미만 시간제 근로자(지역가입) ※ 2004년 7월 1일부터 국민건강보험 및 고용보험에 가입한 사업장 확대 적용 ※ 2006년 1월부터 5인 미만 모든 사업체에 적용 확대	– 1개월 미만 근로한 일용직 – 월 80시간 미만 근로자 ※ 2004년 1월 1일부터 1개월 미만 근로 일용직 및 주 15시간 이상 근로자에 적용 확대
적용방식		사업장 가입과 지역가입 병행	사업장 가입

자료 : 노동부; 보건복지부.

■사회보험 관리운영체계 효율화

보험료 부과·징수기능의 효율화로 부담의 형평성 제고

사회보험 관리운영체계는 「국민의 정부」에서 4대 사회보험 관리운영체계 통합 등 많은 혁신적인 논의가 이루어진 적이 있고, 의료보험 관리운영체계도 통합일원화되는 등 상당한 성과가 있었다. 그러나 여전히 사회보험 전반에 대한 국민의 불신과 광범위한 사회보험 사각지대의 존재 등 개혁의 과제가 산적해 있다. 사회보험제도의 효율화를 위한 우선적인 과제는 보험료 부담의 형평성 제고를 위해 보험료 부과·징수기능을 효율화하는 것이다. 현재 대부분의 근로자들은 4대 사회보험에 모두 가입하게 되어 있으나 보험료 부과징수는 각 공단별로 이루어지기 때문에 효율성을 기하기 힘들고, 또한 사각지대의 해소에 도움이 되지 않는다. 따라서 4대 사회보험의 보험료 부과기준을 통일시키고 관련 서식이나 행정처리도 표준화시켜 나가는 한편, 보험료 부과소득의 표준화를 통해 부과·징수기능을 효율화시키는 것이 필요하다.

사회보험공단은 보험서비스 업무만 하고 부과·징수는 국세청으로 이관하는 방안 검토

또한 중장기적으로 부과·징수기능을 국세청으로 이관하고, 사회보험공단은 보험서비스 업무만을 전담하는 방향으로 기능을 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 보험료 부과징수 인원이 근로복지공단의 경우 전체 인력의 53.0%를 차지하며, 국민연금관리공단은 61.3%, 국민건강보험공단은 50%에 육박한다. 사회보험 3개 공단의 기능을 가입자 서비스 위주로 개편하고 부과·징수기능은 국세청으로 이관할 경우 보험료 징수의 형평성과 효과성을 높일 수 있다. 선진외국의 사례를 보면, 영국·미국·스웨덴 등은 사회보험료와 각종 조세를 국세청에서 일괄적으로 징수하여 관련 공단에 보험료를 이관하는 시스템을 갖추고 있다.

국세청의 보험료 부과·징수는 신중한 논의 필요

다만, 국세청에서의 보험료의 부과·징수는 당초 4대 사회보험의 기본틀을 변화시키는 것으로서 다음과 같은 문제가 발생할 수 있으므로 신중하게 논의될 필요가 있다. 첫째, 국세청으로의 부과·징수 이관은, 결국 정부가 의료보장 등의 4대 사회보험에 대해 직접적인 책임을 맡는 것으로 보험료 재정의 부담과 조달이 어려울 경우 국민과 정부 간의 직접적 대립을 초래함으로써 국정 운영에 부담이 될 수 있다. 둘째, 사회보험료를 조세로 인식하고 보험료 인상시 조세부담의 가중으로 생각하여 조세저항현상과 징수율 하락이 초래될 수 있다. 최근 3년간(1998~2000) 평균징수실적을 보면, 국세청 88.2%, 건강공단 96.7%, 연금공단 96.5%로서, 사회보험료의 징수실적이 조세보다 월등함이 명확히 드러난다. 셋째, 사회보험은 적용 및 가입자 자격관리 – 보험료 부과·징수 – 급여관리 등의 업무가 서로 유기적으로 연계되어

이루어지고, 개인별 전 생애에 걸친 이력관리(국민연금)가 필수적이므로, 부과 · 징수와 자격 · 급여 관리업무가 분리될 경우 가입자 관리의 책임소재가 불분명해지고 효율적인 제도관리와 운영이 곤란할 수 있다. 넷째, 국세청이 통합징수한 보험료를 각 기금별 급여지급기관으로 분리하기 위해서는 적어도 1개월 이상 소요되어 기금 운용으로 발생하는 이자수익의 상당한 손실을 초래하고 분리가 예정보다 지연될 경우 보험급여 지급에 애로를 겪을 수도 있다. 마지막으로, 지역가입자 중 과세자료가 없는 70%에 대한 소득파악을 위해서는 과세체계의 전반적인 개편과 국세청 조사인력의 대폭적 확충 등이 수반되어야 할 것이다.

소득보장체계 개선 등 다양한 실천과제 추진

이 밖에도 참여정부는 소득보장체계의 개선(저소득 가정 지원수당 등의 현실화), 적극적 가족지원정책의 실시, 복지인프라 정비(민간 · 공공의 보건복지 전문인력 확충 및 처우개선, 평가 · 점검체제 구축 등), 복지재정의 확충 등 다양한 실천과제를 지속적으로 추진해 나갈 계획이다.

■양성평등 및 차별시정 추진

성별 · 학벌 · 출신지 등에 대한 차별 시정은 더 이상 미룰 수 없는 과제

우리 사회의 차별 문제는 고도성장의 이면에 오랫동안 누적되어 온 사회적 불균형의 산물로서, 성별, 장애, 학벌, 출신지역, 국적이나 인종, 질병 등 다양한 이유에서 비롯된 명시적이고 암묵적인 차별이 우리 사회에 만연하여 왔다. 차별은 무엇보다도 국민들 사이에 위화감과 적대감을 조성하고 사회통합을 저해하기에, 권위주의 시대에 축적된 불균형을 바로잡고 21세기에 부합하는 합리적이고 열린 사회로 나아가기 위해 차별시정은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이다. 차별을 해소하기 위해서는 지속적이고 체계적인 정부의 노력과 더불어 우리 사회 각 분야의 오랜 관행들이 바뀌어야 한다. 차별받고 있는 사회적 약자를 정부가 보호 · 지원하는 것도 중요하지만 일시적 지원정책만으로는 누적된 차별이 해소되기 어렵다. 참여정부의 차별시정의 기본방향은 취약계층의 사회적 배제를 해소할 수 있는 지원정책을 추진하고, 장기적으로 사회 각 분야에서 기회균등의 원칙을 확립할 수 있는 제도개선방안을 마련하는 것이다.

실질적 지원정책을 통해 사회적 배제 해소

첫째, 사회적 배제를 해소하기 위해 구체적이고 실질적인 지원을 강화해 나갈 것이다. 사회적 배제란 특정 취약집단이 이중 삼중의 차별을 겪으면서 점차 사회의 다른 영역으로부터 격리되는 현상을 가리킨다. 장애인의 경우 집 밖으로의 외출이나 대중교통수단을 이용하기 어려워 일차적으로 생활상의 불편을 겪으며, 이것이 또다시 교육과 취업의 기회를 제약하여 빈곤에서 벗어나지 못하게 만드는 연쇄작용을 일으킨다. 학벌 차별 때문에 비정규직에 취업한 사람은 고용상의 지위가 불안정하고 낮은 임금을 감수해야 할 뿐 아니라 사회보험의 혜택도 제대로 받지 못함으로써 빈곤이 더욱 가중될 가능성이 크다. 이처럼 이중 삼중의 차별로 인해 취약집단이 사회로부터 배제되는 현상을 해소하기 위해 구체적이고 실효성 있는 대책을 마련해 나갈 것이다.

차별시정조치를 공공부문에서 선도

둘째, 참여정부의 차별시정정책은 공정하고 투명한 시스템 구축과 기회균등 원칙의 확립을 지향한다. 차별피해를 사후적으로 구제하는 것도 중요하지만 그에 앞서 자의적이고 비합리적인 차별 관행들을 개선해야 한다. 특히 성별, 장애, 연령, 학벌 등을 고용 및 승진의 기준으로 삼는 관행에서 탈피하여 직무 수행에 필요한 현재의 능력 및 자질을 객관적으로 평가하는 고용관행의 현대화 및 합리화가 필요하다. 이러한 변화를 위해 적극적 조치(affirmative action) 등의 정책을 도입하고 공공부문에서 이를 우선적으로 시행함으로써 민간의 참여와 변화를 선도해 나갈 것이다.

차별금지 기본법을 제정하고 차별시정기구를 확충

셋째, 차별시정정책은 다양성과 개방성이 중시되는 세계화 시대에 발맞추어 이른바 글로벌 스탠더드를 우리 사회에 도입한다는 차원에서도 큰 의미를 갖는다. 대다수의 선진국들은 각기 그 사회의 실정에 맞는 차별금지 관련법 및 전담기구를 설치하여 지속적으로 차별 시정을 위한 노력을 기울여 왔다. 한국도 「국민의 정부」 시기에 국가인권위원회, 남녀차별개선위원회 등 차별피해를 구제하는 정부기구를 신설함으로써 차별시정정책을 도입하였다. 참여정부에서는 이러한 성과를 확대하고 정책의 실효성을 높일 수 있는 본격적 제도개선방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 차별금지기본법을 제정하고 각 기구의 시정권한을 강화하며 장애인차별금지법을 제정함으로써 차별시정기구를 확충 · 강화해 나갈 것이다.

주거안정 2

1. 주거안정의 중요성

적절한 주택과 양호한 주거환경 제공이 주택정책의 최상위 목표

주거안정은 국민의 삶의 질에 지대한 영향을 미친다. 주택은 삶을 영위하기 위한 기본 요소로서 주거안정은 근로자의 근로의욕을 북돋우고 과도한 주거비용에 따른 임금 및 물가상승 압력을 해소한다. 또한 주택자산의 공평한 배분은 계층 간 상대적 박탈감과 상호불신을 완화하고 사회통합과 경제발전을 촉진시킨다. 따라서 대부분의 국가에서는 국민에게 적절한 주택과 양호한 주거환경을 제공하는 것을 주택정책의 최상위 목표로 설정하고 있으며, 이러한 방향의 주택정책은 주거안정이 사회통

합과 경제발전에 기여할 수 있다는 신념에 기초하고 있다.

주택보급률이 100%를 넘었으나 계층 간 주거수준 격차는 여전히 커

그동안 우리나라도 주거안정과 주거수준의 향상을 주택정책의 목표로 설정하여 왔으나, 주택의 양적 부족이 해결되지 못한 상황에서 주택부족문제의 해소가 선결과제로 설정되어 왔던 것이 사실이며, 2002년 말 지속적인 공급확대정책 결과 전국의 주택보급률은 100%를 초과하였고 이에 따라 전반적인 주거수준은 향상되었다. 그러나 불행하게도 계층 간 주거수준의 격차는 여전히 큰 것으로 파악되고 있다. 최저주거기준 미달가구는 전체가구의 23%인 330만가구에 이르고 있으며 이들은 상대적으로 노후화되고 열악한 시설의 주택에 거주하고 있다. 또한 2001년 이후 주택가격의 상승에 따라 저소득층의 주거비부담이 가중되고 있으며 주택자산의 불평등 정도는 소득 불평등 정도보다 더욱 심각한 상태이다. 2002년 한 해 동안 서울의 아파트가격은 30.8% 상승하였으며 2003년 9월까지 9.2% 추가 상승하였다.

주택가격 급등은 사회적 위화감을 조성할 우려

주택가격의 급격한 상승은 중산 · 서민층의 내집 마련에 커다란 부담으로 작용하였으며, 부의 분배에 대한 불평등을 확대시킴으로써 사회적 불신 및 위화감을 조성하고 국민통합에 장애요인이 되었다. 주택보급률 100% 달성에도 불구하고 저소득계층의 열악한 주거상황, 높은 주거비 부담, 주택가격 상승으로 인해 확대된 사회적 위화감 그리고 상존하는 주택시장 불안요인 등은 정부가 해결해야 할 당면과제가 되고 있다. 이는 주거안정을 통해 사회통합과 삶의 질 향상이 가능하기 때문이다.

2. 주요 주택정책 평가

실거래 가격이 파악되지 않으면 다양한 방법으로 조세회피 가능

2003년 한 해 동안 정부는 주택시장의 불안요인과 끊임없이 싸워 왔다고 해도 과언이 아니다. 5 · 23, 9 · 5, 10 · 29 대책 등 일련의 주택시장안정대책을 통하여 주택매매시장의 불안요인을 차단하기 위해 다방면의 정책을 추진하였을 뿐 아니라 5 · 28, 9 · 3 대책 등을 통하여 서민 및 중산층 주거안정을 위한 지원대책을 모색하였다. 그동안 우리나라의 주택거래는 실거래가격이 파악되지 않는 환경에서 이루어져 왔다. 실거래가격이 파악되지 않는 상황에서는 과세체계가 정비되어 있다 하더라도 다양한 방법을 통해 조세회피가 가능하다. 주택거래를 통해 막대한 양도차익이 발생하더라도 실거래가격보다 턱없이 낮은 기준시가를 이용한 양도세 부과는 주택투자의 실질수익률을 높임으로써 주택에 대한 과투자를 유발하게 된다. 이에 더하여 현실적으로 실효세율이 낮은 보유과세체계는 주택보유비용을 낮게 만들고 궁극적으로 주택소유에 대한 사용자비용을 낮춤으로써 주택보유수요를 증대시키게 된다.

표 6-3 || 10 • 29 주택시장안정 종합대책의 주요 내용

주택공급의 지속적 확충 및 수요분산	–12~13개의 강북 뉴타운 추가건설 –판교신도시를 질 높은 주거단지로 조성 –고속철도 역세권(광명, 아산) 주택단지 개발 –공공임대주택 건설 촉진을 위한 제도 개선
자금흐름의 선순환 구조 정착화	〈1단계〉 –주택담보인정비율 하향조정(50% → 40%), 적용대상 확대(3년 이하 대출 → 10년 이하 대출) –담보대출시 개인신용평가결과 적극 반영 –근저당 설정한도 담보비율×1.2 이내로 제한 –주식투자활성화를 위한 제도 개선 〈2단계〉 –담보대출 만기연장분에 대해서도 개인신용평가기준 강화 –주택담보인정비율 신규대출 이외에 만기연장분에도 적용 –주택담보대출 총량제 실시 방안 강구
부동산관련 세제 개선	〈1단계〉 –종합부동산세 시행시기 2006년에서 2005년으로 단축 –서울 강남 · 경기 일부지역 종합토지세 과표현실화 우선 추진 –1세대 다주택보유자 양도소득세 중과 –세대별 주택보유 DB구축 –실거래가 과세 전자신고시스템 구축 〈2단계〉 –투기지역 내 고가주택 취득세 · 등록세 중과 –양도소득세 실거래가 기준으로 과세 –1세대 1주택 비과세제도 소득공제제도로 전환
주택공급제도 보완	〈1단계〉 –6대 광역시 및 도청소재지 투기과열지구 지정 검토 –강북뉴타운 추가건설 지역, 고속철도 중간역 토지거래허가구역 신규 지정 –개발부담금제도 연장 실시 및 비수도권지역으로 확대 –투기과열지구 내 국민주택규모 이하 민영주택 무주택세대주 우선공급 비율 50% → 75%로 확대 –모기지제도 도입 –20세대 이상 주상복합아파트 분양권 전매금지 〈2단계〉 –분양권 전매금지 전국적으로 확대 실시 –일정규모 이상 주택거래허가제 도입 –재건축아파트 개발이익 환수방안 검토

자료 : 재정경제부.

과거 정책의 초점이 투기수요 억제에 맞추어져 신축적 주택공급에 제약

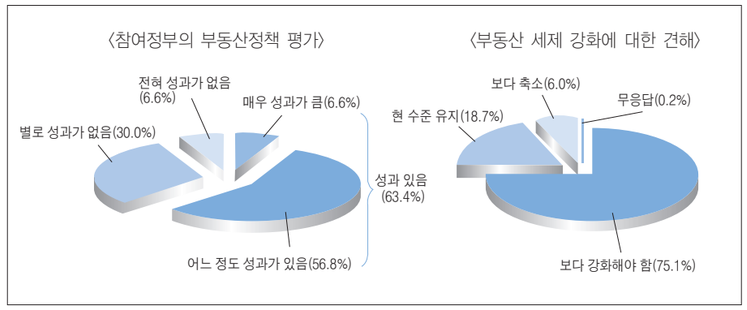
또한 정책의 초점을 투기수요 억제에 맞춤으로써 주택공급이 수요에 대응하여 신축적으로 이루어져야 함을 간과한 점도 있다. 전국 인구의 약 80%가 도시에 거주하고 있으나 도시용으로 이용되는 토지는 전 국토면적의 5% 수준이다. 토지시장이 정상적으로 작동되는 나라에서는 도시 외곽의 농지 및 개발가능한 임야의 전용을 통해 도시용 토지수요에 대응할 수 있으나 우리나라의 경우 토지의 용도전환이 엄격하게 규제되어 택지를 포함한 도시용 토지공급이 신축적으로 증가할 수 없도록

되어 있다. 그간 정부의 부동산 안정대책은 시장여건 변화에 대한 충분한 고려와 장기 정책프로그램이 없이 단기적 정책수단을 동원하여 주택가격 안정에만 초점을 둠으로써 시장의 신뢰를 잃게 되었고 추가적인 정책 또한 가격상승에 대한 기대심리를 완화시키지 못하였다.

「10 · 29 종합대책」으로 주택가격 안정

참여정부는 「10 · 29 주택시장안정 종합대책」을 통하여 비교적 종합적이고 장기적인 정책프로그램을 마련하였다. 무엇보다도 주택거래의 고질적 문제였던 실거래가격 신고제도 정착에 대한 노력을 시도하고 보유과세를 강화하였다. 주택이 상대적으로 부족한 수도권을 중심으로 한 주택공급 확대도 추진하고 있다. 「10 · 29 주택시장안정종합대책」 이후 주택가격이 안정세를 보이고 있다는 것은 정부의 정책효과가 시장에 반영되고 있음을 의미한다. 최근 KDI의 여론조사 결과도 참여정부의 부동산정책을 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

그림 6-1 || 참여정부 부동산정책에 대한 국민평가



자료 : KDI-갤럽 여론조사, 2003. 12.

3. 주택정책 기본방향

다양화되는 주택수요를 충족시키고, 주거의 질적 수준을 제고

참여정부의 주택정책은 국민의 주거안정과 주거복지 증진에 실질적으로 기여할 수 있도록 수립할 계획이다. 장기적이고 일관성 있는 정책을 통하여 주택시장이 안정적으로 작동하게 함으로써 경제주체가 정책을 신뢰할 수 있도록 하고, 소득증가, 주거선호요인의 변화, 가구구성의 변화에 따라 다양화되는 각 계층의 주택수요를 충족시킬 수 있는 주택을 공급할 계획이다. 또한 주택보급률이 전국적으로 100%를 초과하는 상황이므로 주거의 질적 수준을 제고할 수 있는 방향으로 정책역량을 집중하고, 지방분권시대를 맞아 지방정부의 주택정책역량을 강화해 나갈 예정이다.

■주택시장 안정기조 유지

주택시장 안정기조 유지를 위해 「10 · 29 종합대책」을 지속적으로 추진

주거안정은 주택시장의 안정적 작동과 경제주체의 정책신뢰를 전제로 한다. 지난 수년간의 경험에서 볼 수 있는 바와 같이 시장불안에 따른 주택가격의 급격한 상승은 투기를 유발하고 주택가격을 다시 상승시켜 악순환으로 이어질 수밖에 없었으며 실수요자의 주거부담을 과중하게 하였다. 이에 참여정부는 주택시장 안정기조가 지속적으로 유지될 수 있도록 「10 · 29 주택시장안정 종합대책」을 차질 없이 추진할 계획이다.

■실수요자 중심의 지원수단 강화

실수요자 중심의 지원수단을 강화

참여정부는 필요한 가구에게 주택이 적절히 공급될 수 있도록 실수요자 중심의 지원수단을 강화할 계획이다. 주택담보대출 비율의 축소는 담보대출을 통한 투기적 수요를 억제할 수 있을지 모르나 동시에 새롭게 주택을 마련하고자 하는, 그리고 어렵게 주택을 마련한 계층의 금융비용을 높여서 오히려 주거비부담을 과중하게 한다. 따라서 「10 · 29 주택시장안정 종합대책」으로 인한 선의의 피해가 최소화될 수 있도록 노력할 계획이다.

주택선분양제도를 단계적으로 후분양제도로 전환

또한 주택선분양제도를 점진적으로 후분양제도로 전환하고자 한다. 선분양제도는 주택이 절대적으로 부족한 상황에서 주택공급에 기여하였다. 그러나 실수요자뿐 아니라 장래의 자본이득을 바라는 투자자까지 선분양시장에 참여하여 가수요가 창출되고 건설회사가 분양 이후 준공시까지의 위험을 분양가격에 반영시킴으로써 주택가격을 사실상 높이는 기능을 하였다. 특히 완공 이전에 주택을 선택하도록 함으로써 소비자의 선택권을 제한하였다. 후분양제도로 전환함으로써 발생할 수 있는 자금조달의 문제를 프로젝트 파이낸싱 등 부동산금융제도를 활성화함으로써 해결하고, 입주시 소비자가 일시에 많은 자금을 필요로 할 것이므로 장기주택저당대출제도를 조기에 도입 · 정착시킴으로써 민간주택금융의 규모를 확충하여, 소비자와 생산자 모두가 혜택을 볼 수 있는 방향으로 추진할 계획이다.

■주택관련 세제의 합리적 개편

현행 보유세와 종합토지세는 세부담 수준이 낮아 부동산 과다보유 억제기능 미흡

부동산시장의 지나친 과열과 투기 확산은 소득불평등을 심화시키는 요인 중의 하나이다. 참여정부는 보유과세를 정상화하고 부동산 투기문제를 해소하기 위해 보유과세 현실화와 종합부동산세 도입 등 부동산 가격 안정을 위한 종합대책을 지속적으로 추진하여 왔다. 현행 보유세는 명목상 고세율 구조로 되어 있으나 과세표준이 시가에 비해 크게 낮은 수준이고 토지와 건물의 구분과세, 복잡한 과세체계 등으

로 인하여 실질 세부담(실효세율)이 지나치게 낮은 실정이다. 이는 곧 부동산에 대한 투자수익률을 높여 자산 간 상대가격을 왜곡시킴으로써 자금을 비생산적인 부동산으로 유입되도록 하여 부동산 투기를 조장하는 결과를 초래했다. 또한, 종합토지세의 경우 지역별 과표현실화율이 달라 지역 간 세부담의 불형평을 초래하고, 지방자치단체가 과표현실화에 소극적이어서 그간 과표현실화가 이루어지지 못하였다. 뿐만 아니라 세금을 부과함에 있어서 행정자치부가 전국의 토지를 인별로 합산하여 누진세율로 전체 세액을 계산한 후 토지 소재지의 시 · 군 · 구별로 안분하여 통보해 주면 시 · 군 · 구에서는 토지 소유자에게 세금을 고지하는 방식이어서 시 · 군 · 구세로는 적절하지 않으며 과세행정이 복잡하다. 재산세의 경우 건물과표를 취득원가 기준으로 평가함에 따라 시가에 따른 세부담이 이루어지지 못해 왔다.

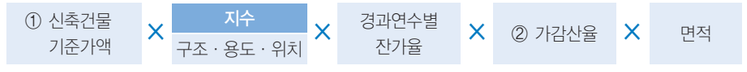
보유세제를 개편하여 보유재산가액에 상응한 세부담 지게

정부는 보유재산가액에 따라 그에 상응한 세부담을 하게 함으로써 세부담을 공평하게 하고 부동산 과다보유자에 대하여는 보유비용을 높여 부동산 과다보유 및 투기를 억제하는 동시에 지방자치단체의 자주재정 확충을 지원하기 위하여 부동산 보유세제 개편방안을 추진중이다. 우선, 토지와 건물의 과표현실화를 지속적으로 추진하고 과표현실화에 맞추어 세율체계를 조정할 것이다. 보유세제를 이원화하여 1차적으로 시 · 군 · 구에서 관할구역 내의 부동산을 대상으로 낮은 세율로 과세하고, 2차적으로 전국의 부동산을 인별로 합산하여 누진세율로 과세하는 업무는 국세인 종합부동산세로 하여 국가가 관장하도록 할 계획이다. 이 경우 시 · 군 · 구에서 과세한 세액은 종합부동산세에서 전액공제하며, 종합부동산세로 징수한 세액은 전액 지방자치단체에 양여하여 지방재원으로 사용하게 할 것이다.

개별공시지가 적용률을 50%로 법정화하여 2006년부터 시행

이미 2003년에 지방세법을 개정하여 지방자치단체장이 결정 · 고시하던 개별공시지가 적용률을 50%로 법정화하여 2006년부터 시행할 예정이며, 2005년까지 매년 적용률을 3%p 이상씩 인상할 계획이다. 재산세의 경우 그동안 제기되어 온 강남 · 북 간, 지역 간 세부담의 불형평성을 시정하기 위하여 금년부터 가감산율을 면적기준에서 시가기준으로 변경하였으며, 2005년에는 신축건물 기준가액을 국세청 기준시가 수준으로 대폭 인상(2004년 ㎡당 18만원 ⇒ 46만원)하여 과표를 현실화하되 과표인상에 맞추어 1세대 1주택 소유자 등 서민층의 세부담이 대폭 늘어나지 않도록 세율체계를 조정해 나갈 계획이다.

그림 6-2 || 재산세 과표현실화



① 신축건물기준가액 인상(2005년) : ㎡당 18만원 ⇒ 46만원
② 가감산율(2004년) : 면적기준 △ 20~60% ⇒ 국세청 기준시가 수준 △ 20~100%

종합부동산세 도입 등 보유세제 개편 추진을 위해 정부기관 · 학계 · 법조계 · 연구기관 · 시민단체 전문가로 구성된 '부동산보유세제 개편 추진위원회'를 통해 심도있게 논의하고, 재경부 · 행자부 · 국세청 · 경기도 세제 전문공무원으로 '부동산보유세제 개편 추진팀'을 구성하여 개편 실무작업을 추진해 나갈 것이다. 현재 정부부처와 지방자치단체의 세정 실무자로 구성된 정부 · 시도 협의회가 구성되어 정부와 지방자치단체 간 보유세 개편을 위한 업무협의를 추진하고 있다.

'부동산세제 개편 추진팀' 구성

정부는 앞으로도 부동산 가액이 높을수록, 부동산을 많이 갖고 있을수록 더 많은 세금을 내도록 함으로써 세부담을 보다 공평하게 하고 부동산 과다보유를 억제하여 부동산이 더 이상 투기의 대상이 되지 않도록 할 계획이다. 또한, 단기보유 부동산에 대한 양도소득세율을 인상하고, 서울 · 과천 및 5대 신도시에 대한 1세대 1주택 양도세 비과세 요건을 강화하며, 부동산 가격 급등지역에 대해서는 투기지역으로 지정하여 실가로 과세하는 등 다각적인 대책을 마련하여 추진하고 있다. 아울러 부동산 거래시 부동산중개업자가 인터넷으로 시 · 군 · 구에 거래내역을 입력하여야만 검인계약서를 신청 및 발급받을 수 있도록 하고, 시 · 군 · 구는 정부종합전산망에 의해 국세청 · 등기소에 거래정보를 제공하는 부동산실거래가 과세인프라 구축을 추진중에 있다.

투기적 부동산 양도에 대한 양도세 중과, 거래정보를 제공하는 과세인프라 구축

■환경친화적 택지개발과 다양한 유형의 주택공급

향후 인구성장과 도시화속도가 둔화됨에 따라 주택수요 증가폭은 감소하여 양적 압박요인은 완화될 것이나 인구의 노령화, 가구구성의 다양화, 핵가족화, 단독가구의 증가, 소득수준의 증가에 따른 환경과 삶의 질에 대한 추구로 주택수요가 다변화될 전망이다. 이와 같은 다양한 주택수요에 부응하여 주택공급도 다양화할 계획이다. 국토의 선계획-후개발 원칙, 기존 시가지의 가용택지 고갈, 재건축 요건의 강화, 준농림지 개발 위축 등 택지개발 여건의 변화를 고려할 때 향후 정부가 추진하는 10년간 500만호 주택공급이 차질 없이 추진되도록 하기 위해서 공공부문에서 중소규모 택지개발과 대규모 신도시 조성 등 지속적인 택지개발을 추진하고, 민간부문은 「도시개발법」에 의한 도시개발사업 활성화를 통하여 민간 택지개발이 도시계획체계하에서 계획적으로 이루어질 수 있도록 유도할 것이다.

다양한 주택수요에 부응하여 주택공급도 다양화

■주택재고의 효율적 관리

공동주택 중심의 주거패턴이 정착되는 가운데 노후 공동주택의 비중이 증가하고 있고 「도시 및 주거환경 정비법」을 통하여 재건축이 어려워지는 환경에서 재고주택의 효율적 관리를 통한 수명연장이 필요하다. 특히 공동주택의 경우 사용주체가 다

장기수선충당금 적립을 의무화하고, 주택 리모델링을 활성화

수이므로 유지·관리에 대한 노력이 소홀해질 수밖에 없다. 또한 공용부분의 유지·관리에 대해서는 다수의 이해관계자가 존재하여 의견 수렴이 복잡하고 최종 의사결정까지 장기간이 소요되는 한편 책임주체가 불분명해짐으로써 과다이용현상이 나타날 수 있다. 장기수선계획수립 의무나 장기수선충당금 적립의무 등은 이러한 상황에서 발생할 수 있는 외부비용을 내부화하여 주택의 수명을 연장하기 위한 방법으로 볼 수 있다. 따라서 의무관리대상 단지와 장기수선계획 수립대상 단지를 확대하여 입주민 자체적으로 주택재고 관리에 대한 노력을 증대시킬 수 있도록 하고 장기수선충당금을 장기수선계획에 맞춰 적립하도록 의무화할 것이다. 또한, 소득공제제도를 활용하여 장기수선충당금 적립을 유인하고 공동주택뿐만 아니라 단독주택의 리모델링을 활성화하기 위한 자금지원을 확대할 계획이다.

■계층별로 차등화된 지원체계 구축

수요자의 경제적 능력에 따라 차별화된 지원대책 마련

자력으로 시장에 참여할 수 있는 계층, 정부지원을 통한 시장참여가능 계층, 그리고 시장에서 소외된 절대지원계층 등으로 가구를 경제적 능력에 따라 차별화하고 금융·재정·택지·조세 등의 측면에서 적절한 정책수단을 활용할 계획이다. 자력으로 시장에 참여할 수 있는 계층에게는 주택시장의 효율성을 제고하여 이들이 원하는 곳에 적절한 주택이 공급될 수 있도록 하고, 이를 위해서 주택시장의 안정뿐 아니라 택지 및 금융부문이 주택시장과 유기적으로 결합될 수 있는 시스템을 구축할 계획이다. 정부지원을 통해 시장참여가 가능한 계층을 위해서는 정부가 이들의 주거수준 개선을 위해 일정부분을 지원할 필요가 있다. 주택소유를 희망하는 가구에게는 저렴한 택지를 공급하고 건설비를 지원함으로써 상대적으로 낮은 부담으로 주택을 구입할 수 있도록 유도하고 임차가구의 경우 저리의 전세자금을 지원해 줌으로써 주거비 부담을 완화할 계획이다. 한편 시장참여가 불가능한 절대지원계층의 경우 공공임대주택을 건설하여 시장임대료보다 낮은 수준으로 임대주택을 지원하고 공공임대주택 입주 불가능 계층에게는 주거비 지원을 현실화할 계획이다.

■공공임대주택 건설 활성화 및 효율적 배분·관리

공공임대주택 공급을 위한 세부시행계획을 조속히 마련

서민 및 중산층이 저렴한 비용으로 주거안정을 도모할 수 있도록 향후 10년간 임대주택 150만호를 공급할 계획이다. 장기 공공임대주택의 건설은 정책대상 계층에게 직접적으로 임대주택을 공급하고 시장가격보다 저렴한 임대료를 부과한다는 측면에서 서민 및 중산층을 위한 매우 실질적인 정책수단으로 인식되고 있다. 이를 위해 지역별 공공임대주택 공급 규모, 공공임대주택의 입지 및 규모에 대한 수요, 공공임대주택 공급을 위한 충분한 택지확보 가능성 등에 대한 구체적인 검토를 통하여 세부시행계획을 빠른 시일 내에 마련할 예정이다.

표 6-4 || 장기임대주택 연차별 건설계획

(단위 : 만호)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국민임대 100만호	8	10	10	11	11	1	10	10	10	10
장기임대 50만호	–	3	5	6	6	6	6	6	6	6

자료 : 건설교통부 내부자료, 2003.

■최저주거기준* 제도의 현실적 적용

최저주거기준 제도를 저소득층 주택정책의 핵심지표로 운용

최저주거기준 제도를 도입하여 2007년까지 최저주거기준 미달가구를 100만 가구 감축시킬 계획이다. 최저주거기준 제도의 도입은 모든 가구가 확보해야 할 최소한의 주거수준을 전 국민이 확보할 수 있도록 노력하겠다는 정부 의지의 천명이며 주택속성과 가구속성을 결합한 정책지표라는 점에서 저소득층 주택정책의 핵심지표로 운용할 예정이다. 이를 위해 공공임대주택 공급, 노후불량주택 개량사업 지원 등 정책수단별 기대효과를 충분히 평가하여 어떠한 수단을 통하여 최저주거기준 미달가구를 어느 정도 감소시킬 것인지에 대한 구체적인 실행계획을 수립함으로써 최저주거기준 제도가 현실적으로 운용될 수 있도록 할 것이다. 또한 최저주거기준 미달가구 파악을 위한 조사를 주기적으로 실시하고 관련 통계를 지속적으로 축적함으로써 다양한 정부정책의 평가지표로 활용할 예정이다.

■지방정부의 역할 강화

지역특성을 반영한 정책프로그램을 지방자치단체가 개발·운용

주택수요패턴의 다양화 및 지역별 차별화에 따라 주택시장은 지역별로 세분화되고 있으며 세분화된 주택시장 관리를 위해 지자체의 역할을 강화하여 정책의 효율성을 제고할 필요가 있다. 중앙정부는 향후 주택정책의 방향 및 정책우선순위에 따라 관련 법규와 제도를 정비하고 재정·조세·금융·택지 등의 정책수단을 다양하게 개발함과 동시에, 지자체가 제시하는 주택건설 및 택지개발계획을 국가 전체적인 효율성과 형평성 차원에서 검토하고 조정하는 역할을 담당할 것이다. 한편, 지자체는 지역의 내재적 특성과 주택시장의 향후 전망에 기초하여 지방주택정책이 추구할 기본적 이념과 정책적 목표를 설정하여 지자체의 주택정책 비전을 주민에게 심어주고, 지역 주택사정의 구체적이고 면밀한 검토를 위한 자료를 구축하며, 지역특성을 충분히 반영한 정책프로그램을 개발하고 운용할 수 있도록 유도할 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

3 사교육비 경감

1. 사교육의 문제

연간 사교육비 규모가 2003년 현재 13.6조원으로 추정

최근 우리 교육에서 사교육 의존이 심화되어, 초·중·고교 학생은 물론 대학생들까지도 학교교육보다는 학원교육에 크게 의존하고 있다. 상급학교 진학을 위한 입시 준비, 취업을 위한 각종 고시와 시험 준비, 심지어 유학 준비까지도 학원을 통해 하는 실정이다. 사교육 실태조사에 의하면, 사교육을 받는 학생들이 최근 급속히 증가하여 2003년 초등학교 83.1%, 중학교 75.3%, 고등학교 56.4%를 차지하여 모든 학교급에서 사교육 의존도가 높게 나타나고 있다. 전국 초·중·고교 학생들의 연간 사교육비 규모도 2003년 현재 13조 6,485억원에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이러한 사교육비 규모는 우리나라 교육투자의 효율성을 낮추는 요인이 되고 있다.

표 6-5 || 학교급별 사교육 수강 비율

(단위 : %)

학교급별	1980	1990	1997 한국교육개발원	1999 교육인적자원부	2001 한국교육개발원	2003 한국교육개발원
초등학교	12.9	–	72.9	70.1	70.5	83.1
중학교	20.3	31.0	56.0	62.8	63.9	75.3
고등학교	26.2	12.6	32.0	47.2	48.3	56.4[1]

주 : 1) 2003년 이전은 일반 및 실업계 고교를 통합한 비율이나 2003년은 일반계만 반영(2003년 실업계 고교는 19.2%).

자료 : 한국교육개발원, 『사교육 실태 및 사교육비경감방안연구』, 2003.

표 6-6 || 사교육비 규모 추이

구 분	1998	2001	2003
사교육비(경상가, 조원)	12.2	10.7	13.6
전체학생수(10만명)	81.7	78.3	77.9

자료 : 한국교육개발원, 『사교육 실태 및 사교육비경감방안연구』, 2003.

사교육에 대한 지나친 의존은 공교육의 경쟁력을 약화시키고, 학생의 학습능력 저하 초래

사교육에 대한 지나친 의존은 정상적인 학교 교육과정 운영을 방해하여 궁극적으로는 공교육의 교육경쟁력을 약화시킨다. 또한 자기주도적 학습능력을 방해하여 지식기반사회에서 필요한 창의적 능력 개발을 저해한다. 2000년 PISA 조사 결과에서도 한국 학생들의 학력은 세계 최상위 수준이었으나 교과에 대한 흥미 등 자기주도적 학습능력 수준은 최하위권에 머물렀다. 그리고 사교육 과열현상은 성장기 학생들의 학습능력 개발뿐만 아니라 신체적 건강 및 전인격적인 성장에도 장애가 되고 있다. 심한 경우 탈선행위나 자살 사례까지도 발생하고 있다. 한편, 사회·경제적 측면에서도 사교육 열풍은 가계와 국가경제를 왜곡하고, 사회적 불평등을 재생산하며, 사회통합을 저해한다. 즉, 사교육의 반복학습은 국가 가용자원의 낭비만 초래하면서 가계 부담으로 작용하고 있다. 특히, 소득수준에 따른 사교육비 지출 격차는, 사회계층 간 교육기회의 불평등을 초래하여 사회적 불평등을 재생산하고 사회통합을 저해할 우려가 있다. 결국 이와 같은 사교육 과열현상은 학생과 학부모들의 학교에 대한 신뢰를 상실시키고 교사의 권위마저 도전받게 만드는 교실붕괴현상 내지 공교육의 공동화현상을 심화시키게 된 것이다. 그 부산물들이 조기유학 열풍, 교육이민 상품의 호황, 학원이 밀집한 강남의 부동산 가격 폭등 등이다.

사교육 과열의 원인은 지나치게 경쟁적인 사회구조, 학교교육의 대응력 부족, 사교육 대책의 실효성 부족 등

이처럼 공교육의 공동화현상을 심화시킨 사교육 과열의 원인은 지나치게 경쟁을 유발하는 사회구조, 입시와 괴리된 학교교육의 대응력 부족, 사교육 대책의 실효성 부족 등에 있다. 학벌과 학력주의가 팽배하는 학력사회가 조성되면서 누구나 일류대학 진학을 선호하게 되었고, 이런 상황은 학부모들의 자녀교육 기대수준만 높여 대학진학 경쟁을 더욱 치열하게 만들었다. 더구나, 이런 치열한 입시경쟁 상황에서 학교교육은 공교육으로서 본래 지향해야 할 교육방향을 확실히 정립하지 못해, 변화하는 입시체제에 무력하게 대응해 왔다. 학교가 입시제도의 변화에 적절히 대응하지 못하여 학교교육과 입시 간의 괴리를 좁히지 못하는 동안에 사교육은 '왜곡된 경쟁구조'에 민첩하게 대응하여 학생들의 교육적 욕구를 충족시켜 왔다. 이에 따라 사교육은 급속히 팽창하게 되었고, 사교육을 합리화하는 자기 확대 논리는 사교육 수요를 확대 재생산하게 되었다. 과거 정부들도 이러한 사교육 문제의 심각성 때문에 예외 없이 과외대책이나 사교육비 경감대책들을 수립하여 추진하여왔다. 그렇지만 사교육 현상은 둔화되지 않고 매년 증가해, 사교육비 경감대책들이 별 효력을 발휘하지 못했다는 반증이 되었다.

지금까지의 사교육 대책들은 사교육 문제의 핵심인 공교육 경쟁력 문제를 도외시

지금까지의 사교육 대책들은 두 가지 측면에서 실효성이 결여되었다. 하나는 사교육 문제를 야기시킨 핵심적·본질적 문제 대신, 주변적 문제들에만 우회적으로 접근한 것이다. 즉, 사교육 문제 해결의 관건인 공교육의 경쟁력 향상이 도외시된 것이다. 다른 하나는 정부에 의한 일관성 있는 추진이 부족했다는 점이다. 즉, 정권 초기에는 핵심정책으로 새로운 정책대안을 입안·추진하지만, 후기에는 정책책임자들의 관심사에서 멀어져, 일관성 있는 정책 추진이 곤란했다는 점이다.

2. 사교육비 경감방안

학교교육의 경쟁력 강화, 교육기회의 불평등 해소, 창의적 인재양성책 등 사교육비 경감대책 발표

참여정부도 이와 같은 사교육비 문제의 심각성을 중시하고, 사교육비 경감대책을 역점 정책의 하나로 추진하고 있다. 이러한 기본방향 아래 2004년 2월 18일 학부모들의 과중한 사교육비 부담을 완화하고, 과외의 폐해로부터 학생들을 보호하기 위한 「사교육비 경감대책」을 발표했다. 앞서 기술혁신 · 인재양성 과제에서 제시한 학교교육의 혁신 및 내실화 방안은 사교육비 경감을 위한 근본적인 대책의 하나이다.

우선은 사교육 수요를 공교육 체제 안으로 흡수, 중장기적으로 공교육을 내실화

그러나 공교육을 내실화하는 데는 다소 시간이 걸리므로, 우선 학교 밖에 현존하는 사교육 수요를 공교육 체제 안으로 흡수하는 일이 시급하다고 보고, 단기대책으로 EBS와 에듀넷 등 e-Learning을 통한 사이버 학습지원체제 구축과 방과 후 수준별 보충학습 등을 통하여 사교육 욕구를 흡수하는 방안을 추진할 예정이다. 또한, 장기대책으로 대입과열 경쟁의 근원인 학벌주의 극복을 위한 사회제도 개선과 의식개혁방안이 추진될 예정이다. 이와 같은 조치를 통해 과도한 사교육비 부담으로 인한 교육기회의 불평등을 해소함으로써 사회통합을 이루며, 국민들의 과도한 가계부담을 해소하여 삶의 질을 높이고, 학생의 정상적 발달을 도모할 예정이다. 이러한 사교육비 경감 정책방향에 기초하여 수립한 10대 추진과제 중 공교육 내실화 · 학교혁신과 독립적인 성격의 핵심적인 과제는 다음과 같다.

■수능과외 대체: e-Learning 체제 구축

EBS 수능방송, 인터넷 강의 확대로 새로운 e-Learning 체제 구축

정보화사회에 따른 새로운 교육패러다임에 맞추어 e-Learning 체제를 구축 · 지원함으로써 수능과외 수요를 대체할 필요가 있다. 이런 필요에 따라 EBS 수능방송과 인터넷 강의를 확대하여 앞으로 수능시험 대비는 학교수업을 충실히 하고, EBS 수능강의를 시청하는 것으로 충분하도록 할 계획이다. 이를 위해 EBS 수능강의 프로그램 사전기획 단계에서 수능시험 출제를 담당하고 있는 한국교육과정평가원과 긴밀히 협조 · 제작하여 방송하고, 방송한 내용이 수능시험의 모델이 되도록 할 방침이다.

EBS 수능방송 본격 실시로 사교육 수요 흡수

EBS는 'EBS 플러스 1'을 수능전문 채널로 특화하여 전국 최고 강사진을 기용하여 최고수준의 프로그램을 제공하고, 학업성적 중위권 학생을 중심으로 방송하되, 방송 수준에 미치지 못하는 학생을 위한 하위권 학생용 강의와, 우수한 학생을 위한 상위권 학생용 강의자료도 동시에 제작하여 VOD로 EBS, 한국교육학술정보원(KERIS)의 에듀넷, 전국 시 · 도교육청 인터넷망 등을 통해 무료로 서비스한다. 또한, 방송한 강의내용도 해당 방송시간에 시청이 어려운 학생들을 위해 상 · 하위권 학생용 VOD와 함께 무료로 제공함으로써, 원하는 학생은 누구나, 언제, 어디서나 시청이 가능하도록 한다. 또한, 수능강의를 듣고 질문이 있는 학생들을 위해 '사이버 선생님' 운영을 통해 학습문제 질의응답서비스도 실시한다. EBS 수능방송이 본격 실시될 경우, 지금까지 "내신준비는 학교에서, 수능준비는 학원에서"라는 말은 사라질 것으로 기대되며, 특히 농어촌 · 도서지역 등 소외지역 학생들의 교육기회가 크게 확대될 것으로 보인다.

수능 대비 이외에도 초 · 중 · 고 학생들의 자기주도적 학습 도와

수능 대비 이외에도, 초 · 중 · 고등학생들의 자기주도적 학습을 도와주기 위해 사이버 가정학습 지원체제를 구축할 계획이다. 이를 통해, 민간 사이트와 경쟁할 수 있는 수준 높고 다양한 자율 · 보충학습콘텐츠를 개발하여, 에듀넷과 시 · 도교육청의 인터넷망을 활용하여 무료로 제공하게 된다. 아울러, 교과별로 사이버학급을 편성 · 운영하는 한편, '사이버 가정교사'를 통하여 체계적인 학습 관리와 지도를 함으로써 내신을 위한 사교육비도 크게 줄일 계획이다. e-Learning 학습지원체제에 대한 학습자의 만족도를 높이기 위해 학생, 학부모, 교사, 전문가 등으로 구성되는 모니터링 그룹을 구성하고, 모니터링 시스템도 구축할 것이다. 또한, e-Learning 학습지원체제의 유기적인 운영을 위해 교육부, 시 · 도교육청, EBS, 한국교육학술정보원, 한국교육과정평가원, 한국교육개발원 등 관련기관 간에 상설 협의체를 구성하여 운영하게 될 것이다.

■교과과외 흡수: 수준별 보충학습 실시

학교는 방과 후 특별활동 등 추가적 기능을 확장 수행할 수 있어야

학교는 현재와 같은 정규교육 기능 외에 방과 후 특별활동 등 추가적인 교육적 필요를 적극 수용하는 방향으로 기능을 확장하여 수행할 필요가 있다. 이는 사교육 문제와 관계 없이 학교가 학습자의 다양한 교육적 수요를 수용해야 한다는 측면에서도 필요한 방안이다. 더욱이 과외수업과 학원 수강 등의 사교육 수요는 학교교육과 음의 함수관계에 있어, 사교육의 필요는 학교교육의 미비점 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 그러므로 사교육 수요를 완화하기 위해서는 학교가 교육적 기능을 확장해서 수행하도록 해야 할 것이다.

학생들의 다양한 요구를 수용할 수 있는 보충 · 심화학습 프로그램을 운영

이런 측면에서 학생들의 현저한 능력차와 다양한 교육적 요구를 수용하도록 정규교과 수업 이후에도 학생들이 관심을 갖는 교과목의 보충 · 심화학습 프로그램을 운영해야 할 것이다. 중요한 것은 강제가 아니라 자발적으로 학생들이 학교프로그램을 선택할 수 있도록 질적으로 우수한 교육프로그램을 운영하는 것이다. 그리고 방과 후 학교 내 교육활동은 시 · 도교육감이나 학교장이 지역실정에 맞게 운영해야 할 것이다. 학교는 교사와 시설을 이미 갖고 있기 때문에, 기업경영 마인드를 가지고 유능한 강사진과 학부모 등의 인적자원을 활용하게 되면 경쟁력 있는 프로그램을 운영할 수 있을 것이다. 현재 학교 밖에서 수행되고 있는 사교육프로그램의 상당

수가 학교 내에서도 운영 가능한 영역들이다.

교육격차 해소와 사교육비 절감을 위해 수준별 보충학습 자율적으로 실시

이런 필요에 따라 현재 학원 등 학교 밖에서 이루어지고 있는 교과과외를 학교 내로 흡수하기 위해 수준별 보충학습을 자율적으로 실시토록 한다. 수준별 보충학습은 학교장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 자율적으로 실시하도록 한다. 수준별 보충학습은 종래의 문제풀이 중심, 교과진도 중심의 획일적 보충수업과는 달리, 학생의 희망에 따라 학력차를 고려한 수준별 학습, 자기주도적 학습이 이루어지도록 철저히 지도하고, 강사는 현직 교원을 원칙으로 하되, 필요한 경우 외부 강사를 활용하도록 하며, 교대 · 사대 학생 등을 보조교사로 활용하는 방안을 아울러 검토한다. 수준별 보충학습은, 특히 학원 등 사교육 기회가 부족한 지역이나 계층의 과외수요를 충족시켜 줌으로써, 교육격차 해소와 사교육비 절감에 크게 기여할 것으로 예상된다.

■재능 · 영어 과외수요 충족: 특기 · 적성교육 활성화

방과 후 특기 · 적성교육을 활성화

정규 교육과정에서 충족시키기 어려운 재능 · 취미 계발, 예 · 체능 및 기술교육을 보완하고 인성 함양을 도모하도록 방과 후 특기 · 적성교육을 활성화한다. 이 프로그램은 수익자 부담을 원칙으로 운영하되, 저소득층 자녀의 교육비와 농어촌 소규모학교 강좌 개설을 위해 강사비와 교육비를 지원토록 한다. 영어 과외수요를 학교 내에서 흡수하도록 영어캠프를 운영하고, 영어체험학습센터를 설치하는 등 영어체험프로그램을 확대한다.

■탁아수요 흡수: 초등 저학년 '방과 후 교실' 운영

초등 저학년 대상 방과 후 교실을 운영하여 탁아수요를 흡수

최근 증가하고 있는 맞벌이 부부의 탁아 목적 과외 사교육비 부담을 덜어주기 위해 초등 저학년 대상 '방과 후 교실'을 운영한다. 방과 후 교실 운영은 직영을 원칙으로 하되, 학교별로 위탁 또는 임대 등 실정에 맞는 방법을 채택하도록 하고, 학부모의 요구에 부응하여 실질적인 사교육 대체효과를 도모하도록 한다. 방과 후 교실 설치 · 운영을 위한 여건을 조성하기 위해 시설 · 환경을 개선하고, 학급당 전담교사 · 보조교사 각 1인 확보를 위한 경비를 지원한다. 방과 후 교실 운영은 수익자 부담을 원칙으로 하되, 저소득층 자녀에 대해서는 무상 지원한다.

■사회제도와 의식 개혁: 학벌주의, 왜곡된 교육관 극복

학벌과 학력 위주의 인간평가 관행이 시정되도록 정책적 노력을 지속

과외수요를 유발한 가장 근원적인 원인은 과도한 대학진학수요를 유발한 우리나라 국민들의 높은 교육열과 학력과 학벌 위주의 인간평가 관행 등에 기인한 것이다. 따라서 사교육 과열현상을 근원적으로 치유하기 위해서는 사회 전반에 만연된 학벌과 학력 위주의 인간평가 관행이 시정되어야 한다. 이러한 의식구조는 단기간에 개선될 수 있는 성질의 것이 아니다. 사회 전반의 여러 제도들이 개선되면서 서서히 의식 변화가 나타나게 된다는 점에서 장기간에 걸친 정책적 노력이 이루어져야 한다. 실제로 우리나라 국가기관과 기업체의 인사 관행에는 학력주의와 학벌주의가 뿌리 깊게 잠재해 있다. 우리의 인사 관행은 유명대학 출신을 우선하여 채용하고 있고, 승진에서도 학연이나 지연이 크게 작용하고 있다. 이러한 학력 · 학벌주의가 과열과외와 과도한 사교육비의 주요 원인이 되고 있다는 사실에는 이론의 여지가 없다.

대학의 지나친 서열화를 방지하고 지역인재 유치정책을 적극 도입

따라서 적정한 대학진학 수요를 유도하기 위해서는 대학의 지나친 서열화를 방지하는 정책이 추진되어야 한다. 이를 위해 지방대학을 집중 육성하고, 대학의 권역별 · 영역별로 특성화를 유도하여 분야별로 우수대학이 나올 수 있도록 해야 할 것이다. 지금까지 학력 간 보수격차가 많이 완화되기는 하였지만, 아직도 상당한 격차가 상존하고 있고, 직원 채용이나 승진 인사 등에서 알게 모르게 학력과 학벌을 고려하는 관행이 일반화되어 있다. 사회에 만연된 이러한 의식을 개혁하기 위해서는 국가기관 및 기업의 학력과 학벌 위주의 고용 및 승진 등과 같은 인사 관행과 학력 간 보수 격차를 시정하는 정책을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다. 특히 지역단위별 인력 양성 및 활용 연계체제를 마련하고, 지방출신자의 공직 임용을 확대하는 정책 등의 지역인재 유치정책을 적극 추진해 나갈 것이다.

고령화시대의 대비 4

1. 급속한 인구구조 고령화

우리 사회의 고령화가 매우 급속하게 진전

우리나라의 인구구조는 앞으로 급속히 고령화될 것으로 전망된다. 각국의 인구구조 고령화 단계를 비교하기 위한 UN 분류는 이러한 추세를 뚜렷이 보여준다. UN은 총인구 중 65세 이상 인구의 비중이 7% 이상인 국가를 '고령화사회(aging society)', 14% 이상인 국가를 '고령사회(aged society)', 20% 이상인 국가를 '초고령사회(super-aged society)'로 분류하는데, 대부분의 선진국은 고령화사회를 거쳐 현재 고령사회에 들어섰거나 곧 진입하는 단계에 있다. 그러나 우리나라는 지난 2000년 65세 이상 인구 비율이 7.2%로 고령화사회에 진입한 이후, 불과 19년 후인 2019년에 고령사회에 진입할 전망이다.

2026년에 초고령사회로 진입할 전망

이러한 이행과정은 선진국들이 수십 년간에 걸쳐 서서히 고령사회로 진입한 것에 비해 매우 급속한 것인데, 이후에도 우리나라의 급속한 고령화는 계속되어 선진국들과 비슷한 시기인 2026년에 초고령사회로 진입할 전망이다. 그만큼 우리나라의 고령화는 빠르게 진행되고 있는 것이다.

표 6-7 || 인구구조 고령화의 국제비교

	고령화사회	고령사회	초고령사회	증가소요연수	
	65세 이상 인구 7% 이상	65세 이상 인구 14% 이상	65세 이상 인구 20% 이상	7% → 14%	14% → 20%
한 국	2000년	2019년	2026	19년	7년
프랑스	1964년	1979년	2020년	115년	41년
미 국	1942년	2013년	2028년	71년	15년
일 본	1970년	1994년	2006년	24년	12년

자료 : UN, *UN World Population Perspects: The 1998 Revision*, 1999; 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

2. 인구구조 고령화의 원인

평균수명 연장, 출산율 하락이 급속한 고령화의 원인

우리나라의 급속한 고령화의 원인은 평균수명은 연장되는 반면 출산은 줄어들고 있는 것에 기인한다. 우리나라의 평균수명은 2000년에 75.9세였으나 2030년에는 81.5세로 연장될 전망이다. 출산은 평생 가임기간 동안 여성 1명이 갖는 자녀수의 척도인 합계출산율을 기준으로, 1980년에 2.83명이었으나 2002년에는 1.17명으로 하락하였다. 최근의 출산율 하락에는 경제위기 등 일시적 요인의 영향도 일부 있으나 앞으로도 출산율은 현 수준에서 크게 높아지지는 않을 것으로 예상된다.

압축적인 경제성장 결과 인구변천도 빠르게 진행

이는 비단 우리나라에만 국한된 현상은 아니다. 세계 각국의 인구변천상을 살펴보면, 산업화 과정이 완료되면서 사망률이 하락하고 평균수명이 연장되어 인구증가율이 상승하기 시작하였으며 소득상승이 지속됨에 따라 출산율은 하락하였다. 그러나 선진국에서는 이러한 과정이 수세기에 걸친 점진적 과정이었던 반면 우리나라는 압축적인 경제성장으로 소득수준이 급속히 성장한 결과 인구변천도 빠르게 진행되었다. 결과적으로 우리나라는 인구의 본격적 증가 시기는 늦었으나 출산율의 하락은 빠르게 진행되어 선진국들보다 더욱 급속한 고령화를 겪게 된 것이다.

우리의 출산율은 선진국들보다도 낮은 수준

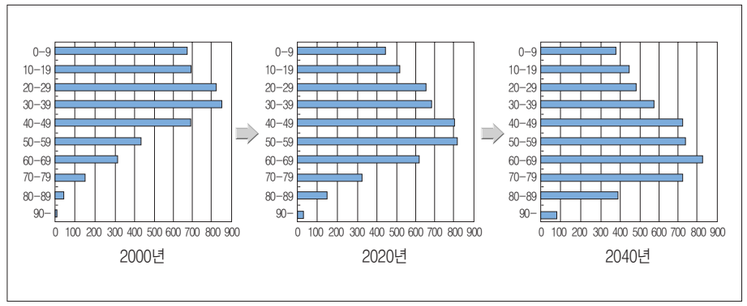
우리나라의 출산율은 선진국들보다도 낮은 수준이다. 과거 저출산 국가로 알려졌던 유럽 선진국들의 출산율은 현재 1.5~2.0명 수준으로 우리보다 높으며 근년에 오히려 출산율이 상승한 국가도 일부 있다. 특히 우리나라의 출산율은 2002년에 1.17명 수준까지 하락하여 여성의 출산에 대한 보다 큰 관심이 요청되고 있는 상황이다.

3. 인구구조 고령화의 영향

생산가능인구의 노년인구 부양부담 증가

인구구조의 고령화에 따른 생산가능인구 감소와 노년부양비 증가는 향후 경제성장률 둔화와 연금 및 재정 수지의 악화를 가져올 것으로 예상된다. 〈그림 6-3〉에서 보듯이 우리나라의 인구구조에서 아직은 30~40대의 젊은층이 큰 비중을 차지하고 있으나, 앞으로 이 연령계층의 인구가 점차 고령층으로 이행함에 따라 고령층의 비중은 더욱 증가할 것이다. 15~64세의 인구를 생산가능인구라 할 때 생산가능인구와 65세 이상 인구의 비율인 노년부양비는 현재의 9:1에서 2019년에는 5:1, 2026년에는 3:1로 하락할 것으로 예상된다. 그만큼 생산가능인구의 노년인구 부양부담은 증가하게 되는 것이다.

그림 6-3 || 우리나라의 인구구조 변화 전망



자료 : 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

고령화는 경제성장과 생활수준 향상에 부정적 영향을 미쳐

고령인구의 증가는 저축률 하락과 노동생산성 저하를 가져올 수 있으며 결과적으로 경제성장률과 1인당 소득 증가율을 낮추는 방향으로 작용할 것으로 전망된다. 그러나 고령화의 경제적 영향은 이처럼 단순히 연령별 구성의 변화에만 기인하는 것이 아니라 각종 사회 · 경제제도와 관련되기 때문에 경제에 더 큰 파급효과를 미친다. 예를 들어, 고령화에 따라 공적연금 · 건강보험 등 각종 사회보험의 지출수요가 증가할 뿐만 아니라 고령자에 대한 기초생활 · 의료 · 후생 등 사회보장 지급부담 역시 증가한다. 이러한 사회보장성 지출의 증가는 기여금의 인상이나 정부재정으로 충당될 수밖에 없기에, 경제를 왜곡하여 고용을 감소시키거나 정부부채를 증가시켜

경제성장과 생활수준 향상에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

사회 · 경제제도 변경을 위한 사회구성원의 합의 필요

일반적으로 경제와 사회는 환경의 변화에 자연스럽게 적응하여 변화하는 속성을 가지고 있다. 그러나 제도란 사회구성원의 합의과정을 통하여 인위적으로 설정되는 것으로서 이를 변경하기 위해서는 합의과정이 필요하다. 고령화라는 환경의 변화에 따라 제도를 즉각적으로 유연하게 변화시킬 수 있다면 고령화로 인한 부정적인 파급효과를 통제하는 것이 용이하겠으나 복잡한 이해관계가 얽힌 사회 · 경제제도를 변경하는 것은 쉽지 않기 때문에 고령화로 인한 경제의 부담은 더욱 확대될 수 있다. 이는 과거 선진국들이 경험한 바이기도 하다.

4. 인구구조 고령화에 대한 대비 방향

인구구조 고령화에 대한 사전 대비가 무엇보다 중요

본격적인 고령화에 대한 대비는 더 이상 미룰 수 있는 과제가 아니다. 기존의 경제 · 사회제도가 고령화 시대와 부합되지 않을 경우 더욱더 큰 부담을 발생시키므로 제도의 개선을 서두르지 않는다면 그 부정적 영향이 더욱 커질 뿐만 아니라 제도개혁은 더욱 어려운 과제가 되기 때문이다. 예를 들어, 고령화는 장기적인 현상으로 세대 간의 분배의 문제를 불가피하게 포함하는데, 현재와 같은 '저부담-고급여' 구조의 공적연금제도가 적기에 시정되지 않는다면 향후에는 연금재정이 더욱 악화됨은 물론, 미래 세대의 부담을 높이는 방향으로 연금개혁이 추진되어야 하기 때문에 개혁은 더욱 어려운 일이 될 것이다. 그러므로 인구구조의 고령화에 대해서는 그 함의를 정확히 인식하고 미리부터 대비하는 것이 무엇보다 중요하다.

제도개혁이 지연될수록 부작용은 더욱 확대

그러나 일반적으로 사회 · 경제제도들에는 많은 사람들의 이해관계가 얽혀 있기 마련이어서 개혁이 더욱 어렵다. 외국의 예를 보더라도 제도의 개혁이 적기에 이루어진 적은 오히려 드물었으며 개혁이 지연되어 부정적 영향이 피부로 느껴지고 난 이후에야 개혁이 가능하였다. 하나의 사례는 유럽의 연금제도이다. 유럽에서는 지난 1970년대 오일 쇼크에 이어 후발국들과의 경쟁심화로 산업구조조정의 필요성이 심각하였다. 당시에는 급박한 산업구조조정을 지원하기 위하여 조기퇴직자들에 대한 지원을 강화하였으나 이러한 지원의 결과 이른 연령에 경제활동을 중단하고 연금에 의존하는 생활로 전환하는 조기은퇴의 경향이 일반화되었다. 1960년대까지만 해도 유럽 각국의 남성 은퇴연령은 65세 이상이었으나, 1990년대에는 60세 전후로 하락하였다. 이러한 조기은퇴 경향은 고령화에 따른 연금지출 부담을 더욱 늘려 연금재정을 악화시키고 정부부채를 증가시켜 경제성장이 둔화되는 결과를 초래하였다. 그러나 수많은 문제제기에도 불구하고 유럽에서의 연금개혁은 1990년대에 들어와서야 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 그만큼 제도의 개혁은 어려운 일이고 개혁이 지연될수록 그 부작용은 더욱 확대되는 것이다.

정부는 건전재정을 유지하고 국민들도 제도개혁의 불가피성 수용해야

더구나 우리나라의 고령화는 선진국들의 과거 경험보다 매우 급속하게 진행될 전망이다. 급속한 고령화는 이에 대처할 시간적 여유가 충분하지 못함을 의미한다. 그러므로 우리는 선진국들과 같은 정책적 과오를 되풀이하지 않도록 이 문제에 적극적으로 대응해 나가야 할 것이다. 정부는 재정지출을 잘 통제하여 경제위기 이후 크게 증가한 정부부채가 더 이상 크게 늘어나지 않도록 건전재정기조를 유지해 나가야 하며, 한편 국민들도 고령화가 우리 경제에 제기하는 도전과제들을 이해하고 제도개혁의 불가피성을 수용하는 자세가 필요하다.

5. 출산 · 보육부문에 대한 지원

출산감소가 고령화의 직접적 원인

우리나라 고령화의 직접적인 원인은 출산의 감소에 있다. 과거 1970년대에는 세 자녀가 전형적이었으나 1980년대에는 두 자녀로 줄어들었으며 최근 젊은 층 가운데서는 아예 결혼과 출산을 기피하려는 경향마저 나타나고 있다. 소득증가에 따른 출산율 하락은 세계공통의 현상으로 어느 정도는 불가피하다고 할 수 있다. 사회가 선진화함에 따라 교육의 중요성이 더욱 증가하며 자녀에 대한 투자도 증가한다.

소득수준이 상승할수록 자녀 양육비용도 증가

소득수준이 상승함에 따라 여성의 시간은 더욱 귀중하게 되며 그만큼 자녀 양육에 따른 비용도 증가한다. 자녀의 양육비가 너무 들어서, 경제적 여유가 없어서 자녀를 더 이상 가지지 못한다는 설문조사 결과는 이러한 환경 변화를 반영하고 있는 것으로 해석된다. 그러나 출산율의 지나친 하락은 장기적인 경제사회 발전의 관점에서 바람직한 일이 아니며, 더욱이 그 원인이 출산과 보육에 대한 제도적 지원의 미비에 있다면 이는 여성뿐만 아니라 가정의 후생복지 수준과도 관계되는 일로서 정책적 지원이 요구되는 사안이다.

출산안정 위한 적극적인 인구대책 필요

그렇기에, 출산율의 급격한 저하(2002년 합계출산율 1.17)에 따른 대응방안으로 적정출산율을 마련하기 위한 논의도 시급하게 대두되고 있다. 현재의 출산수준이 지속될 경우 우리나라 인구는 2017년 4,925만명으로 절정에 이른 후 지속적으로 감소하고, 생산가능인구도 2010년대를 정점으로 감소하여 사회 전체적인 조기 조로(早老)현상이 발생할 가능성이 크다. 따라서 출산안정을 위한 적극적인 인구대책이 필요한 것이다. 이에 따라, 출산수당 및 아동(가족)수당 지급 등도 출산안정을 위한 범정부적인 종합대책의 일환으로 논의되고 있다. 선진국 등 외국의 경우 출산안정을 위한 정책은 중장기적인 관점에서 일관성 있게 시행되었을 경우 상당한 효과가 있었음을 고려해야 할 것이다. 이민을 대폭 확대하자는 주장도 있지만 엄청난 규모

로 이민을 받아들이지 않는 한 이 역시 고령화 추세에 대한 영향은 미미하다. 세계경제의 국제화, 개방화의 물결에 따라 국제간의 인력이동은 진전되어야 하겠지만 고령화에 대한 대책 차원에서 추진할 일은 아니다.

가족친화적 관점에서 가정과 직장 양립 위한 정책 추진

또한 최근의 저출산 현상이 자녀양육 부담의 증가뿐만 아니라, 가치관의 변화 등 다양한 요인에 기인하므로, 출산안정정책은 가족친화적인 관점에서 가족생활의 불편을 해소하고 가정과 직장의 양립을 위한 정책을 지속적으로 추진할 때 효과를 기대할 수 있다. 여성의 경제활동참가는 증가하고 있으며 이에 따라 출산과 보육에 따른 시간비용의 부담은 증가하고 있다. 출산과 보육에 대한 정부의 지원을 강화함으로써 여성의 출산에 따른 부담을 덜어주고 복지증진과 출산증가를 이룰 수 있을 것이다. 실제로 선진국의 경우, 이러한 정책들은 비교적 효과적인 출산지원정책으로 기능하였다. 직장과 가정생활의 병립을 지원하는 정책 역시 매우 중요하다. 우리나라의 출산휴가는 3개월의 유급휴가이며, 육아휴직은 「남녀고용평등법」에서 1년으로 규정되어 있다. 그러나 육아휴직은 현실적으로 직장에서 많이 활용되지 않고 있다. 출산지원을 위해서는 육아휴직기간을 연장하는 방안도 고려할 수 있으나 실제로 여성들이 불이익을 받지 않고 이를 활용할 수 있도록 하는 것이 더욱 중요하다. 취업여성이 늘어남에 따라 출산에 따른 직장에서의 불이익이 출산기피의 중요한 이유가 되므로 직장에서의 양성평등 강화도 중요한 출산지원정책이 된다. 이 밖에 교육의 효율성 제고를 통한 교육비 부담 경감, 주택비용 감소 등도 양육비용을 경감함으로써 출산을 장려하는 효과를 가진다.

6. 연금 · 의료 등 사회보험부문의 개혁

선진국의 경우 고령화에 따라 복지지출의 對GDP 비중 계속 증가

연금 및 의료 등 사회보험부문은 고령화에 따라 지출이 가장 크게 증가하는 부문이며 고령화의 영향도 이 부문에서 가장 크게 나타날 것으로 예상된다. 선진국들의 경우 고령화에 따른 복지재정 지출은 경제성장보다도 더욱 빠른 속도로 증가하여 고령화 과정에서 복지지출의 GDP에 대한 비중은 계속 증가하였다. 이러한 증가는 주로 공적연금과 보건 · 의료부문에 의하여 주도되었다. 고령화와 더불어 연금수급 대상자는 증가하며, 의료부문에서도 고액진료비가 요구되는 노인질환이 증가한다. 그리고 치매 · 중풍 등 장기요양이 요구되는 질환도 증가할 것이므로 노인요양에 대한 지원제도를 수립할 필요가 있다.

우리나라의 복지지출규모도 급속히 상승할 전망

우리나라의 복지지출규모는 1999년에는 국내총생산 대비 9.77%였으나, 현재 규모가 유지된다 하더라도 2020년에는 14.5%, 2030년에는 20.6%의 수준으로 급속히 상승할 것이다. 복지지출이 이와 같이 빠르게 증가한다면 고령화가 진행됨에 따라 재정적자 및 국가부채가 증가할 뿐만 아니라 국민의 조세 및 사회보험료 부담을 가중시켜 경제를 왜곡하며, 경제성장을 둔화시킬 뿐만 아니라 장기적으로 국민의 생활수준 향상을 저해하는 요인으로 작용할 것이다.

연금 · 의료제도 개혁으로 복지지출규모의 적정선 유지 필요

그러므로 고령화에 대비하기 위해서는 새로운 복지수요에 대응하기 위한 제도의 도입뿐만 아니라 기존의 연금 및 의료제도를 개혁하여 복지지출규모를 적정선으로 유지할 필요가 있다. 우리나라의 공적연금 및 건강보험제도는 그 자체로서도 장기지속성이 훼손될 수 있는 재정상의 취약성을 안고 있다. 이러한 제도적 취약성이 극복되지 않은 채로 고령화로 인한 새로운 부담이 가해진다면 장기적으로 경제에 심각한 영향을 가져올 수 있을 뿐만 아니라 고령화에 대한 대비 역시 어려워질 것이다.

7. 고령층의 고용안정과 노인복지

고령화시대에 있어 고령층의 고용확대는 바람직

고령층의 증가에 따라 일하기를 원하는 고령자도 증가할 것으로 예상된다. 고령화시대에 고령층의 고용확대는 여러 측면에서 바람직한 효과를 가진다. 근로소득이 보장됨으로 인하여 고령층의 생활이 개선될 수 있으며 고령층의 연금의존도를 낮춤으로써 연금재정에도 기여할 수 있고 근로의 기회를 통하여 개인의 삶의 질도 높일 수 있다.

고령층 고용확대가 중요한 과제로 대두

그러나 고령층의 일자리는 경제위기시 노동시장 침체에 따라 크게 감소하였으며 이후의 경제회복에도 불구하고 경제위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 더욱이 고령층의 고용악화 추세는 비단 우리나라뿐만 아니라 최근 세계각국의 공통적인 현상으로 외국에서도 고령층 고용사정은 좋지 못하다. 이러한 상황을 배경으로 고령층의 고용확대는 중요한 과제로 제기되고 있다.

고령자고용촉진장려금제도의 적극 활용 필요

고령자의 고용확대를 위한 방안으로는 고령자고용촉진장려금제도를 적극 활용할 필요가 있다. 특히, 고령자를 신규로 고용하는 기업에 지원하는 고령자신규고용장려금 지원요건을 완화하고, 정년퇴직자의 계속 고용을 지원하기 위한 정년퇴직자계속고용장려금도제도를 보완함으로써 활용도를 제고하여야 한다.

고령층의 취업능력 제고를 위해 직업능력개발에 대한 지원 강화

이와 함께 산업기술의 급변 등에 적응성이 떨어지는 고령층의 취업능력 제고를 위해 직업능력개발에 대한 지원을 강화하여야 한다. 평생직장시대에서 평생직업시대로의 전환이 급속히 이루어지고 있으므로 이에 대응하기 위해서라도 고령자의 직업능력 제고가 필요하다. 이를 위해서는 기존의 지원제도 이외에도 근로자수강지원금 확대 등 근로자의 자율적인 능력개발기회 확충을 위한 대책을 마련할 필요가

있다.

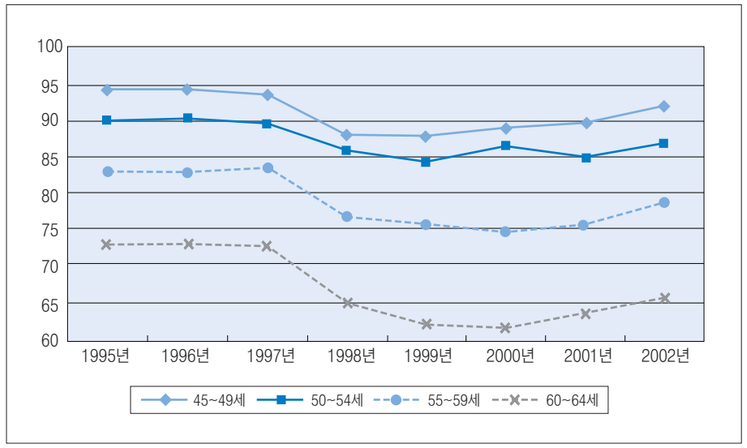
고령층의 근로유인 유지도 긴요

한편 앞으로 우리나라의 고령층은 빠르게 고학력화하며 임금근로의 비중도 증가할 것이다. 이에 따라 연금제도 및 정년제 등 제도적 요인의 고령층 노동시장에 대한 영향은 확대될 것이며 경제활동을 중단하는 은퇴연령은 점차 빨라질 것으로 전망된다. 선진국들의 정책실패를 되풀이하지 않으려면 향후의 연금제도 개혁에서 조기은퇴 경향이 일반화되는 일이 없도록 고령층의 근로유인 유지를 염두에 둘 필요가 있다.

복지제도의 단계적 확충과 건전재정 유지 필요

고령화에 따라 생계지원 · 장기요양 등 사회보장 차원의 지원이 필요한 고령층은 증가하는 반면, 가족의 노인부양기능은 약화되고 있으며 고령층의 생계자립, 독립생활경향은 강화되고 있다. 이러한 경향은 고령층의 공적연금을 포함한 연금의존도가 불가피하게 증가될 것임을 의미한다. 이러한 새로운 복지수요는 고령화에 따라 재정을 더욱 악화시킬 수 있는 요인이다. 고령화에 따른 이러한 새로운 복지수요에 대응하기 위해서는 복지제도를 단계적으로 확충해 나가는 한편 건전재정의 유지로 이에 대응할 수 있는 재정여력을 비축할 필요가 있다.

그림 6-4 || 연령계층별 남성 취업률(취업인구/민간인구)



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

연금개혁 5

1. 제도개선의 필요성

급속한 인구고령화로 연금제도의 중요성 더욱 커져

연금제도의 기본목적은 가입자가 노후의 근로능력 상실로 생계유지가 곤란해지는 것을 미연에 방지하고, 은퇴 후에도 안정된 노후생활을 영위할 수 있도록 하는 데 있다. 연금제도는 노후 소득보장을 위한 가장 기초적인 사회안전망으로서, 복지사회를 구현하기 위한 필수적 요소이다. 특히 우리나라는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 인구고령화가 빠르게 진행되고 있고, 이에 따라 사회적인 노인부양 부담도 급격히 늘어나고 있어 연금제도의 중요성은 더욱 커지고 있는 상황이다. 따라서 각종 공적연금제도를 장기적으로 보다 건실하고 신뢰받을 수 있는 성숙한 제도로 발전시켜 나가는 것이 중요한 정책과제이다.

국민연금을 개혁하지 않을 경우 심각한 재정위기에 직면할 가능성 있어

현재 많은 OECD 국가들이 공적연금제도가 인구고령화로 인해 지속가능성이 위협받는 것에 대비하여 연금개혁을 단행중이다. 우리나라의 경우 선진국에 비해 매우 빠른 고령화 속도와, 연금제도 급여와 부담의 구조적 불균형으로 더욱 심각한 연금재정 위기에 직면할 가능성이 있다. 국민연금의 경우 고령화 및 재정 성숙화가 맞물려 추후 제도부양비(수급자/가입자)가 급격히 증가하게 될 것이다. 이와 함께 연금사각지대 문제가 조속히 개선되지 못할 경우 추후 노후소득의 불평등도를 심화시키고 노인빈곤층을 증가시켜 노인부양 부담을 가중시킬 가능성이 있다.

직역연금의 재정불안정도 심각

국민연금뿐만 아니라, 공무원 · 군인 · 사립교원 등 직역연금의 재정불안정도 심각한 상황이다. 지난 1960년대에 도입된 공무원연금 및 군인연금은 적자의 누적으로 이미 국고지원을 받고 있는 실정이다. 또한 사립학교교직원연금(1975년 도입)도 현행 체제를 유지할 경우 추후 이들과 유사한 경로를 밟게 될 가능성이 있다.

공적연금의 추가적 제도개선이 필요한 상황

그동안 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 4대 공적연금제도에 대한 변화 시도는 계속적으로 있어 왔으나 문제점이 근본적으로 개선되지는 못했다. 1998년 12월의 국민연금 재정안정화, 1999년의 국민연금 전 국민 확대, 2000년의 공무원연금 개혁 등 수차례에 걸친 제도개혁에도 불구하고 국민연금 등 공적연금은 추가적인 제도개선이 필요한 상황이다.

2. 국민연금 재정안정화

현재의 저부담-고급여 체계가 재정불안정의 근본요인

국민연금은 현행 체계(보험료 9%-소득대체율 60%)를 유지할 경우, 적립기금이 지속적으로 증가하여 2035년 최고 적립금 1,715조원(2000년 불변가격으로는 603조원)에 도달할 것으로 예측되나, 이후 2036년에 당년도 수지적자가 발생한 후 2047년에는 기금이 소진될 전망이다. 이러한 재정불안정의 근본요인은 현재의 저부담-고급여 체계라고 할 수 있다. 또 다른 요인으로는 고령화 추세와 저출산 현상이다. 이에 따라 적립기금이 소진된 이후, 연금지급을 위해서는 보험료를 2050년에 30.0%, 2070년에는 39.1%까지 올려야 할 것으로 전망된다. 국민연금제도가 장기적으로 건실하게 운영되려면 제도도입 초기단계에서 필요한 제도개혁을 단행해야 할 것이다. 이는 마치 질병발생 초기에 수술을 하는 것이 효과적인 것과 같다.

표 6-8 || 현행 체계 유지시 2070년까지의 장기재정 전망

(단위 : 10억원)

연도	적립기금	수입(A)			지출(B)		수지차 (A-B)	적립률	보험료율(%)	적립기금 (2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금 급여				
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	34.2	9.00	86,547
2005	160,396	29,687	19,024	10,663	4,219	4,093	25,468	32.0	9.00	136,897
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	9.00	241,995
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	23.8	9.00	497,441
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	9.00	644,728
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	△97,964	5.3	9.00	439,146
2050	–	154,610	154,610	0	561,966	560,567	△407,356	–	9.00	–
2060	–	201,822	201,822	0	895,032	892,859	△693,210	–	9.00	–
2070	–	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,095	△1,015,259	–	9.00	–

자료 : 국민연금제도발전위원회, 『2003년 국민연금 재정계산 보고서』, 2003.

■수지구조의 개선

적정부담-적정급여 체계로의 전환 필요

현행 국민연금의 재정안정화를 위해서는 적정부담-적정급여 체계로의 전환이 필요하다. 재정안정 목표는 선진국의 사례 등을 감안하여 2070년까지 기금이 소진되지 않고 2배의 적립률(당년도 지출 대비 적립기금)을 유지하는 것이다. 급여수준은 평균적인 연금 가입자의 경우 최저생계비 수준을 상회하도록 해야 할 것이다. 보험료 부담은 장기적으로 OECD 회원국의 평균 국민부담률(37.4%)을 감안하되 사회보험료 중 국민연금의 인상여력을 고려해야 할 것이다.

보험료율을 점진적으로 인상하고 급여수준도 60%에서 2008년 50%로 인하

구체적으로는, 보험료율을 현행 9%에서 2010년부터 매 5년마다 1.38%p씩 조정하여 2030년에 15.90%까지 점진적으로 인상해 나가도록 한다. 이와 함께, 국민연금 급여수준(소득대체율)을 현행 60%에서 2008년에 50%로 인하하되, 2004년부터 2007년까지는 55%를 적용하여 충격을 완화하고자 한다. 또한, 현행 연금수급자와 가입자의 기존 가입기간에 대해서는 종전의 소득대체율을 적용하여 기득권이 보장될 수 있도록 할 것이다.

■중층적 노후소득 보장체제의 구축

공적연금과 사적연금 간 노후소득보장 역할분담 필요

공적연금과 사적연금(퇴직연금 및 개인연금) 간에 적절히 노후소득보장 역할을 분담하도록 하는 것이 필요하다. 즉, 국가는 생계유지에 필요한 최소한의 소득보장을 책임지고, 그 이상의 여유 있는 생활은 기업과 개인이 스스로 설계하도록 한다는 것이다. 이를 위해서는 현재의 국민연금 급여수준을 국민의 부담능력에 맞추어 적정한 수준으로 하향 조정하는 한편, 퇴직연금 및 개인연금의 활성화를 통해 공적연금으로 부족한 노후소득을 보완하는 방안을 추구해야 한다.

법정퇴직금의 퇴직연금제도로의 전환 필요

또한 현행의 법정퇴직금이 노후소득보장체계로서의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 조속히 퇴직연금으로 전환하여야 한다. 퇴직연금은 급여형태, 재정방식 등을 다양하게 설계함으로써 근로자와 기업이 개별 여건에 맞게 다양하게 선택할 수 있도록 도입되어야 할 것이다. 또한 퇴직연금이 정착되기 위해서는 조세지원 및 효율적인 재정건전성 감독체계가 필요하다. 잦은 직장이동에도 퇴직연금 수급권이 확보될 수 있도록 퇴직연금 간 연계시스템도 만들어져야 한다.

■공적연금 간 연계체계의 구축

국민연금과 직역연금 간 가교 건설로 연금수급권 보장

노동시장이 유연화되면서 직장 간 이동도 빈번해지고 있다. 따라서 직장을 이동하여도 공적연금의 수급권이 보장될 수 있도록 공적연금제도 간 연계체계의 도입이 필요하다. 현재 공무원연금 · 군인연금 · 사학연금 간에는 연계가 이루어지고 있으나, 국민연금과 다른 공적연금 간에는 연계체계가 마련되어 있지 않은 상황이다. 따라서 국민연금과 직역연금 간에 가교를 건설하여 연금수급권을 보장하고 적정 수준의 급여가 확보될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 총리실 산하 '공적연금 간 연계 합동기획단'을 중심으로 연계방안에 대한 논의를 거쳐 정부안을 마련할 계획이다.

3. 국민연금 사각지대의 해소

2003년 12월 말 현재 지역가입자의 절반이 납부예외자

2003년 12월 말 현재, 전체 국민연금 가입자 1,718만명 중 지역가입자는 996만명이고, 지역가입자의 45.8%인 456만명이 납부예외자이다. 또한 지역가입자의 징수율도 75.1%에 불과한 실정이다. 이로 인해 많은 가입자들이 향후 연금 수급시 보험료 납부기간 부족으로 적정 수준의 연금을 지급받지 못할 가능성이 있다. 이에 따라 지역가입자의 절반만이 국민연금의 적용을 받게 되어 '반쪽 연금'이라는 비판을 받고 있다. 특히 이들 미가입자의 대부분이 저소득계층으로 연금혜택을 가장 필요로 하는 계층이기 때문에 더욱 중요한 문제로 인식되고 있다.

표 6-9 || 납부예외자 현황

구 분	1999. 4	2000	2001	2002	2003
지역가입자(천명)	11,113	10,419	10,180	10,005	9,964
납부예외자(천명) (비율, %)	5,584 (50.2)	4,446 (42.7)	4,476 (44.0)	4,250 (42.5)	4,565 (45.8)

자료 : 국민연금관리공단.

소규모사업장 및 비정규직 근로자를 직장가입자로 전환

1999년 국민연금의 전 국민 확대에도 불구하고, 국민연금제도* 도입 이전에 이미 노령층이 된 사람이나 보험료 납부가 어려워 납부예외자로 분류된 저소득층 등은 공적연금의 혜택에서 벗어나 있다. 이에 대처하기 위해 정부는 소규모사업장 및 비정규직 근로자를 지역가입자에서 직장가입자로 지속적으로 전환해 나갈 것이다. 보험료의 성실한 납부를 유도하기 위하여 국민연금에 대한 범국민적 인식개선운동 전개, 추후납부 제한 등 납부예외제도의 개선 등을 추진해 나갈 계획이다. 또한 연금사각지대와 가입자 간 형평성 문제의 해소를 위해 기초연금 도입 등에 대해서도 중·장기적으로 신중히 검토할 계획이다.

자영업자의 소득파악을 강화하고 성실 소득신고 유도

한편, 사회보험제도가 소득재분배 기능을 충실히 수행하기 위해서는 무엇보다도 자영업자에 대한 소득파악이 정확히 이루어져야 한다. 이를 위해 정부는 자영업자가 소득을 현저히 낮게 신고하는 경우 관련 자료를 국민연금관리공단이 국세청에 통보하는 제도를 도입하는 등 유관기관과의 유기적 협조체제를 마련하여 고소득전문직 등 자영업자에 대한 소득파악을 강화해 나갈 계획이다. 또한 국세청의 과세자료, 공단의 추정소득자료 등을 활용하여 성실 소득신고를 유도해 나갈 계획이다. 아울러, 국세청을 중심으로 신용카드/직불카드 활성화 정책의 지속 추진, 기장의무자 확대, 부가세 정비 등 자영업자 소득파악을 위한 인프라도 확충해 나갈 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

4. 기금운용체계의 전문성 강화

기금운용체계를 개선하고 중장기 기금운용전략 수립

국민연금의 적립기금은 2003년 12월 말 현재 약 112조원 수준으로, 공공부문에 15.2조원(13.6%), 복지부문에 0.4조원(0.4%), 금융부문에 96.6조원(86.0%)이 투자되고 있다. 또한 국민연금기금은 향후 몇 십 년간은 계속 그 규모가 늘어날 것으로 전망되므로, 기금의 투명하고 효율적인 운영을 통해 국민연금의 안정성과 신뢰성을 제고하고 국가경제 발전에 기여하는 것이 요망된다. 따라서 국민연금기금 운용의 투명성·전문성·책임성을 제고하기 위해 기금운용체계의 개선과 중장기 기금운용 전략을 수립해 나갈 것이다.

표 6-10|| 국민연금기금 운용규모별 수익률 현황(2003년 말 현재)

(단위 : 10억원)

구 분	2003년 운용규모	기금운용수익률(%)		누적수익률(%)
		2002년도	2003년도	
총 계	112,269	6.35	7.98	8.81
공공부문	15,251	6.47	5.08	8.51
복지부문	441	4.53	4.53	8.31
금융부문	96,577	6.30	8.73	9.09

자료 : 국민연금관리공단.

■기금운용위원회 상설화 및 연금정책협의회 설치

기금운용위원회 상설화로 기금운용의 전문성과 독립성 제고

정부는 현재 비상설로 운영중인 '기금운용위원회'를 전문가 중심의 독립적인 상설 '행정위원회'로 개편하여 기금운용의 전문성과 독립성을 제고하고 투명한 감시체계를 마련하고 있다. 이를 통해 중장기 투자계획 및 여유자금운용준칙 수립, 위험관리 및 준법감시 업무 등을 체계적으로 수행하고, 상시 감독체계를 구축하여 투명성을 강화하도록 할 것이다. 위원장은 기금운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가를 대통령이 임명하고 위원은 관계부처 차관과 경제·금융·복지전문가로 구성(위원의 '직무상 독립과 신분보장'을 법제화)한다.

연금정책협의회를 통해 연금정책과 정부정책 간 조화 도모

한편, 기금운용위원회와 별도로 연금관련 주요 정책에 대한 협의·조정기능을 수행하는 '연금정책협의회'(비상설)를 설치하여 연금정책과 정부정책 간의 조화를 도모하고자 한다. 4대 공적연금 운영에 관한 기본 정책방향 수립과 연계방안 등을 논의하기 위하여 국무총리, 재정경제부장관, 보건복지부장관, 민간전문가 3인 등이 참여하는 10인 협의체로 운영할 계획이다.

기금운용본부의 인력운영의 자율성을 강화하고 독립성 보장

기금운용 집행조직인 국민연금관리공단의 기금운용본부에 대해서도 인력운영의 자율성을 강화하고 기능상 독립을 보장하여, 기금운용의 효율성 · 전문성을 제고할 것이다. 또한, 향후 전문가 중심으로 상설화되는 기금운용위원회의 운영결과 · 조직체계 등을 종합적으로 평가하여 기금운용체계의 전문성을 지속적으로 강화해 나갈 계획이다.

■중장기 기금운용의 방향

국민경제 및 자본시장에 순기능하도록 국민연금기금 운용

국민연금기금은 국민경제적 측면을 감안하여 국민연금기금의 장기적 안정성 범위 내에서 수익이 극대화되는 방향으로 운용되는 것이 바람직하다. 국민연금기금은 2030년경까지는 급속히 증대되다가 그 이후에는 급속히 감소될 전망이다. 국민연금기금규모에 대한 전망에 의하면, 국민연금기금이 최대화되었을 때의 GDP에 대한 비율은 50% 이상을 초과할 것으로 예상된다. 이 경우, 국민연금기금의 국민경제에 대한 파급효과, 특히 자본시장에 대한 영향은 심대할 것으로 예상된다. 따라서 국민연금기금은 국민경제 및 자본시장에 순기능적 영향을 미칠 수 있도록 운용할 것이다.

공공부문 투자는 중장기적으로 안정적인 수익확보에 역점

기금의 공공 및 복지부문 투자에 대해서는 공공 및 복지부문 투자에 따른 기금의 기회손실과 사회적 효용 간의 비교와 사회적 합의의 바탕 위에서 기금의 공공 및 복지부문 자산배분의 비중(ceiling)을 제시하는 것이 필요하다. 공공부문은 국고채 금리 및 공공자금 관리기금 예탁이자율을 감안하여 중장기적으로 안정적인 수익을 확보할 수 있도록 탄력적으로 운용해 나갈 계획이다.

금융부문 투자는 우량기업의 채권 · 주식 중심의 투자로 수익성 제고

금융부문 투자에 대해서는 우량기업의 채권 및 주식을 중심으로 적극 투자하여 수익성을 제고하고 기업자금의 원활한 조달 및 금융시장의 심화 · 발전에도 기여해야 할 것이다. 주식투자는 허용위험의 범위 내에서 '기업의 내재가치를 기초로 한 장기투자'를 원칙으로 단계적으로 확대해 나갈 것이다. 채권투자는 투자대상 채권의 신용등급을 일정한 수익성 및 안정성 조건하에 하향조정하는 방안도 신중히 검토할 것이다. 또한 세계적인 자산운용사 등에 대한 위탁운용을 확대하여 채권 위탁운용을 재개하고, 기금운용위원회가 정하는 일정수준까지 위탁운용 비중을 단계적으로 확대해 나갈 것이다. 또한 세계은행(World Bank), 해외 자산운용사 등과의 연계를 강화하고 장기적인 국민연금 위탁운용사를 선정 · 육성해 나갈 것이다.

투자대상의 다변화도 지속 추진

이와 함께 투자대상도 다변화할 필요가 있다. SOC투자를 점진적으로 확대하여, 현재 운영중인 사업을 중심으로 투자하되 건설중인 사업 및 신규사업에 대해서도 안정성이 높은 사업 위주로 검토해 나갈 것이다. 아울러 부동산, 벤처 및 기업구조조정조합에의 출자, 해외투자 등으로 투자대상의 다변화 방안을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

의료개혁 6

1. 시장현황과 문제점

공공의료부문 취약, 지역적 집중 등의 문제 노정

우리나라 병 · 의원수(2003년 12월 말)는 24,700개(한방 · 치과 · 보건소 · 약국 제외)로서 이 중 종합병원(대학병원 포함) 283개, 병원 871개, 의원 23,546개이다. 국민의료비 추계를 기준으로 한 의료시장규모는 연간 약 33조원으로 추산된다(GDP 대비 약 5.9%, 2001년). 그러나 우리나라 보건의료체제는 공공부문의 취약성, 건강보험제도의 급여제한, 낮은 수준의 민간 의료서비스, 의료비 지출 증가, 의료자원의 계층적 · 지역적 집중 등의 문제를 안고 있다.

공공부문 의료기관은 병상수 기준으로 약 15%에 불과

우선 공공부문 의료기관은 병상수 기준으로 약 15%에 불과하여 질적인 측면이나 양적인 측면에서 민간부문에 비해 매우 취약한 형편이다. 공공의료체계가 제대로 기능하지 못함으로 인해 저소득계층에 대한 의료서비스 접근성이 제대로 보장되지 못하고 있으며, 민간부문에 의한 과잉진료와 국민의료비 상승을 효과적으로 견제하지 못하는 원인이 되고 있다. 또한 민간 병의원과 의료인력이 도시에 집중되어 있어 의료이용의 지역별 · 계층별 불평등의 원인이 되고 있다. 사회안전망의 미비를 초래하는 중요한 문제는 빈곤층을 대상으로 하는 의료급여의 수급대상이 매우 제한적이라는 것이다. 의료급여수급자 비율이 전 인구의 3.2%에 불과하고 그중에서 의료비를 부담하지 않는 1종 수급자 비율은 1.7%에 불과하여 대부분의 빈곤층 및 차상위계층은 의료비 부담으로 인해 가계가 파탄되거나 의료서비스를 받지 못하고 있다.

국민건강보험제도는 제한적 급여, 소비자의 도덕적 해이 등이 문제

한편 국민건강보험제도는 제한적 급여, 의료제공의 비효율성 및 의료소비자의 도덕적 해이 등의 문제를 안고 있다. 우선 현행 건강보험제도의 급여내용은 포괄적이지 못하고 매우 제한적이다. 기본적 · 치명적 질병에 대한 낮은 급여수준은 입원 · 고액진료비에 대한 환자본인의 과중한 부담을 초래하여 실제 의료보장이 필요한 영역에 대한 보험기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 의료제공의 비효율성 및 의료소비자의 도덕적 해이 역시 개선되어야 할 문제이다. 현재 의료기관 간 기능이 분화되어 있지 않아 의료서비스 제공이 중복되고 있으며 전문의 중심의 인력구조와

물적 요소에 대한 의료수가 보전 유인 등으로 인해 고가장비 선호도가 높고 이로 인한 보험급여비 지출이 과다한 실정이다. 또한 국민건강과 직결되는 필수 진료영역의 수가가 낮아 의료제공자가 이러한 진료행위들은 기피하고, 비급여 항목 진료를 통해 수익을 보전하는 방식으로 의료서비스가 왜곡되고 있다. 그러나 현행 행위별 수가제는 진료비에 대한 통제기능이 취약하여 과잉진료를 효과적으로 통제할 수 있는 수단으로는 미흡하다.

급속한 고령화는 의료부문의 잠재적 불안요인

급속히 진행되고 있는 고령화 역시 의료부문의 잠재적인 불안요인이다. 노인인구가 증가하면서 발생할 의료수요에 대비하는 것이 시급하며 지금의 사후진료적인 보건의료서비스 제공으로는 국민의료비의 증가를 감당할 수 없을 것이다. 사전예방적 조치, 건강증진을 위한 서비스, 그리고 당뇨 · 고혈압 등 만성질환에 대한 지속적 · 체계적인 관리 등 포괄적인 서비스 수요 증가에 대비해야 한다.

DDA 협상 등 의료부문 개방 압력도 증가

한편, WTO 도하개발아젠다(DDA; Doha Development Agenda)의 진행과 함께 의료부문의 개방압력이 증가하고 있어 이에 대한 대비 역시 시급하다. 국내 의료부문은 규제 위주의 제도운영으로 병원산업의 발전이 저해되고 있으며, 우수한 의료인력 및 의료기술에도 불구하고 영리성의 제한 등으로 자본형성 및 전문경영인의 진입이 제약되어 국제경쟁력이 취약한 것이 문제점으로 지적되고 있다. 중소병원을 중심으로 경영난이 가중되고 비인기 진료과목의 전공의 확보가 곤란해지면서 고비용 · 저수익 진료과목의 폐지 사례까지 나타나고 있는 현 상황은 국내 의료공급부문이 당면하고 있는 중요한 문제이다.

2. 공공보건의료체계의 강화

모든 국민이 의료에 대한 접근성 보장받아야

모든 국민은 의료에 대한 접근성을 보장받아야 하며, 중증고액질환의 비용부담으로부터 충분히 보호되어야 한다. 그리고 의료안전망을 구비하여 국민 누구나 부담능력의 한계 때문에 의료보장에서 배제되지 않도록 해야 한다. 자원의 제약하에서 이러한 목표를 실현하기 위해서는 비용효과적인 방법을 찾아야 하고, 재원을 확보해 나가는 노력도 필요하다.

지방병원 운영 및 재원조달 방안 등 종합발전방안 마련

이를 위해 참여정부는 우선 공공의료기관을 확충 · 개선하는 노력을 강화해 나갈 것이다. 첫째로, 지역별 의료균형을 위하여 공공병원이 없고 일정규모의 병원이 필요한 지역에는 공공병원을 설립하여 지역거점병원으로서의 기능을 맡도록 하고, 공공병원이 있는 지역에는 현대화를 추진해 나가야 한다. 이를 위하여 정부는 지방공사의료원의 관리권 일원화를 포함한 구체적인 운영 및 재원조달방안 등 종합적인 발전방안을 마련할 예정이다.

보건소 시설 · 장비를 현대화하고, 인력 · 시설을 확충

병원과 함께 보건소 기능의 획기적 개편도 필요하다. 보건소 기능을 기존의 진료 위주에서 예방 · 건강증진 · 만성질환 관리 등으로 변화시키고 이를 위하여 농어촌 지역의 보건소 · 보건지소 · 보건진료소의 시설 · 장비의 현대화를 추진해 나갈 계획이다. 도시의 경우 인구규모에 적정하게 보건소 · 보건지소를 확충하고 부족한 인력을 파악하여 필요한 인력 · 시설을 확충해 나갈 것이다.

국립대학교 병원의 공공성을 강화

또한, 국립대학교 병원의 공공성을 강화해 나갈 것이다. 공공보건사업 수행을 위한 전담부서 설치를 유도하고 보건의료기관에 대한 기술지원 및 표준진료제시 기능을 부여할 필요가 있다. 국립대학교 병원은 광역단위에서 암 · 재활 · 정신 · 응급의료 등 필수 의료사업을 총괄하는 중심 역할을 수행하고 경제적 능력에 관계없이 중증 및 희귀난치성 질환과 응급환자 등에 대하여 모든 의료서비스를 제공할 필요가 있다.

국립의료원을 국가중앙의료원으로 확대 · 개편하는 방안 검토

이를 위하여 국가적 차원에서 암 · 재활 · 정신센터 등의 설치, 운영자금 지원 및 연구비 중점배정을 검토할 필요가 있다. 현재의 국립의료원을 국가중앙의료원으로 확대 · 개편하고 의료행위의 표준을 제시하는 등 전국단위의 공공보건의료 중심기관으로 육성하는 방안을 검토중이다. 아울러 보건소와 지역거점병원, 광역단위의 국립대학교 병원, 국가중앙의료원 간 전산망 연결, 의뢰 · 회송시스템의 구축, 그리고 공공의료 전담부서의 설치 등을 통하여 공공보건의료기관 간 연계체계를 강화하여 공공자원의 효율적 활용이 이루어지도록 할 계획이다.

공공보건의료 총괄 · 조정기능 강화

아울러 공공보건의료 관리체계의 효율화를 위하여 공공보건의료 총괄 · 조정기능을 강화하는 방안을 검토해 나갈 것이다. 이를 위하여 전 공공의료기관의 사업계획 수립 및 평가, 예산 편성을 국가 전체 차원에서 종합 · 조정할 수 있는 방안을 마련할 것이다.

3. 의료급여 수급자의 확대 적용

의료급여 수급자를 차상위계층까지 단계적으로 확대

의료급여 수급자의 범위를 확대해 나갈 것이다. 의료급여 수급자를 빈곤층은 물론 빈곤선의 120%에 포함되는 차상위계층까지 단계적으로 확대해 나갈 계획이다. 다만 소득기준에 입각한 수급자 선정을 원칙으로 하되 일정한 특례를 허용할 필요가 있다. 즉, 소득기준으로는 의료급여 수급자에 해당되지 않는 저소득계층(절대빈곤선의 120% 이하 가구)에 대해서는 희귀 · 만성질환자 등을 중심으로 재정여건 및 의료

수요 등 실태조사 결과를 고려하여 의료급여를 단계적으로 확대할 예정이다. 또한 차상위계층까지는 공공의료기관을 이용할 경우 본인부담을 감면하는 한편, 차상위계층에 속하지는 않으나 여전히 소득이 열악한 저소득층에 대해서도 의료비부담으로 인한 가계파탄의 위험으로부터 보호해야 한다.

4. 국민건강보험제도의 개선

국민건강보험이 해결해야 하는 과제는 재정안정을 위한 비용통제방안 마련, 보장성 강화, 보험료부담의 형평성 확보, 관리시스템 개편을 통한 효율성 제고 등이다.

■국민건강보험 급여를 적정수준으로 확대하여 보장성 강화

소액 · 경미한 질병에 대한 본인 부담액은 늘리고, 고액 · 중증은 대폭 경감

현재 우리나라의 건강보험 급여율은 52%에 불과해, 일본 88%, 프랑스 73%, 독일 91% 등 선진국에 비해 현저히 낮은 수준이다. 현재와 같은 높은 본인부담률하에서는 난치성질환뿐 아니라 고액질환의 발병시에도 가계부담이 크게 가중된다. 적정급여 확보의 기본방향은, 감기 등 소액 · 경미한 질병에 대한 본인부담은 늘리고 고액 · 중증질환에 대한 본인부담은 대폭 경감시키는 한편으로 중증질환 치료에 필요한 비급여 진료항목을 점차적으로 급여대상에 포함시켜 나가는 것이다.

보험료 경감 등으로 저소득층의 의료이용 제한을 완화

소액진료비에 대한 본인부담금 증가로 인한 저소득층의 의료이용 제한의 문제에 대해서는 건강보험료 경감, 의료급여 대상자 확대 등을 통하여 영향을 최소화시킬 수 있다. 다음으로, 현재의 한정된 재원으로 무엇을 급여해야 가장 비용효과적인가를 감안하여 급여범위를 재검토할 필요성이 커지고 있다.

■건강보험 부담의 형평성 확보

공평한 보험료 부과체제로 직장과 지역 간 형평성 확보

부담의 형평성, 특히 최근에는 직장과 지역 간의 형평성을 확보하는 것이 필요하다. 따라서 부담능력 측정을 위한 기반을 지속적으로 확충하고, 가입자들이 동의할 정도의 공평한 보험료부과체계의 개발을 추진할 것이다. 현재 직장보험의 가입자는 주로 임금소득자로서, 소득자 본인만이 부담하고 부양가족이 피부양자로 보험료부담 없이 보험혜택을 받는다. 이와는 달리 지역보험은 모든 세대원이 가입자로서 세대원이 보유하고 있는 소득 · 재산 · 자동차 등 부담능력을 측정하여, 세대주가 모든 세대구성원을 대표하여 보험료를 부담한다. 이러한 가입자와 피부양자의 자격구분을 부담능력의 유형에 따라 새로이 정비함으로써 무임승차자나 과도한 부담자를 가려내어 부담의 형평성을 제고해 나갈 것이다.

건강보험혜택의 사각지대를 해소하는 것도 중요하다. 현재 보험료를 3개월 이상 체납한 세대가 152만세대로 전체 가입자의 8.5%에 해당하는데, 정부는 향후 5년간에 걸쳐 전체 가입자의 약 3.2% 정도인 56만세대로 줄여나갈 것이다. 체납세대를 줄이기 위해 먼저 체납세대 중 부담능력이 취약한 가구는 의료급여대상자로 전환하고, 지역가입자 중 일용 혹은 임시직과 같은 비정규근로자들을 직장가입자로 전환하는 것을 추진해 나갈 계획이다.

부담능력 취약 가구를 의료급여 대상자로 전환

■지불보상제도 개선

진료행위에 따라 의료보수를 정하는 현재의 행위별 수가체계는 과잉진료 예방을 통한 의료비 통제가 어렵다. 따라서 진료비를 효과적으로 통제하면서 적정 진료를 가능하게 하는 '질병군별 포괄수가제*' (DRG; Diagnosis Related Groups)를 확대할 필요가 있다. 다만 기관별 의료시설이나 인력의 수준차이가 현격하여 동일 질환의 치료에 투입되는 비용에 상당한 차이가 남에도 불구하고 현재의 기관유형별 수가가산율이 이러한 현실을 충분히 반영하지 못하고 있으므로 수가체계의 재검토가 필요하다. 따라서 우선 국공립병원에 DRG를 적용하고, 민간병원에 대해서는 적용에 따른 부작용을 보완하면서 DRG 적용 질병군을 확대해 나갈 것이다.

'질병군별 포괄수가제' 확대 필요

한편 건강보험이 지향하는 보편적이고 표준적인 진료를 정하고, 이에 따라 질환별로 투입되는 진료행위의 범주에 합당한 행위수가와 DRG수가를 책정해야 할 것이다. 지불보상방식 중 보험진료비의 총액을 적절히 통제하고 재정운영의 예측가능성을 제고하여 효율적인 재정운영이 가능하다는 장점을 가진 총액예산제(Total Budgeting)도 중장기적인 검토대상이다.

'총액예상제'도 중장기적인 검토 대상

■진료비심사 강화를 통한 지출억제

요양기관의 허위 · 부정청구, 과잉 · 편법진료 등의 진료비 누수현상을 방지하기 위해 부정청구 조사강화 외에 청구된 진료비에 대한 심사 관리 역시 강화해 나갈 것이다. 요양기관별 진료비 상시모니터링과 진료지표 분석결과에 따라 '진료량 · 진료내역 · 내원일수 등 급여내역'에 대하여 종합적으로 심사 · 평가하고 그 결과를 통보함으로써 자율적으로 시정토록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 한편, 부정청구가 의심되는 기관을 적발해 낼 수 있는 과학적인 조사도 병행되어야 한다. 다만 진료비 심사 강화가, 필요한 의료서비스 제공을 제약하거나 지나친 문서주의화 등의 비효율을 초래하지 않도록 과학적이고 체계적인 심사시스템의 구축이 필요하다.

과학적이고 체계적인 진료비 심사시스템이 필요

* 부록의 용어해설 참조

■건강관리조직체계를 구축하여 효율과 경쟁을 제고

경쟁시스템 도입으로 재정관리자로서의 적극적 역할을 모색

건강보험통합체제 시스템의 효율성 제고를 위한 개편이 필요하다. 우선 통합체제 내에 경쟁시스템을 도입하여 재정관리기능을 강화함으로써 재정관리자로서의 적극적인 역할을 모색할 것이다. 이를 위해 전국적인 통합재정의 틀을 지키면서 일정 지역단위로 보험 재정관리를 위한 역할과 권한을 부여함으로써 재정관리의 경쟁시스템을 도입하는 것을 검토할 수 있다. 지역의 질병발생 확률(성, 연령 등)에 기초한 기대진료비 규모를 산정하고, 사례관리 · 건강증진사업 강화 등을 통하여 기대진료비 범위 내에서 급여비가 사용될 수 있도록 급여관리 강화를 추진하는 것이 가능하다. 이러한 재정관리기능 강화를 위하여 지역단위에 일정한 권한, 즉 '보험급여의 사후관리 권한'을 부여하고, 급여비 관리실적에 따른 인센티브를 제공할 필요가 있을 것이다.

■보충적 민간보험의 활성화

보충형 민간보험의 활성화 필요

의료보장성을 확대한다는 목적 아래 건강보험 본인부담분에 대한 보충형 민간보험을 활성화할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

의료정보 및 보험회사에 대한 공시제도를 실시

우선 민간보험을 통하여 효과적인 의료보장체계를 구축하기 위해서는 소비자 보호조치가 강화되어야 한다. 먼저 의료서비스 및 민간보험자 심사기구를 두고 평가결과를 공시하여 의료소비자 · 의료보험자 · 의료서비스 제공자들이 합리적으로 선택할 수 있도록 의료정보 및 보험회사에 대한 공시제도를 실시해야 한다. 보험자에 대해서도 재무건전도 및 서비스 질에 대한 주기적 평가 결과를 일반소비자와 의료제공자가 쉽게 알 수 있도록 공시할 필요가 있으며, 보험자의 자격요건 및 감독을 강화해야 한다.

민간보험 활성화를 위한 정부 지원책도 검토

또한 일정한 요건을 갖춘 민간보험에 대한 보험료 공제 등 특별공제 항목을 신설하거나, 민간보험에 대해 기업이 부담하는 민간보험 보험료에 법인세 손비인정혜택을 부여하는 등 민간보험 활성화를 위한 정부의 지원책도 검토될 수 있다. 그리고 민간보험사가 질병위험률에 관한 정보를 축적할 수 있을 때까지 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원이 보유하고 있는 의료관련 정보를 부분적으로 활용할 수 있도록 하는 방안을 검토해 나갈 것이다.

5. 공적 노인요양보장제도* 구축

장기요양 노인에 대한 공적 보장제도를 구축

고령화사회에 대비하기 위해 장기요양 노인에 대한 공적 보장제도를 구축해야 한다. 기본적으로 '자립생활 지원'을 통해 건강한 사회생활을 해나갈 수 있도록 도와주며 요양보호의 욕구가 있는 노인에게 필요한 서비스를 사회가 제공해야 할 것이다.

2007년부터 '공적 노인요양보장제도' 도입

이를 위해 보건 · 요양 · 복지 등 장기 요양서비스(long-term care)의 비용을 사회가 공동으로 부담토록 하는 공적 시스템의 도입을 위한, 만성질환 및 장기요양 중심의 '공적 노인요양보장제도'를 기존 건강보험과는 별도로 2007년부터 도입하고자 한다. 그러나 관리운영비의 절감과 서비스의 연계 용이성 등을 고려하여 자격관리, 보험료 징수, 급여비 지급 등 관리운영업무는 국민건강보험체계를 적극 활용하는 방안을 검토할 것이다.

2003년 3월부터 '공적 노인요양보장 추진기획단' 운영중

2003년 3월부터 정부 · 학계 · 노인 · 소비자 · 시민대표 등으로 구성된 '공적 노인요양보장 추진기획단'을 운영중이며 이를 통해 2004년까지 재원조달방안 및 관리운영체계, 급여대상 사정기준, 급여서비스 및 요양수가 개발, 시설 및 인력인프라 등 실행모형이 개발될 것이다. 이후 연구결과를 토대로 대도시 · 중소도시 · 농어촌 지역 등 지역별로 시범사업(2005~2006년)을 실시하고 관련법령을 마련한 후 2007년부터 단계적으로 본 제도 도입을 추진해 나갈 것이다.

6. 의료개방에 대비한 의료법인 개설형태의 다양화

향후 의료부문 전면 개방압력 가중될 것

현재 국내 의료서비스에 대한 외국인투자는 개방되어 있으나 영리법인의 의료기관 설립 불허로 외국인투자가 이루어지지 않고 있다. 다만, 경제자유구역 내에서만 외국인에 의한 외국인 전용 영리의료법인의 설립을 허용하는 등 영리성은 제한적으로 개방되어 있으며, 향후 전면개방에 대한 압력이 가중될 것으로 보인다. 우리나라의 경우 의료법인이 가지는 비영리성으로 인해 자본투자의 유인이 없으며 청산시 잔여재산의 회수가 불가능하다. 이렇게 자본의 형성과 전문경영인의 진입이 제한되는 것은 의료서비스산업의 경쟁력을 제한하게 되고, 결국 의료시장 개방시 국내 의료기관의 해외진출 및 외국인 진료 유치, 외국자본의 국내투자에 걸림돌이 될 수 있다.

* 부록의 용어해설 참조

영리법인의 의료기관 개설 허용을 신중히 검토

따라서 민간의료기관 개설형태에 대한 논의를 공론화하여 영리법인 허용의 범위와 시기에 대해 검토할 필요가 있다. 다만, 이러한 조치가 의료비를 급증시키고 계층간 위화감을 심화시킬 것이라는 우려 또한 크기 때문에 공공의료부문을 강화하는 노력과 병행하여 영리법인의 의료기관 개설 허용을 신중하게 검토해 나갈 것이다.

7 보육서비스 활성화

1. 보육의 중요성과 사회환경의 변화

질 높은 보육서비스로 인적자원 개발과 여성의 사회참여 지원

보육은 미래의 국가인적자원인 영유아의 잠재력 개발을 극대화하고 그들의 안정적 성장을 도와 건실한 가정과 국가 형성에 이바지한다는 점에서 매우 중요하다. 또한 양성평등과 여성의 사회 · 경제활동 참여를 지원하는 데 있어 관건이 된다. 그러나 최근 사회변화에 따른 여성의 사회참여 증가와 전통적인 가족구조의 해체로 말미암아 그동안 가정이 담당하여 왔던 자녀양육기능이 약화되고 있다. 핵가족화(82.0%, 2000년) 현상, 맞벌이 부부를 선호하는 남성과 여성의 가치관의 변화, 조이혼율의 증가(3.0%, 2002년)에 따른 한 부모 가족의 증가 등으로 인해 가정의 자녀양육기능은 더욱 약화될 전망이다. 따라서 가정의 자녀양육기능의 약화를 보완할 효율적인 보육정책의 필요성에 대한 국민적 요구가 높아지고 있으며, 이에 정부는 보육수요자에게 질 높은 보육서비스를 제공하기 위하여 다양한 방안을 검토하고 있다.

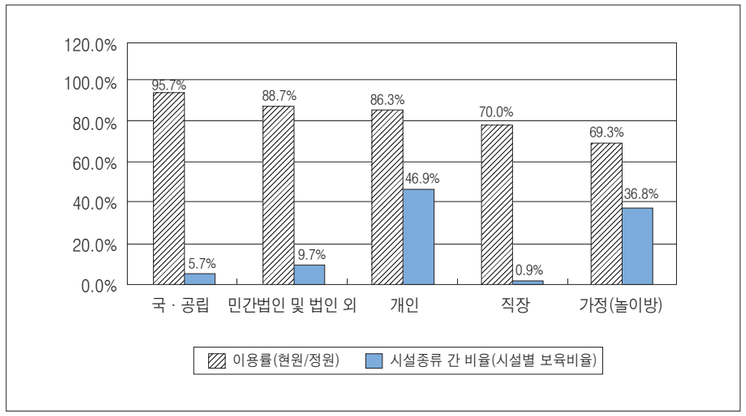
2. 보육정책의 현황 및 문제점

■보육시설 현황

전체 보육시설 중 국공립시설은 5.7%에 그쳐

2003년 6월 말 현재, 전체 보육시설은 23,424개소이다. 이 중 국공립시설이 5.7%, 민간법인시설이 9.75%, 민간개인은 46.9%, 놀이방이 36.8%, 직장보육시설은 0.9%를 차지하고 있다. 그러나 보육시설 중 정부의 지원을 받지 않는 시설이 전체 보육시설의 84.6%를 차지하여 보육현장이 민간에 지나치게 의존하는 운영형태를 보이고 있으며, 이는 질 높은 보육서비스를 제공하고 관리하는 데 있어 장애요인으로 작용하고 있다. 정원 대비 평균 이용률은 84.8%로, 국공립시설은 95.7%로 높은 이용률을 보이고 있으며, 놀이방은 69.3%로 가장 낮은 이용률을 보이고 있다. 놀이방의 이용률이 낮은 것은 저소득층의 경우 보육료가 비싸고, 중산층 이상의 경우 놀이방에서 제공되고 있는 보육서비스 질에 만족하지 못하기 때문이다. 특수보육시설은 장애아 전담 83개소, 장애아 통합 185개소, 영아 전담 367개소, 방과 후 전담 220개소, 방과 후 혼합 1,084개소로 수요자의 특수보육 요구에 비해 서비스 제공이 미흡하며, 또한 연장보육 · 장애아보육 · 휴일보육 · 일시보육 등에 대한 수요를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

그림 6-5 || 보육시설 및 이용률 현황



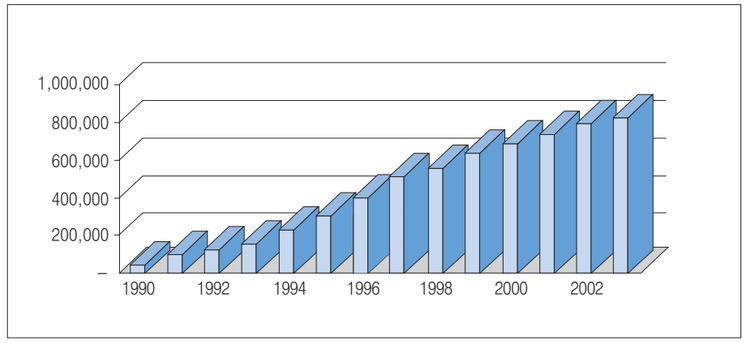
자료 : 보건복지부 보육과, 『보육통계』, 2003. 6. 30.

■보육 영 · 유아 및 보육교사 현황

영아보육률 12.9%로 유아보육률 32.5%에 비해 현저히 낮은 수준

2003년 추정 0~5세 영 · 유아는 3,598,194명이고 보육시설 취원 영 · 유아는 833,269명으로 0~5세 영 · 유아의 22.4%가 보육시설에 취원하고 있으며, 매년 평균 50,000명 정도의 증가세를 보이고 있다. 연령별 보육률을 살펴보면, 0~2세 영아의 보육률은 12.9%로, 3~5세 유아의 보육률인 32.5%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 2003년 6월 보육시설 종사자를 살펴보면, 시설장 23,424명(23.8%), 보육교사 56,842명(1급 보육교사 30,897명 31.4%, 2급 보육교사 25,945명 26.3%), 그 밖의 종사자를 포함하여 총 98,473명으로 구성되어 있다.

그림 6-6 || 보육시설 아동수 변화 추이



자료 : 보건복지부 보육과, 『보육통계』, 2003. 6. 30.

■보육재정 지원 현황

보호자 부담률 69.5%로 선진국에 비해 높은 편

보건복지부의 보육예산은 1999년 1,253억원에서 2003년 3,120억원으로, 다시 2004년에 4,038억원으로 꾸준히 증가해 왔다. 또한 총보육영 · 유아 중 23.2%(2003년)가 보육료를 지원받고 있으며, 연령별로 볼 때 0~2세아의 14.9%, 3~4세아의 18.5%, 5세 아동의 31.7%가 보육료 지원을 받고 있다. 보육재정과 지원의 확대에도 불구하고, 보호자 부담률은 2003년 현재 69.5%로서 보육 선진국인 스웨덴(17%), 일본(47%), 호주(50~60%), 미국(59%)에 비해 여전히 높은 편이다.

■보육정책 추진의 공과

과거 민간의존형 보육정책으로 국공립 · 민간시설 간 불균형 초래

증가하는 보육수요에 대응하기 위해 정부는 보육 활성화정책을 추진해 왔다. 1991년 「영 · 유아보육법」이 제정 · 공포되었으며, 1995~97년간 정부는 '보육시설 확충 3개년 계획'을 추진하였다. 이러한 노력으로 짧은 기간에도 불구하고 괄목할 만한 보육시설의 양적 증가가 이루어졌다. 다만, 과거 보육시설 활성화 정책이 국공립시설을 확충하기보다 민간시설을 대거 유입하는 방향으로 추진되어 지나친 민간의존형 보육서비스를 낳게 되었고, 그 결과 국공립시설과 민간시설 간의 불균형에서 오는 다양한 문제들이 보육현장에서 발생하고 있다.

영 · 유아 보육료의 50%를 국가가 자원

당면한 보육현장의 문제를 해결하기 위한 보육정책의 일환으로, 보건복지부는 2001년에 보육발전기획단을 구성하고 보육발전기본계획을 발표하였으며, 여성부 역시 여성발전 지원체계 구축의 일환으로 2001년에 보육발전기본계획을 발표하였다. 이러한 작업 결과 2002년 3월 보건복지부 · 노동부 · 여성부 공동으로 '보육사업 활성화 방안'을 마련하였다. 이 방안은 보육에 있어 정부의 역할을 강조하는 한편, 보육서비스 유형을 다양화하고 보육서비스의 질적 수준을 향상시키는 것을 보육정책의 주요 방향으로 제시하였다. 참여정부는 자녀양육 지원의 국가적 책임을 선거공약에 포함시켰으며, "영 · 유아 보육료의 50%를 국가가 지원하는 등 여성의 사회참여를 지원하겠다."고 명시하였다. 나아가 참여정부 12대 국정과제 중 하나로 '보육문제 해결과 여성 사회참여 확대'를 채택하였다. 특히 보육업무를 주요 국가정책으로 자리매김하려는 참여정부의 의지를 실현하기 위해 2004년도 정부 예산편성 지침상 중점 추진분야로 보육서비스 확충을 선정하였고 2004년도 보건복지부 보육예산을 2003년 예산 대비 29.4%로 증액 배정하였다. 또한, 2004년 1월 「영 · 유아보육법」을 전면 개정함으로써 보육의 공공성을 확보하고, 보육체계를 정리하는 등 보육서비스의 질을 제고시킬 수 있는 기반을 구축하였다.

■보육현장의 문제점

보육현장의 높은 민간시설 의존이 양질의 서비스 제공의 제약 요인

보육정책의 국가적 중요성에 비추어 정부의 지원 부족, 보육현장에 대한 총괄적 관리시스템 미비 등이 보육관련 현안으로 지적되고 있다. 2003년 현재 총보육비용에 대한 정부 부담률은 30.5%로 선진국의 1/3 ~ 3/4 수준이며, 상대적으로 부모 부담률이 높아 학부모들이 보육비 부담을 크게 느끼고 있다. 보육료 지원 영 · 유아는 보육영 · 유아 대비 23.2%에 불과하여 보육료 지원대상이 제한적인 상황이다. 또한 보육현장의 높은 민간시설 의존도는 보육의 국가적 · 사회적 기능을 수행하는데 한계를 드러내고 있다. 보육수요와 공급 간의 불균형으로 한편에서는 보육수요 충족률(60.4%)이 낮고 보육시설이 부족한데도 불구하고, 다른 한편에서는 보육시설의 정원 대비 현원율(84.8%)이 낮게 나타나는 현상이 빚어지고 있다.

정부 지원시설과 비지원시설 간의 불균형도 문제

또한 정부지원이 이루어지는 정부 지원시설(15.4%)과 정부 비지원시설(84.6%) 간의 불균형 현상 등도 문제점으로 지적되고 있다. 보육현장의 외형적 문제점은 양질의 보육서비스 제공을 어렵게 하는 원인이 되고 있다. 보육교사의 자질과 전문성을 확보하기 위한 관리가 힘들어지며, 보육시설에 대한 체계적인 운영지원 및 감독이 어려워지고 있다. 나아가 보육시설 이용이 불편해지고 영아 · 장애아를 위한 보육시설의 부족이 초래되어 보육비용의 부담이 증가하게 된다.

3. 보육서비스 활성화 방안

보육현장의 균형적 발전을 유도

보육정책의 목표는 보육수요자 및 보육현장의 요구를 수렴, 반영하여 보육수요자들이 안심하고 자녀양육을 지원받을 수 있는 질 높은 보육서비스를 제공하는 것

이다. 이를 위해 보육현장의 균형적 발전을 도모하고, 정책수행의 효과를 평가 · 관리하는 감독시스템을 구축하는 데 있어 정부의 참여 및 지원을 확대함으로써 보육현장의 안정과 균형을 유도하는 역할을 수행해 나갈 것이다. 보육현장의 안정과 균형적 발전은 영 · 유아들의 행복하고 미래지향적인 성장 · 발달을 보장하여 미래의 인적자원으로 육성하는 효과가 있을 것이다. 자녀양육에 대한 체계적 지원은 여성과 남성의 안정적 경제활동 및 사회참여를 효과적으로 지원하며 이를 통해 건강한 가정을 육성하고 사회의 발전과 안정을 도모하는 효과를 기대할 수 있다.

정부 지원 및 비지원시설 간의 균형, 보육시설의 양적 확충을 추진

보육정책의 추진은 향후 사회변화에 따라 증가가 예측되는 보육영 · 유아의 추계치를 고려하고 수요자의 요구변화에 기초하되, 현재 보육현장의 문제를 감안하여 균형적 발전을 도모하는 방향으로 나아가야 한다. 구체적으로 참여정부는 정부 지원 시설 및 정부 비지원시설 간의 균형, 보육시설의 양적 확충과 이에 걸맞은 질적 수준의 향상, 보육비용 부담에 있어 정부부담과 부모부담 간의 균형, 부모의 요구 및 보육시설 요구 간의 균형에 초점을 두고, 보육정책의 효과를 점검하기 위한 철저한 관리 · 감독을 실시하여 보육지원의 효과와 보육현장의 효율성을 향상시켜 나갈 것이다.

■보육시설의 확충

민간시설 설치기준을 인가제로 전환하고, 기업참여를 권장

보육영 · 유아의 증가와 함께 시설확충이 수반되어야 한다. 이에 따라 정부는 보육시설의 확충을 위하여 객관적인 보육수급 실태조사를 통한 심층적인 연구결과를 바탕으로 시설 수급 · 확충계획을 마련해 나갈 것이다. 또한 민간시설의 설치기준을 현행 신고제에서 인가제로 전환하는 것을 포함한 다양한 방법도 추진해 나갈 것이다. 또한 기업의 보육 참여를 적극 권장하기 위하여 직장보육시설 설치 확대를 유도하는 한편 기업의 직장보육 참여모형을 다양화함으로써 자녀양육과 관련한 가정 · 직장 · 지역사회의 균형 있는 참여를 촉진해 나갈 것이다.

■보육서비스의 질적 수준 향상

보육교사 자격제도를 도입하고 표준 보육프로그램 제공

보육현장의 전문성 확보를 위하여 보육교사 자격제도를 도입하고 양성과정을 정비하며 자격 취득 후의 보수교육 · 경력관리 등을 위한 관리시스템을 구축해나가는 한편, 보육교사 자격제도는 3급 체제로 조정하고 현재 부족한 특수교사에 대하여 보수 및 처우를 개선해 나갈 것이다. 한편, 양질의 보육서비스를 위하여 국가가 공인하는 표준 보육프로그램을 제공하고 전달하는 시스템을 구축할 것이다. 표준 보육프로그램의 운용은 보육현장 지원을 위한 시설 · 설비, 교재 · 교구 개발 및 보급프로그램 개발, 교육 · 보급 · 평가가 포함되며, 프로그램의 적용에 대하여 관리(인증)하는 것을 검토하고 있다. 또한 지역사회가 보육에 참여하는 지역사회 참여 보육모형을 개발할 예정이다.

특수보육 전담시설 운영지원을 확대

현재 특수보육으로는 영아보육 · 야간보육 · 휴일보육 · 장애아보육이 있다. 우선 영아보육 운영의 효율화를 위해서는 영아전담 보육시설의 개념 정립 및 탄력적 운영, 반 운영 및 구성의 효율적 정비, 영아전담 인력관리, 영아 연령별 보육서비스의 세분화, 그리고 이에 부합하는 보육료 수준 등을 수행해 나갈 예정이다. 장애아보육은 현재 장애 영 · 유아 전원을 대상으로 보육료가 지원되고 있는 것에 더하여 전담 보육시설 확대와 장애아 통합보육시스템을 도입하는 방안을 검토하고 있다. 야간보육 · 휴일보육 등에 대해서는 지역을 분류하여 지역별 특수보육 전담시설을 설치할 예정이다. 이를 위해 우선적으로 특수보육 수요자들의 요구를 파악하는 한편 전담시설에 대한 인력 및 운영 지원을 확대해 나갈 계획이다.

■적정수준의 보육부담

정부의 보육비용 부담률을 단계적으로 확대

보육의 활성화를 위하여 정부의 보육비용 부담률을 단계적으로 높여 나갈 것이다. 보육현장에 대한 비용지원은 영유아에 대한 보육료 지원을 중심으로 하되, 영아보육 · 야간보육 · 휴일보육 · 장애아보육 등 고비용 특수보육의 경우에 대한 지원도 함께 이루어지게 된다. 농어촌(오지 읍 · 면)지역 영 · 유아에 대해서는 무상보육 · 교육을 실시할 것이다. 보육료 지원방법으로는 차등보육료 제도를 확대 도입하여 현행 2단계 지원을 점차 다단계로 세분화할 예정이다. 우선 2004년도에는 저소득 · 차상위계층의 영 · 유아 63,511명을 추가 지원하고자 한다. 한편 시설유형에 따른 보육료 단가의 차이를 극복하는 방안을 중장기적으로 모색할 것이다.

■보육시설 관리감독시스템 구축

보육시설 운영자료를 DB화하고, 인증제도를 도입

최근 시설 확충과 보육영 · 유아의 양적 증가에도 불구하고 보육현장에서 제공되는 보육서비스 질에 대한 관리는 미흡한 실정이다. 앞으로 정부는 보육시설이 보육의 목적을 수행하기에 적절한 규모와 시설 및 환경을 구비하고 있는지, 자격 있는 교사를 채용하고 있는지, 법정 정원을 준수하고 있는지 등에 대한 사항을 정기적으로 관리해 나갈 것이다. 이를 위해 영 · 유아들에게 제공되고 있는 보육서비스가 일정한 질적 수준을 유지하고 있는지에 대한 인증제도의 도입을 고려하고 있으며, 현재 이와 관련한 심도 깊은 연구를 진행하고 있다. 인가제도와 인증제도를 적절하게 활용하고 있는 나라로는 일본과 호주를 들 수 있다. 일본의 경우 인가시설에 대하여 정부는 국공립 · 민간시설 구분 없이 동일하게 보육비용을 지원하고 있으며, 호주의 경우 3년에 1회 지침에 따라 인가제도와 인증제도를 운영하여 인가와 인증을 획득

한 시설에 한하여 정부지원을 제공하고 있다. 또한 정부는 보육영 · 유아, 보육교사, 보육시설, 행정 및 재정 등 보육시설운영 전반에 관한 관리자료를 DB화하여 시설운영이 투명하게 이루어지고 내실 있는 보육이 수행될 수 있도록 보육인프라를 구축할 예정이다. 그리고 보육정보센터는 전국적인 보육정보네트워크를 통하여 정부가 개발한 보육프로그램의 제공 · 관리, 교사 · 시설 관련 DB 구축 및 활용, 기타 보육시설 지원업무 등을 수행하게 될 것이다. 보육행정 및 조직을 정비하여 보육업무를 여성부로 이관할 예정인바, 이 경우 중앙부처에 보육국을 설치하여 기능을 강화하고, 중앙부처와 지방자치단체 간의 역할을 분담하고 자치단체에 보육전담인력을 보충하는 한편, 담당인력에 대한 교육을 강화하여 업무의 효율성을 높여 나갈 것이다.

8 지속가능발전을 위한 환경관리

1. 환경정책의 성과

미래 세대의 후생을 고려하는 지속가능발전

고도성장이 더 이상 만능선이 될 수 없는 시대에 우리는 살고 있다. 경제성장의 결과로 자원고갈, 환경오염 및 생태파괴가 심화되면 그 결과는 결국 인류 생존의 터전을 위협하는 자연재앙의 형태로 나타날 것이기 때문이다. 산업사회 이전만 하더라도 환경문제는 우려할 수준이 아니었다. 주어진 환경용량 범위 이내에서 경제활동을 수용할 수 있었기 때문이다. 그러나 산업화가 진전됨에 따라 경제활동이 환경용량을 초과하게 되고 그 결과로 다양한 형태의 환경오염 피해가 발생함에 따라 인간의 기초적인 삶의 질이 위협받고 있는 것이다. 더욱이 이러한 추세는 향후에도 지속될 전망이다. 이를 해결하기 위한 패러다임의 하나로 1990년대에 등장한 개념이 '지속가능발전(sustainable development)'이다. 지속가능발전의 개념은 크게 다음의 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지구 생물계에 있어서의 인간의 활동규모가 생태적으로 지속가능한 범위 내에서 이루어지도록 하는 것이다. 둘째, 자원이나 재산권을 현세대 내에서는 물론 현세대와 미래 세대간 그리고 인간과 생물종 간에 공평하게 배분되도록 하는 것이다. 즉, 지속가능발전이란 미래 세대의 후생을 고려하는 경제발전을 의미하며, 최근 선진국에서는 정치 · 경제 · 사회 등 전 분야의 정책 수립시 가장 우선적으로 고려되는 기초개념이다.

90년대 말부터 환경정책에 지속가능발전 개념을 도입하여 다양한 환경정책을 추진

지난 30여 년간의 고도성장의 결과 심각한 환경오염을 겪어 왔던 우리나라도 1990년대 말부터는 이를 해결하기 위한 방안의 하나로 기존 규제 위주의 환경정책에 지속가능발전의 개념을 접목하여 다양한 환경정책을 추진하여 왔다. 대표적인 사례로는 환경과 경제의 상생을 목표로 「국민의 정부」 이후 적극적으로 추진되고 있는 'Eco-2 프로젝트*', 생산자책임재활용제도 등의 사전예방적 환경정책, 대통령 자문 지속가능발전위원회 등 국민참여의 열린 환경행정 추구, 한 · 중 · 일 환경장관회의 등 지구환경보전 및 환경외교의 강화 등을 들 수 있다. 이러한 노력의 결과, 경제 측면에서는 경제위기를 효과적으로 극복하여 경제성장 지속추세를 회복하였을 뿐만 아니라, 환경 측면에서도 아황산가스 농도가 현저하게 감소하고 한강 상수원의 BOD 수질이 개선되었으며, 상하수도 보급률이 향상되고 일인당 생활폐기물 발생량이 감소하는 등의 가시적인 성과를 거두었다.

표 6-11 || 오염원별 환경개선 성과

	1997년	2001년
대기질 개선		
– SO_2(ppm, 서울)	0.011	0.005
– PM_{10}(㎍/㎥, 서울)	68	71
수질 개선		
– 전국상수원수질(2급수 이상, %)	86.0	91.0
– 한강상수원수질(BOD)	1.5	1.3
상하수도 관리		
– 상수도 보급률(%)	84.5	87.8
– 하수도 보급률(%)	57.0	73.2
폐기물관리		
– 생활폐기물 발생량(kg/인)	1.05	1.01
– 생활폐기물 관리		
• 매립(%)	63.9	43.3
• 재활용(%)	29.0	43.1
• 소각 및 기타(%)	7.1	13.6

자료 : 환경부, 『제3차 환경보전중기종합계획』, 2003. 6.

2. 대내외적 여건변화 전망

환경용량은 제한되어 있으나 괘적한 환경과 삶의 질에 대한 욕구는 증가

그럼에도 불구하고 대내외적 여건을 고려할 때 우리가 시급히 해결해야 할 환경문제는 산적해 있으며, 문제의 양태도 점차 복잡 · 다양해질 전망이다. 우선, 대내적 여건 중 가장 불리한 요인으로는 극히 제한적인 환경용량을 들 수 있다. 우리나라는 국토가 좁고 연 강수량의 2/3가 여름철에 집중되어 있는 등 환경용량이 매우 제한적인 반면에 인구밀집지역 중심으로 산업화 · 도시화가 가속화되고 있는 실정이다.

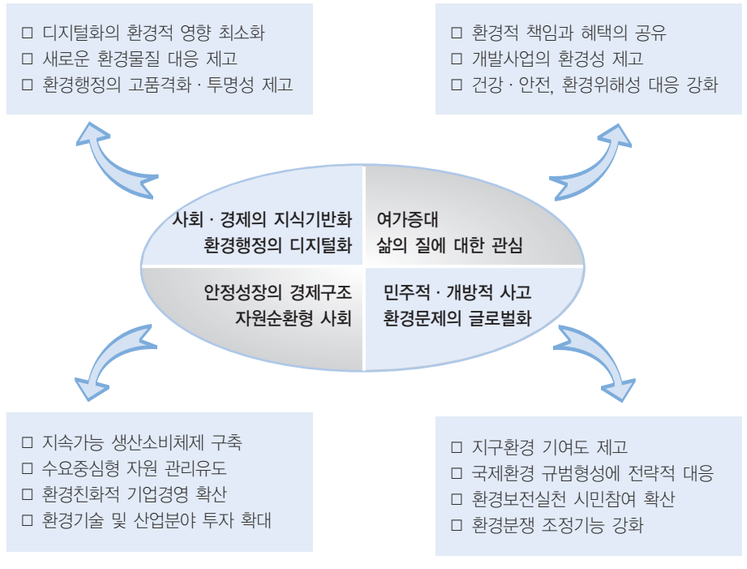
* 부록의 용어해설 참조

특히 수도권의 경우 국토면적의 12%에도 미치지 못하는 지역에 전국 인구 및 자동차의 40% 이상이 밀집되어 있는 관계로 대기질 악화 등의 환경문제가 심화되고 있어 환경보전이 초미의 관심사로 대두되고 있다. 사회 · 경제적으로도 인구수가 지속적으로 증가함에 따라 자원소비 및 환경오염 배출량이 증가하고 있다. 또한 산업구조의 선진화 등으로 아황산가스, BOD, 일반폐기물 등 전통적인 오염물질 배출량의 증가율은 감소하는 반면, 새로운 화학물질의 사용 증가로 인하여 발암물질 · 환경호르몬 · 유전자변형 생물체 등에 의한 위해가 새로운 환경오염문제로 부각되고 있다. 앞으로 경제성장에 따른 소득향상과 주 5일 근무제 시행 등 여가시간 증가로 쾌적한 환경과 삶의 질에 대한 국민적 욕구가 증가할 것으로 예상된다.

향후 환경문제가 국가경쟁력에 지대한 영향 미칠 전망

그러나 공급 위주의 개발우선정책의 여파는 앞으로도 상당기간 계속될 것이기에 환경과 개발을 둘러싼 지역 간 · 이해집단 간 갈등이 단기간에 해소되지는 않을 전망이다. 국제적으로는 환경과 무역을 연계시키기 위한 조치들이 선진국을 중심으로 계속 확산되고 있는바, 수출이 경제성장에 주도적인 역할을 담당하고 있는 우리나라의 입장에서는 적극적인 대책이 필요하다. 또한 지구환경보전을 위한 국제적 노력에 동참하라는 국제사회의 압력이 더욱 강화되고 있는 등, 향후 환경문제가 국가경쟁력과 지속가능성에 지대한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

그림 6-7 || 환경정책 여건변화 전망

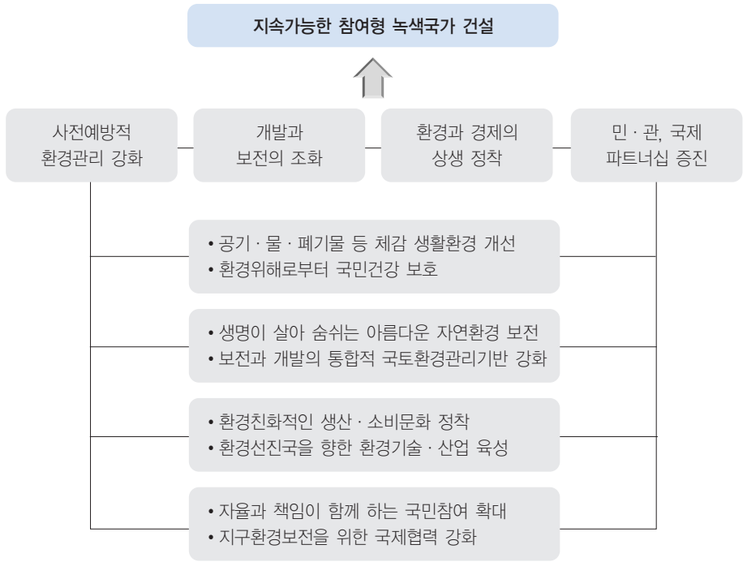


3. 참여정부의 환경정책 추진전략

이러한 대내외적 여건변화에 능동적으로 대처하는 동시에 국가경제의 지속가능성을 제고하기 위하여 참여정부는 '지속가능한 참여형 녹색국가 건설'을 환경정책의 기본목표로 하여 ① 사전예방적 환경관리 강화, ② 개발과 보전의 조화, ③ 환경과 경제의 상생 정착, ④ 민 · 관 및 국제파트너십 증진을 4대 추진전략으로 설정하였다. 또한, 주요 환경정책분야별로 추진목표 및 전략과 중점추진 단위과제를 설정하여 체계적으로 추진해 나감으로써 환경정책 집행의 효율성을 제고하고 환경성과를 극대화할 것이다.

'지속가능한 참여형 녹색국가 건설'이 환경정책의 기본목표

그림 6-8 || 참여정부의 환경정책 목표 및 추진전략



자료 : 환경부, 『제3차 환경보전중기종합계획』, 2003. 6.

■사전예방적 환경관리 강화

환경권의 실질적인 보장은 환경오염과 자연파괴에 대한 사전예방조치 우선의 정책이 강화될 때 이루어진다. 자연파괴와 환경오염 피해는 비가역적(irreversible)인 경우가 많으며 그 비용이 막대할 수 있다. 또한 환경오염의 경우 사전예방비용이 사후처리비용보다 저렴한 것이 일반적이다. 개발의 환경영향에 대한 높은 불확실성을 고려하면 사전예방의 원칙은 세대 간 형평성과 종 간 형평성의 확보에 특히 유효한

사전예방의 원칙은 세대 간 형평성과 종 간 형평성 확보에 특히 유효

정책방안이다. 그러므로 정부는 생산 및 소비활동, 산업구조, 각종 개발사업, 정부의 경제정책 등에 있어 오염발생 자체를 근원적으로 억제할 수 있는 사전적인 환경오염예방체계를 보다 강화해 나갈 것이다.

수도권 대기의 질을 획기적으로 개선할 수 있는 기틀 마련

첫째, 수도권 대기질을 획기적으로 개선할 수 있는 기틀을 마련하고, 전체 대기오염물질 배출량의 40% 이상을 차지하고 있는 자동차 배출가스의 저감을 위하여 배출가스기준을 강화하는 한편 연료품질기준 강화, 매연후처리장치 부착 의무화, 경유가격 인상 등 에너지 가격구조의 개편 등을 추진할 계획이다. 이를 위해 지역배출허용 총량관리제와 사업장 오염물질 총량관리제의 도입, 저공해 자동차 보급 등을 주요 내용으로 하는 「수도권대기환경개선에 관한 특별법」을 제정(2003. 12. 18)하였다. 사전예방적 대기질 관리수단으로는 에너지가격정책을 들 수 있다. 에너지를 소비하면 대기오염물질이 배출되는데, 에너지 소비에 따른 오염유발비용이 에너지가격에 적절히 반영되지 않을 경우, 사회적으로 적정수준 이상의 에너지 소비가 발생하여 대기오염을 심화시키게 된다. 이러한 문제를 인식하여 정부는 2000년에 제1차 에너지가격구조 개편을 단행한 바 있고, 이어 2007년부터 적용되는 제2차 에너지가격구조 개편을 단행할 계획이다.

수질개선을 위해 선진적인 유역관리체계 정착

둘째, 정부는 물 환경의 가치복원 및 수질개선을 위하여 사전예방정책과 상하류 공영정신을 토대로 수립한 4대강 특별대책 및 특별법을 차질 없이 시행함으로써 오염총량관리제 등 선진적인 유역관리체계를 정착시켜 나갈 것이다. 또한, 수질오염의 발생원별 처리체계를 강화하고 오염원에 대한 조사와 관리체계를 보다 체계적으로 정비하는 한편 비점오염원에 대한 효율적인 관리방안을 마련 · 추진할 예정이다.

폐기물 분야는 사후관리 위주에서 사전발생 최소화 방식으로 전환

셋째, 폐기물분야에서는 자원순환형 사회 구축을 위하여 과거의 사후관리 위주 폐기물관리체계에서 탈피하여 폐기물 발생을 최소화하는 사전발생 억제방식으로의 전환을 더욱 강화해 나갈 계획이다. 특히 생산자책임재활용제도*(EPR; Extended Producer's Responsibility)의 정착, 음식물쓰레기, 건설폐기물 등 다량발생 폐기물의 감량 · 자원화 촉진 등의 시책과 함께 과도한 1회용품 및 포장재 사용억제, 사업장폐기물의 적정처리체계 강화 등도 추진할 것이다.

화학물질의 위해성 심사기준을 OECD 수준으로 강화

넷째, 산업구조 고도화 및 과학기술의 발달에 따라 새로운 환경위해요소로 등장하고 있는 화학물질의 안전관리를 위하여, 위해성 심사기준을 OECD 수준으로 강화하고 다량배출 · 고독성 화학물질에 대한 위해성 평가제도를 도입하는 등 종합적인 관리체계를 마련할 것이다. 이와 함께 화학물질 오염사고에 대한 범국가적 대응체계도 구축해 나갈 것이다.

*부록의 용어해설 참조

■개발과 보전의 조화

한반도 생태계 네트워크 구상 추진

정부는 생명이 살아 숨쉬는 아름다운 국토환경을 조성함과 동시에 개발과 보전의 통합적 국토환경관리 기반을 강화함으로써 개발과 보전의 조화를 도모할 것이다. 첫째, 참여정부는 백두대간 – 비무장지대 – 도서 · 연안 등 한반도 3대 핵심 생태축을 기본으로 국토의 통합 생태관리망을 구축하는 '한반도 생태계 네트워크 구상'을 체계적으로 추진해 나갈 것이다. 이미 더 이상의 무분별한 훼손을 방지하고 훼손된 곳은 복원해 나가기 위해 「백두대간보호에 관한 법률」을 제정(2003. 12)하였다. 다양한 남북협력사업 지역으로 부상하고 있는 비무장지대와 접경지역의 보전 · 관리를 위한 마스터플랜을 작성하여 남 · 북한 공동으로 추진하는 방안도 모색할 계획이다.

생물자원 보존 및 다양성 유지

둘째, 국립생물자원관 건립, 멸종위기 동식물 대상 종(種) 확대, 외래종 · 유전자변형 생물체에 의한 위해 방지대책 강화 등을 통해 국가생물자원 보전 및 생물다양성 유지에 노력하는 동시에 도심공원 조성 등 도시생태계를 복원하기 위한 도시녹지공간 확대 대책을 강구할 것이다.

국토환경보전계획(10개년)을 수립하여 사전예방적인 국토환경관리의 틀 마련

셋째, 정부는 난개발로부터 국토의 훼손을 예방하기 위하여 우선 '국토환경보전계획(10개년)'을 수립하여 선계획 · 후개발 원칙에 입각한 사전예방적인 국토환경관리의 기본틀을 마련할 예정이다. 특히 각종 정책이나 계획 · 개발사업들의 입안단계에서부터 환경성을 고려할 수 있도록 전략환경평가제도*의 도입을 추진할 계획이다. 이와 함께 국토를 보전지역과 개발가능지역으로 구분하는 국토환경성평가지도를 단계적으로 제작 · 보급함으로써 난계획과 난개발의 사전예방을 통해 친환경적인 국토이용관리를 유도 · 지원해 나갈 것이다.

종합적인 지하수 수질 보전대책 마련

넷째, 정부는 토양 및 지하수 오염원 및 오염유발시설에 대한 관리를 강화해 나가기 위해 측정망 운영체계를 획기적으로 개선하고, 오염지역에 대한 조사 복원체계를 구축해 나갈 예정이다. 또한 토양오염 위해성 평가제도를 도입하는 등 관리를 강화해 나가고, 지하수 수질기준 강화 등 종합적인 지하수 수질보전대책을 수립하여 추진해 나갈 계획이다. 해양환경의 경우에는, 기존의 수질중심 해양환경관리에서 탈피하여 생태계를 포함한 통합적인 환경관리를 강화해 나가고, 선박 충돌 등으로 인한 대형 오염사고의 예방을 위하여 과학적인 안전관리시스템을 구축할 계획이다. 또한, 연안습지 보전, 해양생물다양성 보전, 연안의 지속성 유기오염물질 관리

*부록의 용어해설 참조

강화 등 새로운 환경문제에 적극적으로 대처해 나갈 것이다.

■환경과 경제의 상생 정착

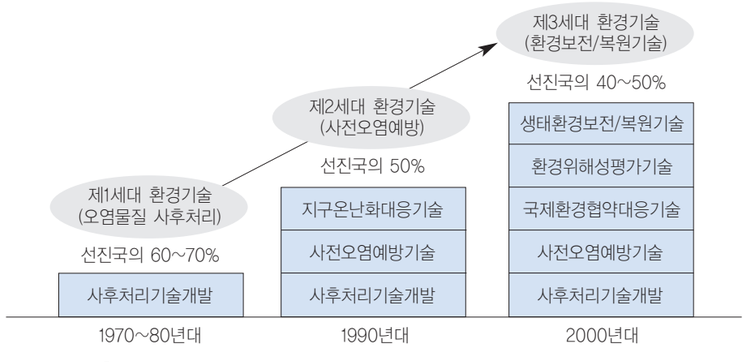
환경-경제 상생전략을 계승 발전

정부는 환경친화적 생산 · 소비문화를 정착시킴과 동시에 환경선진국을 향한 환경기술 · 산업을 중점 육성함으로써 「국민의 정부」에서부터 시작된 '환경-경제 상생전략'을 계승 발전해 나갈 것이다. 기업의 환경경영을 촉진하기 위하여 환경회계 가이드라인, 환경성과평가지표 가이드라인 등을 마련하여 보급하고, 금융기관의 기업 신용평가 및 투자결정시 기업의 환경위험성을 고려하는 방법을 개발하여 보급할 계획이다. 기업들이 제품의 설계단계에서부터 환경성을 고려할 수 있도록 에코디자인 보급을 확산하고, 친환경적인 원 · 부자재 공급망 관리(Eco Supply Chain Management) 구축사업 등을 추진하도록 할 것이다. 또한 정부는 환경성적표지 인증제품과 환경표지 대상제품, 그린빌딩 인증대상 등을 통해 지속가능한 녹색 생산 · 소비를 활성화해 나갈 것이다. 「친환경상품구매촉진에 관한 법률」의 제정 및 환경경제 통합계정(Green GDP) 등도 체계적으로 추진해 나갈 계획이다.

차세대 핵심환경기술은 21세기 국가 경쟁력의 핵심

한편, 환경산업이 영세하고 기술수준이 열악한 상태에서는 환경오염에 효과적으로 대처할 수 없다. 환경산업 육성이나 청정기술 개발은 단지 환경오염 해결을 위해서만 중요한 것이 아니라, 21세기 국가경쟁력의 핵심인 청정생산공정, 환경산업기술 그리고 환경친화제품 설계 등의 역량 강화를 위해 필요하다. 참여정부가 구상하고 있는 동북아 경제중심국가 비전 달성을 위해서도 역시 높은 청정기술 수준, 환경산업의 발달, 환경친화제품 설계기술이 필수적이다.

그림 6-9 || 환경기술 발전현황 및 현재의 국내 기술수준



자료 : 환경부, 『제3차 환경보전중기종합계획』, 2003. 6.

우리 환경기술을 2007년까지 세계 7위 수준으로 향상

이러한 문제의식하에 정부는 환경산업을 미래 성장동력으로 삼기 위하여 우리의 환경기술을 2007년까지 세계 7위 수준으로 끌어올리는 것을 목표로 하는 차세대 핵심환경기술 개발사업을 지속적으로 추진할 것이다. 이와 함께 환경벤처펀드 조성, 공공기관의 환경신기술 우선 적용, 중소기업의 신기술 검증비용 지원 등을 추진하여, 개발된 환경신기술이 사장되지 않도록 지원을 강화할 것이다. 또한 급성장하고 있는 중국과 동남아 환경시장을 우리 업체들이 선점할 수 있도록 중국 베이징에 설치한 전시관을 거점으로 이 지역에 대한 환경협력사업 확대, 해외시장 정보제공 및 수출지원을 위한 One-Stop 서비스센터 설립 등 해외시장 개척을 위한 정부차원의 지원을 대폭 확대할 계획이다.

■민 · 관 및 국제 파트너십 증진

공공기관이 환경관리의 선도적 역할을 담당

정부는 국민참여를 확대하고 지구환경 보전을 위한 국제협력을 강화함으로써 민 · 관 및 국제파트너십을 증진시켜 나갈 것이다. 또한 지방분권화와 환경보전이 조화를 이룰 수 있는 정책대안을 시급히 발굴하여 시행할 계획이다. 지방자치단체의 정책결정자가 친환경정책을 수행하도록 유도하기 위해서는 정책성과를 측정하는 지표가 국민복지와 환경가치의 변화를 정확하게 반영할 수 있어야 한다. 따라서 국가차원에서는 녹색계정을 구축하고 지방자치단체 차원에서는 지속가능성지표 체계를 개발 · 구축하도록 할 것이다. 아울러 공공기관의 1회용품 사용억제, 환경친화제품 녹색구매, 물 · 에너지 절약 실천을 강화하는 등 공공기관이 환경관리의 선도역할을 담당해 나갈 것이다. 단속실명제 강화, 시민감시활동 활성화 등을 통해 상시적 부정부패 관리체계를 확립하는 등 환경행정의 투명성을 제고하는 행정혁신도 계속해 나갈 것이다.

DDA 환경협상에 적극 대처

대외적으로는 2003년 8월 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)의 합의내용에 대한 국내실천계획을 수립하는 한편, 무역과 환경을 연계한 도하개발아젠다(DDA)의 환경협상에 적극 대처하여 21세기 환경선진국으로 진입하기 위한 노력을 강화해 나갈 것이다. 또한 한 · 중 · 일 3국 환경장관회의 등을 통해 산성비 · 황사 등 동북아 환경현안의 해결에 선도적 역할을 담당해 나가는 한편, 통일한반도 시대에 대비하여 유엔개발계획(UNDP; United Nations Development Programme)과 지구환경금융*(GEF; Global Environment Facility) 등 국제기구와 남 · 북한이 함께 참여하는 두만강유역 환경보전 및 백두대간 생태계 복원사업 등 남 · 북한 환경협력사업을 지속적으로 추진할 것이다.

* 부록의 용어해설 참조

제2부
비전 실현을 위한 정책과제

7 행정서비스 혁신

제1절 정부혁신

제2절 재정 및 세제개혁

제3절 성숙된 정보화사회의 구현

제7장

행정서비스 혁신

환경변화에 능동적으로 대응하는 능력을 길러야 하고 투명하고 일관된 정책으로 국민의 신뢰를 얻을 수 있어야

정부는 국가경제 내에서 매우 다양한 역할을 수행한다. 우선 정부는 경제주체들이 지켜야 할 규칙을 제정하고 집행한다. 독과점행위 방지, 금융건전성 감독, 환경보호 등이 그러한 예이다. 또 국방 등과 같이 시장실패(market failure)가 발생하는 부분에 직접 개입하여 공공재를 공급하고, 교육이나 의료 등과 같은 가치재(merit good)의 소비를 촉진하며, 저소득층 지원 등을 통해 소득재분배를 도모하기도 한다. 적절한 통화관리와 건전한 재정운영을 통해 거시경제의 안정에 기여하는 것도 중요한 정부 역할 중의 하나이다. 이처럼 다양하고 중요한 역할을 효율적이고 효과적으로 수행하기 위해서는 정부부문이 핵심역량(core competence)을 확보해야 한다. 즉, 환경변화에 능동적으로 대응하여 자신을 끊임없이 변화시킬 수 있는 능력을 길러야 하고 투명하고 일관된 정책을 추진함으로써 국민들의 신뢰를 얻을 수 있어야 한다. 정부문의 핵심역량은 국경 없는 무한경쟁의 시대에 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 이제 한 국가의 경쟁력은 자본기술과 같이 이동이 가능한 생산요소(mobile factor)를 얼마나 많이 확보할 수 있는가에 달려 있는데, 이는 결국 정부부문과 같이 이동이 불가능한 생산요소(immobile factor)에 의해 결정되기 때문이다.

행정 및 인사개혁, 세제개혁, 정보화사회 구현을 통해 새로운 차원의 혁신 시도

참여정부는 이 점을 인식하고 새로운 차원에서 정부혁신을 시도하고 있다. 행정개혁 및 인사개혁, 재정 및 세제개혁, 정보화사회의 구현이 그것이다. 이러한 개혁들은 지난 국민의 정부에서 이미 시작되었으나 아직 본격적인 효과를 나타내지 못하고 있다. 참여정부는 그동안의 개혁 노력이 보인 성과와 한계를 바탕으로 보다 심도 있는 정부혁신을 추진하고자 한다. 먼저 행정개혁에 있어서는 '능력 있는 정부',

'참여하는 정부', '신뢰받는 정부'를 비전으로 설정하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 핵심과제로서 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정을 제시하고 각 핵심과제별로 구체적인 추진방안을 마련하고 있다. 그리고 재정 및 세제개혁에 있어서는 세제 및 세정의 합리화, 공공지출의 효율성 제고, 재정 전반의 투명성 확보, 국민과 수요자 중심의 재정운영, 그리고 국가재정의 건전성 견지를 핵심과제로 설정하였다. 마지막으로 정보화사회의 구현에 있어서는 정보격차의 해소와 건전한 사이버 문화 유도, 지식정보자원의 효율적 관리를 통해 지식정보사회의 전면화를 꾀하고, 정보의 안전성과 사회적 신뢰를 제고하는 방안을 추진할 것이다.

1 정부혁신

1. 행정개혁

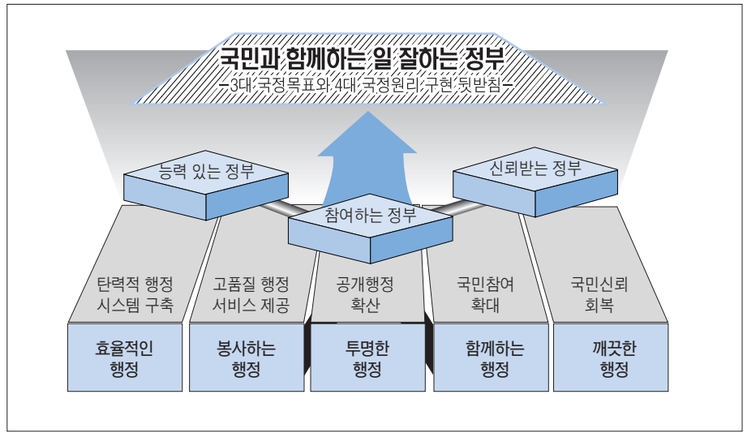
높은 수준의 행정서비스와 국정운영 참여기회 확대요구 급증

참여정부가 출범한 이래 대내외 환경이 빠르게 변하면서 새로운 정책과제와 행정수요가 급증하고 있다. DDA 협상, 자유무역협정 등을 통해 대외개방이 확대되는 가운데 북핵문제가 한반도의 정치·경제적 안정을 위협하고 있으며, 대내적으로는 교육·환경·노사관계 등에서 다양한 사회적 갈등이 증폭되고 있다. 또한 국민들은 정부에 대해 이전 정부와는 비교할 수 없을 정도로 높은 수준의 행정서비스와 국정운영에 대한 참여기회 확대를 요구하고 있다. 이러한 시대적 변화에 직면하여 기존의 폐쇄적인 행정문화와 칸막이식의 정책관리로는 더 이상 국민들의 다양한 요구에 효과적으로 대응할 수 없게 되었다.

행정개혁의 3대 목표로 '능력 있는 정부', '참여하는 정부', '신뢰받는 정부'를 설정

이에 따라 참여정부는 행정개혁의 3대 목표로 '능력 있는 정부', '참여하는 정부', 그리고 '신뢰받는 정부'를 설정하였다. '능력 있는 정부'는 새로운 행정수요와 다양한 사회문제에 보다 효과적으로 대응하고, 국민들의 기대를 충족시켜줄 수 있는 정부를 의미한다. '참여하는 정부'는 시대적인 변화의 흐름을 보다 능동적으로 수용하고, 국민과 함께 국정을 운영해 나가는 정부를 의미한다. '신뢰받는 정부'는 투명하고 깨끗한 행정을 구현함으로써 국민들의 지지를 받는 정부를 의미한다. 이러한 정부를 달성하기 위한 구체적인 방법으로 탄력적인 행정시스템의 구축을 통한 효율적인 행정, 고품질 행정서비스의 제공을 통한 봉사하는 행정, 공개행정의 확산을 통한 투명한 행정, 국민참여의 확대를 통한 함께하는 행정, 그리고 국민신뢰의 회복을 통한 깨끗한 행정의 구현을 제시하였다.

그림 7-1 || 행정개혁의 비전과 목표



정부혁신·지방분권위원회를 구성하여 자율적·상시적인 개혁 추진체계 구축

이를 위해 참여정부는 출범 직후 민관합동의 '정부혁신·지방분권위원회'를 구성(2003. 4)하고 국정의 '변화와 혁신'을 이끌어내기 위한 작업에 착수하였다. 우선, 행정·인사개혁, 전자정부 추진 등 정부혁신의 비전과 추진방향을 제시하고, 이에 의거하여 각 분야별로 구체적인 개혁아젠다(153개)를 마련하였다. 또한 각 부처별로 업무혁신팀을 구성하고, '정부혁신·지방분권위원회'와의 유기적인 연계를 통해 자율적이고 상시적인 개혁이 가능한 추진체계를 구축하였다.

표 7-1 || 행정개혁의 추진전략

역대 정부 행정개혁의 특징	참여정부 행정개혁의 특징
개혁대상으로서의 공무원	개혁주체로서의 국민
집권적, 하향식 개혁	분권적, 상향적 개혁
일회적, 성과 과시형 개혁	상시적, 내실 추구형 개혁
일방적, 주입식 개혁	자기 학습적 개혁
공급자 위주의 개혁	수요자 중심의 개혁

상향적·참여적·자율적 개혁 추진에 역점

행정개혁은 매우 어렵고 많은 갈등을 수반하는 작업이다. 비록 규범적으로 타당한 것이라 할지라도 많은 저항을 수반하게 된다. 그동안 역대 정부에서의 행정개혁은 주로 집권적·하향식의 개혁이어서 저항에 직면하여 지속적으로 진행되지 못하였다. 참여정부에서는 이를 지양하고 상향적이고 참여적이고 자율적인 개혁을 추진하는 데 역점을 두어나갈 것이다.

행정개혁의 기반 구축 및 내부동력 확보에도 주력

참여정부는 행정개혁의 기반을 구축하고 내부동력을 확보하는 데도 주력하고자

한다. 행정개혁의 기반을 구축하기 위해서는 개혁역량의 강화, 개혁추진 환경의 조성, 그리고 협력형 파트너십의 형성이 필요하다. 또 행정개혁의 내부동력을 확보하기 위해서는 추진동력의 상설화, 모범사례의 벤치마킹 그리고 적극적인 동기부여가

표 7-2 || 행정개혁의 과제와 전략

목 표	과 제	전 략
효율적인 행정	성과중심의 행정 시스템 구축	평가인프라와 통합성과관리체제 구축 BPR을 통한 일하는 방식의 개선
	정부기능과 조직의 재설계	정부조직 재설계 분권형 조직 설계
봉사하는 행정	행정서비스 전달 체계 개선	서비스 스탠더드 추진 사회적 약자에 대한 서비스 형평성 제고 일선기관 서비스 공급역량 강화 행정서비스 민간위탁제도 개선
	고객지향적 민원 제도 개선	소외민원 처리제도 개선 전국적 민원연계시스템 구축
투명한 행정	행정의 개방성 강화	인터넷 민원서비스 확대 행정절차의 투명성 강화 재량행위의 투명화
	행정행위의 투명성 제고	인터넷 민원서비스 확대 행정절차의 투명성 강화 재량행위의 투명화
함께하는 행정	시민사회와의 협치 강화	정책공동체 활성화 전문 옴부즈맨 도입 시민평가단제 도입
	공익활동 적극 지원	자원활동 인프라 구축 시민단체 활동여건
깨끗한 행정	공직부패에 대한 체계적 대응	부조리 유발제도 개선 감찰기관 간 견제와 균형
	공직윤리의식 함양	행동강령 내실화 공직자윤리제도 개선 권위주의 행정문화 청산

체계적 · 지속적 행정개혁 추진으로 정부경쟁력 세계 10위 이내로 도약

필요하다.

참여정부는 5년 동안 체계적이고 지속적으로 행정개혁을 추진함으로써 세계 10위 이내의 경쟁력을 갖춘 정부, 고객 감동의 서비스를 실천하는 정부, 국민의 알 권리가 확대된 정부, 참여민주주의가 활성화된 정부, 세계 20위권의 투명성을 갖춘 정부로 거듭나고자 한다.

2. 인사개혁

공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템 구축이 인사개혁 비전

인력은 국가발전을 위한 가장 중요한 사회자본(social capital)으로 인식되고 있으며, 각국에서는 인적자원의 효율적 개발과 활용을 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. IMF위기 이후 우리나라도 개방형 공직구조로의 전환, 전문성에 입각한 보직관리 등 다양한 인사개혁을 추진하였으나, 아직 전반적으로 미흡한 수준으로 평가된다. 이에 참여정부는 인사개혁의 비전으로서 공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템의 구축을 제시하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 인사개혁의 방향으로 다음의 네 가지를 설정하였다.

자율과 책임에 기초한 인사시스템 구축을 위해 인사 · 조직 업무 자율권 확대방안을 마련하고 추진

첫째, 자율과 책임에 기초한 인사시스템을 구축하기 위하여 분산되어 있는 국가인사기능을 통합하고 부처별 · 기관별 인사관리의 분권화를 추진할 것이다. 이를 위해 먼저 '인사 · 조직업무 자율권 확대방안'을 마련(2003. 7)한 바 있다. 인사관리도 기존의 인력감축 위주의 구조조정에서 벗어나, 체계적인 직무분석과 행정수요를 감안한 기능상의 인력재배치를 추진할 것이다. 2007년까지 5급 이상 직위에 대한 직무분석 실시를 목표로 단계적으로 추진해 나갈 것이다.

투명하고 공정한 인사운영시스템 확립을 위해 차별 없이 인재를 등용하고, 다양한 평가시스템 확립

둘째, 투명하고 공정한 인사운영시스템을 확립하는 한편, 지역 · 성 · 학력 등에서 차별 없이 인재를 등용하고, 다양한 평가시스템을 개발해 나갈 것이다. 참여정부는 2007년까지 현재 5.5% 수준인 5급 이상 여성공무원의 비율은 10% 이상으로, 1.2% 수준인 장애인 고용비율은 2% 이상으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 공무원의 참여를 통해 성과지표를 개발하고, 평가대상을 4급 이하로 확대하며, 평가의 공정성 확보를 위해 전 직급에 걸쳐 다면평가를 활성화해 나갈 것이다.

상생적 공무원 노사관계 구축을 위해 공무원과 함께하는 인사관리체계를 구축

셋째, 공무원과 함께하는 인사관리체계를 구축하기 위하여 보수를 합리화하고 공무원의 삶의 질을 향상시킬 계획이다. 현재 민간 대비 96.8% 수준인 중 · 하위직의 보수현실화 비율을 높여 민간과 차이가 없는 균형보수체계를 마련할 것이다. 동시에 형식적으로 운영되고 있는 성과급제를 실적평가와 연계하고, 집단성과급을 도입하는 등 성과상여금 지급방법을 개선해 나갈 것이다. 공무원의 참여프로그램을 설계하고, 공무원을 인사개혁의 파트너로 활용하는 등 상생적 공무원 노사관계를 구축해 나갈 것이다.

표 7-3 || 인사개혁의 과제와 전략

목 표	과 제	전 략
자율과 책임에 기초한 인사 시스템의 구축	국가 인사기능 통합과 자율 분권화	• 이원화되어 있는 인사정책기능과 집행기능을 통합 • 부처별 · 자치단체별로 인사권을 분권화 • 인사감사를 통한 견제기능을 활성화
	탄력적인 인력관리체계 구축	• 체계적 직무분석과 행정수요 변화에 따라 인력 재배치 • 단계적으로 공무원 직계층 축소
투명하고 공정한 인사운영 시스템의 확립	투명하고 공정한 인력관리체계 구축	• 폐쇄적인 인사에서 벗어나기 위한 인사기준 재정비 • 인사검증방식 다양화 • 정무직과 산하단체장 등에 대한 선발의 공정성 확보
	차별 없는 균형적인 인재 등용	• 여성공무원의 5급 이상 진출을 확대 • 과학기술직 공무원 우대 • 장애인 고용 확대 • 지방 출신의 임용 활성화
	다양한 평가시스템의 개발 및 활용	• 다면평가와 집단평가제를 도입 활용 • 과정 및 결과에 대한 균형 있는 평가시스템을 구축
공무원과 함께 하는 인사 관리의 구축	보수 합리화와 공무원의 삶의 질 향상	• 성과주의 연봉제를 강화 • 선택형 복리후생제를 도입
	상생적 공무원 노사관계 구축	• 공무원을 인사개혁의 파트너로 인정하고 참여를 유도 • 노사문제가 효과적으로 해결되도록 시스템을 구축
전문성과 역량을 강화하는 인사제도의 구축	공직 경쟁력 강화를 위한 임용제도 다양화	• 인턴 및 전문가 개방임용제도를 확대 • 고시제도를 재편 • 부처 간 인사교류를 활성화
	전문성 강화를 위한 경력개발체제 구축	• 직무역량 중심으로 전문성과 효율성을 제고 • 장기적인 경력개발을 위하여 승진 및 보직을 관리
	공공 인적자원 핵심 역량 강화	• 고객 중심의 교육선택권을 확대 • 직급별 맞춤교육과 교육훈련의 내용을 다변화

전문성과 역량을 강화하는 인사제도 구축을 위하여 충원제도를 다양화하고 부처 간 인사교류 확대

넷째, 전문성과 역량을 강화하는 인사제도를 구축하기 위하여 공직경쟁력을 강화하는 임용제도를 다양화하고, 전문성 강화를 위한 경력개발체제를 제도화할 것이다. 공무원 채용에 있어서도 현재의 고시에 의존하는 단순한 방식에서 벗어나 인턴 및 민간전문가 개방임용 등을 통해 충원경로를 다양화하고, 조직의 폐쇄성 극복을 위해 부처 상호 간에 파격적인 인사교류를 시행할 것이다. 아울러 민간 · 관계 · 정계 · 학계 간에도 폭넓은 인사교류를 촉진해 나갈 것이다.

3. 전자정부

민원 창구의 혁신과 조직 내부의 혁신을 통해 신속 · 정확한 행정서비스 제공

정보사회에서는 정부 전체가 하나의 조직으로서 국민에게 얼마나 신속하고 정확하면서 친절하게 서비스를 제공해 주는가가 효율성 판단의 기준이 된다. 신속하고 정확한 서비스가 제공되기 위해서는 정부와 국민의 접점인 창구(front office)의 혁신, 그리고 행정업무가 처리되는 조직 내부(back office)의 혁신이 함께 수행되어야 한다. 창구혁신은 흔히 원 스톱 서비스 혹은 논 스톱 서비스란 개념으로 압축적으로 표현된다. 한 번의 행정기관 방문으로, 혹은 행정기관을 방문하지 않고도 민원을 처리하거나 원하는 정보를 제공받을 수 있도록 한다는 것이다. 정보통신기술(ICT)을 활용한 창구혁신은 정부의 효율성을 확보하는 데 기여할 뿐 아니라 정부의 투명성도 높이게 된다. 그러나 전자정부사업이 창구혁신으로 끝날 수는 없다. 창구공무원이 아무리 친절하고 성실하다고 해도 여전히 제출해야 할 서류의 종류가 많고 방문해야 할 기관이 많다면 민원서비스의 효율성은 높아지지 않는다. 첨부서류의 종류와 방문기관의 수를 줄이기 위해서는 행정업무 처리과정을 재설계하는 한편, 행정정보의 공동이용을 강화해야 한다.

「국민의 정부」는 전자정부사업의 중요성을 처음으로 인식하고 야심찬 전자정부 구축사업을 추진하였다. 주요 사업으로는 국가종합전자조달시스템(G2B) 구축 등을 통한 정부조달과정 혁신, 민원서비스 단일창구사업(G4C)*, 국가재정정보시스템, 시 · 군 · 구 행정종합정보화, 교육행정정보시스템, 공무원의 전자인사관리시스템, 전자서명 및 전자관인 시스템 등을 들 수 있다. 이러한 전자정부사업은 향후 전자정부 추진의 기반을 조성한 측면은 높이 평가받을 수 있으나, 국가종합전자조달시스템을 제외하고는 대부분 미완의 상태로 종료되었다.

「국민의 정부」는 전자정부 추진기반을 조성

참여정부는 「국민의 정부」에서 시작된 전자정부사업을 지속적으로 확대 · 발전시켜 나가고자 한다. 참여정부의 전자정부사업은 여러 측면에서 「국민의 정부」와 확실한 차별성을 갖고 있다.

참여정부는 전자정부사업의 지속적 확대 · 발전 도모

첫째, 참여정부는 전자정부사업과 행정개혁의 연계성을 분명히 하고 전자정부사업을 행정개혁의 한 수단으로 삼고 있다. 행정개혁(성과관리, 정부기능의 합리적 조정 등), 인사개혁, 지방분권 및 재정 · 세제개혁과 더불어 전자정부사업을 추진함으로써 전자정부를 그 자체가 목표가 아니라 선진행정의 구현을 위한 수단으로 자리매김하고, 전자정부의 개혁적 효과를 극대화시키려 하는 것이다.

전자정부사업과 행정개혁의 연계성 강화

둘째, 참여정부는 행정의 민주성 구현을 전자정부의 중요한 목표 중 하나로 추구하고 있다. 전자주민투표, 전자선거, 온라인 정책포럼 등의 제도를 도입함으로써 국민들이 다양한 전자적 수단을 이용하여 자신의 의견을 정책에 반영할 수 있도록 하는 것이다. 동시에 G4C, 전자결재 등과 연계한 온라인 행정정보의 공개를 확대하

국민참여를 제고하고 행정정보의 공개를 확대하여 행정의 민주성 구현

* 부록의 용어해설 참조

고, 온라인 민원처리 및 공개시스템을 모든 행정기관으로 확산할 예정이다. 2003년 현재 15% 수준인 민원업무 온라인화도 2007년까지 85%로 확대할 계획이다. 또한 참여정부는 프라이버시 문제의 중대성을 깊이 인식하고 이 문제를 해결하기 위해 법제도를 대폭 정비해 나갈 것이다. 이와 관련하여 전자정부 관련 법제정비 방안을 마련(2003. 10)한 바 있다.

국가적 관점에서 정보자원을 체계적으로 관리

셋째, 참여정부는 국가적 관점에서 정보자원을 체계적으로 관리하려고 한다. 정부기능 분석을 통해 BRM(Business Reference Model, 정부기능연계모델)*을 개발하여 전자정부성과 평가, 예산 배분, 정보자원관리 등에 활용할 계획이다. 또한 범정부 ITA(Information Technology Architecture)*를 도입해 부처별 혹은 기관별 ITA를 통합 연계함으로써 정보시스템의 상호 운용성을 제고하고 정보자원 관리의 효율성을 높일 예정이다. 특히 「국민의 정부」에서도 시도되었지만 부처 간의 이해가 충돌해 중도에 좌초되고 말았던 범정부 전산환경의 통합을 반드시 실현하여 시스템 운영의 효율성을 제고할 계획이다. 또 행정자치부가 운영하고 있는 정부고속망, 정보통신부의 초고속국가망 등 여러 망을 통합하여 전자정부 전용 통신망을 구축함으로써 예산을 절감하면서도 통신망 고도화를 신속하게 추진해 나갈 계획이다.

표 7-4 || 전자정부 추진 목표

	2003년	5년 후(2007년)
전자정부 완성도	정보제공 수준	정보 공동활용, 시스템 연계통합
전자정부지수(UN)	15위	5위 이내
정보화지수(IDC)	16위	5위 이내
정부투명성(TI)	40위	20위권

표 7-5 || 전자정부의 기대 성과

기 한	분 야	성 과
2005년 말까지	공무원들의 일하는 방식	감사 · 재정 · 인사 · 결재 조달 등은 전 부처가 전자적으로 업무를 처리
		주민 · 토지 · 세금 건축 등 주요 DB를 행정기관 간 실시간으로 공유
		서비스 중심의 상시적 프로세스 개혁과 체계적인 정보화 가능
	대국민서비스	온라인 서비스 확대로 민원구비서류와 관청방문 횟수가 대폭 감소
		무역 · 물류 · 기업의 설립과 운영서비스 전 과정에 대한 전자적 처리가 가능
		전자주민투표제 · 전자포럼 등의 도입으로 행정과정에 국민의 전자적 참여가 크게 확대
	정보자원관리와 법제정비	부처별 정보시스템과 통신망의 통합관리로 정보자원을 효율적으로 활용
		개인정보보호법 등 정보사회의 행정에 적합한 법체계를 완비
2007년 말까지	공무원들의 일하는 방식	부처별 업무단일창구를 통해 제반 행정업무가 온라인으로 수행되는 네트워크정부 실현
		범정부 KMS 구축으로 행정서비스 및 업무처리에 있어 지식정부 구현
	대국민서비스	복지 · 고용 · 취업 · 안전관리 등 국민생활과 직결된 행정서비스의 무방문 실시간 처리 실현
		투자 · 금융 · 무역 · 물류 · 세금 등의 정보시스템이 상호 연계되어 기업들은 one-stop 서비스를 제공받게 됨.
		행정정보의 온라인 공개와 전자토론 및 전자투표 등이 확대되고 정보주체의 권리가 크게 신장되는 참여정부 구현

* 부록의 용어해설 참조

세계 최고 수준의 열린 전자정부를 구현

참여정부는 이러한 전자정부사업을 통해 궁극적으로 효율적이며 투명하고 참여적인 세계 최고 수준의 열린 전자정부를 구현함으로써 우리나라가 동북아 시대의 중심으로 거듭나고 소득 2만불 시대로 도약하는 데 있어 견인차 역할을 하고자 한다.

재정 및 세제개혁 2

1. 재정 · 세제개혁의 필요성

과거의 재정 · 세제 운영시스템은 다분히 통제적 · 집권적 · 폐쇄적이라고 평가할 수 있다. 따라서 '참여와 분권'을 지향하는 참여정부에서는 이를 획기적으로 탈바꿈하는 노력을 전개하고자 한다. 아울러 더불어 사는 사회를 구현하고, 장래 급증할 것으로 예상되는 재정수요에 대비하기 위해 영점기준에서 재정 · 세제를 재검토해 나갈 계획이다. 참여정부의 재정 · 세제개혁은 바로 이와 같은 목표하에 계획되고 수행될 것이다.

과거의 재정 · 세제 운영시스템은 통제적 · 집권적 · 폐쇄적

이러한 재정 · 세제개혁은, 첫째 5~10년 후를 대비한 신성장동력의 배양, 동북아 경제중심의 실현 등을 통해 국가경쟁력을 제고하기 위한 필수 과제이다. 둘째, 참여 · 분권의 시대흐름에 부응하여 지자체 · 기업 · 시민단체 등 각계의 재정 · 세제 관련 개선요구에 전향적으로 대응하기 위한 것이다. 셋째, 계층 간 · 세대 간 · 지역

재정 · 세제개혁은 국가경쟁력 제고를 위한 필수 과제

* 부록의 용어해설 참조

간 격차 완화를 위해 재정 · 세제의 소득재분배 기능을 강화하기 위한 것이다. 마지막으로 고령화사회의 가속화, 복지수요의 증대, 남북관계 진전 등으로 급증하는 재정수요에 대응하여 재정력을 충실히 확보하기 위한 것이다. 그렇다면 현재 우리나라의 재정 · 세제시스템은 과연 어떤 문제점들을 노정하고 있는가?

투입 · 공제 중심의 재정운용으로 공공부문의 효율성 · 투명성 · 형평성 낮아

첫째, 공기업을 포함한 공공부문을 살펴보면 그 방대한 규모에 비해 효율성 · 투명성 · 형평성이 낮은 것으로 평가되고 있다. 공공지출 전반에 걸쳐 비효율이 상존하고 있으며 성과보다는 투입 · 통제에 초점이 맞추어져 있는 시혜적 지원으로 인하여 지출이 낭비적 · 비효율적으로 이루어지고 있는 실정이다. 또한 이익집단 및 정치권의 영향력 증대로 재정규율이 약화되고 있다. 한편, 공기업 등 정부산하기관은 전문경영인 체제의 미확립으로 경영효율이 낮다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

재정 · 세제구조가 복잡하고 정보가 체계적으로 공개되지 않아 국민 참여와 감시기회가 부족

둘째, 그동안 국민 참여와 감시기회가 부족했다. 재정 · 세제가 복잡하여 국민이 이해하기 어렵고, 개인이나 기업의 경제활동을 효율적으로 지원하는 데에도 한계가 있었다. 예를 들어, 우리의 재정구조는 1개 일반회계 외에 22개 특별회계, 48개 기금 등으로 복잡하게 구성되어 있으며, 조세체계 또한 세목이 31개(국세 14, 지방세 17)나 되며 부담금도 102개나 되는 복잡한 체계를 가지고 있는 것이 현실이다. 또한, 재정 및 세제 · 세정정보가 체계적으로 공개되지 않는 등 재정투명성이 국제기준에 미흡한 수준이다.

소득파악이 미비하여 세제의 합리성이 미흡하고 세정도 불신받아

셋째, 조세 측면에서 세제는 합리성이 미흡하고, 세정은 신뢰를 얻지 못해 왔다. 소득파악 미비로 인해 고소득 자영업자와 근로소득자 간 세부담의 형평성이 훼손되었다. 또한 부동산 관련 세제는 재산가치를 제대로 반영하지 못하고 있고, 지방재정 확충이나 투기억제와 같은 기능이 미흡한 것이 사실이다. 예를 들어, 같은 시세의 강북아파트 재산세가 강남아파트의 2~3배 수준(대치동 26평형 : 8만원, 성북구 60평형 : 26만원)인 형편이다. 또한 지속적인 세제 · 세정개혁에도 불구하고 아직도 세무서 문턱이 높고 세정에 대한 불신이 상존하고 있다.

지방분권에 미흡한 재정운영시스템으로 지방의 자율적인 사업추진에 제약

넷째, 지방분권에 미흡한 재정운영시스템을 들 수 있다. 그동안 중앙 기능과 재원을 지방에 이양해 오고 있으나, 지역 간 격차, 부처이기주의 등으로 실질적 분권화는 미흡(지방이양 확정사무 779건 중 29%인 227건 이양 완료)하며 지방보다는 각 부처의 투자우선순위에 따라 재원이 배분되어 지방의 자율적인 사업추진이 제약되고 있다.

경제위기 극복과정에서 국가채무 증가

다섯째, 경제위기 극복과정에서 국가채무의 對GDP비율이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 더욱 문제인 것은 앞으로도 당분간은 공적자금의 국채전환, 공적연금 수

표 7-6 || 국가채무 현황

(단위 : 조원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
중앙정부 채무 (대GDP)	50.5 (11.1)	71.4 (15.9)	89.7 (18.6)	100.9 (19.3)	113.1 (20.5)	126.6 (21.2)
국가채무[1] (대GDP)	60.3 (13.3)	80.4 (18.1)	98.6 (20.4)	111.4 (21.3)	122.0 (22.1)	133.6 (22.4)

주 : 1) 국가채무 = 중앙정부 채무 + 지방정부 채무.

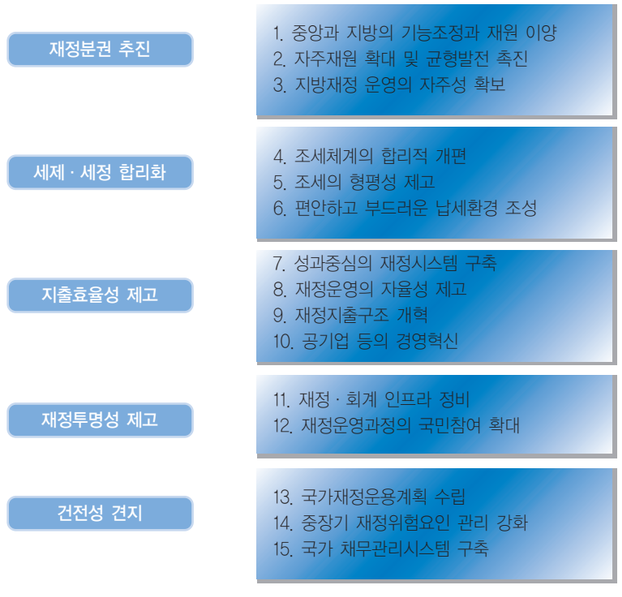
급 불균형 등에 따른 위험요인이 상존하고 있다는 점이다.

2. 참여정부의 재정 · 세제 개혁방향

재정 · 세제개혁의 5대 목표와 15대 과제 설정

참여정부는 재정 · 세제개혁에 있어 국가경쟁력의 제고, 사회통합의 완성에 이바지하고 재정수요에 부응하는 재정력을 확충하기 위하여 아래와 같은 5대 정책목표와 이를 뒷받침하는 15대 과제를 설정하였다.

그림 7-2 || 재정 · 세제개혁의 5대 목표와 15대 과제



■세제와 세정의 합리화

세제 · 세정환경의 획기적 개선 필요

현재 우리나라는 복잡하고 불합리한 세제가 자발적인 납세의식 고취에 걸림돌이 되고 있고, 세무조사의 공정성 문제도 제기되고 있어 세제 · 세정환경의 획기적 개선이 요구된다.

넓은 세원, 낮은 세율 원칙을 구현

우선 조세체계는 국세와 지방세의 조정, 목적세의 정비, 비과세감면 정비 등에 의한 '넓은 세원, 낮은 세율' 원칙을 구현하고, 기업하기 좋은 조세환경을 구축함으로써 획기적으로 개편할 것이다.

자영업자 소득파악 제고 등을 통하여 조세의 수평적 · 수직적 형평성을 제고

다음으로 조세의 수평적 · 수직적 형평성을 제고하고자 한다. 이를 위해 자영업자 소득파악을 위한 과세인프라 구축에 특히 주력할 것이다. 그간의 과표양성화 노력에도 불구하고 자영업자의 세부담은 근로소득자 등에 비해 아직도 낮은 수준이므로 신용카드 사용의 확대, 인별 · 세대별 과세 D/B 구축 등 고소득 자영업자의 과세포착률을 높이기 위한 제도를 마련할 것이다. 세제 측면에서는 그 의도와는 달리 탈세수단으로 악용될 소지가 있는 부가가치세의 간이과세제도를 개선하고, 위장 간이과세자들을 일반과세자로 전환시키기 위한 신용카드사용의 활성화, 현금영수증카드제도 및 고액현금거래 통보제도 도입 등 세제 · 세정상의 대책을 검토해나갈 것이다. 아울러 금융소득종합과세의 개선도 필요하다.

편안하고 부드러운 납세환경을 조성

마지막으로 세정에 대한 국민의 불신을 해소하기 위해 편안하고 부드러운 납세환경을 조성해 나갈 것이다. 이를 위해 전자신고 확대, 세무조사 대상 선정의 객관성 · 투명성 확보, 인별 정보분석시스템 구축 등 시스템에 의한 세원관리를 추진하고 세제 개편시 국민의견의 수렴을 강화할 수 있는 방안도 마련할 계획이다.

■공공지출의 효율성 제고

성과중심의 재정시스템 구축

우선 재정사업에 대한 성과관리제도를 도입하여 재정운영방식을 투입 위주에서 성과 위주로 전환하고 각 부처의 사업추진에 따른 책임성을 제고할 것이다. 이는 구체적으로 주요 재정사업에 대한 연도별 성과계획서 · 보고서 작성, 예산편성 및 국정평가과정에의 환류 등을 포함한다.

사전배분방식을 도입하여 재정운영의 자율성 제고

다음으로, 재정운영의 자율성을 제고할 것이다. 이를 위해 재정당국은 지출한도와 편성지침을 통보하고 각 부처는 부처의 정책의지를 최대한 반영하여 예산을 편성하는 이른바 사전배분(top-down) 방식을 단계적으로 도입하며 부처 자체의 이 · 전용 및 이월범위를 확대해 나갈 것이다.

또한 낭비요인이 있는 주요 지출분야의 개혁방안을 마련할 것이다. 특히 농어촌, 중소기업, R&D, 정보화 등의 분야에 있어 사전 · 사후적 평가체계를 구축하고, 재원배분이 국가 중장기 발전전략에 따라 이루어질 수 있도록 체계화할 것이다. 아울러 경제개발비지출을 내실화하고 사회개발비의 비중 확대도 검토해 나갈 것이다.

중장기 발전전략에 따라 재원배분을 합리화하고 성과평가체제를 구축

마지막으로, 공기업 등 산하기관의 경영혁신을 추진할 것이다. 공기업 등 산하기관 기관장의 임명시스템이 후진적이고 책임경영체제가 아직도 정착되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 전문경영인 영입, 선진경영시스템 도입 등을 통해 경영효율을 획기적으로 제고해 나갈 것이다.

공기업 등 산하기관의 경영혁신 추진

■재정 전반의 투명성 확보

재정의 투명성 확보를 위해 우선 재정 · 회계 인프라의 정비가 필요하다. 이를 위해 참여정부는 중앙정부와 지방자치단체 모두 복식부기 · 발생주의 회계를 도입하고 과학적 예측이 가능한 정보시스템을 구축할 것이다. 현재 기본적인 재정정보 관리시스템은 구축되어 있으나, 성과관리 및 지방재정과의 연계체계가 미흡하므로 Nafis(재경부 재정정보시스템), Fimsys(예산처 예산정보시스템) 등을 성과정보 분석과 세입 · 세출예측 등이 가능한 고급시스템으로 향상시키고, 지방재정 정보시스템과 연계시켜 나갈 것이다. 또한 특별회계와 기금 정비도 지속적으로 추진할 것이다.

복식부기 · 발생주의 회계를 도입하고 과학적 예측이 가능한 정보시스템을 구축하는 등 재정의 투명성 확보를 위해 재정 · 회계 인프라 정비

또한 국민과 수요자를 중심으로 재정을 운영할 것이다. 그간 재정운영과 관련하여 인터넷 의견수렴과 전문가 참여 등이 확대되어 왔으나, 시정요구 등의 적극적인 국민참여를 위한 제도적 장치는 여전히 미흡한 실정이다. 향후에는 재정정보 공개 확대, 전문분야 예산편성시 외부전문가 활용 등을 통해 국민의 참여기회를 최대한 확대해 나갈 것이다.

재정운영과정에 국민참여기회를 확대

■국가재정의 건전성 견지

그간의 단년도 위주 재정운영은 재원배분의 우선순위 설정이나 중장기적인 재정건전성 관리에 한계를 드러내왔다. 따라서 중장기 시각에 의한 재정운영체제가 마련되어야 하는데, 참여정부는 이를 위해 5년 단위 국가재정운용계획을 수립하고 매년 연동 · 보완하는 체제를 갖추어 나갈 것이다.

5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하고 매년 변동 · 보완

또한 종합적이고 체계적인 국가채무관리 및 평가시스템을 구축하기 위해 힘쓸 것이다. 특히 세계잉여금으로 국가채무를 우선 상환하고 중장기 국가채무관리계획을 수립 · 운영하기 위한 법적 · 제도적 장치를 마련해 나갈 것이다.

국가채무관리 및 평가시스템을 구축

공적연금을 현재의 저부담-고급여 체제에서 적정부담-적정급여 체제로 개편

재정건전성의 유지를 위해서는 사회보험재정의 안정화가 무엇보다도 중요하다. 특히 현재의 공적연금제도는 부담에 비해 혜택이 커서 구조적으로 적자가 발생하게 되어 있으며, 장래에 인구 고령화, 수급구조 불균형 등으로 재정불안이 가속화될 것이므로 이에 대한 대책 마련이 매우 시급한 실정이다. 따라서 정부는 공적연금을 현재의 저부담-고급여 체제에서 갹출료율의 인상, 혜택의 축소 등을 통해 적정부담-적정급여 체제로 개편할 것이며 아울러 건강보험 역시 지출을 관리하기 위한 방안을 마련해 나갈 계획이다.

3. 조세형평성 제고

빈부격차 확대 등으로 조세의 형평성 제고에 대한 사회적 요구 증대

소득계층 간 상대적 불평등도를 나타내는 지니계수가 1996년 0.291에서 2002년 0.312로 상승하는 등 외환위기 이후 빈부격차가 점차 심화되고 있다. 또한 월드컵, 대선 등의 과정을 겪으면서 국민의 참여의식이 크게 제고되고 인터넷 사용인구의 급속한 확산으로 사회전반에 걸쳐 투명성이 높아짐에 따라, 소득종류 간 · 계층 간 조세의 형평성 제고에 대한 사회적 요구가 증대되고 있다.

표 7-7 || 도시근로자의 소득을 중심으로 한 소득분배 구조

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1분위계층/5분위계층	4.58	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.36
지니계수	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312

자료 : 통계청, 『도시가계조사』, 각년도.

소득종류 간 · 계층 간 과세형평성 미흡한 수준

정부가 그동안 지속적으로 공평과세를 위한 세제개편과 세정혁신을 추진하여 왔음에도 불구하고, 아직 소득종류 간 · 계층 간 과세형평성은 미흡한 수준이다. 예컨대, 사업자의 과세자비율이 근로소득 과세자비율보다 낮은 수준이고, 납부면제자를 포함한 부가가치세 간이과세자 비중이 전체 납세자의 46% 수준으로 상당히 높은 수준이다. 또한 부동산 과세의 경우 거래단계의 과세비중이 높고, 보유단계의 과세비중이 낮아 과세형평성이 저해됨은 물론 부동산 투기억제효과도 매우 미흡한 실정이다.

과세불평등 개선을 위한 방안을 다각적으로 강구중

참여정부에서는 이러한 문제점들을 단계적으로 해결하기 위하여, 부동산 가격안정대책을 지속적으로 추진하고, 경기침체에 따라 어려움이 많은 근로자 · 농어민 등에 대한 세제지원을 강화하는 등 소득종류 간 · 계층 간 과세불평등 개선을 위한 방안을 다각적으로 강구하고 있다.

■상속 · 증여세를 완전포괄주의로 전환

완전포괄주의 도입으로 모든 상속 · 증여에 과세 가능

과거 「상속세 및 증여세법」 제32조는 증여의제 과세대상을 포괄적으로 규정하고 있었으나 과세표준 산정방법에 관한 세부규정이 없어 사실상 집행이 안 되는 문제가 있었다. 또한, 개별적인 증여의제 유형을 법에 규정하고 이와 유사한 경우에도 증여세를 과세할 수 있도록 하는 유형별 포괄주의를 도입하고 있었으나 이 제도만으로는 대재산가들의 새로운 유형의 변칙 상속 · 증여행위에 대처하지 못하는 한계가 있었다. 이러한 현행 제도의 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 2003년 말 「상속세 및 증여세법」을 개정하여 과세유형을 법에 포괄적으로 규정하여 사실상 상속 · 증여에 해당하는 모든 경우에 상속 · 증여세를 과세할 수 있도록 완전포괄주의를 도입하였다.

■자영사업자 과표양성화율 제고

자영사업자 과표양성화를 위한 제반 제도적 인프라 구축 추진

정부는 이미 2000년 이후 도입된 신용카드 소득공제제도로 자영사업자의 과표가 상당수준 양성화되었다고 추정하고 있으나, 신용카드 남용으로 인한 문제점과 아직까지도 현금거래가 많은 현실을 고려하여 2003년 말 세법개정을 통해 현금영수증제도를 도입하였다. 아울러 간편장부대상자에 대한 무기장가산세율 인상, 분식회계에 대한 제재강화, 지출증빙서류 수취 · 보관 기준금액 하향조정, 부가가치세 간이과세자 적용기준 보완, 탈세제보자에 대한 포상금 지급대상 확대, 고액체납자 명단공개 및 금융재산 본점 일괄조회 허용 등 자영사업자 과표양성화를 위한 제반 제도적 인프라 구축을 추진하고 있다.

■근로자 · 농어민 등에 대한 세제지원 확대

사회 · 경제적 약자에 대한 세제지원 강화 필요

사회 · 경제적 약자인 저임금 근로자 · 농어민 등에 대한 적극적인 소득재분배정책의 일환으로 이들에게 직접적인 혜택이 돌아가는 세제지원을 지속적으로 강화해 나갈 필요가 있다.

근로소득공제 확대 등으로 근로자 · 서민의 세부담 완화

정부는 이를 위해 근로자에 대하여 적용되는 근로소득공제를 확대하고, 이사비 · 결혼비 · 장례비 등에 대한 특별공제제도 신설, 근로자 본인 의료비 공제한도 폐지, 기본공제 대상 부양가족의 범위 조정, 대학생 교육비 소득공제 확대, 근로자 복지 증진시설 투자세액공제 확대, 회사택시의 부가세 납부세액 50% 경감 시한연장, 우리사주에 대한 세제지원 확대 등 근로자 · 서민의 직접적인 세부담을 완화하기 위한 각종 제도를 마련한 바 있다.

농어민과 축산농가 지원책도 마련

또한 DDA · FTA 협상 등으로 어려움을 겪고 있는 농어민과 축산농가 지원을 위해서 농 · 수협 예탁금 및 농어가목돈마련저축의 비과세 시한을 3년 연장하고, 농어촌특별세 적용시한을 10년 연장하였다. 아울러 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용시한을 2년 연장하였고, 농어업용 면세유 제도를 통해 농어업 생산비를 지원하였으며, 축산농가사료용 완두콩 등에 대한 관세율을 인하하는 등의 다각적인 조치를 취하였다.

소득공제를 실효성 있는 몇 개의 제도로 단순화하는 등 서민 · 중산층의 생활안정을 위한 세제지원 지속 추진

한편, 근로소득공제 확대 등으로 근로자의 세부담이 상당히 완화되었으나 다양한 특별공제가 신설되는 등 제도가 복잡하여 근로자들의 납세협력비용이 증가함에 따라 소득공제제도를 실효성 있는 몇 개의 제도로 단순화할 필요가 있다. 앞으로 각종 공제제도를 통폐합하고 납세자가 재산공제와 실액공제 중 하나를 선택할 수 있도록 하고, 무주택근로자의 임차차입금 이자비용에 대한 소득공제 허용을 검토하는 등 서민 · 중산층 생활안정을 위한 세제지원 방안들을 지속적으로 추진해 나갈 방침이다.

4. 추진전략

개혁의 참여주체 확대 및 올바른 역할분담 긴요

이상의 과제들을 추진함에 있어 올바른 목표의 설정 못지않게 중요한 것은 적절한 추진전략의 마련이다. 과거 수많은 재정 및 세제개혁이 그 당위성에도 불구하고 뿌리를 내리지 못한 큰 이유 중의 하나가 올바른 추진전략의 부재였기 때문이다. 이를 위해서는 우선 재정 · 세제개혁이 정부의 것만이 아닌 전 국민이 함께 하는 개혁으로 승화되어 근본적 · 체계적으로 추진되어야 하는데 개혁의 참여주체가 확대되고 그들 간에 올바른 역할분담이 이루어질 필요가 있다.

정부혁신 · 지방분권위원회가 종합적 계획 수립 · 조정

정부혁신 · 지방분권위원회는 이러한 개혁의 선도자로서 재정 · 세제개혁의 종합적 계획을 수립하고 조정하는 한편, 각 부처와 지방자치단체는 해당 과제를 추진하면서 사안에 따라서는 재경부 · 행자부 · 예산처 등과 합동작업을 수행해 나갈 것이다. 마지막으로 시민단체는 개혁과제의 발굴, 개혁방향에 대한 의견 제시 등을 담당해 주어야 할 것이다.

재정분권은 지방에 대한 이해와 신뢰가 관건

한편, 재정 · 세제개혁의 가장 중요한 부분인 재정분권은 지방에 대한 이해와 신뢰의 기반 위에서만 성공할 수 있을 것이다. 따라서 실질적인 지방분권이 이루어질 수 있도록 중앙정부는 전향적인 자세로 제도와 관행을 개선해 나갈 것이다. 지자체 역시 자율성 확대만 주장할 것이 아니라 그에 걸맞은 책임을 함께 지려는 자세를 견지해야 할 것이다.

각 부처와 지자체의 자율적인 참여 유도

이와 같은 중앙과 지방 간의 협조원리는 개혁의 기본원리가 자율 · 참여 · 설득에 있다는 것과 맥락을 같이한다. 따라서 정부는 각 부처와 지자체가 스스로 참여하고 공감할 수 있는 분위기가 조성되도록 인센티브를 제공하고 입법권한을 가지고 있는 정치권의 이해와 협조를 구하기 위한 방안 또한 강구해 나갈 것이다.

우리 실정에 맞는 제도 도입 추진

마지막으로 우리 실정에 맞는 제도를 도입하는 데 노력할 것이다. 즉, 외국제도의 벤치마킹시 문화적 차이를 인식하고 한국적 관행과 문화에 맞도록 변형하여 도입하는 입장을 견지해 나갈 것이다.

5. 5년 후 우리 재정 · 세제의 모습

2007년에 제도의 완전 정착을 목표로 상시 개혁 추구

지금까지 말한 개혁의 과정은 과제별로 약간의 차이는 있으나 대체로 다음과 같다. 우선 그 1단계라 할 수 있는 2003년에는 기반이 되는 제도정비계획을 완성하고, 2단계인 2004~2005년간에는 법령 정비 등을 통해 제도의 일부(또는 전부)를 시행하며, 3단계인 2006~2007년에는 제도가 완전히 정착되도록 할 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 과거의 개혁이 그 지향하는 방향은 적절했음에도 불구하고 단기간(대체로 집권 후 1년, 길어야 2년)에 가시적인 성과를 보이고자 무리하게 추진한 결과 목표의 달성은커녕 부작용이 더 큰, 실패한 개혁이 되었다는 것이다. 따라서 참여정부는 앞으로 시간이 걸리더라도 상시적으로 개혁을 추구해 나갈 것이다.

정부 효율성이 제고되어 현재 18위에서 10위 이내로 향상

이러한 과정이 성공적으로 완수되면 5년 후 우리나라 재정 · 세제의 모습은 다음과 같이 변할 것이다. 우선 정부의 효율성이 제고되어 현재의 18위에서 10위 이내로 향상될 것이며, 재정지출구조에 있어 경제개발비와 사회개발비 간의 격차가 대폭 축소될 것이다. 다음으로 단위사업별 지방지원방식이 포괄지원으로 바뀌고 정부회계방식도 단식부기에서 복식부기로 변할 것이다.

통합재정수지는 균형을 회복하고 중장기적 시계의 재정 운영

통합재정수지(사회보장성 기금을 제외한 수지)는 임기 내에 균형을 회복하고 재정운영방식도 중장기적 시계를 확보하며, 재정사업에 대한 성과관리가 강화되어 재정지출의 효율성도 높아질 것이다. 현재 존재하고 있는 계층 및 지역 간 세부담의 격차도 단계적으로 해소되고 공기업에서도 명실상부한 전문경영인체제가 확립될 것이다.

성장과 분배의 상승효과 창출이 목표

이러한 개혁은 결국 국민이 낸 세금을 정부가 알뜰하고 투명하게 사용함으로써 재정지출의 가치를 제고하고, 중앙 · 지방 간 실질적 분권과 균형발전을 통해 국가경쟁력을 제고함으로써 성장과 분배의 상승효과가 창출될 수 있도록 한다는 목표를

가진다. 우리 국민들 역시 이와 같은 목표와 전략이 실현될 수 있도록 개별과제의 수행에 있어 적극적으로 참여하고 협력해야 할 것이다.

3 성숙된 정보화사회의 구현

1. 지식정보자원의 부존 현황

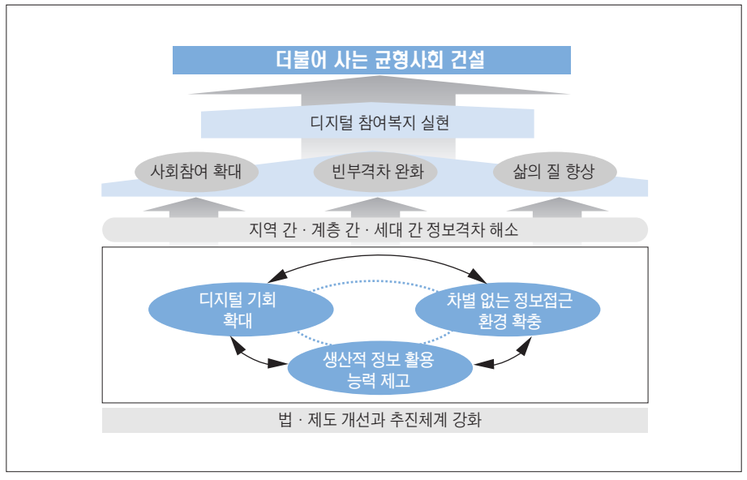
정보기술의 급속한 보급에도 불구하고 질적 성과는 미흡

우리나라는 1990년대 중반부터 국가 · 사회 정보화를 추진하여 세계 최고 수준의 초고속인터넷 인프라를 갖추게 되었다. 2000년 말 전국 144개 주요 지역을 광케이블로 연결하는 초고속 인터넷 인프라를 확보하였으며 2003년 6월 현재 전 국민의 64%가 인터넷을 사용하고 있다. 그러나 정보기술의 급속한 보급에도 불구하고 아직 정보화의 효과가 가치창출, 경쟁력 향상, 사회혁신 등의 질적 성과 등으로 충분히 연결되지 못하고 있다.

지식정보사회의 전면화 추진

향후 과제는 정보통신인프라를 바탕으로 정치 · 경제 · 사회 등 국가사회 전 분야의 투명성과 효율성을 향상시킬 수 있는 '지식정보사회의 전면화'를 추진하는 것이다. 또한 '지식정보사회의 전면화' 추진에 따른 정보의 안정성과 사회적 신뢰를 제고하는 것이 필요하다. 이러한 정책은 지식정보자원의 잠재력을 최대한 활용함으로써 정보통신산업의 발전을 통하여 경제성장을 견인하는 것을 궁극적인 목표로 한다.

그림 7-3 || 지식정보자원의 활용을 통한 균형사회 건설



2. 지식정보사회의 전면화

■정보격차 해소

정보활용 측면에서 정보격차 여전히 커

정보인프라의 발달에도 불구하고 정보활용 측면에서는 정보화 선도계층과 취약계층 간 정보격차 문제가 여전히 크며, 정보격차 문제는 정보화사회의 잠재력을 제대로 활용하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 이는 정보화와 정보통신기술을 통해 누릴 수 있는 혜택과 기회(digital potentials)의 제공이 충분하게 이루어지지 못한 데 기인한다.

정보화 취약계층을 위한 정보격차 해소사업 확대

정부의 노력에도 불구하고 저소득자 · 고령자 · 저학력자 등 취약계층은 아직 정보화의 혜택을 충분히 누리지 못하고 있는 실정이다. 따라서 참여정부는 향후 이러한 정보화 취약계층을 위한 정보격차 해소 사업을 지속적으로 확대해 갈 것이다.

표 7-8 || 정보격차 현황(인터넷 이용률 기준)

구 분	월소득	장애 유무	지 역	연 령	성
선도계층 이용률(%)	400만원 이상 78.8	비장애인 64.1	서울거주 68.1	20대 94.3	남성 70.7
취약계층 이용률(%)	100만원 미만 28.0	장애인 27.6	농어민 8.7	50대이상 13.1	여성 57.5
격차(%p)	50.8	36.5	59.4	81.2	13.2

자료 : 한국인터넷정보센터, 『인터넷 이용자수 및 이용행태에 관한 조사』, 각년도.

정보통신기술 보급으로 정보잠재력 확충

첫째, 정보통신인프라를 확보하고 소외된 계층에게 정보통신기술을 보급해 정보잠재력(digital potentials)을 확충할 것이다. 향후 보편적 서비스 제도의 확장, 인터넷 이용시설의 확충, 인터넷 이용요금 지원 등과 같이 인터넷에 대한 접근성 확보를 위한 제도적 기반을 강화해 나가는 한편, 농촌 · 여성 · 저소득층 · 소비자 등 다양한 계층의 특성을 반영한 전문화된 정보화 교육을 추진해 나갈 계획이다.

정보통신기술을 활용할 수 있는 정책 확대

둘째, 정보통신기술을 능동적으로 활용할 수 있는 정보잠재력을 실현하고, 실제 정보를 활용하는 데 필요한 콘텐츠 확충 등 인터넷을 생산적으로 활용하기 위한 정책을 확대해 나갈 것이다. 저소득계층의 자녀에 대해서는 e-Learning 등을 통해 양질의 학습기회 제공과 함께 정보화 고등학교와 민간교육기관 등을 통해 IT전문교

육을 받을 수 있는 기회를 확대해 나갈 계획이다.

■건전한 사이버 문화 유도

인터넷의 급속한 보급과 함께 불건전정보의 유통도 확대

IT기술의 발달과 인터넷의 급속한 보급으로 불건전정보의 유통이 확대되고 있다. 최근에는 아동포르노 · 자살 · 살인청부 등 반사회적 · 반인륜적 내용의 정보유통과 스팸메일을 통한 음란물 유통, 욕설 · 언어 폭력, 사이버 중독이 심각한 사회문제가 되고 있다.

표 7-9 || 정보통신윤리위원회 불법 · 유해정보 심의 현황

구 분	1997	1998	1999	2000	200	2002	2003.11.
심의건수	14,016	17,108	29,607	23,477	25,210	32,221	76,846
시정요구수	6,346	12,682	19,729	15,440	21,502	11,033	16,768

자료 : 한국인터넷정보센터, 『인터넷 이용자수 및 이용행태에 관한 조사』, 각년도; 정보통신윤리위원회, 『정보통신윤리』, 각년도.

온라인에서의 청소년 보호 강화

이러한 사회문제에 대처하고, 역동적 · 창의적인 한국적 인터넷문화의 장점을 극대화하며 온라인에서의 청소년 보호를 위해 성인실명 인증절차를 강화하고, 무분별한 성인 스팸메일 규제, 아동 · 청소년 전용 우수 포털사이트와 우수콘텐츠에 대한 인증제 도입도 추진할 예정이다. 또한 인터넷 청정지역이자 가족전용 네트워크인 그린 존(Green Zone)을 확대 구축하고 정보통신기술, 특히 게임이나 유해정보에 대한 청소년의 중독문제와 학습장애문제에 체계적으로 접근할 수 있는 장치를 마련해 나갈 것이다.

공공부문과 시민단체의 역할분담 통해 건전한 사이버문화 유도

최근에는 '네티즌'이라고 불리는 일반이용자들의 감시능력 또한 크게 확대되고 있으므로 정보사회의 삶과 직결되는 사회규범, 질서 등의 영역에서 민간 시민단체의 역할이 활성화되고 조직화될 수 있도록 적극 지원하고, 공공부문과 시민단체의 역할분담을 통해 '건전한 사이버세상', '더불어 사는 사이버공동체'를 구현하도록 노력해 나갈 것이다.

■지식정보자원의 효율적 관리

세계적 수준의 지식국가로의 도약을 추진

정부는 1998년부터 국가적으로 보존 및 활용가치가 높은 지식정보자원에 대한 디지털화 및 유통활성화 정책을 추진해 왔다. 참여정부는 그간 구축된 정책적 · 제도적 기반을 바탕으로 국가지식정보자원의 디지털화 확대, 이용활성화 및 산업경쟁력과의 연계를 강화함으로써 세계적인 수준의 지식국가로의 도약을 추진해 나갈 계획이다.

지식정보자원의 디지털화를 지속적으로 확대

첫째, 지식정보자원의 디지털화를 지속적으로 확대해 나가기 위해 우선 2007년까지 국가적으로 보존 및 이용가치가 높은 2억 5천만건의 지식정보자원을 디지털화하고, 공공 및 민간기관이 보유한 지식정보DB와의 연계를 지속적으로 확대해 나갈 것이다. 또한 이들 기관에서 생산된 지식정보가 자동적으로 국가지식정보자원으로 등록되는 '자동등록시스템'의 보급을 확산시켜 지식정보의 디지털화에 따른 비용을 절감해 나갈 예정이다. 아울러 '국가지식정보자원관리지도'를 작성하여 국가 전체의 지식정보자원을 체계적으로 관리해 나갈 것이다.

지식정보자원의 편리한 이용환경을 조성

둘째, 국민들이 지식정보자원을 편리하게 이용할 수 있는 환경을 조성할 계획이다. 우선, 2004년부터 선진국에서 시행하고 있는 디지털 콘텐츠 식별체계(URN)의 보급을 본격적으로 추진하여 신속한 정보검색, 유통의 투명성 제고는 물론 국가 전체의 지식정보자원 관리를 가능토록 해 나갈 것이다. 그리고 국민 · 기업들의 수요변화에 적극 대응할 필요성이 증대됨에 따라 멀티미디어 콘텐츠를 보강하고, 분야별로 독립적으로 구축된 디지털화된 지식정보자원을 상호연계하여 재가공한 '가치DB'의 구축을 확대해 나갈 것이다.

산업경쟁력과의 연계를 강화

셋째, 지식정보자원의 디지털화가 국가 · 산업경쟁력 강화로 연결되도록 적극적인 노력을 기울일 계획이다. 특히 차세대 신성장동력산업 등의 발전기반이 되는 지식정보자원을 적극 발굴하여 디지털화함으로써 국가경쟁력 제고 및 고용창출 확대에 노력할 것이다.

3. 정보의 안정성과 사회적 신뢰 제고

안전하고 건전한 사이버강국 구현이 국가 핵심정책으로 대두

인터넷 이용의 보편화, 정보통신기술의 발전 등은 폐쇄적인 네트워크 환경 내의 독립적 시스템들의 상호연계를 촉진하고 있으며, 에너지 · 운송 · 금융 등 핵심사회기반을 지원하고, 기업의 사업추진, 정부의 서비스제공에 있어 주요 수단으로 활용되고 있다. 그러나 정보사회가 고도화될수록 사이버위협과 부작용에 대한 충분한 준비를 하지 않는다면, 정보사회가 치명적인 위기에 직면할 수 있다. 따라서 IT강국의 위상에 맞는 안전하고 건전한 사이버강국을 구현하는 것이 국가의 핵심 정책으로 대두되고 있다.

■사이버공격에 대비한 정보보호 기반 구축

정보통신인프라에 대한 보호체계 강화 및 정보보호 인식 제고 필요

지식정보사회는 정보통신기술로 이루어진 네트워크와 정보통신의 복합체(complex of IT)로 구성된 인프라를 갖추고 있다. 그만큼 인프라에 내재하는 다양한 사회적 위험(social risks)은 사회 전반에 치명적인 영향을 미칠 수 있으며, 그렇기 때문에 정보통신인프라에 대한 법제도적 · 행정적 · 기술적 보호체계를 획기적으로 강화하고 국민의 정보보호에 대한 인식을 제고할 필요가 계속 증대되고 있다.

사이버 공격에 대한 사전예방을 강화하고 정보보호 로드맵 수립

사이버 공격 및 부작용에 대한 사후대응, 단기적 · 대증적 대응에서 사전예방을 강화한 사전사후 전방위 대응체계를 구축하고, 유비쿼터스 시대에 대응한 중장기적인 정보보호 로드맵을 수립함으로써 변화하는 정보화 환경에 능동적으로 대처해 나갈 계획이다. 그간의 정부주도 대응에서 진일보하여 민 · 관 협력체계를 구축하고, 민간의 정보보호능력을 제고해 나갈 것이다. 또한, 국내 정보보호산업 기초역량 강화를 위한 정보보호 핵심기술 개발 및 인력양성 등을 추진하여 사이버 안전에 대한 기술기반을 강화하고 사이버 방위산업의 경쟁력을 강화해 나갈 계획이다.

■전자거래의 신뢰성 및 안정성 제고

전자상거래로 인한 피해사고 증가 추세

정보통신망의 이용이 급속히 확산되고 전자상거래 규모나 이용자가 급증하면서 전자상거래로 인한 피해사고도 증가하고 있다. 인터넷의 개방적인 특성은 상호 간 얼굴을 맞대지 않는 경제 · 사회활동을 가능하게 하기 때문에 인터넷을 통한 전자거래는 각종 사고위험에 항상 노출되어 있다.

차세대 전자거래 보호기반 조성을 통해 전자거래 신뢰성 확보

이에 정부는 전자문서의 위 · 변조 방지, 신원확인 등을 내용으로 하는 「전자서명법」 제정(1999. 2) 등을 통해 본격적인 전자서명 이용확대를 추진하여 전자서명 이용자가 현재 870만명을 넘어 세계 최고 수준에 도달하였다. 지금까지의 노력을 바탕으로 앞으로는 제도의 안정적 운영과 신뢰제고가 중요하다. 앞으로 전자거래의 신뢰성을 확보하기 위해 차세대 전자거래 보호기반 조성과 전자서명 이용환경의 질적 고도화에 정책적 노력을 경주할 계획이다.

■인터넷상에서의 개인의 사생활 보호

인터넷상에서의 개인의 사생활 정보보호 필요성 증대

민간부문과 공공부문의 정보화가 진전됨에 따라 축적되는 개인정보의 양이 늘어나고 유출가능성 또한 증대되고 있다. 또한 개인정보침해와 무분별하게 전송되는 스팸메일의 범람으로 이용자들이 큰 불편을 겪고 있다. 국제적으로도 개인정보보호가 EU 등 선진국 주도의 새로운 무역장벽(Privacy Round)으로 대두되고 있으며 국제공조의 목소리가 높아지고 있다. 따라서 정부는 개인의 사생활 정보를 보호하기 위한 정책을 추진해 나갈 계획이다.

개인정보 보호정책과 전자상거래 추진 사이의 정책적 균형 확보

첫째, 개인정보 보호정책과 전자상거래 추진 사이의 정책적 균형을 확보하도록 해나갈 것이다. 전자상거래와 관련한 마케팅 노력이 잠재적으로 개인정보에 대한 침해가능성을 안고 있다는 점에서 전자상거래와 관련한 정책에는 개인정보 보호가 거래활성화와 같은 비중으로 반영되도록 해나갈 것이다.

정보통신서비스사업자를 통한 개인정보 보호정책 추진

둘째, 정보통신서비스사업자를 통한 개인정보 보호정책을 추진해 나갈 것이다. 이를 위해 정보통신망 관련법령의 개정 추진과 함께 부가통신업무와 관련한 전기통신 관련 법령 등의 개정도 추진해 나갈 계획이다.

기업의 개인정보 보호 책무를 강화하고 행정부문의 개인정보 보호대책 마련

셋째, 개인정보를 축적하고 있는 전자상거래 기업들의 개인정보 보호와 관련한 책무를 강화하고 행정부문이 보유한 개인정보의 보호대책을 마련해 나갈 것이다. 공공부문이 보유한 개인정보를 제공하는 데 있어 단순한 아이디와 비밀번호를 통한 인증과정보다는, 기술적 신뢰성이 배가된 IC카드를 이용한 보호대책을 검토해 나갈 것이다.

□ 외평채(외국환평형기금채권) _p.24

국내통화의 대외가치 안정과 투기적 외화의 유출입에 따른 악영향을 막기 위해 정부가 조성한 자금을 '외국환평형기금'이라고 하고, 이 기금의 재원조달을 위해 정부가 지급보증형식으로 발행하는 채권을 외국환평형기금채권, 약칭 '외평채'라고 한다. 원화와 외화표시 두 가지로 발행할 수 있는데, 우리나라는 원화표시로만 발행해 오다가 국제통화기금(IMF; International Monetary Fund) 구제금융 지원 이후 부족한 외화조달을 위해 외화표시 증권을 발행하였다. 해외시장에서 발행할 경우 기준금리에 발행국가의 신용도와 유통물량을 고려하여 가산금리가 붙는다. 만기나 금리 등 발행조건은 통화안정증권과 같고, 재정경제부장관이 건의하여 국회동의를 거쳐 발행되며, 한국은행이 발행과 운용사무를 맡고 있다.

□ 사회협약에 관한 노사정합의(안)의 내용 _p.27

노사정위 본위원회는 상무위원회를 개최하여 「일자리 만들기 사회협약 기초위원회」를 구성(2004. 1. 12)하고, 8차례의 공식회의 과정을 거쳐 노사정합의(안)을 최종적으로 확정(2004. 2. 10)하였다.
기업은 투자확대를 통해 일자리를 지속적으로 만들어내고 인위적인 고용조정을 최대한 자제하며 경영정보의 공개 등 윤리경영 · 투명경영을 실천하기로 하였다. 노조는 일자리 만들기의 핵심은 기업의 경쟁력 강화 및 생산성 향상에 있음을 인식하여 향후 2년간 임금안정에 협력하고 취약계층을 배려한 노동운동을 전개하기로 하였다. 한편, 정부는 모든 경제규제를 원점에서 재검토하는 등 사회안전망을 확충하는 한편, 일자리 만들기를 최우선과제로 추진키로 하였다.

□ 사회안전망(social safety net) _p.39

개인이 직장을 잃고 실업자가 된 뒤 다시 직장을 얻으려고 노력하는 대신 노숙자와 같은 사회적 무기력층이 되는 것을 막기 위한, 고용과 실업에 대한 정부의 각종 제도와 대책을 말한다. 또 경제구조조정으로 불가피하게 발생한 실업자들에게 공공사업을 통해 일자리를 제공하거나 생계비를 보조해 주는 것을 말한다. 그러나 보다 넓은 의미로는 사회보장과 같은 뜻으로 노령 · 질병 · 실업 · 산업재해 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치를 가리킨다. 우리나라의 사회안전망은 크게 1 · 2 · 3차 안전망으로 구성되어 있다. 1차는 4대 사회보험으로서 일반국민을 대상으로 노령 · 질병 · 산재 · 실업 등의 사회적 위험을 보험을 통해 분산하고 있으며, 2차로 공공부조를 통해 1차 안전망에 의해 보호받지 못하는 저소득 빈곤계층의 기초생활을 보장하며, 3차로 긴급구호가 필요한 자에게 최소한의 생계 및 건강유지를 지원하고 있다.

□ 로드맵 _p.45

로드맵은 앞으로의 계획, 전략 등이 담긴 구상지도, 청사진, 안내도 등을 의미한다. 국가차원에서 로드맵은 어떤 일을 추진할 때 각종 비전과 지원계획을 담은 것인데, 연구 · 개발 투자의 효율성을 높이기 위해 미래 유망기술 및 제품을 예측한 뒤 이를 실현할 수 있는 최적의 방법을 제시하는 것이 그 예의 하나이다. 국내에서는 2001년에 처음으로 산업자원부가 로봇산업 · 디지털가전 · 무선통신기기 · 광섬유 · 전지 · 단백질 제품 등 6개 분야의 향후 10년간 기술개발 동향과 과제를 예측한 '산업기술지도(Industrial Technology Road Map)'를 완성했다.

□ 출자총액제한제도 _p.67

동일한 기업집단에 속한 기업들은 서로 복잡한 출자-피출자의 관계를 가진다. 예를 들어, A사가 B사에 출자하고 B사가 C사와 D사에 출자하는 한편, D사가 다시 C사에 출자하는 구조이다. 동일 기업집단에 속한 기업들끼리의 출자는 가공자본을 형성하기 마련이며, 이는 무분별한 계열사 확장의 수단으로 악용되기도 하였다. 출자총액제한제도는 이러한 대기업의 문어발식 확장을 통한 경제력 집중을 막기 위한 규제조치 중의 하나이다. 즉, 자산이 많지 않으면서도 순환식 출자를 통해 수많은 계열기업을 거느리려는 선단식 경영을 방지하기 위한 것이다. 출자총액제한제도는 1987년 4월부터 도입 · 시행되어 오다가 1997년 말 외환위기 이후 외국인 투자 자유화에 따라 외국인들의 국내 기업에 대한 적대적 M&A에 어느 정도 경영 방어권을 보장해 줄 필요가 있다는 판단하에 1998년 2월에 폐지되었다. 그러나 계열사 간 순환출자를 통한 선단식 경영의 폐해가 재발되자 2001년 4월부터 다시 부활되었으며 현재 공정거래법은 2002년 1월 26일 개정되어 시행되고 있다. 2002년 4월부터는 핵심역량에 대한 출자나 동종 · 유사업종에 대한 출자에 대하여 예외를 인정하는 등 경영상 자율성을 대폭 확대하였다.

□ 논농업 직불제(직접직불제도) _p.70

논농업직불제는 수매제 등 가격지지정책과 달리 시장 · 생산량 · 가격 등에 영향을 미치지 않는 방법이며, 국가가 재정에서 생산자에게 직접 소득을 지지하는 정책으로 WTO에서 허용하는 정책이다. 직불제에 따른 소득보조는 과거 3년 동안 1년 이상 논농업에 이용되는 토지를 대상으로 하며, 논의 형상과 기능 유지, 화학비료와 농약 감축프로그램 참여 등의 이행조건을 충족하는 경우에 지급한다. 논농업직불제도는 정부재정에서 직접 개별농가에 소득을 지원함으로써 농가의 소득안정, 논의 공익적 기능 유지, 비료 · 농약의 적정사용 및 환경보존을 유도하는 기능을 한다. 외국의 경우에도 가격지지정책을 축소하는 반면, EU(보상직불제 · 환경직불제), 미국(생산자율계약제 · 환경보전직불제), 일본(전작보상제 · 도작경영안정제 · 조건불리직불제), 대만(논밭이용 및 조정제) 등에서 다양한 형태의 직불제를 도입하여 시행하고 있다.

□ 농산물(작물) 재해보험 _p.70

태풍, 폭풍, 집중호우 등 자연재해로부터 농가의 경영안정을 도모하고 지속적인 농작물 생산활동을 보장하기 위해 「농작물재해보험법」에 근거하여 2001년에 도입하였다. 2001년 가입면적 기준으로 17.6%, 가입대상농가 기준으로 16.4%가 가입하였다. 일본의 경우, 1973년 농작물재해보험제도를 도입할 당시에는 가입률이 12%였으나 현재는 26% 수준에 이루고 있으며, 미국은 1939년에 도입되어 현재는 가입률이 70% 정도인 것으로 추정되고 있다.

□ 지방분권과 국가균형발전 _p.70

지방분권은 현재 중앙정부(부처)에 집중되어 있는 권한과 이에 의해 파생되는 권력을 지방정부(즉, 지자체)로 이전하는 것을 말한다. 한국의 경우, 중앙부처중심의 국가발전과정에서 많은 권한들이 중앙에 집중되어 있다. 따라서 지방자치단체들은 실제로 지역현안에 대해서 재량권이 제한되어왔고, 중앙부처의 지시와 감독 아래 행정업무를 담당하는 하부조직적인 성격을 보여 왔다.
국가균형발전은 경제적인 함의가 큰데, 이것 또한 '말 그대로' 각 지역의 경제가 비교적 고른 정도로 발전하게 한다는 것이다. 한국은 공업화과정에서 서울과 수도권, 부산 등에 산업단지가 밀집되면서 특정지역은 경제규모가 폭발적으로 증대되어 온 데 비해서, 국가가 중점을 두고 지원하는 산업을 유치하지 못한 지역은 경제적 발전이 미흡하게 되어 양자의 경제불균등 정도가 상당히 커지게 되었다. 이를 시정하는 것이 바로 국가균형발전이다. 지방분권은 '권한의 이전'이며, 국가균형발전은 '지역 간 경제불균등 해소'를 의미한다.

□ 목표소득지지제도 _p.71

세계무역기구(WTO)의 출범과 더불어 정부의 농가에 대한 지원, 즉 국내 농업보조는 허용대상 보조정책과 삭감대상 보조정책으로 구분된다. 농산물의 이중가격제도는 가격지지를 통한 농가소득을 보장하는 제도이나 삭감대상 정책이다. 반면, 생산과 연계되지 않은 농가대상 직접지불제도는 허용대상 정책이다. 목표소득지지제도는 직접지불정책의 한 유형으로서 2003년에 미국이 이 제도를 처음 도입하여 현재 시행중에 있다(제

도적 근거 : 2002 Year Farm Bill). 즉, 목표소득을 보장키 위하여 1996년부터 곡물농가에 지원해오던 고정직불금에 2003년부터는 변동직불금(Counter Cyclical Payment)을 추가하여 농가에 지불하고 있다. 이때 변동직불금액은 곡물가격의 하락에 대한 보상금 성격을 갖게 된다. 금액의 산정은 목표가격과 현재 시장가격 간의 차이와 과거기준연도의 식부면적으로 계산한다.

□ 참여복지 _p.73

참여복지는 소외 계층의 의식주 등 기초생활과 자녀교육, 의료 등을 보장하고 이를 위해 국가 · 사회 · 개인이 연대해 부담을 갖는 것을 말한다. 그간의 복지시책이 저소득층을 중심으로 하는 것이었다면 참여복지는 중산 · 서민층을 포함한 모든 국민을 위한 것이다.

□ 총액예산제(Global Budgeting System) _p.75

총액예산제(Global Budgeting System)란 프랑스와 독일 등에서 사용하고 있는 제도로서 물가, 임금수준의 증감을 고려하여 전체 의료비를 일정수준만큼 증가시키거나 줄이는 정책을 말한다.

□ 예산사전배분방식 _p.77

예산사전배분방식(Top-Down 방식)은 '예산 총액배분 자율편성제도' 라고도 하며 국가적 정책 우선순위에 입각하여 '분야별 부처별 지출한도' 등을 미리 설정하고 실제 사업별 세부예산은 소관 부처별로 자율 편성 · 집행하는 제도이다.

□ 과표현실화 _p.78

과표란 과세표준을 의미하는데 과세표준이란 세금을 부과함에 있어서 그 기준이 되는 것을 말한다. 과세물건의 가격 · 수량 · 중량 · 용적(容積) 등이 과세표준이 된다. 과세표준을 화폐단위(가격)로 표시하면 종가세(從價稅)가 되고, 과세물건의 수량 · 중량 · 용적 등으로 표시하면 종량세(從量稅)가 된다. 과세표준의 현실화라는 말은, 예를 들어 강남의 아파트값과 강북의 아파트값은 분명 차이가 나는데도 불구하고 실제 세금은 거의 비슷하게 납부해왔던 것을 평당 시세에 맞게 강남의 아파트 소유자에게 높은 과세표준을 매겨 세금을 더 많이 납부하게 만드는 것을 말한다.

□ 소상공인 대상 리스타트 프로그램 _p.121

ReStart 프로그램은 업종전환, 사업장 이전, 휴업과 폐업 등을 고려하는 소상공인들을 위해 이와 관련된 절차 및 정보 등을 종합적으로 안내, 지원하는 프로그램으로 전국의 60개 소상공인지원센터에서 운영된다. 소상공인들은 이 프로그램을 통해 경영상황 분석 및 매출활성화 가능성 검토, 폐업 및 업종전환, 이전 대책 검토, 사업 철수시 수반되는 세무, 인허가, 법률문제 및 시설처리 등에 관한 자문 등을 받을 수 있다.

□ 총액한도대출제도 _p.122

한국은행은 1994년 3월 정책금융을 축소하고 통화조절 기능을 대폭 강화하는 방향으로 대출제도를 전면 정비하였는데, 총액한도대출제도를 도입하여 상업어음 재할인 · 무역금융 등을 동 제도로 통폐합하였다. 이 제도는 특정부문에 대한 금융기관 대출 실적에 따라 자동 배정되던 기존의 대출제도를 대신하여 도입되었다. 특히, 중앙은행 대출제도 본연의 기능인 유동성 조절기능을 수행하면서도 중소기업 · 수출기업 · 지방기업 등에 대한 자금지원을 촉진할 수 있는 기능을 동시에 가지고 있는 제도이다. 구체적으로 총액한도대출은 한국은행의 최고 의사결정기구인 금융통화위원회가 통화금융사정 등을 고려하여 분기별로 총액대출한도를 정하면 한국은행 총재는 그 범위 내에서 '금융기관별 한도' 와 한국은행 '지점별 한도' 를 구분하여 월별로 한도를 배정 · 운영하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

□ 의무대출비율제도 _p.122

중소기업대출 의무비율제도란 중소기업에 대한 금융지원을 원활화하기 위해 금융기관의 대출증가액 중 일정비율 이상을 중소기업에 지원하도록 강제화하는 제도이다. 우리나라에서는 시중은행에 대해서는 원화금융 자금대출 증가액의 45% 이상, 지방은행에 대해서는 60% 이상, 외국은행 국내지점에 대해서는 35% 이상을 각각 중소기업에 지원할 것을 의무화하고 있는데, 한국은행이 관리주체이다. 아울러 한국은행은 이러한 중소기업 대출 의무비율제도가 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 의무비율 미달은행에 대해서는 미달액의 100% 해당액을 1개월간 한국은행 총액대출한도에서 차감하고 있다.

□ 단체수의계약제도 _p.123

중소기업청이 지정, 공고하는 물품을 정부 등 공공기관이 구매할 때에는 관련 협동조합과 수의계약으로 구매토록 하는 제도이다. 단체수의계약 대상물품의 지정 · 공고는 중기청장이 매 회계연도 개시 1개월 전에 관계기관과 협의 후에 결정한다. 물량배정은 단체수의계약 수혜기준에 의해 산정한 조합원별 연간 배정비율에 따라 배정한다.

□ 문화콘텐츠완성보증제도 _p.127

문화콘텐츠완성보증제도는 문화산업의 투자리스크 분산시스템이다. 문화산업의 투자와 관련한 문제점으로는 기획 · 제작 체계 미흡에 따른 제작기간 및 예산 초과 등의 이유로 인한 제작완성 리스크, 투자자금 집행의 불확실성, 투자자의 비체계적인 투자관리 및 투융자 자금조달을 위한 금융제도 인프라 미비 등으로 인한 영상산업 투자리스크의 과다가 지적되고 있다. 이와 관련해서 2003년 12월 전국경제인연합회에서는 「문화산업강국 실현을 위한 정책개선과제」 보고서에서 차세대 주력산업으로 전망되는 문화산업 투자확대를 위해 '(가칭)문화산업 완성보증보험' 의 설립을 촉구하기도 하 였다.

□ 개인교육훈련 구좌제 _p.136

근로자 주도의 인적자원개발 활성화를 위해 개인별 교육훈련계좌를 개설한 개인에 대해 정부가 일정액을 보조해 주는 제도로서, 2000~2001년에 시행된 영국의 ILA(Individual Learning Accounts)가 대표적인 예이다.

□ BK21(Brain Korea 21) _p.142

BK21은 21세기 지식기반사회 대비, 고등인력양성체제 구축을 사업 취지로 하여 전국 8개 권역별로 1개 대학에 5년간 최대 350억원이 지원되는 산학협력 중심대학 사업이다. 세계수준의 연구가 이루어지는 대학원 중심의 대학 및 각 지방의 산업수요와 연계하여 특성화가 이루어지는 지역대학을 육성함으로써 창의적이며 국제적인 고급두뇌를 배출하고 우수한 연구성과를 확보하며 국내 산업체와의 산학협동을 통해 산업체의 발전과 국제경쟁력을 제고하는 것을 1차적인 목표로 하고 있다. 그리고 대학구조 및 입시제도 개혁이 수반됨으로써 사교육비 증대 등 그동안 파행을 면치 못했던 초 · 중등교육까지도 정상화시킨다는 것이 2차적 목표이다.

□ 고교평준화제도 _p.146

고교평준화제도는 1968년 문교부의 중학교 무시험 입학제도 시행으로 고등학교 입시 경쟁이 치열해지면서 이를 해결하기 위한 대책으로 1973년에 도입된 제도이다. 고교평준화란 용어는 무시험 입학제도로 인해 소위 일류 중 · 고, 명문 중 · 고 등과 함께 아울러 삼류 중 · 고등학교가 사라짐으로써, 모든 학교가 서열 없이 수준이 비슷해졌다는 의미에서 붙여진 이름이다.

□ 싱가포르 이슈 _p.165

• 싱가포르 이슈란 1996년 싱가포르에서 개최된 제1차 WTO 각료회의에서 작업반을 통한 연구작업을 수행

한 후 협상개시 여부를 결정하기로 한 투자 · 경쟁정책 · 정부조달투명성 · 무역원활화 등 4개 분야를 지칭
- 2003년 9월의 제5차 WTO 각료회의에서 개도국들의 협상 의제화 반대로 논의가 중단된 상태

□ 업무복귀(개시) 명령제 _p.180

업무개시 명령제란 집단행동을 벌이는 화물차 운전사에 대해 업무복귀를 명령하고 이에 응하지 않을 경우 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 한 제도이다.

□ 단일통관창구 _p.181

세관에 한 번의 전자신고로 모든 부처의 수출입요건 사전확인 업무를 일괄 처리하는 'one stop 통일통관단일창구(single window)'를 의미한다.

□ 슈만 플랜과 마샬 플랜 _p.188

- 슈만 플랜 : 오늘날 유럽연합의 모태가 된 계획으로, 프랑스와 독일이 제2차 세계대전 직후 전통적인 적대관계를 청산하고 전쟁 없는 유럽을 만드는 데 합의, 대표적 군수물자인 석탄과 철강을 초국가적으로 관리하는 '유럽석탄철강공동체(ECSC)' 창설(1952)
- 마샬 플랜 : 제2차 세계대전 직후 미국은 유럽에서 자본주의체제를 결속시켜야 할 필요에 따라 서유럽 부흥을 위한 원조계획인 마샬 플랜을 시행

□ 임금채권보장제 _p.210

임금채권보장제는 기업이 도산하여 임금 · 휴업수당 및 퇴직금을 지급받지 못하고 퇴직한 근로자에게 국가가 사업주를 대신하여 체불금품 중 일정금액의 체당금(임금 · 휴업수당 및 퇴직금)을 지급하고, 국가는 근로자에게 지급한 체당금의 범위 내에서 당해 근로자가 사업주에 대하여 가지고 있던 미지급 임금 등의 청구권을 대위하여 행사하는 제도이다. 기업이 법정도산하거나 300인 미만 기업이 사실상 도산인정을 받는 경우 해당된다.

□ 최저임금제 _p.210

최저임금제란 헌법 제32조1항에 따라 국가가 노 · 사 간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도이며, 1988년부터 시행되고 있다. 1인 이상의 근로자를 고용하는 모든 사업장에 적용되며 상용근로자뿐만 아니라 임시직 · 일용직 · 시간제 근로자, 외국인근로자 등 고용형태나 국적에 관계없다.

□ 카르텔 일괄정리법 개요 _p.223

경쟁제한적 제도 개선을 위해 업계이익 보호, 특정기업의 독과점적 지위 보장 등 경쟁제한의 폐해가 큰 제도를 선별하여 일괄적으로 개선한다. 제1차 카르텔 일괄정리법을 통해 관세사 · 세무사 · 공인회계사의 보수 등 법률상 용인된 카르텔을 정비하였다.

□ 공정거래법 위반에 대한 사소(私訴) 제도 _p.224

공정거래법 위반 사업자에 대하여 피해자(다른 사업자 · 소비자 등)가 손해배상을 청구하는 제도이다.

□ 집단소송제도 _p.231

- 다수의 피해자 중 그 집단을 대표하는 당사자가 소송을 수행하는 집단적인 구제제도이다.
- 대표자가 받은 판결의 효력은 승소 · 패소 여부와 상관없이 집단으로부터 제외신청을 하지 않은 구성원 모두에게 미친다.

□ 자기자본비율 및 BIS _p.232

자기자본비율은 총자산 중에서 자기자본이 차지하는 비중으로 정의되며 기업 재무구조의 건전성을 나타내는 가장 대표적인 지표이다. 자기자본은 직접적인 금융비용을 부담하지 않고 기업이 장기적으로 운용할 수 있는 안정된 자본이므로 이 비율이 높을수록 기업의 재무구조가 건전하다고 할 수 있으며 일반적인 표준비율은 50% 이상으로 보고 있다. 한편, BIS자기자본비율은 국제결제은행(Bank for International Settlements)이 정한 금융기관의 안정성을 나타내는 지표로서 '자기자본비율'을 금융기관의 영업특성을 고려해서 약간 수정한 것인데, 우리나라에서는 1997년 외환위기를 계기로 일반적인 용어로 사용되게 되었다.

□ 방카슈랑스 _p.237

프랑스어로 은행(banque)과 보험(assurance)의 합성어로 은행과 보험사가 상호 제휴와 업무 협력을 통해 종합금융서비스를 제공하는 새로운 금융결합의 형태이다. 방카슈랑스를 처음 시도한 프랑스의 경우 현재 생명보험상품의 절반 이상이 은행을 통해 판매되고 있으며, 유럽 전체로는 20% 이상, 1999년 「금융서비스현대화법」 제정을 통해 판매제휴 및 은행의 보험자회사 설립을 허용하였던 미국은 생명보험상품의 13%가 방카슈랑스 형태라는 통계가 있다. 일본은 2001년 4월부터 자회사의 일부 보험상품에 한정하여 판매제휴를 허용하고 있다. 우리나라는 현재 은행창구에서 은행직원들이 보험상품을 판매하는 방카슈랑스를 허용하고 있지 않다. 그러나 은행은 보험자회사 설립을 통해 보험업에 진출할 수 있도록 이미 허용되고 있으며, 은행창구에서 보험회사 직원에 의한 보험상품의 판매는 2000년 1월에 허용되었다. 따라서 현재는 은행의 보험대리점업만 금지되어 있는 상황이다.

□ 국민기초생활보장제도 _p.289

국민기초생활보장제도는 저소득 실업자와 빈곤자를 공공부조 대상자로 책정하여 생계 · 교육 · 의료 · 주거 등의 기본적인 생활을 국가가 보장해주고 자활을 도모하기 위한 제도이다. 우리나라에서는 1961년 도입된 생활보호법을 대체하여 '생산적 복지' 이념을 바탕으로 1999년 9월 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행되고 있다. 급여수준은 최저생계비와 가구소득의 차액을 보충적으로 지급하고 있다. 2003년 1월 1일부터는 최저생계비 이하의 저소득 가구가 재산 때문에 수급권자로 선정되지 못하는 문제를 해소하기 위해 소득인정액 제도를 도입하고 있다. 또한 수급자의 근로능력 · 가구여건 · 자활욕구 등을 고려한 가구별 자활지원계획을 수립하여 체계적인 자활지원도 병행하고 있다.

□ 최저주거기준(2000년 건교부 고시) _p.301

- 면적: 1명 12㎡(3.6평), 2명 20㎡(6.1평), 3명 29㎡(8.8평), 4명 37㎡(11.2평)
- 침실수 : 1~2명은 1개, 3명은 2개, 4~5명은 3개
- 만 5세 초과 자녀는 부부와 침실을 따로 쓰고 만 8세 이상 이성 자녀도 침실을 분리하며, 상수도나 지하수 시설이 갖춰진 전용 부엌 및 화장실을 확보하고 방음 · 환기 · 채광 · 냉방 · 난방 설비를 갖추어야 한다.

□ 국민연금제도 _p.318

소득활동을 할 때 조금씩 보험료를 납부하여 모아두었다가 나이가 들거나, 갑작스런 사고나 질병으로 사망 또는 장애를 입어 소득활동이 중단된 경우, 본인이나 유족에게 연금을 지급함으로써 기본생활을 유지할 수 있도록 정부가 직접 운영하는 소득보장제도가 국민연금제도이다.

□ 포괄수가제도(Diagnosis Related Group, DRG) _p.325

행위별수가제가 환자에게 제공되는 의료서비스 하나 하나에 대해 그 사용량이나 가격에 대해 진료비를 계산 · 지급하는 제도인 데 반하여, 포괄수가제도(DRG지불제도)는 진료내용이 유사한 입원환자군에 대해 사전에 일정한 급여액을 정하여 보험진료비를 정액 지불하는 제도이다. 행위별수가제에 비해 지불단위의 포괄화로 의

료기관의 진료비 청구와 그에 대한 심사가 간소화된다. 포괄수가제는 행위별수가제에서 발생하는 과잉진료에 따른 진료량 증대를 억제하고 적정진료 제공을 유인함으로써 보험재정 안정에 효과가 있다. 그러나 과소진료의 유인도 있다. 우리나라는 1997년 2월부터 수정체수술, 편도선수술, 맹장염수술, 치질수술, 탈장수술, 정상분만, 제왕절개수술, 자궁수술 등 8개 외과계 질병군에 대해 포괄수가제 시범사업을 실시하고 있다.

□ 공적 노인요양보장제도 _p.327

보건복지부는 급속한 고령화에 따른 요양보호 대상노인의 자립생활지원 및 가족부담을 경감하고 증가하는 노인요양비 및 노인의료비 문제에 적절히 대응하기 위해 모든 노인이 보편적으로 이용할 수 있는 '공적 노인요양보장제도'를 도입 추진키로 결정함으로써 2003년 3월 17일 기획단을 구성하였으며 2007년부터 시행할 계획이다. 주요 내용은 치매 · 중풍 등 요양보호 대상노인의 자립생활과 가족의 부담경감을 지원하기 위해 제공되는 보건 · 의료 · 복지서비스에 소요되는 요양비용을 사회화하여 국민이 보편적으로 권리로서 이용할 수 있는 공적제도이다.

□ Eco-2 프로젝트 _p.335

'Eco-2'는 「생태(환경)」 영문자 ECOLOGY와 「경제」 영문자 ECONOMY의 앞 문자를 합성하여 만든 개념이다. 이는 21세기 전 세계가 추구하고 있는 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development)'의 실현을 위하여 환경과 경제를 상생(相生)의 관계로 정착시켜 나가려는 미래지향적 환경정책목표이자 비전이라고 할 수 있다. 「에코-2 프로젝트」는 크게 환경기술 및 환경산업 진흥, 기업의 환경경영과 환경친화적 생산 · 소비 확산, 환경경제 통합지표 개발, 자원절약과 재활용 촉진, 수요관리중심의 용수관리체계 구축으로 구성되어 있다.

□ 생산자책임재활용제도(EPR) _p.338

생산자책임재활용제도는 제품 · 포장재의 생산자에게 재활용 의무를 부과하여 제품의 설계 · 제조과정에서 소재 및 디자인 선택, 구조개선을 통해 폐기물의 원천 감량화와 재활용이 보다 촉진되도록 하는 제도이다. 우리나라에서는 지난 1992년부터 금속캔, 유리병, 전자제품 등에 대해서 생산자가 출고량 전체에 대해 재활용 비용을 예치하도록 한 후 재활용 실적에 따라 이를 환급하는 '폐기물 예치금제도'를 운영하여 왔으며 이를 보다 보완 발전시켜 2003년부터 '생산자책임재활용제도'를 도입하였다.

□ 전략환경평가제도(환경영향평가제도) _p.339

고속도로, 댐, 비행장, 대규모 공장, 골프장 등 거대 개발이 자연환경에 어떠한 영향을 주는가에 대해 사전조사하고 평가하는 제도를 말한다. 1969년 미국에서 국가환경정책법으로 환경평가가 제도화된 이후 주요 선진국에서는 개발사업에 앞서 반드시 환경평가를 실시할 것을 법률로 규정하였다. 우리나라에서도 현재 실시중이다.

□ 지구환경금융(GEF) _p.341

개발도상국들의 환경분야 및 관련 기술개발을 지원하기 위해 1990년 10월 설립됐다. UNDP(유엔개발계획), UNEP(유엔환경계획), 세계은행 등 3개 기관이 공동으로 관장하고 있다. GEF는 1991년부터 1993년까지 시범 사업을 추진, 20개국이 14억달러의 기금을 조성해 63개 개도국들의 환경관련 사업을 지원해 주었다.

□ 민원서비스 단일창구사업(G4C ; Government For Citizen) _p.351

민원서비스 단일창구사업은 행자부, 건교부, 국세청, 대법원 등에 흩어져 있는 주민 · 부동산 · 자동차 · 기업 · 세금 등 5대 민원정보의 공동이용체계를 마련하고 이를 기반으로 전자민원 포털사이트인 '정부대표 전자민원실'을 구축하는 사업이다.

□ 정부기능연계모델(BRM) _p.352

정부기능연계모델은 ITA와 연계해 추진하는 정부업무혁신작업이자 ITA의 한 구성요소이다. 참여정부는 BRM을 ITA 지침 중 하나인 정부 업무참조모델로 이용한다는 계획이다. BRM은 대국민 서비스를 개선하고 부처간 효과적인 협력을 촉진하기 위해 부처별로 수행하는 다양한 활동과 업무를 범정부적으로 재구성한 모델을 말한다. 이는 국민에게 정부가 어떠한 역할과 기능을 수행하는지를 표현한 것으로, 정부를 개별부처가 아닌 공통기능 중심으로 보고, 그 기능 분야에서 어떠한 부처가 지원하는지를 표현한 것이 BRM이다.

□ ITA _p.353

ITA(Information Technology Architecture)사업은 공공기관 정보화를 촉진하고 조직목표를 효율적으로 달성하기 위해 필요한 IT의 통합적 관리기반으로, △소관업무 재설계(BPR), △업무 수행요소에 필요한 정보 · 정보기술, 관련자원의 적정 소요 · 관리기준 마련, △정보기술 관리 우선순위 및 추진계획 작성 등으로 구성된다. ITA는 정보화 투자를 결정하고 관리하는 체계 전반을 고도화하는 효과를 가져다줄 것으로 기대된다. 한국정부는 ITA를 기반으로 정보화 계획 수립부터 사업추진, 감리, 평가, 자원조사에 이르기까지 전 과정을 정비하고자 하는 구상을 지니고 있다. ITA를 전자정부사업부터 먼저 적용한 후 전 부처의 정보화사업으로 확대 적용한다는 방침이며, 전자정부 및 개발부처의 아키텍처 산출물을 종합적으로 등록하고 관리할 수 있는 범정부적인 ITA 운영시스템을 2005년까지 개발할 계획이다.