

<국민경제자문위원이 대통령께 드리는 경제보고서>

**동반성장을 위한  
새로운 비전과 전략**

— 일자리 창출을 위한 패러다임 전환 —

<축약본>

2006. 1.

**국민경제자문회의**

---



## 대통령님께 드리는 경제보고서 개요

본 보고서는 대통령님께 대한 자문회의의 경제자문 기능을 보다 내실화하고 강화해야 한다는 제8차 국민경제자문회의(2005년 10월 6일 어윤대 부의장 주재)의 결정에 따라 작성되었습니다.

본 보고서는 크게 세 부분으로 구성되어 있습니다. 「제Ⅰ부 동반 성장을 위한 정책기조 전환」에서는 대내외의 환경 변화와 우리 경제의 현황을 진단하고 동반 성장을 달성하기 위한 새로운 정책 패러다임과 10년 후의 비전을 제시하였습니다. 「제Ⅱ부 동반성장을 위한 주요정책과제」에서는 새로운 비전을 달성하는 데 있어 가장 중요한 것으로 평가되는 10개의 과제를 선정하고, 이들 과제의 현황과 향후 비전, 그리고 전략을 과제별로 제시하였습니다. 마지막으로 「제Ⅲ부 정책 우선순위와 중점 추진과제」에서는 패러다임 전환에 따른 주요 정책간 우선순위와 시급히 추진해야 할 과제를 서술하였습니다.

10개 주요 정책과제들은 국민경제 자문위원인 9개 국책연구원장들이 중심이 되어 작성하였고, 집필과정에서 내용의 객관성과 정확성을 기하기 위해 수차례의 전문가 회의를 개최하여 내용을 보완함과 아울러 분야별 자문회의를 통해 내용을 가다듬고, 지난 12월 19일 어윤대 부의장 주재 전체회의에 상정하여 심도 있는 토론을 통해 내용과 방향을 확정하였습니다.

본 축약본은 400여 쪽에 달하는 원본보고서의 분량을 감안하여 대통령님이 이해하시기 용이하도록 보고서의 핵심사항을 축약·정리한 것입니다. 축약본을 읽으신 후 보다 깊은 이해가 필요하실 경우 원본 보고서를 참고하실 수 있습니다.

국민경제자문회의 부의장 어윤대  
국민경제자문회의 사무처장 정문수

# 목 차

## 1부 동반성장을 위한 정책기조 전환 .....7

제1장 문제의 진단 .....	7
1. 대외환경 변화 .....	7
2. 한국경제의 문제점 .....	10
제2장 정책 패러다임 전환의 방향 .....	15
1. 정책전환의 필요성 .....	15
2. 정책전환 방향 .....	18
3. 선진국형 성장전략으로의 전환 .....	21
제3장 한국경제의 새로운 비전 .....	23

## 2부 동반성장을 위한 주요 정책 과제 .....25

제4장 고용가능성 제고와 동반성장 전략 .....	25
1. 고등교육평생교육 강화를 통한 인적자본의 확충 .....	25
2. 차세대 성장 동력의 확보 .....	28
3. 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화 .....	31

---

제5장 대외개방과 서비스산업 .....	35
1. 대외개방을 통한 경쟁력 제고 .....	35
2. 시장개방과 농촌농업의 활로 .....	38
3. 고부가가치형 물류허브 .....	41
4. 금융허브와 금융 선진화 .....	44
제6장 사회안전망과 사회인프라 .....	48
1. 선진국형 사회안전망 .....	48
2. 부동산정책과 국민주거 안정 .....	50
3. 노사관계의 선진화 .....	54

## **3부** 정책 우선순위와 중점 추진과제 .....57

제7장 정책의 우선순위 .....	57
1. 정책기조의 전환 : 산업 중심에서 고용성장 중심으로 .....	57
2. 우선순위의 설정 .....	60
제8장 2006년도 부문별 중점 추진과제 .....	64
1. 정부차원의 우선 추진과제 .....	64
2. 민간부문의 역할 .....	68

---



## 제1부 동반성장을 위한 정책기조 전환

### 제1장 문제의 진단

#### 1. 대외환경 변화

##### 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. 세계화는 정보통신기술의 발달과 무역자유화의 진전 등으로 상품시장의 통합을 더욱 심화시켰으며 국제자본이동 또한 급속히 증대시키고 있다. 다만 노동시장은 상대적으로 더디게 통합되고 있다.

세계화로 인해 각종 생산요소, 즉 자본, 기술, 시설 등의 국가간 이동이 자유로워짐에 따라 경제적 측면에서는 국경의 개념이 점차 사라지고 있다. 이러한 상황에서 한 나라의 가장 중요한 자산은 국경 안에 살고 있는 ‘국민’이 보유하고 있는 지식과 기술 등 지적능력이다. 또한 세계화시대에 국가간 경쟁에서 살아남기 위해서는 경제활동의 표준이 되는 글로벌스탠더드를 갖추어 나가는 것도 대단히 중요하다. 우리 경제는 외환위기 이후 국내 자본시장을 완전 개방하고 각종 제도를 국제기준에 부합하는 방향으로 개정함으로써 세계화가 급진전되었다.

이 같은 세계화의 진전은 우리나라 기업들이 국내외로부터의 무한경쟁에 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 후발 개도국에게도 추월당할 수 있는 상시적 경쟁낙오 위험에 노출되고 있다.

또한 세계화가 다양한 형태로 진행되면서 국가간 격차 뿐 아니라 한 국가 내 계층간의 격차를 확대시키고 있다. 세계화가 진전되는 상황에서 국가는 개방화에 걸맞은 지적능력, 사회적 수용능력을 배양하고 사회안전망을 확충해 나가는 역할이 매우 중요해진다.

## 나. 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 물질 재화 중심에서 지식, 정보 등 비 물질재화 위주로 경제가 소프트화됨에 따라 지식과 시장 선점에 대한 중요성이 높아졌다.

과거 물질 자본을 바탕으로 한 ‘소품종-대량생산’에서 지식과 정보를 바탕으로 하는 ‘다품종-소량생산’으로 이행하면서 시장의 변화에 기동력 있게 대응하지 못하면 경쟁에서 낙오될 수밖에 없다. 지식기반경제로의 이행은 개인 및 국가에게 새로운 기회가 될 수도 있으나 지식의 생산 및 습득 과정에 참여하지 못하면 경쟁력을 상실하고 도태될 수도 있다.

집적효과 및 수확체증의 법칙이 작용하는 지식경제의 속성 때문에 세계화가 진전되는 상황에서는 지식자원의 부존량 및 그 활용 성과에 관한 국가간 격차가 더욱 확대될 수 있다. 자본, 노동 등 물질 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 높이는 자본주의의 속성에 기인하기는 하지만 지식격차로 인해 저학력근로자와 고학력근로자간, 단순 생산직근로자와 창의적 전문직근로자간의 소득차가 점점 크게 벌어지고 있다.

## 다. 중국경제의 부상

중국은 1978년 경제개방 이후 연평균 10%에 가까운 고성장을 지속하면서 국제무대에서 경제적 위상이 크게 높아졌다. 2004년 현재 중국의 GDP 규모는 세계 제7위, 교역규모 면에서는 미국, 독일에 이어 세계 제3위에 도달하였다.

<표 1-1> 중국경제의 국제적 위상 변화

(단위: 억달러)

	1970~80년대		2004년	
	금액	세계 순위	금액	세계 순위
■ 교역규모	380 (1982)	19위	11,546	3위
■ 경상GDP	1,612 (1975)	8위	16,493	7위
■ 외환보유액	23 (1977)	29위	7,110 <sup>1)</sup>	2위

주 : 1) 2005.6월말

자료 : World Bank, IMF, 한국무역협회

이처럼 중국 경제의 규모가 커지면서 한-중 교역이 확대되는 한편 세계시장에서는 두 나라간 경합이 심화되고 있다. 섬유, 신발, 완구 등 범용기술제품 분야에서는 이미 중국이 우리의 수출시장을 잠식하였으며 중국의 산업구조가 고도화되면서 IT, 자동차 등 첨단산업에서도 우리나라와의 수출 경합관계가 점차 심화되고 있다.

한편 최근 들어 국내기업들이 임금, 지가 등이 상대적으로 저렴한 중국으로 생산설비를 이전하면서 국내산업의 공동화 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 국내투자는 부진을 면치 못하고 있는 반면, 대중국 투자는 크게 늘어나 해외직접투자 중 40% 정도가 중국에 집중되고 있다. 또한 중국 현지법인의 역할이 ‘한국·제3국 조달 → 현지생산 → 한국·제3국 수출’의 형태에서 ‘현지조달 → 현지생산 → 현지판매’ 방식으로 전환되면서 국내산업의 공동화가 급속히 심화되고 있다.

## 2. 한국경제의 문제점

### 가. 성장잠재력 저하

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

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

<표 1 -2> 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이

(단위 : %)

	1991~2000	(1991~1997)	2001~2004
잠재성장률	6.1	(6.9)	4.8
■ 노동	1.0	(1.2)	0.9
■ 자본	3.3	(3.9)	2.3
■ 생산성	1.8	(1.8)	1.6

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 인적자원 개발이 지체되어 생산성 향상이 부진하였기 때문이다.

### < 투자 부진 >

투자는 한 나라 경제의 중장기적인 성장잠재력 또는 성장동력을 가늠해볼 수 있는 지표다. 1960년대 경제개발이 시작된 이후 우리 경제를 이끌어 온 강력한 엔진은 수출과 함께 투자였다. 잘 나가던 투자, 특히 설비투자에 문제가 생기기 시작한 때는 1995년 이후라고 볼 수 있다.

1995~2004년 사이의 설비투자증가율은 연평균 3.2%로 같은 기간의 경제성장률(4.6%)보다 크게 낮은 수준에 머물렀다. 1995년 이후 투자가 우리 경제의 성장엔진에서 밀려나고 그 자리를 수출과 소비가 대신해 왔다고 할 수 있다.

미국과 영국 등이 과거 1인당 국민소득 2만달러 달성시 성장률과 설비투자율을 비교해보면 설비투자율이 성장률보다 높았을 뿐 아니라 설비투자율이 높을수록 국민소득이 1만달러에서 2만달러로 가는 기간이 단축되었음을 알 수 있다.

<표 1-3> 주요국과 설비투자 증가율 비교

(단위 : %)

	미국	영국	독일	일본		싱가포르	한국
1인당 소득 1만→2만 달러 소요기간	10년 '78→'88	9년 '87→'96	11년 '79→'90	6년 '81→'87	장기불황기 '91→2000	5년 '89→'94	'95→ ?
경제성장률	3.2	2.4	2.3	3.4	1.3	9.3	4.6
설비투자증가율	4.8	4.5	4.1	8.8	0.9	10.8	3.2

자료 : 한국은행

이 같은 투자부진은 첫째, 과거에 비해 새로운 수익모델 창출여건이 미흡해지는 등 고수익 투자기회가 감소한 데다 그 동안 내부거래와 금융기관의 암묵적인 지원 등으로 보완되던 투자위험을 이제 기업이 상당 부분 직접 부담하게 되었기 때문이기도 하다.

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

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

### < 노동공급 둔화 >

최근 들어 출산율이 급속히 하락하는 가운데 평균수명은 꾸준히 연장되어 인구의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 여성 1인당 가임 기간 중 평균 출생아 수를 나타내는 합계출산율이 2004년 1.16명으로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준을 나타낸 반면 평균수명은 1980년 66세에서 2004년에는 77세로 크게 높아졌다. 이에 따라 1980년대까지 4%대에 머물렀던 노령인구(65세 이상) 비중이 지난 2000년 7%를 넘어서면서 우리나라도 고령화 사회에 진입하였다.

이 같은 인구구성의 변화는 생산가능인구(15~64세)의 증가세를 둔화시킴으로써 성장잠재력을 약화시키고 있다. 1980년대까지 2% 중반 정도의 증가율을 유지하던 생산가능인구는 1990년 이후 증가세가 크게 둔화되어 최근에는 0.6% 정도 늘어나는 데 그치고 있다. 이는 1970년대 시작된 베이비붐세대(1955~1963년 출생자)의 노동시장 진입이 1980년대 말에 거의 완료된 데 크게 기인한다.

<표 I -4> 노동력증가율 추이

(단위 : %)

	1980~89	1990~96	1997~2000	2001~04
인구증가율	1.24	1.00	0.80	0.57
■ 생산가능인구	2.31	1.49	1.05	0.57
■ 취업자	2.60	2.46	0.44	1.62

자료 : 통계청

### < 기술축적과 인적자원 개발 지체 >

외형적으로 보면 1990년대 들어 R&D지출이 크게 늘어나면서 최근에는 GDP 대비 연구개발투자 비중이 선진국 수준으로 상승하는 등 생산성 향상을 위한 투자가 확대된 것으로 보인다. 그러나 선진국에 비해 R&D의 절대적 규모가 작고 고급 핵심인력이 부족한 데다 연구개발투자의 효율성도 낮아 투자의 질적인 측면은 크게 미흡하다.

GDP대비 R&D지출 비중이 2004년 현재 2.9%로 OECD평균(2.2%)보다 높다. 그러나 2002년 현재 우리나라의 취업자 1,000명당 연구인력은 6.4명으로 미국(8.6명), 일본(9.9명) 등 주요 선진국에 비해 크게 낮은 수준이다. 특히 연구개발투자의 성과를 나타내는 기술무역수지가 만성적인 적자를 지속하고 있다. 2003년 현재 우리나라의 기술무역수지는 30개 OECD 회원국 가운데 기술무역통계를 작성하지 않는 3개국을 제외한 27개국 중 26위에 머물고 있다. 또한 R&D 투자영역이 IT 등 일부업종에 편중되어 있어 축적된 기술이 여타산업으로 확산되는 데 한계가 있다.

한편, 우리나라는 강한 교육열과 세계적으로 높은 수준의 교육비 지출에 힘입어 교육이 양적으로는 크게 확대되었다. 2002년 현재 우리나라의 GDP 대비 교육비 지출은 7.1%로 OECD국가 중 가장 높은 수준이다. 그러나 질적인 면에서는 고급인력을 중심으로 인적자원의 경쟁력이 여전히 취약하다.

국제경영개발원(IMD)의 2003년 국가별 고급인력 경쟁력 순위에 의하면 조사대상 30개국 가운데 우리나라는 기술인력 20위, 재무기술인력 22위, 고급경영자의 경쟁력은 22위에 불과하다. 영어학습 열풍에도 불구하고 TOEFL 점수는 세계 119위(2002년)로 최하위권이다. 이처럼 교육수준의 양적 확대에 비해 질적 향상이 부진함에 따라 노동수급의 불균형이 초래되어 인적자원의 활용도가 낮아지고 있다.

## 나. 경제양극화 심화

최근 우리 경제의 성장세가 둔화되는 가운데 여러 부문에서 경제적 성과의 양극화가 동시에 진행되고 있다. 수출은 호조를 보이는 반면, 설비투자과 민간소비 등 내수의 회복은 지지부진하여 수출-내수간 양극화가 심화되고 있다. 주요 수출품목을 생산하는 산업·기업(IT부문 등)과 그렇지 못한 내수기업 사이, 대기업과 중소기업간, 제조업과 서비스업간, 우량기업과 비우량기업간 성과도 차이가 확대되고 있다.

특히 동일 산업 내에서도 양극화가 진행되고 있다. 2004년 현재 GDP의 55.6%, 고용의 64.4%를 차지하고 있는 서비스업의 경우 기업형 사업서비스업과 생계형 비생산적 서비스업(음식숙박업, 부동산업 등)간의 생산성 격차가 확대되어 양극화가 심화되고 있다. 2000년 현재 음식·숙박업과 부동산업 등과

같은 비생산적 서비스업의 비중이 미국, 캐나다, 영국, 네덜란드 등은 10% 중반 수준에 불과하나 한국은 20%를 상회하고 있다.

이 같은 산업, 업종 및 기업간 양극화는 고용 및 소득의 양극화로 이어지고 있다. 노동시장에서는 외환위기 이후 비상용근로자의 비중이 늘어나는 가운데 상용근로자와 비상용근로자간 임금격차가 확대되는 등 고용구조의 양극화가 심화되었다.

경제구조의 양극화는 우리나라만의 문제가 아니라 선진국은 물론 중국에서도 일어나고 있는 범세계적 현상이다. 우리의 경우 성장률 하락, 세계화, 지식정보화 및 중국의 부상 등 대내외 환경변화에 대한 대응과정에서 불가피하게 발생하는 면이 없지 않다. 또한 이 같은 충격을 효과적으로 조절할 수 있는 장치가 미흡한 데다 이질적 속성을 가진 각 경제주체들이 이에 성공적으로 대응하지 못한 것도 그 원인이 된다.

내수부진이 장기화되는 가운데 여러 부문에서 과도하게 나타나는 경제양극화는 자본 축적을 저해하는 등 경제의 공급기반을 약화시켜 성장잠재력을 근본적으로 훼손할 수 있다. 특히 수출·내수간, 산업간, 기업간 양극화는 대내외 충격에 대한 경제의 변동성을 증대시키고 경기회복을 지연시킬 수 있다. 또한 고용, 소득의 양극화는 부문간·계층간 갈등을 심화시켜 물적·인적자본의 축적을 저해하여 결국 생산성 향상을 저해하는 동시에 사회·경제적 불안정성을 증대시킬 수 있다.

---

## 제2장 정책 패러다임 전환의 방향

### 1. 정책전환의 필요성

#### < 성장 → 분배개선 고리 약화 >

과거 우리 경제는 고성장을 지속하면서도 분배가 개선되는 호순환구조를 유지하였으나, 외환위기 이후 최근까지 성장세가 둔화되는 가운데 대내외적 환경 변화로 ‘성장→분배개선’이라는 고리가 약화되는 현상이 나타나고 있다.

일반적으로 경제개발 초기에는 현재 중국과 같이 고성장과 소득분배 악화가 동시에 발생하다가, 성장의 과실이 확산되면서 1970~80년대 한국과 같이 소득분배가 호전되는 과정을 거친다. 그 후 선진국에 진입하면서 ‘성장세 둔화 + 소득분배 양호’라는 유형으로 진행하는데, 최근의 한국은 선진국으로 가는 경로에 진입하였으나 성장세가 둔화되고 소득분배가 다시 악화되는 기현상을 맞이하고 있다. 외환위기 이전인 1990~97년 중 평균 0.286이었던 지니계수가 외환위기 이후인 1998~2003년에는 0.315로 상승하는 등 소득격차가 확대되면서 소득분배가 악화되었다. 같은 기간 중 연평균 성장률은 7.5%(1990~97)에서 4.2%(1998~2003년)로 크게 하락하였다.

이런 기형적 상황이 나타나는 이유는 우리 경제의 성장잠재력 저하라는 구조적 문제에다 앞서 지적했던 세계화, 지식정보화, 중국의 부상이라는 외부적 요인이 가세하고 있기 때문이다. 특히 급변하는 외부환경은 우리 경제주체의 적절한 대응을 요구하고 있으나 중소기업 등 대내 지향적 경제주체들은 이에 효과적으로 적응하지 못하고 있다.

이러한 가운데 앞으로 적정 성장을 달성하면서 분배를 점진적으로 개선해 나가기 위해서는 양적투입을 통해 경제성장률을 높이기보다 새로운 성장모형을 모색하기 위한 기존 경제시스템과 정책 패러다임의 전환이 필요하다.

### < 산업간 연관관계 약화 >

산업간의 긴밀성을 나타내는 산업연관관계는 1990년대에 들어오면서 약화되고 있다. 소비, 투자 등 최종수요가 한 단위 증가할 때 각 산업 부문에서 직·간접적으로 유발되는 생산증가분을 나타내는 생산유발계수를 보면 1990년(2.056)을 정점으로 계속 낮아지고 있다. 이러한 최종수요의 생산유발이 저하된 것은 주로 기술 낙후로 선진국 핵심부품 및 자본재의 수입 등으로 중간재 수입이 증가하였기 때문이며 이는 결국 IT 등 선도부문의 성과가 낙후부문으로 원활히 파급되지 못하고 있음을 의미한다.

<표 I -5> 제조업의 업종별 생산유발계수<sup>1)</sup> 추이

	1985	1990	1995	2000
<b>제조업</b>	<b>2.021</b>	<b>2.056</b>	<b>1.946</b>	<b>1.959</b>
■ 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)

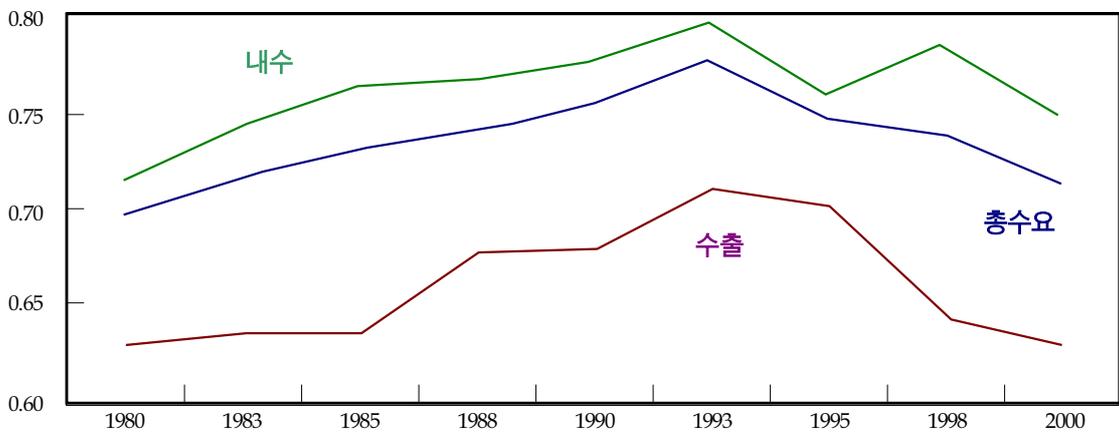
이처럼 산업간 연계구조가 취약해진 것은 글로벌 경쟁력을 갖춘 소수 대기업을 중심으로 정보통신산업이 가공·조립위주의 성장에 주력해 온 데 주로 기인한 것으로 보인다. 즉 정보통신관련 핵심부품의 기술 수준이 낮아 중간재의 대부분을 수입에 의존함에 따라 대기업-중소기업간, 최종재-소재부품간 연계구조가 취약해졌기 때문이다.

### < 수출-내수간 연계성 약화 >

또한 수출과 내수부문간에도 연계성이 크게 약화되고 있다. 그 동안 우리 경제의 성장은 수출주도의 성장이라고 불릴 정도로 수출이 내수 및 투자를 자극하여 전반적 국민경제의 활성화를 이끄는 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 부가가치유 발효과가 1993년을 정점으로 급격히 감소하고 있다. 수출 1원이 1980년에는 0.629원의 부가가치를 추가로 유발하였고 이는 1993년 0.711원으로 증가하였으나 2000년에는 0.630원으로 감소하였다. 물론 이는 수출이 중요하지 않다는 것은 아니나 수출이 자동적으로 내수로 연결되지 않는다는 것을 시사하는 것으로 새로운 정책대응이 필요함을 의미한다.

<그림 1-1> 최종수요 항목별 부가가치유발효과 추이



자료 : 한국은행 산업연관표 (매 5년 단위 발간)

### < 산출과 고용간 연결고리 약화 >

과거 고성장기 경제정책은 기본적으로 수출 및 산출 증대를 기조로 한 정책이었다. 그런데 최근에 들어 정보통신(IT)산업이 수출을 주도하고 성장에서의 수출의존도가 날로 높아지고 있지만 생산자동화 및 사무자동화 등 IT화의 진전으로 ‘산출증대 → 고용유발’이라는 선순환 고리가 점차 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 국제경쟁력을 확보하기 위해 산업을 IT 등으로 첨단화하면서 ‘고용없는 성장(jobless growth)’이 고착되면서 더욱 심화되고 있다.

<표 I -6> 산업별 고용유발계수<sup>1)</sup> 추이

(단위 : 명/10억원)

	1990	1995	2000
전 산업	26.8 (42.7)	18.1 (27.9)	12.4 (20.1)
■ 제조업	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(매 5년 단위 발간)

## 2. 정책전환 방향

이러한 환경에서 다음과 같은 네 가지 방향의 정책전환이 요구된다.

첫째는 수출과 산출뿐만 아니라 내수, 국내 투자 및 일자리를 같이 중시하는 방향으로 정책의 무게중심을 재조정하는 것이 필요하다. 그 동안 정부의 자원과 관심이 수출에 치중되어 왔고 그 결과 수출은 여전히 잘되고 있다. 그러나 수출과 내수간 괴리가 날로 심화되는 환경에서, 기업들이 자율적으로 잘하고 있는 수출보다는 부진한 내수 및 국내 투자를 동시에 끌어내기 위한 정부의 역할이 요청된다.

내수 진작의 중요한 관건 중 하나는 소비회복과 더불어 국내투자를 활성화하는 것인데 이를 위해서는 고기술산업에서의 경쟁력 확보가 이들 산업에서의 투자증대로 이어지도록 기술력을 지속적으로 향상해 나가는 한편 적극적인 투자환경 개선과 규제완화가 필요하다. 동시에 시장경제의 기본이 되는 법 제도 등을 글로벌스탠더드에 맞게 재정비해 나가야 할 것이다.

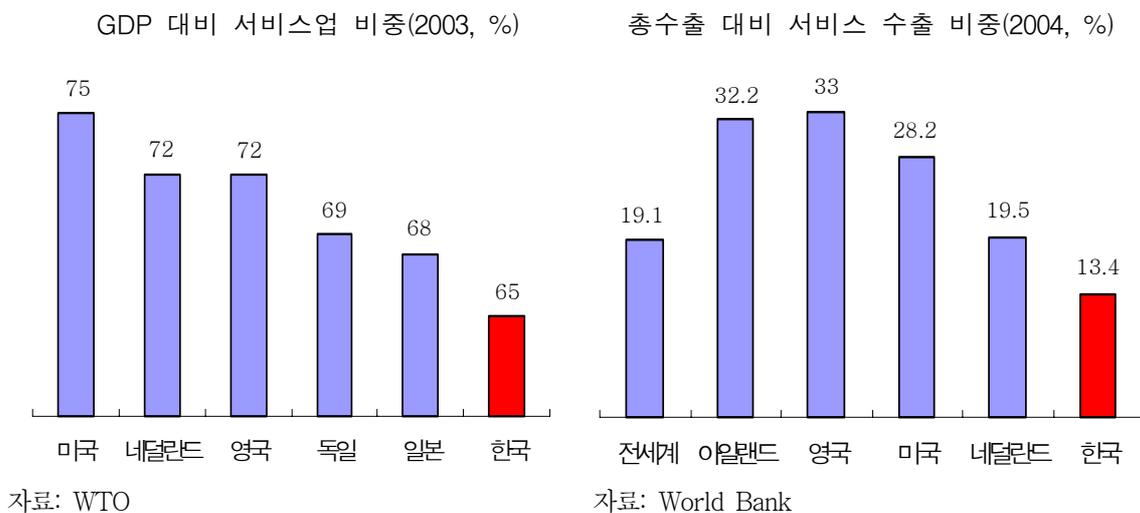
수출은 기업 주도로 잘되고 있으므로 정부의 자원은 국민의 지식수준을 높이는 교육·훈련에 투입되어야 한다. 이러한 자원 투입은 세계화·지식정보화 시대를 사는 모든 국민의 적응력과 고용가능성을 높이는 동시에 내수를 진작하는 효과가 있다. 가령, 대학생들이 정규 과정을 졸업하고도 취업 준비를 위해 영어능력 배양 등에 상당한 사적비용을 지출하고 있는데 이것이 공교육 틀 내에서 이뤄질 수 있도록 정부가 적극 지원할 필요가 있다.

이와 같이 우리 경제를 내수일자리를 중시하는 경제로 전환하게 되면 국내경기가 해외경기 변동에 덜 민감하게 되어 거시적 안정성을 도모하기 쉬워지며 수출-투자위주의 양적 성장전략의 한계를 보완하고 내수 및 서비스산업의 고용흡수력을 높일 수 있다.

내수중시경제로의 전환은 단순히 수출비중을 줄이고 내수비중을 높이는 것이 아니라 후발국의 추격 등으로 유망 사업기회가 점점 좁아지는 수출부문을 보완하여 그 동안 생산성이 낮았던 내수 및 서비스산업 부문에서 새로운 성장 동인을 모색하는 것이다. 또한 산업별 고용구조변화를 감안하여 내수 및 서비스산업의 생산성을 통한 경제전체의 효율성 및 생산성 제고에도 노력을 해 나가야 한다.

둘째, 제조업 일변도의 사고에서 일자리 창출능력이 높은 서비스산업을 아울러 보는 균형적 시각이 필요하다. 90년대 들어 서비스업의 비중이 상승해온 것은 사실이지만 아래 그림에서 보듯이 아직도 한국은 주요 선진국에 비해 서비스업 비중이 낮고, 특히 고부가가치 생산적 사업서비스업의 비중이 낮은 편이다. 금융, 유통, 디자인 등 서비스산업은 제조업의 부가가치를 높여주는 역할을 한다. 오히려 효율적인 서비스가 있는 곳에 제조업의 경쟁력도 높아지는 것이다. 따라서 제조업과 연계성이 높은 각종 비즈니스서비스업, 고임금 일자리를 보장하는 지식 집약 분야의 서비스산업을 집중 육성해 나가야 한다.

<그림 1 -2> 주요국의 서비스산업 현황



이를 위해서는 개방과 아울러 국내 서비스산업에 대한 각종 규제완화가 병행되어야 한다. 그리고 제조업 중에서는 이미 대기업 중심으로 경쟁력을 갖춘 최종재보다 자동화가 잘 되지 않고 고용창출 효과가 크며 부가가치가 높은 소재부품산업에 집중하여야 한다.

일인당 국민소득이 2만 달러가 넘는 선진국이란 결국 통화가치 변화에 상관없이 경쟁력을 가지는 차별화된 고급 제품 위주의 수출 구조와 제조업에 못지않게 서비스 비중이 높은 경제구조를 가진 나라이다.

셋째, 산업간 경쟁관계가 심화되고 있는 중국과 공존을 모색해나가기 위해서는 중국과 한국이 각기 특정 산업을 맡아서 하는 ‘산업간 분업’의 시각에서, 각 산업 내의 가치사슬 (R&D-조립-마케팅-물류) 중 어떤 부분을 한국이 담당할 것인가 하는 ‘산업내 분업’으로의 인식전환이 필요하다.

특정 산업 중심의 시각이 문제가 되는 이유는 이웃의 중국이나 일본 모두 우리와 똑같은 산업을 주력산업으로 키우고 있기 때문이다. 이런 상황을 고려할 때 필요한 것은 가령, 한국과 중국이 같은 디스플레이 산업을 하더라도 그 안에서 각기 다른 가치사슬 공정을 맡아 하는 산업내 분업체계를 구상하는 것이다. 예를 들면 중국 시장을 장악하고 있는 중국의 통신가전사인 TCL이나 창홍이 조립 생산하는 TV 내부에 한국기업이 공급한 핵심 전자부품이 가득 차게 하는 것이다.

이런 시각은 두 가지 분업 구조를 시사한다. 장기적으로는 중국은 제조업, 한국은 서비스업이라는 산업간 분업구조가 가능할 것이지만 제조업내 각 업종에서는 조립공정이 중국 등 해외로 넘어가는 상황에서 중국은 최종재의 조립생산, 한국은 중간재(부품소재)생산이라는 산업내 분업이 가능하다. 또한 각 산업내의 가치사슬 구성요소 중에서 한국은 R&D, 브랜드, 마케팅, 물류 등 고부가가치 분야에 특화하고, 중국은 조립생산 등 저부가가치 분야에 특화하는 분업이 가능하다.

넷째, 외국인직접투자(FDI)에 대한 기본인식의 전환이 필요하다. 앞으로 우리 기업의 국외진출 현지화가 가속화되고 현지에서 중간재 및 자본재의 조달비중이 더욱 커질 경우 그만큼 국내 산업의 공동화와 고용 감소에 대한 우려 또한 증대될 것이다. 이를 보완하기 위해 외국기업을 전략적으로 유치(inbound FDI)하는

것이다. 그렇다고 해서 양적 투자성과에 급급하여 투자의 질적 요소를 간과해서는 안된다. 또한 투자유치 대상을 차세대성장동력산업 등 제조업뿐 아니라 교육, 의료, 법률 등 지식기반 서비스산업 등을 중심으로 선정하고 이를 유치하기 위한 투자 환경조성과 인센티브제도를 지속적으로 구축해나가야 한다.

이 밖에도 외국인투자를 전략적으로 유치함에 있어서 기술이전을 통한 생산성 향상, 산업구조 고도화와 같은 산업정책과의 연계성도 중요하지만 국내에서의 일자리 창출, 지역개발 등 사회경제적 차원도 함께 고려하여 추진되어야 한다.

### 3. 선진국형 성장전략으로의 전환

앞 절에서 제시한 네 가지의 정책전환이 이루어지면 ‘성장 → 소비·투자증가 → 분배 개선’의 고리가 다시 강화될 것이다. 선진국형 성장모델에서 성장엔진은 특정 분야의 수출이나 생산량 증가보다는 지식과 혁신을 통한 인적자본 축적에 기초한다. 즉 저임금, 정책적자금지원 등 요소투입 위주의 과거 고성장기의 양적 성장을 과감히 버리고, 효율과 혁신, 글로벌경쟁력 배양 중심의 선진국형 성장전략으로 전환하는 것이다.

앞으로의 정책전환 방향은 아래의 표와 같이 요약할 수 있다. 기본적으로 수출-제조업뿐 아니라 내수-서비스업-산업내 분업도 함께 고려해 나가야 한다.

<표 1-7> 정책 패러다임의 전환방향과 목표

	과거 및 현재	➡	미 래	목 표
기 본 방 향	수출		수출 + 내수	수출-내수연계 강화 ‘고용없는 성장’극복 중국 부상에 대응 세계화 충격 완화
	제조업		제조업 + 서비스업	
	산업간 분업		산업내 분업	
	주식투자 등 자본거래 치중		FDI와 주식투자 균형	
세 부 이 슈	차세대산업의 성장		차세대 산업의 성장+ 일자리	성장동력의 확보 & 양질의 일자리 창출
	산업구조의 고도화 (고부가가치산업 선별)		모든 산업의 생산성 제고 (모든 산업을 고부가가치화)	
	최종재 중심		중간재(부품소재) 중심	
	정책적인 중소기업 보호		글로벌 혁신중소기업 육성	

이러한 견지에서 보면 앞으로 정부가 차세대 성장산업을 선택적으로 육성·발전시키는 것도 중요하지만 이러한 신 성장산업에서 양질의 일자리를 얼마나 창출할 수 있을 것인지에 대해서도 정책적 관심을 가져야 한다. 그 동안 정부는 차세대 성장분야를 정책적으로 발굴하여 적극지원함으로써 산업구조의 고도화와 고성장을 이룩해 왔다.

그러나 이러한 정책은 중소기업 중심의 고부가가치 핵심 부품소재산업의 뒷받침 없이 대기업 중심의 최종재 위주로 된 산업구조를 양산했다. 차세대성장을 주도할 신기술 분야는 자본이나 지식·기술면에서 유리한 고지를 점하고 있는 대기업에 의해 육성되어 왔다.

세계화, 지식정보화 등으로 인해 경쟁이 더욱 격화되면서 새로운 고부가가치 산업을 선택적으로 육성하여 산업의 양적 확대를 도모하는 것도 중요하지만, 기존 산업내 고부가가치 수익모델을 부단히 창출해 나가는 일이 더욱 중요해지고 있다. 즉 몇몇 고부가가치 분야의 산업고도화도 필요하지만, 경제전체의 생산성을 높이기 위해 모든 산업을 고부가가치화해 나갈 필요가 있다. 중소기업도 이러한 전반적인 산업의 고부가가치화 과정에서 새로운 기회를 가지게 될 것이다.

새로운 일자리 창출은 정책의 결과이지 목표는 아니다. 다시 말해 개방경제 하에서는 경쟁력 있는 기업만이 고용을 지속적으로 창출할 수 있기 때문에 정책적 지원을 통해 일자리를 인위적으로 늘리는 것보다는 경제주체들의 자발성을 최대한 발휘할 수 있는 환경을 마련해주고 지식과 혁신을 통해 기업의 경쟁력을 높이는 것이 바람직하다.

대표적 예로 EU는 2000년까지 고용과 형평을 강조하면서 중소기업을 보호·육성하기 위해 예산지원을 아끼지 않았으나 이러한 정책은 부실기업의 퇴출을 더디게 하고 재정부담을 가중시키는 부작용을 초래했다. 이로 인해 EU는 정책의 최우선 목표를 고용·형평에서 혁신으로 전환하여 ‘다년간(2001~2005) 중소기업 지원프로그램(MAP)’을 실시하였다. 그 결과 기업이 경쟁력을 확보하게 되면 새로운 일자리를 창출할 수 있음을 보여주었다. 이러한 점에서 고용창출력이 높은 서비스업을 육성하더라도 개방적인 환경하에서 경쟁력을 제대로 갖추지 못한다면 새로운 일자리 창출을 기대하기는 어렵다는 것을 알 수 있다.

## 제3장 한국경제의 새로운 비전

성장과 분배의 선순환구조를 달성하기 위해 앞장에서 제시한 정책 패러다임의 전환을 성공적으로 추진하게 되면 향후 10년 내에 ‘사회안전망을 갖춘 G-10급 글로벌 지식-혁신 강국’으로 진입할 수 있을 것으로 본다.

### < 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국 지향 >

앞으로 지향할 한국의 경제상은 첫째, 세계화, 지식정보화 등 대외경제여건을 기회로 이용하는 ‘글로벌 경제강국’이다. 세계화로 인해 각국 시장이 하나로 연결·통합되고 경쟁이 격화됨에 따라 경쟁에서 뒤처지면 살아남지 못하는 승자독식의 시대가 되었다. 그러나 세계시장의 통합은 내수시장이 작은 한국에게는 보다 많은 기회를 제공한다. 글로벌경쟁력을 갖춘 거대우량기업을 13개(글로벌포춘500 기준)나 보유하고 있는 한국은 세계화로 인한 손실도 있으나 이미 상당한 이득을 추구하고 있다.

이러한 점에서 한국은 세계화에 저항하기보다 그 흐름을 잘 이용하는 ‘用세계화’의 전략이 필요하다. 진정한 의미의 ‘用세계화’는 세계화로 인해 얻게 되는 이득을 세계경제로 편입되는 과정에서 낙오된 사람들을 보호해 나가는 데 이용하는 ‘사회안전망을 갖춘 글로벌 강국’을 지향해 나가야 한다는 의미이다.

사회안전망은 분배 개선뿐만 아니라 안정적 소비와 원활한 노동공급 및 일자리 제공에도 크게 기여할 수 있다. 여기서 의미하는 사회안전망은 통상적인 연금이나 사회보장 제도뿐만 아니라 모든 국민의 ‘고용가능성’을 높이는 것도 포함한다. 즉 사회안전망이 모든 국민에게 재교육 기회를 제공해서 지식수준을 높여 언제든지 재고용될 수 있도록 하는 적극적인 기능을 해야 한다.

둘째, 국민의 지식수준을 높여 가치와 생산성을 제고할 수 있는 ‘지식-혁신 강국’을 지향한다. 세계화로 한 나라가 글로벌경쟁력을 갖춘 대기업을 보유하고 있다고 해서 모든 국민이 자동적으로 풍요로워지는 것은 물론 아니다. 특정 산업이나 기업의 성과가 내국인에게 돌아간다는 보장이 없다면 정부는 세계에서 가장 좋은 교육서비스를 제공하고 경쟁력 있는 인재를 양성하여 전 세계에서 활동할 수 있게 해야 할 것이다.

이러한 의미에서 **‘사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국’**은 바로 모든 국민의 지적수준을 한 차원 높이는 교육혁신을 필요로 한다. 그리고 한국의 서비스산업은 개방을 통해 선진지식과 기법을 흡수할 때에 세계화 속에서도 경쟁력이 있는 고부가가치, 지식집약 서비스산업으로 탈바꿈할 수 있으며, 이는 바로 일자리 창출로 이어질 수 있을 것이다.

### < G10급 선진국 진입 : 10년 내 1인당국민소득 3만달러 달성 >

이상의 ‘사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국’이라는 비전에서의 성장동력은 단순히 수출이나 차세대성장산업의 선택적 육성보다는 글로벌화 속의 모든 부문에서의 지식과 혁신을 통한 생산성 향상에 기초하고 있다. 즉 요소투입 위주의 과거 고성장기의 양적 성장전략을 과감히 버리고 효율과 혁신, 글로벌 경쟁력 배양을 중심으로 하는 선진국형 성장전략으로 전환하는 것이다.

이런 경우 작년말 미국의 투자은행인 골드만삭스가 예측한 대로 향후 우리 경제는 10년내 1인당 소득이 3만달러를 돌파하는 괄목할 만한 성과를 이룰 수 있을 것으로 예상된다.

## 제II부 동반성장을 위한 주요 정책 과제

### 제4장 고용가능성 제고와 동반성장 전략

#### 1. 고등교육·평생교육 강화를 통한 인적자본의 확충

1990년 이후 우리나라의 대학진학률은 급속히 증가하여('90년 33.2%→'04년 81.4%) 전문대학 및 대학졸업 인력의 공급이 수요에 비해 크게 늘어난 반면, 고등학교 졸업인력의 공급은 줄어들고 있다. 이는 청년실업의 증가를 심화시키는 등 사회불안요인으로 작용하게 된다.

<표 II-1> 학력별 인력수급차 전망(2005~2015)

(단위: 천명, %)

구분	신규수요(A)			신규공급(B)			초과공급(B-A)		
	'05~'10	'11~'15	'05~'15	'05~'10	'11~'15	'05~'15	'05~'10	'11~'15	'05~'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 : ( )는 초과공급 비율(%)임

자료 : 한국직업능력개발원

인력의 질적 측면에서의 문제도 큰 것으로 지적되고 있다. 산업체에서 필요로 하는 지식과 기술이 급속히 변화하고 있는데도 공급자 위주의 폐쇄적인 교육체제로 노동시장 수요에 부합하는 양질의 인력을 적기에 양성·공급하지 못하고 있다. 신입사원들이 대학에서 습득한 지식과 기술은 기업에서 필요한 수준의 26%에 불과하며(전경련, 2002), 우리 대학교육의 경제사회 요구 부합도가 60개국 중 52위에 불과한 것으로 조사되어(IMD, '05) 산업현장의 수요와 유리된 우리나라 대학교육의 현실이 심각한 것으로 나타나고 있다.

## 가. 교육비전 : 국민의 고용가능성을 높이는 교육

사회가 요구하는 양질의 인력을 공급하는 교육시스템을 갖기 위해서는 수요와 공급의 원리가 제대로 작동하고, 평생고용이 가능한 교육시장이 구축되어야 한다. 무엇보다도 교육 수요자의 선택권과 교육 공급자간의 공정한 경쟁이 보장된 교육시장의 구축은 교육의 책무성과 수월성을 담보하게 될 것이며, 결과적으로 고용가능성 증대 및 국가 경쟁력 향상에 기여하게 될 것이다.

## 나. 주요 정책과제

### 1) 고용가능성을 제고하는 대학교육

대학교육시장이 시장원리에 근거하여 원활히 작동할 수 있는 기본여건을 조성하기 위해서는 ‘대학정보공시제’를 조속히 도입하여 대학관련 정보를 일반에 공개하고 수요자의 합리적 선택에 의한 대학 구조개혁을 유도해 나가야 한다. 또한 정부는 관련 법령을 정비하는 등 대학정보공개에 필요한 조치를 조속히 취해야 할 것이다.

이와 함께 산업 수요 변화에 따른 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 시스템의 구축이 필수적이다. 이는 교육 공급자 관점에서는 대학이나 학과가 경쟁력을 유지하면서 대학 시장에서 살아남을 수 있는 전략을 마련하며, 교육 소비자 입장에서는 졸업 후 취업에 유리한 학과 및 학교 선택을 할 수 있도록 하는데 필수조건이라 할 수 있다.

또한 대학특성화 정책의 추진에 있어 관련 부처간 유관사업의 연계·조정을 통해 중복투자를 방지하고 시너지효과 창출을 기할 필요가 있으며, 이를 위해 인적자원개발회의(향후 국가인적자원위원회)를 통한 심의·조정기능을 강화해야 할 것이다.

중장기적으로는 시장기제가 작동하는 분야는 사립대학이 맡고 비인기 학문, 기초과학 등 시장실패가 예상되거나 대규모 재정투자가 필요한 분야는 국립대학이 맡아 교육과 연구를 실시하는 등 국립대학과 사립대학간의 역할분담을 점차적으로 추진해 나가는 방안을 검토해야 할 것이다.

## 2) 적극적 사회안전망으로서의 선순환적 평생교육체제 확립

우리나라 직업교육체제가 노동시장이 필요로 하는 양질의 인력을 양성·공급하는 기능을 제대로 수행하기 위해서는 자신의 경력을 생애에 걸쳐 계속 성장시켜 나갈 수 있도록 교육체제가 구축되어야 한다. 우리나라 성인들의 평생학습참여율(23.4%)은 선진국(44.0%)에 비해 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히 조기 퇴직 및 노령화 현상이 심각해짐에 따라 평생학습참여율을 높이기 위한 정책적 노력이 강화되어야 한다.

우선 실업계고등학교 졸업 후 산업현장에서 일하다가 대학에서 공부하고자 하는 근로자에게 대학 교육기회가 주어져야 하고 이들에 대한 학자금 지원이 제도화되어야 할 것이며, 기업에서도 이러한 인력을 지원하고 다시 채용하는 등의 협조가 필요하다.

아울러 전문대학이나 대학이 외국의 지역대학(Community College)과 같이 교육대상의 폭을 성인근로자로 확대하여 지속적인 직업능력개발이나 평생교육 수요에 부응하는 좋은 프로그램을 개발·운영하도록 함으로써 다양한 계층의 지역 주민들이 새로운 지식과 기술을 배울 수 있는 재교육·훈련센터 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

## 3) 대외개방 및 교육지배구조 개선

교육시장의 대외개방은 국내 교육기관과 국내진출 외국 교육기관간의 경쟁뿐만 아니라, 국내 교육기관간의 경쟁을 유도하여 국내 교육기관의 경쟁력 제고에 기여할 것이다. 교육시장의 개방은 외국 교육기관의 설립·운영, 외국인 교사채용, 외국 교육기관 학력인정 등이 국내 교육기관 및 교육운영에 미치는 파급효과를 고려하여 단계적으로 접근할 필요가 있다. 우선, 경제자유구역이나 교육특구 등 제한된 지역을 대상으로 비영리법인 학교에 국한하여 진출을 허용하되, 중장기적으로는 국내 대학설립 규제완화와 연계하여 외국 영리법인학교의 설립을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

교육경쟁력 제고 정책이 학생들의 특성에 맞게 정교하게 이루어지기 위해서는 정책추진의 권한과 책임이 하위기관으로 위임·이양될 필요가 있다. 아울러 시도 단위에서의 교육행정과 일반행정간의 연계강화를 통해 지역 초·중등교육에 대

한 지방자치단체의 책무성을 높여가야 할 것이다. 이는 불필요한 행정력 낭비를 막고 지역 교육투자의 시너지 효과를 높이는 데에도 기여할 것으로 기대된다.

## 2. 차세대 성장 동력의 확보

현재 진행되고 있는 세계화, 기술혁신 등 경제 환경의 급격한 변화의 물결은 산업차원과 기업수준의 신속한 적응을 요구하고 있다. 우선 대외여건을 볼 때 지난 2~3년 사이 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 해외이전이 확대되면서 국내 제조업의 공동화에 대한 우려가 제기되고 있다. 또한 조립·완성재산업의 경우에도 기술집약적 투자가 확대되면서 제조업의 고용창출력이 크게 감소하는 등 선진국에서 논의되고 있는 소위 ‘고용 없는 성장’이 우리나라에서도 현실로 나타나고 있다.

현재는 자동차, 조선, 반도체 등 주력 제조업이 우리 경제를 지탱해 나가고 있지만, 급속한 대내외 여건 변화 속에서 이에 안주할 수는 없으며 10년 후 우리 경제를 이끌고 나갈 견인차가 무엇이며 다음 세대로 이어질 새로운 성장 동력이 무엇인지에 대한 심각한 고민이 어느 때보다 필요한 시점에 와 있다고 하겠다.

### 가. 산업발전 비전 : 지식과 혁신

새 성장 동력의 후보군은 첫째, 현재 우리의 향후 주력산업으로 예상되는 신기술산업이다. 둘째는 시장의 확대가 예상되는 부품소재산업이며 셋째는 일자리의 확대가 예상되는 지식서비스산업이다.

**신기술산업**은 각 분야가 단독으로 우리 경제의 성장성을 확대시키는 동시에 기존 주력산업과의 융합을 통하여 기존 주력산업이 성장할 수 있는 새로운 영역을 지속적으로 확대시키는 원동력이 될 것이다. 특히 10대 차세대 성장동력산업을 중심으로 한 전략적인 R&D투자와 산업발전 기반조성을 통해 현재 선진국대비 50~60% 수준에 머물고 있는 첨단산업의 기술경쟁력을 80~90% 수준까지

제고해야 할 것이다.

**부품소재산업**은 중국과 인도의 세계 물품공급기지화 현상으로 인한 수요증가와 산업간 분업에서 산업내 분업으로의 전환이라는 국제분업 구조의 변화추세를 충분히 활용하여 ‘부품소재의 국제적 공급기지화’ 목표를 달성해야 할 것이다. 기술적인 면에 있어서는 IT, BT, NT 등의 발전이 신소재개발 및 부품의 경량화·신기능화를 유발하게 되고, 부품소재 개발은 이들 산업의 발전을 촉진하는 등 첨단산업과 부품소재산업간의 상호 융합과 적용이 고도화되는 형태로 발전할 것이다.

**지식서비스산업**은 고부가가치의 서비스를 제공하면서도 고임금의 지식집약적 일자리 창출 역할을 담당하는 방향으로 발전하게 될 것이다. 지식서비스산업의 발전은 제조업의 서비스화에 부응한 서비스산업의 업그레이드를 의미하며, 자동차, 조선, 통신기기 등 기존의 주력산업들이 글로벌 시장에서 경쟁력을 갖도록 하는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 특히 사업지원 서비스업, 문화오락관련 서비스업, 정보통신 서비스업 등은 기존의 주력산업을 지원하거나 자체 수출을 통한 시장창출 가능성이 매우 큰 분야로서, 경쟁력강화를 통해 국민경제의 성장과 고용을 견인하는 주력산업으로 자리매김하게 될 것이다.

## 나. 주요 정책과제

### 1) 신기술산업 분야 : 민간투자 촉진을 위한 여건 조성

신기술산업은 기술개발 불확실성과 위험도가 기존 주력산업에 비해 매우 클 뿐 아니라, 민간투자의 진입장벽을 낮추기 위해서도 R&D지원을 중심으로 한 공공부문의 역할이 중요하다. 최근까지 차세대 성장동력 분야에 대한 민간 부문의 선행 설비투자가 당초 예상과는 달리 크게 미흡하므로 이들 분야에 대한 기업의 투자재원조달과 대응투자를 유발할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 이를 위해서는 사업화 과정에서 나타나는 불확실성과 위험을 완화하기 위하여 사업화 지원관련 법, 제도, 규제 등을 개혁해야 한다. 2006년 종료예정인 R&D관련 조세감면제도 등 기업관련 지원제도를 정비함에 있어서도 차세대 성장동력사업에 대한 투자가 저해되지 않도록 정책적 고려가 필요할 것이다.

## 2) 부품소재산업 분야 : 수요업체와의 연계강화 및 해외 마케팅

사업화에 오랜 시간이 걸려 기술개발 투자를 꺼리는 소재 및 자동차부품과 기계부품 등에 대해서는 공공연구기관이나 지역기술혁신센터 등을 통한 기술개발 지원을 강화할 필요가 있다. 부품소재업체의 안정적인 판로를 확보하기 위해서는 수요업체와의 연계성 강화 및 개발된 제품의 사업화 관점에서 수요업체와의 공동개발이나 사전협의 또는 사전 수요조사 기능을 제고해야 한다.

또한 본격적인 부품소재의 세계적 공급기지화를 위해 해외마케팅 능력이 부족한 중소 부품소재업체에 대한 수출시장정보와 해외전문인력 등의 지원을 강화할 필요가 있다. 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형 부품소재업체를 육성하기 위해서는 각종 제약을 완화하고 세제·금융상 인센티브를 강화하여 기존 부품소재업체간 인수합병을 통한 대기업화를 활성화해야 한다.

## 3) 지식서비스산업 분야 : 개방과 제도개선을 통한 생산성 향상

서비스산업 중 전략적 육성이 필요한 지식서비스산업 분야는 다음과 같다. 첫째, 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완·지원해 줄 수 있는 제조업 관련 서비스로 유통·물류, 금융, 통신, 사업서비스 등이 해당된다. 둘째, 수출을 통하여 제한된 내수시장을 탈피할 수 있는 부문으로 문화서비스(영상물·콘텐츠 등), 정보통신관련 서비스(통신서비스 노하우·소프트웨어 등)가 있다. 셋째, 지식집약적 투입비중이 높은 부문으로 국민의 삶의 질 향상과 관련된 의료, 보건, 교육, 문화 및 오락 등이 있다.

지식서비스산업의 중점 육성대상 업종에 대해서는 규제개혁과 지원프로그램의 활성화 등 제도적인 개선방안을 마련해야 한다. 의료, 교육 부문 등에 대해서는 대외개방과 규제개혁을 통한 경쟁에의 노출을 통해 자체 경쟁력 확보를 기해 나가야 할 것이다. 문화 및 정보통신 서비스업의 경우 연구개발 활동이 제조업에 비해 활성화되어 있지 않은 점을 감안하여 연구개발에 대한 인정범위를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 자생력이 취약한 중소 지식서비스업체의 경쟁력을 강화하기 위해서는 업종의 특성에 적합한 기업별 지식경영 컨설팅 등 중소기업에 대상으로 하는 지식경영의 확산을 추진해 나가야 할 것이다.

### 3. 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화

중소기업은 「일자리 창출」과 「혁신주도형 성장경제」로의 이행에 있어 중요한 역할을 요구받고 있다. 그러나 실제로는 성장성과 수익성 등에서 대기업과 양극화가 확대되는 문제점을 보이고 있다. 2003년 이후 기업의 성장성지표인 매출액증가율과 수익성지표인 매출액경상이익률 격차가 대기업과 중소기업간 확대되는 추세를 보이고 있고 가동률도 저조한 실정이다. 따라서 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화를 위해 새로운 전략 수립이 필요하다.

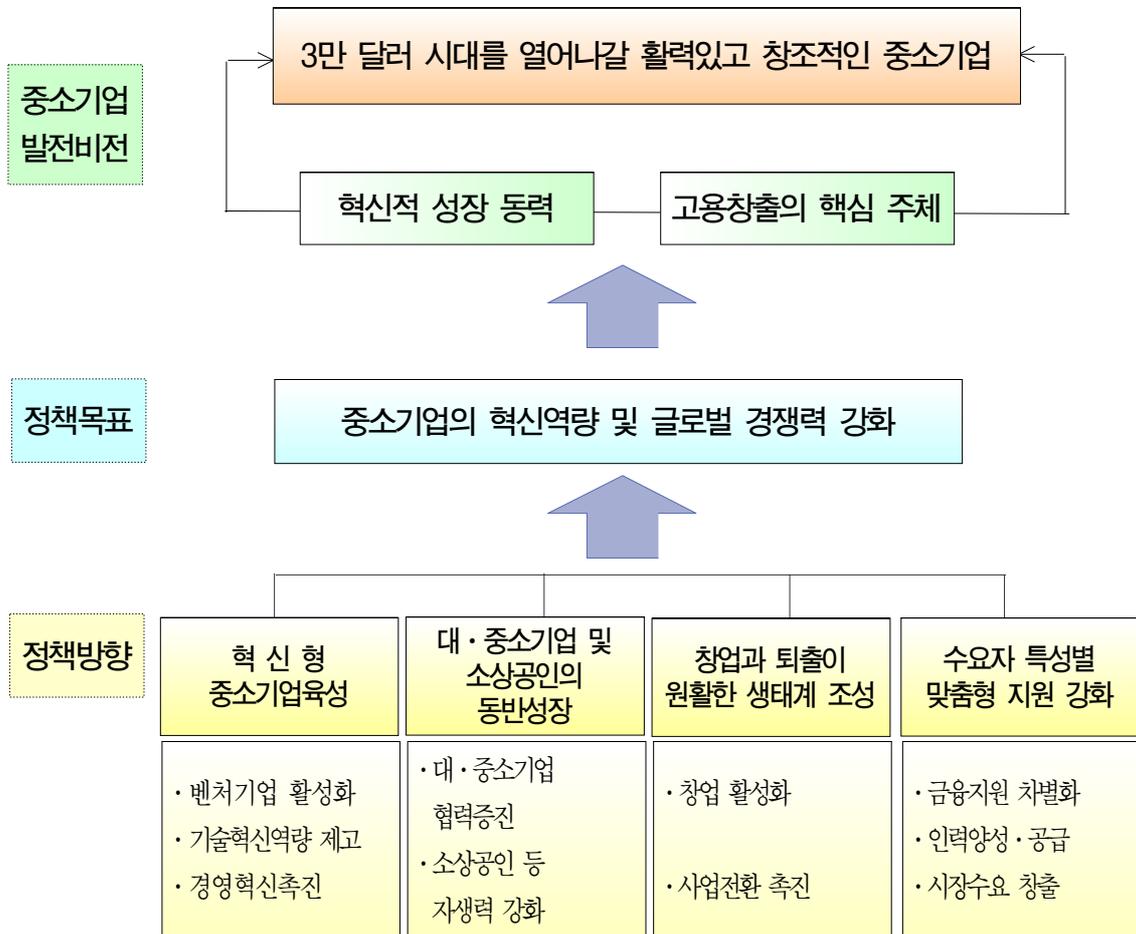
#### 가. 중소기업 비전 : 일자리 창출과 새로운 성장동력

중소기업은 앞으로 우리 경제에서 혁신적 성장동력을 갖춘 경제활력의 원천으로서, 고용창출 담당자로서의 역할을 수행하여 향후 3만 달러 시대를 열어갈 활력 있고 창조적인 주체로서 자리매김되어야 한다. 중소기업은 대기업과의 협력 및 자체역량 정도에 따라 대기업 협력형 발전모델, 독자적 발전모델 등으로 유형화하여 차별화된 R&D 지원, 자체브랜드 개발, 조기 글로벌화 전략이 강구되어야 한다. 협력형 중소기업의 발전을 위해서는 중소기업 자체의 혁신노력 및 역량 이외에 대기업의 대 중소기업 상생협력 노력과 정부의 협력유인 제공 등 공동의 노력이 요구된다.

독자적 발전모델은 첨단기술력을 바탕으로 신시장을 창출하며 글로벌 시장을 선도하는 신기술 선도형 중소기업과 특정 제품분야에서 독자적 브랜드로 고부가가치의 틈새시장에 집중하여 발전하는 특화제품주도형 중소기업을 포함한다. 향후 중소기업은 대기업 의존적 협력형보다 자체기술을 보유한 독립 혁신형 중소기업이 더 증가하여 우리 경제의 한 축을 담당할 수 있도록 해야 할 것이다.

활력 있고 창조적인 중소기업 생태계 조성을 위해서는 획기적인 기술개발과 개발된 기술의 사업화 등을 위한 기술혁신체제 구축, 중소벤처금융의 선진화 및 신용보증기능의 원활한 작동, 중소기업의 글로벌 네트워크에의 적극적인 참여와 이에 대한 효율적인 지원시스템이 마련되어야 한다.

&lt;그림 II-1&gt; 중소기업의 발전비전 및 정책방향



## 나. 주요 정책과제

### 1) R&D 자금지원 확대 및 직접적 R&D서비스 강화

지원 정책의 관점에서 중소기업을 두 가지로 대별할 때, R&D 능력이 있으나 자금이 부족한 기업군과 R&D 능력조차 없는 보다 많은 수의 기업들이 있다. 전자의 기업군에 대해서는 중소기업청의 기술혁신개발자금, 산·학·연 공동기술개발자금, 상용화 기술개발자금 등 각종 기술개발 지원 프로그램을 운영하고 있으나 그 규모를 더욱 확대할 필요가 있다.

그러나 후자의 기업군인 많은 중소기업들은 R&D 능력이 없어 R&D 활동을 하고 있지 못함을 감안할 때 중소기업들이 필요로 하는 보다 상업화 지향적이고

현장의 문제 해결형 연구개발 기능을 실제로 수행해주는 방식의 지원이 필요하다.

### << 대만의 사례 >>

- 대만의 대표적 반도체 기업인 TSMC나 UMC(ITRI에서 분사 독립 기업)는 자체 연구개발 능력이 부족하여 공공연구기관인 공업기술연구원(ITRI)의 도움으로 노트북 플랫폼을 개발
  - 이는 연구기관이 단순히 R&D를 수행하는 것을 넘어 담당 연구원을 참여시켜 직접 회사를 창설하는 분사화(spin-off) 기능까지 수행

## 2) 중소기업 금융(자금조달) 인프라 구축정비

그간 용자 위주의 금융지원을 투자위주로 전환할 필요가 있으며 이를 위하여 정부의 모태펀드(2005~2008년까지 1조원 규모)에 의한 창투조합 투자 확대, 연기금의 창투조합 출자확대, 국책은행의 벤처기업 전문펀드 조성, 민간투자를 촉진하기 위한 세제 등 투자유인 강화 등이 추진되어야 한다. 한편 용자지원의 경우도 획일적인 저금리 지원에서 기술력 등에 따른 차별적 지원으로의 전환이 필요하다. 또한 기술신용보증기금의 예산편성권과 관리감독권 일원화도 심도 있게 검토할 필요가 있다.

## 3) 중소기업의 글로벌 네트워킹 지원 강화

중소기업의 글로벌화를 촉진시키기 위해서는 중소기업의 수출능력별·단계별 맞춤형 지원을 강화해 나가야 할 것이다. 이를 위해 수출 초보 중소기업에 대해서는 해외시장조사 및 무역실무교육 등을 밀착 지원하고, 수출 경험이 많은 중소기업에 대해서는 해외전시회 파견 등 다양한 해외 마케팅 기회를 제공하는 것이 필요하다. 한편 디자인·브랜드 개발 및 해외 유명 규격인증 획득 지원 등 글로벌 네트워킹 기반조성도 필요하다.

## 4) 대·중소기업 상생협력의 이행력 제고

정부 주도의 사업추진 방식이 아니라 강력한 인센티브(조세, 공공구매 등) 부여를 통한 자발적 협력분위기 조성이 필요하다. 이를 위해서는 대·중소기업 협력

평가센터 설치, 협력지표 개발 및 우수사례의 적극적 홍보 등이 이루어져야 한다. 또한 대·중소기업 상생협력은 기업의 사회적 책임(CSR : Corporate Social Responsibility)과 연계하여 추진될 필요가 있다.

#### 5) 기타 중소기업 관련 규제완화 및 제도 개선

위장 납입 등으로 실효성을 상실한 최저자본금제도(5천만원) 폐지 등 창업 촉진적 규제개혁이 더욱 가속화되어야 한다. 또한 한정된 재원으로 혁신형 중소기업을 집중 육성하기 위해서는 현행 중소기업 범위를 축소하는 것이 바람직하다. 현재 근로자 300인, 자본금 80억원 중 하나의 기준만 충족하면 되는 제조업 중소기업 범위는(다만 근로자수 1,000인, 매출액 1,000억원을 초과하는 기업은 제외) 너무 넓어 다수의 중견기업까지도 지원대상에 포함되는 문제가 있다.

## 제5장 대외개방과 서비스산업

### 1. 대외개방을 통한 경쟁력 제고

우리나라가 지속적인 경제성장을 하기 위해서는 대외지향적 경제정책 추진이 불가피한 상황에 있다. 1960년 이후 우리는 수출주도적인 경제성장정책을 추진하여 왔고, 2004년 우리의 대외의존도는 서비스수출을 포함하여 83.8%에 이르고 있다. 또한 WTO 중심의 다자차원의 경제통합과 FTA를 중심으로 한 지역경제통합이 빠르게 진전되고 있고, 정보통신기술의 급속한 발전과 지식기반경제화 등을 감안할 때 우리나라가 보다 높은 수준의 개방을 이루지 못할 경우 지속적인 수출증대와 산업경쟁력 제고가 어렵게 될 것이다. 따라서 대외개방은 글로벌 시장에서의 생존을 위하여 우리가 선택해야 할 필수 조건이다.

#### 가. 개방의 비전

대외개방은 궁극적으로 세계의 모든 국가가 재화, 용역 및 생산요소를 완전히 자유화하여 무역에 아무런 장애요소가 없는 하나의 통합된 시장을 이루는 것이다. 그러나 국가마다 경제여건, 산업구조 등에 차이가 있어 완벽한 글로벌 시장을 형성하는 데에는 상당한 시간이 소요될 것이다. 세계경제의 글로벌화가 가속화되는 상황에 신속하고 능동적으로 대응하기 위해서 우리가 추구해야 할 목표는 개방 친화적 인프라와 글로벌 스탠더드가 정착되고 글로벌 네트워킹이 구축된 ‘선진통상국가’를 지향하고 건설하는 것이다. 이때 개방은 우리가 외국에 대해 문호를 여는 것뿐만 아니라 우리도 적극 해외로 진출하는 것을 포함하는 양방향 개방이어야 한다.

#### 나. 주요 정책과제

##### 1) 선진통상국가 구현을 위한 전략

우리나라가 ‘선진통상국가’를 실현하기 위해서는 첫째, 금융·경쟁·노동·외환 부문 등의 국내제도와 관행을 글로벌 스탠더드에 맞게 개선하여 제도 및 관행을 국제표준화 하여야 한다. 둘째, 국내 기업의 다국적 기업화 및 국내기업과 해외 진출기업간 협력네트워크 구축을 지원하여 글로벌 네트워킹을 촉진하여야 한다.

셋째, 개방정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는 개방친화적인 사회 인프라 구축을 통해 개방의 사회적 비용을 최소화하여야 한다.

## 2) FTA 및 DDA 전략

동시다발적 FTA 추진전략을 유지하되 미국, 중국, 일본, EU 등 4개 경제권이 우리 교역의 약 80%를 차지하고 있는 현실을 감안할 때 이들 거대경제권과의 FTA에 정책적 우선순위를 부여하여야 한다. 또한 지나치게 ‘높은 수준의 FTA’를 고집하기 보다는 ‘중간 수준의 FTA’를 목표로 설정하여 실현가능성을 제고할 필요가 있다. 또한 FTA 추진으로 우리의 개방수준이 높아질 것이므로 일부 민감 부문을 제외하고는 DDA협상에서 보다 전향적인 자세로 대처하는 것이 바람직하다.

## 3) 개방을 통한 산업발전전략

**농업개방** : 초민감분야인 쌀시장 개방의 경우 2014년 이후에는 더 이상 쌀 관세화 유예를 받기 어렵다는 현실을 받아들여, 쌀 협상에서 확보한 10년의 관세화 유예기간을 농업분야 전반의 구조조정기간으로 설정하고, 우리 농가 역시 개방이 불가피하다는 인식하에 개방에 대비한 자구노력을 보다 강화해야 한다.

**제조업개방** : 우리의 미래 성장동력 확보차원에서 보호가 불가피한 일부 민감 품목을 제외하고 현재의 중심관세율 수준(8%)을 선진국 평균 관세율 수준에 근접하도록 단계적으로 낮추는 방안을 고려해 볼 수 있다.

**서비스시장개방** : 글로벌화 추세에 능동적으로 대처하고 지식기반경제로의 이행 촉진을 위해 서비스부문의 종합 시장개방전략 수립이 중요하다. 서비스시장 개방의 원칙은 특수한 경우를 제외하고는 우리가 해외 서비스시장 개방을 요구할 때 장애가 될만한 국내규제는 모두 철폐하는 것이다. 우리 경제에의 과급효과를 고려해 볼 때, 교육, 의료 등 지식기반 서비스업종에 특화하는 것이 바람직하다. 이때 공익적 부분(예: 통신서비스 등 안보 관련 서비스)을 제외하고는 법률·회계·컨설팅서비스 등 경제가 선진화되면서 성장하는 서비스의 경우 점진적 개방을 통해 국내업체의 경쟁력을 키울 필요가 있다.

교육서비스의 경우 초중등 교육은 공공성과 학교선택권의 조화에 중점을 두되, 대학, 전문대학원 등의 고등교육은 개방을 통한 발전을 적극 고려해야 한다.

이를 위해서 고등교육기관의 영리법인 허용 등이 필요하다. 이때에도 우선순위를 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 외국 대학원의 유치는 우선 국내대학과의 공동프로그램부터 우선 추진하여 점차 분교유치로 확장해 가며, 산업계 수요와 직결된 전문대학원부터 유치하고 일반대학원, 학부의 순서로 확대해 가야 한다. 국내 교육 기관의 경쟁력 제고를 위해서는 국내 교육기관과 외국 기관간 공동출자 형태의 추진이 바람직하고, 학교법인의 설립 및 운용 요건에 관한 규정들을 대폭 완화하는 것이 필요하다.

보건의료서비스 개방과 관련된 핵심은 영리법인의 병원설립 허용 여부, 의료인력의 국가간 자격인정 여부 등이 핵심이다. 영리법인은 경영효율성 및 경쟁력 제고, 의료서비스 차별화, 자본조달 면에서 긍정적 효과가 기대되므로 영리법인병원의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 한편, 외국 의료 인력에 대한 자격인정은 수준미달의 의료인력 유입으로 인한 국민 건강에 직접적인 영향을 미치므로 신중한 대응책이 요구된다.

#### 4) 국민적 공감대 형성 및 부처간 이해조정 기능 강화

개방에 대한 국민의 공감대 형성을 위해서는 피해예상 부문에 대한 구체적인 대안 제시 및 사회안전망 구축, 개방관련 이슈에 대한 국민홍보 등이 효과적으로 추진되어야 한다. 개방으로 인한 피해발생에 대해서는 도덕적 해이를 야기할 수 있는 피해보상보다는 영세 중소기업의 구조조정 지원에 초점을 맞추어야 한다. 정부는 비효율적 기업의 인위적 생존보다는 퇴출을 지원하고 장기적으로는 사회안전망과 통합하는 방향을 고려하여야 한다.

현재 대외개방 및 통상교섭에 관한 정책의 조정을 위하여 운영 중인 대외경제장관회의의 실질적 이해조정기능 확보가 필요하다. 결론을 내려야 하는 안건에 대해 합의가 도출되지 않았을 경우 표결을 통해서라도 결론을 내리는 방안이 적극 고려되어야 한다. 또한 대외개방 이슈와 관련하여 여론 수렴기관이자 국민의 대표인 국회와의 협력을 강화하기 위한 정보공유 및 상시적 대화채널이 마련되어야 한다.

## 2. 시장개방과 농촌·농업의 활로

우리나라의 농산물 시장개방은 성공적인 경제성장과 무역수지 흑자 실현에 의해 1980년대 말부터 본격적으로 진행되었다. 시장개방을 둘러싼 논쟁은 1993년 12월 우루과이라운드(UR) 협상의 타결과 함께 정점에 달했으며, 시장개방에 대한 인식이 부족하였던 1990년대 초의 우리나라 농업과 농정에 커다란 충격을 주었다.

한편, 지난 반세기 동안 진행된 급속한 산업화에 따라 우리 경제에서 차지하는 농업의 비중은 빠르게 감소하여 왔다. 특히 농업부문에는 젊은 인력의 유입이 적고 전직이 어려운 고령자가 농촌을 지키는 고령화 현상이 급격히 진행(2004년 기준으로 60세 이상 농업취업자가 전체의 51%를 차지)되었으며, 1990년대 중반부터 진행된 영농규모화·전문화에도 불구하고 영세농 층은 줄지 않고, 농지와 가축 등의 자원은 일부 대농에게 집중되는 양극화 현상이 나타나고 있다.

<표 II -2> 농업의 국민경제적 지위 변화

(단위: %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
농업GDP 비중 <sup>1)</sup>	25.5	24.0	13.8	11.6	7.8	5.5	4.2	3.2
농업취업자 비중 <sup>2)</sup>	49.5	43.1	32.4	23.7	17.1	11.2	10.2	7.8

주 : 1) 국내총생산(GDP)의 농업 비중,  
2) 경제활동인구의 농림업취업자 비중

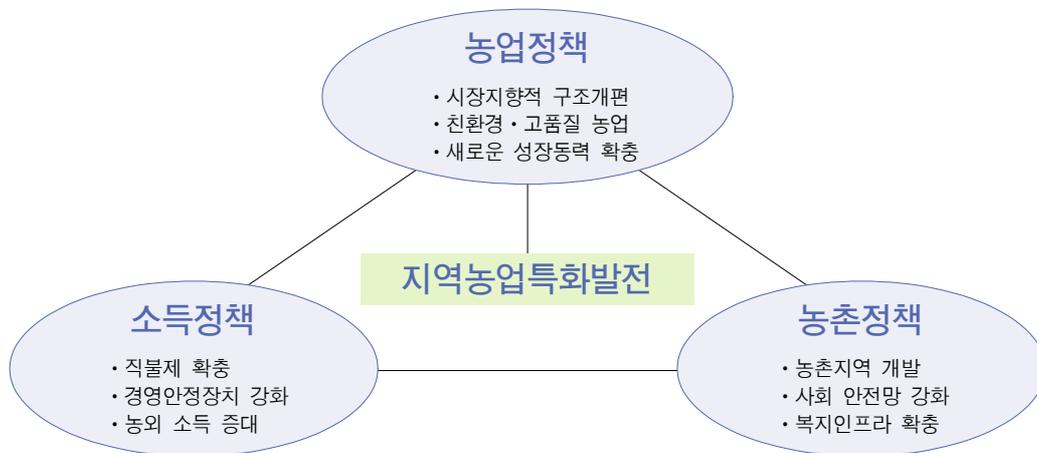
### 가. 농업비전 : 농민소득 안정화 기반하에 시장지향적 고부가가치 농업

참여정부는 “미래를 열어가는 농어촌”을 비전으로 제시하고 농업정책과 소득정책 그리고 농촌정책 등 3대 정책의 골격을 체계화하였다. 이러한 시책을 통하여 농업은 전업농 중심의 지속 가능한 고부가가치 생명산업으로 육성하고, 농업인은 도시근로자에 상응하는 소득을 실현하며, 농촌은 농촌다움을 갖추면서도 다원화된 복합생활공간으로 조성한다는 것이다.

이러한 정책기조를 바탕으로 농정의 새로운 패러다임과 전략을 제시하면 첫째, 소비자가 만족하는 농산물을 생산하고 도시민들이 깨끗한 환경과 전통을 찾을 수 있도록 소비자·도시민을 지향하는 농업·농촌으로 전환해야 한다. 둘째,

정부주도에서 시장지향적인 농업정책으로 전환해야 한다. 즉, 시장경제원리에 따라 생산·유통·소비가 이뤄지도록 하고 정부는 농업주체들의 의사결정을 지원하는 역할을 수행해야 한다. 셋째, 정부수매 등 생산과 가격지지 정책에서 다양한 직접지불을 통해 소득을 보장하는 “선진국형 재정부담 위주” 정책으로 전환해야 한다. 넷째, 농업의 경쟁력 제고는 품질고급화와 마케팅 혁신을 통해 이루어야 한다. 마지막으로, 농촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형발전을 도모해야 한다.

<그림 II-2> 참여정부 농정의 비전 : 안정화, 시장화, 고부가가치화



## 나. 주요정책과제

### 1) 경쟁제도의 구축

농업부문에 시장기능과 경쟁원리가 정착될 수 있도록 농정의 기본 틀인 농지, 양정, 시장유통, 협동조합 등 4대 농정제도를 정비해야 한다.

농지제도는 농지소유 규제완화, 장기임대차 활성화, 농지은행제도 도입 등을 통하여 농지유통화를 촉진하며, 양정제도는 추곡 수매제 폐지와 공공비축제 정착, 민간유통 활성화 등을 통한 쌀시장의 정부 개입을 축소하여야 한다. 농산물 시장유통제도는 시장도매인제, 정가수의매매 등 도매시장의 다양한 거래제도의 정착을 도모하고 산지유통센터의 효율성을 높여 나가는 방향으로 개편토록 하며, 협동조합 제도는 중앙회의 신용·경제사업을 분리하고 부실조합의 구조조정과 함께 조합간 자율합병을 촉진시켜 경제사업을 활성화하는 방향으로 정비할 필요가 있다.

그리고 농업금융제도는 농업종합자금제를 강화하여 농가에 지원되는 모든 정책자금을 점차적으로 통합해야 할 것이다. 또한 농업인의 자율적·창의적 경제활동을 저해하는 제도적 규제는 과감하게 축소해 나가야 한다. 구체적으로 농업의 범위를 농산물 생산에서 유통·가공분야로 확대하고 농업의 진입장벽 완화를 위해 농업인과 농업법인의 자격기준을 완화할 필요가 있다.

## 2) 구조조정을 통한 경쟁력 제고

농업구조조정의 핵심은 농가유형별로 차별화된 정책프로그램을 통해 “선택과 집중”을 추진하는 것이다. 전업농의 경우 젊고 유능한 농업인을 선정하여 경영 규모 확대, 시설개선 등을 지원하고, 중소농들은 고품질·고부가가치 농업으로 전환할 수 있도록 하고, 영세 고령농에 대해서는 은퇴여건 마련 등 복지차원의 지원을 강화해야 한다.

한편, 경쟁력 제고를 위한 구체적인 과제로서 품목별·산업별 전문조직체 육성이 필요하다. 개별농가는 농업 생산에 전념하고 전문조직체(예: 참다래유통사업단, 도드람양돈협동조합, (주)하림 등)가 가공·유통을 계열화함으로써 농산물의 부가가치를 높이고 규모경제와 범위경제를 추구할 수 있다. 나아가 이들 전문조직체를 “지역농업클러스터”로 육성할 수 있을 것이다.

또한 농업의 지속적인 발전을 위해 신상품개발 등 농산물 수요를 확대하고 부가가치를 제고하는 노력이 필요하며, 특히 내수시장의 한계를 극복하는 차원에서 수출농업의 전략적 육성이 필요하다.

## 3) 농가소득 안정 및 영세농 대책

그 동안의 부채대책으로 농가부채 문제는 상당히 완화되었으나 고액부채의 고정화 등 경영안정을 저해하고 있으므로, 도덕적 해이를 방지하고 구조조정에 도움이 되는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다.

또한 농가소득 안정을 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 가격정책을 통한 시장개입은 UR 농업협정에서 감축대상으로 분류되어 있어 적극적으로 활용하기 어렵다. 따라서 농업경영체 단위의 소득안정대책을 시행할 필요가 있다. 구체적으로는 농가별로 경영 실적을 감안하여 기준 소득을 설정하고, 실제 소득이 일정 수준 이상으로 감소하게 되면 이를 보전하는 방안이다.

고령농업인에 대해서는 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후의 생계안정대책을 마련해야 한다. 영세농이라도 약간의 농지와 농가주택 등 자산을 보유하고 있기 때문에 국민기초생활보장제의 수혜대상에서 제외되고 있으므로 유연한 구조조정을 위해서는 복지적 지원이 필요하다.

### 3. 고부가가치형 물류허브

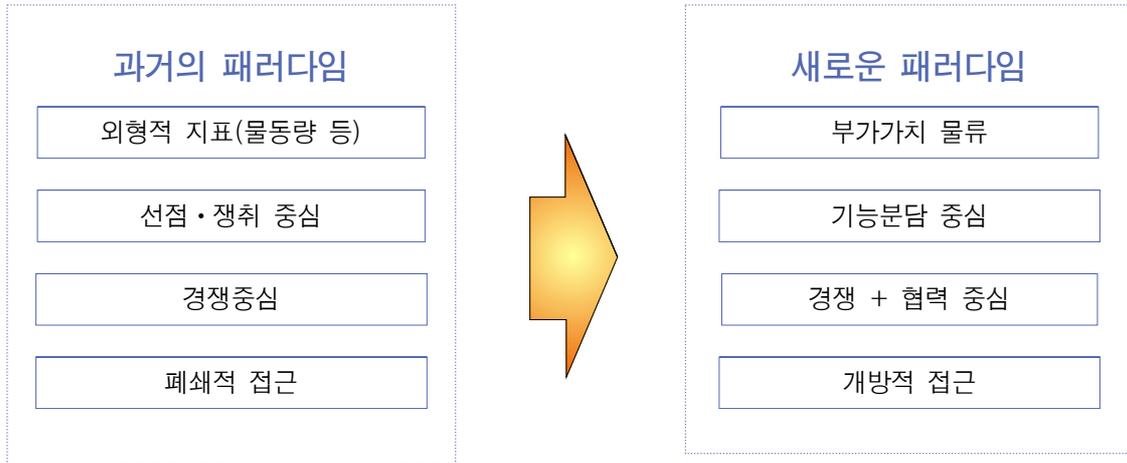
제조업체가 처리하던 물류가 서비스산업의 독자적 영역으로 발전하면서 새로운 일자리를 창출할 수 있는 국가발전전략의 하나로 부각되고 있다. 우리나라는 세계 물류흐름상 주간선 항로상에 위치한 지리적 이점 등으로 참여정부 이후 동북아물류허브정책을 적극 추진하고 있다. 최근 중국 물류 산업의 급성장과 시설 확충은 우리에게 위협요인이 되기도 하지만 동시에 기회를 제공하고 있다.

#### 가. 동북아물류허브의 비전

동북아는 하나의 균일한 시장이 아니라 국가별, 성(省)별로 세분화된 시장으로서 하나의 허브에서 전체지역을 담당하기는 불가능하여 복수의 물류허브가 필요하다. 부산항, 광양항, 인천공항을 중심으로 한 국내물류거점들이 국외물류거점들과 연계되어 동북아물류 네트워크상에서 일정 역할을 하면서 경쟁과 협력을 하는 것이다. 또한 단순히 물동량이 상대적으로 많고 적은 것보다는 주변지역에 고급의 물류서비스를 제공하여 부가가치를 창출하는 지역을 의미한다.

그러므로 동북아물류허브의 개념을 물동량, 선석수와 같은 외형적 지표 위주의 개념보다는 생산성·효율성과 같은 물류성과지표와 물류부문 FDI유치실적·재가공수출실적 등과 같이 보다 실질적인 내용으로 정립하여야 한다. 또한 기존의 단순 환적뿐만 아니라 높은 부가가치를 창출하는 고급의 물류서비스를 제공하기 위해 노력하여야 하며, 이러한 측면에서 경쟁력이 있는 부분을 적극 발굴하여 추진하여야 한다.

### <그림 11-3> 동북아 물류허브화 정책의 패러다임 변화



## 나. 주요정책과제

### 1) 항공물류부문의 경쟁력 강화와 비즈니스모델 개발

기업활동의 세계화와 적기생산-적기수송활동이 보편화되어 세계적 기업들의 항공의존도가 높아지고 있으므로 항공물류허브의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 우리나라 항공화물은 중량기준으로 수출입화물의 0.3%에 불과하지만 화물가치를 기준으로 할 때는 30~40%에 달한다.

인천공항은 국제항공화물 처리실적 면에서 세계 3위의 공항으로 부가가치 물류기능을 수행할 배후자유무역지역(60만평)을 개발 중이다. 여기에 들어갈 DHL과 TNT의 화물터미널 신축이 지연되지 않도록 지원하고, 이러한 시설에 단순한 화물터미널 기능뿐만 아니라 동북아의 허브 기능을 유치하여야 한다. 그리고 중국 산둥성 및 동북3성 지역의 경우 상대적으로 공항시설이 부족하고 항공운송서비스가 미흡하여 인천항과 인천공항을 경유하는 해공복합운송이 이루어져 왔다. 이를 더욱 발전시키기 위해서는 이 지역에서 생산되는 리드타임 단축이 필요한 계절성, 적시성 상품을 신속히 서비스할 수 있는 산업별·업종별 비즈니스 모델을 발굴하여 적극 홍보하여야 할 것이다.

특히 인천공항은 이러한 배후시설과 네트워크를 기반으로 국내의 발달된 첨단산업(전자, 통신 등)을 활용한 고부가가치 첨단물류클러스터를 형성할 필요가 있다. 국내기업의 중국 이전이 가속화되고 있는 상황에 비추어 외국기업을 배후

단지에 유치하는 작업은 매우 어려운 과제이므로 해외이전을 고려하고 있는 국내기업을 우선적으로 유치하여 성공사례를 만들고 이를 확산시키는 전략이 필요하다.

## 2) 항만배후단지 활성화를 위한 비즈니스모델 개발

중국에서 생산된 제품들은 중국 디스카운트와 기피현상으로 고가, 대량 수출이 곤란한 점을 감안하여 중국생산 반제품을 우리의 항만배후단지에서 가공 조립한 후 우리 브랜드로 수출할 수 있는 방안을 활용할 수 있다. 또한 우리 항만배후단지를 활용하여 중국 현지에서 생산하고 현지의 물류센터를 통해 한국과 일본에 배송할 경우에 비하여 물류비를 절감하고 시장 인접지역에서 신속한 물류서비스를 제공할 수 있다는 점을 활용하여야 한다.

## 3) 물류전문기업인력 양성, 첨단물류서비스 제공 등을 통한 물류산업 선진화

배후물류단지를 활용한 포장, 라벨링, 조립, 가공 등 고부가가치 물류서비스는 바로 물류전문기업과 인력에 의해서 제공된다. 그러나 우리나라의 물류기업은 대부분 운송위주의 부문별 물류서비스를 제공하는데 그치고 있으며 글로벌 물류기업과 비교할 때 규모도 매우 영세하고 전문성이 미약하다.

이에 따라 정부는 전문기업('04.8) 및 인력 양성대책('05.5)을 마련·추진 중으로 종합물류기업 육성과 물류전문대학원 설립 등 확정된 방안들을 차질없이 시행하여야 한다. 또한 우리의 첨단 IT기술을 물류와 결합할 수 있는 무선인식(RFID)사업을 통해 차원 높은 물류서비스를 제공하고, 국가SCM(Supply Chain Management)관리 모델을 구축하여 공·항만 및 내륙물류거점의 물류정보를 통합하고 동북아 주요지역의 정보를 담아 기업들의 물류 관련 의사결정을 지원할 수 있도록 하여야 한다.

## 4) 동북아 국가간 협력 강화 및 추진체계 확립

동북아 3국간의 지나친 시설확보경쟁은 과잉 투자를 초래할 수 있으므로 동북아물류장관회의를 개최하여 항공운송시장 자유화, 연안해운 허용, 장비·통계 표준화 등을 추진함으로써 자원의 효율적 배분을 기하고 장기적으로는 동북아 경제협력에도 기여할 수 있을 것이다. 마지막으로, 동북아 물류허브업무가 건교·해수·산자부 등 여러 부처에 분산되어 있으므로, 동북아물류비서관이나

총리실 전담기구 설치 등을 통해 강력한 추진력이 뒷받침될 때 허브전략이 제대로 추진될 수 있을 것이다.

## 4. 금융허브와 금융 선진화

오늘날 경제가 점차 고도화되고 복잡해짐에 따라 금융부문에서는 위험관리, 정보생산, 모니터링 등 고도의 금융기능이 요구되고 있으나 우리 금융의 현실은 이에 미치지 못하고 있다. IMD보고서에서도 한국의 금융서비스 수준은 세계 42위에 그치고 있다. 한편 세계적으로 금융산업이 고도화되면서 금융은 이러한 실물지원 인프라로서 뿐만 아니라 그 자체로서 고부가가치를 창출하고 고학력 실업 문제를 해결하는 미래 성장동력 산업의 하나로 인식되고 있다. 이와 같이 금융부문의 경쟁력 강화는 국민경제의 건전한 발전을 위한 절박한 과제인데, 세계화된 경제환경에서 이를 효과적으로 추진하기 위해 마련된 것이 바로 금융허브 전략이다.

### 가. 동북아금융허브의 비전

금융허브 전략이 원활히 추진되어 가시적인 성과를 거두게 될 경우 복잡해진 현대경제에 필수적인 위험관리, 정보생산, 모니터링 등 고도의 금융기능이 효율적으로 수행되어 실물경제의 육성이 원활해질 뿐만 아니라 금융산업 그 자체가 미래 성장동력의 하나로 탈바꿈하는 계기가 될 것이다.

이에 따라 10년 후 즉, 2015년에 금융허브를 이룰 정도로 금융산업이 발전한다면 금융업의 GDP 기여도는 현재의 8% 수준에서 적어도 12% 수준으로 높아질 것으로 기대된다. 고용 면에서도 현재 금융 및 보험업의 고용비중 3.3%가 4.5~5%까지(2005년도 미국 수준) 올라갈 것으로 예상된다. 또 현재 아시아 5위에 그치고 있는 주식시장 규모가 아시아 2~3위로, 채권시장 규모는 아시아 3위에서 2~3위 수준이 될 수 있을 것이다. 아울러 세계 50대 자산운용사 중에서 25개사가 우리나라에 진출하여 영업을 하게 되는데, 이들은 한국, 중국, 일본 등으로부터 펀드를 조성하여 국내외에 투자를 하게 될 것이다. 또 우리나라의 PEF가 중국 구조 조정 시장에 다수 진출하여 주도적 역할을 하는 모습도 상상해 볼 수 있다. 뿐만 아니라 우리나라를 대표하는 IB가 적어도 1~2개 정도 출현할 것도 기대해 볼 수 있다.

궁극적으로 우리나라는 자산운용업과 구조조정시장 중심으로 동북아 금융허브가 되어 홍콩, 싱가포르 등과 경쟁 및 보완 관계에 놓이게 된다. 우리나라 금융 부문에는 세계 수준의 금융인력과 정보가 집적·유통되게 되고, 이는 경제의 생산성을 획기적으로 높일 것이다.

<표 II-3> 금융허브 추진에 따른 주요 성과지표의 변화(예상)

구 분	현재	2015
금융업의 GDP 기여도	8%	12%
금융업의 고용비중	3.3%	4.5%
주식시장 규모 순위	아시아 5위	아시아 2-3위
채권시장 규모 순위	아시아 3위	아시아 2-3위
금융국제화 지수 <sup>1)</sup> (자본시장개방도)	6.2	22.2
외국 금융회사의 국내진출	50개	140개
외국 자산운용사 유치(상위 50대)	8개	20개
자산운용사의 해외운용 비중	2.6%	9.1%

주 : 1) (FDI + 포트폴리오 유출입 규모) / GDP

자료 : 국민경제자문회의 제 1차 금융허브회의 보고자료(2005. 6)

## 나. 주요정책과제

### 1) 수요자 중심의 금융규제 및 감독체계 정착

금융허브를 실현하기 위해서는 무엇보다도 국내외 금융회사들이 국내에서 창의적으로 금융상품을 개발하고 판매할 수 있도록 금융의 규칙, 즉 금융규제 및 감독체계를 선진화해 나가야 한다. 이를 위해 글로벌 스탠더드를 감안하여 모든 금융규제들을 제로베이스에서 재검토해 나갈 필요가 있다.

특히 금융회사의 자유로운 활동을 제약하는 현행 열거주의 방식의 금융법체계를 네거티브 시스템으로 시급히 전환할 필요가 있으며, 이의 일환으로 추진하고 있는 자본시장 관련 통합법 제정 작업을 조속히 마무리하고 이와 함께 외환제도의 선진화 노력도 병행해 나가야 할 것이다.

## 2) 금융시장의 심화 및 대외전략의 확충

현실적으로 모든 금융부문에서 금융허브를 달성하는 것은 불가능하기 때문에 한정된 자원으로 최대의 성과를 올리기 위해서는 선택과 집중 원칙을 활용할 필요가 있다. 이에 따라 채권시장, 구조조정 시장, 파생상품 시장, 자산운용업, 투자은행(IB), 사모펀드(PEF) 등 선도업종과 선도시장으로 선정된 부문에서 가시적인 성과가 나타날 수 있도록 구체적인 방안을 마련하고 이를 실천해 나가는데 역량을 집중해 나가야 할 것이다.

아울러 금융허브의 성공적 달성을 위해서는 국내 금융산업의 역량강화를 위한 대내적 과제와 외부여건을 우리에게 유리하게 만들기 위한 대외적 과제의 균형이 매우 중요하다. 따라서 앞으로는 외국금융회사의 지역본부 유치, 자본시장 인프라 수출 등 기존에 마련한 대외전략을 적극적으로 추진하는 한편 새로운 대외전략의 발굴노력을 지속하여야 할 것이다.

## 3) 외국자본의 국내진출에 대한 시각 정립

금융허브 전략의 성공적인 추진을 위해서는 금융허브 추진에 대한 국민적인 공감대를 확보해 나가야 하며, 이의 일환으로 외국자본의 국내진입에 대한 불합리한 시각을 해소해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 내외국인 동등 대우의 원칙하에 관련 법령의 미비점을 보완하는 한편 관련 법령의 엄정한 집행을 통해 외국자본도 우리나라에서 거둔 성과에 대해서는 공평하게 세금을 납부하고 불공정행위에 대해서는 이에 상응하는 제재를 받는다는 사실을 국민과 외국자본에 공히 각인시켜 줄 필요가 있다. 아울러 국내 금융회사의 M&A시에는 외국의 선진 금융기법이 우리 금융회사에 전수되어 우리 금융산업의 발전에 기여할 수 있도록 해당 업종에서의 업적보유 등의 조건을 활용할 필요가 있다. 이와 병행하여 외국자본이 국내에서 납부한 세금이나 고용, 교육연수 등 긍정적 효과들에 대한 홍보 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다.

## 4) 경영 및 생활환경의 획기적인 개선

외국자본의 입장에서 한국이 단기수익을 올리고 떠나버릴 곳이 아니라 고급인력과 정보의 센터로서 지속적으로 머물 곳이라는 인식을 주어야 한다. 이를 위해서는 20~30대 고급인력이 불편 없이 근무할 수 있는 수준의 거주요건을

조성해야 한다.

이러한 관점에서 교육 및 의료시장 개방을 좀 더 전향적으로 검토해야 할 것이다. 또한 영어의 활용도 제고와 관련해서도 발상의 전환을 통해서 획기적인 개선이 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 특정지역 또는 몇몇 빌딩이라도 금융 클러스터로 지정하여 그곳에서만이라도 우선 외국인의 경영 및 생활환경을 획기적으로 개선하는 방안도 심도 있게 검토할 필요가 있다.

### 5) 금융주체의 이해관계와 부합하는 정책의 실시

우리나라에서 금융허브 추진전략에 대한 회의적인 시각이 아직도 높은 것은 금융허브 전략이 각 경제주체의 이해관계와 불일치하는 점이 많기 때문이다. 따라서 성공적인 금융허브 달성을 위해서는 정부가 리더십을 갖고 각 금융주체에 이익이 되는 방향으로 금융허브 전략을 추진하여야 한다. 예를 들어 중소기업으로부터 금융허브 전략에 대한 지지를 받기 위해서는 금융허브 전략이 단순한 개방이 아니라 금융서비스의 질을 높여 금융소비자에게 이익을 준다는 점을 보여 줄 수 있는 과제들과 관련한 계획들이 구체적으로 제시되고 실행되어야 한다.

## 제6장 사회안전망과 사회인프라

### 1. 선진국형 사회안전망

우리나라는 OECD국가 중 최하위의 사회지출비 및 GDP대비 국민부담률을 보이고 있다. 2001년 OECD 평균 국민부담률은 GDP대비 37%이고, 사회지출의 경우 23%에 달하고 있으나, 우리나라의 경우 국민부담률 24.1%, 사회지출 8.7%로 매우 낮은 수치를 보이고 있다. 이는 낮은 조세부담과 낮은 수준의 복지서비스 패키지를 형성하여 사회복지 부문을 국가적 차원에서 대응하기 보다는 국민들이 개인적 차원에서 감당하고 있음을 보여준다.

따라서 선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 OECD 국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지 수준에 근접할 수 있도록 사회지출비의 증가 및 국민부담의 증가가 필요할 것으로 진단된다. 선진국형 사회안전망에 걸맞은 복지수준의 향상이 필요하고 이의 추진을 위한 국민적 공감대 형성이 요구된다.

#### 가. 향후 비전: 선진국형 사회안전망 확충

한국사회가 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국으로 도약하기 위해서는 모든 국민의 고용가능성을 높이는 ‘적극적 의미의 사회안전망 구축’, 즉 성장과 분배의 선순환 구조를 창출할 수 있는 일자리 창출과 인적자원 개발과 더불어, 취약계층을 보호하기 위한 촘촘한 사회안전망의 구축이 중요하다. 이를 위해서는 우선적으로 사회보험의 안정화 및 통합관리체계 구축, 그리고 기초보장의 내실화를 통해 취약계층의 기본생활을 공고히 보장하고 욕구별 지원 강화를 기초로 한 사회복지 서비스를 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 OECD 중진국의 지위에 걸맞도록 복지수준을 전반적으로 향상시키는 것이 필요하다.

## 나. 주요 정책과제

### 1) 사회보험의 안정화 및 통합관리체계 구축

사회보험은 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험으로 구성된다. 국민연금의 경우 ‘노후소득보장체계의 구축’이라는 큰 틀에서 정책목표 및 추진 전략을 재수립할 필요가 있다. 또한 공적연금 간에도 특수직역연금과 국민연금간 연계를 통하여 줄일 수 있는 사각지대를 축소하려는 노력을 해야 한다. 건강보험은 보장성 강화와 부담형평성 제고가 중요한데, 보장성 강화를 위해서는 우선 정책 시행상 혼란이 적은 서비스 항목을 우선적으로 급여로 전환하고, 중대상병의 환자부담을 최소화해야 한다. 또한 부담의 공평성 확보를 위해서는 자영업자의 소득을 양성화하여 소득과약을 정확히 함으로써 직장간 지역간의 단일한 소득 기준 보험료부과체계를 만들어야 한다. 고용보험은 실업급여 수혜자 확대 및 근로능력향상과의 연계가 관건이며, 산재보험은 수혜대상 확대 및 재활지원 강화가 당면과제이다. 사회보험의 내실화와 함께 사회보험 통합관리체계의 구축도 중요한데, 단시일 내 구축은 어려우므로 소득·고용관련 정보인프라 구축과 같은 준비 단계를 거친 후 궁극적으로 조직을 통합하는 단계적 통합전략 수립이 필요하다.

### 2) 국민기초생활 보장제도의 사각지대 축소

기초보장 사각지대의 축소를 위해서 부양의무자 부양능력기준의 합리화, 최저생계비 계측방식 및 급여체계의 개선이 필요하다. 이를 위해서 중앙정부는 부양의무자 소득기준을 단계적으로 상향조정하는 것을 검토하고, 최저생계비의 경우 지역별 최저생계비를 도입하여, 장기적으로 지방정부가 최저생계비 선정 및 급여수준 결정을 담당하고, 중앙정부는 일정 기준을 정하여 포괄보조금(block grant)식으로 지원하는 방안을 검토하여야 한다. 또한 지출 수준이 높은 장애인 가구, 월세 가구 등에 대해서는 최저생계비 및 지급 수준 결정시 이들의 특성을 감안하는 방안도 검토하여야 한다. 이밖에 장기적으로 정책적 절대빈곤선의 계측을 상대빈곤선으로 전환하고, 기초보장의 통합급여방식으로 인한 지원 대상의 집중문제를 해결하기 위한 급여체계 개선방안을 시급히 마련하여야 한다.

### 3) 취약인구집단별 지원확대

저소득노인, 장애인, 아동과 같은 인구특성별로 맞춤형 복지를 지원함으로써

공공부조성 소득보장체계를 구축해야 한다. 저소득노인을 위해서는 65세 이상 노인에게 경로연금을 지급하고, 지급수준도 현실화해야 한다. 장애인의 경우는 장애수당을 저소득 중증장애인으로 확대하는 게 필요하다. 또한 아동양육지원의 경우 양육지원비를 단계적으로 확대하고, 지역아동센터를 확대하는 등의 적극적인 지원강화가 필요하다.

#### 4) 교육·자활·의료·주거·노인 지원 확대를 통한 고용가능성 제고

선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 취약계층을 보호할 수 있는 내실 있는 사회안전망 구축 및 고용과의 적극적인 연계가 필요하다. 취약계층의 고용가능성을 높이기 위해서는 교육복지서비스 강화 및 자활사업의 고용가능성 제고가 중요하며, 취약계층에 대한 적극적 보호를 위해서는 의료, 주거, 노인관련 복지서비스의 강화가 중요하다.

특히 성장과 분배의 선순환구조 창출을 위해서는 교육복지서비스 강화의 중요성이 대두된다. 이를 위해서는 ‘미래 인력에 대한 교육지원강화’, ‘성인 대상의 근로가능성 제고’, ‘취업계층의 취업잠재력 강화’ 등 대상별로 차별화된 교육 및 직업훈련 지원이 요구된다.

#### 5) 사회복지 전달체계의 명확한 정립

중앙정부 소관의 공공부조사회복지서비스 정책의 집행체계가 부재한 우리나라에서는 지자체에 자율성을 부여하는 동시에 사회복지 책임성을 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해 구체적인 사업가이드라인 제시, 성과관리체계 강화, 특히 중앙정부의 사회복지관련 부처간 협력 및 의사소통 구조 정비를 통한 정책의 일관성 제고가 필요하다.

## 2. 부동산정책과 국민주거 안정

지속적인 주택공급정책에 힘입어 우리나라의 주거수준은 양적·질적 측면에서 많은 발전을 이룩하였다. 전국 주택보급률은 102.2%에 도달하였으며, 주택의 노후 정도는 선진국에 비하여 오히려 낮다.

그러나 서울을 포함한 일부지역의 주택보급률은 90% 이하이며, 국민의 약 40%는 여전히 남의 집에 살고 있다. 가구의 주택구입능력을 나타내는 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 서울은 7.7배로 뉴욕 2.7배, 동경 5.6배, 런던 4.7배에 비해 매우 높은 실정이다. 또한 1인당 주거면적은 7.5평에 불과해 선진국의 절반에도 미치지 못하고 있다.

선진국에서는 공공임대주택이 총 주택의 20%내외를 차지하고 있어서 자기집이 없는 사람들도 안정된 주거생활을 누릴 수 있다. 그러나 우리나라는 장기 공공임대주택 재고가 총 주택 재고량의 약 3% 수준에 그치고 있다. 또한, 주택이 주요한 투자대상으로 부각되어 주기적으로 투기장화되고 이는 결국 과도한 주택가격 상승을 초래하여 국민주거안정을 저해하는 결과를 반복하여 왔다.

참여정부는 부동산투기를 근본적으로 차단하여 부동산시장의 불안정성을 제거하고, 국민임대주택 건설 등 서민주거안정에 정책적 역량을 집중하여 왔다. 그러나 구체적인 정책대안들이 주로 주택시장과 주택 공급 중심으로 설정되어 있으며, 주택을 이용하게 될 사람과 가구에 대한 배려가 상대적으로 부족하다. 생산된 주택, 특히 임대주택을 누구에게, 어떤 방법으로 배분할 것인가 또는 주택공급 이외의 방법으로 주거복지 향상과 형평성을 제고하는 방안은 무엇인가 하는 목표 계층의 설정과 배분계획이 미흡하다.

### 가. 주택정책 비전: 주택중심의 정책에서 가구중심의 주거복지로

주택정책의 근본적인 목적은 국민의 주거복지를 향상시키는 데에 있다. 주택의 재고가 절대적으로 부족하였던 2000년대 이전까지는 주택정책의 비중을 주택의 대량공급에 두었다. 그러나 주택보급률이 100%에 도달한 상황에서는 주택중심의 정책에서 가구중심의 주거복지정책으로 전환할 필요가 있다. 주거복지정책이란 가구 계층별로 차등화한 정책수단을 적용하여 개별 가구의 주거복지 향상을 도모하기 위한 정부의 개입으로 정의할 수 있다. 주택정책의 방향이 주거복지정책으로 전환되면, 정책수단 및 제도들도 이에 걸맞게 전환되어야 한다. 생산뿐 아니라 배분 및 관리에도 비중을 두고 정부지원의 필요 정도에 따라 계층을 구분하여 이들에게 적합한 정책수단을 강구할 필요가 있다.

### << 국민 주거안정을 위한 실천 목표(2012년) >>

- 장기공공임대주택 비중 15% 수준으로 확대
  - 국민임대주택 100만호, 10년 장기임대주택 50만호를 공급
- 전체 가구의 23%에 달하는 최저주거기준 미달가구의 비중을 6% 수준으로 감소
- 전국과 수도권 주택보급률을 각각 116.7%, 112.4%로 증대
  - 연간 전국 50만호, 수도권 30만호의 주택을 공급하되
  - 이중 공공부문에서 30%를 공급
- 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 전국은 현재수준(4배)을 유지하고, 서울은 7.7배에서 5배로 낮춤
  - 이를 위해 연간 주택가격 상승률이 소비자물가 상승률 범위 내에서 움직이도록 조세, 금융 등 각종 정책수단을 활용

## 나. 주요 정책과제

### 1) 부동산시장 안정기조 정착

국민주거 안정은 부동산가격 안정의 토대 위에서 완성될 수 있다. 8.31 정책은 투기수요를 억제하여 부동산시장을 실수요자 중심으로 전환하는 토대를 마련하였다. 그러나 부동산을 중요한 투자대상으로 선호하는 국민의식이 강하게 남아 있으며 400조원대의 부동자금 문제가 해결되지 않고 있는 상황에서는 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.

### 2) 수요에 부응하는 주택공급

전국의 주택보급률은 100%를 넘어 주택의 양적 부족문제가 어느 정도 해결되었다고 할 수 있으나, 수도권은 아직 90% 초반에 머물고 있어 지역별로 주택수급이 일치하지 않고 있다. 이를 해소하기 위해서는 수도권에 연간 30만호의 주택이 지속적으로 공급되어야 하며, 이를 위해서는 공공부문의 주택공급이 더

속 확대되어야 할 것이다. 또한 국민소득이 향상됨에 따라 중대형 주택의 수요가 증가할 것으로 예측되나, 우리나라의 1인당 주거면적은 선진국의 절반에도 미치지 못하고 있으므로 주택의 질적 개선에 대한 정책적 고려도 필요한 시점이라고 볼 수 있을 것이다.

### 3) 부동산금융 활성화

현재 우리나라의 부동산금융시장은 초기단계에 있어 자금규모나 리츠, 부동산펀드, 프로젝트 파이낸싱과 같은 간접투자수단의 종류가 선진국들에 비해 많지는 않다. 이에 따라 여전히 민간건설업체는 개발에 대한 자금압박이 큰 상태에 있다. 또한 막대한 부동자금이 생산적인 분야로 투자되지 못하고 있음에 따라 부동산시장의 불안정요인이 상존하고 있다. 따라서 이러한 불안정요인을 제거하기 위해서는 무엇보다 부동산금융시장을 활성화할 수 있도록 부동산투자회사에 대한 세제지원, 부동산의 양도 및 개발이익에 따른 이중과세 해소 등의 활성화 대책이 필요하다.

### 4) 임대주택의 지속적 공급

저소득층의 주거안정을 위한 수단은 크게 임대주택 건설과 주거비 지원으로 대별할 수 있다. 우리나라는 임대주택 재고가 선진국들에 비해 크게 부족하므로 계획된 국민임대주택 확대사업을 차질 없이 추진하는 것이 중요하다. 다만, 현재 건설중인 국민임대주택은 주로 도시 외곽에 건설되어 임대수요와 괴리되는 현상이 발생하고 있으므로, 다가구 매입임대, 전세형 임대 등 도심 내에 임대주택을 확충할 수 있는 다양한 공급정책을 추진해야 할 것이다. 이와 함께 한국형 주거비 지원정책이라 할 수 있는 전세자금 융자제도가 실제로 저소득층에게 도움이 되는 방향으로 운용될 수 있도록 보완할 필요가 있다.

### 5) 주거복지 행정체계 개선

현재 임대주택공급 및 관리는 주로 중앙정부에 의해 수행되고 있다. 이는 재정적, 행정적 역량이 부족한 지방자치단체가 주거복지업무를 회피하고 있기 때문이다. 그러나 주거복지행정은 지역상황을 누구보다 잘 알고 있는 지자체가 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 장기적으로는 중앙정부와 지방정부가 적정한 역할분담을 이루어나가야 할 것이다.

또한 주거복지행정과 기타 복지 행정과의 연계를 강화하여 통합적 복지서비스를 제공하면서, 주거복지행정을 일관되고 종합적으로 조율·집행할 수 있는 방안의 검토가 필요하다.

### 3. 노사관계의 선진화

노동시장의 제도와 관행이 글로벌화, 시장경쟁 격화, 고학력화 및 고령화 등 대내외 여건변화에 제대로 적응하지 못해 성장잠재력의 약화요인으로 작용하고 있다. 특히 1987년 이후 형성된 대기업 중심의 노사관계 시스템이 정규직 노동시장의 경직성을 심화시키는 동시에 노동시장의 양극화 해결에 걸림돌로 작용하고 있다.

#### 가. 노동시장 비전 : 유연안정성 제고

전통적 관점에서, 노동시장 유연성은 고용안정성과 상치되는 개념으로 받아들여졌다(표Ⅱ-4 a). 그러나 세계경제의 글로벌화로 이제는 유연성과 안정성은 동시에 추구되어야 할 과제가 되었으며, 오히려 문제가 되는 것은 둘간의 올바른 결합형태를 찾는 일이다. 안정성의 시야를 한 기업 내에서의 고용안정성에서 사회경제적 안정성으로 확장하면 노동의 안정성과 유연성은 상호 독립적인 개념이며, 국가별로 자국의 노동시장제도 및 사회보장시스템에 따라 나름의 방식으로 유연성과 안정성의 결합형태를 취하고 있음을 알 수 있다(표Ⅱ-4 b).

<표Ⅱ-4> 유연성과 안정성의 관계

##### a. 전통적 관점

고용유연성	←————→	고용안정성
미국		북유럽, 독일, 프랑스

##### b. 기업내 고용안정성과 사회적 고용안정성의 분리

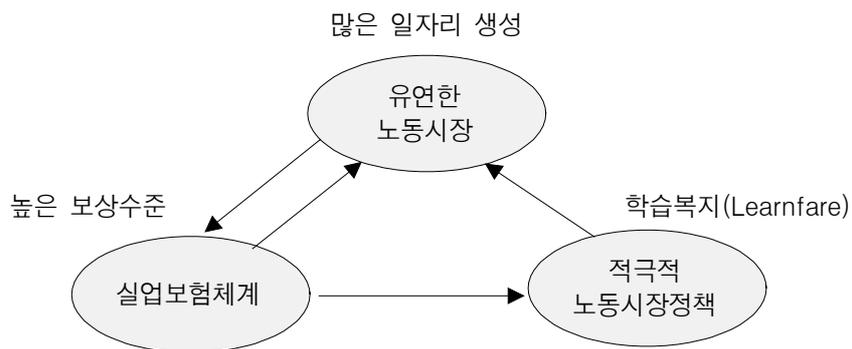
		고용보호법제의 규제수준 (유연성)	
		강함	느슨함
사회안전망 수준 (안정성)	낮음	일본	영국, 미국
	높음	독일, 프랑스	덴마크, 아일랜드

덴마크의 유연안정성 모형은 많은 시사점을 던져주고 있다(아래 그림 참조). 그러나 노동시장 유연성과 안정성의 올바른 결합방식을 모색하기 위해서는 우리 사회가 갖고 있는 유연성과 안정성의 토대를 정확히 이해하는 것이 필요하다. 우리의 경우 대기업과 공공부문 정규직(내부자)과 중소기업 및 비정규직(외부자)으로 양분된 노동시장 이중구조는 유연성과 안정성의 분명한 타격을 필요로 한다. 즉 외부자의 안정성을 높이고(지나친 유연성은 완화) 내부자의 유연성을 높이는(동시에 과도한 안정성은 완화) 것이 동시에 요구되고 있다.

### << 덴마크의 사례 >>

- 덴마크 모형은 노동시장 유연성이 고용불안 및 소득불평등을 야기하지 않고 어떻게 안정성과 효과적으로 결합될 수 있는가를 보여준 사례이다.

#### 황금삼각형 모형



## 나. 주요 정책과제

### 1) 대기업의 임금·직무혁신 등 기능적 유연성 제고

한국 노동시장에서 문제가 되는 경직성은 고용보다 임금결정과 관련된 측면이 강하므로 유연성 제고를 위해서는 고용조정 충격을 감안할 때, 임금피크제 등 임금유연성 제고와 같은 대체수단을 활성화할 필요가 있다. 경직적인 연공 급여 체계를 생산성과 연계된 임금결정체제로 개편함으로써 고용조정이나 비정규직 고용 유인을 줄이는 쪽으로 노동시장 개혁이 진행되어야 사회적 비용부담이 줄어든다. 아울러 임금경직성, 인력 고령화 등을 감안할 때, 원활한 배치전환과 지

속적인 공정혁신 그리고 이를 위한 교육·훈련의 강화 등 기능적 유연성제고 방안을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

## 2) 대기업 정규직노조의 개혁

우리 노동시장의 경직성은 법·제도에 의해 보호되고 있는 대기업, 공공부문 정규직 노동시장에 한정되어 있으므로 유연화개혁은 대기업정규직 노동시장에 보다 집중되어야 한다. 글로벌 규범에 부합하는 노동조합 전임자제도를 통하여 대기업 정규직 노동조합의 권력화와 대립성을 완화하려는 노력도 필요하다. 중장기적으로는 대기업 정규직 중심으로 조직된 노동조합의 벽을 허물고 보다 대형화하여 노동조합의 이해관계가 지역·업종차원으로 확대되고 국민경제 전체와의 정합성을 감안할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

## 3) 고용안정서비스 선진화

진정한 의미의 노동시장 유연화를 위해서는 퇴출의 유연성과 함께 진입의 유연성도 동시에 보장되어야 한다. 취약계층의 노동시장 접근성을 개선하여 근로자의 고용가능성을 제고하는 등 근원적 치유를 해나가야 한다. 따라서 적극적 노동시장정책의 관점에서 평생능력개발체계를 확립하여 고용안정서비스를 확충하고 선진화할 필요가 있으며, 대기업-중소기업간, 정규직-비정규직간 교육훈련 기회의 양극화가 발생하지 않도록 특히 공공서비스는 취약계층의 기회 확대에 유념하여야 한다.

## 4) 사회적 대화구조의 복원

노동시장의 경직성과 양극화를 완화하여 개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 적절한 의제 설정의 미숙과 일관성의 상실 그리고 노사정위원회로 일원화되었던 사회적 대화채널의 경직성 등 실패의 원인들을 검토하여 새로운 타협 조건과 대화의 틀을 다양화하여야 한다.

사회적 대화와 타협의 틀로서 ‘국민대통합 연석회의’를 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 노사관계 로드맵의 처리와 관련해서 보다 많은 공론화를 이루어나 가면서 시급하면서도 상호간에 양보가 가능한 안건을 중심으로 소 타협을 연속적으로 추진해나가야 하고, 이 모든 과정에서 정부는 인내를 갖고 노, 사, 시민 단체의 참여와 타협을 유도할 필요가 있다.

## 제III부 정책 우선순위와 중점 추진과제

### 제7장 정책의 우선순위

제 I 부에서 제시한 네 가지의 정책 패러다임 전환과 “사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국”이라는 새로운 비전을 달성하기 위해서는 10개의 정책과제 간 우선순위 설정이 필요하고, 각 정책과제가 제시하는 분야별 전략과제 내에서도 무게중심의 설정과 시각전환이 필요하다.

정책과제간 그리고 각 정책과제 내에서의 우선순위는 새로운 정책 패러다임에 따라 개별과제들의 정책기조가 어떻게 변화되느냐에 따라 결정될 수 있을 것이다. 따라서 정책과제의 우선순위를 논하기에 앞서 새로운 정책 패러다임에 따른 개별 정책과제들의 정책기조 전환에 대해 살펴보고자 한다.

#### 1. 정책기조의 전환 : 산업 중심에서 고용성장 중심으로

적정성장을 달성하면서도 소득분배를 개선해 나가기 위해서는 수출이 내수를 자극하고, 산출의 증대가 고용을 창출하는 선순환 구조를 회복하여야 한다. 이러한 선순환 고리의 회복에 있어 가장 중요한 것은 고용 중심적 정책으로 전환하는 것으로서 앞서 제시한 네 가지의 정책 패러다임 전환이 지향하는 목표이다.

다음 표는 새로운 패러다임의 방향과 배경을 요약하고 이에 따른 10개 주요 정책과제들의 전환방향을 설명한다. 먼저, 산출과 성장지향에서 고용성장 위주로 전환하되 이러한 변화가 시장의 자율과 민간의 주도하에 이뤄지도록 하는 것을 기본방향으로 삼아야 하며, 개별 정책과제들은 이러한 기본원칙에 따라 정책기조를 전환하여야 한다.

예를 들어, 교육 분야는 교육 수혜자의 양적 확대와 시험으로 측정되는 학력 위주에서 글로벌 노동시장에서 경쟁력이 있는 학생을 배출하여 이들의 고용가능성을 높이는 질적 측면으로 무게중심을 이동할 필요가 있다.

차세대 성장 동력 부문은 산업구조 고도화를 지향했던 과거의 체제에서 각 산업의 생산성제고를 지향하는 방향으로 전환하는 한편, 최종재에서 부품소재로, 전통서비스에서 지식집약서비스로의 전환이 필요하다. 중소기업 분야는 내수위주의 중소기업보다는 글로벌 혁신형 중소기업이 많이 출현할 수 있도록 R&D를 지원하는 방향으로 전환하고, 농업 분야는 과거의 피해보상적 보호에서 시장지향적 구조조정과 직접지불을 병행해야 한다.

물류허브의 달성을 위해서는 단순 환적과 물동량 보다는 부가가치형 물류를 지향하는 것이 바람직하며, 금융 분야는 과거 실물경제 지원을 강조하던 시각에서 고부가가치 서비스로서의 금융산업을 육성하는 방향으로 정책기조를 전환하여야 한다. 부동산 정책에 있어 주택공급과 가격안정도 중요하지만, 국민들의 주거복지를 증시하는 시각으로 전환할 필요가 있으며, 노사관계 분야는 유연성대 안정성이라는 대립구도에서 유연안정성이라는 새로운 개념에 입각하여 기업차원의 유연성 제고와 사회적 차원의 사회보험 확대 등 안정성 제고를 병행하는 방향으로 개편되어야 한다. 그리고 사회안전망 분야는 취약계층에 대한 급여 중심의 소극적인 사회안전망 구축과 함께 교육·훈련을 통해 국민들의 고용가능성을 제고하는 적극적인 사회안전망도 강화하는 노력이 필요하다.

**<표III-1> 새로운 성장 비전에 따른 각 분야별 정책기조 전환**

	과거 및 현재	➡	미 래
기본 방향	산출 성장 지향적		고용성장 지향적
추진 주체	정부주도		시장자율과 민간주도
<b>전환의 배경</b>			
수출-내수 연결 약화	수출		수출+ 내수+ 투자
고용 없는 성장	제조업		제조업+ 서비스업
중국의 등장	산업간 분업		산업간 및 산업내 분업
세계화에 따른 개방	주식투자 등 자본거래 치중		FDI와 주식투자의 균형
<b>분야별 전환 방향</b>			
교육 분야	양적 배출과 학력 위주		질적 제고와 고용가능성
	공급자 중심		수요자 중심
차세대 성장동력	산업구조 고도화		각 산업 생산성제고
	최종재 중심		중간재(부품소재) 육성 필요
	전통적 서비스		지식집약 서비스
중소기업	내수위주의 중소기업		글로벌 혁신형 중소기업
	자금 지원		직접적 R&D 서비스
대의 개방	내수 중심의 규제와 보호		개방을 통한 경쟁력 제고
농업 분야	피해보상적 보호		시장지향적인 경쟁제도의 구축
물류 허브	단순 환적 물동량 위주		부가가치 물류
금융 허브	실물경제 지원 기능 강조		고부가가치 서비스로 육성
부동산 분야	주택 중심		가구 중심의 주거 복지
노사관계 분야	유연성 대 안정성 충돌		기업내 유연성과 사회적 안정성
사회안전망	급여 중심의 보장 체제		평생교육체계와 고용가능성 제고

## 2. 우선순위의 설정

### 가. 주요정책간 우선순위

먼저 본 보고서에서 제시하는 주요정책간 우선순위는 국가적 차원에서 중요한 과제를 대상으로 하는 것은 아니며, 정부가 정책적 차원에서 추진해야 할 과제들을 대상으로 설정한 것임을 밝혀두고자 한다.

“고용 성장”을 강조하는 새로운 패러다임에 따를 때, 전 국민의 고용가능성을 높이기 위한 평생교육·훈련 체제의 강화, 차세대 성장 일자리를 위한 교육·훈련, 그리고 경쟁력 있는 인재양성 등 국민 개개인의 지적 능력을 높일 수 있는 교육 분야가 가장 높은 우선순위를 가질 것이다.

그리고 일자리 창출효과가 큰 금융, 물류, 교육, 의료 등 고부가가치서비스산업의 개방과 규제완화가 그 다음의 순위를 가질 것이다.

위의 분야들이 높은 우선순위를 갖는 이유는 고용가능성의 제고가 여타 분야의 문제해결에 도움이 되기 때문이다. 고용가능성의 증가는 적극적 의미의 사회안전망으로 기능하여 양극화 문제를 완화시킬 수 있음은 물론, 해고나 구조조정 에 대한 근로자들의 저항을 감소시킬 수 있어 노동문제의 해결에도 도움이 될 수 있다. 또한 교육·훈련의 강화는 우리 사회 전반의 지적능력과 혁신역량을 강화하여 성장잠재력의 회복에도 도움이 될 수 있다.

고등교육·평생교육 강화 및 서비스산업 육성을 통한 고용가능성 제고와 동등한 수준의 우선순위를 갖는 정책과제는 사회안전망의 강화이다. 한국사회가 “사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국”으로 도약하기 위해서는 국민의 고용가능성을 높이는 적극적 의미의 사회안전망도 중요하지만, 글로벌화 등 새로운 환경에 따라 불가피하게 발생하는 취약계층을 보호하는 사회안전망을 갖추는 것이 필요하기 때문이다.

다음으로 우선순위를 두어야 할 할 정책 분야는 중소기업 분야이다. 자생력이 있는 대기업보다는 고용의 상당 부분을 차지하는 중소기업들의 경쟁력을 높여 양질의 일자리를 창출해 가는 것이 필요하다. 왜냐하면 중소기업의 활성화가 양극화 문제를 해소하는 첩경이기 때문이다. 특히 중소기업은 대기업에 비해 경영

혁신과 R&D 능력이 부족하여 시장에만 맡겨 둘 경우 구조조정이 원활하게 추진되기 어려운 점도 고려할 필요가 있다.

농업분야도 중요한 정책과제이다. 산업적 특성상 시장기능에만 맡길 수 없는 농업분야의 경우에는 경쟁체제의 구축과 업종별 전문조직체 육성 등 정부의 적극적인 역할이 요구되는 분야가 산재해 있다. 그러나 낙후되어 있는 농업분야를 구조조정하여 발전의 토대를 마련하는 것은 도농간에 존재하는 갈등을 해소하여 동반성장의 길로 나아가게 할 뿐 아니라, 복합화된 농촌사회는 새로운 일자리를 일으킬 수 있는 잠재적인 분야임을 인식할 필요가 있다.

#### 나. 개별 정책과제 내에서의 우선순위

다음으로 위에서 제시한 정책우선 순위 선정기준을 바탕으로 10개의 개별 정책과제들이 제시하고 있는 전략과제간의 우선순위를 살펴볼 필요가 있다.

가장 높은 우선순위를 갖는 교육분야에서는 대학교육 등 고등교육의 경쟁력 강화를 최우선적으로 추진하여야 한다. 공급자 위주의 폐쇄적인 교육체제를 탈피하여 대학이 산업현장에서 필요한 지식과 기술을 공급할 때, 학생들의 고용가능성이 높아지고 국가 전체의 경쟁력도 제고될 수 있기 때문이다. 대학교육 다음으로는 선순환적 평생교육체계 확립 차원에서 직업교육체제의 구축이 중요하다. 이는 노동시장의 유연성 제고는 물론 지식기반 경제에 부응한 경제구조의 개편에 도움을 줄 수 있기 때문이다.

차세대 성장 동력의 세 분야인 신기술산업, 부품소재산업 및 지식서비스산업 중에서는 부품소재산업에 대한 R&D지원에 우선순위를 두어야 한다. 부품소재 분야에서의 연구개발은 외부성이 있으며 선진국의 독점체제를 견제하는 효과가 있기 때문이다. 신기술을 위한 연구개발도 외부성이 있다는 측면에서 중요하지만, 대기업들 스스로 수행할 수 있기 때문에 정책의 우선순위를 뒤에 두어도 무방할 것이다. 또한 지식서비스산업의 경우에도 정부의 지원보다는 규제완화를 통한 자생력 배양이 필요한 분야이므로 부품소재 산업보다는 우선순위가 뒤에 위치할 것이다.

중소기업 분야에서 가장 중요한 정책과제는 R&D의 지원이다. R&D를 통한 중소기업의 혁신역량 배양이 글로벌 시장에서 살아남을 수 있는 경쟁력 있는 중

소기업을 보다 많이 배출할 수 있는 지름길이기 때문이다. 연구개발 서비스 다  
음으로 우선순위를 둘 수 있는 과제는 중소기업 금융과 관련한 인프라를 구축하  
고 정비하는 것이다. 중소기업 등 취약계층에 대한 금융시장의 자금중개기능이  
약화되고 있는 상황에서 중소기업 금융지원에 대한 정부의 관심이 높아질 필요  
가 있기 때문이다.

대외개방은 해외의 선진 기술 및 능력을 도입하여 경쟁력을 강화할 수 있는  
서비스산업 개방에 최우선순위를 두고 추진하여야 한다. 앞으로의 일자리는 제  
조업보다는 서비스업분야에서 보다 많이 창출될 것이기 때문이다. 이를 위해,  
교육·의료 등 핵심부분을 포함한 종합적인 서비스시장 개방전략을 수립하는 한  
편, FTA 체결 및 DDA 대응 등 능동적인 개방전략을 능동적으로 추진함에 있  
어 대외개방에 취약한 농업부문과 중소기업의 경쟁력 강화방안을 함께 마련할  
필요가 있다.

농업분야는 구조조정을 통한 농업의 경쟁력 제고에 우선순위를 두고 정책을  
추진하여야 한다. 시장기능과 경쟁원리가 정착될 수 있도록 농지·양정·시장유통·  
협동조합 등 4대 농정제도의 개혁이 지속적으로 추진되어야 한다. 특히 시장유통  
분야에서 시장도매인제도 등 도매시장의 다양한 거래제도를 정착시키는 노력  
이 필요하다. 다음으로 우선순위를 둘 과제는 일정소득 이하의 경우 정부가 직  
접 보전하는 직접지불제와 같은 농가소득 안정시책을 확대하고, 영세 고령농에  
대한 복지 지원을 통해 안심하고 농업에서 은퇴할 수 있는 여건을 조성하는 것이  
다. 농업의 시장지향적인 구조조정을 위해서는 안정된 소득을 보장함과 아울러  
취약계층에 대한 지원방안이 동시에 마련되어야 하기 때문이다.

부가가치가 높은 물류허브를 구축하기 위해서는 비즈니스모델을 개발하여 항  
만·공항의 배후물류단지에 국내외 물류기업을 유치하는 것이 가장 우선적으로  
추진되어야 할 과제이다. 고부가가치 물류서비스는 물류전문 기업과 인력에 의  
해 제공될 수 있다는 점에서 물류전문기업과 인력을 양성하는 대책을 차질 없이  
추진해나가는 것이 그 다음의 우선순위를 가질 것이다. 이러한 차원에서 2004  
년 발표된 물류전문기업 육성방안을 차질 없이 추진함과 아울러 물류전문대학원  
의 설립을 조속히 추진할 필요가 있다.

금융허브의 성공적 구축을 위해서는 무엇보다도 금융의 규칙 즉, 금융규제 및 감독체계를 선진화하여 국내외 금융시장 참가자들이 국내에서 창의적으로 금융 상품을 개발하고 판매할 수 있도록 활동의 장을 마련해 주는 것이 가장 시급하다. 이와 함께 외국인들이 국내에서 활동하는 데 실제적인 장애요인이 되고 있는 경영 및 생활환경을 획기적으로 개선하는 일도 중점적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 또한 선택과 집중의 차원에서 채권시장, 구조조정시장, 파생상품시장, 자산운용업, 투자은행, 사모펀드 등 선도업종과 선도시장에서 가시적인 성과가 나타날 수 있도록 역량을 집중해 나가는 것도 중요하다.

사회안전망 분야의 경우 기본적으로 모든 국민이 대상이 되는 포괄적 사회보험(국민연금 등)의 안정화가 중요하지만, 정책의 우선순위는 성장과 분배의 선순환에 초점을 두는 것이 바람직하다. 이를 위해 기초생활보장 사각지대 해소 등 사회통합 분야, 저소득층에 대한 선별적인 교육서비스 확충과 같은 고용가능성 제고분야에 정책역량을 집중함으로써 분배와 성장에 모두 도움이 되는 과제를 우선적으로 추진하여야 한다.

국민의 주거 안정을 위해서는 무엇보다도 8.31정책이 효과적으로 집행되어 부동산 시장이 실수요자 중심으로 재편되도록 노력해야 한다. 이러한 부동산 시장의 안정세를 바탕으로 관심을 갖고 추진해야 할 과제는 시장실패 가능성이 큰 최저주거 기준 미달 가구에 대한 지원과 장기공공임대 주택 건설 등의 분야이다.

마지막으로 노사관계 선진화를 위해서는 기업내 유연성과 사회적 고용안정화가 동시에 이루어져야 한다. 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 사회안전망일뿐만 아니라, 비정규직 문제 해결의 시작이고, 유연성 증대에의 저항을 완화시키는 효과가 있기 때문이다.

## 제8장 2006년도 부문별 중점 추진과제

선진국 진입을 눈앞에 둔 우리 경제의 발전단계에서는 민간의 자율과 시장원리에 입각하여 경제가 운용되는 것이 바람직하다. 그러나 민간이 감당하기 어려운 대규모의 연구개발 투자가나 독과점 등과 같이 시장의 실패가 존재하여 정부의 개입이 필요한 영역이 존재할 수 있으며, 경우에 따라서는 변화의 속도에 비해 시장의 조정기능이 더디게 작용하여 정부가 조정자로서 역할을 수행할 필요가 있다. 따라서 시장의 자율과 민간주도를 기본방향으로 하는 새로운 패러다임에서도 자유롭고 공평한 시장을 구축하기 위한 규칙을 제정하여 감시하고, 시장참가자들이 역량을 극대화시킬 수 있는 경제·사회적 인프라를 마련하는 정부의 역할이 필요하다. 이러한 원칙을 바탕으로 2006년도 중 정부가 수행할 추진과제와 시장의 역할을 나누어 살펴보고자 한다.

### 1. 정부차원의 우선 추진과제

제 I 부에서 논의된 새로운 패러다임으로의 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 그리고 꾸준히 진행함으로써 정책의 모멘텀을 지속시켜 나가야 한다.

#### <교육분야>

대학교육의 노동시장 수요대응력 및 질적 수준을 제고하기 위한 정책과제 중 대학정보 공시제 도입, 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 시스템 구축·운영, 지방대학 혁신역량 강화사업비 등을 시급히 추진해야 한다.

또한 국립대학과 사립대학간 역할분담 방안 마련, 평생교육 촉진을 위한 기업지원책 강구 및 학자금 지원제도 운영 등의 과제도 '06년 중 검토를 시작해야 할 것이다.

#### <차세대 성장동력>

신기술산업 분야의 경우 정부 연구개발과제 선정이 실질적인 경제성 평가가

미흡하고 기술성평가 위주로 이루어져 있다는 지적을 감안하여, 현재 추진중인 차세대 성장동력 과제들이 경제성 측면에서 적절하게 선정되었는지를 재점검하여야 한다. 이를 바탕으로 경제성 평가를 강화한 새로운 연구개발사업 평가시스템을 구축할 필요가 있다.

부품소재산업 분야의 경우 종합기술지원 사업이나 핵심기술개발 사업, 개발된 부품·소재의 사업화, 해외기술 도입 등 기존 사업을 계속 사업으로서 확대·강화할 필요가 있다. 우선적으로, 종합기술지원사업을 실시하는 기관을 확대하고, 상품의 제조에 중간생산물로 사용되는 소프트웨어의 생산기업도 전문부품소재기업의 범위에 포함시킬 필요가 있다.

그리고 지식서비스산업 분야에서는 동 분야의 연구개발 활동이 제조업에 비하여 활성화되지 않는 점을 감안하여 연구개발의 인정범위를 확대해야 한다. 또한 의료·교육 등 지식서비스 부문에 대해서는 규제개혁을 통한 민간의 자발적인 투자활성화를 유도하는 한편, 정부부처간 및 민간기관간 이해조정 기능을 강화하는 노력을 병행해야 한다.

### <중소기업>

중소·벤처기업의 활력제고를 위해 중소기업청의 기술경쟁력 강화예산을 우리나라 R&D 예산대비 4%대로 확충하여야 한다('05년 예산대비 400억원 추가 소요). 또한 중소기업에 대한 신용정보 및 기술평가 인프라 구축과, 벤처캐피탈에 대한 투자재원 확충을 통하여 중소기업 금융이 원활하게 이루어지도록 해야 한다.

한편, 중소기업과 대기업간의 양극화 해소와 동반성장을 위해 「대·중소기업상생협력촉진에관한법률」 제정, 협력평가체제 구축, 인센티브 개발 등도 시급히 추진해야 할 과제이다.

### <대외개방>

FTA 및 DDA 정책방향 및 세부분야별 협상전략, 종합적인 서비스시장 개방계획, 정부부처간 이해조정체계 구축방안 등은 '06년 상반기까지 기획할 필요가 있다.

### <농업분야>

쌀협상 국회비준에 따른 후유증을 치유하고 DDA 협상에 대비하기 위해서는

쌀산업 안정을 위한 보완대책을 우선적으로 수립하여야 한다. 그리고 시장지향적인 농정개혁을 위해 추진하고 있는 농지·양정·시장유통·협동조합제도 등 4대 농정의 개혁도 '06년 중 지속해야 한다. 농업인들이 자율적으로 품목별·산업별 전문조직체를 조직하여 경쟁력을 강화하는 데 필요한 사업을 정부가 지원하는 것도 필요하다.

또한 식품의 안전시스템 구축, 도시자본의 농촌유치를 위한 세제 및 금융상 지원 방안 마련, 직접지불제 확충방안 마련, 농촌복합생활공간 구축을 위한 프로그램 정비 등도 추진해야 하며, 재정지원의 실효성과 현실성을 제고하기 위해 기 확정된 재정투융자 계획의 조정도 '06년 중 추진해야 할 과제이다.

### <물류허브>

물류허브전략의 추진의지를 명확히 하기 위해서 공·항만 배후물류단지를 활용한 수익성 있는 비즈니스 모델을 개발하여 국내외 물류 기업을 유치하는데 중점을 두어야 한다. 한편, '05년에 추진하였으나 부처간 합의곤란으로 지연된 물류전문기업을 활용하는 화주기업에 대한 세제지원 방안도 조속히 매듭지어야 한다.

### <금융허브>

금융허브전략의 추진동력을 강화하기 위해서는 자본시장 통합법을 조속히 제정하는 한편 제로베이스에서 규제개혁을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 또한 금융시장 선진화 방안으로 선택과 집중의 원칙에 따라 선도 분야로 선정된 채권시장, 구조조정시장, 파생상품시장, 자산운용업, 투자은행, 사모펀드 등에 대한 세부적인 발전방안을 마련해야 한다.

또한 금융허브 추진전략에 대한 외국인들의 신뢰와 지지를 이끌어 내기 위해 출입국 관련제도의 선진화 등 경영 및 생활환경의 개선도 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다.

### <사회안전망>

선진국형 사회안전망을 확보하기 위해서는 중장기적인 복지재정의 확충이 필요하므로, 중장기 사회안전망 자원조달 방안의 마련이 시급하다. 특히 재정관련 논의에 복지재정 관련부처가 참여토록 하여, 이를 바탕으로 「중·장기 조세개혁

방안」을 마련하여야 한다. 그리고 사회 안전망 강화에 대한 국민적 공감대를 유도하기 위한 홍보프로그램 개발도 조속히 추진할 필요가 있다.

### <부동산 정책>

8.31 정책 이후 주택의 투자수익률 감소로 인해 보유수요는 감소하고 전세수요가 증가하여 전세가격이 소폭 상향조정될 것으로 예상됨에 따라 국민임대주택 건설, 전세자금지원 확대, 다가구 매입임대 및 재임대 공급확대 등 서민의 전월세 안정대책을 시급히 강구할 필요가 있다.

또한 주택 투기수요의 감소로 인해 민간의 주택건설이 위축될 우려가 있다. 특히 수도권은 부동산경기에 가장 민감하게 반응한다는 점을 감안하면 수도권에 연간 30만호의 주택을 공급한다는 정부의 계획에 차질이 예상된다. 따라서 '06년에는 공공부문 주택공급비율을 예년보다 10% 높은 40% 수준으로 상향 조정하여야 할 것이며, 아울러 주택공영개발로 인한 주택 품질 악화와 공공부문의 비대화를 방지하기 위하여 설계·시공 일괄입찰과 시공사의 브랜드를 인정하는 것이 필요하다. 그리고 위축된 민간 건설시장을 보완하기 위하여 SOC 건설투자의 확대와 해외건설에 대해 정부가 적극 지원하여야 할 것이다.

한편, 8.31 정책으로 「도시재정비특별법」이 제정된 점을 감안하여, 주택의 물리적 개량에 치중한 과거의 노후주거지 개발방식을 개선함으로써 지역경제 활성화와 원주민의 재정착률을 높일 수 있는 새로운 도시재정비 모델의 수립도 2006년 중 추진이 필요한 과제이다.

### <노사관계>

노동계에서 가장 큰 갈등을 야기하고 있는 비정규직 문제의 조속한 해결이 필요하다. 이를 위해서는 비정규직과 관련한 정부의 근로감독행정 개선, 기업의 원·하청 거래관계 개선 등을 위한 제도 개선을 추진해야 한다. 그리고 복수노조 허용과 노조전임자 임금지급 문제는 '07년부터 관련법의 효력이 발휘되는 점을 감안할 때 우선적으로 추진해야 할 시급한 과제이다.

## 2. 민간부분의 역할

위에서 설명한 새로운 비전을 달성하기 위해서는 정부의 역할 뿐 아니라 민간과 시장의 역할이 보다 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.

### <교육분야>

교육분야의 고용가능성 제고를 위해 정부의 노력에 대응하여 대학 등 교육기관도 지역사회·정부·학생 등과의 유대를 강화할 필요가 있다. 이와 함께 우수한 필요인력을 확보하기 위해 재학생들에게 장학금을 지급하는 등 기업의 사회적 책임도 필요하다.

### <차세대 성장동력>

차세대 성장동력이 갖는 미래의 불확실성과 위험, 초기시장의 미형성을 고려할 때 정부의 직접적인 R&D 투자, 세제·금융상의 인센티브 등 정부의 역할도 중요하지만 성장동력의 확보주체는 정부보다는 기업가적 마인드를 지닌 창의적인 민간기업이 되어야 함을 인식할 필요가 있다.

부품소재산업에 있어 기업들은 신기술 개발을 통한 경쟁력 강화, 글로벌 네트워크 참여를 통한 생산기지화 등을 추진하여야 하며, 지식기반산업의 영역에서는 지속적인 가치창출 모델을 발굴하고 제조업체와의 연계를 강화하여 부가가치를 지속적으로 창출하는 노력을 기울여야 한다. 또한 지식기반서비스업의 경우 민간부문은 지식경영과 혁신을 통한 지속적인 가치창출 모델을 발굴하고, 제조업 등 타 분야와의 연계발전을 통한 부가가치 제고에 역량을 모아야 할 것이다.

## <중소기업>

중소기업 분야는 차세대 성장동력 분야와 같이 기업들의 창의적 기업가 정신이 가장 중요한 영역이다. 따라서 중소기업들도 정부 보호막 속의 내수시장에 의존하지 말고 끊임없는 경영·기술 혁신을 통해 글로벌시장에 적극적으로 진출하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 수요감소, 원가상승, 기술변화 등으로 더 이상 경쟁력을 확보하기 어려운 한계기업들은 해외투자, 업종전환 등 과감한 전략을 모색할 필요가 있다.

## <대외개방>

우리 산업이 글로벌화 추세에 능동적으로 대처하여 발전할 수 있도록 산업정책을 수립·시행하고 개방정책의 시행에 따라 야기될 수 있는 각종 문제를 해결하기 위한 정부의 노력에 부응하여 민간기업들은 정부가 제시한 시장개방 일정과 변화된 시장환경에 대응하여 전문화 및 고부가가치화를 통해 경쟁력 및 효율성을 높이는 자체노력을 경주하여야만 국제경쟁에서 살아남을 수 있을 것이다.

## <농업분야>

소비자·도시민들은 우리 농업·농촌의 존재가치와 다원적 기능을 인정하고 농업의 특수한 여건을 이해할 필요가 있으며, 농업인들은 시장개방에 대한 피해의식에서 탈피하여 소비자가 안심할 수 있는 고품질 농산물 생산, 품목별·산업별 전문조직체 조직을 통한 경쟁력 제고에 힘써야 할 것이다.

## <물류허브>

물류는 화물의 흐름이므로 시장의 움직임에 따라 물류허브의 달성여부가 결정된다. 따라서 물류기업들은 정부의 물류분야 지원이 최대한의 효과를 발휘할 수 있도록 세계적 물류네트워크 구축, 중국·인도 등 거대시장 진출을 통한 경쟁력 배양 등 자체적 노력을 기울일 필요가 있다.

## <금융허브>

금융허브 실현 과정에서 확대될 것으로 예상되는 선진금융기법으로 무장한 외국 금융기관의 국내 진출에 대비하여, 국내금융기관들은 수익사업의 창출, 전문적인 신용평가기법 습득 등 자구노책을 강구할 필요가 있으며, 유망한 중소기업

들이 미래의 성장 동력원으로서 적극 육성될 수 있도록 자금중개 기능을 강화해 나가야 할 것이다. 또한 국내에서 축적한 역량과 경험을 바탕으로 동북아 역내 시장으로 진출할 수 있도록 정보수집, 네트워크 형성 등 해외진출 전략에도 관심을 기울일 필요가 있다.

### <부동산 및 주거분야>

민간부문은 소득과 주거비 부담수준에 따른 주거계층 중 자립계층과 부분지원계층에 대한 분양주택 공급을 확대하여 국민의 주거안정에 기여할 필요가 있으며, 질 높은 주택건설을 위한 민간건설회사의 기술개발 노력도 중요하다.

### <노사관계>

사회적인 대화와 타협 분위기를 조성하려는 정부의 노력에 부응하여 노동계 역시 열린 마음으로 대화·협력하려는 자세를 가져야 한다. 제도적인 측면에서 정규직 노동조합들은 임금체계의 유연화 제고에 동참하고 기업의 원·하청 거래 관계 개선 등에도 관심을 보여 노사협력의 성과가 비정규직과 비노조원 등 노동조합 밖으로 확산될 수 있도록 노력하는 것이 중요하다.

---