증보판

동반성장을 위한 새로운 비전과 전략

국민경제자문회의

발 간 사

최근 우리 경제는 세계화와 지식기반경제의 도래, 그리고 BRICs 등 신흥개도국의 급부상이라는 대외 환경변화에 직면해 있습니다. 또한, 내부적으로는 저출산·고령화 현상이 빠르게 진전되는 가운데 사회적 욕구가 증대되고 있습니다.

이러한 대내외 도전요인은 노동공급의 둔화, 고수익 투자기회의 감소 및 높은 수준의 임금·지가 등으로 인한 투자부진, 기술축적과 인적자원개발의 지체 등과 결부되어 우리 경제의 일자리 창출능력과 성장잠재력을 저하시키고 있습니다. 나아가 이와 같은 대내외 여건변화에 대한 각 경제 주체들의 적응능력 차이에 따라 경제적 성과가 고르게 확산되지 못하는 양극화 문제에 직면해 있습니다.

지난해 발간된 보고서는 변화하는 대내외 환경하에서 우리 경제의 지속적인 성장을 담보하기 위한 새로운 정책 패러다임을 모색하고 주요 정책과제에 대한 대안을 제시하였습니다. 특히, 성장잠재력을 확충하고 양극화 문제를 해소하기 위한 새로운 전략과 과제로 성장과 분배의 선순환 구조 강화 방안을 제시하고 있습니다. 그러나 정책시계가 10년에 불과하여 장기적 관점에서의 조망이 다소 미흡하였습니다.

동 보고서 발간 이후 국가의 장기비전과 전략에 관한 종합보고서인 '비전 2030'과 선진복지국가를 위한 비전과 전략을 다룬 '사회비전 2030'이 발간되었습니다. 이들 보고서들은 정책시계를 2030년까지 확장하여 장기적인 관점에서 비전과 전략을 제시하고 있습니다. 특히, '비전 2030'은 경제분야와 사회분야를 통합적 관점에서 접근하고 있습니다.

이에 따라 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』 보고서가 장기적 관점에서 우리 경제의 비전과 주요 정책과제를 다룬 전략보고서로서 자리잡기 위해서는 정책시계를 확장하고 '비전 2030'과 '사회비전 2030'에서 제시된 비전과 전략을 포함한 새로운 과제를 제시할 필요가 있었습니다.

여러 자문위원들의 지혜를 모아 이번 증보판에서 제시된 전략과 정책대안들이 우리나라가 앞으로 보다 미래지향적 사회안전망을 갖추고 '역동하는 글로벌 지식·혁신 경제강국'으로 발전하는 데 밑거름이 되기를 희망합니다.

끝으로 이번 보고서 증보판의 발간을 위해 바쁜 일정에도 불구하고 집필에 힘써준 여러 연구기관의 연구원들과 기획과 편집을 담당한 자문회의 사무처 직원 여러분들의 노고에 심심한 감사를 드립니다.

2007년 5월

어 윤 대

국민경제자문회의 부의장

머 리 말

먼저 국민경제 자문위원님들이 노고를 아끼시지 않고 참여하여 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』 보고서 증보판을 발간해 주신 데 대해 감사의 말씀을 드립니다.

본 보고서는 급변하는 대내외 환경 변화에 대응하여 우리 경제가 나아갈 방향과 새로운 정책 패러다임을 모색하여 대통령님께 자문할 목적으로 2006년 1월 처음 발간되었습니다.

이후 2006년 8월 국가 비전과 전략에 관한 종합보고서인 '비전 2030' 발간으로 국가 비전의 시계가 2030년으로 확장됨에 따라 기존 보고서를 보완하여 이번에 증보판을 발간하게 되었습니다.

증보판에서는 정책시계를 확장하고 장기적 관점에서 비전과 전략을 체계화하는 한편, 주요 정책과제도 새롭게 발굴하는 등 우리 경제의 나아갈 방향과 이를 위해 추진해야 할 정책과제를 보강하여 내실을 기하였습니다.

본 증보판은 크게 네 부분으로 구성되어 있습니다. 제Ⅰ부 「동반성장을 위한 정책기조 전환」에서는 우리 경제의 동반성장을 위한 새로운 성장전략과 정책방향을 제시하였으며, 제Ⅱ부 「한국경제의 비전」에서는 동반성장 전략을 착실히 추진할 경우 2030년에 나타날 한국경제의 모습을 조망해 보았습니다. 제Ⅲ부 「동반성장을 위한 주요 정책과제」에서는 자문위원들이 향후 경제운용에 있어 가장 중요하다고 평가하는 11개의 정책과제를 선정하고 이들 과제의 현황과 향후 비전, 그리고 전략을 과제별로 제시하였습니다. 그리고 제Ⅳ부 「정책 우선순위와 중점 추진과제」에서는 새로운 패러다임에 따른 정책의 우선순위를 설정하고 금년 중 추진할 과제들을 선정하였습니다.

본 증보판을 발간하기 위해 10여개 연구기관이 참여하여 많은 노력을 기울였으며 편집·집필과정에서 내용의 객관성과 정확성을 기하기 위해 수차례 회의를 통해 수정·보완하였습니다. 그리고 보고서의 완성도를 높이기 위해 자문회의 전체회의를 개최하여 심도있는 토론을 통해 내용 및 구성을 최종 조율하였습니다.

끝으로 지난해에 이어 보고서의 집필을 위해 노고를 아끼지 않으신 각 연구기관의 연구원 여러분들, 그리고 내용과 편집방향에 대해 하나하나 소중한 조언을 해주신 여러 자문위원님들과 분야별 전문가 여러분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

2007년 5월

김 용 덕

국민경제자문회의 사무처장
(대통령 경제보좌관)

Contents

제Ⅰ부 동반성장을 위한 정책기조 전환 ····· 13

제1장 문제의 진단 ····· 15

제1절 대내외 환경 변화 ····· 15
제2절 한국경제의 문제점 ····· 23

제2장 동반성장 전략으로의 전환 ····· 32

제1절 새로운 성장전략 ····· 32
제2절 정책방향 및 과제 ····· 34

제Ⅱ부 한국경제의 비전 ····· 41

제1절 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국 ····· 43
제2절 2030년의 미래 모습 ····· 45

제Ⅲ부 동반성장을 위한 주요 정책과제 ····· 51

제1장 일자리 창출을 위한 균형적 성장 ····· 53

제1절 차세대 성장동력 확충 ····· 53
제2절 중소기업 혁신역량 강화 ····· 79
제3절 사회서비스업 육성 ····· 112
제4절 농업·농촌의 활로 ····· 141

제2장 한국경제의 글로벌화 ····· 171

제1절 대외개방을 통한 경쟁력 제고 ····· 171
제2절 고부가가치형 물류허브 구축 ····· 204
제3절 금융허브 구축과 금융선진화 ····· 233

제3장 인적자본과 사회인프라 확충 ····· 261

제1절 인적자본 확충 ····· 261
제2절 선진형 사회안전망 구축 ····· 288
제3절 국민주거 안정 ····· 320
제4절 노사관계 선진화 ····· 347

제Ⅳ부 정책 우선순위와 중점 추진과제 ···· 375

제1장 정책 우선순위 ····· 377

제1절 주요 정책간 우선순위 ····· 377
제2절 개별 정책과제 내에서의 우선순위 ····· 379

제2장 2007년도 중점 추진과제 ····· 383

제1절 정부차원의 단기 추진과제 ····· 383
제2절 민간부문의 역할 ····· 388

< 표 목 차 >

<표Ⅰ-1> 중국 등 BRICs 국가 현황(2004년 기준) ····· 16
<표Ⅰ-2> 4대보험 적용제외 현황(2005년 기준) ····· 21
<표Ⅰ-3> 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이 ····· 23
<표Ⅰ-4> 주요국과 설비투자 증가율 비교 ····· 24
<표Ⅰ-5> 노동력 증가율 추이 ····· 25
<표Ⅰ-6> 제조업의 업종별 생산유발계수 추이 ····· 29
<표Ⅰ-7> 산업별 고용유발계수 추이 ····· 31
<표Ⅱ-1> 2030년 우리 경제 주요지표 전망 ····· 45
<표Ⅱ-2> 잠재성장률 전망 ····· 45
<표Ⅱ-3> 성장동력 및 일자리 창출 관련지표 전망 ····· 46
<표Ⅱ-4> 세계화 관련지표 전망 ····· 47
<표Ⅱ-5> 인적자본 및 사회인프라 관련지표 전망 ····· 48
<표Ⅲ-1> 미래 성장동력 확충 관련 주요지표 전망 ····· 56
<표Ⅲ-2> 부품·소재의 선진국 대비 수준 변화 추이 ····· 61
<표Ⅲ-3> 창업하기 좋은 나라 순위 및 창업단계, 창업 소요기간 ····· 91
<표Ⅲ-4> 중소기업 범위의 국제 비교(제조업 기준) ····· 108
<표Ⅲ-5> 사회서비스업 고용비중 전망 ····· 115
<표Ⅲ-6> 유사 소득수준에서의 사회서비스 고용비중 국제비교 ····· 116
<표Ⅲ-7> OECD 국가의 사회서비스 고용 비중 ····· 118
<표Ⅲ-8> 한국의 사회서비스 고용비중 및 부가가치비중(2006년 기준) ··· 120
<표Ⅲ-9> 산업별 월평균 임금 비교 ····· 121
<표Ⅲ-10> 4대 부문별 지출구조의 국제비교 ····· 122
<표Ⅲ-11> 세부 분야별 GDP대비 지출비중 국제비교(2002년 기준) ····· 122
<표Ⅲ-12> 세부 분야별 ICGE지수 국제비교 ····· 123
<표Ⅲ-13> 한국 농업의 SWOT 분석 ····· 145
<표Ⅲ-14> 주요국의 대외의존도 ····· 172
<표Ⅲ-15> 외국인직접투자의 성과와 잠재력 비교 ····· 179
<표Ⅲ-16> 우리나라 주요 고관세 품목 현황 ····· 182
<표Ⅲ-17> 주요 서비스시장 개방 검토대상 및 부문별 쟁점사항 ····· 191
<표Ⅲ-18> 금융허브 추진에 따른 주요 성과지표 전망 ····· 237
<표Ⅲ-19> 아시아 주요 도시의 금융허브 경쟁력 순위 ····· 239
<표Ⅲ-20> 90개 세부 추진과제 추진 현황 ····· 242

<표Ⅲ-21> 7대 추진과제의 주요 실적 ····· 244
<표Ⅲ-22> 금융시장 발전현황 ····· 245
<표Ⅲ-23> 금융허브정책에 대한 설문조사 결과(2006. 6월 기준) ····· 246
<표Ⅲ-24> 한국의 금융허브 평가 내용 및 순위 ····· 247
<표Ⅲ-25> 90개 세부추진과제 분류 종합표 ····· 256
<표Ⅲ-26> 인적자본 관련지표 전망 ····· 265
<표Ⅲ-27> 대학교육의 경쟁력 국제비교 ····· 266
<표Ⅲ-28> 학력별 인력수급차 전망(2005~15) ····· 268
<표Ⅲ-29> 대학에 대한 각 부처 재정지원사업 사례 ····· 273
<표Ⅲ-30> 국민기초보장제도의 사각지대 현황 ····· 297
<표Ⅲ-31> 인구 전망 ····· 320
<표Ⅲ-32> 주거서비스 지표의 국제비교 ····· 322
<표Ⅲ-33> 부동산정책 분야별 주요 내용 ····· 328
<표Ⅲ-34> 계층 구분에 따른 정책지원방안 ····· 341
<표Ⅲ-35> 지원방안별 정책지원수단 ····· 342
<표Ⅲ-36> 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성 ····· 351
<표Ⅲ-37> 고용안정센터 직원수와 직원1인당 경제활동인구 ····· 352
<표Ⅲ-38> 사회보험 및 부가급여 적용 비율 ····· 353
<표Ⅲ-39> 노조의 비정규직 양산에 대한 책임 ····· 354
<표Ⅲ-40> 조합원 규모별 조직현황 ····· 355
<표Ⅲ-41> 유연성과 안정성의 관계 ····· 357
<표Ⅲ-42> 11대 과제의 정책기조 전환 ····· 374
<표Ⅳ-1> 개별 정책과제 내에서의 정책 우선순위 ····· 382

<그 림 목 차>

<그림Ⅰ-1> 전세계 수출물량 및 GDP 추이 ····· 15
<그림Ⅰ-2> 한국과 중국의 세계시장 점유율 비교 ····· 17
<그림Ⅰ-3> 저출산·고령화 관련 지표 추이 ····· 19
<그림Ⅰ-4> 생산가능인구 및 생산기축인구 전망 ····· 20
<그림Ⅰ-5> 고령인구 비율 및 노년부양비 전망 ····· 20
<그림Ⅰ-6> 삶의 질·공공사회지출 현황 ····· 21
<그림Ⅰ-7> 연구인력 및 기술무역수지 ····· 26
<그림Ⅰ-8> 경제성장과 소득분배 관계 ····· 28
<그림Ⅰ-9> 수출의 부가가치 유발계수 추이 ····· 30
<그림Ⅰ-10> 주요국의 서비스산업 현황 ····· 35
<그림Ⅰ-11> 국가별 대외의존도(2005년 기준) ····· 36
<그림Ⅰ-12> 각국의 국제직접투자/GDP 비율(2004년 기준) ····· 38
<그림Ⅱ-1> 한국경제의 비전, 성장전략 및 정책방향 ····· 49
<그림Ⅲ-1> 차세대성장동력사업 분야별 시장 형성 수준 및 국내 경쟁력 ··· 58
<그림Ⅲ-2> 컴퓨터 관련 서비스업 및 콘텐츠산업의 무역수지 추이 ····· 63
<그림Ⅲ-3> 중소기업과 대기업간 성장성·수익성 지표 변화 추이 ····· 79
<그림Ⅲ-4> 중소제조업의 평균 가동률 추이 ····· 80
<그림Ⅲ-5> 혁신형 중소기업 육성 목표 ····· 82
<그림Ⅲ-6> 중소기업의 발전비전 및 정책방향 ····· 83
<그림Ⅲ-7> 중소기업정책의 패러다임 전환 ····· 92
<그림Ⅲ-8> 1인당 GDP와 사회서비스 고용비중의 관계(OECD 국가들) ··· 119
<그림Ⅲ-9> 농업총생산액과 농업총소득 추이 ····· 142
<그림Ⅲ-10> 참여정부 농정의 기본 틀 ····· 150
<그림Ⅲ-11> 농산물 및 공산물 시장개방의 속도 및 수준 ····· 177
<그림Ⅲ-12> 주요국의 서비스시장 개방 수준 비교 ····· 178
<그림Ⅲ-13> 해외직접투자 추이 ····· 180
<그림Ⅲ-14> 주요국의 금융국제화 지수 변동 추이 ····· 180
<그림Ⅲ-15> 금융허브 추진체계 ····· 241
<그림Ⅲ-16> 성인(25~64세) 평생학습참여율 국제비교 ····· 270
<그림Ⅲ-17> 한국의 경제성장·빈곤·복지지출 추이 ····· 288
<그림Ⅲ-18> 선진형 사회안전망의 기대수준 ····· 291
<그림Ⅲ-19> 취약계층을 위한 욕구별·대상별 사회안전망 구축 세부방안 ··· 292

<그림Ⅲ-20> 현 사회안전망의 체계 ····· 293
<그림Ⅲ-21> 국가 책임 하의 함께 가는 사회안전망 ····· 317
<그림Ⅲ-22> 주택 및 가구수 전망 ····· 324
<그림Ⅲ-23> 지역균형발전과 부동산시장 ····· 339
<그림Ⅲ-24> 주거복지정책의 구조 ····· 341
<그림Ⅲ-25> 덴마크 ‘ 유연안정성 ’ 모형의 황금삼각형(Golden Triangle) ··· 358

제 I 부

동반성장을 위한 정책기조 전환

제1장 문제의 진단 ····· 15

제2장 동반성장 전략으로의 전환 ····· 32

제1장 문제의 진단

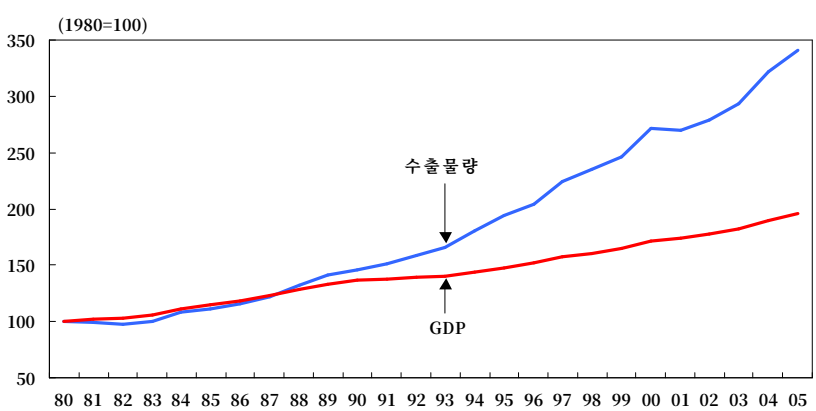
제1절 대내외 환경 변화

1. 대외 환경

가. 세계화의 진전

'세계화'란 재화, 용역 등 생산품은 물론 자본, 노동 등 생산요소의 국가간 이동을 제한하는 인위적 장벽이 제거되면서 개별 국가경제가 하나의 세계시장으로 통합되는 과정을 의미한다. 이 같은 세계화가 정보통신기술의 발달과 무역자유화의 진전 등으로 상품시장의 통합이 심화되고 국제자본이동 또한 급속히 증대되면서 빠르게 진행되고 있다.

<그림 I -1> 전세계 수출물량 및 GDP 추이



자료 : WTO, International Trade Statistics(2006)

세계화의 진전은 우리나라 기업들이 국내외로부터의 무한 경쟁에 직면하게 되었음을 의미한다. 이에 따라 승자와 패자가 공존하던 과거와는 달리 경쟁에서 이기지 못하면 살아남지 못하는 승자독식의 시대가 되었으며 이제 우리 기업은 세계적 경쟁력을 갖추지 못하면 후발개도국 기업에게도 추월당하는 상시적 경쟁 낙오 위험에 노출되고 있다.

한편, 세계화가 다양한 형태로 진행되면서 국가간 격차 뿐만 아니라 한 국가내에서도 계층간의 격차가 확대되고 있다. 특히, 최근에는 미국의 경상수지 적자와 대외부채가 계속 확대되고 있는 반면, 아시아지역을 중심으로 한 여타 지역의 경상수지 흑자와 대외자산은 늘어남에 따라 세계경제의 불균형(Global Imbalance) 문제가 크게 부각되고 있다.

나. BRICs 등 신흥개도국의 부상

중국을 비롯한 인도, 러시아, 브라질 등 BRICs 국가들이 세계경제의 중심축으로 부상하고 있다. 이들 국가들은 세계인구의 약 42%와 면적의 29%를 차지하고 있으며 브라질을 제외하고는 최근 높은 경제성장세를 보이고 있다.

<표Ⅰ-1> 중국 등 BRICs 국가 현황(2004년 기준)

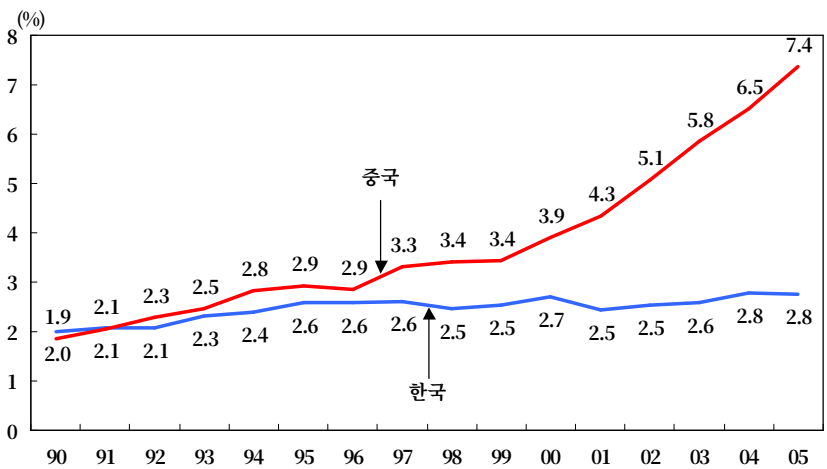
	인구		면적		명목GNI		GDP성장률
	억명	순위	천㎢	순위	십억불	순위	('00~'04 평균)
중 국	13.0	1	9,598	4	1,938.0	5	9.4
인 도	10.8	2	3,287	7	673.2	11	6.2
러시아	1.4	7	17,098	1	488.5	16	6.1
브라질	1.8	5	8,515	5	551.6	13	2.0

자료 : World Bank, World Development Indicators(2006)

최근에는 BRICs 국가에 뒤이어 부상하고 있는 VISTA(베트남, 인도네시아, 남아공, 터키, 아르헨티나)와 TVT(터키, 베트남, 태국) 등 post-BRICs 국가군에 대한 관심이 고조되고 있다. 이들 국가들의 경우 거대한 자연자원과 젊고 풍부한 노동력을 기반으로 빠른 경제성장을 구가하고 있어, 고령화에 따른 노동력 감소로 고민하는 선진국과 뚜렷이 대비된다.

이처럼 BRICs 등 신흥개도국이 부상하면서 세계시장에서 우리나라 상품과의 경쟁이 심화되고 있다. 특히, 중국은 섬유, 신발, 완구 등 범용기술제품 분야에서 우리의 수출시장을 이미 잠식하였으며 IT, 자동차 등 첨단산업에서도 우리와의 경합관계가 점차 심화되고 있다.

<그림 I -2> 한국과 중국의 세계시장 점유율 비교



자료 : 무역협회

다. 지식정보 기반경제로의 전환

과거 산업혁명을 계기로 농업사회에서 산업사회로 이행한 것처럼 21세기에 들어서는 정보통신기술의 급진전으로 산업사회에서 지식기반경제의 시대로 이행하고 있다. 지식기반경제의 가장 큰 특징은 지식이 많이 축적될수록 새로운 지식의 창출이 더욱 용이해지는 집적효과로 인해 지식 창출에 수확체증의 법칙이 작용한다는 점이다. 또한, 정보통신기술의 발전으로 지식생산의 주기가 짧아지고 물적 재화 중심에서 지식, 정보 등 非물적 재화 위주로 경제가 소프트화됨에 따라 지식과 시장 선점에 대한 중요성이 높아졌다.

집적효과 및 수확체증의 법칙이 작용하는 지식경제의 속성으로 인하여 세계화가 진전되는 상황에서는 지식자원의 부존량 및 그 활용성과에 관한 국가간 격차가 더욱 확대될 수 있다. 자본, 노동 등 물적 생산요소에 대한 수확체감법칙이 지배하는 산업사회에서는 경제가 발전하고 자본이 축적될수록 성장률이 둔화되는 것이 일반적이지만, 지식기반경제에서는 지식이 축적되더라도 생산성이 저하되지 않고 오히려 지식의 축적과 확산이 새로운 상품과 기술 개발을 촉진하기 때문에 선진국과 개도국간 격차가 더욱 확대될 수 있다.

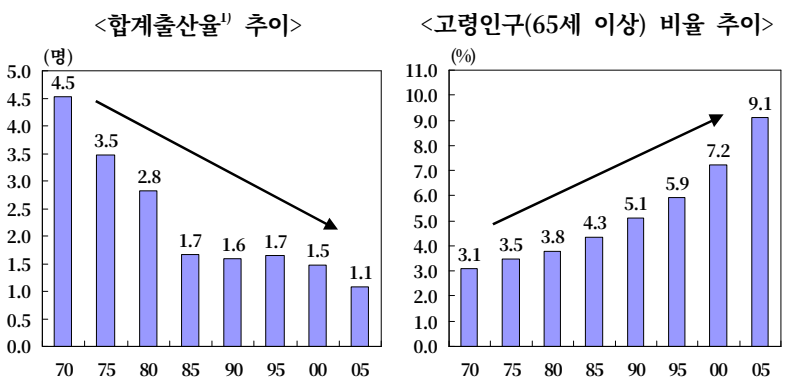
나아가 세계화가 확산되고 지식기반경제가 도래하면서 계층간 경제적 불평등도 심화되고 있다. 소득불평등은 이윤극대화라는 강력한 동기를 통해 효율성을 추구하는 자본주의의 속성에 기인하지만 지식격차로 인해 저학력근로자와 고학력근로자간, 단순생산직근로자와 창의적 전문직근로자간의 소득격차가 점점 크게 벌어지고 있다.

2. 대내 환경

가. 저출산·고령화

최근 들어 출산율이 급속히 하락하는 가운데 평균수명이 꾸준히 연장됨에 따라 인구의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 여성 1인당 가임 기간중 평균 출생아 수를 나타내는 합계출산율이 1980년 2.8명에서 2005년 1.1명으로 하락한 반면 평균수명은 1980년 66세에서 2005년에 79세로 크게 높아졌다. 이에 따라 1980년대까지 4%대에 머물렀던 고령인구(65세 이상) 비중이 2005년에는 9.1%에 이르고 있다.

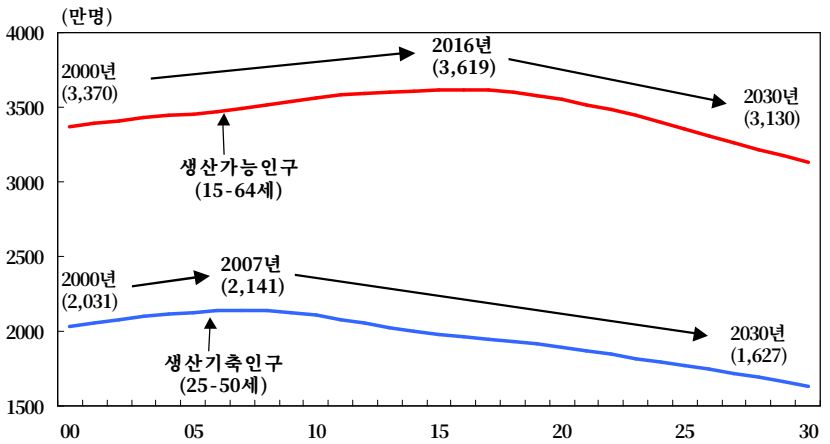
<그림 I -3> 저출산·고령화 관련 지표 추이



주 : 1) 여자 1명이 가임기간(15~49세)동안 갖게 될 평균 출생아수
자료 : 통계청

저출산의 영향으로 생산가능인구(15~64세)가 2017년부터 줄어들고 생산기축인구(25~50세)는 2008년을 전후하여 감소할 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 인구구성의 변화로 생산요소중 가장 중요한 노동력 공급의 감소가 점차 가시화될 것으로 예상된다.

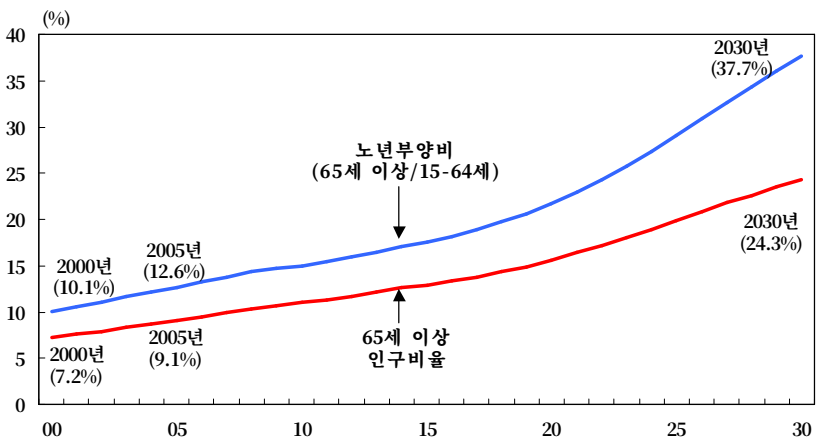
<그림Ⅰ-4> 생산가능인구 및 생산기축인구 전망



자료 : 통계청

한편, 고령인구의 비율은 앞으로 더욱 빠르게 높아질 것으로 예상되고 있다. 고령인구의 증가는 노인서비스 비용, 공적연금 지출, 국민의료비 등 부양비용의 증가와 함께 경제·사회 전반에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

<그림Ⅰ-5> 고령인구 비율 및 노년부양비 전망

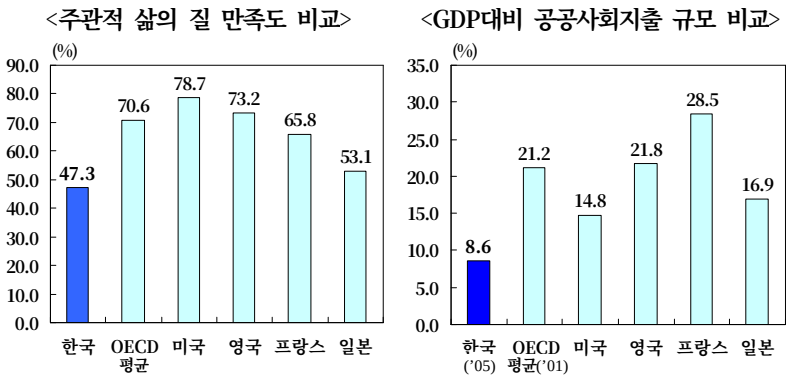


자료 : 통계청

나. 사회적 욕구 증대

경제규모가 커지고 사회구조도 복잡해지면서 국민들의 욕구는 다양해지고 그 수준도 높아지고 있다. 그러나 이러한 변화에 대한 정책적 대응은 크게 지체되어 있다. 이에 따라 국민들이 느끼는 삶의 질은 OECD 국가들의 평균수준에도 미치지 못하고 있다.

<그림Ⅰ-6> 삶의 질·공공사회지출 현황



자료 : OECD, Social Indicators(2005), 사회비전 2030(2006)

사회안전망의 경우 큰틀에 있어서는 제도적인 정비가 이루어졌으나, 비정규직, 영세사업체 근로자의 일부가 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험의 적용에서 제외되고 있는 문제를 안고 있다.

<표Ⅰ-2> 4대보험 적용제외 현황(2005년 기준)

국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
납부예외자 및 12월이상 장기체납자 658만명	체납 195만 세대	근로자의 54.1%만 적용	근로자의 53.2%만 적용

자료 : 사회비전 2030(2006), 한국보건사회연구원

또한, 우리 사회에 내재된 다양한 갈등요인도 쉽게 해결되지 않고 있는 상황이다. 특히, 노사관계가 여전히 대립적인 데다 정부의 공정한 규칙설정자 및 중재자로서의 역할도 아직까지는 제한적이다.

이밖에 1인 내지 2인 가구 증가, 여성의 사회참여 확대에 따른 보육·양육 수요증대 등 사회구조 변화로 인한 문제가 새롭게 제기될 것으로 예상된다.

제2절 한국경제의 문제점

1. 성장잠재력 저하

대외환경이 급변하고 국내외 경쟁이 격화되는 가운데 최근 우리 경제가 구조적인 성장동력 약화로 '저성장 함정'에 빠질지도 모른다는 우려의 목소리가 커지고 있다. 우리 경제는 1960년대 이후 30년간 고성장을 지속하였으나 1990년대 중반 이후 요소투입 위주의 양적성장이 한계를 드러내면서 성장세가 하락하는 추세를 보이고 있다. 즉 1970~80년대 7~8%, 90년대 6% 내외의 성장세를 유지해 온 우리 경제가 2001년 이후에는 경제성장률이 평균 4%대 중반으로 하락하였다.

또한, 한 나라의 경제가 보유하고 있는 자본, 노동, 기술과 같은 생산요소를 투입하여 적정 인플레이션 하에서 달성할 수 있는 최대한의 생산 수준인 잠재성장률 또한 하락하고 있는 것으로 나타났다. 2001년 이후 우리 경제의 잠재성장률은 4.8% 수준으로 나타나 1990년대의 6.1%에 비해 1.3%p 하락하였다.

<표Ⅰ-3> 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이

(단위 : %)

	1991~2000	(1991~1997)	2001~2004
잠재성장률	**6.1**	**(6.9)**	**4.8**
노 동	1.0	(1.2)	0.9
자 본	3.3	(3.9)	2.3
생산성	1.8	(1.8)	1.6

자료 : 한국은행, 조사통계월보(2005)

이처럼 성장률의 추세적 하락은 선진국에서처럼 경제의 성숙에 따른 일반적인 현상으로 볼 수도 있겠으나 투자 부진, 노동공급 둔화 등으로 자본, 노동 등 생산요소의 증가세가 둔화된 데다 기술축적과 인적자원개발이 지체되어 생산성 향상이 부진하였기 때문이다.

<투자 부진>

1960년대 경제개발이 시작된 이후 우리경제를 이끌어 온 강력한 엔진은 수출과 투자였다. 그러나 1995년 이후 설비투자 증가율(1995~2005년중)은 연평균 3.4%로 같은 기간의 경제성장률(4.5%)보다 낮은 수준에 머무르고 있다.

미국과 영국 등이 과거 1인당 국민소득 2만달러를 달성한 시기의 성장률과 설비투자 증가율을 비교해 보면 설비투자 증가율이 성장률보다 높았을 뿐 아니라 설비투자 증가율이 높을수록 국민소득이 1만달러에서 2만달러로 가는 기간이 단축되었음을 알 수 있다.

<표 I -4> 주요국과 설비투자 증가율 비교

(단위 : %)

	미국	영국	독일	일본		싱가포르	한국
1인당 소득 1만→2만 달러 소요기간	10년	9년	11년	6년	장기 불황기	5년	
	’78→ ’88	’87→ ’96	’79→ ’90	’81→ ’87	’91→ 2000	’89→ ’94	’95→ ?
경제성장률	3.2	2.4	2.3	3.4	1.3	9.3	4.5
설비투자 증가율	4.8	4.5	4.1	8.8	0.9	10.8	3.4

자료 : 한국은행(2003)

이 같은 투자부진은 첫째, 과거에 비해 새로운 수익모델 창출 여건이 미흡해지는 등 고수익 투자기회가 감소한 데다 그동안 내부거래와 금융기관의 암묵적인 지원 등으로 보완되던 투자위험을 이제 기업이 상당 부분 직접 부담하게 된 데 기인한다.

둘째, 과거 고도성장 과정에서 형성된 높은 수준의 임금, 지가, 물류비용 등 고비용 구조가 지속됨에 따라 국내투자 유인이 저하되었다.

셋째, 외환위기 이후 지속된 설비투자 부진에는 내수부진과 함께 구조조정 과정에서 위험을 회피하고자 하는 기업의 투자성향과 금융기관의 대출행태 변화도 크게 작용하였다.

<노동공급 둔화>

저출산의 영향으로 인한 인구구성의 변화는 생산가능인구(15~64세)의 증가세를 둔화시킴으로써 성장잠재력을 약화시키고 있다. 1980년대까지 2% 중반 정도의 증가율을 유지하던 생산가능인구는 1990년 이후 증가세가 크게 둔화되어 최근에는 0.5% 정도 늘어나는 데 그치고 있다. 이는 1970년대 시작된 베이비붐 세대(1955~1963년 출생자)의 노동시장 진입이 1980년대 말에 거의 완료된 데 크게 기인한다.

<표Ⅰ-5> 노동력 증가율 추이

(단위 : %)

	1980~89	1990~96	1997~2000	2001~05
인구증가율	1.24	1.00	0.80	0.48
▪ 생산가능인구	2.31	1.49	1.05	0.49
▪ 취업자	2.60	2.46	0.44	1.56

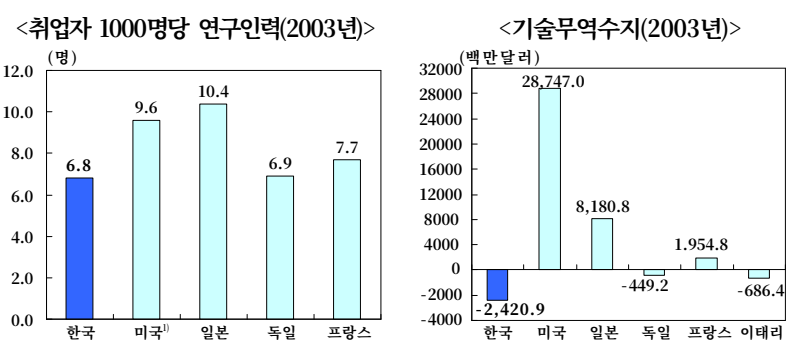
자료 : 통계청

<기술축적과 인적자원개발 지체>

외형적으로 보면 1990년대 들어 R&D지출이 크게 늘어나면서 최근에는 GDP대비 연구개발투자 비중이 선진국 수준으로 상승하는 등 생산성 향상을 위한 투자가 양적으로는 확대되었다. 그러나 선진국에 비해 R&D의 절대적 규모가 작고 인력이 취약한데다 연구개발투자의 효율성도 낮아 투자의 질적인 측면은 여전히 미흡하다.

GDP대비 R&D지출 비중은 2004년 현재 2.9%로 OECD평균(2.3%)보다 높다. 그러나 2003년 현재 우리나라의 취업자 1,000명당 연구인력은 6.8명으로 미국(9.6명, 2002년), 일본(10.4명) 등 주요 선진국에 비해 낮은 수준이다. 특히, 연구개발투자의 성과를 나타내는 기술무역수지가 만성적인 적자를 지속하고 있다. 또한, R&D 투자영역이 IT 등 일부업종에 편중되어 있어 축적된 기술이 여타산업으로 확산되는 데에도 한계를 보이고 있다. 이는 기초과학기술 부족과 우수인력의 이공계 기피현상 등에 기인하는 것으로 판단된다.

<그림 I -7> 연구인력 및 기술무역수지



주 : 1) 2002년 기준
자료 : OECD, Science Technology and Industry(2006)

한편, 우리나라는 강한 교육열과 세계적으로 높은 수준의 교육비 지출에 힘입어 교육이 양적으로는 크게 확대되었다. 그러나 질적인 면에서는 고급인력을 중심으로 인적자원의 경쟁력이 여전히 취약하다. 이처럼 교육수준의 양적 확대에 비해 질적 향상이 부진함에 따라 노동수급의 불균형이 초래되어 인적자원의 활용도가 낮아지고 있다.

2. 경제양극화

지식기반경제로의 이행 등에 따라 전세계적으로 양극화가 진행되는 가운데 우리 경제도 여러 부문에서 경제적 성과의 양극화가 동시에 진행되고 있다. 수출은 호조를 보이는 반면, 내수는 부진하고 주요 수출품목을 생산하는 산업·기업(IT부문 등)과 그렇지 못한 내수기업간, 대기업과 중소기업간, 제조업과 서비스업간, 우량 기업과 비우량기업간 성과 차이가 확대되고 있다.

서비스업의 경우 기업형 사업 서비스업과 음식숙박업 등 생계형 서비스업간의 생산성 격차가 확대되고 있다.

산업, 업종 및 기업간 양극화는 고용 및 소득의 양극화로 이어지고 있으며 노동시장에서는 외환위기 이후 비정규직 근로자의 비중이 확대되고 정규직과의 임금·비임금 부문 등에서 격차가 지속되고 있다.

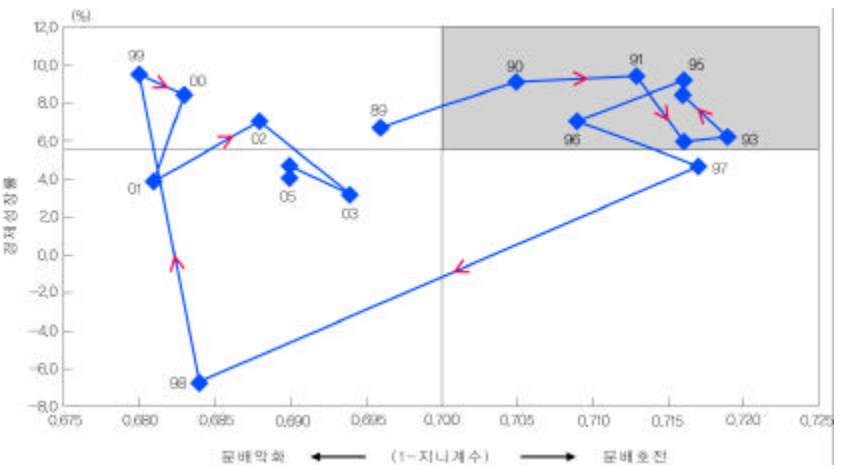
경제구조의 양극화는 우리나라만의 문제가 아니라 선진국은 물론 중국에서도 일어나고 있는 범세계적 현상이다. 우리의 경우 세계화, 지식정보화 및 중국의 부상 등 경제 환경변화에 대한 대응 과정에서 불가피하게 발생하는 면이 없지 않으나 성장의 분

배개선 고리가 약화되고, 산업간, 수출과 내수간, 산출과 고용간의 연관관계가 약화된 데에도 기인하고 있다.

<성장 → 분배개선 고리 약화>

우리 경제는 1997년 외환위기 이전까지 대체로 높은 성장률을 유지하면서 분배가 개선되는 방향으로 발전하였다. 그러나 2000년 이후부터는 성장세가 현저히 둔화된 데다 분배 상황도 외환위기 이전에 비해 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 외환위기 이전인 1990~97년중 평균 0.286이었던 지니계수(도시근로자가구 기준)가 외환위기 이후인 1998~2005년에는 0.314로 상승하는 등 소득격차가 확대되면서 소득분배가 악화되었다. 같은 기간 중 연평균 성장률은 7.5%(1990~97)에서 4.2% (1998~2003년)로 크게 하락하였다.

<그림Ⅰ-8> 경제성장과 소득분배 관계



자료 : 통계청, 한국은행

<산업간 연관관계 약화>

산업간의 긴밀성을 나타내는 산업연관관계가 1990년대에 들어오면서 약화되고 있다. 소비, 투자 등 최종수요가 한 단위 증가할 때 각 산업 부문에서 직·간접적으로 유발되는 생산증가분을 나타내는 생산유발 계수를 보면 1990년(2.056)을 정점으로 계속 낮아지고 있다. 이는 주로 선진국 핵심부품 및 자본재의 수입 등으로 중간재 수입이 증가하였고 IT 등 선도부문의 성과가 낙후부문으로 원활히 파급되지 못했기 때문이다.

이처럼 산업간 연계구조가 취약해진 것은 글로벌 경쟁력을 갖춘 소수 대기업을 중심으로 정보통신산업이 가공·조립위주의 성장에 주력해 온 데 주로 기인한 것으로 보인다.

<표Ⅰ-6> 제조업의 업종별 생산유발계수[1] 추이

	1985	1990	1995	2000
제조업	**2.021**	**2.056**	**1.946**	**1.959**
소비재업종	2.149	2.135	1.968	2.074
기초소재업종	1.859	1.993	1.933	1.887
조립가공업종	1.903	2.039	1.943	1.970

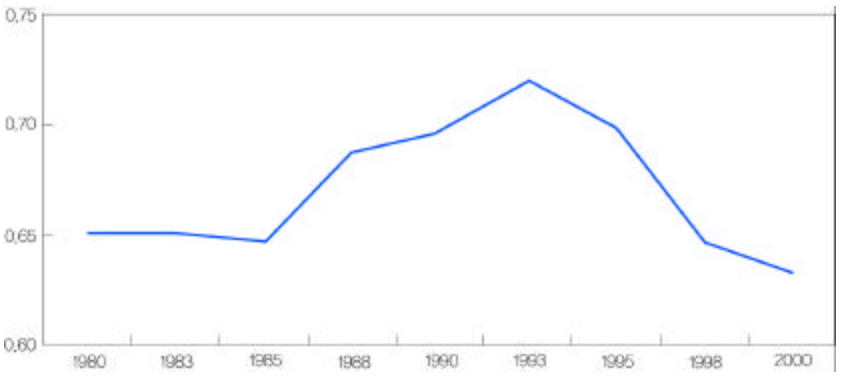
주 : 1) 2000년 산업연관표의 산출액 기준, 2005년 계수는 2008년에 발표될 예정
자료 : 한국은행 산업연관표(매 5년 단위 발간)

<수출-내수간 연계성 약화>

수출과 내수부문간에도 연계성이 크게 약화되고 있다. 그동안 우리 경제의 성장은 수출주도의 성장이라고 불릴 정도로 수출이 내수 및 투자를 자극하여 국민경제를 활성화하는 메커니즘을 가지고 있었다. 그러나 1990년대 후반 이후 개방과 세계화에 따라 이런 구조에 상당한 변화가 일어나고 있다.

무엇보다도 수출 증가가 추가적으로 이끌어 내는 GDP 증가분, 즉 부가가치 유발효과가 1993년을 정점으로 급격히 감소하고 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 수입의존도가 높은 IT제품 중심으로 수출구조가 변한 데에 기인하고 있다. 물론 이는 수출이 중요하지 않다는 것은 아니나 수출이 자동적으로 내수로 연결되지 않는다는 것을 시사하는 것으로 새로운 정책대응이 필요함을 의미한다.

<그림 I -9> 수출의 부가가치 유발계수[1] 추이



주 : 1) 수출 1단위당 직·간접적으로 유발되는 부가가치 단위
자료 : 한국은행 산업연관표

<산출과 고용간 연결고리 약화>

최근 들어 IT산업이 수출을 주도하고 성장에서의 수출의존도가 날로 높아지고 있지만 생산자동화, 사무자동화의 진전 등으로 '산출증대→고용유발' 이라는 선순환 고리가 약화되고 있다.

소비, 투자 등 최종수요가 10억원 증가하는 경우 해당 부문과 기타 부문에서 직·간접으로 유발되는 피용자수를 나타내는 고용유발계수(전산업 기준)가 2000년에는 12.4명으로 1990년(26.8명)

의 절반에도 못 미치는 수준으로 크게 감소하였다. 이와 같은 산출과 고용사이의 연결고리 약화는 노동집약적 산업이 기술집약적 산업인 IT산업 등으로 대체됨에 따라 '고용없는 성장(jobless growth)'이 고착되면서 심화되고 있다.

<표 I -7> 산업별 고용유발계수[1] 추이

(단위 : 명/10억원)

	1990	1995	2000
전 산 업	26.8 (42.7)	18.1 (27.9)	12.4 (20.1)
제 조 업	28.1	15.9	9.7
서비스업	27.7	21.6	15.4

주 : 1) 최종수요 10억원당 직·간접적으로 유발되는 피용자수
2) ( )내는 최종수요 10억원당 직·간접적으로 유발되는 취업자수
(피용자 + 자영업주 및 무급가족종사자)
자료 : 한국은행 산업연관표

제2장 동반성장 전략으로의 전환

제1절 새로운 성장전략

대내외 환경과 남북관계의 변화 등 불확실한 미래 하에서 성장잠재력을 확충하고 성장과 복지의 선순환 구조를 확립하기 위해서는 새로운 성장전략이 필요하다. 즉 새로운 일자리를 창출하여 실업 등 민생문제를 해소하고 장기적인 안정 성장을 도모할 수 있는 성장전략으로의 전환이 모색되어야 한다.

새로운 성장전략은 제조업, 수출, 대기업 위주의 성장전략에서 제조업과 서비스업, 수출과 내수, 대기업과 중소기업간의 동반성장을 핵심으로 한다. 우리 경제의 성장동력을 확충하고 일자리 창출 능력을 제고하기 위해서는 중소기업과 서비스업 등의 취약부문도 대기업과 제조업 위주의 선도부문과 함께 성장해야 하기 때문이다.

또한, 과거의 물량위주 생산요소 투입방식에서 탈피하여 인적자본 확충 등을 통해 노동 생산성을 제고하고 국제 경쟁력을 확보해야 한다. 이는 저임금, 정책적 자금지원 등 요소투입 위주의 양적성장을 과감히 버리고 효율과 혁신, 글로벌 경쟁력 배양 중심의 성장전략으로 전환해야 한다는 것을 의미한다.

이와 같은 동반성장을 위해서는 경제·사회 시스템의 선진화를 통하여 기반을 마련해야 한다. SOC 등 국가의 하드웨어 뿐만 아니라 경제제도, 교육시스템 등 소프트 인프라를 혁신하여 국경없

는 무한경쟁 시대에 대비하는 한편 미래지향적 사회안전망을 구축하여 국민의 복지수준을 제고하고 성장기반을 확충해야 한다. 또한, 노사갈등 등 사회적 비용을 축소하기 위한 사회적 합의구조를 구축하는 것도 필요하다.

새로운 성장전략은 과거 정부 주도 방식에서 벗어나 정부와 민간이 함께 추진해야 한다. 따라서 정부, 기업 등 경제주체의 역할도 재조정되어야 할 것이다. 정부는 공정한 규칙을 제정하고 규칙의 준수여부를 감시하는 한편 시장실패를 치유하는 역할을 수행해야 한다. 기업은 기술개발과 효율성 제고에 힘써야 하며 대기업과 중소기업간의 상생협력을 정착시킴과 아울러 기업의 사회적 책임도 키워나가야 할 것이다.

이와 같은 성장전략이 순조롭게 진행되면 안정적인 성장으로 소득과 일자리가 창출되어 경제적 기회가 확대되고 복지수준이 향상되며 이를 통해 경제적 안정성과 사회적 이동성이 달성되는 선순환 구조가 구축될 것이다.

제2절 정책방향 및 과제

새로운 성장전략에는 다음과 같은 정책방향이 요구된다. 첫째는 일자리를 창출하기 위해 선도부문과 취약부문이 함께 성장하는 균형적 성장을 도모하는 것이다. 둘째는 경쟁력을 강화하고 효율성을 제고하기 위해 능동적으로 글로벌화를 추진하는 것이다. 셋째는 경제환경 변화에 대한 개별 경제주체들의 대응능력을 제고하고 혁신능력을 높이기 위해 인적자본과 사회인프라를 확충하는 것이다.

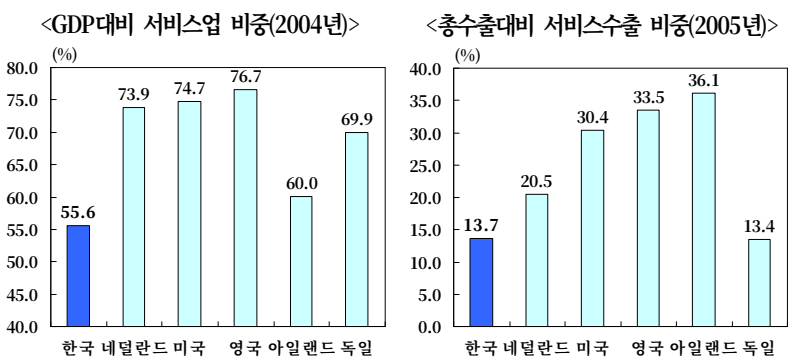
1. 일자리 창출을 위한 균형적 성장

일자리 창출을 위한 균형적 성장은 취약부문이 혁신역량을 강화하여 선도부문과 함께 성장하는 것이다. 선도부문은 정부의 특별한 지원이 없어도 세계적인 기업으로 성장할 수 있는 잠재력이 있다. 그러나 서비스업, 중소기업 등 취약부문은 혁신 선도부문과의 연계를 강화하고 기업여건을 개선하는 등의 정책적 노력이 필요하다. 개방경제하에서는 경쟁력 있는 기업만이 고용을 지속적으로 창출할 수 있기 때문에 취약부문의 경쟁력을 높이는 것이 성장동력 확충과 일자리 창출의 핵심이다.

이를 위해 먼저 제조업 위주의 사고에서 벗어나 서비스산업도 함께 육성하는 균형있는 시각이 필요하다. 1990년대 들어 우리나라의 서비스업 비중이 상승해 온 것은 사실이지만 아직도 주요 선진국에 비해서는 낮은 편이다.

향후 중점적으로 육성해야 할 서비스산업으로는 다음과 같은 부문이 고려될 수 있다. 먼저 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완·지원해 줄 수 있는 유통·물류, 디자인, 컨설팅 등 제조업 관련 서비스 부문이다. 그리고 고급 일자리 창출에 기여하는 금융, 법률, 통신서비스, 소프트웨어 등 지식집약 서비스 부문과 소득수준 향상 및 소비의 고급화 추세에 따라 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 레저, 외식, 건강관련 서비스, 영상물 등 문화·관광 관련 서비스 부문도 포함될 수 있다. 이와 함께 일자리 창출 효과가 크지만 아직까지 미성숙 분야인 사회서비스업도 적극 육성해야 할 것이다.

<그림Ⅰ-10> 주요국의 서비스산업 현황

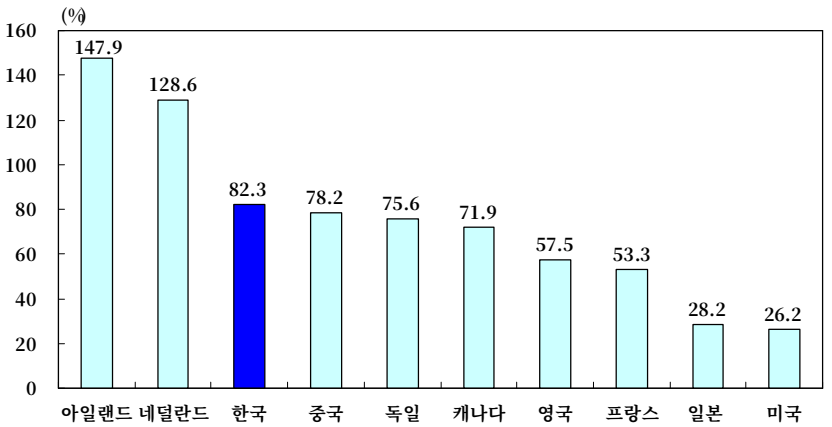


자료 : OECD, National Accounts(2006)

제조업 부문에서는 세계시장에서 차별화되는 제품 생산을 통해 경쟁력을 확보하기 위한 노력을 지속해야 한다. IT, BT, NT 등 첨단 신기술 분야의 차세대 성장동력 산업을 지속적으로 육성하는 한편, 조선·자동차 등 전통적인 주력산업에서는 후발개도국과의 경쟁에서 계속 우위를 확보하기 위해 고부가가치 상품을 개발하고, 경쟁력을 갖는 부품·소재산업을 육성해야 한다.

다음으로 수출과 내수를 함께 중시하는 방향으로 정책의 무게중심을 조정할 필요가 있다. 수출 위주의 경제구조로 인해 국내경기가 해외경기 변동에 과도하게 민감한 측면이 있다는 점을 고려하여 해외소비를 국내소비로 전환토록 유도하고 내수관련 기업들의 생산성을 제고하며 규제완화 등을 통해 내수기반을 확충하는 데에도 노력을 기울여야 할 것이다.

<그림 Ⅰ-11> 국가별 대외의존도(2005년 기준)



자료 : IMF, World Bank

마지막으로 중소기업, 농업 등 취약부문의 경쟁력을 강화해야 할 것이다. 중소기업은 고용창출의 원동력일 뿐만 아니라 다수의 시장참여를 통해 경쟁을 활성화하고 다양한 재화와 서비스를 제공하므로 국가경쟁력의 기반이 된다. 따라서 성장동력 강화와 일자리 창출을 통해 우리 경제가 재도약하기 위해서는 혁신을 통한 중소기업의 자생력 강화가 필수적이다. 또한, 농업부문도 시장개방의 충격을 최소화하는 한편, 신상품 개발과 마케팅 전략을 통하여 새로운 활로를 모색해야 할 것이다.

위에서 제시한 정책방향 하에서 우리 경제를 이끌 성장동력을 발굴하고 취약부문을 육성하기 위해서는 다음과 같은 정책과제가 필요하다. 첫째는 경제활력을 회복하고 일자리를 창출하기 위해 차세대 성장동력 산업을 지속적으로 발굴하여 육성하는 것이다. 둘째는 대기업에 비해 상대적으로 취약한 중소기업의 혁신역량을 강화하여 자생력을 높일 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 셋째는 내수산업을 확충하고 새로운 일자리를 창출하기 위해 여타 산업에 비해 발전 속도가 더딘 사회서비스업을 전략적으로 육성하는 것이다. 넷째는 시장개방 등으로 인해 어려움을 겪고 있는 농업·농촌이 안정적인 발전을 도모할 수 있는 새로운 패러다임과 전략을 마련하는 것이다.

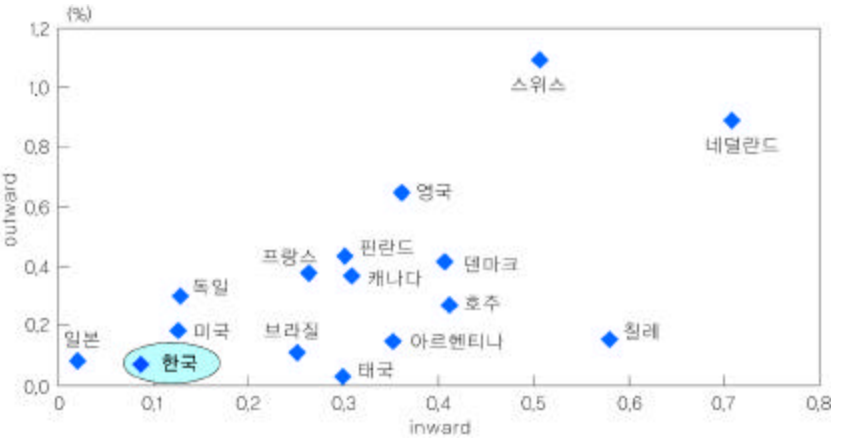
2. 한국경제의 글로벌화

한국경제의 글로벌화를 위해서는 먼저 FTA 등 대외개방을 추진해야 한다. 우선적으로 대외개방은 외부압력에 의해 마지못해 추진하는 것이 아니라 우리의 경쟁력 강화 및 경제의 효율성 제고를 위해 능동적으로 추진해야 할 목표라는 인식의 전환이 필요하다.

대외개방을 적극적으로 추진하기 위해서는 규제완화 등을 통하여 제도·관행·의식을 선진화해야 한다. 다국적기업들이 국경을 초월하여 입지를 선택함에 따라 국내기업은 물론이고 외국기업이 자유롭게 활동할 수 있도록 세계적 관행이 통용되는 글로벌 비즈니스 환경을 조성해야 한다. 이를 위해 기업활동과 관련된 법과 제도를 정비하고 노사관계를 선진화하는 등 각 부문별로 의식과 관행을 국제 표준에 맞게 개선해야 할 것이다.

다음으로 글로벌 네트워킹을 촉진해야 한다. 우리나라의 경우 해외직접투자와 외국인직접투자를 합한 금액이 GDP에서 차지하는 비율이 매우 낮은 상황이다. 따라서 외국기업의 국내진출과 국내기업의 해외진출을 활성화하여 우리 산업의 외연을 확대할 필요가 있다. 국내기업의 해외투자는 중장기적으로 배당금, 이자 등을 통해 해외수익 기반을 확충하고, 외국기업의 국내진출은 내국인에게 일자리를 제공하는 효과를 기대할 수 있다.

<그림 Ⅰ-12> 각국의 국제직접투자/GDP 비율(2004년 기준)



자료 : UNCTAD

한편, 우리 기업의 해외진출이 가속화됨에 따라 국내 산업의 공동화와 고용 감소에 대한 우려가 있으므로 외국기업의 국내유치에 보다 적극적으로 나설 필요가 있다. 특히, 물류 및 금융허브 전략 등을 중심으로 투자환경을 조성하고 인센티브 제도를 구축하기 위한 노력을 지속해야 할 것이다. 이를 위해서는 국내자본 뿐만 아니라 외국자본도 내국인에게 일자리를 창출하여 제공한다는 국민들의 인식전환이 중요하다.

한국경제의 글로벌화를 위해서는 위에서 제시한 정책방향 하에서 다음과 같은 정책과제가 필요하다. 첫째는 세계경제의 통합화가 진전되는 상황에서 대외개방을 통해 우리 경제의 경쟁력을 높일 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 둘째는 우리나라의 지리적 이점을 활용하여 동북아 물류허브로 발전할 수 있는 전략을 수립·추진하는 것이다. 셋째는 고부가가치 및 고임금 일자리를 창출하는 금융부문의 발전을 위한 금융허브 전략을 마련하는 것이다.

3. 인적자본과 사회인프라 확충

세계화에 대응하고 혁신창출 능력을 강화하기 위해서는 우리 국민들의 지적능력과 사회적 수용능력을 배양하고 사회인프라를 구축하는 것도 매우 중요하다. 이는 근로계층의 사회적 이동성을 높여 빈곤의 고착화를 방지하고, 시장에서 경제주체들이 최대한의 공정경쟁을 할 수 있도록 하여 경제적 효율성도 달성할 수 있기 때문이다.

이를 위해서는 먼저 인적자본이 확충되어야 한다. 인적자본은 우리 경제가 글로벌 지식·혁신 강국으로 도약하기 위한 가장 중요한 요소이다. 경제의 소프트화 및 글로벌화, 지식기반경제로의 이행 등에 신속히 대응하기 위해서는 산업수요에 부응하는 인력을 효율적으로 양성·공급해야 하기 때문이다. 따라서 수요와 공급의 원리가 제대로 작동하고 평생교육이 가능한 교육시스템을 구축해야 할 것이다.

또한, 고용가능성을 높이기 위한 사회안전망을 구축해야 한다. 앞으로의 사회안전망은 시장경쟁에서 낙오한 계층과 취약계층이 시장경쟁에 다시 참여할 수 있는 기반을 제공하는 역할을 수행해야 한다. 즉 취약계층을 보호하는 소극적 역할에서 더 나아가 고용시장에 참여할 수 있는 기반을 제공하는 적극적 역할이 모색되어야 한다. 이를 위해 사회보험의 안정화, 기초생활 보장 등이 적극 추진되어야 할 것이다. 또한, 주거불안을 해소하고 주택수요에 부응하는 주택정책도 함께 추진되어야 할 것이다.

노사관계의 선진화를 통해 사회적 갈등을 해결할 수 있는 방안도 마련해야 한다. 현행 노동시장을 규율하는 제도가 낡은 패러다임에 얽매여 새로운 경제환경에 조응하는 경쟁력 있는 질서를 만들지 못하고 있다. 이는 성장잠재력을 잠식하고 사회를 불안하게 하는 요인으로 작용할 수 있으므로 새로운 시대에 맞게 노동시장을 개혁하고 노사관계를 정립하는 것도 시급한 과제이다.

개별 경제주체의 혁신역량을 강화하여 환경변화에 대한 대응능력을 제고하기 위해서는 다음과 같은 인적·물적 자본의 확충 방안이 필요하다. 첫째는 개별 경제주체의 경쟁력을 높여 고용가능성을 제고할 수 있는 인적자본 확충 방안을 마련하는 것이다. 둘째는 국민들의 기본적인 수요를 충족하고 취약계층의 고용을 지원하는 사회안전망을 모색하는 것이다. 셋째는 국민들의 주거복지 증진 차원에서 주택정책을 마련하는 것이다. 넷째는 두터운 사회안전망을 바탕으로 노사간의 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

제II부

한국경제의 비전

제1절 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국

앞으로 우리 경제는 인적자본의 고도화와 고부가가치·지식기반 산업 육성을 통해 '지식·혁신 강국'을 지향해야 한다.

한 나라가 글로벌 경쟁력을 갖춘 대기업을 보유하고 있다고 해서 모든 국민이 자동적으로 풍요로워지는 것은 아니다. 특정 산업이나 기업의 성과가 내국인에게 돌아간다는 보장이 없다면 정부는 교육혁신을 통해 세계에서 가장 좋은 교육을 시켜 국내는 물론 전 세계에서 활동하게 하여야 한다. 즉 세계화·지식정보화 시대에 걸맞은 창의성과 지식·혁신 역량을 갖춘 인재를 육성해야 한다. 이와 함께 지식기반 서비스 산업 등 지속적인 성장동력을 확보하여 경제의 고부가가치화와 고급일자리를 창출하는 국가로 도약해야 한다.

또한, 대외 경제여건을 적극적으로 활용하는 '글로벌 경제강국'을 지향해야 한다. 세계화로 인해 각국 시장이 하나로 연결·통합되고 경쟁이 격화됨에 따라 경쟁에 뒤쳐지면 살아남지 못하는 승자독식의 시대가 되었다. 그러나 세계시장의 통합은 내수시장이 작은 한국에 보다 많은 기회를 제공하므로 세계화 흐름을 잘 이용하는 '능동적 세계화'를 추구해야 한다. 이를 위해 개방 친화적 인프라와 글로벌 스탠더드가 정착되고 글로벌 네트워킹이 구축된 선진통상국가를 실현해야 할 것이다.

이와 함께 경쟁심화와 세계경제로의 편입 과정에서 낙오된 사람들의 보호와 재기를 위한 '사회안전망을 갖춘 국가'를 지향해야 한다. 이를 위해 사회보험·공공부조 등 전통적 의미의 사회보

장 제도 뿐만 아니라 모든 국민의 고용가능성을 높이는 미래지향적 사회안전망을 구축해야 한다. 미래지향적 사회안전망은 분배 개선 뿐만 아니라 안정적 소비와 원활한 노동공급 및 일자리 제공을 통하여 성장에 기여할 수 있다.

이러한 의미에서 앞으로 지향해야 할 우리의 경제상은 '사회안전망을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국'이 되어야 할 것이다. 이는 미래지향적 사회안전망을 확보하면서 지식·혁신을 바탕으로 글로벌 경쟁력을 갖춘 강국으로 도약하는 것을 의미한다.

제2절 2030년의 미래 모습

앞에서 제시한 동반성장 전략을 착실히 추진할 경우 2030년에 1인당 국민소득은 4만 9천달러(2005년 가격 기준)로 현재의 스위스 수준에 도달하고 삶의 질은 현재의 미국을 추월하며 국가경쟁력도 10위권에 진입하게 될 것이다.

<표II-1> 2030년 우리 경제 주요지표 전망

지표 명	'05년	'10년	'20년	'30년	비 고[2](‘05 기준)
· GDP 규모[1](십억불)	788	1,122	1,824	2,406	· 미국 12,486 일본 4,571 영국 2,201 이태리 1,766
· 1인당 GDP[1](천불)	16	23	37	49	· 노르웨이 64 스위스 50 미국 42 일본 36
· 국가경쟁력(순위)	29	20	15	10	· 미국 1위 싱가포르 3위 호주 9위 일본 21위
· 삶의 질(순위)	41	30	20	10	· 호주 1위 스위스 4위 미국 14위 일본 35위

주 : 1) 2005년 불변가격 기준(기획예산처·조세연구원 공동추계)
2) 자료 : GDP관련(IMF), 국가경쟁력·삶의질(IMD), 총인구(통계청)
자료 : 비전 2030(2006)

2030년까지의 잠재성장률을 보면 2020년까지 4%를 상회하다가 이후 2%대 후반으로 낮아지나 EU국가 평균을 상회하는 추세는 유지될 것으로 예상된다.

<표II-2> 잠재성장률 전망

(단위 : %)

	2004~10	2010~20	2021~30
우리나라	4.7	4.3	2.8
EU15국	2.2	2.1	1.4

자료 : European Commission(2005)

세부적으로 보면 우리 경제는 선진국 수준의 기술강국으로 부상하고 혁신형 중소기업이 큰 폭으로 증가한 가운데 서비스업의 비중이 크게 확대될 것이다. 선도 대기업, 혁신형 중소기업, 외국계 다국적기업을 3대축으로 하여 기술집약적 산업비중이 점차 높아지고 산업의 경쟁력 기반이 다변화되며 우리 경제의 성장동력과 일자리 창출의 원천으로서 서비스산업의 비중이 획기적으로 증대되어 서비스 주도형 경제로의 전환이 완료된다.

<표II-3> 성장동력 및 일자리 창출 관련지표 전망

지표 명	'05년	'10년	'20년	'30년	비고
· 원천기술 특허 (연구원 천명당)	4.5	10	20	30	· 미국 13.7, 독일 27.4 OECD평균 14.2('02)
· 부품개발 기술수준 (일본=100)	84.3	93.9	98.0	105.0	
· 혁신형 중소기업 수 (만개)와 비중(%)	1	3 (1%)	6 (2%)	9 (3%)	
· GDP대비 서비스업 비중(%)	56.3	58.7	62.3	66.3	· 일본 68.0, 미국 76.5 프랑스 75.9('03)
· 사회서비스업 고용 비중(%)	13.1	16.7	21.0	25.0	· 영국 26.9, 독일 25.0 OECD평균 21.7('04)

자료 : 비전 2030(2006)

국제적으로는 경제적 역량 뿐만 아니라 국가이미지 등 모든 부문이 크게 개선된 선진통상국가가 실현될 것이다. 남북관계의 진전에 따라 한반도와 대륙을 잇는 교통망이 구축되고 물류·금융과 함께 관광·문화산업 등에서 동북아 경제권의 중심국가 역할을 수행하며 경제·사회 시스템의 선진화로 기업하기 좋은 환경이 조성되어 국내기업 뿐만 아니라 많은 해외기업이 상주하는 비즈니스 중심지로 부상한다.

<표II-4> 세계화 관련지표 전망

지표 명	’05년	’10년	’20년	’30년	비고
· FTA체결국가 수(개국)	2	15	25	50	· 싱가포르 24(’05) 일본 15(’10 계획)
· 국가이미지 순위(위)	34	24	10	5	
· 금융업 GDP기여율(%)	8	10	14	20	
· 항만컨테이너 화물 처리량(만TEU/년)	1,522	2,460	4,740	6,600	· 중국 6,162 미국 3,264 싱가포르 1,844(’03)
· 외래관광객수(만명)	600	1,000	1,460	2,000	· 2020년 세계 20위 목표
· 문화산업 수출규모(억불)	10	60	300	2,700	

자료 : 비전 2030(2006)

이와 함께 지식기반 경제를 선도할 수 있는 인적자원 강국을 실현하고 사회복지도 선진국 수준에 도달하게 될 것이다. 세계적 수준의 대학이 늘어나고 직업훈련 및 평생학습체제가 구축되어 21세기 인적자원 선도국으로서의 위상을 확보한다. 또한, 국민들에게 주거 등 기본적인 생활기반과 건강을 유지하기 위한 서비스가 제공되며 직업훈련 등을 통해 재취업을 지원하는 시스템이 구축된다.

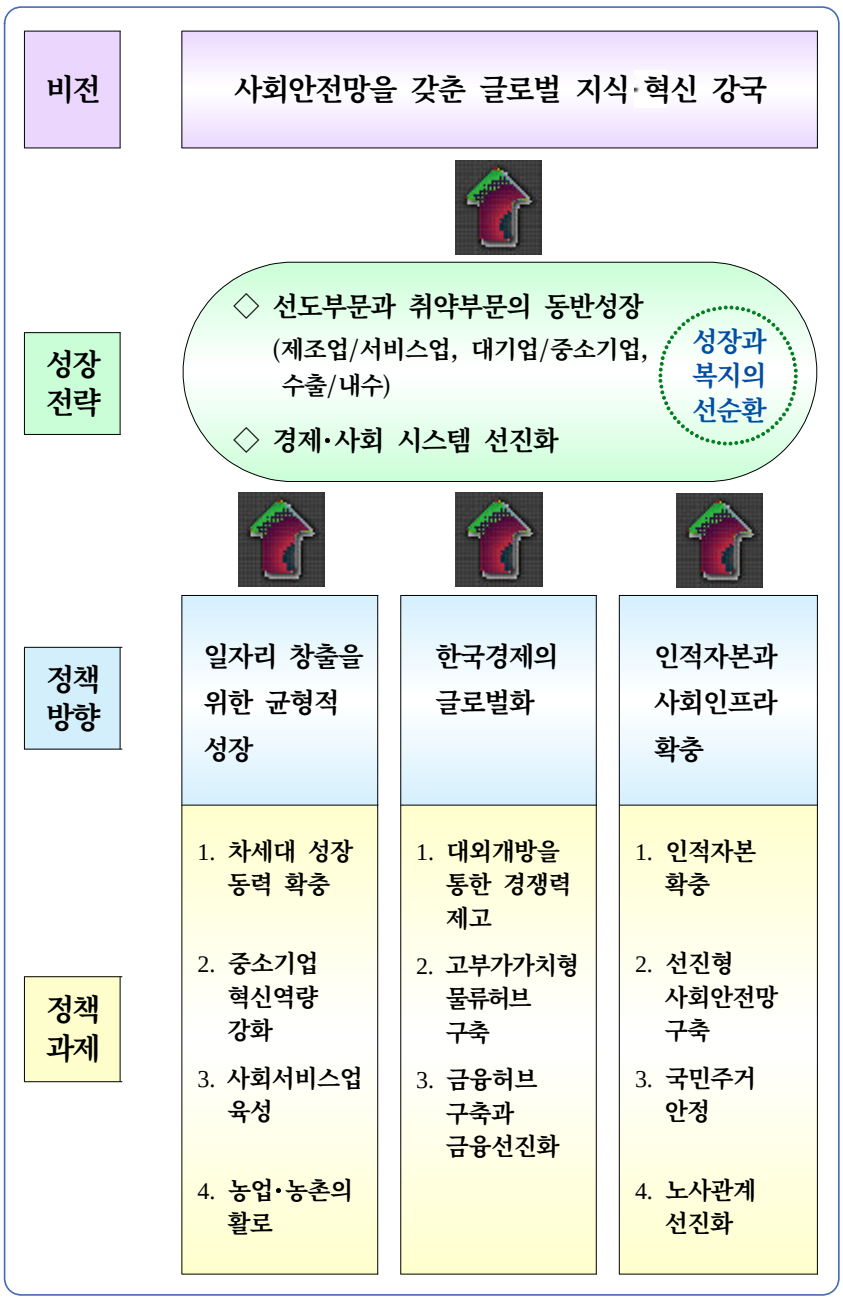
<표Ⅱ-5> 인적자본 및 사회인프라 관련지표 전망

지표 명	’05년	’10년	’20년	’30년	비고
· 평생학습 참여율(%)	22	30	40	50	· 핀란드 65, 영국 54 OECD평균 44(’04)
· 세계100위권내 대학수(개)	1	2	4	6	· 일본 3, 중국 4 영국 13
· 생계급여 수급률(%)	3.0	3.4	3.5	3.5	· 독일 3.3 일본 1.0(’03) 스웨덴 5.3(’01)
· 주거급여 수급률(%)	3.0	3.4	5.3	5.3	· 미국 Housing Voucher 5.0(’99)
· 공적연금 수급률(%)	16.6	30.4	47.0	65.5	· 미국 93, 영국 91 일본 84(’03)
· 건강보험 보장률(%)	65	72	80	85	· 독일 91 일본 88(’97) 프랑스 73(’00)
· 육아비용 부모부담률(%)	62	42	38	37	· 호주 34, 영국 30 프랑스 27(’03)
· 방과후활동 수혜율(%)	32	67	72	75	
· 합계 출산률(%)	1.08	1.3	1.6	1.8	· 프랑스 1.9 독일 1.37 영국 1.74(’04)

자료 : 비전 2030(2006)

한편, 우리 국토는 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역, 물류·금융 허브, 농어촌의 복합생활공간 등이 구축되어 수도권 뿐만 아니라 지방도 국제적인 경쟁력을 갖춘 삶의 터전으로 변모할 것이다.

<그림II-1> 한국경제의 비전, 성장전략 및 정책방향



제III부

동반성장을 위한 주요 정책과제

제1장 일자리 창출을 위한 균형적 성장 ····· 53

제2장 한국경제의 글로벌화 ····· 171

제3장 인적자본과 사회인프라 확충 ····· 261

제1장 일자리 창출을 위한 균형적 성장

제1절 차세대 성장동력 확충[1)]

1. 문제의 제기

현재 진행되고 있는 세계화, 기술혁신 등 경제 환경의 급격한 변화물결은 산업차원과 기업수준의 신속한 적응을 요구하고 있다. 우선 대외여건을 볼 때 중국의 고성장과 WTO 가입 이후 세계경제로의 편입이 가속화되면서 우리의 주력 수출시장인 선진국에서의 시장잠식이 본격화되고 있다. 한편, 과거 국내 고용의 상당부분을 담당하던 가전, 섬유, 컴퓨터 등 노동집약적 산업의 경우 생산기반의 해외이전이 확대되면서 국내 제조업의 공동화에 대한 우려가 제기되고 있다. 또한, 조립·완성재산업의 경우에도 노동절약적 투자가 확대되면서 제조업의 고용창출력이 크게 감소하는 등 선진국에서 논의되던 '고용 없는 성장'이 우리나라에서도 현실로 나타나고 있다.

현재 자동차, 조선, 반도체 등 주력산업이 우리 경제를 지탱해 나가고 있지만, 급변하는 글로벌 여건 변화 속에서 이에 안주할 수는 없다. 기술혁신을 통한 새로운 성장원천 확보가 무엇보다도 긴요하다고 할 수 있다. 또한, 글로벌 시장 선점을 위한 신기술 기반 신산업의 전략적 육성과 기존 주력산업의 글로벌 경쟁력

1) 본 절은 산업연구원장(오상봉) 책임 아래 장석인 주력산업실장이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

확보에 있어 핵심이 되는 부품소재산업의 육성이 뒤따라야 할 것이다. 한편, 제조업의 서비스화와 지식정보화에 부응한 지식기반서비스산업의 육성을 통해 우리 경제의 성장 모멘텀 확보와 경제사회 시스템의 업그레이드가 필요한 시점이다. 또한, 관광·문화·레저 등 소득수준 향상에 따라 빠른 성장세를 보이고 있는 이들 산업을 우리 경제의 새로운 성장동력으로 삼기 위한 전략을 검토할 필요가 있다.

특히, 최근 산업여건의 변화 및 국내 제조업 중심의 성장전략의 한계, 우리 경제 양극화 및 글로벌 시장에서의 경쟁심화 등을 종합적으로 고려할 때, 우리경제의 새로운 성장 모멘텀 확보를 위한 차세대 성장동력의 확충은 그 어느 때 보다 긴요한 정책과제가 되고 있다.

이하에서는 참여정부의 미래비전인 『함께가는 희망한국 비전 2030』에서 제시된 차세대 성장동력 확보 차원의 정책과제를 중심으로 그동안 참여정부에서 추진한 주요 정책의 추진성과와 문제점에 대한 평가와 함께 향후 우리나라의 미래 산업발전 비전을 제시하고, 이를 뒷받침하기 위한 차세대 성장동력 확충전략과 정책과제는 무엇인지를 검토하고자 한다.

2. 비전의 제시

2010년까지 사회·경제 분야의 제도혁신을 마무리하고, 2020년 이전에 지속적인 성장과 사회안전망 구축을 토대로 선진국에 진입하며 2030년 무렵 세계 10위권의 삶의 질을 누리는 세계 일류국가로 도약하는 비전 달성을 위해서는 차세대 성장동력산업을 포함한

신기술기반 성장산업의 지속적인 창출, 부품소재산업의 전략적 육성, 지식기반서비스산업의 생산성 제고가 뒷받침되어야 할 것이다.

차세대 성장동력산업은 무엇보다도 글로벌 기술 리더십을 확보함으로써 선진국의 추격자가 아닌 선도주자로서 글로벌 시장을 주도하는 산업이 되어야 할 것이다. 이러한 차세대 성장동력산업의 확충을 위해서는 IT, BT, NT 등 신기술분야에 대한 정부와 민간의 전략적인 R&D투자가 효율적으로 추진되어야 할 것이다. 미래 성장동력 확충을 위한 국가의 전략적 R&D투자가 효과적으로 추진될 경우 2005년 4.5건(연구원 천명당)에 불과한 핵심 원천기술에 대한 특허건수가 2030년 30건에 이르는 한편, 차세대 성장동력산업의 세계 수출시장 점유율은 2005년 5% 수준에서 2030년 15%에 달할 것으로 전망된다. 이를 기반으로 신기술분야는 기존 주력산업과의 융합을 통하여 새로운 영역을 지속적으로 확대시키는 원동력으로서의 역할을 담당하게 될 것이다.

최근 중국·인도·브라질 등 인구대국이자 신흥성장국의 급속한 경제발전으로 이들 지역이 세계 최대 수입시장인 동시에, 세계 주요 업체의 생산기지가 되고 있다. 따라서 부품·소재산업의 발전전략을 체계적으로 추진하는 동시에 주요 선진국 기업들의 글로벌소싱과 모듈화 추이에 효과적으로 대응하여, 우리나라를 부품·소재의 글로벌 공급기지로 발전시켜야 한다. 2005년 현재 일본의 84.3%인 우리나라의 부품기술개발 기술수준은 2030년 경에는 일본을 추월할 수 있을 것으로 전망된다. 특히, 부품·소재산업은 기존 조립산업과는 달리 생산 및 연구개발, 경영, 마케팅 등에서 많은 인력을 요구하는 한편, 전후방 연관효과가 적지 않아 일자리 창출형 성장에도 기여할 것으로 전망된다.

<표III-1> 미래 성장동력 확충 관련 주요지표 전망

지표명	’05	’10	’20	’30	근거/국제비교
▪ GDP대비 R&D 투자(%) (정부 + 민간)	2.9 (’04)	3.0	4.3	5.3	▪ 미국 2.7(’04), 일본 3.2(’03), 독일 2.5(’04), 프랑스 2.2(’04), 영국 1.9(’03)
▪ 원천기술 특허 (연구원 천명당)	4.5	10	20	30	▪ 미국 13.7, 일본 20.4, 독일 27.4, 스위스 35.8, OECD 평균 14.2(’02)
▪ 국제특허출원 건수(백건)	47	65	100	150	▪ 미국 451, 일본 251, 독일 158, 프랑스 55(’03)
▪ 차세대산업 세계 수출시장 점유율(%)	5	7	11	15	▪ 미국 32.8(항공, ’03) 독일 21.7(자동차, ’03)
▪ 부품개발 기술수준 (일본=100)	84.3	93.9	98.0	105.0	▪ ’10 : 동반성장을 위한 새로운 비전과 전략 (국민경제자문회의 ; 2006) * 산업연구원 실태조사, ’04년 ▪ ’20~’30 : 세계수준 달성
▪ IT 기술수준 (세계수준=100)	83.9	89.2	100	100	
▪ BT 기술수준 (세계수준=100)	61.9	75.7	90	100	
▪ NT 기술수준 (세계수준=100)	58.1	74.5	85.0	100	
▪ GDP대비 서비스업 생산(%)	56.3	58.7	62.3	66.3	▪ 산업연구원 전망 * 일본 68.0, 독일 70.2, 미국 76.5(’03)
▪ 서비스업 노동생산성 (미국=100)	45	55	70	90	
▪ 문화산업매출액 규모(조원)	51	96	500	1,950	
▪ 외래관광객수 (만명)	600	1,000	1,460	2,000	▪ 프랑스 1위, 스페인 2위, 중국5위, 일본32위, 한국35위(’05)

자료 : 비전 2030(2006)

한편, 지식기반 서비스산업은 우리 경제의 서비스화와 제조업 및 서비스산업간 융합화 추세에 대응하여 고부가가치의 서비스를 제공하면서도 고임금의 일자리를 창출하는 역할을 담당해야 할 것이다. 각종 규제와 제도적 미비점을 개선하고, 대외개방을 통한 생산성 제고에 노력하여 타산업의 경쟁력에 크게 기여하도록 해야 한다. 또한, 국내 제조업의 지식집약화가 진전되면서 컨설팅, 정보서비스, 법률자문서비스 등 사업서비스에 대한 수요증가로 이들 산업의 구성 비중도 크게 증대될 것으로 예상된다. 그 결과 우리나라 서비스산업의 부가가치 생산액의 전 산업 대비 비중은 2004년 55.5%에서 2010년에 58.7%, 2030년에는 66.3%까지 증가할 것으로 예상된다. 동시에 2000년대 들어 비약적인 발전을 거듭하고 있는 한류를 중심으로 한 문화산업과 관광, 레저산업은 기획인재 양성, 해외시장 우선진출 정책 등 발전인프라 구축과 고급화·다양화 노력에 힘입어 2020년 이후부터는 우리 경제의 신성장동력으로 부상할 것으로 기대된다.

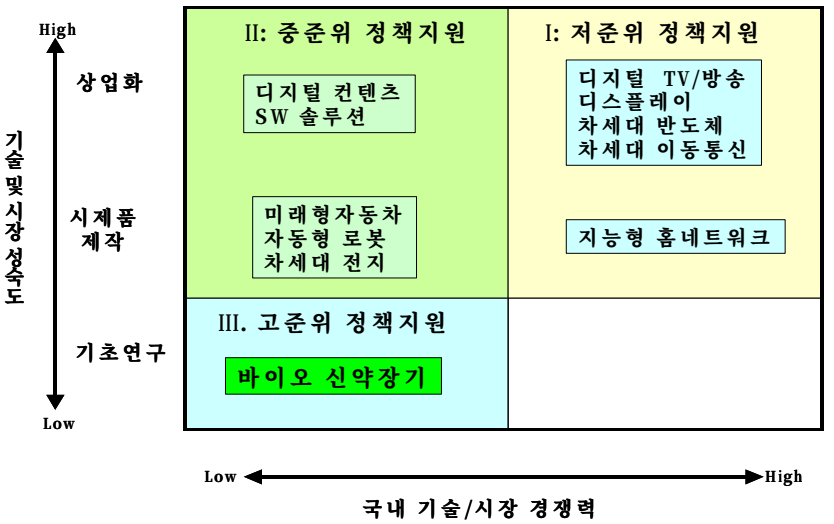
3. 현황과 평가

가. 신기술 및 차세대 성장동력산업

참여정부의 대표적 신기술 및 신산업 육성정책의 하나로 추진되고 있는 차세대 성장동력사업은 전략적 R&D투자, 개발된 기술과 제품의 조기 상용화 및 산업화를 통해 향후 5-10년 후 우리 경제의 성장을 주도할 수 있는 기술과 제품 개발을 목적으로 추진되고 있다. 현재 추진 중인 차세대 성장동력 10대 분야는 크게 시장 및 기술의 성숙도와 경쟁력 수준에 따라 3개군으로 분류할

수 있다. 우선 국내의 기술 경쟁력이 높고 초기 시장도 이미 형성되어 있는 디지털 TV/방송, 디스플레이, 차세대 반도체, 차세대 이동통신, 지능형 홈네트워크 분야는 시장의 자율 경쟁을 촉진하기 위한 '저준위 정책지원'이 필요한 군으로 분류된다. 또한, 디지털 컨텐츠와 SW 솔루션, 미래형 자동차, 자동형 로봇, 차세대 전지 분야는 시장 창출 잠재력이 높음에도 불구하고 국내 경쟁력이 낮아 일정 수준 이상의 정책지원과 산·학·연·관간의 긴밀한 협력이 중요한 '중준위 정책지원' 분야로 볼 수 있다. 마지막으로 바이오 신약·장기 분야는 시장 성숙도도 매우 낮고 국내 경쟁력 역시 미약하기 때문에 정부의 적극적인 정책지원이 요구되는 '고준위 정책지원' 분야이다.

<그림III-1> 차세대성장동력사업 분야별 시장 형성 수준 및 국내 경쟁력



신기술산업은 기술개발의 불확실성과 위험도가 기존 주력산업에 비해 매우 크기 때문에, 민간투자의 진입장벽을 낮추기 위해

서는 공공부문의 역할이 매우 중요하다. 이에 따라 정부는 차세대 성장동력사업을 추진함에 있어 연구개발 지원사업을 중심으로 하되, 이들 산업의 중장기 산업발전 인프라의 구축에도 노력하고 있다. 연구개발 지원사업의 경우, 사업단을 중심으로 출연연구소와 민간기업, 대학에 R&D 자금을 지원하고 있으며, R&D 성과의 조기 사업화를 촉진하기 위해 인력양성, 제도개혁, 초기 시장형성 등 차세대 성장동력을 위한 중장기 산업발전 인프라 구축을 추진하고 있다. 현재 이러한 추진전략이 비교적 순조롭게 진행되고 있으나, R&D 과제 선정단계에서 지나치게 기술성을 중심으로 선정이 이루어져 경제성 평가가 다소 소홀한 측면이 있고, 국가주도 분야와 민간주도 분야간 R&D 사업의 전략성이 부족하다는 등의 문제를 지적할 수 있다.

나. 부품·소재산업

현재의 부품소재정책은 지난 2001년에 제정된 부품·소재전문기업 육성에 관한 특별조치법을 근거로 한 '부품·소재발전 기본계획'('01.7.4)에 의해 추진되고 있다.[2] 참여정부의 부품소재 정책은 2005년 1월 「부품·소재 발전전략」의 대통령 보고를 계기로 세계시장을 겨냥한 보다 공세적인 전략으로 전환, 글로벌 경쟁에 대응하기 위해 규모와 핵심 기술력을 보유한 중핵기업[3] 확보와 핵심소재 원천기술의 고위험·고수익적 특성을 고려한 정부 주도의 장기 기술개발 지원정책 중심으로 추진되고 있다. 중핵기업

2) 이러한 특별법은 2011년까지 시행되는 한시법으로 2002~05년 1단계 사업으로 발전기반 구축을 목표로 하고 있음.

3) 중핵기업 : 모듈부품 및 첨단소재를 생산하여 산업적 파급효과가 큰 기업으로 매출 2,000억원·수출 1억불 초과 기업 ('05년 10월 현재 146개)

확보를 위해서 조세특례제한법, 법인세법 등의 세제지원과 '부품·소재 전문투자조합'의 결성 등을 통한 부품·소재업체의 전문화 및 대형화를 촉진하는 한편, 대규모 기업집단에 속하는 기업이라도 자기 계열회사에 대한 매출액이 50%를 넘지 않는 부품·소재기업인 경우 전문 부품·소재기업으로 인정하고 있다. 기술개발지원은 핵심 부품·소재의 원천기술을 개발하기 위해 중점 분야에 집중 지원하고, 시장 친화적 개발을 유도하기 위해 민간의 투자를 활용하는 방식으로 추진되고 있다.

참여정부의 부품·소재산업 정책과 기업의 자체 기술혁신 노력에 힘입어, 생산·수출·무역수지 확대 등 외형적으로는 상당한 수준의 성과를 시현하고 있으며, 부품·소재산업의 전반적인 경쟁력도 크게 개선되고 있는 것으로 평가된다. 구체적으로는 부품·소재 특별법을 제정하고 부품·소재발전기본계획(MCT-2010)을 수립한 2001년과 2005년을 비교하면 수출은 2배인 1,238억불, 무역수지는 7.4배인 227억불의 흑자를 달성하는 등의 성과가 나타나고 있다. 또한, 기업들의 노력과 정부의 정책적 지원에 힘입어 부품·소재의 신제품개발 및 생산기술은 지속적으로 향상되고 있는 것으로 평가되고 있다. 정책시행 초기인 2001년에 각각 선진국의 66.4%, 77.8%에 불과했지만, 2006년 현재 81.5%, 86.9%로 상승했고, 5년후에는 90.8%, 94.3%까지 향상될 것으로 예상되며 품질수준도 2001년의 85%에서 2006년 현재 87.6%까지 상승했고, 5년후에는 선진국의 95.1% 수준으로 향상될 것으로 예상되고 있다.

<표III-2> 부품·소재의 선진국 대비 수준 변화 추이

(단위: %)

	초기(2001)	실적(2006)	5년 후 예상
신제품개발기술	66.4	81.5	90.8
생산기술	77.8	86.9	94.3
품질수준	85.0	87.6	95.1

자료 : 산업연구원, 부품소재발전기본계획수립을 위한 연구('01.8), 부품소재진흥원('06.5) 조사 자료

또한, 2004년까지 부품·소재 기술개발사업에 의한 특허출원은 국내 1,230건, 해외 784건에 이르고 있으며 종합기술지원사업의 실시로 지원업체의 기술수준이 19%, 업체당 매출이 35.6억원 정도 향상되는 등의 성과가 나타나고 있다. 한편, 신뢰성기반 기술확산 사업으로 과제당 평균 4.3개의 신규거래처가 확보되고 해당품목 사업수행 전후 매출액이 38.2%나 증대되는 성과를 거두고 있다.

그러나 이러한 부품·소재산업의 경쟁력수준 향상과 수출확대 등은 기존 범용 부품·소재에 한정되어 있고, 핵심 첨단 부품·소재는 여전히 일본과 유럽 등 선진기업들과 경쟁력에서 많은 차이를 보이고 있다. 또한, 핵심 원천기술 확보, 취약한 산업구조 개선 등 근본적 해결과제가 존재하고, R&D의 전략성 부족, 수요대기업의 구매유도 한계 등 미흡한 점이 적지 않아 R&D, 신뢰성, 사업화 등 기존 핵심정책의 효과성을 제고해 나가되 원천기술 확보 등 수요자 맞춤형 정책의 확대가 필요한 것으로 평가되고 있다. 따라서 핵심 첨단 부품·소재의 개발 및 경쟁력 향상은 아직 핵심 과제로 남아있으며, 앞으로 급속한 기술의 발전 및 융합화, 부품의 모듈화·시스템화하에서 요구되는 국내 부품·소재기

업의 대형화 유도정책 등이 강조될 필요가 있다. 또한, 부품·소재산업 발전을 위한 정부내 다양한 시책간의 연계성 부족으로 시너지 제고에 한계가 있어 각 부처 정책과의 연계성을 강화해 나갈 필요가 있다.

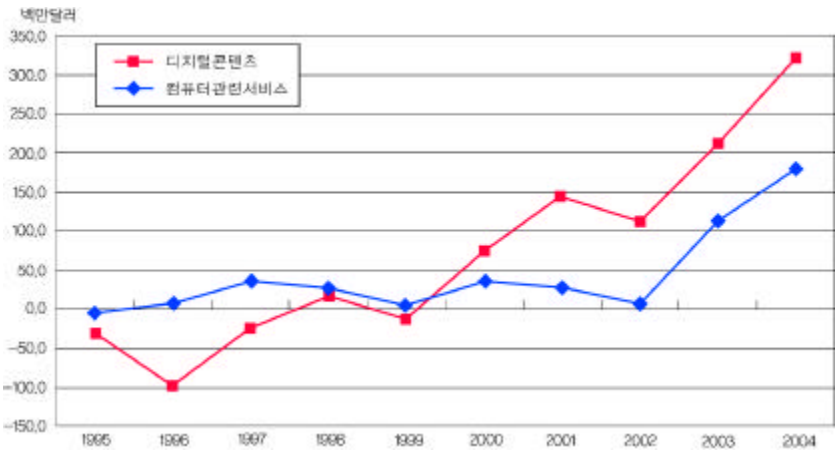
다. 지식서비스산업

참여정부의 서비스산업 육성 추진정책은 '서비스산업 경쟁력 강화 추진방안' 마련을 위한 관계부처 합동회의('05.3)를 기점으로 더욱 강화되고 있다. 2006년 12월에는 서비스산업 경쟁력강화 종합대책을 통해 우리 경제의 성장잠재력을 제고하고 고부가가치 일자리 창출 가능성이 높은 유망 서비스업종을 발굴하는 한편, 그동안 서비스산업이 제조업에 비해 상대적으로 불리한 세제·부담금·제도 등으로 차별을 받아 온 점에 착안, 이를 해소하기 위한 각종 제도개혁 노력을 기울이고 있다. 동시에 정부는 서비스산업을 규제와 보호의 대상으로 인식함에 따른 불필요한 규제를 개선하고 서비스품질 고급화를 유도하며, 세제 및 금융지원을 확대하고, 부가가치 창출의 핵심요소인 인적자원 양성시스템의 효율화를 도모하기 위한 노력을 경주하고 있다. 이에 앞서 2003년의 골프장 토지이용규제 완화 등 관광, 스포츠, 문화 분야를 중심으로 한 육성대책을 포함하여 2001~04년간 지식기반서비스와 문화·관광산업을 중심으로 20개 서비스분야를 선정하여 총 33개 대책을 수립한 바 있으며, 2005년의 서비스산업 경쟁력 강화 추진방안은 세제·금융·인프라 개선 종합대책('04.3)의 추진 성과를 평가하여 보다 구체적인 발전 대안을 제시하는 방향으로 추진된 것으로 평가되고 있다.

지식서비스 부문의 성장동력 확보를 위한 육성정책도 비교적 폭넓게 추진되어 오고 있다. 이는 정책적 지원과 성과가 비교적 잘 모니터링되고 있는 분야로서 컴퓨터 관련 서비스업, 온라인 게임, 모바일 게임 등은 이미 수출산업화의 길을 걷고 있다. 영화산업도 높은 경쟁력을 바탕으로 수출산업으로 성장하고 있다.

한편, 소프트웨어 및 컴퓨터관련 서비스업의 경우 전형적인 수출가능 서비스산업이자 지식기반산업으로 간주되고 있다. <그림 III-2>에서 볼 수 있듯이 디지털콘텐츠와 컴퓨터관련 서비스업은 수출을 통해서 시장을 창출하는 산업분야로 성장하고 있다.

<그림III-2> 컴퓨터 관련 서비스업 및 콘텐츠산업의 무역수지 추이



자료 : 정보통신산업협회(2004)

국내 문화·관광·레저산업은 한류의 확대와 영화산업의 비약적인 발전으로 우리 경제의 신성장동력으로 성장하고 있다. 2005년 영화를 중심으로 한 문화산업의 수출은 약 10억불로 매년 20%의 높은 성장세를 보이면서 증가하고 있다. 그러나 아직 국내 문화

산업의 시장규모는 50조원 수준으로 2005년 세계시장의 1.5% 내외의 미미한 수준이며 이들 산업의 발전기반과 체계적 지원은 선진국에 비해 크게 미흡한 것으로 평가되고 있다.

4. 전략 제안

가. 신기술산업과 차세대 성장동력 확충의 전략성 강화

(1) R&D 사업 추진의 전략성 제고

차세대 성장동력 분야의 R&D지원 과제 선정과 연구비 지원에 있어 정부와 민간의 적절한 역할 분담과 그에 부합한 전략적 R&D 지원을 고려할 필요가 있다. 특히, 민간과 정부의 역할 분담에 대한 기준을 명확히 하여 정부 R&D지원이 민간 투자를 구축(crowding-out)하지 않도록 하는 한편, 민간이 자발적으로 R&D 투자를 할 수 있는 분야에 정부가 지원함으로써 비효율성이 발생하지 않도록 하여야 한다.

한편, 현재 진행되고 있는 과제에 대한 연동계획을 철저히 수립하여 변화하는 기술 및 산업환경에 적극 대응하도록 할 필요가 있다. 이때 제조업의 서비스화, 고령화 등 최근 산업여건 및 기술변화 추이, 경쟁대상국의 기술 전략도 충분히 감안할 필요가 있다. 아울러 관련 기술이 적용되는 제품의 개발 및 사업화, 조기 수출화로 인한 핵심 부품 및 소재의 수입유발 효과, 대·중소기업간의 하도급 구조의 변화 등도 충분히 감안해야 할 것이다.

또한, 차세대 성장동력 분야별 R&D 지원 예산사업 중에서도 외국과의 경쟁 가능성을 고려하여 선점할 필요성이 있는 분야를

중심으로 상대적인 우선순위를 부여하여 선택과 집중할 분야를 선정할 필요가 있다. 전략적으로 중점 추진할 필요가 있는 원천기술 분야와 핵심기술을 선별하고 이들 기술개발 과제에 대해 집중적으로 투자해야 할 것이다.

(2) 민간투자 촉진을 위한 여건 조성

현재 차세대 성장동력사업은 사업단을 중심으로 핵심기술 및 시제품 개발에 중점을 두고 있다. 이 결과를 토대로 이어지는 신기술산업 분야의 사업화는 디지털TV/방송, 자동형 로봇, 바이오신약·장기 등 차세대 성장동력 10대 산업 분야의 핵심기술 및 시제품 개발을 위한 기업의 적극적인 R&D 프로젝트 참여와 선행투자, 관련 생산기술 인력의 확보와 초기 시장형성이 무엇보다도 중요하다. 최근까지 차세대 성장동력 분야에 대한 민간 부문의 선행 설비투자가 당초 예상과는 달리 크게 미흡하므로 이들 분야에 대한 기업의 투자재원조달과 기업의 대응투자를 유발할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 먼저 기업가정신을 고취하고 민간의 투자를 활성화하기 위해 정책 환경의 불확실성을 제거하고 과감한 규제완화를 추진하며, 개발된 기술의 사업화 과정에서 나타나는 불확실성과 위험을 완화하기 위하여 사업화 지원 관련 법·제도·규제 등을 개혁해야 할 것이다. 특히, 그동안 한시적으로 운영되어온 기업의 R&D와 관련한 조세감면 등 정부의 R&D 조세지원제도가 사전에 특별한 연장조치나 법개정이 이루어지지 않을 경우 장기간 R&D 투자를 필요로 하는 차세대 성장동력사업에 대한 투자를 위축시킬 가능성이 있다. 따라서 기업관련 지원제도를 정비함에 있어서 차세대 성장동력사업에 대한 투자가 저해되지 않도록 추진해 나가야 할 것이다. 아울러 국제경

쟁이 치열하고 기술개발의 불확실성과 위험도가 매우 크기 때문에 R&D지원, 기술표준 설정, 초기시장 조성 등 공공부문의 신속한 대응과 지원도 강화할 필요가 있다.

(3) 정부 연구개발 지원사업간 연계성 강화 및 효율성 제고

정부 연구개발사업 중 21세기 프론티어사업, 중기거점 기술개발사업, 차세대 신기술개발사업 등의 중장기 기술개발사업 중에는 차세대 성장동력 과제와 연관관계가 깊은 개발 전 단계의 과제들이 있다. 이들 과제들을 서로 연계시켜 지원한다면 부족한 차세대 성장동력사업의 예산을 확대하는 효과가 있고, 시너지 효과를 높일 수 있으며, 수요자 중심의 기초연구가 가능할 것이다. 이를 위해서는 동일 부처 내에서의 프로그램간 연계는 물론 부처간 프로그램 연계도 이루어져야 할 것이다.

또한, 기초연구와 개발연구의 구분은 연구개발 주체의 구분과도 관련있는 문제이다. 기초연구는 주로 대학에서 수행하고 있고, 개발연구는 기업이 주로 수행하고 있는데, 이 두 연구개발 주체들의 연구개발 목표 및 이해관계가 상이하여 두 부문간 연계가 이루어지고 있지 못하고 있다. 따라서 기초연구과제 선정시 개발 및 상업화 과정을 염두에 두고 대학과 기업의 산학협력을 실질적인 관계로 진전시켜 나갈 필요가 있다.

나. 부품·소재산업의 차세대 성장동력화 강화

(1) 핵심 부품·소재의 전략적 기술개발 지원

부품·소재 발전정책의 기술개발 과제는 기존의 정책에서 지원

되지 못하고 있는 부분을 대상으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 기존 부품·소재 발전정책에서 실시되고 있는 시장친화적 기술개발정책은 부품·소재의 세계적 공급기지화에 가장 부합되는 정책인 것으로 판단되며, 이러한 지원정책은 여타 기술개발 지원정책과 차별화된 지원방식으로 평가되고 있다. 그러나 이러한 시장친화적 기술개발 지원정책이 시장성에 기초하여 지나치게 특정 업종 또는 품목에 편중 지원되지 않도록 지원과정과 성과를 엄밀히 모니터링하여 당초 정책적 지원목적이 달성되도록 하는 것이 중요하다.

특히, 장기간의 연구와 막대한 투자비가 소요되는 소재 원천기술의 경우 공공연구기관이나 지역기술혁신센터 등을 통한 전략적인 기술개발지원의 확대가 필요하다. 이는 소재산업의 경우 기술선점기업의 특허와 표준장벽이 높고, 소수의 선진기업이 시장을 독점하고 있어 후발업체의 시장진입이 어렵고 단기간내 수익확보가 쉽지 않기 때문이다. 우리나라의 경우 핵심소재의 원천기술 부족이 최근 들어 경쟁력을 확보하고 있는 범용 부품소재와 완성 조립산업의 수익성확보 및 경쟁력제고에 장애가 되고 있으므로 이를 근본적으로 해소하기 위한 전략적 접근이 긴요하다. 이를 위해서는 세계시장 선점을 목표로 한 신소재 개발과 기반소재의 체계적 확보를 위한 원천기술 로드맵, 현 부품위주의 기술개발사업과 구분되는 별도의 독립적인 기술개발 프로그램 개발 및 지원, 소재분야의 원천기술 확보를 위해 필요한 창의적 전문인력 양성을 위한 국가차원의 지원과 프로그램 개발을 추진할 필요가 있다.

(2) 수요업체와의 연계성 강화 및 지원의 효율성 제고

향후 기술개발과 안정적 판로 확보를 위한 수요업체와의 연계성 강화 및 개발된 제품의 사업화라는 차원에서 수요업체와의 사전협의 또는 사전 수요조사 기능을 강화하는 것이 필요하다.

또한, 지원의 효율성이라는 차원에서 모듈부품의 경우 전체모듈은 대형모듈업체가 담당하게 하고, 세부과제는 모듈업체의 책임하에 단품업체를 선정하여 개발하도록 하는 방법도 강구해 볼 수 있다. 특히, 자동차 부품산업 등에서는 부품의 모듈화가 일반적인 경향이므로 인수·합병을 통한 대형화가 힘들 경우 관련업체간 협업을 통해 모듈을 개발하고 생산하는 시스템을 갖추도록 하는 것이 바람직할 것이다.

모듈단위의 부품은 무게나 부피가 커서 조립업체 주위에 위치하는 것이 운송비 등에서 유리하고, 수입국의 현지화 요구 등으로 수출산업화 하기는 쉽지 않으므로 향후 2차, 3차 부품업체 등이 수출의 핵심기업으로 부상할 것으로 예상된다. 그러나 중소부품·소재업체들은 규모의 영세성으로 정보, 기술, 마케팅 능력 등 전반적인 인프라가 취약하므로 지역혁신센터 등은 이들 기업에 대한 지원에 역점을 두는 지원기반을 확충하는 것이 필요하다. 또한 신뢰성인증제도 등에 대한 수요업체들의 사전 인정협약 체결, 부품·소재산업 진흥원을 통한 지원시 수요 대기업과의 지원인프라 연계기능 강화에 초점을 맞추어 안정적 운영을 할 수 있는 방안 등이 필요하다.

(3) 전문화·대형화를 통한 글로벌 부품·소재 중핵기업 육성

향후 부품·소재산업의 차세대 성장동력화를 위해서는 '부품·소

재의 글로벌 공급기지화'를 목표로 기술개발, 마케팅 능력 제고, 대형화 등을 통해 글로벌 경쟁력을 갖춘 기업을 육성하는 데 정책의 중점을 둘 필요가 있다. 먼저 부품·소재분야의 기술개발 지원에 있어 글로벌 공급기지화를 염두에 둔 기술개발 과제의 선정 및 기술기반 구축, 신뢰성 향상, 사업화 및 시장진입 촉진 등의 관련 시책을 추진할 필요가 있다.

더 나아가 중견·중소 부품업체들이 세계적 공급업체로 성장할 수 있도록 전문화·대형화를 위한 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다. 특히, 부품·소재산업에서 대형업체를 육성하기 위해서는 각종 규제를 완화하고 세제·금융상 인센티브를 강화하여 기존 부품·소재업체간 인수·합병과 조립대기업의 계열기업화 등을 통해 대기업화를 유도하는 것이 보다 실현가능성이 높다고 하겠다. 따라서 조립대기업이 부품·소재 관련 기업의 설립 및 분사, 지분참여 등을 자유롭게 할 수 있도록 각종 제약을 완화하는 것이 필요하고, 세제 및 금융상 인센티브를 주어 모듈생산을 위한 부품업체간 인수·합병을 활성화하도록 유도하는 것이 필요하다.

특히, 본격적인 부품·소재의 글로벌 공급기지화를 위해 해외마케팅 능력이 부족한 중소 부품·소재업체에 대한 수출시장정보 및 해외전문인력 등의 지원을 강화할 필요가 있다. 또한 중핵기업 육성을 위한 기술개발 지원과제 선정에 있어 중핵 부품·소재기업에 대해 우선 순위를 높이고, 글로벌 시장을 겨냥한 전략적 핵심 부품·소재 기술 및 제품을 육성하는 것이 필요하다. 아울러 제조업 뿐만 아니라 상품의 제조에 중간생산물로 사용되는 각종 소프트웨어 등도 부품·소재기업의 범위에 포함될 수 있도록 관련 규정의 개정을 추진할 필요성이 있다.

(4) 기술개발 지원 후 개발제품 사업화에 대한 혁신적 금융지원 확대

현행 부품·소재 글로벌 공급기지화와 관련한 정부지원은 주로 기술개발에 집중된 반면, 과제기획과 개발된 기술과 제품의 사업화에 대한 지원이 상대적으로 미흡한 편이다. 최근까지 부품·소재 관련 정부의 전체 지원예산 중 1조 6천억원이 기술개발에 집중되어 있고 기획 및 사업화에 대한 지원은 470억원에 불과한 실정이다. 따라서 기업 성장단계별 체계적인 지원시스템을 구축하여 국가 연구개발 자금의 분배효과를 극대화하고 글로벌 기업으로 성장하기 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 사업화 단계의 대량 자금소요를 충족하기 위한 프로젝트 파이낸싱 활성화를 전략적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 프로젝트 파이낸싱 활성화는 현행 기술개발 지원사업이 개발품목이 아니라 기업역량 중심으로 전개될 가능성이 있는 문제를 해소하고, 핵심품목 중심으로 민간투자 여력을 최대한 활용하기 위해서도 필요하다. 이를 통해 우량기술의 상용화, 중견 비혁신기업의 혁신유도, 핵심기술중심 창업유도에 효과가 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

다. 지식서비스산업의 전략적 육성

(1) 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 고려한 산업발전 정책 추진

제조업의 서비스화 추이와 제조업 경쟁력의 품질, 디자인, A/S 의존도 강화 추이를 고려할 때 향후 산업발전 전략과 정책적 지원방향을 새롭게 설정할 필요가 있다. 즉 지난 산업화 과정의 제조업 중심적 사고로부터 탈피하여 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 충분히 인식하여 균형발전을 유도하는 방향으로 산

업발전 정책방향이 설정되어야 한다. 특히, 우리나라의 경우 제조업이 R&D, 디자인 및 신기술 개발, 해외시장 개척 등을 주도하고 있다는 점에서 제조업에 기반을 둔 지식기반 서비스산업의 육성을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 이는 제조업과 서비스산업간의 동반성장이 가능한 모델이 될 뿐 아니라, 향후 우리경제의 새로운 성장동력이 될 서비스산업의 지속적인 성장을 위해서도 안정적이고 지속적인 글로벌시장 확보가 가능한 제조업과의 연계발전이 긴요하기 때문이다.

(2) 고급 일자리창출형 지식기반산업의 발전전략 추진

최근 생산성 향상과 해외 생산기지 이전 등으로 제조업 분야의 고용창출 능력이 감소하면서 서비스업의 발전을 통한 고임금의 일자리 창출에 대한 기대와 역할이 커지고 있다. 따라서 향후 지식기반 서비스산업의 차세대 성장동력화에 있어서는 고임금, 고용창출형 지식기반 서비스 중심의 발전전략을 추진할 필요가 있다.

이에 해당하는 분야에는 첫째, 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완·지원해 줄 수 있는 유통물류, 금융, 통신, 디자인, 컨설팅 등 제조업 관련 서비스 등이 포함된다. 둘째, 고급 일자리 창출에 기여할 수 있는 금융, 법률, 통신서비스, 소프트웨어 등 지식집약 서비스 부문을 들 수 있다. 셋째, 수출을 통하여 제한된 내수시장을 탈피할 수 있는 서비스부문으로 문화(영상물, 콘텐츠 등), 정보통신 관련 서비스(통신서비스 노하우, 소프트웨어 등)가 있다. 넷째, 소득수준 향상 및 소비의 고급화 추세에 따라 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 레저, 외식, 건강관련 서비스, 영상물 등 문화·관광 관련 서비스 부문 등이 포함된다.

(3) 규제개혁과 지원프로그램의 활성화 등 제도적 발전기반 구축

지식기반 서비스산업을 비롯한 레저, 문화, 관광서비스산업의 활성화 및 이들 분야의 생산성을 제고하기 위해서는 진입장벽 해소, 창업활성화, 발전저해 요소 완화 등의 과감한 규제개혁이 필요하다. 특히, 교육, 문화 등의 부문은 대외개방과 규제개혁을 통해 경쟁을 촉진하고 투자를 활성화할 필요가 있으며, 문화, 소프트웨어 등의 부문은 한류를 활용한 수출 및 해외진출 지원이 필요하다. 또한, 레저·요식 전문인력, 건강컨설턴트, 웹디자이너 등 서비스업 업종별 전문가를 양성하기 위한 체계적인 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 서비스산업의 발전 인프라 및 범정부차원의 지원체계 구축

서비스산업 활성화를 위한 대책이 관계부처 합동으로 진행되고 있음에도 불구하고 소관부처가 업종별로 분산되어 있어 준비와 관심부족, 핵심사항에 대한 이견 등의 문제점이 있다. 보다 효율적인 정책수행을 위해서는 범정부 차원의 지원체계 구축이 긴요하다 하겠다.

향후 문화, 관광, 레저 등 서비스산업의 지속적인 발전을 위해서는 한류를 지속적으로 확대하고 해외시장 진출을 장려하는 한편, 글로벌 경쟁력이 있는 창작소재 발굴 및 지원을 통해 문화콘텐츠 창작 역량을 강화해야 할 것이다. 또한, 문화, 관광산업 관련 핵심기술(CT) 개발 및 기획인재 양성 등 이들 산업의 특성과 발전단계에 적합한 산업인프라 구축이 필요하다. 사업서비스업의 경우, 수요기업의 투자 활성화가 전제되어야 동반성장할 수 있으므로, 기존의 공급측면의 산업 활성화 정책에는 한계가 있음

을 인식하고, 정책기조상의 전환도 필요하다고 하겠다. 한편, 한국의 앞선 정책사례를 관련 외국정부에 적극적으로 전수해주고 그 과정에서 국내의 하드웨어 뿐만 아니라 컨설팅, 설계용역 등 서비스 관련 업체들의 수출을 지원할 필요가 있다. 이에 해당되는 사례에는 이동통신서비스, DMB, WiBro, 통합교통카드시스템 등이 있다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

차세대 성장동력 확보에 있어 정부와 민간의 적절한 역할 분담은 매우 중요하다. 차세대 성장동력이 갖는 미래 불확실성과 위험, 초기 시장의 미형성 등의 특성을 고려할 경우 정부의 역할이 적지 않다고 할 수 있다. 그러나 장기적 관점에서 차세대 성장동력이 가지고 있는 성장가능성과 수익성을 고려할 때 이들 성장동력 확보의 주체는 기업가적 마인드를 지닌 창의적인 민간기업이어야 한다는데 이견이 있을 수 없다. 다만, 현재 우리나라의 경제발전 단계나 시장규모를 감안할 때, 차세대 성장동력이 민간주도의 시장기능에 의해 형성될 수 있는 여건이 마련되어 있지 않은 분야에 대해서는 정부의 제한적인 개입을 고려할 수가 있을 것이다. 특히, 우리나라처럼 기존 주력산업의 성장 및 고용창출 기여도가 점차 감소되는 상황에서 이들 산업의 업그레이드와 새로운 산업의 지속적인 창출을 통한 양질의 일자리 제공이 중요한 정책과제임을 고려할 때 적절한 정부의 역할이 있다고 할 수 있다.

차세대 성장동력사업의 경우, 당초 취지에 부합되도록 지능형 로봇, 차세대 전지, 바이오신약 등 국내역량이 부족하고 상용화까지 장기간이 소요되는 분야에 한해 정부 R&D투자를 집중하되, 2020~30년 기간 중에는 신기술융합 및 첨단산업의 기술수준을 선진국 수준으로 높인다는 목표를 설정하여 단계적으로 기술수준을 제고하는 한편, 차세대반도체, 차세대이동통신 등 민간역량이 축적되어 있는 분야의 투자는 최대한 민간의 자율적 판단에 맡겨 GDP대비 민간 및 정부 R&D투자 비중을 높여 나가야 할 것이다.

부품·소재산업의 경우, 정부의 역할은 세제, 금융상 인센티브를 강화하여 인수·합병을 통한 대형업체 육성을 도모하고, 소프트웨어 생산기업을 부품·소재기업에 포함되도록 하는 등 제도개선 및 기반조성에 집중해야 할 것이다. 한편, 민간기업은 신기술개발을 통한 경쟁력강화, 글로벌 네트워크 참여를 통한 생산기지화 추진 등 기술개발과 마케팅 역량을 지속적으로 강화하는데 주도적 역할을 담당해야 할 것이다.

한편, 지식기반서비스업은 생산과 고용 흡수의 가능성이 가장 큰 분야인 만큼, 정부가 적극적인 규제개혁과 경쟁촉진, 단계적 시장개방 등을 통해 경쟁력강화를 유도하고, 서비스통계 정비 및 서비스상품의 표준화 등 관련 인프라 정비에 주력해야 할 것이다. 민간부문은 지식경영과 혁신을 통해 지속적인 가치창출 모델을 발굴하고, 제조업 등 타 분야와의 연계발전을 통한 부가가치 제고에 역량을 집중할 수 있을 것이다.

나. 2007년도 중점 추진과제

(1) 정부 R&D 과제의 경제성 평가 강화

차세대 성장동력사업은 시작 초기단계에 어떤 연구 과제를 지원하는가에 많은 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 과제 선정 단계에서 기술성을 중심으로 과제를 선정했다는 점에서 민간의 참여를 촉진하는데 한계가 있다. 경제성 평가는 사업화 가능성이 높은 기술을 선정함으로써 민간의 참여를 적극 유도할 수 있으며, 정부입장에서는 차세대 성장동력사업의 사업화 목표 달성율을 제고함으로써 정부 연구개발투자의 효율성을 제고할 수 있다.

경제성 평가가 이루어지지 않을 경우 연구개발 결과물이 사업화되어 경제적 성과로 연계되지 못하는 원인이 될 수 있다. 차세대 성장동력사업에 대한 민간 R&D 투자 참여와 사업화 관련 투자가 부진한 점을 감안하여 현재 추진 중인 과제가 경제성 측면에서 적절하게 선정되었는지 검토해 볼 필요가 있다. 연구개발과제를 기획하고 선정할 때부터 중간, 최종 단계에 이르는 전 단계에서 경제성 평가를 실시할 뿐만 아니라, 향후 정부 연구개발사업, 특히 상업화를 목표로 하는 정부 연구개발사업에도 확대 실시할 필요가 있다.

(2) 부품·소재관련 지원체계의 전문화·일원화 기능 강화

부품·소재관련 지원기반을 민간이 독자적으로 운영하고, 정부는 부족한 부분을 보완할 수 있는 방안의 마련에 집중해야 할 것이다. 종합기술지원사업을 실시하는 기관을 보다 확충하고, 중소 부품·소재업체에까지 관련 지원이 확산될 수 있도록 해야 할

것이다. 또한, 상품의 제조에 중간생산물로 사용되는 각종 소프트웨어 등의 생산기업도 전문 부품·소재기업의 범위에 포함될 수 있도록 관련 시행규칙을 개정하는 한편, 부품·소재의 기술개발 선정은 수요업체의 의견을 적극 반영하고, 신뢰성향상사업을 포함한 수출관련 각종 전시회, 구매사절단 유치 등 수출산업화 관련정책도 보다 강화된 형태로 지원이 이루어져야 할 것이다.

(3) 지식서비스산업 활성화를 위한 제도적인 지원 강화

지식서비스산업의 중점 육성대상 업종에 대해서는 규제개혁, 지원프로그램의 활성화 등 제도적인 지원책을 강구해야 한다.

첫째, 서비스산업의 경우 연구개발 활동이 제조업에 비하여 활성화되지 않는 특징을 감안하여 연구개발 범위에 대한 인정 범위를 확대할 필요가 있다. 문화콘텐츠 업계의 사전기획 활동(pre-production) 단계의 투입 중 일정부분이나 소프트웨어 시제품 개발 등을 연구개발로 인정함으로써 이들 업종의 창의적인 사전기획 활동을 활성화시킬 필요가 있다.

둘째, 의료, 교육 등의 지식서비스 부문에 대해서는 규제개혁을 통해 민간의 자발적인 투자활성화를 유도해야 할 것이다. 특히, 정부 부처간, 관련 민간부문간 이해가 대립하는 분야에 대해서는 서비스산업의 이해를 조정하는 총괄 기능이 강화될 필요가 있다.

마지막으로, 문화, 관광 레저산업의 경우에는 글로벌 경쟁력을 갖춘 창작소재, 테마파크, 레저상품 발굴지원 등을 통해 문화관광산업의 콘텐츠 창작역량을 강화하는 한편, 이들 산업의 활성화와 발전에 있어서는 기획인재 양성 등의 산업발전 인프라 조성이 무엇보다 중요하고 시급히 해결해야 할 과제이다.

다. 중장기 추진과제

(1) 신기술 정부 R&D 사업 과제간 연계 강화

차세대 성장동력사업은 상업화를 목적으로 하는 대표적인 개발연구과제이다. 개발연구의 경쟁력은 기초연구의 경쟁력과 분리되어 육성될 수 없으며 관련 기초연구들과의 연계를 통해 시너지 효과를 창출할 수 있도록 R&D 정책이 기획될 필요가 있다. 즉 기초연구 과제의 기획시 기술수요자라 할 수 있는 개발연구 부문의 관점을 고려할 필요가 있으며, 개발연구 과제에서도 국내에서 수행 완료 혹은 추진되고 있는 기초연구 과제와의 연계성이 확보되도록 할 필요가 있다.

(2) 글로벌시장 변화에 기초한 원천소재 및 핵심부품 개발 전략 추진

부품·소재의 기술개발과제 선정은 수요업체의 의견을 적극 반영할 필요가 있다. 특히, 기술개발지원은 최근 경제여건의 변화와 글로벌시장의 새로운 기회를 반영하는 부품·소재 기술개발 및 투자로드맵에 따라 국가차원의 전략적 목표와 당면과제 해소를 위한 개발목표를 선정하여 체계적인 지원프로그램을 마련하여 추진해야 할 것이다. 그동안의 부품·소재 기술개발 지원과제의 선정이 주로 기술적 가능성과 중요도 등을 중시하여 진행된 점이 적지 않으나, 최근 제품 고급화와 수요 패턴의 변화, 신흥시장국가의 빠른 성장세와 중국의 기술추격 등을 고려하여 중장기적 글로벌시장 변화의 예측에 기초한 부품·소재의 개발과 육성전략도 필요하다. 따라서 선진국 및 최첨단제품 위주의 고가 첨단분야와 함께 중진국의 개발수요에 부응하여 이들 시장을 선점하고 신흥

개도국의 역동적 시장변화에 부합하는 부품·소재 개발을 병행하는 등의 신축적 기술개발 전략도 검토할 필요가 있다.

(3) 지식서비스산업의 시장창출 및 생산성 제고 정책지원 강화

비즈니스 서비스의 수요·공급 기업 등 업종별 서비스 기업의 DB 구축을 통해 수요-공급기업간 연계를 강화하는 한편, 비즈니스 서비스 수요촉진을 통해 지식기반 서비스산업의 안정적인 시장을 창출할 필요가 있다. 이러한 지식기반 서비스산업의 시장창출은 양질의 서비스를 제공함으로써 서비스 수요산업의 경쟁력을 제고하고, 수요-공급기업간의 선순환 구조를 구축할 수 있다.

또한, 지식서비스산업의 내부역량 강화차원의 연구개발 지원, 전문인력 양성시스템 구축지원 등 서비스산업 내부의 구조고도화를 위한 전략적인 정책지원과 더불어 지식서비스산업의 생산성 향상을 위한 다양한 정책 프로그램의 개발이 필요하다. 먼저 서비스업종의 혁신환경 조성을 위해서는 규제개혁과 경쟁촉진, IT 활용도의 제고, 단계적이고 지속적인 서비스시장 개방, 서비스통계 정비 등이 필요하다. 이와 더불어 서비스상품의 표준화, 품질인증제, 소비자 피해구제제도, 유통구조 개선 등 국가적인 차원의 제도정비도 종합적인 서비스산업 육성 정책으로 추진될 필요가 있다.

제2절 중소기업 혁신역량 강화[4)]

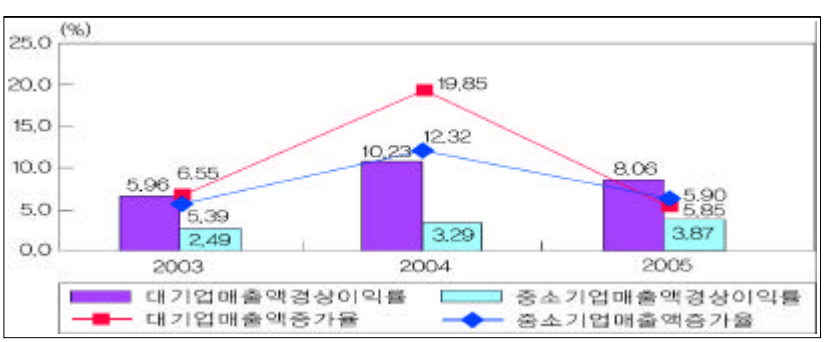
1. 문제의 제기

우리 경제의 재도약을 위해서는 기존의 요소투입형 성장에서 벗어나 혁신에 기반을 둔 발전모델의 구축이 필요하다. 중소기업은 '일자리 창출'과 '성장동력 강화'를 통한 혁신주도형 경제로의 이행에 있어 중요한 역할 수행을 요구받고 있다.

이러한 가운데 중소기업은 외환위기 이후 대기업에 비해 성장잠재력이 약화되고 성장성과 수익성 등에서 격차가 확대되면서 대기업과 양극화가 심화되고 있다.

2003년 이후 대기업과 중소기업간 매출액증가율(성장성 지표)과 매출액 경상이익률(수익성 지표) 격차가 확대되다가 2005년에 다소 완화되는 추세를 보이고 있으나, 여전히 대·중소기업간 격차가 상존하고 있으므로, 중소기업을 위한 정책적 뒷받침이 필요하다.

<그림III-3> 중소기업과 대기업간 성장성·수익성 지표 변화 추이



자료 : 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도

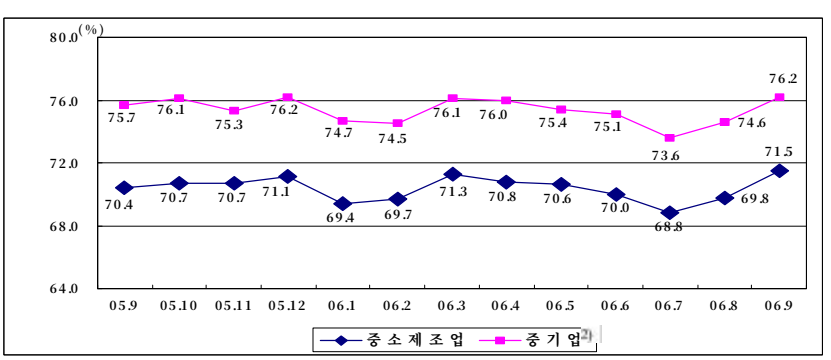
4) 본 절은 산업연구원장(오상봉)의 책임 아래 양현봉 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

참여정부는 대·중소기업간 양극화를 해소하고 중소기업의 혁신역량 및 경쟁력을 강화하기 위한 방향으로 정책을 추진하고 있다. 특히, 선택과 집중을 통해 혁신형 중소기업을 선도그룹으로 육성하는 정책을 강화하고 있으며, 정책적 보완이 필요한 소상공인 등 취약 분야에 대해서도 별도의 지원을 병행하고 있다.

그렇지만 21세기 선진경제를 지향함에 있어 우리 경제의 성장동력으로서의 역할이 요구되는 중소기업은 R&D자금 부족, 금융기관의 담보위주 대출관행에 따른 만성적인 자금난, 대·중소기업간 상생협력 부진, 창업 및 공장설립 관련 규제개혁 미흡 등으로 인해 중소제조업의 평균가동률이 70% 수준에 머물러 있는 등 활성화되지 못한 상태에 있다(<그림Ⅲ-4> 참조).

여기서는 향후 중소기업 부문의 발전비전 및 정책방향을 제시하고, 참여정부가 추진해온 중소기업정책을 평가함과 아울러, 향후 중소기업정책의 실효성 제고를 위해 중점적으로 추진할 필요가 있는 주요 전략과제를 제시하고자 한다.

<그림Ⅲ-4> 중소제조업의 평균 가동률[1] 추이



주 : 1) '가동률'은 생산능력 대비 생산실적이며, 정상가동은 가동률 80% 이상을 의미
2) '중기업'은 상시 근로자수가 50인부터 299인까지인 기업을 의미
자료 : 중소기업중앙회

2. 비전의 제시

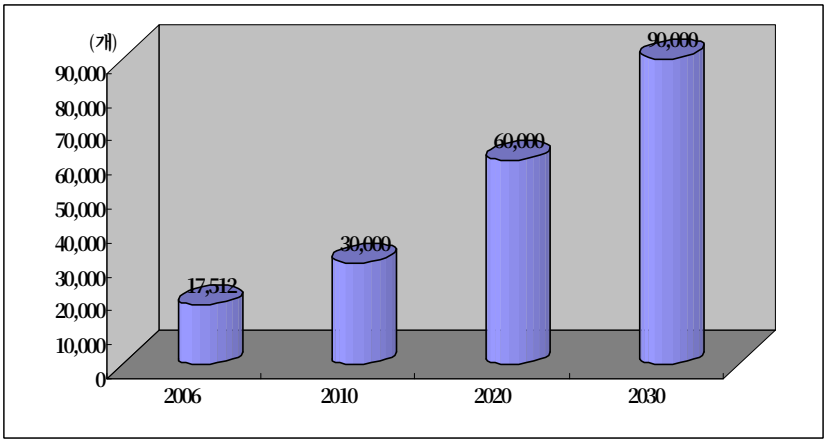
우리 경제가 직면하고 있는 성장동력 저하 및 성장잠재력 약화의 문제에 대처하기 위해서는 경제환경 변화에 대응하여 기동성과 유연성, 창조성을 발휘할 수 있는 경제주체의 역할이 중요하다. 중소기업은 시장에서 압도적 다수를 차지하며 시장경쟁을 활성화하고, 혁신을 통해 다양한 재화와 서비스를 제공하며, 유연한 분업구조를 형성할 뿐만 아니라 매력있는 고용창출 원동력으로서의 역할을 수행해오고 있다.

따라서 중소기업은 우리 경제에서 혁신적 성장동력을 갖춘 경제활력의 원천으로서, 고용창출의 담당자로서 자생력을 갖춘 창조적 경제주체로서 자리매김되어야 한다.

21세기 동북아 시대에 중소기업은 기술력과 혁신능력을 바탕으로 새로운 시장과 수요를 창출해 나가야 하며, 특히 혁신형 중소기업이 주도적 역할을 담당해야 한다. 혁신형 중소기업은 벤처기업, 기술혁신형 중소기업(Inno-Biz), 경영혁신형 기업을 포괄한다. 정부는 중소기업의 혁신역량과 경쟁력 강화를 위해 2006년 현재 1만 7,512개에 머물고 있는 혁신형 중소기업 수를 2010년 3만개, 2020년 6만개, 2030년 9만개 달성이라는 목표[5]를 설정하고 정책을 추진할 필요가 있다.

5) 전체 중소기업(300만개)중 혁신형 중소기업 비중 : '10년 1%, '20년 2%, '30년 3% 수준

<그림Ⅲ-5> 혁신형 중소기업 육성 목표[1)]



주 : 1) 2006년은 실적치, 2010년 이후는 목표치임.
자료 : 비전 2030(2006)

이에 따라 정부는 중소기업의 혁신역량과 글로벌 경쟁력 강화를 정책목표로 설정하고, 중소·벤처기업의 활력 제고를 위해 다음과 같은 중소기업 정책방향을 설정할 필요가 있다.

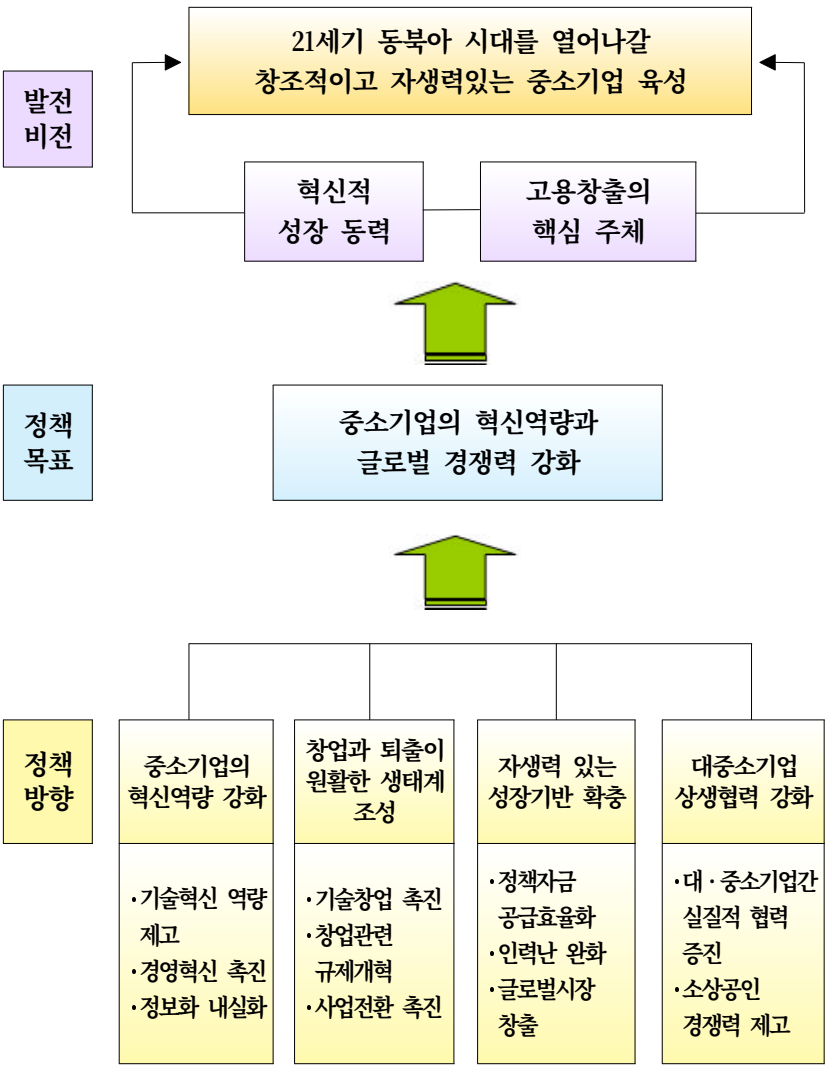
첫째, 중소기업의 혁신역량을 강화하는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 중소·벤처기업의 기술혁신역량 제고, 정보화사업의 실효성 제고에 주력할 필요가 있다.

둘째, 창업 및 퇴출이 원활한 중소기업 생태계 조성에 중점을 두어야 한다. 이를 위해서는 창업 촉진적인 기업환경을 조성하고, 한계기업의 사업전환 및 구조조정이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있다.

셋째, 중소기업의 자생력 있는 성장 기반 확충을 도모해야 한다. 이를 위해 미래가치 중심의 정책자금 공급, 인력구조 고도화, 인력수급여건 개선 및 글로벌 시장수요 창출에 주력할 필요가 있다.

넷째, 대·중소기업간 상생협력 강화를 통한 양극화 해소에 주력해야 한다. 이를 위해 대·중소기업간 실질적 협력이 추진될 수 있도록 하고, 소상공인 등의 경쟁력 제고에 주력할 필요가 있다.

<그림III-6> 중소기업의 발전비전 및 정책방향



3. 현황과 평가

참여정부의 중소기업정책은 중소기업의 유형별·성장단계별 특성에 부합할 수 있도록 맞춤형 지원체제를 구축하고 있다는 점에서 바람직하다고 평가할 수 있다.

그렇지만 과도한 혁신형 중소기업 육성목표 설정, 대·중소기업 상생협력 대책의 확산 미흡, 창업 및 공장설립 촉진을 위한 규제개혁 미흡 등은 재검토가 필요하다고 할 수 있다.

가. 혁신형 중소기업 육성

정부는 우리 경제가 혁신주도형 경제구조로 빠르게 전환되어 감에 따라 선택과 집중을 통해 혁신형 중소기업을 육성함으로써 여타 중소기업의 성장을 유도하는 정책을 추진하고 있다. 나아가 혁신형 중소기업 육성을 통한 일자리 창출 및 우리 경제의 지속 성장을 촉진하고자 2006년 1만 7,500개, 2007년 2만 3,000개, 2008년까지 3만개의 혁신형 중소기업 육성 목표를 설정한 바 있다.

참여정부 출범 이후 추진해 온 혁신형 중소기업정책의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정부는 벤처기업의 건전한 생태계를 구축하고자 '벤처기업 활성화 대책'을 마련하여 추진하고 있다. 즉, 1조원 규모의 중소기업투자 모태펀드[6]를 조성(2006년 3,850억원)하여 창업·바이오·지방벤처 등 민간투자가 취약한 분야에 투자를 확대함과 아울러, 기존의 직접투자 방식에서 민간중

6) 모태펀드(Fund of Fund)란 개별기업에 대한 직접투자를 하지 않고 펀드(조합)에 투자하는 펀드로, 중산기금(중소기업진흥 및 산업기반기금) 출자 회수분과 정부의 추가출연을 통해 2005~09년 기간 동안 1조원을 조성하여 운영할 계획임.

심의 간접투자 방식으로 전환하여 지원하고 있다. 또한 정직한 벤처기업인의 실패 경험을 사회적 자산으로 인식하고 이들의 경영재기를 지원하기 위해 패자부활 프로그램을 도입하여 운영하고 있다. 코스닥시장을 벤처기업 전용시장으로 운영하기 위해 중견기업 요건을 폐지하고, 벤처기업은 수익요건을 충족하지 못하는 경우에도 코스닥위원회가 기술력·성장성 등을 판단하여 상장이 가능하도록 하였다. 제3시장의 명칭을 프리보드로 개편하고, 주식 양도차익에 대한 양도소득세 비과세 등 제도 개선을 통해 비상장 벤처기업의 직접금융 조달을 활성화할 수 있도록 하고 있다. 벤처캐피털에 대한 규제완화와 투명성 제고를 위해 창투사 설립을 위한 납입자본금을 인하(100억원→70억원)하고, 전문인력 요건을 완화(3인→2인)하였으며, 창투사 의무출자 비율도 인하(5/100→1/100)하고 성과보수 상한을 폐지하여 운영하고 있다.

정부는 중소기업의 기술혁신 및 사업화역량 제고를 위해 지원하고 있다. 중소기업청은 2006년에 2,679억원 규모의 중소기업 전용 R&D 자금을 투입하고 있으며, 16개 공공기관 R&D 예산의 일정비율을 중소기업에 지원하도록 하는 KOSBIR 제도를 통해 기술개발자금 지원을 확대하고 있다. 또한, 예비 Inno-Biz 및 신산업 분야의 혁신형 중소기업을 발굴·육성하는 방안을 마련하여 Inno-Biz 기업의 발굴을 확대하고 있다. 산학협력을 통한 중소기업의 기술혁신 활성화대책으로 산학연기술개발컨소시엄사업에 대한 지원을 확대하여 중소기업의 신제품 개발을 촉진함과 아울러, 대학 실험실을 산학협력실로 지정·지원하고, 대학내에 66개의 중소기업 부설연구소를 설치하여 지원하고 있다. 중소기업 개발기술의 사업화 촉진을 위해 신기술 및 아이디어의 사업화 타당성

평가 및 개발기술에 대한 사업화 지원을 확대하고, 구매조건부 신제품 개발사업 참여기관 및 지원규모를 확대하고 있다.

한편, 정부는 상대적으로 민간금융을 이용하기 어려운 혁신형 중소기업에 정책금융을 집중 지원하기 위해 '중소기업 금융지원 체계 개편방안'을 마련하여 추진하고 있다. 이에 따라 기술집약형 기업, 혁신형 창업기업 등에 대한 신용보증 지원이나 정책자금 공급을 늘리는 한편, 자금지원 방식도 고수익·고위험의 혁신형 기업 성격에 적합하도록 단순 융자지원 중심에서 투자 또는 투융자 복합방식으로 전환하였고, 기술혁신형 기업이 기술력과 사업성에 기초하여 금융을 이용할 수 있도록 기술평가금융을 활성화하고 있다. 특히, 혁신형 중소기업에 대한 보증제도 운영의 효율성 제고를 위해 그동안 신용보증기관이 중소기업을 대상으로 중복적으로 수행해오던 보증기능을 개편하여, 신용보증기금은 일반혁신형 기업 및 수출기업, 영세소기업 지원에 특화하고, 기술보증기금은 벤처기업 및 Inno-Biz 등 기술혁신형 기업 보증에 특화하도록 하고 있다.

이처럼 참여정부가 혁신형 중소기업 육성을 위해 정책역량을 집중해온 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그렇지만 혁신형 중소기업은 과거 정부에서 추진하였던 벤처기업, Inno-Biz(기술혁신형 중소기업) 기업을 주요 지원대상으로 설정하고 있기 때문에 새로운 개념의 중소기업을 육성한다고 할 수 없다. 또한, 2006년 10월말 현재 1만 4,740개 혁신형 중소기업 중 28.4%인 4,192개가 Inno-Biz기업, 벤처기업 등으로 중복 지정되어 있어 2007년도 목표로 설정하고 있는 2만 3,000개의 혁신형 중소기업 육성 목표도 달성하기 어려울 것으로 예상된다.

'국민의 정부' 시절에 정부는 벤처기업 육성정책을 추진하면서 처음에는 벤처기업 2만개라는 목표를 제시한 바 있으며, 이후 4만개라는 양적 목표가 제시되었다. 그런데 이 같은 양적 목표가 마치 달성되어야 할 계획으로 이해됨에 따라 상당수 무늬만 벤처기업인 벤처기업을 양산하는 부작용을 초래한 바 있으며, 벤처기업 수 또한 2001년말 1만 1,392개를 정점으로 줄어든 바 있다.

기존의 혁신형 중소기업 육성 목표 설정(2008년 3만개)도 과거 벤처기업 육성정책과 같이 목표를 달성하기 어려울 뿐만 아니라, 혁신형 중소기업 육성 목표 수 달성을 위해 무리하게 사업을 추진할 경우 관련 정책을 왜곡시킬 가능성도 안고 있다고 할 수 있다.

한편, 혁신형 중소기업 육성정책의 중핵을 이루는 '벤처기업 활성화대책'의 경우, 기존 벤처기업정책의 부작용 보완, 시장시스템의 개선 등에 그치고 있다. Inno-Biz 사업의 경우는 2001년 시행된 이후 점진적으로 양적 확대가 이루어지고 있음에도 불구하고 구체적인 지원제도의 뒷받침 없이 기존의 Inno-Biz 지정기준과 큰 차별 없이 운영되고 있다.

중소기업 금융지원 개편방안은 민간금융을 이용하기 어려운 혁신형 중소기업에 정책금융 지원을 확대해 나가는 것을 주요내용으로 하고 있으나, 정책금융의 규모를 확충하지 못한 채 선택과 집중 방식에 의해 혁신형 중소기업에 더 많이 지원하는 방식을 취하고 있다.

또한, 중소기업에 대한 보증제도 운영의 효율성 제고를 위해 신용보증기금과 기술보증기금간에 역할을 분담하여 신용보증기관간 보증대상의 차별화를 제시하고 있음에도 불구하고, 신용보증

기관에 대한 예산확보권(중소기업청)과 지도·감독권(재정경제부)은 여전히 이원화되어 있어 효율적인 신용보증제도 운용이 이루어지지 못하고 있다.

결국 참여정부 출범 이후 추진하고 있는 중소기업정책은 정부가 '혁신'을 강조함에 따라 지원재원의 획기적 확충 없이 기존의 정책을 혁신형 중소기업 육성에 집중하도록 관련 정책을 보완하여 추진하고 있다고 평가할 수 있다.

나. 대·중소기업간 상생협력

정부는 기업 부문간 동반성장을 통한 양극화 해소를 위해 대·중소기업간 상생협력대책을 추진하고 있다.

우선 대기업과 중소기업간 자율적 협력증진을 촉진하기 위한 협력기반 구축작업의 일환으로 「대·중소기업협력재단」을 설립하여 운영하고 있다. 동 재단을 통해 대기업 퇴직인력을 활용한 지도사업, 공동기술개발 및 품질지도, 대기업 판로망을 활용한 중소기업제품 판로지원, 기술교류 및 공동 설비이용 등을 위한 종합정보 D/B 설치 등의 대·중소기업 협력사업을 지원하고 있다.

대기업과 중소기업간 공정한 거래관행을 조성하기 위해 위·수탁기업간 분쟁조정 및 거래실태조사를 통해 물품대금의 지급방식, 지급기간, 상업어음의 장당금액 등에 관한 자료 제출을 요청할 수 있도록 하고 있다.

한편 정부는 대·중소기업간 자율적 상생협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 2006년 3월 「대·중소기업상생협력촉진에관한법률」을 제정하여 시행하고 있다. 동법은 대·중소기업간 상생협력위원회 설

치, 성과공유제·기술·인력·자금 등 협력사업 지원, 상생협력지수 발표 및 협력우수기업 인센티브 지원, 불공정거래 특례 및 공공기관의 상생협력 의무화 등을 주요내용으로 담고 있다.

대·중소기업간 상생협력대책이 기업부문간 양극화 해소를 통해 동반성장을 달성하는 데 목적을 두고 있다면 무엇보다 대기업의 협력사업에 대한 인식 전환 및 중소기업과의 협력대책에 대한 이행력이 확보되고 산업 전반으로 확산되어야 한다.

1990년대 초반의 '대기업사업의 중소기업이양사업' 추진 때나, 1990년대 말 대·중소기업 협력의 필요성이 제기되었을 때, 대기업들이 중소기업과의 협력확대 의지를 적극적으로 표명한 바 있다. 그렇지만 당시 대기업들이 스스로 공언하였던 협력프로그램들이 제대로 이행되지 못한 바 있다. 이는 정부가 주도하는 대·중소기업간 협력요구에 대기업들이 떠밀려 협력추진 의사를 밝혔기 때문일 수 있다.

「대·중소기업상생협력촉진에관한법률」이 제정된 이후, 일부 대기업들이 현금성 결제 확대 등 중소기업과의 상생협력 움직임을 확대하고 있다. 그러나 대·중소기업 상생협력사업이 10대 그룹, 1차 협력업체 수준에 머물러 대기업 전체로 확산되지 못하고 있을 뿐만 아니라 수많은 2차, 3차 하도급 중소기업에는 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다.

향후 정부가 추진하는 대·중소기업간 상생협력사업이 대·중소기업간 양극화 해소에 얼마나 기여할지는 대기업들의 자발적이고 지속적인 협력을 어떻게 유도하고 확산시켜 나갈 수 있는가에 달려있다고 하겠다.

다. 창업 및 공장설립 관련 규제완화

정부는 창업실태조사를 바탕으로「창업 및 공장설립 규제완화 추진계획」을 수립한 후 규제완화 과제를 발굴하여 추진하고 있다. 특히 창업자에 대한 공장설립 인·허가 사항에 대한 창업사업계획 승인업무를 일괄 의제 처리하여 공장설립이 원활히 이루어질 수 있도록 하고 있다.

중소기업청의 경우「중소기업창업지원법」개정을 통해 창업사업계획승인 처리기간을 30일에서 20일로 단축하고, 창업자의 공장설립 절차간소화를 위해 일괄 의제처리 인·허가 사항을 48개에서 74개로 확대하였다. 2006년 9월에는 재정경제부·산업자원부·중소기업청 등 14개 부처가 공동으로 '기업환경개선 종합대책'을 마련하여 창업 및 투자활성화, 공장설립·입지제도 혁신, 환경규제 개선 등 창업 촉진 및 공장설립에 장애가 되는 규제완화 대책을 추진하고 있다.

이처럼 참여정부는 창업 촉진 및 공장설립 활성화와 관련한 규제완화 대책을 마련하여 기업들의 애로사항을 해소해 오고 있다. 그러나 창업기업의 법인 설립에 따른 유사상호 규제, 실효성 없는 관련 서류 공증과, 소규모 창업기업의 공장설립에 따른 환경·재해 관련 규제 등은 여전히 개선해야 할 문제점으로 지적되고 있다.

산업연구원의 실태조사 결과, 주식회사 설립에 따른 구비서류 수는 발기설립의 경우 정관, 이사회의사록 등 33종류 48개 서류가 필요한 것으로 나타났으며, 자본금 5,000만원인 주식회사 설립에 소요되는 실제 비용은 평균 100만원 수준으로 조사되었다. 또한 창업기업의 공장설립에 필요한 행정 인·허가 기간은 대략

137일이 소요되고, 행정 인·허가 관련 비용은 6,500만원 정도로 조사되었다.

이 같은 요인들을 종합적으로 반영하여 세계은행이 2006년 9월에 발표한 '기업활동보고서(Doing Business)'의 창업하기 좋은 나라 순위에서 우리나라가 조사대상 175개 국가 중 116위를 기록한 것으로 나타났다. 이는 참여정부 출범 이후 중소기업청의 적극적인 제도개선 방안 마련에도 불구하고 상법 등 관련 법 개정이 뒷받침되지 못해 창업 관련 규제개혁의 성과가 가시화되지 못했기 때문이라고 할 수 있다.

<표III-3> 창업하기 좋은 나라 순위 및 창업단계, 창업 소요기간

	창업 용이도 순위	창업단계 수	창업 소요기간(일)
캐나다	1위	2단계	3일
호 주	2위	2단계	2일
독 일	66위	8단계	23일
일 본	18위	11단계	31일
한 국	116위	12단계	22일

자료 : World Bank, 「Doing Business」 (2006)

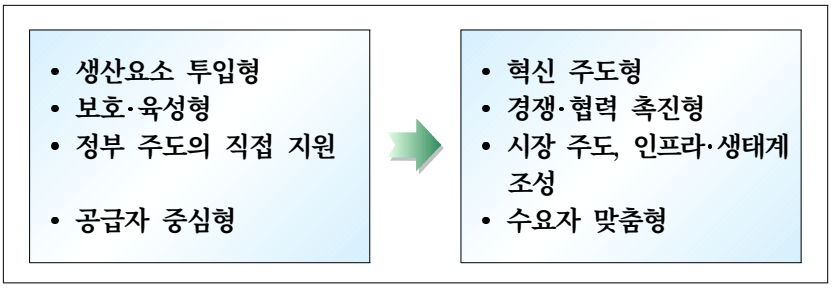
4. 전략 제안

우리 경제의 글로벌화, 지식기반 경제구조로의 전환이 이루어지고, 저출산·고령화 등이 진전됨에 따라 과거와 같은 생산요소 투입 증대 등을 통한 중소기업의 경쟁력 확보전략은 한계에 직면하고 있다.

향후 정부가 혁신형 중소기업을 효과적으로 육성하여 활력 있고 창조적인 중소기업 생태계를 조성하기 위해서는 경제환경 변화에 부응한 중소기업정책의 방향전환이 필요하다.

그동안 정부는 중소기업 육성을 위해 생산요소의 투입 증대, 보호·육성, 정부 주도에 의한 직접 지원 및 공급자 중심의 정책을 추진해왔다고 할 수 있다. 앞으로는 글로벌화, 지식기반 경제구조 등에 부응하여 중소기업이 혁신역량과 자생력을 제고해 나갈 수 있도록 혁신주도형, 경쟁과 협력 촉진형, 인프라·생태계 조성형, 그리고 시장 주도 및 수요자 맞춤형으로 중소기업정책의 패러다임을 전환할 필요가 있다.

<그림Ⅲ-7> 중소기업정책의 패러다임 전환



여기서는 중소기업정책의 패러다임 전환에 따라 정부가 중점을 두고 추진해야 할 중소기업 정책과제, 즉 중소기업의 혁신역량 강화, 창업과 퇴출이 원활한 기업생태계 조성, 자생력 있는 중소기업 성장기반 확충, 대·중소기업간 상생협력 강화 방안과 함께 성과 중심의 중소기업정책 추진방안을 제시하고자 한다.

가. 중소기업의 혁신역량 강화

(1) 중소기업 기술인프라 기반 확충

혁신형 중소기업이 우리 경제의 동력으로서 역할을 수행하도록 하기 위해서는 무엇보다 기술경쟁력 확보를 위한 신제품·신기술 개발 능력을 확충하는 것이 중요하다.

우리나라 중소기업의 기술경쟁력 수준은 세계 최고 대비 70% 수준으로 선진국보다 낮은 단계에 머물러 있는 것으로 조사되고 있다. 이는 주로 중소기업의 기술인력 및 연구설비가 부족하고 연구개발 투자역량 등이 미흡하기 때문으로 분석되고 있다.

대부분의 중소기업이 R&D 능력 부족으로 기술개발 활동을 수행하지 못하고 있음을 감안할 때, 중소기업들이 필요로 하는 분야, 즉 보다 상업화 단계에 가깝고 현장의 문제를 해결해주는 연구개발 기능 등에 대한 지원이 필요하다. 현재 이런 지원기능이 생산기술연구원, 중소기업진흥공단, 중소기업청의 산학연간 연구장비 공동이용 클러스터사업 등을 통해 수행되고 있는데 향후 이 같은 지원기능을 보다 확충할 필요가 있다.

대만의 경우 중소기업의 연구개발 능력 부족을 공공연구기관인 ITRI(공업기술연구원)가 메워주었는 바, 한국과 다른 점은 이 연구원이 단순히 R&D 수행을 넘어 담당 연구원을 참여시켜 직접 회사를 창설하는 분사화(spin-off) 기능까지 했다는 점이다.

향후 중소기업이 기술혁신을 촉진하도록 하기 위해서는 대학 및 연구기관의 기술인력과 연구설비에 대한 DB 구축 및 연구장비공동이용 클러스터사업을 통해 중소기업의 연구장비 공동 활용을 적

극 지원할 필요가 있으며, 주요 거점별 디자인혁신센터 설치를 통해 디자인산업 등 창의개발(C&D : Creation & Development) 관련 인프라도 확충할 필요가 있다.

(2) 중소기업의 정보화 역량 확충

21세기 정보화시대에 중소기업의 경쟁력을 획기적으로 향상시켜 나가기 위해서는 2006년 현재 대기업 대비 75% 수준에 머물고 있는 중소기업의 정보화수준을 2030년에는 대기업과 동등한 수준으로 끌어올릴 필요가 있다.

이와 관련하여 정부는 중소기업의 정보화 역량 확충을 위해 2001~05년 기간동안 4만 1,000개 중소기업에 5,156억원을 지원한 바 있다. 이에 따라 대·중소기업간 정보화 격차가 다소 완화되고, 중소기업의 업무혁신도 개선되는 추세에 있는 것으로 조사되고 있다.

그렇지만 중소기업의 정보화 전문인력 부족으로 '3만개 IT화 지원사업' 수혜기업의 경우 19.4%만이 전체 기능을 제대로 활용하는 등 중소기업의 정보화 시스템 활용도가 기대 수준 이하인 것으로 나타나고 있다. 또한, 중소기업 정보화 지원사업에 대한 사후관리기능 미흡이 중요한 문제점으로 지적되고 있다. 특히, 중소기업의 필요과제보다는 IT기업들이 자사제품에 대한 마케팅 위주의 정보시스템 구축을 유도하고, 정부 또한 중소기업에 적합한 정보화 솔루션 등을 보급하지 못했기 때문으로 분석되고 있다.

정부는 중소기업이 필요한 정보를 신속하게 활용하여 경쟁력을 높여나가도록 하기 위해 사전진단을 통해 정보화 수혜대상 기업을 선정하고, 중소기업 실정에 적합한 정보화 시스템을 수요자 맞춤형으로 전환할 필요가 있다. 또한, 정보화 지원기업에 대한

성과평가 및 사후관리의 내실화를 통해 정보 활용 능력이 뛰어난 우수기업의 경우 경영혁신형 중소기업으로 육성하고, '중소기업 정보화 통합지원센터' 구축을 통해 체계적인 정보화 시스템을 운용하며, 중소기업 정보화 전문인력(IT 코디네이터)을 적극 양성할 필요가 있다.

(3) 혁신형 중소기업의 역량 강화

중소기업의 기술개발을 촉진하고, 원천 및 응용 기술을 개발한 중소기업의 사업화 성공률을 제고하기 위해서는 중소기업 기술경쟁력 강화 예산 규모를 2006년도 우리나라 R&D 예산 대비 3.7%에서 2007년 4.5%, 2008년 5.0%로 확충한다는 계획을 설정하고 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

혁신형 중소기업에 대한 기술개발자금의 중심축을 이루는 중소기업청의 기술혁신개발자금, 산학연공동기술개발자금, 상용화기술개발자금 등의 지원규모는 2006년 2,679억원 수준으로 나타나고 있다. 이 같은 혁신형 중소기업의 기술경쟁력 제고를 위한 기술개발자금 규모는 혁신형 중소기업을 집중 육성하여 여타 중소기업의 동반성장을 유도하는 데 한계가 따를 수밖에 없다고 할 수 있다. 따라서 정부는 향후 중소기업 기술경쟁력 강화 예산규모를 확충할 필요가 있다.

이와 함께 혁신형 중소기업 지원을 위한 중소기업청의 기술개발자금은 사업화 직전단계 지원에 특화하여 여타 부처의 R&D 자금과 차별화되도록 하되, 여타 부처의 R&D 자금 운용실태를 점검하여 정부의 중소기업 기술개발자금이 효율적으로 집행되도록 할 필요가 있다.

한편, 과거 제조업 위주의 중소기업정책에서 벗어나, 비제조업 분야 중소기업의 혁신역량도 함께 강화해야 한다. 비제조업 분야 중소기업의 경우, 비즈니스모델 혁신, 글로벌 마케팅 강화 등을 통해 고부가가치화를 추진해야 하며, 유통산업의 경우 소상공인의 경쟁력 강화를 위한 인프라 확충, 컨설팅을 통한 경영안정, 사업전환 등 부문별 특별 프로그램을 마련할 필요가 있다.

나. 창업과 퇴출이 원활한 기업생태계 조성

(1) 창업 촉진적인 인프라 및 기업환경 조성

우리 경제가 '질 좋은 성장'과 '건전한 일자리 창출'을 통해 지속 가능한 성장을 추구해 나가기 위해서는 기업가정신이 활발하게 발휘되고, 신기술 창업을 촉진하기 위한 환경이 정비되어야 한다.

기업가정신 함양을 위해 정부는 교육단계별로 특성화된 창업교육 프로그램을 개발하여 보급하고, 창업예비자에 대한 교육·훈련 체계를 확충할 필요가 있다. 또한 창업전문 교육기관을 확충하고, 창업실습 확대 등 창업교육의 대상별 전문화 및 실용성을 제고해 나가는 것이 중요하다. 이와 함께 제조업 영위기업의 지속적 발전 및 고용 유지를 전제로 기업승계가 원활하게 이루어질 수 있도록 세제지원 등 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

창업 및 공장설립이 촉진될 수 있도록 하기 위해서는 창업자들의 의욕을 저하시키는 창업 절차 및 규제를 획기적으로 개선하는 것이 중요하다. 창업 촉진을 위해 개선해야 할 정책으로는 회사설립과 관련한 유사상호 규제 해소, 법인설립 서류의 표준양식화, 정관 및 의사록의 공증 의무 폐지, 온라인 법인설립 시스템 구축 등이 필요하다.

공장설립 활성화를 위해서는 계획관리지역을 공장설립 가능지역으로 간주하여 수도권정비계획법을 적용받지 않는 지역의 경우 소규모 공장설립을 자유화하고, 1만㎡ 미만 소규모 공장설립에 대해 도시계획위원회 심의를 면제하여 공장설립 소요기간을 단축시킬 필요가 있다. 또한, 연접개발 제한규제를 완화하고, 산업형 지구단위계획의 기반시설 요건을 산업단지 수준으로 완화하는 등의 조치가 필요하다. 환경, 재해 규제의 합리화와 관련해서는 수도권 이외 지역에서 소규모공장에 대한 사전 환경성검토와 사전 재해영향성검토 절차를 대폭 완화하고, 과도한 환경규제 기준을 현실에 맞게 개선할 필요가 있다.

(2) 사업전환 및 구조조정 원활화

중소기업의 활발한 창업과 함께 한계기업의 경우는 보다 경쟁력 있는 고부가가치 업종으로 전환하거나 구조조정을 원활하게 추진할 수 있도록 제도적 기틀을 마련하는 것이 중요하다.

그러나 경영자원이 열악한 중소기업은 독자적으로 사업전환을 추진하기 어려운 것이 현실이며, 시장에 의한 구조조정은 대기업과 중견기업에 한정되어 있어 구조조정 또한 미흡한 실정이다.

과거 중소기업의 사업전환을 촉진하기 위한 유사시책이 있었음에도 불구하고 실효를 거두지 못했던 것은 해당 중소기업에 대한 자금 및 조세 지원 등 취급이 손쉬운 일회성 대책 위주로 사업이 추진되었기 때문이라고 할 수 있다.

향후 중소기업이 사업전환을 성공적으로 추진하도록 하기 위해서는 '중소기업사업전환지원센터' 설치 등을 통해 신규사업에 대한 타당성 검토, 성공률 제고를 위한 자문 및 컨설팅 지원, 사업전환

승인기업에 대한 시설·운전자금 지원, 기술지원, 신제품·신시장 개척 등 다양한 지원수단을 상호 연계하여 추진할 필요가 있다.

또한, 중소기업의 구조조정을 촉진하기 위해서는 기업구조조정 전문회사가 결성하는 중소기업구조조정조합에 모태조합이 출자함으로써 민간의 투자가 부진한 중소기업 부문의 구조조정을 지원함과 아울러, M&A 저해요인 제거 및 절차간소화 등을 통해 중소기업의 M&A가 활성화될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

다. 자생력 있는 성장기반 확충

(1) 중소기업 금융인프라 구축 및 실효성 제고

중소기업의 금융여건을 근본적으로 개선하기 위해서는 엔젤, 벤처캐피털과 같은 직접금융이 활성화되어야 하며, 정책금융은 창업·기술개발 등에 집중되어야 한다. 그러나 현실적으로 중소기업은 기술 및 새로운 아이디어 등을 바탕으로 경제적 부가가치를 창출할 수 있지만 사업의 위험이 상존하기 때문에 리스크 관리를 중시하는 금융관행을 감안할 때, 당분간은 민간 금융시장에서 원활한 자금조달이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

따라서 정부는 매년 5조원 규모의 정책자금으로 산업정책적 목적에 따라 관련 자금을 구분하여 지원하고 있으며, 특히 기술성과 사업성은 있으나 담보가 부족하여 민간금융기관에서 자금조달에 애로를 겪고 있는 창업 초기기업 및 혁신형 중소기업 지원에 중점을 두고 있다.

그럼에도 불구하고 기술혁신형 중소기업의 경우 기술평가의 전문성과 객관성 부족으로 기술력은 있으나 물적 담보 및 영업실

적이 없어 자금조달에 큰 어려움을 겪고 있다. 또한, 중소기업이 기술평가를 받았다고 하더라도 기관간 공동 활용이 미흡하여 기술보증기금을 통한 보증지원을 제외한 기술거래 등에는 활용이 미미한 실정이다.

향후 정부는 중소기업 기술평가의 전문성을 강화하고, 기술평가정보의 공동 활용 체제 구축 및 기술평가 표준모델 개발 등을 통해 원활한 기술거래 및 M&A가 이루어지게 함으로써 기술기반 기업의 자금조달 인프라를 구축할 필요가 있다.

한편, 그동안 중소기업에 대한 신용정보 및 신용평가 자료 부족은 은행의 담보위주 대출관행을 지속시키는 요인으로 작용해 왔다고 할 수 있다. 이 같은 문제점을 해소하기 위해 정부는 중소기업에 대한 신용정보 인프라가 조기에 정착될 수 있도록 4대 보험 정보 등 공공정보를 중소기업 전문 신용정보회사에 집중하는 방안을 추진하고, 중소기업 정책자금 지원시 중소기업 전문 신용정보회사의 평가보고서를 활용하는 방안을 마련하여 중소기업에 대한 신용대출과 투자활성화를 도모할 필요가 있다.

벤처기업에 대한 투자는 2000년 코스닥 버블 붕괴 이후 감소 추세를 보이고 있다. 향후 벤처기업에 대한 투자 확대를 도모하기 위해서는 정부의 모태펀드(2008년까지 1조원 조성 계획)에 의한 창투조합 투자 확대와 함께, 연기금의 창투조합 출자 확대, 산업은행 및 기업은행의 중소벤처기업 전문펀드 조성, 민간투자(엔젤 등)를 촉진하기 위한 세제지원 확대, 벤처캐피털의 안정적 재원 확보를 도모할 투자유인 수단 강화방안을 마련할 필요가 있다.

한편, 정부는 중소기업의 부족한 담보력을 보완하여 금융기관

을 통한 자금융통을 원활하게 하기 위해 신용보증기금과 기술보증기금을 설립하여 운영하고 있다. 그런데 중소기업금융의 보완기능을 수행하는 신용보증기관(신용보증기금, 기술보증기금)의 예산편성권은 중소기업청, 지도·감독권은 재정경제부로 이원화되어 운영되고 있다. 이는 신용보증기관의 예산 확보 및 중소기업 금융보완 기능을 원활하게 수행할 수 있을 것이라는 긍정적 측면이 있지만, 예산편성 및 지도·감독기능의 이원화로 인해 해당 기관들이 정책목적에 맞게 중소기업에 대한 신용보증기능을 수행하고 있는지 확인하기 어렵다는 문제점이 있다.

향후 신용보증기관에 대한 예산편성권과 지도·감독권은 중소기업에 대한 신용보증 지원기능의 원활한 수행이라는 측면에서 단일 부처로 일원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 중소기업은 성장단계별, 기업규모별, 업종별, 그리고 내수기업과 수출기업 등 다양한 특성을 갖고 있다. 따라서 중소기업 정책자금 지원시 지원요건의 해당 여부만을 심사하여 지원하는 방식만으로는 중소기업의 경영체질을 개선하고 자금지원에 따른 효과를 제고하는 데 한계가 있다. 향후에는 개별 중소기업이 처한 경영 및 기술수준, 경쟁력 향상요인, 투자규모의 적정성, 재원조달과 상환역량 등을 종합 진단(컨설팅)하여 정책자금 지원에 따른 부실을 사전에 예방하고, 자금지원의 실효성을 제고해 나가야 한다. 이를 위해 정부는 정책자금 신청 및 지원 기업을 대상으로 정책맞춤형 경영컨설팅 지원사업을 확대·운영할 필요가 있다.

(2) 중소기업 인력수급 원활화 및 전문인력 유입 촉진

중소기업 경쟁력의 핵심은 우수한 인력의 확보에 달려 있다고

할 수 있다. 향후 정부는 중소기업을 매력있는 직장으로 변모시켜 인력난의 수요측 요인을 획기적으로 개선하고, 기술·기능인력 등 전문인력 유입을 촉진시켜 고부가가치 생산기반을 구축해야 한다.

이를 위해 정부는 우선 중소기업으로 인력이 유입될 수 있도록 중소기업의 작업환경을 획기적으로 개선하고, 중소기업 근로자에 대한 복지제도의 확충, 중소기업 일자리의 장기 지속 가능성과 비전의 제시, 혁신역량 강화를 위한 교육훈련 등 인적자원 개발에 자원을 집중할 필요가 있다.

중소기업의 열악한 작업환경 개선을 위해서는 생산현장 직무기피 요인 해소사업 확대, 중소기업 작업환경 유해요인 제거, 고용환경 개선 지원금제도 활성화, 중소기업 생산시설의 자동화 및 생산현장의 공정혁신에 대한 지원 강화 등을 추진해야 할 것이다.

중소기업 근로자의 복지 및 임금수준 제고를 위해서는 중소기업 근로자에 대한 학자금 지원, 중소기업 공동 직장보육시설 확충, 세제지원을 통한 대기업과의 급여격차 완화, 중소기업 장기 근속자에 대한 주택특별공급 확대 등 복지제도를 확충할 필요가 있다.

중소기업의 인적자원 개발을 촉진하기 위해서는 수요자 맞춤형 직무교육을 강화하고, 중소기업의 특수성을 반영한 e-Learning 재직교육 및 중소기업 재직자 교육훈련 바우처제도 활성화 등 교육·훈련 프로그램을 강화하는 것이 중요하다.

중소기업에 대한 학생들의 인식을 개선하기 위해서는 산학연계 및 산학협력 활성화를 통한 맞춤형 인력양성 체계를 구축해야 한다. 이를 위해 정부는 산학협력 교육과정 개설 확대, 학업-취업-인력확보 동시해결 모델 도입, 교과과정과 산업현장간 연계성 강화, 지방대학의 인력양성 특성화 등을 추진할 필요가 있다.

향후 저출산·고령화에 대비하여 중소기업의 안정적 인력수급기반을 마련하기 위해서는 여성 및 고령인력의 중소기업 취업확대 방안도 적극 강구해야 한다.

한편, 중소기업의 경우도 향후에는 단순인력보다는 기능직과 기술직에서의 인력 부족현상이 두드러질 것이며, 이같은 현상은 산업구조 고도화 추세와 함께 더욱 심화될 것으로 예상된다. 중소기업의 기술·기능인력난 완화를 위해 정부는 중소기업 인력지원 기반을 정비할 필요가 있다. 이를 위해 중소기업인력구조고도화 특별 대책기구를 설치하고, 고용보험기금의 일정 규모를 중소기업 인력구조 고도화에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

(3) 중소기업의 글로벌 네트워킹 강화

중소기업이 협소한 국내시장의 한계를 극복하기 위해서는 새로운 글로벌 시장의 발굴, 수출중소기업의 저변 확대, 수출상품의 고부가가치화 등을 통해 글로벌 네트워킹을 강화해 나가야 한다.

중소기업의 글로벌화를 지원하기 위해 정부는 수출능력별 맞춤형 지원을 통한 중소기업의 해외진출 확대를 지원할 필요가 있다. 이를 위해 수출 초보 중소기업에 대해서는 KOTRA 등 전문기관을 활용하여 초기 단계부터 해외시장조사 및 무역실무교육 등을 밀착 지원하고, 수출 경험이 많은 중소기업에 대해서는 해외전시회 파견 등 다양한 해외마케팅 기회를 제공하는 것이 필요하다.

다음으로 해외 거점 진출기업에 대한 현지 지원을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 수출인큐베이터 및 민간해외지원센터를 활용하여 현지 마케팅 및 법인설립 등 중소기업의 해외현지 조기 정착을 지원하고, 국가별·산업별 DB 구축, 중소기업진

흥공단·KOTRA 등 해외 현지 수출지원 기관과의 협력네트워크 구축 등을 통해 중소기업의 글로벌화를 촉진할 필요가 있다.

또한, 정부는 디자인·브랜드 개발 및 글로벌 아웃소싱 참여를 위해 필요한 해외 유명규격인증(CE, UL 등) 획득을 지원하는 등 환경·안전 등에 대한 비관세 수출장벽 해소에 적극 나설 필요가 있다.

최근에는 수출시장 중 해외 소매유통망과 국제조달시장이 유망한 시장으로 급부상하고 있다. 정부는 향후 수출 중소기업을 대상으로 해외유통시장, 국제조달시장 등에 대한 정보제공 및 컨설팅을 강화하고, 주요 거점별로 공동물류센터 및 A/S센터 설치 등을 통해 해외 현지 지원시스템을 강화할 필요가 있다.

라. 대·중소기업간 상생협력 강화

(1) 대·중소기업간 상생협력 기반 조성

대기업과 중소기업이 글로벌 경쟁시대에 부응해 나가기 위해서는 기술 중심의 전략적 파트너로서의 역할 수행을 통해 수평적·개방적 거래관계, 동반자적 협력관계를 형성해 나가야 한다. 그러기 위해서는 대·중소기업간 상생협력이 필요하다.

2005년 이후 추진되고 있는 대·중소기업 상생협력사업의 경우 정부 주도에 의한 인위적 조직화와 정책적 인센티브가 아닌 당사자간 상호신뢰를 바탕으로 자발적 참여에 의해 협력이 이루어지고, 상시적인 협력체제가 구축·확산되도록 하는 것이 중요하다.

이를 위해 정부는 해당 업계와 공동으로 대·중소기업 협력지표를 개발하고, 대·중소기업 협력평가센터 설치를 통해 협력의

정도와 의지를 평가할 필요가 있다. 대·중소기업 협력평가센터는 산업에 대한 이해도가 높고 대·중소기업 협력과 관련하여 객관적이고 중립적인 평가업무를 수행할 정부출연 연구기관에 설치하여 운영하는 것이 바람직할 것이다. 대·중소기업 상생협력사업에 대한 평가결과 우수 협력사례가 발굴되면 이를 널리 홍보하고, 그 성공사례가 확산될 수 있도록 세무조사, 공공구매사업 참여 등에서 강력한 인센티브를 부여하는 방안을 마련하여 추진할 필요가 있다.

대·중소기업 상생협력사업이 사회적 분위기 조성 차원을 넘어 가시적 성과를 창출할 수 있도록 하기 위해서는 상생협력 정책 대상의 범위를 10대 그룹에서 30대 그룹 나아가 전체 대기업으로, 1차 협력업체에서 2차, 3차 협력업체로, 제조업 중심에서 유통-제조업체 및 대-중소 유통업체간 협력으로 확산시켜 나가는 것이 중요하다.

대기업과 중소기업이 상호신뢰를 갖고 상생협력할 수 있도록 유도하기 위해서는 공동마케팅을 통해 글로벌시장에 진출할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 일본 부품소재산업전 등 해외전시회 공동 참가, 해외플랜트 공동진출 프로젝트에 대한 조사비용 등을 지원하고, 대기업의 종합상사 퇴직자 중 마케팅 전문가를 수출중소기업과 매칭시켜 주는 사업 등을 확대해 나가야 한다.

대·중소기업 상생협력사업은 기업의 사회적 책임(CSR : Corporate Social Responsibility) 논의와 연계하여 추진하는 방안도 강구할 필요가 있다. 대·중소기업 협력의 경우 기본적으로는 기업의 경제적 이해에 바탕을 두고 추진되어야 할 성격이지만, 우리 경제

의 지속가능한 발전 잠재력과 관련이 있다는 점에서 대·중소기업 협력을 기업의 사회적 책임 논의의 틀 안에 포함시킬 필요가 있다. 기업의 사회적 책임은 최근 단순 논의의 차원을 넘어 규범화되는 추세에 있으며, 국제표준화기구(ISO)가 품질경영(ISO 9000)과 환경경영(ISO 14000)에 이어 2008년에는 사회적 책임경영도 ISO 26000으로 표준화될 것으로 예상되기 때문이다.

(2) 소상공인의 자생기반 확충

우리 경제가 안정적 성장을 도모해 나가기 위해서는 대·중소기업간 양극화 해소와 함께 경제의 모세혈관 역할을 담당하면서 상당수 서민들의 생계수단이 되고 있는 소상공인 등 자영업 부문과의 동반성장을 추진해 나가는 것도 중요하다. 그렇지만 자영업 부문은 지원대상이 광범위하고 다양하여 근원적인 문제해결에 한계가 있을 수 있다.

정부의 소상공인 등 자영업 부문에 대한 정책방향은 자금 등 시혜적인 직접지원보다는 이들이 자생할 수 있는 인프라 조성 등 간접지원에 역점을 둘 필요가 있다. 특히, 자영업 부문에 대한 세부 대책을 마련함에 있어 정부는 과잉진입 예방에 중점을 두면서 컨설팅을 통한 경영안정, 사업전환, 퇴출유도 등 부문별 특별 프로그램 형태로 정책을 추진해 나가는 것이 바람직할 것이다.

마. 성과 중심의 정책 추진

(1) 성과평가에 따른 지원시책 정비

중소기업정책이 높은 성과를 발휘하기 위해서는 올바른 정책의

수립도 중요하지만 이에 못지않게 수립된 정책들이 제대로 추진되고 있는지를 평가하는 것도 중요하다.

우리나라 중소기업정책은 1960년대 중소기업기본법 제정 이후 1970~80년대 중소기업 사업영역보호 및 육성제도의 틀을 마련한 데 이어, 1990년대에는 WTO 체제 출범에 부응하기 위해 자율과 개방, 경쟁 중심으로 전환된 바 있다. 외환위기 이후에는 벤처기업을 우리 경제의 새로운 성장동력으로 육성하기 위한 정책을 추진하였으며, 최근에는 제조업 위주의 지원정책에서 서비스업 및 소상공인 등을 지원대상으로 포괄하면서 중소기업정책의 외연을 확장해오고 있다.

이에 따라 중소기업의 사업체 수 및 종사자 수가 확대되는 등 양적 성장기반은 구축되었으나, 중소기업의 자생력과 국제경쟁력 제고 등 질적 성장은 여전히 미흡하다는 평가를 받고 있다. 특히, 단체수의계약제도 등 경쟁 제한적인 지원제도가 20년 이상 유지됨에 따라 중소기업 스스로 경쟁력을 강화하려는 노력보다는 정부의 계속적인 지원에 안주하려는 경향이 일부 나타났던 것이 사실이었다.

이는 정부가 그동안 중소기업정책 추진에 따른 성과 점검 및 평가를 제대로 하지 않은 채 새로운 정책을 개발하는 데 주력해온 결과 정책의 실효성을 확보하지 못했기 때문이라고 할 수 있다.

향후에는 중소기업 정책목표 달성기한을 명기한 정책일몰제의 도입과, 중소기업정책 추진에 따른 성과를 충실하게 평가하여 실효성이 떨어지는 시책의 과감한 폐지와 유사사업의 통합을 통해 중소기업 지원시책을 정비해 나갈 필요가 있다.

(2) 중소기업 범위의 합리적 조정

중소기업의 범위는 중소기업정책의 적용대상을 정하는 가장 기본적인 사항이기 때문에 경제여건의 변화, 지원의 실효성 등을 고려하여 합리적으로 설정되어야 한다.

우리나라 중소기업의 범위는 그동안 지원재원 등 정책수단이 한정되어 왔음에도 불구하고, 전반적으로 그 범위를 확대(1983년 500인 → 1986년 700인 → 1987~현재 1,000인)해옴으로써 지원대상 기업들의 수요를 충족시키지 못해 정책의 실효성을 저하시키는 요인으로 작용했다고 할 수 있다. 이에 비해 광공업 부문의 업체당 평균 종업원 수는 1983년 56명에서 1993년 32명, 2004년 25명으로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.

이처럼 광공업 부문의 업체당 평균 종업원 수가 1970년대 중반 이후 지속적으로 감소하는 추세에 있음에도 불구하고 상시 근로자 수 기준에 의한 중소기업 범위는 1983년 이후 상향 조정되어 왔다는 문제점이 지적되고 있다. 이는 중소기업 지원재원이 제약되어 있음에도 불구하고 냉철한 판단 없이 업계의 중소기업 범위 확대 요구를 정부와 정치권이 수용해왔기 때문이라 할 수 있다.

한편, 우리나라 중소기업의 범위는 일본, 대만, EU 등에 비해 높게 설정되어 있을 뿐만 아니라 중소기업 범위 한도를 상시 근로자 수 1,000인, 매출액 1,000억원까지로 규정하고 있다(<표III-4> 참조).

향후 중소기업의 범위는 한정된 재원의 효율적 활용이라는 차원에서 중소기업 지원에 따른 실효성을 제고할 수 있도록 합리적으로 축소 조정하는 방안을 마련할 필요가 있다. 중소기업 지

원 재원이 제한되어 있는 상황에서 중소기업 범위를 높게 설정하여 운용하면 상당수의 중견기업이 정책자금 등의 수혜대상이 되어, 정부가 중점을 두고 있는 혁신형 중소기업 육성에 제약이 따를 것이기 때문이다.

<표III-4> 중소기업 범위의 국제 비교(제조업 기준)

	중소기업 범위	중소기업 범위 한도
한 국[1]	상시 근로자 수 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하	근로자 수 1,000인, 매출액 1,000억원
일 본	상시 근로자 수 300인 이하 또는 자본금 3억엔(30억원 수준) 이하	
대 만	상시 근로자 수 200인 또는 자본금 8,000萬元(25억원 수준) 이하	
E U	상시 근로자 수 250인 미만 연간 매출액 5,000만유로(600억원 수준)	

주 : 1) 중소기업기본법에 의한 중소기업이라 함은 제조업의 경우 상시 근로자 수 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하로 규정되고 있으며, 양 기준 중 하나를 충족하면 중소기업으로 인정하는 택일주의 방식을 적용하고 있음. 따라서 상시 근로자 수 1,000인, 매출액 1,000억원까지의 기업이 중소기업으로 인정되고 있음.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

중소기업은 우리 경제에서 혁신적 성장동력을 갖춘 경제활력의 원천과 고용창출의 원동력 역할을 수행하여 21세기 동북아시대를 열어나갈 활력있고 창조적인 주체로서 발전해 나가야 한다.

그런데 정부는 그동안 중소기업 육성을 위해 자금 등 생산요소 투입형, 특정 업종에 대한 보호·육성형, 정부 주도의 공급자

중심형 직접 지원에 주력해온 결과, 중소기업의 자생력 및 혁신 능력 제고에 한계가 있었다고 할 수 있다.

향후에는 중소기업의 자생력과 혁신역량, 글로벌 경쟁력 강화를 정책목표로 설정하고 정부와 시장이 합리적 역할분담을 통해 중소기업의 자생력 강화에 주력할 필요가 있다.

향후 중소기업정책 추진과 관련하여 정부는 중소기업의 혁신역량과 경쟁력을 강화하기 위한 인프라 및 기업생태계를 조성하고, 중소기업간 경쟁과 협력을 촉진하여 시장경제 시스템이 원활하게 작동되도록 하는 관리자로서의 역할을 수행하는 것이 중요하다.

이와 관련하여 정부는 혁신형 중소기업 육성을 통한 중소기업의 경쟁력 제고에 있어 중요한 원천은 기술력이니 만큼 중소기업의 R&D 예산 및 인프라 확충에 중점을 두어야 한다. 또한, 중소기업의 자생력 제고를 위한 인력수급 원활화 및 전문인력 유인 촉진대책 마련이 중요하며, 창업과 성장단계에서의 원활한 자금조달을 위한 벤처캐피털과 금융(자금조달) 인프라 확충이 필요하다. 이에 반해 중소기업의 글로벌 네트워킹 강화, 대·중소기업 상생협력 등의 분야에서는 정부의 직접적 지원보다는 정보 제공, 공통 애로사항 해소, 유인수단(인센티브) 제공 등을 통해 간접적 지원자 또는 전략적 설계자의 역할을 수행하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

중소기업들도 정부 보호막 속에서 내수시장에 의존하지 말고 끊임없는 경영·기술혁신을 통해 스스로 경쟁력을 확보하고 글로벌시장에 적극적으로 진출하여야 한다. 수요감소, 원가상승, 기술변화 등으로 더 이상 경쟁력을 확보하기 어려운 한계기업들은 해외투자, 사업전환 등 과감한 전략을 모색할 필요가 있다. 또한,

은행들도 담보위주의 대출관행에서 탈피하여 기술력 있고 창의적인 중소기업에 자금이 원활하게 흘러들어 갈 수 있도록 보다 적극적인 경영을 수행함으로써 시장경제 시스템이 원활하게 작동하도록 하는 역할을 수행해야 할 것이다.

나. 2007년도 중점 추진과제

정부가 중소·벤처기업의 활력 제고 및 성장동력 확충을 위해 2007년도에 추진할 중점과제는 다음과 같다.

첫째, 중소기업의 혁신능력을 강화하기 위해 중소기업 기술경쟁력 강화 예산을 확충할 필요가 있다. 이와 함께 산학연간 연구장비공동이용 클러스터사업 강화를 통해 중소기업의 연구장비 공동 활용을 지원하고, 중소기업정보화 통합지원센터 구축을 통해 체계적으로 정보화사업을 추진해야 한다.

둘째, 중소기업의 인력수급 원활화를 위해 생산현장 직무기피요인 해소사업 등 중소기업의 열악한 작업환경 개선을 적극 지원하고, 중소기업 장기근속자에 대한 주택특별공급 확대 등 근로자의 복지제도를 확충해야 할 것이다. 이와 함께 중소기업 인력구조 고도화를 위해 중소기업 인력구조고도화 특별대책기구를 설치하고, 기술·기능인력 활용 확대에 따른 인력구조 고도화 추진 중소기업에 대해 고용보험기금 등을 통해 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 중소기업에 대한 신용정보 및 기술평가 인프라 구축, 벤처캐피털의 투자재원 확충을 통해 중소기업의 금융(자금조달) 원활화를 도모해야 한다. 이와 함께 중소기업 정책자금 지원에 따

른 부실을 예방하고, 자금지원의 실효성을 제고해 나가기 위해서는 정책자금 신청 및 지원 기업을 대상으로 정책맞춤형 경영컨설팅 지원사업을 확대하여 운영할 필요가 있다.

넷째, 대·중소기업 상생협력 사업의 이행력 제고를 위해 대·중소기업 협력지표를 개발하고, 대기업이 발표한 중소기업과 협력사업의 이행력을 제고할 수 있도록 대·중소기업 협력평가센터를 설치하여 운영할 필요가 있다. 대기업과 중소기업간 상생협력사업을 확산·심화시켜 나가기 위해서는 상생협력 정책대상의 범위를 10대 그룹에서 30대 그룹으로, 1차 협력업체에서 2차, 3차 협력업체로, 제조업 중심에서 유통-제조업체 등으로 확대하고, 대기업과 중소기업이 협력하여 글로벌시장에 진출할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

다섯째, 창업 촉진을 위한 법인설립제도 개선방안으로 유사상호 규제 해소, 법인설립 서류의 표준양식화, 정관 및 의사록의 공증 의무 폐지, 온라인 법인설립시스템 구축 등을 추진할 필요가 있다. 또한, 중소기업의 공장설립 활성화를 위해서는 수도권 이외 지역에서 소규모공장 설립시 도시계획위원회 심의를 면제하고, 연접개발 제한규제를 완화하는 한편, 사전 환경영향성 및 사전 재해영향성 검토 절차를 대폭 완화하고, 과도한 환경규제 기준을 현실에 맞게 개선할 필요가 있다.

여섯째, 대·중소기업 상생협력대책, 기업환경개선 종합대책 등은 정책의 이행상태를 점검하여 중소기업의 활력이 제고될 수 있도록 하고, 중소기업 범위의 합리적 축소 조정 작업도 추진하는 것이 필요할 것이다.

제3절 사회서비스업 육성[7)]

1. 문제의 제기

2000년대 들어 경제성장률이 과거에 비해 낮은 수준에서 등락하면서 더이상 고도성장기에 창출되던 고용규모를 기대할 수 없게 되었다. 더욱이 생산자동화, IT화 등의 진전으로 우리 경제를 이끌고 있는 제조업에서 고용이 감소함에 따라 실업에 대한 불안이 심화되고 있는 실정이다.

이처럼 제조업의 고용창출 효과가 약화됨에 따라 앞으로는 서비스업에서 새로운 일자리를 기대할 수밖에 없게 되었다. 최근 들어 생산자서비스와 사회서비스가 주목받고 있는 것도 이 때문이다. 생산자서비스는 대표적인 지식기반 서비스업으로서 향후 빠른 생산성 증가와 고용창출이 기대되는 분야이다. 생산자서비스는 기업, 특히 제조업의 발전과 선순환을 이루며 발전할 것으로 예상된다. 보육, 간병 등 사회서비스업[8)]도 역시 미래의 주요한 산업으로 발전할 것으로 전망된다. 사회서비스업은 고령화와 소득수준 향상 등으로 수요가 점증하는 산업이며 성장의 원동력인 인적자원을 건강하고 생산성 있게 육성·발전시키는 역할을 하기 때문이다.

7) 본 절은 한국노동연구원장(최영기)의 책임 아래 김혜원 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

8) 사회서비스업은 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스 등을 포괄(OECD(2000), EMPLOYMENT IN THE SERVICE ECONOMY: A REASSESSMENT, Employment Outlook 참조)하는 산업으로 한국의 표준산업분류(제8차 개정)에 따르면 N. 공공행정, 국방 및 사회보장행정, O. 교육서비스업, P. 보건 및 사회복지사업 전체, T. 국제 및 외국기관과 R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 중 일부가 이에 해당됨.

사회서비스업은 기본적으로 내수산업이고 노동집약적 산업이므로 고용창출 잠재력이 크다. 예를 들어 우리나라에서 본격적으로 확대되지 못한 사회복지 분야인 휴먼서비스는 높은 숙련도를 필요로 하지 않으므로 동 산업이 발전하면 여타 산업에서 구조조정으로 인해 발생하는 전직자들에게 새로운 일자리를 제공할 수 있다.

사회서비스업은 새로운 성장전략에서도 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 의료는 건강한 인적자원을 유지하는데 기여하며 교육은 인적자원의 수준을 높이고 창의적인 인재를 길러내는 역할을 하는 등 동반성장 전략의 핵심요소인 인적자원 개발에 필수적인 산업이다. 아울러 사회복지는 경쟁과정에서의 여러 사회적 위험을 줄여주는 역할을 함으로써 경제주체들이 다소 리스크가 크더라도 높은 수익을 창출할 수 있는 사업에 뛰어들 수 있도록 도와준다. 이런 점에서 사회서비스업은 혁신을 지원한다.

또한, 저출산·고령화 사회에 대처하기 위한 여성 고용률 제고에도 큰 역할을 할 수 있다. 신체적·정신적으로 취약한 사람들을 돌보는 서비스는 부드럽고 섬세한 여성이 남성에 비해 비교우위를 갖는다. 이에 따라 여성들의 진출이 쉽다. 또한 가정 내에서 이루어지는 돌봄 노동(care work)을 사회화하여 가정에 매여 있는 여성들이 노동시장으로 진출하는 것을 돕는 역할을 한다. 수요와 공급 양 측면에서 사회서비스업의 발전은 여성의 노동시장 참여를 촉진한다.

이처럼 사회서비스업은 변화하는 대내외 환경에 대응할 수 있는 중요한 산업이지만 아직까지는 발전이 미약한 수준에 머무르고 있어 정부의 적극적인 육성 시책이 요구되고 있다. 다만 다음과 같은 특징으로 인해 여타 산업과는 다른 접근이 필요하다.

먼저 개인서비스나 생산자서비스와 달리 외부효과를 갖거나 심각한 비대칭적 정보의 문제를 안고 있는 경우가 많다는 것이다. 이러한 이유로 사회서비스의 수요, 공급 및 유통체계(전달체계)에 정부가 개입하는 경우가 많다. 예를 들면 공적기구를 통해 조달된 자금이 사회서비스를 소비하는 개인 또는 가계에 일부 보조금으로 지급되거나 전액 지원되는 경우이다. 개인이 소득의 범위 내에서 자유로운 의사결정을 내리고 이러한 결정이 시장을 통해 전달되는 것이 일반적인 시장경제의 원리이나, 사회서비스의 경우에는 국회, 행정부, 법률, 투표, 여론 등 집단적인 의사결정 메커니즘을 통한 결정이 자원배분을 주도한다.

다음으로는 많은 사람들이 사회서비스를 보편적으로 공급받아야 한다고 생각하고 있으며, 이와 같은 견해가 정치적으로 분출되기도 한다는 것이다. 미용·세차 등과 같은 개인서비스나 생산자서비스, 유통서비스에 대해서는 사람들이 평등하게 서비스를 누려야 한다는 요구가 크지 않지만 교육, 의료, 복지 등의 서비스의 경우에는 모든 사람들이 소득수준과 상관없이 높은 수준의 품질로 충분한 양의 서비스를 공급받고자 하는 요구가 크다.

이처럼 사회서비스업은 정부정책 등에 크게 영향을 받으나 우리나라의 경우 지금까지는 사회서비스업에 대한 정책적 관심이 적었다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 최근의 대내외 환경 변화로 인해 우리 경제도 동 산업의 발전을 필요로 하고 있다. 이에 따라 이하에서는 사회서비스업의 장기 비전과 이를 달성하기 위한 주요 전략을 제시하였다.

2. 비전의 제시

가. 새로운 고용창출의 영역 및 내수산업의 한 축으로 성장

사회서비스업은 저부가가치 부문에서 구조조정으로 사라지는 일자리를 대신하여 새로운 고용을 창출하는 산업으로 발전할 것으로 기대된다. 구조조정 등으로 인한 실직자와 중장년 여성 중심의 비경제활동인구에 새로운 기회를 제공하면서 2005년 현재 13.1%에 불과한 고용비중이 2030년경에는 선진국 수준인 25%까지 확대될 것으로 예상된다. 이와 함께 수출산업과 내수산업의 불균형이 심화되는 현 상황에서 사회서비스업의 육성이 고용 및 소득 증가로 이어지고, 이것이 다시 사회서비스 수요 증가를 야기하는 연관관계를 형성하여 소비와 생산의 선순환을 돕는 내수산업의 한 축이 될 것으로도 기대된다.

<표III-5> 사회서비스업 고용비중 전망

(단위 : %)

2005년	2010년	2020년	2030년
13.1	16.7	21.0	25.0

자료 : 비전 2030(2006)

선진국의 경험을 보면 소득이 일정 수준 이상을 넘어서게 되면 사회서비스업이 빠르게 성장한 것으로 나타났다. 특히, 1인당 국민소득이 1만불에서 2만불로 변화하는 시기에 사회서비스 분야의 고용이 대폭 늘어난 것으로 나타난다. 우리나라는 현재 1인당 국민소득이 1만불을 넘어 2만불에 근접하는 수준에 이르고 있으나 아직까지는 사회서비스 분야의 고용 비중이 낮아 향후 발전 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

<표III-6> 유사 소득수준에서의 사회서비스 고용비중 국제비교

	아일랜드 (1994)	스페인 (1996)	그리스 (2001)	포르투갈 (2001)	뉴질랜드 (1997)	영국 (1988)	핀란드 (1993)	한국 (2004)
1인당국민소득 (PPP $)	17,162	17,363	17,448	17,568	18,903	19,713	19,845	17,675
사회서비스 고용비중(%)	20.3	17.8	18.4	17.3	20.5	21.2	26.6	12.7

자료: Worldbank, ILO

나. 국민의 수요에 맞는 선진국 수준의 사회서비스 제공

보편적이고도 효율적인 고품질의 사회서비스를 제공하는 것은 경제성장과의 선순환 관계를 이루게 된다. 그 이유는 사회서비스가 혁신주도형 성장을 위한 건강하고 능력을 갖춘 인적자원을 양성하고 국민들의 복지를 증진시킬 수 있는 인프라이기 때문이다. 그러나 이와 같은 관계를 형성하기 위해서는 국민들의 수요를 충족시킬 수 있는 선진국 수준의 사회서비스가 공급되어야 한다.

사회서비스는 최소의 비용으로 최대의 효과를 달성하는 방식으로 공급되어야 한다. 경제적 효율성의 기준을 충족하지 못할 경우 정치적 지지를 상실하여 사회서비스에 대한 재정지출이 줄어들 수 있다. 따라서 시장경쟁의 원리가 적용될 수 있는 환경을 조성하여 공공부문, 비영리조직 및 영리기업간의 경쟁을 유도함으로써 효율성을 확보해야 할 것이다.

또한, 사회서비스의 품질이 높게 유지되어야 한다. 특히, 저소득층이 소비하는 사회서비스의 품질도 중산층이 소비하는 서비스와 큰 차이가 없도록 해야 한다. 이를 위해 소비자의 선택권이 최대한 보장되어야 한다.

이와 함께 보편적 사회서비스 국가(universal social service state)를 지향해야 한다. 보편적 사회서비스 국가란 모든 국민이 건강, 교육, 복지 등의 사회서비스를 낮은 개인비용으로 이용할 수 있는 나라이다. 특히, 구매력이 부족한 저소득층 및 취약집단이 소외되지 않으며 동시에 낙인효과 없이 당당하게 사회서비스를 향유할 수 있어야 한다.

3. 현황과 평가

가. 사회서비스업의 현황

우리나라 사회서비스업의 발전 정도를 가늠해 보기 위해 고용비중을 다른 나라와 비교[9]해 보면 우리나라는 2005년 현재 13.1%로 OECD 평균(23.2%)의 60% 수준에도 미치지 못하고 있으며 터키를 제외하고는 가장 낮은 수준이다. OECD 국가들의 경우 북유럽 국가들이 상대적으로 높은 사회서비스 고용비중을 유지하고 있는 반면 앵글로색슨 국가들은 평균보다 다소 낮은 22% 내외의 수준을 보이고 있다.

9) 비교의 편의를 위해 ISIC 제3차개정분류에 따른 L. 공공행정, 국방 및 사회보장행정, M. 교육서비스업, N. 보건 및 사회복지사업을 사회서비스로 분류하였으며 ILO에서 취합한 산업별 고용량 통계를 이용하여 계산하였음.

<표Ⅲ-7> OECD 국가의 사회서비스 고용 비중

(단위 : %)

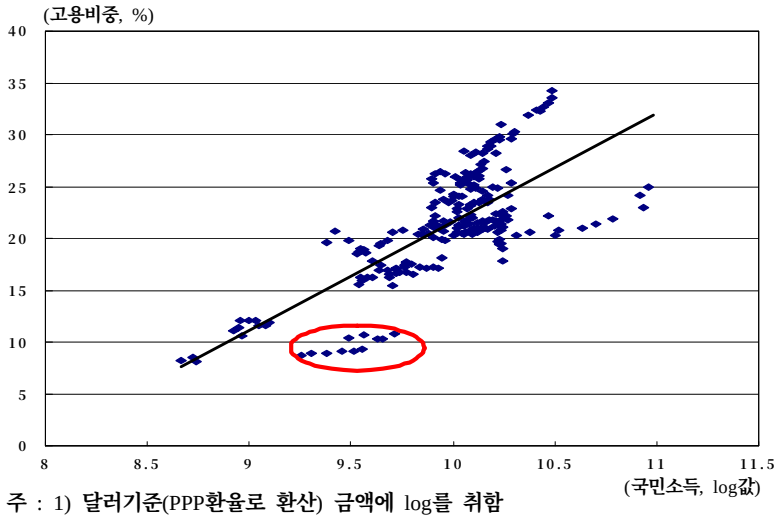
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
오스트레일리아	21.4	22.2	22.8	22.9	23.3	23.0
오스트리아	20.6	20.9	21.0	20.9	21.1	21.2
벨기에	0.0	29.9	30.2	31.1	31.4	31.3
캐나다	21.9	22.1	22.4	22.5	22.6	22.7
덴마크	30.6	31.1	31.4	31.3	31.5	31.4
핀란드	26.4	26.8	27.0	27.3	27.7	27.5
프랑스[1)]				27.7	28.0	28.4
독일	23.8	24.1	24.4	25.0	25.2	25.0
일본[1)]				16.0	16.6	16.8
한국	11.2	11.2	11.7	12.6	12.7	13.1
네덜란드	25.8	27.4	28.0	28.4	28.4	29.1
뉴질랜드	20.4	21.3	21.5	22.7	22.6	23.0
노르웨이	32.8	33.3	33.8	34.2	34.6	34.3
폴란드	18.7	18.4	19.4	20.3	19.9	19.9
포르투갈	17.1	17.3	17.3	17.9	18.6	19.3
슬로바키아	22.3	22.1	21.3	21.8	21.5	21.1
터키	11.1	11.2	11.7	12.1	11.7	12.2
영국	24.9	25.7	25.9	26.9	27.9	28.4
미국[1)]				25.1	25.2	25.2
OECD 평균[2)]	20.6	22.0	22.3	22.8	23.1	23.2

주 : 1) 미국, 프랑스, 일본은 ISIC 제3차개정 분류가 적용된 2003년 자료부터 산출
2) OECD 평균을 구할 때 당해연도에 자료가 없는 국가는 제외하여 산출
자료 : ILO

사회서비스업의 고용비중이 국민소득 수준과 밀접한 관련을 갖고 있다는 점을 고려하여 소득수준과 함께 비교해 보아도 우리나라의 고용비중은 낮은 것으로 나타난다. <그림Ⅲ-8>은 국민소득 수준과 사회서비스업 고용비중간의 관계를 분석하기 위해 그린 그림이다. 이 그림에서 OECD 국가들은 대체로 소득수준이 높을수록 사회서비스업의 고용비중도 높게 나타나고 있다. 그런

데 우리나라(동그라미로 표시한 부분)는 OECD 국가들의 1인당 국민소득에 따른 사회서비스 고용비중의 변화 추세를 나타내는 추세선 아래에 위치하고 있어 소득수준에 비해서도 고용비중이 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 우리나라 사회서비스업의 발전이 상당히 지체되어 있음을 암시하고 있다.

<그림III-8> 1인당 GDP[1)]와 사회서비스 고용비중의 관계(OECD 국가들)



주 : 1) 달러기준(PPP환율로 환산) 금액에 log를 취함
자료 : ILO, World Bank

한편 국내 여타 산업과의 비교를 통해 사회서비스업의 현황을 파악해 보면 고용비중은 다른 서비스업에 비해 다소 낮지만 생산성은 중간 수준에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다. 사회서비스업은 고용비중이 2006년 현재 13.6%이고, 부가가치비중은 11.9%이다. 반면 생산자서비스업은 고용비중이 10.6%에 불과하지만 부가가치 비중은 19.4%로서 1인당 부가가치 창출이 매우 높고, 개인서비스업은 고용비중이 17.1%인데 비해 부가가치 비중은 5.8%에 불과하다.

이를 '부가가치비중/고용비중'의 값으로 간단히 요약할 수 있다.[10] 이 값이 1일 경우 경제 전체의 평균생산성과 동일하다는 것이며 1 이상일 경우 평균생산성 이상, 1 이하일 경우 평균생산성 이하라는 것을 의미한다. 이에 따르면 생산자서비스가 1.8로서 생산성이 매우 높은데 비해 개인서비스는 0.3으로 매우 낮다. 사회서비스는 0.9로서 경제 전체의 평균생산성에 근접하고 있다.

<표III-8> 한국의 사회서비스 고용비중 및 부가가치비중(2006년 기준)

(단위 : %)

	사회서비스	생산자서비스[1]	유통서비스[2]	개인서비스[3]
고용비중(A)	13.6	10.6	22.4	17.1
부가가치 비중(B)	11.9	19.4	15.0	5.8
C= B/A	0.9	1.8	0.7	0.3

주: 1) K.금융 및 보험업, L.부동산 및 임대업, M.사업서비스업
2) G.도매 및 소매업, I.운수업, J.통신업
3) H.숙박 및 음식점업, Q.오락, 문화 및 운동관련 서비스업, R.기타 공공, 수리 및 개인서비스업, S.가사서비스업

임금 수준은 월평균 194만원으로 제조업 뿐만 아니라 여타 서비스분야에 비해서도 가장 높다. 그러나 세부적으로 보면 공공행정 등은 216만원, 교육업은 194만원, 보건업은 182만원, 사회복지업은 111만원으로 나타나 사회복지업과 그 외의 산업 사이의 격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 사회복지업의 임금수준은 중분류로 구분한 산업 중에서 봉제의복업, 소매업, 음식숙박업, 기타개인서비스업, 가사업 등과 함께 최하위 수준이다.

10) 엄밀한 생산성 기준은 노동시간당 생산량으로 계산하여 비교해야 하지만 여기서는 1인당 생산량으로 계산하여 비교함.

<표III-9> 산업별 월평균 임금 비교

(단위 : 만원)

제조업	건설업	생산자서비스업	유통서비스업	개인서비스업	사회서비스업				
						공공행정등	교육	보건	사회복지
177	155	179	152	114	194	216	194	182	111

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료(2006. 8)

나. 기간 사회서비스업 정책 평가

앞서 설명한 고용비중의 국제비교에서 확인할 수 있는 것처럼 우리나라의 사회서비스업 발전은 지체되어 온 것으로 보인다. 그 원인으로 낮은 재정지출 수준 때문이라는 비판이 많이 제기되고 있다. 이는 '문제의 제기' 부분에서 설명한 것처럼 사회서비스업의 발전에서 정부가 차지하는 역할이 매우 크기 때문이다.

한국의 GDP대비 사회지출 비중을 보면 OECD 평균에 비해 매우 낮다(<표Ⅲ-10> 참조). 좀 더 세분화하여 보면 보건분야 지출 비중은 2001~2002년 평균 3.1%로서 같은 시기 OECD 평균 6.2%의 절반수준에 불과하다.(<표Ⅲ-11> 참조) 사회보장 및 복지분야의 경우에는 2.4%에 불과하여 OECD 평균 16.4%와 비교할 때 1/6 수준에도 못미친다. 다만 교육 분야는 GDP대비 재정지출이 4.3%로서 상대적으로 다른 분야에 비해 OECD 평균(5.9%)과의 격차가 크지 않은 편이다.

<표III-10> 4대 부문별 지출구조의 국제비교

(단위 : %)

국가	연도	총지출대비				GDP 대비				
		경제	복지	교육	기타	총지출	경제	복지	교육	기타
한국	2003	30.85	21.40	16.61	31.14	27.37	8.45	5.88	4.55	8.52
호주	1996	16.23	42.63	13.51	27.63	37.07	6.02	15.80	5.01	10.24
벨기에	2002	9.83	48.42	12.85	29.10	50.50	4.97	24.45	6.39	14.70
덴마크	2003	8.03	54.91	15.05	22.01	56.23	4.52	30.88	8.46	12.37
프랑스	2002	10.85	54.25	11.19	23.71	53.64	5.82	29.10	6.00	12.72
독일	2002	10.59	39.41	8.63	21.36	48.52	5.14	28.82	4.19	10.36
아이슬랜드	2001	17.06	37.79	14.98	14.92	43.73	7.46	16.52	6.55	6.53
이탈리아	2002	8.41	52.02	10.24	29.33	47.67	4.01	24.80	4.88	13.98
뉴질랜드	1994	5.50	48.34	13.27	32.90	37.51	2.06	18.13	4.98	12.34
노르웨이	2002	11.12	54.22	13.01	21.66	47.53	5.28	25.77	6.18	10.29
포르투갈	2002	13.29	45.44	15.27	26.00	46.06	6.12	20.93	7.04	11.98
스페인	2001	13.84	47.65	11.01	27.49	39.38	5.45	18.77	4.33	10.83
영국	2002	7.20	55.61	12.56	26.64	39.73	2.86	22.09	4.99	9.79

자료 : 류덕현(2006), 분야별 재정지출의 결정요인 분석, 재정포럼, 한국조세연구원

<표III-11> 세부 분야별 GDP대비 지출비중 국제비교(2002년 기준)

(단위 : %)

	총지출	일반행정	국방	공공질서 및 안정	경제사업	환경	주택 및 지역개발	보건	오락문화 및 종교	교육	사회보장 및 복지
한국	24.6	2.2	2.6	1.4	6.5	0.7	0.9	3.1	0.6	4.3	2.4
OECD 평균	46.8	7.4	1.6	1.6	5.0	0.8	1.1	6.2	1.0	5.9	16.4
소득 1만불	51.1	10.5	2.0	2.0	6.7	1.1	2.0	5.5	1.1	5.8	15.6
1~2 만불	44.8	8.2	1.8	1.8	4.6	0.7	0.8	5.8	0.9	5.1	15.2
2만불 이상	46.4	6.4	1.5	1.5	4.7	0.8	0.9	6.5	1.1	6.1	16.9

자료 : 분야별 재원배분에 관한 국제비교 연구(2006), 경제현안분석 제7호, 국회예산정책처

사회지출 비중은 인구구조나 소득수준에 크게 영향받기 때문에 OECD 평균과 현재의 한국을 단순 비교하는 것은 부적절할 수 있다. 인구구조나 소득수준을 감안하여 국제간의 지출을 비교하는 방법으로 대표적인 것이 정부지출 국제비교지수(International Comparison of Government Expenditure Index, 이하 ICGE 지수)이다.[11] ICGE 지수는 100을 기준으로 100 이상일 때 국제 평균보다 더 많이 지출되고 있고 100 이하일 경우 국제 평균보다 적게 지출되고 있다고 해석된다.

<표III-12> 세부 분야별 ICGE지수 국제비교

	총 지출	일반 행정	국방	공공 질서 및 안정	경제 사업	환경	주택 및 지역 개발	보건	오락 문화 및 종교	교육	사회 보장 및 복지
한국	90.24	90.78	119.54	97.22	126.98	105.08	85.20	125.76	198.68	114.97	33.25
OECD 평균	97.62	89.41	96.12	104.14	98.67	96.38	92.36	106.15	114.39	104.22	95.27
소득 1만불	102.34	100.00	121.09	101.54	96.29	116.62	75.82	106.50	81.73	111.38	103.99
1~2 만불	93.95	84.78	81.09	114.40	96.37	101.17	74.58	105.58	142.21	103.88	95.65
2만불 이상	98.08	88.05	94.47	101.88	98.16	89.72	105.22	104.94	107.76	101.71	96.96

자료 : 분야별 재원배분에 관한 국제비교 연구(2006), 경제현안분석 제7호, 국회예산정책처

ICGE 지수의 분석 결과는 외견상으로 보이는 것과는 차이를 보인다. 먼저 교육 지출은 115로 국제적으로 비교할 때 평균(104) 이상의 지출이 이루어지고 있다. 또한, 보건분야도 126으로 현재의 소득수준 및 인구구조를 감안할 때 높게 나타나고 있다. 그러나 사회보장 및 복지 분야는 33에 불과하여 턱없이 낮은 수

11) 자세한 설명에 대해서는 류덕현 외(2005), 재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구, 한국조세연구원 참조

준임을 보여주고 있다. 이와 달리 경제사업 분야는 OECD 평균과 비교할 때 인구구조와 소득수준을 감안하더라도 다소 많은 지출이 이루어지고 있다.

이상의 통계 및 분석결과를 기초로 사회서비스업에 대한 재정지출을 평가해보면, 단순히 재정지출 총액이 적었다고 평가하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 그러나 사회복지분야의 경우에는 재정지출이 미흡하였음을 알 수 있다.

사회서비스업의 공급 주체, 전달체계 및 정책추진 체계 등에서도 미비점이 나타나고 있다. 먼저 사회서비스 제공 주체를 보면 공공기관보다는 민간이 대부분을 차지하고 있으나 효율적인 공급이 이루어지지 않고 있다. 교육의 경우 사학의 비중이 OECD 국가 중에서 가장 높고 의료서비스의 경우에도 국공립의료기관의 비중이 적고 민간자원의 동원이 많이 이루어졌다. 이는 압축적 경제성장기에 폭증하는 교육 및 의료 수요에 대처하기 위한 재원이 부족하여 정부가 민간자원의 참여를 유도했기 때문이다. 사회복지서비스의 경우에도 정부가 시설을 만들지만 민간사회복지법인이 위탁운영하는 방식이 주를 이루고 있다. 이처럼 민간의 참여가 많으나 비영리조직 위주여서 경쟁이 활발하지 않고 경영도 불투명하게 이루어지고 있다.

한편, 환자와 노인에 대한 간병 및 수발서비스, 아동에 대한 양육서비스 등은 그동안 가족에 의해 주로 제공되었다. 그런데 최근 들어 전통적인 가족간 유대가 해체되면서 기존의 가족에 의한 서비스 제공 시스템이 무너지기 시작하고 있으나 이를 대체할 새로운 공급 주체는 아직까지 자리를 잡지 못하고 있다. 이에 따라 개인의 고통이 심화되고 있는 실정이다.

사회서비스 전달체계도 분절성과 중복성, 접근성의 부족, 지역성의 부족 등 여러 문제점을 노정하고 있다. 첫째, 사회서비스 전반에 대한 통합성이 미흡하다. 이는 사회복지, 보건, 보육, 고용서비스 등 다양한 서비스의 공급자가 각각의 전달체계를 따로 구성하여 운영하고 있기 때문이다. 이에 따라 수요자는 분산되어 있는 각기 다른 공급기관에서 상담하고 서비스를 신청해야 한다. 또한, 공급기관간 정보공유 및 서비스 연계가 부족하여 필요한 정보를 제공받기 어려운 상황이며 부처간·기관간에도 중복되는 서비스로 인해 인력과 예산이 낭비되고 있다.

공공 및 민간 사이의 연계도 미흡하다. 중앙정부에서 제시하거나 지원하는 예산지원 이외에 지자체가 보유한 자원의 활용이 부족하고, 정부에서 아웃소싱하여 민간이 공급하는 서비스도 네트워크 운영과 연계가 부족하여 지역 단위에서는 서비스 수요 대비 공급자원이 항상 부족한 상태이다.

둘째, 접근성이 부족하다. 주민자치센터나 민간위탁 서비스 전달체계(자활후견기관, 종합사회복지관, 보건소 등) 대부분이 서비스 수혜자의 방문신청이 있어야 서비스가 제공되고 있다. 이 결과 거동이 불편한 사람이나 사회로부터 고립되어 생활하고 있는 가구를 대상으로 한 서비스가 미흡할 수 밖에 없다.

셋째, 지역특성을 반영한 사회서비스 제공이 부족하다. 도시와 농촌, 중산층지역과 빈곤지역, 지자체의 재정자립도가 낮은 지역과 높은 지역, 일반지역과 외국인노동자 밀집지역 등 지역간 특성과 편차가 존재함에도 불구하고 사회서비스 수요에 대한 지역 수준의 자체적 조사가 제대로 이루어지지 않아 지역별 공급계획 수립이 미흡한 상황이다. 또한, 지자체가 예산부족을 이유로 복

지서비스 업무의 지방정부 이양을 기피하거나, 해당 업무의 목적과 다르게 운영하는 사례가 나타나기도 한다.

마지막으로 다양하고 변화하는 사회서비스 욕구변화에 대한 대처가 미흡하다. 저출산·고령화, 가족해체, 근로빈곤층, 각종 공공부조 및 사회보험 미적용자 등의 문제가 증가하면서 전통적 빈곤층이 아닌 새로운 사회서비스 수요층이 늘어나고 다양한 욕구가 분출되고 있다. 그러나 현재 복지전달체계 대부분이 정부 생계비 수급자 등 빈곤선 이하의 계층만을 대상으로 설계, 운영되고 있어 차상위 계층, 가족해체 가구원 등의 사각지대가 발생하고 있다.

사회서비스 정책추진체계의 경우에는 지방정부의 역할이 미미하다는 문제가 있다. 선진국의 경우 사회복지 서비스의 공급은 지방정부가 담당하고 있어 지역주민들이 필요로 하는 서비스가 효과적으로 공급될 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 그러나 우리나라의 경우 중앙정부 주도의 사회서비스 배분 시스템이 오랫동안 지속되어 지방정부의 창의성과 자발성이 발휘되지 못하고 있는 데다 지역주민의 정치적 역량 또한 결집되지 못하고 있다.

이하에서는 그동안 발달이 지체되어 왔던 사회복지서비스업을 중심으로 주요 정책과제를 설명하고자 한다. 하지만 논의되는 원칙의 상당부분은 공공행정, 교육, 의료 분야에도 적용될 수 있다.

4. 전략 제안

가. 사회적 기업 육성을 통한 공급주체 확대

(1) 자립을 지향하는 비영리조직에 대한 지원 체제 구축

국제적으로 사회서비스 분야에서 기업가정신을 갖춘 비영리조직, 즉 사회적 기업이 사회서비스 발전의 새로운 대안으로 주목받고 있으며 우리나라에서도 소수지만 사회적 기업으로의 발전 전망을 가진 조직들이 등장하고 있는 상황이다. 사회서비스업의 발전을 위해서는 먼저 이들 기업이 민간기업과 같은 효율성을 갖추고 영업을 할 수 있도록 경영시스템을 지원할 필요가 있다.

현재 노동부의 사회적 일자리사업에서 부분적으로 경영컨설팅 서비스를 제공하고 있지만, 효율적인 지원을 위해서는 가칭 '사회적기업지원센터'를 설립하는 등 경영컨설팅 서비스를 체계화하고 대폭 확대할 필요가 있다. 동 센터의 역할로는 먼저 중소규모 기업에 대한 지원체계와의 네트워킹을 구축하는 것이다. 사회적 기업도 기업이므로 중소기업이나 영세사업체의 일원으로 받아들여져 기존 지원조직의 서비스를 쉽게 받을 수 있어야 하기 때문이다.

또한, 지역 고용지원센터와의 협력체계 구축을 통해 사회적 기업 참여자들을 발굴·육성하고 노동시장에 재진입시키는 과정을 지원해야 한다. 그리고 사회적 기업을 컨설팅하는 사회적 기업을 육성하고, 양자간의 건전한 협력관계를 키워나가도록 도와줄 필요가 있다. 장기적으로는 사회적 기업을 컨설팅하는 사회적 기업이 많이 등장하는 선순환 구조를 구축해야 할 것이다. 사회적 기업이 지자체와 함께 하는 사업도 지원해야 한다. 이를 위해 지자체를

대상으로 사회적 기업을 적극적으로 홍보할 필요가 있다. 이처럼 다양한 역할을 수행해야 하지만 '사회적기업지원센터'가 처음부터 과도하게 큰 조직으로 출발할 필요는 없을 것으로 판단된다.

'사회적기업지원센터' 설립과 함께 성공 모델을 발굴하여 사회적 기업을 지향하는 조직들에 확산시켜 나가는 활동도 필요하다. 성공 모델은 어떤 서비스가 성공가능성이 높다는 정보에서부터 어떤 조직형태나 어떤 네트워킹이 큰 도움이 된다는 등 다양한 요소를 포함해야 한다. 또한, 전국민을 대상으로 하는 홍보도 필요하다. 사회적 기업도 신뢰가 매우 중요하므로 초기에 정부의 적극적인 지원으로 대국민 인지도를 제고시킬 경우 기업으로서의 성공 가능성을 높일 수 있을 것이다.

(2) 사회적 기업 전문인력 양성

사회적 기업은 자선기관과 달리 취약계층에 무료로 서비스를 제공하는 것이 아니라 중산층에도 서비스를 제공하는 폭넓은 활동을 전제한 조직이다. 따라서 사회적 기업이 제공하는 서비스의 질은 어느 정도 소득이 있는 계층의 요구 수준에도 부합하여야 한다.

이를 위해 먼저 기업가적 마인드를 가지고 서비스의 질을 관리하고 사업의 운영을 효율화할 수 있는 전문인력의 양성이 필요하다. 여기서 말하는 전문인력이란 사회적 기업에 참여하는 참여자들보다는 사회적 기업을 경영하는 기업가를 말한다. 기존의 비영리조직에서는 기업가적 마인드보다 봉사와 열정에 강조점을 두고 있었기 때문에 사회적 기업이라는 새로운 조직형태가 요구하는 일을 기존의 비영리조직 지도자가 수행하기 위해서는 재교육이 필요하다.

선진국에서는 다양한 방식으로 사회적 기업가를 양성하고 있다. 미국의 경우 유수한 경영대학원에서, 프랑스에서는 지역대학에서 사회적 기업가 과정을 개설하여 운영하고 있으며 영국에서는 사회적 기업가를 양성하는 사회적 기업이 존재한다.

우리나라의 경우에도 대학과 제휴하여 사회적 기업 경영학 석사과정을 개설하는 등의 인력양성 프로그램을 만들 필요가 있다. 국내 경영대학원의 MBA과정과 연계하여 MBA 과정을 이수하고 있는 자가 기업경영의 경험을 쌓고 사회적 기업을 이해할 수 있는 기회를 갖는 차원에서 사회적 기업에서 인턴쉽이나 연수를 갖도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 또한 퇴직 경영자를 활용한 멘토링 제도를 이용할 수도 있다.

(3) 사회적 기업의 자본시장 확충

사회적 기업에는 정부가 인건비를 지원할 수 있으나 이것만으로 사회적 기업이 설립되고 지속 성장하기에는 한계가 있다. 사업을 하기 위해서는 소위 종자돈이 필요하기도 하고 사업규모를 확대하기 위한 자금이 필요하기 때문이다. 그러나 현재 우리나라에서 사회적 기업을 위한 자본투자조직은 '실업극복재단', '사회연대은행' 그리고 '신나는 조합'에 불과하고 재원규모도 제한적이다. 따라서 영리기업이 자본시장을 통해 자본을 조달하듯이 사회적 기업도 필요한 자금을 쉽게 조달할 수 있는 시스템이 구축될 필요가 있다.

국가복지가 상대적으로 덜 발달한 영미형 국가들 즉, 캐나다, 미국, 영국에서는 1990년대 이후 사회적자본 시장이 성장하고 있다. 사회적 기업에 투자하는 사회적 벤처펀드들이 등장하고 있으

며, 최근 많이 논의되는 사회적 책임투자(SRI)도 넓게 보아서는 이러한 사회적자본 시장과 연결되어 있다. 특히, 영국의 경우에는 민영화된 공기업으로부터 세금을 거두어 사회적 투자를 위한 기금을 조성한 바 있으며, 미국의 경우 지역재투자법을 통해 은행의 지역공동체를 위한 기여를 촉진하여 결과적으로 사회적 기업을 위한 자본시장을 조성한 바 있다.

최근 우리나라에서도 휴면예금을 활용하여 기금을 조성하고 사회적 투자에 사용하자는 논의가 있었으며, 대기업의 사회공헌기금에 대해서도 실질적 논의가 이루어지고 있다. 또한, 영국과 같이 민영화된 기업으로부터 세금을 걷거나 미국과 같이 은행을 중심으로 한 금융기관들의 사회적 책임을 강조하는 방식도 논의되고 있다.

그런데 이러한 논의들이 단순히 정부 또는 하나의 조직이 주도하는 단일 기금으로 귀결되기 보다는 우리 사회에 내재한 자선을 위한 자본투자의 욕구를 다양한 방식으로 충족하는 다채널의 자본시장 육성으로 이어지는 것이 바람직할 것으로 보인다. 어떤 사회적 기업의 성공 여부를 하나의 투자주체가 결정하여 투자하기 보다는, 다양한 자본투자조직이 판단하여 결정하고 사후적으로 사회적 자본시장 자체가 책임지도록 하는 것이 성공가능성을 더 높일 것으로 기대되기 때문이다. 이런 점에서 다양한 사회적 자본시장, 자본투자조직이 성장할 수 있는 인프라가 구축될 필요가 있다.

나. 제도화를 통한 수요기반의 확충

외부효과와 정보의 비대칭성, 그리고 사회통합의 문제로 인해 사회서비스 분야에서는 정부의 개입이 불가피하고 공공의 역할

이 중요하다. 우선 구매력 부족으로 인해 필수 서비스의 수혜가 어려운 계층에 대해서는 사회통합 차원에서 정부의 지원이 반드시 이루어져야 한다. 또한, 자본시장의 불완전성과 정보의 비대칭성으로 인해 시장이 발달하지 못한 영역에서도 정부가 직접 공급하거나 사회보험 등 관련 제도를 정비하여 수요를 확충함으로써 시장을 형성해야 한다.

이와 관련한 대표적 시장이 노인수발시장이다. 노인들은 타인으로부터 수발을 받아야 할 위험에 직면하고 있으므로, 이들을 위한 수발보험이 필요하나 근시안적 사고 및 역선택 등의 문제로 인해 충분한 규모의 수발보험시장이 자생적으로 성장하기 어렵다. 따라서 상대적으로 젊은 시기부터 수발보험에 가입시키는 등 수발보험제도를 내실화할 필요가 있다. 이를 통해 노인 수발, 간병서비스 등의 수요를 창출함으로써 관련 서비스 시장의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

또다른 분야로는 보육시장이 있다. 영유아를 양육하는 청년 부부의 경우 라이프사이클 측면에서 노동시장 경력이 상대적으로 짧아 소득이 낮다. 자본시장이 완전하다면 미래소득을 담보로 보육비용을 조달할 수 있지만 자본시장이 불완전하여 젊은세대의 보육비용 조달이 어려울 경우 구매력 부족으로 충분한 규모의 보육시장이 형성되기 어렵다. 이 경우 소득이 많은 장년세대의 소득을 젊은세대에게 지원하고 향후 젊은세대의 소득이 많아질 때 다음 젊은세대를 돕는 방식을 정부가 매개하면 보육시장을 두텁게 키우는 것이 가능할 것이다. 선진국의 공보육이란 바로 이러한 원리에 입각한 것이다.

자금대출 시장에의 정부 개입도 고려해 볼 수 있다. 정부는 사회보험, 조세를 통한 재분배 이외에도 자금대출 시장에 개입하여 대출을 받으려는 사람들의 신용을 보증하거나 이자 또는 일부 원금을 보조하는 방식으로 자본시장의 불완전성을 보완하면서 취약계층을 지원할 수 있다. 예를 들면 대학학자금 대출에서의 정부지원이 대표적인 경우로 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 정부 지원은 관련 분야의 서비스 수요를 증가시킬 것이다.

다. 경쟁을 통한 서비스의 질 제고

사회서비스에 대한 수요기반을 튼튼하게 가져가는 것만큼 중요한 것은 시장의 환경을 조성하는 것이다. 사회서비스 시장도 여타 산업과 마찬가지로 다양한 공급자간의 자유로운 경쟁을 보장하여 서비스 질을 향상시켜야만 발전할 수 있다. 따라서 이를 위한 방안이 마련되어야 한다.

먼저 새로운 경쟁자의 진입을 막는 규제는 최소화되어야 하며 사회서비스 독점 공급구조를 제어할 수 있는 공정거래질서가 확립되어야 한다. 이를 위해 영리기업의 영업활동에 대한 규제를 대폭 완화해야 할 것이다. 특히, 의료시장의 경우 영리를 추구하는 개인사업자가 허용되고 있으므로 영리법인 사업자의 시장진입도 허용할 필요가 있다.

또한 가격규제를 최소화할 필요가 있다. 보육시장의 경우 상한제에 의해 통제되고 있는 보육료가 질 높은 서비스의 공급을 제한하는 하나의 원인이 되고 있다. 실제 민간보육 시설들은 높은 서비스를 제공하면서 음성적으로 비용을 추가부담시키고 있다. 가격규제 정책만이 보육서비스의 양극화를 방지할 수 있는 것은

아니므로 가격규제를 없애는 대신 소득보조나 공보육 시설의 확대 등의 방안을 고려할 필요가 있다.

그러나 모든 가격규제가 나쁜 것은 아니다. 의료보험수가는 마치 규제된 가격처럼 보이지만 실상은 의사와 건강보험공단의 협상에 의해 결정되며 이 협상은 의료서비스 공급자가 담합하여 독점력을 행사할 위험이 있기 때문에 의료서비스 수요자가 수요독점력으로 대항하는 과정으로 이해할 수 있다.

경쟁을 통한 서비스의 질을 제고하기 위해서는 소비자의 선택권을 보장하는 것도 중요하다. 따라서 구매력을 보조하면서 소비자의 선택을 가능하게 하는 바우처 제도가 다양한 사회서비스 시장에서 개발될 필요가 있다. 다만, 보조금이 소비자 바우처 형태로 모든 사회서비스에 일관되게 지급되는 것은 바람직하지 못할 수도 있다. 예를 들어 수발이 필요한 노인의 시설케어서비스의 경우 건강상태 및 인지능력이 크게 떨어진 노인은 서비스 품질을 평가하기 어렵기 때문에 오히려 나쁜 품질의 서비스가 시장에 범람하게 될 위험이 있다. 이처럼 정보의 비대칭성 문제가 심각할 경우에는 소비자 바우처가 효과적이지 못하지만 이와 같은 경우를 제외하면 바우처 제도가 효율적일 수 있다.

라. 효과적인 사회서비스 전달체계 구축

사회서비스 시장이 효율적으로 운영되기 위해서는 생산자와 소비자간의 효과적인 전달체계가 구축되어야 한다. 일반적으로 재화가 생산자에서 소비자에게 이르기까지 이를 매개하는 유통단계가 효율적으로 작동되어야 하듯이 사회서비스의 경우에도 서비스 공급자로부터 소비자에게 서비스가 확실히 공급될 수 있도

록 하는 매개자의 역할이 중요하다.

사회서비스의 전달체계는 사회서비스 재원의 낭비를 최소화하고, 전달과정에서 서비스와 함께 일자리가 상호 연계되도록 설계되어야 할 것이다. 이를 위해 지역단위에서의 '저수지형' 전달조직을 만들고 장기적으로 서비스 전달체계와 일자리 전달체계가 통합될 필요가 있다.

저수지형이란 자금이 모여들고, 서비스가 통합되고, 정보가 체계적으로 관리된다는 의미이다. 즉 재원과 서비스가 통합되는 '저수지'형으로 전달체계를 설계하고, 이에 상응하는 관리 조직을 구축하여 사회서비스 전달체계를 효율화하고자 하는 것이다. 이를 통해 서비스의 중복제공을 방지하고 고비용 전달구조를 저비용 구조로 전환할 수 있을 뿐만 아니라 사회서비스를 통합적으로 제공함으로써 복지의 사각지대를 해소할 수 있을 것이다. 또한 원스톱서비스, 맞춤서비스, 부가서비스(접근성, 이동성 등) 및 부분서비스 제공도 가능하게 되어 복지 수혜효과를 실질적으로 제고할 수 있을 것이다.

복지서비스를 제공하는 읍면동의 행정조직, 보건서비스를 제공하는 보건소, 문화서비스를 제공하는 문광부, 보육시설 및 여성문화관 등의 서비스를 제공하는 여성부 등 다양한 사회서비스 제공기관간에 유기적 상호연계 및 서비스 통합도 필요하다. 이러한 서비스 통합의 중심에는 현재 읍면동사무소가 개편된 형태인 가칭 지역복지센터가 위치할 것이다. 지역복지센터 내에는 지역밀착형 사회적 기업을 포함한 서비스 전달기관간의 협의체가 가동되어 지역의 서비스 수요를 어떻게 충족시킬 것인지를 조정하는 역할이 수행될 것이다.

지역 단위에서 사회서비스에 대한 수요와 공급이 지역복지센터를 중심으로 매개되고 전달된다면 고용·직업훈련과 관련된 수요와 공급은 지역 고용안정센터를 중심으로 매개되고 전달될 것이다. 그리고 지역 고용안정센터는 지역복지센터 내 서비스 전달기관 협의체와 긴밀한 협조관계를 맺고 서비스 전달에 필요한 인력의 공급을 돕고 취약계층에 대해 훈련 및 취업알선 서비스를 제공하게 될 것이다. 장기적으로는 지역 단위의 지역복지센터와 고용안정센터는 원스톱서비스를 제공하는 방향으로 통합을 지향해야 할 것으로 보인다.

마. 정책 추진체계 정비

기존 사회적 일자리 사업의 성공적인 분화와 사회적 기업 육성 및 인프라 구축을 효율적으로 수행하기 위해서는 추진체계의 정비가 필요하다. 빠른 속도로 사회적 일자리 사업이 커지고 있으므로 사회적 일자리 사업 전체의 방향을 결정하고, 중앙정부 내 부처 간의 다양한 사업을 조정·조율하는 조직도 필요하다.

(1) 중앙정부 추진체계의 정비

현재 중앙정부의 정책 추진체계를 보면 부처간에 동일한 내용의 사업이 중복 추진되고, 동일한 대상집단에 이중 지원되는 등의 문제가 존재한다. 예를 들어 복지부의 지역아동센터 사업과 청소년위원회의 청소년 방과후 활동지원, 교육부의 방과후 학교 등의 사업은 부분적으로 겹치면서 비슷한 취지를 가진 사업이다. 이들 사업이 유기적인 연계를 맺으며 소기의 정책 목표를 달성하고 있는지를 검토하고 필요하다면 업무 및 영역조정을 실시해

야 한다. 물론 부처간 사업의 중복 추진은 경쟁을 통해 우수한 사업이 선별되는 좋은 효과가 있으므로 무조건적인 영역 조정은 바람직하지 않을 수 있음을 유의해야 한다.

노동부의 사회적 일자리사업도 타부처의 사회적 일자리사업과 중복되는 측면이 많다. 이는 다른 부처와 달리 정부가 사업 내용을 정하여 민간위탁자를 구하는 것이 아니라 민간비영리기관이 사업 내용을 정하고 응모하는 방식을 취하고 있기 때문이다. 그런데 이와 같은 상황에서 타부처 사업이 확대되어 무료로 서비스가 공급되면 수익을 지향하는 노동부 사업 참여기관이 어려움을 겪는 일들이 발생하게 된다. 따라서 사전에 부처간 조정을 통해 서비스의 공급 방식을 시장친화적으로 설계할 필요가 있다. 이렇게 되면 노동부 사업 참여기관의 수익 향상에도 기여할 수 있을 것이다.

이상에서 언급한 문제점을 해결하기 위해 관계 부처들로 구성된 기획단을 설치·운영하여 각 부처 사업을 조정·연계하고, 중장기 발전방안을 마련하며, 집행을 모니터링 하도록 할 필요가 있음이 지적되어 왔다. 이에 정부는 2006년 8월 기획예산처에 사회서비스 향상기획단을 설치하고 이러한 역할을 수행하도록 하고 있다.

(2) 지방자치단체에서의 추진체계 정비

사회적 일자리 사업의 상당 부분이 지방의 재정을 사용하고 있으며 장기적으로는 중앙정부의 자금도 지방으로 이전될 예정이다. 사실 선진국의 경우 사회적 서비스는 지역사회를 기반으로 발굴되고 공급되는 것이 일반적이다. 우리의 경우에도 각 지역에 사회적 서비스를 절실히 필요로 하는 사람들에 대한 정보 및 이

들의 요구를 파악하고 이러한 서비스 수요를 적절한 공급자들에게 연결시켜주는 지역센터가 필요하다. 현재 논의되는 동사무소 개편이나 사회복지사무소 설치 등을 지역센터의 필요성과 연계해서 고민할 필요가 있다.

이와 함께 지방정치 구조의 맥락에서 지방자치단체의 사회적 서비스 공급의 책무를 강화하는 방안이 연구되어야 한다. 현재로서는 4년마다 있는 지방자치단체장 선거를 통해서만 정치적 압력이 가해지고 있는데 상시적으로 성과가 점검되고 지역민의 욕구가 반영되는 시스템이 설계될 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부는 지방으로 이전된 사회복지 예산을 각 지방자치단체가 어떻게 사용하고 있고 어떤 성과를 보이고 있는지를 평가하고 이를 지역민에게 공개하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 지방자치단체는 이러한 평가와 정보공개를 중앙정부의 과도한 간섭으로 배척할 것이 아니라 지역민의 욕구를 합리적으로 관리하는 기회로 삼아 적극적으로 활용하는 자세가 필요하다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

다른 산업에서와 마찬가지로 사회서비스 분야의 생산성 향상은 연구개발과 교육훈련 그리고 기업가적 혁신 노력에 의해 이루어지며 혁신의 근원은 다름아닌 현장에서 활동하는 기업이다. 서비스를 제공하는 비영리조직 또는 기업 단위에서 끊임 없는 혁신이 지속되지 않는다면 이 분야의 발전은 기대할 수 없으므로 현장 기업의 치열한 노력이 필요하다. 특히, 사회적 기업을 지향하

는 비영리조직은 영리기업에서 이루어지는 다양한 혁신사례 및 동종분야 사회적 기업의 혁신사례를 과감하게 벤치마킹하고 조직혁신을 꾀할 필요가 있다. 비영리조직이라는 간판이 소비자에게 줄 수 있는 신뢰감에만 의존하고 안주할 경우 영리기업과의 경쟁에서 패배하는 것은 물론 사회서비스 분야의 발전을 저해할 수 있다.

사회서비스의 발전이 지체되고 이로 인해 서비스의 품질이 개선되지 않는다면 재정지출의 감소로 이어질 가능성도 있다. '문제의 제기' 부분에서 설명한 바와 같이 사회서비스 분야는 정부 재정지출에 대한 의존도가 높은데, 재정지출 규모는 유권자의 여론 등 집단적 의사결정에 의해 좌우된다. 따라서 사회서비스의 품질이 불만족스러울 경우 사회서비스 분야 재정지출에 대한 여론이 악화되어 재정지출이 삭감될 수도 있는 것이다. 재정지출의 삭감으로 인한 시장규모의 축소는 투자자금의 유입을 줄이고 숙련도 높은 인력의 유출을 야기하여 사회서비스 품질을 더욱 악화시킬 수 있다.

이처럼 재정지출 규모과 사회서비스의 품질 수준간에는 서로 영향을 미치면서 상승작용을 할 수 있다. 다만, 이들 관계는 마치 닭과 달걀의 문제와 같고 이것이 선순환이 될지 악순환이 될지는 미리 정해져 있지는 않아 보인다. 하지만 다음의 두가지 점은 명확하다. 첫째는 임계점 이상의 정부의 재정지출과 일정 수준 이상으로 정교하게 설계된 추진체계가 선순환을 위해 필수적이라는 것이다. 앞에서 제시된 정책과제는 이를 위해 정부가 수행해야 할 역할을 보여준다. 두 번째로 명확한 것은 이 분야에서 활동하는 민간주체들의 혁신 노력이 없다면 악순환의 가능성이

크게 높아진다는 점이다. 사회서비스 분야의 미래는 정부와 민간 주체의 공동책임이다.

나. 2007년도 중점 추진과제

2006년 12월 8일 국회에서 통과된 사회적 기업 육성법이 2007년 7월 1일 시행을 앞두고 있다. 정부는 공정하고 객관적인 기준을 마련하고 엄정한 심사를 통해 내실 있는 조직을 사회적 기업으로 인증하는데 최선의 노력을 기울여야 할 것이다. 또한, 인증 사회적 기업이 경영역량을 갖출 수 있도록 다각도의 효과적인 지원책을 마련해야 한다.

한편, 2007년 사회서비스 예산의 특징 중의 하나는 바우처사업이 의미있는 규모로 시작되었다는 것이다. 바우처는 사회서비스 분야에서 공급자가 경쟁할 수 있는 시장을 창출한다는 점에서 주목받고 있는 사업방식이다. 그러나 바우처사업에 대한 경험이 부족하기 때문에 어떤 방식으로 설계하고 어떻게 운영하느냐에 따라 성과의 차이가 클 것으로 예상된다. 따라서 바우처 시범사업을 성공적으로 추진하고 운영과정, 성과 및 부수효과에 대해 세밀하고 냉철하게 검토하는 것이 중요한 과제이다.

다. 중장기 추진과제

참여정부는 사회서비스업 육성과 일자리 창출이라는 두가지 목표를 동시에 달성하기 위해서 사회서비스 일자리사업을 확대해 왔다. 인건비 지원의 형태를 띠는 일자리사업 방식은 재정통제가 용이한 공급자 지원방식이라는 점에서 사회서비스 확충에 대한 사회적 합의가 확고하지 않은 초기 단계에서 일시적으로는 채택

될 수 있다. 그러나 고품질의 서비스가 생산되지 않고서는 사회적 합의가 가능하지 않다는 점에서 일자리보다는 서비스로 정책의 초점을 이동시키면서 품질 제고에 정책역량을 집중할 필요가 있다. 이런 점에서 예산편성의 원칙을 인건비 중심에서 서비스의 가격과 품질 중심으로 변화시키면서 일자리사업 비중을 축소해 가야 한다.

시장기능의 강화 역시 다시 한번 강조될 필요가 있다. 다양한 사회서비스 분야에 영리기업이 진출할 수 있도록 진입규제를 없애고 소비자의 선택권을 제고할 수 있는 다양한 수단을 개발해야 한다. 또한 가격규제도 최소화해야 한다. 이에 앞서 공급자들간의 유효한 경쟁이 작동되고 소비자의 선택권이 유효한 압력이 될 수 있도록 하는 것도 중요하다. 공급자들간의 담합이나 비대칭적 정보를 이용한 실질적 독점화는 더 나쁜 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

제4절 농업·농촌의 활로[12)]

1. 문제의 제기

가. 개방 진전과 농업소득의 정체

우리나라의 농산물 시장개방은 높은 경제성장과 무역수지 흑자가 실현된 1980년대 말부터 본격적으로 진행되었다. 특히 1993년 말에 타결된 우루과이 라운드(UR) 협상은 시장개방에 대한 인식이 부족했던 우리나라에 커다란 충격을 주었다. 당시에 농업인은 물론 소비자를 비롯한 일반 국민들도 농업·농촌의 붕괴라는 극단적인 상황까지 생각할 만큼 총체적 위기로 인식되었다.

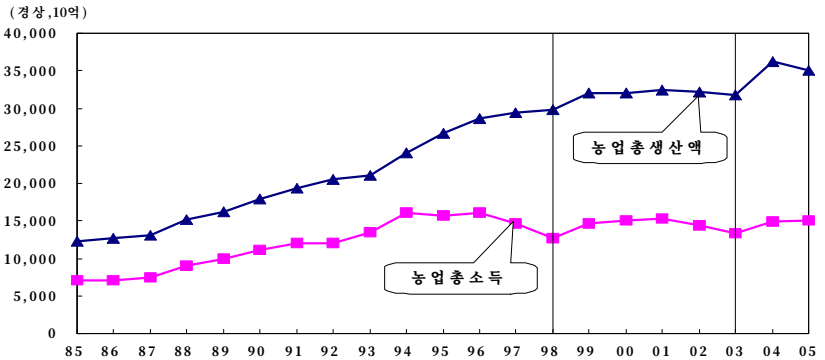
그러나 UR 이행이 완료된 현시점에서 평가할 때 UR은 우리나라 농업에 부정적 영향을 미치기는 하였으나, 쌀 등 일부 품목은 관세화가 유예되고 나머지는 고율관세가 인정되어 상당한 무역장벽이 유지될 수 있었기 때문에, 개방 영향은 당초 우려했던 것보다는 크지 않았다. 예를 들어 1994년 이후 전체 농산물 공급이 늘어난 원인을 분석해 보면 수입 증가보다는 국내 생산의 증가에 기인한 것으로 나타났다.

UR 이행에 따른 농업의 가장 큰 변화는 소득의 정체이다. UR 대책으로 추진된 농어촌구조개선사업 등 투융자 확충에 힘입어 농업 생산성이 증가하는 성과를 실현했으나, 생산성 향상에 따른 공급 증가로 1995년부터 농산물의 실질가격이 하락세로 접어들

12) 본 절은 한국농촌경제연구원장(최정섭)의 책임 아래 김정호 선임연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

었다. 이렇게 농산물 가격이 하락하면서 농업총생산액은 증가하지만 농업총소득은 늘어나지 않는 '성장과 소득의 괴리' 현상이 뚜렷해지기 시작하였다. 더욱이 일부 소득작목으로 생산이 집중되면서 공급과잉이 초래되어 농업경영의 불안정이 농정의 새로운 과제로 제기되었다.

<그림III-9> 농업총생산액과 농업총소득 추이



주 : 1998년은 외환위기 영향, 2003년은 냉해와 구제역 영향.
자료 : 농림통계연보를 기초로 재구성

나. 농가 양극화와 농촌사회의 갈등

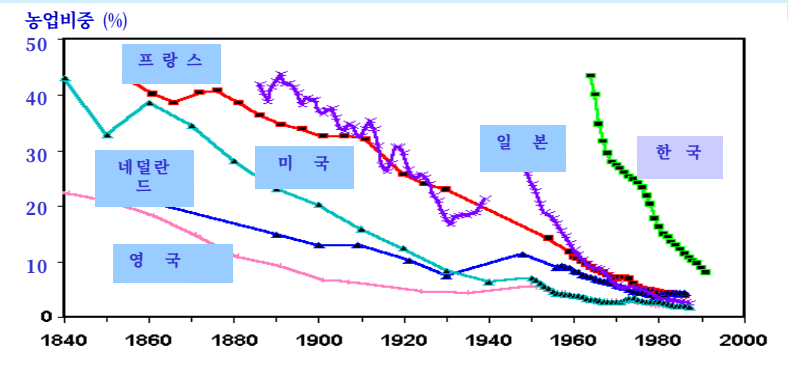
농업·농촌의 위기는 경제발전 과정에서 나타나는 필연적 현상인 동시에 시장에 대응한 구조조정이 지연되면서 발생된 불가피한 현상이다. 이것은 대부분의 선진국들이 경험한 공통적인 현상이기도 하다. 우리나라도 지난 반세기 동안의 급속한 산업화 과정을 통해 나라경제에서 농업의 비중이 빠르게 감소하여 왔으며, 농업 부문에는 젊은 신규인력의 유입이 적은 반면에 타 직업으로의 전직이 어려운 고령자가 지속적으로 누적되었다. 2005년에 60세 이상 농업경영주가 58%를 차지하고 있으며, 경영주의 뒤를

이어 농업을 경영할 영농승계자가 있는 농가는 3.6%에 불과하다. 따라서 후계자가 없는 고령 농가들은 영농규모를 축소하고 영세농으로 잔류하는 실정이다.

[급속한 산업화 과정에서 농업부문에는 고령자 누적]

경제발전에 따른 농업 비중 감소는 선진국들의 공통적인 경험이지만, 한국은 선진국에 비해 2~5배 빠른 속도로 산업구조가 전환되었다. 국내총생산의 농업 비중은 1970년 25.5%에서 2005년 2.9%로 감소하였고, 농업취업자 비중은 같은 기간 동안에 49.5%에서 7.6%로 감소하였다.

국가별 농업GDP 비중의 추이



주 : 농업생산구조 변화(농업GDP 비중 감소: 40%→7%)에 소요된 기간
유럽 5개국 평균(117년), 미국(92년), 일본(73년), 한국(26년)

한편, 1990년대 중반부터 영농규모화·전문화와 함께 농지와 가축 등의 자원이 대농층으로 집중됨으로써 농업구조개선이 진전되고 있는 반면에, 영세농은 그대로 잔류하여 농가 계층의 양극화가 뚜렷해지고 있다. 이러한 양극화는 농업구조조정의 전제가 되지만, 농가간 소득격차를 확대시킴으로써 농촌사회의 갈등요인이 되고 있다. 농가경제통계에 의하면, 농가소득 상위 20% 계층

과 하위 20% 계층 간의 평균소득 격차('소득 V분위 배율'이라고 함)는 1998년 7.2배에서 2004년 9.3배로 확대되었으며, 더욱이 하위 계층의 농가 비중이 증가하고 있다.

이와 같이 농업의 수익성이 하락하는 경제적인 어려움에 더하여 심각한 문제는 대부분의 농업인들이 미래에 대한 비전을 공유하지 못하고 있다는 점이다. 많은 농업인들이 영세하기 때문에 미국, 호주 등 토지자원이 풍부한 국가나 중국처럼 저임금에 바탕을 둔 국가와 경쟁할 수 없다는 인식을 가지고 있다. 이러한 패배의식 하에서는 시장개방을 현실로 수용하지 못하여 우리 농업의 경쟁력 제고를 위한 진취적인 노력을 기대하기 힘들다. 피해보상 위주의 농정으로 농민의 정부 의존이 심화될 것이며, 이러한 과정에서 경쟁력을 상실한 국내 농산물은 소비자의 선택으로부터 점점 외면당하게 될 것이다.

2. 비전의 제시

가. 한국 농업의 가능성과 발전 방향

세계적인 무역자유화 흐름 속에서 한국 농업도 머지않아 시장이 완전 개방된 상황에 놓이게 될 것이다. 이러한 시장개방 하의 경쟁력은 소비자의 요구를 얼마나 충족시키느냐에 달려 있다. 국내 농산물이 시장에서 소비자의 선택을 받으면 농업도 살아남는 것이기 때문에, 국내외의 신시장·신수요에 대응하는 신상품 개발과 마케팅 전략을 통하여 한국 농업은 새로운 활로를 찾을 수 있을 것이다.

한국 농업은 여러 측면에서 발전 잠재력을 가지고 있다. 따라서 농업을 둘러싼 여건을 강점과 약점 그리고 기회 요인과 위기 요인으로 구분하여(SWOT 분석), 강점은 살리고 약점은 보완하며 위협 요인에 적절히 대응하면서 기회 요인을 적극 활용해야 할 것이다.

<표III-13> 한국 농업의 SWOT 분석

강 점(Strength)	약 점(Weakness)
· 우수한 농업 인력과 벤처정신 · 높은 기술 수준과 연구개발 능력 · 정부의 농업투자 의지	· 협소한 경지면적과 영세농 구조 · 고지가, 고임금 등 고비용 구조 · 유통·물류시스템의 비효율성
기회요인(Opportunity)	**위협요인(Threat)**
· 구매력 있는 국내외 소비자 · 첨단기술 개발과 농업적 활용 가능성 · 규모화·전문화된 경영체 형성	· 시장개방에 따른 수입 농산물 증가 · 일본 수출시장에서 중국과의 경합 · WTO의 국경보호 조치 삭감 요구

첫째, 국내 농산물·식품 시장이 소비자의 구매력 향상과 함께 계속 성장하고 있다는 점이다. 우리 농산물의 국내시장은 농업 선진국인 네덜란드나 덴마크보다 훨씬 크며, 내수시장을 기반으로 해외에 진출하는데 유리하다. 일본, 대만, 싱가포르 등 아시아권 수출시장이 확장되고 있으며, 중국도 고급 농산물의 수출시장으로 잠재력이 매우 크다. 더욱이 소비자의 품질·안전성에 대한 인식이 높아지면서 품질 차별화와 마케팅 전략 등 비가격 경쟁 측면이 중요하게 대두되고 있다.

둘째, 미래 농업을 선도할 새로운 주체가 등장하고 있다는 점이다. 전업농이 농업 생산의 중심이 되고, 평생직장으로 농업을 선택하는 청년 후계자들이 늘어나고 있다. 아직은 소수이지만 농촌 현장에서는 첨단기술·정보·지식을 응용하는 '신지식 농업인'이 지역농업의 리더로 활동하고 있으며, 생산·가공·유통의 계열화를 통해 농산물의 부가가치를 높이고 농외소득을 창출하는 농기업(agri-business)이 새로운 경영주체로 부각되고 있다. 나아가 국내에서 쌓은 경험과 개척정신으로 외국에 진출하는 해외농업 개발의 성공사례도 나타나고 있다.

[수출농업 사례]

농산무역(주) : 파프리카 농업인이 설립한 수출회사

1999년에 파프리카를 재배하는 14개 영농조합법인(시설면적 33ha)이 출자하여 설립한 회사로서, 전북 김제의 산지유통센터에서 공동선별·포장·수출사업을 담당하며, 연간 대일 수출량 약 1만톤의 50%를 점하고 있다. 농산무역(주)는 재배계획에서 출하까지 모든 과정을 생산자와 협의하여 수급을 조절하며, 농약잔류 안전성과 검역 등도 공동으로 철저하게 관리한다.

[기업농 사례]

구미원예수출공사 : 공기업에 의한 농업경영의 가능성

1997년 구미시가 출자한 공기업으로 2000년부터 직영농장인 유리온실 8.3ha에서 스프레이국화를 생산하여 전량 일본에 수출하고 있으며, 농가분양사업으로 2001년에 유리온실 10ha를 건설하여 29농가에 분양하여 기술지도와 함께 생산된 화훼의 수출을 대행하고 있다.

셋째, 자연조건과 기술·정보·지식을 활용하여 고부가가치 농업을 실현할 수 있다는 점이다. 농업은 자연과 첨단기술이 접목될 수 있는 응용과학이므로, 최근 비약적으로 발전하고 있는 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등의 첨단과학기술이 농업 분야에 광범위하게 응용됨으로써 생산성 향상과 부가가치 증대의 가능성이 크다. 따라서 연구개발 투자는 미래 농업의 성장동력을 마련하기 위한 필수적인 과제이다.

나. 농업·농촌의 가치 재조명

미래의 농촌은 농업 생산만이 아닌 '복합생활공간'으로 변모하면서 농업·농촌의 가치가 재발견될 것이다. 최근 들어 생태나 환경에 대한 관심이 고조되고 웰빙(well-being)을 강조하는 분위기가 이어지고 있듯이, 쾌적한 환경을 갖춘 농촌을 선호하는 도시민이 늘어나고 있다. 그동안 농촌인구(읍면 인구)가 감소하여 현재 전국민의 18.5%이지만 2030년경에는 20%까지 증가하리라는 것도 무리한 전망은 아닐 것이다.

국민소득 증가에 따라 고품질의 안전 농산물과 건강식품을 구매하려는 소비자도 더욱 많아지고 있다. 안전성에 대한 요구가 증대하면서 믿을 수 있는 농산물을 직거래 방식으로 찾는 소비자가 늘어날 것이고, 이에 맞추어 농산물이 생산되는 농촌 현장을 직접 방문하는 도시민도 늘어날 것이다. 이는 자연경관이나 친환경 농산물 등과 연계된 농촌의 체험 활동 및 여가 공간에 대한 수요로 이어질 전망이다.

[비전 2030 농업분야 실행계획]

2006년 8월에 발표된 「함께가는 희망한국 Vision 2030」에서는 농업인의 미래 모습으로 '활력이 넘치고 살기 좋은 환경에서 안정된 생활'을 제시하고 있다. 또한 이러한 비전을 실현하기 위한 농업분야의 구체적인 정책목표로서 농가소득 안정, 농업체질 강화, 생산기반·유통 개선, 농어촌 생활서비스 기반 확충을 제시하고 있다.

정책목표	실천과제	지표 전망				근거/국제비교
		지표명	'05	'10	'30	
농가소득 안정	· 직접지불제 확대	· 직불제 투융자비율(%)	12.4	20.7	30.0	· 농업농촌종합대책에 따라 직불비중 확대 * EU 69, 미국 26('05)
	· 농작물 재해보험	· 재해보험 가입률(%)	23.4	26.0	36.0	· 매년 0.5% 증가 * 일본 25('01), 미국 72.7('00)
농업체질 강화	· 쌀 전업농 육성	· 쌀 전업농 생산비중(%)	30	41	79	* 일본 44%('00), 60%('10계획)
	· 친환경농업 확대	· 친환경인증 농산물 생산비율(%)	4	10	20	· '11년 이후 유기 및 무농약 농산물만 인증
생산기반·유통 개선	· 재해대비 안전 영농을 위한 생산기반 정비	· 배수개선율(%)	68.8	81.3	100	· 전국의 상습침수 지역을 대상으로 2013년까지 배수 개선 완료
	· 산지유통의 규모화·전문화	· 원예농산물의 산지유통전문조직 처리 비중(%)	26.8	40.0	80.0	· '30년까지 산지유통전문조직이 전체 물량의 80% 처리
농어촌 생활서비스 기반 확충	· 농어촌 활력증진 · 보건, 의료, 복지, 교육, 문화, 주거 등 생활 인프라 확충	· 농어촌마을 개발(권역)	36	216	1,000	· '17년까지 1,000권역 착수

자료 : 비전 2030(2006)

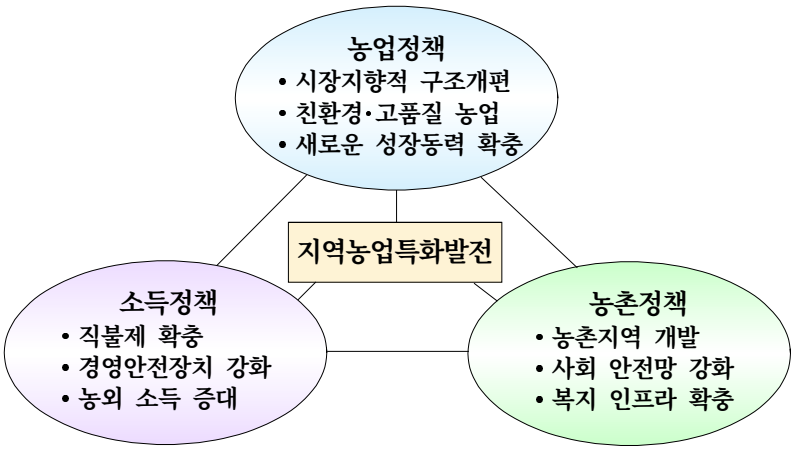
농촌관광(green-tourism)은 도농교류를 통하여 농업·농촌의 새로운 가치를 실현하는 수단이 되고 있다. 주 5일 근무제 및 주 5일 수업제의 확산으로 가족 단위로 농촌을 찾는 사람들이 점점 증가하는 추세이다. 특히 체험과 전통을 중시하는 소비 경향에 따라 체험 활동에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 도농교류는 '관계(relationship) 마케팅'을 통해 농가와 농촌 주민의 소득 기회를 증가시키고 농촌다운 환경과 경관의 관리에도 기여할 것이다.

앞으로 탈산업사회로 변모하면서 농업·농촌이 지닌 환경생태 공간·문화 공간으로서의 가치는 더욱 중요해질 것이다. 국민들의 여가와 문화에 대한 욕구에 부응하여 농촌지역의 경관·환경·자연을 잘 가꾸어 제공함으로써 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 이해를 도모할 수 있을 것이며, 도시민들은 다원적 기능에 대한 보상으로 농업·농촌 투융자를 위한 납세 부담을 수용함으로써 도시와 농촌이 상생하는 국토 균형발전을 실현하게 될 것이다.

3. 현황과 평가

참여정부는 '미래를 열어가는 농어촌'을 비전으로 제시하고 농업정책과 소득정책 그리고 농촌정책이라는 골격을 체계화하였다. 이러한 시책을 통하여 농업은 전업농 중심의 지속 가능한 생명산업으로 육성하고, 농업인은 도시근로자에 상응하는 소득을 실현하며, 농촌은 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 조성한다는 것이다.

<그림Ⅲ-10> 참여정부 농정의 기본 틀



가. 농업 구조조정의 지연

참여정부는 농업과 농촌 문제를 체계적으로 접근하고 있으나, 전체를 대상으로 한 평균적인 소득·복지정책을 추진함으로써 구조조정이 늦어지고 있다는 우려가 제기된다. 그동안 추진된 농업 구조정책의 방향과 수단에 대하여 다음과 같은 점이 보완되어야 할 것이다.

첫째는 시장 기능과 정부 역할의 한계가 분명하지 못하다는 점이다. 현행 농업정책에도 일부 보호적인 시책이 존재하고 있으나, 오늘날의 농정은 시장경제 원리를 근간으로 하고 있다. 예를 들어 「농업·농촌기본법」 제5조는 '농업시책을 수립·시행함에 있어 시장경제 원리를 바탕으로 한 효율성 추구'를 규정하고 있다. 그러나 이렇게 시장 지향을 표방하면서도 정부가 다양한 정책사업을 기획하고 추진함으로써 정부 역할에 대한 농업인들의 과잉 기대를 형성하고 있다. 예를 들어 수년간 반복되고 있는 농가부

채 대책은 재정 지원을 통해 농업인의 자구 노력을 저해할 소지가 있다.

둘째는 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 실질적인 대책이 미흡하다는 점이다. 농업구조정책은 '선택과 집중'이라는 기조하에 발전 가능성 있는 농가를 선별하여 지원하는 선진농가 육성에 중점을 둘 수밖에 없으나, 경쟁에서 탈락하는 지역과 계층에 대한 대책이 부족하여 정책의 형평성 문제가 제기되고 '엘리트 농정'이라는 비판을 받아 왔다. 특히 영세농은 농정상의 소득대책이 미흡한 실정에서 국민기초생활보장제의 수혜대상에서도 제외됨으로써 소외감을 느끼고 있다.

셋째는 지역농업과 지방농정이 제 역할을 다하지 못하고 있다는 점이다. 오늘날 농정시책의 대부분을 지방자치단체가 주도해야 함에도 불구하고 중앙정부 중심의 평균·획일적인 사고방식이 잔존하고 있으며, 지자체는 중앙정부 지침대로 사업을 집행하는 수준에 머물러 있다. 이에 따라 지역농업 진흥, 농촌지역 개발, 주민복지 등에 대하여 실질적인 지방자치를 실시하라는 요구가 끊임없이 제기되고 있다.

나. 농촌에 대한 종합적인 접근 미흡

농정에서 참여정부가 지난 정부와 차별되는 특징은 농촌정책을 강화하였다는 점이다. 농촌의 성격을 '농업생산 공간'에서 생산·정주·휴양을 연계한 '복합생활 공간'으로 설정하고, 농촌이 지니는 경제활동 공간·생활 공간·환경 및 경관 공간으로서의 가치를 재평가하기 시작한 점은 바람직한 방향이다. 그러나 농촌정책이 중앙정부 주도의 단위사업으로 추진되어 종합적인 접근이 미흡

하다는 문제점이 지적된다.

첫째, '농촌마을종합개발사업'은 농촌 지역의 생태·문화에 대한 고려가 미흡하고, 주민의 자발적인 노력을 살리지 못하고 있다는 점이다. 정부는 농촌마을의 인프라를 확충하면서 권역 단위로 정비한다는 계획으로, 3~5개 마을(법정리)에 70억원을 집중 투입하여 현대화된 농촌공간으로 정비하는 '농촌마을 종합정비사업'을 추진하고 있으나, 사업 초기부터 학계 등으로부터 정부 주도의 물적기반 정비에 치중한다는 비판을 받아 왔다. 다행히 사업이 구체화되는 과정에서 소득사업이 포함되고 주민참여도 늘어나고 있으나, 아직도 주민들의 의식은 스스로의 발전 역량을 키우기보다는 정부 지원금의 분배에 더 큰 관심이 있어 마을간 갈등으로 비화되는 사례도 발생하고 있다.

둘째, '녹색농촌체험마을 조성'(2005년에 236개 마을 선정)은 도농교류를 통하여 농촌 지역의 활성화를 도모하는 측면에서는 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그러나 농촌 생활문화와 자연환경·생태 등에서 우선 내실을 기한 후 이를 체험하기 위해 도시민들이 찾아오는 것이 순서이며, 그래야만 농촌 주민들이 자긍심을 지닐 수 있으나, 현재는 '도시민에게 보이기 위한 마을 가꾸기' 위주로 전개되고 있다는 지적이 많다. 일부 지역에서는 도시적인 편리함을 추구한 나머지 농촌다움(rurality)이 상실되고 있다는 비판도 제기된다.

셋째, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」에 의거 추진되는 '농림어업인 삶의 질 향상 기본계획'은 농업농촌기본법에 의해 추진하는 '농업·농촌발전기본계획'과 중복될 소지가 커서 관련부처 간의 조율이 쉽지 않다. 또한 농업

인의 삶의 질 향상이 복지정책 강화의 방향으로 편향되어 있다. 그러나 농촌지역의 산업개발과 경제활동 다양화 등을 통한 일자리 창출이 수반되지 않는 삶의 질 향상 대책은 정부 재정부담을 과도하게 증가시켜 관련시책의 지속성 확보가 어려워질 가능성이 크다.

[희망의 씨앗]

지역혁신 성공사례 : 경기 이천 부래미 마을

부래미 마을은 28가구의 작은 마을로, 5년 전부터 도시민들의 환경에 대한 관심이 높아지고 있는 것에 착안하여 청정 농산물과 농촌 자연경관을 상품화하기 시작했다. 2002년부터 '부래미 마을'이라는 브랜드를 만들고 도시민을 위한 농촌체험형 프로그램을 개발하여 연간 2만명이 방문하고 있다. 농산물 직거래 등으로 농가당 8백만원 정도의 소득이 늘어났다. 2004년부터 인근 3개 마을과 함께 '농촌마을종합개발사업' 대상으로 선정되어 소득원 확충과 복지기반 구축을 통한 제2의 도약을 시도하고 있다.

4. 전략 제안

앞으로 동시다발적 FTA 협상, DDA 협상 등으로 시장개방이 가속화될 것에 대응하여 정책수단을 국제규범에 합치시켜 나가면서 농업·농촌의 비전을 제시하기 위한 정책 방향이 재정립되어야 한다.

첫째, 소비자·도시민을 지향하는 농업·농촌으로 전환해야 한다. 소비자가 만족할 수 있는 품목과 품질의 농산물(식품)을 생산하여 지속적으로 시장을 창출함으로써 소득기회를 확대하고, 농촌의 깨끗한 자연환경과 전통문화에 대한 도시민의 수요를 창출

하여 새로운 소득 기회로 활용해야 한다.

둘째, 정부 주도에서 시장지향적인 정책으로 전환해야 한다. 시장경제 원리에 따라 생산·유통·소비가 이루어지도록 하고, 정부는 시장조성과 시장실패를 보완하는 역할을 수행하며, 개별 품목의 수급과 가격 결정에 직접 개입하지 않고 작황이나 시황과 같은 관측정보를 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

셋째, 농업의 경쟁력 제고를 위해 농가유형별로 차별화된 구조조정을 추진하고 농업전문경영체를 육성해야 한다. 또한, 소비자와 소비지 유통조직의 요구를 충족시킬 수 있는 품질 고급화와 마케팅 혁신도 필요하다.

넷째, 생산 중심에서 다원적 기능에 대한 지원으로 전환해야 한다. 이는 기존의 가격지지를 통한 '소비자 부담형' 정책에서 정부가 다양한 직접지불을 통해 소득을 보장하는 '재정 부담형' 정책으로의 전환을 의미한다. 이러한 방향에서 개별농가에 대한 투융자 지원이나 정부 수매 등 생산과 가격 지원정책에서 탈피하고, 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민적 공감을 바탕으로 농가소득과 직결되는 직접지불을 확대해 나가야 한다.

다섯째, 농촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형 발전을 도모해야 한다. 농촌지역 토지이용계획을 바탕으로 편리하면서도 쾌적성을 유지할 수 있도록 생산기반을 정비하고 생활기반을 확충하여 농촌 주민과 도시민이 함께 누릴 수 있는 국토공간을 조성해 나가야 한다. 또한, 농촌지역의 교육 환경을 개선하고 농촌 주민에 대한 보건의료서비스의 접근성을 보장함으로써 도농간 생활 격차를 해소해야 한다.

이와 같은 정책방향 하에 ① 농업부문에 시장 기능이 원활히 작동할 수 있는 경쟁제도를 구축하고, ② 경쟁력 있는 품목과 농가를 선택적으로 육성하면서, ③ 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 구조조정 보완대책을 수립하며, ④ 국토 균형발전에 맞추어 활력있는 복지농촌을 건설해야 할 것이다.

가. 시장기능의 원활한 작동을 위한 제도정비

농업 발전을 위해서는 시장기능과 경쟁원리가 충분히 작동할 수 있어야 한다는 방향에서 범정부적으로 추진되는 규제완화에 동참하는 동시에 농정제도를 시장지향적으로 정비해야 한다. 이를 위하여 먼저 농정의 기본 틀이라 할 수 있는 농지, 양정, 시장유통, 협동조합 등의 제도를 정비해야 한다. 이들 4대 농정제도는 지난 정부에서도 수차례 개선된 바 있으나, 향후에도 이들 제도가 안정적으로 작동할 수 있도록 지속적으로 보완해 나가야 할 것이다.

농지제도는 농지소유 규제완화, 장기임대차 활성화, 농지은행제도 정착 등을 통하여 농지유동화를 촉진하는 방향이다. 양정제도는 추곡 수매제 폐지와 공공비축제 정착, 민간유통 활성화 등을 통한 쌀시장의 정부 개입을 축소하는 방향이다. 농산물 시장유통제도는 시장도매인제, 정가수의매매 등 도매시장의 다양한 거래제도의 정착을 도모하고 산지유통센터의 효율성을 높여 나가는 방향이다. 협동조합제도는 중앙회의 신용·경제사업을 분리하고 부실조합의 구조조정과 함께 조합간 자율합병을 촉진시켜 경제사업을 활성화하는 방향이다. 농업금융제도는 농업종합자금제를 강화하여 농가에 지원되는 모든 정책자금을 점차적으로 통합해 나가는 방향이다.

농업인의 자율적·창의적 경제활동을 저해하는 제도적 규제는 과감하게 축소해 나가야 한다. 구체적으로 농업 진입장벽의 완화를 위하여 농업인과 농업법인의 자격기준 완화, 농업의 범위 확대 등 제도를 개선하는 것이다. 아울러 가족농을 보완하는 다양한 농업경영체를 육성하고 기업적 농업경영의 활성화를 위하여 농업회계 제도 도입, 농기업 설립(제3섹터 방식, 공기업 등) 등을 검토해야 한다. 또한, 농촌이 농업생산만이 아닌 다양한 산업이 공존하는 공간이 될 수 있도록 농촌지역 토지이용제도를 정비할 필요가 있다. 특히, 농가형 부업(농산가공), 농촌관광, 농가민박, 도시자본 유치 등 농업인의 경제활동이 활성화될 수 있도록 관련제도를 개선해야 할 것이다.

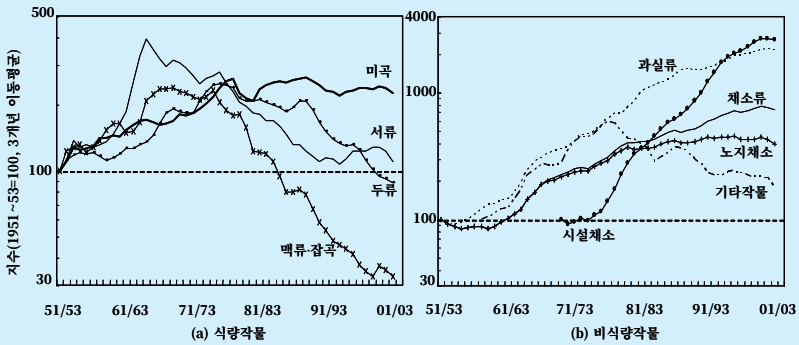
나. 구조조정을 통한 경쟁력 제고

농업구조조정의 핵심은 농가유형별로 차별화된 정책프로그램을 통하여 '선택과 집중'을 추진하는 것이다. 즉 전업농 대책으로 젊고 유능한 농업인을 선정하여 경영규모 확대 및 시설개선, 경영위험관리시스템 확충, 컨설팅 등을 지원한다. 중소농 대책으로 규모화가 어려운 농가에 대하여 틈새시장을 겨냥한 친환경 유기농업 등 고품질·고부가가치 농업으로 전환토록 유도하고, 경영다각화, 농외소득 지원 등을 추진한다. 영세 고령농 대책으로 이농을 희망하는 농가에 대해서는 은퇴할 수 있는 여건을 마련하고, 전직 교육훈련, 사회안전망 강화 등 복지 차원의 지원을 강화해야 할 것이다. 이러한 선택적 농정을 위해서는 농업인 스스로의 진로를 존중하는 분위기 조성이 중요하다.

[농업생산구조는 시장수요에 부응하여 서서히 변화]

UR 이후 성장작목과 쇠퇴작목이 뚜렷이 나타나고 있다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 곡물 가운데 시장개방이 더딘 쌀 생산은 안정적인 추세를 유지하고 있으나, 기타 곡물 생산은 급속히 감소하였으며, 채소(특히 시설채소)와 과일의 생산은 증가하고 있다.

경종작물의 생산 추이(1951~2003, 1951/53=100)



농업의 경쟁력 제고를 위해서는 품목별·산업별 전문조직체 육성이 중요하다. 개별농가는 농업 생산에 전념하고 전문조직체(예 : 참다래유통사업단, 도드람양돈조합, (주)하림 등)가 가공·유통을 계열화함으로써 농산물의 부가가치를 높이고 규모의 경제와 범위의 경제를 추구할 수 있다. 나아가 이들 전문조직체를 '농산업 클러스터'로 육성할 수 있을 것이다. 즉 지역농업의 혁신을 주도할 수 있는 품목군이나 농산업 분야를 중심으로 클러스터를 발굴하여 지역의 관련 산업체·대학과 연구소·지자체가 네트워크를 형성하고 상호협력을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지역농업 혁신의 상승효과를 도모하는 방향이다.

품목별로 산업의 중장기 비전을 제시하여 농업인을 비롯한 관련 종사자의 역량을 결집해 나가는 것도 중요하다. 즉 쌀산업은 규모화된 전문경영체가 쌀 생산의 대부분을 담당하면서 미곡종합처리장(RPC)과 연계하여 지역 단위의 산지브랜드를 정착시켜 나가야 한다. 원예산업은 자본·기술집약적 농업으로 발전시켜 주산지의 산지유통센터(APC) 중심의 계열화를 통한 마케팅 경쟁력을 강화하고, 품질에 따라 제값을 받을 수 있는 다양한 유통채널을 구축해 나가야 한다. 축산업은 고품질·안전성 중심으로 생산구조를 재편하는 방향에서, 한우는 고급육 생산과 축산물종합처리장(LPC)을 통한 냉장유통을 실현하고, 낙농은 고품질 우유생산을 통한 안정적인 시유 공급체계를 확립하며, 양돈은 환경친화적인 축산업으로 발전시키고, 양계는 계열주체에 의한 수직적 계열화를 정착시켜 나가야 한다.

농업의 지속적인 발전을 위하여 새로운 성장동력을 적극 발굴하는 것도 중요하다. 장래에 수요확대가 예상되는 신상품 개발을 적극 추진하는 동시에 수확후 관리기술 개발, 식품산업의 요구에 부응하는 원료농산물 공급체계 등을 통해 농산물의 수요를 확대하고 부가가치를 제고해 나가야 한다. 특히, 수출농업은 내수시장의 한계를 극복할 수 있는 농업·농촌의 새로운 활로라는 점에서 국제경쟁력이 있는 품목(예 : 신선채소, 과일, 화훼, 인삼 등)을 발굴하여 수출 지향적인 생산자단체를 전략적으로 육성할 필요가 있다. 아울러 수출 상대국의 수요조사를 비롯한 시장개척을 지원하고, 수출의 안정성·지속성을 확보할 수 있도록 수출보험이나 수출금융 등의 제도를 보완해 나가야 한다.

다. 농가소득 안정 및 영세농 대책

그동안의 부채대책으로 농가부채 문제는 상당히 완화되었으나 고액부채의 고정화 등이 경영안정을 저해하고 있으므로, 도덕적 해이를 방지하고 구조조정에 도움이 되는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 즉 외환위기 이후 누적된 부채에 대해서는 부채 발생 원인에 따라 중장기 정책자금 상환기간 연기, 상호금융자금 및 경영개선자금 금리 인하, 상호금융 대체자금 지원, 연대보증 해소자금 상환 연장, 농업경영회생자금 지원규모 확대 등을 선별적으로 적용해야 한다. 또한, 회생이 어려운 농업경영체가 유연하게 퇴출할 수 있도록 자산처분과 부채정리 등의 퇴출지원 프로그램을 강화해야 할 것이다.

농가소득 안정을 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 시장개방이 진전될수록 전문화되고 고정자본 투자액이 많은 전업농의 경영위험이 크다. 앞으로 소득변동은 주로 가격 하락에 연유할 것으로 예상되는데, 가격정책을 통한 시장개입은 UR 농업협정에서 감축대상(amber box)으로 분류되어 있어 적극적으로 활용하기 어렵다. 따라서 농업경영체 단위의 소득안정 방식으로 정책프로그램을 개발할 필요가 있다. 농가별로 경영 실적을 감안하여 기준소득을 설정하고, 실제 소득이 일정 수준 이상으로 감소하게 되면 이를 보전하도록 하는 제도이다. 이러한 소득안정 정책은 농가별로 수입과 지출이 정확하게 파악되어야 시행될 수 있으므로, 농가등록제를 도입하고 일정 규모 이상의 농가는 경영장부 기록을 의무화할 필요가 있다.

[독일은 산업화 과정의 구조조정 / 한국은 복지시책형 구조조정 단계]

1970년대에 독일은 산업화 과정에서 타산업으로의 전직 프로그램과 경영이양연금제도를 병행하는 농업구조조정 정책을 강력히 시행하여 경영규모를 두 배 정도로 확대시킨 성공사례로 일컬어진다. 그러나 현재 우리나라 농가는 대부분 전직이 불가능한 고령농이기 때문에 인위적인 구조조정보다는 사회복지정책을 통한 은퇴프로그램을 강구할 필요가 있다.

2000년 농업총조사에 의하면 논 0.5ha 미만 농가의 면적 비중이 14%에 불과하므로, 영세농의 농지를 전부 나머지 농가에게 이양한다 하더라도 평균 경지면적이 0.2ha 늘어나는 것에 불과하다. 그렇지만 0.5ha 미만 벼 재배농가의 호수 비중은 42%나 되기 때문에 이들의 퇴출 정책은 강한 저항을 불러일으켜 농정 전반에 커다란 짐이 될 우려가 크다. 따라서 노후의 생활안정대책을 통해 재촌탈농(在村脫農) 여건을 조성하면서 자연스런 은퇴를 유도하는 것이 바람직하다.

농정 차원의 사회안전망(social safety net)을 확충하고, 특히 고령농업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후의 생계안정대책을 마련해야 한다. 영세농의 경우 약간의 농지와 농가주택 등 자산을 보유하고 있기 때문에 국민기초생활보장제의 수혜대상에서 제외되고 있으나, 유연한 구조조정을 위해서는 복지적 지원의 확충이 필요하다. 따라서 국민기초생활보장제를 재검토하여 영세농의 농지자산은 소득환산 대상에서 제외하고, 농업경영을 이양한 은퇴 후에도 생계비 수준의 소득이 유지될 수 있도록 '국민기초생활 보조금 + 경영이양직불 보조금 + 농지임대소득'의 지원시스템을 정착시켜야 할 것이다. 또한 교육, 의료, 보육 등에 대한 복지지원을 강화하는 것도 필요하다.

라. 활력 있는 농촌사회 건설

농촌지역의 농외소득원을 확충하는 것은 지역경제를 활성화하는 수단인 동시에 재촌탈농 여건을 조성한다는 점에서 의미가 크다. 그동안 정부는 농공단지 조성을 비롯하여 농외소득원 확충을 위한 투융자를 추진해 왔으나, 제도적인 뒷받침이 취약하였다. 따라서 도시자본의 농촌 유치를 위한 과감한 제도 개선이 필요하다. 농촌지역 투자에 대한 세제 및 금융상 인센티브를 제공하고, 농산물가공업의 입지를 촉진하기 위하여 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화해 나가야 할 것이다.

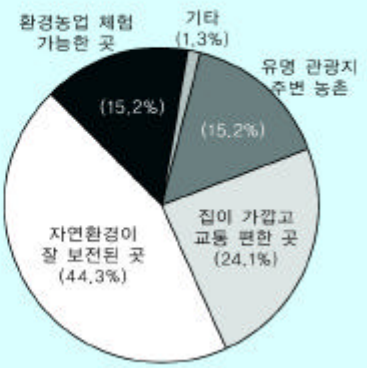
농촌관광의 지속적 추진을 위한 제도 정비가 필요하다. 특히 농촌관광의 핵심은 경관과 환경을 가꾸고 보전하는데 달려 있으므로, 농지가 난개발되지 않도록 주민이 참여하여 농지전용 심의가 이루어질 수 있는 시군 조례를 제정하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 또한, 농촌관광이 농가소득에 도움이 될 수 있도록 농촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등의 규제완화가 필요하다.

현재 추진중인 '농촌마을 종합정비사업'의 사업 메뉴를 농촌공간 정비의 수준으로 확충하고, 주민참여가 활성화될 수 있도록 사업추진 방식을 보완할 필요가 있다. 사업 내용으로는 기존에 단위사업으로 추진하던 주거지 정비, 도로·하수 등 생활기반시설 설치, 마을개발사업, 복지 및 여가시설 설치, 농촌환경 개선사업 등을 통합할 수 있으며, 신규사업으로는 농촌형 주거단지 개발, 어메니티 증진, 농촌생태계 보전 등을 포함할 수 있을 것이다. 또한, 사업 추진 과정에서 중앙정부의 모니터링 및 평가 기능을

강화하고, 주민참여 방식의 사업계획 수립과 집행이 원활하게 이루어지도록 제도를 정비해야 할 것이다.

도시민은 농촌의 자연경관을 찾는다

농림부·국정홍보처 조사(2004)에 의하면, 도시민들이 향후 방문을 희망하는 농촌관광지로서 자연환경이 잘 보전되어 있는 곳(44%)이라는 응답이 가장 많았고, 다음으로는 주거지와의 접근성이 좋은 곳(24%), 유명 관광지 주변(15%), 친환경농업을 체험할 수 있는 곳(15%) 등으로 나타났다.



농촌정책에는 지역을 대상으로 하는 시책과 주민을 대상으로 하는 시책이 있으며, 이들 시책은 농촌정책의 주무부처인 농림부뿐만 아니라 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 보건복지부 등에서 분담하여 추진되고 있다. 따라서 부처별로 시행중인 사업의 중복 문제가 제기되어 농촌정책(지역개발, 농업인 복지정책 등)의 종합적 조정 필요성이 제기되었다. 다행히 2006년에 행자부의 신활력 사업이 농림부로 이관되면서 유사사업의 통폐합까지 검토되고 있으나, 관련 시책들이 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 대승적인 차원의 조정이 필요하다.

농촌 문제는 경제·사회·문화 등의 복합적 요소를 가지기 때문에 종합적으로 접근해야 한다. 따라서 시책을 통합하는 것보다는

각 부처의 성격에 따라 농촌 정책을 재조정하고, 각 부처는 해당 사업을 1~2개의 종합사업으로 통합하여 지방자치단체에 포괄 보조를 하는 방식이 바람직할 것이다. 예를 들어 농림부는 농업·농촌의 다원적 기능과 관련한 농촌공간 종합정비를 담당하고, 행정자치부는 농촌 중심도시의 육성을 담당하며, 환경부는 농촌자연환경 보전사업을 담당하고, 건설교통부는 농촌토지이용 관리를 담당하는 것이다.

농촌복지 정책 및 복지 서비스를 보강하는 제도개선과 지원이 필요하다. 농업인의 국민건강 보험료와 국민연금 보험료의 일정 비율을 직접지불 방식으로 지원하고, 지자체에 대하여 공공보건·의료장비의 보강과 의료인력 유치를 위한 자금을 지원하며, 취약계층에 대한 지원으로 영유아 보육시설과 노인 및 여성 복지시설 운영 등에 필요한 자금의 지원을 확충할 필요가 있다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

산업의 발전은 경제주체의 창의와 노력에 의하여 이루어지기 때문에 시장 기능을 존중하면서 정부 기능이 보완되도록 하는 시스템이 확립되어야 한다. 시장 기능과 정부 역할을 분명하게 설정함으로써 농정 신뢰를 제고시킬 수 있다. 따라서 농정 추진에 있어서도 정부는 농업·농촌이 나아가야 할 중장기 비전을 제시하여 농업인들의 의사결정을 지원하고, 시장 기능에 의하여 해결되지 못하는 부분, 즉 농업인을 위한 소득 보전과 복지 지원, 소비자를 위한 식품 안전성 확보, 국민을 위한 농촌의 다원적 기

능 유지, 그리고 시장 기능의 원활한 작용을 위한 제도 정비에 중점을 두어야 한다.

농정에 대한 중앙정부와 지방농정의 명확한 역할 분담도 필요하다. 지방자치제가 실시된 지 10년이 지났으나, 아직 자치농정은 정립되지 못하고 있다. 따라서 중앙과 지방의 역할을 구분하여 중앙정부는 국가적인 과제인 식량안보와 다원적 기능 유지, 농가소득 안정, 식품 안전성 확보, 시장 지향적 제도 정비 등에 주력하고, 지방자치단체는 지역농업 진흥, 지역경제 활성화, 농촌지역 개발, 주민복지 등을 담당하도록 하는 방향이다. 지방농정은 재정지원사업이 중심이므로 관련예산을 지자체에 이양하는 방안도 함께 검토되어야 한다.

소비자와 농업인이 서로의 책무를 공감하는 것도 중요하다. 먼저, 농업인들은 시장개방을 둘러싸고 더 이상 일반 산업계와 대립하지 말아야 한다. 이미 경험하였듯이 한·칠레 FTA의 국회 비준은 1년 4개월이나 소요되었으며, 2004년 쌀 관세화유예 협상 결과에 대해서도 농민단체의 저항이 표출되어 사회적 갈등을 야기하였다. 이제 농업인들도 시장개방의 피해의식에서 벗어나 선진 농업의 실현을 향한 강한 의지를 바탕으로 국토를 아름답고 깨끗하게 보전하면서 소비자가 안심하고 소비할 수 있는 품질 높은 농산물을 생산해야 한다.

농업인들의 이러한 노력에 대해 산업계와 소비자도 긍정적으로 대응해야 한다. 시장개방으로 이득을 보는 산업계는 농업 발전을 지원하려는 자세가 필요하며, 소비자는 한국 농업·농촌의 존재 가치와 다원적 기능을 인정해야 한다. 이러한 국민적인 공감대를 바탕으로 정부는 시장개방에 따른 농업소득 감소를 직접지불로 보

상하는 '재정부담형 농정'의 방향을 지향해야 할 것이다. 유럽과 미국 등 선진국들도 직접지불 정책의 비중을 높여가는 추세이다.

[뉴질랜드 농정개혁 사례]

시장지향 정책으로 자원배분 효율화

1985년 농정개혁으로 농산물 가격지지, 투입재 보조, 생산장려금이 폐지됨으로써 보조 수준이 높았던 양과 육우는 감소하고 과일, 채소 등이 증가하였으며, 키위 생산자조직(예 : 제스프리 수출조합) 등 민간유통 기능이 활성화되어 수출농업 육성의 기반을 마련하였다.

나. 2007년도 중점 추진과제

UR 협상은 농업을 다자간 협상에 포함시켜 국제무역 규범에 포함시켰다는데 의의가 있으며, 그 연장선에서 출범한 도하개발어젠더(DDA) 협상이 지연되고는 있으나 전체적인 흐름은 관세의 대폭 인하를 통한 큰 폭의 시장개방을 예고하고 있다. 특히, 미국과의 자유무역협정(FTA) 협상에서는 거대 농산물 수출국의 입김을 실감하였으며, 앞으로 FTA를 논의할 중국 등과의 양자간 협상에서도 농산물에 대한 개방 압력은 점점 거세어질 것으로 보인다. 따라서 시장개방의 충격이 최소화되도록 대외적으로 협상력을 발휘하면서 국내 농업의 연착륙을 위한 치밀한 대응이 요구된다.

첫째, 미국과의 FTA 협상결과에 대한 철저한 피해분석과 이에 따른 보완대책이 필요하다. 국내 농업의 영향을 면밀히 분석하여 품목별 대책을 보완해야 하며, 특히 직접지불 예산의 확충 등 경영안정 지원과 함께 경쟁력 제고를 위한 근본적이 대책이 필요하다.

둘째, 선진국형 농정으로 전환하기 위한 농정개혁의 큰 방향에서 농지·양정·시장유통·협동조합 제도 등을 보완해 나가야 한다. 농지제도는 기업적 농업경영이 활성화될 수 있도록 새로운 경영체의 진입장벽을 완화하는 방향으로 검토하고, 양정제도와 시장유통제도는 산지유통 기능이 진작되고 거래질서가 투명화되도록 개선하며, 협동조합제도는 경제사업을 강화하는 방향으로 종합적인 검토가 필요하다.

셋째, 쌀 수급 안정을 위한 제도 개선이 필요하다. 쌀은 우리나라 농업의 근간이며, 논벼 재배면적이 다른 품목에 큰 영향을 미치는 실정이다. 최근 쌀소득보전 직접지불제에 의해 소득이 지지되면서 구조적인 생산과잉을 초래할 우려가 있으므로 제도적 보완이 필요하며, 정부수매제 폐지에 따른 수확기 쌀값의 불안요인도 해소시켜야 한다.

넷째, 농업의 성장 동력을 확충해야 한다. 미래 농업을 담당할 창업농 지원을 확충하고, 시장 지향적 농업으로의 빠른 전환을 위하여 마케팅 전문가를 적극 육성해야 한다. 연구개발 투자로서 특히 새로운 농산물(대체작목), 새로운 가공처리 방법, 상품성 제고 및 산업화에 대한 지원을 강화해야 하며, 농산물의 내수시장 한계를 극복하기 위하여 수출농업이 활성화될 수 있도록 대책을 마련해야 한다.

다섯째, 농식품의 안전성 관리를 강화해야 한다. 선진화된 안전관리 제도를 도입하여 농식품의 안전사고를 사전에 예방하고, 농장에서 식탁까지(Farm to Table) 일관성 있게 종합적으로 관리할 수 있는 체계를 확립해야 한다. 이러한 방향에서 우수농산물

관리제도(GAP), 이력추적관리제도(Traceability), 위해요소중점관리제도(HACCP) 등의 적용을 확대할 필요가 있다.

여섯째, 농촌지역의 일자리 창출을 위한 제도 개선과 지원이 필요하다. 도시자본의 농촌 유치를 위하여 세제 및 금융상 인센티브를 제공하거나 규제완화, 알선, 정보 등을 제공해야 한다. 또한, 농가형 부업을 포함하여 농산물 가공업이 활성화될 수 있도록 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화해야 한다.

일곱째, 농촌복합생활공간 조성을 위한 정책 프로그램을 체계화해야 한다. 각 부처에서 시행되고 있는 마을정비, 농촌관광, 도농교류 등의 사업 내용과 추진 방식을 종합적으로 검토하여 사업간의 상승효과를 도모할 수 있도록 시스템을 정비하는 것이 중요하다.

[지역활성화 사례]

경북 봉화군 전원마을 조성계획

봉화군이 대통령자문 농어업·농촌특별위원회와 농림부가 주최한 2006년 전원마을 페스티벌에서 최우수상을 받았다. 이번 행사에는 20개 지역이 참가하였는데, 봉화군은 입주 유치 561세대의 59%에 해당하는 332명의 예비입주 신청자도 접수받아 앞으로 전원마을 조성사업이 성공적으로 추진될 수 있는 기틀을 마련했다. 봉화군은 2007년부터 봉성면 외삼리 일대 약 40ha(12만여 평)에 9홀의 골프장과 수영장, 헬스클럽, 목욕장, 찜질방, 한의원, 보건진료소, 텃밭, 과수원 등을 조성하고 전원생활을 원하는 도시민들을 유치하여 인구도 늘리고 지역경제도 살리겠다는 계획이다.

끝으로, 변화된 여건과 새로운 농정 방향에 걸맞게 농업·농촌 정책의 추진 기구와 체계를 정비하는 것도 중요한 과제이다. 아

직도 생산 측면에 비중이 많은 농정조직을 소비자 지향·정보화·국제화·지방화에 부응하는 조직으로 개편해야 할 것이다.

다. 재정적 함의

2004년 수립된 「농업·농촌종합대책」의 추진상황 점검과 함께 중장기 비전에 대한 재검토가 필요하다. 이번 종합대책은 과거의 경험과 교훈을 반영하여 착실히 준비된 것이기는 하지만, 최근의 여건 변화와 추진과정에서 나타난 문제점을 반영할 필요가 있다. 시장개방 동향과 경제상황의 변화에 대응하여 농업인과 소비자를 포함한 국민적인 시각에서 농업·농촌의 중장기 비전을 검토하고, 이러한 방향에서 관련 정책의 추진상황을 점검하는 것은 농정의 신뢰 회복에도 유익할 것이다.

농림부는 2004~13년간의 119조원(2008년까지 51조원) 투융자계획을 수립하면서 3년마다 실적을 평가하여 재정운용계획을 조정하도록 하였다. 성과관리를 통하여 재정운용의 효율성과 효과성을 높이려는 목적이다. 이에 따라 2006년 말까지 시책별로 정책목표의 적절성, 목표 달성 전략의 적합성, 정책수단 및 집행방식의 합리성, 사업추진 성과, 투융자 정책 및 제도개혁 효과 등을 평가하였다. 그리고 이에 근거하여 2007년부터 사업 통폐합 및 추진방식 개선을 추진하고 있다.

앞으로 FTA 추진과 DDA 협상이 진전될수록 직접적인 피해보상 대책은 물론 농업 부문의 구조조정 및 사회안전망 대책을 위한 재정소요는 더욱 증대할 것이다. 따라서 현재의 농업·농촌 투융자가 농업인에 대한 시혜성 지원이 아니라 농업 발전에 이바지하기 위해서는 농업·농촌기본법에 근거한 중장기 계획으로 자

리매김할 필요가 있다. 정부의 투융자계획은 전업농들의 장기적인 영농계획과 직결되므로 농업구조 개선에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다.

농업·농촌정책이 일관성 있게 추진되기 위해서는 재정투융자의 기본방향을 명확히 하는 것이 매우 중요하다. 첫째, 정부사업은 SOC 등 공공투자에 집중하고 개별 경영체의 이익에 직결되는 사업은 보조를 줄이고 융자로 전환하며, 둘째, 농업금융 체계를 개편하여 개별 경영체와 생산자조직에 대한 지원을 효율화하고 농업인의 자력성장을 촉진하도록 하며, 셋째, 소비자 지향적인 정책기조에 맞추어 생산 중심의 투융자를 유통 중심으로 전환하고 생산기반 투자는 기존 시설의 보완·개선에 중점을 두어야 할 것이다.

이러한 방향 하에서 앞으로 투융자가 확대되어야 할 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 구조조정 촉진을 위한 농지유동화 지원자금(농지은행 포함), 퇴출 농가를 위한 부채경감 지원 등이다. 둘째, 직접지불 관련예산으로, 특히 농가경영 안정과 사회보장적 소득지원은 계속 확충되어야 할 분야이다. 정부는 직접지불 예산 비중을 2013년에 20% 수준까지 늘릴 계획이다. 셋째, 새로운 수요개발과 시장개척 지원이 강화되어야 한다. 이에는 수확후처리기술 관련자금, 수출인프라 구축, 농촌정보화, 농림기술개발 지원 등이 해당된다. 넷째, 복지농촌 건설을 위한 지원사업으로 복합생활공간 조성, 농공단지 활성화, 농촌관광 활성화 등을 비롯하여 인적자원 개발을 위한 교육, 보건의료서비스, 문화, 노인·여성복지 등의 농촌 복지서비스도 확충되어야 한다.

재정투융자를 축소시켜 나가야 할 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다. 이미 「농업·농촌종합대책 세부실천계획」에도 반영되어

있듯이 농업생산기반 정비 및 농지조성 사업은 점차 축소되는 추세이며, 생산지원 자금을 비롯한 품목 특정적인 보조금은 WTO 규정에 의해서도 감축되어야 할 대상이다. 또한, 개별 경영체에 지급되는 각종 보조사업이나 가격지지를 목적으로 하는 사업들도 국제규범에 맞추어 나가야 한다. 이러한 과정을 통하여 우리나라 농업도 시장지향적으로 변모하면서 선진국형 농정으로 한 걸음씩 다가가게 될 것이다.

제2장 한국경제의 글로벌화

제1절 대외개방을 통한 경쟁력 제고[13)]

1. 문제의 제기

가. 높은 대외 의존도와 개방

우리나라가 지속적인 경제성장을 하기 위해서는 대외 지향적 경제정책 추진이 불가피하다. 1960년대 이후 우리나라는 수출주도적인 경제성장 정책을 추진하여 눈부신 성장을 이루어냈다. 이는 같은 시기 수입대체 정책을 추진하였던 중남미 국가와는 커다란 대조를 이루는 성과이다. 우리나라는 수출이 급속한 성장을 거듭하여 2006년 3,000억 달러를 초과함으로써 세계 11위의 수출대국으로 성장하였다.

우리나라의 대외의존도는 지속적으로 높은 수준을 기록하여 2005년 82.3%에 달하고 있다.(<표Ⅲ-14> 참조) 네덜란드, 아일랜드 등 국가규모는 작으나 적극적인 개방을 통하여 높은 성장을 이룩한 국가들은 물론, 우리나라와 같이 강한 제조업 경쟁력을 보유하고 있는 독일도 무역의존도가 매우 높다. 반면 내수시장 규모가 큰 미국이나 일본은 상대적으로 무역의존도가 낮다.

13) 본 절은 대외경제정책연구원장(이경태)의 책임 아래 이성봉 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

<표III-14> 주요국의 대외의존도[1)]

(단위 : %)

년도	한국	아일랜드	네덜란드	독일	중국	일본	미국
1980	70.4	102.6	98.0	49.5	n.a.	29.0	20.3
1990	56.7	107.3	99.9	52.8	27.2	20.7	20.0
1995	58.6	136.5	105.9	47.4	40.3	17.5	23.0
2000	78.1	178.7	127.7	65.9	49.1	21.3	25.8
2005	82.3	147.9	128.6	75.6	78.2	28.2	26.2

주 : 1) 상품 및 서비스 무역액/GDP
자료 : IMF, World Bank

나. 개방이 불가피한 대외적 환경

대외적 환경 역시 우리 경제의 개방을 불가피하게 하고 있다. WTO를 중심으로 한 다자차원에서의 경제통합과 FTA를 중심으로 한 지역차원에서의 경제통합 모두 빠르게 진전되고 있으며, 폐쇄적 발전전략에 따라 그동안 경제성장이 지체되었던 BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국)가 개방을 통해 세계경제에 편입되면서 세계경제 지형의 변화가 초래되고 있다. 또한, 글로벌화의 진전에 따라 상품은 물론 자본·기술·노동 등 생산요소의 자유로운 이동이 확산되고 있으며, 이에 대응하여 기업들은 판매활동 뿐만 아니라 모든 생산 관련 활동까지 글로벌화를 진행하는 글로벌 네트워킹이 심화되고 있다. 이러한 글로벌화를 능동적으로 활용하면 경쟁의 촉진을 통해 기업경쟁력 향상, 공정한 시장질서 확립, 경제 투명성 강화 등 경제선진화에도 기여할 것이 분명하다.

또다른 세계경제의 흐름은 지식기반경제로의 이행이다. 정보통신기술(ICT)의 발전과 더불어 상품 제조공정 위주의 경제구조가 '정보'와 '지식'이 가치창조의 중요 원천이 되는 지식기반경제로

전환되고 있다. 또한, 지식기반산업은 거대한 자금이 소요되는 연구개발(R&D)이 기초가 되기 때문에 글로벌화에 의해 통합된 세계시장이 지식기반산업의 존립기반이 되고 있다.

우리나라의 경제구조와 전세계적인 글로벌화 및 지식기반경제로의 이행 등을 고려할 때, 보다 높은 수준의 개방을 이루지 못할 경우 우리나라는 지속적인 수출 증대가 어려운 상황이다. 즉 글로벌화가 급진전되는 환경 하에서 보다 적극적으로 개방에 나서지 않을 경우 산업경쟁력 약화를 초래하고 이에 따라 수출이 감소됨으로써 수출주도적인 우리 경제에 큰 차질이 올 수밖에 없다. 반면 개방을 통해 글로벌 경쟁에 노출될수록 비교열위산업에서 비교우위산업으로 자원이 효율적으로 배분되어 경제전체의 효율성이 제고될 수 있다. 개방은 글로벌 시장에서의 생존을 위하여 우리나라가 선택해야 할 필수적인 조건이며, 따라서 우리는 개방에 대한 인식을 명확히 할 필요가 있다.

다. 개방의 부작용 최소화 정책대응 필요

우리의 여건상 개방이 불가피하지만, 이로 인해 발생하는 사회적 비용도 무시할 수는 없다. 시장개방이 심화되거나 빠른 속도로 진행될 경우 경쟁력을 상실한 부문에서는 고용이 감소하고 심지어 기업이 도산할 가능성도 배제할 수 없다. 우리나라의 경우 농업분야는 물론이고, 섬유, 신발, 가전제품 등을 생산하는 제조업체나 요식업, 숙박업 등 경쟁력이 약한 일부 서비스 분야 등 노동집약적 산업에서는 그와 같은 현상이 발생할 가능성이 높다. 특히, 비용이나 인적구조가 취약한 중소기업의 경우에 더 큰 타격을 입을 수도 있다. 즉 개방화는 구조조정에 따른 고통과 갈등, 양극화

현상 등 여러 가지 어려움을 수반할 수 있다. 따라서 개방화를 추진하기 위해서는 개방으로 인한 구조조정과 양극화 확대 등의 문제에 대하여 적절한 대책을 마련하는 작업도 수반되어야 한다.

2. 비전의 제시

가. 선진통상국가의 실현

국제사회에서 우리의 위상이 높아짐에 따라 과거와 같이 개도국 지위에 편승해서 자유무역질서라는 국제적 공공재에 무임승차하는 것은 더이상 가능하지 않다. 최근 진행되는 양자간 협상에서 엄격한 상호개방이 요구되고 있고, 다자간 협상에서도 선진국으로서의 적극적 역할을 요구받고 있다는 사실이 이를 잘 반영하고 있다. 과거 우리의 통상관은 일종의 개도국형 중상주의로 수출확대를 위해서는 시장개방이 불가피하다는 '개방불가피론'에 불과했다. 개방불가피론은 개방의 긍정적 효과를 적극적으로 인식하기보다는 개방하지 않았을 경우의 피해를 강조하는 수동적인 통상관으로서 선진국 진입을 위해서는 과감히 탈피해야 하는 사고방식이다.

대외개방과 대내개혁이 밀접히 연계되어 있는 글로벌화 시대의 현실에서 국내에는 아직 '대외개방은 대외정책'일 뿐이라는 인식이 잔존하고 있다. 그러나 대외개방과 대내개혁이 연계되어 추진되지 않을 경우, 개방의 긍정적 효과를 충분히 활용하기 어려우며 최악의 경우 국내경제의 위기까지 초래할 수 있다. 우리는 외환위기 이후 과감한 개방을 추진하였으나, 대내제도의 동반개혁과 인식전환이 미흡하여 최근에는 국수주의적인 반개방정서가 표출되는 경향도 없지 않음에 유의해야 한다.

우리나라는 수출주도형 경제발전을 통해 선진국 문턱에 도달한 국가로서, 앞으로는 글로벌화가 주는 충격을 어떻게 경제발전과 시스템 개선의 동력으로 활용하느냐가 선진국 진입의 관건이다. 글로벌화 추세를 능동적으로 활용하기 위해서도 대외개방을 통한 경제선진화를 선진국 진입의 동력으로 삼아야 한다. 개방은 외부압력 때문에 마지못해 추진하는 것이 아니라 선진화 과정에서 주체적으로 추진해야 할 목표라는 인식의 전환이 필요하다. 이를 위해서는 대외개방과 대내개혁을 연계하는 종합적 개방 전략이 필요하다. 대외개방이 이루어지면 대내개혁이 촉진되고, 대내개혁이 되어야 대외개방의 긍정적 효과가 배가되는 시너지효과가 발생하기 때문이다. 다만 대내개혁과 대외개방의 추진시 사회갈등이 발생할 수 있으므로 사회적 합의도출을 위한 시스템 구축은 선결요건이 아닐 수 없다.

이러한 의미에서 앞으로 우리 경제가 대외부문에서 지향하여야 할 비전은 '선진통상국가의 실현'으로 요약된다. 우리나라가 대내외 도전을 극복하고 선진국에 진입하기 위해서 지향하여야 할 선진통상국가는 글로벌 스탠더드와 글로벌 네트워킹을 갖추는 한편, 경쟁력 있는 서비스산업과 부품·소재 산업을 보유하고, IT 등 미래 성장산업에 집중 투자하면서 개방 친화적 인프라를 형성한 국가를 말한다.

나. 선진통상국가 실현을 위한 추진과제

이러한 '선진통상국가'를 실현하기 위해서는 다음과 같은 과제를 중점적으로 추진해야 한다.

첫째, 공정한 경쟁 질서를 확립하고 능동적으로 세계시장에 참

여하기 위한 '제도 및 관행의 선진화' 과제이다. 즉 노사관계의 선진화, 공공부문의 효율화, 기업활동 관련 법·제도 정비 등 국내 각 부문의 제도와 관행을 글로벌 스탠더드에 맞게 개선하는 일이다. 이는 외국인 투자 유치를 질적으로 보다 고도화하고, 우리 기업의 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서 기초가 되는 작업이다.

둘째, 세계 일류산업을 육성하여 산업 및 무역 구조를 고도화하고 글로벌 생산요소를 효율적으로 활용하기 위한 '글로벌 네트워킹 촉진' 과제이다. 기업의 해외투자 관련 잔존규제와 절차적 제한을 완화하는 등 국적기업의 다국적 기업화를 지원하는 동시에 국내기업과 해외진출 기업간 협력네트워크를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 자본도피 가능성에도 유의하여 기업지배구조를 개선하고 회계제도의 투명성 제고와 함께 불법자본 이동에 대한 감시역량도 강화할 필요가 있다. 또한, 우리 기업의 성공적인 해외진출을 위한 종합적인 지원체계를 수립할 필요가 있다.

셋째, 경제개방 및 개혁을 동시에 추진할 수 있는 사회적 여건을 조성하기 위한 '개방친화적인 사회 인프라의 구축' 과제이다. 개방정책을 추진하는 과정에서 사회적 갈등과 비용이 크므로 개방정책에 대한 절차적 정당성과 이해관계자의 참여를 바탕으로 사전에 국민적 공감대를 형성하는 체제를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 협상과정에서 이해관계자의 참여와 의견수렴을 확대하고 국회 및 지방자치단체와의 대화나 타협을 위한 채널을 형성할 필요가 있다.

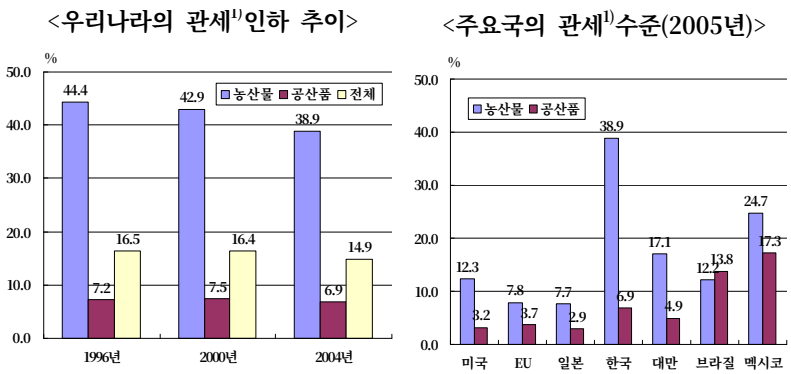
이상과 같은 '선진통상국가'를 실현하기 위한 세 가지 과제를 지속적으로 추진해 나감으로써 우리나라는 향후 2030년에 사회·문화의 폭넓은 개방이 이루어진 상태에서 국제경쟁력을 갖춘 열린사회, 품격 있는 선진 국가로 발전할 수 있을 것이다.

3. 현황과 평가

가. 대외개방 현황

우리나라의 전반적인 개방수준은 아직 선진국 수준에는 미치지 못하고 있으나, 농산물 분야를 제외하고는 대체로 선진국 수준에 근접해 가고 있다. 공산품 관세는 DDA 협상에서 추가 인하율이 결정되어야 하므로 최근 들어 관세인하는 이루어지지 않고 있으나, UR 이후 평균관세율은 8%의 기준관세율 이하로까지 하락하였다(<그림III-11> 참조). 다만, 국제경쟁력이 취약한 농산물의 경우에는 선진국 뿐만 아니라 일부 개도국에 비해서도 관세율이 상당히 높게 유지되고 있다. 특히, 옥수수 등 일부 농산물의 경우에는 수입할당량을 설정하고 있으며, 부가가치 가공품의 수입을 제한하는 비관세 장벽도 상당 부분 존재하고 있다.

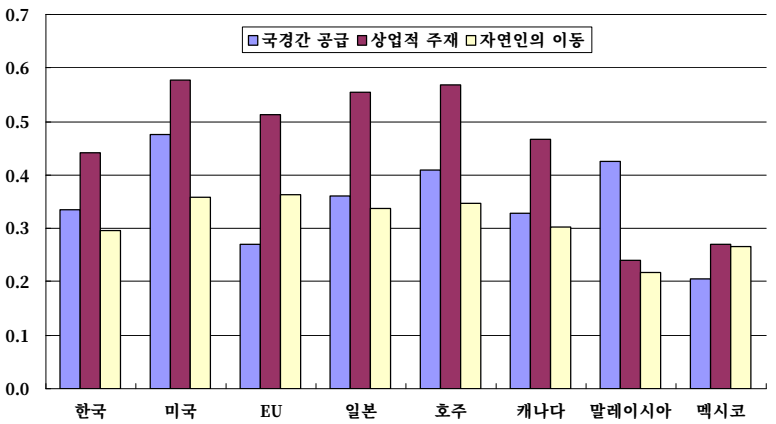
<그림III-11> 농산물 및 공산물 시장개방의 속도 및 수준



주 : 1) MFN 단순평균실행관세, HS 2단위 기준
자료 : World Integrated Trade Solution; UNCTAD TRAINS

서비스시장의 개방에 있어서도 국경간 공급(mode 1, 예를 들어 통신 및 전자상거래를 통한 외국 금융서비스), 상업적 주재(mode 3, 예를 들어 외국인 직접투자를 통한 외국 서비스업체의 진출), 인력이동(mode 4, 예를 들어 외국 의사의 한국 진출) 등 대부분의 분야에서 선진국보다 낮은 수준을 보이고 있지만, 개방 수준이 크게 뒤떨어지지는 않는다(<그림Ⅲ-12> 참조). 그러나 교육, 보건·의료, 법률, 우편·송달 등은 공공성 확보 또는 경쟁력을 이유로 아직 개방이 안 된 상태이다. 궁극적으로 실질적 서비스 시장 개방은 결국 국내 제도 및 규제와 밀접한 관계가 있다는 점에서 이미 개방이 이루어진 분야에서도 향후 개선의 여지는 높은 것으로 평가된다.

<그림Ⅲ-12> 주요국의 서비스시장 개방 수준[1] 비교[2)3)]



주 : 1) 엄밀한 의미에서 양허수준을 나타내며 Hoekman의 서비스 교역장벽 산출방법을 응용하여 추계한 것임. 1은 완전개방, 0은 개방하지 않음을 의미함.
2) 해외소비(mode 2, 관광 등)는 대부분의 국가가 실질적으로 개방하고 있으므로 제외하였음. 국경간 공급은 동 형태의 교역이 많이 이루어지고 있는 통신서비스, 운송서비스 등 총 61개 하위분야의 교역장벽을, 상업적 주재와 자연인의 이동은 전분야(154개 분야)의 교역장벽을 추계하였음.
3) EU는 WTO 서비스 양허표에 있어서 통신서비스부문 미개방 분야가 많아 국경간 공급 개방수준이 낮게 나타나며, 실질적인 개방 수준과는 차이가 있음.

자료 : WTO(1999), 서비스 양허표를 사용하여 KIEP 자체추계

외국인직접투자(FDI)는 1990년대 후반 OECD 가입과 외환위기를 계기로 급격히 증가했는데, 특히 외환위기 이후 구조조정으로 많은 기업을 외국자본에 매각하면서 1999년과 2000년에는 150억 달러를 넘어섰다. 이후 구조조정 과정이 어느 정도 마무리되면서 외국인직접투자는 상당히 감소했지만 외환위기 이전에 비하면 크게 증가한 상태이다. 이와 같은 양적 성장에도 불구하고, UNCTAD가 평가한 우리의 투자유치 잠재력 대비 FDI 유치실적은 아직 부진한 것으로 나타나고 있다.

<표III-15> 외국인직접투자의 성과와 잠재력 비교

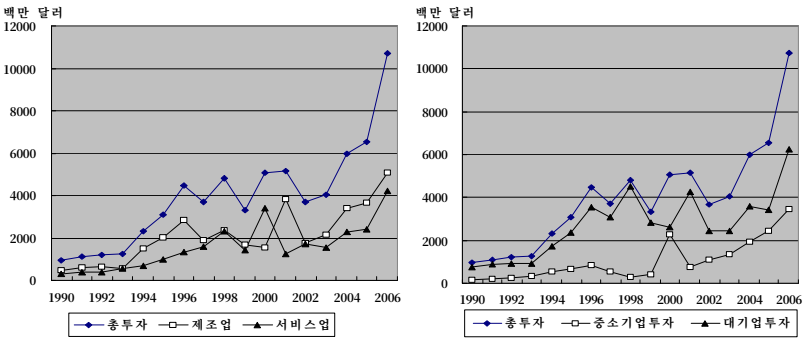
(주요국의 FDI 유치성과와 잠재력지수)

	높은 FDI 유치성과	낮은 FDI 유치성과
높은 FDI 유치잠재력	호주, 칠레, 중국, 체코공화국, 아일랜드, 말레이시아, 네덜란드, 폴란드, 싱가포르	브라질, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본, 멕시코, 한국, 대만, 태국, 영국, 미국
낮은 FDI 유치잠재력	앙골라, 코스타리카, 모로코, 몰도바, 루마니아, 베트남	이집트, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 베네수엘라, 남아프리카공화국, 토고

자료 : UNCTAD(2006), World Investment Report 2006

우리나라의 해외직접투자는 1990년에는 9억 6천 3백만달러에 불과했으나 2006년에는 107억달러로 10배 이상 증가한 것으로 나타났다. 특히, 외환위기 이후인 2000년부터를 살펴보면, 해외투자는 미국 테러사태 이후 잠시 감소 추이를 나타내다가 선진국을 중심으로 한 세계경제가 호전되면서 크게 증가하는 등 세계경기에 동조하며 변화되는 양상을 보이고 있다. 업종별로는 제조업에 대한 투자가 많으나, 2005년 이후 서비스업에 대한 투자도 크게 증가한 것으로 나타났으며, 기업규모면에서는 대기업 중심에서 점차 중소기업의 비중이 높아지고 있다.

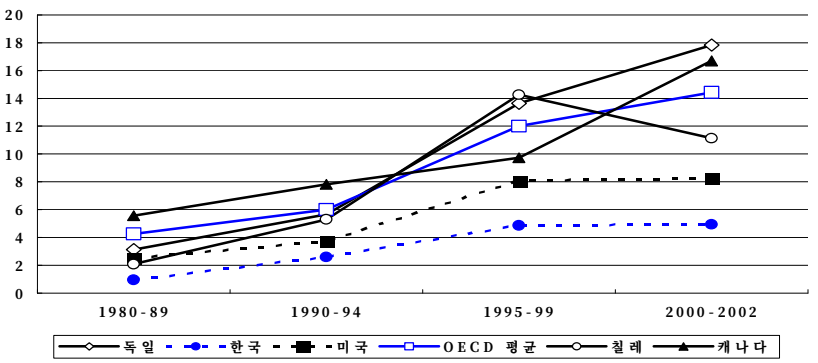
<그림Ⅲ-13> 해외직접투자 추이



자료: 수출입은행

우리나라는 1992년 주식시장 개방에 이어 1998년 5월 채권시장이 자유화됨으로써 최소한 명목적으로는 자본시장이 완전 자유화되었다. 그러나 2004년도 전체 자본유입을 살펴보면 직접투자는 7.6%에 불과한 반면 주식투자가 90.2%, 채권투자와 장기차입이 각기 1.8%, 0.5%로 외국인의 국내 자본유입은 주식시장을 중심으로 이루어지고 있으며, 우리의 금융국제화 지수도 주요 선진국 및 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타나고 있다(<그림Ⅲ-14> 참조).

<그림Ⅲ-14> 주요국의 금융국제화 지수[1] 변동 추이



주 : 1) 외국인직접투자(FDI)와 포트폴리오의 유출입 합을 명목 GDP로 나눈 지수

나. 현 개방정책의 주요내용

우리나라의 개방정책은 주로 OECD 가입 및 외환위기를 계기로 자발적 구조조정을 통해 이루어진 자본시장 개방을 제외하면 대체로 WTO와 FTA를 중심으로 실시되어 왔다. 1980년대 말부터 외환위기 이전까지는 주요 현안을 중심으로 미국 등 선진국과의 양자협상을 통해 개방을 허용한 사례도 적지 않았으나, 2000년대에 들어서는 최소한 선진국에 의한 양자간 개방 압력은 거의 없는 실정이다.

참여정부는 WTO/DDA 협상[14)]에서 우리의 국익을 최대한 확보하려는 전략을 추구해 왔다. 즉 공산품, 반덤핑 및 일부 서비스 분야 등 우리나라가 경쟁력을 확보한 분야에서는 공세적 입장에서 협상을 추진하였으며, 경쟁력이 취약한 농어업 및 일부 서비스 분야에서는 점진적 개방을 추진한다는 기본전략으로 대응해 왔다. DDA 협상과 직접적 연관성이 있는 것은 아니지만, 쌀 협상에서는 관세화 10년간 유예를 관철하는 대신 2014년까지 쌀 수입량을 국내 쌀 소비량의 7.96%까지 확대하기로 했다. DDA 농업협상은 높은 관세를 지닌 품목에 대해 큰 폭으로 관세를 감축하여야 하는 방향으로 진행되어 왔기 때문에 향후 DDA 협상이 재개되고 이러한 방향으로 논의가 계속될 경우 우리에게는 다소 부담이 될 것으로 보인다(<표III-16> 참조). 정부는 농업부문의 민감성을 감안하여 적절한 수의 민감품목 또는 특별품목을 지정하여 시장개방에 신축성을 부여 받기 위한 노력을 하여야 할 것이다.

14) DDA 협상은 농업보조금 및 농산물 관세 감축에 대한 미국과 EU 및 G20(농산물수출개도국그룹)의 입장차이로 2006년 7월에 중단되었다가 2007년 1월 다보스포럼에서 개최된 통상장관회담에서 협상 재개 선언이 이루어짐. DDA 타결의 핵심 조건인 미국의 무역촉진권한(TPA) 연장을 위해서는 협상의 세부원칙이 2007년 상반기중에 마련되는 것이 필요하며, 이렇게 되면 DDA는 조기에 타결될 수도 있음.

<표III-16> 우리나라 주요 고관세 품목 현황

구 분	실품목 (누계)	관세항목수 (HS 10단위, 누계)	비 고
300% 이상	25개	94개(6.5%)	마늘(360%), 참깨(630%), 쌀보리(300%), 겉보리(324%)
250% 이상	31개	108개(7.4%)	고추(270%)
200% 이상	39개	124개(8.5%)	수삼(223%), 밤(219%)
100% 이상	47개	142개(9.8%)	분유(176%), 감귤(144%)

자료: 외교통상부(2004)

공산품분야에 있어서는 전반적으로 관세 및 비관세 장벽의 감축 또는 철폐를 지지하며 협상대상 상품의 범위도 포괄적이어야 하고 사전적 예외가 있어서는 안 된다는 것이 우리 정부의 입장이다. DDA 협상에서 관세감축과 함께 무역원활화 협상 출범도 이미 합의된 상태이다. 따라서 향후 DDA 협상이 타결될 경우 우리 상품의 해외 수출증대에 도움이 될 것으로 예상된다.

한편, 서비스분야가 국민경제에서 차지하는 중요도 및 그동안 취해온 자유화 정책을 감안하여 정부는 서비스 협상에 적극적인 태도를 보이고 있다. 즉 통신, 유통, 해운 등 우리가 경쟁력 있는 분야에서는 해외진출 기반을 확보하기 위해 적극적으로 해외시장 개방을 요청하고 있다. 그동안 논란이 컸던 스크린쿼터도 그 일수를 크게 축소하였다. 또한, 개방이 미진한 분야라 하더라도 우리나라 서비스산업의 경쟁력 확보와 수출 증진, 나아가 산업구조의 고도화와 국민의 후생 증진을 위해 필요할 경우 충격을 최소화하면서 이익이 극대화될 수 있도록 면밀한 사전 준비과정을 거쳐 점진적으로 개방을 해 나갈 예정이다.

정부의 자유무역협정(FTA) 체결 의지는 매우 확고하다. 정부는 세계적인 FTA 확산에 따른 피해를 최소화하고 안정적인 해외시장을 확보하면서 거대경제권 시장을 선점한다는 계획하에 동시다발적 FTA를 추진하고 있다. 즉 FTA 체결 진도를 단기간 내에 만회하여 우리 기업들의 기회비용을 최소화하고, 각각의 FTA별로 나타나는 상이한 효과를 상쇄·보완한다는 전략이다.

이에 따라 지난 2004년 4월 한·칠레 FTA를 발효시킨 이래, 싱가포르 및 EFTA(노르웨이, 리히텐쉬타인, 스위스, 아이슬란드)와의 FTA가 체결되어 각각 2006년 3월 및 2006년 9월 발효되었다. ASEAN과의 FTA(상품분야)도 2006년 4월 서명하여 2007년 7월 발효예정이다. 그리고 미국과의 FTA가 2006년초에 협상개시선언 이후 2007년 4월 2일에 타결되었다. 캐나다, 인도, 멕시코와의 FTA는 현재 협상 중에 있으며, ASEAN과의 서비스분야 협상도 진행 중이다. 또한 EU와의 FTA 협상도 2007년에 개시될 예정이다. 한편 중국 및 MERCOSUR 등과는 FTA에 대한 공동연구를 실시하고 있다.

이미 발효된 한·칠레 FTA를 평가해 보면, 우려했던 농산물 피해는 거의 나타나지 않은 반면, 자동차, 휴대전화, 컬러TV 등 우리가 수출증가를 기대했던 공산품의 수출증가 현상은 뚜렷하게 나타나고 있다.

또한, 협정이 공식 발효된지 얼마 되지 않아 그 효과를 단정하기에 이른 한·싱가포르, 한·EFTA FTA의 경우에도 그 효과는 차치하고라도 개성공단 등 북한 경제특구 생산제품에 대한 FTA상의 특혜관세 부여 규정을 마련했다는 점에서 큰 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다.

[한·칠레 FTA의 경제적 효과]

동 FTA 발효 이후 2년간('04.4~'06.3월) 양국간 단순 교역액 추이를 보면 발효 1년 차에 48.8%, 2년차에 33.6% 증가하여 같은 기간의 대세계 교역증가율(14.3%)보다 두 배 이상 높은 수준을 달성하였다. 수출의 경우 한국 전자제품에 대한 수요가 급증하면서 전체 수출은 46.7% 증가하였으며, 주요 품목은 자동차(↑38.78%), 합성수지(↑53.41%), 석유제품(↑212.05%) 등이다. 당초 한·칠레 FTA 협상 발효 이후 과수농가 중심으로 막대한 피해가 발생할 것으로 우려하였으나, 발효 이후 2년간 칠레산 농산물 수입증가 누적액은 33.4백만불이고 포도주를 제외한 순수한 농산물 수입증가액은 전체 수입증가액의 1.6% 수준인 18.6백만 불로 실상 농업부문에 대한 피해는 매우 제한적인 것으로 보인다. 특히, 직접적인 피해가 우려되었던 포도 및 키위의 경우, 협상체결 이후 재배면적 및 생산량이 증가하고 있고 가격도 안정세를 유지하고 있어 우려했던 것처럼 과수농가의 피해가 크지 않은 것으로 분석된다. 한편 2006년 대칠레 수입액이 38.1억불로 2005년 22.8억불에 비해 크게 증가하였는데, 증가액의 대부분을 차지하는 14.6억불이 동괴 국제가격의 급등(수입물량은 2.1% 상승)에 따른 것으로 FTA에 따른 수입증가로 보는 견해는 문제가 있다.

다. 개방정책 추진상의 문제점

DDA 및 FTA 등을 통한 참여정부의 개방의지에도 불구하고 개방이 효과적으로 확대되지 못하는 이유는 무엇인가? 일반적으로 대외개방의 속도와 수준은 대외통상환경의 변화와 정부의 대외통상정책(국내 반발여론에 대한 대응정책 포함)에 의해 결정된다. 즉 WTO/DDA 협상의 다자주의 그리고 FTA 중심의 지역주의 확산과 같은 대외통상환경의 변화와 국내 반발여론 등에 대응하여 정부가 어떠한 대외통상정책 및 대내 이해조정 정책을 펼치느냐에 따라 대외개방의 속도와 수준이 결정된다. 따라서 우

리의 개방이 국제적으로 경제력에 비해 미진한 것으로 평가되는 가장 큰 원인은 무엇보다도 경제주체간 또는 정부부처간 이해관계 등 내부적 정치역학에 따라 대외개방의 속도와 수준을 결정하는 수동적인 입장을 견지해 왔기 때문인 것으로 평가된다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대외개방관련 협상전략이 지나치게 농업부문과 같은 피해부문 중심으로 수립되어 협상의 목표가 이익극대화 보다는 피해최소화에 초점을 두게 되는 경향이 있다. 피해최소화에 초점을 둔 협상전략은 결과적으로 소극적이며 근시안적인 대외개방으로 연결될 수밖에 없다. 협상목표가 불분명할 경우, 우선순위 선정이 왜곡되어 우리가 지향하는 정책목표를 달성할 수 없다. FTA 정책의 경우, 구체적인 국가선별, 우선순위 등 전반적인 로드맵을 작성하고도 피해부문이 다르게 나타나는 개별 FTA 협상에서는 부문간의 형평성을 고려한 나머지 정교한 추진전략을 마련하기가 어렵다.

둘째, 통상정책 결정과정이 효율적이지 못한 측면이 적지 않다. 통상정책을 결정하기 위해서는 우선적으로 정책목표를 명확하게 정립하고 개별 추진과제가 전체적인 틀에서 어떤 의미를 지니며 무엇을 기대하는지, 정책목표와 부합하는지, 추진과제 상호간에 어떠한 영향을 미치는지, 서로 양립할 수 없는 추진과제는 없는지에 대한 충분한 검토가 이루어져야 한다.

셋째, 정부부처간 이해갈등 조정 기능이 취약하여 실질적 조정이 이루어지기 어렵다. 대외경제장관회의에서도 민감하고 중요한 사안에 대해서는 부처별 이견을 재확인하는 선에서 회의가 운영되어 실질적인 조정이 어려운 경우가 적지 않다.

마지막으로, 대외개방관련 이해갈등을 해소하기 위한 개방친화적 사회 인프라가 취약하다. 글로벌화의 진전과 FTA 등을 통한 시장개방의 확대로 피해부문이 발생하면서 사회갈등이 심화되고 있음에도 불구하고, 대외개방에 따른 피해를 지원하는 제도나 개방관련 이슈의 대국민 홍보체계는 아직도 크게 미흡하다. 현재 「제조업 등의 무역 조정 지원에 관한 법률(무역조정지원법)」이 마련되어 있지만, 동 법안은 지원기준(피해판정 포함) 및 지원대상의 형평성 측면에서 피해계층을 효과적·체계적으로 지원하는 데에 한계가 있다. 또한, 대외개방 관련 이해 갈등은 개방에 대한 오해나 잘못된 인식에서 비롯되는 경우가 많다. 최근 외교통상부를 중심으로 정부의 대국민 홍보활동이 강화되기는 했으나, 홍보의 내용과 매체의 다양성이 부족하여 높은 효과를 거두지 못하고 있다.

4. 전략 제안

가. FTA 체결 확대 및 DDA 적극 대응

1980년대 이후 세계 무역질서의 가장 큰 변화는 전세계적인 FTA의 급증이다. 많은 국가들이 FTA를 통상정책의 주요한 정책도구로 인식하여 이를 적극적으로 추진하고 있다. FTA 네트워크에서 소외되면 단기적으로는 우리나라 상품이 가격경쟁력을 잃어 수출시장을 상실할 뿐만 아니라, 중장기적으로는 우리나라의 성장잠재력이 크게 훼손되기 때문에 이와 같은 전세계적인 FTA 네트워크에 우리도 적극 동참할 필요가 있다. 또한, 이러한 수동적이고 방어적인 측면에 머무르지 않고 미국, EU, 중국, 인도 등 거대시장을 선점하고, 우리 경제 시스템을 선진화하며, 우리 상

품의 경쟁력을 보다 제고하기 위하여 FTA를 활용한다는 적극적인 측면도 고려해야 한다. 특히 기존에 FTA 체결에 소극적인 자세를 보여 왔던 우리의 주된 수출 경쟁국인 일본, 중국, 대만 등이 FTA의 적극적 체결로 정책을 선회한 바, 이와 같은 변화에 보다 효과적으로 대응할 필요가 있다.

능동적인 개방을 통한 국내 산업의 경쟁력 강화와 우리 경제의 선진화 구현이라는 당초의 FTA 추진 목표를 상기해 볼 때 유럽, 북미 국가를 포함하는 거대경제권과의 FTA 네트워크를 형성하는 것이 최우선 과제이다. 또한, BRICs 등 급성장하고 있는 신흥 유망시장과의 FTA 추진을 통해 우리 산업의 성장동력 확보를 촉진해야 한다. 동북아 금융허브 구축 및 동북아 물류허브 실현을 통한 동북아 경제중심의 건설이라는 목표를 달성하기 위해 동아시아 국가들과 FTA 추진에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이를 바탕으로 2010년까지는 미국과 ASEAN을 포함하여 최대 15개국, 2030년까지는 동아시아 경제통합을 실현함과 동시에 최대 50개국과의 FTA 체결을 목표로 하고 있다.

따라서 현재의 동시다발적 FTA를 지속적으로 추진하면서 거대·선진 경제권과의 FTA에 보다 적극적으로 매진할 필요가 있다. 이미 거대경제권 주변 국가를 통한 교두보가 어느 정도 확보되었고 여타 선진 경제권과의 FTA 추진기반도 마련된 상황이다. 2007년 4월 2일 미국과의 FTA 협상이 성공적으로 타결되었기 때문에 이제는 중국, EU, 일본 등 나머지 거대경제권과의 FTA를 본격적으로 추진해야 한다. 미국, 중국, 일본, EU 등 4개 국가군이 우리 교역의 80%에 육박하고 있는 상황을 감안할 때, 이들 국가와의 FTA는 우리 경제의 미래를 결정하는 중요한 사안이

아닐 수 없다. 인도의 경우 경제 규모, 지역내 위상, 발전가능성 등을 종합적으로 고려할 때 가까운 미래에 가장 중요한 국가 중 하나로 부상할 가능성이 크다. 따라서 인도와의 FTA도 중요한 사안으로 추진해 나가야 한다.

한편, DDA 협상의 재개에 따라 FTA 체결 결과와 연계된 DDA 협상 전략을 준비할 필요가 있다. 향후 DDA가 타결될 시점에서는 FTA 추진결과로 우리의 개방수준이 높아지고 개방에 대한 저항력도 어느 정도 완화되어 있을 것이다. 따라서 거대경제권과의 FTA가 체결되면 DDA 협상에서는 일부 민감 부문을 제외하고는 다자협상에 보다 전향적인 자세로 대처해 나갈 필요가 있다. 2007년 1월의 DDA 협상 재개와 함께 협상이 급진전될 수 있다는 점을 고려하여 '선택과 집중' 전략을 통해 우리 국익을 최대한 확보해 나가야 한다. 현재 우리가 협상전략으로 구사하고 있는 우리와 입장을 같이 하는 동조국가(like-minded countries)와의 공조를 강화하여 우리의 협상력을 더욱 보강할 필요도 있다.

동시다발적인 FTA 추진과 DDA 협상 대응 과정에서 발생하는 국내 산업구조조정으로 인해 취약부문의 피해가 발생할 수 있다. 따라서 피해를 극소화하고 이익을 극대화하는 점진적인 개방 전략을 취하되, 불가피하게 단기간 급격하게 개방해야 하는 일부 피해 예상분야에 대해서는 시장기능을 보완하는 정부의 적극적인 기능이 요구된다. 또한 효율적인 FTA 추진을 위해서는 개방에 대한 국민적 공감대 형성이 무엇보다도 중요하다. 따라서 FTA 추진과정의 절차적 투명성을 제고하기 위해 향후 FTA 협상의 전 진행과정을 최대한 공개하고, FTA에 관련된 정보 제공, 각계의 여론 수렴 등을 지속적으로 강화해 나가야 한다.

FTA 및 DDA 협상 등을 통해 대외개방을 추진하는 것은 경제적 요인 외에도 정치적 요인에 의해 좌우되는 경우가 많아 관련 이슈에 대한 정치경제학적 인식 아래 정치권의 과감한 결단이 필요하다. 따라서 정치권이 개방정책에 대한 보다 높은 이해도와 문제 해결의지를 가지고, 실질적인 문제에 대한 충분한 검토 아래 대외개방에 대한 리더십을 적극 활용하여야 한다.

나. 개방을 통한 산업경쟁력 강화

향후 산업별 발전전략은 선진통상국가 비전의 달성이라는 목표 아래 설정되어야 하는데, 글로벌화 추세에 능동적으로 대처하고 지식기반경제로의 이행을 촉진하는 방향으로 수립되어야 한다. '정보'와 '지식'이 가치창조의 중요한 원천이 되는 지식기반경제로 이행하기 위해서는 서비스부문의 종합적인 시장개방전략이 수립되어야 하며, 특히 지식기반 서비스 분야, 교육, 의료 등에 초점이 모아져야 한다. 또한, 대외개방에 취약한 농업부문에 대한 발전전략 없이 대외개방정책을 추진하기 어렵기 때문에, 종합적인 농업·농촌 발전전략이 마련되어야 한다. 대외개방과 연계된 또다른 취약부문인 중소기업 부문에 있어서도 지속적인 일자리 창출 및 산업발전의 기반이 되는 중소기업의 글로벌화를 통해 국제분업 체제로 편입시키려는 전략도 마련되어야 한다.

(1) 농산물시장 개방 및 농업·농촌의 종합적 발전전략 마련

우루과이 라운드(UR) 이후 10년이 지난 시점에서 그동안 농산물시장개방(쌀 재협상 포함)의 일정이 예견되었음에도 불구하고 장기적인 관점에서의 농업부문의 연착륙을 위한 구체적인 대책 없이 현 상황을 맞이하고 있다. WTO/DDA 협상 및 각종 FTA

협상 등 농업분야의 시장개방이 점차 확대되고 있는 상황에서 개방에 의한 피해를 최소화하고 세계화·개방화 시대에 걸맞은 새로운 농정 패러다임을 마련하여야 한다.

먼저 FTA 협상 등에서 시장개방의 부작용이 최소화되도록 협상력을 발휘하고, 피해 분야별 대응정책을 수립해야 할 것이다. 특히, 쌀시장은 2014년까지의 관세화 유예기간을 전반적인 구조조정기간으로 설정하고 자구노력을 보다 강화해야 할 것이다.

이와 함께 개방화 시대에 걸맞은 새로운 농정 패러다임을 마련해야 하며, 이를 바탕으로 새로운 환경변화에 우리 농업이 적절히 대응할 수 있는 농업·농촌의 종합적 발전전략을 수립해야 할 것이다.

(2) 종합적인 서비스시장 개방 및 경쟁력 제고 전략

서비스 업종별로 진행 중인 경쟁력 강화정책을 대외개방과 연계하여 전체적인 시각에서 접근하는 '종합적인 서비스 시장 개방계획'이 먼저 수립되어야 한다. 또한, WTO/DDA 서비스 협상에서 다른 나라가 관심을 표명한 분야의 규제 및 경쟁력 현황을 점검하여 우리 경제에 긍정적인 파급효과가 큰 분야를 우선적으로 고려하여 개방의 수위를 결정할 필요가 있다 (<표Ⅲ-17> 참고).

서비스산업의 업종별 경쟁력 강화정책은 우리 경제 전체에 미치는 파급효과를 고려해 볼 때, 교육, 의료, 지식기반 서비스업종을 중심으로 수립될 필요가 있다. 기본적으로 국민의 기본적인 수요 충족 등 공익적 부분만을 정부가 보장하고 나머지 부분은 과감히 개방하여 경쟁력을 제고하는 것이 바람직하다. 예를 들면 다른 서비스와 달리 통신서비스 등 국가보안과 관련된 서비스는

외국인의 시장접근 또는 내국민대우에 있어 제한을 둘 필요가 있으나, 법률·회계·컨설팅서비스 등 경제가 선진화되면서 성장하는 서비스의 경우 점진적 개방을 통해 국내업체의 경쟁력을 키울 필요가 있다. 물론 이 경우 시장개방 일정을 명확히 하여 국내업체의 도덕적 해이를 막아야 한다. 또한 관광·레저분야는 해외에서 소비되는 여가수요를 국내에서 흡수하기 위해 동 업종의 비전을 수립하고 아시아 지역의 '한류'열풍과 연계하여 발전시킬 필요가 있다.

<표III-17> 주요 서비스시장 개방 검토대상 및 부문별 쟁점사항

미개방 분야(상업적 서비스)	
법률·회계·세무	외국 법무법인의 국내변호사·회계사·세무사 동업 및 고용 허용
금융	국경간 금융서비스 거래
서비스 질 제고를 위한 개방 및 제도개선 검토 분야(사회 서비스)	
교육 및 보건의료	영리법인의 사립학교·의료기관 설립 허용
외국의 개방 또는 제도개선 요구가 존재하는 분야	
통신	기간통신사업자 외국인 지분제한(49% 이하) 완화 기술표준 정부간섭 배제
뉴스 제공	외국 통신사의 직배 허용
방송	지상파 및 케이블 TV 외국 프로그램 방송 비율 제한 완화 방송에 대한 외국인투자 제한 완화

한편, 국내시장이 한정된 우리나라의 서비스산업이 향후 주요 성장 동력 산업으로 성장하기 위해서는 미국, 중국, 일본, 동남아 등 해외시장을 겨냥한 수출산업화 전략이 필요하다. 이에 정부는 우리나라가 강점을 가진 분야를 중심으로 무역인프라를 확충하고 해외시장정보 입수 채널을 지원하고 있다. 아울러 최근 서비스산

업이 급속히 글로벌화하면서 선진국들의 해외 서비스 아웃소싱이 증가하고 있는데, 우리나라 역시 한·미 FTA 체결을 계기로 IT 및 사업서비스 부문의 아웃소싱 시장에 적극적으로 참여함으로써 수출 증가, 국내기업의 경쟁력 제고 및 새로운 사업모델 창출 등 우리나라 서비스업의 발전에 기여할 수 있을 것이다.

(3) 교육서비스의 시장개방 및 경쟁력 제고 전략

2006년 12월 현재 미국 교육기관에 등록된 한국인 수는 9만 3,728명(전체 유학생의 14.9%)으로 세계 1위를 차지하는 등 인구 대비 해외유학생 비율이 세계 최고수준이다. 이와 같은 해외유학은 경상수지를 악화시키는 요인으로 작용할 뿐만 아니라, 많은 비용으로 인해 교육기회의 형평성이라는 측면에서도 문제가 되고 있다. 이에 정부는 점진적인 교육서비스 시장개방을 통해 세계적 수준의 우수한 해외 교육기관을 유치함으로써 글로벌 인재 양성의 경쟁력 확보와 사회적 통합의 제고에 기여하고자 하며, 나아가 발전된 국내 교육서비스 경쟁력을 바탕으로 외국인 유학생을 적극적으로 유치하여 2030년까지는 동북아시아의 교육 중심으로 발전시킬 계획이다.

교육서비스 시장개방의 기본적인 방향은 초·중등 교육은 사회계층간 원활한 이동을 위해 접근성에 중점을 두고 공공성을 유지하되, 대학, 전문대학원 등의 고등교육은 개방을 통한 발전을 적극 고려해야 하며, 이를 위해서 고등교육기관의 영리법인 허용 등이 필요하다.

외국 대학원의 유치는 국내 대학과의 공동프로그램 활성화부터 우선적으로 추진하되 교육제도에 관한 규제완화를 통해 점차 분

교유치로 확장해 가야 할 것이다. 교육내용이 산업계 수요와 직결된 전문대학원부터 우선적으로 유치하고 일반대학원, 학부의 순서로 점차 확대해 가야 한다.

교육개방에 대한 국내 교육기관의 적응력을 높이고 파급효과도 극대화될 수 있도록 국내 교육기관과 외국기관간 공동출자 형태로 추진하는 것이 바람직하다. 외국 교육기관의 국내유치가 활성화되기 위해서는 학교법인의 설립 및 운용 요건에 관한 규정들의 대폭적 완화가 필요하다. 현재 우리나라 교육법제중 학교 설립주체가 학교 시설물을 소유해야 하는 의무규정이 완화되어 임대도 가능해야 하며, 학교법인의 내국인 이사선임 의무규정도 완화되어야 한다. 교직원의 임무 및 교원자격에 관해서 고등교육법 관계규정을 준수하게 되어 있으나 학교 정관만으로 운영될 수 있어야 한다.

FTA 협상에서 우리나라는 교육서비스의 경쟁력 강화를 위해 전략적으로 교육시장을 개방하려는 목표를 수립하고 있는데, 이를 위해서는 대외적인 개방에 앞서 영리법인 허용 등 제도적 개선을 먼저 추진해야 할 것이다. 또한, 향후 미국에 시장이 개방될 경우 미국은 고등교육, 직업교육, 어학훈련 분야 등에서 자국의 규제수준을 요구할 것으로 예상되며 이에 대한 국내의 제도적 준비가 필요할 것이다. FTA를 우수한 외국대학의 국내 유치 기회로 삼는다면 이는 국내 학생들의 교육기회 확대와 교육기회의 균등성 제고에 기여하게 되고, 교육수지의 개선에도 크게 도움이 될 것이다.

(4) 보건의료서비스의 시장개방 및 경쟁력 제고 전략

보건의료시장 개방은 외국병원의 국내 진입과 국내병원의 기업화·국제화를 촉진하는 한편, BT산업, 제약산업 등 연관산업 발전

가속화, 고급의료시장 확대에 따른 일자리 창출 효과, 그리고 우리나라 보건의료산업의 동북아 의료허브 도약 가능성 등 공급자 측면의 긍정적인 영향을 가져올 것으로 기대된다. 또한 수요자 역시 보건의료서비스의 고급화 및 다양화로 선택의 폭이 확대되는 이점을 누릴 수 있을 것이다. 그러나 보건의료서비스의 고급화로 전반적인 의료비용이 증가하면 서민층에 부담으로 작용할 우려가 있으며, 높은 수준의 병원과 의료인이 수익성 높은 고급서비스에 집중되면 서민 대상의 보건의료서비스의 수준이 상대적으로 낮아질 수 있다. 아울러 민간보험이 활성화될 경우 민간보험 가입자는 값싼 진료비 때문에 의료낭비가 발생할 수 있는 반면, 공보험 가입자는 비싼 의료비 부담으로 필요한 진료를 받는데 어려움을 겪을 수 있다.

이와 같은 개방의 득과 실을 고려할 때, 향후 보건의료시장 개방은 산업적 관점에서 경쟁력 강화를 위해 지속적으로 진행하되, 취약계층에 대한 의료서비스 접근 보장 등 의료의 공공성 확보 수준을 고려하면서 점진적으로 추진해야 할 것이다. 보건의료서비스 시장 개방이 쟁점으로 부각될 경우, 주요 이슈로는 영리법인의 병원설립 허용 여부(mode 3과 관련), 요양기관 강제지정제의 계약제 전환 및 민간보험 활성화, 의료 인력의 국가간 자격인정 여부 등이 꼽힌다. 이러한 이슈들은 전반적인 보건의료서비스 개방전략과 관계되는 중요한 과제이다. 향후 보건의료서비스시장 개방은 다음과 같은 방향에서 이루어져야 할 것이다.

첫째, 외국 병원의 국내 진출을 적극적으로 유도해야 한다. 현재 우리나라는 해외 의료관광이 급증하는 추세이다. 관련업계('02.4.25, 한국일보)에 따르면 연간 5,000~10,000명이 해외진료를 받는 것으

로 추산되고 있다. 4년이 지난 지금은 그 규모가 더욱 확대되었을 것으로 보인다. 외국 병원들의 국내진출이 증가하면 이들이 해외 의료관광을 상당부분 대체함으로써 국내 소득 및 생산 증가, 그리고 고용의 확대로 이어질 것이다. 외국 병원이 진입할 경우 국내 의료업계가 피해를 볼 것이라는 반론도 있다. 그러나 원정 치료는 대체로 고소득층을 중심으로 이루어지고 있으므로, 외국 병원이 국내 공급을 대체할 수 있는 영역은 제한적일 것이다.

둘째, 영리 법인병원 허용을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 현재 국내 의사자격이 있는 외국인은 영리 개인병원을 설립할 수 있지만, 내·외국인 모두 영리 법인병원의 설립은 허용되지 않고 있다. 그러나 법적 소유형태보다는 시장에서의 경쟁 양상이 병원 운영행태에 더 직접적인 영향을 주고 영리 법인병원의 도입이 경영효율성 및 경쟁력 제고, 의료서비스 차별화, 자본조달의 용이 등 긍정적인 효과가 클 것으로 전망된다. 현재 경제자유구역에서는 영리법인이 허용되고 있는데, 다음 단계로 현재의 비영리법인 형태와 차이점이 적은 출자의료법인이나 개방형 전문직 법인 등을 우선적으로 검토해야 할 것이다.

셋째, 보건의료 서비스산업의 경쟁력을 제고하기 위해서 의료공급자로 하여금 강제적으로 의료보험환자를 진료하게 하는 현행 요양기관 강제지정 제도를 계약제로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 계약제 전환은 의약단체의 반발을 최소화하는 방향으로 진행하는 것이 바람직할 것으로 보이는데, 국공립 의료기관은 당연지정하고, 영리법인을 허용할 경우 비영리법인에 대해서는 선택적으로 지정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한, 전반

적인 의료시장 규모의 확대와 고급 의료서비스시장 개발을 위해서 민간의료보험을 활성화해야 할 것이다.

넷째, 의료인력 면허 인정의 경우 우리의 고급인력 해외진출 차원에서 의사와 간호사 등의 면허 인정을 전략적으로 적극 주장해야 할 것이다. 우리나라는 미국에 대하여 간호사의 면허 상호인정을 위한 대화 창구 개설을 요구하고 있다. 향후 양국간의 면허 상호인정을 위해서는 양국의 면허관리제도가 일정 수준 동등성을 갖춰야 하는데, 이를 위해서 의료인력의 자격평가절차를 보다 체계화할 필요가 있다. 특히 종신면허제도 폐지, 면허의 다양화, 면허관리 전문기관의 설립 등 면허발급 후 관리체계를 강화하여야 한다.

다. 해외직접투자와 외국인직접투자의 활성화

국제무역 및 투자의 자유화 확대와 국제금융시장의 통합 등 세계경제의 글로벌화가 심화되는 가운데 한국경제의 국제경쟁력은 수출주도형 성장전략만으로는 한계가 있다. 선진경제로 도약하기 위해서는 신성장동력의 확보가 중요하다. 신성장동력의 확보는 제조업의 구조고도화 및 신성장분야 선점과 서비스산업의 경쟁력 강화로 가능하다. 제조업의 구조고도화 및 서비스산업의 발전 등 신성장동력의 확보는 외국인직접투자 및 해외직접투자의 확대 및 심화를 통해서 가능하다. 외국인투자는 외환위기 이후 정부의 적극적인 투자유치 노력을 통해 크게 증가한 반면, 해외투자는 외환위기 직후 크게 감소하였으나 최근에는 2003년 이후 큰 폭의 증가세를 시현하고 있다. 그러나 우리나라의 해외투자 및 외국인투자의 수준은 아직도 세계 평균 및 선진국들의 수준에 크게 미치지 못하고 있다.

해외직접투자는 자본 및 기업의 이탈에 따라 단기적으로는 공동화, 실업, 수출감소 및 해당 산업의 기반악화 등의 부정적 영향이 있을 수 있으나, 장기적으로는 국민경제에 대한 긍정적 효과가 크다. 해외직접투자는 소득수지의 개선 등을 통해서 자본유입 효과가 있으며, 해외 첨단기술 습득 등을 통한 생산성 향상효과가 있다. 또한, 해외투자를 통해서 글로벌 시장에 대한 학습과 이를 통한 신시장개척이 가능하며 결과적으로 수출을 증대할 수 있다. 그리고 해외투자를 통해서 국내 산업구조조정이 가능하고 국제분업체계의 활용 등 글로벌 시너지 효과 등을 토대로 우리 산업의 국제경쟁력이 제고될 수 있다. 금융, 통신, 유통 등 서비스 분야의 해외투자는 중국 등 급성장하는 신흥시장에서의 시장선점 효과가 높아 해당 서비스 분야의 경쟁력 제고에 기여할 수 있다. 또한, 해외투자를 통한 에너지·자원의 자주적 확보가 가능하다. 중국은 최근 에너지 및 자원확보를 위해서 적극적으로 해외에 진출하고 있으며 세계적으로도 자원확보 경쟁이 가속화되고 있다. 자원민족주의 확산에 따른 에너지 및 자원확보의 어려움을 극복하기 위해서는 자원개발형 해외투자를 확대할 필요가 있다.

이러한 해외직접투자의 중요성을 고려하여 활성화 방안을 적극 추진해야 한다. 이를 위해서 먼저 한국기업의 성공적인 해외투자 여건 조성을 위한 로드맵의 작성이 필요하다. 이와 관련하여 FTA 및 투자협정의 체결 확대를 통해서 우리 기업의 해외진출 기회의 확대와 투자의 비상업적 위험의 제거가 중요하다. 또한, 한국 금융시장의 국제화 촉진을 통해서 해외투자의 자금조달의 수월성을 제고해야 한다. 해외투자시 직면하는 환리스크를 완화하기 위해서 지속적인 환율안정화 정책이 요구된다. 국제전문인

력의 양성을 확대하여 해외진출기업의 국제인력 부족의 문제도 해소해야 한다.

해외직접투자의 활성화를 위해서는 제조업분야 국제분업 네트워크의 강화 및 서비스분야 진출확대를 위한 전략수립이 필요하다. 이를 위해서 수요자중심의 해외진출 지원전략을 추진해야 한다. 먼저 해외진출 관련 정보지원 인프라를 정비해야 한다. KOTRA, 중소기업진흥공단, 수출입은행, 무역협회, KIEP 등 다양한 정보수집 및 생산기능을 갖춘 공공기관의 네트워크를 강화하고 이를 투자자가 원하는 방식으로 제공해야 한다. 또한 중소기업의 해외정착 성공률 제고를 위한 현장지원을 확대해야 한다. 예를 들어 중소기업진흥공단이 해외주요 도시에서 우리 중소기업의 수출 및 투자를 현장 지원하는 'Korea Business Development Center(수출인큐베이터)'의 기능을 해외투자까지 포함하는 등 그 기능을 확대할 필요가 있다.

한편, 우리 기업의 해외 M&A 활성화를 위한 정책방안의 수립도 요구된다. 예를 들어 국내사모펀드의 해외 기업 인수 기회 확대를 위한 사모펀드 육성 방안의 마련이 필요하다. 그리고 신흥시장(주로 동아시아 국가들)을 상대로 금융, 통신, 유통, 의료, 법률, 한류 등 급성장하는 서비스시장 진출을 지원할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 한편, 자원·에너지 확보형 해외투자 지원방안과 관련, 해외자원개발 투자펀드의 활성화가 필요하며, ODA와 연계된 해외자원개발 프로젝트도 추진되어야 한다. 또한, 해외부동산 개발, 금융인프라 구축사업 등 우리의 개발 노하우를 활용할 수 있는 분야의 투자를 확대하고 투자국가도 개발도상국에서 선진국까지 확대해 가야 한다.

외국인직접투자의 활성화 정책에서도 새로운 접근이 필요하다. 그동안 전략적 투자유치 활동을 통해 산업정책을 지원하는 역할을 수행해오기는 했으나, 공식적이고 체계적이며 지속적인 연관관계를 맺지는 못하였다. 또한, 한미 FTA 협상 타결에 따라 외국인투자 유치 잠재력이 크게 확대될 것으로 예상되는 바, 이러한 우리나라 통상정책의 근본적인 변화를 투자유치의 새로운 계기로 적극 활용할 필요가 있다. 특히 향후 거대경제권과의 FTA 추진이 더욱 활발하게 전개될 것으로 예상되므로 투자유치 효과 및 산업발전 효과 극대화를 위해 통상-산업(서비스업도 포함)-외국인투자 정책 3자간의 긴밀한 연계가 필요하다. 이와 같이 연계된 투자유치 전략을 수립하기 위해서는 산업, 통상, 투자 분야에 정부 관계부처 및 민간전문가들이 참가하여, 일관성 있는 투자유치 전략을 수립하고 이에 따라 유치활동을 전개하는 것이 필요하다.

산업과 연계한 전략수립과 관련하여 먼저 제조업 분야의 경우, 외자유치는 산업의 속성과 외국기업과의 협력목적에 따라 구분하고 전략적 투자유치활동을 전개할 필요가 있다. 예를 들어 정밀기계, 자동차부품(전장품 및 일반부품), 통신장비, 정밀화학, 운송기계, 부품소재, 일반기계 등과 같이 전후방 연관효과가 큰 업종의 경우는 R&D 기능이 아닌 단순 생산기능의 외국인투자라도 적극 유치할 필요가 있다. 반면 LCD(TFT), 통신기기(단말기), 디지털가전, 첨단반도체 분야와 같이 국내 시장이 어느 정도 활성화되어 있는 업종은 단순한 생산기능보다는 R&D 및 디자인개발 기능 위주의 외국인투자를 유치하는 것이 외국기업과 국내기업의 협력을 최대로 증대시킬 수 있다.

서비스산업의 경우 서비스산업 자체의 생산성 향상을 위한 외자유치, 제조업 지원 서비스 분야에서 외국기업과 협력하기 위한 외자유치, 그리고 사회경제적 차원에서 시장개방화 및 고용창출을 위한 외자유치로 요약될 수 있다. 세부업종으로는 사업지원서비스(비즈니스프로세스 지원, 컨설팅, 마케팅, 회계 등), 소프트웨어 및 IT서비스, 물류서비스, 문화, 교육(전문가양성 국제교육), 의료, 특허권, 종합휴양시설, 테마파크 등이 있다. 특히 교육서비스, 의료서비스 분야에 대한 외국인투자 유치는 자체 서비스산업을 강화할 뿐만 아니라 외국인투자가의 생활환경 개선, 경제자유구역 건설에 크게 도움을 줄 수 있다.

외국인직접투자 및 해외직접투자의 확대 및 심화를 통한 제조업의 구조고도화 및 서비스산업의 발전 등 신성장동력을 확보하기 위해서는 해외직접투자와 외국인직접투자의 연계성 및 시너지효과 극대화를 위한 통합적 접근방식이 필요하다. 이러한 양방향 국제직접투자 활성화를 위해 해외직접투자 및 외국인직접투자 지원인프라간의 통합적 네트워크를 구축하기 위한 노력도 추진되어야 한다. 이와 관련 해외투자 및 외국인투자의 통계, 기술 및 규제, 지원기관간 협조 및 조율의 강화가 필요하다.

라. 글로벌 스탠더드 정착 및 국민적 공감대 형성

우리나라가 능동적으로 세계시장에 참여하기 위해서는 국내제도와 의식 그리고 관행의 국제 표준화를 지속적으로 추진해야 한다. 우선 공정한 경쟁질서의 확립, 노사관계의 선진화, 공공부문의 효율화, 기업 활동 관련 법·제도 정비 등 각 부문별 제도·관행을 국제 표준에 맞게 개선해야 한다. 그리고 외국인 직접투자에 대한

反외자정서를 극복해야 하며, 해외직접투자에 대한 산업 공동화, 기술유출 우려 등 부정적 인식의 개선에도 노력할 필요가 있다.

또한 개방에 대한 국민의 공감대를 형성하기 위해서는 개방관련 이슈에 대한 국민홍보를 강화하고, 각 이해그룹과의 의사소통을 위한 상시대화채널을 마련해야 할 것이다. 특히 피해 예상부문에 대한 구체적인 대안제시 및 사회안전망 구축, 개방 관련 이슈에 대한 국민홍보 등이 효과적으로 추진되어야 할 것이다.

개방으로 인한 피해 예상부문의 반발을 최소화하기 위해 사안별로 접근하는 방법보다는 체계적이고 종합적인 지원제도가 마련되어야 한다. 무분별한 지원은 도덕적 해이 현상을 야기하여 사회적 비용을 증대시키는 등 경제 전체의 효율성을 저해할 수 있기 때문에 체계적인 접근방법이 요구된다. 이러한 측면에서 지원제도는 개방에 따른 피해보상이라는 측면보다 개방이라는 변화 속에서 경쟁력을 강화하고 원활하게 구조조정이 이루어질 수 있도록 수립·운용되어야 한다.

체계적이고 종합적인 지원제도의 근본적인 해결방안은 사회안전망의 전반적인 확충과 연계될 필요가 있다. 구체적으로 미국의 TAA(Trade Adjustment Assistance) 역시 실질적인 도움이 된다고 평가되기보다는 대외개방 관련 정책의 수행과정에서 부수적으로 사용되는 정책이기 때문에, 이를 우리에게 적용하여 운용하는 과정에서도 장기적으로 동 제도를 사회안전망과 통합하는 방향을 고려하여야 한다. 그리고 기본적으로 우리 정부의 사회복지지출 수준이 OECD 주요 국가에 비해 미약하기 때문에 이를 증대하여 사회안전망을 확대해 나가는 것 또한 요구된다.

개방 관련 이슈의 대국민 홍보를 위해서 TV, 라디오, 신문 등 대중 매체를 적극 활용해야 한다. 개방에 따른 오해를 불식시키고 국민적 공감대를 조성하여 원활하게 개방정책을 추진해 나가기 위해서는 지속적인 개선 노력이 뒤따를 필요가 있다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

선진통상국가의 비전을 달성하고 산업별 발전 전략을 수행하기 위해서는 정부와 민간부문의 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다.

정부는 우리 경제의 나아갈 바와 개별 산업이 가지는 특수성에 대한 이해를 바탕으로 개방관련 정책의 기본방향을 수립하여 이를 일반에 공개하고, 개방이 한국경제의 도약과 미래 성장동력 확보에서 가장 중요한 역할을 한다는 점을 적극적으로 홍보해야 한다. 또한, 우리 산업이 글로벌화 추세에 능동적으로 대처하여 발전할 수 있도록 경쟁력을 높이는 산업정책을 수립·시행하고 개방정책의 시행에 따라 야기될 수 있는 각종 문제를 해결하는데 정책 초점을 모아야 한다.

민간부문은 정부가 발표한 개방의 일정과 변화된 시장의 환경에 따라 전문화 및 제품의 고부가가치화를 통해 경쟁력 및 효율성을 높이기 위한 자체노력을 경주하여야 한다. 또한, 해외생산·물류 판매망 구축, R&D 거점 및 자원 확보 등을 위한 기업의 역량을 강화해 나가야 한다.

나. 2007년도 중점 추진과제

선진통상국가의 비전을 구현하기 위한 제도 및 관행의 국제표준화의 경우 대외적으로 FTA 및 DDA 협상에 효과적으로 대응하고, 국내 주요 정책과제인 해외투자의 활성화 및 외국인 투자유치 제도 개선에 초점을 맞출 필요가 있다.

FTA 정책 방향은 미국과의 FTA 협상 타결에 따른 후속조치 수립 및 시행과 EU, 중국 등 거대경제권과의 FTA 추진 세부전략 수립에 무게가 실려야 한다. DDA 협상의 경우 협상 모멘텀의 회복이 예상되는 상황에서 조기타결을 가정한 국내 구조조정 또는 지원대책을 모색하여 구체화시키는 작업이 이루어져야 한다.

해외직접투자의 활성화를 위해 수요자중심의 해외진출 지원전략 추진이 필요하다. 먼저 해외진출 관련 정보지원 인프라를 정비하여 다양한 정보수집 및 생산기능을 갖춘 공공기관의 네트워크를 강화해야 한다. 또한, 중소기업의 해외정착 성공률 제고를 위한 현장지원을 확대해야 한다. 해외투자 규제 완화, 금융 및 세제관련 지원시스템 정비, 투자협정 확대 등 해외투자를 위한 각종 시스템의 정비도 필요하다. 해외부동산 개발, 유전 개발, 금융 인프라 구축 등 우리의 개발 노하우를 활용하여 투자영역과 국가를 다양화하는 것도 필요하다.

외국인직접투자는 산업정책과 연계하여 기술이전, 생산성 향상, 고용창출 등 국민경제 기여도가 높은 부문 위주로 전략적인 유치활동을 전개해야 한다. 외국인직접투자의 연간 목표를 총량 위주에서 질적 지표로 개선하고, 고부가가치 제조업, 지식기반서비스업 등을 중점 유치해야 한다.

제2절 고부가가치형 물류허브 구축[15)]

1. 문제의 제기

가. 동북아물류중심 전략의 추진과 물류시장 및 주변국 동향

기업활동의 세계화에 따라 물류는 기업과 국가의 경쟁력에 큰 영향을 미치고 있으며 새로운 부가가치를 창출하는 산업으로 부각되고 있다. 이에 따라 2003년에 출범한 참여정부는 동북아 물류중심 전략을 주요 국정과제로 선정하여 의욕적으로 추진하여 왔다. 그러나 여러 가지 성과에도 불구하고, 빠르게 변하는 국제물류환경에 비하여 정책의 성과가 당초에 기대했던 수준에 미치지 못하고 있다는 지적이 있다.

우리가 국제물류환경이나 물류중심의 가능성에 대해 그릇된 인식을 가지고 있지는 않았는지, 관련정책의 추진이 잘못되었거나 시기를 놓치지는 않았는지, 그 외 다른 문제점들이 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다.

우선 동북아의 물류환경에 대한 인식에 있어서는 중국이 세계의 공장으로 발전하고 있지만 열악한 물류기반시설과 물류산업을 정비하기까지는 상당한 기간이 걸릴 것으로 판단하였고, 일본도 고비용의 물류체계를 쉽게 개선하기 어려울 것으로 전망하였다. 따라서 우리나라의 공항과 항만시설을 신속히 확장하고 배후단지를 조성하면 많은 환적화물을 유치하고, 단기간에 국내외 기

15) 본 절은 한국교통연구원장(강재홍)의 책임 아래 예충열 물류경제연구실장이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

업이 입주하여 고부가가치 물류활동을 전개함으로써 막대한 경제적 이익이 발생할 것으로 예상하였다.

그러나 중국의 경우 상해 양산항의 사례에서 보듯이 기반시설을 신속하게 확충하고 있고, 쏟아져 나오는 수출화물을 기반으로 주요 항만에 모선들이 직기항하여 우리 항만에서의 환적물동량에 큰 영향을 미치고 있다. 또한, 물류산업을 육성하기 위해 시장을 개방함에 따라 세계적 기업들 뿐만 아니라 우리 기업들까지도 앞을 다투어 중국으로 진출하고 있다.

일본의 경우에도 수퍼중추항만계획 등의 물류인프라 재정비 사업과 물류산업의 효율화를 통해 부산항 등 주변국에서 환적되는 수출입물동량을 자국항만으로 유도하기 위해 노력하고 있다.

이렇게 이웃 국가들이 시설과 제도를 빠르게 정비하고 있는 동안 우리나라는 비록 기반시설 확충, 자유무역지역 조성, 경제자유구역 지정, 물류기업 육성, 물류인력 양성, 통관 및 물류정보체계 개선 등과 같은 많은 과제들을 추진하였음에도 불구하고 '동북아물류중심지 건설'이라는 구호에 걸맞을 정도로 화물을 유인하거나 창출하지는 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

나. 여건의 변화에 따른 상황의 재인식

선진 글로벌 물류기업들이 인수와 합병 및 전략적 제휴를 통하여 규모와 서비스분야를 확대하고, 세계 물류거점에 적극 투자하여 글로벌 네트워크를 강화[16]하면서 국제 물류시장에는 많은

16) 1. 항공부문 : 3대 전략적 제휴(Star, Skyteam, Oneworld), 중국의 7개 항공사는 3개사로 통폐합(에어차이나, 동방항공, 남방항공), Air France의 KLM 합병('04), Lufthansa항공의 Swiss항공 합병('05), 캐세이퍼시픽항공의 드래곤에어 인수('06.9), US Airways는 델타항공 인수추진('06), 아시

변화가 나타나고 있다

이러한 변화중에서도 특히 중국시장의 변화가 역내 물류흐름에 큰 영향을 미치고 있다. 앞으로도 세계적인 기업들은 우리의 지정학적 입지조건이나 효율적인 네트워크의 장점보다는 저렴한 비용을 활용할 수 있는 중국에 대한 투자를 확대할 것으로 보여 당초 물류로드맵('03.8)에서 구상했던 물류중심의 미래모습은 달성하기가 쉽지 않을 것으로 보인다.

물류중심정책은 구축에 장기간이 소요되는 기반시설과 운송네트워크를 토대로 효율적인 운영체계를 갖추고 기업들을 유치함으로써 부가가치를 높이고자 하는 전략이다. 그러나 외부의 여건변화에 비해 국내 물류환경의 개선은 기대했던 것보다는 느리며, 제조업의 해외이전, 경제불황 등으로 수출입 물동량도 정체상태를 보이고 있다.

당초 물류중심 로드맵에서 제시한 많은 정책들이 집행되었으나 기대했던 것만큼의 성과가 나타나지 않은 데는 물류거점 개발지연, 역량있는 물류전문기업의 미성장, 강력한 추진주체의 부재 등 여러가지 요인을 생각해 볼 수 있겠으나, 동북아 물류환경의 변화에 대한 잘못된 인식, 물동량 위주의 물류중심 개념에서 비롯된 것으로 판단된다.

아나항공-에어차이나(중국국제항공)-ANA(全日本空輸)는 전사적 전략적 제휴 추진('06.12), 유나이티드항공과 콘티넨탈항공 합병 추진('06.12)

2. 해운부문 : Mearsk Sealand의 P&O Nedlloyd 인수합병('05), 해운부문 5대 전략적 제휴(New World Alliance, Grand Alliance, CKYH Group, Mearsk Sealand(P&O Nedlloyd), Evergreen/Hatsu/Lloyd), 터미널운영사의 경우 세계 3위의 DP World는 4위의 P&O Ports를 인수('06.2), 세계 2위의 PSA는 1위인 HPH의 지분 20%(44억$)를 확보('06.4)
3. 종합물류기업 : UPS의 Fritz 인수('01), DHL과 단자스의 합병('01) 및 엑셀과의 합병('05), 쉥커와 백스글로벌의 합병('06) 등

따라서 급변하는 환경속에서 물류중심의 의미와, 우리가 달성할 수 있는 물류중심의 모습을 보다 현실적으로 판단하여 바람직한 정책방향을 제시할 필요가 있다. 즉 물동량이 성과를 나타내는 가장 중요한 지표이기는 하나, 물동량이 정체되어 있거나 분산되는 상황(인천공항 위주에서 김포공항 등으로 분산 요구, 부산항, 광양항, 그리고 인천항, 평택항간의 물동량 분산 추세)에서 상대적인 처리물동량을 위주로 하는 개념의 허브는 달성하기 어렵다. 따라서 고부가가치 물류를 중심으로 물류중심 정책을 추진하는 전략수립이 필요하다.

2. 비전의 제시

인천공항이 암스테르담공항이나 싱가포르공항에 비하여 항공화물 처리량이, 또 부산항이 로테르담항보다 컨테이너 물동량이 많지만 인천공항과 부산항이 이들 공항·항만에 비해 더 물류중심의 기능을 한다고 말하지 않는다. 싱가포르와 암스테르담, 로테르담 등이 명실상부한 물류중심지로 불리어지는 이유는 이들 지역이 많은 물동량을 처리할 뿐만 아니라 신속하고 효율적인 서비스를 제공하고 있으며, 여기에서 세계적인 기업들이 다양한 물류활동을 벌이고 있기 때문이다.

즉 물류중심이라고 함은 세계적인 간선항로에 위치한 여러 거점 중 하나로 주변지역의 화물이 모이고 다시 배분되며, 나아가 공·항만의 배후지역에서 조립·가공·라벨링·포장 등 물류활동을 통해 물류비 뿐만 아니라 제품원가까지 낮출 수 있는 고부가가치 물류서비스를 역내기업에 제공하는 지역을 의미한다.

가. 고부가가치 물류서비스 제공 거점 육성

유럽에서의 사례[17]에서 보는 바와 같이 물류중심지는 처리하는 물동량이 가장 큰 공·항만을 지칭하는 것도 아니고 특정지역에 유일하게 존재하는 것도 아니다. 우리가 추구하는 물류중심지는 주변국의 물류를 대신하는 패권적인 의미에서의 유일허브가 아닌, 우리 나름대로의 경쟁력을 토대로 높은 부가가치의 창출을 도모하는 범위에서의 한계성을 지닌 중심지를 의미한다.

우리나라의 물류중심 비전은 동북아의 중심에 위치한 지리적인 이점을 활용하여 우리나라를 화물·정보·사람이 모이는 동북아의 고부가가치 물류기지로 육성하는 것이다. 이러한 비전을 실현하기 위해 인천공항과 부산항, 그리고 광양항의 3대 물류거점을 중심으로 장래 실현될 대륙교통망과의 연계를 통해 러시아, 중국, 북한, 일본을 입체적으로 연결하는 물류망을 구축하게 된다. 또한 글로벌 물류기업의 동북아 지역본부 역할을 수행하면서 혁신적인 물류서비스 체제의 구축을 통해 통합 물류서비스를 제공하게 될 것이다.

이와 같은 물류비전은 환적물량이 40%~46%에 달하여 역내의 화물을 전세계와 연결해 주는 역할을 하고 있는 인천공항과 부산항이 환적기지 역할에서 한걸음 더 나아가 고부가가치물류서비스를 주변국에 제공하여, 유럽지역의 로테르담·함부르크, 동남아지역의 홍콩·싱가포르와 같은 지역물류 거점으로 발전할 수 있도록 육성해 나가자는 것이다.

---

17) 유럽에서는 암스테르담·로테르담, 브뤼셀·안트워프, 프랑크푸르트·함부르크 등과 같이 복수의 공항과 항만이 경쟁하면서 물류중심지로서의 기능을 수행하고 있음.

나. 우수 인력과 IT기반의 물류강국 실현

우리의 물류허브는 세계적 수준의 공항과 항만을 기반으로 우수한 인력과 IT를 적극 활용하여 동북아의 물류강국을 실현하는 것이다. 이를 위해 3대 거점지역의 물류시설을 지속적으로 확충하고, 기업 및 외국인 투자환경을 획기적으로 개선하며, 글로벌 물류시장을 주도할 수 있는 물류전문기업과 전문인력을 양성하고, 최첨단 IT기술을 활용한 물류정보시스템을 구축하게 된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 동북아의 물류환경이 중국을 중심으로 빠르게 재편되면서 글로벌 기업들이 중국으로 직접 진출하고 있고, 이에 따라 물류기업들 역시 제조기업들을 지원하기 위해 네트워크를 확대하고 있다. 우리도 3대 거점지역을 중심으로 기업환경 및 외국인 투자환경을 획기적으로 개선하지 않는 한 짧은 기간에 가시적인 성과를 나타내기는 어려우며 우리가 기대하는 물류중심은 요원한 것으로 보인다.

네덜란드, 싱가포르, 두바이 등에서 공통적으로 발견할 수 있는 성공요인은 우수한 물류인프라, 저렴한 비용(물류비, 임대료, 세금, 인건비 등), 효율적인 서비스(물류 및 행정서비스), 양질의 인력, 자유로운 기업환경 및 거주환경 등이다. 이런 제반 사항에 있어서 우리의 수준을 한 차원 높이고 우리 경제의 강점인 IT를 기반으로 할 경우 유럽의 여러 지역에서 볼 수 있는 물류중심지의 모습을 기대할 수 있을 것이다.

3. 현황과 평가

가. 고부가가치 물류활동을 위한 핵심인프라 구축

인천공항은 국제항공화물 물동량[18] 세계3위, 공항서비스평가(IATA) 1위를 달성하였으며, 2008년 완공을 목표로 2단계 확장사업을 추진중이다. 배후에는 30만평의 자유무역지역(공항물류단지)이 2006년 3월 개장하여 기업들이 업무를 시작하였고, 2008년이면 분양이 완료될 것으로 전망되어 30만평의 추가 개발을 계획하고 있다. 그러나 공항 물류단지의 경우 분양실적을 중시하여 부가가치를 유발하는 공간이라기 보다는 수출입화물의 단순물류활동을 위한 공간으로만 활용되는 경향이 있다.

여객수송 측면에서는 인천공항을 이용하는 지방 거주자들의 불편이 개선되지 않고 있고, 김해공항, 청주공항 등 지방공항에 국제선이 많이 확충됨에 따라 수요가 분산되고 있다. 이는 인천공항을 중심으로 한 연계·환승체계의 구축에 부정적인 요인으로 작용할 우려가 있다. 더욱이 김포공항과 하네다공항간에 재취항된 국제선이 높은 탑승실적을 보이게 되자 서울시를 비롯한 지자체가 단거리 국제선 재취항에 대한 요구를 계속하고 있어, 항만에서 벌어졌던 복수거점체계 논란이 재연되고 있는 실정이다.

항만의 경우 부산신항 북컨테이너의 배후 물류부지(29.7만평)에 최근 외국 물류기업[19] 36개사와 국내 물류기업 31개사가 입주키로 확정되어 신항의 신규물량 창출에 크게 기여할 것으로 기대

18) 2005년 215만톤(환적비율 46%), 2006년 234만톤(환적비율 48%)

19) 외국물류업체중 일본업체는 NYK선사, (주)다이소 인터내셔널, DAT-JAPAN 등 모두 18개사이며, 중국업체는 신화금집단유한공사, 대련선성국제물류, 상해국제물류유한공사를 비롯 8개사임.

되고 있다. 그러나 아직까지 충분한 시설을 갖추지는 못하고 있다. 특히, 2006년 4월말 배후 물류단지 1단계 부지에 문을 연 컨테이너화물 조작장(CFS, 6.3천평)의 경우 규모가 적어 신항의 물동량이 본궤도에 오르기도 전인 데도 불구하고 다른 화물들로 벌써 심각한 야적장 포화상태를 보이고 있다.

물동량 측면에서는 부산항이 최근 들어 물동량 감소를 우려하고 있다. 특히, 부산신항[20]은 북컨테이너부두 3선석을 조기 개장('06.1.19)하였으나 2006년 상반기에 연간처리능력 90만TEU의 5%에 불과한 4만 5천TEU를 처리하였으며, 2006년말까지 24만TEU를 처리하여 저조한 실적을 보이고 있다.

반면, 광양항과 인천항은 물동량이 늘어나고 있다. 광양항[21]의 경우 입항료 인하, 마일리지 카드제도(수출입화물을 신규로 창출한 화주와 포워더는 1TEU당 1만원, 선사는 2천 5백원, 환적화물을 신규로 창출한 선사는 1TEU당 5천원의 인센티브를 지급)의 도입 등 여러 가지 인센티브제도의 도입으로 물동량이 증가하여 2006년 176만TEU를 처리하였고 인천항의 경우에도 대중국 교역량의 증가에 따라 2006년에 총 137만TEU를 기록하여 전년 대비 20% 이상의 높은 증가세를 보이고 있다.

이렇게 항만별로 희비가 엇갈리고 있는 것은 지자체들이 각 항만의 활성화를 추구하면서 같은 물동량(주로 수출입 물동량)을 서로 유치하기 위해 인센티브 경쟁을 벌이고 있기 때문이다. 부산

20) 부산항 신항은 2011년까지 총 30선석 규모로 개발중(2006.1. 3선석, 2008년 17선석 개장예정)이며, 배후부지는 2013년까지 134만평(2008년까지 43만평)의 배후단지를 개발할 예정임.

21) 광양항은 현재 12선석에서 총 33선석까지 확충하고 2008년까지 37만평(2006년까지 12만평)의 항만배후부지를 조성할 예정임.

항, 광양항, 인천항, 평택항 등이 전체적으로 효율을 기하는 방향으로 운영되기보다 한정된 물동량을 두고 서로 경쟁하는 것이 과연 국가경제적으로 바람직한 것인지 다시 한 번 생각하게 한다.

공항과 항만에서의 복수거점체계 이외에 높은 비용구조도 큰 문제점으로 인식된다. 즉 정부의 재정지원에 의해 낮은 임대료로 배후 물류단지를 기업들에게 제공할 수 있게 되었으나, 높은 인건비와 불안정한 노무체계로 인해 공항·항만을 이용하는 전체 물류비용은 경쟁국에 비해 낮지 않은 것으로 평가되고 있다.

높은 비용을 상쇄할 수 있는 요인은 효율성, 신속성 등 수준 높은 서비스의 제공이라고 할 수 있다. 이러한 서비스는 개별 주체가 아니라 시설을 건설하고 기업을 유치하여 효율적인 비즈니스를 할 수 있도록 하는 전체 시스템 차원에서 이루어져야 한다. 공항·항만 운영주체, 경제자유구역청, 지자체, 중앙부처, 예산당국 등 의사결정을 위한 기관이 지나치게 많고, 각종 인허가 과정이 복잡하여 원스톱 서비스가 사실상 불가능한 것이 더 큰 문제점이기 때문이다.

나. 부가가치물류 활성화를 위한 통관 및 물류정보체계 개선

고부가가치 물류를 촉진할 수 있는 기반으로 기본적인 물류활동 외에 조립·가공 등을 배후 물류단지에서 수행할 수 있도록 관세자유지역과 자유무역지역을 통합·일원화('04.3)하였다. 그리고 국제물류지원단을 설립('05.2)하여 외국기업유치 지원활동 및 국내 물류기업의 해외진출에 필요한 지원체계를 갖추었다. 그러나 당초 의도했던 외국기업에 대한 국내물류 지원을 통한 유치활동은 미흡한 실정이다.

또한, 한번의 서류제출로 화물에 대한 통관업무가 일괄 처리되는 통관단일창구를 완전개통('06.2.28)하여 운영하고 있으며, 인터넷 수출입신고 시스템의 도입('05.10) 등으로 통관서비스를 혁신하였다.

신속하고 효율적인 물류정보체계의 구축을 위하여 수출입물류 종합정보서비스 구축 1차사업('04.12～'05.6)을 시행하여 입출항 보고서 및 승객/선원명부의 서식을 표준화하고 정보를 공동 활용토록 하여 동일서식을 4회 제출하던 것을 1회만 제출하도록 하고, 화물과 컨테이너의 반출입현황(해수부)과 적하목록(관세청) 서식도 통합하여 선사에서 각 기관에 제출하던 것을 통합하여 1회만 제출하도록 간소화하였다.

2차사업('05.8~'06.6)으로 항만물류공동활용시스템(해수부)과 요건확인기관연계 통관단일창구(관세청)가 구축되었고, 환승객/수화물 처리 업무지원 시스템 시범사업(법무부), 검역관리시스템 고도화(질병관리본부)가 추진되었으며, 공항물류 협업시스템 등이 연구되었다.

다. 글로벌 물류시장을 주도할 수 있는 물류전문기업 및 전문인력 양성

동북아 물류중심의 추진주체로서 역할을 할 물류전문기업과 전문인력 양성 측면에서도 많은 과제들이 추진되었다. 먼저 단순서비스 제공에 치중한 국내 물류기업이 글로벌 물류기업과 경쟁할 수 있도록 육성하기 위해 종합물류기업 인증제를 도입하였다. '종합물류업자 인증 등에 관한 규칙'을 건교·산자·해수부 공동부령으로 제정('05.12)하였고, 종합물류기업인증센터를 한국교통연구

원에 설치('06.1)하였으며, 국제물류지원단에서는 전략적 제휴지원센터를 운영('06.2)하고 있다. 이에 따라 두 차례에 걸쳐 21개 기업(군)이 종합물류기업으로 인증을 받았다[22].

인증제도의 시행은 물류기업들이 발전해 나아가야 할 방향을 제시하고, 물류시장을 자극하고 있다. 실제로 많은 기업들이 인증요건을 맞추기 위하여 부족한 역량을 보완하고 있고, 해외 네트워크 확충과 다른 물류기업의 인수·합병 등을 추진하고 있다. 이에 따라 기존의 자가물류를 고수하던 화주기업들이 인증받은 물류기업에 물류업무를 위탁하는 사례가 늘어나고 있어서 인증제도가 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. 다만, 화주기업이 인증기업에 물류위탁시 제공하기로 당초에 약속했던 세제지원(법인세 2% 감면)의 시행이 혜택을 받지 못하는 중소물류업체 등 이해관계집단의 반발 등으로 입법과정에서 보류되어, 정책 효과가 반감되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

아울러 물류전문기업과 물류인프라에서 필요로 하는 고급인재를 적기에 공급하기 위해 인하대학교에 물류전문대학원을 설립('06.9)하여 지원하고 있다. 또한, 학사수준의 물류인력 양성을 위해 항공대, 인천대, 인하대, 해양대 등을 물류특성화 대학으로 유도하는 등 과거에 비하여 실무에 바로 투입될 수 있는 우수한 인재를 배출할 수 있는 기반을 구축하였다. 외국에 있는 물류분야 전문교육기관의 한국분교를 유치하기 위한 노력도 전개되고 있다.

22) 1차('06.6) 인증기업은 ㈜한진, ㈜동방, ㈜선광, ㈜현대택배의 4개 단독기업과, 대한통운, 한솔CSN, 유니온스타 로직스, 천일정기화물자동차, KCTC, LOEX(동원산업 물류부문)의 6개 제휴기업군이며, 2차('06.11) 인증기업은 국제통운(주), (주)대한송유관공사, 동부건설(주) 등의 3개 단독기업과, 세방, 영진공사, 유성 CLAKO, 천경해운, 흥아종합물류, CJ GLS, KICC, KIFT 등의 8개 전략적 제휴기업군임.

라. 대륙 연계교통 및 남북한 교통·물류

참여정부 들어서 의욕적으로 추진해 온 대륙교통 연계사업인 경의선(문산~군사분계선 12.0㎞, '00.9~'03.12)과 동해선(제진~군사분계선 6.7㎞, '02.9~'05.12)의 철도연결공사가 완료되었다.

남북 철도연결공사 완료 후 열차 시험운행 및 개통을 위해 제12차 남북철도·도로연결 실무접촉('06.5.12)에서 2006년 5월 25일에 남북간에 열차 시험운행을 하기로 합의하였으나 북측의 일방적인 시험운행 취소 통보로 연기된 바 있다. 이후 별다른 진전이 없다가 2007년 3월 남북장관급회담서 다시 합의되고, 5월 11일에 남북장성급회담에서 한시적 군사보장 조치가 합의됨에 따라 5월 17일 남북간 열차 시범운행이 이루어지게 되었다. 그러나 열차 시범운행 이후 본격적인 개통은 남북관계의 진전 여부에 따라 점진적으로 이루어질 수밖에 없을 것으로 전망된다.

한편, 남·북·러 3자간 철도운영자 회의('06.3)에서는 3자간에 철도실무협의체를 구성하고 부산~나진간 해상수송후 TSR을 경유하는 컨테이너 시범운송 등에 대해 협의한 바 있다. 대륙철도와의 연계를 위해서는 북한철도의 현대화와 남북철도의 표준화가 선행되어야 하나 북측구간에 대한 실태조사가 어려워 실행여부가 불투명하다.

이와 같은 상황을 반영하여 물류로드맵에서는 대륙철도 연계사업을 주요 추진과제의 하나로 선정하였으나 장기과제로 제시하고 있다. 따라서 남북철도 및 대륙철도 연계사업은 충분한 시간을 가지고 추진해야 할 정책과제로 이해되어야 할 것이다.

남북한 물류문제의 경우 북한산 모래의 수입, 개성공단에서 생산된 제품에 대한 물류체계 구축 등의 문제가 있으나 별다른 진전은 없으며, 북핵문제에 따라 논의가 진행되지 않고 있다.

마. 한·중·일 3국간 물류협력의 추진

동북아에서 효율적인 운송체계를 구축하여 시설의 과잉투자를 막고 공동번영을 추구하기 위해 한·중·일 3국간 물류분야의 협력을 논의하여 왔다.

해운항만 측면에서는 항만국장회의가 매년 개최되어 3국 항만의 투자정책에 관한 정보를 교환하여 왔고, 건교부에서도 한·일 및 한·중 물류협력회의를 진행하여 왔다. 최근 해수부에서는 한·중·일 해상물류 장관회의를 개최('06.9.7)하여 공동선언을 통해 3국간 물류협력의 필요성과 비전을 확인하고 우선 해운항만과 해상안전 분야를 위주로 논의하기로 하였다. 그런데 중국과 일본의 경우 물류정책이 동일 부처에서 추진되고 있으나 우리는 여러 부처에 나누어져 있어서 참여주체, 의제설정 등에 어려움을 겪고 있다. 협력의 범위와 수준을 높이기 위해서는 관계부처가 유기적으로 연계하여 대응하는 노력이 필요하다.

한편, 항공의 경우 최근 자유화가 빠르게 진행되고 있다. 우리나라는 미국을 비롯한 15개 국가와 자유화협정을 체결하였는데, 최근에는 베트남('06.4), 태국('06.5)과도 화물 및 여객운송을 자유화하였으며, 2006년 6월이후 우리나라와 중국의 산동성 및 해남도간에 자유화가 실시되어 항공노선이 확충되고 항공요금이 인하되어 이용이 늘어나고 있다.

이러한 협력이 확대되어 효과를 나타내게 되면 3국간에 지나친 시설확보 경쟁이 지양됨으로써 시설과잉을 예방하는 효과를 거둠과 동시에 제한된 자원의 효율적 배분이 도모될 수 있다. 즉 최적의 물류체제 구축을 위한 기능분담이 이루어짐으로써 물류비 절감과 동북아의 대외경쟁력 확보에 기여하게 되고, 각국 물류산업의 기능적 배분을 통한 우위부문의 발굴과 경쟁력 확보로 역내 물류산업의 발전을 도모할 수 있다. 장기적으로는 상호 개방적·협력적 분위기 조성에 기여하여 한·중·일 FTA 결성 등 동북아 경제협력을 앞당길 수 있을 것이다.

그러나 3국이 모두 협력의 필요성을 역설하지만 아직은 논의가 시작되는 단계이고 자국 위주의 협력을 논의하는 한계를 보이고 있으므로 상호협력이 가능한 다양한 의제로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

4. 전략 제안

물류중심전략은 고부가가치를 중시하고 있으나 실질적으로 단순환적 외에는 부가가치를 제고할 수 있는 여건이 마련되지 않았기 때문에 (환적)물동량의 변화에 따라 성공여부가 판단되는 문제점이 있을 수밖에 없었다. 동북아 물류환경의 변화에 따라 특히 주요 운송회사들이 수출입화물이 많은 중국의 주요 공항·항만을 직기항하는 추세가 계속될 것이므로 우리의 공항·항만에서 많은 인센티브를 제공한다 하더라도 환적물동량을 크게 늘리기는 쉽지 않다. 따라서 계속해서 진행되고 있는 공항·항만의 확장사업을 고려하면서 최대한 부가가치를 높일 수 있도록 전략을 재점검하고 치밀하게 접근하여야 할 것이다.

가. 3대 물류 거점을 동북아 물류허브로 육성

(1) 항공물류부문의 경쟁력 강화와 비즈니스모델 개발

향후 전략 추진시 항공물류허브의 육성을 위해 더욱 노력할 필요가 있다. 우리나라 수출입의 99.7%는 해운을 통해 수송되지만 고부가가치의 첨단화물은 항공으로 수송되고 있다. 즉 항공화물은 중량기준 0.3%에 불과하지만 화물가치를 기준으로 할 때는 30~40%에 달하며 기업활동의 세계화와 적기생산-적기수송이 보편화되어 항공의존도가 높아지고 있으므로 항공물류의 역할이 더욱 중요해지고 있다.

인천공항은 2005년 전체 수출입액의 29.1%인 158,748백만 달러의 수출입화물을 처리하여 부산항의 28.7%를 능가하는 최대의 무역항으로 부상하였다. 국제항공화물 처리실적에 있어서 세계 3위로서 높은 경쟁력을 유지하고 있으며 부가가치 물류기능을 수행할 물류단지도 개발중이다(30만평 기개발, 30만평은 개발 예정). 대한항공은 3년 연속 국제항공 화물운송 세계 1위를 기록하였으며 중국을 포함한 여러 도시를 연계하는 네트워크를 구축하여 환적화물을 많이 유치하고 있다.

따라서 국내 항만들간의 물동량 분산과 경쟁을 반면교사로 삼아 공항에서는 현재의 우위를 유지하고 더욱 가속화하기 위해 노력하여야 한다. 먼저 가까운 장래에 부족할 것으로 예상되는 시설을 확충하기 위해 2단계 확장사업이 진행중이므로 이를 차질 없이 완료해야 할 것이다. 이와 함께 세계적 수준의 공항시설 및 운영서비스 체제를 구축하여야 한다. 공역이용의 제한으로 시설용량을 충분히 사용하지 못할 가능성이 있으므로 공역에 관한

규제를 완화하여야 할 것이다. 항공사의 체크인 카운터도 제휴항공사 집단별로 배치하여 연계환승이 용이하도록 하고 시설 이용도를 높일 필요가 있다. 항공자유화의 진전에 따라 중국노선이 크게 확대되고 있으므로 중국전용 터미널의 건설도 고려할 필요가 있다. 2단계 사업이 완료되면 기존 시설도 재배치하여 효율적으로 활용하여야 할 것이다. 피크타임시에 지나치게 집중되어 혼잡하고 다른 시간에는 한산하여 시설과 인력, 장비 이용의 효율성이 저하되는 문제점을 극복하기 위해서는 공항운영 당국이 슬롯배정을 조정할 수 있는 권한을 갖고 여유 있는 시간으로 분산되도록 유도하여야 할 것이다.

지속적인 항공자유화를 통해 국제노선의 추가 확보와 신규노선의 개척 등 노선망을 확충하고, 수익성 높은 비즈니스모델을 개발하는 것도 중요한 과제이다.

항공물류에 있어서는 특히 특송의 중요성이 커지고 있으며, 세계적인 특송기업들은 단순히 화물을 신속히 운송하는 것 뿐만 아니라 화주기업에게 차원 높은 종합물류 서비스를 제공하는 첨단물류기업으로 발전하고 있다. 따라서 특송기업의 거점에는 이러한 서비스를 이용하려는 많은 기업들이 물류센터를 설치하는 사례를 볼 수 있다.

인천공항에는 세계적인 특송기업인 DHL이 투자의향서를 제출('03)하고 민간투자사업을 제안('05.12)하여 2007년부터 물류시설을 운영할 것으로 계획하고 있다. 당국에서는 이를 실현시키기 위해 노력중이나, 정부 재정지원으로 조성된 토지에서의 민간투자사업에 대한 심사과정 등으로 많은 시간이 소요되고, 여러 규제가 불가피하여, 당초 기대했던 기능의 유치가 불투명한 실정이

다. 치열한 경쟁상황속에서 우수한 기업을 유치하기 위해서는 공항운영 당국에 관련 권한을 부여하여 원스톱 서비스를 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다.

대한항공과 아시아나항공의 중국-한국-일본간 항공네트워크와 건설 예정인 DHL과 TNT의 특송 네트워크를 활용하는 비즈니스 모델을 개발하여야 한다. 이를 위해 DHL과 TNT의 화물터미널 신축이 지연되지 않도록 지원하고, 이러한 시설에 단순한 화물터미널 기능 뿐만 아니라 동북아의 허브 기능이 유치되도록 노력하여야 한다.

또한, 공항과 인접지역은 국제적인 비즈니스, 레저, 상업활동의 공간으로 개발되어야 한다. 현재 인천공항공사에서는 국제복합도시인 에어시티, 패션아일랜드, 팬터시 아일랜드 등 다양한 구상을 하고 있는 바, 이를 현실화하여 새로운 통행량과 물동량을 창출할 필요가 있다.

(2) 공항·항만 배후단지에서의 부가가치물류 활성화로 물동량 창출

공항과 항만의 배후단지를 수출입화물의 단순물류 활동 뿐만 아니라 높은 부가가치를 유발하는 복합비즈니스 공간으로 활용하기 위해 노력하여야 한다. 인천공항의 경우는 2006년 3월부터 배후단지가 개장되어 기업활동이 시작되었지만 부산신항의 경우는 2008년말 부지가 조성되고 2009년부터 기업들이 입주하여 비즈니스를 할 수 있게 된다. 따라서 항만의 경우 당분간은 현재와 같은 상황이 지속될 수밖에 없다.

배후단지를 조성하게 되면 신속한 분양·임대 실적에 집착하기 쉬운데, 활성화에 다소 시간이 걸리더라도 수출입화물의 단순 물

류활동을 위한 공간이 아닌 고부가가치를 유발하는 복합비즈니스 공간으로 활용해야 한다. 이를 위해 높은 부가가치를 창출하는 우수한 비즈니스모델을 유치하고 물류 및 통관제도를 수요자 중심으로 개선해야 할 것이다. 특히, 배후단지를 활성화하고 물동량을 창출하기 위해서는 수도권 규제를 포함하여 기업의 활동을 저해하는 각종 규제를 배후단지에서는 최소한으로 완화하여 성공사례를 만드는 것이 중요하다. 기업의 중국 이전이 계속되고 있는 상황에서 우수한 외국기업을 유치하는 것이 사실상 어려울 경우에는 대기업을 포함한 국내의 우수기업을 우선적으로 유치하여 성공사례를 만들고 이를 확산시키는 전략도 필요하다. 이를 위해 배후단지의 개발주체가 재량을 갖고 우수 국내기업을 유치하여 성공사례를 만들고 확산시켜야 하며 획기적인 규제완화와 지원이 필요하다.

해수부에서는 중국 향·발 물류의 문제점 파악을 통해 한·중 통합 물류협력 비즈니스모델을 개발('05)하여, 중국의 화물과 기업을 우리 항만으로 유치할 수 있다는 가능성을 확인한 바 있다. 향후에도 주기적으로 중국과 일본의 물류산업 동향 등을 정밀조사하여 우리의 공항·항만을 활용하는 비즈니스 모델을 보완하고 관련정책에 지속적으로 반영하여야 할 것이다.

한편, 최근 항만에서의 노무공급체계가 개선되고 있지만 공항·항만 배후단지에서 효율적이고 저렴한 서비스를 제공하기 위해서는 자유무역지역과 경제자유구역에서 외국인 노동자를 활용할 수 있도록 허용할 필요가 있다.

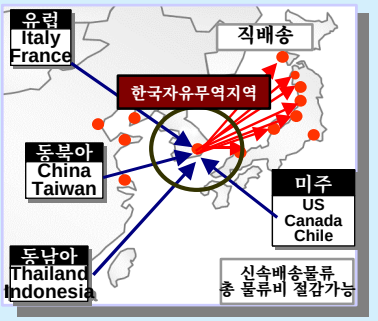
[모델을 활용한 실제 투자 사례]

① 비용절감형(M 물산)

○ 전세계 각지로부터 일본에 수입되는 상품의 집하·배송기지를 한국항만에 구축

○ 한·일 간 피더망을 통해 일본 각 지역으로 직배송

* 동사는 영업개시 후 3개월만에('06.3월) 월 매출 목표 달성

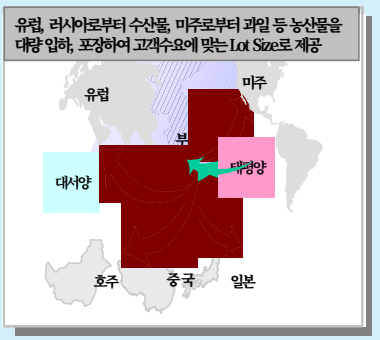


② 서비스 증진형(S 사)

○ 농수산물 등을 대량 입하, 한국의 냉동냉장 기술을 활용, 가공·보관

○ 수요에 맞춘 단위포장 등을 통해 고객에게 맞춤형 서비스 제공

* 아이슬란드의 냉동냉장 유통물류회사로서 신항에 250억원을 투자하여, 수산물·과일 등의 동북아물류센터 건립 예정



③ 시장확대형(K 그룹)

○ 양초 반제품을 한국에서 가공, Made in Korea로 수출, 중국산보다 20~30% 단가 상승 추진

* 그룹 전체적으로는 1.5억불을 수출했으며 향후 한국내 공장 증설 및 양초 원료 생산공장 건설(2억불)도 추진 중

자료 : 해양수산부(2006)

(3) 자유무역지역과 경제자유구역에 대한 지원 강화

3대 물류거점을 뒷받침하는 배후 자유무역지역과 경제자유구역의 경우 '선택과 집중'의 전략에 부합되도록 각종 지원과 규제완화를 통하여 단기적인 활성화를 추구할 필요가 있다. 최소한 3개 자유무역지역만이라도 국내외의 우수한 기업이 부가가치 물류활동을 하는데 제약이 없도록 각종 규제를 완화하고 적극 유치하는 노력이 필요하다.

[두바이 사례]

두바이가 급속하게 중동의 허브로 부상할 수 있게 된 과정을 보면, 경제자유구역을 만든 후 정부가 직접 돈을 들여 인프라를 구축하고 기업들이 무엇이든지 쉽게 할 수 있도록 규제를 대부분 철폐했다. 가능한 모든 인센티브를 집중시켰다. 두바이의 급속한 성장의 배경에는 균형발전보다도 이처럼 선택과 집중의 원리가 적용됐다. (서울경제 '06.11.21)

경제자유구역은 수익성을 고려한 주거단지 위주의 개발사업보다는 전략적 외자유치를 위한 비즈니스모델을 신속히 개발하여 물류거점과 상승작용을 할 수 있도록 하여야 한다. 부산항과 광양항의 배후에 지정된 경제자유구역의 경우 단기간에 이용 가능한 토지가 부족하고 실질적인 투자유치도 쉽지 않은 상황이므로 획기적인 지원과 대책이 필요하다. 우선 외국인 투자기업의 경영 및 생활환경을 획기적으로 개선하고 부족한 노동력 문제를 해결하기 위해서는 외국인 고용제도의 탄력적인 적용도 검토되어야 할 것이다.

이를 위해서는 기존의 행정조직에서 분리하여 자율성을 강화하고 성공사례를 만들 수 있도록 각종 지원을 강화하여야 한다. 부

지조성과 규제완화, 투자유치 활동 등 많은 노력이 이루어지고 있지만 급변하는 환경과 비교할 때 다소 미흡한 면이 있다.

경제자유구역에서 구체적인 상품(비즈니스모델과 이용 가능한 용지 등)을 먼저 시급히 개발하여 관련주체들이 유치대상을 전략적으로 선정하고 체계적이고 유기적인 유치활동을 전개하여야 한다. 동북아에 진출하는 기업의 물류활동을 지원하여 국내투자를 촉진하기 위해 설치된 국제물류지원단은 국내물류개선을 위한 노력이나 소극적인 역할에서 탈피하여 경제자유구역청, 공사 등의 IR활동을 대행하고 외국기업들의 국내물류활동을 지원하는 본연의 업무에 주력하여야 한다. 인베스트 코리아, 국제물류지원단, 경제자유구역청, 공사 등이 전문적이고 효율적인 유치활동을 위한 역할분담체계를 구축하거나 기존 조직을 통합한 새로운 조직을 신설하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(4) 공항·항만 운영의 효율화 방안 검토

항만의 경우 부산항과, 광양항, 인천항, 그리고 평택항 등이 여러 가지 인센티브를 제공하면서 경쟁적으로 물동량 유치를 위해 노력하고 있으므로 선석이나 배후단지의 운영에 있어서의 효율화를 기할 수 없다. 따라서 부산항만공사에서 관리하고 있는 부산항과 컨테이너부두공단에서 맡고 있는 광양항의 최적활용을 도모하기 위하여 관리주체를 단일화하는 방안을 지금이라도 진지하게 고려해 볼 필요가 있다.

이렇게 될 경우 부산항과 신항, 그리고 광양항이 지자체의 이해관계로부터 벗어나 동일 관리주체에 따라 추가시설 투자나 IR 활동시 공동의 노력을 기울일 수 있고 소모적인 인센티브 경쟁

보다는 차별화된 유인책 제공으로 대외적 경쟁에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

수도권 항만의 경우에도 인천항과 평택당진항이 경쟁하는 양상을 보이고 있는 바, 하나의 항만관리주체에 의해 통합운영할 경우 시설운영이나 기능에서 효율화를 기할 수 있을 것으로 판단된다.

공항의 경우에도 앞에서 살펴본 바와 같이 인천공항과 김포공항 및 지방 국제공항들이 경쟁하는 형세로 나아가고 있으므로 실질적인 허브를 구축하기 위해서는 항만에서의 사례를 교훈삼아 공항간의 기능분담에 대해서 심각하게 고민할 필요가 있다. 특히, 인천공항과 국내선간의 연계가 나빠서 지방의 이용자들이 일본이나 중국의 공항에서 환승하는 사례가 늘고 있고, 지자체들은 지역공항에서의 국제선 유치를 위해 경쟁하고 있으므로 인천공항의 서울도심 접근성이 개선되는 인천공항철도의 개통 시점에 맞춰서 인천공항의 국제선-국내선 연계기능을 크게 제고시킬 필요가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 공항운영 당국의 통합을 고려할 수 있다. 특히, 인천공항과 김포공항의 운영주체가 단일화되면, 두 공항간의 물류체계 연계 등 사실상 하나의 공항으로 기능하기 위한 여러 가지 노력이 이루어질 수 있다. 공항이용은 항공사의 의사를 존중하되 두 공항을 연계활용하는 방향으로 유도하는 것이 바람직하다.

공항과 항만 운영의 통합과 같은 과제는 현실적으로 많은 어려움이 있기 때문에 쉽게 이루어질 수 없고, 그 시행효과에 대해서도 찬반의견이 분분하므로 외국의 사례도 참고하여 진지하게 고민할 필요가 있다.

나. 국제경쟁력을 갖춘 글로벌 물류전문기업 육성

소프트웨어 측면에서 가장 의욕적으로 추진해야 할 정책은 물류산업 선진화를 선도하고 글로벌 물류기업과의 경쟁이 가능한 물류전문기업 육성이다. 현재 시행되고 있는 종합물류기업 인증제는 당초 약속한 세제지원이 제외되어 있으나 제도시행 그 자체만으로도 시장에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가되고 있다. 하지만 아직도 대다수의 기업들은 자가물류를 고수하고 있어 물류비 절감과 국가물류체계 개선에 큰 도움이 되지 못하고 있다. 한편, 세제지원이 혜택을 받지 못하는 중소물류업체 등 이해관계 집단의 반발 등으로 입법과정에서 시행이 보류된 상태로 있어 원활한 정책 추진이 요구되고 있다.

우수한 물류기반시설 이외에 물류중심으로서의 역할을 하기 위한 필수적인 기반은 이러한 시설을 활용하여 고부가가치의 물류서비스를 제공하는 물류전문기업이다. 그러나 현재 종합물류기업 인증제도와 세제지원을 제외하고는 신속히 물류전문기업을 육성할 수 있는 실효성 있는 방법을 찾기가 어렵다. 따라서 우선적으로 화주기업의 위탁물류비에 대한 세제지원을 통해 물류전문기업 육성의 토대가 되는 3자 물류시장 규모를 확대해야 할 것이다.

물류체계의 개선과 물류중심의 실현을 위해서는 물류기업 육성이 시급하므로 세제지원을 조속히 추진할 필요가 있다. 따라서 세금감면의 폭을 축소해서라도 시행해 보고 그 효과를 판단하여야 할 것이다. 그러나 사전적으로 세금감면의 효과와 감세 규모를 정확히 파악하기가 어렵고, 국가전체 재정을 고려하여야 하기 때문에 세정당국에서 시행방안을 마련하는 것이 바람직하다.

한편, 이러한 제도의 보완책으로 물류정보화, 전문인력 양성 등 물류전문기업의 서비스 경쟁력 강화를 위한 지원방안도 강구하여야 할 것이다.

다. 물류전문인력의 양성

물류거점시설과 물류기업에서 종사할 유능한 물류인력을 양성하여 물류부문의 서비스 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 물류인력은 물류산업의 혁신을 선도하는 고급인력과 물류현장에서 실무를 담당하는 기능인력으로 구분하여 체계적으로 양성할 수 있을 것이다. 물류전문인력을 양성하기 위해서 정부에서 전문대학원 설립을 지원하고, 특성화대학을 통해서 지원하고 있으나, 기존의 교육체계하에서는 실제 물류비즈니스 전문가보다는 연구중심의 석·박사를 양산하는 결과를 초래하기 쉽다. 따라서 물류전문대학원의 교육프로그램, 교수진 등을 체계적으로 관리하여 국제감각을 지닌 실무전문가를 지속적으로 양성하여야 할 것이다.

물류업무는 고되고 힘든 일로 인식이 되어 물류현장에서 만성적인 실무인력 부족 문제가 계속되고 있으므로 물류기능연수원 설립 등을 통하여 기능인력을 체계적으로 양성할 필요가 있고, 자유무역지역 등에서의 외국인 근로자 허용문제도 검토되어야 할 것이다.

라. 물류네트워크 확충 및 최첨단 물류정보시스템 구축

(1) 해외물류거점 확보를 통한 물류네트워크 확충

세계적인 공항·항만 운영회사들은 세계 여러나라의 공항·항만

에 투자하여 자국의 항공사·선사들과 네트워크를 구축하고 있다. 우리의 경우에도 피더네트워크를 구축하기 위해서는 국외의 공항·항만과 연계체제를 구축하여야 하는데, 이를 위해서는 국내의 공항공사나 항만운영주체들이 중국이나 북한 등 해외로 진출할 필요가 있다. 인천공항의 경우 2단계 확장공사가 완료되면 많은 경험과 노하우를 가진 우수한 인력을 활용하여 다른 나라의 공항 건설과 운영에도 적극 참여할 수 있도록 관련제도를 정비하여 공항산업을 육성할 필요가 있다.

그러나 해외진출시에는 대규모 투자에 따른 위험부담, 부채비율 증가 및 투자정보 부족 등으로 해외진출에 애로가 있으므로 기업의 해외진출 리스크를 분산하고 소요재원이 투여될 수 있는 금융제도를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 국내의 유동자금이 물류시장에 유입될 수 있는 투자지원 시스템을 구축하여야 한다. 이 경우 자금의 운용구조는 투자수요자와 투자대상에 따라 유연하게 활용할 수 있는 시스템(사모투자펀드 등)을 적용(일반투자자의 신뢰 확보를 위해 초기 투자자로 공공기관이 리스크를 분담)하고 자금의 운용주체는 물류·금융·법률 부분 등 국내외 민간 전문가로 구성하되 운용규모는 투자규모를 충분히 뒷받침할 수 있는 수준으로 조성할 수 있을 것이다.

이렇게 물류와 금융의 결합을 통하여 해외 물류거점을 확보하고 운영함으로써 국내 공항·항만의 물동량 창출 전략에서 한걸음 더 나아가, 우리 기업들이 세계시장으로 진출하여 새로운 부가가치를 창출할 수 있도록 정책의 대상과 범위를 확대할 필요가 있다.

(2) 최첨단 물류정보서비스의 제공

이웃국가들에 비해서 상대적인 경쟁우위를 확보하고 있는 부분이 신속한 통관시스템과 물류정보서비스라고 할 수 있으므로 더욱 신속 저렴하고, 다양한 물류정보서비스를 제공하여 우리만의 경쟁력을 제고하려는 노력 또한 지속적으로 추진되어야 한다. 우리의 공항·항만은 통관, 검역 등에서의 유연성을 더욱 강화하고 첨단 물류정보시스템을 개발하여 물류정보의 허브로 육성하여야 경쟁력을 높일 수 있다. 특히, 우리의 첨단 IT기술을 물류와 결합할 수 있는 무선인식(RFID)사업을 적극 추진하여 차원 높은 물류서비스를 제공하여야 한다.

우리는 수출입물류에 대한 정보화사업을 꾸준히 추진하여 통관서비스를 혁신하였고, 수출입 물류정보서비스 구축사업도 진행되고 있다. 이러한 노력의 결과로 여러가지 서식표준화와 서식통합 등의 조치가 이루어졌고, 통관단일창구 구축, 검역관리시스템 고도화 등이 추진되었으며, 공항물류 협업시스템 구축방안 등이 새롭게 강구되고 있다.

이러한 시스템을 더욱 발전시키고, 첨단 IT기술과 물류를 결합하여 향후 이용이 보편화될 것으로 보이는 무선인식기술(RFID)의 활용 등에 있어서도 선도적인 역할을 하여 차별화하는 전략이 필요하다. 또한, 공항·항만·내륙물류거점 등의 물류정보를 종합제공하는 통합 물류정보시스템 구축도 꾸준히 추진하여야 할 것이다.

마. 대륙교통망과의 연계 추진

대륙철도 연계사업은 UN ESCAP 교통장관회의('06. 11., 부산)

에서 회원국들이 양해각서를 체결하는 등 일부 변화의 조짐이 있다. 그러나 북한의 변화 없이는 진전에 한계가 있으므로 신속한 추진이 곤란한 실정이다. 또한, 대륙철도 노선의 용량을 고려할 때 기존의 유럽행 해운화물을 대체하기에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

특히, 최근 러시아의 TSR요금 인상으로 국내화주들이 대부분 다시 해운을 이용하는 상황을 볼 때 여러 가지 변수가 많다고 할 수 있다. 그러나 대륙철도 연계는 다양한 물류서비스를 제공할 수 있다는데 의미가 있으며 경제적 중요성 측면보다는 평화와 안보측면에서 더욱 중요하다는 차원에서 이를 지속적으로 추진할 필요가 있다.

이를 위해 남북한과 러시아가 참여하는 동북아 철도운영 협의체를 구성하여 활성화하고, 동북아 철도망 관련연구를 공동수행하는 등 이해 관계국간의 협력체계를 우선적으로 개선하여야 할 것이다. 대륙철도 및 아시안하이웨이[23]를 활용한 복합운송 서비스도 개발하여야 할 것이다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

물류중심의 달성여부는 최종적으로 시장의 움직임에 따라 결정되나, 정부가 기업들이 우리나라를 활용하여 물류활동을 하는 것이 유리하도록 여건을 조성해 주는 것이 매우 중요하다. 따라서

23) UN ESCAP에서 추진하고 있는 국가간 도로망 연결사업으로서 한·중·일 등 아시아 32개국을 연결하는 55개 노선, 14만km로 구성

정부는 물류의 흐름이 원활할 수 있도록 부족한 물류인프라를 구축하고, 물류제도를 합리적으로 개선하며, 경쟁력이 취약한 민간 물류주체를 육성하는 등 물류중심을 달성할 수 있는 시의적절한 전략을 수립하고 물적·제도적 기반을 조성하는데 노력해야 한다. 이러한 노력은 현재까지 추진해온 것과 같은 일상적인 노력이 아니라 우리에게 주어진 기회의 시간이 많지 않다는 점을 명심하여 획기적이고 신속하게 추진되어야 한다.

물류기업은 정부의 물류시장 지원이 최대한 효과를 발휘할 수 있도록 자체 경쟁력 배양에 힘을 쏟아야 할 것이다. 이를 위해 세계적인 물류네트워크의 형성, 중국·인도 등 거대시장에의 진출 등 진취적인 기업가정신을 발휘하여 국내 및 해외 시장에서의 화물처리 실적을 제고하는 노력이 요구된다.

한편, 앞서 제기된 주요 5가지 과제는 정부가 앞장서서 추진해 나가는데 있어 어떠한 정책적 의지를 가지고 실천하느냐 하는 것이 중요하다. 물류행정조직의 일원화와 강력한 추진체계의 구축이 없이는 실효성을 갖기가 어려울 것이다. 이외에도 국가물류기본계획에서 제시된 많은 과제들을 차질 없이 추진해 나아가야 할 것이다.

나. 2007년도 중점 추진과제

우선 물류중심정책을 강력하고 효율적으로 추진할 수 있는 추진체계를 정비하고, 물류전문기업 육성을 위한 세제지원 문제도 제도를 실효성 있게 보완하여 시행토록 하여야 할 것이다. 물류기업에 대한 세제지원은 일시적으로 세수감소를 초래할 수 있으나, 장기적으로는 물류산업이 육성되어 세수가 증가할 것이므로

이 문제는 단순한 세수차원에서 접근할 것이 아니라 보다 큰 목표인 우리경제의 신성장동력인 물류산업 육성이라는 국가적 당면과제 달성 차원에서 적극 추진되어야 할 것이다.

자유무역지역과 경제자유구역에 대해서는 획기적인 규제완화와 지원으로 제대로 된 비즈니스모델이 정착될 수 있도록 하여야 한다. 해외물류거점 확보를 지원하기 위한 금융제도의 개발과 시행도 서둘러서 실기하지 않도록 해야 한다. 또한, 공항과 항만 및 배후단지에서의 원스톱 서비스 문제도 신속히 검토되어야 하고, 자유무역지역과 경제자유구역에서의 외국인 노동자 활용문제도 신속히 추진되어야 할 것이다.

다. 중장기 추진과제

공항·항만의 통합운영과 과제는 신속히 검토되어야 하지만 단기간에 시행하기는 어려우므로 차기정권에서 결정하도록 하고, 첨단물류정보서비스의 제공은 지속적으로 추진하며, 대륙철도 연계사업도 북한 핵사태 등 여건의 변화에 꾸준히 대비하여야 할 것이다.

라. 재정적 함의

대부분의 물류기반시설의 경우 이미 관련 예산이 책정되어 있거나 집행중에 있으므로 신규로 기획되지 않아도 될 것이나, 인천공항 배후 물류단지 2단계 조성사업(30만평)의 경우 재정지원이 필요하다. 물류기업 육성을 위한 세제지원의 경우 구체적인 시행내용에 따라 세수감소의 효과를 판단해 볼 필요가 있다. 나머지 과제들은 운영 측면의 S/W적 성격의 것으로 모델 개발 등 소규모의 연구용역비와 사업비 정도가 소요될 것으로 판단된다.

제3절 금융허브 구축과 금융선진화[24)]

1. 문제의 제기

과거 우리 경제가 수출주도형 제조업 중심의 성장전략을 추진해 오는 과정에서 금융은 대규모 설비투자를 위한 저축동원이라는 비교적 단순한 기능을 담당하였다. 그러나 경제가 점차 고도화되고 복잡해짐에 따라 단순중개 기능보다는 위험관리, 정보생산, 모니터링 등 보다 고도화된 기능이 더욱 중요해지게 되었다. 이러한 요구수준에 비추어 볼 때 우리 금융의 국제경쟁력은 매우 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 2006년도 IMD보고서에 의하면 한국의 금융부문은 세계 37위로 우리의 주요 상대국인 홍콩(2위), 싱가포르(19위) 및 일본(21위)에 크게 뒤지고 있다.

한편, 전세계적으로 금융산업이 고도화되면서 금융은 실물경제를 지원하는 인프라로서의 기능 뿐 아니라 그 자체로서 고부가가치를 창출하고 고임금 일자리를 만들어 내는 중요한 미래 성장동력 산업의 하나로 인식되고 있다. 따라서 서비스업 중심으로 산업이 고도화되는 과정에서 금융이 실물경제를 지원하는 인프라로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서 뿐만 아니라 경제의 새로운 성장엔진으로서의 역할을 수행하기 위해서도 금융의 선진화는 필수적이다.

이와 같이 금융부문의 경쟁력 강화는 국민경제의 건전한 발전을 위해 긴요한 과제인데, 세계화된 경제환경에서 이를 효과적으

24) 본 절은 한국금융연구원장(최흥식)의 책임 아래 하준경, 이윤석 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

로 추진하기 위해 마련된 것이 바로 금융허브 전략이다. 우리나라의 제조업이 세계와의 경쟁을 통해 비약적인 발전을 할 수 있었던 것처럼 금융업도 이제는 세계적인 금융회사들과 경쟁을 통해 한 단계 도약을 해야 할 시점이다. 세계화의 흐름이 경제의 구석구석을 파고드는 만큼 이제 이를 수동적으로 받아들이기보다는 적극적으로 활용하자는 것이다. 즉 동북아 금융허브 전략은 대내외적 환경변화에 능동적으로 대응함으로써 금융산업의 글로벌 경쟁력을 키우고 금융의 실물경제 지원기능 극대화를 통해 금융산업을 성장동력으로 육성하자는 것이며, 금융허브를 구축하는 과정에서 금융산업의 선진화도 함께 달성하자는 것이다.

이와 같은 금융허브 전략은 우리나라 뿐 아니라 세계의 주요 도시들이 추진하고 있는 전략이기도 하다. 상하이의 경우 2001년 WTO 가입에 따른 금융산업의 대외개방 및 2010년 상하이 엑스포 개최를 계기로 아시아 태평양 지역의 국제금융센터로 도약하기 위해 3단계 추진일정인 이른바 '삼보주 전략'을 2002년에 발표하였다.[25] 시드니의 경우도 1999년부터 아태지역 금융허브화를 위해 자산운용업, 후선사무업과 함께 벤처캐피탈 분야의 외국계 금융회사를 집중유치하는 전략을 설정하였다. 또한, 외국금융회사 유치 및 지원업무를 효과적으로 수행하기 위해 Axiss Australia[26]

25) 삼보주 전략의 1단계는 2005년까지 국제금융 중심지의 기초를 마련하는 것으로 상하이의 핵심산업으로 금융업을 육성하고 국제적 금융클러스터화를 추진한다는 것임. 2단계는 2010년까지 국제금융 중심지로서의 골격을 형성한다는 계획아래 국제적 금융그룹의 육성, 인민폐 금융상품의 혁신과 거래중심지 형성 등을 주요과제로 삼고 있음. 마지막 3단계는 2020년까지 상하이 지역을 금융중심지로 부상시킨다는 것으로 국제자본의 중심거래지 건설과 글로벌 금융센터 건설을 추진하는 계획을 세우고 있음.

26) Axiss는 Axis(호주가 아·태지역의 금융중심축이라는 의미)와 Access(기회의 땅 호주로 오라는 의미)를 합성한 조어임.

라는 조직을 설립·운영 중에 있다.[27] 이밖에 이미 국제금융 중심지로서의 지위를 누리고 있는 일본도 금융시스템 활성화에 초점을 맞추어 금융개혁 프로그램을 실행 중에 있다.

정부가 동북아 금융허브 전략을 추진한지 3년이 지난 지금 일부 분야에서는 가시적인 성과들이 나타나고 있으며 국내외의 인식도 예전에 비해 상당부분 제고된 것으로 나타나고 있다.[28] 이러한 인식과 평가의 개선은 금융허브 전략이 단순한 구호에만 그치는 것이 아니라 가시적인 성과들이 나타남에 따른 결과라고 생각된다. 그러나 일부 과제들은 아직 뚜렷한 결과가 나타나지 않고 있으며, 여전히 금융허브 전략에 대한 의구심이 남아 있는 것도 사실이다. 일부 외국인들은 전략의 추진 속도가 느리고, 국내외 기업간 불평등 대우가 상존할 뿐만 아니라 근본적으로 경제의 개방성이 부족하다고 지적하고 있다. 국제화된 교육기관과 의료시설의 부족, 영어의 낮은 통용성 등 외국인을 위한 생활 인프라가 충분하지 않다는 것도 문제로 지적되고 있다.

이와 같은 점들을 감안하여 지금까지의 금융허브 추진실적들을 재점검하고 추진현황을 냉정히 평가해 봄으로써 향후 중점적으로 추진해야 할 과제들에 대해 짚어보기로 한다.

---

27) 호주 정부의 이와 같은 노력에 힘입어 지난 10여년 동안 금융산업은 매년 5.3%씩 성장하였으며 GDP에서 차지하는 금융산업의 비중이 8.5%에 달하고 있음. 무디스사의 평가에 의하면 호주는 금융분야에서 세계 5위의 경쟁력을 가지고 있는 것으로 나타나고 있는데 이는 우리에게 시사하는 바가 큼.

28) Alan Greenspan 전 연준의장은 2006년 4월12일 개최된 서울국제금융컨퍼런스 연설에서, “한국이 실물경제 기반과 잠재력이 큰 주식시장, 선물, 옵션 등 다양한 금융상품을 보유하고 있어 자체시장이 없는 홍콩, 싱가포르보다 금융허브가 되기에 훨씬 유리한 조건을 갖고 있다.”고 언급하였으며 Stephen Pelletier 푸르덴셜금융 국제투자사업부문 회장도 2006년 1월 “한국이 성장을 위해 금융규제를 철폐하는 등 놀라운 순발력을 보여주고 있으며, 이 같은 변화가 이어진다면 아시아의 대표 금융허브로 부상할 수 있을 것”이라고 평가하였음.

2. 비전의 제시

정부는 2006년 8월 국가의 장기종합전략인 「비전 2030」을 발표하였다. 비전 2030 계획은 성장과 분배가 함께 가는 동반성장을 추진하게 되면 2030년에 우리나라의 1인당 GDP는 4만 9천달러를 달성하는 것으로 전망하고 있다. 여기서 금융분야는 자산운용업 등을 적극 육성하여 동북아 금융발전을 이끄는 금융허브로 성장하는 것을 목표로 하고 있다. 그렇다면 금융허브 추진의 3단계가 마무리되어 아시아의 3대 금융허브가 되는 2015년을 지나 비전 2030이 실현되는 2030년이 되면 우리 금융의 모습은 어떻게 변할 것인가? 물론 2015년과 2030년의 구체적인 금융의 모습을 예상하는 것은 쉬운 일이 아니지만 소득수준이 우리보다 앞선 선진국의 예를 참조하여 대략적인 모습을 그려보는 것은 가능할 것이다.

우선, 아시아 3대 금융중심지 중 하나를 목표로 하고 있는 2015년에는 홍콩, 싱가포르 수준으로 금융이 발전할 것으로 예상된다. 이렇게 되면 금융업의 GDP 기여도는 현재 싱가포르 수준인 12%까지 높아질 것이며 금융업의 고용비중도 4.5%로 상승할 것이다. 또한, 현재 아시아 5위에 그치고 있는 주식시장 규모가 아시아 3위로, 채권시장 규모도 아시아 3위를 유지할 수 있을 것이다. 아울러 세계 50대 자산운용사 중에서 25개사 정도가 우리나라에 진출하여 영업을 하게 되는데, 이들은 역내로부터 펀드를 조성하여 국내외에 투자를 하게 될 것이다.

이밖에 우리나라의 사모펀드(PEF)가 중국과 동남아 국가들의 구조조정시장에 다수 진출하여 주도적 역할을 하는 모습도 상상해 볼 수 있으며 우리나라를 대표하는 투자은행이 적어도 1~2개

정도 출현할 것으로 기대된다. 한편 이 과정에서 소비자 편익 중심의 업무영역 조정이 일어나 선진국에서와 같이 금융업의 겸업화 추세가 확대되고, 상당 기간 동안은 은행, 금융투자회사, 보험의 3대 축을 중심으로 업무영역 재편이 일어날 것으로 예상된다.

국가경제와 금융산업의 발전이 순조롭게 이루어진다면 2030년에 우리나라는 아시아의 여타 금융허브 국가들과 어깨를 나란히 할 수 있는 수준으로 성장할 것이다. 또한, 통일 한국의 달성이 이루어진다면 국가경제의 규모와 금융부문의 성장잠재력이 지금과는 비교할 수 없을 정도로 크게 확대될 것이다. 금융업의 GDP 기여도는 현재의 8% 수준에서 20% 수준으로 높아질 것으로 기대되며 금융 및 보험업의 고용비중도 3.4% 수준에서 5%까지 올라갈 것으로 예상된다. 특히 고급 금융인력에 대한 수요가 증가하여 석사·박사 등의 고학력자의 취업기회가 많아지게 될 것이다.

<표III-18> 금융허브 추진에 따른 주요 성과지표 전망

구 분	2006	2015[1)]	2030[2)]
금융업의 GDP 기여도	8%	12%	20%
금융업의 고용비중	3.4%	4.5%	5.0%
주식시장 규모	아시아 5위	아시아 3위	아시아 3위
채권시장 규모	아시아 3위	아시아 3위	아시아 2-3위
금융국제화 지수 (자본시장개방도)	5.0	10.0	20.0
외국 금융회사의 국내진출[3)]	96	140	180
외국 자산운용사 유치[3)] (상위50대)	14	25	대다수
자산운용사의 해외운용 비중	5.5%	11.0%	15.0%

주 : 1) 제1차 금융허브회의 당시 중간목표
2) 비전 2030 보고서 등을 근거로 산정
3) 개수

그렇다면 우리나라가 금융허브로 도약하기 위해 갖추어야 할 조건은 무엇인가? 이에 대한 해답은 현재 금융허브로서의 지위를 누리고 있는 홍콩과 싱가포르 및 도쿄 등의 도시들이 주는 시사점에서 얻을 수 있을 것이다. 동북아 금융허브의 입지를 구축하기 위해 노력하고 있는 상하이, 베이징, 서울, 타이페이 등과 기존의 금융센터인 홍콩, 싱가포르, 도쿄를 비교해보자. 멕켄지가 2003년에 15개의 주요 국제금융회사를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 아시아 주요 도시들 가운데 금융허브로서의 경쟁력은 홍콩과 싱가포르가 가장 높은 것으로 나타났으며, 서울은 도쿄와 상하이에 이어 5위를 기록하고 있다. 우선 싱가포르와 홍콩의 경우 개방된 시장, 영어사용, 낮은 세율 그리고 저렴한 생활비 등의 장점을 바탕으로 동북아 여타 국가에 비해 금융허브로서 높은 경쟁력을 보유하고 있다. 도쿄의 경우에는 대규모의 국내시장, 오래된 금융시장의 역사 등을 장점으로 꼽을 수 있으나, 영어사용이 아직 미비하고 지리적으로 동북아의 중심에 서 있지 못하다는 점이 지적되었다. 이러한 점을 감안할 때 우리나라가 금융허브로 도약하기 위해서는 금융시장 규모의 확대 및 선진화와 더불어 외국인에 대한 차별적 대우가 없는 개방된 시장, 영어사용의 확대 등 외국인 생활환경 개선, 낮은 세율 등 기업하기 좋은 환경 구축 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

특히, 최근 금융산업은 정보를 토대로 창출된 지식이 생산성과 경쟁력의 핵심이 되는 지식기반산업의 특성이 강화되고 있어 금융회사의 중장기적인 경쟁력과 생존기반도 새로운 환경에 적응할 수 있는 지식과 능력을 겸비한 인적자원을 확보하는데 달려있다고 할 수 있다. 따라서 금융부문의 핵심역량과 노하우를 지닌 금융전문인력을 체계적으로 양성하여 금융회사에 공급할 수

있는 시스템을 구축하는 것도 금융허브가 달성해야 할 시급한 과제 중 하나이다.

<표III-19> 아시아 주요 도시의 금융허브 경쟁력 순위

순 위		강 점	약 점
1	홍콩	· 개방된 시장, 영어사용, 저세율, 규제없이 자유로운 국내시장	· 동북아 시장과 먼 거리 · 환경오염이 심함
	싱가포르	· 세제혜택, 저렴한 원가, 개방된 시장, 영어사용	· 협소한 국내시장 · 동북아 시장과 먼 거리
3	도쿄	· 상당한 규모의 국내 시장 · 매력적인 삶의 질 · 오래 역사를 가진 금융허브	· 높은 원가, 법적 토대 미흡 · 느린 변화 속도
	상하이	· 전체 중국시장이 갖고 있는 시장 성장 잠재력 · 탄탄한 인프라	· 아시아 지역 허브로 개발 중 · 중국의 나머지 지역은 여전히 낙후
5	베이징	· 최근 IT 및 제조업 발전 · 시장에 대한 접근성 양호	· 높은 원가, 취약한 법률 제도 · 느린 변화 속도
	서울	· 상당한 규모의 국내시장 · 우수한 IT 인프라 · 금융부문 구조조정 성공	· 제약이 많은 법률·규제 시스템 · 외국인 생활환경 미흡 · 영어능력 미흡
7	시드니	· 탄탄한 인프라 · 우수한 인재, 삶의 질	· 동북아와 지나치게 먼 거리 · 아시아와의 연계가 취약

자료 : McKinsey & Company and Seoul Financial Forum (2003)

3. 현황과 평가

가. 금융허브의 추진개요

2003년 12월 제32차 국정과제회의에서 「동북아 금융허브 추진 전략」이 확정되었다. 이에 따르면 2007년까지 금융허브 기반을 구축하고, 2012년에 자산운용업 중심의 '특화금융허브'를 완성한

후, 2020년까지 우리나라를 아시아 지역 3대 금융허브로 발전시키도록 되어 있다.

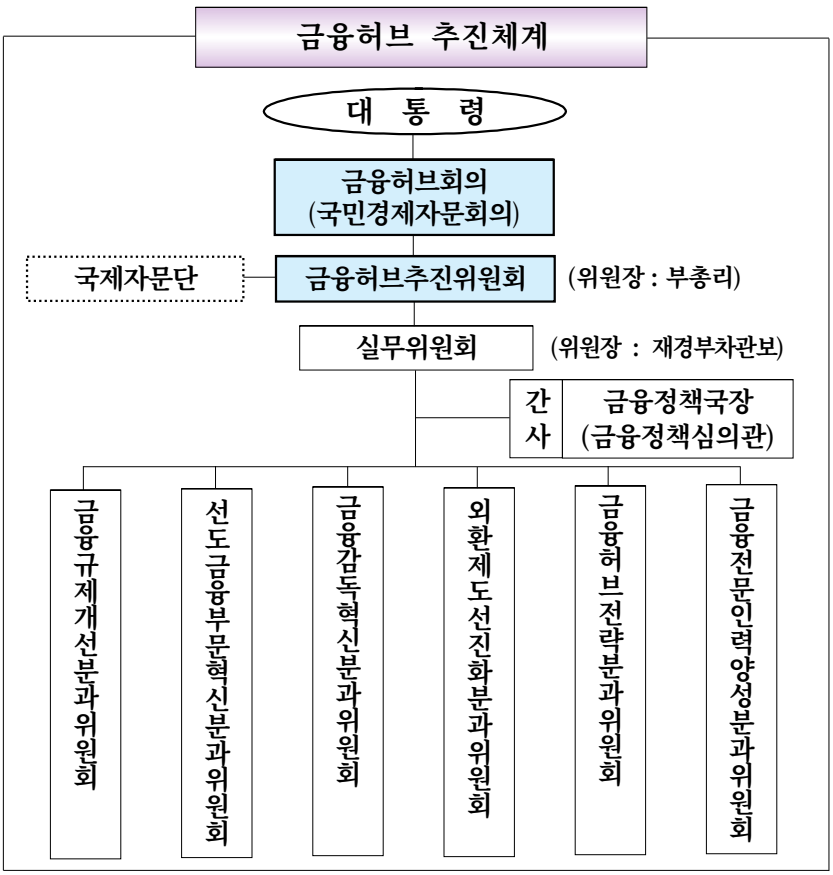
이러한 방향 속에서 정부는 7대 추진과제를 금융허브 전략으로 선정하여 추진하고 있다. 즉 자산운용업 육성, 금융시장 선진화, 지역특화 금융수요 개발, 금융산업의 글로벌 네트워크 강화, 한국투자공사 설립 추진, 금융규제·감독시스템 혁신, 금융관련 경영·생활환경 개선 등이 그것이다.

이후 2005년 6월 제1차 금융허브회의에서는 금융허브 정책의 진전 상황을 전반적으로 점검하고 추진전략을 재검토·보완하였는데, 그 결과 그동안의 여건변화 등을 감안하여 기존 로드맵의 일정을 단축하였다. 즉 특화금융허브 구축은 2012년에서 2010년으로 앞당기고 최종목표 달성 시점은 2020년에서 2015년으로 앞당기기로 하였다. 또 추진목표가 불명확했다는 반성에 따라 좀 더 구체적인 추진목표로서 외국금융회사 국내진출, 금융시장 선진화, 금융거래 국제화 등의 중간목표가 설정되었다.

그리고 2005년 10월에는 금융허브 구축에 민간참여를 적극 유도하고 추진동력 확보를 위해 민관합동의 금융허브 추진체계를 갖추게 되었는데 추진체계를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 대통령이 의장을 맡고 있는 국민경제자문회의는 금융허브회의를 통해 거시적이고 전략적인 관점에서 금융허브정책을 점검·평가하고 과제를 확정하는 기능을 담당하고 있다. 또한, 경제부총리가 위원장을 맡는 금융허브추진위원회를 설치하여 금융허브정책의 실무기능을 총괄토록 하였으며 산하에 실무위원회와 분야별 분과위원회를 두어 세부 추진업무와 분야별 민간참여를 담당토록 하였다.

2005년 12월에 개최된 제1차 금융허브추진위원회에서는 민간위원회가 발굴한 추진과제의 검토와 함께 2006년도 금융허브 추진계획을 심의·확정하였으며 2006년 6월에 개최된 제2차 금융허브추진위원회에서는 그동안의 추진실적 점검과 함께 향후 견고한 금융인프라 구축노력의 가속화, 금융시장의 선진화, 금융시장의 국제화 추진, 금융관련 경영·생활환경 개선, 전문인력의 양성 등을 내용으로 하는 추진계획을 확정하였다.

<그림III-15> 금융허브 추진체계



나. 주요 금융허브 추진실적

금융허브 전략이 수립된 2003년 12월 이후 지난 3년 동안 정부는 계획에 따라 금융허브 정책을 추진해 왔다. 2003년 12월 확정된 49개 과제와 2005년 6월 추가적으로 발굴한 31개 과제를 기반으로 2006년 6월 추가조정을 통해 확정한 총 90개 세부 추진과제 중 현재 33개 과제가 추진 완료된 상태이며 나머지 57개 과제는 정상추진 중에 있다.

<표III-20> 90개 세부 추진과제 추진 현황

	'04년	'05년	'06년	'07년	중장기[1]	소계
추진완료	26		7	-	-	33
정상추진	-		3	14	40	57
계	26		10	14	40	90

주 : 1) 2015년까지의 계속 과제

지난 3년 동안 추진된 주요 성과를 살펴보면, 우선 현투·대투·한투 등 투신사의 구조조정을 마무리('05.1)하고 연기금의 주식투자를 허용하였으며('05.1), 「근로자퇴직급여보장법」을 제정하여 퇴직연금제를 시행('05.12) 하는 등 자산운용업의 육성 기반을 확충하였다. 이와 함께 주식 및 선물 거래시스템의 효율성을 제고하기 위해 증권·선물거래소를 통합('05.1)하고, 채권시장의 지표금리를 형성하기 위해 장기국채 발행물량을 확대하는 등 금융시장의 선진화를 지속적으로 추진하였다.

아울러 자산운용업 육성의 계기가 될 한국투자공사를 설립하기 위해 2005년 3월 한국투자공사법을 제정하였고 2005년 7월 이를 출범시켰다. 현재 한국투자공사는 투자운용을 위한 조직정비를 마무리하고 2007년 하반기 본격적인 투자운용을 하게 될 것으로 보

인다. 한국투자공사 출범을 계기로 미국의 푸르덴셜 그룹은 자산운용 부문 아시아 지역본부를 한국에 설치('06.1)하였다. 한편 2005년 11월에는 증권·선물·자산운용·신탁 등 자본시장 관련법을 통합하고 네거티브 규제방식을 도입하는 자본시장통합법의 기본방향을 발표하였는데 자본시장에서의 빅뱅을 유도하고 규제개혁과 투자자 보호 강화를 통해 금융혁신과 경쟁을 촉진하는데 초점이 맞추어져 있다. 또한, 채권시장의 선진화를 위해 증권회사의 회사채 인수기능 강화와 장외시장 호가집중을 통한 유동성 제고를 주요내용으로 하는 채권시장 선진화 방안도 마련하였다.('06.12)

한편, 외환자유화를 가속화하기 위해 자본거래허가제를 폐지('06.1)하고 해외에서의 원화환전을 확대('06.4)하였으며 자유화의 조기시행을 내용으로 하는 외환자유화 추진 방안('06.5)도 발표하였다. 최근에는 기업의 대외진출 촉진을 위한 규제완화 조치들과 해외펀드의 양도차익에 대한 비과세 등 해외투자 활성화를 위한 조치를 추가로 발표하였다.('07.1)

금융허브 달성을 위한 중요한 선결과제의 하나로 인식되고 있는 금융전문인력을 체계적으로 양성하기 위한 조치들도 잇달아 이루어졌다. 우선 2006년 2월에는 실무중심의 교육·연구를 통한 핵심 금융전문인력 양성과 금융산업 발전을 지원하기 위해 금융전문대학원이 출범하였다. 또한, 2006년 6월에는 금융인력의 체계적인 관리와 능력개발을 지원하기 위하여 금융인력 네트워크센터를 한국금융연구원 내에 설립하였다.

아울러 fn Hub Korea(금융허브지원팀)를 2006년 1월에 출범시켜 국내외 금융회사의 제도개선 및 정책건의 발굴을 통해 금융허브 추진에 따른 민간부문의 피드백을 얻고 외국계 금융회사의 고충처리 서비스 및 애로사항 등을 파악하고 있다.

<표III-21> 7대 추진과제의 주요 실적

7대 추진과제		주요 실적
1	자산운용업 육성	·간투법 개정을 통한 PEF활성화(’04.10), 퇴직연금제 도입(’04.12) ·한투, 현투, 대투 등 3개 투신사 구조조정(’05.5) ·증권사 신탁겸영허용 등 대형화기반 마련(’05.2)
2	금융시장 선진화	·중심지표채권 장기화 추진 (3→5→10년물) - 정부 및 관련기관부터 국고채 5년물 금리를 지표금리로 사용 ·채권시장 선진화 (’06.12) - 증권회사의 인수기능 강화, 호가집중을 통한 유동성 제고
		·기업지배구조 개선 - 증권관련집단소송제도 도입(’05) ·증권거래소, 코스닥, 선물거래소의 통합(’05.1)
		·신규외환중개사 진입허용(’06.3), 자본거래 허가제 폐지(’06.1) ·해외에서의 원화 환전확대(’06.4)
3	지역특화 금융	·동북아개발금융협의체 결성(’04.5) ·선박투자 활성화(17개사)
4	글로벌 네트워크 강화	·외국금융회사와의 상시 대화채널 구축 - fn Hub Korea(금융허브 지원팀) 출범(’06.1) ·주요 금융감독당국과 MOU를 체결 - ’06.12월말 현재 11개국과 15개 MOU 체결
5	KIC 설립	·한국투자공사법 국회통과(’05.3) ·한국투자공사 출범(’05.7.1)
6	규제·감독 시스템 혁신	·서비스 중심 감독업무 및 시장친화적 검사업무체제 확립 - 리스크중심(risk-based)의 사전 예방적 감독 내실화 - 맞춤형 경영컨설팅 청구제도 도입(’06.6) ·자본시장 통합법 제정추진(’06.1)
7	경영·생활 환경 개선	·외국인 임직원 등에 대한 근로소득세 과세체계 개편(’04,1) ·금융전문대학원 출범(’06.2) ·금융인력 네트워크 센터 설립(’06.6)

다. 금융허브 추진전략에 대한 평가

(1) 긍정적 측면

금융허브 추진전략은 중장기 과제이므로 불과 3년이 되지 않은 시점에서 그 성과를 평가하기는 이르지만 금융허브 구축을 위한 제도적 기반 구축에는 상당한 성과가 있었다고 평가된다. 또한, 금융허브 전략의 추진으로 금융시장의 규모가 확대되고, 외국금융회사의 한국진출이 가시화되는 등 시장의 발전 측면에서도 나름대로의 성과가 있었다고 판단된다. 기업의 수익성 향상, 제도적 인프라 구축 등의 효과로 주식·외환·자산운용 시장의 규모가 지속적으로 확대됨으로써 홍콩·싱가포르 등 기존 허브와의 격차가 빠르게 좁혀지는 추세에 있다. 또한, 한국투자공사 출범과 국내 금융시장의 확대 등에 따라 2006년 1월에는 푸르덴셜 그룹의 아시아 자산운용 지역본부가 진출하고 Royal Bank of Scotland의 경우 조만간 지점설치가 예정되어 있으며 Merrill Lynch의 경우에도 은행업의 지점설치를 계획하고 있는 등 외국금융회사들의 우리 금융시장 진출 움직임이 활발해지고 있다.

<표III-22> 금융시장 발전현황

(단위 : 억 USD)

	한 국				기존 허브('04년)	
	'03년	'04년	'05년	'06.12말	홍콩	싱가포르
주식시장 시가총액[1]	3,293	4,287	7,227	8,354	10,550	2,773
외환시장 일일거래액[2]	120	186	223	302	1,020	1,250
자산운용시장 수탁고[3]	1,215	1,784	2,034	2,523	3,440	2,740

주 : 1) 한국은 KOSPI+KOSDAQ, 홍콩·싱가포르는 '05년말 기준
2) 전통적 외환거래(현물환, 선물환, 외환스왑)+통화 및 금리관련 외환파생거래
3) 우리나라와 홍콩은 국내 및 해외펀드, 싱가포르는 국내펀드 기준

이에 따라 금융허브 전략의 필요성과 타당성에 대한 금융시장과 국민일반의 인식이 조금씩이나마 개선되고 있다. 금융허브 전략과 관련한 최근의 대내외적 평가를 보면 과거에 비해 우리나라의 금융허브 전략에 대한 평가가 상당히 긍정적으로 바뀌었다는 점을 확인할 수 있다. 재정경제부가 2006년 6월 2일 국내외 금융회사 임직원 190명을 상대로 설문조사를 실시한 결과 83.2%가 금융허브 정책을 명확히 인지하고 있는 것으로 나타났다.[29] 또한, 단계적 금융허브 달성전략에 대하여도 조사대상의 87.4%가 적절한 것으로 평가하였으며 동북아 금융허브의 실현가능성에 대해서도 조사대상의 과반인 51.1%가 긍정적으로 평가하였다.

<표III-23> 금융허브정책에 대한 설문조사 결과 (2006. 6월 기준)

(단위 : %)

	전 체	외국계	국내계	은행	증권	보험	자산운용	기 타
금융허브정책 인지도	83.2	87.8	79.6	90.9	84.6	70.8	84.2	90.0
정부전략의 적절성	87.4	84.1	89.8	87.3	82.1	91.7	89.5	80.0
금융허브 실현가능성	51.1	38.0	61.1					

특히, 금융시장에서는 정부가 금융허브 전략에서 제시한 각종 정책과제를 일관되고 지속적으로 추진함으로써 금융산업의 선진화가 앞당겨질 것에 대한 기대감도 높아지고 있다.

(2) 아쉬웠던 점

그러나 다른 한편으로 금융허브 추진전략에 아쉬웠던 점도 있다. 우선 그동안의 지속적인 금융규제 완화 노력에도 불구하고

29) 이는 2005년 조사결과인 50%보다 30%p 높은 수치로서 정책인지도가 상당부분 상승했음을 의미함.

국내 및 해외 금융회사가 창의적인 능력을 충분히 발휘할 수 있을 정도의 금융규제 완화는 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있다. 예를 들면 홍콩 증권선물위원회가 2006년 9월중 싱가포르와 일본, 호주 등 아시아 13개 국가를 대상으로 금융허브 지표를 분석한 결과에 의하면 한국은 6개 분야 가운데 3개 분야에서 2004년보다 순위가 하락한 것으로 나타났다. 이와 같은 홍콩 증권선물위원회의 평가자료는 아시아 금융허브로서 홍콩의 지위를 강조하기 위한 IR자료이므로 지나치게 큰 의미를 부여할 필요는 없겠으나 대부분이 하위권에 머물고 있다는 점을 감안할 때 개선노력이 한층 더 필요하다는 것을 시사한다.

또한, 금융시장의 규모확대 및 심화를 위해 선택과 집중 원칙에 의한 선도분야 육성전략이 제시되었으나, 이의 구체적인 방안은 아직 마련되지 못하고 있다. 외국자본의 진입에 대하여 부정적인 시각이 아직 많이 남아 있는 것도 금융허브 달성에 저해요인으로 작용하고 있다. 특히, 외국 금융전문인력들의 유치를 위해 필요한 경영·생활 환경이 여전히 국제적인 수준에 비해 미흡하다는 지적이 많이 제기되고 있다.

<표III-24> 한국의 금융허브 평가 내용 및 순위

평가항목	순위		비고
	2004년	2006년	
숙련된 인력·전문 서비스 접근성	11위	11위	홍콩(1위)
정부 규제와 민첩한 대응	10위	11위	
국제 금융시장·고객과의 접근 용이성	8위	10위	
사업 기반 유용성과 공정한 사업 환경	9위	9위	
세제 체제	8위	10위	
영업비용, 삶의 질, 문화, 언어	11위	11위	싱가포르(1위)

자료 : 홍콩증권선물거래위원회

한편, 금융허브 전략의 내용 중에서 내부의 역량을 강화하기 위한 대내전략은 비교적 순조롭게 추진되고 있으나, 외부의 환경을 우리에게 유리하게 변화시키고자 하는 대외전략의 추진상황은 아직 부진한 실정이다. 이하에서는 이러한 점들을 중심으로 금융허브 달성을 위한 전략과제와 실행계획을 짚어 보기로 한다.

4. 전략 제안

가. 선도분야를 중심으로 한 금융시장의 선진화 추진

금융허브의 핵심은 곧 금융시장이 규모가 확대되고 심화되며 선진화된다는 것이다. 우리나라는 경제규모의 확대와 함께 금융시장이 심화·확대되고 있는 추세이나 아직은 전반적으로 경쟁국가인 홍콩·싱가포르에 비해 부진한 상황이다. 또한, 중국, 일본 등 주변국의 금융시장 규모가 급속히 확대될 것이라는 점을 고려할 때 우리나라 금융시장의 심화·확대를 늦출 수 없는 상황이다.

금융시장의 심화와 선진화를 위해 정부는 채권시장, 구조조정시장, 파생상품시장, 자산운용업, 투자은행, 사모펀드(PEF) 등 6개 선도분야를 선택하여 집중적으로 육성하는 방안을 제시하고 있다. 한정된 시간과 자원으로 모든 금융시장을 동시에 육성하기보다는 선택과 집중에 의해 파급효과가 큰 시장을 먼저 육성한다는 전략은 타당한 것으로 평가된다. 이 전략이 성공한다면 이들 시장을 중심으로 전반적인 금융시장의 규모확대와 심화가 진행될 것이다.

앞으로 남은 과제는 이들 선도분야를 육성하기 위한 세부 실행계획을 마련하는 것이다. 자산운용업의 경우 연기금의 외부위탁을

확대하고 주식이나 부동산 등으로 투자대상을 다변화할 필요가 있으며 퇴직연금제도를 활성화하기 위한 여건도 하루빨리 조성해야 할 것이다. 이와 함께 자본시장통합법 추진과 연계하여 불필요한 규제를 지속적으로 발굴하여 철폐할 필요가 있으며 외국 자산운용사의 국내진출과 더불어 국내 자산운용사의 해외투자 확대를 도모해야 할 것이다. 투자은행의 육성을 위해서는 외국 선진 투자은행들의 사례연구를 통해 우리 실정에 맞는 투자은행 모델을 찾아내는 일과 함께 금융회사들간의 자율적인 인수·합병을 통한 대형화 등을 통해 투자은행의 탄생이 가능하도록 여건을 마련하는 데에도 주의를 기울여야 할 것이다. 그리고 PEF시장의 경우 우선 PEF시장의 양적·질적 성장을 도모하고 PEF제도가 조기에 정착될 수 있도록 PEF의 투자대상에 대한 규제완화 등 제도 정비를 위해 노력해야 할 것이다.

나. 금융전문인력 양성

금융산업의 발전은 제도나 규제의 선진화만 달성된다고 이루어지는 것은 아니며 금융수요자의 요구에 걸맞은 금융기법을 개발하고 적용할 수 있는 금융전문인력이 충분히 갖추어져야 가능하다. 우리나라 금융인력의 수준은 과거에 비해 상당히 높아졌으나, 복잡한 파생금융상품 설계의 대부분을 외국계 금융회사에 종사하는 전문인력에 의존해야 하는 등 아직까지 미약한 실정이다. 또한, 다양한 금융수요에 맞는 금융상품의 개발과 설계 그리고 금융회사의 자산·부채의 위험측정과 관리를 전문적으로 수행할 수 있는 금융인력도 부족한 실정이다. 따라서 금융산업의 제도적인 선진화와 함께 금융전문인력을 체계적으로 양성하고 저변을 확대하는데 노력을 기울여야 한다.

또한, 금융회사의 전문인력 양성 뿐 아니라 이를 규제·감독하는 관련부처나 감독기구의 인력구성도 변화되어야 할 것이다. 빠르게 변화하는 금융환경에 걸맞은 규제 및 감독체계를 유지하기 위해서는 금융부문에서 경험과 노하우를 축적한 국제화된 전문인력들이 필요하기 때문이다. 따라서 장기적으로는 민간분야와 규제 및 감독기구간 이해의 폭을 넓히는 한편, 경험의 공유를 통해 금융분야의 경쟁력을 제고할 수 있도록 상호 인사교류 시스템을 구축하는 것도 필요할 것으로 보인다.

다. 금융감독 및 규제체계 선진화

국내외 금융회사들이 창의적으로 금융상품을 개발하고 판매할 수 있도록 금융감독 및 규제체계를 선진화하는 것도 매우 중요하다. 최근 금융기법이 선진화되면서 변액보험[30], ELD[31] 등 종래의 은행·증권·보험의 영역을 넘나드는 새로운 상품이 속속 출현하고 있으며, 이러한 추세는 앞으로 가속화될 전망이다. 이와 같은 환경변화에 대응하기 위해서는 규제개혁과 투자자보호 강화를 통해 금융혁신과 경쟁을 촉진하여 자본시장에서의 빅뱅을 유도할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 자본시장통합법의 제정을 추진 중에 있다. 동 법률은 기능별 규율체계, 투자상품에 대한 포괄주의, 업무범위의 확대 그리고 투자자보호 제도의 선진화에 초점을 맞추고 있다.

자본시장통합법이 시행될 경우 자본시장의 중개기능이 강화되고 금융업의 경쟁력도 제고될 수 있을 것으로 기대되고 있다. 기

30) 보험계약자가 납입한 보험료 가운데 일부를 주식이나 채권 등에 투자해 그 운용실적에 따라 계약자에게 투자성과를 나누어 주는 보험상품

31) 주가지수연계예금(Equity Linked Note)으로 주가지수에 대한 투자수익률에 따라 이자율을 지급하되 원금이 보장되는 금융상품

업들은 다양한 신종 증권(structured product) 등을 통해 다양한 방법의 자금조달이 가능해질 것이며 투자자들의 경우에도 수요에 맞추어 자금운용이 가능해짐에 따라 자본시장으로의 자금유입이 안정적으로 이루어질 것이다. 또한, 투자자 보호가 강화됨으로써 자본시장의 신뢰성이 제고될 것이며 선진 투자은행과 경쟁할 수 있는 금융투자회사의 출현도 멀지 않아 이루어질 것이다. 그리고 통합법 제정을 계기로 현재 자본시장관련 규제의 40% 정도를 폐지 또는 완화할 예정에 있어 규제 및 제도를 혁신할 수 있는 기회가 마련될 것이다.

이와 같은 제도상의 혁신과 규제완화가 이루어지게 되면 감독방식도 이에 발맞추어 선진화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 감독인력을 자체에서 양성하는 것에만 국한하지 않고 시장과의 인사교류를 통해 보다 적극적이고 개방적인 방식으로 감독을 해나가야 할 것이다. 또한, 금융이용자의 불편을 해소하고 편익을 증진시킨다는 관점에서 금융감독기관의 개편문제를 검토해 볼 필요도 있을 것이다.

라. 외국자본의 국내진입에 대한 시각 정립

금융허브 구축은 보다 많은 금융회사들이 우리나라를 중심으로 국제금융거래를 하게 되는 것을 의미하는 것이라고 볼 때 외국자본에 대한 부정적인 시각이 우리 국민들의 사고를 지배하는 한 금융허브는 요원한 과제일 수밖에 없다. 우리 국민들이 외국자본에 대한 부정적인 인식을 갖게 된 배경에는 일부 외국자본이 내부정보를 이용하여 불공정거래를 하거나 탈세를 하는 등 외국자본 자체에 문제가 있는 사례도 있다. 또한 이러한 위법·탈법 행위와 관련된 정부당국과 외국자본간의 갈등 및 외국자본이

취득한 수익에 대해 정당한 과세를 하지 못하는 것처럼 묘사되는 등의 문제도 결과적으로 외국자본에 대한 부정적 인식을 형성하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

외국자본이 금융회사를 인수한 대표적 사례로는 뉴브리지캐피탈의 제일은행 인수와 칼라일 펀드의 한미은행 인수 그리고 론스타의 외환은행 인수를 들 수 있다. 이중 론스타의 경우 외환은행 인수와 관련하여 증권거래법 위반과 조세포탈 등의 혐의를 받고 있다. 또한, 소버린의 SK(주) 적대적 M&A시도, 헤르메스의 삼성물산 경영권 위협 등에서 나타났듯이 국내기업들이 경영권 방어를 위한 비용을 지불하는 사례나 외환카드 흡수합병과 관련하여 외국자본이 주가조작 등의 방법으로 막대한 시세차익을 남겼다는 의혹이 남아있는 경우도 있다. 이러한 사례들은 외국자본에 대한 부정적인 인식을 확산시켰는데 외국자본이 우리 금융업의 발전에 기여하기보다는 투자자의 이익증대에만 급급할 것이라는 우려가 형성된 것과 맥락을 같이 하고 있다.

그러나 외국자본이 부정적인 영향만을 초래한 것은 아니었으며, 국내기업에 긍정적인 영향을 미친 사례도 다수 있다. 일례로 JP모건 컨소시엄은 만도기계 인수를 통해 외환위기 이후 부도에 허덕이던 회사를 투명경영과 구조조정을 통해 인수 5년 만에 회생시키는데 성공한 경우도 있다.

금융허브를 추진하면서 무조건 외국자본을 배척할 수는 없기 때문에 외국자본의 부정적인 영향은 최소화하고 긍정적인 영향은 극대화하는 방향으로 외국자본에 대한 정책을 정립해야 할 것이다. 이를 위해 세금납부, 불공정행위 제재 등에 있어 내외국인 동등원칙이 확립될 수 있도록 관련법령의 미비점을 보완해야

할 것이다. 또한, M&A 등을 통한 국내 금융회사의 소유권 이전 시에는 외국자본이라 하여 무조건 배제할 수는 없으므로 예컨대 외국자본이 과거 해당 업종에서 거둔 성과와 실적 등이 소유권 이전결정시 평가요소로 반영되도록 하여 외국의 선진금융기법이 우리 금융회사에 전수되어 금융산업 발전에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

마. 경영·생활환경의 획기적인 개선

금융선진화 전략과 금융허브 전략의 중요한 차이점이 바로 경영·생활환경 개선과제이다. 외국인들이 국내에서 경영하고 생활하는 여건을 개선하지 않고서는 우리 금융의 선진화가 이루어진다고 해도 국제 금융거래를 주도하는 금융회사들의 지역본부를 유치하기가 쉽지 않기 때문이다.

우리나라가 홍콩, 싱가포르와 같은 금융허브가 될 수 없다고 생각하는 국내외의 많은 사람들이 가장 결정적인 요인으로 꼽는 것이 국제화되지 않은 경영·생활환경이다. 외국인들에게 한국이 단기수익을 올리고 떠나버릴 곳이 아니라 고급 인력과 정보의 센터로서 지속적으로 머물 곳이라는 인식을 주어야 하며, 이를 위해서는 고급 금융인력들이 불편 없이 근무할 수 있는 수준의 거주요건을 조성해야 한다. 중동의 금융허브로 발돋움하고 있는 두바이 국제금융센터 내에서는 금융관련법은 물론 상법과 민법도 영국 등 구미국가의 법체계를 그대로 적용하고 있는 사실은 많은 시사점을 던져준다.

또한, 금융부문에 종사하는 전문인력에 대한 영주 및 귀화 요건을 완화하여 외국인이나 재외동포들이 한국에 장기간 근무하

고 생활하는데 불편을 느끼지 않도록 해야 할 것이다. 예컨대 전문인력을 유치하기 위해 금융부문에 종사하는 외국인에 대해 'Financial Card'와 같은 특별비자를 발급하여 심사요건을 완화하고 장기간 체류할 수 있는 자격을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다.

아울러 외국인들의 편의를 증진시키기 위해서는 교육 및 의료시장 개방을 좀 더 전향적으로 검토해야 할 것이고, 또 영어사용을 확대해야 할 것이다. 특히, 외국인들이 한국과 관련된 정보를 취득하기 쉽게 생활정보, 주요 표지, 안내판의 영어소개 및 표기 확대, 국내사이트와 동등한 수준으로 주요통계지표 영문화 등의 작업이 필요하다. 영어의 공용화와 관련해서는 논란의 여지가 많이 있기 때문에 좀 더 신중히 검토해야 할 사안이지만 영어교육을 현재보다 내실화하여 외국인들이 내국인들과 의사소통하는데 불편을 느끼지 않도록 해야 할 것이다. 우리 국민들이 영어교육에 투자하는 막대한 자원을 감안하더라도 이는 꼭 필요한 일이다.

이와 관련해서 특정지역이나 구역을 금융클러스터로 지정하여 그곳에서만이라도 우선 외국인의 경영·생활환경을 획기적으로 개선하는 방안도 심도있게 검토할 필요가 있다. 인천 경제자유구역이 서울과 멀리 떨어져 있으며 현재 개발이 완료된 상태가 아니므로 서울에 있는 몇몇 빌딩을 금융클러스터로 지정해도 되고 또한 업무지역과 주거지역을 따로 지정해도 될 것이다. 예를 들어 현재 여의도는 주요 금융회사들이 밀집되어 있고 증권거래소 등이 위치하고 있어 금융클러스터로서의 조건은 충분히 갖추고 있으므로 서울시가 여의도에 건립을 추진중인 서울국제금융센터(SIFC)를 중심으로 금융클러스터의 육성을 추진하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

바. 금융이용 소외계층에 대한 대책 마련

우리나라에서 금융허브 추진전략에 대한 일부의 회의적인 시각이 있는 것은 금융허브 전략이 각 경제주체의 이해관계와 불일치하는 점이 존재하기 때문이다. 예를 들어 금융허브 전략은 불가피하게 금융의 개방화·국제화의 진전을 가져오게 되는데, 이는 소규모 금융회사, 중소기업 및 저소득층 등 금융서비스로부터 상대적으로 소외되는 계층의 이해와 상충될 가능성이 있다. 따라서 금융허브 전략을 추진하는 과정에서 상대적으로 소외되는 계층에 대한 정책적인 배려도 동시에 추진해야 한다.

중소기업으로부터 금융허브 전략에 대한 지지를 받기 위해서는 금융허브 전략이 단순한 개방이 아니라 금융서비스의 질을 높여 금융소비자에게 이익을 준다는 점을 보여줄 수 있는 과제들이 구체적으로 제시되고 실행되어야 한다. 즉 중소기업 대출채권 시장의 활성화 방안 등 혁신 중소기업에 대한 금융서비스를 개선하기 위한 선진금융기법의 도입방안, 관련 인력의 육성방안 등에 대한 청사진을 보여주면서 이를 실행해야 할 것이다. 또 학자금 대출채권, 서민자활 대출채권 등의 유동화시장도 조속히 육성시켜 나감으로써 저소득층의 지지도 얻을 필요가 있다. 이런 점에서 사상최대의 수익을 내고 있는 은행들이 공적 서비스 기능을 보다 확대하고 사회공헌사업도 활발히 추진할 필요가 있으며 대안금융(Microcredit)[32] 사업의 확대를 통해 신용이 낮은 금융수요자들에게도 시장접근 기회를 넓혀주도록 해야 할 것이다.

32) 신용위험이 높아 제도권 금융기관 이용이 어려운 영세 자영업자 및 서민들을 대상으로 금융서비스를 제공하는 것을 통칭하는 개념

사. 대외전략의 확충

금융허브의 성공적 달성을 위해서는 국내 금융산업의 발전을 위한 대내적 과제와 금융의 국제화를 위한 대외적 과제의 균형이 매우 중요하다. 금융허브 추진을 위한 90개 세부전략을 대내과제와 대외과제로 구분하여 추진상황을 살펴보면, 대내전략의 추진상황은 비교적 순조로운 반면, 대외전략의 추진상황은 부진하다는 것을 알 수 있다.

즉 35개의 대외전략 과제 중 13개만이 완료되었으며, 절반정도인 17개가 중장기 추진과제로서 사실상 진행에 불확실성이 많은 상황이다. 또 완료과제의 상당수도 아직 손에 잡히는 성과를 보여주지는 못하고 있다. 다시 말하면, 대내전략과 대외전략이 균형적으로 추진되기 보다는 실제로는 대내전략에 좀 더 치중하고 있다.

<표III-25> 90개 세부추진과제 분류 종합표

구 분	완료과제	2007년 이전 완료예정과제	중장기추진과제	계
대내	21	11	23	55
대외	13	5	17	35
계	34	16	40	90

따라서 앞으로는 외국 금융회사의 지역본부 유치, 외국인 경영·생활환경 개선, 자본시장 인프라 수출 등 기존에 마련한 대외전략을 더욱 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 특히, 한·미 FTA 타결 등에 따라 새로이 제기되는 투자자 보호 문제, 신금융서비스 관련 금융소비자 보호문제 등에 대한 금융부문의 감독 및 규제관련 사항들을 종합적으로 점검해야 할 것이다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

정부는 국내 금융시장에서 국내외 금융회사들이 창의적으로 활동할 수 있도록 금융제도를 정비하고 시장인프라를 확충해 나가야 할 것이다. 아울러 비전 및 청사진의 제시부터 실행계획의 점검까지 모든 분야에서 리더십을 보여야 한다. 왜냐하면 금융허브 전략 자체가 시장조성, 협조 네트워크의 구축 등 공공재적 성격을 가지므로 정부의 주도적 역할이 매우 중요하기 때문이다.

그러나 시장의 필요성과 유인체계를 무시한 금융허브 전략은 실패할 수밖에 없으므로 시장의 목소리를 끊임없이 반영할 수 있는 통로를 확보하는 것은 필수적이다. 이런 점에서 정부는 민관합동의 금융허브추진위원회를 보다 활성화하는 등 시장과의 유기적인 협조관계를 좀 더 공고히 구축해 나갈 필요가 있다. 또한, 시장의 정책수요에 대한 파악과 함께 국내외 금융회사를 대상으로 체계적인 고객관리 시스템을 구축하는 노력도 중요하다. 이를 바탕으로 정부는 금융허브 추진과 관련된 시장의 목소리가 향후 정책과제에 반영될 수 있도록 지속적으로 관리해 나가야 할 것이다.

금융회사들은 금융허브 실현 과정에서 선진금융기법을 보유한 외국 금융회사의 국내 진출이 확대될 것이므로 이에 대비하여 스스로 자체적인 역량강화를 위한 노력을 기울여야 한다. 무엇보다도 전문인력의 양성 및 확보에 힘을 쏟아야 하고, 기존 업무에 안주하기보다는 선진금융기법을 활용한 새로운 수익사업의 창출에도 노력을 기울여야 한다. 전문적인 신용평가기법을 습득하여

많은 유망 중소기업들에게도 자금이 원활히 지원될 수 있도록 하는 등 금융중개기능도 강화해 나가야 할 것이다.

아울러 금융업계는 스스로의 구조조정 노력과 함께 국제적인 평판과 신용을 축적할 수 있도록 규모의 대형화 노력도 기울여야 할 것이다. 국내에서 축적한 역량과 경험을 바탕으로 동북아 역내시장으로 진출할 수 있도록 정보수집, 국내·외 네트워크 형성 등 준비작업도 착실히 해 나가야 할 것이다.

나. 2007년도 중점 추진과제

(1) 한국투자공사의 성공적인 자산운용 기반구축

한국투자공사는 2006년 11월 한국은행에서 넘겨받은 10억 달러를 바탕으로 해외 자산운용을 개시하였다. 2007년 1월에는 추가로 42억 달러를 위탁받았으며 2007년 하반기쯤에는 200억 달러 전액을 운용할 계획에 있다. 따라서 본격적인 자산운용에 발맞추어 한국투자공사는 투자계획 및 가이드라인에 관한 세밀한 준비 및 운용인력 등을 정비해 나가야 할 것으로 보인다. 이와 같이 한국투자공사의 성공적인 자산운용을 통해 외화자산의 해외투자기반을 확충해 나간다면 자산운용업 육성에 대한 정부의 의지와 구체적인 성과를 보여줄 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 국제적인 투자은행 출현을 위한 준비

자본시장통합법 제정 추진을 계기로 증권산업도 구조조정 등을 통해 대형화와 전문화를 이루어내어 국제적인 투자은행들과 견줄 수 있는 금융회사가 출현할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를

위해서 정부는 투자은행 업무에 필요한 전문적인 금융인력 양성을 지원하고 금융회사들도 외국 금융회사와의 업무제휴 강화, 해외진출 등 국제적인 투자은행으로서 발돋움하기 위한 전략을 보다 구체적으로 수립해야 할 것이다. 따라서 외국 유수 투자은행의 성공사례에 대한 연구를 통해 발전전략을 벤치마킹할 필요가 있다.

(3) 금융의 국제화를 위한 노력 강화

금융허브전략의 성공을 위해서는 우리나라 금융시장 및 금융산업의 국제화가 전제되어야 하므로 이를 위한 세부 과제들을 중점적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 따라서 외국 유수 금융회사의 국내진출을 적극 유도하고 우리 금융회사의 해외진출과 우리 금융의 인프라 수출도 보다 적극적으로 장려해야 할 것이다. 또한, 증권거래소의 국제화 추진전략을 보다 가속화하여 외국기업의 국내 상장이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이와 함께 아리랑 본드 발행의 활성화, 원화의 국제화 등 채권시장 및 외환시장의 국제화 전략도 본격적으로 추진해야 할 것이다.

그러나 국제화의 진전으로 경제의 개방성이 확대되면 해외충격 등의 불안요인이 시장위험을 증가시킬 가능성이 높기 때문에 이에 대한 적절한 리스크 관리노력도 필요하다. 특히, 주택담보대출·중소기업대출·외화대출 등 시장에 잠재되어 있는 불안 요소들을 적절히 관리하여 시장에 대한 신뢰를 유지하는 것이 매우 중요하며, 금융감독당국 및 외환당국 등 범정부적인 대처가 절실히 필요하다고 할 것이다.

다. 중장기 추진과제

금융허브 전략은 기본적으로 2015년까지 장기적이고 지속적으로 추진하는 중장기 프로젝트이므로 대부분의 과제들이 시장발달 상황의 모니터링을 통해 취약부문을 개선하고 보완하는 과정을 거치며 추진되어야 할 것이다. 또한, 금융규제 및 감독시스템을 선진화하고, 선도 금융시장을 육성하며, 글로벌 네트워크를 구축하고, 외국인들의 경영·생활환경을 개선하는 과제는 시한에 관계없이 가시적인 성과가 보일 때까지 추진해야 할 것이다. 따라서 중장기 추진과제들을 새로이 선정하여 목표시한을 잡기보다는 지속적인 점검을 통해 개별 세부추진 과제들이 차질없이 완료되도록 점검하고 노력하는 것이 중요하다.

라. 재정적 함의

금융허브 전략의 상당 부분은 제도개선과 관련되므로 재원이 필요 없는 과제들도 있지만 금융전문인력 양성, 금융클러스터 조성, 국제적 네트워크 구축, 선진사례에 대한 연구 등의 부문은 어느 정도의 재정지원이 불가피한 분야들이다. 특히 금융전문인력의 양성 등과 인적부문에 대한 과감한 투자는 장기적으로 금융경쟁력을 높일 수 있는 만큼 이런 분야에 대한 재정지원은 지속적으로 이루어져야 한다. 따라서 정부는 금융부문에 대한 정부지원이 장기적으로는 국가경쟁력의 원천이 된다는 사실을 충분히 인지하고 우리 경제의 차세대 성장동력의 하나로서 금융산업이 발전해나갈 수 있도록 관련예산을 편성·집행해 나가야 할 것이다.

제3장 인적자본과 사회인프라 확충

제1절 인적자본 확충[33)]

1. 문제의 제기

지식기반사회의 도래에 따라 새로운 지식과 기술을 창출·활용할 수 있는 인적자본의 확보는 국가경쟁력을 좌우하는 중요한 요인이 되고 있다. 많은 선진국들은 이미 수월성과 다양성, 그리고 책무성에 입각하여 인적자본 확보에 주력해 오고 있다. 우리나라도 최근 이러한 추세에 부응하여 교육·훈련체제의 강화를 통하여 인적자본의 확충과 질적 수준 제고를 위한 노력을 강화해 오고 있다. 그러나 인적자본의 확충이라는 측면에서 한국의 고등교육 및 평생학습체제는 다음과 같은 요구에 직면하고 있다.

가. 시장 수요에 부합하는 인력 공급 필요

양적으로만 본다면 우리나라의 고등교육 기회는 세계적인 수준이라고 할 수 있다. 2006년 현재 중등교육 단계에서 고등교육 단계로의 진학률이 80%를 넘어섰고, 적령인구 대비 고등교육 취학률이 60%를 넘어섬으로써 우리나라의 고등교육은 이제 대중화의 단계를 지나 보편화의 단계에 와 있다. 그러나 고급인력에 대한 수요와 공급 사이에는 여러 측면의 불균형 현상이 존재하고 있다. 우선 우리나라 경제의 고용흡수력이 고등교육 졸업인력의 증

33) 본 절은 한국교육개발원장(고형일) 책임 아래 유현숙 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

가에 미치지 못하는 상태이다. 전문대학 및 대학 졸업인력의 공급과잉은 청년실업을 야기하고 있고, 이는 사회불안 현상으로까지 연결되고 있다. 그러나 이러한 상황 속에서도 특정분야의 고등교육 졸업인력에 대한 공급은 수요를 충족시키지 못하는 현상이 벌어지고 있다. 구인난과 구직난이 공존하는 일자리의 양적·질적 불일치(mismatch) 현상이 계속되고 있다.

대학을 통해 배출되는 인력의 질적인 수준도 미흡하다. 산업체에서 필요로 하는 지식과 기술은 급속하게 변화하고 있음에도 불구하고, 공급자 위주의 폐쇄적인 교육체제 운영으로 노동시장 수요에 부합하는 양질의 인력을 적기에 양성·공급하지 못하고 있다. 신입사원들이 대학에서 습득한 지식과 기술은 기업에서 필요한 수준의 26%에 불과하며(전경련, 2002), 대학에서는 산업현장에서 요구하는 핵심능력의 60% 정도를 길러주고 있다는 연구결과도 있다.

나. 지식기반사회에 적합한 인재양성체제 필요

지식기반사회는 산업사회와 현저하게 다른 모습으로 우리에게 다가오고 있다. 지식기반사회는 첨단지식과 기술 그리고 양질의 인적자원이 성장을 견인하는 사회로서, 창의성과 아이디어가 축적된 고급인력의 역할이 매우 중요한 사회이다. 또한, 정보통신과 과학기술의 급속한 발달, 짧은 지식반감기, 이로 인한 노동수요 및 직업의 빠른 변화와 국가간의 무한경쟁 등을 특징으로 하는 사회이다.

이러한 지식기반사회에서 국민들이 고르게 수준 높은 삶을 영위하고 고용가능성을 제고하기 위해서는 개인의 소질, 능력, 적

성에 맞는 학습기회가 생애에 걸쳐(life-long) 지속적으로 제공되어야 한다. 이와 아울러 대학의 역할이 매우 중요하다. 대학은 지식생산을 위한 중핵적인 역할을 담당해야 하며, 상아탑 이미지에서 탈피하여 지식정보탑으로서 기능해야 한다. 오늘날 지구촌 대부분의 국가들이 대학경쟁력을 강화하기 위하여 재정투자를 증대하고 다양한 개혁사업들을 추진하고 있는 것도 이러한 이유에서이다. 그러나 현행 교육제도는 대부분이 산업사회에서 형성된 것으로서 지식기반사회가 요구하는 인재양성기능을 수행하기에는 미흡하다. 인적자원의 질을 높이기 위한 지속적인 교육개혁과 대학혁신 그리고 평생교육기회의 제공은 국가가 추진해야 할 가장 중요한 과제의 하나로 부각되고 있다.

다. 국경간 인력이동에 대응하는 인재양성체제 필요

교육서비스 시장 개방이 가속화됨에 따라 국경을 넘는(cross-border) 인력이동이 빈번해지고 있다. 2003년 현재 OECD 회원국에는 약 2백만명의 외국학생들이 수학하고 있는데, 이들의 61%가 非OECD 회원국 출신이며, 미국·영국·독일·프랑스·호주가 전체 유학생의 76%를 점하고 있다. 학생이동 뿐 아니라 교수들의 국경간 이동도 활발하여 2003년 현재 84,281명의 외국인 교수들이 활동하고 있다(OECD, '03). 경쟁력이 있는 인적자원일수록 국경간 이동은 앞으로 더욱 활발해질 전망이다.

우리나라도 이러한 국경간 인력이동 상황에 적극 대응해야 한다. 교육시장의 대외개방으로 향후 경쟁력 있는 외국 고등교육기관, 유학생 및 학자들의 국내 유입가능성이 크게 높아지게 될 것이며, 또한 우리도 경쟁력 있는 분야를 중심으로 학생과 학자들

의 국외진출 기회가 지금보다 훨씬 더 확대될 전망이다. 이에 따라 국내 고등교육 기관들이 국제적 수준(global standard)에 부합하는 경쟁력 있는 교육시스템을 구축하지 않는다면 교육수요자로부터 외면당할 수밖에 없게 될 것이다.

2. 비전의 제시

부존자원이 부족한 우리나라로서는 질 높은 인적자본의 확충을 통하여 미래사회를 대비하고 국제경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제이다. 지식기반사회에서는 창의적이고 혁신적인 아이디어와 기술이 체화된 인적자원이 요구된다. 따라서 인력개발정책도 양적 확보에 초점을 두는 접근에서 질적 수준을 제고하는 패러다임의 전환이 요구된다. 이는 '인적자본 대국'에서 '인적자본 강국'으로의 전환을 의미한다. 인적자본 강국이 되기 위해서는 우선 교육시스템의 개선이 필수적이다. 경제·사회·문화 등 제 영역의 소프트화·글로벌화, 지식기반경제로의 이행 등에 신속히 대응하고, 사회가 필요로 하는 인력을 효율적으로 양성·공급함으로써 개인의 고용가능성을 제고하는 한편, 경제의 역동적 발전에 효과적으로 기여할 수 있는 교육시스템을 갖추는 것이 필요하다.

사회가 요구하는 양질의 인력을 공급하는 교육시스템을 갖추기 위해서는 수요와 공급의 원리가 제대로 작동하고, 평생고용이 가능한 교육시장이 구축되어야 할 것이다. 무엇보다도 교육 수요자의 선택권과 교육 공급자간의 공정한 경쟁이 보장된 교육시장의 구축은 교육의 책무성과 수월성을 담보하게 될 것이다. 경제·사회 환경변화와 개인의 학습욕구에 잘 대응하고 교육의 질적 수준을 보장할 수 있는 교육 시스템은 결과적으로 개인의 고용가

능성을 제고하고, 개개인이 속한 조직의 생산성과 더 나아가 궁극적으로 국가경쟁력 증대에 기여하게 될 것이다. 또한, 급변하는 산업수요에 부응하기 위한 기능 및 기술 인력을 양성할 수 있는 직업훈련체제를 갖추어야 한다. 미래 경제성장을 선도할 산업분야에서 수요가 증대할 기능·기술 인력의 공급이 원활하게 이루어질 수 있도록 훈련 직종을 수요에 맞게 신속하게 재편하고, 이를 위한 물적·인적 인프라를 구비하여야 한다. 그리고 국민들이 경제·사회 환경변화에 유연하게 대응할 수 있도록 수요자 중심의 평생교육·평생학습 체제를 구축해야 한다. 우리가 교육수혜자의 양적 확대와 시험으로 측정되는 학력위주에서 글로벌 노동시장에서 경쟁력 있는 인적자원을 배출하여 이들의 평생고용 가능성을 높이는 질적 측면으로 무게중심을 옮기면, 향후 지식기반사회에서 경쟁력 있는 인적자본이 풍부한 '인적자본 강국 코리아'로 도약이 가능하게 될 것이다.

<표III-26> 인적자본 관련지표 전망

국가	2005	2010	2020	2030	비고
교육경쟁력 순위[1]	40위	30위	20위	10위	핀란드1위, 미국 11위, 일본 28위('05)
평생학습 참여율	22%	30%	40%	50%	OECD 평균 44%('04)

주 : 1) IMD 순위를 의미함.
자료 : 비전 2030(2006)

3. 현황과 평가

가. 사회적 적합도가 낮은 고등교육 시스템

현재 우리나라의 고등교육은 기회의 제공 면에서 본다면 세계

적 수준이지만, 질적 경쟁력 측면에서 볼 때 선진국 수준과 큰 격차가 있다. 국제경영개발원(IMD) 보고서에 의하면, 초·중등교육을 포함한 교육시스템 전체의 경쟁력(43위)에 비하여, 대학교육의 경제사회 요구 부합도는 조사대학 61개국 중 52위('05)로서 최하위권 수준이다.

〈표III-27〉 대학교육의 경쟁력 국제비교

구분	교육체계		대학교육	
	순위	점수	순위	점수
한국	43	4.00	52	4.00
캐나다	5	7.03	8	7.36
미국	17	5.74	4	7.49
호주	4	7.11	9	7.13
일본	40	4.23	56	3.75
오스트리아	18	5.74	16	6.42
덴마크	12	6.06	15	6.56
핀란드	1	8.46	1	7.97
프랑스	16	5.75	28	5.66
독일	41	4.21	39	5.05
네덜란드	8	6.56	12	6.65
스웨덴	3	5.08	22	5.97
영국	36	4.59	38	5.16
스위스	7	6.77	6	7.42
노르웨이	26	5.20	19	6.31

자료 : IMD, World Competitiveness Yearbook, 2005. 인적자원 개발백서(2006)

이러한 평가는 국내 CEO들의 평가에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 전경련('02)자료에 의하면 국내 CEO들은 한국의 대학교육 시스템 경쟁력이 국제 평균의 40%에 불과하다고 응답하였다.

이러한 현황은 산업현장의 요구를 반영하지 못하는 대학교육에 일차적인 원인이 있다고 볼 수 있다. 4년제 대학을 졸업하고도 전문대학, 기능대학, 직업훈련기관에서 다시 교육을 받아야 취업이 가능한 현실이 이러한 실정을 보여준다. 기업 CEO들의 평가에서도 대학교육의 현장 부합도는 60% 정도에 불과한 것으로 나타났다(교육인적자원부, '04).

그 결과 기업은 대졸 신입사원을 채용한 후 실무 투입까지 약 29.6개월이 걸리고 있으며, 1인당 1억여 원의 재교육비가 소요된다고 응답하였다(한국경영자총협회, '05). 이러한 이유로 기업들은 경력자들을 선호하는 현상이 벌어지고, 이는 청년실업 증가라는 악순환으로 이어지고 있다. 실제로 경력자의 채용비율은 1996년에는 39.6%에 불과하였으나, 2000년에는 77.0%, 2004년에는 79.0%로 증가한 것으로 조사되었다(한국노동연구원, '04).

나. 고학력 인력의 수급 불일치

우리나라의 고등교육은 2003년을 전환점으로 이미 초과공급의 상황으로 전환되었다. 이에 따라 고학력 인력의 공급은 당분간 과잉현상을 보이게 될 전망이다. 한국직업능력개발원('05)의 학력별 인력수급 전망에 따르면, 2005~15년의 기간 동안 고등교육 졸업자의 경우 54만 8천 명의 초과 공급(연간 4만 9천명)이 발생할 것으로 예상된다.[34)]

34) 전문대졸은 2010년 이후에는 초과공급 규모가 감소하나, 대졸은 2010년 이후에 초과공급 규모가 증가하고, 대학원졸은 2010년까지 초과수요를 보이나, 2010년 이후에는 초과공급 상태로 반전될 전망임.

<표III-28> 학력별 인력수급차 전망(2005~15)

(단위: 천명, %)

구분	신규수요(A)			신규공급(B)			초과공급(B-A)[1]		
	05-10	11-15	05-15	05-10	11-15	05-15	2005-10	2011-15	2005-15
전문대	882	744	1,626	1,120	860	1,980	238(27.0%)	116(15.6%)	354(21.8%)
대학	1,473	1,234	2,707	1,543	1,354	2,897	70(4.8%)	119(9.6%)	190(7.0%)
대학원	486	423	909	460	453	913	-26(-5.3%)	30(7.1%)	4(0.4%)
계	2,841	2,401	5,242	3,123	2,667	5,790	282(9.9%)	266(11.1%)	548(10.5%)

주 : 1) ( )는 초과공급 비율(%)임
자료 : 한국직업능력개발원(2005)

전체 인력의 초과 공급 속에서도 S/W 개발 프로그래머, 가상현실·에니메이션 관련 직종, 통신장비 엔지니어 등 IT분야를 중심으로 한 특수 분야에 대한 인력부족 현상은 계속될 전망이다. 또한, 실업계 고등학교 졸업 기능 인력에 대한 수요는 공급을 훨씬 초과하고 있어 실제 인력을 구하기가 쉽지 않은 상태이다. 많은 실업계 고등학교 졸업생들이 대학에 진학하기 때문이다. 실업계 고등학교 졸업생의 대학(전문대, 교육대, 대학 등) 진학률은 1990년 8.3%이었으나 1995년에는 19.2%로 상승하였으며, 2004년에는 62.3%에 달하였다. 실업계 고교 졸업생들이 대학에 가는 중요한 이유는 취업한 후 직장생활을 하다가 다시 대학에 들어가기가 거의 불가능하기 때문이다. 이러한 실업계 고교 졸업생의 대학 진학은 대학 졸업 인력의 과잉 공급을 초래하는 하나의 원인으로 작용하게 된다.

다. 고급인력 및 기능인력 양성체제 미흡

대학교육이 사회 변화에 대응하고 미래사회를 선도하는 고급인재를 양성하고 있지 못하고 있다. 대부분의 대학들이 종합대학을

지향하고 있고, 유사한 학과와 교육과정을 운영함으로써 차별화가 부족하다. 학교당 평균 학과수가 1990년의 37.5개에서 2004년에는 56.5개로 급증하였다. 또한, 사회적 수요를 고려하지 않고, 무분별하게 석·박사학위 과정을 설치 운영하여 이공계 석·박사 실업률이 1997년의 9.8%에서 2003년에는 16.6%로 증가하였다. 선진국의 경우 특성화 부문의 박사급 핵심인력이 소수의 연구중심대학에서 배출되는 것과 비교할 때 우리나라 대학들은 특성화 수준이 상대적으로 떨어지고 있다. 국내 4년제 대학 200여개 중 139개 대학이 박사학위를 수여하고 있는 실정으로서, 배출되는 인력의 질적 수준을 보증하기 어려운 상황이다.

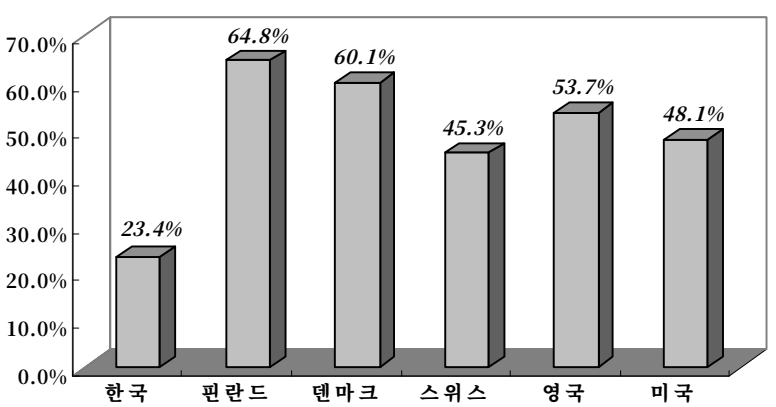
이와 아울러 산업수요에 적합한 기능인력 양성체제가 훈련의 효과와 효율성 측면에서 많은 논란의 대상이 되고 있다. 그동안 많은 기능인력을 양성 공급함으로써 경제발전에 크게 기여해 온 공공훈련이 오늘날에 와서는 조직과 훈련직종, 인적자원 등 여러 가지 면에서 변화하는 환경에 능동적으로 대응하지 못하는 경직성을 드러내고 있다는 비판을 받고 있다. 또한, 사업주 주도의 훈련은 실수요자 중심의 현장밀착형 훈련을 공급할 수 있다는 장점을 지니고 있음에도 불구하고, 훈련시설의 유지에 소요되는 적지 않은 재정적 부담이 사업주 및 사업주단체로 하여금 적절한 직업훈련을 꺼리게 만들고 있다. 민간훈련시설도 정부위탁훈련 방식을 통해 기능인력 양성에 참여하고 있다. 훈련법인이나 개인이 설립한 직업훈련기관 중 정부위탁 우선직종 훈련을 수행할 여건을 갖춘 지정훈련 시설들이 정부로부터 위탁받아 6개월 혹은 1년 과정의 양성훈련을 실시한다. 그러나 정부위탁 양성훈련의 훈련직종인 우선선정 직종은 주로 기간산업의 인력부족 직

종으로서, 상당한 정도의 시설과 장비가 필요하고 훈련생 모집도 쉽지 않아, 보통의 중소 영세 훈련시설들에서 수행하기 어려운 직종들이다.

라. 계속교육 기회의 미흡

대학교육 기회의 일반화, 이직과 전직의 증가, 고령화, 인력의 국경간 이동 확대 등으로 생애를 통한 인적자원 개발의 중요성은 점점 더해 가고 있다. 그러나 우리나라 성인들의 평생학습 참여율(23.4%)은 선진국(44.0%)의 절반 수준에 머물고 근로자들의 직무능력 향상을 위한 평생교육에의 참여 비율은 OECD 국가 가운데 최하위 수준(14.1%)이다(<그림Ⅲ-16> 참조). 고령화 및 조기퇴직 현상이 심각해지는 현 상황을 고려할 때 이렇게 성인들의 평생교육 참여가 저조한 것은 노동시장의 불안정성을 확대시키는 결과를 초래하게 된다.

<그림Ⅲ-16> 성인(25~64세) 평생학습참여율 국제비교



자료: OECD(2005). Education at a Glance.

마. 인적자원의 경쟁력 강화를 위한 정부의 정책

인적자원의 경쟁력을 강화하기 위한 정부의 대표적인 고등교육 정책들은 두뇌한국 21사업, 지방대학의 핵심역량 강화사업을 들 수 있다. 이와 아울러 산학협력 확산사업, 대학구조개혁 사업들도 특성화 분야 인재육성과 관련하여 역점을 두고 있는 정부의 정책이라고 할 수 있다.

두뇌한국 21사업(Brain Korea 21)은 국제적 수준의 연구 중심 대학 육성을 통한 고급인력 양성과 지역소재 대학과 산업의 연계를 통한 지역 우수인력 양성을 목표로 추진되었다. 7년의 사업 기간을 갖고 운영되며, 1999~2005년의 기간(제1단계 사업) 동안 연간 2,000억원씩 약 1조 4천억원이 투자된 바 있고, 2006년부터는 제2단계 두뇌한국 21사업이 시작되었다.

지방대학혁신역량강화사업(New University for Regional Innovation : NURI, 누리사업)은 참여정부 핵심 정책과제인 국가균형발전을 도모하기 위한 추진전략의 일환으로 도입된 것이다. 지방대학 혁신역량 강화사업은 지역발전과 연계된 지방대학의 특성화 분야를 집중 육성하여 지역 우수인재를 양성하는 것을 목적으로 2004년 말부터 5년간 약 1조 4천억원을 투자할 예정이다.

산학협력중심대학 사업은 산업단지와 긴밀한 협력을 이끌어갈 대학들을 선정하여 산업단지의 연구개발, 인력양성 센터로서의 역할을 수행하도록 하기 위한 사업이다. 이 사업을 위해 교육인적자원부와 산업자원부는 5년간('05~'09) 연 400억원씩 총 2,000억원을 지원할 계획인데, 현재 2년차까지의 재정지원이 완료되어 전국의 8개 권역에 13개의 산학협력 중심대학이 선정 운영되고 있다.

대학구조개혁 사업은 고등교육의 질적 수준 제고 및 투자 효율성 제고와 사회수요에 부응하는 인력양성체제의 구축을 목적으로 하고 있다. 구조개혁 사업은 정원감축을 선도적으로 추진하는 대학에 대한 지원과 국립대학 통폐합 사업을 주된 사업내용으로 하고 있다.

위에서 제시한 바와 같은 대학 경쟁력 강화 정책들은 모두 인적자원 육성과 관련된 사업들로 의욕적으로 추진되고 있으나, 정책 추진 과정에서 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타났다.

우선 사업간의 중복투자나 연계부족으로 투자 효율성을 극대화하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 정부의 고등교육에 대한 재정지원은 교육인적자원부 외에 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부 등 각 부처를 통하여 급격히 증가하고 있다.[35] 각 부처의 재정지원 사업들은 인력양성, 연구개발, 산학협력 등의 목적으로 지원되고 있는데, 사업의 내용을 분석해 보면 중복적인 성격을 띠고 있는 경우가 많고, 다수의 대학에 지원이 편중되는 등의 문제가 발생하여 투자의 효율성을 높이기 위한 연계·조정의 필요성이 지적되고 있다. 두뇌한국 21사업, 산학협력중심대학 사업, 구조개혁 및 특성화 사업을 중심으로 사업단 수를 조사한 결과 수도권의 국립 S대, 사립 K대, 사립 S대의 경우 10여개가 넘는 사업단을 운영하고 있는 것으로 나타났다(한국교육개발원, ’06). 또한, 특정대학이 유사한 성격의 사업을 각기 다른 부처로부터 지원받아 운영하고 있는 경우도 있었다. 아래의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 유관분야에 대한 지원이 재정집중을 통해 대학의

35) 교육인적자원부 외 타 부처의 대학지원 예산은 1996년 2,183억 원에서 2005년에는 6천억 원으로 증가하여 타 부처 지원예산이 대학지원 예산의 약 30%를 차지하게 되었음(교육인적자원부, ’05. 5).

특성화에 긍정적으로 영향을 끼치고 있는 경우(K대, P대)도 있지만, 부처별 상이한 분야에 대한 재정지원으로 대학의 특성화를 위한 시너지 효과를 창출하고 있지 못한 경우도 있다.

<표III-29> 대학에 대한 각 부처 재정지원사업 사례

구분		BK21 (교육부)	RRC (과기부/산자부)	TIC (산자부)	당해지역의 전략산업
우수 사례[1]	K대	정보기술	분자공학연구센터	기계·전자부품설계	메카트로닉스 전자정보기기
	P대	메카트로닉스	기계부품소재평가 연구센터	생산자동화, 자동차 부품	자동차 조선해양
부진 사례[2]	S대	수송기계	자동차부품 소재	환경친화형 물질개발	생물 신소재조선
	W대	전자정보	의약자원연구센터	귀금속, 보석석재가공	자동차기계 생물

주 : 1) 우수사례 : 유관분야에 재정지원 집중되어 특성화에 긍정적 영향을 준 경우
2) 부진사례 : 상이한 분야에 투자되어 시너지 효과를 창출하지 못한 경우
자료 : 교육부('05.5), 특성화를 위한 대학혁신방안. p14.

둘째, 정부의 정책의도를 반영한 운영이 이루어지고 있지 못하다는 점이다. 예컨대 특성화 사업의 경우 정부는 지역별 그리고 대학별로 비교우위가 있는 분야에 대한 집중 투자를 통한 필요한 인력의 양성·공급과 아울러 경쟁력이 없고 수요가 작은 분야의 정원감축 및 구조조정을 의도하고 있다. 그러나 실제 대학 현장에서 일어나고 있는 현상은 본래 의도대로 수요가 작은 분야의 정원감축과 구조조정이 가시적으로 일어나지 않고 있다는 점이다. 예를 들어 지방대학 혁신역량강화 사업의 경우, 사업단으로 선정되지 않은 수요가 적은 학과의 정원을 감축 조정하는 것이 정책의도였으나 사업단 조건을 유지하기 위하여(입학정원 감

축 조건을 충족시키기 위하여) 오히려 사업단 참여 학과의 정원을 줄여야만 하는 현상이 나타나고 있다. 이는 사업단 소속 학과의 특성화를 통하여 지역발전에 필요한 인력을 양성하자는 누리사업 본래의 목적 실현이 어려워질 수 있음을 의미한다. 이러한 문제 해결을 위해서는 입학정원 축소 조정을 포함한 대학 구조개혁과 관련된 사안은 대학 특성화 관련 사업 지원조건에서 제외하고, 별도의 정책을 통하여 추진하는 방안 검토가 필요하다.

아울러 지적할 수 있는 문제로 대학설립 준칙주의의 부작용을 들 수 있다. 대학설립 준칙주의 도입의 논리는 대학시장에서 대학간 경쟁을 통하여 전반적으로 대학교육의 질을 향상시키면서 능력 없는 대학을 시장에서 퇴출시키는 것이었다. 이러한 시장기제가 제대로 작동하기 위해서는 대학에 대한 각종 정보가 과학적·체계적으로 수집·분석되어 일반에 공개되어야 한다. 즉 교육 소비자(학생, 기업 등)가 정확한 정보 분석에 근거한 합리적인 의사결정을 할 수 있는 조건이 우선 충족되어야 하는 것이다. 그러나 지금까지 우리나라 고등교육 기관에 대한 정보 인프라가 구축되어 있지 않아 준칙주의에서 의도한 대로 시장 기능이 작동하지 않았다. 이에 따라 대학설립 준칙주의 실효성에 대한 점검이 필요하다. 대학은 최소 2년 또는 4년간의 교육과정을 전제한 교육기관으로 일단 신입생을 받으면 그들이 좋은 교육을 받아 졸업할 수 있도록 이끄는 책임이 있다. 경기가 좋을 때 생겼다가 경기가 악화되면 하루아침에 사라지는 일반 시장에서의 업체와는 성격이 완연히 다르다. 현재 적지 않은 부실대학에서 많은 학생들이 피해를 보고 있음을 고려할 때, 대학설립 인가는 보다 철저한 기준에 의한 평가과정을 거쳐야 할 필요가 있다.

4. 전략 제안

가. 대학교육의 질적 수준 제고

(1) 대학특성화를 통한 창의력과 경쟁력이 높은 고급인력의 양성

대학의 특성화는 창의적이고 경쟁력이 있는 고급 인력양성의 관건이 된다는 점에서 역점을 두어 추진해야 할 과제다. 따라서 대학이 연구와 지식창출 및 인재양성의 핵심기관으로 기능할 수 있도록 대학 특성화 사업을 내실화하여야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 전략들이 추진되어야 한다.

우선 대학교육에 대한 재정지원 사업추진시 정부 부처간에 사업간 연계·조정 및 사업성과 평가방식에 대한 협의를 강화해야 한다. 이는 부처간의 중복 투자를 방지하고 한정된 국가 재원의 효율적인 투자를 가능하게 할 것이다. 또한 정부 각 부처별 대학교육·연구 재정지원사업의 예산 투입 및 집행을 모니터링·평가할 수 있는 정책사업 통합 회계정보 체계를 구축·운영할 필요가 있다.[36] 이러한 회계 자료 분석 결과에 따른 사업집행 성과 평가 결과 등은 정부 재정지원사업의 실질적인 개선안 도출을 위한 필수 조건이라 할 수 있다.

이와 함께 수요가 적은 전공분야의 정원감축 유도를 위해 보다 현실적인 방안을 강구할 필요가 있다. NURI사업의 경우와 같이 사업단 소속 학과의 정원을 줄여야 하는 사태를 방지하고 합리적인 구조조정을 유도하기 위해서는 별도의 정책사업을 추진

36) 현재 국가 인적자원개발 정책의 경우, HRD 분야 예산을 통합적으로 분석하기 위한 회계체계 개발 연구가 완료되어 정식 실행을 준비중임.

하거나 기존 정책사업(대학구조개혁사업)을 보강·운영하는 것이 필요하다. 하나의 정책사업을 통하여 대학 정원감축과 특성화의 두 가지 성과를 거두기에는 한계가 있기 때문이다.

또한, 첨단기술의 융·복합화 추세에 대응하기 위하여 부처간 협력 사업을 확대할 필요가 있다. 예컨대 교육인적자원부의 중점 연구소 사업, 과학기술부의 SRC·ERC 사업, 정통부의 ITRC 사업, IT 협동연구센터 사업 등은 반드시 연계가 필요한 사업들이다. 또한, 각 부처 산학협력 지원사업들을 산학협력단 회계에 편성하도록 유도하고 세제의 감면, 조직의 보강 등 운영체제를 개선할 필요가 있다.

한편, 대학교육의 특성화를 통해 전략분야 인적자원 확충을 도모해야 한다. 우선 우수 과학기술 인력 공급기반 조성을 위해 이공계 학생에 대한 진학 및 학업지원과 첨단기술 분야에 대한 대학 연구개발 활동 및 연구역량을 강화해야 한다. 또한, 해외의 우수 과학기술 인력확보를 위해 비자 및 출입국 제도를 개선하고 개발도상국에 대한 박사 후 과정 지원 등이 원활하게 이루어지는 글로벌 소싱 체제를 구축해야 한다. 서비스산업 분야도 향후 국가발전을 위한 성장동력 확보라는 관점에서 전문인력 양성 방안을 마련해야 한다. 금융, 물류, 통상 분야 및 문화 콘텐츠 등 학제적 전문인력 양성이 필요한 분야는 전문대학원, 특성화 과정 등을 설립하여 특성화된 전문인력을 양성한다.

이와 아울러 미래 기술 분야에 대한 학생지원제도 마련, 정부 연구개발비의 전략적 배분 및 활용, 연구개발 결과의 상업적 활용을 수월하게 하는 지원시스템(예 : 실험실 벤처·창업 인큐베이터 등) 등을 구축한다. 또한, 민간의 교육·훈련·연구개발 부문 투

자 활성화를 위한 제도개선 및 규제완화, 지식서비스산업의 신규 전문자격제도 활성화(문화컨텐츠산업, 연구개발서비스업 등)가 필요하고, 서비스 질 제고를 위한 교육·훈련 프로그램의 인증제를 도입한다.

(2) 대학 및 노동시장 정보 인프라 구축·운영

대학이 경쟁력을 갖도록 하기 위해서는 대학교육 시장이 시장원리에 근거하여 원활히 작동할 수 있는 기본여건을 조성하고, 그러한 환경에서 개별 대학들이 스스로 개혁할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 여기서 기본여건의 조성이란 대학, 학생, 기업 등이 합리적인 의사결정을 하기 위하여 필요한 각종 정보를 생성·공급하는 것을 의미한다.

이를 위해 정부는 수요자의 합리적 선택에 의한 대학 구조개혁을 유도한다는 차원에서 각 대학의 신입생 충원률, 졸업생 취업률, 교원 확보율 등 교육여건에 관한 지표와 학교운영 관련 지표를 공시하고, 대학관련 각종 평가결과를 공개할 필요가 있다. 이와 아울러 경제단체나 언론기관 등에 의한 대학평가도 장려하여 수요자들이 다양한 정보에 의하여 판단할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

산업 수요 변화에 따른 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 자료는 대학과 학생이 학과 개편, 교육과정 설계, 학교 및 학과 선택 등을 할 때 매우 유용한 정보를 제공하게 된다. 즉 이러한 정보는 교육 공급자 관점에서는 대학이나 학과가 경쟁력을 유지하면서 대학 시장에서 살아남을 수 있는 전략을 마련하는데, 그리고 교육 소비자 입장에서는 졸업 후 취업에 유리한 학

과 및 학교 선택을 하는데 필수 조건이라 할 수 있다. 이러한 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 자료는 중앙정부 차원에서 종합적·체계적 전망 시스템을 구축하여 산출하는 것이 필요하다. 인적자원 개발회의에서 전망 시스템 구축 사업을 가속화시키는 것이 요망된다. 업종별·직종별 인력수급 전망 시스템을 통하여 산출된 정보는 여러 가지 매체를 통하여 일반에 공개되어야 할 것이다.

(3) 대학의 자율성 증진 및 성과 평가제도의 혁신

고등교육에 대한 규제를 완화하고 대학들이 운영전반에 관한 사항을 자율적으로 결정하도록 하되, 자율에 따른 책무성을 제고하고 양질의 대학교육을 소비자에게 제공할 수 있도록 대학교육에 대한 성과평가 제도를 개혁한다.

이를 위해 우선 대학의 학생선발에 있어서의 자율권을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 모든 대학이 획일적인 규제 하에 학생선발이 이루어지는 것이 지양되어야 하고, 대학별로 면접을 강화하거나 학부별 선발제도를 도입하는 등 다양한 제도의 적용이 가능하도록 해야 할 것이다.

이와 아울러 합리적 대학평가체제와 엄격한 투자성과 관리체제를 구축하는 것이 선행되어야 한다. 고등교육 기관에 대한 평가는 개별대학의 자율성을 극대화하는 방향으로 평가정책을 재설정하고, 평가의 기준 및 방법도 재정립되어야 한다. 앞으로 고등교육에 대한 지원은 대학단위 지원보다는 연구팀 및 연구자의 경쟁을 유도할 수 있도록 전환하고, 전국적인 경쟁을 통해 양질의 연구성과가 나올 수 있도록 지원할 필요가 있다. 장기적으로는 정

부·대학으로부터 독립되어 전문성과 중립성이 보장된 고등교육 평가기구를 설립하여 평가업무를 통합 관리하고 국제평가기구와의 연계를 통해 국제수준의 평가체제를 구축해야 할 것이다.

(4) 대학의 역할조정 및 국립대 운영체제 개선

정부는 대학 및 노동시장의 정보공개, 대학특성화 정책 등을 통해 대학간 경쟁을 강화하고 있다. 그러나 대학에서 다루고 있는 학문 분야 중에는 이러한 경쟁원칙이 적용되기 어려우면서도 국가적으로 중요한 분야가 적지 않다. 구체적으로 비인기 학문, 기초과학, 재정 소요가 많은 학문 분야, 국가적으로 필요하나 시장수요가 극히 제한된 분야 등인데 이런 분야들은 경쟁의 원리보다는 지원과 육성의 측면에서 접근할 필요가 있다. 예를 들어 정보통신기술이나 로봇기술의 발달은 수학, 물리학 등 기초학문의 발달 없이는 불가능하지만, 이러한 기초 학문분야에 대한 일반 수요는 매우 적기 때문에 자체적으로 이 분야 연구를 유지해 나가기에는 어려운 실정이다. 따라서 이러한 기초학문 분야 지원을 위하여 정부는 일정 수준 이상의 재정지원을 확보할 필요가 있다. 특히, 시장기제가 작동하기 어려운 기초학문 분야나 대규모 재정투자가 필요한 분야에 대해서는 경쟁보다는 중점지원의 방식을 도입할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 시장메커니즘이 작동되는 분야는 사립대학이, 기초학문, 대규모 재정투자가 필요한 분야 등은 국립대학이 담당하는 대학간 역할 조정이 필요하다.

아울러 국립대학의 경쟁력을 제고하기 위해서는 운영방식을 개선할 필요가 있다. 국립대학은 점진적인 방식으로 법인화할 수 있도록 유도해야 할 것이며, 회계제도의 개선으로 책임재정 운영

의 기틀을 마련하고, 교수인력의 신축적인 운영 및 시장수요에 의한 구조개혁을 촉진해야 한다.

이러한 노력들을 통해 2030년에는 우리 대학의 경쟁력을 아시아 최고수준까지 끌어올려 2006년 현재 1개(The Times '05) 수준인 세계100위권 대학수를 2030년 6개('10년 2개, '20년 4개)수준으로 늘려가야 할 것이다.

(5) 산·학·연 연계강화

산학협력 네트워크 구축, 효율적인 유인체계 마련 등 산·학·연 연계강화로 대학교육의 산업현장 적합성을 제고해 가야 한다. 지식기반사회에서 대학과 산업체와의 연계를 통한 기술 및 지식의 개발은 거스를 수 없는 추세가 되어가고 있다. 정부의 대학특성화 지원사업은 지역의 산업과 밀접한 관련 속에서 이루어져야 하고, 또한 대학의 기업 및 산업체가 이름뿐인 협력이 아니라 실질적 협력체제가 이루어질 수 있도록 운영되어야 한다. 대학의 연구자, 기업과 지역사회의 고등교육 수요자, 사업지원업체의 협력을 강화하여 사람-기술-자금이 원활하게 연결될 수 있도록 해야 한다. 연구기획, 기술이전, 사업화 등 R&D 전 주기에 걸쳐 시장수요가 반영되어야 하고, 기술개발-성과이전-기술재투자의 선순환 구조를 확립하는 정책이 필요하다. 이를 위해 산학협력이라는 이름하에 추진되고 있는 고등교육 재정지원 사업들에 대한 평가가 실질적 기술개발이나 이전으로 그 성과가 이어지고 있는지에 대해 면밀한 검토를 하고, 대학특성화 사업도 기업과 연구개발 및 교육을 공동으로 수행하도록 함으로써 시너지 효과를 높여 나가야 할 것이다. 또한, 기업은 단순히 대학과 공동의 연

구개발 차원을 넘어서, 자신들이 필요한 우수인력을 대학이 배출해 주기만을 기다리기 보다는 대학과 공동책임하에 인력양성을 위한 투자를 강화해야 할 것이고, 정부는 이를 지원할 수 있는 법적·행정적 기반을 마련해야 할 것이다.

나. 산업수요에 적합한 기능인력 양성

급격한 산업구조와 기술변화에 대응할 수 있는 새로운 기능인력 양성 체제를 구축해야 한다. 기능인력 양성 체제의 혁신 방향은 오늘날 우리 사회의 핵심 과제로부터 도출된다. 새롭게 펼쳐지는 지식정보사회 환경에서 새로운 성장의 동력을 찾고 발전시켜야 하며, 동시에 사회적 취약계층을 보호하여 사회적 통합성을 제고해야 한다. 전자의 경우 새로운 성장을 이끌 신산업기술 기능인력의 양성과 직결되며, 후자의 경우 사회적 취약계층의 능력개발 지원으로 이어진다. 이러한 맥락에서 새로운 훈련체제의 혁신 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 첨단기술에 기초한 신산업의 성장과 발전을 뒷받침할 수 있는 양성 훈련의 질적 수준 제고 및 훈련 직종의 재편이 요구된다. 미래 경제성장을 선도할 첨단산업 분야에서 기능인력의 공급이 원활히 이루어질 수 있도록 훈련 직종을 수요에 맞게 신속하게 재편하고, 이를 위한 물적, 인적 인프라를 구비하여야 한다. 또한, 신산업의 기술수준에 맞게 훈련의 질적 수준도 높여야 하며 이를 위한 교사·강사의 능력개발 및 프로그램 개발 지원이 확충되어야 한다.

둘째, 취약계층 대상 및 인력부족 직종 양성훈련에 대한 지원을 대폭 확대하여 사회통합에 기여하여야 한다. 세계화와 노동시장의

유연화는 필연적으로 다양한 사회적 취약계층을 재생산해 낸다. 사회복지 차원에서의 지원도 필요하겠지만, 이들이 다시 노동시장에 편입하여 스스로 일자리를 찾아 일할 수 있는 능력을 개발해 주는 것이 더욱 효과적이다. 취약계층의 각종 특성에 맞는 훈련 프로그램을 개발하고, 적극적인 홍보를 통해 이들이 훈련기회에 접근할 수 있는 기회를 확대하며 동시에 이들이 훈련에 전념할 수 있도록 훈련관련 지원 수준을 상향조정하는 것이 필요하다.

셋째, 인력양성에 있어 사회적 파트너십을 제고하여 참여적 훈련체제를 구축하고 수요자 중심의 현장밀착형 훈련이 실시될 수 있도록 하여야 한다. 현행 직업훈련체제의 커다란 모순 중의 하나는, 기능인력 양성훈련의 궁극적인 수요자인 노사가 직업훈련 시스템에서 주변적인 위치에 머물러 있다는 점이다. 이로 인해 수요자 중심의 훈련체제 구축이 구호에 그칠 뿐 제대로 실행되지 못하고 있다. 직업훈련정책의 수립과 집행, 훈련의 전달 및 지원체계 전반에 걸쳐 핵심적인 이해당사자들이 능동적으로 참여할 수 있는 구조가 만들어질 필요가 있다.

결론적으로 기능인력 양성을 위한 훈련체제 혁신의 방향은 사회적 파트너십에 기초한 참여적 훈련체제의 틀 속에서 훈련수요와 내용, 대상과 목적에 따른 이원화를 통해 신성장과 사회적 통합을 동시에 추구하는 것으로 요약될 수 있다.

다. 선순환적 평생교육체제의 구축

우리나라 직업교육체제가 노동시장이 필요로 하는 양질의 인력을 양성·공급하는 기능을 제대로 수행하기 위해서는 직업교육 트랙을 선택하는 사람들이 자신의 경력을 생애에 걸쳐 계속 성장시

켜 나갈 수 있도록 교육체제가 구조화되어야 한다. 실업계 고등학교 졸업 후 제조업체에서 3~5년간 근무한 후, 대학 교육을 희망할 경우 대학에서 원하는 공부를 할 수 있도록 지원하는 제도가 필요하다. 다시 말해 고등학교 졸업 후 산업체에서 수년간 현장경험을 쌓은 후 대학에서 공부하고 다시 산업체에 복귀하여 일을 하는 것이 가능한 제도적 환경을 갖추는 것이 중요하다.

이를 위해서는 우선 실업계 고등학교 졸업 후 산업 현장에서 일하다가 대학에서 공부하고자 하는 근로자에게 대학교육 기회가 주어져야 하고 이들에 대한 학자금 지원이 제도화될 필요가 있다. 현재의 학생 선발제도를 개선하여 성인 재교육 희망자가 대학에 진학할 때는 수학능력시험이나 내신성적 이외의 다양한 전형 자료를 활용하여 선발할 수 있는 성인입시제도가 마련되어야 하고 경험학습의 인증, 학점은행제 등과 연계하여 성인들의 대학 재교육 기회를 대폭 확대해야 할 것이다. 이러한 선순환적 평생교육체제의 정립은 현재의 직업교육에 대한 부정적 인식을 해소하고, 학생들이 지금 대학교육을 받지 않더라도 단계적으로 자신의 경력을 개발할 수 있다는 희망을 갖고 직업교육을 선택하게 할 수 있을 것이다. 이는 대학교육에 대한 과도한 수요와 이로 인한 대졸 인력의 과잉 공급 문제, 그리고 노동시장에서의 숙련 불일치 문제를 해소하는 데에도 기여할 것이다.

선순환적 평생교육체제의 정립은 재직 근로자의 평생 고용가능성 제고에도 크게 기여할 수 있다. 산업체에서 필요로 하는 지식과 기술의 생명주기가 점차 짧아짐에 따라 재직 근로자나 실업자의 지속적인 직업능력개발의 필요성이 커지고 있다. 고령화 및 조기퇴직에 따른 재교육·훈련 문제 해결을 위한 새로운 평생교육체제가 요구되

고 있다. 이를 위해 외국의 지역사회 초급대학(Community College)의 기능과 같이 전문대학이나 대학이 교육대상의 폭을 성인 근로자로 확대하여 이들의 지속적인 직업능력개발이나 평생교육 수요에 부응하는 좋은 프로그램을 개발·운영하는 것이 필요하다. 전문대학과 대학은 다양한 계층의 지역 주민들이 새로운 지식과 기술을 배울 수 있는 재교육·훈련 센터 기능을 수행하여야 할 것이다. 또한 사회취약계층과 중고령자에 대한 직업교육 확대 및 훈련 프로그램을 강화하는 것도 중요하다.

선순환적 평생교육체제의 정립 및 이의 지속적 운영에는 상당한 규모의 예산 투자가 요구된다. 특히, 기업체의 협조를 이끌어 내기 위해서는 정부의 행·재정적 지원이 필요하다. 이를 위해 2005년 현재 GDP의 0.04%에 불과한 평생학습 인프라 구축 재정투자를 2030년까지는 GDP의 0.1% 수준까지 증대해 나가야 할 것이다.

라. 교육시장의 대외개방 확대

인력의 국경간 이동이 일반화 되어가는 추세 속에서, 국제적 수준에 부합하는 고등교육 체제를 구축해야 하는 일이 중요한 과제로 부각되고 있다. 교육을 하나의 서비스산업으로 볼 때 우리나라 교육서비스 산업의 경쟁력은 대외개방을 통하여 더욱 향상될 수 있다. 교육시장의 대외개방은 교육서비스의 국제적 기준을 제시하게 되고, 국내진출 외국 교육기관간의 경쟁 뿐만 아니라 국내 교육기관간의 경쟁을 유도하여 국내 교육기관의 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대된다.

교육시장의 대외개방은 외국 교육기관의 설립·운영, 외국인 교사 채용, 외국 교육기관 학력 인정 등이 국내 교육기관 및 교육

운영에 미치는 영향을 고려하여 우선 단계적으로 접근할 필요가 있다. 즉 제한된 지역에서 제한된 범위로 시범 운영하면서 장기적으로 전국에 적용하는 방안을 찾는 것이 바람직하다. 우선 경제자유구역이나 교육특구 등 제한된 지역을 대상으로 시도할 수 있다. 최근 '제주 국제자유도시'나 '경제자유구역' 등에서 외국인 투자유치의 촉진수단으로서 외국인 자녀교육을 목적으로 하는 외국 교육기관의 유치를 특례로 인정하는 특별법이 2005년 5월 제정되었다.

특히, 대학시장의 개방을 통하여 유수한 외국대학의 분교를 유치하고, 국내 대학들의 외국 진출을 적극 도모함으로써 대학교육 경쟁력을 높일 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 외국대학의 유치는 교육내용이 산업계 수요와 직결된 전문대학원부터 우선적으로 유치하고 일반대학원, 학부의 순서로 확대해 가야 한다. 장기적으로는 국내 대학설립 규제완화와 연계하여 영리법인 외국학교의 설립을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이와 아울러 국제적 수준의 고등교육 제도와 운영체제를 갖추고 외국 대학의 학점 교류 인정제도를 확대할 필요가 있다. 현재 몇몇 대학에서 해외대학과 MOU체결을 통해 부분적으로 학점 교류가 이루어지고 있으나 이러한 교류가 더욱 확대되어야 할 것이다.

이러한 전략들은 결국 국내 교육기관의 체질 개선을 통한 경쟁력 강화, 양질의 인력 양성, 그리고 교육서비스 분야에 대한 국제수지 적자 완화 등의 긍정적 효과를 가져 올 것이다.

한편, 해외에서 활동하고 있는 고급 인적자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 통합 D/B 구축 등 글로벌 인력관리체제(Global

Brain Network)를 구축해야 할 것이다. 해외 인적자원에 대한 정보망(통합 D/B)을 구축하고, 고급인재는 국적과 국경을 초월하여 국내 교육기관으로 유치할 수 있도록 다양한 인센티브를 제공해야 하며, 외국인 유학생 비중도 2005년 0.5%수준에서 2020년 6.4% 그리고 2030년 10.5% 수준으로 점차 확대할 필요가 있다.

5. 실행 계획

가. 정부와 시장의 역할분담

고등교육을 위한 정부의 역할은 일차적으로 교육시장 기제가 원활하게 작동할 수 있도록 필요한 여건을 조성하는 일이다. 우리의 교육체제가 교육 수요자의 합리적인 선택에 의해 변화될 수 있도록 필요한 여건을 조성하는데 정책의 우선순위를 둔다. 예를 들어 인적자원개발과 관련한 정보인프라 구축이다. 교육과 노동시장 동향 및 정보의 제공은 민간이나 개별 대학 등에서 담당하기 어려운 일이다. 국가차원의 통계·정보센터 등을 통해 고등교육이나 평생교육에 관한 기초 통계 및 취업률, 고용동향 등의 정보를 수집하고 분석하여 대학과 수요자에게 제공하는 것이 필요하다.

또한, 시장논리를 적용하기 어려운 분야에 대한 중점지원 또는 보호정책도 필요하다. 예컨대 기초학문 분야나 비인기학문 분야 육성, 저소득층 자녀의 교육기회 보장과 같이 시장실패 부문에 대해서는 적극적으로 개입하여야 한다.

대학 등 교육기관은 지역사회, 정부, 학생 등과 유대를 강화하여 고용가능성 제고에 기여하고, 기업은 우수한 인력을 확보하기 위해 재학생들에게 장학금을 지급하는 등 사회적 책임이 필요하다.

나. 2007년도 중점 추진과제

(1) 교육훈련 유형별 인력수급 전망 시스템 구축

우선 대학교육의 노동시장 수요 대응력 및 질적 수준 제고를 위한 정책과제중 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 시스템 구축·운영 사업을 2007년부터 시작한다.

(2) 대학 특성화 사업의 지속 추진

대학특성화 사업은 여타 정부의 재정지원사업과 효율적으로 연계되어 시너지 효과를 누리도록 해야 할 것이며, 특성화정책 사업들의 통합회계 정보체제를 구축해야 한다.

(3) 국립대학 운영체제의 개선

국립대학의 법인화를 위한 관련 법안 마련 등을 추진한다.

(4) 평생교육 촉진을 위한 지원제도 개선

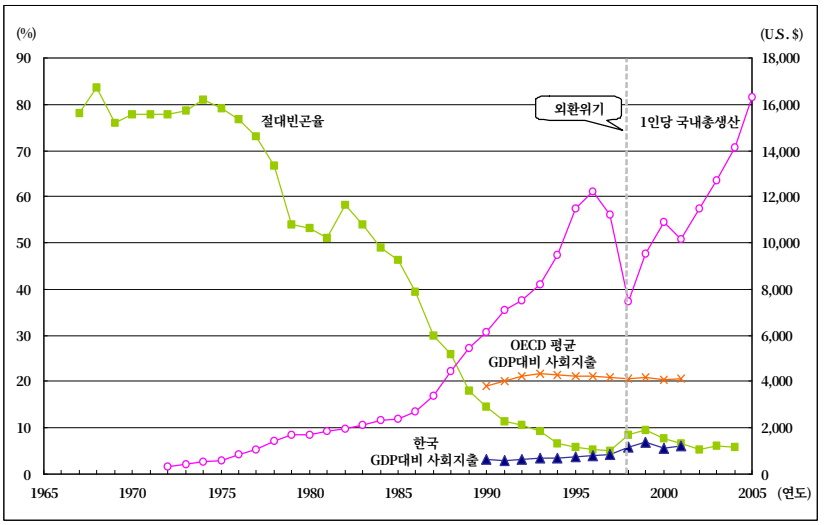
평생교육 촉진을 위한 기업 지원책 강구 및 학자금 지원제도 운영 등이 시범운영을 통하여 제도화될 수 있도록 해야 할 것이다.

제2절 선진형 사회안전망 구축37)

1. 문제의 제기

성장일변도로 달려온 한국사회는 1990년대 중반까지 고도성장을 이룩해 왔다. 1960년대 이후 30년간 지속된 고도성장은 대량의 일자리를 창출하였고 국민의 대다수가 가난에 시달리던 1960년대와는 비교할 수 없을 정도로 절대적 빈곤이 감소하였다. 과거에는 정부의 특별한 복지정책에 대한 노력 없이도 경제성장에 따라 국민들의 복지가 일정 정도 향상될 수 있었던 것이다.38)

<그림III-17> 한국의 경제성장·빈곤·복지지출 추이



자료 : 한국은행, OECD Factbook(2006), 김안나(2005)

37) 본 절은 한국보건사회연구원장(김용문)의 책임 아래 김안나 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

38) 이는 1993년 세계은행에서 발간한 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 예로서도 볼 수 있음.

그러나, 1990년대 중반을 지나면서 요소투입 위주의 양적성장이라는 한국형 발전모델이 한계를 드러내었고 성장세가 둔화되는 추세를 보이면서, 경제위기와 함께 닥친 다양한 사회적 위협요인들은 국민들의 삶을 예측할 수 없는 빈곤의 위험으로 몰기 시작하였다. 또한, 외환위기 이후 산업간·기업간·계층간 양극화 현상이 동시에 나타나면서 수출은 호조를 보이나 내수는 부진하고, 자동차·조선·철강 등의 산업은 호조이나 생계형 서비스산업 등은 부진을 면치 못하고 있으며, 비정규직 근로자의 빠른 증가로 인한 고용구조의 양극화 또한 심화되고 있는 실정이다. 특히, 외환위기 이후 벌어진 빈부격차는 줄어들지 않고 있으며, 소득불평등도는 악화되고 있는 실정이다.

이는 성장을 통한 분배의 개선에 한계가 있음을 나타내는 것이다. 경제성장의 과실이 확산되면서 소득분배가 호전되는 고리는 경제개발 초기에 적용될 수 있는 구조로서, 현재와 같이 경제가 일정정도 궤도에 올라 성장세가 둔화되는 시점에서는 소득불평등의 심화를 막기 위하여 분배구조의 개선을 위한 별도의 적극적 빈곤정책이 요구된다. 최근 들어 정부는 외환위기 이후 증가된 새로운 복지수요에 대응하기 위해 사회안전망을 강화하는 등 빈곤정책 수행에 적극성을 보이고 있다. 그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 우리나라의 GDP 대비 사회지출은 아직도 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로, 여전히 상당부문의 복지부담을 개인 및 가족이 감당하고 있음을 보여준다.

2. 비전의 제시

가. 향후 비전 : 미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충

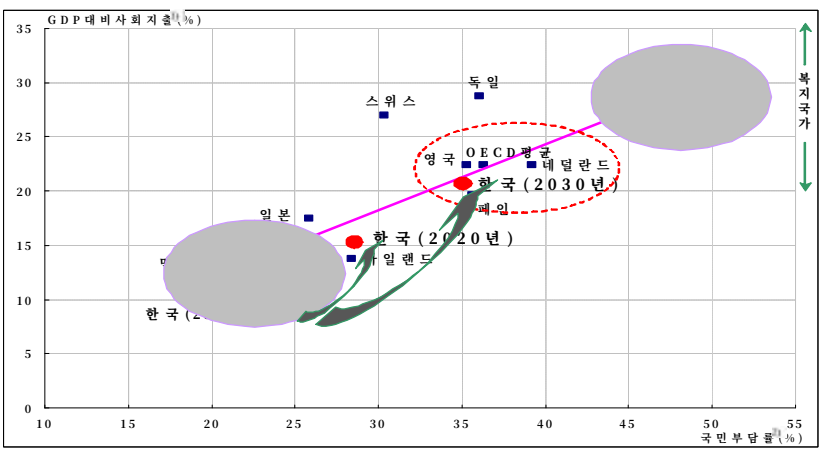
한국사회는 현재 그간의 고도성장 단계를 벗어나 성숙형 경제로 가고 있으며 대외적으로는 글로벌화·지식정보사회의 등장·중국의 부상 등 새로운 환경에 놓여 있고, 대내적으로는 양극화·저출산 및 가족해체·정보격차 등 사회발전에 심각한 장애로 작용할 수 있는 위협요인들에 직면해 있다. 이런 상황들은 사회안전망 정책의 중요성을 더해주고 있다.

한국사회가 글로벌 지식·혁신 강국으로 도약하기 위해서는 모든 국민의 고용가능성을 높이고 낙오한 계층이 재기할 수 있는 '미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충', 즉 성장과 분배의 선순환 구조를 창출할 수 있는 일자리 창출 및 인적자원 개발과 더불어, 그럼에도 불구하고 존재할 수밖에 없는 취약계층을 보호하기 위한 촘촘한 사회안전망의 구축이 중요하다. 이를 위해서는 우선적으로 사회보험의 안정화와 기초보장제도의 내실화를 통해 취약계층의 기본생활을 공고히 보장하고 취약인구 집단별·욕구별 지원 확대를 기초로 한 사회복지서비스를 확대할 필요가 있다. 이와 더불어 이러한 사회안전망 확충을 고용과 연계시켜 취약계층의 고용가능성을 높이고 새로운 일자리를 창출하기 위한 방안을 모색하는 것이 중요하다. 마지막으로 국민적 공감대 형성을 통해 2030년에는 OECD 평균수준에 근접하는 전반적인 복지수준의 향상이 필요하다.

또한, 전략적으로 정부의 각종 빈곤정책이 정책 입안 당시 설정한 비전 및 정책목표를 달성하고 있는가를 가시적으로 살펴볼

수 있는 성과관리체계의 구축이 중요하다. 이는 체계적인 성과관리를 통해 정책의 효과성을 높이고 재정효율화를 기하려는 목적으로 중시되는 것이다.

<그림III-18> 선진형 사회안전망의 기대수준



주 : 1) 사회지출 = 공공사회지출(public social expenditure)+법정민간사회지출 (mandatory private social expenditure)
2) 국민부담률 = 조세부담률+사회보장부담률
자료 : OECD(2004) Social Expenditure Database, 조세연구원(2005), 비전 2030(2006)

나. 전략적 목표 : 국민의 안정적 삶의 질(Quality of Life) 향상

생산적이고 미래지향적인 선진형 사회안전망의 확충을 위해서는 현행 사회안전망 패러다임의 획기적 전환이 필요하다. 먼저 기초보장의 사각지대 해소를 통한 전국민의 기본생활 보장을 위하여 저소득층에 대한 인구집단별, 욕구별 지원을 확대하여야 한다. 이를 위해서는 현행 기초생활보장제도의 급여체계 개선을 통해 욕구에 따라 필요한 급여를 지원받을 수 있는 개별급여체계의 도입이 시급하다. 또한, 인구집단별로 차별적인 지원정책을 시행하여 근로능력이 있는 저소득층에 대해서는 근로장려세제

(EITC) 혹은 자산형성지원제도(IDA) 등을 통해 생계지원과 근로유인 유지의 목표를 동시에 실현하고, 근로능력이 없거나 미약한 저소득층에 대해서는 기초연금, 장애수당, 한부모가정 지원제도 등을 정비하고 확대하는 것이 필요하다.

보편적 사회복지서비스의 제공을 통한 전국민 복지향상을 위하여 의료·수발·보육·교육·주거·자활 등 욕구별 지원을 확대하여야 한다. 다가오는 고령화 사회에 대비하여 노인과 아동, 장애인 등에 대한 서비스를 확대하여 가족의 복지부담을 경감하고 경제활동참가율을 높여서 성장기반으로 작용하도록 사회운영 패러다임을 변화시켜야 한다. 또한, 인적자원개발을 통한 미래지향적인 복지제도의 확립을 위해서는 아동복지의 확대와 미래세대에 대한 평등한 교육기회를 제공해야 한다. 미래세대에는 인적자원의 평등한 개발 기회와 성인의 재교육기회를 제공하여 취업잠재력을 강화하는 등 모든 국민의 지식수준을 높이고 고용가능성을 향상시키는 교육·복지서비스의 전반적인 혁신이 필요하다.

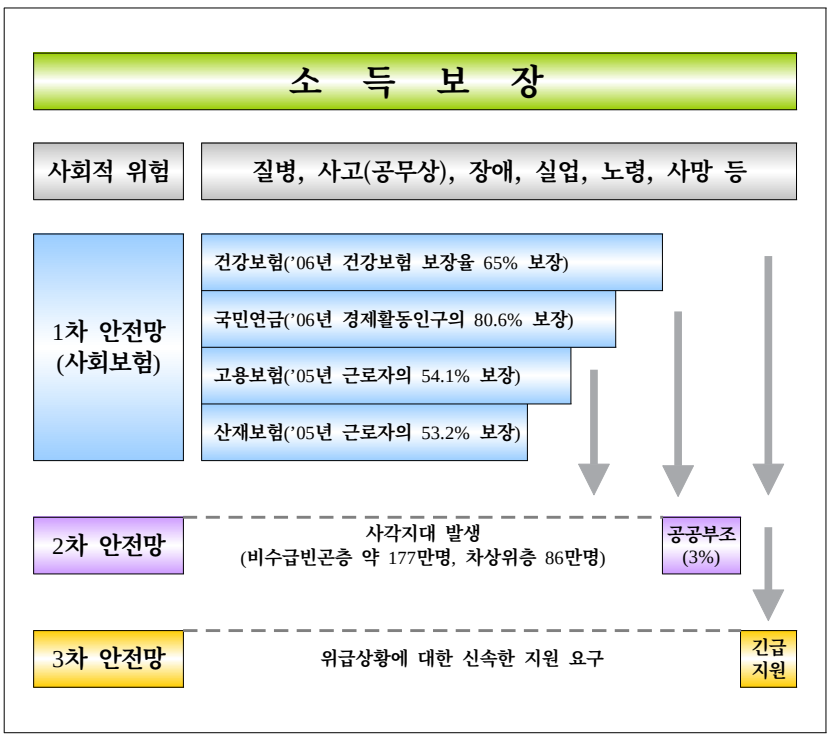
<그림Ⅲ-19> 취약계층을 위한 욕구별·대상별 사회안전망 구축 세부방안

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th rowspan="2">기초보장제도
사각지대해소</th><th colspan="5">인구집단별 지원</th><th colspan="4" rowspan="2">욕구별 지원</th></tr>
<tr><th>근로
능력자</th><th colspan="4">근로(미)
무능력자</th></tr>
<tr><td>최저생계비
150%</td><td rowspan="2">▸차상위 가구◂
· 사회보험의 보장성 강화
· 근로유인체계 개선
· 욕구별 지원 확대
· 사회복지서비스의 확대</td><td rowspan="2">EITC
자활
사업
확대</td><td rowspan="2">기초연금</td><td rowspan="2">아동수당</td><td rowspan="2">장애수당</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">의료</td><td rowspan="2">주거</td><td rowspan="2">교육·보육</td><td rowspan="2">자활</td></tr>
<tr><td>최저생계비
120%</td></tr>
<tr><td>최저생계비</td><td>▸수급자 가구◂
· 최저생계비의 현실화
· 급여체계 개선</td><td colspan="8">▸비수급 빈곤가구◂
· 부양의무자 기준 완화
· 의료보장 확대
· 자활사업 확대</td></tr>
</table>

3. 현황과 평가

현 참여정부의 사회안전망은 실업·질병·노령·빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치이자 빈곤에 대한 최후의 보루로서 공공부조와 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험을 포괄하는 광의의 개념으로 사용하고 있으며, 1차 사회보험, 2차 공공부조, 3차 긴급지원으로 구성되어 있다. 사회안전망 정책은 기초보장과 사회복지서비스에 집중되어 있으며 현재 우리나라의 사회안전망 체계를 도식화하면 아래와 같다.

<그림III-20> 현 사회안전망의 체계



가. 사각지대가 넓은 사회보험제도

사회보험은 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산업재해보험으로 구성되어 있다. 1차 안전망인 사회보험이 기초적인 사회안전망으로 제 기능을 다하지 못하는 데에는 4대 보험이 각각 안고 있는 문제와 공통적으로 지적되어야 할 문제가 있는데, 현황 파악을 위해서 개략적인 수준에서 언급하도록 하겠다.

국민연금은 1988년 440만명이 가입한 이래 1999년 도시자영업자 등으로 확대되면서 현재 1,770만('07.1)의 가입자를 확보하고 있다. 이는 제도 시행기간에 비해 연금가입자의 외연이 크게 확대되었고 전국민을 대상으로 하는 제도로 성장하였음을 의미한다. 그러나 국민연금의 대상자 확대에도 불구하고 납부예외자와 보험료 장기체납자가 많아 실질적인 의미의 전국민 노후보장제도로 정착되지 못하고 있는 실정이다. 전체 가입자의 27.7%, 지역가입자의 53.8%('06.9)가 납부예외자로, 납부예외 사유는 대부분 실직, 휴직(73%)의 경우이고 최근 자영업 중단(10%) 사유 역시 증가하는 추세이다(국민연금연구원 '06). 또한, 현 60세 이상의 노인 중 연금수급자의 비율이 23.2%에 불과하고 현행 제도가 유지된다면 적용 사각지대 일부가 미래의 급여 사각지대로 연결되어 향후에도 미수급자의 비중이 적지 않아 노후소득보장의 사각지대 문제는 해결해야 할 중요한 과제임을 알 수 있다.

현재 모든 사업장으로 확대된 고용보험은 낮은 고용보험의 적용률로 인해 약 54%의 근로자만이 혜택을 받고 있다. 또한, 선진국에 비해 지나치게 낮은 실업급여 수혜율 역시 사각지대가 형성되는 주요한 요인이다. 우리나라의 경우 실업자 중 구직급여 수급자수의 비중이 2004년 현재 21.4%(경제활동인구조사)로서 EU

15개국의 40.6%(EU, 2002, Labour Force Survey)에 비해 절반 수준에 그친다. 이렇게 차이가 나는 이유는 우리나라의 경우 실업부조와 같은 2차적 지원체계가 없고, 자발적인 이직자에 대해서는 급여를 지급하지 않는 등 제도적 한계를 안고 있기 때문이다.

건강보험은 재정위기가 2004년에 조기 극복되면서 의료보장성 강화가 정책의 주요 목표가 되었다. 총 진료비 대비 건강보험부담액을 나타내는 건강보험 보장률은 2005년 65%를 나타냈으며 정부는 2008년까지 70%이상, 2030년까지 보장률 85%를 예상하고 있다.

그러나 이러한 보장성의 확대는 건강보험 재정 상태를 고려하여 극히 제한적인 부분에 국한하여 확대되어 왔기 때문에 실질적인 보장성 확보 측면에서는 아직도 미흡한 것으로 판단된다. 또한, 지역가입자들의 소득 파악이 제대로 되지 않아 보험료 부담의 형평성 문제는 여전히 숙제로 남아있다. 현재 보험재정은 안정화 단계에 있으나 보장성 강화를 위해서는 지속적으로 안정적인 재정확보가 이루어져야 한다. 따라서 불필요한 의료이용이나 공급자 유인 등과 같은 재정누수 방지 방안 등을 동시에 고려해 장기적인 재정안정화를 도모하여야 한다.

1964년에 도입된 산업재해보험은 그간 적용대상, 보상범위와 사업유형 등 제도 전반에 걸쳐 지속적인 확대가 이루어져 제도상으로는 현재 전체 근로자는 물론이고 일부 자영업자에까지 적용대상이 확대되었다. 그러나 실제로는 전체의 절반이 넘는 46.8%(2005년 기준)의 근로자가 적용대상에서 제외되고 있고, 운영과정에서는 적용확대와 보상위주로 흘러 요양관리, 재활서비스, 급여체계 등 제도의 질적 내실화에 다소 소홀했다는 평가를 받고 있다.

나. 최저생활을 보장하지 못하는 공공부조제도

공공부조제도에서 소득보장 프로그램에는 국민기초생활보장제도, 경로연금제도, 장애수당제도, 저소득 한부모가정 양육비지원 등의 급여프로그램이 있다.[39] 이들 프로그램을 빈곤 대상과 연관시켜 보면, 수급자가구·노인가구·장애인가구·아동가구로 구분된다. 이들 프로그램들은 전통적 의미의 빈곤가구, 즉 노인·아동·장애인 가구에 대한 대책에 집중되어 있어, 외환위기 이후 급격히 증가한 근로빈곤층을 포함한 다양한 사회적 배제집단에 대한 대책은 최근 시행된 긴급지원제도를 제외하고는 전무한 실정이다.

(1) 국민기초생활보장제도 수급자 가구

현재 우리사회의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 과거 근로무능력자에게만 생계비가 지급되는 등 소득보장체계의 사각지대가 상존하던 생활보호제도의 한계를 극복하고 모든 국민의 최저생활 보장을 천명함으로써 복지국가로의 발전에 가장 기본적인 토대를 확립한 제도이다. 국민기초생활보장제도 도입(2000년 10월)후 정책적 절대빈곤선인 최저생계비 이하 소득을 가진 전인구의 3%에 대하여 근로능력의 유무에 관계없이 국민의 최저생활보장을 목표로 하여 생계·의료·교육·주거 등에 대하여 통합적 지원을 실시하고 있다. 그러나 부양의무자, 재산상태의 고려 등 엄격한 수급권자 선정기준으로 인해 기초보장의

39) 소득보장에는 보편적 성격을 띄고 있는 수당(demogrant)도 포함됨. 선진 외국에서 시행되고 있는 아동수당제도 등이 그 대표적 예임. 우리나라의 경우 모든 소득계층을 대상으로 하는 수당제도는 65세 이상 노인에게 지급되는 노인교통비를 그 예로 들 수 있으나, 선진국에서 수행되는 복지제도로 정형화되어 있는 수당제도는 아직 도입된 바가 없음. 따라서 우리나라의 소득보장제도의 범위는 각종 사회보장 급여제도 등을 소득보장제도의 범주로 봐야 할 것임.

사각지대 역시 여전히 존재하고 있는 실정이다. 실질적으로 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 선정되지 못하는 비수급 빈곤층이 약 177만 명(3.7%)으로 추정되고 있다.

<표III-30> 국민기초보장제도의 사각지대 현황

	수급 가구	사각지대[1) I] 비수급빈곤층 (소득 최저생계비이하)	사각지대[1) II] 차상위계층 (최저생계비의 120%)	정책표적집단 외 차상위계층	전체 (최저생계비 120%이하)
인구 (%)	138만명 (2.9%)	177만명 (3.7%)	86만명 (1.8%)	315만명 (6.6%)	716만명 (15%)
가구 (%)	72만 가구 (4.7%)	75만 가구 (4.9%)	35만 가구 (2.3%)	101만 가구 (6.6%)	283만 가구 (18.5%)

주 : 1) 소득 및 재산기준을 고려한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 정책표적집단 차상위계층
자료 : 한국보건사회연구원 차상위조사(2005) 재구성

저소득층의 주거안정을 위해 실시된 주거급여는 기초생활수급자에 국한하여 매월 33,000~55,000원씩 지원하고 있는데, 실질적인 주거지원이 되기 위한 제도개선이 우선적으로 필요하다. 현 주거급여의 문제점은 무엇보다도 차상위계층에 대한 지원이 불가하다는 점, 소득·재산상태는 고려되나 대상가구의 주거상태는 고려되지 않는다는 점, 주거급여 상한선인 최저주거비가 4인가구 중소도시 아파트 전세기준으로 산정되어 가구구성, 지역특성, 점유형태를 충분히 반영하지 못한다는 점, 생계비에 포함되어 지급하기 때문에 주거문제 해결의 용도로 사용하기 어렵다는 점 등이 지적되고 있다. 이러한 주거급여의 한계로 인하여 저소득층이 주거욕구 충족의 사각지대에 놓이게 되는 경우가 발생하게 된다.

의료급여의 경우 의료욕구가 있음에도 진료를 받지 못하는 저소득 취약계층이 증가함에 따라 저소득 취약계층의 의료보장성

강화를 정책목표로 실시하고 있다. 참여정부 출범 이후 의료급여 수급권자가 약 10만명 증가하고, 만성 및 희귀질환자, 12세 미만 아동에 대한 차상위 의료급여가 실시되는 등 저소득 취약계층에 대한 의료 사각지대는 축소되고 있다. 이렇듯 취약계층 의료보장의 필요성에 대한 범정부 차원의 공감대는 형성되고 있으나, 재원의 한계로 적기에 적정한 보장성의 강화가 담보되지 못하고 있는 실정이다. 최근 물의를 빚고 있는 의료급여의 과용사례에 대한 정확한 실태파악과 집행과정에 대한 평가체계를 확립함으로써 의료재정의 효율적 운영방안 역시 동시에 도모해야 할 것이다.

2000년 10월 기초생활보장제도 도입과 함께 실시된 자활사업은 실직수급자의 빈곤탈출을 촉진하기 위해 고용·복지서비스의 통합적 지원을 목적으로 실시된 것이다. 자활사업 참여자는 2006년 초 5만 6천명에 달하는데, 참여자들의 근로능력 및 직업기술의 한계 등으로 인해 노동시장으로의 상시 진입이 어려운 상태이다. 그러나 무엇보다도 국민기초생활보장제도의 통합 및 보충급여체계와 연동되어 있는 자활사업은 사업의 참여자들이 근로를 통한 탈빈곤보다는 사업 자체에 안주하며 생활을 보장받고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있어 실질적인 탈빈곤 사업으로의 목표달성에 어려움이 상존하고 있는 실정이다.

(2) 저소득 노인가구

저소득층 노인을 대상으로 도입된 경로연금제도는 공공부조성 노후소득보장제도이다. 경로연금제도는 저소득 노인의 소득보장을 위해 도입된 제도로서 과거 생활보호대상 노인(26만 5천명)에게 지급하던 노령수당을 1998년 7월부터 경로연금으로 변경하고

저소득노인 66만명에게 지급을 확대하였다. 경로연금제도는 65세 기초생활보장수급 노인에게는 생계급여에 더하여 지급되고 노령(1933년 8월 이전출생)으로 국민연금제도의 가입기회를 갖지 못한 저소득계층 노인(도시근로자 가구 평균소득의 60%이하)에게는 무갹출 연금제도의 성격으로 급여가 지급되고 있다. 경로연금의 경우 65세 이상 노령계층의 약 16~20%에게 지급되고 있다. 그러나 국민기초생활보장제도가 도입됨으로써 최저생계비 이하 모든 저소득계층이 생계급여를 지원받는 현 상황에서 경로연금은 생계급여의 부가급여적인 성격을 띠고 있다. 현 국민연금의 사각지대 축소를 위해 공공부조와의 연계가 필요하며, 따라서 경로연금에 대한 새로운 접근이 필요한 때이다.

(3) 저소득 중증장애가구

그동안 저소득 장애인 생계보조수당이라고 불리었으나 2000년부터 장애인수당으로 명칭이 바뀐 장애수당제도는 다른 사람의 도움이 없이는 일상생활을 영위하기 어려운 생활보호대상 중증장애인에게 장애수당을 지급하여 저소득 장애인 가구의 생활안정을 도모하기 위한 것이다.

대상자는 제도도입 이후 2004년까지 국민기초생활보장제도의 수급자로서 장애등급이 1급 또는 2급인 자, 다른 장애가 중복된 3급의 정신지체 또는 발달장애인에 한하여 장애수당을 지급해왔으나, 2005년부터는 전체 등록장애인에게 지급하는 것으로 대상을 확대하였다. 이 제도의 대상자수는 2000년부터 만성 신장 및 심장 장애, 중증 정신장애·자폐증 등을 장애범주에 추가하는 등 장애범주가 확대되면서 증가하고 있다. 또한 「희망한국 21」

에서 저소득계층(최저생계비의 120%)의 중증장애인에게도 장애수당을 지급하기로 결정함에 따라 2007년부터는 전체 등록장애인의 24.8%에 해당하는 41만 5천명이 혜택을 받을 것으로 기대된다. 그러나 장애수당의 급여액이 충분치 못하다는 점, 저소득 장애인의 경우 복지의 사각지대에 놓이게 된다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

(4) 저소득 아동가구

저소득 한부모가정 지원제도는 저소득 한부모가정의 6세 미만 아동의 건강한 성장과 이들 가정의 생활안정을 도모하기 위하여 아동양육비를 지원하는 제도이다.

지원대상자는 보건복지부장관이 정하는 보호기준을 충족하여 보호대상자로 결정된 한부모가정의 6세 미만 아동이며, 지원액은 2006년 현재 월 5만원이다.

생활보호제도 하에서는 생계비가 지급되지 않는 자활보호대상자만이 저소득 한부모가정의 대상이 될 수 있었으나 국민기초생활보장제도 하에서는 모든 대상자가 생계급여 대상이므로 국민기초생활보장대상자는 저소득 한부모가정 지원을 신청할 수 없다. 단, 국민기초생활보장 대상자이면서 동시에 저소득 한부모가정 지원대상인 가구는 이들 중 하나를 선택하여 보장받을 수 있게 되어 있으나 특수한 경우를 제외하고는 국민기초생활보장 급여를 선택하는 것으로 나타나고 있다. 아동연령의 제한과 지원액수의 불충분함으로 인해 저소득 한부모가정의 실질적인 소득보장책으로서의 기능은 미약한 실정이다.

4. 전략 제안

지속가능하고 미래를 대비하는 사회안전망의 확충을 위해서는 교육과 사회투자를 통한 인적자본의 개발과 사회서비스의 확충이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 우선적으로 아동·청소년 중심의 인적자본투자 확대, 예방적 국민건강지원을 중심으로 하는 국민건강투자 확대, 저소득층을 위한 노후소득 지원부분 강화, 사회서비스 확충 방안 등을 중심으로 안전망의 사각지대 축소를 통한 촘촘한 사회안전망의 구축이 필요하다.

이는 사회보험의 안정화, 기초보장의 내실화를 통한 취약계층의 기본생활을 공고히 보장하고 욕구별 지원 강화를 기초로 한 사회복지서비스의 확대를 통해 가능하다. 또한, 사회안전망 확충을 고용과 연계시켜 고용가능성을 높이고, 일자리 창출을 도모하여야 한다. 고용가능성 증대를 위해 교육혁신이 특히 강조되는데, 이는 글로벌 시대에 부합하는 지식근로자 육성 뿐 아니라 국민 개개인의 능력·적성에 걸맞은 교육·직무훈련, 창업훈련, 재교육 등이 지속적으로 이루어지게 함으로써 고용기회의 확대를 통한 사회적 통합을 달성하게 하는 사회안전망의 중요한 매개고리로서 작용한다.

가. 사회보험 제도의 내실화 및 보장성 강화

사회보험은 국민들의 기본생활을 보장하기 위한 1차안전망의 역할을 담당하도록 제도를 내실화하고 보장성을 강화해야 한다. 국민연금은 국민연금만을 대상으로 하기보다는 '노후소득보장체계의 구축'이라는 큰 틀에서 정책목표 및 추진전략을 재수립할

필요가 있다. 다시 말해 공적연금을 중심으로 고용, 기초생활보장, 기업연금 등을 포함한 큰 틀에서 노후소득보장체계를 설계하여야 하며, 근로유인의 제고 및 연금과 고령자고용을 연계하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 공적연금 간에도 특수직역연금과 국민연금간 연계를 통하여 사각지대를 줄이는 노력을 하여야 한다.

또한, 이러한 노력과 별개로 급여수준 인하를 주요 내용으로 하는 현행 정부의 국민연금법안을 관철하기 위해서는 대국민 설득전략이 필요하며, 동시에 연금의 사각지대 해소를 위해 기초노령연금의 도입 등 저소득 노령계층에 대한 소득지원 방안의 강화가 필요하다. 아울러 타 공적연금에 대한 개혁 청사진을 국민들에게 제시해야 할 것이다.

건강보험은 보장성 강화와 부담형평성 제고가 중요한데, 보장성 강화를 위해서는 우선 '저부담-저급여'에서 '적정부담-적정급여'로 전환하여, 중대상병의 질환에 대한 보장을 높이고 경증질환에 대해서는 보장을 경감하는 것이 필요하다. 부담의 공평성을 확보하기 위해서는 자영업자의 소득을 양성화하여 소득파악을 정확히 함으로써 직장과 지역간의 단일한 소득기준 보험료부과체계를 만들어야 한다. 그러나 현실적으로 자영업자 소득파악에는 많은 시간이 필요하므로 직장과 지역으로 이원화된 부과체계 내에서 적용가능한 직역간 형평부과 방안을 검토하여야 한다.

또한, 고령화의 급속한 진전으로 인해 공공의료비의 폭발적인 증가가 예상되므로, 국고 재정지원방식의 합리화와 약제비 적정화 방안, 국공립병원에 대한 포괄수가제의 도입 등 건강보험 지출제도 개혁이 추진되어야 할 것이다.

고용보험은 향후 산업 및 고용구조의 급속한 변화와 함께 특히 취약계층 근로자의 실업가능성이 증대할 것으로 예상되므로 고용보험 사각지대를 최소화하여 실업급여 수혜율을 높여야 한다.

또한, 근로능력 향상을 위해 고용안정사업을 활성화하고, 직업능력 개발훈련을 내실화하여야 한다. 특히 주 5일제 실시 등 고용환경 변화에 부합하여 e-Learning, Blended Learning 등 다양한 훈련방법 개발 및 지원을 확대할 필요가 있다.

산재보험은 산재보험 수혜대상을 확대하고, 재활지원을 강화할 필요가 있다. 즉 특수형태 근로종사자, 위험작업 자영업자 등에 대한 산재보험 가입을 허용하여 적용대상을 확대하고, 산재근로자의 원활한 직장복귀를 위하여 산재근로자 유형별로 적합한 사회적응프로그램을 개발하여야 한다. 또한, 재정안정화를 위한 사전 예방책으로 산업재해 취약부문의 안전관리 강화 등 산재예방 사업을 확대함으로써 산재보험기금 수지차 해결 노력이 필요하다.

이러한 개별 사회보험의 내실화 못지않게 중요한 것이 사회보험의 적용 및 징수체계를 통합 추진함으로써 효율화를 꾀하는 것이다. 그러나 단시일 내에 효율적인 통합관리체계 구축은 어려우므로 개별 보험의 고유성·전문성을 유지하면서 통합시 파생되는 역기능과 사회적 비용을 최소화하도록 하는 단계적 통합전략 수립이 필요하다. 즉 소득·고용관련 정보인프라 구축, 자격·징수 관리기능 연계 점검 등과 같은 준비단계를 거친 후 궁극적으로는 조직 통합이 필요하다.

나. 국민기초생활 보장제도의 개선을 통한 사각지대 해소

기초보장 사각지대의 축소를 위해서 세 가지의 기본방향-형평

성의 원칙(동일한 욕구를 가진 사람은 동일한 처우를 받아야 함), 효율성의 원칙(근로동기를 고려한 욕구별 접근 필요), 적절성의 원칙(특정욕구 충족을 위해 적정한 수준의 급여가 주어져야 함)에 초점을 둔다. 이러한 원칙에 입각해 볼 때, 현재 우리사회의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 하나의 수급기준으로 모든 급여수준을 규정함으로 인해, 수급자의 복지의 존성을 높이고 다양한 복지 욕구에 대해 효율적으로 대처하지 못하고 있는 실정이다. 이에 국민들의 다양한 욕구를 충족시키고 해당 욕구를 가진 가구가 적절한 지원을 받을 수 있도록 대응력을 높이는 것이 시급하다. 이를 위해서는 현재 최저생계비라는 단일한 기준에 따라 모든 급여를 통합하여 지급하고 있는 통합급여방식에서 다양한 욕구에 대해 해당 욕구별로 신속하고 적정하게 대응할 수 있는 개별급여체계로의 전환이 필요하다. 기초생활보장의 가장 핵심이 되는 소득빈곤층의 생계급여의 경우 엄격한 수급절차를 거쳐 철저히 관리하는 것이 필요하다. 국민기초생활보장제도하의 여타 다른 급여들(주거·의료·교육·자활 급여)의 경우에는 독립된 법적 근거를 기반으로 해당 급여 수급자의 선정기준과 급여의 상한액을 독자적으로 결정하여 관리의 효율성을 높이는 것이 필요하다. 개별급여체계 하에서는 차상위계층을 포함한 저소득층에게 생계급여를 제외한 주거·교육·자활 등 필요와 욕구에 따라 부분적 지원이 가능해짐으로써 저소득 계층의 사각지대 해소에 크게 기여할 것으로 기대된다.

다. 취약인구 집단별 지원확대 방안

선진형 사회안전망 구축을 위해 취약인구의 특성별 지원을 확대하여야 한다.

먼저 노인의 경우 고령화시대에 대비한 다층 노후소득보장체계를 마련해야 한다. 이를 위해 65세 이상 저소득 노인(최저생계비의 150%이하)에게 기초연금을 지급하고, 지급수준은 국민연금에 대한 부정적 영향을 감안하여 최저연금(22만원)의 50%이하인 1인당 10만원 수준으로 채택하여 지급수준의 현실화를 유도하는 것이 필요하다. 또한, 저가 주택을 보유한 노인들을 위해 주택을 담보로 생활비 보조를 지원하는 역모기지(Reverse Mortgage) 제도를 보다 강화하여, 이후 주택의 잔존가치가 없어지면 공공부조제도 등의 혜택을 받도록 연결하는 방안도 검토할 필요가 있다.

장애인 지원에서는 장애수당의 확대 및 현실화가 필요하다. 즉 현재 기초수급자로 한정된 장애수당을 단계적으로 저소득 중증장애인으로 확대하되, 지급액은 장애인 추가생활비 성격의 생활급 6만원과 기본생계비 성격의 기본급 10만원 수준으로 제안한다. 장애수당은 장애로 인한 추가비용에 대한 보전의 의미를 가지므로 수급자 선정을 위한 소득인정액 산출시 공제(가구유형별 최저생계비와 연계)하여야 한다.

마지막으로 아동의 경우 보편적 아동수당제도의 도입과 아동의 자립지원 및 후원의 활성화가 필요하다. 아동수당제도의 경우 우선적으로 저소득층(최저생계비의 120%)을 대상으로 아동수당을 지급하고 이후 지급대상을 점진적으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 저소득계층 아동에게 보다 나은 사회출발의 여건을 제공하기 위한 자산형성과 경제교육을 지원하기 위해 아동발달지원계좌(CDA : Child Development Account)의 활성화가 필요하다. 이는 저소득층 아동의 자립지원을 위하여 부모(보호자, 후원자)가 일정액(월 3만원내)을 적립할 경우 부모(후원자)

와 국가가 매칭비율 1:1(본인 3만원+국가 3만원)의 방식으로 지원하는 것이다. 적립금은 만 18세 이후 학자금·창업지원금·취업훈련비용 등으로 사용용도를 제한하는 것이 필요하다. 이와 더불어 저소득층 아동에 대한 후원 및 결연 확대가 무엇보다도 중요한데, 이러한 후원확대를 위한 홍보 및 지역사회 참여확대, 지역내 종교인·교육인·기업체·복지단체 등 참여가능 계층을 집중 관리함으로써 개인 및 기업·단체 후원자 개발 및 지역사회 후원 활성화가 시급하다.

라. 의료·주거·교육 등 욕구별 급여의 보장성 강화방안

미래지향적인 선진형 사회안전망 구축을 위해 의료·주거·교육 등 욕구별 급여 및 서비스의 보장성을 강화하는 것이 필요하다.

욕구별 급여의 보장성을 강화하는 것은 절대빈곤층 이상의 계층을 대상으로 빈곤을 예방하고 기본적인 생활안정을 도모하려는 것이다. 지원의 기준선은 절대빈곤선을 넘어선 정책적 빈곤선으로 사회의 여력과 합의에 따라 결정 가능한 사안이다.

의료급여는 수급권자 확대, 의료사각지대 해소 및 계층간 형평성 유지 원칙하에 일반인에 비해 평상시 의료욕구가 월등한 노인, 아동, 장애인 등 취약계층을 우선적으로 보호하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 대상자 선정기준을 완화하여 의료욕구가 긴요한 만성질환 및 희귀난치성 질환 보유자들은 소득기준을 한정하지 않고 3개월 이상 의료비를 공제한 이후 최저생계비 이하로 전락하는 계층을 포괄하도록 하여야 한다. 또한, 보장성 강화를 위해 입원의 경우 법정급여 범위를 건강보험과 분리·확대하여야 한다. 한편, 의료급여지출을 적정수준으로 유도하고 효율적으로

운영하기 위한 제도의 개선 역시 동시에 추진되어야 한다. 참여정부 들어 우리나라의 의료급여 제도는 차상위계층의 보호 확대 및 보장성 확대의 관점에서 가시적인 성과를 거두었으나 의료급여지출은 급증하였고(총진료비 2002년 : 1조 9천8백억원 → 2006년 : 3조 8천억원 예상) 수급자 및 공급자의 도덕적 해이 역시 발생하고 있는 실정이다. 이에 주치의 제도의 도입 등을 통한 적정 의료이용 및 제공을 유도하고 의료급여 외래환자의 본인부담금제 도입으로 불필요한 의료이용을 억제하는 방안이 필요하다.

사회취약계층을 위한 주거지원의 다변화를 위해 매입임대주택 및 입주자 확대, 소득계층별 주거급여 지원, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등 차등화된 지원체계를 구축하기 위하여 당초 1만호 매입계획('04~'08)을 확대하여 2012년까지 매년 6,500호씩 총 5만호를 매입·임대하는 것이 필요하다. 시범사업에서 기초생활수급자를 대상으로 하던 것을 차상위계층까지 확대하며, 주거와 복지서비스를 연계한 그룹홈 지원대상을 종전 장애인에서 보호아동, 노인, 미혼모, 성폭력·가정폭력피해자, 탈성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자가정 등으로 다양화한다. 또한, 자활의지가 있는 노숙인·쪽방거주자 등 단신계층도 매입임대주택에 입주할 수 있도록 300호를 시범적으로 운영하고, 매입 전세임대 방식을 도입하여 매년 1천호씩 10년간 1만호를 공급하도록 한다. 소년소녀가정 등 사회취약계층 아동·청소년의 주거안정을 위해 2004년 9월 마련된 주택기금 전세자금 무이자 지원제도의 대상가정의 적극 발굴 및 홍보강화 등을 추진하고, 저소득층 전세자금 지원확대 등 주택금융 지원을 강화하여 주택구입자금 금리를 소득계층 내지 주택 구입가액별로 차등화하여 지원한다. 저소득층 전세자금 대출금리를 인하하며, 수급자의 주거안정을 구현하는 방향으로

주거급여 제도를 개선하여 단기적으로 운영하는 과정에서 발생하는 과잉, 과소급여 부분을 조정한다. 한편, 주거점유형태별 차등지원을 통해 한정된 자원을 효율적으로 배분하고, 장기적으로 자가가구에 대해서는 유지수선 등 현물중심급여를 실시하며, 전세가구에 대해서는 전세자금대여 사업확대, 월세가구에 대해서는 임차료 보조로 구분하여 추진하도록 한다.

교육의 보장성을 강화하기 위한 방안으로 공평한 출발 및 교육과정 보장을 위해 현재의 파편화된 교육보장제도의 체계화, 지원대상의 확대, 단순한 교육기회의 제공이 아닌 저소득층 교육지원 등의 구체적인 전략이 필요하다. 고교생 교육비 지원을 확대하여 저소득계층(최저생계비의 150%)의 고교생에게 입학금 및 수업료 지원을 확대하고, 대학 장학제도를 현행 성적우수자 위주에서 가계곤란자 위주로 전반적인 개편을 추진하며, 가계곤란자의 장학금 수령의 안정성 보장을 위해 장학금 수령자로 결정되면 예외적인 경우(소득수준 상승, 성적 하위 20% 등)를 제외하고는 계속 지급하도록 한다. 한편, 교육양극화 및 교육격차 해소를 위해 저소득계층 아동·청소년에 대한 방과후 교육기회 제공의 확대가 필요하다. 이를 위해 공공부문이나 시·도교육청의 방과후 교육 지원 확대를 통해 학습지원자를 채용하고 저소득 학생의 수강비를 면제하거나 바우처를 지급하는 방식으로 아동에 대한 지원 강화가 요구된다.

마지막으로 고령화 사회의 시대적 욕구에 대한 대응책으로 요양의 보장성을 강화하는 것이 필요하다. 특히, 노인요양시설의 획기적 확충을 통해 저소득층 뿐만 아니라 중산층 이상의 시민들에게도 요양시설 이용의 기회 제공을 확대하도록 한다. 중증의 요

양욕구를 가진 현 노령계층의 즉각적 혜택을 위한 시설이용 할인제도 및 재가서비스 이용권 도입을 추진(희망한국 21에서 2007년 실시 발표)하여 요양시설 이용시 수급자에게는 100%, 차상위층에는 70%, 실비대상자에게는 50%를 할인하며, 가족수발 지원을 위한 재가서비스 이용권 지급을 시행한다. 또한 장기적으로 노인뿐만 아니라 장애인의 요양시설 이용권리를 확대하는 방안도 마련하여 노인과 장애인의 요양욕구를 충족시키는 보장성 강화가 필요하다.

마. 근로를 통한 취약계층 탈빈곤 지원사업 확충

앞서 선진형 사회안전망 구축을 위해 사회보험의 보장성 강화와 안정화, 기초보장의 사각지대 축소, 노인·장애인·아동과 같은 취약인구 집단별 지원확대, 의료·주거·교육 등 욕구별 급여의 보장성 강화가 필요함을 살펴보았다. 이러한 사회안전망의 보장성 강화와 더불어 필요한 것이 근로연계를 통한 복지사업의 확충이다.

취약계층에 대한 근로연계 복지사업 확충 방안으로 자활지원제도의 전문화, 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책 강화, 근로를 통한 빈곤탈피 지원제도 확대가 필요하다.

먼저 자활은 경제양극화 과정에서 발생하는 노동배제 빈곤층에 대한 지원방식으로 그 필요성은 인정되고 있으나, 자활사업을 내실있게 추진할 수 있는 여건이 마련되지 않고 있으므로 정부는 제도 개편과 사업 내실화를 통해 자활사업의 효과를 극대화하는 노력을 기울여야 한다. 실질적인 탈빈곤정책으로서 자활사업의 위상 정립을 위해 독립적인 자활지원제도를 마련하고, 사회서비스 부문 일자리 창출 정책과 결합하여 운영하며, 지역노동시장과

연계된 취업연계 프로그램을 개발하여 근로빈곤층이 취업을 통해 단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 제도를 구축하여야 한다.

자활사업 참여자들의 경우 근로능력이 있으나 취업가능성은 약하기 때문에 이들의 노동시장 진입을 촉진하기 위해서는 단계적 접근이 중요하다. 여기에서 단계적 접근은 노동시장의 수요에 맞는 인력을 배출하기 위한 적절한 직업훈련 기회가 제공되어 이것이 고용으로 연결되고, 이를 통해 빈곤탈피가 이루어지도록 하는 것이다.

이러한 자활과 직업훈련, 고용과의 연계시 중요하게 고려해야 하는 사항은 직업훈련에 못지않게 이들에게 근로동기를 촉발시켜야 한다는 점이다. 대개 직업훈련에서 이러한 측면은 간과되고 있는데, 사회취약계층이 기대만큼 교육훈련으로 유입되지 않는 이유는 이들이 지속적인 구직동기 부족에 시달리고 있기 때문이다. 따라서 직업훈련시 구직에 대한 동기도 강화하는 동기촉진 프로그램의 제공도 반드시 고려되어야 한다.

이에 더하여 근로동기를 강화하는 적절한 근로인센티브 제도도 자활사업 내실화, 자활 참여자의 근로동기 강화 및 고용연계를 위해 중요한데, 현재 참여정부에서 검토 중인 근로장려세제(EITC)에 자활사업 참여자도 해당자가 될 수 있도록 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이러한 자활사업 내실화 및 직업훈련·고용연계 강화를 위해서는 프로그램을 운영하고 지원할 수 있는 충실한 전달체계 구축 또한 중요하다. 이를 위해 중요한 것은 지역노동시장과 연계된 직업훈련·고용연계가 이루어져야 한다는 것이다. 즉 지역을 단위로

사회취약계층이 지역노동시장에 진입할 수 있도록 하는 지역사회 학습망의 구축 및 활성화, 지역의 고용창출을 위해 지방자치단체와 지역기업간의 협력관계를 강화하는 프로그램 개발이 필요하다.

지역사회 학습망은 취약계층의 평생학습을 위한 통로로 취업기회를 증진시키는 연결고리로 구축되어야 하며, 지역의 고용여건·고용기회에 대한 정보를 제공하고, 더 나아가 지역의 지방자치단체 및 기업과 밀접한 네트워크를 구축하여 학습효과가 고용으로 연결될 수 있도록 통합적으로 구축되어야 한다.

다음으로 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책의 강화가 필요하다. 이는 사회적 서비스를 확충하고, 이를 일자리 창출과 연계함으로써 가능하다. 간병, 노인수발 등에 대한 지원제도를 강화함으로써 사회적 서비스 확충이라는 목표도 달성하는 동시에 이와 관련한 사회적 일자리도 마련함으로써 근로연계를 통한 복지서비스 확충이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다.

또한, 적극적 노동시장정책 강화를 위해 현재 고용안정센터와 지역복지사무소간의 고용·복지 연계 기능을 보다 더 강화할 필요가 있다. 현재 노동부의 고용안정센터와 보건복지부의 지역복지사무소간의 유기적인 연계를 통해 수급자의 근로의욕을 고취시켜 실질적인 자립 및 탈수급을 어떻게 가능하게 할 것인가에 대한 구체적인 방안에 대해서 좀 더 많은 모색이 필요하다.

사회적 일자리와 근로복지연계는 고용에 초점을 둔 복지서비스 확충 방안이다. 이외에 '창업'에 초점을 두어 창업희망자에 대한 전문적인 창업정보를 제공하고 창업관련 훈련 기회를 제공하거나 기존 영세업자를 대상으로 창업정보 지원체계를 통해 업종

전환을 지도하고, 창업자금대출 등의 지원을 제공하는 것도 취약계층을 보호하는 방안이 될 수 있다.

끝으로 근로를 통한 빈곤탈피 지원제도를 확대하는 것도 주요한 방안으로 활용될 수 있는데, 근로장려세제(EITC)와 자산형성지원제도(IDA) 등을 통해 근로를 통한 빈곤탈피 지원 인센티브를 강화할 필요가 있다. 근로장려세제의 경우 상대적으로 취업상태가 안정되고 소득이 높은 차상위계층을 중심으로 적용됨에 따라 이로 인한 사각지대, 즉 빈곤층 비정규직 근로자와 영세자영업자에 대한 지원 확대도 동시에 이루어져야 한다. 자산형성지원제도의 경우 근로빈곤층의 만성적인 자산빈곤 문제를 해결하고 저축을 통한 자산형성을 촉진하기 위해 도입할 필요가 있다. 구체적으로 최저생계비를 초과하는 소득을 가진 근로빈곤층이 주택구입, 교육, 소규모 창업 등을 위해 저축하는 경우 일정금액을 지원하는 제도 도입이 복지서비스 확충 차원에서 필요하다.

바. 사회안전망의 효율적 운용 및 민간의 자발적 부조 강화

정부가 소득보장체계 개편을 통해 선진형 사회안전망을 구축하는 과정에서 이를 효율적으로 운용하기 위해서는 사회안전망에 대한 모니터링·평가기구 설치, 사회보험제도의 효율성 강화를 위한 통합관리 운영체계 구축, 현행 복지행정 DB의 개편이 필요하다.

정부의 각종 빈곤정책이 정책 입안 당시 설정한 비전 및 정책목표를 달성하고 있는가를 가시적으로 살펴볼 수 있도록 하는 체계적인 성과관리체계의 구축이 중요하다. 이는 체계적인 성과관리를 통해 정책의 효과성을 높이고, 재정효율화를 기하려는 목적으로 중시되는 것이다. 즉 체계적인 성과관리체계가 만들어지

고, 정책목표를 측정가능하게 하는 적절한 성과지표가 개발될 경우 정부 정책의 효과성, 효율성은 크게 개선될 수 있으며, 정책집행의 효과 또한 객관적으로 측정되고, 이는 다시 정책 결정에 환류될 수 있다. 이에 더해 정책효과의 측정가능성 증대는 또한 예산과의 연계 강화로 이어져 예산의 책임성, 효율성, 투명성을 강화시킬 수 있다.

따라서 적극적 빈곤정책의 구축과 더불어 사회안전망 관련 여러 세부정책들이 이룬 성과를 평가할 수 있는 '사회안전망 모니터링·평가기구'의 설치가 필요하다. 이러한 사회안전망 관련 평가 기구에서 사회안전망의 정책효과를 측정하고, 예산 투입 대비 효과를 가시적으로 측정함으로써 사회안전망이 전국민의 안정적 삶의 질 향상에 어느 정도 기여하고 있는가를 정기적으로 평가하여야 한다. 이러한 객관적, 체계적 평가 가능성의 증대는 사회안전망에 대한 국민적 공감대를 강화시키는 발판이 됨으로써 제도의 공고화에 기여할 수 있다.

특히, 선진형 사회안전망 구축을 위해 사회복지지출의 증가가 필연적으로 수반되는데, 이러한 복지지출의 효율성과 사업의 효과성을 평가할 수 있는 전문화된 모니터링·평가기구가 필요하다.

또한, 현재 1차 안전망 기능을 수행하고 있는 사회보험제도의 효율성 강화를 위해서는 사회보험 통합관리 운영체계 구축이 필요하다. 사회보험에 포함된 4대 보험의 효율적 운영을 위해서는 통합관리 운영체계 구축이 중요하나, 그 중요성에도 불구하고 통합관리체계 구축은 미흡한 실정이다. 그렇지만 사회안전망의 효율적 운용을 위해 사회보험의 자격관리·부과·징수업무의 일원화가 가능한 통합관리 운영체계 구축이 시급히 필요하다.

이와 더불어 현행 복지행정 DB의 개편이 필요하다. 현재 복지행정전산망을 통해 수집된 각종 데이터를 사회안전망의 운용 효율성 관련 평가지표(개발 필요)를 통해 검증해 본 후 기초 자료의 개선, 보완 및 이에 대한 관리, 분석체계를 강화함으로써 보다 객관적인 사회안전망 운용 효율성 평가가 이루어져야 한다.

마지막으로 민간자원 활용을 통한 자발적 사회안전망의 강화방안이 모색되어야 한다. 급증하는 복지수요 해결에 있어 정부의 복지정책 및 자원 확충방안과 더불어 지역과 민간의 복지자원 및 재원 활성화방안이 필요하다. 즉 지역과 시민단체가 적극적인 마케팅을 통해 민간자원을 개발하고 지역주민들의 자율적인 참여를 통해 자발적 사회안전망의 기틀을 마련해야 한다.

5. 실행 계획

가. 바람직한 정부의 역할

세계화의 흐름 속에서 국가경쟁력 강화와 지속가능한 사회복지제도 구축을 동시에 달성하기 위해서는 중앙과 지방정부의 역할 분담이 중요하다. 1990년대 이후 지방자치제도가 실시되었음에도 불구하고 뿌리 깊은 중앙집권적 행정체계, 지방자치역량의 미진, 주민참여부족 등의 제약으로 한국형 지방분권적 국가발전모델을 제시하는 데는 한계가 있다. 참여정부는 '분권과 자율'을 4대 국정원리의 하나로, '지방분권과 국가균형발전'을 국정 12대 의제 중 하나로 제시하고, 이를 제도화하려는 노력을 계속하고 있다.

중앙권한의 지방이양을 통한 중앙-지방간 효율적 복지기능 분담과 이를 위한 시장 및 시민사회의 참여를 이끌어내려는 노력

은 아직까지 가시적인 성과를 거두지는 못하고 있다. 그러나 권한과 자율의 지방 이양을 통한 사회안전망의 지속가능성 확보 및 사회적 합의도출 과정의 선진화는 사회안전망 강화를 위해 거스를 수 없는 대세이며, 지방분권은 과정론적 측면에서는 타 정책영역과 함께 사회안전망 분야의 효율적 자원배분 강화를 위해 사무·전달체계·재정 등에 있어 역할분담을 촉진시킬 것이다.

따라서 정부는 사회안전망 확충 및 전달의 효율화를 위한 강력한 조정자 역할을 수행하는 동시에 지방정부의 사회복지역량을 강화할 수 있도록 권한의 이양 및 지방정부의 자율성을 제고시켜야 한다. 지방정부는 과거의 수동적 전달자에서 벗어나 능동적으로 지역현실을 고려한 사회복지서비스 제공을 위해 행정력을 동원하여야 하며 이를 구체적으로 실천하는 노력이 요구된다. 현 상황에서 사회복지 전달체계 개편을 통해 지방정부의 기획기능을 강화하고, 지역의 각종 자원의 연계·조정이 지방단위에서 가능하도록 하는 것만으로도 수요자의 복지체감도를 높일 수 있다. 또한 공공전달체계 개편과 함께 단계적으로 민관협력체계를 활성화하여 민관이 지역 사회안전망 계획을 수립·집행·평가할 수 있는 기반을 구축하여야 한다.

결론적으로 국가복지 확대를 대전제로 하여 지역사회 중심의 복지체계 수립, 민관협력 활성화, 민간기여 활성화 등을 통해 복지공급의 다원화 및 효율화를 추구하여야 한다. 물론 이 과정에서 중앙정부의 정책 책임성은 보다 강화되어야 하며, 민간 서비스에 대한 선도 역할을 수행해야 할 것이다.

총체적 사회안전망 구축을 위한 정책추진시 예상되는 쟁점은 정책 자체와 관련해서는 ① 정책목표의 적절성, ② 핵심 정책과

제의 필요성, ③ 우선순위의 적절성, ④ 재원조달 가능성, ⑤ 예상되는 정책성과의 달성가능성·성과 가시화 시기 및 효과정도 등이 될 수 있으며, 정책과는 별개로 ⑥ 저성장의 장기화로 인한 국민의 정책 무관심, ⑦ 참여정부의 정책추진 및 성과 가시화간의 시간차이로 인한 국민의 정책피로도, ⑧ 정치적인 역학관계, 특히 국회에서의 관련 법률안 통과를 위한 대야 협상능력, ⑨ 시민단체의 정책수용여부, ⑩ 기업의 사회공헌적 차원에 입각한 협력의지 및 장기적인 차원의 기업경영성과 증대효과 인지여부 등이 쟁점이 될 것이다.

이러한 쟁점사안에 대한 대응을 위해서는 다음과 같이 사회안전망 확충 관련 사회협약을 마련하는 것이 필요하다. 첫째로, 정책목표·핵심정책과제·우선순위에 대한 정부·국회·시민사회와의 사회협약을 통해 민·관의 역할 분담 및 양보, 협력 등을 이끌어 내고 사회적 구속력을 획득해 내려는 노력이 중요하다. 둘째로 소요재원의 경우 국가책임을 우선으로 하여 조세 등 공적 지출을 원칙으로 하면서 소요재원을 마련하고, 기업 등 민간자원 활용을 위한 보완방안을 추진한다. 셋째로 현재의 조세 및 공적 이전지출에 의한 소득재분배 효과가 낮음을 감안하여 소득재분배 효과 가시화를 위한 적정 사회복지지출 수준을 제시하며, 끝으로 사회복지지출의 효과가 극대화될 수 있도록 전달체계를 효율적으로 개편함으로써 복지체감도를 높일 필요가 있다.

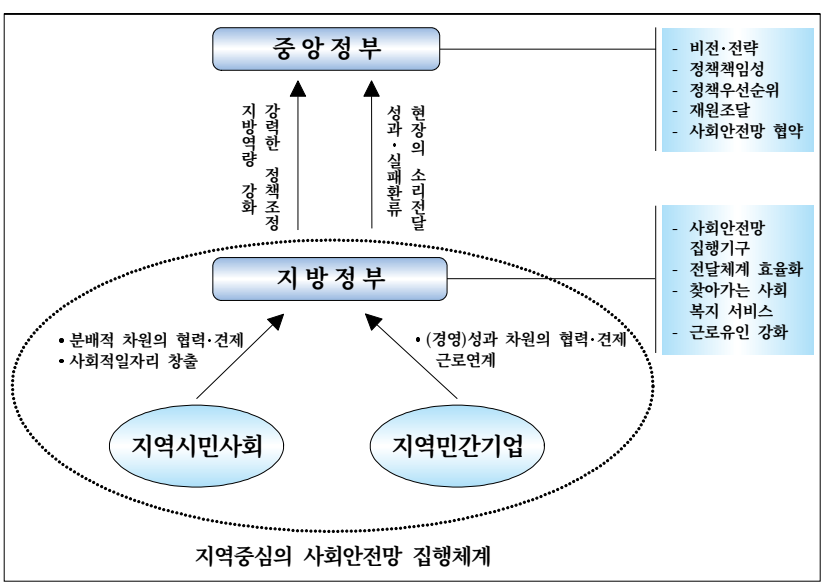
나. 추진주체별 역할분담

(1) 중앙정부 : 정책 책임성 강화 및 강력한 조정력 발휘

중앙정부는 서비스 정부로서의 이미지를 확립하기 위하여 국가

자원의 사회서비스로의 배분을 증가시킴으로써 시민을 위해 서비스를 제공할 수 있는 물질적 토대를 구축해야 한다. 서비스의 제공에 국가참여 비중을 높여 기존 민간공급자에 대한 지원 및 관리체계를 강화하여 시민들의 복지체감도를 향상시키는 것이 필요하다. 이를 위한 국가자원 배분에 관련된 사회적 합의를 민주적 방식으로 이루기 위해 최선의 노력을 경주하여야 한다. 또한, 사회서비스 확충을 통해 기존 사회안전망의 부문간 조정역할을 제고하고, 사회서비스가 복지수요자들의 인테이크 기능을 할 수 있도록 전달체계에서의 정부의 조정자 및 안내자 역할을 강화하여야 한다. 아울러 세대간 재분배를 위한 비전을 제시하고 전략개발을 지속함으로써 인구노령화 및 저출산 문제를 보다 넓은 시각에서 세대간 자원재분배 문제로 개념화하고 공론화하여 세대간 합의를 도출하여야 한다.

<그림III-21> 국가 책임 하의 함께 가는 사회안전망



(2) 지방정부 : 복지체감도 제고를 위한 최종 대민 사회복지서비스 제공자

현재 논의중인 사회안전망 전달체계 개편은 많은 비용 없이 지역사회 중심의 사회정책을 수립·집행해 나갈 수 있는 장치이므로 전달체계 효율화를 위해 중앙과 지방이 심혈을 기울여야 한다. 아직 지방정부의 역량이 성숙하지 못한 만큼 효율적인 전달체계 구축을 위한 가이드라인 및 성과관리체계를 강화함으로써 지방정부가 사회안전망 확충을 위해 보다 적극적으로 나서도록 유도할 필요가 있다. 지자체의 주민생활지원 서비스는 직접적인 대민 사회복지서비스를 제공하는 것으로 이를 통한 정부정책의 성과가 가시화될 수 있도록 활성화되어야 할 것이다.

(3) 지역시민단체(시민사회) : 사회안전망 제공의 조력자인 동시에 견제자

지역의 시민단체는 사회안전망 정책이 제대로 최종 수혜자까지 전달될 수 있도록 지방정부에 힘을 더해주는 조력자인 동시에 보다 효율적이고 형평성있는 사회복지서비스 제공이 이루어지도록 견제하는 역할을 수행하여야 한다. 지역의 다양한 시민단체들이 지역단위 사회복지협의구조 안에 들어와 협력, 견제, 이해관계 조정의 역할을 할 수 있는 장치를 활성화시켜야 할 것이다.

(4) (지역)민간기업 : 사회안전망 제공의 조력자인 동시에 견제자

민간기업도 지역단위에서 사회안전망이 제대로 가동되도록 돕는 동시에 견제하는 역할을 수행하여야 한다. 민간기업과 시민단체와의 차이는 지역시민단체의 경우 사회안전망을 형평성 차원

에서 견제하는 반면 기업은 (경영)성과 중심으로 견제할 수 있다는 점이다. 사회안전망이 '기업마인드'를 갖고 적은 자원으로 보다 많은 성과를 내도록 하는데 민간기업의 역할이 중요하다. 민간기업의 협력이 잘 이루어질 경우 지역단위에서 복지와 고용의 연계도 원활하게 이루어질 가능성도 있다.

제3절 국민주거 안정[40)]

1. 문제의 제기

가. 여건변화 전망

부동산시장을 둘러싼 여건은 앞으로 급격히 변화해 나갈 것으로 예상된다. 무엇보다 인구구조 변화를 지적할 수 있다. 최근 출산율 저하에 따라 합계출산율이 1.2명을 밑돌아 총인구는 2020년 4,996만명에 도달한 후 점차 감소할 것으로 전망된다. 인구고령화도 급속히 진행되어 2018년에는 65세 이상 노인인구 비율이 14%를 넘는 고령사회로 접어들고 2026년에는 20%를 넘는 초고령사회에 도달할 것이다. 이외에도 단독가구의 비중 증가도 예상되는 주요한 변화이다. 이러한 인구구조의 변화는 주택을 비롯한 부동산 수요 패턴에 변화를 가져오고, 인구 감소와 이에 따른 가구수 증가의 둔화는 부동산 시장이 실수요자 위주로 전환되는 주된 원인이 될 것이다.

<표III-31> 인구 전망

(단위: 천명, %)

연 도	1970	1990	2005	2020	2030
인 구	32,241	42,869	48,294	49,956	49,329
인구증가율	2.21	0.99	0.44	0.01	-0.28

자료 : 통계청

40) 본 절은 국토연구원장(최병선)의 책임 아래 손경환 선임연구위원과 조판기 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

또한, 경제성장과 소득증가에 따라 환경과 문화·여가 등에 대한 관심이 증대되면서, 거주용 주택 외에 별장, 문화시설 등에 대한 수요가 증가하는 등 주거수요가 다양화될 것이다. 계층간 양극화 현상도 점차 확대되어 복지와 분배에 대한 요구가 높아질 것이며, 이러한 현상은 특히 주거복지 분야에서 강하게 나타날 것이다.

이와 함께 행정중심복합도시와 혁신도시, 기업도시의 건설 등 균형발전정책을 추진하는 과정에서 수도권의 인구가 분산됨에 따라 부동산시장의 장기적 안정기반이 구축될 것으로 예상된다. 또한, 사회 경제 전반에 걸쳐 정보화가 급격히 진전되면서 부동산 분야에서도 가격과 거래정보의 투명성과 정보전달의 신속성이 더욱 향상될 것이다.

나. 국민주거 현황

정부의 지속적인 주택공급정책에 힘입어 우리나라의 주거수준은 양적·질적 측면에서 발전을 거듭하고 있다. 전국 주택보급률은 이미 105.9%에 도달하였으며, 주택의 노후 정도는 선진국에 비하여 오히려 양호한 실정이다.

그러나 서울을 포함한 일부지역의 주택보급률은 100% 이하이며 국민의 약 40%는 여전히 남의 집에 살고 있다. 특히, 1인당 주거면적은 6.9평에 불과해 선진국의 절반에도 미치지 못하고 있다. 선진국에서는 공공임대주택이 총 주택의 20% 내외를 차지하고 있어서 자기 집이 없는 사람들도 안정된 주거생활을 누릴 수 있으나 우리나라는 장기공공임대주택 재고가 총 주택 재고량의 약 5.1% 수준에 그치고 있다.

<표III-32> 주거서비스 지표의 국제비교

구 분	지 표	한국(2005)	미국(2003)	캐나다(2001)	영국(2003)	일본(2003)
양적 지표	주택보급률(%)	105.9	105.3	103.9	99.2 가구개념상이	114.3 (2003년)
	자가점유율(%)	55.6	68.3	65.8	71.0	61.2
	1인당주거면적(평)	6.9	20.6			20
질적 지표	건축경과년수(년)	15.8	33	31.5	30년이상 86%	약 21
	3인이상 단칸방거주가구 비율(%)	0.6	0.4	1.5	2.4	0.09
주거비 부담 지표	PIR(배)	3.8 (평균값 6.0)	2.7	2.3	4.1	-
	RIR(%)	17.3 (평균값 24.2)	33	21	53(민간임대) 15(공공임대)	10.6 (2004년)
주거 안정성 지표	평균거주기간(년)	8.1 자가11.7 전세 3.3	6.3 자가 13.0 차가 3.0	-	10년이상 47.1%	21.9

소득수준에 대비한 부동산가격은 여전히 세계 최고 수준이다. 더구나 최근 몇 해 동안은 정부의 강력한 대응에도 불구하고 가격이 급등하였다. 부동산가격 급등은 국민의 주거불안은 물론 기업 활동을 위축시켜 전반적인 경제활동에 대단히 부정적인 영향을 미치고 있다. 가구의 주택구입능력을 나타내는 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 전국기준으로는 3.8배(중위값 기준, 평균값은 6.0배)로 미국, 영국 등 선진국의 3~4배와 비슷한 수준이지만, 도시기준으로는 서울이 7.7배(평균값은 8.8배)로 뉴욕 2.7배, 동경 5.6배, 런던 4.7배에 비해 매우 높은 실정이다.

2. 비전의 제시

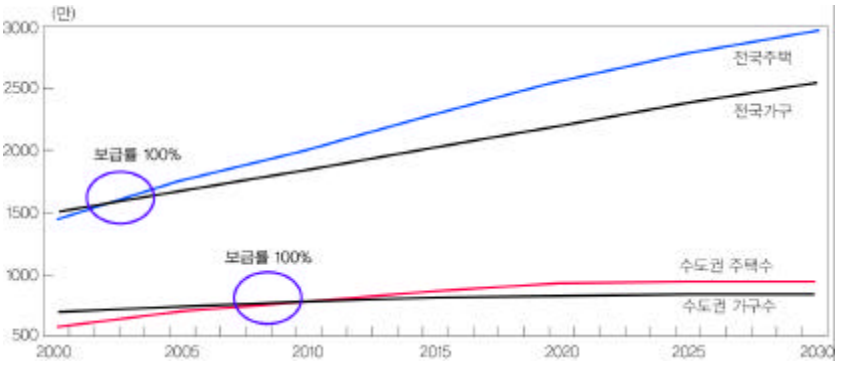
주거정책의 근본적인 목적은 국민의 주거복지를 향상시키는 데에 있다. 다시 말해 자신의 부담능력에 맞는 주택을 원하는 곳에

서 구할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 정부는 2003년 향후 10년을 바라보는「주택종합계획」을 통해 장기비전을 제시한 바 있다. 그리고「비전 2030」에서는 공공임대주택 비율과 최저주거기준 미달가구 비율 등 저소득 계층의 주거수준 향상을 위한 정책지표를 제시한 바 있다.「주택종합계획」과「비전 2030」에서 제시된 기본방향과 정책지표를 중심으로 향후 주택정책의 기본방향을 정리하면 다음과 같다.

① 주택시장의 안정을 위하여 투기수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 방향으로 정책을 추진한다. ② 주거욕구 다양화와 소득수준의 변화에 부응하여 시장수요에 적합한 주택을 공급한다. ③ 주거복지 차원에서 최저주거기준을 설정하고 시장소외계층의 최저주거수준 확보에 정책의 우선순위를 둔다. ④ 공공주택은 소득계층 및 가구특성을 고려하여 배분하고, 입주자를 효율적으로 관리한다. ⑤ 한정된 주택자원의 효율적 활용을 위해 기존주택 재고관리를 위한 정책적 지원을 지속적으로 유지한다. ⑥ 정책추진에 있어서 공공부문과 민간부문, 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 구분한다. ⑦ 주거복지정책의 평가체계를 확립하여 정책의 적합성, 형평성, 효율성 등을 지속적으로 평가한다.

이러한 기본방향에 따른 정책 시행방안은 첫째, 전국과 수도권의 주택보급률을 2020년까지는 전국 117%, 수도권 110% 이상으로 제고하며, 2020년 이후는 120% 정도의 주택보급률을 유지하여 주택의 양적부족 문제를 완전히 해소하고, 인구 천명당 주택수를 320호로 늘려 선진국 수준에 도달하도록 한다. 이를 위하여 연간 전국 50만호, 수도권 30만호의 주택을 공급하되, 공공부문에서 30% 수준을 공급한다.

<그림Ⅲ-22> 주택 및 가구수 전망



둘째, 국민임대주택 150만호, 비축형 장기임대주택 50만호 등을 차질 없이 공급하여 2005년 5.1%인 장기공공임대주택 비중을 2012년 15%, 2017년 20% 수준으로 확대한다. 공공임대주택 입주가 어려운 최저소득 계층에게는 주거비를 보조하여 최저주거수준 이상의 주거생활을 영위할 수 있도록 한다.

셋째, 최저주거기준 미달가구는 집중적인 지원을 통하여 2000년 334만 가구(전체가구의 23%)에서 2005년 206만 가구(전체가구의 13%)로 감소한 것으로 나타났다. 그러나 가구계층간 주거격차를 지속적으로 완화시킬 수 있도록 최저주거기준 미달가구를 2020년에는 9% 이하로 감소시키고, 2030년에는 최저주거기준 미달주택에 거주하는 가구를 해소한다.

넷째, 저소득층의 주택임차를 지원하기 위하여 쿠폰 등의 형태로 임차료를 보조하여 수요자 선택의 폭을 넓히는 제도인 주택바우처(housing voucher) 제도를 도입한다. 2008년 이후 시범사업을 실시한 뒤, 2014년부터 본격적으로 주택바우처 제도를 도입한다. 또한, 2005년 현재 3.0%에 머물고 있는 주거급여 수급가구를 2010년 3.4%, 2020년에는 5.3%까지 확대한다.

다섯째, PIR은 전국 4배 수준을 유지하며, 서울은 5배 수준으로 낮추어 주거비에 큰 부담 없이 주거생활을 영위할 수 있도록 한다. 이를 위하여 연간 주택가격 상승률이 소비자물가 상승률 범위 내에서 움직이도록 조세, 금융 등 각종 정책수단을 활용한다.

여섯째, 한정된 주택자원의 효율적 활용을 위하여 공공주택 입주자의 진입 퇴거 관리와 기존 재고주택 시설관리를 위한 제도를 정비한다.

3. 현황과 평가

가. 부동산정책의 주요내용

과거에는 일반경기 변동과 부동산시장의 호·불황에 따라 경기조절 수단으로 부동산정책을 활용하였다. 경기 침체기에는 주택공급 활성화대책을, 경기 호황기에는 수요억제정책을 병행하였다. 이와 같이 경기조절 수단으로 부동산정책을 수립하고 제도를 변경함에 따라 정책의 일관성이 상실되었다. 이는 결과적으로 정부의 정책에 대한 국민의 신뢰성을 저하시키고 정책의 효과를 반감시키는 원인이 되었다.

참여정부는 과거 주택정책의 문제점을 극복하기 위하여 경기의 영향을 배제하겠다는 정책의지를 강하게 천명하고, 실수요자 중심으로 부동산시장을 재편하겠다는 기본원칙 아래 부동산정책을 수립하였다. 대표적인 정책이 2003년 10월에 발표된 10.29 대책으로 이에는 다주택보유자에 대한 양도소득세율 인상, 주택거래 신고제 도입, 재건축 개발이익환수 등이 포함되었다. 그러나 대책 발표 이후 1년여 동안 안정을 유지하던 부동산시장은 2005년

에 들어서 다시 가격이 급등하였다. 이는 10.29 대책이 당초 취지대로 입법화되지 못하였으며 주택공급 측면을 상대적으로 소홀하게 다루었기 때문으로 판단된다.

이에 따라 정부에서는 부동산 투기수요 억제와 주택공급정책을 병행하는 8.31 대책을 발표하였다. 8.31 대책은 투기수요를 차단하기 위한 세제개편, 주택공급 확대, 그리고 저소득층 주거안정 지원 등을 망라하는 종합적인 정책이라고 할 수 있다. 이러한 배경을 가지고 시행된 8.31 대책의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 서민들이 주택을 쉽게 구입할 수 있도록 공공부문이 개발한 택지에서 주택공사 등 공공부문이 상당량의 주택을 시장가격보다 낮은 가격으로 공급하도록 하였다. 이와 더불어 저소득층에게 공공주택자금의 대출규모를 확대하고 대출금리를 인하하였다.

둘째, 부동산시장의 투명성을 높이고, 과세의 형평성을 제고하기 위해서 실거래가격 신고제도를 조기에 정착시키고, 실거래가격을 거래세의 과세표준으로 삼도록 하였다.

셋째, 투기적 가수요 차단을 위해 보유세를 강화하고, 한 가구가 주택을 2채 보유한 경우 양도소득세율을 인상하였다. 또한, 재건축 아파트 입주권을 다주택으로 간주함으로써 투기를 억제하고, 시세보다 저렴하게 분양된 주택에 대한 전매금지 기간도 연장했다.

넷째, 지역균형발전정책의 일환으로 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 개발정책이 수립되면서 대상지역에서 토지가격이 급격히 상승하였다. 이러한 토지 투기행위를 방지하고 토지가격의 급격한 상승을 막기 위하여 토지거래허가제도를 강화하고, 관련세제를 보완하는 등 제도적 장치를 마련하였다. 특히, 토지

수용시 지주들에게 지급된 대량의 자금으로 지주들은 다시 인근 지역에서 부동산을 구입하여 토지가격 상승을 부추기고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서 토지 매입비용의 상당부분을 현금 대신에 채권으로 지급하도록 하였다. 이와 더불어 비사업용 토지에 대한 보유세와 양도소득세를 강화하였다.

또한, 2006년 3월 30일 8.31 후속대책(서민주거복지 증진과 주택시장 합리화 방안)을 발표하여 8.31 대책에서 제시한 서민주거 안정과 주택공급확대 등에 관한 사항을 구체화하였다. 3.30 대책은 재건축 제도가 '노후·불량' 주택의 정비라는 본래의 목적에 맞게 합리적으로 운영될 수 있도록 사업전반의 절차적 투명성과 합리성을 높이고, 불로소득적 성격의 재건축 초과이익을 철저히 환수하여, 그간 재건축 시장에서 비롯되어 온 고질적 투기와 집값 불안요인을 근절하는데 주안점을 두고 있다.

이러한 고강도 정책에도 불구하고, 공급정책의 시차에 따른 수급불균형과 고분양가 등으로 인한 주택가격 불안심리가 확산되면서 주택가격의 단기적·국지적 폭등현상이 재연되었다. 이에 정부는 2006년 11월 15일 공급물량을 조기에 확보하고 분양가를 인하하여 주택가격 안정기반을 공고히 확립함과 동시에 주택담보대출 관리강화, 투기억제 시스템의 차질없는 운영·집행을 통하여 수요측 불안요인에 대한 관리 강화를 기본방향으로 하는 '부동산시장 안정화 방안'을 발표하였다.

2007년에는 11.15 대책에서 제시한 주택공급 방안을 조속히 가시화하고, 분양가 인하를 통한 시장안정을 도모하기 위해 1.11 대책을 발표하였다. 1.11 대책에는 분양가 상한제, 분양원가 공개의 확대를 통해 시장안정을 도모하고, 주택공급 확대와 관련된 규제완

화와 제도개선을 위한 방안이 포함되었다. 이어 2007년 1월 31일에는 서민주거안정 정책의 체계화와 주택공급에서 공공부문의 역할 강화 등을 골자로 하는 '주택시장안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화 방안'을 발표하였다. 이를 통해 안정적인 주택공급기반 및 주거복지정책의 청사진이 마련되었다.

이와 같이 정부는 시장안정기반 구축, 주거복지 향상이라는 정책기조를 세우고 일관되게 이를 추진하고 있다. 이러한 정책기조가 지속적으로 유지·정착되면 우리나라의 부동산시장이 선진화된 시장으로 재편되고 국민이 주거불안 없이 살 수 있는 사회가 도래하게 될 것이다.

<표III-33> 부동산정책 분야별 주요 내용

정책분야	주요내용
세제개편	거래세의 인하, 보유세의 강화, 다주택자 양도소득세의 중과 등
부동산시장 투명화	실거래가 신고제도, 주택거래신고제, 실거래가 등기부 기재, 과표의 현실화 등
금융 및 유동성 관리	상환능력중심의 대출구조 도입(LTV, DTI), 토지보상방식개편(현물보상확대), 부동산간접투자시장(리츠, 부동산펀드)의 육성 등
서민주거안정	국민임대 150만호 건설 및 다가구매입·전세임대 확대, 공공부문 임대주택 비축 확대, 서민주거안정지원자금(전세자금, 구입자금) 확대 등
주택공급	수도권 공공택지 공급 확대, 기존 도심 광역적 재정비 활성화, 신도시 및 국민임대단지 밀도 상향 조정, 다세대·다가구·주상복합·오피스텔 건축규제 개선 등
분양가인하	분양가 상한제 및 분양원가 공개 확대 등

나. 부동산정책에 대한 평가

(1) 부동산정책의 보완방향

현 정부의 부동산정책은 시장안정이 무엇보다 중요한 정책목표였다. 따라서 과거 오랜 기간 논의되어 왔음에도 시행에 옮기지 못했던 부동산 거래의 투명화, 조세부담의 현실화, 개발이익환수, 주택·토지공급 확대 등에 초점을 맞추었다. 그리고 이러한 정책목표는 10.29, 8.31, 3.30, 11.15, 1.11, 1.31 대책의 수립·실천으로 대체로 달성되었다고 평가할 수 있다. 그러나 현 정책이 시장안정에 중점을 둔 만큼 종합적 관점에서 본 주택정책의 다른 측면에 대해서는 미진한 부분이 있다. 이를테면 주거복지에 관련된 부분이 한 예라고 할 수 있다. 다행인 것은 최근에 저소득계층에 대한 주거복지정책이 대폭 개선되어 이 부분에 대한 정책방향과 수단도 정비되었다. 주택공급과 관련해서도 신규주택과 함께 주택공급의 한 축을 담당하고 있는 기존 주택의 관리나 정책적 지원에 관한 사항은 소홀한 편이다. 신규주택의 경우에 한정한다고 해도 공공주택의 공급 이후 시설과 입주자 관리에 대한 정책이 미진한 상태에 있다.

한편, 우리나라의 주택정책은 주로 중앙정부에 의해 수립되어 왔으며, 지방자치단체는 정책집행 과정에서 뚜렷한 역할을 수행하지 못하고 있다. 또한, 민간부문은 주어진 제도의 틀 내에서 시장참여를 통하여 역할을 담당하고 있는 까닭에 정부의 정책변화에 의해 시장참여의 범위가 제한되기도 한다. 주택정책의 수립·실천의 주체가 중앙정부, 지방자치단체, 민간으로 구성되고 있다는 점을 감안하면 주택정책의 수립과 집행 과정에서 중앙정부와

지방정부의 역할, 공공부문과 민간부문의 역할을 명확히 규정할 필요가 있다.

정부는 2003년에 향후 10년간 주택정책의 준거가 될 주택종합계획(2003-2012년)을 수립한 바 있다. 새로운 정책을 수립할 때에는 정책수립 단계에서 기존의 장기계획과 상충성은 없는지, 간과한 점은 없는지를 파악하는 일이 매우 중요하다. 8.31 대책 및 이를 구체화한 3.30 대책, 그리고 11.15 대책 등 2006년말 이후의 일련의 대책들의 구체적인 내용을 보면 다행히 큰 틀에서는 주택종합계획상의 실천목표에 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다. 그러나 기존 장기계획상의 실천목표와 새로운 정책내용을 연계하여 정책의 일관성을 확보하는 과정은 정책효과를 극대화하기 위해 필요하다.

(2) 정책추진 과정에서 고려해야할 사항

우선 8.31 대책, 3.30 대책은 정책방향을 제시한 것으로 향후 정책지원 수단에 대한 구체적인 검토가 필요하다. 정책의 성공적인 추진을 위해서는 정책방안별 지원수단이 구체적으로 제시되어야 한다.

다음으로 공공임대주택 공급방식에 대한 문제이다. 도심에서는 공공임대주택에 대한 초과수요가 발생하고 있고, 신규택지에서는 미분양 문제가 제기되고 있다. 서울시에 건립된 영구임대주택의 경우 6만여명이 입주대기 중이며, 영구임대주택의 퇴거율은 2% 수준(연간 2000호~3000호 가량)에 불과하여 대기수요 충족에 한계가 있다. 반면, 연간 10만호 수준으로 공급하는 국민임대주택의 경우 주택단지와 저소득층의 생활근거지의 불일치에 따른 수급 불

균형의 문제가 제기되고 있다.

이에 대한 대안으로 매입임대주택, 재임대주택 등이 제시되고 있다. 이 중 매입임대주택의 경우 이를 대량으로 운용한다면 관리의 어려움이 클 것으로 예상된다. 따라서 정부가 주택을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 방식과 함께 재임대주택 등을 활성화할 필요가 있다. 재임대주택은 소유권은 민간이 가진 상태에서 주택을 저소득층에 저렴한 비용으로 공급하는 방식이므로 주택관리문제에서 벗어나는 장점을 가진다.

이 밖에도 공공부문의 비대화, 민간건설 산업의 위축과 주택공급 감소, 개발예정지역 투기에 대한 대응방안 등이 지속적으로 검토·보완될 필요가 있다. 이러한 문제는 8.31, 3.30, 11.15, 1.11, 1.31 등 주요 대책 수립 당시에도 어느 정도 예상되었지만 성공적인 정책 추진을 위해서는 반드시 검토해야 할 사항들이다.

4. 전략 제안

주택의 재고가 절대적으로 부족하였던 2000년대 이전에는 주택정책의 비중을 주택의 대량공급에 두었다. 이에 따라 주거전달체계상의 생산-배분-관리 단계에서 생산에 중점을 두고 택지·금융·조세 등의 정책수단으로 지원이 이루어졌다. 주택보급률이 100%를 상회한 상황에서는 주택중심의 정책에서 가구중심의 주거복지정책으로 전환할 필요가 있다.

주거복지정책이란 '가구 계층별로 차등화한 정책수단을 적용하여 개별 가구의 주거복지 향상을 도모하기 위한 정부의 개입'으로 정의할 수 있다. 주택정책의 방향이 주거복지정책으로 전환되면, 정

책수단 및 제도들도 이에 걸맞게 전환되어야 한다. 생산 뿐 아니라 배분 및 관리에도 비중을 두고 정부지원의 필요 정도에 따라 계층을 구분하여 이들에게 적합한 정책수단을 강구하여야 한다.

가. 부동산시장 안정기조 정착

국민주거 안정은 부동산가격 안정의 토대위에서 달성될 수 있다. 참여정부의 주택정책은 종합부동산세 도입, 실거래가 신고 등을 통해 형평성과 투명성을 제고하고 투기수요를 억제하여 부동산시장을 실수요자 중심으로 전환하는 토대를 마련하였다. 그러나 부동산을 중요한 투자대상으로 선호하는 국민의식이 강하게 남아 있으며 500조원대의 단기유동성이 상존하고 있어 부동산가격 급등현상이 재연될 소지가 잠재해 있다. 이에 따라 앞으로도 제도적 허점이 없는지를 면밀히 분석하고 필요한 경우 추가조치를 마련해서라도 부동산시장에 투기적 수요가 집중되는 상황은 방지해 나가야 할 것이다. 또한, 수급의 불일치 해소를 위해서 11.15 대책 등에서 제시한 규제완화 등 공급활성화 조치가 원활히 추진되도록 하여야 할 것이며, 신도시 개발 외에도 도시의 적정 성장관리 측면에서 도심재정비사업을 활성화하도록 하여야 할 것이다.

장기적인 부동산시장 안정기조 정착을 위해서는 부동산정책이 단순한 시장관리에서 벗어나 시장의 선진화를 이루기 위한 방향으로 나아가야 한다. 선진화된 부동산시장이란 거래나 소유 등에 대한 투명성이 확보되고, 시장의 효율성이 유지되고 있는 시장을 의미한다. 이를 위해서는 부동산 거래과정이 투명하게 이루어지고 소유 권리관계가 명확하게 확립되는 한편, 시장의 효율성이

유지될 수 있도록 정책이나 제도가 뒷받침되어야 한다. 실거래가 신고 등 시장의 투명성을 위한 대책이 어느 정도 기반을 잡고 있으나 공정한 거래질서를 세우고 거래자금 등을 정확하게 파악할 수 있는 장치를 추가로 마련하는 등 지속적으로 부동산시장의 투명성을 제고하기 위한 노력을 보다 강화하여야 할 것이다.

나. 수요에 부응하는 주택공급

전국의 주택보급률은 100%를 넘어 주택의 양적 부족문제가 어느 정도 해결되었다고 할 수 있으나, 서울은 아직 90% 수준에 불과하여 지역별로 주택수급이 일치하지 않고 있다. 주택수급 불일치를 해소하기 위해서는 수도권에 연간 30만호의 주택이 지속적으로 공급되어야 하며, 공공부문의 주택공급이 더욱 확대되어야 할 것이다. 이를 위해서는 분양가 상한제, 원가공개, 환매조건부 주택 등 공급제도의 변화에 따른 수급 불안정에 대비하여 공공부문의 역할을 강화하고 민간부문의 주택건설을 촉진할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

국민소득이 향상됨에 따라 중대형 주택의 수요, 가구분화에 따른 오피스텔 등의 수요, 고령화에 따른 노인주택 등의 수요가 지속적으로 늘어날 전망이다. 따라서 이러한 여건변화에 부응한 주택이 공급되도록 정책을 추진하여야 할 것이다. 특히, 우리나라의 1인당 주거면적은 선진국의 절반에도 미치지 못하고 있으므로 주택의 질적 개선에 대한 정책적 고려 및 중대형 임대주택의 확충도 지속적으로 추진하여야 한다. 또한, 분양주택과 국민임대주택의 혼합건설 및 국민임대주택의 품질개선으로 건전한 사회통합을 유도하여야 할 것이다.

실수요자가 내집을 마련할 수 있도록 주택공급이 이루어져야 할 것이다. 앞에서도 언급했지만, 그간 추진한 대량공급 정책으로 주택보급률은 2000년 96.2%에서 2005년 105.9%로 증가한 반면, 자가점유율은 1995년 53.3%, 2000년 54.2%에서 2005년 55.6%로 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한, 자가보유율은 60.3%이며 무주택가구는 아직도 전 가구의 39.7%인 631만 가구에 달한다. 이는 주택공급정책이 자가점유율 증대에 미치는 효과가 크지 않은 것으로 판단된다.

한국사회에서 내집마련은 개인의 자존감 회복은 물론 중산층 진입의 지표로 인식되고 있다. 따라서 사회양극화, 자산양극화로 인한 부의 불균등을 해소하기 위해서도 장기적으로 내집마련 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 현재는 소득분포 불균등으로 저소득 무주택자의 주택구입 부담능력이 부족한 것으로 나타나고 있는 바, 장기적으로 주택공급을 통한 내집마련 정책에서 국민주택기금의 서민주택 구입자금, 최초주택 구입자금, 주택금융공사의 모기지론 등 주택금융의 역할을 정비하여 안정적 공급을 뒷받침할 필요가 있다. 또한 무주택자가 주택을 마련할 경우 각종 세제혜택을 확대·부여하여 서민의 내집 마련을 장려해 나가야 한다.

주택공급과 관련하여 공가주택의 관리문제에도 관심을 기울여야 할 것이다. 공가주택은 2000년 4.5%에서 2005년 5.5%로 증가하고 있으며 이러한 추세는 향후에도 지속될 것으로 보인다. 특히, 공가주택의 38.3%를 차지하는 단독주택은 주로 농촌지역에서 발생하고 있다. 농촌지역은 1980년 이전에 건축된 주택이 24.5%를 차지하고 특히 45년 이상 지난 1959년 이전의 주택이 10%를

차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 농촌주택의 물리적 상태에 대한 조사가 선행되고, 농촌의 빈집활용 방안 등을 장기적으로 강구할 필요가 있다.

다. 저소득층의 주거안정

저소득층의 주거안정을 위한 수단은 크게 임대주택 건설과 주거비 지원으로 대별할 수 있다. 따라서 저소득층의 주거안정을 위해서 참여정부는 국민임대주택과 비축형 장기임대주택을 차질없이 공급하여야 한다. 또한, 주택시장 수급상황, 재정여건 등을 감안하여 임대주택을 추가로 확충하는 방안을 검토하여야 한다. 다만, 현재 건설 중인 국민임대주택은 주로 도시 외곽에 건설되어 임대수요와 괴리되는 현상이 발생하고 있으므로, 다가구 매입임대, 기존 주택 전세임대 등 도심 내에 임대주택을 확충할 수 있는 다양한 공급정책을 추진해야 할 것이다.

장기적으로는 공공임대주택 관리에도 정책노력을 강화해야 할 것이다. 공공임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해서 정부가 정책적으로 지원하여 공급한 주택이므로 입주자에 대한 진입과 퇴거기준을 명확하게 설정하여야 하며, 관리주체는 설정된 기준에 따라 운영하여야 한다. 또한, 공공임대주택에는 다양한 유형의 한계계층이 거주하므로 일반분양주택에 비하여 사회복지적 서비스를 더욱 필요로 한다. 이는 공공임대주택의 공급단계 뿐 아니라 관리단계에서도 다양한 지원이 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 또한, 공공임대주택은 일반분양주택에 비하여 노후화 속도가 빠르다. 따라서 일반분양주택보다 장기수선계획을 더욱 상세하게 수립하여야 하며, 비용조달계획도 구체적으로 수립하여야 할 것이다.

또한, 한국형 주거비 지원정책이라 할 수 있는 전세자금 융자 제도가 실제로 저소득층에게 도움이 되는 방향으로 운용될 수 있도록 보완하는 한편, 주거비 보조제도를 단계적으로 확대하여 서민주거안정 기반을 공고히 할 필요가 있다. 정부에서 제시한 주택바우처 제도를 도입하여 저소득층에 대한 주거비 보조를 내실화하고 노인, 한부모가정, 장애인 등에 대한 주거지원과 복지 서비스를 강화하기 위해 (가칭)주거복지기본법의 제정도 검토할 시점이다.

저소득층의 주거가 실질적으로 안정되도록 하기 위해서는 적정 주거기준 제도의 도입도 장기적으로 검토되어야 한다. 우리나라는 2004년 주택법의 제정으로 '쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준'을 의미하는 최저주거기준 제도를 도입하였다. 이는 주택보급률이 100%를 상회하더라도 일정 수준 이하의 주택에 거주하는 저소득 계층의 주택문제를 해소하기 위한 주택정책을 수행함으로써 간접적으로 주거권을 보장하는 효과를 거두기 위함이었다. 일본의 경우 1970년대 초반 최저주거수준, 구미선진국의 경우 20세기 전반기에 주택기준(housing standard, housing code)을 정하고 제도를 운영하여 왔다. 그러나 최저주거기준은 문자 그대로 최소한의 주거기준을 의미한다. 따라서 미래 주거생활에 요구되는 조건 등을 감안하고 소득증가, 가구원 수 감소 등의 요인을 감안한 적정주거기준을 도입하여 주택건설을 유도해나갈 필요가 있다.

라. 부동산금융 활성화

현재 우리나라의 부동산금융시장은 초기단계에 있어 자금규모

나 리츠, 부동산펀드, 프로젝트 파이낸싱과 같은 간접투자수단의 종류가 선진국들에 비해 활성화되지 않고 있다. 이에 따라 여전히 민간건설업체는 개발에 대한 자금압박이 큰 상태에 있다. 또한, 단기유동성 자금이 생산적인 분야로 투자되지 못하고 있음에 따라 부동산시장의 불안정 요인이 상존하고 있다. 따라서 이러한 불안정요인을 제거하기 위해서는 무엇보다 부동산금융시장을 활성화할 수 있도록 부동산투자회사에 대한 세제지원, 부동산의 양도 및 개발이익에 따른 이중과세 해소, 공공임대사업에 참여하는 재무적 투자자에 대한 세제지원 등의 활성화대책이 필요하다.

또한, 장기임대주택의 원활한 건설을 위해서 정부에서 제시한 토공·주공 등 공공부문에서 '임대주택펀드'를 설립할 필요가 있다. 국민연금, 우체국, 농협, 생보사 등 장기 투자성 자금을 운용하는 기관으로부터 융자를 받아 건설재원으로 활용하면 건설기간인 2007~19년 중 연평균 7조원씩 총 90조원의 재원조성이 가능할 것으로 추정된다.

마. 주거복지 행정체계 개선

주택정책의 기조가 주택중심의 정책에서 가구중심의 주거복지 정책으로 전환하기 위해서는 중앙정부의 노력 외에도 지방정부와 민간부분의 역할제고가 필수적이다. 중앙정부는 부동산정책의 목표와 로드맵을 제시하고 행정적·재정적 지원을 하며, 세부적인 정책 수립과 집행은 지방정부에 과감하게 이양할 필요가 있다.

현재 임대주택공급 및 관리는 주로 중앙정부에 의해 수행되고 있다. 이는 재정적, 행정적 역량이 부족한 지방자치단체가 주거복지업무를 회피하고 있기 때문이라 할 수 있다.

그러나 주거복지행정은 지역상황을 누구보다 잘 알고 있는 지자체가 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 장기적으로는 중앙정부와 지방정부가 적정한 역할분담을 이루어나가야 할 것이다. 또한, 주거복지행정과 기타 복지행정과의 연계를 강화하여 통합적 복지서비스를 제공하면서, 주거복지행정을 일관되고 종합적으로 조율·집행할 수 있는 조직의 설치를 검토할 필요가 있다. 지방정부는 해당지역의 시장상황을 파악하고 문제의 원인을 분석하여 지역 실정에 맞는 대책을 수립 집행하기 용이한 위치에 있어 주거복지 전달체계의 효율성이 더욱 높아질 수 있다. 따라서 부동산정책에서 지방정부의 역할을 강화하여 기계적인 정책 집행에 따른 문제를 최소화하여야 한다.

한편, 지역이기주의에 의해 정책 집행이 지연되는 것을 방지하고, 지방정부의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 인센티브를 제공하고 평가체계를 강화할 필요가 있다. 예컨대 국민임대주택 공급과정에서 지자체의 역할은 매우 저조하다. 이는 사실상 해당지역에서 거주하는 저소득층의 주거문제를 해결하는 일임에도 불구하고 중앙정부 주도로 정책이 추진되어 지자체는 남의 일로 생각하고 있는 실정이다. 따라서 지자체에 재정과 국민주택기금 등을 지원하고 지자체가 중심이 되어 공급계획을 수립하고 집행하도록 한 후 평가체계를 활용하여 사후 평가와 보상을 병행한다면 지자체의 참여도가 크게 제고될 수 있을 것이다.

민간부문의 역할 강화 역시 매우 긴요하다. 수동적인 주택공급에서 시장진입 여건이 마련된 수요층에 대한 적극적 주택공급으로의 자세 전환이 필요하다. 또한, 영국의 주택조합과 같은 민간의 비영리기구를 통한 주택공급 및 관리방안에 대한 고려 역시 필요할 것으로 보인다.

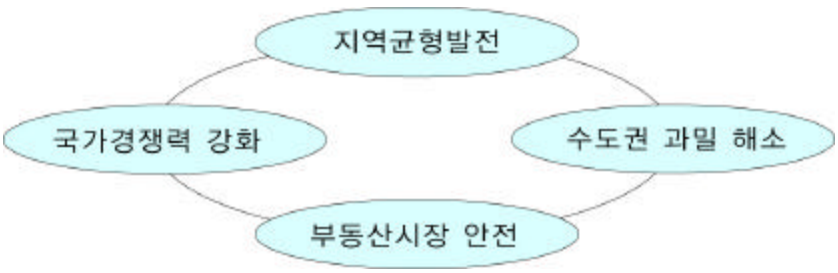
바. 지역균형발전과 부동산시장의 선순환구조 확립

주로 수도권에서 발생하는 부동산시장의 국지적 불안정성은 현재 추진 중인 지역균형발전정책에 의해 장기적으로는 상당부분 완화될 수 있을 것이다. 지역균형발전정책은 수도권과 지역의 균형적인 발전을 통하여 국가경쟁력을 강화하는 기반을 형성할 뿐 아니라, 수도권의 부동산 수급불균형 문제를 해소하여 부동산시장의 안정에 기여할 수 있다. 또한 부동산시장 안정은 지역균형발전에 필수적인 토지매수를 원활하게 하여 추가적인 사업비용의 증가와 사업지연을 최소화한다.

지역균형발전을 위한 개발사업 추진은 해당지역의 일시적인 지가상승을 초래할 것으로 예상되므로 이에 대한 철저한 대책이 필요하다. 따라서 지역균형발전과 부동산시장 안정을 위한 선순환구조를 확립하고 지역균형발전의 효과적 추진을 위한 기반을 구축하여야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 먼저 지역개발사업 추진을 위한 거버넌스체계를 구축할 필요가 있다. 즉 대규모 개발사업의 추진체계 수립 및 시행상의 부작용 예방을 위해 관련부처 상호간, 중앙과 지방간 원활한 협의를 위한 정책협의체를 구성하여야 한다.

<그림III-23> 지역균형발전과 부동산시장



사. 주민중심의 지역커뮤니티 개발

도시는 커뮤니티가 모여 형성되며, 커뮤니티는 집이 모여 형성된다. 여기서 집이란 단순히 물리적인 시설로서의 주택개념이 아닌 인간이 모여 형성된 주거단위를 의미한다. 그동안 기존 시가지의 주거환경개선 사업은 물리적 주거환경개선 위주의 시설사업으로 불량주거지의 물리적 조건을 향상시키는데 어느 정도 성과를 달성하였으나, 지역의 역사성이나 주민연대감이 와해되고 주변지역과 조화되지 못하는 결과를 초래하였다. 따라서 거주민들을 중심으로 물리적 환경 뿐 아니라 사회·경제적인 여건을 고려하고 지속적으로 주거환경을 정비해 나갈 수 있는 주민중심의 지역커뮤니티 개발이 요청된다.

5. 실행 계획

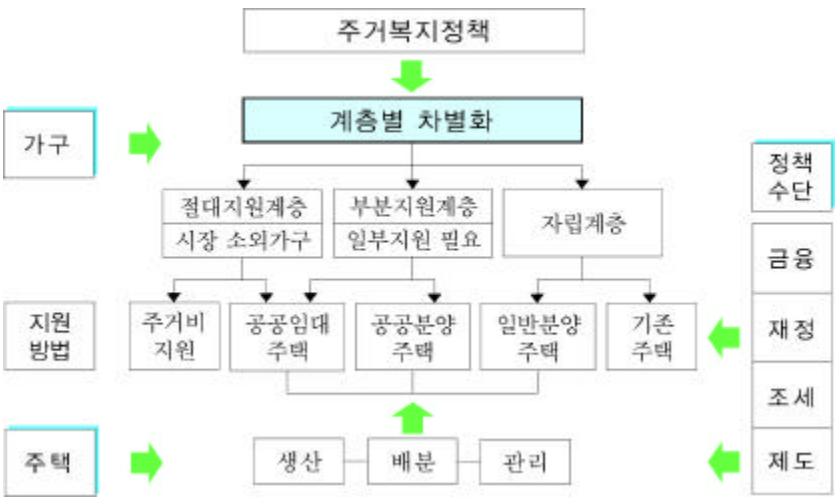
가. 정부와 시장의 역할분담

가구의 특성을 반영하여 정책적 지원내용을 달리하는 것은 자원의 효율적 이용과 주거복지 향상을 위하여 매우 중요하며, 정책의 수립과 추진에 선행되어야 할 사항이다. 지원방식은 주택에 대한 지원과 가구에 대한 지원으로 구분할 수 있다.

정책대상 계층은 소득과 주거비부담 수준에 따라 절대지원계층, 부분지원계층, 자립계층으로 구분해 볼 수 있다. 절대지원계층은 최저주거수준 유지를 위하여 정부의 많은 지원이 필요한 계층이며, 부분지원계층은 정부의 일부지원으로도 주거문제를 자력으로 해결이 가능하고, 자립계층은 정부의 지원이 없이 시장에서 주거문제를 스스로 해결할 수 있는 계층이다. 계층 구분에 따

른 정책지원 방안은 아래 표와 같다.

<그림III-24> 주거복지정책의 구조



<표III-34> 계층 구분에 따른 정책지원방안

지원대상 및 계층 구분			지원방안
주택 지원	기준미달 주택		주택개량자금 저리지원
	노후화된 일반주택		주택관리 및 리모델링 지원
가구 지원	절대지원계층 (소득하위 40%)	①최저주거비부담 과다계층	주거비 보조 및 국민임대주택 입주우선권 중 택일
		②최저주거비부담 가능계층	국민임대주택 입주 우선권 부여
	③부분지원계층 (소득하위 40~60%)		주택마련 공공지원 - 장기 임대 입주권 부여 - 공공분양주택 청약권 - 최초주택구입자금 및 전세자금 지원
	④자립계층 (소득 상위 40%)		주택공급확대 및 주거상향이동 원활화를 위한 택지, 금융 및 조세지원

각 지원방안별로 금융지원, 조세감면 및 택지공급 등의 정책지원 수단을 제시하면 아래 표와 같다.

<표III-35> 지원방안별 정책지원수단

구 분	지원방안	자금지원			조세지원	택지지원
		기금	재정	민간금융		
① 주택지원	주택개량자금 저리지원	○				
	주택관리 및 리모델링 지원	○				
	지속적인 주택공급 확대			○	○	○
② 가구지원	주거비 보조		○			
	국민임대주택 공급	○	○			○
	장기임대주택 공급	○				○
	소형분양주택 공급	○			○	○
	최초주택구입자금 및 전세자금 지원	○		○		
	주택마련 및 상향이동 지원			○	○	

정부는 절대지원계층과 부분지원계층의 주거안정을 위한 자금·세제지원과 임대주택건설에 역점을 두고, 시장에서는 자립계층과 부분지원계층을 대상으로 하는 분양주택 건설을 확대하는 방향으로 역할분담을 이루어 나가야 할 것이다. 또한, 민간건설회사는 질 높은 주택건설을 위한 기술개발 노력을 한층 강화해야 할 것이다.

나. 2007년도 중점 추진과제

(1) 부동산 시장 안정기조 유지

2006년 9월 이후 수도권을 중심으로 불안 양상을 보인 부동산

시장은 2007년 1.11 대책 발표이후 안정세를 유지하고 있다. 분양가 상한제, 원가공개의 확대, 주택자금 대출규제 등이 부동산 시장의 안정 흐름을 견인한 것으로 보인다.

그러나 시중의 과잉유동성, 부동산가격 상승에 대한 기대심리 등 부동산시장의 불안요인이 아직까지 잠재되어 있다고 판단된다. 이에 따라 부동산 정책은 시장안정 기반을 확고하게 다지는 방향으로 초점이 모아져야 할 것이다. 투기억제, 공급확대 및 금융시장 관리라는 부동산 대책의 3축을 효과적으로 구성하여 추진하는 것이 바람직하다. 즉 정부정책으로 투기적 수요를 억제하고 시장의 투명성을 제고하는 정책은 상당부분 마련되었으므로 이를 지속적으로 추진하는 동시에 주택공급 대책 및 금융시장 관리 방안이 마련되어야 할 것이다.

따라서 주택시장의 확고한 안정을 유지하기 위해서는 먼저 지역별 주택수요를 정확하게 파악하고 지역특성에 부합하는 가시적 공급대책을 수립할 필요가 있다. 주택공급 확대를 통하여 실수요자에게 조만간 저렴한 주택을 구입할 수 있다는 확신을 부여하고 대기수요자의 일시적 시장참여로 인한 시장불안을 최소화하여야 한다. 또한, 택지비용의 인하를 통하여 공공부문에서 저렴한 주택을 공급하고 민간주택의 과도한 분양가 인상을 억제하는 장치를 마련하여야만 한다. 500조원에 달하는 시중의 과잉유동성을 흡수하기 위해서는 토지수용보상비의 채권지급 확대 등을 통해 시장의 과잉유동성을 흡수하여야 할 것이다.

(2) 서민주거복지 정책의 실효성 제고

우리나라의 서민주거복지 정책은 공공임대주택 공급(다가구 매

입임대 포함), 주거비 보조, 주택개량 지원, 영세민 전세자금 지원 등의 수단이 있다. 그동안 우리의 서민주거정책은 산업화 시대에 경시되어 왔던 서민주거정책에 대한 국가의 역할을 강화하기 위하여 서구의 각종 프로그램을 도입하여 시행하고 우리의 현실에 맞는 프로그램의 개발은 소홀히 다루어 왔다. 또한 서민주거정책 프로그램의 적실성, 프로그램간의 연계, 수혜대상자의 적정성에 대한 평가는 상대적으로 경시되어 왔다. 즉 서민주거복지 정책 프로그램으로 지원이 필요한 사람에게 적절한 복지혜택이 돌아가고 있는지에 대한 평가 및 검토체계는 상대적으로 미흡한 상태라 할 수 있다.

아직 서구 복지국가의 수준에는 미치지 못하지만, 다양한 서민주거복지정책 프로그램이 시행되고 있어, 이제는 현행 서민주거복지정책 프로그램 적정성 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다. 따라서 어떤 프로그램으로, 어떤 계층이, 어떠한 편익을 향유하는지에 대한 체계적인 연구를 통해 평가시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이를 통하여 노인, 장애인 등 사회적 약자에 대한 주거서비스를 복지정책과 연계하여 우리 국토에서 모든 국민이 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 토대를 마련하여야 할 것이다.

(3) 간접투자 중심의 시장형성 기반확보

부동산 간접투자는 부동산투자회사법에 의한 리츠(Real Estate Investment Trusts : REITs, 부동산투자회사)와 간접투자자산운영업법에 의한 부동산펀드, 즉 부동산간접투자기구로 구분할 수 있다. 리츠제도는 부동산 투자에서 발생하는 수익을 다수의 소액 투자자들이 향유할 수 있는 기회를 제공한다는 취지로 2001년 7월 부동산투자회사법이 제정됨으로써 도입되었다. 부동산펀드는 2003

년 10월 제정된 간접투자자산운용업법과 2004년 4월 제정된 법 시행령에 근거를 두고 있다. 두 제도 모두 간접투자 형태로 서민을 포함한 일반국민이 투자함으로써 부동산 투자이익의 형평분배가 가능하리라 예상하며 출발하였으나, 시장규모는 리츠의 경우 총자산 2조원(2006년 9월 기준), 부동산펀드의 경우 설정잔액 2조 1천억원(2005년 10월 기준)으로 당초 기대한 효과가 나타나지 않고 있다. 따라서 부동산 간접투자제도의 개선을 통해 간접투자 중심의 시장이 형성될 수 있는 기반을 확보하여야 할 것이다.

이러한 부동산 간접투자제도의 활성화를 통해 일반국민에게 건전한 장기투자 수단을 제공함으로써 안정적인 자산관리가 가능하며, 부동산 자산관리·시설관리·가치평가·투자컨설팅·법률·세무 등 부동산 산업 전 분야의 긍정적 파급효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한, 간접투자로 모집된 자금은 부동산개발 사업을 통해 건설투자로 이어져 건설산업을 활성화시켜 고용창출이 기대되며, 부동산 시장을 교란시키는 부동자금의 상당부분을 흡수하여 부동산 시장의 안정에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 주식상장으로 기업의 내부정보가 공개되어 과학적인 투자와 거래정보의 투명화로 부동산 시장의 선진화에 기여할 수 있을 것이다.

(4) 노후 주거지 개발방식 개선

현행 노후 주거지 개발은 주택의 물리적 개량에 중점을 두고 추진되어 왔으며, 저소득층의 주거안정이나 지역경제 발전 효과는 높지 않다. 따라서 단순한 주택개량이 아니라, 개발지역의 일부에 쇼핑몰, 문화센터, 체육시설, 영화관 등과 같은 비즈니스사업을 유치·연계하여 지역경제를 활성화시키고, 이를 통해 지역주

민의 소득향상과 원주민의 재정착을 제고하는 효과를 얻을 수 있는 개발계획의 추진이 필요하다.

(5) 부동산 가격의 급격한 변동에 대비

세계경제는 자산거품(특히, 부동산거품)에 관한 경고와 함께 버블붕괴 가능성에 대한 논의가 활발히 진행 중이다. 우리나라도 부동산 거품에 대한 논의가 진행 중이며, 선진국이 GDP 대비 지가총액의 비율이 대부분 1.0 정도에 그치는 반면, 우리나라는 2.3으로 매우 높은 수준으로 이에 대한 우려의 목소리가 높은 실정이다. 일본은 1990년 이후 급속한 부동산 가격 거품붕괴로 부동산 담보가치의 하락과정을 통해 금융기관의 자산건정성이 악화되어 10여년 동안 심각한 경기후퇴를 경험하였다.

자산거품은 일반적으로 투자자원의 분배왜곡, 소득의 양극화 확대에 미치는 영향 뿐 아니라 물가 및 임금상승에 미치는 효과도 크다 할 수 있다. 자산거품이 붕괴로 이어진 경험은 주식시장의 경우보다 부동산 시장에서 빈번하게 발생하는 것으로 나타나고 있다. 한 연구에 의하면 주식시장은 24차례의 붐 가운데 4차례만 가격폭락으로 이어진 반면, 부동산 시장은 20차례의 붐 가운데 11차례가 거품붕괴로 이어진 것으로 보고하고 있다. 물론 현 단계에서 거품붕괴로 이어질 가능성은 낮지만 장기적으로 이러한 부동산 가격의 급격한 하락에 대비할 필요가 있다. 부동산 가격의 급격한 하락이 전체경제에 미치는 영향을 차단하기 위해서는 부동산 가격의 상승추세를 꾸준히 억제하면서, 부동산 가격의 급격한 변동에 대한 금융시장과의 연결고리를 차단할 수 있는 금융시장 관리가 필요하다.

제4절 노사관계 선진화[41)]

1. 문제의 제기

경제의 글로벌화와 시장경쟁의 격화, 지식기반경제에서 요구되는 노동의 역할 변화, 고학력화와 고령화로 대표되는 공급구조의 변화 등 우리 노동시장을 둘러싼 환경이 빠르게 변화하고 있다. 이러한 환경변화에도 불구하고 우리 노동시장을 규율하는 제도나 관행은 여전히 낡은 패러다임에 얽매여 새로운 경제환경에 조응하는 경쟁력있는 질서를 만들어내는 데 어려움을 겪고 있다. 불안정한 노사관계, 노동시장의 경직성과 양극화, 취약한 사회안전망 등이 상호작용하여 비효율의 노동시장 구조를 만들어내고 이는 다시 매우 경직적이고 파행적인 노사관계를 초래하고 있어 우리의 성장잠재력을 지속적으로 잠식하고 있다.

우리 노동시장·노사관계시스템의 비효율성을 단적으로 보여주는 것이 이른바 「'87년체제」로 불리는 대기업 중심의 경직적인 노사관계 시스템이다. 1987년 이후 형성된 노사관계시스템은 당시의 정치적 비민주성과 성장일변도 정책이 갖는 노동 배제적 속성에 저항하여 노동조합이 격렬하게 투쟁하는 과정에 형성된 질서라 할 수 있다. 「'87년체제」는 노동조합의 대중투쟁과 기업의 부당노동행위 그리고 정부의 공권력 개입이 어우러지는 불안정한 상황에서 노동기본권 보장과 분배개선이라는 공유가치를 중심으로 기능해 왔으나, 1997년 이후 그 효용성이 점차 약화되기 시작하였고, 2000년대 들어오면서 노동기본권 보장 요구가 거의 충족

41) 본 절은 한국노동연구원장(최영기)의 책임 아래 이장원 선임연구위원과 황수경 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

됨에 따라 노사관계 민주화나 노동기본권의 신장은 더 이상 노사관계의 주요한 쟁점이 되지 못하게 되었다.

한편, 1997년말 외환위기 이후 본격화된 시장개혁에서 노동개혁은 구조조정의 수단으로만 인식되어 노동시장 유연화에 한정되었고, 그 결과 새롭게 대두하는 개방적인 시장경제와의 부조화가 갈수록 증폭되었다. 또한, 「'87년체제」의 근간을 이루고 있는 기업중심의 노사관계 구조는 점차 대기업 정규직 노동조합의 독점적 지위를 유지하는 데 한정되었으며, 그 결과 2000년대 들어서면서 주요 대기업 사내하청 노동자들이 조직화되고 비정규직들과의 노사갈등도 본격화되고 있다. 2003년의 화물연대 파업, 2005년의 울산 건설플랜트노조와 현대하이스코 분규, 그리고 2006년의 포항건설노조의 포스코 본사점거사태 등에 이르기까지 해결이 쉽지 않은 악성분규는 모두 이러한 비정규직 관련 갈등의 결과이다.

외환위기 이후 기업들은 외주화, 하청단가 인하, 비정규직 채용확대를 통해 외환위기의 구조조정기를 넘어 왔고 노조는 단기주의에 매몰되어 정규직 중심의 임금인상 및 고용안정을 요구해 왔다. 이 과정에서 비정규직, 비노조원, 중소기업들이 추가적인 비용을 떠안았음에도 불구하고 문제를 제대로 제기하기조차 힘든 구조가 형성되었다. 결국 지난 10년 동안은 노사정에게 단기주의 및 임기응변식의 행동 양식이 강화되거나 학습되어온 시기였다. 노사관계는 갑을관계로 특징지워지는 시장관계에 의해 해석되거나 제한되어 왔고, 산업평화 및 지속가능한 사회를 만들어 가기 위한 기능이 상실되어 파행적으로 운영되어 왔다.

1998년 이후 노동시장 유연화의 부정적 효과(노동시장의 양극화)와 「'87년 노사관계체제」의 부정적 효과(노사관계의 경직성)

가 상호 작용하여 온존·확대되고 있으나 이것이 시간이 지난다고 자연스럽게 해소될 것으로 기대하기는 어렵다. 노동시장 양극화 경향은 이미 뚜렷해졌고, 이러한 노동시장의 분단은 시장경쟁 약자들의 갈등을 야기하고 있고 경제의 지속적인 성장에 장애가 될 가능성이 있다.

2. 비전의 제시

노동시장의 양극화를 극복하고 지속가능한 성장 인프라를 구축하기 위해서는 다각적이면서도 중층적인 유연안정성(flexicurity)을 구축할 필요가 있는데 이는 다음 세 가지 차원에서 모색되어야 한다. 첫째는 노동시장에서의 유연안정성으로 해고가 용이하지만 재취업이 쉽고, 사회안전망이 두터워 최소한의 사회적 갈등 비용으로 적재적소에 인적자원이 배분되도록 하는 것이다. 둘째는 노사관계의 유연안정성으로, 대기업 조직노동자는 기업의 생산성과 고용안정성이 동시에 제고되는 효율적인 교섭제도를 찾고 동시에 비정규직 및 중소기업 등 조직화가 미흡한 노동자들에게는 효과적으로 이익이 대표되거나 보호받을 수 있는 노사관계를 구축하는 것이다. 셋째는 기업조직 내부의 유연안정성으로 임금과 직무의 기능적 유연화를 더욱 촉진시켜 노동의 가치와 기업의 경영전략이 장기간에 걸쳐 조화를 이루도록 하고, 중장년 및 여성 인력 등의 고용안정성을 제고하는 것이다.

이 세 가지의 유연안정성은 결국 우리가 가진 최대의 자원인 인적자원의 활용을 고도화하면서도 시장에서 약자들이 적정한 보호를 받고 여러 가지 사회적 위험에서도 안정적인 경제생활을 유지할 수 있도록 균형을 촉진시켜 주는 인프라이다.

3. 현황과 평가

가. 노동시장 유연안정정의 부족

1990년대 이후 세계경제가 글로벌화의 급물살을 타면서 노동시장도 세계화와 기술진보에 따라 급속하게 유연화되는 경향을 보이고 있다. 따라서 글로벌화의 흐름에 잘 적응하기 위해서는 경제의 기본 구성요소인 자본, 기술, 노동 등을 유연하면서도 안정적으로 동원하고 관리해 나가야 할 것이다. 한 국가의 고용률은 그런 능력의 성과로 나타나는데 OECD 비교에 의하면, 2005년에 우리의 고용률은 63.7%로 미국 71.5%, 독일 65.6%, 일본 69.3%, 영국 72.6%에 비교했을 때 낮은 수준을 보여주고 있다. 고용률은 15세이상 생산가능인구중에서 취업자의 비중을 보여주는 것으로 구직단념자들을 제외하는 실업률보다 국가의 고용능력을 보다 잘 알 수 있는 지표이다. 이렇게 낮은 고용률에는 여러 가지 원인이 있을 수 있지만 무엇보다도 노동시장의 유연안정성 부족에서 비롯된다.

우리나라 노동시장 유연안정성의 몇 가지 특징을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 노동시장의 유연안정성에 대한 평가에서 제도와 현실의 격차가 크다. 일반적으로 알려진 바와는 달리 실제로는 매우 유연한 고용조정이 이루어지고 있고 사회보장 관련 규제가 현실에서는 작동하지 않는 경우가 많다.

<표III-36> 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성

	유연성		안정성		
	수량적 유연성	기능적 유연성	고용보호	사회안전망	적극적 노동시장 정책
핵심 영역 (제조업, 대기업, 정규직)	경직성	경직성	상대적으로 높은 수준	비효과적	비효율적
주변 영역 (서비스업, 중소기업, 비정규직)	높은 노동이동과 고용불안	부재	사각지대	사각지대	사각지대

실제 우리 노동시장을 분석해 보면 노동이동이 매우 활발하게 진행되고 있으며 평균적으로 연간 25~30%의 근로자가 이직을 경험하고 있을 뿐 아니라 비자발적 이직률도 연평균 7%에 근접하고 있다. 제조업 부문의 고용조정 속도에 대한 국제비교 분석 결과에 따르면 과잉고용량(redundancy)의 70% 정도(1980~2002년 평균)가 당해연도에 조정되는 것으로 나타나 OECD 국가 중 고용조정 속도가 가장 빠른 것으로 나타난다. 이러한 이유는 한국노동시장 특유의 극심한 양극화 현상에 기인한 것으로, 전체 취업자의 70%에 이르는 50인 미만 사업장의 노동시장이 노동법과 사회보험 그리고 노동조합의 보호가 제대로 미치지 못하기 때문이다.

둘째, OECD에서도 지적하고 있듯이, 노동시장의 이중구조화이다. 대기업의 경우 수량적 유연성 뿐만 아니라 기능적 유연성도 낮은 편으로 평가되는 반면, 중소기업에서는 고용불안으로 인한 생산성 저하와 인력부족의 문제까지 발생하고 있다.

셋째, 사회정책이 노동시장의 이중구조화를 부추기고 있고, 사회안전망 정책과 적극적 노동시장정책은 노동시장의 유연화와

안정성을 조화시키는 역할과 기능이 매우 취약하다. 우리나라 노동자들의 경우 실업급여나 직업훈련, 고용서비스 등이 일자리 상실의 위험을 덜어줄 수 있다고 믿는 사람이 많지 않다.

우리나라의 노동시장정책은 소극적 노동시장정책(=실업급여)보다는 고용안정사업, 직업능력개발 등 적극적 노동시장정책에 중점을 두어 왔지만, 그 절대적인 수준은 여전히 OECD 최저수준이다. 2004년 GDP 대비 적극적 노동시장 관련 지출비중은 0.17%로서 미국(0.16%, 2004년)을 제외하고 OECD 국가 중 최하위에 머물러 있다. 이에 따라 고용안정센터 직원 1인당 경제활동인구는 영국, 독일 등의 10~20배에 달하며 직업능력개발 참여율도 10%대 중반으로 주요 OECD 국가들 중에서 낮은 수준에 속해 있다.

<표III-37> 고용안정센터 직원수와 직원1인당 경제활동인구

	일본 (2003)	독일 (2004)	영국 (1999)	미국 (1997)	한국 (2006.5)
직원수(명)	13,000	93,274	35,992	70,682	2,601
경제활동인구 (천명)	66,780	39,474	29,470	143,006	24,267
직원 1인당 경제활동인구(명)	5,137	423	819	2,023	9,330

자료 : 노동부 고용안정센터

또한, 사회정책의 대상도 주로 대기업 정규직 근로자에게 집중됨으로써 오히려 노동시장의 이중구조와 양극화를 촉진하는 경향도 나타나고 있다. 2005년 현재, 고용보험, 건강보험, 국민연금 등 사회보험 및 퇴직금, 상여금, 유급휴가 등 기업부가급여 등의 적용비율을 보면, 대기업 정규직 노동자가 약 80%대, 중소기업 비정규직 노동자가 20%대를 보이고 있다. 임금근로자 직업훈련

참여경험을 보면, 정규근로자가 15% 정도, 비정규근로자가 2.3% 수준을 나타내고 있다.

<표III-38> 사회보험 및 부가급여 적용 비율

			국민연금	건강보험	고용보험	퇴직금	상여금	시간외수당	유급휴가
전 체 (전체임금근로자 대비 비중)			61.4	61.9	53.1	54.1	52.1	43.6	45.0
정규직			78.2	77.7	76.2	80.5	82.0	82.3	81.6
비정규직			21.8	22.3	23.8	19.5	18.0	17.7	18.4
대기업	유노조	정규직	86.7	86.6	86.3	87.6	87.9	88.6	88.1
		비정규직	13.3	13.4	13.7	12.4	12.1	11.4	11.9
	무노조	정규직	78.4	78.3	72.8	81.5	82.2	81.9	82.4
		비정규직	21.6	21.7	27.2	18.5	17.8	18.1	17.6
중소기업	유노조	정규직	78.5	78.2	74.6	81.4	83.0	83.5	81.9
		비정규직	21.5	21.8	25.4	18.6	17.0	16.5	18.1
	무노조	정규직	76.2	75.5	74.9	78.2	80.1	79.7	79.2
		비정규직	23.8	24.5	25.1	21.8	19.9	20.3	20.8

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 부가조사(2005)

이러한 한국 노동시장의 독특한 특성을 무시한 채 고용법제 중심의 유연화 정책만을 추진하게 될 경우 ① 노동시장 양극화 현실이 충분히 감안되지 않게 되고, ② 사회안전망 확충에 막대한 예산이 소요되며, ③ 법 개정을 둘러싼 노사갈등을 촉발시킬 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

실제 매우 유연하고 불안정한 노동시장에서 활동하는 80% 내외의 취업자가 체감하는 유연성을 무시한 채, 20% 내외의 정규직 노동시장 경직성만을 염두에 두고 정책을 추진하는 것은 바람직하다고 볼 수 없다. 전체 근로자를 대상으로 한 고용법제의 유연화보다는 유연화의 타깃을 명확히 하고 우선순위에 따라 선택과 집중에 의해 개혁이 순차적으로 추진되어야 더 효과적일 수 있다.

나. 분절적이고 경직적인 노사관계

1998년 이후 노사관계는 대기업 정규직 중심의 기업별 노사관계를 더욱 강화시킴으로써 대기업 정규직 노동시장의 경직성은 상대적으로 더욱 심화되는 반면 비정규직·중소기업 노동시장은 더욱 유연화 되고 불안정화 되는 부작용을 초래하게 되었다. 아울러 대기업들의 외주화 및 비정규직 선호 경향과 함께 대기업 노조들도 자기 몫 늘리기를 통해 이에 편승해 왔다.

<표Ⅲ-39> 노조의 비정규직 양산에 대한 책임

	매우 많다	어느 정도 있다	중립	없는 편이다	전혀 없다	합계
비중(%)[1]	5.7	30.7	45.5	16.9	1.2	100

주 : 1) N=10,834명.
자료 : 한국노동패널 8차년도 노사관계 부가조사

<표Ⅲ-39>는 한국노동패널 8차년도 노사관계 부가조사 결과(2006년)로, 국민들이 기존 노조가 비정규직의 증가에 상당한 책임이 있다고 인식하고 있다는 것을 보여준다.

현재 우리나라 노동조합은 1,500만 노동자 중 11% 안팎의 노동자만을 조직하고 있다. 그것도 전체 고용인력의 5.3%만이 취업하고 있는 1,000인 이상 사업장의 노동조합 조합원이 전체 조합원의 절반 정도를 차지하고 있어 대기업 중심으로 편중되어 있음을 알 수 있다. <표Ⅲ-40>은 이를 보여주는 조합원 규모별 조직현황인데, 1,000인 이상 노동조합의 조합원수에는 집계방식상 일부 산별노조원수가 포함되어 있어 전체의 절반을 상회하는 62.4%까지 조합원 비중이 나타나고 있지만 이를 제외하면 약 50%정도로 추산된다.

<표III-40> 조합원 규모별 조직현황

(단위 : 천명, %)

조합규모	100인 미만	100-299	300-1000	1000인 이상	전체
조합원수	128.0(8.4)	220.8(14.4)	228.6(14.8)	959.4(62.4)	1,536.8(100)

자료 : 노동부, 「2004년도 전국노동조합 조직률」(2005)

이러한 조합원 구성이 노동조합의 대표성 위기를 키우고 있다. 더구나 대부분의 유럽 국가들과는 달리 한국의 노동조합은 기업별로 조직되어 있고 기업별 협약을 체결하고 있기 때문에 협약의 효력은 기업 내에 한정된다. 이러한 조직구조상의 한계로 인하여 노동조합의 성과가 비조직 노동자들과 공유되지 않고 심지어 조직·비조직 노동자간의 격차가 오히려 심화되도록 만들고 있다.

다. 기업내부 임금 및 직무체계의 경직성

우리 노동시장에서 문제가 되는 경직성은 고용보다 임금결정과 관련된 것이라는 주장이 보다 타당성을 갖는다. 수요 충격에 대한 기업의 대응을 분석한 연구결과에 의하면 우리 기업들은 임금조정보다 고용조정수단을 3배 이상 더 선택하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 고용조정의 충격을 감안할 때, 연공급체계의 개편 등 임금유연성 제고와 같은 대체수단이 활성화될 필요가 있다.

대기업 정규직은 대부분 연공급체계와 연공에 따른 승진 등 내부 노동시장의 인사제도에 의해 보호받고 있다. 여기에 더하여 시장지배력을 갖고 있는 대기업이나 공기업의 조직노동자들은 자신들의 임금인상(적어도 단기적으로는)이 고용에 영향을 주지 않을 것으로 보고 생산성 향상의 범위를 넘어서는 임금인상을 관철

해 나갈 수 있다. 생산성 향상으로 흡수할 수 없는 비용상승분을 비정규직이나 중소협력업체 또는 소비자에게 전가할 수 있기 때문이다. 지난 5년간 조직·비조직 부문간의 임금격차나 기업규모별 임금격차가 확대되고 있는 것은 이러한 해석의 근거가 된다.

4. 전략 제안

가. 노동시장의 인프라 구축

전통적 관점에서 보면, 노동시장 유연성은 고용안정성(Employment Security)과 상치되는 개념으로 받아들여졌다. 미국처럼 개별 근로자에 대한 고용보장은 느슨하지만 전체로서의 노동시장이 매우 유연하게 작동하는 시스템과 유럽처럼 개별 고용관계가 확실하게 보장되면서 노동시장이 경직적이지만 안정적으로 작동하는 시스템이라는 두 가지 유형의 시스템이 존재하는 것으로 파악되었다. 따라서 국가가 추구하는 가치의 우선순위에 따라 '유연성' 모형과 '안정성' 모형 가운데 하나를 선택할 수 있는 것으로 이해되었다. 그러나 세계경제의 글로벌화가 진행됨에 따라 노동시장 유연화는 선택의 문제가 아니라 필연의 문제가 되었으며, 유연성과 안정성은 동시에 추구되어야 할 과제이며 오히려 문제가 되는 것은 둘 간의 올바른 결합형태를 찾는 일이다.

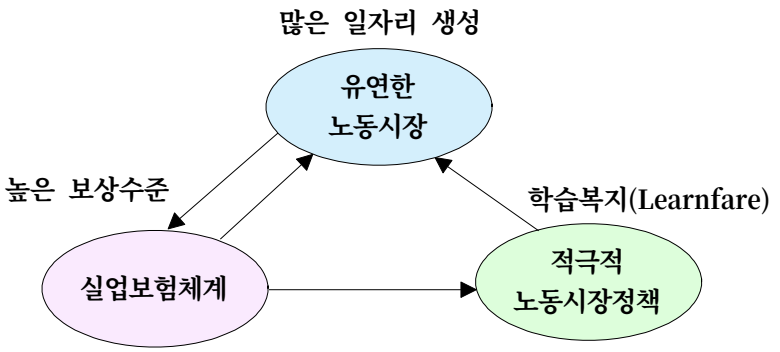
즉, 안정성의 시야를 한 기업 내에서의 고용안정성에서 사회경제적 안정성으로 확장하면 노동의 안정성과 유연성은 상호 독립적인 개념이지만 국가별로 자국의 노동시장제도 및 사회보장시스템에 따라 나름의 방식으로 유연성과 안정성의 결합형태를 취하고 있음을 알 수 있다(<표Ⅲ-41> 참조).

<표III-41> 유연성과 안정성의 관계

		고용보호법제의 규제수준(유연성)	
		강함	느슨함
사회안전망 수준 (안정성)	낮음	일본	영국, 미국
	높음	독일, 프랑스	덴마크, 아일랜드

이 가운데 덴마크는 낮은 규제수준의 고용보호법제(Employment Protection Legislation)로 대표되는 매우 유연한 노동시장을 가짐과 동시에 실업위험을 최소화하는 잘 발달된 사회보장제도를 갖는 국가유형에 해당된다. 상당수의 유럽 국가들과 일본에서 1990년대 저성장, 고실업 상황이 계속되는 가운데에서도, 덴마크는 1994년 노동시장 유연화를 위한 구조개혁을 단행한 이래 실업률이 급감하고 인플레이션이 없는 고성장을 구가하였다. 덴마크 모형은 노동시장 유연성(Flexibility)이 고용불안 및 소득불평등을 야기하지 않고 어떻게 안정성(Security)과 효과적으로 결합될 수 있는가를 보여준 사례로서, 이른바 '유연안정성(Flexicurity)' 모형으로 일컬어진다. 덴마크의 '유연안정성' 모형은 [그림III-25]와 같은 황금삼각형(Golden Triangle)으로 집약되는데, 한마디로 노동유연성, 사회안전망, 적극적 노동시장 프로그램이라는 세 가지 구성요소의 독특한 결합형태를 지칭한다고 볼 수 있다. 유연화 시대에 걸맞은 새로운 형태의 사회보장시스템과 노동시장정책을 모색하려는 국가들에 덴마크의 유연안정성 모형은 많은 시사점을 던져주고 있다.

<그림III-25> 덴마크 ‘ 유연안정성 ’ 모형의 황금삼각형(Golden Triangle)



우리나라도 예외는 아니다. 그러나 노동시장 유연성과 안정성의 올바른 결합방식을 모색하기 위해서는 앞에서 살펴본 바와 같이 우리 사회가 갖고 있는 유연성의 토대와 안정성의 토대를 정확히 이해하는 것이 필요하다.

우리나라에서의 노동시장 유연화를 위해서는 먼저 근로자의 고용가능성(employability)을 제고할 수 있도록 고용안정 서비스를 확충하고 선진화해야 할 것이다. 노동시장 유연화를 위해서는 퇴출의 유연성만이 아니라 진입의 유연성도 동시에 보장해야 하기 때문이다. 따라서 근로자들이 재취업에 필요한 능력을 키울 수 있도록 직업훈련 시스템을 개선하고 취업지원 서비스도 확대해야 할 것이다. 또한, 평생능력개발체계를 확립해야 할 것이다. 다만 대기업-중소기업간, 정규직-비정규직간 교육훈련 기회의 양극화가 발생하지 않도록 특히 공공서비스는 취약계층의 기회 확대에 유념할 필요가 있다.

사회안전망의 확충도 노동시장 유연화를 위해 필요한 과제이다. 원론적으로는 사회안전망 확충으로 경제와 개인의 불확실성

과 불안정성을 줄임으로써 노동시장의 쌍방향의 유연성을 제고할 수 있다. 다만 우리의 경우 대기업 정규직 근로자 위주로 운용되어 노동시장 이중구조와 양극화를 촉진하는 사회보험 제도의 개선이 시급하다 할 수 있다. 아울러 사회안전망 체계만으로는 기술의 급격한 변화, 인적자원개발의 비효율성 등에 의해 발생하게 되는 인력수급 불일치를 근본적으로 해소하기 어렵고 결과적으로 취약계층의 노동시장 접근성을 개선하는 데 미흡하다는 점을 인식해야 할 것이다.

유연안정성은 하나의 목표이지 특정 제도가 아니다. 즉 특정한 제도가 유연안정성을 확보해 주는 것이 아니라 관련 제도들이 유기적으로 결합하고 상호 보완적으로 기능해야 하며 이런 제도적 특징 외에도 이를 운용하는 주체들의 의지가 제도의 성과를 좌우한다는 점을 명심해야 할 것이다.

나. 노사관계의 경직성 완화

우리 노동시장의 경직성은 노사관계 법·제도에 의해 보호되고 있는 대기업, 공공부문 정규직 노동시장에 한정된다는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 기업단위 노동조합의 입장에서 보면, 비정규직이나 하청노동자와 같이 기업 밖의 노동문제에 눈을 돌린다는 것은 자신의 이해와 상충된다. 자신들의 고용안정과 임금·근로조건의 개선에 가장 유리한 노사관계 구조가 기업별 체제인 것이다. 따라서 우리 노사관계의 분단성과 경직성을 완화하기 위해서는 중장기적으로는 대기업 정규직 중심으로 조직된 노동조합의 벽을 허물고 보다 대형화하여 노동조합의 이해관계가 지역·업종차원으로 확대되고 국민경제 전체와의 정합성을 감안하도록 하는 것이 바람직하다.

요약하면, 일부 노조의 경직적 임금 인상 및 고용보장 요구로 인해 결과적으로 비정규직이 늘고 중소기업의 임금이 하락하게 되었는데, 이러한 구조가 개선될 때, 노사관계의 유연안정성을 달성할 수 있을 것이다. 이를 위해서 우선 노조는 산별 노조운동과 사회적 대화과정에서 노동운동의 공공성과 사회적 책임에 관한 노선을 강화해야 하고, 사용자들도 지역·업종차원의 교섭이나 노사정협의체가 긍정적인 방향에서 기능할 수 있도록 해야 한다. 더 나아가 90%의 미조직 노동자들도 실질적으로 보호받을 수 있는 교섭제도 및 노조형태에 대해 노사정이 미래지향적인 입장에서 함께 협의해야 할 것이다.

한편, 노사관계는 행위자들간의 협력적 의지가 매우 중요한데, 지나치게 경직적인 조직 노동부문을 유연화하기 위해 초기업단위 교섭과 협의 및 사회적 대화를 병행하면서 노사의 사회적 책임을 강화하는 방향으로 가야한다. 산별교섭이나 노사정위원회 등의 제도가 곧 경직성이나 유연성을 담보하는 것은 아니기 때문이다.

그러나 노동시장의 제도개선과 노사관계 파트너십 구축 전략 중 어느 하나가 부재할 시에는 다른 하나도 제대로 작동되기 어렵다. 경직적 노사관계로는 미조직 노동자들이 노동시장에서 소외될 수밖에 없어 사회안전망의 혜택은 대기업 정규직에게 더 집중될 수밖에 없고 고용보호법제의 완화는 대기업, 정규직은 단체협약으로 보호받고 결국 중소기업, 비정규직 노동자들의 안정성만 더 해칠 가능성이 높기 때문이다. 반대로 노동시장 유연안정성의 제도적 보완 없이는 노동자들이 단기적 임금상승과 일자리 지키기를 위해 이기주의적 노동운동에 더욱 매달릴 수밖에 없어 경직

적 노사관계에서 벗어나기 어렵다. 따라서 유연안정성의 추진은 노동시장 및 노사관계의 다층면에서 동시에 진행되어야 한다.

다. 생산성에 기반한 유연한 임금제도 정착

우리 노동시장의 경직성은 크게 보아 고용의 경직성과 임금의 경직성으로 구분된다. 우리나라 기업들의 기능적 유연화 수준이 낮은 것은 노동조합의 단기적·경직적인 대응 전략도 문제이지만 기업들의 인적자원관리 능력의 부재에도 기인한다. 고용안정과 생산성 향상, 고용안정과 임금인상 자제의 맞교환이 이루어지는 장기주의적 고용전략을 지원하는 정책 개발이 필요하다. 배치전환, 기업내 숙련형성, 임금피크제, 성과급제 등을 하나의 패키지로 묶어내는 노사간의 생산성협약을 사업장차원에서부터 중앙차원에 이르기까지 더 확산시킬 필요가 있다. 우리의 경우 급격한 고령화에도 불구하고 능력있는 인재들이 정년조차 채우지 못하고 기업을 퇴직하는 문제를 안고 있다. 기업내 인적자원 활용의 유연성을 높여 현재 60%를 밑돌고 있는 중고령자 고용률을 점진적으로 높여 고령사회로 진입한 이후인 20년 후에는 65% 수준에 도달하도록 해야 한다.

근로시간이나 임금제도를 유연하게 운영할 경우, 노동자와 사용자의 이해가 일치할 수 있는 영역에서 유연화를 촉진할 수 있는 정책 수단 개발이 가능할 것이다. 이는 노동시장에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 비정규직 차별을 축소할 수 있는데다 능력있는 중장년 인력의 장기고용을 유도함으로써 고령사회 도래에도 대비할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 특히, 근로시간의 탄력적 조정, 단시간근로 등 다양한 고용형태의 활

용, 임금체계의 합리적 재편 등은 제도만 잘 설계하면, 일과 가정의 양립이라는 노동자의 이해에도 부합할 수 있다. 우리나라의 경우 단시간근로 형태가 크게 부족하기 때문에 이를 기업의 생산성과 근로자의 삶의 질을 동시에 높일 수 있는 대안으로서 적극적으로 생각해볼 수 있을 것이다. 이런 노력들이 성과를 거둔다면 현재 50%수준인 여성의 경제활동 참가율이 미국 수준인 65% 정도로 향상될 수 있을 것이다.

라. 효율적 교섭제도의 정착

최근 노동운동의 급속한 산별전환에 대해 사용자들의 우려의 목소리도 크다. 그 주요한 근거는 ① 산별노조로 결집된 힘을 근거로 무분별하게 파업을 남발할 수 있고, ② 근로자의 이익이나 기업사정을 고려하지 않은 정치투쟁이 빈발할 가능성도 존재하며 ③ 중복교섭 및 이중파업에 따른 교섭비용의 증가와 더불어, ④ 대기업노조가 기득권을 고집하여 임금 및 근로조건의 상향식 평준화가 일어날 경우 노동시장의 경직과 고용 축소가 필연적이라는 점 등이다. 특히, 외국의 대다수 노사관계가 분권화 추세에 있다는 점에서 한국의 산별전환은 세계적 추세를 거스르며 노사관계의 불안정만 초래하는 비현실적이고 무모한 시도라는 지적도 있다.

반면 노동계의 입장은 다르다. 노동계는 산별전환을 통해 ① 영향력이 커지는 만큼 책임감도 커져서 파업에 신중해지고 분규가 오히려 줄어들 것이며 ② 비조직 중소영세기업, 비정규 노동자들의 조직화 길이 열리고 ③ 산별내 격차완화를 통해 궁극적으로 양극화를 완화하는 한편 ④ 비정규직 노사갈등의 제도화 및 안정화에 기여할 것이라고 한다.

산별 노조로의 전환 추세는 우리 경제사회에서 산업단위의 고용정책이 부활하고 산업정책의 활성화와 산업전체 경쟁력 제고 전략이 부활할 수 있는 계기가 된다는 효과도 있다. 산별교섭이 경제의 경쟁력을 높이는 방향으로 정착되기 위해서는 장기적으로 노동자들의 근로조건에 대한 일정한 가이드라인이나 사회적 최저기준(social floor)을 높이는데 집중될 필요가 있다. 결국 실질적인 근로조건 결정은 기업별 보충교섭이 있어야 한다. 이는 이중교섭으로 인한 비용관점에서 볼 것이 아니라 조정된 중층적 교섭제도를 만든다는 관점에서 보아야 한다. 다시 말해 산별교섭을 통해 광범위하게 동의된 사회적 의제안에서 노사가 약속을 구체화해야 된다는 인식이 필요하다.

산별노조 등장에 따른 교섭제도의 중층화는 사회적 대화의 활성화 없이는 불가능하다. 대기업들이 산별교섭에 대해 가지고 있는 과도한 긴장감을 풀어 주려면 먼저 산별적 공통 관심사를 교섭이 아닌 협의차원에서 적극적으로 논의하는 과정이 필요하다. 지역, 업종별 협의체를 더욱 활성화시키고 전국적 수준의 사회적 대화를 정상화시켜야 한다. 이를 통해 특히 기업성장과 고용안정에 대한 구체적 협약을 맺어야 한다.

초기 신뢰축적을 위해 그리고 객관적이고 생산적인 교섭을 위해 노사가 함께 인정하는 사실관계 확인(fact-finding)을 교섭의 전제조건으로 약속할 필요가 있다. 초기업단위의 사실관계 확인을 위해선 우선 업종별, 산업별로 공통의 협의회 기능을 강화해서 산업의 변화추세, 성과, 전망에 대한 정보를 생산하고 이를 노사가 공유하는 상시적 노력이 필요하다.

마. 사회적 대화의 혁신

현재 우리가 직면해 있는 노동시장의 문제, 즉 ① 노사간의 누적된 불신과 갈등, ② 대기업 정규직 노동시장의 경직성과 작업장 혁신의 지체, ③ 노동시장의 양극화와 비정규직 갈등 심화의 문제로 인하여 성장잠재력 확충이나 사회통합성의 유지가 곤란하다는 점에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 그리고 여러 노동문제가 시장의 힘에 의하여 자연스럽게 해소될 것으로 기대하기도 어려운 실정이다. 그렇다고 정부가 나서서 모든 문제를 해결하기에는 노사 자치주의를 훼손할 가능성이 있고, 또한 마땅한 정책수단도 제한되어 있다. 결국 제도와 관행, 문화의 영향이 큰 노동문제에 있어서 사회 주체들의 참여와 타협에 의하여 새로운 질서를 모색하는 것이 불가피하다 할 것이다.

더욱이 다원적 민주주의 사회에서 사회적 대화는 정책결정이나 새로운 제도 도입 과정에서 이해관계 당사자들 간에 상충되는 이해를 조정하여 갈등을 최소화하고 정책의 실효성을 높이는 유력한 방안임에 틀림없다. 우리나라와 같이 대립적이고 갈등적인 노사관계를 특징으로 하는 곳에서도 1996년 노사관계개혁위원회의 활동이나 1998년 2.6 사회협약 등에서 볼 수 있듯이 사회적 대화를 통하여 문제 해결을 시도했던 경험들이 축적되어 있다. 2005년에도 공공기관의 지방이전과 관련하여 양 노총 소속의 공공연맹 노조들과 합의를 추구하여 논란과 갈등을 최소화한 바 있다.

물론 지난 수년간의 경험에서 확인되듯이 우리나라에서 사회적 대화체제의 정착을 어렵게 하는 구조적 제약이 있다. 파편화된 기업별 노사관계 시스템 하에서 노사 상급단체는 모두 취약한 대표성과 리더십으로 인하여 책임 있는 대화와 타협을 수행하기

어려운 실정이다. 또한, 유럽 여러 나라에서 나타난 바와 같은 노동자 조직과 좌파 정당 간의 강한 연대도 찾기 어렵다.

그러나 사회합의주의를 실행한 나라들에서 이 모든 구조적 조건이 구비되어 있는 것은 아니다. 1990년대 이후 글로벌 경쟁의 심화 속에서 오히려 노사정이 전략적 선택(strategic choice)에 의한 사회적 타협으로 개방에 따른 충격을 흡수하고 이해당사자들 간의 자율적 이해조정에 성공한 사례가 다수 있다. 아일랜드, 네덜란드, 이탈리아, 스페인 등은 모두 이에 대한 좋은 사례들이다.

현재의 위기가 시장이나 정부만의 힘이 아니라 사회 주체들의 광범한 참여와 협력을 통해서 해결되어야 한다면 우리는 사회적 대화체제의 정착이라는 비전을 결코 포기할 수 없다. 다만, 노사의 구조와 전략 측면에서 사회적 타협이 가능한 조건들을 면밀히 검토하고 이를 만들어 나가려는 노력에 보다 많은 자원을 투입하지 않으면 안 될 것이다.

사회적 대화와 협의, 나아가 타협에 이르는 과정에서 정부의 조정자 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 지난 수년간의 정책에서 적절한 의제 설정의 미숙과 일관성의 상실 그리고 노사정위원회로 일원화되었던 사회적 대화채널의 경직성 등 실패의 원인들을 검토하여 새로운 타협 조건과 대화의 틀을 다양화하는 것이 사회적 대화 복원의 핵심 전략이 될 것이다.

아울러 앞에서 제시된 노동시장의 유연안정성을 위한 제도개혁 과제들에 대해 노사정이 포괄적이면서 사회적으로는 신뢰할만한 합의를 도출하기 위해 '노동시장 제도개혁 추진위원회'와 같은 기구를 설치하여 효과적인 논의를 해 나가야 한다. 노동시장 유연안정성은 법제도만이 아니라 사회적 신뢰가 뒷받침 되어야 한다.

마지막으로, 노사정의 협의체제를 통해 산업평화를 달성하기 위해선 무엇보다도 10%대의 조직률, 그것도 대기업위주의 조직률을 가진 노조에 의해 포괄되지 않는 비정규직과 중소기업 노동자들의 문제를 해결해야 한다. 이를 위해 사회안전망의 확충방안, 원·하청 관계의 질적 개선방안, 일자리의 확대 공급방안 등이 일차적으로 다루어져야 하고 사용자들은 이 문제에서의 전향적인 자세를 보여주는 대가로 임금안정, 파업자제의 약속을 노동자와 노조로부터 얻어내야 한다.

5. 실행 계획

가. 정부와 민간의 역할정립

법과 제도 개선을 통한 새로운 규칙의 제정은 정부가 주도적으로 수행해야 할 과제에 해당한다. 그러나 노동시장 및 노사관계 시스템의 더 많은 구성 요소들은 민간의 협조 없이는 불가능하다. 정부와 민간이 각각의 역할을 정립하고 상호보완적인 기능을 수행할 필요가 있다.

과거 정부는 경제성장의 제1견인차 역할을 담당해왔다. 그러나 국경의 의미가 쇠퇴한 변화된 글로벌 환경 하에서 정부의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 경제활동에서 시장의 주도성을 인정하되 시장 실패의 가능성을 보완하는 역할이 보다 중요해지고 있다. 사회통합, 지속가능한 시스템의 기반 마련 등이 그 대표적인 예이다. 그리고 정부의 개입은 규제를 통한 직접적인 개입보다는 효율성과 형평성을 유인하는 공정한 규칙 제정자 및 감시자로서의 역할을 통해 수행되어져야 한다.

노동시장에서도 동일한 원칙이 마련될 필요가 있다. 우선 노동시장 개혁에서 정부의 역할은 민간의 동력을 훼손하지 않는 방식으로 이루어져야 한다. 정책수단으로는 규제보다는 인센티브 시스템이 이에 부합한다. 예컨대 입법을 통한 정년연장보다는 기능적 유연화를 위한 임금·직무 혁신, 임금피크제 도입과 같은 임금체계 개편을 지원하는 정책 등이 시장의 왜곡을 줄이면서 실질적인 정년 연장에 기여할 수 있을 것이다. 이 과정에서 우리 기업들의 합리적인 인사관리 능력이 배양되는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

노사관계에 있어서 조정·중재자로서의 정부의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 그러나 현재의 위기가 시장이나 정부만의 힘이 아니라 사회 주체들의 광범위한 참여와 협력을 통해서 해결되어야 하기 때문에 정부의 노력은 위기의 원인과 처방에 대한 공감대를 형성하고 나아가 우리 사회의 공유가치를 개발하는 데 보다 많은 자원을 투입하지 않으면 안 될 것이다. 정부는 단기적인 합의의 성과에 연연하기보다는 사회적 타협이 가능한 조건을 만들어가는 데 보다 주안점을 두어야 할 것이다. 노사 상급단체의 리더십과 대표성이 강화되도록 하고, 노-사, 노-노, 사-사 간 조율과 타협이 활성화될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 이 과정에서 정부는 명확한 비전 제시와 일관된 정책 집행을 통해 분명한 시그널을 줌으로써 노사당사자들로 하여금 예측 가능한 환경을 만들어주어야 한다.

나. 노사관계 주요과제의 개선추진

(1) 산별노조 강화에 따른 교섭제도 정비

산별노조의 강화와 이에 따른 산별교섭 요구의 증가는 불가피한 상황이다. 결국 사용자의 의지와는 관계없이 우리는 산별노사관계의 초입에 들어섰다고 할 수 있다. 정부는 노사자치주의를 기본방향으로 노조의 불법행위와 사용자측의 부당노동행위를 엄단하는 한편 산별교섭의 연착륙과 기업수준의 노사협력을 이루어내기 위한 적절한 조율자로서의 일관된 태도를 견지할 필요가 있다. 또한, 전국적 협의기구 뿐만 아니라 산별·업종별 협의기구의 안착을 유도하는 것이 필요하다.

다음으로 기업 특수적 사항을 다루는 교섭과 지역·업종·산별 공통사항을 다루는 교섭이 당분간 병존할 수밖에 없다고 할 때 이들 교섭구조간의 갈등을 줄여나갈 필요가 있다. 예를 들어 기업별 교섭 혹은 대각선 교섭과 산별교섭이 병존할 경우 산별협약과 기업협약의 충돌이 일어날 수 있다. 이 경우 협약 유효성을 판별하는 기준설정을 위한 노사 협의와 정부의 조율도 필요하다.

어떤 조직형태를 선택할 것인가는 노동자들의 자발적 권리이다. 하지만 교섭구조는 교섭 주체들간의 협의가 필요한 문제이다. 또한 외국의 특정 교섭구조가 절대선도 아니며 산별교섭이 반드시 하나의 산별에서 하나의 교섭, 하나의 협약을 체결하는 경우는 없다. 지역협약이나 다양한 기업협약도 산별교섭 및 협약으로 포괄되는 것이 현실이다. 따라서 교섭구조와 관련해서는 유연해야 할 필요가 있으며 한국의 노동시장 및 노사관계 현실을 감안하여 노사가 조율해야 한다.

아울러 초기업별 교섭을 보장하는 대신 전임자임금을 적극적으로 줄여나가는 것 역시 노사 모두 검토해야 한다. 다만 이 경우 외국 산별체제의 경우도 time-off의 방식으로 노조에 지원을 하고 있다는 점은 고려되어야 한다. 이것이 노사협력을 증진시킬 수 있기 때문이다.

그러나 무엇보다도 핵심적인 문제는 고용형태별, 규모별 격차 완화를 위한 노력이다. 초기업별 교섭이 경영계의 우려처럼 기존의 정규직 노조의 이익을 그대로 보존하면서 비정규직에 시혜를 베푸는 방식으로 진행된다면 노사갈등만 커지고 사회적 지지도 얻기 어렵다. 그런 점에서 고용형태별, 규모별 격차완화가 고용안정성과 더불어 유연성 확대와도 결합될 때 비정규직 뿐만 아니라 경영계의 동의도 얻을 수 있을 것이다.

노사모두 산별에 대한 준비가 제대로 되어 있지 않은 상태에서 산별전환을 맞이하기 때문에 노사정 공동의 외국 노사관계 현황에 대한 조사나 노사 실무진에 대한 산별교섭 교육, 한국 및 외국사례에 대한 집중적인 연구검토 등이 뒷받침되어야 한다. 또한 산별적 교섭능력 및 산별활동을 위한 인적·물적 자원의 지원 및 훈련도 필요하다.

(2) 복수노조 허용을 위한 창구 단일화 방안 마련

노사관계 로드맵은 노사관계 법제를 국제기준(global standard)에 맞게 선진화하려는 목적으로 참여정부 초기부터 구상되어 왔다. 그러나 가장 핵심적인 사안인 복수노조 허용과 이에 따른 교섭제도 정비, 특히 교섭창구 단일화 방안을 두고 노사간의 이해가 첨예하게 대립되고 있는 실정이다. 노동계는 단결권의 문제와

단체교섭권을 분리하여 교섭문제를 자율 결정에 맡겨야 한다는 입장을 보이고 있고, 반면에 경영계는 복수노조로 인한 교섭상의 혼란을 막기 위해 창구 단일화가 반드시 필요하다는 주장을 펴고 있다. 이런 갈등으로 인해 2006년 노동법 개정에서 복수노조의 허용은 노조전임자 문제와 같이 3년간 법 시행을 미루고 그동안 해법을 모색하기로 결정된 바 있다. 만약 노사간 합의가 어려운 상황이라면 정부 독자적으로라도 국제노동기준에도 부합하는 합리적인 창구단일화 방안을 마련할 필요가 있다.

사업장 내 복수노조가 있더라도 서로 조직대상을 달리하는 경우라면 현재와 같이 각각 교섭하는 것이 보장되어야 한다. 그러나 하나의 사업장 내 조직대상을 같이 하는 복수노조인 경우에는 다양한 절차를 통해 교섭창구를 단일화하도록 유도할 필요가 있다.

구체적으로는 교섭에 앞서 일정기한까지 노조자율로 단일화하되, 자율적 단일화가 이루어지지 않은 경우의 창구단일화 절차에 대해서는 노사관계제도 선진화연구위원회가 제시한 다음의 두 가지 방안을 고려해볼 수 있다. 첫째는 조합원 과반수로 조직된 노조, 그리고 과반수 노조가 없을 경우 투표에 의해 과반수를 득표한 노조에 교섭권을 부여하는 과반수대표제이고, 둘째는 조합원수에 비례하여 교섭위원단을 구성하는 비례대표제이다. 두 가지 방안 모두 ILO 등 국제사회가 요구하는 기준에 부합하므로 어느 것을 선택하든 무방하다. 그러나 어떤 방식으로 교섭창구의 단일화가 이루어진다고 하더라도 교섭대표기구는 공정대표 의무를 부담하여야 할 것이다.

(3) 노조전임자 문제의 해결

현행 노조법에서는 단체협약으로 규정하거나 사용자의 동의가

있는 경우에는 근로자로 하여금 근로계약 소정의 근로를 제공하지 않고 노동조합의 업무에만 종사하는 것을 허용하고 있다(제24조 제1항). 그러나 동조 제2항은 사용자가 노조전임자에 대해서는 임금지급의무가 없다고 규정하고 있으며, 동법 제81조 제4호는 노조전임자에게 급여를 지급하는 행위를 부당노동행위로 규정하고 있다. 또한 이를 위반한 경우에는 2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 처벌규정을 두고 있다(동법 제91조 제1호).

1997년 3월 현행 노동법 개정시 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급에 대하여 우리나라의 노조가 기업별 노조라는 특성과 오랜 기간 동안의 임금지급 관행 등을 고려하여 2001년 12월 31일까지 5년간 유예하기로 하였고, 다시 2006년에 들어 2010년 이후로 그 시행을 유예하자고 노사정이 합의한 바 있다.

자주성의 관점에서 보면 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급의무는 없다고 보는 것이 원칙적으로 타당하며, 이는 기본전제라고 하겠다. 그러나 다른 한편으로 기업별 노동조합이 지배적인 조직형태인 우리나라에서 노조와 체결한 단체협약이 비조합원에게까지 그 적용이 확대되고, 노조전임자가 사용자와의 쌍방향 대화창구로서의 역할을 수행하며, 나아가 사용자가 부담하여야 할 노무관리기능의 일정부분을 담당하고 있다는 측면에서 사용자의 비용지원 근거가 전혀 없는 것은 아니다.

노조전임자의 순기능적인 측면을 고려하더라도 노조 재정의 대부분을 사용자에게 의존하고 사용자로부터의 편의제공이나 경비원조를 당연시 하여 이를 타개하려는 노력을 경주하지 않는다면 노조의 자주성이라는 원칙에 비추어볼 때 문제가 있다. 더욱이

사업장 단위에서도 복수노조가 허용되면 사용자의 전임자 급여 부담은 기하급수적으로 증가할 수 있고 또한 각 노조에서 전임자수와 급여지급을 둘러싼 경쟁이 새로운 분쟁요인으로 등장할 개연성이 충분하다.

따라서 노조전임자 문제는 노동조합의 순기능과 조합원규모의 영세성 등을 감안할 때 이에 대한 임금지급을 전적으로 금지시킬 수는 없다하더라도, 기업재정에 의존하는 전임자의 수를 대폭적으로 축소하는 방안을 적극적으로 강구해야 한다.

(4) 비정규직 문제의 우선 해결방안 마련

새로운 비정규직 보호입법은 2007년 7월부터 적용될 예정이다. 이미 관련 법제도의 시행을 앞두고 많은 변화들이 근로현장에서 나타나고 있다. 금융권 일부에서는 비정규직의 정규직화를 위한 대응 양상이 나타나고 있고 일부 공공부문에서는 기간제 근로자의 계약해지가 발생하고 있다. 비정규직 대책과 관련하여 법이 모든 문제를 해결해 주는 것이 아니라 법을 따르는 행위자들의 의지가 더 중요하다는 것을 알 수 있다. 아울러 일자리 창출, 원·하청 관계 개선, 근로감독행정의 강화, 비정규직의 직업능력 개발, 고용안정서비스 선진화 등 노동시장 전반에 걸친 문제의 진단과 해결 방안 모색이 이루어지면서 그 중 하나의 해결책으로서 관련법이 적용된다고 보아야 한다.

기존의 근로기준법이나 4대 사회보험법의 충실한 적용은 현재 비정규직 문제에서 가장 중요한 과제의 하나이다. 비정규 고용이 지속적으로 확대되고 있는 가운데 비정규직의 상당수가 사회보험의 사각지대에 놓여있는 현실이 비정규직의 고용불안을 더욱

증폭시키고 있다. 이들에 대해 최소한의 사회안전망의 기제조차 작동하지 않는 현실에서 비정규직 문제 해결의 실마리를 찾기는 어려울 것이다.

또한, 우리나라의 독특한 원·하청간의 하도급구조 하에서 불공정하게 이루어지는 거래관행을 그대로 방치한 채 정규·비정규간의 임금격차를 차별시정 조치만으로 완화하려는 것은 분명 한계가 있다. 정규·비정규직간의 과도한 임금격차 문제도 노사의 자율적인 노력으로 크게 개선될 수 있는 성격의 문제이다. 그러나 모든 교섭력을 임금극대화에 집중하고 있는 대기업 정규직 노조의 임금정책이 지속되는 한 이 문제가 해결되기 어려운 것도 자명하다.

2005년 현재 비정규직들의 임금수준은 정규직 대비 63% 수준인데 합리적 임금격차를 임금제도에서 반영하고 향후 비정규직 보호법의 정착으로 비정규직을 비용이 싼 노동력이기 때문에 선호하는 과도한 남용관행이 줄어든다면 선진국 수준인 정규직 대비 80%대까지 비정규직 임금수준을 끌어 올릴 수 있다.

비정규직 문제는 노·사·정 어느 한쪽의 결단과 책임만으로 풀릴 수 없기 때문에 폭넓은 공론화를 통하여 해결하도록 노력하여야 한다. 사회적 대화는 비정규직과 관련된 이러한 문제점과 해법들에 대하여 국민적인 합의를 형성해가는 과정이어야 한다. 그리고 이러한 국민적 동의가 있을 때 양 노총의 지도부들도 정규직의 임금안정화 방침을 받아들일 수 있으며, 재계 리더들도 원·하청 관계 개선을 약속할 수 있을 것이다. 정부도 이러한 사회적 합의를 바탕으로 노동복지 분야의 공공서비스(근로감독·사회보험행정 등)를 확대할 수 있다.

<표III-42> 11대 과제의 정책기조 전환

구 분		과 거	미 래
정책기조	성장전략	양적 성장 불균형 성장	동반성장 경제/사회시스템 선진화
과제별 전환 방향	성장동력	산업구조 고도화	기술리더십, 생산성제고, 글로벌화
		최종재 중심	부품·소재산업의 성장동력화
		전통적 서비스	지식집약 서비스
	중소기업	보호위주의 중소기업	중소기업의 자생력 강화
		자금 지원	R&D 지원강화를 통한 혁신역량 배양
	사회 서비스업	정책적 관심 부재	내수산업의 한 축으로 육성
	농업·농촌	피해보상적 보호	시장지향적 경쟁제도 구축
	대외개방	국내산업 보호	개방을 통한 경쟁력 제고
	물류허브	단순 환적 물동량 위주	고부가가치 물류
	금융허브	실물경제 지원 기능 강조	고부가가치 서비스로 육성
	인적자본	양적 확대와 학력 위주	질적 제고와 고용가능성
		공급자 중심	수요자 중심
	사회안전망	급여 중심의 보장 체제	고용가능성 제고 및 맞춤형 서비스 체제
	국민주거	주택 공급	주거 복지
	노사관계	유연성 대 안정성 충돌	기업내 유연성과 사회적 안정성

제IV부

정책 우선순위와 중점 추진과제

제1장 정책 우선순위 ····· 377

제2장 2007년도 중점 추진과제 ····· 383

제1장 정책 우선순위

제Ⅰ부와 제Ⅱ부에서 제시한 바와 같이 새로운 성장전략을 효과적으로 추진하여 '사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국'을 달성하기 위해서는 11개의 정책과제간에 우선순위를 정하고, 각 정책과제가 제시하는 분야별 전략과제 내에서도 우선적으로 추진할 과제를 설정할 필요가 있다.

제1절 주요 정책간 우선순위

주요 정책간 우선순위는 성장과 복지의 선순환 구조를 확립하기 위해 현 시점에서 보다 더 중점을 두고 추진해야 할 과제를 설정하는 것이다.

주요 정책중 우선되는 과제는 국민의 고용가능성을 높이고 새로운 지식과 기술을 창출·활용하는 기반이 되는 '인적자본 확충' 분야가 되어야 할 것이다. 그 이유는 다양한 교육·훈련을 통해 국민 개개인의 지적능력을 향상시키고 세계화·정보화 등의 대내외 여건 변화에 대한 대응능력을 신장시킴으로써 혁신창출 능력을 제고하는 것이 경제의 양극화를 완화하고 성장잠재력을 회복하는 기반이 되기 때문이다.

그리고 한국경제의 세계화를 통하여 국제수준의 시장경쟁 체제를 구축하고 사회안전망을 강화하는 정책이 다음 순위가 될 것

이다. 우리 경제가 시장의 효율성을 극대화하여 혁신을 창출할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 대외개방을 추진해야 하며 이와 동시에 사회안전망을 강화하여야 한다. 이는 포괄적인 사회안전망 기능을 통해 고용가능성을 제고하고 글로벌화 등 새로운 환경변화에 따라 불가피하게 발생하는 취약계층을 보호해야 하기 때문이다.

다음으로 우선순위를 두어야 할 정책은 신기술산업, 부품·소재산업, 지식서비스산업 등 새로운 성장동력을 마련하는 것이다. 아울러 중소기업을 글로벌 혁신 중소기업으로 성장할 수 있도록 지원하는 한편, 농업의 경쟁력 강화를 위한 정책이 추진되어야 한다. 이를 위해 규제완화를 통해 기업환경을 개선하여 민간부문의 투자를 유도해야 할 것이다

이상에서 제시한 우선순위는 정책추진의 선후관계를 의미하는 것은 아니다. 정책의 추진은 보완적인 관계가 있는 과제들을 동시에 추진함으로써 시너지 효과가 제고될 수 있도록 해야 할 것이다.

제2절 개별 정책과제 내에서의 우선순위

다음으로 11개의 개별 정책과제들이 제시하고 있는 전략과제들간의 우선순위를 살펴볼 필요가 있다.

먼저 '차세대 성장동력 확충' 분야에서는 신기술산업 및 부품·소재산업의 원천기술력 확보를 위해 민·관간 효율적 역할분담을 통해 R&D 지원을 강화해야 한다. 이와 동시에 지식서비스산업의 경쟁력 제고를 위한 종합적 여건을 조성해야 한다. 지식서비스산업은 새로운 일자리와 고부가가치를 창출할 수 있는 산업이기 때문에 R&D 지원과 동등한 우선순위를 갖고 추진하는 것이 바람직할 것이다.

'중소기업 혁신역량 강화' 분야에서 가장 중요한 과제는 중소기업의 R&D 지원을 강화하여 혁신역량을 배양하는 것이다. 이는 글로벌 시장에서 살아남을 수 있는 중소기업을 보다 많이 배출할 수 있는 지름길이기 때문이다. 다음으로는 중소기업의 창업과 퇴출이 원활하게 이루어지는 기업생태계를 조성하고 자생력있는 성장이 가능하도록 금융·인력 등의 인프라를 정비해야 한다.

'사회서비스업 육성' 분야에서는 먼저 사회서비스의 공급 및 수요기반을 확충해야 한다. 사회서비스업은 아직까지 미성숙 단계이므로 사회적 기업 등을 통해 서비스 공급을 확대하고 제도화를 통해 수요기반을 확충해야 할 것이다. 다음으로 양질의 서비스 공급을 위해 경쟁을 통한 효율화를 도모해야 한다.

'농업·농촌의 활로' 분야에서는 시장기능이 원활하게 작동될 수 있도록 농지, 협동조합 등 농정제도를 개혁하고 농가 유형별

로 차별화된 구조조정을 추진해야 한다. 다음으로는 안정된 소득의 보장과 함께 취약계층에 대한 지원방안을 마련해야 한다.

'대외개방을 통한 경쟁력 제고' 분야에서는 해외의 선진 기술 및 노하우를 도입하여 경쟁력을 강화할 수 있도록 서비스산업 개방을 우선적으로 추진해야 한다. 앞으로 일자리는 제조업보다는 서비스업 분야에서 보다 많이 창출될 것이기 때문이다. 이와 함께 대외개방에 취약한 농업부문의 경쟁력 강화방안을 마련할 필요가 있다.

'고부가가치형 물류허브 구축' 분야에서는 비즈니스모델을 개발하여 항만, 공항의 배후 물류단지에 국내외 물류기업을 유치하는 것을 우선적으로 추진해야 한다. 고부가가치 물류서비스는 물류전문기업과 인력에 의해 제공될 수 있다는 점에서 물류전문기업과 인력 양성 대책을 차질없이 추진해 나가는 것이 그 다음의 우선순위를 가질 것이다.

'금융허브 구축과 금융선진화' 분야에서는 금융감독 및 규제체계를 선진화하여 창의적으로 금융상품을 개발하고 판매할 수 있는 활동의 장을 마련하며 금융감독 당국은 시스템 리스크를 효율적으로 관리해야 할 것이다. 이와 동시에 선택과 집중의 차원에서 자산운용업, 투자은행, 사모펀드, 채권시장, 파생상품시장 등 선도업종과 선도시장에서 가시적인 성과가 나타날 수 있도록 역량을 집중해야 한다.

'인적자본 확충' 분야에서는 고등교육의 경쟁력 강화를 최우선적으로 추진해야 한다. 공급자 위주의 폐쇄적인 교육체제를 탈피하여 산업현장에서 필요한 지식과 기술을 공급할 수 있도록 대

학교육의 질적 수준을 제고해야 학생들의 고용가능성이 높아지고 국가전체의 경쟁력도 강화될 수 있기 때문이다. 다음으로는 선순환적 평생학습체제 확립 차원에서 직업교육체제를 구축해야 한다. 노동시장의 유연성 제고와 지식기반 경제에 부응한 경제구조의 개편에 도움을 줄 수 있기 때문이다.

'선진형 사회안전망 구축' 분야에서는 기초생활보장 사각지대 해소 등 사회통합 분야와 저소득층에 대한 교육서비스 확충 등 고용가능성을 높일 수 있는 과제를 우선적으로 추진해야 한다. 이는 성장과 분배에 모두 도움이 될 수 있기 때문이다. 그리고 사회보험제도를 내실화하고 보장성도 강화해야 한다.

'국민주거 안정' 분야는 먼저 세대분할, 고령화 등 주택수요 변화요인에 대응한 충분한 주택공급을 통해 부동산시장 안정 기반을 구축해야 한다. 이러한 부동산시장의 안정을 바탕으로 최저주거기준 미달가구에 대한 지원과 장기 공공임대주택 건설을 추진해야 할 것이다.

'노사관계 선진화' 분야는 기업내 유연성과 사회적 고용안정화를 동시에 추진해야 할 것이다. 유연화 개혁은 임금, 직무혁신 등 대기업 정규직 노동시장에 집중되어야 하며, 안정성 제고는 비정규직에 보다 집중되어야 한다. 특히, 비정규직 문제의 해결을 위해서는 우선적으로 이들에 대한 사회보험 확대가 먼저 이루어져야 할 것이다. 사회보험 확대는 그 자체가 사회통합이라는 외부성을 가지는 사회안전망일 뿐만 아니라, 비정규직 문제 해결의 시작이고, 유연성 개혁에 대한 저항을 완화시키는 효과가 있기 때문이다.

<표IV-1> 개별 정책과제 내에서의 정책 우선순위

	정책 우선순위		
차세대 성장동력 확충	신기술·부품소재 산업에 대한 R&D 지원	=[1]	지식서비스산업의 경쟁력 제고를 위한 종합적 여건조성
중소기업 혁신역량 강화	중소기업 R&D 지원	→[2]	중소기업 금융·인력 인프라 구축
사회서비스업 육성	공급 및 수요 기반 확충	→	시장경쟁 체제 구축
농업·농촌의 활로	시장지향적 제도정비와 맞춤형 농정 추진	→	안정된 소득보장과 취약계층 보호
대외개방을 통한 경쟁력 제고	서비스업 개방을 통한 경쟁력 강화	=	농업 등 대외개방 취약부문의 경쟁력 강화
고부가가치형 물류허브 구축	항만·공항의 배후단지에 국내외 물류기업 유치	→	물류전문기업과 인력 육성
금융허브 구축과 금융선진화	금융감독 및 규제체계 선진화 및 역량 강화	=	선도시장에서의 가시적 성과를 위한 역량 집중
인적자본 확충	고등교육의 경쟁력 강화	→	평생학습체제 확립차원에서 직업교육체제 구축
선진형 사회안전망 구축	기초생활보장 사각지대 해소 대상별·욕구별 사회서비스 확대	→	사회보험제도의 내실화 및 보장성 강화
국민주거 안정	수요변화에 대응한 충분한 주택공급	→	저소득층 주거안정을 위한 공공부문 역할 강화
노사관계 선진화	기업내 유연성	=	사회적 고용안정성

주 : 1) 정책의 우선순위가 동일
2) 좌측에 위치한 정책이 우선

제2장 2007년도 중점 추진과제

새로운 성장전략이 국민들의 신뢰를 확보하기 위해서는 일자리를 창출하기 위한 정책에 초점을 두고 추진하여 가시적인 성과를 거둘 필요가 있다. 따라서 기업환경을 개선하여 투자를 촉진하고 서비스업 및 중소기업의 경쟁력을 강화하기 위한 방안 등을 우선적으로 추진해야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 2007년 중 정책과제별로 다음과 같은 세부 과제를 추진해야 할 것이다.

제1절 정부차원의 단기 추진과제

제Ⅰ부에서 논의된 새로운 패러다임의 전환은 다양한 정책과제에 대해 광범위하게 추진되어야 하므로 모든 것을 당장에 이뤄낼 수는 없다. 따라서 정책의 근본적인 전환을 위해 가장 우선적으로 추진되어야 할 과제를 선정하여 순차적으로 꾸준히 진행함으로써 정책의 모멘텀을 지속시켜 나가야 한다.

1. 차세대 성장동력 확충

신기술산업 분야는 정부의 연구개발과제 선정이 기술성평가 위주로 이루어져 있다는 점을 감안하여, 현재 추진중인 차세대 성장동력 과제들이 경제성 측면에서 적절하게 선정되었는지를 재점검해야 한다. 부품·소재산업 분야는 핵심기술 개발사업, 개발된 부품·소재의 사업화, 해외기술 도입 등에 있어서 글로벌 수

요를 고려한 전략적 품목중심으로 사업의 초점을 전환해야 한다. 지식서비스산업 분야에서는 제조업과의 차별을 시정하고 불합리한 규제를 개선하여 민간의 자발적인 투자활성화를 유도하는 한편, 관련 인프라를 구축해야 한다.

2. 중소기업 혁신역량 강화

중소·벤처기업의 혁신역량을 제고하기 위해서는 중소기업 R&D 예산을 지속적으로 확충해야 한다. 중소기업에 대한 투자확대를 위하여 벤처캐피털의 투자재원 확충을 통한 중소기업의 자금조달 원활화도 도모할 필요가 있다. 또한, 중소기업의 창업촉진과 원활한 공장설립을 뒷받침하기 위해 법인설립 제도를 개선하고 공장설립에 따른 규제개혁을 실효성 있게 추진해야 한다. 서비스업 등 비제조업 분야에서 일자리 창출 효과가 크고 고부가가치를 창출하는 중소기업 및 소규모 사업분야를 선별하여 집중 육성하는 것도 중요한 추진과제이다.

3. 사회서비스업 육성

사회적 목적을 추구하는 조직들이 사회적 기업으로 인증받아 발전할 수 있도록 지원해야 한다. 또한, 수요기반 확충을 위해 관련 제도를 내실화해야 한다.

4. 농업·농촌의 활로

한미 FTA 협상 타결로 인한 시장 개방의 부작용을 최소화하기 위해 피해 분야별 대응정책을 착실히 수립·시행해야 한다. 그리

고 선진국형 농정으로 전환하기 위하여 농지·양정·시장유통·협동조합 제도 등을 보완해야 한다. 미래 농업을 담당할 창업농 지원을 확충하고, 시장 지향적 농업으로의 빠른 전환을 위하여 마케팅 전문가를 적극적으로 육성할 필요도 있다.

5. 대외개방을 통한 경쟁력 제고

FTA 및 DDA 협상 등 다자간·양자간 협상의 국민적 공감대를 형성하기 위한 노력을 강화해야 한다. 이와 함께 미국과의 FTA 협상 결과에 따른 후속조치 수립·시행 및 EU·중국 등 거대경제권과의 FTA 추진을 위한 세부적인 전략을 수립해야 한다. 글로벌 네트워킹 구축을 위해 기업과 금융기관의 해외진출 종합전략도 조속히 마련해야 할 것이다.

6. 고부가가치형 물류허브 구축

해외물류거점을 확보하여 국내 공항·항만과의 연계체제를 구축하고 물류전문기업 육성을 위한 세제지원을 추진해야 한다. 또한, 자유무역지역과 경제자유구역에 대해서는 획기적인 규제완화와 지원을 통하여 비즈니스모델이 정착되도록 노력해야 한다.

7. 금융허브 구축과 금융선진화

한국투자공사의 본격적인 자산운용에 발맞추어 투자계획 및 가이드라인에 관한 세밀한 준비 및 운용인력 등을 정비해야 한다. 자본시장통합법 제정을 계기로 국제적인 투자은행들과 견줄 수 있는 금융기관이 출현할 수 있는 여건을 조성하기 위한 전략도

구체화해야 할 것이다. 또한, 금융시장과 금융산업의 국제화를 도모하기 위해 외국 유수 금융기관의 국내진출, 우리 금융기관의 해외진출 등을 적극 장려하고 증권거래소의 국제화 추진전략을 가속화해야 한다. 이와 함께 금융개방·자유화에 따른 금융시장의 시스템 리스크를 선제적·효율적으로 관리하기 위해 금융감독 제도를 정비하고 감독 역량을 배양해야 한다.

8. 인적자본 확충

업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망시스템을 구축하기 위한 사업을 시작해야 한다. 그리고 국립대학의 법인화를 추진하고 대학특성화를 위한 정부사업의 연계·조정을 강화하며 대학경쟁력 제고를 위한 지원 방안을 마련해야 한다.

9. 선진형 사회안전망 구축

국민기초생활보장제도를 현행 통합급여 방식에서 의료·교육·주거 등 다양한 욕구에 대해 신속하고 적정하게 대응할 수 있는 급여체계로 전환하는 방안을 검토해야 한다. 또한, 일자리 창출을 도모하고 복지체감도를 제고하기 위해 집단별·욕구별 지원확대와 연계하여 사회서비스를 확충해야 할 것이다.

10. 국민주거 안정

부동산시장의 안정을 위해서는 가시적이고 충분한 공급을 추진하는 한편, 분양가 상한제 등 새로운 주택공급제도가 정착되도록 노력해야 한다. 또한, 분양가 인하, 장기임대주택 확충, 전세자금

지원 확대 등을 통해 서민 주거안정 기반을 강화해야 한다. 2017년까지 장기임대주택을 선진국 수준(20%)으로 확충하여 주거복지 문제를 해결할 수 있는 장기 로드맵도 마련해야 할 것이다.

11. 노사관계 선진화

비정규직 관련법의 원활한 시행과 함께 비정규직에 대한 사회안전망을 구축하고 원·하청간의 불공정 관행을 개선해야 한다. 특히, 산별교섭의 연착륙과 기업별 노사협력을 이루어내기 위해 노조의 불법행위와 사용자측의 부당노동행위를 엄단해야 할 것이다.

제2절 민간부문의 역할

새로운 비전을 달성하기 위해서는 정부의 역할 뿐만 아니라 민간과 시장의 역할도 중요하다. 정부의 역할은 시장의 실패가 존재하는 영역에서 규칙을 제정하고 인프라를 구축하는 등 제한적일 수밖에 없다.

따라서 위의 정책과제에서 제시한 정부의 노력에만 의존해서 새로운 성장 비전이 달성되기는 어려우며, 이에 상응한 민간(시장)의 노력도 필요하다. 예를 들어 기업들의 기술개발과 경쟁력 제고를 위한 정부의 지원에 부응하여 기업들 스스로도 기술개발과 효율성 제고에 힘써야 하며, 양극화 해소와 동반성장을 위해 대기업과 중소기업의 상생·협력관계를 정착시킴과 아울러 기업의 사회적 책임을 키워나갈 필요가 있다. 아래의 과제들은 시장의 역할을 구체적으로 정리한 것이다.

1. 차세대 성장동력 확충

차세대 성장동력이 갖는 미래의 불확실성과 위험, 초기시장의 미형성을 고려할 때 성장동력의 확보주체는 정부보다는 기업가적 마인드를 지닌 창의적인 민간기업이 되어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 부품·소재산업에 있어 기업들은 신기술 개발을 통한 경쟁력 강화, 글로벌 네트워크 참여를 통한 세계적 공급기지화 등을 추진해야 한다. 지식기반산업은 지속적인 가치창출 모델을 발굴하고 제조업체와의 연계를 강화하여 부가가치를 지속적으로 창출하는 노력이 필요하다. 문화, 관광 등 서비스업의

경우 지식경영과 혁신을 통해 지속적인 가치창출 모델을 발굴하고, 제조업 등 타 분야와의 연계발전을 통해 고부가가치화에 역량을 집중해야 한다.

2. 중소기업 혁신역량 강화

차세대 성장동력 분야와 마찬가지로 기업들의 창의적 기업가 정신이 가장 중요한 영역이다. 따라서 정부의 지원이나 내수시장에 의존하지 말고 끊임없는 경영·기술 혁신을 통해 글로벌시장에 적극적으로 진출해야 한다. 수요감소, 원가상승, 기술변화 등으로 더이상 경쟁력을 확보하기 어려운 한계기업들은 과감한 업종전환 등의 전략을 모색해야 할 것이다.

3. 사회서비스업 육성

사회적 기업을 운영하는 경영인이 기업가적 마인드를 가지고 양질의 서비스를 제공하기 위한 노력을 기울여야 한다. 또한, 민간부문에서도 기금을 조성하여 사회서비스업을 육성하기 위한 투자를 활성화할 필요가 있다.

4. 농업·농촌의 활로

농업인들은 시장개방에 대한 피해의식을 탈피하여 소비자가 안심할 수 있는 고품질 농산물 생산과 품목별·산업별 전문조직체 조직을 통한 경쟁력 제고에 노력할 필요가 있다. 소비자, 도시민들은 우리 농업·농촌의 존재가치와 다원적 기능을 인정하고 농업의 특수한 여건을 이해할 필요가 있다.

5. 대외개방을 통한 경쟁력 제고

정부가 제시한 시장개방 일정과 변화된 시장환경에 대응하여 전문화 및 고부가가치화를 통하여 경쟁력과 효율성을 높이기 위한 자체적인 노력을 경주해야 한다. 이와 함께 해외 생산·물류·판매망 구축, R&D 거점 및 자원 확보 등을 위해 기업의 역량을 강화해야 한다.

6. 고부가가치형 물류허브 구축

정부의 물류분야 지원이 최대한의 효과를 발휘할 수 있도록 세계적인 물류네트워크를 구축하고, 중국·인도 등 거대시장에 진출하여 경쟁력을 배양하는 등 자체적인 노력을 기울여야 할 것이다.

7. 금융허브 구축과 금융선진화

외국 금융기관의 국내진출에 대비하여 국내 금융기관들은 선진 금융기법을 활용한 금융상품의 개발, 선진 신용평가기법 습득 등 경쟁력을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 유망한 중소기업들이 미래의 성장 동력원으로서 적극 육성될 수 있도록 자금중개 기능도 강화해야 한다. 또한, 국내에서 축적한 역량과 경험을 바탕으로 동아시아 등 주요 시장으로 진출할 수 있도록 정보수집, 네트워크 형성 등의 해외진출 전략을 추진해야 한다.

8. 인적자본 확충

대학을 비롯한 교육기관이 지역사회, 정부, 학생 등과 유대를

강화하여 고용가능성을 높이는 데에 기여해야 한다. 기업은 우수한 인력을 확보하기 위해 재학생들에게 장학금을 지급하는 등 사회적 책임을 수행할 필요가 있다.

9. 선진형 사회안전망 구축

지역의 시민단체 및 민간기업은 중앙 및 지방정부에 대한 조력자 및 견제자로서의 역할을 수행해야 한다. 또한 지역 민간자원의 활성화를 통해 자발적 사회안전망을 구축하고 기업의 사회환원 및 자원봉사 문화의 확산에 적극 노력해야 한다.

10. 국민주거 안정

국민의 소득과 주거비 부담수준에 맞는 분양 및 임대주택 공급을 확대하여 국민의 주거안정에 기여해야 한다.

11. 노사관계 선진화

사회적인 대화와 타협 분위기를 조성하려는 정부의 노력에 부응하여 노동계 역시 열린 마음으로 대화·협력하려는 자세를 갖출 필요가 있다. 또한, 임금체계의 유연성 제고와 기업의 원·하청 거래관행 개선 등을 위해서도 노력해야 한다.

참여정부 4기 국민경제자문위원

■ 부의장 : 어윤대　전 고려대학교 총장

■ 거시 금융 분야

○ 이만우　고려대학교 교수
○ 이제민　연세대학교 교수
○ 전선애　중앙대학교 교수
○ 전성빈　서강대학교 교수
○ 전주성　이화여자대학교 교수
○ 정규영　서울외국환중개(주) 사장
○ 최운열　서강대학교 부총장
○ 현정택　한국개발연구원장

■ 물류 경제자유구역 분야

○ 강재홍　한국교통연구원장
○ 김명수　순천대학교 교수
○ 홍승용　인하대학교 총장

■ 대외산업 분야

○ 김기문　중소기업중앙회 회장
○ 노재근　(주)코아스웰 회장
○ 박희종　명지대학교 교수

○ 손경식　　대한상공회의소 회장
○ 오상봉　　산업연구원장
○ 이경태　　대외경제정책연구원장
○ 이희범　　한국무역협회장
○ 최정섭　　한국농촌경제연구원장

■ 사회복지 분야

○ 김용문　　한국보건사회연구원장
○ 박준우　　상명대학교 교수
○ 이정우　　인제대학교 교수
○ 장영희　　서울시정개발연구원 선임연구위원
○ 조주현　　건국대학교 교수
○ 최병선　　국토연구원장
○ 최영기　　한국노동연구원장

■ 외국 경제인

○ 윌리엄 오벌린　　주한미국상공회의소 회장
○ 칼 요한 하그만　　주한EU상공회의소 회장
○ 이요베 쯔네요　　서울저팬클럽 이사장