연구	07-10

미래한국비전 보고서

선진한국을 위한 선택

잘사는 나라, 행복한 국민

keri
한국경제연구원

선진한국을 위한 선택
잘사는 나라, 행복한 국민

1판1쇄 인쇄/ 2007년 11월 12일
1판1쇄 발행/ 2007년 11월 16일
발행처/ 한국경제연구원
발행인/ 김종석
편집인/ 김종석
등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270～1
http://www.keri.org

ⓒ 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-431-7 10,000원

* 제작대행 : (주)FKI미디어

발 간 사

우리나라는 지난 50여 년간 눈부신 경제성장을 이룩하여 '한강의 기적'으로 세계의 칭송을 받아왔다. 그러나 근래 우리나라는 저성장의 늪에 빠져 선진국으로의 도약이 지체되고 있다. 이런 상황에서 벗어나 조속히 성장동력을 되살려 선진한국의 길로 들어서기 위해서는 대내외적 환경 변화에 적극 대응하기 위한 창의적인 개인과 경쟁력 있는 기업이 많이 만들어져야 하며 사회적으로 혼란과 갈등을 최소화하고 정부가 작고 효율적으로 바뀌어야 한다. 국가의 장기 비전과 그 정책 방향에 따라 우리나라의 미래가 달라질 수 있기 때문에 이러한 시대적 사명을 완수하는 데 정부의 역할이 매우 중요하다.

이에 본원은 이러한 시대적 사명 완수에 일조하고자 새 리더십 창출을 위한 대통령 및 국회의원 선거 등이 시작되는 시점에 즈음하여 '선진한국을 위한 선택: 잘사는 나라, 행복한 국민'이라는 제하의 미래한국비전 보고서를 준비하였다.

이 연구는 2006년부터 44명의 원내외 전문가들이 분야별로 투입되었으며, 8개 부문·47개 과제를 다루고 있다. 이 연구에서는 우리나라가 2020년까지 명실상부한 선진국이 되기 위해서 성장 잠재력 확충, 시장경제의 확산과 정착, 공공부문 경쟁력 제고, 안보 및 외교역량 강화라는 4대 정책과제의 60개 주요 정책대안을 실천하는 것이 필수적이라는 정책 권고를 담고 있다. 이러한 정책대안의 실천으로 차기 정부 임기 내 1인당 국민소득 3만 달러, GDP 1조5천 억 달러, 무역액 1조 달러를 실현하여 경제 활력을 회복하고 민주주의적 패러다임에 입각한 사회갈등 최소화 시스템을 정착하며, 목표연도인

2020년에는 1인당 국민소득 5만 달러, GDP 2조5천 억 달러를 달성하고, 정치·경제·사회·문화 인프라 등 모든 분야에서 명실상부하게 선진국에 진입하는 것을 목표로 하고 있다.

이번 연구는 현재 노정되고 있는 정치·경제·사회적 쟁점과 갈등을 치유할 수 있는 대안을 총망라한 장기비전으로 주요 정당 및 대선 후보들에게 전달될 것이다. 이러한 우리의 제안을 토대로 차기 정부는 향후 성숙한 선진 국가를 실현하는 데 필요한 정책을 수립하기를 기대한다. 여기에 제안된 정책대안들을 실천하여 자유민주주의와 시장경제체제에 기반한 국가시스템을 업그레이드하게 된다면 창의적인 개인, 경쟁력 있는 기업, 갈등이 최소화된 조화로운 사회, 그리고 작지만 효율적인 정부가 구현되어 '잘사는 나라, 행복한 국민'의 궁극적인 비전이 성취될 수 있을 것이라고 확신한다.

이 연구의 총괄로 수고한 이주선 기업연구본부장, 태스크 포스로 활동한 배상근, 최충규, 송원근 등 연구위원들에게 먼저 감사의 말씀을 드린다. 그리고 연구의 막바지 정리작업에 수고한 조성봉 연구조정실장, 정연호 연구위원, 허찬국 경제연구본부장, 조경엽 선임연구위원, 이병기 연구위원, 정현용 초빙연구위원 등 본원의 연구진과 이병욱 산업본부장을 비롯한 전경련 사무국 직원들에 대해서도 감사드린다. 특히 이 연구작업의 각종 사무처리, 연구보고서의 편집과 교열을 맡아준 이은주 연구조원에게 감사를 표하고자 한다.

마지막으로 이 연구에 남아 있을 수 있는 모든 오류와 한계는 연구 수행자들의 책임이며, 이 보고서의 연구결과는 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2007년 11월

한국경제연구원

김종석 원장

목 차

환경변화와 비전의 개요 ····· 11

Ⅰ. 대내외 환경변화와 경제현황 ····· 13

1. 대외환경과 그 변화 ····· 13
2. 대내환경과 그 변화 ····· 17

Ⅱ. 비전의 개요 ····· 22

1. 연구의 배경과 경과 ····· 22
2. 비전: ‘잘사는 나라, 행복한 국민’ ····· 23
3. 비전달성을 위한 정책 방향 ····· 24
4. 4대 정책과제: 국가시스템 업그레이드 ····· 25
5. 개념도 ····· 26
6. 현 정부 정책기조와 한경연 비전과의 차이점 ····· 27

거시경제 현황과 경제성장 목표 ····· 29

1. 경제현황과 성장잠재력 약화 요인 ····· 31
2. 장기적 경제성장 목표치 ····· 39

목 차

주요 정책과제와 정책대안 ····· 43

Ⅰ. 성장잠재력 확충 ····· 45

1. 교육개혁을 통한 우수 인적자본 축적 ····· 45
2. 투자환경 개선을 통한 설비투자 확대 ····· 46
3. R&D 인프라 구축을 통한 첨단기술 개발능력 축적 ····· 48
4. 경제활동참가율 제고를 위한 제도개선 ····· 50
5. 광역거점 중심 지역균형발전의 추구 ····· 51

Ⅱ. 시장경제의 확산과 정착 ····· 54

1. 법치주의 확립과 갈등조정기능 강화 ····· 54
2. 개방과 경쟁에 기반한 경제시스템 개혁 ····· 55
3. 기회균등을 위한 사회안전망 구축 ····· 58
4. 기업에 대한 신뢰와 존경의 확산 ····· 59

Ⅲ. 공공부문의 경쟁력 제고 ····· 61

1. 규제개혁을 통한 정부서비스 품질 제고 ····· 61
2. 정부조직 개편과 공공부문의 개혁 ····· 63
3. 세제개혁을 통한 국민부담의 경감 ····· 66
4. 재정개혁을 통한 재정효율성 제고 ····· 68
5. 권한과 책임 확대를 통한 지방자치의 내실화 ····· 69

Ⅳ. 안보 및 외교역량 강화 ····· 71

1. 한미동맹에 기반한 안보·외교 우위 확보와 북핵 제거 ····· 71
2. 상호주의와 경제적 실리에 입각한 대북정책 시행 ····· 73

Ⅴ. 추진 일정 ····· 75

목 차

부문별 정책과제와 정책대안 ····· 79

Ⅰ. 성장잠재력 확충 ····· 81

1. 교육제도 ····· 81
2. 기업·경쟁정책 ····· 90
3. SOC 및 물류 ····· 100
4. 국토이용 및 부동산 ····· 111
5. 과학기술 및 신성장 엔진(IT, BT, NT, ET, CT) ····· 321
6. 금융시스템 및 금융산업 ····· 132
7. 서비스산업 ····· 141
8. 노동 및 노사관계 ····· 151
9. 인적자원 확대 및 노동인력 개발 ····· 156

Ⅱ. 시장경제의 확산과 정착 ····· 164

10. 헌법 개정 ····· 164
11. 사법 ····· 169
12. 통상 및 경제협력 ····· 178
13. 복지 및 사회안전망 ····· 187
14. 보건·의료 ····· 195
15. 취약계층 ····· 204
16. 환경 및 지속가능경영 ····· 211

목 차

Ⅲ. 공공부문의 경쟁력 제고 …… 220
17. 정부조직과 행정 …… 220
18. 민영화 …… 229
19. 규제개혁과 반부패 …… 238
20. 조세 및 준조세 …… 255
21. 재정 및 연기금 …… 263
22. 지방자치 및 지방행정 …… 278

Ⅳ. 안보 및 외교역량 강화 …… 287
23. 안보 및 외교 …… 287
24. 남북관계 및 통일 …… 297

표 목차

표 1. 중장기 성장 추이 ····· 31
표 2. 인구 및 생산가능인구(15~64세 인구) 증가율 추이 ····· 23
표 3. 해외직접투자 및 외국인직접투자 추이 ····· 35
표 4. 1980년 이후 요소별 성장기여도 변화 ····· 63
표 5. 주요 제품의 미국시장 점유율 변화 추이 ····· 37
표 6. 업종별 성장 기여도 ····· 37
표 7. R&D투자 국제비교 ····· 8
표 8. 특허기술의 사업화 비율 ····· 38
표 9. 우리 경제 주요 지표 ····· 40
표 10. 목표연도별 경제규모 및 1인당 국민소득 ····· 40
표 11. 기간별 경제성장률 추정 ····· 41
표 12. 공정거래법상 경제력집중억제 시책의 주요 내용 ····· 92
표 13. 국내 컨테이너항만 물동량 처리동향 ····· 103
표 14. 물류단지 개발사업 추진현황(2007년 10월 현재) ····· 104
표 15. SOC(수송·교통 및 지역개발) 부문별 세출 예산 추이 ····· 107
표 16. 주요 국가별 물류인프라부문의 세계 순위 ····· 107
표 17. GNP 대비 교통시설 스톡 비교 ····· 110
표 18. 참여정부의 핵심 지역균형발전정책 ····· 114
표 19. 참여정부 기간의 주요 주택 및 부동산 대책 ····· 117
표 20. 주거수준의 국제비교 ····· 118
표 21. 한국의 지목별 토지이용 구성비 ····· 119
표 22. 부문별 서비스산업에서 차지하는 비중 ····· 144
표 23. 서비스수지 동향 ····· 144
표 24. 총수출에서 차지하는 서비스업의 수출비중 ····· 145
표 25. OECD 국가의 지식투자 현황 ····· 150
표 26. 연령층별 인구 및 구성비 추이 ····· 157

그림 목차

그림 1. 경제성장률과 장기추세선(HP필터) 추이(1970~2005년) ····· 13
그림 2. 총인구증가율 및 장기추세선(HP필터) 추이 ····· 23
그림 3. 실질 설비투자 증가율 추이(1990~2006년) ····· 43
그림 4. 내륙화물기지 배치도 ····· 105
그림 5. 제조업과 서비스업의 성장률 추이 ····· 143
그림 6. 4가지 서비스산업군 ····· 146
그림 7. 지속가능경영 프레임워크 ····· 212

선진한국을 위한 선택

잘사는 나라, 행복한 국민

환경변화와 비전의 개요

Ⅰ. 대내외 환경변화와 경제현황

1. 대외환경과 그 변화

(1) 세계화와 지역주의의 가속화

- NAFTA, EU, ASEM, APEC 등 경제공동체 또는 지역통합의 가속화
  - 쌍무적 PTA(Preferential Trade Agreements)의 확대
  - APEC의 경제공동체화 노력: FTAAP(Free Trade Area Asia-Pacific), TPBA(Trans-Pacific Business Agenda)
  - 러시아를 포함한 EU의 광역화
  - NAFTA를 중남미를 포함한 FTAA(Free Trade Area America)로 확대
- DDA 협상을 통한 세계적 규모의 무역·투자의 자유화(liberalization)와 원활화(facilitation)[1]의 진전 가능성의 가시화
  - 경쟁정책, 반부패, 환경, 표준, 특허, 법과 규제 등의 통일(harmonization)을 위한 국제적 가이드라인 마련 및 이행 확대

(2) 통신·생명과학 분야에서 시작된 '제4의 물결'의 확산

- 유비쿼터스(Ubiquitous) 또는 글로벌 정보사회(Global Information Society)의 도래와 생산양식의 변화
  - 모든 사물에 인공지능이 장착된 유비쿼터스 컴퓨팅 환경을 통해서 때와 장소를 가리지 않고 누구와도 연결할 수 있는 사회의 도래

1) 무역 원활화(trade facilitation)라 함은 국제무역절차(internatinal trade procedure)의 간소화와 통일(harmonization)을 의미한다. 이와 관련된 예로는 통관, 검역 등이 있다.

- 거대한 공장, 거대한 기업, 거대한 유통업체, 거대한 정부로 상징되는 규모의 경제와 집적의 경제 시대로부터 PDA, 노트북컴퓨터, 무선인터넷 등 개인기술(personal technology)의 혁신적 발전에 따른 최소효율규모(minimum efficient scale)의 축소로 다품종 소량생산 시대로 생산양식의 변화 시작
- 임금노동자의 기술자본가(technological capitalist)화와 소규모 자영업자화 추세의 가속화
- 서비스의 주력산업화와 서비스에 의한 재화 대체의 진행
- 대규모 기업과 소규모 자영업자 상생관계의 지속적 발전 가능성 존재

– 생명과학 분야에서의 지적 혁명과 이의 응용에 입각한 건강·의료 등 부문에서의 혁신 확대
- 배아줄기세포를 포함한 복제기술의 급격한 혁신
- 불치병·난치병의 치료, 예방의학·노화방지의 획기적 진전
- 생명과학을 이용한 농업생산물의 혁명적 개량과 생산성 증대
- 생명과학 발전에 따른 환경·에너지·식품위생 등 광범위한 분야의 혁신

– 지식·기술·아이디어 등 인간자본의 축적과 창의성에 기초한 경쟁력의 우열 발생
- 지식기반산업의 부가가치 증대
- 문화·예술의 창조적 가치의 산업화

(3) 대경쟁(mega-competition)의 보편화와 승자와 패자 간 격차 확대

– 기업의 다국적화 또는 무국적화 가속화
- 글로벌 소싱(global sourcing), 글로벌 로케이션(global production location), 글로벌 마케팅(global marketing)의 확대

- 빈번한 글로벌 M&A, 전략적 제휴, 공동 R&D의 보편화
- 제품수명주기(product life cycle)의 단축
- 승자독식(winner-takes-all) 경쟁구조의 보편화

- 인력의 국경 간 이동 활성화
  - 활동영역을 전 세계로 하는 인력의 증가
  - 국가와 기업 차원에서 우수인력 확보를 위한 치열한 경쟁 전개

- 세계적 규모의 시장형성으로 인한 승자와 패자 간 격차의 확대
  - 선진국과 개발도상국 간 격차의 확대
  - 다국적기업과 지역기업 간 경쟁력 격차의 확대
  - 대기업과 중소기업 간 격차의 확대
  - 산업 간 부가가치 창출의 격차 확대
  - 개인 간 소득격차의 확대

(4) 테러와 안보·정치 질서의 불확실성 고조

- 9·11 이후 국제안보 및 정치질서의 불확실성 고조
  - 1990년대 냉전붕괴로 이데올로기에 입각한 대결이 종교·인종·경제적 이권에 입각한 대결로 변화
  - 9·11은 세계화 과정에서 소외된 국가, 민족, 지역 반발의 상징으로 국가 간 전쟁과 달리 전선 없이 불특정 다수의 일반 시민을 대량 살상하는 특성으로 국제안보질서의 불확실성을 증폭
  - 테러-반테러에 대한 지지와 비판을 기준으로 세계정치질서에도 갈등이 존재
  - 대량살상무기의 확산과 테러집단 유입 위험성 확대

- 테러 위험의 전세계적 확산과 이에 따른 테러방지비용의 증대
  - 세관을 포함한 국경 감시장치의 강화와 이에 따른 비용의 증가

- 테러세력의 자금원 차단을 위한 금융시스템상 방지장치 비용 증가
- 새로운 검역·통관절차 및 금융시스템에 따른 국가 간 교역 거래 비용 증대

– 동북아 안보질서의 급격한 변화

- 미·중, 중·일 간 안보갈등 확대 가능성 존재
- 미일동맹에 대응하는 중·러의 군사적 유대강화
- 일본의 핵무장 및 재무장 가능성 확대
- 이에 대응하는 중국의 급격한 군비증강

(5) 에너지 수급 불확실성 증가

– 석유, 석탄 등 화석연료 수요의 확대와 지정학적 요인으로 인한 에너지 수급 및 가격 불확실성 증폭

- 중국을 포함한 BRICs 경제의 고성장에 따른 세계 에너지 수요의 급증
- 사우디아라비아, 이라크, 이란 등 중동지역의 원유매장 편재와 정정불안에 기인한 안정적 생산 위협 요인 존재
- 베네수엘라, 볼리비아, 러시아 등 산유국의 자원무기화 경향 대두

– 대체에너지원 개발의 지연

- 천연가스의 대체에너지원으로서의 역할 증대에 대한 제도적, 정치적, 설비적 제약요인 존재
- 원자력 에너지 이용에 대한 환경적 제약요인의 존재
- 수소·태양력·풍력 등 기타 대체에너지원 개발의 지연

– 기후변화협약 등 환경관련 국제협약과 빈번한 자연재해와 질병발생에 따른 수급 불확실성 증가

(6) 중국의 세계경제에서의 역할 증대와 BRICs의 비상

- 중국경제의 고성장과 세계경제에서의 역할 증대
  - 에너지·자원·FDI의 급격한 중국비중 확대
  - 중국의 전 세계 제조업 생산기지화로 인한 동아시아의 산업공동화 진행
  - 중국의 경제성장에 기인한 신시장의 창출와 세계경제 견인차 역할 가능성
  - 중국기업의 FDI에 따른 동아시아의 공동발전 가능성
- 인도·러시아·브라질 경제의 약진과 세계경제에서의 비중 확대
  - 인도경제의 고도성장과 경제대국화: 2020년경 현재의 일본 수준을 추월할 것으로 전망
  - 석유, 천연가스 등 에너지 보유를 근저로 하는 러시아 경제의 고속성장

2. 대내환경과 그 변화

(1) 선진경제권 진입 가시화와 고도 경제성장의 둔화

- 지속적인 경제규모의 확대와 선진경제권 진입 가시화
  - 2006년 1인당 국민소득 18,800달러, GDP 8,800억 달러 경제규모로 세계 12위, 수출 3,000억 달러 이상, 무역액 6,300억 달러로 세계 11위 무역국가 진입
  - 2007년 1인당 GDP 20,000달러 이상 실현 및 수출 3,600억 달러, 무역액 7,000억 달러 달성으로 선진경제권에 진입할 전망

- 잠재성장능력의 감소와 고도 경제성장의 둔화
  - 출산 감소와 고령화의 진전으로 2016년 생산가능인구의 감소세 전환 예상
  - 2003년 기준 G7 국가 대비 1인당 노동생산성은 63%, 노동시간당 생산성은 43%로 OECD 30개국 중 27위에 불과
  - 제조업 비교우위의 감소와 서비스업 생산성의 정체
  - 기업의 급격한 다국적화와 해외진출로 인한 산업공동화의 심화
  - 경제성장률이 6~8%의 추세에서 1990년대 중반 하향세 전환 후 2000년대 들어서는 4% 중반으로 고착화

(2) 안보위험과 대외관계 불확실성의 증폭

- 북핵문제를 주축으로 하는 안보 위협요인의 상존(常存)과 내부 갈등의 고조
  - 남·북 및 미·북 간 적대관계 지속으로 인한 한반도 전쟁 위험성 상존
  - 6자회담의 진전에도 불구하고, 북한의 완전한 핵폐기에 불확실성 존재
  - 포용정책·인권정책·경제협력 등 대북정책을 둘러싼 내부 갈등 격화
- 한미동맹의 불확실성 확대
  - 북핵대응·경제협력·인권 등 대북정책 관련 한·미 간 시각차로 동맹의 불확실성 확대
  - 전시작전통제권 전환을 포함한 주한미군의 역할과 지위 변화로 한미동맹 성격의 급변 가능성 존재
- 한·미·일 3각협력 관계의 불협화와 대 동아시아 외교관계의 변화
  - 미일동맹의 강화와 한미동맹의 불확실성 확대로 인한 전통적 한·미·일 3각협력 관계의 불협화 발생

- 일본의 군비확장, 과거사 인식, 독도 영유권 주장 등으로 인한 한 일 간 우호협력 관계에 긴장 고조
- 경제협력, 대북정책을 포함한 대중관계의 비중 증가

(3) 갈등의 격화와 갈등관리능력 결여

– 정치, 경제, 사회적 갈등의 격화

- 국민의 참여 및 민주주의적 정책결정에 대한 요구 증가로 갈등요인 증가
- 사회 전반의 이데올로기적 관점에 입각한 첨예한 대립과 갈등 심화
- 이데올로기에 입각한 정치권의 경쟁과 정부의 정책결정으로 갈등 증폭
- 수도권 대 지방, 부자 대 가난한 자, 노동자 대 경영진, 환경 대 개발 등 사회 전 분야에 걸친 광범위한 갈등상태 지속

– 정치·정부 및 지도층의 갈등관리능력 결여

- 국민참여와 정책결정 방식의 민주성은 확대되었으나 정치와 정부의 이해 관계 조정 등 체계적 갈등관리능력은 답보상태 지속
- 정책결정의 민주성과 함께 법치(rule of law)를 통한 원칙의 고수가 필요하였으나 원칙 위반자를 처벌하지 않거나 보상하는 문제점 노정
- 제3의 조정자로서 정치인, 언론, NGO 등 여론주도층의 도덕성과 리더십 부족으로 인한 중재능력 결여

(4) 정부의 팽창과 개입의 증가

– 정부규모의 팽창과 공공부문 부실화 가능성 심화

- 공무원 수는 2002년 88만5,000명에서 2006년에는 93만3,000명으로 4만8,000명 증가하였으며, 장차관급 정무직 공무원 수도 28.3% 증가

• 정부의 관리대상수지는 2002년 5조1,000억 원 흑자였으나 2006년 추가경정예산을 기준으로 하여 14조9000억 원 적자로 악화

• 국가채무는 2002년 말 133조6,000억 원에서 2006년 추경 기준 283조5,000억 원까지 증가, GDP 대비 국가채무 비율이 10%대에서 33.4%로 급증

– 개입주의적 정책 시행으로 인한 비효율성 증가

• 규제의 신설(742건)과 강화(426건)로 인한 정부 등록규제 수의 증가

• 전력, 가스, 철도 등 대규모 공기업의 민영화 계획 취소

• 주공, 토공 등 공기업 위주의 부동산 및 주택정책 시행

• 지역균형발전, 경제력집중억제, 부동산투기억제 등 명분에 입각한 입지, 투자, 가격, 진입 등 경제적 규제의 강화

(5) 고용 없는 성장과 취약계층의 증가[2)]

– 성장의 고용창출 효과 약화와 취약계층의 증가

• 지식기반경제로의 전환, 기업의 해외이전, 설비자동화 등으로 인해 성장의 고용유발 효과가 지속적으로 약화

• GDP 1% 성장이 유발하는 취업자 수는 1990년에는 11만2,000명에서 2000년에는 9만6,000명으로 감소

• 고용유발계수(10억 원당 일자리 수)는 1990년에는 제조업의 경우는 28.1, 서비스업의 경우는 27.7이었는데 2000년에는 제조업의 경우는 9.7, 서비스업의 경우는 15.4로 대폭 감소

• 결과의 평등에 치우친 사회복지의 대대적인 확충 노력과 부작용 증가

2) 정부·민간 합동작업단, 「Vision 2030」, 2006, p.10.

(6) 저출산 및 고령화의 가속과 경제·사회문제화

- 저출산 및 고령화의 급속한 진전
  - 2005년 현재 합계 출산율은 1.08명으로 세계 최저 수준으로 하락
  - 2000년에 노인인구비율 7%의 고령화사회에 진입한 이후 현 추세를 방치할 경우 2026년에는 노인인구 20%의 초고령사회가 될 것으로 전망
  - 현 추세를 유지할 경우 생산가능인구는 2016년, 총인구는 2020년을 정점으로 감소추세 전환 예상

- 인구감소에 따른 경제적, 사회적 문제의 증폭
  - 경제활동참여인구의 감소에 따른 임금상승, 잠재성장률 저하 등 발생
  - 노동력 부족 해소를 위한 이민자의 유입과 사회·경제적 갈등요인화
  - 부양비율의 증가와 세수기반 축소로 복지재원 조달에 애로 발생
  - 건강보험, 연금 등 사회복지 관련 지출의 급증
  - 저축률의 하락에 따른 투자재원 마련의 애로 발생

Ⅱ. 비전의 개요

1. 연구의 배경과 경과

(1) 배경

- 대내외 환경의 급격한 변화에 따른 도전을 극복하여 성숙한 선진국가를 실현함으로써 국민들이 긍지와 행복을 누리는 잘사는 나라를 만들기 위하여 새로운 비전과 실천적 대응방안을 마련할 필요성 절실
- 대통령 임기만료와 새 리더십 창출을 위한 대통령 및 국회의원 선거 등 정치일정이 시작되는 시점에, 현재 노정되고 있는 정치·경제·사회적 쟁점과 갈등을 치유할 수 있는 대안을 망라한 확고한 장기비전 수립이 필요
- 이러한 대안들은 적어도 10년 이상의 미래에 대한 조망을 전제로 현재 해결해야 할 문제점들을 바라보고 이에 대한 대응책을 단기·중기·장기적인 관점에서 마련함으로써 장기적인 계속성과 단기적인 현실성을 적절하게 조화시키는 것이 중요
- 창의적인 개인, 경쟁력 있는 기업, 갈등이 최소화된 조화로운 사회, 작지만 효율적인 정부의 실현을 목표로, 자유민주주의와 시장경제체제에 기반한 국가시스템을 최적화하기 위한 실용적이고도 구체적인 정책대안들을 제시하는 것이 이 프로젝트의 목표

(2) 경과

- 대통령 선거와 새 대통령의 정권 인수 과정에서의 여론 향배는 향후 5년 임기 중 정책 결정에 심대한 영향을 미침. 따라서 이 여론형성 과정에 적극적으로 참여하여 기업활동을 활성화할 수 있는 여건을 조성하고자 경제계는 지난 1992년 이래 이미 세 번에 걸쳐 비전 연구를 수행한 바 있음.
- 이번에도 한국경제연구원과 전경련 사무국이 공동 TF를 구성하여 "잘사는 나라, 행복한 국민"이라는 제하에 대통령 공약사항에 반영될 수 있도록 한국의 미래에 대한 비전 연구를 수행하였음.

2. 비전: '잘사는 나라, 행복한 국민'

- 60년대 이래의 고도 경제성장과 80년대 말 시작된 정치적 민주화의 진전에도 불구하고 이념 간, 지역 간, 계층 간, 세대 간 갈등의 증폭과 이로 인한 분열과 혼란으로 선진국으로의 도약이 지연되고 있음은 물론 국민들의 정치적, 경제적, 사회적 상황에 대한 만족도는 지속적으로 하락
- 이러한 분열과 혼란 상태를 민주적인 절차와 법치에 입각한 새로운 의사결정 패러다임으로 극복하고 선진국 진입에 필수적인 신성장엔진을 복원하여 잘사는 나라를 건설하는 것은 물론, 모든 국민들이 긍지를 가지고 행복할 수 있도록 하려는 것이 이 연구의 장기적인 비전

3. 비전달성을 위한 정책 방향

(1) 창의적인 개인

- 개인의 자유와 재산권을 포함한 기본권의 지속적인 강화
- 개인의 창의성과 우수성 선별시스템 강화와 보상의 확대
- 개인의 인센티브에 부합하는 법적·제도적 기반의 확립

(2) 경쟁력 있는 기업

- 시장에서의 소비자 선택에 입각한 기업 간 경쟁의 확대
- 대외개방을 통한 기업의 글로벌화와 경쟁력 확보
- 지식·기술기반의 신경제 추세에 대비한 세제·규제의 정비

(3) 조화로운 사회

- 자기책임의 원칙과 일자리의 확대를 통한 사회적 취약계층의 축소
- 장애인, 근로능력이 없는 노인 등 필수 수요계층에 대한 투명하고 효율적인 사회부조의 시행
- 균등한 교육 및 훈련 기회와 정보의 제공으로 계층 간 이동성을 확대하고 소득격차를 해소

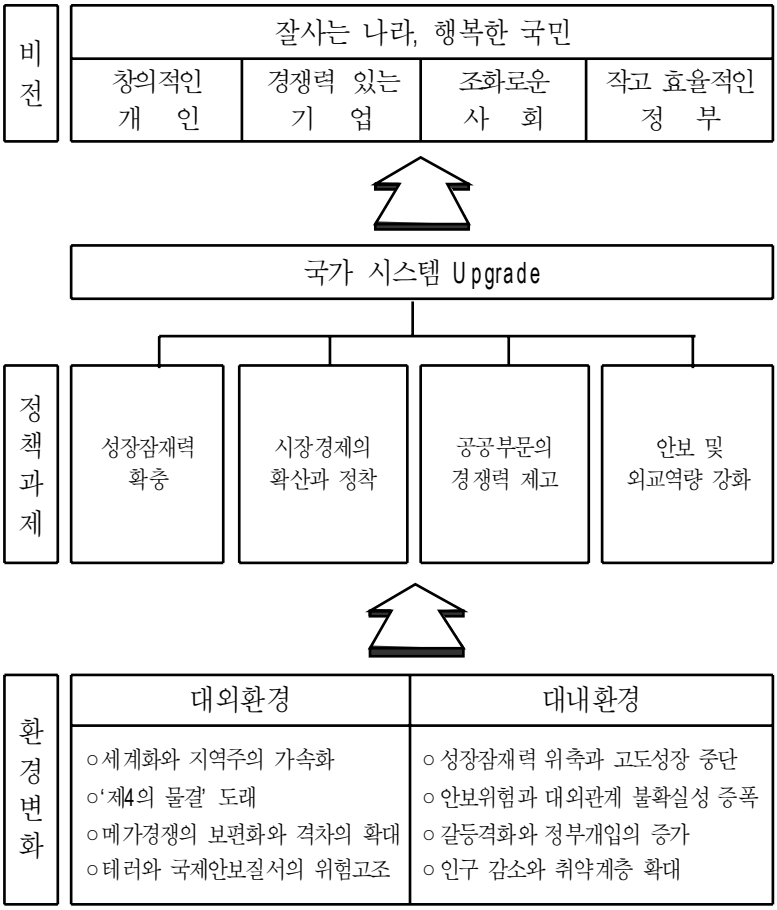
(4) 작고 효율적인 정부

- 안보·국방·외교 등 대외적 국가 안전도의 제고
- 정치와 정부의 민주적 절차에 입각한 갈등해소 능력 제고
- 법치에 입각한 예측가능한 생활 환경 조성
- 작고 효율적이며 투명한 정부조직과 기능의 정착

4. 4대 정책과제: 국가시스템 업그레이드

정책과제	주요 정책대안
성장잠재력 확충	(1) 교육개혁을 통한 우수 인적자본 축적
	(2) 투자환경 개선을 통한 설비투자 확대
	(3) R&D 인프라 구축을 통한 첨단기술 개발능력 축적
	(4) 경제활동참가율 제고를 위한 제도개선
	(5) 광역거점 중심 지역균형발전의 추구
시장경제의 확산과 정착	(1) 법치주의 확립과 갈등조정기능 강화
	(2) 개방과 경쟁에 기반한 경제시스템 개혁
	(3) 기회균등을 위한 사회안전망 구축
	(4) 기업에 대한 신뢰와 존경의 확산
공공부문의 경쟁력 제고	(1) 규제개혁을 통한 정부서비스 품질 제고
	(2) 정부조직개편과 공공부문의 개혁
	(3) 세제개혁을 통한 국민부담의 경감
	(4) 재정개혁을 통한 재정효율성 제고
	(5) 권한과 책임 확대를 통한 지방자치의 내실화
안보 및 외교역량 강화	(1) 한미동맹에 기반한 안보·외교우위 확보와 북핵제거
	(2) 상호주의와 경제적 실리에 입각한 대북정책 시행

5. 개념도


비전
잘사는 나라, 행복한 국민
창의적인 개 인
경쟁력 있는 기 업
조화로운 사 회
작고 효율적인 정 부
국가 시스템 Upgrade
정책과제
성장잠재력 확충
시장경제의 확산과 정착
공공부문의 경쟁력 제고
안보 및 외교역량 강화
환경변화
대외환경
○세계화와 지역주의 가속화
○'제4의 물결' 도래
○메가경쟁의 보편화와 격차의 확대
○테러와 국제안보질서의 위험고조
대내환경
○성장잠재력 위축과 고도성장 중단
○안보위험과 대외관계 불확실성 증폭
○갈등격화와 정부개입의 증가
○인구 감소와 취약계층 확대

6. 현 정부 정책기조와 한경연 비전과의 차이점

	현 정부 정책기조	잘사는 나라, 행복한 국민
1	큰 정부	작은 정부
2	세금인상과 재정지출 확대	세금인하와 재정지출 효율성 제고
3	정부조직 확대와 사회적 일자리 창출	정부조직 축소와 공무원수 삭감
4	공기업 및 준공공부문의 역할 확대	공기업 민영화와 준공공부문 통폐합을 통한 시장화 진전
5	개입과 차별에 입각한 대기업 정책	경쟁과 자율에 입각한 기업정책
6	규제의 강화를 통한 정부역할 확대	규제의 축소와 시장역할 확대
7	행정복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설 및 수도권 규제의 지속	광역대수도권, 영남임해벨트, 서남해안 3대축에 기반한 광역거점발전 추구와 수도권 규제의 폐지
8	정부개입과 세금인상을 통한 복지 확대	기업투자 활성화를 통한 일자리 창출과 필수 수요계층 복지 확충
9	3불정책 등 교육에 대한 정부 개입과 공교육 확대	교육의 다양성 강화와 교육자치 확대
10	대북 포용정책과 협력적 자주국방	상호주의에 입각한 대북정책 및 한미동맹 공고화를 통한 평화체제 확보

선진한국을 위한 선택

잘사는 나라, 행복한 국민

거시경제 현황과 경제성장 목표

1. 경제현황과 성장잠재력 약화 요인

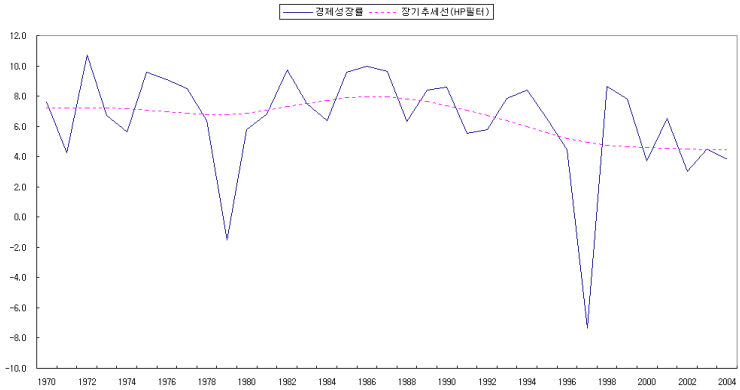
(1) 경제성장 추이

① 경제성장세 둔화

- 우리 경제는 외환위기 이전까지 연평균 7~8%대의 고성장을 지속해 왔으나, 90년대에 들어오면서 점차 경제성장률이 하락하고 있는 추세
  - 더욱이 최근에는 장기추세선 이하의 저성장을 보이고 있는 실정

| 그림 1. 경제성장률과 장기추세선(HP필터) 추이(1970~2005년)

(단위: %)



| 표 1. 중장기 성장 추이

(단위: %)

구 분	1971~1980	1981~1990	1991~2000	2001~2006
연평균 경제성장률	7.30	8.74	6.19*	4.60

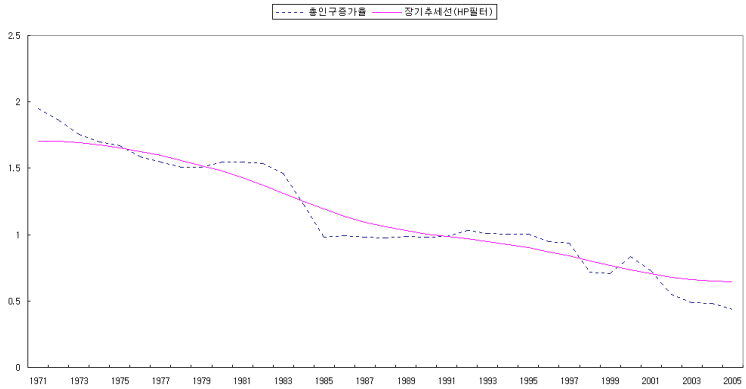
주: 산술평균방식을 이용. 외환위기를 고려하여 1997년(1개년)과 1997년 및 1998년(2개년)의 성장률을 제외한 경우 연평균 경제성장률은 각각 7.64%와 7.41%임.
자료: 한국은행 경제통계시스템

(2) 성장잠재력 약화 요인

① 저출산·고령화 등에 따른 노동투입 부진

- 저출산, 고령화 추세의 지속에 따른 인구구조가 변화되면서 생산가능인구 증가율이 둔화되어 노동공급이 부진한 상황
  - 총인구증가율이 장기추세선 밑에 있는 가운데 근로시간 단축 추세로 총근로시간이 정체되어 노동투입 부족 우려
  - 베이비붐 세대가 노인연령에 들어서고 2001년 이후에 두르러진 저출산 세대가 가임연령에 진입하는 2020년 이후에는 저출산 고령화 추세가 성장잠재력 저하로 연결될 가능성 심화

| 그림 2. 총인구증가율 및 장기추세선(HP필터) 추이



| 표 2. 인구 및 생산가능인구(15~64세 인구) 증가율 추이

(단위: %)

구 분	1971~1980	1981~1990	1991~2000	2001~2006
인구증가율	1.69	1.18	0.92	0.45
생산가능인구	3.08	2.27	1.26	0.48
경제활동인구	3.67	2.56	1.77	1.38

주: 총인구와 생산가능인구는 인구추계 기준. 경제활동인구는 구직기간 1주 기준. 산술평균방식을 이용.

자료: 통계청 통계정보시스템

• 여기에 우수인력 양성을 위한 교육훈련이나 교육체계가 미흡하고 여성 및 노인 인력활용도 부족한 상황

② 경제구조의 변화

- 노동집약적 산업에서 기술집약적·자본집약적 산업으로의 산업구조 변화, 글로벌 아웃소싱 증가, 부품·소재산업 및 서비스업 발전 미흡, 정보통신산업 성장, 해외소비 증가 등에 따라 경제성장에 따른 일자리 창출 능력이 지속적으로 둔화되고 있는 추세

• 소득양극화 및 빈곤층 축소와 사회안전망 강화를 위한 근본적인 대책은 양질의 대규모 일자리 창출이지만, 최근 3년간 잠재성장률 수준에 미치지 못하는 경제성장률로 인해 일자리 창출 미흡

• 경제성장률이 1% 증가할 때마다 유발되는 연평균 일자리 수가 1995년 13.5만 명, 2000년 12.3만 명, 2003년 12.2만 명으로 계속 줄어들면서, 최근에는 성장률이 1% 증가할 때마다 유발되는 연평균 취업자가 약 7만 명 수준으로 둔화 추정

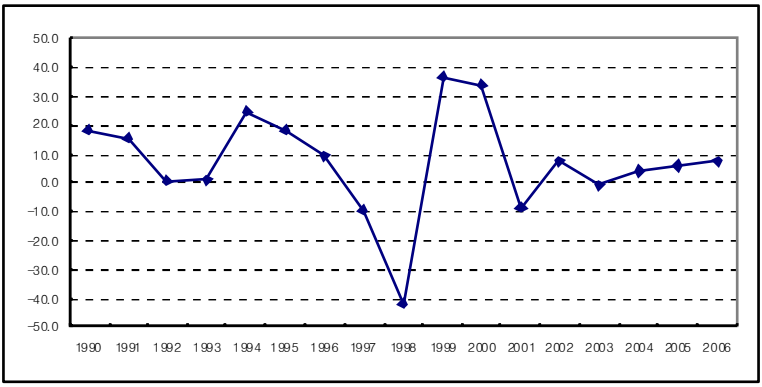
③ 투자 부진에 따른 자본축적 미흡

- 외환위기 이전까지 높은 증가세를 나타냈던 설비투자는 2001년 이후 매우 부진한 모습

• 2001~2006년 연평균 실질 설비투자(국민계정) 증가율이 2.3%에 머물고 있고, 2005년 실질 설비투자가 78.2조 원으로 외환위기 직전인 1996년의 77.8조 원을 겨우 넘어선 수준(2006년 약 84조 원)

| 그림 3. 실질 설비투자 증가율 추이(1990~2006년)

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계자료(ECOS)

- 투자수요측면에서 기업투자행태의 변화로 투자수요가 부족한 상황
  - 투자여력이 있는 대기업의 경우 주력 산업이 상당부분 성숙된 상황에서 신제품이나 신기술 개발 등과 같은 고위험을 회피하려는 소극적인 투자 태도를 보이거나 경영권 방어에 치중하면서 현금 보유비율을 늘리면서 투자결정에 신중한 모습

- 투자자금의 공급측면에서 은행권의 소극적인 기업대출 행태 시현
  - 은행권은 외환위기 이후 금융구조조정 진행으로 건전성, 수익성 등을 강조하면서 대출행태가 보수화되어 기업대출에 대해 적극적이지 않는 반면에, 부동산담보대출 등 가계대출에 주력
  - 중소기업의 경우에는 수익성 저하, 금융기관의 대출 난관 등에 부딪혀 투자수요에 비해 투자여력이 부족한 현실

- 투자를 제약하고 있는 규제나 제도가 지속되고 있는 가운데 노동시장의 경직성 등으로 인해 대규모 신규투자를 기대하기 어려운 모습
  - 출자총액제한제도, 수도권 공장총량제, 환경규제, 지주회사체제로의 전환 등과 같은 각종 규제나 지배구조개선요구 상존
  - 노동시장의 유연성 제고는 미흡한 반면, 노동생산성 향상에 비해 근로여건개선에 대한 요구수준이 매우 높은 강성노조 상존

- 해외직접투자는 확대되고 있는 반면에 외국인직접투자는 위축
  - 새로운 시장개척 등을 이유로 국내기업의 해외직접투자가 확대되고 있는 반면에, 외국투자자의 선호지역에 대한 규제완화나 제도개선이 미흡하고 경쟁국에 비해 국내투자에 따른 세금이나 임금 등이 높아 비용측면에서 외국인직접투자 위축요인 상존

| 표 3. 해외직접투자 및 외국인직접투자 추이

(단위: 억 달러)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
해외직접투자	51.0	60.8	63.6	62.5	55.8	79.0	90.3	184.6
외국인직접투자	155.3	152.5	112.9	90.9	64.7	127.9	115.6	112.3

주: 신고기준

자료: 산업자원부, 「2006년 외국인직접투자 동향」, 재정경제부 해외직접투자 인포넷, 「해외직접투자」

④ 총요소생산성 증가율 정체

- 최근 들어 자본투입과 총요소생산성(total factor productivity)이 크게 저하되면서 경제성장률이 점차 둔화되고 있는 추세
  - 양적 투입위주의 성장에서 질적 개선을 통한 성장으로 전환되지 못하고 여전히 요소투입에 의한 성장패턴 시현

| 표 4. 1980년 이후 요소별 성장기여도 변화

(단위: %)

기간	경제성장률	성장기여도			
		취업자수	인적자본	물적자본	TFP
1981~1990	8.73	1.91	0.79	3.28	2.76
1991~2000	6.08	1.08	0.88	2.71	1.44
2001~2003	4.62	1.04	1.06	1.51	1.01

자료: 재경경제부, 「현 경제상황 평가 및 주요과제」, 2006. 5.

⑤ 기존성장 동력 약화 및 신성장 동력 발굴 미흡: 샌드위치론

- 중국을 중심으로 한 BRICs 경제의 비상과 함께 선진국의 기술력 및 생산성 향상에 따라 샌드위치 상황에 봉착
  - 저임금·저비용 등의 가격경쟁력을 바탕으로 세계 주요 시장에서 중국제품의 점유율 급격히 상승
  - 선진국들은 대규모 투자, 신기술 개발, 고부가가치화 등을 통해 경쟁력을 강화하여 후발국과의 격차 지속

- 세계GDP의 30%, 수입시장의 21.8%를 차지하여 세계 최대시장이자 제품경쟁력 판단의 시금석(test market)인 미국시장 점유율 약화
  - 미국의 수입시장규모('04년)는 1.7조 달러로 일본, 중국, ASEAN의 합계보다 큰 상황에서 우리 제품의 대미 시장점유율은 '89년 4.2%, '95년 3.3%, '01년 3.1%, '05년 2.6%로 지속적으로 감소하고 있는 반면에, 중국제품은 '95년 6.1%에서 '05년 14.6%로 급증
  - 대미수출비중은 '86년 40%, '96년 16.7%, '06년 13.3%로 점차 둔화되어 '03년부터 중국에게 최대 수출시장 자리를 내놓았고 '05년에는 20대 대미수출국 중 우리만이 유일하게 감소(-5.2%) 시현

| 표 5. 주요 제품의 미국시장 점유율 변화 추이

(단위: %)

구 분	한국			BRICs			중국		
	1999	2002	2004	1999	2002	2004	1999	2002	2004
의류와 그 부속품	3.9	3.0	2.3	17.4	19.8	23.9	13.1	14.5	18.8
철강	5.9	4.2	4.1	13.9	19.1	24.8	1.7	2.1	4.7
철강제품	5.5	4.5	4.2	14.6	21.0	27.4	11.6	17.7	23.3
비금속제품	2.0	1.7	1.4	19.7	26.9	30.7	17.4	25.2	28.9
화공품	0.8	0.6	0.8	7.8	7.5	9.2	3.3	3.4	4.4
석유제품	0.4	0.4	0.4	1.4	3.3	3.7	0.3	0.4	0.5
컴퓨터	6.8	6.1	4.3	9.2	19.4	37.8	9.0	19.3	37.7
정밀기기	7.5	7.9	8.5	8.1	8.6	9.1	7.5	7.9	8.5
전기기기 및 부분품	7.8	7.8	9.2	10.8	17.3	22.5	10.3	16.0	21.7
무선통신기기	12.5	17.9	23.1	5.8	16.3	24.6	5.4	12.4	23.6
반도체	17.7	13.3	14.8	1.9	2.9	5.2	1.8	2.8	5.1
자동차	2.2	4.3	5.7	1.1	1.9	2.5	0.7	1.1	1.8

자료: 한국은행, 『우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망』, 2005. 8.

– 개방화가 확대되고 있는 가운데 국내 서비스업 경쟁력이 미약하고 해외 및 수입산 소비선호에 따라 만성적인 서비스수지 적자 지속

• 저조한 수준의 서비스업 생산성이 1990년대에 들어 제조업과는 달리 오히려 하락

| 표 6. 업종별 성장 기여도

(단위: %, %p)

구 분	1975~1980		1981~1990		1991~2000	
	제조업	서비스업	제조업	서비스업	제조업	서비스업
성장률	12.20	7.21	10.58	8.27	7.97	5.34
- 노동·자본 기여도	5.61	8.56	5.62	6.54	3.14	5.47
- 생산성 기여도	6.59	-1.35	4.96	1.73	4.83	-0.13

자료: 재경경제부, 『현 경제상황 평가 및 주요 과제』, 2006. 5.

• 지식기반서비스업의 생산성은 빠르게 향상되는 반면에, 영세자영업자의 급격한 증가에 따라 도소매음식숙박서비스업의 생산성이 지속적으로 낮은 것 등에 기인하는 것으로 판단

– 우리 경제의 생산성 향상 및 경쟁력 강화에 크게 도움을 주는 R&D투자 규모가 양적 측면에서 선진국에 비해 크게 미치지 못한 상황

| 표 7. R&D투자 국제비교

구 분	한국	미국	일본	독일	프랑스	영국
R&D지출(백만 달러)	19,381	284,584	135,280	61,296	38.511	33,991
명목GDP비중(%)	2.85	2.60	3.15	2.55	2.19	1.89
1인당 R&D지출(천 달러) (연도)	124 (2004)	129 (1984)	132 (1987)	124 (1983)	142 (1979)	130 (1988)

주: 한국의 R&D지출은 2004년 기준, 미국과 독일은 2003년 기준, 일본·프랑스·영국은 2002년 기준

자료: 한국산업기술진흥협회, 『산업기술주요통계요람』, 각 연도
과학기술부, 『2005년 과학기술연구개발활동보고서』, 2006.

• 질적인 R&D투자의 효율성 제고도 매우 미흡한 상황

| 표 8. 특허기술의 사업화 비율

(단위: %)

구 분	사업화 비율[1] (A)	사업화 성공률[2] (B)	사업화 특허의 성공비율(B/A)*100.0
전 체	26.6	11.2	42.0
기 업	26.8	11.2	42.0
개 인	17.7	7.0	39.5

주: 1) 등록된 특허가 제품으로 개발 및 판매, 2) 등록된 특허가 사업화에 성공한 비율

자료: 전국경제인연합회, "R&D 동향의 국제비교와 정책적 시사점", 『CEO Report』 2006-03.

2. 장기적 경제성장 목표치

(1) 개요

- 2006년 말 현재 1인당 국민소득 1만8천 달러, GDP 8,800억 달러, 무역액 6,300억 달러로 경제규모 세계 12위, 무역규모 세계 11위 달성에도 불구하고 사회적 갈등은 격화되고 있는 상태
- 차기 정부 임기 내 1인당 국민소득 3만 달러, GDP 1조5천억 달러 및 무역액 1조 달러 이상 실현을 통한 경제활력 회복과 민주주의적 패러다임에 입각한 사회갈등 최소화 시스템의 정착으로 1단계 성장목표 비전 실현 완료
- 2020년에는 1인당 국민소득 5만 달러 이상, GDP 2조5천억 달러 이상을 달성하고, 정치·경제·사회·문화 인프라 등 모든 분야에서 명실상부하게 선진국에 진입함으로써 '잘사는 나라, 행복한 국민'의 비전 실현

(2) 장기적 경제성장 목표치

① 중장기 경제성장 목표

- 2012년 1인당 국민소득 3만 달러
  - 차기정부의 마지막 해인 2012년에 1인당 국민소득 3만 달러를 정책목표로 제시
  - 우리보다 경제규모가 큰 8개 선진국들의 2006년 평균 국민소득이 3만 달러대 중반임. 선진국들보다 빠른 성장률을 지속적으로 유지하면 5년 내에 이 수준에 도달하고 그 이후에도 빠른 속도로 소득 차이를 좁혀갈 수 있음.

• 본 보고서의 비전이 성취될 경우 차차기정부의 마지막 해인 2016~2017년의 정책목표는 1인당 국민소득 4만 달러 달성

| 표 9. 우리 경제 주요 지표

(단위: 억 달러, 달러)

지 표	2006년	순위	1위국
경제규모(명목GDP)	8,874	13	132,018(미국)
1인당 GNI	18,372	49	76,040(룩셈부르크)

자료: World Bank(2007)

② 목표달성을 위한 성장률 추정

– 목표달성을 위해선 2008~2020년 연평균 6.3%의 높은 성장 필요

• 이 경우 우리 경제 규모는 2008년에 1조 달러를 돌파하고 2016년에 2조 달러 시대에 진입한 뒤, 2020년에는 약 2조8천억 달러 기록

• 1인당 국민소득 3만 달러는 2012년에 달성되고 2016년에 들어 4만 달러 시대에 진입하고, 2020년에는 약 5만7,000달러까지 도달

• 현재 미국의 국민소득은 우리 소득의 2.5배 수준. 목표대로 성장하면 2020년 미국 소득/한국 소득 배율은 1.5배 정도로 축소될 것임.

| 표 10. 목표연도별 경제규모 및 1인당 국민소득

(단위: 억 달러, 달러)

목표시점	2012	2016	2020
경제규모	15,448	20,975	28,480
1인당 국민소득	31,473	42,536	57,739

• 이를 위해선 차기정부 기간(2008~2012년)은 7.1%, 2013~2020년까지는 5.8%의 성장이 각각 필요

| 표 11. 기간별 경제성장률 추정

(단위: %)

기간	2008~2012	2013~2020	2008~2020
연평균 실질 경제성장률	7.05	5.83	6.30

주: 산술평균방식을 이용

- 경제성장률 추정 방법
  - 인구증가율은 통계청 인구추계를 활용하고 물가(GDP deflator)는 2007년부터 매년 2.0%씩 상승 가정
  - 원/달러 환율은 2007년에 929원으로 2.8% 절상되나, 그 이후에는 910원이 유지되는 것으로 가정
  - 국민소득(GNI)과 국내총생산(GDP)과 동일하다고 가정하고 2007년의 경제성장률은 본원의 전망치인 4.7% 활용

- 2008~2012년 성장률 7.1% 달성을 위한 요소별 증가율 추정 예(例)
  - 2001~2003년 중 요소별 성장기여도[3]가 2008~2012년에도 그대로 적용된다는 가정하에 요소별 성장률을 추정해 본 결과[4]
  - 취업자증가율은 연평균 2.34%, 인적자본은 1.97%, 물적자본(총고정자본형성)은 5.29%, 총요소생산성은 2.24% 증가해야 하는 것으로 추정됨.

3) 재정경제부, "현 경제상황 평가 및 주요과제", 2006. 5.

4) 예시: 2001~2003년 중 성장률 4.63%, 2008~2012년 중 7.05%가 되려면 취업자의 성장기여도는 1.04%에서 1.53%로 높아져야 하고 이는 취업자증가율이 2001~2003년 중 1.04%에서 2008~2012년 중에는 2.32%로 높아져야 함을 의미

③ 목표달성의 실현 가능성

- 수요측면에서 실제성장률 상향(overshooting) 예상
  - 최근 몇 년간 성장률이 우리 경제의 잠재성장률에 미치지 못했기 때문에, 향후 몇 년간은 그동안 제약되어 왔던 소비, 투자 등 총수요 요인들이 활발하게 작동되면서 실제성장률이 잠재성장률을 상회할 가능성

- 본 보고서의 중장기 정책대안들이 충실히 이행될 경우 다음과 같은 경로로 우리 경제의 잠재성장능력을 높여 성장 목표치를 달성할 수 있음.
  - 먼저 인적자본 부분의 경우 경제활동 참가율 제고 정책은 취업자 증가, 교육개혁은 인적자본 증대 및 총요소생산성 증대
  - 투자환경 개선은 물적자본 증대
  - R&D 인프라 구축을 통한 기술개발능력 배양, 교육개혁은 총요소생산성 증대의 경로로 잠재 성장능력에 기여함.

- 이런 직접적인 경로와 더불어 규제개혁, 세제개혁 등과 같은 정책도 물적, 인적자본 증대에 중요하게 기여함과 동시에 경제 전반의 효율성을 높여 잠재성장률 향상에 크게 기여할 것임.
  - 경제의 개방 역시 시장경제 확산의 의미와 더불어 경쟁강화의 경로로 경제 전반의 효율성 제고 효과가 기대됨.
  - 비슷한 맥락에서 기업에 대한 신뢰회복은 직·간접적으로 기업의 투자활동을 촉진시켜 잠재성장능력 제고에 중요하게 기여할 것임.

선진한국을 위한 선택

잘사는 나라, 행복한 국민

주요 정책과제와 정책대안

Ⅰ. 성장잠재력 확충

1. 교육개혁을 통한 우수 인적자본 축적

(1) 다양한 학교 설립 자유화와 학교 선택권 확대

- 다양한 학교 설립의 허용
- 기업의 학교인수·설립과 외국인학교 설립 자유화 및 자립형 사립학교 확대
- 공영형 혁신학교, 대안학교, 홈스쿨링 제도 등과 같은 '제3의 교육기관' 모델 도입으로 공교육의 경직성 완화

(2) 교육자치 확대와 대학의 자율성 강화

- 중앙정부의 교육관련 행정 및 기능을 학교, 지방자치단체, 시도교육청으로 대폭 이관하여 교육자치를 확대하고 교육부를 대폭 축소
- 고교평준화 제도의 궁극적 폐지와 학교의 학생선발 자율권 강화
- 대학에 대한 모든 규제를 철폐하고 기여입학, 학생선발, 정원, 등록금, 교과과정 등을 자율에 맡겨 대학의 자율성 확대 및 경쟁 촉진
- 고교이하 교과과정 편성 및 운영권을 각 학교 단위 또는 교육구 단위(공립학교의 경우)로 이양하여 교육의 자율성과 다양성 확보
- 국정·검인정 교과서 외 다양한 교재를 학교·교사·학부모 등이 참여하는 위원회 등을 통해 자율적으로 결정

(3) 교육서비스 시장 개방과 영리법인 허용

- 교육시장 개방 확대와 영리법인 허용으로 교육서비스의 품질 제고
- 경제자유구역 및 제주국제자유도시 외국인학교의 내국인 입학 비율 상향조정

(4) 교원 및 학교 평가와 평가정보 공개

- 장기적으로 교원 개개인에 대한 평가를 목표로 하되 교원평가의 전단계로 학교평가 실시
- 학생·학부모에게 학업성취도 평가 결과, 진학 결과 등 자료 및 학교교육을 평가할 수 있는 관련 정보 공개

2. 투자환경 개선을 통한 설비투자 확대

(1) 경제력집중억제정책 폐지와 경쟁정책 선진화

- 출자총액 규제, 지주회사 규제, 금융·보험사의 의결권 제한 등 경제력집중억제정책을 경쟁촉진정책으로 대체하고, 공정거래위원회를 경쟁위원회로 변경
- 공동행위 및 기업결합 심사의 강화를 통해 경쟁정책의 실효성 제고
- 부당내부거래규제의 대상을 현행 자금·자산·인력의 지원행위에서 실질적으로 경쟁을 제한하는 경우로 변경하고 계좌추적권을 폐지

(2) 수도권 규제의 획기적인 개선

- 수도권정비계획법의 폐지와 수도권 광역지방자치단체 공동의 계획적 관리체계 도입
- 수도권정비계획을 중앙정부와 수도권 광역지방자치단체들이 공동수립하는 수도권 계획으로 전환
- 대수도권 공간구조개편, 도시개발관리, 광역인프라 확충, 택지공급, 녹지보존, 환경관리 등에 관한 수도권관리 기본계획 수립 및 광역행정체계 구축

(3) 선진국 수준의 경영권 방어장치 도입

- 효율적인 M&A 관련법제의 구축을 위해 M&A 촉진 제도뿐만 아니라 다양한 경영권 방어장치의 도입 추진
- 국제적으로 허용되는 수준의 파탄적 M&A방지 장치를 마련하고, 방어권의 남용 방지를 위한 판단기준 및 원칙 제정
  - 파탄적 M&A(Bust-up M&A): 매수자가 투입자금의 회수를 위해 대상회사 인수 후 중요자산을 매각하거나 명목회사와의 합병을 통해 대상회사의 소멸 또는 해산을 초래하는 M&A

(4) 기업의 자율적인 최적 기업지배구조 선택 보장

- 개별 기업의 최적지배구조가 사업의 특성, 소유구조 및 이해관계자 분포에 따라 자율적으로 결정되도록 환경 조성
- 상법, 증권거래법 등에서는 기업지배구조와 관련된 최소한의 요건만을 정하고 그 이상에 대해서는 기업에 자율권 부여

- 선진국의 입법례가 없는 다중대표소송제, 회사기회의 유용금지 등은 판례법으로만 인정

3. R&D 인프라 구축을 통한 첨단기술 개발능력 축적

(1) 국가 R&D투자 확대를 통한 신성장 엔진 육성

- 민간기업의 기술혁신 촉진 환경 조성 및 정부 R&D투자 확대를 통해 2004년 현재 2.8% 수준인 국내 총연구개발비 투자를 2020년까지 3.5% 수준으로 확대
- 범국가 차원의 신성장 엔진 R&D 성과 향상을 위해 혁신 클러스터를 특성화된 민간주도형 R&D 거점으로 육성
- 정부·공공주도의 R&D를 R&BD(Research & Business Development) 방식으로 활성화
- 독창적 아이디어를 보유한 중견·중소기업에 대한 정부출연 연구기관과의 공동연구개발 시스템 구축
- 융합신기술에 대한 정부 투자 확대 및 신산업 개발 프로젝트의 복수 발주
- 원천기술 확보를 위한 외국기관과의 연구개발 프로젝트 공동 추진 지원

(2) 세계적 과학기술대학 육성

- 미래형 첨단기술부문에서 2015년까지 세계 50위권 내 우수과학기술대학을 현재 1개에서 5개로 육성정책 추진

- 수요지향적 인적자원 공급체계 구축을 위해 산·학·연 협력 우수기업에 대한 특별세액공제제도 도입
- 기술융합 추세 및 기업 수요에 대비한 대학 학과 및 커리큘럼 조정

(3) IT, BT, NT 등에 기반한 융합·신기술 산업 개발 프로젝트에 대한 정부투자 증대

- 반도체, 디지털 전자, 바이오 등 신기술 융합산업 및 첨단제조업의 글로벌 기술 리더십 확보와 시장선점을 위한 IT, BT, NT 응용기술의 집중 육성
- 융합 및 신기술기반 신산업의 부처 간 중복 승인규제 개선 등을 통한 신성장 엔진의 조기사업화 지원
- IT 신기술의 테스트베드(Test Bed)로서의 역할 강화
- 조선·자동차·철강·기계·석유화학 등 주력 제조업의 후발국과의 기술격차 유지 및 고부가가치화를 위한 제품 개발 투자 지원
- 국제 표준화 대응 역량 강화를 위한 국제표준 제안형 국가 연구개발 사업 우선 지원 등 국제 표준화 종합 지원체계 구축

(4) 기술 유·출입에 대한 국가적 대응 전략 수립

- 선진국 및 선진기업의 기술견제에 대비한 해외로부터의 기술도입 및 연구개발 등 국가적인 기술유입 전략 수립
- 기술수출, 해외사업기지 건설, 기술인력의 해외진출, 산업스파이에 의한 기술 불법반출 등 기술유출에 대한 국가적 차원의 대책 강구

4. 경제활동참가율 제고를 위한 제도개선

(1) 여성 및 노령인력 활용증대를 위한 제도개선

- 보육에 대한 사회적 책임을 인정하여 국가 및 지방자치단체 중심으로 수준높은 지역별 공공보육시설을 확대 설치하여 여성의 근로조건 악화나 경력 단절을 방지하고 저출산 문제를 극복
- 근무시간 유연화와 대안적 고용형태의 개발을 위한 시차출근제, 탄력근무제, 직무공유제 등을 도입
- 직업능력개발은 국민의 기본권으로 하고, 학령기를 떠난 이후라도 국민 모두가 언제, 어디서나 쉽게 필요한 프로그램에 접근할 수 있도록 직업능력 개발 정책 개선
- 고령자에 특화된 전직지원제도(Outplacement) 활성화, 고령자 적합 직종의 개발 및 교육, 전직지원 서비스와의 연계 등 노령인력 활용 극대화를 위한 프로그램 개발 및 지원 강화

(2) 외국인의 채용·유학·영주·이민 원활화를 위한 제도개선

- 해외 우수 R&D 인력의 활용 및 현지인 수준의 외국어 구사능력이 필요한 호텔, 관광, 교육 및 기타 서비스 업종의 인력난 해소를 위한 외국인 고용 차별 완화 및 Visa 발급 규제완화
- 외국인 이민 원활화를 위해 거주체류 자격제도, 영구자격제도, 국적취득제도 등 이민관련 법과 제도의 정비
- 국제학교의 설립 자유화 및 외국인을 위한 문화 및 여가시설의 설립과 운영의 자유화 추진
- 국경을 넘는 고등교육의 가속화에 대응한 인적자원 양성 체제를 구축하여 인적자원의 활용 극대화

(3) 글로벌 스탠더드에 입각한 노동시장 유연성 관련 법·제도 정비

- 경영상 어려움에 처한 기업들의 정리해고 요건 완화 및 절차 간소화
- 파업 중 대체근로 허용으로 소비자 및 관련 기업의 연쇄적 피해 방지
- 일정연령 기준으로 임금을 조정하고 고용을 보장하는 임금피크제 도입
- 노조 전임자에 대한 임금 지급 및 요구를 부당노동행위로 처벌하는 조항의 3년 유예 기간(2009. 9) 이후 전면 시행

(4) 구직자의 직업훈련 지원 강화 및 구인·구직정보 활용시스템 활성화

- 직업훈련에 민간참여 확대 및 시장수요에 입각한 직업프로그램의 운영
- 산업별, 직업별 고용조사 등 고용정보 인프라의 강화

5. 광역거점 중심 지역균형발전의 추구

(1) 3대 광역거점의 집적 강화를 통한 균형발전 추구

- 낙후지역에 국한하여 허용되고 있는 기업도시 개발을 수도권 및 대규모 산업시설 집적지역까지 범위 확대(예시지역: 파주, 탕정 등)
- 수도권, 충청남북도, 대전, 강원도를 포함한 광역 대수도권의 집적 강화를 통한 경제 허브화

- 부산, 울산, 포항, 거제, 창원, 대구, 구미를 포함한 영남임해권 제조업 벨트의 시너지 창출
- 여수, 순천, 광양, 목포, 광주, 군산, 전주를 포함한 서남임해권의 대중무역과 관광산업 전진기지화
- 인천항과 평택항, 인천국제공항과 김포국제공항의 연계관리운영체계를 구축하여 3대 거점(Seaport, Airport, Telecommunication Platform) 기능을 확립하고, 국제물류와 국내물류 기능을 동시 수행하는 통합물류거점(Integrated Logistics Hub)을 확보하고 배후산업단지를 연결하는 첨단 통합물류관리시스템 구축
- 부산항, 광양항, 김해국제공항, 사천공항, 여수공항, 마산-창원, 부산진해경제자유구역과 광양만권경제자유구역 등을 철도로 연계하는 일괄 물류시스템 구축

(2) 수요에 부응하는 인프라 투자의 확대

- 동북아 물류중심 건설 및 국가물류비 절감을 위해 철도·항만·공항·댐 등과 같은 기간시설 투자를 수요지향적(Demand-Oriented)으로 확대
- 무분별한 전국적인 도로 건설을 지양하고, 교통체증 등으로 인해 과도한 물류비용과 불편을 유발하는 지역에 도로 확충 지속
- 남북교류 확대와 통일시대를 대비하기 위한 철도·송전망 등 사회간접자본 시설 구축계획의 체계적 수립·추진

(3) 토지이용 규제완화와 시장친화적 부동산·주택정책의 추진

- 그린벨트 완화, 용적률 상향 등의 토지이용 규제완화

- 분양가 규제를 폐지하고 자율적인 분양가 결정 정책 추진
- 소형평형 의무비율 규제와 임대주택 의무비율 규제의 폐지 등 재건축 및 재개발 규제의 시장친화적 방향으로의 정비

Ⅱ. 시장경제의 확산과 정착

1. 법치주의 확립과 갈등조정기능 강화

(1) 헌법상 재산권 보호 및 경제적 자유의 확대

- 헌법상 법률에 의한 재산권과 기본권 제한에 관한 한계의 설정
- 사생활권에 '정보의 비밀과 자유'조항을 포함시켜 사생활권의 의미를 확장
- 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 표현의 자유로 그 영역을 확장하고 국민의 알권리와 정보청구권을 포함
- 헌법의 경제조항이 통제지향적으로 활용되는 것을 방지하기 위하여 헌법 총강부분에 '자유시장경제'에 관한 내용을 명문화
- 헌법 제119조 제2항의 '시장의 지배와 경제력의 남용' 및 '경제민주화'란 용어를 삭제하고 이를 '시장경제질서의 원활한 작동'을 위한 경우로 대체
- 통제지향적 경제질서를 규정한 헌법 제120조부터 제127조까지의 열거조문 삭제

(2) 법과 원칙에 입각한 행정집행과 치안질서 유지 강화

- 헌법 총강부분에 법치주의를 명문화
- 이해집단의 불법집단행동과 공권력 도전에 대한 엄정한 법집행
- 불법 노동쟁의와 부당노동행위에 대한 엄정한 법적용

(3) 사법서비스의 획기적 개선과 전문성 강화

- 수사 및 형사소송 과정에서의 인권침해 방지를 위해 재정신청 제도 확대, 공판중심주의 확립, 인신구속·압수수색 관련제도와 국선변호인 제도 개선 등을 추진
- 노동·조세·환경·금융·공정거래 분야 등에 전문법원 설치
- 전문지식을 갖춘 기성의 법률가나 관련 전문가를 전문법원이나 전문재판부에 우선적으로 임용
- 법학전문대학원을 확대하고 사법고시를 자격시험화하여 법률서비스의 인력 확충

2. 개방과 경쟁에 기반한 경제시스템 개혁

(1) FTA, DDA 등을 통한 신속한 개방의 추진

- 제조업 수출시장의 확대, 서비스산업의 경쟁력 제고, 제도의 선진화로 인한 경제효율성 향상을 위해서 한·미 FTA의 조기비준 추진
- 한·EU, 한·일, 한·중 등 거대경제권과의 FTA를 적극적으로 추진하되 상품분야의 관세철폐뿐 아니라 서비스·투자·정부조달·기술표준 등을 포함하는 포괄적 FTA를 신속히 추진
- DDA 협상에서 우리 기업들의 수출시장 확대를 위해 비농산물 시장접근 분야에서 대폭적인 관세 인하 관철 노력
- 서비스산업의 경쟁력 제고를 위해 현재까지 내놓은 양허안보다 개방의 수준을 높인 양허안 제시 등 "높은 수준의 개방" 추진

- 반덤핑 등 무역구제조치를 이용한 무역장벽을 낮추기 위해 반덤핑협정 개정협상 등에 적극적으로 참여
- APEC 정상회의에서 채택한 「부산 로드맵」의 중점과제인 무역원활화와 무역·투자자유화 병행추진을 위해 선진국형의 능동적인 자유화정책 채택 및 아·태 자유무역지대(FTAAP) 출범 지향으로 선진통상국가의 입지 확립
- 다자간·지역 간 무역협정 시 되풀이되는 이익집단 간의 갈등 완화를 위해 국회의 통상정책 결정 과정 참여 및 수출산업의 적극적인 국내협상 참여 등 효과적인 국내협상전략 수립
- FTA 추진과 병행하여 전통적 제조업뿐만 아니라 첨단제조업, 서비스업, 농림어업 등 산업전반에 걸친 자율적 혁신 및 구조조정 추구

(2) 서비스업의 개방과 경쟁 촉진

- 교육 및 의료서비스산업의 품질 제고를 위한 시장개방 및 영리법인 설립 허용
- 금융·회계·법률·디자인·컨설팅 등 지원하는 지식기반 사업서비스시장의 개방 확대
- 통신·방송·운수서비스 분야의 경쟁력 제고를 위한 개방 확대
- 요양서비스, 대형·고급병원, 의료관광, e-Health, 바이오 의료 등의 개방과 경쟁을 통한 경쟁력 강화

(3) 동북아 금융허브 실현 및 금융규제 완화

- 우리나라를 동북아 금융허브로 발전시키기 위한 '3단계 동북아 금융허브 추진전략'을 지속적으로 추진하기 위하여 「금융허브 촉진기본법」 제정을 통해 금융허브추진위원회를 설치하고, 금융시장의 투명성 제고와 경쟁촉진 기반 조성

※ 3단계 동북아 금융허브 추진전략

1단계: 2007년까지 선도산업 육성 등 7대 과제를 차질없이 추진하여 특화 금융허브로 발전하기 위한 기반을 조성

2단계: 2012년까지 해외 유수 금융기관의 지역본부를 본격적으로 유치하여 우리나라를 동북아지역의 특화 금융허브로 완성

3단계: 2020년까지 대형 상업은행 및 투자은행의 지역본부를 유치하여 아시아지역의 3대 금융허브로 발전

- 금융인력의 네트워크 구축 및 금융전문인력 양성·관리

- 국유금융기관의 민영화 추진을 통해 금융산업의 자율성 및 경쟁력 확보

- 금융 감독 및 규제를 10년 안에 전면적인 네거티브 시스템으로 전환하여 해외 금융허브에 준하는 선진 금융환경 조성

- 보험·증권·카드 등 제2금융권에 대해서는 금산분리 정책을 배제하는 한편, 산업자본의 은행주식 보유한도를 폐지하는 대신 일정 수준 이상 보유자에 대해서는 대주주 적격성 심사 및 사후 감독 강화로 현행 소유규제를 대체

(4) 선진국 수준의 지적재산권 보호제도 시행

- 디지털 및 온라인 환경에 적합한 법제도 정비 및 지적재산권 보호 강화
- 지적재산권 보호 및 감시기구의 설치
- DRM(Digital Rights Management) 등 불법복제를 차단할 수 있는 기술개발 등으로 국가 간 지적재산권 보호장치 강화

3. 기회균등을 위한 사회안전망 구축

(1) 취약계층 축소와 필수 수요층에 대한 실질적 사회보장 제공

- 지속적인 경제성장과 양질의 일자리 창출로 부의 축적이 가능한 사회를 만들어 사회적 취약계층 축소
- 일자리를 많이 창출한 기업에 대한 포상 및 인센티브 제공
- 근로무능력 장애인, 노인 등 사회복지 필수수요계층에 대한 실질적 사회보장 제공

(2) 기회균등을 위한 교육·의료·주거복지의 확대

- 학생과 학부모에게 학교 선택권을 주어 학교 간에 경쟁을 유도하고 등록한 학생 수에 따라 국가보조금을 학교에 배분하게 하는 바우처(Voucher) 제도 도입
- 고비용이 요구되는 질병 치료에 대한 보장을 높이는 대신, 비용지출이 높지 않은 경미한 질환에 대한 보장성은 낮추어, 중증·고비용 위주로 건강보험의 급여구조 개선

- 경미한 질환에 대한 보장을 위해 의료저축계정(MSA: Medical Savings Account) 도입으로 급여구조 개편에 대한 정책수용성 강화
- 2015년까지 최저주거기준 미달가구 비율을 10% 이하로 낮추고 자가거주율을 65% 이상으로 확대하여 국민 주거복지 수준 개선
- 임대주택공급을 확대하고 매년 신규주택을 55만호 건설하여 2015년에는 인구 1,000명당 주택 수 350호를 실현하여, 1인당 주거면적을 선진국 수준으로 제고

(3) 연금제도의 지속가능성 확보를 위한 개혁

- 국민연금제도의 지속가능성 확보와 효율성 증진
- 국민연금개혁의 전제로 군인, 공무원, 교원 등 특수직역연금의 재정자립화를 위한 제도적 개혁을 선결
- 공무원연금 등 특수직연금 개혁으로 발생하는 부작용 최소화를 위한 보험성기금 사업 강화 및 민간보험사의 역할 확대

4. 기업에 대한 신뢰와 존경의 확산

(1) 미래의 먹거리를 만드는 기업활동 활성화

- 신성장동력의 창출과 투자확대를 통한 양질의 일자리 창출
- 세계시장에서 경쟁의 우위를 점하는 일등상품 확대

(2) 준법경영·윤리경영 풍토의 정착

- 자발적인 IR 및 경영공시 강화로 기업경영에 대한 신뢰도 제고
- 환경·조세·소비자보호 등과 관련된 준법경영의 실천
- 주주, 채권자, 소비자, 노동자, 협력업체, 지역사회 등 이해관계자의 이익을 고려한 윤리경영 실천

(3) 반기업 정서 해소를 위한 노력의 강화

- 기업의 사회공헌활동 강화
- 반기업 정서 해소를 위한 국민경제교육 및 기업활동 홍보 강화
- 노사 간 상생협력의 강화를 통한 노사분규의 예방
- 대중소기업 상생협력의 강화를 위한 중소기업의 대기업 전문인력 활용제도 활성화와 중소기업 동반 해외진출을 위한 지원 강화

Ⅲ. 공공부문의 경쟁력 제고

1. 규제개혁을 통한 정부서비스 품질 제고

(1) 규제총량의 축소와 규제품질 제고

- 규제총량제와 규제일몰제의 강화
- 규제영향분석의 유효성 제고를 위한 교육훈련 내실화와 분석 지침서의 개선
- Peer review, 자문, 사후평가의 강화
- 규제지도작성을 포함한 규제정보시스템의 개선
- 규제영향분석제도의 유효성 강화를 위한 전문연구기관 및 국내전문가 네트워크 구축
- 준수율이 일정수준 이하인 규제의 자동폐기조항 도입

(2) 정책적 규제의 혁파와 사회적 규제의 합리화

- 공장총량제를 포함한 수도권 규제의 실질적인 개선
- 출자총액제한 규제, 금융·보험사 의결권 제한 등 경제력집중억제 규제의 폐지와 경쟁정책의 강화
- 환경·안전·식품위생·보건·의료 등 규제에서의 규제수단의 획기적 개선

(3) 원칙적 금지에서 원칙적 허용으로 규제방식 전환

- 열거한 것을 제외한 모든 일을 할 수 있는 네거티브 시스템의 도입
- 사전규제 방식에서 사후규제 방식으로의 전환
- 달성하고자 하는 정책목표를 분야별 전략과제별로 설정하고 이에 장애가 되는 각종 규제와 제도를 일정기간 내에 개선하는 성과지향적 벤치마킹 방식의 규제개혁 시행

(4) 규제개혁위원회 독립성 제고 및 국회의 규제심사기능 강화

- 규제개혁위원회를 공정거래위원회 등 정부조직법상의 독자적 조직으로 확대개편
- 규제개혁위원의 민간상임위원 비중을 2/3 이상으로 하여 개혁성 제고
- 국회를 통한 규제심사 우회를 방지하고 규제개혁에 대한 국회의 감독강화를 위해 규제심사상임위원회를 국회에 설치

(5) 공공부문 개혁의 통합조정을 위한 정부기구 설치

- 민영화, 규제개혁, 정부조직개편, 전자정부 등 공공부문 개혁의 효율성 제고를 위한 통합조정기구 설치

2. 정부조직 개편과 공공부문의 개혁

(1) 정부조직의 대대적 축소와 소수 대부처체제 전환

- 부처 간 정책조정의 원활화를 위해 정책영역별로 관련 부처들 간의 대규모 통폐합을 시행
- 재정의 일관성 및 효율성 제고를 위해 국가재정기능을 일원화
- 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위해 산업정책 기능을 통합
- 인력자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위해 인적자원관련 업무의 조정 및 통합
- 사회복지정책의 종합적·효율적 추진을 위해 각 부처에 산재해 있는 다양한 사회복지기능을 통합하여 광대역화
- 사회간접자본 및 환경 관련정책을 한 부서로 통합하여 유기적인 업무협조 및 조정체제를 구축
- 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 기능 재검토 및 통폐합

'소수 대부처' 체제로의 전환

○ 재정의 일관성 및 효율성 제고를 위해 국가재정기능을 일원화
- 세입·세출·국고·예산편성 기능을 한 부서로 통합하여 재정의 일관성 및 효율성 도모
- 지방세출·세입 기능을 한 부서로 흡수하여 국가재정과 지방재정을 종합적·중립적인 시각에서 기획·조정
- 예산에 관한 미시적인 근접통제를 거시적인 원격통제로 전환하고 행정 각부의 자율과 재량을 확대해서 한 부서의 독주를 예방
- 국회사무처와 예산정책처의 예·결산 심의 보좌기능 확대를 통해 한 부서의 재정권 남용을 견제

○ 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위해 산업정책 기능을 통합
- 전통산업의 IT화 및 IT, BT, NT 등 신산업의 경쟁력 제고, 그리고 핵심기술부문의 육성 등을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 산업정책관련 유사 중복기능을 통합
- 정보화 추진, 신기술 및 신산업 육성 등에 있어서 유관 부처들 간의 유기적인 업무협조와 조정

○ 인력자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위해 인적자원관련 업무의 조정 및 통합
- 인적자원 육성 및 평생직업교육 확대, 기초과학 인력 양성, 직업능력 개발, 청소년 육성 기능 등을 조정·통합
- 인적자원 통합부서에서 교육자치 및 대학 지원 총괄 기능은 폐지
- 종합국립대학교 관련업무는 광역자치단체로 이관하고, 특수분야의 대학만 국립으로 운영

○ 사회복지정책의 종합적·효율적 추진을 위해 각 부처에 산재해 있는 다양한 사회복지기능을 통합하여 광대역화
- 보건·복지, 고용·노사협력·산업안전, 여성정책 기능 등을 통합
- 지방노동청과 지방노동사무소의 기능은 자치단체로 이양

○ 사회간접자본 및 환경 관련정책을 한 부서로 통합하여 유기적인 업무협조 및 조정체제를 구축
- 건설, 교통, 물류 등의 사회간접자본 정책, 관광정책 및 환경 관련정책 기능을 통합

(2) 공공부문 구조조정과 민영화

- 전력산업의 발전자회사 민영화와 배전부문 민영화와 경쟁도입을 조속한 시일 내 재추진
- 가스산업에서의 수입 및 도매 부문에 대한 분할 및 민영화
- 철도산업에서의 철도공사 지분에 대한 민간매각 및 일부 노선 민간 위탁을 통한 잣대경쟁(Yardstick Competition) 유도
- 우체국의 금융부문과 체신부문을 분리하여 금융부문을 민영화하고 체신부문은 공사화
- 마사회 등 수익성 중심의 공적기관의 민영화와 신문유통원 등 시장기능으로 해결할 수 있는 정부산하기관에 대한 지원 폐지
- 민간이 운영할 수 있는 책임운영기관의 민영화
- 법정 사업자단체 등 임의단체에 대한 정부지원 축소
- 지방공기업의 통폐합과 민영화

(3) 공무원 수의 감축과 공무원 임용·보상제도 개선

- 정부조직개편, 민영화, 규제축소, 전자정부의 활성화 및 성과관리시스템 강화를 통한 공무원 수의 획기적 축소
- 공무원 보수체계를 기관별·자치단체별·직렬별로 다양화하고, 성과급 요소 강화
- 행정고시제도를 부처별 공무원 자율임용제도로 전환하고, 3급 이상 고위공무원직은 개방형으로 임용
- 정책·법안·제도·보고서 등에 개인실명제 도입

(4) 반부패제도의 정착을 통한 정부의 신뢰성 제고

- 부패 및 비리연루자의 공직피선거권 제한 강화와 대통령의 특별사면권 제한
- 부패 및 비리연루자의 불법수익 몰수, 재취업 제한, 가석방·감형 등 처벌 경감조치 불허
- 공직자 재산심사 및 조사기능강화와 돈세탁방지 규정의 부패방지법 추가
- 공직자 재산심사 및 조사 기능 강화
- 내부고발자 보상 및 보조제도의 내실화

3. 세제개혁을 통한 국민부담의 경감

(1) 법인세, 개인소득세 인하를 통한 조세경쟁력 확보

- 조세경쟁력 확보를 위한 법인세율의 단계적 대폭인하
- 법인세의 비감면, 예외인정 조항의 정비
- 법인세의 세수에서의 역할축소
- R&D 관련 투자세액공제제도의 지속을 통한 투자 유인책 확대
- 비과세·완납적 분리과세의 대폭 축소로 종합과세 범위를 최대한 확대
- 개인최고세율 인하와 누진율 완화로 국제적 감세경쟁에 대응
- 물가상승과 연동한 개인소득세 세율구간의 조정

(2) 재산세·종합부동산세 등 부동산 과세체계 합리화

- 부유세 성격과 부동산시장 경기변동 대응용으로 도입된 종합부동산세의 기능 합리화
- 재산세 과세체계의 대폭적인 단순화, 적용세율의 인하조정과 과표 인상
- 거래 활성화를 위한 등록세율의 점진적 인하와 궁극적 폐지 및 취득세율의 인하
- 실수요자의 부동산거래의 활성화를 위한 양도세율 현실화

(3) 상속세 인하를 통한 경영권의 효과적인 승계 보장

- 경제활동 저해 부작용을 해소하기 위해서 상속세제를 유산과세형에서 취득과세형으로 전환
- 상속세율을 최소한 소득세 수준으로 인하

(4) 평률세제(Flat Tax) 도입기반의 조성

- 과세기관의 재량권 남용 여지가 큰 완전 포괄주의를 열거주의로 전환
- 모든 경제적 가치에 '단 한번만' 과세하는 원칙에 입각한 세제의 지향
- 15개의 국세와 17개의 지방세를 각각 10개 이하로 간소화
- 장기적으로 완만한 누진구조를 가진 개인소득세제, 외부비용유발 소비에 대한 개별 소비세제를 축으로 하는 평률세제로의 개혁 추구

4. 재정개혁을 통한 재정효율성 제고

(1) 균형재정 시현과 국가채무에 대한 선제적 대응

- 관리대상 재정수지의 균형재정 시현을 위한 총량적 재정규율 강화
- 연기금, 공적자금 및 공기업 부채를 포함한 광의의 국가채무에 대한 정의와 이에 대한 대응책 마련
- 60개 기금을 50개 이하로 통폐합 또는 축소
- 연금·퇴직기금과 보험성기금 외 존립이유가 약한 기금을 특별회계나 일반회계로 이관하여 기금비중 축소

(2) 지방·교육·중소기업·농어촌 재정의 효율성 제고

- 지방재정의 책임성을 제고할 수 있는 지방자치단체 파산제도 도입
- 교육재정 투입의 효율성 제고를 위한 교육규제의 개혁
- 중소기업 및 농어촌 관련 재정의 정책금융기능 축소와 민간역할 확대

(3) 복지재정의 효율성 제고와 사회복지제도의 지속 가능성 확보

- 국민연금을 비롯한 사회보험제도의 지속가능성 제고를 위한 개혁의 완료
- 보육, 노후보장, 임대주택건설 등에서의 재정역할 축소와 시장역할의 강화

(4) 안보 및 통일관련 재정 수요에 대한 합리적 대응전략 마련

- 한미동맹 강화를 통한 안보환경 안정화에 기초한 안보관련 재정수요의 억제와 향후 국방지출 증가 대응책 마련
- 북한사태의 급변 또는 통일대비를 위한 비상재정수요에 대한 정확한 예측과 이에 대한 재정의 대응방안 강구

5. 권한과 책임 확대를 통한 지방자치의 내실화

(1) 중앙정부 기능의 지방이양 및 권한 강화

- 교육부의 초·중등 교육에 대한 지방자치단체 이양과 지역교육구청의 폐지
- 지방자치경찰의 창설을 통한 지역치안 문제 해결
- 기초자치단체의 폐지와 광역시·도의 역할 강화를 전제로 한 자치단체 규모의 광역화를 통한 이해관계 갈등 조정 및 지방자치의 비용 효율성 제고
- 광역화를 전제로 지방자치단체에 제주특별자치도 수준의 권한 배분

(2) 지방재정 자립도 제고와 책임성 강화

- 교부세를 축소하고 자주세원 중심의 분권적 재정정책으로의 전환을 통해 재정자립도를 획기적으로 개선
- 국세 중 교통세, 소득세, 부가가치세, 특별소비세, 법인세 순으로 지방세 이양 검토

- 세원의 지방배분과 함께 책임지는 재정제도 확립을 위한 지방자치단체 파산제도 도입
- 복식부기 도입으로 지자체 예산과 지출을 투명하게 관리

Ⅳ. 안보 및 외교역량 강화

1. 한미동맹에 기반한 안보·외교 우위 확보와 북핵 제거

(1) 군사, 외교적 협력관계 공고화를 통한 한미동맹 강화

- 한미동맹은 최고의 효율적인 안보 장치임을 재인식하고 반미의식 불식 등을 통해 지난 10년간 훼손된 미국과의 동맹관계 회복에 안보정책 최우선 순위 설정
- 한반도 평화와 동북아 안정을 위한 중재자 및 균형자로서의 주한미군의 위상 확립과 한미동맹의 역할 강화
- 전시작전통제권 이양 후 한반도 방위를 지속적으로 확고하게 보장할 수 있는 한미 간 주도-지원 관계의 새로운 동맹군사구조 구축
- 미군의 전략적 유연성에 부합하며 한국군과 주도-지원 관계의 동맹군사구조를 구축할 주한미군 병력을 고정적으로 주둔하고 미국의 핵심전략 무기를 한국에 순환 배치하도록 추진

(2) 국방력 향상을 위한 국군 현대화와 정예화 추진

- 병력 수 감축과 장비의 현대화로 작지만 더욱 강한 군사력을 보유하겠다는 『국방개혁 2020』의 원칙 실행
- 『국방개혁 2020』에서 상정한 무기체계 현대화, 장비첨단화, 직업군인화에 따른 국방비 지출의 적정성 유지를 위해 GDP의 3.5~5% 수준의 국방비 지출 지속

- 『국방개혁 2020』의 원칙에 입각한 노후 무기체계의 교체 등 단기 및 중기 국방계획 수립
- 중국·일본 등 주변국과의 우호관계 강화로 안보위협 요인을 감소시키고 발생할 수 있는 잠재적 안보 위협 억제를 위한 국방력 제고

(3) 4강과의 공조를 통한 북핵의 실질적 폐기 실행

- 국제사회와의 공조를 통해 북한 핵폐기를 실행하고 북한의 실질적 체제변화를 유도할 수 있는 대북정책 시행

(4) 대 4강 외교역량의 강화를 통한 동북아 집단안보체제 구축 노력의 강화

- 동북아 평화안정을 위해 미국 중심의 협력체제에 기반을 두고 일본, 중국, 러시아와 미래지향적 협력관계의 발전 추구
- 한·미·일 삼각협력체제의 틀 안에서 대일 협력체제의 유지 및 과거사 문제와 정치·외교문제 분리하여 개선 추진
- 중국·러시아와의 북한 관련 외교적 협력관계 강화
- 장기적으로 미·일·중·러 등의 4강을 포함하는 동북아 다자간 안보협력체제의 구축을 위한 안보외교의 강화

(5) 국가경쟁력 제고를 위한 경제외교의 강화

- 선진국 시장에서의 수평적 차별화, 개도국과의 수직적 분업 구도 유지, 저개발국으로의 차관원조 등을 통해 미래시장으로서의 관계 구축 및 기업·정부가 연대한 국가마케팅 외교를 통해 국제적 위상과 국가이미지 제고

- 천연가스 파이프라인 구축, 에너지 공동탐사, 전력망 연계 및 교환, 해양-대륙을 연결한 물류네트워크 구축사업 등 에너지·자원외교 적극 추진

(6) 국제적 위상에 맞는 개발원조 및 저개발국 경제협력 확대

- 경제규모 세계 10위권의 국가이고 UN 사무총장을 배출한 국가로서의 국제적 위상에 적합한 국제개발협력 등 국제사회에서의 역할 강화
- ODA(공적개발원조)의 규모와 관련 현재 OECD 개발원조위원회 회원국 평균의 1/4에 머물고 있는 ODA/GNI 비율을 2015년 0.33%보다 높은 선진국 수준으로 확대
- 저개발국과의 경제협력 확대를 위하여 최빈개발도상국 수입품에 대해 무관세·무쿼터 적용

2. 상호주의와 경제적 실리에 입각한 대북정책 시행

(1) 상호주의에 입각한 대북협력 추진

- 상호주의에 입각한 대북협력으로 북한의 실질적인 개혁·개방 유도
- 인도적 지원과 더불어 북한주민들의 인권문제 동시 제기
- 북한 인권문제 개선을 위한 국제사회의 노력에 적극 동참 및 지원 확대
- 대북 경제적 지원과 북한의 완전한 핵폐기의 동시 이행

- 인도적 지원에 상응하는 납북자 및 이산가족 귀환 등 북한의 인도적 조치 연계

(2) 실리에 입각한 남북경협 및 제도 인프라 구축

- 민간기업들이 경협사업을 통해 이윤 추구의 본질적 목적을 달성할 수 있는 제도적 환경 조성
- 남북경협의 법·제도 및 행정절차의 투명성 확보
- 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제제도 등 남북경협 관련 4개 분야의 실질적 이행과 추가적인 제도적 장치 보완
- 북한의 완전한 핵폐기를 통해 유리한 투자환경을 조성하는 것은 선결조건

(3) 탈북자 문제 및 통일비용 관련 위기대책의 구체화

- 탈북자 증가 추세에 맞춰 탈북자 난민지위 부여 및 북한 송환 금지 등 탈북자 보호를 위한 국제사회와의 협력 및 공조 강화
- 북한체제의 급격한 변화 시 발생 가능한 시나리오별 탈북자 대책 마련
- 독일 통일 경험을 참고로 통일비용을 추정하여 향후 발생할 수 있는 북한체제의 변화에 대응한 대책 마련

Ⅴ. 추진 일정

	목차	Agenda	임기 초	임기 내	장기
Ⅰ. 성장잠재력 확충	1. 교육개혁을 통한 우수 인적자본 축적	(1) 다양한 학교 설립 자유화와 학교 선택권 확대	→	▶	
		(2) 교육자치 확대와 대학의 자율성 강화	→	▶	
		(3) 교육서비스 시장 개방과 영리법인 허용	→	▶	
		(4) 교원 및 학교 평가와 평가정보 공개	→	▶	
	2. 투자환경 개선을 통한 설비투자 확대	(1) 경제력집중억제정책 폐지와 경쟁정책 선진화	→	▶	
		(2) 수도권 규제의 획기적인 개선	▶		
		(3) 선진국 수준의 경영권 방어장치 도입	→	▶	
		(4) 기업의 자율적인 최적 기업지배구조 선택 보장	→	▶	
	3. R&D 인프라 구축을 통한 첨단기술 개발능력 축적	(1) 국가 R&D투자 확대를 통한 신성장 엔진 육성	→		▶
		(2) 세계적 과학기술대학 육성	→		▶
		(3) IT, BT, NT 등에 기반한 융합·신기술 산업 개발 프로젝트에 대한 정부투자 증대	→		▶
		(4) 기술 유·출입에 대한 국가적 대응 전략 수립	▶		
	4. 경제활동참가율 제고를 위한 제도개선	(1) 여성 및 노령인력 활용증대를 위한 제도개선	→	▶	
		(2) 외국인의 채용·유학·영주 이민 원활화를 위한 제도개선	→	▶	
		(3) 글로벌 스탠더드에 입각한 노동시장 유연성 관련 법·제도 정비	▶		
		(4) 구직자의 직업훈련 지원 강화 및 구인·구직정보 활용시스템 활성화	→	▶	
	5. 광역거점 중심 지역균형발전의 추구	(1) 3대 광역거점의 집적 강화를 통한 균형발전 추구	→		▶
		(2) 수요에 부응하는 인프라 투자의 확대	→		▶
		(3) 토지이용 규제완화와 시장친화적 부동산·주택정책의 추진	▶		

	목차	Agenda	임기 초	임기 내	장기
Ⅱ. 시장경제의 확산과 정착	1. 법치주의 확립과 갈등조정기능 강화	(1) 헌법상 재산권 보호 및 경제적 자유의 확대	→	▶	
		(2) 법과 원칙에 입각한 행정집행과 치안질서 유지 강화		▶	
		(3) 사법서비스의 획기적 개선과 전문성 강화			▶
	2. 개방과 경쟁에 기반한 경제시스템 개혁	(1) FTA, DDA 등을 통한 신속한 개방의 추진	▶		
		(2) 서비스업의 개방과 경쟁 촉진	▶		
		(3) 동북아 금융허브 실현 및 금융규제 완화			▶
		(4) 선진국 수준의 지적재산권 보호제도 시행		▶	
	3. 기회균등을 위한 사회안전망 구축	(1) 취약계층 축소와 필수 수요층에 대한 실질적 사회보장 제공		▶	
		(2) 기회균등을 위한 교육·의료·주거복지의 확대			▶
		(3) 연금제도의 지속가능성 확보를 위한 개혁		▶	
	4. 기업에 대한 신뢰와 존경의 확산	(1) 미래의 먹거리를 만드는 기업활동 활성화		▶	
		(2) 준법경영·윤리경영 풍토의 정착		▶	
		(3) 반기업 정서 해소를 위한 노력의 강화		▶	

	목차	Agenda	임기 초	임기 내	장기
Ⅲ. 공공부문의 경쟁력 제고	1. 규제개혁을 통한 정부서비스 품질 제고	(1) 규제총량의 축소와 규제품질 제고		▶	
		(2) 정책적 규제의 혁파와 사회적 규제의 합리화		▶	
		(3) 원칙적 금지에서 원칙적 허용으로 규제방식 전환		▶	
		(4) 규제개혁위원회 독립성 제고 및 국회의 규제심사기능 강화	▶		
		(5) 공공부문 개혁의 통합조정을 위한 정부기구 설치	▶		
	2. 정부조직 개편과 공공부문의 개혁	(1) 정부조직의 대대적 축소와 소수 대부처체제 전환	▶		
		(2) 공공부문 구조조정과 민영화		▶	
		(3) 공무원 수의 감축과 공무원 임용·보상제도 개선		▶	
		(4) 반부패제도의 정착을 통한 정부의 신뢰성 제고	▶		
	3. 세제개혁을 통한 국민부담의 경감	(1) 법인세, 개인소득세 인하를 통한 조세경쟁력 확보		▶	
		(2) 재산세·종합부동산세 등 부동산 과세체계 합리화		▶	
		(3) 상속세 인하를 통한 경영권의 효과적인 승계 보장			▶
		(4) 평률세제(Flat Tax) 도입기반의 조성			▶
	4. 재정개혁을 통한 재정효율성 제고	(1) 균형재정 시현과 국가채무에 대한 선제적 대응	▶		
		(2) 지방·교육·중소기업·농어촌 재정의 효율성 제고		▶	
		(3) 복지재정의 효율성 제고와 사회복지제도의 지속 가능성 확보		▶	
		(4) 안보 및 통일관련 재정 수요에 대한 합리적 대응전략 마련		▶	
	5. 권한과 책임 확대를 통한 지방자치의 내실화	(1) 중앙정부 기능의 지방이양 및 권한 강화		▶	
		(2) 지방재정 자립도 제고와 책임성 강화			▶

	목차	Agenda	임기 초	임기 내	장기
Ⅳ. 안보 및 외교역량 강화	1. 한미동맹에 기반한 안보· 외교 우위 확보와 북핵 제거	(1) 군사, 외교적 협력관계 공고화를 통한 한미동맹 강화	→		
		(2) 국방력 향상을 위한 국군 현대화와 정예화 추진	→	→	
		(3) 4강과의 공조를 통한 북핵의 실질적 폐기 실행	→	→	
		(4) 대 4강 외교역량의 강화를 통한 동북아 집단안보체제 구축 노력의 강화	→	→	
		(5) 국가경쟁력 제고를 위한 경제외교의 강화	→	→	→
		(6) 국제적 위상에 맞는 개발원조 및 저개발국 경제협력 확대	→	→	→
	2. 상호주의와 경제적 실리에 입각한 대북정책 시행	(1) 상호주의에 입각한 대북협력 추진	→		
		(2) 실리에 입각한 남북경협 및 제도 인프라 구축	→	→	
		(3) 탈북자 문제 및 통일비용 관련 위기대책의 구체화	→	→	

선진한국을 위한 선택

잘사는 나라, 행복한 국민

부문별 정책과제와 정책대안

Ⅰ. 성장잠재력 확충

1. 교육제도

(1) 문제제기

우리나라 교육 붕괴의 근본적인 원인은 국가의 교육독점체제에 있다. 국가는 교과서, 교육과정, 학습내용에서부터 대학의 신입생전형에까지 광범위하게 개입하고 있다. 그 결과 획일화·경직화되고 관청화된 학교와 관료화된 교원사회는 학생·학부모의 수요를 전혀 만족시키지 못하고 있다. 또한 교육시스템에 있어서 경쟁부재는 우리 교육의 황폐화를 부추기고 있다. 국가경쟁력의 기반이 되는 교육 경쟁력 하락은 결국 우리나라의 성장기반을 잠식할 것이다. 더욱이 교육개혁이 더 이상 지체된다면 우리나라의 사회통합마저 위기에 처할 가능성이 높다. 따라서 우리 교육은 이러한 효율성에도 사회정의의 실현에도 실패하고 있다. 우리 교육의 개혁이 시급한 것은 바로 이런 이유 때문이다.

(2) 현황 및 문제점

가. 국가의 교육독점

우리나라 교육이 오늘날과 같은 위기를 맞게 된 가장 중요한 배경요인 중 하나가 바로 국가의 교육독점이다. 교육과 관련한 모든 활동에 대해 국가가 독점적 규제권을 발동하고 있다. 예컨대 우리나라의 모든 학생들은 동일한 교과서, 획일화된 교육과정 및 교육내용, 정형화된 학교시설 하에서 교육받는다. 이러한 규제는 자연히 학교를 '관청화'시켰고 교사집단을 '관료화'시켰다.

나. 평준화

평준화는 지능이나 수학능력의 개인차가 큰 학생들이 함께 공부하는 것을 의미한다. 따라서 평준화는 수준 차가 심한 학생집단 내에서 획일적인 학습지도 실시로 우수학생들은 학습의욕을 상실하고, 열등학생들은 더욱 뒤떨어지는 결과를 초래했다. 또한 평준화제도는 학교현장에서 개선과 혁신을 만들어내는 경쟁유인을 제거함으로써 정체를 고착화하고 특성화된 학교의 설립을 원천적으로 금지하며 획일적인 교육을 강요함으로써 학생들의 다양한 잠재력을 계발하는 데 장애가 되고 있다.

다. 3불정책

3불정책(三不政策)이란 '고교등급제,' '대학별 본고사,' '기여입학제'를 허용하지 않겠다는 정책을 말한다. 대학은 매우 치열한 경쟁환경에 직면해 있으나, 대학들은 정부가 정한 3불정책이라는 획일적 입

학기준을 받아들이도록 강요당하고 있다. 물론 이 과정에서 학생도 학부모도 그리고 중등학교도 모두 피해자가 된다.

라. 전교조

우리 헌법은 '교육의 정치적 중립'을 명시하고 있다. 그러나 전교조는 비단 교육계뿐만 아니라 우리 사회의 거의 모든 분야에서 강력한 영향력을 미치는 정치·이익집단으로 성장했다. 전교조-민노총-민노당으로 연결되는 정치 구조상 전교조는 결코 정치로부터 자유로울 수가 없다. 또한 전교조는 교육부·교육청 등에서 추진하는 교원평가제, 수준별 이동수업 실시, 자립형 사립고 및 특수목적고 확대, 영어교육의 조기화, 시험문제지 공개 등과 같은 우리 교육의 선진화 정책에 대해 정면으로 대항하고 있다.

마. 교육시장의 복수(復讐)

공교육의 붕괴는 교육재정·가계지출의 낭비를 촉진하는 가치파괴를 불러일으켰다. 우리 사회에서 학원·과외 열풍, 사교육비 앙등, 교육대탈출이 심화되는 것은 바로 이러한 공교육의 가치파괴를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 비전과 전망

가. 세계화

21세기 국가·사회 발전의 키워드는 개성과 창의, 자유와 자율, 지

식정보, 세계화 등으로 요약될 수 있다. 세계화는 모든 개인으로 하여금 세계적인 경쟁에 노출되게 함과 동시에 세계적인 협력을 요구한다. 따라서 이들과 경쟁하기 위한 개성과 창의력이 필수며 세계인들과 접촉하고 분업하기 위한 지식, 정보 및 의사소통 능력이 요구된다.

나. 지식정보사회의 고도화

지식정보사회의 급진전은 경제·정치·과학기술·문화 등 각 분야에서 빠르게 환경변화를 가져오고 있다. 이러한 급속한 변화 환경에서 무엇보다 요구되는 것은 개인의 '문제 해결능력'이다. 따라서 우리의 교육도 이러한 변화에 발맞추어 적시에 필요한 지식과 문제 해결능력을 키우는 방향으로 개혁되어야 한다.

다. 공공성(公共性)과 사유성(私有性)의 조화

교육은 공공재는 아니나 '공공성이 큰 사적 재화'다. 경제학에서는 이러한 특성을 가진 재화를 '가치재(merit good)'라고 칭한다. 가치재가 가진 공공성과 사적 성격이라는 양면성 때문에 가치재의 배분에 있어서 '정부실패(government failure)'와 '시장실패(market failure)'가 동시에 발생할 가능이 높다. 이 때문에 정부기능과 시장기능 간에 적절한 조화가 무엇보다 요구된다.

라. '효율적이며 정의로운 사회'를 지향하는 교육

모든 개인에게 (교육을 통해) 기회를 균등히 부여하는 것은 사회적 효율과 정의를 위해서도 필수적이다. 또한 각자의 능력에 맞추어 개인을 교육시키는 것은 사회의 의무이기도 하다. 따라서 각자가 자신

의 특별한 능력을 발견하고 또한 발휘할 수 있도록 교육시키는 것은 '경제학적' 효율성에도 부합하는 일이다.

(4) 정책대안

가. 중앙정부의 교육관련 행정·기능 해체 및 교육자치 확대

교육제도를 국가주도적 형태로부터 민간, 지방정부 등과의 역할 분담을 유도하여, 현재 교육인적자원부의 교육관련 행정·기능을 초등교육 등에 초점을 맞추어 대폭 축소해야 한다. 또한 중앙정부의 교육관련 행정 및 기능을 학교, 지방자치단체, 시도교육청으로 대폭 이관하여 교육자치를 확대해야 한다.

나. 개성과 창의의 교육 - 교육 자율의 확대

① 교과과정 자율화

고교이하 교과과정의 편성 및 운영권을 각 학교 단위 또는 교육구 단위(공립학교의 경우)로 이양하여 교육의 자율성 강화와 동시에 다양성을 확보하는 것이 최근 빠르게 변화하는 교육환경에 적응하는 길이다. 나아가 국정·검인정 교과서 외 다양한 교재를 학교·교사·학부모 등이 참여하는 위원회 등을 통해 자율적으로 결정하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

② 학교 설립·운영의 자유 확대

우리 사회에 존재하는 다양한 개성과 장점을 가진 아이들을 교육하기 위해서는 무엇보다도 다양한 교육이념과 교육과정을 가진 학

교들이 필요하다. 공립학교에 민간의 창의와 경영능력을 접목한 공영형 혁신학교, 대안학교, 홈스쿨링 제도 등과 같은 '제3의 교육기관' 모델을 도입함으로써 공립학교 시스템이 가지고 있는 경직성을 완화 또는 보완할 수는 있을 것이다.

이러한 점에서 학교제도의 다양화를 추진하여 기업의 학교 인수 및 설립을 자유화하며 다양한 형태의 학교 인가를 허용하고 자립형 사립학교를 확대해서 실시해야 한다. 영리법인 직업기술대학의 설립을 허용하여 외국대학과의 경쟁에 필요한 교육의 질과 경영능력을 갖추어 외국의 영리법인 대학들과의 경쟁을 도모하고 국내 직업기술대학 교육의 질을 개선할 필요가 있다.

여기에 외국인학교 설립을 자유화하고 교육시장 개방을 더욱 확대하여, 국내외 교육기관에 경쟁을 촉진하여 교육서비스의 질을 제고하고, 세계 유수한 교육기관을 유치하여 기존의 국내 교육기관의 서열화를 희석해야 한다. 또한 경제자유구역 및 제주국제자유도시 외국인학교의 내국인 입학비율을 상향 조정하여 경쟁을 통해 국내 학교의 경쟁력을 제고하고 경상수지의 개선도 도모할 필요가 있다.

대학에 대한 모든 규제를 철폐하고 기여입학, 학생선발, 정원, 등록금, 교과과정 등을 대학의 자율에 맡겨 대학 간 경쟁을 통해 학교의 질을 높이고 학생들의 실력 향상을 추구해야 한다.

③ 학부모·학생의 학교선택권, 학교의 학생선발권의 자유 확대

학력하향 등을 초래한 현행 고교평준화 제도는 궁극적으로는 폐기하고, 학교의 교육자율권을 강화하여 학교 간 경쟁을 통해 교육서비스의 질을 개선하고 우수한 인재 양성에 노력해야 한다.

우리 교육계에 경쟁구조를 심화하기 위해서 학생·학부모의 학교

선택권과 학교의 학생선발권을 확대하는 것이 필요하다. 학생과 학부모에게 학교선택권을 주어 학교 간 경쟁을 유도하고 학교에 등록한 학생수에 따라 국가보조금을 배분하게 하는 바우처(voucher) 제도를 점진적으로 도입할 필요가 있다. 또한 학교이동권을 도입하되, 우선 같은 구 안에서 학생들이 자유로이 학교를 옮기거나 선택 및 진학할 수 있도록 허용하고, 학교이동권의 범위를 시, 도, 전국으로 점차 확대해야 한다.

학생과 학부모가 학교를 선택할 수 있기 위해서는 무엇보다도 학교와 교사에 대한 정보가 공개되는 것이 전제되어야 한다. 또한 학생·학부모뿐만 아니라 학교 역시 다양한 방법을 통해서 학생을 선발할 수 있는 권리를 가질 수 있어야 한다.

다. 학교의 책무성 강화 - 경쟁과 공개

① 경쟁원리를 도입한 유인 구조 강화

장기적으로 교원 개개인에 대한 평가를 목표로 하되, 교원평가의 전단계로 학교평가를 중간목표로 삼는 것이다. 학교 간 경쟁구조는 자연스럽게 교사들 간의 경쟁을 이끌어낼 것이다. 학교평가를 위해서는 다양한 계량적·비계량적 요소들이 포함될 수 있을 것이다. 아울러 평가에 따른 실질적인 인센티브를 부여하는 것은 매우 중요하다. 학교평가의 결과에 따라 학내구성원에 대해 연봉·승진·승급 등을 포함한 경쟁유인 구조를 디자인하는 것이 필요하다.

또한 좋은 교육의 위해서 '좋은 교사'는 필수적이다. 최근 일본에서 강력히 추진되고 있는 '교원면허 10년 갱신제'도 그런 의미에서 좋은 참고가 된다.

② 학교 및 교육 정보공개

교육공급자인 정부가 교육소비자인 학생과 학부모에게 교육정보를 제공하는 것은 당연한 의무다. 학업성취도 평가 결과, 진학 결과 등 자료 및 학교교육을 평가할 수 있는 모든 정보를 최대한 학생·학부모에 공개하는 것이 필요하다.

라. 평생교육의 기반 확충

평생학습은 영·유아 교육과 직무교육, 재교육 및 사회교육 등으로 구성된다. 지식기반경제에 필요한 창의적이고 유연한 인적자원을 육성함에 있어 학교교육은 한계를 지닐 수밖에 없다. 또한 학교 교육으로부터 소외된 많은 사람들에 대하여 평생교육제도는 다양한 학습의 기회를 제공하기도 한다. 그럼에도 불구하고 정부는 평생교육의 내용과 시설, 기관형태 등을 지나치게 제한하고 있어 이들에 대한 교육기회가 충분히 제공되지 못하게 하고 있다. 평생학습의 내실화·활성화를 위해서 지금과 같은 정부주도적 접근을 지양하고 민간이 아이디어와 교육과정 등을 제공하고 지역·사회·기업·학교 등의 협약을 통해 지원하는 접근방식을 고려할 필요가 있다.

마. 학부모는 교육의 주권자

학부모는 교육의 수요자일 뿐만 아니라 교육의 '시원(始原)적 공급자'다. 학부모는 세금의 납부를 통해서 교육재정을 부담하여, 학교를 지을 수 있도록 하고, 학교와 교사에게 권리를 부여한다. 따라서 학부모는 물론 교육의 직접적인 공급자는 아니더라도 적어도 교육의 2차적(시원적) 공급자임은 분명하다. 스스로 자신의 교육적 수요를 요

구할 수 있는 성인을 교육하는 대학은 차치하더라도 적어도 초등, 중등 교육에 있어서만은 학교는 학부모의 요구에 부응해야 할 의무가 있다. 내부혁신에 실패하고 있는 우리나라의 공교육을 정상화하기 위해서 '외부적 자극'이 절대적으로 필요하다. 필요하다면 전국 및 자치단체별로 학부모단체를 정부 또는 지방자치단체가 지원함으로써 학부모의 활동을 활성화할 필요가 있다. 원칙적으로 교권은 학부모로부터 '위임을 받은 권리'다. 막강한 정치·이익집단화된 교사집단으로부터 아이들의 교육권을 지킬 수 있는 권위를 가진 것은 학부모뿐이다. 이제라도 교육과 관련한 모든 권력은 원래의 주권자인 학부모에게 되돌려주어야 한다.

2. 기업·경쟁정책

(1) 문제제기

경쟁의 원리가 가장 중요하게 작동하는 곳은 경제시장(Economic Market)이다. 경제시장에서 경쟁원리가 더욱 원활하게 작동할 수 있도록 적절한 환경을 조성하는 정책이 경쟁정책이라고 할 수 있다. 우리나라에서는 이러한 경쟁정책이 공정거래정책이라는 이름으로 수행되어 왔다. 그러나 지금까지의 공정거래정책이 순수하게 경쟁정책에 해당한다고 보기는 어렵다. 우리나라 공정거래정책이 순수경쟁정책과 무엇이 다르고, 무슨 문제가 있는가, 그리고 앞으로 우리나라 공정거래정책은 어떤 방향으로 나아가는 것이 바람직한가?

한편 우리나라는 외환위기 이후 경영투명성 및 공시제도, 주주의 권리, 경영진 및 이사의 책임, 이사회 구조와 기능 등 기업지배구조 전반에 대해 급속하고도 광범위한 제도개혁을 추진해 왔다. 그러나 지금까지의 제도개혁은 재벌개혁의 연장선상에서 정부에 의해 일방적으로 추진되어 왔다고 할 수 있다. 이에 따라 경영효율의 증진보다는 경영책임의 확보에 더 치중되었고, 기업지배구조의 내생성에 대한 고려가 매우 미흡하였다. 구체적으로 우리나라의 기업지배구조 개선정책의 문제점은 무엇이고 앞으로는 어떻게 하는 것이 바람직한가?

M&A와 관련하여 우리나라는 외환위기 이후 기업지배권 시장을 개방하는 등 M&A를 활성화하는 정책을 추진해 왔다. 그러나 이러

한 M&A 활성화 정책에 문제는 없는가, M&A 활성화에 대응하여 경영권 방어제도를 확충할 필요는 없는가, 우리나라의 M&A 관련법제는 어떤 문제점이 있고 어떤 점을 개선해야 하는가?

(2) 현황과 문제점

가. 경쟁정책

경쟁정책은 경쟁촉진을 통해 자원배분의 효율성을 제고하여 사회후생을 증진시키는 정책을 말한다. 이러한 경쟁정책이 우리나라에서는 공정거래정책이란 이름으로 시행되어 왔다. 그러나 우리나라 공정거래정책은 순수한 의미의 경쟁정책 목표를 추구하기보다는 경제력집중 완화, 기업재무구조 개선, 편중여신의 완화, 업종전문화에 의한 산업경쟁력 제고 등 대기업정책의 다양한 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용되어 왔다. 선진국의 경험에 따르면, 경쟁정책이 다양한 목표를 지향하는 경우 상당한 정치적 재량이 개입되어 법집행이 엄격하지 못하고 경쟁정책과 산업정책이 혼돈되는 위험이 있다.

또한 우리나라 공정거래법은 다른 나라의 경쟁법과는 달리 재벌규제에 대한 근거를 포함하고 있어 경쟁정책이 재벌정책과 맞물려 시행되어 왔다. 이에 따라 우리나라 공정거래정책은 경쟁정책 본연의 기능보다는 경제력집중 억제정책에 더 역점을 두어 왔다(<표 12> 참조). 그러나 이러한 정책은 경제력의 일반집중을 억제하는 정책으로서 경쟁촉진과는 괴리가 있으며, 경쟁을 저해하는 경우도 있다.

| 표 12. 공정거래법상 경제력집중억제 시책의 주요 내용

구분	규제내용	규제근거
출자총액 규제	- 자산 6조 원 이상 기업집단의 소속계열사는 순자산의 25%까지만 타회사 출자 가능	법 제10조
상호출자금지	- 자산 2조 원 이상 기업집단의 소속계열사 간 상호출자 금지	법 제9조
지주회사 규제	- 자회사 주식가액 합계가 자산총액의 50% 이상 - 자회사 지분율 50%(상장사 30%) 이상 - 부채비율 100% 이내	법 제8조 법 제8조의2
상호채무보증 규제	- 자산 2조 원 이상 기업집단의 소속계열사 간 채무보증 금지	법 제10조의2
내부거래 규제	- 자본총계의 10% 이상 또는 100억 원 이상의 대규모 내부거래시 이사회 의결 및 공시 - 내부거래조사 관련 금융거래조사요구권 발동	법 제23조 법 제11조의2 법 제50조
의결권 제한	- 자산 2조 원 이상 기업집단 소속 금융보험사의 계열사 주식에 대한 의결권 제한	법 제11조

과거에는 우리나라에서 시장규율이 제대로 작동하지 않았기 때문에 정부의 개입이 정당화되었지만 이제는 시장의 여건이 성숙되었을 뿐만 아니라 정보화 및 세계화의 진전에 따라 국내외 경쟁압력이 높아져 더 이상 정부개입이 정당화되기 어렵다. 설사 아직도 시장규율의 작동이 부족하다 할지라도 정부가 직접규제를 통해 시장규율을 스스로 대체하고자 하는 것은 바람직하지 않다.

한편 세계화 및 정보화에 따른 경쟁압력의 증대로 국내외에서 기업결합이 크게 증가하고 있다. 그런데 기업결합은 합병기업의 시장지배력을 높여 경쟁을 제한하는 효과가 있는 반면, 합병기업의 효율성을 증대시키는 긍정적인 효과도 있다. 따라서 경쟁당국은 상반된 두 효과를 면밀히 평가하여 기업결합 허용 여부를 판단해야 한다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 과거 성장전략 하에서 대규모 기업

결합에 대해 관대한 정책적 배려를 해왔고, 부실기업 정리 및 산업합리화 등 그때그때의 산업정책에 밀려 경쟁정책이 일관되게 집행되지 못해 왔다.

또한 최근에는 경쟁제한효과가 효율성 증대효과보다 큰 경우 기업결합 자체를 불허하기보다는 가격, 판매량, 또는 시장점유율 등을 제한하는 시정조치를 내리고 있다. 그러나 이러한 시정조치는 기업의 전략변수 또는 시장결과를 직접적으로 규제하는 것으로써 자유로운 시장원리의 작동을 제약하고 시장의 왜곡을 초래하는 문제점이 있다.

나. 기업지배구조 개선정책

외환위기 이전에 우리나라는 기업경영의 투명성 결여, 이사회의 형해화, 주주권 제약, 투자자 및 채권자의 경영감시유인 부족, 지배권 시장의 부재, 기업 간 경쟁압력 미흡, 퇴출규제, 대기업의 도덕적 해이 등 기업지배구조에 있어서 미흡한 점이 많았다. 이에 따라 정부는 외환위기 이후 상법, 증권거래법, 공정거래법, 조세감면법, 외자도입법, 금융관련법 등을 대대적으로 개정하여 기업공시 및 회계제도, 이사회 구성과 기능, 소수주주의 권한 및 지배주주의 책임 강화, 기업지배권 시장의 대외개방, 기관투자자 및 채권자의 기업규율 기능 제고 등 광범위한 분야에서 관련제도를 개혁하였다.

기업지배구조가 국민경제 전체의 효율성과 불가분의 관계에 있고, 기업지배구조를 둘러싼 여러 가지 제도적 미비점들이 있었음을 감안할 때 정부가 경제위기 이후 대대적인 제도개혁을 추진했다는 것은 매우 긍정적으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 그동안의 제도개혁 과정에서 다음과 같은 문제점이 노출된 것도 사실이다.

첫째, 정부는 경제위기를 초래한 주범으로 재벌을 지목하여 재벌개혁의 연장선상에서 제도변화를 추진했으며, 우리나라가 장기적으로 지향할 기업지배구조의 청사진을 제시하거나 이를 바탕으로 한 제도변화를 모색하지는 못했다. 이에 따라 경영효율의 증진보다 경영책임의 확보에 더 많이 치중하였고, 이 과정에서 기업조직형태와 내부통제구조에 대해 내생적 측면을 간과한 채 지나친 규제가 가해지기도 하였다.

둘째, 영국과 미국 등 선진국과는 달리 우리나라에서는 각 시장의 기업규율기능이 크게 미흡한 데다, 기업의 자금조달도 간접금융에 크게 의존하고 있었기 때문에 기업지배구조의 문제를 좀 더 넓게 보고 시스템적으로 접근할 필요가 있었다. 그럼에도 불구하고 정부는 기업의 경영투명성 제고, 주주권 보호 강화, 내부통제구조 개선 등에 국한된 제도개혁에 머물렀다.

셋째, 정부가 중점을 둔 기업의 내부지배구조 개선에 있어서도 여러 가지 문제를 남기고 있다. 예컨대, 경영조직부문에 재량적 개입을 시도한 점, 사외이사제를 과신하여 대기업의 경우 과반수 이상을 사외이사로 구성하도록 획일적으로 규제한 점, 새로 도입된 제도가 정착되기 이전에 계속해서 관련 법규를 개정함으로써 정책방향에 대한 시장의 불확실성을 증폭시킨 점, 대주주의 보유주식에 대한 의결권 제한을 남용하고 있는 점, 지주회사의 설립을 엄격히 규제함으로써 기업조직 선택의 자유를 제한하고 있는 점 등이 그것이다.

다. M&A 정책 및 관련법제

M&A 관련법은 크게 매수법과 방어법으로 구분된다. 매수법에 있어서 우리나라는 외환위기를 전후하여 지배권 거래의 활성화를 추

구하고, 지배권 이전의 투명성과 공정성을 확보하기 위해 공시규제를 강화하며, 기업구조조정을 용이하게 실행할 수 있는 방향으로 제도를 개선해 왔다.

반면, 방어법에 있어서 정부는 적대적 M&A로부터 경영권을 방어할 수 있는 종래의 법제도를 폐지하여 방어법제를 확충하기보다는 오히려 M&A를 촉진하는 정책기조를 유지하였다. 다만, 이 같은 법개정으로 인해 상장기업의 경영권 방어가 극히 취약해지자 정부는 뒤늦게 자사주 취득을 허용하고, 공개매수기간 중 신주발행 등 방어행위 금지규제를 해제한 바 있다.

현재 정부는 상법개정을 추진 중인데, 동 개정안에는 종류주식의 다양화, 소수주식의 강제매수 등 M&A관련 규정이 포함되어 있다. 그러나 아직 보완규정의 미비 등으로 이들 규정들을 경영권 방어수단으로 활용하는 것은 극히 제한적이다.

이상과 같은 M&A 정책 및 관련법제의 문제점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 외국의 투기펀드나 기업사냥꾼이 국내기업에 대해 파탄적 M&A를 시도하더라도 이를 차단하거나 방지할만한 법제도적 장치가 아직 마련되어 있지 않다. 둘째, 정부의 적극적인 M&A 촉진정책과 국내기업에 대한 외국인의 지분증가로 적대적 M&A위협이 급증하고 있으나 이에 대응하여 국내기업이 경영권을 방어할 수 있는 수단은 자사주 취득이나 우호세력 확보 외에 별다른 것이 없다. 셋째, 경영권 방어수단이 부족한 상황에서 국내 기업들이 적대적 M&A 위협에 직면하면서 보수경영이 확산되고 투자가 위축되고 있다.

(3) 비전과 정책대안

가. 경쟁법 제정 및 경쟁정책 강화

공정거래정책이 진정한 경쟁정책으로 자리 잡기 위해서는 지향하는 목표를 뚜렷하게 제시하고 그 목표를 달성하기 위해 일관된 노력을 경주해야 한다. 당면과제를 앞세운 다양한 정책적 목표 추구는 목표들 간의 상충을 유발하고 정책수행과정에서 경쟁정책 본연의 기능을 망각하거나 왜곡할 수 있다. 따라서 현행 공정거래법의 목표를 '경쟁촉진을 통한 사회후생 증진'으로 단순화하고, 이 법의 내용을 경쟁법으로 개편하는 한편, 공정거래위원회를 경쟁위원회로 변경해야 한다.

공정거래정책 관련 법체계를 경쟁법 체계로 정비한 후에는 경쟁정책을 실질적으로 수행해 나가는 데 필요한 역량을 축적해 나가야 한다. 즉, 사안별로 관련 법규정을 기계적으로 적용하는 것이 아니라 각 사안에 따른 경쟁제한성과 이를 상쇄하는 편익을 경제학적으로 비교, 분석할 수 있는 역량을 배양해야 한다. 이를 위해서는 경제분석 능력을 향상시키는 것과 함께 체계적인 심결례 축적 및 활용을 통해 전문성을 지속적으로 제고해 나가는 것이 필요하다.

또한 공정거래정책이 경쟁정책으로서 올바른 기능을 수행하기 위해서는 경제력집중 억제의 논리에서 벗어나야 한다. 경제력집중억제 시책은 그 실효성이 의문시될 뿐만 아니라 경쟁정책과 상충되기도 한다. 기업활동의 투명성 제고, 지배구조의 개선을 바탕으로 경쟁력 있는 기업만 생존할 수 있는 시장환경이 조성될 때 재벌에 대한 우려는 사라질 수 있다. 경쟁정책이 추구하는 것은 바로 이러한 시장질서를 확립하는 것이지 개별 기업들에 대한 직접규제를 가하

는 것이 아니다.

따라서 출자총액 규제, 지주회사 규제, 의결권 제한 등 경제력집중억제 시책은 폐지하는 것이 타당하다. 대신 시장지배적 지위의 남용방지, 경쟁제한적 행위에 대한 규율, 공동행위 및 기업결합 심사의 강화 등을 통해 경쟁정책의 실효성을 제고하는 것이 필요하다. 내부거래에 대한 규제도 현행 자금·자산·인력의 지원행위에서 실질적으로 경쟁을 제한하는 경우로 변경하고 금융거래정보요구권(계좌추적권)도 폐지하는 것이 바람직하다.

나. 자율적인 기업지배구조 선택권 보장

정부차원의 기업지배구조 정책은 경영효율과 경영책임을 균형적으로 증진시키는 방향으로 나아가야 한다. 정부는 그동안 재벌개혁의 일환으로 지배주주 중심의 경영체제에 대한 문제점을 지나치게 의식한 나머지 경영책임의 확보에 치우친 제도개혁에 주력해 왔다. 그러나 기업지배구조는 그 나라 경제시스템의 경쟁력을 결정하는 중요한 제도라는 점에서 단순히 재벌개혁의 수단으로서가 아니라 좀 더 미래지향적인 관점에서 기업의 경영효율과 경영책임을 함께 증진시킬 수 있는 개선방안이 모색되어야 한다.

정부의 기업지배구조 정책은 또한 우리나라의 특수성과 국제성을 조화시킬 수 있어야 한다. 글로벌 스탠더드를 강조한 나머지 우리 특유의 제도적, 역사적 환경 속에서 진화해 온 기업조직과 경영구조를 일방적으로 부정하는 것은 바람직하지 않다. 외국의 선진사례라고 해도 우리의 제도적 환경에 적합하지 않은 제도는 결코 경쟁력을 가질 수 없다. 예컨대, 기업회계기준이나 공시제도처럼 경영투명성과 관련된 제도는 글로벌 스탠더드를 따르는 것이 바람직할 것이다. 그

러나 기업조직의 형태나 내부통제구조에 관한 사항은 기업의 발전단계, 소유구조 및 이해관계자의 분포, 사회 일반의 기업관, 기타 경제제도의 성숙도 등 우리의 제도적, 역사적 특성이 반영되어야 한다.

한편, 기업은 저마다 사업의 특성, 소유구조 및 이해관계자 분포 등이 다르기 때문에 개별 기업의 최적지배구조도 각 기업의 특수 요인들을 감안하여 투자자와의 이해조율과정을 거쳐 자율적으로 결정되는 것이 바람직하다. 따라서 정부는 상법, 증권거래법 등에서 기업지배구조와 관련된 최소한의 요건만을 정하고 그 이상에 대해서는 개별기업에 자율권을 부여하는 것이 바람직하다.

또한 선진국의 입법례가 없는 다중대표소송제, 회사기회의 유용금지 등에 대해서는 무리한 입법화를 추진하기보다는 우선 판례법으로만 인정하고 선진국의 제도운용사례를 참고하여 점진적으로 제도화를 추진해 나갈 필요가 있다.

다. 효율적인 M&A 관련법제의 구축

M&A 정책에 있어서 정부는 우선 효율적인 M&A 관련법제를 구축할 필요가 있다. 효율적인 M&A 관련법제는 경영권이 유지되는 것이 바람직한 기업이 M&A 당하는 제1종 오류와 그 반대의 오류, 즉 경영권의 교체가 이루어지는 것이 바람직한 기업이 M&A 당하지 않는 제2종 오류를 최소화하는 것을 말한다. 따라서 정부는 제2종 오류의 최소화를 위해 M&A 촉진정책을 지속적으로 추진하는 한편, 제1종 오류의 최소화를 위해 경영권 방어제도를 확충할 필요가 있다.

이와 함께 파탄적 M&A와 방어권 남용에 대한 규제장치도 필요하다. 미국에서는 주법 차원에서 파탄적 M&A를 규제하기 위한 입법(모라토리움법)이 이루어진 바 있는데, 이는 지배주식을 취득한 이후

일정기간 동안 기업결합을 금지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 우리나라도 이와 같은 미국의 입법례를 참고하여 국제적으로 허용되는 수준의 파탄적 M&A 방지장치를 마련할 필요가 있다.

또한 미국이나 일본과 같이 방어권의 남용을 방지할 수 있도록 방어권 남용여부를 판단하기 위한 기준 또는 원칙을 관련법에 명시할 필요가 있다. 제1종 오류의 최소화를 위한 방어제도 확충이 비효율적인 기업에 대한 시장규율을 차단해서는 곤란하기 때문이다.

3. SOC 및 물류

(1) 문제제기

세계경제의 급속한 글로벌화와 첨단기술의 발전으로 제품의 성능이나 서비스의 차이가 점차 엷어짐에 따라 시간적 공간적 제약을 얼마나 효율적으로 극복하느냐가 국가와 기업의 경쟁력을 좌우하게 되었다. 바야흐로 물류의 시대가 도래한 것이다. 또한 EU, NAFTA와 함께 동북아 지역이 세계 3대 경제권으로 부상하면서 이 지역에서의 허브 선점을 위한 각국의 노력이 가속화되고 있다. 이에 주변 경쟁국인 일본, 중국, 싱가포르는 동북아 물류중심 국가 도약을 위한 비전 정립과 정책을 일관적으로 추진하고 있다. 일본은 '수퍼중추항만', '핵심국제공항' 개발전략 등 '선택과 집중'을 국가정책적으로 추진하고 있고, 중국은 WTO의 관련 규정에 따라 외국 물류기업의 자국진출 규제를 철폐하고 개방을 확대하고 있다. 싱가포르도 세계적 수준의 인프라와 양질의 노동시장을 바탕으로 무역 및 물류부문의 통합IT기반 구축에 분주하다. 특히, 싱가포르는 육상과 해운, 항공을 아우르는 '선도적인 글로벌 통합물류 허브로의 발전'을 핵심과제로 설정하고 규제와 절차의 지속적 완화와 개선, 공급망 관리(SCM) 강화를 통한 부가가치 제고, 각종 물류관련 요금 인하, 교육 및 R&D 투자 확대 등을 국가 차원에서 추진하고 있다.

우리의 경우, 물류는 '국민의 정부' 시절 IMF 사태를 돌파하기 위한 대안으로서 주목받기 시작하였으며, '참여정부'의 국정과제로 "동

북아 물류중심국가 건설"이 채택되면서 이슈화되기 시작하였다. 그러나 최근 들어 상대적으로 물류에 대한 국민의 관심과 정부의 정책의지가 약화된 것이 엄연한 현실이다. 특히, 심각한 것은 전반적인 물류경쟁력이 일본, 미국 등 선진국과 비교하여 여전히 뒤처져 있음에도 불국하고 국가물류의 근간인 사회간접자본(SOC) 투자가 참여정부의 출범 이후 국가재원이 사회복지, 지역균형발전 사업에 동원되면서 2003년 이후 감소되고 있다는 점이다. 또한 물류관련 제도와 법규가 복잡하고 부문별 물류정보망 관리가 체계적이지 못할 뿐만 아니라 물류기업 육성을 위한 정부의 지원도 제조업에 비해 미약하며, 국가 간 물류경쟁에 대응한 국제물류지원체계가 미흡한 실정이다. 우리가 주변 경쟁국을 제치고 미래 동북아 물류중심 국가로 부상하기 위해서는 국가물류체계의 질적 수준을 개선해 나가는 동시에 진행 중인 인천국제공항의 허브화와 부산·광양항의 중심항만 개발 등 중장기 물류정책을 차질 없이 추진해 나가야 한다. 중요 국가정책이 지역이기주의나 일부 당사자의 이해관계에 따라 좌우되어 일관성을 잃고 표류하여서는 곤란하다.

(2) 현황 및 문제점

가. 인천공항-김포공항 간, 인천-평택·당진항 간 관리체제 이원화 등 수도권 통합물류체계 구축 시급

현재 국내 물류시장은 그동안 도로와 철도, 공항과 항만 등 국가교통·물류 기반시설이 지속적으로 갖추어져 전국이 1일 생활권에 놓이게 되면서 수도권 집중형 단일구조로 형성되어 있다. 이러한 가

운데 인천국제공항 개항 이후 인천공항-김포공항 간 관리주체 이원화 및 연계체계 미흡, 인천공항과 김포공항 간 경쟁관계 형성 등으로 인천국제공항의 국제항공 집중도가 분산되고 있다. 이와 함께 인천항과 평택·당진항 간 분산투자와 과거 인천지방해양수산청이 통합 관리하던 인천항과 평택·당진항을 인천항은 인천항만공사가, 평택·당진항은 평택지방해양수산청이 별도로 관리·개발하고 있어 수도권 항만물류가 이원화되고 있다. 이러한 분열현상이 지속될 경우 중국 항만에 황해권 해운물류의 주도권을 넘겨줄 수밖에 없으며, 궁극적으로 부산항의 경쟁력을 약화시키게 된다.

나. 부산항과 광양항 간 분산투자에 따른 항만 기능 약화

국내 항만의 컨테이너물동량은 1994년 이후 10년간 304% 증가하였으나 중국의 대대적 항만투자에 따른 환적물량 감소, 국내발 수출입물동량 정체 등 대내외 환경이 복합적으로 악화되면서 2005년부터 둔화세로 전환되었다. 이처럼 환적화물 물동량 증가율이 감소 내지 둔화되고, 부산항과 광양항 간 기능 중복 및 연계체계 부족에 대한 지적에도 불구하고 "부산항의 물동량을 신항과 광양항에서 분산처리한다."고 하는 소위 양항체계(Two Port System) 항만정책 기조는 계속 유지되고 있다. 특히, 광양항의 경우는 2005년 감사원 감사에서 투자효율성에 문제가 있는 만큼 부산항과 연계하여 활로를 모색하라는 권고를 받았으나 별반 대책을 수립하지 못하고 있다. 이에 따라 항만개발이 국가백년대계를 가름하는 지렛대임에도 '광양항 개발 중지론', '양항체제(Two Port) 포기론'마저 대두하면서 항만개발 축소론마저 제기되고 있는 실정이다.

| 표 13. 국내 컨테이너항만 물동량 처리동향

(단위: TEU, %)

구분	2004	2005	2006. 5.	2005. 6.	2006. 7.	2006. 8.	2006. 9.	2006. 10.
합계	14,523,138 (9.5)	15,209,703 (4.7)	1,350,967 (4.0)	1,325,317 (5.9)	1,319,044 (0.7)	1,309,141 (4.5)	1,328,513 (6.7)	1,342,888 (-0.1)
수입	4,518,485	4,727,995	424,472	427,795	412,430	403,012	432,319	427,466
수출	4,506,021	4,682,664	432,168	422,898	425,731	414,113	431,255	425,431
환적	5,158,203	5,530,675	486,832	467,278	475,215	485,574	458,899	482,355
연안	340,429	268,369	7,495	7,346	5,668	6,442	6,040	7,636

주: ( ) 안은 전년 동기대비 증가율

자료: 컨테이너부두공단

다. 도로, 철도, 항만, 공항 등 물류거점시설 간 연계체계 미흡

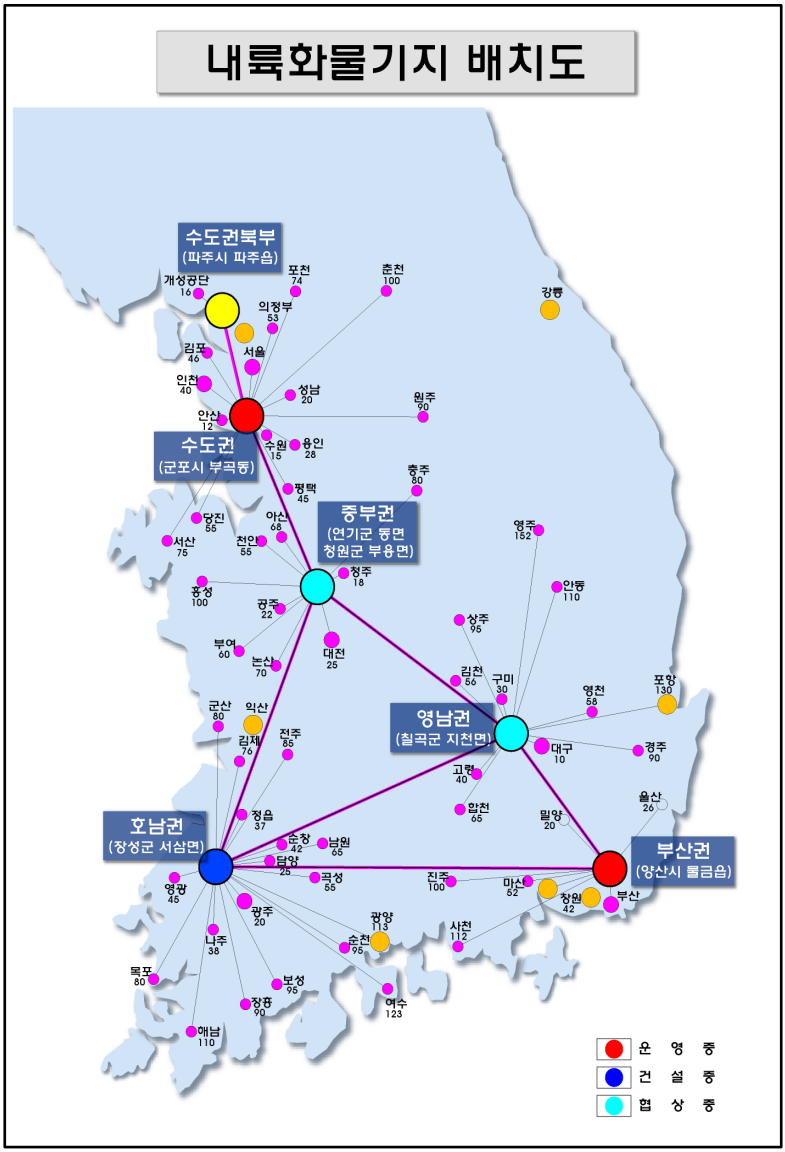
2004년 기준으로 화물운송의 76.4%가 도로운송에 의해 이루어지고 있을 정도로 도로운송에 편중된 운송체계를 갖추고 있다. 그러나 도로의 철도, 공항, 항만 등 거점시설 간 상호연계체계가 효율적으로 갖추어지지 않아 도로운송수단에서 타운송수단으로 전환이 쉽지 않음에 따라 대부분의 화주들은 심각한 도로교통 체증을 감수하면서도 도로운송에 의존하고 있다. 이에 건설교통부에서는 전국 주요 지역에 국내시장용 11개 물류단지(현행 유통단지개발촉진법상 유통단지)와 3개 내륙화물기지(복합화물터미널 및 내륙컨테이너기지)를 운영 또는 건립 중이나, 이들 물류거점과 인천국제공항과 부산항 등 국제물류거점시설 간 연계체계가 미흡하여 통합물류단지(Integrated Logistics Complex)로서의 기능을 충실히 수행하지 못하고 있는 실정이다.

표 14. 물류단지 개발사업 추진현황(2007년 10월 현재)

구분	사업명	위 치	면적 (만 평)	사업비 (억 원)	사업 기간	주 요 설치시설	지정 연월일 (지정권자)	준공일 (예정)
	합계	13개소	127	13,768				
운영 중 (3)	감천항수산물	부 산 서 수 암남동	6	400	'91 ~ '05	• 창고시설 • 하역시설 • 수산물물류센터	'98.12.18 (건교부)	'98.12.18 (경과조치 인정사업)
	대전	대전시 유성구 대정동	14	821	'98 ~ '03	• 화물터미널 • 집배송단지 • 창고시설	'98.11.30 (대전시)	'03.03.31
	울산진장	울산시 북 구 진장동	14	1,000	'00 ~ '06	• 집배송단지 • 농수산물물류센터, 창고	'00.8.17 (울산시)	'06.10.31
공사 중 (9)	음성	충 북 음성군 대소면	9	327	'98 ~ '07	• 화물터미널 • 집배송단지 • 창고시설	'98.12.31 (충북도)	'07.07
	전주장동	전주시 덕진구 장 동	6	231	'04 ~ '07	• 화물터미널 • 중고자동차 매매단지, 창고	'04.4.9 (전북도)	'07.12
	평택도일	경기도 평택시 도일동	15	754	'02 ~ '07	• 화물터미널 • 창고시설 • 집배송단지	'03.7.9 (경기도)	'07.03
	천안	충 남 천안시 백석동	14	1,556	'00 ~ '08	• 화물터미널 • 집배송단지 • 창고시설	'00.1.31 (충남도)	'08.12
	여주	경기도 여주군 여주읍	8	428	'04 ~ '07	• 집배송단지 • 창고시설	'99.12.8 (경기도)	'07.12
	서울동남권	서 울 송파구 문정동	16	7,361	'04 ~ '08	• 화물터미널 • 집배송센터 • 창고시설	'04.11.12 (서울시)	'08.12
	안동	경북 안동시 풍산읍	7	162	'05 ~ '07	• 집배송단지 • 화물터미널 • 농수산물물류센터	'05.03.14 (경북도)	'07.12
	강릉	강원도 강릉시 구정면	5	134	'99 ~ '06	• 화물터미널 • 집배송단지 • 창고시설	'99.11.6 (강원도)	'08.12
	광주	경기도 광주시 도척면	8	360	'04 ~ '08	• 화물터미널 • 창고시설	'03.7.9 (경기도)	'08.12
실시 계획 승인 준비 (1)	제천	충북 제천시 봉양읍	5	233	'03 ~ '08	• 화물터미널 • 농수산물물류센터	'03.12 (충북도)	'08.12

자료: 건설교통부

| 그림 4. 내륙화물기지 배치도



자료: 건설교통부

라. 종합물류기업 인증제도의 실효성 미흡

2006년부터 오랜 논란 끝에 국내 물류시장 확대와 제조기업의 물류 아웃소싱 유도를 위해 종합물류기업 국가인증제도가 시행되고 있다. 당초 정부는 종합물류기업 인증제 도입을 추진하면서 화주의 물류비 중 아웃소싱 비율이 70% 이상일 경우 법인세 3~5% 감면하겠다고 천명하였으나, 결국 세수부족을 이유로 국가인증 종합물류기업을 이용하는 화주기업에 대한 법인세 감면조치는 배제된 채 관련 법률이 입법화되었다. 이와 같이 화주기업에 대한 세제혜택이 사실상 무효화되면서, 제조기업의 물류 아웃소싱의 매력이 상실되었다. 실질적인 인센티브가 뒷받침되어야, 제조기업의 물류 아웃소싱이 늘어날 것이며, 더불어 물류시장이 본격적으로 확대될 것이기 때문이다.

마. 사회간접자본(SOC) 투자 감소

1990년대 중반 이후 2000년까지 경제활성화 및 물류비 절감을 통한 국가경쟁력 제고를 위해 사회간접자본(SOC)에 대한 집중적인 투자가 이루어졌지만, 참여정부가 출범한 2003년 이후 SOC예산은 감소추세에 있다. 2007년의 경우, 도로, 철도, 공항, 수자원 등 대부분의 SOC 예산은 전년대비 2% 내외 감소하였으며, 이중에서도 국도건설(정부 제출안 기준) 투자는 2003년 4.6조 원, 2005년 3.9조 원, 2006년 3.4조 원, 2007년 3.3조 원으로 지속적으로 감소하고 있다. SOC 투자예산의 연평균 증가율도 국가재정운용계획에서 2006~2010년간 1.6%로 낮게 책정되어 있다. 이 같은 사회간접자본 예산감소추세는 국토균형발전에 우선순위를 둔 국가정책의 시행, 복지·국방분야 예산수요 증가에 기인한 것이지만, 향후 국가경쟁력 제고의 걸림돌로

작용할 가능성이 높다. 이처럼 국가재원의 배분을 사회복지 쪽으로 돌리게 된 원인은 현재 수준의 사회간접자본시설이면 충분하다는 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그러나 IMD 조사에 따르면 상당히 많은 사람들이 SOC 구축이 충분하다고 생각하는 것과는 대조적으로 우리나라는 여전히 SOC 확충이 충분하지 못한 것으로 평가되고 있다.

| 표 15. SOC(수송·교통 및 지역개발) 부문별 세출 예산 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004 예산	2005 예산	2006 예산
도 로 국도, 도로운영, 고속도로, 민자유치 등	80,647 -	76,614 (△5.0)	73,363 (△4.2)
철 도 고속철도, 도시철도, 일반철도 등	31,744 -	50,793 (60.0)	47,618 (△6.3)
광역교통 광역도로, 광역철도 등	4,298 -	4,932 (14.8)	5,601 (13.6)
공 항 인천공항, 일반공항	3,617 -	4,005 (10.7)	3,848 (△3.9)
수자원 다목적댐, 상수도, 치수	17,399 -	18,438 (6.0)	15,173 (△17.7)

자료: 국회예산정책처, 『대한민국 재정』, 2006. 6.

| 표 16. 주요 국가별 물류인프라부문의 세계 순위

(단위: 위)

구 분		한국		미국		일본		싱가포르		홍콩		중국		대만	
		'04	'05	'04	'05	'04	'05	'04	'05	'04	'05	'04	'05	'04	'05
기본인프라		33	23	1	1	14	18	3	2	2	4	16	24	36	22
	도로	25	24	34	33	4	4	2	2	10	8	46	45	23	23
	철도	27	26	32	32	20	23	3	2	1	1	45	45	29	28
	항공	11	13	1	1	2	2	24	26	26	28	3	3	7	9
	항만·운하	33	27	11	11	25	24	1	7	6	1	39	47	21	18
	물류시설	41	33	10	9	22	21	1	2	7	3	46	53	17	19

자료: 산업은행, 『2000년 이후 국내산업의 구조변화와 발전전략』, 2006. 2. 2.

(3) 정책대안 및 추진전략

가. 수도권 통합물류거점(Integrated Logistics Hub) 확보

인천항과 평택항, 인천국제공항과 김포공항의 연계관리운영체계를 구축하여 3대 거점(Seaport, Airport, Telecommunication Platform) 기능을 확립하고, 국제물류와 국내물류 기능을 동시 수행하는 통합물류거점(Integrated Logistics Hub)을 확보하고 배후산업단지를 연결하는 첨단 통합물류관리시스템을 구축하여야 한다.

나. 부산항과 광양항의 연합항만(United Ports)체계 구축

최근 중국의 항만과 선사의 대형화에 따른 미주와 유럽행 직기항 항로 증가, 일본의 수퍼중추항만 정책으로 일본향 환적화물 감소 등의 영향으로 부산항과 광양항의 목표 대비 물동량 처리실적이 저조한 만큼 부산항과 광양항을 통합관리 운영하는 연합항만(United Ports)체계를 시급히 구축하여야 한다. 즉, 부산항과 광양항이 별개로 발전할 경우 기능 중복과 수출입화물의 분산처리에 따른 국가경쟁력 약화가 불가피할 것이므로 법제도적 및 물류체계적 연계방안을 조속히 마련하여 연합항만체계로 관리·운영할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 아울러 이를 효과적으로 뒷받침하기 위해 부산항, 광양항, 김해국제공항, 사천공항, 여수공항, 마산-창원, 부산진해경제자유구역과 광양만권경제자유구역 등을 철도로 연계하는 일괄 물류시스템의 구축도 적극 검토되어야 한다.

다. 내륙물류거점의 공동물류기지화

현재 건설교통부가 지정·운영 중인 13개 물류단지와 수도권(군포), 수도권북부(파주), 중부권(청원, 연기), 영남권(칠곡), 부산권(양산), 호남권(장성) 등 6대 내륙화물기지(복합화물터미널 및 내륙컨테이너기지) 등 내륙물류거점에 TMS(운송관리 시스템, Traffic Management System), WMS(물류센터 관리시스템, Warehouse Management System)를 갖춘 공동집배송단지를 조성하고, 이들 내륙물류거점시설을 통해 지역물류산업의 활성화를 도모하여야 한다.

라. 종합물류기업 인증제도 개선 및 물류전문기업 글로벌 경쟁력 강화

종합물류기업 인증제도의 실효성 제고를 위해 무엇보다 국가인증 종합물류기업을 이용하는 화주기업에 대한 2%의 법인세 감면조치가 즉각 이루어져야 하며, 매년 성과지표를 초과달성한 종합물류기업에 대해서는 화물자동차 증차 허용 등 추가적인 인센티브를 제공할 수 있도록 관련 법률을 개정하여야 한다. 또한 국내 물류기업이 글로벌 물류기업으로 거듭날 수 있도록 제3자물류(3PL; 외부 전문물류업체에 아웃소싱) 제4자물류(4PL; 3PL+IT+e-Logistics) 전문기업 육성을 위해 관련 기업 간 핵심역량(Core Competence) 결합과 아웃소싱(Outsourcing)을 유도해야 한다.

마. SOC의 지속적 확충 및 우선순위 재조정

우리나라 중앙정부의 SOC투자 수준은 1997년 이후 GDP 대비 평균 2.3%라는 매우 높은 수준을 유지해 왔으나, 세계 10위권 경제국가에 걸맞은 SOC 구축이 아직 이루어지 못하고 있다. 그러나 참여

정부 출범이후 나타나고 있는 SOC 재정투자 감소로 교통인프라의 신규 공급은 고사하고, 이미 착공된 공사도 예산부족으로 공기지연 등 사회·경제적 손실을 이미 발생시키고 있는 실정이다. 향후 동북아 물류중심 건설 및 국가물류비 절감이라는 국가목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 향후 SOC투자는 철도·항만·공항·댐 등 기간SOC 시설을 중심으로 지속적으로 이루어지는 수요지향적(Demand-Oriented) 방향으로 전환되어야 한다. 이와 함께 무분별한 전국적인 도로 건설을 지양하고, 교통체증 등으로 인해 과도한 물류비용과 불편을 유발하는 지역에 한정하여 도로 확충이 이루어져야 한다.

| 표 17. GNP 대비 교통시설 스톡 비교

(단위: %)

구분	한국	일본	미국	독일	영국
축적도	42	61	73	91	114

자료: 건설교통부, 『국가기간교통망계획(2000~2019)』, 1999.

바. 통일시대에 대비한 SOC투자 계획 수립

향후 남북관계가 더욱 긴밀해지면 남북교류와 협력은 접경지역 및 나진·선봉 등 북한내 특구를 중심으로 육상·해상 교류, 항공수단을 통해 가속화될 것으로 예상되고 있다. 따라서 남북한이 협력하여 동북아 차원의 국토경영 전략을 마련하고 북한 개방거점 및 대륙연결 인프라를 공동개발할 필요성이 커지고 있다. 남북교류의 확대와 통일시대를 대비하기 위한 사회간접자본시설(철도, 전기, 전선 등) 구축계획도 체계적으로 수립·추진되어야 한다. 즉, 남북 출입업무 지원을 위한 경의선 공동야드 건설, TAR(아시아 횡단 철도) 구현을 위한 관련국 간 협정 체결 등을 추진할 필요가 있다.

4. 국토이용 및 부동산

(1) 문제제기

정부 출범 후 '국토균형발전'이 국토이용 국가전략의 전면에 제시되면서 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2004년 1월 「국가균형발전특별법」이 제정되었다. 이 같은 정책기조 변화에 따라 현재 국토균형발전이란 이름아래 '행정중심복합도시', '혁신도시', '기업도시' 등 대규모 개발사업이 동시다발적으로 진행되고 있다. 이중에는 오랜 숙원사업이자 바람직한 사업도 있으나 일부 사업은 바람직하더라도 졸속으로 추진되면서 많은 문제를 야기하고 있다. 특히, 충분한 사업타당성 검토없이 시작된 사업에도 국가재원이 투입되면서 참여정부 출범이후 3년간 약 37조 원 규모의 토지보상비가 지급되었고, 방대한 토지보상비가 다시 주택이나 부동산시장에 들어와 집값을 올리는 원인으로 작용했다. 한정된 국가재원이 국가균형발전정책에 동원됨으로써 일반국도나 일반철도 같은 건설사업은 예산부족으로 기간내에 공사를 끝마치지 못하는 경우도 있고, 사회간접자본(SOC) 예산도 줄어드는 양상이 나타나고 있다. 물론 낙후지역 등을 균형발전시킨다는 명제가 잘못된 것이라 말하기 어렵지만 원래 '균형발전'이나 '형평성'과 같은 개념은 이론적, 이념적으로 볼 때 '경쟁력'이라든가, '효율성'과 상반된 것으로 보인다. 이는 장기적으로 균형발전이나 형평성 제고가 경쟁력이나 효율성의 제고에 기여할지 모르지만, 단기적으로는 상충된다고 볼 수 있다.

부동산 정책과 관련해서도 참여정부만큼 주택이나 부동산정책에 많은 관심을 쏟으면서 온갖 대책을 양산해 온 정부도 없다. 집값 안정을 위한 세제강화를 비롯해, 분양원가 공개 및 연동제 도입, 재건축 개발이익환수제도나 기반시설부담금 및 개발부담금 부과 등 일일이 열거하기 어려울 정도다. 하지만 당초 정책의 목표였던 서울 강남의 집값을 잡지는 못했다. 엉뚱하게 지방 주택경기의 침체를 가속화시켰고, 소형평형과 대형평형 간 가격격차를 초래함으로써 서민 주거 안정에도 기여하지 못했다. 이렇게 된 이유 중 하나는 공급확대보다 수요억제, 품질보다 공급물량 확대를 우선시한 결과로 보인다. 따라서 향후 부동산 가격의 하향 안정화를 위해서는 아파트 분양원가 공개와 같은 시장원리에 부합하지 않는 정책보다는 주택공급의 확대, 시중 부동자금의 생산활동으로의 흡수, 택지 공급방식의 개선 등 근본적인 부동산 대책 마련이 시급하다.

(2) 현황 및 문제점

가. 다핵분산형 국가균형발전으로 정책패러다임 전환

정부는 전국이 골고루 잘사는 나라 건설을 위해 다핵분산형 국토균형발전전략을 제시하고 2004년 11월 '국가균형발전특별법'을 제정하였으며, 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 약 5조 원 규모의 '국가균형발전특별회계'를 조성하였다. 현재 국토균형발전이란 이름아래 '행정중심복합도시', '혁신도시' 등 대규모 개발사업이 동시다발적으로 이루어지고 있다. 2006년 현재 전국적으로 총 20여 건의 정부주도 대규모 지역개발사업이 추진되고 있다. 행정중심 복합도시(2,212만 평),

혁신도시(11개 지역, 평균 196만 평), 경제자유구역개발(3개 지역, 평균 4,000만 평), 제주국제자유도시개발(첨단과학기술단지 33만 평, 휴양형 주거단지 22만 평), 신화-역사공원 조성(124만 평), 쇼핑아울렛 개발(5만 평), 서귀포 관광미항개발(1.7만 평) 등이 여기에 해당된다. 문제는 동시다발적 국가균형발전사업이 추진되면서 풀린 약 37조 원 규모로 추정되는 방대한 토지보상비가 수도권 주택이나 부동산시장에 들어와 집값을 올리는 원인으로 작용하고 있다는 점이다. "다핵분산형 국토구조" 구축전략이 반드시 실패하리라 보기 어렵지만, 동원할 수 있는 재원의 한계 등을 감안하면, 현실적인 사업타당성이나 시장수요를 무시하고 성공하기 어려울 것으로 예상된다.

나. 수도권 내 대기업 공장 입지규제 상존

현재 수도권 내 국내 대기업에 대해서는 부지와 공장 증설이 엄격하게 제한되며 공장건축총량규제 등이 적용된다. 특히, 수도권 입지 대기업은 기본적으로 공장건축연면적 500㎡ 이상 공장의 신·증설이 제한되며, 과밀억제지역 및 자연보전지역내에서는 공장건축연면적 이외에 부지증설도 엄격하게 제한되고 있다. 그러나 지난 40여 년간 지속되어 온 수도권 입지규제정책은 인구 및 산업 분산, 국가균형발전이라는 정책목표를 달성하였는지 의문이 제기되고 있다. 또한 제조시설의 해외이전을 촉진하여 국내 산업공동화만 가속화하는가 하면, 중소기업에 대해서는 공장설립 규제의 광범위한 예외를 인정함으로써 수도권 난개발을 초래하는 부작용만 초래하고 있는 것이 현실이다. 일본, 영국, 프랑스 등은 이미 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 규제를 철폐하고 있다. 수도권 입지규제를 존치시키는 것은 이러한 세계적 추세에도 부합하지 않으며, 하루가 다르게 변화하

는 세계시장환경 하에서 우리 기업의 국제경쟁력만 악화하는 결과를 초래하고 있다.

| 표 18. 참여정부의 핵심 지역균형발전정책

분류	시책	내용
혁신 정책	1. 지역혁신체계 구축	ㅇ산·학·연·관의 네트워크화와 이를 지원하기 위한 지역혁신협의회 구성 ㅇ지역혁신특성화 시범사업 추진
	2. 지방대학 육성	ㅇ지방대학의 특성화 기반 조성
	3. 신산학협력체계 구축	ㅇ개방형, 혁신주도형 신산학협력 모델의 전국확산
	4. 지방에 대한 R&D 예산 지원 비중 확대	ㅇ전국 R&D예산의 지원비율을 '07년까지 40%로 확대
지역 특화 발전 정책	5. 지역산업진흥산업의 지속추진	ㅇ4대지역 2단계사업, 9대지역 사업추진 및 혁신역량 강화지원
	6. 지역산업 클러스터 활성화	ㅇ지역별 성장유망산업 집적 및 네트워크 강화, 지식기반산업집적지구 운영
	7. 지방문화·관광산업 육성	ㅇ지방문화산업 클러스터 조성 및 지역별 관광자원개발
	8. 지역특화발전특구제도 도입	ㅇ금년 중 법제정, '04년 상반기 특구지정 (레저특구, 교육특구 등)
분산 정책	9. 공공기관의 지방이전	ㅇ'04년부터 지방이전 실시 추진
	10. 지방의 기업유치에 대한 종합지원	ㅇ수도권기업의 지방이전에 대한 재정 지원 신설 ㅇ해외기업유치 종합지원대책 추진
낙후 지역 대책	11. 낙후지역 종합대책 수립·추진	ㅇ낙후도에 따른 재정지원, SOC 확충, 지연·향토산업 육성, 5도2촌 활성화
수도권 대책	12. 수도권의 계획적 관리	ㅇ지방과 상생발전을 위한 4단계 원칙 추진 : 수도권인구의 안정화, 규제개혁, 과학적 도시관리, 경쟁력 증진

자료: 건설교통부, 『2006 국토업무편람』, 2006. 5.

다. 기업도시 개발 프로젝트의 낙후지역 개발사업화로 기업도시 개발 본질 훼손

2004년 초 민간경제계는 침체된 경제에 활력을 불어넣기 위해서는 투자활력 회복을 통한 일자리 창출이 시급하며, 이를 타개해 나가는 국가전략적 수단으로서 민간의 창의가 최대한 발현되도록 기업이 필요로 하는 곳에 기업도시를 건설하자는 프로젝트를 제안하였다. 그러나 2005년 7, 8월 정부는 민간경제계의 바람과 달리 대표적 낙후지역이라 할 수 있는 전남 무안과 영암·해남, 충북 충주, 강원 원주, 전북 무주, 태안 등 6개 지역이 기업도시 시범사업지역으로 지정되면서 현재의 기업도시 개발 프로젝트는 국가균형발전 사업의 하나로서 그 본질이 훼손되고 말았다. 더욱 큰 문제는 대표적 낙후지역에 입지한 기업도시 개발사업 또한 행복도시와 혁신도시 개발사업과 마찬가지로 국가균형발전을 위한 공공사업임에도 불구하고 예산당국이 개발부지와의 연결도로 등 기반건설에 설치와 관련한 국고지원에 적극적인 자세를 보이고 있지 않다는 점이다. 향후 기반시설에 대한 원활한 재정지원 등 정책적 뒷받침이 이루어지지 않을 경우, 낙후시설 입지 기업도시 개발 시범사업은 사업추진에 차질이 발생하는 등 예상치 못한 어려움이 발생할 가능성도 상존하고 있다.

라. 시장원리에 어긋나는 부동산·주택 정책의 양산

현정부만큼 주택이나 부동산정책에 많은 관심을 보이면서 온갖 대책을 양산해 온 경우도 없다. 구체적으로 “주택시장 안정 종합대책('03. 5. 23)”, “서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안('05. 8. 31)”, 그리고 “서민 주거복지 증진과 주택시장 합리화

방안('06. 3. 30)" 등에도 불구하고 강남을 중심으로 한 부동산시장의 가격급등세가 지속됨에 따라 최근에는 민간택지 아파트 원가공개 방안('06. 9. 28)과 신도시 건설 확대, 기반시설개발비에 대한 재정지원, 주택담보 대출규제 강화 등을 주 내용으로 하는 부동산 시장안정화 방안('06. 11. 15)이 발표되기에 이르렀다. 2007년에도 부동산 시장 안정을 위한 제도개편 방안('07. 1. 11)이 발표된 바 있다. 집값 안정을 위해 부동산 보유세 강화, 분양원가 공개 및 연동제 도입, 재건축 개발이익환수제도나 기반시설부담금 및 개발부담금 부과 등 열거하기 힘들 정도의 대책을 쏟아냈지만, 이러한 시장역행적 부동산·주택 대책의 양산은 엉뚱하게 지방 주택경기의 침체를 불러일으키는 결과를 가져왔다. 부동산은 그 특성상 수요에 비해 공급이 즉각적으로 이루어질 수 없어 즉각적인 정책의 효과를 기대하기 어렵다. 특히 공급정책은 그 효과가 중장기적으로 나타난다. 주택 및 부동산 산업은 산업의 특성상 공급에 일정기간이 소요되는바 모든 규제가 신설·강화될 경우 경과조치규정이 있으며 이로 인해 오히려 규제시행을 앞두고 법 시행을 회피하려는 인허가 등의 사업행위가 단기적으로 집중되는 부작용이 불가피하다. 때론 이런 불가피한 상황이 단기적인 가격 급등이나 주변지역의 가격까지 상승하게 하는 부작용을 유발하는 예도 많다. 그러나 지난 몇 년간의 주택 및 부동산 대책은 단기적인 가격조절에 치우쳐 아직 관련 규제의 효과가 나타나지 않았음에도 불구하고 가격이 계속 상승하면 추가적인 규제를 또 신설하거나 기존의 규제를 더 강화하여 왔다.

| 표 19. 참여정부 기간의 주요 주택 및 부동산 대책

시 기	대 책
2003	부동산가격 안정대책(1. 8)
	주택시장 안정대책(4. 18)
	주택가격 안정 종합대책(5. 23)
	재건축 아파트가격 안정대책(9. 5)
	주택시장 종합대책(10. 29)
2004	부동산시장 안정대책(2. 4)
	건설경기 연착륙 방안(7. 1)
2005	주택시장 안정대책(2. 17)
	주택시장 안정을 위한 주택담보대출 리스크 관리방안(6월)
	서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안(8. 31)
2006	8·31 후속정책: 서민주거복지 증진과 주택시장 합리화 방안(3. 30)
	부동산시장 안정화 방안(11. 15)
2007	부동산시장 안정을 위한 제도개편 방안(1. 11)
	주택시장 안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화 방안(1. 31)

마. 잘못된 인식에 근거한 인기 영합적 주택정책

우리나라의 주거서비스 수준은 선진국에 비해 양적으로는 35년 정도, 질적으로는 약 10~20년의 격차를 보이고 있다. 주거서비스 구입능력 측면에서는 상대적으로 선진국과의 격차가 작은 편이나, 저소득층의 주거수준을 나타내는 최저주거 수준 미달가구의 비율은 선진국에 비해 여전히 높은 것이 현실이다. 국토연구원 조사에 따르면 2005년 말 현재 최저주거기준에 미달하는 가구는 255만7천 가구로 전체 1,560만 가구의 16%에 달하고 있다. 이러한 실상에도 불구하고 정부의 주택정책은 표면상 주거복지 향상을 목표로 삼고 있지만, 실제로는 서울 강남 등 특정지역 주택가격 상승을 어떻게 하면

잡을 수 있을까에 초점을 맞추어져 있다. 2000년부터 시작된 주택가격 상승의 가장 큰 원인은 저금리 정책에 있다. 서울 강남지역은 저금리 외에 교육수요가 더해지면서 다른 지역보다 더욱 빠른 가격상승을 경험하였다. 그러나 정부는 주택가격 상승의 원인이 건설업자의 욕심에 의한 분양가 상승, 서울 강남지역에서의 투기수요 등에 있다고 보고 이를 죄악시하면서, 주거복지라는 큰 목표는 도외시한 채 주택가격 상승의 억제라는 인기영합적인 정책목표에 매달리고 있는 것이다.

표 20. 주거수준의 국제비교

구분	한국('04)	일본('03)	미국('03)	영국('02)	독일('02)
주택보급률(%)	102.2	109.3	108.5	105.2	100.6
1000명당 주택수	269	422	416	426	473
주택당 건평(m^2)	63.1('00)	94.9('00)	148('01)	87('01)	95
1인당 주거면적(m^2)	20.2('01)	33.8('00)	65.3('01)	44.0('01)	41.6('01)

자료: 김경환, 부동산 정책토론회, 2006. 9. 1.

(3) 정책대안 및 추진전략

가. 광역거점발전 정책 추진

다핵분산형 지역균형 발전전략은 광역거점 발전전략으로 국토이용정책의 방향이 조속히 전환되어야 한다. 무엇보다 혁신도시 건설을 비롯하여 전국 규모로 동시다발적으로 진행되고 있는 각종 지역균형발전사업은 타당성과 국가경제 성장기여도에 따라 선별적 집중투자방식으로 전환되어야 한다. 즉, 매몰비용(sunk cost) 때문에 착수

한 사업이라고 해서 무조건 밀어붙여서는 안 되며, 인적·물적 자원의 동원가능성과 지역경제 성장기여도 등을 종합평가하여 우선순위가 낮은 지역균형발전정책은 과감히 정리되어야 할 것이다. 탁상공론에 가까운 지역균형발전이라는 허울 좋은 명분보다 3대 광역거점의 집적 강화를 통한 균형 발전을 추구해야 할 것이다. 수도권 및 대전, 충청남북도와 강원도를 포함한 광역대수도권의 집적강화를 통한 경제허브화, 부산, 울산, 창원, 포항, 거제, 대구, 구미를 포함한 영남임해권 제조업 벨트의 시너지 창출, 그리고 광주, 여수, 순천, 광양, 목포, 군산, 전주를 포함한 서남임해권의 대중무역과 관광산업 전진기지화와 같은 광역거점발전 전략으로의 정책전환이 장기적으로 국가경쟁력을 제고하는 중요한 정책대안이 될 것이다.

| 표 21. 한국의 지목별 토지이용 구성비

(단위: ㎢, %)

구 분	1984년	1990년	2000년	2003년
전 국	99,117(100)	99,274(100.0)	99,461(100.0)	99,601(100.0)
도시적 용지	3,784(3.8)	4,763(4.8)	5,372(5.4)	5,863(5.9)
• 대 지	1,791(1.8)	1,937(2.0)	2,349(2.4)	2,460(2.5)
• 공장용지	152(0.2)	246(0.2)	514(0.5)	580(0.6)
• 공공용지	1,841(1.9)	2,112(2.1)	2,636(2.6)	2,823(2.8)
농 지	21,921(22.1)	21,855(22.0)	21,043(21.1)	21,379(21.5)
임 야	65,910(66.5)	65,571(66.0)	65,139(65.5)	64,948(65.2)
기타 토지	7,502(7.6)	7,085(7.1)	7,907(7.9)	7,411(7.4)

자료: 건설교통부(2004)

이와 함께 국토가용면적 제고를 위한 발상전환형 토지이용 규제완화도 적극 추진되어야 한다. 2003년 말 현재 대지, 공장용지 및 공공용지 등 도시적 용지는 5.9%(1인당 36.4평)로서 영국 13.0%(1인당

161평), 일본 7.0%(1인당 65평)에 비교해서 매우 낮은 수준이다. 좁은 땅에 살면서 도시적 용지가 매우 부족한 현실을 감안하여 좀더 넓은 국토가용면적을 확보하기 위해 그린벨트 해제, 용적률 상향조정 등과 같은 발상전환형 규제완화가 적극 검토되어야 한다.

나. 수도권 규제완화

수도권 대기업 공장 신·증설 제한, 수도권 공장총량제도 등 40년간 지속되어 왔으나 인구 및 산업 분산, 국가균형발전이라는 정책목표 달성에 실패한 각종 수도권 입지규제는 전면 재검토되어야 한다. 일본, 영국, 프랑스 등이 국가경쟁력 강화를 위해 수도권규제를 철폐하고 있는 것처럼 우리도 수도권 과밀억제지역·자연보전지역 공장증설 허용, 성장관리지역 대기업 공장 신·증설 허용, 공장입지 심의절차 간소화 등 수도권 규제를 완화하여 국제적 대도시권 간 경쟁력을 확보하여야 한다. 이중에서도 특히, 변화된 산업환경을 고려하여 IT 관련 14개 업종 영위 대기업에 한해 허용되고 있는 성장관리지역 내 공장 증설 대상업종을 확대하여야 한다. 또한 과밀억제지역에서 성장관리지역으로 이전 허용 대상업종에 첨단전자제품·소재산업도 포함되어야 한다.

다. 기업도시 규제완화

낙후지역에 국한하여 허용되고 있는 기업도시 개발사업은 산업계의 제안취지가 최대한 살릴 수 있도록 경기도 파주시, 충청남도 아산시 탕정 등 수도권 및 대규모 산업시설 집적지역까지 개발범위가 확대되어야 한다. 이와 함께 2005년 7, 8월 정부가 지정한 무안, 영

암·해남, 충주, 원주, 무주, 태안 등 6개 지역 기업도시 시범사업이 조속히 정주여건이 갖추어질 수 있도록 산업입지법에 따라 조성되는 국가·지방산업단지의 기반시설 설치가 전액 국비지원으로 이루어지고 있는 것과 마찬가지로 기업도시 시범사업에 대한 연결도로, 폐수처리장, 용수공급시설 등 기반시설 설치도 전액 국고지원으로 이루어져야 한다. 이는 대표적 낙후지역 위주로 선정된 기업도시 시범사업의 기반시설 설치에 대한 국고지원이 원활하게 이루어지지 않을 경우 사업성조차 담보하기 어렵기 때문이다.

라. 부동산 규제 개혁 및 시장친화적인 주택정책 추진

앞으로 정부의 부동산 정책은 인위적 규제나 강남권 집값 잡기보다는 서민과 중산층에 대한 주택공급과 가격안정화 등에 역점을 둔 시장친화적 방향에서 이루어져야 한다. 이러한 점에서 금년 1월 11일 정부가 발표한 분양원가 공개방침과 같은 분양가 규제조치의 부활은 자유주의 시장경제 원리를 훼손시키고, 민간기업의 경영혁신을 통한 원가절감 의욕을 저하시킴으로써 민간의 주택공급이 위축되어 오히려 아파트 가격이 상승할 우려가 크다. 특히, 민간까지 분양원가를 공개토록 하는 것은 기업의 영업상 중요비밀을 보장해 주지 않고 가격결정 권리를 본질적으로 침해한다는 점에서 헌법 제119조(자유주의 시장질서)에 위배될 소지가 있다. 따라서 분양원가 공개 등 실질적 분양가 규제조치는 조속히 폐지·철회되어야 하며, 시행사가 시장상황에 따라 자율적으로 분양가를 결정할 수 있는 환경이 조성되어야 할 것이다. 민영주택시장의 경우 현행 일률적으로 적용되고 있는 분양가 상한제 및 분양가 원가내역 공시제도를 폐지하여야 한다. 가격 상한제 하에서는 공급업체들의 품질향상을 위한 경쟁은 기대

하기 어렵다. 점차 소득이 증가하고 쾌적한 삶의 공간을 원하는 수요가 증가하면서 양질의 주택수요가 증가할 것임에도 불구하고 현행 제도 하에서 주택의 품질은 하락할 가능성이 크다.

이와 함께 초과수요 지역인 강남권 등은 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'의 개정을 통해 용적률 규제를 완화하고, '도시 및 주거환경 정비법'의 개정을 통해 소형 평형 의무비율 완화 등의 재건축규제를 완화하여 중대형 평형의 공급확대가 이루어지도록 하여야 하며, 임대주택 의무비율 등 각종 재건축 및 재개발 관련규제도 시장친화적 방향으로 정비되어야 할 것이다.

마. 저소득층 주택마련 지원 강화

최저주거수준에 미달하는 가구의 비율이 여전히 높은 만큼 저소득층이 최저수준 이상의 주거서비스를 향유할 수 있도록 지원하되, 정부지원에 형평성을 갖도록 하고, 정책프로그램을 수요자가 선택할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 우선 저소득층에 주거보조용 바우처 프로그램(Voucher Program: 저소득층의 주택임차를 지원하기 위해 재정에서 일정액의 임차료를 바우처(쿠폰) 형태로 보조하는 프로그램)과 주택구입용 저리의 장기주택융자 프로그램을 제공하되, 어느 프로그램을 선택할 것인가는 수요자의 결정에 맡기도록 한다. 또한 민간 투자자금이 저소득층용 임대주택 공급에 활용될 수 있도록 공공이든 민간이든 구별없이 주택사업자가 임대주택을 저소득층용으로 제공할 경우, 사용비율에 비례하여 세제지원을 할 필요가 있다. 이 경우 세제지원액은 부동산간접투자펀드의 투자자에게 배분되도록 장치를 마련하여야 한다.

5. 과학기술 및 신성장 엔진(IT, BT, NT, ET, CT)

(1) 문제제기

세계는 총체적인 과학기술 경쟁의 시대로 접어들고 있다. 치열한 글로벌 기술경쟁에서 살아남기 위해서는 튼튼한 과학 기술력을 바탕으로 지속적인 혁신과 R&D투자에 총력을 기울임으로써 핵심원천기술을 확보해 나가야 한다. 이는 1995년 1인당 국민소득 1만 달러를 넘어선 이후 10년이 넘도록 2만 달러의 벽을 넘지 못하고 있는 우리나라에 있어 중차대한 문제이다.

특히, 미국, 일본 등 선진국과의 기술격차는 줄어들지 않는 가운데, 중국, 인도 등 신흥개도국의 급속한 추격에 직면한 우리나라는 과학기술의 발전을 토대로 "신성장 엔진"을 확보하고, 우리 상황에 가장 적합한 성장모델을 마련하여 이를 조기에 실행함으로써 새로운 성장의 기회를 선점해야만 한다. 우리나라의 R&D투자는 그동안 지속적으로 증가하여 상대적인 규모(GDP 대비율)는 선진국 수준에 도달하였다. 그러나 R&D의 절대규모가 적고 과학기술자본의 축적이라는 측면에서 볼 때 선진국에 비해서 일천하기 때문에 지속적인 R&D투자 증대가 필요하다. 민간기업의 기술혁신 촉진 환경 조성 및 정부 R&D투자 확대를 통해 2004년 현재 2.8% 수준인 국내 총연구개발비 투자를 2020년까지 3.5% 수준으로 확대할 필요가 있다.

우리나라는 과거의 투입주도형 경제구조에서 혁신주도형 경제구조로의 전환을 요구받고 있다. 이 과정에서 경제의 잠재성장률은 하

락하는 추세를 보이고 있으며 이는 우리 경제가 과거의 고도 경제성장 시기를 지나 성숙경제로 전환하고 있다는 것을 의미한다. 경제가 성숙함에 따라 경제발전은 점차 기업의 기술혁신활동에 많이 의존하게 되며 이 과정에서 신기술창업과 다양한 기술개발을 통한 첨단산업의 생태계 조성, 클러스터의 형성이 경제성장에 중요한 요소로 부상하게 된다. Global Entrepreneurship Monitor(GEM)의 DB를 활용하여 분석한 결과에 의하면 1인당 소득수준이 2만 달러에 이를 때까지는 규모와 범위의 경제를 통한 발전이 중요하지만 그 이후에는 벤처창업과 같은 신기술의 발전과 기업가정신의 실현이 경제성장에 핵심적인 역할을 한다. 즉 우리나라의 기술수준이 기술프론티어에 접근하여 가는 상황에서 선진국 경제로 전환하기 위해서는 R&D투자의 증대, 혁신적인 기업의 창업의 확대가 기술혁신과 발전에 중요하다.

(2) 현황 및 문제점

가. 신성장 동력 창출을 위한 핵심 원천기술력의 부족

2000년대 들어 우리나라의 과학기술은 괄목할만한 양적인 성장을 이루어 왔다. 국내 연구개발 인력이 31만 명('04년), 기업연구소가 11,400여 개에 달한다. 최근 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표한 2007년 우리나라의 기술인프라경쟁력은 6위, 과학인프라경쟁력은 7위 수준이다. Nature, Science, Cell 등 3대 과학저널의 한국 논문 게재도 1995년 2건에서 2005년 29건으로 증가하였으며, 국제 특허출원도 2006년 4,747건으로 세계 6위를 기록하고 있다. 이러한 과학기술 발

전에 힘입어 국내 기업의 제조 관련 생산기술과 응용기술 또한 글로벌 선진기업에 비해 손색이 없는 수준에 이르렀다.

그러나 기초 핵심부품소재 관련기술과 제품 설계기술 등 신성장 동력 창출을 위한 핵심원천 기술력은 아직 선진국에 비해 큰 폭의 열위를 나타내고 있다. 그 결과, 세계 최고 수준의 기술력을 인정받고 있는 전자제품의 경우에도 매출수입의 많은 부분이 로열티 지급과 핵심부품소재 구입 등을 통해 해외로 유출되고 있는 실정이다. 기술무역수지가 만성적인 적자에서 벗어나지 못하고 있는 것도 핵심 원천기술력 부족에 기인한다.

핵심 원천기술력 부족은 정부와 민간부문의 R&D투자가 꾸준한 증가세를 보이고 있음에도 R&D의 절대적 규모와 과학기술 인프라 축적의 측면에서 아직 선진국과 현저한 차이가 있기 때문이다. 한편, 최근에는 과학기술 투자재원 및 우수 과학기술인력 확보 측면에서 어려움이 나타나고 있다. 복지부문에 대한 재정수요의 증대로 정부의 R&D투자 재원 확보에 어려움이 있고 중소기업의 기술혁신 역량을 높이는 일도 어려운 실정이다. 기초·원천기술 개발을 위한 정부 R&D와 민간 기술 수요 간 미스매치가 일어나는 경향도 문제점이다.

나. 주력산업의 성장 둔화 및 신성장 동력 창출 미흡

한국의 주력제조업은 그간의 성장을 거쳐 성숙기에 접어든 반면, 세계적으로는 공급확대가 이루어지고 있다. 철강은 85%, 자동차 71%, 석유화학은 86% 수준의 가동률을 보이고 있으며, 내수시장에서의 양적인 성장에는 한계가 있고, 해외시장에서도 공급이 확대됨에 따라 가격경쟁 또한 심화되고 있다. 특히, 중국 제조업의 급속한 성장에 따라 한국과 중국의 경합이 격화되고 있으며 의류, 신발 등 일부

경공업 분야에서는 이미 경쟁력을 상실하거나, 산업공동화가 초래되고 있는 상황이다.

한편, 미래의 성장을 주도해야 할 바이오, 환경 등 미래 전략산업은 아직 초기단계로서 성과 면에서도 주력제조업에 비해 초보적인 상황이다. 바이오산업의 경우 기술선점을 위하여 기술경쟁력의 확보가 필수적임에도 불구하고, 아직 신물질 창조기술이나 생산기술 등 한국 바이오산업의 전반적인 기술경쟁력 수준은 선진국에 비해 부족한 수준이다.

다. 정부 차원의 신성장 엔진에 대한 체계적인 정책 대응 미흡

신성장 엔진과 관련한 업무를 각 관련 부처가 분산하여 수행하고 있으나 이를 통합하고 조정하기 위한 시스템은 미흡한 실정이다. 이에 따라 국가차원에서 중요성이 높다 하더라도 소관 부처가 명확하지 않은 기술개발 프로젝트의 경우 부처 간 유기적인 공조협력을 기대하기 어렵다. 특히 통신과 방송 간 융합서비스와 같이 기술 혹은 산업간 융합이 일어나고 있는 분야의 경우, 부처 간 의견대립으로 사업이 적기에 추진되지 못하여 기회손실이 초래되는 사례가 발생하고 있다.

라. 이공계 대학의 경쟁력 취약 및 우수 연구개발 인력 양성 미흡

고학력자 취업난에도 불구하고 기업의 우수 연구개발 인력난은 지속되고 있으며, 차세대 성장분야에는 양적 부족은 없으나, 막상 쓸만한 사람이 없는 숙련 불일치 문제가 발생하고 있다. 한편, 외국인에 대한 배타성, 언어 문제, 자녀 교육 문제 등으로 해외 우수 기

술인력이 국내 근무를 기피하고 있어 해외 인력의 활용도 어려운 실정이다.

양질의 국내 기술인력 확보난은 국내 이공계 대학이 양적인 성장에도 불구하고, 경쟁력 측면에서는 여전히 취약한 수준이기 때문이다. 1970년 이후 30년간 대학 수는 2배, 학생 수는 18배 증가하였으나, 세계 500위권 내 포함되는 국내 대학은 전체 411개 중 9개에 불과한 실정이다. 또한, 기업수요를 반영하지 않은 경직적인 커리큘럼 운영과 창의력 향상 교육부족 등으로 국내 연구개발 인력의 신기술 개발 및 기술융합 추세 대응력이 부족하고, 기업의 재교육 비용이 과다한 실정이다.

한편, 산·학·연 연구개발 주체 간 신뢰 부족과 분배식 사업 추진, 정부의 지원 부족, 중소기업의 요구에 대한 대응 미흡, 대학과 출연연의 기본 기능과의 배치 논란 등으로 산·학·연의 실질적 협력 또한 미흡한 실정이다.

(3) 정책대안 및 추진전략

가. R&D 활성화를 통한 원천핵심기술력의 확보

핵심 원천기술력을 확보하기 위해서는 정부 R&D예산을 지속적으로 확대하고 민간기업의 R&D투자 활성화를 위해 R&D관련 제반제도를 정비할 필요가 있다. 민간기업의 R&D투자를 촉진하기 위해서는 그동안 한시적으로 운영해 온 연구개발 관련 조세지원제도를 영구화하고 기술신용보증제도와 기술평가제도가 활성화될 수 있도록 기술금융시스템을 정비하여 기술사업화를 촉진해야 한다. 기술혁신

역량의 부족과 R&D투자의 미진으로 조세지원제도가 R&D 유인으로 작동하지 않는 기업에 대해서는 출연연구소 및 대학과의 파트너십을 구축하여 유망신기술 개발로 신규 사업기회가 창출될 수 있도록 유도해야 한다.

나. 과학기술혁신 체계 및 범국가적 신성장 엔진 확보시스템 구축

신성장 동력 창출을 위해서는 국가 과학기술 혁신시스템을 모방·개량 중심의 추격형 시스템에서 원천기술 확보 및 가치창조를 위한 창조형 혁신시스템으로 전환해야 한다. 이를 위해 민관 역할분담을 바탕으로 투자 포트폴리오를 수립하여 중복투자를 방지하고, 대형 국책과제와 민간 R&D사업을 연계할 필요가 있다. 또한, 국책과제의 연구기획·관리·성과 확산시스템을 정비하여 실효성 있는 성과지표를 제시하고, 중장기 대형사업에 대해서는 주기적인 타당성 평가제를 도입하여 정부 R&D투자의 효율성을 높여야 한다.

혁신 클러스터 혹은 지역 기업협의체 등은 특성화된 민간주도형 R&D 중심으로 육성시키고, 정부·공공주도의 R&D에도 기술개발뿐 아니라 사업개발 및 시장개발을 병행하는 R&BD(Research & Business Development, 사업화 연계 기술개발) 방식을 활성화하여 사업화 성공률을 높일 필요가 있다.

산·학·연 R&D 혁신 주체 간 유기적인 협력도 중요하다. 협력 우수기업에 대한 특별세액 공제제도 도입 및 정부 우선구매 등 협력 인센티브를 강화함으로써 산학연 및 수급기업 간 협력체계를 강화하고 정부 출연연구소의 역할과 기능을 사회적 니즈에 부합하도록 재정립할 필요가 있다.

다. 신성장 엔진 육성의 산업비전 제시 및 조기산업화 기반 조성

정부는 신성장 엔진확보를 위한 범국가적 비전과 로드맵 및 마스터 플랜을 마련해야 하며, 신규 융복합 산업에 대한 규제기관 간 정책 일원화 및 신속한 사업 승인을 통해 조기사업화 환경을 조성하여야 한다.

예를 들어 반도체, 디지털전자, 바이오 등 신기술 융합산업 및 첨단제조업의 경우 선택과 집중을 통해 우선순위가 높은 분야에서 글로벌 기술 리더십을 확보하고, 국제표준을 주도하여 시장지배력을 확대해야 한다. 특히 IT, BT, NT 관련된 응용기술분야를 집중육성하고, IT기반 융합기술에서의 글로벌 리더십을 확보하여 신산업 창출을 주도하는 한편, 글로벌 테스트 베드(Test Bed)로서의 위상을 강화해 나가야 한다.

주력 제조업에 대해서는 개도국과의 기술격차 유지 및 고부가가치화를 위한 제품개발 투자를 지원하고, 국제표준 제안형 연구개발 사업을 우선 지원하는 등 국제 표준화 종합 지원체계를 구축해야 한다.

라. 국내외 우수 과학기술 인재 육성 및 유치제도 구축

우수과학기술인재를 조기에 발굴하기 위해 초·중등학교 과학교육을 혁신하고 과학영재를 발굴하기 위한 적극적인 프로그램을 마련해야 한다. 융합·복합기술 분야의 창조적 과학기술인력 육성을 위해 차세대 융합신기술의 학제 간 프로그램을 마련할 필요가 있다. 특히, 정보통신, 생명공학, 신소재, 항공우주 등 미래형 첨단기술에 대한 주요 국내대학의 기초과학연구 투자를 확대하고, 개방과 경쟁을 촉진함으로써 세계 50위권 우수 과학기술대학이 최소한 5개 이상

되도록 해야 한다. 이를 위해서는 고등교육평가 전담기구와 대학교수 평가제도를 도입하여 이공계 대학의 특성화 발전을 유도하는 한편, 성과보상제도 구축 등을 통해 대학 내 및 대학 간 경쟁을 촉진하고 세계적 수준의 연구중심대학을 육성해야 한다.

이와 함께 국내외 우수인재를 유치하기 위한 노력도 강화되어야 한다. 신기술 전문연구소 설립을 통해 국내외 우수인재 유치를 확대하고, 산업별 인적자원개발 협의체의 확대 운영과 함께 해외 첨단기술인력 유치를 위한 Gold Card제도를 활성화할 필요가 있다. 이를 위해 관련 대학이나 국책연구소에 신기술 분야 전문학위 프로그램을 도입하고, 민간기업과의 공동연구개발 프로젝트 활성화를 통해 인력 수요에 전향적으로 대응할 필요가 있다.

마. 혁신적 중견·중소기업의 독창적 아이디어 사업화 지원

혁신적 중견·중소기업이 독창적 아이디어를 보유하고 있음에도 불구하고 자원 및 기술개발 역량이 부족하여 사업화를 추진하지 못하는 경우, 정부 출연연구기관과의 공동연구개발을 요청할 수 있도록 제도와 시스템을 개선해야 한다. 미국의 경우 R&D 예산이 1억 달러 이상인 연방연구기관은 자체 예산의 2.5%를 중견·중소기업을 위해 배분하도록 제도화되어 있는데, 이러한 제도를 우리나라의 실정에 맞게 구현하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

바. 기술 유·출입에 대한 국가적 전략 수립

핵심 원천기술 확보를 위해서는 국제 협력체계를 지속적으로 구축하고, 주요 국가별 기술수준, 연구인력, 융합신기술에 대한 국가별

투자전략을 파악하여 국가 간 공동연구개발을 강화하는 등 국가적 선진기술 유입 전략을 수립해야 한다. 한편, 선진 기업으로부터의 국제 특허분쟁 및 경쟁국 기업으로부터의 기술 유출 시도에 대비한 국가 차원의 대응체계 구축이 요구된다. 이를 위해 현재 산업기술유출 방지법상 미비된 기업 자체 보안활동에 대한 법적근거와 기업연구원의 합리적인 전업기준을 정립할 필요가 있다.

6. 금융시스템 및 금융산업

(1) 문제제기

금융산업은 자금중개기능을 통해 실물경제를 지원할 뿐 아니라 그 자체가 부가가치를 창출하는 매우 중요한 산업이다. 그럼에도 불구하고 우리 금융산업은 빠른 산업화 과정에서 소위 '관치금융'으로 대표되는 정부의 통제로 인해 상업적 원리에 의한 수익창출보다는 제조업 성장을 위해 자금을 배분하는 보조적 역할을 담당해 왔다. 그 결과 외환위기 과정에서 구조조정의 힘든 터널을 통과하게 되었으며 선진국에 비해 규모가 작고 국내 제조업에 비해 상대적으로 국제경쟁력이 뒤떨어지게 되었다. 한편, 금융구조조정 과정에서 외국계 자본의 국내 금융기관 점유율이 크게 높아져 은행영업의 중심축이 기업금융에서 가계금융으로 이동하는 등 자금중개기능이 약화되는 결과가 초래되었다.

이제 우리 금융산업은 구조조정이 거의 마무리된 상태에서 새로운 도약단계에 접어들고 있다. 금융회사들은 대형 금융그룹의 형태로 진화하면서 규모 및 범위의 경제 실현을 꾀하고 있고 정부도 금융지주회사제 도입, '자본시장통합법' 제정 등을 통해 금융회사의 대형화 및 겸업화를 지원하고 있다. 한편, 한·미 FTA 협상 타결을 통한 금융부문의 추가적인 개방은 우리 금융산업 발전의 한 분수령이 될 것으로 보인다.

이하에서는 이처럼 성장동력 산업의 하나로 부각되고 있는 우리

금융산업의 현황과 관련된 제반 문제점을 살펴보고 금융산업 경쟁력 향상에 장애가 되는 요인들을 적시함으로써 금융산업 발전을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

(2) 현황 및 문제점

가. 양적 성장 속 질적 성장 미흡

자본시장 발전이 미흡한 가운데 은행권을 통한 자금중개기능도 경제규모에 비해 부진한 등 전반적인 금융시장의 발달 정도가 선진국에 비해 뒤떨어져 있는 상황이다. 경쟁력 측면에서도 IMD(스위스 국제경영대학원)에서 발표한 금융산업 국가경쟁력 순위에 따르면 2007년 현재 31위(조사대상 55개국)에 머물고 있다. 은행의 경우 외환위기 이후 대형은행 간 M&A와 대형화된 은행 중심의 금융그룹화가 진행되면서 대형화 및 겸업화 추세가 빠르게 진행되고 있다. 그러나 아직 선진국에 비해 그 규모 및 수익성이 떨어지고 또한 안정적인 수익구조도 갖추지 못하고 있는 실정이다. 또한 제2금융권의 경우 은행의 제2금융권 기관소유는 가능하나 대부분의 금융회사들이 산업자본 계열이라는 이유로 그 역방향으로의 소유가 금지됨에 따라 대형화 및 겸업화에 지장을 받고 있는 실정이다.

나. 외국자본의 시장 지배력 확대

외환위기 이후 금융산업 구조조정과 함께 시장 개방이 가속화됨에 따라 외국계 금융자본의 시장지배력이 급속하게 확대되었다. 금

융시장의 개방은 긍정적 효과와 부정적인 효과의 양면성을 가지고 있다. 긍정적인 효과로는 시장개방을 통해 금융기관 간 경쟁제고 및 금융시스템의 질적 향상과 함께 해외 유수 금융회사의 국내 유치를 통한 부가가치 창출기회를 가질 수 있다는 점이다. 반면 시장개방이 가속화되는 과정에서 외국계 금융자본이 국내 금융회사들을 인수·합병하면서 시장지배력을 확대함에 따라 자금중개기능이 위축되고 금융 불안정성이 증대되는 등 부정적인 측면도 있는 것이 사실이다. 특히 우리나라의 경우 부실은행의 구조조정 과정에서 과도한 금산분리 원칙을 고수함으로써 이러한 현상이 가속화된 점도 간과하기 어렵다.

자금중개기능의 급격한 위축은 탈중개화(disintermediation) 현상을 가속시켜 자칫하면 경제성장을 저해할 수 있다. 외환위기 이후 시장중심 시스템으로의 전환 및 정착을 위한 명시적 또는 암묵적인 정책적 노력이 계속 되어 왔지만 아직 간접금융시장에서의 자금중개기능을 대체할 수 있을 만큼 우리나라 자본시장의 여건이 갖추어져 있지는 않다. 결국 자본시장이 충분히 발달하지 않은 상태에서 자금중개기능이 위축될 경우 기업들의 자금조달비용이 상승하게 되어 경제성장에 악영향을 끼치게 되는 것이다.

다. 기업평가 역량 부족

자본시장에서 기업에 대한 정보의 생성 및 유통을 담당하고 있는 중요한 주체 중의 하나는 기업평가기관이다. 경쟁력 있는 기업평가기관은 자본시장을 구성하는 중요한 하부구조 중의 하나이기도 하다. 외환위기 및 외환위기 이후 수차례 반복된 자본시장의 시스템리스크 발현은 기본적으로 국내 신용평가기관들이 제 역할을 다하

지 못한 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 자본시장은 기업에 대한 정보 및 평가에 근거하여 유가증권의 가치 및 유통량이 결정되는 시장이므로 기업평가부문에 대한 개선 없는 자본시장의 발달은 한계가 있을 수밖에 없다.

라. 금융권 간 업무영역 다툼 상존

금융회사의 대형화 및 겸업화가 확대되는 과정에서 금융업권 간의 업무영역에 대한 갈등이 지속되고 있다. 보험업계 등의 반대로 은행의 방카슈랑스(bancassurance: 은행의 보험상품 판매) 업무 확대가 지연되고 있는 점, 증권사에 대한 지급결제 허용 과정에서 은행과 증권사 간의 갈등 등이 그 대표적 예라 할 수 있겠다. 또한 보험업계를 중심으로 보험사에 대한 지급결제기능 및 은행상품 판매 등을 허용하는 어슈어 뱅킹(assure banking)의 도입을 요구하고 있어 이를 둘러싼 갈등도 일어날 전망이다. 이러한 갈등의 근저에는 '금산분리'라는 제도적 장치가 존재한다. 금융자율화의 흐름을 타고 은행에 대한 규제는 점차 완화되면서 은행의 업무영역이 타 금융업권에까지 확대되는 반면 상당수의 보험, 증권회사들의 경우 대기업계열이어서 '금산분리의 원칙'을 이유로 은행부문으로의 진출이 배제되고 있다. 따라서 개방된 금융시장 환경으로 인해 경쟁은 갈수록 치열해지고 있는 현실에서 비은행 금융회사들의 입장에서는 생존을 위한 새로운 수익원 창출을 시도할 수밖에 없고 이러한 시도들이 '금산분리'를 표면적으로 내세운 은행권과의 갈등을 야기하고 있는 실정이다. 이와 같은 업무영역을 둘러싼 금융업권 간의 갈등이 지속될 경우 금융산업의 전반적인 혁신이 더딜 가능성도 배제하기 어려운 상황이다.

(3) 정책대안 및 추진전략

가. 사전적(事前的) 금산분리정책의 폐지와 감독기능의 개선

'시스템리스크'에 대한 제어장치가 이미 잘 마련되어 있는 상황에서 현재의 엄격한 금산분리정책은 제고가 필요하다. 보험 및 증권 등 제2금융권에 대해서는 금산분리 정책을 배제하는 한편, 현행 4%인 산업자본의 은행주식 보유한도를 폐지하는 대신 10% 이상 보유자에 대해 지배권을 획득하는 것으로 보고 대주주에 대한 적격성 심사 강화로 현행 소유규제를 대체할 필요가 있다. 은행과 산업의 결합은 부정적인 측면과 긍정적인 측면의 양면성을 띠지만 어느 측면이 강한지는 동태적으로 결정되는 측면이 크다고 할 수 있다. 특히 우리의 경우 은행산업의 외국인 지분율이 거의 74%에 달하고 있으며 정부 소유 은행의 민영화도 외국자본 외에는 국내에서 인수할 수 있는 자본을 찾을 수 없어 지연되고 있는 상황이다. 이와 같은 현실에서 무조건적인 금산분리만을 강조하는 경우 오히려 은행산업의 진입제한으로 작동하여 반경쟁적인 시장환경이 조성될 소지가 높다. 상당수의 선진국에서는 금산분리를 명시적으로 도입하지 않고 금융감독을 통해서 간접적으로 대주주의 이해상충 가능성을 차단하고 있다.

특히 국내 산업자본 소유 비은행 금융회사들이 외국계 자본이 지배하는 은행 및 금융회사들과의 치열한 경쟁 속에 생존을 위한 복합금융그룹화 필요성에도 불구하고 은행진입규제에 막혀 활로를 찾지 못하고 있음을 감안해야 한다. 해외의 경우 금융업종 간 영역이 허물어지면서 대형 보험·증권사들이 금융종합그룹으로 성장해 은행을 자회사로 두는 해외 사례도 흔하다. 또한 주요 선진국들의 경우, 기

업들이 비은행 금융기관은 물론 은행까지도 보유하고 있는 현실을 직시해야 할 것이다. 우리나라가 엄격한 금융과 산업의 분리를 시도하고 있는 반면, GE는 GE캐피털을 자회사로 두고 있으며 GE캐피털은 프랑스, 독일, 스웨덴 등지에서 직접 은행을 경영하고 있다. 영국에서도 일부 유통기업이 은행업을 영위하고 있으며 일본의 소니는 사쿠라은행 등과의 제휴에 의해 예금, 대출, 지급결제 등 거의 모든 은행업무를 영위하는 인터넷 전업은행인 소니은행을 운영하고 있다.

금산결합의 부작용이 염려된다면 사후적 감독 및 처벌강화를 통하여 그 부작용을 최소화하는 것이 세계적 금융규제 추세에 부합하는 것이라 할 수 있다. 대주주의 일탈행위 등에 대해서는 의결권 제한명령이나 지분매각명령을 강화할 수 있으며 대주주와의 이해 관계자에 대한 대출 및 자산운용에 대해 대주주 및 이사의 책임조항을 강화하여 내부통제기능을 통한 자율규제 강화도 생각해 볼 수 있다. 또한 은행의 경우 소유가 집중된 은행에 대해 적기시정조치를 강화하는 등 예방적 감독기능의 강화를 통하여 금융감독의 목적을 달성할 수도 있을 것이다.

나. 금융규제의 선진화

금융상품 및 금융감독과 관련한 규제를 10년 내에 전면적인 네거티브(negative) 시스템으로 전환하여 해외 금융허브에 준하는 선진 금융환경을 조성해야 한다. 자본시장 육성을 통한 동북아 금융허브 구축이 우리의 지향점이라고 한다면 해외 금융허브에 준하도록 금융산업에 대한 불필요한 간섭과 통제를 배제함이 필요하다. 금융산업은 본질적으로 규제산업적 성격을 지니고 있지만 그 규제의 강도와 범위는 산업 및 시장의 발전 정도에 따라 탄력적으로 변해야 한다.

금융회사도 이윤을 추구하는 기업이므로 지속적으로 수익성과 효율성을 달성하고 국제적인 경쟁 환경에서 살아남기 위해서는 끊임없는 혁신이 필요하며 규제가 그 혁신에 장애가 되어서는 안 된다. 특히 금융회사 간의 경쟁이 글로벌 차원에서 전개되고 있는 현실을 감안하면 금융회사의 혁신과 경쟁력을 뒷받침할 수 있도록 규제의 틀이 바꾸어져야 하고 실제로도 최근 각국에서는 금융회사의 수익성 및 효율성 제고를 촉진하기 위한 금리자율화, 외환자유화, 자본이동자유화, 금융상품 및 제도 관련 각종 규제완화가 진행되고 있다. 한편 금융회사의 자율성이 제고되는 방향으로 규제가 완화되는 것과 동시에 자율규제 내지는 건전성 규제는 보완 강화되고 있는데, 특히 BIS 협약을 포함한 룰 베이스(rule-based) 규제, 사후적 규제 등은 강화되고 있는 추세이다. 결국 금융시스템의 건전성을 위해 필요한 부분은 강화하되 경쟁제한적 규제, 비효율적 규제는 계속 줄어드는 규제의 선진화, 자율화 내지 효율화 작업이 진행되고 있는 것이 세계적 추세이며 우리의 경우도 시대의 변화에 맞게 금융규제가 재편되고 조정되어야 할 필요가 있다.

또한 정부가 보유한 금융회사들의 지분을 조속히 정해진 일정에 따라 매각하여 금융산업의 자율성을 확보하고 이를 바탕으로 산업경쟁력을 강화해 나가야 한다. 정부소유 금융기관을 효율적으로 민영화하기 위해 증자를 통한 정부지분 축소 및 공개경쟁 입찰방법과 주식시장을 통한 단계적 매각 및 교환사채 등 신종유가증권의 발행, 그리고 뮤추얼 펀드 조성 확대 방안 등을 강구할 필요가 있다. 정부소유 금융기관의 민영화가 외국자본의 국내 금융시장 점유율 제고로 직결되지 않도록 은행에 대한 소유규제를 개선하여 외국인과 내국인 간 규제의 대칭성을 높일 필요성이 있다.

다. 금융회사의 신용평가 역량 제고 및 예금보험제도 개선

금융회사(기술신용보증, 신용보증 포함)는 신용평가 전문인력 양성, 평가시스템 개발 등을 통해 신용평가 역량을 제고해 나가야 한다. 담보 위주의 대출관행, 운용자산의 부실화 등은 상당 부분 기업에 대한 평가역량의 미비에서 비롯된다. 신용평가 역량의 제고 없이는 국제적 경쟁력을 갖춘 금융회사의 출현을 기대하기 어렵기 때문에 이 부분에 대한 개선이 시급하다고 할 수 있다. 한편 정부의 금융회사에 대한 과보호는 예금보험제도를 통해서도 이루어진다. 자산의 위험도에 상관없이 금융회사의 업종에 따라 일정하게 보험료가 부과되는 현행 고정예금보험제도하에서는 금융회사의 위험추구행위가 효과적으로 제어되지 못하게 되며 상대적으로 안전한 금융회사가 지불한 보험료로 안전하지 못한 금융회사의 예금을 보호하는 부작용을 초래한다. 따라서 현재의 고정예금보험제도는 각 금융기관의 자산위험도가 반영되는 차등예금보험제도(risk-based deposit insurance)로 하루빨리 전환되어야 한다.

라. 금융감독의 중립성 및 효율성 제고

금융감독 기능과 금융정책의 통합적 운영을 위해 금융감독위원회와 금융감독원을 통합·일원화하거나 금융감독원을 민간기구화할 필요가 있다. 금융감독원을 민간기구화하기 위해서는 금융감독원의 조직체계 개편과 금융감독원법 개정을 추진하고 정치적 영향력을 최소화하기 위해 기관장 및 임원의 임기 연장과 임기 보장을 명문화할 필요가 있다. 아울러 금융기관의 경영·위험관리, 신용분석 등 질적 변화를 추구하는 소프트웨어 중심의 구조개선 노력을 적극 추진

할 필요가 있다.

마. '3단계 동북아 금융허브 추진전략' 2020년까지 지속 추진

'3단계 동북아 금융허브 추진전략'을 지속적으로 추진하기 위해 '금융허브촉진기본법'을 제정하고 금융허브추진위원회를 설치하여 금융시장의 투명성을 높이고 경쟁촉진 기반을 조성해야 한다. 1단계로 2007년까지 선도산업 육성 등 7대과제를 차질 없이 추진하여 특화 금융허브로 발전하기 위한 기반을 조성하고 2단계로 2012년까지 해외 유수 금융회사의 지역본부를 본격적으로 유치하여 우리나라를 동북아 지역의 특화 금융허브로 완성해야 한다. 3단계에 가서는 2020년까지 대형 상업은행 및 투자은행의 지역본부를 유치하여 아시아지역의 3대 금융허브로 발전시켜야 한다. 3단계 전략을 추진하기 위해서는 금융인력의 네트워크 구축 및 금융전문인력의 양성관리가 전제될 필요가 있으며 금융관련 서비스시장을 개방하여 금융산업의 경쟁력을 높여야 한다. 고급 금융인력의 국내 거주를 유도하기 위해서는 교육·의료 등 사회서비스업의 경쟁력을 높여야 하므로 시장개방과 함께 교육·의료분야 등에서의 영리법인 설립을 허용하고 공익목적의 교육·의료 서비스만 정부가 제공하는 방향으로 관련 제도를 개선해야 한다. 또한 해외 유수 금융회사의 국내유치, 금융회사 인수·합병을 통한 산업구조조정 활성화를 위해 관련 노동시장을 유연화해야 한다. 아울러 실질적 시장개방이 이루어지지 않아 경쟁도가 떨어지고 산업구조조정이 미흡한 기업평가, 법률서비스, 컨설팅 등 관련서비스 시장의 실질적인 개방을 통해 해외 유수 사업서비스업체의 진입을 유도하여 경쟁을 촉진하고 자연스러운 구조조정을 유도해야 한다.

7. 서비스산업

(1) 문제제기

우리나라의 제조업 기반 성장전략은 최근 들어 한계점을 드러내고 있고, 제조업 공동화, 중국의 추격 등으로 높은 청년실업률과 같은 심각한 고용문제에 직면하고 있다. 향후에도 우리 경제의 잠재성장률은 4%대에 머물 것으로 예상된다.

그동안 우리는 제조업에 주력한 결과 서비스업의 경쟁력은 크게 낙후되었다. 그러나 서비스산업은 GDP의 54%를 차지, 국가경제의 중요한 위치를 점하고 있고, 그 비중도 매년 증가하고 있는 추세이다. 또한 서비스산업은 성장잠재력이 크고 제조업의 경쟁력 제고에 기여하는 동시에 고용 문제를 해결할 수 있는 중요한 산업이다.

우리나라는 선진국과 비교해 볼 때 서비스업의 생산성이나 경쟁력 수준이 낮은 편이다. 특히 부가가치가 높은 지식기반서비스의 비중이 낮고, 서비스 수지는 만성적자를 기록하고 있으며, 그 규모도 계속 증가하고 있다. 게다가 서비스산업에 대해 공공성을 지나치게 강조한 결과 각종 규제로 자유로운 시장경쟁이 제한되어 있다. 서비스업은 진입규제가 높은 상태이다. 경쟁촉진을 통해 기술혁신이나 생산성의 향상을 도모하기 위해서는 제조업뿐만 아니라 서비스업의 진입규제를 대폭 풀어야 한다. 진입규제를 완화하고 우리가 강점을 가지고 있는 분야에 선택과 집중을 통해 서비스산업의 경쟁력을 강화해야 할 것이다. 그러나 과거 제조업에서 적용했던 산업정책과 전

략을 가지고는 서비스산업을 육성하기 어렵다. 왜냐하면 서비스산업은 제조업과는 여러 가지 다른 특성을 보이고 있기 때문이다.

서비스업은 제조업과 달리 생산시점에서 재고로 축적되지 않고 바로 소비되는 특징을 가지고 있다. 또한 서비스산업은 노동, 경영기술, 자문, 중재 등과 같이 사람과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 경쟁력있는 인력의 확보가 중요한 산업이다. 또한 서비스업은 국가마다 언어, 문화, 관행 등이 서로 달라 해외진출에는 많은 장벽이 존재하기 때문에 과거 수출을 통해 구축했던 제조업 성장모델을 서비스업에 그대로 적용할 수 없다.

본 연구에서는 제조업과의 비교하여 서비스산업의 현황을 살펴보고 향후 국내서비스산업이 나아가야 할 비전을 설정하고 제조업과는 차별적인 관점에서 서비스산업 발전을 위한 정책대안 및 추진전략을 제시하고자 한다.

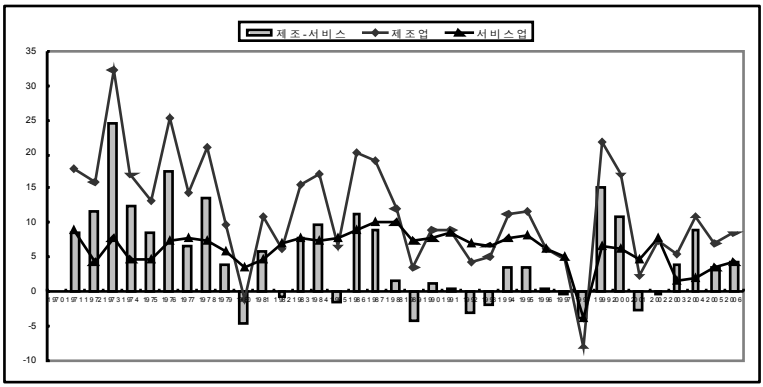
(2) 현황 및 문제점

가. 낮은 서비스산업 비중

서비스산업은 외환위기 이전까지 제조업에 비해 낮지만 비교적 안정된 성장세를 기록하면서 경제성장률의 진폭을 줄이는 완충역할을 해왔다. 그러나 외환위기 이후 내수침체로 인한 소비심리 위축에 따라 서비스 기반이 약화되어 제조업과 서비스업의 양극화가 심화되었다.

| 그림 5. 제조업과 서비스업의 성장률 추이

(단위: %)



자료: 한국은행

우리나라 GDP에서 차지하는 서비스산업(전기가스업 및 건설업 제외)의 비중은 2005년 56.4%로 선진국에 비하면 10~20%포인트 낮다. 전체 서비스산업에서 차지하는 분야별 비중을 선진국과 비교해 보면, 음식·숙박, 통신, 교육의 비중이 높은 반면, 사업서비스, 보건의료의 비중이 낮은 것으로 나타나고 있다. 음식·숙박의 비중이 높은 것은 경제침체 때마다 직장에서 나온 많은 실업자들이 생계형 자영업에 진입하면서 공급이 늘어났기 때문이고, 통신은 우리나라가 IT강국으로서 유무선통신서비스의 높은 보급률과 활발한 신규서비스 개시 및 이에 따른 통신인프라 투자에 기인한 것이며, 교육은 우리나라가 높은 교육열로 국민 1인당 높은 교육비 지출에 의한 것으로 보인다.

반면 사업서비스는 제조기업이 직접 사업서비스부문을 소유하고 있어 아웃소싱 비중이 낮고, 외국과 같이 사업서비스분야에서의 대형기업이 부재하기 때문인 것으로 보인다. 의료서비스는 아직 선진국에 비해 1인당 의료비 지출이 낮고 의료서비스산업의 공공성이 강조되어 경쟁력이 취약하기 때문이다.

| 표 22. 부문별 서비스산업에서 차지하는 비중

(단위: %)

구 분	미국	영국	프랑스	독일	일본	한국
도소매	16.6	15.8	12.9	15.2	-	13.1
음식 숙박	3.4	4.2	3.9	1.6	-	5.0
운수	3.8	6.2	5.5	-	6.6	8.0
통신	4.1	4.0	2.9	-	2.3	5.1
금융	10.4	9.3	6.7	5.8	9.8	15.5
사업 및 부동산	30.9	31.0	35.4	37.6	30.7	22.3
교육	6.5	7.7	6.8	5.9	-	9.8
보건의료	8.9	8.6	9.5	9.4	-	5.2

자료: OECD

나. 서비스수지 적자 지속

국제수지 면에서도 서비스수지는 적자를 지속하고 있을 뿐 아니라 그 폭도 매년 확대되고 있다. 2000년 서비스수지 적자는 28억 달러였으나 매년 그 폭이 증가하여 2006에는 약 188억 달러를 기록하였다. 이와 같이 적자폭이 증가한 것은 매년 확대되는 여행수지 및 사업서비스의 적자에 기인한다.

| 표 23. 서비스수지 동향

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
서비스수지	-2,847.8	-3,872.1	-8,197.5	-7,424.2	-8,046.1	-13,658.2	-18,762.9
운수	2,638.9	2,137.5	1,914.5	3,566.8	4,874.6	3732.9	2,464.3
여행	-297.6	-1,233.0	-4,528.8	-4,744.6	-6,281.2	-9,600.3	-12,918.4
(유학)	-934.9	-1,059.2	-1,409.7	-1,839.9	-2,477.9	-3,368.3	-4,429.9
기타서비스							
(통신)	-235.2	-344.3	-3,07.6	-351.7	-190.1	-330.1	-312.0
(보험)	-77.8	-313.8	-5,33.7	-356.3	-322.5	-564.0	-543.2
(특허권등 사용료)	-2,533.0	-2,129.4	-2,166.9	-2,258.8	-2,584.8	-2,652.4	-2,476.7
(사업서비스)	-3,128.3	-2,848.7	-3,601.8	-4,362.1	-5,037.4	-6,115.2	-6,834.3
(정부서비스)	362.8	498.6	589.0	750.7	822.7	685.6	638.6

자료: 한국은행

다. 서비스 수출 부진

서비스산업 수지악화 요인 중의 하나는 서비스산업의 수출(국제수지상 서비스 收入)이 부진한 데 있다. 국내 제조업의 수출규모는 2005년 2,844억 달러에 이르고 있지만 국내 서비스 수출은 454억 달러에 불과하다. 2003년 기준 GDP 대비 서비스산업의 수출 비중도 미국, 영국 등 선진국에 비해 절반수준인 14.2%에 불과하다. 이는 우리나라의 서비스상품이 고급성, 다양성, 전문성 등의 측면에서 매우 취약해 국제경쟁력이 선진국에 비해 크게 뒤떨어지기 때문이다.

| 표 24. 총수출에서 차지하는 서비스업의 수출비중

(단위: %)

구 분	2001	2002	2003
미 국	28.3	29.8	29.8
영 국	30.2	31.9	32.3
프랑스	30.2	31.9	32.3
한 국	16.1	14.8	14.2

자료: OECD

(3) 정책대안 및 추진전략

서비스산업의 성장동력화를 위해서는 경쟁(Competition), 개방(Openness), 혁신(Renovation), 지원(Encouragement) 등 4대 전략 기조(CORE)를 견지해야 할 것이다. 첫째, 국내시장을 기업 간 경쟁친화적 환경으로 조성함으로써 시장 메커니즘을 실현하여야 한다. 둘째, 시장개방과 세계화를 통해 시장을 확대하는 개방시스템을 구축해야 한다. 셋째, 새로운 기술을 결합하여 3차 산업에서 3.5차 산업으로 혁신을 유도

해야 한다. 넷째, 공공부문에서 인력·인프라 등 기본요소를 과감하게 지원하여 산업역량을 축적해야 한다.

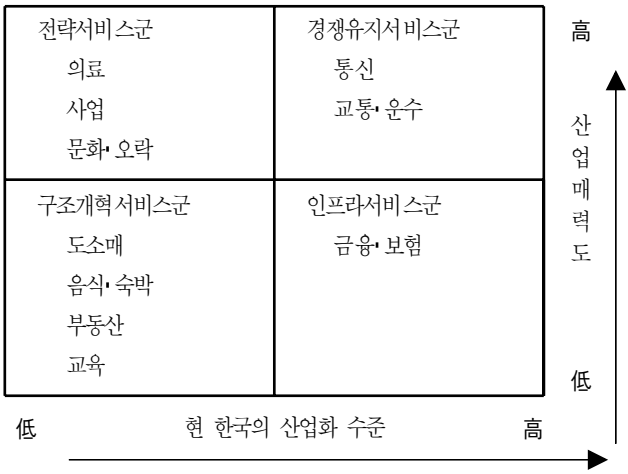
이를 위해 서비스산업군별 차별화전략 수립, 교육·의료·법률서비스 시장개방 확대 및 경쟁 촉진, 디자인산업의 성장동력화, 3대 지식투자로 소프트웨어분야 육성 등 4가지 정책대안을 제시하였다.

가. 서비스산업군별 차별적 정책 추진

서비스산업은 그 범위가 매우 넓어 서로 다른 특성을 가진 업종이 혼재되어 있고, 각 업종별로 산업특성, 성장잠재력, 경제기여도, 고용창출효과 등에서 차이가 나기 때문에 일률적인 산업전략으로 접근하기에 무리가 있다.

산업매력도와 우리나라의 경쟁력을 기준으로 하여 4가지 유형의 서비스산업군을 도출, 각각의 산업의 특성에 적합한 차별적인 전략이 필요하다.

| 그림 6. 4가지 서비스산업군



전략서비스군은 성장성과 타산업에의 파급효과가 크고 한국의 잠재력도 높으나 현재 경쟁력이 낮아 전략적으로 육성해야 하는 분야로 의료, 사업, 문화·오락 서비스 등이 해당되며, 향후 본격적인 투자와 많은 관심이 요구된다. 사업서비스의 경우 글로벌 인재확보, 개방을 통한 경쟁촉진 등을 추진하고, 문화·오락의 경우 관광클러스터의 개발 등 동북아 문화관광 허브를 지향하고 한류의 지속화를 통해 그 효과를 극대화하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

경쟁력유지서비스군은 현재의 경쟁력이 높고 잠재력도 높은 분야이다. 통신, 교통·운수 등이 해당되며 지속적인 투자와 관심으로 경쟁력을 유지해야 한다. 통신분야는 방송·통신융합에 대비한 서비스를 조기 실시하여 글로벌 경쟁력을 지속적으로 유지하고, 교통·운수분야는 제조업의 경쟁력 강화를 위해 IT기술 등을 활용한 물류혁신을 도모하여 생산성을 높이고 교통인프라 등의 SOC에 대한 투자가 필요하다.

구조개선서비스군은 영세한 기업으로 구성되어 전문화되어 있지 않지만 고용창출효과가 큰 산업군으로 도소매, 음식·숙박, 부동산 등이 해당되며 전문화, 대형화, 정보화, 산업화 등의 전략이 필요하다. 우리나라 자영업의 비중은 OECD 선진국에 비해 크게 높으며 특히 도소매 및 음식숙박업 등 자영업 비중이 높은 것으로 나타난다. 자영업 진출은 경기상황이 악화되고 임금근로의 실업이 늘면서 비자발적으로 밀려난 측면이 강한 것으로 나타난다. 이 같은 시각은 자영업 증가가 경기침체나 자영업 진출과 밀접히 연관돼 있음을 의미하는 것으로 자영업 감소를 위해 경기회복이 중요하지만 우선적으로는 소규모 자영업자들이 서로 협력하여 고유 브랜드를 개척하고 프랜차이즈화 등을 통해 산업화, 전문화에 노력해야 하며, 음식·숙박의 경

우 한국적인 특징이 있는 숙박문화를 개발하고 세계인들이 불편없이 이용할 수 있는 식단으로 한국음식의 세계화를 시도해야 할 것이다.

인프라 서비스군은 인프라적 성격을 가지고 있고 국가산업발전에 기초가 되는 산업군으로 금융·보험, 교육 등이 해당된다. 금융·보험의 경우 새로운 선진기법을 수용하여 글로벌 금융기업의 출현이 절실히 요구된다.

나. 교육·의료·법률서비스 시장의 개방 확대 및 경쟁촉진

우리나라는 시장개방을 통해 외국기업과 경쟁하면서 국내기업의 경쟁력을 확보하고, 선진화된 외국기업의 기술이전 등을 통해 국내 서비스산업의 생산성을 향상시켜야 한다. 시장의 미개방과 규제는 기업 투자와 고급 소비수요를 해외로 돌리는 부작용을 초래한다.

경쟁촉진을 통해 기술혁신이나 생산성의 향상을 도모하기 위해서는 제조업뿐만 아니라 서비스업의 진입규제도 대폭 풀어야 한다. 특히, 교육, 의료, 법률 등에 대한 신속한 개방 추진이 필요하다. 더욱 적극적인 개방으로 외국의 명문 대학 및 의료기관의 한국시장 진출을 허용하고 의사면허에 대한 상호인정, 외국 로펌의 한국내 영업허용 등 더욱 과감하고 신속한 개방정책의 추진이 필요하다. 서비스업의 성장과 생산성 향상을 위해서는 서비스업 분야에 대한 법적인 진입규제의 철폐가 우선되어야 한다.

의료산업의 경우 고령화추세에 따라 의료수요가 많아지고 첨단기술과의 접목으로 요양서비스, 의료관광, e-Health 등이 유망하다. 해외관광객 유치 및 신규 일자리창출을 위해 의료비자 발급, 공공의료기관 경쟁시스템 도입, 영리법인 및 원격의료 허용 등 규제완화 및 의료산업 발전여건 개선이 필요하다.

다. 디자인산업의 성장동력화

디자인산업은 미래 고부가가치 창출산업으로서 디자인 산업정책의 체계적이고 일관적인 추진을 위한 법제도적 뒷받침이 필요하다. 여러 부처가 각기 분산 관리하고 있는 디자인 관련 산업정책을 국가차원의 디자인정책으로 통합관리하고 디자인산업 발전을 위한 환경조성이 필요하다.

국내에서는 우수한 디자인 전문인력이 다수 배출되고 있으나 이를 활용할 수 있는 산업기반이 부족한 실정이다. 영세한 디자인전문회사 간 컨소시엄, M&A 유도를 통해 대형 디자인 종합전문회사로 발전할 수 있는 여건을 마련하여 국내의 풍부한 디자인 우수 인재를 활용해야 한다.

라. 소프트웨어산업 육성 및 지적재산권 보호 강화

OECD는 소프트웨어에 대한 투자를 연구개발(R&D), 인력양성과 함께 3대 지식투자의 하나로 분류하고 있으나 지식기반경제로 도약을 준비해야 하는 우리나라의 경우 이 분야에 대한 투자가 미미한 실정이다. 소프트웨어산업에 대한 지식투자를 현재 0.5%에서 2020년까지 OECD 평균 수준인 1.3%로 확대할 필요가 있다.

소프트웨어산업이 성공하기 위해서는 고수익-고위험 투자원칙이 적용되는 벤처캐피탈의 역할이 필수적이나 우리나라의 경우 낮은 시장 기대와 벤처캐피탈의 역량 미성숙 등으로 국내 벤처캐피탈의 소프트웨어분야 신규투자가 급감하는 등 지속적 성장의 한계에 직면하고 있다. 이에 따라, 신생유망기업에게 진입장벽으로 작용했던 융자 및 보증위주 등 기존의 정부지원방식을 지양하고, 전문 벤처

캐피탈 육성을 통한 다양한 투자환경 및 시장 조성이 필요하다. 또한, 관련업계와 정부가 밀접한 네트워크를 구축하여 정보를 공유하고, 벤처캐피탈이 소프트웨어기업 성장을 위한 조언·선택·감시의 역할을 수행할 수 있을 때까지 정부가 초기 시장실패에 대한 버퍼존(Bufferzone) 역할을 수행해야 한다.

| 표 25. OECD 국가의 지식투자 현황

(단위: GDP 대비 %)

국 가	R&D	소프트웨어	인력양성	총계
스웨덴	3.9	2.4	0.8	7.2
미 국	2.7	1.8	2.3	6.8
일 본	3.0	1.1	0.6	4.7
한 국	2.7	0.5	2.3	5.4
OECD 평균	2.3	1.3	1.3	4.8

자료: OECD

또한 지적재산권에 대한 개념은 점차 인식·개선되고 있으나 온라인/오프라인 불법 콘텐츠/소프트웨어 유통으로 인한 지적재산권 침해는 여전히 빈번하게 일어나고 있는 실정이다. 특히 중국, 동남아시아 등 한류가 확산된 곳에서 국산 콘텐츠나 소프트웨어에 대한 불법복제 및 상표도용 등으로 인한 법적 분쟁이 심화되고 있다. 서비스산업이 미래성장동력으로 고부가가치를 창출하기 위해서는 DRM(Digital Rights Management) 등 불법복제를 차단할 수 있는 기술을 개발하고, 디지털 및 온라인 환경에 적합한 법제도 정비, 저작권 보호 및 감시기구의 설치 등을 통해 아시아 국가 간 선진국 수준의 지적재산권 보호장치를 시급히 마련해야 한다.

8. 노동 및 노사관계

(1) 문제제기

일본과 독일 경제가 부활하는 데 노동시장의 성공적인 개혁이 주효했다는 분석결과는 우리에게 시사하는 바가 크다. 기업들이 비정규직을 마음대로 고용·해고할 수 있도록 노동시장 유연성을 키움으로써 기업들을 오랜 종신고용의 굴레에서 벗어나게 했다는 것이다. 이런 개혁에 일본 기업들은 투자확대로 대응하고 경제를 성장시키고 일자리를 늘리는 선순환을 촉발했다. 독일도 2000년대 들어 경제성장이 정체된 상태였지만 메르켈 총리 집권 이후 '손쉬운 고용과 해고'로 집약되는 노동시장 개혁을 중점 추진하면서 경제가 활력을 되찾게 되었다는 분석이다.

우리나라 노동시장의 경직성과 노사관계의 후진성은 기업경영의 가장 큰 애로 중의 하나이다. 세계경제포럼(WEF) 등 국가경쟁력 평가에서 노사관계는 만년 꼴찌에서 벗어나지 못하고 있다. 강성 노조와 후진적 노사관계는 외국인들의 한국에 대한 투자를 주저하게 만드는 가장 큰 요인일 뿐 아니라 국내 기업들도 국외로 공장을 옮기는 주된 이유로 이를 꼽고 있을 정도다.

(2) 현황 및 문제점

우리 노동시장의 문제점 중 가장 큰 것이 고용경직성의 심화이다. 정규직 해고에 대한 OECD(1999) 각국의 규제도를 비교할 때 영어권 국가들이 비교적 자유로운 반면, 한국은 비교대상 27개국 중 26위로서 가장 규제적인 국가 중 하나이다. 특히 해고 자체가 어렵고(23위), 해고를 하더라도 절차가 매우 까다로운(26위) 국가로 평가되고 있다. 연구결과에 따르면 이와 같은 고용의 경직성은 청년층과 여성의 고용을 제한하는 결과를 초래하기도 한다.

우리나라의 임금변동 및 임금제도는 고용에 비해서는 상대적으로 유연한 편이다. 최근 들어 연봉제와 성과배분제도가 확산되고 있는 것도 임금 유연성을 제고하는 데 일조하고 있다고 판단된다. 성과에 따른 임금은 총 노동비용이 경제환경의 변화에 따라 신축적으로 변화하도록 하는 장점이 있다.

그러나 이 같은 유연성에도 불구하고 우리나라 임금의 문제점은 생산성을 초과하는 임금상승이 지속됨으로써 원가 경쟁력을 약화시키고 있다는 점이다. 또한 대·중소기업 간 임금격차가 지속적으로 확대되고 있고, 이는 중소기업에서 대기업으로 인력이탈을 가져와 대기업에는 대기실업이 늘고 중소기업에는 인력난이 심화되는 노동시장의 양극화를 낳고 있다. 또한 근로시간은 경기변동에 따라 초과근로시간이 변동함으로써 유연성이 요구됨에도 불구하고 휴일 및 휴가일수는 우리나라 법제의 경직성으로 인하여 그렇지 못하다.

노사관계 측면에서는 독점노조로 인한 낭비가 심화되고 있다. 노조전임자의 과다로 인한 낭비 및 복수노조로 인한 노사관계 불안이 문제가 되고 있다. 노동조합법에는 노조 전임자에 대하여 사용자가

급여지급을 못하도록 되어 있고 다만 부칙에 이를 2006년 9월 11일까지 시행하지 않도록 유예하고 있었으나 최근 노사정 합의에 의해 2009년 9월까지 시행하지 않도록 유예기간을 연장하였다. 이는 기업에 큰 부담으로 작용하고 있다.

(3) 정책대안과 추진전략

가. 근로관계법을 투입에서 산출중심으로 패러다임 전환

근로기준법을 비롯한 현행 개별 근로관계법은 근로자 보호와 보상의 기준으로서 근속기간 혹은 근로시간과 같은 투입(input)을 사용하고 있는데, 이는 변화하는 경제환경과 맞지 않아 문제점을 발생시키므로 투입 중심에서 산출 중심으로 바꾸는 패러다임의 전환이 필요하다.

법정퇴직금의 경우 근속년수 1년당 한 달치 봉급씩 퇴직금이 누적되게 함으로써 생산성과 관계없이 장기근속을 유도하는 폐단을 낳고 있다. 일을 잘 하는 사람보다는 일을 많이 하는 사람을 상대적으로 더 우대하는 데 일차적 문제가 있으며, 일을 많이 하는 여부를 측정하는 기준으로서 몇 시간 일했느냐 등의 시간적 척도만 사용한다는 데 추가적 문제점이 있다. 과거에는 일의 성과를 측정하는 수단 및 기법 등이 발달하지 못하여 성과 대신 투입으로 일의 양을 측정하는 것이 일반적이었다 하더라도 이제 노동현장에서 일의 성과를 측정하는 기법이 발달되었고 연봉제 등 성과지향적 보상시스템이 자리잡아가는 상황에서는 성과 중심의 시스템이 이루어지도록 법체계가 바뀌어야 할 것이다.

또한 현행 법은 장기적인 근로관계를 맺는 정규직 고용관계를 상정하고 만들어져 있어 급변하는 고용환경과 맞지 않는다. 일정기간 근속에 대해 연월차 휴가를 주도록 한다든지, 휴업을 할 경우 통상임금을 지급토록 하는 것은 모두 근로자가 고용주와 상당기간 동안 안정적인 고용관계를 가지는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 생산기술의 변화, 생산조직의 네트워크화 등 지식정보화시대의 일반적 특징들은 안정적 고용관계를 전제로 하지 않는다. 따라서 파트타임 근로, 계약직, 파견, 도급근로 등 다양한 형태의 관계가 나타나므로 새로운 환경에 맞추어 최소한의 기준만 제시하는 법이 만들어져야 한다.

나. 노동시장 유연성 제고 정책의 내실화

우리나라 고용시스템이 정규직 고용안정 및 연공주의를 중심으로 매우 경직적인데, 여기에는 공공부문, 금융부문, 대기업에서 만연된 독점노조의 내부자 이익 극대화가 자리잡고 있다. 따라서 고용시스템을 유연화하기 위해서는 노조독점을 극복해야 한다.

또한 비정규직을 포함한 다양한 취업형태의 이용이 활성화되어야 한다. 비정규직의 확대는 우리나라만의 현상이 아니고 1980년대 후반 이래 세계적으로 관찰되는 추세이며, 우리나라에서도 1993년 이후부터 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 디지털 환경하에서는 생산조직 및 생산요소의 이용이 필요한 기간에, 필요한 양만큼만 이루어지는 특성이 있다. 따라서 임시직, 파견직, 아르바이트, 독립근로 등 다양한 근로형태가 필요하다.

이와 함께 산업의 경쟁력 제고와 인수·합병을 통한 산업구조조정의 활성화 및 해외기업 유치 등을 위해 경영상 어려움에 처한 기업들의 정리해고 요건을 완화하고 절차를 간소화해야 한다. 또한 파업

중 대체근로를 허용하여 소비자 및 관련 기업의 연쇄적 피해를 방지해야 하며, 조기퇴직으로 인한 개인적 불안을 방지하기 위해 일정연령을 기준으로 임금을 조정하고 고용을 보장하는 임금피크제 등이 도입되어야 한다.

다. 노사 자치해결 원칙 및 법치주의 노동행정에 입각한 노사관계의 정상화

노사관계에 있어서는 노사자치의 존중이 필요하다. 노사관계의 제 문제는 당위성 측면으로 보거나 복잡다기해지는 경제환경으로 보거나 기본적으로 노사당사자들이 자치적으로 해결할 문제이며, 정부는 관계법의 집행자 기능에 충실해야 할 것이다. 노사갈등으로 인한 사회적 비용을 줄이는 차원에서 노사분규에 대한 조정기능은 더 전문화하고 심판기능은 공정화해야 한다.

라. 노조전임자 임금지급 금지의 차질 없는 시행

노조 전임자에 대한 임금 지급 및 요구를 부당노동행위로 처벌하는 조항에 대해, 법 제정 후 세 차례나 시행을 유예하여 재정자립을 위한 충분한 기회를 부여했으므로 유예기간이 만료되는 2009년 9월 이후에는 더는 소모적인 논란 없이 현행법대로 전면 시행되어야 한다.

9. 인적자원 확대 및 노동인력 개발

(1) 문제제기

우리나라는 향후 45년 이내에 65세 이상의 인구가 2006년 현재 459만7천 명에서 1,579만3천 명으로 늘어날 전망이며, 이는 전체 인구 중 노령인구의 비율이 9.4%에서 37.7%로 늘어나는 것이다. 이와 같이 고령인구가 지속적으로 늘어남에 따라 관련되는 사회적 비용이 급증할 것으로 추정되며 이 문제를 해결하기 위해서는 인적자원 활용 체제의 개선이 절실한 실정이다.

뿐만 아니라 노령인구의 증가와 함께 저출산에 따라 총인구, 생산가능인구 등이 감소할 전망이다. 우리나라 출생아수는 지속적으로 감소하여 2006년 47만2천 명이었던 것이 2050년에는 절반도 되지 않는 22만9천 명으로 감소할 것이며 총인구는 2050년에는 2006년 대비 8.7%(614만9천 명)이 감소할 전망이다. 생산가능인구는 2050년에는 2006년 대비 35%(1,211만9천 명)이 감소할 것이고 저출산으로 말미암아 2015년부터는 경제활동인구비율의 하락, 2017년 이후에는 경제활동인구의 감소(2015~2025년 기준 240만 명 감소)가 추정된다.

이러한 급격한 변화와 상황의 전개에 따라서 인적자원 활용의 극대화를 위한 전략의 수립과 추진이 긴요한 과제가 되고 있다. 특히 인적자원을 소중히 여기고 조기에 폐기되거나 활용되지 않는 사례를 방지하는 대책과 인적자원의 적극적인 활용을 촉진하기 위해 필요한 지원을 아끼지 않는 적극적인 대책이 필요한 시점이다.

(2) 현황 및 문제점

우리나라의 인적자원 활용체제의 현상과 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 인적자원 자체의 감소이다. 둘째, 활용을 위한 기본조건으로서 일자리의 급격한 변화이다. 셋째, 인적자원 활용기간이 짧다. 넷째, 직장에서 퇴출당한 임금근로자들의 인적자원이 활용되지 못하고 있다. 끝으로 인적자원 활용체제의 환경이 급격하게 지속적으로 변화하고 있는 것이다.

먼저 인적자원 자체의 감소 현상을 보면, 현재의 추세로 간다면 우리나라 총인구는 2050년에는 2006년 대비 8.7%(614만9천 명)나 감소할 전망이며 생산가능인구(15~64세)는 2050년에 35%(1,211만9천 명)나 감소할 전망이다.

| 표 26. 연령층별 인구 및 구성비 추이

(천 명, %)

구 분	2006	2010	2020	2030	2040	2050
총인구	48,497	49,220	49,956	49,329	46,743	42,348
생산가능인구 (15~64세)	34,874	35,852	35,838	31,892	27,084	22,755

자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2005. 1.

다음으로 인적자원 활용을 위한 기본적 조건으로서 일자리 현황에 대해서 살펴보면, 1997~2003년의 5년간 대기업, 공기업, 금융업 등의 일자리가 32만6천 개 감소되었다. 또한 1997년 이후 2002년까지 5년간 상용직 일자리는 42만 개가 감소되었다. 이는 고학력 근로자들의 일자리가 대폭 감소되었음을 의미한다. 상용직근로자와 임

시직근로자의 상황을 보면 상용직 근로자가 728만2천 명에서 682만 2천 명('02)으로 감소했으며 임시, 일용직은 증가했다. 즉 1997년 이후 5년간 임시, 일용직 근로자는 119만7천 명이 증가하여 1999년 이후 임금근로자의 50%를 초과하였다.

우리나라 임금근로자의 활용기간은 평균 25.8년 정도에 불과하다. 즉 우리나라 근로자의 평균 입직연령은 27.2세(교육인적자원부외, 2005), 평균 퇴직연령은 53세(통계청, 2005d) 정도밖에 되지 않는다. 이에 반해서 일본의 임금 근로자 평균 퇴직연령은 63세로 추정되고 있다. 남성의 입직연령이 여성보다 늦고 여성의 평균 퇴직연령은 남성보다 이르다.

퇴직한 인적자원의 활용에 대해서는 대부분 단순노무직으로 일하고 있어 충분한 활용을 하고 있지 못하다. 우리나라 임금근로자의 퇴직 후 경제활동참가율은 OECD 국가에서도 높은 편이지만, 제한된 범위의 일자리와 단순노무자화가 현실이다. 조사결과에 의하면 모든 고령근로자의 3분의 2가 육체근로자로 힘든 일을 하고 있다.

우리나라의 인적자원 활용체제의 문제점은 다음과 같다.

가. '소(小)한국적' 인적자원 활용체제의 폐쇄성과 인적자원 활용 미흡

먼저 인적자원 활용의 가장 큰 문제점은 우리나라 인적자원 활용의 기본노선이 한국국적을 가지고 국내에서 양성된 인력을 중심으로 하는 '소한국적(Small Korea)' 체제로 구축되어 있다는 점이다. 그 특징은 내국인 우선고용의 원칙, 모든 외국인 노동자의 단기 체류 원칙 등으로 요약할 수 있다. 국내 인력 중심의 인적자원 활용체제로 말미암아 국제사회에서 한국을 지원하는 인적자원의 활용기반의 구축이 부진하다. 외국 현지에서 한국기업을 위해 일해 줄 인적자원

의 확보가 부족하며 국내에서 연수, 양성한 인력의 국제 역량이 부족하고 외국 인력의 충분한 활용이 미흡하다.

나. 경제활동 참가여건의 미비로 인한 인적자원 낭비

인적자원의 충분한 활용을 위해서는 근로자들이 기꺼이 경제활동에 참가할 수 있는 여건을 적극적으로 조성해야 주어야 할 것이다. 그러나 육아부담으로 인한 여성 근로자의 경제활동 참여율의 저조가 심각한 문제이다. 특히 25~34세 여성의 취업률이 지속적으로 저조하다. 재훈련체제의 미비로 인한 근로자의 경제활동 참여율의 부진도 문제이다. 중소기업은 자체훈련 시설투자가 곤란하고 대체인력 확보도 어려워 훈련실시가 곤란한 실정이다.

다. 고용상의 비합리적 차별로 인한 인적자원 낭비

여성에 대한 고용상의 차별로 인해서 여성인적자원이 낭비되고 있다. 여성의 전문, 관리직 비율을 보면, 10년간 전문, 관리직 종사자 중에서 여성이 차지하는 비중은 약 5% 증가하였으나 선진국에 비해서는 여전히 낮은 수준이다.

인적자원의 활용을 위해서는 학술분야 자격과 기술분야 자격이 서로 유기적인 관련성이 있어야 하며 이들이 일의 세계와 연계되어 있어야 할 것이지만, 우리나라의 경우 학술분야와 직업기술분야가 잘 조화되어 있지 못하다. 우리나라에서는 학력을 중심으로 하는 직업교육은 교육인적자원부가 관할하고 있지만, 직업훈련과 자격제도는 노동부에서 관할하고 있다. 즉 학력과 직업교육, 직업훈련과 자격제도가 각각 다른 부처에서 관할하여 운영되고 있고 서로 유기적

연계가 미흡하다. 게다가 직업교육과 자격제도는 산업계의 요구와 괴리되어 있다.

라. 인적자원 활용의 극대화를 위한 평생교육 인프라의 미흡

한편으로 기존 학제가 평생교육의 이념과 운영을 감당할 수 있을 정도로 유연하지 못하다. 장기간 고착된 학제의 타성으로 말미암아 다양한 교육을 제공하는 유연성이 부족하다. 평생교육 체제는 방계 제화되고 이에 따라 법적 지위가 취약한 것도 큰 문제이다.

(3) 정책대안 및 추진전략

가. 내국인 우선고용원칙 완화

국내외를 막론하고 우리에게 필요한 인적자원을 적극적으로 확보하고 활용하는 전략을 인적자원 활용체제의 기본전략으로 채택해야 한다. 미래 사회에서 국제경쟁력을 가지려면, 국내 인력만이 아닌 해외 한국 인력과 외국 인력을 널리 포용하면서 세계적으로 한국 경제가 뻗어나가도록 노력해야 할 것이다. 특히 외국인이 국내에 유입되는 규모가 획기적으로 증가할 것으로 전망되고 있어 외국인 인력 활용은 중요한 과제가 될 것이다.

국내에서 양성된 국내거주 인력은 물론이고 해외에서 양성된 한국인, 외국인이지만 국내에서 양성된 인력, 외국인이면서도 한국의 기업을 위해서 일하는 인력, 북한 동포 등 한국계 인적자원을 전 지구적으로 확장하고, 이들 사이의 차별을 제거하고 모두 헌신적으로

일하는 인적 자원 네트워크를 확장시켜야 한다. 국제학교의 설립을 자유화하고 외국인을 위한 문화 및 여가시설의 설립과 운영의 자유화를 추진하며 국경을 넘는 고등교육의 가속화에 대응한 인적자원 양성체제를 구축하여 인적자원 활용을 극대화해야 한다.

나. 외국인 고용차별 규제 개선

해외 우수 R&D 인력의 활용 및 현지인 수준의 외국어 구사능력이 필요한 호텔, 관광, 교육 및 기타 서비스 업종의 인력난 해소를 위해 외국인 고용 차별 및 비자 발급 규제가 완화되어야 한다. 또한 외국인 이민 원활화를 위해 거주체류 자격제도, 영구자격제도, 국적취득제도 등 이민관련 법과 제도의 정비가 이루어져야 하며, 장기적으로는 국내의 학력과 자격제도를 국제기준에 부합토록 개선해야 할 것이다.

다. 여성인력 활용 증대를 통한 성장잠재력 확충

여성의 가사책임이 직업능력개발 참여의 중요한 장애요인임을 고려할 때, 가족 친화적 직업능력개발 환경 조성이 필요하다. 한국직업능력개발원의 조사에 의하면(2005), 직업훈련을 받는 동안 집안을 돌볼 사람이 없어서, 가사, 육아 때문이라는 응답비중이 남성에 비해 훨씬 높은 것으로 나타난다. 그러나 현재와 같이 직장내에 보육시설의 설치를 의무화하는 것은 그 자체로서도 경제적으로 비효율적일 뿐 아니라 기업의 부담을 가중시켜 오히려 여성의 고용을 위축시킬 가능성이 크다. 따라서 영유아, 장애인, 휴일, 야간, 24시간 등의 다양한 보육시설을 대폭 확대하되 보육에 대한 사회 및 국가의

책임이 강조되는 것이 세계적 추세임을 감안하여 국가나 지자체가 앞장서서 각 지역별로 수준 높은 공공보육시설을 설치하도록 함으로써 여성의 근로조건 악화나 경력 단절을 방지하고 저출산 문제를 극복해야 할 것이다.

아울러 보육의 성별분업을 개선하기 위해 부성휴가제, 가족간호제 등을 점진적으로 도입을 추진하고, 근무시간 유연화와 대안적 고용형태의 개발을 위해 시차출근제, 탄력근무제, 직무공유제 등의 도입도 추진되어야 할 것이다.

라. 평생 직업능력의 개발 지원 강화

지식기반산업화를 견인할 혁신주도형 인재육성을 위해서는 교육과 함께 직업능력개발이 국민의 기본권으로 자리 잡도록 해야 하며, 학령기를 떠난 이후 또는 퇴직 이후라도 국민 모두가 언제, 어디서나 쉽게 필요한 프로그램에 접근할 수 있도록 직업능력개발이 보편적 권리로서 발전해 나갈 수 있어야 한다.

특히, 다가오는 고령화 사회에 대비하여 우리의 인적자원을 최대한 활용할 수 있는 전략과 대책을 마련하여 추진하는 것이 필요하다. 고령자 노동시장에 대해서는 고령자들을 단순히 한 기업에서 오래 근무하게 하는 정년의 연장이 아니라 이들을 노동시장에 오래 남아있을 수 있게 하는 종합적인 접근이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 임금피크제의 도입, 재고용활성화를 통한 노동시장 체류연한 연장, 고령자에 특화된 전직지원제도(Outplacement) 활성화, 고령자 적합직종 개발 및 교육, 전직지원서비스와의 연계 등이 긴요하다.

마. 교육훈련과 자격제도의 연계체제 확립

인적자원의 양성과 활용에 있어서 모범적인 국가로 알려져 있는 오스트레일리아 같은 경우를 보면 학술자격과 기술자격의 연계성(articulation)이 잘 발달되고 있는 것을 볼 수 있다. 이들은 단일의 자격제도(qualification framework) 속에서 운영되고 있으며 관련 부처, 기관들이 이를 위해서 서로 제휴하고 있다.

우리나라도 이와 같은 학술자격과 기술자격의 연계 강화를 통한 단일 자격제도 운영 및 이를 위한 관련부처·기관의 상호협력 시스템 구축이 필요하다.

Ⅱ. 시장경제의 확산과 정착

10. 헌법 개정

(1) 서론

이 글에서는 헌법학, 정치학, 경제학 등 여러 학계와 정치권 및 언론에 나타나는 주요 개헌방향과 일정에 대한 논의를 정리하여 보았다.

(2) 헌법 개정의 방향

가. 선거제도의 개선

5년 주기의 대선과 4년 주기의 총선이 거의 겹치는 2007년 12월 대선과 2008년 4월의 총선 그리고 2012년의 대선과 총선일정은 대통령과 국회의원들이 자기 임기를 양보하지 않고 개헌에 합의할 수 있는 20년마다 돌아오는 기회라고 할 수 있다. 최근 몇 년간 나타나고 있는 개헌논의는 이처럼 지금이 개헌의 최적기라는 인식으로 인하여 제기되는 점이 크다고 할 수 있다.

그러나 이미 2007년에 개헌하는 것은 불가능하므로 차기 대선 예정일인 2012년 말과 차기 총선예정일인 2012년 봄을 일치시키는 방법이 있다. 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원 등 선출직 공직자 임기를 4년으로 일원화하고, 대통령·지방자치단체장 선거 그리고 국회의원·지방의회의원 선거를 같은 날짜에 동시에 시행하여 선거비용 및 사회적 비용 최소화를 꾀할 필요가 있다. 그러나 중간평가 성격의 선거를 위해서는 2년의 격차를 두고 대통령·지방자치단체장 선거와 국회의원·지방의회의원 선거를 번갈아 실시하는 방안도 검토할 수 있다.

나. 권력구조

현 대통령제는 단임제가 가장 큰 문제점으로 지적된다. 즉, 단임제는 국민의 평가를 받을 기회가 없으며 취임과 동시에 레임덕 현상이 발생한다는 지적이 있다. 또한 장기집권을 막는 대신 '대통령 무책임제'가 되었다는 부정적인 평가도 낳게 되었다. 이에 더하여 단임제는 자신의 임기만을 생각하게 되므로 선거 때만 되면 이합집산하는 정당을 만들게 되어 정당제도가 정착되지 못하는 문제가 있다고 지적되고 있다. 이러한 논의로 인하여 4년 연임 대통령제로의 개헌이 큰 호응을 얻고 있다.

대통령제를 전제로 할 경우 중임제 다음으로 많은 논의가 되고 있는 것이 결선투표에 대한 내용이다. 현재의 선거제도하에서는 40% 이하의 지지를 받는 소수정권이 출현할 수밖에 없고 이는 대통령의 통치력을 제한한다는 것이다.

이와 함께 국무총리제의 폐지를 전제로 정·부통령제를 도입하자는 논의도 제기된다. 부통령제의 도입은 대통령 유고시 승계를 신속

하게 하고 지역적 배분에 따라 사회적 갈등을 완화하며 차기 대권주자에 대한 정치적 수업을 가능하게 하고 차기 대권주자를 가시화함으로써 정치에 대한 예측가능성을 높여 주게 된다.

한편, 행정부의 강력한 권한에 대한 견제역할을 수행하고 어느 정도의 균형을 되찾기 위하여 입법부의 권한 강화가 제기되고 있다. 입법부의 권한을 강화하기 위해서는 무엇보다도 국회가 정부의 예산안을 편성하는 권한을 가져야 할 것이다. 또한 국가의 재정을 처리하는 재정권을 국회에 귀속시켜야 한다.

행정부의 비대한 권한을 견제하는 또 다른 방법으로 사법부의 독립성을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 방법으로 대통령의 대법원장 및 대법관 임명권을 제한하자는 논의가 있으나 이는 행정부의 사법부에 대한 적절한 견제의 의미도 있으므로 이보다는 대법원장, 헌법재판소장, 대법관 및 헌법재판소 재판관의 임기를 7년으로 연장하고 정년을 70세로 보장하는 방안이 더 바람직할 것으로 보인다.

우리나라 헌법은 지방자치권의 적극적인 보호를 위한 선언적 기능은 물론 구체적인 내용과 범위도 제시하지 못하고 있다. 따라서 지방자치에 대한 '권리' 관념을 명문화하는 국가의 지방자치 보호의무 규정이 헌법에 명시되어야 한다. 이와 함께 조세와 교육의 측면에서 진정한 지방자치가 이루어질 수 있도록 지방세에 대한 내용과 교육수요자 자치를 구현하는 방법을 헌법개정안에 반영하는 것이 바람직하다.

다. 총강부문과 기본권 규정

우리나라 헌법에는 법치주의에 관한 명문규정이 존재하지 않는데 헌법 총강부분에 법치국가의 원리가 어떤 형식으로든 반영되는 것

이 필요하다. 이는 특히 그동안 우리나라의 역사가 법에 의한 통치보다는 인치와 관치에 의한 통치로 점철되어 왔다는 점에서 중요한 선언적 의미가 있다고 하겠다. 이와 함께 법치주의를 규정하는 조문에서 법률에 의한 기본권 제한의 한계를 설정하고 모든 기본권 보장과 보호를 위한 일반원칙으로서 헌법 제12조 신체의 자유에 규정된 적법절차 조항을 삽입하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 우리 헌법에는 아직 생명권에 대한 조항이 없는데 헌법재판소 판례도 생명권을 기본권 중의 기본권이라고 판시하고 있으므로 이를 헌법 개정시에 명문화하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 특히 첨단과학문명으로 대변되고 있는 생명과학이 급속도로 발달하고 있는 현 상황에서 헌법에 생명권보장을 규정하는 것이 반드시 필요하다는 입장도 나타나고 있다.

또한 사생활권에 개인정보의 수집·생산·보유·이용·열람·제공 등에 있어서 당사자의 권리를 인정하는 '정보의 비밀과 자유' 조항을 포함시킴으로써 인격권과 재산권의 성격을 갖는 넓은 의미의 사생활권으로 폭넓게 규정하는 것이 바람직하다.

앞으로 펼쳐지는 정보화시대·국제화시대에 부응하기 위해서는 언론·출판이란 매체중심의 정의를 벗어나서 표현의 자유로 그 영역을 확장하여야 할 것이다. 이에는 현행 헌법에 규정되어 있지 않은 국민의 알권리와 정보청구권도 포함하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 표현의 자유라는 더욱 포괄적인 조항을 만들고 그 하부조항으로서 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유를 포함하는 조문으로 그 형식을 바꾸어서 포괄적인 의미의 표현의 자유를 규정해야 할 것이다.

라. 경제조항

21세기의 세계는 정보화, 국제화로 치달으면서 국경 없는 경제전쟁으로 나아가고 있다. 그동안 우리나라 경제는 전후 세계경제 속에서 자유시장과 국제무역의 혜택을 가장 잘 누리면서 성장한 나라가 되었으며 이제 주요 선진국과도 당당하게 자유무역을 추진하며 세계 10위권 경제대국으로의 진입을 눈앞에 두게 되었다. 그러나 이러한 경제대국으로의 성장을 눈앞에 둔 우리나라는 여러 측면에서 경제적 자유도가 선진국에 비하여 현저하게 낮다. 우리나라는 자본주의 시장경제를 채택하고 있음에도 불구하고 시장에 대한 통제가 심각하게 이뤄지고 있는 나라이다.

그동안 우리 헌법의 경제조항이 정부의 시장 간섭을 지나치게 불러들였다는 점을 인식하여 우리 개정헌법에는 자유시장경제에 대한 내용을 명문화하고 법률에 의한 재산권 제한의 한계를 설정하는 것이 바람직하다.

한편 그동안 우리 헌법의 경제조항에서 가장 문제시되었고 많은 논란을 가져왔던 제 119조 2항에 나타나는 '경제력 남용'과 '경제민주화'란 용어를 삭제하고 이를 '시장경제질서의 원활한 작동'을 위한 경우로 대체하는 것이 바람직하다.

또한 우리 헌법의 제9장인 경제장의 120조부터 127조까지는 다양한 부문에 대한 정부개입의 가능성을 열어 놓음으로써 경제헌법의 기본 성격이 자유시장경제적인 측면을 강조하기보다는 정부의 통제지향적 규제를 강조하는 것으로 인식된다. 이는 특히 다른 국가의 헌법과 비교할 때에도 잘 드러나는 것으로서 헌법 경제장의 통제지향적 열거조문들은 삭제되어야 할 것이다.

11. 사법

(1) 사법의 성격 및 과제와 사법개혁의 필요성

사법은 공정한 재판을 통하여 무엇이 옳고 그른지를 판단함으로써 한편으로는 당사자의 정당한 권리를 보장하며, 다른 한편으로는 사회질서를 안정적으로 유지하는 기능을 담당하고 있다. 따라서 사법의 본질은 법치의 실현을 통해 법의 기능을 올바르게 발현시키는 데 있다.

그러나 해방 후 지난 60년간 사법(부)의 발전에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다. 객관적이고 공정한 사법에 대한 불신은 불식되지 못했으며, 사법 서비스 개선에 대한 국민적 요구는 점증하고 있다. 이제 법치주의를 실현시키는 선진적 사법제도의 정착은 더 이상 미룰 수 없는 상태에 이르렀다. 또한 법률시장 개방에 대비하여 사법 서비스의 경쟁체제를 구축해야 할 필요성도 절실해졌다.

사법개혁을 추진함에 있어서는 매우 신중한 접근이 요구된다. 사법의 핵심은 공정한 재판이고, 이를 위해 사법부에 대해서는 엄격한 독립성의 보장 및 법관의 신분보장 등이 요구되는데, 자칫 사법개혁이라는 명분 하에 사법의 본질을 침해할 우려도 존재하기 때문이다.

(2) 사법개혁 추진 현황

사법개혁위원회와 사법개혁추진위원회의 활동에 의하여 제도개혁을 위해 마련된 법률안은 20개에 이른다. 이러한 사법개혁관련 법률안들을 통해 정리되고 있는 사법개혁의 내용은 크게 다섯 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 법학교육의 기본구조를 바꾸게 되는 중요한 변화가 법학전문대학원(이른바 Law School)제도의 도입이라는 형식으로 시도되고 있다.

둘째, 사법부의 조직에 대한 개혁의 시도로서는 고등법원 상고부의 설치에 관한 제안이 눈에 띄는 변화라고 할 수 있다.

셋째, 형사소송법의 대폭적인 개정을 통해 공판중심주의를 강화함으로써 이를 통하여 형사재판에서 피고인의 인권을 더 강력하게 보장하려는 시도가 있다.

넷째, 배심제와 참심제의 도입으로 국민의 형사재판에 대한 참여를 가능하게 될 뿐만 아니라 전통적인 사법구조에 커다란 변화가 야기될 것으로 예상되고 있다.

다섯째, 군대 내의 사법제도에 대한 개혁의 필요성이 강조되고 있다.

현재 법학전문대학원 문제 등 몇 가지 쟁점에 대해서는 법조계와 법학교수회가 첨예한 대립을 보이고 있으나, 나머지에 대해서는 대체로 긍정적인 평가가 내려지고 있는 것으로 보인다.

하지만 구체적 문제에 들어가면 아직도 제도의 성공적 정착을 위한 조건들이 마련되지 않은 예들이 적지 않으며, 사법개혁을 위해 중요한 사항들이 최근의 사법개혁논의의 대상에서 배제되어 있다는 점도 문제로 지적될 수 있다.

(3) 사법개혁의 주요 쟁점과 해결방향

가. 법학전문대학원 제도의 도입

법학전문대학원의 도입과 관련해서는 무엇보다 인가의 방식과 관련하여 준칙주의냐 인가주의냐의 문제, 그리고 법학전문대학원 학생의 총정원을 어느 정도로 규제할 것이냐의 문제를 둘러싼 갈등을 해소하는 것이 중요하다.

우선 법학전문대학원(Law School) 인가의 장점은 법학교육의 질 향상에서 찾을 수 있다. 반면 총정원의 제한 및 이와 연계되어 있는 인가대학 수 제한의 단점으로는 대학의 자율성 및 학문의 자유, 직업의 자유 등에 대한 심각한 제한이 된다는 점을 들 수 있다.

이 문제를 해소시키기 위해서는 탄력적이고 유연한 제도운영 및 개선이 필요할 것이다. 즉, 법학전문대학원 제도를 도입하는 초기단계에서는 엄격한 인가주의를 채택하여 교육의 질 개선에 초점을 맞추고, 이러한 개선이 어느 정도 확보된 이후에는 준칙주의로 전환하여 법학전문대학원의 수 및 총정원을 확대하는 것을 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다.

나. 국민의 사법 참여: 배심·참심제의 도입

국민의 사법참여 및 이를 통한 사법의 민주화 요청은 더 이상 외면될 수 없는 상황이다. 그러나 배심제나 참심제의 도입만으로 소기의 성과를 쉽게 달성할 수 있는 것은 결코 아니다. 일반시민들로 구성된 배심원들이 그릇된 판결을 내릴 수 있으며, 또한 참심이 법률전문가인 법관에 대하여 법률의 적용이나 형의 양정과 관련하여 얼

마나 실질적인 역할을 할 수 있을 것인지도 문제될 수 있다.

배심제 및 참심제를 성공적으로 정착시키기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 갖추어져야 한다.

첫째, 배심·참심에 대한 국민적 인식이 높아져야 한다. 만일 배심원으로 선정된 국민이 배심원으로서의 역할에 대해 소극적이거나 무지한 경우, 또는 배심원으로서의 지위를 오·남용하는 경우에는 배심제 및 참심제가 성공하기 어렵다.

둘째, 배심제 도입 후 배심원들이 감정적인 판단에 빠져 공정하지 못한 평결을 내리는 일이 없도록 철저한 사전 준비가 필요하다. 이를 위해 배심원의 자격조건 제한 및 배심 참여에 대한 보상에 대해서도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 법률안에 따르면 배심원들이 참심의 역할까지 수행하도록 하고 있는데, 참심의 실질적 역할 확보를 위해서는 역시 철저한 사전준비가 필요하다. 특히, 법령의 적용이나 형의 양정에 관한 의견을 제시하는 경우에는 더욱 엄격한 요건을 요구하는 것이 필요하다.

다. 사법 서비스의 개선

① 변호사 서비스의 질 개선

서비스 개선의 일차적 목표는 소송비용의 부담을 줄이는 방법의 마련에서 시작되어야 한다. 이를 위해서는 국선변호인 제도의 적극적인 활용이 필요하고, 변호사 수임료에 대한 적절하고 효과적인 규제가 요구되기도 한다. 그러나 근본적인 문제해결을 위해서는 변호사 숫자의 증가와 적절한 경쟁이 전제되어야 한다.

② 경찰 수사단계에서의 인권침해 방지

경찰 수사단계에서의 인권침해를 방지하기 위해서는 경찰의 인식 전환이 중요하다. 최근 경찰청 내부에서도 경찰에 대한 인권교육의 강화에 노력하고 있으나 아직까지 가시적 성과로 연결되고 있지는 못한 상황이다. 피의자의 인권침해 문제는 경찰의 숙원인 수사권 독립의 전제라는 점을 인식하고 경찰 스스로 인권침해에 대한 인식 전환 및 실무 개선을 강력하게 추진해야 한다.

③ 검찰의 공정하고 중립적인 공소 제기 및 유지

형사재판절차에 있어서 검찰의 공정성과 중립성은 검찰이 수사과정에서 분리되어 공소의 제기 및 유지를 담당할 때 비로소 가능해진다. 하지만 단기적으로는 현재의 검찰제도 하에서 검찰수사 및 형사소송 과정에서 피의자 내지 피고인의 인권 침해가 최소화되도록 재정신청제도 확대, 인신구속 및 압수수색 관련제도 개선, 공판중심주의 확립, 국선변호인 제도 개선 등을 적극 추진해야 한다.

④ 법원의 객관적이고 중립적인 재판진행과 전문성 제고

법원의 객관적이고 중립적인 재판진행을 위해서는 크게 두 가지가 개선되어야 한다. 첫째, 판사의 고압적인 태도 등 재판 진행상의 잘못도 인권침해가 될 수 있다는 점에 대한 인식의 제고가 필요하다. 이를 위해 법관 스스로가 하나하나의 재판에 대해서 세심하게 신경쓸 수 있도록 법원 및 법관의 수를 늘려 법관들의 과중한 업무부담을 경감시켜 주어야 한다. 둘째, 고질적인 전관예우 문제를 해소하여야 한다. 전관예우 기대심리를 불식시키지 않고서는 법원의 객관성과 공정성에 대한 불신을 타파할 수 없기 때문이다.

법원의 전문성을 제고하기 위해서는 노동, 조세, 환경, 금융, 공정거래분야 등에 전문법원을 추가 설치하며, 전문지식을 갖춘 기성의 법률가나 관련 전문가를 전문법원이나 전문재판부에 우선적으로 임용할 필요가 있다.

라. 대법원장과 대법관의 선임방식 개선

대통령이 국회의 동의를 얻어 대법원장 및 대법관을 임명하는 현행 제도는 사법부의 전문성과 독립성을 해칠 우려가 있다는 논란이 증가하고 있다. 이를 개선하는 방법으로는 단기적인 대책과 중장기적인 대책으로 나누어 볼 수 있다.

단기적인 대책으로는 현행 헌법의 규정을 유지하는 가운데 선임의 방식을 실질적으로 개선하는 방향으로 접근이 가능할 것이다. 대법원장의 경우에는 대통령의 지명에 앞서 후보자의 자격 및 검증방식 등에 대해서 국회가 일정한 기준을 정하여 입법화하고, 이를 국회의 동의권 행사에 반영하는 방법이 고려될 수 있다. 대법관의 경우에는 헌법상 대법원장에 의해 제청되도록 규정되어 있으므로 서열위주의 현행 제청절차를 합리화함으로써 제도를 개선하는 것이 가능하다. 그러나 더욱 근본적인 문제해결을 위해서는 국회가 법률로써 대법관제청자문위원회의 법적 근거와 권한 및 활동범위 등에 관한 기준을 마련하는 것이 필요하다.

중·장기적 대책으로는 현행 헌법의 개정을 통한 제도 개선까지 모색해 볼 수 있다. 우선, 대법원장 및 대법관을 임명제로 유지할 경우에는 대통령이 임명권을 보유하되, 실질적 임명권이 아닌 형식적 임명권만을 갖도록 규정할 필요가 있다. 이 경우 대법관을 대법원장의 제청에 의해 대통령이 임명하도록 하는 현행 규정은 반드시

존치되어야 할 이유는 없다. 대법원장 및 대법관에 대한 임명제 자체를 유지할 필요가 없다고 판단될 경우에는 선거제의 도입을 검토할 수 있다. 이 경우 사법부의 성격상 선거권자의 범위를 법관으로 한정시켜 선거를 실시하여야 할 것이다. 이때, 선거제도의 도입으로 인해 법원조직 내부의 파별 형성, 은밀한 거래의 발생 가능성, 악화가 양화를 구축할 위험성 등 부정적인 측면에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

마. 대법원과 헌법재판소의 갈등 해소

1987년의 헌법 개정을 통하여 헌법재판소가 신설되면서 대법원과 헌법재판소 간의 대립과 갈등이 계속되고 있으며, 이로 인해 사법적 정의에 대한 국민의 혼란이 가중되고 있다. 양 기관의 갈등 요인은 크게 (i)변형결정의 구속력 문제, (ii)재판소원의 문제, (iii)명령규칙에 대한 위헌심사권 문제 등 3가지로 구분할 수 있다.

① 변형결정의 구속력 문제

헌법재판소법 제47조 제1항에서는 "법률의 위헌결정은 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체를 기속한다."고 규정하고 있다. 이 규정에서 위헌결정만이 다른 국가기관에 대한 구속력을 갖도록 한 것과 관련하여 단순합헌결정도 아니고 단순위헌결정도 아닌 변형결정(한정합헌결정, 한정위헌결정, 헌법불합치결정)들의 효력을 어떻게 볼 것인지에 대한 논란이 야기되었다.

대법원에서는 헌법재판소법 제47조 제1항을 엄격하게 해석해야 한다는 취지에서 변형결정의 기속력을 인정할 수 없다는 태도를 취하고 있다. 반면, 헌법재판소에서는 변형결정은 실질적으로 일부위

헌의 의미이므로 법원을 비롯한 국가기관이나 지방자치단체에 대한 구속력이 인정되어야 한다는 입장이다.

대법원과 헌법재판소 간의 갈등 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 헌법재판소법의 개정을 통해서 변형결정(특히 한정합헌결정과 한정위헌결정)의 구속력을 명확히 할 필요가 있다.

② 법원의 재판에 대한 헌법소원(재판소원)의 문제

현행 헌법재판소법 제68조 제1항 후단은 법원의 재판에 대한 헌법소원을 배제하고 있으며, 그 결과 법원의 재판뿐만 아니라 행정작용의 대부분이 헌법소원의 대상에서 배제되어 있다. 그럼에도 불구하고 동 규정을 위헌으로 판단하는 데에는 어려움이 있다. 동 조항이 헌법의 명문규정에 명백히 위배되는 것도 아니고, 헌법의 기본원리나 이념, 또는 제도의 본질을 완전히 벗어나는 것이라고 보기도 어렵기 때문이다.

그러나 장차 국민에 대한 기본권보장을 강화하기 위해서는 재판소원을 허용하는 법개정이 적극적으로 검토되어야 한다. 다만, 재판소원을 전면적으로 허용할 경우 헌법재판소가 사실상의 최종심이 될 수 있으며, 대법원은 헌법재판소의 결정을 따라야 한다는 문제가 발생한다.

그러므로 법원의 재판에 대한 헌법소원을 인정할 경우에도 모든 재판에 대한 전면적인 도입보다는 부분적인 도입(예컨대 행정소송에 대한 재판에 한정하거나, 일정 형벌 이상의 형사재판에 한정하는 등의 방법)을 먼저 시도할 필요가 있다.

③ 명령·규칙에 대한 위헌심사권의 문제

현행 헌법 제107조 제2항에는 "명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 때에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다."고 규정되어 있다.

이 규정과 관련하여 대법원은 법률의 위헌성에 대한 심판권은 헌법재판소에 있지만, 명령·규칙의 위헌성에 대한 최종적 심판권은 대법원에게 있으므로 헌법재판소가 명령·규칙에 대해서는 관여하지 말아야 한다고 주장한다. 반면, 헌법재판소는 명령·규칙 또한 공권력의 행사를 통해 제정되는 것이고, 헌법소원의 대상으로 모든 공권력의 행사 또는 불행사가 포함되므로 위헌적인 법률에 의한 기본권의 침해와 위헌적인 명령·규칙에 의한 기본권의 침해도 헌법소원의 대상이 된다는 입장이다.

문제의 상기 규정은 헌법재판소의 도입 이전의 규정을 그대로 존치한 것에 지나지 않는다고 할 수 있다. 따라서 현실에 더 이상 맞지 않은 이 규정은 헌법 개정을 통하여 삭제하는 것이 필요하다. 또한 헌법개정 이전에도 헌법재판소의 명령·규칙에 대한 위헌심사권이 상기 헌법규정에 반하는 것은 아니라고 보는 견해가 헌법학계 내에서 지배적이다. 이 규정은 대법원이 법원조직체계 내에서 최종적인 심사권을 갖는다는 것을 의미하는 데 지나지 않기 때문에 헌법재판소의 심사권을 배제하는 근거가 되기 어렵기 때문이다. 이 점은 동 조항에서 "재판의 전제가 된 때에는"이라고 한정하고 있는 점에서 더욱 분명하다.

다만 현행헌법 제107조 제2항의 규정을 개정하는 구체적인 방식과 관련해서는 헌법재판소의 포괄적 규범통제권을 인정할 것인지, 아니면 현행헌법 제107조 제2항의 문제만을 정리하고 넘어갈 것인지에 대해서 신중한 검토가 필요하다.

12. 통상 및 경제협력

한국은 무역의존도가 높고 무역 및 통상을 통하여 고도의 경제성장을 이룩한 대표적인 국가이다. WTO체제 성립 이후의 국제경제의 환경은 다자간·지역 간 무역자유화 및 경제통합을 통한 세계화와 중국·인도·러시아 그리고 브라질 등 소위 BRICs라는 신흥거대시장의 등장을 특징으로 한다. 이와 같은 국제적인 환경 변화와 더불어 한국은 대내적으로는 잠재성장률이 지속적으로 하락하는 등 성장동력을 상실한 듯한 모습을 보이고 있다.

지속적인 경제성장을 통해 세계화의 흐름에 앞장서는 선진국이 되기 위해서는 시장의 효율적인 기능을 가로막는 낡고 폐쇄적인 제도를 개선해야 한다. 이러한 제도적 개선은 무역·투자의 자유화를 통한 시장개방의 확대에 의해 가능해진다. (1)~(4)의 방안은 무역·투자 자유화를 통한 지속적인 경제성장을 이루기 위해 제시된 방안이다. 한편 높아진 국제사회에서의 위상에 부응하고 선진국에 진입하기 위해서는 한국도 경제협력의 수준을 현재보다 훨씬 높일 필요가 있다. (5)는 이를 위해 제시되는 방안의 하나이다.

(1) 지역·국가 간 자유무역협정의 적극적 추진

WTO 체제의 성립에 따른 다자간 무역자유화와 더불어 지역 간·국가 간의 무역자유화 및 경제통합을 촉진하는 자유무역협정(Free Trade

Agreements)의 체결도 2000년 이후 급속도로 증가하고 있다. GDP의 70%가 넘는 무역의존도를 지닌 우리나라의 경우 세계적인 FTA 확산 추세에 부응하기 위해 '동시다발적인 FTA 추진전략'을 채택한 것은 개방의 이익을 통해 고속 성장을 한 국가로서 당연한 선택이라고 할 수 있다.

그동안 한국의 FTA 추진은 정부의 추진력 부족, 국내 이익집단의 강력한 반발 등으로 큰 성과를 거두지 못하고 있었다. 그러나 한·미 FTA 협상타결은 한국의 FTA 추진에 있어서 새로운 전기가 되었고, 최근 한·ASEAN FTA 상품·서비스부문 협상 타결과 더불어 EU와의 FTA 협상진행 등은 동시다발적 FTA 추진이 가속화되고 있음을 보여주고 있다. 물론 미국 이외에 한국과 FTA를 체결한 국가들은 경제규모가 크지 않아서 FTA로 인한 경제적 효과가 미미한 상태이다. 따라서 제조업 수출시장의 확대, 서비스산업의 경쟁력 제고, 그리고 무엇보다 제도의 선진화로 인한 시장의 발전 및 경제효율성 향상 등의 이익이 예상되는 한·미 FTA는 FTA의 경제적 효과실현을 위해서 조기에 비준되어야 한다.

미국, EU와의 FTA 이외에도 수출시장의 확대 및 제도 선진화를 위해 일본, 중국과 같은 거대경제권과의 FTA를 우선적으로 추진해야 한다. 이와 같은 거대경제권과의 FTA 추진 시 개방화에 따른 이익을 극대화하기 위해서는 상품분야의 관세철폐뿐 아니라 서비스·투자·정부조달·기술표준 등을 포함하는 포괄적 FTA를 추진해야 한다.

국가 간의 FTA 추진 외에도 자유무역의 이익을 선도적으로 향유하고 선진통상국가로서의 위상을 확립하기 위해서 APEC 등 자유무역을 위한 광범위한 경제협의체에 적극적으로 참여하여야 한다. APEC 정상회의는 선진 회원국은 2010년, 개발도상 회원국은 2020년

까지 역내 무역·투자 자유화를 시행한다는 '보고르 목표'를 설정하였고 이를 이행하기 위해 다자간 무역체제의 지원, 높은 수준의 RTAs/FTAs 증진 등 실천 방안을 제시한 '부산 로드맵'을 채택하였다. 한국은 '부산 로드맵'의 중점과제인 무역원활화와 무역·투자 자유화의 병행추진을 위해 선진국형의 능동적인 자유화정책을 채택하고 아·태 자유무역지대(FTAAP) 출범에 선도적인 역할을 하여 선진 통상국가로서의 위상을 확고히 해야 한다.

통상협상은 대외협상과 국내협상이라는 두 가지 요소로 구성되어 있으며 두 가지 모두 효과적으로 진행되어야 협상이 실질적으로 이루어진다. 국회 비준을 받기까지 4년이 걸린 한·칠레 FTA의 예에서 볼 수 있듯이 국내 이익집단들의 강력한 반발로 인한 FTA 추진의 어려움은 개방화를 통해 선진국에 진입하려는 국가적 목표에 장애가 될 뿐만 아니라 국제사회에서의 한국이라는 국가에 대한 신뢰하락으로 이어질 수 있다. 이는 국내협상의 중요성을 말해주고 있으며 효과적인 국내협상전략을 수립해야 하는 이유이다.

효과적인 국내협상전략으로는 국회의 통상정책 결정과정 참여를 통해 각종 이익집단의 반발을 흡수하고 수출산업으로 하여금 국내협상에 적극적으로 참여토록 하는 것 등을 들 수 있다. 국회가 가능한 한 통상정책의 전 과정에 참여함으로써 효과적인 국내협상을 이끌어낼 수 있을 것이다.

동시다발적인 FTA 추진을 통한 무역자유화 및 개방의 확대는 결과적으로 시장의 확대 및 경쟁의 심화를 가져오므로 이를 통해 전통적인 제조업뿐만 아니라 첨단제조업, 서비스업, 농림어업 등 산업 전반에 걸친 자율적 혁신 및 구조조정의 기회가 제공될 것이다. 정부는 FTA 추진과 병행하여 이와 같은 산업 전반의 혁신 및 구조조

정이 원활히 진행될 수 있도록 법적·제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

(2) 다자간 무역협상인 DDA 협상에 적극적 참여

WTO 체제 성립 이후 최초의 다자간 무역협상인 DDA 협상은 세부원칙(modalities) 합의에 실패한 채 2006년 7월 협상이 중단되어 홍콩 각료회의에서 합의한 2006년 협상타결은 불가능하게 되었다. 2007년 1월 다보스 소규모 각료회의를 계기로 협상이 재개되어 G-4 국가(미국, EU, 인도, 브라질)를 중심으로 관세 및 농업보조금 감축 논의가 진행되고 있으나 미국의 농업보조금 감축문제와 개도국의 공산품 관세감축 수준에 대한 이견으로 2007년 협상 타결은 어려운 상태이다. 그러나 다자 무역체제를 통한 무역자유화의 증대는 대외의존도가 높은 우리 경제의 지속 성장을 위해 반드시 필요하며 DDA 협상의 조기타결을 위해 한국 정부가 선도적인 노력을 기울일 필요가 있다.

현재 진행되고 있는 협상에서 정부는 우리 기업들의 수출시장 확대를 위해 비농산물 시장접근 분야의 협상에서 대폭적인 관세 인하가 관철될 수 있도록 협상 노력을 기울여야 한다. 한국이 경쟁력을 갖고 있는 제조업에서의 수출시장 확대를 위해서는 대폭적인 관세 인하가 필요하다. 따라서 관세인하 공식의 채택에 있어서 선형방식보다는 고관세의 인하효과가 큰 스위스공식의 채택에 힘을 보태야 한다.

DDA 협상 시 서비스분야의 시장개방 협상에서는 현재 선진국과

생산성 격차가 심한 서비스산업의 경쟁력 제고를 위해 지금까지 2차에 걸쳐 제출한 양허안보다는 개방의 수준을 높일 필요가 있다. 즉, DDA 협상을 통해 좀더 과감한 서비스시장의 개방과 그에 따른 시장과 경쟁의 확대로 서비스분야의 생산성 향상을 도모할 필요가 있다.

반덤핑, 상계관세, 세이프가드와 같은 무역구제조치에 의한 비관세장벽의 형성은 우리 기업들의 수출시장 확대에 장애가 되고 있으며 또한 수출기업들에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 이와 같은 비관세장벽은 자국산업보호를 위한 수단으로 점점 중요성을 더해가고 있고 국가 간 FTA에서는 다루기 어려운 측면이 있다. 따라서 DDA 협상에서 비관세장벽을 낮추기 위한 반덤핑협정 개정 협상 등에 적극적으로 참여하여야 한다. 복잡한 통관절차 및 수수료 등으로 인해 발생하는 무역의 거래비용을 낮추고 상품이동의 촉진을 위해 무역원활화 협상에도 적극적으로 참여하여 관련 GATT 규정의 개선에 기여해야 할 것이다.

DDA는 이전의 다자간 협상과 달리 개도국 및 최빈개도국의 개발을 강조하는 개발라운드이므로 우리도 최빈개도국에 대한 무관세·무쿼터 부여 확대 및 개도국에 대한 우대조치 논의 등에서 우리의 국력에 상응하는 기여를 해야 할 것이다.

(3) 서비스시장 개방의 확대

한국경제는 성장잠재력의 약화, 중국의 부상에 따른 주요 제조업의 국제경쟁력 감소 등으로 인해 지속 성장을 위해서는 새로운 성장

동력이 요구되는 상황이다. 따라서 IT와 같은 고부가가치 제조업이나 금융, 디자인, 컨설팅 등의 지식기반 서비스업에서의 경쟁력 확보가 절실히 요구된다. 한국의 서비스산업은 대부분 선진국에 비해 생산성이 떨어지는 상황이고 이는 전반적인 산업의 생산성과 효율성에도 부정적인 영향을 미쳐 경제의 지속 성장에 저해요소가 되고 있다.

서비스산업의 생산성 향상을 위해서는 시장개방을 통한 경쟁촉진 및 기술이전이 필요하다. 유통서비스 시장개방의 경험에서 볼 수 있듯이 시장개방은 서비스분야의 경쟁력 강화의 계기가 될 수 있다. 따라서 FTA의 추진 등의 시장개방의 확대로 서비스산업의 경쟁요소 도입에 따른 경쟁력 확보를 도모하고 이를 통해 경제구조의 고도화와 지식기반 경제로의 이행을 앞당겨야 할 것이다.

먼저 금융·회계·법률·디자인·컨설팅 등 기업 활동을 지원하는 지식기반 사업서비스 시장의 개방이 확대되어야 한다. 사업서비스 시장의 개방 확대는 우수한 사업관련 서비스기법이 이전되는 기술파급효과와 더불어 외국 업체와의 경쟁 심화를 통한 생산성 향상으로 사업서비스의 소비자인 제조업의 부가가치를 증대시켜 장기적으로 경제성장에 기여할 것이다.

교육 및 의료서비스의 질적 제고를 통한 소비자후생의 증대를 위해 시장개방 및 교육·의료 관련 영리법인의 설립 허용이 필요하다. 지식기반경제에서 국가경쟁력 제고를 위한 필수조건은 수준 높고 경쟁력 있는 고등교육이다. 국제적 수준에 비해 경쟁력이 떨어지는 대학교육, 고등교육의 질적 열위에 기인한 유학에 의한 서비스수지 적자 등을 고려할 때 교육시장의 개방을 통한 국제수준으로 국내 교육의 질을 높이는 것이 시급한 과제라고 할 수 있다.

21세기 선진국 진입을 위해서는 BT산업 발전의 선도국이 되어야 하며, 이를 위해서는 BT산업의 기반이 되는 의료산업이 획기적으로 발전하여야 한다. 의료산업의 발전을 위해 의료시장의 개방은 필연적이다. 의료시장의 개방은 고급의료서비스에 대한 수요를 충족시키고 경쟁의 확대로 소비자후생이 증대되는 효과도 기대할 수 있다. 구체적으로 요양서비스, 대형·고급병원, 의료관광, e-health, 바이오의료 등의 개방을 통해 경쟁력을 강화하고 궁극적으로 의료허브 구축을 추진해야 할 것이다.

통신·방송·운수 서비스 분야는 현재 빠르게 성장하고 있고 경쟁력을 보유한 것으로 평가받고 있다. 그러나 이들 서비스시장의 경우도 자연독점에 의한 경쟁제한의 위험이 존재하므로 개방을 통해 시장과 경쟁의 확대 및 경쟁력 제고를 도모해야 할 것이다.

(4) 외국인투자 및 인력활용을 위한 열린사회 기반의 구축

외국인투자는 투자유치국 경제의 고용, 소득, 기술수준, 경영선진화 등의 측면에서 긍정적인 역할을 한다. 이러한 이점으로 인해 많은 국가들이 외국인투자를 유치하기 위해 노력하고 있는 것이다. 외국인투자의 유치 경쟁에서 우위를 확보하기 위해서는 외국인에 친밀한 환경을 조성하는 것이 필요하다.

외국인이 기업 활동에서뿐만 아니라 국내생활, 예를 들면 자녀교육, 문화 및 여가시간 활용 등에 있어서 불편함을 느끼지 않는 것이 투자의 결정에 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 외국인의 국내생활이 어렵지 않도록 국제학교의 설립을 자유화하고 외국인투자가 집

중적으로 이루어진 지역, 예를 들어 경제자유구역이나 제주도 특별자치도 등에는 이들을 위한 문화 및 여가시설의 설립과 운영을 자유화할 필요가 있다.

외국인투자와 더불어 숙련 외국인의 국내고용은 기술 및 경영 노하우 이전의 수단이 되고 해당 산업의 경쟁력 강화에 역시 긍정적인 역할을 한다. 따라서 우수한 외국 인력의 유입과 외국인투자의 촉진을 위해 거주체류자격제도, 영주자격제도, 국적취득제도 등의 개정과 외국인채용절차, 출입국절차 등의 간소화 그리고 금융거래 등 외국인 실생활 환경의 개선 등의 열린사회 기반의 구축이 필요하다.

(5) 국제적 위상에 맞는 개발원조 및 저개발국 경제협력의 확대

한국은 경제규모 세계 10위권의 국가이고 UN 사무총장을 배출한 국가이다. 한국은 국제개발협력을 통하여 국제사회에 대한 책임을 이행하면서 선진국으로 진입하는 계기로 삼아야 한다. 또한 원조수혜국에서 공여국으로 전환한 대표적인 성공사례로서 한국의 경험을 전수하고 국제개발협력을 통하여 국제역량을 강화하는 기회로 삼아야 할 것이다.

그러나 한국의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 포함한 국제개발협력의 수준은 아주 미미하다. 한국은 1990년대까지 원조 수혜국이었고 수혜한 원조금액만 127억7,630만 달러에 달한다. 그러나 한국의 2005년도 ODA/GNI 비율은 0.09%로 이는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국 평균의 4분의 1 수준에 불과하다.

한국의 국제적 위상에 맞는 개발원조 수준의 확대를 위해서는 먼저 국제개발협력의 체계적 추구를 위한 법적·제도적 기반 구축이 필요하다. 또한 현재 2015년 ODA/GNI 0.25%의 달성을 목표로 계획하고 있는 ODA의 수준을 2005년 선진국 수준인 0.33% 이상으로 확대할 필요가 있고 이에 대한 당위성을 국민들에게 인식시킬 수 있도록 꾸준한 노력이 필요하다.

정부는 또한 저개발국에 대한 경제협력에 있어서도 국제적 위상에 상응하는 노력을 기울여야 한다. 현재 선진국들의 저개발국에 대한 경제협력의 현황을 보면 EU, 노르웨이, 스위스, 뉴질랜드 등은 최빈개도국으로부터의 모든 수입품에 대해 무관세·무쿼터를 적용하고 있으며, 미국·일본·캐나다 등의 최빈개도국 수입품에 대한 무관세·무쿼터 적용비율도 상당 수준에 달한다. 이외에도 헝가리, 체크, 슬로바키아공화국 등에서도 최빈개도국으로부터의 모든 수입품에 대해 무관세·무쿼터를 적용하고 있다. 한국도 경제규모 세계 10위권의 국가라는 국제적 위상에 맞게 최빈개도국 수입품에 대해 무관세·무쿼터를 통한 시장접근 확대로 저개발국과의 경제협력 수준을 높여야 할 것이다.

13. 복지 및 사회안전망

(1) 문제제기

사회안전망은 모든 국민을 노령, 질병, 실업, 산업재해, 빈곤 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치다. 이러한 사회안전망은 복지환경의 변화에 따라 지속적으로 변화하는 과정을 거쳐 왔다.

외환위기 이후 빈곤층이 증가하고 양극화가 확대되는 상황에서 정부는 사회안전망의 확대를 통해 이를 해결 내지 완화하고자 국민기초생활보장제도의 도입, 신용불량자의 구제, 사회보험의 범위 확대 등의 조치들을 계속 추진하고 있다. 하지만 이들이 빈곤에서 벗어나는 역할을 하기에는 미약한 수준이며, 다른 한편으로는 기존 사회안전망의 사각지대에 놓여있는 집단들이 다수 존재하고 있다.

현재 소득격차의 확대 방지 및 빈곤층에 대한 사회안전망은 우선 소득보장정책으로 국민기초생활보장제도, 공공부조제도, 사회보험제도 등이 있다. 다음으로 조세정책으로는 근로소득세액공제제도가, 의료보장정책으로는 건강보험제도 및 의료급여 등이 있다. 또한 주거정책으로는 주거급여, 영세민 전세자금지원, 공공임대주택 등이 있고, 고용보장정책으로는 고용지원 및 직업훈련 프로그램, 고용안정사업과 직업능력개발사업, 실업자 취업알선(고용안정센터)사업, 자활지원사업, 취약계층 의무고용제도와 고용촉진장려금 등이 제공되고 있다.

우리나라의 사회안전망은 그 범위와 지원 내용에서 지속적인 확대 과정에 있다. 그러나 문제는 아직도 이러한 사회안전망의 사각지대에 놓여있는 저소득층의 비중이 높고, 더군다나 근로빈곤층의 경우 사회안전망의 보호를 받을 수 있는 자격조건의 외곽에 존재한다는 점이다. 또한 이러한 사회안전망의 구축은 그 내용과 속도에 있어 조정이 필요한데, 지금까지는 문제가 발생하면 대응하는 대증적인 측면에서의 지원프로그램이 많았다.

따라서 효과적인 예방조치로서의 장기적인 사회안전망 구축 계획이 필요하다. 특히 이러한 사회안전망의 확대는 국민적 공감대를 형성하는 가운데 재원조달의 문제를 어떤 방식으로 해결할 것인가에 대해 구체적인 계획이 필요하다.

여기에 유래 없이 낮은 출산율과 빠른 속도의 고령화로 초래하는 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 제도적 정비, 나아가 복지체계의 새로운 패러다임이 절실히 요구되고 있다. 또한 정부는 재원조달의 문제에 있어 큰 어려움을 겪고 있는데, 정부 재원의 배분과 함께 국내 자원의 배분이 어떤 방식으로 이루어지느냐에 따라 근로의욕(work incentive)과 기업에의 부담, 나아가서는 경제성장에까지 영향을 미치므로 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

(2) 지속가능복지와 다층적 복지체계 구현

새로운 복지패러다임으로 제시한 지속가능복지는 국가중심에서 사회중심으로, 보편적 복지에서 선택적 복지로, 순간복지에서 평생복지로 그리고 일층복지에서 다층복지로 이행해 가는 과정으로 표

현될 수도 있다. 특히 다층복지는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 그리고 정부뿐만 아니라 기업과 민간 그리고 개인을 모두 포함하는 형태의 복지공급주체의 다원화를 기본으로 한다.

이러한 복지제도의 기본 틀을 기초로 국가가 담당하는 보편적 복지의 최소화, 즉 최저한 보호를 일층으로 하고 정부와 민간의 역할분담을 제도로 규정하는 이층, 그리고 민간의 자발적 참여를 유도하는 삼층 등으로 이루어지는 다층복지가 가능한 것이다. 현행의 비효율적인 국가의존형 복지체계에서 벗어나서 국가-기업-개인의 역할분담을 통한 효율적인 다층보장체계로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 제도의 경우, 기초보장은 국가가 담당하고 추가적인 보장은 민간참여를 유도하는 체제를 구축하고, 행정의 경우는 취급기관간 경쟁을 통한 효율성을 증대시키고 전달체계를 일원화하는 것이 바람직하다.

특히, 공적연금, 건강보험, 고용보험 그리고 산재보험의 4대 사회보험의 경우, 제도적으로는 중장기적으로 다층으로 운영하는 것이 바람직하다. 특히, 국민연금의 경우, 노후 기초소득보장을 담당하는 1층으로서의 기초연금과 소득에 비례하여 연금을 지급하는 저축기능을 부각시키는 2층으로서의 소득비례연금으로 이원화하는 안이 바람직하다. 건강보험 역시 민간의료보험시장의 개방과 더불어 공적의료보험으로서의 건강보험을 기초보장과 추가보장으로 이원화하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

(3) 기초연금화를 통한 보장성 강화 및 차별화된 복지제도 제공

우선 보장성의 강화가 필요하다. 전 국민 연금 시대를 무색케 하는 60%의 납부예외자 및 체납자는 연금제도의 사각지대가 광범위하게 존재함을 의미하며, 이는 결국 국민연금의 노후소득보장 기능이 극히 취약함을 시사하므로 기초연금화를 통해 보장성을 강화할 필요가 있다. 건강보험의 경우에도 본인부담이 절반이상을 차지하고 있어, 고액질환의 경우 가계파탄의 가능성이 높다. 결국 각종 제도의 우산에서 벗어나 있는 소외계층을 제도 내에서 보호하는 장치가 필요하다.

다음으로 효과적이고 효율적인 사회안전망의 단계별 구축이 필요하다. 현재 가장 절실하게 소득보장이 필요한 계층, 기존의 사회안전망에 의해 보호받지 못하는 사각지대에 놓인 취약계층에 대해 현황을 파악하여 단계적으로 필요한 사회안전망을 구축해야 한다.

구체적으로 사회안전망의 계층별 체계화에 대해 다음과 같이 구상할 수 있다. 우선 모든 국민에게 최저의 생계비를 보장하고 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여 근로무능력 장애인, 노인 등 사회복지 필수수요계층에 대한 실질적 사회보장을 제공하는 한편, 근로능력자들에 대해서는 일정 수준의 소득보장과 함께 이들이 가지고 있는 집단 특성을 고려한 차별화된 복지제도(예: 편부모가정이나 출산연령의 여성들에 대해서는 보육지원)를 추진하며, 직업훈련, 고용지원 서비스 등을 포함한 적극적인 노동정책을 적용할 필요가 있다. 이와 같은 지원정책은 양질의 일자리 창출 정책과 중산층 복원 정책과 함께 저소득 계층에 빠져 있던 근로능력자의 소득을 점차 증가시키는 하부구조 인프라로서의 역할을 하게 될 것이다.

(4) 단계별 재정건전화 추진

지속가능복지를 위한 가장 중요한 과제는 복지재정의 안전화이다. 지금처럼 실효성 없이 돈만 붓는 식의 복지는 중단되어야 한다. 특히 이미 재정위기가 예상되고 있는 4대 공적 연금과 건강보험을 그대로 둔 채 복지예산을 늘이는 데만 관심을 기울여서는 복지도 성장도 다 놓쳐버릴 수밖에 없을 것이다. 그러므로 우선 국민연금개혁을 통해 국민연금제도의 지속가능성을 확보하고 효율성을 높여야 한다. 그리고 국민연금개혁의 전제로 군인, 공무원, 교원 등 특수직역연금의 재정자립화를 위한 제도적 개혁을 선결해야 한다. 여기에 공무원연금 등 특수직연금 개혁으로 발생하는 부작용을 최소화하기 위한 보험성 기금 사업 강화 및 민간보험사의 역할을 확대해야 한다.

또한 양질의 일자리 창출이 매우 중요한 상황에서 기업의 노동비용을 인상하는 방식의 재원 확보는 오히려 역효과를 불러일으킬 수 있다. 여기에 인구구조가 급속하게 고령화되어 복지지출규모가 급격하게 늘어날 가능성이 있다. 따라서 단계별 재정확충방안이 요망된다.

우선, 1단계로 기존 복지예산 중에서 낭비적인 요인에 대한 재점검이 필요하다. 다음 2단계로 세출구조를 개선하고, 3단계로는 관련제도의 정비를 통해 복지수요충족으로부터의 실질적인 재원확충을 도모해야 한다. 4단계로는 정책조화(policy-mix)를 통해 복지확충의 시너지 효과를 발휘하고, 마지막 단계에서 조세형평성을 고려하여 조세부담률을 높이는 방안을 모색해야 한다.

(5) 사회공헌 유도 및 기업과 근로자의 공동 노력 배가

우리 사회에 만연된 반부자·반기업 정서를 해소하고 계층 간의 갈등을 완화하며 개인과 기업의 사회공헌을 유도하는 사회적 분위기를 조성하기 위해, 개인의 사회적 기부행위와 기업단위의 사회봉사사업에 대해 세액공제나 소득공제 등의 각종 유인책을 확대해야 한다. 특히, 일자리창출의 필요성과 관련해서, 일자리를 많이 창출한 기업에 대한 포상 및 인센티브를 제공하는 정책을 마련해야 한다. 또한 현재 정부 정책이나 기업의 활동 감시에 중점을 두고 있는 NGO활동이 빈곤층 구제 사업으로 이동해 갈 수 있는 방안도 모색할 필요가 있다. 여기에 정부는 직업훈련, 고용지원서비스 등을 포함한 적극적인 노동정책을 시행하고, 근로자측은 임금피크제를 수용하는 한편, 기업은 해고를 자제하고 고용을 연장하는 등 고용안정을 위해 다함께 노력해야 한다.

(6) 복지 내실화를 위한 평가체제 확립

복지와 관련된 각종 제도와 행정체계를 효율화하기 위해서는 객관적인 정책평가 시스템을 마련해야 한다. 복지제도의 도입 이전에 타당성을 검토하고 도입 이후에는 사후적인 평가를 통해 제도가 수정 및 보완될 수 있도록 사전평가와 사후평가의 연계체계를 구축해야 한다. 특히 사후평가는 사전적 (예비)타당성조사 → 예산편성 → 예산심의 → 예산집행 → 사업 사후평가 → 추후 정책 및 예산편성에 반영이라는 예산과정의 하나로 자리 잡아야 한다. 여기에 사후평

가 결과를 지속사업을 위한 사전평가의 기초자료로 활용하는 환류 체계를 구축해야 한다. 아울러 평가를 과학화하고 객관화하기 위해서는 평가의 기준이 되는 지표의 개발이 핵심적인 역할을 한다.

(7) 주거복지 정책의 추진

국민들이 인간다운 삶에 필요한 최소한의 주거서비스를 소비하고, 더 나아가 주거서비스의 지속적인 개선을 통해 더 행복한 삶을 영위하도록 하는 것이 주거복지다. 따라서 주거복지의 비전을 '2015년 선진국 수준의 주거서비스 향유'로 삼는다. 2015년까지 더 좋은 주거공간(Better Housing)과 더 좋은 주거환경(Better Community)으로, 우리의 삶의 질이 선진국 수준에 도달하는 것(Better Life)을 목표로 삼고자 한다.

최저주거수준 이상의 주거서비스를 제공하고자 2005년 현재 최저주거기준 미달가구[5] 비율인 21.1%를 2015년까지 현재의 선진국 수준보다 훨씬 강한 목표치인 10% 이하로 축소하고자 한다.

주거서비스의 개선을 통해 삶의 질을 높이도록 지원해야 한다. 경제적으로 자가거주 지원정책이 공공임대주택의 공급정책보다는 주거복지수준을 개선하는 데 효과적이다. 따라서 2005년 현재의 자가

5) 주택법에 의해 '전용 입식부엌과 전용 수세식 화장실, 전용 목욕시설을 갖춘 주택,' '가구구성원에 맞는 침실수를 갖춘 주택,' '가구원수에 맞는 주거면적을 갖춘 주택'의 세 가지 조건을 하나라도 충족하지 못하는 주택에 거주하는 가구를 최저주거기준미달가구로 보고 있다. 이용만, 「미국과 캐나다의 주거서비스 지표 실태」, 윤주현 외, 『지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(I)』, 국토연구원, 2005 참조.

거주율인 55.6%로부터 미국의 68.3%(2003년)보다는 다소 낮지만 일본의 60.9%(2003년)보다는 높은 65% 수준 이상으로 2015년까지 끌어올리는 것을 주거복지 비전의 하나로 제시하고자 한다. 또한 매년 신규주택을 55만 호 내외로 건설하여 2005년 현재의 인구 1천 명당 주택 수인 281호에서 2015년경에는 350호 가까이 높이고자 한다. 또한 주거서비스의 질적 수준을 나타내는 지표인 1인당 주거면적을 2005년 현재 22.9㎡에서 2015년까지 선진국 수준에 가까운 35㎡ 수준까지 끌어올리는 것을 주거복지 비전의 세부 목표로 삼는다.

14. 보건·의료

(1) 문제제기

우리나라의 의료체계는 재원조달방식에 있어서는 국민건강보험을 중심으로 한 단일 사회보험체제로 운용되고 있고 진료비지불방식에 있어서는 행위별수가제를 채택하고 있다. 기존의 의료체계가 제한된 자원으로 비교적 높은 건강성과를 이루어 왔다는 평가도 있으나 건강보험의 보장성이 아직 충분하지 못하고 의료서비스 공급체계가 왜곡되어 있다는 비판이 있는 것 역시 사실이다. 또한 최근 소득증가 및 고령화에 따른 의료서비스 수요 증가, 의료니즈(Needs)의 다양화 및 고급화, 생명공학발전에 따른 의료기술의 급속한 발전 등 국내 보건의료 환경은 급변하고 있어 국내 보건의료체계에 대한 변화의 압력이 그 어느 때보다 높다.

본 연구는 이러한 상황에서 장기적으로 국내의 보건의료체계의 보장성을 확대하고 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서 어떤 방향으로 의료제도 개선이 이루어져야 하는지에 대한 정책 제언을 그 목적으로 하고 있다.

(2) 현황 및 문제점

가. 영리법인병원에 대한 진입제한

현행 의료법 제30조의 영리법인병원 제한 규정은 의료인이 주인인 기존 민간병원 위주의 의료서비스시장에 일반 주주가 병원을 소유하는 형태의 민간영리병원의 진입을 제한하는 역할을 함으로써 의료서비스 시장에 있어서의 의료인들의 독점력과 영향력을 강화시키고 있다. 그 결과 전문경영인 활용이나 최신 경영기법 채택이 아직 보편화되지 못하는 등 산업으로서의 의료서비스 분야는 매우 낙후되고 전반적인 서비스 경쟁력 역시 낮은 수준이다.

나. 의료공급자 및 의료서비스에 대한 정보 제약

2004년부터 시행되고 있는 보건복지부의 의료기관평가는 의료기관에 대한 상세한 정보를 소비자에게 제공함으로써 의료소비에 있어서의 소비자 무지(Consumer Ignorance) 문제를 완화시키는 데 상당부분 기여할 것으로 보인다. 그러나 평가대상에 있어 시설·인력 등과 같은 의료의 투입요소나 과정요소는 포함된 반면 의료의 본질적 측면, 즉 치료의 결과로 생긴 환자의 건강상태 증진은 누락되어 있어 장기적으로 의료기관의 자원배분과정에 왜곡이 발생할 가능성이 있다. 의료광고의 경우 2007년 의료법 개정에 따라 광고제한이 대폭 완화되었지만 의료기관 간 비교 광고는 지속적으로 규제될 것으로 보여 소비자의 탐색비용을 줄이는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다.

다. 의료기관 간 연계체계 미발달

현재 우리나라의 의료체계는 입원과 외래, 의원과 병원, 일차 진료의사와 전문의, 급성기 의료기관과 장기요양병원 간 기능의 분담과 상호 연계가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 의료장비에 대한 중복, 과잉투자가 보편화되어 있고 의료인력, 정보 등의 교류가 미미하여 의료서비스생산의 효율성이 떨어지고 환자의 불편함이 가중되고 있다.

라. 진료비지불제도 - 행위별수가제의 문제점

우리나라의 진료비지불제도인 행위별수가제는 제공되는 개별 의료행위와 투입요소를 보상해 주기 때문에 기본적으로 치료에 필요한 수준보다 더 많은 양의 의료서비스를 제공하고자 하는 경제적 유인이 의료공급자에게 발생한다는 문제점이 있다. 건강보험공단은 이에 따른 과잉진료의 가능성을 감안해 엄격한 청구심사 기조를 유지하고 있으나 이는 의료행위의 자율성 침해 및 과도한 삭감에 의한 병원 재정 악화 등의 부작용을 낳기도 한다. 또한 건강보험의 수가 규제가 적용되지 않는 비급여 의료서비스가 과다하게 제공되는 등 의료서비스 간 비효율적 대체가 발생하기도 한다.

마. 의약품비용 지불제도의 문제점

현재 신규의약품의 보험약가는 혁신적 신약의 경우 선진 7개국의 조정평균가격을 채택하고 있는데 참조 국가의 높은 신약 가격이 그대로 국내 가격에도 반영되어 전반적인 의약품 부담 비용이 높아질 우려가 있다. 또한 의사에게 비용-효과적인 의약품을 선택할 경제적

유인이 없어 일반명(generic) 의약품 대신 고가의 상품명(brandname)의 약품에 대한 처방이 증가하고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 새로운 '약제비적정화방안'이 2006년 하반기에 시행되었지만 구체적인 시행방안의 효과성에 대해 논란이 지속되고 있다.

바. 국민건강보험의 제한적인 보험기능: 저수가-저급여 구조

우리나라의 국민건강보험체계는 기본적으로 보험료-저급여체계로서 2005년 현재 건강보험급여율은 약 53.6%에 불과하다. 따라서 높은 본인부담금으로 인해 질병 발생 시 경제적 지출이 과다하게 되는 등 위험 분산이라는 보험의 본래적 기능을 제대로 수행하지 못한다는 커다란 문제점을 안고 있다.

사. 요양기관당연지정제도로 인한 경쟁기능 약화

요양기관강제지정제도는 서비스 간 질적 차이를 인정하지 않는 비차별적 수가구조의 현 건강보험체제를 모든 의료기관에게 강제적용시킴으로써 의료기술 및 서비스 개선에 대한 경제적 유인을 약화시키고 이에 따라 장기적으로 의료기술 및 의료서비스 질의 발전에 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 또한 모든 의료기관에게 건강보험 환자를 진료할 수 있도록 허용함으로써 보험자가 비효율적인 의료기관을 배제할 수 있는 여지 또한 없애고 있다.

아. 의료비 상승에 따른 정부의 국민건강보험 재정 지원 부담 증가

국민건강보험재정은 2002년 정부의 국고지원금 규모가 확대된 이후 당기흑자가 지속되어 왔으나 국고지원금을 제외할 경우 매년 당

기적자를 보이고 있다. 『국민건강보험법』은 건강보험 전체 보험료 수입 및 관리운영비의 20% 내외에 대해 정부가 지원하도록 규정하고 있어 건강보험재정에 대한 정부지원 부담은 추후 더욱 증대될 가능성이 높다.

(3) 전망과 비전

가. 전망: 고령화 및 포괄적 건강 개념 확대에 따른 의료다소비 사회 도래

첫째, 우리나라는 노인인구 급증에 따라 전반적인 의료서비스 수요가 증가하고 소득의 지속적 증가에 따라 다양화된 맞춤형, 고급의료서비스 수요가 증가할 것으로 보인다.

둘째, 과거의 의료수요는 주로 질병으로부터의 고통(disutility)을 감소시키기 위해 질병 예방 및 치료와 관련해서만 발생되는 소극적 성격을 띠는 데 반해, 앞으로는 적극적이고 포괄적인 새로운 건강개념 확대에 따라 질병 고통이 없는 상태에서도 적극적으로 의료서비스를 수요하는 현상이 증가할 것으로 보인다.

셋째, 최근 기초의학의 주요 연관 학문인 생명공학 분야의 급속한 발전을 통해 연관유전자 정보를 활용한 예측·맞춤의학, 줄기세포, 바이오장기분야 등 의료분야에서의 기술 혁신이 가속화되고 있고 이에 따라 새로운 의료서비스 시장이 창출, 확대될 것으로 보인다.

나. 비전: 보건의료체계의 자율성 제고 등을 통한 의료보장의 질적 확대

우리나라의 보건의료체계는 지금까지 사회보험인 국민건강보험을 중심으로 민간의료공급자를 통제함으로써 보편적 의료를 국민에게

저렴하게 제공하는 것을 목표로 해왔다. 그러나 인구구조의 고령화, 의료수요의 다양화 등 변화하는 의료수요에 대한 대응능력을 제고하고, 확대되어 가는 의료서비스시장의 효율적 자원 배분을 위해서 보건의료체계 내에 시장 기능과 경쟁이 활성화는 등 보건의료체계의 자율성을 제고해야 한다.

또한 최근 예측·맞춤의료, 줄기세포 및 이종장기의 이식의료(Transplantation Medicine) 등 새로운 의료패러다임이 등장함에 따라 과거 공공재의 성격이 강했던 의료분야의 산업화가 급속도로 진행되고 있다. 이에 따라 의료보장의 양적 확대에 초점을 두었던 과거와는 달리 의료기술 혁신을 촉진할 수 있는 유인체계 구축 활성화를 통해 첨단 의료기술과 의료서비스 수준을 높이는 등 의료보장의 질적 확대를 추구해야 한다.

(4) 정책대안 및 추진전략

가. 영리법인병원의 단계적 허용과 공공의료 강화의 동반 추진

영리법인병원 허용은 정책수용성을 높이고 정책추진비용을 최소화하기 위해 단계적으로 추진되는 것이 바람직하다. 먼저 첫 번째 단계로 의료서비스산업의 영리추구를 위한 제도적 정비를 시행하고 두 번째 단계에서는 출자의료법인 또는 폐쇄형 전문직 의료법인 중 광범위한 검토와 논의를 거쳐 정책 수용성이 더 높은 형태의 영리법인병원을 허용한다. 이후 세 번째 단계에서는 개방형 전문직 의료법인을 허용하고 마지막 단계에서는 주식회사형 의료법인을 허용한다. 이때 현재 일반 기업과 같은 수준인 민간비영리법인 병원의 법인세

율과 각종 지방세율을 크게 인하하는 대신 민간비영리병원으로 하여금 정부의 공공의료 확충 기능을 분담할 수 있도록 적절한 의무를 부과하는 등 민간비영리법인병원의 공공성을 강화하는 정책과 공공의료 확충 정책도 함께 추진해야 한다.

나. 포괄수가제도의 선별적 도입 등 진료비지불제도 개혁

현행 행위별수가제도가 가지고 있는 여러 가지 비효율성을 극복하기 위해서는 진단명(DRG: Diagnosis Related Group) 기준 선지불제도 혹은 포괄수가제도를 도입할 필요가 있다. 다만 진료효과성 위주의 의료기술혁신에 부정적 영향을 끼칠 수 있으므로 기존 치료법보다 진료효과성이 탁월한 경우 별도의 진단명으로 분류하여 새로운 수가를 적용하는 등 환자분류체계에 융통성을 부여할 필요가 있다. 또한 진료효과성 위주의 기술혁신이 활발한 분야에 대해서는 포괄수가제를 유보하고 비용효과성 위주의 기술혁신이 촉진될 필요성이 큰 분야에 대해 우선적으로 포괄수가제를 적용하는 등 선별적 점진적 방안이 바람직하다.

다. 건강보험 급여구조 합리화

건강보험의 보험기능을 강화하기 위해 고비용이 요구되는 질병 치료에 대한 보장을 높이고, 대신 비용지출이 높지 않은 경미한 질환에 대한 보장성은 낮추는 중증-고비용 위주로의 급여구조 개선이 이루어져야 한다. 이와 함께 의료저축계층(MSA: Medical Savings Account)도 동시에 추진하면 급여구조 개편에 대한 정책 수용성이 증가하고 현 급여구조 하에서 발생하기 쉬운 도덕적 해이(Moral hazard) 문제

또한 감소시킬 수 있다.

라. 건강보험을 보완하는 수준의 민간의료보험 활성화

국민건강보험을 중심으로 하는 체제 속에서 국민건강보험의 구조적 한계를 보완하는 역할을 민간의료보험이 담당할 때 민간의료보험의 보완적 발전 효과가 극대화되고 이에 따라 사회적 효율성 역시 극대화될 수 있다. 즉 비필수적인 고급의료서비스, 혁신적인 고비용 서비스, 일부 비의료서비스 분야로서 국민건강보험에 의해 보장되지 않는 비급여 항목에 대해서는 민간의료보험이 제공되는 것이 바람직하다. 또한 일부 제한적인 경우에 본인부담분의 일부에 대해서 한시적으로 민간의료보험을 허용할 수 있다. 이때 HMO(Health Maintenance Organization) 등 더욱 효율적인 관리의료형태의 민간의료보험이 발전할 수 있도록 제도환경을 조성할 필요가 있다.

마. 요양기관 계약제도의 점진적 도입

장기적으로는 현행 요양기관당연지정제도를 완화시켜 공급자와 보험자 모두에게 선택의 기회를 부여함으로써 의료서비스산업에 더욱 경쟁적인 요소를 도입할 필요가 있다. 요양기관당연지정제도를 완화한다면 보험자가 정한 일정 요건 이상의 의료기관만을 선택적으로 계약함으로써(Selective Contracting), 의료기관으로 하여금 의료서비스의 질과 의료기술 수준을 향상시킬 유인을 제공할 수 있다. 또한 계약 시 의료서비스 품질 외에도 의료비용도 함께 고려함으로써 의료비용 적정화 수단으로 활용할 수도 있다.

바. 의료서비스시장 구조의 유연성 제고

네트워크 활성화를 통한 사회적 편익 중 일부가 네트워크 참여자에게 보상(internalization)될 수 있도록 건강보험 수가체계를 정비하고 인수합병을 통해 네트워크화에 따른 이익을 상시 내부화할 수 있도록 인수합병 관련 제도를 정비할 필요성이 있다. 또한 현행 비영리법인 규정에 의해 자유로운 청산이 어렵고 이에 따라 비효율적인 경영상태의 중소병원이 의료서비스시장에 과다하게 잔류하는 문제가 발생하고 있으므로 퇴출이 바람직한 일부 중소 비영리법인 병원들의 통합·청산을 위한 경과조치 방안을 검토할 필요가 있다.

사. 의료기관 및 의료인 관련 정보 공개 활성화

2004년 도입된 의료기관 평가의 경우 기존의 의료자원의 양이나 투입과정 외에도 실제 진료효과를 측정할 수 있는 지표를 포함시키는 등 평가항목을 보완해야 한다. 또한 의료기관 평가와 연계된 의료기관 인증제 시행 역시 검토할 필요가 있다.

아. 참조가격제도(Reference Pricing System) 등 의약품비용지불제도 개혁

소비자와 의료공급자의 의약품가격에 대한 민감도를 높이기 위해 참조가격군에 속하는 약들에 대해서는 가격과 상관없이 동일한 가격(참조가격)만을 상환하는 참조가격제도 도입을 검토할 필요가 있다.

15. 취약계층

(1) 문제제기

취약계층 확대의 문제는 대부분의 선진 자본주의 국가가 경제성장과 함께 겪는 성장통이라 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 이러한 현상은 예외가 아니지만 현재 세계화(Globalization)로 인한 경쟁의 심화, 노동시장의 구조 변화와 함께 국내 경기의 침체, 급속한 인구구조의 노령화, 영세 자영업자의 확대 및 구조조정, 취약산업 몰락 등의 불안 요인이 가중되고 있다. 또한 확대되는 빈곤 및 저소득계층에 대한 사회안전망이 적절히 구축되어 있지 못한 문제 등을 고려할 때 그 심각성은 다른 선진국보다 더욱 크다고 할 수 있다.

특히 우리나라의 경우 1997년 외환위기를 기점으로 심각한 폭의 소득격차 확대가 발생하게 되었고, 그 이후 소득계층의 양극화 현상이 심화되고 있는 상황이다. 또한 우리나라와 같이 경제성장의 여력이 감소하면서 안정되는 상황에서 취약계층의 확대는 사회갈등의 확대와 이를 해결하기 위한 단기적 대응 위주의 정책을 펼칠 경우 문제는 해결되지 않고 재정의 부실화만 가져올 수 있다.

이런 문제의 제기를 바탕으로 본 연구는 취약계층의 확대 추세에 관련된 현황과 문제점을 파악하고 이를 해결하기 위한 정책 대안을 모색한 후 이를 추진하는 전략을 제시하는 것을 목표로 한다.

(2) 현황 및 문제점

1997년 외환위기 이후 소득격차의 확대는 여러 기존 연구에서 실증분석을 찾아볼 수 있다. 실질소득, 절대빈곤율 및 상대빈곤율의 경우 외환위기 상황에서 매우 큰 폭의 악화를 경험한 후 실질소득은 위기 이전 수준을 회복했으나, 소득불평등도를 나타내는 변수들은 이전 수준까지 회복을 하지 못하고 경기적 요인에 따라 단기적으로 악화되는 현상을 보이고 있다. 또한 소득분위별 집중도나 노동소득 분배율과 같은 변수들은 외환위기 이후에도 회복하는 것이 아닌 고용의 질이 악화되는 노동시장의 구조변화와 더불어 나빠지는 추세를 보이고 있다. 또한 사회갈등의 수준으로 해석할 수 있는 양극화 지표들인 ER(Esteban-Ray) 지수와 Wolfson 지수의 경우에도 소득불평등의 심화보다 빠른 속도로 양극화 현상이 심화되고 있는 것으로 나타난다.

이렇게 나타나는 소득격차 확대의 원인은 다양하게 지적할 수 있다. 우선 대외적 환경으로는 1997년 외환위기로부터의 충격의 여파, 정보통신기술의 발달, 세계화 등으로 인한 국제적 경쟁의 심화와 국제적 기준의 표준화를 지적할 수 있다. 국내적 요인으로는 첫째, 경기적 요인으로 내수 침체(특히 자영업부문의 불황), 수출-내수 성장률 간의 고용에 대한 기여도 변화 등을, 둘째 노동시장의 구조 변화 측면에서 비정규직의 확대, 특정 계층(청년층 및 준고령층) 실업의 확대, 영세자영업자의 규모 확대, 고용관행의 변화, 고용의 불안정성 확대 등을 지적할 수 있다. 그 외의 요인으로 인구구조의 고령화와 가족해체의 경향 확대 및 여성가구주의 증가와 같은 사회적 분화, 정부정책의 실패, 취약계층 몰락, 노동시장 탈락자(신용불량자, 외환위기 후

실직자 등)에 대한 회복 환경 부재 및 비효과적인 빈곤구제 제도 등을 지적할 수 있다.

(3) 비전과 전망

가. 비전

본 연구가 지향하고 있는 취약계층해소 측면에서의 비전은 근로능력이 있는 모든 국민들에게 일을 함으로써 높은 소득을 얻고자 하는 동기를 불러일으키고, 이 소득이 시장을 통해 투자와 소비로 이어지는 선순환을 통해 경제성장에 기여하고, 또 다시 확대 재분배되는 경제 체제를 만들어가는 것이다.

이러한 비전을 달성하기 위해서는 일하고자 하는 적극적인 동기를 불러일으키는 경제 환경의 조성과 정책 추진이 중요하며, 일하고자 하는 의지가 있다면 적성에 맞는 일자리를 찾을 수 있도록 고용서비스를 제공하고, 필요하다면 적절한 교육훈련을 제공하여 직업능력을 갖추도록 하는 고용인프라의 구축, 열심히 일하고 투자하여 부를 축적했을 때 존경을 받고 사회에 봉사할 수 있는 분위기의 조성, 시장을 중심으로 부의 분배가 발생할 수 있는 시장 중심의 경제정책 운용, 마지막으로 어떤 형편에 처하더라도 최소한의 후생조건을 유지해 줄 수 있는 체계적인 사회안전망의 구축 등이 동반되어야 한다.

나. 전망

급변하는 대외환경 속에서 국가 간, 기업 간 경쟁이 심화되어 가는 상황에서 소득격차의 확대 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된

다. 또한 관련되는 정책에 투입되는 예산과 사회복지 지출의 확대도 쉽게 예상할 수 있다. 그러므로 장기적이고 효율적인 정책방안의 마련이 중요한데, 소득을 보전해 주는 형태인 현재의 사회안전망을 확대하는 방향으로 관련 정책이 계속 추진된다면, 특정 타겟집단에 대한 빈곤구제 및 소득불평등도의 완화라는 효과를 볼 수는 있을 것이라고 판단된다. 한편 향후에는 남성과 여성 간의 격차보다 여성내부의 격차가 더욱 확대될 것으로 전망된다. 성내 격차의 양상은 노동시장내 여성의 양극화, 소득에서의 양극화, 사회적 자본 및 인적자원에서의 양극화 등으로 요약될 수 있다.

하지만 노동시장에서 지속적으로 저소득을 획득하는 근로빈곤층의 규모가 계속해서 증가할 경우 복지정책으로만 해결한다는 것은 불가능하기 때문에, 교육훈련의 개선을 포함한 포괄적인 적극적 노동시장 정책, 조세 및 분배구조에 대한 고려와 함께 여타의 경제·사회정책과의 연계가 필요하다.

(4) 정책대안 및 추진전략

실증분석 결과들을 살펴볼 때 경기가 악화되었을 때 소득분배가 악화되고 취약계층이 확대되고 있는 현상이 급격히 진행되기 때문에 우선적으로 지속적인 경제성장을 통해 국민소득의 규모를 키우는 것이 가장 중요하다. 또한 부의 분배는 기본적으로 일과 투자를 통해서 이루어져야 한다. 근로자들에게는 일을 하려는 동기, 능력, 기회가 부여될 수 있는 정책, 일을 통해 경력개발, 부의 축적, 사회공헌의 선순환이 촉진될 수 있는 정책들이 개발되어야 한다. 이와

같은 경제 환경의 구축을 위해서는 투명성과 일관성을 가진 예측가능한 정부의 경제정책이 필요하다. 일하고자 하는 동기를 축소시키는 세제개편은 최소화하거나 추진하지 말고 지속적인 성장을 도모하기 위해 근로 인센티브를 제고하는 제도를 마련해야 한다. 임금근로자에 대한 세금은 정확하게 추징이 되고 있으나 비임금근로자에 대한 세원 파악은 여전히 미흡한 상황이므로 비임금근로자의 세원을 파악하기 위한 구체적인 대안이 마련되어야 한다.

고소득층이나 빈곤층에 비해 중산층은 정책적인 관심에 벗어나 있고 외환위기 이후 갈수록 붕괴되고 있다. 여기에 소득계층 간 이동의 촉진을 위해서는 근로소득세 인하 등과 같은 더욱 적극적인 중산층 복원 및 확대할 수 있는 정책을 추진해야 한다. 또한 연공이 아닌 성과에 따른 배분을 확대하기 위해 이름뿐이 아닌 실제적인 연봉제 실시 등의 임금제도 개혁을 공공부문부터 실시하여 확산한다. 그리고 일을 하면서 새로운 기술과 지식을 쌓고 그것을 더 높은 소득을 획득할 수 있는 매개체로 삼기 위해 경력 개발 수단이 제공되어야 하는데 기업과의 연계를 통한 다양한 교육훈련 프로그램을 개발하여 제공한다면 매우 효과적일 것이다. 한편, 양질의 일자리(Decent Job) 창출을 위해서 투자 확대가 발생할 수 있는 영역들을(외국인 직접투자 확대, 규제완화 등) 지속적으로 발굴하여야 한다. 양질의 일자리 증가는 매우 중요하다.

지금까지 논의된 취약계층 확대문제를 해소하기 위한 근본적인 대책은 결국 일을 통한 소득의 증가, 그리고 중산층의 복원 등의 선순환을 발생시키는 것이므로, 기업의 투자확대를 유도하여 양질의 일자리를 많이 창출하는 것이 핵심 전략이다. 다시 말해, 지속적인 경제성장과 양질의 일자리 창출로 부의 축적이 가능한 사회를 만들

어 사회취약계층을 축소해야 한다. 이를 위한 대안으로는 첫째, 출자총액제한제도 폐지나 수도권 규제완화 등의 규제개혁 및 제도개선을 통한 투자와 창업 활성화, 둘째, 일자리 창출 기업에 대한 포상 및 인센티브 부여, 셋째, 중소기업의 기준변경(현재 중소기업은 대기업에 비해 많은 제도적인 혜택을 받고 있기 때문에 제조업의 경우 의도적으로 300인 이상의 고용을 회피하는 경향 존재) 및 대기업·중견기업으로의 성장 고취, 넷째, 대기업의 고용창출 능력이 계속해서 감소하는 것과 관련하여 하도급구조의 문제점을 제도적으로 보완하고 대기업의 국내투자를 유인할 수 있는 정책 개발, 다섯째, 예측이 가능한 경제정책 시행과 함께 법과 원칙에 따른 공권력 집행 등을 제시할 수 있다.

한편 노인, 장애인, 여성, 빈곤층, 영세자영업자 등 취약계층의 특성을 반영한 맞춤형 자립기반 확충대책을 마련해야 한다. 우선 우리 사회의 빈부 대물림 또는 소득격차 확대 현상을 막기 위해서는 빈곤층의 교육을 위한 투자가 확대되어야 한다. 따라서 특성화 학교의 확대나 교육 개방 등을 추진하여 사교육에서 공교육으로의 전환을 모색하는 한편, 이들에 대한 지원자금을 공립학교에 집중하고 이들에 대한 추가적인 교육프로그램과 장학금 지원 사업 등을 제공함으로써 사교육비를 감당할 수 없거나 교육 자체에 신경을 쓰지 못하는 저소득계층에 양질의 교육을 제공할 수 있는 방향으로의 전환이 필요하다. 빈곤층의 근로활동과 초기교육의 중요함을 고려해서 빈곤층에 대한 보육과 유아기 교육에 대한 프로그램을 강화 내지는 확대해야 한다. 또한 취약계층을 위한 직업훈련프로그램을 특성에 맞게 개발하고 취약계층을 고용하는 기업에 대한 인센티브를 강화해야 한다.

여기에 영세 자영업자에게 경영상담이나 직종전환에서의 재정지

원을 제공하고, 임금근로자로의 취업을 위한 전직훈련 및 상담지원을 강화해야 한다. 여기에 비정규직 근로자에 대한 취업알선 및 상담기능을 강화하고, 고용보험 가입률을 제고하도록 하고, 고학력 임시직 근로자를 위한 직업능력개발 확대, 불법적 고용형태의 근절 등을 추진해야 한다.

취약한 농업문제에 대해 농업과 농촌으로 분리해서 정책대안을 추진해야 한다. 농업은 반드시 농촌의 문제라는 단순한 사고에서 벗어나 농촌의 문제는 복지, 환경 등의 산업외적인 측면에서 접근해야 한다. 그리고 농업의 문제는 산업적인 측면에서 접근하여 대형화, 고부가가치화 등을 통해 수출농업으로 발전하도록 제도를 개선하고 여건을 마련해야 한다.

한편 저출산·고령화로 인해 향후 생산가능인구의 증가가 미흡할 것으로 예상되는 상황에서 경제성장과 여성인력활용의 선순환을 구축하기 위한 방안으로 각 경제부문의 다양한 일자리 창출을 통하여 여성인력 진출을 확대하도록 해야 한다. 현재 우리나라에서는 보육서비스부문의 사회적 분담에 대한 요구가 높으므로 이 부문을 중심으로 일자리를 확대하고 사회적 기업 및 제도화를 통한 근로조건의 악화를 방지하도록 해야 한다.

16. 환경 및 지속가능경영

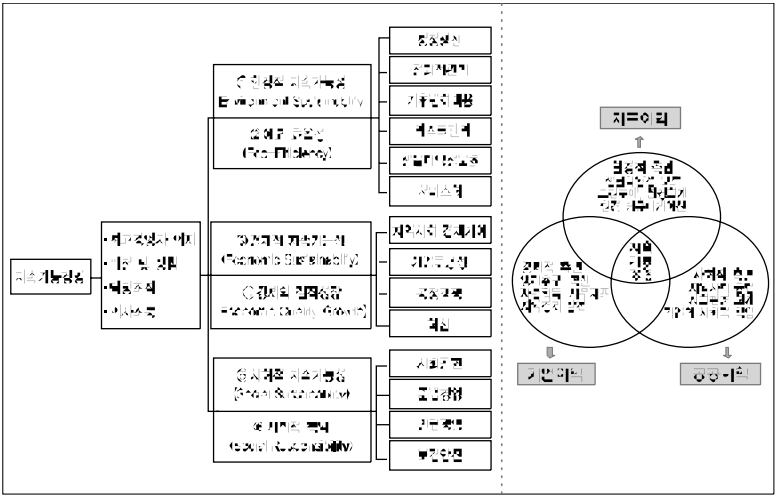
(1) 문제제기

인구 증가 및 산업화의 가속화, 생활수준 향상으로 인한 소비 증대 등으로 인해 자원고갈 문제가 대두되고 있다. 이에 따라 자원사용의 효율성 제고, 자원의 고부가가치화 및 사용된 자원의 재자원화 필요성이 증가하고 있으며, 신재생에너지 개발 등 에너지원의 다변화 노력이 진행되고 있다. 또한 산업화의 가속화로 발생하는 지구온난화, 기상이변, 오존층 파괴 등 지구환경오염 문제가 인류의 생존을 위협하고 있다. 이에 따라 환경오염을 근원적으로 해결하기 위해 과거의 오염물질 사후처리방식에서, 오염물 발생을 원천적으로 차단·저감하는 방향으로 패러다임이 변화하고 있다. 전통적인 외형위주의 경영방식에 대한 회의가 증폭되는 것과 궤를 같이하여 새로운 해결책으로 대두된 경영 패러다임이 바로 경제적 성과, 환경적 지속성, 사회적 책임 등 3대 축(triple bottom line)을 동시에 추구하여 기업의 가치를 증진시키는 지속가능경영이다.

기존의 기업경영 패러다임에서 벗어난 혁신적인 경영의 필요성은 범지구적 차원에서의 새로운 요구 및 변화의 물결에서 비롯되었다. 환경적인 측면에서 EU, 중국 등의 환경규제 강화로 환경친화적인 경영 여하가 기업의 경쟁력은 물론 생존을 좌우하게 되었다. 특히 온실가스 배출 감축을 통해 지구온난화를 방지하고자 하는 기후변화협약과 실천지침인 교토의정서는 국내 산업활동에 지대한 영향을

미치게 됨에 따라 에너지 저소비형 및 기술집약적 산업구조로의 전환 필요성을 촉진하고 있다. 경제적인 측면에서도 외환위기 이후 주주중시, 재무건전성과 투명성을 중시하는 기업 풍토로 구조조정과 지배구조 개선 등을 통한 새로운 경영기법의 도입이 불가피한 실정이다. 또한 기업에 대한 사회적 윤리적 책임을 강조하는 목소리가 커지면서 지역사회와의 협력적 관계개선과 더불어 여성, 아동, 장애인 고용 문제 등 인권경영 여부가 기업의 가치에 큰 영향을 주게 되었다. 이러한 대내외적 변화에 부응하여 기업들은 환경·경제·사회 전 분야에서 지속적인 발전을 추구하는 동시에 경영에 따르는 리스크를 최소화하면서 주주 및 기업의 가치를 제고해야 하는 상황에 직면하게 되었다.

| 그림 7. 지속가능경영 프레임워크



자료: 2005년도 KBCSD 사업보고서

(2) 현황 및 문제점

가. 지속가능경영 초기단계

세계적 다국적 기업들의 경우 지속가능경영이 이미 “해결과 이행” 단계에 접어든 반면, 우리나라는 이제 “인식 확산과 형성”의 초기 진입단계에 머물러 있는 실정이다. 이에, 인류가 지속성장할 수 있는 사회와 시장환경 조성 및 글로벌 수준의 지속가능경영 확립을 미래 지속가능경영 국가비전으로 삼아 정부, 기업 및 시민단체 각각의 목표를 설정하고 이의 구체적인 실행대책을 서둘러 마련할 필요가 있다. 정부는 지속가능한 사회·경제체제로의 전환을 위한 법적 제도적 틀을 조성하는 것을 목표로 해야 한다. 한편, 글로벌 수준의 지속가능경영 확대 및 글로벌 인재로서의 역할 강화를 목표로, 기업은 세계적인 지속가능경영 모범 기업이 10개 이상 배출될 수 있도록 구체적인 실천프로그램을 운영하여 선진강국으로서의 위상을 정립해야 할 것이다.

나. 지속가능경영 인식 부족

그러나 이러한 비전 및 목표를 실현하기에는 정책, 기업 기반이 취약한 것이 현실이다. 기업 측면에서는 무엇보다도 지속가능경영에 대한 전반적인 관심과 인식 수준이 부족하다는 점이 가장 큰 문제점이다. 2004년도의 한 설문조사에 따르면, 국내 기업들의 지속가능경영에 대한 인지도는 평균 20.6% 수준에 불과한 실정이다. 일부 글로벌 대기업과 몇몇 에너지 대기업만이 지속가능경영을 경영상 핵심과제로 인식하고 있을 뿐이며, 지속가능경영 전담조직을 운영하고 있는 기업도 거의 없는 실정이다. 또한 아직까지도 국내에서는

"기업의 사회적 책임(CSR)"을 물질적 기부 정도의 사회적 공헌으로 국한하는 경향이 있으며 CSR이 사회친화적인 마케팅전략이며 최선의 위기관리 시스템이라는 점을 인식하지 못하고 있다.

다. 지속가능 발전정책의 효율성 저하

한편 정책적 측면에서 조명한 한계점을 살펴보면, 정부의 지속가능발전정책이 기업에 대한 무리한 사회 공헌요구 등 비체계적이고 반시장적인 방향으로 선회하는 경향도 있다. 또한 환경관련 이슈가 다수의 정부 유관부처 및 지자체에 산재되어 있어 정책의 효율성을 저하시키고 있고 기업의 규제순응비용을 증대시키는 요인으로 작용하고 있다는 점도 문제다. 아울러 기업의 조기 대응시 인센티브 부여 정책이 결여되어 있어 기업의 자율적 노력이 지연되는 결과를 초래하고 있다.

라. 지속가능경영 확산을 위한 환경조성 필요

이와 같은 문제점을 극복하고 국가지속가능발전 목표를 달성하기 위해 첫째, 기업의 지속가능경영에 대한 인식 확산과 자율적인 지속가능발전 시스템을 구축할 수 있도록 유인중심의 시장친화적 환경조성이 시급하다. 직접적인 규제에 의한 정책목표 달성은 효과를 반감시키고 지속적인 정책수단으로 활용키 어렵다는 점을 감안하여, 정부는 자발적인 환경·윤리경영을 실천하는 기업을 대상으로 법규적용상 우대하거나 각종 조사 면제 또는 축소 등 인센티브를 주는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 사회적 책임 투자(SRI) 펀드 조성에 대한 세제상 우대를 통해 장기적인 기업발전 및 지속가능경영을

유도해야 한다. 둘째, 정부는 기업의 지속가능경영에 대한 NGO, 소비자 등의 올바른 이해와 인식제고를 위한 국가적 교육 및 홍보시스템을 구축할 필요가 있다. 기업이 점차 사회의 미래 지속가능성의 해결자로 인식되어가고 있는 현 시점에서, 기업의 발전 없이 사회도 존재할 수 없다는 점에 대한 사회 저변의 인식 확산이 필요한 것이다. 셋째, 중소기업에 대한 지속가능경영 시스템 도입을 지원하여 중소기업도 지속가능경영에 대해 깊은 관심을 갖고 경영활동을 전개하도록 유도할 필요가 있다.

마. 기업의 자율적인 지속가능경영 확산 노력 필요

기업 입장에서 선행되어야 할 과제는 기업 최고경영자의 지속가능경영에 대한 인식 전환 및 전사적 대응 체제의 구축이다. 지속가능경영을 기업의 비용이 아닌 미래 핵심경쟁력의 원천으로서의 투자로 받아들여야 한다는 기업 최고경영자의 결단력이 무엇보다 중요하다. 이와 더불어 지속가능경영 전담부서 설치 및 협력사와의 실천협력은 물론 계획, 실행, 평가 및 개선의 지속적인 피드백과 지속가능보고서의 발간 등이 시스템적으로 이루어져야 한다. 둘째, 기업의 자발적인 환경경영, 온실가스 감축, 사회적 책임에 대한 자발적 실천노력이 필요하다. 기업은 이제 지속가능 이슈들에 대해 정부규제에 대한 일시적이고 이미지적 대응을 지양하고 적극적이고 능동적으로 대응함으로써 지속가능경영 노력의 효과를 최대화할 필요가 있다. 셋째, 지속가능경영에 대한 기업의 이해관계자와의 대화 채널을 구축하고 상시적인 대화활동을 강화해 나가야 한다. 넷째, 기업들은 국가경쟁력 제고를 위해 국제 기준에 부합한 지속가능경영 보고서를 매년 발간, 발표할 필요가 있다. 지속가능보고서를 통해 기

업의 경제적, 사회적, 윤리적, 환경적 책임을 평가하는 국제투자자가 증가하고 있는 현시점에서, 국제무대를 기반으로 한 기업들이 지속가능경영 보고서를 제출하지 않을 경우 이를 제출한 경쟁사에 비해 불이익을 당할 소지가 있는 것은 자명하다. 다섯째, 인구, 빈곤퇴치 문제, 자원관리, 생물다양성 등에 대한 중장기적 목표를 설정하고 범국가적 이슈에 대해 적극적으로 동참할 필요가 있다. 저출산 문제와 빈곤문제 등은 범국가적인 지속발전 이슈인 동시에 미래 기업의 노동인력 확보와 내수판매를 위축시키는 요인으로 작용할 수 있음을 기업들은 인식해야 할 것이다. 이 밖에 기업은 WBCSD 등 세계적 지속가능경영을 위한 주요 국제기관과의 연계활동 강화를 통해 기업의 지속가능경영 수준을 높이는 한편, 기업의 이미지 개선 및 홍보수단으로 적극 활용할 필요가 있다.

바. 준법경영·윤리경영 풍토의 정착을 위한 기업의 노력 필요

기업의 사회적 책임은 지속적으로 그 중요성이 높아지고 있다. 특히 국제무대를 기반으로 한 기업들에게 사회적 책임에 대한 평판은 국제적 신뢰도에 영향을 미친다. 기업의 사회적 책임 이행은 사회공헌과 같은 적극적 수단이 있지만 기본이 되는 것은 법을 준수하고 윤리적으로 기업을 경영하는 것이다. 우리 기업들이 사회적으로 더 나아가 국제적으로 사회적 책임에 대한 신뢰도를 높이고 이를 통해 경쟁력을 높이기 위해서는 준법경영·윤리경영의 풍토가 정착되어야 한다. 따라서 기업들은 첫째, 자발적인 IR 및 경영공시 강화로 기업경영에 대한 신뢰도를 높여야 한다. 둘째, 환경·조세·소비자보호 등과 관련된 법 규정을 철저히 준수하여 준법경영을 실천하고 있음을 보여야 한다. 셋째, 기업경영에 있어 주주, 채권자, 소비자, 근로자,

협력업체, 지역사회 등 이해관계자의 이익을 고려하는 윤리경영을 실천하여야 한다. 이와 같은 준법경영·윤리경영의 실천은 기업에 대한 신뢰와 존경을 확산시키는 역할을 할 것이므로 준법·윤리경영 풍토의 정착에 노력할 필요가 있다.

(3) 정책대안 및 추진전략

21세기 환경 강국 건설을 위해서는 무엇보다도 자원 효율성 강화를 위한 다양한 정책 수단들이 필요하며 이를 위한 정부 정책결정 과정의 통합과 조정기능을 강화해야 한다. 우리 현실에 맞지 않는 선진국 수준 또는 그 이상의 환경정책과 규제에 대한 합리적 개선이 선행되어야 하고 실질적인 사전예방 및 인센티브 중심, 시장중시의 자율관리방식으로 조속히 전환해야 한다. 규제개혁은 기업 등 피규제자의 의견을 체계적으로 수렴하고, 새로운 규제를 도입할 경우에 규제도입 전후의 환경개선효과만이 아니라 경제적 부담 등 제반비용을 과학적으로 평가하는 과정을 거쳐야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 살펴보면 우리나라의 지속가능발전을 이룩하기 위해서는 다음과 같은 크게 다섯 가지의 추진전략이 필요하다.

가. 탄소세 및 배출권 거래제 도입과 환경관련 부담금 정비

환경관련 부담금이 2조112억 원(2005년 기준)으로 우리나라 총 부담금의 17.6%를 차지하고 있음에도 대기오염이나 수질오염 개선 등 직접 연계사업에 활용되지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 부담금이 직접 환경개선과 연계된 사업에만 사용될 수 있는 방안을 마련하

고 준조세 형태로 기업의 부담만을 가중시키는 환경부담금은 단계적으로 폐지해야 한다. 또한 기업의 환경개선 사업 참여를 확대하기 위해 탄소세를 도입하여 온실가스 감축 및 에너지 절약을 유도하고, 시장경제 원칙에 의거한 배출권 거래제도를 도입하여 환경친화 우수기업에 대한 인센티브를 제공해야 한다.

나. 공공부문의 그린상품 및 지속가능기업제품 구매확대정책 추진

그린상품이나 지속가능경영을 잘하는 기업의 제품을 소비자가 적극 구매하도록 하여 기업 스스로 지속가능경영을 실천하도록 유도하는 한편, 자율적인 지속가능실천에 따른 기업홍보 및 이미지 개선 효과를 최대한 거둘 수 있도록 뒷받침할 필요가 있다. 공공기관의 그린상품 구매비율을 현행 31%(2004년도 실적기준)에서 2010년 80%, 2020년경에는 100%에 이르도록 확대하고, 그린상품과 더불어 '친환경상품구매촉진에관한법률'에 지속가능경영을 잘하는 기업 제품에 대한 구매를 확대하는 내용을 포함할 필요가 있다.

다. 중소기업의 환경경영체제 및 통합 녹색공급망 구축(Green Partnership)

제품 생산 전과정의 환경성을 제고하기 위해 통합 녹색공급망을 구축해야 한다. 기업이 자발적으로 녹색공급망을 구축할 수 있도록 청정사업, 쿠폰제 경영컨설팅사업, 에너지절약시설 설치비용 융자 등 인센티브를 제공해야 하며, 특히 중소기업으로 확산하기 위해서는 협력업체 CEO의 인식전환과 적극적인 사업참여를 위한 홍보 및 교육이 강화되어야 한다. 또한 그린파트너십 우수 협력업체, 지속가능경영 우수 중소기업 대상 은행권, 연금 등의 출자를 통해 '대·중소 그린파트

너십 펀드'와 같은 전문 투자펀드를 조성하는 것도 하나의 방법이다.

라. 기업의 온실가스와 산업폐기물 감축을 위한 환경기술 투자 시 세제상 우대 및 교육 지원 강화

기업이 자율적으로 온실가스와 산업폐기물을 감축할 수 있도록 환경기술 투자에 대한 세제상 우대정책이 필요하다. 또한 국내 SRI 펀드 규모 확대(2010년까지 전체 펀드의 10% 목표)를 위해 금융·자본시장 및 기업의 장기가치 제고를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 글로벌 시대에서 장기경영성과를 중시하고 기업가 정신을 고양시킬 수 있는 SRI 펀드를 활용하기 위해 기업들은 국제 동향에 신속히 대처할 수 있어야 하고, 정부는 펀드가 활성화되도록 SRI 펀드 취급 금융기관에 대한 비과세 혜택 혹은 소득세 및 배당세 감면 등 세제와 자금운용상 인센티브를 제공하는 방향은 전향적으로 검토할 필요가 있다. 궁극적으로 SRI를 기본투자원칙으로 하는 연기금 비율을 점진적으로 확대해 나가는 등 사회책임펀드 비중을 높임으로써 기업의 장기가치를 제고하기 위한 정책이 바람직하다.

마. 자원순환형 에코타운(Eco town) 건설

산업단지내 폐기물 무배출(zero emission)을 지향하고 자원 및 에너지의 이용효율을 극대화하기 위한 자원순환형 에코타운(Eco town)을 건설하는 것도 중요하다. 지자체 및 기업 간 연계를 통해 산업단지 내에 통합 환경경영시스템을 구축하고, 기업 간 부산물·에너지 연계기술, 재활용제품 생산기술 개발·보급을 통하여 자원순환형 산업단지를 조성할 수 있다.

Ⅲ. 공공부문의 경쟁력 제고

17. 정부조직과 행정

(1) 현황

가. 산업화와 민주화의 성취

한국은 해방과 건국 이후 지난 60년 동안 큰 발전을 이루어냈다. 1940년대 말 혼미한 국내외 정세 속에서 분단된 상태에서나마 자주 독립 국가를 건설한 것을 시작으로, 1950년대의 전후복구와 1960~80년대의 산업구조 고도화를 이루어냈다. 1980년대 말에 이르러서는 중앙정치 수준의 민주화를, 그리고 1990년대에는 지방수준의 민주화를 차례로 엮어냈다. 현재 한국은 세계 10위에 가까운 경제대국이자 군사대국이요, 세계 3위권의 정보화 선진국이다.

나. 새로이 대두되는 문제들

한국이 선진국으로 진입하기 위해서는 후기 산업화 및 후기 민주화의 후유증을 현명하게 극복하고 국가역량을 한 단계 더 증대시켜야 한다. 더욱이 지금은 전지구화(globalization)의 물결 속에서 국가경

쟁력을 증진시키기 위해 지구표준(global standard)에 정합성을 기해 나아가야 하는 압력을 받고 있다. 전지구화는 우리에게 도전이자 기회이다. 그러나 전지구화에 부응하는 과정에서 필요한 '사회안전망'을 효과적으로 구축하여 사회집단 간의 갈등을 최소화해야 하는 문제가 남아 있다.

(2) 개혁의 과제와 방향

한국이 국가경쟁력을 향상시켜 순조로이 선진국으로 진입하기 위해서는 국가부문의 개혁이 우선적으로 필요하다. 먼저 국가의 기능을 재설정하고, 그에 따라 국가기구를 재조직화(reorganizing)하며, 국정운영이 민주적이면서도 효율적으로 이루어지도록 하기 위해 의사결정 기제와 과정을 새로이 제도화할 필요가 있다.

가. 국가 기능의 변화와 양적 팽창의 문제

공공서비스의 양적, 질적 향상에 대한 욕구 증대가 국가의 양적 팽창을 초래하는 요인으로 작용하고 있다. 그러나 정부 규모의 양적 확대는 최대한 억제해야 한다. 서구 나라들이 한 세기에 걸친 시행착오 끝에 도달한 해결책은 새로운 형태의 거버넌스 체계(governance system)를 구축하는 전략이다. 이미 형성된 공공서비스 수요나 새로이 발생하는 공공문제에 적극적으로 대응하되, 그것을 과거처럼 국가가 관료제 조직을 통해 독점적으로 공급하기보다는 정부와 시장과 공동체가 연결망(network)에 의한 협력을 통해 해결하려는 것이다. 이것이 '작은 정부, 많은 공공서비스'를 실현하는 지름길이 될 것이다.

나. 참여 확대와 거버넌스 역량의 약화 문제

공공문제를 해결하는 능력, 즉 거버넌스 역량을 뒷받침하는 요인에는 '국가권위(state authority)' 및 '정책정보(policy information)'라는 두 가지 능력으로 구분해 볼 수 있다. 전자는 사회에 구속력 있는 결정을 내리고 그것을 효과적으로 집행할 수 있는 능력으로서 곧 국가부문의 역량을 의미한다. 후자는 국가정책결정이 가능한 넓은 범위의 사회구성원들에게 개방되어 시민사회와의 긴밀한 연결망을 통해 정확한 정책정보를 수집하고 활용하는 능력을 뜻한다. 이 두 가지 요인이 적절하게 균형을 이루어 발전할 때 비로소 거버넌스 능력도 증대될 수 있다.

한국은 1987년의 민주주의 이행 이후 '강한 국가성(strong stateness)'이 점차 약화되면서 국가 권위와 정책정보 능력 모두에 변화가 이루어지고 있다. 일제 식민 통치와 냉전 시기에 안보, 치안, 정보 관련 억압기구들에 의해 뒷받침되던 '경성국가(hard state)'로서의 제도적 특성이 해체되고 있다. 사회부문에 대한 국가정책 결정과정의 개방성은 크게 높아지고 있으나 시민 참여가 순기능적으로 이루어질 수 있는 제도화가 아직 마련되어 있지 않다. 한국에서 국가 권위의 약화가 진행 중이지만, 그것을 대체하여 국가정책 결정의 자동조절이 이루어질 수 있도록 해주는 새로운 형태의 국가-사회 간 정책연결망(policy network)은 아직 마련되어 있지 않은 것이다.

그러므로 국가 내부에서 그리고 국가와 시민사회 간의 관계에서 모두 의사결정의 민주화에 더하여 합리성을 증대함으로써 의사결정 비용을 축소하고 거버넌스 역량을 증대시키기 위한 새로운 거버넌스 방식의 구축이 필요하다.

(3) 새로운 거버넌스 체계의 조직화 방안

가. 분권형 거버넌스 체계의 구축

민주화의 시대에 집권적인 국정운영은 바람직하지도 가능하지도 않다. 분권적 국정운영을 더욱 활성화하기 위해 다음과 같은 조직화가 필요하다.

먼저, 청와대는 국정의 전반적이고 거시적인 사안들에 초점을 두고 세세한 정책 사안들은 가능한 주무 부처에서 좀 더 자율적으로 이루어지도록 하되 그에 대한 책임을 지도록 하는 분권형의 거버넌스 방식을 정착시켜야 한다. 이를 위해 국정의 중장기 전략을 기획, 조정하고 국가의 핵심 정책과제를 추진하는 장관급 기구로서 '국정기획원'을 신설하고, 대통령 직속의 각종 자문위원회 기능 등을 흡수한다. 국정기획원은 소수정예체제로 운영하되, 관련 기관과의 긴밀한 교류·협력시스템을 구축한다.

국정의 세세한 사안들에 대한 조정은 가능한 국무총리실에 위임하는 것이 바람직하다. 한국에서 국무총리의 역할과 위상은 대체로 한계적인 수준에 머물렀으나, 헌법정신에 부합하도록 국무총리 기능을 정상화함으로써 대통령에게 집중된 권한을 분권화하는 것이 필요하다. 즉, 헌법에 명시되어 있듯이 국무총리는 행정 각부의 통할·감독권, 국무위원의 임명제청권, 해임건의권을 행사할 수 있어야 한다. 이를 위해 국무총리비서실과 국무조종실을 국무총리실로 통합하고, 행정 각부의 실질적인 통할·감독권 및 고위공직자의 인사지원 기능을 부여해야 한다. 또한 대통령 직속의 중앙인사위원회를 국무총리 소속으로 변경할 필요가 있다.

마지막으로, 중앙관리기관들에 의한 집권적인 통제를 완화하기 위해 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 조직관리에 있어서 각급 행정기관들이 업무특성과 조직문화 등을 반영하면서 급변하는 환경변화에 팀(team)제 등을 통해 더욱 신축성 있게 하부 조직을 개편할 수 있도록 재량권을 확대할 필요가 있다. 다만, '인건비 총액제' 등을 병행하여 전체 조직 규모의 확장을 방지하는 장치도 마련되어야 한다. 둘째, 각급 행정기관장들이 신축성 있게 인사관리를 할 수 있도록 중앙인사기구가 행사해 온 임용 및 채용 권한을 각 기관장에게 위임할 필요가 있다. 셋째, 각급 행정기관장들이 더욱 더 자율성을 갖고 예산운영을 할 수 있도록 투입위주의 재정운용에서 성과관리 중심의 재정운영으로 전환해야 한다. 상향식의 개별사업 소요 점검 방식에서 하향식의 사전배분 방식으로의 전환도 포함된다. 넷째, 전통적인 사전적이고 절차적인 규제 위주의 업무를 수행하던 감사원으로 하여금 사후적이고 성과중심적인 평가 업무를 수행하도록 기능 전환을 꾀해야 한다. 다섯째, 분권과 자율을 지향하는 제도 개혁을 추진하면서도, 그에 대한 책임성을 명확히 할 수 있도록 하기 위해 최근에 입법화된 '정부업무평가기본법'이 더욱 내실 있게 운영되도록 해야 한다.

나. 정책영역별 행정기구의 재조직화

한국의 현재 중앙행정기구 수는 18부 4처 18청 7위원회 2실이다. 이들 중앙행정기구 가운데 국무위원급 기관은 19개이다. 따라서 한국은 중앙행정기구 수나 각료 수에 있어서나 자유민주주의 국가로서는 많은 편이다. 따라서 '작은 정부'의 구현과 무엇보다도 정책조정의 효율성 증진을 위해 다음과 같은 '소수 대 부처' 체제로의 기구

개편을 적극 검토해야 한다.

첫째, 재정의 일관성 및 효율성 제고를 위해 국가재정기능을 일원화한다. 즉 세입·세출·국고·예산편성 기능을 한 부서로 통합하여 재정의 일관성 및 효율성을 도모하고, 지방세출·세입 기능도 같은 부서로 흡수하여 국가재정과 지방재정을 종합적·중립적인 시각에서 기획·조정토록 한다. 이와 함께 예산에 관한 미시적인 근접통제를 거시적인 원격통제로 전환하고 행정 각부의 자율과 재량을 확대해서 동 부서의 독주를 예방할 필요가 있다. 또한 국회사무처와 예산정책처의 예·결산 심의 보좌기능을 확대하여 같은 부서의 재정권 남용을 견제할 필요가 있다.

둘째, 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위해 산업정책 기능을 통합한다. 전통산업의 IT화 및 IT, BT, NT 등 신산업의 경쟁력 제고, 그리고 핵심기술부문의 육성 등을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 산업정책 관련 유사 중복기능을 통합한다. 다만, 정보화 추진, 신기술 및 신산업 육성 등에 있어서는 유관부처들 간에 유기적인 업무협조와 조정을 이루어 나간다.

셋째, 인력자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위해 인적자원관련 업무를 조정하여 통합한다. 먼저 인적자원 육성 및 평생직업교육 확대, 기초과학 인력 양성, 직업능력 개발, 청소년 육성 기능 등을 조정·통합한다. 또한 인적자원 통합부서에서 교육자치 및 대학 지원 총괄 기능은 폐지하고, 종합국립대학교 관련업무는 광역자치단체로 이관하되, 특수분야의 대학만 국립으로 운영한다.

넷째, 사회복지정책의 종합적·효율적 추진을 위해 각 부처에 산재해 있는 다양한 사회복지기능을 통합하여 광대역화한다. 보건·복지, 고용·노사협력·산업안전, 여성정책 기능 등을 통합하고, 지방노동청

과 지방노동사무소의 기능은 자치단체로 이양한다.

다섯째, 건설, 교통, 물류 등의 사회간접자본 정책, 관광정책 및 환경 관련정책 기능을 한 부서로 통합하여 유기적인 업무협조 및 조정체제를 구축한다.

다. 행정위원회 및 기획단 조직의 대폭적인 정비

최근 몇 년 사이에 행정위원회, 기획단 및 유사조직들이 다수 신설되어 언론 등으로부터 비판의 대상이 되고 있다. 실제로 합의제 행정기관형 행정위원회의 경우 1997년 말에 23개였으나 2002년 말에는 38개로 증가했고, 이 중 장관급은 2명에서 8명으로 차관급은 10명에서 19명으로 각각 늘었다. 보조기관형 행정위원회는 그 수가 더 많다. 비록 대부분 비상설 조직이기는 해도 결과적으로는 각 부처 업무와의 중복 문제와 청와대 인력 증대의 원인이 된다는 비판이 제기되고 있다. 기획단과 유사조직의 경우 2002년 말에는 재경부의 경제홍보기획단 등 6개에 불과했으나 2003년 이후 50개가 신설되었다. 임시조직인 기획단의 신설로 각 부처가 비대해지고 있으며, 활동시한도 대부분 모호한 상태로 운영되고 있다.

앞으로 두 가지 방안을 통해 행정위원회, 기획단 및 유사조직들을 재정리하는 것이 바람직하다. 첫째, 소수 대부처 체제로의 전환에 따라 기존의 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 기능을 재검토하고 통폐합한다. 둘째, 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 남설을 막기 위한 설치근거, 법적 기반 및 활동시한을 더욱 명확히 한다.

라. 공정하고 유연한 인사시스템의 확립

낙후된 인사시스템으로 인한 공직자의 핵심역량 저하와 고급인력의 이탈 가속화 상황을 개선하고 공정·유연한 인사시스템을 확립하기 위한 과제와 대안은 다음과 같다.

첫째, 정책·법안·제도·보고서 등에 개인실명제를 도입하고, 업적·성과를 가급적 객관화하여 인사기록카드에 구체적으로 기록함으로써 성취동기를 제고한다.

둘째, 공무원 보수체계를 기관별·자치단체별·직렬별로 다양화하고, 성과급의 요소를 강화한다. 그러나 과도기에는 원칙적으로 성과상여금을 부서 단위로 지급하되, 개인의 경우 출중한 소수만 엄선하여 지급하며, 특별한 정책·법안·제도·보고서 등 과업에 대응하는 보상금 지급 등의 보완책을 강구한다.

셋째, 행정고시제도를 부처별 공무원 자율임용제도로 전환하고, 3급 이상 고위공무원직은 개방형으로 임용한다.

넷째, 실무자가 중간관리자로 승진하는 경우 시험승진과 심사승진을 병행하고 6~7급 실무자까지는 졸업형 계급정년제를 도입하며 기능직은 공개 채용한다.

다섯째, 인사청문회의 실효성 제고를 위해 청문회 준비기간(14일)과 청문회 기간(2일)을 두 배로 연장하고, 인사청문회법에 국회 청문결과의 존중의무 조항을 명시하며, 장기적으로 인사청문회를 인준청문회로 전환하여 국회에 임명동의권을 부여한다.

마. 법과 원칙에 입각한 행정집행과 치안질서 유지

이해갈등 조정과정에서 법치행정의 확립은 이익집단의 부당한 준거부권과 집단행동에 대한 문제해결의 효과적인 방안이다. 이익집단 간의 분쟁과정에서 발생하는 불법집단행동, 공권력 도전, 불법노동쟁의, 부당노동행위, 폭력행위, 물리적인 공식의사결정의 방해행위 등에 대해서는 치안질서의 유지를 위해 행위자의 사회적 지위와 관계없이 법과 원칙에 따라 행정을 집행하고 제재를 가한다.

18. 민영화

(1) 공기업 민영화, 왜 필요한가?

가. 공기업의 문제점

공기업은 그 운영의 특성상 독점성이 크다. 물론 자연독점의 폐해를 막기 위해 정부가 공기업을 통해 재화와 서비스를 공급할 수 있겠으나 적절한 자연독점 규제장치만 확보된다면 구태여 정부가 이를 담당할 필요는 없는 것이다. 공공성이 큰 경우에도 그 기능을 세부적으로 분석할 때 민간이 담당할 수 있는 영역이 적지 않다. 또한 수입확보를 위해서 독점적으로 수행하는 사업의 경우는 정부가 이를 맡아야 할 당위성을 찾기 어렵다.

독점성에 따른 문제 외에도 공기업은 그 운영이 비효율적이라는 비판이 제기된다. 복대리인문제로 인하여 주인의식 없는 기업운영이 나타나고 우리나라 공기업에 특징적인 낙하산 인사로 인하여 공기업은 정부의 입맛에 맞는 경영을 하기 쉽다. 특히 짧은 임기로 인하여 공기업 경영진은 장기적인 성과보다는 단기적인 성과에 집중할 가능성이 높다. 공기업은 또한 제한된 시장규율 메커니즘으로 인하여 정보의 비대칭성도 심각하며 경영에 대한 감시기능이 취약하다. 이러한 공기업 운영의 비효율성은 궁극적으로 공기업이 파산의 위험이 거의 없고 정부가 결국 책임을 지게 된다는 연성예산제약의 문제에 따른 것이다.

공기업이 수익성과 공공성을 동시에 추구할 때 수익성이 훼손되

거나 공공성보다는 수익성에 치우치는 문제가 나타날 수 있다. 또한 공공성의 추구를 빌미로 수익사업을 보장받으려는 모럴해저드도 나타나게 된다. 공기업의 공공성 추구의 또 다른 문제점은 이로 인하여 소비자 간, 사업자 간, 지역 간 교차보조가 나타나게 되고 그 결과 자원배분이 왜곡된다는 것이다.

한편 개별 정부부처는 자신이 관장하는 기관에 대한 영향력을 극대화하려는 조직적 인센티브를 갖게 된다. 공기업은 이러한 개별 정부부처의 몸불리기와 '자기식구 챙기기' 성향에 의하여 무분별하게 확장되는 성향이 나타난다.

나. 민영화가 공공부문 비효율의 궁극적인 해결책

이와 같은 공기업의 문제점을 시정하기 위한 제도적 장치로서 공공부문의 자체적 개혁은 한계를 지닐 수밖에 없다. 왜냐하면 공기업은 스스로 자신들의 조직을 축소하고 구조조정을 수행할 인센티브가 존재하지 않으며 정부부처와 정치권은 공기업 경영에 자율성을 부여하고 낙하산 인사를 없애려는 자발적 인센티브를 갖고 있지 않기 때문이다. 나아가서 다양한 이해당사자와의 갈등을 무릅쓰고 교차보조를 시정하며 자원배분을 합리적으로 이끌 인센티브도 정부와 공무원에게는 기대할 수 없다. 따라서 이러한 문제점을 시정하기 위한 제도적 장치는 결국 민영화라고 할 수 있다. 민영화에 의하여 새로운 이해당사자가 나타나고 경쟁원리와 시장의 힘이 정부의 가이드라인과 정책 그리고 부처이기주의적인 몸불리기를 대체할 때 공공부문의 문제점과 이에 따라 파생되는 국민경제의 비효율성이 치유된다.

(2) 국내외 민영화 동향

가. 해외 민영화 동향

1990년부터 2003년까지의 기간동안에 전 세계 120개의 개발도상국에서 7,860개의 민영화 거래가 진행되어 4,100억 달러에 가까운 거래금액을 기록하였다. 이는 같은 기간 동안의 모든 개발도상국의 총 GDP의 0.5%에 달하는 금액이다. 전반적으로 세계의 민영화 추세는 1997년의 피크 이래 줄어들었다가 다시 회복되는 추세에 있다. 민영화되는 기업의 평균적인 크기는 커졌으며 민영화가 진행되는 국가의 수는 늘었으나 민영화는 소수의 국가에 집중되어 나타났다.

지역별로는 중남미가 가장 활발한 민영화를 보여서 같은 기간 나타난 개발도상국 민영화의 47%가 이 지역에서 이루어졌음을 보이고 있다. 뒤를 이어 유럽 및 중앙아시아, 동아시아와 태평양지역, 중동 및 북아프리카 지역, 남아시아 지역 그리고 중남부 아프리카 지역 등의 순으로 민영화가 나타나고 있다.

부문별로는 통신, 전력, 천연가스, 교통 및 상하수도 등의 인프라 산업이 같은 기간 전 세계 개도국 민영화의 절반가량을 차지하며, 이어서 제조업·서비스업·관광 등 경쟁부문, 석유·가스·석유화학 등의 에너지, 금융 및 일차산업 등의 순으로 민영화가 나타나고 있다.

나. 국내 민영화 동향

김대중 행정부는 국정교과서, 종합기술금융, 포항제철, 대한송유관, 종합화학, 한국중공업, 한국통신, 한국담배인삼공사 등 8개 공기업에 대한 완전민영화를 달성하였고 한국전력, 가스공사 및 지역난

방공사에 대한 부분 민영화를 이룩하였다. 정부출자기관의 민영화에 따라 그 산하의 21개 자회사의 민영화가 자동적으로 이루어졌다. 또한 22개 기관에 대하여 통폐합을 단행하였다. 2001년 11월 기준으로 공기업 매각을 통해서 약 7조2,600억 원의 재정수입을 올렸으며 산업은행을 비롯한 광의의 정부부문이 올린 공기업 매각수입은 총 14조3,500억 원을 상회한다.

전반적으로 볼 때 김대중 행정부의 민영화 실적은 양적으로나 질적으로나 괄목할 만한 성과라고 할 수 있다. 그러나 비교적 훌륭한 성과에도 불구하고 민영화를 위한 시장여건의 분석과 조성이 미흡했으며 직접적 이해당사자나 이와 밀접히 연관된 관계자에 의하여 민영화가 추진된 점은 문제라고 할 수 있다. 또한 포철, 담배인삼공사, 한국통신 등 공모주매각방식을 채택하여 주인 없는 민영화가 나타난 경우 정부의 영향력이 강력히 남아 있어 민영화의 효과가 크지 않고 적대적 M&A의 대상이 되어 장기적이고 일관된 기업경영이 쉽지 않았다는 점은 국민의 정부 민영화 방식의 문제로 지적할 수 있을 것이다.

(3) 참여정부 공공부문 정책의 평가

가. 참여정부 공기업 혁신의 평가

국민의 정부에서 민영화, 인력감축, 구조조정 등 하드웨어적인 개혁을 중점적으로 추진한 반면 참여정부에서는 이를 일하는 방식, 공공서비스 개선 등 소프트웨어적인 변화를 추진하고 있다. 참여정부에서는 경영평가, 혁신평가, 고객만족도 조사, 정보공개 등 공공기관

별로 관리단계를 정하여서 다양한 측면에서 혁신활동을 벌이고 있다. 또한 산하기관 및 공공기관에 대한 지배구조를 개선하고 있다. 참여정부는 업무흐름을 표준화하고 경영정보를 객관화하며 고객만족 등 이해당사자들과의 관계를 개선하고 공공기관을 감독할 수 있는 외적 지배구조를 마련하는 데 어느 정도 성과를 거두고 있다고 평가된다.

그러나 참여정부에서는 근본적으로 공공부문의 역할에 대한 기능재조정의 노력 없이 일하는 방식을 개선하는 소프트웨어적인 공공혁신에만 초점을 맞추고 있어 피상적이고 형식적인 모습으로 혁신이 나타나고 있으며 조직의 긴장감이나 내부경쟁 그리고 기능 재조정을 통한 구조개혁이 나타나지 않고 있다. 참여정부 공공혁신은 또한 산업구조와 공기업의 기능을 그대로 둔 상태에서 경영혁신을 추구하는 것이므로 시장규율 메커니즘이 새로 도입되지 않고 있다. 또한 지나치게 상세한 경영평가 기준은 공공기관의 세심한 '점수관리'를 요구하고 재량 있는 경영활동을 가로막아 진정한 공공부문의 경쟁력 제고에 한계를 드러내고 있다. 또한 관계지향적인 성과목표는 수익성과 무관하게 다양한 지원사업에 대한 지출을 늘려 다른 소비자나 공기업의 경영에 부담을 주고 있으며 기관 내부의 친목과 가족의식을 강조하여 집단이기주의적 성향이 나타나는 등 부작용을 보이고 있다.

나. 민영화 유보에 따른 문제점

국민의 정부에서 추진되었던 활발한 민영화와는 달리 참여정부에서는 공공부문의 개혁이 소극적으로 추진되었고 민영화는 대부분 중단되었다. 전력산업 구조개편의 2단계인 배전부문 분할이 중단되

었다. 또한 발전부문의 남동발전의 민영화도 계속 지연되고 있다. 한편, 국민의 정부에서 청사진이 마련되었던 가스산업 구조개편과 가스공사의 민영화도 중단되었다. 철도산업의 경쟁도입과 민영화도 2003년 철도노조 파업 이후에 입법화된 '철도산업기본법'에서 철도공사 정부지분 매각조항이 삭제되어 철도구조개혁의 취지가 크게 퇴색되었다. 토공과 주공의 통합을 통한 기능중복 방지와 효율성 향상도 참여정부가 이를 전면 백지화하였다. 이처럼 참여정부에서는 각종 공공부문의 구조조정과 민영화가 중단되고 공공부문의 크기가 오히려 크게 증가하는 등 공공부문의 개혁이 현저하게 뒷걸음치고 있다.

참여정부에서 공기업의 구조개혁과 민영화가 중단되어 여러 가지 폐해와 문제점이 나타나고 있다. 전력부문에서 구조개편의 중단은 전력산업에서의 경쟁구도를 왜곡하여 한전이 수요와 공급을 독점하는 가장 열악한 산업구조를 지속시키고 있다. 또한 전력시장의 진화를 제약하고 전기요금구조의 개편을 중단시키는 등 전력산업의 효율성을 높일 수 있는 사업환경의 개선도 지연시키고 있다. 발전부문 민영화의 지연으로 전력시장 참여자의 자율성을 제약하여 실질적인 경쟁의 효과도 제한적이라고 할 수 있다. 가스산업 구조개편의 중단은 경쟁과 민간의 참여를 통한 효율성 향상뿐 아니라 해외 메이저사업자의 국내시장 진출을 무산시켜 국제 LNG 시장에서의 구매자 우위를 구현할 수 있는 기회를 놓치게 하였다고도 할 수 있다.

참여정부에 들어서 둔화된 구조개혁으로 공공부문의 크기는 오히려 확장되었다. SOC 공기업을 비롯한 여러 공기업들이 해외사업에 중복적으로 진출하고 여러 공기업의 기능과 사업영역이 서로 충돌하는 등 공기업은 확장주의적 성향을 보이고 있다. 이러한 공공부문

의 확장세는 취업희망자들을 대거 공기업과 공무원 시험에 몰리게 하는 주요인이 되고 있다.

참여정부의 공공부문 구조조정과 민영화의 중단으로 공기업 노조의 영향력은 확대되어 전력산업과 가스산업의 경쟁도입을 지연시키고 무산시켰으며 철도노조의 파업 등을 유도하여 공공부문의 경쟁력 향상과 효율성 개선에 부정적인 영향을 주고 있다.

(4) 공기업 민영화를 위한 정책 제안

가. 민영화 전략

민영화는 다수의 이해당사자가 관련되어 있는 복잡한 정치경제적 과정이어서 올바른 전략을 펼치는 것이 중요하다. 공기업 직원이나 노조 그리고 공기업 체제에서 각종 교차보조와 지원을 받는 이해당사자들은 민영화에 반대하기 마련이다. 이들은 일반국민과 언론에 대하여 다양한 방법과 로비를 통하여 민영화의 부정적 측면을 강조하므로 사안별로 주요 이슈에 대하여 국민들과 여러 이해당사자들을 설득할 수 있는 이론적 근거와 사례를 확보하는 것이 필요하다. 이와 함께 적절한 금전적 보상을 통하여 반대여론을 최소화하는 전략도 필요하다.

민영화를 추진하기 위해서는 전문 관료조직이 반드시 필요한데 이들이 소신 있게 민영화를 추진할 수 있도록 최고지도자가 민영화에 대하여 일관된 리더십과 우선순위를 유지하는 것이 필수적이다.

나. 전체적인 공공부문 역할의 재검토

민영화는 공공부문에 대한 철저한 분석과 그 기능에 대한 재검토를 전제로 추진되어야 한다. 공공부문에서 상업성을 분리해 내고 이를 민간의 역할에 맡기는 작업이 바로 민영화의 지향점이 되어야 한다. 또한 적절한 경쟁 및 규제환경을 조성함으로써 바람직한 규율 메커니즘을 확립하여야 한다. 그러나 교차보조의 개선과 같은 사업환경의 개선은 민영화와 병행하여 진행할 수도 있는 만큼 지나치게 경직적인 태도는 지양하여야 한다. 또한 정부가 직접 추진하는 공공기능을 민영화할 때 안정적인 민영화를 위한 시간이 필요할 경우 우선 공사화(corporatization)을 통하여 공공부문을 기업화하여 그 속성을 바꾼 후에 민영화를 시행하는 것이 바람직하다.

다. 민영화 대상

민영화대상으로서는 첫째, 전력산업에서 발전부문을 우선 검토할 수 있다. 특히 현재 민영화가 지연되고 있는 남동발전은 공모주매각방식이 아닌 경영권매각방식으로 전환할 때 매각 가능성이 높다고 판단된다. 이와 함께 배전분할을 추진한 후 배전부문에서도 민영화가 발전부문과 함께 진행되어야 한다. 다만, 전력부문의 매각물량이 워낙 크므로 경영권매각을 병행하여 장기적으로 추진하여야 한다. 또한 한국전력기술과 한전기공도 민영화를 통하여 경쟁체제에 편입되어야 한다.

둘째, 천연가스의 도입·인수·저장에 경쟁을 도입하기 위해서는 가스공사를 3개로 분할하는 방법으로 가스산업을 민영화하는 것이 바람직하다. 가스공사는 전국 배관망의 건설과 운영에 특화하며 이에

대한 계통운영과 수급조절은 가스거래소를 설립하여 담당케 한다.

셋째, 지역난방사업의 민영화는 전력과 가스산업에서의 경쟁도입과 민영화과정에서 연료가격의 왜곡과 교차보조 문제가 해소되어 가는 시점에서 수행하는 것이 바람직하다.

넷째, 철도사업은 철도공사의 지분을 민간에 매각하고 일부 노선에 대한 민간위탁을 통해 간접비교를 통한 잣대경쟁(yardstick competition)을 유도한다는 당초의 민영화방안을 추진하는 것이 바람직하다.

다섯째, 상·하수도 사업은 담당하는 주체와 기관이 많기 때문에 한꺼번에 민영화하기보다는 공공부문 간 경쟁을 통해 이를 광역화한 뒤에 민영화하는 방안이 바람직하다. 일례로 지자체나 수자원공사가 사업규모를 대규모화한 이후에 이를 민영화하는 것이 바람직하다. 특히 급격하게 수도사업을 민영화하는 경우 국내 물 시장을 외국기업에 내주는 결과를 초래할 수 있으므로 국내시장에서 어느 정도 규모를 갖춘 사업자를 키우는 작업이 선행되어야 한다.

여섯째, 우체국의 금융업무와 체신업무를 분리하여 금융업무의 민영화를 검토하여야 하며 체신업무의 경우에도 공사화하여 장기적으로 민영화를 검토하여야 할 것이다. 그러나 이 과정에서 체신업무의 경우 보편적 서비스에 대한 보완장치가 마련되어야 할 것이다.

일곱째, 준공공부문과 지방공기업에 대한 대대적인 정리가 필요하다. 이를 위해서 마사회 등 수익성 중심의 정부산하기관들과 지방공기업들을 대대적으로 민영화해야 하며 적자가 나고 있는 기업들은 통폐합을 통해서 정리해야 할 것이다. 또한 민간이 운영할 수 있거나 시장이 그 역할을 대신할 수 있는 책임운영기관들에 대해서도 민영화가 필요하며, 정부산하기관으로 분류되고 있는 법정 사업자단체 등 임의단체에 대한 정부지원의 폐지 내지 대대적인 축소가 필요하다.

19. 규제개혁과 반부패

(1) 비전과 전망

우리나라가 당면한 대내외 여건은 지역주의(reginalism)와 세계화(globalization) 추세에 따라 이제는 국경의 완전한 개방을 피할 수 없는 형편이다. 정부는 과거와 같은 통치자로서가 아니라 다른 나라 정부들과 경쟁해야 하는 행정서비스 공급자로 그 역할을 신속하고도 효과적으로 변경하는 것이 불가피한 실정이다.

이러한 여건변화는 1990년대 초부터 시작되어 현재는 국제무역 관련 사안들은 물론이고 경쟁정책, 반부패, 환경, 노동, 표준, 지적재산권 보호 등 분야에서 범세계적인 공동의 가이드라인과 제도적 통합 노력의 가속화를 초래하고 있다. 이러한 변화는 국가주권의 배타성을 약화시키는 요인으로 작용하여 결국 세계 각국이 제도적 호환성에 기반한 세계적 규모의 시장을 형성하게 할 것으로 전망된다.

규제개혁과 반부패는 이러한 세계적 규모의 제도변화를 최적으로 추구할 수 있게 하는 핵심 정책수단이다. 그러므로 향후 정부의 규제개혁과 반부패 정책의 성패는 우리 국민과 기업의 경쟁력 우위 확보 여부를 결정하는 핵심요인으로 작용할 것이다. 그러나 이러한 대세에도 불구하고 규제개혁과 반부패는 현상에 대한 대대적인 변화를 요구하는 경우가 많고 이로 인한 기득권자의 이익의 손상이나 기존 관행에 대한 변경과 제재를 초래하므로 기득권자들의 강력한 반발이 보편적으로 발생할 수 있다.

그러므로 성공적인 규제개혁과 반부패의 추진을 위해서는 이러한 기득권자들의 반발에 기인한 사회적·정책적 갈등비용을 최소화할 수 있는 협상 및 갈등조정 메커니즘의 구축이 필요하다. 즉 규제개혁이 현상을 변경함으로써 발생하는 손실에 대한 보상 장치를 강구하고, 반부패 시스템 구축이 부패로 이익을 추구하려는 인센티브를 자발적으로 바꾸는 것이 유리하게 만들 수 있어야 한다.

가. 규제개혁

규제개혁의 핵심목표는 정부가 주연이 아니라 조연이 되도록 그 역할을 조정하는 것이며 이를 통해서 시현되는 시장의 확대와 정부 개입의 축소는 궁극적으로 국민의 자유와 권리의 확대뿐만 아니라 자기책임 강화과정이라 할 수 있다. 그러므로 규제개혁이 추구하는 광의의 비전은 "작고 효율적인 정부와 시장역할 증대를 통한 개인과 기업의 경쟁력 제고와 삶의 질 향상"이라 할 수 있다. 이러한 비전을 실현하기 위해서 향후 우리나라 정부가 지향해야 할 규제개혁부문에서의 구체적인 비전은 규제시스템의 최적화와 효율화를 달성할 수 있는 규제관리(regulatory management) 단계로 규제개혁을 업그레이드 함으로써 소위 "보다 좋은 규제(better regulation)"를 실현하는 것이다.

우리나라의 규제개혁은 직전 정부인 김대중 정부에서 많은 진척이 이뤄졌다. 임기 초 김대중 정부는 규제개혁위원회라는 법률상 정부조직의 출범은 물론 전체 규제를 정부 스스로 등록하고 등록규제의 50%를 폐지하는 등의 성과를 거두었다. 그러나 이러한 초기의 규제개혁 노력은 임기중반 이후 지속적으로 퇴보하였고 행정규제기본법에 입각한 다양한 규제관리와 규제품질제고를 위한 제도적 장치들도 형식화하는 등의 문제점을 노정하였다.

2003년 임기를 시작한 노무현 정부는 정책방향 자체가 '큰 정부'를 지향하고, 정부개입을 시장보다 우선시하며, 규제개혁이 기업 등 이해당사자들에게 특혜를 부여하는 것으로 잘못 인식하는 심각한 왜곡까지 발생하였다. 이러한 정책적 지향으로 인해서 규제개혁 체감도는 대단히 낮게 나타나고 있다. 심지어 2004년 9월 기업투자의 활성화를 통한 고용문제의 해결을 목표로 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의, 규제개혁기획단이라는 추가적인 추진체계를 만들고, 핵심덩어리 규제 54개 과제를 설정하여 이 가운데 2006년 11월 말 현재 48개 과제 1,473개 규제에 대한 개선방안을 확정하는 등의 노력을 하였음에도 불구하고, 규제의 증가 및 강화 추세가 2001년 이래 지속되고 있다.

나. 반부패

2010년대 중반이 되면 우리나라 경제는 1인당 국민소득 3만 달러 달성으로 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 현재와는 크게 다른 모습일 것으로 전망된다. 이러한 긍정적인 시나리오는 경제활력의 회복과 민주주의 패러다임의 정착으로 사회갈등비용이 최소화되는 것을 전제로 한다. 이러한 전제를 충족시키기 위해서는 반부패정책이 효과적으로 추진되어 사회적 부패고리가 청산되고 모든 부문에서 시장경쟁에 입각한 경쟁력이 확보되어야 한다.

반부패의 새로운 패러다임은 거버넌스 입장에서 정부의 한계를 인식하고 규제개혁을 통해 부패의 근원적인 고리를 차단하는 것으로 시작하여 기업과 시민사회와의 협력을 통한 부패방지체계 구축을 강조한다. 그러므로 부패방지가 성공적이기 위해서는 제도개혁으로 투명성과 책임성을 강화할 뿐만 아니라, 장기적으로는 사회역

량 강화를 통한 새로운 거버넌스 형성이 필요하다. 결국 부패방지에 있어서 시민사회의 기본적인 역량강화, 그리고 시민사회와 기업 그리고 정부 간의 권력균형이 중요한 요소가 될 것이다.

1997년의 외환위기로부터 시작된 경제난국은 위기 이전의 과잉투자, 위기 이후의 과도한 투자위축에 기인한 것이며 이러한 과잉·과소투자가 이루어진 직접적 배경은 지대추구행위의 과잉이다. 투자관련 의사결정에서 가장 중요한 것은 예측가능성이다. 다시 말하면 제도 및 운영에 대한 신뢰성을 의미한다. 그러므로 기업의 투자가 진작되기 위해서는 부패나 정경유착 또는 조령모개식 정책결정이 반복되는 것이 아니라 게임의 규칙이 투명하고 변경되지 않을 것이라는 신뢰가 있어야 한다. 그러나 과거에 비해 제도나 관행이 많이 투명해지고 개선되었음에도 불구하고 법치수준은 개선된 모습을 보여주지 못하고 있는 실정이다.

(2) 정책현안

가. 규제개혁

앞에서 언급한 규제개혁의 비전, 현황, 전망에 입각할 때 앞으로 추진되어야 할 정책현안은 규제개혁추진체계, 규제관리시스템, 규제개혁 과정에서 노정되고 있는 다양한 문제점들에 대한 정책대안들을 마련하고 이를 구체적으로 실천해 나가는 일이 될 것이다. 앞에서 언급한 것처럼 규제개혁이 정부기능의 품질제고 수단으로 자리잡기 위해서는 현행 추진체계의 다양한 문제점을 보완하고 이러한 추진체계를 통해서 시행되고 있는 여러 가지 규제관리시스템의 문

제점들에 대한 실질적인 보완책이 마련되어야 할 것이다. 또한 실질적으로 이러한 시스템을 가동하여 시행하고 있는 규제개혁 과정에서도 개혁의 우선순위 설정, 개혁과정의 관리 효율화, 개혁의 객관성과 효율성 확보 등을 위해서 필요한 조치들을 하는 것이 정책현안이라 할 수 있다.

나. 반부패

앞에서 언급한 반부패 관련 비전, 현황, 전망에 입각할 때, 거버넌스 차원에서 정부의 한계를 인식하고 기업과 시민사회와의 협력을 통한 부패방지 노력이 이뤄지는 것이 중요할 것으로 판단된다. 정부주도적이고 일방적인 부패방지정책의 추진이 아니라 정부-시민사회 간 균형관계에 기초한 협력적 거버넌스가 구축되어야 한다.

공직부패의 원인이 발전과정상의 부산물, 공무원의 의식구조, 미분화된 권력문화, 행정통제의 미비, 정치문화의 미성숙, 건전한 시민문화의 미비, 정경유착의 문제 등과 연계되어 있으므로, 이의 극복을 위해서는 행정 정보공개의 확대, 행정환경의 투명성 제고, 부패영향평가제도의 도입이 추진되어야 할 것이다. 공공부문 윤리의 중요성을 인지하고 공기업이나 산하기관에 확산하는 것이 중요하며 기업의 회계 투명성 및 윤리성 제고 등을 위한 민간부문의 자율적인 노력도 중요하다.

과거와 같은 행사성의 정부주도적, 대증적, 일방적 부패방지가 아니라 정부와 시민사회 간의 균형관계에 기초한 협력적 거버넌스가 구축되는 협치 지향적인 부패방지 패러다임이 세계적인 추세이므로 이와 궤를 같이 하는 제도적 장치의 마련과 실천에 노력하는 것이 향후 반부패에서의 정책현안이다.

(3) 문제점 및 애로

가. 규제개혁

① 정책방향상의 문제점

규제개혁은 시장의 주도적 역할을 강화하고 정부의 역할을 축소하는 것이 그 핵심적인 목표이다. 그런데 현 정부는 "큰 정부도 효과적으로 일함으로써 효율적일 수 있다."는 경험적으로 어느 나라에서도 입증되지 않은 논리에 입각하여 시장이 아니라 정부를 주축으로 하는 개입주의적인 정책들을 규제, 조세 및 재정을 동원하여 시행하고 있다. 이러한 정치철학과 국정목표하에서 현재 규제개혁의 주요 현안들인 정책적 규제들의 개혁을 실현하여 합리적인 규제체계를 실현하는 것이 가능할지 의문이다.

② 규제개혁추진체계의 문제점

첫째, 현 정부 들어서 규제개혁위원회와 국무조정실 내 규제개혁조정관실 외에 신규로 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의, 규제개혁기획단을 설치하였다. 이러한 규제개혁 추진체계의 이원화는 추진체계가 가진 기존의 문제점인 비전문성을 강화함은 물론 중복으로 인한 비효율이 초래될 가능성이 높다. 둘째, 국회의원 제안 법률의 경우 규제개혁위원회의 사전심사를 생략하므로 신설규제 도입에 대한 관리가 어려운 실정이다. 셋째, 규제개혁위원회를 포함한 규제개혁추진체계 내부의 구성과 인력의 전문성이 결여되어 있음은 물론 비상근직이므로 규제개혁에 최선을 다할 인센티브가 없다. 실무보좌조직인 규제개혁조정관실은 국무조정실 내 한 실이므로 순환보직제로 인해 전문성이 축적되지 못하는 실정이고 규제개혁기획단은

정부와 민간의 파견근무자들로 구성되어 있으므로 그 업무에 인센티브를 가지기 어려운 상태이다. 더구나 규제개혁의 영역은 전 행정부 조직의 모든 업무에 걸쳐 있는데 그 인력과 예산은 규제관리시스템의 운영을 위해서 터무니없이 부족한 상태이다. 넷째, 규제집행의 일선에 있는 지방자치단체의 규제개혁추진체계가 존재하나 유명무실하며 중앙과 지방 간 규제개혁추진체계의 연계 및 상호협력 체계의 미비로 인해서 설사 규제개혁이 중앙에서 이뤄진다 해도 피규제대상인 국민이나 기업이 이를 체감하는 데는 상당히 긴 기간이 걸리고 때로는 필요한 추가적 조치가 지방자치단체에서 지연됨으로써 그 개혁이 제대로 추진되지 않는 경우도 발생하고 있다. 다섯째, 규제개혁, 민영화, 정부조직개편, 재정 및 세제개혁 그리고 전자정부의 구현 등은 공공부문 개혁의 핵심분야들인데 이들 개혁이 배타적으로 각각 이뤄짐으로써 그 효과와 효율성을 상당히 제약하고 있다. 대개 이러한 개혁들은 정부의 업무, 조직, 인력 및 예산의 조정을 수반하게 되는데 이러한 조정을 적절하게 행할 수 있는 통합적 공공부문 개혁 관리체계가 정부 내에 존재하지 않고 있다.

③ 규제관리시스템의 문제점

우선 1998년 이후 도입한 규제영향분석 제도의 운영이 유명무실화되어 신설·강화규제에 대한 사전심사제도가 제구실을 하지 못하고 있다. 이러한 문제점이 발생하는 이유는 담당 공무원들의 전문성 결여, 영향분석을 위한 지침의 난해성, 불명료성, 추상성, 형식적인 분석으로 인한 모범례 축적의 결여, 분석기법에 대한 교육훈련의 부족, 분석서 심사자인 규제개혁위원회의 전문성 부족, 그리고 심사자와 작성자 사이의 상호협력과 피드백 과정의 부실 등에 있는 것으로

보인다. 둘째, 효과적인 규제관리를 위한 규제정보시스템의 구축이 여전히 이뤄지지 못하고 있다. 현재의 규제등록제도는 규제의 정확한 규모와 내용, 규제수준 등을 정확히 파악하는 것이 불가능하고, 규제등록 단위도 그 일관성이 결여됨으로 해서 규제의 규모나 중요도를 파악하는 것이 어려우며, 특정 규제의 특성을 파악하는 것이 사실상 불가능한 실정이다. 이러한 규제등록제도는 규제정보의 수요자인 규제의 입안자, 심사자, 입법자, 시행자, 피규제대상에게 적합한 정보를 제공하는 데 실패하고 있다. 결국 이러한 규제등록제도의 문제점은 효율적이고도 최적적인 규제관리시스템의 구축을 방해하는 장애물이 되고 있다. 셋째, 규제개혁 담당 공무원에 대한 형식적인 교육훈련으로 인해서 규제개혁의 효과가 대폭 축소되고 있다. 구체적인 규제개혁에 따른 행정변화에 대한 신속한 전달체계로 공무원 교육이 그 역할을 다해야 함에도 불구하고 체계적인 규제개혁 관련 교육훈련은 여전히 제대로 이뤄지지 않고 있다. 넷째, 도입되는 규제의 존속기관을 설정하는 규제일몰제와 정부의 각 부처청이 가진 규제의 총량에 대해서 상한선을 정하는 규제총량제의 형식적인 시행으로 인해서 2000년 이후 규제 총수가 지속적인 증가추세를 나타내고 있다. 이러한 규제의 증가추세는 장기적으로 규제개혁의 성공을 제약하는 결정적 요인이 될 것으로 우려된다. 다섯째, 규제개혁 과정에서 대상이 된 규제의 개혁방안이 타당성에 대한 검증과 미비점에 대한 보완을 위해서 이해당사자들의 자문(consultation), 규제개혁 전문가들의 심사(peer review)와 청문(hearing) 등을 시행하는 것이 필요한데 이러한 과정을 거치는 것이 형식적으로 진행되고 있다.

④ 규제개혁 시행과정에서의 문제점

규제개혁 시행과정에서의 문제점은 다음과 같다. 우선, 규제개혁 추진에 소요되는 시간이 너무 길다. 따라서 현 정부에서 규제개혁을 본격적으로 추진하기 시작한 지 2년이 다 경과하고 있는 현 시점에도 규제개혁을 위해서 노력한 것은 인정되지만 그 결과가 만족스럽지 못하다는 평가를 받는 중요한 요인이 되고 있다. 이러한 규제개혁 시행과정의 문제점은 다양한 신속조치 방안들를 모색하여 해결해야 함에도 불구하고 여전히 개선되지 않고 있다. 둘째, 수도권 규제, 경제력집중억제 규제, 노사관계·금융·의료·교육 서비스 관련 핵심규제 등 정책적 규제들과 환경·안전·식품의생·보건 등 사회적 규제들의 개혁지체가 가장 중요한 규제개혁 성과제약 요인이라는 기업을 비롯한 피규제대상과 전문가들의 지적인데도 불구하고 이에 대한 개혁에 미온적으로 대처하고 있어 규제개혁이 성공적으로 진척되지 못하고 있다. 셋째, 양극화 해소, 사회정의 실현, 분배적 불평등성 제거 등 이데올로기적인 정책기조들에 입각하여 신규규제를 대거 도입하거나 기존규제들을 더욱 강화함으로 인해서 규제개혁을 통한 시장기구의 활성화가 제약됨으로써 규제개혁의 성과가 축소되고 있다.

나. 반부패

① 부패구조의 특성과 원인

현 시점에서 우리나라 부패구조의 특성은 (i)경제에 대한 과도한 규제 (ii)공무원에 대한 낮은 보상 (iii)직업윤리관의 결여 (iv)책임성의 결여 (v)제재조치의 부재나 사문화 (vi)정경유착 및 관치경제 등

이라고 할 수 있다. 제도적 측면에서는 압축 경제성장 과정에서 형성된 각종 정부규제 및 경쟁제한 그리고 법과 규칙을 위반하는 것이 다반사였던 정치·행정·기업문화가 우리나라 부패구조의 원인이라 할 수 있다. 문화적인 측면에서는 혈연·지연·학연에 입각한 연고주의, 대통령에게 권력이 집중되는 권위주의, 선물접대문화, 낮은 준법의식과 고발정신의 부족, 비판언론의 불균형, 토론문화의 부재, 과정과 절차의 무시와 결과주의적 행태, 무임승차 등이 부패구조의 원인이라 할 수 있다.

② 반부패 시행의 장애요인들

정부는 1997년 발생한 외환위기 이후 국무조정실을 중심으로 부패방지법의 제정, IT 인프라를 활용한 전자조달 및 민원행정시스템 혁신, 국가청렴위원회(부패방지위원회)의 신설, 기업회계기준의 투명화 및 지배구조 개선, 투명사회협약 등 부패방지를 위한 제도적 장치의 마련과 범사회적 부패방지 연대 노력을 기울여왔다. 이러한 노력은 국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수(CPI)의 개선으로 나타나고 있기도 하다. 또한 공무원사회 및 기업문화 차원에서도 접대문화가 개선되고 규제개혁에 있어서도 상당한 수준의 성과가 있었다.

그러나 현 시점에서 국민들이 인지하는 부패수준은 크게 나아지지 않은 것으로 나타나고 있으며 특히 청소년의 인지수준에서 부패문제의 심각성이 두드러진다. 가장 사회적으로 문제가 되는 것은 권력형 비리의 계속과 이의 처벌에 대한 불신이라 할 수 있다. 적발이 되더라도 쉽게 정치적으로 사면되는 관행이 지속되어서는 법치와 사회적 자본인 신뢰의 수준이 높아지길 기대하기 어렵다. 제도적으로 부패방지법이 제정되고 국가청렴위원회가 설치되었으나 아직까

지는 이러한 제도적 장치들이 부패방지를 위한 실질적인 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가된다. 다른 많은 국제적 기준에 상응하는 반부패 관련 제도들도 도입되었으나 제도의 체화나 성숙 정도는 아직 신뢰를 받지 못하고 있는 실정이다.

(4) 정책대안

가. 규제개혁

① 규제개혁의 방향

위에 열거한 문제점들을 해소하여 성공적으로 규제개혁을 시행하기 위해서는 제도의 유연성(flexibility)을 증진시키는 방향으로, 경제적·사회적·문화적 개방성(openness)을 확대하는 방향으로, 시스템과 사고의 다양성(diversity)을 확대하는 방향으로, 시장화(marketization)를 촉진하는 방향으로, 분권화와 지방화(decentralization and localization)를 가속화하는 방향으로 개혁이 진행되어야 한다.

② 규제개혁추진체계 개선방안

우선, 행정부의 규제개혁추진체계가 이원화되어 있는 것을 법률상의 조직인 규제개혁위원회로 일원화하고 이를 기획예산처나 공정거래위원회와 같은 독자적인 정부조직으로 확대개편하고 대통령 직속기관으로 하여 그 실질적인 조정능력을 확대하는 것이 필요할 것이다. 그런데 이러한 상설 정부조직화에 따른 인력은 추가로 고용하는 것이 아니라 현재 지방자치를 주무로 하는 행정자치부의 폐지와 규제개혁위원회 흡수를 통해서 해결하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

둘째, 국회를 통한 규제심사의 우회로 인해서 불량규제가 양산되는 것을 방지하기 위해서 국회에 제출되는 법안에 대한 규제심사를 할 수 있도록 상설위원회를 설치함은 물론, 이를 실무적으로 뒷받침하기 위해서 이미 재정과 예산 심사의 효율화를 위해서 설치된 예산정책처에 국회 규제심사를 위한 조사연구 기능을 추가하여 가칭 "예산·규제정책연구단"을 설치하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 행정부의 규제개혁위원회 위원들을 임기가 보장되는 상근직으로 하여 인센티브와 전문성을 강화하고 이에 대한 사무보좌조직도 앞에서 언급한 것처럼 독자적인 정부조직의 공무원들로 구성함으로써 순환보직의 폐해를 막아 전문성을 확보함은 물론 규제개혁업무에 최선을 다할 인센티브를 진작시키는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 지방자치단체 규제개혁추진체계의 구성을 입법을 통해서 공식적으로 제도화하고 이렇게 제도화된 지방자치단체의 규제개혁추진체계와 중앙정부의 규제개혁위원회 간 유기적 상호협력과 피드백 시스템 구축이 시급하다.

다섯째, 규제개혁을 포함한 공공부문 개혁의 종합적이고도 효과적인 관리를 위한 고위 정책심의기구의 설치와 체계적인 운영이 필수적이다.

③ 규제관리시스템 개선방안

규제관리시스템에서 나타난 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫째, 규제영향분석의 내실화를 위해서는 교육훈련을 통한 담당공무원들의 이에 대한 인식전환이 있어야 하고, 영향분석서 작성 지침이 쉽고, 명료하고 구체적으로 개정되어야 하며, 모범례의 축적과 활용 및 여기서 도출된 보편적 원칙들의 지침

에의 통합이 이뤄져야 한다. 또한 비용편익분석을 포함한 핵심적 분석기법들이 담당 공무원들에게 교육훈련을 통해서 전수되어야 하고, 분석에 소요되는 예산과 인력을 충분하게 확충하여 판단의 준거가 되는 가치 있는 정보가 규제영향분석서에 담아야 하며, 심사자인 규제개혁위원회와 작성자인 각 부처 담당공무원들 간의 자문과 피드백 과정을 통한 긴밀한 협력관계의 유지가 필요하다.

둘째, 규제정보시스템을 이용자 중심으로 재편하는 것이 필요하다. 규제정보시스템이 규제정보의 이용자들에게 필요한 정보를 용이하게 제공하는 것은 물론 규제관리를 효율화할 수 있는 형태로 발전되어야 한다. 규제체계 전체에 대한 효율성을 제고하기 위해서 궁극적으로 규제정보시스템은 규제지도(regulatory map)로 발전할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 규제 및 규제개혁 관련 교육훈련이 공무원 교육훈련의 핵심 필수교과과목이 되도록 함은 물론 교육훈련 프로그램의 체계화와 내실화를 도모하여야 할 것이다.

넷째, 규제일몰제와 규제총량제를 원칙에 입각하여 확고하게 시행하는 것이 중요하다. 신규로 도입되는 규제에 대해서는 반드시 규제의 존속시한을 명시하도록 의무화하고, 이미 존재하는 규제들에 대해서는 3년 내지 5년에 1회 정도 그 존치 여부를 심사받도록 하며, 존치기한이 만료되는 규제에 대해서는 규제개혁위원회 전원회의에서 만장일치로 동의를 획득하지 못하는 한 자동폐기되도록 하는 엄격한 일몰제의 적용이 필요하다. 또한 이렇게 폐기된 규제를 재도입하려 하는 경우 법률의 경우는 새로 입법과정을 거치도록 하고 행정명령들에 대해서는 규제개혁위원회의 신설·강화규제에 대한 사전심사 과정을 거치도록 하여야 한다. 규제총량제는 부처별 규제총량제

를 시행할 경우 나타날 수 있는 문제점을 개선하기 위해서 정부 전체가 가진 규제의 수를 일정한 시점을 기준으로 상한선을 정한 후 이 테두리 안에서 규제의 수를 국무회의 등을 통한 조정을 통해서 해결하도록 하는 방식으로의 변경이 바람직할 것으로 보인다.

다섯째, 실질적인 전문가심사(peer review), 자문, 사후평가를 통해서 규제의 객관성, 전문성, 공정성을 확보함으로써 규제관리의 효율성을 제고함은 물론 규제체계의 최적화를 시현해 나가는 것이 필요하다.

④ 규제개혁 시행과정상의 문제점에 대한 개선방안

우선 규제개혁 과정에서 행정적인 절차를 거치기 위한 시간을 단축할 수 있는 신속조치제도를 도입하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이러한 신속조치를 위한 제도적 장치의 마련은 규제개혁의 시점(timing)에서의 적정성 확보를 가능하게 하여 그 효과를 극대화하는데 중요한 역할을 할 것이다.

둘째, 앞에서 언급한 정책적 규제와 사회적 규제 등 수요자가 개혁을 원하는 규제들에 대한 획기적인 개혁을 시행하는 것이 필요하다. 기존의 사고방식과 규제개혁 반대자들과 비판자들에 대한 대처능력만으로 이러한 규제들의 획기적인 개혁은 어렵기 때문에 이를 해소할 수 있는 대응방안들을 마련하고 이를 적극적으로 시행하는 것이 필요하다.

셋째, 1998년 외환위기 이래 신규로 도입되거나 장기간 수요자들이 개혁대상으로 지목한 규제들에 대해서 시장기구의 활용을 전제로 대대적인 발상의 전환에 입각한 폐지와 개선을 행하는 것이 성공적인 규제개혁을 위해서 중요하다.

나. 반부패

① 반부패 정책 추진전략

향후 반부패정책의 추진전략으로는 다음과 같은 다각적(multi pronged) 접근이 필요하다. 첫째, 제도적 견제장치(Institutional Restraints)를 마련해야 한다. 이를 위해서 사법부 및 검찰의 독립 및 법치 효과성 제고, 그리고 행정부를 적절히 견제할 수 있는 입법부의 감시역량 제고가 중요하다. 둘째, 정치적 책임성(political accountability)을 확보해야 한다. 정책경쟁 및 신뢰할 수 있는 정당제도가 확립되어야 하고 정치자금의 투명성이 담보되어야 한다. 아울러 국회의원의 투표의 결과를 공개하고 공직자 재산공개의 실효성 제고 및 이해상충 금지원칙이 제대로 지켜지고 위반시 적절한 제재가 수반되어야 한다. 셋째, 경쟁적 민간부문(competitive private sector)을 조성하는 것이 또 하나의 중요한 반부패전략이 될 것이다. 이를 위해서는 시장경쟁 중심의 경제정책 시행, 독점의 경쟁적 재구조화, 가격 및 진입규제의 개혁, 그리고 기업지배구조의 투명화가 필수적이다. 넷째, 공공부문 관리혁신(public sector management)이 이루어져야 한다. 기본적으로 엽관주의가 아니라 실적주의가 확립되고, 보수가 민간부문과 경쟁할 수 있는 수준으로 제고되어야 하며, 이와 함께 투명성·성과 위주의 재정개혁 및 단순하고 투명한 조세체계로의 세제개혁, 그리고 책임있는 분권화가 촉진되어야 한다. 다섯째, 교육과 윤리의식의 제고(education and ethics enhancement)가 중요하다. 제도와 함께 문화가 부패친화적으로 남아서는 개혁의 지속성이 담보될 수 없다. 부패방지를 위한 학교 및 사회교육의 강화, 부정이 없는 사회, 부패를 눈감아 주지 않는 사회분위기를 조성하는 데 정부와 시민사회가 협력하여야 한다. 여섯

째, 국제적 협력(international coalition)의 전략적 활용도 중요하다. OECD 및 UN 뇌물방지 및 반부패협약의 이행과 확산에 대한 전략적 대응, 반부패 분야 주요 국제민간기구의 현황 및 활동방향에 대한 종합정보체계 수립과 함께 기득권층의 조직적인 저항을 극복하기 위해 국제 간 협력에 적극 참여하는 것이 중요하다. 마지막으로 시민사회 참여(civil society participation)가 강조되어야 한다. 정보의 공개 및 이를 활용할 자유, 입법에 있어서 쌍방향 공청회, 그리고 언론과 NGO의 역할 강화와 이에 상응하는 윤리성 제고가 필요하다.

② 정책과제

앞에서 언급한 추진전략을 구체화하기 위해서 정부가 추진해야 할 구체적인 정책과제 가운데 우선적으로 시행해야 할 것들은 다음과 같다. 우선, 이미 도입된 반부패 제도의 정착과 부패감시의 내실화를 위해서는 (i)정보유통 원활화를 통한 동일조직내 공무원 간 그리고 조직 간 상근 감시·견제체제를 확립하여 부패할 수 있는 원천적인 기회를 봉쇄하고, (ii)기관이나 사업체 내의 불법과 비리에 대한 내부고발자에 대한 보호와 보상 그리고 보조 제도를 내실화하여 사후적인 보복이나 불이익으로부터 내부고발자를 보호하여 고발 인센티브를 강화하는 것은 물론 궁극적으로 이러한 내부고발 가능성으로 인해서 뇌물수수 등 불법행위를 할 가능성을 예방하며, (iii)공직자 재산심사 및 조사 기능을 강화하여야 한다. 또한 (iv)돈세탁방지 규정을 부패방지법에 구체적으로 추가해서 불법적으로 획득된 뇌물이나 정치자금 등의 자금이 그 세탁과정에서 명백하게 드러나게 해야 하고, (v)부패 연루 공직자의 경우 불법수익을 몰수하고 재취업을 제한함은 물론, 형사처벌을 받을 경우 가석방·감형 등 처벌

경감조치를 할 수 없도록 처벌을 강화해야 한다.

둘째, 이해상충 금지의 원칙을 충실히 실현하기 위해서 공직자 행동강령(code of conduct)을 선진국 수준으로 구체화하고 퇴임 후 취업제한을 기관별, 기간별 규제에서 개인별 사안별 규제로 전환함은 물론 퇴직후 적발된 부패 공직자에 대해서는 연금의 정부 지급분을 환수하는 등의 강력한 처벌이 제도적 장치를 통해서 마련되어야 한다.

20. 조세 및 준조세

(1) 비전과 전망

가. 현황 및 여건

우리나라의 조세정책을 시기별로 돌아보고 평가해 보면, 문제가 없지는 않았지만 각 시기별로 세제에 부여된 임무를 나름대로 충실하게 수행해 왔다고 할 수 있다. 60년대의 조세정책은 주로 절대적으로 부족했던 재정수입의 확보와 산업화의 지원수단으로 이용되었고, 경제성장을 최우선적 정책목표로 했던 70년대에는 중화학공업화와 산업입국을 위해 파격적인 조세유인정책이 다양한 형태로 도입된 바 있다. 80년대 이후에는 복지와 균형을 중시하는 정책기조의 변화에 따라 조세정책도 방향전환을 이루었다. 우리나라의 조세제도는 90년대를 거치면서 분배와 복지를 위한 여러 가지 다양한 정책시험이 모색되었지만, 성공적이었다고 평가하기 어렵다.

우리나라 현행 조세제도가 안고 있는 문제점들은, 과다한 조세지출과 이로 인한 세수기반의 상실문제, 국세와 지방세 간의 문제, 부동산 및 자산관련 세제가 무리하게 운용되고 있다는 점, 조세행정과 조세법상의 불일치 문제 등을 꼽을 수 있다.

나. 비전과 전망

대내적으로는 전 세계적으로 그 유례를 찾아보기 힘들 만큼 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있는데, 이러한 문제는 경제활동 층

의 부양부담을 급증시키고, 1인당 세 부담도 급격히 증가시키는 심각한 요인이 될 것으로 전망된다. 대외적으로는 세계경제의 급속한 통합현상으로 국제경쟁 압력이 고조되고 있고, 이는 조세정책에도 큰 영향을 미칠 것이다. 생산요소의 국제 간 이동이 더욱 자유로워짐에 따라, 이의 확보를 위한 국제 간의 경쟁이 치열해질 것이며, 향후 세제는 이러한 변화를 주어진 조건(given condition)으로 받아들이고 더욱 전략적으로 개편되어야 할 것이다. 인구고령화의 급속한 진전, 산업구조의 고도화 등으로 향후 성장잠재력은 지속적으로 약화될 것으로 보인다.

인구고령화, 국제경쟁의 심화, 성장잠재력의 약화 등에 대응할 수 있는 가장 기본적이고도 확실한 정책방향은 성장잠재력을 제고하는 것이라 할 수 있다. 이상과 같은 문제인식을 토대로 할 때, 향후 우리나라 세제가 지향해야 할 목표는 '성장잠재력 확충을 위한 고효율·저비용의 세제 구축'이라 설정할 수 있다.

(2) 정책현안

가. 재정압박의 가중과 세수부문의 역할

경제성장이 지속됨에 따라 우리나라 재정규모 역시 증가하는 추세를 보이고 있으며, 이는 복지와 분배를 중시하는 정책기조에 따라 향후 급격히 증가할 가능성이 있다. 따라서 안정적인 세수조달이 매우 중요한 문제로 인식되고 있다.

나. 적정세부담의 모색

현재 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 다른 나라와 직접비교할 때 수치상으로는 낮은 편이라 할 수 있지만, 소득 등의 다른 지표를 제어하고 나면 높은 것으로 평가된다. 더욱이 부담률계산에 포함되지 않는 각종 부담금이나 병역 등의 직접부담까지 감안하면 우리나라의 국민부담률은 더욱 높아질 것이다.

(3) 현행 세제의 문제점

가. 현행 세제의 문제점

① 소득세부문

우리나라 개인소득세의 가장 큰 문제는 면세자 비율이 비정상적으로 높다는 점인데, 자영업자는 물론 근로소득자들의 절반가량이 소득세에서 면세되고 있다. 이는 우리나라의 경제규모나 세계경제에서의 위상을 감안할 때 절대 정상적이라고 할 수 없다. 법인세의 경우에는 평균부담률은 낮으면서 최고한계세율은 높은 매우 비효율적인 구조를 가지고 있다. 이는 외자유치나 투자활성화 측면에서 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가된다.

② 소비세부문

부가가치세는 과세체계가 지나치게 복잡하고, 정책적·정치적 요인으로 인한 면세·영세율 제도 등의 예외조항으로 인해 과세기반이 약화되고 있다. 이는 부가가치세가 가지고 있는 본연의 장점에 결정

적인 흠집을 내는 심각한 문제라 할 수 있다. 또한 부가가치세의 도입시, 소비세의 역진성을 보완하고자 도입된 특별소비세는 이제 더 이상 정책목표를 유지하기 어려운 것으로 평가된다. 부유층만이 소비하고 있는 특별한 소비가 희소해지고 있기 때문이다. 이는 소비세의 역진성 문제를 심화시키고 있다. 한편 목적세로 운영되고 있는 교통세는 세출측면에서 비효율 요인이 상존하고, 환경적 외부비용을 고려할 수 있는 장치가 구축되지 않아 개선의 여지가 있다.

③ 재산과세부문

우리나라 재산과세는 세제논리에 맞지 않는 무리한 운영행태를 보이고 있다. 재산과세는 본래 안정적인 세수확보와 응익원칙의 구현에 더욱 적합한 세목이지만, 이러한 본연의 임무와는 동떨어진, 부동산 시장의 경기대응용으로 사용되고 있다. 또한 취득세와 등록세 등의 재산거래에 관한 세부담이 보유세 부담의 증가에도 불구하고 높아지고 있어, 전반적인 세부담이 큰 것으로 평가된다.

④ 준조세부문

우리나라 준조세는 그 규모가 매우 커서 민간의 부담이 심각하다는 점이 문제로 지적되고 있다. 더구나 통계에 잡히지 않는 부분까지 감안하면 그 규모는 훨씬 커질 것이며, 이는 민간경제의 활력을 심각히 저해시키는 요인으로 작용하는 것으로 인식된다.

나. 조세를 통한 재분배 정책의 문제점

참여정부 출범이후 분배 및 복지에 정책목표를 둠에 따라 세제에 있어서도 형평성의 비중이 높아지고 있으나 정책효과의 측면에서

이는 그리 바람직하지 않다. 세입측면에서의 소득재분배 정책의 효과는 세출측면과 비교할 때, 그 효과가 그리 뚜렷하지 않으며 이에 따라 효율성 저하의 문제도 큰 것으로 인식된다. 따라서 소득재분배나 기타 세제상의 형평성 보완 정책은 세입보다는 세출 측면에서 강조됨이 바람직한 것으로 평가된다.

(4) 개선방향 및 정책대안

가. 성장잠재력 확충을 위한 저비용·고효율의 세제구현

향후 10년을 겨냥한 우리나라 세제개편의 핵심을 요약하면, '성장잠재력 확충을 위한 저비용·고효율의 세제구현'이라 할 수 있다. 이를 구체화시키면 바람직한 세제개편의 기본 방향은 '효율성의 제고', '단순성의 지향', '국제화에 배려', 그리고 '책임성의 강조'로 정립해야 할 것이다. 현재 경제여건 등을 고려할 때, 우리나라의 국민부담률 수준은 결코 낮지 않고 이를 올리는 경우 성장에 부담을 줄 수 있기 때문에 적정 국민부담률에 대한 절대적인 판단기준은 없지만, 당분간 현재의 국민부담률 수준을 유지하는 것이 바람직해 보인다.

나. 세제의 부문별 개선방안

① 개인소득세 면세자 비율 축소 및 현 수준 국민담세율 유지

소득세제도를 개편함에 있어서 무엇보다 중시해야 하는 부분은, 개인소득세의 소득파악률을 제고하고, 면세자 비중 축소가 필요하다. 특히 우리나라의 소득세 면세자 비율은 비정상적으로 높다 할

것이므로, 이를 높이는 것을 최우선적으로 고려해야 할 것으로 보인다. 이를 위해서 비과세·완납적 분리과세의 대폭 축소로 종합과세의 범위를 최대한 확대하여 확고한 국민개세원칙을 견지하도록 하는 것이 중요할 것이다.

또한 개인최고세율을 인하하고 그 누진율을 완화하여 향후 10년 이상의 기간동안 현 수준에서 국민담세율을 유지함으로써 국제적 감세경쟁에 대응할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다.

② 부가가치세의 과세베이스 확충과 특별소비세의 폐지

부가가치세는 면세·영세율 규정들을 대폭적으로 정비하는 등 과세베이스를 확충하는 데 가장 큰 목표를 두어야 한다. 이는 부가가치세의 장점을 살리는 동시에 효율성을 제고할 수 있는 가장 효과적인 방안이다.

특별소비세는 그 정책적 목표가 거의 퇴색되었으므로 세목을 폐지하고, 부과대상에 따라 정책세제로 운영함이 바람직해 보인다. 기존 과세대상 가운데 외부성을 발생시키는 재화(에너지, 담배 등)와 서비스(경륜, 경마, 카지노, 유흥업소 등)에 대한 과세는 정책세제로 활용하는 것이 좋을 것이다.

③ 종합부동산세와 재산세 체계의 합리화

재산과세는 부동산시장의 경기변동에 대한 대응용으로 활용함을 지양하고, 세제본연의 임무에 맞도록 운영방향을 수정해야 한다. 재산세 및 종합부동산세의 과세체계를 대폭적으로 단순화하고, 그 적용세율도 인하조정해야 한다. 이때 본세에 추가되는 부가과세들도 정비하여 세제를 더욱 간결하고 알기 쉽게 개선해 나가야 한다.

보유세 부담 강화와 동시에 거래세 부담도 증가하고 있다. 하지만 높은 거래세 부담은 자연스러운 시장 가격기구의 작동을 막아 부동산 가격 안정화에 장애로 작용하게 되므로 거래세율을 충분히 낮추어 거래활성화를 꾀하는 것이 중요할 것이다. 거래세에 해당하는 등록세는 점진적으로 인하하여 궁극적으로는 폐지하고, 취득세율은 적용세율을 대폭 인하하여 거래 활성화를 도모하여야 한다. 이는 세부담을 일정수준으로 유지한다는 측면에서도 그 당위성이 인정된다 할 것이다. 또한 양도세율의 인하를 통해서 경색된 부동산 거래도 활성화하여 시장기능을 회복시켜야 한다.

④ 상속세제의 유산과세형에서 취득과세형으로의 전환

선진국의 움직임은 대체로 상속세제의 기능을 축소, 폐지하고 있음에도 불구하고 우리는 그와 역행하고 있다. 이러한 문제를 완화시키고 경제활력을 도모하기 위해서는 유산과세형인 현행의 상속세제를 취득과세형으로 전환시킬 필요가 있다.

⑤ 법인세제의 단계적 폐지와 투자세액공제제도의 지속적 유지를 통한 국제적 조세 경쟁력 확보

향후 심화될 국제경쟁을 감안, 법인세율 인하 등을 포함한 법인세제 개편이 필요하다. 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 경쟁국들의 움직임에 대응하는 수동적 변화가 아닌 선제적이고 능동적인 개편이 필요하다. 이를 위해서는 더욱 과감한 세율인하와 비감면세, 예외인정 조항의 정비가 필요하다. 또한 한시적으로 도입된 투자세액공제 제도를 연장하여 기업들의 투자 인센티브를 제고하는 것도 중요할 것으로 보인다.

다. 중장기적 관점에서 평률세제(Flat Tax) 도입기반 조성

보다 장기적 관점에서 내다본 우리나라 세제의 바람직한 모습을 그려보면, 다음과 같다. 먼저 모든 경제적 부가가치에 세금을 부과하되, 원칙적으로 단 한번만 과세하고, 그 세율은 동일하게 유지하여 조세로 인한 경제적 판단의 왜곡을 극소화해야 할 것이다. 이를 위해서 행정비용 충당을 위해서도 어려운 세목은 폐지하고 유사세목을 통폐합하는 것이 필요할 것으로 보인다. 중장기적으로 평률세제 도입을 위해서 15개의 국세와 17개의 지방세를 각각 10개 이하로 간소화하는 것이 필요할 것으로 보인다. 누진세는 근로소득세를 통하여 구현하고, 효율성을 저하시키는 외부비용의 교정을 위해서는 개별소비세를 도입하여 정책세제로 활용한다. 이때 성장잠재력을 확충시키기 위해서는 소득베이스보다 소비베이스형으로 과세체계를 구성하여 자본축적에 인센티브를 부여함이 바람직할 것이다. 이렇게 하여 궁극적으로는 완만한 누진구조를 가진 개인소득세제, 외부비용 유발 소비에 대한 소비세제를 축으로 하는 평률세제로 제도를 개혁하는 것이 바람직할 것이다.

21. 재정 및 연기금

(1) 현황과 문제점

가. 재정

우리나라의 재정의 절대규모는 선진국들에 비해 작은 것으로 나타나고 있다. 그러나 지난 10년간 선진국들의 재정규모는 축소되거나 안정된 수준을 유지한 반면 우리의 재정규모는 빠르게 상승하는 추세를 보여 왔다. 현재 재정지출 중 사회급여와 이자를 뺀 나머지를 비교하면 선진국과 비슷한 수준에 도달하여 있다. 여기에 소득수준, 고령화 정도 등을 고려하면 우리나라의 현재의 재정규모가 다른 OECD국가들에 비해 낮은 편이 아니다.

우리나라의 관리대상 통합재정 수지는 금융위기 직후 대폭 적자를 보였고 그 뒤로 적자기조 지속되고 있으며, 이와 같은 적자기조는 국가채무/GDP 비율의 급속한 증가로 나타나고 있다. 공식적으로 발표된 통계에 의하면 우리나라 국가채무/GDP 비율은 OECD 평균치보다 현저히 낮으나 국가채무 포괄범위에 대한 이견이 있으며 경제여건이나 위기대응능력도 감안할 경우 이러한 평가는 현실과 괴리되어 있을 수 있다.

최근 이루어진 중요한 재정개혁 중 어느 정도 정착단계에 있는 것들로는 기금 및 특별회계의 개혁, 국가재정운용계획제도의 도입, 총액배분 자율예산제도의 도입 등이 있다. 또한 추진 중이지만 아직 정착단계에 들어왔다고 볼 수는 없는 개혁과제들로 성과관리제도의

도입, 예산회계 방식의 개선, 재정정보시스템의 구축, 재정관련 법제의 정비 등이 있다.

결론부터 말하자면 재정지출은 빠르게 늘었지만 효율적으로 운영되지는 못한 것으로 나타나고 있다. 이렇게 평가되는 이유는 우선 복지지출이 가장 빠르게 늘었으나 양극화는 오히려 심화되고 경제활력은 떨어지는 상태를 지속하고 있고, 경제사업 분야의 조정이 미흡하며, 교육부문의 예산도 효율적으로 활용되지 못했다는 평가를 받고 있다. 둘째, 국가채무의 급증은 재정여건 등을 고려할 때 우려할 수준으로 평가되고 있고, 재정분야의 제도개혁은 의욕적으로 추진되고 있으나 총량적 규율이 미흡한 것으로 나타나고 있다. 여기서 발생하는 문제점은 중장기 재정위협에 대한 대응 미흡, 비효율적인 재정구조, 정부의 재정재원 배분과 관련된 조정능력의 부족이라 할 수 있다.

나. 연기금

현재 기금예산의 편성과 운용 근거는 지난 2006년 10월에 국회를 통과한 국가재정법에 기초하고 있다. 기금을 활용하는 것은 특정사업 추진 시 세입·세출예산을 이용하면 예산의 편성과 심의, 의결 과정에서 제약에 부딪혀 사업을 기동력 있고 신축적으로 추진하기 어렵기 때문이다.

기금운용 규모(2006년 358조2천억 원)는 일반회계, 특별회계를 합친 총지출 규모(2006년 222조 원)보다 60% 이상 더 큰 값을 보이고 있으며, 단일 연도 수입, 지출로 보더라도 기금은 총수입의 32.3%(특별회계 포함 시 41.9%), 총지출의 48.4%(특별회계 포함)를 하고 있다. 2006년 현재 61개 공공기금 중 사회안전망 성격의 사회보험기금은 6개로 기금운용규

모는 105조3천억 원으로 전체 기금의 29.4%를 점하고 있으며 전년대비 증가율 11.8%는 전체 기금의 증가율(12.0%)과 유사하다. 사회보험기금에는 군인연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금이 포함된다.

문제는 각종 기금의 재원이 되고 있는 부담금 등에 대한 강한 규제가 국가재정법에서도 함께 제시되지 못하고 있는 점이다. 주요국에서 찾아보기 힘들 정도로 다양한 부담금이 존재하고 이들 부담금을 통한 재원징수 규모가 빠르게 증가하고 있는데, 이를 억제할 제도적 제어장치가 결여되어 있는 것이다. 2002년 부담금관리기본법 제정 이후에도 부담금 창설이 계속되면서 조세 대비 부담금 비중은 조만간 10%를 넘어설 전망이다. 이 같은 상황에서 "부담금이 재원이면 기금을 창설할 수 있고 부담금 의존 기금은 계속 존치"라는 기준이 기금존치의 타당성 검증 시 유력 기준의 하나로 채택되고 있는 현실은 심각한 문제이다.

재정당국과 각 부처가 조세보다 쉽게 재원을 조달할 수 있는 부담금의 매력에 빠져 문제를 방치하고 있다. 미국, 일본 등 주요국에는 부담금에 해당하는 재원은 많지 않고 있다고 하더라도 규모는 조세와 비교할 수 없이 작다.

(2) 비전과 전망

가. 재정

우리나라의 재정여건에서 가장 중요한 변수는 급속하게 진행되는 고령화이다. 이는 복지지출이 강력한 팽창요인이 될 것이며, 이 변

수를 포함해서 다양한 제약요인들로 인해서 성장잠재력은 빠르게 둔화될 전망이다. 또한 세계화에 따른 인력과 자원의 자유로운 이동으로 인해서 국내 재정정책의 효과는 과거해 비해 대단히 제약될 것으로 보이며 안보 및 통일 등과 관련해서 재정위협요인 상존하는 상태가 지속될 것으로 보인다.

앞에서 언급한 것처럼 성장잠재력의 둔화에 기인한 경제성장의 제약 때문에 고령화에 따른 재정수요 급증을 충족시키는 것과 재정건전성을 유지하는 목표를 동시에 달성할 수는 없을 것으로 판단된다. 그러므로 재정관련 정책의 목표는 복지지출 등의 절제와 재정운용의 효율화 등을 도모하면서 성장잠재력 유지에 최선을 다하는 것에 초점이 맞춰져야 한다.

이를 위해서 성장과 고용의 확대를 통한 빈곤의 축소를 도모하고, 복지지출의 확대를 절제하되 최저소득계층에 집중함으로써 복지지출의 효과를 극대화하는 것이 필요할 것으로 보인다. 또한 재정의 총량규율을 유지하고 재정자체의 효율성을 극대화할 뿐 아니라 재정에 의한 경제활동 위축이나 왜곡을 극소화하는 데 노력하여야 할 것이다.

이렇게 우리가 당면한 재정적 위험을 인식하면서 조심스럽게 대응한다면 절제되고 효율적인 복지수요 충족과 재정의 지속가능성 유지는 가능할 것으로 전망된다.

나. 연기금

재정규모와 비교해 볼 때 기금규모는 세계최고 수준이며 증가율도 통상예산보다 높아 재정운영의 효율성과 책임성이 위협받고 있다. 최근 국가재정법이 시행되고 있어 기금과 특별회계를 통한 재정규모 확대에 일정수준의 제동이 걸릴 전망이다. 새로운 제도 창설이

힘들어지고 기존 제도도 존치의 타당성 검증으로 통합, 폐지가 수시 거론될 것이기 때문이다.

(3) 정책의 기본방향

가. 재정

① 정부와 시장의 역할 재정립

건전하고 효율적인 재정 운용을 위해서 우선적으로 추진해야 할 과제는 공공부문의 본격적인 구조조정이다. 지금까지 당연히 정부가 담당해야 할 기능으로 생각했던 일들까지 그것이 계속되어야 하는 것인지, 계속되어야 한다면 정부가 담당해야 하는지를 진지하게 검토할 필요가 있다. 예컨대 정부의 경제사업들 중 꼭 지속되어야 할 것 선별, 공기업의 민영화, 복지 및 사회보장과 관련 정부 활동 중 민간부분 이양 가능성이 큰 활동의 적극적 발굴, 보육사업·노후보장·임대주택사업에서의 정부와 시장 역할의 합리적 조정, 정부의 정책금융기능에 대한 재평가, 우체국의 우편서비스나 금융서비스의 민영화 여부, BTL 등 민자 사업의 성격 등을 이러한 관점에서 재검토해야 한다.

② 재정재원 배분의 우선순위 재설정

재정운용의 우선순위와 방향에 부응할 수 있도록 재정배분의 우선순위가 다시 설정되어야 한다. 다시 말해서 재정지출의 구조에 관한 장기적이고 전략적 재검토의 토대 하에서 정부의 고유 기능 중에서 우선순위를 어떻게 설정할 것인가를 결정할 필요가 있다. 이와

같은 우선순위의 설정도 재정과 관련된 여러 가지 정책이나 제도의 개혁에 있어서 하나의 지침을 제공하며 경우에 따라서는 실제로 정부의 조직이나 직제의 개혁 혹은 개폐에도 영향을 줄 수 있다. 즉, 정부의 고유기능 내에서도 그 전략적 우선순위에 따라 재원의 배분과 조직의 정비가 동시에 이루어져야 한다.

③ 합리적인 재정 건전성 목표의 수립

재정의 규모 확대와 국가채무의 누적을 어느 수준까지 수용할 것인가에 대한 합리적인 목표가 세워져야 한다. 고령화가 빠르게 진행되고 있고, 국민연금이 아직 본격적인 급여 단계에 들어가지 않았으며, 다른 사회보장제도들도 아직 성숙되어 있지 않은 우리나라의 특수한 여건 때문에 현재의 국가재정운용계획만으로는 장기적인 재정 건전성을 위한 총량규율을 제공하는 데 매우 미흡하다. 그러므로 우리나라 경제의 성장여력과 재정부담 증가가 초래할 수 있는 성장저해효과, 필수적인 재정수요 증대 요인, 그리고 우리재정의 장래 위험요인 등에 대한 장기적 심층분석을 통해 합리적인 수준의 장기 재정규모 운용계획 수립이 필요하다. 적어도 향후 40~50년을 내다보면서 재정의 지속가능성을 보장할 수 있는 장기적인 재정운용을 생각해야 한다. 이러한 분석을 통해서 수립된 재정규모와 재정수지 혹은 국가채무 등에 대한 목표는 국가재정법 등에 반영시켜서 외부적인 총량재정규율로 확립시켜 놓는 방안도 강구할 필요가 있다.

나. 연기금

재정당국은 국가재정법과 부담금관리기본법의 법규정을 강화하고 운영상의 규율을 엄격히 확립하여 각 부처의 요구를 통제하고 각 부

처 역시 필요한 신규사업을 일반회계 예산으로 편성, 추진하려는 자세를 가져야 한다. 이 문제는 차기정권을 포함하여 향후 십여년간 지속적으로 관심을 갖고 추진해야 할 정책과제라고 할 것이다.

(4) 주요 정책과제

가. 재정

① 지방재정의 개혁과 중소기업 및 농어촌 관련 재정의 기능 축소

지방자치단체에 의한 재정운용이 자율과 책임이라는 기본적인 원칙에 따라서 이루어지지 않고 있다. 중앙정부는 자치단체 간 극심한 재정력 격차 완화를 명분으로 막대한 규모의 지방재정교부금으로 지방재정 조정활동을 수행하고 있다. 그런데 이 재정지원이 자치단체의 노력에 의한 세수증대와 대체관계를 갖도록 되어있어 자치단체의 재량적 세수조절장치(주로 지방세의 탄력세율 제도)들마저 제구실을 못하고 있고, 이것이 지방정부 재정의 비효율적 운용 여지를 크게 하고 있다. 다시 말해서 중앙정부가 교부금을 통해서 자치단체 간 재정력 격차 축소에 매달려 있기 때문에 지방자치단체가 자율성과 책임성 제고가 어려운 실정이다.

이를 해결하기 위해서 지방자치제도 자체 자율성의 제고를 위한 교부금 축소와 세원 재배분이 필요하고 책임성을 강화하기 위해서 지방자치단체의 파산제도가 조속히 도입되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 물론 이렇게 하기 위한 전제조건으로 지방행정구역, 자치행정의 단위, 지방정부의 기능 등 지방자치제도의 근본적인 개혁이 필요할 것이다.

중소기업의 지원·육성과 농어촌 관련 재정의 효율성 제고를 위한 사업의 전면 재검토와 특히 이러한 사업들에 포함되어 있는 재정의 정책금융기능을 축소하는 대신 이 부문에서의 민간의 역할을 강화하는 것이 필요할 것으로 보인다. 향후 복지재정 수요의 증가를 충당하기 위해서는 현재까지 진행되어 온 이러한 부분에 대한 다양한 지원과 정책금융들을 대폭 축소하는 것이 바람직할 것이다.

② 자치의 획기적 개선과 규제개혁에 기초한 교육 효율성 증진과 재정 증가 억제

교육재정 규모는 작지 않지만 공교육에 대한 만족도는 매우 낮으며 소득계층과 상관없이 엄청난 규모의 사교육비를 부담하고 있다. 특히 공교육이 지방자치단체의 자율에 맡겨지지 못하고 중앙정부의 과도한 간섭과 수요자이며 비용부담자인 학부모들의 선호반영 경로가 극히 제한된 별도의 교육자치기구에 의해서 수행되고 있는 것이 문제이다. 이를 해결하기 위해서는 교육자치시스템이 교육서비스 수요자의 선호가 가장 잘 반영될 수 있도록 혁신되어야 한다.

고등교육과 관련된 재정지원에서도 많은 비효율이 나타나고 있다. 대학 진학률은 세계에서 가장 높은 나라이면서 아직도 세계적으로 인정받을 만한 대학이 부재한 현실은 정부의 지원이 부족하다기보다는 정부의 지나친 간섭과 규제 때문이다. 그러므로 재정투입의 추가적인 확대보다 평준화 이념의 탈피와 과도하고 획일적인 교육부문의 규제 철폐가 중요하다.

③ 복지재정의 유효성 증진 및 신규 복지제도 추가도입 억제

사회보험제도들을 모두 갖추고 있지만 여러 가지 문제들이 있고 운영체제도 매우 비효율적이다. 이 부문은 고령화로 재정지출이 가

장 빠르게 확대될 분야이고 복지재정의 가장 중요한 부분이기 때문에 불합리한 부분이나 낭비적인 요소의 제거가 매우 중요하다.

무엇보다도 공적연금제도의 개혁이 시급하다. 연금재정의 지속가능성, 군인연금·공무원 연금·사립교원연금 등 특수직역 연금들과 국민연금 간 불균형 조정, 그리고 공적연금의 사각지대 해소가 중요하다. 모든 문제를 해결하기 위한 종합적이고 전면적인 개혁이 바람직하나 용이하지 못하므로 연금재정의 지속가능성 문제부터 선결하는 것이 중요하다.

건강보험제도와 고용보험제도 등도 보험료 부담 및 징수와 급여 등의 합리화와 개선을 꾸준히 모색해 가야 할 것이고 특히 관리의 효율화 문제를 종합적으로 평가해서 근본적인 개선안을 마련해야 할 것이다. 또한 보육, 노후보장, 임대주택 건설 등 소위 양극화 해소를 위해서 추가된 다양한 프로젝트들에서 시장의 역할을 강화하는 대신 재정의 역할을 축소하는 것이 필요할 것으로 보인다.

우리의 여건에서 추가적인 복지제도를 도입할 여력이 거의 없다. 오히려 기존의 제도들을 다듬고 합리화하여 복지의 사회적 비용을 줄이는 방안을 강구함으로써 경제성장에 대한 부담을 줄여주는 것이 매우 중요한 과제이다. 그러므로 새롭게 도입된 EITC와 도입 중인 몇 가지 복지제도를 일단 중지하고 장기적이고 종합적인 관점에서 그러한 제도 도입의 타당성을 전면적으로 재검토할 필요가 있다.

④ 안보 및 통일 관련 재정 수요에 대한 합리적 대응전략 마련

국방 및 안보전략과 통일관련 정책의 추진에서 실리와 효율을 중시하는 합리적인 전략을 수립하여 추진하여야 한다. 자주적인 국방력 배양 못지않게 한미동맹의 강화 등 실리적인 안보체계를 확고히

하여 가깝게는 대북 안보능력의 우위를 점하고 멀리는 통일과 중국과 일본 등 인접국가들과의 긴장에 대비하는 것은 물론 안보관련 재정지출을 억제하는 것이 중요하다. 대북정책도 북한의 개방과 주민들의 인권 및 생존권의 지원 등 장기적인 통일전략에 근거한 원칙하에서 추진되어야 한다. 또한 북한 사태의 급변 또는 통일이 이뤄질 경우에 대비하기 위한 비상 재정수요에 대한 정확한 예측과 이에 대한 적절한 재정의 대응방안이 강구되어야 할 것이다.

⑤ 지역균형발전 프로젝트에 대한 전면 재검토

현 정부 들어서 대대적으로 시작한 행정복합도시 건설, 기업도시와 혁신도시 건설 등 지역균형발전을 위해 추진 중인 대형 국책사업들의 타당성을 전면적으로 재검토하고 우선순위를 새로 정하여 불요불급한 사업을 정리하는 작업도 필요하다.

⑥ 국가재정운용계획의 개선

국가재정운용계획이 명실상부한 다년도 예산으로서의 역할을 수행하고 이러한 역할을 통해서 중장기적인 재정건전성 확보가 이루어져야 한다. 정부 각 부처와 정치권에서 만들어 지는 사업계획들이 국가재정운영계획에 의해서 엄격하게 통제되어야 한다. 나아가서 정부 내부의 여러 조직에 분산되어 있는 재정운용의 조정기능을 통합하는 것이 필요할 것으로 보인다.

국가재정운용계획이 좀 더 장기적인 관점에서의 재정 건전성 규율에 순응하면서 중기적인 재정계획으로 통일성과 일관성을 확보하고, 국회의 심의·승인 등 절차를 거쳐 작성되게 함으로써 더욱 권위있고 실효성 있는 중기예산으로서의 기능을 수행할 수 있도록 해야

한다. 국가재정운용계획을 국회가 심의하는 것은 국회의원들에게 재정을 전반적으로 볼 수 있는 시각을 제공하여 연간예산의 심의를 더욱 합리적으로 할 수 있게 해주며 입법활동 전반에 걸쳐 재정적 합리성을 제고하는 부수적 효과도 기대할 수 있다.

⑦ 총액배분 자율편성 예산제도 발전

총액배분 자율편성 예산제도는 참여정부에 들어와서 추진된 재정개혁 중 가장 의미 있는 것이다. 이 제도의 도입이 성공하면 예산편성에 있어서의 자율성이 대폭 제고될 수 있고 이를 통해 재정의 효율성이 전반적으로 상승할 것으로 기대된다. 이 제도의 원활한 정착을 위해서 복식부기 발생주의 회계로의 회계제도의 개선과 프로그램 예산으로의 예산편성 방식 개선이 필요한데, 현재 이러한 방향으로 순조롭게 추진되고 있다. 다만 예산의 심의나 각 분야별 재정자원의 전략적 배분과정 등에서 국회가 역할을 제대로 할 수 있어야 한다. 이 제도가 제대로 정착하려면 행정부뿐 아니라 국회에서도 이 제도를 잘 이해하고 재정을 세부 사업내용보다도 큰 틀에서 전략적으로 이해하고 평가할 수 있는 안목을 가져야 하기 때문이다. 각 부처는 예산편성의 자율성을 확대하여 부여하는 만큼 상응하는 책임도 져야 한다.

⑧ 국가재정법의 개선

2007년부터 시행되고 있는 국가재정법은 재정운용의 효율성 제고, 재정건전성의 강화, 재정의 투명성 제고, 재정제도의 명확한 법적근거 마련 등을 통하여 소기의 성과를 달성할 것으로 기대된다. 국가재정법안은 그동안 재정관련 법안과 관련하여 제기되었던 여러 가

지 문제점을 해소하거나 완화할 것으로 판단되나, 다음과 같은 사항들을 개선할 필요성이 높다. 우선 회계 및 기금 간 여유재원의 전입·전출에 대한 더욱 상세한 규정이 필요하며, 추경편성의 남발을 방지하기 위해서는 추경편성 및 심의절차를 더욱 엄격히 할 필요가 있다. 세계잉여금을 추경에 사용토록 한 규정은 삭제할 필요가 있고, 기금의 폐지가 원활하도록 기금에 종료시점을 두도록 하는 것이 바람직하다. 또한 예비타당성 조사의 주관은 각 부처가 담당하는 것을 원칙으로 하고 국가의 전략적 필요와 같은 예외적인 경우에 기획예산처장관이 맡도록 하는 것이 총액배정자율편성 예산제도와 부합된다.

나. 연기금

① 기금의 비중축소와 기금구조의 개편

기금비중 축소는 '칸막이'식 재정운용이 기본해법인데 이는 국가재정법안이 규정하고 있다. 동 법(제14조, 제15조)이 규정하는 특별회계 및 기금의 신설 검사와 통합, 폐지를 엄격히 시행하여야 한다. 이를 위해 정부혁신지방분권위원회가 중심이 된 2004년, 2005년의 정비논의에서 일정한 역할을 했던 '특별회계·기금 운용평가단' 같은 기관을 제도화하여 상시 운영하여 재정당국이 제15조 관련 사항을 자의적으로 집행하지 않도록 해야 한다.

기금구조 개편의 기본방향은 현 기금 중 연금·퇴직기금과 보험성기금, 복지·노동부문 기금을 제외한 기금은 일반회계 및 특별회계로 전환하되 갑작스런 변화가 재정운용에 혼란을 초래할 수 있으므로 중장기과제로 설정하여 접근하는 것이 바람직하다. IMF나 OECD 등

이 재정운용의 가이드라인으로 제시하고 해당기관의 통계작성지침에도 반영되어 있는 중앙정부 예산구조는 일반회계, 특별회계, 사회보장기금의 3분 구조다. 여기에 맞춰보면 연금·퇴직기금/보험성기금을 제외한 사업성기금, 계정성기금, 금융성기금, 사회·문화부문 기금 등은 일반회계나 특별회계로 전환되어야 한다. 사업의 성격상 일반회계로 전환하기 힘든 것은 지금처럼 특별회계로 편성하여 관리해야 한다.

② 사회안전망 기능 기금의 역할 재정립

사회안전망으로서 기능하는 기금의 역할 재정립이 필요하다. 현재 운영되고 있는 기금으로써 사회안전망 역할을 수행하고 있는 기금은 그 역할을 분석, 통폐합하고, 기금으로 운영되어야 하는데 그렇지 못한 제도는 없는지 검토가 필요하다. 지속가능성이 낮거나 운용 효율성이 낮아 그 역할이 위협받는 기금을 중심으로 기금운용의 개편방향을 모색하여 기능정상화를 추구한다. 또 사회안전망의 기능을 수행하지만 기금으로 운영되지 않고 있는 건강보험 등은 기금으로 전환, 운영하여 미래의 저출산, 장수 사회에서 제도의 지속가능성을 높이고 기능을 강화해야 할 것이다. 이들 과제 역시 중장기 과제로 미루기보다 차기정권이 핵심과제로 선정하여 추진해야 할 것이다.

저소득층과 사회적 약자층 대상의 사회복지·보건 분야 재정지출, 즉 사회복지비가 DJ정부 이후 늘어났지만 대 중앙정부 재정지출 비율은 25.2%(2006년)로 OECD평균(48.4%)보다 작다. 게다가 일반회계·특별회계 예산이 31%이고 기금예산이 69%로 기금의존도가 크다. 사회복지비 지출항목은 공적연금이 가장 크고(30.7%), 주택(24.2%),

노동(16.6%), 보건(9.8%), 기초생활보장(9.6%) 순인데, 연금지출 중 적지 않은 금액이 중상층 이상인 퇴직 공무원·군인·교원 지원에 사용되어 약자층의 안전망으로 기능하지 못하고 있다.

③ 건강보험의 재정안정화와 의료비 증가 최소화를 위한 '건강기금'화

주요 사회안전망의 기능을 수행하면서 기금으로 운영하지 않는 건강보험의 경우, 해당 재정을 안정화시키고 저출산, 고령화에 따른 국민의료비 증가를 최소화하기 위해 지금의 단일 연도 '건강보험공단 일반회계' 대신 '건강기금'으로 전환하여 중장기 계획하에 운영하는 것이 바람직하다. 이는 보험가입자인 국민다수의 보험료 부담수준을 안정화하는 효과도 기대된다. 실제로 지출규모 23조 원(2006년)으로 총재정지출(222조 원)의 10.4%에 상당하는 예산이 일반회계·특별회계·기금과 달리 국회의 심의와 의결을 거치지 않고 보건복지부 장관의 승인만으로 운용되는 것은 작지 않은 문제다. 게다가 향후 장수자가 늘면서 치매노인의 보호, 치료 비용을 포함한 노인계층 의료비 증가로 국민의료비가 빠르게 증가하고 여기에 건강보험적용 의료행위 범위가 확대되면서 건강보험의 보험료와 급여지출도 함께 빠른 속도로 늘어날 전망이다. 예상되는 상황이 이렇다면 건강보험을 기금화하여 일정한 적립금을 보유, 운용하는 것은 연도별 혹은 세대별 부담수준 형평화 작업과 관련하여 피해가기 힘들 것이다. 사실 건강보험을 제외한 여타 사회보험제도들이 이미 기금화하여 자금운용계획 및 결산에 대해 국회의 심의·의결을 거치고 있다는 점에서 거대 예산을 운용하는 건강보험의 기금화는 미룰 과제가 아니며 차기정권이 수행해야 할 핵심과제 가운데 하나이다.

④ 연금·퇴직기금과 보험성 기금의 기능강화

연금·퇴직기금과 보험성기금의 기능강화가 필요하다. 이를 위해 '사적연금가입자지원기금'(가칭)을 창설하여 중·저소득층의 노후소득 보장 기능을 강화하는 것이 바람직할 것이다. 향후 20년 기간동안 신규은퇴자(배우자 포함) 중 60% 이상이 무연금자이거나 연금을 받더라도 연금급여 수준이 국민기초생활보장 수준을 밑돌 것으로 전망된다. 즉, 지금의 연금·퇴직기금이 미래의 은퇴자(부부) 다수에게 제대로 된 노후소득 보장수단으로 기능하지 못할 수 있다. 따라서 국민연금에 가입하고 있는 중·저소득층을 대상으로 한 퇴직연금, 개인연금 가입을 촉진할 수 있는 공적기금의 창설이 요청되고 있다. 지금같이 약한 세제유인 하에서는 사적연금 가입자는 대부분 중상층으로 국한되므로 세제혜택보다 강력한 보조금 지원을 고려하자는 것이다. 모형은 독일의 개인연금(2001년)인 '리스터연금'이다.

⑤ 보험성 기금 사업의 강화

공무원연금 등 특수직역연금 개혁으로 급여수준이 하향 조정되는 공무원 등을 위해 정부가 보험성 기금 사업을 강화하는 방안을 고려하는 것이 필요하다. 미국정부는 참전용사특별생명보험기금, 연방공무원건강보험기금 등 보험성기금을 통해 보험계약 희망자를 모아서 높은 공신력에 의한 좋은 조건으로 민간보험사와 연결해 주고 실제 보험은 민간기업이 제공토록 하고 있다. 이상의 작업들은 공적연금 개혁과 함께 추진해야 할 중점 과제 중 하나이다.

22. 지방자치 및 지방행정

(1) 지방자치의 의의와 현황

가. 의의

지방자치의 바람직한 모습은 무엇보다도 지역문제를 주민들이 지방정부와 머리를 맞대고 스스로 해결할 수 있는 자율성을 회복시켜 국가가 관여할 필요가 없게 만드는 데 있다. 지방정부의 자율성과 책임성 강화를 통하여 지역 간 경쟁을 유발하여 행정의 품질은 높이고 행정의 비용은 낮추려는 노력을 유발한다. 중앙정부의 정치적인 위험은 지방정부의 다양한 결정을 통하여 분산되고 중앙정치는 그만큼 안정된다. 지방자치는 수직적인 권력분립제도로서 중앙정부와 지방정부가 권력을 균점함으로써 권력의 남용을 방지하는 기능을 한다.

지방자치는 아래에서 시작하여 국가를 바꾸는 혁신의 원천이 된다. 거대한 중앙정부가 주도하는 하향식(top-down)혁신은 겉은 화려하고 요란스럽지만 권력을 매개로 하기 때문에 경직되기 쉽고 국가 전체를 획일화시킨다. 지방정부가 아래에서 주도하는 혁신은 작은 성공체험의 전국적 확산을 통해 마침내 중앙정부를 바꾼다. 지방정치를 통해서 한편으로는 정치지도자로서 능력을 배양하고 또한 정치인으로서 자질을 검증받아 더 넓은 정치세계로 나아가는 것은 정치수업과정으로서 매우 훌륭하다고 할 수 있다. 지방정치는 중앙정치에 대하여 훈련된 지도자를 공급하는 훈련장으로서 의미를 가진다.

나. 현황

지방자치가 부활된 이후 15년을 통해서 한국은 지방 구석구석까지 많은 변화를 겪고 있다. 거대담론정치를 미시적인 생활정치의 문제로, 추상적 논의를 구체적인 논의로 바꾸고 있다. 지역교통의 소통, 보행자의 안전, 생활편의시설, 하천의 정비, 산책로의 설치와 정비, 가로수 가꾸기, 공원 가꾸기, 공중화장실의 개선, 일자리 창출, 기업의 유치, 지역경제 활성화, 지역문화발전, 지역축제, 지역체육시설과 체육행사 등 구체적인 생활편익을 위한 활동이 지방정치의 중요 항목이 되고 있다. 생활환경은 이미 많이 개선되고 있다.

우리나라의 지방자치사는 지방자치를 진전시켜 새로운 정치질서를 세우고 국가의 비효율과 기능마비를 풀뿌리로부터 해결해 내려고 하는 자치세력이 지방자치를 억압하여 중앙정부의 기득권과 지배질서를 유지하여 이득을 취하려는 반자치세력의 끊임없는 지방자치 허물기 시도를 극복하면서 내공을 쌓아 왔다. 마치 담금질을 통하여 무쇠가 강철로 되듯이 지방자치의 내공은 축적되어 왔다고 볼 수 있다.

(2) 문제점과 장애요인

지방정부가 주민의 생활문제를 중앙정부에 의존하지 않고 스스로 해결하여 주민의 복리를 증진시키는 지방자치의 이상을 실현하는데 장애가 되는 것으로 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

가장 큰 문제점으로 지방세와 국세의 심각한 불균형으로 인하여 지방재정은 매우 빈곤한 실정에 있는 것을 들 수 있다. 지방정부가

수행하는 업무수행비용 중에서 부족분을 중앙정부가 보전하는 교부세가 차지하는 비중은 해가 갈수록 늘어나고 있다. 참여정부 들어 법정교부세율은 내국세총액의 15%에서 19.24%로 증가되었다. 지방정부의 재정자립도는 1996년 62.2%에서 2005년에는 56.2%로 10년 만에 6.0%포인트나 떨어졌다. 서울, 인천, 경기도, 수원, 안양, 안산, 성남, 부천, 과천, 용인, 고양, 화성을 제외하고는 모든 시·도와 시·군이 중앙정부의 재원에 의존하고 있는 실정이다. 거의 대부분의 지방정부가 남의 돈으로 살림을 살고 있다. 지출은 중앙정부가 44%이고 지방정부는 56%이지만 이를 충당하는 국세가 80%이고 지방세가 20%에 불과하다. 지방정부는 스스로 벌어서 아껴 쓰는 책임성이 결여되어 도덕적 해이가 일어나고 있다.

둘째, 지방교육행정이 지방정치와 분리되어 지방교육에 대한 정치적인 무책임성이 조장되고 있다. 지식정보사회에서 교육은 주민복리와 지역발전에 직결된다. 주민들이 주거지를 결정하는 데 가장 큰 비중을 차지하는 생활 인프라로 교육을 꼽을 수 있다. 그럼에도 불구하고 교육행정시스템을 일반행정과는 분리시킴으로써 지역의 교육경쟁력이 지방정치인의 정치적인 책임으로 연결되지 못하고 있다. 지방교육이 잘못되어도 책임지는 자가 없게 된다. 지역의 모든 역량을 교육에 결집시키는 데 장애가 초래되고 학교의 사회로부터 고립을 초래하고 있다. 또한 지방교육행정을 시·도 단위로 결정하다 보니 교육문제가 주민의 절실한 구체적인 생활문제가 되지 못하고 추상화된다.

셋째, 지방정부가 처리하는 사무의 세세한 부분까지 중앙정부가 법률 혹은 명령의 형식으로 미리 프로그램을 정해놓고 지방정부로 하여금 단지 집행만을 요구하는 경우가 대부분이다. 이로 인하여 지

역적인 특수성이나 창의성을 반영한 독자적인 해결책을 찾아내는 혁신적 기능에 한계가 있다. 다양하고 창의적인 지역발전 노력을 어렵게 만든다.

넷째, 지방정치인과 지방공무원의 자질과 역량이 변화된 역할을 수행하기에는 역부족이다. 지방정치인의 충원구조에 문제가 많아 지역의 유능한 지도층이 외면하고 있는 경우가 적지 않다. 또한 지역문제 해결과정에 지역전문가들의 참여구조가 열악하다. 지방공무원들은 집행기능에 익숙하고 정책기획에는 미숙하다. 순환보직제도는 전문성을 축적하고 정책능력을 발전시키는 데 장애가 된다.

다섯째, 중앙정부의 조직이 산업화시대를 기초로 하고 있으며 그나마 조각조각 나누어져 있어서 부처 간의 중복과 칸막이가 많아 비효율이 초래되고 있다. 이러한 중앙조직의 파편화로 인하여 지방정부는 중앙정부의 각 부처를 상대해야 하므로 절차가 반복되고 지방정부활동에 유사한 기능이 중복되어 자원의 낭비가 많은 편이다.

(3) 정책대안

가. 교부세 축소와 세원재배분을 통한 지방재정 자립도의 강화

바람직한 지방정부의 역할과 능력을 갖도록 하기 위해서는 무엇보다도 지방정부의 재정능력을 강화하고 재정적인 책임을 스스로 지도록 하는 재정분권이 필요하다. 교부세 중심의 중앙집권적 재정정책으로부터 자주세원 중심의 분권적 재정정책으로 전환하는 것이 필요하다. 대다수의 지방정부가 자주재원에 의해서 살림을 할 수 있도록 세원을 재배분해야 한다. 지방세가 지방정부의 재정책임성을

높이고 주민에 의한 효율성 통제로 이어지도록 하기 위해서는 주민의 세 부담과 주민이 향유하는 행정서비스가 직접적인 관계가 되도록 해야 한다. 현행 국세 중 교통세, 소득세, 부가가치세, 특별소비세, 법인세의 순으로 지방세로의 이양을 검토할 필요가 있다.

나. 지방자치단체 파산제도의 도입과 복식부기의 시행

지방정부의 재정적인 책임성을 강화하기 위해서 세원의 지방배분과 함께 지방재정의 관리에 복식부기를 도입하여 지방자치단체의 예산과 지출을 투명하게 관리함은 물론 지방자치단체 파산제도의 도입이 필요할 것으로 보인다.

다. 지방정치시장의 개방

지방정치시장의 폐쇄성을 극복하여야 한다. 세계화, 개방화의 취지에 맞추어 거주제한에 의한 피선거권의 폐쇄성을 풀어 주어야 한다. 다른 지역이나 외국에 있는 유능한 정치인도 지방정치인으로 활동할 수 있도록 하여 정치시장을 개방하여 경쟁력이 있는 지방정치인을 선발할 수 있도록 지방정치시장을 활성화할 필요가 있다. 모든 시장을 개방하여 체질을 강화하고 생산성을 향상시키고 있는데 가장 낙후되고 불신을 받고 있는 정치시장만 문을 걸어 잠그고 과보호할 필요는 없다.

라. 교육기능의 지방이양 및 교육자치 기능 강화

오늘날 지식정보사회 내지 학습사회에서 교육은 지역발전의 추진엔진이 된다. 교육이 낙후되면 지역의 정치도, 경제도, 문화도 침체

되고 만다. 교육이 낙후되면 주민들이 떠난다. 이점에서 오늘날 교육은 지역과 지방정부의 존립기반이라고 할 수 있다. 지역교육 문제는 단순히 가르치는 기술의 문제가 아니라 지역의 경제적, 문화적, 사회적 발전 전반에 대한 것이다. 교육문제는 지역의 모든 분야의 지도자들이 머리를 맞대고 논의해야 하는 지역사회의 사활에 관한 문제이다.

지방의 모든 정치지도자들과 지역지도자들이 지역교육을 발전시킬 방안을 논의하여 결정하고 정치적인 책임을 지도록 지방교육 문제를 전직 교육자 독점으로부터 해방시켜 지방자치단체장과 지방의회에 환원시키고 그 속에 교육전문가도 동참하여 지역사회를 학습사회로 재구조화하는 데 참여해야 한다. 또한 대부분의 국가에서는 가까운 정부인 기초 지방정부가 지방교육 문제를 책임지고 있으나 유독 한국은 광역 지방정부 소관으로 하고 있어 교육문제를 실생활로부터 유리시켜 추상화하고 불필요한 행정적 낭비를 하고 있다. 가까운 지방정부가 교육문제를 책임지고 발전시키도록 관할을 기초지방정부로 옮겨야 한다. 학교에 대한 간섭만 늘리고 교육에 도움이 안 되는 하급 지역교육청은 폐지하여 그 직원을 일선학교로 배치하여 교사들의 잡무를 처리하도록 해야 한다.

마. 지방자치경찰의 창설 등으로 치안기능 지방 이양 및 소방기능의 지방 이양

주민들의 안전보호와 지방정부의 원활한 법집행은 지방정부의 필수적인 기본과제이다. 국가경찰이 치안유지에 많은 기여를 하고 있음에도 불구하고 교통의 원활한 소통과 안전, 보행자의 보호, 주민생활의 위험에 대한 대처, 지역행사의 질서유지 등에 있어서 적지

않은 허점이 드러나고 있다. 국가경찰의 치안 사각지대를 지방자치경찰을 통하여 보완함으로써 주민 밀착적인 치안질서를 확보할 필요가 있다. 시장·군수·구청장이 지역치안 문제에 대한 책임을 지고 주민의 협조를 얻어서 생활치안의 사각지대를 해결할 수 있도록 하는 국회는 지방자치경찰법안을 조속히 통과시켜야 한다. 이외에도 분권화를 통해서 더 적합하고 합리적인 공공 서비스를 제공할 수 있는 소방 분야에서도 중앙집중적 기능을 지방에 대폭 이양하는 것이 필요할 것으로 보인다.

바. 대대적인 중앙정부 조직개편과 기능의 실질적인 지방 이양

현재의 정부조직이 정보와 지식이 중앙에 집중된 과거의 산업사회를 전재로 하여 편성되어 있고 그 후의 시대변화는 미봉적으로 가미되어 있다. 지식정보사회의 국가경영의 틀로 맞지가 많다. 정보가 공유되고 네트워크화된 지식정보사회는 민간과 지방정부의 역할과 주체적인 의사결정이 요구된다. 중앙정부의 기능을 지방정부와 민간에 과감히 이양하고 이중·삼중으로 중복되는 중앙정부의 조직을 통·폐합하여야 한다. 불필요한 중앙부처는 해체하고 중복되고 파편화된 중앙조직은 광역화하는 것이 필요하다. 중앙정부의 조직을 그대로 두고 개별적인 기능을 이양하려고 하는 경우에는 중앙정부의 부처이기주의에 부딪쳐 한걸음도 나아가지 못한다. 새집을 짓고 이사를 하는 경우에 불필요한 물건을 버리고 필요한 것만 새집으로 가져가는 "새집효과"를 거두기 위해서는 중앙정부의 조직개편이 불가피하게 요구된다. 예컨대 건설교통부와 산하기관의 축소, 교육기능의 지방이양과 과기부와 통합, 노동·복지기능의 통합과 조정, 여성부의 기능전환 등을 검토할 필요가 있다.

사. 헌법에 권력구조를 포함 구체적인 지방자치제도의 내용 규정

헌법의 지방자치에 대한 보장적 기능 내지 방어적인 기능을 충분히 하기 위해서는 헌법에 지방자치의 본질적인 내용과 발전의 지침을 규정하는 것이 필요하다. 만약 헌법의 지방자치에 대한 보장이 고도로 추상화되어 있는 경우에 입법자에 의한 다양한 해석이 가능하여 형성의 자유를 넓혀주는 장점이 있는 반면에 그때그때 다수세력에 의한 자치제도의 변질 내지 왜곡에 부딪힐 위험이 있다. 현행 헌법은 지방자치의 내용에 대한 지침을 거의 포함하지 않고 극도의 추상적인 내용을 규정하고 있다. 현재의 헌법이 과거 산업사회의 권력구조를 벗어나지 못하고 있다는 점에서 세계화, 지식정보사회, 위험사회, 학습사회에 상응하는 헌법질서를 새로 짤 필요가 있다. 이를 위한 핵심적인 내용은 중앙정부와 지방정부, 민간 간의 수직적인 권력구조의 정립이다. 헌법이 미래를 디자인하는 제도설계라는 점에서 변화된 시대에 적응하는 내용을 담아내어야 한다.

아. 중앙-지방자치단체 관계 재정립과 제도화된 상호협력 통로 확보

중앙정부와 지방자치단체의 관계는 기본적으로 전체와 부분의 관계이다. 중앙정부는 전체로서의 통합성을 유지하기 위하여 지방자치단체의 의사결정과 업무의 집행에 어느 정도 관여할 수 있어야 한다. 또한 지방자치단체는 자신의 업무를 독자적으로 처리하고 정치적인 의사결정체로서의 지위를 보장하기 위하여 중앙정부의 과도한 개입에 대하여 방어할 수 있는 수단을 가져야 한다. 전체의 이익은 부분의 이익을 최대한 보장하는 데서 출발하여야 하므로 지방자치단체는 국가의 의사결정에 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 양자

간의 관계를 상호교환적인 쌍방관계로 전환할 필요가 있다.

지방정부의 이익을 중앙정부에 대해 대표할 수 있도록 많은 국가에서 채택하고 있는 상원에 유사한 지방원(地方院)을 설치하는 방안, 지방정부에 입법제안권을 인정하는 방안 등 여러 가지 방안을 검토할 수 있다. 전자는 헌법개정을 필요로 하지만 후자의 경우는 중앙정부가 지방정부가 제안한 법률안을 국회에 제출할 의무를 갖도록 하면 헌법을 개정하지 않아도 가능할 것이다.

Ⅳ. 안보 및 외교역량 강화

23. 안보 및 외교

(1) 안보 및 외교의 환경 변화

개인이 자신의 삶을 건강하고 안전하게 지속시키는 것이 개인의 가장 중요한 이익이듯이 국가의 경우에도 국가를 안전하게 존속시킨다는 것은 모든 종류의 국가 이익에 선행하는 최고의 정책 과제다. 역대 정부들의 경우 국가 안보를 최우선으로 고려함으로 인해 문제점을 발생시킨 경우도 있었으나 오히려 국민의 정부가 시작된 이후로는 남북화해가 강조되면서 국가 안보의 중요성이 약화되고 그에 따라 적합한 국방정책의 시행에 의문이 생기게 되었다. 특히 참여정부 출범 이후 북한 핵문제와 더불어 안보 불안은 더욱 심화되어 왔다.

먼저 국민의 정부와 참여정부 하에서, 특히 민족자주를 강조한 참여정부 하에서 지난 50년간 한국 안보의 축이었던 한미동맹이 훼손되었음을 부인할 수 없다. 또한 자주국방의 구호에도 불구하고 한국군의 상당수는 수명이 다한 노후한 무기를 그대로 쓰고 있는 등 국가안보를 위한 자위 능력의 확대에도 한계를 드러내고 있다.

주지하다시피 한반도 안보의 최대변수는 북한의 체제 및 변화 여부다. 북한이 한국과 적대적인 이데올로기를 신봉하는 채로 남아 있는 한 북한 문제는 한국 안보 정책의 최대과제가 될 수밖에 없다. 한국의 국방 안보 정책은 북한의 위협을 억제하는 것을 중요한 목표로 삼아야 한다. 그러나 북한이 한국 안보에 대한 최대의 위협 대상에서 제외된다고 해서 한국의 안보 문제가 모두 해결되는 것은 아니다. 오히려 더욱 본격적인 어려움에 당면할 수도 있다.

한국은 중국과 일본, 러시아 등 전통적인 강대국들에 지리적으로 둘러싸여 있다. 한국이 주변 강대국과 공존해야만 한다는 것은 지정학적으로 이미 정해진 외교·안보 환경이다. 따라서 한국의 지정학적 위치에 따른 외교·안보에 있어서 범세계적 세력으로서, 그리고 아시아에서의 전략적 균형자로서의 미국의 역할은 매우 중요하다.

한국의 주변국 중 경제선진국인 일본 외에 중국, 러시아도 최근 경제적으로 급성장하고 있다. 중국·러시아의 경제적 급성장은 중요한 외교환경의 변화이다. 따라서 이들 국가와의 경제적 협력관계 구축이 한국의 국익을 위한 실리적 외교의 한 축이 될 것으로 보인다. 반면 이들 국가와의 경제적 협력은 기존의 미국·일본과의 경제협력 및 개방 확대의 기반 위에서 추구되어야 한다.

한국의 외교가 고려해야 할 또 다른 환경변화는 세계화의 가속화와 시간이 갈수록 심각해지는 에너지·자원의 공급불안정의 문제이다. 이 두 가지 환경변화에 대한 대응책으로서의 외교정책이 수립되어야 한다.

(2) 환경변화에 대응한 안보·외교 정책

가. 한미동맹의 강화를 통한 안보능력 제고

한국의 안보는 지난 50년 동안 사실 미국에 의해 보장되었다고 말해도 과언이 아니다. 한미동맹이 앞으로도 중요한 이유는 한미동맹이 공고할 경우 북한으로부터의 위협과 동북아 지역의 안보 불안 요인을 현격히 감소시킬 수 있고 이에 가장 효율적으로 대처할 수 있기 때문이다. 한미동맹의 강화와 관련 주한미군의 존속은 필수적인 조건이다. 탈냉전 이후 동북아 지역의 전략적인 특성은 미국의 전략적 우위 및 중국의 부상 속에서 강대국 간 상호 견제 및 협력이 복합적으로 나타나는 유동적인 상태를 유지하고 있다는 점이다. 이런 상황에서 대북 억지력 유지라는 역할 이외에도 주한미군에게는 동북아 안정을 위한 중재자 및 균형자로서의 역할이 주어진다. 따라서 한미동맹은 북한의 위협이 사라진 이후를 고려하더라도 장기적으로 동북아 지역의 평화를 안정적으로 유지할 수 있는 방향으로 강화되어야 할 것이다.

한미동맹의 강화를 위해서는 먼저 미국과의 동맹이 한국의 방위능력을 현격하게 제고시킴과 동시에 북한은 물론, 주변으로부터 올 수 있는 안보 위협을 상쇄시키는 효과를 얻을 수 있다는 점을 인식해야 한다. 대북 포용정책으로 인해 최근 수년간 북한의 위협에 대해서는 실제 이상으로 관대한 여론이 형성된 반면, 미국에 대해서는 거부감을 갖는 여론이 확산되어 왔다. 한미동맹이 최고의 효율적인 안보 장치임을 재인식하고 반미의식 불식 등을 통해 지난 10년간 훼손된 미국과의 동맹관계 회복에 최선을 다해야 할 것이다.

한미동맹에 변화를 가져올 수 있는 외부적 요인은 미국의 세계 전략 차원에서의 전략적 유연성이다. 미국은 국제질서의 주도국으로 테러·대량살상무기 확산 등 새로운 안보 위협에 대해 해외주둔 미군재배치검토(Global Posture Review)를 통해 더욱 기민하고 유연하게 대처하고자 한다. 그러나 GPR에 따른 해외주둔 미군의 재배치는 곧 주한미군의 재배치 및 감축을 의미하며 이는 대북 억제능력 약화 및 안보 불안으로 이어질 수 있다.

전략적 유연성 개념에 따른 주한미군의 재배치는 동맹국으로서 수용하지 않을 수 없는 사항으로 보인다. 또한 군사변혁에 따른 미국의 새로운 군사능력은 대북 억제력을 유지할 수 있는 안전장치를 제공할 것으로 예상할 수도 있다. 그러나 북한의 핵폐기가 완전하게 실행되지 않는다면 남북 간 국방력 비대칭에 기인한 안보 불안은 전략적 유연성에 따른 주한미군의 재배치로 더욱 심화될 가능성이 크다.

특히 전시작전통제권의 단계적 전환이 2006년 10월 제38차 한미안보협의회에서 승인되고 이행 로드맵에 따라 추진 단계에 있는 상황에서 한미 연합방위체제는 새로운 국면을 맞고 있다. 전시작전통제권이 한국군으로 이양된다는 의미는 한미연합사의 해체를 수반한다는 것이다.

그러나 이러한 상황이 한미 연합방위체제가 필연적으로 약화되고 한미동맹에 균열이 생기는 방향으로 이끌어갈 것만은 아니다. 정통적인 연합방위체제의 틀은 벗어난다 하더라도 한국의 방위를 지속적으로 확고하게 보장할 수 있는 주도-지원 관계의 새로운 동맹군사구조를 구축할 것으로 예측된다. 한국군이 2012년 한미연합사로부터 전시작전통제권을 이양받으면 주한미군사령부는 한국군을 지원

하는 전투사령부로 재편될 것이다. 즉 전환이 완료되면 한국군이 주도하고 미국이 지원하는 두 개의 상호보완적이며 협조적인 새로운 사령부의 형태를 구축할 것이고, 한반도 안보 및 동북아 지역 방위에 신속하고 효율적으로 임무를 수행하는 새로운 체제를 갖출 것으로 기대할 수 있다.

한편 주한미군의 재배치 및 감축과 관련해서는 새로운 형태의 한미 연합방위체제와 연계하여 제도적 긴밀성을 최대한 확보하려는 노력이 필요하다. 예를 들면, 한미 연합방위체제가 지역 방위의 임무를 동시에 수행하는 미군의 전략적 유연성에 부합하며 한국군과 주도-지원 관계의 동맹군사구조를 구축하는 데 필요한 수준의 주한미군 병력을 고정적으로 주둔하도록 하고, 미국의 핵심전략 무기를 정기적으로 한국에 순환 배치하도록 추진하는 노력이 요구된다.

나. 전략적 안보능력 향상 및 자위력 확보를 위한 국방력 증대

한미동맹의 강화를 통해 북한의 위협 및 중국, 일본 등 주변 강대국으로부터의 위협에 대해 억제력을 유지하는 것이 국방·안보정책의 근간이 되어야 함은 물론이다. 그러나 주한미군의 전략적 유연성 등 한미 연합방위체제의 조정이 진행되고 있는 상황에서 전략적 안보능력 향상 및 자위력 확보를 위한 국방개혁 또한 필요하다.

2005년 9월 13일 국방부는 '국방개혁 2020'을 발표하였다. 이 개혁안은 미래에 예상되는 국내외 환경에 능동적으로 대처하고, 현대전의 양상을 고려한 육·해·공군의 균형 있는 발전과 기술집약형 군 구조를 구축하여 선진형 국방을 건설하는 데 목적을 두고 있다. 향후 15년간을 대상기간으로 다루고 있다는 점에서 중장기 계획이라고 말할 수 있다.

병력 수 감축과 장비의 현대화로 작지만 더욱 강한 군사력을 보유한다는 '국방개혁 2020'의 원칙은 타당하며 따라서 실행에 옮겨져야 한다. 이는 2020년까지 한국군의 규모를 50만 명 수준으로 정예화하고 징집병의 비율을 대폭 낮추며 장교 등 직업군인의 비율을 높이는 것으로 상정하고 있다. '국방개혁 2020'에서는 현재의 GDP 대비 국방비 2.8% 수준의 국방비 지출로도 국방개혁의 목표를 달성할 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 무기체계 현대화, 장비첨단화, 직업군인화에 따른 국방비 지출의 적정성 유지를 위해서는 적어도 GDP의 3.5~5% 수준의 국방비 지출이 지속되어야 한다. 분쟁 국가의 국방비 부담률이 평균 GDP 대비 약 6%인 점을 감안하면 5% 이하의 국방비 지출은 부족하다고 볼 수 있으나 그 이상은 국민경제에 큰 부담이 될 수 있다. 따라서 한미동맹을 효과적으로 활용하면서 안보 위협 억지를 위한 자위력 수준의 국방력을 유지할 수 있는 적정 수준의 국방예산을 GDP 대비 3.5~5% 수준으로 확보해야 할 것이다. 또한 '국방개혁 2020'의 원칙에 입각한 노후 무기체계의 교체 등과 같이 더욱 구체적인 단기적, 중기적 국방계획도 수립되어야 장기계획이 현실성을 가질 수 있을 것이다.

다. 동북아 다자간 안보협력체제 구축을 위한 안보외교의 강화

미국의 세계전략에 따른 동북아에서 미국 역할의 상대적 감소와 일·중 간의 잠재적 패권경쟁 심화는 장기적으로 지역 불안정 및 안보 불확실성을 증대시킬 수 있다. 이와 같은 잠재적 안보 위협요인은 중국·일본 등 주변국과의 우호관계 강화와 최소한의 자위력으로서의 국방력 제고를 통하여 감소시켜야 하지만 장기적인 안보 위협의 최소화를 위해서는 동북아시아 지역에서 다자간 안보협력체제를

구축할 필요성이 있다.

당면하게 될 한반도 안보·외교 환경은 전통적인 안보 위협과는 다른 요인들이다. 과거에는 군사 안보가 가장 중요한 안보 이슈였지만 21세기의 국제안보 이슈에 에너지·자원 안보, 테러리즘, 환경문제 등 다양하고 복잡한 주제들이 포함되게 되었다. 이러한 문제에 대처하기 위해서는 군사개념 위주의 양자 간 동맹관계를 바탕으로 한 기존의 안보장치만으로는 부족하며, 따라서 포괄적 안보문제를 논의할 다자간 안보협력의 필요성이 나타나게 되는 것이다.

다만 북핵문제의 심각성, 불안정한 중·대만 양안관계, 일·중 간의 역사 및 영토 갈등 등으로 인해 빠른 시일 내에 동북아시아에서 '유럽안보협력기구'(OSCE; Organization for Security and Cooperation in Europe)와 같은 다자간 안보협력체가 출범하기는 어려운 상황이다. 특히, 북한 핵문제를 해결하는 것이 동북아 평화보장의 선결조건이므로 북한의 완전한 핵폐기 이전에는 동북아 안보협력체에 대한 논의를 시작하기는 어려울 것이다. 그러나 6자회담의 구도에서 한국과 주변국 간의 공조를 통해 '9·19 공동성명'의 이행이 계획대로 진행되어 북한 핵폐기를 달성한다면 실질적으로 동북아 안보협력 체제를 확립하는 계기가 될 것이다. 따라서 한국은 6자회담의 틀 내에서 북한의 핵폐기라는 목적 달성과 더불어 미·일·중·러 등을 포함하는 동북아 다자간 안보협력 체제의 구축을 위한 안보외교의 강화에 노력해야 할 것이다.

라. 한미동맹을 기반으로 한 주변 4강과의 외교역량 강화

한국의 외교에 있어서 가장 중요한 이슈는 한반도를 둘러싼 주변 4강과의 협력관계를 발전시키기 위해 취하는 전략의 방향이다. 역사

적으로 주변국 간의 세력 각축이 심했었고 최근 중국의 경제·군사적 부상 등으로 인해 북한 문제를 제외하더라도 불안정이 심화되고 있는 동북아의 평화 안정을 위해서는 미국의 역할이 매우 중요하다. 따라서 한국의 외교는 미국과의 동맹관계에 기반을 두고 일본, 중국, 러시아와 미래지향적 협력관계의 발전을 추구하는 전략을 취해야 한다.

미국과는 전통적인 동맹관계를 공고히 하고 북핵문제 해결 등 동북아 안정을 위해 공조관계를 강화하는 데 주력해야 한다. 또한 현재 협상이 타결된 한·미 FTA의 조기 비준으로 경제적 이익의 극대화와 더불어 양국 간의 동맹관계를 더욱 공고히 하는 계기를 마련해야 한다.

일본과는 한·미·일 삼각협력체계의 틀 안에서 한·일 간 긴밀한 협의·협력 체제를 유지하여야 한다. 또한 현재 중단된 한·일 FTA 협상을 빠른 시일 안에 재개하여 타결시킴으로써 양국 간의 경제적 이익을 도모하고 양국 간 갈등의 원인이 되는 과거사 및 독도 문제는 정치·경제적 협력의 걸림돌로 작용하지 못하도록 정치·외교 문제와 분리하여 개선을 추진하여야 한다.

중국의 경제 성장세는 앞으로도 상당 기간 지속되어 경제 규모면에서 일본을 추월할 것으로 보이며 이로 인해 동아시아에서의 중국의 정치·경제적 영향력은 지속적으로 증대될 것으로 예상된다. 예를 들면 한국은 중국의 세계 제조업 생산기지화 및 시장 확대를 활용하여 금융·물류 등 지식·사업서비스 산업 및 고기술의 부품·자본재 산업의 경쟁력 강화를 도모할 수 있다. 따라서 한국은 중국과 경제협력의 증대를 위한 외교관계 발전에 최우선을 두어야 한다. 한편 중국은 북한의 최대 지원국가로 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는

국가이다. 중국이 북한에 대해 지렛대 역할을 하여 한반도 평화체제 확립에 기여할 수 있도록 중국에 대한 외교적 협력관계를 지속적으로 강화해야 한다.

러시아는 소련체제의 붕괴 이후 동북아시아에서의 정치적 영향력은 이전에 비해 많이 감소하였으나 한국의 유라시아 대륙으로의 진출이라는 측면에서 러시아가 갖는 영향력은 상존하고 있다. 또한 최근의 러시아는 원유 및 천연가스의 공급국으로서 에너지·자원의 측면에서 주변국에 대한 영향력이 증대해가고 있다. 따라서 러시아와는 경제외교 및 에너지·자원 협력을 위한 외교에 최우선을 두면서 북한에 대한 러시아의 영향력을 적극 활용할 수 있도록 다각적인 관계심화를 모색해야 할 것이다.

마. 경제안보 차원에서의 국가경쟁력 강화 외교

향후 북핵문제의 해결 및 다자안보체제의 확립 등이 달성된다면, 외교정책은 개방화 및 세계화에 적합한 한국의 경제적 강점을 기반으로 선진국, 개도국, 저개발국 등에 대해 차별화된 글로벌 전략의 추진이 요구된다. 선진국 시장에서는 수평적 차별화, 개도국과는 수직적 분업구도 유지, 저개발국과는 차관원조 등을 통해 미래시장으로서의 관계를 구축하는 전략을 구사할 필요가 있다. 또한 정부의 마케팅 능력과 기업의 마케팅 능력의 효율적인 결합을 통하여 국가마케팅 경쟁력을 강화하는 외교적 노력을 기울여야 한다. 국가브랜드 창출을 위한 기업·정부가 연대한 국가마케팅 외교를 통해 국제적 위상을 높이고 국가이미지를 제고할 수 있기 때문이다.

세계 에너지 소비량은 2025년까지 약 50% 이상 증가할 전망이고 개도국의 에너지·자원 소비도 지속적으로 확대되고 석유·천연가스

등 화석에너지에 대한 의존도 유지될 것으로 보여 앞으로 상당기간 에너지·자원의 안정적 확보가 국가경제의 지속성장을 위한 필수 요건이 될 것으로 보인다. 우리나라도 장기적인 에너지·자원의 안정적 확보를 위해 천연가스 파이프라인 구축, 에너지 공동탐사, 전력망 연계 및 교환, 해양과 대륙을 연결한 물류네트워크 구축사업 등 에너지·자원 외교를 적극 추진해야 할 것이다.

24. 남북관계 및 통일

최근 남북관계는 제2차 정상회담의 개최와 남북한 및 주변 4대 강국의 협의체인 6자회담을 통한 대화로 인해 강경한 적대적 분위기를 다소 해소하고 있는 상황이다. 그러나 바로 1년 전인 2006년 10월 9일 전후만 하더라도 북한의 핵실험으로 인해 남북관계는 한치 앞을 내다볼 수 없는 상황에 직면하였고, 국제사회에서는 UN 안보리 결의가 만장일치로 통과됨에 따라 대북 경제제재가 가해지는 결과를 초래하였다. 2년 전인 2005년 9월 제4차 6자회담에서 다자간 논의를 거쳐 타결된 '9·19 공동성명'은 그 빛을 발하기도 전에 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 인해 사장될 위기에 처하게 되었다. 그 이후 남북관계 및 동북아 안보를 위한 6자회담의 노력은 '9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(이하 초기조치)'를 채택한 2·13 합의를 이끌어 내었고, 8개월 후 10월 3일 제6차 6자회담 2단계 회의에서 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(이하 제2단계 조치)'를 채택하였다.

한반도가 분단된 이래 60년이 지나는 동안 한반도의 문제가 남북한만의 것인 적은 결코 없었을 것이지만 최근 남북관계와 관련하여 벌어지고 있는 일련의 사건들을 보면 그 사실을 더욱 확연히 알 수 있다. 북한의 주장인 '우리 민족끼리'는 명분만 내세우며 실리는 전혀 고려하지 않는 주장이다. 남북관계는 동북아 안보의 구도에서 해석되어야 할 것이며 더 넓게는 아태지역에서 전략적으로 관계있는 강대국들과 공조를 구축하여 해소해 나가야 할 문제이다. 최근 진전

되고 있는 남북관계도 주변국들의 공조와 국제사회의 역할이 동반되지 않고는 그 결실을 기대할 수 없을 것이다.

남북관계를 지탱하고 있는 가장 중요한 근거는 안보와 경제협력이다. 안보와 경제협력은 따로 떼어서 논의할 수 있는 사안이 아니다. 안보를 바탕으로 하는 경제협력이 지속 가능할 수 있고, 경제협력을 통해 안보가 더욱 확고해질 수 있도록 유도해야 한다. 북한의 핵폐기가 제대로 실행되고 그 위에 남북 경제협력이 추진될 때 한반도 및 주변 지역의 안보는 보장될 수 있다. 구체적으로 남북관계가 제대로 정립되고 지속 가능한 형태로 유지될 수 있는 조건들을 살펴보자.

(1) 북한 핵폐기를 통한 실질적 남북관계 개선

북한의 핵무기 보유 의지는 국제사회에서 다루어져야 할 문제일 뿐만 아니라 남북 간의 군사력에 있어서 비대칭성과 그에 따른 안보위협의 증대를 확인시켜 줌으로써 국민의 정부 이래 취해 온 대북포용정책이 북한의 개혁·개방을 통한 민주주의와 시장경제로의 체제변화를 유도하지 못하고 오히려 핵위협의 심화 및 북한체제의 유지에 기여했음을 증명하고 있다. 또한 1992년 1월 남북한이 공동으로 서명한 '한반도 비핵화에 관한 공동선언'을 정면으로 파기함과 동시에 '9·19 공동성명'을 위반하는 일방적인 행동이다. 따라서 북한이 완전한 핵폐기를 실행함으로써 한반도 비핵화가 실현되기 전에는 실질적인 남북관계 개선이 이루어질 수 없다는 현실을 직시하여야 할 것이다.

북한의 핵폐기 과정은 '제2단계 조치'에서 합의한 바와 같이 핵불능화, 핵 프로그램의 신고, 핵 비확산 재확인의 단계를 거쳐 이루어진다. 이와 함께 각 단계에 해당하는 관련국들의 북한과의 관계 정상화 및 대북 경제지원도 동시에 추진되도록 합의되어 있다. '제2단계 조치'에서 합의한 핵폐기 과정은 완전한 핵폐기를 이룰 수 있도록 합의되어 있지는 않다. 우선 핵시설 불능화 조치에 해당되는 곳으로 영변 한 곳만 거론되어 있다. 물론 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 합의를 했지만 기존에 북한이 취해온 전략을 고려하면 구체적으로 거명되어 물증을 제시하기 전에는 스스로 조치를 취하지는 않을 것을 짐작할 수 있다. 핵 프로그램의 신고에 관한 조치 또한 유사하게 우려될 여지가 있다. 즉 '제2단계 조치'에서 합의한 핵폐기 과정 자체가 잘 진행된다 하더라도 북한의 완전한 핵폐기는 달성되지 않을 가능성이 여전히 존재할 수 있다는 것이다. 따라서 6자회담에 참여하는 강대국들과 공조를 통해 북한이 완전한 핵폐기를 실행할 수 있도록 노력을 기울여야 할 것이다.

(2) 포용정책의 재검토와 상호주의 원칙에 입각한 대북협력 추진

기존의 남북관계는 전반적으로 일방적인 형태로 추진되어 왔다. 대표적인 예로 남한의 북한에 대한 경제적 지원을 들 수 있다. '7·7 선언'과 함께 남북교류가 재개된 이후 현재까지 남한에서 북한으로의 경제적 지원은 지속적으로 이루어진 반면 남북관계는 큰 진전이 없었다. 오히려 북한은 동해안 잠수함 침입 사건, 서해교전의 발발, 일련의 미사일 시험 발사와 핵보유 과정 등 한반도 및 동아시아 지

역의 안보에 위협을 하는 행위를 계속해 왔다.

한편 국민의 정부 이래 현 참여정부까지 남북관계의 기본 정책은 대북 포용정책이다. 대북 포용정책의 목표는 남북이 상호교류와 협력을 심화시켜 한반도에 평화를 정착시키고 통일 여건을 조성해 나가는 것이었다. 그러나 그간 대북 포용정책은 북한의 개혁·개방을 통한 체제 변화보다는 평화공존에 강조점을 두고 남북 간의 긴장을 야기하는 북한의 행동에 대해서도 북한 달래기, 더 나아가 퍼주기로 일관하게 되는 것이다. 지난 10년 가까운 시간을 돌이켜 봐도 햇볕정책 및 대북 포용정책은 일부 남북교류 및 협력의 증대라는 성과가 존재함에도 불구하고 점점 악화되어 가는 북한주민의 생활과 인권 상황의 근본적인 원인인 스탈린식 북한 체제를 변화시키지 못하고 오히려 강화시키는 데 일조해 왔다는 비판을 면하기 어렵다. 따라서 장기적인 한반도의 평화 안정 및 북한주민의 생활수준과 인권의 개선에 필수적인 북한의 개혁·개방을 통한 실질적인 체제변화에 기여하지 못하는 대북 포용정책은 근본적으로 재검토되어야 한다.

대북정책은 상호주의 원칙에 입각하여 추진되어야 한다. 상호주의 원칙은 같은 것으로 주고받는 것만을 의미하지 않는다. 남한이 북한에게 북한이 필요로 하는 것을 제공하였을 때 북한은 남한이 필요로 하는 것을 제공하는 것으로 대응할 수 있다. 즉 북한이 경제적 지원을 필요로 할 때 이를 제공해 줌으로써 남한은 북한으로 하여금 핵폐기의 완전한 이행, 구체적인 개혁·개방 조치 혹은 북한주민의 생활 및 인권 개선을 위한 조치 등을 보장받는 것이 상호주의 원칙 하에 남북관계가 형성되는 것이다. 따라서 남북관계, 특히 대북협력은 상호주의 원칙에 입각해 북한의 실질적인 개혁·개방과 북한주민의 생활 및 인권 개선을 추구하는 방향으로 행해져야 한다. 북한이

약속한 핵폐기의 이행 과정을 제대로 실행할 수 있도록 꾸준히 확인하는 것도 경제적 지원에 대한 상호주의 원칙을 지키는 중요한 방법이다.

(3) 북한 인권의 개선과 '인도적 지원'의 동시 추진

1990년대 초반 이래 북한의 주민들은 만성적 식량부족으로 인해 수많은 아사자가 발생하는 등 기본적 생존권이 보장되지 않는 상태가 지속되어 왔다. 이러한 절망적 상황에 대응해 북한에 대한 식량지원 등 인도적 지원이 지난 10여 년간 한국·미국 등 국제사회로부터 지속적으로 이어져 왔다.

그러나 동시에 이 기간은 북한의 참혹한 인권상황이 외부에 알려지고 더욱 악화되어 왔던 시기와 일치한다. 20만 명을 억류하고 있는 정치범수용소의 존재, 공개처형의 실시, 출신 성분에 의한 차별정책, 거주이전 및 언론의 자유 부재 등에서 볼 수 있듯이 북한 주민들은 최소한의 기본적 인권도 보장받지 못하고 있다. 이는 탈북자들 및 '세계식량계획'(WFP) 등 유엔기구 관계자들을 통해 공개된 사실이다.

한국 정부는 지난 해 북한의 핵실험에 대응해 쌀·비료 지원을 중단하였다가 최근 인도적 지원의 명목으로 쌀·비료 지원을 재개하였다. 인도적 지원은 정치적 상황과는 상관없이 지속적으로 추진되어져야 한다는 논리이다. 그러나 북한 주민의 삶은 개선되지 않았고 북한의 인권상황은 악화되었으며 이러한 상황에서도 북한은 핵무기를 개발하고 있었다. 또한 한국 정부는 대북 관계 악화를 우려해 북

한에서 행해지는 광범위한 인권유린에 대해 문제제기를 하지 않았고 국제사회의 노력에도 동참하지 않았다. 이는 결과적으로 북한의 체제유지를 도와주고 핵무기 개발을 방조한 행위에 다름 아니다.

식량지원과 같은 북한에 대한 인도적 지원은 정치적 상황의 변화에 따라 재개될 수 있지만 원칙적으로 북한 주민들의 인권문제와 연계되어야 한다. 인권문제와 연계되지 않은 인도적 지원은 북한 주민의 기본권과는 무관하게 군사력 강화를 통한 체제유지에 악용될 수 있기 때문이다. 따라서 실질적인 북한체제의 변화에의 기여를 통한 북한주민의 기본권 보장을 위하여 북한에 대한 인도적 지원과 더불어 인권문제를 동시에 제기하여야 한다.

북한 인권문제를 개선하려는 국제사회의 노력은 최근 지속적으로 전개되어 왔다. 여러 인권단체들의 활동과 더불어 미국과 일본에서는 2004년 12월, 2006년 6월 각각 '북한인권법안'이 제정되었고, 유럽연합은 북한과의 수교 후 북한에 지속적으로 인권문제를 제기하였으며 유엔인권위원회 및 유엔총회에서 북한인권결의안이 채택되었다. 한국 정부는 2006년 11월 유엔총회에 상정된 북한인권결의안에 찬성하기 이전까지 북한인권개선을 위한 국제사회의 노력에 동참하는 모습을 보이지 않았다. 그러나 앞으로는 북한 인권문제를 개선하려는 국제사회의 노력에 대해 적극적인 지원과 동참을 아끼지 않아야 할 것이다.

북한의 인권문제 제기에 더하여 인도적 지원 시 이에 상응하는 북한의 인도적 조치, 즉 납북자 및 이산가족 문제의 해결도 연계해서 요구해야 할 것이다. 제2차 정상회담에서 납북자 및 국군포로 문제에 대한 협상이 전혀 이루어지지 않았던 것은 향후 협상 과정에 걸림돌이 될 것으로 여겨진다. 특히 정상회담 선언문에서 "남과 북

은 내부문제에 간섭하지 않으며"라는 문구를 채택한 것은 북한의 인권문제나 납북자, 국군포로 문제에 대한 우리 정부의 의견 개진 자체를 막게 되는 효력을 발생한다. 정치 및 경제적 체제를 상호 존중한다는 차원까지는 허용할 수 있을 것이다. 그러나 인류 보편적 가치로 여겨지는 인권문제는 국제사회에서도 공개적으로 다루어지는 문제이며 남북이 상호 견제를 할 수 있는 여지를 남겨 두어야 할 것이다. 따라서 이산가족의 전면적 상봉, 궁극적으로는 자유왕래의 허용과 납북자 및 국군포로의 송환 등의 인도적 조치를 취하도록 북한에 대한 인도적 지원과 연계시키는 것은 당연한 정책적 전략이 될 수 있다.

(4) 남북경협의 원칙 확립 및 인프라 구축

지금까지 남북경협사업은 일방적인 형태로 추진되어 왔다고 볼 수 있다. 정부 및 공공부문 차원의 경협사업뿐만 아니라 민간 기업 차원의 대북 경제협력사업 또한 이윤 추구를 뒤로 한 채 정부의 대북정책에 호응하는 차원에서 추진되어 왔다. 단순교역, 위탁가공교역 혹은 대북 투자사업 등 민간 기업이 할 수 있는 남북경협사업의 대부분은 이윤을 추구할 수 있는 정도가 되지 않으나 북한에는 상당한 경제적 유인을 제공하는 것이 된다.

'남북관계 발전에 관한 법률'의 제정에 따른 남북경협의 법적 근거 확립 및 2005년 7월 제10차 남북경제협력추진위원회에서 합의한 '5대 신경협사업'의 추진은 민간 기업들에게 남북경협의 참여를 통해 이윤 창출을 할 수 있는 최소한의 기반을 마련해 주었다고 평가할

수 있다. '5대 신경협사업'은 정부 및 공공부문이 추진하더라도 민간기업들의 참여가 필수적으로 있어야 하는 사업이며 따라서 어느 정도 이윤 추구가 가능한 형태의 사업으로 볼 수 있다. 유무상통의 원칙에 따른 경협사업으로 이번 제2차 정상회담에서도 다시 한 번 확인하였다.

그러나 민간기업들이 경협사업을 통해 이윤 추구라는 본질적 목적을 달성하기 위한 기업행위를 하기 위해서는 이에 적합한 제도적 환경의 조성이 필요하다. 이를 위해서는 남북경협의 법·제도적 기반 확립뿐만 아니라 행정절차의 투명성도 확보되어야 한다. 핵문제도 해결되어야 한다. 북한이 완전한 핵폐기를 실행에 옮길 때 국제사회에서 제반 경제제재를 풀어줄 것이고, 미국도 테러지원국의 지정을 해제하며 대적성국 교역법 적용을 종료시킬 수 있게 된다. 특히 우리 대기업들이 대북 경제협력사업을 추진하는 경우 핵폐기를 통해 투자환경을 유리하게 조성하는 것은 선결조건이 될 것이다.

구체적인 제도적 장치의 보완으로서는, 2003년 8월 이미 국회 비준을 거쳐 발효가 된 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제 등에 관한 4대 남북경협합의서의 실질적인 이행을 들 수 있다. 먼저 4대 경협합의서의 합의 이행이 구속력을 가질 수 있도록 규정을 국제화·명문화하여 북한이 합의서를 이행하지 않을 경우 불이익을 받도록 해야 한다. 구체적인 세부 하위규정의 보완과 더불어 자유로운 기업 활동을 영위할 수 있는 통행·통신·통관 보장이 이루어져야 한다.

기존의 3대 경협사업, 즉 개성공단 건설, 철도·도로 연결, 금강산 관광 사업은 일정 정도 민간이 개입되어 있지만 중요한 역할은 정부가 해오고 있는 실정이며 민간 차원에서의 사업 추진은 이윤을 남길

만한 성질의 사업이 될 수 없는 한계가 있었다. 즉, 3대 경협사업은 경제적 수익 발생 가능성이 적고 정부 차원의 대북지원 형태로 진행되는 사업으로 사업의 영속성 측면만이 아니라 경협을 통한 북한 체제이행의 촉진이라는 기준에 비추어 볼 때에도 타당성이 부족하다. 이제는 시장에 맡겨야 할 때가 되었다. 남북관계의 개선을 위해 경제성이 결여된 사업을 무리하게 추진하는 형태가 아니라 시장에서 선택할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 3대 경협사업이 진일보할 수 있는 방법은 민간이 시장경제 원리를 가지고 북한과 상대할 때만이 가능할 것이다.

(5) 탈북자문제 및 통일비용 관련 위기관리 대책 구체화

1990년대 이후 북한을 탈출하는 사람들의 숫자는 급증하여 왔고 앞으로도 계속 늘어날 전망이다. 이러한 탈북자 증가 추세에 맞춰 이에 대응한 적절한 외교적 조치 및 보호수단이 강구되지 않아 대다수의 탈북자들이 각종 위험에 노출된 상태로 중국 및 동남아 주변국들을 떠돌고 있는 상황이다. 현재 미국이 '북한인권법안'에 근거해 탈북자에 난민지위를 부여하는 것을 제외하고는 탈북자들은 한국에 입국하기 전까지 법적인 보호를 받지 못하고 있다. 한국 정부는 탈북자 난민지위 부여 및 북한 송환 금지 등 탈북자 보호를 위한 국제사회와의 협력 및 공조를 강화해야 할 것이다.

현재의 탈북자 문제는 북한 체제의 변화 필요성을 나타내는 신호이다. 이는 북한의 붕괴를 포함한 북한 체제의 급격한 변화가 언제든지 발생 가능함을 보여준다. 이 경우 수십만 명 이상의 북한 주민

이 접경지대인 중국, 러시아는 물론 해상 및 휴전선을 통해 한국, 일본, 대만으로 탈출하는 사태가 발생할 것으로 예상된다. 이와 같은 대량 난민발생 사태에 대한 대비책을 세워 놓아야 한다.

발생 가능한 시나리오별로 탈북자 유입에 대비한 법률 및 정부기관별 대처 방안을 마련해야 하고 국제사회 및 기구와의 협력 방안도 마련해야 한다. 북한 체제의 급변에 따른 대량 탈북사태에 대한 효율적인 대비책이 마련되지 않을 경우 심각한 정치적 혼란 및 경제적 후퇴를 피하지 못할 것이다.

북한체제의 급변 가능성은 통일비용의 객관적 추정을 통해 통일후유증에 대비해야 함을 일러준다. 통일 이후 독일경제의 장기 부진은 통일비용의 과소평가에 따른 통일에 대한 준비 부족이 경제에 미친 파장 및 후유증을 잘 보여주고 있다. 독일 통일에서의 경험을 참고로 통일비용을 객관적으로 추정할 수 있도록 노력을 기울여 향후 발생할 수 있는 북한체제의 변화에 대응한 대책을 마련해야 할 것이다.