

2004.3

특 집 I 시속 300km ‘고속철 시대’ 열리다

특 집 II 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략

|특별기고| 참여정부 1년 경제 성과와 전망 참여정부의 비전과 전략

|경제정책해설|



- 한·칠레 FTA 국회비준 통과 의의와 향후 과제
- ‘일자리 만들기 사회협약’ 체결
- 신성장 광대역 IT 추진전략
- 공공기관의 신기술제품 구매 촉진

이달의 초점

정년 연장, 어떻게 할 것인가

|국내경제이슈|

고용 없는 성장, 우려할 만한 수준인가

인터뷰 강동석 건설교통부장관



|탐방| 과학기술부 과학기술정책실



나리경제

2004. 3 통권 제160호



2004년 2월호

04 | 탐방 | 과학기술부 과학기술정책실 / 장욱

09 | 인터뷰 | 강동석 건설교통부장관



15 | 특집기고 | 참여정부 1년 경제 성과와 전망 / 조윤제

19 | 참여정부의 비전과 전략 역동과 기회의 한국

| 특집 I |

시속 300km '고속철 시대' 열리다

- 34 4월 1일, '철도 르네상스' 시대 열려 / 맹성규
- 38 '1일 생활권'에서 '반나절 생활권'으로 / 서광석
- 42 국토 균형발전에 '파란 불' / 조남건
- 45 국가 차원의 지역균형발전 정책을 / 김광석

| 특집 II |

저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략

- 50 저출산·고령사회에 범정부적으로 적극 대처 / 최성락
- 55 가족친화적 인구대책으로 출산안정 도모 / 이원희
- 60 건강하고 활기찬 노후생활 보장 / 장병원
- 65 고령자 고용 확대로 성장기반 강화 / 권호안



과학기술부 과학기술정책실

| 이달의 초점 | 청년 연장, 어떻게 할 것인가

- 70 임금조정유선제로 기업부담 완화·청년 연장 동시 달성 / 조준모
- 73 능력 중심의 보상체계와 교육훈련 전제돼야 / 조용만
- 76 **쉽게 풀어보는 경제 이야기** 소비-경제를 움직이는 힘 / 김인철

| 경제정책해설 |

- 80 한·칠레 FTA 국회비준 통과 의의와 향후 과제 / 남진웅
- 83 노사정, '일자리 만들기 사회협약' 체결 / 권영순
- 87 신성장 광대역 IT 추진전략 / 서병조
- 90 선박투자회사제도 도입 통한 해운산업의 경쟁력 강화 / 문해남
- 93 공공기관의 신기술제품 구매 촉진 / 정만기
- 96 산업수요에 부응하기 위한 국가기술자격제도 개선 / 송문헌

| 세계경제의 현장 |

- 100 OECD의 과학·기술 및 혁신정책 / 이일수

| 경제동향 |

- 105 국내경제 동향 수출 의존의 회복세 이어가는 국내경제
- 112 세계경제 동향 뚜렷한 회복세 이어가는 세계경제

| 경제이슈 |

- 118 국내경제 이슈 고용 없는 성장, 우려할 만한 수준인가
- 124 **생활경제** 부동산 투자의 적기는 'sometime',
내 집 마련의 적기는 'anytime' / 한상언

발행 KDI 경제정보센터
편집 경제부처합동편집위원회
발행인 김중수 KDI 원장
편집인 한승희 재정경제부 경제홍보기획단장

편집위원

재정경제부 김홍진 경제홍보기획단 총괄기획과장
 외교통상부 신현석 통상정보지원팀장
 과학기술부 류중익 정책총괄과장
 농림부 심상인 행정법무담당관
 산업자원부 박일준 행정법무담당관
 정보통신부 서병조 기획예산담당관
 보건복지부 노길상 기획예산담당관
 환경부 신원우 정책총괄과장
 노동부 한창훈 기획예산담당관
 건설교통부 김경식 기획담당관
 해양수산부 우예중 기획예산제도과장
 기획예산처 권해상 예산제도과장
 공정거래위원회 신호현 총괄정책과장
 금융감독위원회 박상조 기획과장
 중소기업특별위원회 김흥빈 총괄조정팀장
 KDI 경제정보센터 김인철 정책홍보실장
 편집간사 이재영 재정경제부 경제홍보기획단

편집장 심재학 KDI 경제정보센터

편집기자 이재열, 유성임, 이정미

배포업무 김석화

발행일 2004년 3월 1일(매월 1회 발행) 제15권 제3호(통권 제160호)

등록일 1990년 11월 14일(문화라 04859호)

발행처 KDI 경제정보센터 ISSN 1277-8033 3

주소 (130-012)서울 동대문구 청량리동 207-41
 (130-650)서울 청량우체국 사서함113

전화 02-958-4114

팩스 02-3295-0748

홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>

e-mail nara@kdi.re.kr

기사문의 02-958-4634

구독신청 및 배달사고 02-958-4326

구독료 권당 2,500원, 연간 25,000원

인쇄 고려문화사

표지디자인 상상가가

「나라경제」는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

「나라경제」에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로 필자의 소속 기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

과학기술부 과학기술정책실



앞줄 좌로부터 류중익 정책총괄과장, 박영일 과학기술정책실장, 강영철 조정평가과장, 뒷줄 좌로부터 이학범 지방과학진흥과장, 신순호 기술개발지원과장, 정경택 과학기술문화과장, 김진홍 과학기술인복지과장

과학기술정책실은 과학기술정책 수립의 사령탑으로, 국가과학기술 기본계획, 2025년을 향한 과학기술 발전 장기 비전 등 국가전략적 차원에서 정책을 수립·추진하고 있다. 앞으로 과학기술 관련 산업정책과 인력양성 정책까지 수행하게 되어 그 기능과 역할이 더욱 중요해지고 있다.



과학기술정책의 사령탑, 과학기술정책실

과

과학기술부가 최대의 변혁기를 맞고 있다.

지난 40여 년 동안 우리 경제의 고도성장에 핵심역할을 수행해 왔던 과학기술부가 최근 과학기술정책과 R&D 사업에 대한 총괄·기획·조정·평가를 강화하기로 한 정부방침에 따라 그 기능과 역할에 일대 변화의 기회를 맞고 있는 것.

과학기술정책실은 이러한 변혁과정의 핵심 축이다. 범부처적인 정책의 총괄 기획과 조정의 중심적 역할 수행이 기대되고 있기 때문에 안팎의 주목을 받고 있다.

과학기술정책실은 그동안 과학기술정책 수립의 산실로서 「참여정부」의 과학기술 기본계획, 「2025년을 향한 과학기술 발전 장기 비전」 등 국가전략적 차원에서 과학기술정책을 수립·추진해 왔다. 앞으로는 과학기술 관련 산업정책과 인력양성정책에 대한 총괄 기획·조정·심사평가 기능까지 수행하게 되어 총괄 조정 기능의 실효성을 제고하는 차원에서 국가연구개발예산에 대한 실질적인 심의조정권한도 부여받게 된다.

과학기술정책실의 또 다른 임무는 21세기 지식기반 사회에서 국민소득 2만달러 시대를 향한 '과학기술 입국'·'인재 입국'의 탄탄한 기반을 구축해 국가 전체의 생산성을 향상시키기 위해 국가혁신체제(NIS : National Innovation System) 구축 마스터 플랜을 준비하는 것. 이 때문에 요즘 과학기술정책실은 대부분의 직원들이 "밤새는 것을 밥먹듯 한다"는 자조 섞인 이야

기도 나온다.

과학기술정책실은 현재 과학기술정책실장(1급)과 기획조정심의관(현재 공석) 그리고 6개 課로 구성되어 있어 하는 일의 중요성만큼이나 조직도 큰 부서이다.

과학기술정책실을 이끌고 있는 박영일 실장(행시 23회)은 자타가 공인하는 기획통이자 과학기술부 내에서 대외 전투력이 가장 뛰어난 실력자로 통한다. 젊은 사무관 시절부터 장관들이 가장 일을 믿고 맡길 수 있는 인물로 뽑혔던 공무원이 바로 박 실장이다. 1980년 과학기술처 행정사무관으로 시작해 기획총괄과장·연구기획과장·기획예산담당관·기초과학인력국장·연구개발국장 등 주요 과장과 국장 직위를 거친 과학기술부의 산증인이다.

1991년 선도기술개발사업(G7 Project) 추진, 1994년 「2010년 과학기술발전장기계획」 수립, 1999년 국가 지정연구실 사업 및 프론티어 연구사업 기획, 2025년을 향한 과학기술발전장기비전 수립, 2002년 청소년이공계 진출 촉진방안 수립 등 굵직굵직한 정책들 대부분이 그의 손을 거쳐 나왔다.

박 실장은 업무 능력뿐만 아니라 일에 대한 열정과 강한 추진력을 겸비하였으며, 여직원들을 포함한 아래 직원들로부터도 두터운 신망을 받고 있다. 빠른 두뇌 회전만큼이나 따뜻한 기품도 갖고 있다는 평가를 받고 있다.

▲정책총괄과는 과학기술정책실의 주무과로서, 「참

여정부」가 지향하는 국정운영의 방향과 과학기술 정책 기조를 반영한 「참여정부」의 과학기술기본계획(2003~2007년)과 「과학기술기본법」을 수립하여 운영하고 있다. 과학기술 예측조사·영향평가·수준평가 실시와 과학기술정책연구사업 등을 담당하고 있다.

지난해에는 「참여정부」의 12대 국정과제 중 하나인 「과학기술중심사회」 구축을 위해 과학기술중심사회 구축을 위한 대토론회, 지역순회 공청회(5회) 등을 거쳐 추진방안을 마련했다. 올해는 21세기 지식기반사회에서 국가경쟁력 확보를 위한 국가혁신체제(NIS)를 체계적이고 입체적으로 추진한다는 계획이다.

류중이 정책총괄과장(기술고시 20회)은 원자력개발과장·지방과학진흥과장·기술협력1과장과 국무조정실 과학기술정책과장 등 요직을 거쳤다. 영국 맨체스터 대학 과학기술정책박사로 전문성·논리성·기획력을 바탕으로 새로운 정책아이디어의 개발과 정책수립을 총괄하는 중책을 맡고 있으며, 맡은 바 임무를 의욕적·능동적으로 추진하면서 술선수범하여 사무실 분위기를 활기차게 이끌어 나가고 있다.

▲조정평가과는 대통령을 위원장으로 하는 과학기술정책의 최고의사기구인 국가과학기술위원회의의 사무국 운영을 지원하고 국가연구개발사업의 평가 및 사전조정을 담당하고 있다. 우리나라 연구개발예산의 투자현황을 사업분야 및 기술분야별로 조사·분석해 국가적 차원의 R&D 추진방향 등 정책 방향을 제시하고 국가연구개발사업에 대한 우선순위를 설정한다. 그런 후 다음연도 예산편성에 반영함으로써 국가예산의 효율적 운영에 기여하는 역할에 최선을 노력을 하고 있다.

과장과 서기관·사무관 등 대부분 직원들이 선진국을 직접 방문해 연구개발제도나 체제를 파악한 경험을 바탕으로 전부터 R&D 사업에 대해 공정하고 객관적으로 적용할 수 있는 평가제도 마련을 위해 지속적으로 개선을 추진하고 있다.

국가과학기술위원회 사무국 운영을 지원하면서 많은 전문가들의 의견 반영에 노력하여, 지난해에는 과학기술부 민원 해결 최우수 부서로 선정되기도 하였다.

강영철 조정평가과장(기술고시 14회)은 원자력실·과학기술정책실·연구개발조정실 등에서 사무관 및 과

장을 지낸 바 있고, 영국 유학(버어밍햄 대학) 및 국제기구(KEDO)에 파견된 경험과 지식을 바탕으로 우리나라 과학기술정책을 종합 조정하는 중책을 맡고 있다.

▲기술개발지원과는 민간의 기술개발활동 지원을 위하여 신기술(KT) 인정제도, 엔지니어링산업 육성 등 산업기술개발 지원제도 확충, 전문연구요원제도 운영, 과학기술진흥기금의 운용, 연구개발성과의 확산 등에 관한 업무를 담당하고 있다.

지난해에는 「엔지니어링기술 진흥 기본계획」을 수립해 향후 엔지니어링산업 발전을 위한 기반을 마련하였으며, 신기술인정제도(KT마크) 시행 10주년을 맞아 그간 신기술의 개발을 통한 국가기술력 향상과 산업경쟁력 강화에 공헌한 유공자를 포상·격려하여 사회적 기술혁신 분위기를 조성하는 한편, 전문연구요원제도의 개선 등을 통해 우수한 이공계 인력이 국가발전에 활용될 수 있도록 지속적인 노력을 기울여 왔다.

또한 과학기술진흥기금의 운용을 통해 중소·벤처기업의 R&D 지원을 위한 융자·출자 사업 및 대한민국 최고과학기술인 선정 시상 등 청소년의 이공계 유도 촉진을 위한 출연사업을 추진하고 있다.

신순호 과장은 국립중앙과학관 조성과장·정보화담당관실과 감사담당관실을 두루 거쳤으며, 성실하고 꼼꼼한 일 처리와 친화력 있는 리더십으로 과원들의 자발적인 업무 참여를 주도해 다양한 업무를 성공적으로 조율해 가고 있다.

▲과학기술문화과는 과학기술에 대한 국민 이해 제고와 참여 확대를 통해 국민과 함께 하는 과학기술문화 확산사업을 추진하는 것이 1차 임무다.

과학기술 문화창달계획 수립·추진, 과학기술문화 확산사업의 지원, 과학기술관련 전문기관 및 법인·단체의 육성 및 지원, 지방 과학기술문화 확산, 과학관 육성·계획의 수립·운영 등의 업무가 주어진다.

2003년에는 이공계 기피 현상 극복을 위한 「청소년 이공계 전공 및 진로 엑스포」 개최, 영상매체를 통한 과학프로그램 확대, 체험형 과학축전 개최 등의 다양한 사업을 통해 과학기술은 이해·접근하기 어렵다는 일반적인 인식을 불식시키는 데 크게 기여해 왔다.

올해는 과학기술TV 채널의 설립, 거국적 차원의 사



이언스 코리아 국민운동연합 결성, 청소년 과학 탐구활동 지원, 과학기술의 해 선포, 다양한 과학문화행사 추진, 체험형 과학놀이 공간 확충 등 과학기술문화 확산 사업을 심도 있게 추진해 나갈 계획이다.

정경택 과장은 중앙대학교 국제경영대학원 및 일본 미래공학연구소 과학기술정책과정을 수료한 인재로서, 직원들의 화합 단결을 최우선시하고 업무 수행에 있어서는 강력한 추진력을 발휘해 부임 1년여 만에 과학기술문화창달 5개년계획 및 과학관 육성 기본계획을 새로이 마련, 과학기술 문화창달사업 추진의 획기적인 전기를 마련했다는 평가를 받고 있다.

▲과학기술인복지과는 과학기술인의 복지와 사기 진작을 전담하기 위하여 지난해 8월 28일 신설되었다.

핵심 업무는 최근 국가의 현안과제로 대두되고 있는 우수 청소년의 이공계 기피 현상을 해소하기 위한 일환으로 과학기술인이 경제적·사회적으로 대우받고 존경받을 수 있는 여건과 환경을 조성하는 것이다.

이에 따라 과학기술인의 임금 인상 등 경제적 처우 개선과 함께 우수 과학기술인에 대한 다양한 포상 제도를 통해 과학기술인의 사회적 위상을 제고하고, 노후보장 체계를 마련해 과학기술인들이 노후에 대한 불안감 없이 연구에 전념할 수 있는 다양한 사기 진작 시책을 마련하여 추진하고 있다. 이와 더불어, 과학기술인이 연구현장에서 느끼는 고충을 해결하기 위한 창구역할을 수행하고 있으며, 정부 출연연구기관의 육성·지원을 위한 방안도 강구하고 있다.

김진홍 과장(기술고시 15회)은 기술협력국·원자력

실·청와대 비서실·국제원자력기구(IAEA) 등을 두루 거쳤으며, 기획조정능력과 함께 국제적 감각을 겸비하고 있다. 과원들의 자발적 업무 참여를 이끌어내는 한편 성실하고 꼼꼼한 일 처리로 좋은 평가를 받고 있다.

▲지방과학진흥과는 국가균형발전의 기반이 되는 지역의 과학기술 혁신역량을 제고함으로써, 지역이 자생적 발전 동력을 확보할 수 있도록 지원하고 있다.

지역별 특성화된 발전을 위한 지역혁신체계(RIS) 구축이라는 목표하에, 지방과학기술 진흥을 본격적으로 추진할 계획이다. 주요 사업은 지역별 강점·특화분야 연구개발을 선도할 지방자치단체 주도 연구기관 설립을 지원하고, 출연(연)·대학·기업 간 지역 연구개발 클러스터 구성을 지원하는 것이다.

특히, 대덕연구단지 등 R&D가 중심이 되는 지역혁신체계의 경우에는 'R&D 특구'로 지정·육성할 계획이다. 과장이나 직원들의 책상 위에 항상 국가혁신체계(NIS)·클러스터·지역혁신체계 등의 국내외 보고서와 서적들이 수북이 쌓여 있어 한국적 혁신 클러스터 모델 정립을 위한 노력을 엿볼 수 있다.

현재 지방과학진흥과를 맡고 있는 이학범 과장(행시 33회)은 영국 유학시절 닦은 학문적 배경과 국가균형위원회에서의 실무적 경험을 바탕으로 '지역혁신체계 분야의 전문가'로 활약하고 있다. 성실하고 꼼꼼한 일 처리로 상하 모두에게 좋은 평가를 받고 있다. ■

글·장욱 매일경제신문 기자

3 - ?

혹시 자녀의 반도 모르면서 반등수만을 알려고 하지는 않습니까?

"학교 다녀오겠습니다"
성적이 떨어졌다고 혼난 다음날
아이가 두고간 도시락-
혹시 아이의 반을 찾지 못해
당황한 적이 있지는 않으십니까?

지금 우리 아이에게 중요한 것은
성적이 아니라 학교 생활입니다.

몇반인지 친구와의 관계는 어떤지...
이런 조그만 관심에서 부터
우리의 아이들은 공부 그 이상의 것을
얻게 될 것입니다.



강동석 건설교통부장관

대담 이건영(단국대학교 도시지역계획학 교수)



일시 2004년 2월 17일

장소 건설교통부장관 집무실



“

‘4월 1일 완벽한 개통’을 목표로, 국민들이 안심하고 고속열차를 이용할 수 있도록 안전에 최선을 다하여 준비하고 있습니다. 또한 연계교통대책 수립·역세권 개발 등 편의성 제고에도 주력하고 있습니다.

”

▲2001년 3월에 인천국제공항사장으로 계시면서 인천 국제공항을 성공적으로 개항하셨는데, 이번에는 건설교통부장관으로서 고속철도 개통이라는 중책을 맡으셨습니다. 소감이 남다르실 것 같습니다.

인천국제공항과 고속철도는 역사적인 대형국책사업으로서 우리나라의 동북아 물류 중심을 뒷받침하는 핵심 사업입니다. 고속철도 건설과정에서 어려움이 많았는데, 제1단계 건설사업이 잘 마무리되고 있습니다.

그리고 호남선 철도의 복선전철화가 완료되어 오는 4월 1일부터는 호남과 경부 양대 축에 고속열차가 동시에 운행된다는 점도 의미가 크다고 하셨습니다.

서울에서 부산, 서울에서 목포가 각각 2시간 40분과 2시간 58분으로 연결되는데, 이는 현재 새마을호보다 운행시간이 약 40% 정도 단축되는 것입니다.

고속철도의 개통은 국내적으로도 의미가 크지만 대외적인 평가에도 큰 영향을 미친다고 봅니다. 인천국제공항 건설과 고속철도 개통이라는 국가적 중대사업을 맡게 되어 개인적으로는 큰 영광이지만 무거운 책임감도 느끼고 있습니다.

▲고속철도 건설사업은 1992년에 착공되었지만, 초기 단계에서는 여러 가지 어려움으로 인해 사업 추진이 매우 부진하였습니다. 부실시공에 대한 논란과 1997년 외환위기로 인한 사업중단 논의 등 어려움이 많았습니다. 그러나 1998년에 계획을 재수립한 이후에는 사업 추진

이 정상화되어 현재는 개통운영에 필요한 모든 준비가 마무리되고 있는 것으로 알고 있습니다. 개통일이 4월 1일로 임박했는데, 준비상황은 어떻습니까?

그동안의 시련이 고속철도의 안전과 품질을 높이는 데 기여한 측면도 있습니다. 올해 4월부터 고속열차가 서울-부산뿐만 아니라 서울-광주, 목포에 동시에 운행되는데, 현재 막바지 점검에 최선을 다하고 있습니다. 운영 인력 배치, 열차운영계획과 운임 결정 등 필요한 준비업무에 박차를 가하고 있습니다. 그리고 고속철도를 편리하게 이용할 수 있도록 고속철도역의 대중교통 접근시설을 보완하고, 연계교통대책과 역세권 개발 등을 단기과제와 중장기과제로 구분하여 추진하고 있습니다.

지난 1월부터는 전체 운영시스템을 총체적으로 점검하기 위해 고속열차 상업시운전을 실시하고 있는데, 앞으로 3월까지 운영시스템을 점검·보완하여 ‘4월 1일 완벽한 개통’에 만전을 기하겠습니다.

국민들이 고속열차 운행내용을 잘 알 수 있도록 홍보 활동에도 최선을 다하고 있습니다. 3월말에 개통식 행사를 거행하게 되는데 이에 맞추어 다양한 홍보 이벤트를 추진하고 있습니다.

▲시속 300km로 고속열차가 운행되므로 무엇보다도 안전에 대한 철저한 대책을 마련하는 것이 매우 중요하다고 여겨집니다. 고속철도 시스템은 첨단기술을 적용하여 매우 엄격한 안전기준으로 시공되는 것으로 알고 있습니다.

“

항공수요 격감 등 국가교통체계에 변화가 예상되고, 수도권 집중·지역 균형개발에 대한 관심도 커질 것입니다. 고속철도 개통에 대비하여 국토와 교통정책에 있어서 치밀한 준비가 필요하다고 생각합니다.

”



다만, 전체 고속철도 노선에서 터널이 차지하는 구간이 외국에 비해 매우 많은 편이고, 사소한 실수가 대형사고로 번질 가능성도 많으므로 철저한 안전대책이 중요하다고 생각합니다.

고속철도 기술의 핵심은 고속으로 운행되는 열차의 안전성 확보입니다. 차량과 시설물 분야, 고속열차 운행, 사고 발생시 대응처리 등에 걸쳐 종합적인 안전대책을 마련하였습니다.

우선, 고속열차 차량과 터널 및 교량 시설물은 엄격한 안전기준과 각종 첨단기술이 사용되었습니다. 지난해 고속열차 차량에 대해 실제로 화재에 대한 실험을 했었는데, 내연성이 매우 우수한 것으로 나타났습니다.

안전을 확보하기 위해서는 무엇보다도 실제로 고속열차를 운행해 보면서 문제점을 사전에 발견하여야 합니다. 1999년부터 고속열차 시운전을 단계적으로 시행하면서 미비점을 보완하여 왔습니다. 올 1월부터는 실제 운행조건과 유사한 상황에서 고속열차를 시험 운행하면서 전체적인 운영시스템을 점검하고 있습니다.

한편, 사고가 발생할 경우에 대비하여 사고유형별 대응대책을 마련하였으며, 고속열차 시스템을 실제로 운영할 우수한 전문인력도 체계적인 교육을 통해 양성하는 등 국민들이 안심하고 고속열차를 이용할 수 있도록 안전에 최선을 다하여 준비하고 있습니다.

된 제1단계 개통이므로, 서울에서 동대구 이외의 철도 구간에서는 일반철도를 새마을호 등 일반열차와 함께 사용하게 됩니다. 고속열차가 운행되면서 새마을호나 무궁화호 열차 운행이 감소됨에 따라 서민들은 불편을 겪을 수도 있다고 봅니다.

경부선을 예로 들면, 대전과 대구의 시내구간 그리고 동대구에서 부산까지의 구간은 전철화된 경부선 철도에 고속열차가 운행됩니다.

2010년에 제2단계 사업이 완공되어 전구간에 걸쳐 새로운 고속철도 선로가 건설되면 이러한 선로공용 문제는 해결될 것입니다만, 그 이전에는 선로를 일반열차와 공용하여야 하므로 불가피하게 일반열차가 감축되고 무궁화호 등의 운행횟수가 감축되어 서비스가 저하되는 문제가 있습니다.

이에 대한 대책으로는, 우선 고속열차 운임에 대한 부담을 낮추고 열차 이용을 확대하기 위해 당초 항공 대비 75~80% 수준까지 검토하던 고속열차 기본운임을 60~70% 수준으로 설정하는 한편, 고속열차 운임에 다양한 할인제도를 도입하여 현재 새마을호와 비슷한 요금 수준으로도 고속열차를 이용할 수 있도록 했습니다.

또한 새마을호와 무궁화호 최저운임을 조정하여 단거리 구간 운임을 대폭 인하하고 새마을호에도 할인제도를 도입하는 방안을 검토하고 있습니다.

▲ 올 4월 개통은 서울에서 동대구까지 고속철도가 건설

▲ 그동안 우리나라의 철도시설이 낙후되고 서비스 수준

이 낮았다는 평가도 있었는데, 올해 4월부터 고속열차가 운행되면서 '철도 르네상스' 시대가 열릴 것이라는 기대가 많습니다.

우리나라 철도역사 105년 만에 열리는 고속열차 시대는 단순히 속도가 시속 300km로 빨라지는 것 이상의 커다란 변화를 초래할 것이며, 앞으로 철도의 역할이 증대될 것입니다.

올해 4월 고속열차 개통으로 경부선과 호남선의 좌석 공급능력이 종전보다 2.3배로 늘어나고 열차 운행횟수도 많아집니다. 또한 고속열차 운행에 따라 시간비용과 운행비가 절감되어 2005년 기준으로 연간 1조8,500억원의 사회경제적 편익이 발생할 것으로 예상되고 있습니다.

우리나라 철도의 복선전철화가 단계적으로 추진되고 있으므로 앞으로 전라선이나 경전선 등 기존철도가 전철화되면 고속열차가 운행되는 지역이 대폭 늘어나게 될 것입니다.

이와 함께, 현재 우리나라 철도산업의 경쟁력을 높이기 위한 구조개혁이 본격적으로 진행되고 있으므로 철도의 발전전망은 매우 밝다고 봅니다. 고속철도 개통을 계기로 철도시스템과 철도산업이 비약적으로 발전할 것으로 기대됩니다.

▲고속열차가 운행되면서 우리나라 교통체계와 국토공간구조에 있어서 커다란 변화가 있을 것입니다. 지방의 항공 수요가 대폭 감소되는 등 국가교통체계에 변화가 예상되고, 전국이 만나질 생활권으로 진입하게 되면서 수도권 집중이나 지역 균형개발에 대한 관심도 크다고 봅니다. 고속철도 개통에 대비하여 국토와 교통정책에 있어서 치밀한 준비가 필요하다고 생각합니다.

고속철도가 개통됨에 따라 중장거리 여객수송은 고속열차가, 중단거리 수송은 도로가 담당하는 방향으로 교통체계가 개편되고 철도의 화물수송역할도 증대될 것입니다.

고속열차 운행에 따라 이와 경쟁관계에 있는 항공의 경우에는 지방항공수요가 대폭 감소될 것으로 예상됩니

다. 이에 대해서는 중앙정부·지방자치단체·공항공사·항공사 등이 협력하여 중국·일본·동남아 국제선 증편 및 공항시설사용료 감면 등 항공수요를 진작하기 위한 대책을 마련하고 있습니다.

한편 국토정책 측면에서 보면, 고속철도 시대는 지역 간 접근도 향상 및 지역경제 활성화를 통한 지역 균형개발이라는 측면에서는 기회이나 수도권 집중 심화 가능성이라는 위기요인도 내포하고 있습니다.

이에 정부는 고속철도 개통에 대비하여 지방분산 및 발전기반 확충을 위한 대책을 마련하였는데, 관계기관간 협력하에 이를 차질 없이 추진하여 고속철도 시대가 지역 균형개발 및 지방경제 활성화를 이루는 기폭제가 되도록 노력해 나갈 것입니다.

특히, 전국토의 균형발전을 촉진하기 위해서는 고속철도 역세권의 지방도시들이 주체가 되어 지역특성을 살리는 종합적·주체적인 개발을 위해 적극적으로 노력하는 것이 성과를 가름하는 요인이 되리라고 봅니다. ■

빠르고 쾌적한 고속철시대 열리다



경제정책의 흐름을 한눈에 볼 수 있는 참고서가 여기 있습니다



2003년판 45,000원

.....

창간 이후 **나라경제**를
모두 영구보존판으로 묶었습니다.

나라경제 통합본은 경제사적 자료로서의 귀중한 가치를 지니고 있을 뿐 아니라, 경제활동을 하시는 모든 분들께 중요한 지침서의 역할을 할 것입니다.

KDI경제정보센터

130-012 서울시 동대문구 청량리동 207-41

전화 : (02)958-4326

팩스 : (02)3295-0748

「참여정부」 1년 경제 성과와 전망

경제성과는 통계로 말해야 한다. 「참여정부」 첫 해의 경제성장률 3% 내외, 신용불량자 370만명, 결코 좋은 성적표라 할 수 없다. 지난 한 해 적지 않은 사람들이 빚에 몰려 스스로 또는 가족과 함께 목숨을 끊는 일까지 있었다. 개인적으로 가슴 아픈 일이었고 「참여정부」 경제팀의 일원으로서 국민들께 송구스러운 마음 금할 길 없다. 경제는 아직도 어렵다.

그러나 지난 한 해 어려운 여건하에서 최선을 다했다고 생각한다. 2002년 하반기 들어 가계대출의 증가가 대폭 둔화되면서 소비가 침체되고 「참여정부」 출범 당시 경기는 이미 가파른 하강국면에 들어와 있었다. 이러한 상황에서 북핵·이라크전·SK글로벌 사건들이 한꺼번에 몰리면서 금융시장은 심한 동요를 보였고, 수년간 무분별한 팽창을 지속했던 카드사들이 유동성 위기에 몰리면서 금융시장은 거의 마비 수준으로 치달았다.

「참여정부」는 우선 금융시스템 안정화를 위해 최선의 노력을 하였다. 위기관리는 정부의 기본적 의무이다. 관치금융이라는 비판도 없지 않았으나 시장의 붕괴를 막기 위해 정부는 즉각적인 조치를 취했고 국제금융시장의 우리 경제에 대한 불안감을 해소하기 위해 시간을 낭비하지 않았다.

북핵문제의 평화적 해결과 해외의 우리 경제에 대한 신뢰를 높이기 위해 정상외교도 적극적으로 펼쳤다. 아



조 윤 제
대통령 경제보좌관

직도 카드사 문제가 완전히 해결되었다고 할 수 없지만 금융시장은 안정을 되찾았다. 국제금융시장에서의 우리나라 국채에 대한 가산금리도 지난해 3월 약 200bp에서 현재 50bp 수준으로 떨어졌다.

경기침체와 더불어 교역조건 악화로 국민들이 체감하는 경제상황은 더욱 어려웠다. 지난해 경기위축의 가장 큰 요인은 급격한 소비위축이었다. 그리고 소비위축

의 가장 큰 요인은 가계신용의 경색이었다. 2002년 약 100조가 늘어난 가계대출이 2003년에는 거의 늘지 않았다. 그 구성에 있어서도 은행을 통한 주택담보대출은 꾸준히 증가한 반면 소비와 직결되는 신용카드사들의 대출은 급격히 줄어들었다.

하지만 이는 불가피한 조정이었다. 2000~02년 동안 있었던 가계대출, 특히 신용카드사의 대출 확대는 우리 가계소득이 감당하기 힘든 비정상적인 수준이었다. 어차피 조정되어야 할 가계부채가 지난해에 급속히 조정된 것이다. 그 결과 심한 소비위축이란 비용을 치렀고 이것이 경제성장률을 크게 떨어뜨리게 되었다.

그러나 정부는 인위적으로 이의 조정을 지연시키거나 뒷날의 부담으로 미루려 하지 않았다. 가계부채의 조정은 지금도 지속되고 있으며 이는 소비회복의 걸림돌로 작용하고 있다. 만약 지난해에도 그 전년만큼 가계대출이 늘어났다면 지난해의 성장률은 수출호조와 더불어 오

히려 그 전년도의 성장률을 웃돌았을 것이다.

정부는 지나친 경기위축이 민생에 주는 부담을 고려하여 재정정책을 적극 활용하였으나, 이 역시 국가부채를 증가시키지 않는 범위 내에서 절제된 부양책을 쓰려 노력하였다. 훗날의 부담을 줄이기 위해서였다.

로드맵 없는 정책추진에 불과,

「참여정부」는 로드맵과 함께 포괄적 개혁·혁신 추진 많은 사람들이 「참여정부」는 로드맵만 만들고 실제 행동이 없다고 한다. 그러나 지난 한 해 취해진 구체적 조치들을 하나하나 점검해 보면 아마도 취임 1년 동안 이만큼 많은 일을 해낸 정부도 없다고 인정해 주리라 생각한다. 과거 로드맵도 없이 추진된 정책들이 얼마나 일과성에 그치고 또한 일관성이 부족했든가를 국민들은 잘 알고 있다. 그러나 로드맵만 만든 것이 아니다. 실제로 투자와 관련해 규제를 풀고 공정경쟁과 시장의 투명화를 위한 제도개선이 입법화를 통해 이루어지고 있으며, 부동산 안정대책, 개방 확대를 위한 韓·칠레 FTA 법안 비준, 노사정 간의 사회협약이 이루어졌다.

그리고 이들 구체적인 로드맵이나 정책은 IMF나 세계은행 등의 주관으로 그려지고 실행된 것이 아니라 우리 스스로가 주관이 되고 전문가와 사회구성원이 넓게 참여하여 만들고 실행에 옮긴 것이다. 그만큼 더 현실성과 성공률이 높다고 기대해도 좋다. 기업·금융뿐 아니라 정부·노동·교육·부동산·물류·지방균형발전 등 지난 정부에서 미처 다루지 못했던 분야에 걸쳐 포괄적 제도개혁과 혁신이 추진되고 있다.

민생과 경기대책,

2만달러 시대 달성을 위한 중장기 성장 잠재력 확충 「참여정부」의 경제정책은 크게 민생과 경기대책, 2만달러 시대 달성을 위한 중장기 성장잠재력 확충 그리고 모든 국민이 인간다운 삶을 누릴 수 있게 하기 위한 복지제도의 확립과 사회안전망 구축이라는 세 축을 기반으로 하고 있다. 경기 상황이 워낙 안 좋다 보니 민생과 경기대책에 상대적으로 많은 노력이 집중된 것도 사실이다.

그러나 지난 한 해 어느 하나도 소홀히 한 것이 없다. 과학기술 혁신과 차세대 성장동력 창출을 위한 토대의 마련, 동북아 물류·금융센터로의 부상을 위한 기본계획과 각종 가시적 조치, 외국인 투자유치 확대를 위한 다양한 제도 개선, 전환증권사의 부실 처리 등 금융구조조정을 지속적으로 추진하고 자본시장 육성을 위해 취해진 조치 등이 그것이다. 그리고 무엇보다 정부혁신·지방균형발전·교육혁신 등 각종 국정과제의 추진을 통해 성장잠재력의 확충이 추진되고 있다. 또한 차별시정 T/F, 농어촌 특별위원회 등을 통해 여성인력의 진출 및 사회적 약자에 대한 보호대책이 꾸준히 보완되고 있다. 이 모든 것을 대통령이 직접 주관하고 점검하며 독려하고 있다.

지난 정부 후반기부터 촉발된 부동산시장의 과열도 지난해 10월 종합대책으로 안정을 되찾게 되었다. 주택가격의 급등은 젊은 세대와 무주택자들의 생활안정을 위협하고 나아가 지속적인 임금상승 압력으로 우리 기업의 경쟁력을 저하시킨다. 「참여정부」는 부동산 문제를 민생뿐 아니라 국가경쟁력이라는 차원에서 반드시 안정시킬 의지를 가지고 있으며, 특히 대통령 스스로 이에 대해 누구보다 강한 의지를 가지고 있다. 앞으로도 부동산시장의 불안조짐이 보일 때는 지난번에 제시된 안정책들이 실행에 옮겨지게 될 것이다.

새로운 노사문화 형성의 전기 마련

「참여정부」 들어 아마도 노동정책처럼 많은 비판과 논쟁의 대상이 된 정책도 없을 것이다. 그러나 결과를 놓고 볼 때 「참여정부」만큼 이에 대해 진지하게 접근하고 가시적인 성과를 이루어내고 있는 전례 또한 찾기 힘들 것이다.

출범 초기에 근로자들의 과도한 기대와 우리 경제의 중장기 경쟁력 강화를 위한 정책방향 사이에 갈등이 없지 않았으나, 지난해 중반 이후 대화와 타협을 우선시하되 불법적 행위에 대해서는 법과 원칙을 엄정히 집행한다는 노동정책의 방향과 기조는 확실히 정착되어 가고 있다. 이런 정부의 대응이 노조의 보다 합리적인 상황인식과 행동을 유도해 오고 있다.

사실 지난해 파업에 의한 근로손실 일수나 불법파업의

수는 현저히 줄었으며 이는 후반으로 올수록 더욱 뚜렷해졌다. 지난해 총 노사분규 320건 중 8월 이후 5개월간의 분규는 60건에 불과하였다. 총 근로손실 일수 128만 일 중 8월 이후 손실 일수는 21만일에 불과하였다. 불법 분규도 총 29건 중 8월 이후는 9건에 불과하였다. 지난 2월 7일 있었던 노사정 간의 일자리 창출을 위한 사회협약 체결은 우리나라의 노사문화를 변화시키는 큰 전환점이 될 것이라 믿는다.

교육혁신 및 인력양성 방안은 지난 한 해 꾸준히 토의되고 준비되어 왔다. 이는 지방균형발전·분권화와 더불어 우리 사회에 있어서 교육기회의 평등화, 세계화 시대가 요구하는 인력의 양성 그리고 공교육 정상화를 통한 사교육비 부담의 경감 등을 목표로 지난 2월 17일 교육부에서 발표한 방안처럼 가시적인 정책들이 하나하나 제시·추진될 것이다.

제도와 결실의 간격 줄여 시장선진화

외환위기 이후 우리는 기업·금융 부문에 빠르게 국제적 기준(global standards)를 도입하였다. 그러나 우리 기업·금융의 현실이 새로이 도입된 이 기준에 하루아침에 맞추어질 수는 없었다. 새로운 제도의 도입도 중요하지만 기실 경제적 효과라는 측면에서 볼 때 더욱 중요한 것은 도입된 제도를 실제로 시장에 정착시키는 일이다. 이것이 내실 있는 세계화이며 경제 선진화이다.

「참여정부」는 제도와 현실의 간격을 착실히 줄여나가려 노력하고 있다. 이 간격이 줄어들었을 때 그리고 없어졌을 때 우리는 진정한 시장경제를 이룰 수 있다고 생각한다. 시장개혁을 위한 3개년 계획과 회계제도의 선진화, 금융감독기능의 선진화 등을 통해 이를 착실히 추진해 나가고 있다.

시장의 기능을 존중하는 경제운용 방식으로의 변화

「참여정부」들어 국민의 눈에 잘 띄지 않으나 중요한 변화도 많다. 무엇보다 시장의 기능을 존중하는 경제운용 방식이다. 앞서 말한 카드사 부실과 관련해서는 시장 시스템의 원활한 작동이 위협받는 상황에서 정부가 적극

적으로 개입할 수밖에 없었다. 그것이 시장안정 유지를 위한 정부의 기본적 역할이기 때문이다.

그러나 이 과정에서 정부는 시장참여자들의 판단을 중시하고 조정자로서의 역할에 최대한 충실하려 하였다. SK글로벌 경우와 같이 시장시스템에 큰 위협이 없다고 판단되었을 경우 정부는 일체의 개입을 자제하고 시장 스스로 해법을 찾아나가도록 하였다. 아직도 다 털어내지 못한 부실회계 관행, 취약한 금융기관의 신용평가와 위험관리기능, 새로운 시장환경에 충분히 익숙치 않은 금융감독기능 등 금융시장 인프라가 잘 발달하지 않은 상황에서 개방과 자유화가 빠르게 진행되어 오다 보니 크고 작은 위기가 자주 발생하고 이를 정부가 적극적으로 관리해 나갈 수밖에 없다.

그러나 이러한 시장안정을 위한 위기관리 외의 다른 목적으로 정부가 금융기관의 자산운용이나 대출에 압력을 행사하는 일은 없어졌다는 것을 금융기관 종사자들은 모두 인정할 것이다. 정부는 앞으로도 시장의 기능을 존중하고 시장역할을 강화해 나가는 큰 원칙을 지켜 나갈 것이다.

주요 경제정책 방향은 토론과 협의에 의해 결정

경제정책 결정방식도 많이 바뀌었다. 한두 명의 관점에 의해 경제정책이 좌지우지되지 않는다. 토론과 협의를 거쳐 경제정책의 방향이 결정된다. 이것이 초기에 혼동과 불확실성으로 자주 비쳐지기도 한 것이 사실이다.

과거 경제정책이 사람이 바뀔 때 따라 방향을 선회하고 개인의 관점과 가치관에 따라 많은 영향을 받았다면 「참여정부」에서는 이러한 것이 충분히 검증되고 여과된 다음 비로소 정책으로 정해진다.

큰 방향은 대통령이 주재하는 경제정책협의회나 경제민생점검회의에서, 구체적인 입안과 실행은 경제부총리가 주관하는 각종 간담회를 통해 충분한 협의를 거쳐 정해진다. 경제정책을 몇몇 개인의 판단과 가치관에 의존하기보다 시스템이 주도해 나가고 있다. 그만큼 시행착오나 시장의 기대에 거슬리는 정책이 나오기 어렵다. 그동안 언론과 시장에서 미리 짐작하고 우려했던 정책들이

실제로 「참여정부」의 정책으로 채택된 경우는 거의 없지 않았는가. 정책 초기 조율과정에서 다소의 혼동이 없지 않았으나 지난 1년간 「참여정부」가 잡아온 경제정책방향의 큰 흐름에 대해서는 국민들이 동의하고 지지해 주고 있다고 믿는다.

정치와 사회의 투명성이 시장의 투명성을 담보

경제는 정치·사회 제도와 유기적으로 연결되어 움직인다. 「참여정부」는 검찰·국세청 등 권력기관의 역할을 원래 있어야 할 곳에 제대로 세워 줌으로써 공정하고 투명한 시장경제의 기틀을 마련해 가고 있다.

기업이 정치권력에 정치자금과 뇌물을 제공하고, 그 결과 받는 특혜에 의해서가 아니라 실력과 효율성으로 경쟁할 수 있을 때 진정한 시장경제가 발전할 수 있다. 정치와 사회가 투명하지 않으면서 기업과 시장만이 투명해 지기를 기대할 수 없다. 비자금으로 정치자금을 지원하고 뇌물로 권력 주변에 보증을 들어야 기업활동을 할 수 있는 사회에서는 국제규준의 회계기준과 감독기준의 도입은 그것을 우회하기 위한 비용만 더 크게 할 뿐이다.

지금 거역할 수 없는 정치개혁의 물결이 일고 있다. 이 과정에서 우리 사회의 투명성이 빠른 속도로 개선되어 갈 것이다. 이제 기업들이 정치권력에 줄을 대어 특혜를 받을 일도 없을 것이며 정권에 잘못 보였다고 해서 작위적인 세무조사를 받을 일도 없을 것이다.

과거 우리 기업인들은 수많은 끈들을 쥐면서 이들을 관리하는 데에 경영에너지를 소모해 온 것이 사실이다. 이제 기업들은 이러한 굴레에서 벗어나서 생산성 향상과 경영효율성에 의해, 특혜가 아닌 실력에 의해 경쟁할 수밖에 없는 시대가 열리고 있다. 이것이야말로 공정하고 투명한 시장경제를 위한, 나아가서 국가경쟁력 향상을 위한 기본이다. 기본이 서야 비로소 바른 정책이 효과를 낼 수 있다.

포괄적 제도개혁으로 선진경제로 도약의 길에서 있어 결국 지난 「국민의 정부」에서 내걸었던 '민주주의와 시장경제의 발전이라는 과제'가 「참여정부」 들어 심도

있게 진행되고 있다. 서구에서 수세기에 걸쳐 이루어졌던 이 과정이 불과 수년 만에 다 이루어질 수 없겠으나, 지금 우리 정치·사회·경제에는 커다란 변화가 일어나고 있다. 그리고 이는 분명 우리 국민의 삶의 질을 한 단계 높여 놓게 될 것이다.

1960년대에 경제개발을 위해 우리 경제·사회의 다방면에 걸쳐 제도개혁(institutional reform)이 이루어졌었다. 그것을 바탕으로 '한강의 기적'이라는 경제적 성공을 이루어내고 후진국에서 중진국의 반열로 올라섰다. 지금 우리 사회에 그와 유사한 그러나 한층 더 어렵고 더 포괄적인 제도개혁이 일어나고 있다. 이를 우리가 잘 가꾸어 나가면 우리나라는 진정한 선진경제로 도약하게 될 것이다.

경제정책의 성과는 시차를 두고 통계로서 나타나게 된다. 지금 닦고 있는 중장기 성장기반의 확충 노력이 실제 높아진 성장률로 결실을 보기 위해서는 아마도 수년의 시간이 더 걸릴지도 모른다. 그러나 다행히 올해 들어 경기회복의 기운이 조금씩 나타나고 있다. 이 기운이 따듯이 퍼질 수 있도록 정부는 최선을 다할 것이다. 경제 활성화를 위한 정부의 노력과 국민 모두의 노력이 함께 뭉치면 「참여정부」 2년째에는 좀더 좋은 경제성적표를 내놓을 수 있을 것이다. ■

역동과 기회의 한국

「참여정부」 1년의 국정운영 경험과 교훈, 앞으로 우리나라가 추진해야 할 정책과제와 비전을 제시한 한국변화보고서 '역동과 기회의 한국'의 내용을 편집하여 전재한다. 이 자료의 내용은 「참여정부」 1년: 도전과 대응, '역동과 기회의 한국: 비전과 과제', '변화관리와 미래상' 등으로 구성되어 있다. <편집자>

I. 「참여정부」 1년: 도전과 대응

「참여정부」 출범 당시 대내외적 어려움에 직면

「참여정부」는 권위주의 및 특권주의 타파, 국민참여 및 원칙과 정도의 정치 실현, 지역불균형 해소, 남북대결의 종식 등 국민의 변화욕구에 의해 탄생하였습니다. 그러나 「참여정부」의 출범 당시부터 대내외적으로 큰 도전을 맞아 어려운 한해를 보냈습니다.

대내적으로는 소비 둔화로 인해 경기가 침체되었으며, SK글로벌 사태 및 카드채 문제로 금융시장의 불안이 야기되었습니다. 또한 「참여정부」 출범을 계기로 국민들의 참여 욕구가 커지면서 각종 사회갈등이 전 계층에서 분출되었습니다. 예컨대 화물연대 사태, 철도노조 파업 등 대형 노사분규가 발생하였고 부안 문제, 사패산 터널 문제 등 환경관련 분규가 일어났습니다.

세계화의 급진전, 중국의 부상 등 장기적 도전요인이 상존하는 가운데 여러가지 대외적 도전도 우리 경제의 발목을 잡았습니다. 이라크 전쟁으로 유가가 급등했으며, 북핵 문제로 인해 국가 신용등급이 하향 조정되었습

니다. 예기치 못한 사스 발생은 아시아 지역에 대한 수출에 상당한 지장을 초래하기도 했습니다.

어려움 극복을 위해 적극 대응

「참여정부」는 지난 1년간 대내외적 도전에 적극 대처하였습니다.

우선 경기 안정을 위해 작년 3월에 경제·외교안보팀 합동 국가IR을 실시하였고, 5월에는 대통령의 방미외교도 성공적으로 이루어졌습니다. SK글로벌 사태, 카드사 유동성 위기 등 시급한 현안에 적극 대응하였으며, 2003년 상반기에 재정을 조기 집행하였고, 하반기에는 두 차례의 추경예산 편성 등을 통해 재정의 역할을 강화하였습니다.

취약계층 및 청년실업 문제를 해결하기 위해 공공부문 일자리 제공 방안을 마련하고 신용불량자의 신용회복을 지원하였습니다. 또한 부동산시장 안정을 위해 주택시장 안정대책을 수립하는 등 서민·중산층의 생활안정을 위해 노력하였습니다. 노사문제에 있어서는 대화와 타협을 통한 자율적 해결을 원칙으로 하되, 불법행위에 대해서

는 법과 원칙에 따라 엄정히 대응하였습니다.

복핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담 개최 유도, 남북 군사실무회담 재개, 4개 경협합의서 발효 등 경협추진을 위한 제도적 장치 확충 등을 통해 남북한의 화해와 협력 증진에 노력하였습니다.

한편 「참여정부」는 수평·개방·자유·분권의 리더십으로 전환하고, 권력기관·정당·언론·대기업 등 각 사회주체들이 본연의 역할에 충실하도록 유도함으로써 새로운 권력문화를 창출해 나가고 있습니다.

대응노력의 성과(I) : 경제 안정

「참여정부」가 대내외적 어려움에 적극적으로 대응한 결과 많은 성과들이 나타났습니다.

종합주가지수가 크게 오르는 등 금융시장이 안정을 회복하였으며, 국가 위험 정도를 나타내는 외평채 가산금리가 낮아지는 등 국가신인도가 크게 개선되었습니다. 2002년 한자리 대에 머물던 수출증가율도 지난해에는 20%에 근접한 수준으로 크게 늘어났으며, 2천억불에 육박하는 사상 최대의 수출을 달성했습니다.

「참여정부」는 서민들이 상대적 빈곤감에서 벗어나, 내집 마련의 꿈을 실현할 수 있도록 부동산시장 안정을 위한 대책을 세 차례에 걸쳐 강력히 추진했습니다. 특히 10.29 부동산시장 안정대책은 잠재적인 주택가격 불안요인에 대해 사전 대응키 위한 포괄적·종합적 성격의 정책으로서 주택공급, 세제 및 금융 등 모든 분야를 망라하고 있습니다.

아직 불안요인이 남아 있기는 하지만 10.29 대책 이후 주택가격 폭등세가 진정되기 시작하였습니다. 이러한 현상이 그대로 장기적 가격하락세로 이어질지는 미지수이지만 부동산가격 하향안정화의 단초가 마련된 것은 분명합니다.

대응노력의 성과(II) : 노사분규 손실 감소

대화와 타협의 노사문화 정착 노력과 불법쟁의에 대한 엄정한 대응에 힘입어, 노사분규로 인한 손실이 감소하였습니다.

「참여정부」는 불법행위 엄정 대응의 원칙을 관철하여

힘으로 문제를 해결하려는 행태가 확산되는 것을 막았습니다. 그 결과 전반적으로 노사관계가 안정을 찾아가고 있습니다. 불법분규가 59%나 감소하였고 근로손실 일수도 18% 감소하였습니다. 근로손실 일수의 3분의 1이 그간의 대형분규에 기인한 점을 감안한다면, 실제 손실 감소의 의미는 그만큼 더 크다고 할 수 있습니다.

한편 대화와 타협의 새로운 노사문화가 정착되어 가면서 생산적인 방향의 논의도 진전되고 있습니다. 예컨대, 일자리만들기 사회협약에 관한 노사정합의(안)가 확정되었습니다. 이는 '고용안정-임금안정-노사화합'이라는 바람직한 노사관계 모형의 시도를 의미합니다.

대응노력의 성과(III) : 정치·사회 환경의 변화와 혁신

「참여정부」는 정치·사회 분야의 혁신도 꾸준히 추진하였습니다.

대통령이 일사불란하게 명령하고 지휘하던 국가경영 방식 대신 장관이나 기관장이 독자적 권한과 책임을 갖고 소신껏 일하는 새로운 권력문화의 창출을 위해, 대통령에 집중된 권력을 분산시키고 권위주의에서 탈피하는 등 많은 변화를 이끌어냈습니다.

특히 권력기관의 탈권력화와 탈정치화를 목표로 정책을 추진한 결과 검찰은 법과 원칙에 따라 수사하게 되었고, 국세청의 특별세무조사 제도가 폐지되는 등 국가권력기관은 국민의 기관으로 거듭나게 되었습니다. 또한 과거의 권력·언론 유착 관행을 타파하고 對인론 관계를 정상화하였습니다.

현장의 민원이나 국민제안을 통해 제도개선 과제를 발굴하여 이를 상향식으로 해결하는 '국민참여형 민원해결' 및 제도개선의 관행을 정착시키고, 전자민원 서비스의 확대와 정보공개 시스템 구축, 국민 인사추천 온라인 창구 개설 등으로 국민의 정치·사회 참여가 확대되는 성과를 거두었습니다.

부처간 정책조정절차를 법제화하고 사회갈등 해결을 위한 국정현안 조정시스템을 구축하여 '시스템'에 의한 국정운영이 가능하게 되었습니다. 또한 상시적 부처 업무진단과 평가를 통한 내부혁신 체제가 구축되고 인사관련 역할 분담체제의 확립으로 인사독점 배제 등 행정 및

인사 분야의 대대적인 혁신이 이루어졌습니다

대응노력의 한계(I) : 경기회복 지연 등 문제점 미결
「참여정부」의 노력으로 상당한 성과가 있었음에도 불구하고 구조적이고 추세적인 도전 요인으로 인해 아직껏 해결되지 못한 문제들이 남아 있습니다.

2002년말 6%를 상회하던 경제성장률이 지난해에는 3% 수준으로 하락하였습니다. 이는 수출이 호조를 보였으나 소비와 투자가 부진했기 때문입니다. 2002년 6.8%에 달했던 소비증가율이 1%대로 급락했으며, 설비투자 증가율은 지난해 마이너스를 기록하였습니다. 내수 부진으로 인한 경기침체는 금융시장의 불안으로 이어졌습니다. 가계부채가 증가하고 카드사 연체율이 높아졌으며 신용불량자가 급증했습니다.

대응노력의 한계(II) : 고용없는 성장(Jobless Growth) 우려

일반적으로 경제가 성장하면 일자리가 늘어나 취업자도 증가해야 합니다. 그러나 2001년 이후에는 경제성장률이 늘어난 것에 비해 취업자증가율이 얼마나 늘었는지를 나타내는 비율인 고용탄성치가 지속적으로 낮아지고 있습니다. 이처럼 경제성장에도 불구하고 일자리는 늘어나지 않는 이른바 ‘고용없는 성장(Jobless Growth)’ 현상이 점차 가시화되고 있습니다.

이러한 고용없는 성장은 일차적으로 경기순환적 요인에 따른 내수침체, 특히 일자리를 상대적으로 많이 만들어 내는 서비스부문이 크게 위축된 것이 그 원인으로 작용했습니다. 그러나 보다 중요한 것은 이러한 고용없는 성장이 우리 경제의 구조적인 문제들에 기인했다는 점입니다. 최근 2년간 평균 10%대의 높은 임금상승률(500인 이상 대기업의 경우 2003년 10월 현재 13.6% 상승)과 공공부문·대기업 노조의 집단이기주의 등으로 노동시장이 경직된 것은 그 좋은 예라 하겠습니다. 또한 기술집약적 산업은 성장하는 데 반해 노동집약적 산업은 쇠퇴하는 이른바 제조업 양극화도 고용없는 성장을 초래한 주요한 구조적 원인이었다고 할 수 있습니다.

한편 노동시장의 경직성과 관련해서는 노사정위원회

의 합의 지연으로 노사관계 선진화를 위한 제도의 마련이 아직 미흡하며, 대화와 타협에 의한 갈등조정도 원칙은 정립되었으나 구체적 장치는 정립되지 않은 상태입니다.

「참여정부」 1년간의 성과에 대해 긍정적 인식과 부정적 인식 혼재

「참여정부」 1년에 대한 국민의 인식은 사안별로 엇갈리고 있습니다. 일부 국민들은 그 동안 논의만 무성할 뿐 구체적으로 실행된 일이 적었다고 인식하고 있습니다. 하지만 이는 각종 사회적 갈등이 분출될 가운데 체감경기가 크게 호전되지 못했기 때문입니다.

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

그러나 지난 1년은 변화를 주도하기 위해 경제·사회 패러다임을 전환하는 시기였으며 자기혁신을 위한 준비의 기간이었다고 볼 수 있습니다. 실제로 정부 출범 이후 우리 사회에는 다양한 변화의 조짐이 나타나고 있으며, 이러한 변화의 폭과 깊이는 전면적이고 다층적인 것입니다.

대내외의 구조적·추세적 도전에 대응 : 전방위적·체계적 개혁

우리가 안고 있는 많은 문제점은 구조적·추세적 도전요인에 기인합니다. 지난 1년간의 경기침체가 끝나고 이체는 경기회복의 조짐이 나타나고 있으나, 우리 경제의 장기전망이 여전히 불투명한 것은 바로 이 때문입니다. 경제 성숙화로 노동 및 자본 투입이 감소하고 생산성 주도의 성장을 위한 기술역량과 제도적 기반이 미흡하여 성장동력이 둔화되고 있습니다.

실업증가와 소득분배 악화에 대한 사회안전망이 미흡하고 삶의 질에 대한 욕구가 증대되는 가운데, 내재되었던 사회갈등이 전계층, 전부문에서 분출되는 등 사회적

긴장이 고조되고 있습니다.

또한 세계화의 거센 도전 앞에 체제적 취약성이 노출되고 북핵문제로 인한 한반도의 긴장 상태가 심화되면서 한국경제의 미래에 대한 불투명성이 증폭되고 있는 상황입니다. 한편 모든 산업 부문에서 중국의 빠른 추격으로 국내 기업의 경쟁기반이 위협받고 있습니다.

이러한 도전들에 대한 단기적인 해결책은 존재하지도 않거나 바람직하지도 않습니다.

우리가 대내외적으로 세계사적·민족사적인 대전환점에 위치하고 있다는 점과, 이러한 변화가 향후 상당 기간 동안 지속되어 우리의 삶을 근본적으로 변화시킬 것이라는 것을 인식하고, 이에 적극 대응해야만 합니다. 즉, 전방위적이고 체계적인 개혁이 요구되는 시점이라고 할 수 있습니다.

도전에 대한 적극적 대응과 우리 사회의 총체적 변화 노력 시급

구조적이고 추세적인 대내외적 도전에 대한 대응과 변화에 실패할 경우 중국 충격 등의 영향으로 우리나라는 21세기의 주변국으로 전락할 위험이 상존하고 있습니다. 그러나 도전 요인이 큰 만큼 기회 요인도 크다고 하겠습니다.

「참여정부」는 지난 1년 동안 도전 극복을 위한 토대를 마련하는 작업을 지속하여 왔습니다. 경기회복을 위한 단기적인 대응을 넘어서 성장동력 확충, 세계화, 동북아 중심전략 등 도전 극복을 위한 기본전략을 각종 로드맵으로 구체화하고 정책화하는 변화의 준비 작업을 완료하였습니다.

주요 선진국도 급변하는 세계 경제환경에 대한 대응에 어려움을 겪고 있으며, 아직 확고한 선도국은 없는 상황

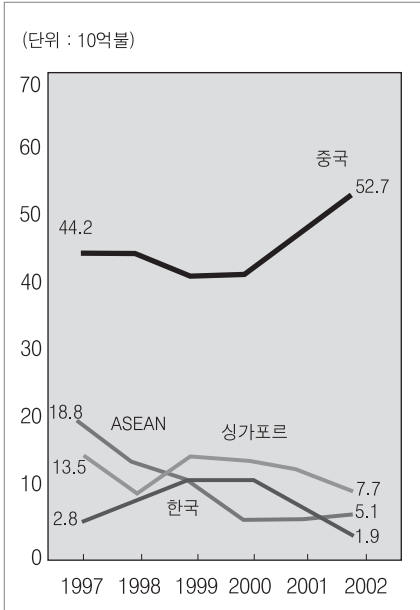
입니다. 이러한 때 우리의 잠재력을 바탕으로 적절히 대응해 나간다면 21세기 선도국의 하나로 도약할 수 있을 것입니다.

선·후진국을 막론하고 전세계 많은 국가들 간에 ‘혁신의 경쟁’, ‘변화의 경쟁’이 심화되고 있습니다. 즉, 변화의 ‘방향’만큼 변화의 ‘속도’도 중요해졌습니다.

이에 우리는 개혁과 변화의 속도를 높여 우리의 대응 및 변화 방향에 대한 확신을 가지고 우리 사회의 역량을 결집함으로써, 새로운 한국 건설을 위한 본격적 변화추진에 착수해야만 합니다.

중국의 급부상

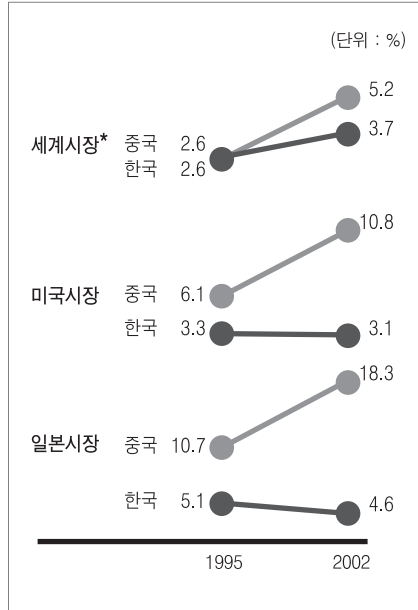
아시아 주요국 FDI 유입액 추이



중국의 WTO 가입 이후, 아시아 FDI의 중국집중 현상 심화

자료 : UNCTAD

한국과 중국의 시장점유율 격차 추이



중저가 범용제품 시장에서 국내기업에 대한 중국의 압박 및 시장점식 본격화 단계

자료 : KDI, KIET

* 세계시장은 각각 1992년 및 2000년 수치

[참고 1] 중국의 급부상과 경쟁력 기반 잠식

급부상하고 있는 중국은 우리에게 커다란 도전입니다. 아시아로 유입되는 대부분의 외국인 투자 자금은 중국으로 집중되고 있으며, 노동력을 근간으로 한 제조업뿐 아니라 하이테크 산업 부문에서도 중국은 빠르게 성장하고 있습니다.

단기적으로 중국의 지속적인 산업화가 우리에게 미칠 영향은 양방향입니다. 전자·자동차 등 주력산업의 국내 선도기업은 급성장하는 중국시장을 일종의 특수요인으로 활용하여 사업을 확장하고 사업구조를 고도화해 나갈 수 있을 것입니다. 반면 섬유·의류 등 저가 범용제품 시장에 속한 많은 국내 기업들은 중국의 시장 잠식으로 큰 어려움을 겪을 것입니다.

중국의 급부상은 우리의 소득분배 및 고용기반을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있습니다. 중국시장을 활용하여 중국과 함께 성장해 나가는 업종은 대체로 자본집약적·기술집약적이어서 고용창출 내지 고용흡수 능력이 낮습니다. 반면 중국에 의해 존립기반을 위협받는 다수의 기업은 대개 노동집약적 중소기업들로서 고용흡수력이 크기 때문입니다.

고용과 분배의 악화는 장기적으로 우리의 내수기반과 전체적인 시스템 안정성을 잠식하는 요인으로 작용할 수 있습니다. 결국 중국의 급부상에 따른 위협요인에 적절히 대응하지 않을 경우 장기적으로 성장잠재력의 저하가 예상됩니다.

[참고 2] 급변하는 세계 경제 환경, 기회와 위협요인 제시

영국·아일랜드·네덜란드 등 90년대 신경제 호황을 구가하였던 많은 국가들이 90년대 후반부터 다시 경제침체를 경험하고 있습니다. 또한 장기간의 초고속성장 후에 심각한 침체를 경험한 동아시아 국가들도 일시적인 회복 후에 다시 침체 양상을 보이고 있습니다.

이렇듯 불확실한 환경, 새로운 시대적 도전 앞에 선진국을 포함한 많은 국가들이 커다란 어려움을 겪고 있으며 경제성과에 대한 예측 자체가 힘들어지고 있습니다.

이러한 급변하는 세계경제 환경은 우리에게 커다란 기

회와 위협요인이 동시에 공존하고 있음을 의미합니다. 올바른 변화의 방향을 설정하고, 신속히 변화하는 것이 어느 때보다 중요합니다.

[참고 3] 시스템 개혁은 세계적 메가 트렌드

많은 국가들은 새로운 국제 정치·경제 질서의 추세적 도전에 대응하기 위해 시스템개혁을 추구하고 있습니다. 영국·아일랜드·네덜란드 등 선진국들은 물론 싱가포르·대만 등 동아시아국들도 국가비전을 제시하고 개혁을 실행해 가고 있는 것입니다.

예컨대 영국은 '기회의 나라 건설'을 기치로 인력 및 기술개발, 지역 균형발전, 국제개혁 등을 통한 경영환경 개선의 전략을 세웠습니다. 싱가포르는 '싱가포르 재건(Remaking Singapore)'을 비전으로 삼아 토착기업의 육성과 외국인력 유치, FTA 강화, 구조조정 등을 추구하고 있습니다.

이렇듯 많은 국가들이 새로운 도전에 대응하기 위해 혁신과 변화를 경쟁적으로 추구하고 있기 때문에, 변화해야 한다는 당위성이나 변화의 방향성을 정립하는 일뿐만 아니라 얼마나 빨리 변화하느냐, 즉 변화의 속도가 관건이 되고 있습니다.

II. 역동과 기회의 한국: 비전과 과제

비전의 종합구도

「참여정부」가 추구하는 국가 비전은 '역동과 기회의 한국' 건설입니다. 하지만 비전은 단순히 구호만 외친다고 실현되는 것은 아닙니다. 비전 실현을 위한 핵심 추진 과제를 선정하여, 이와 관련된 문제점들을 해결하고 이를 계기로 시스템이 바뀌어야 합니다.

「참여정부」는 우선 경제활력 회복과 민생현안 해결을 통해 심리적 장애요인을 제거하고 변화의 모멘텀을 형성할 것입니다. 이러한 단기과제를 해결함과 아울러 기술혁신 및 인재양성, 동북아 중심 구현, 노사관계 안정, 시장개혁, 국가 균형발전, 민생안정·복지확충, 그리고 모든 과제의 기반이 되는 정치·행정·사회 혁신 등 7대 시스템 개혁을 강도높게 추진하고자 합니다.

시스템 개혁이 성공적으로 이뤄지면 대내외적 거센 도전을 헤쳐나갈 수 있는 '혁신'과 '통합'의 기반이 마련될 것이며, 이를 바탕으로 '역동과 기회의 한국'을 건설할 수 있을 것입니다.

왜 '역동과 기회의 한국'인가

대내외 환경 변화는 우리에게 보다 과감한 역동성(Dynamism)을 요구하고 있습니다. IT(Information Technology)·BT(Bio Technology)·NT(Nano Technology)의 등장으로 기술진보가 가속되고, 이로 인한 변화는 세계화로 인해 점점 더 빠르게 확산되고 있습니다. 이러한 변화의 시대를 맞아 올바른 방향으로의 신속한 대응 및 변화 능력, 즉 역동성이 그 어느 때보다 중요해지고 있습니다. 「참여정부」는 정치적 리더십을 발휘하여 우리의 저력이자 최대 자산인 역동성에 다시 불을 붙이고 필요한 변화를 실현함으로써 새로운 기회를 창출하고자 합니다.

새 시대의 역동성이야말로 개인과 기업·국가에 이르기까지 새로운 기회를 제공해 줄 것입니다. 우선 개인과 기업에게 사회·정치적 주요 의사결정에 능동적으로 참

여하면서, 차별없이 능력과 혁신의 잠재력을 발휘할 수 있는 '참여·경쟁·혁신'의 기회가 열릴 것입니다. 지역적으로는 지역간 경쟁을 통해 상호 발전하는 '국토의 균형 발전'이 달성될 것이며, 국가경제적으로 잠재성장률 5%대의 안정성장으로 2010년 경에는 국민소득 2만불이 달성될 것입니다. 대외적으로도 동북아의 경제중심 역할과 G-10 국가 위치를 확보할 수 있을 것입니다.

비전 실현을 위한 혁신과 통합

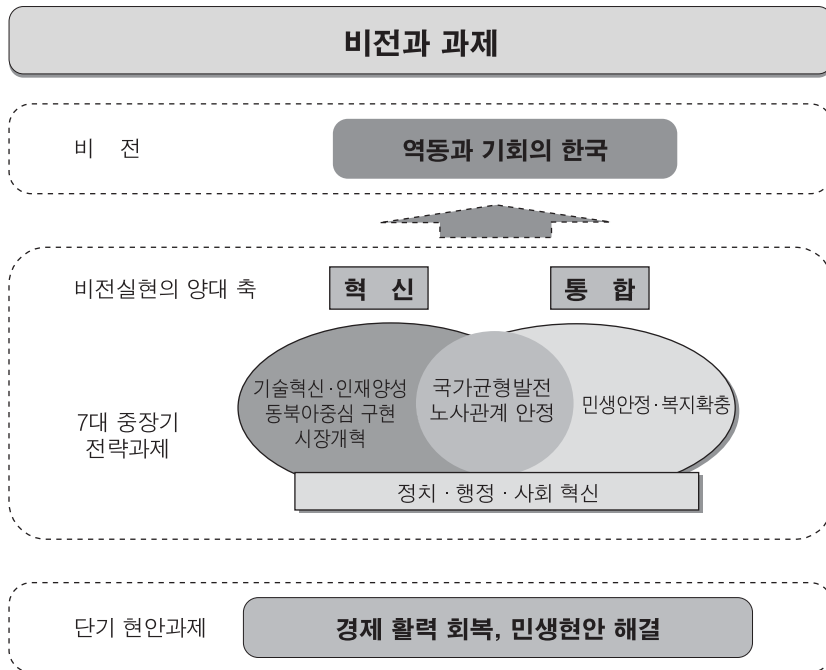
'역동과 기회의 한국 건설'이라는 우리의 비전은 '혁신'과 '통합'이라는 양대 축을 통해 달성 가능합니다. 역동적인 경제로 발전하여 다양한 기회를 제공하는 국가를 만들기 위해서는 우선 전방위적 혁신이 필요합니다. 또한 혁신이 효율적으로 달성되기 위해서는 사회적 측면에서의 통합이 요구됩니다.

혁신은 개인과 조직이 각자의 생산성을 높이고자 스스로 변화하는 것을 의미합니다. 또한 혁신 성과에 영향을 주는 제도적·정책적 환경도 혁신의 대상이 되어야 합니다. 혁신이 효율적으로 작동하기 위해서는 혁신과정에서 파생된 사회적 긴장과 갈등을 해소해 나가야 합니다. 즉,

사회적 불균형과 소외의 시정, 약자에 대한 배려 및 계층간 융화 등 '통합'이라는 보완장치가 필요하게 되는 것입니다.

「참여정부」는 적절한 정책수단을 통해 혁신과 통합의 상승적 관계를 실현하고자 합니다. 혁신과 통합의 양축이 서로 상승작용을 할 때, 비전 실현의 선순환 고리가 형성될 것입니다.

먼저 '혁신'은 새로운 일 자리를 창출하고 개인의 역량을 발휘하도록 하며, 고용과 소득을 모두 증대시킬 것입니다. 또한 혁신의 성과가



가시화되면 그만큼 복지재원이 확충되어 사회적 통합은 더욱 촉진될 것입니다. 한편 사회적 통합이 원만히 이루어지면 생산성이 제고되고 갈등으로 인한 비용이 줄어들 것입니다. 결국 통합의 열매는 사회적 에너지로 표출되면서 혁신을 가속시키게 됩니다.

경제 활력 회복, 민생 현안 우선 해결

「참여정부」는 중단기적으로 경제활력 회복과 민생안정을 위해 가능한 모든 정책적 노력을 지속할 것입니다.

먼저, 경제활력 회복을 위해서는 투자가 활성화되어야 합니다. 이를 위해서 노사관계와 복핵 문제 등에 따른 경제외적 불안감을 해소하고 투자관련 규제를 지속적으로 완화할 뿐만 아니라 세제·금융 지원을 확대할 것입니다. 또한 금융불안의 진원이라고 할 수 있는 카드채 문제 등 현안 금융과제를 조속히 매듭지을 것입니다. 나아가 탄력적인 재정운용을 통해 경제활력이 하루빨리 회복되도록 하겠습니다.

민생 안정을 위해서는 우선 사교육비와 서민·중산층의 공교육비를 줄일 수 있는 방안을 마련할 것입니다. 또한 상환능력이 있는 신용불량자에 대한 조기 신용회복을 지원할 것입니다. 아울러 물가와 부동산 시장을 안정시키고, 서민들의 의료 생활 여건을 크게 개선할 것입니다. 기초생활 보장제도 보안을 통해 사회안정망이 내실화되도록 하겠습니다.

경기회복 조짐에도 불구하고 고용이 크게 늘어나지 않고 있습니다. 이에 따라 「참여정부」는 일자리 창출을 위한 사회적 대타협을 추진하고, 청년 및 취약계층의 고용과 생활안정을 적극 지원할 계획입니다. 또한 공공부문의 일자리 창출을 위해서도 지원을 아끼지 않겠습니다.

7대 전략과제를 통해 중장기 도전요인에 전면 대응 거센 대내외적 도전을 극복하고 비전을 실현하기 위해서는 단기적인 경제활력 회복 및 민생안정을 넘어선 보다 근본적인 대응이 필요하며, 이것이 바로 비전실현을 위한 7대 전략과제입니다.

7대 전략과제는 도전요인 극복에 다면적인 효과를 지니고 있습니다. 예를 들어 ‘동북아 중심’ 전략을 통해 해

외 네트워크 강화, 대외교역 확대, 남북경협 확대 등을 이룰 수 있으며, 이를 통해 세계화, 중국부상, 남북문제, 성장동력 둔화 등과 같은 도전 요인을 극복하는 것이 가능합니다. 또 다른 예로서 ‘시장개혁’은 경쟁 촉진, 일자리 창출, 시장에 대한 신뢰성 제고 등의 효과를 통해 성장동력 둔화, 세계화, 사회적 긴장 고조 등의 도전을 극복하는 데 기여합니다.

한편 이들 7대 과제는 서로 무관한 것이 아니고 상호 보완적이고 상승적인 관계에 있습니다. 예를 들어 ‘정치·행정·사회 혁신’은 나머지 6개 과제 모두에 대한 일종의 ‘우산’과도 같은 과제로서, 이것이 없이는 각 정책의 추진력과 정책효과를 담보하기 어렵습니다. 인재 양성은 각 과제를 추진·실현하는 데 필요한 ‘사람’을 확보하기 위한 것으로서, 모든 과제를 위한 중요한 기반이 됩니다. ‘동북아 중심’은 ‘시장 개혁’을 추진하기 위한 외적 환경을 제공한다고 볼 수 있으며, 일자리 창출을 통해 직접적으로 ‘민생안정’ 과제를 보완하기도 합니다.

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

[참고 4] 경쟁력평가기구들이 제시한 낙후 부문

앞에서 제시한 7대 전략과제는 IMD·TI·OECD 등의 국가경쟁력 평가결과와도 일맥상통합니다.

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

이렇듯 7대 과제와 관련한 대부분의 항목에서 나쁜 점수를 받고 있는 것입니다. 때문에 우리가 선정한 7대 과제는 어느 것 하나 할 것 없이 모두가 심각하면서도 시급한 과제입니다. 앞으로 「참여정부」는 이들 7대 과제의 실질적 개선과 해결을 위해 전력할 것입니다.

준비를 넘어 본격적인 실행으로

7대 전략과제는 「참여정부」 출범시 제시한 12대 국정 과제에 토대를 두되, 그간의 성과와 상황 변화를 감안하여 앞으로 특히 중점을 두고 해야 할 일을 다시 정리하고 있습니다.

지난 1년 동안 「참여정부」는 이들 과제를 계속 추진해 왔습니다. 「참여정부」 출범시 발족된 각종 위원회 및 TF를 통해 이들 전략과제의 내용과 추진일정 등에 관한 큰 그림을 각종 로드맵 형태로 완성하였고 관련 법·제도도 정비하였습니다. 국가균형발전 3대법이 제정되었고, 참여복지 5개년 계획이 수립되었으며, 시장개혁 3개년 로드맵, 전자정부 로드맵 등도 확정되었습니다.

계획단계를 넘어 이미 실행에 들어간 것도 많습니다. 기술혁신·인재양성을 위해 '10대 차세대 성장동력 산업'을 선정하였습니다. 동북아중심국가 건설을 위해 인천, 부산·진천, 광양의 3곳을 경제자유지역으로 지정·운영하고 있으며 남북경협거점 확보를 위해 개성공단 건설에도 착공하였습니다.

‘교육 혁신’, ‘사교육비 대책’, ‘사회적 갈등 해소’처럼 아직 로드맵이나 종합계획이 마련되지 않은 것도 있지만 조만간에 그 계획이 확정될 것이고, 국회에 계류중인 지역특화발전특구제 및 통합도산법 등의 입법화, 그리고 국민연금법, 유아교육법 등 주요 법안의 개정도 곧 이루어질 것입니다.

그러나 이들 과제의 본격적인 추진은 이제부터입니다. 그간의 작업은 이를 위한 기초공사 내지 정치작업의 성격이 강합니다. 미흡한 점은 계속 보완하되, 7대 전략과제가 제시하는 정책 청사진에 따라 역동과 기회의 한국 건설을 위한 본격적인 변화의 길에 나설 시점입니다.

7대 전략과제(Ⅰ) : 기술 혁신 및 인재 양성

오늘날 각국의 과학기술력과 이를 견인해 나갈 산업·기술 인력은 그 나라 경쟁력의 핵심 원동력입니다. 따라서 「참여정부」는 우리나라가 과학기술 강국, 인력 강국으로 도약할 수 있도록 투자를 늘리고 각종 제도를 정비할 계획입니다. 이를 위해 정부는 국가 기술혁신체계 구축, 신(新)산학 협력체계 구축, 교육혁신 등을 주요 과제로

선정하고 각 과제별 세부 추진전략을 수립하여 국가경쟁력 제고를 위한 실질적 노력을 경주해 나갈 것입니다.

과제별 세부 추진전략을 살펴보면, 우선 국가 기술혁신 체계 구축을 위해서는 연구개발 투자를 확대하고, 이공계 인력의 양성 및 대우 향상을 추진하며, R&D 활동의 국제화 및 대외개방에 힘을 것입니다. 둘째, 산학협력 체계 구축을 위해 유망사업단 집중 육성을 통한 성공 사례의 창출 및 전국적 확산과 산학협력의 제도적 장애요인 해소를 위한 노력을 병행할 것입니다. 끝으로, 교육 혁신을 위해서는 시장이 실제로 필요로 하는 인재 양성을 위한 수요지향적·경쟁친화적 교육구조로의 개편, 분권과 자치의 원리에 입각한 교육기관의 다양화 및 전문화 촉진, 국내 민간주체 및 해외기관에 대한 교육시장의 단계적 개방 등을 추진해 나갈 것입니다.

7대 전략과제(Ⅱ) : 동북아경제중심 구현

「참여정부」는 동북아 경제중심 구현을 위해, 우선 지방위적인 개방확대를 계획하고 있습니다. 상품·서비스 및 농업부문의 개방을 DDA(Doha Development Agenda : 도하개발아젠다, 2001년 11월 14일 카타르 도하 각료회의에서 합의된 WTO 제4차 다자간 무역협상) 일정에 맞춰 확대해 나갈과 동시에 양자구도의 FTA(Free Trade Agreement : 자유무역협정, 국가간 상품의 자유로운 이동을 위해 무역장벽을 제거하는 협정) 체결 확대를 통해 교역기반을 지속적으로 강화할 것입니다. 또한 이 과정에서 피해를 볼 수 있는 경제주체에 대한 적절한 보상원칙을 확립할 것입니다.

외국인투자 유치는 이전의 양적 확대 전략에서 벗어나 경제적 파급효과를 극대화하는 질적 차원의 전략적 투자 유치정책을 추진할 것입니다. 이를 위해 One-Stop 서비스 체제의 구축, 외국인 경영환경 및 생활환경 개선, 투자자유화 강화 등을 적극 지원할 계획입니다.

또한 경제 중심 구상의 핵심 부문인 물류·금융 및 R&D 측면에서 새로운 도약을 시도할 것입니다. 세계인류의 공향과 향만을 개발하고, 동북아의 금융 중심이 되기 위해 금융인프라를 개선하며, 최첨단 연구소 유치와 국가 R&D 사업의 대외 개방에도 힘쓰겠습니다.

한편 동북아 국가간 금융·환경·문화 교류 및 협력을 강화하고 개성공단·남북철도사업 등 남북경협을 적극 확대하여 남북 평화와 공동번영의 기반을 조성해 나갈 것입니다.

7대 전략과제(Ⅲ) : 노사관계 안정

「참여정부」는 '투명한 경영'과 '건강한 노동'이 대등하게 상대방을 '동반자'로 인식하고, 참여와 협력을 통해 국민경제와 취약계층을 함께 배려하는 사회통합적 노사관계 구축이라는 중장기적인 해결방안을 마련할 것입니다. 즉, 사안별 대증적(對症的) 접근보다는 노사대립의 근본원인을 파악하고 이와 관련된 사회 시스템 전반을 종합적으로 개선해 나갈 것입니다.

이를 위해 「참여정부」는 전국·지역·업종별로 노사정 협의를 활성화하고 일자리 창출·인적자원 개발·생산성 향상·산업안전 등 노사상생의 분야에서 파트너십을 강화해 나갈 것입니다. 또한 노사분쟁에 대한 예방조정 기능을 강화하고 노동위원회의 조정인력 확충 및 민간 전문가의 사적 조정 기능을 활성화하는 등 분쟁해결시스템을 보다 선진화하고자 합니다.

공정한 법치의 노사관계 정립을 위해서 국제기준에 부합하도록 노동관계법과 제도를 선진화하고 노사 모두에게 공정하고 일관되며 엄정하게 법을 적용하여 준비 관행을 확립할 것입니다. 그리고 비정규 근로자 남용 방지, 고용안정 서비스와 평생직업능력 개발 및 사회안전망 확충 등을 통해 유연하고 안정적인 노동시장을 만들어 갈 것입니다.

7대 전략과제(Ⅳ) : 시장개혁

우리가 경제위기를 겪으면서 얻은 중요한 교훈 중 하나는 '경쟁의 원칙'이 경제운용의 근간이 되어야 한다는 것입니다. 「국민의 정부」는 지난 몇년간 기업·금융 부문에서 상당한 구조개혁의 성과를 이루었지만, 문제점이 상존하는 상황입니다. 「참여정부」는 시장개혁 3개년 로드맵에 따라 글로벌 스탠다드에 부합하는 기업·금융시스템을 정착시킴으로써 생산성 향상, 투자 활성화 및 경제의 시스템 리스크 해소 등을 유도할 것입니다.

먼저, 공정한 시장 경쟁질서의 확립을 위해 경쟁제한적 규제를 개혁하고 도산절차를 개선할 것입니다. 또한 담합행위의 엄정 처리와 시장감시 및 견제 기능을 활성화함은 물론 소비자 권익을 보호할 수 있는 제도를 마련할 것입니다.

기업집단의 지배구조에 관한 정보를 공개토록 함으로써 기업의 소유구조를 개선하고 투명화해 나갈 것입니다. 또한 내·외부 견제시스템의 개선을 위한 입법을 추진할 것입니다. 현재의 출자총액 제한 제도를 합리적으로 개선하고 선진국형 지주회사 체제로의 이행을 유도해 나갈 것입니다.

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

7대 전략과제(Ⅴ) : 국가 균형발전

과거의 중앙집권적 산업화는 단기간에 높은 경제성장을 가능하게 하였지만 지방의 자치능력 약화, 지역불균형 심화, 국민통합 저해 등의 많은 부작용을 낳았습니다.

「참여정부」는 새로운 분권분산형 발전모델을 도입하여 지방과 수도권이 함께 발전하는 '균형발전 시대'를 열고자 합니다. 이를 위해 지방분권, 지역혁신체제 구축 및 지역특화산업 육성, 신행정수도 건설 및 수도권의 신성장관리, 신농정 추진 등을 주요 과제로 선정하였습니다.

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

신행정수도 건설을 통해 충청권을 정치·행정·R&D의 거점으로, 수도권은 신성장 관리계획 추진을 통해 동북아 경제 중심으로 육성할 것입니다.

한편, 전문 농업경영체를 육성하고 생산과 유통 과정의 효율성 제고를 통해 농업구조를 개편할 것입니다. 목표소득지지제와 직불제 등을 통한 농가소득 증대 및 경

영안정을 도모할 것입니다. 또한 농어촌보건복지법에 따른 정책 추진과 농촌형 기초생활보장제도를 도입함으로써 농촌의 복지를 증대해 나갈 것입니다.

7대 전략과제(Ⅵ) : 민생 안정·복지 확충

「참여정부」는 사회 진구성원에 대한 최저 문화생활을 보장하고 건전한 경제활동 의욕을 고취하여 민생 안정을 꾀할 것입니다. 이를 위해 부동산 가격 안정화, 사회안전망 확충 및 차별 시정, 조세형평성 제고, 사교육비 경감, 지속가능 발전을 위한 환경관리 등을 핵심 과제로 선정하였습니다.

먼저, 부동산 가격 안정화의 경우 임기중 250만호 이상의 주택공급, 김포·과주·판교 등의 신도시 건설 추진, 부동산 과표 현실화, 종합부동산세법 개정, 보유세 강화 등을 주요 전략과제로 선정하여 이에 노력을 집중할 것입니다.

기초생활 수급자 선정기준 완화 및 차상위 계층 복지 급여 확대 등을 통해 사회안전망을 강화할 것입니다. 그리고 보육문제 등을 지원하여 여성의 사회참여 확대를 유도하고, 여성 대표성을 제고할 것입니다.

조세형평성 제고를 위해 근로자와 농어민을 대상으로 세제지원을 확대해 나가고 자영업자와 근로소득자간 세부담 형평성 제고를 위한 정책을 추진해 나갈 것입니다.

학부모의 합리적 선택을 위한 '교육 및 노동시장 정보' 개발·공급, 방송 및 인터넷을 통한 가정학습 지원체계 확대 등의 세부 전략을 통해 사교육비 경감에 주력할 것입니다. 한편 환경관리에도 힘쓰겠습니다. 국토환경보전계획을 수립·시행할 것이며, 황사 문제 등 동북아현안 해결에 선도 역할을 할 것입니다.

7대 전략과제(Ⅶ) : 정치·행정·사회 혁신

「참여정부」는 공정한 경쟁과 혁신잠재력의 발현을 저해하는 정치·사회적 장애요인을 해소하고 행정혁신을 통해 정책지원 효과를 극대화하여 민간의 혁신노력을 촉발할 것입니다.

정치·사회 혁신을 위해서는 수평·개방·자율의 리더십 정착, 정경유착 타파 및 부정부패 근절, 사회갈등 관리체

계 구축, 사회정의 확립을 위한 조세제도 강화, 권력과 언론간 건강한 긴장관계 정립 등을 적극 추진할 것입니다.

한편, 행정 혁신을 위해서는 재정 및 세제개혁, 인사개혁, 행정개혁 및 전자정부 구축 등을 적극 추진할 것입니다. 또한 갈등 해소·정책 조정·위기경보시스템 구축을 통해 정책수행 과정상의 문제를 최소화하겠습니다.

정부는 이 같은 정치·행정·사회 혁신을 통해 영역별 정책이 효율적으로 작동할 수 있는 환경을 조성하고, 역동성과 혁신이 촉진될 수 있는 기틀을 마련할 것입니다.

◇비전 실현을 위한 잠재력(Ⅰ)

7대 전략과제는 '역동과 기회의 한국'을 건설하기 위해 반드시 넘어야 할 과제들임에 틀림없습니다. 그러나 전략 수립만으로 모든 것이 해결되지는 않습니다. 문제는 이를 실행할 능력이 있느냐는 것입니다. 이런 관점에서 볼 때 우리는 비전 실현을 위한 충분한 잠재력을 보유하고 있습니다.

우수한 인적자원 : 2001년 현재 25~34세 인구 중 대졸 이상 인구비중이 40%(세계 3위)로 소득수준을 앞서는 높은 교육성취도 및 세계적인 학습능력을 보유하고 있습니다. 또한 잠재적 성장원천인 고급 여성인력의 추가적인 활용 가능성이 상당히 큼니다.

세계 최고 수준의 IT인프라 : 인터넷 접속 용이성 세계 3위, 인터넷 사용자 비율 세계 2위, 초고속인터넷 보급률 세계 1위, 이동통신서비스 보급률 약 70% 등 우리의 IT 인프라 및 정보통신 기술력은 세계적인 수준에 이르고 있습니다.

첨단산업 기반 및 선도기업 보유 : 고위 및 중위 제조업 비중은 OECD 국가 중 아일랜드에 이어 2위로 미래형 산업구조를 보유하고 있습니다. 아울러 반도체·LCD·자동차·조선·철강 등의 산업 분야에서 국내 혁신활동의 중심점이 될 수 있는 세계적 수준의 선도기업을 다수 보유하고 있습니다.

◇비전 실현을 위한 잠재력(Ⅱ)

지역적 이점 : 한국·중국·일본 및 대만을 중심으로 하는 동북아 지역은 세계 GDP의 약 20%를 차지하는 거대

경제권이며, 향후에도 이러한 위상은 유지될 것으로 전망됩니다. 우리나라는 동북아 역내의 모든 국가에 대한 시장접근성 면에서 유리한 입장이며, 특히 중국시장 진출을 위한 시험장이나 거점으로서 입지적 강점을 보유하고 있습니다.

변화의 용이성 : 선진국에 비해 제도 및 시스템의 고착 정도가 약하고 전향적 변화를 위한 개혁 및 정책 실험이 가능한 변화의 용이성을 보유하고 있습니다.

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

건전한 국가 재정 : 2001년 GDP 대비 국가채무 비중은 22.1%로 대다수 선진국(OECD 평균 73.0%)에 비해 건실한 국가재정을 유지하고 있어 국가재정 측면의 잠재력 또한 충분한 상황입니다.

[참고 5] 국내 진출 외국기업, 높은 경영성과 달성

우리나라에 진출한 세계 유수의 기업들은 선진기술·경영과 국내의 생산·기술 역량의 접목으로 높은 시너지를 창출하고 있으며, 이러한 점은 외국인직접투자에 있어 우리나라의 입지경쟁력을 입증한다고 할 수 있습니다.

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

한편, 노키아는 1984년 한국 내 자회사로 노키아 TMC를 설립하였습니다. 1990년대 중반 이후 생산시설을 본격적으로 확대하여 현재는 노키아 전세계 생산시설 중 최대 규모로 성장하였으며, 국내 외국인투자기업 중 가장 수출을 많이 하는 기업이 되었습니다. 또한 한국의

우수한 노동력을 활용함으로써 노키아TMC는 전세계 노키아사업장 중 생산성 1위를 달성하고 있습니다.

이외에도 볼보기계코리아, 동우STI 등 상당수 외국기업들이 성공적으로 사업을 전개하고 있습니다.

[참고 6] 외국인투자자들 한국경제 미래 낙관

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

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

중국에 대한 외국인직접투자가 지속적으로 증가하고 있으나 아직 화교계 자본이 주축을 이루고 있으며 미국·일본·EU 기업의 투자 비중은 2001년 23%에 불과합니다. 이에 반해 절대적 수준에서는 큰 차이가 있지만 한국은 미국·일본·EU의 투자비중이 매우 높아(2003년 현재 75%), 향후 우리의 노력 여하에 따라 우리에게 필요한 내실 있는 고부가가치형 투자유치가 가능할 것입니다.

III. 변화관리와 미래상

효과적인 변화 관리가 비전 달성의 전제

비전의 추진은 기본적으로 변화를 추구하는 것입니다. 따라서 변화 관리가 효과적으로 이루어져야만 비전을 실현할 수 있습니다. 비전 달성을 위한 우리의 잠재력은 크지만, 이러한 잠재력을 극대화하기 위해서는 성공적인 변화 관리가 필수적인 것입니다.

우리에게 절실한 변화는 특정 부문, 특정 사회계층에 국한된 것이 아닙니다. 경제·사회 전부문에 걸친 총체적

인 변화가 필요합니다. 변화관리의 과정에서 볼 때, 우리는 변화의 필요성을 인식하는 단계를 넘어, 변화 목표(비전)를 명확히 하고 변화관리 계획을 수립하는 단계의 끝부분에 와 있습니다. 이 시점에서는 뚜렷한 비전하에 국민 각계각층이 적극적으로 능동적인 역할을 담당하는 것이 중요합니다.

「참여정부」는 '역동과 기회의 한국' 건설을 변화의 목표로 명확히 설정하였습니다. 다음 단계에는 목표 달성을 위해 정치·경제·사회 전 부문에 걸쳐 혁신과 변화를 저해하는 제도적·관습적 장애요인을 제거하며, 필요한 변화가 지속적으로 일어나 우리 사회 전반에 확산·정착될 수 있도록 사회적·정책적 환경을 조성해 나가는 것이 중요합니다.

변화 필요성에 대한 인식과 미래에 대한 희망 등 변화의 기초여건 양호

우리의 경우 변화의 필요성에 대한 인식, 미래에 대한 희망 등 변화를 위한 기초여건은 비교적 양호하다고 볼 수 있습니다. 국민들 다수가 성장잠재력 저하, 사회갈등 첨예화, 중국의 위협 등 대내외적 도전요인이 매우 심각하다고 보고 있으나 이들 요인을 충분히 극복할 수 있다는 인식이 지배적입니다. 이러한 인식은 난관을 헤쳐나갈 일종의 자신감과도 같습니다.

또한 이러한 자신감은 미래에 대한 희망으로 이어지고 있습니다. 다수의 국민이 향후 전반적인 한국경제의 상황이 개선되거나 비슷할 것으로 보고 있습니다.

주요 정책 방향에 대한 긍정적 인식

국민들은 지난 1년간의 「참여정부」 정책 성과에 대해 크게 만족하지는 못하고 있습니다. 즉, 경기안정 및 권력기관의 정상화, 행정 및 인사혁신, 국가운영 방식의 변화 등 「참여정부」의 지속적인 노력에도 불구하고, 국민들은 기대에 못 미친다고 느끼고 있습니다.

그러나 이러한 결과가 나타난 것은 「참여정부」의 개혁과 정책노력이 단기간 내에 모든 문제점들을 해결하기보다는 국가체질을 근본적으로 개선하는 데 주안점을 두고 있기 때문입니다. 또한 이런 결과는 「참여정부」에 대한 국

민들의 높은 기대수준을 반영한 것이라 할 수 있습니다.

지난 1년간의 성과 평가가 다소 부정적임에도 불구하고 향후 「참여정부」가 지속적으로 추진하고자 하는 주요 정책 방향에 대한 국민의 의견은 긍정적입니다. 이는 지방화·분권화, 저소득층 복지 확대, 외국인투자 유치정책, 금융개혁 등 정책방향에 대한 긍정적인 설문조사 결과가 나타나 있습니다.

기업·사회단체·대학 등 민간부문에 상당수의 변화주체 형성

변화를 성공적으로 추진해 나가려면 변화의 주체, 즉 변화의 선도집단이 형성되어 있어야 합니다.

많은 국민들은 기업·시민단체·대학 등 민간부문에 있어서는 이미 변화의 선도집단이 형성되어 있다고 인식하고 있습니다. 이중 기업 부문이 가장 변화의 준비가 잘 되어 있는 것으로 인식되고 있는데, 특정한 것은 일반국민보다는 전문가집단과 해외투자자들의 응답이 훨씬 더 긍정적이라는 점입니다. 일반국민의 경우 기업보다는 오히려 비정부단체에 더 후한 점수를 주고 있습니다.

정치권과 정부부문에 대해서는 변화를 선도할 주체 형성이 미흡하다고 인식하고 있습니다. 특히 정치권의 변화 가능성에 대해서는 매우 회의적인 반응이어서 정치권에 대한 국민들의 불신이 뿌리깊은 것으로 나타납니다.

[참고 7] 위기를 기회로 전환시킨 기업의 변화 사례

국민들은 민간기업 부문에 있어 변화의 주체가 상당히 형성되어 있다고 인식하고 있습니다.

실제로 외환위기 이후 급변하는 환경변화에 적응하지 못하고 부실화되거나 도산하는 기업이 많았지만, 일부 기업들은 전략적 선택, 끊임 없는 기술개발 및 경영혁신, 구조조정 등을 통해 위기를 기회로 삼아 성공적으로 변화하였습니다.

[참고 8] 산·학·연 협력체제를 통한 대학의 변화 사례

상당수 대학의 경우, 이미 변화를 통한 성공사례를 보여주고 있습니다. 즉, 일부 대학들은 특화된 경쟁력을 바탕으로 지역별 우수 중소기업 및 연구소와 협력체제를

구축하여 성공적으로 변화를 주도하고 있습니다.

예컨대, 영진 전문대학의 경우, 중소기업에 대한 기술 지원 및 인재 공급 등을 통한 지역밀착형 산학 네트워크를 구축하여 산업체 중심의 대학으로 변모하였습니다. 그 결과 8년 연속 90% 이상의 취업률을 달성하는 변화의 성공적 사례를 보여주고 있습니다.

사회 구성원 모두의 참여와 협력 필요

「참여정부」는 한국 경제·사회 혁신에 있어서 역동적인 변화의 리더(Change Leader) 역할을 충실히 수행하고자 합니다. 이를 위해 정부는 변화의 비전과 청사진을 제시하고 변화의 장애요인을 체계적으로 제거함으로써, 혁신과 통합을 향한 우리 사회의 총체적 변화를 촉발·지원해 나갈 것입니다.

변화의 여건 조성자로서 정부의 역할도 중요하지만, 정부만으로는 이러한 변화를 완수할 수 없습니다. 혁신과 통합의 경제·사회를 건설하기 위해서는 사회구성원 모두의 참여와 협력이 절대적으로 필요합니다.

우리나라는 ‘참여와 협력’을 끌어낼 수 있는 독특한 문

화적, 인적 자산을 지니고 있습니다. 「참여정부」는 이런 우리 사회의 특성을 토대로 참여 민주주의의 원리에 기초하여 정부·시장·시민사회의 참여와 협력에 의한 동태적인 통합발전을 추진할 것입니다.

변화를 통해 역동적 선진 사회로 도약

지난해 우리 경제는 3% 내외의 성장률을 기록한 것으로 추정됩니다. 현시점에서 대외적인 추세적 도전요인들을 극복하고 우리 경제가 한 단계 도약하기 위해서는 성공적인 변화 관리가 필요합니다.

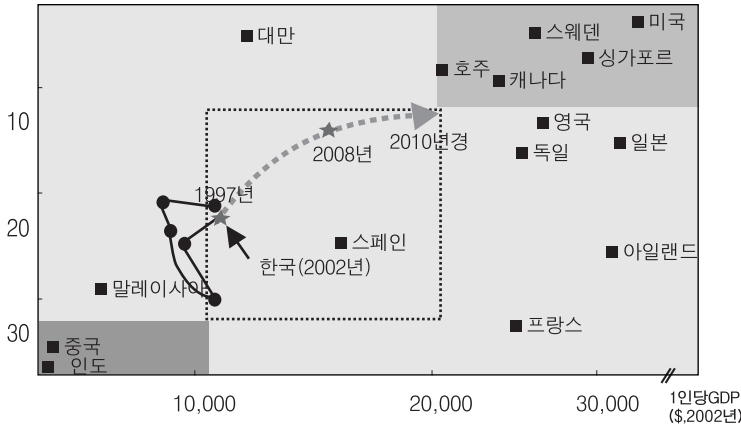
「참여정부」는 변화의 전기를 마련하기 위해 비전을 수립하고 경제활력을 회복시킬 정책적 노력을 경주하고 있습니다. 이제 남은 일은 정부가 변화의 리더 역할을 충실히 수행하고 시장과 시민사회가 자발적인 변화의 주체로 동참해야 합니다. 이를 통해 변화가 실제로 일어나고 혁신 성과가 창출·확산되며, 나아가 모든 분야에 걸친 개혁이 일상화되고 성장기반 및 사회안전망이 정립되는 등 변화의 정착이 이루어져야 합니다.

그렇게 되면 우리 경제가 활력을 회복하고 혁신주도형 경제로 이행할 수 있을 것이며, 그 결과 우리 사회는 역동적 선진사회로 도약할 수 있을 것입니다.

2010년경 한국의 위상

한국의 국가경쟁력과 1인당 GDP수준

WEF 국가경쟁력순위 (2002년)



• 외환위기 이후 시기는 새로운 도약을 위한 우리 사회 전체의 중요한 학습 과정이자 자체정비·체질개선의 기간

소득 2만불 수준의

OECD 중견국가로

지금 우리 경제는 선진국으로 가기 위한 힘준한 산을 넘고 있습니다. 우리의 국민소득은 8년째 1만불 수준에 머물고 있습니다. 이는 경제위기를 경험한 탓도 있지만, 선진국들의 경우도 국민소득 1만불에서 2만불로 이행하는 과정이 결코 순탄치 않았습니다.

선진국과 비교할 때 우리는 커다란 발전 격차를 안고 있습

니다. 우리의 1인당 국민소득 순위는 OECD 30개국 중 24위인데, 우리보다 조금 상위의 국가들과 비교해도 아직 상당한 소득격차가 있습니다. 이러한 소득격차는 제도과 의식 등에 있어서의 전반적인 격차를 반영하는 것입니다.

앞으로 10여년은 우리나라의 제도와 의식을 혁신하여, 선진국과의 커다란 격차를 점진적으로 줄여나가는 기간이 될 것입니다. ‘고속성장’, ‘단기간내 선진국 진입’에 대한 비현실적인 기대를 버리고, 경제체질을 개선하고 선진적 제도와 관행을 정착시키기 위한 노력을 지속적으로 경주해야 합니다. 우리의 노력이 결실을 맺는다면 2010년경 우리나라는 소득 2만불권에 진입함으로써 선진국과의 격차를 줄이고 OECD 중견국가로서의 위상을 확보할 수 있을 것입니다.

우리의 미래상(I)

우리 경제의 미래를 부문별로 살펴보겠습니다.

기업하기 좋은 나라: 경쟁제한적 규제가 해소되고 선진기업형 지배구조가 정비되는 등 투명하고 공정한 시장 경쟁 환경이 조성될 것입니다. 이에 따라 소수의 시장참여자에 의해 시장이 움직이는 현상이 감소할 것이며 기업경영의 효율성(IMD순위)도 세계 20위에서 10위권으로 상승할 것입니다.

과학기술 강국: 연구개발 역량을 확충하고, 국가혁신체제를 확립하여 2003년 현재 10위인 우리의 과학기술 수준을 2008년경에는 8위로 끌어올릴 것입니다. 이러한 목표를 달성하기 위해 2002년 현재 약 17조원인 R&D 투자 규모를 2007년까지 30조원 이상으로 증대시키고 18만명 수준의 연구인력 수를 25만명으로 증가시킬 것입니다.

동북아 경제중심: 동북아의 물류·금융·R&D 중심으로 부상하게 될 것입니다. 인천공항은 세계 3위 공항, 부산과 광양은 동북아 환적중심항이 될 것입니다. 또한 금융 인프라를 개선하고 관련 전문인력을 양성함으로써 자산운용업에 특화한 아시아 3대 금융 중심으로 도약할 것입니다. 경제자유구역을 효율적으로 운용하여 동북아의 국제 비즈니스 중심으로 발전할 것입니다. 그 결과 외국

인투자 누적액은 2007년까지 GDP의 12% 수준까지 상승될 수 있을 것입니다.

우리의 미래상(II)

무역대국: 우리는 고기술, 고생산성, 고가 브랜드 위주의 수출전략을 구사하여 2010년경 무역규모 세계 8위를 달성할 것입니다. 이는 교역액 7,500억불 수준의 무역대국을 의미합니다. 2003년 현재 353개인 세계 일류상품 수는 2008년 1,000개를 상회하게 될 것이며, 이를 위해 10대 차세대 성장동력 산업을 적극 육성할 것입니다.

삶의 질이 높은 나라: 복지형평성의 제고와 교육·문화·환경 문제의 개선으로 삶의 질이 선진국형으로 변화하게 될 것입니다. 주5일 근무제가 정착되고 「참여정부」임기중에 주택 250만호 이상 건설, 임대주택 70만호 건설 등으로 주거환경이 크게 개선될 것입니다. 국가의 교육비 부담을 증대시킬 것이며, 현재의 7.7% 수준의 청년 실업률을 4~5년후 5% 수준으로 감소시킬 것입니다.

고르게 잘사는 나라: 각종 교통망의 확충, 신행정수도의 건설, 지방분권의 실현을 통해 지역사회 발전을 추구할 것입니다. 경부고속철도를 필두로 한 첨단교통 시스템이 가동되고 2010년 경에는 신행정수도의 건설이 어느 정도 마무리될 것입니다. 중앙정부 대 지방정부의 재정비중을 2007년에 45 대 55로 맞추고 동시에 2002년 현재 2,447만원인 농가소득을 2008년에 약 3,600만원 수준까지 끌어올릴 계획입니다. ■

시속 300km '고속철 시대' 열리다



34 4월 1일, '철도 르네상스' 시대 열려 / 맹성규

38 '1일 생활권'에서 '반나절 생활권'으로 / 서광석

42 국토 균형발전에 '파란 불' / 조남건

45 국가 차원의 지역균형발전 정책을 / 김광식

단군 이래 최대 국책사업이라고 일컬어지는 고속철도가 4월 1일
개통된다. 고속철도 개통으로 인한 경제적·지역적 파급효과와 함께
향후 과제를 정책담당자 및 전문가에게 들어본다. <편집자주>

4월 1일, '철도 르네상스' 시대 열려



맹성규 건설교통부 고속철도과장

경부고속철도 제1단계 건설 및 호남선 철도 복선전철화 사업이 완료되어 올해 4월부터 서울과 부산, 서울과 목포까지 고속열차가 운행된다. 서울-부산간 이동시간이 2시간 40분으로, 서울-목포간은 2시간 58분으로 단축되는 등 우리나라도 시속 300km의 고속열차를 운행하는 '철도 르네상스' 시대를 펼쳐 나가게 된다.

서울-동대구 구간에 고속신선을 건설하고 동대구-부산 구간의 경부선철도를 전철화하여 서울-부산 간에 고속열차를 운행하는 경부고속철도 제1단계 건설 및 호남선 철도 복선전철화 사업이 완료되어 올해 4월부터 서울과 부산, 서울과 목포까지 고속열차가 운행된다.

서울에서 동대구까지 새로 건설된 고속철도와 전철화된 기존 철도구간인 서대전-목포 호남선 및 동대구-부산 경부선 철도에 고속열차가 운행되는데, 서울과 부산까지의 이동시간이 2시간 40분으로 줄어들며 서울에서 목포는 2시간 58분으로 단축된다.

서울-부산간 이동시간 2시간 40분으로 단축

고속철도는 다른 교통수단에 비해 이동시간이 절반 이상 단축되고 수송능력도 두 배 이상이며, 특성상 안전성·정시성이 뛰어나고 에너지 절감 및 친환경적 측면에서도 유리하다는 장점을 지니고 있다.

면에 따라 1992년부터 고속철도 건설이 시작되었으나, 건국 이래 최대국책사업인 경부고속철도 건설사업은 시련과 위기를 극복하는 과정의 연속이었다. 초대형 국책사업에 대한 경험이 부족한 상황에서 건설 초기 단계부터 잦은 설계변경과 사업비 증액, 세무노선 변경, 민원 발생, 사업관리능력 미숙 등으로 1997년까지의 5년간 건설공정이 15%에 불과하였다. 그리고 1997년에 제기되었던 부실공사 문제와 외환위기로 인한 사업중단 논란은 사업추진상의 최대 위기였다.

그러나 경부고속철도 사업은 국가백년대계를 위해 반드시 필요하다는 판단하에 1998년에 사업계획을 전체적으로 재검토한 결과, 초기투자비를 절감하고 고속열차 조기운행이 가능하도록 하기 위해 제1단계 사업과 제2단계 사업으로 구분하여 추진하기로 결정되었다(제2차 건설기본계획 변경). 또한 설계·시공·감

면에서도 유리하다는 장점을 지니고 있다.

리 등 전과정에 걸쳐 철저한 사업관리를 시행하고 외국 전문업체에 의한 안전점검 실시 및 책임감리 시행 등 품질과 안전을 확보하는 대책을 시행하였다. 그 결과 건설공정이 본격적으로 진행되어 2004년 2월말 현재 건설공정을 거의 마무리하고 고속열차 개통운을 위해 막바지 점검을 하고 있다.

현재 총사업비 18조4,358억원(1단계 사업비 12조 7,377억원)이 투입되어 서울-부산 412km에 고속철도가 건설되고 있다. 제1단계 사업으로 서울-대구 간에 고속철도를 건설하고 대전 및 대구 시내와 대구-부산 등 일부 구간은 경부선 철도를 전철화하는데, 2004년 4월에 개통하는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 제2단계 사업으로 2004년부터 2010년까지 대전 및 대구 시내구간과 대구-경주-부산 구간에 고속철도를 건설하는데, 대구-경주-부산 구간은 2002년에 당초보다 앞당겨 건설에 착수하였다. 2004년 1월말 기준으로 제1단계 사업은 공정 99.2%를 달성하였다.

경부고속철도 노반시설은 최고속도 350km/h까지 운행할 수 있도록 건설되고 있으며, 지형여건상 터널 구간이 46%, 교량구간이 27%를 차지하고 있다. 고속열차 차량은 프랑스 알스톰社와 도입계약을 체결하였는데, TGV 차량형식을 우리나라 여건에 맞게 개선하여 고속차량 1편성당 935명을 수송할 수 있도록 20량

으로 하였으며, 전체 46편성 중 12편성은 프랑스에서 제작하고 34편성은 국내에서 제작하였다.

한편, 고속철도역으로는 서울역·용산역·광명역·부산역에서 고속열차 시발기능을 담당하도록 하였으며, 고속열차가 정차하는 중간역으로 천안아산역·대전역·동대구역·신경주역을 두었다. 또한 고속철도 투자효과를 확대하여 수해지역을 넓히고 지역개발을 촉진하기 위하여 2003년 11월에 오송(충북 청원)·김천·울산에 중간역을 추가 건설하기로 결정하였다.

이에 대해서는 저속철도가 될 것이라는 일부의 우려가 제기되기도 하였으나, 서울과 부산 간에 걸리는 운행시간에는 영향이 없는 운행패턴으로 고속열차가 운행된다. 실제로 일본에서는 고속철도 신간선에서 3종류의 열차를 운행하고 있으며, 대부분의 고속열차는 일부역에만 정차하는 방식으로 운행되고 있다. 경부고속철도의 경우에도 대부분의 고속열차가 1시간 56분(2개 중간역 정차) 또는 2시간 3분(3개 중간역 정차) 범위 내에서 서울과 부산을 연결하게 된다.

경부고속철도 제1단계 개통에 맞추어 호남선 철도에도 고속열차를 운행할 수 있도록 호남선 철도를 전철화하고 있는데, 2001년에 시공되어 2004년 4월에 개통된다. 이에 따라 서울에서 대전까지는 경부고속철도를 함께 사용하고 서대전에서 목포까지는 전철화된

호남선 철도를 이용하여 고속열차가 서울-목포 구간에 운행된다.

이와 같이 기존 철도를 전철화하여 고속열차를 운행하는 방식은 프랑스와 독일 등에서도 폭넓게 활용되고 있다. 경부고속철도를 이용하여 호남선 철도에도 고속열차가 운행됨으로써 수송효율이 극대화되어 철도 산업의 경쟁력이 높아지고 수익성도 개선되는 효과가 있다.

〈그림 1〉 고속철도 개통 개요



정부는 고속철도 운행효과를 극대화하고
 국토 균형개발을 유도하기 위해 기존 철도망의
 복선전철화, 고속철도와 도로와의 연결교통망 확충 등
 교통체계 개선대책, 역세권 개발, 지방의 산업·관광
 기반 확충, 지방도시 기능 활성화 등
 관련 대책을 마련하고 있다.

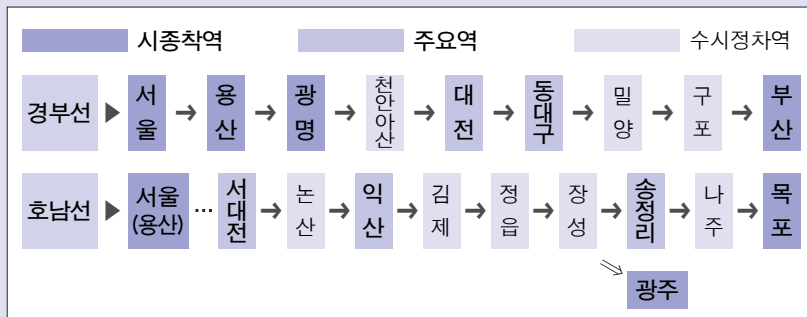
안전성·편의성 제고에 주력

정부는 안전하고 편리한 고속철도 개통 운영을 위해 준비업무를 착실하게 진행하여 왔다. 우선, 안전운행을 위해 고속열차 차량과 터널 및 교량 등 각종 시설물은 첨단기술을 적용한 엄격한 국제기준으로 제작·시공하였다. 우리나라 고속열차는 기술적인 특성상 관절형 대차구조로서 열차의 탈선을 예방하고 있으며, 3중 제동시스템을 적용하였다. 차량에 대해 화재를 실험한 결과 내연성이 우수한 것으로 입증된 바 있다.

또한 고속철도 노선 연장의 45%에 해당하는 터널에 대해서는 단면적을 프랑스의 경우보다 70% 이상 크게 건설하였으며, 각종 안전설비를 갖추었다. 고속열차 운행상의 안전성을 높이기 위해서 차축과열 방지·지장물(支障物) 감지·열차접근확인장치 등 첨단 안전설비를 적용하였다.

그리고 고속열차가 실제 운행되는 과정에서 나타날

〈그림 2〉 고속열차 정차역(2004년 4월)



주: * 경부선 총소요시간: 2시간 40~50분, 수요일에 따라 동대구, 부산 직통열차 설정
 ** 호남선 총소요시간: 2시간 38~58분, 서울-서대전 구간 정차역은 경부선과 동일

수 있는 문제점을 사전에 점검 보완할 목적으로 고속열차의 시운전을 1999년부터 단계적으로 시행하여 왔으며, 혹한기에 발생했던 차량의 흔들림 현상을 해결하고 전차선의 불꽃발생현상 등을 개선하였다. 또한 올 1월부터는 실제 운행조건과 유사한 상황에서 고속열차를 시험운영하여 전체적인 운영시스템을 점검하고 있다. 이와 함께, 사고가 발생할 경우에 대비하여 사고유형별 대응대책을 마련하였으며, 고속열차 시스템을 운영할 우수한 전문인력도 체계적인 교육을 통해 양성하였다.

또한 정부는 고속철도 이용객이 고속철도역을 대중교통을 통해 편리하게 이용할 수 있도록 지난해 4월에 '고속철도 연계교통체계 구축 기본계획'을 수립하여 단기와 중장기로 구분하여 시행하고 있다. 단기적인 대책으로는, 역 광장내 시내버스·택시정류장 설치, 진입도로 정비, 시내·시외 버스 및 리무진버스 노선 조정 등 연계교통시설을 정비하였다. 중장기 대책으로는, 철도환승체계 및 연결도로망 등 지역간·도시내 연계체계를 개선할 계획이다.

한편, 고속열차는 주요 도시간 중장거리 거점 수송을 위주로 하여 하루에 82~92회 정도(편도 기준) 운행될 예정이다. 다만, 경부고속철도 제1단계 개통에서는 고속열차와 일반열차가 일부 선로를 공용하게 되므로 경부선과 호남선 철도의 중장거리 일반열차가 일부 감축되는 것이 불가피한 측면도 있다. 고속열차가 정차하지 않는 지역의 열차이용 불편을 개선하기 위해

인근 고속열차 정차역과 연결하는 구간열차를 대폭 증설하고(경부 254%, 호남 140%), 환승하는 일반열차 운임을 할인할 계획이다.

고속열차의 운임수준은 새마을호 운임의 약 135% 내외(서울-부산 기준)를 기본운임으로 마련하고 있으며, 최대 40%

까지 운임을 할인해 주는 다양한 할인제도를 도입하여 이용객이 느끼는 경제적인 부담을 대폭 낮출 방침이다.

참고로 고속열차 운행지역은〈그림 2〉와 같다. 지역별로 수송수요에 따라 고속열차 정차횟수가 다르며, 직통열차·격역 정차열차 등 다양한 운행방식으로 운영된다.

한편 정부는 고속철도 투자효과를 지역개발에 활용하기 위해 신설 고속철도역인 광명역과 천안아산역 주변 지역을 체계적으로 개발하고 있는데, 광명 역세권(약 60만평)과 아산 신도시 1단계 개발(107만평)을 2008년까지 완료할 계획으로 추진중이다. 광명역 주변 지역을 상업·업무유통·종합환승센터 및 공동주택 용지 등으로 개발하고 있으며, 천안아산역 주변 지역은 수도권 기능을 흡수하는 자족형 신도시로 개발되고 있다. 그리고 2010년까지 건설되는 오송·김천·신경주·울산 고속철도역 주변 지역도 지방자치단체와의 협의를 통해 지역별 특화전략 등을 수립하여 체계적으로 개발될 예정이다.

2010년까지 경부고속철도 2단계 사업 완료

프랑스·독일·일본·스페인에 이어 우리나라도 시속 300km의 고속열차를 운행하게 되어 철도 르네상스를 펼쳐 나가게 됨은 물론, 앞으로 우리나라의 기간교통 체계와 국민의 교통생활, 국토공간구조 변화 및 자원의 활용과 지역 발전에 있어서 새로운 기회를 제공할 것으로 전망된다.

고속열차가 운행되면서 새마을호보다 지역간 이동 시간이 약 40% 정도 절감되고 철도의 호남선 철도와 경부선 철도의 여객 좌석공급 능력은 약 2.3배로, 운행 횟수는 약 1.4배로 증가된다. 이와 함께 화물열차의 운행횟수도 증가되면서 철도를 통한 화물수송도 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 고속열차 운행효과는 2010년에 경부고속철도 제2단계 사업이 완료되면 확연하게 나타날 것으로 보인다.

고속열차의 운행에 따라 국가교통체계 측면에서 항공·버스 등 교통수단 간의 역할분담이 변화될 것이며, 국가물류체계에도 커다란 변화를 가져올 것이다. 또한

국토공간구조 측면에서도 지역간 접근성이 대폭 단축되면서 생활 전반에 많은 변화를 초래할 것이며, 특히 지역 발전에 있어서 집중과 분산의 효과가 동시에 나타날 것으로 예측되고 있다. 고속철도를 이미 운행하고 있는 프랑스와 일본의 경우를 보면, 국토공간 구조에 있어서 수도권 인구 집중이 강화되었다는 지적도 있는 반면에 지역경제가 활성화되고 문화레저생활의 공간적 범위가 확대되었다는 상반된 분석도 있다

고속철도 시대는 지역간 접근도 향상 및 지역경제 활성화를 통한 지역균형개발이라는 측면에서는 기회이나, 수도권 집중심화 가능성이라는 위기요인도 내포하고 있다. 기회를 최대한 효과적으로 활용하면서 위기요인을 지혜롭게 조정해 나가는 정책적 접근이 필요하다. 정부는 고속철도 운행효과를 극대화하고 국토균형개발을 유도하기 위해 기존 철도망의 복선전철화(고속열차 직결운행으로 이동시간 단축 및 철도수송 능력 확충), 고속철도와 도로와의 연결교통망 확충 등 교통체계 개선대책, 역세권 개발, 지방의 산업·관광기반 확충, 지방도시 기능 활성화 등 관련 대책을 마련하고 있다.

한편 정부는 호남축에 고속철도를 건설하기 위하여 기본계획 수립에 대한 연구용역을 지난해말에 완료하였다. 연구용역 결과, 새로운 고속철도는 노선 구간별로 선로용량과 수송수요 및 경제성 등을 고려하여 단계적으로 건설하는 방안이 합리적인 것으로 나타났다. 이러한 연구용역 결과를 바탕으로 건설기본계획을 수립할 계획이다.

또한 올해 경부고속철도 제1단계 개통에 이어 제2단계 사업을 추진하고 있는데, 대구-경주-부산 고속철도 건설사업은 올해부터 전구간에서 공사를 본격 진행할 계획이다. 대전과 대구 시내 구간에 고속철도 노선이 통과하는 방식에 대해서는 관련 지방자치단체와 협의하여 통과방식을 확정, 원활히 공사가 추진될 수 있도록 할 계획이다. ■

'1일 생활권'에서 '반나절 생활권'으로



서광석 교통개발연구원 연구위원
(ksuh01@empal.com)

기존의 교통수단 특히 기존철도에 비해 소요시간이 절반 수준으로 단축됨에 따라 국토가 '1일 생활권'에서 '반나절 생활권'으로 바뀌게 되고, 이에 따른 지역 동질성 강화로 국토의 균형개발이 촉진될 전망이다. 또한 교통 수단별 수송분담과 비용의 변화를 고려하여 교통체계가 재정립될 것으로 보인다.

1899년 9월 18일은 한반도에 첫 철마가 기적을 올리면서 달리기 시작한 날이다. 노량진에서 체물포 간 33.2km가 개통된 다음 1905년에 경부선이 개통되었다. 이로부터 100년 만에 경부고속철도가 2004년 4월 1일 개통을 앞두고 있다. 경부선 철도가 개통된 후 1세기 만에 같은 경부축에 새로운 철도가 개통되는 것이다.

고속철도는 1964년도에 일본에서 처음 개통된 다음 프랑스·독일은 자체 개발로 그리고 스페인은 프랑스·독일의 기술에 의해 건설·개통되었다. 그 다음으로 한국은 차량시스템은 국외에서 도입하였으나 건설은 우리의 기술로 개통을 하게 된다.

세계에서 5번째로 개통을 앞두고 있다는 점에서 고

◇이 글은 필자의 개인견론으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

속철도에 거는 기대와 함께 교통에 대한 영향이 클 것으로 보인다. 105년 전에 세계의 새로운 수송체제인 첫 철마가 한반도 수송체제에 발을 들여놓으면서 세계의 흐름에 동참한 철도가 지금에 이르기까지 現교통체제를 구축하였다면, 이제는 세계로 향하는 수송체제를 구축하는 단계라 할 수 있다.

고속철, 교통시장과 국토전반에 지대한 영향

경부축의 인구·산업 등 집중 정도가 전국토의 3분의 2 이상 수준인 점을 고려해 볼 때, 경부고속철도 개통이 교통시장과 국토 전반에 미칠 영향은 실로 막대할 것으로 보인다. 이미 계획단계에서부터 1일 52만 명의 수송이 가능할 뿐만 아니라 기존 경부선을 통해 화물을 수송하여 물류비를 대폭 감소시킬 수 있을 것으로 전망되고 있다.

그러나 고속철도 개통 후 일어날 영향을 살펴보는

것은, 실제 개통·운행중에 있어 개통 이후 상황에 대한 상세한 자료를 가지고 있으며, 우리와 생활형태·국토조건 등이 유사한 일본의 사례를 살펴보고 우리나라의 경우를 검토하는 것이 가장 정확할 것이다.

일본은 1964년에 고속철도로 도카이도(東海道) 신칸센(新幹線)을 개통하였다. 도쿄(東京)와 오사카(大阪)간 515km를 연결하는 고속철도를 건설하고 그 다음으로 산요(山陽)·도후쿠(東北)·쇼에쓰(上越) 등의 신칸센(新幹線)이 계속 완공되어 운행중이다.

이러한 고속철도의 개통에 따른 영향은 다양한 부문에서 나타나고 있다. 특히 고속철도를 이용하는 이유가 빠르다는 것으로 인한 고속성, 정시성 그리고 쾌적성으로 나타났는데, 이러한 모든 결과는 고속성에서 시작되는 것이라 할 수 있다.

이로 인해 수도권 중심의 대도시 인구 증가가 완화되는 현상이 나타났다. 더 나아가 관광객이 고속철도가 있는 지역을 중심으로 증가하는 한편, 고속성을 활용한 당일 귀가가 가능한 관광권역이 증대하였다.

또한 교통활동 영역의 확대는 수송수요의 변화를 가져왔다. 교통에 소요되는 시간이 절반 이하로 줄어들면서 이용수송수단에 변화가 나타난 것이다. 산요 신칸센 개통 이후 500km 거리 이내의 항공 이용이 약 65%가 감소하였고(〈표〉 참조), 프랑스에서도 유사한 결과를 나타내고 있다.

항공교통뿐 아니라 철도에도 같은 형태의 변화를 보였다. 기존철도 이용객 중 10~20% 정도만이 계속 기존철도를 이용하였고, 나머지는 고속철도로 이전하였

으며, 새로운 철도수요도 약 30% 정도 유발되었다.

철도 이용 시간대도, 거리·소요시간 등을 고려하여 야간철도를 이용하던 이용객이 고속철도로 인해 이용 가능한 시간대가 늘어나면서 주간으로 이동하는 등 변화 양상을 보였다.

결국 고속철도의 '고속성'으로 인한 수송 부담물의 변화는 버스·항공뿐 아니라 기존철도 이용의 감소라는 형태로 나타났으며, 이는 대부분 고속철도 이용으로 이전되었음을 알 수 있다. 특히 장거리 수송에서 고속철도 개통의 영향이 크게 나타난 것은 비단 일본뿐 아니라 프랑스·독일·스페인에서도 마찬가지였다. 고속철도의 영향이 큰 시간 거리대는 고속철도로 2~3시간 거리대인 것으로 나타났는데, 이 거리대에서는 항공의 경쟁력이 급속히 감소하고 3시간대 이상에서는 항공이 다소 증가하는 양상을 보이고 있다.

국토 균형개발 촉진될 듯

올 4월 1일에 경부고속철도의 1단계 개통과 함께 호남선에도 고속철도 차량이 운행되면 서울-부산 간 2시간 40분, 서울-목포 간 2시간 58분으로 기존 4시간 이상 걸리던 거리가 2시간대로 단축된다. 따라서 서울-대전 간은 45%, 서울-대구 간은 46%, 서울-광주 간은 시간이 32% 단축되고 2단계가 완공되면 현재 소요시간의 약 절반 이하로 감소하게 된다.

이러한 동일한 거리에 대한 소요시간의 단축으로 시작되는 고속철도의 개통 결과가 국토교통체계에 미치는 영향은 매우 크다.

우선, 기존의 교통수단 특히 기존철도에 비해 소요시간이 절반 수준으로 단축됨에 따라 국토가 '1일 생활권'에서 '반나절 생활권'으로 바뀌게 된다. 기존의 생활형태에서 거리가 절반으로 줄어들었다는 점에서 지역간의 이동을 위한 연계력, 즉 활동에 대한 힘은 네 배가 될 뿐만 아니라 이에 따른 상호 이동·이용도 발생될 것으로 예상된다.

다시 말해, 동일한 인구조 지리적인 거

〈표〉 산요 신칸센 개통 이후 항공이용의 변화

(단위: 천인, %)

	도쿄~후쿠오카 (1,000km)	도쿄~히로시마 (800km)	나고야~후쿠오카 (660km)	오사카~후쿠오카 (500km)	오사카~히로시마 (320km)	히로시마~후쿠오카 (300km)
1974년	1,999 (18.3)	238 (0.7)	290 (36.3)	1,745 (4.0)	288 (5.2)	72 (3.1)
1975년	1,676 (-16.1)	166 (-30.3)	201 (-40.9)	1,030 (-64.6)	66 (-77.1)	12 (-83.1)

주: * 괄호 안은 전년 대비 변화율임.

** 산요 신칸센은 1975년 3월 완전 개통됨.

고속철도역이 도시 교통의 중심이 되도록
 종합교통체계를 구축하고 도시내 혼잡을 최소화할
 수 있는 연계교통체계를 마련하여 도시의 발전과
 함께 이를 확대해야 한다. 또한 철도화물 수송
 기능을 확대하는 등 등복아 물류 중심국가
 건설을 위한 대책을 수립할 필요가 있다.

리는 변하지 않았으나 시간적 거리가 절반으로 단축됨에 따라 상호활동 등의 작용은 인구의 곁에 비례하고, 거리의 곁에 반비례하므로 그 상호작용은 네 배가 된다는 것이다. 동일한 시간대에 접근이 가능한 지역의 면적이 넓어짐에 따라 지역의 동질성이 늘어나 국토의 균형개발 측면에서 상당히 유리한 양상이 전개될 것으로 전망된다.

실제 동일 시간대에 접근이 가능한 인구의 변화를 살펴보면, 기존에 서울을 중심으로 4시간 이내에 접근이 가능한 지역의 인구는 전국인구의 약 71%에서 약 91%로 늘어나게 된다.

또한 지리적 위치·교통시설 등에 따라 다소간의 차이는 나타날 수 있으나, 교통수단별 수송분담과 비용을 볼 때 교통체계에도 많은 변화가 예상된다. 기존에 가지고 있던 수송시장에서의 교통수단별 점유는 고속철도의 개통으로 새로운 변화를 보일 것이고 이로 인한 비용의 변화를 고려한 교통체계가 재정립될 것으로 보인다.

시간과 거리에 따른 지역간 교통수단별 역할의 변화가 어떠할지는 외국의 예에서 살펴본 바 있으나, 기존의 교통수단을 이용하는 이용객을 대상으로 한 설문조사를 살펴보면 더욱 극명하게 나타난다. 한정적인 조사자를 대상으로 조사한 결과이지만, 이용하겠다는 의사표시가 약 65%로 나타났고, 이 중 항공을 이용하는 사람의 경우 약 73%가, 승용차 이용자는 약 70%가, 고속버스 이용자는 약 61%가, 철도이용자는 약 57%가 고속철도를 이용하려는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 바탕으로 볼 때, 각 교통수단 간에 상당한 변화가 예상된다. 거리대별 바람직한 교통수단을 살펴볼 때, 우리나라 국토 조건상 200km까지는 승용차·고속버스가, 250km까지는 고속철도·일반철도가, 300~400km 구간에서는 고속철도가, 400km 이상에서는 항공과 고속철도의 분담률이 비슷하게 나타날 것으로 예측된다.

시간·비용을 감안한 교통체계 개편 예상돼

이런의 결과들을 비교해 볼 때 국토 전반의 교통체계는 우선 고속철도와 경쟁을 하는 수단의 경우 많은 영향이 있을 것으로 판단된다. 일본의 경우 도쿄-나고야 간은 약 350km 정도의 거리이지만, 도카이도(東海道) 신칸센이 개통된 이후 도쿄-나고야 간 항공노선이 폐지된 것을 참고할 필요가 있다.

지역간 버스의 경우도 최근 수송실적의 감소와 함께 고속철도의 수송능력을 감안할 경우 고속철도와의 경쟁보다 고속철도역을 중심으로 연계서비스를 고려한 방안으로 운행을 검토하여야 할 것이다. 고속도로를 포함한 도로의 경우는 고속철도가 운행됨에 따라 전환되는 교통수요로 인해 다소 기존의 고속도로보다 여유가 발생하여 혼잡이 완화될 것으로 예상되지만 장거리를 대상으로 한다는 면에서 볼 때 대도시 주변은 크게 변화가 없을 것으로 보인다.

철도의 경우 경부축과 호남축의 기존노선에 추가로 경부고속철도가 개통됨에 따라 전반적인 철도 이용은 증가할 것으로 예상되지만, 경부고속철도의 2단계 개통 이전까지는 그 효과가 미미할 것으로 보인다. 1단계 개통은 대전과 대구의 도심구간, 동대구-부산 간에는 기존 경부선을 활용한다는 측면에서 용량의 한계로 타열차의 운행을 제한할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 고속철도의 개통으로 철도의 경쟁력은 확보할 수 있겠으나 기존의 용량문제와 새마을호·화물열차와 같은 타열차의 운행제한으로 철도부문의 효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

그러나 당초 정부축의 교통문제를 해결한다는 측면에서의 효과는 향후 검토가 필요한 부문이다. 특히 경

부족이 가지고 있는 철도를 통한 화물수송이 영향력을 발휘하기 위해서는 지속적인 대책이 필요하다. 고속철도 개통으로 모든 것이 해결될 수 있는 것은 아니라는 점에서 확보한 수송력을 뒷받침할 수 있는 관련 대책이 필요한 것으로 보인다.

전술한 바와 같이, 경부고속철도 개통에 따른 영향 가운데 국토 전반의 공간구조적인 측면에서의 영향은, 시간의 반감으로 인한 생활공간의 확대와 도시간의 연계 강화로 새로운 활동영역의 증대뿐만 아니라 사회문화적 측면에서 동질의 국민관광·레저 활동으로부터 학술·문화교류 등을 가져올 수 있어 국토균형개발을 강화시킬 수 있다는 것이다. 고속철도의 중간역으로 지정된 도시의 경우, 이를 중심으로 지역의 중심화가 강화되어 지역의 중추기능이 집중됨에 따라 인구·산업 등이 집중되는 현상도 예상된다.

수도권 집중·도시교통 혼잡 등에 대한 세밀한 후속대책 필요

고속철도의 개통이 긍정적인 영향만 주는 것은 아니다. 일본의 경우 고속철도 개통으로 시간적으로 가까운 도시로의 이동이 많아져 오히려 기존의 도시간에 이동이 감소하고 관광객이 감소하는 현상을 겪기도 하였고, 중간역 대도시로의 인구 증가가 대도시 집중화를 나타내고 있다는 지적도 제기되고 있다.

이는 고속철도 개통에 따른 영향을 잘 예측하고, 외국에서의 경험을 바탕으로 정교한 대비책을 마련하여야 함을 시사하는 것으로서, 특히 교통정책의 경우 많은 대책들이 보완되어야 함을 의미한다.

또한 기존의 수도권이 가지고 있는 집중의 정도를 고속철도 개통으로 오히려 강화시킬 수도 있다는 점에서 대도시 집중 문제는 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다. 중간역을 건설한 도시에서도 기존의 도시가 가지고 있는 도시의 중심지가 고속철도역을 중심으로 이전되어 기존도시의 황폐화를 초래할 가능성도 생각해 볼 수 있으며, 기존의 경부고속도로 등에서의 많은 경험을 바탕으로 이에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

경부고속철도 개통은 철도 100년에 새로운 역사가

시작될 뿐만 아니라 세계에서 5번째로 고속철도의 건설·개통이라는 점에서 그 영향 또한 크다. 국토가 기존의 한나절 시대에서 반나절 시대로, 전국이 2시간대 거리로 구축된다는 것은 우리 사회가 동일한 시간대로 접어들게 되고 국가경쟁력을 확보할 수 있는 기회이기도 하다. 그러나 이러한 기회도 세밀한 후속작업들이 진행되지 않는다면 영향을 이용하기보다 오히려 어려운 상황에 처할 수 있을 것이다.

고속철도 개통에 따라 국가교통체계는 우선 기존의 철도를 바탕으로 연계교통체계를 구축해야 한다. 그렇지 않으면 빠른 속도로 도시권을 이동했으나 도시내로 연결하는 교통시설의 부족으로 고속으로 이동한 효과를 얻을 수가 없을 수도 있다.

따라서 철도역을 중심으로 하는 교통체계를 구축하여 고속철도역이 도시의 교통 중심이 될 수 있는 종합교통체계를 구축하는 동시에 연계교통체계를 구축하고 도시의 발전과 함께 이를 확대하여야 한다. 이를 위해서는 도시내 교통을 철도역을 중심으로 구축하되 도시내 혼잡을 최소화할 수 있는 대책을 강구하여 철도역을 생활의 중심지로 건설하여야 한다.

또한 화물을 철도로 수송할 수 있는 철도화물 수송 기능을 확대하는 등 동북아 물류 중심국가 건설을 위한 대책을 수립할 필요가 있다. 이는 고속철도 개통에 따른 효과를 보다 확대할 수 있는 기회일 뿐만 아니라 대외적으로 국가경쟁력을 강화시킬 수 있는 대응 방안이다.

고속철도의 개통으로 국토 전반에 걸쳐 많은 긍정적인 변화가 기대되지만 예상되는 문제들에 대한 추가적인 대응책이 없을 때에는 수도권 집중, 도시교통 혼잡과 같은 우려가 현실로 나타날 수도 있다는 점에서, 고속철도의 개통에는 기회와 위기가 공존한다는 점을 유념할 필요가 있다. ■

국토 균형발전에 '파란 불'



조남건 국토연구원 연구위원
(ngcho@krihs.re.kr)

고속철도는 국력·기술력의 상징으로, 그동안 IT기술로 세계에서 인정받았다면 이제는 고속철도의 기술력이 우리의 입지를 강화시켜 주게 될 것이다. 또한 고속철도는 수도권과 비수도권, 대도시와 지방도시의 물리적인 공간 격차뿐 아니라 생활과 의식의 격차를 해소하여 국토의 균형발전에 기여할 것으로 기대된다.

오는 4월 1일 우리나라의 고속철도가 개통된다. 최고 시속 300km를 낼 수 있는 고속철도는 세계에서 손가락으로 꼽을 만큼 귀한 존재이며, 현존하는 최고의 기술로 운행되는 레일 위의 항공기라고 할 수 있다. 우리나라에 철도가 도입된 지 105년, 고속철도가 착공된 지 12년 만의 일로서 경사스러운 일이다.

공간·생활·의식 격차 해소로 국토 균형발전에 기여할 때, '국화'와 '게이샤'로 상징되어 오던 일본이 1964년 10월 1일, 제18회 올림픽을 앞두고 신칸센 고속철도를 개통시켜 세계를 놀라게 하였다. 당시로서는 상상도 할 수 없었던 시속 210km를 달성하여 도쿄와 오사카 515km를 6시간 30분에서 4시간 10분(현

재는 2시간 30분)으로 단축한 것이다. 이후, 일본은 세계에서 가장 빠른 고속열차를 가진 나라, 기술력이 강한 나라로 인식되었다. 후지산을 배경으로 달리는 신칸센은 일본의 새로운 상징으로 부각되었고, 프랑스와 독일이 이에 자극 받아 고속철도를 개통시키게 되었다. 지금도 고속철도의 속도경쟁은 세계 여러 곳에서 계속되고 있으며, 우리나라도 세계적인 기술력을 인정받으며 한국형 고속열차를 개통시키게 되었으므로 매우 평가할 만한 일이라고 하겠다.

우리나라의 고속철도도 다른 선진국의 사례와 같이 국력과 기술력을 입증하는 계기가 된다. 그동안 IT기술로 세계에서 인정받았는데, 이제는 고속철도의 기술력이 우리의 입지를 강화시켜 주게 될 것이다. 고속철도는 정보·통신·신호·설비·차량·궤도 등 철도와 관련된 첨단기술의 총아이다. 우리나라 고속철도의 기술은 이미 수출되고 있으며, 개통 이후에는 더 많은 기술

◇이 글은 필자의 개인적인견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

력을 수출하며 국익에 기여하게 될 것이다.

고속철도는 여객 전용이며, 이용자의 편의성을 높이기 위한 것이다. 고속철도가 개통됨으로써 국민들이 피부로 느낄 수 있는 가장 큰 효과는 공간거리의 격차가 해소된다는 점이다. 서울과 부산이 2시간 40분으로 단축되므로 마치 비행기를 타고 이동한 것과 비슷한 효과를 갖게 된다. 고속철도가 완전히 개통되는 2010년에는 2시간도 채 걸리지 않게 된다. 이러한 시공간의 격차가 줄어들게 되면, 지방에 살더라도 서울이 멀지 않게 느껴지게 되고, 공간적으로 가까운 느낌을 갖게 되어 교류의 기회가 증가하게 된다.

고속철도는 호남선에도 운행되는데, 이로 인해 경부축과 호남축에 살고 있는 국민들은 과거에 비해 대도시에 접근하는 것이 수월해지고, 국토공간의 이미지가 좁혀지는 것을 실감하게 된다. 고속철도에 의한 교통혁명은 우리의 의식을 변화시키고, 생활을 변화시키게 된다. 이러한 시공간의 격차 해소는 기업가에게는 시장이 넓어지는 효과를 준다. 과거와 동일한 시간대에 더 넓은 곳으로 이동할 수 있기 때문이다.

특히, 업무차 출장을 가는 경우에는 저렴한 비용으로 항공기를 탄 것과 비슷한 체류시간을 갖게 되므로 업무의 생산성이 증가하게 된다. 이런 덕택에 통행빈도는 증가할 것이고, 당일 귀가하는 통행이 증가하게 될 것이다. 지금도 우리나라 여행자의 70% 정도가 당일귀가 여행을 하고 있으나, 고속철도는 그 여행기회를 확대시킬 가능성이 크다. 출장이나 여행시, 숙박을 하지 않고 당일귀가를 하게 되므로 경비도 절약되는 이점이 있다. 물론, 숙박업의 입장에서는 타격이 클 수 있지만, 여행업은 영업활동이 늘어날 가능성이 있다.

한편, 고속철도는 지방 거주자에게 대도시의 문화생활을 공유할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다. 지방에 살면서 서울 등 대도시에서 영화를 관람할 수 있으며, 연극과 오페라를 관람할 수도 있게 된다. 고속철도 개통으로 통행시간이 단축되면서 장거리의 일상적인 여행도 가능해지고 여행의 기회도 증가하면서 여가권역이 확대되고, 문화생활의 공간적 범위가 넓어지게 된다. 이러한 활동의 결과로 대도시와 지방도시의 사

회·문화 생활의 격차가 현저하게 줄어들 가능성도 있다. 이러한 의미에서 본다면, 고속철도는 수도권과 비수도권, 대도시와 지방도시의 물리적인 공간격차뿐만 아니라 생활과 의식의 격차를 해소하여 주므로 국토의 균형발전에 기여한다고 할 수 있다.

그렇지만 고속철도로 대도시에 쉽게 접근할 수 있게 되어, 지방도시에 불리한 면도 있을 것으로 예상된다. 예를 들면, 지방거주자가 대도시에서 열린 친구나 친척의 결혼식에 참석한 후 남은 시간에 백화점에 들러 쇼핑을 하거나, 연극·영화나 오페라를 감상하는 일이 늘어날 가능성이 크다. 특히 결혼·회갑 등 기념일을 위한 고급명품의 쇼핑은 대도시로 집중될 가능성이 크다. 그 결과, 지방도시의 상권이 위축될 가능성을 배제하지 못한다.

수도권 통근가능성 제고 방안 강구돼야

고속철도가 개통된 후 갖게 되는 관심 중의 하나는 장거리 통근이 얼마나 현실적으로 가능한지이다. 일본이나 프랑스에서 200km 정도 통근을 하는 사람이 있는 것은 사실이다. 예를 들면, 파리에서 180km 떨어진 방돔은 42분이 걸린다. 도쿄에서 180km 떨어진 시즈오카에서는 1시간 2분이 걸린다. 이런 나라에서는 정기권 이용자에게 50% 할인을 해주거나, 통근수당을 보조해 주거나, 통근수당에 대해 소득세를 면제해 주는 방법으로 장거리 통근을 가능하게 한다. 그렇지만 일본의 경우, 정기권 이용자는 전체 신칸센 이용자의 5.4% 정도로 많은 것은 아니다.

우리나라에서도 서울에서 대전(159km)까지 고속철도로 49분 정도 걸리므로 장거리 통근의 가능성은 높은 편이다. 그렇지만 이용편수가 많지 않고, 할인을 해도 현 무궁화호보다도 요금이 비싼 편이며, 이용시간도 서울을 중심으로 볼 때 오전 6시부터 오후 10시 정도로 제한되어 있어서, 제약요인이 많은 편이다. 특히 대전지역의 부동산 가격이 많이 올라서, 수도권의 거주자가 대전으로 이주하여 수도권으로 통근할 가능성은 더욱 낮은 것으로 판단된다. 그러므로 정부에서 수도권의 인구분산을 도모하고자 한다면, 지방에 살면

서 수도권으로 통근할 가능성을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

고속철도의 개통이 수도권의 인구 분산에 기여할지, 집중에 기여할지에 대해서도 관심이 많다. 냉정하게 이야기하면 고속철도는 단순한 고속의 고급교통수단일 뿐이라는 점을 강조하고 싶다. 고속철도가 개통되기 전에도 수도권은 인구집중이 지속되어 왔다. 여기에 고속철도를 추가함으로써 수도권의 생활편의는 더 좋아지게 되었다. 지방의 고속철도 정차역 도시도 비정차역 도시와 비교할 때, 인구가 유입되는 효과를 가질 것으로 예상된다. 그러므로 현재와 같은 도시성장 패턴이 계속되는 한, 고속철도역은 그 도시의 성장에 플러스 알파의 역할을 할 가능성이 높다. 특히, 정차역 도시가 일정 규모 이상의 인구규모를 갖고 있을 때, 고속철도역은 도시발전의 거점이 될 가능성이 높다. 그렇지만 중소도시의 경우에는 현 상태를 유지하거나 약간의 인구성장이 있을 것이다.

따라서 수도권의 인구와 도시기능의 집중을 완화하려면 지방 정차역을 활용하는 방안이 필요하다. 고속철도 정차역 도시가 지역경제의 거점이 되려면, 자체적으로 상당한 구매력을 갖고 있어야 하며, 주변지역과도 연계교통체계가 구축되어 있어야 한다. 현재 수도권에 도시기능이 집중되는 현상을 조금이라도 완화하기 위해서는 고속교통의 거점인 고속철도 정차역 도시가 어느 정도 역할을 분담할 수 있어야 한다.

체계적인 고속철도 역세권 개발 필요

고속철도역은 교통의 결절지이며, 도시활동의 중심지이므로 도시와 지역의 경제력이 집중할 가능성이 크다. 일본에서는 인구규모가 작은 도시를 제외하고는 대부분의 고속철도역 주변이나 역 상부 또는 하부공간을 상권으로 개발한 사례가 많다. 이는 역세권 개발 혹은 역 주변의 도시 재개발·재정비 등을 통해 이루어진 것이다. 역세권 개발은 도시 내 공간구조에 변화를 주기도 한다. 외국에서 고속철도역의 상부공간이 고층으로 지어져 상업 및 업무 공간으로 이용되고 있는 사례를 볼 때, 우리나라의 고속철도역 상부와 하부공간 및

그 주변공간이 활용될 가능성이 높다.

특히, 고속철도를 이용하는 여객의 시간가치가 높은 편이므로, 터미널에서 다른 곳으로 이동하는 데 시간을 허비하는 것은 바람직하지 못하다. 그러므로 역을 중심으로 도보로 5~10분 거리를 개발중심지로 놓고 집중적으로 개발하는 것이 필요하다. 이러한 개발 방식을 적용하게 되면, 역에 도착하자마자 엘리베이터 등을 이용하여 짧은 이동시간으로 고도의 효과를 올릴 수 있는 공간이 필요하게 된다. 자연히 역의 상부공간이나 주변공간을 활용하게 되며, 호텔·컨벤션 센터·대형 쇼핑센터·대규모 위락공간·업무용 사무실이 모이게 될 것으로 예상된다.

고속철도 정차역이 도시발전의 핵이 될 수 있고, 지역경제의 거점이 될 수 있지만, 기업의 이전은 제한적일 것으로 예상된다. 과거 고속도로가 개통된 후 인터체인지를 중심으로 공장과 사업체가 입지한 것과는 다른 양상이다. 왜냐하면 고속철도는 여객 전용이기 때문이다. 그러므로 고속철도역을 중심으로 하는 기업활동은 화물이 없거나 가벼운 업종이 중심이 될 것으로 판단된다.

그러나 고속철도 정차역은 도시와 지역발전의 기회가 될 수 있지만, 필요충분조건은 아니라고 할 수 있다. 고속철도역은 고속철도를 이용하는 여객을 위해 세워진 것이다. 현 상태를 그대로 내버려두면, 고속철도역은 과거의 철도역과 크게 다를 바 없는 낙후공간으로 남을 수도 있다. 그러므로 고속철도가 개통된다고 해서 정차역 도시가 저절로 발전할 것이라고 생각해서는 안 된다. 고속철도역을 활용하는 인위적인 계획과 발전전략이 필요하다.

고속철도역과 주변공간이 도시와 지역경제의 거점이 되도록 하는 것은 지방자치단체·중앙정부·철도청 및 민간개발업자의 몫이다. 고속철도 정차역을 지역경제의 거점이 되도록, 그 도시와 주변도시의 개발잠재력을 발굴하여 경제활동이 결집될 수 있도록 종합계획을 세워 역세권 개발을 해 나간다면, 새로운 개발공간으로서 성장할 수 있을 것이다. 그러므로 계획적이고 체계적인 고속철도 역세권의 개발이 필요하다. ■

국가 차원의 지역균형발전 정책을



김광식 성균관대학교 사회과학부 교수
(kskim@yurim.skku.ac.kr)

고속철도 개통을 고속철도 역세권 개발과 도시구조 개편의 계기로 삼는 등 수도권 과밀문제 개선의 수단으로 적극 활용해야 할 것이다. 또한 상대적으로 불리한 위치에 있는 비정차도시와 고속철도에 대한 접근이 곤란한 지역에 대한 경제기반 구축을 위해 국가 차원의 지역균형발전 정책 수립이 필수적이다.

경부고속철도 제1단계 사업이 완료됨에 따라 오는 4월부터 서울-부산 간과 서울-목포 간에 고속열차가 운행될 예정이다. 또한 412km 전구간이 신선으로 건설되는 제2단계 사업이 끝나는 2010년에는 서울-부산 간을 2시간 이내로 주파하게 됨으로써 우리나라도 본격적인 고속철도 시대에 접어들게 된다.

이는 1973년 세계은행의 경부축에 새로운 철도건설 필요성 제안, 1983년 경부고속철도건설 타당성조사 완료, 1990년 경부고속철도 건설사업 및 기본노선 확정, 2001년 고속열차 최고시속 300km 시험 운행, 2004년 4월 개통 등 지난 30년간 이룩한 국가적 대역사의 결과라 할 수 있다.

그동안 경부고속철도 사업을 추진하면서 수많은 우

여곡절을 겪었다. 일본의 신칸센, 프랑스의 TGV, 독일의 ICE 등 고속철도 시스템 선정문제, 기본계획과 설계의 잦은 변경, 부실공사 문제 대두, 건설사업비의 급증, IMF 외환위기에 따른 사업중단 논의, 중간역 설치에 대한 지역주민의 민원 제기, 고속열차의 서울 출발역 결정, 대도시 중심역의 지하화 요구 등에 이르기까지 온갖 정치, 경제, 사회, 행·재정, 기술적 문제가 제기되었다. 이들 문제들 중 일부는 아직도 풀어야 할 과제로 남아 있지만, 그간의 시련과 저력으로 볼 때 앞으로 슬기롭게 잘 대처할 수 있을 것으로 판단된다.

고속철도가 개통되면 어떤 과급효과를 가져올 것인지에 대해서는 많은 연구보고서와 논문에서 논의된 바 있다. 1990년대 초부터 여러 차례의 국제학술 발표회를 통하여 일본·프랑스·독일 등 외국사례를 살펴본 바 있으며, 관련 국책연구원과 학회 등의 공청회를 개최하여 고속철도 건설에 따른 정책적·계획적·기술적

◇이 글은 필자의 개인적인견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집방향과 다를 수 있습니다.

쟁점을 발표·토론한 바 있다.

발표내용 중 대표적인 논제를 열거한다면 고속철도 건설의 경제적 타당성 분석, 지역간 접근성 및 인구가동과 분포 변화 분석, 산업입지 선호 분석, 교통체계 구축방안, 역세권 개발방안, 고속철도 역사 설계 등이라 할 수 있다. 이 글은 기존 연구 자료를 기초로 하여 고속철도 개통에 따른 파급효과와 앞으로의 과제가 무엇이며, 어떻게 대응할 것인지를 논의하기로 한다.

국가 차원의 지역균형발전 정책 수립은 필수

고속철도의 파급효과는 공간적 범위로서 국제·국토·지역·도시·지역사회 등으로, 시간적 범위로서 단기·중기·장기로, 영향분야로서 정치·행정·경제·산업·사회·문화·예술·여가·교통·일상생활 등으로 구분해 접근할 수 있다. 여기서는 주요 쟁점이 되는 파급효과 중심으로 ①국토공간구조 개편, ②지역경제 활성화, ③도시개발 패턴 변화, ④교통체계 개편, ⑤동북아 물류중심 체계 구축 측면에서 논의하기로 한다.

첫째, 고속철도는 접근성과 이동성을 획기적으로 개선하기 때문에 국토공간구조에 커다란 변화를 초래하며, 특히 수도권집중의 공간구조를 개편하는 수단으로 활용할 수 있다. 국토연구원의 연구에 의하면 2010년 경부고속철도 신선이 개통되면 접근성이 대폭 향상되어 전국인구의 95.2%가 4시간 이내, 48.0%가 1시간 이내의 통행권역에 거주할 것으로 예측되고 있다. 이는 대도시 인구가 자연환경이 양호한 교외지역으로 이주·통근하는 인구가 늘어나며, 제조업 공장도 지가가 상대적으로 낮은 지방으로 분산됨으로써 수도권 과밀현상을 완화할 것이라는 점을 시사하고 있다.

실제로 일본의 경우 1964년 도쿄-오사카간 신칸센이 처음 개통된 후 고속철도망이 계속 확충됨에 따라 동경권을 비롯한 대도시권의 인구 및 기능 집중이 완화되었으며, 특히 통근인구가 늘어나 2000년말 현재 하루 4만2천명에 이르고 있다. 독일도 1991년 고속철도 개통이 에센지역의 뒤셀도르프, 도르트문트 대도시 인구분산에 기여했다는 보고가 있다. 따라서 고속철도 개통을 고속철도 역세권 개발과 도시구조 개편

의 계기로 삼을 필요가 있다. 정차도시 및 비정차도시와 고속철도로부터 접근성이 낮은 지역간의 지역균형발전 전략과 중앙정부의 행정권과 재정권의 실질적인 지방이양 정책을 연계하는 등 서울 등 수도권 과밀문제 개선의 수단으로 적극 활용해야 할 것이다.

둘째, 고속철도 개통은 접근성의 향상에 의한 교통비 절감에 따라 산업제품 가격·생산량·고용·물류비 등의 변화를 초래함으로써 지역내 총생산과 국내총생산 증대에 기여하게 된다. 고속철도 개통이 거시적 측면의 지역경제에 미치는 효과는 그렇게 크지 않다는 연구 결과도 있지만, 정차도시를 중심으로 볼 때 경제적 파급효과는 적지 않을 것으로 판단된다.

일본의 경우, 도호쿠 신칸센 정차도시의 매출액이 비정차도시보다 10% 정도 더 높은 것으로 조사된 바 있으며, 특히 센다이시는 관광 관련 산업, 도·소매업, 운수업 등의 매출액이 두드러지게 성장한 것으로 나타났다. 프랑스의 경우 파리-리옹의 남동 TGV 중간 정차도시를 지역경제 활성화를 고려하여 정책적으로 선정한 바 있다. 즉, 제철산업을 축소하기 위해 르 크루소(Le Creusot)와 서비스산업을 육성하기 위해 마콩(Macon)을 각각 중간 정차도시로 선정한 것은 지역경제 활성화 때문이다. 반면에 기존 철도가 통과하는 이 지역 중심도시인 디종(Dijon)은 남동 TGV노선에서 벗어나 있기 때문에 과거 파리와 리옹과 대등한 경쟁관계에서 상대적으로 불리한 위치에 처하게 된 것은 고속철도가 지역경제에 미치는 영향이 어느 정도인지 시사하는 바가 크다.

고속철도는 기존의 지역간 공간적 위계체계를 바꾸는 요인 즉, 파리대학의 Auphan교수가 말하는 '공간영역의 구조개편 요인'(de-structuring agent in territory)이라 할 수 있다. 다시 말하면 고속철도는 지역간·도시간 무한 경쟁을 조장한다는 것이다. 지역경제 측면에서 정차도시와 비정차도시 간의 격차는 해당도시의 자구책 여하에 따라 심화되며, 정차도시간에도 인구·고용·산업·교육 등의 치열한 유치경쟁이 발생하게 된다. 따라서 상대적으로 불리한 위치에 있는 비정차도시와 고속철도의 접근이 곤란한 지역에 대한 경

제기반 구축을 위해 국가 차원의 지역균형발전 정책 수립이 필수적이다.

기존 도시개발 패턴 및 교통체계 개편 불가피

셋째, 고속철도 역세권 개발을 통해 기존 도시개발 패턴을 개편할 필요가 있다. 프랑스와 일본의 역세권 개발사례를 보면 고속철도 역세권 개발유형은 기존 도시내 역사주변지역 개발형과 신시가지 또는 미개발지내 역사 신설 및 주변지역 개발형으로 구분할 수 있다. 일본의 하마마쓰, 프랑스의 릴(Lille)이 전자에 속하고, 신요코하마·방돔(Vendome)이 후자에 속한다. 기존 도시내 역세권 개발은 도시재생과 재개발을 통한 주변지역의 토지이용 극대화화 서비스산업 유치를 통한 지역경제 활성화 도모, 가로망 정비 및 대중교통수단 확충 등 도시 인프라 개선에 중점을 두고 있다.

한편 신시가지 역세권 개발은 기존 도시와의 역할분담을 위한 공간구조 개편, 방문객을 위한 도시이미지 제고, 소규모 첨단산업단지, 업무 및 상업·호텔·문화시설지구 조성 등에 역점을 두고 있다. 예를 들면, 대서양 TGV의 중간역인 인구 2만2천명의 방돔(Vendome)은 기존 도심지에서 4km 떨어진 지역에 신시가지형 역세권을 개발하여 역사주변에 업무빌딩·호텔·골프장·공원·테크노 파크를 조성, 기업과 부동산 투자를 유치함으로써 테크노 파크의 200개를 포함하여 1,500개의 일자리를 창출하여 도시 전체의 경제 활성화에 기여한 바 있다.

이러한 외국의 개발사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 예를 들면, 정차역으로 신설되는 광명역과 천안아산역은 기존 도시에서 대체로 3~5km 떨어진 지점에 위치하고 있으며, 역세권 주변지역이 신도시로 개발될 예정이다. 천안아산역의 경우 아산배방 지구에 인구 2만4천명을 수용하는 1단계 신도시 개발사업이 추진되고 있다. 고속철도 역사를 중심으로 산·학·연 벨트를 구축하고 자족도시로 개발한다는 계획이다.

역세권 신도시를 개발할 때는 기존 도시와 유기적으로 통합할 수 있는 종합적인 개발계획 수립이 필수적이다. 개발계획을 통하여 신도시와 구도시 간의 역할

고속철도 역세권 개발을 통해 기존 도시개발 패턴을 개편하고, 통행수단간의 경쟁을 유도하기보다 각 수단의 특성에 맞게 거리대별 역할분담을 하도록 교통체계를 재편해야 한다. 동북아 물류 중심에 대한 지속적인 연구도 필요하다.

분담과 주택·업무·상업·산업·공공시설의 재배치, 대중교통과 녹색교통 중심의 교통체계 구축 등 도시 전체의 재생차원에서 접근해야 비로소 도시이미지 제고, 도시공간구조 개편, 대도시 통근인구 유치, 기업유치를 통한 일자리 창출 등을 도모할 수 있을 것이다.

넷째, 고속철도가 개통되면 도로·철도·항공 등 교통체계 전반에 대한 개편이 불가피하다. 1단계 고속철도 경부축의 경우 서울에서 천안아산까지 96.3km에 34분, 대전 159.7km에 50분, 대구 292.4km에 1시간 39분, 부산 409.8km에 2시간 40분이 소요된다. 장거리의 경우 항공 여객수요가 고속철도로 전환됨에 따라 국내항공사의 구조개편이 가속화될 것이다.

일본 국토교통성이 2002년에 발표한 고속철도 대항공기의 거리대별 분담률(2000년 기준)을 보면 300~500km는 47% 대 13%, 500~700km는 67% 대 15%, 700~1천km는 30% 대 54%, 1천km 구간에는 8% 대 87%로 조사되고 있다. 요약하면 700km 이내는 고속철도가, 그 이상의 거리면 항공이 점유율이 높다는 뜻이다. 이 때문에 도쿄-오사카(550km), 도쿄-오카야마(730km)간 고속철도와 항공 간의 요금인하와 서비스 경쟁이 치열하게 전개된 바 있다.

우리의 경우, 교통개발연구원 연구에 의하면 서울-부산의 경우 항공수요의 50~65%가 고속철도로 전환되고, 도시간의 거리대와 시간대에 따라 차이는 있겠지만 승용차와 고속버스 이용자의 30~75%가 고속철도를 이용할 것으로 전망되고 있다.

지역간 여객통행의 경우 통행수단간의 경쟁을 유도

하기보다 각 수단의 특성에 맞게 거리대별로 역할분담을 하도록 교통체계를 개편할 필요가 있다. 예를 들면 200km 이내는 승용차·고속버스·일반철도 중심으로, 200~400km는 일반철도·고속철도 중심으로, 400km 이상은 고속철도와 항공기 간의 분점형태를 유도하는 것도 국가교통체계면에서는 바람직할 것이다. 이를 위해서는 각 수단간의 운임정책, 공항시설 등의 정비, 고속버스터미널의 정비 등이 필요하다. 또한 공항과 중심업무지구 간의 연계교통수단의 흐름을 원활하게 하기 위해 도시내 여러 개의 복합 환승센터 건설 등이 필수적이다.

교통체계와 관련하여 또 하나의 과제는 고속철도와 일반철도 간의 역할분담이다. 현재 고속철도 요금은 구간에 따라 차이는 있지만, 새마을 운임의 평균 1.25배 수준인 것으로 발표되고 있다. 승객의 소득수준이 향상되면 정시성·신속성·쾌적성·편리성 등 고급의 교통서비스를 제공하는 고속철도를 선호하기 때문에 새마을·무궁화 등 일반열차의 승객수요는 감소할 것으로 전망된다. 일본의 경우도 고속열차 노조미(희망)·히카리(빛)·고다마(총알)의 승객수요를 보면, 시속 270km를 주파하는 노조미는 증가 추세에 있고, 히카리는 감소하며, 고다마는 크게 변하지 않는 것으로 조사되고 있다. 이는 신칸센의 경우 시간대별·거리대별로 일정 규모의 승객수요가 있다는 것을 의미한다.

향후 고속철도가 개통되어도 새마을·무궁화 등 일반열차에 대한 수요는 있을 것이므로 지속적인 서비스 개선과 시설 개선을 통해 특히 저소득층에게도 일정 수준의 교통서비스를 제공해야 할 것이다. 고속철도 통근자를 위한 정기권을 발행해 요금 할인혜택을 부여하는 한편, 기업의 고속철도 통근자 보조금 지급에 대한 세제혜택을 부여한다면 고속철도의 승객수요를 확보할 뿐만 아니라 대도시 인구분산에도 기여할 것이다.

동북아 물류중심에 대한 지속적 연구 필요

끝으로, 우리나라가 동북아 물류 중심국가로 자리매김하기 위해서는 전국 고속도로망, 고속철도망, 부산신항만, 인천국제공항 등 육·해·공의 공간영역을

點과 線적인 연결에서 면적·입체적인 통합을 촉진할 수 있는 국가기간 인프라 구축이 필수적이다. 일본·프랑스 등 고속철도 선진국은 지역간 교통체계를 이미 고속철도망을 구축하는 방향으로 나아갔고, 특히 중국과 대만도 주요 거점도시를 고규격, 고속교통망 체계로 바꾸는 한편, 물류비 저감을 위해 여객과 화물수송의 분담체계를 구축하여 경제체제를 갖추고 있다.

이와 같이 외국의 동향을 고려해 볼 때, 경부축과 호남축의 고속열차 개통을 계기로 호남고속철도·동서고속철도 등 전국적 고속철도망을 구축하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 호남고속철도의 경우 현재 기본계획수립이 완료되어 계획대로 추진된다면 2006년에 착공, 2011년에 완공하는 것으로 되어 있다. 또한 서울과 강릉간 동서고속철도도 한동안 민간자본 유치로 건설하는 방안이 계획된 바 있다.

그러나 경부고속철도 건설사업 경험에 비추어 볼 때, 사업의 효율적·효과적 추진을 위해 초창기부터 정치·경제·재정·사회·기술적 여건뿐 아니라 환경·지역개발과 특히 주민의 적극적 참여를 유도함으로써 건설과정상에서 발생하는 시간적·금전적 낭비를 최소화하는 방안이 절실히 요구된다.

한편, 남북한간의 철도연결 사업을 적극 추진하여 한반도 전체를 고속철도망으로 연결하는 구상이 보다 구체화되어야 할 것이다. 지난 10여년간 우리나라 화물을 중국 횡단철도(TCR)와 시베리아 횡단철도(TSR)를 거쳐 유럽까지 수송하는 방안에 대한 연구가 공공 및 민간의 여러 기관에서 추진된 바 있다. 그러나 대부분 수송과정에서 정치 및 경제 체제가 다른 여러 국가를 통과함에 따른 국제정치적·법적·제도적·기술적 문제가 대두되어 실질적인 방안이 제시되지 못하고 있는 형편이다. 따라서 이 주제에 대해 장기과제로 설정하여 관련 분야의 전문가들이 모여 연구회 등을 구성하는 등 지속적인 연구가 수행되어야 할 것이다. ■

저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략



50 저출산·고령사회에 범정부적으로 적극 대처 / 최성락

55 가족친화적 인구대책으로 출산안정 도모 / 이원희

60 건강하고 활기찬 노후생활 보장 / 장병원

65 고령자 고용 확대를 성장기반 강화 / 권호안

정부는 급속한 인구 고령화 및 출산 감소에
종합적으로 대응하기 위한 '저출산·고령사회
대응을 위한 국가실천전략'을 발표하였다.
주요 내용을 부문별로 알아본다. <편집자 주>

저출산·고령사회에 범정부적으로 적극 대처



최성락 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회 과장

고령사회에 대한 대비는 노인복지만의 문제가 아니라 경제·사회 시스템 전반을 변화시켜야 할 중대한 문제로서, 정부는 범정부적 대처를 위해 지난해 10월 24일 청와대에 '고령사회대책 및 사회통합기획단'을 발족시켰으며, 올 1월 19일 '저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략'을 수립·발표하였다.

지금 우리나라는 급속도로 고령화가 진행되고 있다. 2003년말 현재 65세 이상 노인인구가 397만명으로 전체인구의 8.3%를 차지하여 이미 고령화 사회로 접어들었고, 2019년에는 노인인구가 14%를 넘는 고령사회, 2026년에는 노인인구가 20%를 넘는 초고령사회에 진입할 전망이다. 고령화사회에서 고령사회로 가는데 19년, 고령사회에서 초고령사회로 진입하는 기간도 불과 7년으로 다른 선진국들에 비해 매우 빠른 속도로 진행될 전망이다.

〈표 1〉 주요국의 인구고령화 속도

	도달연도			소요연수	
	7%(고령화사회)	14%(고령사회)	20%(초고령사회)	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2019	2026	19	7
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
미국	1942	2013	2028	71	15

'저출산·고령화', 경제성장 둔화와 세대간 갈등 초래

급속도로 진행되고 있는 고령화와 함께 출산율 또한 세계에서 유례가 없는 속도로 빠르게 저하되어 2002년도 우리나라 합계출산율은 1.17로 세계최저를 기록하고 있다. 외국의 경우 일본은 1.32, 미국은 2.01, 뉴질랜드는 1.90, OECD 평균은 1.6이다. 이와 같이 출산율이 낮아진 이유는 평균 초혼연령이 상승하고 자녀의 필요성에 대한 가치관의 변화, 불임가족의 증가, 자녀양육부담의 증가 등에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

현 출산수준이 지속될 경우 우리나라의 인구는 2017년 4,925만명으로 절정에 이른 후 지속적으로 감소하여 2100년에는 1,621만명으로

축소되고, 생산가능인구(15~64세)도 2010년대를 정점으로 지속적으로 감소하여 사회전체적인 조기 조로(早老)현상이 발생할 우려가 있다. 따라서 지속적인 국가발전을 위하여 적정 출산수준을 유지하여 인구구조를 개선할 필요가 있다.

저출산·고령화 현상은 경제활동인구의 감소로 이어져 국가적 생산능력은 위축되고 사회적 부담요인은 증대하는 등 정치·경제·사회·문화 모든 부문에 있어 심각한 영향을 미칠 것이다.

첫째, 저출산·고령화는 노동공급의 감소, 노동생산성의 저하, 노령인구의 증가에 따른 저축률 하락, 소비 위축, 투자 위축, 재정수지 악화 등을 초래하여 경제성장이 둔화될 전망이다.

OECD에 따르면 고령화는 향후 수십년간 1인당 GDP성장률을 연간 0.25~0.75%p 감소시키는 효과를 초래하며, 우리나라의 경우에도 2000~2050년 기간중 GDP성장률이 2.9%에 머무를 것으로 전망되고 있다. 그러나 저출산·고령화 자체가 경제성장을 둔화

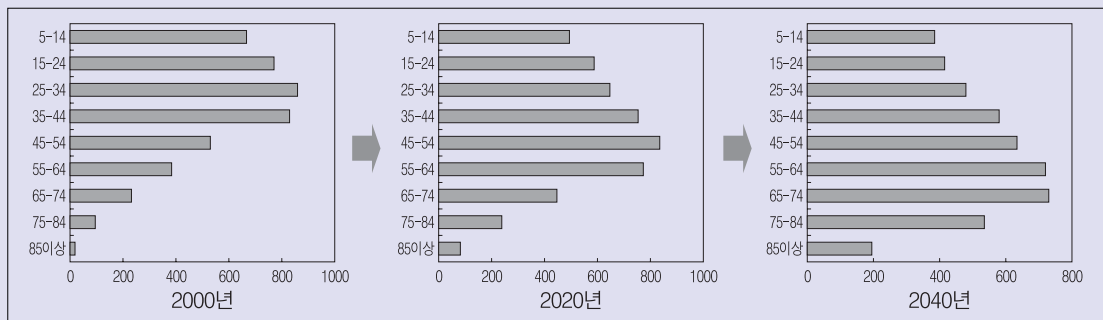


시키기보다는 연금·의료제도, 복지서비스 및 노동시장 구조 등 기존의 제도가 '저출산·고령화' 시대에 정합되지 못함으로써 발생하는 측면이 더 클 것으로 생각된다. 따라서 '저출산·고령화'가 경제성장에 미치는 효과는 제도 개선 노력 및 의지에 달려 있다고 볼 수 있다.

둘째, 노후보장을 둘러싼 세대간의 갈등이 첨예화

〈그림〉 우리나라의 인구구조 변화 전망

(단위: 만명)



정부는 저출산·고령사회에 대응하기 위한 국가실천전략의 종합적·체계적 실천을 위해 건강·복지·고용·산업 등 고령사회 대책 전반에 대한 각종 시책을 추진하고 평가·관리할 수 있는 '고령사회대책기본법'을 제정하고, 올 12월말까지 고령사회 대책 마스터 플랜을 수립할 계획이다.

될 것이다. 저출산·고령화 추세에 따라 생산가능인구는 감소하고, 피부양 노인인구가 급증함으로써 생산가능인구의 노년부양비는 크게 증가할 전망이다. 2002년에는 생산가능인구 10명이 노인 1명을 부양하였으나 2020년에는 5명이 노인 1명을 부양하고, 2040년에는 2명이 노인 1명을 부양하게 됨으로써 부담이 급속하게 늘어날 것이다.

이러한 근로자의 감소 및 노인인구 증가로 인한 국민부담 증가 현상은 OECD국가 중 가장 빠른 속도로 나타나고 있어 향후 저성장으로 인해 파이가 줄어들면서 파이의 분배 및 재분배를 둘러싼 경쟁과 갈등이 심화될 전망이다.

2000년 우리나라의 노령관련 연금지출비중은 GDP 대비 2.1% 수준으로 OECD 평균 7.4%보다 훨씬 낮은 수준이나, 2050년경에는 GDP의 10.1% 수준으로 상승하여 OECD 평균 10.8%와 비슷한 수준이 되고, 그 증가폭은 OECD 평균 증가폭의 두 배를 넘을 것으로 보인다. 연금제도 등 노후소득보장제도에 있어 '부담의 형평성, 급여의 적정성'이 확보되지 않으면, 후세대에 과중한 부담을 초래하고, 장기재정이 불안하여 지속가능한 제도로서의 존립 위기를 초래할 우려가 있다.

셋째, 저출산·고령화는 노동력의 양적·질적 변화뿐 아니라 산업구조 변화 등 환경 변화와 맞물려 임금·정년제 등 고용관행 전반에도 영향을 미칠 전망이다. 급속한 고령화는 장기적으로 노동력 규모의 감소를 통해 2020년경부터 우리 경제규모의 축소를 가져오고, 출

산율의 하락에 따라 청년인구는 감소되어 환경 변화에 대한 적응력 및 경제의 활력을 저하시킬 우려가 있다.

따라서 고령화에 따른 노동력 보전을 위해서는 여성 및 고령자 고용확대의 필요성이 더욱 중요하고, 새로운 지식과 기술 등이 요구되는 외부환경 변화에 노동력의 적응력을 높이기 위해서는 신규 청년노동력의 질적 수준을 향상시키고, 기존 인력의 재교육 등을 통해 노동생산성을 향상시키는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

넷째, 재정 및 산업구조에 미치는 영향도 적지 않을 것이다. 고령화로 인한 국민연금 수급률(수급자/가입자)이 급증하고 '저부담·고급여'의 불균형 구조로 인하여 현 제도를 유지할 경우 2047년에는 기금이 완전히 소진되는 등 심각한 연금재정 위기에 직면할 우려가 있다. 따라서 세대간 공평한 부담을 위해 보험료 및 급여수준의 조정 등 구조개편이 시급하게 이루어져야 할 것이다.

저출산에 따른 근로인구의 감소는 조세수입 및 사회보장기여금 등의 수입을 지속적으로 감소시켜 경제활동참가율의 획기적인 증가가 없는 한 세입기반의 감소가 불가피해질 것이나, 노인인구의 증가는 연금수급자의 증가 및 노인의료·복지비용 등의 상승을 유발해 재정지출의 급증요인으로 작용하여 재정수지는 장기적으로 악화될 전망이다. 우리나라 GNP 대비 복지지출 규모는 1999년 7.5%에서 2020년 14.5%, 2030년 20.6%로 급속히 증가할 전망이다. OECD의 재정수지 추정 결과 우리나라는 2000년 현재 2.5%의 흑자를 보이고 있으나 2050년에는 7.7% 적자를 기록할 것으로 추정되고 있다.

고령화에 따라 산업구조도 크게 바뀔 것이다. 앞으로 등장할 실버세대는 높은 수준의 교육을 받고 공적소득보장정책 등으로 구매력을 갖추게 될 것이다. 전통적인 노동집약산업과 농림수산업이 후퇴하고 서비스업 및 노인관련 실버산업이 크게 증가할 전망이다.

다섯째, 복지부문에 미치는 영향도 매우 클 것이다. 고령화사회에서는 개인주의적 가치관이 만연하고 핵가족화, 여성의 사회참여 증가 등으로 가족 자체의 부양기능이 약화되고, 자녀출산·양육·노인부양의 문제

가 가족뿐만 아니라 국가·사회의 공동책임으로 전환 될 것이다. 이러한 변화는 개인의 생애주기에 걸친 다양한 복지욕구가 증가되고 새로운 형태로 국가·사회적 부담을 증가시킬 것으로 보인다.

또한 노인부부 단독으로 생활하는 기간과 배우자 사별 후 여성 노인이 혼자 생활하는 기간이 길어짐에 따라 일상생활에 지장이 있는 노인들에 대한 수발서비스를 제공하기 위한 사회적 비용을 크게 증가시키게 될 것이다.

노인의 높은 유병률과 만성질환의 증가로 노인 1인당 진료비는 일반국민의 2.4배에 달하고 있으며, 치매·중풍 등 요양보호 필요노인이 2003년 현재 65세 이상 노인의 20.9%인 83만명에서 2010년 110만명, 2020년에는 159만명으로 급격히 증가될 것으로 예측되고 있다. 따라서 장기노인요양보험제도의 도입 등 다각적인 건강보장대책이 필요하다.

‘저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략’ 수립

고령사회에 대한 대비는 노인복지만의 문제가 아니라 경제·사회 시스템 전반을 변화시켜야 할 중대한 문제로서, 정부는 범정부적 대책을 수립·추진하기 위하

여 지난 2003년 10월 24일 청와대에 ‘고령사회대책 및 사회통합기획단’을 발족시켰으며, 2004년 2월 9일 대통령 직속 ‘고령화 및 미래사회위원회’로 승격·개편하였다.

또한 기획단에서는 저출산·고령사회에 대응하기 위하여 가족친화적 인구대책을 통한 출산안정 도모, 고용확대를 통한 성장기반 강화, 누구나 안심할 수 있는 노후생활 보장, 고령친화적 재정·산업정책 등 4대 목표를 세우고 4대 분야 20개 핵심과제를 선정, 실천 전략을 수립하였다.

인구·가족 정책

여성의 사회참여 욕구 및 기회의 증대로 직장과 가정에서의 양성평등 욕구가 증대하고, 과중한 자녀양육 부담 등으로 결혼과 출산을 기피하고 있으므로 가족친화적인 출산안정정책을 수립하여 임신·출산 및 자녀양육에 대한 사회적 책임을 공유할 필요가 있다.

따라서 지금까지의 인구 억제 또는 인구방임정책에서 벗어나 출산 안정을 위한 적극적 인구대책으로 인구정책의 패러다임을 전환하고, 아이를 낳는 것도 중요하지만 ‘낳아서 잘 기를 수 있도록’ 보육서비스의

〈표 2〉 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략 추진과제

비 전	건강하고 활력 있는 고령사회			
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 가족친화적 인구대책을 통한 출산안정 도모 • 고용확대를 통한 성장기반 강화 • 누구나 안심할 수 있는 노후생활 보장 • 고령친화적 재정산업정책 			
정책분야	인구·가족정책	고용·인력정책	보건·복지정책	재정·금융정책
추진전략 및 과제	출산안정화 <ul style="list-style-type: none"> • 가치관 재정립 • 출산·양육지원 강화 가정과 직장의 양립 <ul style="list-style-type: none"> • 출산·육아의 사회적 부담 강화 • 보육서비스 확충 인구자질향상 <ul style="list-style-type: none"> • 생애주기별 건강관리체계 구축 • 출생 성비 균형화 	제도 및 고용관행 개선 <ul style="list-style-type: none"> • 임금·직무체계 개선 • 정년·연령차별 개선 고용기회 확대 및 능력개발 <ul style="list-style-type: none"> • 중·고령자 고용촉진 및 능력개발 • 고용규제 완화 및 건강증진 	안정적 노후소득보장 <ul style="list-style-type: none"> • 다중연금체계 도입 • 사각지대 해소 건강한 노후생활보장 <ul style="list-style-type: none"> • 공적노인요양보장제도 도입 • 생활체육 활성화 교육, 여가·문화 향상 <ul style="list-style-type: none"> • 노인 사회참여 활성화 • 노인주거환경 개선 	재정수지균형, 산업구조개편 <ul style="list-style-type: none"> • 재정 효율성 제고 및 세입 기반 확충 • 실버산업 육성 금융·자본시장 효율화 <ul style="list-style-type: none"> • 연기금의 시장안정 기능 강화 • 장기금융 인프라 구축

확충 및 내실화 등 사회경제적 환경을 조성하며, 가족 생애주기별 건강관리체계 구축 등 인구자질 향상정책을 병행하여 추진할 것이다.

고용 및 인력 정책

고령사회에 대비하여 임금·정년 및 연령차별 제도를 개선하는 등 일하고 싶은 사람은 최대한 일할 수 있도록 각종 노동시장 제도 및 고용관행을 개선하도록 할 것이다. 고령자 다년고용계약을 허용하는 등 고용규제를 완화하고, 고령자 고용촉진 장려금사업 등 고령자 고용기회를 확대하며, 고령자의 평생 직업능력 개발을 강화하고 안전·보건을 증진하도록 하여 노동생산성을 높이도록 할 것이다.

또한 정부는 노인들이 일할 의욕과 능력에 따라 자긍심을 가지고 일할 수 있는 기회를 보장하기 위하여 '노인인력운영센터'를 설립하여 취업을 알선하고, 숲해설가·실버택배·문화안내인·지역지킴이·급식지도원 등 고령자에게 적합한 일자리를 만들어 나갈 것이다. 고령자 취업박람회도 개최하여 2007년까지 노인 일자리 30만개를 창출할 계획으로 있다.

보건·복지 정책

안정적이고 건강하며, 활력 있는 노후생활을 보장하기 위하여 보건·복지·여가·문화 정책 등 여러 가지 시책을 추진해 나갈 것이다.

우선, 장기적으로 퇴직연금을 포함한 다층연금체계를 도입하고, 경로연금 개선 등 노후소득보장 사각지대를 해소하는 등 공적소득보장제도를 개선하여 안정적인 노후소득보장체계를 구축하도록 할 것이다.

둘째, 고령화가 진행됨에 따라 치매·중풍 등 요양보호를 필요로 하는 노인이 급속히 증가하고 있으므로 2007년까지 공적노인요양보험제도를 도입하고 노인요양시설 및 전문인력 등 인프라를 계속 확충해 나갈 것이다.

셋째, 평생교육 및 자원봉사 활성화 지원 등 노인의 사회참여를 활성화하고 새로운 효 문화의 정립 등 세대간 교류와 이해 증진을 강화해 나가도록 할 것이다.

재정·금융 정책

인구고령화에 따른 성장물의 둔화, 사회복지비 지출 증가 등에 대비하여 재정수지의 균형기조를 유지하기 위해 재정지출 성과평가제도를 도입하는 등 세출의 효율성을 극대화하는 한편, 세제를 개선하여 세입기반을 강화할 것이다.

또한 인구고령화에 따른 노동인력의 공급 변화, 상품·서비스 수요 변화에 대비하여 실버산업을 새로운 성장산업으로 육성할 것이다.

아울러 고령화에 따른 장기·안정적인 금융상품 수요증가에 대응할 수 있도록 금융·자본시장의 안전성·효율성을 제고해 나갈 것이다. 이를 위해 회계제도의 선진화 방안을 차질 없이 추진하여 기업의 투명성을 제고하고, 연기금 운용개선 등을 통해 장기금융 수요를 확충하고 시장안정기능을 강화해 나가도록 할 것이다.

정부는 저출산·고령사회에 대응하기 위한 국가실천전략의 종합적·체계적인 실천을 위해 건강·복지·고용·산업·교육·문화 등 고령사회대책 전반에 대한 각종 시책을 추진하고 평가·관리할 수 있는 '고령사회대책기본법'을 제정하고, 올해 12월말까지 고령사회대책 마스터 플랜을 수립하여 하나하나 착실히 실천해 나갈 것이다. ■

◀ 관련 자료 ▶

- 보건복지부 인구고령사회대책팀, 「저출산·고령사회 대응을 위한 국가 실천전략」, 2004. 1. 15 (KDI 경제정보센터 홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>, 경제정책정보참고)

가족친화적 인구대책으로 출산안정 도모



이원희 보건복지부 인구·가정정책과장

보육사업의 강화를 통해 마음놓고 아이를 낳고 기를 수 있는 사회적 환경을 조성하고, 더 나아가 영유아가 안전하고 쾌적한 보육서비스를 제공받도록 할 계획이다. 이를 위해 보육의 공공성 강화, 다양한 보육서비스 제공, 보육서비스 수혜아동 확대 및 지원강화 등을 보육·아동 정책방향으로 정하여 중점 추진하고 있다.

우리나라의 출산수준은 사회경제적인 발전에 의한 국민들의 생활수준의 향상과 결혼·가족 등에 대한 가치관의 변화 및 1990년대 이전에 강력하게 추진해 왔던 출산억제정책 등에 의해 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 속도로 급속히 저하되고 있다.

이에 지속적인 저출산과 아울러 인구의 고령화 등으로 인한 인구 구조 및 규모의 급격한 변동에 대응할 수 있는 효율적이고 종합적인 인구정책을 수립하는 것은 늦은 감이 없지 않으나, 우리나라의 지속적인 발전을 위한 성장동력 유지에 가장 핵심이 되는 정책으로서 적극적으로 추진하여야 할 국가적 과제이다.

가까운 일본은 1987년 합계출산율이 1.57명으로 저하되면서 저출산 문제에 대한 사회적 관심이 고조되자 1990년대초부터 「육아휴직법」 및 「아동수당법」 제정, 자녀양육지원 시책의 기본방향을 제시한 ‘엔젤플랜’과 노인복지 증진을 위한 ‘골드플랜’ 등의 다양한

정책을 수립하여 적극적으로 추진하고 있다.

인구정책 패러다임의 전환 시급

2002년도 우리나라의 합계출산율(한 여성이 가임 기간 동안 낳은 자녀수)은 1.17명으로서 OECD 국가 중 제일 낮은 수준이고, 인구성장률(전년도에서 당해 년도까지 증가분)은 0.6 수준을 기록하였다. 이는 1960년 합계출산율 6.0명, 인구성장률 3.01을 기록한 이후 약 40년간 일어난 변화이다.

또한 65세 이상 인구가 총인구의 7% 이상인 고령화사회에는 2000년에 이미 진입하였고, 14% 이상인 고령사회에는 2019년에, 20% 이상인 초고령사회에는 2026년에 도달할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 현재의 출산수준이 지속될 경우에 우리나라의 인구규모는 2017년에 4,925만명으로 절정에 이른 후 지속적으로 감소하고 생산가능인구(15~64세)의 감소에

따른 노동력 부족, 재정수지 악화, 사회복지비용 부담을 둘러싼 세대간 갈등, 경제성장률의 둔화 등 사회경제적으로 심각한 위협요인이 될 것이라는 우려가 높은 실정이다.

우리나라는 1960년대부터 시작된 가족계획 위주의 인구억제정책이 짧은 기간에 괄목할 만한 성과를 거두어 1983년에 대체출산율 수준인 2.1명을 기록하였고, 1990년대 중반에 1.6명 수준을 유지하게 되었다. 1960~70년대의 출산율 저하는 주로 산업화·도시화 등에 의한 자녀수에 대한 부담, 가족계획사업의 홍보 및 교육과 피임보급활동으로 이루어졌고, 1980년대에는 개인주의적 가치관 및 소자녀관의 확산과 각종 사회적 지원정책에 기인한 바 크다 할 수 있다.

이에 따라 1996년부터는 그간의 인구억제정책을 폐기하고 인구자질 향상에 역점을 둔 新인구정책으로 전환하게 되었다. 그러나 현재의 출산율은 우리나라보다 저출산을 먼저 경험한 선진국보다도 훨씬 낮은 수준으로서, 저출산의 지속으로 야기될 사회·경제적 혼란을 방지하고 지속가능한 성장동력의 유지와 저성장 가능성에 대비한 준비를 서두르는 한편, 출산안정 대책의 적극적인 추진이 시급하다고 하겠다.

아직도 우리나라의 절대인구수가 많고 규모가 증가하고 있다고 하여 출산안정정책을 미룰 수는 없다. 인구문제는 정치·경제·사회·문화 전반에 지대한 영향을 미치는 국가적 사안이고, 인구정책의 효과는 단기간에 나타나는 것이 아니라 수십년을 내다보며 정책을 수립하고 시행해야 하기 때문이다.

그렇다면 오늘날의 저출산의 주요원인은 무엇인가?

첫째, 개인주의적 가치관의 확산에 따른 혼인 및 자녀 가치관의 변화를 들 수 있다. 미혼남녀의 29.1%가 혼

인을 필수가 아닌 선택으로 보고 있으며, 자녀를 반드시 가져야 한다는 기혼부인의 비율도 1991년의 90.3%에서 2000년에 60%로 급격하게 감소하고 있다.

둘째, 주 혼인 연령층인 20~30대 인구의 감소, 학업연장과 경제활동 등에 따른 혼인 지연과 출산 기피, 독신 선호 등으로 혼인건수가 1992년 42만건에서 2002년에 약 31만건으로 감소하였고, 여성의 평균 초혼연령도 1992년 25세에서 2002년 27세로 상승하였다.

셋째, 자녀양육과 가사노동에 대한 책임이 여성에게 편중된 우리나라의 사회적 분위기가 여성들의 출산 기피를 가중시키고, 자녀수의 감소에도 불구하고 사교육비 등으로 인한 양육부담은 오히려 증가하여 1~2명의 소자녀관이 정착되고 있다.

1980년대 이후 지속적인 자녀수 감소에도 불구하고 양육부담은 오히려 증가하여 월평균 1인 자녀양육비는 132만원으로 1가구의 월평균 소비지출액 234만원의 56.6%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 자녀양육의 부담은 가정의 경제적 부담으로 그치는 것이 아니라, 출산율 저하와 인구고령화로 이어지고, 장래 국가 생산성의 저하로 나타나게 된다.

넷째, 남성과 여성의 전통적인 성역할 분리가 퇴색되고 여성의 경제활동 참여가 늘어나면서 ‘가정과 관계없이’ 취업하겠다는 미혼여성의 비율이 1990년의 13.7%에서 2002년 35.4%로 꾸준히 증가하고 있으며, 여성의 경제활동 증가에 따른 보육수요가 급증하는 데 비하여 자녀를 안심하고 맡길 수 있는 보육시설이 크게 부족한 실정이다.

다섯째, 약 64만가구로 추정되는 불임가구와 인공임신중절의 문제이다. 불임치료 비용이 고액이어서 불

〈표〉 출생아수 및 합계출산율 변화 추이

	1972	1982	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
출생아수	955	859	739	724	729	721	696	678	643	616	637	557	495
합계출산율	4.14	2.42	1.78	1.67	1.67	1.65	1.58	1.54	1.47	1.42	1.47	1.30	1.17

주: 2002년의 경우, OECD 평균 1.6, 일본 1.32, 미국 2.01, 뉴질랜드 1.90
 자료: 통계청, 장래인구추계(2001)

임가정의 경제적 부담이 과다하고, 성개방 풍조 및 성 윤리관의 혼란 등에 따른 청소년기 임신과 인공임신중절도 심각하다. 또한 여전한 남아선호사상으로 인하여 특히 셋째아이가 여아일 경우 인공임신중절하는 경우가 적지 않은 것으로 알려져 있다.

이처럼 저출산은 가치관의 변화와 사회경제적 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있고, 이런 환경적 요인을 변화시키기 위한 정책을 적극적으로 강구하지 않으면 저출산 현상은 반영구적인 추세로 굳어질 수도 있다.

따라서 적절한 출산율을 회복하고 유지하기 위해 범국가적 차원에서 장·단기의 종합적인 대책이 마련되고 일관되게 시행되어야 한다. 또한 이러한 인구정책이 일정한 효과를 가져오기 위해서는 개인 및 가족 가치관의 변화와 출산과 양육에 대한 부담을 완화시켜 아이를 ‘잘 기를 수 있도록’ 사회경제적 환경을 조성해 나가야 할 것이다.

가정과 직장이 양립 가능한 보육시스템을 구축

「참여정부」는 자녀양육에 대한 사회적·경제적 부담을 완화하기 위한 종합적인 보육아동정책을 마련하고 있다. 저출산 문제에 적극 대처하기 위해 보육사업의 강화를 통해 마음 놓고 아이를 낳고 기를 수 있는 사회적 환경을 조성하고, 더 나아가 영유아가 안전하고 쾌적한 보육서비스를 제공받도록 할 계획이다.

보육이 필요한 모든 영유아에게 질 높은 보육서비스를 제공함으로써 영유아의 건전한 양육과 자녀양육에 대한 부담을 덜어주어 가정과 직장이 양립 가능한 새로운 사회 시스템을 구축하고자 하는 것이다. 이러한 보육아동정책 강화는 출산안정을 도모하고, 누구나 안심할 수 있는 노후생활을 보장하게 함으로써 경제성장의 기반을 강화하는 것을 목표로 하고 있다.

이를 위해 정부는 보육의 공공성 강화, 다양한 보육서비스 제공, 보육서비스 수혜아동 확대 및 지원강화, 보육서비스의 질적 수준 향상 등을 보육·아동 정책방향으로 정하여 중점 추진하고 있다.

첫째, 보육의 공공성 강화이다. 우리나라의 2003년

출산 안정과 인구자질 향상을 위해
결혼·출산에 대한 사회적 가치 제고,
건강한 가정의 형성·유지 지원, 자녀양육의
사회적 책임 강화, 출산지원 시책 개발
등을 검토·추진할 계획이다.

도 보육수요 충족률이 60.4%에 불과하다는 점을 고려할 때, 보육의 공공성 확보는 매우 시급한 과제이다.

정부는 이를 위해 「영유아보육법」 개정을 통하여 보육에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임을 강화하였고, 영아·장애아 등에 대한 보육을 우선적으로 실시하도록 법적 근거를 마련하였다.

또한 이를 실천하기 위하여 도시저소득주민 밀집지역이나 농어촌지역 등 민간에 의한 공급이 어려운 취약지역에 국공립 보육시설을 확충하고 보육에 대한 사회적 관심과 투자를 확충함으로써 보육에 대한 사회적 책임을 강화할 것이다.

둘째, 보육수요의 증대 및 다양한 보육서비스 등 보육을 필요로 하는 요구에 대응하기 위해 다양한 보육서비스를 제공할 것이다. 영유아의 발달단계와 특성, 부모의 취업상황, 가족형태 등에 따라 다양한 보육서비스 수요가 있는 점을 감안하여 서비스 공급을 확충할 계획이다.

현재는 영아 및 장애아의 특성에 따른 영아·장애아 전담 보육서비스와 휴일·야간 및 방과 후 보육 등 보육수요에 대응하고 있으나, 앞으로도 현실에 맞는 다양한 보육서비스를 확충할 계획이다.

이를 위하여 영아·장애아 전담 보육시설 및 시간연장형 보육시설 등 특수보육시설을 확충하고 지원을 확대하여 영아전담시설은 2008년까지 현재 367개소에서 1,932개소로, 장애아전담시설은 83개소에서 315개소로, 시간연장형 보육시설은 411개소에서 1,100개소로 확충할 계획이다.

셋째, 보육서비스 수혜아동 확대 및 지원 강화이다. 보육서비스를 필요로 하는 영유아의 60% 정도만 보육시설을 이용하고 있는 상황에서 실질적인 수혜아동을 확대하는 것은 보육에 대한 사회적 책임을 제고하기 위한 기본 조건이다.

보육을 희망하는 모든 가정의 자녀들이 보호자의 소득수준 및 부담능력에 따라 무료 또는 유료로 적절한 수준의 보육을 받을 수 있도록 하기 위해 보육재원을 확보할 것이다.

이를 통해 만 5세아 및 장애아에 대한 무상보육을 차질 없이 추진하고, 가구의 소득수준 등을 고려한 차등보육지원제도를 실시하여 보육료 지원대상을 서민층까지 확대할 방침이다. 현재 도시근로자 월평균소득 50% 이하 가정 자녀에 대한 지원을 2008년에는 70%수준까지 확대할 계획이다.

넷째, 보육서비스의 질적 수준 향상 도모이다. 기간시설수의 지속적인 확충에도 불구하고 보육시설 이용률이 낮은 이유는 보육교사의 전문성 부족과 낮은 처우, 보육 프로그램 등 관련 인프라 구축의 미흡 등으로 인해 부모의 보육서비스 질에 대한 신뢰 부족에 기인한다고 할 수 있다.

이를 개선하기 위해 보육시설에 대한 체계적인 평가를 위한 보육시설 평가인증제도를 도입하고, 보육교사의 체계적인 자격관리 및 보수교육을 실시해 보육의 전문성을 향상해야 할 것이다. 특히 보육교사에 대한 근무환경 및 처우의 개선을 통해 우수인력을 확보하여 질 높은 서비스를 제공할 수 있도록 할 계획이다.

또한 전국단위의 보육정보 네트워크를 개발·구축하여 보육정보 이용도를 제고하고, 양질의 보육 프로그램을 보급하여 보육의 질적 수준 향상을 도모할 것이다.

출산안정과 인구자질 향상을 위한 정책 적극 추진

정부는 출산안정정책과 인구자질 향상을 위한 다양한 정책을 마련하여 적극 추진하고자 한다.

첫째, 저출산 현상은 기본적으로 개인의 가치관의 문제라는 점에서 지나친 개인주의적 가치관을 완화시

켜 결혼 및 출산에 대한 사회적 가치를 증대시킬 필요가 있다. 이를 위하여 초·중·고등학교 등 각급 학교의 교과서에 잘못된 내용이 수록되어 젊은 세대의 올바른 가치관 형성을 저해하지 않도록 점검할 필요가 있다. 학교 교육을 통하여 혼인준비교육, 부부 및 부모역할 교육 등 가족관련 교육을 실시하도록 제도화하고, 평생교육 차원에서 이를 지원하는 것과 함께 가정관련 단체 등을 통한 올바른 결혼문화 조성사업을 지원하는 것도 검토할 것이다.

부부관계 증진프로그램, 건전한 가족여가문화 등 다양한 가족프로그램을 개발하고 방송·직장 등에 보급하여 가족공동체 문화를 지원하는 한편, 남편이 가정 내에서 가사분담·육아 등의 역할을 공동으로 할 수 있도록 직장·사회교육 등을 통해 양성평등 가치관 정립을 지원하고, 이를 위하여 직장 내에서 주 1회 '가정의 날'을 실시하여 조기 귀가를 유도하는 등 직장이 가족지원 프로그램을 활성화하도록 유도하는 것도 검토할 것이다.

또한 너무 많은 비용이 소요되는 결혼문화와 과도한 주거비용으로 인하여 혼인을 하지 못하는 비자발적인 미혼남녀를 감소시키기 위하여 건전한 혼례문화 조성 과 주거안정을 위한 다각적인 제도 도입을 적극 검토하여야 한다.

둘째, 건강한 가정을 유지할 수 있도록 적극적인 지원이 필요하다. 최근 우리 사회는 이혼율이 증가하고 자녀·노부모·배우자를 확대·유기하는 등 많은 가정이 해체되거나 제 기능을 발휘하지 못하는 상황을 목격하고 있다.

그러나 그동안 정부에서는 아동·노인·장애인 등 가족 구성원별로 복지서비스를 제공하고 요보호 대상자가 발생한 후에 개입하는 데 중점을 두으로써, 가정해체 문제를 예방하고 우리 가정이 사회의 기본 단위로서 건강하게 기능할 수 있게 지원하는 데는 다소 소극적이었던 것도 사실이다.

이제는 가족구성원에 대한 개별적·사후적 접근에서 가정 단위의 통합적·사전적 접근으로 정책의 패러다임을 전환해야 할 때이다. 정부는 지난해말 「건강가정

기본법」의 국회 통과를 계기로, 가정 중심의 통합적 서비스를 제공하기 위한 인프라를 확충해 나가려 한다.

건강한 가정의 형성·유지를 지원하기 위해 3개 시·군·구에 ‘건강가정지원센터’를 설치하여 아동양육·노인부양·부부관계·의식주 생활·여가활동 등 가정생활 전반에 대한 전문적인 상담·교육 및 정보를 제공하고 연차적으로 확대해 나갈 것이다.

또한 경제적·신체적·정서적인 위기에 처한 가정이 필요한 서비스를 신속하고 통합적으로 받을 수 있도록 ‘SOS 상담소’를 설치·운영하는 등 ‘위기가정 상시신고 및 긴급구호대책’을 차질 없이 추진할 계획이다.

셋째, 여성들의 높은 교육수준과 사회활동에 대한 욕구를 충족시키면서 권리주체로서의 아동의 권리 보장과 출산·아동양육에 대한 사회적 책임을 강화하기 위하여 아동수당제도의 도입에 대한 검토, 현재 저소득층 자녀에게 지원하고 있는 교육비(교재교구비·학교교복비 등) 지원 범위의 확대, 근로소득자의 취약자녀 양육비에 대해 세제 감면을 대폭 확대하는 것도 신중하게 검토해 나갈 것이다.

넷째, 출산에 대한 사회적 책임을 공유하기 위한 지원시책을 적극 개발해 나가야 한다. 신생아의 출생에 대해 사회적 환영 및 책임을 공유하기 위해 출산 축하금을 지급하는 문제, 기초생활보장수급자가 출산할 경우 지급하는 출산급여(해산급여)를 인상하는 문제, 저소득층 출산가정에게 가사도우미를 지원하여 출산 전후 일정기간 가사를 지원하는 시책을 확대하는 문제 등이 검토되어야 한다.

또한 세 자녀 이상 가정에 대하여 국민주택규모의 아파트 분양순위를 상향 조정하고 임대아파트 우선분양 및 평형 선택시 우대하는 등 주거지원시책을 강화할 필요가 있다. 나아가 약 64만명으로 추정되는 불임가정의 정신적·경제적 이중부담을 완화하기 위하여 건강보험 급여범위의 확대 등 다양한 지원방안을 적극 검토할 시기이다.

다섯째, 적극적인 인구자질 향상정책의 추진이다. 과거의 인구억제대책은 사회경제적 구조 변화 및 가치관의 변화 추세와 부합하여 전국민적인 협조를 통하여

정책효과를 극대화할 수 있었으나, 오늘날의 저출산에 대응한 출산장려 정책은 단기간 내에 효과를 보기 어려울 것이다. 따라서 인구의 양적 감소에 대응하여 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 임신·출산, 영유아의 성장 및 청소년의 성문제, 결혼 등 가족의 생애주기에 따른 건강관리가 매우 중요하다.

가족생애주기에 맞는 지역사회 중심의 평생건강관리체계를 구축하여 신생아 등록관리, 영유아 건강검진 및 교육·상담, 청소년 및 노인의 성교육·상담 등을 확대하고, 대상자의 욕구에 부응한 지역 모자보건서비스를 더욱 강화하여야 한다.

여섯째, 여전한 남아선호사상 등으로 셋째아 이상의 출생성비가 2002년 141.1로서 아직도 성 선택적 인공임신중절과 불법적인 태아감별 행위가 심각한 상황에서 이를 방지하기 위한 대책을 적극적으로 추진해야 한다. 의사회 및 민간단체 등과 연계와 언론 매체를 통한 적극적 홍보, 지도·단속 강화 등의 노력을 적극 전개할 것이다.

1980년대초 정부는 인구증가 억제를 위하여 49개에 이르는 사회적 지원시책을 국민의 적극적인 참여 속에 추진하여 조기에 출산율 목표를 달성하여 국가경제사회발전에 견인차 역할을 하였다. 그러나 오늘의 정책환경은 과거와 달리 매우 복잡할 뿐만 아니라 단기간의 단일분야 정책으로는 효과를 보기 어려운 실정이다.

무엇보다도 정부는 물론 온 국민이 저출산 현상에 대한 문제의 심각성을 함께 인식하고 범국가적인 차원에서 종합적인 처방을 제시하고 일관되게 실천하는 것이 절실하다고 하겠다. ■

건강하고 활기찬 노후생활 보장



장병원 보건복지부 노인요양보장과장

치매·중풍 등 요양보호 노인을 국가 및 사회가 책임지고 보호하기 위해 '공적 노인요양보장제도'를 2007년 도입을 목표로 추진하고 있다. 또한 노인들이 질병에 걸리지 않고 건강하게 살아갈 수 있도록 노인특성에 맞는 다양한 노인건강 증진 프로그램을 개발하여 보급해 나갈 계획이다.

최근의 인구고령화 추세는 '인구충격(age-quake)'이라는 용어가 나올 만큼 전세계적 화두이며 각 국가의 핵심과제로 등장한 지 오래이다. 우리나라도 경제사회 각 분야에서 고령사회에 대비하여 왔지만, 중장기적으로 종합적이고 거시적인 국가실천

전략을 마련할 필요성이 커지고 있다.

노후 건강·소득 보장, 중요한 사회 문제로 떠올라

다양한 고령화 문제 중 노후의 건강 및 소득보장 문제는 국민들의 노후생활 안정을 위해 매우 중요한 사회적 문제가 아닐 수 없다. 특히, 우리나라는 세계의 그 어떤 나라보다도 빠르게 고령화가 진전되고 있다.

노인부양비는 2000년도의 10.8%에서 약 1세대 후인 2040년도에는 54%에 달할 것으로 예상된다. 즉, 2000년도에는 근로인구 10

〈표 1〉인구변화와 노령부양비 추이

(단위: 천명, %)

	인구수				인구구성비			노령부양비 (2)/(1)
	전체	18세 미만	18~64세(1)	65세 이상(2)	18세 미만	18~64세	65세 이상	
2000	47,008	12,077	31,536	3,395	25.7	67.1	7.2	10.8
2010	49,594	10,654	33,639	5,302	21.5	67.8	10.7	15.8
2020	50,650	8,624	34,358	7,667	17.0	67.8	15.1	22.3
2030	50,296	7,577	31,116	11,604	15.1	61.9	23.1	37.3
2040	48,204	6,754	26,917	14,533	14.0	55.8	30.1	54.0
2050	44,337	5,711	23,355	15,271	12.9	52.7	34.4	65.4
2060	39,599	4,992	20,277	14,330	12.6	51.2	36.2	70.7
2070	34,961	4,549	17,356	13,056	13.0	49.6	37.3	75.2

자료: 국민연금발전위원회, 국민연금 재정안정화 방안에 관한 공청회(2003)

명이 1명의 노인을 부양하면 되었지만, 2040년에는 근로인구 2명이 1명의 노인을 부양해야 할 것으로 예상된다.

인구고령화가 급속히 진행됨에 따라 노후소득보장 문제에 대한 대책이 매우 시급하게 되었다. 또한 치매·중풍 등 만성질환 노인이 급증하고, 건강상의 장애로 타인의 도움 없이는 일상생활을 할 수 없는 노인이 크게 늘어, 이에 따른 노인의료비가 일반 의료비 증가율을 크게 웃돌아 전체의료비 증가를 이끌고 있는 실정이다. 따라서 노인건강과 노후소득보장을 둘러싼 급격한 환경변화에 대응하기 위해서는 고령화사회 초기부터 체계적이고 종합적인 노인 건강 및 소득보장체계를 구축하는 것이 불가피하다.

급격한 고령화와 질병구조 및 사회적 환경변화 등에 대처하기 위해 종합적인 노인건강보장체계를 서둘러 구축해야 하겠다. 이를 위해 현재 우리나라 노인의 건강수준과 보장체계를 살펴보면 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 65세 이상 노인의 약 86.7%가 관절염·고혈압·당뇨 등 각종 노인성 만성질환을 갖고 있고, 정신건강상의 장애를 갖고 있는 노인도 증가 추세에 있다. 특히, 75세 이상 후기 노인에게 높게 나타나는 노인치매 출현율은 2001년 7.6%에서 2004년 8.3%, 2010년에는 10.6%로 증가될 전망이다.

둘째, 치매·중풍 등 만성질환 등으로 신체상·정신상의 장애가 있어 타인으로부터 도움을 받지 않으면 일상생활이 어려운 요양보호노인이 급격히 증가하고 있다. 2003년 현재 전체노인의 약 14.8%인 59만명이 요양보호가 필요하고, 앞으로 고령화가 진전됨에 따라 2010년에는 79만명, 2020년에는 114만명으로 늘어날 전망이다. 요양보호노인이 늘어남에 따라 요양

보호 비용(잠재)도 급격히 증가되어 2003년 3조4천억원에서 2007년에는 4조1천억원, 2020년에는 8조3천억원에 이를 것으로 추정된다.

셋째, 노인의료비가 1990년 이후 평균 29.7%씩 높게 증가하여 건강보험 총진료비의 약 20%를 차지하고 있다. 1990년에 2,391억원(전체진료비 중 10.8%)에 불과했던 노인진료비는 2002년에 3조6,814억원(19.3%)으로 급격히 증가했다. 이러한 증가 추세라면 노인인구 10%인 2010년에는 11조1,704억원에 이르고, 그 비중도 28.1%로 증가할 것으로 추계되고 있다.

넷째, 질병구조 변화 및 사회적 환경변화에 적절히 대응한 예방에서 치료·재활에 이르는 포괄적인 노인 건강보장체계가 확립되어 있지 않다. 먼저 질병의 조기 발견·예방을 위해 실시하고 있는 건강검진사업의 경우, 검진대상자 한정, 노인특성에 적합한 검사항목 부족 등으로 참여율이 저조하고 실효성도 미약하다.

다섯째, 요양보호 인프라가 절대적으로 부족하다. 핵가족화와 여성의 사회참여 증가, 과중한 요양비용으로 치매·중풍 노인을 가정에서 간병·수발하기에는 한계가 있다. 그러나 이를 지원할 요양인프라는 2003년 현재 시설의 경우 총족률이 30% 수준(338개소·2만5천명), 재가의 경우 0.5%(317개소·1만5천명)에 불과하다. 이로 인해 중산·서민층 노인이 저렴한 비용으로 이용할 수 있는 시설이 거의 없으며, 유료시설은 월 150~200만원의 높은 비용으로 이용하기 어려운 상황이다.

공적 노인요양보장제도 도입 추진

이번에 정부가 마련한 '저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략'은 한국사회가 새로운 인구 및 사회경제적 환경에 적응하고 정착육하기 위한 범국가적 중장기 실천전략이다. 노인보건복지의 비전과 목표는 '건강하고 활력 있는 고령사회'를 실현하고, '누구나 안심할 수 있는 노후생활을 보장'하는 것이다. 이를 위한 실천과제는 소득보장, 건강보장, 교육여가 향

〈표 2〉 요양보호 대상자 및 요양보호 비용 증가 추이

(단위: 천명, 억원)

	2003	2007	2010	2020
요양보호노인	588	711	786	1,136
요양보호비용(잠재)	34,107	40,938	45,172	82,738

자료: 한국보건사회연구원, '공적 노인요양보호체계 발전방안 연구', 2003.

고령사회에 보다 적극적으로
 대비하기 위하여 노후소득보장제도의
 장기 지속 가능성과 적용의 보편성 및
 급여의 적절성이 확보된 중장기 비전과
 구체적인 실천계획을 마련하고, 그에
 맞춰 개혁을 추진해 나갈 것이다.

상 등 여섯 개이며, 공적 노인요양보험제도 도입과 생활체육 활성화가 노후 건강생활보장의 핵심과제이다.

「참여정부」는 치매·중풍 등 요양보호 노인을 국가 및 사회가 책임지고 보호하기 위해 ‘공적 노인요양보장제도’(long-term care system)를 2007년 도입을 목표로 추진하고 있다. 이 제도의 기본이념은 ‘노인이 갖고 있는 잠재적 능력을 최대한 살려내어 스스로가 바라는 환경에서, 인간의 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있도록 자립생활을 지원’해 나가는 것이다. 제도 설계의 기본방향으로 ‘요양보호의 욕구가 있는 노인 은 누구라도, 언제 어디서나, 필요한 서비스를 받을 수 있는 체제’를 지향하고 있다. 즉, 대상의 보편성, 서비스의 권리성 및 선택성, 부담의 공평성, 사회적 연대에 의한 요양비용의 확보, 국가 및 지역사회·가족·민간 등 다양한 주체의 참여 등으로 제도를 구축해 나간다는 것이다. 공적 노인요양보장제도 도입을 위한 구체적인 추진전략은 다음과 같다.

첫째, 정부는 우리나라 실정에 적합한 실행모형을 2004년까지 개발할 것이다. 정부는 효율적인 모형개발을 위해 지난해 3월에 정부와 학계, 관련단체의 전문가 등으로 ‘공적노인요양보장추진기획단’을 구성·

운영하고 있다. 기획단은 위원회 회의(10차)·공청회(2회)·전문가 조사(1회) 등을 통해 다양한 의견을 수렴하고 외국제도를 연구 분석하여 올 2월, 제도의 기본골격안을 마련했다. 정부는 기획단안을 토대로 관계 부처 협의를 거쳐 올 상반기중 제도의 기본체제를 확정할 계획이다. 이와 함께, 대상자 선정 및 요양 필요도를 가늠하는 평가판정도구와 요양보호 급여서비스 및 수가(酬價) 등 운영체제를 올 연말까지 개발 완료할 것이다.

둘째, 2005~2006년까지 시범사업을 실시하여 개발된 실행모형을 검증하는 한편, 제도 도입을 위해 올 하반기부터 관련법령 제정 작업을 추진해 나갈 것이다. 특히, 시범사업은 농어촌 지역·중소도시·대도시 등으로 나누어 실시하여 지역별 특성에 맞는 서비스 체계·부담수준 등을 평가할 것이다. 시범사업 결과 등을 평가하여 2007년에 제도를 본격적으로 도입하여 단계적으로 확대해 나갈 것이다.

셋째, 요양보호 인프라의 계획적·종합적 확충을 추진할 것이다. 요양보호 인프라는 보편적인 공적요양보장체제를 구축하는 데 불가결의 전제가 된다. 이미 수립된 ‘노인의료복지시설확충 10개년 계획’(2002. 10)에 의거, 2011년에 시설 및 재가복지 수요의 100% 달성을 목표로 지속적으로 확충해 나갈 것이다. 인프라의 70% 수준(재가 50%)을 정부책임으로 확충하는 것이 기본방향으로 되어 있다. 이에 따라 매년 100여개의 시설을 확충하고 있는데, 2004년에는 요양시설 및 요양병원 104개소와 재가복지시설 49개소를 신축할 것이다. 아울러 요양보호 인프라가 전국적으로 균형 있게 설치되도록 지역실정에 맞는 ‘시·군·구 노인의료복지시설확충 10개년계획’을 수립할 계획이다.

넷째, 노인요양보호 전문인력의 양성·제도화를 서두를 것이다. 요양보호 서비스의 질적 보장을 위해서는 전문인력의 양성체계를 조기에 구축할 필요가 있다. 전문인력은 노인의학전문의·노인전

〈표 3〉 공적 노인요양보장제도 골격(안)

기본방향	재가보호 중심, 시설보호의 최소화(재가 80%, 시설 20% 분담)
재원조달방식	사회보험방식 + 조세
적용대상	45세 이상으로 하되, 65세 이상의 중증 및 농어촌 노인 우선 적용
보험료 부담	건강보험 가입자(부조대상자는 조세 지원)
제도 도입 및 확대 일정	2007년 제도 도입, 단계적 확대 추진, 2013년에 100% 달성

문간호사·케어매니저(care manager) 및 간병전문인력 등이다. 양성 제도화의 기본방향은 ①서비스의 질 보장, 효과성 제고를 위해 보건·의료·복지의 팀 접근법(team approach)을 중시하고 ②전문인력의 조기 확보, 비용 효과 등을 고려하여 신규인력의 양성보다는 기존 전문인력을 최대한 활용하는 것이다. 이러한 인력 중 요양보호의 중심인력인면서 많은 인력(약 15만명)이 소요되는 간병전문인력에 대해서는 올 상반기중으로 양성 제도화방안을 확정할 계획이다.

노인특성에 맞는 건강증진 프로그램 개발 확충

노인들이 질병에 걸리지 않고 건강하게 살아갈 수 있도록 노인특성에 맞는 다양한 노인건강증진 프로그램을 개발하여 보급하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 정부는 다음 세 가지를 주요 실천전략으로 추진해 나갈 계획이다.

첫째, 건강검진 대상자 및 서비스를 대폭 확충하고 통합적인 검진체계를 구축하는 것이다. 무료검진 대상을 단계적으로 확대하고 치매·우울증·골다공증 등 노인성 다발 질환의 조기발견을 위한 검사항목을 크게 보강할 것이다. 건강검진 내실화를 위해 ‘노인건강검진지원금’의 도입도 적극 검토할 것이다.

둘째, 노인특성에 맞는 건강 및 보건관리체계를 구축하는 것이다. 노인의 개별적인 보건의료 및 복지요구를 사정하여 필요한 서비스를 제공하고, 병원·요양시설·재가서비스가 연속적으로 이루어지도록 케어 매니지먼트(care management) 기법을 도입하여 체계적인 건강보장 시스템을 마련할 것이다. 또한 보건의료와 복지서비스 기관 간 연계체계를 확립하여 서비스 제공 및 비용의 효율화를 기해 나가는 것도 중요하다.

셋째, 노인들의 신체기능 향상을 위해 생활체육을 활성화하는 것이다. 노인들의 규칙적 운동실천과 가족 단위 체육활동 및 생활체육 활성화를 위한 다양한 프로그램을 개발·보급하고 체육시설 등의 인프라를 확충해 나갈 것이다. 꾸준한 운동과 건강증진 노력이 노인성질환의 예방, 의료비 감소와 궁극적으로는 노후 건강생활 보장의 기초가 되도록 할 것이다.

노후소득보장 사각지대 해소노력에 주력

현재 공적인 노후소득보장정책의 골격은 갖추어져 있는 상태라고 볼 수 있다. 그러나 실질적인 노후소득보장제도로써 기능을 담당하기 위해서는 아직 보완하고 발전시켜야 할 분야가 많이 있다.

우선, 제도의 보편성 측면을 보면 절반 이상의 노인 인구가 공적 노후소득보장제도의 안전망에 포괄되지 못하고 있다. 이에 따라 노후소득보장에서 제외되는 사각지대를 해소하기 위한 노력이 요청된다.

둘째, 공적 소득보장제도가 담당해야 할 급여수준에 대한 사회적 합의를 만들어 나가는 것이다. 국민연금 40년 가입시 현재의 평균 소득대체율이 60%인데, 이는 외국에 비해 매우 높은 수준이라는 것이다. 개인을 기준으로 보면 외국의 공적연금 평균 소득대체율은 40.7%인데 비해 우리 국민연금의 경우 60%에 육박한다. 부부를 기준으로 보면 그 차이는 줄어드나 여전히 높은 수준이다.

그러나 실제 국민연금수준(소득대체율)은 보험료를 납부한 기간(가입기간)에 의해 좌우되는데, 우리나라는 가입기간이 약 20년에 불과하기 때문에 실제 소득대체율은 30%에 불과하다는 주장도 있어 소득보장수준에 대한 사회적 합의가 필요하다. 국민연금의 가입기간이 짧은 이유는 납부예외자가 400만명에 달하고 장기체납자도 107만명에 이르며, 전업주부 등 일정기간만 소득활동에 종사하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 국민들이 가입기간을 충실히 쌓아갈 수 있도록 제도적으로 보완하는 장치 및 사회적 변화가 요구된다.

또한 퇴직금제도를 연금형태인 퇴직(기업)연금 형태로 전환하여 노후소득보장기능을 강화할 필요성이 있으며, 그 적용대상도 확대할 필요가 있다. 노후에 기본적인 생활을 보장하기 위해서는 국민연금만으로는 턱난한 노후보장에 한계가 있으므로 퇴직연금 도입시에는 국민연금·퇴직연금 및 개인연금 간에 역할을 분담하는 다층연금체계의 도입을 신중하면서도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 지속 가능성 측면에서 현행 제도는 많은 문제

점을 내포하고 있다. 국민연금의 경우 2003년에 실시한 재정계산 결과에 따르면, 현행 60%의 소득대체율과 9%의 보험료율이 지속되면 2047년에 기금고갈이 예상되고, 보험료로 재원을 충당할 경우 후세대는 2050년 이후에는 30% 이상의 연금보험료를 부담해야 하는 것으로 추계되었다. 주요한 이유로는 급속하게 진행되는 고령화 추세와 현행 제도가 적게 부담하고 많이 받는 구조이기 때문이다.

노후소득 보장 종합청사진 마련

정부는 고령사회에 보다 적극적으로 대비하기 위하여 노후소득보장제도의 장기 지속 가능성과 적용의 보편성 및 급여의 적절성이 확보된 중장기 비전과 구체적인 실천계획을 마련하고, 그에 맞춰 개혁해 나감으로써 국민이 안정적인 노후생활을 맞이할 수 있도록 해 나갈 것이다.

정부는 이러한 연금제도의 장기 지속 가능성 문제와 세대간 불공평 문제를 해결하기 위해 2003년 정기국회에 「국민연금법」 개정안을 제출하였다. 주요 내용은 적게 부담하고 많이 받아 후세대에게 과도한 부담을 전가하는 구조를 현 세대가 조금 더 부담하는 구조로 전환하는 것이다. 소득대체율을 현재의 60%(평균소득으로 40년 가입한 기준)에서 2008년부터는 50%로 인하하되 2007년까지는 55%의 중간단계를 두어 국민의 충격을 완화하고, 현행 9%인 보험료를 2010년부터 매 5년마다 1.38%p씩 인상하여 2030년까지 15.9%로 인상하는 내용이다. 이렇게 변경될 경우 2070년까지는 2년 이상의 연금을 지급할 수 있는 적립금(목표적립률 2배)을 보유하게 되어 연금제도의 장기 지속성이 확보된다.

이러한 개혁의 필요성에 대해서는 이익단체의 반발에도 불구하고 많은 공감대가 형성되어 있으므로 조속한 법 개정이 필요하다. 또한 매 5년마다 재정계산을 실시하도록 제도화되어 있어 정기적으로 제도의 장기 지속 가능성을 점검하여 경제사회적 변화에 맞게 적절한 적립금수준을 유지해 나가게 될 것이다.

둘째, 노후소득보장제도의 보편성을 확보하기 위한

종합적 대책 마련을 위해 '노후소득보장 사각지대해소대책위원회'를 지난 2월 4일 발족하였다. 이 위원회는 국민연금·기초생활보장·경로연금 등 국가가 제공하는 노후소득보장제도에서 제외되어 있는 현재의 노령계층에 대한 소득보장 강화 방안을 마련하고, 국민연금에 가입하지 못하여 장래에 노후생활이 빈곤해질 수 있는 노령계층에 대한 소득보장 강화 방안을 마련할 계획이다. 또한 기초연금에 대해 심층적인 논의를 진행하여 우리나라에 적합한 모형을 도출하고 그 실현 가능성을 검토하는 중장기 구조개혁 방안에 대해서도 논의할 예정이다.

셋째, 급여의 적절성을 확보하기 위해서는 국민연금과 퇴직금 및 개인연금 간 상호 유기적인 역할분담이 필요하다. 정부는 이미 퇴직금제도의 노후소득보장제도로서의 기능을 강화하기 위하여 퇴직연금으로의 전환을 천명한 바 있다. 이에 따라 정부는 대통령 자문 '고령화 및 미래사회위원회'에 한시적인 별도의 논의 기구를 설치하여 구체적인 다층연금체계를 마련할 계획이다.

「참여정부」는 종합적인 노인 건강 및 소득보장체계를 구축하여 노인들이 건강하고 활기찬 노후생활을 보낼 수 있게 할 것이다. 노인요양비 및 노인부양에 대한 가족의 부담을 크게 경감하고, 노인의료비의 증가 억제로 국민부담을 경감할 것이다. 노인요양 인프라의 확충으로 지역경제 활성화와 간병인력 15만명 등 대대적인 고용창출효과도 도모할 것이다.

다만, 노후소득보장제도는 소요재원의 규모가 크고 전국민 각계각층이 관련되며 현 세대와 미래 세대가 모두 포함되어 개혁 자체가 매우 어렵다는 특징을 갖고 있으므로, 종합대책의 마련과 실천 과정에서 이해집단 상호간의 이해 조정을 위해 정부와 각계각층의 노력과 협력이 각별히 요구된다고 하겠다. ■

고령자 고용 확대로 성장기반 강화



권호안 노동부 고용정책과 서기관

인구의 고령화는 노동력 공급 감소, 피부양자 증가에 따른 재정부담 증가 등의 문제를 초래한다.

정부는 고령자의 노동시장 퇴장을 최대한 유예하고 적극적 노동시장 참여정책을 통해

고령화 사회에 대비한 중장기적인 고용 및 인력 정책을 추진하고자 한다.

우 리나라는 출산율의 급격한 감소, 평균수명의 연장 등에 따라 급속히 고령화사회가 되고 있다. 그 결과 청년층(15~29세) 인구는 2000년 이후 10년간 170만명이 감소하는 데 비해 고령자(55세 이상) 인구는 310만명이 증가하여 2010년에는 청년인구는 1,033만6천명, 고령자인구는 1,033만2천명에 이를 전망이다.

인구의 고령화는 노동력 공급 감소, 저축률 감소에 따른 자본공급 감소로 경제성장 저해, 피부양자 증가에 따른 재정부담 증가 등의 문제를 초래한다. 특히,

2010년경은 베이비붐 세대인 50대의 노동시장 퇴장이 본격화되는 시기로서 노동력 부족이 가져오는 충격과 연금부담의 급증으로 사회적 부담이 급증할 것으로 우려되고 있다.

외환위기 이후 고령자 경제활동 크게 위축

인구의 고령화로 인한 문제를 해결하기 위해서는 고령자를 주요한 잠재인력으로 활용하는 정책이 필요하다. 이를 위해 고령자의 노동시장 퇴장을 최대한 유예하고 적극적 노동시장 참여정책을 통해 고령자를 생산적 인력으로 활용하는 정책이 필요하며, 정부는 이런 점에서 고령화 사회에 대비한 중장기적인 고용 및 인력 정책을 추진하게 된 것이다.

외환위기 직후 고령자의 경제활동참가율은 크게 하락하여 2003년에는 43%대

〈표 1〉 출산율·평균수명 변화 추이

	1971	1981	1991	1995	2001	2002
출산율	4.54	2.66	1.74	1.65	1.30	1.17
평균수명	62.3	66.2	71.7	73.5	76.5	-

(단위: 명, 세)

자료: 통계청, 인구동태통계, 각년도

까지 떨어졌다. 이렇게 경제활동참가율이 하락한 것은 고령자가 노동시장 내에서 배제되고 있다는 것을 반영하는 것이며, 이는 고령자를 주요대상으로 하는 구조조정이 지속되고 있기 때문인 것으로 추정된다. 실제 노동연구원에서 2002년 실시한 사업체실태조사 결과 조사대상업체 중 절반 이상의 업체가 명예퇴직(55.5%)이나 정리해고(51.8%)시 연령을 기준으로 하였다.

한편, 고령자의 취업특성을 보면 고령자고용률은 저임금직종으로 볼 수 있는 부동산임대업·운수업 등 특정직종에 집중되는 경향을 보인다. 또한 고령자는 상용근로자의 비중이 낮고 자영업자의 비중이 높아 전반적으로 고용안정성이 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

임금구조의 측면에서는 연봉제 도입 확산 등 임금구조의 개선으로 고령자에 대한 임금부담은 줄고 있으나 아직 연령에 따른 임금부담압력이 적지 않은 상황이다. 그러나 연공급의 완화, 근속연수 감소 추세에 따라 고령자의 임금수준은 크게 하락하고 연령이 높아질수록 임금하락폭이 큰 것으로 나타나고 있다.

최근 평생직장시대에서 평생직업시대로 노동시장 구조변화가 급속히 이루어지면서, 노동시장이 경쟁력 중심으로 재편되고 있다. 그러나 저숙련·기업특수적(firm specific) 기술을 특징으로 하는 고령자는 변화된 노동시장 환경하에서 경쟁력을 가지지 못한 경우가

많아 직업 적합성이 약화되고 있다. 이는 단기적으로는 고령자의 고용불안 심화로 나타나고 있지만 장기적으로는 고령노동력의 활용기반 상실로 이어져 향후 고령화시대 인력부족 심화를 초래할 우려가 있다.

임금조정옵션제 도입 등으로 고령자 고용관행 개선

기업이 고령자 고용을 기피하는 가장 중요한 원인이 연공급적 임금구조라는 점에서 임금피크제 등 임금구조의 합리적 개선을 추진할 계획이다.

다만, 고령자는 교육비·가족 부양 등으로 인한 생활비 부담이 많은 연령층으로서 임금 삭감에 대한 부담이 클 수밖에 없는 현실을 감안할 필요가 있다. 이런 점에서 고용 연장과 임금구조 개선을 조건으로 노사가 자율적인 타협을 할 수 있도록 임금조정액의 일부를 고용보험기금에서 지원하는 임금조정옵션제를 도입할 계획이다.

이와 함께 임금구조 개선의 중요 장애요인 중의 하나가 근로자가 거의 유일한 노후보장수단으로 생각하는 퇴직금 감소에 대한 우려라는 점에서 퇴직(연)금제도를 조속히 도입하여 안정적인 노후소득을 보장하도록 추진할 계획이다.

한편, 성과보다는 연령 중심의 인사관리 관행으로 구조조정시 고령자가 우선대상이 되는 등 고령자의 축적된 경험과 숙련이 제대로 활용되지 못하고 있는 현실을 고려하여 연령에 의한 차별행위를 방지할 수 있도록 제도적 장치를 마련할 계획이다.

이를 위해 연령을 이유로 한 불합리한 차별을 금지하고 이의 구제절차를 포함하는 ‘고용평등 촉진에 관한 법률’을 올해 중 제정할 계획이다. 연령차별의 범위를 우선은 모집·채용·

해고로 한정하되, 법 시행 이전에는 연령차별금지 가이드라인을 제작 배포하는 등 홍보에 주력할 계획이며, 노사의 의견 수

〈표 2〉 경제활동인구 및 경제활동참가율 변화 추이

	(단위: 천명, %)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
경제활동인구	21,782	21,428	21,666	22,069	22,417	22,877	22,916
경제활동참가율	62.5	60.6	60.6	61.0	61.3	61.9	61.4
고령자	49.0	46.0	46.2	45.4	45.3	45.9	43.9

주: 고령자는 55세 이상임.
자료: 경제활동인구조사, 각년도

〈표 3〉 고령자 취업 특성

	(단위: %)								
평균	제조업	건설업	전기가스수도업	도·소매	운수업	금융·보험	통신업	부동산·임대업	기타 서비스
3.70	1.58	5.36	2.76	0.94	8.01	1.08	0.83	8.39	8.19

주: 300인 이상 사업장의 고령자고용률임.
자료: 노동부, 고령자고용현황조사, 2002.

럼을 거쳐 단계적으로 확대할 계획이다.

이와 함께 현재 「고령자고용촉진법」에 “사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다”라고 노력의무만이 부여되어 있는 정년규정을 2008년 이후 의무규정으로 개정하여 기업의 정년 연장을 유도할 계획이다. 동 규정 개정 이전에는 기업의 자발적인 정년 연장을 유도하기 위하여 ‘정년퇴직자계속고용장려금’ 등 정년 이후 근로자의 계속고용을 유도하고 평균정년(57세) 이하의 기업에 대해서는 정년연장계획서 제출 등을 통해 정년 연장을 적극 유도할 계획이다.

그리고 고령자 고용친화적인 고용환경을 마련하기 위해 고령자 또는 준고령자는 기간제 근로자 및 파견 근로의 사용제한을 완화하고 정년 이후 재고용하는 근로자에 대해서는 「근로기준법」 제23조(근로계약기

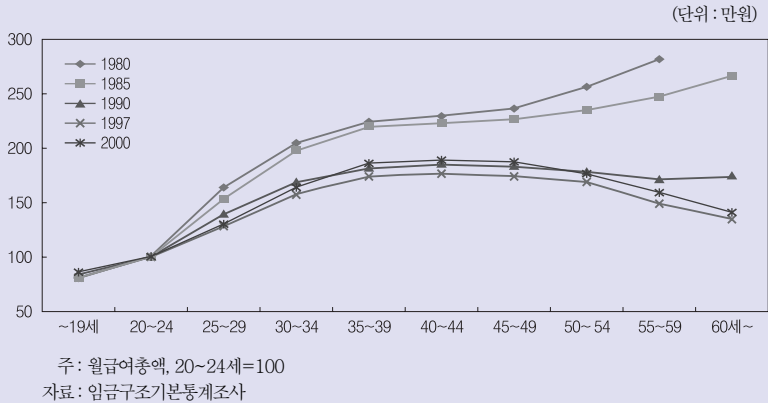
임금조정업선제·퇴직연금제 도입 등을 통해 고령자 고용관행을 합리적으로 개선하고, 고령자 능력개발을 적극적으로 지원하는 한편, 고령자 고용 촉진을 위한 인프라를 확충해 나갈 것이다.

간)의 예외로 인정된 다년고용계약을 장려해 나갈 계획이다. 또한 고령자는 신체적 특성상 직업상 질병 및 산업재해에 노출될 가능성이 많다는 점을 고려하여 질병의 조기발견 및 예방을 위한 건강진단 주기를 2년에서 1년으로 단축하고 취약사업장 고령근로자에 대해서는 건강상담을 실시할 계획이다.

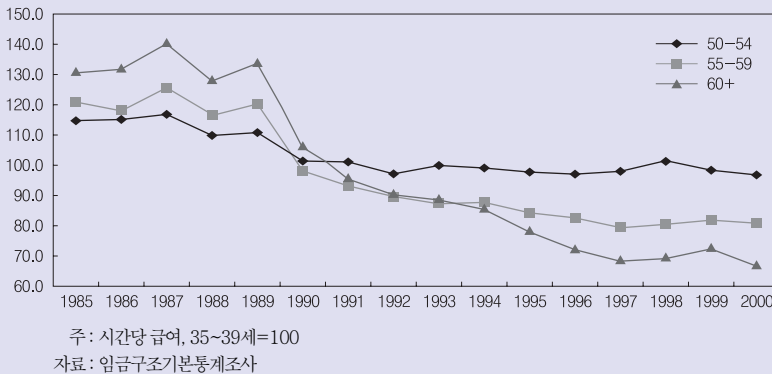
또한 고령자 고용도 적극 촉진해 나갈 것이다. 고령자가 노동시장 내 경쟁력을 가지지 못하는 현실을 감안하여 고령자의 고용촉진을 위해서는 일정한 우대지원이 불가피하다. 이를 위해 기업이 자발적으로 고령자를 고용할 수 있도록 고령자신규 고용장려금의 지원대상을 55세→50세→45세 이상으로 단계적으로 확대하고, 제조업에 대한 지원기간을 6개월에서 12개월로 연장(2004~2005년)하여 제조업 등 인력부족업종에서 고령자 잠재인력을 활용할 수 있도록 유도할 것이다.

현재 상시근로자 대비 제조업 2%, 부동산·운수업

〈그림 1〉연령계층별 임금수준의 변화



〈그림 2〉고연령 남성근로자의 임금수준 변화



6%, 기타업종 3%로 되어 있는 고령자 기준고용률을 업종별 고용현황을 고려하여 세분화하고 이행실태에 대한 확인을 강화하는 한편, 전문 분야의 고령자 우선 고용직종을 발굴·보급하여 고학력 고령자의 잠재능력 활용을 유도하며, 정부·지방자치단체·정부출연기관 등 공공부문에서는 신규채용시 고령자를 우선 고용하도록 적극 지도할 계획이다.

또한 재취업이 어려운 고령자에게는 사회복지·환경 등의 영역에서 외부효과가 크고 공공성이 높은 분야의 사회적 일자리를 제공하는 한편, 이미 운영중인 공공근로사업에 고령자를 우선적으로 배치하는 방안을 추진할 계획이다.

고령자 능력개발을 적극 지원

변화하는 노동시장 환경에 고령자가 적응할 수 있도록 하기 위해서는 고령자의 직업능력 제고가 중요하다. 이를 위해 근로자의 자율적 직업능력 개발을 위해 수장지원금 지원요건을 50세 이상에서 40세 이상으로 완화하여, 가능한 한 이른 시기부터 전직 등을 위해 필요한 능력을 배양할 수 있도록 지원할 것이다.

또한 사업주가 근로자의 전직을 위하여 훈련 등을 실시하는 경우에 지원하는 전직지원장려금 지원요건을 구조조정 이직자에서 비자발적 이직자도 포함하는 등 완화하고, 지원수준을 사업주 소모비용의 2분의 1에서 3분의 1로 인상할 계획이다.

그리고 고령자 또는 준고령자에게는 구직급여의 70%를 최대 2년까지 지급하는 훈련연장급여를 우선적으로 지원하여 훈련과 생계문제를 동시 해결하고, 훈련과 취업이 연계될 수 있도록 훈련을 이수한 40세 이상 중장년층을 채용한 기업에 지원하는 중장년 훈련수료자 채용장려금 지원대상을 제조업에서 전산업으로 확대할 계획이다.

한편, 실직된 고령자의 훈련기회가 줄어들지 않도록 고령자 우선 고용직종의 훈련과정을 실업자훈련으로 운영하고자 하는 경우 훈련계획을 우선적으로 승인하고 훈련기관은 고령자를 15% 이상 훈련 실시하도록 유도할 계획이다.

또한 고령자 고용 촉진을 위한 인프라도 확충해 나갈 것이다. 공공직업안정기관의 활용도가 낮은 고령자에 대한 특화된 취업알선을 위하여 사회복지시설·노인단체를 ‘고령자인재은행’으로 추가 지정하여 고령자의 특성에 맞게 취업알선을 실시하고, ‘Work-Net’에 ‘고령자인력뱅크’(준·고령자 전용 사이트)를 설치하여 근무경력·숙련도·건강상태 등을 포괄한 구인·구직 데이터베이스를 구축하여 종합적이고 체계적인 고령자 고용정보를 제공할 계획이다.

아울러 고령화에 따른 노동시장동향, 기업의 인력관리패턴 등을 파악하여 정책자료로 활용하기 위해 고령자패널조사를 실시하고 노동연구원에 임금직무혁신지원센터를 설치해 업종별·규모별 특성을 감안한 임금직무혁신모델을 개발·보급해 나갈 계획이다.

한편, 우리나라 노동시장에 존재하는 연령과 능력에 대한 편견을 불식하기 위하여 사용자·인사담당자·고령자 등을 대상으로 연령상 차별 해소에 대한 캠페인도 전개할 계획이다.

급속한 고령화로 우리나라는 조만간 고령인력의 활용문제가 최대의 현안이 될 것이다. 그러나 최근의 노동시장의 변화는 고령자의 직업적응력을 저하시키는 방향으로 진행되고 있어 큰 문제가 아닐 수 없다. 이런 현상이 방치된다면 향후 우리나라는 고령인력 활용기반이 위축될 우려가 있다. 따라서 고령자 고용을 촉진시키기 위한 대책은 현재 고령자의 고용불안 해소만이 아니라 향후 고령인력 활용기반을 확충하기 위해서라도 중요한 국가적 정책 아젠다라고 할 수 있다. ■



정년 연장, 어떻게 할 것인가

인구의 급속한 고령화, 노령연금 수급연령
상향 등으로 정년 연장의 필요성이 제기되고
있다. 정년 연장을 어떻게 하는 것이 효과적인지
민간 전문가들의 의견을 들어본다. <편집자 주>

임금조정옵션제로 기업부담 완화·정년 연장 동시 달성

미 래지향적 관점에서 정년제를 바라보는 감상법은 사회공정성과 경제효율성의 조화일 것이다. 지나치게 개인과 집단의 권리보호에만 매달리다 보면 경제효율성이 상실되어 외부인에게 비용이 전가되거나 보호해 주려는 개인 혹은 집단의 진정한 권리마저 보호해 줄 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 반면 정태적(오늘의) 효율성만을 강조한다면 사회공정성이 훼손되어 동태적(미래의) 효율성이 훼손되어 효율적인 경제시스템이 지속 가능하지 못하게 될 것이다.

필자는 지난해 『나라경제』 7월호를 통해 ‘임금조정옵션제’를 제안하였고 노동부에서도 2004년 1월에 임금조정옵션제에 대한 정책방향을 제시한 바 있다. 올해 2월 8일 노사정위원회의 사회협약안에서도 “중고령 근로자의 계속고용과 청년층 고용 확대를 위해 노사가 기업실정에 맞는 임금피크제 도입에 노력하고, 정부는 이를 지원”하기로 하였고, 임금제도 개선을 위하여 정부가 ‘임금직무혁신지원센터’를 2004년도 상반기중 설치하기로 합의한 바 있다.

그간 반대로 일관해 온 노사 양측이 임금피크제 도입에 대한 합의안을 이끌어내고 임금직무 혁신을 위한 컨설팅 단위를 노동연구원 등 전문기관 단위에서 추진하겠다는 의사를 밝힌 것은 고무적이라 생각된다. 그러나 임



조준모
승실대학교 경제국제통상학부 교수
(jmcho@ssu.ac.kr)

금조정옵션제가 정착되기 위해서는 지난해 논의보다 한 단계 진일보한 정책과제가 필요하다고 판단된다.

임금조정옵션제, 노사 모두에게 불이익 없어

최근 발표된 정부안에 대하여, 2008년에 실시하겠다는 정년 연장을 당장 추진하는 것으로 언론에서조차 잘못 확대 재생산

돼 정책이 사용자부담만을 증가시킨 것처럼 해석되어 간 경향이 있다. 현재 전문가들조차 임금피크제와 임금조정옵션제의 차이를 정확히 인식하지 못하는 경향이 있다.

임금피크제의 본초(本朝)라고 할 수 있는 일본의 경우 거품경제 붕괴 이후 고용조정 실시, 능력업적주의 인사제도의 도입 등 경영환경 변화에 대응함과 동시에, 고령자의 증가에 따른 고연령자 활용 즉, 2차 경력(second career)을 위한 여러 가지 지원책을 위해 임금피크제를 도입하였다. 일본의 임금피크제 도입과 연관되어 간과해서는 안 되는 배경이 바로 협력적 노사관계이다. 고령화 사회에 대비한 합리적 대안에 대하여 노사가 수용하는 환경이 뒷받침된 것이다.

일본에서 채택한 임금피크제는 크게 세 가지 유형으로, ①정년 전 임금의 일정비율만큼 삭감하여 계속근로를 하는 형태 ②정년 연장 대신 기존 정년 몇년 전부터 임금을 삭감하는 형태 ③정년 전에 일정 근속연수가 경과하면 그 경과시점부터 일정금액을 삭감하는 형태이다. 우리나라 신용보증기금의 임금피크제는 55세부터 정년

◇이 글은 필자의 개인의견으로서, KDI의 공식견해나 『나라경제』의 편집 방향과 다를 수 있습니다.

인 58세까지의 임금을 삭감하는 세 번째 유형이다. 이는 조직의 고령화, 명예퇴직 신청 저조, 다양한 별정직 업무 보유, 지점으로의 발령 가능과 같이 신용보증기금 나름대로의 독특한 특성이 반영된 협상결과이다.

그러나 외환위기 이후 대립적 노사관계가 증폭되고 노동패러다임 논쟁이 진행되는 상황에서는 일련형 임금피크제 메뉴가 채택되기 어려웠다.

임금조정옵션제는 임금피크제의 한 유형이지만 근본적으로 다른 점은, 인사관리담당자나 근로자 모두 희망하는 경우에 한하여 정년 연장과 임금 조정의 옵션이 주어지며, 단체협약이나 취업규칙의 변경을 통해서가 아니라도 개별계약을 통해서 이행되는 제도라는 것이다.

예컨대, 정년 3년 전에 재직기간 동안의 고과를 토대로 잔여기간 동안 조정된 임금트랙과 연장된 정년의 옵션을 기업이 원하는 근로자에게 제의하는 것이다. 이것은 단체협약과 관계없이 개별 근로자에게 선별적으로 제의되는 것이며, 개별 근로자의 입장에서도 옵션을 택하지 않으면 적어도 현재의 임금트랙과 정년은 유지할 수 있게 되어 불이익은 없게 된다. 또한 정년 퇴직자 대상으로 정년 후 3년의 기간 동안 수행 가능한 업무를 제의하는 것이다. 이러한 '-3 & +3 임금조정옵션제'는 중고령 근로자의 인적자본 활용성을 증대시키고 노동시장 연착륙을 도모할 수 있을 것이다.

이러한 인사관리상의 실험이 노사관계와 인사관리 시스템 유연화에 기여한다고 평가된다면 '-3 & +3'의 기간을 '-4 & +4'와 같은 방식으로 점차 연장하여 임금피크제와 유사한 방식으로 접근해 갈 수 있을 것이다. 확대된 임금조정옵션제는 중고령 근로자의 인적자본 활용도를 높이고 노령연금의 수급연령 60세와 정년 55세의 갭을 줄이는 효과도 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

인사관리자 입장에서는 생산성이 높다고 인정되는 근로자에 한하여 임금조정옵션을 제의하고 대상 근로자가

이 옵션을 택하지 않을 경우에는 불이익이 전혀 없는 제도이다. 점차 '임금조정-정년연장'의 옵션을 택하는 근로자가 많아지는 사업장에는 노조 혹은 근로자 대표는 단체협약이나 취업규칙을 통하여 이를 반영해 갈 수 있을 것이다.

기업에 우수한 고령인력이 고용·유지됨으로써 정부는 실업으로 인한 사회안전망 운영 비용을 절감할 수 있게 되므로, 일정규모 이상 임금조정옵션제를 택한 사업장이거나 단체협약 혹은 취업규칙을 변경한 사업장에는 고용보험의 고용안정기금 지원으로 정년연장과 임금조정 패키지가 보편적으로 확산되도록 유도할 수 있다.

채자 강조할 점은 여기서 불이익을 보게 되는 주체는 아무도 없다는 것이다. 다만 대립적 노사관계하에서 노사가 정년연장과 임금조정에 관한 경제 효율성을 창출한 의제에 노사가 협력하는 실험을 하는 것이자 신뢰를 형성해 가는 과정인 것이다.

임금조정옵션 패키지는 사업장의 특성에 맞추어 변형이 가능하다. 예컨대, 일본의 후지(富士) 전기의 경우 임금조정옵션제와 유사하게 선택적 정년연장제도를 실시하고 있다. 즉, 55세 시점에서 60세 정년 또는 정년 연장을 선택하도록 되어 있으며 56세부터 60세까지는 임금·상여의 15%를 삭감하고 60세 이후는 55세 연봉의 약 50%를 삭감하는 패키지를 선택하도록 되어 있다. 산요(三洋) 전기는 기본적으로 후지전기의 패키지와 유사하나 60세 기점을 전후 기간으로 하여 재고용기간에 따라 임금을 감액하는 방식으로 제도의 세련미를 더하고 있다.

정년연장을 위한 임금조정 협상 인프라 구축 필요

임금조정옵션제가 활성화되기 위해서는 정년연장을 위한 암묵적 계약의 재협상이 이루어지도록 협상인프라를 구축할 필요가 있다. 협상인프라란, 필요한 정보를 제공하고, 노동법상 정년연장에 관한 협상의 옵션을 명문

임금조정옵션제는 임금피크제의 한 유형이지만, 인사관리담당자·근로자 모두 희망하는 경우에만 정년연장·임금조정 옵션이 주어지고, 개별계약을 통해 이행된다는 점이 다르며, 불이익을 보는 주체는 없다.

화하며, 정부 지원을 통하여 정년연장과 임금조정의 재협상 가능성을 높이고, 합리적인 교섭이 이루어지도록 교섭인프라를 구축하는 것을 말한다.

암묵적 계약 재협상 인프라는 세 가지 관점에서 이루어질 수 있다. 이원적 임금체계의 단순화, 취업규칙 변경절차의 간소화 더 나아가 기간연장과 임금조정에 관한 개별 협약이 개별 근로자와 사용자가 상호동의하에 합리적으로 이루어질 경우 정년에 관한 단체협약에 반하더라도 실효성을 확보할 수 있는 방안 마련이 그것이다.

산업현장에서는 가산임금 및 각종 법정수당의 산정기준이 되는 통상임금의 인상을 회피하기 위해 수십 종의 수당이 신설되고 있다. 이로 인해 임금구성이 복잡해져 노무관리 비용이 증대되고, 노사간의 갈등이 야기되고 있는 실정이다. 노동시장에서 인적자본이 효율적으로 배치되는 데도 역기능을 하고 있다. 일본도 통상임금과 평균임금의 이원화된 체계를 가지고 있으나, 그 산정범위를 법령에 명확히 규정하여 복잡한 임금체계로 인해 발생하는 문제점을 상당부분 해소하고 있다. 성과주의 확산과 더불어 복잡한 임금구조를 단순화하는 작업은 정년과 임금 간의 협상이 원활하게 이루어지도록 하는 인프라로서 기능한다.

또한 정년 연장과 임금 조정의 협상이 이루어지기 위해서는 취업규칙 변경절차의 간소화가 필요하다. 임금체계는 취업규칙의 필수적 기재사항이므로 일부 근로자를 대상으로 기간 연장-임금 조정의 패키지를 도입하고자 할 경우에도 전근로자에게 적용되는 취업규칙을 변경해야 한다. 예컨대, 51%의 근로자가 임금조정옵선택제에 반대하고 49%가 찬성한다면 49%를 위한 임금조정옵선택제는 현행법상 채택이 어렵게 된다. 또한 단체협약상 임금조정옵선택제를 도입하기 위해 조합원 대상 인준투표에 부친 결과 51%가 반대하고 49%가 찬성하면 도입이 어렵게 된다. 집단적 자치에 의해 사적 자치의 효율성이 박탈될 가능성이 발생하거나 다수의 횡포가 발생할 가능성도 배제할 수는 없다. 일부 근로자에게 정년 연장과 임금 조정의 패키지를 도입하는 경우 근로계약만으로 도입하거나 대상근로자만을 대상으로 취업규칙 변경에 대한 동의를 얻도록 하는 절차를 간소화할 필요가 있다.

또한 현재 장기근속자일수록 사용자성(使用者性)이 강해져서 교섭시 장기근속자의 이익이 적절히 반영되지 못할 가능성이 있다. 예컨대, 장기근속자의 정년연장이 수가 노조의 단협에 큰 비중으로 차지하기 어려운 교섭 구조로 되어 있다. 정년연장 교섭이 원활히 이루어지도록 고령근로자의 대표성이 확보되어야 한다.

법정퇴직금제도를 기업연금제도로 전환해야

임금조정옵선택제의 또 하나의 걸림돌은 법정퇴직금제도와 단협상 퇴직금 누진제이다. 동일 사업장에서의 근속기간이 상대적으로 짧은 상태에서 퇴직금은 이직시마다 일시금으로 정산되므로, 근로생애 동안 고용이 안정된 소수의 근로자들을 제외하고는 정년퇴직까지 보전되는 정도가 극히 미약하다. 한편 국가·기업간 경쟁의 심화, 기업경영의 효율화·투명화에 대한 압력의 증가, 고용형태의 다양화와 보수체계의 유연화 등 경제·노동시장의 국내외적 환경 변화로 인해 과거 개발경제 시대, 평생고용 시대에 도입되어 지금까지 경직되게 운영되어 온 퇴직금제도의 사회적 기능과 제도적 적절성에 관한 심각한 비판적 재고가 요청되고 있다.

현재의 경직적인 법정퇴직금제도는 기업연금 혹은 개인연금제도로 점차 전환되어 퇴직과 연금이 경영관리적으로 연계될 수 있도록 유연한 퇴직제도 구축이 시급하다. 이는 '획일적인 퇴직'을 지양하고 '효율적인 퇴직'을 유인하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 우리나라와 같은 형태의 퇴직금 제도가 유지되는 나라는 이탈리아와 일본뿐이며 그나마 우리나라의 법정퇴직금제도처럼 경영관리적인 측면이 결여되어 경직적으로 운영되는 나라도 없다.

퇴직금제도의 기업연금제도로의 전환은 근로에 대한 보상뿐만 아니라 퇴직 후의 소득보장을 위해 임금의 일정 부분을 자신의 능력에 맞게 이연(移延)하는 것을 의미하며, 이는 인구의 노령화·핵가족화로 인한 전통적인 가족부양체계의 점차적인 약화 등을 감안할 때 장기적으로 필수적인 국가적 정책과제이다. ■

능력 중심의 보상체계와 교육훈련 전제돼야

정년제는 근로자가 일정한 나이에 도달하면 그 능력이나 의사에 관계없이 고용관계를 자동적으로 종료시키는 제도이다. 현행 「고령자고용촉진법」은 정년제가 합법적인 것임을 전제로 하여 60세 정년을 장려하고 있고, 정년퇴직자를 재고용하는 사업주에게는 장려금을 지급하는 인센티브제를 마련하고 있다.



조용만
건국대학교 법대 교수
(ymcho@konkuk.ac.kr)

그러나 정년제의 현실은 냉혹하다. 정년제를 실시하는 기업의 평균 정년연령은 56세 내지 57세인 것으로 나타나고 있고, 그나마도 조기(명예)퇴직·정리해고 등으로 피부로 느끼는 체감정년은 그에 훨씬 못미치고 있는 실정이다.

조기퇴직·정리해고 등 체감정년 현실 냉혹

우리는 고령화사회라는 또 다른 냉혹한 현실을 마주하고 있다. 더구나 우리 사회에서 고령화는 유례없이 급속도로 진행되고 있다. 이에 따라 「국민연금법」상 노령연금의 수급연령도 현행 60세에서 65세까지 단계적으로 확대(2013년부터 5년마다 1세씩 연장)될 예정이다. 체감정년의 끝없는 추락과 연금수급연령의 점진적 상승이라고 하는 상황에서 사회의 빈곤화를 막기 위한 대책이 국가적 과제로 떠오르고 있다.

국제노동기구(ILO)가 1980년에 마련한 고령근로자

에 관한 제162호 권고는 고용에서의 연령 차별을 금지하면서, 정년제는 고용차별 금지와 자발적 퇴직원칙에 입각하여 검토되어야 한다고 규정하고 있다. 연령차별 금지의 관점에서 정년제를 금지하고 있는 대표적인 나라는 미국이다. 미국은 1967년에 40~65세의 근로자를 적용대상으로 하는 ‘고용에서의 연령차별금지법’(ADEA)을 제정하였다. 그 후 1978년 법 적용 대상 상한연령을 70세로 확대하였고, 1986년에는 70세 상한 연령을 완전히 폐지하였다.

노령화에 따른 정신적·육체적인 능력의 쇠퇴는 사람마다 다르기 때문에 일정한 연령에 도달하였다는 이유만으로 근로자를 강제적으로 퇴직하게 하는 것은 연령차별로 금지하고 있는 것이다. 다만, 미국의 경우 차별금지 외에 해고를 제한하는 연방법률이 존재하지 않지만, 정리해고시에는 재직기간이 짧은 자를 우선적으로 해고하는 ‘선임권제’(First In Last Out)가 단체협약 내지 관행으로 시행되고 있다.

다른 한편, 유럽연합(EU)에서는 2000년에 고용·직업에서의 평등대우에 관한 제78호 지침(directive)을 마련하여 연령 등을 이유로 하는 고용차별을 금지하는 입법조치를 2006년말까지 취하도록 회원국에게 요구하고 있다. 그렇지만 제78호 지침에서는 정년제를 금지하는 명시적인 규정을 두고 있지는 않다.

독일과 프랑스에서는 사회보장제도상의 노령연금 수급연령(60세 내지 65세)과 연계하여 정년제를 활용하는

◇이 글은 필자의 개인 의견으로서, KDI의 공식 견해나 「나라경제」의 편집 방향과 다를 수 있습니다.

것을 허용하고 있다. 「고용평등법」을 제정·시행하고 있는 아일랜드의 경우에도 연령차별 금지의 적용대상자를 18~64세의 근로자로 설정하여 65세 이상의 정년제를 합법화하고 있다.

우리과 유사한 고용관련 법제를 갖고 있는 일본의 경우에는 「고령자 고용안정법」에서 1986년 60세 정년을 장려하는 노력 규정을 두어 정년연장을 유도하다가 연금수급연령의 단계적 상향조정(60세에서 65세)에 발맞추어 1998년에 60세 정년을 강제하게 된다. 다만, 일본에서 법에 의한 60세 정년의 의무화는 당시 60세 정년제를 도입하고 있는 기업이 85%에 이르렀던 상황에서 이루어졌기 때문에 기업에 미치는 영향이 그다지 크지는 않았다.

연금수급연령과 연계한 정년 연장 불가피

연령차별 금지의 관점에서 볼 때, 정년제가 갖는 문제점은 개별 근로자의 능력과 가치를 고려하지 않고 일정한 연령에 도달하면 일률적·자동적으로 근로관계를 종료시킨다는 점이다. 또한 퇴직의 시기에 대한 근로자의 선택권을 배제함으로써 자발적 퇴직이 아니라 강제적 퇴직을 초래한다는 점이 문제된다.

그렇지만 연공서열형 임금체계하에서는 정년을 설정할 경제적 필요성이 있다는 점을 부인하기 어렵다. 또한 일정 연령의 도달과 근로자의 퇴직을 결합하는 일체의 방식이 합리적 이유가 없는 연령차별이라고 단정하기는 어렵다. 언젠가는 근로자가 직업생활에서 은퇴하지 않을 수 없기 때문이다. 정년의 설정방식과 내용에 따라서는 연령차별에 해당하지 않는 것으로 볼 수 있다.

따라서 직업생활에서 은퇴로 이어지는 징검다리를 구축함에 있어서는 연령차별의 요소를 최소화하고 퇴직시점에 대한 근로자의 선택권을 최대화할 수 있는 방법을 모색하여야 한다.

개인적으로는 상당기간 동안은 정년 연장을 위한 기업

의 자주적 노력을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 강화하여 시행할 필요가 있다고 본다. 이러한 과정을 거쳐 「국민연금법」상의 노령연금 수급연령이 상향되는 것과 연계하여 정년 연령의 상향조정을 행하되, 특별한 사유가 없는 한 연금수급연령을 하회하는 정년의 설정을 연령차별로 규제하여야 할 것이다.

한편, 노령연금과 연계하여 정년제를 규제하는 입법방식을 취하는 경우에도 연금수급연령을 탄력적으로 조정할 수 있는 연금제도의 개선방안을 모색할 필요가 있다. 고령자간에도 상당한 차이(예컨대, 교육수준·가정에서의 책임·경력과 능력·건강상태 등)가 존재하기 때문에 은퇴시기에 대하여 근로자에

게 보다 많은 선택권을 부여할 필요가 있다.

모든 근로자가 같은 연령에 은퇴하기를 원하는 것은 아니며, 경우에 따라서는 완전히 일을 그만두는 것보다는 근무시간을 줄이는 것을 원하는 자도 많을 것이다. 따라서 조기 은퇴 또는 지연 은퇴를 보다 폭넓게 허용하면서 그에 따른 노령연금의 감액 내지 증액을 조정하는 연금제도의 다양화를 모색할 필요가 있다.

또한 현행 「국민연금법」에서도 특수직종 근로자(즉, 갱내작업종사자·어로작업종사자)의 완전노령연금 수급연령을 60세가 아니라 55세로 낮추고 있듯이, 직종에 따라서는 통상적인 은퇴연령보다 하향된 연금수급연령을 정할 필요도 있을 것이다.

다른 한편, 연금수급연령을 하회하는 정년 설정을 예외적으로 인정할 수밖에 없는 경우도 있을 것이다. 특히 연금수급연령을 탄력적으로 조정할 수 있는 연금제도의 개선이 뒷받침되지 않는 상황에서는 연금수급연령에 도달하지는 않았지만 직종과 직무의 특성에 비추어 정년을 설정하는 것이 합리적인 것으로 볼 수 있는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 이처럼 연금수급연령을 하회하는 정년의 합리성이 인정될 수 있는 경우에는 이를 위법으로 보기 어려울 것이다.

연금수급연령과 연계한 정년
연장은 고령화사회에서 불가피하나,
능력에 따른 보상·평가, 교육훈련이
뒷받침되지 않는다면 정년 연장이라는
제도적 목표를 달성하기 어려울 뿐
아니라 오히려 조기퇴직 촉진 등
역효과를 낼 수 있다.



인적 자원의 개발을 위한 노력이 불충분하고 연공 중심의 보상체계가 변하지 않는 상황에서 정년 연장이나 연령차별 금지는 실효성을 거두기 어렵다.

고령화사회에서는 고령자도 계속적으로 일을 할 수 있어야 사회 전체적으로 바람직하고 안정적인 균형상태에 도달할 수 있다. 고용에서의 연령차별을 규제하고 사회보장제정의 안정화를 도모하기 위한 차원에서 연금수급연령과 연계한 정년의 연장은 고령화사회에서 불가피한 선택일 수밖에 없다.

그러나 능력에 입각한 보상과 평가, 교육훈련과 인사관리라 뒷받침되지 않는다면 정년 연장이라는 제도적 목표를 달성하기 어려울 뿐만 아니라 오히려 조기퇴직을 촉진하는 역효과를 낼 수 있다는 점에 유의하여야 한다. ■

능력 중심의 보상체계 및 교육훈련 전제되어야

연령차별 금지 및 연금수급연령과 연계한 정년제의 규제가 무능력하고 비생산적인 노동력을 기업이 자신의 비용부담으로 계속적으로 끌어안을 것을 요구하는 것으로 귀결되어서는 안 된다.

무엇보다도 연공을 중심으로 하는 임금 및 인사관리 체계가 능력 중심의 체계로 전환되어야 하고, 근로자의 직업능력을 향상시킬 수 있는 다양한 프로그램이 시행되어야 한다. 연령차별 금지에 입각한 정년제의 규제 자체가 연령을 기준으로 하는 획일적 평가에서 사람의 직무능력에 따른 개별적이고 객관적 평가를 요구하기 때문이다.



소비 - 경제를 움직이는 힘

‘소비(消費)’라는 단어의 뜻을 국어사전에서 찾아보면, “①돈이나 물자, 시간, 노력 따위를 들이거나 써서 없앴. ②욕망을 충족시키기 위하여 재화를 소모하는 일”(국립국어연구원, 「표준국어대사전」)이라고 설명되어 있다. 일반적으로 우리는 ‘소비한다’는 말에서 ‘써서 없앴다’는 의미를 떠올리고 부정적인 느낌을 많이 받게 되는 것 같다. 곧 필요 없는 곳에 쓰거나 헤풀하게 쓴다는 뜻으로 사용되어 ‘낭비’와 혼동되는 경우가 적지 않다.

그러나 경제에서의 ‘소비’는, ‘사람들이 자신의 욕구를 충족시키기 위하여 시장에서 재화를 소모함으로써 경제가 움직이도록 하는 가장 기본적인 경제활동’인 것이다.

소비는 가장 기본적인 경제활동

사람들은 모두 날마다 경제활동을 하고 있다. 경제활동은 크게 생산과 분배 그리고 소비로 구분되는데, 생산된 재화(물건)나 용역(서비스)을 필요에 따라 일상생활에 직접 이용하는 경제활동이 바로 ‘소비’이다. 의·식·주 문제를 해결하고, 교육을 받고, 병원에서 진료를 받고, 여행을 하고, 문화생활을 즐기는 모든 행위가 소비 행위인 셈이다.

소비행위의 주체는 가계(가정)인데 각 가정에서 필요한 재화나 용역을 사려면 소득이 있어야 한다. 이 소득은 여러 가지 방법으로 얻게 된다. 노동의 대가로 받는 임금, 기업을 경영한 결과로 얻은 이윤, 농사를 지어 생산한 농산물의 판매대금, 건물 임대 수입, 주식 투자에 대한 배당금 등이 가정의 소비에 필요한 소득의 원천

이 되는 것이다.

참고로, 소득을 말할 때 ‘처분가능소득(處分可能所得)’이라는 용어가 사용되기도 하는데, 개인처분가능소득이라 하면, 개인소득 가운데 소비 또는 저축에 자유롭게 쓸 수 있는 소득, 다시 말해 개인소득에서 일체의 개인세(稅)를 뺀 나머지 소득을 말한다. 따라서 일반적으로 개인처분가능소득이 많으면 소비규모가 늘어나고 처분가능소득이 적으면 소비도 줄어든다.

소비가 국민경제에서 차지하는 비중은 대단히 크다. 우리나라의 경우 민간소비가 GDP에서 차지하는 비중이 2000년에 57.3%, 2001년 69.5%, 2002년 60.2% 수준으로 나타나고 있다. 그래서 소비가 어떻게 변화하느냐에 따라 경제의 흐름이나 생산구조가 커다란 영향을 받게 되는 것이다. 지난해 우리나라의 경제성장률이 크게 둔화된 데에는 민간소비가 크게 위축된 것도 한몫을 했다.

소득 늘면 내구재와 서비스 소비 늘어나

사람들은 벌어들인 돈을 어디에 어떻게 쓸 것인가를 결정하게 되는데, 소득수준·기호·취미·가치관·소비환경 등에 따라 소비행위의 유형이 달라진다. 또한 소비행위는 시장의 금리, 현재의 소득, 미래에 기대되는 소득, 소유자산의 가격 변동 등에 많은 영향을 받게 된다.

경제가 성장하고 소득수준이 높아질수록 소비형태가 생필품(식료품·의류·의약품 등)과 같은 비내구재(非耐久財)에서 자동차나 가전제품과 같은 내구재로 그리고 다시 서비스 부문으로 이동하는 경향이 있다. 이것은 사람들이 소득이 늘어나 생계 문제가 해결되고 나면 삶



의 질을 높이는 데 눈을 돌리게 되기 때문이다. 최근 들어 나타난 ‘웰빙(well-being)’ 붐 역시 소득수준 향상에 따른 현상이라고 볼 수 있다.

우리 국민의 소비형태도 이런 흐름을 보여 주고 있다. 1980년대 이후 우리 경제의 고속성장으로 국민들의 소득수준이 높아지면서 비내구재의 비중은 대폭 줄어들고 내구재의 소비가 크게 늘어났다. 특히 건강·레저·교육·문화 등 분야의 서비스 소비가 지속적이고 빠르게 증가하고 있는 점이 눈에 띈다.

1990년 이후에는 소비의 서비스화 추세, 내구재 소비지출 비중의 지속적인 감소라는 일반적인 특징뿐 아니라 정보통신비 지출의 급속한 증가, 국외 소비지출 비중 확대, 소비의 고급화·대형화, 외환위기 이후 고소득 계층 중심의 소비 증가와 50대 이상 연령층의 소비지출 위축 등의 현상이 나타나고 있다.

‘소비’가 미덕인가, ‘저축’이 미덕인가?

사람들은 미래에 소득이 줄어들거나 소득원이 끊겼을 때 그리고 목돈이 갑자기 필요해질 때를 대비해서 현재 소득의 일부를 저축해 놓는다. 저축은 현재의 소비를 포기하는 대신에 미래에 소비할 수 있도록 대비하는 것

이다. 저축은 투자로 이어져 경제활동을 진작시킴과 동시에 경제의 장기적인 생산능력을 늘려 국가경제를 부강하게 한다. 우리나라가 짧은 기간 안에 높은 경제성장을 이룩하게 된 데에는 우리 국민의 높은 저축열이 밑거름이 되었던 것이 사실이다.

그러나 절약을 통한 저축만을 강조하여 가능한 한 소비를 안 한다면 기업은 생산물량을 줄일 수밖에 없고 자연스럽게 일자리가 줄어들어 실업자가 늘어나게 된다. 실업자가 늘어나면 사회 전체의 처분가능소득이 줄어들게 되어 소비는 더욱 위축되는 악순환이 이어져 국민경제 전체가 어려워지는 결과를 초래하게 되는 것이다.

우리는 오랫동안 소비는 바람직하지 않은 것이고 근검절약과 저축은 미덕이라는 인식 속에서 살아왔다. 그러나 ‘소비’와 ‘저축’은, 어느 것이 미덕인가라는 이분법적 가치판단의 대상이 아니라, 둘 다 개인과 국가경제의 발전에 불가피한 경제행위라 할 수 있다. 중요한 것은, 소득수준에 걸맞은 합리적인 소비가 경제성장의 버팀목 역할을 한다는 점이다. ■

김인철 KDI 경제정보센터 정책홍보실장/『나라경제』 편집위원
(august@kdi.re.kr)

후순위채권 (subordinated bonds)

후순위채권은 기업이 파산했을 경우, 다른 채권자들에 대한 부채가 청산된 다음에나 상환 받을 수 있는 채권이다. 대신 금리는 다른 채권에 비해 조금 높다는 장점이 있다. 다만, 보통주나 우선주 등의 주식을 보유하고 있는 주주보다는 변제순위가 앞선다.

최근 은행에 의한 발행이 크게 늘었는데 발행 목적은 자기자본비율을 유지하거나 이를 높이기 위한 것이다. 국제결제은행(BIS)의 자기자본비율을 산정할 때 후순위채권은 부채가 아닌 자기자본으로 계산되기 때문이다. 자본을 늘리는 가장 바람직한 방법은 유상증자를 실시하는 것이지만, 재무구조가 부실한 금융기관의 경우에는 주가가 액면가를 밑돌아 증자에 참여하는 투자자들을 구하기가 어렵다. 이 때문에 이자율이 높은 장점을 이용해 투자자를 유치하기 위한 방편으로 후순위채권을 발행한다.

후순위채권 중에서 만기가 5년 이상 되는 채권은 100% 순자기자본으로 인정된다. 그러나 5년 미만짜리 채권은 매년 20%씩을 순자기자본에서 제외시킨다. 이 때문에 후순위채권은 보통 7년 내지 10년 만기로 발행하고, 발행할 때 5년 후 상환하겠다는 콜옵션을 붙여 발행한다.

후순위채권은 상환기간의 장단에 따라 영구 후순위채

권과 기한부 후순위채권으로 또 부대 권리의 부여 유무에 따라 조건부 후순위채권과 일반 후순위채권으로 구분된다. 조건부 후순위채권은 조달비용을 낮추기 위하여 주식으로의 전환 등 특정 권리가 부여된 후순위채권을 말하며, 일반 후순위채권은 특정 부대권리가 부여되지 않는 대신 금리가 높은 것이 특징이다.

최근 은행들이 발행하고 있는 5~6년 만기의 후순위채권은 대부분 확정 만기를 가지고 있고, 금리가 높은 일반 기한부 후순위채권이다. 후순위채권은 중도 해지가 되지 않으며 이를 담보로 대출받을 수도 없다는 단점이 있다. 일부 원하는 사람들끼리 사고파는 경우는 있지만 아직 매매시장도 형성되어 있지 않아 필요할 때 곧바로 돈으로 바꿀 수 있는 환금성이 떨어진다.

경제정책해설



80 >> 한·칠레 FTA 국회비준 통과 의의와 향후 과제 / 남진웅

83 >> 노사정, '일자리 만들기 사회협약' 체결 / 권영순

87 >> 신성장 광대역 IT 추진전략 / 서병조

90 >> 선박투자회사제도 도입 통한 해운산업의 경쟁력 강화 / 문해남

93 >> 공공기관의 신기술제품 구매 촉진 / 정만기

96 >> 산업수요에 부응하기 위한 국가기술자격제도 개선 / 송문현

한·칠레 FTA 국회비준 통과 의의와 향후 과제



남진웅
재정경제부 경제총괄과장

한·칠레 자유무역협정(FTA) 비준안이 국회본회의의 네 번째 상정 만인 지난 2월 16일 국회를 통과하였다. 이는 지난해 7월 8일 국회에 비준안을 제출한 지 7개월여 만이며, 1999년 12월 양국간 FTA 협상개시 시점에서 보면 4년 2개월이라는 오랜 기간 끝에 가까스로 FTA 체결을 마무리한 셈이다.

아울러 「부채경감특별법」, 「삶의 질 향상특별법」 등 관련법안도 2월 16일 함께 국회본회의를 통과함으로써 부채경감 등을 위해 지난 연말 국회에서 증액한 FTA 대책 예비비 5,842억원의 집행은 물론, 향후 10년간의 농업·농촌 종합대책을 차질 없이 시행할 수 있게 되었다.

한·칠레 FTA 비준안 통과로 중남미 진출의 교두보 마련

한·칠레 FTA는 우리나라의 첫 번째 FTA 체결사례여서 사회각계의 다양한 의견표출과 많은 논란을 불러일으켰다. FTA의 의의나 효과, 필요성에 대한 국민들의 인식이 부족해 FTA 체결이 곧바로 무조건적이고 전면적인 개방과 이에 따른 우리 농업의 붕괴를 의미한다는 극단적인 견해들이 나타나기도 하였다.

그러나 한·칠레 FTA 비준이 주요 현안으로 대두되면서 신문과 방송 등에서 연일 FTA 비준의 필요성을 비중있게 다루기 시작했으며, FTA에 대해 다소 생소하게 여기던 국민들의 관심도 크게 높아졌다. 이와 같이 한·칠레 FTA 국회비준 과정은 대외개방에 대한 국민들의 인식을 전환시키고 이해를 제고시켰다는 점에서 큰 성과가 있었다고 본다. 아울러 이는 향후 우리나라가 대외개방정책을 추진하는 데에 소중한 경험이 될 것으로 생각한다.

비록 여러 차례 비준이 지연되는 우여곡절은 있었지만, 이번 한·칠레 비준안의 국회통과가 가지는 의의는 매우 크다.

우선, 전세계적으로 확산되고 있는 지역경제 블록화 추세에 우리나라도 동참하게 된 점을 들 수 있다. 세계 12위 규모의 교역대국으로서 FTA 하나 체결하지 못하고 있다는 오명을 떨쳐버릴 수 있게 된 것이다. 지난해 수출의 경제성장률 기여도가 131%에 이를 정도로 대외부문이 절대적인 영향을 미치는 점을 감안할 때, FTA는 우리 경제의 필수적인 대외통상정책수단이다.

또한 이번 비준안 통과는 충선을 앞둔 국회상황 그리고 농민들의 거센 반발에도 불구하고 확고한 의지를 가지고 꾸준히 설득하여 16대 국회에서 마무리함으로써 우리 정부의 대외개방 의지를 다시 한번 대내외에 천명하는 계기가 되었다. 특히, 비준지연으로 인해 우리나라의 대외신뢰도에 심각한 훼손이 우려되는 상황에서 무척이나 다행스러운 일이 아닐 수 없다.

비준안 통과는 경제적 실리라는 차원에서도 큰 의의를 지닌다. 우선 우리나라 제조업의 66%에 달하는 품목의



관세가 FTA 발효 즉시 철폐된다. 따라서 FTA 미체결로 인해 자동차·휴대폰 등의 수출에 피해를 보고 있던 우리 기업들에게는 가격경쟁력을 회복할 수 있는 좋은 기회가 제공되는 것이다.

나아가 칠레는 이미 32개국과 FTA를 체결한 중남미 거점국가로서 우리나라의 중남미 진출의 교두보 역할을 할 것으로 기대된다. 중남미 지역은 지난해 우리나라 전체 무역수지 흑자 149억달러 중 42억달러를 기록할 만큼 우리의 중요한 교역대상지역이다. 더구나 중남미 지역은 미주자유무역지대(FTAA)·남미공동시장(MERCOSUR) 등 경제통합이 가속화되고 있는 상황에서 칠레와의 FTA로 인한 효과는 더욱 클 것으로 기대된다.

차질 없는 후속조치 추진이 중요

한·칠레 FTA 비준의 의의를 살리고 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다도 후속대책에 만전을 기해 나가는 것이 중요하다.

우선, 우리 기업의 피해를 최소화하기 위해 조기비준을 추진해 온 만큼 가급적 최대한 빠른 시일 내에 발효될 수 있도록 준비하는 것이 시급하다. 협정문상에 양국이

국내절차를 완료하였다는 내용의 서면을 교환한 후 30일 뒤에 발효하도록 규정되어 있으므로 정부는 빠른 시일 내에 서면교환이 이루어질 수 있도록 칠레 측과 협의해 나갈 계획이다. 국내적으로는 발효일과 동시에 시행하도록 규정되어 있는 「FTA이행특별법」과 시행령의 제정작업을 조속히 마무리할 것이다.

또한 이번 비준과정에서 정부가 마련한 농업·농촌 지원대책을 차질 없이 추진하는 것이 가장 핵심적인 후속대책이 될 것이다. 정부는 한·칠레 FTA 비준을 계기로 종합적이고 다각적인 지원대책을 마련한 바 있다.

우선, 「FTA이행특별법」을 통해 향후 7년간 총 1조 3천억원(지방비 3천억원 포함) 규모의 이행기금을 조성하여 피해농가에 대해 지원하고, 「농가부채경감특별법」을 개정하여 2001년 대출된 상호금융자금 금리를 6.5%에서 3%로 인하하는 한편, 2000년 이후 대출된 상호금융자금 금리 중 농업용 자금의 금리도 3%의 이자보전을 하기로 하였다. 또한 「삶의 질 향상특별법」을 제정하여 농촌복지서비스를 확충하는 한편, 올해 6월 만료될 예정이던 농특세의 기한을 10년 연장하고, 이로 인해 조성되는 약 20조원의 재원을 각종 투융자사업에 지원하기로 하였다.

한·칠레 FTA 비준안이 지난 2월 16일 국회를 통과하였다. 정부는 한·칠레 FTA 비준의 긍정적 효과를 극대화하기 위해 빠른 시일 내에 발효될 수 있도록 칠레 측과 협의하는 한편, 종합적·다각적인 농업·농촌 대책을 차질 없이 추진해 나갈 계획이다.

정부는 이를 위해 지난해 연말에 비준이 보류되면서 예비비로 편성되어 있는 FTA 대책예산을 조기에 집행함으로써 FTA 이행기금과 부채경감대책 등이 원활히 진행될 수 있도록 추진할 계획이다.

이러한 4대 특별법 외에도 정부는 향후 다른 나라와의 FTA 체결, DDA 협상 등의 대외개방에 대비하여 경쟁력 있는 농업을 설계하기 위해 10년간 119조원의 투융자 지원을 내용으로 하는 중장기적인 농업·농촌대책도 함께 마련하였으며, 이 중 이미 51조원은 국가재정운용계획에 반영하였다. 119조원의 지원규모는 정부가 과거 11년간 지원한 62조원의 두 배 수준에 해당하며, 투융자 사업에서 차지하는 농가부채가 늘어나지 않도록 융자비중도 대폭 낮추는 등 지원방식도 획기적으로 개선해 나갈 계획이다.

투융자사업은 농가의 경쟁력 제고, 직불제 확충 등을 통한 농가소득 안정, 농촌 정주여건 개선 등에 중점을 둘 계획이며, 지난 2월 23일에는 대통령이 참석한 가운데 중장기 농업·농촌 대책 보고대회를 개최하여 구체적인 추진방안을 제시하였다.

다른 나라와의 FTA도 활발히 추진

이번 한·칠레 FTA 비준은 현재 협상이 진행중인 일본·싱가포르와의 FTA는 물론, 향후 다른 나라와의 FTA 추진에도 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

정부는 지난해 8월 30일 대외경제장관회의에서 향후 우리나라의 FTA 추진 로드맵을 확정할 바 있으며, 10월에 정상회의를 통해 일본·싱가포르와의 정부간 FTA 협상 추진에 합의하고 아세안과는 공동연구를 실시하기로 합의하였다. 이에 따라 지난해 12월 제1차 한·일 FTA 협상을 시작으로 올해 1월에는 싱가포르와의 FTA 협상이 개최되었으며, 아세안과는 3월부터 공동연구를 개시


할 계획이다.

한·일 FTA는 시장확대뿐만 아니라 외국인투자유치 및 장기적으로 기업의 경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 기대되며, 정부는 국내산업에 미치는 영향을 감안하여 비관세장벽 완화와 부품·소재분야 투자유치에 중점을 두어 협상을 진행해 나갈 계획이다.

동남아의 허브인 싱가포르와의 FTA는 동북아 허브를 지향하는 우리나라와 시너지효과가 클 것으로 예상된다. 또한 對아세안 진출, 향후 다른 나라와의 FTA 추진의 모멘텀을 지속해 나가는 데에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 정부는 당초 합의한 일정대로 올해 안에 협상을 타결할 수 있도록 적극적으로 협상을 진행할 계획이다.

아세안과도 올해 공동연구를 통해 FTA 가능성, 타당성, 경제적 효과 등을 면밀히 검토하고, 공동연구 결과를 올해 11월 한·아세안 정상회의에 보고할 계획이다. 이 밖에도 한·중·일 민간연구기관 간 FTA 공동연구를 지속해 나가는 한편, 멕시코·유럽자유무역지대와의 FTA 논의도 진전시켜 나갈 예정이다.

FTA는 치열한 국제경쟁 속에서 우리 경제 전체이익의 극대화를 위한 필수적인 정책수단이다. FTA 체결은 시장의 확대, 수출과 외국인투자의 촉진뿐만 아니라 소비자의 선택권 확대를 통해 일반국민들의 후생증진에도 크게 기여한다.

따라서 FTA의 효과를 극대화하기 위해 국내적으로는 개방을 적극 수용할 수 있도록 법과 제도를 정비하고 경쟁력 강화 노력을 전개해 나갈 것이다. 이번 한·칠레 FTA 비준의 모멘텀을 살려 우리나라가 국제통상무대에서의 입지를 강화하는 것은 물론 동북아 경제중심, 국민소득 2만달러 달성을 뒷받침할 수 있는 적극적인 대외경제정책을 추진해 나갈 것이다. 

노사정, '일자리 만들기 사회협약' 체결



권영순
노동부 노사정책과장

2004년 2월 10일 노사정위원회 본회의에서 '일자리 만들기 사회협약'이 체결되었다. 이는 1998년 2월 경제위기 상황을 맞이하여 노사정이 고등분담을 통한 위기극복을 위해 물가·고용·임금·사회안전망, 노사관계제도 등에 포괄적으로 사회적 합의를 도출한 이래 6년 만에 처음 있는 일로서, 그간 노사가 현안마다 대립하여 갈등을 빚어 온 우리의 현실에서 우리 노동시장·노사관계의 발전을 위해 모처럼 일자리를 매개로 중지를 모은 소중한 결실이라 할 수 있다.

이번 사회협약은 최근 우리 사회에 만연한 고용불안 심리가 더 이상 확산될 경우, 우리 경제의 성장잠재력에 심각한 훼손은 물론 사회통합을 저해할 수 있다는 위기 의식과 일자리 만들기는 단순한 경기회복만으로 해결될 수 있는 문제가 아니라 경제주체간 역할 재정립을 통한 사회적 연대가 절실하다는 노·사·정의 공통인식을 바탕으로 추진되었다.

우리 경제는 내수 부진·투자 감소 등으로 어려움이 계속되고 있고, 특히 지난해 3%의 경제성장에도 불구하고 3만개의 일자리가 감소하는 등 경제의 전반적인 고용창

출 능력이 둔화되고 있다. 또한 제조업의 해외이전이 가속화되어 산업공동화가 진행되고 있으며, 이는 다시 내수침체와 기업의 투자부진, 노사관계의 악화로 이어지는 악순환을 초래하여 급기야 우리 경제의 성장잠재력 훼손까지 우려되는 상황이다.

이러한 상황을 극복하기 위하여 노사정은 2003년 12월 26일 본위원회에서 일자리 만들기 사회협약 체결을 추진하기로 하였고, 그 후 '일자리 만들기 사회협약 기초위원회'를 구성하였다. 기초위원회는 여덟 차례의 공식 회의와 수차례의 실무협의 및 비공식회의를 통해 2004년 2월 8일 '일자리 만들기 사회협약(안)'에 합의하였고, 2월 9일 상무위원회 심의를 거쳐 2월 10일 노사정위원회 본위원회에 상정, 사회협약이 확정된 것이다.

지난 2월 10일, 노사정 역할 정립한

'일자리 만들기 사회협약' 체결

이번 '일자리 만들기 사회협약'은 전문·7장·23절의 총 55개 항목으로 구성되어 있으며, 양질의 일자리를 늘려 청년실업 등 당면한 고용불안을 해소하고, 여성·고령자 등 잠재인력이 최대한 노동시장에 진입할 수 있도록 하며, 부문간 소득격차를 완화하여 '성장→고용→분배'가 선순환되는 지속가능한 경제·사회 발전을 뒷받침하는 데 목적을 두고, 이를 실현하기 위한 과제와 노사정 3주체의 역할을 각각 담고 있다.

첫째, 새로운 일자리를 만들기 위해서는 기업의 투자 확대가 무엇보다 중요하다고 보고 노사정이 기업하기 좋은 환경을 조성하기로 하였다. 우선, 정부는 투자와 관련

노사정은 일자리 증대로 청년실업 등 당면 고용불안 해소, 여성·고령자 등 잠재인력의 노동시장 진입 확대, 성장·고용·분배가 선순환되는 지속가능한 경제·사회 발전 뒷받침 등을 목표로 하는 '일자리 만들기 사회협약'을 지난 2월 10일 체결하였다.

된 모든 경제규제를 제로베이스에서 재검토하여 정비해 나가고, 기업의 고용확대에 대한 세제·고용보험상 지원, 연구·인력개발비 세액공제에 대한 수혜범위 확대 및 중소기업 육성을 위한 금융지원 확대, 중소기업의 인력확보를 위해 신규업종 진출지원금·고용환경개선지원금 도입 및 전문인력 채용시 장려금 지급 등을 추진하기로 하였다. 노조는 일자리 만들기의 핵심은 기업의 경쟁력 강화에 있음을 인식하여 생산성 향상에 적극 협력하는 한편, 근로자의 직업능력개발에 적극 참여하기로 하였다. 기업은 투자를 단계적으로 확대하여 일자리 만들기에도 적극 나서고 근로자들의 평생 직업능력개발을 위하여 인력개발투자를 확대하기로 하였다. 또한 노사는 '산업·부문별 인력개발위원회' 구성·운영 등 산업별 수요에 적합한 인력 양성방안을 강구하고, 임금제도를 합리적으로 하기 위해 공동 노력하며, 정부는 '임금직무혁신지원센터'(가칭)를 2004년 상반기중 설치하여 이를 적극 지원하기로 하였다.

둘째, 일자리 나누기를 통한 고용증대를 위해 노사는 「근로기준법」 개정 취지에 맞게 실근로시간 단축을 통하여 일자리 나누기에 노력하고, 정부는 근로시간 단축지원금 등 지원대책을 마련하기로 하였다. 또한 노사는 교대근무제 개선 등 개별기업의 실정에 적합한 다양한 방법을 강구하여 고용창출과 노동생산성 향상이 동시에 이루어질 수 있도록 하고, 정부는 우수사례를 발굴하고 이를 확산시키기 위한 지원방안을 강구하기로 하였다.

셋째, 일자리를 새로이 만드는 것 못지 않게 기존의 일자리를 유지하는 것도 중요하다는 인식하에 현재의 일자리에 대한 고용유지를 위해 기업은 인위적인 고용조정을 최대한 자제하고, 감원이 불가피한 경우 노조와 성실한 협의를 통해 그 인원을 최소화하며, 추후 인력 채용시 퇴직자를 우선 재고용하도록 노력하기로 하였다. 이러한

기업의 고용유지 노력과 함께 노조도 감원의 최소화를 위해 임금·근로시간의 조정, 배치전환의 원활화 등 기업 내부 노동시장의 유연성을 높여 나가는 데 협력하고, 정부는 고용보험에서 이를 지원하기로 하였다.

넷째, 정규직과 비정규직 근로자 등 근로계층간 근로조건 격차를 완화하기 위해 기업은 정규직에 비해 비정규직을 불합리하게 차별하지 않고, 정규직 채용기회가 있을 경우 비정규직을 우선 채용하도록 노력하며, 대기업은 하도급업체의 경영안정을 지원함으로써 하도급업체 근로자의 고용안정과 처우개선에 도움이 되도록 하였다. 노조는 비정규직·중소기업 근로자에 비해 임금수준이 높은 부문에 대해 향후 2년간 임금안정에 협력하고, 비정규직 및 취약계층·중소기업 근로자도 함께 배려하는 노동운동을 전개하기로 하였다. 정부는 정규직과 비정규직의 불합리한 차별 시정을 위한 다양한 시책을 추진하고, 공공부문 비정규직에 대한 유형별 개선방안을 마련하기로 하였다.

다섯째, 청년·고령자·여성·장애인 등 취업 애로계층에 대해서 정부는 대상별로 고용촉진 시책을 시행하는 한편, 공공·복지·사회서비스 분야의 사회적 일자리를 확대하고, 공공부문 중 인력부족 분야의 신규채용 인원을 늘리기로 하였다. 특히, 중고령 근로자의 계속고용과 청년층 고용확대를 위해 노사는 기업실정에 맞는 임금피크제 도입에 노력하고 정부가 이를 지원하기로 하였다. 또한 정부는 여성근로자의 출산·육아 부담을 완화하기 위해 2006년까지 산전후 휴가급여의 사회분담 수준을 현재 30일에서 60일로 확대하고, 육아휴직시 대체인력 채용에 대한 지원 확대, 보육서비스 확충 등을 추진하기로 하였다. 청년실업의 심각성을 감안하여 기업은 청년채용을 확대하도록 노력하고, 정부는 직장체험프로그램 확충 등 청년층의 경력형성과 취업을 체계적으로 지원하



▶ '일자리 창출을 위한 노사정 합의문'을 발표한 노사정 관계자들

기로 하였다. 그리고 정부는 장애인고용 사업주에 대한 인센티브 강화, 장애인 취업 인프라 확충 등 장애인 고용에 솔선수범하기로 하고, 노사는 편의시설 제공, 장애인 동료갓기운동 등을 통하여 장애인 고용을 확대해 나가기로 하였다.

여섯째, 정부는 사회안전망 확충과 근로자의 실질소득 증대를 위해 국민기초생활보장제도와 임금채권보장제도의 수혜 대상을 단계적으로 확대하는 등 사회안전망을 확충하고 물가 3% 수준 지속 안정, 사교육비 및 주거비 경감, 근로자 세부담 경감대책을 지속적으로 추진하며, 저소득 근로자 소득향상방안을 강구하기로 하였다.

일곱째, 이번 협약은 노사관계 발전이 고용안정 및 경제성장의 밑바탕이라는 인식하에, 경영자는 투명경영·윤리경영을 실천하여 노사간 신뢰의 기반을 조성하고, 근로자와 노동조합은 노사공동의 이익을 위한 작업장의 혁신 및 품질과 생산성 향상에 적극 협력하기로 하였다. 또한, 법과 원칙 및 대화와 타협의 노사문화 정착을 위해 노조는 생산시설 점거·조업방해 등의 불법행위를 하지 않으며, 경영자는 부당해고·부당노동행위를 하지 않기로 하고, 정부는 산업평화와 준법질서의 정착을 위해 공정하고 엄정한 법 집행을 해 나가기로 하였다. 그리고 노사는 법 테두리 내에서 대화와 타협을 바탕으로 노사갈등을 자율적·평화적으로 해결하는 관행을 확립하고, 산

업현장의 임·단협 과정에서 '고용안정-임금안정-노사화합'의 정신이 구현되도록 공동 노력하기로 하였으며, 정부는 노사분쟁의 사전 예방과 효율적이고 전문적인 조정서비스의 강화를 위하여 노동위원회와 기능과 인프라를 확충하기로 하였다.

여덟째, 이번 사회협약을 충실히 이행하고 확산시키기 위한 후속조치로서, 정부는 2월중 이번 사회협약에 기초하여 경제·사회·산업 정책을 포괄하는 종합대책을 마련하여 일관성 있게 지속 추진하고, 노사정 대표로

'일자리 만들기 민관합동위원회'(국무총리 주재)를 구성·운영하여 사회협약을 지속적으로 보완·발전시켜 나가기로 하였으며, 일자리를 만들기 위해 필요한 경우 추가 협약을 체결하기로 하였다. 또한 이번 사회협약을 지역 차원으로 확산시키기 위해 일자리 만들기 지역별 연대 사업을 노사정이 함께 추진하기로 하고, 개별 사업장의 임·단협 교섭과정에서 사회협약 내용이 충실히 반영되도록 노사가 적극 지도하기로 하였다.

마지막으로, 정치권에 사회협약의 이행에 필요한 신속한 입법·예산상 조치와 정치자금 투명화 등 고비용 정치구조의 개선을 건의하였다.

일자리 만들기를 통한 사회통합 증진 기대돼

이번 사회협약은 노사정이 고용불안과 우리 경제의 미래에 대해 위기의식을 공유하고, 사회적 대화를 통해 상호신뢰에 기반한 공동의 해결방안에 합의함으로써, 고용과 성장이 선순환되고 이를 통해 지속가능한 경제·사회 발전을 이루기 위한 첫걸음을 내딛게 되었다.

특히, 이번 협약은 최대의 당면과제인 일자리 만들기에 노사정이 대승적 차원에서 고통분담을 통해 힘을 모으겠다는 의지를 대내외에 천명한 것으로, 현 고용상황과 노사관계를 걱정하는 일반국민은 물론 국내의 투자자

기업하기 좋은 환경 조성을 위해 정부는 투자와 관련된 경제규제를 제로베이스에서 재검토하여 정비해 나가고, 기업은 투자를 단계적으로 확대하여 일자리 만들기에 적극 나서는 한편, 노조는 생산성 향상에 적극 협력하기로 하였다.

들에게 좋은 신호가 되고, 일자리 만들기에 범국민적 역량을 결집시키는 계기가 될 것이다.

또한 우리나라와 같이 대외의존도가 높은 네덜란드·아일랜드 등 선진국에서 저성장·고실업 시대에 돌입한 1980년대부터 일자리 만들기를 중심으로 사회적 연대를 구축함으로써 고성장·저실업이라는 노사 동반성장의 길을 걷고 있는 것처럼, 우리나라에서도 일자리를 매개로 노사정 대타협이 이루어짐으로써 그동안 갈등과 대립으로 비춰져 온 우리의 노사관계가 임금 등 분배 중심에서 일자리·고용안정·노사협력을 중시하는 방향으로 발전할 수 있는 전기를 마련한 것이라 할 수 있다. 특히, 임금·고용안정 문제, 부문간 근로조건의 격차완화 문제, 노사의 불법행위 근절문제 등의 해소방향에 대해 노사정간 원칙적 합의가 도출됨으로써, 향후 개별사업장이 임·단협 등 교섭·협의를과정에서 준거가 되어 노사갈등을 완화하는 데 크게 기여할 것으로 기대된다.

물론 이번 사회협약으로 당장 일자리 문제가 해소되고 노사관계가 안정되는 것은 아닐 것이다. 또한 이번 사회협약을 두고 구체성이 떨어진다고거나 대기업 노조를 다수 포괄하는 민주노총이 제외되어 있어 실효성에 의문이라는 지적도 있다.

사회협약을 직접 적용하여야 할 개별기업이나 업종의 사정이 각기 다른 상황에서 임금·고용과 관련하여 개별기업의 노사가 해야 할 역할을 일률적으로 구체화하는 것은 무리가 있어 노사가 존중해야 할 방향이 주로 제시된 데 따른 지적이라고 본다. 다만, 정부가 해야 할 조치 사항은 비교적 정책화가 용이한 사항에 대해서는 상당한 정도의 구체적인 내용을 담았고, 실효성이 있는 사회협약이 되도록 하기 위해 노사정의 역할을 가급적 구체화하려고 노력하였다. 중요한 것은 노사정이 이번 합의내용을 성실히 실천해 나가려는 의지와 노력을 담보해 내

는 것이며 개별사업장 단위에서 이번 합의정신이 최대한 반영되도록 서로 이행하고 지원하는 것이라 할 수 있다.

또한 민주노총이 우리나라 노동계의 중요한 한 축을 이루고 있는 상황에서 민주노총이 참여하여 협약이 체결되었다면 이번 협약의 의미가 더욱 배가될 수 있다는 점에서 아쉬움이 있다. 그러나 이번 사회협약은 일자리 만들기를 위한 노사정 연대의 끝이 아니라 시작이다. 이번 사회협약 합의문에는 사회협약을 보다 보완·발전시키기 위해 총리실 산하에 ‘일자리 만들기 민관합동위원회’를 구성·운영하고 일자리를 만들기 위해 필요시 사회협약을 체결하도록 후속조치계획이 마련되어 있는 만큼, 민주노총이 이에 참여하여 서로 머리를 맞대고 진지한 논의가 이루어지기를 희망한다.

노사정 사회협약이 산업현장에서 이행되기까지는 넘어야 할 산이 많다. 사회협약은 노사정의 자기희생을 전제로 하지 않고는 결코 성공할 수 없다. 유럽국가가 ‘사회협약’을 통해 경제난 극복에 성공한 것 역시 자기희생을 통해 고통을 효율적으로 분담했기 때문이다. 여기서 각자가 작은 이익에 매몰되어 일방적인 주장만을 고집한다면 노사정의 합의기반이 일거에 무너질 수도 있다. 노사정 세 주체가 이번 합의정신을 소중히 여기고 후속 합의가 지속적으로 이어지도록 성실히 이행하고 뒷받침해 나가야 할 것이다. ■

◀ 관련 자료 ▶

- 1. 노사정위원회, 「노사정, 일자리 만들기 사회협약(안) 최초 합의」, 2004.
- 2. 8 (KDI 경제정보센터 홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>, 경제정책정보 참조)

신성장 광대역 IT 추진전략

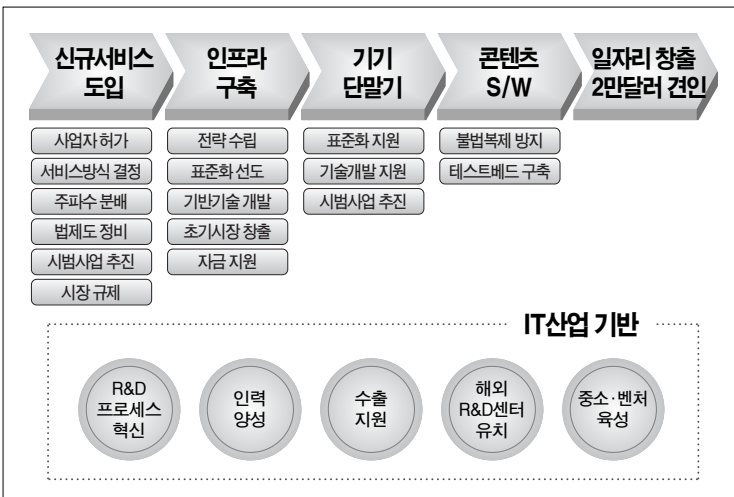


서병조
정보통신부 기획예산담당관

지난해 국내 IT산업은 급속히 내수가 둔화되는 가운데서도 수출 호조를 바탕으로 11.1%의 생산 증가와 23.5%의 수출 증가를 달성하는 등 대체로 양호한 실적을 거두었다. 하지만 IT수출 품목의 편중 현상과 하드웨어 중심의 생산구조는 여전히 지속되고 있으며, 미래

성장능력 배양을 위한 투자도 좀처럼 회복되지 못하고 있다. 1990년대 본격화된 경쟁촉진 시책에 힘입어 시장 규모가 연평균 20% 이상 확대된 국내 통신서비스 시장도 최근 시장포화 현상으로 성장이 급격히 둔화되고 있다. 이런 여건하에서 2004년 연두 업무보고에는 서비스, 인프라, 기기 및 콘텐츠로 이어지는 정보통신 발전의 선순환 구조를 바탕으로 IT 신성장의 새로운 모멘텀을 촉발시키는 데 중점을 두고자 하였다.

〈그림〉 IT산업 가치사슬과 정부의 역할



‘신성장 광대역 IT 추진전략’ 마련

IT산업은 정보통신서비스·인프라·기기·소프트웨어·콘텐츠가 밀접한 연계를 이루면서 동반 성장하는 산업구조를 가지고 있다(〈그림〉 참조). 새로운 서비스의 도입과 활성화로 인프라에 대한 투자가 확대되고, 이를 바탕으로 첨단 기기와 단말기, 콘텐츠산업이 성장하는 것이다. 2003년 GDP 비중이 15.6%에 달할 만큼 IT산업이 우리 경제의 성장동력으로 자리잡게 된 배경에는 CDMA 이동통신, 초고속인터넷이라는 새로운 서비스 도입으로 촉발되는 IT산업 가치사슬이 숨어 있다.

화살표 밑의 작은 네모와 원들은 정부의 역할을 설명하고 있는데, 서비스 분야와 같이 가치사슬의 맨 앞에 위치할수록 정부의 직접적 역할이 중요하며, 뒤로 갈수록 역할이 축소된다.

정부는 '신성장 광대역 IT추진전략'을 마련하여, 올해에는 2.3GHz 휴대인터넷, 위성·지상파DMB 등 신규 서비스를 조기에 도입·활성화하고, 첨단 IT인프라를 선도적으로 구축하는 한편, 9대 IT 신성장 동력을 집중적으로 육성할 계획이다.

R&D 프로세스 혁신, 인력 양성, 수출 지원, 중소·벤처 육성 등은 IT산업의 모든 분야에 공통적으로 적용되는 산업기반이라고 할 수 있다.

정부는 이와 같은 정책 모델하에서, 올해에는 2.3GHz 휴대인터넷, 위성 및 지상파 DMB, 홈 네트워크 서비스, 텔레매틱스, 전자태그(RFID) 등 다섯가지 신규 서비스 도입을 준비하고, W-CDMA 서비스, 지상파 DTV, 인터넷전화 등 세 가지 기존 서비스의 활성화를 추진할 방침이다. 2.3GHz 휴대인터넷은 휴대전화보다 저렴한 요금으로 집 밖에서 무선 인터넷을 이용할 수 있게 하는 서비스를 말하는데, 2006년경 서비스 본격 개시를 목표로 오는 6월까지의 기술표준과 허가시기를 확정하고, 7월까지의 사업자 선정방안을 마련할 계획이다.

DMB 서비스는 TV방송을 이동중에도 노트북·PDA·휴대폰과 같은 작은 단말기로 볼 수 있는 서비스이다. 정부는 DMB 서비스를 우리나라가 올해 세계최초로 실시할 수 있도록 방송위원회와 협조하여 「방송법」을 개정하고, 방송국 허가를 마칠 예정이다. 홈 네트워크 서비스 도입과 관련해서는 올해 5대 지역 1,300가구로 구성되는 본격적인 시범사업과 전시관 구축 등을 통해 국내

외 통신·가전업체들 간의 표준화를 유도하고, 홈서버·통합미들웨어 등 핵심기술 개발을 지원해 나갈 예정이다.

W-CDMA 서비스는 SKT와 KTF가 약 5천억원을 투자하여 서울과 수도권 지역에서 지난해 12월부터 서비스를 시작하였다. 올해에는 새로운 서비스가 활성화될 수 있도록 단말기보조금 지급을 허용하고, 사업자들의 투자 활성화를 위한 지원방안을 강구하여 5천억원 이상의 투자가 이루어지도록 적극 유도해 나갈 방침이다.

이와 같은 계획이 착실히 추진되면 현재 43조원의 통신서비스 시장이 2007년에는 10조가 증가한 53조원에 달할 전망이다. 올해부터 2007년까지 4년간 대략 30조원의 설비투자가 예상된다. 한편, IT산업 발전의 토대가 되는 네트워크 인프라 구축에는 광대역통합망, u-센서 네트워크, IPv6가 추진되고 있는데, 2010년까지 기술개발, 연구개발망 구축, 시범사업 등에 정부와 민간이 약 2조원을 투자해 나갈 계획이다.

9대 IT 신성장 동력 육성

IT산업 가치사슬의 후단에는 정보통신기기와 단말기 그리고 소프트웨어·콘텐츠가 자리잡고 있다. 기기·단말기 등 IT제조업 분야에서 우리나라가 지속적으로 경쟁우위를 보유할 수 있도록 표준화와 기술개발을 지원하고, 시범사업을 추진하는 것은 앞으로도 정부의 중요한 역할이다. 또한 제조업 이상으로 중요해질 콘텐츠·소프트웨어 분야의 성장은 기본적으로 민간의 지식 창출과 창조역량에 기초하고 있다 하겠으나, 산업화를 위해서는 불법복제 방지, 공동 테스트베드 구축과 같은 정부의

〈표〉 9대 IT 신성장 동력 추진계획

	2004년 계획	2007년 목표
차세대 이동통신 디지털 TV 홈네트워크	휴대인터넷 시제품 개발 지상파DMB 송수신/단말 개발 유·무선 통합 홈서버 개발	4세대 이동통신 시제품 개발 통방송합서비스 서버/단말 개발 통신·방송·게임 융합 홈서버 개발
IT SoC 차세대 PC 임베디드 S/W	휴대폰용 멀티미디어 칩셋 국산화 손목시계형 PC 칩셋 100가지 국산제품에 탑재	세계 IT SoC 3대 선진국 도약 입을 수 있는 컴퓨터 상용화 임베디드 S/W 국산화율 50% 달성
디지털콘텐츠 텔레매틱스 지능형 로봇	멀티플랫폼용 게임엔진 개발 기술개발 검증용 테스트베드 구축 주인을 알아보는 휴머노이드 구현	세계 3대 공개 S/W 생산국 차량내 모바일 오피스 구현 세계 지능형 로봇시장 20% 점유

역할이 필요하다.

2004년 추진될 9대 IT 신성장 동력 추진계획에 대해서 간단히 살펴보면 다음과 같다.

차세대 이동통신 분야는 올해 휴대인터넷 시제품 개발을 목표로 30Mbps급 휴대인터넷 기술을 개발할 것이다. 디지털 방송 분야는 지상파 DMB 송수신 시스템을 단말기 개발을 목표로 경쟁우위 확보의 핵심이 되는 시스템 온 칩(SoC) 기술을 확보하고자 한다. 홈 네트워크의 경우 유·무선 통합 홈 서버 개발을 목표로 54Mbps급 무선 홈 네트워크 기술과 광가입자망 기반 홈 게이트웨이 기술을 개발할 계획이다.

IT SoC 분야에서는 휴대폰 첨단화·고기능화 추세에 발맞추어 카메라폰 등에 폭넓게 활용되는 멀티미디어 칩셋을 국산화하고, 차세대 PC 분야의 경우 손목에 착용할 수 있는 초소형 PC시스템 시제품을 개발할 예정이다. 하드웨어의 고부가가치화를 위해서는 임베디드 소프트웨어 분야의 경쟁력이 필수적이다. 정부는 올해 안에 100가지 제품에 탑재될 수 있는 임베디드 소프트웨어 공통 플랫폼을 개발해 나갈 예정이다.

디지털 콘텐츠 분야에서는 PC·TV·게임 등 멀티 플랫폼 기반 시범서비스를 실시하고, 통합교통정보센터를 통한 텔레매틱스 서비스를 구현하고자 한다. 지능형 로봇의 경우 주인을 알아보고 다가와 악수할 수 있는 휴머노이드 개발을 목표로 95% 얼굴인식률, 시속 1.5Km의 보행기술을 확보할 수 있도록 노력할 예정이다.

지금까지 설명한 신규 서비스 도입, 인프라 구축, 기기 및 소프트웨어 개발이 순조롭게 추진될 경우, 2007년에는 수출 1,100억달러, 생산 380조원, IT일자리 150만명에 도달할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

지식정보화의 전면화 추진

1995년 8월 「정보화촉진기본법」 제정 이후, 정부는 정부·기업·가계 등 모든 경제주체들이 IT기술이 제공하는 새로운 기회를 활용하고 편익을 극대화할 수 있도록 노력해 왔다. 그 결과 인터넷 이용인구가 3천만명에 육박하고 초고속인터넷 보급률이 세계 수위를 기록하며 UN이 인정하는 전자정부 선도국가로 발돋움할 수 있었다.

이와 같이 한층 탄탄해진 정보화 기반과, 전자정부를 행정개혁 측면에서 접근할 필요가 있음에 따라 정부는 지난해말부터 전자정부 기능조정을 추진해 오고 있다. 그 주요 골자를 보면 행정자치부가 전자정부 추진을 통하여 정부혁신 및 행정개혁 과제를 총괄할 수 있도록 하고, 정보통신부는 통신망 고도화, 정보통신 아키텍처 등 신기술 도입 그리고 표준화를 통한 호환성 확보에 주력한다는 것이다. 정부는 이와 같은 기능조정을 통해 IT기술을 활용한 정부혁신 활동이 더욱 활발해질 것으로 기대하고 있다.

한편, 민간 정보화 확산 지원을 위해 국가적으로 보존 및 이용 가치가 높은 과학기술·문화 등 5대 분야 지식정보를 데이터베이스화해 나갈 계획이다. 1999년부터 지난해까지 총 1,850억원을 투입하여 1억9천만건의 데이터베이스 구축을 완료한 바 있는데, 올해에는 2천만건의 데이터베이스를 추가로 구축하고 2천명의 고용을 창출할 계획이다. 특히, 올해부터는 참여인력에 대한 전문교육을 병행 실시하여 장기취업이 가능한 기술력을 갖출 수 있도록 지원할 예정이다. 이와 함께 e-비즈니스 기반 조성을 위해 업종별 정보화 솔루션 공급을 확대해 나가는 한편, 장애인·노인 등 소외계층에 대한 기기 보급과 정보화교육도 강화해 나갈 방침이다.

건전하고 안전한 디지털 사회 구현을 위해 NSC·국가정보원 등과 협력을 강화하여 민·관 공동의 인터넷 안전 대응체계를 구축하고, 사이버테러에 대응한 국제공조를 강화함으로써 침해사고 발생시 30분 이내에 초기 대응할 수 있는 체계를 완벽히 나갈 계획이다. 또한 휴대폰·팩스 광고시 사전동의를 의무화하고 불법 스팸메일 전송자에 대한 처벌을 강화해 나가는 한편, 스팸메일 차단기술 개발, 스팸메일 차단을 위한 국제협력 증진을 통해 연말까지 스팸메일을 현재 대비 50% 감축할 계획이다. ■

◀ 관련 자료 ▶

- 정보통신부 기획관리실, 「정통부, 올해 IT 생산 240조원, 수출 700억불 달성과 일자리 5만개 창출 추진」, 2004. 2. 4 (KDI 경제정보센터 홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>, 경제정책정보 참조)

선박투자회사제도 도입 통한 해운산업의 경쟁력 강화



문해남
해양수산부 해운정책과장

국가간 교환경제는 국제운송을 전제로 한다. 해상운송은 저운임, 장거리 대량운송이라는 특징이 있어 국제운송에 있어 가장 중추적인 역할을 수행하고 있다. 세계 무역의 약 85%가 해상에서 이루어지고 있으며, 특히 세계 12위 교역국인 우리나라의 경우 수출입화물의 99.7%가 해상운송되고 있는 사실만 보더라도 그 역할의 중요성을 짐작할 수 있다.

우리 해운기업들의 국제경쟁력 제고 시급

세계 주요 국가들은 세계경제의 글로벌화 현상 속에서 경쟁력 있는 해상운송서비스를 확보하기 위해 다양한 해

운정책을 도입·시행하고 있으며, 해운기업들도 국제경쟁에서 생존하기 위한 적극적인 노력을 하고 있다. 선대를 대폭 확충하고, 8천teu급(편집자 주: 1teu=20피트 컨테이너 1개) 선박을 주요 간선항로에 투입함으로써 선박의 대형화를 추진하며, 초고속화물선의 개발을 통해 해상운송의 고속화를 꾀하고 있다.

이렇듯 해운기업들이 경쟁력 강화를 위해 선박의 대량 확충, 선박의 대형화·고속화를 추진하는 것은 해운기업 경쟁력의 근간이 선박에 있기 때문이다. 물론 해운기업은 운송서비스의 질과 운임으로 경쟁하지만 고품질의 운송서비스와 저운임은 탄력적인 선대의 운영에서 비롯되는 것이다.

이러한 측면에서 우리나라 해운산업은 1990년대 후반 큰 위기에 직면하였다. 국적선사들은 해운산업 초창기 정부에서 조성하여 지원한 계획조선자금을 이용하여 선박을 확보하였고, 1980년대와 1990년대 금리가 하락함에 따라 국내의 금융시장이나 리스를 통하여 선박을 확보해 왔다. 해운기업의 노력과 정부의 해운산업 육성 정책으로 우리나라 해운산업은 지속 성장해 왔으며 세계 10대 해운국의 대열에 서게 되었다. 하지만 1997년 외환위기가 발생하자 기업의 부채비율 200% 제한으로 장기차입을 통해 구매했던 선박 약 125척을 매각해야 했고, 국가신인도 하락과 금융여건의 악화로 국내외 금융기관으로부터 선박구매자금을 차입할 수 없어 해운기업들은 신규로 선박을 확보하지 못하는 상황에 이르렀다. 정부는 해운기업의 성장기반이 붕괴될 수도 있다는 위기감을 느끼게 되었고, 업계·학계와 선박확보에 대한 대책

〈표〉 2003년 세계 주요 컨테이너선사 선박확보 현황

순위	선사명	국가	2003년 발주현황	
			TEU	척수
1	Maersk-Sealand	덴마크	52,850	12
2	MSC	스위스	185,219	28
3	P&O Nedlloyd	영국·네덜란드	73,110	18
4	Evergreen	대만	66,410	9
5	Hanjin	한국	34,600	5

우리 해운기업들의 국제경쟁력 강화를 위해서는 선박수량 확충 및 대형화·고속화가 필요하다. 정부는 선박확보자금을 자본시장을 통해 조달할 수 있도록 하는 선박투자회사제도를 도입하였다.

을 강구한 끝에 선박투자회사제도를 도입하게 되었다.

선박투자회사제도 도입으로 해운기업의 성장기반 마련

선박투자회사제도는 선박확보자금을 자본시장을 통해 조달할 수 있도록 한 제도이다. 그동안 해운기업은 선박을 담보로 선가의 약 70~80%를 금융시장을 통해서 차입하고 나머지 20~30%의 금액은 자기자금을 투자하거나 추가담보를 제공하여 금융권으로부터 차입하여 선박을 확보하였다. 이 20~30%의 자금을 주식시장을 통해 조달할 수 있도록 제도적 장치를 만든 것이 선박투자회사제도이다. 선박은 필요하지만 유동성이 부족하여 투자할 자금이 없고 추가담보를 제공할 여력이 없거나 높은 이자가 부담스러운 해운기업에게 새로운 선박확보의 길을 열어주는 것이다.

이 제도의 주체는 선박투자회사·선박운용회사·해운기업이다. 자금모집, 선박확보, 선박대여, 원리금 상환 및 배당 등 주요 업무를 형식적으로는 선박투자회사가 하는 것이지만, 선박투자회사는 서류상의 회사(paper company)로 실제로는 선박운용회사가 이 업무를 모두 대행한다. 선박운용회사가 해운기업으로부터 선박건조 자금 조달을 요청받게 되면 가장 낮은 금융비용을 발생시킬 수 있는 비율로 은행차입금과 주식발행금액을 조합한다. 자본시장으로부터 조달하는 금액은 선박투자회사의 자본금 형태로 모집하고 차입금은 선박투자회사의 부채로 계상된다. 이 자금으로 선박을 신조하거나 중고선을 매입하여 해운기업에 빌려준다. 선사는 대선료를 지급하고 선박운용회사는 그 대선료 수입에서 차입금에 대한 원리금을 상환하고 남은 금액으로 투자자에게 배당을 하게 된다.

이러한 제도는 독일·노르웨이 등 몇몇 해운선진국에

서 이미 시행중이다. 독일에는 KG(Kommandit Gesellschaft)펀드라는 유한책임회사 형태의 투자제도가 활성화되어 일반인들이 부동산·항공기·인프라 등에 투자해 왔다. 독일은 전후방 산업연관효과가 큰 선박건조에 투자하는 사람에게 세제혜택을 부여하였고 1980년대부터 이 펀드의 선박에 대한 투자가 크게 팽창했다. 이 제도는 일반 유한책임투자자들의 자금과 금융기관의 차입금을 모아서 선박의 건조 및 운영에 투자하는 제도로 우리 선박투자회사제도와 유사하다.

KG펀드는 소득공제, 임의고속상각, 양도소득세 감면, 투자손실의 상계처리 등 많은 조세혜택으로 크게 활성화되었다. 펀드 투자초기에 4~5년간 선박장부가의 40% 정도를 임의특별상각할 수 있도록 하고 이로 인한 손실을 투자자의 소득공제로 보상해 주어 실제 투자금액의 125% 소득공제 효과가 나타났다. 1998년 기준으로 이 제도를 통해 조성된 금액은 30억마르크(15억6천만달러)나 되었으며, 세계 컨테이너 용선시장의 75%를 점유하고 있을 정도로 시장지배력이 강하다. 이렇게 활성화되자 1999년부터는 세제감면을 점차 줄여나갔다. 그럼에도 불구하고 2003년에 20억유로(25억달러)가 조성되었고 2004년에도 30억유로(37억5천만달러)가 조성될 전망이다. 이것은 이 제도가 대중적인 투자체제로 완전히 정착되었음을 의미한다.

노르웨이에도 KS(Kommandit Selskap)펀드라는 유사한 제도가 있다. 이 또한 초기 세제혜택으로 인해 활성화되었다. 1989년 노르웨이의 총등록선박 중 56%가 KS펀드에 의해 운영되었고, 일반투자자만도 약 2만명에 달하였으며, 조성된 자금이 110억N.Kr(약 17억달러)로 노르웨이 증권시장의 자금조달액을 상회할 정도로 선박투자시장이 확대되었다.

우리나라의 선박투자회사제도도 도입 이후 초기 활성화

화를 위한 조치가 필요했다. 특히 주식이나 부동산 투자에 익숙한 국민들에게 선박은 투자대상으로 생소했고, 외국 펀드 및 금융기관들과의 경쟁에서 살아남기 위해서는 조세감면 등 지원조치가 필요했다. 정부는 해운산업 경쟁력 강화를 위해서 선박금융의 발달이 필요함을 인식하였고, 이 제도가 시중 유동자금을 산업투자자금으로 유입하는 통로가 될 수도 있다는 기대로 활성화에 적극 나서 선박투자회사의 배당금에 대한 소득공제, 개인투자자 배당소득에 대한 비과세조치 등 다양한 조세감면 혜택을 부여했다. 지난해 처음으로 하나의 선박운용회사가 설립되어 첫 상품을 올해 3월에 시중에 내놓을 계획이다. 처음 시행되는 제도로 해운기업들은 첫 상품이 만들어지는 과정을 조심스럽게 지켜보았고 첫 펀드가 본격 출범하게 되자 많은 관심을 보이고 있다.

해운기업의 경쟁력 강화 기대돼

선박투자회사제도 도입으로 기대되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 해운기업의 경쟁력 강화이다.

앞에서도 말한 바와 같이 해운기업의 경쟁력은 선대의 탄력적 운영과 관련이 깊다. 선박투자회사제도의 도입과 활성화는 우리나라 해운기업의 경쟁력 강화에 큰 도움이 될 것으로 예상된다. 해운기업에게는 다양한 선박확보방법이 마련됨에 따라 자신의 여건에 가장 알맞은 선박확보자금을 이용할 수 있게 된 것이다. 또한 해운경기가 불황일 때 유동성이 부족한 선사들은 선박투자회사에 선박을 매각하고 재임대하여 유동성 부족문제를 해결할 수 있다. 즉, 선박투자회사제도는 우리나라 해운산업이 직면한 선박확보의 어려움을 해결할 수 있을 뿐 아니라 해운경기 불황을 극복해 내는 데 큰 공헌을 할 수 있다.

둘째, 국민의 해운산업 참여와 해운기업의 국민인지도 향상이다.

해운산업이 국민경제 발전에 미치는 영향이 지대함에도 불구하고 일반국민의 해운기업에 대한 인지도는 매우 낮다. 선박으로 수입된 상품을 소비할 뿐 선박을 눈으로 보고 몸으로 느껴보지 않았을 뿐 아니라 선박확보가 전적으로 외부차입으로만 이루어져 국민이 해운산업에 참

여할 수 없었기 때문이다. 하지만 선박투자회사제도가 도입되면서 일반국민도 선박을 소유할 수 있게 됨으로써, 내가 투자한 선박이 어떤 화물을 어느 나라에서 어느 나라로 얼마나 자주 운송하는지 관심을 가질 수밖에 없게 되었다. 이로써 국민의 참여와 감시하에 해운기업이 발전해 나갈 수 있는 기반이 마련된 것이다.

셋째, 동북아 선박금융 중심의 출발이다.

해운산업은 완전경쟁에 가까운 산업으로 비용절감을 위해 가장 낮은 이자의 선박건조자금을 늘 찾아다닌다. 경쟁력 있는 선박금융구조를 만들어 세계시장에 내놓으면 외국의 해운기업들도 우리의 제도를 이용할 수밖에 없다. 아시아는 세계 3대 조선국과 세계 유수의 해운기업이 포진한 지역이다. 우리나라를 비롯해 일본·중국이 세계 조선시장을 석권하고 있으며 우리나라의 한진해운·현대상선·범양상선, 일본의 MOL·NYK·K-Line, 대만의 Yang-Ming·Evergreen 등 세계 20대 선사에 포함되는 선사들이 본거지를 이 지역에 두고 있어 선박건조자금의 수요가 어느 곳보다 많은 지역이다. 하지만 선박투자회사제도와 같은 선진 선박금융기법은 우리나라가 아시아 최초로 도입하였다. 활성화를 위한 정부의 지원과 펀드 운영자들의 다양한 금융기법 개발을 위한 노력이 병행된다면 선박투자회사제도는 우리나라가 동북아의 선박금융 중심이 될 수 있는 초석이 될 것이다.

정부는 지난해 ‘해운하기 좋은 나라’라는 슬로건을 내걸었다. 이는 우리나라 해운기업의 경쟁력 강화뿐만 아니라 외국의 해운기업들도 우리나라를 찾아올 수 있는 해운경영 여건을 조성한다는 의미이다. 이는 우리가 해운산업의 글로벌 스탠다드를 수용하고 나아가 글로벌 스탠다드를 리드해 나간다면 가능하다고 믿는다. 이를 위해 선박투자회사제도의 도입과 활성화, 톤세제의 도입, 선박등록제도의 개선과 외국인선원의 탄력적 고용 등 세계 해운선진국들이 시행하고 있는 선진 해운정책 도입을 추진하였고, 올해가 저물어 갈 때가 되면 대부분 마무리 될 것으로 전망된다. 이제는 우리나라가 세계 해운정책을 선도해 나가기 위해 노력할 때다. 정부와 해운업계·학계가 머리를 맞대면 이러한 때는 곧 오리라고 믿는다. ■

공공기관의 신기술제품 구매 촉진



정만기
산업자원부 산업기술개발과장

정부는 지난 1월에 국산 신기술 및 신기술이 적용된 제품에 대해 공공기관의 우선구매 확대를 제도화하는 것을 골자로 하는 ‘공공기관의 신기술제품 구매촉진방안’(이하 공공구매 촉진방안)을 확정·발표하였다.

국산 신기술의 활용도 제고를 위한 ‘공공기관의 신기술제품 구매촉진방안’ 마련

정부가 이번에 공공구매 촉진방안을 마련한 배경은, 국내 업체가 끊임없는 기술혁신을 통해 신기술을 개발하고 신기술제품을 생산하더라도 국내 산업현장에서 채택 또는 판매되지 않아서 국내는 물론 해외에서도 시장진입이 어려운 문제를 해소하기 위해, 우선 공공기관부터 신기술제품 구매를 확대함으로써 국산 신기술의 활용도를 높이는 것이다.

이와 관련하여 정부가 1월중 조사한 바에 따르면, 국내 공공기관들은 대부분 필요한 물품을 경쟁입찰을 통하여 국내에서 구입하고 있음에도 불구하고, 한국전력·한국수력원자력 등 9개 기관에 대한 표본조사 결과 가스안전공사를 제외한 나머지 8개 기관은 신기술 인증제품 구

매가 전무한 것으로 나타났다.

이처럼 국산 신기술제품을 산업현장에서 구매한 실적이 부진한 원인은 여러 가지 차원에서 분석해 볼 수 있다.

첫째, 신기술제품에 대한 신뢰도가 낮고 일반적으로 단가가 높다는 점이다. 신기술제품은 특성상 제품수명주기(product life cycle)에서 초기단계에 있기 때문에 품질이나 성능에 대한 검증이 이루어지기 어렵다. 구체적으로 신기술제품을 산업현장에 적용했을 경우 하자가 발생할 수 있는 위험도가 너무 높다는 점이다. 예를 들어, 한국전력의 경우에는 발전에서 송배전까지 하나의 시스템으로 전력서비스를 공급하고 있는데, 신기술제품을 부분적으로 적용해서 하자가 발생할 경우 국민경제에 미치는 피해는 산술적으로 계산이 불가능하다.

그리고 초기단계에는 제품의 단가가 일반적으로 높은 점도 불리한 요인으로 작용한다. 실제로 어느 시의 경우 신도시 내 빗물 우수관 시공시 신기술 공법을 채택한 바 있으나, 이 공법이 기존 공법보다 20% 가량 비싸서 구매 결정 단계에서 진통을 겪은 사례도 있다.

둘째, 공공기관의 구제품을 선호하는 보수적 구매관행과 일선 구매담당자들이 감사와 민원 야기로 인한 부담 때문에 구매를 주저하게 된다는 점이다. 공공기관은 새롭게 신기술제품을 채택한 후 하자발생 위험을 감수하기 보다는 기존에 사용해 오던 안정적인 제품을 공개경쟁방식으로 구입하는 것을 선호하는 경향이 있다. 이러한 보수적 구매관행은 구매담당자 입장에서 민원과 감사를 사전에 방지하기 위한 전략으로 이해될 수 있다.

셋째, 정부부처별로 KT·NT·EM 등 각종 신기술 인

정부는 공공기관이 자율적으로 신기술제품 구매를 확대할 수 있도록 '시장 중심의 공공구매 시스템' 구축을 기본으로 하는 '공공기관의 신기술제품 구매촉진방안'을 마련하였다.

중제도를 시행하고 있지만, 인증제도 자체에 대한 신뢰가 부족하기 때문에 신기술 인증을 받았다 하더라도 인증 자체가 곧 인증제품에 대한 신뢰와 구매로 연결되지는 않는다는 점이다. 그리고 현재 정부의 각종 구매촉진 제도가 강제가 아닌 임의제도인 점도 구매부진의 한 원인으로 들 수 있다. 현재 각 인증제도별로 근거법상에 인증을 받은 제품에 대해서 업체의 요청에 따라 공공기관에 구매를 권고할 수 있도록 규정되어 있지만, 실제 구매로 이어지는 경우는 거의 없는 것이 현실이다.

마지막으로, 세계무역기구(WTO) 정부조달협정에 따라 중앙정부·지방자치단체·한전 등 23개 정부투자기관 등은 일정규모 이상의 물품과 공사를 구매할 때는 국제 경쟁입찰에 의해 조달해야 한다는 점이다.

'시장 중심의 공공구매 시스템 구축'에 주력

이번에 정부가 수립한 공공구매 촉진방안은 정부규제에 의한 구매는 오히려 공공기관 경영에 왜곡을 초래할 수 있다는 점을 충분히 인식하고, 공공기관이 자율적으로 신기술제품 구매를 확대할 수 있도록 '시장 중심의 공공구매 시스템 구축'을 추진하는 것을 기본으로 하고 있다. 이를 위해 정부는 ①각종 구매촉진제도의 실효성 제고 ②공공기관의 신기술제품 구매환경 개선 ③신기술제품의 신뢰성 확보지원 ④신기술제품 구매 종합관리체제 구축 등 4대 과제를 제시하였다.

첫째, 구매촉진제도의 실효성을 제고해 나갈 것이다. 공공기관이 특정제품을 구매시 해당 품목에 중소기업이 생산한 신기술 인증제품이 있을 경우 해당 품목 구매액 중 20% 이상을 구매하도록 제도화해 나갈 계획이다. 이를 위해 올해부터 정부투자기관별로 주무부처 고시 등을 제정하여 구매를 권고해 나갈 예정이다. 이와 관련하여 미국의 경우에는 중소기업 우대제도(Small Business

Preference)를 도입하여 공공기관에게 매 회계연도 계약금액 중 20%를 중소기업으로부터 구매하도록 의무화하고 있다.

또한 공공기관이 일정기간 동안 구매하는 것을 전제로 정부가 기업에게 기술개발자금을 지원하는 '구매조건부 기술개발제도'를 대폭 확대하기로 하였다. 동 제도는 2003년에 중소기업청-국방부가 협약을 맺고 중소기업청에서 기술개발자금을 지원하여 개발한 제품을 국방부가 5년 동안 구매해 주는 것을 주 내용으로 하는 프로그램이다. 정부는 동 프로그램을 한국전력 등 정부투자 및 재투자기관, 정부출연연구소 등으로 연차별로 확대해 나갈 계획이다. 또한 공공기관과 함께 기관별로 향후 5년간 기술개발 계획도 수립할 예정이다.

그리고 현행 턴키(turn-key)방식의 공사발주를 보완하여 분리발주를 확대하여 신기술 채택 및 신기술제품의 구매기회를 확대해 나갈 계획이다. 현행 턴키방식하에서는 신기술제품을 부분적으로 채택하는 것이 어렵고, 하도급으로 참여시에는 30~40% 낮은 가격에 제품을 판매해야 하는 문제점이 있었다. 이에 대해 정부는 특히 건설이나 환경분야 신기술제품 위주로 분리발주 확대를 적극적으로 검토할 계획이다.

둘째, 공공기관의 신기술제품 구매환경을 개선할 것이다. 공공기관에서 신기술제품을 새롭게 구매하는 것을 꺼리는 이유 중의 하나로 민원과 감사부담을 지적한 바 있다. 이에 정부는 올해 2월부터 신기술제품 구매 활성화 실태를 전반적으로 조사하고, 앞으로는 신기술제품 구매에 대해서는 감사를 하지 않는 등 신기술제품 구매를 촉진하는 방향으로 정책감사를 강화해 나갈 계획이다.

또한 정부투자기관장이 신기술제품 구매에 적극 참여할 수 있도록 신기술제품 구매실적을 파악하여 매년 정부투자기관 경영평가에 반영하기로 하였다. 이를 위해

정부는 구매실적을 반영할 수 있는 지표(index)를 개발하고, 경영평가 후 우수기관과 구매담당자에 대해서는 정부포상도 실시할 계획이다.

아울러 국내에서 기술거래 전문기관인 한국기술거래소가 중심이 되어 신기술제품 정보네트워크를 구축하여 공공기관 구매담당자에게 실시간으로 신기술 및 제품에 대한 정보를 제공하는 시스템을 만들어 나갈 계획이다. 또한 한국 신기술·인증제품 대전(KONEX)를 올해에 확대 개최하고, 정부 지원 국내외 전시회에 신기술제품의 참여를 확대해 나갈 예정이다.

셋째, 신기술제품에 대한 신뢰성 확보를 지원해 나갈 것이다.

신기술제품을 구매한 이후 발생한 하자로 인하여 경제적 손실이 발생할 경우 보상을 받을 수 있도록 하자보증 제도를 확대해 나갈 계획이다. 현재 정부가 운영하고 있는 부품·소재분야 신뢰성 보험제도를 향후 신기술인증 제품으로 확대하는 것을 적극 검토하고, EM제도(편집자 주: 우수자본제에 대해 부여하는 인증제도)에서 운영 중인 하자보증제도를 KT·IT 등 타인증마크로 확대해 나갈 계획이다.

정부는 또한 현재 부처별로 운영하고 있는 각종 신기술인증제도를 대폭 개선하기로 하였다. 이를 위해 국가과학기술위원회에서는 올해 상반기 내에 '수요자 중심의 통합형 인증제도'로 개선하기 위한 방안을 수립할 계획이다. 특히, 이번 국가과학기술위원회에서 마련할 방안에는 인증기간을 제도별 실정에 맞게 연장하는 방안도 추진된다.

끝으로, 공공구매 지속관리시스템을 구축할 것이다.

정부는 공공기관의 구매실태를 점검하고, 기관별로 구매촉진방안을 마련하기 위하여 (가칭)공공구매촉진민·관 협의회를 구성할 계획이다. 이 협의회는 산업자원부장관을 위원장으로 하고, 관계부처·지방자치단체·정부투자기관장·신기술인증업체 등이 참여하여 반기별로 정례회의를 개최하게 된다.

공공구매 종합관리시스템을 구축하여 공공기관별로 구매요인과 실태, 구매 애로요인 등을 조사하여 관련제도를 지속적으로 개선해 나가고, 공공구매 관련 기초통

계조사, 외국의 제도와 현황 등에 대한 다양한 연구활동과 진흥활동을 수행해 갈 계획이다. 특히 공공구매제도 관련 애로신고센터를 한국기술거래소에 설치하여 신기술업체들이 '공공구매 신문고'로 활용할 수 있도록 할 예정이다.

정부는 이번에 발표한 공공구매 촉진방안을 기본으로 하여, 정부투자기관을 대상으로 설명회를 개최하는 것을 시작으로 관계부처가 상호 유기적인 협조하에 세부 항목별로 후속조치계획을 수립하여 실행에 옮겨나갈 예정이다.

국내에서 개발된 신기술제품을 구매하여 활용하는 것은 신기술업체에게는 단기적으로 국내에서 테스트베드를 찾고 추가 연구개발을 위한 기회로 작용하며, 장기적으로는 현장에서의 성능검증을 통해 신기술제품의 수출에도 크게 기여할 것으로 기대된다. 이와 같은 의미를 내포하고 있는 공공구매 촉진방안이 용두사미로 끝나지 않도록 정부는 지속적으로 이행실적을 점검하고 사후관리해 나갈 것이다. **국문**

◀ 관련 자료 ▶

- 산업자원부 산업기술국, 「공공기관의 중소기업생산 신기술제품 구매촉진 제도화 추진」, 2004. 1. 28 (KDI 경제정보센터 홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>, 경제정책정보 참조)

산업수요에 부응하기 위한 국가기술자격제도 개선



송문현
노동부 자격지원과장

21세기 들어 인적자원이 국가경쟁력을 좌우하는 지식정보화사회로 급격히 변화함에 따라, 직업능력 개발에 대한 수요가 증가하고 있으며, 전 세계는 동시에 개인의 직업능력을 정확하게 평가할 수 있는 시스템인 자격제도의 중요성에 주목하고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라에서는 자격이 산업수요를 제대로 반영하지 못하고 있어 자격취득자가 제대로 대우받지 못하는 등 자격증의 사회적 통용성과 현장성이 저하되고 있다는 평가를 받고 있다. 특히 국가기술자격제도는 1970년대 중화학공업 중심의 산업발전 시기에 정립된 제도로서, 유연하고 급변하는 현대의 기술 변화와 산업수요를 충분히 반영하기에는 어려움 측면이 있다.

또한 지식정보화사회에서 우리나라가 국제적 경쟁력을 확보하기 위해서는 이에 필요한 첨단·고급 기술인력 및 기초기능인력을 적시에 적절하게 공급하여야 할 것이며 이를 위해서는 국가기술자격제도의 개편이 필수적인 과제이다. 이에 정부는 21세기 변화하는 산업현장수요를 충실히 반영한 국가기술자격제도를 정립하여 국가인적자원의 효율적 운영을 통한 국가경쟁력 향상을 위하여

지난해 「국가기술자격법」 개정을 추진하게 되었다.

지난 2월 9일, 개정 「국가기술자격법」 공포

이번 개정은 산업현장과의 연계 강화를 통한 산업현장 수요의 충실한 반영을 토대로 자격제도가 개인의 직무수행능력을 정확히 평가하여 인적자원의 신호기능 및 직업능력개발 촉진기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 재정비하는 데에 초점을 맞추었다.

이하에서는 지난 2월 9일 공포된 「국가기술자격법」의 주요 개정내용과 향후 추진될 시행령 및 시행규칙 개정 사항을 알아보기로 한다.

국가기술자격제도발전기본계획 수립 의무화

국가기술자격제도가 산업현장수요를 적절히 반영하려면, 기술·기능 인력 수급전망, 기술자격 활용도 및 이에 대한 산업체 수요, 기술자격 종목의 현장적합성 등을 주기적으로 조사·반영하여 국가기술자격제도 발전을 위한 장기계획을 제시하여야 한다. 그러나 지금까지는 이와 같은 기본계획이 없어 기술·기능 인력의 계획적 수급이 이루어지지 못하고, 자격의 현장성이 떨어지는 등 국가기술자격 취득자의 활용도가 저하된다는 평가를 받았다.

이에 이번 「국가기술자격법」 개정안에 국가가 기술인력의 수급전망, 기술자격의 활용도·산업체 수요 등의 조사, 기술자격 운영의 성과와 평가 등을 포함하는 기본계획을 3년마다 수립하도록 함으로써 국가기술자격제도의 주기적인 개편 및 정비를 통해 국가기술자격제도의 현장성 및 활용도를 높이고자 하였다.

정부는 국가기술자격제도가 산업현장 수요를 반영하여 인적자원의 효율적 운영을 통한 국가경쟁력 향상을 도모할 수 있도록 개정 「국가기술자격법」을 지난 2월 9일 공포하였다. 자격제도가 직무수행능력을 정확히 평가해 인적자원의 신호기능 및 직업능력개발 촉진기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 하였다.

또한 국가기술자격종목 신설·변경·폐지 절차를 개선하였다. 국가기술자격제도의 현장성을 제고하기 위해서는 기술 및 인력 수요의 변화 추이를 신속히 반영하여 자격을 신속히 신설·변경·폐지하여 적시에 필요한 기술인력을 배출하여야 한다.

특히 최근 부각되는 신산업은 그 변화주기가 빨라 이들 분야의 수요를 자격제도에 반영하기 위해서는 신속한 종목 신설이 필요하다. 그러나 현행 국가기술자격종목의 신설·변경·폐지는 시행령 개정사항으로 그 개정에 통상 1년 정도의 기간이 소요되고, 자격검정이 시행되어 자격취득자가 배출되기까지는 2년 이상 소요되어 현장의 인력수요에 신속히 대처하지 못하고 있다.

이에 따라 현행 시행령에서 규정하고 있는 종목 신설·변경·폐지에 관한 사항을 노동부령으로 정하도록 하여 산업현장수요에 신속히 대응하도록 하고, 이와 더불어 관계부처 및 전문가·산업계의 의견도 충분히 수렴할 수 있도록 그 절차 및 기준을 대통령령에 명시하여 신속한 종목 신설·폐지와 광범위한 의견수렴 절차를 동시에 충족하고자 하였다.

기술자격제도심의의뢰 정비

현재 국가기술자격제도에는 관계부처 및 산업단체 전문가 등으로 구성된 기술자격제도심의위원회와 25개 분야별로 해당분야 전문가로 구성된 전문위원회가 있으며, 이들 위원회에서 자격취득자에 대한 우대조치, 자격종목의 신설·통합·폐지, 직무분야 및 응시자격, 검정의 기준 및 방법 등에 대해 심의한다. 즉, 국가기술자격제도에 산업현장의 전문성과 현장성을 반영하기 위한 의견수렴 통로로서의 역할을 하는 것이다.

따라서 국가기술자격제도의 현장성을 제고하기 위해서는 이와 같은 국가기술자격제도의 質 관리기구인 현행

기술자격제도심의위원회와 전문위원회의 활동이 효율적으로 이루어져야 하고, 그 의견수렴의 통로와 절차가 강화되어야 한다.

그러나 현행 기술자격제도심의위원회의 경우, 관계부처간 이견 조정기구 이상의 의미가 없으며 공무원 위원회의 전문가를 ‘노동계와 산업계 인사’로 정하는 등 그 요건이 구체적이지 못하여, 운영에 있어서 자격제도전문가, 교육·훈련전문가 및 산업현장전문가의 참여가 부진한 실정이다.

또한 산하 전문위원회는 직무분야의 범위가 광범위하여 종목별 심의사항에 대해 그 전문성을 충분히 활용하지 못하고 있다. 예를 들면, 기계분야의 경우 일반기계 관련자격(기계제작기술사 등), 건설기계 관련자격(기중기 운전기능사 등), 철도 관련자격(철도차량정비기능장 등)이 포함되어 있어, 기계분야 전문위원이라 하더라도 특정분야의 심의사항에 대해서는 전혀 전문가로서 역할을 하지 못하고 있다.

아울러 직무분야별 전문위원회만 있어 국가기술자격검정의 시행에 관한 분야만 심의할 수 있고, 그 외 국가기술자격제도 전반의 문제를 심의하기에는 부족하여 기술자격제도심의위원회의 주요기능인 국가기술자격제도 발전에 대한 논의를 충분히 뒷받침하지 못하고 있다.

이에 정부는 위원회의 명칭을 현행 ‘기술자격제도심의위원회’에서 ‘국가기술자격정책심의위원회’로 변경하여 자격정책을 총괄 심의하는 기능을 강조하고, 위원장을 노동부차관으로서 노동부장관으로 하여 그 위상을 높였다. 또한 심의위원으로 공무원 외에 직업교육·훈련, 자격제도, 과학기술전문가 및 사업주단체 또는 근로자단체 관계자를 포함하도록 명시적으로 규정하여 산업현장전문가 참여를 촉진하고자 하였다.

또한 전문위원회의 구성단위를 현행 직무분야를 세분

한 세부 직부분야(약 50여개 분야)별로 함으로써 전문위원의 해당분야 심의사항에 대한 전문성을 제고하고, 직업훈련·자격제도 전문가 10인으로 구성된 제도발전전문위원회를 신설하여 국가기술자격제도 발전을 위하여 필요한 전문사항을 검토하도록 함으로써, 정책심의회 의 제도적 측면에 대한 심의기능을 강화하였다.

검정 실시기관의 전문성·공공성 강화

현행 국가기술자격검정은 한국산업인력공단과 대한상공회의소 2개 기관에만 위탁하여 실시하고 있다. 그러나 일부 종목의 경우 이 2개 기관이 전문성을 가지고 있지 못하여 산업현장수요와의 괴리가 발생하고 있으며, 검정시행기관의 검정능력에 대한 주기적인 점검과 개선이 체계적으로 이루어지는 채널을 갖추지 못하고 있다.

따라서 특정 자격종목에 대해서는 전문성과 공공성을 가진 기관과 단체에 대해 국가기술자격검정을 위탁할 수 있도록 함으로써 국가기술자격검정의 내용과 산업현장수요를 일치시킬 수 있도록 하였다. 이와 같은 검정위탁을 하고자 하는 기관은 우선 비영리 목적으로 검정사업을 수행하는 법인이어야 하며, 전국적인 검정실시 능력·조직·인력을 보유하고, 산업계 및 관련단체 의견수렴 체계를 구비하며, 해당 국가기술자격의 종목에 대한 전문성 및 대표성을 확보하는 등 노동부장관이 정하는 요건을 충족하여야 한다.

아울러 정부는 검정수탁기관에 대해 재정지원(검정시설의 설치 및 장비 구입비, 검정운영에 필요한 인건비 등), 기술지원(검정매뉴얼의 제공, 검정관련 각종 컨설팅 등)을 제공함으로써 검정수탁기관의 확대에 의한 초기 실패확률을 최소화하여 수험자 등의 응시기회의 안정성을 확보함과 동시에, 신규 수탁기관의 현장 전문성을 국가기술자격검정에 효과적으로 반영하고 기존 검정시행기관(한국산업인력공단·대한상공회의소)의 검정 노하우를 전달하여 신규 수탁기관이 검정사업을 안정적으로 시행할 수 있도록 할 계획이다.

또한 검정수탁기관에 대한 주기적 평가를 통해 위탁기준에 미달하는 기관에 대해서는 해당기관에 대한 시정권고, 주무부장관에 대한 위탁취소 권고 등을 하도록 함으

로써 검정수탁기관 스스로 검정전문기관임과 동시에 해당분야 전문가로서의 質 관리를 철저히 하도록 하여 국가기술자격검정의 내실화를 기하고자 하였다.

특히 이와 같은 전문성과 공공성을 갖춘 기관으로의 위탁 확대 및 주기적 質 관리는 우리 국가기술자격의 국제적 위상을 제고시키는 데도 크게 기여할 것으로 기대된다.

국가자격증 대여한 기업도 처벌

현행 「국가기술자격법」에 의해 국가기술자격취득자가 본인의 자격증을 대여하는 것이 금지되어 있음에도 불구하고, 매년 자격증 대여적발건수가 약 300여건에 이르는 등 그 대여행위가 근절되지 않고 지속되고 있으며 이에 대한 불법의식도 부재한 현실이다.

이에 대해 감사원은 자격취득자가 대여한 경우에만 제재규정을 두고 대여 받은 행위에 대한 제재규정은 없어 불법행위가 근절되지 않음을 지적한 바 있다.

정부는 이와 같은 국가기술자격증 대여행위가 만연하고 있는 이유가 자격증 대여를 통해 각종 공사요건을 충족시키고, 인건비 등을 절약하려는 개별 기업의 수요 때문이라 보고, 이번 「국가기술자격법」 개정을 통해 이와 같은 자격증을 실제로 대여 받은 기업이나 개인에 대해 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 국가기술자격증 대여에 대한 수요를 축소시켜 국가기술자격의 공신력을 제고하고, 해당 자격취득자를 활용하는 개별 사업의 부실을 방지할 계획이다.

아울러 정부는 한국산업인력공단에 ‘자격증 대여행위 점검 상설 모니터링팀’을 신설하여 국가기술자격증 대여행위가 지속적으로 이루어지고 있는 산업분야·홈페이지 등을 관계부처와 합동 점검하여 자격증 대여자 및 대여 받은 기업 등에 대해 철저히 단속해 나갈 계획이다.

국가기술자격의 응시요건 강화

현행 국가기술자격제도는 기능사 등급만 제외하고, 등급별로 응시자격을 제한하고 있다. 그러나 이와 같은 응시자격이 대학 또는 전문대학 졸업자 등에 대해서는 전공학과를 불문하고 기사 또는 산업기사 등급에의 응시자

국가기술자격제도발전기본계획 수립을 의무화하고, 국가기술자격종목 신설·변경·폐지 절차를 개선하며, 기술자격제도심의위원회 및 산하 전문위원회를 정비하였다. 또한 검정 실시기관의 전문성·공공성을 강화하고, 자격증 대여 기업도 처벌하며, 응시요건 강화·출제기준 관리제도 정비도 추진할 방침이다.

격을 부여하는 반면, 학력요건을 충족하지 못한 경력자에 대해서는 동일직무 분야 실무경력을 요구함으로써 학력 차별적 요소가 있다는 지적을 받고 있다.

이로 인해 비전공학과 출신인 대졸자 및 전문대학 졸업자 등은 해당분야에 대한 체계적인 이해와 경험 없이 시험과목만을 암기하여 상위등급을 취득할 수 있어 국가기술자격 취득자의 능력이 저하될 우려가 있으며, 해당분야를 전공한 실업계 고등학교 출신자들과 비교해 볼 때 형평성 문제가 있다. 예를 들면, 기계분야를 전공한 실업계 고등학교 학생이 일반기계기사 시험에 응시하기 위해서는 동일분야 실무경력 4년이 필요한 반면, 철학과를 졸업한 대졸자는 바로 이 시험에 응시할 수 있는 것이다.

이에 정부는 국가기술자격의 등급별 응시요건을 강화하여 대졸자 또는 전문대학 졸업자는 노동부장관이 정하는 해당종목과 관련된 학과를 졸업한 경우 실무경력 없이 국가기술자격검정에 응시하도록 하고, 비전공학과 졸업자에 대해서는 전공학과 졸업자와 차등을 두어 그 분야에 대한 실무경력을 요구할 계획이다.

이를 통해 순수 실무경력을 통해 응시하는 자와 학력을 통해 응시하는 자 사이의 형평성을 제고하고 학력취득자의 해당분야 전문성을 확보하여, 국가기술자격 취득자의 질 및 활용도를 높이고자 한다.

특히 이와 같은 응시요건의 개선은, 외국의 경우 관련 학과 졸업자에 대해 응시자격을 제한하는 경우가 많으므로, 국가기술자격의 외국자격과의 상호인정에 있어 유리하게 작용할 것이다.

한편 현행 국가기술자격의 출제기준은 국가기술자격종목의 시험과목별로 교육기관의 커리큘럼 중심으로 구성되어 있어, 산업현장에서 요구되는 기술·능력을 제대로 반영하지 못한다는 평가를 받고 있다. 또한 산업현장에 대한 직무분석을 바탕으로 출제기준을 개발하여야 하

나, 체계적·정기적 직무분석이 이루어지지 못해 국가기술자격검정이 기업에서 요구하는 기술인력을 배출하는 도구로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.

이에 정부는 교과과정 중심의 출제기준을 현장직무능력 중심으로 개편하고, 출제기준도 그 적용기간을 설정하여 일정한 기간이 지나면 직무분석을 통해 개편하도록 함으로써 국가기술자격검정을 산업현장에서 필요한 기술·능력에 대한 평가로 맞추고 이를 통해 국가기술자격의 현장성·활용성을 제고하고자 하였다.

OECD 등 선진외국에서도 21세기 지식정보화사회에서 인적자원의 효율적 운영과 관리를 위해 인적자원의 능력을 정확히 평가하고, 능력개발을 촉진하는 기제로서 자격제도에 대한 관심이 증대하고 있다.

우리나라도 이에 발맞추어 현행 국가기술자격제도를 산업현장수요에 부응하도록 개편하여, 21세기에서 요구되는 자격제도 본연의 기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 국가기술자격제도의 현장성·활용성을 제고시켜, 인적자원 능력개발을 촉진시키고자 지속적으로 노력하였다.

이번 「국가기술자격법」 개정은 바로 이와 같은 노력의 일환으로 국가기술자격제도가 그 현장성·활용성, 사회적 통용성을 제고시켜 새로운 사회의 인력배출기구로 도약하기 위한 기초가 될 수 있을 것으로 기대된다. ■

◀ 관련 자료 ▶

- 노동부 자격지원과, 「국가기술자격증 대여한 기업도 처벌한다」, 2004. 2. 5 (KDI 경제정보센터 홈페이지 <http://epic.kdi.re.kr>, 경제정책정보 참조)

OECD의 과학·기술 및 혁신정책

OECD의 과학기술정책위원회(CSTP : Committee for Science and Technology Policy)는 2004년 1월 29일부터 30일까지 양일간 OECD본부에서 과학기술 각료회의를 개최하고, 회의결과를 코뮤니케로 발표하였다. 코뮤니케는 OECD의 과학기술정책위원회가 수행하고 있는 사업들을 점검하여 계속 여부를 판단하고 향후 추진해야 할 방향을 제시하는 것이다. 회원국의 과학기술정책 책임자들은 현재 세계의 과학기술 동향을 점검하고 OECD 차원에서 수행하여야 할 과제를 제시하고 세부적으로 시행계획을 작성하도록 지시하였다.

각료회의에서 CSTP 산하의 작업반에서 수행되고 있는 사업들을 점검하면서 앞으로 OECD가 수행하여야 할 과제를 대표적으로 시행하도록 지시하였다. 이러한 과학 및 혁신정책 의제는 크게 다음 세 가지에 대하여 집중되고 있다. ①과학과 혁신시스템 간의 연계



이일수
駐OECD대표부 1등서기관

강화 ②과학기술 인적자원의 개발 ③과학기술 국제협력 강화 등이다.

과학과 혁신시스템의 연계 강화

과학과 혁신시스템의 연계 강화와 관련하여서는 과학과 혁신의 접목, 지적재산권 보호규정 정비 등이 논의되었다.

첫째, 과학과 혁신의 접목이다.

기초연구와 문제해결 지향식 연구의 경계가 점차 희미해지고 공공 연구가 기

업 및 시민단체의 니즈에 보다 능동적으로 대처할 수 있도록 해야 한다는 요구가 거세짐과 동시에 과학과 혁신의 보다 생산적인 시너지에 대한 기대가 증가하였다. 이러한 측면에서 OECD는 최근 「공공연구관리」, 「산업-과학 연관성 벤치마킹」, 「과학을 비즈니스로 연결」이라는 제목의 보고서를 발간하였다. 효과적이고 투명한 공공연구기관 재정지원 메커니즘을 확보하고, 과학기반 혁신을 장려하기 위해 공공-민간 파트너십을 활용하며, 연구인력의 이동성을 증가시키고, 기존 및 신생 기업 모두가 새로운 과학기술 진보를 필요로 하는 비즈니스 환경을 만드는 것이 중요하다는

◇이 글은 필자의 개인적견이며, 駐OECD대표부의 공식견해와 다를 수 있습니다.

점에서 관련 과제들이 진행 중이다.

연구개발 활동에 있어 기초 장기사업이 우선과제이다. 이러한 기초 장기사업을 우선과제로 유지함으로써 대학 및 공공 연구소는 다양한 첨단지식분야를 탐구할 수 있고 객관적인 과학지식을 가진 신뢰할 만한 자원(source)으로서의 위치를 계속 유지할 수 있으며, 미래 과학기술 인력을 배출하는 핵심 역할을 수행할 수 있게 된다. 정부의 기업 연구개발 활동에 대한 인센티브는 연구개발 아웃소싱 확대, 금융시장이 제공하는 연구비 지원 기회 확대, 비영리단체의 연구비 지원 역할 확대 등에 효과적으로 대응할 수 있는 방향으로 발전해야 한다.

공공연구기관의 안정성 및 자율권을 보장해 주는 한편 연구의 품질을 개선하고 연구의 사회, 경제적 효과를 제고할 필요가 있다. 이에 따라 경쟁을 통한 연구비 지원과 기관별 연구비 할당 방식 간 적절한 균형을 찾는 것이 필수 요건이다. 게다가 공공연구 결과에 대한 접근을 확대하고 산업계와의 공동연구에 참여한 연구원들간 이해관계가 상충되지 않도록 적절한 윤리지침이 선행되어야 한다.

산업-과학간 연계의 중요성이 커짐에 따라 새로운 프로그램이 생겨나고 기존 프로그램도 새로운 목적이 추가되기도 한다. 이에 따라 공공연구기관의 성과 및 기업 연구개발 활동에 대한 공공 지원의 효율성을 평가하는 방법 역시 수정되어야 한다. 평가의 중요성을 다시 한번 강조하면서 정책 우선순위 및 정책 수단의 변화를 반영하는 평가 방법론 및 메커니즘과 관련된 선진 사례가 필요하다는 것이 회원국들의 의견이다.

둘째, 지적재산권 보호규정 정비이다.

1992년부터 2002년까지 유럽·일본·미국의 특허 신청건수는 60만건에서 85만건으로 약 40% 증가했다. 이러한 데이터가 보여주듯 지난 10년 동안 특허 출원은 급격히 증가했다. 그러나 이러한 특허 출원 증가가 혁신, 과학기술 지식 보급, 경쟁에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서는 정확한 분석이 이루어지지 않았으며, 그 영향은 산업부문 및 기술분야에 따라 상당한 차이를 보인다. 이러한 측면에서 회원국들은 「특허와 혁신

OECD 과학기술정책위원회는 지난 1월에 과학기술 각료회의를 개최하였다. 여기서는 과학과 혁신시스템 간 연계 강화, 과학기술 인적자원의 개발, 과학기술 국제협력 강화에 논의가 집중되었다.

신: 동향 및 정책 도전 과제」라는 제하의 OECD 발간 보고서에 대하여 큰 관심을 가지며, 이 분야에서 OECD가 지속적으로 분석해 나갈 것을 권고하였다.

특허 발명에 대한 접근이 제한되고 있고 연구수행 및 연구결과 발간이 지연되고 있다는 사실은 특허 규정이 지식에 대한 접근을 저해하거나, 지식보급 동기를 감소시키거나, 추가적인 혁신을 저해하지 않도록 정부가 이를 감시·감독해야 할 필요가 있음을 의미한다. 회원국들은 보다 활발한 지식 보급을 위해 특허 라이선스 및 기타 시장에 기반한 라이선스 거래의 중요성을 인식하고 있으며, 이에 따라 이러한 특허 라이선스 및 라이선스 거래를 활성화하는 정책이 필요하다는 것에 동의했다. 또한 특허 발명품의 경우, 이것이 연구를 위한 목적이라면 지적재산권 보호규정에서 예외로 인정하는 등 특허 결과에 대한 연구원들의 접근을 보장하는 방향으로 특허 규정을 정립해야 한다는 것에도 의견을 같이하고 있다.

경제성장에 있어 특허의 중요성이 점진적으로 커짐에 따라 특허 출원 비용 최소화와 특허품질 보장 필요성도 함께 커지고 있다. 몇몇 국가가 이미 이러한 방향으로 나아가고 있으며 보다 일관성 있는 글로벌 특허 시스템을 구축할 수 있도록 주요 특허 사무소들의 긴밀한 협력이 요구되고 있다.

과학기술 인적자원의 개발

과학기술 인력 수요가 점차 증가하고 있음에도 불구하고 최근의 이공계 졸업생수 감소가 OECD 회원국들

의 장기적인 경쟁력을 저해할 수 있다. 젊은이들 사이에서 과학에 대한 관심이 줄어들고 있고, 이공계 졸업생 중 남녀 비율이 불균형을 이루고 있으며(특히 박사급의 경우), 연구직을 선택하는 데 있어 규제 장벽이 존재하는 한편, 시장의 인센티브가 부족하며, 고등교육 및 연구 시스템의 글로벌화 등으로 인해 우수한 과학기술 인력을 공급하는 일이 더욱 어려워지고 있다.

과학에 대한 국민들 특히, 젊은이들의 인식을 제고할 수 있는 정책 강화, 과학교육의 질 개선, 개인의 창의성 장려, 여성 및 소외계층의 참여 확대, 이공계 전공 학생에 대한 지원 확대 등 다양한 노력을 통해 우수한 과학기술 인력을 공급하도록 최선의 노력을 기울여야 한다는 것이 공통적인 인식이다. 이러한 점에서 회원국들은 고등교육기관이 이처럼 변화하는 수요(다학문적 지식 등)에 맞추어 커리큘럼을 재정비하고 산업계와의 파트너십을 구축할 수 있도록 대학에 자율권과 변화에 대한 인센티브를 제공하는 것이 필요하다는 점에서 인식을 같이한다.

공공연구기관들이 연구 우선순위 변화에 보다 기민하게 대응하고, 연구인력을 새롭게 정비하며, 공공 및 민간 연구부문 간 인력 이동성을 제고할 수 있도록 공공연구기관의 고용 규정 및 인력관리 정책을 개혁해야 할 필요성이 있다. 또한 과학기술 인력이 산업부문 특히 중소기업의 혁신에 기여할 수 있는 기회를 제한하는 장애요인을 제거해야 한다는 데도 의견을 같이하고 있다. 기업의 이공계 졸업생에 대한 수요를 확대하고, 이들 이공계 인력의 혁신 역량을 제고하며, 졸업생들에게 산업계 연구인력으로 일할 수 있도록 적합한 기술을 제공하기 위해서는 중소기업의 연구개발에 대한 인센티브 제공 및 교육훈련 파트너십 구축 등의 방안이 필요하다.

과학기술 국제협력 강화

다양한 글로벌 도전과제에 효과적으로 대응하고, 글로벌화의 효과를 극대화하며, 대규모 연구 프로젝트를 추진하기 위해서는 과학기술 분야의 국제협력을 확대하는 것이 필요하다. 개별국가가 추진하기 곤란한

대형과제나 국제협력을 필요로 하는 과학기술분야의 국제협력에 있어 OECD가 보다 적극 참여하여야 한다는 것이 일반적인 의견이고, 이에 대부분 동참하는 분위기이다. OECD에서 추진하기로 한 과제들에는 공공연구 결과에 접근, 지속가능 발전, 생명공학, 고에너지 물리학, 신경정보학, 안전 및 보안, 서비스 경제 등이 있다.

첫째, 공공연구 데이터에 대한 접근 용이성이다. 회원국들은 공공연구 결과에 대한 보다 광범위하고 공개적인 접근 및 활용이 전세계 과학시스템의 품질 및 생산성을 높이는 데 기여한다는 사실에 인식을 같이하고 있다. 이에 따라 이번 각료회의에서는 ‘공공연구 데이터에 대한 접근 관련 선언’을 채택하고 OECD로 하여금 보안, 지적재산권, 프라이버시 등과 관련한 제약을 고려하여 공공연구 데이터에 대한 접근 원칙 및 지침을 제안할 것을 지시하였다.

둘째, 지속가능 발전을 위한 과학기술 분야의 국제협력, 특히 회원국들간 그리고 개발도상국으로의 지식 및 기술 이전의 중요성이 강조되고 있다. 2002년 9월 4일 요하네스버그에서 열린 지속가능 발전을 위한 세계정상회의에서 채택된 목표들의 달성과 에미앙에서 열린 2003년 G8 정상회담에서 논의된 지속가능 발전을 위한 과학기술의 역할에 관한 결론 역시 긍정적으로 수용하고 있다. 또한 각료회의에서 ‘지속가능 발전을 위한 과학기술 국제협력 장관 선언’을 채택했다.

셋째, 생명공학(Biotechnology)은 지속가능 성장 및 발전의 주요 동인이며 이러한 성장을 위해서는 건실한 인프라가 요구된다. 이에 따라 2006년까지 Global Biological Resource Centre Network (GBRCN)의 프레임워크를 수립하기 위한 노력을 경주하고 있다. 또한 각료회의에서 장관들은 BRC의 인증과 수준의 범위 및 운영방향에 대하여 OECD가 수립한 계획서를 승인하고, 인간보건 관련 바이오테크 분야에서 혁신을 이루어내고 산업부문 바이오테크를 통해 바이오테크에 기반한 경제로 국가 경제를 탈바꿈시키는 등 바이오테크 관련 부문에 OECD가 보다 많은 기여를 할 것을 촉구했다.

넷째, 고에너지물리학(High Energy Physics)은 장기적인 연구를 필요로 하고, 현재 유럽공동원자핵연구소(CERN)에 지어지고 있는 대규모 하드론 입자가속기로부터 나올 연구결과를 확대·보완할 수 있는 차세대 가속기로 전세계 과학계가 양전자선형입자가속기로 중론을 모았다. 이러한 수년간에 걸친 대규모 프로젝트는 글로벌 차원에서 수립·시행되어야 하며 이를 위해서는 과학자들뿐만 아니라 관련 국가들의 예산기관 대표들이 참여해야 한다. 이에 따라 각료회의에서는 OECD 고에너지물리학 Global Science Form Consultative Group이 작성한 성명서를 승인했다.

다섯째, 신경정보학(Neuroinformatics)은 인간 뇌 연구가 21세기에 가장 어려우면서도 파급효과가 큰 과제가 될 것이다. 회원국들은 인간의 뇌연구로부터 방대한 데이터가 나오게 될 것이기 때문에, 과학이 주는 혜택은 극대화하면서 중복투자를 방지하고 혁신적인 정보통신기술을 활용하는 방향으로 이러한 방대한 양의 데이터를 관리·분석·공유해야 한다는 것에 착안하여 신경정보학 네트워크 구성이 제안되었다. 관심 있는 회원국들이 이 새로운 분야의 발전 및 국제 협력을 위한 최적의 조건을 만들어 나가는 데 협력할 것에 합의했다.

여섯째, ‘안전과 보안’은 사이버보안·수송보안·환경보안·위기관리·전염병 예방 등을 포함하여 과학기술이 어떻게 안전 및 보안 개선에 기여할 수 있는가 하는 방안에 대하여 회원국의 의견을 수렴중이다. 향후에는 보다 많은 관련 이해당사자 및 전문가들이 논의에 참여하여 진행될 예정이며, Biometrics의 시행은 상당한 연구개발을 요할 것이다. 개인 프라이버시 및 데이터 보호 문제도 관련 전문가들이 해결해야 할 과제이다. 이러한 Biometrics의 출현은 향후 10년 동안 상당한 도전과제가 될 것으로 전망되고 있다.

OECD의 추가적 작업 영역

CSTP 및 산하 4개 작업반이 현재 진행중인 과제의 수행과 동시에 향후 추진하게 될 과제를 살펴보면 다음과 같다.

과학기술정책에 대한 보다 체계적인 평가시스템의 도입·실행이 요구되므로 이 분야에서의 선진사례를 파악·보급하는 노력이 필요하며, OECD 과제 참여시 우리 입장을 고려한 선택과 집중이 요구된다.

①공공연구조직, 지원 프로그램, 전반적인 과학기술정책 등의 평가 강화 : 경제적·사회적 파급효과를 평가하는 효과적인 방법론의 개발에 도움이 되는 우수 사례를 발굴하여 공유

②과학시스템 및 산업-과학 연관성에 대한 추가 분석 : 연구비 지원 메커니즘 변경이 연구기관 관리 및 성과에 미치는 영향 분석, 과학기술정책의 효과성을 높이는 데 있어 공공-민간 부문 파트너십이 어떤 역할을 하고 어떠한 실행패턴을 가지는지의 평가 등

③지적재산권과 관련된 연구 : 혁신, 지식보급 및 경쟁에 있어서 지적재산권 보호시스템의 역할 검토, 기술시장의 특허상품 보급능력을 평가하고 지적재산권의 거리를 진작시킬 수 있는 효과적인 정책 대안 파악, 연구 목적으로 특허 결과를 이용할 경우 이를 지적재산권 보호규정으로부터 예외로 인정하는 각국의 정책 검토 및 이것이 과학 연구에 미치는 영향 평가, 다양한 형태의 소프트웨어 지적재산권 보호가 소프트웨어 관련 지식 및 이에 따른 혁신에 대한 접근에 어떤 영향을 미치는지를 검토, 바이오테크 특허 라이선스 관련 선진사례 개발 등

④과학기술 인력 : 다양하고 기동력 있는 과학기술 인력양성 방안, 박사급 인력을 포함한 항공계 졸업생들에 대한 수급 동향 평가, 과학기술 교육 및 과학기술계 진출을 장려할 수 있는 정책 대안 파악, 과학기술 분야 학생 및 인력 국제 교류에 있어서의 최근 변화 및 이러한 변화로 인한 정책상의 시사점 분석 등

⑤과학기술 인력 개발 및 교류 관련 데이터 개선 :

기존 데이터 자료를 이용하여 새로운 통계 수단 특히, 인력고류에 관한 통계 개발, 박사급 인력의 경력 관련 정보 수집 및 교환 등

⑥지속가능 개발: 성장을 위한 주요 동인으로서의 바이오테크 관련 작업 강화, Global Biological Resource Centre Network 구축, 인간보건 관련 바이오테크 분야에서의 혁신 방향, 산업부문 바이오테크를 통해 바이오테크에 기반한 지속가능 경제로 국가 경제를 탈바꿈하는 방안 등

⑦과학기술 국제협력: 국제협력을 요하는 주요 과학기술정책의 지속적인 토의를 통해 성장과 번영을 위한 과학기술 국제협력의 역할 강화, 신경정보학네트워크 구축, 고에너지물리학의 발전을 위한 지속적인 협력, 안보와 보안관리를 위한 과학기술의 역할을 분석 등

OECD 과제 참여시

우리 입장 고려한 선택과 집중 필요

세계의 과학기술계가 공통으로 맞이하고 있는 상황인 연구개발에 대한 투자로부터 경제적 및 사회적 효과를 거두고, 과학시스템의 역동성 및 품질을 확보하며, 과학기술에 대한 대중의 이해 및 수용을 제고하기 위해서는 혁신과 과학시스템의 효과적인 인터페이스가 그 어느 때보다 필요하다. 또한 과학기술 지식을 갖춘 인력에 대한 수요가 점차 증가하고 있는 시점에서 이러한 수요를 충족시키기 위해서는 보다 많은 인재가 과학기술 고등교육에 참여할 수 있도록 교육기회를 확대하고 우수한 교육 표준을 유지하는 것이 필요하다. 이와 더불어 고용여건 및 이동성을 개선하고 공공 및 민간 부문의 연구직 매력도를 제고하는 것이 필요하다. 그 외에도 경제성장, 인간보건, 지속가능 발전, 안전 및 안보 등 다양한 글로벌 도전 과제들에 효과적으로 대응하고 여러 분야를 아우르는 대규모 과학 프로젝트를 실행하기 위해서는 과학기술 국제협력을 확대·강화해야 한다.

과학기술정책이 경제 및 사회에 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있도록 하기 위해서는 보다 체계적인 평가시스템의 도입 및 실행이 요구된다. 따라서 이 분야

에서의 선진사례를 파악·보급하는 데 별도의 노력을 기울여야 한다. OECD의 과학기술정책위원회에서 관심을 가지고 추진하는 과제에 그동안 우리는 적극적으로 참여하면서 많은 기여와 함께 과학기술정책 수립에 참고가 될 수 있는 자료를 획득하여 왔다. 최근에는 과학기술의 영역이 더욱 넓어지면서 대부분의 과제들이 우리의 정책과 연관이 있지만 우리의 관심이 낮은 분야도 있는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 우리나라 입장이 고려된 선택과 집중이 요구되고 있다. 앞으로 OECD가 집중적으로 진행할 예정으로 판단되는 과제 중에서 우리나라의 입장을 관련 전문가들이 모여서 협의를 통해 결론을 도출하고 우리나라의 참여 여부를 결정해야 할 것이다. ■

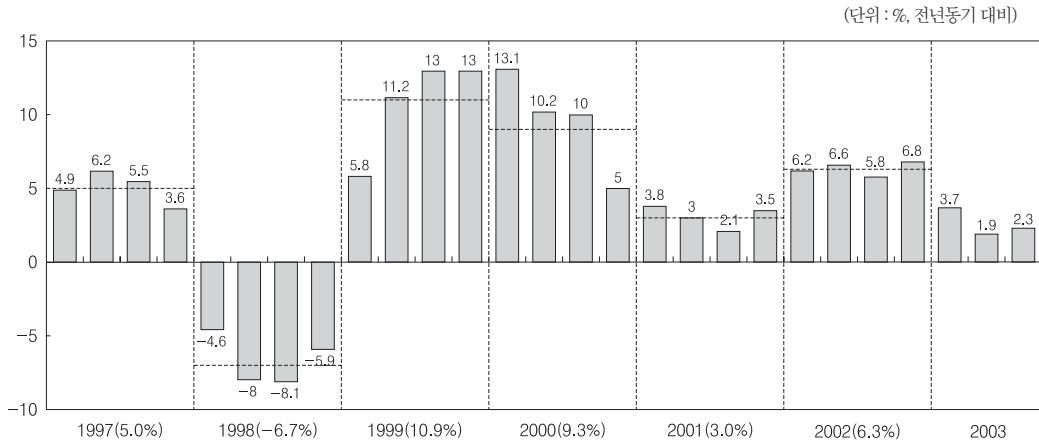
수출 의존의 회복세 이어가는 국내경제

최 근 우리 경제는 미국을 중심으로 한 선진국의 경기회복과 중국경제의 급성장세 유지에 따라 부진한 내수를 대신하여 수출이 급증하면서 경기회복을 견인하고 있는 모습이다. 우리 경제의 유일한 돌파구가 되고 있는 수출호조로 산업생산이 회복되고 경기관련 지표들도 완만하게나마 개선추세가 이어지고는 있으나, 이러한 경기상승이 노동시장으로 반영되어 확산 되지는 못하고 있다. 일부 수출관련 대기업을 제외하고는 소비자와 중소기업의 체감경기는 여전히 낮은 수준에

머물러 있는 모습이다. 소비와 투자가 부진함에 따라 대부분이 내수산업인 서비스업생산의 회복이 지체되어 있고 이에 따라 제조업에 비해 고용창출 유발효과가 큰 서비스업의 부진으로 국내 고용사정의 어려움이 지속되고 있는 실정이다.

한편 수출급증과 내수침체의 지속으로 경상수지 흑자 폭은 확대되고 있다. 지난해에는 연간 120억달러 내외의 경상수지 흑자를 기록한 것으로 추정되고 있는데, 이는 원/달러환율 하락의 주요인으로 작용하고 있으며, 환

〈그림 1〉실질 국내총생산 증가율



세계경제의 뚜렷한 회복세에 따른 수출호조로 산업생산이 회복되고 경기관련 지표들이 개선되는 등 경기회복세는 이어지고 있으나, 일부 수출관련 대기업을 제외하고는 소비자와 중소기업의 체감경기는 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 모습이다.

올하락의 지속은 수출상품의 가격경쟁력을 떨어뜨려 향후 수출호조의 지속에 부담으로 작용할 수 있다. 한편 세계적인 달러화 약세와 세계경기 회복, 중국경제의 성장에 따른 원자재 수요의 급증으로 지난해말 이후 국제 원자재 가격이 상승세를 유지하고 있어, 수입물가 상승을 통해 국내물가에 부담을 주기 시작하고 있다.

소 비

소비는 실질 국내총생산(GDP)을 구성하는 대표적인 구성항목으로 우리 경제에서 차지하는 비중이 가장 크다. 실질 GDP에서 차지하는 소비의 비중은 외환위기 전인 1996~97년 평균 65%에서 점차 그 비중이 하락하여 2002년에는 60% 수준으로 내려왔고, 지난해에는 58% 수준까지 낮아진 것으로 추정된다. 지난해 소비가 부진한 것은 저금리로 가계신용이 급증한 데 대한 정부의 규제가 강화되어왔고, 신용카드사의 부실화로 신용대출이 어려워지면서 가계에 유동성 제약이 추가적으로 가해진 영향이 크다. 여기에 경기부진으로 고용사정이 어려워지면서 미래의 소득에 대한 불확실성이 높아진 것도 소비 위축을 심화시키는 결과를 초래하였다.

최근의 소비관련 지표는 여전히 전반적으로 침체되어 있음을 알 수 있는데, 실제로 지난해 12월중 도소매판매와 내수용 소비재 증가율은 전년 동기 대비 마이너스 수준에 머물며 -1.5%와 -3.95%를 기록하였다. 다행히 소비지표의 감소세가 전월에 비해 둔화되고 계절요인을 감안한 전월비 증가율이 미미하나 증가를 보여 더 이상의 소비침체는 진행되지 않을 가능성이 크다는 사실이다. 한편 올 1월 백화점과 할인점 매출은 전년 동기 대비 각각 9.5%와 5.2%가 감소하여 유통업체와 소비심리가 위축되어 있음을 보여주고 있다. 산업자원부는 1월이 설

특수기간임에도 불구하고 매출이 감소한 이유로 광우병, 조류독감의 파동과 접대비 규제 강화에 따른 법인단체의 선물수요 감소를 예로 들고, 2월에는 수출호조에 따른 경기회복 조짐과 영업일수 증가, 줄·입학시즌 등의 요인으로 6~7%의 매출 성장을 전망하고 있다. 최근 소비는 여전히 부진한 것이 사실이나, 일부 미약하나마 개선의 조짐을 시사하는 지표들도 있다. 12월중 소비자기대지수 및 소비자평가지수는 지난해 10월 이후 3개월 연속 완만한 상승세를 지속하고 있고, 해외경기 회복에 따른 수출호조로 기업실적에 대한 전망이 개선되면서 주가가 상승하고 있는 점은 향후 소비에 긍정적인 영향을 미치는 요소들이다.

그러나 일각에서는 경기가 점차 좋아진다고는 하나, 과도한 신용불량자, 가계부채 등으로 소비의 회복이 예상보다 더 긴 시간이 걸릴 수 있다는 견해를 밝히고 있다. 또한 생산이 회복되고는 있으나, 실제 고용확대로 이어지지 못해 가계의 소득이 불확실하다는 점은 소비회복에 대한 전망을 불안하게 보는 또 다른 이유가 되고 있다.

투 자

투자(건설투자와 설비투자의 합)는 실질 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중이 2002년 기준 대략 26% 정도이지만, 고용확대와 미래의 성장잠재력 확충이라는 측면에서 중요한 요소이다. 지난 2003년 건설투자는 주택가격상승세에 힘입어 민간건설투자를 중심으로 호조를 보이며 경제성장을 견인하였으나 지난 4/4분기 이후로는 증가세가 둔화되는 모습이다. 한편 설비투자는 지난해 2/4분기 이후 감소세로 반전한 후 현재까지 침체상태가 지속되고는 있으나, 극심한 부진에서는 벗어나고 있다.

건설투자

건설투자는 외환위기 직후인 1998년 이후부터 3년간 연속 마이너스 성장을 하는 극심한 침체를 겪었으나, 2001년 하반기 이후로 증가세로 반전하였다. 이는 경기 부양을 위해 정부가 주택 관련 규제를 대폭 완화하면서 주택 경기가 활황세를 타기 시작한 때문이다. 지난해 건설투자는 주택가격의 상승과 시중의 유동자금이 부동산 시장으로 몰리면서 민간건설투자를 중심으로 호조를 띠며 소비와 설비투자를 대신하여 극심한 내수위축을 상쇄하는 버팀목 역할을 하였다. 하지만 지난해 건설투자의 금액수준은 연간 80조원 내외로 추정되어 외환위기 전 90조원 수준에는 여전히 미달하고 있다.

건설투자는 지난해 3/4분기까지 평균 7.7% 증가하였으나, 4/4분기중에는 10.29 부동산 안정대책의 영향으로 주택시장에서의 투기적 수요가 줄어들고 주택담보대출 억제 등 규제 강화의 영향으로 증가세가 둔화된 것으로 추정된다. 최근 발표된 건설투자관련 지표에서도 건설투자의 호조세 둔화가 감지되고 있다. 12월중 건설기성액은 여전히 높은 증가세를 보였으나, 건설투자의 선행지표인 국내건설수주 증가율이 4/4분기중 크게 둔화되고, 건축허가면적은 14.7%나 감소하여 향후 건설투자의 전망을 어둡게 하고 있다.

국내의 경제전망기관들은 올해 건설투자는 2~3% 정도의 낮은 증가에 그칠 것으로 전망하고 있으나, 대한상공회의소가 일반건설업체들을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 큰 폭의 마이너스 성장을 할 것으로 예측하고 있어 대조를 이루고 있다. 이러한 전망은 지난해 호조를 보인 민간건설투자가 10.29 부동산 대책으로 크게 위축되고, SOC 예산의 삭감과 최저가낙찰제 적용대상 공사의 확대 등 건설시장을 둘러싼 여건이 크게 나빠지는 데 바탕을 두고 있다.

설비투자

설비투자는 지난 2002년 현재 실질 GDP에서 11.6%의 비중을 차지했다. 이는 외환위기 전의 13~15%에 미치지 못하는 수준이며, 지난해에도 4/4분기 실적이 발표되지는 않았지만 연간으로 마이너스 성장을 한 것으로

추정되고 있어 실질 GDP에서 차지하는 비중은 더욱 하락하였을 것이다.

사실 지난해 설비투자는 당초 예상과는 달리 과도하게 감소한 측면이 없지 않다. 2002년의 설비투자가 여타의 거시경제 여건에 비해 낮은 상태를 지속해 왔기 때문에 2003년에는 어느 정도 반등할 것으로 예상이 되었다. 그러나 이자율과 가동률, 수출 등 경제변수들과의 전통적인 관계로는 설명되기 어려울 정도로 낮은 수준에 머물렀다. 이는 지난해 연초부터 발생한 이라크전, 북핵사태 등 국내외 불확실성 증가에 기인한 측면이 크다.

지난해 12월 설비투자관련 지표들은 여전히 부진한 상태가 지속되었다. 다만 2/4~3/4분기 기간의 극심한 부진상태는 벗어나고 있는 중으로 설비투자추계와 기계류내수출하의 전년동기대비 증가율은 각각 -8.3%에서 -2.1%, -8.6%에서 -2.7%로 크게 둔화되었다.

대부분 경제전망기관들은 올해 설비투자의 증가율이 지난해의 반락에 대한 기술적인 요인에 더하여 세계경기 회복으로 인한 수출 증가세의 지속과 정부의 일자리 창출을 위한 적극적인 투자활성화 지원 등으로 회복세를 보일 것으로 전망하고 있다.

수출

수출은 지난해 건설투자와 함께 경제성장을 이끌었다. 특히 수출은 지난해 9월 이후 급증하기 시작하여 소비와 투자의 내수위축을 대신해 우리 경제의 버팀목 역할을 하고 있다. 이와 같이 수출이 급증세를 나타낸 것은 세계 경기의 회복과 더불어 對중국 수출이 급증한 때문이다. 중국은 지난해 9월부터 미국을 제치고 우리의 제1의 수출대상국으로 부상해, 앞으로 우리 수출에 미치는 중국의 영향력은 점점 커질 것으로 보인다.

올해 들어서도 수출은 증가세가 확대되고 있다. 1월중 수출(통관기준)은 설 연휴로 인해 조업일수가 감소했음에도 불구하고, 선박과 IT관련 제품(무선통신기기, 컴퓨터, 반도체)을 중심으로 33.2% 급증했다. 그러나 수입은 국제원자재가격 상승에 따른 수입증가에도 불구하고 증가율은 큰 폭으로 둔화(11.3%)되어, 무역수지는 29억5천만달러의 대규모 흑자를 기록하였다. 향후에도 수

최근 유가와 국제원자재가격의 급등으로 물가불안이 가중되고, 원/달러환율의 하락추세와 교역조건의 악화로 수출증가세 둔화와 가계의 실질 구매력 악화로 경기회복에 부정적 영향이 파급되지 않을까 우려하는 목소리도 높아지고 있다.

출호조가 지속될지의 여부가 관심인데, 수출과 선행성을 보이며 강한 상관관계를 보이고 있는 OECD 경기선행지수가 작년 5월 이후의 상승추세가 지속되고 있어 국내 수출전망을 밝게 해주고 있다. 반면 최근의 원/달러환율의 하락세와 원자재가격 및 유가의 상승은 수출가격 경쟁력을 떨어뜨리고 수출제품의 원가부담을 가중시켜 수출에 악영향을 줄 수 있는 요인들이라 하겠다.

경상수지는 지난해 1~11월중 101억5천만달러를 기록하였는데, 12월중의 수출입(통관기준) 규모로 추정할 때 연간 120억달러를 상회하였을 가능성이 높다. 이러한 경상수지의 대규모 흑자로 인하여 외환보유액은 2004년 1월말 현재 1,575억달러로 일본, 중국, 대만에 이어 세계 4위의 수준을 보이고 있다.

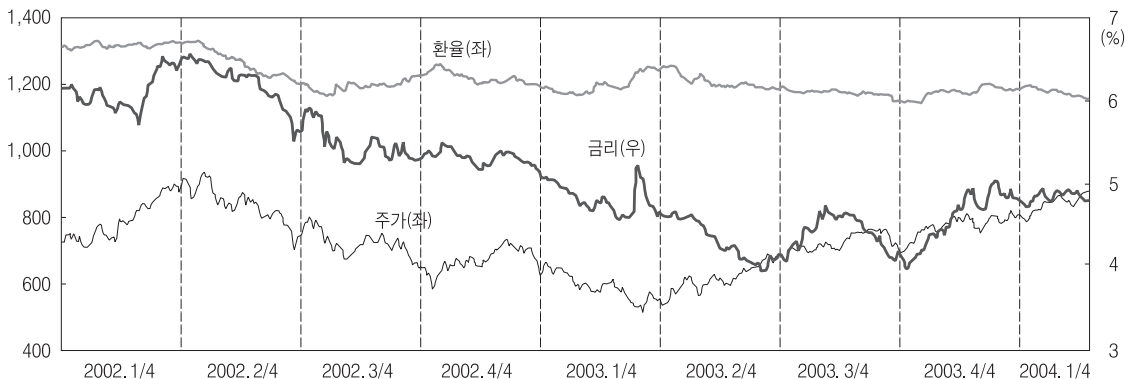
한편 교역조건은 지난해 11월중 국제원자재가격 상승과 세계경기회복 가시화로 인한 유가상승으로 다소 악화되었다. 올해 들어서도 원자재가격의 상승추세는 지속되고 있다. 이는 미국 등 선진국의 경기회복 가시화와 중국

의 고성장으로 원자재 수요가 급증하고 있기 때문이다. 다수의 전문가들은 원자재가격의 상승추세가 상당기간 지속될 것으로 예상하고 있어, 교역조건은 당분간 악화될 가능성이 크다고 할 수 있다.

물 가

소비자물가는 2003년 전년대비 3.6% 상승하였다. 2000년 이후로 물가는 2~4%의 범위 내에서 움직이고 있어 물가의 안정기조가 정착되어 가고 있는 것으로 판단된다. 지난해 물가상승은 국제유가와 원자재가격 상승 등 비용측면에서의 압력이 컸던 반면, 소비와 투자 등 내수부진에 따라 총수요 측면의 물가상승 압력은 낮았다. 상반기중에는 미국의 對이라크전쟁으로 국제유가가 상승하고, 하반기에는 세계경제 회복에 따라 원자재 수요가 늘면서 물가상승 요인으로 작용하였다. 이와는 반대로 물가하락 요인도 있었다. 내수경기가 얼어붙고, 원/달러환율이 2002년에 비해 하향 안정세를 보여 수입물가

〈그림 2〉 환율·금리·주가 추이



주: 금리는 3년 만기 국고채 금리를 사용함.
자료: 한국은행

의 상승요인을 상쇄하였고, 경기부진으로 임금상승률이 전년대비 소폭 둔화를 보인 점들은 물가의 하락요인이었다고 볼 수 있다.

물가는 지난해 연말 이후 불안한 모습을 보이고 있다. 이는 세계경기 회복 가시화로 국제원자재가격이 오르고 유가가 상승한 데 원인이 있다. 올 1월 소비자물가는 전월 대비 0.6% 올랐는데, 이는 석유류 가격상승과 더불어 설수요 증가·광우병 파동으로 농축수산물 가격이 큰 폭으로 상승하였기 때문이다. 한국은행이 물가목표로 하는 근원물가(곡물 제외 농산물 및 석유류)도 서비스요금의 상승으로 전월 대비 0.4% 올랐다. 수입물가는 철강·비철금속·곡물·고무 등 국제원자재가격의 상승과 지난해 말 원/달러환율 상승으로 인해 12월에는 전월 대비 2.3%의 높은 증가율을 보였다. 한편 생산자물가는 1월 중에만 전월 대비 1.4%나 급등하여 1998년 2월의 2.4% 이후 한 달 사이 가장 높은 수준을 기록했다. 생산자물가의 상승은 시차를 두고 소비자물가에 반영된다는 점에서 연초의 물가불안 심리를 가중시키고 있다.

한국개발연구원(KDI)의 전망에 따르면, 올해 물가상승률은 2%대 중후반을 기록할 것으로 전망하고 있다. 이는 지난해 경기침체의 영향이 당분간 물가를 안정시키는 요인으로 작용할 것으로 예상되는 한편, 국제유가가 점차 안정되고 국제원자재가격 상승의 영향이 원화가치 상승에 의해 부분적으로 상쇄될 것으로 예상하기 때문이다.

그러나 올해 들어 유가와 국제원자재 가격이 급등하면서, 내수경기가 여전히 부진한 상태에서 물가가 상승하는 경우 가계구매력의 감소로 소비회복이 지연될 우려가 있고, 기업은 원가상승에 따라 채산성이 악화될 수 있다. 또한 원자재가격이 당분간 오름세를 지속할 것으로 예상되고 있어 교역조건 악화에 따라 현재 호조세를 보이며 우리 경제의 성장을 주도하고 있는 수출을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

금융시장

내수의 침체가 여전히 지속되고 있지만 국내 금융시장에서는 해외경기의 회복세와 수출호조에 힘입어 주가가 상승하는 추세이며, 금리(3년 만기 국고채 기준)는 주가

의 상승으로 지난해 12월 5%까지 상승한 후 올해 들어 2월 현재까지 4.9% 수준을 유지하고 있다. 한편 원/달러 환율은 연초에 1,194원에서 시작하여 수출호조, 엔화가치의 상승, 외국인투자자금의 유입 등의 하락압력으로 2월 중순 현재 1,157원까지 하락하였으며, 대다수 외환전문가들은 향후에도 원화강세가 지속될 것으로 전망하고 있다.

주 가

주가는 올 초 821.3으로 출발한 뒤 꾸준한 상승세를 지속하여 2월 16일 현재 881.3선으로 연초 대비 7.4% 상승하였다. 국내외 경기회복에 대한 기대감이 확산되고 있고, 미국의 저금리정책 유지 발표와 함께 기업들의 실적 개선으로 미국증시가 상승세를 보임에 따라, 국내 주가도 동반 상승하는 모습이다. 특히 올해 들어 외국인투자자들의 주식순매수가 대규모로 이루어지며 국내 주가 상승을 선도하고 있다. 지난해 외국인투자자들은 국내 개인투자자들이 주식을 순매도 하는 과정에서도 연간 13.7조원을 순매수하였다. 이러한 추세는 올해 들어 더욱 확대되고 있는데, 지난 2월 중순 현재 5.3조원을 순매수하였다. 이런 연유로 주식시장이 외국인투자자들의 손에 좌우된다는 얘기가 나돈 지 벌써 오래이며, 증권거래소 시가총액 기준으로 이미 40%를 넘어 43%에 달하고 있다.

주가의 상승추세가 이어지고는 있으나, 내용을 들여다 보면 불안정한 측면이 없지 않다. 지난해 심화된 수출과 내수의 괴리로 전자, 자동차, 정보통신 등 IT산업을 중심으로 하는 수출기업은 채산성 개선으로 주가가 상승하고 있으나, 소비와 투자 등 내수에 기반을 둔 기업들의 주가는 오르지 못하고 있다. 여기에 원화가치가 상승하고 최근의 유가 및 원자재가격의 상승추세가 장기화될 경우에는 수출기업마저 채산성 악화로 주가가 하락할 가능성을 배제할 수 없다. 또한 LG카드 등 카드사의 불확실성, 총선을 전후한 정치불안정 등은 모두 투자자들의 심리에 부정적인 영향을 미치는 요인이다.

그러나 대다수의 증권전문가들은 올해 주식시장을 둘러싼 대내외 환경은 긍정적이라고 전망하고 있다. 이는

세계경기가 회복세를 보이고 있고, 수출증가도 지속될 가능성이 높은 가운데 하반기에는 소비와 투자도 살아나 주가상승에 힘을 실어줄 것으로 기대하기 때문이다. 또한 지난해 부동산시장으로 몰렸던 시중의 풍부한 자금이 주식시장으로 유입될 가능성이 높은 것도 주가에 긍정적 요인이다.

금 리

금리(3년만기 국고채 금리)는 지난해 경기침체가 지속되면서 6월 중순 사상 최저 수준인 3.95%까지 떨어졌으나, 이후 세계경기 회복에 대한 기대감이 상승하고 국내주가가 오르면서 8월초에는 4.75%까지 상승하였다. 그러나 수출을 제외하고 투자와 소비 등 국내 내수부진이 지속되자 금리는 다시 하락하여 10월초에는 3.98%까지 떨어졌다. 이는 경기부진이 지속되자 기업들이 투자확대를 위한 채권발행은 미루는 반면 투자자들은 경제의 불확실성이 높은 시기에 상대적으로 안정성이 높은 채권에 대한 수요는 증가시킴으로서 결국 채권시장의 수급불균형으로 채권가격이 오르고 이와 반대로 움직이는 금리는 하락하였다. 여기에 소비주체인 개인들 또한 경기침체로 소득이 줄어들고, 저금리기조에 따라 금융권에서 차입한 가계부채에 대한 부담으로 추가적인 자금수요 여력이 소진된 것도 시중금리 하락의 주요인으로 작용하였다.

그러나 미국의 2003년 3/4분기 경제성장률이 예상을 뛰어넘는 호조를 보이고 세계경기 회복에 대한 기대감이 가시화되는 가운데 영국, 호주 등 일부 선진국들은 인플레이션의 조기예방 차원에서 정책금리를 올리는 등의 국제금리 인상 움직임과 9월 이후의 국내 수출급등으로 주가가 동반 상승하면서 금리는 12월초 5%까지 상승하였다. 이후로 2004년초부터 2월 16일 현재까지 평균 금리(3년만기 국고채 금리)는 4.9% 수준을 보이며 지난해 12월과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 한편 최근 금리추이의 특이한 점은 회사채 등급간 신용스프레드가 점진적으로 확대되는 양상을 보이고 있는 것으로, 이는 수출과 내수기업 간의 차별화가 심화되고 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

대다수의 시장전문가들은 향후 금리가 상승 기조를 보

일 것이라는 점에서는 일치된 견해를 밝히고 있지만, 금리상승의 시기와 폭은 대내외 경제여건의 전개상황에 따라 결정될 것으로 보고 있다. 실물경제는 지난해 12월중 수출호조로 산업생산이 증가하고 소비 및 투자의 감소세도 둔화되는 등 내수경기가 회복될 조짐을 보이고 있어, 이는 향후의 금리 상승의 압력으로 작용할 수 있다. 또한 지난해말 이후 국제유가와 원자재가격의 오름세가 지속되어 국내물가의 상승으로 전가되는 경우, 세계경기의 회복으로 해외금리가 상승하는 경우도 국내금리의 상승 압력으로 작용한다고 할 수 있다.

만일 예상과 달리 국내경기 회복이 지연되거나, 최근의 환율하락으로 수출위주의 국내 경제에 부담이 되는 경우는 금리하락 요인이 될 수 있다.

환 율

2003년 원/달러환율은 연평균 1,192원을 기록하여 2002년 1,250원 대비 4.6% 하락하였다. 원/달러환율은 지난해 국내외 정세의 불안으로 4월 7일 1,258원까지 상승하여 연중 최고치를 나타내었으나, 수출급등이 시작된 9월 이후로 하락하기 시작하여 10월 14일 연중 최저인 1,147원까지 하락하였다. 그러나 이후 원화의 가치는 세계적인 달러화 약세기조로 주요국의 통화 가치가 상승함에도 불구하고, 오히려 하락하는 추세를 보였다. 우리 경제의 성장을 견인하고 있는 수출의 지속적인 증가세 유지를 위한 정책당국의 의지가 원/달러환율 상승의 주요한 원인으로 작용했을 가능성이 높다.

그러나 원/달러환율은 지난해말 이후로 다시 하락세를 보이고 있다. 올해 1월말 현재 달러 당 원화는 1,174원으로 지난해 12월말 1,200원에서 하락하였고 이후로도 꾸준히 하락하는 추세를 보여, 2월 16일 현재 1,157원 수준으로 지난해말 대비 3.6% 하락한 상태이다. 이러한 원/달러환율 하락의 배경에는 수출급증 등으로 외환수요를 초과하는 지속적인 외환공급의 증가에 있다. 일각에서는 향후 원화강세를 예상한 외국투기자금이 국내로 들어오고 있다는 주장을 제기하기도 한다. 다른 한편으로 지난해 9월 G7 회담 이후 국제금융시장이 크게 변동한 바 있어, 올해 G7 회담에 대한 관심이 고조된 상황

하에 지난 2월 7일 개최된 회담결과의 성명서에서 “환율 유연성이 결여된 국가 및 지역은 환율 유연성이 더욱 제고되어야 한다” 입장을 밝힘에 따라 아시아 국가들을 겨냥한 환율개입에 대한 불만이 표시된 것도 원/달러환율 하락에 영향을 주었을 것으로 보는 시각도 있다.

외환시장 전문가들은 향후 원/달러환율의 하락세를 대세로 보고 있다. 미국의 쌍둥이 적자 등에 따른 달러화 약세의 암묵적 허용, 국내경기 회복에 따른 외국인투자자금의 풍부한 유입, 수출호조로 인한 경상수지 흑자의 지속 등은 원/달러환율의 하락을 추세로 보는 근거가 되고 있다. 또한 과거부터 원/엔환율이 일정 범위 안에서 밀접한 상관관계를 보이며 변동해 온 사실로 미루어 볼 때, 최근 일본경제의 회복세로 인한 엔화가치의 상승은 원화가치의 동반 상승을 예상하게 한다. 실제 우리나라와 일본은 많은 수의 수출상품이 세계시장에서 치열한 가격경쟁을 벌이고 있어 상대국의 환율변동에 매우 민감한 반응을 보이고 있다.

경 기

최근 우리 경제는 수출이 지속적으로 호조를 보이며 생산이 증가하고 있지만, 소비와 설비투자의 부진은 여전하였다. 지난해 생산은 3/4분기 3.0%에서 4/4분기에는 7.4%로 증가한 반면, 도소매판매액과 설비투자는 4/4분기에 각각 2.2%, 4.7% 감소하였다. 내수경기는 여전히 위축되어 있으나, 다행히 소비와 투자의 감소세가 더 이상 확대되지 않고 둔화세를 보이고 있다. 이는 가계와 기업들의 현재와 미래경제에 대한 심리상태를 나타내는 지표에도 반영되고 있다.

먼저 현재와 비교하여 6개월 후의 경기, 생활형편, 소비지출 등에 대한 소비자들의 기대심리를 파악하는 1월 소비자기대지수는 98.0으로 전월(96.0)에 비해 상승하였고, 6개월 전과 현재상황을 비교한 소비자평가지수 역시 전월의 69.2에서 72.6으로 상승하여 향후 소비회복에 대한 기대감을 높여 주고 있다. 한편 기업들의 경기에 대한 인식을 가늠해 볼 수 있는 기업경기실사지수(BSI: Business Survey Index, 전경련)는, 1월 실적BSI가 전월에 비해 감소했으나, 2월 전망BSI는 104.9를 기록

해 앞으로의 경기상황이 좋아질 것으로 내다보는 기업들이 늘고 있다.

그러나 전경련에서 집계하는 BSI는 600대 대기업만을 대상으로 조사하고 있어, 실제 내수경기와 더욱 밀접한 관계에 있는 중소기업 업체들의 실정을 반영하지 못하고 있다. 중소기업 1,500개 업체를 대상으로 조사(중소기업협동조합중앙회)한 중소기업실사지수(SBHI: Small Business Health Index)는 2월 전망치가 86.8로 나타나 기준치(100.0)를 크게 밑돌고 있어 대기업과 중소기업, 수출과 내수기업의 경기양극화 현상이 여전히 지속되고 있음을 알 수 있다. 내수가 살아나지 못하면 기업들은 실질적인 고용확대에 어려움을 겪을 것이고, 이는 가계의 소득창출 능력을 떨어뜨리게 된다. 이럴 경우 소비회복의 큰 걸림돌이 되고 있는 신용카드를 중심으로 늘어난 신용불량자문제의 해소가 자칫 장기화되어 내수 위축과 투자부진, 고용위축의 악순환이 지속될 가능성을 배제할 수 없다.

지난해 노동시장은 전반적으로 저조한 실적을 보였다. 실업률이 다소 높은 3.4%를 기록하였고, 2003년 연간 취업자증가율은 내수침체로 -0.1%의 이례적인 감소세를 보였으며, 경제활동인구 증가율도 0.2%로 2002년의 2.1% 증가에 비해 크게 낮아졌다. 특히 청년층 실업률(20~29세)이 큰 사회문제로 등장하였다.

최근 일각에서는 유가와 국제원자재가격의 급등으로 물가불안이 가중되고, 원/달러환율의 하락추세와 교역조건의 악화로 수출증가세 둔화와 가계의 실질 구매력 악화로 경기회복에 부정적 영향이 파급되지 않을까 우려하는 목소리도 높아지고 있다. 하지만 다수의 경제전문가들은 국내경기 회복세보다도 모멘텀이 강한 선진국의 경기회복세와 중국의 급성장에 힘입은 수출증가의 영향으로 내수도 점차 회복될 수 있을 것으로 보고 있다. ■

〈김윤기 KDI 거시경제팀 주임연구원〉

이 글은 정부 및 연구기관들이 발표한 경제정책자료·통계자료·연구보고서 등을 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

뚜렷한 회복세 이어가는 세계경제

미 국경제는 지난 4/4분기중 국내총생산이 전기 대비 1.0%(연율 4.0%) 증가하여 3/4분기 전 기대비 2.0%(연율 8.2%)에 이어 회복세를 지속하고 있다. 소비는 내구소비재의 부진으로 증가세가 둔화되었지만, 투자와 수출이 견실한 증가세를 보였다. 그리고 경기선행지표들이 증가세를 보이고 있어서 향후 전망도 비교적 낙관적인 편이다. 한편 고용부문에서는 실업률 하락 및 취업자 증가가 완만하게 진행되는 모습이다.

미국경제의 회복세 지속과 함께 일본경제도 4/4분기중 국내총생산이 13년 만의 최고치인 전기대비 1.7%(3/4분기 0.6%) 증가하는 등 뚜렷한 회복세를 보이고 있다. 이는 수출이 확대되면서 기업들의 설비투자가 증가세를 보인 데 기인한다. 또한 소비도 소폭의 개선 움직임을 보이고 있다. 그리고 실업률이 하락하고 취업자수도 늘어나 고용사정 개선에 대한 기대도 높아지고 있다.

한편 유로경제는 4/4분기중 국내총생산이 전기대비 0.3%(3/4분기 0.4%) 증가하여 완만한 회복세에 머물렀다. 유로화 강세에도 불구하고 세계경제 회복에 따른 수요 확대에 힘입어 (실질)수출이 소폭의 증가세를 보이고 있다. 생산 역시 다소의 증가세를 보임에 따라 경제관련 심리지표들은 완만한 개선추세를 지속하고 있다. 반면 고용사정은 아직 개선되지 못하고 있으며, 소비 또한

소비심리의 위축으로 부진을 지속하고 있다.

경기과열이 우려될 정도로 호황인 중국경제는 4/4분기중에도 국내총생산이 전년동기 대비 9.6%(3/4분기 9.6%)의 높은 증가율을 기록하였다. 먼저 세계경제 회복에 더하여 경쟁국 통화화에 비해 약세를 보이고 있는 위안화의 영향으로 수출이 호조세를 지속하고 있다. 한편 투자는 설비 및 건설사업의 확대로 높은 증가세를 보이고 있으나, 과잉투자를 우려하는 당국의 억제조치로 빠르게 둔화되는 모습이다.

미국 달러화 약세 지속과 중국 위안화 평가절상 압력

작년 9월 20일 두바이에서 열린 선진 7개국(G7) 회의는 '보다 유연한 환율'이라는 내용을 공동성명의 주요 부분으로 채택하였다. 이에 대하여 다른 나라들은 자국의 수출둔화와 경기회복 지연을 우려하였는데, 특히 일본은 4/4분기에만 6조6천억엔의 막대한 자금을 외환시장에 투입하여 엔화강세를 완화하고자 노력하였으며, 유럽중앙은행은 급격한 환율변동에 대한 우려표명과 적절한 환율 조정을 위한 논의를 촉구하고 있었다.

이러한 배경에서 올 2월 6일 미국 보카 레이트에서 열린 G7 회의는 달러화 약세문제를 주로 논의하였다. 회담 결과 유럽 측이 주장한 '과도한 환율 변동은 바람직하지 않음'이라는 표현과 미국이 요구한 '환율의 유연성 증대

세계경제는 투자 및 수출 증가를 바탕으로 건실한 회복세를 보이는 미국경제, 수출 및 설비투자의 증가세를 바탕으로 호전되는 일본경제, 고속성장을 지속하고 있는 중국경제 등에 힘입어 전반적으로 뚜렷한 회복세를 보이고 있다.

필요'라는 표현이 공동성명에 반영되었으며, 일본은 외환시장 개입에 대한 암묵적인 양해를 얻어내 절충된 타협을 이끌어냈다. 반면 공동성명에 포함된 '환율은 경제 펀더멘탈을 반영하여야 하며, 환율의 유연성이 낮은 국가들은 이를 증대시켜야 한다'라는 내용은 동아시아, 특히 미국 달러화에 고정된 중국 위안화의 평가절상을 겨냥하였다고 시장에서 인식되어지면서, 위안화 선물가격이 상승하는 등 절상 압력이 높아졌다. 이에 대하여 중국 인민은행은 위안화의 평가절상을 위한 구체적인 계획이 없다고 즉각 반응하였다. 그러나 이후 인민은행 총재는 금년중 환율결정 메커니즘을 개정할 것이라고 구체적인 일정을 제시하여 진일보하는 모습을 보였다.

2월 들어와 19일까지 엔화는 일본 경제당국이 외환시장에 대규모로 개입하는 가운데 달러대비 평균 105.8엔을 보여 1월 평균 106.5엔 대비 0.7% 하락에 그쳤고, 유로화도 0.790유로로서 전월(0.793)대비 0.4% 소폭 하락하였다. 2월 19일 현재 달러화에 대하여 엔화는 107.4엔, 유로화는 0.787유로를 보였다.

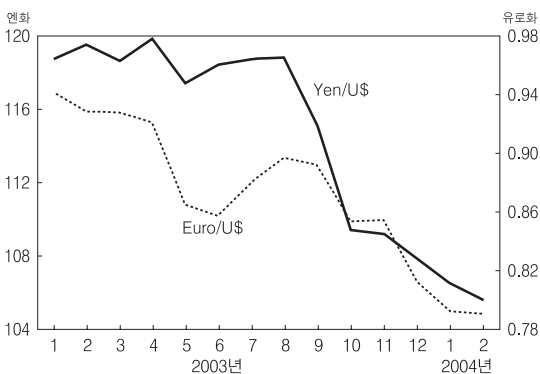
OPEC의 감산결정과 주요 원자재 가격 상승세 지속

지난 1월 중순 이후 유가가 소폭의 하향안정세를 보이는 가운데, 2월 10일 알제리에서 열린 석유수출국기구(OPEC) 임시총회는 회원국들의 현 생산쿼터 준수와 4월 1일부터 하루에 100만배럴씩 감산하기로 결정하였다.

OPEC는 현재 원유수급 상황이 원활함에도 불구하고 낮은 원유재고, 과도한 투기, 지정학적 불안 등 외부적인 요인으로 유가가 높은 수준에 있으나 계절적 비수기인 2/4분기에는 원유 초과공급으로 유가 하락세가 예상되므로 선제적으로 대응할 필요가 있다고 주장하였고, 나아가 3월 30일 OPEC 회의에서 다시 추가 감산을 논의하겠다고 밝혔다. 이러한 OPEC의 고유가 유지정책은 미국 달러화 약세에 대응하려는 노력의 일환으로 보이는데, 달러화 약세로 회원국들 석유수입의 구매력이 감소되고 재정상황이 악화될 가능성이 높아지므로 이를 방지할 목적으로 고유가를 지속시키려는 것으로 해석된다.

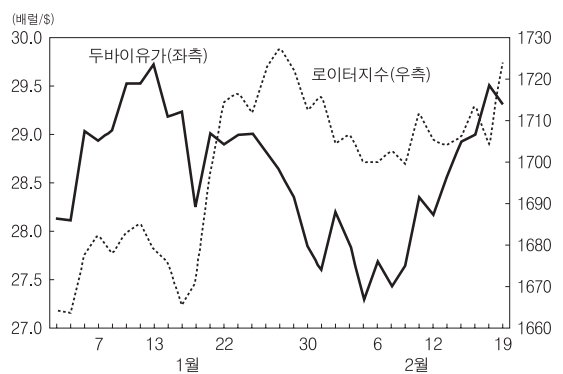
지난 1월 13일 두바이유 기준 배럴당 29.7달러까지 올랐던 유가는 2월 5일 27.3달러로 하향세를 보였으나,

<그림 1> 엔화와 유로화 추이



주: 금년 2월 수치는 19일까지의 평균

<그림 2> 유가와 로이터지수



OPEC의 감산결정에 영향을 받아 18일 현재 배럴당 29.5달러까지 오르는 모습이다. 유가는 2월 들어와 19일까지 평균 28.3달러를 기록하였는데, 이는 전월 평균(28.8달러)에 비하여 2% 낮으나 지난 4월(23.5달러)에 비하면 20% 높은 수준이다.

원유 이외의 비철금속류 및 석탄 등 주요 원자재가격도 세계경제의 회복세와 미 달러화 약세 등의 영향으로 높은 수준을 지속하고 있다. 대표적인 원자재가격지수인 로이터지수는 지난 1월 28일 1,728로 최고치를 보인 이후 2월 10일 1,700까지 다소 하락하기도 하였으나 이후 반전하여 19일 현재 1,724까지 오르는 모습이다. 이 지수는 2월 들어 19일까지 평균 1,707을 기록하였는데, 이는 전월 평균대비 1%, 지난 6월(1,413)에 비하여 21% 상승한 수준이다.

주요 국가들의 경제동향

미국 : 견실한 회복세 지속

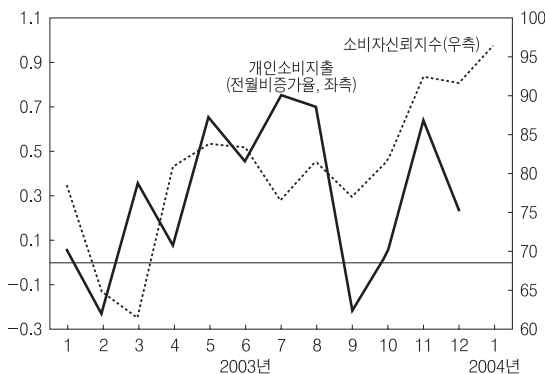
작년 4/4분기중 국내총생산(실질)은 전기대비 연율로 4.0%(전기대비 1.0%) 증가하여 회복세를 지속하였지만 3/4분기의 8.2%보다는 둔화되었다. 시장에서는 3/4분기의 성장률이 이라크전쟁 이후 반등효과에 의하여 이례적으로 높았음을 감안할 때 4/4분기의 수치가 낮은 편이 아니라는 평가를 하고 있다.

국내총생산의 약 70%를 차지하는 민간소비는 4/4분기중 전기대비 연율로 2.6% 증가하여 3/4분기(6.9%)

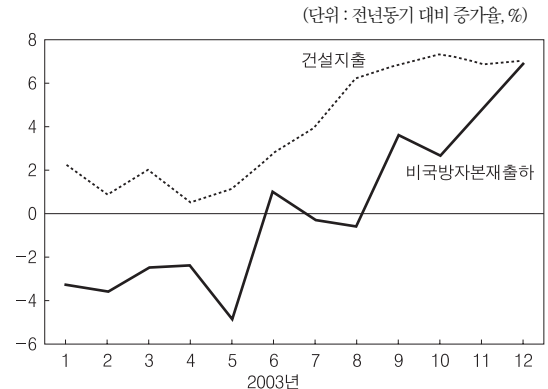
보다 크게 둔화되었고, 2/4분기(3.3%)보다도 낮았다. 특히 자동차와 같은 내구소비재지출이 0.9% 증가에 그쳐 부진하였다. 민간소비의 동행지표들을 살펴보면, 먼저 개인소비지출은 4/4분기중 전기대비 0.7% 증가에 그쳐 3/4분기(1.6%)보다 둔화되었으며, 특히 12월중에는 0.2% 증가에 머물렀다. 또한 소매판매도 4/4분기중 전기대비 0.9% 증가(3/4분기 2.8%)에 그치고 올 1월에는 0.3% 감소하였다. 이를 근거로 전문가들은 소비의 회복이 느리게 진행되고 있다고 보고 있다. 그러나 소비지출 선행지표인 컨퍼런스보드(Conference Board)의 소비자신뢰지수는 1월중 96.8을 기록하여 지난 12월(91.7)보다 크게 상승함으로써 소비가 늘어날 것임을 시사해 주고 있다.

국내총생산의 약 16%를 차지하는 고정투자는 4/4분기중 전기대비 연율로 8.1% 증가하여 3/4분기(15.8%)보다는 둔화되었지만 견실한 증가세를 보였다. 고정투자 중 설비 및 공장 등 비주거용투자(GDP의 10% 비중)는 6.9%(3/4분기 12.8%) 증가하여 민간기업들이 투자를 상당히 확대하고 있음을 보여주었다. 그러나 이의 선행 지표인 미국방자본재출하는 4/4분기중 월평균 전월대비 0.4% 증가에 그쳐 3/4분기(1.0%)보다 증가세가 둔화되는 모습이다. 이를 바탕으로 전문가들은 금년 1/4분기중 비주거용투자가 증가세를 지속하겠지만 그 속도는 다소 둔화되리라 예상하고 있다. 한편 고정투자 중에서 주거용투자(GDP의 5% 수준)는 4/4분기에 10.6%(3/4분기 21.9%) 증가하여 비교적 높은 증가세를 보였다. 이

〈그림 3〉 개인소비지출과 소비자신뢰지수



〈그림 4〉 비국방자본재출하와 건설지출



일본경제는 지난해 4/4분기 국내총생산이 전기 대비 1.7% 증가하여 3/4분기(0.6%)보다 크게 확대되면서 회복세가 뚜렷해지고 있다. 지난해 3/4분기의 경제성장은 수출에 크게 의존하였으나, 4/4분기에는 수출 외에 설비투자도 크게 기여한 것으로 나타났다.

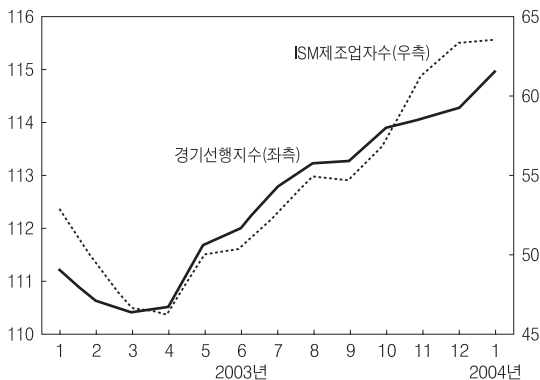
의 동행지표인 건설지출은 지난 6월 이후 6개월 연속 최고치를 갱신하는 등 건설경기의 호조세 지속을 시사하고 있다. 또한 선행지표인 신규주택착공호수도 지난 12월 중 209만호(연간환산치)라는 20여년 만의 최고치를 기록하였다. 이는 현재 모기지 금리(30년물 5.66%)가 낮은 수준을 유지함에 따라 주택수요가 건설한 확장세를 보이고 있는 데 기인한다. 금년 1월에는 신규주택착공호수가 190만호로 둔화되었지만 전문가들은 이를 북미의 흑화와 폭설로 인한 일시적인 현상이라고 보고 있다. 이를 감안할 때 주거용 투자는 1/4분기에도 높은 증가세를 지속할 것으로 기대된다.

국내총생산의 약 10%를 차지하는 실질수출은 4/4분기 중 전기대비 연율로 19.1%나 증가하여 지난 3/4분기(9.9%)보다 크게 확대되었다. 이는 세계경제가 회복세를 보이고 또한 달러화의 약세로 수출수요가 증가하는 데 기인하는 것으로 보인다. 그리고 명목수출은 4/4분기 중 2,690억달러로 전기대비 5.7% 증가하였으나, 명목수입은 3,914억달러로 4.1% 증가하는 데 그쳐 수출 증가율이 수입 증가율보다 높게 유지되고 있다.

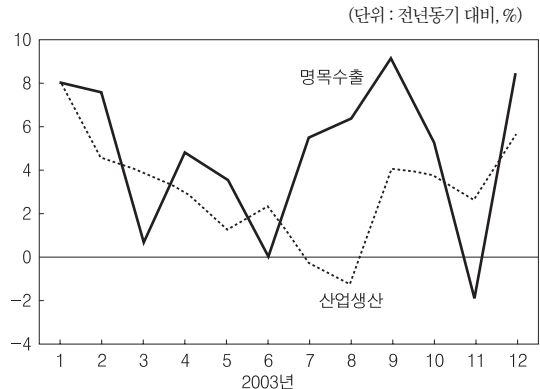
고용부문은 실물경기의 개선 정도에 비하면 상대적으로 느리게 호전되는 모습이다. 실업률은 경기회복세와 함께 지난 9월의 6.1%에서 금년 1월에는 5.6%까지 하락하였지만, 취업자수(비농업부문)의 증가는 10~11월의 월평균 8.5만명에서 12월~금년 1월에는 6.4만명으로 둔화되었다. 이에 대하여 미 중앙은행 Fed의 의장인 그린스핀은 2월 11일 의회에서 기업들의 생산성 향상이 단기적으로 고용수요를 억제하고 있으나 향후 경제회복세가 지속됨에 따라 고용수요가 증가할 것이라고 증언하였다.

미국의 경제주체들은 전반적으로 향후 경기를 비교적 낙관적으로 보고 있다. 기업 자본지출 및 수출의 확대로 산업생산이 지난 4/4분기 중 전기대비 1.3% 증가하였고 금년 1월에도 증가세를 이어가는 모습이다. 이의 선행지표인 ISM제조업지수도 1월 중 63.6으로 기준치(50)를 7개월 연속 상회하여 향후 제조업경기가 확장세를 지속할 것임을 시사하고 있다. 또한 경기전반을 반영하는 지표인 경기선행지수도 1월 중 115.0으로 지난 4월 이후 9개월 연속 상승세를 보여 전망은 비교적 밝은 편이다.

〈그림 5〉 경기선행지수와 ISM제조업지수



〈그림 6〉 명목수출과 산업생산



일본 : 수출과 설비투자의 증가세로 회복세 뚜렷해져
일본경제는 지난 4/4분기중 국내총생산(실질)이 전기 대비 1.7% 증가하여 3/4분기(0.6%)보다 크게 확대되면서 회복세가 뚜렷해지고 있다. 지난 3/4분기의 성장은 해외수요에 의존하여 수출이 주도하였으나, 4/4분기에는 수출이외 설비투자도 성장에 크게 기여하는 모습이였다.

국내총생산의 13%를 차지하고 있는 (실질)수출은 4/4분기중 전기대비 4.2% 증가하여 3/4분기(3.2%)에 이어 건설한 증가세를 보였다. 그러나 명목수출은 지난 4/4분기중 전년동기대비 4.0% 증가에 그쳐 3/4분기의 7.1% 보다는 둔화되었는데, 이는 상당부분 엔화 강세에 기인하고 있는 것으로 보인다. 실질수출의 확대에 힘입어 산업생산도 4/4분기중 전기대비 3.7% 증가하여 3/4분기(1.3%)보다 확대되는 모습을 보였다.

수출 및 생산의 증가로 기업들의 설비투자(GDP의 17% 비중)가 4/4분기중 전기대비 5.1% (3/4분기 -0.2%) 증가하여 회복세를 보이고 있다. 이의 동행지표인 자본재출하(수송기계 제외)는 4/4분기중 전기대비 7.4% 증가하여 3/4분기(-0.2%)보다 확대되었다. 또한 설비투자의 선행지표인 민간기계수주(선박·전력 제외)도 4/4분기중 전기대비 11.3%의 높은 증가율을 보여 1/4분기에도 설비투자가 증가세를 이어갈 것으로 예상된다.

국내총생산의 54%를 차지하는 소비는 4/4분기중 전기대비 0.8% 증가하여 3/4분기(0.5%)에 이어 완만한 확대세를 보였다. 소비 증가율이 낮은 편임에도 불구하고

고 이를 일부 전문가들은 고무적으로 보고 있다. 이는 일본이 그동안 디플레이션을 겪으면서 임금이 하락세를 보여 소비가 상당히 부진하였으나, 현재는 수출 및 투자의 확대에 힘입어 소비가 회복될 가능성을 보였다 때문이다. 소비의 동행지표인 소매판매는 4/4분기중 전기대비 0.0%(3/4분기 -0.5%)에 머물러 더 이상 악화되지 않았으며, 또한 선행지표인 소비자신뢰지수는 고용사정의 개선을 반영하여 12월중 40.5로 9월(40.0)에 비하여 다소 개선되었다. 그리고 임금은 감소세를 지속하고 있으나 그 정도는 둔화되는 모습이다. 이러한 점들을 감안할 때 소비가 현재 회복되고 있다고 보기는 어려우나, 소비 부진의 정도가 완만하게 완화되고 있다고 판단된다.

고용사정도 실물경제의 완만한 회복세에 영향을 받아 다소 개선되는 모습이다. 그간 감소세를 보이던 취업자 수가 12월중 6개월 만에 비교적 큰 폭(16만명)으로 증가하였고, 실업률도 4.9%로 낮아지면서 고용사정의 개선에 대한 기대도 높아지고 있다. 한편 엔화강세로 수입 물가가 4/4분기중 감소하였고, 이에 더하여 내수가 아직 부진함에 따라 소비자물가는 -0.3%(3/4분기 -0.2%)의 하락세를 보였다.

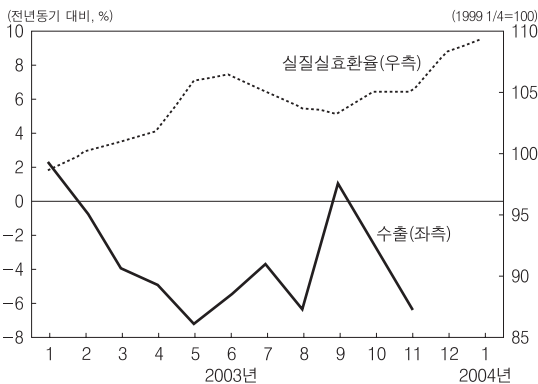
유로지역 : 실질수출과 생산의 증가세로 완만한 회복세 지속

유로경제의 작년 4/4분기중 국내총생산(실질)은 전기 대비 0.3% 증가하여 3/4분기(0.4%)에 이어 완만한 증가세에 머물렀다. 국가별로는 프랑스가 0.5%(3/4분기 0.4%) 증가하여 소폭 확대되었지만, 독일이 0.2% 증가로 전기와 같은 수치를 보였고, 이탈리아가 0.0%(전기 0.5%)로 정체를 보였다.

유로경제는 현재 유로화 강세로 명목수출이 감소하는 한편 높은 실업률 및 부진한 소비를 지속하는 모습이다. 그러나 세계경제의 회복세로 경기관련 심리지표들이 개선되고 있어 경기회복에 대한 기대감은 높아지고 있다.

명목수출은 지난 10~11월중 전년동기대비 -4.6% (3/4분기 -2.9%)의 감소세를 이어갔는데, 이는 상당부분 유로화의 강세에 기인하고 있다고 경제전문가들은 지적하고 있다. 유럽중앙은행이 조사하는 실질실효환율지

〈그림 7〉 수출과 실질실효환율



수(소비자물가고려, 1999년 1/4=100)는 작년 4/4분기 중 106.0으로서 전년동기대비 11%, 전기대비로는 2% 정도 통화 가치가 상승한 것으로 추정된다. 그러나 환율 효과를 배제한 실질수출은 세계수요 확대에 힘입어 9월 이후 소폭의 증가세를 보이고 있다. 이를 근거로 유럽중앙은행은 세계경제 회복에 따른 수출수요 확대가 유로화 강세로 인한 수출수요 감소를 상쇄시키고 있다는 평가를 하고 있다. 실질수출의 증가에 힘입어 산업생산은 지난 4/4분기중 전년동기대비 1.3%(전기 -0.1%) 증가하였다. 또한 세계경제 회복세와 수출 및 생산 증가세를 배경으로 유로지역에서도 경기회복에 대한 기대감이 높아지고 있다. 금년 1월중 경기채감지수는 95.8을 기록하여 지난 9월 이후 5개월 연속 상승세를 보였고, 제조업 구매관리자지수(PMI)도 9월에 기준치(50)를 상회한 이후 금년 1월에는 52.5까지 서서히 상승하여 제조업경기가 완만하지만 회복세를 지속할 것임을 시사하고 있다.

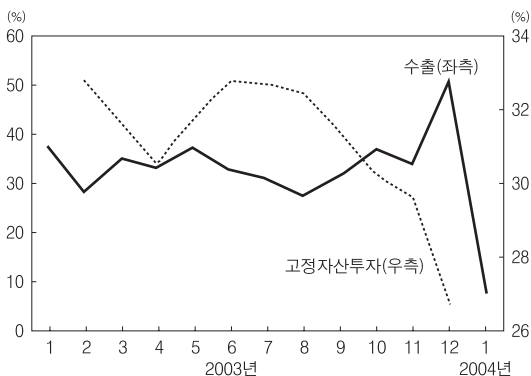
반면 실업률은 지난 12월중 8.8%로 9개월 연속 높은 수준을 유지함으로써 고용사정이 개선되지 못하고 있음을 나타내고 있다. 그리고 높은 실업률의 지속으로 소비심리가 위축되면서 소비부진이 지속하여, 소매판매는 10~11월중 전년동기대비 0.2%(3/4분기 0.1%) 감소하는 모습을 보였다.

중국 : 경기가 호조세이지만

투자는 당국의 억제정책으로 둔화세

중국경제는 현재 수출과 생산이 호조를 보이고, 소비

〈그림 8〉 수출과 고정자산투자



도 견조하게 증가하고 있다. 그러나 투자는 과잉투자와 경기과열을 우려한 당국의 억제조치로 비교적 빠르게 둔화되고 있다.

중국은 지난 4/4분기중 국내총생산(실질)이 전년동기 대비 9.9%의 높은 증가세를 지속하였다. 연간으로는 전년 대비 9.1%(2002년 8.0%) 증가하여 지난 1997년 이후 최고치를 기록하였다. 산업별로는 2차산업이 12.5%(전년 9.8%) 증가하여 증가세가 확대된 반면, 1차산업(2.9%→2.5%)과 3차산업(7.5%→6.7%)은 둔화되어 제조업 중심의 성장이 지속되고 있음을 나타내고 있다.

중국경제를 수요측면에서 살펴본다. 먼저 명목수출은 4/4분기중 전년동기 대비 40.5%나 증가하였는데, 이는 세계경제 회복세에 더하여 약세를 보이는 달러화에 위안화가 고정(8.28위안)된 데 기인하고 있다. 한편 금년 1월중에는 수출이 19.8% 증가에 그쳐 둔화되었으나, 이는 올해부터 수출관세 환급금을 감축키로 함에 따라 전년 12월에 수출(50.7%)이 집중됨에 따른 상대적 반락에 따른 것으로 보인다. 또한 중국경제가 호황을 보임에 따라 소비는 견실한 모습인데, 소매판매가 12월중 전년동기 대비 10.9%(4/4분기중 10.3%)의 증가세를 보였다. 한편 소비자물가는 소비확대에 따른 식료품 가격의 상승으로 1월중 전년동월 대비 3.2% 증가하여 인플레이션에 대한 우려가 높아지고 있다.

한편 투자는 설비 및 건설사업의 확대로 지난 1~12월중 28.4%나 증가하였지만, 증가율은 낮아지고 있다. 이는 작년 하반기 이후 경제당국이 과잉투자와 경기과열을 우려하여 통화공급 억제, 은행지급준비금 한도 상향조정 및 주택관련 대출 규제, 철강 등 일부 산업 신규투자 규제 등의 조치를 취한 데 따른 것으로 보인다. ㉔

〈성명기 KDI 거시경제팀 전문연구원〉

이 글은 IMF·OECD·세계은행 등 해외 주요기관들이 발표한 보고서·통계 등의 자료를 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

고용 없는 성장, 우려할 만한 수준인가

과거에는 경제가 성장함에 따라 소비 및 투자가 활성화되어 자연스럽게 고용이 증가해 왔지만, 최근에는 노동시장과 산업구조 및 경제환경의 변화 등 여러 가지 원인으로 인하여 경제의 성장에도 불구하고 고용여건은 크게 나아지지 않고 있다. 특히 우리나라는 외환위기 이후 경제회복 과정에서 GDP의 증가에도 불구하고 과거와 같은 고용의 개선이 크게 나타나지 않고 있다. 정부는 이러한 성장과 고용의 연계성이 약화됨에 따라 성장잠재력 확충과 함께 노동시장을 활성화시키기 위하여 다양한 방안들을 제시하고 있다.

이 글에서는 현재 우리나라 경제 및 산업의 구조변화와 노동시장의 문제점을 살펴보고, 앞으로 우리나라의 고용여건 개선을 위한 각계의 방안들에 대하여 알아본다.

성장과 고용의 추이

우리나라의 경제성장률은 1970년대 8.6% 수준에서 1980년대 7.6%, 1990년대 6.2% 수준으로 꾸준히 하락하였으며, 경제위기 이후에는 평균 4.3% (1998~2003년) 수준으로 둔화되었다. 이는 우리 경제의 규모가 증가하고 산업구조가 변화함에 따라 선진국들의 일반적 패턴인 저성장기조로 전환되고 있음을 시사하고 있다.

특히 지난해에는 내수부진과 투자위축 등으로 경제성장률은 2.7% 내외가 될 것으로 전망되어 지난 5년래 가장 낮은 수준을 기록할 것으로 보인다. 올해는 지난해 경제성장을 견인했던 수출증가세가 지속되고 세계경제의 회복 등으로 5% 내외의 성장률을 기록할 것으로 경제전망기관들은 예측하고 있다.

한편, 최근의 고용동향을 살펴보면, 실업률은 경제위기 직후인 1998년에 7%까지 급증한 후 점차 하락하여 지난해에는 3.4%를 기록하였다. 그러나 생산가능인구 중 취업자수의 비중을 나타내는 고용률은 2003년 59.3%로 선진국에 비해 낮은 수준(OECD 65% 내외, 미국·일본 70% 내외)이며, 경제위기가 시작된 1997년의 60.9%보다 낮아진 상태다. 경제위기 직후 급격히 높아졌던 실업률이 감소세를 보이는 것은 실업자가 취업자로 이동한 요인보다 오랜 실직으로 구직활동을 포기하여 비경제활동인구로 이동하였기 때문인 것으로 전문가들은 분석하고 있다. 특히 전문가들은 대졸 미취업자 및 여성, 중·고령자 등 취업의사가 있으나 구직활동을 하지 않고 있거나 구직을 단념한 사람을 실업자에 포함시킬 경우 실업률이 현재보다 더 증가할 것으로 전망하고 있다. 지난 1월 통계청의 조사에 의하면, 청년실업률은 8.8%로 지난해(7.7%)에 이어 또다시 증가했으며, 구직단념자 또한 12만4천명으로 나타나 지난해의 6만8천명에 비해 두 배 가까이 증가하였다.

경제위기 이후 전반적인 일자리수의 추이를 살펴보면, 최근의 경기침체로 인해 매년 40~50만개씩 증가하던 일자리가 지난해에는 처음으로 3만명이 감소하였으며, 특히 제조업 취업자는 2000년 이후 지속적으로 감소추이를 보이고 있다. 또한 고용효과가 큰 서비스업의 경우 1999년 이후 매년 약 50만명의 취업자수 증가를 보였으나 지난해에는 5만명의 증가에 그쳤다. 또한 지난 10년간 대기업의 고용창출능력과 고용기여도가 계속 하락하였으며, 특히 1천인 이상 대기업의 고용기여도는 1993

과거에는 경제가 성장함에 따라 소비 및 투자가 활성화되어 자연스럽게 고용이 증가해 왔지만, 최근에는 노동시장과 산업구조 및 경제환경의 변화 등 여러 가지 원인으로 인하여 경제의 성장에도 불구하고 고용여건은 크게 나아지지 않고 있다.

년 12.4%에서 2002년 5.3%로 감소하였다.

반면, 경제위기 이후 취업자 증가의 대부분은 30인 미만의 중소기업을 중심으로 이루어져 왔다. 통계청 조사에 의하면, 1997년의 30인 미만 기업의 취업자수는 2002년에 비해 194만명이 증가하였으나 30인 이상의 기업에서는 98만명의 감소를 보인 것으로 나타났다. 또한 경제위기 이후 정부의 소규모창업 지원에 따라 벤처기업의 수가 1999년 4,934개(195만명)에서 2001년 1만1,392개(360만명), 2002년 9,102개(329만명)로 증가하는 등 중소기업의 일자리 창출이 활발한 것으로 조사되었다.

최근 10년(1993~2002년)간 창출된 일자리의 특성과 추이를 살펴보면¹⁾ 일자리의 양극화 현상이 두드러지고 있다. 임금수준별로 일자리를 구분하였을 때 상위 30%와 하위 30%의 직업에서 일자리가 상당히 증가한 반면, 중위권 직업은 감소하거나 거의 정체상태인 것으로 나타났다. 또한 중위임금 일자리에서 정규직 일자리가 사라지고 있으며, 임금이 낮은 일자리에서 비정규직이 증가하는 추이를 보이고 있다. 특히 대기업과 제조

업·건설업의 일자리수 증감을 살펴보면 상위 30%의 고임금일자리수는 증가한 반면, 나머지 70%의 중·저임금 일자리는 감소하였다. IT산업의 경우 주로 고임금 일자리를 중심으로 새로운 일자리가 창출되고 있으며, 사회적 서비스 부문의 경우 상대적으로 중상위 수준의 일자리 창출에 기여하고 있다. 서비스직 중에서도 IT관련 서비스업이나 공공부문, 보건의료복지 부문의 중상위 일자리와 판매·서비스, 생산, 단순노무직 등의 하위 일자리가 동시에 증가추이를 보이고 있다.

이러한 전반적인 일자리 감소 및 양극화와 산업구조의 변화로 인해 고용탄성치²⁾가 점차 하락하여 고도성장기에 비해 경제성장률에 따른 고용창출 여력이 점차 줄어들고 있으며, 특히 지난해의 경우 경제성장률에도 불구하고 취업자수가 감소하여 1985년 이후 처음으로 고용탄성치가 마이너스를 보여 고용 없는 성장에 대한 우려가 제기되고 있다.

원인과 전망

올해 일자리 창출이 최대 현안으로 부각되고 있지만 상공회의소의 고용전망에 따르면 주요업종의 평균 고용증가율(2.0%)은 생산증가율(5.9%)의 3분의 1 수준에 불과할 것으로 전망하고 있다. 특히 철강·건설·조선부문의 건설경기 위축과 구조조정, 내수 성장의 둔화로 고용이 감소하거나 정체될 것으로 예상되며, 반도체

〈표 1〉 최근의 노동시장 추이

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
경제성장률	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3	2.7 ^p
생산가능인구	34,851	35,347	35,757	36,186	36,579	36,963	37,339
경제활동인구	21,782	21,428	21,666	22,069	22,417	22,877	22,916
경제활동참가율	62.5	60.6	60.6	61.0	61.3	61.9	61.4
취업자수	21,214	19,938	20,291	21,156	21,572	22,169	22,139
실업자수	558	1,490	1,374	913	845	708	777
실업률	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4
청년실업률	5.7	12.2	10.9	7.6	7.5	6.6	7.7

(단위: 천명, %)

체·전자·기계·자동차 산업의 경우 첨단산업 관련 수요의 확대와 설비투자의 증가, 미국의 경기회복 등에 힘입어 고용이 다소 증가할 것으로 전망하고 있다.

이와 같이 우리나라의 고용창출 여력이 감소하는 이유는 무엇인가? 전문가들은 첫째, 산업구조가 점차 고도화되면서 고용창출력이 높은 노동집약적인 산업의 감소와 지식·자본집약적인 산업의 증가가 두드러지고 있음을 지적하고 있다. 가장 두드러진 특징으로 GDP 대비 서비스업의 비중이 2000년 53%로 지속적으로 증가하고 있으며(일본 67%, 미국 75%), 제조업의 경우 1990년대 이후 정체를 보이다가 경제위기 이후 IT제조업의 호황에 힘입어 일부 증가를 보였다. 제조업 내에서 섬유·의류 산업의 비중은 급격히 감소하였으며, 전기전자 및 자동차 산업은 꾸준한 증가추이를 나타내고 있다. 산업별 고용구조도 유사한 추이를 보이고 있는데, 최근 서비스업의 고용비중이 약 70%까지 증가한 반면, 제조업은 1990년대 이후 감소추이를 보였으며, 특히 경제위기의 영향으로 1998년에는 17%로 급락하였다.

한편, IT산업의 경우 국내총생산은 증가하고 있으나 고용비중은 전산업 종사자의 5.6%(2001년)에 불과하여 성장에 따른 고용창출 여력은 다른 산업에 비해 낮으며, 경제위기 이후 구조조정과정을 거치면서 이미 고용감축이 이루어진 상태다. 따라서 앞으로 고용이 증가된다 하더라도 고임금일자리 중심적으로 발생될 가능성이 높아 고용효과는 그리 크지 않을 것으로 전망하고 있다.

둘째, 제조업 등 노동집약적 산업을 중심으로 생산비용이 저렴한 해외로 생산기지를 이전하고 있어 일자리 수가 감소하고 있다. 1990년 이후 세계화 및 개방화의 확산에 따라 제조업의 해외투자는 연평균 10.4%로 증가하고 있다. 지난 9월 상공회의소의 조사에 따르면 수도권 제조업체의 절반 이상이 중국으로 진출하였으며, 특히 노동집약적인 산업 및 중소기업의 해외이전이 급격히 증가하고 있다. 이러한 산업공동화 현상은 앞으로도 지속될 전망이므로 고부가가치화를 통한 산업고도화 및 경영환경의 개선을 통해 새로운 고용창출을 유도해 나갈 필요가 있다.

셋째, 경제위기 이후 기업의 채용규모 및 관행의 변화

로 민간부문의 고용이 위축되고 있다. 기업들은 경제위기 이후 한계사업의 매각과 구조조정을 통해 인력을 적게 쓰는 고부가가치사업 중심으로 전환을 하고 있으며, 자동화와 IT화, 아웃소싱 등을 추진하고 있다. 최근 채용정보업체가 115개 국내 대기업을 대상으로 올해 채용규모를 조사한 결과 약 1만9천명으로 지난해보다 6.1% 감소한 것으로 집계되었다. 또한 기업의 인력채용시 상시 구조조정과 비공식적 방법에 의한 수시모집 증가, 비정규직 및 경력직 선호가 두드러지고 있다. 국내 30대 대기업(공기업, 금융업)의 경력직 채용비중이 1997년 41%에서 2002년에는 82%로 급증하였으며, 구조조정으로 인한 정리해고 및 명예퇴직으로 인해 대기업의 일자리가 32만6천개로 줄어드는 등 기업의 고용여력이 감소하고 있다.

넷째, 경직적인 노동시장과 인건비 상승에 따른 노동비용의 증가로 기업의 부담이 증가하고 있어 신규고용창출과 경쟁력 제고에 어려움을 겪고 있다. 현재 한국의 정규직 고용보호수준은 OECD 27개국 중에서 2위, 전체 고용보호수준은 10위로 평가되고 있어³⁾ 이러한 과도한 고용보호규제는 노동시장의 유연성을 감소시켜 신규고용의 축소와 취업 취약계층의 실직을 장기화시킬 우려를 낳고 있다. 또한 대기업의 경우 고용보호수준이 중소기업에 비해 상대적으로 높은 뿐만 아니라 노조효과로 인한 임금수준도 높아 대기업의 부담이 커지고 있다. 2003년 11월 노동부의 조사에 따르면, 500인 이상 대기업의 임금상승률은 13.5%로 평균인 9.7%를 상회하고 있으며 30인 미만의 중소기업은 6.2%에 불과하며, 임금격차 또한 500인 이상의 대기업이 10인 미만 중소기업에 비해 2001년 11월에는 1.68배, 2002년 11월 1.78배, 2003년 11월 1.92배로 증가한 것으로 나타났다.

다섯째, 노동시장 내 인력수급의 불균형이 점차 심화되고 있어 산업수요에 적합한 인력이 부족하며, 대졸자 등 고학력 신규인력의 증가로 대기업 선호현상이 증가하고 있으나 상대적으로 근로여건이 취약한 중소기업의 인력난은 가중되고 있어 필요한 인력이 적체적소에 배치되지 못하고 있다. 대졸자의 경우 1985년 21만5천명에서 지난해 50만5천명으로 두 배 이상 증가함에 따라 고학력

전문가들은 앞으로 경제가 회복되더라도 당분간은 고용여건의 획기적인 개선은 어려울 것으로 전망하고, 우리 경제를 견인할 새로운 성장동력의 발굴과 기존산업의 고부가가치화, 투자여건 개선 등을 통한 지속적 경제성장으로 고용창출을 해나가야 한다고 강조하고 있다.

자의 취업기회가 점점 더 좁아지고 있으며, 노동시장이 신규졸업자를 제대로 소화해내지 못하고 있다. 또한 학교와 산업현장 간의 간격을 좁혀주는 노동시장 인프라 기능이 원활하게 이루어지지 않고 있어 구직기간이 장기화되는 등 노동시장 이행과정에서 나타나는 사회적 비용이 증가하고 있다. 또한 중소기업의 경우 인력난이 가중되고 있는데, 중소기업청의 조사에 따르면 지난해 중소기업은 생산직 7.3%, 사무관리직 2.5%, 판매관리직 6.1% 등 약 14만명(6.2%)의 인력이 부족한 것으로 나타나 이로 인한 폐업 및 생산기지의 해외이전이 증가하고 있어 중소기업의 일자리도 감소하고 있다.

따라서 전문가들은 경제회복이 진행되더라도 경제환경 및 산업구조의 변화와 노동시장의 문제점에 대한 근본적인 대처를 통해 지속적인 성장과 고용안정을 유지시켜야 한다고 주장하고 있다.

선진국의 고용 없는 성장에 대한 대응책

유럽에서는 1970년대 중반 이후 오일쇼크로 장기간의 고실업과 함께 경기침체와 저성장을 경험하였으며, 불황 뒤에 이어진 호황기 동안 기존 노동자의 임금상승으로 인해 예전만큼의 고용증가가 이루어지지 않게 되면서 '고용 없는 성장'이 나타나게 되었다. 유럽의 경우 일반적으로 강력한 노동조합이나 높은 고용보호법으로 인하여 노동생산성의 증가만큼 실질임금이 상승함에 따라 노동비용이 증가하였다. 전문가들은 기업이 이러한 부담을 완화시키기 위하여 추가적인 고용보다는 생산자동화를 통한 생산성 향상을 추구하게 되었으며, 이로 인해 실직자나 신규노동시장 진입자의 추가적인 고용 확대가 이루어지지 않은 것으로 설명하고 있다.

약 20년간의 저성장과 만성적인 고실업문제를 해결하기 위하여 프랑스와 독일은 '일자리 나누기'를 핵심적인 일자리 창출 전략으로 활용하였다. 주 35시간으로 법정 근로시간을 단축하는 등 다양한 형태로 전개되었으나 실업률이 오히려 악화되는 등 큰 성과를 거두지는 못한 것으로 나타났다. 한편, 네덜란드·스웨덴·아일랜드 등의 국가에서는 사회협약의 오랜 전통을 기초로 경제위기를 극복하기 위해 노사간의 임금안정과 고용창출, 노사협력을 주내용으로 하는 사회협약을 체결하였으며, 각국이 장기간 추진해 온 청년실업률 하락 및 고용창출 대책의 효과가 나타나 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 다만, 유럽식의 사회협약이 성공하기 위해서는 노사정의 상호신뢰와 정부의 적극적인 태도 및 정책의 일관성 유지, 정당간의 공조와 구체적인 실천방안의 마련이 전제되어야 한다고 전문가들은 강조하고 있다.

미국의 경우 경제상황에 따른 대량·일시해고가 가능하며 신규일자리 창출도 활발하여 노동시장이 유럽에 비해 상당히 유연하며, 실질임금의 상승이 생산성의 증가보다 낮게 결정되어 경제성장과 고용확대의 상관관계가 높은 편이다. 특히 미국경제가 1990년대 중반 이후 호황기를 거치면서 실업률이 낮아진 데 반해, 유럽 및 일본 경제는 저성장과 고실업이 지속되어 미국의 노동시장 유연화전략이 일자리 창출을 위한 전략으로는 유럽·일본보다 긍정적인 것으로 평가를 받고 있다. 그러나 1990년대 과잉투자에 따른 버블이 2000년부터 붕괴되면서 결국 2001년 들어 3분기 연속 마이너스 성장을 했다. 미국경제는 그해 4/4분기부터 회복되기 시작했으나 일자리수는 오히려 감소하였다.

전문가들은 이러한 미국의 고용상황 변화를, 1990년

대 중반 이후의 호황기를 거치면서 크게 늘어나던 고용 증가가 2000년부터 시작된 거품붕괴와 정치·경제 불확실성 증가 등으로 신규투자가 감소하였기 때문인 것으로 분석하고 있다. 또한 산업구조의 변화로 고용감소업종이 증가하였으며, 특히 세계화로 인한 제조업의 해외이전과 IT기술발전에 따른 생산성 향상과 우수인력의 해외 아웃소싱 등으로 일자리가 감소하고 일시적인 해고가 영구화되는 경향을 보이고 있음을 지적하고 있다. 다만, 미국 경제의 성장이 지속될 경우 점진적인 고용회복이 이루어질 것으로 예상하고 있다.

한편, 일본은 1990년대에 장기불황을 겪었으며, 실업률은 10년 이상 점진적으로 상승하고 있다(1990년 2.1%→2003년 5.3%). 일본 정부는 경제의 활력을 되찾기 위해 고용의 유지·확보 및 일자리 나누기에 대한 노사협력과 정부의 재취직 촉진 지원, 취업형태 다양화를 위한 노사정 합의를 도출(2002년 12월)하여 노동시장 개혁을 추진하고 있으며, 최근 경제가 점차 회복세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이에 대해 전문가들은 일본의 노동시장은 상당히 경직되어 있으나 기업내부의 유연성은 기능적인 측면에서 상당히 높기 때문인 것으로 설명하고 있다. 대기업들은 근로자의 다기능화 및 기능통합을 통해 신속한 배치전환 및 재교육을 실시하여 수요 변화에 원활하게 대처하며, 임금의 유연성(임금피크제의 일반화)과 고용유연성(활발한 계열사 이동과 전출 등으로 해고 억제)도 높은 편이다. 그러나 국가간 경쟁심화로 기업의 내부유연성만으로는 기업경쟁력의 유지가 점점 더 어려워질 것으로 전망하고 있다.

〈표 2〉 정부의 최근 고용창출대책

주관부서	내 용
재정경제부	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 일자리(보육, 노인간호 등) 8만2천개 창출 • 고용중대 특별 세액공제(추가고용 1인당 100만원 법인세액 공제)를 통해 일자리 30만개 창출
행정자치부	지방공무원 5천명 증원
과학기술부	이공계 채용 의무화를 통한 과학기술인력 일자리 1만개 창출
정보통신부	IT분야 일자리 20만개 창출
노동부	근로자 정년 60세로 연장
노사정위	사회협약 도출(2004. 2. 8) - 임금인상 요구 자체 vs 인위적 고용조정 자체
전 체	향후 5년간 일자리 200만개 창출

일자리창출 대책 및 시사점

최근 우리 경제의 성장둔화와 함께 일자리 감소 및 양극화 현상이 지속됨에 따라 근로빈곤층 및 구직단념자의 증가, 신용불량자의 양산과 소득분배의 악화 등 서민·중산층의 어려움이 심화되고 있다. 이에 정부는 일자리 창출을 통해 서민·중산층의 소득을 높이며 투자의 활성화 및 소비증가로 경제의 활력을 회복시켜 나가기 위해 '투자활성화를 통한 내수회복과 이를 통한 일자리 창출'을 올해 최우선 정책목표로 정하였다.

정부는 투자활성화를 위한 여건조성과 함께 일자리 창출효과가 큰 산업의 육성, 노사관계의 개선을 통한 노동시장의 효율성 증진, 공공부문의 취업지원 기능의 확대 및 사회적 일자리의 확대 등을 기본목표로 설정하여 추진하고 있다.

지난 2월에는 '일자리창출 종합대책'을 발표하여 앞으로 2008년까지 약 200만개의 일자리를 창출하기 위한 중·장기 목표를 제시하였다. 우선적으로 일자리 창출 동력을 확충하기 위하여 서비스업의 경쟁력 강화 및 IT 기반 신산업 육성과 주5일제 확산에 따른 문화·관광·레저산업을 활성화시키며, 기존 제조업의 고부가가치화 및 기술개발을 통해 기존산업의 경쟁력을 강화시킬 계획이다. 또한 교대근무제 개편 및 단시간 근로의 개발·보급 등 일자리 나누기를 통해 신규고용을 확충하며, 중소기업의 근로유인을 제공하여 빈 일자리를 채우고, 노동시장 인프라 구축 및 인력양성체계를 개편하여 청년실업을 완화시키고 사회적 일자리를 통해 취약계층의 취업을 지원하는 것 등을 목표로 추진하고 있다.

한편, 노·사·정은 우리 경제의 미래에 대한 위기의식을 공유하여 상호신뢰에 기반한 공동의 해결방안에 합의해 '일자리만들기 사회협약'(2003. 2)을 도출하였다. 이는 일자리 확대가 최선의 분배와 복지라는 인식에 정부와 기업, 노조가 모두 공감한 것이라 하겠다.

전문가들은 정부가 적극적으로 일자리 창출을 위한 정책들을 제시하고

노사정의 사회협약을 도출해내며, 취약계층들을 위한 사회적 일자리를 확대하여 사회통합을 증진시키는 등의 정책적 노력은 올바른 방향으로 평가하고 있다. 그러나 전문가들은 공공부문을 통한 임시적 일자리의 확대 및 서비스업 육성 등의 고용창출은 좋은 일자리로 이어지기보다는 비정규직 등 고용의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다고 지적하고 있다. 따라서 공공부문을 통한 인위적인 고용창출보다는 기업이 스스로 일자리를 확대시키도록 환경을 조성해 주는 방향으로 추진되어야 함을 강조하고 있다. 또한 사회협약의 실행을 위해 보다 구체적인 정책을 마련하여 노동계 전체를 포함하는 제2차 사회협약의 도출이 필요함을 강조하고 있다.

세계 또한 일자리 창출을 위하여 대기업의 임금 동결, 임금피크제 도입을 50세 이상으로 확대, 4대 보험료 동결 및 국민연금과 퇴직금 연계, 안정적 노사관계 및 노동시장 유연성 제고, 법인세율 인하, 출자총액제한제도 폐지와 수도권 첨단공장증설 규제완화 등을 촉구했다. 특히 단기특별대책으로 임시고용세액공제제도의 도입을 주장하여 정부가 추진중에 있다.

이에 대해 노동계(민주노총)에서는 현재 일자리 부족은 기업의 해고 중심 구조조정의 결과이며, 인건비 등 노동비용에 대한 부담을 경감시키기 위한 기업경영의 필연적인 결과로 설명하고 있다. 따라서 일자리 창출을 위해 각 부처별로 실적위주의 단편적이고 일시적인 대책을 나열하기보다는 장기적인 안목을 가지고 종합적인 대책을 수립해야 됨을 지적하고 있다. 또한 '일자리만들기 사회협약'에 대해서도 기업의 투자촉진을 위한 각종 조세·금융지원 등 체계의 주장이 전면적으로 받아들여졌으나 기업의 투자가 노동절감적인 투자로 이어지거나 노동비용 절감을 위한 비정규직 일자리 양산 등 기업에 대한 지원이 곧바로 실질적인 고용의 증가를 가져오기는 어려울 것으로 전망하고 있다. 따라서 일자리 창출과 관련하여 일자리의 질(비정규직 등), 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 산업공동화를 막기 위한 고용친화적인 산업정책 추진 등을 요구하고 있다.

전문가들은 앞으로 경제가 회복되더라도 당분간은 고용여건의 획기적인 개선은 어려울 것으로 보고 있다. 따

라서 현재의 일자리 창출정책이 성과를 거두기 위해서는 우리 경제를 견인할 새로운 성장동력의 발굴과 기존산업의 고부가가치화, 투자여건 개선 등을 통해 지속적인 경제성장을 이루어나가야 한다고 강조하고 있다.

이와 함께 노동시장의 경직성 완화를 위한 노사관련 법제도의 정비와 인력수급의 불균형을 해소하기 위한 노동시장 인프라 구축 및 인력양성·훈련체계의 개선 등을 통해 기업의 고용창출여력을 높이고 청년 및 취약계층의 취업을 증진시킬 수 있음을 지적하고 있다. 또한 경제적인 여건의 어려움을 인식하여 노사간의 소모적인 갈등을 지양하고 신뢰를 바탕으로 사회협약의 구체적인 실천방안을 마련하여 추진해 나가야 하며, 취약계층을 위한 사회적 일자리 및 공공근로 등의 지속적인 추진을 통해 사회통합을 증진시키는 방향으로 정책이 시행되어야 함을 강조하고 있다. ■

〈최바을 KDI 재정복지팀 연구원〉

이 글은 정부 및 연구기관들이 발표한 경제정책자료·통계자료·연구보고서 등을 종합적으로 분석·정리한 것으로서 정부나 KDI의 공식견해가 아님.

필자 주

- 1) 전병유, 「일자리 양극화 경향과 빈곤정책의 방향」, 한국노동연구원, 2003.
- 2) 고용탄성치는 취업자증가율을 경제성장률로 나눈 값으로, 경제가 1% 성장시 늘어나는 취업자수를 구할 수 있다.
- 3) OECD, *Employment Outlook*, 1999.

부동산 투자의 적기는 ‘sometime’, 내 집 마련의 적기는 ‘anytime’

집 을 살 때 눈물이 나면 내 집 마련, 그렇지 않으면 부동산 투자(?). 하루라도 부동산 소식이 뉴스면을 장식하지 않는 날이 없고, 집값 움직임이 발표될 때마다 기대감에 혹은 실망감에 일희일비하지만 오늘은 다른 시각에서 한번 접근해 보자.

부동산 투자와 내 집 마련의 차이는 무엇일까? 둘 다 부동산을 매개로 한 경제 행위이고, 내 집 마련을 겸해 투자까지 염두에 두는 일이 많아 이 둘을 무차라듯이 이분법적으로 나누는 것이 쉽지는 않지만, 감성적인 측면에서 보자면 큰 차이가 있다.

가끔씩 TV 전파를 타던 모 카드사 광고에 보면 이런 장면이 나온다. 아빠와 아들이 함께 새벽 산행을 하는 모습이 배경으로 비추지면서 부드럽게 깔리는 성우의 음성, “등산화 XXX원, 등산용 장갑 XXX원, 내 아이와 함께 맞이하는 아침햇살의 감동, 값으로 말할 수 없습니다. ○○○카드”. 혹시라도 이 광고를 보고 무슨 아이들 등산 장갑과 신발이 저리도 비싸냐고 할 사람도 있겠지만, 여기서 전달하고자 하는 메시지는 장갑과 신발 가격이 아니라 단순히 금액으로 평가되는 지출액보다 값으로 매길 수 없는 사랑이나 감동이 더 크다는 점이다. 물론 그러면서 자사의 신용카드를 사용해 달라는 것이 더 큰 목적이겠지만.

내 집 마련 역시 단순히 돈으로만 환산할 수 없는 더 큰 의미가 있음은 부인하기 어렵다. 위에서 우스개 말로 '눈물'을 기준으로 내 집 마련과 부동산 투자를 구분했지만,

결혼 후 평균 7년이 넘게 걸린다는 내 집 마련 기간과 그동안 남의 집에 세를 살면서 겪었을 여러 애환을 감안한다면 처음으로 내 집 마련을 해 이사할 때 감동이 없고 눈물이 안 나온다면 오히려 이상한 일일지 모른다. 또 내 집 마련으로 이제 더 이상 전셋값 오르는 걱정을 안 해도 된다는 안정감도 값으로 매기기 힘든 부분이다.

그래서 이러한 감성적인 측면에서 보자면 부동산 투자의 적기가 시장동향이나 정부의 정책 등 여러 변수를 감안해서 결정하게 되는 ‘sometime’인 데 비해, 실수요자의 내 집 마련의 적기는 그 시기가 따로 있는 것이 아니라 하루라도 빠른 ‘anytime’이라고 할 수 있는 것이다.

내 집 마련의 적기가 따로 있지 않다는 것은 감성적인 측면 외에 투자 측면을 보더라도 일견 설득력이 있다. 부동산 시장이 과열을 보이고 투기양상을 띠게 되면 정부는 이를 억제하기 위한 다양한 대책들을 내놓게 된다. 최근에도 재건축아파트 시장을 비롯한 주택시장이 과열을 보이면서 정부에서는 뉴타운 및 신도시 조성, 다주택자에 대한 양도세 중과, 주택거래신고제 도입 등의 내용을 담고 있는 10·29 종합대책 등을 내놓으며 집값 안정을 꾀하고 있다.

이러한 대책들의 공통점은 투기 억제를 목표로 하고 있어 뒤집어 보면 내 집 마련을 위한 실수요자들에게는 유리하게 작용한다는 것이다. 집값이 상승하면서 그만큼 내 집 마련 시기가 늦어지는 것도 사실이지만 그럴수록 내 집 마련 실수요자들을 위한 새로운 대책들이 계속 나



오고 있어 완충역할을 해 주고 있다.

집값의 가격 탄력성을 감안할 때 실수요자의 내 집 마련이 상대적으로 영향을 적게 받는다는 것도 내 집 마련의 적기가 따로 있지 않다는 것을 뒷받침한다. 즉, 실수요 보다는 투자 혹은 투기목적이 큰 곳일수록 거래 금액도 크고 상황에 따라 가격 변동도 심하게 나타난다. 대표적으로 서울 강남지역을 들 수 있는데, 이들 지역의 부동산은 가격이 올라갈 때 많이 올라가는 반면 떨어질 때도 상대적으로 큰 금액이 하락하는 모습을 보인다.

이에 비해 내 집 마련 실수요자들이 주로 찾는 비(非) 강남 지역일수록 상황이 다르다. 이들 지역은 단단한 실수요를 바탕으로 하기 때문에 대체로 완만한 가격 흐름을 보인다. 이슈나 정책에 따라 일부 영향을 받기는 하지만 실수요를 바탕으로 하고 있을수록 가격의 출렁거림은 그만큼 낮게 나타난다.

따라서 실수요자의 내 집 마련도 시장의 흐름을 보고

시기를 결정하는 것이 효과적이겠지만, 그렇다고 해서 특정지역의 가격동향이나 순간순간의 시장동향에 지나치게 민감하게 대응하는 것은 오히려 효과를 반감시킬 수도 있음을 유의할 필요가 있다. 체계적인 자금계획을 세우고 거기에 맞춰 차근차근 추진하면서, 무주택자 우선분양제도나 시간적 여유를 가지고 급매물 등을 공략하는 방법들이 내 집 마련의 만족과 실익을 높일 수 있을 것이다. ■

한상인 신한은행 PB사업부 재테크팀장
(hans03@shinhan.com)

경제정보의 세계로 오십시오

<http://epic.kdi.re.kr>



경제정책정보

경제부처 및 유관기관에서 발표되는 모든 경제정책자료를 신속하게 보실 수 있습니다.

국내외 언론 경제보도

국내 언론의 주요 경제논단과 세계 주요 외신의 경제관련 기사를 요약·정리하여 제공합니다.

멀티미디어 자료

경제이슈에 대한 설명자료를 동영상으로 제공합니다.

경제정보플러스

검색로봇이 매일 세계 주요 경제관련 웹사이트로부터 수집한 정보를 분류합니다.

클릭 경제교육

중·고등학교 사회와 선생님들을 위한 경제관련 자료실입니다.