

# 동반성장을 위한 새로운 비전과 전략

일자리 창출을 위한 패러다임 전환

국민경제자문회의



발 간 등 록 번 호

11-1082000-000001-01

<국민경제자문위원회가 대통령께 드리는 경제보고서>

**동반성장을 위한  
새로운 비전과 전략**

— 일자리 창출을 위한 패러다임 전환 —

**2006. 1.**

**국민경제자문회의**

## 발 간 사

변화와 혁신, 참여와 화합을 표방한 참여정부가 들어선지 약 3년의 기간이 흘렀습니다. 이러한 시점에서 국민경제자문회의가 『동반 성장을 위한 새로운 비전과 전략』을 주제로 현 경제 상황 및 정책을 객관적으로 평가하는 한편, 대통령님과 관련 전문가 및 국민들에게 향후 우리 경제의 지속적인 발전을 위한 정책 제언을 하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

현재 우리 경제는 기술·자본 등 생산요소가 국경간 자유롭게 이동하는 세계화와 정보통신기술의 급진전에 따른 지식기반경제라는 환경 변화에 더하여 우리와 경합관계가 더욱 심화되고 있는 중국경제의 급부상이라는 대외적 도전에 직면해 있습니다.

이러한 대외적 도전은 저출산·고령화로 인한 노동공급의 둔화, 고수익 투자기회의 감소 및 높은 수준의 임금·지가 등으로 인한 투자부진, 기술축적과 인적자원 개발의 지체 등 대내적 위협요인과 결부되어 우리 경제의 일자리 창출능력과 성장잠재력을 저하시키고 있습니다. 나아가 이와 같은 대내외 여건변화에 대해 각 경제 주체들은 적응능력의 차이 등을 보임으로써 경제적 성과가 고르게 확산되지 못하는 양극화 문제에 직면해 있습니다.

본 보고서는 이와 같은 대내외적 여건 변화를 고려하여 우리 경제의 현 상황을 진단하고 지속성장과 분배개선을 동시에 달성하기 위한 정책 패러다임 전환을 모색하는 한편, 중장기 당면과제를 검토하고 각각의 과제에 대해 해결 방안을 제시하고자 노력하였습니다.

또한 수출과 산출 뿐 아니라 내수와 일자리를 동시에 증시하되, 중국과의 공존을 위해 국가간 산업 분업구조를 재설정하고, 일자리 창출 능력이 높은 내수 서비스산업을 증시하는 방향으로 정책을 전

환함으로써 생산의 증가가 양질의 일자리 창출로 연결되는 새로운 정책 패러다임을 제시하고 있습니다.

금번 보고서는 국민경제자문회의가 설치된 1999년 이래 처음으로 우리 경제의 장기 비전과 주요정책 과제를 광범위하게 다룬 종합 전략보고서입니다. 본 보고서의 발간으로 국민경제 발전을 위한 전략 및 주요정책 방향을 논의하여 대통령께 보고드리는 자문회의의 역할이 보다 충실히 이루어지는 계기가 마련되었다는 데 의미를 부여하고자 합니다.

본 보고서에 여러 자문위원들의 지혜를 모아 제시된 전략과 정책 대안들은 우리나라가 앞으로 보다 선진화된 사회안전망을 갖추고 ‘역동하는 글로벌 지식·혁신 경제강국’으로 발전하는 데 밑거름이 되기를 희망합니다.

끝으로 이번 보고서의 발간을 위해 연말의 바쁜 일정에도 불구하고 집필에 힘써준 여러 연구기관의 연구원들과 수차례에 걸친 분야별 회의에 참여하여 아낌없는 조언을 해 주신 각계 전문가, 그리고 기획과 편집을 담당한 자문회의 사무처 직원 여러분들의 노고에 심심한 감사를 드립니다.

2006년 1월

어 윤 대  
국민경제자문회의 부의장  
(고려대학교 총장)

## 머 리 말

먼저 각 분야에서 탁월한 식견과 전문성을 보여 온 국민경제 자문위원님들이 고민과 지혜를 담아 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』이라는 경제보고서를 발간해 주신 데 대해 감사의 말씀을 드립니다.

본 보고서는 2005년 10월 6일, 제8차 국민경제자문회의 전체회의에서 국민경제의 발전을 위한 전략 및 정책방향 수립 등에 대한 본래의 자문기능을 강화하기 위해 장기적 관점에서 우리 경제의 비전과 전략을 모색하여 자문할 필요가 있다는 의견이 모아짐에 따라 작성하게 되었습니다.

최근 우리 경제는 세계화·정보화 및 저출산·고령화 등 대내외 여건 속에서 성장잠재력이 약화되고 부문간 양극화가 심화되는 등 ‘성장둔화·분배악화’라는 긴박한 상황에 놓여 있습니다. 이와 같은 현실에서는 과거와 같은 양적 성장모델로는 더 이상 지속적인 발전을 도모하기 어렵게 되었으며, 기술혁신과 우수인력 등에 의한 생산성 향상과 양질의 일자리 창출을 위한 특단의 대책이 필요한 시점에 이르렀습니다.

이러한 관점에서 이번 보고서는 한국이 앞으로 ‘선진국 수준의 사회안전을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국’으로 나아가기 위해 우리 경제의 중장기 좌표를 설정하고 새로운 정책 패러다임의 전환을 모색하는 한편, 주요 정책과제에 대한 대안을 제시하고자 특별히 기획된 경제전략보고서입니다.

본 보고서는 크게 세 부분으로 구성되어 있습니다. 제I부 「동반성장을 위한 정책기조 전환」에서는 우리 경제의 동반성장을 위한 새로운 정책 패러다임과 10년 후의 비전을 제시하였습니다. 제II부

「동반성장을 위한 주요정책과제」에서는 자문위원들이 향후 경제운용에 있어 가장 중요하다고 평가하는 10개의 정책과제를 선정하고 이들 과제의 현황과 향후 비전, 그리고 전략을 과제별로 제시하였습니다. 그리고 제Ⅲ부 「정책우선순위와 중점 추진과제」에서는 새로운 패러다임에 따른 정책의 우선순위를 설정하고 금년 중 시급히 추진할 과제들을 선정하였습니다.

본 보고서의 기획을 시작했던 2005년 10월 이래 3개월여 동안의 편집·집필과정에서 내용의 객관성과 정확성을 기하기 위해 많은 노력을 기울였습니다. 각 연구원장들의 책임하에 작성된 과제별 보고서는 수차례에 걸친 관련 전문가 회의를 통해 수정·보완되었으며, 분야별 자문회의를 통해 자문위원들이 제기했던 다양한 의견도 최대한 반영하였습니다. 그리고 보고서의 완성도를 높이기 위해 12월에는 전체 자문회의를 개최하여 심도 있는 토론을 통해 내용 및 구성을 최종 조율하였습니다.

끝으로 연말이라는 바쁜 일정에도 불구하고 본 보고서의 집필에 참여했던 각 연구기관의 연구원 여러분들, 그리고 내용과 편집방향에 대해 하나하나 소중한 조언을 아낌없이 해주셨던 여러 자문위원들과 분야별 전문가 여러분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

2006년 1월

정 문 수  
국민경제자문회의 사무처장  
(대통령 경제보좌관)

# 목 차

## 1부 동반성장을 위한 정책기조 전환 .....11

제1장 문제의 진단 .....	13
제1절 대외환경 변화 .....	13
제2절 한국경제의 문제점 .....	17
제2장 정책 패러다임 전환의 방향 .....	24
제1절 정책전환의 필요성 .....	24
제2절 정책전환 방향 .....	30
제3절 선진국형 성장전략으로의 전환 .....	35
제3장 한국경제의 새로운 비전 .....	38

## 2부 동반 성장을 위한 주요 정책 과제 .....41

제4장 고용가능성 제고와 동반성장 전략 .....	43
제1절 고등교육평생교육 강화를 통한 인적자본의 확충 .....	43
제2절 차세대 성장동력의 확보 .....	62
제3절 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화 .....	101



제5장 대외개방과 서비스산업 .....	134
제1절 대외개방을 통한 경쟁력 제고 .....	134
제2절 시장개방과 농업·농촌의 활로 .....	174
제3절 고부가가치형 물류허브 .....	203
제4절 금융허브와 금융선진화 .....	231
제6장 사회안전망과 사회 인프라 .....	252
제1절 선진국형 사회안전망 .....	252
제2절 부동산정책과 국민주거 안정 .....	283
제3절 노사관계의 선진화 .....	305

## **3부** 정책 우선순위와 중점 추진과제 .....335

제7장 정책의 우선순위 .....	337
제1절 정책기조의 전환 : 산업 중심에서 고용성장 중심으로 .....	337
제2절 우선순위의 설정 .....	340
제8장 2006년도 부문별 중점 추진과제 .....	346
제1절 정부차원의 우선 추진과제 .....	346
제2절 민간부문의 역할 .....	352

## **부록** <주요경제 지표> .....357

# 표 목 차

<표 I-1> 중국경제의 국제적 위상 변화 .....	16
<표 I-2> 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이 .....	17
<표 I-3> 주요국과 설비투자 증가율 비교 .....	18
<표 I-4> 노동력증가율 추이 .....	20
<표 I-5> 제조업의 업종별 생산유발계수1) 추이 .....	26
<표 I-6> 산업별 고용유발계수 추이 .....	28
<표 I-7> 정책 패러다임의 전환방향과 목표 .....	35
<표 II-1> 학력별 인력수급차 전망(2005~2015) .....	46
<표 II-2> 대학에 대한 각 부처 재정지원사업 사례 예시 .....	50
<표 II-3> 부품소재의 선진국 대비 수준 변화 추이 .....	80
<표 II-4> 부품소재산업의 무역 및 경쟁력 변화추이 .....	81
<표 II-5> 혁신형 중소기업 육성 목표 .....	111
<표 II-6> 창업하기 좋은 나라 순위 및 창업단계, 창업 소요기간 .....	114
<표 II-7> 중소기업청의 중소기업 기술경쟁력 강화 예산 규모 .....	116
<표 II-8> 중소기업 기술혁신·개발자금 수요대비 지원비율 .....	117
<표 II-9> 기관별 KOSBIR 사업 지원실적 및 2005년도 계획 .....	119
<표 II-10> 상시 종사자 수 기준에 의한 중소기업 범위의 변화 과정 .....	129
<표 II-11> 광업·제조업 부문의 업체당 평균 종사자 수 변동추이 .....	130
<표 II-12> 중소기업 범위의 국제 비교(제조업 기준) .....	130
<표 II-13> 주요국의 대외의존도 .....	135
<표 II-14> 우리나라 주요 고관세 품목 현황 .....	150
<표 II-15> 주요 검토대상 및 부분별 쟁점사항 .....	161
<표 II-16> 주요 경쟁국과의 기술수준 비교 .....	166
<표 II-17> 추진전략별 정부 및 시장의 역할분담 .....	172
<표 II-18> 세부추진전략 .....	173
<표 II-19> 농업의 국민경제적 지위 변화 .....	176
<표 II-20> 한국 농업의 SWOT 분석 .....	179
<표 II-21> 산업사회 단계와 농업의 변화 .....	182
<표 II-22> 금융허브 추진에 따른 주요 성과지표의 변화(예상) .....	235
<표 II-23> 80개 세부 추진과제 추진 현황 .....	237
<표 II-24> 7대 추진과제의 주요실적 .....	238
<표 II-25> 80개 세부추진과제 분류 종합표 .....	247
<표 II-26> OECD 주요국의 사회복지지출 및 국민부담률 비교 .....	253
<표 II-27> 빈곤율 및 실업률 추이('97~'04) .....	255
<표 II-28> 기초보장의 사각지대 해소를 위한 기본 방안 .....	256
<표 II-29> 우리나라 사회안전망의 체계 .....	257
<표 II-30> 기초보장의 사각지대 현황 .....	260
<표 II-31> 인구 전망 .....	283
<표 II-32> 주거서비스 지표의 국제비교 .....	285
<표 II-33> 국민임대주택 미분양호수 .....	291
<표 II-34> 계층 구분에 따른 정책지원방안 .....	297
<표 II-35> 지원방안별 정책지원수단 .....	297
<표 II-36> 유연성과 안정성의 관계 .....	309
<표 II-37> 사업체 규모별 취업자수 비교 .....	312
<표 II-38> 조합원 규모별 조직현황 .....	314
<표 II-39> 사업체 규모별 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률 .....	332
<표 III-1> 새로운 성장 비전에 따른 각 분야별 정책기조 전환 .....	339

# 그림 목차

<그림 I-1> 경제양극화의 영향 .....	23
<그림 I-2> 경제성장과 소득분배 관계(1982~2004) .....	25
<그림 I-3> 최종수요 항목별 부가가치유발효과 추이 .....	27
<그림 I-4> 주요국의 서비스산업 현황 .....	32
<그림 II-1> 성인(25~64세) 평생학습참여율 국제비교 .....	47
<그림 II-2> 주요 선진국과 한국의 제조업 생산 및 고용 비중 변화추이 .....	65
<그림 II-3> 한국의 서비스산업의 생산 및 고용 비중 변화추이 .....	68
<그림 II-4> 부품·소재산업의 발전방향 .....	70
<그림 II-5> 부품·소재기술의 발전방향 .....	72
<그림 II-6> 서비스업 성장률 추이('00~'03년 기간) .....	73
<그림 II-7> 국내 신기술 및 융합신기술 수준(세계수준=100) .....	75
<그림 II-8> 차세대성장동력사업 분야별 시장 형성 수준 및 국내 경쟁력 .....	76
<그림 II-9> 부품소재의 수출입 증가율 추이 .....	80
<그림 II-10> 국내 영화시장의 경쟁력 변화 추이 .....	82
<그림 II-11> 컴퓨터 관련 서비스 및 콘텐츠산업의 무역수지 추이 .....	83
<그림 II-12> 서비스업종별 종사자 및 매출액 증가율(2000~2003년) .....	91
<그림 II-13> 중소기업과 대기업간 성장성·수익성 지표 변화추이 .....	101
<그림 II-14> 중소기업의 평균 가동률 추이 .....	102
<그림 II-15> 중소기업의 발전모델 .....	104
<그림 II-16> 중소기업의 발전비전 및 정책방향 .....	105
<그림 II-17> 주요국의 서비스산업 현황 .....	142
<그림 II-18> 우리나라 기업의 세계경쟁력 .....	144
<그림 II-19> 농산물 및 공산물 시장개방의 속도 및 수준 .....	146
<그림 II-20> 주요국의 서비스시장 개방 수준 비교 .....	147
<그림 II-21> 외국인직접투자의 성과와 잠재력 비교 .....	148
<그림 II-22> 주요국의 금융국제화 지수 변동추이 .....	149
<그림 II-23> OECD 주요국 GDP 대비 사회복지지출(2001년 기준) .....	168
<그림 II-24> 농업생산과 농업소득 추이 .....	175
<그림 II-25> 참여정부 농정의 기본 틀 .....	185
<그림 II-26> 동북아 물류허브의 기본방향 .....	207
<그림 II-27> 동북아 물류허브화 정책의 패러다임 변화 .....	217
<그림 II-28> 해공(Sea & Air) 복합운송 .....	219
<그림 II-29> 선진국형 사회안전망의 기대수준 .....	254
<그림 II-30> 주거복지정책의 구조 .....	296
<그림 II-31> 지역별 아파트 전세가격 변동 .....	298
<그림 II-32> 지역균형발전과 부동산시장 .....	303
<그림 II-33> 덴마크 '유연안정성' 모형의 황금삼각형 .....	310
<그림 II-34> 임금격차 추이 .....	312
<그림 II-35> 고용안정서비스 .....	318



제 I 부

---

# 동반성장을 위한 정책기조 전환

---



제1장 문제의 진단 .....	13
제2장 정책 패러다임 전환의 방향 .....	24
제3장 한국경제의 새로운 비전 .....	38



## 제1장 문제의 진단

### 제1절 대외환경 변화

#### 1. 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 있는 상황에서 한 나라의 가장 중요한 자산은 국경 안에 살고 있는 ‘국민’이 보유하고 있는 지식과 기술 등 지적 능력이다. 또한 세계화시대에 국가간 경쟁에서 살아남기 위해서는 경제활동의 표준이 되는 글로벌 스탠더드를 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 무한 경쟁에 직면하게 되었음을 의미한다. 이에 따라 승자와 패자가 공존하던 과거와는 달리 경쟁에 이기지 못하면 살아남지 못하는 승자독식의 시대가 되었으며 이제 우리 기업은 세계적 경쟁력을 갖추지 못하면 후발개도국에게도 추월당하는 상시적 경쟁낙오 위험에 노출되고 있다.

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

## 2. 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 비 물적재화 위주로 경제가 소프트화됨에 따라 지식과 시장 선점에 대한 중요성이 높아졌다.

과거 물적 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 활용성과에 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.

### 3. 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 수출 시장을 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.

## 제2절 한국경제의 문제점

### 1. 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 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.

**<표 1-2> 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이**

	(단위 : %)		
	1991~2000	(1991~1997)	2001~2004
<b>잠재성장률</b>	<b>6.1</b>	<b>(6.9)</b>	<b>4.8</b>
■노 동	1.0	(1.2)	0.9
■자 본	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.

### 가. 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.

### <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

미국과 영국 등이 과거 1인당 국민소득 2만달러 달성시 성장

률과 설비투자율을 비교해보면 설비투자율이 성장률보다 높았을 뿐 아니라 설비투자율이 높을수록 국민소득이 1만달러에서 2만달러로 가는 기간이 단축되었음을 알 수 있다.

이 같은 투자부진은 첫째, 과거에 비해 새로운 수익모델 창출 여건이 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 내수 부진과 함께 구조조정 과정에서 위험을 회피하고자 하는 기업의 투자성향과 금융기관의 대출행태 변화도 크게 작용하였다.

#### 나. 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 평균 수명은 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

#### 다. 기술축적과 인적자원 개발 지체

외형적으로 보면 1990년대 들어 R&D지출이 크게 늘어나면서 최근에는 GDP대비 연구개발투자 비중이 선진국 수준으로 상승하는 등 생산성 향상을 위한 투자가 확대된 것으로 보인다. 그러나 선진국에 비해 R&D의 절대적 규모가 작고 인력이 취약한 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 1,000

명당 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 GDP대비 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 순위 에 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.

## 2. 경제양극화 심화

최근 우리 경제의 성장세가 둔화되는 가운데 여러 부문에서 경제적 성과의 양극화가 동시에 진행되고 있다. 수출은 호조를 보

이는 반면, 설비투자과 민간소비 등 내수회복은 지지부진하여 수출-내수간 양극화가 심화하고 있다. 주요 수출품목을 생산하는 산업·기업(IT부문 등)과 그렇지 못한 내수기업 사이, 대기업과 중소기업간, 제조업과 서비스업간, 우량 기업과 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 사업 서비스업과 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.

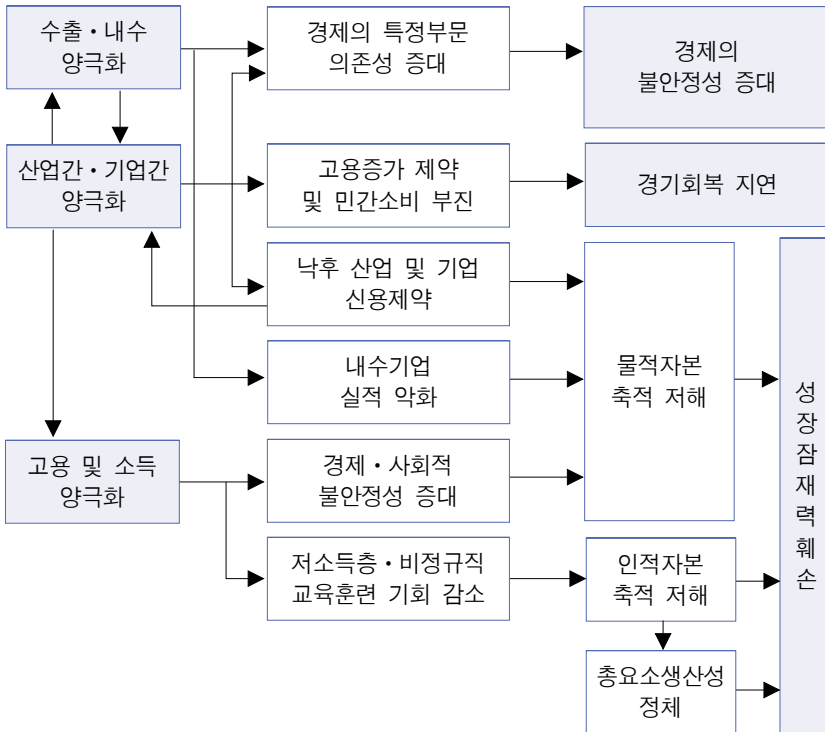
이 같은 산업, 업종 및 기업간 양극화는 고용 및 소득의 양극화로 이어지고 있다. 노동시장에서는 외환위기 이후 비상용근로자의 비중이 늘어나는 가운데 상용근로자와 비상용근로자간 임금 격차가 확대되는 등 고용구조의 양극화가 심화되었다.

경제구조의 양극화는 우리나라만의 문제가 아니라 선진국은 물론 중국에서도 일어나고 있는 범세계적 현상이다. 우리의 경우 성장률 하락, 세계화, 지식정보화 및 중국의 부상 등 대내외 환경 변화에 대한 대응 과정에서 불가피하게 발생하는 면이 없지 않다. 또한 이 같은 충격을 효과적으로 조절할 수 있는 장치가 미흡한 데다 이질적 속성을 가진 각 경제주체들이 이에 성공적으로 대응하지 못한데도 크게 기인한다.



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.

<그림 1-1> 경제양극화의 영향



## 제2장 정책 패러다임 전환의 방향

### 제1절 정책전환의 필요성

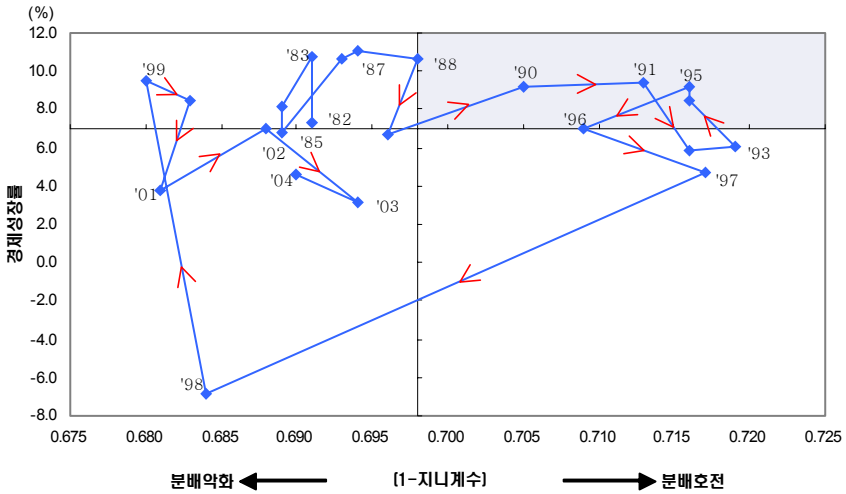
#### 1. 성장 → 분배개선 고리 약화

과거 우리 경제는 고성장을 지속하면서도 분배가 개선되는 호순환 구조를 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.

<그림 I-2>에서 보듯이 우리 경제는 1997년 외환위기 이전까지 대체로 높은 성장률을 유지하면서 분배가 개선되는 방향으로 발전하였다. 그러나 2000년 이후부터는 성장세가 현저히 둔화되는 데다 분배 개선도 외환위기 이전에 비해 크게 못 미치는 실정이다.

<그림 1-2> 경제성장과 소득분배 관계(1982~2004)



주 : 1) 실선은 기간 중('82~'04) 평균값

2) 음영부분은 성장과 분배가 기간 평균이상 동시 개선된 영역

자료 : 한국은행, 통계청

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.

## 2. 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 생산유발 계수를 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 때문인데다 IT 등 선도부문의 성과가 낙후부문으로 원활히 과급되지 못하고 있음을 의미한다.

**<표 | -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

2) 2005년 계수는 2008년에 발표될 예정

자료 : 한국은행 산업연관표

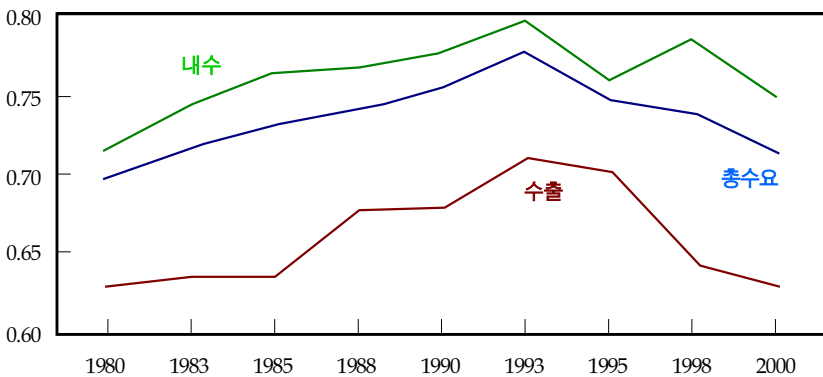
이처럼 산업간 연계구조가 취약해진 것은 글로벌 경쟁력을 갖춘 소수 대기업을 중심으로 정보통신산업이 가공·조립위주의 성장

에 주력해 온 데 주로 기인한 것으로 보인다. 즉 정보통신관련 핵심부품의 기술수준이 낮아 중간재의 대부분을 수입에 의존함에 따라 대기업-중소기업간, 최종재-소재부품간 연계구조가 취약해졌기 때문이다.

### 3. 수출-내수간 연계성 약화

또한 수출과 내수부문간에도 연계성이 크게 약화되고 있다. 그동안 우리 경제의 성장은 수출주도의 성장이라고 볼릴 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.

<그림 1-3> 최종수요 항목별 부가가치유발효과 추이



자료 : 한국은행 산업 연관표

무엇보다도 수출 증가가 추가적으로 이끌어 내는 GDP 증가분, 즉 부가가치 유발효과가 1993년을 정점으로 급격히 감소하고 있다. 수출 1원이 1980년에는 0.629원의 부가가치를 추가로 유발

하였고 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.

#### 4. 산출과 고용간 연결고리 약화

과거 고성장이 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·간접적으로 유발되는 피용자수를 나타내는 고용유발계수(전산업 기준)가 2000년에는 12.4명으로 1990년(26.8명)의 절반에도 못 미치는 수준으로 크게 감소하였다.

<표 1-6> 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

이와 같은 산출과 고용사이의 연결고리 약화는 국제경쟁력을 확보하기 위해 산업을 IT 등으로 첨단화하면서 ‘고용없는 성장 (jobless growth)’이 고착되면서 더욱 심화되고 있다.

## 제2절 정책전환 방향

이러한 환경에서 다음과 같은 네 가지 방향의 정책전환이 요구된다.

첫째는 수출과 산출뿐만 아니라 내수, 국내 투자 및 일자리를 같이 중시하는 방향으로 정책의 무게중심 재조정이 필요하다. 그동안 정부의 자원과 관심이 수출에 치중되어 왔고 그 결과 수출은 여전히 잘 되고 있다. 그러나 수출과 내수간 괴리가 날로 심화되는 환경에서, 기업들이 자율적으로 잘하고 있는 수출보다는 부진한 내수 및 국내투자를 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 글로벌 스탠더드에 맞게 재정비해 나가야 할 것이다.

수출은 기업 주도로 잘되고 있으므로 정부의 자원은 국민의 지식 수준을 높이는 교육·훈련에 투입되어야 한다. 이러한 자원 투입은 세계화·지식정보화 시대를 사는 모든 국민의 적응력과 고용가능성을 높이는 동시에 내수를 진작하는 효과가 있다. 예컨대 대학생들이 정규 과정을 졸업하고도 취업 준비를 위해 영어능력 배양 등에 상당한 사적비용을 지출하고 있는데 이를 공교육 틀



내에서 이뤄질 수 있도록 정부가 적극 지원할 필요가 있다.

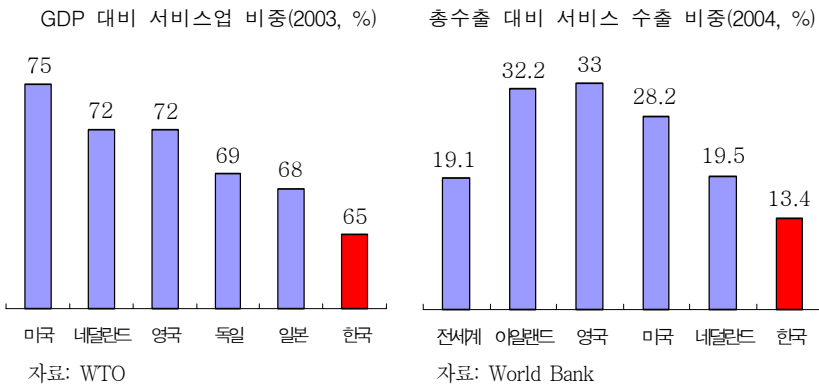
이와 같이 우리 경제를 내수·일자리를 중시하는 경제로 전환하게 되면 국내경기가 해외경기 변동에 덜 민감하게 되어 거시적 안정성을 도모하기 쉬워지며 수출-투자위주의 양적 성장전략의 한계를 보완하고 내수 및 서비스산업의 고용흡수력을 높일 수 있다.

내수중시 경제로의 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 고용구조 변화를 감안하여 내수 및 서비스산업의 생산성을 통한 경제전체의 효율성 및 생산성 제고에도 노력해 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.

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

<그림 1 - 4> 주요국의 서비스산업 현황



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

셋째, 산업간 경쟁관계가 심화되고 있는 중국과 공존을 모색해 나가기 위해서는 중국과 한국이 각기 특정 산업을 맡아 할 것인가 하는 ‘산업간 분업’의 시각에서, 각 산업내의 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 한국 기업이 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 요

소를 간과해서는 안된다. 또한 투자유치 대상을 차세대성장 동력 산업 등 제조업뿐 아니라 교육, 의료, 법률 등 지식기반 서비스산업 등을 중심으로 선정하고 이를 유치하기 위한 투자 환경조성과 인센티브 제도를 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.

### 제3절 선진국형 성장전략으로의 전환

앞 절에서 제시한 네 가지의 정책전환이 이루어지면 ‘성장 → 소비·투자증가 → 분배 개선’의 고리가 다시 강화될 것이다. 선진국형 성장 모델에서 성장엔진은 특정 분야의 수출이나 생산량 증가보다는 지식과 혁신을 통한 인적자본 축적에 기초한다. 즉 저임금, 정책적 자금지원 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	미래	목표
기본방향	수출	수출 + 내수	수출-내수연계 강화
	제조업	제조업 + 서비스업	‘고용없는 성장’극복
	산업간 분업	산업내 분업	중국 부상에 대응
	주식투자 등 자본거래 치중	FDI와 주식투자 균형	세계화 충격 완화
세부이슈	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 적극 지원함으로써 산업구조의 고도화와 고성장을 이룩해 왔다.

그러나 이러한 정책은 중소기업 중심의 고부가가치 핵심 부품 소재산업의 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 고부가가치산업을 선택적으로 육성하여 산업의 양적 확대를 도모하는 것도 중요하지만, 기존 산업내 고부가가치 수익모델을 부단히 창출해 나가는 일이 더욱 중요해지고 있다. 즉 몇몇 고부가가치 분야의 산업 고도화도 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 개방경제하에서는 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.

대표적인 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 환경 하에서 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.

### 1. 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국 지향

앞으로 지향할 한국의 경제상은 첫째, 세계화, 지식 정보화 등 대외경제여건을 기회로 이용하는 ‘글로벌 경제강국’이다. 세계화로 인해 각국 시장이 하나로 연결·통합되고 경쟁이 격화됨에 따라 경쟁에서 뒤쳐지면 살아남지 못하는 승자독식의 시대가 되었다. 그러나 세계시장의 통합은 내수시장이 작은 한국에게는 보다 많은 기회를 제공한다. 글로벌경쟁력을 갖춘 거대우량기업을 13개 (글로벌포춘500 기준)나 보유하고 있는 한국에게는 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 내국민에게 돌아간다는 보장이 없다면 정부는 교육혁신을 통해 세계에서 가장 좋은 교육을 시켜 전 세계에서 활동하게 하는 것이다.

이러한 의미에서 '사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신강국'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.

## 2. G10급 선진국 진입 : 10년 내 1인당국민소득 3만달러 달성

이상의 '사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국'이라는 비

전에서의 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.

제 II 부

---

# 동반성장을 위한 주요 정책 과제

---



제4장 고용가능성 제고와 동반성장 전략 .....43  
제5장 대외개방과 서비스산업 .....134  
제6장 사회안전망과 사회 인프라 .....252



## 제4장 고용가능성 제고와 동반성장 전략

### 제1절 고등교육·평생교육 강화를 통한 인적자본의 확충<sup>1)</sup>

#### 1. 문제의 제기

1990년 이후 우리나라의 대학진학률은 급속히 증가하여(1990년 33.2% → 2004년 81.4%) 대학 졸업 인력의 공급이 수요에 비해 크게 늘어난 반면, 고등학교 졸업 인력의 공급은 줄어들고 있다. 양적인 측면에서 신규 노동력 공급에 있어 전문대학 및 대학 졸업자 중심으로 공급압박이 점차 심화되고 있다. 그러나 현재 우리나라 경제의 고용 흡수력은 이러한 노동공급에 미치지 못하는 상태이다. 전문대학 및 대학 졸업 인력의 공급 과잉은 청년 실업의 증가를 야기, 사회불안 요인으로 작용하게 된다. 한편, 전문대학 및 대학 졸업 인력의 인력공급 과잉과 달리 특정분야 대학원 졸업 인력에 대한 공급은 수요를 충족시키지 못하고 있다.

전문대학 및 대학 졸업 인력의 질적인 측면에서의 문제도 큰 것으로 지적되고 있다. 산업체에서 필요로 하는 지식과 기술이 급속히 변화하고 있음에도 불구하고, 공급자 위주의 폐쇄적인 교

1) 본절은 한국직업능력개발원장(김장호) 책임 아래 백성준 연구개발본부장이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

육체제 운영으로 노동시장 수요에 부합하는 양질의 인력을 적기에 양성·공급하지 못하고 있다는 것이다. 신입사원들이 대학에서 습득한 지식과 기술은 기업에서 필요한 수준의 26%에 불과하며(전경련, 2002), 대졸 신입사원의 교육에는 평균 20.3개월의 기간과 6,218만원의 비용이 소요되는 것으로 조사된 바 있다(경총, 2005).

또한 현재의 교육체제는 과거 산업사회에서 형성된 것으로 지식기반사회·세계화 시대가 요구하는 인재 양성에는 미흡하다. 지식기반사회·세계화시대는 정보통신·과학기술의 급속한 발달, 이로 인한 노동수요 및 직업의 빠른 변화와 국가간의 무한 경쟁을 특징으로 한다. 이에 능동적으로 대응하면서 수준 높은 삶을 영위하기 위해서는 개인의 소질, 능력, 적성에 맞는 학습기회가 생애에 걸쳐 지속적으로 제공되어야 하고, 아울러 개인은 스스로 학습할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 국가적으로는 국제화 능력을 갖춘 인재, 새로운 지식·기술을 창출·활용할 수 있는 고급 두뇌 인력이 필요하다.

## 2. 비전의 제시

경제의 소프트화·글로벌화, 지식기반경제로의 이행 등에 신속히 대응하기 위하여 사회가 필요로 하는 인력을 효율적으로 양성·공급함으로써 개인의 고용가능성을 제고하는 한편, 경제의 역동적 발전에 효과적으로 기여할 수 있는 교육 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 이러한 교육 시스템은 궁극적으로 경제성장뿐만 아니라 고용 및 복지 등의 관점에서 우리나라의 경제·사회 발전을

이끌어 나갈 핵심 정책수단이라 할 수 있다.

사회가 요구하는 양질의 인력을 공급하는 교육시스템을 갖추기 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 것이다. 경제·사회 환경변화와 개인의 학습욕구에 잘 대응하고 교육의 질적 수준을 보장할 수 있는 교육 시스템은 결과적으로 개인의 고용가능성(employability)을 제고하고, 개개인이 속한 조직의 생산성과 더 나아가 궁극적으로 국가경쟁력 증대에 기여하게 될 것이다.

### 3. 현황과 평가

양적인 인력수급 측면에서 보았을 때, 고학력 인력의 공급 과잉은 앞으로도 지속될 전망이다. 한국직업능력개발원(2005)의 학력별 인력 수급 전망에 따르면, '05~'15년까지 전문대졸 이상 대학 졸업자의 경우 548천명의 초과 공급이 발생할 전망이다(연간 49천명).<sup>2)</sup> 이러한 초과공급은 고학력자에 대한 수요 증가에도 불구하고, 높은 진학률과 경제활동참가율의 지속적 상승에 기인한다.

한편, IMD 보고서에 의하면 우리나라 대학교육의 경제사회 요구 부합도가 60개국 중 52위(2005)에 불과한 것으로 조사되어

2) 전문대졸은 2010년 이후에는 초과공급규모가 감소하나, 대졸은 2010년 이후에 초과공급규모가 증가하고, 대학원졸은 2010년까지 초과수요를 보이나, 2010년 이후에는 초과공급상태로 반전될 전망이다.

산업현장의 수요와 유리된 우리나라 대학교육의 문제가 심각한 것으로 나타나고 있다. 4년제 대학을 졸업하고도 전문대학, 기능대학이나 직업훈련기관에서 다시 교육을 받아야 취업이 가능한 현실이 상기 조사 결과를 반증한다고 볼 수 있다.

### <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

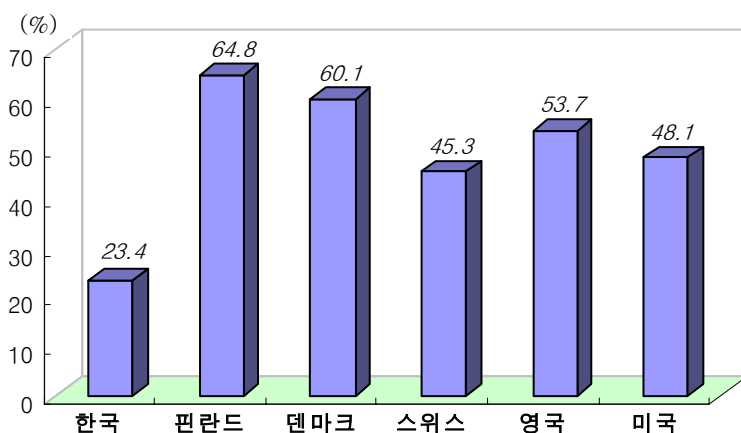
자료 : 한국직업능력개발원

실업계 고등학교 졸업 기능인력에 대한 수요는 여전히 존재하나, 실제 인력을 구하기는 쉽지 않은 상태이다. 많은 학생들이 대학에 진학하기 때문이다. 실업계 고등학교 졸업생의 대학(전문대, 교육대, 대학 등) 진학률은 1990년 8.3%이었으나 1995년 19.2%로 상승하던니 그 이후 급속히 증가하여 2004년에는 62.3%에 달하였다. 이는 실업계 고등학교가 더 이상 기능인력을 양성하는 교육기관이 아님을 말해준다. 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.



우리나라 성인들의 평생학습 참여율(23.4%)은 선진국(44.0%)의 절반 수준에 머물고 근로자들의 직무 능력 향상을 위한 평생교육 참여 비율은 OECD 국가 가운데 최하위 수준(14.1%)이다 (<그림 II-1>). 고령화 및 조기퇴직 현상이 심각해지는 현 상황을 고려할 때 이렇게 성인들의 평생교육 참여가 저조한 것은 노동시장의 불안정성을 확대시키는 결과를 초래하게 된다.

**<그림 II-1> 성인(25~64세) 평생학습참여율 국제비교**



자료: 통계청, OECD

상기 문제 제기와 현 상황 평가에서 제기된 사항들을 해결하기 위하여 정부는 다양한 정책을 수립·추진하고 있다. 이를 분야별로 나누어 논의하면 다음과 같다.

### 가. 국가 경쟁력 강화를 위한 고등교육의 경쟁력 강화정책

대학 졸업 인력의 공급 과잉 문제를 해소하고, 산업체 노동수

요에 부합하는 인력 양성을 위하여 정부는 대학구조개혁방안, 지방대학혁신역량강화사업, Post BK21, 산학협력확산사업 등 여러 가지 정책을 기획·추진 중에 있다.

2004년 12월에 발표한 대학구조개혁방안은 고등교육의 질적 수준 제고 및 투자 효율성 제고와 사회수요에 부응하는 인력양성 체제의 구축을 목적으로 하고 있다. 사회 수요에 적합한 인력양성 구조로 전환하기 위하여 인력수요가 크게 감소한 분야의 정원 감축('09년까지 국립대학 입학정원의 15% 감축, 사립대학 '04년 대비 '06년도 학부 입학정원 10% 감축), 대학간 및 학부(과) 통폐합, 산업계 수요를 반영한 교육과정 혁신이 동반된 구조개혁을 주요 내용으로 하고 있다.

참여정부 핵심 정책과제인 국가균형발전을 도모하기 위한 추진 전략의 일환으로 도입한 지방대학 혁신역량 강화사업은 지역발전과 연계된 지방대학의 특성화 분야를 집중 육성하여 지역 우수인재를 양성하는 것을 목적으로 한다. 시행 1년 반이 지난 이 사업은 지방대학 정원 감축(10,341명), 교육과정 개편(1,328건), 기업체 현장실습 활성화(3,123개 업체 115,007명 참가), 산업체 인턴십 강화(1,493개 업체 4,242명), 근로자 재교육 실시(3,488개 업체 11,150명) 등의 성과를 보이고 있다.

BK21 사업은 세계 수준의 대학원 연구 중심대학 육성을 통한 고급인력 양성과 지역 소재 대학과 산업의 연계를 통한 지역 우수인력 양성을 목표로 추진되었다. 이 사업은 국내 대학 연구의 양적·질적 성장 및 연구·실험의 연속성을 보장함으로써 SCI 논

문 게재수가 '90년 세계 30위에서 '03년에는 13위로 상승하는 등 대학(원) 연구력 제고에 기여하였다. 1단계 사업성과에 대한 엄밀한 평가에 기초하여 2단계 사업('05-'12)을 추진할 예정이다.

산학협력확산사업은 산업자원부, 교육인적자원부, 노동부 등 3개 부처가 공동으로 총 862억원의 재원을 확보하여 시행하는 사업으로 '05~'08까지 3년 동안 총 219천명의 산업현장밀착형 기술인력 양성을 목표로 하고 있다. 교육단계별 산학협력체제 구축을 통해 실업계 고교에서부터 대학원까지 기술수준단계별로 체계적인 산학협력의 실시를 계획하고 있다(최우수실험실-대학원, 산학협력중심대학-4년제 대학, 산학협력중심·성장동력특성화대학-전문대/기능대, 산학협력우수실업고-실업계 고교, 교육혁신·인력양성센터-산업별인적자원개발협의체 등).

이러한 대학 경쟁력 강화 정책들의 경우 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 우선 대학 특성화를 통한 경쟁력 제고를 목적으로 한 정부 재정지원 사업간의 중복투자나 연계 부족으로 투자 효율성을 극대화하지 못하는 사례가 발생하고 있다. '90년대 이후 교육부 외에 과학기술부, 산업자원부 등의 대학 지원 예산이 급격히 증가하고 있는 바,<sup>3)</sup> 인력양성, 연구개발, 산학협력 등의 목적으로 지원되는 여러 부처 재정지원사업간에 중복 투자를 방지하고 효율성을 높이기 위한 연계·조정 필요성이 지적되고

3) 교육부 외 타부처의 대학 지원 예산은 1996년 2,183억원에서 2005년에는 6천억원으로 증가하여 타 부처 지원예산이 대학지원 예산의 약 30%를 차지하게 되었음.

있다. 실제 K대 BT분야의 경우 BK21, SRC, NCRC 등을 통하여, 그리고 Y전문대의 경우 전문대학 특성화 사업, NURI, 산학협력중심대학 사업 등을 통하여 재정 지원이 집중되고 있다. 이는 동일한 특성화 분야에 대한 집중 투자로 볼 수도 있으나, 동일 분야에 대한 중복 투자로 투자의 비효율성 문제가 제기되고 있는 것도 사실이다. 또한 동일 대학에 대한 투자 분야가 상호 연관성이 적어 시너지 효과를 내지 못하는 경우도 발생하고 있다(<표 II-2>).

<표 II-2> 대학에 대한 각 부처 재정지원사업 사례 예시

구분	BK21 (교육부)	RRC (과기부/산자부)	TIC (산자부)	당해지역의 전략산업	
우수 사례	K대	정보기술	분자공학연구센터	기계·전자부품설계	메카트로닉스 전자정보기기
	P대	메카트로닉스	기계부품소재평가 연구센터	생산자동화, 자동차 부품	자동차 조선해양
부진 사례	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(2005.5), 특성화를 위한 대학혁신방안.

대학 특성화 사업은 특성화 분야에 대한 집중 투자를 통한 필요 인력의 양성·공급과 아울러 수요가 작은 분야의 정원 감축 및 구조조정을 의도하고 있다. 그러나 실제 대학 현장에서 일어나고 있는 현상을 보면 그러한 정부정책의 의도가 실현되기에는

상당 기간이 소요될 것이라는 예상이다. 즉, 특성화 사업의 본래 의도대로 수요가 작은 분야의 정원 감축과 구조조정이 가시적으로 일어나지 않고 있다는 점이다. 이것은 대학 내부의 의견 조정, 학과 정원 조정의 어려움에서 기인한다. 예를 들어 지방대학 혁신역량강화사업의 경우, 사업단으로 선정되지 않은 수요가 적은 학과의 정원을 감축 조정하는 것이 정책의도였으나, 사업단 지위 유지를 위하여(입학정원 감축 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 대학구조개혁과 관련된 사안은 대학 특성화 관련 사업 지원 조건에서 제외하고, 별도의 정책을 통하여 추진하는 방안의 검토가 필요하다.

아울러 지적할 수 있는 문제로 대학설립준칙주의의 부작용을 들 수 있다. 대학설립준칙주의 도입의 논리는 대학시장에서 대학 간 경쟁을 통하여 전반적으로 대학교육의 질을 향상시키면서 능력 없는 대학을 시장에서 퇴출시키는 것이었다. 이러한 시장 기제가 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 고등교육기관에 대한 정보 인프라가 구축되어 있지 않아 준칙주의에서 의도한 대로 시장 기능이 작동하지 않았다.

이와 아울러 대학설립준칙주의 실효성에 대한 점검이 필요하다. 대학은 최소 2년 또는 4년간의 교육과정을 전제한 교육기관으로 일단 신입생을 받으면 그들이 잘 교육받아 졸업할 수 있도록 이끄는 책임이 있다. 경기가 좋을 때 생겼다가 경기가 악화되면 하루아침에 사라지는 일반 시장에서의 업체와는 성격이 완전히 다르다. 현재 적지 않은 부실대학에서 많은 학생들이 피해를 보고 있음을 고려할 때, 대학 설립 인가는 보다 철저한 기준에 의한 평가과정을 거쳐야 할 필요가 있다.

#### 나. 직업교육체제 혁신 방안 추진

지식기반 경제사회 도래와 함께 산업구조가 고도화되면서 전문 기능·기술 인력에 대한 수요가 늘어나고, 노동시장에서 기업의 수시 채용 및 경력직 채용이 증가하고 있다. 이러한 환경변화는 직업교육체제의 개편을 요구하고 있다. 그간 우리의 직업교육은 종국교육의 성격이 강하여 노동시장 진입 후 일정기간 일을 하다가 다시 계속교육을 받을 수 있는 개방성이 약하였다. 일반계 고교와 실업계 고교로 엄격히 분리·운영함으로써 학생들의 다양한 진로선택의 기회를 제한하였다. 또한 산업사회에 적합한 단순 기능 인력의 대량 양성체제를 지금도 유지하고 있어 지식정보사회의 급변하는 직업세계에 적응하기 위한 직업기초능력과 산업체 수요에 맞는 인력양성을 위한 교육을 제공하지 못하고 있다. 교원 수급의 경직성, 국가 교육과정의 운영 등으로 산업계 수요에 맞는 교육과정 운영이 어려운 실정이다. 2005년 한길리서치에 의하면, 기업체 인사담당자들의 25%가 ‘실업고 교육과정이 산업변화를 따라가지 못함’을 실업고 교육의 가장 큰 문제로 지적하고 있다.

실업계 고교의 노동시장 수요 변화에 대한 대응성은 교원 수급의 경직성으로 인하여 크게 제한받고 있다. 보통교과 교원과 달리 전문교과 교원의 경우 노동시장에서의 지식·기술 수요가 빠르게 변화하기 때문에 교원의 전문성이 직업세계의 변화를 따라가지 못하고 있다. 직업교육에 필요한 인력을 교원으로 임용·활용할 수 있는 융통성 있는 제도 마련이 필요하다. 또한 실업계 고교를 일반계 고교나 특성화 고교로 전환하고자 하여도 교원수급 문제가 큰 장애물로 작용하고 있다.

이러한 문제해결을 위하여 교육혁신위원회와 교육인적자원부는 공동으로 2005년 5월 직업교육체제 혁신방안을 발표하였다. 이 방안은 ‘학교에서 일터로, 일터에서 학교로’의 원활한 이행을 통해 평생에 걸쳐 직업능력이 개발되도록 직능지향의 열린 직업교육체제 구축을 목표로 하고 있다. 구체적으로 실업계 고교, 전문대학 등 직업교육기관에 각 정부부처, 지자체, 직종별 직능단체 등 산업수요와 밀접히 연관된 기관들이 직접 참여하여 지원하는 시스템을 구축하고, 정규 학생 중심의 인력양성과 더불어 산업체 근로자 및 성인 학습자의 지속적인 직업능력개발 기회를 제공하며, 학교교육과 직업훈련을 연계하여 교육·훈련의 효과성을 극대화하는 방안을 담고 있다.

#### 4. 전략 제안

##### 가. 대학교육의 노동시장 수요 대응력 및 질적 수준 제고

###### (1) 대학 및 노동시장 정보 인프라 구축·운영

대학이 경쟁력을 갖도록 하기 위해서는 대학교육시장이 시장 원리에 근거하여 원활히 작동할 수 있는 기본여건을 조성하고, 그러한 환경에서 개별대학들이 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.

정부는 수요자의 합리적 선택에 의한 대학 구조개혁을 유도한다는 차원에서 ‘대학정보공시제’ 도입을 공포한 바 있다. 이는 각 대학의 신입생 충원율, 졸업생 취업률, 교원 확보율 등 교육여건에 관한 지표와 학교운영 관련 지표를 공시하고, 대학 관련 각종 평가 결과를 공개하는 것을 의미한다. 정부는 하루빨리 관련 법령을 정비하여 대학 정보를 일반에 공개하는 데 필요한 조치를 취하여야 한다. 이와 아울러 경제단체나 언론기관 등에 의한 대학평가도 장려하여 수요자들이 다양한 정보에 의한 판단을 할 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 마련하는 데, 그리고 교육 소비자 입장에서는 졸업 후 취업에 유리한 학과 및 학교 선택을 하는 데 필수 조건이라 할 수 있다. 이러한 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 자료는 중앙정부 차



원에서 종합적·체계적 전망 시스템을 구축하여 산출하는 것이 필요하다. 인적자원개발회의(향후 국가인적자원위원회)에서 전망 시스템 구축 사업을 가속화시키는 것이 요망된다. 업종별·직종별 인력 수급 전망 시스템을 통하여 산출된 정보는 여러 가지 매체를 통하여 일반에 공개되어야 할 것이다.

## (2) 노동시장 수요에 대응하는 특성화 정책의 합리적 운영

대학 특성화를 통한 대학 경쟁력 강화를 위한 정부 재정지원사업 추진시 사업 추진 부처간에 사업간 연계·조정 및 사업성과 평가 방식에 대한 협의를 거칠 필요가 있다. 이는 부처간의 중복 투자를 방지하고 한정된 국가 재원의 보다 효율적인 투자를 가능하게 할 것이다. 인적자원개발회의(향후 국가인적자원위원회), 국가과학기술위원회, 국가균형발전위원회 등에서 전문위원회 구성(분야별 전문가, 관련 부처 관계관)을 통하여 이 문제를 심의·조정하는 기능을 수행하는 것이 필요하다. 또한 정부 각 부처별 대학교육·연구 재정지원사업의 예산 투입 및 집행을 모니터링·평가할 수 있는 정책사업 통합 회계 정보 체계를 구축·운영할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 이러한 회계 자료 분석 결과에 따른 사업 집행 성과 평가결과 등은 정부 재정지원사업의 실질적인 개선안 도출을 위한 필수 조건이라 할 수 있다.

이러한 유관 사업의 연계·조정을 통한 중복 투자의 방지 및 시너지 효과 창출은 지원 대상자인 대학의 협력을 전제로 한다. 해당 대학에서 정책사업 제안서를 작성할 때, 이러한 점을 염두

4) 현재 국가 인적자원개발 정책의 경우, HRD 분야 예산을 통합적으로 분석하기 위한 회계체계 개발 연구가 완료되어 정식 실행을 준비 중임

에 두고 기 수행 중인 정부의 유관 정책사업과 제안 사업간의 관계를 미리 분석하고 양 사업간의 합리적인 연계 방안을 제시하는 것이 중요하다. 이는 해당 대학 내의 연계뿐만 아니라 지역 내 대학간 연계도 포함한다. 이의 유도를 위해 해당 정부 부처가 이러한 분석을 담은 제안서에 대해 높은 평가점을 부여하는 것이 요구된다.

이와 함께 수요가 적은 전공분야의 정원 감축 유도를 위한 보다 현실적인 방안을 강구할 필요가 있다. NURI사업의 경우와 같이 사업단 소속 학과의 정원을 줄여야 하는 사태를 방지하고 합리적인 구조조정을 유도하기 위해서는 이러한 구조조정 유도를 위한 별도의 정책사업을 추진하거나 기존 정책사업(대학구조개혁사업)을 보강·운영하는 것이 필요하다. 하나의 정책사업을 통하여 대학 정원 감축과 특성화의 두 가지 성과를 거두기에는 한계가 있기 때문이다.

### (3) 국립대학과 사립대학간 역할 분담

대학 및 노동시장의 정보 공개, 대학 시장의 활성화, 대학 특성화 정책 등은 대학간 경쟁을 통한 대학 경쟁력 강화를 의도하고 있다. 그러나 대학에서 다루고 있는 학문 분야 중에는 이러한 경쟁원칙이 적용되기 힘들지만 그 자체적으로 또는 국가적으로 중요한 분야가 적지 않다. 한 국가의 전반적인 대학 경쟁력 제고 차원에서 정부는 이에 대한 지원체제를 강구할 필요가 있다. 구체적으로 비인기 학문, 기초과학, 재정 소요가 많은 학문 분야, 국가적으로 필요하나 시장수요가 극히 제한된 분야에 대한 체계

적인 정부 지원이 필요하다. 정보통신기술이나 로봇 기술의 발달은 수학, 물리학 등 기초학문의 발달 없이는 불가능한 바, 이러한 학문분야에 대한 일반 수요는 자체적으로 이 분야 연구를 유지해 나가기에는 부족한 실정이다. 따라서 이러한 기초학문 분야 지원을 위하여 정부는 일정 수준 이상의 예산을 확보할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 국립대학과 사립대학의 역할 분담을 생각할 수 있다. 시장기제가 작동하는 분야는 사립대학이 맡고, 시장실패가 일어나는 기초학문 분야나 대규모 재정투자가 필요한 분야는 국립대학이 맡아 교육과 연구를 실시하는 것이 바람직하다. 그러나 이의 실현에는 상당한 기간이 소요될 것으로 판단된다. 우리나라 대부분의 대학들이 국립과 사립의 구분 없이 많은 학과들을 설치·운영하고 있기 때문이다. 기 설치·운영하고 있는 학과들의 조정은 학내 관련 학과의 합의 도출, 기존 교수들의 재교육·재배치 등을 고려하여 단계적으로 접근하는 것이 필요하다.

#### 나. 선순환적 평생교육체제의 정립

우리나라 직업교육체제가 노동시장이 필요로 하는 양질의 인력을 양성·공급하는 기능을 제대로 수행하기 위해서는 직업교육 트랙을 선택하는 사람들이 자신의 경력을 생애에 걸쳐 계속 성장시켜 나갈 수 있도록 교육체제가 구조화 되어야 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 대학 교육기회가 주어져야 하고 이들에 대한 학자금 지원이 제도화될 필요가 있다. 기업에서도 이러한 인력을 지원하고 다시 채용하는 협조가 필요하다. 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(life-long employability) 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 요구되고 있다. 이를 위해 외국의 Community College 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 지역주민들이 새로운 지식과 기술을 배울 수 있는 재교육·훈련 센터

기능을 수행하여야 할 것이다.

순환적 평생교육체제의 정립 및 이의 지속적 운영에는 상당한 규모의 예산 투자가 요구된다. 이 방안은 시장실패가 예상되는 정책분야로 중앙 및 지방정부의 재정투자가 뒷받침될 필요가 있다. 특히 기업체의 협조를 이끌어내기 위해서는 정부의 행·재정적 지원이 필요하다.

#### 다. 교육시장 대외개방을 통한 교육 서비스 경쟁력 강화

교육을 하나의 서비스산업으로 볼 때 우리나라의 교육 서비스산업의 경쟁력은 세계시장에서 다른 나라와 경쟁할 때 더욱 향상될 수 있다. 교육시장의 대외개방은 국내 교육기관(중등 및 고등)과 국내 진출 외국 교육기관간의 경쟁뿐만 아니라 국내 교육기관간의 경쟁을 유도하고 교육 서비스의 국제 기준을 제시하게 됨에 따라 국내 교육기관의 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대된다.

교육시장의 대외개방은 외국 교육기관의 설립·운영, 외국인 교사 채용, 외국 교육기관 학력 인정 등이 국내 교육기관 및 교육운영에 미치는 영향을 고려하여 단계적으로 접근할 필요가 있다. 즉 제한된 지역에서 제한된 범위로 시범 운영하면서 국내 적용 방안을 찾는 것이 바람직하다.

교육시장의 대외개방은 우선 경제자유구역이나 교육특구 등 제한된 지역을 대상으로 시도할 수 있다. 즉 이들 지역에 외국 교육기관의 설립·운영을 허용하고 내국인이 입학할 수 있도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 이 단계의 외국 교육기관 설립은 비

영리법인 학교에 국한하고 국내 진출 교육기관의 질적 수준도 국가가 일정한 기준에 의거, 제한하도록 한다. 이때 외국 교육기관에서 수학한 학생의 학력은 국내 학력과 동등하게 인정해야 할 것이다. 중장기적으로는 국내 대학설립 규제 완화(영리법인 학교 설립 허용)와 연계하여 영리법인 외국 학교의 설립을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이러한 교육 서비스 시장의 개방은 국내 교육기관의 체질 개선을 통한 경쟁력 강화 및 양질의 인력 양성·공급, 그리고 국내 진출 외국 교육기관에서의 수학을 통한 교육수지 적자 완화 등의 긍정적 효과를 가져올 것이다.

#### 라. 교육지배구조의 개선

학생의 학교 선택권 및 학교의 학생 선발권 확대, 교원의 전문성 제고 등의 정책추진이 교육기관, 교사, 그리고 학생의 특성에 맞게 보다 정교하게 이루어지기 위해서는 그러한 정책추진의 실질적 권한과 책임이 하위기관으로 위임·이양될 필요가 있다.

시·도 단위에서의 교육행정과 일반행정간의 연계 강화를 통하여 지역 초·중등교육에 대한 지방자치단체의 책무성을 제고할 수 있다. 현재는 교육행정과 일반행정간의 연계 미흡으로 행·재정적인 손실이 적지 않은 것이 사실이다. 양자간의 긴밀한 연계는 불필요한 행정적 낭비를 막고 지역 교육투자의 시너지 효과를 높이는데 크게 기여할 것으로 판단된다. 이러한 양자간의 연계는 각 시·도별 특성에 따라 여러 가지 형태로 시도될 수 있을 것이다.

## 5. 실행계획

### 가. 정부와 시장의 역할분담

정부는 우리의 교육체제가 교육 수요자의 합리적인 선택에 의해 변화될 수 있도록, 즉 교육시장기제가 작동할 수 있도록 필요한 여건을 조성하는 데 정책의 우선순위를 두어야 한다. 예를 들어 교육 및 노동시장 정보 인프라 구축·운영, 지방대학 혁신역량강화·대학정보공시제 도입 등을 추진한다. 아울러 기초·비인기 학문 분야 육성, 저소득층 자녀의 교육기회 보장과 같이 시장실패 부문에 대해서는 적극적인 역할이 필요하다.

### 나. 2006년도 중점 추진과제

대학교육의 노동시장 수요 대응력 및 질적 수준 제고를 위한 정책과제 중 대학정보공시제 도입, 업종별·직종별·교육훈련유형별 인력수급 전망 시스템 구축·운영, 대학 구조조정 사업 보완 등은 2006년에 실시한다. 대학 특성화 정책사업 통합회계 정보체제 구축·운영, 국립대학과 사립대학간 역할 분담, 평생교육 촉진을 위한 기업 지원책 강구 및 학자금 지원제도 운영, 교육행정권한의 하위기관으로의 위임·이양 등은 2006년에 기획하여 2007년부터 시범운영 또는 본격 실시해야 할 것이다.

### 다. 중장기 추진과제

시·도에서의 교육행정과 일반 행정간의 연계 강화, 교육특구 영리법인 학교 허용 등은 제도 도입의 파급효과를 고려하여 사전 준비를 거쳐 중장기 과제로 추진한다.

## 제2절 차세대 성장동력의 확보<sup>5)</sup>

### 1. 문제의 제기

최근 산업차원에서 차세대의 성장동력 확보 문제가 새삼스럽게 부각되고 있는 것은 외환위기 이후 진행되고 있는 세계화, 기술 혁신 등 경제환경의 급격한 변화물결이 산업차원과 기업수준의 신속한 적응을 요구하고 있는 데에 기인한다. 현재는 자동차, 조선, 반도체 등 주력 제조업이 우리 경제를 지탱해 나가고 있지만, 급속한 여건 변화 속에서 이에 안주할 수는 없으며 10년 후 우리 경제를 이끌고 나갈 견인차가 무엇인지에 대한 심각한 고민이 어느 때보다 중요한 시점에 와 있다고 하겠다. 우선 대외여건을 볼 때 2~3년 사이 중국의 고성장과 WTO 가입 이후 세계경제 편입이 가속화 되면서 우리의 주력 수출시장인 선진국에서의 시장잠식이 본격화되고 있다. 한편, 과거 국내 고용의 상당부분을 담당하던 가전, 섬유, 컴퓨터 등 노동집약적 산업의 해외투자를 통한 생산기반 해외이전이 확대되면서 국내 제조업의 공동화에 대한 우려가 제기되는 가운데, 조립·완성재 산업의 경우에도 기술 집약적 기술의 확산과 투자가 확대되면서 과거 산업화시대 제조업의 고용창출력이 크게 감소하고 선진국에서나 논의되던 소위 ‘고용없는 성장’이 우리나라에서도 현실로 나타나고 있다.

이러한 최근 산업여건 변화 및 국내 제조업 중심의 성장전략의

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



한계와 최근 심화되고 있는 우리 경제 양극화 및 글로벌시장에서의 경쟁심화 등을 종합적으로 고려할 때, 다음 세대로 이어지는 우리 경제의 성장 모멘텀 확보를 위한 새로운 성장동력의 발굴과 육성이 그 어느 때보다 긴요한 정책과제가 되고 있다. 산업차원의 차세대 성장동력으로는 신기술산업과 부품소재산업, 그리고 서비스산업 중에서도 지식서비스산업 등 세 가지가 핵심과제라고 할 수 있다.

먼저, 신기술산업은 기존의 주력산업이 가지고 있는 성장의 한계를 뛰어넘을 수 있는 기회를 제공하고 지속적으로 신규시장을 창출한다는 점에서 차세대에 있어 우리 경제를 주도해 나갈 성장동력으로서의 역할을 담당할 것으로 기대된다. 또한 이러한 신기술산업은 단독으로 우리 경제의 성장성을 확대시키는 동시에 기존 주력산업과의 융합을 통하여 기존 주력산업이 성장할 수 있는 새로운 영역을 지속적으로 확대시켜 나갈 수 있을 것이다. 특히 이러한 신기술산업은 IT, BT, NT 등 신기술을 기반으로 형성된 산업으로 주력산업과 달리 기술력의 확보와 이의 상업화가 성장의 관건이 된다. 따라서 이러한 신기술산업을 육성하기 위하여 정부가 사용할 수 있는 가장 중요한 정책 수단은 신기술 및 제품 개발을 위한 R&D에 대한 정책적 지원이다. 이는 신기술산업의 기술개발 불확실성과 위험도가 기존 주력산업에 비해 매우 크기 때문이며, 신기술산업에 대한 민간 투자의 진입장벽을 낮추기 위해서도 공공부문의 역할이 매우 중요하기 때문이다.

한편, 21세기는 특정산업의 경쟁력뿐만 아니라 그 산업과 관련

된 부품·소재의 생산, 조립, 판매 등 모든 관련업체가 종합적으로 경쟁하는 시스템 경쟁시대라고 할 수 있다. 따라서 우리 산업의 시스템 중 가장 취약부문인 부품·소재부문의 육성은 21세기 산업 경쟁력 강화의 핵심이자 차세대 성장동력의 중요한 후보산업이라고 할 수 있다.

우리나라 서비스산업은 사업체 수, 매출액, 고용 등 여러 측면에서 구조적인 변화의 과정에 있다. 최근 빠르게 성장하고 있는 사업지원 서비스, 문화오락 관련서비스, 정보통신서비스 등은 기존의 주력산업을 지원하거나 수출을 통해서 시장을 창출할 수 있는 가능성이 높은 신성장 동력분야라고 할 수 있다. 이들 분야에 대한 지원제도의 정비와 체계적인 관리를 위한 정책대안의 마련이 시급하다고 할 수 있다. 특히, 서비스산업에 대한 포괄적인 지원을 통한 성장추진책보다는 종합적인 육성대책과 병행하여 고부가가치, 타 산업에 대한 파급효과가 큰 분야를 선별하여 집중 육성하는 전략을 검토할 시점이다.

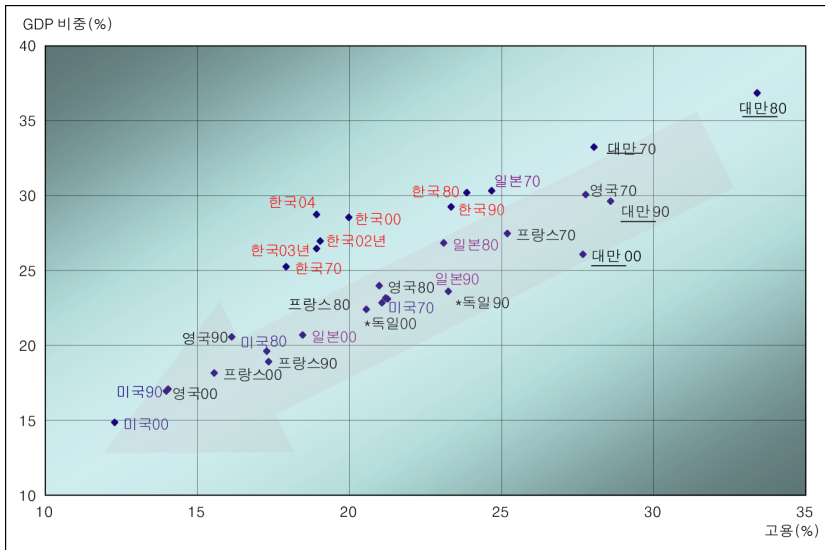
이러한 배경에서 이하에서는 미래 성장동력 확충 차원에서 추진 해야 할 각종 중장기 신기술 및 제품 R&D 지원프로그램, 특히 차세대 성장동력사업과 부품소재산업의 육성정책, 그리고 서비스산업중 지식기반 서비스산업 육성전략을 중심으로 그 동안의 추진성과에 대한 평가와 함께 향후 우리나라의 차세대 성장동력 확충사업을 보다 효율적으로 추진하기 위한 전략과 정책과제를 검토하고자 한다.

## 2. 비전의 제시

### 가. 제조업 발전방향

주요 선진국의 1960년대 이후 경제발전 과정에서 제조업은 <그림 II-2>에서와 같이 좌하향하는 발전경로가 나타나고 있다. 즉, 경제가 고도화될수록 생산과 고용측면에서 제조업의 비중이 점차 하락하는 탈 제조업화의 발전경로를 택하고 있다. 미국, 영국, 프랑스 등 선진국과는 달리 전후 산업화를 시작한 한국의 경우는 1960~1990년 기간 중 제조업의 생산과 고용비중이 우상향하는 발전경로를 거쳤으나, 1990년을 기점으로 선진국과 마찬가지로 제조업의 생산과 고용비중이 서서히 감소하는 탈 제조업화의 모습을 보이고 있다.

### <그림 II-2> 주요 선진국과 한국의 제조업 생산 및 고용 비중 변화추이



자료: 산업연구원/산업자원부 산업통계분석시스템(ISTANS)

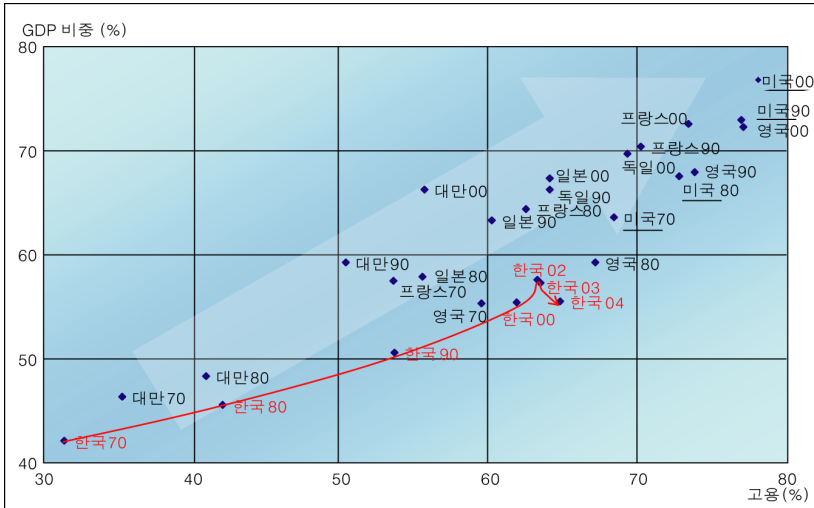
그러나 우리나라는 현재, 미국, 일본 등의 선진국에 비해 제조업의 생산비중이 상대적으로 클 뿐만 아니라, 생산비중에 비해 고용비중이 매우 작은 특징을 보이고 있다. 더욱이 최근에는 생산비중은 25%를 넘게 유지하면서도 고용은 20%대를 유지함으로써, 여타 선진국에 비해 상대적으로 적은 고용으로 더 많은 부가가치를 생산하고 있는 것으로 분석되고 있다. 이처럼 우리나라 제조업이 여타 선진국과는 다른 발전 경로를 보이는 것은 1990년 이후 반도체, 통신기기 등 IT 산업중심의 산업구조 고도화와 자동차, 조선, 일반기계, 철강, 화학 등 주력제조업 분야에서 노동절약적인 기술채택과 설비투자를 통한 산업구조 고도화를 추진해왔기 때문이다. 이러한 우리나라 제조업의 최근까지의 발전 경로와 우리보다 앞서 선진경제로 진입한 미국, 일본 등 선진국의 제조업의 발전경로를 고려할 때, 향후 우리나라 제조업의 발전방향이 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 현시점에서 제조업의 생산기반 약화로 인해 생산과 고용측면에서 제조업의 비중이 크게 줄어들 경우 우리 경제의 지속성장이 어려울 뿐 아니라 대량실업이 불가피해질 수 있다는 점이다. 둘째, 따라서 우리 경제의 지속성장을 위해서는 더 이상의 고용비중의 하락 없이 제조업의 생산비중을 최소한 현재의 수준을 유지하거나, 신기술의 적용, 또는 신산업의 창출로 한차례 업그레이드를 통해 생산비중을 증대시키는 동시에 글로벌 시장에서의 경쟁우위를 유지하기 위한 생산성 제고가 절대적으로 필요하다는 점이다. 이를 위해서는 IT, BT, NT 등 소위 첨단신기술의 개발과 이들 개발된 기술의 조기 상업화를 통한 차세대 성장동력 산업의 육성발전이 필수적이라 할 수 있

다. 또한 조선, 자동차, 철강, 반도체, 통신기기 등과 같이 글로벌 시장에서 1·5위 생산능력과 경쟁력을 갖춘 전통 주력산업의 제품 차별화와 프리미엄 시장진출, 중국 등 후발개도국의 가격경쟁력에 기초한 시장잠식을 저지하기 위한 고도의 기능과 경쟁력을 가진 부품소재의 개발과 육성이 필수적이라고 할 수 있다.

#### 나. 서비스업 발전방향

한편, 1990년대에 들어오면서 제조업의 주도적인 역할이 상당히 약화되면서 서비스산업의 역할이 상대적으로 커지고 있으며, 그 결과 국내총생산(GDP)과 고용에서 차지하는 서비스산업의 비중도 계속 높아지고 있다. 명목 GDP에서 차지하는 서비스산업의 비중은 1970년 43.5%에서 1979년 40.6%까지 하락하였으나 그 후 지속적으로 상승하여 2003년 57.3%를 기록하고 있다. <그림 II-3>에서처럼 우리나라의 경우 서비스업이 생산과 고용에서 차지하는 비중은 선진국과 마찬가지로 우상향하는 발전경로를 취하고 있다. 이러한 서비스업의 생산과 고용면에서 차지하는 비중 변화가 시사하는 것은 향후 고용창출과 제조업에서의 생산성 향상에 따라 유희화되는 인력의 흡수측면에서 서비스업의 역할이 지대하다는 점이다. 다행히 우리나라 서비스산업의 현황을 살펴보면 여러 가지 면에서 향후 발전가능성과 역할이 크다는 것을 알 수 있다. 먼저 우리나라 서비스산업의 생산과 고용비중을 중심으로 주요국의 서비스산업과 비교해 볼 때, 현재 우리나라 서비스산업의 비중이 대부분 선진국의 생산과 고용비중에 비해 아직 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다.

### <그림 II-3> 한국의 서비스산업의 생산 및 고용 비중 변화추이



자료: 산업연구원/산업자원부 산업통계분석시스템(ISTANS)

즉 미국, 영국 등 일부 국가에서는 서비스산업이 생산과 고용에서 차지하는 비중이 70%를 상회하고 있으나 우리나라의 경우는 60%미만으로 우리 경제의 서비스화가 이들 선진국에 비해서는 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다. 그러나 향후 우리 경제가 발전해 나감에 따라 여타 선진국과 마찬가지로 서비스산업은 생산과 고용측면에서 그 비중이 점차 증대할 것이므로 향후 생산과 고용 창출능력과 가능성이 크다고 할 수 있다. 다만, 현재 우리나라의 경우 서비스산업의 생산성이 이들 선진국에 비해 크게 낮다는 것이 문제로 지적되는 바, 우리나라 서비스산업분야의 과제는 단순한 고용창출 뿐 아니라 주어진 자원으로 더 많은 부가가치를 생산할 수 있는 생산성 제고가 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 따라서 향후 우리 경제의 발전에 있어 서비스산업의 역할은

고생산성·고임금의 일자리를 제공하는 동시에 주어진 자원으로 보다 많은 부가가치를 남기는 서비스를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 고부가가치의 생산과 일자리 창출을 담당할 수 있는 전략적 서비스산업의 발굴과 육성이 무엇보다도 긴요한 국가적 과제라고 할 수 있다.

#### 다. 10년 후 우리 산업의 발전 비전

##### (1) 신기술산업군

10년 후 우리나라 신기술 산업의 비전은 선택과 집중을 통하여 특정 분야에서 글로벌 기술 리더십을 확보함으로써 선진국의 추격자(follower)가 아닌 선도주자(front-runner)로서 글로벌 시장을 선점하는 데 있어 주도적인 역할을 할 것으로 기대된다. 또한 이러한 신기술산업은 주력 제조업분야를 혁신하는 원동력으로서 주력제조업의 고부가가치화에 결정적으로 기여할 것으로 예상된다. 앞으로 신기술산업과 차세대 성장동력 분야에 대한 전략적인 R&D투자와 산업발전 기반조성을 통해, 현재 선진국 대비 50-60%에 불과한 신기술산업과 차세대 성장동력 산업의 기술수준을 80-90%로 끌어 올리는 데 있어 결정적인 역할을 해야 할 것이다. 특히 차세대 성장동력 기술 및 제품 개발과 상업화가 계획대로 이루어진다면 이들 분야의 독자적 글로벌 경쟁력 확보가 가능해질 뿐만 아니라 이들 제품과 관련된 기존 주력제품의 경쟁력 또한 크게 제고될 것으로 예상된다.

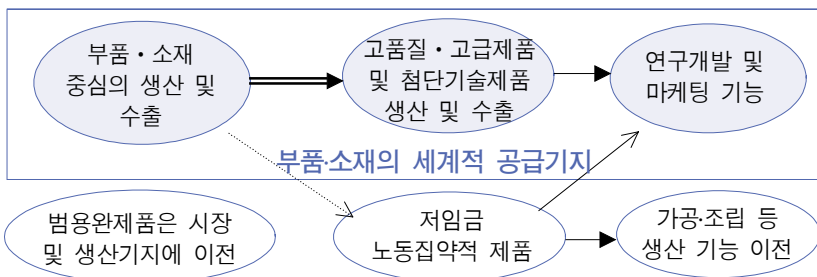
##### (2) 부품소재산업군

중국, 인도 등 인구대국들의 급속한 경제발전으로 이들 지역이

최종재의 최대 수요국으로 부상하고 있고, 이로 인해 세계 주요 업체들이 이들 지역 최종재 제품의 생산기지화가 되는 동시에 세계의 공장이 되고 있다. 특히 의류, 가전 등 비교적 표준화된 생산 공정을 저임금노동에 의존할 수 있는 산업들은 생산여건이 좋은 중국, 인도뿐만 아니라 동남아시아, 중남미, 동구 등으로 생산기지를 이동하고 있는 중이다. 이러한 현상은 자동차, 기계 등 고속련 기능이나 기술 및 높은 신뢰성이 요구되는 산업에까지 확산되고 있는 실정이다.

따라서 최근 이러한 국제분업 구조의 변화와 새롭게 등장하는 중국과 인도의 세계 공급기지화가 가져오고 있는 부품소재의 특수효과를 최대한 활용하기 위해서는 결국 우리나라의 산업구조도 부품·소재산업 중심으로 재편되고 부품·소재 중에서도 고품질·고급제품이나 첨단기술제품 위주의 생산과 연구개발 및 마케팅기능이 강화되는 형태로 발전하는 것이 필요할 것으로 보인다. 특히, 국내 시장의 한계로 인해 한국 부품·소재산업의 발전은 기존 완제품산업의 발전패턴과 마찬가지로 “핵심부품·소재의 세계적 공급기지”를 추구해야 할 것이다.

<그림 II-4> 부품·소재산업의 발전방향

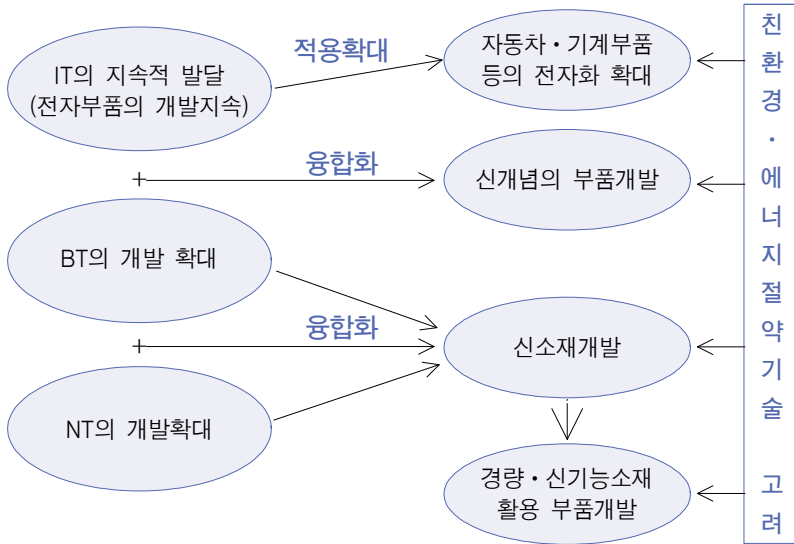




우리나라 주력산업 생산원가에서 부품·소재의 비중이 최소한 60% 이상을 차지하므로 부품·소재가 최종조립재의 가격 및 품질경쟁력 확보에 가장 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다. 현재 부품·소재산업이 조립산업에 비해 수입의존도가 높고, 수출 비중이 낮아 앞으로 수입대체 및 수출확대를 통해 높은 성장이 가능할 것으로 전망된다.

한편, IT, BT, NT 등 신기술은 부품·소재와 밀접한 관련을 갖는다. 전자정보기술의 발달로 전자BT업 내에서 단일칩·다기능 첨단부품이나 각종 첨단 디스플레이 등 첨단전자부품이 대두될 것이고, 기계, 자동차 등의 부품분야에서 전자정보기술이 접목된 신개념 제품들이 적극 출시될 것이다. NT는 첨단신소재 개발을 촉진하고, 이를 통해 부품의 경량화가 더욱 확산될 것이다. 아울러 환경문제와 관련하여 각종 부품의 경량화는 중요한 핵심과제이다. BT도 자체적으로 새로운 소재의 개발이나 IT나 NT와 복합되어 신소재나 새로운 부품의 개발에 영향을 미칠 것이다. 환경 및 에너지기술은 부품산업에 간접적으로 영향을 미칠 것이며, 환경친화적이고 새로운 에너지를 사용하는 기계나 기술은 과거와 전혀 다른 부품·소재의 개발을 필요로 할 것이다. 향후 IT의 지속적 발전으로 새로운 전자부품의 개발뿐만 아니라 이를 자동차 및 기계부품 등에 적용하는 부품의 전자화가 확산될 것이다. 또한 IT와 BT가 복합하여 새로운 부품이 개발되고, BT와 NT는 독자적으로 혹은 기술융합을 통해 신소재 개발이 이루어질 것이며, 이러한 신소재를 통해 부품의 경량화 및 신기능화가 촉진될 것이다.

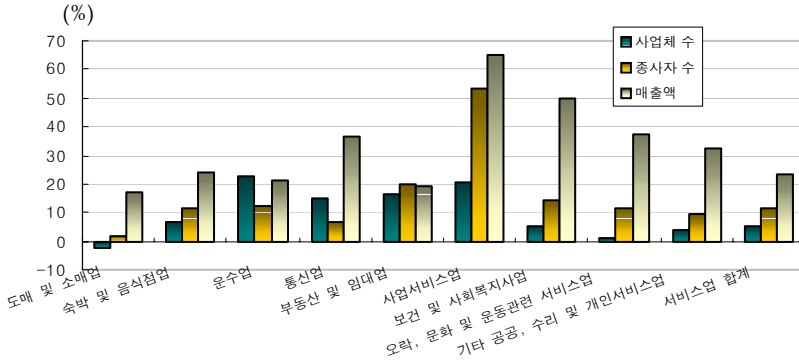
<그림 II-5> 부품·소재기술의 발전방향



### (3) 지식서비스산업군

2000-2003년 기간 중 서비스산업은 사업체 수 5.2%, 매출 23.4%(경상가격 기준), 고용이 11.9% 증가하고 있으나 업종별로 보면 구조적인 변화의 과정에 있다. 서비스산업의 부가가치 실질 성장률을 보면 외환위기 직후인 1998년을 제외하면 90년대 후반 5~7%의 비교적 높은 성장률을 기록하였다. 서비스업종별 비중을 보면 금융 및 보험과 부동산이 각각 9.1%와 7.5%로 가장 크고 도·소매업이 6.9%로 그 뒤를 잇고 있다. 제조업 활동과 밀접한 관련이 있는 사업서비스의 비중은 5.2%이다.

<그림 II -6> 서비스업 성장률 추이('00~'03년 기간)



경제의 서비스화가 경제구조의 고도화에 중요하지만, 질적인 성장이 뒷받침되지 않은 채 서비스의 비중이 증가한다고 해서 경제구조의 고도화를 달성할 수 있는 것은 아니다. 따라서 신성장 동력으로서의 발전을 이루기 위한 서비스산업의 발전 비전은 ‘서비스산업과 함께 성장하는 국민경제’ 또는 ‘국민경제의 성장과 고용을 견인하는 서비스산업’이 되어야 한다. 동시에 이러한 장기적인 목표의 달성과 함께 고부가가치의 서비스를 제공하면서도 고임금의 지식집약적 일자리 창출의 역할을 담당할 수 있어야 할 것이다. 이러한 지식서비스산업의 발전은 제조업의 서비스화에 부응한 서비스산업 업그레이드의 의미를 지니며, 이러한 지식서비스산업의 발전은 자동차, 조선, 통신기기 등 기존의 주력산업들이 글로벌 시장에서 경쟁력을 갖도록 하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

최근 빠르게 성장하고 있는 사업지원 서비스, 문화오락 관련 서비스, 정보통신서비스 등은 기존의 주력산업을 지원하거나 수

출을 통해서 시장을 창출할 수 있는 가능성이 높은 신성장 동력 분야라고 할 수 있다. 차세대 성장동력으로서의 서비스산업 발전을 위해서 선별되어야 할 업종은 다른 분야의 산업, 나아가 국민 경제에 활력을 불어넣고 차세대 고용창출을 주도해 나갈 수 있는 분야일 필요가 있다. 이에 적합한 업종으로서는 첫째, 사업지원서비스업이다. 이는 다른 사업부문을 지원하는 서비스로서 연구 개발업, 컨설팅, 디자인, 광고, 마케팅, 홍보 등과 같은 업종과 물류와 같은 산업인프라의 기능을 하는 업종의 발전이 필요하다. 둘째, 국민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 분야이다. 여기에는 문화 및 오락 관련 서비스업, 보건복지, 교육 서비스업 등이 포함된다. 셋째, 수출 가능한 서비스업이다. 서비스의 경우, 기본적으로 비교역재의 성격이 강한 분야이지만, 경제의 글로벌화 진전과 인터넷, 위성방송 등을 통하여 이미 정보의 장벽이 무너지고 관련 인력의 이동이 자유로워지고 있기 때문에 경쟁력이 있는 특정 부문에서는 수출이 활발해지고 있다. 수출 가능한 서비스 분야에는 컴퓨터관련 서비스, 콘텐츠, 문화서비스 등 정보재 또는 정보재와 연관된 서비스 등이 포함된다. 전체 산업과 경제에 활력을 불어넣을 수 있는 이들 서비스 분야들은 그 동안 지식서비스산업으로 불리던 분야들과 대부분 유사하다.

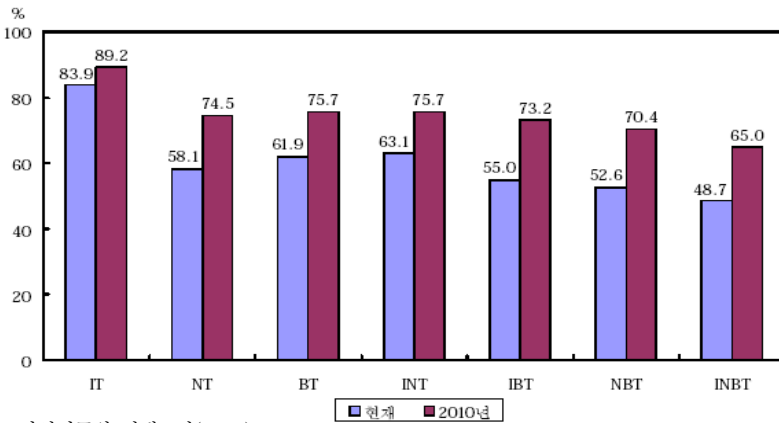
### 3. 현황과 평가

#### 가. 신기술산업

우리나라의 신기술수준은 세계 최고수준에 비해 크게 낮은 것으로 평가된다. 정보기술(IT)은 세계 최고수준의 80%를 상회하는

것으로 평가되고 있으나 생명공학기술(BT)과 나노기술(NT)의 현 수준은 세계 최고수준의 60% 내외인 것으로 평가되고 있다. 많은 부가가치를 창출할 것으로 보이는 신기술간 융합기술수준도 선진국대비 50~60%대로 커다란 격차를 보이고 있다.

<그림 II-7> 국내 신기술 및 융합신기술 수준(세계수준=100)



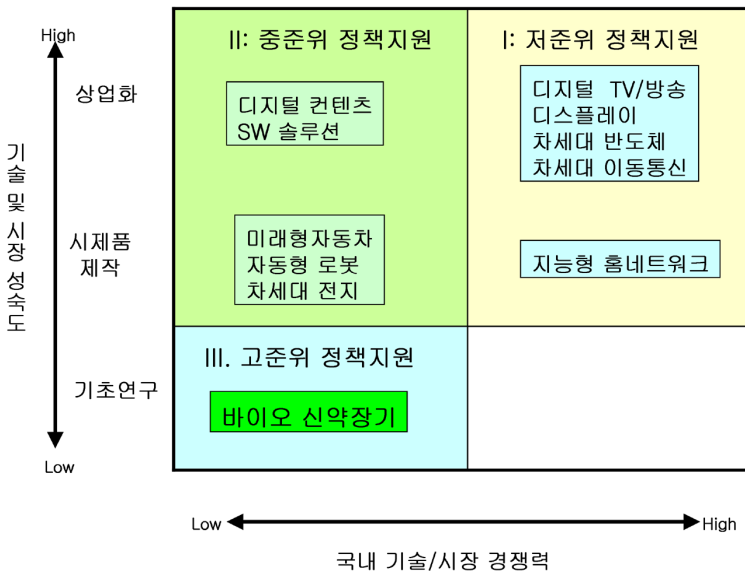
자료 : 산업연구원 실태조사(2004)

정부가 추진 중인 차세대 성장동력 10대 분야는 시장 및 기술의 성숙도와 국내 보유 경쟁력 수준 등에 따라 3개 군으로 분류될 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 정책 지원’이 필요한 군으로 분류된다. 또한 디지털 콘텐츠와 SW 솔루션, 미래형자동차, 자동형 로봇, 차세대 전지 분야는 시장 창출 잠재력이 크에도 불구하고 국내 경쟁력이 낮아 일정 수준 이상의 정책지원과 산학연관간 긴밀한 협력이 중요한 ‘중준위 정책지원’ 분야로 볼 수 있다. 마지막으로

바이오신약장기 분야는 시장 성숙도도 매우 낮고 국내 경쟁력 역시 미약하기 때문에 정부의 적극적인 정책지원이 요구되는 ‘고준위 정책지원’ 필요 분야이다.

선진국 대비 국내의 기술 경쟁력을 정책 지원 수준을 기준으로 분류된 3개 군 별로 살펴보면, I군의 경우 2005년 현재 80~90%로 세계시장 선점 가능성을 보유하고 있다고 평가되고 있으며, 2012년 95% 수준까지 경쟁력을 제고하는 것을 목표로 하고 있다. II군과 III군은 2005년 현재 선진국 대비 60~70% 수준 경쟁력을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있으며 2012년까지 80~90% 수준까지 향상시키는 것이 세부 사업단별 목표로 제시되고 있다.

<그림 II -8> 차세대성장동력사업 분야별 시장 형성 수준 및 국내 경쟁력



차세대성장 동력사업은 향후 5-10년 후 우리 경제의 성장을 주도할 수 있는 기술과 제품을 선정하여 전략적 R&D투자와 지원, 개발된 기술과 제품의 조기 상용화 및 산업화(수출산업화 포함)를 목적으로 추진되고 있다. 신기술산업은 기술개발의 불확실성과 위험도가 기존 주력산업에 비해 매우 클 뿐 아니라, 민간투자자의 진입장벽을 낮추기 위해서도 공공부문의 역할이 매우 중요하다. 이에 따라, 정부는 차세대성장 동력사업을 추진함에 있어 연구개발 사업을 중심으로 하되 이를 지원할 수 있는 중장기 산업발전 인프라의 구축에도 노력하고 있다. 연구개발 사업의 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.

특히, 정부와 민간부문의 역할 분담을 통한 협력체계 구축이 추진되고 있는데, 민간기업이 10대 성장동력 분야의 핵심기술의 실용화와 초기시장 선점에 집중적인 투자를 담당하고, 정부는 기초·원천기술개발, 초기 시장창출, 투자효율성 제고를 위한 제도 개선, 규제완화, 인력양성 등 간접적인 지원 중심의 정책을 추진한다는 전략을 세워두고 있다. 이에 따라 정부 R&D 지원사업추진의 결과로 개발된 기술과 제품의 사업화 지원과 이들 기술과 제품개발에 있어 필수적인 R&D인력 및 산업화 과정에 필요한 고기능 인력의 공급체계 확보에 중점을 두고 각종 시책을 추진 중에 있다. 현재 이러한 추진전략이 비교적 순조롭게 진행되고 있으나, R&D과제 선정단계에서 기술성을 중심으로 함에 따라 경

제성평가가 다소 소홀한 측면이 있고, 국가주도 분야와 민간주도 분야간 R&D사업의 전략성이 부족한 점 등의 문제가 지적될 수 있다.

#### 나. 부품·소재산업

현재 참여정부의 부품·소재산업 육성과 차세대 성장동력화 관련 정책은 “부품·소재전문기업등의 육성에 관한 특별조치법(제정 2001. 2. 3. 법률 제6418호/시행 2001. 4.)”을 근거로 “부품·소재발전 기본계획”(2001년 7월 4일)에 의해 추진되고 있다.<sup>6)</sup> 기본계획에서는 “핵심 부품·소재의 세계적 공급기지화”를 부품·소재산업의 발전비전으로 설정하고 있으며, 이러한 발전비전을 달성하기 위한 정책목표로서 전문 부품·소재기업 육성, 독자 기술기반 구축, 세계적 조달네트워크 참여 등을 제시하고 있다.

정부는 조세특례제한법, 법인세법 등의 세제지원과 “부품·소재전문투자조합”의 결성을 통해 부품·소재업체의 전문화 및 대형화를 촉진하는 한편, 대규모 기업집단에 속하는 기업이라도 자기 계열회사에 대한 매출액이 50%를 넘지 않는 부품·소재기업인 경우 전문부품·소재기업으로 인정하고 있다. 정부의 기술관련 지원사업은 크게 기술개발지원과 현장애로기술지원으로 나눌 수 있으며, 기술개발지원은 핵심 부품·소재의 원천기술을 개발하기 위해 중점분야에 집중 지원하고, 시장 친화적 개발을 유도하기 위해 민간의 투자를 활용하는 방식으로 추진되고 있다.

6) 이러한 특별법은 2011년까지 시행되는 한시법으로 2002~2005년 1단계 사업으로 발전기반 구축을 목표로 하고 있다.



한편, 부품·소재의 세계적 조달네트워크 참여를 위한 정책의 일환으로 신뢰성 확보에 중점을 두고 있다. 이를 위해 신뢰성평가 기준 제·개정 및 분석연구기반 구축, 신뢰성 평가 및 인증사업 실시, 신뢰성 보험제도 도입, 중소기업 신뢰성향상지원사업, 신뢰성 기초분석 연구 및 전문인력 양성사업 등을 추진하고 있다. 한편, 부품·소재에 특화된 수출지원정책보다는 KOTRA나 지방정부에서 일반적인 해외시장 개척을 위한 인력 및 정보지원, 해외전시회 참가 및 국내외 전시회 개최지원 등을 실시하고 있으며, 부품·소재 수출 Leading Company를 선정하여 업종별 대표기업으로서 부품·소재 수출의 모델로 활용하고 있다.

부품·소재산업에 대한 정부지원의 성과는 참여정부 출범 이후 본격적으로 나타나고 있다. 2004년까지 부품·소재 기술개발사업에 의한 특허출원은 국내 1,230건, 해외 784건에 이르고 있으며 종합기술지원사업의 실시로 지원업체의 기술수준이 19%, 업체당 매출이 35.6억 원 정도 향상되는 등의 성과가 나타나고 있다. 한편, 신뢰성기반 기술확산사업으로 과제당 평균 4.3개 신규 거래처 확보 및 해당품목 사업수행전후 매출액이 38.2%나 증대되는 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

기업들의 노력과 정부의 정책적 지원에 힘입어 부품·소재의 신제품개발 및 생산기술은 정책시행 초기인 2001년에 각각 선진국의 66.4%, 77.8%에 불과했지만, 2005년 현재 84.3%, 87.7%로 상승했고, 2010년 93.9%, 96.8%까지 향상될 것으로 예상되며 품질수준도 2001년의 85%에서 2005년 현재 89.7%까지 상승했

고, 2010년까지 96.5%까지 향상될 것으로 예상하고 있다.

이러한 기술 및 품질수준의 획기적인 개선에 힘입어 2003년 이후부터는 부품소재의 수출증가율이 수입증가율을 크게 상회하는 참여정부 이전과 다른 양상을 보이고 있다.

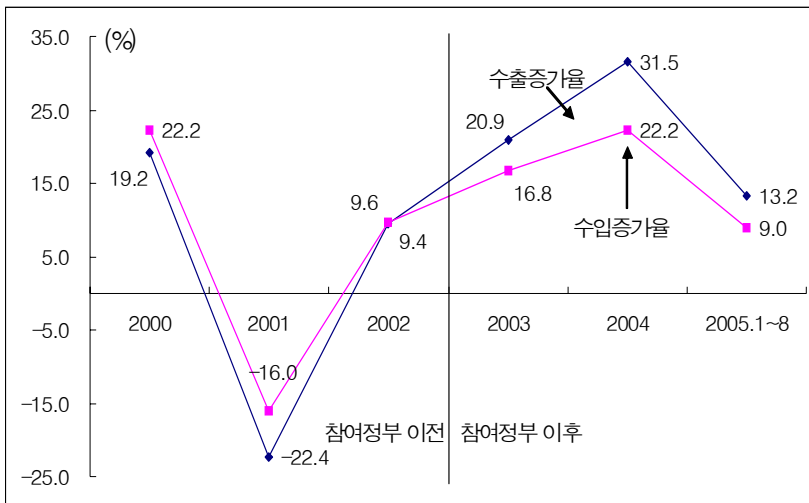
### <표 II-3> 부품소재의 선진국 대비 수준 변화 추이

(단위 : %)

구분	초기(2001)	실적(2005)	예상(2010)
신제품개발기술	66.4	84.3	93.9
생산기술	77.8	87.7	96.8
품질수준	85.0	89.7	96.5

자료 : 산업연구원, 부품소재발전기본계획수립을 위한 연구(2001.8), 한-일 FTA가 부품-소재산업에 미치는 영향과 대책(2005.6)

### <그림 II-9> 부품소재의 수출입 증가율 추이



자료 : 한국기계공업진흥회, 부품소재통계 시스템

지난 10년간 이미 부품·소재의 수출증가율이 전산업의 수출증가율을 상회하고 있고, 무역특화지수도 큰 폭으로 개선되고 있다. 이에 따라 부품·소재산업은 향후 우리 경제의 성장을 주도할 뿐만 아니라 기존 조립산업과는 달리 생산 및 연구개발, 경영, 마케팅 등에서 많은 인력을 요구하므로 실업문제 해결에도 도움이 될 것으로 전망된다.

#### <표 II-4> 부품·소재산업의 무역 및 경쟁력 변화추이

(단위 : 백만달러, %)

구 분	1994			2004			연평균증가율 (1997~2004)	
	수출	수입	특화지수	수출	수입	특화지수	수출	수입
전산업	96,013	102,348	-0.032	253,845	224,463	0.061	10.2	8.2
부품·소재	29,034	33,968	-0.078	107,871	92,664	0.076	14.0	10.6

자료 : 기계공업진흥회, 무역협회 등의 무역통계

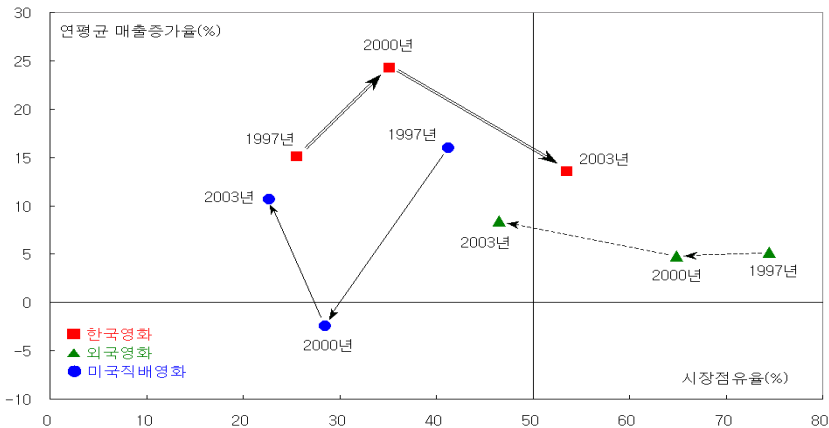
그러나 이러한 부품·소재산업의 경쟁력수준 향상과 수출확대 등은 기존 범용부품·소재에 한정되고 있고, 핵심첨단부품·소재는 여전히 선진기업들과 경쟁력에서 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 핵심첨단부품·소재의 개발 및 경쟁력 향상은 아직 핵심과제로 남아있으며, 앞으로 급속한 기술의 발전 및 융합화, 부품의 모듈화·시스템화하에서 요구되는 국내 부품·소재기업의 대형화 유도 정책 등이 강조될 필요가 있다.

#### 다. 지식서비스산업

참여정부의 서비스산업육성 추진정책은 ‘서비스산업 경쟁력 강화 추진방안’ 마련을 위한 관계부처 합동회의(2005.3)를 기점으로 더욱 강화되고 있다. 2005년 중에 영세자영업자대책(5.31),

문화분야(6.3) 관광레저스포츠(7.1), e-비즈니스(7.22), 정보통신 서비스산업(7.22), 의료산업(8.2) 등의 세부 업종별 정책대안이 제시되어 왔다. 이에 앞서 2003년의 골프장 토지이용규제 완화 등 관광, 스포츠, 문화분야를 중심으로 한 육성대책을 포함하여 2001-04년간 지식기반서비스와 문화관광산업을 중심으로 20개 서비스분야를 선정하여 총 33개 대책을 수립하였다. 그리고 2005년의 서비스산업 경쟁력 강화 추진방안은 2004년 대통령 신년 기자회견 이후 추진되고 있는 세제·금융·인프라 개선 종합대책(2004. 3)의 추진 성과를 평가하여 보다 구체적인 발전 대안을 제시하는 방향으로 추진되고 있다.

<그림 II -10> 국내 영화시장의 경쟁력 변화 추이



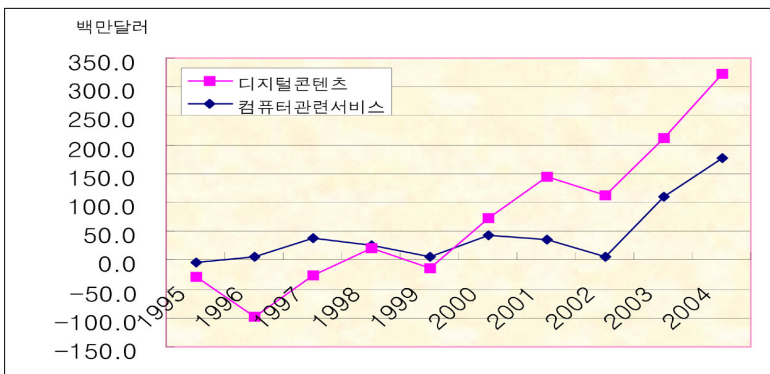
자료: 산업연구원(2004)

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. 영화 산업은 국내 시장 점유율 50%대를 유지하면서 높은 경쟁력을 바탕으로 수출산업으로 성장하고 있다. 90년대 초반까지만 해도 영화산업의 무역특화지수는 완전수입특화에 가까웠으나 2004년대에 들어서는 수출입이 거의 균형 상태에 이르고 있다. 앞으로 성장여하에 따라서는 수출특화산업으로 자리매김할 수도 있을 전망이다.

소프트웨어 및 컴퓨터관련 서비스업의 경우 전형적인 수출가능 서비스산업이자 지식기반산업으로 간주되고 있다. 전체 수출 금액면에서는 2004년 기준으로 패키지소프트웨어 부문의 수출이 5억 1,500만 달러로 가장 많고, 이어서 컴퓨터 관련서비스업의 수출이 2억 3,800만달러, 디지털 콘텐츠 부문이 1억 6,500만달러이다. 패키지소프트웨어부문은 지금까지 연간 무역수지 적자규모가 연간 3~4억 달러에 달하고 있지만, <그림 II-11>에서 볼 수 있듯이 디지털콘텐츠와 컴퓨터관련 서비스업은 수출을 통해서 시장을 창출하는 산업분야로 성장하고 있다.

**<그림 II-11> 컴퓨터 관련 서비스 및 콘텐츠산업의 무역수지 추이**



자료: 정보통신산업협회(2004)

서비스산업 활성화를 위한 대책이 관계부처 합동으로 진행되고 있음에도 불구하고 소관부처가 업종별로 분산되어 있어 준비와 관심부족, 핵심사항에 대한 이견 등의 문제점이 여전히 남아있는 상태이다. 교육 및 의료기관의 영리법인화 허용, 법인약국 허용, 외국계 법률회사의 합작규제 완화 등에 대한 교육계, 의료계, 법조계 등 관련자들의 이해조정이 더 필요할 것으로 보인다.

또한, 정부의 포괄적인 서비스산업 경쟁력 강화 대책에도 불구하고 지식기반산업으로 분류되고 있는 사업서비스업(디자인, 과학 기술 전문 연구개발업, 컨설팅 등)과 삶의 질 향상에 기여하는 교육, 의료 등의 분야는 성장동력 산업화가 현저하게 드러나지 않고 있다. 특히 사업서비스업의 경우, 수요기업의 투자가 활성화됨으로써 동반성장할 수 있는 성격이 강하다고 할 수 있으며, 이러한 점에서 공급측면의 자극을 통한 산업 활성화에는 한계가 있다고 하겠다.

## 4. 전략 제안

### 가. 차세대 정부 R&D 사업의 전략성 강화

#### (1) R&D 사업 추진의 전략성 제고

차세대 성장동력 R&D지원과제 선정과 연구비 지원에 있어 정부와 민간의 주도적 역할 분담과 전략성 제고가 필요하다. 민간과 정부의 역할 분담에 대한 기준을 명확히 하여 정부 R&D지원이 민간 투자를 구축(crowding-out)하지 않도록 한다. 즉, 민간이 자발적으로 R&D와 혁신을 수행할 수 있는 분야에서 정부가

지원함으로써 발생하는 연구개발투자의 비효율성이 발생하지 않도록 하여야 한다.

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

동 사업의 전략성을 제고하는 차원에서 10대 차세대 성장동력 분야별 R&D 지원 예산사업 중에서도 외국과의 경쟁가능성을 고려하여 선점할 필요성이 있는 분야를 중심으로 상대적인 우선순위를 부여하여 선택과 집중할 분야를 선정할 필요가 있다. 전략적으로 중점 추진할 필요가 있는 원천 기술 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 사업화는 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 기

업의 투자재원조달과 대응투자를 유발할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 이를 위해서는, 사업화 과정에서 나타나는 불확실성과 위험을 완화하기 위하여 사업화 지원관련 법, 제도, 규제 등을 개혁하여야 한다. 그 동안 한시적으로 운영되어 온 기업의 R&D와 관련한 조세감면 등 정부의 R&D 조세지원제도가 사전에 특별한 연장조치나 법개정이 이루어지지 않는 한 2006년에 종료될 예정인바, 이는 장기간 R&D 투자를 필요로 하는 차세대 성장동력사업에 대한 투자를 위축시킬 가능성이 있다. 기업관련 지원제도를 정비함에 있어서도 차세대 성장동력사업에 대한 투자가 저해되지 않도록 추진해 나가야 할 것이다.

## 나. 부품·소재산업의 차세대 성장동력화 강화

### (1) 민간주도의 글로벌 네트워크 참여 본격화

미래 발전의 핵심이 부품·소재산업이라는 견지에서 법적 근거를 가지고 이를 지원하는 현 정책방식은 산업발전비전에 기초한 지속적인 지원이라는 측면에서 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 2005년까지는 부품·소재발전기반을 구축하는 단계였다고 한다면 2006년 이후는 발전기반을 민간에 이양하여 글로벌 네트워크에 본격 참여하는 단계라고 할 수 있다. 세부적인 기술개발과제 선정이나 각종 지원기관의 운영 등은 최대한 민간자율로 운영될 수 있도록 하고, 정부는 중장기적인 발전방향의 수정 및 보완해야 할 기반구축에 주안점을 두어야 할 것으로 판단된다.

### (2) 세계적 부품·소재기업의 육성과 부품·소재범위의 확대

현재 정부가 추진 중에 있는 중핵기업 육성은 핵심 부품·소재



기업의 대형화라는 세부 발전목표를 보다 구체화하였다는 데 의의가 있다. 2001년 수립한 부품·소재발전기본계획에서도 “세계적 품질 및 기술보유 부품·소재전문기업 육성”을 발전목표로 설정한 바 있다. 기술개발 및 기술기반구축, 신뢰성향상, 사업화 및 시장진입 촉진 등의 부품·소재관련 시책이 원활히 수행되면 결과적으로 중견·중소·부품업체들이 세계적 공급업체로 성장하여 중핵기업이나 세계적 품질 및 기술보유업체가 될 것이다. 그러므로 중핵기업이라는 개념을 새롭게 구상한 것은 의미가 있으나, 실질적인 내용에 있어서는 세계적 품질 및 기술보유 부품·소재전문기업 육성 등과 같은 기존의 발전목표와 큰 차이가 없다.

부품·소재산업에서 대형업체를 육성하기 위해서는 기술개발이나 여타지원을 통해서 단기간에 이루어지기는 힘들고, 조립대기업의 계열기업화나 기존 부품·소재업체간 인수·합병을 통한 대기업화를 활성화할 필요가 있다. 일본의 덴소나 아이신은 도요타의 계열회사이고, 미국의 델파이나 비스티온 등은 GM과 포드에서 독립해 나온 계열회사이며, 일본의 칼소닉칸세이는 자동차부품의 모듈생산을 위해 칼소닉과 칸세이가 합병한 회사이다. 따라서 조립대기업이 부품·소재관련 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. 자동차부품산업 등에서는 부품의 모듈화가 일반적인 경향이므로 인수·합병을 통한 대형화가 힘들 경우 관련업체간 협업을 통해 모듈을 개발하고 생산하는 시스템을 갖추도록 하는 것이 바람직할 것이다.

특히 중핵기업육성을 위한 대형 기술개발지원이 활성화되어야 하는데, 중기거점과제나 차세대성장동력 기술개발사업과 같은 여타 기술개발과제 선정에 있어 중핵 부품소재기업에 대해 우선순위를 높이는 것이 필요하다. 또한 제조업뿐만 아니라 최근 중요성이 확대되고 있는 상품의 제조에 중간생산물로 사용되는 각종 소프트웨어 등의 생산기업도 부품·소재기업의 범위에 포함될 수 있도록 관련 규정의 개정을 추진할 필요성이 있다.

### (3) 시장친화적 개발지원 지속과 수요업체와의 연계성 강화

부품·소재업체에 대한 대형기술 개발지원은 이미 중기거점 과제나 차세대 성장동력 기술개발사업 등에서 이루어지고 있으므로 부품·소재발전정책의 기술개발과제는 기존의 정책에서 지원되지 못하고 있는 부분을 대상으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 기존 부품·소재발전정책에서 실시되고 있는 시장 친화적 기술개발정책은 부품·소재의 세계적 공급기지화에 부합되는 정책으로 판단되며, 이러한 지원정책은 여타 기술개발 정책과 차별화되고 있다.

따라서 사업화에 시간이 오래 걸려 투자를 꺼리는 소재 및 자동차부품, 기계부품, 소재 등에 대한 기술개발지원에 대해서는 보완책을 마련할 필요가 있지만 현재 추진되고 있는 부품·소재기술 개발정책은 지속적으로 추진해야 할 것이다. 앞으로, 지원에 있어 수요업체와의 연계성 강화 및 개발된 제품의 사업화라는 차원에서 수요업체와의 공동개발이나 독자적인 개발과제라 하더라도 수요업체와 사전협의 또는 사전 수요조사 기능을 강화하는 것이 필요하다. 지원의 효율성이라는 관점에서 모듈부품의 경우 전체모

들은 대형모듈업체가 담당하게 하고, 세부과제는 모듈업체의 책임하에 단품업체를 선정하여 개발하도록 하는 방법도 강구해볼 수 있다. 또한 신뢰성인증제도 등에 대한 수요업체들의 사전 인정협약 체결과 부품·소재산업 진흥원을 통한 지원시 수요대기업과의 지원인프라 연계기능강화에 초점을 맞추어 안정적 운영을 할 수 있는 방안 등이 필요하다.

#### (4) 해외 마케팅 및 애로기술 중심의 중소부품·소재기업 지원 강화

모듈단위의 부품은 무게나 부피가 커서 조립업체 주변에 위치하는 것이 운송비 등에서 이점이 존재하고, 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 지역 혁신센터 등은 이들 기업에 대한 지원에 역점을 두도록 지원기반을 확충하는 것이 필요하다. 특히 본격적인 부품·소재의 세계적 공급기지화를 위해 해외마케팅 능력이 부족한 중소 부품·소재업체에 대한 수출시장 정보 및 해외전문인력 등의 지원을 강화할 필요가 있다.

또한 기술지원은 지역기술혁신센터나 공공연구기관 등의 인력 및 장비, 개발기능 등을 충분히 활용할 수 있도록 관련 연계기능을 보다 강화할 필요가 있다. “부품·소재통합연구단”에서 확대 개편된 “부품·소재산업진흥원”에서도 부품·소재업체의 애로기술해결을 위한 연계사업이 핵심사업이 되어야 할 것으로 판단된다. 16개 공공연구기관뿐만 아니라 지역 대학 및 혁신센터 등을

활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이미 구축된 지역혁신 클러스터의 대부분은 부품·소재와 관련되어 있어 이의 기능 확대 및 활용강화를 통해 현장에서 쉽게 지원기능을 이용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 지식서비스산업의 전략적 육성

##### (1) 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 고려한 산업정책 추진

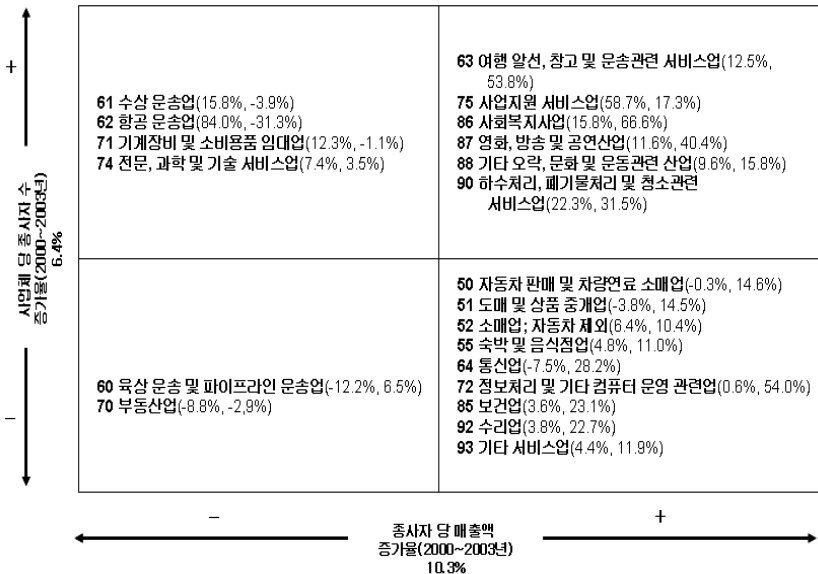
이제는 제조업 중심의 사고로부터 탈피하여 제조업과 서비스업의 상호보완적 역할을 충분히 인식하여 균형발전을 유도하는 방향으로 산업정책의 방향이 설정되어야 한다. 또한 한국적인 상황에 적합한 서비스산업 육성 전략을 구축함으로써 구조고도화를 추진할 필요가 있다. 참고로, 일본의 경우 미국과 같은 서비스화 노선은 비교우위가 없다는 인식하에 자국이 높은 경쟁력을 지닌 하드웨어(Hardware)에 소프트웨어(Software)를 결합한 제 3의 상품군(Thirdware)을 전략산업으로 육성(예:정보가전, 고도도로 정보시스템(ITS) 등)하는 전략이 추진되고 있다.

나아가 제조업과 대비하여 서비스업을 하나의 산업으로 간주하여 접근하는 기존의 산업정책개발 방식을 탈피하여 제공되는 서비스의 특성을 감안한 중간단계의 정책목표가 필요하다. 일자리창출(단순노동력 혹은 전문인력 등), 제조업경쟁력 보완, 삶의 질 향상 등 정책우선순위를 어디에 둘 것인지에 따라 중점육성 분야가 달라지고 지원수단도 차별화되어야 한다.

##### (2) 전략적 업종에 대한 선별적 발전전략 추진

전략적인 육성정책이 필요한 분야는 다음과 같은 중간단계의 정책목표에 부합하는 분야가 될 수 있다. 첫째, 부가가치가 높으면서도 제조업을 보완·지원해 줄 수 있는 제조업 관련 서비스에는 유통물류, 금융, 통신, 비즈니스서비스 등이 포함된다. 둘째, 수출을 통하여 제한된 내수시장을 탈피할 수 있는 서비스부문에 문화서비스(영상물, 콘텐츠 등), 정보통신 관련 서비스(통신서비스 노하우, 소프트웨어 등)가 있다. 셋째, 지식집약적인 투입의 비중이 높은 서비스부문은 국민들의 삶의 질 향상과 관련된 의료, 보건, 교육, 문화 및 오락 등이 포함된다.

<그림 II -12> 서비스업종별 종사자 및 매출액 증가율(2000~2003년)



주: ( ) 안의 증가율은 (종사자 증가율, 매출액 증가율)임.  
 자료: 통계청, 「사업체기초통계조사」, 「서비스업통계조사」를 가공한 것임. 단, 운수업과 통신업 매출액은 한국은행 손익 계산서 인용한 것임(60 육상 운송 및 파이프라인 운송업 매출액의 경우, 월도운송업이 원자료에서 제외됨).

## 5. 실행계획

### 가. 정부와 시장의 역할분담

차세대 성장동력을 확보하는 데 있어 적절한 정부와 민간의 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 마인드 등을 지닌 창의적인 민간기업이어야 한다는 데 이견이 있을 수 없다. 다만, 현재 우리나라의 경제발전단계나 시장규모를 고려하여 차세대 성장동력이 민간주도로 시장기능에 의해 형성될 수 있는 여건이 마련되어 있지 않은 분야에 대해서는 정부의 제한적인 개입을 고려할 수가 있을 것이다. 특히, 우리나라처럼 기존 성장동력 산업의 성장 및 고용 창출 기여도가 점차 감소되는 상황에서 이들 산업의 업그레이드와 새로운 산업의 지속적인 창출을 통해 좋은 일자리를 제공하는 정부의 기본책무를 고려할 때 적절한 정부의 역할이 있다고 할 수 있다.

우선 차세대 성장동력으로 부상하고 있는 신기술산업과 부품소재산업, 지식기반 서비스산업의 발전과 관련한 정부와 시장의 상대적 중요성과 역할을 설정해야 한다고 하면, 정부의 역할과 중요성은 지식서비스산업, 부품소재산업, 신기술사업(차세대성장 동력사업)의 순서로 두어야 할 것으로 판단된다.

차세대성장 동력사업의 경우, 당초 취지에 부합되도록 지능형 로봇, 차세대 전지, 바이오신약 등 국내역량이 부족하고 상용화까지 장기간이 소요되는 분야에 한해 정부R&D투자를 집중하는 한편, 차세대반도체, 차세대이동통신 등 민간역량이 축적되어 있는 분야의 투자는 최대한 민간 자율판단에 맡겨야 할 것이다.

또한 부품소재산업의 경우, 정부의 역할은 세제, 금융상 인센티브를 강화하여 인수·합병을 통한 대형업체 육성을 도모하고, 소프트웨어 생산기업을 부품소재기업에 포함되도록 하는 등 제도개선 및 기반조성에 집중하는 데 그쳐야 할 것이다. 한편, 민간기업은 신기술개발을 통한 경쟁력강화, 글로벌 네트워크 참여를 통한 생산기지화 추진 등 기술개발과 마케팅 역량을 지속적으로 강화하는 데 있어 주도적 역할을 담당해야 할 것이다.

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

## 나. 2006년도 중점 추진과제

### (1) 정부 R&D과제의 경제성 평가 강화

차세대성장 동력사업은 시작 초기단계에 어떤 연구과제를 지원하는가에 많은 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 과제 선정단

계에서 기술성을 중심으로 과제를 선정했다는 점에서 민간의 참여를 촉진하는 데 한계가 있다. 경제성 평가는 사업화 가능성이 높은 기술을 선정함으로써 민간의 참여를 적극 유도할 수 있으며, 정부입장에서는 차세대 성장동력 사업의 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 성장동력 사업에 대한 민간 R&D 투자 참여와 사업화 관련 투자가 부진한 점을 감안하여 현재 추진 중인 과제가 경제성 측면에서 적절하게 선정되었는지 재점검해 볼 필요가 있다.

현재 산업자원부에서 연구개발과제를 지원할 때 경제성 평가를 강화하는 새로운 평가시스템을 구축하고 있다. 연구개발과제를 기획하고 선정할 때부터 중간, 최종 단계에 이르는 전 단계에서 경제성 평가를 실시할 예정인 바, 향후 정부 연구개발 사업, 특히 상업화를 목표로 하는 정부 연구개발사업으로 이를 확대 실시할 필요가 있다.

## (2) 부품·소재관련 지원기반의 민간 독자적 운영체제 강화

대부분의 과제가 단기간에 끝날 수 있는 성격은 아니고 연차적으로 매년 실시하면서 중장기적으로도 지원을 지속해야 한다. 종합기술지원사업이나 핵심기술개발사업, 개발된 부품·소재의 사업화, 해외기술의 도입, 부품·소재기업의 수출기업화지원 등 대부분의 지원이 2006년에도 계속 사업으로 이어져 나가야 할 것이다.



2006년에 보다 관심을 가져야 할 지원과제는 부품·소재관련 지원기반을 민간이 독자적으로 운영하고, 부족한 부분을 보완할 수 있는 방안 마련에 집중해야 할 것으로 보인다. 종합기술지원사업을 실시하는 기관을 보다 확충하고, 관련 지원이 중소부품·소재업체에 까지 확산될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 상품의 제조에 중간생산물로 사용되는 각종 소프트웨어 등의 생산기업도 전문부품·소재기업의 범위에 포함될 수 있도록 관련 규정을 개정하는 것도 단기간에 실시할 수 있는 것이다. 부품·소재의 기술개발과제 선정은 수요업체의 의견을 적극 반영하고, 신뢰성향상사업을 포함한 수출관련 각종 전시회, 구매사절단 유치 등 수출산업화 관련정책도 올해보다 더욱 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. 이와 관련된 구체적인 사례를 들어보면 다음과 같다.

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

둘째, 부품소재산업과 관련된 지원정책에서 임베디드 소프트웨

어 부문을 포함함으로써 관련 개발업체가 지원을 받을 수 있도록 하는 방안이 있다. 산업용기기, 디지털가전 등 각종 기계장치에 임베디드 소프트웨어가 소요되는 분야가 크게 증가하고 있는 추세이다. 따라서 정보통신 관련 서비스 등 제조업을 지원하는 부문에 대해 제조업에 대한 지원과 유사한 정책수혜 대상으로 편입시킬 수 있는 분야를 찾아서 적용할 필요가 있다.

셋째, 한국의 정책성공 사례의 해외지원과 더불어 관련 서비스 업체의 시스템 수출을 지원하는 방식이다. 한국의 앞선 정책사례를 관련 외국정부에 적극적으로 전수해 주고 그 과정에서 국내의 하드웨어뿐만 아니라 컨설팅, 설계용역 등 서비스 관련 업체들의 수출을 지원할 필요가 있다. 이에 해당되는 사례에는 이동통신서비스, DMB, WiBro, 통합교통카드시스템 등이 있다.

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

#### 다. 중장기 추진과제

##### (1) 정부 신기술 R&D사업 과제간 연계 강화

차세대 성장동력 사업은 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 부문

의 관점이 감안될 필요가 있으며, 개발연구 과제에서도 국내에서 수행 완료 혹은 추진되고 있는 기초연구 과제와의 연계성이 확보 되도록 할 필요가 있다.

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

또한 기초연구와 개발연구의 구분은 연구개발주체의 구분과도 관련 있는 문제이다. 기초연구는 주로 대학에서 수행하고 있고, 개발연구는 기업이 주로 수행하고 있는데, 이 두 연구개발 주체들의 연구개발 목표 및 이해관계가 상이하어 두 부문간 연계가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 기초연구과제 선정시 개발 및 상업화 과정을 염두에 두고 대학과 기업의 산학협력을 실질적인 관계로 진전시켜 나가야 한다.

## (2) 부품·소재 기술개발 로드맵에 따른 지속적인 R&D과제 추진

부품·소재의 기술개발과제선정은 수요업체의 의견을 적극 반영하고, 신뢰성향상사업을 포함한 수출관련 각종 전시회, 구매사절단 유치 등 수출산업화 관련정책은 보다 강화된 형태로 지원이 이루어져야 할 것이다. 특히, 기술개발지원은 부품·소재 기술개발

로드맵에 따라 확실한 개발목표를 선정하여 장기적인 계획에 따라 이루어져야 할 것이다.

### (3) 지식서비스산업의 생산성향상을 위한 다양한 프로그램개발

서비스산업 내부의 구조고도화를 위한 전략적인 선택과 더불어 지식서비스산업의 생산성 향상을 위한 다양한 정책 프로그램의 개발이 필요하다. 먼저, 서비스 업종의 혁신환경 조성을 위해서는 인적자원의 개발 및 교육환경 개선, 규제개혁과 경쟁촉진, IT 활용도의 제고, 단계적이고 지속적인 서비스시장 개방, 서비스통계 정비 등이 필요하다. 이와 더불어 서비스 상품의 표준화, 품질인증제, 소비자 피해구제제도, 유통구조 개선 등 국가적인 차원의 제도정비도 종합적인 서비스산업 육성 정책으로 추진될 필요가 있다.

특히, 전략적인 부문의 경쟁력 강화를 위한 근본적인 대책으로서 생산성 향상을 위한 개별 서비스 업종에 대한 지식기반화 촉진 정책이 필요하다. 중소기업들은 대기업들과는 달리 지식경영의 필요성을 인식하면서도 지식경영 도입을 위한 전문적인 컨설팅에 접근하기 쉽지 않으며, 관련 지식과 방법론의 도입에 한계가 있다. 각 업종별 특성에 적합한 지식경영 방법론과 지식자산 측정 등을 통한 개별 기업에 적합한 지식경영 컨설팅 등 중소기업을 대상으로 하는 지식경영의 확산은 서비스산업의 경쟁력 향상에 기여할 것이다.

## < 참고자료 1 >

### 차세대 성장동력에 대한 두 가지 접근

참여정부 출범직후부터 범국가적인 전략적 대응을 필요로 하는 문제의 하나는 향후 10년, 더 나아가 미래에 있어 우리 경제의 지속적인 성장과 사회발전을 보장해 줄 수 있는 성장동력은 무엇이며, 그러한 성장동력을 어떻게 확보할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 이러한 성장동력에 관한 논의와 정책에 있어서는 성장동력을 어떻게 정의하고 그 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 다양한 접근방법이 있다. 또한 성장동력을 어떻게 인식하느냐에 따라 성장동력 확충의 주체와 정책수요가 크게 달라질 수 있으며, 따라서 정부와 민간부문의 역할도 상이할 수 있다.

우선 가장 일반적인 접근방식은 경제성장의 원천(sources)에 주목하여 성장동력을 파악하고 논의하는 경우이다. 즉, 한 국가의 경제발전 초기에는 노동투입, 자본축적이 경제성장에 있어 주된 성장동력의 역할을 하지만, 그러한 경제가 점차 성숙단계로 진입하면서는 요소축적에 의한 성장의 한계가 드러나면서 전략적 R&D 투자와 장기적 안목의 교육투자에 의한 기술진보와 인적자원 확충, 사회전반의 효율성 제고가 그 역할을 대신한다고 본다. 따라서 이러한 접근방식에서는 국가전략 차원에서 무엇보다 중요한 것은 사회 전반의 생산성이 증가하는 것이며, 이러한 성장동력 확보에 있어서는 생산성 제고에 있어 핵심 역할을 하는 기술과 인적자원의 확충이 무엇보다도 중요하다는 입장을 취한다.

한편, 또 다른 접근방식의 하나는 경제성장을 주도하는 특정

부문이나 산업을 성장동력으로 간주하는 방식이다. 이 경우에는 대내외 여건 변화, 특히 기술진보와 시장수요 패턴 변화에 따라 시기별로 경제성장을 주도하는 부문이나 산업이 다를 수 있다는 입장을 취한다. 따라서 정부나 민간부문에서는 시대별 또는 대내외 여건변화에 따라 어떤 산업이 향후 성장과정에 있어 주도적인 역할을 담당할 것인지를 사전적으로 파악하고, 이러한 미래의 성장동력 분야에 대해 자원과 역량을 집중하는 방식으로 성장의 모멘텀을 마련하고, 이에 부합되는 사회제도의 개혁방향을 설정하여 추진할 필요가 있다고 본다. 이 경우 이러한 미래 성장동력은 그 자체로 중요하기도 하지만 그보다는 새로운 성장동력이 필요로 하는 새로운 인적자원과 사회제도를 체계적으로 준비하는 데 중요한 정보를 제공한다는 데 더 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

## 제3절 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화)

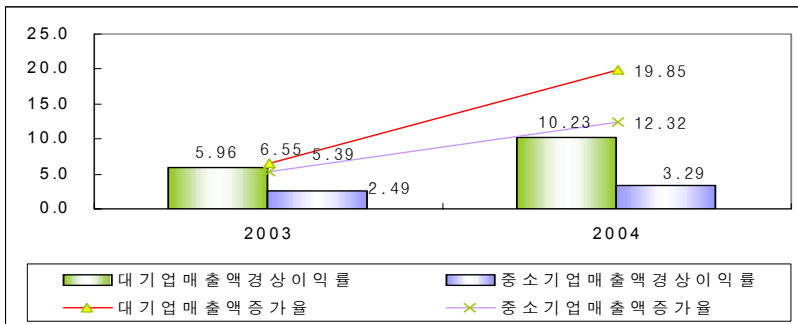
### 1. 문제의 제기

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 <그림 II-13>과 같이 성장성과 수익성 등에서 대기업과 양극화가 확대되는 문제점을 보이고 있다. 2003년 이후 기업의 성장성 지표인 매출액 증가율과 수익성 지표인 매출액 경상이익률 격차가 대기업과 중소기업간 확대되는 추세를 보이고 있어 이를 개선하기 위한 정책적 뒷받침이 필요하다.

<그림 II-13> 중소기업과 대기업간 성장성·수익성 지표 변화추이

(단위 : %)



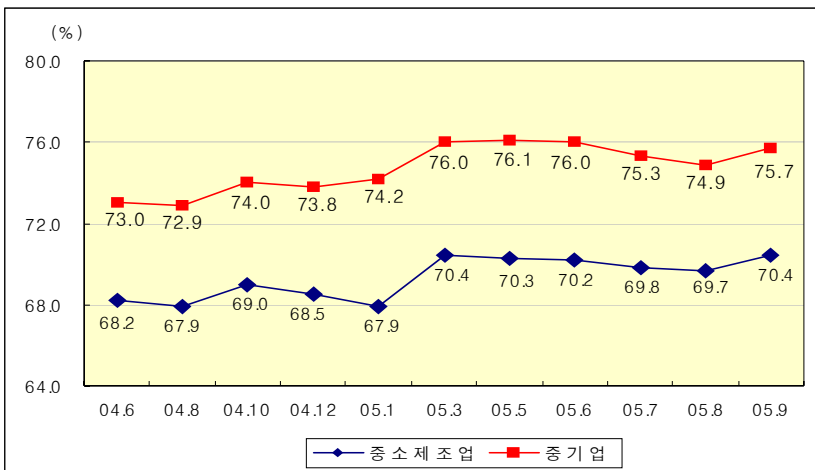
자료 : 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도

- 7) 본 절은 산업연구원원장(오상봉)의 책임 아래 양현봉 연구위원이 초안을 작성하고 관련 분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

참여정부는 대·중소기업간 양극화를 해소하고 중소기업의 혁신 역량 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 향후 10년 내에 1인당 국민소득 3만 달러 시대의 선진경제를 지향함에 있어 우리 경제의 성장동력으로 육성하고자 하는 중소기업은 정부의 R&D 지원자금 부족, 금융기관의 담보위주 대출관행 지속에 따른 만성적인 자금난, 대·중소기업간 상생협력 부진, 창업 관련 규제개혁 미흡 등으로 인해 중소기업의 평균가동률이 70% 수준에 머물러 있는 등 활성화되지 못한 상태에 있다(<그림 II-14> 참조).

<그림 II-14> 중소기업의 평균 가동률 추이



주 : 가동률은 생산능력 대비 생산실적이며, 정상가동은 가동률 80% 이상을 의미함.

자료 : 중소기업협동조합중앙회



여기서는 참여정부가 중점을 두고 있는 중소기업 부문의 발전 비전 및 중소기업 정책방향을 살펴보고, 그 동안 추진해온 중소기업정책을 평가함과 아울러, 향후 중소기업정책의 실효성 제고를 위해 필요한 주요 전략과제를 제시하고자 한다.

## 2. 비전의 제시

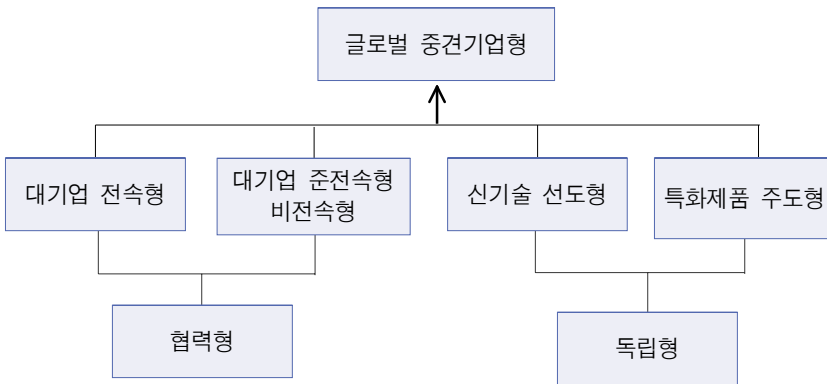
우리 경제가 직면하고 있는 성장동력 저하 및 성장잠재력 약화의 문제에 대처하기 위해서는 경제환경 변화에 대해 기동성과 유연성, 창조성을 발휘할 수 있는 경제주체의 역할이 중요하다. 중소기업은 시장에서 압도적 다수를 차지하며 시장경쟁을 활성화하고, 혁신을 통해 다양한 재화와 서비스를 제공하며, 유연한 분업구조를 형성할 뿐만 아니라 매력 있는 고용창출 원동력으로서의 역할을 수행해오고 있다.

따라서 중소기업은 우리 경제에서 혁신적 성장동력을 갖춘 경제활력의 원천으로, 고용창출 담당자로서의 역할을 수행하여 향후 3만 달러 시대를 열어갈 활력 있고 창조적인 주체로서 자리매김되어야 한다.

우리나라 중소기업의 발전모델을 유형화해 보면, 크게 협력형과 독립형 중소기업으로 나눌 수 있다. 협력형 중소기업은 대기업 등과 관계를 맺으며 발전하는 유형으로, 대기업 전속형은 수요 대기업에 전속되어 핵심 부품을 공급하며 대기업과 동반성장하는 기업이며, 대기업 준전속형은 특정 대기업에 전속적이지 않으나 다수의 대기업 및 중견기업 등에 부품·소재를 납품하며 성장

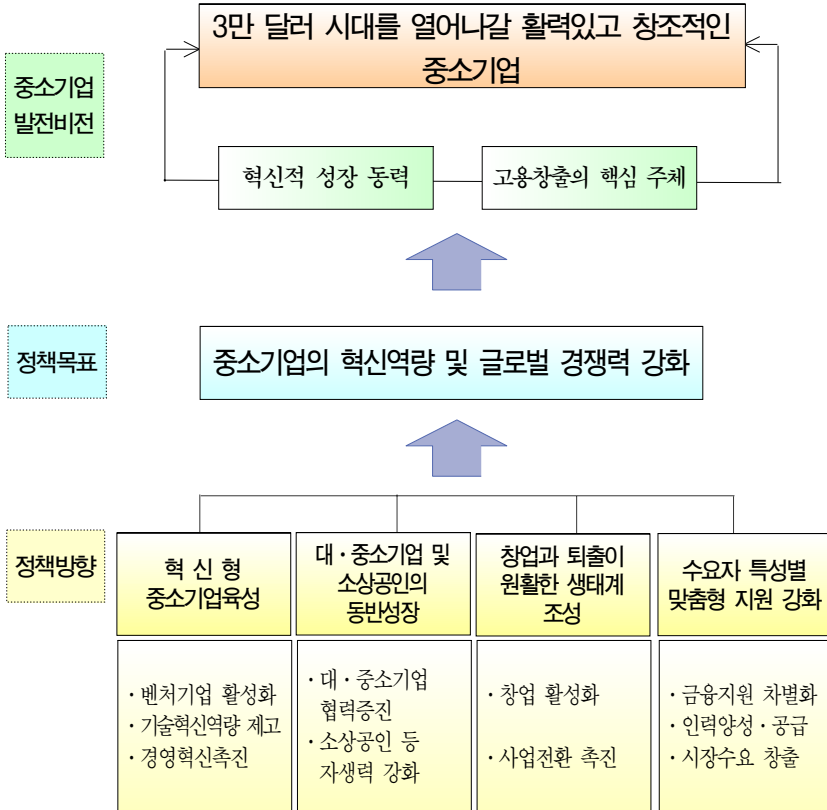
하는 기업을 말한다. 이에 비해 대기업과 관계를 맺지 않으며 독자적으로 발전하는 독립형 중소기업이 있는데, 이 중에서 신기술 선도형 중소기업은 첨단기술력을 바탕으로 신시장을 창출하며 글로벌 시장을 선도하는 기업이며, 특화제품 주도형 중소기업은 특정 제품 분야에서 독자적 브랜드로 고부가가치의 틈새시장에 집중하여 발전하는 중소기업을 의미한다. 그 동안 중소기업 중 다른 기업의 주문을 받아 제품을 생산·납품하는 수급기업의 비중이 2001년 66.2%에서 2002년 63.9%, 2003년 63.1%, 2004년 61.2%로 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있어 향후 중소기업은 협력형보다는 독립형 중소기업이 더욱 증가할 것으로 전망된다.

<그림 II-15> 중소기업의 발전모델



참여정부는 중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화를 정책목표로 설정하고, 중소·벤처기업의 활력 제고를 위해 다음과 같은 중소기업 정책방향을 설정하고 있다.

<그림 II-16> 중소기업의 발전비전 및 정책방향



첫째, 벤처기업 및 Inno-Biz 등 혁신형 중소기업을 집중 육성하여 일반중소기업의 성장을 견인하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 이를 위해 벤처기업 활성화, 중소·벤처기업의 기술혁신역량 제고, 중소기업의 경영혁신 촉진에 정책역량을 집중하고 있다.

둘째, 대·중소기업 및 소상공인간 동반성장을 통한 양극화현상 해소를 위해 정책역량을 집중하고 있다. 이를 위해 대·중소기업

협력증진, 소기업 및 소상공인의 자생력 강화에 힘쓰고 있다.

셋째, 창업 및 퇴출이 원활한 중소기업 생태계 구성에 주력하고 있다. 이를 위해 창업활성화와 사업전환 촉진에 매진하고 있다.

넷째, 중소기업의 금융·인력 등 수요자 특성별 맞춤형 지원 및 유형별(혁신형-일반형-소상공인)로 특화된 정책을 추진하고 있다.

### 가. 혁신형 중소기업 육성

정부는 우리 경제가 혁신주도형 경제구조로 빠르게 전환되어 감에 따라 선택과 집중을 통해 혁신형 중소기업을 육성함으로써 여타 중소기업의 동반성장을 유도하는 정책을 추진하고 있다. 혁신형 중소기업의 범주는 현행 제도상 벤처기업과 기술혁신형 중소기업(Inno-Biz)을 포괄하고 있다.

우선 정부는 벤처기업의 건전한 생태계를 구축하고자 ‘벤처기업활성화 대책’을 마련하여 추진하고 있다. 즉, 1조원 규모의 중소기업투자 모태펀드<sup>8)</sup>를 조성(2005년 11월 현재 1,700억원, 기금결산잔액 500억원 포함)하여 창업·바이오·지방벤처 등 민간투자가 취약한 분야에 투자를 확대함과 아울러, 기존의 직접투자 방식에서 민간 중심의 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 운영

8) 모태펀드(Fund of Fund)란 개별기업에 대한 직접투자를 하지 않고 펀드(조합)에 투자하는 펀드로, 중산기금 출자 회수분과 정부의 추가 출연을 통해 2005~2009년 기간 동안 1조원을 조성하여 운영할 계획임.

하기 위해 중견기업 요건을 폐지하고, 벤처기업은 수익요건을 충족하지 못하는 경우에도 코스닥위원회가 기술력·성장성 등을 판단하여 상장 가능하도록 하였다. 제3시장의 명칭을 프리보드로 개편하고, 주식 양도차익에 대한 양도소득세 비과세 등 제도를 개선하여 비상장 벤처기업의 직접금융 조달을 활성화할 수 있도록 하고 있다. 벤처캐피탈에 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 사업화 역량 제고를 위해 지원하고 있다. 중소기업청은 2005년에 2,316억원 규모의 중소기업 전용 R&D 자금을 투입하고 있으며, 15개 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 확대(2004년 2,646개→2005.9월 3,166개)하고 있다. 산학협력을 통한 중소기업의 기술혁신 활성화대책으로 산학연기술개발컨소시엄사업에 대한 지원을 확대(2004년 391억원→2005년 421억원)하여 중소기업의 신제품 개발을 촉진함과 아울러, 대학 실험실을 산학협력실로 지정·지원(164개)하고, 대학 내에 44개의 중소기업부설연구소를 설치·지원(33억원)하고 있다. 중소기업 개발기술의 사업화 촉진을 위해 신기술 및 아이디어의 사업화 타당성 평가 및 개발기술에 대한 사업화 지원을

확대(2004년 750억원→2005년 1,000억원)하고, 구매조건부 신제품 개발사업 참여기관 및 지원규모를 확대하고 있다(2004년: 8개 기관, 40억원→2005년: 26개 기관, 100억원).

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

도사업, 공동기술개발 및 품질지도, 대기업 판로망을 활용한 중소기업제품 판로지원, 기술교류 및 공동 설비이용 등을 위한 종합 정보 D/B를 설치하여 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 「대·중소기업상생협력촉진에관한법률」 제정을 추진하고 있다. 동법은 대·중소기업간 상생협력 성과의 공정한 배분체계 마련, 대·중소기업간 기술·인력·환경경영 협력촉진, 중소기업에 대한 대기업의 자본참여 촉진, 불공정거래행위 금지에 대한 특례규정, 공공기관의 중소기업 협력촉진을 주요내용으로 담고 있다.

#### 다. 창업 촉진을 위한 규제완화

정부는 창업실태조사를 바탕으로 「창업 및 공장설립 규제완화 추진계획」을 수립한 후 35건의 규제완화 과제를 발굴하여 추진하고 있다. 특히 공장설립을 수반하는 창업자에 대한 공장설립 인·허가 사항에 대한 창업사업 계획승인 업무를 일괄의제 처리하여 공장설립이 원활히 이루어질 수 있도록 하고 있다.

중소기업청의 경우 「중소기업창업지원법」 개정을 통해 창업사업계획승인 처리기간을 30일에서 20일로 단축하고, 창업자의 공장설립 절차간소화를 위해 일괄의제처리 인·허가 사항을 48개에

서 74개로 확대하였다. 각 부처에서도 창업 및 공장설립 규제완화를 위해 계획관리지역 내에서의 공장설립 면적제한, 사전환경성 검토, 개발행위허가, 농지전용 및 부담금 등 창업에 장애가 되고 있는 규제사례 및 절차상 개선이 요구되는 사항에 대해 법령 개선을 통해 규제완화를 추진하고 있다.

### 3. 현황과 평가

참여정부의 중소기업정책은 중소기업의 성장단계별·기업유형별 특성에 부합하고, 맞춤형·수요지향적 정책을 추진하고 있다는 점에서 바람직하다고 평가할 수 있다.

그렇지만 과도한 혁신형 중소기업 육성목표 설정, 지원재원의 확충 없이 혁신형 중소기업 육성만을 강조하는 정책설계, 정부 주도로 추진하는 대·중소기업 상생협력 대책, 창업 촉진을 위한 규제개혁 미흡 등은 재검토가 필요하다고 할 수 있다.

#### 가. 과도한 혁신형 중소기업 육성 목표 설정

정부는 혁신형 중소기업 육성을 통한 일자리 창출 및 우리 경제의 지속적 성장을 촉진하기 위해 2005년 1만 4,000개, 2006년 1만 8,500개, 2007년 2만 4,500개, 2008년까지 3만 개의 혁신형 중소기업 육성 목표를 설정하고 있다.

그런데 참여정부가 추진하고 있는 혁신형 중소기업은 과거 정부에서 추진하였던 벤처기업, Inno-Biz(기술혁신형 중소기업) 기업을 지원대상으로 설정하고 있기 때문에 새로운 개념의 중소기업을 육성한다고 할 수 없다. 또한 벤처기업과 Inno-Biz 기업의



70%(2005년 8월말 3,106개 Inno-Biz 기업 중 2,203개가 벤처기업으로 확인)가 중복되고 있어 2005년도 목표로 설정하고 있는 1만 4,000개의 혁신형 중소기업 수 목표도 달성하기 어려울 것으로 예상된다.

‘국민의 정부’ 시절에 정부는 벤처기업 육성정책을 추진하면서 처음에는 벤처기업 2만 개라는 목표를 제시한 바 있으며, 이후 4만 개라는 양적 목표가 제시되었다. 그런데 이 같은 양적 목표가 달성되어야 할 계획으로 이해됨에 따라 상당수 무늬만 벤처기업인 벤처기업을 양산하는 부작용을 초래한 바 있으며, 벤처기업 수 또한 2001년 말 1만 1,392개를 정점으로 이후 줄어들어 2005년 9월 말 현재 9,228개에 머물고 있다.

#### <표 II -5> 혁신형 중소기업 육성 목표

(단위 : 개)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
벤처기업	7,702	7,967	10,500	12,000	13,500	15,000
Inno-Biz	2,076	2,646	3,500	5,000	7,500	10,000
기 타	-	-	-	1,500	3,500	5,000
합 계	9,778	10,613	14,000	18,500	24,500	30,000

자료 : 중소기업청

혁신형 중소기업 육성 목표 설정(2008년 3만개)도 과거 벤처기업 육성 목표와 같이 구호만 있고 목표를 달성하지 못할 뿐만 아니라, 지원수단의 획기적 확충 없는 혁신형 중소기업 육성 목표 설정이 관련 정책을 왜곡시킬 가능성을 안고 있다고 할 수 있다.

### 나. 혁신형 중소기업 육성정책 추진 미흡

참여정부의 중소기업정책은 정부 출범 후에야 구체적인 논의가 전개되었으며, 지난해 7월 7일 ‘중소기업 경쟁력강화 종합대책’이 마련된 이후, 혁신활동과 성과가 뛰어난 ‘혁신형 중소기업’을 집중 육성하여 여타 중소기업의 성장을 견인하는 정책을 추진하고 있다.

그런데 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 있음에 비해, 구체적인 지원제도의 뒷받침 없이 운영되고 있다.

중소기업 금융지원 개편방안은 민간금융을 이용하기 어려운 혁신형 중소기업에 정책금융 지원을 확대해 나가는 것을 주요내용으로 하고 있으나, 기존의 정책금융을 확충하지 못한 채 선택과 집중에 의해 혁신형 중소기업에 더 많이 지원한다는 방식을 취하고 있다.

특히 중소기업에 대한 보증제도 운영의 효율성 제고를 위해 신용보증기금은 일반혁신형 기업, 수출기업, 영세소기업 지원에 특화하고, 기술신용보증기금은 벤처기업, Inno-Biz 등 기술혁신형 기업지원에 특화하도록 하였다. 이처럼 신용보증기관간 보증대상의 차별화를 제시하고 있음에도 불구하고 신용보증기관에 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 확충 없이 기존의 정책을 혁신형 중소기업 육성에 집중하도록 관련 정책을 보완하여 추진하고 있다고 할 수 있다.

#### 다. 대·중소기업 상생협력대책의 이행력 확보 문제

대·중소기업간 상생협력대책이 기업 부문간 양극화 해소를 통해 동반성장을 달성하는 데 목적을 두고 있다면 무엇보다 대기업의 협력사업에 대한 인식 전환 및 중소기업과의 협력대책에 대한 이행력이 확보되어야 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·중소기업협력 요구에 대기업들이 떠밀려 협력 추진 의사를 밝혔기 때문일 수 있다.

최근 국회에서 「대·중소기업상생협력촉진에관한법률」 제정이 추진되고 있다. 이와 함께 대기업들도 현금성 결제 확대 발표 등 중소기업과의 자발적인 상생협력 움직임을 확대하고 있다. 그러나 대기업 최고경영자의 상생협력 의지가 아직은 중소기업과 거래하는 현장 부서 및 대기업 전체로 확산되지 못하고 있는 실정이다.

향후 정부가 추진하는 대·중소기업협력사업이 대·중소기업간 양극화 해소에 얼마나 기여할지는 어떻게 대기업들의 자발적이고 지속적인 협력을 유도해낼 수 있는가에 달려 있다고 하겠다.

### 라. 창업 촉진적 규제개혁 미흡

정부는 창업기업의 공장설립과 관련하여 지속적인 규제완화를 통해 기업들의 애로사항을 해소해 오고 있다. 그러나 창업기업의 공장설립 이전 단계인 법인설립 과정에서는 구비서류 과다 및 비용과다 등이 여전히 개선해야 할 문제점으로 지적되고 있다.

산업연구원의 실태조사 결과, 주식회사 설립에 따른 구비서류 수는 모집설립의 경우 정관, 이사회 의사록 등 37종류 58개 서류가 필요한 것으로 나타났으며, 자본금 5,000만원인 주식회사 설립에 소요되는 실제 비용은 평균 100만 5,000원으로 조사되었다.

이 같은 요인들을 종합적으로 반영하여 세계은행이 2005년 9월에 발표한 ‘기업활동보고서(Doing Business)’의 창업하기 좋은 나라 순위에서 우리나라가 조사대상 155개 국가 중 97위를 기록한 것으로 나타나, 참여정부 출범 이후 창업 초기 기업을 위한 규제개혁은 상대적으로 미흡했다고 평가할 수 있다.

#### <표 II -6> 창업하기 좋은 나라 순위 및 창업단계, 창업 소요기간

국기별	창업 용이도 순위	창업단계 수	창업 소요기간(일)
캐나다	1위	3단계	3일
호 주	2위	2단계	2일
독 일	47위	9단계	24일
일 본	81위	11단계	31일
한 국	97위	12단계	22일

자료 : World Bank, 「Doing Business」, 2005.

#### 4. 전략 제안

향후 혁신형 중소기업을 효과적으로 육성하여 10년 후 3만 달러 시대를 열어갈 활력 있고 창조적인 중소기업 생태계를 조성하기 위해서는 중소기업의 기술력을 획기적으로 향상시키기 위한 기술개발 지원에 주력해야 한다. 특히 중소기업은 기술개발과 사업화 성공 사이에 꼭 건너야 하는 이른바 ‘죽음의 계곡’이 장애물로 작용하고 있기 때문이다.

그 동안 중소기업 문제는 대부분 금융 측면에서 발생했다고 할 수 있다. 향후 중소기업 금융문제를 해소하기 위해서는 선진 금융기법의 도입 및 중소·벤처기업에 맞는 금융상품의 개발이 이루어져야 하며, 중소기업금융을 활성화하기 위한 신용보증기능이 원활하게 작동되어야 한다.

중소기업이 국내의 협소한 시장에서 벗어나기 위해서는 해외시장을 적극 개척해 나가야 한다. 정부는 맞춤형 지원을 통해 중소기업의 글로벌 네트워킹을 적극 지원하고, 해외진출 중소기업에 대한 현지 지원을 강화할 필요가 있다.

참여정부 출범 이후 마련해온 중소기업정책의 이행사항을 점검하고 평가하여 정책의 실효성을 제고해 나가는 것도 중요하다. 특히 2005년 5월 이후 정책화되어 추진되고 있는 대·중소기업간 상생협력사업의 이행력 제고 등이 필요하다고 할 수 있다.

중소기업의 경쟁력 제고를 위해서는 정책자금 및 조세 지원 못지 않게 규제개혁이 필요하며, 지원대상의 합리적 설정이 중요하다.

정부는 향후 창업 등 기업활동에 따른 규제를 획기적으로 개선해 나가야 하며, 중소기업의 범위를 합리적으로 조정할 필요가 있다.

### 가. 중소기업 R&D 지원사업 강화

#### (1) 혁신형 중소기업 기술개발 지원자금 확충

혁신형 중소기업이 우리 경제의 동력으로서 역할을 수행하도록 하기 위해서는 무엇보다 기술경쟁력 확보를 위한 신제품·신기술 개발(사업화 직전 단계의 기술개발)을 적극 지원하는 것이 중요하다.

혁신형 중소기업에 대한 기술개발자금의 중심 축을 이루는 중소기업청의 기술혁신개발자금, 산학연공동기술개발자금, 상용화기술개발자금 등의 지원규모는 2004년 2,120억 6,200만원에서 2005년에는 2,316억 6,000만원으로 불과 195억 9,800만원 증가한 것으로 나타나고 있다(<표 II-7> 참조).

**<표 II-7> 중소기업청의 중소기업 기술경쟁력 강화 예산 규모**

(단위 : 백만원, %)

구분	2003년	2004년	2005년
기술혁신개발사업	110,100	130,550	142,200
산학연공동기술개발(균특)	34,120	39,120	42,100
협동형기술개발	2,000	2,500	2,500
상용화기술개발	9,952	9,902	15,900
직무기피요인해소사업	17,400	29,730	28,700
대학기술이전센터지원	450	260	260
합계 (A)	174,022	212,062	231,660
우리나라 R&D 예산규모(B)	5,576,800	6,099,500	6,736,800
A/B (%)	3.12	3.48	3.44

자료 : 중소기업청, 과학기술부

이 같은 혁신형 중소기업의 기술경쟁력 제고를 위한 기술개발 자금의 규모는 2005년도 우리나라 R&D 예산 대비 3.44%에 불과하여, 혁신형 중소기업을 집중 육성하여 여타 중소기업의 동반 성장을 유도하는 데 한계가 따를 수밖에 없다고 할 수 있다.

특히 2004년도 중소기업청의 기술개발자금 중 가장 큰 규모를 차지하는 기술혁신개발사업의 경우, 지원율(지원/신청)이 업체 수 기준 44.2%, 금액기준으로는 35.98%에 불과하여 중소기업들의 수요에 비해 지원금액이 매우 부족한 실정이라고 할 수 있다(<표 II-8> 참조).

**<표 II-8> 중소기업 기술혁신·개발자금 수요대비 지원비율**

(단위 : 개, 억원, %)

	2003년도			2004년도		
	신청(A)	지원(B)	비율(B/A)	신청(A)	지원(B)	비율(B/A)
<b>&lt;업체수 기준&gt;</b>						
기술혁신개발사업	3,861	1,654	42.8	4,260	1,883	44.2
산학연공동기술개발	3,257	2,757	84.6	3,748	2,876	76.7
기업협동형기술개발	98	34	34.7	-	-	-
기업상용화기술개발	472	150	31.8	328	143	43.6
직무기피요인해소	117	57	48.7	378	159	42.1
합 계	7,805	4,652	59.6	8,714	5,061	58.1
<b>&lt;금액 기준&gt;</b>						
기술혁신개발사업	3,330	1,101	33.1	3,630	1,306	36.0
산학연공동기술개발	550	341	62.0	606	391	64.5
기업협동형기술개발	183	45	24.6	-	-	-
기업상용화기술개발	416	99	23.8	348	99	28.5
직무기피요인해소	442	174	39.4	844	297	35.2
합 계	4,921	1,760	35.8	5,428	2,093	38.6

자료 : 중소기업청

향후 중소기업의 기술개발을 촉진하고, 원천 및 응용 기술을 개발한 중소기업의 사업화 성공률을 제고하기 위해서는 중소기업청의 기술경쟁력 강화 예산의 규모를 2005년도 우리나라 R&D 예산 대비 3.44%에서 2006년 4.0%, 2007년 4.5%, 2008년에는 5.0% 수준까지 확충한다는 목표를 설정하고 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 정부는 2006년도 중소기업청의 기술경쟁력 강화 예산규모를 2005년 대비 400억원 정도 확충할 필요가 있을 것이다.

이와 함께 향후 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.

## (2) 공공기관의 중소기업기술개발지원(KOSBIR)사업 강화

KOSBIR 사업은 범정부적인 중소기업 기술개발 지원체계를 구축하기 위해 1998년부터 연간 300억원 이상의 연구개발 예산을 운영하는 15개 정부부처 및 정부투자기관에 대해 중소기업청이 예산의 5%를 권장비율로 정하여 중소기업 기술개발에 지원토록 하는 제도이다.

2004년의 경우 KOSBIR 사업에 참여하는 15개 기관의 R&D 예산 4조 2,006억원 중 15.8%인 6,624억원이 중소기업에 지원된 것으로 나타났으며, 2005년도에는 R&D예산 4조 4,338억원의 16.6%인 7,342억원이 중소기업에 지원될 계획이다.



그러나 KOSBIR 사업에 의한 기관별 중소기업 지원비율(5.0%)은 권장사항일 뿐이며 그 비율 또한 모든 기관에 일률적으로 적용되고 있기 때문에 기관별로 중소기업에 대한 기술개발지원자금이 실질적으로 집행되고 있는지 확인할 수 없으며, 중소기업에 대한 기술개발자금 지원을 확대하는 데에도 한계가 있다.

### <표 II -9> 기관별 KOSBIR 사업 지원실적 및 2005년도 계획

(단위 : 억원, %)

부처별	2004년			2005년 지원계획		
	R&D예산 (A)	지원액 (B)	지원비율 (B/A)	R&D예산 (A)	지원액 (B)	지원비율 (B/A)
국 방 부	6,684	637	9.6	7,885	804	10.2
과학기술부	9,912	1,098	11.1	4,273	427	10.0
농 립 부	430	34	7.9	450	34	7.6
산업자원부	9,581	3,190	33.3	13,862	4,260	30.8
정보통신부	6,330	569	9.0	6,982	581	8.4
보건복지부	1,537	294	19.2	1,657	316	19.1
환 경 부	1,264	322	25.5	1,349	340	25.2
건설교통부	453	172	38.0	657	193	29.4
해양수산부	1,200	38	3.2	1,406	24	1.7
소계	37,391	6,354	17.0	38,521	6,979	18.2
전력공사	2,608	180	6.9	2,658	208	7.9
주택공사	355	21	6.0	893	46	5.2
수자원공사	809	30	3.7	1,075	55	5.2
도로공사	318	20	6.3	466	28	6.0
토지공사	255	3	1.2	388	9	2.4
가스공사	270	16	6.0	337	17	5.1
소 계	4,615	270	5.9	5,817	363	5.0
총 계	42,006	6,624	15.8	44,338	7,342	16.6

자료 : 중소기업청

2005년도 중소기업청의 중소기업 기술경쟁력 지원예산 2,317억원만으로는 혁신형 중소기업의 기술개발자금 지원수요에 부응하기 어렵다는 점을 감안하여 정부는 KOSBIR 사업 참여기관을 점진적으로 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 KOSBIR 사업에 참여하는 해당 기관에 대한 실태조사를 통해 부처별·기관별 실정에 부합한 중소기업 R&D 지원 목표비율을 설정해야 하며, 해당 기관별 중소기업 R&D 지원 목표비율 준수의 의무화를 검토할 필요가 있다. 이를 위해 중소기업청은 「중소기업기술혁신 촉진법」 제13조 및 동법 시행령 제11조를 개정(보완)할 필요가 있다.

### (3) 중소기업 기술 인프라 지원 확대

우리나라 중소기업의 전반적인 기술수준은 선진국의 73% 수준에 머물러 있는 상황이다. 이는 주로 중소기업의 기술인력 및 연구설비가 부족하고 연구개발 투자역량 등이 미흡하기 때문으로 분석되고 있다.

사실 대부분의 중소기업이 R&D 능력이 없어 R&D 활동을 하고 있지 못함을 감안할 때, 중소기업들이 필요로 하는 보다 상업화 지향적이고 현장의 문제 해결형 연구개발기능을 수행해주는 방식의 지원이 필요하다. 현재 이런 지원기능이 이미 생산기술연구원, 중소기업진흥공단, 산학연 공동연구개발 컨소시엄사업 등을 통해 수행되고 있어 향후 이런 지원기능을 보다 강화할 필요가 있다.

대만의 경우 중소기업의 연구개발 능력 부족을 공공연구기관인

ITRI(공업기술연구원)가 메워 주었는데 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 기술인력 및 연구설비에 대한 DB구축을 통해 중소기업의 공동활용을 지원할 필요가 있으며, 주요 거점별 디자인 혁신센터를 통해 디자인산업 등의 창의개발(C&D : Creation & Development) 지원도 확대할 필요가 있다.

#### 나. 중소기업 금융(자금조달) 인프라 구축·정비

우리나라는 약 5조원 규모의 정책자금(융자)을 지원하고 있으나, 정책적 차별성보다는 저금리 지원에 중점을 두고 있다. 특히 기술혁신형 중소기업의 경우 기술평가의 전문성과 객관성 부족으로 기술력은 있으나 물적 담보 및 영업실적이 없어 자금조달에 큰 어려움을 겪고 있다. 또한 중소기업이 기술평가를 받았다고 하더라도 기관간 공동활용이 미흡하여 기술신용보증기금을 통한 보증지원을 제외한 기술거래 등에는 활용이 미미한 실정이다.

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

한편 그 동안 중소기업에 대한 신용정보 및 신용평가자료가 부족하여 은행의 담보위주 대출관행을 지속시키는 요인으로 작용해

왔다고 할 수 있다. 이 같은 문제점을 해소하기 위해 정부는 중소기업에 대한 신용정보 인프라가 조기에 정착할 수 있도록 4대 보험 정보 등 공공정보를 중소기업 전문 신용정보회사(한국기업데이터주식회사, 2005년 3월 설립)에 집중하는 방안을 추진하고, 중소기업정책자금 지원시 (주)한국기업데이터의 평가보고서를 활용하는 방안을 추진하여 중소기업에 대한 신용대출과 투자활성화를 도모할 필요가 있다.

벤처기업에 대한 투자는 2000년 코스닥 버블이 붕괴되면서 투자가 위축되고, 2004~2005년 기간에 만기가 도래하여 해산하는 창업투자조합이 많아 벤처기업에 대한 투자규모 감소가 우려되고 있다. 향후 벤처기업에 대한 투자 확대를 도모하기 위해서는 정부의 모태펀드(2005~2008년까지 1조원 규모)에 의한 창투조합 투자 확대와 함께, 연기금의 창투조합 출자 확대, 산업은행 및 기업은행의 중소벤처기업 전문펀드 조성, 민간투자를 촉진하기 위한 세제 등의 투자유인 강화를 통해 벤처캐피털의 안정적 재원 확보를 도모할 필요가 있다.

한편 정부는 중소기업의 부족한 담보력을 보완하여 금융기관을 통한 자금유통을 원활하게 하기 위해 신용보증기금과 기술신용보증기금을 설립하여 운영하고 있다.

그런데 중소기업금융의 보완기능을 수행하는 신용보증기관(신용보증기금, 기술신용보증기금)의 예산편성권은 중소기업청, 지도·감독권은 재정경제부로 이원화되어 운영되고 있다. 이는 신용보증기관의 예산 확보 및 중소기업 금융보완 기능을 원활하게 수행

할 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.

최근 신용보증기금과 기술신용보증기금의 중복보증 현상이 심해 대위변제율이 높아지는 결과를 초래하고 있다. 실제로 2004년도 신용보증기금의 보증지원 중 기술신용보증기금과 중복되는 비율은 27.8%(8조 5,221억원), 기술신용보증기금은 전체의 53.9%(7조 2,042억원)로 나타났다. 이는 신용보증기관에 대한 예산편성권과 지도감독권이 이원화됨으로 인해 발생한 측면도 크다고 할 수 있다.

일본의 경우 중소기업사업단과 신용보험공고가 통합·운영되고 있으며, 중소기업청이 예산 편성 및 관리·감독기능을 수행함에 따라 중소기업에 대한 보증기능이 효과적으로 수행되고 있다.

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

특히 기술신용보증기금의 경우는 혁신형 중소기업 육성을 위한 보증지원으로 그 기능이 특화되었기 때문에, 이에 부합할 수 있도록 해당 기관의 예산 편성권 및 지도감독권을 중소기업청으로 일원화하여 운영하는 것이 바람직하다.

### 다. 중소기업의 글로벌 네트워킹 지원 강화

중소기업의 수출은 우리나라 전체 수출의 약 40%를 차지하고 있으나 수출 중소기업의 수는 아직 3만 개 수준으로 수출 잠재력(수출가능업체 10만 개로 추산)에 비해 작은 편이라고 할 수 있다. 향후 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 수출인큐베이터 및 민간해외지원센터를 활용하여 현지 마케팅 및 법인설립 등 중소기업의 해외 현지 조기 정착을 지원하고, 중소기업진흥공단·KOTRA 등 해외 현지 수출지원기관과의 협력네트워크 구축을 통해 중소기업의 글로벌화를 촉진할 필요가 있다.

또한 수출 중소기업의 디자인·브랜드 개발 및 글로벌 아웃소싱 참여를 위해 필요한 해외 유명규격인증(CE, UL 등) 획득을 지원하여 환경·안전 등에 대한 비관세 수출장벽 해소를 적극 지원하는 것도 중요하다.

최근에는 수출시장 중 해외 소매유통망과 국제조달시장이 유망한 시장으로 급부상하고 있다. 정부는 향후 수출 중소기업을 대상으로 해외유통시장, 국제조달시장 등에 대한 정보제공 및 컨설팅

팅을 강화하고, 주요 거점별로 공동물류센터 및 A/S센터 설치 등을 통해 해외 현지 지원시스템을 강화할 필요가 있다.

### 라. 대·중소기업 상생협력의 이행력 제고

대·중소기업간 상생협력사업이 실효성 있게 추진되도록 하기 위해서는 정부 주도의 사업추진이 아닌 당사자간 자발적 협력분위기를 조성할 수 있도록 하고, 상시적인 대·중소기업간 상생협력 체제가 구축되도록 하는 것이 중요하다.

정부는 해당 업계와 공동으로 대·중소기업 협력지표를 개발하고, 대기업이 발표한 중소기업과 협력사업의 이행력을 제고할 수 있어야 한다. 이를 위해 대·중소기업 협력평가센터 설치를 통해 대·중소기업간 협력의 정도와 의지를 평가할 필요가 있다. 대·중소기업 협력평가센터는 산업에 대한 이해도가 높고 대·중소기업 협력과 관련하여 객관적이고 중립적인 평가업무를 수행할 정부출연연구기관에 설치하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

대·중소기업 상생협력사업에 대한 평가결과 우수 협력사례가 발굴되면 이를 널리 홍보하고, 그 성공사례가 확산될 수 있도록 함과 아울러, 세무조사, 공공구매사업 참여 등에서 강력한 인센티브 부여 방안을 마련하여 추진할 필요가 있다.

한편, 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 경제의 지속가능한 발전의 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.

#### 마. 중소기업 관련 규제 및 제도 개선

우리 경제가 활력을 갖고 지속 성장해 나가기 위해서는 중소기업의 왕성한 창업이 이루어져야 하며, 지원대상 중소기업의 범위를 합리적으로 설정하여 운용할 필요가 있다.

창업 촉진을 위해서는 최저자본금제도의 폐지, 법인설립 서류 및 절차의 간소화가 필요하며, 한정된 재원으로 혁신형 중소기업을 효율적으로 지원하기 위해서는 중소기업 범위의 합리적 축소 조정이 필요하다.

##### (1) 창업 촉진적인 규제개혁 추진

창업기업의 주식회사 설립에 따른 최저자본금제도는 주식회사의 남설·부실로 인한 채권자보호, 소액주주 보호 및 주식회사의 신뢰성 확보에 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라 상법에서 규정하고 있는 최저자본금제도(5,000만원 이상)는 위장 납입에 의해 운영되고 있다는 현실을 감안해 볼 때, 유명무실한 제도라고 할 수 있다.

최저자본금제도 운영과 관련하여, 프랑스의 경우는 2004년도



에 최저자본금(7,500€)을 폐지하여 1유로의 회사 설립이 가능하도록 하였으며, 일본은 2005년도에 회사법 개정을 통해 최저자본금 관련 규정을 폐지한 바 있다.

이처럼 우리나라에서 최저자본금제도가 실효성을 갖지 못하고 있고, 주식회사 설립에 따른 선진국의 최저자본금제도가 폐지되는 추세에 있다는 사실에 비추어볼 때, 우리나라도 창업에 따른 최저자본금제도의 폐지를 추진해야 한다. 최저자본금제도의 폐지는 주식회사 설립에 따른 구비서류 과다 및 절차 복잡화의 문제뿐만 아니라, 창업기업의 비용절감에도 기여하게 되어 창업을 촉진할 수 있을 것이기 때문이다.

한편, 창업기업이 주식회사 설립등기시 제출해야 하는 관련 서류는 대부분 정형화되어 있다. 따라서 창업자가 법인설립 서류를 직접 작성하여 등기절차를 이행할 수 있도록 정관, 이사회 의사록 등 관련 서류를 표준화할 필요가 있으며, 법인설립 관련 서류의 견본 및 작성방법 등을 제시하여 창업자들이 쉽게 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

법인설립 서류의 표준화가 이루어지면 단기적으로는 중소기업청의 ‘창업넷’ 또는 시·군·구의 ‘창업민원정보망’(향후 구축) 등에 표준화된 법인설립 관련 서류양식 등을 올려둠으로써 창업자들의 편의를 도모해야 할 것이며, 중장기적으로는 온라인 법인설립 등기 제도를 도입함으로써 법인설립 절차의 간소화를 추진해야 한다.

현재 주식회사 설립등기를 위해 정관, 창립총회의사록과 이사회 의사록에 대한 공증인의 인증이 필요하다. 그러나 향후에는 일

본과 같이 정관만 공증하여 활용할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

또한 주식회사 설립등기를 수행하는 과정에서 공증인에게 관련 서류를 인증받기 위해 법무사 등이 중간자적 역할을 수행함에 따라 발생하는 비용부담의 문제점도 개선해야 한다. 이를 위해서는 우선 법률구조공단(전국 57개소 지부 및 출장소)과 같은 기관에서도 주식회사 설립과 관련한 공증업무를 수행할 수 있도록 하고, 중장기적으로는 법무부가 전자공증제도 도입방안을 추진함에 있어 공증 주체로 전자공증시스템에 참여하는 변호사, 법무사, 법률구조공단 등에서도 공증업무를 수행할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

## (2) 중소기업 범위의 합리적 축소 조정

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

우리나라 중소기업의 범위는 그 동안 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 우리나라 광공업 부문의 업체당 평균 종업원 수는 1983년 56명에서 1993년 32명, 2003년 24명으로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다(<표II-11> 참조).

이처럼 광공업 부문의 업체당 평균 종업원 수가 1970년대 중반 이후 지속적으로 줄어드는 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 때문이라고 할 수 있다.

한편, 우리나라 중소기업의 범위는 일본, 대만, EU 등에 비해 높게 설정되어 있을 뿐만 아니라 중소기업 범위 한도를 제조업의 경우 상시 근로자 수 1,000인, 매출액 1,000억원까지로 규정하고 있다(<표 II-12> 참조).

향후 중소기업의 범위는 한정된 재원의 효율적 활용이라는 차원에서 중소기업 지원에 따른 실효성을 제고할 수 있도록 합리적으로 축소 조정하는 방안을 마련할 필요가 있다. 중소기업 지원재원이 제한되어 있는 상태에서 중소기업 범위만을 확대하면 상당수의 중견기업이 정책자금 등의 수혜대상이 되어, 정부가 중점을 두고 있는 혁신형 중소기업 육성에 제약이 따를 것이기 때문이다.

#### <표 II-10> 상시 종사자 수 기준에 의한 중소기업 범위의 변화 과정

(단위 : 명)

구분	1966년	1976년	1983년	1986년	1987년~현재
광업·제조업	200	300	500	700	1,000

주 : 1982년까지는 「중소기업기본법」 상의 일반적 기준에 의한 범위이며, 1983년부터는 특례업종의 상한 범위이고, 현재는 업종별 중소기업 상한 범위임.

**<표 II -11> 광업·제조업 부문의 업체당 평균 종사자 수 변동추이**

(단위 : 명)

구분	1978년	1983년	1988년	1993년	2000년	2003년
광업·제조업	69	56	52	32	27	24

주 : 종사자 수 5인 이상의 광공업 전체를 대상으로 한 통계자료임.

자료 : 통계청, 「광공업통계조사보고」, 각 연도

**<표 II -12> 중소기업 범위의 국제 비교(제조업 기준)**

국가별	중소기업 범위	중소기업 범위 한도
한 국	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	
EU	상시 근로자 수 250인 미만 연간 매출액 5,000만€(600억원 수준)	

주 : 우리나라 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. 실행계획

### 가. 정부와 시장의 역할분담

참여정부는 2004년 7월 ‘중소기업 경쟁력 강화 종합대책(7.7 대책)’을 발표한 이후 ‘벤처기업 활성화 대책’, ‘중소기업 금융지원체계 개편 방안’ 등 6차례에 걸쳐 중소·벤처기업 대책을 마련한 바 있다.

이러한 중소기업정책은 세부 추진과제 등이 구체적으로 제시되어 현재 이행과정에 있기 때문에 정부의 역할을 거론하는 것은 무리가 따를 수 있다. 그러나 향후 중소기업정책의 이행력 및 실효성 제고 차원에서 정부의 역할을 재검토해 보면 다음과 같다. 우선 정부는 선택과 집중에 의해 혁신형 중소기업 육성 정책을 추진하고 있으나, 그 과정에서 과도한 양적 목표(2008년까지 3만 개의 혁신형 중소기업)를 설정하고 있다. 이는 국민의 정부시절에 과도한 벤처기업 육성목표가 설정되어 무늬만 벤처기업인 벤처기업을 양산하는 부작용을 초래했다는 사실을 거울삼아, 과도한 혁신형 중소기업 육성 목표 설정 및 이로 인해 관련 중소기업정책을 왜곡시켜서는 안될 것이다. 또한 중소기업 지원의 실효성을 제고하기 위해서는 지원대상 중소기업의 범위를 적정하게 설정해야 한다. 중소기업 지원재원이 한정되어 있는 상태에서 중소기업 범위만을 확대하면 혁신형 중소기업 육성정책이 제약을 받을 것이기 때문에, 정부는 일부 서비스업을 제외한 중소기업 범위 확대를 지양해야 한다.

중소기업들도 정부 보호막 속의 내수시장에 의존하지 말고 끊임없는 경영·기술혁신을 통해 글로벌시장에 적극적으로 진출하여야 한다. 수요감소, 원가상승, 기술변화 등으로 더 이상 경쟁력을 확보하기 어려운 한계 기업들은 해외투자, 업종전환 등 과감한 전략을 모색할 필요가 있다. 또한, 은행들도 담보위주의 대출관행에서 탈피하여 기술력 있고 창의적인 중소기업들에게 자금이 원활하게 흘러들어 갈 수 있도록 보다 적극적인 경영이 요구된다.

### 나. 2006년도 중점 추진과제

정부가 추진하는 중소기업정책 중 그 우선 순위를 나열해보면 다음과 같다. 먼저 혁신형 중소기업 육성을 통한 중소기업의 경쟁력 제고에 있어 중요한 원천은 기술력이나 만큼 중소기업의 R&D 예산 확충이 우선되어야 한다. 다음으로 창업과 성장단계에서의 원활한 자금조달을 위한 벤처캐피탈, 금융(자금조달) 인프라 확충 및 정비가 시급하다. 중소기업의 글로벌 네트워크 지원, 대·중소기업 상생협력 등의 분야에서는 정부의 직접적 지원보다는 정보 제공, 공통 애로사항 해소, 유인수단 제공 등을 통해 간접적 지원자 또는 전략적 설계자의 역할을 수행하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

정부가 중소·벤처기업의 활력 제고를 위해 2006년도에 추진할 중점과제는 다음과 같다.

첫째, 중소기업 R&D 지원사업을 강화하기 위해 중소기업청의 기술경쟁력 강화 예산을 2005년도 우리나라 R&D 예산 대비 3.44%에서 2006년도에는 4.0%(2005년도 대비 400억원 확충)로 높일 필요가 있다. 이와 함께 KOSBIR 사업에 참여하는 부처별·기관별 중소기업 R&D 지원 목표비율을 설정할 필요가 있으며, 해당 기관별 중소기업 R&D 지원 목표비율 준수의 의무화를 검토할 필요가 있다.

둘째, 중소기업에 대한 신용정보 및 기술평가 인프라 구축, 벤처캐피탈의 투자재원 확충을 통해 중소기업의 금융(자금조달) 원활화를 도모해야 하며, 기술신용보증기금의 경우 혁신형 중소기

업 육성을 위한 보증지원으로 그 기능이 특화되었기 때문에 이에 부합할 수 있도록 해당 기관에 대한 지도감독권을 중소기업청으로 이관하여 운영하도록 해야 할 것이다.

셋째, 대·중소기업 상생협력 사업의 이행력 제고를 위해 대·중소기업 협력지표를 개발하고, 대기업이 발표한 중소기업과 협력 사업의 이행력을 제고할 수 있도록 대·중소기업 협력평가센터를 설치하여 운영할 필요가 있다.

넷째, 창업 촉진을 위한 규제완화 대책으로 최저자본금제도(5,000만원)의 폐지, 법인설립 서류의 표준화 및 절차간소화를 추진해야 하며, 중소기업 범위의 합리적 축소 조정 방안도 검토할 필요가 있다.

다섯째, 기타 중소기업의 글로벌 네트워킹 지원, 대·중소기업 협력유도 등은 기존 정책의 실행상태를 점검하여 중소기업의 활력 제고 차원에서 지속적으로 추진하도록 해야 할 것이다.

## 제5장 대외개방과 서비스산업

### 제1절 대외개방을 통한 경쟁력 제고<sup>9)</sup>

#### 1. 문제제기 : 개방은 왜 필요한가?

##### 가. 높은 대외 의존도

우리나라가 지속적인 경제성장을 하기 위해서는 대외 지향적 또는 무역 의존적 경제정책 추진이 불가피한 여건에 있다. 1960년대 이후 우리나라는 수출주도적인 경제성장정책을 추진하여 눈부신 성장을 이루어냈다. 이는 같은 시기 수입대체정책을 추진하였던 중남미 국가와는 커다란 대조를 이루는 성과이다. 우리나라는 수출의 급속한 성장을 거듭하여 2004년 약 2,538억 달러의 수출을 기록함으로써 세계 12위의 수출대국으로 성장하였다.

우리나라의 대외의존도는 지속적으로 높은 수준을 기록하여, 서비스무역까지 포함하여 2004년 83.8%에 달하고 있다(<표II-13> 참조). 네덜란드, 아일랜드 등 국가규모는 적으나 적극적인 개방을 통하여 높은 성장을 이룩한 국가들은 물론 우리나라와 같이 강한 제조업 경쟁력을 보유하고 있는 독일도 무역의존도가 매

9) 본 절은 대외경제정책연구원장(이경태)의 책임 아래 강문성 WTO 팀장이 초안을 작성하고 관련 분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.



우 높다. 반면 내수시장 규모가 큰 미국이나 일본은 상대적으로 무역의존도가 낮다.

<표 II -13> 주요국의 대외의존도<sup>1)</sup>

(단위 : %)

년도	한국	아일랜드	네덜란드	독일	중국	일본	미국
1980	73.3	112.6	104.2	55.1	15.5	27.9	20.6
1985	65.0	117.6	119.8	63.8	24.1	25.0	17.0
1990	59.4	109.3	105.3	61.6	31.8	19.9	20.4
1995	58.7	141.6	109.0	47.4	45.7	16.8	23.2
2000	78.5	182.2	129.7	66.4	49.1	20.2	25.1
2004	83.8	144.9	125.5	71.1	66.1 <sup>2)</sup>	24.3	24.1

주 1) : 상품 및 서비스 무역액/GDP

2) : 2003년 수치임.

자료 : IMF, World Bank(중국).

## 나. 개방이 불가피한 대외적 환경

또한 대외적 환경 역시 글로벌화가 급속히 진전되는 등 급변하고 있다. WTO를 중심으로 한 다자차원에서의 경제통합과 FTA를 중심으로 한 지역차원에서의 경제통합 모두 빠르게 진전되고 있으며, 폐쇄적 발전전략에 따라 그 동안 경제성장이 지체되었던 BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국)가 개방을 통해 세계경제에 편입되면서 세계경제 지형의 변화를 초래하고 있다. 또한 글로벌화의 진전에 따라 상품은 물론 자본·기술·노동 등 생산요소의 자유로운 이동이 확산되고 있으며, 이에 대응하여 기업들은 판매활동뿐만 아니라 모든 생산 관련 활동까지 글로벌화를 진행하는 글로벌 네트워크가 심화되고 있다. 이러한 글로벌화를 능동적으로 활

용하면 경쟁의 촉진을 통해 기업경쟁력 향상, 공정한 시장질서 확립, 경제 투명성 강화 등 경제선진화에도 기여할 것이 분명하다.

또 다른 세계경제의 흐름은 지식기반경제(knowledge-based economy)로의 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 전 세계적인 글로벌화 및 지식기반경제로의 이행 등을 고려할 때, 현재의 세계경제 환경에서 우리나라가 보다 높은 수준의 개방을 이루지 못할 경우 지속적인 수출 증대가 어려운 상황이다. 즉, 글로벌화가 급진전되는 환경하에서 보다 적극적으로 개방에 나서지 않을 경우 산업경쟁력 약화를 초래하고 이에 따라 수출이 감소됨으로써 수출주도적인 우리 경제에 큰 차질을 빚을 수밖에 없다. 또한 개방을 통해 글로벌 경쟁에 노출될수록 비교열위의 산업에서 비교우위산업으로 자원의 효율적 배분이 전개되어 경제 전체의 효율성이 제고될 수 있다. 따라서 개방은 글로벌 시장에서의 생존을 위하여 우리나라가 선택해야 할 필수적인 조건이며, 따라서 우리는 개방에 대한 인식을 명확히 할 필요가 있다.

#### 다. 개방의 부작용 최소화를 위한 정책대응 필요

물론, 개방으로부터 발생하는 사회적 비용도 무시할 수는 없다.

시장개방이 심화되거나 빠른 속도로 진행될 경우 경쟁력을 상실한 부문에서는 고용이 감소하고 심지어 기업이 도산할 가능성도 배제할수 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 더욱 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 그에 따른 고통, 양극화 확대 등의 문제에 대하여 적절한 대책을 마련하는 작업도 함께 수반되어야 한다.

## 2. 비전의 제시

### 가. 개방의 새로운 패러다임

국제사회에서 우리의 위상이 높아짐에 따라 과거와 같이 개도국 지위에 편승해서 자유무역질서라는 국제적 공공재에 무임승차하는 것은 더 이상 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 사

고방식이다.

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 동반 개혁과 인식전환이 미흡하여 최근에는 국수주의적인 반개방 정서가 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 외부 압력 때문에 마지못해 추진하는 것이 아니라 선진화 과정에서 주체적으로 추진해야 할 목표라는 인식의 전환이 필요하다. 이를 위해서는 대외개방과 대내개혁을 연계하는 종합적 패러다임이 필요하다. 대외개방이 이루어지면 대내개혁이 촉진되고, 대내개혁이 되어야 대외개방의 긍정적 효과가 배가되는 시너지효과가 발생하기 때문이다. 대내개혁과 대외개방의 추진은 불가피하게 사회갈등을 초래하기 때문에, 사회적 합의도출을 위한 시스템 구축은 그의 선결요건이 아닐 수 없다.

이러한 의미에서 지난 4월 국민경제자문회의의 주도 아래 대통

렇게 보고된 ‘선진통상국가의 개념 및 추진과제’는 새로운 패러다임의 필요성을 충분히 반영하고 있으며, 앞으로 우리 경제가 대외부문에서 지향하여야 할 비전을 적절히 제시하고 있는 것으로 평가된다. 우리나라가 대내외 도전을 극복하고 선진국에 진입하기 위해서 지향하여야 할 선진통상국가는 ‘노동·금융·경쟁 등 각 부문에서 글로벌 스탠더드를 갖추고 적극적인 해외투자와 외국인투자 유치를 통하여 글로벌 네트워킹을 구축하는 한편, 경쟁력 있는 서비스산업과 부품·소재 산업을 보유하고, IT 등 미래성장산업에 집중투자하면서 개방 친화적 인프라가 형성된 국가’를 말한다.

#### 나. 대외개방의 지향점

글로벌 시장이란 세계의 모든 국가가 재화, 용역 및 생산요소를 완전히 자유화하여 무역에 아무런 장애요소가 없는 하나의 통합된 시장을 의미한다. 그러한 측면에서 볼 때, 국가마다 경제규모는 물론이고 경제여건 및 발전단계, 그리고 산업구조 등에 있어서 현격한 차이를 보이고 있는 현실에서 완벽한 글로벌 시장을 형성하는 데에는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 향후 글로벌 시장에서 비교우위를 확보하기 위해서는 이미 빠른 속도로 진행되고 있는 글로벌화 현상에 신속히 적응할 수 있는 경제체제를 갖추어야 하는데, 이를 위해서는 대외개방을 보다 능동적이고 효과적으로 활용해야 한다. 비록 우리 경제의 대외개방에 획일적 목표수치를 부여할 수는 없지만, 우리의 경제여건, 산업구조, 분야별 특성, 이해관계자 등 다양한 상황을 고려하여 분명한 지향점을 정할 필요가 있다.

우리의 대외개방에 있어서 가장 어렵고 민감한 부분은 역시 농업분야이다. 특히, 농업소득의 51.6%, 전체 농가소득의 20.3%를 쌀에 의존하고 있는 우리의 농업구조상 쌀 시장 개방은 농가소득에 큰 타격을 줄 수밖에 없다. 그러나 2014년 이후 추가적으로 쌀 관세화 유예를 받을 수 있느냐에 대해서는 여러 상황을 볼 때 현실적으로 불가능하므로, 지난해 쌀 협상에서 확보한 향후 9년(이미 1년 경과)의 관세화 유예기간을 농업분야 전반의 확고한 구조조정기간으로 설정하고, 우리 농가 역시 개방이 불가피하다는 인식 아래 자구노력을 보다 강화하여야 한다. DDA 농업협상에서도 이와 같은 현실과 정책목표를 연계하여 향후 농촌을 개방으로부터 연착륙시킬 수 있도록 보다 구체적인 개방안을 농민에게 제시할 필요가 있다.

공산품의 경우, 분야별 또는 기업규모(중소기업 포함)에 따라 차이는 있지만, 농업이나 일부 서비스분야에 비해 개방의 부담은 적을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 원천기술을 보유하지 못한 중소기업의 경우, 글로벌화의 진전에 따라 대기업과의 격차가 더욱 벌어질 수 있다. 따라서 충분한 경쟁력을 확보할 시간적 여유가 필요한 극히 일부 민감품목을 제외하고 현재의 중심관세율 수준(8%)을 선진국 평균 관세율 수준에 근접하도록 단계적으로 낮추는 방안을 고려해 볼 수 있다.

한편, 세계경제가 지식기반경제로 이행함에 따라 선진국의 경우 제조업 위주의 산업발전에서 벗어나 지식을 근간으로 하는 산업, 특히 서비스산업이 미래의 성장 동력으로 자리를 잡고 있다.

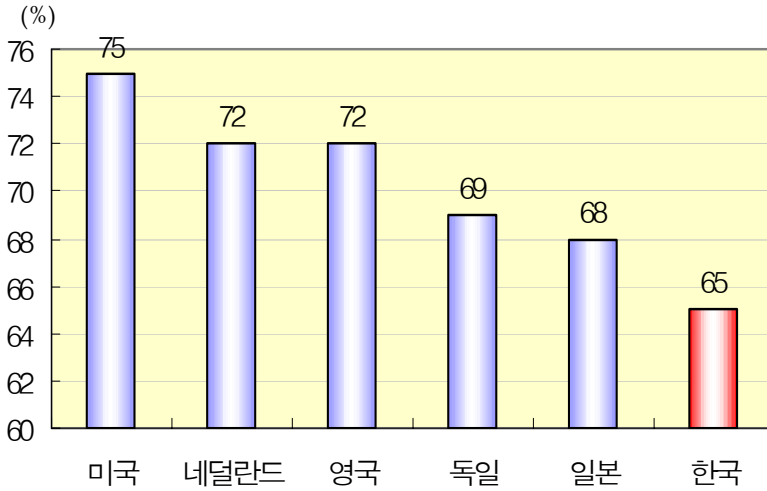
서비스산업은 고부가가치 산업으로서 그 자체로도 중요하지만, 생산을 위한 중간재로서 제조업 경쟁력 강화와 직결된다. 종래에는 제조업이 입지한 곳에 회계, 법무 등 서비스업이 따라갔으나, 지금은 서비스산업이 발달된 곳에 제조업이 입지하는 경향이 나타나고 있다.

관세인하 등을 의미하는 상품시장 개방과는 달리 서비스 시장 개방은 외국인 서비스 공급자의 국내진입을 용이하게 하고 내외국인 차별폐지 등 시장접근을 제한하는 규제의 완화를 의미한다. 서비스 시장 개방이 서로의 시장을 개방하는 것이라는 관점에서 볼 때, 국내서비스 시장 개방의 원칙은 명확하다. 국내의 모든 규제를 철폐하지는 않더라도, 최소한 정당한 근거를 확보하지 못해 우리가 해외 서비스 시장 개방을 요구할 때 장애가 될 수 있는 규제는 모두 철폐되어야 한다. 물론, 정당한 근거에는 공익성이나 국가안보 등 각 서비스의 특성을 반영할 수 있는 다양성이 내재되어야 한다.

대외개방은 우리의 경쟁력 강화 및 경제의 효율성 제고를 위해 자율적으로 추진해 나가되, 우리 경제가 외국에 대해 문호를 여는 것뿐만 아니라 적극적으로 해외에 진출하는 것을 포함하는 양방향 개방이어야 한다. 특히, 서비스산업의 경우 그 동안 해외진출 여력이 있는 서비스 업종이 건설서비스 등 극히 일부였기 때문에 서비스시장 개방을 국내시장 개방이란 관점에서만 바라보았고 해외시장 개척과 진출이라는 관점을 고려하지 못했다.

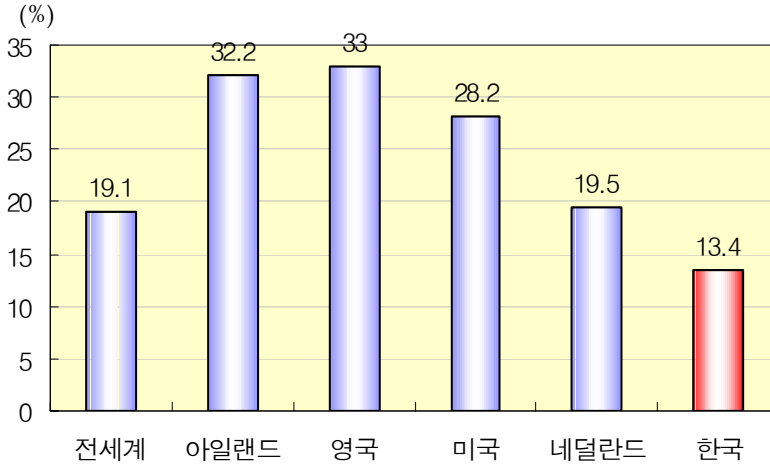
<그림 II-17> 주요국의 서비스산업 현황

[GDP 대비 서비스업 비중(2003, %)]



자료 : WTO

[총수출 대비 서비스 수출 비중(2004)]



자료 : World Bank



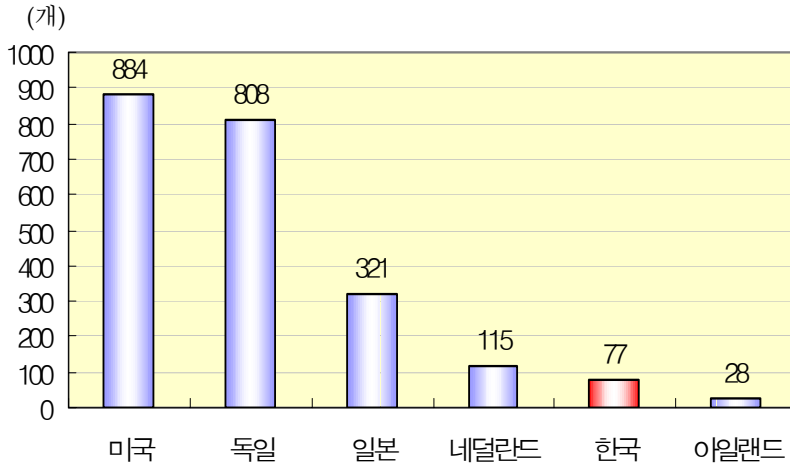
그러나 이제는 한류의 확산으로 나타나는 문화산업의 해외진출과 중국 등지의 유통산업 진출의 경우와 같이 일부 서비스산업은 해외에서도 경쟁력을 인정받아 해외진출을 확대하고 있다. 이러한 여건의 변화 속에서 이제는 서비스시장을 외국서비스의 국내 진출이라는 수동적 개념뿐만 아니라 국내서비스의 해외진출이라는 공격적 개념으로 받아들일 수 있는 사고의 전환이 절대적으로 필요하다.

글로벌 시장의 특징 가운데 하나는 1등은 무한한 시장을 확보할 수 있는 반면, 2등과 그 이하의 몫은 과거에 비하여 현저히 줄어들고 있다는 것이다. 즉, 글로벌화가 급진전됨에 따라 세계의 소비자들은 지역에 관계없이 동일한 소비행태를 보이는 경향이 나타나고 있다. 따라서 1등 제품은 더욱 많이 팔리는 반면, 과거 특정 지역에서 잘 팔리던 제품은 글로벌 판매망을 갖춘 1등 제품에 조금만 뒤처지더라도 시장에서의 입지는 크게 줄어드는 현상이 발생하고 있다.

우리나라는 세계시장 1위 품목 수가 77개로서 독일, 일본, 네덜란드 등에 비하여 낮은 수준이며, 국가별 총기업가치 역시 네덜란드에 못 미치는 것으로 조사되고 있다(<그림 II-18> 참조). 적극적인 개방정책을 통하여 글로벌 시장에서 생존경쟁을 벌이지 않는다면 우리 산업의 경쟁력은 급속히 약화될 가능성도 배제할 수 없다.

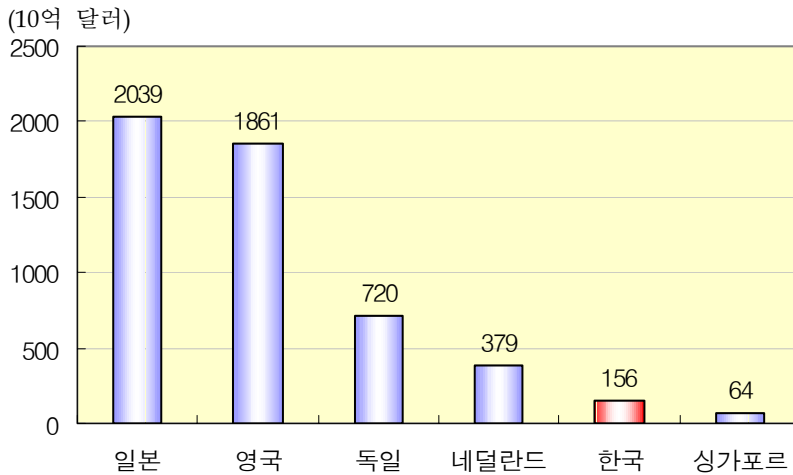
<그림 II-18> 우리나라 기업의 세계경쟁력

[세계시장 1위 품목 수(2002)]



자료 : 한국무역협회(2004)

[국가별 총 기업가치(2003)]



자료 : Business Week(세계 1000대 기업대상)

### 3. 현황과 평가

#### 가. 대외개방 현황

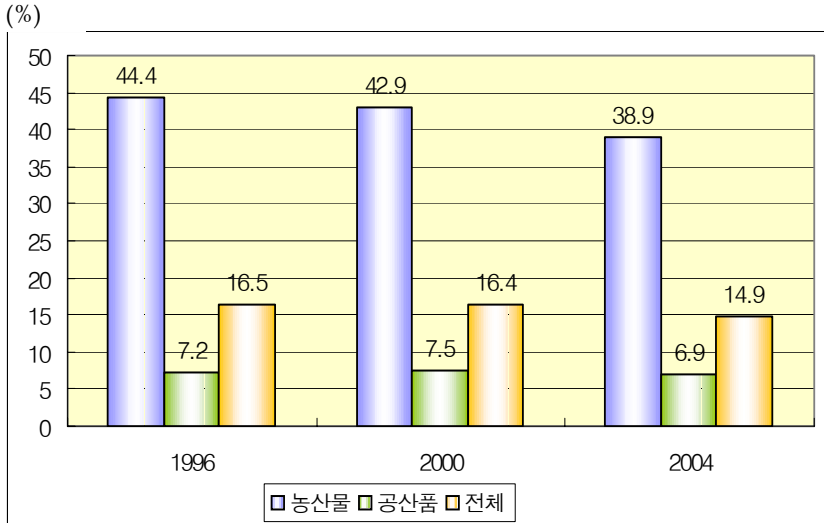
우리나라의 전반적인 개방수준은 아직 선진국 수준에는 미치지 못하고 있으나, 농산물 분야를 제외하고는 대체로 선진국 수준에 근접해 가고 있다. 공산품 관세는 현재 진행 중인 DDA 협상에서 추가 인하율이 결정되어야 하므로 최근 들어 관세인하는 이루어지지 않고 있으나, UR 이후 평균관세율은 8%의 기준관세율 이하로까지 하락되었다(<그림 II-19> 참조).

다만, 국제경쟁력이 취약한 농산물의 경우에는 선진국뿐만 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.

서비스시장의 개방에 있어서도 모드 1(국경간 공급, 예를 들어 통신 및 전자상거래를 통한 외국 금융서비스), 모드 3(상업적 주재, 예를 들어 외국인 직접투자를 통한 외국 서비스업체의 진출), 모드 4(인력 이동, 예를 들어 필리핀 치과외사의 한국 진출) 등 대부분의 분야에서 선진국보다 낮은 수준을 보이고 있지만, 개방 수준이 크게 뒤떨어지지 않는다(<그림 II-20> 참조).

<그림 II -19> 농산물 및 공산물 시장개방의 속도 및 수준

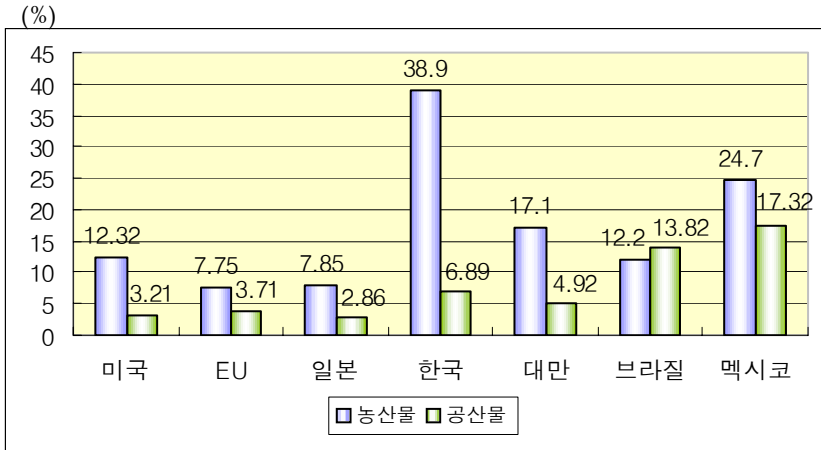
[ 우리시장의 개방 속도 ]



주 : MFN 단순평균실행관세, HS 2단위 기준

자료 : World Integrated Trade Solution; UNCTAD TRAINS

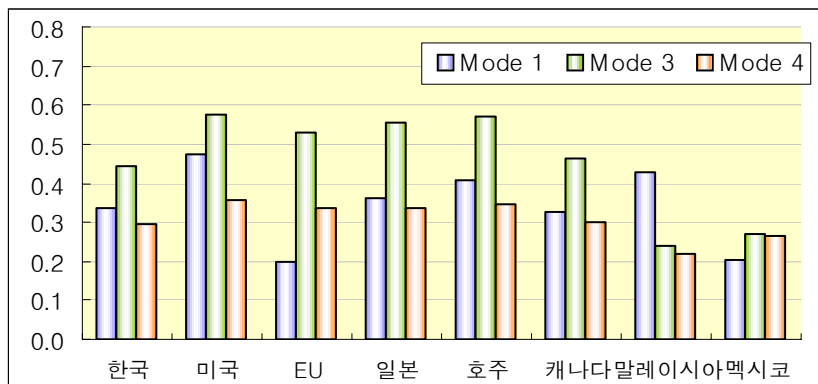
[ 주요국의 관세 수준 ]



주 : MFN 단순평균실행관세, HS 2단위 기준

자료 : World Integrated Trade Solution; UNCTAD TRAINS

<그림 II -20> 주요국의 서비스시장 개방 수준 비교



주 : 1) Hoekman(1995)의 교역장벽산출법을 응용, 1은 완전개방, 0은 개방하지 않음을 의미함.

2) 모드2(해외소비, 예를 들어 원정출산)는 대부분의 국가가 실질적으로 개방하고 있으므로 제외하였음.

자료 : WTO(1999), 서비스 양허표를 사용하여 추계

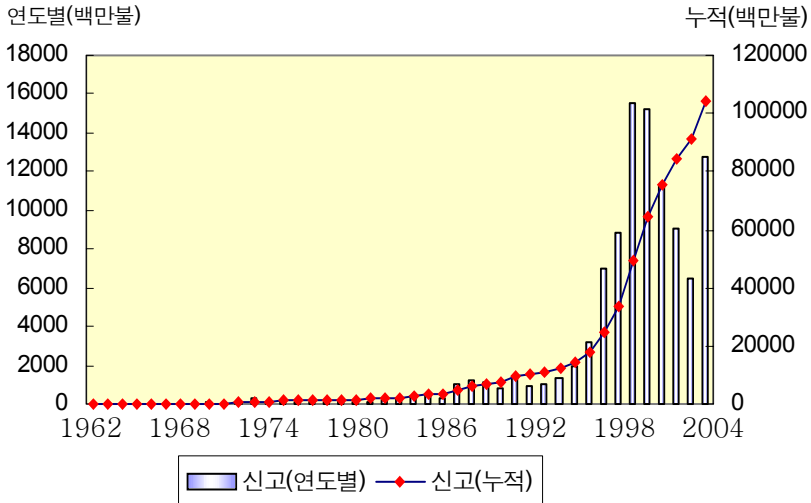
그러나 법률, 교육, 보건·의료, 우편·송달, 문화·오락·스포츠, 에너지 서비스 분야 등이 경쟁력 또는 정책적 민감성을 이유로 아직 개방이 안 된 상태이다. 궁극적으로 실질적 서비스 시장 개방은 결국 국내제도 및 규제와 밀접한 관계가 있다는 점에서 이미 개방이 이루어진 분야에서도 향후 개선의 여지는 높은 것으로 평가된다.

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

치실적인 아직 부진한 것으로 나타나고 있다(<그림 II-21> 참조).

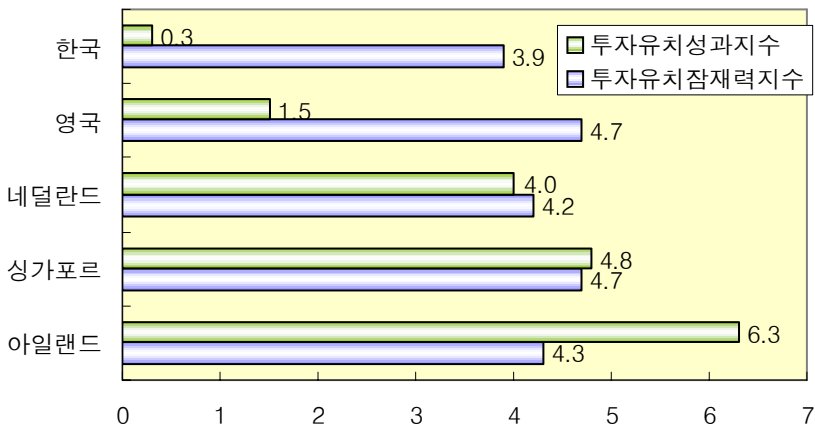
<그림 II-21> 외국인직접투자의 성과와 잠재력 비교

[1962년 이후 연도별 FDI액 및 누계액]



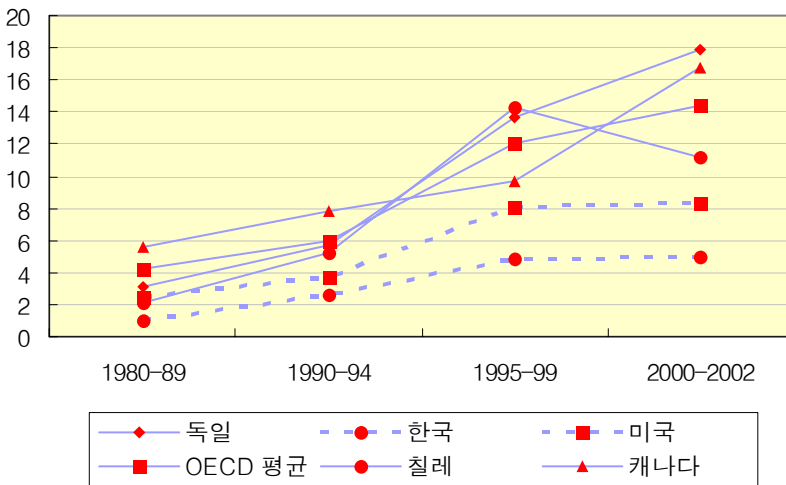
자료 : UNCTAD(2004)

[각국의 FDI 유치성과의 잠재력지수]



우리나라는 1992년 주식시장 개방에 이어 1998년 5월 채권시장이 자유화됨으로써, 최소한 명목적으로는 자본시장이 완전 자유화되었다. 그러나 외국인의 국내 자본유입은 대부분 주식시장을 중심으로 이루어지고 있으며(2004년도 전체 자본유입중 90.2%가 주식투자로, 직접투자는 7.6%에 불과하며, 그 밖에 채권투자와 장기차입이 각기 1.8%, 0.5%로 나타나는 등 우리의 금융국제화 지수는 주요 선진국 및 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타나고 있다(<그림 II-22> 참조).

<그림 II-22> 주요국의 금융국제화 지수 변동추이



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

### 나. 현 개방정책의 방향

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 양자 협상을 통해 개방을 허용한 사례도 적지 않았으나, 2000년대에 들어서는 최소한 선진국에 의한 양자간 개방 압력은 거의 없는 실정이다.

참여정부는 현재 진행 중인 WTO/DDA 협상에서 공산품, 반덤핑 및 일부 서비스 분야 등에서는 공격적 자세로 협상을 추진하되, 경쟁력이 취약한 농·어업 및 일부 서비스 분야에서는 점진적 개방을 추진한다는 기본전략으로 대응해 오고 있다. 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 현재 높은 관세를 지닌 품목에 대해 큰 폭으로 관세를 감축하여야 하는 방향으로 진행되고 있어, 우리에게는 다소 부담이 될 것으로 보인다(<표II-14> 참조). 그러나 정부는 농업부문의 민감성을 감안하여 적절한 수의 민감품목 또는 특별품목을 지정하여 시장개방에 신축성을 부여 받기 위한 노력을 하고 있다.

<표II-14> 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), 「FTA 및 DDA 협상추진전략」.



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. 현재 DDA협상에서는 높은 관세를 더 많이 감축하는 한편 무역원활화 협상 출범이 회원국간에 합의된 상태여서 우리 상품의 해외 수출증대에 도움이 될 것으로 예상된다.

한편, 서비스분야가 국민경제에서 차지하는 중요도 및 그 동안 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. 그러나 법률, 교육 등 분야에서는 개방에 소극적 입장을 보이고 있으며, 시청각(영화상영, 라디오·TV방송 등), 보건·의료, 뉴스 제공업 등 분야는 양허하지 않은 상태이다.

DDA협상이 별 진전을 보이지 않는 가운데 참여정부의 자유무역협정(FTA)체결의 의지는 매우 강하다. 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. 따라서 지난 2004년 4월 한·칠레 FTA를 발효시킨 이래, 싱가포르 및 유럽자유무역연합(EFTA)과의 협상을 성공적으로 종결하였고, 지난 12월 6일 ASEAN과의 FTA(상품분야)는 사실상 타결되었다. 이에 반해

2005년까지 협상을 종결하기로 예정되었던 한·일FTA는 일본 측이 농산물 분야에서 지나치게 낮은 양허 수준(무역량 기준 50%)을 제시함에 따라 협상이 교착상태에 들어간 반면, 캐나다와의 FTA는 현재 3차 협상까지 진행되었다. 또한 우리 정부는 인도, MERCOSUR 등과 공동연구를 실시하고 있으며, 여건이 조성되는 대로 미국, 중국, EU 등 거대경제권과의 FTA 가능성을 검토하는 등 FTA 정책에 적극성을 보이고 있다.

#### < 한칠레 FTA의 경제적 효과 >

동 FTA 발효 이후 11개월간(2004.4-2005.2월) 양국간 교역량은 55.5% 증가하여 같은 기간 대세계 교역증가율(25.0%)보다 두 배 이상 높은 수준을 달성하였다. 수출의 경우 한국 전자제품에 대한 수요가 급증하면서 전체 수출은 58.6% 증가하였으며, 주요 품목은 휴대용전화기(↑225.7%), 컬러TV(↑110.3%), 캠코더(↑100.9%), 자동차(↑59.3%) 등이다. 이에 반해 같은 기간 동안 칠레산 농산물 수입은 25.4백만 달러로 전년 동기대비 5.7백만 달러(57.8억원) 증가에 그쳤다. 특히, 국민 생활수준의 향상으로 소비가 급증하고 있는 포도주를 제외할 경우 상기 기간 동안 칠레산 농산물 수입은 16.6백만 달러로 전년 동기대비 43.2만 달러(4.3억원) 증가에 불과하다. 그러나 이와 같이 농산물 수입증가가 미미한 이유는 협상에서 쌀, 사과, 배를 자유화 대상에서 완전 제외하는 등 민감품목을 고려하였기 때문이며, 대신 우리는 세탁기, 냉장고를 자유화의 예외로 설정할 수밖에 없었다. 또한 동 FTA 추진과정에서의 가장 큰 문제점은 이를 추진하기 위해 농업 지원대책으로 지나치게 많은 비용(119조원)을 지불하여야 했다는 점이며, 이는 추후 다른 FTA추진과정에서도 악영향을 미칠 수 있다.

이미 FTA협정이 발효된 한·칠레 FTA를 협정 발효 후 1년 시점에서 평가해 보면, 우려했던 농산물 피해는 거의 나타나지 않은 반면, 자동차, 휴대전화, 컬러 TV등 우리가 수출증가를 기대했던 공산품의 수출증가 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

아직 협정이 공식 발효되지 않아 그 효과를 단정하기에 이른 한·싱가포르, 한·EFTA FTA의 경우에도 그 효과는 차치하고라도 개성공단 등 북한 경제특구 생산제품에 대한 FTA상의 특혜 관세 부여 규정을 마련했다는 점에서 큰 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다.

#### 다. 추진상의 문제점

그렇다면, 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 및 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 우리의 개방이 국제적으로 경제력에 비해 미진한 것으로 평가되는 가장 큰 원인은 무엇보다도 경제주체간 또는 정부 부처간 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 피해부문, 예를 들면 농업부문, 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. 대외경제장관회의 규정(대통령 제1735호)에 따르면, 동 회의의 심의를 효율적으로 지원하기 위해 대외경제장관회의 아래 통상교섭본부장을 의장으로 한 대외경제 실무조정회의(차관급)가 있지만, 국장급 및 과장급의 실무자급 회의는 명시하지 않고 있다. 따라서 부처별 또는 개별 추진과제 등의 상호 연관성 및 중복성에 대한 세세한 검토가 미흡한 경우가 많다.

셋째, 정부부처간 이해갈등 조정 기능이 취약하여 실질적 조정이 이루어지기 어렵다. 부처간 이해갈등은 일반적으로 부처간 소

관업무의 영역이 불분명하거나 또는 각 부처가 소관업무에만 지나치게 집착하는 데에서 비롯된다. 주요 국정과제를 수행하기 위한 각종 위원회와 관련 업무 소관 부처 또는 부처간의 역할분담이 분명치 않을 경우 업무가 중복되는 분야가 많아 자칫하면 험겨루기 양상이 나타나면서 부처별 이해가 조정되기 보다는 오히려 증폭되는 경우도 있다. 대외경제장관회의에서도 민감하고 중요한 사안에 대해서는 부처별 이견을 재확인하는 선에서 회의가 운영되어 실질적인 조정이 어려운 경우가 적지 않다.

#### < 미국의 통상정책 수립과정 >

미국의 통상정책은 주로 실무급 협의에서 결정되는 것이 특징인데, 미국의 통상정책은 아래와 같이 크게 4단계 협의과정을 통해 수립된다.

##### 과장급 협의 → 국장급 협의 → 차관보급 협의 → 장관급 협의

대부분의 사안은 미국 무역대표부(USTR) 주관의 관계 부처 과장급회의에서 논의가 시작되는데 과장급회의를 위해 USTR과 각 부처의 실무자들은 정기적 또는 수시로 만난다. 과장급회의에서 미해결된 사안은 국장급협의에서 다루어지는데 이때 상정된 안건의 75% 이상이 해결된다. 이는 통상현안이 주로 실무급(과장급 및 국장급)회의에서 해결되고 있음을 뜻한다. 실제로 미국에서는 통상정책 부처간 조정을 위해 장관급회의가 개최되는 경우는 극히 드물다.

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 “무역조정지원법안”이 국회에 상정되어 있지만, 동 법안은 지원 기준(피해판정 포함) 및 지원대상의 형평성 측면에서 피해계층을 효과적·체계적으로 지원하는 데에 한계가 있다. 또한 최근의 한 설문조사에서는 아직도 많은 중소기업이 FTA가 정확히 무엇인지 이해하지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 대외개방 관련 이해 갈등은 개방에 대한 오해나 잘못된 인식에서 비롯되는 경우가 많다. 최근 외교통상부를 중심으로 정부의 대국민 홍보활동이 강화되기는 했으나, 홍보매체의 다양성이 부족하며 홍보효과도 매우 미약한 편이다.

#### < 정치적 상징성으로서의 미국 TAA >

미국 TAA제도는 무역 피해 대상자에게 실질적인 도움이 되기보다는 정치적 상징성이 강한 제도라 할 수 있다. 이러한 상징성은 TAA예산이 미국 GDP에서 차지하는 비중에서 확인될 수 있는데, TAA의 전체 예산규모는 노동자(2억 달러), 농민(9000만 달러), 기업(1600만 달러) 모두 포함하여 연간 3억 6백만 달러로 미국 GDP의 0.0026%에 불과하다. 그러므로 TAA가 무역자유화에 따른 이익 분배의 형평을 가져왔다고 평가하기 어렵다. 그러나 TAA는 피해 산업의 무역자유화에 대한 반대를 사전적으로 약화시켜 미 행정부가 무역자유화를 강력히 추진하는 데 매우 중요한 역할을 해 온 것으로 평가된다. 현재 미국의 TAA는 한시적(5년)으로 운영되기 때문에 2007년 6월말까지 그 연장여부가 결정되어야 한다.

## 4. 전략 제안

### 가. 선진통상국가 비전의 구현

앞서 지적한 ‘선진통상국가’를 실현하기 위해서는 다음과 같은 과제를 중점적으로 추진해야 한다.

첫째, 글로벌 스탠더드를 정착하여 공정한 경쟁 질서를 확립하고 능동적으로 세계시장에 참여하기 위한 ‘제도 및 관행의 국제 표준화’의 과제이다. 즉, 금융·경쟁·노동·외환 부문 등의 국내제도와 관행을 글로벌 스탠더드에 맞게 개선하는 일이다. 이는 외국인 투자 유치에 질적으로 보다 고도화하고, 우리 기업의 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서 기초가 되는 작업이다.

둘째, 세계일류산업을 육성하여 산업 및 무역 구조를 고도화하고 글로벌 생산요소를 효율적으로 활용하기 위한 ‘글로벌 네트워크 촉진’ 과제이다. 기업의 해외투자 관련 잔존규제와 절차적 제한을 완화하는 등 국적기업의 다국적 기업화를 지원하는 동시에 국내기업과 해외진출기업간 협력네트워크를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 자본도피가능성에도 유의하여 기업지배구조를 개선하고 회계제도의 투명성 제고와 함께 불법자본이동에 대한 감시역량도 강화할 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.

#### 나. FTA 및 DDA 정책 방향

현재 진행 중이거나 계획된 우리의 FTA추진에 상당한 정도의 진척이 없는 경우, 국내적으로나 대외적으로 실기할 위험이 없지 않다. 국내적으로는 2006년 5월 지방선거, 2007년 12월 대통령 선거 등 국내 정치 일정 등으로 FTA 추진의 모멘텀이 약화될 수 있으며, 대외적으로도 DDA협상이 타결될 경우 상대방 국가가 우리와 FTA협상을 하는 데에 점차 매력을 잃게 될 것이기 때문이다. 따라서 현재의 동시다발적 FTA를 지속적으로 추진하면서 거대선진경제권과의 FTA에 보다 적극적으로 매진할 필요가 있다. 거대선진경제권은 우리에게 거대한 시장 확대의 가능성을 제공할 뿐만 아니라, 우리 경제 구조의 선진화에도 크게 기여할 것으로 예상된다. 이미 거대경제권 주변 국가를 통한 교두보는 어느 정도 확보되었고 일본, 캐나다 등 일부 선진경제권과의 FTA 추진 기반도 마련된 상황이므로, 이제는 미국, 중국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 본격적으로 추진해야 한다. 미국, 중국, 일본, EU 등 4개 국가군이 우리 전체 교역의 80%에 육박하고 있는 상황을 감안할 때, 이들 국가와의 FTA는 우리 경제의 미래를 결정하는 중요한 사안이 아닐 수 없다. 이러한 측면에서 지나치게 ‘높은 수준의 FTA’를 고집하는 것보다는 ‘중간 수준의 FTA’를 추진방향으로 설정하는 것 역시 고려해볼만 하다. 이 경우 성사가능성도



높아질 뿐만 아니라 FTA추진에 따른 국내갈등을 완화시키는 장점도 존재하여 실익이 오히려 높을 것으로 평가된다.

또한 FTA체결 결과와 연계된 DDA협상 전략을 추진해야 한다. DDA 협상이 타결될 것으로 예상되는 시점에서는 FTA 추진 결과로 우리의 개방수준이 높아지고 개방에 대한 저항력도 어느 정도 완화되어 있을 것으로 전망되므로, 일부 민감 부문을 제외하고는 DDA협상에 보다 전향적인 자세로 대처해 나갈 필요가 있다. 2005년 12월 홍콩각료회의를 계기로 본격화될 것으로 예상되는 DDA협상에서 우리의 제한된 협상력을 냉정히 평가, “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.

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

#### 다. 산업발전전략

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, 핵심 분야는 교육, 의료 등에 초점을 모아야 한다. 또한 대외개방에 취약한 농업부문에 대한 발전전략 없이 대외개방정책을 추진하기 어렵기 때문에, 종합적인 농업·농촌 발전전략이 마련되어야 한다. 대외개방과 연계된 또 다른 취약부문은 중소기업인바, 지속적인 일자리 창출 및 산업발전의 기반이 되는 중소기업의 글로벌화를 통해 국제분업 체제로 편입시키려는 전략이 마련되어야 한다.

#### (1) 종합적인 서비스시장 개방 및 경쟁력 제고 전략

서비스 업종별로 진행 중인 경쟁력 강화정책을 대외개방과 연계하여 전체적인 시각에서 접근하는 ‘종합적인 서비스 시장 개방 계획’이 먼저 수립되어야 한다. 또한 WTO/DDA 서비스 협상에서 다른 나라가 관심을 표명한 분야를 우선 점검하되, 해당 업종의 규제 및 경쟁력 현황을 점검하고 우리 경제에 긍정적인 파급효과가 큰 분야를 우선적으로 고려하여 개방의 수위를 결정할 필요가 있다 (<표Ⅱ-15> 참조).

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

달리 외국인 접근에 제한을 둘 수밖에 없겠지만, 법률·회계·컨설팅서비스 등 경제가 선진화되면서 성장하는 서비스의 경우 급격한 개방으로 인해 기업화되어 가는 국내업체의 시장을 잠식시키지 않도록 점진적 개방을 통해 국내업체의 경쟁력을 키울 필요가 있다. 물론 이 경우 시장개방일정을 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.

### <표 II-15> 주요 검토대상 및 부문별 쟁점사항

미개방 분야(상업적 서비스)	
법률·회계·세무	외국 법무법인의 국내변호사·회계사·세무사 동업 및 고용 허용
방송광고	한국방송광고공사의 방송광고 판매 독점 폐지
영화음반	수입추천제 폐지
서비스 질 제고를 위한 개방 검토 분야(사회 서비스)	
교육 및 보건의료	영리법인의 사립학교·의료기관 설립 허용
외국의 개방요구가 존재하는 분야	
영화상영	스크린쿼터 감축 또는 폐지
통신	기간통신사업자 외국인 지분제한(49% 이하) 완화
뉴스 제공	외국 통신사의 직배 허용

## (2) 교육서비스의 시장개방 및 경쟁력 제고 전략

우리나라는 OECD국가에 유학하는 학생 수가 중국에 이어 세계 2위이고 인구대비 해외유학생 비율은 세계 최고수준이며 이들 유학생의 63%가 교육비를 사적으로 부담하여 경상수지 적자요인이 되고 있다. 뿐만 아니라 수혜대상이 부유층 자제 중심으로 국한되어 교육기회의 균등성을 저해하고 있는 실정이다. 이에 따라 세계적 수준의 해외 교육기관 유치에 필요하며 이는 비단 글로벌 인재양성에서의 경쟁력 확보에 그치지 않고 사회적 통합의 제고에도 상당부분 기여할 수 있다. 따라서 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 설립 및 유치 계획은 2002년 9월부터 시범운영하기로 교육부가 2001년 발표하였으나 추진이 보류되었다. 최근 ‘제주 국제자유도시’나 ‘경제자유구역’ 등에서 외국인투자유치의 촉진수단으로서 외국인 자녀교육을 목적으로 하는 외국 교육기관의 유치를 특례로 인정하는 특별법이 2005년 5월 제정되었다. 그러나 현재까지 교육부장관의 인가를 받은 외국대학의 국내분교는 아직 없으며 주로 MBA를 중심으로 국내대학과 공동교육프로그램을 운영하는 경우가 약 30여 개에 달한다. 외국 대학원의 유치는 국내대학과의 공동프로그램 활성화부터 우선적으로 추진하되 교육제도에 관한 규제완화를 통해 점차 분교유치로 확장해 가야 한다. 교육내용으로 보아 산업계 수요와 직결된 전문대학원부터 우선적으

로 유치하고 일반대학원, 학부의 순서로 점차 확대해 가야 한다.

교육개방에 대한 국내 교육기관의 적응력을 높이고 파급효과도 극대화될 수 있도록 국내 교육기관과 외국기관간 공동출자 형태의 추진이 바람직하다. 외국 교육기관의 국내유치가 활성화되기 위해서는 학교법인의 설립 및 운용 요건에 관한 규정들의 대폭적 완화가 필요하다. 현재 우리나라 교육법제 중 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.

향후 우리 경제의 성장동력으로 발전하게 될 산업의 지역클러스터화가 추진되고 있으므로 지역산업의 인력수요가 교육내용에 신속히 반영될 수 있도록 외국 교육기관의 유치에 지방정부의 역할이 제고되어야 한다.

### (3) 보건의료서비스의 시장개방 및 경쟁력 제고 전략

보건의료서비스와 관련된 시장개방이슈는 영리법인의 병원설립 허용 여부(모드 3과 관련), 의료 인력의 국가간 자격인정 여부 등이 핵심이다. 기본적으로 개방을 통해 보건의료서비스의 경쟁력을 제고할 필요가 있으나, 의료서비스의 공공성 차원에서 정부의 역할을 제고하는 방향으로 전략이 수립되어야 한다.

현재 국내 의사자격이 있는 외국인은 영리 개인병원을 설립할 수 있지만, 내·외국인 모두 영리 법인병원의 설립은 허용되지 않

고 있다. 그러나 법적 소유형태보다는 시장에서의 경쟁 양상이 병원 운영 행태에 더 직접적인 영향을 주고 영리 법인병원의 도입이 경영효율성 및 경쟁력 제고, 의료서비스 차별화, 자본조달의 용이 등 긍정적인 효과가 클 것으로 전망되어 영리 법인병원의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

그러나 의료 인력의 국가간 자격인정 문제는 보다 신중한 접근 방법이 요구되나, 면허 관리체제를 정비할 필요는 있다. 보건의료 서비스의 공공성 측면에서 외국 의료 인력에 대한 자격인정은 일부 수준 미달의 의료 인력의 유입으로 인해 국민건강에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 보다 신중한 대응정책이 요구된다. 그러나 의료 인력의 자격평가절차를 보다 체계화할 필요는 있는데, 종신면허제도 폐지, 면허의 다양화, 면허관리 전문기관의 설립 등 면허의 사후 관리를 강화하여야 한다. 또한 보건의료서비스산업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 의료공급자로 하여금 강제적으로 의료보험환자를 진료하게 하는 현행 요양기관 강제지정 제도를 재검토할 필요가 있으며, ‘규모의 경제’를 위해 의료기관간 전략적 제휴와 네트워크를 보다 활성화하여야 한다.

#### (4) 농산물시장 개방 및 농업·농촌의 종합적 발전전략

우루과이라운드(UR) 이후 10년이 지난 시점에서 그 동안 농산물시장개방(쌀 재협상 포함)의 일정이 예견되었음에도 불구하고 장기적인 관점에서의 구체적인 대책 없이 현 상황(농민단체의 데모가 연일 지속되는 상황)을 맞이하고 있다. WTO/DDA협상 및 각종 FTA협상이 진행되고 있는 상황에서 개방화 시대에 걸맞는

새로운 농정 패러다임이 마련되어야 하는데, 농업·농촌의 종합적 발전전략을 수립하여야 한다.

우선, 시장기능을 강화하여야 한다. 현재의 농업 및 농촌문제는 농업분야에 있어 취약한 시장기능에 기인하므로 시장기능을 보다 강화하는 대신, 정부의 역할은 시장탈락자에 대한 지원에 초점을 모아야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 농업구조혁신 및 이행적응에 대한 추진계획을 마련하여야 한다. 시장기능을 강화한다는 정책기조 아래 혁신능력을 갖춘 농업경영업체를 지원하여 수요자의 요구에 호응할 수 있는 지속가능한 농업생산체계를 형성하여야 한다. 개방화라는 도전으로부터 우리 농촌을 연착륙시키기 위해 농업·농촌 전체의 이행적응을 적극 지원해야 한다는 것이다. 농가 역시 자구노력을 경주하여야 하는데 식가공 기업 운영, 해외 투자 등 소득원천을 개척하는 농업 기업가로 변신할 필요가 있으며, 정부는 이러한 활동에 대한 재정지원대책을 마련하여야 한다.

동시에, ‘먹거리로부터의 안전’에 대한 소비자 인식도 점차 높아지고 있어 식품안전 확보 추진계획이 수립되어야 한다. 최근 식품산업 역시 ‘트렌드(유행, 예를 들면 웰빙)’ 중심의 급변하는 산업이고 경쟁 역시 과열되고 있어 식품의 안전이 위협받을 가능성이 높다. 따라서 정부는 산업육성 중심의 정책에서 벗어나 소비자의 안전 중심으로 정책초점을 이동하여야 한다.

#### (5) 산업발전전략: 글로벌 네트워킹을 통한 중소기업의 글로벌화

중소기업은 지속적인 고용창출과 산업발전의 기반이므로 중소기업 역시 세계시장 진출을 통해 자생력을 보다 강화할 필요가

있다. 중소기업은 국제분업체제 내에서 경쟁력을 발휘할 수 있는 위치를 적극 발굴하여 글로벌 시대의 생존기반을 마련하여야 한다. 중소기업의 글로벌화는 산업경쟁력의 기초인 부품·소재산업의 발전뿐만 아니라 국내 대기업과 중소기업간 양극화 완화에도 기여할 것으로 기대된다.

특히, 대일의존도가 심한 우리의 부품·소재산업은 향후 중국과의 경쟁도 불가피할 것으로 전망된다. 이러한 도전에 맞서 우리의 부품·소재산업이 생존하기 위해서는 ‘규모의 경제’를 유발할 수 있도록 보다 체계적인 부품·소재산업의 집적화가 구축되어야 하며, 이를 통한 제품의 고부가가치화에 정책적 지원과 기업의 노력이 필요하다. 특히, 산업연관구조상 생산과급효과가 가장 큰 전기전자 및 기계부문의 집적화 및 고부가가치화 추진이 최우선 과제이다. 이들 부품·소재 생산업체의 전문화 및 대형화를 유도하여 최종재 생산업체와 부품·소재 생산업체간의 공동연구 및 공동투자를 통해 기업의 특성에 맞는 다양한 기술이 개발되어야 하며, 특히 원천기술 및 설계기술 확보에 주력하여야 한다(<표Ⅱ-16> 참조).

**<표Ⅱ-16> 주요 경쟁국과의 기술수준 비교**

구 분	한 국	일 본	미 국	중 국
원천기술	100	130	140	70
응용기술	100	110	100	80
설계기술	100	110	105	80
제조기술	100	100	100	90
디자인	100	110	105	70
브랜드인지도	100	120	120	70

자료 : 대외경제정책연구원(2004).



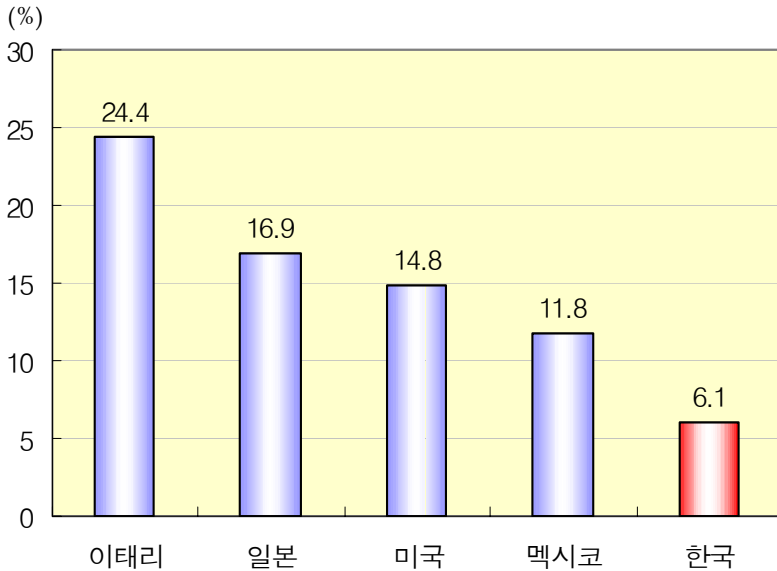
우리나라에서도 부품·소재 전문기업의 육성 등을 위한 특별조치법(2001년)이 시행되었지만, 원천기술보다는 시장성에 주력하여 소규모 살포식 지원에 그치고 있다. 선진국들의 중소기업 및 부품·소재산업 육성정책을 벤치마킹하되, 우리의 경제발전 단계 및 국가적 특성, 그리고 기업과 제품의 특성 등을 감안하여 차별화된 정책을 추진해 나가야 한다.

### 라. 개방관련 범국민적 공감대 형성

개방에 대한 국민의 공감대를 형성하기 위해서는 피해예상부문에 대한 구체적인 대안제시 및 사회안전망 구축, 개방 관련 이슈에 대한 국민홍보 등이 효과적으로 추진되어야 한다.

개방으로 인한 피해예상부문의 반발을 최소화하기 위해 사안별로 접근하는 방법보다는 체계적이고 종합적인 지원제도가 마련되어야 한다. 무분별한 지원은 도덕적 해이현상을 야기하여 경제전체의 효율성을 저해할 수 있기 때문에 체계적인 접근방법이 요구된다. 이러한 측면에서 동 지원제도는 피해보상보다는 영세 중소기업에 대한 구조조정에 운용되어야 한다. 즉, 비효율적인 기업의 회생보다는 기업의 퇴출을 적극 지원해야 한다. 경쟁력이 약한 기업이 문을 닫으려고 해도 생산설비 폐기 비용, 환경 부담금 등 폐업에 드는 비용이 높기 때문에 쉽게 퇴출하지 못하고 있다. 따라서 기업의 원활하고 신속한 퇴출을 위해 동 제도는 폐업소요 비용을 지원하는 것이 그 취지에 부합된다.

<그림 II-23> OECD 주요국 GDP 대비 사회복지지출(2001년 기준)



자료 : OECD (2004), Social Expenditure Database.

또한 체계적이고 종합적인 지원제도의 근본적인 해결방안은 사회안전망의 전반적인 확충과 연계될 필요가 있다. 구체적으로 미국의 TAA 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(<그림 II-23> 참조) 이를 증대하여 사회안전망을 확대해나가는 것이 또한 요구된다. 개방 관련 이슈의 대국민 홍보를 위해서 TV, 라디오, 신문 등 대중 매체를 적극

활용해야 한다. 최근 외교통상부를 중심으로 정부의 대국민 홍보 활동이 강화되었다고는 하나 아직 미약한 편이다. 외교통상부는 주로 홈페이지를 통해 대외개방의 홍보 활동을 강화하였으나, 그 보다는 많은 국민에게 좀 더 쉽게 다가갈 수 있도록 대중매체를 통해 개방에 대한 공익광고를 이용할 필요가 있다. 예를 들어, 국정홍보처가 행정복합도시, APEC 정상개최 등을 대중매체를 통해 홍보하듯이 한·칠레 FTA 이후 우리나라 기업의 휴대폰 및 전자제품의 수출이 급증하였다는 점을 부각하면서 FTA 체결이 우리 기업의 경쟁력 향상 및 수출에 기여하고 있다는 점을 TV에 공익광고할 수 있다. 또한 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 주관 설명회 및 토론회 등을 활성화하고, 통상전문가 및 통상 담당 공무원들의 순회 홍보 등도 고려할 필요가 있다.

#### 마. 정부부처간 이해조정기능 강화

현재의 대외경제장관회의를 보다 실질적으로 운영함으로써 ‘대외개방 및 통상교섭에 관한 정책의 조정’이라는 동 회의의 설립 취지를 살려 조정기능을 강화하여야 한다. 즉, 결론을 반드시 내려야 하는 안건에 대해 동 회의 결과 합의가 도출되지 않았을 경우, 표결을 통해서라도 결론을 내리는 방안이 적극적으로 고려되어야 한다. 이를 통해 형식적인 이해갈등 조정을 지양하고 보다 실질적인 이해조정체계를 구축해야 한다.

대외경제장관회의의 효율성을 높이기 위해서는 대외경제실무조정회의를 강화할 필요가 있다. 통상교섭본부장이 의장인 실무조정회의가 효과적으로 활용되지 못하는 이유는 통상교섭본부장이

실무조정회의에서 가지는 조정권이 약하기 때문인 것으로 평가된다. 따라서 현재의 조직체계에서 대외경제위원회(실무기획단)와 통상관련 정부 부처간 역할 및 기능의 분담도 명확히 하고, 대외통상장관회의에 국장급 및 과장급의 실무급 회의를 새로이 두는 것을 적극 검토해야 한다.

또한 대외개방 이슈와 관련하여 ‘여론 수렴기관’이자 ‘국민의 대표’인 국회와의 협력을 보다 강화할 필요가 있다. 각 이해그룹과의 의사소통을 위한 대화채널을 국회를 통해 상시적으로 운영하고, 가급적 정보를 공개하여 정보의 비대칭성을 개선하고 상호 불신을 제거하여야 한다. 그리고 대외개방과 관련된 이해갈등의 표출을 내부화하여 ‘합법적인 틀’에서 논의되도록 하고 도출된 합의를 상호 존중하는 풍토가 마련되는 데 국회와 협력할 필요가 있다.

## 5. 실행계획

### 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 공개하여야 한다. 또한 정부는 우리 산업이 글로벌화 추세에 능동적으로 대처하여 발전할 수 있도록 경쟁력을 높이는 산업정책을 수립·시행하고 개방정책의 시행에 따라 야기될 수

있는 각종 문제를 해결하는 데 정책 초점을 모아야 한다.

이에 반해 민간부문은 정부가 발표한 개방의 일정과 변화된 시장의 환경에 따라 전문화 및 제품의 고부가가치화를 통해 경쟁력 및 효율성을 높이기 위한 자체노력을 경주하여야 한다.

#### 나. 2006년도 중점 추진과제

추진 전략별 세부 추진계획으로 FTA 및 DDA정책방향 및 세 분야별 협상전략, 종합적인 서비스시장개방계획, 정부부처간 이해조정체계 구축방안 등은 2006년 상반기까지 기획이 가능하므로 2006년 하반기부터 실시할 수 있을 것으로 평가된다. 그러나 사회안전망 확충, 체계적 종합적 지원제도, 농업 관련 지원제도 등 예산부문에 대한 고려가 뒷받침되어야 하는 과제의 경우 늦어도 2007년 상반기까지 충분히 검토하여 그 이후 추진할 필요가 있다.

**<표 II -17>추진전략별 정부 및 시장의 역할분담**

세부추진전략	시장의 역할	정부의 역할
‘선진통상국가’ 실현과제 추진	· 글로벌 네트워킹 추진	· 제도 및 관행의 국제표준화 · 글로벌 네트워킹 촉진 · 개방친화적 사회 인프라 구축
FTA 및 DDA 정책방향	-	· 정책방향 제시 · 세부분야별 협상전략수립
시장개방을 통한 산업발전전략 수립	· 경쟁력 제고 노력 · 법률회계컨설팅: 규모의 경제를 위한 기업확대전략 · 관평래저: 한류와 연계전략	· 종합적인 서비스시장 개방계획 수립 · 업종별 경쟁력 강화정책 수립
- 교육	· 고등교육: 수요자 중심 교육	· 고등교육 중심의 시장개방 전략 수립 · 학교법인 설립 및 운용 관련 · 규제완화
- 보건의료	· 영리법인화 전환 준비 · 의료기관간 전략적 제휴 및 네트워크 활성화	· 영리 법인병원의 도입 검토 · 의료 인력 자격평가절차의 체계화
- 농산물	· 시장기능에 대한 이해 제고 · 혁신 경영업체 형성 · 수요자 중심의 농업경영 · 보다 개척적인 정신 함양 · 식품산업의 현황·미래에 대한 연구 · 소비자 안전에 대한 인식 제고	· 농업농촌 종합적 발전전략 수립 · 시장기능 강화정책 수립 · 혁신 농업경영업체 지원 · 농업농촌 이행적응 지원 · 식품안전 확보 추진계획 수립
- 중소기업	· 제품의 고부가가치화 지향 · 전문화 및 대형화 추구 · 공동연구 및 공동투자 지향 · 원천기술 확보 노력	· 체계적인 부품소재산업의 집적화·정책 수립 · 원천기술 개발을 위한 지원
개방관련 범국민적 공감대 형성	· 무분별한 개방저항 지양 · 개방 이슈에 대한 이해 제고 · ‘울면 떡 하나 더 준다’는 인식 타파	· 체계적 종합적 지원제도 구비 · 사회안전망 확충 · 개방 관련 이슈의 대국민 홍보 강화
정부부처간 이해조정기능 강화	· 공청회 및 국회 여론수렴 등에 적극 참여	· 대외경제장관회의의 실질적 운영 · 대외경제실무조정회의의 강화 · 국회와의 협력 강화

**<표 II - 18>세부추진전략**

세부추진전략	소과제	2006	2007	2008	2009	2010
1) 선진통상국가 비전의 구현	① 제도 및 관행의 국제표준화	기획	실시			
	② 글로벌 네트워크 촉진	기획	실시			
	③ 개방친화적 사회 인프라 구축	기획	실시			
2) FTA 및 DDA 정책방향	① 정책방향제시	기획	실시			
	② 세부분야별 협상전략수립	기획	실시			
3) 서비스시장개방	① 종합적인 서비스시장 개방계획 수립	기획	실시			
	② 업종별 경쟁력 강화정책 수립	기획	실시			
4) 농산물시장개방	① 농업농촌 종합적 발전전략 수립	기획	실시			
	② 시장기능 강화정책 수립	기획	실시			
	③ 혁신 농업경영업체 지원	기획	실시			
	④ 농업농촌 이행적응 지원	기획	실시			
	⑤ 식품안전 확보 추진계획 수립	기획	실시			
5) 글로벌 네트워킹을 통한 중소기업의 글로벌화	① 중소기업의 글로벌화	기획	실시			
	② 체계적인 부품소재산업의 집적화 정책 수립	기획	실시			
	③ 원천기술개발을 위한 지원	기획	실시			
6) 개방관련 범국민적 공감대 형성	① 체계적 종합적 지원제도 구비	기획	실시			
	② 사회안전망 확충	기획	실시			
	③ 개방 관련 이슈의 대국민 홍보 강화	기획	실시			
7) 정부부처간 이해조정기능 강화	① 대외경제장관회의의 실질적 운영	기획	실시			
	② 대외경제실무조정회의 강화	기획	실시			
	③ 국회의와의 협력 강화	기획	실시			

## 제2절 시장개방과 농업·농촌의 활로

### 1. 문제의 제기: 시장개방과 농촌의 위기<sup>10)</sup>

#### 가. 개방 진전과 농가소득의 정체

우리나라의 농산물 시장개방은 성공적인 경제성장과 무역수지 흑자 실현(GATT/BOP 조항 졸업)에 의해 1980년대 말부터 본격적으로 진행되었다. 시장개방을 둘러싼 논쟁은 1993년 12월 우루과이 라운드(UR) 협상의 타결과 함께 정점에 달했으며, 시장개방에 대한 인식이 부족하였던 1990년대 초의 우리나라 농업과 농정에 커다란 충격을 주었다. 농업인은 물론 소비자를 비롯한 일반 국민들까지 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 관세가 유예되고 나머지는 고율관세가 인정되어 상당한 무역장벽이 유지될 수 있었기 때문에 그 영향은 당초 우려했던 것보다는 크지 않았다. 예를 들어, 1994년 이후 수입이 전체 농산물 공급 증가의 23%를 차지하고 나머지 77%는 국내 생산의 증가에 기인한 것으로 분석되었다.

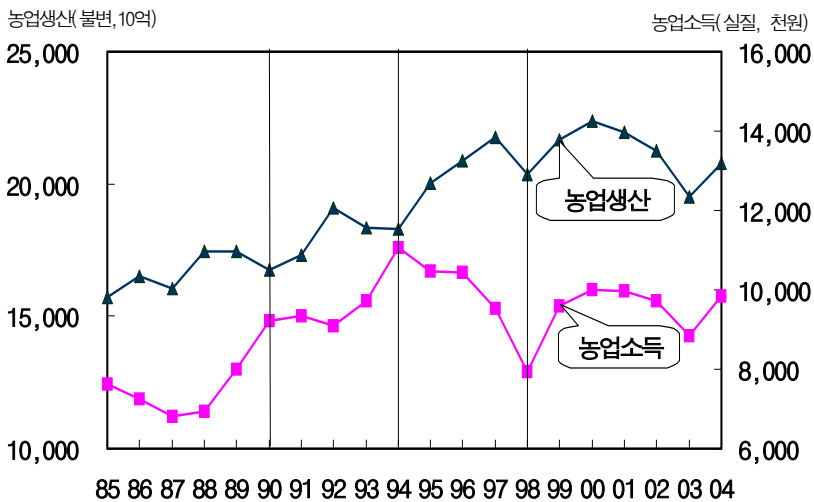
UR 이행에 따른 농업의 가장 큰 변화는 소득의 정체이다. UR

10) 본 절은 한국농촌경제연구원장(최정섭)의 책임 아래 김정호 선임연구위원이 초안을 작성하고 관련 분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.



대책으로 추진된 농어촌구조 개선사업 등 투융자 확충에 힘입어 농업 생산성이 향상되었으나, 생산성 향상에 따른 공급 증가로 1995년부터 농산물 실질가격이 하락세로 접어들었다. 또한 일부 “돈 되는 품목”으로 생산이 집중되면서 과잉이 초래되고 국내 가격이 국제 가격보다 높은 품목은 즉시 수입이 이루어짐으로써, 농산물 가격이 일정 수준 이상으로 오르지 못하는 “가격의 천정 현상”이 고착화되었다.

<그림 II -24> 농업생산과 농업소득 추이



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

UR 협상은 농업을 다자간협상에 포함시켜 국제무역 규범에 포함시켰다는 데 의의가 있으며, 현재 진행되고 있는 도하개발어젠더(DDA) 협상은 관세의 대폭 인하를 통해 큰 폭의 시장개방을

예고하고 있다. 또한 전방위적으로 추진되고 있는 자유무역협정(FTA) 협상에서도 농산물에 대한 개방 압력이 증대될 것으로 보인다. 따라서 시장개방의 충격이 최소화되도록 대외적으로 협상력을 발휘하면서 국내 농업의 정착률을 위한 치밀한 대응이 요구된다.

### 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 과정에서 우리 경제에서 농업의 비중은 빠르게 감소하여 왔으며, 농업 부문에서는 젊은 신규인력의 유입이 적은 반면에 타 직업으로의 전직이 어려운 고령자가 지속적으로 누적되었다. 2004년에 60세 이상 농업경영주가 59%를 차지하고 있으며, 이들 고령 농가는 대부분 후계자를 확보하지 못하여 영농규모를 축소하고 영세농으로 잔류하는 실정이다.

<표 II-19> 농업의 국민경제적 지위 변화

(단위: %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
농업GDP비중	25.5	24.0	13.8	11.6	7.8	5.5	4.2	3.2
농업취업자비중	49.5	43.1	32.4	23.7	17.1	11.2	10.2	7.8

주: 국내총생산(GDP)의 농업비중, 경제활동인구의 농림업취업자 비중

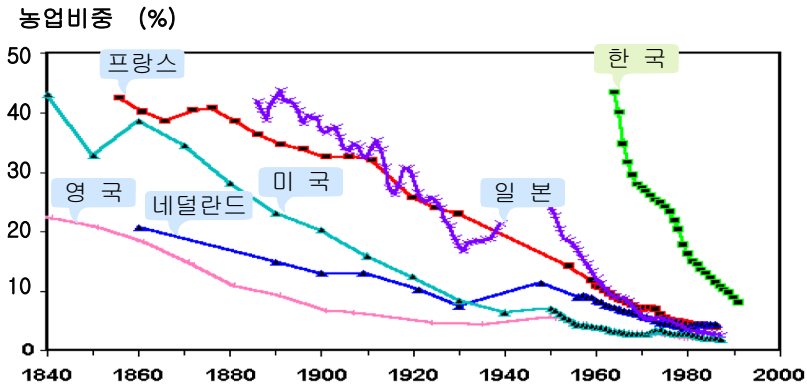
한편, 1990년대 중반부터 영농규모화·전문화와 함께 농지와 가축 등의 자원이 대농층으로 집중되는 등 농업구조개선이 진전되

고 있는 반면에 영세농은 그대로 잔류하여 농가 계층의 양극화가 뚜렷해지고 있다. 이러한 양극화는 구조개선의 전제가 되지만, 농가간 소득격차를 확대시킴으로써 농촌사회의 갈등요인이 되고 있다. 농가경제통계에 의하면, 1994~2002년간 호당 소득이 연평균 5% 이상 감소한 농가는 대부분 영세농으로써 전체의 33%를 차지하고 있다.

### 급속한 산업화 과정에서 농업부문에는 고령자 누적

경제발전에 따른 농업 비중 감소는 선진국들의 공통적인 경험이지만, 한국은 선진국에 비해 2~5배 빠른 속도로 산업구조가 전환되었다. 국민총생산의 농업 비중은 1970년 25.5%에서 2004년 3.2%로 감소하였고, 총가구의 농가 비중은 같은 기간 동안에 42.4%에서 8.0%로 감소하였다. 농업 부문에는 다른 직업으로 전직이 어려운 고령자가 지속적으로 누적되는 반면에 젊은 인력의 유입은 적기 때문에 농업의 활력은 점점 쇠퇴하고 있다.

### 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)

이러한 경제적 어려움에 더하여 심각한 문제는 대부분의 농업인들이 미래에 대한 비전을 가지지 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 당면한 어려움을 극복하려는 진취적인 노력을 기대하기 힘들다.

농업인들의 패배의식은 시장개방을 통해 성장을 추구하는 일반 산업계와 대립하고 있다. 이미 경험하였듯이 한-칠레 FTA 비준은 1년 4개월이나 소요되었으며, 쌀 협상 결과의 국회 비준과정에서도 농민단체의 극심한 저항이 표출된 바 있다. 이러한 갈등은 사회적으로 큰 비용을 초래하게 된다. 농정은 피해보상이 지배하여 결과적으로 정부 의존이 심화될 것이며, 경쟁력을 상실한 국내 농산물은 소비자의 선택으로부터 점점 외면당하게 되어 농업에 또 다른 피해를 야기할 수 있다.

## 2. 비전의 제시

### 가. 한국 농업의 가능성과 발전 방향

앞으로 10년 후를 전망할 때 한국 농업은 시장이 완전 개방된 상황에 놓이게 될 것이다. 이러한 시장개방 하의 산업경쟁력은 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 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.

첫째, 국내 농산물·식품시장이 소비자의 구매력 향상과 함께 계속 성장하고 있다는 점이다. 우리 국내시장은 농업 선진국인 네덜란드나 덴마크보다 훨씬 크며, 내수시장을 기반으로 해외에 진출하는 데 유리하다. 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 아시아권 수출시장의 크기가 충분하며, 중국도 고급 농산물의 수출시장으로 잠재력이 매우 크다. 더욱이 품질·안전성에 대한 인식이 높아지면서 품질 차별화와 마케팅 전략 등 비가격 경쟁 측면이 더욱 중요하게 될 것이다.

**<표 II -20> 한국 농업의 SWOT 분석**

강 점(Strength)	약 점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우수한 농업 인력과 벤처정신</li> <li>· 높은 기술 수준과 연구개발 능력</li> <li>· 정부의 농업투자 의지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협소한 경지면적과 영세농 구조</li> <li>· 고지가, 고임금 등 고비용 구조</li> <li>· 유통·물류시스템의 비효율성</li> </ul>
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구매력 있는 국내외 소비자</li> <li>· 첨단기술 개발과 농업적 활용 가능성</li> <li>· 규모화·전문화된 경영체 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장개방에 따른 수입 농산물 증가</li> <li>· 일본 수출시장에서 중국과의 경합</li> <li>· WTO의 국경보호 조치 삭감 요구</li> </ul>

둘째, 미래 농업을 선도해 나아갈 새로운 주체가 등장하고 있다는 점이다. 새로운 시장에 상품을 공급하기 위한 생산주체로서

청년 후계자들이 속속 농업에 진입하고 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. 이들 농업경영체가 사업성과 지속성을 확보할 수 있도록 지원하는 경영정책이 필요한 시점이다.

#### [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. (주)농산무역이 재배계획에서 출하까지 모든 과정을 생산자와 협의하여 수급조절하며, 농약잔류 안전성과 검역 등도 공동으로 철저히 관리한다.

#### [기업농 사례]

##### 구미원에수출공사: 공기업에 의한 농업경영의 가능성

1997년 구미시가 출자한 공기업으로 2000년부터 직영농장인 유리온실 2만5천평에서 스프레이국화를 생산하여 전량 일본에 수출하고 있으며, 농가분양사업으로 2001년에 유리온실 3만평을 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 응용과학이며, 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

앞으로 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 고품질의 안전 농산물과 건강식품을 구매하려는 소비자도 더욱 많아질 것이다. 그 결과 믿을 수 있는 농산물을 직거래 방식으로 찾는 소비자가 늘어날 것이고, 이에 맞추어 농산물이 생산되는 농촌 현장을 직접 방문하는 도시민도 늘어날 것이다. 이는 자연과 친환경 농산물 등과 연계된 농촌의 체험 활동 및 여가 공간에 대한 수요로 이어질 전망이다.

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 도농교류

는 “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 납세부담을 수용함으로써 도시와 농촌이 상생하는 국토균형 발전을 실현하게 될 것이다.

### <표 II-21> 산업사회 단계와 농업의 변화

농경사회	산업사회 (탈농경사회)	후기산업사회 (탈산업사회)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자급자족(먹을거리)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산, 소비일치</li> <li>- 단순교환, 생계우선</li> </ul> </li> <li>○ 자연의 지배               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연이용</li> <li>- 자연재해의 최소화</li> </ul> </li> <li>○ 증산을 위한 생물학적, 화학적 기술               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생계형 다품목 소량생산</li> <li>- 분산화, 다양화</li> <li>- 통합화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장화(값싼 상품)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상업적 이윤추구</li> <li>- 시장경쟁, 판매우선</li> </ul> </li> <li>○ 자연의 정복, 약탈               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지 약탈</li> <li>- 생태계 파괴</li> </ul> </li> <li>○ 이윤추구를 위한 화학적·기계적 기술               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량생산의 단작화</li> <li>- 규모화, 전문화</li> <li>- 규격화, 표준화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 탈시장화(좋은 식품)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산자와 소비자 교류확대</li> <li>- 틈새시장, 지역시장화</li> </ul> </li> <li>○ 자연과의 조화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연재해의 관리</li> <li>- 파괴된 생태계질서 복원</li> </ul> </li> <li>○ 안전한 식품을 위한 생물학적 기술               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고품질 다품목 소량생산</li> <li>- 유기적 통합화, 시스템화</li> <li>- 탈규모화, 차별화</li> </ul> </li> </ul>



### 다. 농정의 새로운 패러다임

WTO 체제는 시장개방에 덧붙여 국제규범에 따라 정부의 시장 개입을 축소하는 방향으로 “농정의 국제화”를 요구하고 있다. 이러한 제약 속에서 농업·농촌을 안정적으로 발전시키기 위해서는 과감한 정책 전환이 필요하며, 새로운 패러다임과 전략을 모색하는 것은 농정개혁의 지속을 위해서도 대단히 중요하다.

첫째, 소비자·도시민을 지향하는 농업·농촌으로 전환해야 한다. 소비자가 만족할 수 있는 품목과 품질의 농산물(식품)을 생산하여 지속적으로 시장을 창출함으로써 소득기회를 확대하며, 농촌의 깨끗한 자연환경과 전통문화에 대한 도시민의 수요를 창출하여 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 관측정보 등을 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

셋째, 생산 중심에서 다원적 기능에 대한 지원으로 전환해야 한다. 이는 기존의 가격지지를 통한 “소비자부담형” 정책에서 정부가 다양한 직접지불을 통해 소득을 보장하는 “선진국형 재정부담위주” 정책으로의 전환을 의미한다. 이러한 방향에서 개별농가에 대한 투융자 지원이나 정부 구매 등 생산과 가격 지원정책에서 탈피하고, 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민적 공감을 바탕으로 다양한 직접지불을 확대해 나가야 한다.

넷째, 농업의 경쟁력 제고는 소비자와 소비지 유통조직의 요구를 충족시킬 수 있는 품질 고급화와 마케팅 혁신 추진으로 전환해야 한다. 신기술 개발 및 수확후 관리기술 혁신으로 품질을 고급화하며, 대형소매유통업의 확산 등 소비지유통 변화에 부응하여 균일한 품질의 농산물을 연간 대량·안정적으로 공급하고 브랜드파워를 높일 수 있는 산지 체제를 구축해야 한다.

다섯째, 농촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형 발전을 도모해야 한다. 토지이용계획을 바탕으로 편리하면서도 쾌적성을 유지할 수 있도록 농촌공간을 정비하여 농촌 주민과 도시민이 함께 누릴 수 있는 국토공간을 조성해 나가야 한다. 또한 농촌지역의 교육 환경을 개선하고 농촌주민에 대한 보건의료서비스의 접근성을 보장함으로써 도농간 생활격차를 해소해야 한다.

#### [희망의 씨앗]

#### 젊은 농업인은 도시근로자 이상의 소득을 실현

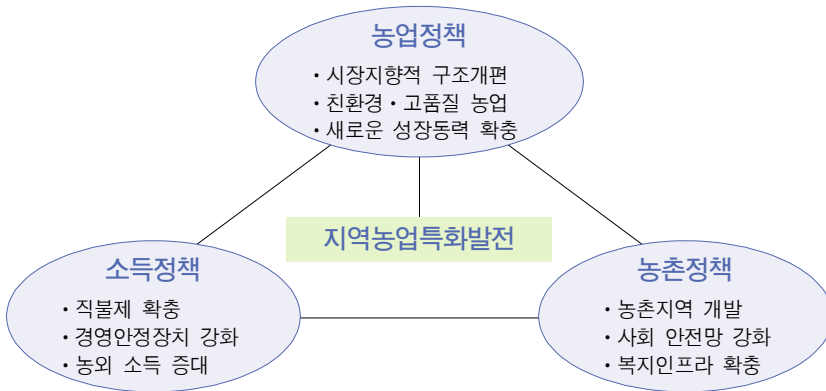
2004년도 농가경제통계에 의하면 농가 평균소득(2,900만원)은 도시가구보다 낮지만, 30~39세의 젊은 농업경영인의 농가소득(4,764만원)은 도시근로자 가구소득(3,736만원)보다 높다.

### 3. 현황과 평가 : 농정에 대한 반성

참여정부는 “미래를 열어가는 농어촌”을 비전으로 제시하고 농업정책과 소득정책 그리고 농촌정책이라는 골격을 체계화하였다. 이러한 시책을 통하여 농업은 전업농 중심의 지속 가능한 생명산

업으로 육성하고, 농업인은 도시근로자에 상응하는 소득을 실현하며, 농촌은 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 조성한다는 것이다.

<그림 II-25> 참여정부 농정의 기본 틀



### 가. 농업구조조정지의 지연

참여정부는 농업과 농촌 문제를 종합적으로 접근하고 있으나, 전체를 대상으로 한 평균적인 소득·복지정책을 추진함으로써 농업 구조조정의 지연이 우려된다. 그 동안 추진된 농업구조정책의 방향과 수단에 대하여 다음과 같은 점이 보완되어야 할 것이다.

첫째는 시장기능과 정부 역할의 한계가 분명하지 못하다는 점이다. 현행 농업정책에도 일부 보호적인 시책이 존재하고 있으나, 오늘날의 농정은 법에 의해 시장경제원리를 근간으로 하고 있다. 예를 들어 「농업·농촌기본법」 제5조는 “농업시책을 수립·시행함에 있어 시장경제원리를 바탕으로 한 효율성 추구”를 규정하고

있다. 그러나 이렇게 시장기능을 표방하면서도 정부가 다양한 정책사업을 기획하고 추진함으로써 정부 역할에 대한 농업인들의 과잉기대를 형성하고 있다. 예를 들어 수년간 반복되고 있는 농가부채대책은 재정지원을 통해 농업인의 자구 노력을 저해하고 있는 것이다.

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 소득 대책이 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. 특히 농업구조정책은 농업인이나 지역주민의 이해관계 조정이 중요하고, 지역농업 진흥, 농촌지역 개발, 주민복지 등을 통한 실질적인 지방자치를 실시하라는 요구가 끊임없이 제기되고 있다.

#### 나. 농촌에 대한 종합적인 접근 미흡

농정에서 참여정부가 지난 정부와 차별되는 특징은 농촌정책을

강화하였다는 점이다. 농촌의 성격을 “농업생산공간”에서 생산·정주·휴양을 연계한 “복합생활공간”으로 설정하고, 농촌이 지니는 경제활동공간·생활공간·환경 및 경관공간으로서의 가치를 재평가하기 시작한 점은 바람직한 방향이다. 그러나 농촌정책이 중앙정부 주도의 단위사업으로 추진되어 종합적인 접근이 미흡하다는 문제점이 지적된다.

첫째, “농촌마을종합개발사업”이 농촌 지역의 생태·문화에 대한 고려가 미흡하고, 주민의 자발적인 노력을 살리지 못하고 있다는 점이다. 정부는 농촌마을의 인프라를 집중 정비하여 현대화된 농촌마을로 정비한다는 계획으로, 2~3개 마을에 70억원을 집중 투입하여 현대화된 농촌공간으로 정비하는 “농촌마을 종합정비사업”을 추진하고 있으나, 학계 등으로부터 정부 주도의 물적기반 정비에 치중한다는 비판을 받고 있다. 또한 주민들이 자신의 마을의 발전보다 정부 지원금의 분배에 더 큰 관심이 있어 마을간 갈등으로 비화되는 사례가 많으며, 사업 추진과정에서 정부에 지나치게 의존하는 경향도 문제이다. 정부와 관련 기관이 정부 주도로 사업을 진행하기 위하여 더 많은 예산을 확보하려고 하고, 정부 주도로 사업을 집행하려는 과정에서 농촌주민의 의지나 역량이 배제될 수밖에 없다.

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 자공심을 지닐 수 있으나, 현재는 “도시민에게 보이기 위한 마을가꾸기” 위주로 전개되고 있는 실정이다. 이러한 과정에서 주민들간의 갈등이 발생하여 오히려 농촌사회의 화합을 해칠 수도 있는 것이다.

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 관련부처간의 조율이 쉽지 않다. 또한 농업인의 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 우려가 크다.

#### 4. 전략 제언: 시장지향적 농업구조의 정착

앞으로 DDA 협상, FTA 협상 등으로 시장개방이 가속화될 것에 대응하여 정책수단을 국제규범에 합치시켜 나가면서 농업·농촌의 비전을 제시하기 위한 정책 방향이 재정립되어야 한다. 시장지향적 농업구조의 정착이라는 정책기조하에 ①농업부문에 시장 기능이 원활히 작동할 수 있는 경쟁체도를 구축하고, ②경쟁력 있는 품목과 농가를 선택적으로 육성하면서, ③경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 구조조정 보완대책을 수립하며, ④국토 균형발전에 맞추어 활력 있는 복지농촌을 건설하는 방향이다.

## 가. 경쟁제도 구축

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, 참여정부는 이들 제도가 안정적으로 작동할 수 있도록 지속적으로 보완해 나가야 할 것이다.

농지제도는 농지소유 규제완화, 장기임대차 활성화, 농지은행제도 도입 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. 협동조합 제도는 중앙회의 신용·경제사업을 분리하고 부실조합의 구조조정과 함께 조합간 자율합병을 촉진시켜 경제사업을 활성화한다는 방향이다. 농업금융제도는 농업종합자금을 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 확

대 등을 위해 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 경제활동 활성화를 촉진하기 위한 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 지원 등을 지원한다. 중소농 대책으로 규모화가 어려운 농가에 대하여 틈새시장을 겨냥한 친환경 유기농업 등 고품질·고부가가치 농업으로 전환하고, 경영 다각화, 농외소득 지원 등을 추진한다. 영세 고령농 대책으로 이농을 희망하는 농가에 대해서는 은퇴할 수 있는 여건을 마련하고, 전직 교육, 사회안전망 강화 등 복지 차원의 지원을 강화해야 할 것이다. 이러한 선택적 농정을 위해서는 농업인들이 정한 스스로의 진로를 존중하는 분위기 조성이 중요하다.

농업의 경쟁력 제고를 위해서는 품목별·산업별 전문조직체 육성이 중요하다. 개별농가는 농업 생산에 전념하고 전문조직체(예: 참다래유통사업단, 도드람양돈협동조합, (주)하림 등)가 가공·유

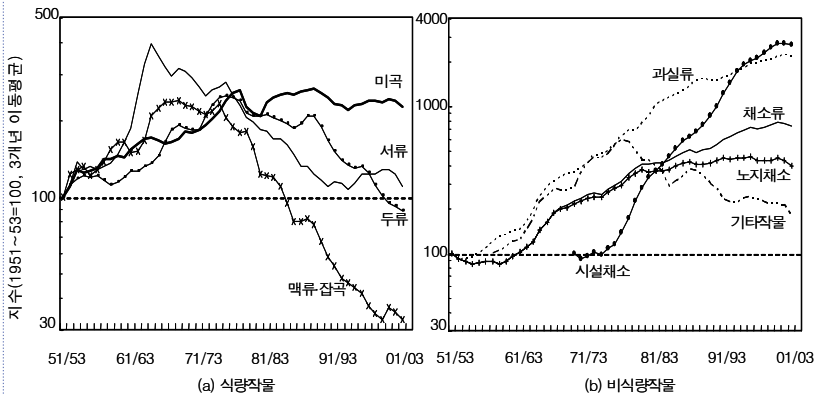


통을 계열화함으로써 농산물의 부가가치를 높이고 규모경제와 범  
위경제를 추구할 수 있다. 나아가 이들 전문조직체를 “지역농업  
클러스터”로 육성할 수 있을 것이다. 즉, 지역농업의 혁신을 주도  
할 수 있는 품목군이나 농산업 분야를 중심으로 클러스터를 발굴  
하여 지역농업의 관련산업체·대학과 연구소·지자체가 네트워크  
를 형성하고 상호협력을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지  
역농업 혁신의 상승효과를 도모하는 방향이다.

**<농업생산구조는 시장수요에 부응하여 서서히 변화>**

UR 이후 성장작목과 쇠퇴작목이 뚜렷이 나타나고 있다. 아래 그림  
에서 보는 바와 같이 곡물 가운데 “시장개방이 더딘” 쌀 생산은 안  
정적인 추세를 유지하고 있으나, 기타 곡물 생산은 급속히 감소하  
였으며, 채소(특히 시설채소)와 과일의 생산은 증가하고 있다.

**경종작물의 생산 추이(1951~2003, 1951/53=100)**



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 발전하여 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 재편한다는 방향하에, 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 발굴해 나가야 한다. 장래에 수요확대가 예상되는 신상품 개발을 적극 추진하는 동시에 수확 후 관리기술 개발, 식품산업의 요구에 부응하는 원료농산물 공급체계 등을 통해 농산물의 수요를 확대하고 부가가치를 제고해 나가야 한다. 특히 수출농업은 내수시장의 한계를 극복하고 농업·농촌의 새로운 활로라는 점에서 국제 경쟁력이 있는 품목(예: 신선채소, 과일, 화훼, 인삼 등)을 발굴하여 수출 지향적인 생산자단체를 전략적으로 육성할 필요가 있으며, 수출 상대국의 시장조사를 비롯한 시장개척을 지원하고, 수출의 안정성·지속성을 확보할 수 있도록 수출보험이나 수출금융 등의 제도를 보완해 나가야 한다.

#### 다. 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. 즉, 외환위기 이후 누적된 부채에 대해서는 부채 발생 원인에 따라 중장기 정책자금, 상환기간 연기, 상호금융대체자금 및 경영개선자금 금리 인하, 상호금융 대체자금 지원, 연대보증 해소, 자금 상환 연장, 농업경영회생자금 지원규모 확대 등을 선별적으로 적용해야 한다. 또한 회생이 어려운 농업경영체가 유연하게 퇴출할 수 있도록 자산처분과 부채정리 등의 퇴출지원프로그램을 강화해야 할 것이다.

농가소득 안정을 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 시장개방이 진전될수록 전문화되고, 고정자본 투자액이 많은 전업농일수록 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 소득안정대책을 시행할 필요가 있다. 농가별로 경영 실적을 감안하여 기준 소득을 설정하고, 실제 소득이 일정 수준 이상으로 감소하게 되면 이를 보전하도록 하는 제도이다. 경영체 단위의 소득안정정책은 농가별로 수입과 지출을 정확하게 파악해야 시행할 수 있으므로, 농가등록제를 도입하고 일정 규모 이상의 농가는 경영장부 기록을 의무화할 필요가 있다.

고령농업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후의 생계안정대책을 마련해야 한다. 영세농이라도 약간의 농지와 농가주택 등 자산을 보유하고 있기 때문에 국민기초생활보장제의 수혜대상에서 제외되고 있으나, 유연한 구조조정을 위해서는 복지적 지원이 필요하다. 따라서 농업인에 대한 국민기초생활보장제를 재검토하여 농지자산은 소득환산 대상에서 제외하고, 농업경영을 이양한 은퇴 후에도 생계비 수준의 소득이 유지될 수 있도록 “국민기초생활 보조금 + 경영이양직불 보조금 + 농지임대소득”의 지원시스템을 확립할 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 5백 여평 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 생계안정대책을 통해 재촌탈농 여건을 조성하면서 자연스런 은퇴를 유도하는 것이 바람직하다.

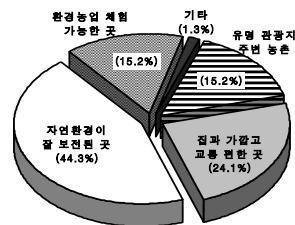
### 라. 활력 있는 농촌사회 건설

농촌지역의 농외소득원을 확충하는 것은 지역경제를 활성화하는 수단인 동시에 재촌탈농 여건을 조성한다는 점에서 의미가 크다. 그 동안 정부는 농공단지 조성을 비롯하여 농외소득원 확충을 위한 투융자를 추진해 왔으나, 제도적 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 보전하는 데 달려 있으므로, 농지가 난개발되지 않도록 주민이 참여하여 농지전용을 심의하도록 시군 조례를 제정하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 또한 농촌관광이 농가소득에 도움이 될 수 있도록 농촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등의 규제완화가 필요하다.

#### 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 접근성 좋은 곳(24%), 유명 관광지 주변(15%), 친환경농업을 체험할 수 있는 곳(15%) 등으로 나타났다.



현재 추진 중인 “농촌마을 종합정비사업”의 사업 메뉴를 농촌 공간 정비의 수준으로 확충하고, 주민참여 방식이 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 농촌공간 정비사업에는 기존에 단위사업으로 추진하던 주거지 정비, 도로·하수 등 생활기반 시설 설치, 마을개발사업, 복지 및 여가시설 설치, 농촌환경 개선사업 등을 통합할 수 있으며, 신규사업으로 농촌형 주거단지 개발, 어머니티증진, 농촌생태계 보전 등을 포함할 수 있을 것이다. 사업 추진 방식으로 정부의 기획 기능과 모니터링 및 평가 기능을 강화하고, 주민참여 방식의 사업계획 수립과 집행이 가능하도록 제도를 정비해야 할 것이다.

농촌정책에는 지역을 대상으로 하는 시책과 주민을 대상으로 하는 시책이 있으며, 이들 시책은 농촌정책의 주무부처인 농림부 뿐만 아니라 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 보건복지부 등에서 분담하여 추진되고 있다. 그러나 기능 분담이 명확하지 않아 부분적으로 중복 문제가 야기되기 때문에, 각 부처에 분산되어 있는 농촌정책(지역개발, 농업인 복지정책 등)을 조정할 수 있는 기구의 설치가 요구되었다. 이러한 문제점은 아직 남아 있으나, 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.

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

## 5. 실행계획 : 정책 추진 전략

### 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, 시장기능에 의하여 해결되지 못하는 부분, 즉 농업인을 위한 소득 보전과 복지 지원, 소비자를 위한 식품 안전성 확보, 국민을 위한 농촌의 다원적 기능 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, 시장지향적 제도 정비 등에 주력하고, 지방자치단체는 지역농업 진흥, 지역경제 활성화, 농촌지역 개발, 주민복지 등을 담당하도록 하는 방향이다. 지방농정은 재정지원사업이 중심이므로 예산을 지방 이양하는 방안도 함께 검토되어야 한다.

소비자와 농업인이 서로의 책무를 공감하는 것도 중요하다. 경제주체로서 소비자는 한국 농업·농촌의 존재 가치와 다원적 기능을 인정해야 한다. 농업인들은 시장개방의 피해의식에서 벗어나 선진 농업의 실현을 향한 강한 의지를 바탕으로 국토를 아름답고 깨끗하게 보전하면서 소비자가 안심하고 소비할 수 있는 품질 높은 농산물을 생산해야 한다. 정부는 시장개방에 따른 농업소득 감소를 직접지불로 보상하는 “재정부담형 농정”의 방향을 지향해야 할 것이다.

#### [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. '06년도 중점 추진과제

첫째, 쌀산업의 안정을 위한 보완대책이 수립되어야 한다. 금년 수확기 산지 쌀값이 큰 폭으로 하락하였으나, 소득보전직접지불제에 의해 농가소득이 지지되었다. 그러나 쌀값 하락 폭이 큰 지



역에 대한 대책 등의 보완대책이 필요하다. 또한 정부수매제 폐지에 따른 수확기 쌀값안정 및 구조적 생산과잉을 해소하기 위한 방안을 검토해야 한다.

둘째, 시장지향적 농정개혁의 큰 방향에서 농지·양정·시장유통·협동조합제도 등을 보완해 나가야 한다. 농지제도는 기업적 농업 경영이 활성화될 수 있도록 새로운 경영체의 진입장벽을 완화하는 방향으로 검토하고, 양정제도와 시장유통제도는 산지유통 기능이 진작되고 거래질서가 투명화 되도록 개선하며, 협동조합제도는 경제사업을 강화하는 방향으로 종합적인 검토가 필요하다.

셋째, 농업의 성장동력을 확충해야 한다. 미래 농업을 담당할 창업농 지원을 확충하고, 시장지향적 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.

넷째, 식품의 안전성 관리체계의 확립을 위한 제도 개선이 필요하다. “농장에서 식탁까지” 일관성 있게 체계적으로 통합관리할 수 있는 시스템을 구축해야 하며, 식품의 위생과 안전성에 대한 기준은 정부가 담당하되 품질관리나 인증은 전문기관이나 생산자단체에게 단계적으로 위임을 추진할 필요가 있다.

다섯째, 농촌지역의 일자리 창출을 위한 제도개선과 지원이 필요하다. 도시자본의 농촌 유치를 위하여 세제 및 금융상 인센티

브를 제공하거나 규제완화, 알선, 정보 등을 제공하도록 한다. 또한 농가형 부업을 포함하여 농산물가공업이 활성화될 수 있도록 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화해야 한다.

여섯째, 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.

일곱째, DDA 협상의 타결에 대비한 투융자 조정이 필요하다. 시장개방의 영향을 면밀히 분석하여 품목별 대책을 보완해야 하며, 특히 직접지불 예산의 확충 등 경영안정 지원을 강화해야 할 것이다.

끝으로, 변화된 여건과 새로운 농정 방향에 걸맞게 농업·농촌 정책의 추진 기구와 체계를 정비하는 것도 중요한 과제이다. 아직도 생산 측면에 비중이 많은 농정조직을 소비자 지향·정보화·국제화·지방화에 부응하는 조직으로 개편해야 할 것이다.

#### 다. 재정적 함의 : 재정정책과 투융자 조정

「농업·농촌종합대책」의 추진상황 점검과 함께 중장기 비전에 대한 재검토가 필요하다. 정부는 2004~2013년까지 119조원(2008년까지 51조원)을 투입할 계획으로 「농업·농촌발전 세부추진계획」을 수립하였다. 시장개방 동향과 경제상황의 변화에 대응하여 농업인과 소비자를 포함한 국민적인 시각에서 농업·농촌

의 중장기 비전을 검토하고, 이러한 바탕 위에서 관련정책의 추진상황을 점검해보는 것은 농정의 신뢰 회복에도 유익할 것이다.

농업·농촌정책 점검의 일환으로 재정투융자의 기본방향을 명확히 정해야 한다. 첫째, 정부사업은 SOC 등 공공투자에 집중하고 개별경영체의 이익에 직결되는 사업은 보조를 줄이고 융자로 전환하며, 둘째, 농업금융 체계를 개편하여 개별경영체와 생산자 조직에 대한 지원을 효율화하고 농업인의 자력성장을 촉진하도록 하며, 셋째, 소비자 지향적인 정책기조에 맞추어 생산 중심의 투융자를 유통 중심으로 전환하고 생산기반투자는 기존시설의 보완·개선에 중점을 두어야 할 것이다.

이러한 방향 하에서 앞으로 투융자가 확대되어야 할 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 구조조정 촉진을 위한 농지유통화 지원자금(농지은행 포함), 퇴출 농가를 위한 부채경감 지원 등이다. 둘째, 농가경영 안정을 위한 직접지불제 관련예산이다. 예를 들어 쌀소득보전직불제 확충(2006년도 1조 5천억원 소요 추정, 쌀값 14만원/80kg 가정), 쌀 공공비축(400만석 시가매입시 약 1조원 소요), 밭농업직불제 도입(총 2천억원 소요, 단가: 30만원/ha, 대상: 68만ha) 등이다. 셋째, 새로운 수요개발과 시장개척 지원이 강화되어야 하며, 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」에도 반영되어 있듯이 생산 기반 정비 및 농지조성 사업은 점차 축소되는 추세이며, 생산지원자금을 비롯한 품목 특정적인 생산보조는 WTO 규정에 의해서도 감축되어야 할 대상이다. 또한 개별 경영체에 지급되던 각종 보조금, 가격지지에 소요되는 각종 비용을 국제규범에 맞게 감축시켜 나가야 한다.

## 제3절 고부가가치형 물류허브<sup>11)</sup>

### 1. 문제의 제기 : 중국의 부상에 따른 여건변화

#### 가. 동북아 물류허브전략을 국가발전전략의 일환으로 추진

90년대 중반 이후 항만에서의 환적화물이 급격히 증가함에 따라 화물운송센터에서 출발한 개념이 지역물류센터로 발전하였고, 기존의 성장동력이었던 제조업이 지속적인 성장에 한계를 보이게 되자, 동북아에서 물류허브로 발전하는 것이 바로 장래 국가발전전략 차원에서 추진해야 할 중요한 과제라는 것에 대한 공감대가 형성되었다.

이에 따라 2003년 참여정부가 출범하면서 동북아물류허브전략을 주요 국정과제로 선정하고 동북아물류허브 추진로드맵을 수립(2003.8)하여 인천공항, 부산항, 광양항을 동북아의 허브로 육성하는 전략을 추진해 오고 있다. 이러한 물류허브전략은 동북아에서 생산과 유통활동을 지원할 효율적인 물류시스템을 구축하여 국부를 창출하겠다는 전략의 일환으로 추진되고 있으나, 단기적인 성과가 보이지 않음에 따라 회의적인 시각이 커지고 있다.

#### 나. 동북아물류허브 달성 가능성에 대한 의문 제기

우리가 동북아물류허브전략을 본격적으로 추진한 것이 참여정부 출범 후 채 3년이 경과되지 않았음을 고려할 때, 단기간에 너무 큰 성과를 기대하는 것은 무리인 측면도 있다. 그러나 로드맵

11) 본 절은 한국교통연구원장(강재홍)의 책임 아래 예충열 동북아물류경제연구실장이 초안을 작성하고 관련 분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

에서 제시한 과제들이 꾸준히 추진되고 있지만 동북아의 물류환경은 예상보다 훨씬 빠르게 변하고 있어 기대했던 것보다 성과가 미흡하고 추진의지도 퇴색한 것으로 보이는 것이 사실이다.

요즘 제기되는 회의적인 시각은 대체로 중국이 물동량이 급증하면서 대규모 항만들을 신속히 건설하고 세계적인 선사들의 대형모선이 중국으로 직기향하고 세계 유수의 제조기업과 물류기업들이 앞을 다투어 중국시장에 진출하는 데 비하여, 상대적으로 우리 항만의 물동량 처리순위가 하락하고 국내기업들의 중국 이전이 가속화되는 상황에 기인하는 것으로 판단된다.

즉, 상해항이 2004년 1,456만TEU(전년대비 29% 증가, 세계 3위)를, 선전(深圳)항은 1,365만TEU(28.6% 증가, 세계 4위)를 처리하여 부산항 1,149만TEU, 광양항 132만TEU를 훨씬 초과하였고, 홍콩과 싱가포르의 물동량을 추월하는 것은 시간문제로 보인다. 중국은 2005년 12월 양산항에 처리용량 300만TEU의 신항을 완공(최종 3,000만TEU)하고 중국 동북부의 환적화물까지 처리할 계획을 추진 중이다.

항공에 있어서도 3대 허브공항(상해, 베이징, 광저우)을 육성하고 있고 국영항공사들을 통합하여 3대 항공사 집단으로 육성하고 있다. 세계 4대 특송업체들도 모두 중국시장 공략에 사활을 걸고 있다. FedEx는 필리핀 수빅베이에 입지한 아태지역 허브를 광저우로 이전할 계획을 추진 중이며, UPS는 상하이 푸동 공항에 허브를 건설할 계획이다. 또한 부족한 항공서비스의 개선을 위해 특히 미국항공사들을 대상으로 대규모의 시장개방계획을 추진

(2010년까지 주당 54편에서 249편으로 증편 예정)하고 있다.

이러한 가운데 부산항의 컨테이너 처리실적이 세계 3위를 기록 (~2002년)하고, 세계 최고의 시설을 자랑하는 인천공항을 개장 (2001년)하여 우수한 실적을 보이고 있지만 광양항은 여전히 시설이 남아돌아가고 있고, 공항과 항만의 배후단지는 아직 갖추어 지지 않아 외국기업유치와 부가가치 물류서비스의 실현이 당장은 불가능한 실정이다. 또한 국내의 물류전문기업은 영세하여 국내외 화주기업들에 고급의 물류서비스를 제공하는 데 한계가 있으며, 높은 물류비의 지속과 화물연대 파업위기의 반복은 좌절감을 느끼게 하기에 충분하다.

#### 다. 추진방향 및 전략에 대한 재점검 필요

중국경제의 급성장은 우리에게 위협과 기회의 요인을 동시에 제공하고 있지만 중국 물류산업의 급성장과 항만물동량의 급증은 일반적으로 우리의 동북아물류허브전략에 위기로인으로 작용하는 것으로 인식되고 있다. 이에 따라 우리는 올바른 전략을 수립하였는지, 수립된 전략을 제대로 추진해오고 있는지, 그 동안의 환경변화에 따라 전략을 수정해야 하는지, 어떻게 하면 현재의 상황을 기회로 삼아 도약할 수 있을지 심각하게 고민해 볼 시점이다.

## 2. 비전의 제시 : 고부가가치형 물류허브

참여정부는 2003년 8월 「인천공항·부산항·광양항 및 배후단지를 “세계의 화물과 정보, 그리고 사람이 모이는 동북아의 관문”으로 육성」시킨다는 비전을 설정하고, 그 동안 각 부처에서 개별

적으로 추진된 관련 계획을 체계적으로 종합하여 「동북아 물류허브 추진로드맵」을 확정하였다.

그러면 “세계의 화물과 정보, 그리고 사람이 모이는 동북아의 관문”을 어떻게 이해하여야 할까? 우리의 인천공항, 부산·광양항이 중국의 상해, 북경, 청도항보다 더 많은 화물을 취급하고, 더 많은 정보와 사람이 모이는, 그래서 중국의 어느 공항만보다 더 큰, 동북아에서 제일 규모가 큰 공항만을 건설하는 것으로 오해하는 경우가 있다. 그러나 물류허브라는 것은 처리하는 물동량이 제일 큰 공항만을 지칭하는 것도 아니고 특정지역에 1~2개만 존재하는 것도 아니다.

### 가. 부가가치 물류서비스 제공 거점 육성

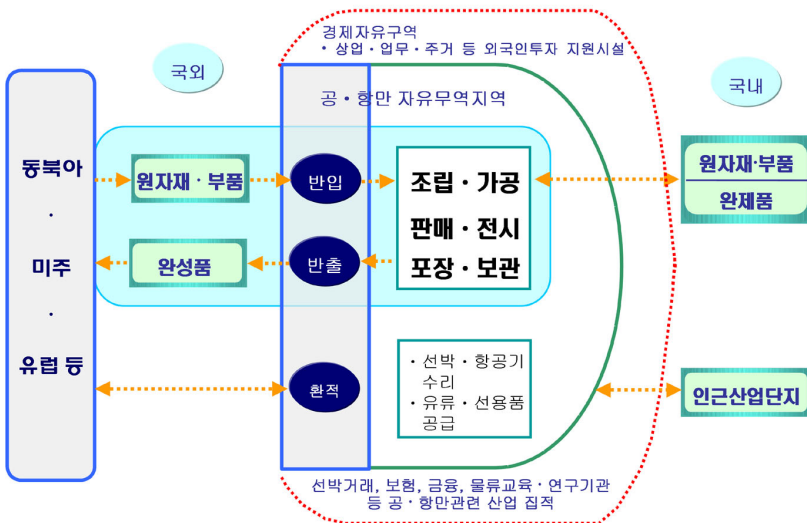
물류허브라고 함은 세계적인 간선항로에 위치한 여러 거점 중 하나로 주변지역의 화물이 모이고 다시 배분되며 나아가 공항만의 배후지역에서 조립·가공·라벨링·포장 등 물류활동을 통해 물류비뿐만 아니라 제품원가까지 낮출 수 있는 고부가가치 물류서비스를 역내기업에 제공하는 지역을 의미한다.

즉, 인천공항, 부산항, 광양항을 동북아경제권을 연결하는 국제물류 네트워크 상에서 주변지역에 고부가가치 물류서비스를 제공하는 거점으로 육성하자는 것이다. 우리의 인천공항, 부산항, 광양항은 세계적인 간선항로상에 위치해 있어 이미 어느 정도는 허브항의 역할을 하고 있다. 신설항만인 광양항을 제외하고 부산항은 환적물량이 40%에 이르고 있으며, 인천공항은 46%가 역내의 화물을 전 세계와 연결해 주는 역할을 하고 있다.



동북아 물류허브는 이러한 환적기지 역할에서 한걸음 더 나아가 예를 들어 일본에서 수입하는 제품을 우리의 부산·광양항 배후 물류단지에서 집하하여 일본의 주요 지역별로 재분류·포장한 다음, 피더선으로 일본의 소항만으로 배송함으로써 일본의 비싼 내륙수송비용을 절감할 수 있는 고부가가치물류서비스를 주변국에 제공하여, 유럽지역의 로테르담·함부르크, 동남아시아의 홍콩·싱가포르와 같은 지역물류 거점으로 육성해 나가자는 것이다.

<그림 II-26> 동북아 물류허브의 기본방향



#### 나. 배후물류단지 개발, 전문기업 및 인력 양성 등

이러한 고부가가치 물류허브를 구축하기 위해서는 우선 하드웨어 측면에서 세계적인 공·항만시설을 갖추고 물류배후단지를 개발하는 한편, 고부가가치 물류활동을 수행할 수 있는 물류기업과 물류 전문 인력을 육성해야 할 것이다.

그러나 우리의 물류산업 현황은 어떠한가? 아직도 제조기업 등은 물류를 전문영역으로 인식하지 못하고 자가 물류에 의존하고 있거나, 잘해야 특정관계에 있는 물류기업에 자기화물만 취급하도록 하고 이면거래가 이루어지고 있으며, 운송·보관·하역 등 물류과정별로 세분화되어 있는 등 우리 물류산업은 전근대성과 낙후성을 면치 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 공·항만과 배후단지를 세계에서 일류로 구축해본 들, EXEL, DHL 같은 외국 물류기업의 독무대가 될 가능성이 크다. 따라서 우리도 하루빨리 제조업체들이 물류를 물류전문기업에게 아웃소싱하여 물류시장을 키우고 물류기업들이 선진물류기업들의 노하우를 습득하여 국내 화주기업은 물론 역내 외국기업들에게도 고부가가치 물류서비스를 제공할 수 있도록 해야 할 것이다. 물류전문기업 육성은 이러한 우리의 전근대적 국내물류체계를 선진화하는 한편, 동북아 물류허브 시대의 주역을 키우기 위한 중요한 과제이다.

### 3. 현황과 평가

#### 가. 주요 추진현황

##### (1) 고부가가치 물류활동을 위한 핵심인프라 구축

인천공항은 국제항공화물물동량(2004년 210만톤, 환적비율 46%) 세계 3위, 공항서비스평가 1위를 달성(IATA)하였으며, 2008년까지 2단계 확장사업을 추진 중이다. 배후에는 자유무역지역(30만평)이 조성되어 2006년 상반기 중 개장할 예정이고 2020년까지 30만평이 추가 개발될 예정이다.

부산항과 광양항의 경우 상하이항과 칭다오항의 시설확충과 물동량 증가로 당초 기대한 환적화물의 증가폭이 다소 둔화되고 있으나, 부족한 항만시설의 지속적인 확충과 고부가가치를 창출할 수 있는 배후단지 개발을 착실히 진행하고 있다. 우선 부산항은 2011년까지 총 30선석 규모의 부산신항을 개발 중(2006년 1월 3선석, 2008년 17선석 개장예정)이며, 배후부지는 2013년까지 93만평(2008년까지 37만평)의 배후단지를 개발할 예정이다. 광양항은 현재 12선석을 운영 중이며, 물동량이 당초 예상보다 저조하여 선석 건설의 시기조정이 필요하나 총 33선석까지는 확충할 예정이다. 부족한 항만배후부지의 개발을 위해 2008년까지 37만평(2006년까지 12만평)을 조성할 예정이다.

## (2) 부가가치물류 활성화를 위한 물류 및 통관제도 개선

고부가가치 물류를 촉진할 수 있는 기반으로 보관·포장 등 기본적인 물류활동 외에 조립·가공 활동 등을 자유무역지역으로 지정된 공·항만 배후물류단지에서 수행할 수 있도록 관세자유지역과 자유무역지역을 통합·일원화(2004.3)하였으며, 국제물류지원단 설립(2005.4)을 통해 글로벌 물류기업 유치지원 활동 및 국내 물류기업의 해외진출에 필요한 지원체계를 확립하였다.

또한 한 번의 서류제출로 화물에 대한 통관업무가 일괄 처리되는 통관단일창구(Single Window)의 구축(2005.10, 완전개통 : '06.3) 및 인터넷을 통한 수출입신고 시스템 도입(2005.10) 등으로 통관서비스를 세계적 수준으로 혁신하였으며, 환적화물 유치를 위한 국내 항만간 외국적선사의 연안운송 허용(2004.1) 및 보

세운송절차 간소화(2004.4) 조치 등으로 물류흐름에 맞도록 통관 제도를 지속적으로 개선하고 있다.

### (3) 글로벌 물류시장을 주도할 수 있는 물류전문기업 및 전문인력 양성

동북아 물류허브의 추진주체로서 우리의 세계적인 공·항만시설을 토대로 동북아 물류시장을 주도할 수 있도록 물류전문기업과 전문인력 양성이 주요한 중점과제로 다루고 있다.

먼저 국내물류기업 육성을 위해 물류전문기업 육성방안을 수립하였다(2004.8). 운송·보관·하역 등 단순 물류서비스 제공에 치중한 국내 물류기업이 글로벌 물류기업과 경쟁할 수 있도록 종합물류기업 인증제의 도입을 추진하고 있으며, 자가물류에 치중하는 화주기업으로 하여금 물류업무를 물류전문기업에 대폭 아웃소싱하도록 유도하기 위해 세제혜택 부여를 추진하고 있어 물류기업의 성장기반인 국내 물류시장 규모를 확대할 계획이다.

아울러 이러한 물류전문기업과 최고의 물류인프라 시설에서 필요로 하는 고급의 인재를 적기에 공급하기 위해 물류전문대학원 설립(2006 하반기 개원예정) 지원 등을 추진하고 있으며, 학사수준의 물류인력을 위해 인천대, 인하대, 한국해양대 등에 물류특성화를 유도하여 우수한 인재양성의 기반을 확보하였다.

## 나. 물류허브정책에 대한 평가

### (1) 물동량 위주의 물류허브개념

동북아물류허브 로드맵에는 물동량과 같은 외형적 지표가 부각되어 있고, 지나치게 높은 환적률 목표치를 설정하여 이러한 지

표의 비교에 의하여 목표달성 여부를 판단하는 오류를 유발하고 있다. 이에 따라 우리 항만의 물동량 증가 추세에 비하여 중국의 수출입화물과 항만의 물동량이 급증하자 우리의 허브전략에 대한 좌절감이 생기게 되었다. 또한 광양항이 1998년 개장된 이래 물동량 증가속도가 시설확충 속도를 따라가지 못해 활성화되지 않고 있는 점은 물류허브정책 전체를 어렵게 보이도록 하고 있다.

물론, 세계의 공장으로서 변모한 중국의 수출입 물동량이 급증할 것이라는 예측하에<sup>12)</sup>, 우리 항만에서의 환적물동량도 이와 비례하여 증가할 것이라고 오관하여 시설 투자가 다소 앞서나간 점도 있으나, 물류기능의 선점과 경쟁우위 확보에 초점을 맞추어 물동량 규모와 같은 외형적 지표가 중요한 것처럼 보이도록 한 잘못이 크다.

물류허브는 물동량 그 자체보다는 수준 높은 물류서비스를 주변지역에 제공하여 많은 부가가치를 창출하는 지역을 의미한다. 또한 하나의 거점이 권역 내 모든 지역을 서비스하기보다는 복수의 거점이 서로 연계하고 경쟁하면서 발전하는 것이 일반적이다. 로테르담, 앤트워프, 함부르크 등에서 이러한 사례를 찾아볼 수 있다. 정부가 추구하는 물류허브가 물량 위주의 물류허브가 아니라 이러한 부가가치형 물류허브라면, 물류허브를 형성하는 지표는 물동량 같은 외형적 수치가 아니라 고부가가치 서비스 제공정도를 나타낼 수 있는 성과지표를 발굴, 제시하여야 할 것이다.

12) 항만의 경우 향후 상당기간 중국의 항만시설 공급이 수요에 미치지 못할 것이라고 예측하였으나 중국은 상해 양산항에 5선식의 심수(深水)항만을 개장하는 등 대대적인 시설확충을 추진하고 있고 특히 사회간접자본에 외국인직접투자를 허용하는 점 등을 고려할 때 중국의 시설부족 문제는 비교적 빠른 시일 내에 해소될 전망이다.

## (2) 분산되고 실기한 물류거점 개발과 유연성 부족

공항과 항만 등 물류기반시설을 건설하기 위해서는 장기간이 소요되므로 수요를 사전에 예측하여 적기에 투자하여야 하나 부산항의 시설 부족에 따른 광양항 건설의 추진, 그리고 다시 부산신항의 건설 등으로 시설의 적기 건설에 차질이 있었다. 또한 부산항의 물동량이 넘쳐나고 시설이 부족하여도 태풍 매미호의 피해로 부산항의 기능에 문제가 생겼을 때 외에는 물동량이 광양항으로 분산되지 않아 항만개발과 운영에 문제점을 드러내고 있다.

또한 고부가가치 물류기능을 수행하기 위해서는 공항과 항만의 배후물류단지가 필요한데, 공항을 완공하고 나서야 배후물류단지를 개발하고 있으며, 부산항에는 배후물류단지가 전무하여 신항의 배후단지가 개발되기를 기다려야 하는 상황에서는 물류 로드맵에서 지향한 ‘선점과 차별화’가 불가능한 상황이다. 인천공항배후 자유무역지역의 경우 국내물류기업의 유치에는 성과를 거두었지만 제조기업이나 외국계 물류기업의 유치는 저조한 실정이다. 그리고 고부가가치 물류기능을 수행하기 위해 단순물류기능뿐만 아니라 조립, 가공 등 제조기능을 허용하였지만 수도권규제에 의한 제한으로 기업들의 입주가 용이하지 않은 실정이다.

인천공항과 부산신항, 광양항의 배후에는 각각 경제자유구역이 지정되어 ‘공항과 항만-자유무역지역-경제자유구역-전국의 산업단지’를 연계하는 구도로 되어 있으나 부산진해와 광양만권의 경우 당장 이용 가능한 산업용지가 부족하여 항만을 연계한 물류산업클러스터의 형성이 어려운 실정이다. 따라서 각 경제자유구역

에서는 지구개발계획을 수립하여 추진하고 있으나, 외자유치 전략 등 구체적인 비즈니스 모델이 없어서 개발사업의 사업성을 고려한 대규모 주거단지 개발의 양상을 보이고 있다.

또한 각 권역에 설치된 경제자유구역청의 경우에도 기존 지자체의 행정조직과 유사한 형태로 운영되고 있어 관련 공무원들의 자리를 대폭 늘려주는 효과만 있었을 뿐 효율적인 경제자유구역의 개발이나 전략적 외자유치와는 거리가 먼 상황이다.

### (3) 부진한 물류기업 육성정책

공항과 항만을 통한 수출입 및 환적물동량의 처리뿐만 아니라 배후에서 포장, 라벨링, 조립, 가공 등 부가가치 물류서비스를 국내외 기업에 제공할 수 있어야 진정한 물류허브라고 할 수 있는데, 이러한 고부가가치물류서비스는 바로 물류전문기업에 의해서 제공된다. 그러나 우리나라의 물류기업은 대부분 운송위주의 부문별 물류서비스를 제공하는데 그치고 있으며 글로벌 물류기업과 비교할 때 규모도 매우 영세하다. 정부에서는 이렇게 우리 물류기업이 성장하지 못한 원인으로 ①그간 화주들의 자가물류 선호로 인해 물류시장이 성장하지 못했고, ②종합물류서비스 제공기업을 육성하기 위한 정부전략이 미흡했다고 진단하고, 이러한 문제점을 극복하고 종합물류기업을 육성하기 위한 방안을 수립(2004.8)하여 추진중이다.

즉 물류시장의 확대를 위해서 자가물류를 지원하는 각종 제도를 단계적으로 폐지하고, 종합물류업 인증제도를 도입하여 화주기업이 종합물류기업을 이용할 경우 세제혜택을 부여하여 빠른

시일 안에 세계적인 물류기업으로 육성하고자 하고 있다. 2005년 1월 종합물류기업에 대한 인증기준의 법적 근거를 화물유통촉진법에 마련하였고, 인증기준에 대한 수차례의 전문가회의 및 공청회를 거쳐 인증기준 공동부령을 2005년 10월에 확정하였다.

그러나 정작 물류전문기업 육성방안의 핵심인 화주기업에 대한 세제지원은 계속 지연되고 있다. 영세물류기업의 반발로 1년여 기간을 끌어오더니 경기 침체에 따른 세수 감소를 우려하는 세정당국의 부정적 입장으로 결국 최근의 경제장관회의에서 2006년 2월로 유보되었다. 따라서 실효성 있는 물류기업 육성정책이 제때 추진되기는 불가능한 것으로 보이며 업계에서는 소리만 요란하다가 흐지부지될 것으로 판단하고 있다.

#### (4) 강력한 물류허브정책 추진주체의 부재

동북아물류허브정책은 과거 각 부처에서 산발적으로 추진되어 오다가 참여정부 들어 대통령 직속으로 동북아경제중심추진위원회가 2003년 5월에 발족되고 동북아물류허브 추진로드맵이 작성되면서 본격화되었다. 이렇게 작성된 로드맵에 따라 각 부처에서 담당하고 있는 관련 업무를 동북아위원장 및 동북아비서관을 통해 대통령이 직접 보고받고 추진상황을 점검하고 지시할 수 있는 체계가 갖추어졌다. 위원회 산하에는 민간의 각계 전문가들로 물류전문위원회가 구성되어 정부당국자들과 함께 각종 물류관련 정책을 논의하고 개선안을 도출하여 업계에서도 크게 환영하고 기대하였다.

그러나 동북아위원회의 경우 당초에는 물류허브, 금융허브, 외자유치 등 경제중심 관련 업무를 맡아서 하였으나 2004년 동북



아시태위원회로 개편되면서 전략기획, 경제협력, 평화, 사회문화협력 등 7개의 분야로 확대되어 업무의 범위가 광범위해졌고 따라서 물류허브관련 정책은 자연스럽게 그 중요성이 희석될 수밖에 없었다.

2005년 들어서는 동북아시태위원회의 업무 중에서 경제관련 업무가 국민경제자문회의로 이관되면서 동북아물류허브에 관한 업무도 헌법기관인 국민경제자문회의로 이관되었다. 이렇게 기능이 이관되면서 민간 물류전문가들이 참여하여 논의하는 구도가 사라지고 새로운 정책개발보다는 각 부처에서 추진하고 있는 사항의 실적을 점검하고 보고하는 형태로 그 기능이 바뀌었다. 물류업계에서는 정부가 아직도 동북아물류허브정책을 추진하고 있느냐고 반문하기도 한다.

#### APEC CEO Summit (2005. 11. 17 매일경제)

"어느 국가가 공항과 항만에 대한 인프라를 더 일찍 구축하느냐가 물류허브를 결정짓는 요인이 될 것이다". "아시아시장은 계속 성장을 하고 있기 때문에 5~10년을 내다보고 계속 인프라투자가 이뤄져야 허브로 자리 잡을 수 있을 것이다."

(DHL의 지주회사 도이치포스트월드넷 CEO 프랭크 아펠).

"한국은 물류경쟁력을 더욱 강화하기 위해서 거래비용, 속도, IT 인프라, 통관제도정비 등의 분야에 더욱 노력해야 한다". "한국은 어떻게 가야 하는지 알고 있고 앞으로도 초점을 잃지 말고 전진해야 한다". (FedEx International 회장 마이클 더커)

한편 오래 전부터 항만부문에서의 물류허브전략을 추진해 온 해양수산부에서는 동북아물류기획단을 구성하고 배후단지개발,

포트세일즈, IR활동과 같은 노력을 활발히 추진해 왔으나 물류의 주무부처인 건교부의 경우 그 동안 물류업무를 담당하는 별도의 국도 갖추지 못하고 물류기획/물류산업의 2개 과에서 적은 인력들이 수시로 보직 전환되면서 산적한 현안을 챙기기에 급급하여 체계적인 동북아물류허브 관련 노력을 할 수가 없었다. 2005년 10월 조직을 개편하여 물류혁신본부를 발족하여 물류정책/물류산업/물류지원의 3개 팀으로 개편하였지만 여전히 물류허브정책을 총괄하기에는 역부족인 상황으로 기존의 업무체계에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

#### 4. 전략제안: 부가가치물류허브의 추진

##### 가. 동북아물류허브전략의 개념 확립

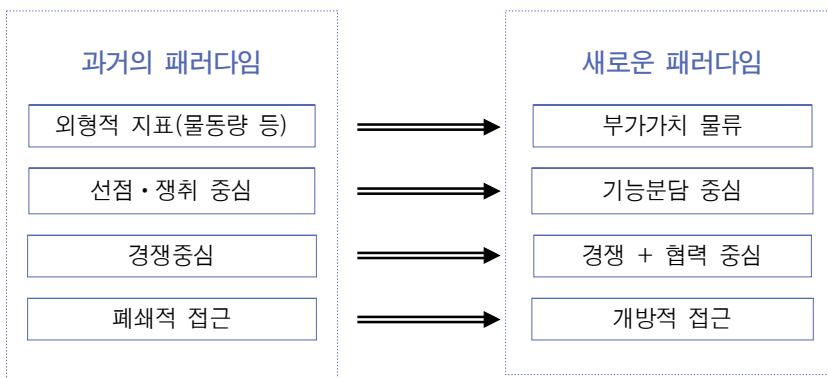
동북아 물류허브 로드맵에서는 단순 환적중심이 아닌 고부가가치 물류서비스를 지향하였으나, 물동량·환적률 등 외형적 수치 위주의 목표를 제시하고, ‘선점과 차별화’ 전략을 내세워 패권적인 허브를 추구한다는 인식을 유발한 것이 사실이다. 그러나 물류허브의 진정한 의미는 물동량의 상대적인 많고 적음보다는 높은 운송 빈도와 밀도로 신속하고 효율적인 다양한 물류서비스를 제공하고 주변지역을 연계하여 많은 부가가치를 창출하는 지역을 의미하는 것이다.

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 홍콩, 상하이, 칭다오, 고베 등의 국외물류거점들과 연계되어 동북아물류 네트워크상에서 일정 역할을 하면서 경쟁과 협력을 하는 것이다. 즉 물류허브의 개념은 이러한 범위에서의 한계성을 지니고 있음을 인식하고 바람직한 추진방향을 정립해야 할 것이다.

그러므로 동북아물류허브의 개념을 물동량, 선석수와 같은 외형적 지표 위주의 개념보다는 생산성·효율성과 같은 물류성과지표와 (500대기업의)물류부문 FDI유치실적·재가공수출실적 등과 같이 보다 실질적인 내용으로 정립하고, 이러한 측면에서 경쟁력이 있는 부분을 적극 발굴하여 추진하여야 한다.

#### <그림 II -27> 동북아 물류허브화 정책의 패러다임 변화



#### 나. 비즈니스모델 개발과 공항만 배후단지의 활성화

블루오션전략은 기존 시장에서 경쟁이 없는 새로운 시장의 개척이라고 할 수 있으나 첨단산업도 아닌 물류분야에서 우리만의 새로운 고유영역을 찾아내기란 어려운 일이며 우리가 경쟁력이

있는 부분을 더욱 발전시키는 것이 결국 물류허브전략에서의 블루오션이라고 할 수 있다. 단순 환적뿐만 아니라 실질적인 부가가치 물류서비스를 활성화하기 위해서는 공항과 항만의 배후단지의 개발뿐만 아니라 이러한 기반시설을 활용하는 비즈니스모델을 개발하고 국내외 기업에 적극 홍보하여 기업을 유치하여야 한다<sup>13)</sup>.

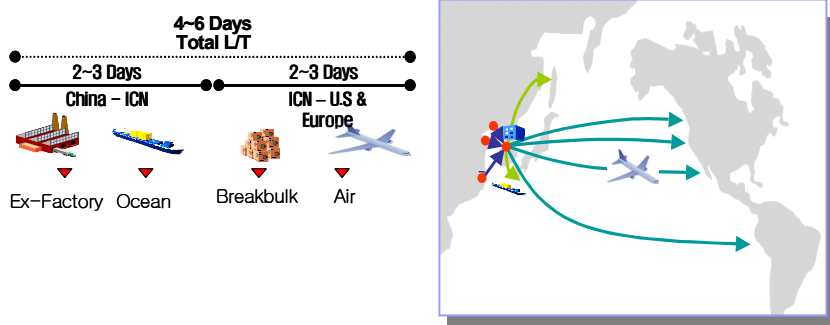
### (1) 항공물류부문의 경쟁력 강화와 비즈니스모델 개발

향후 동북아물류허브전략의 추진은 특히 항공물류허브의 육성을 위해 더욱 노력할 필요가 있다. 우리나라 수출입화물의 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-적기수송활동이 보편화되어 세계적 기업들의 항공의존도가 높아지고 있으므로 항공물류허브의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 인천공항은 국제항공화물 처리실적에 있어서 세계 3위로서 높은 경쟁력을 유지하고 있으며 부가가치 물류기능을 수행할 배후자유무역지역(총 60만평)을 개발 중이다. 대한항공은 국제항공화물 처리실적 세계 1위를 달성하였는데, 특히 중국을 포함한 여러 도시를 신속히 연계하는 네트워크를 구축하여 환적화물을 많이 유치하고 있다.

13) 동북아물류허브정책의 추진 초기에 많은 사람들이 제조업을 포기하는 것으로 오해를 한 것과 마찬가지로 부가가치물류를 중시하자는 것이 기존의 환적화물유치를 경시하자는 의미가 아니며, 항공물류를 중시하자는 것 역시 해운항만물류를 무시하자는 의미가 아니다.

중국의 경우 상대적으로 공항시설이 부족하고 항공운송서비스가 미흡하여 산동성, 동북3성 지역으로부터 인천항과 인천공항을 경유하는 해공복합운송이 발전하여 왔다. 그러므로 중국 동북부 지역에서 생산되는 리드타임 단축이 필요한 계절성, 적시성 상품을 신속히 서비스할 수 있는 산업별·업종별 비즈니스모델을 발굴하여 적극 홍보하여야 할 것이다.

<그림 II -28> 해공(Sea & Air) 복합운송



특히 경쟁력이 있는 대한항공과 아시아나항공의 중국-한국-일본간 항공네트워크를 적극 활용하고 인천공항에 건설 예정인 DHL과 TNT의 특송 네트워크도 활용하는 비즈니스모델을 개발하여야 한다. 여기에 들어갈 DHL과 TNT의 화물터미널 신축이 지연되지 않도록 지원하고, 이러한 시설에 단순한 화물터미널 기능뿐만 아니라 동북아의 허브 기능을 유치하여야 한다.

이러한 시설과 네트워크를 기반으로 국내의 발달된 첨단산업(전자, 통신 등)과 더불어 인천공항과 배후 자유무역지역을 활용

한 고부가가치 첨단물류클러스터의 형성을 위해 주력해야 할 것이다. 특히 전략적 유치대상으로 전기·전자부품, 의료·광학 정밀기기, 의약 및 화학제품, 기계부품(컴퓨터부품), 물류업(운수, 보관, 종합물류서비스업 등)을 중심으로 첨단물류클러스터를 형성하기 위해 노력하여야 한다.

- ※ 상기 업종은 중국진출 다국적기업이 항공으로 수출입하는 화물 중에서 우리나라에서 제조·가공·조립 등의 부가가치물류활동을 하는 것이 경쟁력 확보에 도움이 되는 업종임(2003 KOTI/NEAEF 공동연구)

"한국이 동북아 물류허브지로 발전하겠다는 목표를 세웠다면 먼저 세계적인 물류기업부터 유치하는 것이 순서이다"(네덜란드 국제유통협회(HIDC) 부회장, 2002.11.5, 조선일보).

세계 최대의 물류업체인 DHL은 인천과 나고야, 양쯔강 하류지역 도시들 가운데 한 곳에 동북아 물류허브를 구축할 계획이라고 월스트리트저널(WSJ)이 보도했다. WSJ은 "DHL이 동북아시아의 물동량 증가에 대비해 내년 초까지 이 지역 물류허브를 확정할 계획"이라며 "DHL의 물류허브 위치결정에 있어 해당국의 지원과 교통정책도 및 노동비용 등이 주요 고려대상"이라고 밝혔다(2005.11.27, 한국일보).

이를 위해서는 특히 인천공항 자유무역지역 2단계사업(30만평)과 인천시에서 영종지구에 조성계획 중인 첨단산업 및 물류단지(88만평)를 적극 활용하여야 하는데, 국내기업의 중국 이전이 가속화되고 있는 상황에서 외국기업을 배후단지에 유치하는 작업은 지난한 과제이므로 해외이전을 고려하고 있는 국내기업을 우선적으로 유치하여 성공사례를 만들고 이를 확산시키는 전략이 필요하다. 그러므로 배후단지의 개발주체가 재량을 갖고 우수 국내기

업을 대상으로 유치하여 성공사례를 만들고 확산시켜야 하며 획기적인 규제완화와 지원이 필요하다.

- ※ 신규 공업지역 조성면적과 공장신증축 허가 연면적 총량제한(수도권 정비계획법)과 대기업 공장신설 금지(산업집적활성화및공장설립에관한 법률)와 같은 규제의 해결 필요

## (2) 향만배후단지 활성화를 위한 비즈니스모델 개발

중국에서 생산된 제품들은 중국 디스카운트와 기피현상으로 고가, 대량 수출이 곤란한 점을 감안하여 중국생산 반제품을 인지도(made in Korea)가 높은 우리의 향만배후단지에서 가공 조립한 후 우리 브랜드로 수출할 수 있는 점을 활용할 수 있다.

또한 한중일간의 교역에서 중국 현지에서 생산하고 현지의 물류센터를 통해 한국과 일본에 배송할 경우에 비하여 우리 향만배후단지를 활용하는 경우 물류비를 절감하고 시장 인접지역에서 신속한 물류서비스를 제공할 수 있다는 점을 활용하여야 한다.

향만배후단지의 경우에도 해외이전을 고려하고 있는 국내기업들을 우선적으로 배후단지에 유치하여 성공사례를 만들고 이를 확산시키는 전략이 필요하다. 특히 우리나라가 이웃 국가에 비해 비교우위가 있는 부문을 적극 발굴하여 이러한 업종의 부가가치 물류활동을 국내 향만배후단지에 유치할 필요가 있다. 우리나라의 조립생산 경쟁력지수가 높은 부문으로는 전기기계 및 장치, 측정·검사·분석·통제 기구 및 장치, 열전자관·냉음극관, 광학기구 및 장치 등인 것으로 분석(김인실, KIEP, 2005)되고 있다.

또한 가까운 시기에 활성화될 개성공단과 인천항 및 인천공항을 연계하는 물류축을 개발하고 우리나라의 우수한 IT 인프라를 물류정보화와 결합하여 첨단 물류서비스를 제공해야 한다. 중국의 산동성과 동북3성 등에 많이 진출한 한국기업이 물류를 어떻게 처리하고 있는지 시급히 파악하여 이들 기업들과 국내물류기업 및 국내물류거점을 연계하는 비즈니스 모델도 신속히 개발하여야 한다.

#### 다. 물류산업의 선진화 및 경제자유구역 활성화

##### (1) 물류전문기업 육성정책의 차질 없는 추진

이러한 물류인프라를 활용하여 물류허브를 활용하는 주체는 바로 물류전문기업이다. 정부에서는 국내의 낙후된 물류체계를 개선하고 영세한 물류기업을 육성하기 위한 지원정책을 추진 중에 있으나, 정부내에서의 부처간 협조부족으로 당초의 추진의지가 퇴색되어가고 있다. 업계에서는 정부의 실천의지를 의심하고 있고, 이러한 정책도 집행하지 못하면서 무슨 동북아물류허브가 되겠다는 것이냐고 비판한다. 따라서 관계부처에서는 낙후된 물류체계의 개선과 물류허브의 실현을 위해서는 물류전문기업의 육성이 시급함을 인식하여 2004년 8월 발표된 물류전문기업육성방안을 차질 없이 추진하여야 할 것이다.

##### (2) 물류인력양성

한편 물류산업발전을 위해 필수적인 물류전문 인력의 양성도 시급한 과제이므로 현재 정부에서 추진하고 있는 물류전문대학원의 설립 문제도 조속히 설립될 수 있도록 하여야 한다. 특히 전



문대학원은 단기간에 내실 있는 교육체계를 갖추기가 어려우므로 기존의 교육여건과 수요지와의 인접성 등을 고려하여 적합한 학교를 빨리 선정하여 우수한 인력이 배출되어 물류전문기업이나 물류거점시설에서 활동할 수 있게 하여야 할 것이다.

### (3) 첨단물류서비스의 제공

이웃국가들에 비해서 신속 저렴하고, 다양한 물류서비스를 제공하여 물류부문에서 우리만의 경쟁력을 유지하려는 노력 또한 지속적으로 추진되어야 한다. 우리의 공항·항만은 이미 중국과 일본의 많은 공항·항만을 높은 빈도와 밀도로 연계하고 있으므로 통관, 검역 등에서의 유연성을 더욱 강화하고 첨단물류정보시스템을 개발하여 물류정보의 허브로 육성하여야 경쟁력을 강화할 수 있다. 특히 우리의 첨단 IT기술을 물류와 결합할 수 있는 무선인식(RFID)사업을 적극 추진하여 차원 높은 물류서비스를 제공하여야 한다.

또한 해운·항만뿐만 아니라 항공·공항 및 내륙물류체계를 포함하는 국가물류DB를 구축하고 동북아 주요지역의 정보를 포함하는 동북아물류DB를 구축하여 기업들의 입지선정 및 물류경로 선택 등을 지원하는 의사결정지원시스템(Decision Support System)을 구축하여야 한다. 궁극적으로는 수출입물류체계와 내륙물류체계를 통합하는 국가SCM 모델을 구축하여 국내 생산지와 물류거점, 그리고 공항과 항만의 물류정보를 통합하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

#### (4) 경제자유구역 활성화와 외자유치활동

3대 물류거점을 뒷받침하는 역할을 하는 경제자유구역의 경우 수익성을 고려한 주거단지 위주의 개발사업보다는 전략적 외자유치를 위한 비즈니스 모델을 신속히 개발하여 물류거점과 상승작용을 할 수 있도록 하여야 한다. 부산항과 광양항의 배후에 지정된 경제자유구역의 경우 단기간에 이용 가능한 토지도 부족하고 실질적인 투자유치도 쉽지 않은 상황이므로 획기적인 지원과 대책이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 행정조직에서 분리하여 자율성을 강화하고 성공사례를 만들 수 있도록 각종 지원을 강화하여야 한다.

경제자유구역에서 팔 수 있는 상품도 없으면서 중앙정부뿐만 아니라 지자체와 경제자유구역청, 공사, 물류지원단 등이 경쟁적으로 외자유치활동을 벌이는 상황이 계속되어서는 안 된다. 구체적인 상품(비즈니스모델과 이용 가능한 용지 등)을 먼저 시급히 개발하여 관련주체들이 유치대상을 전략적으로 선정하여 체계적이고 유기적인 유치활동을 전개하여야 한다. 네덜란드의 HIDA를 본따 동북아에 진출하는 외국기업의 물류활동을 지원하여 국내투자를 촉진하기 위해 설치된 국제물류지원단은 국내물류개선을 위한 노력보다는 동북아의 물류현황에 대한 DB를 구축하여 외국기업들의 국내물류활동을 지원하는 본연의 업무에 주력하여야 한다.

#### 라. 동북아 국가간 협력과제의 추진

동북아지역에서 효율적인 지역운송체계가 갖추어져야 시설의 과잉투자를 막고 공동번영을 추구할 수 있다. 항공부문의 경우

이미 자유화 및 통합시장을 향한 시장여건이 성숙되어 가고 있다. 즉 동북아 3국은 항공운송시장의 점진적인 자유화 실시를 고려해야 되는 시점에 이르렀으며, 우선적으로 한·중·일의 책임 있는 당국자가 정기적인 모임을 통해 공동의 관심사를 논의할 필요가 있다. FTA의 한 부문인 항공시장 협상은 역내 자유화를 향한 우선적인 의제로, 최우선적인 주제로 다루어져야 할 것이며, 점진적 항공자유화와 시장통합을 위해서 가까운 시일 안에 항공화물분야부터 자유화를 시작할 것과 지방공항의 자유화방안도 고려할 수 있을 것이다.

해운부문의 경우에도 연안해운 허용문제, 분쟁조정체계 구축, 정보시스템, 컨테이너, 파렛트 등 장비와 시설의 표준화의 추진 및 포장규격표준의 제정, 물류기술의 공동개발, 공통된 물류통계 작성과 표준화, 공동의 물류데이터베이스, 그리고 통관체계의 개선 등과 같은 안건들에 대해서 3개국이 공동의 노력을 기울일 필요가 있다.

이러한 안건들은 유럽교통장관회의(ECMT)를 참고하여 한·중·일 3국간에 동북아물류장관회의(NACML: Northeast Asian Conference of Ministers of Logistics)를 개최하고 논의할 수 있을 것이다.

※ 우리나라의 건교부, 해수부, 산자부 및 관세청이 참여하고, 중국에서는 교통부, 철도부, 민용항공총국, 상무부 및 해관총서가, 일본의 경우 국토교통성, 경제산업성 등이 참여

이러한 협력이 가능해지면 3국간에 지나친 시설확보경쟁이 지

양됨으로써 시설과잉을 예방하는 효과를 거둬와 동시에 제한된 자원의 효율적 배분이 가능해질 것이다. 즉 최적의 동북아 물류 체제 구축을 위한 기능분담이 이루어짐으로써 역내 물류비 절감과 동북아경제의 대외경쟁력 확보에 기여하게 되고, 각국 물류산업의 기능적 배분을 통한 비교우위부문의 발굴과 대외경쟁력 확보로 역내물류산업의 발전을 도모할 수 있다. 장기적으로는 상호 개방적·협력적 분위기 조성에 기여함으로써 한·중·일 FTA 결성 등 동북아 경제협력을 앞당길 수 있을 것이다.

#### 마. 강력한 추진체계의 확립

2003년 동북아위원회가 출범하고 물류허브 로드맵을 발표하면서 정부는 물류허브의 실현에 대한 확고한 의지를 보여주었으나, 이후 많은 국정과제 속에 묻혀서 출발 당시에 비해 관심도가 크게 낮아지고 관련정책의 추진력도 낮아졌다. 이러한 배경에는 중국물류의 급성장에 비해 단기적인 성과가 나타나지 않았을 뿐만 아니라 강력한 추진력이 부재했다는 점 등도 지적할 수 있다. 주요 국정과제로는 선정되었지만 위원회에서는 광범위한 업무를 담당하고, 또한 정책입안만 하고 실천은 부처에서 하는 이원적인 체제로는 한계를 지닐 수밖에 없었다. 아울러 물류의 주무부처인 건교부의 경우 물류분야의 조직과 인력이 부족하여 현안을 쫓아가기에 급급한 실정이므로 물류부문 조직과 인력을 대폭 확충하여 물류정책기능을 획기적으로 강화해야 한다.

현재 해운항만부문은 해수부에서, 물류산업부문은 산자부에서 담당하고 있어 체계적이고 종합적인 물류정책의 추진이 불가능한

실정이다. 따라서 정부 각 부처에 산재한 물류정책기능을 일원화하여 강력하고 체계적인 물류정책을 추진해야 한다. 이를 위해서는 하드웨어 측면에서 도로, 철도, 공항, 항만에 대한 정책이 동일 부처에서 종합적으로 수행되도록 하고 소프트웨어 측면에서의 물류산업, 물류인력에 관한 제도도 동시에 수행되도록 하는 획기적인 전환이 필요하다. 지자체의 연장선상에 있는 경제자유구역청의 경우에도 재량을 갖고 실질적인 비즈니스모델을 개발하고 실효성 있는 지역개발 및 외자유치활동을 할 수 있도록 기존의 지자체에서 분리하여 특별지자체화하거나 중앙정부에서 직접 관할하는 방안을 진지하게 고려할 필요가 있다.

결국 국정의 최고책임자가 추진상황을 직접 챙기는 것이 중요하며 동북아물류비서관을 두어 물류허브전략을 전담하도록 하거나 총리실에 전담기구를 설치할 필요가 있고, 관련 정책을 추진하는 데 필수적인 세제, 재정지원 등을 포함한 상당한 재량권을 부여해야 한다. 동북아물류허브의 비전과 이를 실현시키기 위한 여러 가지 전략과 과제는 이미 충분히 도출되었다. 이를 실현시키는 힘은 바로 강력한 추진력이며 제대로 된 추진체계를 갖추지 못하고서는 동북아물류허브전략은 공허한 외침으로 잦아들고 말 것이다.

## 5. 실행계획

### 가. 정부와 시장의 역할분담

물류는 기본적으로 화물의 흐름이다. 물이 높은 데서 낮은 데

로 흐르듯 기업들은 물류비용을 낮출 수 있고 고부가가치 물류서비스를 제공하는 곳으로 모이기 마련이다. 물류허브전략은 이러한 이치에 따라 화물, 사람, 정보가 모여들 수 있도록 시장을 조성해 주는 것인데, 정부는 기업들이 우리나라를 활용하여 물류활동을 하는 것이 유리하도록 여건을 조성해 주는 데 그 역할이 있으며, 최종적으로는 시장의 움직임에 따라 물류허브 달성여부가 결정된다. 따라서 정부는 물류의 흐름이 원활할 수 있도록 부족한 물류인프라를 구축하고, 물류제도를 합리적으로 개선하고, 경쟁력이 취약한 민간 물류주체를 육성하는 등 물류허브를 달성할 수 있는 시의적절한 전략을 수립하고 물적·제도적 기반을 조성하는 데 노력해야 한다. 한편 물류기업은 정부의 물류시장 지원이 최대한 효과를 발휘할 수 있도록 자체 경쟁력 배양에 힘을 쏟아야 할 것이다. 이를 위해 예를 들면, 세계적인 물류네트워크를 형성한다든지, 중국·인도 등 거대시장에 진출하는 등 진취적인 기업가정신을 발휘하여 국내 및 해외시장에서의 화물처리실적을 제고하는 노력이 요구된다.

이에 따라 앞서 제기된 주요 과제는 정부가 앞장서서 추진해 나가야 할 것이다.

- 1) 성과지표에 의한 물류허브개념의 설정 및 홍보
- 2) 배후물류단지에 DHL 동북아허브 및 우수 국내기업 유치
- 3) 첨단산업물류클러스터 형성
- 4) 공항·항만·경제자유구역의 비즈니스 모델 개발 및 홍보

- 5) 동북아물류DB 및 물류 의사결정 지원시스템 구축
- 6) 실질적인 물류전문기업육성정책의 추진
- 7) 물류전문인력 양성방안의 신속한 추진
- 8) 국가간 협력과제의 추진
- 9) 강력한 추진체계의 확립

#### 나. 2006년도 중점추진과제

정부의 물류허브 추진의지를 관가름하게 하는 과제는 내년까지 방향을 설정하거나 추진을 완료하여야 할 것이다. 물류허브정책을 강력하고 효율적으로 추진할 수 있는 추진체계를 정비하고, 금년에 추진하다 지연된 물류전문기업 육성을 위한 화주기업 세제지원도 관계부처간 협의를 완료하여 정부의 의지를 명확히 보여야 할 것이다. 또한 현재 검토 중인 공항만 배후단지를 활용한 각종 비즈니스모델 개발을 완료하고, DHL/TNT의 동북아허브를 인천공항에 유치하여 특송 네트워크를 활용한 비즈니스모델도 새롭게 개발할 필요가 있다.

#### 다. 중장기 추진과제

수출입물류체계와 내륙물류체계를 통합하는 범국가적 SCM모델 구축, 전문성 있는 물류인력의 적정수준 양성, 한중일간 물류협력기반 등 다소 중장기적으로 추진할 필요가 있는 과제들도 참여정부 동안 그 기반을 철저히 다져 나가야 할 것이다.

### 라. 재정적 함의

공항과 항만 및 배후단지 개발과 같은 H/W 측면의 개발사업은 이미 추진 중에 있으므로 신규로 기획되지 않아도 될 것으로 판단되며, 위에서 제시된 과제들은 운영 측면의 S/W적 성격의 것으로 모델 개발 등 소규모의 연구용역비 정도가 소요될 것으로 본다.



## 제4절 금융허브와 금융선진화<sup>14)</sup>

### 1. 문제의 제기

과거 우리 경제가 수출주도형 제조업 중심의 성장전략을 추진해 오는 과정에서 금융은 대규모 설비투자를 위한 저축동원이라는 비교적 단순한 기능을 충실히 담당해 왔다. 그러나 경제가 점차 고도화되고 복잡해짐에 따라 그러한 단순중개 기능보다는 위험관리, 정보생산, 모니터링 등 보다 고도의 금융기능이 더욱 중요하게 되었다. 그럼에도 불구하고 우리 금융의 현실은 이러한 새로운 요구를 충족하기에는 아직 미흡한 것이 사실이다. IMD보고서에서도 한국의 금융서비스 수준은 세계 42위에 그치고 있다.

한편 전세계적으로 금융산업이 고도화되면서 금융은 이러한 실물지원 인프라로서뿐 아니라 그 자체로서 고부가가치를 창출하고 고임금 일자리를 만들어 내는 중요한 미래 성장동력 산업의 하나로 인식되고 있다. 요컨대 금융의 선진화는 금융이 실물지원 인프라로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서뿐만 아니라 서비스업 중심으로 산업이 고도화되는 과정에서 금융이 경제의 새로운 성장엔진으로서의 역할을 수행하도록 하기 위해서도 필수적이다.

이와 같이 금융부문의 경쟁력 강화는 국민경제의 건전한 발전을 위한 절박한 과제인데, 세계화된 경제환경에서 이를 효과적으로 추진하기 위해 마련된 것이 바로 금융허브 전략이다. 우리 제

14) 본 절은 금융연구원장(최흥식)의 책임 아래 금융연구원 하준경 연구위원이 초안을 작성하고 관련 분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음.

조업이 세계와의 경쟁을 통해 비약적으로 발전할 수 있었던 것처럼 금융업도 이제는 대외적 요인을 적극적으로 이용해야 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 키우면서 금융의 실물 지원 기능을 극대화하고 금융산업을 성장동력으로 육성하자는 것이며, 대외적으로 금융허브를 구축하는 것과 대내적으로 금융산업을 선진화하는 것은 동전의 양면과 같은 관계를 갖는다.

그러나 동북아 금융허브 전략의 성과는 아직 뚜렷이 드러나지 않고 있으며, 국내외 금융관계자들과 국민들 사이에서 이 전략에 대한 의구심이 일부 남아 있는 것도 사실이다. 외국인들 사이에서는 전략의 추진 속도가 느리고, 국내외 기업간 불평등 대우가 상존할 뿐만 아니라 근본적으로 경제의 개방성이 부족하다는 지적이 많다.<sup>15)</sup> 교육·의료, 영어의 통용성 등 외국인을 위한 생활 인프라가 절대적으로 미흡하다는 것도 문제로 지적된다. 뿐만 아니라 일반국민들도 외국자본의 조세회피 등 부정적 사례를 보면서 금융허브의 필요성 자체에 대해 회의적인 시각을 갖는 경향이 있다. “동북아 금융허브 전략 좌초 위기”, “구호만 남은 동북아

15) 예컨대 윌리엄 로즈 씨티그룹 부회장은, “한국 정부는 아시아 금융허브 구축을 위해 고민할 때가 아니라 적극적으로 행동을 취할 때이며... 한국이 금융허브가 되려면 가능한 한 빨리 국제금융센터를 만드는 등 경쟁국에 비해 빠르게 특별한 행동을 해야 한다. 금융허브가 되기 위해서는 국내외 기업간 차별을 없애고 평등한 비즈니스 환경을 만드는 것이 중요하다”고 지적하였다 (매일경제신문 2005년 11월 21일).

금융허브 전략” 등의 보도가 이미 낫설지 않다.

이제 금융허브 추진전략이 국정과제로 추진된 지 2년이 흐른 지금 금융허브의 비전을 재검토하고 추진현황을 냉정히 평가해볼 필요가 있다. 그리고 이를 바탕으로 개선방안을 모색해야 할 것이다.

## 2. 비전의 제시-향후 금융의 역할과 금융허브의 미래모습

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

이에 따라 10년 후인 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<sup>16)</sup> 올라갈 것으로 예상된다. 특히 고급금융인력에 대한 수요가 증가하여 석사·박사 등의 고학력자의 취업기회가 많아지게 될 것이다.

또한 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 25개사 정도

16) 이는 2005년 현재 미국의 금융 및 보험업 고용비중과 비슷한 수준이다.

가 우리나라에 진출하여 영업을 하게 되는데, 이들은 한국, 중국, 일본 등으로부터 펀드를 조성하여 국내외에 투자를 하게 될 것이다.<sup>17)</sup> 또 우리나라의 PEF가 중국 구조조정 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. 한편 이 과정에서 소비자 편익 중심의 업무 영역 조정이 일어나 선진국에서와 같이 금융업의 겸업화 추세가 확대될 것으로 예상되며, 상당 기간 동안은 은행, 투자회사, 보험의 3대 축을 중심으로 업무영역 재편이 일어날 것으로 예상된다.

금융허브 전략이 완성될 경우 우리나라는 자산운용업과 구조조정시장 중심으로 동북아 금융허브가 되어 역내 금융산업의 발전을 주도하는 역할을 하게 될 것이다. 그리고 홍콩, 싱가포르와 앞으로 지역 금융허브로 부상하게 될 상하이 등 주변의 금융허브와 경쟁하면서 상호보완하는 관계가 형성될 것이다.

그러면 우리 금융은 과연 이러한 비전을 향해 순조롭게 달려가고 있는가? 이하에서는 정부의 금융허브 추진전략과 실적을 전반적으로 평가하고, 문제점이 무엇인지 살펴본 후 이를 보완하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

17) 이들은 2005년 6월 제1차 금융허브회의에서 금융허브 추진의 중간 목표로 제시되었던 지표들이다.

**<표 II -22> 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(자본시장개방도)	6.2	22.2
외국 금융회사의 국내진출	50개	140개
외국 자산운용사 유치(상위 50대)	8개	20개
자산운용사의 해외운용 비중	2.6%	9.1%
동북아 역내 개발금융 지원건수	2건	20건

자료 : 국민경제자문회의 제1차 금융허브회의 보고자료(2005. 6)

### 3. 현황과 평가

#### 가. 금융허브의 추진개요

2003년 12월 제32차 국정과제회의에서는 『동북아 금융허브 추진전략』이 확정되었다. 이에 따르면 2007년까지 금융허브 기반을 구축하고, 2012년에 자산운용업 중심의 “특화금융허브”를 완성한 후, 2020년까지 우리나라를 아시아 지역 3대 금융허브로 발전시키는 것이 기본 로드맵으로 되어 있다.

이러한 방향 속에서 금융허브 전략의 구체적 내용으로 정부는 7대 추진과제를 선정하여 추진하고 있다. 즉 자산운용업 육성, 금융시장 선진화, 지역 특화 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 그 동안의 여건변화 등을 감안하여 기존 로드맵의 일정을 단축하였다. 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.

지난 금융허브 회의에서 보완된 내용 중 특히 주목해야 할 것은 선택과 집중에 의해 선도분야에 역량을 집중키로 한 것이다. 즉 정부는 채권시장, 구조조정시장, 파생상품시장 등 3개 시장과 자산운용업, 투자은행, 사모펀드 등 3개 업종을 선도시장과 선도업종으로 각각 선택하여 집중적으로 육성한다는 전략을 구상한 것이다. 이들 선도분야의 발전이 후방효과를 통하여 주식시장과 외환시장 등 여타 시장과 보험회사와 상업은행 등 여타 업종으로 파급되어 전반적인 금융산업 발전을 도모한다는 전략이다.

#### 나. 주요 금융허브 추진실적

정부는 지난 2년 동안 금융허브 전략을 계획에 따라 추진해 왔다. 2003년 12월에 확정된 49개 과제와 2005년 6월에 추가적으로 발굴된 31개 등 금융허브 구현을 위한 80개 세부 추진과제 중 2005년말 현재 39개 과제가 추진 완료되었다. 그리고 나머지 41개 과제는 중장기적으로 추진 중에 있다.

**<표 II -23> 80개 세부 추진과제 추진 현황**

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2010년 <sup>1)</sup>	계
추진과제	21	18	2	11	1	27	80
추진완료	21	18	-	-	-	-	39

주 : 1) 2015년까지의 계속 과제

지난 2년 동안의 주요 성과를 살펴보자. 우선 현투·대투·한투 등 투신사의 구조조정을 마무리('05.1)하고 연기금의 주식투자를 허용하였으며('05.1), 「근로자퇴직급여보장법」을 제정하여 퇴직연금제를 도입·시행(각각 '04.12, '05.12) 하는 등 자산운용업의 육성 기반을 확충하였다. 이와 함께 주식 및 선물거래시스템의 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 3월에 한국투자공사법을 제정하였고 2005년 7월에 이를 출범시켰다. 이를 계기로 미국 푸르덴셜 그룹에서는 자산운용 부문 아시아 지역본부를 한국에 설치하기로 발표하였다('05.9).

경쟁력 있는 제도적·환경적 인프라를 구축하기 위해서는 민관합동의 T/F를 구성('04.1)하여 2005년 3월에 제1차 금융규제 개선 방안을 발표(101건 중 43건을 수용, 32건은 중장기 검토)하였으며, 미등록 규제를 포함한 모든 금융규제들을 원점에서 재검토하기 위해 제로베이스 금융규제개혁 T/F를 설치('05.6)하였다.

또한 상품·실물자산 등에 특화하는 전문 자산운용사의 설립 허용 등 자산운용 분야의 규제완화와 함께 비금융회사의 금융·보험업 투자한도 증액 등 규제완화 방안을 발표('05.6)하였다. 특히 2005년에는 증권·선물·자산운용·신탁 등 자본시장 관련법을 통합하고 네거티브 규제방식을 도입하기 위한 기본방향을 발표하였다. 아울러 핵심 금융전문인력 양성을 위해 금년 3월 금융전문대학원이 출범될 수 있도록 KAIST를 우선협상대상기관으로 선정('05.10)하여 후속작업을 진행 중에 있다.

**<표 II -24> 7대 추진과제의 주요실적**

7대 추진과제		주요실적
1	자산운용업 육성	·3개 투신사 구조조정('05.5) ·퇴직연금제 도입('04.12) ·간투법 개정('04.9)
2	금융시장 선진화	·중심지표채권 장기화 추진 (3→5→10년물) ·채권이자소득 원천징수면제('05.7) ·기업지배구조 개선 ·거래소 통합('05.1) ·신규외환증개사(2개사) 진입허용 ·개장시간 변경으로 외환거래 연속성 확보
3	지역특화금융	·동북아개발금융협의체 결성('04.5) ·선박투자 활성화(17개사)
4	글로벌 네트워크 강화	·외국금융회사와의 상시 대화채널 구축 ·증권사 신탁겸영허용 등 대형화기반 마련
5	KIC 설립	·한국투자공사법 국회통과('05.3) ·한국투자공사 출범('05.7.1)
6	규제·감독 시스템 혁신	·민간 전문가 T/F 구성을 통한 금융규제 개선 (총 101건 중 43건 수용) ·서비스 중심 감독업무 및 시장친화적 검사업무체제 확립
7	경영·생활 환경 개선	·외국인임직원 등에 대한 근로소득세 과세체제 개편('04.1) ·금융전문대학원 출범('06.3월 예정)



## 다. 금융허브 추진전략에 대한 평가

### (1) 긍정적 측면

금융허브 추진전략은 중장기 과제이므로 2년 남짓한 시점에서 그 성과를 평가하기는 이르지만 금융허브 구축을 위한 제도적 기반 구축에는 상당한 성과가 있었다고 평가할 수 있다. 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·자산운용시장의 규모가 지속적으로 확대됨으로써 홍콩·싱가포르 등 기존 허브와의 격차가 빠르게 좁혀지는 추세에 있다. 또한 KIC 출범과 국내 금융시장의 확대 등에 따라 푸르덴셜 그룹의 아시아 지역본부 진출('06.1월 예정) 등 외국금융회사들의 우리 금융시장 진출 움직임이 활발해지고 있다.

이에 따라 금융허브 전략의 필요성과 타당성에 대한 금융시장과 국민일반의 인식이 조금씩이나마 개선되고 있다. 특히 금융시장에서는 정부가 금융허브 전략에서 제시한 각종 정책과제를 일관성 있게 지속적으로 추진함으로써 금융산업의 선진화를 앞당겨 줄 것에 대한 기대감도 높아지고 있다.

### (2) 아쉬웠던 점

그러나 다른 한편으로 금융허브 추진전략에 아쉬웠던 점도 있다. 우선 그 동안의 지속적인 금융규제 완화 노력에도 불구하고 국내 및 해외 금융회사가 창의적인 능력을 충분히 발휘할 수 있

을 정도의 금융규제 완화는 이루어지지 못하고 있다. 또한 금융 시장의 규모확대 및 심화를 위해 선택과 집중 원칙에 의한 선도 분야 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 아직까지 경영 등 생활환경에서는 여전히 국제적인 수준에 못 미친다는 지적이 많이 제기되고 있다. 금융허브가 우리 금융시스템을 선진국 수준으로 발전시키기 위한 것이라 하더라도 그것은 우리 금융회사만으로 그리고 우리 금융전문인력만으로 이루어지는 것이 아니다.

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. 수요자 중심의 금융규제·감독체계 확립

금융허브의 성공적 구축을 위해서는 무엇보다 국내외 시장참가자가 금융업무를 자유롭게 창의적으로 수행할 수 있는 규제환경을 확립하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 금융규제·감독체계에 관한 큰 틀과 일정표를 제시하여야 하는데, 그 핵심은 국내외 금융회사들로 하여금 금융허브에 걸맞는 글로벌 스탠더드가 적용될

것임을 분명히 하는 것이다.

최근 금융기법이 선진화되면서 변액보험<sup>18)</sup>, ELD<sup>19)</sup> 등 종래의 은행·증권·보험의 영역을 넘나드는 새로운 상품이 속속 출현하고 있으며, 이러한 추세는 앞으로 가속화될 전망이다. 따라서 중장기적으로는 은행·증권·보험 등 영역별로 구분되어 있는 금융법 체계를 영업단계별로 또 기능별로 통합해 나가야 할 것이다. 특히 증권분야의 경우 선물, 파생상품, 자산운용 등 세부영역별로 다시 구분하여 규제하고 있는데, 이는 자본시장의 주역인 IB의 출현을 가로막고 있는 주요 요인이 되고 있어 자본시장관련법의 통합작업은 매우 시급한 과제이다.

그런데 ‘자본시장통합법’(가칭)을 제정하는 데 가장 중요한 원칙은 네거티브 시스템이다. 현재 우리나라의 증권거래법은 증권에 대해 포지티브 시스템을 채택하여 리스트에 열거되지 않은 새로운 개념의 증권이나 금융상품의 출현을 어렵게 하고 있다. 이러한 제약이 철폐되어야 금융 투자회사들이 기업과 투자자의 니즈에 맞춘 맞춤형 금융상품을 개발할 수 있는 것이다.

이러한 금융규제 체계의 이행은 금융시장 참가자들에게 매우 큰 영향을 미친다. 따라서 금융시장의 의견을 수렴하여 구체적인 일정을 제시해야 금융회사 등도 필요한 인력의 양성, 자산규모

18) 보험계약자가 납입한 보험료 가운데 일부를 주식이나 채권 등에 투자해 그 운용실적에 따라 계약자에게 투자성과를 나누어 주는 보험상품

19) 주가지수연계예금(Equity Linked Deposit)으로 주가지수에 대한 투자수익률에 따라 이자율을 지급하되 원금이 보장되는 금융상품

확충 등 준비를 해 나갈 수 있을 것이다. 크게 보아 은행·증권·보험을 포함하는 통합금융법은 중장기적으로 검토해 나가더라도 자본시장을 규율하는 법령과 관련해서는 조속히 통합법을 만들어야 할 것이다.

금융감독과 검사체제도 시장친화적인 방향으로 개선될 수 있도록 감독시스템을 선진화하여야 한다. 규제와 감독은 상호보완 관계에 있다. 사전규제를 완화해 나가면 사후감독은 보다 정밀하고 치밀하게 운영될 수 있도록 선진기법을 적극 도입하고 전문성을 확충해야 한다. 이 과정에서 감독기관이 규제자라기보다는 서비스기관이라는 인식을 심을 수 있도록 경영자문 위주의 검사체제를 마련하고 정보수집 및 자료분석 기능을 강화하여 금융회사의 리스크를 내실 있게 점검하는 상시감시체제를 확립하여야 한다.

아울러 시장의 투명성을 높여 단기성과보다는 장기성과 중심의 유인체계가 확립되도록 함으로써 한국 금융시장이 장기적으로 승부할 곳이라는 인식을 심어야 한다. 예컨대 의사결정자의 보수에 장기성과가 반영되도록 유도해주어 사후에라도 의사결정 결과 및 평가내용 등이 충분히 공개됨으로써 평판에 영향을 주도록 하여야 한다.

#### 나. 금융시장의 심화 및 선진화 추진

금융허브의 핵심은 곧 금융시장의 규모가 확대되고 심화되며 선진화된다는 것이다. 우리나라는 경제규모의 확대와 함께 금융시장이 심화·확대되고 있는 추세이나 아직은 전반적으로 경쟁허브인 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, 구조조정 시장, 파생상품시장, 자산운용업, 투자은행, 사모펀드(PEF) 등 6개 선도분야를 선택하여 집중적으로 육성하는 방안을 제시하고 있다. 한정된 시간과 자원으로 모든 금융시장을 동시에 육성하기 보다는 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 실행 계획을 마련하는 것이다. 예컨대 현재 채권시장은 브로커 중심의 폐쇄적인 시장으로서 가격발견 기능과 딜러의 시장조성 기능이 크게 미흡하여 시장의 유동성과 투명성이 부족하다는 문제가 있다. 따라서 채권 장외거래의 호가집중, 채권딜러의 시장조성기능 강화 등으로 채권시장의 유동성을 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또한 파생상품시장의 경우 장내 파생상품 거래는 세계 최고수준으로 성장하였으나 고부가가치 창출 및 금융시장 파급효과가 큰 장외파생상품 거래는 세계수준에 크게 미흡한 것이 현실이다. 따라서 장외파생상품의 수요기반을 강화하고 공급능력을 확충하기 위한 다양한 방안을 마련할 필요가 있다.

#### 다. 외국자본의 국내진입에 대한 시각 정립

금융허브 구축은 보다 많은 금융회사들이 우리나라를 중심으로 국제금융거래를 하게 되는 것을 의미하는 것이라고 볼 때 외국자

본에 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. 하지만 이러한 위법·탈법 행위에 대하여 관계당국의 적발 및 시정조치가 적기에 이루어지지 못하고 우리의 관련법이 허술하여 외국자본의 국내 수익에 대하여 적정한 과세를 못하는 등의 문제도 결과적으로 외국자본에 대한 부정적 인식을 형성하는 데 적지 않게 기여했다고 볼 수 있다.

또한 과거 금융구조조정 과정에서 일부 국내 금융회사가 해당 업종의 영업 경험이 없는 외국자본에게 팔려 나감으로써 외국자본이 우리 금융업의 발전보다는 투기자본의 이익증대에만 급급할 것이라는 우려가 형성된 것도 부정적 인식에 한몫 하였다고 판단된다.

따라서 내외국인 동등대우의 원칙하에 세법 및 증권거래법 등 관련 법령의 미비점을 보완하는 한편, 법령의 엄정한 집행을 통해 외국자본도 우리나라에서 거둔 성과에 대해서는 공평하게 세금을 납부하고 불공정 행위를 저질렀을 경우에는 이에 상응하는 제재를 받는다는 사실을 국민과 외국자본에 공히 각인시켜줄 필요가 있다.

아울러 M&A 등을 통한 국내 금융회사의 소유권 이전시에는 외국자본은 해당 업종에서의 협력 등을 조건으로 함으로써 외국의 선진 금융기법이 우리 금융회사에 전수되어 우리 금융산업 발전에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 병행하여 외국자본

이 국내에서 납부한 세금이나 고용, 교육연수 등 우리 경제에 주는 긍정적 효과에 대한 자료를 만들어 홍보함으로써 외국자본에 대한 인식은 물론 외국자본의 한국에 대한 인식도 개선해 나갈 수 있을 것이다.

### 라. 경영생활환경의 획기적인 개선

금융선진화 전략과 금융허브전략의 중요한 차이점이 바로 경영·생활환경 개선과제이다. 외국인들이 국내에서 경영하고 생활하는 여건을 개선하지 않고서는 우리 금융의 선진화가 이루어진다 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 바로 세계화에 적합하지 않은 경영 및 생활환경이다. 외국자본의 입장에서 한국이 단기수익을 올리고 떠나버릴 곳이 아니라 고급 인력과 정보의 센터로서 지속적으로 머물 곳이라는 인식을 주어야 하며, 이를 위해서는 20~30대 고급인력이 불편 없이 근무할 수 있는 수준의 거주요건을 조성해야 한다. 중동의 금융허브로 발돋움하고 있는 두바이 국제금융센터 내에서는 금융관련 법은 물론 상법과 민법도 영국 등 구미국가의 법체계를 그대로 적용하고 있는 사실은 많은 시사점을 던져준다.

이러한 관점에서 교육 및 의료시장 개방을 좀 더 전향적으로 검토해야 할 것이고, 또 영어의 공용화와 관련해서도 발상의 전환을 통해서 획기적인 개선이 있어야 할 것이다. 우리 국민들이

영어교육에 투자하는 막대한 자원을 감안하더라도 이는 꼭 필요한 일이다.

이와 관련해서 특정지역 또는 몇몇 빌딩이라도 금융클러스터로 지정하여 그곳에서만이라도 우선 외국인의 경영 및 생활환경을 획기적으로 개선하는 방안도 심도있게 검토할 필요가 있다. 인천 경제자유구역이 서울과 멀리 떨어져 있어 외국금융회사들이 오히려 기피할 것이라는 비판이 많다면 금융클러스터로 서울에 있는 몇몇 빌딩을 지정해도 되고 또한 업무지역과 주거지역을 따로 지정해도 된다고 본다.

외국인의 경영·생활환경 개선은 단지 금융허브를 위해서뿐만 아니라 우리 경제가 제조업에서 서비스업으로 그리고 제조업 중에서도 첨단제조업과 R&D 중심으로 이행해 나가는 데 필요한 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위해서 앞으로 보다 많은 관심과 노력을 기울여 추진해야 할 과제이다.

#### 마. 대외전략의 확충

금융허브의 성공적 달성을 위해서는 국내 금융산업의 발전을 위한 대내적 과제와 금융의 국제화를 위한 대외적 과제의 균형이 매우 중요하다. 금융허브 추진을 위한 80개 세부전략을 대내과제와 대외과제로 구분하여 추진상황을 살펴보면, 대내전략의 추진상황은 비교적 순조로운 반면, 대외전략의 추진상황은 부진하다는 것을 알 수 있다.

즉 33개의 대외전략 과제 중 14개만이 완료되었으며, 절반에



가까운 16개가 중장기 추진과제로서 사실상 진행에 불확실성이 많은 상황이다. 또 완료과제의 상당수도 아직 손에 잡히는 성과를 보여주지는 못하고 있다. 다시 말하면 대내전략과 대외전략이 균형적으로 추진되기보다는 실제로는 대내전략에 좀 더 치중하고 있다.

따라서 앞으로는 외국 금융회사의 지역본부 유치, 외국인 경영·생활환경 개선, 자본시장 인프라 수출 등 기존에 마련한 대외전략을 적극적으로 추진하는 한편, 새로운 대외전략의 발굴노력을 지속하여야 할 것이다.

**<표 II-25> 80개 세부추진과제 분류 종합표**

구 분	완료과제	2007년 이전 완료예정과제	중장기추진과제	계
대내	25	10	12	47
대외	14	3	16	33
계	39	13	28	80

#### 바. 금융주체의 이해관계와 부합하는 정책의 실시

우리나라에서 금융허브 추진전략에 대한 회의적인 시각이 아직도 높은 것은 금융허브 전략이 각 경제주체의 이해관계와 불일치하는 점이 많기 때문이다. 예를 들어 금융허브 전략은 금융의 개방화·국제화의 가속화를 불가피하게 하는데, 이는 보호와 규제를 원하는 소규모 금융회사나 중소기업 및 저소득층 등 금융의 사각지대에 놓인 금융주체의 이해와 불일치할 가능성이 있다. 한편 정책당국의 궁극적인 목적이 한국 금융산업의 발전과 선진화임을 인식하고 있는 외국 금융회사의 입장에서는 한국 정부가 과연 금

용허브 달성을 위한 획기적인 개방정책을 실행할 의지가 있는지에 대해 회의적인 시각을 가질 수밖에 없는 것이다.

이와 같이 금융주체별로 금융허브 전략에 대한 입장 차이가 있는 상황에서 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 보여줄 수 있는 과제들과 관련한 계획들이 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 연을 필요가 있다.

## 5. 실행계획

### 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. 금융허브 전략 자

체가 시장조성, 협조 네트워크의 구축 등 공공재적 성격을 가지므로 정부의 주도적 역할은 필수적이다.

그러나 시장의 필요성과 유인체계를 무시한 금융허브 전략은 실패할 수밖에 없으므로 시장의 목소리를 끊임없이 반영할 수 있는 통로를 확보하는 것은 필수적이다. 이러한 정부와 민간의 협조체제를 구축하기 위해서는 단순한 의견청취뿐만 아니라 인적교류를 포함한 보다 유기적인 협력체제 구축이 필요하다.

금융회사들은 금융허브 실현 과정에서 선진금융기법을 보유한 외국 금융회사의 국내 진출이 확대될 것이므로 이에 대비하여 스스로 자체적인 역량강화 노력을 기울여야 한다. 무엇보다도 전문 인력의 양성 및 확보에 힘을 쏟아야 하고, 기존 업무에 안주하기 보다는 선진 금융기법을 활용한 새로운 수익사업의 창출에도 노력을 기울여야 한다. 전문적인 신용평가기법을 습득하여 유망 중소기업들에게도 자금이 원활히 지원될 수 있도록 금융중개기능을 강화해 나가야 할 것이다.

아울러 금융업계는 스스로의 구조조정 노력과 함께 국제적인 평판과 신용을 축적할 수 있도록 규모의 대형화 노력도 기울여야 할 것이다. 중장기적으로는 국내에서 축적한 역량과 경험을 바탕으로 동북아 역내시장으로 진출할 수 있도록 정보수집, 국내외 네트워크 형성 등 준비작업도 착실히 해 나가야 할 것이다.

## 나. 2006년도 중점 추진과제

### (1) 자본시장 통합법 제정 및 제로베이스 규제 개혁 추진

현재 추진하고 있는 증권, 선물, 자산운용, 신탁 등 자본시장 관련 법령 통합작업을 차질 없이 추진하여 연내에 법령제정 작업을 완료할 필요가 있다. 현행 열거주의 방식의 규제체계를 포괄주의(네거티브) 방식으로 전환하고, 지나치게 세분화된 업종별 칸막이식 규제체계를 획기적으로 완화해 나가야 할 것이다. 이와 함께 이미 구성된 민·관 합동 T/F를 중심으로 모든 금융규제들을 원점에서 재검토하여 글로벌 스탠더드에 맞지 않거나 지나치게 과도한 불합리한 규제는 시급히 개선해 나가야 한다.

### (2) 선도 금융시장의 발전방안 구체화

채권, 구조조정, 파생상품 등 선도시장과 자산운용업, 투자은행, 사모펀드 등 선도업종으로 선정된 부문에서는 가급적 조기에 가시적인 성과가 나타나 금융허브 추진의 모멘텀이 이어질 수 있도록 구체적인 육성방안을 수립해야 한다. 정부의 적극적인 육성 의지를 천명하고 관계기관의 실천을 독려하기 위해서는 선도부문 육성방안을 대통령 주재 제2차 금융허브회의에 상정하여 심의·확정하는 것도 하나의 방안일 것이다.

### (3) 경영 및 생활환경 개선 추진

외국인 투자유치 차원에서 재경부 및 산자부 중심으로 추진되고 있는 외국인 경영 및 생활환경 개선 계획상의 과제뿐만 아니라 외국 금융회사의 국내 진출에 실제적인 장애가 되는 요소들을 지속적으로 모니터링하고 개선해 나가야 할 것이다. 예를 들어 출입국 관련 제도를 선진화하고, 공항의 도심 접근성도 제고해 나가야 할 것이다. 아울러 국제금융 클러스터 구성을 위한 기본

청사진을 마련하고 추진함으로써 정부의 적극적인 추진의지도 홍보할 필요가 있다. '06년 3월 출범 예정으로 있는 금융전문대학원이 성공적으로 운용될 수 있도록 효율적인 지배구조를 정착시켜 역량과 능력을 갖춘 금융전문인력들이 시장에 적시에 배출되도록 함으로써 인력 채용상의 어려움도 해소해 나가야 할 것이다.

이와 함께 금융허브지원팀 등 다양한 경로를 통해 많은 외국금융인들을 심층면접하고 양적인 것뿐만 아니라 질적 정보까지 데이터베이스화할 필요가 있다.

#### 다. 중장기 추진과제

금융허브 전략은 기본적으로 2015년까지의 중장기 프로젝트이고 한국투자공사 설립 등 일부 단기과제를 제외하고는 대부분의 과제들이 시장발달 상황을 모니터링하면서 취약부문의 제도개선을 지속적으로 추진해 나가야 하는 중장기과제이다. 즉 금융규제 및 감독시스템을 선진화하고, 선도 금융시장을 육성하며, 글로벌 네트워크를 구축하고, 외국인들의 경영 및 생활환경을 개선하는 과제는 가시적인 성과가 보일 때까지 앞으로도 계속해서 추진해 나가야 할 것이다.

#### 라. 재정적 함의

금융허브 전략의 상당 부분은 제도개선과 관련되므로 명시적인 재원이 필요없는 과제가 많이 있다. 그러나 금융전문인력 양성, 금융클러스터 조성, 국제적 네트워크 구축 등의 부문에는 어느 정도 재정지원이 불가피하다.

## 제6장 사회안전망과 사회 인프라

### 제1절 선진국형 사회안전망<sup>20)</sup>

#### 1. 문제의 제기

우리나라는 OECD국가 중 최하위의 사회지출비 및 GDP대비 국민부담률을 보이고 있다. 국세와 지방세를 포함한 조세부담에 사회보장기여금 및 기타 사회보장부담을 합산하여 산출되는 국민 부담률의 경우 사회·경제부문에 적극적으로 개입하는 사회민주주의 국가들은 GDP의 절반에 육박할 정도로 상당히 높은 반면, 일본과 우리나라는 25% 내외 수준이다. 또한 조령, 유적, 무능력 관련급여, 보건, 가족, 적극적 노동시장정책, 실업, 주거, 기타 등 9개 항목에 대한 공공복지지출과 법정민간 복지지출의 합인 사회 복지지출의 경우 역시 유럽 국가들의 1/3, 미국과 일본의 1/2수준에 불과하다. OECD국가들이 1인당 GDP 1만불에 도달했던 시점의 사회복지지출규모와 비교해도 현재 우리의 지출규모는 크게 미흡한 수준이다.

20) 본 절은 한국보건사회연구원장(김용문)의 책임 아래 김안나 기초보장평가센터소장이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의를 통해 내용을 확정하였음.

**<표 II -26> OECD 주요국의 사회복지지출<sup>1)</sup> 및 국민부담률 비교**

(단위: GDP대비, %)

2001년	한 국	일 본	미 국	영 국	독 일	프랑스	스웨덴	OECD평균
사회지출	8.7	16.9	14.8	21.8	27.4	28.5	28.9	22.5
국민부담률	24.1	27.4	28.9	37.2	36.8	44.9	51.9	36.8

주 : 1) GDP 1만불 달성시점의 각국의 사회복지지출: 한국('01) 8.7%, 미국('78) 13.49%,

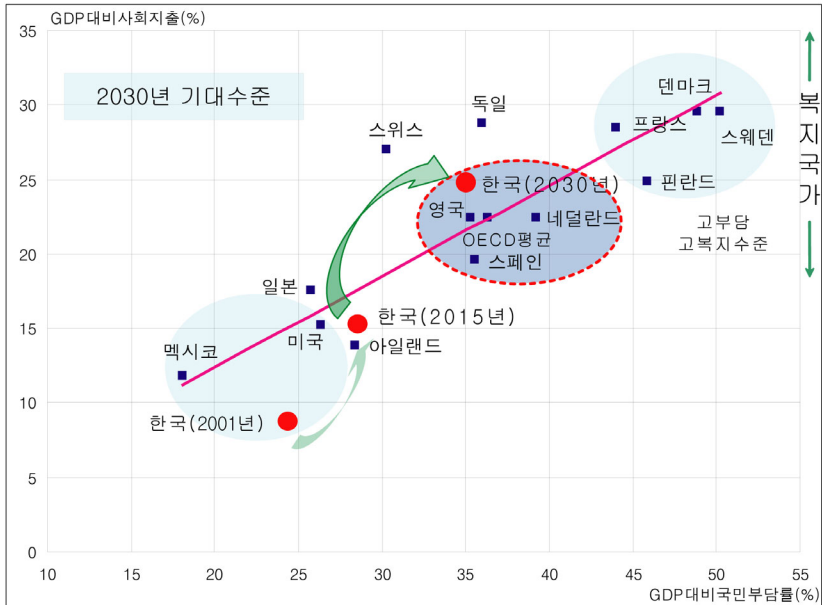
일본('84) 23.96%, 독일('79) 22.52%, 평균(22개국) 20.04%

자료: OECD(2004), Social Expenditure Data, 한국조세연구원(2005)

2001년 OECD 평균 국민부담률은 GDP대비 36.8%이고, 사회복지지출의 경우 22.5%에 달하고 있으나, 우리나라의 경우 국민부담률 24.1%, 사회복지지출 8.7%로 매우 낮은 수치를 보이고 있다. 결국, 우리나라는 그 동안 낮은 조세부담과 낮은 수준의 복지서비스 패키지를 형성하여 사회개발 및 사회복지 부문을 국가가 사회적 차원에서 대응하기 보다는 국민들이 개인적 차원에서 감당하고 있음을 보여주는 것이다.

따라서 선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 OECD국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지수준에 근접해가는 사회복지지출비의 증가 및 국민부담의 증가가 필요할 것이다. 선진국형 사회안전망에 걸맞는 복지수준의 향상이 필요하고 이에 따른 국민적 공감대가 요구된다. 이를 위해 기초보장의 사각지대 해소 및 사회복지서비스의 확충, 그리고 근로연계 강화에 중점을 둔 선진국형 사회안전망 확충이 요구된다.

<그림 II -29> 선진국형 사회안전망의 기대수준



주: 사회지출=공공사회지출(public social expenditure)+ 법정민간사회지출(mandatory private social expenditure)  
 국민부담률=조세부담률+ 사회보장부담률  
 자료: OECD(2004) Social Expenditure Database, 조세연구원(2005)

## 2. 비전의 제시

### 가. 향후 비전: 선진국형 사회안전망 확충

한국 사회는 그간의 고도성장 단계를 벗어나 성숙형 경제로 가고 있으며 글로벌화, 지식정보 사회의 등장, 중국의 출현 등 새로운 환경에 놓여 있다. 이런 과정에서 한국 사회는 양극화, 저출산 및 가족해체, 정보격차 등 사회발전에 심각한 장애로 작용할 수 있는 위협요인들에 직면하고 있다. 이런 상황들은 사회안전망 정책의 중요성을 더해주고 있다.



**<표 II -27> 빈곤율 및 실업률 추이 ('97~'04)**

(단위 : %)

주요지표		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
빈곤율	최저생계비기준	3.9	8.2	9.4	7.6	6.5	5.2	6.1	6.0
	중위소득50%기준	9.1	10.7	10.6	10.0	9.8	9.7	10.8	11.7
실업률		2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	3.5

자료 : 통계청 경제활동인구조사, 도시가계연보 각 연도

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, 그럼에도 불구하고 존재할 수밖에 없는 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. 전략적 목표: 고령화 사회에 대비한 사회안전망 패러다임의 전환**

다가오는 고령화 사회에 대비하고, 선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 현행 사회안전망 패러다임의 획기적 전환이 필요하다. 먼저 기초보장의 사각지대 해소를 통한 전국민의 기본생활 보장을 위하여 현행 국민기초 생활보장제도의 기틀을 유지하면서

사각지대 저소득층에 대한 인구집단별, 욕구별 지원을 확대하여야 한다. 즉 최저생계비 이상의 소득을 가진 집단의 경우, 인구집단별로 차별적인 지원정책을 시행하여 근로능력이 있는 저소득층에 대해서는 근로소득보전세제(EITC)를 통한 급여지원을 통해 생계지원과 근로유인 유지의 목표를 동시에 실현하고, 근로능력이 없거나 미약한 저소득층에 대해서는 경로연금, 장애수당, 모부자 가정 지원제도 등을 정비하고 확대하여야 한다. 최저생계비 미만의 소득을 가진 빈곤층에 대해서는 최저생계비의 합리화, 재산의 소득환산제도 개선, 부양의무자 기준 현실화를 통해 빈곤층의 사각지대를 해소하여야 한다.

<표 II -28> 기초보장의 사각지대 해소를 위한 기본 방안

구 분	기초보장제도 사각지대해소	인구집단별지원			욕구별 지원				
		근로 능력자	근로(미)무능력자						
최저 생계비의 150%	·근로유인체계 개선 ·긴급지원 실용화 ·욕구별 지원 확대 ·사회복지서비스의 확대	EITC 자활 사업 확대	경로 연금	아 동 수 당	장 애 수 당	의 료	주 거	교 육 보 육	자 활
최저 생계비의 120%									
최저생계비	·최저생계비의 합리화 ·급여체계 개선 ·부양의무자 기준 현실화	기초보장 급여의 대상 확대 및 내실화							

보편적 사회복지서비스의 제공을 통한 전국민 복지향상을 위하여 의료·수발·보육·교육·주거·자활 등 욕구별 지원을 차상위 계층 및 저소득층을 대상으로 확대하여야 한다. 다가오는 고령화 사회에서 노인과 아동, 장애인 등에 대한 서비스를 확대하여 가족차

원에서 사회적 서비스로 전환하고 경제활동참가율을 높여서 성장 기반으로 작용케 사회운영 패러다임을 변화시켜야 한다. 또한 국민에게 재교육의 기회를 제공하여 취업 잠재력을 강화하는 등 모든 국민의 지식수준을 높이고 고용가능성을 향상시키는 교육서비스의 전반적인 혁신이 필요하다.

### 3. 현황과 평가

현 참여정부의 사회안전망은 실업·질병·노령·빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤에 대한 최후의 보루로서의 사회 장치와 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험을 포괄하는 광의의 개념으로 사용하고 있으며, 1차 사회보험, 2차 공공부조, 3차 긴급지원으로 구성되어 있고, 사회안전망 정책은 기초보장과 사회복지서비스에 집중되어 있다. 현재 우리나라의 사회안전망 체계를 도식화하면 아래와 같다.

<표 II -29> 우리나라 사회안전망의 체계

사회안전망	제 도	시 행
사회보험 (1차 안전망)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연금보험</li> <li>○ 고용보험제도</li> <li>○ 건강보험제도</li> <li>○ 산업재해보상보험제도</li> </ul>	→ 전 국민확대('99) → 1인 이상 사업장 확대('98) → 365일 급여확대('02) → 1인 이상 사업장 확대('00)
공공부조 및 사회복지서비스 (2차 안전망)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민기초생활보장제도</li> <li>○ 경로연금</li> <li>○ 의료급여 등</li> </ul>	→ 도입('00) → 구 노령수당에서 도입('98) → 차상위계층까지 확대('05)
긴급복지지원 (3차 안전망)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 금전 및 현물 지원 (의료/생계·주거·기타 지원)</li> <li>○ 사회복지 서비스지원</li> </ul>	→ 위기상황에 처한 개인 또는 가구 ('선보호원칙')

### 가. 제도의 내실화가 요구되는 사회보험

사회보험은 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산업재해보험으로 구성되어 있으며 4대 보험이 각각 안고 있는 문제도 있고, 공통적으로 안고 있는 문제도 있는데, 현황 파악 및 평가 시 개략적인 수준에서 언급하도록 하겠다.

국민연금은 재정안정화를 위한 정부의 개정 법률안이 국회에서 통과되지 못하는 문제에 봉착해 있으며, 일반 국민의 정서도 정부의 이런 노력에 동의하기 보다는 생계곤란 등의 현실적 문제 및 이에 대한 정부정책에 더 많은 관심을 기울이고 있는 형편이다. 또한 한나라당과 민주노동당은 「기초연금제도」 도입을 주장하는 등 국민연금제도에 대한 논쟁이 계속되고 있다.

고용보험은 '95. 7 제도 시행 이후 IMF 실업대란 극복과정에서 실직자에 대한 실업급여 지급, 고용안정, 재취직훈련 및 재취업 지원 등 적극적 역할을 수행해왔다. 그러나 최근 경제·사회 환경의 변화에 따른 인력수급의 불일치, 노동시장 양극화의 심화 및 불완전 취업계층의 증가 등에 대응하여 적극적인 제도개선이 필요한 시점이다. 이를 위해 장기실직자에 대한 정책적 배려와 고용안정·직업능력개발사업 등을 적극적 노동시장정책 추진체제로 전환하고, 선진국에 비해 지나치게 낮은 실업급여 수혜율을 제고하면서 재취직과의 연계기능을 강화해 나가는 것이 필요하다.

건강보험은 재정위기가 2004년에 조기 극복되면서 의료보장성 강화가 정책의 주요 목표가 되었으며, 정부는 2004년 건강보험 급여률을 61%(약국 포함)로 추정하고 2008년까지 70% 이상으

로 끌어올리겠다고 발표하였다.

그러나 건강보험 재정 상태를 고려하여 극히 제한적인 부분에 국한하여 보험적용을 확대하여 아직도 실질적인 보장성 확보에는 미흡한 것으로 판단된다. 또한 이러한 보장성 강화와는 달리 보험료부담의 형평성 문제는 여전히 숙제로 남아있는데, 이러한 문제의 근본 원인은 지역가입자들의 소득을 제대로 파악하지 못하고 있기 때문이다.

그리고 현재 보험재정은 안정화단계에 있으나 보장성강화를 위해서는 지속적으로 안정적인 재정책보가 이루어져야 한다. 따라서 불필요한 의료이용이나 공급자 유인 등과 같은 재정누수 방지 방안 등을 동시에 고려해 장기적인 재정안정화를 도모해야 한다.

산업재해보험은 '64년에 도입되어 재해근로자에 대한 치료와 소득보전, 사회복귀 촉진을 위해 그간 적용대상, 보상범위와 사업 유형 등 제도 전반에 걸쳐 지속적인 확대가 이루어졌다. 그러나 운영과정에서 적용확대와 보상위주로 흘러 요양관리, 재활서비스, 급여체계 등 제도의 질적 내실화에는 다소 소홀했다는 평가를 받고 있다. 따라서 환경변화와 수요자들의 요구에 부응하도록 산재보험제도 전반의 혁신을 통해 보험서비스 수준을 제고하고 중장기 재정안정을 도모할 필요가 있다.

사회보험에 포함되는 4대 보험의 효율적 운영을 위해서는 통합관리 체계가 중요한데, 그 중요성에도 불구하고 통합관리체계 구축이 미흡하다는 평가를 받고 있다. 현재 4대 사회보험은 제도별로 근거 법령, 운영형태가 상이하고, 정부 관련부처도 보건복지부

와 노동부로 이원화되어 있으며, 집행기관 역시 3개 공단으로 다원화되어 있다. 이로 인해 수요자 불편의 가중, 비효율적 관리운영, 중립적이고 전문적인 보험계리 및 재정추계 기능의 미흡, 보험적용의 사각지대 및 급여의 중복, 각 사회보험간 정보공유 및 활용 미흡이라는 문제를 안고 있다.

### 나. 기초생활보장의 사각지대 및 자활사업의 성과 미흡

국민기초생활보장제도 도입(2000. 10월)후 정책적 절대빈곤선인 최저생계비 이하 소득을 가진 전인구의 3%에 대하여 근로능력의 유무에 관계없이 전 국민의 최저생활보장을 목표로 하여 생계·의료·교육·주거 등에 대하여 통합적으로 지원을 실시하고 있다. 그러나 부양의무자, 재산상태의 고려 등 엄격한 수급권자 선정기준으로 인해 기초보장의 사각지대 역시 여전히 존재하고 있는 실정이다. 실질적으로 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 선정되지 못하는 비수급 빈곤층의 경우 약 177만명(3.7%)으로 추정되고 있다.

<표 II -30> 기초보장의 사각지대 현황

구분	수급가구	사각지대 I <sup>1)</sup> 비수급빈곤층 (소득 최저생계비이하)	사각지대 II <sup>1)</sup> 차상위계층 (최저생계비의 120%)	정책표적 집단 외 차상위계층	전체 (최저생계비 120%이하)
인구 (%)	138만 명 (2.9%)	177만 명 (3.7%)	86만 명 (1.8%)	315만 명 (6.6%)	716만 명 (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 활용한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 정책표적집단 차상위계층  
자료 : 한국보건사회연구원(2005)

또한 2000년 10월 기초생활보장제도 도입과 함께 실시된 자활 사업은 실직수급자의 빈곤탈출을 촉진하기 위해 고용·복지서비스의 통합적 지원을 목적으로 실시된 것이다. 자활사업 참여자는 2005년 6월말 현재 6만 명에 달하는데, 참여자의 인적자본의 한계 등으로 인한 노동시장으로의 진입 어려움과 기초생활보장제도의 급여체제로 인해 자활사업 자체에 안주하려는 경향이 나타나고 있어 실질적인 탈빈곤 사업으로의 목표달성에 어려움이 존재한다. 또한 제도시행 후 다양한 프로그램 개발, 성과 측정 및 성공 사례의 확산, 실패사례로부터의 교훈 등이 제대로 종합되지 않은 상태에서 제도의 실효성에 대한 의문이 성급하게 제기되고 있다.

#### 다. 교육서비스의 미흡

교육지원정책은 그 대상의 폭을 넓혀왔지만 여전히 학비(공교육비 일부) 지원중심에 머물고 있어 저출산으로 인해 줄어들고 있는 미래 인력의 인적자원개발(HRD) 차원에서 교육서비스에 대한 적극적 투자가 더욱 중요해지고 있다.

그렇지만 교육을 통한 빈곤탈피 및 세습 단절의 중요성에도 불구하고, 참여정부의 교육서비스는 각 소관부처별로 대상선정과 급여내용이 달라지고, 교육 및 기타의 지원이 연계되기 어려운 실정으로 종합적 교육지원체계를 갖추지 못하고 있으며, 특히 교육비지원사업이 지방자치단체로 이관된 상태에서 지역별로 보장수준의 차이가 발생할 가능성이 있다.

#### 라. 고령화 대비 미흡

고령화 사회에서 급격히 증가하는 노인 수발서비스의 욕구에

적극 대처하기 위하여 국가 책임하에 노인수발보장제도의 도입이 계획대로 추진되고 있으나, 노인수발시설 인프라 확충은 지방재정 여건의 한계로 원활하게 추진되지 못하고 있다. 특히 시설 운영비 부담 및 혐오시설 기피로 인해 지자체는 시설 신축을 기피하고 있으며, 올해부터 지방으로 이양된 복지시설 운영비에 대한 지방정부의 부담으로 문제는 가중될 것으로 예상된다.

#### 마. 효율적인 사회복지 전달체계 미흡

사회복지 행정체계 개편과 관련해서는 사회복지사무소 시범사업과 ‘주민생활지원국-주민복지문화센터(안)’이 동시에 추진되고 있어 일선의 혼란 및 불안요인이 되고 있다. 또한 지역의 사회복지 협의구조와 관련해서는 지역별 사회복지계획 수립과 분권교부세 제도를 통한 사회복지사업 지방이양이 동시에 이루어져, 충분한 준비가 되어 있지 않은데다 재정이 어려워 혼란스럽다는 지자체와 민간의 문제 제기가 함께 제기되어 추진 상 어려움이 예상된다.

## 4. 전략제안

현 한국사회가 사회안전망을 갖춘 글로벌 지식·혁신 강국으로 도약하기 위해서는 무엇보다도 모든 국민의 고용가능성을 높이는 ‘적극적 의미의 사회안전망 구축’, 즉 성장과 분배의 선순환 구조를 창출할 수 있는 일자리 창출과 인적 자원의 개발 그리고 국가의 취약계층을 보호할 수 있는 촘촘한 사회안전망의 구축이 중요하다. 이는 사회보험의 안정화 및 통합관리체계 구축, 그리고 기초보장의 내실화를 통한 취약계층의 기본생활을 공고히 보장하고



육구별 지원 강화를 기초로 한 사회복지 서비스의 확대를 통해 가능하다. 또한 이러한 사회안전망 확충을 고용과 연계시켜 고용가능성을 높이고, 일자리 창출을 도모해야 한다. 이러한 고용가능성 증대를 위해 교육혁신이 특히 강조되는데, 이는 글로벌 시대에 부합하는 지식근로자 육성뿐 아니라 국민 개개인의 능력·적성에 걸맞는 교육·직무훈련, 창업훈련, 재교육 등이 지속적으로 이루어지게 함으로써 고용기회의 확대를 통한 사회적 통합을 달성하게 하는 사회안전망의 중요한 매개고리로서 작용한다.

### 가. 사회보험의 안정화 및 통합관리체계 구축

사회보험의 사각지대 해소와 재정 안정화방안 마련으로 전 국민의 1차 사회안전망으로의 역할 강화

국민연금만은 국민연금만을 대상으로 하기 보다는 ‘노후소득보장 체계의 구축’이라는 큰 틀에서 정책목표 및 추진 전략을 재수립할 필요가 있다. 다시 말해 공적연금을 중심으로 고용, 기초생활보장, 기업연금 등을 포함한 큰 틀에서 설계하여야 하며, 근로유인의 제고와 연금과 고령자고용을 연계하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 공적연금 간에도 특수직역연금과 국민연금간 연계를 통하여 줄일 수 있는 사각지대는 줄이는 노력을 해야 한다.

또한 이러한 노력과 별개로 현행 정부의 국민연금법안을 관철하기 위해서는 대국민 설득전략이 필요하며, 그 전략의 일환으로 국민연금 개혁과 동시에 타 공적연금에 대한 개혁을 추진하는 청사진을 국민들에게 제시할 필요가 있다.

건강보험은 보장성 강화와 부담형평성 제고가 중요한데, 보장

성 강화를 위해서는 우선 정책 시행상 혼란이 적은 서비스항목을 우선적으로 급여로 전환하고, 중대상병의 환자부담을 최소화하도록 하여, 특히 취약서민층의 본인부담을 경감하도록 해야 한다.

부담의 공평성을 확보하기 위해서는 자영업자의 소득을 양성화하여 소득과약을 정확히 함으로써 직장과 지역간의 단일한 소득 기준 보험료부과체계를 만들어야 한다. 그러나 현실적으로 자영업자 소득과약에는 많은 시간이 필요하므로 직장과 지역간 이원화된 부과체계 내에서 적용가능한 직역간 형평부과 방안을 검토하여야 한다.

고용보험은 향후 산업 및 고용구조의 급속한 변화와 함께 특히 취약계층 근로자의 실업가능성이 증대할 것으로 예상되므로 고용보험 사각지대를 최소화하여 실업급여 수혜율을 높여야 한다.

또한 근로능력향상을 위해 고용안정사업을 활성화하고, 직업능력개발훈련을 내실화해야 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 개발해야 한다. 또한 재정안정화를 위한 사전 예방적으로 산업재해 취약부문 안전관리의 강화 등 산재예방 사업을 확대함으로써 산재보험기금 수지차 해결 노력이 필요하다.

### 가. 사회보험 통합관리체계 구축

이러한 개별 사회보험의 내실화 못지않게 중요한 것이 사회보험 통합관리체계 구축이다. 그러나 단시일 내에 효율적인 통합관리체계 구축은 어려우므로 개별 보험의 고유성·전문성을 유지하면서 통합 시 파생되는 역기능과 사회적 비용을 최소화하도록 하는 단계적 통합전략 수립이 필요하다. 즉 소득·고용관련 정보인프라 구축, 자격·징수관리 기능연계 점검 등과 같은 준비단계를 거친 후 궁극적으로는 조직 통합이 필요하다.

### 나. 국민기초생활 보장제도의 사각지대 축소

수급대상자 선정기준을 완화하여 기초생활수급자 범위를 확대하고 가구 특성별 최저생계비를 반영하는 등 사각지대 축소방안 마련

기초보장 사각지대의 축소를 위해서 세 가지의 기본방향 - 형평성의 원칙(동일한 욕구를 가진 사람은 동일한 처우를 받아야 함), 효율성의 원칙(근로동기를 고려한 욕구별 접근 필요), 적절성의 원칙(특정욕구 충족을 위해 적절한 수준의 급여가 주어져야 함)에 초점을 둔다. 즉 부양의무자 부양능력기준의 합리화를 위해서 부양의무자 소득기준을 중위소득이상으로 상향 조정하고, 최저생계비 계측방식 및 급여체계의 개선이 필요하다. 이를 위해서 중앙정부는 부양의무자 소득기준을 단계적으로 상향조정하는 것을 검토하고, 최저 생계비의 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 지출수준이 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 집중 문제를 해결하기 위한 급여체계 개선방안을 시급히 마련하여야 한다.

#### 다. 취약인구집단별 지원확대

저소득 노인, 장애인, 아동에 대한 인구특성별 맞춤형 복지를 지원하고, 공공부조성 소득보장체계 구축

##### (1) 경로연금의 확대 및 지급수준의 현실화

저소득노인을 위해서는 경로연금의 확대 및 지급수준의 현실화가 필요하다. 이를 위해 65세 이상 저소득 노인(최저생계비의 150% 이하, 전체 노인의 30%인 646천명, 기초수급자 제외)으로 경로연금을 확대하고, 지급수준은 국민연금에 대한 부정적 영향을 감안하여 최저연금(22만원)의 50% 이하인 1인당 10만원 수준으로 채택하여 지급수준의 현실화를 유도하며, 경로연금 확대를 노인일자리 사업과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다.

##### (2) 장애수당의 확대

장애인과 관련해서는 현재 기초수급자로 한정된 장애수당을 단계적으로 저소득 중증장애인(173천명)으로 확대하되, 지급액은 장애인 추가생활비 성격의 생활급 6만원과 기본생계비 성격의 기본급 10만원 수준으로 제안한다. 지급대상은 수급자를 제외한 저소득(최저생계비의 150%) 중증장애인 1차 장애수당(생활급 6만원) 847억원('07년)에서 기대상 2차 장애수당(기본급 10만원)

1412억원('08년)으로 확대하며, 장애수당은 장애로 인한 추가비용에 대한 보전의 의미를 가지므로 수급자 선정을 위한 소득인정액 산출시 공제(가구유형별 최저생계비와 연계)하여야 한다.

### (3) 아동양육지원비의 확대

아동양육 지원과 관련해서는 현재 6세 미만 차상위 한부모 가정 아동에게 지급하는 월 5만원 수준의 아동양육 지원비를 '06년 차상위계층 한부모 가정의 13세 미만 아동부터 단계적으로 확대하는 것을 제안한다. 저소득계층 아동의 자립지원을 위하여 저소득계층 아동 자립저축제도(IDA)를 도입하여 일정액(매월 3만원) 이상 저축액에 대하여 매칭펀드(1:2 비율) 방식으로 지원하는 것이다. 또한 차상위 이하 아동·청소년 등에 대한 지역사회보호를 강화하기 위하여 지역아동센터를 '08년까지 2천개소로 확대하고, 아동복지시설을 종합아동서비스 기능으로 조정(빈곤아동 상담지도원 배치)하여야 한다.

## 라. 교육지활의료주거노인 지원 확대를 통한 고용가능성 제고 방안

미래 인력, 성인, 취약계층에 대한 교육복지서비스를 강화하고, 자활사업의 고용연계를 강화하여, 의료·주거·노인 지원 관련 복지서비스 확대

### (1) 교육복지서비스 강화

#### 미래 인력에 대한 교육지원강화

공평한 출발 및 교육과정 보장을 위해 현재의 파편화된 교육보장제도 체계화, 지원대상의 확대, 단순한 교육기회의 제공이 아닌

저소득층 교육지원 등의 구체적인 전략이 필요하다. 고교생 교육비 지원을 확대하여 차상위계층 이상의 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.

또한 저소득층 아동·청소년에 대한 학습지원을 강화하기 위해 학습부진 보충, 학교생활상담 등 서비스를 확대하되, 학습지원서비스 제공과 사회적 일자리 창출을 병행하여 공공부문에서 학습지원자를 채용, 저소득 학생에게 바우처를 지급하는 방식 등을 고려한다.

이러한 청소년을 대상으로 한 교육지원서비스를 통해 빈곤의 재생산을 방지하는 것 못지않게 학업에서 취업으로의 이행이 원활히 이루어지도록 하는 것, 즉 필요성에 부응하는 인적 자원이 배출되는 교육과 노동시장의 긴밀한 연계가 필요하다.

### 성인 대상의 근로가능성 제고

글로벌화 추세 속에서 개개인이 지속적인 경력개발을 통해 사회가 필요로 하는 직무능력을 지속적으로 갖추기 위해서는 국가정책적으로 직업훈련 기회제공, 경력개발 및 직업전망에 대한 과학적 예측, 평생학습 활성화가 중요하다.

그리고 고임금 일자리를 보장하는 지식집약적 서비스산업에 종사하는 지식근로자 육성에 못지않게 저소득층, 중등교육 이하 근

로자, 직무능력이 떨어지는 사람들을 대상으로 직업·교육훈련 기회를 제공하고, 이를 고용과 긴밀히 연계시키려는 노력이 필요하다.

또한 노동시장 양극화에 따라 나타나고 있는 근로빈곤층을 대상으로 근로유인을 제공하는 근로소득보전세제(EITC)와 같은 제도를 도입하여 근로의욕 및 근로동기의 고취로 근로를 통한 탈빈곤이 이루어질 수 있도록 지원해야 한다.

### 취약계층의 취업잠재력 강화

기초보장의 대상자가 되는 가구(또는 개인)는 근로능력이 미약하거나 근로 무능력자이므로 국가가 이들의 기본적인 생계나 삶을 보장하는 것은 당연한 일이다. 그러나 이들을 보호하는 것 못지않게 중요한 것이 근로능력이 있는 사람을 대상으로 근로를 통한 자립이 가능하도록 하고, 이를 통해 빈곤에서 탈피할 수 있도록 지원하는 것도 국가의 성장잠재력 강화를 위해 필요하다. 실제로 OECD에서는 극단적인 빈곤이나 장기실업자와 같은 사회취약계층이 그러한 상황에서 벗어나는 방안으로 성인학습의 적극적 역할을 지속적으로 권고하고 있다. 그러나 이러한 취약계층에 대한 취업잠재력 강화는 사회안전망의 보호 틀 내에서 이루어져야 할 것이다.

### (2) 자활사업의 고용가능성 제고

현재 자활은 경제양극화 과정에서 발생하는 노동배제 빈곤층에 대한 지원방식으로 그 필요성은 인정되고 있으나, 자활사업을 내실있게 추진할 수 있는 여건이 마련되지 않고 있으므로 정부는 제도개편과 사업내실화를 통해 자활사업의 효과성을 극대화하는

노력을 기울여야 한다.

실질적인 탈빈곤 정책으로서 자활사업의 위상 정립을 위해 독립적인 자활지원제도를 마련하고, 사회서비스 부문의 일자리 창출정책과 결합하여 운영하는 한편, 지역노동시장과 연계된 취업연계 프로그램을 개발하여 근로빈곤층이 취업을 통해 단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 제도적 체계를 구축하여야 한다.

자활사업 참여자들의 경우 근로능력이 있으나 취업가능성은 약하기 때문에 이들의 노동시장진입을 촉진하기 위해서는 단계적 접근이 중요하다. 여기에서 단계적 접근은 노동시장의 공급자에게 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(나영선, 2005). 따라서 직업 훈련시 구직에 대한 동기도 강화하는 동기촉진 프로그램 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 근로소득지원세제(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 지역 사회학습망의 구축, 활성화 및 지역의 고용창출을 위한 지방자치단체와 지역기업간의 협력관계를 강화하는 프로그램 개발이 필요하다.

지역사회학습망은 취약계층의 평생학습을 위한 게이트웨이(Gateway)로, 그리고 더 나아가 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.

### (3) 의료·주거·노인요양 관련 복지서비스의 확대

#### 의료서비스 확대

의료보장은 수급권자 확대, 의료사각지대 해소 및 계층간 형평성 유지원칙하에 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 공제하고 나서 최저생계비 이하로 전락하는 계층을 현재의 소득 수준에 상관없이 모두 포괄하도록 하여야 한다. 특히 노인, 장애인, 아동, 임산부 등 취약계층에 대해서는 의료비 외에도 특성별 추가비용이 소요되는 계층이므로 법적인 정의에 따라 이들에 대한 소득한계를 현행 차상위 기준인 소득 인정액 120%를 적용하여 선별하여야 한다. 또한 보장성 강화를 위해 입원의 경우 법정급여 범위를 건강보험과 분리, 대폭 확대하여야 한다.

실질적인 보장성을 강화하기 위하여 의료급여 2종의 법정 본인 부담률을 인하하고, 본인부담 보상제 및 상한제를 현실화하여 의료급여 2종의 법정 본인부담을 15%에서 10%로 인하하여 30일 기준 본인부담 20만원 이상의 50%를 보상하는 현행 제도를 10만원 이상의 50%로, 180일 기준 120만원 상한액을 60만원으로 조정하는 안을 제안한다. 또한 비급여 본인부담에 대한 본인부담 보상제를 도입하여 상급 병실료 차액 및 선택 진료료를 제외한 비급여 본인 부담액 중 30일 기준 20만원 초과분에 대해 현행 법정 급여 범위 내에서 실시되고 있는 본인부담 보상제와 같이 50%를 보상하되, 우선 공공의료기관에 한하여 시행한 후 점진적으로 확대하여야 한다.

### 주거서비스 확대

사회취약계층을 위한 주거지원을 다변화하여 매입임대 주택 및 입주자 확대, 소득계층별 주거급여 지원, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등 차등화된 지원체계를 구축하기 위하여 당초 1만호 매

입계획('04-'08, 금년 2천호)을 금년부터 '15년까지 매년 4,500호씩 총 5만호를 매입·임대토록 제안한다. 시범사업에서 기초생활수급자를 대상으로 하던 것을 차상위계층까지 확대하며, 주거와 복지서비스와 연계한 그룹홈 지원대상을 중전 장애인에서 보호아동, 노인, 미혼모, 성폭력·가정폭력피해자, 탈성매매 여성, 가출청소년, 갱생보호자가정 등으로 다양화한다. 또한 자활의지가 있는 노숙인·쪽방거주자 등 단신계층도 매입임대주택에 입주할 수 있도록 300호를 시범적으로 운영하고, 매입 전세임대 방식을 도입하여 '05년 500호(수도권) 시범사업을 거쳐 '06년부터 전국으로 확대(매년 1천호씩 10년간 1만호 공급)하도록 한다. 소년소녀가정 등 사회취약계층 아동·청소년의 주거안정을 위해 마련된 주택기금 전세자금 무이자 지원제도('04. 9. 22)의 지원대상 가정의 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, 주거점유 형태별 차등 지원을 통해 한정된 자원을 효율적으로 배분하고, 장기적으로 자가 가구에 대해서는 유지수선 등 현물중심급여를 실시하며, 전세 가구에 대해서는 전세자금대여 사업 확대, 월세가구에 대해서는 임차료 보조로 구분하여 추진하도록 한다.

### 노인 수발보장 및 노인 요양시설의 확충

노인수발이라는 고령화 사회의 시대적 요구에 대한 즉각적인

대응책의 마련이 필요한데, 특히 노인수발시설 확충과정에서 중앙정부의 전폭적 재정지원과 지방자치단체의 협력이 필요하므로 노인요양시설의 획기적 확충을 통해 저소득층뿐만 아니라 중산층 이상의 시민들에게도 요양시설 이용의 기회제공을 확대하도록 한다. 중증의 요양욕구를 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 요양시설 이용시 소득공제 혜택을 부여(희망한국 21에서 발표)하고, 요양시설 확충을 위해 기초자치단체에 이양된 노인·장애인 요양시설 운영비를 광역자치단체로 교부하여 시도의 조정 역할 및 책임을 강화하고 자치단체의 참여를 유도하도록 하고, 중장기적으로 분권 교부세를 복지분야 포괄보조금 제도로 전환하는 것을 검토한다. 아울러 요양시설 부지확보 및 집단 민원 발생 등의 문제를 해소하기 위해 개발제한 구역내 요양시설 건축을 '09년까지 한시적으로 허용한다.

#### 마. 사회복지 전달체계의 명확한 정립

중앙-광역-기초자치 단체간 적절한 역할정립과 공공-민간 협의구조 새로운 모형 개발 및 공론화 필요

중앙정부 소관의 공공부조·사회복지서비스 정책의 집행체계가 미비한 우리나라에서는 이를 담당하는 지방자치단체와의 관계 정립, 중앙-광역-기초자치단체간 적절한 역할분담이 중요하므로 지

자체에 자율성을 부여하는 동시에 사회복지 책임성이 강화되는 것이 중요하다. 이를 위해 구체적인 사업 가이드라인을 제시하고, 성과관리체계를 강화하며, 특히 중앙정부의 사회복지관련 부처간 협력 및 의사소통 구조 정비를 통한 정책의 일관성 제고가 필요하다. 이와 함께 현재의 공공부조 및 사회복지서비스 전달체계를 정비하여 실제적인 운영 활성화를 위한 공공-민간의 공동활용이 가능한 전산망 및 소프트웨어 제공 등 전산화 기반마련과 공공, 민간의 사회적 서비스 인력의 수급분석 및 정책방향 정립 등 지역단위 공공-민간 협의구조의 새로운 모형 및 현실적합성에 대한 공론화가 필요하다.

## 5. 실행계획

### 가. 바람직한 정부의 역할

전 세계적으로 일어나고 있는 세계화의 흐름 속에서 국가경쟁력 강화와 지속가능한 사회복지제도를 구축하기 위해서는 중앙과 지방정부의 역할분담이 중요하다. 1990년대 이후 지방자치제도가 실시되었음에도 불구하고 뿌리 깊은 중앙집권적 행정체계, 지방자치역량의 미진, 주민참여부족 등의 제약으로 한국형 지방분권적 국가발전모델을 제시하는 데는 한계가 있어 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 복지기능분

담과 이를 위해 시장 및 시민사회의 참여를 이끌어내려는 노력이 가시적인 성과를 거두지는 못하고 있다. 그러나 권한과 자율의 지방 이양을 통한 사회안전망의 지속가능성 확보 및 사회적 합의 도출과정의 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. 국가균형발전을 차치하고라도 사회안전망 확충 및 효과적인 전달체계 구축을 위해 지방정부가 과거의 수동적 전달자에서 벗어나 능동적으로 지역현실을 감안한 사회복지서비스 제공을 위해 행정력을 동원하고, 이를 구체적으로 실천하는 노력이 요구되는 상황이며, 현 상황에서 사회복지전달체계 개편을 통해 지방의 기획기능을 강화하고, 지역의 각종 자원의 연계·조정이 지방단위에서 가능하도록 하는 것만으로도 수요자의 복지 체감도를 높일 수 있다. 또한 공공전달체계 개편과 함께 단계적으로 민관협력체계를 활성화하여 민관이 지역 사회안전망 계획을 수립·집행·평가할 수 있는 기반을 구축해야 한다.

결론적으로 국가복지확대를 대전제로 하여 지역사회 중심의 복지체계 수립, 민관협력 활성화, 민간기여 활성화 등을 통해 복지공급의 다원화 및 효율화를 추구해야 한다. 물론 이 과정에서 중

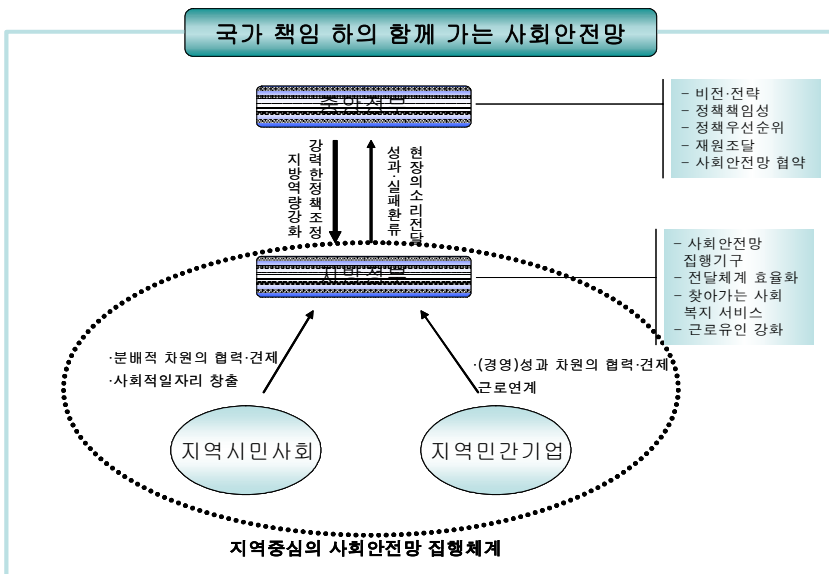
양정부의 정책 책임성은 보다 강화되어야 하며, 민간 서비스에 대한 선도 역할을 수행해야 할 것이다.

총체적 사회안전망 구축을 위한 정책추진 시 예상되는 쟁점은 정책 자체와 관련해서는 ①정책목표의 적절성, ②핵심 정책과제의 필요성, ③우선순위의 적절성, ④재원조달 가능성, ⑤예상되는 정책성과의 달성가능성, 성과 가시화 시기 및 효과정도 등이 될 수 있으며, 정책과는 별개로 ⑥저성장의 장기화로 인한 국민의 정책 무관심, ⑦참여정부의 정책추진 및 성과 가시화간의 시간차이로 인한 국민의 정책피로도, ⑧정치적인 역학관계, 특히 국회에서의 관련 법률안 통과를 위한 대야 협상능력, ⑨시민단체의 정책수용여부, ⑩기업의 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. 첫째, 정책 목표, 핵심정책과제, 우선순위에 대한 정부, 국회, 시민사회와의 사회협약을 통해 민관의 역할 분담 및 양보, 협력 등을 통한 사회적 구속력을 획득해 내려는 노력이 중요하다. 둘째, 소요재원의 경우 국가책임을 우선으로 하여 조세 등 공적 지출을 원칙으로 하면서 소요재원을 마련하고, 기업 등 민간자원 활용을 위한 보완방안을 추진하여야 한다. 셋째, 현재의 조세 및 공적 이전지출에 의한 소득재분배 효과가 매우 낮음을 감안하여 소득재분배 효과 가시화를 위한 적정 사회복지지출 수준을 제시하며, 끝으로

사회복지지출의 효과가 극대화될 수 있도록 전달체계를 효율적으로 개편함으로써 복지 체감도를 높일 필요가 있다. 궁극적으로 사회안전망 확충과 관련해 제기되는 여러 쟁점들은 분배가 성장의 걸림돌이 아니라 상호 상승 작용할 수 있는 것임을 여러 선진국 사례를 통해 제시하고, 정부의 확고한 추진의지를 명확히 함으로써 여러 사회집단의 동의를 끌어내야 한다.

#### 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 구축하고, 서비스의 제공에



국가참여비중을 높여 기존 민간공급자에 대한 지원 및 관리체계를 강화하여 시민들의 복지 체감도를 향상시켜야 하며, 이를 위한 국가자원 배분에 관련된 사회적 합의를 민주적 방식으로 이루기 위해 최선의 노력을 경주하여야 한다. 또한 사회서비스 확대에 주력하여 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 이를 공론화하여 세대간 합의를 도출하여야 한다.

**(2) 지방정부: 복지체감도 제고를 위한 최종 대민 사회복지서비스 제공자**  
 현재 논의 중인 사회안전망 전달체계(시군구-읍면동) 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. 일선 읍면동이나 사회복지사무소(시범사업 중)는 최종적인 대민 사회복지서비스를 제공하는 곳이므로 사회안전망의 최종 수요자들이 수혜를 체감함으로써 정부정책의 성과가 가시화될 수 있도록 일선 읍면동의 ‘찾아가는 사회복지서비스’(현장성)를 강화하여야 한다.

### (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 차원에서 견제하는 반면 기업은 (경영)성과 중심으로 견제할 수 있다는 점이며, 사회안전망이 ‘기업마인드’를 갖고 적은 자원으로 보다 많은 성과를 내도록 하는데, 민간기업의 역할이 중요하다. 민간기업의 협력이 잘 이루어질 경우 지역단위에서 복지와 고용의 연계도 원활하게 잘 이루어질 가능성도 있다.

## 다. 선진국형 사회안전망을 위한 복지재정 확충

앞에서도 언급한 바와 같이 우리나라의 GDP 대비 국민부담율과 사회지출비의 수준은 OECD 국가중 최저 수준을 보이고 있다. 향후 요구되는 복지수요를 선진국 수준으로 충족시키기 위해서는 OECD국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지수준에 근접해가는 사회지출비의 증가 및 국민부담의 증가가 필요할 것이다. 이를 위해서는 어떻게 국민의 동의를 이끌어낼

것인가에 대한 전략적인 접근이 중요하다. 즉 선진국형 사회안전망 확충에 따른 재정지출과 조세부담 수준의 패키지에 대한 새로운 사회적 합의 형성이 필요하게 된다. 이에 따라 국가가 대응해야 하는 재정수요에 대한 합의와 국민들이 부담해야 하는 조세부담에 대한 합의가 동시에 형성되어야 한다. 조세수입 확보를 위해서는 세율인상이나 새로운 세목신설도 검토할 필요가 있으나, 우선적으로 조세제도의 공정성을 강화하고 기존 제도의 수혜자 집단의 고통분담을 추진하여 국민들로부터 부담 증가에 대한 정치적 동의를 확보하는 것이 필요하다. 재원조달은 ①세원투명성 제고와 과세기반 확충을 통한 세수 확대 (공정성 제고) ②기존의 비과세·감면 제도의 전면적인 재정비와 재정지출구조의 조정을 동시에 추진 (고통분담) ③기존 조세의 세율 인상 또는 새로운 세목 신설의 우선순위를 검토하여야 한다. 따라서 세율조정 이전에 비과세·감면 축소, 면세점 인하, 고소득 자영업자 등의 탈루소득에 대한 포착률 제고를 통해 세수를 확충할 필요가 있다.

조세 수입규모의 증대와 함께 고려되어야 할 부문이 정부 세출 구조에 대한 개편 작업으로 국가 재정지출 구조의 합리적 설계에 대한 논의가 필요하다. 중앙정부 지출을 경제사업, 교육, 복지 및 삶의 질, 국방 및 기타의 항목으로 분류할 때, 복지 및 삶의 질의 경우 OECD 주요국인 프랑스 62.2%, 독일 69.5%, 일본 52.3%, 미국 53.3% 등 OECD 평균 51.7%에 이르나, 한국은 26.6%에 그치고 있어 다른 선진국의 1/2에 해당하는 복지지출 구성을 가지고 있다. 이에 비해 경제사업은 OECD 평균이 9.5%이나 우리나라는 19.7%에 이르고 있어 두 배가 넘는 지출을 보이고 있다.

이는 우리나라 중앙정부의 세출구조는 복지보다는 경제개발에 상대적으로 높은 우선순위를 부여하고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 국민의 부담을 강조하는 것과 동시에 복지와 정부 지출구조의 조정에 대한 논의 역시 진전되어야 할 것이다.

재정관련 논의구조의 혁신을 위하여 재정관련 논의구조에 복지 재정지출 관련 부처(복지부, 여성부, 교육부)가 공동 참여하여 중·장기 사회안전망 재원조달 방안을 마련하고, 복지재원 조달을 지원할 수 있는 「중·장기 조세개혁 방안」을 마련하여 조세개혁의 기본방향의 하나로 복지재정을 조달하거나 지원할 수 있는 세제를 구축하며, 재원 수요와 재원 조달을 공론화하고 국민적 공감대를 유도하여 복지재정의 국민부담 증가에 대한 중·장기적인 국민설득(홍보) 프로그램을 구축할 필요가 있다.

## 제2절 부동산정책과 국민주거 안정<sup>21)</sup>

### 1. 문제의 제기

#### 가. 여건변화 전망

부동산시장을 둘러싼 여건은 앞으로 급격히 변화해 나갈 것으로 예상된다. 무엇보다 인구학적 변화가 중요하다. 최근 출산율 저하에 따라 신규가구의 출산율은 1.2명을 밑돌아 인구는 2020년 4,996만명 수준에 도달한 후 점차 감소할 것으로 전망된다. 인구고령화도 급속히 진행되어 2018년에는 65세 이상 노인인구 비율이 14%를 넘는 고령사회로 접어든 후, 2026년에는 20%를 넘는 초고령 사회에 도달할 것이며 단독가구의 비중도 증가될 것으로 예상된다. 이러한 인구구조의 변화는 주택을 비롯한 부동산 수요패턴의 변화를 가져올 것이다.

<표 II -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

또한 경제성장에 따라 환경과 문화여가 등에 대한 관심이 증

21) 본 절은 국토연구원장(최병선)의 책임 아래 손경환 토지주택연구실장이 초안을 작성하고 관련 분야의 전문가회의와 분야별 자문회의를 통해 내용을 확정하였음

대되고, 이에 따라 거주하는 주택 외에 별장, 문화시설 등에 대한 수요가 증가할 것이다. 이와 더불어 계층간 양극화 현상도 점차 확대되어 복지와 분배에 대한 요구가 높아질 것으로 예상된다. 이러한 현상은 특히 주거복지 분야에서 강하게 나타날 것이다.

이와 함께 행정중심복합도시와 기업도시의 건설, 공공기관 지방이전 등 지역균형발전을 추진하는 과정에서 수도권은 인구유출로 인하여 부동산시장의 장기적 안정기반이 구축될 것으로 예상된다. 또한 사회 경제 전반에 걸쳐 정보화가 급격히 진전되고 있으며 부동산 분야도 예외가 아니다. 부동산 가격과 거래정보의 정확성이 더욱 향상되어야 하며, 부동산 정보서비스를 신속하게 전달하는 시스템의 구축이 필요하다.

#### 나. 국민주거 현황

정부의 지속적인 주택공급정책에 힘입어 우리나라의 주거수준은 양적·질적 측면에서 선진국 수준으로 근접해 가고 있다. 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. 특히 1인당 주거면적은 7.5평에 불과해 선진국의 절반에도 미치지 못하고 있다. 선진국에서는 공공임대주택이 총 주택의 20%내외를 차지하고 있어서 자기 집이 없는 사람들도 안정된 주거생활을 누릴 수 있다. 그러나 우리나라는 장기공공임대주택 재고가 총 주택 재고량의 약 3% 수준에 그치고 있다.

**<표 II -32> 주거서비스 지표의 국제비교**

구 분	지 표	한국 (2005)	미국 (2003)	캐나다 (2001)	영국 (2003)	일본 (2003)
양적 지표	주택보급률(%)	102.2 (2004년)	105.3	103.9	99.2 가구개념상이	114.3 (2003년)
	자가점유율(%)	54.4 (2000년)	68.3	65.8	71.0	61.2
	1인당주거면적(평)	7.5	20.6			20
질적 지표	건축경과년수(년)	15.8	33	31.5	30년이상 86%	약 21
	3인이상 단칸방거주가구비율(%)	1.1 (2000년)	0.4	1.5	2.4	0.09
주거비 부담 지표	연소득대비 주택가격비 (PIR, 배)	3.8 (평균값 6.0)	2.7	2.3	4.1	-
	월소득대비 임대료비 (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

또한 부동산가격은 여전히 세계 최고 수준이다. 더구나 최근 몇해 동안 가격이 급등하고 있다. 부동산가격 급등은 국민주거불안은 물론 기업 활동을 위축시켜 전반적인 경제활동에 상당히 부정적인 영향을 미쳐왔다. 가구의 주택구입능력을 나타내는 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 미국, 영국 등 선진국이 3~4배이며 우리나라는 3.8배(중위값 기준, 평균값은 6.0배)로서 외국과 비슷한 수준인 반면, 서울은 7.7배(평균값은 8.8배)로 뉴욕 2.7배, 동경 5.6배, 런던 4.7배에 비해 매우 높은 실정이다.

## 2. 비전의 제시

주택정책의 근본적인 목적은 국민의 주거복지를 향상시키는 데에 있다. 이를 위해 정부는 2003년 10년 목표의 주택종합계획을

통해 장기비전을 제시한 바 있다.

기본방향은 다음과 같다. ①주거욕구 다양화와 소득수준의 변화를 감안하여 적합한 주택을 지속적으로 공급한다. ②최저주거기준을 설정하고 주택정책의 우선순위는 시장소외계층의 최저주거수준 확보에 둔다. ③공공주택은 소득계층 및 가구특성을 고려하여 배분하고, 입주자를 효율적으로 관리한다. ④주택시장의 안정을 위하여 투기수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 정책을 추진한다. ⑤한정된 주택자원의 효율적 활용을 위해 기존주택 재고관리를 위한 정책적 지원을 지속적으로 유지한다. ⑥정책추진에 있어서 공공부문과 민간부문, 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 한다. ⑦주거복지정책의 평가체계에 의하여 정책의 적합성, 형평성, 효율성 등을 지속적으로 평가한다.

이러한 기본방향에 따른 달성비전은 첫째, 국민임대주택 100만호, 10년 장기임대주택 50만호 등을 차질없이 공급하여 장기공공임대주택 비중을 15% 수준으로 확대한다. 공공임대주택 입주가 어려운 최저소득계층에게는 주거비를 보조하여 최저주거수준을 영위할 수 있도록 한다.

둘째, 최저주거기준 미달가구에 대한 집중적인 지원을 통하여 가구간 주거격차를 완화시키고 전체 가구의 23%에 달하는 최저주거기준 미달가구의 비중을 6% 수준으로 감소시킨다.

셋째, 전국과 수도권 지역의 주택보급률을 각각 116.7%, 112.4%로 증대시켜 주택의 양적부족문제를 완전히 해소한다. 인구 1천명당 주택수를 320호로 늘려 선진국 수준에 도달하도록 한다. 이를 위



하여 연간 전국 50만호, 수도권 30만호의 주택을 공급하되, 공공 부문에서 30%를 공급한다.

넷째, 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 전국 4배 수준을 유지하며, 서울은 5배 수준으로 낮추고, 월소득대비 임대료 비율(RIR)은 현재 수준을 유지하여 주거비 부담이 없이 주거생활을 영위할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 연간 주택가격 상승률이 소비자물가 상승률 범위 내에서 움직이도록 조세 금융 등 각종 정책수단을 활용한다.

다섯째, 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 경기 조절 수단으로 부동산정책을 활용하였다. 경기 침체기에는 주택 공급 활성화 대책을, 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.

참여정부에서는 과거 주택정책의 문제점을 극복하기 위하여 일반경기 및 부동산경기에 영향을 받지 않겠다는 정책의지를 강하

게 천명하고 실수요자 중심으로 부동산시장을 재편하겠다는 기본 원칙 아래 부동산정책을 수립하였다. 대표적인 정책이 2003년 10월에 발표된 10.29 대책이다. 이 대책은 여러 주택을 보유한 가구에 대한 양도소득세율 인상, 주택거래신고제 도입, 재건축 개발이익환수 등을 포함하였다. 그러나 대책 발표 이후 1년여 동안 안정을 유지하던 부동산시장은 2005년 들면서 다시 가격이 급등하였다. 이는 10.29 대책이 당초 취지대로 입법화되지 못하였으며 주택공급 측면을 상대적으로 소홀하게 다루었기 때문이다.

이에 따라 정부에서는 부동산 투기수요 억제와 주택공급정책을 병행하는 8.31 정책을 발표하였다. 8.31 정책은 투기수요를 차단하기 위한 세제개편, 주택공급 확대, 그리고 저소득층 주거안정 지원 등을 망라하는 종합적인 정책이라고 할 수 있다. 이러한 배경을 가지고 시행된 8.31 정책의 목적과 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 서민들의 주거생활을 안정시키는 것이다. 주택가격이 급등하면 서민들은 내 집 마련을 위한 꿈을 버릴 수밖에 없으며, 주거의 불안정은 사회 불안정의 원인이 될 수 있다. 따라서 서민들이 주택을 쉽게 구입할 수 있도록 공공부문이 개발한 택지에서 주택공사 등 공공부문이 상당량의 주택을 시장가격보다 낮은 가격으로 공급하도록 하였다. 이와 더불어 저소득층에게 공공주택 자금의 대출규모를 확대하고 대출금리를 인하하였다.

둘째, 부동산시장의 안정 기반을 확고하게 구축하기 위해서 시장의 투명성을 높이는 것이 중요하다. 부동산시장의 투명성을 높이고, 과세의 형평성을 기하기 위해서는 실제거래가격을 신고하

도록 유도할 필요가 있다. 따라서 이번 부동산대책에서는 실거래 가격 신고제도를 조기에 정착시키고, 실거래가격을 거래세의 과세표준으로 삼도록 하였다.

셋째, 부동산시장에 투기적 수요가 참여하는 것을 차단할 필요가 있었다. 이를 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 강화했다.

넷째, 최근 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 개발계획이 수립됨에 따라 대상지역에서 토지투기가 성행하여 토지가격이 급격히 상승하였다. 토지투기를 방지하고 토지가격의 급격한 상승을 막기 위하여 토지거래허가제도를 강화하고, 관련세제를 보완하는 등 제도적 장치를 마련하였다. 특히 토지수용시 지주들에게 지급된 대량의 자금으로 지주들은 다시 인근지역에서 부동산을 구입하여 토지가격 상승을 부추기고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서 토지매입비용을 현금 대신에 채권으로 지급하도록 하였다. 이와 더불어 비사업용 토지에 대한 보유세와 양도소득세를 강화하였다.

## 나. 부동산정책의 한계점

### (1) 정책방향의 한계

참여정부의 부동산정책은 부동산 가격안정을 통하여 부동산시장을 실수요자 중심으로 전환하고 부동산시장의 투명성을 제고하여 선진화에 기여하였다는 점은 매우 긍정적이다. 그러나 구체적인

인 정책대안들이 주로 ‘주택’ 중심으로 설정되어 있으며 ‘사람’에 대한 배려가 상대적으로 부족하다.

또한 주거복지전달체계상 국민임대주택 공급을 포함한 생산부문에는 상당한 관심을 기울이고 있으나 배분과 관리부문은 상대적으로 소홀히 다루고 있다. 생산된 주택을 누구에게, 어떤 방법으로 배분할 것인가 또는 주택공급 이외의 방법으로 주거안정과 형평성을 제고하는 방안은 무엇인가 하는 목표계층의 설정과 배분계획이 미흡하다. 또한 신규공급 위주의 정책을 제시하여 기존 주택의 관리에 대한 관심 및 정책적 지원 내용을 담지 못하였다. 특히 공공주택의 경우 공급 이후 시설과 입주자에 대한 관리계획이 부족하다.

우리나라의 주택정책은 주로 중앙정부에 의해 수립되어 왔으며, 지방정부는 정책집행 과정에서 중요한 역할을 수행하지 못하고 있다. 또한 민간부문은 주어진 제도의 틀 내에서 시장참여를 통하여 상당한 역할을 담당하고 있으며 정부의 정책변화에 의해 시장참여의 범위가 제한되기도 한다. 이러한 실정을 감안하면 주택정책의 수립과 집행 과정에서 중앙정부와 지방정부의 역할, 공공부문과 민간부문의 역할을 명확히 규정할 필요가 있다. 기존 대책에는 이 부분에 대한 고려가 부족하다.

## (2) 실천목표와 정책의 연계성 미흡

정부는 2003년에 향후 10년간 주택정책의 준거가 될 주택종합계획(2003~2012년)을 수립한 바 있다. 새로운 정책을 수립할 때에는 정책수립 단계에서 기존의 장기계획과 상충성은 없는지, 간

과한 점은 없는지를 파악하는 일이 매우 중요하다. 8.31 정책의 구체적인 내용을 보면 다행히 큰 틀에서는 주택종합계획상의 실천목표에 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다. 그러나 기존 장기 계획상의 실천목표와 새로운 정책내용을 연계하여 정책의 당위성을 확보하는 과정은 정책효과를 극대화하기 위해 필요하다.

### (3) 정책추진 과정상의 우려사항

정책내용면에서는 정책지원 수단, 공공임대주택의 공급방식, 토지비축 확대방안에 대한 추가적 검토가 필요하다. 우선 8.31 정책은 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. 서울시 영구임대주택의 경우 61,730명이 입주대기 중이며(주택공사 45,680명, 서울시 16,050명), 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 불균형의 문제가 제기되고 있다.

### <표Ⅱ-33> 국민임대주택 미분양호수

(2005.10.7 현재 계약기준, 단위:호)

합계	수도권	부산	인천	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
7,467	3,078	-	2,115	617	459	323	46	292	537	-	-

이에 대한 대안으로 매입임대주택, 재임대 주택 등이 제시되고 있다. 이 중 매입임대주택의 경우 이를 대량으로 운용한다면 관리의 어려움이 클 것으로 예상된다. 따라서 정부가 주택을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 방식과 함께 재임대 주택 등을 활성화할 필요가 있다. 재임대 주택은 소유권은 민간이 가진 상태에서 주택을 저소득층에 저렴한 비용으로 공급하는 방식이므로 주택관리문제에서 벗어나는 장점을 가진다.

이상의 정책내용의 문제점 외에도 정책의 추진과정에서 몇 가지 문제가 예상된다. 특히 공공부문의 비대화, 민간 건설 산업의 위축과 주택공급 감소, 개발예정지역 투기, 그리고 전세가격 불안정이 우려된다. 이러한 문제는 8.31 정책 수립 당시에도 어느 정도 예상되었지만 성공적인 정책 추진을 위해서는 반드시 검토해야 할 사항들이다.

#### 4. 전략 제안 : 주택중심에서 가구중심으로 전환

주택의 재고가 절대적으로 부족하였던 2000년대 이전에는 주택정책의 비중을 주택의 대량공급에 두었다. 이에 따라 주거전달 체계상의 생산-배분-관리 단계에서 생산에 중점을 두고 택지·금융·조세 등의 정책수단으로 지원이 이루어졌다. 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 개입”으

로 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 강구하여야 한다.

### 가. 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.

### 나. 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 더욱 확대되어야 할 것이다. 또한 국민소득이 향상됨에 따라 중대형 주택의 수요가 증가할 것으로 예측되나, 우리나라의 1인당 주거면

적은 선진국의 절반에도 미치지 못하고 있으므로 주택의 질적 개선에 대한 정책적 고려도 필요한 시점이라고 할 것이다.

#### 다. 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 400조원이 넘는 부동산금이 생산적인 분야로 투자되지 못하고 있음에 따라 부동산시장의 불안정요인이 존재하고 있다. 따라서 이러한 불안정요인을 제거하기 위해서는 무엇보다 부동산금융시장을 활성화할 수 있도록 부동산투자회사에 대한 세제지원, 부동산의 양도 및 개발이익에 따른 이중과세 해소 등의 활성화대책이 필요하다.

#### 라. 임대주택의 지속적 공급

저소득층의 주거안정을 위한 수단은 크게 주거비 지원과 임대주택 건설로 대별할 수 있다. 그러나 임대주택의 재고가 충분하지 못한 상황에서 주거비 지원을 확대할 경우 주거비 인상을 통해 그 혜택이 임대인(소유주)에게 돌아갈 가능성이 높다. 따라서 우선 임대주택 확충에 정책적 역량을 집중하고, 주거비 지원은 보완적 수단으로 활용하여야 할 것이다. 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.

#### 마. 주거복지 행정체계 개선

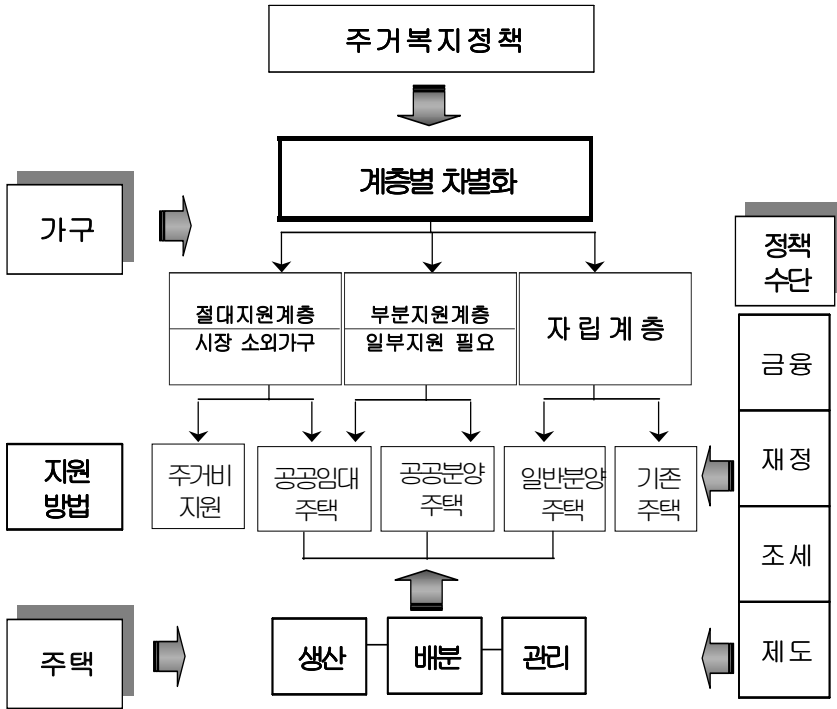
현재 임대주택공급 및 관리는 주로 중앙정부에 의해 수행되고 있다. 이는 재정적, 행정적 역량이 부족한 지방자치단체가 주거복지업무를 회피하고 있기 때문이다. 그러나 주거복지행정은 지역 상황을 누구보다 잘 알고 있는 지자체가 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 장기적으로는 중앙정부와 지방정부가 적정한 역할분담을 이루어나가야 할 것이다. 또한 주거복지행정과 기타 복지행정과의 연계를 강화하여 통합적 복지서비스를 제공하면서, 주거복지행정을 일관되고 종합적으로 조율·집행할 수 있는 방안에 대하여 검토할 필요가 있다.

### 5. 실행계획

#### 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.

<그림 II-30> 주거복지정책의 구조



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 따른 정책지원 방안은 아래 표와 같다.

**<표 II -34> 계층 구분에 따른 정책지원방안**

지원대상 및 계층 구분		지원방안	
1) 주택지원	기준미달 주택	주택개량자금 저리지원	
	노후화된 일반주택	주택관리 및 리모델링 지원	
2) 가구지원	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 주거상하이동 원활화를 위한 택지, 금융 및 조세지원

각 지원방안별로 금융지원, 조세감면 및 택지공급 등의 정책지원 수단을 제시하면 아래 표와 같다.

**<표 II -35> 지원방안별 정책지원수단**

구 분	지원방안	자금지원			조세 지원	택지 지원	비 고
		기금	재정	민간 금융			
① 주택지원	주택개량자금 저리지원	○					
	주택관리 및 리모델링 지원	○					
	지속적인 주택공급 확대			○	○	○	
② 가구지원	주거비 보조		○				
	국민임대주택 공급	○	○			○	100만호계획
	장기임대주택 공급	○				○	50만호계획
	소형분양주택 공급	○			○	○	
	최초주택구입자금 및 전세자금 지원	○		○			
	주택마련 및 상하이동 지원			○	○		

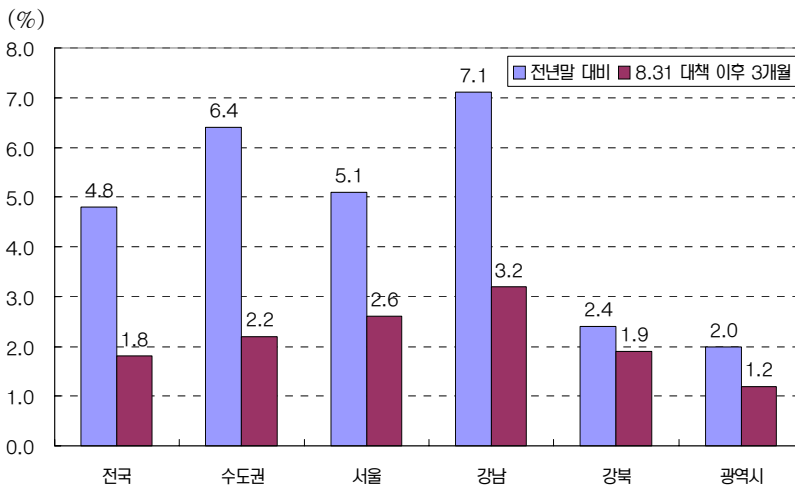
정부는 절대지원계층과 부분지원계층의 주거안정을 위한 자금·세제지원과 임대주택건설에 역점을 두고, 시장에서는 자립계층과 부분지원계층을 대상으로 하는 분양주택 건설을 확대하는 방향으로 역할분담을 이루어 나가야 할 것이다. 또한 민간건설회사는 질 높은 주택건설을 위한 기술개발 노력을 한층 강화해야 할 것이다.

## 나. 2006년도 중점 추진과제

### (1) 전세시장 안정

8.31 정책 발표 이후 전세가격은 소폭 상승하였다.

<그림 II-31> 지역별 아파트 전세가격 변동



향후 전세시장은 전반적으로 안정세가 전망되나, 국지적 불안정성이 나타날 가능성이 높으므로 이에 대한 대책을 사전에 강구할 필요가 있다. 전세가격은 아직 2003년말과 비슷한 수준이다.

그러나 시계열적 추세와 시장의 여건 변화를 감안하면 수도권 전세가격은 향후 어느 정도 상승할 것으로 보인다. 예컨대 서울의 경우 아파트 매매가격 대비 전세가격 비율이 2000년말 60.6%이었으나 2004년말에는 49.1%로 낮아졌으며, 8.31 정책 이후 보유수요가 감소하고 전세수요가 증가하고 있다는 점을 감안하면 향후 전세가격은 소폭 상향조정될 것으로 예상된다. 따라서 정부는 국민임대주택의 건설을 차질 없이 추진하는 한편, 전세가격 상승에 따른 임차가구의 주거불안을 완화하기 위해 전세자금 지원액을 추가로 확대하고 재임대 방식을 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다.

## (2) 공공부문 주택공급 확대

2000~2003년 사이의 연차별 주택공급 계획상 공공부문 주택공급비율은 40~50% 수준이었으나, 달성 실적은 23% 수준에 불과하다. 공공부문 주택공급량은 수도권 15%(연간 5만호 내외), 지방 33%(연간 8만호 내외)이다. 수도권이 부동산경기에 가장 민감하게 반응한다는 점을 감안하면 수도권의 주택공영개발 수준도 30% 내외로 유지할 필요가 있다. 이번 대책에 따르면 수도권에서는 연간 30만호의 주택을 공급할 계획이므로 이 지역에서 공공부문의 연간 주택공급량을 10만호(국민임대주택 5만호, 10년 장기임대주택 2.5만호, 분양주택 2.5만호)로 상향 조정할 필요가 있다. 특히 2006년에는 8.31 정책으로 민간부문의 주택공급이 감소할 가능성이 있으므로 공공부문 주택공급비율을 40% 수준으로 상향 조정하여야 할 것이다. 10년 장기임대주택은 당초 민간부문에서 공급하도록 유도할 계획이었으나, 낮은 투자수익률과

자본 회임기간의 장기성으로 민간기업이 참여하지 않으므로 수도권에서는 공공부문이 주도적으로 공급할 필요가 있다.

이러한 공공부문에 의한 주택공급 확대방침에 따라 주택 품질의 획일화와 공공부문 비대화를 초래할 우려가 있다. 주택 품질이 악화되는 것을 방지하기 위하여 설계·시공 일괄입찰과 시공사의 브랜드를 인정할 필요가 있다. 공공부문의 비대화를 방지하기 위해서는 공공부문에 의한 주택건설 확대지역을 주택이 부족한 수도권과 일부 대도시지역으로 한정하고 대상지구는 주택정책심의위원회가 결정하도록 한다.

### (3) 민간 건설산업 위축 완화

8.31 정책에 의한 보유세 및 양도세 강화, 분양가 규제, 대출 규제 등은 단기적으로 주택수요의 감소, 주택가격 하락, 주택거래의 위축을 초래할 것으로 예상된다. 민간 건설산업의 위축을 완화하기 위해서는 공공부문에 의한 주택 공급시 민간부문이 시공사로 참여하고, SOC 건설투자의 확대와 중동 오일 달러를 겨냥한 플랜트(plant), 동남아 및 중앙아시아 등의 신도시건설 사업을 포함한 해외건설에 대해 정부가 적극 지원하여야 할 것이다.

### (4) 노후 주거지 개발방식 개선

현행 노후주거지 개발은 주택의 물리적 개량에 중점을 두고 추진되어 왔으며, 지역에 거주하는 저소득층의 주거안정이나 지역경제 발전 효과는 낮다. 따라서 단순한 주택개량이 아니라, 개발지역의 일부에 쇼핑몰, 문화센터, 체육시설, 영화관 등과 같은 비즈니스사업을 유치·연계하여 지역경제를 활성화시키고, 이를 통해

지역주민의 소득향상과 원주민 재정착률을 제고하는 효과를 얻을 수 있는 개발계획의 추진이 필요하다.

#### 다. 중장기 추진과제

##### (1) 주택종합계획상의 실천목표와 연계

장기계획인 주택종합계획에서 2012년까지 달성할 목표로 제시하고 있는 주택보급률, 최저주거기준 미달 가구수, 장기공공임대주택 공급비중, 주거비 부담수준, 재고주택 관리방안 등과 이번 대책의 내용이 일치하는지 또는 장기계획에는 문제가 없는지를 검토하여야 한다.

부동산시장의 여건은 항상 변화한다. 따라서 기 수립된 장기계획도 여건 변화에 따라 수정할 필요가 있다. 새로운 정책의 수립 과정에서 기존 장기계획에 문제가 있다고 판단되는 경우에는 이를 피드백(feedback)하여 수정하여야 하며, 이를 위해서는 정책평가시스템을 구축할 필요가 있다.

##### (2) 중앙정부와 지방정부의 역할 분담

주택정책의 기초가 주택중심의 정책에서 가구중심의 주거복지 정책으로 전환하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할이 명확히 정립되어야 한다. 중앙정부는 부동산정책의 목표와 로드맵을 제시하고 행정 재정적인 지원을 하며, 세부적인 정책 수립과 집행은 지방정부에 과감하게 이양할 필요가 있다. 지방정부는 해당 지역의 시장상황을 파악하고 문제의 원인을 분석하여 지역 실정에 맞는 대책을 수립 집행하기 용이한 위치에 있어 주거복지전달

체계의 효율성이 더욱 높아질 수 있다. 따라서 부동산정책에서 지방정부의 역할을 강화하여 기계적인 정책 집행에 따른 문제를 최소화하여야 한다.

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 해당 지역에서 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.

### (3) 지역균형발전과 부동산시장의 선순환구조 확립

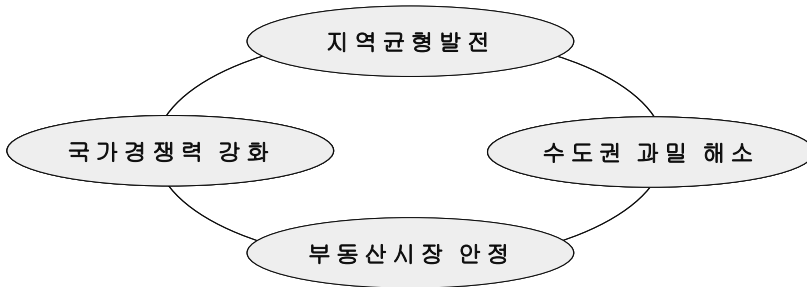
주로 수도권에서 발생하는 부동산시장의 국지적 불안정성은 현재 추진 중인 지역균형발전정책에 의해 장기적으로는 상당부분 완화될 수 있을 것이다. 지역균형발전정책은 수도권과 지역의 균형적인 발전을 통하여 국가경쟁력을 강화하는 기반을 형성할 뿐 아니라, 수도권의 부동산 수급불균형 문제를 해소하여 부동산시장의 안정에 기여할 수 있다. 또한 부동산시장 안정은 지역균형 발전에 필수적인 토지매수를 원활하게 하여 추가적인 사업비용의 증가와 사업지연을 최소화한다.

그러나 지역균형발전을 위한 개발사업 추진은 해당지역의 일시



적인 지가 상승을 초래할 것으로 예상되므로 이에 대한 철저한 대책이 필요하다. 지역균형발전과 부동산시장 안정을 위한 선순환구조를 확립하고 지역균형발전의 효과적 추진을 위한 기반을 구축하여야 할 것이다.

### <그림 II-32> 지역균형발전과 부동산시장



이를 위해서는 무엇보다도 먼저 지역개발사업 추진을 위한 거버넌스체계를 구축할 필요가 있다. 즉 대규모개발사업의 추진체계 수립 및 시행상의 부작용 예방을 위해 관련부처 상호간, 중앙과 지방간 원활한 협의를 위한 정책협의체를 구성하여야 한다.

#### (4) 공공임대주택 관리 강화

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 사회 복지적 서비스를 더욱 필요로 한다. 이는 공공임대주택의 공급단계뿐 아니라 관리단계에서도 다양한 지원이 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 또

한 공공임대주택은 일반분양주택에 비하여 노후화의 속도가 빠르다. 따라서 일반분양주택보다 장기수선계획을 더욱 상세하게 수립하여야 하며, 비용조달계획도 구체적으로 수립하여야 한다.

### 라. 국민임대주택건설 소요자원 재검토

국민임대주택 100만호 공급을 위한 소요재원은 당초 56조 1천 억원으로 추정되었다. 이는 평균 규모 17.3평, 평당 건설원가 324.3만원을 기초로 산출되었다. 그러나 실제 공급규모가 평균 21.3평으로 커지고 평당 건설원가도 375만원으로 늘어나 2005년말 기준으로 보면, 100만호 건설을 위한 소요재원은 79조 9천 억원으로 추정되어 전체 사업비에서 23조 8천억원의 차이가 발생한다. 100만호 공급목표 중 2003-2005년간의 기 공급분 26만호를 제외한 74만호를 향후 7년간 공급하기 위하여 필요한 재원은 60조 7천억원으로 추정된다. 당초 추정된 소요예산 42조 6천 억원에 비하여 18조 1천억원을 추가로 조달하여야 한다.

국민임대주택 참여주체별로 종전의 비용분담비율을 유지한다고 전제하고 국민주택기금, 사업주체, 입주자 등의 추가비용 부담능력을 분석한 결과, 국민주택기금은 부담능력이 있으나, 입주자의 부담능력에는 한계가 있다. 사업주체는 분양주택사업과 같은 별도의 수익사업에 참여하지 않는 한 현재의 상황에서도 적자가 발생하고 있는 실정이다. 따라서 부족한 예산을 보충하기 위해서는 사업주체가 수익사업인 분양주택사업을 일정부분 수행하도록 하고 나머지는 재정에 의해 해결하여야 할 것이다.

## 제3절 노사관계의 선진화<sup>22)</sup>

### 1. 문제의 제기

경제의 글로벌화와 시장경쟁의 격화, 지식기반경제하에서 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 얽매어 새로운 경제환경에 대응하는 경쟁력 있는 질서를 만들어내는 데 실패하고 있다. 불안정한 노사관계, 노동시장의 경직성과 양극화, 취약한 사회안전망 등이 상호작용하여 비효율의 노동시장 구조를 만들어내고 그 결과 우리의 성장잠재력을 지속적으로 잠식하고 있다.

우리 노동시장·노사관계시스템의 비효율성을 단적으로 보여주는 것이 이른바 「'87년체제」로 불리는 대기업 중심의 경직적인 노사관계시스템이다. '87년 이후 형성된 노사관계시스템(「'87년체제」)은 당시의 정치적 비민주성과 성장일변도 정책이 갖는 노동 배제적 속성에 저항하여 노동조합이 격렬하게 투쟁하는 과정에 형성된 질서라 할 수 있다. 「'87년체제」는 노동조합의 대중 투쟁과 기업의 부당노동행위 그리고 정부의 공권력 개입이 어우러지는 불안정한 상황에서 노동기본권 보장과 분배개선이라는 공유가치를 중심으로 기능해 왔으나, '97년 이후 그 효용성이 점차 약화되기 시작하였고, 2000년대 들어오면서 노동기본권 보장 요

22) 본 절은 한국노동연구원원장(최영기)의 책임 아래 황수경 연구위원이 초안을 작성하고 관련분야의 전문가회의를 통해 내용을 확정하였음

구가 거의 충족됨에 따라 노사관계 민주화 또는 노동기본권의 신장은 더 이상 노사관계의 주요한 쟁점이 되지 못하게 되었다.

한편 '97년말 외환위기 이후 본격화된 시장개혁에서 노동개혁은 노동시장 유연화에 한정되고 구조조정의 수단으로만 인식되었을 뿐 노사관계시스템을 전면적으로 개편하는 데에는 이르지 못하였고, 그 결과 새롭게 대두된 개방적인 시장경제와의 부조화가 갈수록 증폭되는 양상을 보이게 되었다. 「'87년체제」의 근간을 이루고 있는 기업중심의 노사관계구조로 인하여 조직노동자들의 요구는 점차 대기업 정규직 노동조합의 독점적 지위를 유지하기 위한 것으로 한정돼 가고 있다. 조직노동자의 고용안정과 분배개선 요구는 오히려 비정규직 등 비조직 노동자의 이해와 자주 충돌하는 양상이 심화되어 2000년대 들어서면서 주요 대기업 사내 하청 노동자들의 조직화와 노사갈등이 본격화 되고 있다. 2003년의 두산중공업 사태나 화물연대 파업에서 2005년의 건설플랜트 노조와 현대하이스코 분규에 이르기까지 해결이 쉽지 않은 악성 분규는 모두 이러한 비정규직 관련 갈등의 결과이다.

새로운 경제환경하에서 경제 하부시스템으로서의 노동시장 개혁은 이제 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다. '90년대 중반 이후 노동시장 개혁은 고용유연화에 치중해 왔으나 양극화 완화를 위한 노력에는 소홀했다. 특히 '87년 이후 형성된 대기업 중심의 노사관계시스템은 대기업 정규직 노동시장의 경직성을 심화시키는 한편 노동시장의 양극화 완화 기제로서 작동되지 못하였다. '98년 이후 노동시장 유연화의 부정적 효과(노동시장의 양극

화)와 「'87년체제」의 부정적 효과(노사관계의 경직성)가 온존·확대되고 있으나, 이것이 시간이 지난다고 자연스럽게 해소될 것으로 기대하기는 어렵다. 노동시장 양극화 경향은 이미 뚜렷해졌고 이러한 노동시장의 분단이 사회통합이나 경제의 지속적인 성장에 장애가 될 가능성이 있다. 노동시장·노사관계의 선진화 없이 우리 경제는 성장잠재력 확충과 사회통합이라는 국가적 과제에서 큰 성과를 거두기 어렵게 될 것이다.

노동시장 개혁은 두 가지의 상충적인 가치를 함께 구현하면서 추진되어야 한다. 수요변화와 기술변화에 탄력적으로 반응할 수 있는 유연성을 확보하는 동시에 양극화를 완화하여 사회통합을 위협하지 않도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 한국경제의 독특한 이중구조적 속성 때문에 노동시장의 양극화 위험에 대한 경계는 보다 철저해야 한다.

## 2. 비전 및 전략제안

### 가. 경직성과 양극화에 대한 대처

#### (1) 노동시장의 유연안정성(Flexicurity)

'90년대 이후 세계 경제는 글로벌화의 급물살을 타고 있다. 세계화와 기술진보에 따라 노동시장이 급속하게 유연화되는 경향을 보이고 있고, 각국 경제는 이러한 글로벌화의 추세에 얼마나 잘 적응하느냐에 따라 경제적 성과를 달리하고 있다고 해도 과언이 아니다. 글로벌화의 흐름에 잘 적응한다는 것은 경제의 기본 구성요소들-자본, 기술, 노동 등-을 얼마나 유연하면서도 안정적으로

동원하고 관리하는 데 성공하느냐 하는 문제로 집약될 수 있다.

전통적 관점에서 보면, 노동시장 유연성은 고용안정성(Employment Security)과 상치되는 개념으로 받아들여졌다(<표-36>a). 미국처럼 개개 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 글로벌화는 이러한 고전적 관점이 더 이상 유용하지 않다는 사실을 일깨워주었다. 노동시장 유연화는 선택의 문제가 아니라 필연의 문제가 되었기 때문이다. 이제 유연성과 안정성은 동시에 추구되어야 할 과제이며 오히려 문제가 되는 것은 둘간의 올바른 결합형태를 찾는 일이다.

그렇다면 노동유연성과 안정성은 반드시 상충되는 개념인가? 안정성의 시야를 한 기업 내에서의 고용안정성에서 사회경제적 안정성으로 확장하면 반드시 그렇지만은 않다. 확장된 개념으로서의 노동의 안정성과 유연성은 상호 독립적인 개념이며, 국가별로 자국의 노동시장제도 및 사회보장시스템에 따라 나름의 방식으로 유연성과 안정성의 결합형태를 취하고 있음을 알 수 있다(<표-36>b).

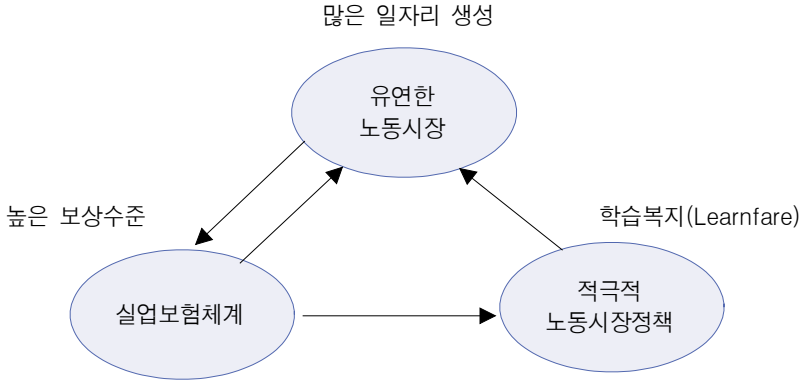
**<표 II -36> 유연성과 안정성의 관계****a. 전통적 관점**

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

이 가운데 덴마크는 낮은 규제수준의 고용보호법제(Employment Protection Legislation)로 대표되는 매우 유연한 노동시장을 가짐과 동시에 실업위험을 최소화하는 잘 발달된 사회보장제도를 갖는 국가유형에 해당된다. 일본과 전형적인 유럽 국가들에서 1990년대 저성장, 고실업 상황이 계속되는 가운데에서도, 덴마크는 1994년 노동시장 유연화를 위한 구조개혁을 단행한 이래 실업률이 급감하고 인플레이가 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 [그림 II-33]과 같은 황금삼각형(Golden Triangle)으로 집약되는데, 한마디로 노동유연성, 사회안전망, 적극적 노동시장 프로그램이라는 세 가지 구성요소의 독특한 결합 형태를 지칭한다고 볼 수 있다.

<그림 II-33> 덴마크 ‘유연안정성’ 모형의 황금삼각형

유연화 시대에 걸맞은 새로운 형태의 사회보장시스템과 노동시장 정책을 모색하려는 국가들에게 덴마크의 유연안정성 모형은 많은 시사점을 던져주고 있다. 우리나라도 예외는 아니다. 그러나 노동시장 유연성과 안정성의 올바른 결합방식을 모색하기 위해서는 우리 사회가 갖고 있는 유연성의 토대와 안정성의 토대를 정확히 이해하는 것이 필요하다. 우리의 경우 대기업과 공공부문 정규직(내부자)과 중소기업 및 비정규직(외부자)으로 양분된 노동시장 이중구조는 유연성과 안정성의 분명한 타깃을 필요로 한다. 즉 외부자의 안정성을 높이고(지나친 유연성은 완화) 내부자의 유연성을 높이는(동시에 과도한 안정성은 완화) 것이 동시에 요구되고 있다.

## (2) 통념상의 경직성과 통계상의 유연성

우리나라 노동시장·노사관계 경직성에 관한 국내외 인식은 현



실보다 과장되어 부정적인 이미지로 각인되어 있다. 물론 대기업·공공부문·조직사업장의 정규직노동시장 경직성의 현실을 무시할 수는 없지만, 보호와 규제의 사각지대에 있는 비정규직·영세소기업 근로자들이 광범위하게 존재하여 전통적인 기업중심 노동시장이 약화되고 매우 유동적이고 개별적인 고용계약 관계가 관철되는 외부노동시장의 규모가 크게 확대되었다는 점을 간과해서는 안 된다.

실제 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 고용조정속도에 대한 국제비교 분석 결과에 따르면 과잉고용량(redundancy)의 70%정도('80~'02년 평균)가 당해연도에 조정되는 것으로 나타나 OECD국가 중 고용조정 속도가 가장 빠른 것으로 나타난다.

이러한 통념과 통계상의 차이는 한국노동시장 특유의 극심한 양극화 현상에 기인한 것이다. 50인 미만 영세중소기업 취업자가 전체 취업자의 70%에 이르고 300인 이상 대기업 취업자 비중은 12% 수준에 불과하며, 이러한 추세는 지난 10년간 더욱 심화되어 왔다. 50인 미만 사업장의 노동시장은 노동법과 사회보험 그리고 노동조합의 보호가 제대로 미치지 못하는 보호의 사각지대에 있기 때문에 매우 유동적이고 불안정하며, 대기업-중소기업간 임금격차도 날로 확대되고 있다.

더욱이 노동시장 경직성을 체감하는 경우는 주로 대기업·공공

부문이나 조직사업장의 정규직 노동시장(전체 근로자의 약 20~25%로 추정)에 한정되어 있기 때문에 노동시장 유연성에 대한 노사의 인식에 큰 괴리가 발생할 수밖에 없는 것이다.

<표 II-37> 사업체 규모별 취업자수 비교

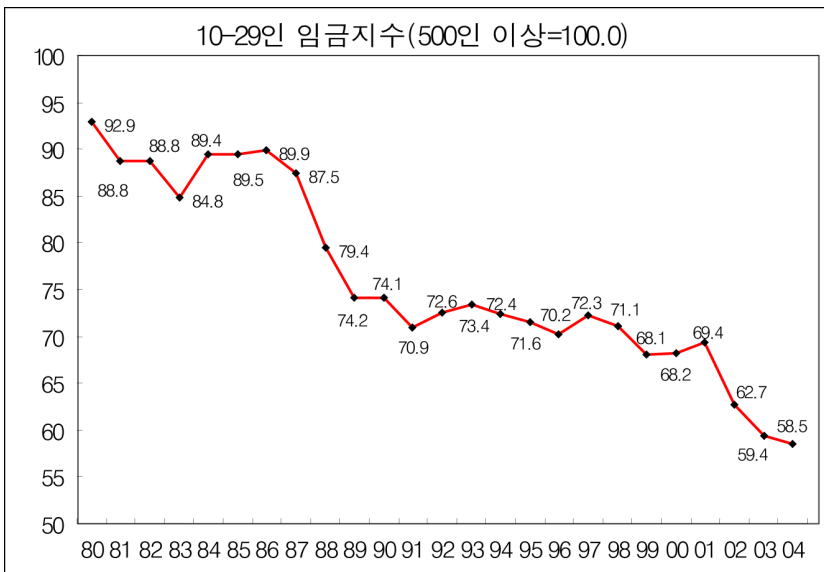
(단위 : %)

	한 국		미 국
	1993	2003	2003
1-49	60.6	69.3	35.0
50-299 <sup>1)</sup>	18.4	18.5	28.0
300+	21.0	12.2	37.0

주 : 1) 미국의 경우 50-249, 250+ 규모임.

자료 : KLI, 전병유(2004).

<그림 II-34> 임금격차 추이



자료 : 노동부, 『매월노동통계』, 각 년도

이러한 한국 노동시장의 독특한 특성을 무시한 채 고용법제 중심의 유연화 정책만을 추진하게 될 경우 ①노동시장 양극화 현실이 충분히 감안되지 않게 되고, ②사회안전망에 막대한 예산이 소요되며, ③법 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 선택할 때, 과도한 고용불안심리 확산과 저항이 우려된다는 점에서 결코 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.

### (3) 대기업 정규직 노조의 개혁

우리 노동시장의 경직성은 법·제도에 의해 보호되고 있는 대기업, 공공부문 정규직 노동시장에 한정된다는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. '98년 이후 노사관계는 유연한 노동시장에서 파생되는 비정규직의 문제, 원·하도급 노동자간의 문제, 그리고 근로빈곤층의 문제에 대한 해결방안을 제시하기보다, 대기업 정규직 중심의 기업별 노사관계를 더욱 강화시킴으로써 대기업 정규직노동시장의 경직성은 상대적으로 더욱 심화되는 반면 비정규직·중소기업 노동시장은 더욱 유연화 되고 불안정화 되는 부작용을 초래하게 되었다.

현재 우리나라 노동조합은 1,500만 노동자 중 11% 안팎의 노동자만을 조직하고 있다. 그것도 대기업 중심으로 편중되어 있음을 알 수 있다. 전체 고용인력의 5.3%만이 취업하고 있는 1,000인 이상 사업장의 노동조합 조합원이 전체 조합원의 2/3 이상을 차지하고 있는 것이다.

<표 II-38> 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 조합원구성이 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. 따라서 유연화개혁은 대기업정규직 노동시장에 보다 집중되어야 한다.

일차적으로 정규직 노동시장의 경직성을 완화하는 방안으로는 ①임금유연성의 제고, ②배치전환과 숙련향상 교육의 강화, ③협력적 노사관계의 정착 등을 우선 고려하고 마지막 수단으로 고용보호법제 유연화를 검토하는 것이 바람직하다.

중장기적으로는 대기업 정규직 중심으로 조직된 노동조합의 벽을 허물고 보다 대형화하여 노동조합의 이해관계가 지역·업종차원으로 확대되고 국민경제 전체와의 정합성을 감안할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 기업단위 노동조합의 입장에서 보면, 비정규직이나 하청노동자와 같이 기업 밖의 노동문제에 눈을 돌린다는 것은 자신의 이해와 상충된다. 자신들의 고용안정과 임금·근로조건 개선에 가장 유리한 노사관계구조가 기업별 체제인 것이다. 예컨대 기업별 노동조합이 자신들의 이해와 크게 충돌하지 않는 비정규직 문제의 해법은 (가장 비현실적인) 비정규직의 정규직화뿐이다. 노동조합의 조직범위를 초기업 수준으로 확대(비정규직과 중소기업체 근로자까지 포괄)하여 노동시장 전체에 대한 책임성을 높이고 취약 근로계층에 대한 연대성을 강화하도록 유인할 필요가 있다.

#### (4) 대기업의 임금직무 혁신 등 기능적 유연성 제고

한국 노동시장의 경직성은 크게 보아 고용의 경직성과 임금의 경직성으로 구분된다. 그리고 임금의 경직성은 또 다시 조직노동자들의 교섭력에 의한 요인과 임금체계나 승진체계에 의한 요인으로 구분될 수 있다. 한편 고용경직성은 법에 의한 해고의 제한으로 초래되는 요인과 노동조합의 교섭력에 의한 요인으로 구분될 것이다.

이렇게 보면 재계가 요구하는 근로기준법상의 해고규제 완화는 매우 제한적인 유연화 수단임을 알 수 있다. 더구나 조직노동자들은 법상의 고용규제에 의해서보다 단체협약이나 교섭력에 의해

보호를 받고 있기도 하다. 정리해고 보다는 명예퇴직이 고용조정 수단으로 활용되고 있는 것이 이를 입증한다. 단체협약에 의한 고용보호는 노동시장이 가장 유연하다는 미국에서조차 일반화되어 있다. 따라서 노동시장 이중구조화 문제를 근로기준법의 고용 관련 규제를 완화하여 해결하려는 것은 기업 스스로 할 수 있는 여러 가지 유연화 조치들을 방기한 채 정부에게만 그 해결을 요구하는 격이다.

한국 노동시장에서 문제가 되는 경직성은 고용보다 임금결정과 관련된 것이라는 주장이 보다 타당성을 갖는다. 수요 충격에 대한 기업의 대응을 분석한 연구결과에 의하면 우리 기업들은 임금 조정보다 고용조정수단을 3배 이상 더 선택하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 고용조정 충격에 감안할 때, 연공급체계의 개편 등 임금유연성 제고와 같은 대체수단이 활성화될 필요가 있다.

대기업 정규직은 대부분 연공급체계와 연공에 따른 승진 등 내부노동시장의 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 관철해 나갈 수 있다. 즉 생산성 향상으로 흡수할 수 없는 비용상승분을 비정규직이나 중소기업체 또는 소비자에게 전가할 수 있기 때문이다. 지난 5년간 조직·비조직 부문간의 임금격차나 기업규모별 임금격차가 확대되고 있는 것은 이러한 해석의 근거가 된다.

경직적인 연공급체계를 생산성과 연계된 임금결정체계로 개편함으로써 고용조정이나 비정규직 사용 유인을 줄이는 쪽으로 노동시장 개혁이 진행되어야 사회적 비용부담이 줄어든다. 아울러 임금경직성, 인력 고령화 등을 감안할 때, 원활한 배치전환과 지속적인 공정혁신 그리고 이를 위한 교육·훈련의 강화 등 기능적 유연성제고 방안을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 임금 유연화·인력의 고급화 등은 모두 협력적인 노사관계를 전제로 하기 때문에 대기업·공공부문 노동조합의 혁신이 요구된다. 이 같은 임금·직무 혁신은 기본적으로 민간기업이 주체가 되어 수행하여야겠지만, 정부가 공공부문에서 모범적 사례를 만들어내고 공공적 컨설팅서비스를 통해 지원을 활성화함으로써 기업들의 자발적 참여를 유도할 수 있을 것이다.

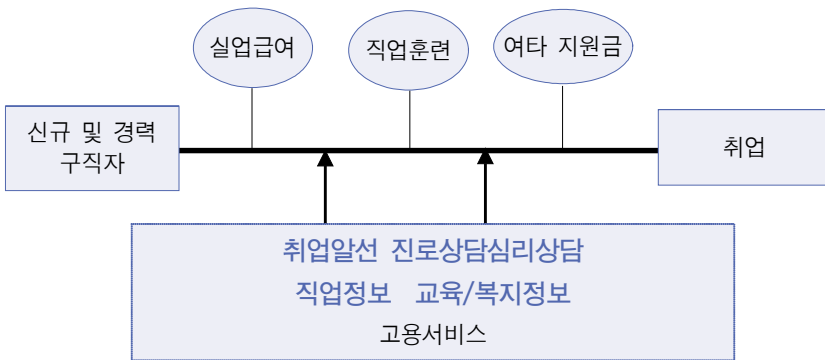
##### (5) 고용안정서비스 선진화

진정한 의미의 노동시장 유연화는 퇴출의 유연성만이 아니라 진입의 유연성도 동시에 보장되어야 한다. 원론적으로 사회안전망의 확충은 경제와 개인의 불확실성과 불안정성을 줄임으로써 노동시장의 쌍방향의 유연성을 제고할 수 있다. 그러나 사회보험 제도의 확충이나 이전급여체계 구축과 같은 사회안전망 체계만으로는 기술의 급격한 변화, 인적자원개발의 비효율성 등에 의해 발생하게 되는 인력수급 불일치를 근본적으로 해소하기 어렵고 결과적으로 취약계층의 노동시장 접근성을 개선하는 데 역부족이다.

보다 근원적인 치유는 근로자의 고용가능성(employability)을 제고하는 일이다. 따라서 적극적 노동시장정책의 관점에서 고용

안정서비스를 확충하고 선진화하는 것이 필요하다. 근로자의 고용가능성 제고를 위한 평생능력개발체계를 확립하되, 대기업-중소기업간, 정규직-비정규직간 교육훈련 기회의 양극화가 발생하지 않도록 특히 공공서비스는 취약계층의 기회 확대에 유념할 필요가 있다.

<그림 II-35> 고용안정서비스



잘 짜여진 정책을 수립하는 것도 중요하지만, 노동시장정책을 효율적으로 전달하고 노동시장에서의 미스매치를 완화할 수 있는 고용안정서비스 전달체계를 혁신하는 일도 매우 중요한 과제이다. 최근 시범 고용안정센터를 설치하여 다양한 프로그램을 시범 운영하는 등 공공서비스 전달체계 혁신이 진행되고 있지만 혁신의 비전 설정, 각 주체들의 역할과 기능 재정립 등에 관한 충분한 의견수렴이 요구된다. 민간-공공부문간 역할 재정립, 고용서비스 선진화를 위한 전략적 방향 설정에 보다 심도 있는 논의가 필요하고 참여주체간 합의가 모색되어야 한다.



향후 고용안정서비스의 확충은 양적 측면만이 아니라 질적 측면에서 보다 보강될 필요가 있다. 시설 및 인력 증대와 같은 하드웨어 구축보다는 정보생산 및 분석기능 강화, 지원인력의 전문성 강화, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 전문상담과 직업훈련을 연계한 전달체계 효율화 등 고용안정서비스의 소프트웨어를 개선하는 노력을 배가하여 서비스의 내실화를 꾀하는 것이 급선무이다.

## 나. 사회적 대화구조의 복원

### (1) 사회적 대화의 중요성

노사관계 측면에서 보면 개별 사업장 노사분규의 안정적 관리라는 지난 2년간의 성과를 바탕으로, 2005년 하반기에는 좀더 적극적으로 노동시장 양극화의 완화를 위한 사회적 대화와 큰 틀의 노사정 타협을 이끌어 가겠다는 정부의 새로운 이니셔티브가 필요하다. 그리고 이러한 맥락에서 보면 노사정간의 불신을 털고 협력을 강화할 수 있는 의제(agenda)를 중심으로 사회적 대화를 복원하는 것이 더 급선무이다.

현재 우리가 직면해 있는 노동시장의 문제, 즉 ①노사간의 퇴적된 불신과 갈등, ②대기업 정규직 노동시장의 경직성과 작업장 혁신의 지체, ③노동시장의 양극화와 비정규직 갈등 심화의 문제로 인하여 국가 경쟁력 강화나 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 정책수

단도 제한되어 있다. 결국 제도와 관행, 문화의 영향이 큰 노동문제에 있어서 사회 주체들의 참여와 타협에 의하여 새로운 질서를 모색하는 것이 불가피할 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 노사관계개혁위원회 활동이나(1999. 2. 6) 사회협약 등에서 볼 수 있듯이 사회적 대화를 통하여 문제 해결을 시도했던 경험들이 축적되어 있다. 최근에도 공공기관의 지방이전과 관련하여 양 노총 소속의 공공연맹 노조들과 합의를 추구하여 논란과 갈등을 최소화한 바 있다.

그러한 점에서 참여정부가 출범하면서 제시했던 사회통합적 노사관계의 구축에 대한 의지를 재천명하면서, 사회 양극화 등 각종 노동시장 문제를 해소할 수 있는 방안을 노사정이 머리를 맞대고 모색하는 과정은 집권 후반기의 핵심 과제가 되어야 할 것이다. 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.

사회합의주의를 실행한 나라들에서 이 모든 구조적 조건이 구

비되어 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.

그렇지만 국내에서는 노사가 이러한 전략적 선택을 하기 위한 조건조차도 충분치 않은 것으로 판단된다. 위기의 체감도에 있어서 노사간은 물론, 노동계 내부와 경영계 내부에도 현격한 차이가 존재한다. 나아가 문제와 위기의 원인을 상대방에게 돌리는 데에만 치중하고 있으며, 설사 위기에 대한 공감대가 있다고 하더라도 해결 방향에 대해서는 백가쟁명의 양상이 전개되고 있다. 그럼에도 불구하고 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 만들어나가려는 노력에 보다 많은 자원을 투입하지 않으면 안 될 것이다. 이러한 문제의식을 갖고 지난 3년여의 사회적 대화정책에 대한 비판적 검토가 필요하다.

## (2) 참여정부의 사회적 대화 정책 평가

고용유연화로 인한 새로운 유형의 노동문제와 갈등에 대처하기 위해 노사관계시스템의 변화시도가 전혀 없었던 것은 아니다. 노사단체나 정부가 노사관계 구조개편이라는 뚜렷한 목표를 갖고 추진한 것은 아니었으나 자연발생적으로 그리고 상황대처 차원에

서 두 가지의 주목할 만한 변화들이 있었다. 첫째는 노동조합의 산별화 시도이고 둘째는 노사정위원회를 중심으로 한 사회적 대화 및 사회적 협의시스템의 제도화 시도이다. 이 두 가지 시도는 기업별노사관계의 한계를 보완 내지 극복할 수 있는 유력한 방안이 될 것으로 믿어졌고, 특히 후자는 정부의 노력 여하에 따라 성과가 달라질 수 있다는 점에서 참여정부 출범 초기 가장 역점을 두고 추진되었다.

참여정부는 ‘사회통합적 노사관계’라는 브랜드를 내세우며 ‘대화과 타협’ 정책을 추구하면서 초기에 노동계와 긴밀한 협의를 통해 사회적 대화 체제를 구축하고자 하였다. 특히 민주노총이 사회적 대화에 참여할 것을 기대하였다. 그러나 2003년 중의 민주노총 지도부는 참여정부의 사회적 대화정책에 의구심을 품고 경계하면서 냉담하게 대응했다. 2004년 민주노총에 사회적 대화 참여를 주요정책으로 내세운 이수호 위원장 체제가 들어서면서 사회적 대화의 복원에 대한 기대가 높아졌다. 2004년 2월에는 한국노총이 참여한 일자리 만들기 사회협약이 체결된 바도 있다. 그러나 2004년 7월 정부의 비정규관련법 제정방침이 공표되면서 노정간의 대립과 갈등이 증폭되기 시작하여 급기야 2005년 하반기 들어서면서 한국노총마저 노사정위원회에서 탈퇴하는 극단적인 사태로까지 치달았다.

따라서 참여정부의 사회적 대화정책에 관한 현재까지의 평가는 냉혹하다. 우리의 사회적 대화 기반이 얼마나 허약한 구조 위에서 있는지를 통감하면서, 그 동안 사회적 대화를 지지했던 사람

들도 현재와 같은 노사정의 지형과 전략 하에서 사회적 대화 기조는 사실상 더 이상의 유용성을 갖기 어렵다는 근본적인 회의에 까지 이르고 있다. 그러나 이러한 판단에 앞서 지난 3년여에 걸친 사회적 대화 추진 경험을 보다 세밀하게 분석해 보아야 한다.

첫째는 사회적 대화의 의제 설정이 적절했는가의 문제이다. 예컨대 비정규직 법안은 그 자체로서 노사간에 타협이 거의 불가능하여 합의하기가 어려운 사안이다. 정부가 성급하게 비정규직 법안을 제출하자, 노사는 비정규직 문제 해결을 위한 다른 정책수단이나 협력방법을 고려하지 않고 제로섬 게임인 비정규직 법안의 내용을 둘러싼 줄다리기로 돌입하여 타협의 출구가 없는 협상과 투쟁에 돌입하게 되었다. 비정규직 법안을 노사정 타협의 의제로 만들기 위해서는 정부가 전략적으로 비정규직 노동문제를 해결하기 위한 정책패키지(공공부문 비정규직 축소나 별도의 직제를 이용하여 연공성을 제한한 정규직화 방안, 불법과건에 대한 정부의 근로감독 강화, 임금과 직무혁신의 필요성에 대한 타협, 원하청 관계에 대한 정부의 지속적인 조사와 감독)를 개발하여 제시하는 가운데 노사정이 비정규직의 남용을 막기 위해 상호 노력하고 타협할 영역을 적절하게 제시했어야 했다. 이런 맥락에서 보면 노사정간의 불신을 털고 협력을 강화할 수 있는 의제를 중심으로 사회적 대화를 복원하려는 노력이 부족했다는 점을 인정하지 않으면 안 된다.

둘째, 사회적 대화 창구를 굳이 노사정위원회가 독점할 필요가 있었는가 하는 점이다. '98년 일시적 타협 이후 민주노총이 탈퇴

하면서 노사정위원회는 대표성 측면에서 기형적인 논의구조를 가질 수밖에 없었다. 민주노총은 조직 내의 경직적인 의사결정구조로 인하여 노사정위원회 복귀 논의가 터부시 되어 왔다. 그럼에도 불구하고 정부의 사회적 대화복원 논의는 노사정위원회 정상화로 단순화되어 나타났다. 노사정위원회 이외의 다양한 대화와 타협 루트를 개발하지 못함으로써 오히려 더욱 사회적 대화를 어렵게 하는 측면도 있었다. 더욱이 노사관계구조가 점차 다층화·중층화되어 가는 추세를 이해한다면, 산별조직과 산별 차원에서의 사회적 협의 제도를 강화하려는 노력이나 노사정위원회 이외의 전국적 수준에서의 사회적 타협방안을 마련하는 것이 보다 효과적이지 않았을까 하는 아쉬움도 적지 않다.

셋째, 참여정부의 사회적 대화정책이 아무런 성과도 없었다고 속단할 수 없다는 점이다. 지금은 비록 사회적 대화가 최악의 경제상태에 빠져 있지만 노동단체의 대화와 타협의지는 어느 때보다 높다고 할 수 있다. 민주노총도 2004년 이후 꾸준히 대화의 복원을 향해 내부의견을 조율해 왔던 소중한 경험이 있다. 그리고 지난 10월 정부가 제안한 국민대통합연석회의에 양대 노총 모두가 참여의사를 밝히고 있는 것도 이러한 경험의 성과이다.

사회적 대화의 실패를 논하기에 앞서 사회적 타협을 위한 의제 개발이나 사회적 대화창구의 마련이 적절했는지에 대한 평가가 우선되어야 할 것이다.

### (3) 사회적 대화 체제의 재정비

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 대화복원의 핵심 전략이 될 것이다.

첫째, 사회적 대화와 타협의 틀로서 ‘국민대통합 연석회의’를 적극적으로 활용할 필요가 있다. ‘연석회의’ 참여단체와 의제의 폭을 노사정위원회 보다는 좀더 확대하여 사회적 대화와 타협이 갖는 대표성과 사회적 정당성을 제고시킬 필요가 있다. 그리고 노사단체가 자신들의 좁은 이해관계에 얽매어 스스로 책임져야 될 책임과 결단을 회피하는 경향에 대해서도 견제해야 한다. 노사정위원회가 보다 구체적인 노동관련 정책에 대한 상시적인 협의기구인데 반하여 ‘연석회의’는 양극화나 저출산·고령화와 같은 보다 포괄적인 경제사회정책 이슈에 대한 협의기구로 기능할 필요가 있다. 물론 그에 앞서서 우리 사회가 처한 위기의 내용과 원인, 그리고 해결방향에 대한 공감대를 형성하는 데 ‘연석회의’가 큰 역할을 감당해 주어야 한다. 그러나 ‘연석회의’는 상시적인 정책 협의 기구로서가 아니라 특정 갈등이슈에 대한 타협방안을 만들어 내는 협약기구의 성격을 분명히 할 때 ‘연석회의’에서의 성과는 오히려 노사정위원회의 정상화와 위상 재정립으로 이어질 수 있다.

둘째, 노사관계 로드맵의 처리와 관련해서 보다 많은 공론화를 이루어 나가면서 시급하면서도 상호간에 양보가 가능한 안건을 중심으로 소 타협을 연속적으로 추진해나갈 필요가 있다. 이 과

정에서 향후의 노사관계 구조에 대한 타협을 도출해 내야 한다. 노사 상급단체의 대표성과 책임성을 강화하지 않는다면 현재와 같은 비정규직, 특수고용직, 영세중소기업 노동자들의 문제를 해결하기는 어려울 것이다. 이러한 방향 하에서 2007년 시행을 앞둔 사업장 단위 복수노조 허용과 전임자 임금지급 금지 문제를 다루고, 나아가 기업단위 노사는 작업장 혁신의 파트너로 기능할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 산업, 업종, 지역 등에서 노사 상급단체의 기능과 전문성을 강화하는 것은 한편으로는 중앙 단위 사회적 대화의 든든한 지지 기반이 되고, 다른 한편으로는 작업장 내에서 임금체계 및 직무 혁신을 이룰 수 있는 중요한 사회적 환경이 될 것이다.

셋째, 이 모든 과정에서 정부는 인내를 갖고 노, 사, 시민단체의 참여와 타협을 유도할 필요가 있다. 오히려 명확한 비전의 제시와 다양한 정책수단의 조합을 통하여 사회적 타협을 더욱 촉진할 수도 있다는 점을 사회 주체들에게 각인시키는 것이 필요하다. 노사 자치주의와 다원주의의 가치를 훼손해서는 안 되겠지만, 기계적 중립성의 뒤로 숨는 방식 역시 역사적 사명을 저버리는 일이 될 것이다. 그러한 점에서 정부의 철학과 정책 방향이 공공 부문 노사관계에서 보다 구체적으로 드러나도록 할 필요가 있다.

### 3. 실행계획

#### 가. 정부와 민간의 역할 정립

법과 제도 개선을 통한 새로운 규칙의 제정은 정부가 주도적으



로 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 시장의 근시안적 동학에서 발생할 수 있는 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 수행되어야 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 광범한 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 예측가능한 환경을 만들어주어야 한다.

#### 나. 복수노조 허용을 위한 창구 단일화 방안 마련

노사관계로드맵은 노사관계 법제를 국제기준(global standard)에 맞게 선진화하려는 목적에서 참여정부 초기부터 애착을 가지고 구상되어 왔다. 그러나 현재의 노사관계 지형에서 노사관계로드맵의 일괄 추진은 거의 불가능한 상황이다. 오히려 로드맵 가운데 추진 가능한 사안부터 순차적으로 처리하는 전략적 접근이 필요하다.

이중 가장 시급한 사안은 노조 전임자 임금지급 금지와 사업장 복수노조 허용 문제이다. 노조 전임자 임금과 사업장 복수노조 문제는 기존의 기업별 노사관계시스템의 틀을 바꿀 수 있는 내용이기 때문에 노사관계로드맵의 다른 어떤 사항보다도 우선적으로

논의될 필요가 있다. 시기적으로도 2007년부터 법이 발효되기로 예정되어 있기 때문에 가장 시급성을 요하는 사안이라 할 것이다.

우선 복수노조 허용과 관련해 현행법상으로는 2006년 말까지 사업장 단위에서 조직대상이 중복되는 복수노조 설립을 금지하고 있다(노조법 부칙 제5조 제1항). 그리고 동조 제3항에서는 노동부장관이 2006년 말까지 교섭창구 단일화를 위한 단체교섭의 방법·절차 등을 강구하도록 규정하고 있다. 이는 교섭창구 단일화를 전제로 한 복수노조의 설립을 허용하려는 입법취지라고 볼 수 있다.

그러나 현재 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. 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. 즉 단일화하지 않을 경우 사용자는 교섭을 거부할 수 있되, 단일화할 경우 사용자가 교섭의무를 지는 것으로 규정하는 것이다.

구체적으로는 교섭에 앞서 일정기간까지 노조자율로 단일화하

되, 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 ILO등 국제사회가 요구하는 기준에 부합하므로 어느 것을 선택하든 무방하다. 그러나 어떤 방식으로 교섭창구의 단일화가 이루어진다 하더라도 교섭대표기구는 공정대표 의무를 부담하여야 할 것이다.

#### 다. 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, 이 유예는 다시 2001년 2월 말 노사정위원회의 합의내용에 따른 법개정안이 국회 본회의를 통과함에 따라 다시 2007년 이후로 그 시행이 유예된 상태이다.

자주성의 관점에서 보면 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급 의무는 없다고 보는 것이 원칙적으로 타당하며, 이는 기본전제라고 하겠다. 그러나 다른 한편으로 기업별 노동조합이 지배적인 조직형태인 우리나라에서 노조와 체결한 단체협약이 비조합원에 게까지 그 적용이 확대되고, 노조전임자가 사용자와의 쌍방향(2-way) 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 2007년부터 사업장 단위에서도 복수노조가 허용되면 사용자의 전임자 급여 부담은 기하급수적으로 증가할 수 있고 또한 각 노조에서 전임자수와 급여지급을 둘러싼 경쟁이 새로운 분쟁요인으로 등장할 개연성이 충분하다.

노조전임자 문제는 노동조합의 순기능과 조합원규모의 영세성(2003년 12월말 현재 기준으로 조합원 300인 미만 노조수가 전체 노조수의 88.8%) 등을 감안할 때 중소기업의 경우처럼 최소범위 내에서 예외적·한시적으로 노조전임자의 급여지원을 허용하는

방안을 고려할 필요가 있다.

### 라. 비정규직 문제의 우선 과제 : 사회보험 적용 및 사회적 공론화

비정규직 대책과 관련하여 지나치게 법 개정 문제로 의제가 협소화되는 것은 사회적 대화를 예각화 시키고 노정갈등만 불거지게 만들 소지가 있다. 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 관련법의 정비가 다루어져야 한다.

기존의 근로기준법이나 4대 사회보험법의 충실한 적용은 현재 비정규직 문제에서 가장 중요한 과제의 하나이다. 비정규 고용이 지속적으로 확대되고 있는 가운데 비정규직의 상당수가 사회보험의 사각지대에 놓여 있는 현실이 비정규직의 고용불안을 더욱 증폭시키고 있다. 이들에 대해 최소한의 사회안전망의 기제조차 작동하지 않는 현실에서 비정규직 문제 해결의 실마리를 찾기는 어려울 것이다.

### <표 II-39> 사업체 규모별 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률

(단위 : %)

구 분	국민연금		건강보험		고용보험	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
1~4인	25.6	7.8	24.9	8.3	23.3	7.1
5~9인	60.2	22.4	59.6	23.4	54.6	21.2
10~29인	80.4	39.6	81.1	41.1	70.3	38.1
30~99인	92.2	58.6	92.9	60.8	71.9	55.0
100~299인	94.5	74.7	94.9	75.2	79.1	70.5
300인 이상	98.9	79.6	99.0	79.9	82.3	73.9

자료 : 경찰 부가조사(2005. 8)

또한 우리나라의 독특한 원·하청간의 하도급구조하에서 불공정하게 이루어지는 거래관행을 그대로 방치한 채 정규·비정규간의 임금격차를 차별시정조치만으로 완화하려는 것은 분명 한계가 있다. 정규·비정규직간의 과도한 임금격차 문제도 노사의 자율적인 노력으로 크게 개선될 수 있는 성격의 문제이다. 모든 교섭력을 임금극대화해 집중하고 있는 대기업 정규직 노조의 임금정책이 지속되는 한 이 문제가 해결되기 어려운 것도 자명하다.

비정규직 문제는 노·사·정 어느 한쪽의 결단과 책임만으로 풀릴 수 없기 때문에 폭넓은 공론화를 통하여 해결하도록 노력해야 할 것이다. 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 원하청 관계 개선을 약속할 수 있을 것이다. 정부도 이러한 사회적 합의를 바탕으로 노동복지 분야의 공공서비스(근로감독·사회보험행정 등)를 확대할 수 있다.





제Ⅲ부

---

# 정책 우선순위와 중점 추진과제

---



제7장 정책의 우선순위 .....337

제8장 2006년도 부문별 중점 추진과제 ...346



## 제7장 정책의 우선순위

제I부에서 제시한 네 가지의 새로운 정책 패러다임과 새로운 비전인 “사회안전망을 갖춘 글로벌 지식-혁신 강국”을 달성하기 위해서는 10개의 정책과제간 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 변화되는냐에 따라 결정될 수 있을 것이다. 따라서 정책과제의 우선순위를 논하기에 앞서 새로운 정책 패러다임에 따른 개별 정책과제들의 정책기조 전환에 대해 살펴보고자 한다.

### 제1절 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.

<표III-1>은 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 학력위주에서 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 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 중시하는 시각으로 전환할 필요가 있으며, 노사관계 분야는 유연성 대 안정성이라는 대립구도에서 유연안정성이라는 새로

은 개념에 입각하여 기업 차원의 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	미래
기본 방향	산출 성장 지향적	고용성장 지향적
추진 주체	정부주도	시장 자율과 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 경쟁체제의 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	평생교육체제와 고용가능성 제고

## 제2절 우선순위의 설정

### 1. 주요정책간 우선순위

먼저 본 보고서에서 예시하는 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 인재 양성 등 국민 개개인의 지적 능력을 높일 수 있는 교육분야가 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 구조조정에 대한 근로자들의 저항을 감소시킬 수 있어 노동문제의 해결에도 도움이 될 수 있다. 또한 교육·훈련의 강화는 우리사회 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 정책 분야는 중소기업 분야이다. 스스로 잘 하고 있는 대기업보다는 고용의 많은 부분을 차지하는 중소기업들의 경쟁력을 높여 양질의 일자리를 창출해 가는 것이 필요함은 물론 중소기업의 활성화가 양극화 문제를 해소하는 첩경이기 때문이다. 특히 중소기업은 대기업에 비해 경영혁신과 R&D 능력이 부족하여 시장에만 맡겨 둘 경우 구조조정이 원활하게 추진되기 어려운 점도 고려할 필요가 있다.

농업분야도 중요한 정책과제이다. 산업적 특성상 시장기능에만 맡길수 없는 농업분야의 경우에는 경쟁체제의 구축과 업종별 전문조직체 육성 등 정부의 적극적인 역할이 요구되는 분야가 산재해 있다. 그러나 낙후되어 있는 농업분야를 구조 조정하여 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.

## 2. 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 중소기업을 보다 많이 배출할 수 있는 지름길이기 때문이다. 연구개발 서비스 다음으로 우선순위를 둘 수 있는 과제는 중소기업 금융과 관련한 인프라를 구축하고 정비하는 것이다. 중소기업 등 취약계층에 대한 금융시장의 자금증대 기능이 약화되고 있는 상황에서 중소기업 금융지원에 대한 정부의 관심이 높아질 필요가 있기 때문이다.

대외개방은 해외의 선진 기술 및 능력을 도입하여 경쟁력을 강화할 수 있는 서비스산업 개방에 최우선순위를 두고 추진하여야 한다. 앞으로의 일자리는 제조업보다는 서비스업분야에서 보다 많이 창출될 것이기 때문이다. 이를 위해, 교육·의료 등 핵심부분을 포함한 종합적인 서비스시장 개방전략을 수립하는 한편, FTA 체결 및 DDA 대응 등 능동적인 개방전략을 추진함에 있어 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 노력이 필요하다. 다음으로 우선순위를 둘 과제는 일정소득 이하의 경우 정부가 직접 보전하는 직접지불제와 같은 농가소득 안정시책을 확대하고, 영세 고령농에 대한 복지지원을 통해 안심하고 농업에

서 은퇴할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 농업의 시장지향적인 구조조정을 위해서는 안정된 소득을 보장함과 아울러 취약계층에 대한 지원방안이 동시에 마련되어야 하기 때문이다.

부가가치가 높은 물류허브를 구축하기 위해서는 비즈니스모델을 개발하여 항만·공항의 배후물류단지에 국내외 물류기업을 유치하는 것이 가장 우선적으로 추진되어야 할 과제이다. 고부가가치 물류서비스는 물류전문기업과 인력에 의해 제공될 수 있다는 점에서 물류전문기업과 인력을 양성하는 대책을 차질 없이 추진해나가는 것이 그 다음의 우선순위를 가질 것이다. 이러한 차원에서 '04년 발표된 물류전문기업 육성방안을 차질 없이 추진함과 아울러 물류전문대학원의 설립을 조속히 추진할 필요가 있다.

금융허브의 성공적 구축을 위해서는 무엇보다도 금융의 규칙적, 금융규제 및 감독체계를 선진화하여 국내외 금융시장 참가자들이 국내에서 창의적으로 금융상품을 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 우

선순위는 성장과 분배의 선순환에 초점을 두는 것이 바람직하다. 이를 위해 기초생활보장 사각지대 해소 등 사회통합 분야, 저소득층에 대한 선별적인 교육서비스 확충과 같은 고용가능성 제고 분야에 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 사회안전망일 뿐만 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 투자나 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 '06년도 중 정부가 수행할 추진과제와 시장의 역할을 나누어 살펴보고자 한다.

### 제1절 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 꾸준

히 진행함으로써 정책의 모멘텀을 지속시켜 나가야 한다.

## 1. 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.

## 2. 차세대 성장동력

신기술산업 분야의 경우 정부 연구개발과제 선정이 실질적인 경제성 평가가 미흡하고 기술성평가 위주로 이루어져 있다는 지적을 감안하여, 현재 추진 중인 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 전문·부품소재기

업의 범위에 포함시킬 필요가 있다.

그리고 지식서비스산업 분야에서는 동 분야의 연구개발 활동이 제조업에 비하여 활성화 되지 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.

### 3. 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 통한 중소기업 금융원활화를 시급히 추진해야 한다.

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

### 4. 대외개방

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

## 5. 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.

## 6. 물류허브

물류허브전략의 추진의지를 명확히 하기 위해서 공·항만 배후 물류단지를 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.

## 7. 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.

## 8. 사회안전망

선진국형 사회안전망을 확보하기 위해서는 중장기적인 복지재정의 확충이 필요하므로, 중장기 사회안전망 재원조달 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.

## 9. 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 '06년 중 추진이 필요한 과제이다.

## 10. 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 제

도 개선을 추진해야 한다. 그리고 복수노조 허용과 노조전임자 임금지급 문제는 '07년부터 관련법의 효력이 발휘되는 점을 감안할 때 우선적으로 추진해야 할 시급한 과제이다.

## 제2절 민간부문의 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.

### 1. 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.

## 2. 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.

## 3. 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.

#### 4. 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.

#### 5. 농업분야

소비자·도시민들은 우리나라 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.

#### 6. 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.

## 7. 금융허브

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

## 8. 부동산 및 주거분야

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

## 9. 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 거래관계 개선 등에도 관심을 보여 노사협력의 성과가 비정규직과 비노조원 등 노동조합 밖으로 확산될 수 있도록 노력하는 것이 중요하다.



부록

# 〈주요경제 지표〉



1. 경제활동별 국내총생산(I) (2000년 불변가격) .....	358	11. 자금사정지수 .....	378
2. 경제활동별 국내총생산(II) (2000년 불변가격) .....	360	12. 가계신용 .....	380
3. 국내총생산에 대한 지출(I) (2000년 불변가격) .....	362	13. 국제수지(I) .....	382
4. 국내총생산에 대한 지출(II) (2000년 불변가격) .....	364	14. 국제수지(II) .....	384
5. 산업생산·출하·재고·평균기동률 및 서비스활동지수	366	15. 주요지역별 수출입 .....	386
6. 고용 및 임금 .....	368	17. 미국의 경제동향 .....	389
7. 소비 동향 .....	370	18. 일본의 경제동향 .....	390
8. 설비투자 및 건설투자 관련지표 .....	372	19. 유로지역의 경제동향 .....	391
9. 물가지수 .....	374	20. 중국의 경제동향 .....	392
10. 재 정 .....	376		

## 1. 경제활동별 국내총생산(I) (2000년 불변가격)

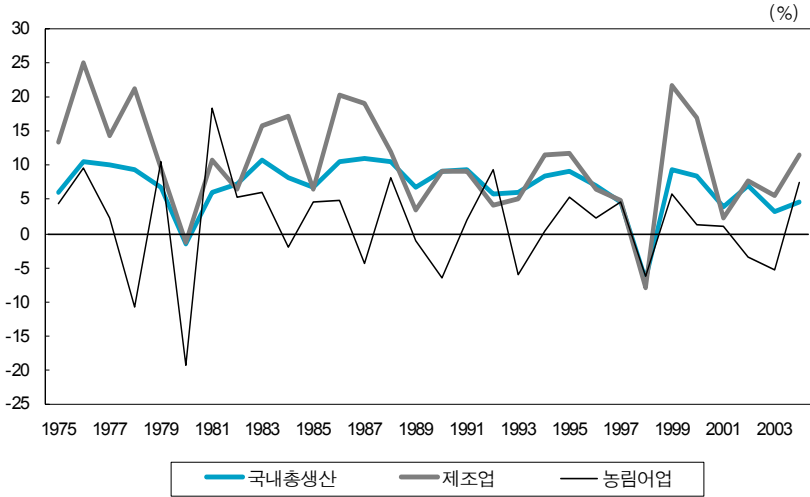
(단위: %)

연도별	국내 총생산 (GDP)							국민 총소득 (GNI)
		총부가가치	농림어업	광공업	제조업	전기가스 및 수도	건설업	
1975	5.9	6.1	4.3	13.4	13.4	15.2	6.5	4.1
1976	10.6	10.0	9.5	20.1	25.1	22.6	9.3	12.4
1977	10.0	9.4	2.3	14.3	14.4	7.2	29.6	10.8
1978	9.3	8.5	-10.7	18.7	21.1	31.7	29.4	10.4
1979	6.8	6.7	10.6	7.9	9.6	9.1	4.4	6.1
1980	-1.5	-1.4	-19.4	-1.3	-1.2	23.2	-3.6	-4.2
1981	6.2	6.4	18.4	9.5	10.8	15.8	-6.4	5.2
1982	7.3	7.2	5.3	4.7	6.4	6.3	17.5	8.0
1983	10.8	10.5	6.0	14.5	15.7	26.9	22.1	11.2
1984	8.1	8.0	-2.1	16.1	17.2	21.9	5.2	8.2
1985	6.8	6.9	4.5	6.4	6.5	11.1	4.3	6.3
1986	10.6	10.4	4.8	19.1	20.3	25.4	2.7	12.5
1987	11.1	10.7	-4.4	17.7	19.2	10.5	12.8	13.1
1988	10.6	10.3	8.2	11.2	11.9	10.2	9.7	12.1
1989	6.7	6.2	-1.0	2.8	3.4	11.6	14.5	8.4
1990	9.2	8.7	-6.5	8.3	9.1	17.0	25.5	8.9
1991	9.4	8.7	2.0	8.5	9.1	10.1	14.0	9.8
1992	5.9	5.5	9.3	3.5	4.1	8.6	-0.1	5.8
1993	6.1	5.8	-6.0	4.8	5.1	12.4	9.5	6.3
1994	8.5	7.9	0.4	11.1	11.4	13.2	5.7	9.2
1995	9.2	8.6	5.3	11.2	11.7	6.1	7.7	9.5
1996	7.0	6.4	2.3	6.2	6.4	10.3	8.9	5.6
1997	4.7	4.8	4.6	4.7	4.9	10.0	2.8	2.7
1998	-6.9	-5.7	-6.4	-8.0	-7.9	-0.3	-10.0	-8.3
1999	9.5	8.7	5.9	21.5	21.8	9.0	-7.9	9.4
2000	8.5	8.1	1.2	16.7	17.0	12.8	-3.4	5.5
2001	3.8	4.0	1.1	2.1	2.2	7.2	5.5	2.8
2002	7.0	6.7	-3.5	7.4	7.6	7.7	2.8	7.0
2003	3.1	3.1	-5.3	5.5	5.5	4.7	8.6	1.9
2004	4.6	4.7	7.4	11.3	11.4	6.2	1.7	3.8

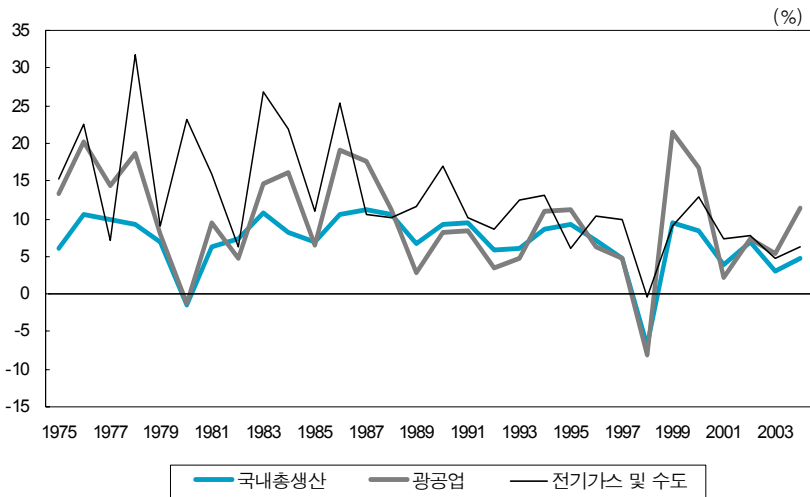
자료 : 한국은행



경제활동별 국내총생산의 성장률(I)



경제활동별 국내총생산의 성장률(II)



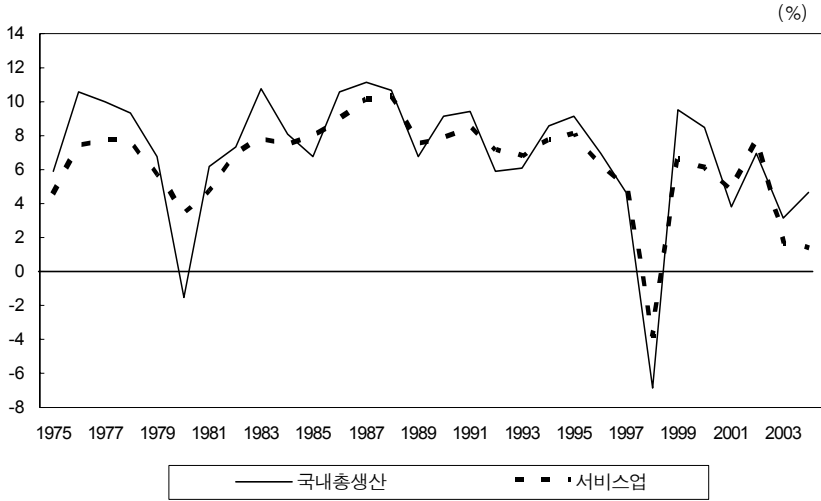
## 2. 경제활동별 국내총생산(II) (2000년 불변가격)

(단위: %)

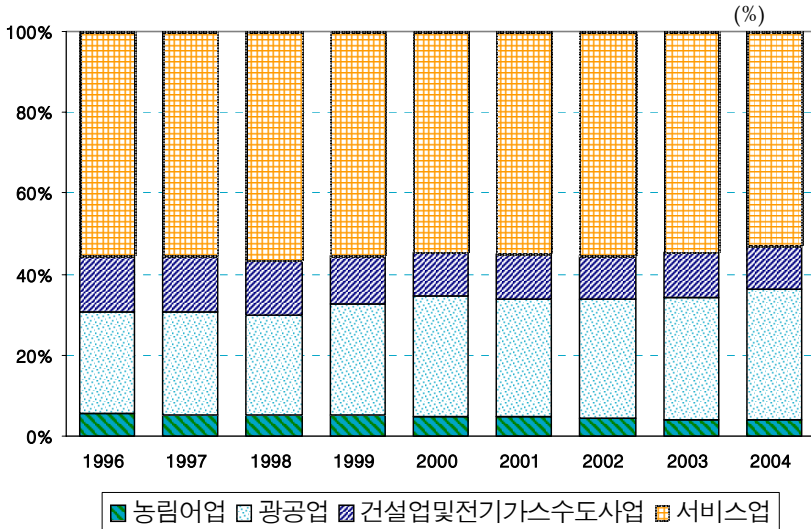
연도별	국내 총생산 (GDP)	총부가가치		순생산 물세	국내 총소득 (GDI)	국민 총소득 (GNI)	1인당 국민총소득 (원화)
			서비스업				
1975	5.9	6.1	4.6	4.0	5.1	4.1	31.8
1976	10.6	10.0	7.4	21.2	12.1	12.4	37.9
1977	10.0	9.4	7.7	19.6	10.8	10.8	25.0
1978	9.3	8.5	7.6	21.7	10	10.4	34.0
1979	6.8	6.7	5.7	8	6.5	6.1	25.4
1980	-1.5	-1.4	3.4	-2.2	-3.3	-4.2	19.0
1981	6.2	6.4	4.8	3.5	6	5.2	23.0
1982	7.3	7.2	7	9.2	7.9	8.0	12.2
1983	10.8	10.5	7.8	15.1	10.9	11.2	16.7
1984	8.1	8.0	7.4	9.6	8.5	8.2	13.0
1985	6.8	6.9	7.9	5.7	6.6	6.3	10.4
1986	10.6	10.4	9	13.8	12.2	12.5	15.9
1987	11.1	10.7	10.1	16.8	12.1	13.1	17.2
1988	10.6	10.3	10.3	15.1	11.4	12.1	18.7
1989	6.7	6.2	7.5	12.7	7.8	8.4	12.3
1990	9.2	8.7	7.8	14.5	8.8	8.9	19.5
1991	9.4	8.7	8.6	16.3	9.9	9.8	19.8
1992	5.9	5.5	7.1	9.5	5.8	5.8	12.9
1993	6.1	5.8	6.8	9.1	6.3	6.3	11.6
1994	8.5	7.9	7.7	14.3	9.2	9.2	15.9
1995	9.2	8.6	8.1	14.1	9.6	9.5	15.9
1996	7.0	6.4	6.2	12	5.7	5.6	11.5
1997	4.7	4.8	5.1	3.5	2.9	2.7	8.2
1998	-6.9	-5.7	-3.9	-15.8	-7.2	-8.3	-3.2
1999	9.5	8.7	6.6	16.7	8.9	9.4	9.1
2000	8.5	8.1	6.1	11.8	4.7	5.5	9.2
2001	3.8	4.0	4.8	2.8	2.6	2.8	6.9
2002	7.0	6.7	7.8	8.8	6.7	7.0	9.8
2003	3.1	3.1	1.6	3.3	1.9	1.9	5.4
2004	4.6	4.7	1.3	4.1	3.7	3.8	6.9

자료 : 한국은행

### 경제활동별 국내총생산의 성장률(III)



### 경제활동별 국내총생산의 성장률(III)



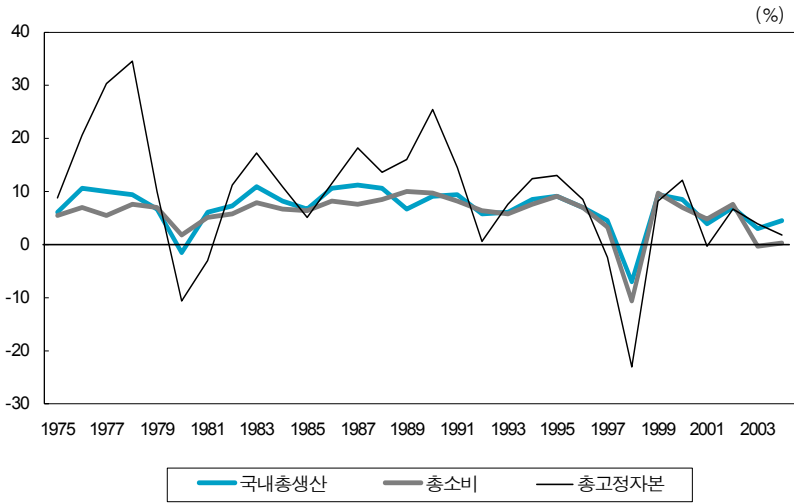
## 3. 국내총생산에 대한 지출(I) (2000년 불변가격)

(단위: %)

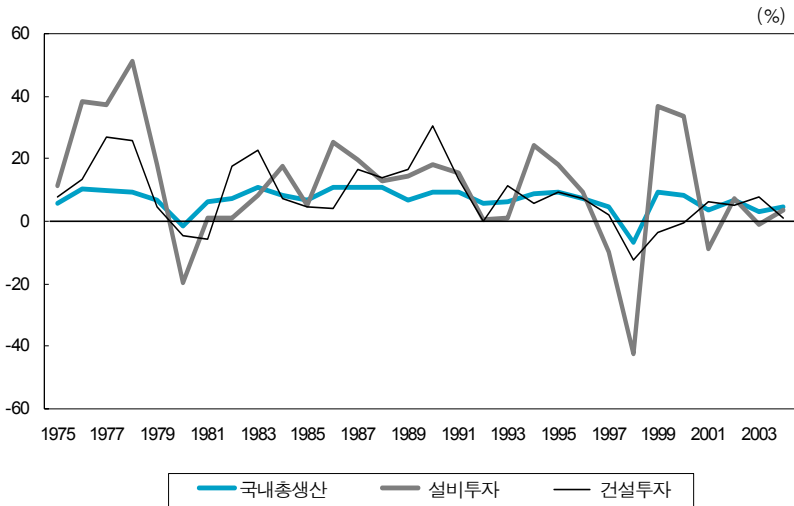
연도별	국내 총생산				총고정 자본형성	설비투자	건설투자
		총소비	민간소비	정부소비			
1975	5.9	5.6	5.2	7.1	8.9	11.3	8.0
1976	10.6	7.1	8.0	3.8	20.7	38.1	13.5
1977	10.0	5.5	5.1	6.7	30.2	37.3	26.9
1978	9.3	7.5	7.8	6.0	34.4	51.0	26.1
1979	6.8	7.0	7.8	4.1	10.0	18.0	4.9
1980	-1.5	1.7	-0.2	8.8	-10.7	-19.8	-4.5
1981	6.2	5.1	5.1	5.2	-3.1	1.1	-5.7
1982	7.3	5.9	6.9	2.5	11.1	0.9	17.8
1983	10.8	7.8	9.0	3.4	17.4	8.2	22.7
1984	8.1	6.8	7.8	3.2	10.9	17.8	7.2
1985	6.8	6.3	7.0	3.7	5.3	5.1	4.5
1986	10.6	8.3	8.6	6.9	11.5	25.1	3.9
1987	11.1	7.6	7.8	7.0	18.1	19.7	16.8
1988	10.6	8.6	8.4	9.5	13.6	12.9	14.1
1989	6.7	9.9	10.1	9.2	16.0	14.3	16.8
1990	9.2	9.6	9.2	11.3	25.4	18.3	30.5
1991	9.4	8.3	8.7	6.5	14.4	15.3	13.6
1992	5.9	6.3	6.0	7.4	0.6	0.3	0.1
1993	6.1	5.9	6.0	5.6	7.7	0.8	11.5
1994	8.5	7.6	8.4	4.1	12.5	24.5	5.6
1995	9.2	9.0	9.9	5.0	13.1	18.3	9.5
1996	7.0	7.0	6.7	8.0	8.4	9.2	7.5
1997	4.7	3.2	3.3	2.6	-2.3	-9.6	2.3
1998	-6.9	-10.6	-13.4	2.3	-22.9	-42.3	-12.4
1999	9.5	9.7	11.5	2.9	8.3	36.8	-3.7
2000	8.5	7.1	8.4	1.6	12.2	33.6	-0.7
2001	3.8	4.9	4.9	4.9	-0.2	-9.0	6.0
2002	7.0	7.6	7.9	6.0	6.6	7.5	5.3
2003	3.1	-0.3	-1.2	3.8	4.0	-1.2	7.9
2004	4.6	0.2	-0.5	3.0	1.9	3.8	1.1

자료 : 한국은행

### 지출부문별 국내총생산의 성장률(I)



### 지출부문별 국내총생산의 성장률(II)



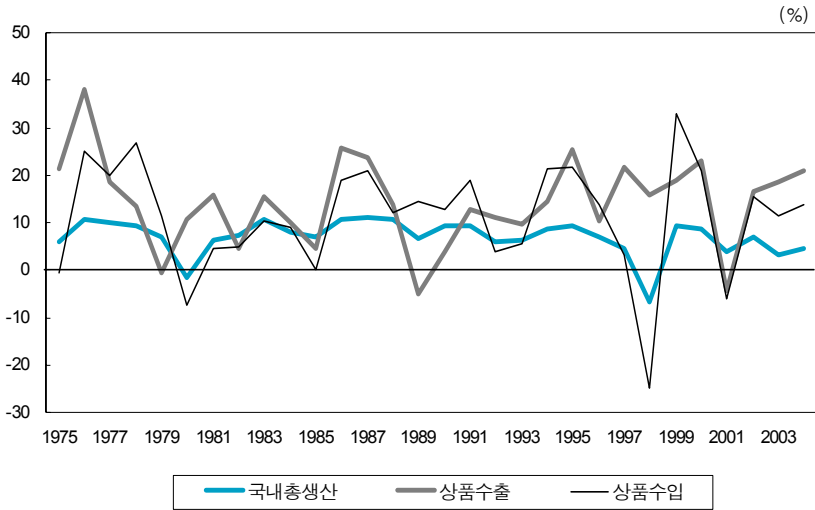
## 4. 국내총생산에 대한 지출(II) (2000년 불변가격)

(단위: %)

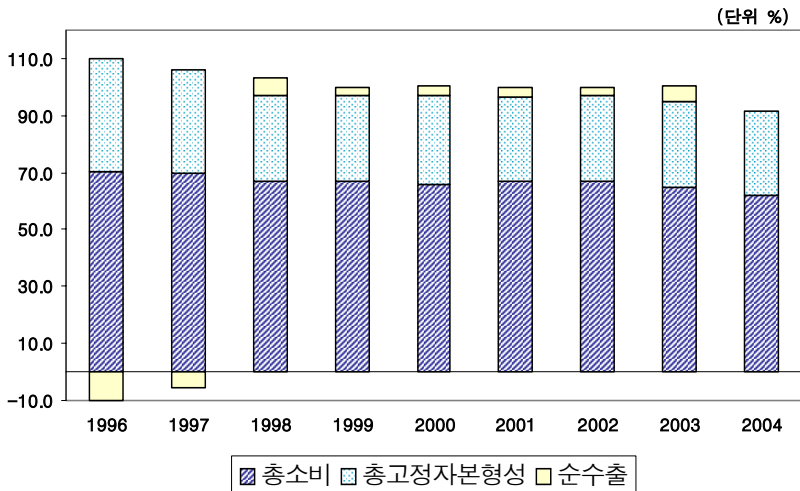
연도별	국내총생산	총수출		총수입		국민총소득
		총수출	상품수출	총수입	상품수입	
1975	5.9	18.7	21.2	2.1	-0.6	4.1
1976	10.6	39.5	38.1	25.0	25.2	12.4
1977	10.0	21.6	18.4	20.8	19.8	10.8
1978	9.3	14.2	13.4	27.8	26.9	10.4
1979	6.8	2.0	-0.6	12.0	11.4	6.1
1980	-1.5	8.2	10.8	-5.0	-7.5	-4.2
1981	6.2	16.0	15.8	6.3	4.7	5.2
1982	7.3	8.2	4.6	3.9	4.8	8.0
1983	10.8	14.3	15.4	10.2	10.4	11.2
1984	8.1	8.2	9.9	7.9	9.1	8.2
1985	6.8	4.2	4.6	0.6	0.2	6.3
1986	10.6	26.8	25.7	18.4	18.9	12.5
1987	11.1	21.8	23.7	19.6	21.0	13.1
1988	10.6	11.7	13.7	13.7	12.2	12.1
1989	6.7	-4.0	-4.9	17.5	14.6	8.4
1990	9.2	4.5	3.7	13.8	12.9	8.9
1991	9.4	11.1	12.9	18.6	18.9	9.8
1992	5.9	12.2	10.9	5.4	3.9	5.8
1993	6.1	12.2	9.7	6.0	5.4	6.3
1994	8.5	16.3	14.5	21.3	21.4	9.2
1995	9.2	24.4	25.3	23.0	21.7	9.5
1996	7.0	12.2	10.5	14.3	13.8	5.6
1997	4.7	21.6	21.6	3.5	3.2	2.7
1998	-6.9	12.7	15.9	-21.8	-24.8	-8.3
1999	9.5	14.6	18.8	27.8	32.8	9.4
2000	8.5	19.1	23.0	20.1	21.1	5.5
2001	3.8	-2.7	-4.4	-4.2	-5.9	2.8
2002	7.0	13.3	16.5	15.2	15.6	7.0
2003	3.1	15.6	18.5	10.1	11.4	1.9
2004	4.6	19.7	21.0	13.8	13.8	3.8

자료 : 한국은행

### 지출부문별 국내총생산의 성장률(III)



### 지출부문별 국내총생산의 비중(IV)



## 5. 산업생산·출하·재고·평균가동률 및 서비스활동지수

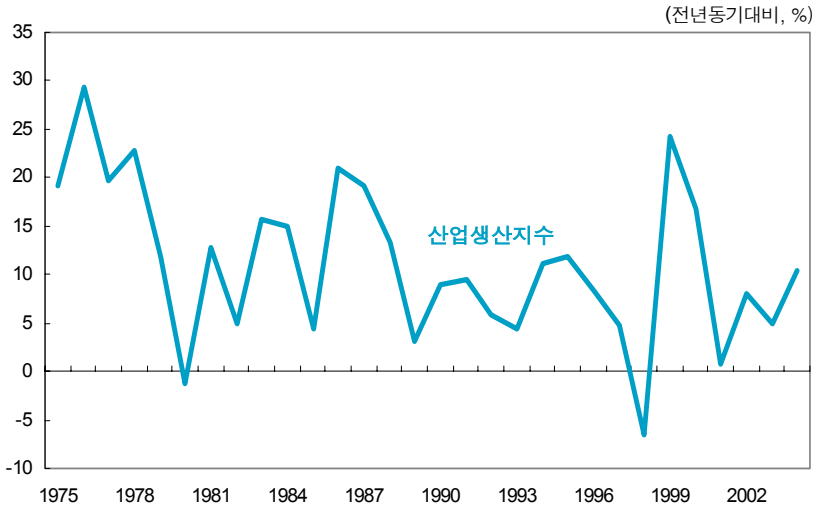
(2000=100, %)

연도	산업 생산		생산자 제품 출하		생산자 제품 재고		제조업 평균 가동률	서비스 활동지수	
	지수	증가율	지수	증가율	지수	증가율		지수	증가율
1975	6.8	19.1	6.6	20.4	8.7	5.3	-	-	-
1976	8.8	29.4	8.4	28.2	9.7	11.0	-	-	-
1977	10.5	19.7	10.1	19.8	11.4	17.9	-	-	-
1978	13.0	22.9	12.5	23.9	10.5	-7.9	-	-	-
1979	14.5	11.8	13.8	10.1	16.5	56.6	-	-	-
1980	14.3	-1.3	13.9	0.7	19.1	16.1	65.7	-	-
1981	16.1	12.7	15.4	11.2	22.7	18.7	66.4	-	-
1982	16.9	5.0	16.1	4.3	23.1	2.0	65.4	-	-
1983	19.6	15.8	18.7	16.6	23.5	1.7	71.4	-	-
1984	22.5	15.0	21.2	12.9	27.3	16.0	76.2	-	-
1985	23.5	4.3	22.1	4.6	28.7	5.4	74.8	-	-
1986	28.4	21.0	26.7	20.8	32.0	11.4	78.2	-	-
1987	33.9	19.2	31.8	19.1	34.9	8.9	80.6	-	-
1988	38.4	13.3	36.1	13.3	43.7	25.1	79.0	-	-
1989	39.6	3.2	37.7	4.4	51.5	18.0	76.8	-	-
1990	43.1	8.9	41.9	11.3	56.9	10.5	78.5	-	-
1991	47.3	9.6	46.0	9.7	67.8	19.2	79.7	-	-
1992	50.0	5.9	48.7	6.0	72.9	7.5	78.5	-	-
1993	52.2	4.4	51.5	5.6	74.9	2.7	77.8	-	-
1994	58.0	11.1	57.6	12.0	79.9	6.7	81.2	-	-
1995	64.9	11.9	64.9	12.6	90.2	12.9	81.2	-	-
1996	70.4	8.5	70.6	8.8	105.2	16.6	80.8	-	-
1997	73.7	4.7	75.1	6.3	110.1	4.6	79.5	-	-
1998	68.9	-6.5	68.6	-8.6	91.3	-17.0	68.1	-	-
1999	85.6	24.2	85.8	25.1	93.2	2.1	76.5	91.9	-
2000	100.0	16.8	100.0	16.6	104.9	12.5	78.7	100.0	8.8
2001	100.7	0.7	101.3	1.3	105.3	0.4	75.3	106.1	6.1
2002	108.8	8.0	109.2	7.8	104.5	-0.8	78.4	116.1	9.4
2003	114.2	5.0	113.7	4.1	110.4	5.6	78.3	117.2	0.9
2004	126.1	10.4	124.1	9.1	120.8	9.4	80.3	117.9	0.6

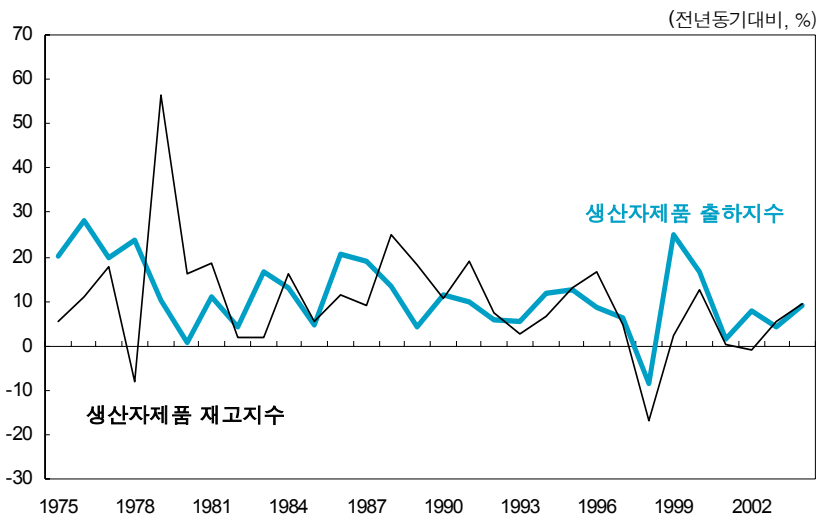
자료 : 통계청



### 산업생산 및 서비스활동지수



### 재고 및 출하지수



## 6. 고용 및 임금

(단위 : 전년대비증가율, %)

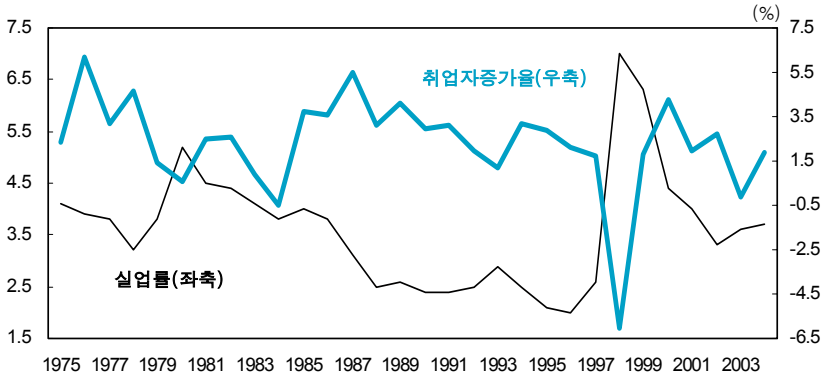
연도	경제 활동인구	취업자			실업률	임금		근로 일수 (제조업)	근로 시간 (제조업)	실질 임금
		전산업	제조업	서비스		전산업	제조업			
1975	2.5	2.4	10.0	5.2	4.1	29.5	27.0	0.4	1.1	3.6
1976	5.9	6.2	21.6	1.8	3.9	35.5	34.7	0.4	4.1	17.5
1977	3.1	3.2	4.5	9.9	3.8	32.1	33.8	-0.8	0.7	20.2
1978	4.0	4.7	8.0	12.2	3.2	35.0	34.3	0.0	0.1	17.7
1979	2.1	1.4	3.8	7.0	3.8	28.3	28.6	-1.6	-1.9	8.4
1980	2.0	0.6	-4.6	7.7	5.2	23.4	22.7	-0.4	2.2	-4.1
1981	1.7	2.5	-3.2	4.8	4.5	20.7	20.1	0.0	1.1	-0.6
1982	2.4	2.5	6.1	6.2	4.4	15.8	14.7	0.4	0.1	8.0
1983	0.6	0.9	7.7	2.9	4.1	11.0	12.2	0.4	1.2	7.3
1984	-0.8	-0.5	2.5	3.1	3.8	8.7	8.1	0.0	-0.1	6.3
1985	4.0	3.7	4.7	7.9	4.0	9.2	9.9	-0.4	-1.0	6.7
1986	3.4	3.6	9.2	3.3	3.8	8.2	9.2	0.4	1.8	5.3
1987	4.7	5.5	15.4	4.4	3.1	10.1	11.6	0.0	-1.3	6.8
1988	2.6	3.1	5.7	5.0	2.5	15.5	19.6	0.4	-2.6	7.9
1989	4.1	4.1	4.6	6.7	2.6	21.1	25.1	-1.2	-3.8	14.6
1990	2.9	3.0	0.6	7.7	2.4	18.8	20.2	0.0	-1.7	9.4
1991	3.1	3.1	5.0	8.6	2.4	17.5	16.9	-0.4	-1.0	7.4
1992	2.0	1.9	-3.4	5.6	2.5	15.2	15.7	-0.4	-1.1	8.4
1993	1.6	1.2	-5.2	5.0	2.9	12.2	10.9	0.4	0.3	7.0
1994	2.8	3.2	0.8	5.8	2.5	12.7	15.5	0.0	-0.2	6.1
1995	2.4	2.9	1.3	4.8	2.1	11.2	9.9	-0.4	0.9	6.5
1996	2.1	2.2	-1.9	4.7	2.0	11.9	12.2	-0.8	-1.7	6.6
1997	2.3	1.7	-4.0	4.2	2.6	7.0	5.2	-1.2	-1.2	2.5
1998	-1.6	-6.0	-13.7	-5.3	7.0	-2.5	-3.1	-2.1	-3.7	-9.3
1999	1.1	1.8	2.8	2.5	6.3	12.1	14.9	3.8	8.7	11.2
2000	1.9	4.3	6.6	4.7	4.4	8.0	8.5	0.4	-1.4	5.6
2001	1.6	2.0	-0.6	3.7	4.0	5.6	6.3	-1.2	-2.1	1.5
2002	2.1	2.8	-0.6	4.6	3.3	11.6	12.0	-1.2	-1.2	8.7
2003	0.2	-0.1	-0.9	0.8	3.6	9.4	8.8	0.0	-0.3	5.7
2004	2.0	1.9	2.0	2.9	3.7	6.5	9.9	-0.4	-0.4	2.8

주: 2000년 이후 실업률 기준은 구직기간 4주임.

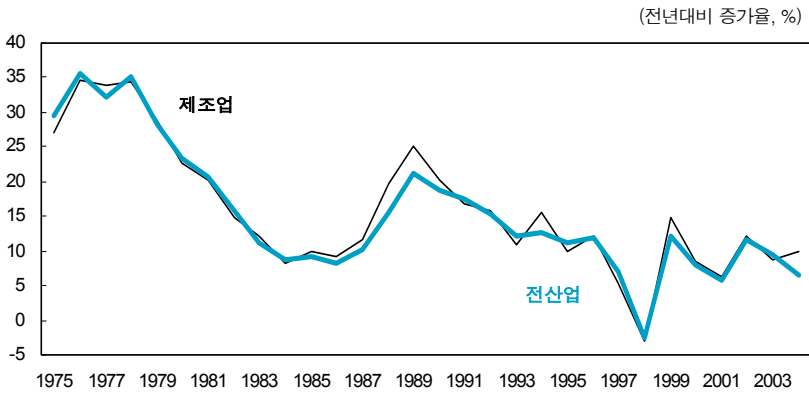
임금, 근로일수 및 근로시간은 10인 이상 사업체 대상.

자료: 노동부, 『매월노동통계조사』; 통계청, 『고용동향』.

### 취업자 증가율과 실업률



### 임금 상승률의 추이



## 7. 소비 동향

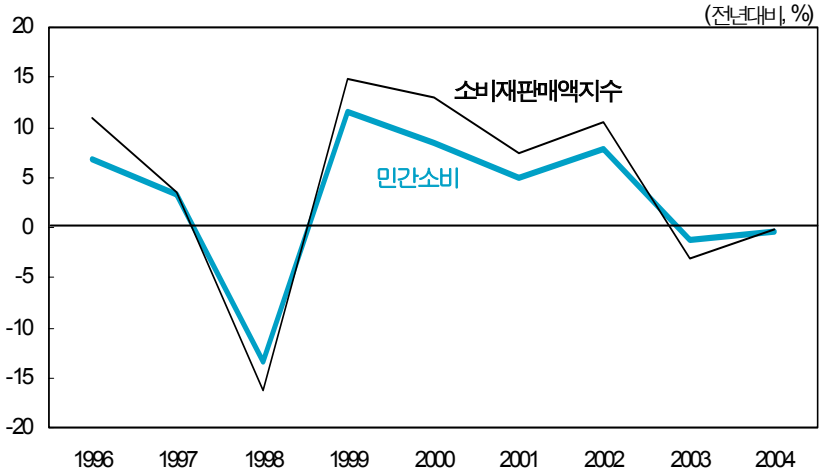
(2000=100)

연도별	소비재판매액				소비재출하			소비자심리지수 <sup>1)</sup>	
	내구재	준내구재	비내구재		내구재	비내구재	소비자 기대지수	소비자 평가지수	
1995	80.3	83.6	80.8	78.1	94.5	80.6	102.3	-	-
1996	89.0	91.3	87.7	88.4	100.1	84.8	108.8	-	-
1997	92.1	91.2	91.5	93.1	98.6	88.5	104.2	-	-
1998	77.1	59.4	81.8	84.8	77.9	64.3	85.6	-	-
1999	88.5	80.0	92.5	91.0	94.3	95.2	93.8	102.1	97.7
2000	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0	100.0	98.1	91.0
2001	107.4	108.1	107.8	106.8	102.8	103.0	102.7	95.9	81.9
2002	118.7	124.8	117.4	116.3	111.1	120.6	106.7	104.7	98.3
2003	115.0	113.4	111.4	117.6	104.5	106.7	103.4	93.2	66.5
2004	114.7	108.9	115.8	117.1	102.0	99.2	103.2	91.7	67.5
전년대비 증가율(%)									
1996	10.8	9.2	8.5	13.2	7.4	5.2	6.3	-	-
1997	3.5	-0.1	4.3	5.3	6.0	4.4	-4.2	-	-
1998	-16.3	-34.9	-10.6	-8.9	-1.6	-27.3	-17.9	-	-
1999	14.8	34.7	13.1	7.3	-21.0	48.0	9.6	-	-
2000	13.0	25.0	8.1	9.9	21.0	5.0	6.6	-	-
2001	7.4	8.1	7.8	6.8	6.1	3.0	2.7	-	-
2002	10.5	15.4	8.9	8.9	2.8	17.1	3.9	-	-
2003	-3.1	-9.1	-5.1	1.1	8.1	-11.5	-3.1	-	-
2004	-0.3	-4.0	3.9	-0.4	-5.9	-7.0	-0.2	-	-

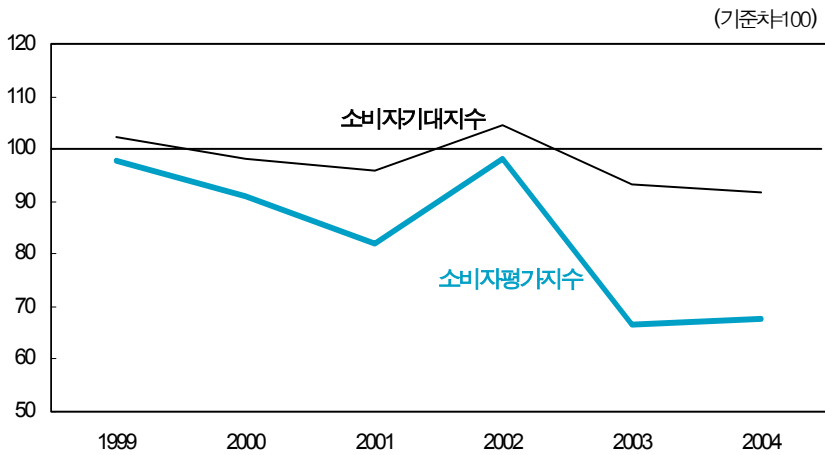
주: 1) 기준치=100.

자료: 통계청.

### 민간소비와 소비재판매액지수



### 소비자심리 추이

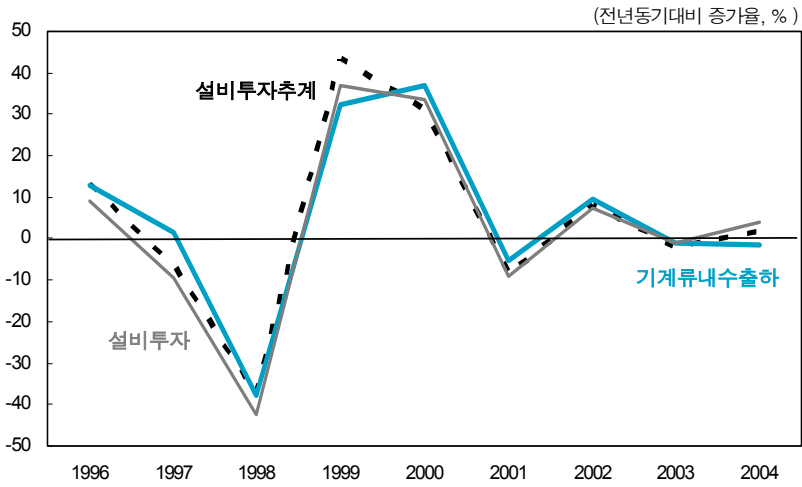


## 8. 설비투자 및 건설투자 관련지표

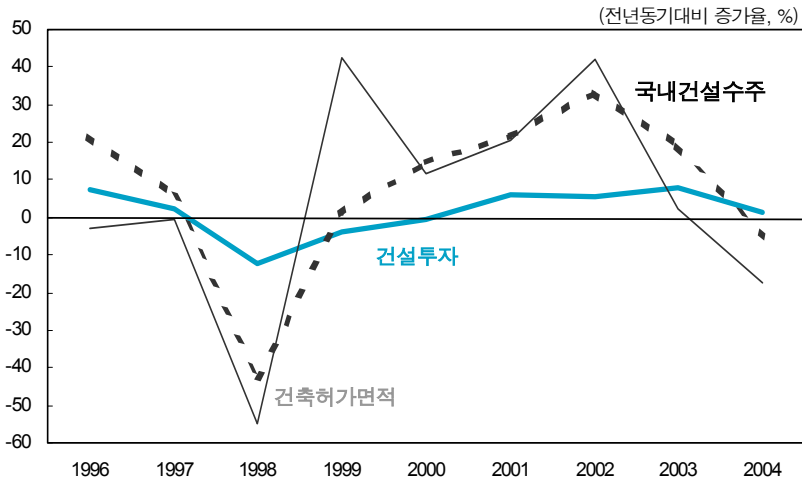
연도별	국내 기계수주 (10억원, 선박제외)	설비 투자추계 (2000=100)	기계류 내수출하 (2000=100)	국내 건설기성액 (십억원)	국내 건설수주 (십억원)	건축 허가면적 (1,000㎡)
1995	-	80.7	77.4	-	49,025	117,327
1996	-	91.4	87.3	-	59,535	113,822
1997	20,284	85.6	88.5	-	62,722	113,373
1998	13,988	53.3	55.2	46,887	36,027	50,964
1999	18,317	76.4	73.0	47,449	36,299	72,531
2000	20,465	100.0	100.0	45,990	41,778	81,059
2001	20,251	90.9	94.7	50,576	50,995	97,717
2002	24,511	98.5	103.6	56,216	67,834	138,734
2003	22,385	96.2	102.5	65,553	80,897	142,108
2004	23,913	97.5	101.2	72,766	76,588	117,461
<b>전년동기대비 증가율(%)</b>						
1995	-	-	21.4	-	24.4	1.0
1996	-	13.3	12.8	-	21.4	-3.0
1997	-	-6.3	1.3	-	5.4	-0.4
1998	-31.0	-37.7	-37.6	-	-42.6	-55.0
1999	30.9	43.3	32.3	1.2	0.8	42.3
2000	11.7	30.9	37.0	-3.1	15.1	11.8
2001	-1.0	-9.1	-5.3	10.0	22.1	20.6
2002	21.0	8.4	9.4	11.2	33.0	42.0
2003	-8.7	-2.3	-1.1	16.6	19.3	2.4
2004	6.8	1.4	-1.6	11.0	-5.3	-17.3

자료: 통계청

### 설비투자과 기계류 내수출하 및 설비투자추계



### 건설투자와 국내건설수주 및 건축허가면적



## 9. 물가지수

(전년대비 증가율, %)

연도	소비자물가				생산자물가		수출입물가		부동산가격		
	전체	상품	서비스	근원	전체	상품	수출	수입	주택 매매	주택 전세	전국 지가
1975	25.2	-	-	-	26.5	26.5	19.5	15.9	-	-	-
1976	15.3	-	-	15.6	12.1	12.1	12.8	3.0	-	-	27.2
1977	10.1	-	-	9.5	9.0	9.0	6.5	1.0	-	-	33.8
1978	14.5	-	-	11.9	11.7	11.7	14.3	4.3	-	-	43.7
1979	18.3	-	-	19.5	18.7	18.7	17.4	26.7	-	-	20.8
1980	28.7	-	-	28.3	39.0	39.0	30.3	58.9	-	-	12.2
1981	21.4	-	-	20.6	20.4	20.4	16.3	17.2	-	-	7.1
1982	7.2	-	-	8.7	4.7	4.7	3.3	1.9	-	-	6.4
1983	3.4	-	-	4.1	0.2	0.2	3.1	1.5	-	-	16.1
1984	2.3	-	-	2.1	0.7	0.7	5.9	4.1	-	-	13.6
1985	2.5	-	-	2.2	0.9	0.9	5.3	3.5	-	-	8.1
1986	2.8	1.9	4.0	3.7	-1.5	-1.5	2.6	-4.2	-	-	7.2
1987	3.1	3.1	3.1	3.0	0.5	0.5	4.3	7.2	0.4	10.2	9.7
1988	7.1	7.6	6.4	6.1	2.7	2.7	4.3	5.8	15.6	22.3	25.9
1989	5.7	5.8	5.6	6.0	1.5	1.5	-1.8	-3.6	14.1	13.0	33.9
1990	8.6	7.9	9.5	8.4	4.2	4.2	2.4	-1.0	17.2	22.4	21.0



연도	소비자물가				생산자물가		수출입물가		부동산가격		
	전체	상품	서비스	근원	전체	상품	수출	수입	주택 매매	주택 전세	전국 지가
1991	9.3	7.5	12.0	8.3	4.8	4.8	3.8	-0.0	10.4	3.8	16.1
1992	6.2	4.2	9.0	6.2	2.1	2.1	2.7	1.5	-6.5	4.4	2.9
1993	4.8	3.1	7.1	5.2	1.6	1.6	2.5	3.5	-3.4	3.4	-5.0
1994	6.3	6.1	6.5	5.1	2.7	2.7	2.8	3.9	-1.6	3.0	-3.8
1995	4.5	2.7	6.7	4.6	4.7	4.9	1.4	5.8	-0.2	4.6	0.3
1996	4.9	3.6	6.3	5.1	3.2	2.2	-4.2	0.7	0.7	5.3	0.8
1997	4.4	4.2	4.7	3.4	3.8	3.3	6.6	9.5	3.0	4.0	0.7
1998	7.5	9.7	5.2	5.9	12.2	13.5	31.3	28.2	-9.3	-14.8	-9.7
1999	0.8	2.3	-0.8	0.3	-2.1	-2.0	-18.9	-12.3	-1.2	5.2	-2.7
2000	2.3	1.7	2.9	1.9	2.0	2.1	-1.0	7.7	1.8	14.0	2.1
2001	4.1	3.5	4.6	3.6	-0.5	-1.1	-3.8	3.5	3.9	12.4	0.5
2002	2.7	2.8	2.8	3.0	-0.3	-1.2	-7.0	-6.2	16.7	15.6	5.7
2003	3.6	3.2	3.6	3.1	2.2	2.0	-2.2	1.8	9.0	1.6	5.4
2004	3.6	4.3	3.1	2.9	6.1	7.5	6.2	10.2	1.1	-3.5	4.5

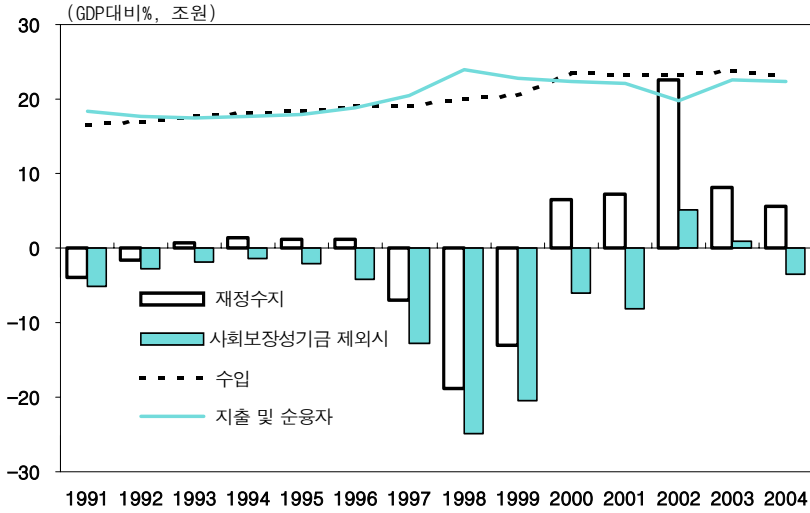
자료: 통계청, 한국은행, 국민은행, 건교부

## 10. 재정

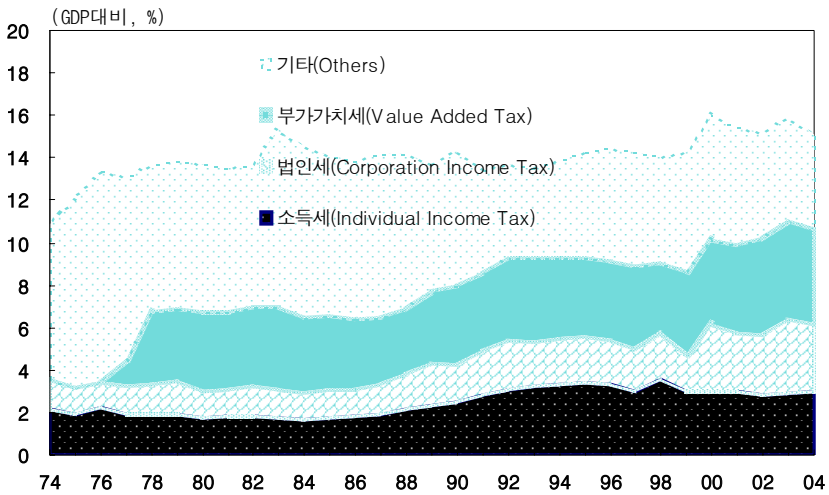
연 도	통합재정수지					조세수입					중앙정부채무	
	전년대비, %		GDP대비, %			GDP대비, %					GDP대비, %	
	총수입	지출및 순융자	총수입	지출및 순융자	재정 수지	총국세	내국세	소득세	법인세	부가 가치세	순부채	총부채
1970	-	-	17.5	18.5	-1.0	12.1	10.3	3.1	1.5	0.0	11.9	17.6
1971	16.8	25.3	16.5	18.8	-2.2	11.9	10.4	3.1	1.7	0.0	13.7	19.2
1972	15.6	31.8	15.5	20.1	-4.6	10.3	8.9	2.5	1.3	0.0	17.7	23.3
1973	15.9	-0.2	13.9	15.5	-1.6	9.6	8.0	2.3	0.9	0.0	17.2	22.1
1974	47.5	67.9	14.4	18.2	-3.9	10.9	9.2	2.1	1.4	0.0	18.3	21.8
1975	51.4	52.2	16.3	20.8	-4.5	12.1	9.7	1.9	1.3	0.0	21.7	25.2
1976	48.4	34.8	17.6	20.3	-2.8	13.4	9.6	2.2	1.2	0.0	20.3	23.1
1977	26.8	25.8	17.4	19.9	-2.6	13.1	9.1	1.9	1.3	1.3	19.8	24.7
1978	37.7	36.6	17.7	20.2	-2.5	13.6	9.1	1.9	1.4	3.4	18.4	23.1
1979	31.6	24.2	18.2	19.6	-1.4	13.9	9.6	1.9	1.6	3.4	15.9	20.4
1980	26.2	36.1	18.8	21.8	-3.0	13.7	9.5	1.7	1.3	3.8	18.7	24.6
1981	27.0	34.3	19.0	23.3	-4.3	13.5	9.4	1.8	1.2	3.7	19.0	25.8
1982	9.0	8.3	18.1	22.1	-4.0	13.7	9.4	1.8	1.4	3.8	20.9	28.5
1983	15.1	2.0	17.7	19.1	-1.4	15.3	9.4	1.7	1.3	3.9	19.6	27.6
1984	12.5	11.3	17.4	18.6	-1.2	14.5	8.9	1.6	1.2	3.6	17.3	25.5
1985	11.2	9.0	17.3	18.1	-0.8	14.1	8.9	1.8	1.3	3.5	16.6	25.0
1986	9.3	4.6	16.2	16.2	-0.1	13.9	8.6	1.8	1.2	3.3	15.0	22.7
1987	19.1	17.0	16.4	16.2	0.2	14.2	8.7	1.9	1.5	3.2	16.1	21.8
1988	22.3	15.2	16.8	15.7	1.2	14.2	9.1	2.2	1.6	3.1	13.6	18.0
1989	13.4	22.1	16.9	16.9	0.0	13.7	9.8	2.3	2.0	3.4	13.5	17.4
1990	23.9	29.9	17.4	18.2	-0.8	14.4	10.2	2.5	1.7	3.7	13.0	16.8
1991	15.5	22.0	16.6	18.4	-1.8	13.4	10.7	2.9	2.0	3.7	12.1	16.4
1992	16.8	9.5	17.0	17.7	-0.7	13.7	11.7	3.1	2.3	3.9	11.9	17.2
1993	17.8	11.6	17.7	17.5	0.3	13.5	11.8	3.3	2.0	4.0	11.2	15.2
1994	19.8	19.0	18.1	17.7	0.4	13.9	11.3	3.3	2.2	3.8	10.1	14.0
1995	17.9	18.6	18.3	17.9	0.3	14.2	11.1	3.4	2.2	3.7	8.9	12.7
1996	17.5	18.0	19.1	18.8	0.2	14.5	11.0	3.3	2.1	3.7	8.2	9.9
1997	9.2	18.8	19.0	20.4	-1.4	14.2	10.6	3.0	1.9	4.0	10.3	12.9
1998	3.5	15.1	20.0	23.8	-3.9	14.0	10.3	3.6	2.2	3.2	14.8	29.6
1999	11.6	4.8	20.4	22.8	-2.5	14.3	10.7	3.0	1.8	3.8	16.9	32.3
2000	25.8	6.9	23.5	22.3	1.1	16.0	12.3	3.0	3.1	4.0	17.4	30.3
2001	6.1	5.8	23.2	22.0	1.2	15.4	11.9	3.0	2.7	4.2	18.2	35.3
2002	10.2	-0.5	23.2	19.9	3.3	15.2	12.0	2.8	2.8	4.6	18.5	33.5
2003	8.3	20.8	23.7	22.7	1.1	15.8	12.7	2.9	3.5	4.6	21.9	33.0
2004	4.0	5.4	23.0	22.2	0.7	15.1	12.3	3.0	3.2	4.4	25.2	33.7

주: 총부채는 순부채에 국가보증채무까지 포함한 것을 의미  
자료: 계정부

### 통합재정수지



### 조세수입



## 11. 자금사정지수

연도	어음 <sup>1)</sup> 부도율	예금은행 예대율 (총대출금 기준)	금리(%)				주식	
			Call (1일)	CD (3개월)	회사채 <sup>2)</sup> (3년)	국고채 (3년)	주가지수	거래대금 (10억원)
1980	-	-	-	-	-	-	109	1,134
1981	-	-	-	-	-	-	127	2,534
1982	-	-	-	-	-	-	122	1,973
1983	-	-	-	-	-	-	122	1,753
1984	-	-	-	-	-	-	132	3,118
1985	-	-	-	-	-	-	139	3,621
1986	-	103.6	-	-	12.8	-	228	9,598
1987	-	90.1	-	-	12.6	-	417	20,494
1988	-	81.9	-	-	14.2	-	692	58,121
1989	-	89.4	-	-	15.2	-	919	81,200
1990	-	80.0	-	-	16.5	-	746	53,455
1991	-	81.1	16.6	18.5	18.9	-	658	62,565
1992	-	85.9	14.3	16.4	16.2	-	586	90,624
1993	-	84.5	12.0	13.0	12.6	-	728	169,918
1994	-	84.2	12.3	13.3	12.9	-	965	229,772

연도	어음 <sup>1)</sup> 부도율	예금은행 예대율 (총대출금 기준)	금리(%)				주식	
			Call (1일)	CD (3개월)	회사채 <sup>2)</sup> (3년)	국고채 (3년)	주가지수	거래대금 (10억원)
1995	0.17	80.7	12.4	14.1	13.8	13.4	935	142,914
1996	0.14	80.1	12.4	12.6	11.9	11.8	833	142,642
1997	0.40	84.2	13.2	13.4	13.4	12.3	654	162,282
1998	0.38	68.2	15.0	15.2	15.1	12.9	406	192,845
1999	0.33	69.2	5.0	6.8	8.9	7.7	807	866,923
2000	0.26	70.0	5.1	7.1	9.4	8.3	734	627,133
2001	0.23	71.5	4.7	5.3	7.1	5.7	573	491,365
2002	0.06	76.4	4.2	4.8	6.6	5.8	757	742,150
2003	0.08	79.3	4.0	4.3	5.4	4.6	680	547,509
2004	0.06	81.0	3.6	3.8	4.7	4.1	833	555,795

주 : 1) 전자결제 조정후 부도율.

2) 회사채의 경우 1986년은 장내시장임.

자료: 한국은행, 『주요경제지표』; 『조사통계월보』.

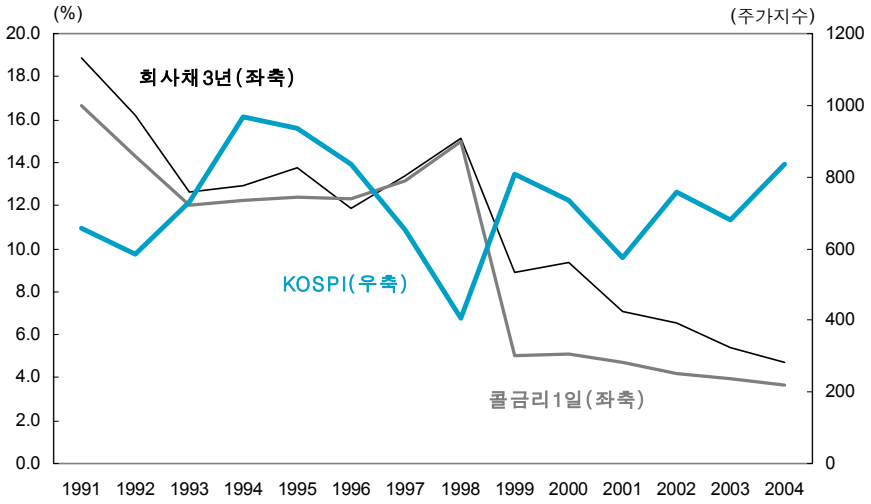
## 12. 가계신용

(단위: 10억원)

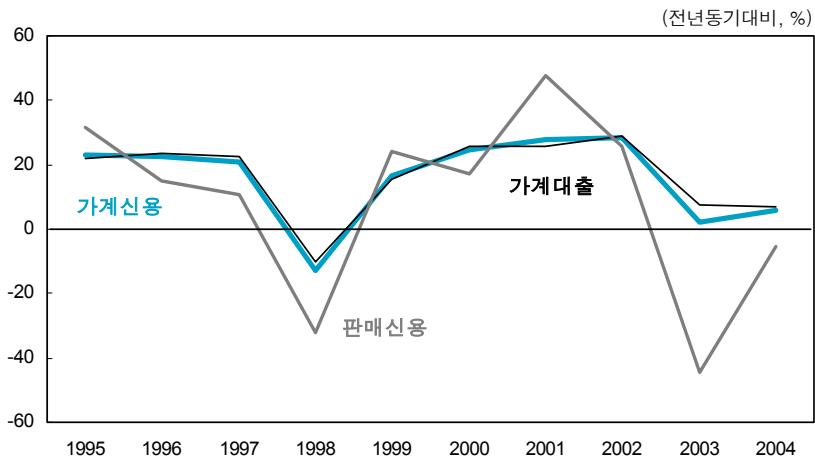
연도	가계신용 (A+B)	가계대출 (A)	가계대출		판매신용 (B)	판매신용	
			예금 취급기관	기타 금융기관		여신 전문기관	판매회사
1995	142,746.9	122,198.9	87,918.2	34,280.7	20,548.0	7,590.9	12,957.1
1996	174,667.3	151,029.7	109,078.1	41,951.6	23,637.6	11,457.2	12,180.4
1997	211,166.3	184,964.5	130,124.7	54,839.9	26,201.8	16,197.2	10,004.6
1998	183,648.1	165,825.5	115,187.7	50,637.7	17,822.6	12,173.7	5,649.0
1999	214,036.1	191,941.2	133,461.6	58,479.5	22,094.9	15,936.1	6,158.8
2000	266,898.9	241,068.8	157,628.2	83,440.6	25,830.2	21,599.4	4,230.7
2001	341,673.2	303,519.3	206,024.3	97,495.0	38,153.9	35,060.6	3,093.4
2002	439,059.8	391,119.3	276,972.9	114,146.5	47,940.5	45,298.5	2,642.0
2003	447,567.5	420,938.3	322,013.0	98,925.2	26,629.2	25,782.9	846.4
2004	474,662.3	449,398.2	355,540.0	93,858.2	25,264.1	24,733.1	531.0
전년동기대비 증가율(%)							
1995	23.1	21.8	19.1	29.3	31.6	25.5	35.4
1996	22.4	23.6	24.1	22.4	15.0	50.9	-6.0
1997	20.9	22.5	19.3	30.7	10.8	41.4	-17.9
1998	-13.0	-10.3	-11.5	-7.7	-32.0	-24.8	-43.5
1999	16.5	15.7	15.9	15.5	24.0	30.9	9.0
2000	24.7	25.6	18.1	42.7	16.9	35.5	-31.3
2001	28.0	25.9	30.7	16.8	47.7	62.3	-26.9
2002	28.5	28.9	34.4	17.1	25.7	29.2	-14.6
2003	1.9	7.6	16.3	-13.3	-44.5	-43.1	-68.0
2004	6.1	6.8	10.4	-5.1	-5.1	-4.1	-37.3

자료: 한국은행

회사채(3년), 콜금리(1일) 및 주가지수 추이



가계신용 증가율 추이



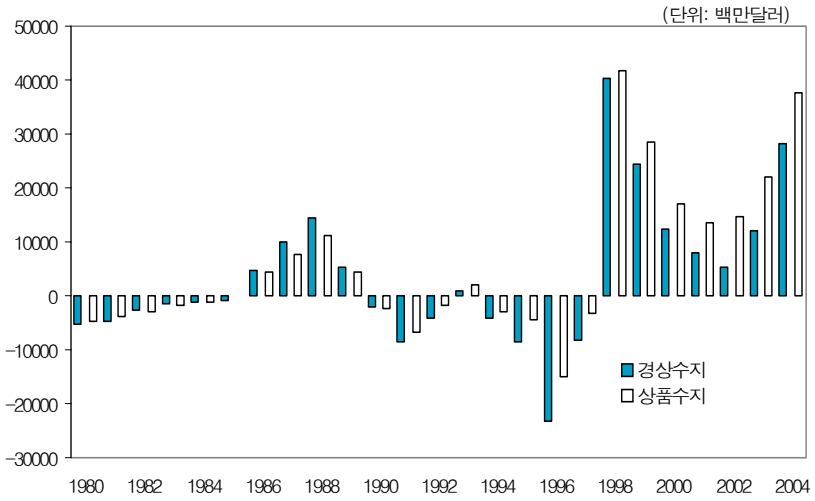
## 13. 국제수지(I)

(단위: 100만 달러, Millions of U.S. Dollars)

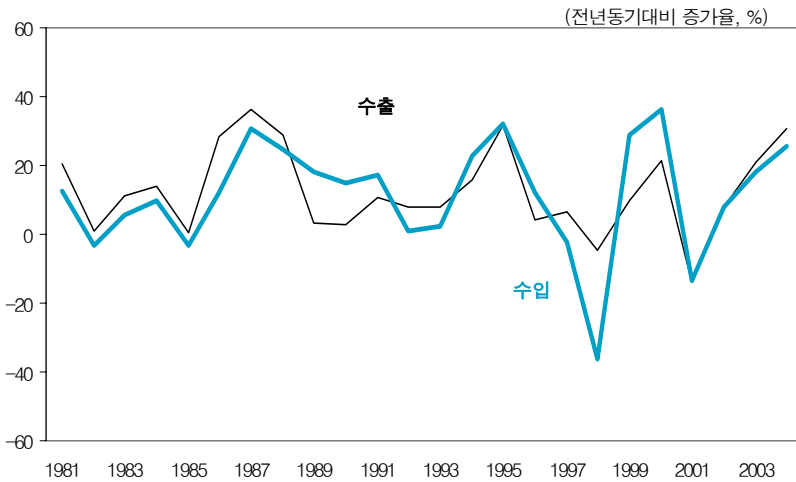
연도	경상수지	상품수지			서비스수지	소득수지	경상이전
		수출	수입				
1980	-5,312.2	-4,613.2	17,245.3	21,858.5	-723.0	-511.5	535.5
1981	-4,606.6	-3,848.8	20,747.3	24,596.1	-486.1	-886.8	615.1
1982	-2,550.5	-2,827.2	20,934.4	23,761.6	264.8	-644.3	656.2
1983	-1,524.1	-1,848.5	23,271.6	25,120.1	393.5	-792.8	723.7
1984	-1,293.1	-1,089.1	26,486.1	27,575.2	373.4	-1,263.7	686.3
1985	-795.1	-20.2	26,632.6	26,652.8	458.6	-2,085.6	852.1
1986	4,709.4	4,299.1	34,128.3	29,829.2	1,351.9	-2,310.2	1,368.6
1987	10,058.4	7,529.4	46,559.9	39,030.5	2,276.5	-1,586.5	1,839.0
1988	14,505.4	11,283.3	59,973.0	48,689.7	2,257.0	-1,327.6	2,292.7
1989	5,344.2	4,345.3	61,832.0	57,486.7	444.0	-577.5	1,132.4
1990	-2,014.4	-2,461.3	63,659.7	66,121.0	-614.9	-87.7	1,149.5
1991	-8,417.4	-6,903.6	70,546.4	77,450.0	-2,152.7	-163.8	802.7
1992	-4,095.2	-1,907.0	76,209.5	78,116.5	-2,883.8	-395.7	1,091.3
1993	821.1	2,150.1	82,097.8	79,947.7	-2,126.2	-391.2	1,188.4
1994	-4,024.2	-3,017.2	94,982.5	97,999.7	-1,800.6	-486.8	1,280.4
1995	-8,665.1	-4,364.6	124,933.6	129,298.2	-2,978.8	-1,302.8	-18.9
1996	-23,120.2	-15,077.1	130,037.6	145,114.7	-6,179.4	-1,814.5	-49.2
1997	-8,287.4	-3,255.7	138,730.7	141,986.4	-3,200.3	-2,454.3	622.9
1998	40,371.2	41,665.0	132,251.2	90,586.2	1,024.1	-5,638.3	3,320.4
1999	24,521.9	28,463.0	145,375.4	116,912.4	-651.0	-5,159.0	1,868.9
2000	12,250.8	16,953.6	176,220.5	159,266.9	-2,847.8	-2,421.3	566.3
2001	8,032.6	13,488.0	151,478.3	137,990.3	-3,872.1	-1,198.1	-385.2
2002	5,393.9	14,777.4	163,414.0	148,636.6	-8,197.5	432.3	-1,618.3
2003	11,949.5	21,952.0	197,289.2	175,337.2	-7,424.2	326.3	-2,904.6
2004	28,173.5	37,568.8	257,710.1	220,141.3	-8,046.1	1,082.8	-2,432.0



### 경상수지 추이



### 수출 및 수입 (BOP기준)



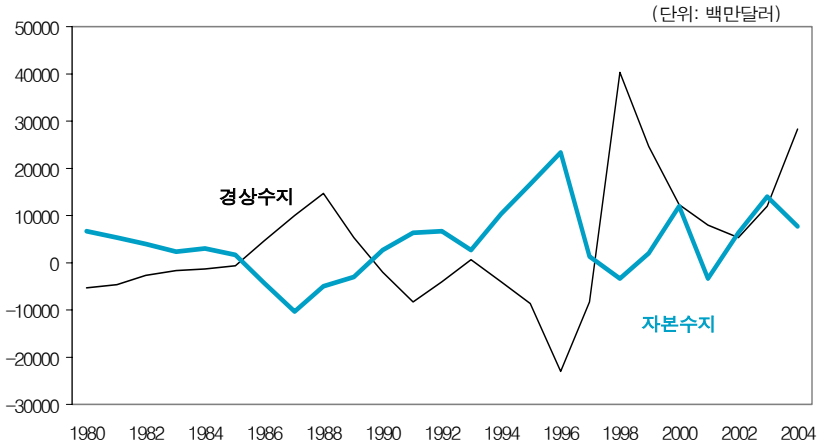
## 14. 국제수지(II)

(단위: 100만 달러, Millions of U.S. Dollars)

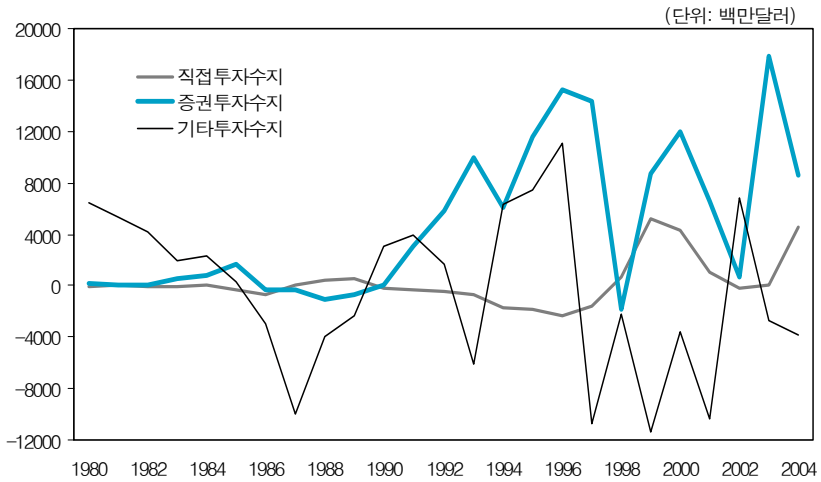
연도	자본수지			외환 보유액	외채		
	투자수지	기타자본수지			단기	장기	
1980	6,522	6,518	4	6,571	-	-	-
1981	5,313	5,348	-35	6,891	-	-	-
1982	3,935	4,032	-97	6,984	-	-	-
1983	2,391	2,471	-80	6,910	-	-	-
1984	3,059	3,141	-82	7,650	-	-	-
1985	1,633	1,725	-93	7,749	-	-	-
1986	-4,217	-4,120	-96	7,955	-	-	-
1987	-10,369	-10,160	-209	9,193	-	-	-
1988	-5,068	-4,714	-353	12,378	-	-	-
1989	-2,886	-2,568	-318	15,245	-	-	-
1990	2,564	2,896	-331	14,822	-	-	-
1991	6,412	6,741	-330	13,733	-	-	-
1992	6,587	6,994	-407	17,154	-	-	-
1993	2,741	3,216	-475	20,262	-	-	-
1994	10,295	10,732	-437	25,673	89,830	38,451	51,380
1995	16,786	17,273	-488	32,712	119,799	54,856	64,944
1996	23,327	23,924	-598	33,237	157,363	75,886	81,477
1997	1,314	1,922	-608	20,405	174,231	63,757	110,473
1998	-3,197	-3,368	171	52,041	163,807	39,580	124,227
1999	2,040	2,430	-389	74,055	152,936	43,058	109,879
2000	12,110	12,725	-615	96,198	148,454	49,992	98,462
2001	-3,391	-2,660	-731	102,821	130,417	42,023	88,394
2002	6,252	7,338	-1,087	121,413	143,013	49,722	93,291
2003	13,909	15,308	-1,398	155,352	161,581	54,835	106,747
2004	7,599	9,352	-1,753	199,066	177,976	59,980	117,995

자료 : 한국은행, KDI

### 경상수지 및 자본수지



### 투자수지



## 15. 주요지역별 수출입

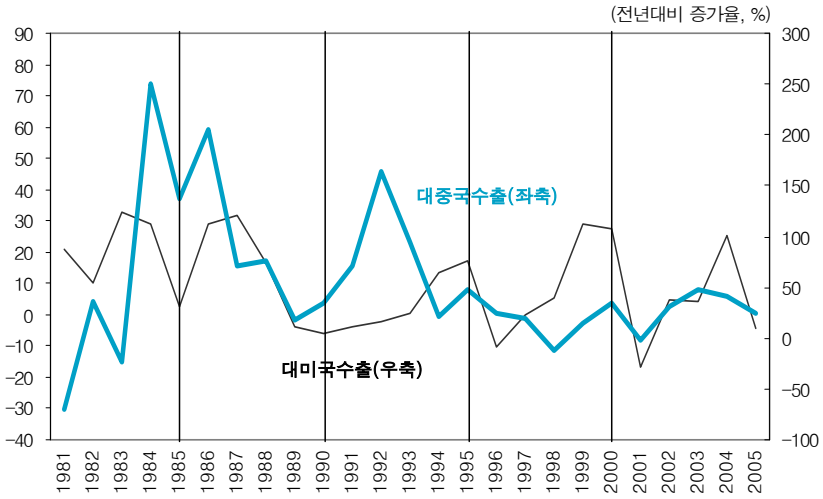
(단위: 100만달러)

연도	美國 U.S.A.		日本 JAPAN		유럽聯合 EU		동남아국가 聯合 ASEAN		中國 CHINA	
	輸出 Export	輸入 Import	輸出 Export	輸入 Import	輸出 Export	輸入 Import	輸出 Export	輸入 Import	輸出 Export	輸入 Import
1980	5.3	6.3	-9.4	-12.0	-	-	61.4	12.1	-	-
1981	20.7	23.7	13.3	8.8	-	-	0.8	11.9	-69.9	173.6
1982	10.0	-1.6	-3.8	-16.8	-	-	17.1	14.9	36.4	30.7
1983	32.8	5.3	1.3	17.6	-	-	6.4	9.2	-23.5	-24.2
1984	28.9	9.6	37.1	22.5	-	-	0.9	18.9	250.1	195.9
1985	2.6	-5.6	-1.3	-1.0	-	-	7.6	9.8	138.0	133.2
1986	29.1	0.9	19.4	43.8	-	-	-11.8	-22.9	206.2	29.8
1987	31.9	33.8	55.5	25.6	-	-	47.3	37.6	70.9	39.5
1988	16.9	45.7	42.3	16.6	-	-	55.0	19.5	76.4	60.1
1989	-3.6	24.7	12.1	9.5	-	-	28.9	21.7	17.5	22.9
1990	-6.2	6.5	-6.1	6.4	-	-	29.2	22.2	33.7	33.1
1991	-4.1	11.5	-2.2	13.7	-	-	40.5	20.3	71.4	51.7
1992	-2.5	-3.2	-6.1	-7.9	-	-	23.4	15.5	164.7	8.3
1993	0.3	-2.0	-0.3	2.9	-	-	11.8	2.7	94.1	5.5
1994	13.3	20.4	16.9	26.9	-	-	23.5	7.4	20.4	39.0
1995	17.4	40.9	26.1	28.4	-	-	44.0	29.2	47.4	35.5
1996	-10.2	9.5	-7.5	-3.6	-	-	13.0	19.1	24.4	15.4
1997	-0.2	-9.6	-6.3	-11.3	-	-	0.3	3.9	19.3	18.5
1998	5.5	-32.3	-17.2	-39.7	-	-	-24.7	-27.2	-12.0	-35.9
1999	29.2	22.1	29.6	43.4	-	-	15.5	34.1	14.6	36.7
2000	27.6	17.3	29.0	31.8	15.7	25.0	13.7	48.4	34.9	44.3
2001	-17.0	-23.5	-19.4	-16.3	-16.2	-5.5	-18.3	-12.4	-1.4	3.9
2002	5.0	2.8	-8.3	12.1	10.5	14.6	11.8	5.3	30.6	30.8
2003	4.4	7.8	14.1	21.6	14.7	13.3	10.1	10.2	47.8	25.9
2004	25.2	16.0	25.6	27.1	52.01)	24.8	18.6	21.3	41.7	35.0
20052)	-4.2	5.8	11.8	5.0	17.1	12.6	14.9	15.1	24.8	33.3

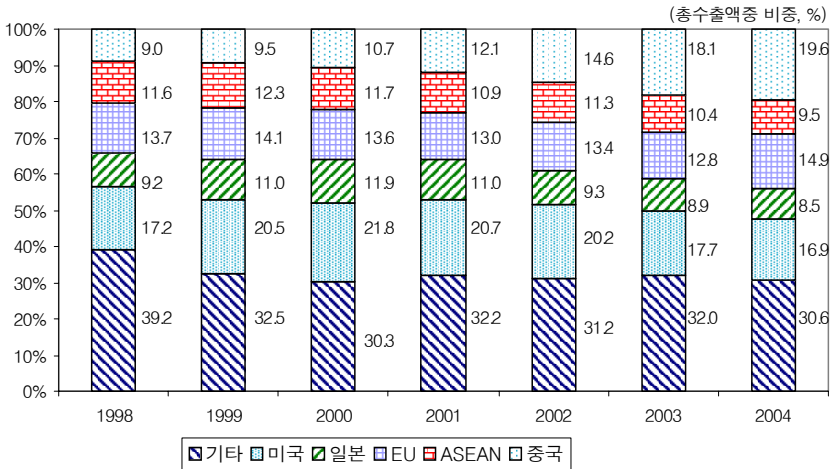
주 : 1) EU는 2004년 5월 가입국이 15개국→25개국으로 확대되었음. 따라서 2004년 증가율 수치는 해석에 주의를 요함.

2) 2005년은 1~10월기준

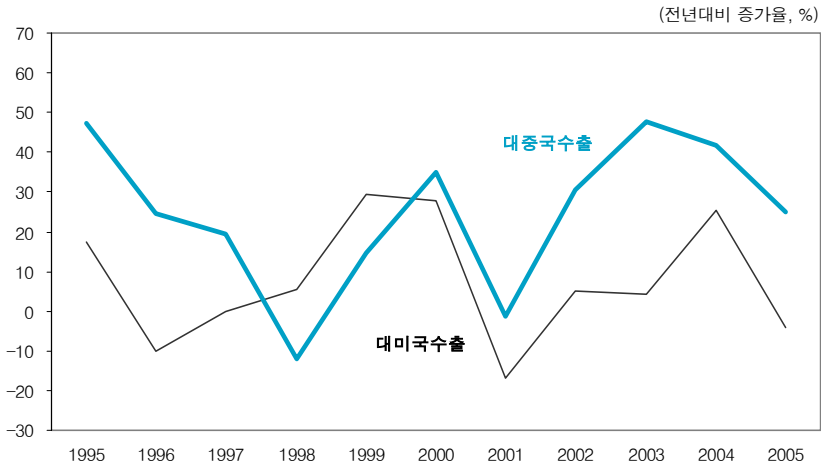
### 주요국별 수출



### 주요국별 수출 비중



## 주요국별 수출 (참고)



※ 중국의 경우, 1980년대에는 금액기준으로는 총수출액중 비중이 1%가 채되지 않음에도 증가율상으로는 100% 이상을 상회하고 있음. 따라서, 해석상 왜곡이 발생할 여지가 있어서 1995년 이후 그래프를 별도로 그렸음. 선택하기 바람.

## 16. 주요 기관별 경제전망

(전년동기대비, %)

구 분	2004년	2005년	2006년 연간 전망			
			KDI	한은	삼성	LG
GDP 성장률	4.6	4.0 <sup>1)</sup>	5.0	5.0	4.8	4.6
민간소비	-0.5	3.2	4.2	4.5	4.9	3.6
설비투자	3.8	5.1	6.9	5.4	6.5	6.8
건설투자	1.1	0.3	1.1	1.7	2.2	1.1
상품수출	21.0	9.7	13.2	10.8	-	-
상품수입	13.8	5.8	12.9	10.4	-	-
경상수지(억달러)	282	168 <sup>2)</sup>	124	160	90	220
수출	30.6	12.3	12.9	10.3	9.2	11.3
수입	25.6	15.9	15.8	10.9	12.1	9.5
소비자물가	3.6	2.7 <sup>2)</sup>	3.0	3.0	3.6	3.3
실업률	3.7	3.8 <sup>2)</sup>	3.6	3.6	3.6	3.5

주 : 1) 한국은행 속보치

2) KDI 전망치

## 17. 미국의 경제동향

연도별	경제성장률	1인당 GDP	소비자물가	실업률 (계절조정)	경상수지	연방기금 금리	다우존스 주가
	전기비연율	달러	전기비	연율	10억달러	기말	기말
2000	3.7	34,759	3.4	4.0	-416.0	6.50	10,786.9
2001	0.8	35,491	2.8	4.8	-389.5	1.75	10,021.5
2002	1.6	36,323	1.6	5.8	-475.2	1.25	8,341.6
2003	2.7	37,691	2.3	6.0	-519.7	1.00	10,453.9
2004	4.2	39,919	2.7	5.5	-668.1	2.25	10,763.0
10			0.6	5.5		1.75	10,027.5
11	3.3(IV)	40651	0.3	5.4	-188.4(IV)	2.00	10,428.0
12			0.0	5.4		2.25	10,783.0
2005 1			0.1	5.2		2.25	10,489.9
2	3.8(I)	41,251	0.4	5.4	-198.7(I)	2.50	10,766.2
3			0.6	5.2		2.75	10,503.8
4			0.5	5.2		2.75	10,192.5
5	3.3(II)	41,757	0.1	5.1	-195.7(II)	3.00	10,467.5
6			0.0	5.0		3.25	10,275.0
7			0.5	5.0		3.25	10,640.9
8	4.3(III)	-	0.5	4.9	-	3.50	10,481.6
9			1.2	5.1		3.75	10,568.7
10			-	5.0		3.75	10,440.1
11	-	-	-	5.0	-	4.00	10,805.9

자료: FRB, BEA, BLS

## 18. 일본의 경제동향

연도	경제 성장률	1인당 GDP	소비자물가	실업률 (계절조정)	경상수지	공정 할인율	일경주가
	전기대비	달러	전년동기비	연율	10억엔	기말, %	기말
2000	2.4	37,448	-0.7	4.7	12,875	0.50	13,786
2001	0.2	32,786	-0.7	5.0	10,652	0.10	10,543
2002	-0.3	31,252	-0.9	5.4	14,140	0.10	8,579
2003	1.8	33,705	-0.3	5.2	15,767	0.10	10,677
2004	2.3	36,569	0.0	4.7	18,591	0.10	11,489
10			0.5	4.6	1,337	0.10	10,771
11	-0.1(IV)	-	0.8	4.6	1,204	0.10	10,899
12			0.2	4.5	1,616	0.10	11,489
2005. 1			-0.1	4.5	775	0.10	11,388
2	1.4(I)	-	-0.3	4.7	2,117	0.10	11,741
3			-0.2	4.5	1,851	0.10	11,669
4			0.2	4.4	1,627	0.10	11,009
5	1.2(II)	-	0.2	4.4	1,378	0.10	11,277
6			-0.5	4.2	1,087	0.10	11,584
7			-0.3	4.4	1,650	0.10	11,900
8	0.2(III)	-	-0.3	4.3	1,218	0.10	12,414
9			-0.3	4.2	1,858	0.10	13,574
10			-0.7	4.5	-	0.10	13,607
11	-	-	-	-	-	0.10	14,872

자료: 일본은행, 총무성 통계국, 재무성, 내각부



## 19. 유로지역의 경제동향

	경제성장률	1인당 GDP	소비자물가 CPI	실업률 (계절조정)	경상수지	공개시장 조작금리	DJ-유로 STOXX 50
	전기대비	달러	전년동기비	연율	10억유로	기말	기말
2000	3.7	26,283	2.1	8.1	-97.6	4.75	4,772.4
2001	1.9	26,697	2.3	7.9	-19.8	3.25	3,806.1
2002	0.9	29,205	2.3	8.3	57.5	2.75	2,386.4
2003	0.7	36,088	2.1	8.7	33.8	2.00	2,760.7
2004	2.1	41,385	2.1	8.9	45.7	2.00	2,951.2
10			2.4	8.9	3.4	2.00	2,811.7
11	0.2(IV)	-	2.2	8.8	4.7	2.00	2,876.4
12			2.4	8.8	7.7	2.00	2,951.2
2005. 1			1.9	8.8	-5.8	2.00	2,984.6
2	0.3(I)	-	2.1	8.8	5.9	2.00	3,058.3
3			2.1	8.8	3.5	2.00	3,055.7
4			2.1	8.7	-10.7	2.00	2,930.1
5	0.4(II)	-	2.0	8.6	-2.8	2.00	3,076.7
6			2.1	8.6	0.2	2.00	3,181.5
7			2.2	8.5	1.3	2.00	3,326.5
8	0.6(III)	-	2.2	8.4	-1.7	2.00	3,263.8
9			2.6	8.3	-4.8	2.00	3,428.5
10			2.5	8.3	-	2.00	3,320.2
11	-	-	2.4	-	-	2.00	3,447.1

자료: 유로중앙은행, 유로통계국

## 20. 중국의 경제동향

연도	경제성장률	1인당 GDP	소비자물가	실업률 (계절조정)	무역수지	재할인율	상해B 추가 (외국인전용)
	전년동기비	달러	전년동기비	연율	10억달러	기말	기말
2000	8.0	853	0.4		24.2	2.97	89.6
2001	7.5	921	0.9		23.1	2.97	171.5
2002	8.3	989	-0.8		30.3	2.97	113.5
2003	9.3	1,098	1.2		25.5	2.97	104.9
2004	9.5	1,272	3.9		32.1	3.24	75.7
10			4.3		7.1	3.24	85.1
11	9.5(IV)	-	2.8		9.9	3.24	82.4
12			2.4		11.1	3.24	75.7
2005. 1			1.9		6.4	3.24	74.2
2	9.4(I)	-	3.9		4.4	3.24	81.5
3			2.7		5.7	3.24	77.2
4			1.8		4.4	3.24	75.3
5	9.5(II)	-	1.8		9.0	3.24	67.2
6			1.6		9.7	3.24	65.3
7			1.8		10.5	3.24	58.7
8	9.4(III)	-	1.3		10.6	3.24	65.1
9			0.9		7.6	3.24	67.7
10			1.2		12.0	3.24	59.8
11	-	-	-		-	3.24	60.9

자료: 중국 국가통계국, 중국인민은행

## 〈경제보고서 작성에 참여해 주신 분〉

(가나다 순)

### 1 책임집필 자문위원 (10명)

- 강재홍 한국교통연구원장
- 김용문 한국보건사회연구원장
- 김장호 한국직업능력개발원장
- 오상봉 산업연구원장
- 이경태 대외경제정책연구원장
- 최병선 국토연구원장
- 최영기 한국노동연구원장
- 최정섭 한국농촌경제연구원장
- 최홍식 금융연구원장
- 현정택 KDI 원장

### 2 토론참여 자문위원 (18명)

- 김명수 순천대 교수
- 김용구 중소기업협동조합중앙회 회장
- 김재철 한국무역협회장
- 손경식 대한상공회의소 회장
- 심 훈 부산은행장
- 안세영 서강대 국제대학원장
- 어윤대 고려대 총장
- 윤서성 환경정책평가연구원장
- 이부경 (주)시스넷 부사장
- 이종화 고려대 교수
- 이창용 서울대 교수
- 장영희 서울시정개발연구원 연구위원
- 전성빈 서강대 교수
- 조주현 건국대 부동산대학원장
- 최운열 서강대 대외부총장
- 하성규 중앙대 교수
- 하성근 연세대 경영대학원장
- 홍승용 인하대 총장

### 3 분야별 초안 집필자 (14명)

- 강문성 대외경제정책연구원 WTO 팀장
- 김안나 한국보건사회연구원 기초보장평가센터소장
- 김정호 한국농촌경제연구원 선임연구위원
- 김주훈 KDI 선임연구위원
- 백성준 한국직업능력개발원 연구개발 본부장
- 손경환 국토연구원 토지주택연구실장
- 신 운 한국은행 차장
- 양현봉 산업연구원 연구위원
- 예충열 한국교통연구원 연구실장
- 이 근 서울대 교수
- 장석인 산업연구원 주력산업실장
- 하준경 금융연구원 연구위원
- 홍승제 한국은행 차장
- 황수경 한국노동연구원 연구위원

### 4 분야별 토론참여 전문가 (56명)

- 강 원 삼성경제연구소 연구위원
- 강정모 경희대 교수
- 강호민 한국유통물류진흥원 본부장
- 권대봉 고려대 교수
- 권주안 주택산업연구원 실장
- 김경록 미래에셋투신운용 대표이사
- 김근용 국토연구원 연구위원
- 김도훈 산업연구원 연구조정실장
- 김동원 고려대 교수
- 김성일 서울대 교수
- 김소영 고려대 교수
- 김수호 현대상선 상무
- 김양희 대외경제정책연구원 연구위원
- 김완배 서울대 교수
- 김종섭 서울대 교수
- 김창곤 순천대 교수
- 김태섭 주거환경연구원 연구위원
- 김형태 증권연구원 부원장

- 남장근 산업연구원 연구위원
- 민병규 CJ GLS 사장
- 박석천 인천국제공항공사 처장
- 박재룡 삼성경제연구소 수석연구원
- 변창흠 세종대 교수
- 서순탁 서울시립대 교수
- 서정하 홍익대 교수
- 서중해 KDI연구위원
- 설광언 KDI 선임연구위원
- 손기윤 인천대 교수
- 송장준 중소기업연구원 선임연구위원
- 양승룡 고려대 교수
- 양 원 부산항만공사 본부장
- 양철수 (주)한국글로벌로지스틱스시스템 부사장
- 우천식 KDI 선임연구위원
- 원승연 교보투자신탁운용 상무
- 윤희숙 KDI 부연구위원
- 이건범 금융연구원 연구위원
- 이상영 부동산114(주) 대표
- 이 영 한양대교수
- 이윤보 건국대 교수
- 이흥식 KIEP 연구위원
- 정신동 금융감독원 선임조사역
- 장윤종 KIET 선임연구위원
- 정의철 건국대 교수
- 정인교 인하대 교수
- 정재욱 세종대학교 교수
- 정재화 한국무역협회 무역연구소 FTA 팀장
- 정준호 산업연구원 연구위원
- 정진곤 한양대교수
- 조성재 노동연구원 부연구위원
- 조윤애 산업연구원 연구위원
- 조준모 성균관대 교수
- 진길부 도드람 양돈조합장
- 최세균 농촌경제연구원 선임연구위원
- 최세균 KREI 선임연구위원,
- 한정화 한양대 교수
- 현오석 한국무역협회 무역연구소 소장

---

발행처 : 국민경제자문회의사무처

· 주소 : 서울시 종로구 적선동 122-1 한국생산성본부 5층

· 연락처 : Tel : 02-720-3874 Fax 02-7250-3871

· 이메일 : [kk3871@kebi.com](mailto:kk3871@kebi.com)

· 홈페이지 : [www.neac.go.kr](http://www.neac.go.kr)

<기획> 국민경제자문회의사무처 총괄기획실장 남경우

<편집> 국민경제자문회의사무처 정책조사관 최지영, 기록연구사 양은성, 최영훈

---