

우리사회 이렇게 바꾸자

우리사회 이렇게 바꾸자

경제정의와 사회정의 실현을 위한 개혁과제

경실련 정책위원회 편

인사말

〈경실련〉이 만 스무 살로 성년이 되는 금년을 맞아 다섯 번째의 『우리사회 이렇게 바꾸자』를 출판하게 되었다.

아직도 우리나라는 여러 모로 우리가 바라는 사회와 한참 거리가 멀다. 돈과 자기 밖에 모르는 천민자본주의에 넋들이 빠져 있고, 불안, 분열, 증오와 거짓말이 가득하고, 수 많은 사람들이 빈곤에서 신음하고 있다. 현 정부 들어서는 그간 국민들의 피땀으로 이룩한 민주화가 오히려 퇴보하는 모습마저 보이고 있다. 4대강 살리기, 언론법 개악, 금산분리완화, 한미자유무역협정과 같이 우리나라의 미래를 결정할 중차대한 정책들을 현 정부와 여당은 충분한 토론과 검토도, 국민들의 공감대와 지지도 없이 일방적으로 강행하고 있으며, 국민들에 대한 사찰과 연행·구속자수도 증대하고 있다.

그러나 비록 굴곡은 있지만 크게 보아 우리나라가 꾸준히 모든 면에서 발전의 추세를 계속하여 가고 있음은 분명하다. 수 많은 후진국 중에서 2차대전 후에 민주화와 경제발전에 모두 성공한 나라는 우리가 유일하다. 여기에는 시민단체라는 우리사회의 새로운 힘의 등장도 적지 않게 기여하여 왔을 것이다. 우리나라는 전 세계에서 시민단체가 가장 발전한 나라이다. 우리나라에서 시민단체의 발전에 시동을 걸고 이끌어 왔다는 것이 〈경실련〉의 보람이요 자랑이다.

그러나 〈경실련〉을 비롯한 비판적 시민단체들은 지금 지난 20년 이래 가장 힘든 시절을 보내고 있다. 건전한 비판 세력은 자신을 위해서도 꼭 필요한 존재라는 것을 현 정부는 잘 모르는 것 같아 답답하다. 그러나 〈경실련〉은 현재의 시련기를 극복하고 다시 힘찬 날개 짓을 펼칠 것이다. 정권은 짧고 시민단체는 장구할 것이다.

〈경실련〉은 이전의 시민단체와는 달리 실사구시의 정신으로 특정한 이해관계를 떠나서 공정하고 객관적인 입장에서 현실을 비판하고 중요 현안문제들에 대하여 건설적인 대안을 제시하고 평화적인 시민운동을 통하여 이를 실천하여 왔다. 〈경실련〉의 정책대안 제시에 중심 역할을 하여 온 것이 이번에 다섯 번째로 펴내는 『우리사회 이렇게 바꾸자』이다. 이 보고서

들은, 출판될 때 마다 주요 정당들의 정책공약 작성과 정부의 정책 수립에 유익한 참고자료로 널리 활용되어 왔다.

이번 보고서는 신자유주의를 청산하고 ‘합리적인 복지국가형 수정자본주의’를 새로운 정책 방향으로 제시하고 있다. 우리나라는 IMF환란 이후 지난 십 여 년간, 노동시장 유연화, 독과점 규제 완화, 금융시장의 규제완화와 대외 개방, 공기업 민영화 등의 신자유주의 정책을 시행하여 왔다. 이런 정책은 60년대 이후 누적되어 온 우리나라 관치경제의 폐해를 시정하는데 상당 부분 기여하였다. 그러나 동시에 이런 신자유주의 정책은 빈부격차와 빈곤층의 확대, 불황과 실업의 증대, 독과점화, 환경파괴와 같은 자유방임 시장경제의 구조적 폐해를 초래하지 않을 수 없었다. 이런 시장의 실패를 억제하여 오던 정부의 경제개입을 신자유주의가 대폭 축소하였기 때문이다.

작년 11월 미국대통령선거에서 오바마가 당선되고 지난 9월 초 일본 총선에서 자민당이 참패한 것에서 알 수 있는 바와 같이 신자유주의 시대는 이제 세계적으로 막을 내리기 시작하고 있다. 정부도 시장도 모두 불완전하다. 앞으로는 정부의 적절한 복지정책으로 시장의 실패를 시정하고 동시에 정부의 실패를 예방하는 적절한 감시장치가 보완된, 보다 합리적인 복지국가형의 수정자본주의시대가 열릴 것 같다.

이 책은 수 십 명의 〈경실련〉 정책위원들이 수고한 결과이다. 작업을 총괄한 양혁승 정책위원장과 총론을 대표 집필한 권영준 경제정의연구소 이사장을 비롯하여 각 분과의 위원장과 위원들 여러분, 그리고 이대영 〈경실련〉 사무총장과 고계현 정책실장을 비롯한 〈경실련〉 상근자 들에게 깊이 감사드린다. 항상 그러하였듯이 이런 분들의 헌신적 노고 덕분에 〈경실련〉이 힘을 잃지 않고 있다.

2009. 10.

〈경실련〉 공동대표의 한 사람으로서 이근식
(서울시립대 경제학부 교수)

머리말

〈경실련〉이 출범한지 올해로 20년이 되었습니다. 경제정의 실현을 기치로 내세우며 1989년 7월 발기인대회에 이어 11월 창립대회를 거쳐 경실련이 출범했습니다. 88올림픽을 전후로 우리경제는 역사상 처음으로 경상수지 흑자를 기록하였습니다. 그 결과 풍부하게 풀린 시중자금이 부동산으로 밀려들면서 주택가격과 전세가격은 천정부지로 뛰었고, 그 여파로 서민들의 주거안정은 심각하게 위협받게 되었습니다. 당시 우리는 집 없는 서민들이 전월세를 감당하지 못하여 아까운 목숨을 내던지는 불행한 사건들을 목도해야 했습니다.

그러한 사건을 접하면서 우리는 함께 피땀 흘려 일궈냈던 경제성장의 열매가 국민 모두에게 공정하게 배분되는 것이 아님을 분명하게 확인했습니다. 압축적 경제개발과정에서 일반 국민들은 많은 것을 희생해야 했지만, 서민들에게 성장의 열매는 쏠 열매였습니다. 군사독재 권력에 의해 인권은 심각하게 침해되었고, 노동자들은 노동3권을 박탈당한 채 열악한 작업 환경과 긴 노동시간과 저임금을 감내해야 했지만, 그러한 희생을 토대로 얻어진 경제성장의 열매는 매우 불공정하게 배분되었습니다. 부동산 투기를 통해 얻을 수 있는 엄청난 규모의 불로소득은 산업자금으로 들어가야 할 자금을 부동산으로 몰려들게 하는 등 자금의 흐름을 심각하게 왜곡하였습니다.

그 뿐만이 아니었습니다. 부동산 투기로 촉발된 주택 및 전세가격의 급격한 상승이 집 없는 근로자들의 소득을 부동산 투기자들에게 이전시킴으로써 빈부의 양극화는 심화시켰으며 근로자들의 근로의욕을 사정없이 꺾었습니다. 또한 정치 권력자들과 불균형 성장전략의 수혜자였던 재벌들 사이에 검은 유착관계는 더욱 더 강고해져 갔습니다. 경제부정의가 만연하게 되고, 그러한 부정을 고착화시키는 정치경제체제가 우리 사회에 깊숙이 뿌리를 내리고 있었습니다. 우리사회는 병들어가고 있었습니다. 그러한 병이 깊어질수록 사회적 통합은 깨어지고 경제적 성장 동력은 활력을 잃게 됩니다.

〈경실련〉은 공공선을 생각하는 성숙한 시민의 힘으로 이러한 부정의가 우리 사회에 뿌리 내리지 못하도록 하기 위해 출범했습니다. 〈경실련〉이 이루기 원하는 사회는 경제성장의 동

력이 힘 있게 돌아가되 성장의 과실이 정의롭게 분배됨으로써 “사회구성원들이 더불어 잘사는 사회”입니다. 모든 사람이 경제사회의 발전에 기여할 수 있는 기회를 보장받고, 실패하더라도 곧바로 재기의 기회를 보장받을 수 있는 사회입니다. 비생산적 투기를 통해 얻은 불로소득보다 땀 흘려 일한 대가로 얻은 근로소득이 더 높은 가치를 인정받는 사회입니다. 사회적 약자들이 차별받거나 소외되지 않고 우리사회의 구성원으로서 떳떳하게 살아갈 수 있는 그러한 사회입니다.

〈경실련〉은 그와 같은 정의로운 사회가 이 땅에 구현되기를 꿈꾸면서 부단하게 정책대안을 제시하며 시민운동을 전개해왔습니다. 『우리사회 이렇게 바꾸자』는 경제정의가 이 땅에 뿌리 내리도록 하는데 필요한 정책적, 제도적 대안들을 담은 책입니다. 1992년 초판을 발행한 이래 세 차례에 걸쳐 전면개정판을 출간함으로써 지속적으로 상황변화에 맞는 정책대안들을 제시하기 위해 노력하였고, 이번에 다시 네번째 전면개정판을 출간하기에 이르렀습니다.

되돌아보면 지난 20여년 사이에 우리 경제사회를 규율해가는 제도적 틀에 있어서 많은 변화들이 있었고 굼직굼직한 제도들의 변화 한가운데 〈경실련〉이 있었습니다. 토지공개념 제도, 금융실명제, 한국은행 독립, 가공자본(架空資本)을 활용한 재벌들의 문어발식 확장을 억제하기 위한 제반 제도들(총액출자제한제도 등), 의약분업, 종합부동산세제, 아파트원가공개, 정부정보공개제도 등은 〈경실련〉이 제도도입을 선도했거나 크게 기여했던 대표적인 제도들입니다.

『우리사회 이렇게 바꾸자』 제4 전면개정판은 현 시점에서 우리사회의 10년 후 미래상이 어떠해야 할지를 그려보며 그것을 달성하는데 필요하다고 판단되는 정책 및 제도개혁 의제들을 담고 있습니다. 〈경실련〉에 참여하고 있는 각 분야 전문가들이 그 동안 많은 연구와 토론을 통해 우리사회가 경제정의가 아름답게 구현된 고품격 사회로 발전하기 위해 현 시점에서 어떠한 개혁과제들을 어떠한 방향으로 해결해야 하는지 고민해왔으며, 이 책은 그러한 고민의 결과들을 일목요연하게 정리한 책입니다.

이 책은 크게 총론과 각론으로 나누어져 있습니다. 총론은 경실련이 지향하는 사회의 모습과 그 사회를 지탱하는 핵심가치가 무엇인지 제시하고 있습니다. 따라서 총론을 읽어보시면 <경실련> 운동의 지향점을 단숨에 파악하실 수 있습니다. 각론은 5편 23장으로 구성되어 있습니다. 제1편은 균형성장과 활기찬 경제를 위해, 제2편은 따뜻한 사회공동체를 위해, 제3편은 국민을 위한 선진정치를 위해, 제4편은 주거안정과 국토의 균형발전을 위해, 제5편은 과학기술 강국을 위해로 하여 장(章)별로 세부분야 개혁과제를 다루고 있습니다. 제1편에는 재정 및 세제, 금융, 재벌, 중소기업, 농업, 대외통상, 소비자 등 7개 세부분야 개혁과제들이 장(章)으로 구분되어 정리되어 있습니다. 제2편에는 사회복지, 보건의료, 노동, 교육, 공공갈등 예방 및 해소 등 5개 세부분야 개혁과제들이 정리되어 있습니다. 제3편에는 정치제도, 정부, 지방자치, 사법, 반부패, 통일 등 6개 세부분야 개혁과제들이 정리되어 있습니다. 제4편에는 주택, 국토/도시, 건설 등 3개 세부분야 개혁과제들이 정리되어 있습니다. 끝으로 제5편에는 과학기술, 정보통신 등 2개 세부분야 개혁과제들이 정리되어 있습니다. 한편, 장별 내용구성은 독자들이 읽기 편하도록 해당 세부분야에서 5개 전후의 핵심개혁과제를 도출한 후 각 개혁과제별로 (1) 현황과 문제 (2) 정책대안의 순으로 표준화하였습니다.

이 책의 각 분야에서 제시되고 있는 개혁과제들은, 물론 경실련 학자들의 합일된 견해는 아닙니다. 그리고 완벽한 것이라고도 볼 수 없습니다. 다만, 총론에 기술되어 있는 <경실련>이 지향하는 사회와 가치를 기준 삼아 정책위원들 사이에 조율된 개혁과제들이며, 이 책에 제시된 방향으로 개혁되어 나간다면 우리사회는 분명히 모든 국민이 더불어 잘사는 정의로운 사회로 나아갈 것이라고 확신합니다.

현 시점의 우리나라 상황은 <경실련>이 출범하던 20여년 전 상황으로 회귀하고 있는 것처럼 느껴집니다. 작년 초 출범한 이명박 정부는 경제성장 촉진과 국제금융위기로 촉발된 경제불황 극복을 앞세워 경제부정의를 심화시킬 우려가 큰 정책들과 제도들을 불도저식으로 밀어붙이고 있습니다. 부동산 투기열풍의 위험성을 대폭 높인 각종 부동산 규제 완화, 재벌들

의 경제력집중을 심화시킬 출자총액제한제도 폐지, 산업자본의 은행권 지배의 길을 열어주는 금산분리 완화, 부자 감세로 대표되는 종합부동산세와 법인세의 대폭 완화, 재정의 건전성과 환경을 심각하게 위협하게 될 대규모 4대강 사업 등이 대표적인 것들입니다. 이러한 정책들은 저금리 정책과 대규모 재정지출 등과 맞물려 최근 주택 및 전세가격 폭등을 이끌고 있고, 빈부의 양극화를 더욱 더 심화시키고 있으며, 재벌의 경제력 집중과 우리경제 시스템의 위험성을 크게 높이고 있습니다. <경실련>이 초심으로 돌아가 경제정의를 위해 지금보다 훨씬 더 치열하게 시민운동을 전개해야 할 필요성이 바로 여기에 있습니다.

그 동안 <경실련> 운동이 내용으로 담아야 할 정책과제들을 도출하고 이 책의 집필을 위해 애써주신 모든 정책위원들과 이 책이 출판되기까지 실무적 업무처리를 위해 헌신적인 수고를 아끼지 않은 정책실 등 사무국의 모든 상근자들에게 이 기회를 빌어 깊은 감사를 표합니다. 아무쪼록 이 책이 작금의 경제정의 퇴보흐름에 제동을 걸고 우리사회가 더불어 잘사는 정의로운 사회로 한걸음씩 진보해나가는 데 있어 좋은 밑거름이 될 것을 기대합니다.

2009년 10월

양 혁 승(경실련 정책위원장, 연세대학교 경영대학 교수)



인사말 · 4
머리말 · 6

총론 “경실련 운동과 한국사회의 발전 방향”

- 1. 우리 사회의 변화와 경실련 · 18
 - 1) 왜 “경제정의”인가? · 18
 - 2) 정치 및 경제 환경의 변화 · 20
 - 3) 경제정의를 실현하기 위한 보편적 가치: 자유, 평등, 민주 · 22
- 2. 경제정의실천을 통한 우리 사회의 발전 방향 · 26
 - 1) 바람직한 경제·사회의 구축 · 26
 - 2) 바람직한 경제·사회를 구축하기 위한 경제주체들의 변화방향 · 28

제1편 균형성장과 활기찬 경제를 위해

제1장 재정세제

- 1. 발전 방향 · 34
- 2. 주요 정책과제 · 37
 - 제1절 소득세제의 개선 · 37
 - 제2절 소비세제의 개선 · 52
 - 제3절 재산세제의 개선 · 61
 - 제4절 세무행정의 개혁 · 69
 - 제5절 국가채무 관리와 건전화 · 72
 - 제6절 특별회계·기금제도의 개혁 · 76
 - 제7절 성과관리 예산제도의 정착 · 81
 - 제8절 국회 예산심의의 내실화 · 86
 - 제9절 합리적 복지 국가를 위한 재정지출 · 90
 - 제10절 지역생산의 역외 유출입과 재정보전 · 94

제2장 금융

- 1. 발전 방향 · 100
- 2. 주요 정책과제 · 102
 - 제1절 금융시장의 투명성 및 공정성 확보 · 102

- 제2절 금융 감독의 개혁 · 105
- 제3절 한국은행의 위상과 역할 강화 · 110
- 제4절 정부소유 은행의 민영화 방향 · 114
- 제5절 자본시장통합법과 금융투자자 보호 제도의 개편 · 120
- 제6절 금융이용 소외계층에 대한 대책 · 123

제3장 재벌

- 1. 발전 방향 · 128
- 2. 주요 정책과제 · 131
 - 제1절 재벌개념의 재정립과 독립 경영체제 · 131
 - 제2절 상호출자 한계와 순환출자 금지 · 134
 - 제3절 출자총액제한제도의 의미와 재도입 · 138
 - 제4절 지주회사로의 전환문제 · 144
 - 제5절 적대적 인수합병과 독약증권 문제 · 148
 - 제6절 금산분리 원칙의 강화 · 151
 - 제7절 경영의 투명성과 책임성 제고 · 156
 - 제8절 공정거래 질서 확립을 위한 규율방안 · 160

제4장 중소기업

- 1. 발전 방향 · 166
- 2. 주요 정책과제 · 170
 - 제1절 협동조합의 개혁과 공동사업의 활성화 · 170
 - 제2절 대·중소기업간 협력과 하도급 공정거래 확립 · 173
 - 제3절 중소기업 금융 · 177
 - 제4절 중소기업 인력개발 · 181
 - 제5절 중소기업 기술과 혁신 · 185
 - 제6절 중소 유통업 · 190
 - 제7절 가맹사업 환경 개선 · 195

제5장 농업

- 1. 발전 방향 · 202
- 2. 주요 정책과제 · 205
 - 제1절 식량안보와 수입개방 · 205
 - 제2절 환경농업과 식품안전 · 210
 - 제3절 농산물 유통구조의 개선 · 215
 - 제4절 농수산물 수출정책 · 220
 - 제5절 농업기반 조성과 지역 개발 · 224
 - 제6절 지역농업 산업화와 지역 활성화 · 227
 - 제7절 농어촌형 사회보장과 보건의료정책 · 231

- 제8절 농업업 노동재해와 작물재해 대책 · 236
- 제9절 농어촌교육, 농업업 교육 대책과 인력 정책 · 239

제6장 대외통상

1. 발전 방향 · 246
2. 주요 정책과제 · 251
 - 제1절 현황과 문제 · 251
 - 제2절 정책대안 · 257
 - 1) 한미 FTA 재협상 · 257
 - 2) 서민생활 안정대책 마련 · 258
 - 3) 기능별 동아시아협력으로의 전환 · 260
 - 4) 대외경제 정책의 민주성 회복 · 261
 - 5) 대외경제 전략의 큰 그림 마련 · 263

제7장 소비자

1. 발전 방향 · 268
2. 주요 정책과제 · 272
 - 제1절 소비자거래 · 272
 - 제2절 소비자안전 · 275
 - 제3절 소비자분쟁 해결 · 277
 - 제4절 전자상거래 · 279
 - 제5절 지속가능소비 · 282

제2편 따뜻한 사회 공동체를 위해

제8장 사회복지

1. 발전 방향 · 288
2. 주요 정책과제 · 293
 - 제1절 사회보장 전체 전망 및 과제 · 293
 - 제2절 사회복지 시설 평가와 과제 · 299
 - 제3절 사회복지서비스 전달체계 개선방안 · 303
 - 제4절 사회복지 중앙과 지방 재정배분 체계와 개선과제 · 309
 - 제5절 노인장기요양보험의 개요와 개선방안 · 313

제9장 보건의료

1. 발전 방향 · 322
2. 주요 정책과제 · 324
 - 제1절 건강보험제도의 선진화 · 324

- 제2절 보건의료 부문의 투명성 제고 · 329
- 제3절 죽음에 대한 국민의 자기결정권 확대 · 331
- 제4절 의료소비자 권리 확대 · 336
- 제5절 바람직한 보건의료서비스 제공체계의 확립 · 340
- 제6절 일반의약품 약국 외 판매 · 344

제10장 노동

1. 발전 방향 · 350
2. 주요 정책과제 · 352
 - 제1절 사회 통합적 노사관계 확립 · 352
 - 제2절 비정규직 문제의 해결 · 356
 - 제3절 내실 있는 실업대책 집행 · 360
 - 제4절 사회취약계층에 대한 고용촉진과 보호 · 365
 - 제5절 노사관계 제도의 합리적 개선 · 372

제11장 교육

1. 발전 방향 · 378
2. 주요 정책과제 · 381
 - 제1절 국가 교육과정의 개선 · 381
 - 제2절 고입 및 대입 선발체제의 개선 · 384
 - 제3절 교원의 역할 및 관련 제도 개선 · 388
 - 제4절 교육재정 및 교육자치의 개선 · 391
 - 제5절 교육의 기회 균등 실현 · 393
 - 제6절 빈곤아동을 위한 교육지원 시스템 구축 · 395
 - 제7절 유아교육의 기반 강화와 내실화 · 398
 - 제8절 특수교육의 활성화 및 내실화 · 401
 - 제9절 평생교육기관으로의 학교의 기능전환 · 404

제12장 공공갈등 예방 및 해소

1. 발전 방향 · 410
2. 주요 정책과제 · 414
 - 제1절 갈등과 사회문화 · 414
 - 제2절 국가적 갈등관리역량 강화의 필요성과 방안 · 417
 - 제3절 갈등관리기본법 제정과 갈등관리규정 개선방향 · 422

제3편 국민을 위한 선진 정치를 위해

제13장 정치제도

1. 발전 방향 · 432
2. 주요 정책과제 · 434
 - 제1절 선거제도 개혁 · 434
 - 제2절 정치자금제도 개혁 · 441
 - 제3절 정당제도 개혁 · 445
 - 제4절 국회제도 개혁 · 451

제14장 정부

1. 발전 방향 · 460
2. 주요 정책과제 · 465
 - 제1절 정부조직의 재설계 · 465
 - 제2절 인사개혁 · 468
 - 제3절 정부정책의 성과평가시스템 모니터링 · 472
 - 제4절 시민참여 행정 : 거버넌스와 참여 문제 · 476
 - 제5절 정부규제와 민영화 · 480

제15장 지방자치

1. 발전 방향 · 486
2. 주요 정책과제 · 491
 - 제1절 지방자치 발전을 위한 헌법 개정 · 491
 - 제2절 지방행정체제 개편 · 496
 - 제3절 지방재정의 강화 · 501
 - 제4절 지방정치 발전과 주민참여 · 507

제16장 사법

1. 발전 방향 · 516
2. 주요 정책과제 · 519
 - 제1절 검찰 개혁 · 519
 - 제2절 법원 개혁 · 526
 - 제3절 헌법재판소 개혁 · 533
 - 제4절 법조비리 근절과 법률서비스 향상 · 537
 - 제5절 법조인 양성제도 및 법학교육 · 539

제17장 반부패

1. 발전 방향 · 546
2. 주요 정책과제 · 548

- 제1절 공직자 재산등록 및 공개 제도의 개선 · 548
- 제2절 권력형 부패 척결을 위한 독립적 사정 기구 설치 · 551
- 제3절 반부패 정책 전담 기구의 부활 · 553

제18장 통일

1. 발전 방향 · 558
2. 주요 정책과제 · 561
 - 제1절 한반도 평화체제 : 가능성과 전략 · 561
 - 제2절 북핵문제 해결과 한반도 비핵화 쟁점 · 566
 - 제3절 남북 경제공동체 형성 방향과 과제 · 570
 - 제4절 사회·문화 교류·협력의 확대와 동질성 회복 · 574
 - 제5절 북한 인권문제 해결을 위한 합리적 접근 방안 · 576
 - 제6절 남북갈등 해소를 위한 진단과 대책 · 581
 - 제7절 북한이탈주민의 사회적 통합 방안 · 585
 - 제8절 한미동맹과 동북아 안보질서의 미래상 · 587

제4편 주거안정과 국토의 균형발전을 위해

제19장 주택

1. 발전 방향 · 594
2. 주요 정책과제 · 596
 - 제1절 세입자의 주거권 보장 · 596
 - 제2절 저소득층 주거안정을 위한 공공부조 확대 · 603
 - 제3절 공공주택관련 법률 정비와 공공주택 20% 조기 확충 · 609
 - 제4절 주택 후분양제 전면 확대 · 614

제20장 국토/도시

1. 발전 방향 · 620
2. 주요 정책과제 · 622
 - 제1절 기후변화에 대비한 저에너지 도시 개발 · 622
 - 제2절 대중교통 중심으로 국토·도시구조 개선 · 625
 - 제3절 도시·농촌통합형의 토지이용 관리체계 구축 · 628
 - 제4절 지역지구제에서 계획허가제로 토지 관리체계 개편 · 630
 - 제5절 도시팽창정책에서 성장관리정책으로 전환 · 632
 - 제6절 도시재생사업의 공공성, 투명성, 민주성 강화 · 635
 - 제7절 개발이익 환수 강화 · 644
 - 제8절 통일을 대비한 국토정책 · 650

제21장 건설

1. 발전 방향 · 656
2. 주요 정책과제 · 659
 - 제1절 국책사업 투명화 · 659
 - 제2절 시장단가제 정착 · 663
 - 제3절 가격경쟁체제 구축 · 669
 - 제4절 민자사업 폐지 · 676
 - 제5절 직접시공제 확대 · 682
 - 제6절 국책사업정보의 인터넷을 통한 상시공개 · 689
 - 제7절 국책사업위원회 설립 · 691

제5편 과학기술 강국을 위해

제22장 과학기술

1. 발전 방향 · 700
2. 주요 정책과제 · 704
 - 제1절 과학기술 투자확대 · 704
 - 제2절 과학기술 인력 양성 및 활용 · 707
 - 제3절 이공계 기피현상 해소 · 709
 - 제4절 과학기술부처 독립 및 정책 컨트롤타워 부활 · 713
 - 제5절 정부 R&D기관의 활성화 · 716
 - 제6절 문과·이과 폐지를 통해 지식 융·복합 시대 대비 · 720

제23장 정보통신

1. 발전 방향 · 726
2. 주요 정책과제 · 728
 - 제1절 IT 및 e-비즈니스 정책 강화 · 728
 - 제2절 정보통신 사업의 투명성 제고 및 경쟁력 강화 · 733
 - 제3절 통신시장 독과점 문제 · 734
 - 제4절 방송·통신융합에 따른 경쟁 및 소비자보호 제도 개선 · 736
 - 제5절 IT정책총괄 전담부처 설치 · 740
 - 제6절 인터넷 문화의 규제정책 · 742
 - 제7절 개인정보보호 강화 · 744

총론

경실련 운동과 한국사회의 발전 방향

1. 우리 사회의 변화와 경실련운동

- 1) 왜 "경제정의"인가?
- 2) 정치 및 경제 환경의 변화
- 3) 경제정의를 실현하기 위한 보편적 가치 : 자유, 평등, 민주

2. 경제정의실천을 통한 우리 사회의 발전 방향

- 1) 바람직한 경제·사회의 구축
- 2) 바람직한 경제·사회를 구축하기 위한 경제주체들의 변화방향

| 대표집필* |

권영준(경실련 경제정의연구소 이사장, 경희대 경영대학 교수)

* 이 글은 경실련 정책위원회가 양혁승(연세대), 김호균(명지대), 김종걸(한양대), 홍충학(경원대), 황도수(건국대), 이의영(군산대) 교수 등으로 소위를 구성하여 수차례 내용 토론회를 진행한 후 권영준 교수가 대표집필 한 것이다.

1. 우리 사회의 변화와 경실련

1) 왜 “경제정의”인가?

2009년 올해로 경실련이 창립된 지 20년이 되었다. 다 같이 잘사는 정의로운 사회를 만들고자 뜨거운 가슴과 열정을 가진 시민들이 모여 새로운 시민운동의 초석을 놓은 지 벌써 20년이다. 옛말대로라면 강산이 두 번이나 변했어야 하는데, 우리 사회가 정말 다 같이 잘사는 사회로 변했는지를 반추해 보면 매우 회의적이다.

경실련은 때로는 한국적 정치 현실의 한계로 좌절하기도 하고 구조적 걸림돌에 걸려 넘어져 다치기도 했다. 경실련이 지난 20년 동안 펼쳐왔던 운동들은 금융실명제처럼 제안 당시에는 성과가 나지 않았을 뿐만 아니라 심지어 경제발전에 걸림돌이 된다는 비난까지 받았다. 그러나 역사는 우연을 매개로 필연을 달성하는 과정이라는 역사학자 E.H. Carr의 말처럼, 경실련이 주장한 개혁과제들은 우리 경제를 발전시키고 경제정의를 실현하는 주요한 수단들이었음이 역사적으로 입증되었다. 우리 국민들의 우수성과 시민들의 따뜻한 심성을 근간으로 하는 경실련운동은 우리 사회의 발전에 크게 기여했다고 믿는다.

경실련 창립 당시 부동산투기를 막기 위한 제도개혁은 우리 사회의 발등에 떨어진 가장 시급한 과제였으며, 경제정의 실현은 시민운동이 떠안게 된 어쩔 수 없는 선택이었을지도 모른다. 그러나 20년이 지난 오늘날의 시점에서 다시 살펴보아도 경제정의는 국가와 사회가 바로서는 가장 중요한 원칙이며, 그 어떠한 정의도 그 속을 한 꺼풀씩 벗겨보면 결국 경제정의로

귀결된다.

경실련이 지향하는 경제정의는—부동산 투기, 정경유착, 불로소득과 탈세를 공인하는 경제제도, 극심한 소득격차, 불공정한 노사관계, 농촌과 중소기업의 피해 및 이 모든 것들의 결과인 부와 소득의 불공정한 분배, 그리고 재벌로의 경제력 집중, 경영 불투명성, 부패와 사치·향락, 환경파괴 등—우리 사회에 범람하고 있는 경제적 불의를 척결하기 위한 제도적인 개혁을 통해 경제적 公義(Economic Public Justice)를 추구하는 것이다.

경제정의를 실현하기 위한 실천과제들로는 첫째, 모든 국민은 빈곤에서 탈피하여 인간다운 삶을 영위할 권리가 있고, 둘째, 비생산적인 불로소득은 소멸되어야 하며, 셋째, 자기 인생을 자유롭게 선택할 수 있도록 경제적 기회균등이 모든 국민에게 제공되어야 하며, 넷째, 정부는 시장경제의 결함을 시정할 의무가 있고, 다섯째, 진정한 민주주의를 왜곡시키는 금권정치와 정경유착은 철저히 척결되어야 하고, 여섯째, 토지는 생산과 생활을 위해서만 사용되어야 하며 투기적 재산 증식 수단으로 보유되어서는 결코 안 된다는 것 등이다.

경제정의는 서구 선진국의 2,000여 년 역사를 관통하는 핵심 가치관에서 가장 중요한 원칙이며, 그들의 핵심 가치관의 근본바탕인 성경에서도 이를 분명히 하고 있다. 또 예일대학 원장이자 철학과 교수를 역임했던 니콜라스 월터스토프(Nicholas Wolterstorff)도 경제정의는 사회구조의 문제이기 때문에 경건이나 구제로 해결할 수 없고 오로지 제도개혁을 통해서만 달성할 수 있다고 강조하고 있다.

경실련은 실질적 제도개혁에 의한 진정한 경제정의가 이루어진다면 우리나라 자본주의의 가장 큰 문제인 경제양극화와 사회분열 현상도 해결될 수 있다고 믿는다. 그리고 선진국의 문턱에서 맴돌며 뒷걸음치고 있는 한국경제도 경제정의 실현을 통해 새로운 성장잠재력이 확충되고, 한 단계 도약할 수 있다고 확신한다.

경실련은 “땀 흘려 일하는 모두가 함께 잘 사는 정의로운 민주공동체”를 지향하고 있다.

“땀 흘려 일하는”의 의미는 근로소득자가 불로소득자보다 더 대접받고 잘사는 건강한 사회를 뜻한다. 불법적인 방법으로 정보를 선취해서 투기를 통해 일확천금을 꾀하는 자들이나 제도적 허점을 노리고 편법적으로 재산을 증식하는 사회지도층이나 공직자가 더 이상 발붙이고 큰소리치며 살 수 없는 그런 사회를 만드는 것이다.

“모두가”는 낙오자 없는 패자부활의 활기찬 사회를 말한다. 사업이나 취업에 실패해도 다시 일어설 수 있고, 대기업과 중소기업이 상생하고, 경제적으로 어려운 사람들도 자녀의 교육비만큼은 걱정하지 않아도 되고, 병원에서 큰 부담 없이 치료 받을 수 있고, 노후를 크게

걱정하지 않아도 되는, 더불어 감사하며 사는 그런 사회를 만드는 것이다.

“함께”라는 것은 시민참여를 바탕으로 한 공정한 규칙 제정과 법치가 상식이 되고, 따뜻한 나눔운동이 문화가 되는 아름다운 사회를 지향하는 것이다. 대한민국 안에 있는 사람이라면 누구나 자랑스러운 민주공동체의 일원이 되어, 서로가 서로를 안아주며 격려하는 사랑과 감사가 넘치는 복지사회를 만드는 것이다.

“잘사는”의 의미는 사회 구성원들이 경제적으로 안정되고 베풀 수 있는 여력이 있으며, 지속가능한 성장이 보장되는 사회를 만드는 것이다.

“민주공동체”는 국민이 주인이 되고, 아름답고 창조적인 개성들이 연대하여 자유와 책임을 다하는 신뢰받는 사회를 뜻한다.

2) 정치 및 경제 환경의 변화

1997년 IMF 외환위기를 전후로 우리 사회는 급격한 변화를 겪게 된다. 외환위기 이후 소득과 자산의 양극화가 극심해졌으며, 재벌의 경제력 집중 현상이 심화되었다. 뿐만 아니라 재벌과 관료, 정치세력의 유착구조가 공고화되어 개혁은 더욱더 어렵게 되었다. 또한 외환위기 이전(한나라당의 전신인 민자당과 신한국당 집권 시기)에는 부동산 투기 등으로 집 없는 서민들의 삶이 피폐해지긴 했지만 실업문제가 큰 이슈는 아니었으나 외환위기 이후 일자리 문제는 우리 경제 위기의 심각한 뇌관이 되었다.

소득 5분위 배율(상위 20% 소득계층의 총소득을 하위 20% 소득계층의 총소득으로 나눈 값)은 1997년 4.09배에서 1999년에는 5.13배로 높아졌으며, 이명박 정부가 들어선 2008년에는 무려 8.67배로 치솟았다. 이처럼 소득격차가 급증한 가장 큰 원인은 일자리 문제 때문이다.

엮힌 데 덮친 격으로 자산의 양극화도 급속하게 진행되었다. 외환위기 이후 경기침체를 해소한다는 명분으로 도입된 분양가 자율화, 금융 및 거래제한 완화 등 부동산 분야의 각종 규제완화는 노무현 정부 출범 이후 아파트 가격의 폭등으로 나타났으며, 노무현 정부가 시행한 기업도시 등 전국적인 개발계획은 전국의 땅값을 폭등시켰다. 노무현 정부는 임기 내내 부동산 투기대책을 내놓기는 했지만, 앞뒤가 맞지 않거나 항상 뒷북을 치는 사후약방문식 처방을 내놓아 결국 부동산 투기를 잡지 못했다.

부동산투기는 빈부격차를 더욱 악화시키기 때문에 일반적으로 자산의 불평등은 소득의 불평등보다 훨씬 더 민생경제를 피폐하게 만든다. 자산 5분위 배율(상위 20%에 속하는 사람

들 자산의 평균금액을 하위 20%에 속하는 사람들 자산의 평균금액으로 나눈 값)은 2005년 기준으로 19.5배였다. 이는 2008년 소득 5분위 배율인 8.67배보다 훨씬 더 높은 수치로 소득 양극화보다 자산양극화가 더 심해졌음을 보여주고 있다.

재벌의 경제력 집중도 오히려 심화되었다. 한국의 재벌들은 탄생부터 권위주의 정권이 추구하는 압축성장의 동반자로서의 역할이 강조되었으며, 민주화 시대 이후에도 시장권력으로 서 그 막강한 힘을 유지하게 되었다.

문제는 지난 10년간의 중도 진보정당하에서도 이러한 추세가 결코 개선되지 않았다는 점이다. 오히려 일부 재벌들의 경우 참여정부에서 시장지배력이 대폭 확대되고 경제력 집중이 사상 최고조에 달할 정도에 이르렀다. 이들의 영향력은 시장권력 차원을 넘어 정치·행정·사법에 이르기까지 무소불위의 영향력을 과시하게 되는 반개혁적 상황을 초래하게 되었다.

김대중 정부가 추진했던 재벌개혁의 5+3원칙(경영투명성 제고, 상호보증채무 해소, 재무구조 개선, 업종 전문화, 경영자 책임 강화 등의 5개항과 제2금융권 경영지배구조 개선, 순환출자 및 부당내부거래 억제, 변칙상속 차단 등 3개항)이 재벌들의 반발과 재벌에 포위된 관료와 보수언론의 경제위기에 부딪혀 좌초한 이후, 사실상 한국경제에서 재벌개혁은 물 건너간 것이었다.

서민들의 힘에 의해 대통령으로 당선되었던 노무현 전 대통령도 재벌개혁에서 근본적 한계를 드러냈을 뿐만 아니라 오히려 서민들을 위해 재벌들의 협력이 절대적이라고 생각했던 것 같다. 노 전 대통령은 자주 재벌총수들을 청와대로 불러 투자확대를 통한 일자리 창출에 대한 협력을 당부할 정도로 경제문제를 재벌들에게 의지하였지만, 이는 고양이에게 생선을 맡기는 것과 같은 부질없는 짓이었다.

민주화 이후 5년 단임의 민주정부들은, 김영삼 정부는 말할 것도 없고 김대중·노무현 정부에서도 재벌개혁의 필요성은 인정했지만, ‘단기적 경제회복의 과제’와 ‘장기적 구조개혁의 과제’ 사이에서 고민하다 결국에는 관료들의 관성적 현실인식과 재벌들의 시장지배 권력에 굴복하는 우를 범하였던 것이다.

외환위기 직후 수평적 정권교체를 통해 등장한 김대중 정부는 IMF 개혁프로그램에 따라 법적·제도적으로 수많은 개혁조치를 실시했다. 그럼에도 불구하고 임기 중반 이후에는 경제위기 극복이라는 미명하에 재벌총수와 타협함으로써 재벌개혁을 포기하였다. 또 시장의 건전성을 담보해야 할 금융개혁마저 포기하고 자의적으로 시장에 개입했던 개혁실패 사례에서 나타났듯 한국에서 재벌개혁이 얼마나 어려운 것인지를 잘 보여주었다. 그것은 5년 단임

제 체제하에서 일시적 경기침체를 각오하고서라도 장기적인 구조개혁을 감행할 수 있는 정부가 과연 나올 수 있겠는가 하는 근본적 문제제기와도 직결된다.

노무현 정부에서도 예외가 아니었다. 노 정부는 정치자금법 개정 등 정치개혁과 아울러 임기 내에 증권집단소송제와 상속·증여세제의 완전 포괄화 등의 경제개혁을 추진하였지만, 결국 재벌들의 시장권력에 포위되어 무산되고 말았다.

특히 노무현 정부에서는 사회개혁이나 정치개혁 등에 에너지를 집중한 결과 경제개혁 분야에서는 전임 김대중 정부에 비해서 별 성과를 얻지 못했다. 노대통령 스스로 좌파 신자유주의라고 자평했듯이 자본시장의 급속한 개방, 한미 FTA 추진 등 다양한 개방정책을 실시하여 정치적으로 어려운 입지에 처하기도 하였다.

더욱이 노 대통령은 금융정책과 감독부처의 수장에 노무현 정부와는 철학이 맞지 않는 인사들을 기용하기도 하였다. 그 결과 역사상 가장 개혁적이라고 기대했던 노무현 정부에서, 과거 재벌편향적이었던 어떤 보수적 정부에서도 내놓고 추진하지 못했던, 생명보험사 상장 문제와 자본시장통합법 처리를 강행하고, 금산분리 완화라는 반개혁적 조치를 사실상 입안(결국 이때 피운 금산분리 완화의 불씨가 이명박 정부에 의해 금산통합에 가까운 엄청난 반개혁적 법률 개정이라는 대형화재로 연결됨)하는 아이러니가 발생한다. 노무현 정부는 재벌들의 요구를 들어주면서까지 일자리 창출을 학수고대했지만, 재벌들은 경제 불확실성을 이유로 결국 소극적인 투자 행태를 취하였고, 양극화는 더욱 심화되는 악순환에 빠져들었다.

상대적으로 개혁적 성향이 높았던 민주당과 열린우리당 정부가 국민민복을 위한 시장개혁을 제대로 이루어내지 못하고, 오히려 양극화와 재벌의 경제력 집중만 심화시키는 결과를 낳게 되었다. 이러한 정치경제적 환경 변화로 인해 국민들은 10년간 중도 진보를 표방하며 집권했던 정당인 민주당(새천년민주당 및 열린우리당 포함)을 버리고 한나라당을 선택하게 되었던 것이다.

높은 이상과 비전도 구호로 그치거나 행동 없는 비판으로만 그친다면, 그래서 개혁적 성과를 이루어내지 못한다면, 국민들은 언제든지 누구에게라도 등을 돌릴 수 있다는 사실을 잘 보여주고 있다. 이 점에서 경실련도 새로운 시민운동의 진로와 방향에 대해서 고민할 수밖에 없다.

3) 경제정의를 실현하기 위한 보편적 가치: 자유, 평등, 민주

경실련의 목표인 경제정의를 달성하기 위해 보편적으로 가져야 하는 기본 가치는 “자유,

평등, 민주”이다.

첫째, 자유이다. 자유는 남에게 구속되거나 간섭 받지 않기 때문에 자율적이고 창의적인 열매를 맺는 가장 바람직한 요건이지만, 경실련이 추구하는 자유는 가진 자들을 위한 무제한적 신자유(Neo-liberal)가 아니고, 타인이나 공동체에 해를 끼치지 않는 범위(No-harm principle) 안에서 얼마든지 보장되는 자유를 말한다. 궁극적으로 개인은 물론, 공동체 전체가 진보한다는 믿음(liberal progress) 안에서 경제주체들이 누리는 자유야말로 경실련이 추구하는 자유이다.

경실련이 추구하는 자유의 지향점은 “공정한 시장의 규칙이 준수되는 자유롭고 강한 시장경제”이다. ‘공정한 시장 규칙의 준수’에서 ‘공정한’의 의미는 정책집행과정(Policy-administering-process)에서는 말할 것도 없고, 입법과정(Law-making-process)에서도 시민들의 자유롭고 정의로운 참여가 보장되는 열린 입법절차가 반드시 필요하며, 더 나아가 사후적 평가와 심판과정인 사법제도의 공정성이 투명하게 반영되어, 부패로 몰든 전문가들의 담합과정과 이념적 편향성이 배제된 공의(公義)가 살아 숨쉬고, 원칙과 신뢰가 담보되는 그러한 규칙을 의미한다.

‘자유롭고 강한 시장경제’에서 ‘자유롭고 강한’의 의미는 개인과 기업의 창의성과 자율성이 보장되도록 과학기술의 발전은 물론 모든 사회적 제도가 진취적이고 선진화됨을 의미한다. 특히 교육제도의 수월성과 형평성이 균형 있게 개혁되어 빈부의 세습 고리를 끊고 다음 세대에게 희망을 주는 세대간 발전적 계승이 이루어져 성장잠재력이 더욱 증대됨으로써 세계를 선도하는 강한 사회를 의미한다.

경실련이 말하는 ‘시장경제’는 자유주의 시장경제를 뜻한다. 지난 시기의 세계경제 인류사를 돌아볼 때, 자유주의 시장경제의 장점과 중요성은 모든 국가와 사회에서 입증되었다. 하버드 대학의 경제사학자인 닐 퍼거슨(Niall Ferguson)은 지난 500여 년의 역사에서 영국의 빅토리아 시대가 가장 주목받는 이유는 자유주의 시장경제와 대의민주주의가 확고하게 뿌리 내린 시대였기 때문이라고 평가하였다. 인류가 만든 사회제도 중에서 가장 탁월한 제도가 바로 시장경제와 민주주의임을 경실련도 전적으로 공감하고 있다.

그러나 한편으로 지난 250여 년 간의 자본주의 시장경제 역사가 말해 주듯이, 경쟁력과 효율성을 강조하는 시장경제가 탐욕과 이기심으로 치달아 공동체 가치를 훼손하고, 공동체의 붕괴를 염려할 정도가 되면 반드시 공황이나 경제위기로 이어져 시장경제는 큰 역경을 초래한다. 시장경제가 공동체 구성원의 인권과 복지를 존중하는 민주주의와 한몸으로 발전할 때에는

아름다운 열매를 맺어 성장친화형 진보를 이루지만, 그렇지 않을 때에는 사회의 그늘 어딘가에 사회적 약자(弱者)와 패자(敗者)를 무수히 만들게 되어 내부적인 위기를 스스로 초래한다.

이러한 문제점을 인식한 세계적 선구자들은 이구동성으로 공동체의 가치를 드높이는 정책과 문화 창달이 무엇보다도 필수적이라고 강조하고 있다. 멀리는 막스 베버(Max Weber)로부터 가까이는 현존하는 세계 제1위 부자인 빌 게이츠(Bill Gates)에 이르기까지 세계적인 정치·경제·사회 지도자들은 공동체의 가치 보전을 필수로 하는 건전한 자본주의 철학을 갖고 있다. 국가와 기업이 시장경제의 결함을 보완해야 한다는 빌 게이츠의 ‘창조적 자본주의론(Creative Capitalism)’이 대표적인 예라고 할 수 있다.

경실련이 추구하는 시장경제 역시 ‘공동체 가치’를 존중하는 ‘공동체자본주의적 민주적 시장경제’ 또는 ‘합리적 복지국가형 수정자본주의’이다.

둘째, 평등이다. 평등이야말로 민주주의 실현에 있어서 가장 중요한 가치다. 지난 수천 년의 역사는 어떻게 인간이 자유와 동시에 평등한 권리를 보장받을 수 있을가를 찾는 과정이었다. 민주주의 발전의 역사는 정치·경제·사회 모든 분야에서 ‘만인평등설’과 ‘법 앞에 평등권 보장’ 등의 결과를 낳았다. 나아가 유엔 인권헌장 25조에 명기된 천부인권이나 천부의료권, 천부교육권, 천부민생권 등도 인류 보편적 권리로 공감하게 되었고, 천부행복권이 평등의 최종목표가 되었다. 우리나라 헌법 제10조에도 모든 국민들은 행복추구권이 있다고 표명하고 있다. 경실련은 국민들의 삶 속에서 행복추구권이 실질적으로 구현되고 보장되는 그런 사회를 만들고자 한다.

평등의 개념은 세 가지로 대별된다. 첫째는 본원적 평등이다. 모든 사람이 인격과 가치에서 완전히 평등하므로, 신분·재산·성별·인종·종교·지식·지역 등 그 어떤 이유로도 사람을 차별할 수 없는 것으로서, 자유의 기초가 되는 것이다. 모든 사람이 원천적으로 평등하므로 아무도 다른 사람의 자유를 억압할 수 없다. 둘째는 사회적 평등인데, 이는 본원적 평등이 사회적으로 실현된 것이다. 법 앞에서의 평등(법적 차별 금지), 정치에서의 평등(선거권과 피선거권의 평등), 인식에서의 평등(본원적 평등이 옳다는 것을 인식하고 인정하는 것) 등이 포함된다. 셋째는, 경제적 평등인데, 이는 경제적 결과로서의 소득과 분배의 평등을 의미한다.

여기서 본원적 평등은 자유의 원천이고, 사회적 평등은 자유의 실천이므로 기본적으로 자유와 상충되는 바가 없는 반면에, 경제적 평등을 실현하기 위해서는 재산 처분이나 계약 등에 있어서의 개인의 자유를 침해하기 때문에 상충의 문제가 심각하게 발생한다.

경실련이 추구하는 경제적 평등은 기회의 평등(equal opportunity)에 초점을 맞추고 있

다. 자유와 조화를 이루면서 모든 국민들이 근면하게 노력하여 귀한 열매를 수확할 수 있기 위해서는, 결과의 평등이 아니라 기회의 평등이 강조되어야 한다.

특히 경쟁에서 탈락하는 패자들도 다시 일어설 수 있는 패자부활이 언제나 가능하며, 사회적 약자가 공동체의 도움과 제도적 지원을 받아 스스로 노력할 경우 재회와 도약이 보장된 복지공동체가 평등사회의 요체임을 강조한다.

또한 지난 근현대사에서 서구와 동구가 공히 범한 이념적 실수를 범하지 않기 위해서는 자유와 평등의 조화와 균형이 매우 중요하다. 서구는 불평등의 대가를 치루고 자유를 선택함으로써 경제적 약자들을 가난의 굴레에 방치하였고, 동구는 자유라는 대가를 치루고 평등을 선택함으로써 정치적 약자들을 양산하고, 전제정치의 불평등한 횡포를 방치하는 결과를 낳았다. 특히 남북 대치상황에서 이념적 갈등이 증폭되는 우리 사회에서는 자유와 평등의 조화와 균형이 매우 중요하다. 경제정의는 자유와 평등의 조화 속에서 정의가 공동체의 평화와 만날 수 있다는 신념이 핵심을 이루는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 경실련이 추구하는 기본가치는 민주이다. 민주주의는 국민이 주인이 되는 나라를 말한다. 경실련이 추구하는 민주주의는 자유민주주의(Liberal democracy)다. 이는 자유주의와 민주주의가 결합된 정치원리 및 정부형태로 나타난다. 인간의 존엄성을 바탕으로 하여 개인의 자유와 권리를 보장하는 헌법을 세우고 민주적 절차 아래 다수에 의해 선출된 대표자들이 법치주의의 틀 내에서 의사결정을 하는 체제를 말한다.

자유민주주의 체제의 헌법은 기본권, 법 앞에서의 평등, 재산권, 사생활 보호권, 적법 절차의 원리, 표현의 자유, 결사의 자유, 집회의 자유 등을 보장해야 하는데, 우리나라는 현재 형식적 자유민주주의는 그런 대로 잘 표명하고 있지만, 실질적 자유민주주의는 아직도 요원한 상태다. 실질적 자유민주주의가 시스템으로 정착되어 있지 않았기 때문에 정권의 성격에 따라 변동 폭이 매우 크게 나타난다. 경제부문에서의 민주화는 더욱 그렇다.

경제정의를 실현하기 위한 경제민주화가 실질적으로 뿌리를 내리기 위해서는 시민들의 적극적 참여가 필수적이다. 민생경제를 침해하는 거대한 시장지배적 사업자들의 문제와 기업지배구조의 불투명성 및 지배주의 전횡과 이를 보호하려는 정치권, 언론, 사법부 등과의 유착을 척결하기 위해 제도개혁과 정책개발, 감시활동 등이 필요하다.

또한 인터넷 환경의 발전으로 정치·경제·사회 모든 부문에서 혁명적 변화가 일어나고 있다. 대의민주주의와 직접민주주의의 적절한 조화와 균형을 찾는 것이 매우 중요하다. 대의민주주의는 선출직이 갖고 있는 전문성과 대표성의 장점이 있는 반면에 태생적으로 대리인

문제가 불리오는 도덕적 해이와 역선택의 단점이 있기 때문에, 이를 해소하기 위해서도 직접 민주주의적 제도의 보완 및 참여가 절실하다. 다만, 직접 민주주의의 균중심리와 익명적 무책임성, 정제되지 않은 폭력적 단점들을 제거할 수 있는 충분한 검토가 필요하다. 기술혁명의 진전에 따라 지속가능한 민권의 확립을 위해서도 간접 및 직접 민주제도의 조화로운 발전은 필수적이다.

19세기 말부터 20세기 후반까지 양차 세계대전과 대공황을 경험하고, 미국 노동운동의 메카였던 디트로이트에서 현장체험을 통해 사회적 약자들의 세포 마디마디를 이해했던, 한 시대의 증인이자 철학자인 라인홀드 니버(Reinhold Niebuhr)는 민주주의의 중요성에 대해 '정의'를 향한 인간의 양심은 민주주의를 가능케 하고, 불의를 향한 인간의 속성은 반드시 민주주의를 필요로 한다고 명료하게 설파함으로써, 견제와 균형이라는 근본적 원리를 내포하는 민주주의를 대신할 어떠한 정치사회 제도도 존재하지 않음을 천명하였다.

2. 경제정의실천을 통한 우리 사회의 발전 방향

1) 바람직한 경제·사회의 구축

경실련은 경제정의 실천을 통한 바람직한 경제·사회를 구축하기 위해 “시장, 복지, 환경 및 사회”에 초점을 맞추고자 한다.

우선 시장은 자유롭고 공정하고 활기찬 시장을 만드는 것이 목표이다. 이를 위해 공정거래 질서가 바로 서고 동시에 시장 참가자들 모두가 스스로 자립능력이 배양될 수 있도록 시장질서가 확립된 바탕에서, 실질 성장 잠재력이 확충될 수 있도록 경제주체들의 협력과 경쟁이 조화를 이루어야 한다고 생각한다.

둘째, 복지는 제도적 개혁을 통해 안정되고 희망찬 일자리가 충분히 만들어지도록 모든 경제주체들이 최대한 노력하여야 한다. 나아가 패자부활 제도를 통해 사회구성원 모두가 안심하고 경쟁하면서도 협력하여 선을 이루는 사회를 만들어 대한민국에 발을 들여놓은 자는 누구든지 행복을 누릴 수 있는 따뜻하고 더불어 사는 복지공동체를 지향한다.

셋째, 환경파괴는 우리 삶의 모든 근원을 뿌리째 무너뜨리는 것이다. 지속가능한 성장과

함께 친환경 산업가치의 증진을 통해 친환경공동체를 지향한다.

넷째, 우리가 지향하는 사회는 물질 풍요만을 추구하는 천민자본주의 사회가 아니고 정신적으로 건강한 사회를 만들고자 한다. 여기에는 견제와 균형이 작동하는 민주적 국가시스템, 정직과 감사가 기본 정신문화가 되는 선진시민사회, 세계를 향해 문화적으로 개방되면서도 우리의 고유전통과 지역문화를 발전시키는 평화적 문화 창조사회, 고품격 문화선도와 사회통합을 지향하는 공정하고 신뢰받는 열린 언론사회, 사회지도층에게 훨씬 더 무거운 책임이 요구되는 도덕적 주도권을 통해서만 신뢰가 주어지는 진정한 법치사회 등이 포함된다.

결국 우리가 추구하는 바람직한 “시장, 복지, 환경 및 사회”는 현재의 천민자본주의적 시장경제에 대한 대안으로서 앞서서도 언급한 “합리적 복지국가형 수정자본주의 사회”라고 할 수 있다. ‘합리적’이란 말은 과거 복지국가에서 나타난 정부의 실패를 예방하는 방안이 마련된 복지국가를 의미한다. 과거 복지국가는 정부를 과신하여 정부에 과도한 권한을 주면서 정부의 실패를 예방하는 방안을 소홀히 하였다. 정부의 실패를 예방하기 위해서는 의회·정부의 투명성과 언론자유가 필요하다.

또한 ‘복지국가형 수정자본주의’는 시장경제를 기본으로 하여 시장의 생산 효율성을 살리면서도, 빈부격차와 절대빈곤의 발생, 실업과 불황의 발생, 독과점의 횡포, 환경파괴와 같은 시장의 실패를 적절한 정부 개입으로 시정하는 혼합경제체제를 뜻하는 것이다.

기본적으로 우리가 지향하는 ‘합리적 복지국가형 수정자본주의’는 과거 서구 역사 속에서 자주 나타났던 과도한 정부개입이나 관치경제로 상징되는 한국경제의 구시대적 개발모형을 뒤엎고 있는 중상주의적 통치사상으로 인한 정부실패도 배격하고, 동시에 현재 우리나라를 비롯한 세계경제가 공통적으로 겪고 있는 신자유적 시장만능주의에 의한 시장의 실패도 거부한다. 따라서 정부는 시장의 실패를 시정하기 위해 헌법과 법률이 정한 공정한 규제 및 공권력을 정당하게 행사하여야 하며, 동시에 언제나 시장개입에 대한 과도한 유혹을 갖는 정부가 구조적으로 실패하지 않도록 시민단체와 언론이 감시와 비판이라는 그 본연의 사명을 다하여야 한다.

시민단체와 언론은 시장의 실패에도 항상 감시를 기울여야 하며 정부와 시장의 유착도 철저히 감시해야 한다. 최근 언론이 사회적 공기(公器)로서의 사명을 제대로 못할 뿐만 아니라 오히려 권언유착이나 경언유착을 통해 부패와 비리를 구조적으로 증폭시키는 죄악을 목도하는 경우도 발생하여 우리 사회의 몰락이 예견되는 통탄을 금치 못할 때도 있다.

합리적 복지국가형 수정자본주의는 정직과 신뢰라는 근본적인 가치관하에서 정부와 시장

이 견제와 균형 속에서 조화를 이루어 “땀 흘려 일하는 모두가 함께 잘 사는 정의로운 공동체 자본주의”를 만드는 것이다.

2) 바람직한 경제·사회를 구축하기 위한 경제주체들의 변화방향

바람직한 경제·사회를 만들기 위해서는 신뢰받는 민주정부, 강하고 건전한 기업, 열린 세계문화시민으로 변화되어야 한다.

첫째, 국민들로부터 신뢰받는 정부는 진정으로 국민들을 주권자로 인정하고 섬기는 정부라야 한다. 국민을 선거 때에만 투표권을 가진 일시적 주권자로 인정하는 정부는 도덕적 해이를 무수히 발생시켜 중국에는 불행한 정부가 될 수밖에 없다. 또한 법을 만드는 과정이나 정책을 수행하는 과정에서 국민들을 무지한 사람들로 치부하며 여론조사는 그저 참고사항일 뿐이라고 주장하며 포퓰리즘이라는 단어를 정치적 편의수단으로 악용하는 정부는 국민들로부터 신뢰받을 수 없다.

특히 민주화 이후 국민들에 의해 선택된 모든 정부가 예외 없이 임기 말에 불행을 겪게 된 것은 국민을 섬기겠다는 진정성이 없고 본의든 타의든 간에 일부 지역이나 일부 계층만을 대표하는 정부가 되었기 때문이다.

둘째, 우리 경제의 건강한 발전과 다 같이 잘사는 정의로운 공동체를 건설하기 위해서는 무엇보다도 강하고 건전한 기업들이 많이 만들어져야 한다. 우리나라에서 가장 오해하기 쉽게 잘못 남용되는 개념 중 하나가 재벌과 기업을 동일시하는 것이다. 재벌은 대규모 기업집단을 의미하는 것으로서, 집단적 기업구조 속에서 총수가 존재하는 특수한 지배구조를 갖고 있는 기업집단을 의미한다. 우리나라는 30여 년 전 산업화 단계에서부터 정경유착적인 특수한 형태의 기업집단인 재벌이 존재해 왔기 때문에 오늘날 대부분의 경제문제가 이러한 기형적 산업조직의 특이성에 연계되어 있는 것이다.

2003년도에 창립 160주년을 맞는 영국의 저명한 경제주간지 ‘The Economist’는 “Pro-Market, not pro-business”라는 제목의 특집 사설에서 친시장이 아니고 친기업적 정부가 가질 수 있는 정경유착의 폐단과 심각성을 영미식 경제사회(뉴딜정책 이전에는 영미국가에도 우리의 재벌들과 유사한 폐쇄적 기업지배계층이 존재하여 경제사회적 문제가 많았음)의 오랜 경험에서 지적하고 있다. 하물며 우리처럼 기형적이고도 공고한 재벌구조를 갖고 있는 나라에서 친기업적 정부라고 주장하는 정권이 범할 수 있는 오류가 결코 작지 않음(출자총액제

한제 폐지, 금산분리 대폭 완화, 기형적 지주회사 허용 등)을 우리는 눈으로 목도하고 있다.

친재벌적 정부는 말할 것도 없고 친기업적 정부 역시 태생적 구조로 인해 저지를 수 있는 모순과 문제점들에 대해 심각하게 고민하고 대안 있는 비판을 지속해야 한다.

전경련과 일부 친재벌 언론들이 만들어낸 조어인 ‘반기업 정서’라는 실제 없는 단어를 사용하는 것을 금해야 한다. 우리 국민들 중에 반기업 정서를 가진 사람은 거의 없다. 불공정 행위를 범하거나 불법·탈법적 비리를 저지른 기업인들을 엄정하게 법의 심판을 받게 하는 것이 반기업 정서라는 말로 왜곡되어서는 안 된다. 반기업 정서라는 말은 우리 사회의 영혼을 훼손시키는 단어일 뿐 아니라 그 단어의 사용으로 말미암아 가장 큰 피해를 보는 계층은 결국 기업들이다. 치부를 감추거나 여론을 호도하기 위해 사용하는 이런 단어가 결국 부메랑이 되어 기업들에게 해가 되는 것이다.

경실련이 바라는 강하고 건전한 기업은 국제경쟁력을 갖춘 지배구조가 매우 건강한 독립된 기업이다. 노사관계가 튼실하고 안정되며 기술개발과 선제적 설비투자를 통해 지속적으로 경쟁력을 높여가는 수익성 높은 기업이며, 친환경적이고 공동체 발전에 정신적·물적 지원을 아끼지 않는 사회책임에 솔선하는 기업을 말한다. 이런 기업은 당연히 기업 가치가 극대화된다. 국내는 물론 국제적으로도 근로자와 소비자, 투자자, 채권자, 협력업체, 지역사회 등 이해관계자들의 존경과 신뢰를 받는다.

이런 관점에서 기업을 세 종류로 분류할 수 있다. 첫째 공정한 경쟁시장에서 효율적 생산과 고용을 담당하는 일반 기업(general enterprise), 둘째 평생고용 보장과 적절한 임금 지급을 통하여 자체 근로자들의 생활 안정보장을 목표로 하는 공동체 기업(shared enterprise), 셋째 지난 30년간 거의 이름도 없이 빛도 없이 사회문제들을 기업적 창의성으로 해결하여 사회구성원 전체의 복지 증진을 목표로 조용히 진보해 왔던 사회적 기업(social enterprise) 등이다.

공동체 기업은 노와 사가 모두 상대방을 상생의 동반자로 파악하고 기업을 자신이 평생 살아갈 공동체로 생각하게 되므로, 모두가 주인의식을 갖고 자발적으로 열성, 정직, 창의력과 협동심을 발휘함으로써 기업의 장기적 발전과 종업원들의 생활 안정을 동시에 달성할 수 있을 것이다. 나아가 우리 사회경제의 큰 걸림돌인 노사갈등 문제가 근본적으로 해결될 수 있을 것이다.

사회적 기업은 정부나 대기업이 그 해결에 실패한 환경파괴, 인권차별, 실업, 교육 불평등, 경제사회 양극화, 제3세계의 빈곤과 질병 등의 사회문제를 민간부문 스스로 시장경제의 원리를 적극 활용해 해결하려는 것이다. 한마디로 사회적 기업의 역할을 설명하면 “사회적 기

업이란 비즈니스의 파워를 이용하여 더 살기 좋은 세상을 창조하는 것(Use the Business Power to Create the Better World)이다. 즉, 사회적 기업은 양면성을 가진 기업인데, 하나는 시장에서 살아남을 수 있는 창조적인 아이디어를 발휘하는 영리한 비즈니스적 강점을 가진 기업이고, 다른 하나는 창조적 방법으로 번 돈을 사회적 목적으로 선하게 사용하는 목표를 가진 기업인 것이다. 사회적 기업은 21세기 들어서 신자유주의나 정글자본주의에 대한 기업적 대안 모델로서 놀라운 주목을 받기 시작하여 UN이나 세계경제포럼(World Economic Forum) 같은 곳에서 극찬을 받고 있다. 이들 사회적 기업들은 20세기 후반부터 무섭게 진보하여 많은 전문가와 소비자 및 생산자 들은 물론 모든 경제주체들에게 깊은 감동을 심어주는 바, 앞으로 사회적 기업들에 대한 경제주체들의 깊은 관심과 그들의 활동영역들이 더 크게 증대될 것이다.

셋째, 중요한 경제주체인 소비자로서의 시민은 열린 세계문화시민이어야 한다. 소비자로서 자신의 권리를 아낌없이 발휘하고 집단적 소비자 행동이 필요할 때에는 멸사봉공하는 시민정신의 함양이 절실하다. 특별히 인터넷 시대에 소비자로서의 네티즌의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 소비자주권을 개인 또는 단체가 직접적으로 시장에서 발휘하는 것은 물론, 입법과정이나 정책집행 과정에서도 적극적 의사표현과 행동으로 연계시킬 수 있는 선진적 시민행동이 요구된다.

경영학의 사상적 대가였던 고(故) 피터 드러커(Peter Drucker) 박사는 정부는 공공서비스(Public Services)를 창출하는 부문이고, 기업은 개별상품과 서비스(Private Goods & Services)를 창출하는 부문인 데 비하여, 제3섹터인 NGO/NPO는 “변화된 사람(Transformed Person)을 창출하는 부문”이라고 하였다. 병원, 학교, 자선단체, 정책감시단체 등은 각각 환자를 건강한 사람으로, 문맹자를 식자(識者)로, 경제사회적 약자들을 자활의지와 역량이 있는 자들로, 부패와 비리를 투명과 합리로 바꾸는 그런 변혁된 사람들을 만드는 서비스를 창출하는 곳이라고 하였다. 피터 드러커 박사는 21세기는 NGO/NPO의 역할이 가장 중시되는 시대라고 강조하였다. 따라서 시민과 시민운동은 바람직한 우리사회를 만드는데 가장 그 역할이 크며, 이를 위해 스스로 자기변혁을 위한 노력과 실천이 크게 요청된다.

균형성장과 활기찬 경제를 위해

제1장

재정세제

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 소득세제의 개선

제2절 소비세제의 개선

제3절 재산세제의 개선

제4절 세무행정의 개혁

제5절 국가채무 관리와 건전화

제6절 특별회계·기금제도의 개혁

제7절 성과관리 예산제도의 정착

제8절 국회 예산심의의 내실화

제9절 합리적 복지국가를 위한 재정지출

제10절 지역생산의 역외 유출입과 재정보전

| 집필진 |

김유찬(홍익대 경영대학 교수) 김정완(대진대 행정학과 교수)

박 훈(서울시립대 세무학과 교수) 심충진(건국대 경영대학 교수)

이종영(세무사)

1 | 발전 방향

향후 세제분야에서 우리는 조세질서가 잘 확립된 사회를 지향한다. 조세질서의 확립이란 시장의 활성화, 경제정의의 확립 및 복지지원의 조화적 달성을 추구하는 조세제도 및 세무행정을 이루어가는 과정을 말한다.

한 나라나 국제사회의 경제질서가 일반적으로 추구하는 바와 같이 경제의 여러 분야 중의 하나인 조세분야에서도 시장의 활성화, 경제정의의 확립 및 복지지원이라는 정책 목표를 조화롭게 추구하는 것이 가장 바람직하다. 이를 조금 달리 표현한다면 효율적이고 정의롭고 인간적인 조세질서를 추구하는 것으로서 이 세 가지 정책목표는 반드시 상충되는 것은 아니며 서로 간에 내용적으로 겹치기도 하면서 많은 경우 서로 보완적이다.

소비에 기반을 둔 세원의 비중이 높아지는 것이 최근 20여 년간의 국제적인 조세구조 변화의 특징이다. 개별국가들은 해외자본의 유치를 위하여 조세유인책으로 법인세 또는 소득세의 세율을 인하하는 경향이 있고 결과적으로 직접세 분야의 비중이 축소되고 있다. 미국도 또한 지출세 혹은 단일세 등을 고려하고 있다. 그러나 이러한 소비세로의 이행이 자본유치에 유리하다거나 정치경제적으로 납세자들의 저항이 가볍다는 이유에서 이루어지는 것이 소비세가 직접세 분야보다 경제적 효율성 측면에서 우월하다는 것이 충분히 논리적으로 뒷받침되어 진행되는 것은 아니다. 부가가치세로 대표되는 소비세제도 세 부담이 계속 전가되는 시장경제사회에서 소득세보다 가볍다고 보기 힘든 부정적인 경제적 효과가 발생한다. 현재 우리사회에서 과세이전에 존재하는 소득의 양극화 현상이 매우 심각하다는 점을 고려할 때 역진적인 세 부담의 문제를 가지는 소비세의 비중을 더 늘려간다는 것은 아무리 글로벌

경제하에서 직접세 분야에서의 국제적인 조세경쟁을 강조하여도 이미 한계에 도달한 것으로 보인다. 최근에는 세계경제를 주도하는 주요 국가들이 소득세에서 최고세율을 다시 인상하는 조치를 취하고 있어서 이미 세계적으로도 소비세 강화는 더 이상 추세라고 보기 어렵다. 따라서 현재의 조세(세수)구조를 소비세(부가가치세) 분야의 비중이 더 커지도록 변화시키는 것은 큰 의미가 없는 것으로 보이며 최소한 현재의 직접세와 간접세의 비중이 유지되도록 하는 것이 바람직하다.

재정정책의 기본전제 조건은 재정개혁이다. 재정개혁은 재정의 건전성과 투명성을 강화하고, 예산운용의 효율성을 높이는 것에 있다.

재정의 건전성을 회복하기 위해선 적자재정을 빠른 시간 내에 해소하는 것이 중요하다. 감세와 지출확대를 동시에 추진하면서 재정적자가 늘어나고 국가채무가 증가하고 있다. 확정된 2009년 예산기준으로 관리대상 재정수지는 GDP의 2.4% 적자이고, 국가채무 비율은 34.5%이다. 이는 2008년 예산 기준 재정적자 1.1%, 국가채무 비율 32.7%보다 각각 1.3%p, 1.8%p 높아진 것이다. 재정의 지속성과 건전성 문제에 대해서는 늘 관심을 가지고 주의를 기울여야 한다. 1997년도 때도 그랬고, 앞으로도 재정은 위기극복의 최후의 보루이다.

재정의 투명성을 높이기 위해선 특별회계와 기금의 통폐합을 통한 예산제도의 간소화와 성과주의 예산제도의 확대가 필요하다. 특히 예산사업에 대한 평가체계 및 새로운 재정 관리체계의 확립도 필수적이다.

정부예산사업의 효율성에 대한 국민의 불신은 이미 상당한 수준에 이른 것으로 보인다. 예산지출의 효율성을 제고하기 위한 실질적인 방안은 예산사업에 대한 사전적·사후적 평가체계를 대폭 강화해서 그 결과를 예산편성에 반영하는 관리체계를 확립해야 하는 것이 무엇보다 중요하다. 민간부문의 경우 시장에 의한 성과평가가 명확히 이루어지나 공공부문 예산사업의 경우 별도로 잘 고안된 평가체계가 만들어져 적용되어야 한다. 아울러 국회가 예산심의를 강화하여 결산제도 강화, 예산배정의 정치논리 개입 최소화 등이 필요하다.

재정세제 정책은 조세개혁과 재정개혁으로 이루어지며, 개혁의 기본목표는 다음과 같다.

- 첫째, 경제정의 측면에서 공평 조세와 탈세 척결을 통한 소득과 부의 불평등 완화
- 둘째, 시장 활성화, 성장잠재력 제고를 통한 재정과 세제의 적극적 활용
- 셋째, 복지적 측면에서 조세의 왜곡효과 완화와 재정의 효율적 배분을 통한 경제의 효율성 제고

넷째, 재정의 건전성 회복과 투명성 제고

다섯째, 지역 간 재정격차를 줄이기 위한 중앙과 지방의 세원조정

2 | 주요 정책과제

제1절 소득세제의 개선

1) 현황과 문제

① 시장 활성화 측면에서의 문제

시장의 활성화 측면에서 소득세제와 관련한 문제점은 먼저, 소득의 양극화 진전으로 인한 저소득층의 부진한 소비수요를 들 수 있다.

한국조세연구원의 보고서(성명재 등, 저소득층 소득보전정책의 개선방향 연구, 2008.12)에 의하면 2005년 소비자물가지수를 기준으로 살펴보았을 때 1995년의 2인 이상 도시가구의 실질총소득은 가구당 평균 3,292만원이었으며 2007년에는 4,184만원으로 900만원 정도 증가하였다. 1997~1998년은 외환위기 및 경제위기 기간으로 2년 연속 실질총소득이 감소하였다. 1998년에는 평균소득이 2,798만원으로 대폭 감소하였으며, 경제위기 극복 이후에 2001년에 이르러서야 경제위기 이전 수준으로 실질총소득이 회복되었다. 또 읍면지역에 거주하는 가구의 소득이 도시 지역에 거주하는 가구보다 다소 작고 단독가구의 평균소득이 2인 이상 가구에 비해 현저히 낮았다. 동 보고서에 의하면 시장소득을 기준으로 지니계수를 추정해보면 도시지역에 거주하는 2인 이상의 가구만을 대상으로 했을 때 시장소득 지니계수는 1995년 0.244에서 2007년 0.298로 0.054지니p만큼 대폭 상승하였다. 1997~1998년에는 외환·경제위기로 인해 지니계수가 0.282~0.314로 대폭 상승하였다가 경제위기가 지나간

후 곧바로 추세 선에 복귀하였으며 이때를 제외하면 1995~2007년 동안 지니계수는 대체로 선형으로 상승추세를 보여서 소득의 양극화가 갈수록 심화되고 있음을 보여준다.

양극화는 근본적으로 사회경제적 배제(social and economic exclusion)에서 발생하는 문제이며(김홍중 외, 전세계적 양극화 추세와 해외 주요국의 대응, 대외경제정책연구원, 2005) 소득분포의 양극화는 저소득층이 소득순환체계로부터 배제됨을 의미한다. 산업간, 기업간, 지역간 양극화는 각각 저부가가치 전통산업, 중소기업, 침체지역에 속하는 사회구성원이 그 사회의 선순환적 경제체제로부터 배제되고 있는 과정을 뜻하며 경제 양극화가 문제가 되는 것은 한 경제 내에서 특정부문에 대한 구조적인 소외가 지속되고 있기 때문이다.

우리 경제의 여러 부문에서 나타나고 있는 양극화 현상이 지속될 경우 단기적으로는 경기 변동에, 장기적으로는 성장잠재력에 부정적 영향을 미쳐 우리 경제의 지속적 성장과 선진단계 진입에 장애요인으로 작용할 우려가 크다. 고용 및 소득의 양극화는 가계의 소득계층별 저축 및 교육투자를 변화시켜 물적·인적 자본의 축적에 영향을 주고 장기적으로 경제의 공급능력에 영향을 미친다. 나아가 고용 및 임금구조 양극화는 노사관계 악화, 고용불안 증대, 계층간 위화감 조성, 소득불평등도 심화 등을 초래하여 경제·사회적 갈등을 확산시킨다. 최근 전개되고 있는 전 세계적 양극화 현상은 위의 현상들이 다면적, 복합적으로 진행되고 있으나 궁극적으로 개인 또는 가구당 소득분포의 불균등심화로 귀결되고 있으며, 이 과정에서 산업간, 기업간, 지역간 양극화가 전달경로로 작용하고 있다(김유찬, 양극화와 부동산 및 조세정책, in: 한국사회의 양극화 문제와 해소방안 모색, YMCA 월남시민문화연구소, 제6회 정기세미나 발표자료).

우리나라는 소득의 양극화와 더불어 재산(부동산 소유)의 편중화도 심각하다. 전강수(우리나라 토지소유 편중도, 2005)에 의하면 상위 1%(약 14만 명)가 전체 과세대상 토지의 45%를 소유하고 상위 5%(약 70만 명)가 전체 과세대상 토지의 59%를 소유하고 있으며 위 10%(약 140만 명)가 전체 과세대상 토지의 72%를 소유한다. 과세대상이 아닌 토지를 포함하면 편중도는 더 심해서 (EBN 뉴스센터, 2006년 5월 17일: 국무총리실 보도자료), 상위 1%(약 14만 명)가 전체 개인소유 토지 가운데 51.5%를, 상위 5%(약 70만 명)가 전체 개인소유 토지 가운데 82.7%를 소유한다(최근 20년 동안 17.5% 상승).

소득의 양극화의 다른 이름은 고용의 양극화이며 이는 임금근로자중 비상용근로자의 비중이 외환위기 이후 크게 높아졌으며 상용근로자와 비상용근로자간 임금격차도 확대되는 것을 나타낸다. 비상용근로자 비중이 외환위기 직전인 1996년 43.2%에서 2003년에는 49.5%

로 상승한 반면 상용근로자 비중은 같은 기간 중 56.8%에서 50.5%로 하락(이내황 외, 2004)하였다. 비정규직근로자의 비중도 2001년 27.3%에서 2003년에는 32.6%로 상승하고 비정규직의 상용직 대비 임금 수준 비율도 상대적으로 낮아졌다. 한편 소득계층별로 교육비 지출도 커다란 차이를 보이고 있어 소득양극화는 고·저소득층간 인적자본 투자의 양극화를 초래(이내황 외, 경제양극화 원인과 정책과제, 한국은행 금융경제연구원, 2004)한다. 2000년 기준으로 소득이 가장 낮은 1분위의 교육비 지출비중은 8.1%인 반면 소득이 가장 높은 10분위의 교육비 지출비중은 14.6%로 1분위에 비해 1.8배 높았고 특히 사교육비 지출비중은 각각 3.3%와 9.0%로 2.7배 차이가 났다.

이러한 소득의 양극화 현상의 진전으로 소득의 대부분을 소비하는 저소득층의 소득이 감소하면서 사회전체의 소비수요는 자연스럽게 감소할 수밖에 없고 이는 경제성장에 심각하게 부정적인 영향을 미치게 된다.

둘째, 조세특례제도의 방만한 운영이다.

조세는 세부담할 능력에 맞게 과세되어야 한다. 이러한 담세능력은 소득, 소비, 재산이 그 척도가 될 것이다. 소득이 있고, 소비가 있고, 그리고 보유한 재산이 있다면 이에 대해 일정한 계산방법에 따라 각각의 세금부담을 하여야 할 것이다. 그런데 여러 가지 이유로 내어야 할 세금보다는 적게 세금을 내는 경우가 있다. 비과세나 감면제도에 의한 경우도 있지만, 각종 공제제도 허용이나 낮은 세율 적용의 경우에도 원래 내어야 할 세금보다 적게 낸다는 점에서 조세특례제도가 할 수 있다. 이러한 조세특례제도는 처음에는 나름의 합리적인 정책적 이유를 가지는 경우가 있지만, 한번 주어진 조세특례는 좀처럼 없어지지 않는 특성을 갖는다.

세금은 주로 국가의 재정수요에 필요한 재원으로서 역할을 하기 때문에 국가의 재정수요는 일정한데 누군가 세금을 내지 않게 되면 다른 누군가가 세금을 더 낼 수밖에 없는 특성을 갖는다. 물론 조세특례가 줄어든 세수입보다 더 많은 국가경제적인 이득을 가져오는 예외적인 경우에는 그렇지 않을 수 있다. 그런데 이러한 조세특례, 그중에서도 각종 비과세 및 감면제도는 허용할 수 있는 범위를 넘고 조세특례를 새로이 받거나 유지하기 위한 이익집단의 로비의 대상이 될 우려를 낳고 있다.

2009년 7월 7일 발간된 '2008회계연도 결산분석' 보고서에 따르면, 2008년 조세감면액은 총 29조6,321억 원으로 국세감면율이 15.1%에 달한다고 한다. 각 개별세법에도 비과세 및 감면이 규정되어 있지만, 조세특례제한법에는 대부분의 중요한 비과세 및 감면제도가 모여 있다고 할 수 있다. 정부도 비과세 및 감면제도의 규모가 세수입의 10%를 넘는 것에 대해 문

제를 인식하여 비과세 및 감면제도의 항목 수·감면규모 등 기본현황에 대한 보고를 매년 국회에 「조세지출보고서」를 제출하면서 그 상황을 정리하고 있다. 최근에는 국세뿐만 아니라 지방세의 경우도 이러한 보고서 작성을 하고 있다. 그렇지만 의원입법형태로 이루어지는 비과세 및 감면을 추가하는 조세특례제한법 개정이나 정부 자체의 선심성 조세특례를 담은 조세특례제한법 등의 개정은 이러한 「조세지출보고서」의 국회 보고만으로는 막기 어렵다.

셋째, 자영업자의 소득과약 미비이다.

소득이 있는 곳에는 과세가 이루어져야 한다. 그렇지만 과세관청이 그러한 소득을 모두 제대로 파악하기 어렵다는 데에 문제가 있게 된다. 봉급생활자의 경우에는 봉급을 주는 회사에서 원천징수를 하기 때문에 봉급생활자 자신의 입장에서 보면 근로소득에 한해서는 소득이 모두 노출되게 된다. 봉급생활자는 1년간 소득에 대해 소득세(그중 근로소득세)를 내어야 하겠지만, 회사가 매달 봉급줄 때 나중 봉급생활자가 내어야 할 1년간의 소득세의 1/12 정도에 해당하는 것을 미리 세금을 떼어서(이를 원천징수한다는 표현을 쓴다) 국가에 내주게 된다. 따라서 봉급생활자가 원하던 원하지 않든 자신의 소득이 있다는 것과 얼마의 소득이 있는지를 국가가 쉽게 파악할 수 있게 되는 것이다. 이러한 연유로 봉급생활자의 소득을 국가가 흔히 들여다 볼 수 있다는 점에서 “유리지갑”이라는 말을 갖다 붙이게 된다.

이에 반해 개인 자영업자의 경우에는 자신이 소득을 신고하고 납부하기 때문에 실제 번 소득보다 적게 신고를 할 여지가 있다. 매출을 누락하거나 비용을 과대 계상하는 방법이 흔히 소득을 줄이는 방법으로 쓰이고 있다. 돈 들어오는 것을 적게 적고, 돈 나가는 것을 많이 적는 것이다. 국가의 입장에서는 자영업자의 사업소득을 파악하기 위해 신용카드 소득공제제도, 현금영수증 소득공제제도, 장부의 비치 및 기장의무제도 등을 실시하고 있다.

자영업자가 물건을 팔고 돈을 받았을 텐데 물건 판돈을 소득세 신고할 때 빠뜨리더라도 물건을 사는 사람이 자신의 소득세 계산 시 소득공제를 받기 위해 그러한 거래에 대해 신용카드로 결제하는 경우 국가가 그러한 거래 있음을 파악하게 된다. 신용카드 소득공제제도는 신용카드로 대금을 지급하는 사람의 소득을 일부를 깎아 주는 것으로 자신의 소득만큼 세금을 내는 것이 아니라는 점에서 지나치게 그러한 혜택을 주는 것은 소득 있는 곳에 과세되어야 한다는 원칙에 부합되지 않을 수 있지만 대금지급을 받는 사람의 더 큰 소득을 감추는 것을 파악하기 위한 것이라는 점에서 우리나라에서 시행을 하고 있는 것이다. 그런데 대금지급을 신용카드로 거래하는 비율보다 현금거래의 비율이 더 높은 현실에서 신용카드 소득 공제제도를 통해 자영업자의 소득을 파악하는 것은 한계가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해

2005년 1월 1일부터 현금영수증제도를 실시하고 있다. 현금영수증제도는 소비자가 현금과 함께 카드(적립식카드, 신용카드 등), 핸드폰번호 등을 제시하면, 가맹점은 현금영수증발급장치를 통해 현금영수증을 발급하고 현금결제 건별 내역은 국세청에 통보되는 제도를 말한다. 소비자는 발급받은 현금영수증에 대해 소득공제를 받을 수 있다. 국세청의 현금영수증 홈페이지(<http://www.taxsave.go.kr>)에서 현금영수증제도 소개와 현금영수증카드신청 수령 등의 서비스를 제공하고 있다.

한편 사업자는 사업과 관련된 모든 거래사실을 복식부기 또는 간편 장부에 의하여 기록·비치하고 관련 증빙서류 등을 5년간 보관하도록 하고 있다. 이러한 기장을 하게 되면 세액공제가 주어지고, 장부를 기록할 의무가 있는데도 하지 않게 되면 반대로 가산세가 붙게 된다.

이처럼 자영업자 소득과약을 위한 제도적 장치와 지속적인 제도보완이 있어 왔지만 자영업자의 소득탈루는 계속되고 있다. 신용카드 소득공제, 현금영수증 소득공제제도라는 것이 소비자에 대한 간접적인 세제혜택을 통한 소득과약이기 때문에(사업자가 소비자에게 소득공제를 통한 세금혜택보다 더 높은 할인을 해 주는 경우에는) 세원파악이 어려울 수 있고, 기장 의무제라도 모든 사업자에게 다 적용되는 것도 아니라는 점에서 기장을 통한 소득과약도 한계가 있다.

② 경제정의 측면에서의 문제

다음으로 경제정의 확립 및 복지지원 측면에서의 문제점으로는 첫째, 응능과세원칙 실현의 어려움이다.

소득세의 누진율로 대표적으로 구체화되는 과세의 응능원칙은 거의 모든 나라에서 조세의 지도이념으로 자리매김하고 있다. 이태리와 스페인에서는 헌법에서 누진율을 통한 응능과세의 실현을 명시적으로 표현하고 있고 그 외에 독일 등의 나라에서는 헌법에 표현된 평등원칙과 사회국가의 원리에서 누진세율구조가 요구된 것으로 해석(독일 헌법재판소 판례 BVerfGE 8, 51, 68, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 2008, 19te Aufl.)하고 있다. 우리나라의 헌법에서도 사회적 시장경제의 개념이 있으나 이 부분은 헌법의 다른 조항에 비하여 이질적 성격을 가지는 부분이며 그 외의 부분에서 누진율이나 응능과세를 도출할 수 있는 표현은 없다. 따라서 우리나라에서는 이에 대하여 전적으로 입법부의 입법권 행사의 재량적 범위 내에 맡겨진 것으로 보아야 한다. 우리나라에서는 입법권의 행사를 통하여 소득세의 누진세율구

조를 응능과세원칙을 실현하는 수단으로 삼고 있으며 헌법에서의 명시적/묵시적 표현 여부와 상관없이 소득세율 체계의 가장 중요한 지도이념으로 자리하고 있다. 그러나 이 응능과세의 전반적인 실현은 현실에서 여러 가지 장애요인을 가진다. 우선 우리 세법에서는 분리과세/비과세되는 소득이 많고 다음으로 현금소득은 아니라도 기타 경제적 능력으로 파악되는 요소(소유한 자산의 사용가치)가 고려대상에서 제외되어 있으며 소득세 과세단위가 실제적으로 하나의 경제단위를 구성하는 가족과 다르게 개인으로 별도로 존재한다는 점이다.

둘째, 상장주식 양도차익 과세 미실시이다.

소득분배의 불평등 정도를 나타내는 지니계수는 1996년 0.298, 2005년 0.304에서 2008년에는 0.325로 최고치를 기록하는 등 우리사회의 빈익빈부익부 현상은 매우 심각한 상태를 나타내었다. 이는 사회보장제도가 미흡한 수준임을 감안하면 공식적인 수치보다는 더 악화되어있다고 보아야 할 것이다. 그러므로 우리 사회의 소득분배의 문제를 개선하기 위해서는 조세를 통한 소득재분배 기능의 강화가 그 어느 때보다 절실한 상황이다.

그러나 현재 우리나라는 모든 소득과 양도차익에 대하여 과세를 하면서 유독 유가증권에만 이를 적용하지 않고 있는데, 이는 불공평한 조세체계 및 구조를 허용하는 것이 되며 결과적으로 우리사회의 빈익빈 부익부현상을 더욱 고착시키는 것에 다름 아니라 할 수 있다.

특히 세제의 불비로 인하여 대자본가들의 그 2세들에 대한 변칙적인 증여 및 상속과 내·외국인들의 국내시장과 조세회피지역을 이용한 다중적인 탈세가 만연하고 있다. 특히 금융기법의 발전과 함께 사모전환사채, 신주인수권부사채, 교환사채, 그리고 FUTURES, OPTIONS 및 SWAP 등 파생금융상품 등을 이용한 탈세는 갈수록 심화될 것으로 예견되고 있다.

현재 우리나라는 원칙적으로 개인의 일정자산의 양도차익에 대해 양도소득세를 과세한다. 주식의 경우에는 양도소득세가 과세되는 것과 그렇지 않는 것으로 나누어지고 있다. 주식이 상장되어 있는지 여부, 누가 주식을 소유하고 있는지, 언제 어디서 거래되는지에 따라 과세여부가 달라진다. 비상장주식의 양도차익에 대해서는 과세가 된다. 상장주식의 경우에는 대주주가 소유한 것은 과세가 된다. 상장주식으로 대주주가 소유하지 않은 것이더라도 증권선물거래소 이외나 증권거래시간이외의 거래인 경우에는 과세가 된다. 결국 상장주식의 소액주주가 증권선물거래소에서 거래시간 내 거래를 하는 경우 양도차익이 있더라도 소득세 과세가 되지 않고 있다. 거꾸로 양도차손이 있더라도 이를 소득세 계산할 때 반영하지 않는다.

구체적으로 보면 현재 상장주식(거래소시장 및 코스닥시장)에 대해서는 지분율이 3%이상

이거나 시가총액으로 따져 100억 원어치 이상의 주식을 소유한 주주가 상장주식을 팔 때에 한해서 양도소득세를 부과하고 있고 그 나머지에 대해서는 비과세하고 있다. 상장주식의 경우 증권거래세(매도가액의 0.3%)를 징수하고, 제3시장 등 비상장주식의 양도차익에는 양도소득세(대기업: 양도차익의 20%, 중소기업: 양도차익의 10%) 및 거래세(양도가액의 0.5%)를 징수하고 있어 조세제도의 불공평을 제도적으로 허용하고 있는 실정이다.

일본은 원천분리과세(매각대금의 1%) 또는 신고분리과세(양도차익의 20%)중 택일하도록 하고 있으며, 프랑스는 신고분리과세(16%), 거래액 15,000유로 이상의 경우 분리과세, 그리고 미국은 종합과세 속에 보유기간에 따라 최고세율을 차등적용하고(15%, 28%, 36%) 1년 이상 보유시 낮은 세율로 분리과세하고 있다. 영국도 종합과세(20%, 40%)속에 연간 8500 파운드까지 비과세하고 있는 등 선진국에서 주식양도차익에 대해 원칙적으로 과세하고 있다.

상장주식에 대한 원칙적인 비과세는 소득이 있는데도 과세를 하지 않는다는 점에서 과세형평에 반하는 측면이 있다. 주식시장에 대한 지원이라는 측면에서 이러한 예외를 인정하고 있지만, 이러한 과세 상 예외는 또 다른 과세불공평을 가져오고 있다.

상장주식에 대한 비과세혜택은 각종 간접투자 상품의 등장으로 앞으로 어지럽게 확대될 수 있다. 특히 우리나라의 파생금융상품시장은 1996년 주가지수선물 거래를 시작한 이래 선물과 옵션이 거래량에 있어서 세계적인 상품으로 성장하는 등 성숙기에 들어섬에 따라 파생금융상품에 대해서도 기존의 비과세정책을 재검토해야 할 시기가 되었다. 상장주식에 대해 비과세를 하는데 상장주식의 양도차익을 기반으로 만들어진 또 다른 금융상품을 통한 수익에 대해 논리상 과세하기 어렵다. 이러한 비과세혜택의 틈을 이용하여 세 부담이 적은 상속이나 증여가 가능할 수도 있다.

상장주식 양도차익에 대한 비과세는 소액투자자의 과도한 주식투자에 영향을 미치는 측면도 있다. 투자대상자산을 놓고 세후 투자수익율을 볼 때 주식투자에 쏠림현상이 나타날 수도 있는 것이다. 세후투자수익율을 높여 자금의 주식시장 유입을 의도한 것이라 볼 수도 있으나, 소득 있는 곳에 과세한다는 원칙을 깨뜨리면서까지 이러한 비과세제도를 운영하는 것은 바람직하지 않다. 상장주식 투자로 많은 시세차익을 누리는 자의 경우 이에 대한 양도소득세를 내지 않는다는 것은 주식투자를 하지 않고 봉급생활이나 사업을 하는 자에게 상대적 박탈감을 더 심화시키기도 한다.

셋째, 금융소득 종합과세 적용범위 축소이다.

우리나라에서는 이자소득과 배당소득을 합쳐 금융소득이라 한다. 이러한 금융소득은 돈

이 돈을 버는 소득이라 할 수 있다. 저축이나 투자된 주식에 대해 주어지는 소득으로 일을 해 주고 돈을 받는 것이 아니라는 점에서 불로소득, 즉 땀 흘려 번 돈이 아니라 할 수도 있을 것이다. 그렇지만 돈이 저축과 주식시장 투자에 쓰이는 것은 경제적으로 긍정적인 측면이 있다는 점에서 이자소득과 배당소득을 나쁘게만 볼 것은 아니다.

저축, 주식투자 등에 대한 대가의 의미를 갖는 금융소득은 저축과 주식의 명의를 사실상 다르게 함으로써 그 소득의 귀속자를 숨기기 쉬운 속성을 가지고 있다. 따라서 이를 악용하여 소득을 숨기는 경우가 있고 특히 종합소득과세 하에서는 이자소득 및 배당소득을 쪼개어 소득을 줄이려는 시도가 이루어지기도 하였다. 2001년부터 일정금액 이상의 금융소득을 다른 종합소득과 합산하여 소득세를 과세하는 금융소득종합과세를 도입할 때 금융실명제를 함께 시행했던 것도 이러한 시도를 막기 위한 것이라 할 수 있다. 금융소득종합과세는 1996년부터 실시되었으나 1997년 말에 발생한 외환위기 등으로 전면 유보하였다가 2001년 1월 1일부터 다시 실시되었다.

금융소득종합과세를 실시한다고 해서 모든 이자소득과 배당소득을 종합과세 하는 것은 아니다. 개인의 연간 금융소득 합계액이 4천만 원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액에 대해서만 종합과세를 한다. 4천만 원까지는 종전과 같이 원천징수로 납세의무가 종결된다. 종합과세대상 기준이 되는 4천만 원은 예금 원금이 아니라 이자를 말한다. 따라서 금융소득 종합과세 대상이 되는 자는 생각만큼 많지가 않다. 시중이자율이 5%라 가정하면 예금이 8억 정도여야 종합과세대상이 되는데 예금을 8억 정도하는 사람은 흔치 않기 때문이다.

그런데 4천만 원이라는 기준금액은 문제가 있다고 할 수 있다. 기준금액을 너무 낮게 잡으면 예금주나 주식보유자가 이자소득, 배당소득에 대해 따로 종합소득과세를 해야 되는 불편이 많아지고, 너무 높게 잡으면 다른 소득은 종합소득과세 되는 것과 비교하여 과세 상 불공평이 문제될 수 있다.

2001년 시행된 금융소득종합과세는 부부의 금융소득을 합산하여 연간 4천만 원이 넘는 경우에 누진적으로 종합과세 하는 것이었으나 2002년 8월 헌법재판소의 위헌판결에 따라 부부합산은 폐지되고 개인별 과세로 변경되었다. 혼인한 자와 혼인하지 않는 자의 차별이 문제가 되었다. 이러한 부부합산과세에서 개인별 과세로 소득세법이 개정되었지만 과세기준금액은 그대로 두었다. 부부기준으로 보면 기준금액이 사실상 4천만 원에서 8천만 원으로 상향조정된 것이라 볼 수도 있다. 그렇지 않아도 높은 기준금액이 배나 높아졌다고 평가할 수 있다.

한편 금융소득에 대해서는 투자에 대한 지원이라는 측면에서 조세특례제한법 등에서 비

과세 및 분리과세의 혜택을 주는 여러 금융상품이 존재한다. 금융위기 때 비과세되는 장기 주식형펀드와 장기 회사채펀드가 도입된 바 있다. 그 때 그 때 경제상황에 따라 자금의 흐름을 일부 바꾸기 위한 시도이지만, 이러한 금융상품은 결국은 과세의 형평을 저해한다.

넷째, 고소득 자영업자의 탈세이다.

개인 사업을 하는 자의 경우 봉급생활자보다 소득을 탈루할 수 있는 가능성이 높다. 봉급생활자는 원천징수를 통해 자신의 의지와는 무관하게 소득이 파악되지만 개인 사업을 하는 자는 매출누락이나 비용의 과대계상을 통해 사업소득을 줄일 수 있는 것이다. 특히 현금거래의 경우에는 매출누락의 가능성이 더 높아진다.

고소득 자영업자의 경우에는 이러한 소득탈루를 통해 줄어드는 세금이 크기 때문에 소득탈루의 시도가 잦을 수 있다는 점뿐만 아니라 세수입에 미치는 영향이 클 수 있다는 점, 그리고 탈루액의 규모로 인해 봉급생활자 및 영세사업자에게 심리적으로 과세행정에 대한 불신을 줄 수 있다는 점 등을 고려하면 특별한 관리가 필요하다고 할 수 있다.

이러한 고소득 자영업자의 탈루 우려는 2005년 12월부터 국세청에서 실시한 고소득자영업자에 대한 기획세무조사에서 현실로 확인된 바 있다. 국세청에서는 2005년 12월부터 2009년 5월까지 10차례의 기획세무조사를 실시한 바 있다. 자료로 확인되는 6차례의 기획세무조사에서 나타난 통계는 다음과 같다. 국세청은 6차례의 기획세무조사에서 1,989명의 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 실시하여 1조437억 원(1인당 5억25백만 원)의 세금을 추징하고, 157명을 조세범으로 처벌하였다. 6차 기획세무조사에서는 조사받은 사업자의 소득 탈루율이 46.2%에 달하는 것으로 나타났다(국세청, “1.10(목) 고소득 자영업자 세무조사(7차) 실시-올 5월 종합소득세 신고내용을 보고 추가 조사여부 결정 예정-”, 2008.1.10 보도자료 참조). 탈루우려가 높은 경우를 기획세무조사 하여 얻은 결과이기는 하지만 위 자료에서 보여주는 탈루의 규모나 비율은 이러한 고소득 자영업자의 특별한 관리가 필요함을 보여준다. 국세청에서도 2009년 현재 고소득 자영업자의 2만 8,189명을 개별관리하고 있다.

다섯째, 비영리법인의 불투명한 회계이다.

비영리법인은 원칙적으로 법인세 과세가 되지 않는다. 비영리법인 중 공익사업을 하는 비영리법인에 대해서 기부를 하는 경우 기부하는 자는 개인이든 법인이든 기부금에 대한 세제 혜택이 주어지고 기부를 받는 비영리법인은 무상이전에 따른 증여세 등의 세 부담을 받지 않는다. 이처럼 비영리법인에 대해 소득과세 등에서 여러 세제상 혜택을 주고 있지만 비영리법인은 재산의 출연 및 운영의 측면에서 영리법인인 회사와 비교하여 투명하다고 보기 어렵다.

자신의 돈으로 운영을 하기 보다는 남의 돈을 받아다가 좋은 일을 한다는 측면에서 주먹구구 식으로 운영되는 경우가 많다. 이러한 운영 때문에 비영리법인을 통한 조세회피나 자금유용의 문제가 불거지는 경우가 많다.

소규모 인원으로 비영리법인을 꾸려가는 경우 엄격한 회계처리는 실제 비영리활동보다 회계처리에 행정력이 집중되는 문제가 있기는 하지만, 비영리법인에 신뢰나 세제상 혜택을 주는 당위성 확보차원에서 보면 어느 정도의 비영리법인을 둘러싼 자산 및 수익 등에 대한 기록은 외부에서도 파악할 수 있도록 회계처리를 할 필요가 있다.

2) 정책대안

먼저, 소득세의 누진구조가 강화(4대 사회보험부담을 포함하여)되어야 한다.

한국조세연구원의 보고서(성명재 등, 저소득층 소득보전정책의 개선방향 연구, 2008.12)에 의하면 2007년 현재 1인 가구를 포함한 전국단위의 가구를 기준으로 할 때 시장소득에서 세 후소득에 이르기까지 지니계수를 기준으로 한 소득재분배 효과가 시장소득 지니계수 대비 총 14.08% 정도이며 이 가운데 민간이전소득에 의한 효과는 5.69%p로서 구성항목 중 민간이전 소득에 의한 소득재분배 효과가 가장 크다고 하였다. 이는 우리나라의 경우 가족이나 친지보다 구체적으로는 주로 부모-자식 간의 생활비 보조 등을 통한 소득재분배가 활발히 진행되고 있음을 시사해준다고 할 수 있다. 소득세를 통한 소득재분배 효과는 지니계수의 변화율이 4.15%p에 지나지 않아서 민간부문에 의한 소득재분배 효과보다 미약하였다. 전 세계의 금융 위기 상황에서 미국이나 독일과 같은 주요 국가들에서 추구하는 바와 같이 상대적으로 여유가 있는 고소득층에 대한 소득세 세율인상을 통하여 소득재분배 효과를 제고하여야 한다.

한편 국민연금과 의료보험에서 기여금을 소득에 비례하여 책정한다. 이때 국민연금의 경우 월 소득 360만원을 기준으로 그리고 의료보험의 경우 월 소득 약 540만원을 기준으로 소득의 상한선을 두고, 이 상한선을 넘어서는 부분에 대한 소득에 대하여는 국민연금과 의료보험에 대한 기여금 제공의 의무에서 면제하고 있다. 국민연금과 의료보험이 기여금 징수와 혜택제공의 양쪽 측면을 종합적으로 고려할 때 가지는 소득재분배 효과를 생각하면 국민연금의 경우 월 소득 360만 원 이하, 그리고 의료보험의 경우 월 소득 540만 원 이하의 국민들은 서로 간에 소득을 재분배하도록 강제되는데 그 이상의 소득을 가지는 국민들에게는 이 소득 재분배의 의무에서 제외해주는 것은 형평성에 큰 문제가 있다. 따라서 국민연금과 의료보험

에서 기여금 책정 시 부여하는 소득상한선을 폐지하여 소득재분배 효과를 제고하여야 한다.

둘째, 조세특례제도의 축소 및 정비가 필요하다.

세금을 줄여주어 국가경제에 더 많은 경제적 이익을 가져온다면 비과세 및 감면의 허용 자체는 비난할 것은 아니다. 그렇지만 세금을 지금 당장 줄임으로써 줄어드는 세수입 감소는 세제의 혜택을 누리지 못하는 자의 당장의 경제적 부담으로 돌아온다. 이러한 비과세 및 감면의 폭이 얼마나 되는지를 국민들이 알게 할 필요가 있고, 이러한 조세특례로 인해 가져올 경제적 효과에 대한 예측과 그 예측에 따른 성과가 있었는지에 대한 평가가 뒤따라야 한다. 현재 「조세지출보고서」의 경우 몇몇의 특례항목이 누락되거나 감면규모에 대한 추계하는 집계방법이 공개되지 않는 등 그나마 운영되고 있는 제도 자체도 보완할 필요가 있다.

2008년 조세감면액은 총 29조6321억 원으로 국세감면율이 15.1%에 달하는데, 이는 국세 감면율 한도 13.7%(직전3년 평균 국세감면율+0.5%포인트)를 초과한 것으로 국가재정법 제 88조를 위반한 것이라고 할 수 있다. 현재로서는 국가재정법 규정은 선언적 규정으로 한도를 초과하더라도 어떠한 제재가 주어지는 것은 아니고 정치적 책임만을 물을 뿐이다. 기왕에 국가재정법을 통해 비과세 및 감면에 대한 통제를 마련했다면 이에 대한 법적 강한 제재까지 부여하는 것이 타당하다. 감면율을 비율로 제한하는 제도가 현실성을 갖도록 하는 것이다.

국회나 정부 차원의 비과세 및 감면축소에 대한 지속적인 법제도적인 노력도 있어야 하겠지만, 국회의원 발의의 조세특례제한법 개정안을 통해 비과세 등이 남발되는 문제에 대해서는 이를 국민들이 감시하는 것이 필요하다. 어떠한 의원이 어떠한 명목으로, 얼마만큼의 금액을 가져올 의원발의를 했는지를 검토해 보는 것이다.

셋째, 자영업자의 과세표준 양성화 비율을 제고시켜야 한다.

자영업자의 사업소득은 보통 부가가치세가 과세되는 거래를 통해 이루어지는 경우가 많다. 따라서 자영업자의 과세표준 양성화는 부가가치세 제도 운영과 밀접한 관련성을 갖는다. 가짜 세금계산서를 발급하는 자료상의 문제나 부가가치세 제도의 예외적용을 받는 간이과세자 운영의 문제가 자영업자 과세표준 양성화도 저해하게 된다. 자료상 문제를 해결하기 위한 명의대여에 대한 철저한 관리, 간이과세적용을 받는 사업자의 범위 축소 및 제도 자체의 폐지 등도 자영업자 과세표준 양성화에 기여하게 될 것이다.

소득세제 차원에서의 자영업자 과세표준 양성화와 관련해서는, 2002년부터 시행된 일정

규모 이상의 사업자는 매출액에서 수취한 증빙서류에 의해 확인되는 주요경비를 공제하고 소득금액을 계산하도록 하는 기준경비율제도를 들 수 있다. 기준경비율제도는 일정 규모 이상의 사업자라 하더라도 매출금액만 신고하면 업종별로 동일한 소득률을 적용하는 표준소득률제도의 문제를 해소하기 위한 것이었다. 이 제도는 증빙서류에 의한 근거과세 제도의 확립과 거래 상대방의 과세자료 노출을 통한 거래의 투명성 확보에 도움을 주었다. 그렇지만 일정 규모 미만의 소규모 사업자에게는 종전 표준소득률과 유사한 단순경비율을 적용하고 있다. 단순경비율은 '수입금액-(수입금액×단순경비율)'로 계산하는데, 표준소득을 역으로 적용하는 것과 같다고 할 수 있다. 기준경비율 적용대상자의 소득세 계산방법이 '소득금액=수입금액-주요경비-(수입금액×기준경비율)'인 것과 차이가 있다.

기준경비율 및 단순경비율의 비율과 그 제도 적용대상자의 범위 등이 실제 자영업자 과세 표준 양성화와 밀접한 관련성을 갖는다. 자영업자 모두의 거래를 하나하나 소명하여 소득을 파악하는 것이 세원을 제대로 파악하는데 도움이 되기도 하지만 영세한 자영업자의 세금을 둘러싼 행정 부담을 가중시키는 단점도 있기 때문에 일정한 비율로 좀 더 쉽게 세금 계산할 수 있도록 하는 것이다. 단순경비율과 기준경비율이 실제 필요경비보다 높다면 이를 악용하는 사례가 있을 수 있으므로 제대로 된 경비율 산정이 중요하다.

한편 단순경비율이든 기준경비율이든 수입금액 자체의 누락을 막는 데에는 한계가 있다. 복식부기의무자인 "직전년도 수입금액이 일정금액 이상인 사업자와 전문직사업자"의 범위를 점차적으로 확대하여 수입금액 자체를 제대로 파악하는데 주력할 필요가 있다. 현행 세법상 복식부기를 할 정도의 별도의 직원을 채용할 여력이 없거나 본인이 능력이 되지 않는 자를 위해 간편 장부를 이용할 수 있도록 하고 있다. 이러한 간편 장부 대상자는 단순경비율·기준경비율에 따라 소득세를 신고하는 경우보다 간편 장부라도 제출하여 소득세를 신고하는 경우 기장세액공제(10%, 복식부기 시 20%) 적용무기장가산세(20%) 적용배제 등 세제상 혜택이 주어진다. 그렇지만 궁극적으로 사업소득이 있는 자는 최소한의 장부라도 작성하고 과세관청은 이를 과세자료로 사용할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있다.

자영업자가 장부를 기재하도록 하는 것과는 별개로 그 장부가 제대로 기재되었는지에 대해서 효과적으로 검증을 하는 제도적인 보완도 필요하다. 기장대리를 하는 세무대리인에 대한 세무사법에 대한 책임강화, 기장대리를 맡기는 자에 대한 세제상 혜택, 국세청의 탈루소득이 많은 직종에 대한 파악 및 집중적이고 정례적인 세무조사 시행 등이 제도보완의 한 방법이라 할 수 있다.

넷째, 상장주식의 양도차익은 과세되어야 한다.

주식의 양도차익에 대해서는 예외 없는 소득과세가 이루어져야 한다. 이것이 과세공평을 위한 길이다. 다만 외국의 경우나 실제 우리나라 증권시장에서 상장주식 양도차익에 대한 과세시행이나 시행계획만으로 투자위축이 일어났던 예를 볼 때 이에 대한 대비는 필요하다. 제도 시행이후 시간이 지남에 따라 증권시장이 정상을 회복할 것으로 예상되기 때문에 과세원칙 자체를 훼손하지 않는 범위에서 대비책이 필요할 것이다. 제도 도입초기 단기양도차익에만 과세를 하는 방법, 분리과세를 시행하는 방법 등을 과도기적으로 시행할 수 있다. 그렇지만 이 역시 궁극적으로 단기여부에 상관없이 종합과세의 틀 안에서 과세가 되어야 할 것이다.

한편 상장주식 양도차익 과세로 전환되면 주식 거래금액의 일정비율에 대해 내야 하는 증권거래세는 조정될 필요가 있다. 상장주식 양도차익 과세 전환은 주식거래와 관련된 세 부담을 다른 자산의 경우보다 높이기 위한 것은 아니다. 그리고 양도차익에 대해 과세를 한다면 양도차손에 대한 소득과세 상 고려를 할 필요가 있다. 적어도 그해 다른 주식양도차익에서 차감은 하여야 할 것이고, 다른 자산의 양도차익, 다른 소득까지 차감하는 방안, 양도차손을 이월하는 방안 등도 신중히 검토해 보아야 할 것이다. 그리고 상장주식 양도차익 과세로 전환되면 이러한 자산의 양도차익 과세원칙을 채권, 파생금융상품의 각 양도차익에까지 확대하는 것을 고려해 보아야 할 것이다.

구체적인 도입방안으로 자본이득세제를 도입할 필요가 있다. 먼저 자본이득세제는 종합소득세 내에 신설함을 원칙으로 하고 초기에는 분리과세하는 것과 함께 유가증권 양도차익에 대해서 전면 과세해야 한다. 원칙적으로 자본이득이란 양도가액에서 취득가액과 거래세 및 수수료 그리고 필요적 경비를 차감한 금액으로 한다.

취득가액=매입 및 투자액

과세표준=자본이득-기본공제-이월결산금

세율=과세표준 × 20% (기타 세금과 형평에 맞게 정한 율)

양도손실에 대한 문제는 당해년도의 양도차익과 상계 및 이월을 허용하고 이월 결손금으로 처리한다. 한편 소액주주 및 소액투자자들의 보호를 위하여 기본공제액, 예컨대 1천만원 정도를 설정한다.

'자본이득세제'가 도입됨과 동시에 증권거래에 대한 거래세는 폐지한다. 현재 대주주의

비상장주식양도차익에 대한 과세는 20~40%까지 누진과세하도록 하고 있으나 보유기간에 대한 규정(1년 미만 보유할 경우 과세)을 두어 그나마의 법 실효성을 상실케 하고 있다. 따라서 기간규정을 폐지하여야 한다. 또한 선물, 옵션 등 파생금융상품시장의 급속한 성장 속에서 파생상품에 대해서도 조세형평성 차원에서 동일하게 증권거래세의 과세가 필요하다.

다섯째, 금융소득 기준금액은 하향 조정되어야 한다.

금융소득종합과세의 기준금액은 도입 당시인 2001년 부부합산 4천만 원이었으나, 이러한 '부부합산'과세가 헌법재판소로부터 위헌 결정을 받아 '개인별'과세로 변경돼 기준금액이 8천만 원으로 완화되었다고 볼 수 있다. 시중이자율을 5%로 본다면 부부가 합쳐 통장에 16억 원을 초과해야 '금융소득종합과세' 대상이 된다. 헌법재판소의 위헌결정으로 혼인한 자와 혼인하지 않는 자의 차별은 해소하였을지 모르지만, 금융소득을 가진 자와 그렇지 않은 자간의 과세상 차별은 더욱 심각해졌다고 할 수 있다. 2001년 금융소득 종합과세 도입의 소득 간 차별해소의 취지에 부합하려면 기준금액을 낮추는 것이 타당하다. 적어도 2천만 원으로 기준금액을 낮추는 것이 그나마 2001년 당시의 취지를 반영한 것이라 할 수 있다. 궁극적으로 금융소득의 파악이나 신고가 수월해진다면 금융소득에 대해 따로 분리과세를 허용하기보다는 예외 없이 종합과세를 하는 것이 과세형평의 관점에서는 타당하다.

여섯째, 응능과세원칙의 적절한 실현을 위한 제도 정비(가족단위과세, 내재적 소득에 대한 과세문제의 반영 등)가 있어야 한다.

금융소득에 대한 종합과세는 김영삼 정부 시절 금융실명제 도입 후 실현가능한 제도적 터전을 마련하였으나 완전한 종합과세가 이루어지기에는 아직 갈 길이 매우 멀다. 현재 비과세 되는 금융소득의 범위가 너무 넓어서 현재의 소득세의 누진세율 구조는 개인들의 소득에서 제한된 범위의 소득에 대하여만 그 효력을 발휘하고 있다. 향후에는 금융소득에 대한 비과세 범위를 대폭 축소하여야 한다.

다른 한편 주택과 같은 재산을 가지고 이를 사용하고 있는 사람의 경제적 능력은 이와 같은 재산이 없어서 임대료를 지불하고 사는 사람과 비교할 때 기타 다른 조건이 동일하다고 가정하면 경제적 능력 면에서 현저한 차이를 가진다. 따라서 재산의 사용가치는 소득세의 담세능력을 가지는 것이며 이 사용가치를 적절하게 측정하여 소득세에서 과세하는 것이 필요하다. 아니면 대안으로서 자가 주택을 가지는 사람에게는 제공하지 않더라도 임대주택에서

거주하는 사람에게는 임대료에 해당하는 액수를 소득에서 공제해 주어야 한다.

우리나라 현행 소득세법은 원칙적으로 개인단위주의를 소득세 과세단위로 채택하여 소득세법상의 과세소득이 있는 개인은 각자의 소득에 대한 소득세를 납부할 의무를 지고 있다(소득세법 제1조 제1항). 종래에는 개인단위주의를 원칙으로 하되, 이자소득, 배당소득 및 부동산임대소득과 같은 자산소득에 한하여 부부단위 합산비분할주의를 채택하고 있었다. 그러나 헌법재판소가 자산소득의 부부단위 합산비분할주의에 관하여 정하고 있던 소득세법 제61조 제1항이 헌법에 위반된다고 판시하였기 때문에 2002년부터 완전한 개인단위주의로 전환되었다.

소득세의 과세단위(tax unit)라 함은 소득을 종합하는 인적 단위를 가리킨다. 즉 소득세의 과세단위란 소득을 가득(稼得)하는 개인단위로 소득세를 산정할 것인가 또는 생활공동체로서의 부부나 가족과 같은 소비단위로 소득세를 산정할 것인가에 관한 문제이다. 누진구조를 갖는 소득세에 있어서 그 세율을 적용하는 기본단위를 무엇으로 할 것인가는 매우 중요한 의미를 갖는다. 이것은 형평이라는 개념을 정의하는 기본단위와 소득을 파악하는 기본단위가 일치하지 않는데서 발생하는 문제이다. 실질과세원칙은 과세부담 배분을 위한 가장 중요한 규범인 응능원칙의 실현을 위한 기초이다. 이 실질과세원칙에는 소비(가족)단위주의로의 전환이 적합은 사람이 실제 삶을 꾸려나가는 단위는 개인이 아니라 가족이기 때문이다.

사실 현재 주요 OECD 국가들 중에서 혹은 우리가 염두에 두고 그 나라의 제도의 합리성을 배우려고 애쓰는 나라들 중에서 헌법재판소가 헌법에 위반된다고 판시한 우리나라의 2002년 당시의 제도인 합산비분할주의 형태의 가족단위과세를 시행하는 나라는 없다. 미국은 복수세율표, 독일은 2분2승제, 그리고 프랑스는 가족계수제로서 미국은 합산비분할주의와 어느 정도 거리를 유지하고 있고 독일과 프랑스는 명백하게 합산분할주의를 택하고 있는 것이다. 우리나라에서 바람직한 소득세 과세단위는 가족단위과세로 가되 합산분할주의의 형태가 되어야 할 것이다. 이 경우 헌법재판소도 위헌이라고 판시할 수 있는 법적 근거가 없다.

마지막으로 비영리법인의 회계투명화를 위한 제도적 정비가 필요하다.

비영리법인과 비영리법인에 대한 기부자가 많아지면서 비영리법인의 투명성을 확보하기 위한 상속세 및 증여세법 등 관련법의 정비가 2007년 12월에 있었다. 일정한 규모 이상의 비영리법인의 경우에는 회계 관련 자료를 국세청에서 운영하는 홈페이지(<http://npoinfo.nts.go.kr>)에서 공시하도록 하는 것이 이러한 맥락에서 이루어진 것이다. 정확하게는 공익법인 결

산서류 등을 공시하는 제도로서, 자산총액 10억 이상 공익법인(종교법인 제외)이 과세기간 또는 사업연도 종료일로부터 4개월 이내에 결산서류 등을 국세청 홈페이지에 공시하는 것이다.

여기서 보는 바와 같이 회계투명성의 필요성을 인정하면서도 투명성 확보에 따른 지나친 회계처리의 행정적 부담을 던다는 차원에서 모든 비영리법인이 그 대상이 되는 것은 아니다. 그렇지만 궁극적으로 자산총액이나 법인의 특성에 따라 공시의 차이를 둘 것이 아니라 세계 혜택을 누리는 비영리법인이라면 회계가 투명화 하는 것을 전제로 예외 없는 제도적용을 하여야 할 것이다. 그리고 궁극적으로 예외를 없애는 쪽으로 가는 과정에서 2009년부터 시행되는 위 제도의 정착을 위해 공시한 자료에 대한 국세청의 철저한 검증과 부실공시에 대한 철저한 제재를 할 필요가 있다.

제2절 소비세제의 개선

1) 현황과 문제

① 시장 활성화 측면에서의 문제

시장의 활성화 측면에서 소비세제와 관련한 문제점은 먼저, 소비세구조의 외부효과에 대한 고려 부족(교정세로서의 역할 미흡)을 들 수 있다.

환경세의 중요성에 대한 사회적 인지는 최근 매우 높아졌다. 그러나 환경세는 환경문제가 전 지구적 생존의 문제로서 매우 중요하다는 것 이상의 경제학적 의미를 가진다. 환경세는 전체 경제의 경제적 효율성의 향상을 위하여 필요하며 환경세 부과는 시장 순응적이라는 것이다. 경제학에서 외부효과를 교정하는 교정세로서의 환경세를 최초로 주창한 사람이 경제학자 Pigou로서 교정세의 다른 이름이 바로 Pigou Tax인 것이 이에 유래한다. 환경문제를 유발하는 요인이나 유발자에 대하여 그 외부효과의 크기에 상응하는 정당한 대가를 지불하게 하는 것이 경제적 정의뿐만 아니라 경제적 효율성의 향상을 위하여 필요하다는 것이다.

우리나라에서 이 환경세의 예로서 자동차세에 대하여 살펴보자. 자동차에 대한 과세는 자동차 사용이 야기하는 외부불경제를 교정하기 위해서도 필요한 것이다. 선진국에서 주로 인용되는 Pigou세적 성격이 우리나라에도 당연히 적용될 수 있다. 하지만 이러한 논리 못지않

게 중요한 기준인 수익자 부담원칙으로 현행 자동차세가 공평한가하는 것이다. 수익자부담 원칙은 자동차 운행을 위하여 필요한 각종 비용은 그 수익자인 자동차 사용자가 부담하는 것이 공평하고 효율적이라는 원칙이다. 즉, 자동차세는 일종의 수수료로서 자동차가 유발하는 제반 비용은 자동차 운행자가 지불할 때 시장원리에 합치되고 과다한 자동차 사용을 피할 수 있다는 것이다. 한편 도로투자과 자동차 사용이 균형을 성취할 때까지 자동차세 세금은 도로와 대중교통 등의 시설투자에 투입되고 그 이후 세 부담의 경감 혹은 환경오염 등 외부불경제를 줄이는 재원으로 사용하는 것이 순리적일 것이다.

이론적으로 볼 때 자동차 운행은 공공재라기보다는 사적 재화에 가까운 편이다. 사적 재화는 정부가 아닌 소비자가 그 비용을 지불하는 것이 당연하며 이런 시각에서 볼 때 자동차 관련 세금은 수수료에 해당한다. 물론 교통시설이 경제의 동맥으로 사회적 인프라라는 시각도 가능하지만 전기, 수도, 가스시설도 이와 마찬가지로이다. 만약 가정에서 전기를 사용하려면 배선이 필요하고 설치비용을 소비자가 전기사용료로 지불한다면 같은 논리로 자동차 운행을 위한 도로 등 교통인프라 구축비용은 자동차 사용자가 부담하는 것이 공평하고 또한 시장원리에 적합하다. 나아가 우리나라처럼 당분간 교통기반시설 마련이 불가피한 나라에서 자동차세의 인하와 이에 따른 도로시설 부족은 교통 혼잡 등 외부효과의 악화를 유발하게 된다. 즉, 자동차 사용이 보편화되었다지만 만약 지속적인 도로 건설이 필요하다면 이용자부담원칙에 합당한 자동차세로 이를 충당할 필요가 있다. 물론 도로시설이 어느 정도 구비되면 외부효과를 감안한 자동차세의 인하가 가능할 것이다.

수익자부담원칙을 전제로 한다면 자동차 관련 세금의 과다 여부는 결국 세수규모와 인프라 구축비용의 비교로 판단할 문제가 된다. 물론 도로투자가 반영구적이라면 이로 인하여 혜택을 입는 미래 세대도 어느 정도 그 부담을 지는 것은 당연하고 세대 간의 형평성도 고려할 필요가 있다.

2004년 기준 자동차 관련 세금은 23조 3,867억 원으로 GDP 대비 3.0% 수준이다. 이 가운데 부가가치세는 원칙적으로 모든 소비행위에 부과되는 일반세로 자동차에 특별히 적용되는 세금이 아니므로 수익자부담원칙에서 제외하는 것이 타당하다. 전기 사용에 부과되는 부가가치세를 전기배선을 위하여 사용되어야 한다는 논리가 부적절하듯이 자동차 부가가치세는 국방·교육 등 순수 공공재를 위한 일반 재원이므로 자동차를 위한 재원 혹은 자동차만의 부담이라고는 할 수 없다. 따라서 부가가치세를 제외한, 자동차 사용으로 인하여 해당 운행자가 별도로 지불해야 하는 부담은 2004년 기준으로 보유·이용단계의 세금 16조 353억 원과

취득단계 세금 2조 2,971억 원 그리고 공채 할인 액 2,900억 원의 합인 18조 6,224억 원으로 GDP 대비 2.36% 수준이다. 한편 2004년 자동차 운행과 관련하여 정부가 지출한 예산을 모두 확인하기 어렵지만 알려진 비용만 최소 16조 6,749억 원으로 추정된다. 중앙정부 교통 예산 중 도로건설비는 8조 647억 원, 도로보수비는 5,339억 원 이외 교통경찰예산 7,323억 원 등이고, 지방정부 차원에서 도로와 교통시설 등에 지출한 비용은 순계예산 기준으로 7조 3,440억 원 정도이다. 따라서 자동차 세 부담 18조 6,224억 원과 확인 가능한 교통 관련 예산 16조 6,749억 원을 비교하면 자동차 보유자가 자동차 운행으로 인한 비용에 비하여 사용료를 약 2조 원 정도 더 부담하고 있는 상황이다. 물론 도로 등의 교통시설 투자는 오랜 기간 이용이 가능하므로 세대 간의 형평성을 고려하면 현 세대가 모든 건설비용을 부담하는 것은 비효율적이다. 세대 간의 부담 배분은 그러나 장기적인 성장률과 재정수요 등을 고려할 과제이며 현재 세대가 더 많은 부담을 하는 것은 저축적 성격에 해당한다고 볼 수 있다. 이 밖에도 승용차, 버스 혹은 화물차간의 부담 분배도 검토할 필요가 있는데 이는 물론 이용자부담원칙만을 감안한다면 도로 이용량 즉 주행거리에 비례해야 할 것이다.

수익자부담원칙은 시장원리에 따라 이용자가 비용을 지불해야한다는 원칙에서 현행 수준의 자동차 세금이 효율적이고 공평하며 과소비는 아닌가 하는 관점에서 평가하는 것이다. 그런데 세금 수준이 공평하고 효율적이더라도 이에 수반되는 자동차 소비와 도로시설 투자가 과연 적절한 수준인가는 이용자부담원칙과 별개로 답변이 필요한데 이는 자동차 소비가 운전자 본인 이외 제3자에게 피해를 유발하기 때문이다. 즉, 모든 직접비용을 지불하더라도 자동차 운전자는 제3자에게 미치는 피해는 고려하지 않고 운행 결정을 하기 때문에 시장원리가 작동하지 않아 사회적으로 과소비가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 적정 수준의 자동차 소비는 그로 인한 혜택과 운전자 본인 그리고 제3자가 지불하는 비용의 균형에 존재하며 최적 수준의 자동차관련세는 이러한 균형을 찾기 위한 하나의 정책수단이 되어야 한다.

한 예로 교통시설기반이 거의 완비된 유럽 국가들이 우리나라와 유사한 수준의 자동차 세 부담(GDP 대비)을 계속 유지하는 이유도 외부효과의 교정 때문이라고 보여진다. 일본의 경우 세금 이외 다양한 정책수단을 동원하여 적정 수준의 소비를 유도하였기 때문에, 그리고 미국은 필수불가결한 교통수단이기 때문에 세 부담이 적은 편이다. 요컨대 수익자부담원칙과 함께 적정 수준의 자동차 소비가 필요한 이유는 자동차 운행자가 모든 직접비용을 지불함으로써 형평성과 효율성을 성취하고 이에 따라 충분한 교통시설 투자가 이루어지더라도 자동차 소비가 증가하면서 교통 혼잡 이외 사회적으로 수용하기 어려운 외부비용이 발생할 수

있기 때문이다. 달리 말하면 이용자부담원칙은 형평성과 교통 혼잡 해소를 위한 필요조건일 뿐 여타 외부효과의 교정에는 충분조건이 아닌 것이다.

자동차 운전자 본인이 직접 지불하지 않고 제3자가 부담하는 외부비용에는 교통 혼잡과 사고, 소음, 대기오염, 온난화 이외 토양·수질오염, 불법주차, 보행자 불편 그리고 자동차 세수를 초과하는 교통체제 및 기반시설 구축이 존재한다. 이처럼 자동차 운행은 음주나 흡연 등의 전통적인 Pigou재에 비하여 광범위한 분야에서 외부불경제를 유발한다.

2004년의 경우 자동차 운행으로 인한 사회적 비용은 추정 가능한 비용만 약 57조원으로 이는 GDP 대비 7.3%에 상당하는 것이다. 단일 요인으로는 대기오염과 온실가스 등 환경 폐해가 22.6조원으로 전체 비용의 약 40%를 차지하며(GDP 대비 2.9%), 두 번째로 큰 비용은 약 20조원(35%)으로 추정되는 교통 혼잡이다(GDP 대비 2.6%). 교통사고는 10.6조원으로 전체 비용의 19%를 차지하고 이 밖에 폐차로 인한 오염, 교통경찰, 주차장 건설 등에 약 4조원이 소요된다. 유럽 국가들의 사회적 비용도 GDP 대비 7~8% 수준으로 우리나라와 유사하다. 그러나 구성비중은 상당한 차이를 보여서 우리나라의 경우 교통혼잡비용이 약 35%에 이르는 반면 유럽 국가들의 혼잡비용은 약 6%에 불과하다. 반면 우리나라 교통사고비용은 약 19%로 유럽 국가(28%)에 비하여 월등히 낮고, 또한 환경오염에서는 온실가스비용이 약 12%로 유럽 국가(22%) 보다 적은 대신에 대기오염 비용은 상대적으로 높은 편이다. 전술한대로 교통기반시설이 자동차 수요를 따라가지 못하고 있는 성장국가의 경우 교통혼잡과 대기오염 비용이 상대적으로 많고, 인프라가 상대적으로 완비된 선진국의 경우 교통지체 보다는 인명에 대한 가치가 높아 교통사고와 환경오염 비중이 큰 편이다.

결론적으로 자동차 관련 세금은 자동차 운행으로 본인이 아닌 사회가 매년 부담하는 비용 57조 302억 원과 비교해보면 약 33% 수준이다. 따라서 이론적으로 보면 현재 세금은 적정 Pigou세의 1/3 정도로 자동차 이용자가 부담하는 비용은 외부불경제의 일부에 지나지 않는다(최경수/김유찬/장근호, 자동차 관련 사회적 비용과 적정 자동차세 부담수준, in: 세무와회계저널, 2007).

둘째, 개별(특별)소비세의 지나친 약화를 통한 역진적 조세구조 문제이다. 일반적으로 소비세, 특히 부가가치세는 소득에 역진적인 성격을 가진다. 이를 보완하기 위한 것이 특별소비세로서의 개별소비세이다. 과거의 특별소비세와 교통에너지환경세 등이 이제 개별소비세로서 통합되었기 때문에 구별하기에 곤란하기는 하나 과거에 특별소비세로서 과세되던 품목들은 주로 고소득층이 소비하는 재화들로서 고급승용차, 보석, 모피 등이 이에 해당한다. 따라

서 부가가치세율의 인상이나 이러한 개별소비세(과거의 특별소비세 대상 품목의 재화에 부과되는)의 약화는 소득분배의 문제를 야기할 수 있다.

셋째, 간이과세제도의 폐단이다. 우리나라의 사업자 중에서 간이과세를 적용받는 사업자는 아직도 40%에 달한다. 간이과세사업자의 경우 정상적으로 세금계산서를 수취·발행하면서 사업을 거래를 하지 않아도 되기 때문에 전체 경제의 과표 양성화에 미치는 부정적 효과가 크다. 신용카드세액공제 등으로 인한 카드사용 등으로 사업자의 매출이 양성화되면서 정상사업자로 전환하여 늘어난 세 부담을 잘 수용하는 많은 사업자들도 있으나 아직도 40%에 달하는 간이과세사업자 비율은 우리나라의 경제적 수준과 간이과세기준 금액수준에 비추어 정상적으로 판단하기는 어렵다.

넷째, 신용카드 사용의 제한이다. 2007년 한 해 동안 신용카드 사용금액은 260조원이었고 현금영수증은 50조원에 달했다. 신용카드·현금영수증 사용 합계액은 시행 첫해인 2005년 217조원에 이어 2006년 258조원, 작년 310조원을 기록하면서 상승세를 이어가고 있다.

신용카드 사용에 대한 지원은 과소비나 신용불량자 양산이라는 문제를 가질 수는 있다. 그렇지만 기왕의 거래를 하는 경우 물건을 판매하는 자의 부가가치세 및 소득세 또는 법인세를 파악하는데에는 신용카드 거래내역이 과세행정상 차지하는 역할은 매우 크다. 이러한 점을 반영하여 1999년 9월부터 신용카드 사용 소득공제제도의 시행과 2000년부터 시행하는 신용카드영수증 복권제도 등으로 신용카드 사용에 대한 세제상 혜택을 시행하고 있다.

최근 현금거래의 경우에는 소득과약을 위해 현금영수증제도를 도입하여 과세거래가 있는 경우 대금지급이 신용카드이든 현금이든 과세관청에서 파악하려고 하고 있다. 그러면서 현금영수증에 초점을 맞추어 홍보 등이 이루어지고 상대적으로 신용카드 사용에 대한 세제혜택을 줄이려는 논의가 되고 있다. 그런데 신용카드의 경우 수수료 부담 때문에 신용카드가맹점 개설을 주저할 수 있고 현금영수증은 그 높은 성과에도 불구하고 제도적으로 보완할 부분이 있다는 점에서 신용카드 사용을 통한 세원포착의 노력은 계속될 필요가 있다.

다섯째, 전자상거래 과세누락을 들 수 있다. 전통적 상거래는 장소나 재화나 용역의 식별이 용이하나 전자상거래는 식별이 어렵다. 원인은 국제화, 탈매개화, 디지털화라는 특성에 기인한 것으로 새로운 매체의 도입에 따른 관습이나 제도적 미비에 기인한다. 이에 따라서 외부적 관찰이 어려워지므로 탈루가 용이하여 탈세나 조세회피의 동기가 제공되고 있다.

② 경제정의 측면에서의 문제

다음으로 경제정의 확립 및 복지지원 측면에서 문제로는, 먼저 면세제도의 불충분한 감세 효과의 문제이다. 부가가치세 면세제도가 존재하는 경제적 의미는 기본적으로 소비세가 일반적으로 가지는 세부담의 역진성을 완화하기 위한 것이다. 따라서 저소득층의 소비에서 큰 비중을 차지하는 기초생활필수품(미가공 식료품, 수돗물, 연탄과 무연탄 등)에 대하여 면세를 제공한다. 그 외에 사회적으로 적정수준보다 공급이 부족하다고 보이는 의료서비스와 주거서비스 공급에 대해서도 국민의 기초생활보장차원에서 면세가 제공된다. 또한 부가가치세 제도는 세 부담의 역진성 완화와는 다른 차원에서 면세를 제공하는 경우가 있는데 부가가치의 계산이 어려운 생산요소거래(임금, 토지, 금융 등)에 대해서 부가가치세 면세를 적용한다.

다른 한편 면세제도가 가지는 문제점은 소비자 선택을 왜곡하고 이에 따라 자원배분의 중립성을 저해한다는 것이다. 또 중간단계의 사업자에 대한 면세로 누적과세현상(Cascading Effect)이 발생한다(김유찬, VAT의 면세 및 영세율 적용범위에 대한 평가와 조정의 기본 방향, 1998). 따라서 소득분배의 역진성 문제만 아니라면 면세범위는 가능한 한 축소되어야 한다는 것이 원칙이다.

우리나라의 부가가치세 면세범위를 OECD 표준 면세범위와 비교하면 우리나라는 OECD 표준 면세범위에 비하여 넓게 면세를 허용하고 있는 것이다. 그러나 OECD 개별 회원국들은 일반적으로 우리나라와 같이 OECD 표준범위와 차이가 나도록 면세를 허용하고 있는데 대부분의 나라들은 OECD 표준 범위보다 다소 넓게 면세범위를 규정하는 것에 비하여 뉴질랜드의 경우 OECD 표준보다 현저하게 좁은 범위로 면세를 허용하고 있다. OECD 표준면세범위와 조금도 차이가 없도록 자국의 면세범위를 규정하는 나라는 전체 OECD 국가 중 단지 독일 및 룩셈부르크뿐이다.

그러나 우리는 이 시점에서 대부분의 OECD 국가들이 부가가치세가 가진 소득에 대한 역진적 성격을 완화하기 위하여 면세제도 뿐 아니라 경감세율과 영세율 제도를 적극 활용하고 있다는 점을 상기하여야 한다. 대표적인 사례는 영국의 경우이다. 영국은 기초식료품, 아동 의류, 상수도, 신규주택의 건설 등에 대하여 영세율을 적용하고 있다. 이 영세율 적용규모는 상당히 큰 것으로서 영국의 재무성은 이로 인한 세수손실규모(조세지출규모)를 2004/2005 회계연도를 기준으로 255억 파운드로 추산하고 있는데 이는 2004/2005 회계연도의 영국의 부가가치세 총 세수가 735억 파운드인 것에 비추어 보면 매우 큰 규모이다. 영국은 이 분야 이외에도 부가가치세 도입초기부터 오랜 기간 동안 가정에서 사용하는 에너지 및 연료에 대

하여도 영세율을 적용하였었다. 이 에너지와 연료에 대한 영세율은 1993년에 17.5%의 표준세율 적용대상으로 바뀌었고 그 후 1997년에 5%의 경감세율 적용 대상이 되었다.

영세율은 면세제도보다 훨씬 강력한 세 부담 감면효과를 가지는 것이며 경감세율도 표준세율이 각각 17.5%, 19.6%, 19%인 영국, 프랑스, 독일이 5%, 5.5%, 7%의 경감세율을 가지는 것을 생각하면 이 세율의 격차가 크면서 동시에 사업자에게 환급이 허용되므로 면세제도보다 세 부담 감면효과가 더 큰 것이라고 보는 것이 타당하다.

우리나라는 이들 나라에 비하여 단지 면세제도만을 활용할 뿐이며 면세범위도 평균적인 OECD 국가들에 비하여 넓은 편이 아니다. 이를 감안하면 우리나라의 부가가치세가 가지는 소득에 대한 역진적 성격을 완화하기 위한 장치는 국제비교를 통하여 보면 상당히 부족한 수준이라고 판단된다.

2) 정책대안

첫째, 교정세로서의 환경세의 역할이 강화되어야 한다.

자동차에 대한 과세는 자동차 사용이 야기하는 외부불경제를 교정하기 위하여도 필요한 것이며 사적 재화인 자동차에 관련되는 세금은 수수료에 해당한다. 우리나라처럼 당분간 교통기반시설 마련이 불가피한 나라에서 자동차세의 인하와 이에 따른 도로시설 부족은 교통혼잡 등 외부효과의 악화를 유발하게 된다. 수익자부담원칙을 전제로 하여 자동차 관련 세금의 과다 여부는 결국 세수규모와 인프라 구축비용의 비교로 판단할 문제이다. 자동차 세부담 18조 6,224억 원과 확인 가능한 교통 관련 예산 16조 6,749억 원을 비교하면 우리나라에서 자동차 보유자가 자동차 운행으로 인한 비용에 비하여 사용료를 약 2조 원 정도 더 부담하고 있는 상황이다. 그런데 자동차 소비가 운전자 본인 이외 제3자에게 폐해를 유발하는 것을 고려하는 것이 필요하다. 적정 수준의 자동차 소비는 그로 인한 혜택과 운전자 본인 그리고 제3자가 지불하는 비용의 균형에 존재하며 최적 수준의 자동차 관련세는 이러한 균형을 찾기 위한 하나의 정책수단이 되어야 한다. 동 사회적 비용은 2004년도를 기준으로 우리나라에서 추정 가능한 비용만 약 57조원에 이르며 이는 GDP 대비 7.3%에 상당하는 것이다. 결국 자동차 관련 세금은 자동차 운행으로 본인이 아닌 사회가 매년 부담하는 비용 57조 원과 비교해보면 약 33% 수준이다. 따라서 이론적으로 보면 현재 세금은 적정 Pigou세의 1/3 정도로 자동차 이용자가 부담하는 비용은 외부불경제의 일부에 지나지 않는다. 승용차와 승합차를 비교하

면 외부효과 교정을 위하여 승용차를 상대적으로 더 증과하는 것이 적절하다.

둘째, 개별소비세의 역할 유지 및 강화가 필요하다.

우리나라는 유럽의 주요 국가들과 달리 부가가치세에서 표준세율과 경감세율의 이중적 세율구조를 가지고 있지 않으므로 이들 나라에 비하여 개별소비세가 더 정당화될 수 있다. 영국이나 독일 프랑스 같은 나라들은 부가가치세의 일반세율이 20% 수준에 가까우므로 여기에 추가하여 개별소비세를 부과할 경제적 필요성은 상대적으로 적으나 우리나라의 경우 10%에 지나지 않아 특정한 품목에 대하여 부가가치세에 추가한 개별소비세를 부과할 필요성은 존재한다.

셋째, 간이과세제도는 폐지하고 소액부징수 한계금액은 유지되어야 한다.

간이과세제도를 통하여 영세사업자에게 기장능력이 없다는 이유로 특례를 제공하고 있으나 우리 국민의 교육수준으로 볼 때 현재 간이과세자로서 머무는 사업자들 중 많은 사업자들은 기장을 하고 일반사업자가 될 수 있다고 보여 진다. 다만 부당하게 간이과세자로서 머무는 것은 간이과세자로서의 혜택을 누리하고자 하기 때문이므로 정부는 장기적으로는 중장기적 로드맵을 설정하여 전체를 일반과세자로 전환하되 진실로 영세한 소규모사업자에 대하여는 소액부징수제도를 적용하여야 한다. 단기적인 대안으로는 간이과세제도를 현재의 기준을 유지하면서 존속시키되 간이과세제도가 일반과세제도보다 사업자에게 절대 유리하지 않도록 운영함으로써 결과적으로 간이과세자가 줄어들도록 유도하는 방법이 있다.

넷째, 신용카드 수수료 인하 및 위장가맹점에 대한 철저한 확인이 필요하다.

신용카드 사용 활성화를 위해서는 정부의 반강제적인 조치에 의존하는 것보다는 수수료의 인하문제 해결이 필요하다. 따라서 정부는 신용카드 가맹점 지정과 카드사용 권장에 앞서 먼저 수수료율의 하향 조정이 반드시 이루어져야 투명과세 실현이 앞당겨질 수 있음을 깨닫고 수수료율이 인하되도록 적극적으로 앞장서야 한다.

또한 신용카드 업무에 있어서 그 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소가 신용정보의 활용이며 이는 곧 신용카드에 관련된 모든 업무가 신용정보를 기반으로 수행된다는 것을 뜻한다. 그러므로 신용카드업계는 공동으로 온라인망을 구축하여 카드회원의 정보를 교환할 수 있어야 하며 따라서 신용조사만을 전담하는 기관을 설립하는 것도 고려해 볼만하다.

현재와 같은 신용카드 매출전표의 불법유통이나 부정대출 등 신용카드에 대한 불법사용은 결국 위장가맹점이 존재하므로 가능한 것이다. 따라서 이러한 불법유통이나 부정대출을 막기 위해서는 먼저 과세당국인 세무서에서 사업자등록증을 교부 시 실제 사업여부를 철저히 확인하여 위장가맹점이 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 그리고 위장가맹점과 관련해서 세금을 줄이는 경우에는 조세범처벌법 적용을 철저히 하여 위장가맹점에 대한 처벌을 제대로 하여야 한다.

다섯째, 지급결제은행을 통한 전자상거래의 파악이 필요하다.

종래의 신용카드 결제의 경우에는 제반 상거래 보고를 카드사가 해 왔다. 그러나 전자상거래에서는 신용카드 및 데빗카드, 전자캐쉬 등 여러 가지 지불수단들이 통합되어 대금결제가 이루어진다. 이러한 다양한 대금 결제수단들을 통합하여 공통적으로 거래 내용을 보고할 수 있는 곳은 지급결제를 하는 은행이라 할 수 있다. 따라서 국세청은 사업자의 세무신고 내용을 상호대조하기 위해 지급 결제하는 은행이 통보한 거래내용을 참고하게 된다면 전자상거래를 통한 거래를 파악하고 과세를 제대로 할 수 있을 것이다.

여섯째, 전자세금계산서 이용이 확대되어야 한다.

디지털환경에서의 전자세금계산서의 생성, 보존, 활용은 과세의 정상화에 유용한 수단이 될 수 있다. 전자세금계산서의 이용의 확대를 위하여 전자세금계산서가 세무나 회계 프로그램 상에서 읽혀져 내용을 확인할 수 있어야 함은 물론 다시 입력하지 아니하고 그 자체로 프로그램과 연동하여 작동하도록 회계나 세무 소프트웨어의 표준을 제정하여 널리 이용될 수 있는 기반이 조성되어야 할 것이다.

일곱째, 무자료 거래시장이 근절되어야 한다.

무자료로 거래가 일어나는 경우는 물건을 사는 자와 물건을 파는 자 모두의 과세 상 이해관계가 맞아 떨어지기 때문이라 할 수 있다. 과세관청의 입장에서 보면 무자료 거래로 인한 이익이 어떤 식으로 있게 되면 그 자가 축적된 부를 통해 부동산이나 주식투자를 하게 될 가능성이 높다. 이러한 부동산 및 주식 취득에 대한 자금출처를 거슬러 올라가는 방법도 우회적으로 무자료 거래시장을 줄이는 방법이 될 수 있을 것이다.

보다 직접적인 방법으로는 무자료 거래가 많이 일어나는 업종에 대해 집중적인 관리를 하는 것이다. 골드바라는 금, 유류, 술 등이 무자료 거래가 많이 일어나 국가에서 여러 법제도적인 장치를 두고 있지만 법제도를 피해나가는 문제는 과세행정으로 파악하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 해당 업종에 대한 정기적인 세무조사, 조세범처벌법상 처벌의 현실화 등도 무자료 거래시장의 규모를 줄이는 방법이 될 것이다.

마지막으로 필수 생필품 및 유아용품에 대한 영세율 제도 도입이 필요하다.

부가가치세에서 생활필수품 등에 대하여 경감세율을 적용하면 소득분배의 역진성문제에 대처할 수 있다. 예를 들어 일부 생필품의 부가가치세율을 5%로 인하하면 부가가치세의 소득분배에 대한 역진성 문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다. OECD 국가 중 일부나라에서는 면세제도 이외에 중요한 생필품에 대하여 경감세율을 적용할 뿐만 아니라 다른 일부 핵심품목에 대하여는 영세율을 적용하기도 한다. 국내에서 공급되는 기초 생필품에 대하여 영세율을 적용하는 대표적인 나라로 캐나다, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국을 들 수 있다.

제3절 재산세제의 개선

1) 현황과 문제

① 시장 활성화 측면에서의 문제

시장의 활성화 측면에서 재산세제 운영의 문제점으로는 취득세, 등록세 분야의 세목의 중첩과 부과 방식을 들 수 있다. 지방세의 세목은 17가지로 상호 중첩되거나 세금에 세금을 부과하는 방식을 취하고 있다. 세수입 구조를 보면 1991년 지방자치제도가 도입된 이후 세제 정비는 없었고 거의 동일하나 지방재정의 규모는 21조에서 120조로 급격히 팽창하였다(유경문, 분권화시대의 조세체계 개편방안, 세학사, 2007, 131쪽). 현황을 평가하여 요약하면 세목이 많고 체계가 복잡하다는 점, 세금에 덧붙이는 과세방식(tax on tax)이 많다는 점, 목적세의 부담이 크다는 점(유경문, 분권화시대의 조세체계 개편방안, 세학사, 2007, 134쪽), 세무행정이나 절차가 복잡하여 불필요한 세무행정 및 납세협력비용이 크다는 점이다.

취득세 및 등록세의 경우 중복과세, 고율 과세에 따른 자원배분의 효율성의 문제점이 제기되어 왔으나 납세저항이 비교적 적게 많은 세수를 확보할 수 있는 장점 때문에 개선의 노력을 기울이지 않았고 현 시점에서는 세수확보 대책이 없이 급하게 변경하기도 어렵다. 따라서 취득단계의 과세완화에 따른 재정수입의 감소를 보유세 증세나 기타의 세원으로 개발로 확충하도록 하는 구조조정을 원칙으로 하고 단기적으로 양 세목을 통합하여 납세협력 및 세무행정비용을 축소할 필요가 있다.

② 경제정의 측면에서의 문제

다음으로 경제정의 및 복지지원 측면에서의 문제점으로는 먼저, 상속·증여세에서 변칙적 부의 세습 허용을 들 수 있다. 조세의 부담이 정의롭기 위하여 과세대상에 대한 논리적 근거를 필요로 한다. 전통적으로 응의설에 기초한 소득세는 일정비율(현행 소득세의 경우 일반세율 35%와 주민세 3.5% 합계 38.5%)의 사회적 합의가 기초가 되고 소비세는 일반소비세율인 부가가치세율 10%가 기초가 된다. 무상재산의 취득에 대하여 증여세를 부과하고 주민세 없이 그 부담이 50%를 기준으로 하고 그 중 재산상속으로 인한 무상취득의 경우 상속세를 부과한다. 증여세는 재산취득세 체계를 상속세는 전통적 관습에 따라 유산세 체계를 취하고 있다. 이에 당해 세목이 정의로운가에 대하여 각 관점별 이견이 있다.

과세의 근거인 사망에 대한 과세가 정의로운 것인가의 근본적 문제부터 생전에 과세된 소득세와의 이중과세, 저축과 투자에 미치는 영향, 세수와 세무행정 및 납세순응비용, 보완세적인 성격의 존재하는가, 부의 집중에 대한 억제기능이 있는가의 문제들이 제기되어 상속세 폐지의 찬반론이 제기되어 왔다(최명근, 상속과세의 존폐론, 2007, 경제법률훈사, 1115~1135쪽). 이에 우리는 첫째, 선진각국에서 상속세 폐지 및 완화를 하고 있는 추세와 둘째, 우리나라의 현행 자본이득에 대한 과세체계의 불완전성 셋째, 상장 비상장 유가증권 등의 과세 정상화 넷째, 유산취득세 체계로의 전환의 필요성 등이 종합적으로 고려되어야 할 것이다(최명근, 상속과세의 존폐론, 2007, 경제법률훈사, 100~102쪽). 이에 증여세 등과 연계하여 상속세를 유산세에서 유산 취득체제로 전환함이 분화되는 가족개념이나 합리적 분배, 논리적 근거로 바람직하다고 본다.

둘째, 취득세, 등록세 분야에서 지방재정 확충에 대한 고려 부족이다. 국민경제 내에서 소득에 대한 과세와 소비에 대한 과세 및 보유, 이전 등에 대한 과세 등 조세체계를 구축한 다음 구축된 체계 내에서 그 재원을 국가와 지방간 분배하여 과세에 따른 납세자의 긍정적 수

용과 국민경제의 효율성을 확보하여야 할 것이다. 따라서 통합 재정수요와 각 주체별 재정수요에 대한 재원의 배분의 기준이나 범위는 현재의 조세체계 및 세원의 특수성, 행정수용능력 등을 감안하여 현실적으로 타당한 범위로 정해져야 할 것이다.

지방세는 당해 지역과 연관되어 발생하거나 향유하는 이익을 대상으로 확충함이 납세수용이나 수혜측면에서 타당하고 긍정적 효과를 나타낼 수 있다. 현재 국세 중 지역과 관련된 토지 건물에 부과 징수하는 소득세, 양도소득세 등이 고려될 수 있으나 세원의 집중도와 안정적 수입의 확보가 곤란한 점, 국가발전전략 등에 비추어 실현하기 어렵다. 따라서 지방세 중 비교적 안정적인 재산세 등 보유세를 기초로 하고 사용자, 개발부담금 등의 재원을 개발세 등 지방세원으로 흡수(양도소득에서 공제함으로써 국세를 지방세로 전환하는 효과)하여 수시 필요한 재원을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이고 양도소득세의 경우 발생 자치단체별로 배부하여 지방재원으로 활용될 수 있다 하겠다.

논의되고 있는 지방소비세나 지방소득세의 신설은 이중의 납세순응비용을 초래하고 현행 주민세 등 tax on tax방식의 경우 재원의 지방배분에 의미를 둔다 하더라도 납세자가 국가와 지방자치단체에 이중으로 납세를 함에 따른 불필요한 협력비용의 축소를 위하여 통합징수 이전 방식을 도입할 필요도 있다.

셋째, 종합부동산세의 무력화로 인한 부동산 시장의 투기위험과 지방재정의 문제이다. 2005년 1월 종합부동산세를 도입하기 전에서는 보유한 재산에 대한 세금이 소득, 소비에 비해 지나치게 낮았다. 보유한 재산 중 토지에 대해서는 종합토지세가, 건물 등에 대해서는 재산세가 지방세로서 매겨지기는 했지만, 지방자치단체에서는 보유한 재산의 가격에 비교하면 그 세 부담이 미미했다. 부동산의 취득, 보유, 처분의 단계별 세 부담을 볼 때 보유단계의 세 부담이 미미했던 것이다.

그런데 세 부담의 형평, 부동산 경기과열에 대한 대책, 지방자치단체 간 재원의 격차 완화 등을 목표로 2005년 1월에 종합부동산세법이 도입되었다. 토지, 건물 등에 대해서 1차적으로 지방세로서 재산세를 부과하고, 토지, 주택 등에 대해 2차적으로 국세로서 종합부동산세를 도입한 것이다. 이러한 종합부동산세는 부동산 보유단계의 세금부담을 늘림으로써 부동산에 대한 필요 이상의 보유에 대해 제한 하는 의미를 가졌다.

2008년 종합부동산세에 대해 헌법재판소에서는 당초 주택의 경우 세대별로 합산하여 과세하는 방법이 위헌이라는 결정을 하였고, 1주택 장기보유자에 대한 일률적 과세도 헌법에 불일치 한다는 결정을 함으로써 2006년과 2007년도 과세분에 대해 세대별 합산과세에 따른

납부세액을 모두 환급하였다. 이에 따라 종합부동산세법은 주택 및 토지분 중부세 과세방식을 세대별에서 개인별 합산방식으로 개정하였다. 또한 중부세의 세 부담 완화를 위하여 주택 및 토지의 과세기준금액을 각각 인상하여, 1세대 1주택의 경우 6억원에서 9억원으로, 종합합산 토지 3억원에서 5억원으로, 별도합산 토지 40억원에서 80억원으로 상향 조정하였다. 다만 1세대 다주택자는 종전과 동일하게 6억원이 과세기준금액이다.

이러한 헌법재판소 결정에 따른 종합부동산세법의 개정 이외에도 종합부동산세법 자체의 폐지도 논의되고 있다. 종합부동산세법 폐지이후 지방세인 재산세를 어떻게 운영하는지에 따라 종합부동산세법 폐지가 미치는 경제적 효과는 달라질 수 있다. 그러나 부동산 보유단계의 적정한 세 부담은 유지되어야 하고, 지방자치단체 간 재원의 격차는 줄여야 한다는 것은 포기할 수 없는 세제운영의 방향이라 할 수 있다. 종합부동산세의 개별적인 쟁점의 문제점을 들어 2005년 1월 어렵게 입법화되기 전 더 큰 문제가 있었던 제도로 회귀는 타당하지 않다. 종합부동산세의 폐지는 부동산 보유에 대해 적정한 세 부담을 포기하는 것을 의미할 수 있고 이는 부동산시장에 좋지 않은 신호를 주어 부동산의 가수요를 부추길 우려가 있다. 그리고 종합부동산세를 통해 부동산 보유단계의 세금 중 일부를 국가가 걷어 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 나누어주는 기능을 해 왔는데, 이를 지방세인 재산세에만 맡기는 경우 부동산 보유단계의 세입이 높은 지방자치단체와 그렇지 못한 지방자치단체 간 세수입격차가 심화될 우려가 있다. 서울특별시의 경우 재산세 공동세 방식으로 일부 완화를 시키고 있지만 그것만으로는 이 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다.

2) 정책대안

먼저, 국세와 지방세간 적절한 세원 조정이 있어야 한다.

지방자치 실시 후 지방재정의 확충은 중요한 정책과제로 대두되어 왔다. 재정의 민주화를 실현하는 수단으로 그 중요성은 말할 필요가 없다. 그러나 장기간 고착되어온 현행 과세체제에서 합리적으로 적절한 세원을 찾기란 쉽지 않거나 불가능하다. 따라서 현재의 과세체제 내에서 지방재원의 확충방향을 어떠한 방향으로 설정할 것인가와 이에 필요한 세무행정의 체계를 어떻게 구축할 것인가에 관하여 장기적으로 심도 있는 논의가 필요하다.

중복된 지방세 과세체제는 단순화하고 세무행정 또한 합리적으로 집중하고 분산시켜 필요한 재원을 확보하면서 동시에 불균형한 지방간 격차에 대하여 중앙정부가 교부하거나 지

원하는 방식을 취하는 현행 체계를 유지하지 아니할 수 없다고 본다. 특히 tax on tax 방식의 현행 지방세는 본세에 흡수하도록 하고 일정 부분의 재원을 배분하도록 하거나 국세로 징수하여 지방에 일정률로 교부하는 방식을 취하여 징세 행정 및 수용상 비용을 최소화 할 필요가 있다.

현재 지방자치단체의 재정운영에 많은 문제점이 제기되고, 사전 검토가 미흡하여 불필요한 재정지출이 발생하는 상황에서 지방교부세로 부가가치세 및 소득세를 취하는 경우 지방간 불균등에 대한 해소를 어떻게 할 것인지와 이러한 배분이 향후 국가재정과 지방재정 간에 미치는 영향에 대한 충분한 숙고가 있어야 할 것이다. 이에 대한 중앙정부의 재정 건전성이나 세원의 취약성 등을 감안하여 세원을 교부할 것인가에 대한 충분한 검토가 있어야 할 것이며 중앙정부의 통제 또한 정치적으로 작용하지 못하도록 배분기준을 세우는 문제가 제기 될 것이다.

둘째, 상속세는 유산취득세로 전환되어야 하며, 상속·증여세 분야에서 변칙적 부의 세습을 파악하고 차단하는 기능이 유지되어야 한다.

현행 유산세 체제의 상속세 체제는 많은 문제점이 노출되어 논쟁이 발생되고 있으며 논리상 합리성이 결여되어 있다. 증여세는 50% 기준으로 과세되고 있는바 적정여부는 계속 검토 하되 상속 또한 유산취득세 체제로 전환하여 상속 또한 이에 연동하여 부담을 하도록 하고 수혜자를 납세 주체로 하는 개선이 필요하다.

기업 상속의 경우 상속세로 인해 기업 활동이 위축된다는 일부 주장이 제기되고 있지만 상속세가 기업자산에 대한 과세가 아니라 기업인에 대한 과세이며 폐지주장은 기업(법인)과 기업인을 동일시하고 있다. 특히 상장주식 소유의 경우에는 물납허용이 가능하기 때문에 세액 납부에 아무런 문제를 가지고 있지 않기 때문에 상속세는 기업의 경제력을 떨어뜨리는 것이 아니다. 다만, 기업 활동과 관련된 상속에 대한 접근방법에 있어서는 두 가지로 나눌 필요가 있다. 먼저 대기업 상장주식과 관련해서는 상속세 존치 및 강화를 주장할 수 있는데, 이는 특정 대기업이 세금납부는 거부하면서 경영권은 상속하여 유지하려는 데서 기인한다. 이에 비해 중소기업·비상장주식의 경우는 보다 정밀하게 접근할 필요가 있는데, 현재와 같이 정부에서 비상장주식 물납을 허용하지 않고 있는 상황에서 중소기업을 가업 승계한 이들이 실제로 상속세를 부담할 수 있는 방안이 많지 않다는 점을 감안해야 한다. 그러므로 중소기업·비상장주식의 경우 완전면제보다는 상속개시 후 그 상속재산을 처분하는 시점에 과세하는

과세이연방식을 적용할 수 있는 여지를 남겨놓아야 한다. 나아가 중소기업 기업승계와 관련해서는 상속세 감면의 기준을 자산 유지가 아닌, 고용을 유지하는 것(지불임금의 합계)으로 삼음으로써 전체 경제활동에 얼마나 기여하는지 판단하고 있는 독일의 사례를 참고할 필요가 있다. 일종의 노동비용 지원제도의 측면이며 이는 사회적으로 긍정적 의미를 가지며 기업의 계속성이 대전제가 되어야 하기 때문에 기업승계보다는 사업승계의 개념으로 전환해야 한다.

셋째, 금융실명제의 강화가 필요하다.

재산의 이전에 대해서는 여러 가지 세 부담이 따른다. 국가가 이러한 재산의 이전을 파악하고 있어야 세 부담 능력에 맞는 과세가 가능하다. 어느 한 군데라도 세원포착 시 구멍이 생기면 과세의 형평을 해하는 시도가 이루어지기 쉽다. 이러한 시도가 쉽게 이루어질 수 있는 것이 금융재산이라 할 수 있다. 금융재산을 등록하는 단계에서 누구의 것인지 확인하는 것부터 금융재산을 둘러싼 세원포착이 시작된다. 따라서 금융실명제는 중요하다.

우리나라의 금융실명제는 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급명령’에 의거, 1993년 8월 12일 이후 모든 금융거래에 도입되었다. 법제도적으로 금융실명제가 도입되었다고 하더라도 거래단계에서는 예금명의인과 출연자가 같지 않은 경우가 존재하고 있다. 예금명의인과 출연자가 다른 경우 예금명의인에게 예금의 소유자로 인정하려는 법원 판례의 경향은 금융실명제를 뒷받침하는 것이라 할 수 있다. 그러한 의미에서 2009년 3월의 아래 대법원 전원합의체 판결은 긍정적으로 평가할 수 있다(대법원 2009.3.19. 선고 2008다45828 전원합의체 판결). 이 판결에서는 갑이 배우자인 을을 대리하여 금융기관과 을의 실명확인 절차를 거쳐 을 명의의 예금계약을 체결한 사안에서, 갑과 을의 내부적 법률관계에 불과한 자금 출연경위, 거래인감 및 비밀번호의 등록·관리, 예금의 인출 상황 등의 사정만으로 금융기관과 갑 사이에 예금명의자 을이 아닌 출연자 갑을 예금계약의 당사자로 하기로 하는 묵시적 약정이 체결되었다고 보아 갑을 예금계약의 당사자라고 판단한 원심판결을 파기하였다. 은행의 입장에서 볼 때 출연자가 아닌 예금명의인을 예금의 소유자로 인정하는 것이다. 이러한 판례의 축적이 되면 자기 돈이 아닌 예금을 자신의 것으로 인정하는 문제가 있기는 하지만, 금융실명제를 따르지 않은 자에 대한 경제적 제재라는 점에서는 금융실명제를 뒷받침하는 것이라 할 수 있는 것이다.

금융실명제 위반에 대해서 법적 경제적 제재는 지속되어야 한다. 금융실명제 위반을 통해

누리는 경제적 이익은 상속세, 증여세 탈루로 이용될 수 있다는 점에서 재산취득 시 그 취득자금에 대한 철저하고 예외 없는 출처조사도 함께 이루어져야 한다. 또한 최근 삼성의 비자금 사건에서 확인되었듯이 일부 시중 금융기관이 차명이나 가명거래를 방조하고 있는 듯한 모습도 드러나고 있다. 따라서 금융기관의 본인확인 등 의무노력을 강화하고, 불법적 거래를 인지하였음에도 이를 방치하는 것에 대해서는 강한 벌칙조항을 도입해야 한다.

넷째, 명의신탁에 대해서는 각종 불이익을 부여해야 한다.

자신이 가진 재산을 남의 명의로 해 놓은 것을 명의신탁이라고 한다. 이러한 명의신탁은 주식, 부동산 등 명의를 등기 또는 등록하는 재산의 경우에 대한 것이라 할 수 있다. 이러한 명의신탁은 경제적 필요가 있을 수도 있지만 국가가 소득이나 재산을 파악하는데 어려움을 준다.

세금을 줄이기 위한 의도적인 명의신탁에 대해서는 정상적인 세제운영을 위해 다양한 제재를 가할 필요가 있다. 여러 제재는 또 다른 회피를 낳을 수는 있겠지만 지속적으로 예외 없는 제재는 결국 자신의 이름에 맞는 재산의 등기·등록을 하도록 만들 것이다.

부동산의 경우 명의신탁에 대해 “부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률”상 여러 제재를 현재 가하고 있다. 부동산 명의신탁약정은 부동산에 관한 물권을 보유하거나 이를 취득 또는 취득하려는 자가 타인과의 약정으로 대내적으로는 실권리자가 부동산에 관한 물권을 보유하거나 보유하기로 하고 그에 관한 등기는 타인명의로 하기로 하는 것을 말한다. 이러한 명의신탁약정은 무효이며, 이에 따른 부동산의 물권 변동도 무효로 한다. 위반한 명의신탁자에게 당해 부동산가액의 100분의 30에 해당하는 금액의 범위 안에서 과징금이 부과되며, 명의신탁자 및 교사자 등에게 형사처벌을 하게 된다. 이제는 이러한 제재를 현실적으로 제대로 적발하여 집행하는 것이 소위 부동산실명제 성공의 관건이라 할 수 있다.

주식의 경우 명의신탁에 대해서는 상속세 및 증여세법상 증여의제라는 제재를 가하고 있다. 부의 무상이전이 아닌데도 세금으로 제재를 가하는 것이다. 이러한 세금방식의 제재는 문제가 있다는 점에서 부동산의 경우와 마찬가지로 주식의 경우도 “부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률”과 같은 과징금 및 형사처벌 상 제재로 전환할 필요가 있다. 주식 명의신탁에 대한 제재의 강화와 세제 원래 목적의 운영이라는 측면에서 그러하다.

다섯째, 종합부동산세는 과세기준을 강화하여 세제 실효성을 높여야 한다.

헌법재판소 결정에 따라 종합부동산세법이 일부 개정되었다. 개정 시에 부동산보유세제의 개편방향과 관련해서 종합부동산세의 개정에 그칠 것이 아니라 종합부동산세법 자체를 폐지하되 재산세로의 통합하자는 주장이 있었다. 그러나 종합부동산세법 폐지 이후 지방세인 재산세를 어떻게 운영하는지에 따라 종합부동산세 폐지의 경제적 파급효과가 달라질 수 있는 점, 부동산 투기가 횡행하여 가액 폭등이 빈발한 상황에서 전국적 차원의 부동산 세제 운용의 통합성이 요구된다는 점을 고려할 때 폐지 후 재산세로의 통합여부는 신중한 검토가 필요하다.

부동산 세제는 다른 어느 나라를 보더라도 부동산 거래를 촉진하고 시장을 활성화하기 위해 거래세는 낮추고, 능력에 맞게 부동산을 보유하도록 유도하고 투기적 가수요를 막기 위해 보유세는 강화하는 것이 대원칙이다. 부동산에 대한 선진외국에 비해 과도하게 낮은 현재의 실효세율을 고려할 때 부동산 보유단계의 적정한 세 부담 유지라는 방향은 옳다. 부동산에 대한 우리나라 국민의 소유의식, 부동산의 제한된 재화로서 속성 등을 고려한다면 부동산 시장의 과열을 조절하기 위해서이다. 따라서 종합부동산세의 세부적인 여러 논란에도 불구하고 종합부동산세는 존속, 강화시키는 것이 타당하다.

주택을 주거단위로 보는 경우 세대를 기준으로 하여 보유단계의 종합부동산세를 매기는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 주택의 경우 세대별이 아니라 개인별로 납세의무를 지워야 한다는 취지는 재고가 필요하다. 세대를 기준으로 세 부담을 완화하고 세 부담을 가중하면서 세대기준의 납세의무를 별도로 문제 삼는 것은 타당하지 않기 때문이다. 고령자, 장기보유자에 대한 배려는 현재 종합부동산세법의 틀 안에서 얼마든지 가능하다. 현재의 종합부동산세 운영에 따른 특정인의 과중한 부담은 세법개정으로 보완하면 되는 것이지 종합부동산세 자체를 폐지할 일은 아니다.

제4절 세무행정의 개혁

1) 현황과 문제

세무행정 분야의 문제점으로는 먼저, 세원파악에 대한 시스템적 접근의 부족을 들 수 있다. 부가가치세와 특별소비세로 대표되는 소비세의 과세대상은 물품이나 재화의 공급에 기초하게 된다. 따라서 사업상의 물품공급에 초점이 맞추어져야 할 것이나 그러하지 못한 경우에는 왜곡이 초래되게 된다. 공급은 통상 약정과 이행(인도) 대금결제에 완결하게 되며 이 경우 파악은 인도와 대금결제를 중심으로 이루어지게 되는바 세금계산서 또는 납세협력의무로서 이용 또는 반출기록을 중심으로 수행된다. 소비세 분야의 거래의 파악은 그러나 소비세분야의 세원파악을 위하여 중요한 것뿐 만 아니라 이것이 나중에 소득세 분야에서 과세소득의 파악에서 기초자료가 된다는 점에서 매우 중요하다.

세무행정에서는 통상적으로 세금계산서 수수와 대사를 통하여 납세관리를 하여 왔으며 세무조사 등 직접 확인하는 경우 대금결제를 기초로 하고 있으나 조사를 하더라도 발견되지 않는 경우도 많다. 세금계산서도 장부의 한 부분이며 거래사실을 기록하여 집계/보고하는 수단의 하나다. 그 본질은 장부와 다를 바 없으므로 세금계산서로도 거래 자체의 존부가 확인 검증될 수 있어야 한다. 세금계산서는 거래 시에 당해 장소에서 발행되어야 함에도 실제로는 기재의 일자가 변경가능하고 일부 월말이나 신고기간 임박하여 작성하고 있는 경우도 많다. 또 지자체, 정부산하단체, 비영리단체 등에 대하여 단순한 세금계산서 제출협조 정도만이 요구되고 있고 특히 종교단체나 사회단체에 대하여도 과세자료 관리가 매우 허술하다. 향후 이들 단체에 대한 지출보고서 제출 의무화와 이행이 이루어져야 한다. 간이과세자와 기업농에 대한 자료제출의무도 합리적인 방법으로 강제되고 이행되어야 할 것이다.

현재 의료 및 교육서비스 등 부가가치세가 면세되는 분야에서도 면세사업의 전산기록의 보전과 제출을 의무화 할 필요가 있다. 특히 의료서비스의 경우 서비스의 종류와 금액 등이 의료보험 등으로 표준화 되었으므로 의료전산망을 이용한 납세자료 형성은 매우 중요한 의미를 갖는다. 학원 등의 경우 수용인원 등이 교육행정당국에 보고되는바 이러한 자료 또한 디지털화하여 기록을 보전하여 그 범위를 확대할 필요가 있다.

둘째, 인센티브 부여를 통한 자발적 납세분위기 조성 및 납세자간 상호견제 분위기의 부족이다. 사업순환과정은 생산사업자로부터 구매하여 하위 판매사업자나 소비자에게 공급하는

물류의 과정과 이에 반대로 대금을 결제하는 과정을 거친다. 공급자는 비사업자인 정부나 공공단체, 또는 개인(가계)와 사업자로 구분할 수 있고 공급받는 자 또한 같다. 여기서 각 사업주체들 사이에는 세금계산서 등으로 어느 정도 정착될 수 있으나 나머지는 상호대사 등이 이루어지지 아니하여 은폐나 탈루가 매우 많았다. 예를 들면 세무보고를 하지 아니하는 일부 종교단체로 공급되는 물품이나 개인소비자에게 공급되는 현금거래의 경우 등은 상호대사가 되지 아니하는 것이다. 최근 신용카드소득공제 등은 매우 유용한 수단으로 현금거래로 탈루되는 세원을 양성화하는 획기적 전기를 이루었으며 납세규모에 비하여 납세순응도 매우 양호하였다. 향후에는 보고에서 제외되고 있는 공공부분과 공익단체들과 근로소득이외의 사업소득자나 이자소득 등 여타의 소득자들에 대한 가계소비부분의 신용카드 사용소득공제 등 인센티브 제공을 확대하는 방안도 고려될 필요가 있다.

2) 정책대안

먼저, 세무조사 강화 및 생활수준에 의한 소득추계과세제도가 도입되어야 한다.

우리나라는 기본적으로 국세의 경우 납세의무자가 신고 납부하는 것을 원칙으로 하고 국가는 그러한 신고납부가 제대로 되어 있는지를 점검하는 방식을 채택하고 있다. 국가가 세금을 계산하여 고지서를 보내는 것은 납세의무자의 신고가 없거나 부실한 경우라 할 수 있다.

납세의무자가 제대로 신고납부를 하기 위해서는 신고납부에 대한 인센티브와 신고납부를 제대로 하지 않는 경우에 대한 강한 제재가 함께 병행될 필요가 있다. 신고납부를 제대로 하지 않는 경우에는 가산세라는 경제적 불이익 이외에 그 정도가 도를 넘는 경우에는 조세포탈범으로 형사 처벌을 받을 수도 있다. 신고가 제대로 되어 있는지를 점검하는 것은 국세청의 세무조사에 의해 가능하다.

국세청의 세무조사는 자칫 잘못 이용되는 경우 정치적 탄압이나 세무공무원의 부패로 연결될 우려가 있다. 따라서 무조건적인 세무조사의 강화는 바람직하지 않다. 그렇지만 세무조사는 담세력이 있는 경우 과세가 될 수 있도록 하는데 없어서는 안되는 검증방법으로서 매우 중요하다. 납세의무자에게 세금을 탈루하면 언젠가는 국세청의 세무조사를 통해 밝혀진다는 의식을 갖게 할 필요가 있다. 2005년 12월부터 2009년 5월까지의 고소득자영업자에 대한 10차례의 기획세무조사는 특정 직업군에게 집중하여 어느 정도의 성과를 거두었다.

그렇지만 이러한 기획세무조사는 한계가 있다. 사람의 주관적인 판단이 아닌 기계적이면서

지속적인 세무조사도 병행되어야 한다. 이러한 세무조사를 받는 비율을 높일 필요가 있다. 세무조사의 비율을 줄이고 일단 탈세가 있으면 엄벌에 처해 사회생활을 하지 못할 정도로 만드는 것도 과세신고를 제대로 하게 하는 방법이기도 하지만, 조세포탈에 대해 처벌까지 되는 사례가 많지 않다는 점, 세무조사 선정과정에 시비가 있을 수 있다는 점 등을 고려할 때 세무조사 받는 비율을 높이는 것이 우리나라 현실에 부합된다고 할 것이다. 다만 세무조사는 실제로 과세신고가 제대로 되어 있는지를 점검하는 쪽에 무게가 실려야 되고 국세청이 권력기관으로서 조세포탈을 전제로 범죄조사 하듯 하는 것은 필요최소한에 그쳐야 한다. “세무조사”가 아닌 “세무검증”이라는 용어를 사용하지는 논의가 있는 것도 그러한 생각에 바탕을 둔 것이다.

한편 실제 세금은 원칙적으로 근거과세의 원칙에 따라 과세되어야 할 것이다. 근거과세는 납세의무를 확정함에 있어서 장부 및 증빙서류 등에 근거하여 부과되어야 함을 의미한다. 이러한 장부 등에 근거하여 실액과세를 하여야 하겠지만, 항상 장부 및 증빙서류 등이 제대로 되어 있는 것이 아니기 때문에 이 경우 추계과세방법이 동원된다. 이러한 추계과세방법으로 소득세법에서는 기준경비율법(단순경비율법 포함)을 채택하고 있다. 이러한 기준경비율법에 의한 추계소득금액이 납세의무자의 소득실액과 차이가 있는 경우에는 응능부담의 원칙에 비추어 문제라 할 수 있다.

추계소득금액과 소득실액의 차이를 좁히는 것이 합리적인 추계소득금액을 산정하는 방법이 추구하는 목표라 할 것이다. 이를 위해 다양한 방법이 제시되고 있지만, 소득원이 객관적으로 드러나지 않은데 호화생활을 하는 자에 대해 지출액 및 추정지출액(자산의 취득능력 등)을 근거로 하여 소득금액을 추계하는 지출액법의 도입을 고려해 볼 만하다. 이는 생활수준을 고려한 추계과세방법이다.

둘째, 사회적 인프라 구축을 통한 세원파악에 대한 시스템적 접근(IT 인프라의 적극 활용 및 인센티브 부여)이 필요하다.

세무 보고된 DB로 세원을 감시하기는 매우 어렵다. 따라서 사회적으로 구축된 DB인프라를 최대한 활용하여야 할 것인바 신용카드의 경우 PG자료, 무역DB, 금융결제DB, 사업장내 ERP DB등을 시스템적으로 연결하여 회계DB를 구축하고 디지털로 세무신고를 하도록 함으로써 회계환경을 디지털 기반으로 확대하여야 할 것이다.

셋째, 국세청의 보유정보 남용에 대한 통제를 위해 외부위원회가 설치되어야 한다.

정보보호의 방식은 보존정보의 소유와 열람권의 통제에 있다. 정보의 보존은 각 주체별 DB를 구축하고 세무 상 필요한 정보만을 열람, 교부하게 하여 기존 서류체계 수준의 보안을 유지할 수 있을 것인바 열람 및 교부되는 전자문서에는 인증서를 첨부하여 위·변조가 불가능하도록 한 다음 세무 보고 시 인식이 가능하도록 디지털 정보준칙을 제정하여 시행할 필요가 있다. 즉 구축된 기존의 여러 DB에 인증 발급 또는 교부된 전자문서 DB를 보전하여 복합 DB를 구축함으로써 세무 외 정보의 상세한 내용에 대한 보안을 유지시켜야 한다. 아울러 열람을 통제하여 인증데이터에 대한 원 DB확인을 필요한 범위내로 제한하여야 한다. 특정목적의 정보이용을 방지하기 위하여 정보보호 관련 단체와 법률가 기타 이해관계자들이 참여하여 사전 사후 검증을 실시하여 불필요한 이용은 통제할 필요가 있다.

제5절 국가채무 관리와 건전화

1) 현황과 문제

국가채무의 범위에 대한 논란이 다양하다. 정부가 지급 보증한 채무, 미래에 발생할 가능성이 있는 채무, 지방자치단체의 채무, 공기업의 채무 등의 포함 여부를 놓고 의견이 엇갈리고 있다. 그러나 국제통화기금(IMF)은 정부가 직접적인 원리금의 상환의무를 지는 확정채무(Only the recognized direct financial obligations of the government)로 한정하고 있다. 따라서 앞에 예시된 채무를 제외한 중앙정부의 재정(일반회계·특별회계·기금)이 부담하는 금전채무(채권·차입금·국고채무부담행위)로 규정될 수 있다(국가재정법 91조). 이러한 국

〈표 1〉 국가채무의 추이와 현황

(단위: 조원, %)

| 구분 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 국가채무 규모 | 203.1 | 248.0 | 282.8 | 298.9 | 308.3 | 366.0 |
| GDP 대비 비율 | 24.6 | 28.7 | 31.1 | 30.7 | 30.1 | 35.6 |
| 예산 대비 이자부담률 | 9.0 | 9.9 | 11.4 | 13.0 | 13.3 | 15.4 |

가채무는 재정적자와 구별된다. 재정적자는 1년 단위의 재정수지에서 재정수입의 부족에 따른 초과지출을 의미하고 재정적자의 누적이 국가채무가 된다.

2009년 현재 국가채무는 366조로 국민 1인당 753백만 원에 해당되는 금액이다. 국가채무 총액은 GDP대비 35.6%에 달하고 부담해야 할 이자는 2009년 정부예산 대비 15.4%에 이르고 있다. 이러한 국가채무의 규모는 1997년 외환위기 발생 시의 6배, 10년 전의 4배 수준에 달한다. 특히 2009년에 들어 급격히 늘어났다. 2008년 308조3,000억 원(GDP 32.5%)에서 2009년에는 58조6,000억 원이 증가되었고 이는 외환위기 당시의 증가폭(60조3,000억 원)에 버금가는 수준이다.

우리나라 국가채무는 외환위기 이전까지는 양호한 수준이었으나 외환위기 후부터 빠른 속도로 증가되었다. 외환위기 직후에는 외환시장 불안정에 의한 환율 상승을 억제하기 위한 외국환평형기금채권(외평채)의 발행이 대부분을 차지했다. 그 규모는 1997년 4조2천억 원, 1999년 10조8천억 원에 불과했지만 2003년부터 글로벌 금융위기가 발생할 때까지 급격하게 증가되어 2008년에는 94조 원에 달했다. 이에 덧붙여 외환위기 당시 보충채무였던 공적자금에 대한 상환기한이 도래한 시점인 2003년부터 이를 상환하기 위한 국채를 발행하면서 국가채무가 증가되었고 그 액수는 2008년까지 49조2천억 원에 이르렀다.

이러한 환율의 안정과 공적자금의 상환은 불가피한 측면으로 이에 따른 국가채무의 증가는 어쩔 수 없는 상황이지만 2008년부터 인위적인 급격한 정부지출의 증가로 말미암아 국가채무가 급증하고 있다. 경기 활성화라는 명분하에서 2008년 10조 원의 추가예산, 2009년 35.3조의 감세와 39조의 추경예산, 22조2천억 원의 4대강 정비 사업비 등을 비롯하여 최근에 들어 급격하게 증가하고 있다.

이와 같이 2008년부터 정부지출이 늘어나면서 국가채무가 급격하게 증가하고 있다. 정부는 매년 재정적자를 보전하기 위해 당초 2009~2012 기간 동안 매년 7조 원씩 총 28조4천억 원의 국채를 발행할 계획이었으나 2009년 현재 36조9천억 원어치 발행 계획을 세우고 있다. 그 결과 국가채무에 대한 상황이자가 급격하게 증가되어 2009년에는 17조, 2010년에는 20조로 늘어나게 되어 매년 예산운용의 경직성과 함께 국민들의 조세부담율이 증가될 것으로 예상된다.

현재의 추세가 계속되는 경우 국제통화기금(IMF)은 우리나라 국가채무가 2014년에는 GDP의 51.8%에 달할 것으로 전망하고 있다. 이러한 증가 추세는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르다는 점이 우려를 심화시키고 있다. 국가채무의 누적은 국민들의 조세

부담율의 증가와 함께 국가경제의 함정으로 작용하게 된다. 정부는 현재 OECD 국가 평균 GDP대비 국가채무의 비율은 82.8%이기 때문에 아직 여유가 있다고 설명하고 있다.

그러나 우리나라 상황을 OECD 국가들과 비교함에 있어 몇 가지 중대한 점을 간과하고 있다.

첫째, OECD 국가들은 우리나라에 비해 민간부문의 경제적 잠재력이 크기 때문에 국가채무를 감당할 여력이 크다.

둘째, OECD 국가들은 이미 복지국가 체제를 갖추고 있기 때문에 향후 국가채무의 증가율이 낮은 반면에 우리나라는 향후 복지국가를 지향해 가는 과정이기 때문에 복지재정의 수요가 급증할 우려가 있다.

셋째, 저출산·고령화가 급속하게 진행되고 있어 잠재 성장률과 세수 증가율이 감소하면서 국가채무가 급격하게 증가될 수 있다.

넷째, 남북관계에 있어 북한정권의 붕괴에 의해 발생할 수 있는 대규모의 난민 수용을 비롯한 통일비용의 수요가 잠복해 있다.

다섯째, 대외 의존적인 경제체제로 말미암아 제2의 외환위기가 발생할 가능성이 잠재되어 있다.

2) 정책대안

첫째, 정부지출의 타당성과 효율성에 대한 재검토가 필요하다. 기본적으로 재정적자는 세수의 감소와 정부지출의 증가에 의해서 발생한다. 우리나라의 경우에는 무엇보다도 과도한 정부지출에 의해 비롯된 바가 크기 때문에 이에 대한 재검토가 이루어져야 한다. 2008년부터 급증하고 있는 국가채무도 경기 활성화, 서민층 지원, 대규모 국책사업 등의 명목에 의한 정부지출 확대에서 비롯되었다. 그러나 이러한 사업들은 정책적 타당성에 대한 면밀한 검토 없이 이루어진 것들로서 국가채무를 누적시키는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 더 나아가 정부부문의 도덕적 해이로 말미암아 공공재원은 기본적으로 '주인 없는 돈 혹은 눈먼 돈'으로 인식되기 때문에 민간부문에 비해 효율성이 저하된다. 따라서 불요불급한 정부지출을 줄이고 기존의 정부사업도 지속적으로 영기준(zero base)에서 재검토하여 축소해 나가야 한다.

둘째, 무분별한 감세정책은 지양해야 한다. 경제의 안정과 활성화를 위한 수단으로서 조세정책을 활용될 수 있다. 그러나 사전에 파급효과에 대한 면밀한 검토가 있어야 한다. 국가경제가 전반적으로 유동성 함정에 빠져 있거나 대외여건이 취약하여 투자와 소비 진작을 기대할

수 없는 상황에서 감세정책을 지속하는 경우 재정수지만 악화된다. 2008년 글로벌 금융위기에 따른 국내 경제 활성화를 위해 한 차례 법인세를 인하하고 법인세의 추가 인화와 함께 상속증여세·소득세를 인하할 계획이다. 그럼에도 불구하고 2009년 연초에 대한상외가 1,000개의 주요 기업을 대상으로 한 설문조사에서 전년도에 비해 평균 30% 투자를 축소하겠다는 결과를 얻었고 실제로 2009년도 1/4분기 설비투자는 전년도에 비해 16.1%가 감소하였다. 따라서 정부가 발표한 2009년 35조의 감세규모는 고스란히 국가채무로 귀결될 수밖에 없다. 현재의 불황은 미국 발 금융위기라는 대외적 요인에 의해서 발생한 것이기 때문에 대외적인 여건이 개선되지 않는 상태에서의 정부지출은 효과가 없고 국가채무만 누적시킨다. 따라서 향후 정부지출을 결정할 때 파급효과 등에 대한 객관적이고 과학적인 면밀한 검토가 있어야 한다.

셋째, 재정 헌정주의(fiscal constitutionalism)를 확립할 필요가 있다. 파킨슨 법칙(Parkinson's law)에 의하면 공무원의 수는 업무와 상관없이 늘어난다. 이는 확대지향적인 정부부문의 특성을 나타내는 것으로 기본적으로 관료들은 예산규모를 확대하고자 한다. 이에 대해 국회의원들은 국회 예산심의 과정에서 행정부를 통제하기보다는 득표에 유리하다는 측면에서 관료의 확대된 예산을 옹호하고 더 나아가 추가적으로 증액한다. 납세자이면서 공공서비스의 소비자인 국민들은 관료나 정치가들의 확대지향적인 예산행태에 대해 자기가 관심을 가질 때 소요되는 비용보다 자신이 얻을 수 있는 편익이 적다는 점을 감안하여 합리적인 무시(rational ignorance)의 행태를 취하게 된다. 더 나아가 일반국민들은 정부예산 결정 과정에 있어 '서비스는 많이 조세부담은 적게'라는 자기이익 추구적인(self-interested) 행태를 보인다. 이와 같이 관료·정치가·일반국민들의 자기이익 추구적인 행태로 말미암아 정부지출은 늘어나고 이에 대한 재원은 국채에 의존함에 따라 정부지출 규모와 함께 재정적자가 누적된다. 따라서 재정적자에 관한 관료·정치가·납세자들의 행태를 규율하기 위한 규범적인 조치가 필요하다. 입법부인 정치인, 집행부인 관료, 주권자인 국민들을 동시에 규율할 수 있는 규범은 헌법이다. 헌법 개정을 통해서 균형예산 원리와 국가채무의 점진적인 해소를 위한 조항을 헌법에 규정할 필요가 있다.

넷째, 국가채무 상시 모니터링 시스템 구축이 필요하다. 국가채무의 추이와 구체적인 내용을 언론과 일반국민들에게 공개함으로써 국가채무의 심각성을 인식시키고 정부부문의 적자 재정 행태를 억제할 필요가 있다. 이는 국가재정 운용의 투명성을 제고함으로써 절도 있는 재정운용 행태를 확립하자는 것이다. 이를 위해 정부가 경제동향을 발표할 때 국가채무 상황을 필요적 공개사항으로 규정하고 정부의 재정운용에 있어 관계법령의 준수 여부를 검증할

수 있도록 해야 한다.

다섯째, 국가채무 관리 목표를 대통령 선거 공약사항으로 규정해야 한다. A. Smith의 고전주의 경제학에서는 균형예산은 최고의 재정규범으로 간주되었으나 1920년대 후반 세계 경제공황 이후 J. M. Keynes 경제학에서부터는 재정적자는 경기 활성화를 위한 수단으로 이용되기 시작했다. 불경기시 경기를 활성화(유효수요 증대)하기 위해서는 감세와 정부지출의 확대가 요구되고 인플레이션이 만연한 상황에서는 이와 상반된 재정정책이 필요하기 때문에 매년 균형예산은 금과옥조가 아니고 경기순환에 따른 주기별 균형이면 족하다는 것이다. 그러나 적자재정은 국민들에게 추가적인 조세부담을 지우지 않으면서 정부지출을 확대할 수 있다는 점에서 정치적으로 선호되고 경기의 변화와 관계없이 일상적으로 나타나 재정적자와 국가채무를 지속적으로 확대시켜 왔다. 우리나라와 같이 대통령이 행정수반으로서 재정운용을 비롯한 국정 전반에 걸쳐 책임지고 있는 정치체제에서는 대통령의 재정운용 목표가 중요하다. 현재와 같이 적자재정이 상시화되어 있고 국가채무가 급증하고 있는 상황에서는 대통령의 의지와 목표가 중요하다. 따라서 대통령 선거에서 국가채무의 관리목표를 공약으로 제시하고 재임 기간 동안 책임 있게 재정운용을 하도록 할 필요가 있다.

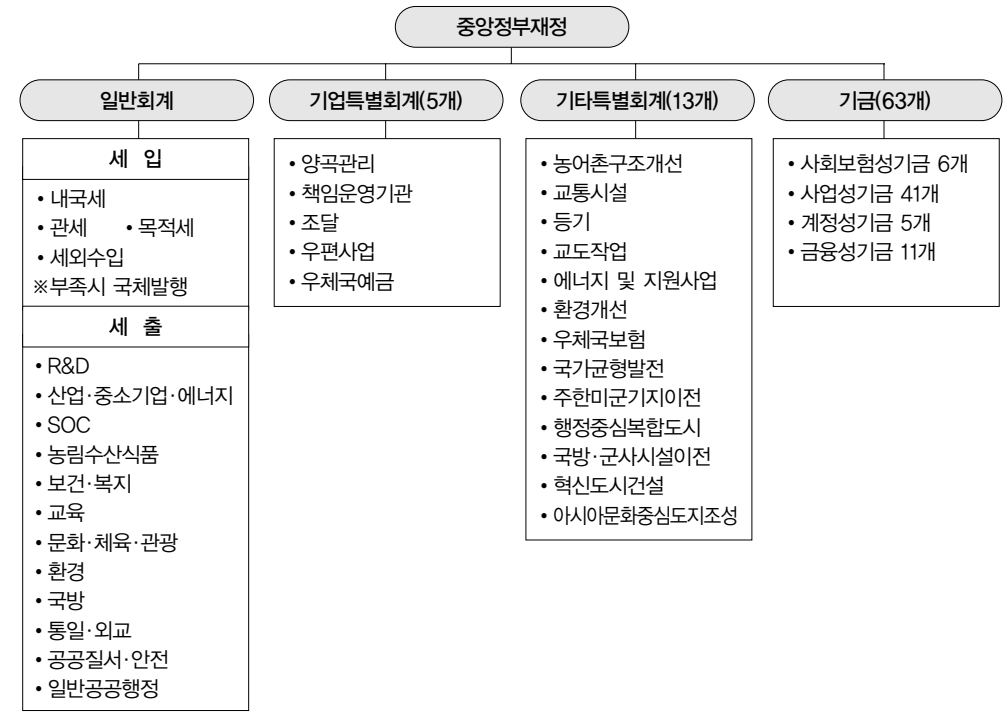
제6절 특별회계·기금제도의 개혁

1) 현황과 문제

우리나라 중앙정부 재정은 일반회계와 18개의 특별회계(5개 기업특별회계 포함), 63개의 기금(09년 5월 신설된 구조정기금 포함)으로 구성되어 있다.

특별회계는 국가가 특정사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 법률로서 설치된 회계이다. 특별회계는 일반회계와 예산을 구성하고 있으며, 2009년 현재 중앙정부 특별회계는 5개의 기업특별회계와 13개의 기타특별회계 등 총 18개로 구성되어 있다. 기업특별회계는 '정부기업예산법'에 따른 조달특별회계, 우편사업특별법 등 기업형태로 운영되는 정부사업의 합리적 경영을 위해 그 예산과 회계를 통일적으로 규제하기 위해 설치된다. 기타특별회계는 환경개

〈표 2〉 중앙정부 재정체계



선부담금을 통해 재원을 조성하여 수질보전·대기보전 등의 사업을 수행하는 환경개선특별회계 등 13개로 구성되어 있다.

특별회계의 수와 총계규모를 살펴보면, 1962년 17개, 801억원에서 2000년 23개, 64.8조 원으로 확대되었다가, 2009년 현재 18개, 53조원에 이르고 있다.

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로서 설치하는 자금이다. 즉, 기금은 국가가 특수한 정책목적을 실현하기 위해 세입세출예산의 엄격성을 완화하여 탄력적으로 대처하고, 특정사업을 위해 운용하는 특정자금이라 할 수 있다. 기금은 예산과는 달리 조세수입 보다는 출연금·부담금 등을 재원으로 하며, 특정 목적 사업의 추진을 위해 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다. 또한 기금 집행에 있어서 예산에 비해 더 많은 자율과 탄력성이 허용되고 있다. '국가재정법'에서는 금융성기금의 경우 주요항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우에는 20% 이내의 범위에서 국회의 의결 없이 변경할 수 있도록 하고 있다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 기금과 예산의 형식적 절차, 즉, 기금운용계획의 확정 및 기금결산의 승인 절차가 세입세출예산의 확정 및 세입세출결산

〈표 3〉 예산과 기금의 비교

| 구분 | 예산 | | 기금 |
|----------|---|--|--|
| | 일반회계 | 특별회계 | |
| 설치사유 | • 국가고유의 일반적 재정활동 | • 특정사업 운영 • 특정자금 운용 • 특정세입을 특정세출에 충당 | • 특정목적에 위해 특정자금을 운용 |
| 운용형태 | • 공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙 | • 일반회계와 기금의 운용형태 혼재 | • 출연금·부담금 등 다양한 재원으로 다양한 목적사업 수행 |
| 수입과 지출연계 | • 특정수입과 지출의 연계배제 | • 특정수입과 지출의 연계 | • 특정수입과 지출의 연계 |
| 확정절차 | • 부처의 예산 요구 • 기획재정부의 정부예산안 편성 • 국회의 심의·의결로 확정 | • 기금관리주체의 기금운용계획안 수립 • 기획재정부장관과 운용주체간의 협의·조정 • 국회의 심의·의결로 확정 | • 기금관리주체의 기금운용계획안 수립 • 기획재정부장관과 운용주체간의 협의·조정 • 국회의 심의·의결로 확정 |
| 집행절차 | • 합법성에 입각하여 엄격히 통제 • 목적의 사용 금지 | • 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장 | • 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장 |
| 계획변경 | • 추경예산 편성 • 이용·전용·이체 | • 주요항목 지출금액의 20% 초과 변경 시 국회의결 필요(금융성기금의 경우 30%) | • 주요항목 지출금액의 20% 초과 변경 시 국회의결 필요(금융성기금의 경우 30%) |
| 결산 | 국회 결산 심의·의결 | | |

자료: 기획재정부

의 승인과 동일한 절차로 국회의 의결을 거치게 됨으로써 재정운용수단으로서 둘 간의 본질적인 차이는 좁혀지고 있다.

일반적으로 기금은 설치목적에 따라 사업성기금, 금융성기금, 사회보험성기금, 계정성기금으로 분류할 수 있다.

기금의 규모는 1997년 82.3조원에 불과하던 기금은 2009년 당초계획기준 421.8조원으로 412.5% 증가 하였으며, 일반회계 총계 203.5조원의 2배를 상회하고 있다. 사업비는 94.7조원으로 1997년 대비 141.0% 증가하였으며, 여유자금 운용규모도 149조원으로 1997년 대비 672.0% 증가하였다.

우리나라 특별회계·기금제도의 가장 중요한 문제점은 먼저 재정체계의 복잡·다기화로 인해 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 재정체계가 복잡하다는 것 자체가 재정지출의 효율성과 투명성, 그리고 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 이유가 되고 있다.

둘째, 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고, 예산지출의 국가적 우선순위에 따른 자원배분이 상당 정도 저해되기도 하는 문제가 발생하고 있다.

셋째, 재정의 소위 '칸막이식 운용'에 의한 자원배분의 효율성 저하는 매우 심각하게 우려할 문제이다. '칸막이식 운용'으로 어느 한 회계에서는 자금이 부족하고 다른 회계에서는 자금이 남는 일이 발생하게 되었다.

넷째, 설치목적에 이미 달성하였거나 국가적 우선순위가 떨어지는 특별회계와 기금에서 여전히 조세나 부담금을 거두어들임으로써 국민부담을 높이고 국가자원의 비효율적 사용을 초래하는 사례가 많다.

다섯째, 기금과 일부 특별회계들은 대규모 재정용자 사업을 진행하고 있으나 종합적인 관리시스템이 부족하여 비효율과 방만한 운영을 초래하고 있다는 비판에 직면하고 있다.

현재와 같이 재정적자 및 국가채무 문제가 대두되고 재정건전성의 회복이 요구되는 시점에서 '통합예산관리'를 강화하는 것이 매우 중요하다. 그 전제조건은 특별회계와 기금제도를 정비하는 것이다. 특별회계 및 기금의 정비와 더불어 기금사업간, 그리고 기금사업과 예산사업간의 중복 방지 및 연계성 강화는 예산의 배분적 효율성을 제고하기 위한 중요한 과제이다.

2) 정책대안

첫째, 특별회계·기금 체제의 개편이 필요하다. 현실적으로 이제 특별회계와 기금의 구분이 거의 무의미해진 상황에서 바람직한 장기적 개편방향은 '일반회계+특별회계+연금·보험기금'이 되어야 한다. 즉 현재 기금 중 사업성기금은 특별회계와 기능 면에서 별 차이가 없으므로 이를 특별회계로 전환하여 통폐합하고, 별도의 운용방식 적용이 필요한 연금성 기금 및 일부 보험기금만을 기금의 형태로 유지하는 것이 우리나라 재정체계의 장기적 개편방향이 되어야 한다. 따라서 앞으로는 57개의 기금을 사업성기금과 연금·보험기금(4대 연금기금과 고용보험기금, 산재보상보험기금)으로 구분하고, 사업성기금은 장기적으로 특별회계로 전환하여 통폐합하는 것이 우리가 지행해야 할 재정체계라고 판단된다.

둘째, 통합예산관리의 강화와 공공여유자금의 활용이 요구된다. 특별회계·기금제도 개혁에 있어서 가장 중심적인 목표는 진정한 의미에서 통합예산 중심의 재정운영을 이루는 것이다. 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하는 통합재정의 구도 속에서 부문별 재정운영을 결정해 나가는 통합예산관리가 대폭 강화되어야 한다. 사업성기금의 일부 사업의 일반회계화, 특별회계와의 통합, 중복사업의 방지, 칸막이식 운용에 의한 효율성 저하방지, 일반회계·특별회계·기금 간 사업의 연계성 제고 등의 개선이 이루어져야 한다.

현재의 재정체계 하에서도 각종 사업성기금과 특별회계의 공공여유자금이 통합 관리되어 제대로 활용될 수 있다면 많은 문제가 해결될 수 있을 것이다. ‘국가재정법’이 제정되면서 공공여유자금의 활용조항을 포함시켰는데, 이는 지금까지의 칸막이식 재정운용의 폐해를 줄인다는 점에서 그 의의가 크다고 판단된다. 이러한 체제의 도입을 통해 공공여유자금의 통합관리가 강화되어야 한다.

셋째, 재정용자제도의 개편이 필요하다. 현재 많은 사업성기금들과 일부 특별회계들은 대규모 재정용자 사업을 수행하고 있다. 2008년도 기준으로 중앙정부가 기금과 특별회계를 통해 용자한 규모는 각각 24.6조원, 25.6조원 수준이며, 2007년 말 기준 용자자산은 113.1조원 규모이다. 현재 재정용자제도는 공적인 자금을 조성하여 정책 대상자에게 좋은 조건으로 용자하고 미래에 상환 받는 구조이므로 기금을 조성하여 운영하는 것이 편리하다. 그러나 개별 기금은 예산에 비해 자율성과 신속성을 보장받기 때문에 재정용자사업도 사업마다 서로 다른 기준과 구조(용자조건 등)를 가지고 수행되고, 재정용자사업 전반을 종합적으로 관리하는 시스템이 부재하여 비효율과 방만한 운영을 야기한다는 비판들이 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 용자사업의 홍보 부재로 자원배분의 효율성이 떨어진다는 비판도 동시에 제기되고 있다. 재정용자제도의 개편이 이루어질 경우 이는 사업성기금과 일부 특별회계의 운용의 대폭적인 개편을 의미한다.

최근 급변하는 금융여건과 재정여건을 고려할 때 재정용자제도는 전반적으로 개선되어야 한다. 단기적으로 첫째, 재정용자제도를 단순화 및 표준화하는 것이 필요하다. 구체적 방안으로 금리유형을 변동금리로 일원화하는 방식과 용자조건(금리, 대출기간)을 단순화하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 용자조건을 단순화하는 방안은 다시 매뉴얼을 통한 단순화 방안과 금리수준과 대출기간을 종합하는 재정 보조율 개념을 활용하여 사업유형별로 용자조건을 도출하는 방안으로 세분화할 수 있다. 둘째, 재정용자제도를 체계적으로 관리하기 위한 종합관리체계를 구축하고 홍보를 위한 포털사이트를 구축할 수 있다. 종합관리체계 요소를 위해 거시적인 총량자료와 개별 사업별 미시적인 자료를 구분하여 구축하는 것이 필요하며, 연차보고서 및 매뉴얼 등의 발간 등도 검토할 필요가 있다. 포털사이트의 경우에는 거시자료로서의 관리체계와 미시자료로서의 관리체계를 구별하여 종합적인 정보가 포함될 수 있어야 한다. 셋째, 용자자금 관리체계의 재구축이 필요하다. 이를 위해 민관으로 관리위원회를 구성하여 총괄적인 심의기능을 담당하는 컨트롤 타워를 설치할 수 있을 것이다.

검토가 많이 필요하겠으나 장기적 개편방법으로 기존의 재정용자를 대폭 축소하고, 정책

적 지원이 필요할 경우 재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환해 가는 것도 고려할만하다. 민간금융시장이 대부분 정책적 자금 공급을 담당할 수 있는 환경으로 변해가고 있다. 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융시장의 자금을 이용하고, 재정은 실세금리와 재정용자 시 대출금리 간의 이차보전을 담당하면 되는 것이다. 이렇게 전환하면 대규모 기금조성도 필요 없고, 사업수행 및 관리비용 측면에서 국민경제적으로 비용을 절감할 수 있을 것이다. 이러한 개편은 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적으로 효과를 미칠 것으로 보인다. 상당수의 사업성기금과 특별회계가 정비될 수 있고, 예산체계의 단순화 자체로 우리나라 재정운용 상의 많은 문제가 해결될 것이다.

제7절 성과관리 예산제도의 정착

1) 현황과 문제

성과관리 예산제도(performance budgeting system)는 기존 통제중심의 품목별(line item) 예산제도에서 벗어나 예산운용의 효율성을 제고하기 위해 고안된 예산제도이다. 품목별 예산제도는 행정부에 대한 통제를 강화하고 예산의 부정운용을 방지하기 위해 투입(input)에 중점을 두었다. 그 결과 예산편성 및 예산운용이 간편하고, 예산집행의 법적 책임성을 확보할 수 있었으나 사업의 성과를 극대화하는 데 한계가 있었다. 따라서 성과관리 예산제도는 투입보다는 결과에 중점을 둬으로써 예산운용의 효율성을 제고하는 데 목적이 있다. 먼저 예산집행 결과 생산되는 산출물(output)을 측정하고 해당 산출물이 사업계획에 미치는 영향(outcome)을 평가하여 차기 예산과정에 환류시키는(feedback) 과정으로 이루어져 있다.

이러한 성과주의 예산제도는 예산운용의 효율성(efficiency) 이외에 투명성(transparency)와 책임성(responsibility)을 제고하는 데 정책적 목표를 두고 있다. 먼저 투명성과 관련하여, 예산요구 시 예산운용의 성과목표를 제시하고 예산집행 후 평가결과를 공개함으로써 행정전반에 관한 국민들의 이해와 통제가 가능해진다. 그 다음 책임성과 관련하여, 예산운용 주체의 자율성과 탄력성이 보장되는 성과 중심의 예산운용 체계 하에서 국민들의 부담으로 조성

된 예산을 국가정책 목표 달성도를 극대화하는 방향으로 운용함으로써 재정민주주의를 실현할 수 있다.

미국·캐나다·영국 등 주요 선진국들은 재정건전성이 악화되기 시작한 1980년대부터 정부부문의 효율성을 제고한다는 취지에서 성과관리 예산제도를 운용하고 있다. 우리나라는 1999년에 관련법령을 제정하여 시험적으로 운용해오다가 2006년 국가재정법과 정부업무평가기본법의 제정으로 법적 근거를 마련한 후 2007년부터 본격적으로 실시하고 있다. 우리나라 성과관리 예산제도는 복식부기예산제도(2003)·총액예산제도(2005)·디지털예산제도(2005) 등과 유기적인 관계를 갖고 운용되고 있으며 정부예산제도의 발전의 근간을 이루고 있다.

현재 기획재정부가 주도하고 있는 성과관리 예산제도는 미국의 정부성과관리법(GPRA)을 주로 참고하여 만들어졌다. 현행 예산주기는 3년으로 이루어져 있고 각 연도(2009)마다 당해 연도(2009)의 예산집행, 차기 연도(2010)의 편성 및 심의, 전년도(2008)의 회계검사 및 결산이 중첩적으로 이루어진다. 이러한 예산과정 상 기존 예산제도 하에서는 각 중앙관서는 차기 연도의 예산요구서와 전년도 결산보고서만 제출하였다. 그러나 성과관리 예산제도 하에서는 예산요구서 제출시(5월31일)에는 성과계획서가 제출되고, 결산보고서 제출시에는 성과보고서를 공개하도록 되어 있다. 성과계획서는 각 중앙관서가 기획재정부에 매년 차기 연도의 예산요구서를 제출할 때 예산운용의 성과목표와 향후 목표달성 여부를 측정할 수 있는 성과지표를 포함하고 있다. 구체적으로 ① 기관의 임무, ② 전략목표 및 추진계획, ③ 연도별 성과목표 및 활동계획, ④ 성과지표 및 평가방법이 포함된다. 성과보고서는 성과지표에 의한 각 활동별 성과평가의 결과를 포함하고 있다. 구체적으로 ① 성과목표, 성과지표, 전년도 사업성과, ② 성과목표 달성 여부, ③ 사용된 재원의 설명 및 완료된 사업평가의 결과에 대한 요약 등으로 이루어진다. 이러한 성과보고서는 외부에 공개되도록 하고 있어 감사원과 국회의 회계검사와 예결산 심의에 반영될 수 있다.

현행 성과관리 예산제도는 재정성과목표관리제도·재정사업자율평가제도·심층평가제도의 단계를 거치면서 발전해 왔다. 2003년부터 실시되고 있는 재정성과목표관리제도는 각 중앙관서별로 성과계획서 작성, 재정집행, 성과보고서의 작성·공표·환류의 과정을 의미하고('09회계연도부터 국회제출), 2005년부터 실시되고 있는 재정사업자율평가제도는 각 중앙관서가 재정사업을 자율적으로 평가하고 기획재정부가 이를 확인·점검하여 예산편성시 반영한 것을 내용으로 한다. 기획재정부가 사전에 제시한 평가지침에 의해 자체 평가를 실시하

여 '우수' 이상 사업은 예산증액, '미흡' 이하 사업은 삭감 또는 폐지한다. 2006년부터 실시되고 있는 심층평가제도는 자율평가 결과 정밀 평가가 필요하다고 판단되는 사업으로 유사·중복사업 등 예산낭비의 소지가 있는 사업, 향후 재정지출이 급증이 예상되는 사업 등이 이에 속한다. 심층평가 결과 축소 또는 폐지가 가능하다.

그 동안 성과관리 예산제도는 공공부문에 성과 마인드를 확산시키고, 평가결과를 예산배정에 반영함으로써 예산을 절감하고, 재정운용의 투명성과 책임성을 제고한 측면이 있지만 향후 보완해야 과제가 많다.

첫째, 성과관리예산제도에 대한 각 중앙관서의 이해와 관심이 부족하다. 예산운용의 성과를 제고하기 위한 제도라기보다는 새로운 통제수단으로 간주하여 자발적인 참여가 부족하다. 실제로 성과관리 전담조직을 갖추고 있는 중앙관서는 50%에 지나지 않고(2007년 기준), 기관별 자체평가위원회도 성과지표 및 목표치에 대한 심도 있는 분석이 미흡하고 관대하게 평가하는 경향이 있다.

둘째, 성과관리 단위(사업량)와 예산체계 단위(금액) 간의 불일치로 말미암아 성과와 예산을 직접적으로 연계시키는 데 한계가 있다. 기본적으로 정부사업의 환산작업이 난해할 뿐만 아니라 회계제도의 미성숙으로 정부사업의 원가계산이 미흡하여 성과목표 설정 및 성과평가가 부정확하다.

셋째, 성과지표의 개발이 부실하다. 성과평가의 핵심적인 요소인 과학적인 성과지표의 개발이 미흡하다. 2006년의 자체평가의 결과에 의하면 성과지표의 만족도는 56.2%에 불과하여 성과관리의 제약요소로 작용하고 있다.

넷째, 실질적인 제도개선 실적이 저조하다. 성과계획 수립 → 사업집행 → 성과평가 → 환류의 일련의 성과관리 예산제도의 운영 실적에 대한 평가 결과 2004~2006 기간 동안 총 2,516건의 시정권고 의견이 제시되었다. 그러나 가장 높은 비율(35.8%)이 '성과계획 및 성과지표의 보완'이라는 성과관리 예산제도의 자체에 관한 것이고 법령의 개정, 사업집행 관리 강화, 사업방식 변경 등 예산운용 개선에 관한 내용은 미흡하다. 단지 성과평가 결과는 사업 예산을 삭감하는 도구로 주로 사용되고 있는 실정이다.

다섯째, 성과계획서와 성과보고서가 예산편성과 예결산 심의에 반영될 수 있는 예산시스템이 미흡하다. 대부분의 중앙관서의 성과계획 담당부서와 예산편성 담당부서가 상이하기 때문에 양자 간의 연계가 미흡하고, 2009년부터는 성과계획서가 예결산안과 함께 국회에 제출되지만(10월 2일) 성과보고서는 일정상 결산안 국회 제출시점(5월 31일)에 맞출 수 없어 활

용도가 낮다. 또한 성과계획서와 성과보고서의 작성 및 평가에 있어 예결산 심의기관인 국회의 역할이 미약하여 실효성 있는 예결산 심의와 재정통제가 불가능하다.

2) 정책대안

첫째, 성과 지향적인 예산행태를 함양해야 한다. 성과관리의 중요성에 대한 공감대를 형성하고 구성원들의 전문성을 제고하기 위해 컨설팅 및 교육훈련을 강화해야 한다. 무엇보다도 각 중앙관서장의 강력한 리더십 하에서 성과관리 중요성을 고취시키고 기관별 자체평가 기능을 보강해야 한다. 기관별로 자율적인 예산절감 노력을 실천하도록 하고 평가결과가 예산 편성 과정에 반영될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 현행 절대평가를 상대평가 방식으로 전환하고, 인센티브제도를 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 각종 사업지표와 예산지표의 합치 노력과 함께 회계제도의 과학화가 요구된다. 이를 위해 여타 예산제도와의 연계성을 강화한다. 성과관리 예산제도가 예산운용의 효율성·투명성·책임성을 제고하기 위해서는 현재 시행되고 있는 발생주의·복식부기·프로그램예산제도 등과의 연계성을 강화해야 한다. 실제로 발생주의의 회계를 통해 산출되는 원가정보는 예산소요액 산정과 성과평가에 유용한 정보를 제공하고, 복식부기는 예산운용 현황을 자산과 부채, 수익과 비용으로 구분하여 계리하기 때문에 성과의 측정과 비교가 가능하게 하고, 프로그램예산은 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 일련의 과정을 프로그램(program)¹⁾을 중심으로 구조화하기 때문에 성과평가 체계와의 연계성을 강화시켜 준다.

셋째, 성과지표의 고도화가 요구된다. 성과지표는 기본적으로 사업목표와의 연관성, 계량화의 가능성, 과거 성적과의 비교 가능성, 객관적인 수용성, 이해의 명료성 등의 요건을 구비해야 하고, 사업유형에 따라 적절한 추가적인 지표가 개발되어야 한다. 이를 위해 중앙관서별로 유용한 지표의 후보군(pool)을 구성하여 시뮬레이션(simulation)과 사전검증(pilot test)을 통해서 타당한 지표를 선정해야 한다. 이를 위해 유관 연구기관 및 전문가들과의 연계성을 강화하고 구성원들에 대한 교육훈련과 컨설팅을 활성화해야 한다.

1) 프로그램이란 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업(project)의 묶음이며 정책적으로 독립성을 지닌 최소 단위이다. 프로그램예산은 부문 프로그램 단위사업의 단계적 체계를 갖고 있고 이는 성과관리체계의 전략목표 성과목표 관리과제와 대칭을 이룬다. 따라서 프로그램예산에 있어 프로그램은 성과관리체계의 성과목표에 해당된다.

넷째, 사업별 개선권고 사항의 개발과 실천성을 강화해야 한다. 성과평가를 통해 개선방안을 마련하기 위해 내부적으로는 자체평가를 활성화하고 외부적으로는 국회·감사원·언론·학회 등과의 연계성을 강화해야 한다. 더 나아가 각종 권고사항의 실천성을 제고하기 위해 이행 여부에 대한 모니터링을 강화하고 각종 인센티브제도를 운용하여 이행정도를 예산배정에 반영할 필요가 있다. 특히 낭비적인 요소가 많거나 향후 재정소요가 큰 사업에 대해서는 심층평가제도를 적극 활용해야 한다. 실제로 미국(GAO)에서는 재정낭비와 비효성의 여지가 높은 사업을 고위험사업(High-Risk-Program)으로 지정하여 의회와 행정부가 집중 관리하고 있다.

다섯째, 성과관리와 예산과정을 일치시키기 위한 제도정비가 요구된다. 먼저 각 중앙관서가 예산요구서를 작성할 때 전략목표, 성과목표, 관리과제 별 예산요구액, 성과지표 및 지표의 목표치 등 실효성 있는 성과정보를 제출하도록 해야 한다. 이를 위해 각 중앙관서의 예산담당부서(예, 기획재정담당관)와 성과계획 담당부서(예, 창의혁신담당관) 간의 연계성을 강화하거나 통합 운용할 필요가 있다. 더 나아가 현재 국무총리실(정부업무평가기본법)과 기획재정부(국가재정법)으로 양분되어 있는 성과관리체계를 일원해야 한다. 이때 예산·사업·평가가 동시에 이루어져야 한다는 점에 기획재정부를 주무부서로 자리 매김할 필요가 있다. 또한 국회가 예결산의 최종심의 기관이라는 점에서 성과계획서와 성과보고서의 제출기한을 국회의 예결산 심의 순기(循期)와 합치시켜야 한다. 국회가 심도 있게 예결산을 심의하도록 하기 위해서는 예산편성 단계에서부터 국회와 유기적인 관계를 유지해야 한다. 행정부가 정부 예결산안을 확정하기에 앞서 당정협의회 등을 통해서 예산결산특별위원회와 소관 상임위원회에 성과계획서와 성과보고서를 사전에 제공할 필요가 있고 최소한 국회 예결산 심의 순기에 맞추어 제출해야 한다. 더 나아가 국회가 전문적이고 상시적으로 예결산 심의가 가능하도록 하기 위해서는 예결위를 상임위원회로 전환하고, 국회 예산정책처를 강화하며, 장기적으로 감사원의 회계감사 기능을 국회로 넘길 필요가 있다.

제8절 국회 예산심의의 내실화

1) 현황과 문제

예산과정은 행정부의 예산편성 → 국회의 예산심의 → 행정부의 예산집행 → 감사원의 회계검사 → 국회의 결산의 순서로 이루어져 있다. 이 중에서 국회의 예산심의는 행정부가 작성한 예산안을 국회가 국민의 대표기관으로서 차기 연도의 정부예산(세입과 세출)을 의결하는 단계이다. 이러한 국회의 예산심의는 조세법률주의와 함께 재정민주주의(fiscal democracy)의 제도적인 표현이다. 재정민주주의는 국민의 대표기관인 입법부가 제정한 법률에 의해서만 조세를 부과할 수 있고(조세법률주의), 국민의 부담으로 이루어진 정부재정의 용도도 국민의 대표기관인 입법부가 결정해야 한다는 것(예산심의)을 의미한다.

우리나라 국회의 예산심의는 행정부의 예산안 국회 제출(10월 2일) → 본회의 보고 및 시정연설 → 상임위원회별 예비심사 → 예산결산특별위원회의 종합심사 → 본회의 심의 확정(12월 2일)의 과정으로 이루어진다.

이러한 예산심의의 과정 중에서 국회는 국민들의 대표기관으로서 행정부에 의한 과도한 정부지출에서 야기되는 국민들의 조세부담을 줄이고 정부재원의 효율적인 운용을 보장하도록 행정부를 통제하도록 역할기대를 받고 있다.

그러나 국회는 이론적인 측면과 실제적인 측면에 있어 이러한 역할기대를 충족시키지 못하고 있다. 국회 예산심의의 과정 중에서 가장 핵심적인 상임위원회별 예비심사에 있어 각 상임위원회는 행정부의 소관 부처의 입장을 옹호하거나 호의적이다. 각 부처도 상임위원회에 대해 일종의 연대의식을 갖고 있으며 행정부 예산안에 계상된 금액을 그대로 통과시켜 주거나 기획재정부의 사정(査定) 과정에서 삭감된 부분을 부활시켜 주기까지를 기대한다. 실제로 상임위원회는 흔히 소관 부처의 이익을 대변하는 기능을 수행하며 소관 부처 예산안 중에서 증액의 여지가 없는 지를 살핀다. 이러한 현상은 각 부처와 상임위원회가 동일한 대표성(고객)을 갖고 있기 때문이다. 어떤 상임위원회는 예산결산특별위원회에서 나중에 삭감될 줄 알면서 특정사업·특정기관·특정항목 등을 위해 증액시켜 주는 경우도 있다. 왜냐하면 선거민이나 소관부처 대해서 최선을 다한 것처럼 행동함으로써 책임을 면하려 하기 때문이다.

그리고 각 상임위원회에서는 위원 간에 상호성(reciprocity)의 규범이 작용한다. 소위원회

나 비공식적인 접촉을 통해 상대방의 주장을 수용함으로써 자신의 주장을 관철시킨다는 것이다. 더 나아가 적극적으로 투표의 거래(trade of vote)가 일어나기도 한다. 자신과 관련이 없는 사업임에도 불구하고 상대방을 옹호함으로써 자신의 사업에 대한 지지를 받고자 한다. 그 결과 상임위원회의 예비심사가 끝나고 나면 정부가 제출한 예산안에서 세입보다 세출이 추가적으로 증대되어 재정적자를 야기 시키고 있다. 실제로 2005-2009 기간 동안 연평균 세입예산은 3,702억 원 증액되는데 반해 세출예산은 4조8,806억 원 증액되어 전체적으로 매년 4조5,104억 원의 재정적자를 발생시키고 있다.

〈표 4〉 정부예산안의 국회 상임위원회 예비심사 결과

(단위: 백만원)

| 구 분 | 정부세출 예산안 | 세입예산수정규모 | | | 세출예산수정규모 | | | 세입세출 수정액차 (A-B) |
|------|-------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|-----------------|
| | | 삭 감 | 증 액 | 증감액(A) | 삭 감 | 증 액 | 증감액(B) | |
| 2005 | 131,511,025 | - | 3,978,054 | 3,978,054 | 1,836,337 | 7,825,923 | 5,989,586 | -2,011,532 |
| 2006 | 176,525,451 | 70,536 | 156,056 | 85,520 | 936,801 | 2,412,899 | 1,476,098 | -1,390,578 |
| 2007 | 178,111,629 | 14,144 | 58,517 | 44,373 | 1,133,900 | 3,796,200 | 2,662,300 | -2,617,927 |
| 2008 | 196,248,439 | 2,612 | 3,772 | 1,160 | 711,249 | 3,571,875 | 2,860,626 | -2,859,466 |
| 2009 | 217,611,148 | 2,806,675 | 549,000 | -2,257,675 | 1,265,761 | 12,680,336 | 11,414,575 | -13,672,250 |
| 총액 | 900,007,692 | 2,893,967 | 4,745,399 | 1,851,432 | 5,884,048 | 30,287,233 | 24,403,185 | -22,551,753 |
| 평균 | 180,001,538 | 578,793 | 949,080 | 370,286 | 1,176,810 | 6,057,447 | 4,880,637 | -4,510,351 |

주 : 2005 회계연도까지는 일반회계 본예산 기준, 2006 회계연도부터는 일반회계와 특별회계를 합한 순계 기준임.

각 상임위원회별 예비심사가 끝나면 예산결산특별위원회(예결위)의 종합심사를 거치게 된다. 예결위에서는 기획재정부장관의 예산안 제안 설명, 전문위원의 예산안 검토 보고, 종합 정책질의, 부별심의 및 계수조정, 전체회의 의결의 과정을 거치게 된다. 이 때 가장 핵심적인 요소가 계수조정소위원회이다. 예결위는 상임위원회별·교섭단체별로 선임된 50명의 위원으로 구성되어 있고 임기가 1년에 불과하기 때문에 심도 있는 예산심의가 이루어지기 곤란하다. 따라서 11-12명으로 계수조정소위원회가 구성되어 예산안을 조정한다. 예결위는 상임위에서 삭감한 사항을 삭감할 수 있으나 상임위 동의 없이 증액하거나 신비목을 설치할 수 없기(국회법 84조 5항) 때문에 현저한 증액은 이루어지지 않고 있다. 그러나 삭감의 경우 상임위의 동의를 얻어 삭감된 부분을 완화하는 경우가 있다. 실제로 2005~2007 기간 동안에는 상임위의 수정액을 존중했으나 2008년과 2009년에는 상임위의 삭감액 중에서 84.4%와 44.7%만을 반영했다. 이에 반해 증액부문에서는 2005~2009 기간 동안 연평균 상위임의

수정액의 52%만을 반영하고 있다.

〈표 5〉 예산결산특별위원회 상임위 수정액 반영현황

(단위: 백만원, %)

| 구 분 | 정부제출 예산안 | 상임위 수정액 | | | 예결위 반영액 | | | 예결위 반영율 | |
|------|-------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|---------|------|
| | | 삭 감 | 증 액 | 증감액 | 삭 감 | 증 액 | 증감액 | 삭감 | 증액 |
| 2005 | 131,511,025 | 1,836,337 | 7,825,923 | 5,989,586 | 1,836,337 | 4,492,635 | 2,656,298 | 100 | 93 |
| 2006 | 176,525,451 | 936,801 | 2,412,899 | 1,476,098 | 936,801 | 1,089,427 | 152,626 | 100 | 45.1 |
| 2007 | 178,111,629 | 1,133,900 | 3,796,200 | 2,662,300 | 1,133,900 | 3,524,200 | 2,390,300 | 100 | 92.8 |
| 2008 | 196,248,439 | 711,249 | 3,571,875 | 2,860,626 | 600,174 | 531,738 | -68,436 | 84.4 | 14.9 |
| 2009 | 217,611,148 | 1,265,761 | 12,680,336 | 11,414,575 | 566,200 | 1,632,683 | 1,066,483 | 44.7 | 12.9 |
| 평균 | 180,001,538 | 1176810 | 6057447 | 4880637 | 1014682 | 2254137 | 1239454 | 86.0 | 52.0 |

주: 1. 2005 회계연도까지는 일반회계 본예산 기준, 2006 회계연도부터는 일반회계와 특별회계를 합한 순계 기준임.

2. 세출기준임

이와 같이 예결위에서 종합심사가 이루어진 경우에도 상임위의 심사결과에 많은 변화를 주지 못한다. 계수조정소위원회의 정치적 타협에 의해 약간의 변화만을 줄 뿐이다. 실제로 2005~2007 기간동안 국회(예결위)에 의한 연평균 변화율은 0.7%에 불과하다. 국회법에서는 예결위가 상임위의 결정을 존중해야 한다고 규정하고(국회법 84조 5항) 있으나 실질적으로 제약을 받지 않기 때문에 예결위의 계수조정소위원회의 결정내용이 국회 예산심의액으로 결정된다. 형식적으로 국회 본회의의 의결을 거치게 되어 있으나 1992년을 제외하고는 매년 본회의에서 원안대로 통과되었다.

〈표 6〉 국회의 정부예산안 수정 현황

(단위: 백만원, %)

| 회계연도 | 정부제출예산안 | 국회예산수정액 | 정부예산확정액 | 국회예산수정율 |
|------|-------------|-----------|-------------|---------|
| 2005 | 131,511,025 | 2,656,298 | 134,167,323 | 2.0 |
| 2006 | 176,525,451 | 152,626 | 176,678,077 | 0.1 |
| 2007 | 178,111,629 | 2,390,300 | 180,501,929 | 1.3 |
| 2008 | 196,248,439 | -68,436 | 196,180,003 | 0.0 |
| 2009 | 217,611,148 | 1,066,483 | 218,677,631 | 0.5 |
| 평균 | 180,001,538 | 1239454 | 181,240,993 | 0.7 |

주: 2005 회계연도까지는 일반회계 본예산 기준, 2006 회계연도부터는 일반회계와 특별회계를 합한 순계 기준임.

2) 정책대안

현재 우리나라 국회 예산심의 과정 중에서 방만하게 편성되는 정부예산안에 대한 삭감과 정책적 통제를 가할 수 있는 기구가 예결위이다. 기본적으로 상임위는 소관부처와 동일한 유권자를 고객으로 두고 있다는 점에서 행정부 예산안에 대한 통제를 기대할 수 없다. 그런데 예결위는 상임위와 교섭단체에서 추천받은 50명의 위원들로 구성된 임기 1년의 임시적인 기구이다. 예결위 위원들이 개별 상임위 위원들을 겸하고 있다는 점에서 상임위에서 회부된 예산안을 객관적이고 공정하게 심의할 수 없다. 자신 소속 상임위의 예산을 옹호하고 위원들 간의 상호성의 원리와 투표거래가 작용하기 때문에 심도 있는 심의를 기대할 수 없고 단지 정치적 타협과 협상만이 존재한다. 이밖에도 예결위 위원수가 지나치게 많고 임기가 1년에 지나지 않기 때문에 전문화를 기할 수 없을 뿐만 아니라 통상 10일 내외의 기간동안에 계수 조정을 마무리 짓기 때문에 절대적으로 시간이 부족하다. 또한 상임위가 담당했던 사업을 최종적으로 다루기 때문에 예산로비가 치열한 각축장으로 전락했다.

따라서 예결위를 상임위원회화하여 예산과 결산에 관한 전문적이고 중립적인 영역을 확보하도록 해야 한다. 이와 함께 예결산에 관한 소수 정예 전문위원들을 선임하고 이들은 다른 상임위원을 겸하는 것을 금지하고 지역구로부터 자유로운 비례대표 출신을 우선 배정시켜야 한다. 그리고 예결산 업무와 관련하여 기존 상임위원회들과 다른 보다 차원의 업무를 담당하도록 해야 한다. 예를 들어 사전예산제도(pre-budget)의 관점에서 각종 경제지표의 예측에 의한 예산총액의 결정, 부처별 상임위원회별 한도 배정, 중장기재정계획수립, 예결산제도의 개편 등이 이에 속한다. 특히 현재와 같이 상임위 예산심의를 재검토함으로써 온갖 예산로비와 정치적 타협의 장으로 전락하는 것에서 벗어나 상임위원별로 한도를 배정하여 각 상임위가 상임위원별 기회비용(opportunity cost)과 제로섬(zero-sum)의 관점에서 재원을 배분하도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 상임위원회 예비심사 과정에서 발생하는 예산증가를 방지할 수 있게 된다.

아울러 행정부의 예산편성 과정과 연계할 필요가 있다. 기획재정부(예산실)는 각 부처들로 예산요구서를 받아 5월부터 예산사정 작업을 시작한다. 기획재정부는 2005년부터 총액예산 배분제도(top-down budget)를 도입하여 각 부처에게 가용재원의 한도를 정해주고 자체적으로 운용방안을 정하도록 위임하고 있다. 그런데 예산과정에서 있어 행정부의 각 부처와 국회의 소관 상임위원회는 동일한 자원규모와 사업영역을 공유한다. 기획재정부가 각 부처에

총액한도를 배정할 때 국회의 예결위와 협의하는 경우 예산심의 과정에 있어 과도한 증액을 방지하고 일관성 있고 효율적인 예산심의와 자원배분이 가능해진다.

현재 예결위는 주로 예산부문에 집중하고 결산부문에는 등한시하고 있다. 그러나 결산의 결과가 차기 연도의 예산심의에 환류(feed back)될 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 현재 행정부 소속 감사원이 보유하고 있는 회계검사 기능을 예결위로 귀속시킬 필요가 있다. 또한 예결위의 전문성을 강화하기 위해 인력, 자원 등에 있어 국회 예산정책처를 강화하고 외부 관련 전문가와 시민단체의 참여를 보장하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

제9절 합리적 복지 국가를 위한 재정지출

1) 현황과 문제

2008년 2월 출범한 이명박 정부의 2009년도 예산 편성과정에서 재정지출의 우선순위에 관한 비판이 지속적으로 제기된바 있다. 그 비판을 한마디로 요약하면 재정지출이 우선순위가 SOC 사업, 4대강 정비사업 등 토목·건설 사업에 너무 치우쳐 있다는 것이다. 반면에 교육, 인적자본이나 지식에 대한 투자, 그리고 사회안전망에 대한 투자가 부족하다는 점이 지속적으로 제기된바 있다.

다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 2009년 예산안에서 SOC예산 증가율은 무려 23.9%(2008년 증가율 6.3%)이다. R&D, 산업·중소기업·에너지, 농림수산물 등 경제분야 예산의 증가율은 각각 14.7%(2008년 13.0%), 41.5%(0.3%), 3.0%(0.3%)로 R&D를 제외하고 2008년 증가율에 비해 매우 높아졌다.

이에 비해 보건복지 분야 증가율은 17.0%(2008년도 10.2%), 교육 8.9%(15.7%) 등 사회예산은 소폭 증가하거나 오히려 낮아 졌다. 전체적으로 증가된 가운데 삭감된 교육, 제자리 수준을 유지한 R&D, 소폭 증가한 보건복지로 정리할 수 있다. 이는 이명박 정부가 참여정부에 비해 사회예산의 증가율을 낮추고 경제예산의 증가율을 높인 결과였다. 이러한 변화는 재정지출의 우선순위에 대한 정부의 정책방향을 보여주고 있다. 세계적 금융위기에 따른 실물경

〈표 7〉 2009년도 자원분배 현황

(단위: 조원, %)

| 구 분 | 2008 | | 2009 | | 증감액 | 증감률 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | | |
| R&D | 11.1 | 4.2 | 12.7 | 4.2 | 1.6 | 14.7 |
| 산업·중소기업·에너지 | 14.7 | 5.6 | 20.8 | 6.9 | 6.1 | 41.5 |
| SOC | 20.5 | 7.8 | 25.4 | 8.4 | 4.9 | 23.9 |
| 농림수산물 | 16.8 | 6.4 | 17.3 | 5.7 | 0.5 | 3.0 |
| 사회복지·보건 | 68.8 | 26.2 | 80.5 | 26.7 | 11.7 | 17.0 |
| 교육 | 36.0 | 13.7 | 39.2 | 13.0 | 3.2 | 8.9 |
| 문화체육관광 | 3.3 | 1.3 | 3.6 | 1.2 | 0.3 | 9.1 |
| 환경 | 4.5 | 1.7 | 5.7 | 1.9 | 1.2 | 26.7 |
| 국방비(일반회계 총계) | 26.6 | 10.1 | 29.0 | 9.6 | 2.4 | 9.0 |
| 통일·외교 | 2.8 | 1.1 | 3.0 | 1.0 | 0.2 | 7.1 |
| 공공질서 및 안전 | 11.7 | 4.5 | 12.4 | 4.1 | 0.7 | 6.0 |
| 일반공공행정 | 45.9 | 17.5 | 51.7 | 17.1 | 5.8 | 12.6 |
| 총지출 | 262.8 | 100.0 | 301.8 | 100.0 | 39 | 14.8 |

주: '09년2월 추경예산 기준, 자료: 기획재정부

제 침체에 대처하기 위해 SOC 사업과 산업지원 예산을 크게 늘리고 있으나 이러한 정책에 대해 많은 문제들이 제기된다.

첫째, 토목·건설공사 위주의 단기 경기 진작책의 한계이다. 대폭 증액된 예산상의 SOC 사업, 녹색뉴딜사업의 주요 축을 이루는 4대강 정비사업, 각종 지역 활성화 사업, 최근에 추진이 발표된 경인운하 사업 등이 추진되고 있다. 한마디로 “땅 파서 경제성장하는 시대를 지났다”는 것이 일반적 지적이다. 기술의 발달로 토목·건설 사업의 고용창출효과가 미미하고, 만들어지는 일자리도 단순 노무직 위주라는 것이다. 경제위기에 대처하는 올바른 방법은 우리의 역량을 키우는 것이다. 그러나 토목·건설 사업은 우리의 잠재적 역량과 경쟁력을 키우는 사업은 아니다.

둘째, 같은 토목·건설 사업이라 하더라도 경제성장에 도움이 되는 의미 있는 사업을 효율적으로 추진해야 한다. 그런데 최근 정부가 대형 토목·건설 사업을 선정하고 추진하는 행태를 보면 사업선정방식이나 절차 등에 있어 문제가 있고, 경제성 보다는 정치적 고려나 공약성 사업의 추진이라는 관점에서 일을 추진하고 있다. 4대강 사업이나 경인운하 사업과 같이 경제성과 재정 부담을 고려하지 않은 추진방식 등에 많은 문제가 있고, 일부 개발사업의 경

우 예비타당성조사를 면제한 것도 이러한 맥락에서 지적되는 문제이다.

셋째, 재정지출의 우선순위는 토목·건설이 아니라 사람과 지식에 대한 투자에 두어져야 한다. 사람밖에 없는 나라에서 결국 교육발전과 인적자원 확충에 투자하고 역량을 집중해야 한다. 교육발전이 최선의 경제정책이고, 사회복지정책이며 분배개선정책이다. 경제위기 국면에서 오히려 먼저 생각해야 하는 것은 우리의 중장기적 역량을 키우는 대책을 세우는 것이다. 사람을 키우는 것이 그 대책이 되어야 한다. 위기에 대처하기 위해 수십조 원의 예산을 증액하면서 교육과 R&D예산이 줄거나 거의 늘지 않은 것은 정부정책방향에 심각한 문제가 있음을 보여준다.

마지막으로 재원배분의 근본적 문제점은 중기적인 재정운용기조에 대한 비전이 없는 상태에서 임시방편적으로 필요한 사업들을 선정한 것으로 보인다는 점이다. 미래성장 동력을 위한 재정의 기능, 사회안전망 확충의 비전, 교육문제 해결과 교육발전을 위한 계획, 저출산·고령화 사회에 대비, 일자리 창출을 위한 공공부문의 역할, 국방개혁의 비전 등에 대한 뚜렷한 계획 없이 당장 할 수 있는 사업편의 위주로 사업을 선정한 것으로 보인다는 점이다. 특히 사업의 많은 부분이 보증기금에 대한 출연, 공기업에 대한 출자, 실효성이 확보되기 어려운 용자, 지방채 인수 등으로 채워져 있다.

2) 정책대안

향후 재정정책의 기본방향은 저출산·고령화, 양극화, 성장잠재력 하락 등의 문제를 극복하기 위한 재정의 적극적 역할을 수행하고, 특히 경기상황에 대응하기 위해 재정지출 규모와 집행시기를 조정해 나가는 것이다. 이를 위해 재정 지출의 우선순위는 교육, 사회안전망, 일자리 창출 분야에 두어져야 한다.

첫째, 재정지출 확대에 있어 가장 중점을 두어야 할 것은 ‘사람과 지식에 대한 투자’이며 교육과 인력개발 분야에 대한 투자가 우선되어야 한다. 경제 활성화와 성장을 위해서 재정이 본질적으로 수행해야 할 기능은 돈을 무조건 푸는 것이 아니라 우리의 경쟁력을 키우는 것이다. 경제위기 극복의 근본적 대책으로서 ‘교육문제의 해결’이라는 ‘근본적 개혁’의 관점이 예산 편성에도 적극 반영되어야 한다. 이를 위해 교육개혁 및 발전의 중장기계획을 시급히 마련하고 그에 따라 사업을 추진해 나가야 한다. 공교육 살리기, 교육의 경쟁력 강화, 교육환경 개선, 소외계층에 대한 교육복지의 확대, 선택과 집중에 의한 대학투자 등의 시책을 적극 추

진해야 한다.

초중등교원 정원 확대, 상담 교사 및 특수교사 확대 배치, 방과 후 학교 확대, 소외지역 영어예술교육 지원, 장학금 지원 확대 등과 노후학교 환경개선 사업 등을 교육발전계획이라는 큰 틀에서 보다 체계적으로 추진할 필요가 있다. 학교시설에 대한 투자, 교육기자재와 실험실의 확충, 필요한 교원의 충원과 우수 인재의 유치, 교육프로그램의 개발과 연구비의 확대 등은 내수를 늘리고 일자리도 창출 할 것이다.

철저한 사전·사후 평가를 거치되, 과감할 정도의 교육재정투자를 통해 사교육비 문제를 줄이고 방법을 찾아야 하고, 대학교육도 상향평준화를 달성하여 지역거점 대학을 집중적으로 육성하여 당면한 교육문제를 해소해야 한다. 특히 OECD국가 최고수준으로 폭등한 대학 등록금 문제는 교육기회의 박탈로 연결하여 국가 경쟁력을 훼손하는 것이기 때문에 이 문제에 대한 재정적 지원책도 찾아야 할 것이다.

우리의 교육비 수준이 OECD국가와 비교하여 총량적으로 낮지 않다는 주장이 있으나 이것은 우리의 높은 교육열과 진학률, 상대적으로 많은 학생 수를 고려하지 않은 주장이다. 사람밖에 없는 나라에서 인적자본에 대한 투자가 우리의 생존전략이고 경쟁전략일 수밖에 없다는 점을 무시한 것이다.

둘째, 사람과 지식에 대한 투자 다음으로 중요한 과제는 사회안전망 확충이다. 최근에 사회복지에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있는 것은 우리의 경제발전 단계와 노령화라는 구조적 여건변화에 비추어 자연스러운 시대적 현상이다. 지난 40여년 넘게 유지해온 ‘선성장-후분배’의 틀에서 복지와 분배 측면을 인위적으로 억제하던 것을 이제 정상화 시켜 성장과 분배의 선순환을 이루도록 하여 사회통합을 통한 성장이 가능토록 해야 한다. 사회안전망 확충을 위한 재원대책을 우선 마련하고 이를 실천해야 한다. 특히 현재의 경제위기 속에서 실직자와 빈곤계층으로 전락하는 계층에 대한 대책을 세우는 것은 가장 시급히 요구되는 과제이다. 현재 정부가 단기적인 각종 저소득층 생활안정 사업을 많이 진행하고 있으나 우리사회의 사회안전망 확충이라는 큰 틀에서 이 사업이 차지하는 위치를 알기 어렵다. ‘한시적 맞춤형 사업’의 추진과 사회안전망 확충이라는 기본방향이 어떻게 부합할 수 있는가에 대한 검토가 진행된 가운데 사업이 진행되어야 효과성이 높다.

셋째, 재정이 일자리를 창출하는 직·간접적 기능을 강화해야 한다. 현 경제상황에서 일자리 창출이야말로 최고의 정책지향점이다. 우선 일자리 창출 효과가 높은 사회서비스산업을 육성하는데 필요한 재정지원을 강화해야 한다. 지금까지 소극적인 지원기능에 머물렀던 문

화·문화, 보건복지 등과 같은 분야에서 문화·관광, 사회서비스산업 인프라를 확충하는 기능을 강화해 나가야 한다. 사회적 일자리 창출을 위한 지원도 대폭 강화해야 한다.

또한 공공부문 내에서 일자리를 늘려서 구조조정과 일자리 감소의 완충역할을 하는 것이 필요하다. 일자리에 맞서 민간은 '선'이고 공공은 '악'이라는 인식은 재고되어야 한다. 공공부문 인력 중 방만하게 운용되는 분야는 당연히 줄여 나가야 하지만, 교육, 치안, 소방, 사회복지서비스, 식품안전, 소비자보호, 환경보호, 연구개발 분야 등은 인력이 더욱 필요한 분야이다. 인력이 남는 분야의 인력을 일부 활용하고 부족한 분야에서는 인력을 확충하는 노력도 필요하다.

넷째, 토목·건설 사업이 도로건설, 강 정비, 운하건설 등에 국한되어 있는데 토목·건설 사업 중에도 학교와 도서관, 실험실, 에너지 절약형 건물과 시설, 사회복지시설, 공공병원, 문화 및 관광 인프라, 군 시설 등 우리경제의 성장 잠재력을 높이고 일자리를 창출하며 사회통합에 기여할 수 있는 공공 건설 사업에 치중할 필요가 있다.

다섯째, 자주국방을 지향하고 군 구조를 기술집약형 첨단 구조로 선진화하는 국방개혁은 주권국가라면 추구해야 할 부정할 수 없는 국가적 과제이다. 여기에 필요한 국방비 증액의 대전제 요건은 국방부문의 인력구조 문제 등을 해결하여 기술집약형 전력구조를 이루고 경영효율화를 이루는 국방개혁이다. 국방개혁이 제대로 이루어지지 않으면 현재와 같은 인력 중심구조에서는 중장기적으로 더 많은 국방예산이 소요될 수 있다는 점은 인식해야 한다. 국방개혁을 위해 필요한 국내 군수산업 지원과 R&D 사업의 확대도 경쟁력 제고와 내수 진작에 기여할 것이다.

제10절 지역생산의 역외 유출입과 재정보전

1) 현황과 문제

우리나라는 1960년대 경제사회5개년개발계획을 비롯하여 초기 국가발전 전략으로 불균형성장모형을 취했다. 그 결과 지역 간 불균형이 심화되자 1990년대부터는 지역균형개발 전략으로 전환했다. 그 동안 지역균형개발 사업을 수행함에 있어 지역내총생산(GRDP)을 기준

〈표 8〉 주요 지역경제 지표의 지니계수

| 구분 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 | 평균 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 지역내총생산 | 0.1002 | 0.1051 | 0.1240 | 0.1254 | 0.1137 |
| 가계소비액 | 0.0587 | 0.0437 | 0.0576 | 0.0551 | 0.0538 |
| 지방세 | 0.1206 | 0.1535 | 0.1486 | 0.1312 | 0.1385 |
| 예금액 | 0.3412 | 0.3596 | 0.3546 | 0.3336 | 0.3473 |

지표로 사용하고 있다. 그러나 지역경제는 지역생산과 지역귀착으로 이루어졌으나 지역내총생산은 지역별 생산되는 부가가치의 총계로서 지역생산만을 나타낼 뿐이고 최종적으로 어느 지역에 귀착되는가는 보여주지 못한다. 특히 우리나라와 같이 교육을 비롯한 생활기반시설이 대도시에 집중되어 직주분리(職住分離) 현상이 광범위하게 나타나는 곳에서는 지역생산과 지역귀착이 괴리될 개연성이 높다.

이와 같이 지역생산의 역외 유출입이 심한 경우 지역생산의 유출지역은 성장에 따른 과실을 향유하지 못하면서 외부불경제만을 떠맡게 되어 지역 간 자원배분의 왜곡을 초래하게 된다. 〈표 8〉에서 보는 바와 지니계수를 기준으로 할 때 지역내총생산이 지난 10년 동안 평균 0.1137로 다른 경제지표에 비해 비교적 지역 간 균형 있는 분포를 보이고 있음에도 불구하고 체감하는 소득수준의 차이가 컸던 것도 이러한 이유에서 비롯된다. 직주분리에 의한 지역생산과 지역귀착의 불일치는 효용을 극대화하고자 하는 개인에 있어서는 합리적인 선택이 될 수 있으나 지방자치단체 수준에서는 지역 간 경제적 정의를 훼손시킨다. 따라서 중앙정부는 이를 조정하기 위한 재정보전 방안을 마련할 필요가 있다. 중앙정부는 조정자로서 이를 보완하기 위한 정책수단을 강구할 필요가 있게 된다.

지역생산의 역외 유출입의 실태는 지역생산을 나타내는 지역내총생산과 지역귀착을 대표하는 지역소득을 비교하면 쉽게 파악할 수 있다. 그러나 현재 지역내총생산은 통계청에 의해서 시도별로 공표되지만 지역소득에 관한 지표는 공표되지 않고 있다. 따라서 지역소득과 관계가 깊은 후보지표를 선정하여 지역소득을 추계할 필요가 있다(김정완, 2004).

〈표 9〉에서 보는 바와 같이 시도 간 지역생산의 역외 유출입은 심하게 나타나고 있다. 전국으로는 지방에서 수도권으로, 지방에서는 인접도에서 광역시로, 수도권에서는 인접시도에서 서울시로 광범위하게 지역생산이 유출되고 있다. 재정자립도가 낮은 지역일수록 역외 유출이 심한 반면에 높은 지역은 역외 유입을 경험하고 있다.²⁾ 예를 들어 서울시는 자신의 지역

〈표 9〉 지역별 지역총생산액의 유출입 현황(2007년)

(단위: 십억, %)

| 구 분 | 재정자립도 | 지역내총생산 | 지역소득액 | 순유출입액 | 순유출입률 |
|-----|-------|---------|---------|---------|--------|
| 서울 | 90.5 | 207,812 | 459,512 | 251,701 | 121.12 |
| 부산 | 62.9 | 51,169 | 54,201 | 3,032 | 5.92 |
| 대구 | 63.9 | 29,528 | 33,998 | 4,469 | 15.14 |
| 인천 | 69.8 | 44,017 | 33,201 | -10,817 | -24.57 |
| 광주 | 54.2 | 20,085 | 16,230 | -3,855 | -19.19 |
| 대전 | 72.1 | 20,585 | 22,908 | 2,322 | 11.28 |
| 울산 | 68.4 | 46,405 | 13,178 | -33,226 | -71.60 |
| 경기 | 74.9 | 182,832 | 131,258 | -51,573 | -28.21 |
| 강원 | 28.3 | 25,259 | 14,090 | -11,170 | -44.22 |
| 충북 | 33.3 | 28,594 | 13,347 | -15,247 | -53.32 |
| 충남 | 36.9 | 54,449 | 18,057 | -36,392 | -66.84 |
| 전북 | 23.5 | 28,001 | 17,519 | -10,482 | -37.43 |
| 전남 | 20.1 | 43,092 | 16,817 | -26,275 | -60.97 |
| 경북 | 28.9 | 59,115 | 24,549 | -34,567 | -58.47 |
| 경남 | 39.1 | 63,162 | 36,600 | -26,561 | -42.05 |
| 제주 | 26.4 | 8,070 | 6,710 | -1,359 | -16.84 |
| 계 | 53.6 | 912,117 | 912,117 | 0 | 0 |

주: 1. 시도별 지역소득액 = 시도별 예금액*보정률(1.537797)로 추계함(추계방법: 김정완, 2004)

2. 순유출입액 = 지역소득액 - 지역생산액, 순유출입률 = 순유출입액 / 지역생산액 * 100

생산의 121%에 달하는 251조7,010억 원이 추가로 유입되는 반면에 전남은 60.97%에 해당하는 26조2,750억 원이 유출되고 있다. 이러한 현상은 지역 간의 부익부 빈익빈 현상을 초래하고 있다.

2) 정책대안

지역생산의 광범위 역외 유출입은 자원최적배분을 왜곡시키고 지역 간 불균형을 악화시킨다는 점에서 명백한 정부정책의 대상이 되고 있다. 지역생산의 역외 유출입을 방지하기 위

2) 재정자립도와 역외 유출입률 간의 상관관계는 0.6543이고, 재정자립도와 역외 유출입액 간의 상관관계는 0.4880으로 나타나 재정자립도가 높은 지역일수록 유입되는 반면에 낮은 지역일수록 유출이 심하다는 것이 통계적으로 검증되고 있다.

해서는 기본적으로 지역별로 생활기반을 확충하여 직주분리 현상을 해소할 필요가 있다. 그러나 이는 지역균형개발을 비롯한 장기적인 국가정책에 해당되기 때문에 단기적으로 중앙정부의 지방재정조정을 통해서 역외 유출을 경험하고 있는 자치단체에 대해 추가적으로 재정적인 보전을 해줌으로써 지역 간의 역진성을 보완해 줄 필요가 있다.

지역생산의 역외 유출입은 부가가치의 지역 간 이동으로 설명할 수 있기 때문에 이를 보완하기 위한 정부정책도 부가가치를 과세대상으로 하는 부가가치세를 활용할 필요가 있다. 현재 중앙정부가 독점하고 있는 부가가치세수의 일부를 중앙과 지방간의 공동세원으로 하여 부가가치(부가가치) 유출이 심한 자치단체를 중심으로 차등 있게 재분배하는 것이 요구된다. 이러한 정부의 재정정책은 재정운용의 양대 원리인 효율성과 형평성을 동시에 충족시킬 수 있다. 실제로 재정자립도가 낮은 지역일수록 부가가치세의 유출이 심하기 때문에 이들 지역을 대상으로 부가가치세수를 재분배하는 경우 생산과 분배의 일치라는 효율성, 지역 간 균형 재정이라는 형평성을 제시할 수 있다.

그 다음 부가가치세의 어느 정도를 재배분할 것인가에 대한 검토가 있어야 한다. 1977년 부가가치세 도입 당시 지방세이던 유흥음식세가 국세인 부가가치세에 편입되었고 그 당시 유흥음식세가 부가가치세의 5%를 차지했었다. 따라서 현재 부가가치세의 5%를 국가균형발전특별회계에 편입시켜 지역생산의 역외 유출을 경험하고 있는 지역에 지원해줄 필요가 있다.³⁾ 부가가치세는 내국세 중에서 세수 규모가 가장 큰 세목으로 2007년 징수액 기준 40조 9419억 원에 이르고 그 중 5%는 2조471억 원이다. 이는 16개 자치단체 당 평균 1,279억 원을 추가로 배정할 수 있는 액수이다.

이러한 방법에 의한 부가가치세의 공동 세원화는 공공부문의 양대 원리인 자원배분의 효율성과 지역개발의 형평성에 동시에 기여할 수 있게 된다. 이밖에도 지방재정에 있어 소비과세 확충이라는 지방세제 발전에도 기할 수 있게 된다. 따라서 지역생산과 지역분배를 일치시키기 위한 부가가치세의 공동 세원화는 규범적으로 요구되는 정책과제이다.

3) 부가가치세수의 재분배 기준

- 부가가치세수 5% = 조정률 * 지역내총생산 유출액의 전국 합계
- 조정률 = 부가가치세수 5% / 지역내총생산 유출액의 전국 합계
- 지역별 부가가치세수(5%) 재분배 규모 = 지역별 지역내총생산 유출액 * 조정률

| 참고문헌 |

김정완. 2004. “지역생산의 역외유출입에 따른 세원조정방안”. 「한국지방재정논집」. 제9권 2호. 한국지방재정학회

제2장 | 금융

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 금융시장의 투명성 및 공정성 확보

제2절 금융 감독의 개혁

제3절 한국은행의 위상과 역할 강화

제4절 정부소유 은행의 민영화 방향

제5절 자본시장통합법과 금융투자자보호제도의 개편

제6절 금융이용 소외계층에 대한 대책

| 집필진 |

권영준(경희대 경영대학 교수)

양혁승(연세대 경영대학 교수)

이의영(군산대 경제통상학부 교수)

홍중학(경원대 경제학과 교수)

김한기(경실련 정책실 국장)

1 | 발전 방향

금융산업은 개발경제 시대에는 경제발전을 위한 도구에 불과하였지만, 자유화·개방화 시대에는 지속가능한 성장을 견인하기 위한 수단인 동시에 그 자체로서 미래 성장동력이 된다. 지속가능한 성장 궤도를 타고 선진경제로 도약하기 위한 금융부문의 역할이 그 어느 때보다 중요한 상황이라 할 수 있다.

1997년 경제위기의 충격과 뒤이은 경제 전반에 걸친 구조조정은 우리 금융부문에도 광범위하게 전개되었다. 금융부문의 구조조정은 다른 부문에 비하여 더 광범위하고 높은 강도로 진행되었다고 볼 수 있는데, 이로 인하여 자금배분구조의 변화, 금융산업의 대형화·그룹화, 가계부채의 증가 등 금융 부문에는 근본적인 변화가 발생하였다.

오늘날 국제 금융은 규모의 대형화, 국제적 동조화, 경쟁의 심화와 더불어 금융상품의 가격이 큰 폭으로 변동하면서 금융거래에 따른 시장위협과 금리위협이 크게 확대되고 있다. 한편 금융기관들은 이러한 금융환경의 변화에 대응하기 위해 대형화와 함께 한곳에서 은행, 증권, 보험 등 모든 금융거래를 신속하게 할 수 있도록 금융통합을 모색하고 있다. 또한 증대된 금융리스크에 대응하여 다양한 금융상품을 창출하고 금융자금의 조달과 운용기법을 다양화하면서 전문화하고 있다. 이러한 국제적인 금융환경의 변화에 대응할 수 있는 금융 산업의 국제경쟁력제고와 금융의 효율성 향상이 이루어지지 않고는 전반적인 경제의 안정적인 발전을 기대하기 어렵다.

그러나 국내 금융산업은 규제완화, 자율화, 개방화에 초점을 둔 다각적인 금융개혁과 시장구조의 개선에도 불구하고 금융산업에 대한 긍정적인 인식이 확고하게 마련되지 않은 상황

이다. 따라서 국내 금융산업에 대한 긍정적 시각을 유지하고 장기발전을 위한 상시 금융개혁을 추진할 필요가 있다.

먼저 우리 경제의 지속가능한 성장을 견인할 수 있도록 금융인프라와 금융산업이 재편되어야 한다. 정부-재벌-은행 중심의 금융시스템이 정부-시장, 대기업-중소기업, 산업자본-금융자본, 은행-자본시장이 견제와 균형을 이루는 금융시스템으로 재편되어야 한다. 이 같은 견제와 균형을 이루기 위해서는 기업 및 기업의 경영자가 주주, 투자자, 금융소비자 등 이해관계자와 만나는 장인 금융시장의 투명성과 공정성이 제고되어야 한다.

금산분리 원칙도 금융 산업은 물론 시장경제 전체의 효율성과 안정성을 확보하기 위해서는 반드시 지켜나가야 할 기본적인 원칙이라고 할 수 있다.

또한 현재 금감위-금감원으로 이원화되고 업종별로 구분된 현행 감독시스템의 문제점을 면밀히 검토하고 금감위-금감원-한은-예보 등 금융감독 관련기관간 위상과 기능을 정비하는 등 금융감독 체계를 개선할 필요가 있다.

금융위기를 겪으면서 최종대부자로서 중앙은행인 한국은행은 거시건전성 감독을 통한 금융안정을 도모하기 위해 그 위상과 역할이 강화되어야만 한다.

우리금융지주회사, 산업은행 등 정부소유 은행 민영화도 금융산업에 지대한 영향을 끼치는 사안이므로 명확한 원칙과 기준을 근거로 추진되어야 한다.

자본시장통합법 시행에 따른 금융투자자 보호 제도의 개편도 필요하다. 자본시장통합법의 시행은 금융투자업의 영업환경을 획기적으로 변화시킴으로써 자본시장의 경쟁과 혁신을 가속할 것으로 전망되나 이해상충의 문제, 정보비대칭 문제로 인해 금융투자자의 피해가 예상되어 투자자 보호장치가 강화되어야 한다.

나아가 서민, 중소·영세사업자 등 금융 소외자를 방치할 경우 경제의 양극화가 확대되어 지속가능 성장기반을 잠식할 가능성이 있기 때문에 서민의 금융소외현상을 해소 또는 완화하기 위한 서민금융체계의 확립도 시급하다.

2 | 주요 정책과제

제1절 금융시장의 투명성 및 공정성 확보

1) 현황과 문제

금융시장은 기업 및 기업의 경영자가 주주, 투자자, 금융소비자 등 이해관계자와 만나는 장으로서 투명성과 공정성을 생명으로 한다. 그 만큼 주주, 투자자 등 이해관계자의 신뢰 없이는 금융시장이 존립할 수 없고, 설령 존립한다고 해도 오래 가지 못하게 된다.

금융시장의 투명성은 투자자, 예금자, 계약자(policyholder)를 포함한 금융소비자의 이익 보호를 우선함으로써 금융시장에 대한 신뢰도를 높이는 체계라 할 수 있다. 금융시장의 투명성 확보는 금융소비자의 이익에 대한 침해 방지와 금융정보에 의거한 의사결정(예:투자상품의 구매 또는 은행의 선택, 보험가입 등의 금융행위)에 대해서는 사후적 책임을 강화하는 계약적 관계(contractual relationship)를 강화하는 형태에 해당된다. 또한 금융소비자에 대한 책임을 강화하여 금융소비자와 관련되어 있는 이해관계자인 기업이나 이사, 임원 등은 관련 책임 및 의무를 부담해야 한다. 예를 들어 상장기업은 기업공개와 관련된 절차와 기준을 준수하고, 주주가치(shareholder value)를 최대한 보장해야 하는 법적 책임을 부담해야 한다. 반면에 주주가치를 제한하는 법적 또는 제도적 장치는 최소화하거나 주주가치의 하락을 보완할 수 있는 규율체계를 유지해야 한다.

금융시장의 투명성은 비단 금융만이 아니라 경제와 사회 등 모든 부문에 해당되는 사항이

지만 금융부문에 있어서는 투명성이 더욱 중요하다고 할 수 있다. 경제활동과 관련된 문제는 모두 활용할 수 있는 자원의 제약 때문에 발생한다. 인간의 효용을 증가시킬 수 있는 자원의 종류는 다양하다. 그 중에서 오늘날 금융의 발달과 함께 그 중요성이 증대되고 있는 것이 바로 정보이다. 과거의 경제 분석에서는 일반적으로 경제활동을 하는데 있어서 정보의 제약을 무시한 채 정확한 정보가 모든 경제주체에 무료로 제공되어 있는 것처럼 가정되어 있었다. 그러나 금융이론이 발전하면서 정보의 제약과 특히 정보의 비대칭성으로 인해 발생하는 경제문제들이 크게 부각되고 있다.

오늘날 세계경제를 뒤흔들고 있는 금융위기도 바로 기본적으로는 이러한 정보의 제약으로 인해 발생하고 확대된 것이다. 정보의 비대칭성을 이용하여 과도한 이득을 챙기고자 하는 금융전문가들의 탐욕에 의해 금융시장이 정상궤도를 벗어나면서 위기로 치닫게 되어 결과적으로 정보력이 부족한 일반 서민들이 큰 피해를 입게 된 것이다. 이러한 피해를 미리 방지하기 위해서는 정보의 투명성이 확보되는 것이 매우 중요하다. 투명성이 확보될 때 위기를 사전에 탐지할 수 있게 되는 것은 물론이지만 위기가 발생했을 경우 그 위기를 타개하기 위한 방안을 마련하는데 있어서도 매우 중요하다.

나아가 금융시장은 공정원리에 의해 운영되어야 한다. 금융시장의 운영과 관련된 공정성은 금융시장의 참여기준이나 권한, 위반사항에 대한 제재조치 등과 관련하여 준칙(principles)에 의거하여 집행하는 것을 의미한다. 또한 금융시장의 각종 행위에 대한 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 기준 및 절차를 마련하고 이를 법적으로 강제할 수 있는 시장 기능을 갖추어야 한다. 특히 공정원리에 의한 시장운영은 대외적 측면에서 자국의 이익이나 자국기업에 대한 편의(home bias)를 최소화함으로써 대외적 정합성을 갖추는 것보다 밀접히 관련되어 있다. 궁극적으로 대내적인 특수상황을 최소화하고 완화하는 반면, 국제적 시각에 의거한 글로벌 기준을 수용하거나 확대할 수 있는 시장체계가 정착될 때 공정성이 극대화될 수 있을 것이다.

2) 정책대안

금융시장의 투명성과 공정성이 제고되기 위해서는 다음과 같은 제도 보완이 필요하다.

첫째, 금융시장의 신뢰도를 높이기 위해서는 불성실 공시 및 분식회계 시 기업과 회계 감사인에 대한 징계의 수준을 높이는 등 공시 및 회계제도를 강화해야 한다. 기업정보공시란

주주, 채권자, 종업원, 일반투자자 등 기업의 이해관계자에게 기업에 관련된 정보를 공개함으로써 이들이 기업의 실체를 정확히 알 수 있도록 하는 제도이다. 이러한 공시제도는 유가증권의 발행인 등에게 당해 회사의 경영실적, 재무상태, 사업계획, 신제품의 개발 등 유가증권의 가치판단에 필요한 정보를 투자자에게 공개하게 하고, 투자는 투자자의 자유로운 판단과 책임에 따라 하도록 하려는 것이다. 대체적으로 일반투자자들은 유가증권의 투자판단에 필요한 정보를 발행인이나 기타 경로를 통하여 입수할 능력이 부족하다. 그러므로 기업이 공개되거나 유가증권이 공모되는 때, 또는 유가증권이 시장에서 유통되고 있을 때에는 발행회사의 현황, 사업내용, 경영실적, 재무상태, 임원 등 투자자의사결정에 필요한 다양한 정보를 충분히 공개하도록 함으로써 일반투자자들이 당해 유가증권에 대해 정확한 투자판단을 할 수 있도록 하는 투자자 보호장치를 마련할 필요성이 인정된다. 이러한 정보공시는 유가증권에 대한 투자자의 상대적인 투자가치의 판단을 가능하게 함으로써 자원의 효율적인 배분에 기여할뿐만 아니라, 투자자를 증권거래와 관련된 사기적 행위로부터 보호하기도 한다. 따라서 기업공시제도는 증권시장에서 공정한 거래질서를 정착시키고 증권시장의 발전을 도모하기 위해 요구되는 필수적인 요소라 할 수 있다.

또한 기업의 회계정보는 기업가치를 판단하는 중요한 정보로서 활용되며, 또한 이러한 회계정보는 투자자, 채권자, 고객, 정부 및 금융기관에게 중요한 자료로서 활용된다. 정부는 경제정책 입안과 세수확보를 위해 회계정보를 이용하고, 기업과 이해관계자가 있는 당사자들은 자신의 의사결정을 하기 위한 중요한 기초 자료로 이들 회계정보를 이용하게 된다. 따라서 회계정보는 투명하여야 하며, 잘못된 회계정보는 정보이용자에게 의사결정을 오도하여 경제적 손실이나 효율적인 자원배분을 왜곡하여 국가 또는 기업경쟁력을 약화시키는 주요한 요인이 된다. 경제위기 이후 상장기업의 경영 투명성과 투자자 보호를 위해 공시제도와 회계제도가 꾸준히 보완, 강화되어 일정한 진전을 이루어 왔다. 그러나 불성실공시, 분식회계 등에 대한 강력한 제재가 이루어지지 않고 있어 금융시장의 투명성과 공정성을 제고시키기 위해서는 공시제도와 회계제도에 대한 강화가 필요하다.

둘째, 사외이사 중심의 이사회제도를 정착시키고 집단소송제를 강화하는 등 기업지배구조를 개선할 필요가 있다. 사외이사 제도가 도입된 이후 기업들은 기업투명성 제고와 기업지배구조 개선을 내세우며 이사회 내 사외이사 비중을 늘리는 등의 제도개선을 하였지만 이는 외부에 보여주기 위한 장식일 뿐 실질적으로는 유명무실하게 운영되고 있다. 즉, 실제로 지배주주 및 경영진에 대한 견제와 감시 기능을 기대하기 힘든 상황이다. 따라서 사외이사 자

격요건을 강화하고 사외이사 선임 방법을 엄격히 하는 등 제도적인 장치를 정비해야 한다.

또한 지난 2005년부터 시행 중인 집단소송제는 기업 경영감시수단 확보를 통한 기업투명성 제고에 기여할 것으로 여겨졌다. 그러나 시행 당시 재계는 소송 남발로 인해 기업투자를 위축시킬 것이라고 했지만, 그와 같은 상황은 발생되지 않았다. 오히려 소송요건 제한 등으로 증권관련 집단소송제도의 실효성이 떨어질 뿐만 아니라, 기업투명성 제고에 기여하지 못하고 있는 바, 관련제도가 실효성 있게 개선, 강화되어야 한다.

셋째, 이중대표소송제도를 도입하고 소액주주의 기업정보에 대한 접근성을 강화하는 등 주주권리를 보호해야 한다. 이중대표소송은 한 개 또는 다수의 다른 주식을 소유하는 회사의 주주가 그 다른 회사의 이사의 책임을 추궁하는 소송을 제기하기 위하여 사용되는 것이다. 예를 들면, 갑회사가 을회사의 주식을 소유하고 있는데, 을회사가 자기회사의 이사에 대하여 책임을 추궁해야 함에도 불구하고 이를 위한 소송을 제기하지 않는 경우에 법인주주인 갑회사가 을회사를 위하여 을회사의 이사의 책임을 추궁하는 대표소송을 제기할 수 있다.

최근 들어 우리나라에서도 기업지배구조와 관련하여 기업의 투명성을 제고하거나 이사들의 충실의무 위반에 대한 엄격한 법 규제가 이루어져 왔다. 하지만 이러한 법 제정이나 제도적인 보완만 가지고는 우리나라 기업들의 지배구조가 향상되기를 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 이중대표소송제도를 도입하고 소액주주의 기업정보에 대한 접근성을 강화하는 등 주주권리를 보호해야 한다.

제2절 금융 감독의 개혁

1) 현황과 문제

지난 2008년 10월, 세계적 금융위기의 와중에서 우리나라 정부 및 정책에 대한 국내·외의 신뢰도는 거의 바닥 수준으로 떨어졌다. 당시 환율·주가·금리 등 주요 지표가 요동치면서 국내경제의 불확실성과 금융시장 불안정이 최고조에 달했다. 이와 같은 시장 불안정에는 과도한 단기외채 및 가계대출, 높은 은행 예대율, 저축은행 부실 등 여러 요인이 작용한 것이 사실이지만, 그런 위협요인들을 감안하더라도 최근의 불안정 정도는 지나치다는 것이 국

내·외 경제전문가들의 일반적 평가였다. 이와 같은 극단적 시장불안의 주요 원인은 한국 정부의 정책 리더십에 대한 불신에 있는 것으로 지적된다.

금융정책당국(기획재정부·금융위원회·한국은행)에 대한 국내·외의 극단적 불신은 i)한국이 공식화된 위기관리시스템을 갖추고 있지 않고, ii)평소 정책당국의 수장 간 실질적인 협력 및 견제의 경험이 없으며, iii)국제금융과 국내금융이 서로 다른 정부부처에 의해 분리 관장되고 있기 때문이다.

위기관리시스템이 공식화되어 있지 않더라도 평상시 정책당국 수장 사이에 실질적 협력과 견제가 효과적으로 이루어져 왔다면 위기대응이 어느 정도 가능했을 것이다. 그러나 정책당국 수장 사이에 공식 협력시스템을 통한 기능적 협력과 수평적 견제의 실제 경험이 평소 전문한 상태에서 위기가 도래했다고 갑자기 정책 조정이 원활하기를 기대하기는 곤란하다.

금융정책당국의 위기대응력을 높이기 위해서는 법률적 근거와 우량지배구조를 갖춘 금융정책당국 간 협력 및 견제 시스템(평상시 가동)과 위기관리시스템(비상시 가동)이 투명하게 설치·운영되어야 할 필요가 있다. 또한 금융의 국제화·개방화가 고도로 진전된 현 상황에서 금융을 ‘국제금융’과 ‘국내금융’으로 구분하여 각각 기획재정부와 금융위원회가 관장하도록 한 것은 어떤 경제논리로도 설명되지 않는다. 따라서 단일 기관이 국제금융과 국내금융을 통할해야 한다.

이와 함께 금융감독 당국의 문제는 더욱 심각하다. 현재 세계 각 나라들은 금융감독 당국에 대한 위상을 점점 강화하고 있다. 특히 2008년 미국발 세계 금융위기 이후 기존의 정책들을 전면적으로 리부하면서 금융시장에 대한 규제강화와 함께 감독당국의 감독 능력을 제고하려 노력하고 있다. 특히 감독의 전문성을 강화하기 위한 민간 전문가들의 일상적인 참여를 보장하기 위해 조직의 유연성을 극대화하고 있고, 정부의 금융정책과의 충돌을 고려하여 그 감독업무가 독립적으로 진행될 수 있도록 감독기구의 위상과 역할을 강화하고 있다. 그러나 우리 금융감독기구는 감독당국으로서 제 역할을 하기 어려운 조건에 놓여 있다. 이명박 정부 출범과 동시에 진행된 정부조직 개편을 통해 금융감독기구(금융감독원)를 국내 금융정책을 총괄하는 정부부처(금융위원회)의 산하조직으로 배치한 것이다. 이는 금융정책과 감독행위와 이해충돌을 야기하고, 또한 공무원 조직으로부터 직접적인 통제와 감독을 받는 결과가 되어 업무의 독립성과 전문성을 보장받기 어려운 환경에 놓여 있다.

2) 정책대안

금융감독의 개혁을 위해서는 먼저, 금융위원회로부터 금융정책기능을 분리해야 한다. 지난 수십 년간 각국 금융정책은 규제완화의 큰 흐름 속에서 전개되었다. 최근 우리나라의 금융정책 사안에는 금산분리 완화, 은행 민영화, 투자은행업 육성(자본시장통합법) 등이 있으며 이들 모두가 기본적으로 규제완화를 지향하고 있다. 오늘의 금융정책은 일반적으로 규제완화를 통해 경제주체와 시장에게 더 많은 위험부담(risk-taking)을 허용하여 새로운 잠재적 이윤기회를 추가 제공하고 있다. 이와 같은 금융정책업무의 성과는 가시적이고 시장이 그 성과를 단기적으로 쉽게 인지하여 금융정책업무는 시장의 환호를 받는 ‘인기업종’이다.

한편, 새로운 위험의 허용은 그에 상응하는 위험관리(risk management)를 필요로 하고 이에 따라 감독당국의 주 업무는 개별 금융기관의 도산위험을 일정 확률 이내로 관리하는 건전성 감독(prudential supervision)이다. 그러나 금융감독의 성과는 단기적으로는 잘 나타나지 않을 뿐 아니라, 장기적으로도 감독의 공과(功過)를 명확히 가리기는 곤란하다. 건전성 감독을 아무리 잘 수행해도 그 최선의 성과는 개별 금융기관의 건전성이 유지되는 통상적 상황이기 때문에 이를 누구나 당연시하기 쉽다. 또한 문제가 발생하지 않는 한, 도산은행의 부재나 금융위기의 부재로만 금융감독의 성과를 짐작할 수 있을 뿐이다. 반면 문제가 발생하면 평소 감독을 잘했든 못했든 감독자에게 사회적 비난이 집중된다. 그러므로 평소 피감 금융기관들은 금융감독을 가시적 성과 없이 비용만 들어가는 달갑지 않은 업무로 간주하기 쉽다. 결국 금융감독업무는 시장의 인기도 없고 성과도 드러나지 않는 3D업종에 해당된다.

인기업종(금융정책)과 3D업종(금융감독)을 둘 다 취급하게 된 금융위원회가 자신의 인적·물적 자원을 어느 업종에 과도하게 집중시킬지는 명약관화하다. 더욱이 금융위원회는 현실적으로 단기 정책시계를 가진 일종의 정부부처라는 점에서 금융정책업무와 금융감독업무 간 부처 내부의 자원배분 왜곡은 더욱 심화될 가능성이 있다. 그러므로 현재의 금융정책기능은 금융위원회로부터 분리해야 한다.

둘째, 금융위원회와 금융감독원은 단일 기구로 통합되어야 한다. 감독이란 별개의 여러 기능이나 권한이 모여 이루어진 합계라기보다는 상호 유기적 관련을 가진 인가·규제·검사·제재 등의 여러 단계가 서로 일관적으로 연결되어야만 본연의 기능이 온전히 발휘될 수 있는 하나의 통합적 과정이라 할 수 있다. 예를 들어 감독자가 개별 금융기관에게 인가를 부여한 이후에는 건전성 감독을 통해 그 인가조건이 계속 충족되는지를 감시해야 한다. 만약 그 금융

기관이 의무요건을 충족하지 못하는 것으로 판명되면 감독자는 적절한 강도의 제재조치를 통해 문제를 바로잡아야 하며, 극단적으로는 인가취소권을 행사하게 된다. 이와 같이 감독의 전 과정에서 감독자의 활동이 일관적으로 이루어져야 감독효율을 기할 수 있다. 이와 같은 감독업무의 성격과 각 단계별 감독의 실제적 수행과정을 감안할 때, 감독정책과 감독집행을 구분하는 것은 의미도 없고 가능하지도 않다. 세계적으로 2005년 현재 16개 통합감독국 가운데 한국은 감독정책과 감독집행을 역지로 구분하여 각기 별개의 기구에 맡긴 유일한 사례이다. 나아가 금융위원회와 금융감독원으로 나뉘어져 있는 현행 이원구조는 감독 비효율의 원천이라 할 수 있다. 금융위원회(정부부처)와 금융감독원(민간기구) 간 조직문화의 이질성으로 인해 지난 10여 년간 두 기구 사이에는 갈등과 이해상충, 책임소재 불명확 등 각종 문제가 상존해 왔다. 그러므로 금융위원회와 금융감독원은 단일 기구로 통합되어야 한다.

셋째, 금융감독은 공적 민간(비정부)기구가 담당해야 한다. 한국에서는 관료조직이 금융감독을 관장하는 경우 △한국 정부관료제의 제도적·문화적 요인 △금융감독의 구조적 문제 △금융감독 지배구조의 취약 △금융감독 부실화(감독실패) 등의 구조적 메커니즘이 형성되어 있어 궁극적으로 부실화에 이를 수 밖에 없다. 정부관료제는 공무원 인사의 대원칙인 계급제와 그에 따른 제도적 특징(순환보직; 금융부처 간 인사교류)으로 인해 감독의 구조적 문제를 조장하는 제도적 문제와, 관료조직의 문화적 속성(상명하복·응집력·엘리트의식)과 행태적 특징(불투명성·폐쇄성·경직성)으로 인해 감독의 구조적 문제를 온존하는데 기여하는 문화적 문제를 안고 있다. 또한 현행 금융감독은 감독 기관구조의 비효율(기획재정부의 정책지배), 감독자의 경제정책과 감독정책 간 책무혼란, 포획(정치포획·산업포획), 감독 정책시계의 단기화, 감독 전문성의 부재 등의 구조적 문제를 띠고 있다. 그러므로 금융감독은 공적 민간기구가 담당해야 한다.

넷째, 금융감독 개혁은 공공부문 지배구조 개혁이라는 광범한 차원에서 추진되어야 한다. 한국 금융감독체계의 개편은 감독 지배구조의 개혁이라는 차원보다는 공공부문 지배구조의 개혁이라는 차원에서 접근해야 할 필요가 있다. 금융감독체계의 개편은 금융감독 차원만의 이슈가 아니며 공공부문 지배구조 전반의 개혁(특히 공공부문 투명성의 획기적 제고)이 감독 개혁의 밑바탕이 되어야 할 것이다. 실제로 지난 10년 간 감독의 우량지배구조가 실제로 확립될 수 없었던 것은 상당 부분 공공부문 지배구조의 취약에 기인한다. 1997~98년 금융개혁으로 금융감독의 지배구조가 확립될 수 있는 제도적 토양은 어느 정도 마련되었으나, 감독의 이원구조를 활용한 재정경제부가 금감위 사무국을 지렛대로 금융감독에 대한 정책적 영향력

을 체계적으로 구조화하는 등 금융감독의 파행이 심화되었다. 이후 감독개편론이 두 차례(2000년 가을~2001년 봄; 2003년 하반기~2004년 상반기) 사회적 이슈로 부상했으나, 재정부와 감사원·정부혁신지방분권위원회가 당시 논의를 미봉적으로 처리함으로써 우리 사회는 구조 개편의 호기를 두 번 다 놓쳐버렸다. 이것은 관련 공공기관 사이에 기존 이해관계의 대폭적 재편을 요구하는 '정치경제학적' 사안에 대해 이들 기관이 목전의 관료적 이해관계나 정치적 안녕을 추구하는 데에만 주력했기 때문이다. 이와 같이 금융감독이 파행화하고 오랫동안 지속하게 된 것은 다름 아닌 공공부문 지배구조의 취약을 반영한 것이므로 금융감독개혁은 공공부문 지배구조 개혁이라는 광범한 차원에서 추진되어야 한다.

다섯째, 금융감독 개혁을 위해 선진국형 민간위원회를 도입해야 한다. 선진국형 민간위원회란 우량지배구조(독립성·책임성·투명성·무결성)를 갖춘 민간위원회를 지칭한다. 이 위원회가 감독 구조개혁(공공부문 지배구조 개혁 포함)을 위한 정책검토를 전담할 필요가 있다. 이 때 위원회의 우량지배구조 자체를 구조개혁의 성공적 정착을 위한 전략으로 활용할 필요가 있는데, 이는 우량지배구조에 의해 지지되는 민간위원회의 합의·여론수렴과정이 개혁 성공의 관건이기 때문이다.

마지막으로 금융감독유관기관협의회를 법제화하는 것이 필요하다. 최근 금융위기 이후 범세계적으로 금융규제·감독의 강화가 진행되는바, 우리나라도 금융감독유관기관간 감독정보의 공유 촉진 및 동태적 업무협조체제 구축 등을 위하여 금융감독유관기관협의회 및 실무협의체의 법제화를 심각히 고려할 필요가 있다. 동 협의회는 기획재정부 장관, 금융위원장(금융감독원장), 한국은행 총재 등 장관급으로 구성하여 그간의 금융정책협의회, 거시경제정책협의회 등을 격상시켜 법제화하는 형태로 금융안정의 총괄책임을 부여하도록 한다.

분야별 실무협의체도 구성하여 법규제·개정 실무협의체, 금융기관감사실무협의체, 정보공유실무협의체를 두어서 실무적으로 원활한 협력이 될 수 있도록 해야 한다.

제3절 한국은행의 위상과 역할 강화

1) 현황과 문제

2008년 글로벌 금융위기 이후 그동안 풀린 유동성으로 말미암아 글로벌 금융 불균형이 초래될 수 있으며, 경기변동의 진폭 내지 시스템리스크가 크게 확대될 가능성이 있기 때문에 각국은 이러한 글로벌 금융 불균형의 피해를 줄이기 위해서 경쟁적으로 규제감독을 강화할 것으로 전망된다.

글로벌 금융위기를 겪으면서 전 세계 금융당국은 금융안정목표 달성을 위한 거시건전성 규제·감독의 중요성을 인식하고 있다. 이번 금융위기의 특징은 사전에 시스템 전체의 위험을 보지 못했다는 점인데, 각국은 이에 대한 반성으로 거시건전성 규제·감독의 강화를 추진하고 있다.

따라서 차제에 우리나라도 국제적으로 금융규제감독의 기본 틀을, 특히 거시건전성위험에 대비할 수 있도록 재정비할 필요가 있다. 따라서 우리나라에서는 금융안전망 전반의 구조와 운영에 초점을 맞춘 금융제도의 광범한 개혁을 모색하는 것이 현 시점에서 중요하다. 금융안전망의 전반적 재설계라는 관점에서 감독기구(금융위원회/금융감독원), 중앙은행(한국은행), 예금보험기구(예금보험공사), 정부(기획재정부/금융위원회) 등 참여기구 사이에 책무·기능·권한·수단이 최적 배분되도록 하고, 이들 사이에 기능적 협력과 수평적 견제가 원활하도록 우량지배구조를 확립하는 것이 금융제도 개혁을 위한 올바른 접근법이다. 그러나 현실적으로 금융안전망 전반의 광범한 개혁이 장기적으로 시간이 필요하고, 상당한 논의가 필요하다는 점을 감안하면 먼저 금융안정에서 중앙은행인 한국은행의 역할에 초점을 맞춘 부분적인 제도 개혁을 고려해 볼 수 있다. 이 때 책무·기능·권한·수단 면에서 금융안전망에 참여하는 여타 기구들(특히 금융위원회/금융감독원)과의 조화를, 그리고 이들 기구와의 협력 및 견제의 활성화를, 최대한 감안하여 개정이 이루어질 필요가 있다.

현재 금융감독원은 금융기관에 대한 일상적 감독과 검사 및 소비자 보호를 책임지는 미시적 관점의 감독권한을, 한국은행은 중앙은행으로 통화, 금리, 외환 등 거시변수를 중점적으로 다루는 거시적 관점의 감독권한을 갖고 있으나 양자 간 협력이 잘 이루어지지 않고 있고, 특히 한국은행의 권한 미약으로 인해 거시건전성 규제·감독이 효율적이며 효과적으로 작동되지 않고 있다.

중앙은행은 거시건전성 감독을 통해 금융시스템 전반의 안정을 도모하는 것으로 일반적으로 간주되어 왔다. 그러나 현재 금융위원회와 예금보험공사의 금융안정 책무는 관련법에 명시적으로 언급되어 있으나, 금융안전망의 전문 참여기구 중 하나인 한국은행은 목적조항에 금융안정 책무를 명기하지 않고 있다. 이번 금융위기로부터 얻은 교훈은 금융 불안정이 시간이 가면서 확대되는 상황에서 이에 선제적으로 대응하는 것이 매우 중요하다는 점을 인식한 것인데, 현재 한국은행에 금융안정 책무가 명시적으로 부여되지 않는 상황에서 한국은행이 물가안정을 제쳐놓고 금융위기에 선제적으로 대응하기를 기대하는 것은 무리가 있다.

또한 한국은행의 금융안정을 위한 정보수집권은 개별금융기관, 시장, 지급결제제도에 관한 중앙은행의 정보수집·분석기능이 금융안정에 크게 긴요해진 상황에서 상당한 제약을 받고 있다. 현재 한국은행은 통화신용정책 수행에 필요한 경우 금융감독원에 검사·공동검사를 요구할 수 있으나 영역제한·검사지연 등으로 한국은행이 금융안정 기능을 효율적으로 수행하는데 필요한 정보를 적기에 습득하기에는 부족한 것으로 알려지고 있다.

한국은행은 최종대부자로서 권한과 수단을 보유하고 있으며 그간 금융안정 기능을 수행해온 경험과 역량을 구비하고 있다. 현대의 금융시장에서 한국은행의 주목적인 통화정책을 성공적으로 수행하는데 금융안정 기능이 필요하다. 따라서 한국은행이 그 역할과 기능을 효과적으로 수행하기 위해서 현재의 역할과 위상을 더욱 명확하게 하고 그에 따른 권한도 강화할 필요가 있다.

2) 정책대안

거시건전성 감독을 통한 금융안정을 도모하기 위하기 위해서는 한국은행의 역할과 위상이 다음과 같이 강화되어야 한다.

첫째, 한국은행에 기존의 물가안정 기능 이외 금융안정 책무가 추가로 부여되어야 한다.

현재 <금융위원회의 설치 등에 관한 법률>과 <예금자보호법>은 각각 금융위원회와 예금보험공사의 금융안정 책무를 명시적으로 언급하고 있다. 그러므로 금융위원회/금융감독원, 예금보험공사와 함께 금융안전망의 전문 참여기구 중 하나인 한국은행의 목적조항에 금융안정 관련 책무를 명기하는 것은 정당하고도 자연스러운 일이다. 중앙은행은 거시건전성 감독을 통해 금융시스템 전반의 안정을 도모하는 것으로 일반적으로 간주되어 왔다는 의미에서 '금융제도의 안정' 또는 '금융안정'을 한국은행의 책무로 명기하는 것이 타당하다고 보인다.

일반적으로 '금융안정'이란 금융회사, 금융시장, 하부구조로 구성된 금융시스템이 안정적으로 작동하는 상태를 말한다. 하부구조란 금융관련 법률, 지급결제제도, 회계제도, 예보제도 등을 통칭한다.

한국은행에게 금융안정 책무를 부과하되, 위의 구성요소들 중에서 금융시장 안정에 대한 주책임을 지는 방향으로 추진해야 한다. 금융기관의 건전성 규제·감독은 금융위원회와 금융감독원이 주책임으로 하면 될 것이다. 금융하부구조에 대해서는 분야별로 다양한 주책임을 지정하되, 지급결제제도 운영에 대해서는 한은이 주책임을 맡으면 될 것이다.

금융안정의 기능 부여에 대하여 기존의 물가안정 기능과 목적 간 상충 가능성을 지적하는 의견이 있을 수 있다. 그러나 물가안정이 반드시 금융안정을 담보하지 않으며 일부 양자 간 상충가능성도 있지만 상호보완성도 인정되고 있기 때문에 우려될 사항이 아니다. 최근 들어 성공적인 물가안정에도 불구하고 금융 불안정이 발생하는 경우가 빈발하지만 전통적으로 물가안정은 금융안정 확보에 중요한 요소로 인정되어 왔다.

둘째, 금융안정 책무에 상응하는 기능·권한·수단이 확립되어야 한다. 최근 금융위기를 통해 미시건전성 감독(microprudential supervision)과 구분되는 거시건전성 감독(macro-economic supervision)의 상대적 중요성이 세계적으로 강조되는 가운데, 거시건전성 감독자로서 각국 중앙은행의 역할이 크게 부각되는 추세이다. 전통적으로 금융감독기구는 개별 금융기관의 건전성 감시를 통해 금융안정을 도모해온 한편, 중앙은행은 거시경제의 안정(macroeconomic stability)이라는 관점에서 통화정책을 운용하고 금융안정을 도모해왔다. 특히 개별 금융기관, 시장, 지급결제제도에 관한 중앙은행의 정보수집·분석기능이 금융안정에 크게 긴요해진 상황이다. 이는 지난 수십 년간 진행되어온 금융시스템의 구조 변화가 금융안정에서 중앙은행의 강화된 역할을 필요로 하기 때문이다. 최근 세계금융위기를 통해 금융안정의 측면에서 그와 같은 기능이나 권한의 필요성이 새롭게 강조되고 있다. 이는 물가안정과 금융안정 사이의 긴밀한 관련성을 감안할 때 자연스러운 현상이다.

이와 같은 맥락에서 금융안정을 도모하기 위해서는 한국은행 단독의 정보 수집권(은행 직접검사권; 자료제출요구 대상기관 확대, 금융감독원에 대한 검사·공동검사 요구권, 지급결제제도 운영 및 정보수집 기능 강화 등) 확보가 중요하다. 먼저 금융안정을 한국은행의 명시적 책무로 요구하게 될 경우, 동 책무를 적절히 이행하는데 필요한 정보 접근을 허용하는 것은 당연하다. 먼저 금융감독원에 대한 검사·공동검사 요구권은 현행대로 존치하되, 새로이 은행에 대한 한국은행의 직접검사권을 허용하여 부실 내지 유동성 부족 상황 등을 조기에 정

확히 판단하도록 할 필요가 있다. 금융감독원의 입장에서 관심을 갖지 않는 것일 수도 있고, 또 시급을 요하는 경우도 있을 것인데 이러한 경우를 대비하기 위해서도 새롭게 직접검사권을 부여해야 한다. 은행에 대한 한국은행의 직접검사권 행사는 금융감독원의 금융 감독 성과에 대한 사후평가 의미를 지니기도 한다. 아울러 부실금융기관 정리의 시기와 방법에 대한 예보의 협의 역시 유사한 의미를 지닌다. 다만, 금융회사들의 불필요한 수검부담을 줄이는 것이 바람직하다는 금융감독원의 의견을 존중하여, 한국은행의 직접검사권 발동은 금융감독원 등 유관 감독기관 간 충분한 협의를 통해 결정토록 하는 것이 바람직하다.

다음으로 자료제출요구 대상을 확대해야 한다. 현행 한국은행법은 통화신용정책 수행에 필요한 경우, 은행·은행지주회사 및 한국은행과 당좌예금거래 약정을 체결한 기관에 대하여만 자료제출을 요구하도록 되어 있다. 그러나 근래 금융시장의 발전양상을 보면, 비은행금융기관활동이 크게 두드러지면서 은행과 비은행기관 활동간 연계성이 깊어지는 모습이다. 특히 근래 금융위기가 거듭되면서 중앙은행의 최종대부자 기능이 비은행금융기관으로까지 확대되는 일이 자주 일어나고 있다. 이런 상황에서 금융시장 안정을 주 책임지는 한국은행에게 은행과 더불어 비금융기관에 대한 자료제출요구권을 허용하는 것은 금융시장의 변화발전에 선제적으로 대응하는 의미와 함께 글로벌 규제·감독의 강화추세에 부응하는 의미를 지닌다. 마지막으로 지급결제업무 운영관련 조사권 및 규정제정권 부여가 필요하다. 현행 한국은행법은 지급결제 관련 자료 요구 대상기관을 지급결제운영기관과 한국은행금융망 참가기관으로 제한하고 있고, 지급결제제도 운영·참가기관에 대한 현장 조사권은 인정하지 않고 있다. 금융위기를 계기로 영국과 미국에서는 지급결제제도에 대한 중앙은행의 감시권한을 법에 명문화하면서 정보요구권, 규칙제정권 등 감시기능을 강화하려는 움직임을 보이고 있고, 자기자본비율(BIS) 역시 지급결제제도에 관한 중앙은행의 감시권한을 명시적으로 인정하는 것이 바람직하다는 입장이다. 이러한 추세를 수용하여 우리도 민간이 운영하는 지급결제제도 참가기관에 대한 자료제출 요구권과 한국은행 금융망 참가기관 및 민간기관 지급결제제도의 운영·참가기관에 대한 서면·실지조사권 등을 인정할 필요가 있다.

셋째, 금융안정 책무와 관련 기능·권한·수단의 확립에 따른 한국은행의 지배구조가 강화되어야 한다. 기관독립성과 관련하여 민간추천에 의한 금통위원 2인을 국회 추천으로 변경, 총재 임기 연장, 국회를 통한 총재 임명절차(국회 동의를 얻어 대통령이 임명) 등은 적극적으로 검토될 필요가 있다. 한국은행의 정책에 대한 신뢰 제고를 위해 총자산 대비 법정적립금의 비율이 5%에 이를 때까지 순이익금을 전액 적립하는 등 재무독립성도 가능한 범위

내에서 적극 검토될 필요가 있다.

제4절 정부소유 은행의 민영화 방향

1) 현황과 문제

1997년의 금융위기 이후 금융시스템 안정을 추구하는 과정에서 부실화된 민간 금융기관에 대한 공적자금을 통해 다수의 금융기관을 다시 정부가 소유하게 되었다. 이후 정부는 특수한 정책목표의 달성을 위해 필요한 경우를 제외하고는 직접금융기관을 소유하지 않는다는 원칙에 따라 다양한 방법으로 이들 금융기관의 재민영화를 추진해 왔으며 현재 3대 국책은행 이외에 정부가 지배적 지분을 소유하고 있는 은행은 우리금융지주회사 정도에 불과하다.

또한 이명박 정부 출범이후 정부는 국제적으로 경쟁력 있는 대형 투자은행을 설립한다는 목적으로 국책은행인 산업은행을 매각하려 하고 있으며, 중소기업 지원·육성이라는 당초 목표가 도달하였다는 판단에 따라 중소기업은행 또한 매각을 진행하려 하고 있다.

은행 민영화는 매각 시점에 따라 매각가치의 차이가 존재하고, 매각방법에 따라서는 은행의 공공성 약화와 소유지배구조의 적절성 문제가 제기 될 수 있다. 특히 최근 금산분리 원칙의 완화에 따라 산업자본의 은행소유로 인한 경제력 집중 문제가 제기될 수 있기 때문에 민영화 시점과 방식은 신중한 검토와 함께 적절한 방법을 찾아야 하는 상황이다.

① 우리금융그룹 민영화

2001년 3월 한빛은행을 모체로 우리나라 최초의 금융지주회사로 출범한 우리금융그룹(이하 우리금융)은 산하에 우리은행, 광주은행, 경남은행, 우리투자증권, 우리CS자산운용, 우리파이낸셜, 우리금융정보시스템, 우리에프앤아이, 우리프라이빗에쿼티, 우리금융제3차SPC 등 10개의 자회사와 19개의 손자회사를 거느리는 국내 최대 규모의 금융지주회사이다. 2006년말 현재 총자산이 연결기준으로 약 212조원에 달하고 자본금은 13.4조원에 달하였다.

금융구조조정과정에서 그룹 계열사 및 그 전신이 되는 금융기관들에 투입된 공적자금의 규모는 총 12조원에 달한다. 그러나 이 금액은 그룹 출범 이전에 전신이 되는 기관들에 투입되

었다가 이미 감자를 통해 소멸된 금액까지를 포함하기 때문에 우리금융에 직접 관련된 공적자금은 8.5조원이라는 견해도 존재한다. 2006년 4월말 기준으로 우리금융에 투입된 공적자금 중 지금까지 주식매각 및 배당 등의 형식으로 회수된 금액은 0.9조원에 불과하다. 즉, 공적자금을 12조원으로 인식할 경우 현재 미회수된 금액은 11.1조원이며, 우리금융에 직접 관련된 공적자금만 포함하더라도 7.7조원에 달한다.

〈표 1〉 우리금융 관련기관 공적자금 회수 및 잔액 현황

(단위: 조원)

| 구 분 | 금융권 전체 (A) | 우리금융그룹 | | 비 중 (B/A) |
|------|------------|------------------------------------|--------|-----------|
| | | 출범전 포함(B) | 출범 관련분 | |
| 지원금액 | 168.0 | 12.0 | 8.5 | 7.1% |
| 회수금액 | 76.1 | 0.9 (주식매각 6,832억 + 배당금* 1,954억) | | 1.2% |
| 잔 액 | 91.9 | 11.1 | 7.7 | 12.1% |

주: * 2004년 배당금 943억 포함(2005.4월 지급)

자료: 우리금융지주(2006년 4월말 기준)

우리금융 매각과 관련해 정부는 당초 매각시한을 법으로 정하고 그 안에 이를 매각하되 매각대금을 극대화한다는 방침이었다. 그러나 주가가 뜻대로 움직이지 않는 가운데 매각 일정에 차질이 빚어져 법상의 매각시한(2008년 3월 27일)을 삭제하기에 이르렀다. 이런 상황에서 최근에 금산분리의 완화가 진행되면서 재계 등에서 주인 찾아주기를 제기하는 등 논란이 되고 있다. 현재 정부는 예금보험공사를 통해 우리금융 지분의 73%를 소유하고 있다.

현실적으로 거론되는 우리금융 지분 매각 가능성은 다음 네 가지로 요약되는데, 각각의 장단점을 살펴보기로 한다. 첫째는 외국자본에게 매각하는 방안이다. 이 방안은 외국의 전략적 투자자에게 매각할 경우 주가 극대화를 실현할 수 있고 감독당국의 적격성 심사를 통해 문헌들이 제시하고 있는 외국 금융기관 진입의 긍정적 효과를 기대할 수도 있다. 그러나 이미 국내 은행산업에서 외국인 지분율이 매우 높은 상황에서 우리금융까지를 외국자본 소유로 넘기는 것은 정부에게 부담이 될 수 있다.

둘째, 산업자본에게 우리금융 소유를 허용하는 대안은 설득력이 낮다. 금산분리 완화가 개별기업의 시장지배력 강화 및 이해상충 등을 초래할 것이라는 우려가 높은 실정이다. 한국 금융 감독의 역량이 이러한 문제들을 적절히 통제할 만큼 강화되지 못하고 있다는 점도 문제 해결을 어렵게 한다. 한편 산업자본에게 은행 소유를 허용하는 대안은 이것이 해외 산업자본

에게도 동일하게 적용된다는 점에 유의해야 한다.

셋째, 외국자본 또는 산업자본 등 전략적 투자자가 마땅치 않은 현실에서 주인 찾아주기 보다 바람직한 지배구조를 만들어 경영을 맡기고 주식매각은 국민주 방식 또는 단순히 분할 매각방식을 택하는 대안을 고려할 수 있다. 다만, 전제조건으로 정부의 은행 경영에 대한 영향력을 배제하고 이사회 중심의 자율경영체제가 확립되도록 지배구조를 갖추도록 해야 할 것이다. 다만 국민주로 매각된 이후에도 외국자본 등 거대자본이 국민주를 시장에서 매입함으로써 지배주주가 될 수 있는 가능성을 예방하기 위한 대안 마련이 필요하다.

마지막으로, 금산분리 원칙이 훼손되지 않는 범위 내에서 기관투자자와 연기금 등에 매각하는 방법을 고려해볼 수 있다. 이 대안은 향후 연기금이 자본시장의 발전을 유도하는 데 큰 역할을 할 것이라는 점에서 미래지향적인 의미를 지닌다. 다만, 연기금 운영의 독립성이 현재 보다 강화되어 정부로부터 독립성을 담보할 수 있어야 할 것이며 관련해서 감독당국은 지배구조 개선을 적격성 심사의 일차적 기준으로 요구할 필요가 있다.

② 국책은행 민영화

현 시점에서 정부가 50% 이상의 지분을 소유하고 있는 금융기관으로는 우리금융지주 외에 서울보증보험이 있고, 국책은행으로 산업은행, 기업은행 및 수출입은행이 있다. 이들 중 우선 기업은행은 조달금액의 70% 이상을 중소기업에 대출토록 의무화되어 있는 국책은행으로, 납입자본금 2조 2,914억원의 51%를 정부가 소유(일반주주 지분 33.3%)하고 있다. 그러나 과거 기업은행이 지원해온 중소기업들 대부분이 우량 중소기업으로 이미 성장한 상황에서 중소기업 지원이라는 당초의 정책목표가 대부분 희석되어 이미 민영화 수순을 밟고 있다.

그리고 수출입은행은 수출입·해외투자 및 해외자원 개발에 필요한 금융을 공여함으로써 국민경제의 건전한 발전과 대외경제협력을 촉진하기 위해 설립된 은행이며, 현재 100% 정부은행이다. 현재 전 세계 70여개 국가들이 자국의 수출진흥과 대외경제협력 증진을 위해 수출 등 대외거래지원 전담 정책금융기관(Export Credit Agency)을 설립·운영하고 있으며, OECD 수출신용협약에 따라 지원하는 ECA 수출금융은 WTO 체제 하에서 유일하게 수출보조금 시비 없이 지원할 수 있는 정책금융으로 인정받고 있다. 이 때문에 한국정부도 당분간 수출입은행을 민영화해야 할 특별한 이유가 없는 것으로 이해된다.

결국 국책은행 민영화 이슈에서 중요한 대상은 산업은행이다. 정부는 경쟁력 있는 투자은행을 육성함으로써 금융산업 발전을 선도하고 시장친화적인 정책금융체제를 마련하기 위해

산업은행을 민영화하고 한국정책금융공사(KPBC)를 설립하기로 하였다. 정부의 산업은행 민영화 의도는 기업금융에 강점이 있는 산업은행과 대우증권을 결합하여 경쟁력 있는 투자은행이 성장할 수 있는 발판을 마련하고, 산업은행 민영화 재원을 활용하여 시장 친화적인 정책금융기관을 설립하는 것이다. 또한 새로 설립되는 산은지주사가 세계적인 투자은행으로 도약해 나갈 경우 금융산업이 신성장동력으로 작용하는 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

산업은행 등 정부소유 공기업이 필요한가에 대해서는 지속적으로 찬반이 맞서 공기업 존재에 대한 정당성은 크게 사회경제적 목표의 조화, 시장실패의 보정 및 정보 비대칭성 문제의 완화 등에 있었다. 반면 공기업 경영자의 대리인 문제, 허술한 경영감시 및 정치적 고려 등으로 공기업이 민간 기업에 비해 효율성이 떨어질 경우 해당 공기업을 민영화하는 것을 고려할 수 있다. 비효율적인 공기업을 민영화할 경우 우선 민영화의 목표를 명확하게 설정하고 이에 따른 제약 사항을 고려해야 한다.

2) 정책대안

① 우리금융그룹 민영화

우리금융의 민영화는 본질적으로 공적자금 회수의 문제였다. 그리고 한국금융 발전과제와 관련해서 ‘은행의 주인 찾기 또는 지배구조 확립 중에서 어느 것이 선진화를 향한 바람직한 방법인가’라는 질문에 대한 한국사회의 답을 드러내는 의미가 있었다.

우리금융 민영화가 지연되고 있는 가장 큰 이유가 시장상황이 아닌 의사결정체제의 비효율과 관련 원칙의 내적 상충 및 은행소유구조에 대한 정책방향의 미정립 등에 기인한다는 점에서 이러한 문제점들을 진지하게 검토해 보고 보다 효율적인 방법론을 정립하는 것은 매우 중요하다. 무엇보다도 우리금융의 민영화가 은행지주회사의 소유구조, 특히 국내 은행산업에 대한 외국인 소유의 확대에 관련된 정책 방향의 정립이라는 문제와 분리가 불가능하다는 점에서 관련 원칙의 확립이 선행되지 않는 한 우리금융의 완전 민영화를 추진하는 것이 바람직하지도, 가능하지도 않을 것이다. 따라서 정부는 상당기간 우리금융에 대한 지분보유가 불가피하다는 것을 전제로 민영화의 목표, 시한 및 방법론을 재정립할 필요가 있다. 그러나 한편으로 정부의 과도한 지분 보유와 유동성 부족으로 인한 주가의 왜곡을 조속히 해소하기 위해서는 가능한 빠른 시일 내에 보유지분의 일정 부분을 분할매각 방식으로 시장에서 매각하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 국민주 제도를 비롯하여 다양한 매각방식에 대한 검토

가 필요하다.

정부의 지분보유가 지속되고 있는 상황에서 경영왜곡에 의한 기업가치의 훼손을 막기 위해서는 정부의 직·간접적 경영간섭을 명시적으로 배제하고, 이사회 중심의 자율경영체제가 확립될 수 있는 여건의 조성이 필수적이다. 이를 위해서는 졸업조항이 미비된 공적자금관리 특별법 등의 관련조항을 개정하여 우리금융에 대한 국가의 직접관리체제를 해소하고, 공적 자금관리위원회 및 예금보험공사는 민간 경영진에 의한 자율경영을 지원하면서 적극적인 민영화 추진과정의 관리에 그 역량을 집중할 필요가 있다. 또한 민간위원 중심의 의사결정체제로 인한 책임소재의 불투명성을 타개하기 위해 예금보험공사 및 관련 정부부처가 민영화의 직접 책임을 부담하고, 매각소위는 가격의 적정성만을 판단하는 방향으로 의사결정체제를 개편할 필요가 있다.

한편 우리금융의 민영화 과정에 국민주 제도를 활용하는 방안은 소유구조 및 매각가격과 관련된 논란을 우회하면서 정부의 보유지분을 매각하는 유효한 수단이 된다는 점에서 과거의 실패를 되풀이하지 않기 위한 적절한 원칙만 확립되면 시도해 볼 가치가 있는 것으로 보인다. 즉, 저가발행보다는 공개입찰에 의한 최고가 매각, 외국자본의 우리금융에 대한 우회적 소유 확대를 제한하기 위한 매각규모의 제한 등의 원칙이 지켜진다면 국민주 방식에 의한 지분 매각이 유동성 부족으로 인한 시장의 왜곡을 해소하는 유효한 수단이 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방식이 정부의 우리금융에 대한 영향력을 지속하기 위한 방안으로 악용되는 것을 방지하기 위해 지배구조의 투명화 노력이 반드시 병행될 필요가 있다.

또한 새로운 민영화 방안으로 제시되고 있는 관유민영화, 즉 정부가 우리은행에 대한 사실상의 지배력을 유지하는 형태의 민영화가 추진될 경우 다음과 같은 전제가 필요하다.

먼저, 우리금융지주회사 내의 자은행의 주식 매각은 은행산업의 독과점을 강화시키지 않는 방향으로 이루어져야 한다. 외환은행이 국민은행 혹은 다른 은행과 합병할 경우 은행산업의 독과점도는 심각한 수준으로 증가하게 된다. 따라서 외환은행이 독자생존하지 않고 타 은행에 합병되는 한, 그 이후에 또 다시 우리은행을 국내의 다른 은행에 매각하는 것은 불가능하다. 매각수입을 극대화하면서도 독과점 문제를 우회하는 방법 중 하나는 광주은행 및 경남은행을 분리매각 하는 것이다.

둘째, 산업자본이 민영화 과정을 통해 우리은행을 지배할 가능성은 철저히 경계해야 한다. 산업자본이 무리한 투자를 감행하다가 국민경제에 커다란 위협을 초래한 점은 삼성자동차의 예에서 잘 알 수 있다. 우리은행은 특히 우리나라 최대의 기업집단인 삼성의 전통적 주

거래은행이었다. 따라서 특히 우리은행 민영화시에는 산업자본의 지배 가능성을 면밀하게 점검해야 한다.

셋째, 사모투자전문회사(PEF)를 이용한 민영화가 되지 않아야 한다. 최근 국회에서는 사모투자전문회사(PEF) 및 그 자회사인 투자목적회사(SPC)가 금융지주회사를 지배할 수 있도록 하고, PEF의 산업자본 간주기준을 대폭 완화하는 내용의 금융지주회사법 개정안이 통과되었다. PEF가 은행을 지배할 경우 은행의 지속적인 발전을 추구할 유인이 크지 않다는 점은 론스타 펀드의 경험이 웅변해 준다. 또한 PEF와 SPC는 간접투자자산운용법 제144조의17 제3항에 의해 10년 동안 공정거래법상의 지주회사 조항 전체와 금융지주회사법의 주요 조항의 적용을 면제받고 있어, 적격성 심사와 관련하여 규제의 사각지대가 발생할 가능성이 크다. 아울러 산업자본의 은행의 간접소유를 통한 지배력 행사라는 문제가 발생할 수 있다.

② 국책은행 민영화

산업은행의 경우는 공적자금 회수의 문제는 애당초 없고, 주인 찾기 내지 지배구조 확립의 과제가 남아 있지만, 이보다는 과거 한국경제의 성장과 발전 과정에서 중요한 역할을 맡아온 정책금융기관을 민간 금융기관으로 체제 변환시켜 향후에도 계속 국가경제의 성장·발전을 위해 중요한 역할을 수행케 할 것인가 라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 구체적으로 그간 산은이 쌓아온 국제금융시장에서의 평판, 네트워크 및 금융역량 등의 자산을 민영화 이후에도 활용할 수 있는 방향으로 민영화 전략을 추진할 필요가 있다. 이러한 기본전제 하에 아래 몇 가지 방향을 고려해 볼 수 있다.

첫째는 민영화 추진의 완급과 시기의 문제이다. 당분간 신성장동력 확충을 위한 투자와 혁신형 중소기업에 대한 금융지원 수요가 지속될 것이다. 이밖에도 양극화 해소, 지역 균형발전, 고령화 대비 등 한국사회 현안과제에 대응하기 위한 금융수요도 예상되며, 향후 북한과의 경험 진전에 따르는 정책금융수요에도 대비해야 한다. 따라서 이러한 정책금융수요 예측이 산은 민영화의 완급 결정에 영향을 끼칠 것이다. 다만 이러한 예측과 결정은 반드시 투명하게 추진되어야 설득력을 지닐 수 있을 것이다. 정부소유은행의 민영화는 전 세계적인 추세이고, 특히 시장마찰이 존재하는 부분은 국민이 납득할 만한 이유가 없는 한, 민영화 또는 기타의 방법으로 서둘러 민간에 돌려주어야 한다. 여기서 무엇보다 중요한 것은 시장이 납득할 수 있는 일정을 분명하게 제시하고 이를 지킴으로써 불필요한 불확실성을 제거하는 것이다.

둘째는 민영화를 위한 체제개편방안이며, 구체적으로는 산은그룹 또는 산은금융지주회사

체제와 업무를 어떻게 꾸려갈 것인가의 문제이다. 산은은 과거로부터 축적된 기업금융과 설비금융 노후율을 토대로 한국형 투자은행으로 발전해 나갈 수 있다. 이를 위해 산은과 대우증권 및 기타의 자회사들을 묶어서 금융지주회사를 만들고 그 지분을 매각하는 방식으로 민영화를 추진할 수 있을 것이다. 다만 이 경우 앞에서 언급한 정책금융수요를 담당하는 별도의 조직을 둘 것인지 그리고 그 밖의 업무들을 투자은행업무, 소매금융업무, 자산운용업무 등으로 어떻게 재편성할 것인지 등이 고려되어야 할 것이다.

셋째로, 정책금융업무 지속과 관련해서, 산업은행 매각대금을 한국정책금융공사(KPBC)를 통해 민간 금융기관들에게 배부하여 간접적으로 중소기업을 지원한다는 정부가 제시한 전대(on-lending) 방식은 큰 효과를 기대하기 어려워 보인다. 정보와 유인의 양면에서 정부의 정책 목적과 상업금융기관들의 금융지원 집행 간 괴리가 발생할 수 있고 결과적으로 금융기관들의 도덕적 해이 및 책임소재 불분명 등으로 인한 비효율도 예상되기 때문이다. 그리고 산업은행의 지분매각 대금으로 중소기업 지원 펀드를 만드는 아이디어도 중복의 의미가 있다. 따라서 펀드를 만들더라도 그 운영을 산은금융지주회사 안에서 또는 신용보증기관 등 기존의 공적기관에서 맡도록 하는 것이 적절할 것이다.

제5절 자본시장통합법과 금융투자자 보호 제도의 개편

1) 현황과 문제

자본시장통합법은 창의적인 금융투자 상품의 개발·판매가 가능하도록 함은 물론 다양한 금융투자업무를 겸영이 가능하도록 함으로써 자본시장의 효율성을 높이고 투자자보호를 통해 자본시장의 신뢰성을 높이는 것을 기본취지로 하고 있다.

그러나 자본시장통합법의 시행은 투자자보호라는 새로운 문제를 낳고 있다. 금융투자업자가 판매하는 상품이 투자성(원본손실 가능성)을 핵심적 특성으로 하는 상품임을 명시하고 있는데 이는 금융투자업자가 다양한 금융투자업무를 단일한 법인 내에서 겸영할 수 있도록 하여 이해 상충의 가능성이 발생하고 현존하는 예금보험기구의 보호범위와 금융투자업자 및 금융투자상품 간의 관계를 새롭게 조정하지 않았기 때문이다. 자본시장통합법의 이

같은 내용으로 인해 투자자보호 장치를 강화해야 할 필요가 있다.

경쟁촉진(promotion of competition)과 소비자 보호(consumer protection)는 경제규제의 가장 일반적인 논거이며 금융규제의 경우 금융산업의 특수성을 반영하여 금융체제의 안정성(systemic stability) 유지가 별도의 논거로 추가될 수 있다. 투자자 보호는 소비자 보호의 구체적인 형태라고 볼 수 있으며 특히 증권분야의 투자자 보호업무는 금융감독당국의 고유 업무이다.

자본시장통합법의 시행에 따른 투자자 보호 문제는 대략 다음과 같이 구분해 볼 수 있는데 △정보의 비대칭성 문제를 해결하기 위한 공시 및 설명 의무가 유효하게 규율되고 있는가 △이해상충 문제를 해결하기 위한 사전적 의무부과 및 사후적 이의제기 수단이 잘 규정되어 있는가 △손실보전과 관련된 투자자 보호기구가 최소비용으로 유효하게 설계되어 있는가 △감독당국인 금융감독원의 감독 유인은 잘 정렬되어 있는가 등이다.

2) 정책대안

자본시장통합법상의 투자자 보호를 강화하기 위해서는 첫째, 투자자 보호를 위한 추가적 입법과 감독정책이 필요하다. 자본시장통합법은 투자자보호를 위해 금융투자업자가 부담하는 의무를 보다 상세하게 규정한 점에서 진일보했으나 이 의무가 현실세계에 정착하도록 하기 위해서는 추가적 입법과 감독정책이 뒷받침되어야 한다.

이해상충이 발생할 가능성이 있는 경우, 이해상충 사실의 고지, 회피노력의 강도, 입증책임, 교정수단 등에 대한 법리개발이 필요하다. 상법상 이사가 부담하는 충실의무의 내용에 대한 입법이 보강되어야 하고, 사법부가 증권분야의 이해상충과 관련하여 신의성실 의무에 더하여 충실의무를 사실상 준용하기 이전에는 자본시장통합법에 이해상충의 구체적 사례를 개별적으로 적시해야 한다. 감독기구는 형식적인 회피노력의 존재 유무만을 감독하는 대신 이해상충의 가능성이 실질적으로 제거/통제되고 있는가를 감독해야 한다.

둘째, 자본시장통합법의 시행에 따른 예금보험 범위의 무원칙한 확대를 방지하는 방법으로는 두 가지를 상정할 수 있다. 소극적 방법은 현행 통합예금보험기구의 틀을 그대로 유지한 예금보험 범위의 확대만을 통제하는 것이다. 적극적인 방법은 통합예금보험기구의 틀을 포기하고 예금자 보호기구와 투자자 보호기구를 구분하고 금융투자회사의 투자자 보호는 신설하는 투자자 보호기구가 담당토록 하는 것이다. 이 대안 중에서 예금보험기구를 통해 고객

예탁금이라는 지극히 작은 부분에 대해 원본손실위험을 보장하는 대신, 별도의 투자자 보호 제도를 통해 보다 폭넓은 범위의 위험을 보장해 주는 것이 바람직하다.

우리나라에서 향후 증권투자자 보호제도를 새롭게 설계할 경우 가장 바람직한 모범 사례는 영국의 증권투자자 보호제도로 판단된다. 우리나라의 자본시장통합법이 상당 부분 영국의 FSMA(Financial Service and Market Act of 2000)를 모범 사례로 수용하여 제정되었을 뿐만 아니라, 보호 손실의 측면에서 잘못된 투자자문이나 잘못된 투자관리로 인한 손실까지 보호하고 있어 보호의 범위가 광범위하다. 그러나 영국처럼 사전적인 기금 적립 없이 사후각출 방식(pay-as-you-go)을 채택하는 것은 자칫 국가의 조세부담만을 가중시킬 위험이 크므로 충분한 기금을 사전 적립하여 증권업계 스스로가 위험을 분담하도록 하고, 국가의 지급보장은 불허하는 것이 바람직하다.

셋째, 증권분야 집단소송제가 실질적으로 제고되어야 한다. 금융투자자의 피해구제에 수반되는 거래비용을 절감하기 위해 증권분야에 대한 집단소송제도의 유효성을 실질적으로 제고해야 한다. 소송의 적용범위를 자본시장통합법 제64조에 의한 손해배상책임으로 통일하며 대상이 되는 거래도 주권상장법인으로 한정하지 않고 모든 금융투자업자로 확대해야 한다. 또한 남소방지와 관련하여 최근 3년간 3회의 제한 중에서 패소한 것만을 제한횟수 산정에 반영해야 한다.

마지막으로 금융감독기구의 책임성 강화가 필요하다. 금융감독기구의 책임성을 강화하기 위해 투자자 보호와 관련한 감독당국의 의무를 신설하거나, 설명의무를 강화하는 방안을 모색해야 한다. 이 부분은 감독당국의 의무와 기속재량에 대한 법리가 발달해야 근본적으로 해결될 수 있는 부분이다. 감독당국의 직무태만이나 직무유기에 대해서는 징계나 형벌 부과 등의 방법 이외에 민사상의 손해배상 책임을 병과 하는 방안도 장기적으로 검토할 필요 있다. 실무적인 차원에서는 투자자보호와 관련하여 직무태만이나 직무유기를 저지른 감독당국의 임직원에 대해서는 퇴직 후 유관 금융기관 취업을 실질적으로 제한할 필요가 있다.

제6절 금융이용 소외계층에 대한 대책

1) 현황과 문제

2009년 1월 현재, 은행 기준으로 신용등급 7~10등급인 서민층, 금융채무불이행자 등 금융이용 소외계층에 대한 금융기관의 대출은 대부분의 금융권에서 지속적으로 감소하고 있어 서민층의 금융소외현상을 완화하는 것이 시급한 상황이다. 서민층의 금융소외현상이 심화되고 있는 것은 금융기관의 담보위주 여신관행이 고착화되는 데서 발생한 시장실패에 가장 큰 원인이 있다. 외환위기 이후 구조조정 과정에서 부실금융기관이 퇴출되었으며 이에 따라 수익성과 건전성을 중시하는 경영기조가 정착되면서 금융이용 소외계층이 더욱 늘어가고 있다.

최근 정부는 금융소외계층을 위한 여러 정책을 제시하고 있다. 휴면예금 일부와 생보사 사회공헌기금 일부를 재원으로 신용회복기금을 조성하고, 이 재원의 일부를 자본금으로 하여 소액서민대출은행을 설립하여 금융채무불이행자의 창업자금을 지원하고, 관련법을 개정하여 불공정채권추심을 방지하려 하고 있다.

그러나 이러한 정부 방안은 기하급수적으로 늘어나는 채무불이행자나 서민층을 위한 대책으로는 명백히 한계를 가지고 있다.

〈표 2〉 금융채무불이행자의 금융권별(단일업권) 변동 추이

(단위: 만명)

| 구분 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 4월말 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| 은행업 | 175.8 | 233.7 | 260.6 | 180.1 | 164.5 | 145.7 | 119.3 | 110.3 |
| 신용카드업 | 113.4 | 178.5 | 140.5 | 98.3 | 87.2 | 77.7 | 70.3 | 55.5 |
| 기타금융업 | 216.7 | 447.8 | 484.6 | 328.7 | 325.9 | 310.1 | 266.2 | 245.9 |

주 : 중복여부를 불문하고 업체별 등록수를 전부 합산한 수치
자료: 전국은행연합회

현재 금융채무불이행자의 금융권 분포는, 2009년 4월말 현재 은행업권 약 110만3천명, 신용카드사에 약 55만5천명, 기타 금융업권에 약 245만 9천명으로 나타나고 있다.

미국 발 국제 금융위기가 지속되는 상황에서 우리나라 경제의 정착력과 이로 인한 사회불안 가능성을 최소화하기 위해서는 서민층의 경제력 하락을 막기 위한 지원이 필수적이며 이의 핵심은 서민층의 금융서비스 접근성 제고에 있다.

서민금융은 금리의 문제, 자금조달의 문제, 건전성규제의 문제 등 세가지 요인으로 인하여 순수 상업적 원리에만 의존할 경우 활성화가 사실상 불가능하다. 금리측면에서는 대손 가능성을 감안하면 고금리를 적용하는 것이 불가피하나 이는 상환능력을 더욱 저하시켜 신용위험을 높이고, 결과적으로 상업적 원리에 의거한 금융공급을 더욱 위축시키는 상황을 초래할 수 있다. 자금조달 측면에서 보면 서민대출의 경우 높은 신용위험으로 인해 유동화가 사실상 불가능하기 때문에 금융기관이 자신의 신용으로 자금을 조달해야 한다. 그러나 서민금융의 비중이 높아질수록 금융기관 자체의 안정성이 하락하여 자금조달이 곤란하게 되는 문제점이 있다. 금융감독의 측면에서는 건전성을 감안하면 실제로는 보다 강화된 모니터링이 필요한데, 이는 감독비용을 상승시켜 금융기관의 공급확대 유인을 하락시킨다.

이러한 문제를 감안하면 서민금융의 활성화를 위해서는 금융기관이 부담해야 할 신용위험의 경감을 위한 특별한 장치를 마련하거나, 만약 이것이 불가능할 경우 수요자 및 공급자의 도덕적 해이를 최소화하면서 금리, 자금조달, 금융감독 측면에서 별도의 지원책이 마련되어야 한다.

특히 더욱 중요한 것은 점은 경제위기를 조기에 극복하고 경제를 활성화시키기 위해서는 금융채무불이행자의 신용을 회복하여 경제활동을 원활히 할 수 있도록 지원할 필요가 있으며, 이를 위해 금융채무불이행자 지원제도를 체계적·지속적으로 정비할 필요가 있다는 것이다.

현재 금융채무불이행자 구제제도는 크게 사적 구제제도와 법적 구제제도로 나누어 운용되고 있다. 사적 구제제도로는 신용회복위원회의 개인워크아웃제도와 사전채무조정제도, 배드뱅크를 통한 구제(채권집중 프로그램), 개별금융회사가 자체적으로 제공하는 구제 프로그램이 있다. 법적 구제제도로는 '채무자회생및 파산에 관한법'에 의하여 법원이 실시하는 개인회생제도와 소비자파산제도가 있다. 그러나 이 제도들은 현재 홍보와 신용상담 부족으로 활성화되지 못하여 신용상태에 맞는 구제수단에 쉽게 접근하기 어려운 문제가 있다.

2) 정책대안

서민, 중소기업, 영세사업자, 금융채무불이행자 등 금융 소외자를 방치할 경우 경제의 양극화가 확대되어 지속가능 성장기반을 잠식할 가능성이 있다. 금융 소외자를 지나치게 보호할 경우에는 도덕적 해이 및 역선택 문제를 유발하여 시장기능을 오작동하게 할 우려도 있다. 따

라서 이러한 문제를 잘 고려한 정책적 설계가 중요하다.

서민의 금융소외현상을 해소 또는 완화하기 위해서는 서민금융체계를 확립해야 한다. 우선 은행, 서민금융기관 등 제도권 금융기관들이 저소득층 대상의 소액신용대출을 상업적으로 활발히 제공하도록 제도적 기반을 마련해야 한다. 그러나 제도권 금융기관의 소액신용대출은 상업적 원리에 의해 이루어지므로 서민의 금융수요를 충족시키는 데에는 한계가 있다. 따라서 이와 더불어 제도권 금융기관의 소액신용대출 대상에서 제외될 수밖에 없는 저신용계층도 금융서비스를 제공받도록 공공성 측면에서 대안금융제도를 마련하는 것이 필요하다.

금융 소외자 문제에 대해서는 기본적으로 공익성 차원에서 접근하되 금융회사의 경영자율성과 건전성을 저해하지 않도록 시장규율을 최대한 활용할 필요가 있다. 중소기업·영세사업자나 서민에 대한 대출규모를 일정 수준 이상으로 의무화하기보다는 동 대출실적 등 사회적 책임경영(CSR; Corporate Social Responsibility) 실태를 자율적으로 공시하도록 하는 방안을 마련한다든가, 업권별로 기부금과 휴면예금 등을 활용하여 대안금융회사를 설립하도록 유도하는 것도 고려해 볼 만하다.

둘째, 금융채무불이행자에 대한 지원정책의 문제점을 확인하여 지원정책을 개선해야 한다. 이를 위해 먼저, 신용 상담 및 금융교육의 활성화가 필요하다. 금융채무불이행자의 구제 시 신용상담과 금융교육을 의무화하고, 아직 금융채무불이행자로 등록되지 않은 사람들도 자신의 신용을 안전하게 관리할 수 있도록 주기적인 상담과 금융교육을 받게 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 아울러 등록될 위험에 처해 있는 사람들을 대상으로 한 신용상담을 활성화할 필요가 있다. 다음으로 신용회복기금의 법적 근거 마련이 있어야 한다. 현재의 신용회복기금은 한국자산관리공사(KAMKO)가 자산관리자로서 신용회복사업을 수행하기 위해 설립한 특수목적 회사에 불과하다. 따라서 채무자 구제의 효율성 차원에서 법정기금화하고 이를 위해 기금의 재원, 기금의 관리 및 운용 주체의 적합성 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다. 마지막으로 '채무자회생및파산에관한법'의 개정을 통해 법적 구제절차를 정비할 필요가 있다. 법원의 개인회생·파산제도와 재판 외 채무조정 절차 등 분쟁처리절차를 연계하여 사전에 필수적으로 채무조정절차를 거치도록 의무화할 필요가 있다. 또한 자동중지제도, 절대우선의 원칙 등이 법률에 규정하지 않아 신용회복절차가 실효성 있게 진행되지 못한다는 지적이 있어 이의 도입을 검토할 필요가 있다.

셋째, 현행 등록, 미등록 대부업체들에 대한 실효적인 관리감독권을 확보해야 한다. 현행 대부업에 대한 감독권은 광역지자체에 있고, 광역지자체는 이를 다시 기초지자체에 위임하

고 있어 감독조직이나 인력이 효과적으로 배치되지 않아 사실상 대부업체 들에 대한 감독은 공백상태에 있는 상황이다. 따라서 금융감독당국의 적극적인 개입과 지자체들의 책임성을 분명히 하고, 이를 강제함으로써 효과적인 관리감독이 될 수 있도록 하고, 이를 통해 정규 금융기관에서 소외된 서민계층이 불공정채권추심, 악탈적 대출에 노출되지 않도록 노력해야 한다. 이를 위해 대부업법의 개선이 필요하다.

| 참고문헌 |

고영선 외. 2007. 『경제위기 10년 : 평가와 과제』. 한국개발연구원. p.172
 김동환. 2007. “금융산업의 변화와 향후 과제”. 『금융연구』. 21권 별책. 한국금융연구원
 김문현 외. 2001. 『한미일 공시제도의 현황 및 비교』. 한국증권연구원. pp.3~5
 김홍범. 2008. “국내 경제위기 진단과 향후 정책 방안”. 경실련 토론회 자료
 윤석현. 2008. “한국금융의 선진화 과제”. 한국경제학회 정책세미나 자료
 윤원배. 2008. “금융위기, 금융정책과 자본시장통합법”. 『기업법연구』. 제22권 제4호. 한국기업법학회. pp.39~41
 이건호. 2006. “정보소유 금융기관의 민영화 전략”. 『금융연구』. 20권 별책. 한국금융연구원
 이병운. 2006. “금산분리 관련 제도의 현황과 논점”. 『금융연구』. 20권 별책. 한국금융연구원
 이순호. 2008. “공기업 민영화시 고려사항”. 『금융 포커스』. 17권 22호. 한국금융연구원
 이우창. 2005. 『회계의 투명성과 분식회계에 관한 연구』. 한국지역발전학회
 전성인. 2006. “공적자금 투입 금융기관의 향후 처리방안”. 공적자금 투입 금융기관의 향후 처리방안 토론회 자료
 전성인. 2008. “새정부의 금융정책 : 평가와 과제”. 『한국경제의 분석』. 제14권 제1호. 한국금융연구원
 전성인. 2007. “자본시장통합법상의 투자자보호 제도와 향후 정책과제”. 『자본시장통합법과 금융감독의 새로운 접근방식』. 2007년 한국재무학회-금융감독원 공동심포지움
 정찬우. 2008. “서민금융체계의 방향”. 『주간 금융브리프』. 제17권 제19호. 한국금융연구원. pp.4~5
 정찬우. 2009. “서민층 금융소외의 원인 및 정책시사점”. 『주간 금융브리프』. 제18권 제4호. 한국금융연구원. pp.10~11
 최홍식. 2007. “금융강국의 비전 및 과제”. 정책심포지움 자료. 한국금융학회

제3장

재벌

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

- 제1절 재벌개념 재정립과 독립경영체제
- 제2절 상호출자 한계와 순환출자 금지
- 제3절 출자총액제한제도의 의미와 재도입
- 제4절 지주회사로의 전환문제
- 제5절 적대적 인수합병과 독약증권 문제
- 제6절 금산분리 원칙의 강화
- 제7절 경영의 투명성과 책임성 제고
- 제8절 공정거래 질서 확립을 위한 규율방안

| 집필진 |

이의영(군산대 경제통상학부 교수) 권영준(경희대 경영대학 교수)
 양혁승(연세대 경영대학 교수) 홍중학(경원대 경제학과 교수)
 김건호(경실련 정책실 부장)

1 | 발전 방향

재벌개혁의 경과

한국 재벌은 지난 반세기 동안 한국의 독특한 사회 문화적 풍토와 정치, 경제적 관계를 배경으로 생성·성장해 왔으며, 특히 과거 60년대 이후 80년대 중반에 이르기까지 압축 성장 과정에서 주역을 담당해왔다. 그러던 중에 1997년 사상 초유의 IMF 외환위기를 맞으면서 재벌문제는 새로운 전기를 맞게 되었다. '대마불사'로 통칭되었던 기존 30대 재벌 중 절반 이상이 무너지면서 재벌의 경제력집중 문제, 소유·지배의 괴리, 과도한 확장으로 인한 동반 부실 등 재벌이 안고 있던 문제점들이 드러난 것이다. 이후 이러한 재벌 문제의 해결을 위한 노력들이 일부 진행되어 왔다. 그러나 1997년 경제위기 이후에 재벌개혁은 소유지배구조의 잘못에서 파생되어 나온 투명성 저하, 몸집 불리기, 과잉투자 등의 문제 일부를 완화해 보자는 것이었다. 이러한 노력만은 아니겠지만, 재벌은 발행주식을 늘리고 차입을 줄여서 자본구조를 바꿨다. 동시에 자본시장이 개방되면서 외국인의 주식소유가 늘었다. 그럼에도 불구하고 계열사 출자도 늘어나면서 내부자의 주식지분은 여전히 높다. 소유와 지배의 괴리는 줄어들지 않았다. 소유지배구조 개선에는 다가가지 못한 것이다.

이러한 상황에서 더 큰 문제는 최근 자본의 집중과 규제완화를 통한 경쟁력 강화를 기반으로 하는 신자유주의가 확산되고, '성장'과 '친기업'을 논거로 하여 정부의 재벌 관련 정책이 후퇴를 거듭하고 있는 점이다. 2009년 출자총액제한제의 폐지와 금산분리 완화가 그 대표적 사례이다.

재벌개혁의 핵심

한국의 재벌은 특정계열기업 하나의 지배구조가 아니라, 계열사 출자에 의존하여 적은 지분으로 수많은 계열기업을 총수가 절대적으로 지배하는 기업집단체제이다. 많은 계열 기업을 절대적으로 지배하므로 경제력 집중의 문제를 가져온다. 경제력 집중은 경제의 지배와 함께 점차 기업과 경제를 넘어 정치, 사회의 여러 영역까지 영향력을 행사하는 문제로 나타나고 있다.

또한 적은 지분으로 절대적으로 지배하므로 총수 혹은 그의 가족이 적은 지분을 소유하고도 절대적인 지배력을 행사하는 소유지배괴리 문제와 기업의 수익과 성장보다는 총수의 지배력 강화와 확대를 추구하고, 기업의 이윤과 가치보다는 총수일가의 이익을 위해 지배력을 행사하는 대리인 문제를 일으킨다.

아울러 총수일가가 소유하는 주식의 가치보다는 총수가 행사하는 지배력의 가치가 훨씬 크기 때문에 주식과 함께 지배력을 자녀에게 넘기려는 지배력의 상속 문제가 발생하고 있다. 이를 위해 편법에 의한 주식증여, 변칙에 의한 지배력 승계 등으로 기업과 경제에 위협 요인이 되고 있다.

재벌체제로는 자유 시장 경쟁원리가 창달되지 않고 국제경쟁력을 향상시키기도 어렵다. 경제의 효율과 안정을 훼손하고 사회의 건강을 위협할 뿐이다. 따라서 이러한 재벌에 대한 개혁은 소유지배구조를 바꾸는 것이 그 핵심이다.

재벌개혁의 방향

정부가 할 일은 '시장이 올바르게 서게 하는 것'이다. 시장이 잘 작동하여 그곳에서 경쟁을 통하여 구조조정하게 하는 것이다. 경쟁시장을 만드는 것은 자원배분의 왜곡을 바로 잡는 것이 그 목적이다. 경쟁시장이 형성되는데 현재의 재벌체제는 장애가 된다. 선단식 경영을 하는 재벌의 소유지배구조가 반경쟁적이기 때문이다. 따라서 시장경쟁을 촉진하여 국민경제의 잠재력을 높이고 경제를 발전시키기 위해서는 재벌의 소유지배구조 개혁이 필수적이다. 공정거래법상의 순환출자의 금지, 출자총액제한제도와 지주회사 및 그 소속회사에 대한 행위 제한 제도 도입, 금융관련법 및 공정거래법상의 은산분리, 금융의 산업지배 금지, 금융보험사의 의결권 제한 등 제반 재벌 관련 정책을 강화시켜야 한다. 이 제도들은 사후적인 사법 또는 시장규율로는 해결하기 어려운 문제를 해소하기 위한 정책이기 때문에 사전적 소유구조 규제 장치로써 반드시 존치, 강화해야 한다. 또한 지배주주 사익추구행위 금지, 소수주주권 강화

와 같은 재벌의 책임성과 투명성을 확보하기 위한 각종 법과 제도 개혁에 적극 나서야 한다.

이를 통해 종국적으로 현재와 같이 총수와 그 가족에 의한 선단식 그룹경영체제가 해체되고, 계열기업들이 독립기업으로 자리매김하면서 독립경영제 방식으로 전환될 수 있도록 하는 것이 재벌 개혁의 방향이 되어야 한다.

이러한 법과 제도가 지금의 경제체제를 단숨에 바꾸지는 못할 것이다. 그러나 총수나 그 가족이 적은 지분으로 많은 대기업을 절대적으로 지배하는 재벌체제가 바뀌면서 경제력 집중이 완화되리라는 예상을 할 수 있다. 많은 대기업을 지배하더라도 절대적으로 지배하기 어려울 것이고, 절대적으로 지배하더라도 많은 대기업을 지배하기는 어려울 것이다. 재벌체제가 사라지더라도 기업집단은 유지될 수 있겠지만 독립기업이 많아질 것이다. 새로 생겨나서 빠르게 성장하는 기업도 많아질 것이다. 기업지배구조가 개선되고 대리인 문제도 줄어들고, 기업경영의 책임성과 투명성 그리고 전문성이 높아 질 것이다. 기업의 가치가 커지고 자금조달비용이 낮아 질 것이다. 그리하여 한국경제는 보다 건강하고 효율적인 경제체제가 될 것이다.

2 | 주요 정책과제

제1절 재벌개념의 재정립과 독립 경영체제

1) 현황과 문제

원래 세계 학계에서도 사용하고 있는 재벌(財閥, Chaebol)이란 용어에는 파벌, 족벌, 군벌, 학벌 등과 같이 특정 이해집단에 의해 결집된 배타적 성격과 반사회적인 정서를 포함하는 부정적인 의미를 강하게 내포하고 있다. 현재 이러한 한국재벌의 독특한 생리와 속성에 입각한 명확한 개념규정 없이 수행되고 있는 일련의 '재벌 정책'은 목표와 수단이 불명확하여 부분적인 성과에 그치고 있으며, 정책 수행 상에 심각한 시행착오를 발생시키고 있다.

재벌의 개념이 대기업, 대기업집단, 기업그룹 등과 함께 혼동되거나 남용되고 있으며, '재벌정책' 대신 '대기업정책'이라고 쓰는 경우가 있는데 이는 잘못된 것이다. 대기업은 말 그대로 중소기업에 비하여 생산규모나 매출액 규모 그리고 고용규모 등이 큰 기업을 말한다. 산업의 성격상 규모의 경제가 큰 산업은 대기업일 수밖에 없고, 이러한 대기업은 언제나 존재하는 것이다. 기업이 크다고 해서 그것이 잘못이라든가 문제가 있다고 볼 수 없다. 이에 비하여 재벌은 '총수나 그 가족이 지배하는 기업집단'을 말한다.

공정거래법에서는 '대규모 기업집단'이라고 정의하여 재벌을 간접적으로 일컫고 있다. 이것도 재벌을 대기업으로 부른 것보다는 낫지만 정확하게 지칭하는 것은 아니다. 재벌과 대기업은 개념상 전혀 다르다. 물론 재벌의 계열사 중에는 대기업이 많은 것이 사실이지만 그렇

다고 해서 재벌이 곧 대기업은 아니다. 기업집단도 규모 등 그 특성에 많은 차이가 있는데, 이들을 모두 재벌로 매도하는 것은 선량한 다수기업의 성장기회 및 국가경제의 발전을 저해할 수 있으며, 더 나아가 한국 기업 및 경제에 대한 대외이미지를 실추시키는 요인이 될 수 있다.

우리나라에서 문제가 되는 것은 재벌이지 대기업이 아니다. 대기업은 어느 나라 어느 시기에 존재할 수 있지만 재벌은 어느 나라 어느 시기에나 존재하는 것이 아닌 우리나라에 현존하는 특수한 역사적 산물이다. 자본주의 경제 원리는 대기업이나 중소기업 다 같이 시장에서 자유로운 그리고 공정한 경쟁을 하는 것을 기본으로 하고 있다. 그러니 대기업이라 하여도 이러한 원칙에 맞으면 문제가 되지 않는다. 대기업들이 결합하여 총수 밑에 집단을 이룬 것은 문제가 된다. 집단은 자본주의 자유경쟁에 공정한 참여자가 아니기 때문이다. 그들은 금융과 인적자원 조달 면에서, 토지보유 면에서, 상품시장 점유 면에서, 그리고 정책에 영향을 미치는 면에서 공정한 경쟁자가 아니다. 따라서 재벌문제를 대기업의 문제라고 하면 대기업이 나쁜 것처럼 호도되어 문제해결의 방향을 잃을 수도 있다.

2) 정책대안

재벌에 대한 개념을 법적·사회적으로 재정립하고, 이에 따른 재벌개혁의 방향과 목표를 총수나 그 가족이 지배하는 기업집단을 해체하고 개별기업의 독립기업, 독립경영체제로 나아가는 것으로 그 지향을 분명히 해야 한다.

먼저 재벌 개념을 재정립하고 공정거래법상 지정기준을 구체화해야 한다. 재벌, 대기업, 기업 집단을 엄격히 구분하는 개념 정립이 필요하다. 이를 위해서 현실적으로 다양한 형태로 존재하는 재벌의 개념에 대해 그 성격과 형태를 유형화하고, 각각의 개념과 가이드라인을 명확히 하는 학술·실무적 차원의 노력이 선행되어야 한다. 이를 통해 재벌적 특성이 강한 기업집단을 구분하여 공정거래법상에 새롭게 재벌지정제도 등을 검토하여 재벌정책의 대상으로 삼을 필요가 있다.

둘째, 현 공정거래법상의 '대규모 기업집단' 지정제도는 재벌의 본질적 측면이 간과된 것으로 전면 재검토되어야 한다. 우리나라에서 재벌이란 현상은 1960년대 경제개발 이후 등장하기 시작하였으나, 그 후 거의 반세기가 지나도록 법규범의 영역에서 포섭하는 것은 매우 미진한 수준에 머물러 있다. 1986년 공정거래법 제1차 개정 이후 공정거래법에서 기업집단

을 염두에 둔 조항이 일부 생겨나기는 했으나, 통일적인 법 개념으로 정립되는 데에는 미치지 못하고 있다. 공정거래법은 기업집단을 최대한 폭넓게 상정한 후, 자산 총액만을 기준으로 그 기업집단소속 계열회사를 상호출자제한이나 채무보증제한의 수범자로 지정하는 방식을 하고 있는데, 경제력 집중을 통해 시장경제를 위태롭게 할 우려가 있는 재벌과 그렇지 않은 단순 기업집단을 자산총액만으로 구분할 수 있을지 의문이다. 이 방식이 규제의 편의나 예측가능성에는 부합할 수 있으나, 업종의 특성, 출자·자산구성의 차이, 가공의결권 혹은 가공자본의 정도, 종업원의 수 등 일반집중을 판단함에 있어서 고려할 수 있는 다른 기준을 포함하여 참여 업종 수나 계열회사의 시장점유율 등을 적절히 조합한 기준을 마련하여 재벌과 단순 기업집단과 구분할 필요가 있다. 기업집단의 경우 그 특성에 많은 차이가 있는데 이들을 모두 재벌로 매도하는 것은 문제가 있다.

셋째, 재벌개념의 재정립과 함께 재벌의 계열기업들이 독립기업, 독립경영체제로 개선되도록 법·제도에 준거한 재벌정책의 지향을 분명히 해야 한다. 한국 재벌의 문제의 핵심은 개별기업의 지배구조와 달리 총수와 그 가족들이 많은 계열기업을 선단식으로 소유지배하는 것에 있으므로, 우선 계열기업의 지배구조를 선진화하려면 계열기업이 총수로부터 독립되어 경영을 할 수 있어야 한다. 계열기업이 총수로부터 독립하기 위하여 계열기업들을 총수 산하로 묶고 있는 부적절한 소유지배구조를 해결하는 것이 가장 중요한 대책이다. 부적절한 소유지배구조를 개선하기 위해서는 순환출자 금지, 출자총액제한제도의 재도입, 지주회사 및 그 소속회사에 대한 행위제한 강화, 금산분리 원칙 강화 등 기업 내외적으로 적절한 견제 장치를 확보하는 것이 중요하다.

넷째, 특히 총수 등 지배주주 사익추구행위에 대한 사후적 사법 또는 시장규율을 강화한다고 해서 현재의 사전적 소유구조 규제가 불필요하다는 논리는 적절하지 않기 때문에 사전, 사후규제는 적절하게 병립하는 것이 좋다. 공정거래법상의 각종 소유지배구조 규제들과 금산분리 정책은 '대리인 문제'와 함께 사후적 사법 또는 시장 규율이 해결할 수 없는 '경제력집중 문제'를 해소하기 위한 정책이기 때문이다. 사후적 사법 또는 시장 규율은 경제력 집중 문제가 아니라 계열기업 간 부당내부거래 문제와 관련하여 규제규율을 대체할 수 있을 뿐이다.

다섯째, 이러한 재벌 문제의 해결에 있어 정치적 판단에 의한 단기적인 성과의 추구는 지양되어야 한다. 국민적 공감대 마련과 함께 정부와 정치권이 일정한 시간과 거리를 두고 관련 법·제도를 지향점에 맞게 정비하고, 엄격하게 집행함으로써 국민경제에 대한 충격을 최소화하고 재벌 스스로가 변화의 길을 걷도록 유도하는 방식으로 추구되어야 한다.

제2절 상호출자 한계와 순환출자 금지

1) 현황과 문제

공정거래법(제9조)은 계열사 A가 B사에 출자하고, B사가 다시 A사에 출자하는 상호출자를 금지하고 있다. 상호출자 금지정책은 처음 도입된 1987년 4월부터 현재까지 큰 변화를 겪지 않은 재벌정책이다. 1991년 4월부터는 금융보험회사에 적용되었고, 2002년 4월부터는 30대 대규모기업집단 소속회사에서 자산총액 2조 이상 기업집단 소속회사로 변경되었을 뿐이다. 이처럼 상호출자 금지정책이 흔들림 없이 존속하는 이유는 상호출자가 주식회사제도 자체의 건전성을 위협하는 출자이기 때문이다. 즉 A사는 B사를 지배하게 된 반면 B사는 자본 유입이 이뤄지지 않는 '자본공동화'가 초래되고 이는 주식회사의 '자본충실의 원칙'에 위배되기 때문이며 상법(제369조)도 상호출자에 제한을 가하고 있다. 공정거래법을 통해 재벌에 대해 더 엄격한 기준을 적용하고 있는 것은 상호출자가 가공의결권을 이용한 소유와 지배의 괴리, 참조구축효과, 경제력 집중 등의 문제들도 불러일으키기 때문이다.

그러나 공정거래법은 상호출자와 동일한 성격임에도 불구하고 계열사 A가 계열사 B에 출자(주식을 소유하는 것)하고, 계열사 B가 계열사 C에 출자하며, 다시 계열사 C가 계열사 A에 출자하는 순환출자에 대해서는 규제하지 않고 있다. 순환출자도 상호출자와 마찬가지로 외부 자금 유입 없이 가공의결권을 생성한다는 점에서 동일하지만 공정거래법이 규제하지 않음으로써 사실상 상호출자 금지정책을 무력화시키고 있다. 이러한 순환출자에 따른 가공의결권 생성은 결국 소유와 지배의 괴리를 가져온다. 상호출자가 금지되어 있더라도 순환출자가 허용되어 있으면 지배주주는 직접지분의 합을 늘리지 않더라도 계열사 간 순환출자를 통해 얼마든지 기업집단을 지배할 수 있기 때문에 소유와 지배의 괴리가 발생할 수 있다. 가공의결권 생성은 또한 참조구축효과가 있어 기업경영권을 둘러싼 시장의 작동을 어렵게 하는 문제점도 있다.

순환출자는 상위 재벌그룹에서 집중적으로 나타나며, 1999년~2001년에 급증한 것으로 나타났다. 1997년 회계연도의 경우 5% 이상 순환출자가 5개 재벌그룹에서 각 1건씩 발견되었으나 2003 회계연도에서는 14개 재벌그룹에서 19건이 발견되었다. 또 5% 이상 순환출자는 계열사 주식을 가장 많이 소유하고 있는 핵심회사를 포함하여 삼성, 현대자동차, 두산그룹에서 두드러지게 나타난다. 순환출자를 분석해 보면 대개 지배주주의 지배력 유지, 강화 또는 승계하기 위한 방법이거나 상호출자를 피하기 위한 방편에서 이용되는 것으로 드러난다.

〈표 1〉 30대 재벌그룹의 순환출자 현황 (1997~2005)

(단위: 10억원, %, 건)

| | | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 |
|--------------|-------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 상위 11~15개 | 자본총액[A] | 52,960.5 | 138,728.6 | 141,515.7 | 180,959.9 | 240,998.0 |
| | 출자총액[B] | 13,676.1 | 37,016.9 | 39,599.8 | 50,457.8 | 69,576.1 |
| | 순환출자액[C] | 283.2 | 1,211.3 | 1,798.1 | 2,479.6 | 3,589.1 |
| | 순환출자비중[C/B] | 2.07 | 3.27 | 4.54 | 4.91 | 5.16 |
| | 1%순환출자건수 | 28 | 27 | 28 | 23 | 24 |
| | 5%순환출자건수 | 7 | 11 | 13 | 14 | 16 |
| 하위 14~20개 | 자본총액[A] | 11,706.3 | 25,279.5 | 23,364.3 | 29,778.8 | 39,050.4 |
| | 출자총액[B] | 2,275.0 | 4,694.5 | 4,983.4 | 8,516.1 | 11,848.4 |
| | 순환출자액[C] | 20.1 | 37.6 | 59.9 | 128.51 | 82.8 |
| | 순환출자비중[C/B] | 0.89 | 0.80 | 1.20 | 1.51 | 1.54 |
| | 1%순환출자건수 | 7 | 8 | 10 | 13 | 19 |
| | 5%순환출자건수 | 3 | 5 | 7 | 8 | 11 |
| 전체 25~35개 | 자본총액[A] | 64,666.8 | 164,008.1 | 164,880.0 | 210,738.6 | 280,048.4 |
| | 출자총액[B] | 15,951.2 | 41,711.4 | 44,583.1 | 58,974.0 | 81,424.4 |
| | 순환출자액[C] | 303.3 | 1,248.9 | 1,858.1 | 2,608.2 | 3,771.9 |
| | 순환출자비중[C/B] | 1.90 | 2.99 | 4.17 | 4.42 | 4.63 |
| | 1%순환출자건수 | 35 | 35 | 38 | 36 | 43 |
| | 5%순환출자건수 | 10 | 16 | 20 | 22 | 27 |

자료 : 김진방, 2005. 순환출자의 현황과 배경, 금지의 필요성

〈표 2〉 상호출자제한 기업집단 중 순환출자 현황(2007.4월)

| 기업집단명 | 순환출자 현황 |
|-------|--|
| 삼성 | 삼성에버랜드 → 삼성생명 → 삼성전자 → 삼성전기 → 삼성에버랜드 삼성에버랜드 → 삼성생명 → 삼성전자 → 삼성에스디아이 → 삼성에버랜드 삼성에버랜드 → 삼성생명 → 삼성카드 → 삼성에버랜드 삼성에버랜드 → 삼성생명 → 삼성물산 → 삼성생명 삼성전자 → 삼성에스디아이 → 삼성물산 → 삼성전자 삼성전자 → 삼성카드 → 삼성화재 → 삼성전자 |
| 현대자동차 | 현대자동차 → 기아자동차 → 현대모비스 → 현대자동차 현대자동차 → 기아자동차 → 현대제철 → 현대자동차 현대자동차 → 현대캐피탈 → 현대모비스 → 현대자동차 |
| 에스케이 | 에스케이 → 에스케이텔레콤 → 에스케이씨앤씨 → 에스케이 에스케이 → 에스케이네트웍스 → 에스케이씨앤씨 → 에스케이 |
| 롯데 | 롯데쇼핑 → 롯데알루미늄 → 롯데제과 → 롯데쇼핑 롯데쇼핑 → 롯데카드 → 롯데칠성 → 롯데쇼핑 |
| 한전 | 대한항공 → 정석기업 → 한전 → 대한항공 대한항공 → 한국공항 → 한전 → 대한항공 대한항공 → 한진관광 → 한전 → 대한항공 |
| 현대중공업 | 현대중공업 → 삼호중공업 → 미포조선 → 현대중공업 |
| 한화 | 한화 → 한화리조트 → 한화증권 → 한화 한화 → 한화석유화학 → 한화증권 → 한화 |

| | |
|--------|---|
| 두산 | 두산중공업 → 두산엔진 → 두산 → 두산중공업 두산중공업 → 두산인프라코어 → 두산 → 두산중공업 |
| 동부 | 동부건설 → 동부한농 → 동부화재 → 동부건설 동부건설 → 동부한농 → 동부정밀화학 → 동부건설 동부건설 → 동부제강 → 동부생명 → 동부건설 동부한농 → 동부화재 → 동부제강 → 동부한농 동부한농 → 동부정밀화학 → 동부제강 → 동부한농 동부캐피탈 → 동부생명 → 동부건설 → 동부제강 → 동부캐피탈 동부증권 → 동부생명 → 동부건설 → 동부제강 → 동부한농 → 동부화재 → 동부증권 동부증권 → 동부생명 → 동부건설 → 동부제강 → 동부증권 |
| 현대 | 현대상선 → 현대증권 → 현대엘리베이터 → 현대상선 현대상선 → 현대택배 → 현대엘리베이터 → 현대상선 |
| 대림 | 대림산업 → 오리관광 → 대림코퍼레이션 → 대림산업 |
| 동양 | 동양메이저 → 동양캐피탈 → 동양증권 → 동양생명 → 동양메이저 동양메이저 → 동양매직 → 동양증권 → 동양파이낸셜 → 동양생명 → 동양메이저 동양메이저 → 동양파이낸셜 → 동양생명 → 동양메이저 동양메이저 → 동양캐피탈 → 동양생명 → 동양메이저 동양메이저 → 동양캐피탈 → 동양레저 → 동양메이저 |
| 현대백화점 | 현대백화점 → 현대쇼핑 → 현대에이치엔에스 → 현대백화점 현대백화점 → 현대쇼핑 → 현대푸드시스템 → 현대백화점 현대홈쇼핑 → 에이치씨엔 → 디씨씨 → 현대홈쇼핑 현대홈쇼핑 → 에이치씨엔 → 에이치씨엔경북방송 → 현대홈쇼핑 현대홈쇼핑 → 에이치씨엔 → 에이치씨엔서초방송 → 현대홈쇼핑 현대홈쇼핑 → 에이치씨엔 → 에이치씨엔충북방송 → 현대홈쇼핑 |
| 한솔 | 한솔CNS → 한솔건설 → 한솔텔레콤 → 한솔CNS 한솔CNS → 한솔제지 → 한솔EME → 한솔CNS 한솔CNS → 한솔제지 → 한솔텔레콤 → 한솔CNS 한솔CNS → 한솔제지 → 한솔건설 → 한솔텔레콤 → 한솔CNS 한솔CNS → 한솔케미칼 → 한솔제지 → 한솔텔레콤 → 한솔CNS 한솔CNS → 한솔케미칼 → 한솔건설 → 한솔텔레콤 → 한솔CNS 한솔CNS → 한솔케미칼 → 한솔제지 → 한솔EME → 한솔CNS |
| 영풍 | 영풍 → 영풍문고 → 영풍개발 → 영풍 영풍 → 고려아연 → 코리아니켈 → 영풍 영풍 → 고려아연 → 서린상사 → 영풍 영풍 → 고려아연 → 케이지엔지니어링 → 서린상사 → 영풍 |
| 코오롱 | 에프엔씨코오롱 → 코오롱건설 → 코오롱글로벌 → 에프엔씨코오롱 |
| 현대산업개발 | 아이콘트롤스 → 현대산업개발 → 현대이피 → 아이콘트롤스 아이콘트롤스 → 현대산업개발 → 아이서비스 → 아이콘트롤스 아이콘트롤스 → 현대산업개발 → 아이앤코스 → 아이콘트롤스 |
| 태광산업 | 대한화섬 → 흥국생명보험 → 태광산업 → 대한화섬 |

자료: 공정거래위원회

2) 정책대안

순환출자가 금지되면 가장 극단적인 형태의 가공의결권 또는 가공자본 생성(외부자금 유입 없이 생성되는 경우)은 없어지겠지만 가공의결권 또는 가공자본의 전체 총량에는 큰 변화가 없다. 결국 소유와 지배의 괴리, 참호구축효과, 경제력 집중 등의 문제에 대한 근본적 해결책에는 한계를 가진다. 재벌들은 일반적인 다단계 출자(외부자금 유입이 있는 경우)도 가능하고, 마음먹기에 따라 얼마든지 출자구조를 피라미드형(자회사간 출자가 없는 구조) 또는 사다리꼴(자회사간 출자가 있는 구조)로 전환 할 수 있기 때문에 소유와 지배의 괴리, 참호구축효과, 경제력 집중 등의 문제가 해결되지 않는다. 또한 출자총액제한제도를 대체하는 제도로 순환출자 금지를 도입하자는 의견이 있는데 이는 지주회사와의 규제 비대칭성 문제를 야기한다. 즉 어느 기업집단이 순환출자를 해소하여 지주회사와 동일한 피라미드형 출자구조로의 전환을 통해 출자총액제한제도로부터 졸업했다면 공정거래법상 지주회사 규제를 받지 않아 규제 비대칭성의 문제가 발생한다.

따라서 순환출자 금지는 경제력 집중 등의 해결에는 한계는 존재하지만 외부자금 유입 없이 가공의결권 혹은 가공자본을 생성한다는 점에서 사실상 상호출자에 해당하고, 건전한 주식회사제도의 발전을 위협한다는 관점에서 금지될 필요가 있다.

구체적인 금지방안으로는 신규 순환출자는 '매각 강제형' 규율을 적용하여 완전 금지하고, 기존 순환출자에 대해서는 의결권을 제한하는 '의결권 규율'을 적용하여 공정거래법에 규정해야 한다. 기존 순환출자에 대한 의결권 제한은 회사가 주주총회 직전에 순환출자구조의 존재여부를 파악하고, 존재할 경우 무효의결권을 계산하여 이를 주주에게 공개하고 감독 당국에 보고토록 의무화해야 한다. 이러한 보고가 없는 경우 순환출자 관계 중에서 피출자회사에 대한 의결권이 작은 주식의 의결권을 행사하지 못하며, 이를 공정거래위원회가 공고하도록 해야 한다. 의결권 제한대상 주식에 대해서는 해소 시한을 정해두고 매년 단계적으로 의결권을 제한함으로써 갑작스런 순환출자 해소로 인한 기업 활동의 혼선을 예방할 수 있도록 한다. 만약 무효의결권이 행사된 경우 주총 결의 무효 확인을 청구할 수 있도록 주주에게 사후적 교정방안을 제공해야 한다.

제3절 출자총액제한제도 의미와 재도입

1) 현황과 문제

2009년 3월 이명박 정부에 의해 공정거래법상의 출자총액제한제도(이하 출총제)가 국회에서 완전 폐지되었다. 출총제는 대규모기업집단 소속회사가 당해 회사의 순자산액의 일정부분을 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득 또는 소유하지 못하도록 하는 제도이다. 1986년 12월 대규모기업집단 지정, 지주회사 설립·전환 금지, 상호출자 금지, 금융보험사의 연결 제한과 함께 재벌의 경제력 집중 억제방안의 하나로 공정거래법에 처음 도입되었다. 즉 1980년대 고도경제성장과 더불어 재벌들이 출현하였고, 이들에 의한 경제력 집중 문제가 새로운 경제현안으로 대두됨에 따라 재벌들이 다양한 순환출자와 지주출자를 통해 가공의결권 혹은 가공자본 형성을 통해 계열사가 과도하게 확대되는 것을 막고, 적은 지분으로 계열사 전체를 지배하는 소유지배구조의 왜곡을 해소하기 위해 여러 가지 재벌규제들과 함께 도입된 것이다.

출총제는 도입 이후 강화 → 폐지 → 부활 → 대폭강화 → 추가완화 → 사실상 폐기 → 재폐지의 변화과정을 겪었다. 최근 폐지 직전의 출자총액제한제도는 완화에 완화를 거듭해서 자산규모가 10조원 이상 되는 기업집단 중 2조원 이상의 자산규모를 가진 계열회사는 순자산의 40%까지만 국내의 다른 회사에 출자할 수 있도록 하였고, 수많은 예외조항을 두어 거의 유명무실한 상태로 되어 있었다. 이제 이마저도 받아들여지지 않고 폐지된 것이다. 이 제도는 역대 정권의 재벌개혁 의지의 한계와 문제, 그리고 재벌정책의 부침을 단적으로 보여주는 상징이 되었다.

출총제의 폐지는 '투자활성화 저해' 논리를 주장해온 재벌들의 입장을 그대로 반영한 결과물이다. 재벌들은 출총제가 투자를 가로 막는다며 폐지를 주장해왔다. 그러나 재벌들의 이러한 주장은 사실을 왜곡하는 것이다.

첫째, 신규 도입된 1988년 이후 비례적으로 실물투자가 감소하지 않았다. <표 4>에서 보듯이 범8대 재벌의 투자가 국민경제 전체의 투자(설비투자+무형고정자산투자)에서 차지하는 비중은 외환위기의 여파로 급락하였다가 2003년 이후 다시 크게 증가하였다. 최근 2006년과 2007년에는 그 비중이 약간 하락하기는 하였으나, 이른바 중복과잉투자로 비판받았던 외환위기 직전의 1996년에 비견되는 수준에 있음을 알 수 있다.

<표 3> 출자총액제한제도 변천과정

| 개정일 | 주요 내용 |
|-----------------|---|
| '86.12.31 | • 출총제 도입·시행 - 대규모기업집단 소속회사에 대해 당해 회사 순자산의 40%를 초과한 타회사 주식취득 금지 ※ '95.4.1 출자한도를 40%에서 25%로 축소 |
| '98.2.24 | • 출총제 폐지 - '98.2.3 비상경제대책위원회에서 적대적 M&A의 허용과 이에 따른 경영권방어를 위해 폐지 결정 |
| '99.12.28 | • 출총제 재도입(시행일 '01.4.1) - 30대 기업집단 소속회사의 순자산 25% 초과 타회사 주식취득 금지(제도시행당시 한도초과 출자에 대해서는 '02.3.31까지 해소시한 부여) |
| '02.4.1 (시행령) | • 출자총액제한 대상 기업집단 변경 - 30대 대규모기업집단 → 자산규모 5조원 이상 기업집단 |
| '04.12.31 | • 「시장개혁 3개년 로드맵」에 따른 출총제 개편 - 자산규모 5조원 이상 기업집단 → 6조원 이상 기업집단(시행령) - 4가지 출총제 졸업제도 도입(①지배구조모범기업(집중투표제, 서면투표제, 내부거래위원회, 사외이사후보추천위원회 및 자문단 중 3가지요건 충족기업), ②지주회사 및 그 소속 자회사, 손자회사, ③계열사간 출자단계가 2단계이하이고 계열회사수가 5개이하인 기업집단, ④소유지배과리도가 25%p이하이고 의결권승수가 3.0배 이하인 기업집단) - 적용제외·예외인정 보완(남북교류사업·SOC사업·기업도시시행 출자에 대한 적용제외 신설, 차세대 성장동력사업·현물출자·물적분할·임직원분사 등 구조조정관련 출자 예외 인정 등) |
| '06.4.14 (시행령) | • 구조조정기업에 대한 출자 예외인정 추가, 졸업기준 보완 등 - 정부출자기관이 100분의 30이상의 지분을 가지고 있는 구조조정 대상기업에 대한 출자의 예외인정 - 동일인이 자연인이 아닌 기업집단도 소유지배과리도 졸업기준 적용 - 내부거래위원회 구성요건 완화(4인 이상 전원 사외이사 → 3인 이상으로서 총수의 2/3 이상) |
| '07.4.13. | • 출총제 대폭 완화 - 적용대상 기업집단 축소(자산 6조원 → 10조원) 및 출자한도 대폭 상향(순자산의 25% → 40%) 등 - 외부법인에 출자하는 경우 취득 또는 소유한 날부터 5년 이내에 예외인정 해주던 것을 요건충족시 계속 출총 예외인정 |
| '07.7.13. (시행령) | • 출총제 적용대상 계열회사 축소(소속 모든 회사 → 자산 2조원 이상 회사) |
| '09.3.3 | • 출총제 폐지를 담은 공정거래법 개정안 국회 통과 |

자료 : 공정거래위원회

둘째, 출총제가 일정 시점 이후 꾸준히 완화되어 왔음에도 불구하고 같은 시기에 대상 기업집단의 실물투자가 추세적으로 증가해 왔다는 아무런 증거가 없다.

셋째, 출총제의 적용을 받다가 출총제를 졸업하여 적용대상이 되지 않은 기업집단이 특히 2001년 이후 꾸준히 있어 왔지만 출총제 적용대상에서 제외된 이후 이로 인해 당해 기업집

〈표 4〉 국민경제 전체의 투자 대비 범8대 재벌의 점유비중 추이

(단위: %)

| | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 범4대 | 20.56 | 26.59 | 35.16 | 33.85 | 32.35 | 23.29 | 26.33 | 20.34 | 16.44 | 24.96 | 34.20 | 35.93 | 35.13 | 32.40 |
| 범8대 | 23.96 | 31.29 | 39.21 | 36.17 | 34.25 | 23.95 | 29.32 | 22.63 | 18.32 | 27.37 | 36.85 | 39.37 | 38.96 | 37.54 |

- 자료 : KIS-Line이 제공하는 그룹별 합산재무제표 중 현금흐름표상의 '유·무형·리스자산의 증가'에서 '유·무형·리스자산'의 감소를 차감한 금액을 투자지표로 사용
- 범4대 재벌 : 범삼성(삼성, 신세계, CJ, 한솔, 중앙일보), 범현대(현대자동차, 현대중공업, 현대, 현대오일뱅크, 현대백화점, 현대산업개발), 범LG(LG, GS, LS), SK
- 범5~8대 재벌 : 롯데, 범한진(한진, 한진중공업), 한화, 두산

단들의 실물투자가 추세적으로 증가되었다는 인과관계를 본 적이 없다.

넷째, 지난 20여년의 출총제 역사에서 적용대상 기업집단과 비적용대상 기업집단 간에 출총제의 실물투자에 대한 제약에 따른 추세적 차이를 보여주는 증거자료 또한 없다.

다섯째, 실제 재벌들이 투자를 원한다면 충분한 예외규정이 존재하고, 계열사 출자가 아니라도 채무나 주식발행으로도 충분히 가능하며, 제한에 걸려서 투자를 못한다면 신규사업을 사업부 형태로 추진하거나 기존 회사를 합병하는 방법도 있어 출자총액제한제도 때문에 투자를 못하는 것이 아니다. 다른 회사의 주식을 소유하는 출자와, 설비나 R&D에 신규 자금을 투입하여 고용을 창출하는 투자와는 그 성격이 다르기 때문에 이러한 주장에는 설득력이 없다.

오히려 출총제 폐지는 재벌 총수의 경영권 방어와 가공자본에 의한 무분별한 경영확장으로 귀결됨을 알 수 있는 증거가 존재한다. 출총제가 폐지되어 운용되지 않았던 시기인 1998년부터 2002년 재운용되기 전까지를 비교해 보면, 이 기간 중 30대 재벌의 출자총액은 1997년 16.8조원에서 2001년 50.8조원으로 4년간 200%이상 3배나 증가하였다(표5 참조). 이 기간은 IMF구제 금융을 가졌던 경제위기로 온 나라가 큰 혼란을 겪고 있었으며, 재벌기업들은 장기적인 경기침체와 불확실성으로 인해 투자를 축소할 수밖에 없다고 공언하던 시기이다. 그럼에도 불구하고 재벌체제를 유지하고 계열기업을 지배하기 위한 계열사 출자는 200%나 증가되었다. 같은 기간 중 설비투자는 극히 미미한 수준 밖에 증가하지 않았던 점과 극명하게 대비된다. 같은 기간 중 GDP는 16.6% 증가했던 점과 비교해 보아도 재벌들이 투자는 소홀히 한 채 가공자본 형성을 이용한 지배목적의 계열사 출자에 집착해 왔는가를 여실히 보여 준다. 따라서 2009년 출총제 폐지 이후에도 1998년 폐지 상황과 비슷한 전철을 밟을 가능성이 크다.

〈표 5〉 30대 재벌 출자 추이 (각년도 4월 기준, 10억원, %), (02, 03년도는 12대 재벌)

| | 95 | 96 | 97 | 규제 폐지 | | | 01 | 02 | 03 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | 98 | 99 | 00 | | | |
| 출자총액 | 11,292 | 13,572 | 16,876 | 17,674 | 29,941 | 45,900 | 50,800 | 31,398 | 32,926 |
| 출자한도초과액 | 2,202 | 1,955 | 2,388 | | | | 23,800 | 9,626 | 5,361 |
| 예외인정 | 362 | 439 | 307 | | | | 10,700 | 7,102 | 4,596 |
| 규제대상 출자 | 1,840 | 1,516 | 2,081 | | | | 13,100 | 3,448 | 1,692 |
| 적용제외 | 617 | 1,271 | 4,178 | | | | - | 5,928 | 12,100 |

주 : 01년도까지는 30대 기업집단이 출총제 적용대상이었으며, 02, 03년도에는 12개 기업집단임. 01년도는 의결권 제한만 있었음.

〈표 6〉 상호출자제한 기업집단 총수일가 지분현황 (2007년 4월 현재)

(단위: %, 배)

| 기업집단명 | 소유지분율 | 의결지분율 | 소유지배과리도 | 의결권승수 |
|--------|-------|-------|---------|-------|
| 삼성 | 3.57 | 28.88 | 25.31 | 8.09 |
| 현대자동차 | 6.62 | 37.05 | 30.43 | 5.60 |
| SK | 2.19 | 37.33 | 35.14 | 17.05 |
| LG | 5.38 | 37.60 | 32.22 | 6.99 |
| 롯데 | 12.02 | 52.73 | 40.71 | 4.39 |
| GS | 18.27 | 50.41 | 32.14 | 2.76 |
| 현대중공업 | 7.85 | 44.60 | 36.75 | 5.68 |
| 금호아시아나 | 6.65 | 46.92 | 40.27 | 7.06 |
| 한진 | 8.56 | 40.57 | 32.01 | 4.74 |
| 한화 | 5.11 | 62.67 | 57.56 | 12.26 |
| 두산 | 6.78 | 57.99 | 51.21 | 8.55 |
| STX | 5.67 | 44.31 | 38.64 | 7.81 |
| 신세계 | 19.87 | 46.67 | 26.80 | 2.35 |
| CJ | 18.86 | 59.91 | 41.05 | 3.18 |
| LS | 18.24 | 46.72 | 28.48 | 2.56 |
| 동부 | 16.96 | 52.90 | 35.94 | 3.12 |
| 대림 | 12.66 | 42.41 | 29.75 | 3.35 |
| 현대 | 4.75 | 27.80 | 23.05 | 5.85 |
| KCC | 43.77 | 47.38 | 3.61 | 1.08 |
| 동국제강 | 18.23 | 41.30 | 23.07 | 2.27 |
| 효성 | 25.24 | 48.60 | 23.36 | 1.93 |
| 동양 | 4.09 | 62.09 | 58.00 | 15.18 |
| 한진중공업 | 24.95 | 51.19 | 26.84 | 2.08 |

| | | | | |
|-------|-------|-------|-------|------|
| 대한전선 | 29.47 | 68.46 | 38.99 | 2.32 |
| 현대백화점 | 16.48 | 57.19 | 40.71 | 3.47 |
| 영풍 | 16.45 | 55.68 | 39.23 | 3.38 |
| 이랜드 | 30.78 | 83.52 | 52.74 | 2.71 |
| 코오롱 | 8.08 | 52.71 | 44.63 | 6.52 |
| 합계 | 8.04 | 40.51 | 32.47 | 7.39 |

자료 : 공정거래위원회

재벌의 출총제 폐지 요구는 투자의 걸림돌 해소라는 표면적 이유보다는 경영권 방어수단의 의미가 강하다. 2007년 11월 공정거래위원회가 발표한 <대규모 기업집단 소유지분구조에 대한 정보공개자료>(표6)에 따르면 4월1일 기준으로 총수가 있는 28개 상호출자제한 기업집단의 총수일가가 직접 보유한 의결권 있는 계열사 지분은 8.04%에 불과하지만 실제로 영향력을 행사할 수 있는 의결지분율은 40.51%에 달하는 것으로 나타났으며, 평균 의결권총수는 전년도보다 0.34배 높아진 7.39배로 나타났다. 즉 적은 지분을 가진 총수일가가 그룹 전체를 지배하고 있는 왜곡된 대기업 소유지배구조가 전혀 개선되지 않고 있으며 오히려 악화되고 있는 상황이다. 특히 상위 4대 및 파생 재벌그룹 소속 계열사들의 경우 50% 이상 내부지분을 확보하고 있다. 이렇게 많은 지분을 이미 확보하고 있는 재벌총수를 밀어내고 경영권을 차지하는 것은 외국인인든 내국인인든 가능하지 않다. 재벌총수가 40.51%나 혹은 50%이상 내부지분을 확보하고 있음에도 불구하고 출총제 폐지를 통해 무한정의 계열사 출자를 가능케 하여 자신들의 부적절한 지배구조를 철저히 계속 유지하겠다는 것 외에 출총제 폐지 이유가 아무것도 없는 것이다.

이렇듯 근거 없는 불합리한 주장에 이명박 정부가 앞장서서 2009년 3월 출총제를 다시 폐지하였는데 이는 투자촉진과 경제살리기와는 무관하고 오히려 재벌폐해 촉진과 재벌 살리기 차원으로 진행된 것으로 보아야 한다. 향후 재벌집단들의 출자여력은 실물투자나 일자리 창출과 같은 신규 순투자보다는 금산분리 완화정책과 공기업민영화 정책에 따라 은행 등 금융기관과 실속 있는 공기업 인수에 나설 자금으로 활용하여 문어발식 확장과 경제력 집중을 더욱 가속화시키게 될 가능성이 높다.

2) 정책대안

출총제는 다시 재도입되어야 한다. 경제력 집중의 역제가 여전히 중요한 정책목표이고 이를 달성하기 위한 정책수단으로써 출자총액제한제도는 재도입은 빠를수록 좋다. 공정하고 올바른 시장을 위해서는 1997년 이전 수준으로 제도가 강화되어 도입되어야 한다.

이러한 이유는 먼저 우리나라에서 경제력 집중현상이 계속 심화되고 있기 때문이다. <표 7>에서 본 바와 같이 8대 재벌의 매출액/GDP와 총자산/GDP가 일시적으로 1999~2003년 기간 동안 감소하다가 다시 2003~2007년 기간 동안 늘어나고 있음을 보여주고 있다.

<표 7> 8대 재벌의 매출액 및 총자산의 GDP 대비 비중 추이

(단위: %)

| | '94 | '96 | '98 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | |
|-----|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 매출액 | 4대재벌 | 38.40 | 45.43 | 56.01 | 61.44 | 53.71 | 49.55 | 42.18 | 46.95 | 48.98 | 50.22 | 50.72 |
| | 8대재벌 | 44.46 | 52.02 | 62.71 | 68.31 | 60.50 | 56.36 | 48.46 | 54.41 | 56.86 | 58.14 | 59.11 |
| 총자산 | 4대재벌 | 29.80 | 37.27 | 49.54 | 47.33 | 39.4 | 37.83 | 39.52 | 40.23 | 43.25 | 45.41 | 49.04 |
| | 8대재벌 | 37.97 | 45.89 | 59.49 | 57.66 | 48.7 | 47.05 | 49.09 | 49.95 | 53.44 | 56.40 | 60.73 |

• 자료: 경제개혁연대「2008 재벌의 경제력 집중과 업종 다각화 현황 분석」, 2009

주 : 외환위기 전후의 비교를 위해 계열분리 친족그룹을 하나로 합산하였다.

• 4대 재벌 : 범삼성(삼성, 신세계, CJ, 한솔, 중앙일보), 범현대(현대자동차, 현대중공업, 현대, 현대오일뱅크, 현대백화점, 현대산업개발), 범LG(LG, GS, LS), SK,

• 5-8대 재벌 : 롯데, 한진, 한화, 두산

둘째, 제도의 폐지로 인한 경제력 집중은 우리 경제뿐 아니라 정치, 사회 전반에 악영향을 미치기 때문이다. 외환위기 직후 지금과 같이 투자활성화를 명분으로 1998년 2월 출총제를 폐지함에 따라 계열사 출자 확대가 심화되어 1999년 대우그룹의 부도 및 2000년 현대그룹의 부실화를 야기한 바 있고 이로 인해 국민경제적 위험이 가중된 전례가 있다. 재벌로의 과도한 경제력 집중은 공정한 경쟁을 저해하고 새로운 기업의 진입을 방해하여 이로 인해 국가경제의 근간이 되어야 할 중소기업·혁신기업의 시장진입 및 발전을 저해함으로써 지속적인 경제성장을 가능케 하는 성장 동력 확보에도 악영향을 미치게 될 것이다. 아울러 출총제 폐지는 창조적 파괴라는 시장경제의 역동성을 잠식할 수도 있다. 경영성과가 나쁜 경우에도 계열사에 형성된 내부 지분율과 무한정 신규출자를 통해 적대적 인수합병(M&A) 위협을 막을 수 있어 퇴출을 저해한다. 모두가 경제성장의 가능성과 역동성을 막는 것이다.

셋째, '사전규제를 완화하는 대신 사후감독을 강화 한다'는 논거로 출총제를 폐지하는 것

은 자칫 사전규율도 사후규율도 작동하지 않는 '규율의 공백상태'를 초래할 위험성이 매우 크다. 출총제는 사후규율 체계의 미성숙에 따른 과도기적 성격의 규제이기 때문이다. 특히 사후규율 체계의 보완은 그렇게 간단한 일이 아니며, 그것은 좁은 의미의 경제법규만이 아니라 광범위한 영역의 사회적 제도와 관행의 정립을 요구하는 초장기적인 과제이다. 무엇보다 감독기구의 독립성과 전문성, 사법기구의 엄정성과 공정성, 그리고 경제주체의 개개인의 권리의식과 준법정신 등이 필수적인 전제조건이다. 현재 우리사회에서 이러한 전제조건이 충분히 갖추어져 있다고 주장할 사람은 많지 않은 상황에서 출총제의 폐지는 실질적으로 규율 공백사태를 초래한다.

결론적으로 출총제의 폐지는 그 적용대상 재벌들의 투자를 확대하는 효과가 전혀 없다. 오히려 재무적 압박(financial distress) 또는 적대적 인수합병 등 극히 비정상적인 상황에 직면한 재벌그룹이 계열사 출자를 통한 경영권 유지, 승계 등 단기적 시야에서 계열사 출자 확대를 통해 어려움을 모면하려는 시도를 부추길 가능성이 높다. 그 결과 기존 지배주주의 참호 구축과 가공자본 확산, 생성 및 사익추구 성향과 경제력 집중만을 더욱 심화시켜 장기적으로 우리경제에 더 큰 비용을 초래할 것이다.

제4절 지주회사로의 전환 문제

1) 현황과 문제

지주회사(Holding Company)란 주식소유를 통하여 다른 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 영위하는 회사를 의미하는 것으로 공정거래법상 지주회사는 자산총액이 1천억 이상이면서 소유하는 자회사 주식가액 합계액이 자산총액의 50%이상인 회사를 말한다. 지주회사는 보유하는 자회사의 영위업종에 따라 일반지주회사와 금융지주회사로 구분되며, 사업내용에 따라 순수지주회사와 사업지주회사로 구분된다.

2008년 9월말 현재 공정거래법상 지주회사는 (주)엘지, 에스케이(주), (주)신한금융지주회사 등 총 60개사이며 일반지주회사 55개사, 금융지주회사 5개사가 포함되어 있다.

공정거래법상 지주회사 제도는 1986년 제1차 법 개정을 통해 지주회사 설립·전환을 금

〈표 8〉 공정거래법상 지주회사 현황 ('08.9.30)

| 구 분 | 지주회사수 | 자회사수 | 손자회사수 | 증손회사수 | 합 계 |
|--------|---------|----------|----------|-------|-----------|
| 일반지주회사 | 55 (37) | 334 (67) | 197 (10) | 8 (0) | 594 (114) |
| 금융지주회사 | 5 (5) | 41 (3) | 18 (0) | 1 (0) | 65 (8) |
| 계 | 60 (42) | 375 (70) | 215 (10) | 9 (0) | 659 (122) |

자료 : 공정거래위원회

지하는 규정을 도입한 것에서 비롯된다. 그 당시 지주회사 체제를 금지한 것은 지주회사 → 자회사 → 손자회사 → 증손회사 등으로 이어지는 피라미드형 출자구조를 통해 지주회사 체제가 그룹 총수 또는 대주주가 적은 자본을 이용한 계열사 전체 지배를 용이하게 할 수 있다는 우려가 제기되었기 때문이다. 그렇지만 이후 외환위기를 거치면서 기업지배구조의 투명성을 제고하고 바람직한 구조조정을 촉진하기 위해 지주회사의 도입 필요성이 제기되었으며, 이에 따라 1999년 2월 지주회사의 설립과 전환이 허용되었다. 다만 과도한 경제력 집중과 무분별한 계열사 확장을 방지하기 위해 부채비율 상한(순자산액의 100%), 자회사 지분을 하한(비상장 50%, 상장 30%), 자회사 외의 국내회사 주식에 대한 지배목적소유 금지 등의 엄격한 행위제한을 같이 도입되었다. 이후 정부는 2003년 발표한 <시장개혁3개년 로드맵>을 통해 출자총액제한제도 졸업기준의 하나로 지주회사 전환을 인정하는 등 적극적으로 재벌들의 지주회사 전환을 독려했으며, 시장에서의 평가도 긍정적으로 전환되면서 2008년 현재 전년대비 20개의 지주회사가 증가하는 등 최근 지주회사체제로 전환하는 재벌들이 늘어나고 있는 추세이다.

그러나 2007년 두 차례의 공정거래법 개정을 통해 지주회사에 대한 규제가 대폭 완화된 데 이어 2008년 이명박 정부 출범 이후 부채비율 제한 폐지, 금융자회사·비금융자회사 동시 지배 금지 폐지 등 경제력 집중 억제를 위해 마련한 각종 규제들의 대폭 완화가 추진되고 있다. 우리나라의 경우 대부분 자회사 지분의 90% 이상을 보유하고 있는 선진국의 지주회사와는 달리 자회사 및 손자회사에 대한 지분율 요건이 지나치게 완화되면서 오히려 경제력 집중과 총수일가의 기업 지배를 용이하게 만드는 결과를 가져오고 있다. 이런 상황에서 지속적으로 지주회사에 대한 행위 규제 제한을 더욱 대폭 완화할 경우 지주회사의 순기능, 즉 수직적 출자 고리를 통해 소유지배구조를 단순화함으로써 책임성과 투명성을 제고할 수 있다는 도입 취지마저 무너지게 될 가능성이 높아지고 있다.

〈표 9〉 최근 지주회사 제도 변천과정

| 법개정 | 주요내용 |
|--------------------------|--|
| '07.4.13. 법개정 | <ul style="list-style-type: none"> • 부채비율요건 상한조정(100% → 200%) • 자회사·손자회사 지분율 요건 완화(상장: 30% → 20%, 비상장: 50% → 40%) • 주식가격의 급격한 변동 등 불가피한 사유발생시 지주회사 행위제한 의무 유예기간 2년 추가 연장 |
| '07.11.4 법개정 | <ul style="list-style-type: none"> • 자회사-손자회사간 사업관련성 요건 폐지 • 100% 증손회사의 제한적 허용 • 합병분할에 따른 법 위반시 1년의 유예기간 부여조항 신설 |
| '09. 4.7. 법개정(안) 국무회의 의결 | <ul style="list-style-type: none"> • 지주회사 부채비율 제한(200%) 폐지 • 지주회사 비계열사 주식 5% 초과보유 금지 폐지 • 지주회사의 금융자회사 및 비금융자회사 동시 보유 허용 • 손자회사의 증손회사 소유제한 완화 • 지주회사의 요건충족 유예기간 연장(최장 4년 5년) |

2) 정책대안

지주회사 제도는 경제력 집중의 억제라는 관점에서 볼 때 근본적으로 모순과 충돌을 내재하고 있으며 역기능과 순기능이 공존하고 있다.

지주회사 제도는 재벌의 수직적 출자 구조를 통해 지배자본의 절약효과, 즉 소액자본으로 거대자본을 지배할 수 있도록 해주는 극히 왜곡된 소유지배구조이다. 이러한 지배력 확장은 결국 공정경쟁의 제한 그리고 경제력 집중의 문제를 초래할 수 있으며, 지주회사와 자회사의 소수주주 간 이해상충, 주주권의 간접화로 인한 지주회사 소수주주의 권익침해 등의 문제가 발생하는 역기능을 가지고 있다.

지주회사 제도는 한편으로 엄격한 행위제한 부과를 전제하면 '수직적 출자 고리를 통한 소유지배구조의 단순화'와 '계열사 간 순환출자 억제를 통한 일반집중의 억제'의 역할을 담당할 수 있다. 즉 개별회사의 독립경영이 강화되어 특정주주가 아닌 주주전체의 이익을 위한 경영이 가능해지며, 순환출자를 해소하여 부실기업의 신속한 퇴출과 계열사로의 부실전가를 막을 수 있으며, 지주회사 → 자회사 → 손자회사로 계열회사 간 출자관계가 단순·투명해지면 경영감시가 용이해 질 수 있는 순기능을 가지고 있다.

따라서 지주회사 체제로 전환된다고 해서 현재 재벌이 안고 있는 소유지배구조의 문제를 모두 해소하고 독립·투명경영체제의 창출과 바로 연결되는 것이 아니라는 것은 분명하다. 하지만 행위제한 요건이 엄격히 전제된다면 복잡한 순환출자와 상호지급보증으로 연결되어

있는 우리나라의 재벌체제가 출자구조를 단순화함으로써 투명성 제고, 기업 핵심역량의 집중 등의 측면에서 장점을 가지는 것은 분명하다. 이러한 점에서 볼 때 재벌의 지주회사 체제로의 전환은 현 시점에서 볼 때 긍정성이 존재한다.

이렇듯 재벌 체제가 가지고 있는 문제점을 어느 정도 해소할 수 있는 과도기적 성격의 대안으로 지주회사 체제로의 전환을 인정한다면 지주회사가 가지고 있는 역기능을 억제하고 순기능을 더욱 강화할 수 있는 장치 확보가 무엇보다 중요하다.

이를 위해서는 먼저 현재 정부가 추진 중인 각종 지주회사 행위제한 등 규제완화 방안을 철회하고 지주회사 행위 요건을 더욱 강화해야 한다. 지주회사 체제로의 전환을 유도하기 위해 계속 행위제한을 완화하는 것은 결국 재벌의 경제력 집중정책을 포기하는 것이다. 부채비율 제한 폐지, 비계열사 주식 5% 이상 허용, 일반지주회사에 금융자회사 허용 등 일련의 지주회사에 대한 행위 규제완화 방안은 지주회사의 본질을 형해화시켜 재벌총수의 그룹지배력과 재벌로의 경제력 집중을 더욱 심화시킬 가능성을 높게 될 것이다. 즉 지주회사제도가 재벌지배구조를 합법화, 고착화시키는 것에 다름 아니게 될 것이다. 따라서 지주회사의 자회사 지분 요건 등 행위제한 요건을 더욱 강화하여 선진국 수준으로 지분을 거의 100% 보유하는 사실상 완전자회사 형태로 전환하도록 해야 한다. 이를 통해 지주회사가 경제력이나 독점력을 확보하고 유지하는데 악용되는 것을 막는 것이 필요하다.

둘째, 최근 이명박 정부가 추진하고 있는 관련 정책, 즉 일반지주회사에 금융자회사를 허용하고, 금융지주회사에 일반자회사를 허용하는 것은 금산분리 원칙 완화를 지주회사 체제에 그대로 적용하는 것이며, 이는 일반지주회사와 금융지주회사 분리의 취지를 근본적으로 훼손하는 것이기에 정책 추진을 즉각 중단해야 한다. 이 또한 제2금융기관을 소유하고 있는 재벌들을 그대로 지주회사 체제로 전환시켜 주는 결과가 되고, 지주회사체제를 재벌들이 악용하는 것을 조장하는 것에 다름아니다.

셋째, 지주회사를 강조하거나 유도하는 것도 삼가야 한다. 이것은 기업들의 선택사항이다. 현재와 같은 규제를 지키는 선에서 지주회사체제로 전환할 것인지, 아니면 지금의 소유지배구조를 그대로 유지할 것인지는 기업이 선택할 문제이다. 지주회사를 도입하도록 권장할 필요도 없고 강제할 필요도 없다. 정부정책은 지주회사를 악용하거나 지주회사의 폐해가 나오는 것을 방지하는데 역점을 두어야 한다.

제5절 적대적 인수합병(M&A)과 독약증권(Poison Pill) 문제

1) 현황과 문제

이명박 정부 들어 경영권 방어수단의 하나인 포이즌 필 도입 논의가 진행되고 있다. 정부는 기업에 대한 적대적 인수·합병(M&A) 시도가 있을 경우 기존 대주주가 낮은 가격으로 신주를 발행해 인수함으로써 경영권을 쉽게 방어할 수 있는 하는 ‘포이즌 필(poison pill)’을 도입하기로 했다. 포이즌 필은 경영권 방어 방법으로 신주를 낮은 가격으로 살 수 있는 콜옵션(매수청구권)을 기존 대주주에게 부여하는 제도이다. ‘독약’을 숨겨놓아 적대적 인수·합병(M&A)을 하기 어렵게 한다는 뜻을 담고 있다. 이는 주주를 차별할 수 없다고 규정하고 있는 국내 상법과 배치되는 제도이다.

정부는 경영권 방어 장치인 포이즌 필을 도입하면 기업들, 특히 대기업들이 사내에 유보한 자금을 설비투자 등에 활용할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 하지만 우리 현실에서 포이즌 필 도입은 기존의 재벌 총수 일가에게 경영능력과 무관한 난공불락의 안전지대를 제공하는 대신, 재벌의 소유지배구조 후퇴, 기업구조조정 지연, 시장경제의 전반적 효율성 저하 등의 비용을 국민경제 전체에 부담시키는 ‘재벌 친화적 정책’에 불과한 것이다. 또한 실제 기업들이 투자 확대 효과도 불확실해 포이즌 필 도입을 위한 상법 개정은 상당한 문제가 있다.

첫째, 재벌들이 경영권-방어수단 간에 균형이 중요한데 방어수단이 취약하다고 주장하는 것은 사실과 다르다. 우리나라의 기업경영자에게 어떤 방어수단들이 있는지 살펴보면 우선 가장 강력한 무기는 기존 경영진의 기업가치 제고 노력이다. 기업가치가 높으면 인수가격이 너무 높아 상대방이 인수를 포기하게 되는 것이다.

둘째, 소액주주들의 존재 자체가 경영권 방어수단이 된다. 이들이 공개매수 의향을 밝힌 인수자에게 더 높은 가격을 받기 위해 팔지 않고 계속 버티면 인수가격(bid price)이 인수 후 기업가치(post-takeover value)에 접근해 인수자는 결국 인수를 포기할 수밖에 없기 때문이다.

셋째, 지분이 5%가 넘으면 투자자는 감독당국에 지분대량보유신고를 해 그 정체와 보유 목적을 미리 밝혀야 하고 5일 동안 의결권 행사 및 추가취득이 제한된다. 이는 인수가격이 오르기 전에 주식을 싼 값에 대량매입하지 못하도록 해 결국 인수자의 인수요인을 감소시키는 역할을 한다는 점에서 훌륭한 경영권 방어수단이 된다.

넷째, 경영진도 공개매수에 대해 배당가능이익의 범위 내에서 자사주 매입형태로 대항

매수(counter bid)를 감행할 수 있다. 즉 인수자가 터무니없는 헐값에 기업을 인수하고자 하는 경우 이보다 높은 가격을 제시함으로써 경영권을 방어할 수 있는 것이다. 이외에도 재벌들의 경우에는 계열회사 또는 계열 비영리법인들의 출자를 통해 내부지분율을 높일 수 있고, 법제도상으로도 초다수의결제, 이사 시차임기제, 자사주 취득 등의 방어 장치가 시행되고 있으며, 황금주도 주주총회를 통해 도입할 수 있다. 특히 최근 출자총액제한제도 폐지된 상황에서 계열사들의 지원을 손쉽게 받을 수 있기 때문에 오히려 공격보다는 수비가 더 우위인 실정이다. 2005년 4월 현재 공정거래위원회가 발표한 우리나라 출자총액 제한대상 6개 재벌그룹의 평균 내부지분율은 무려 47.14%에 이른다. 이 정도의 내부지분을 확보하고도 적대적 인수합병을 우려한다면 재벌들이 자신들의 무능을 스스로 인정하는 것이다. 출자총액제한제를 폐지하고서도 경영권 방어수단을 허용해서 재벌총수의 두려움을 덜어주자는 것은 무능한 재벌총수에게 계속 기업을 맡기자는 논리와 같다.

둘째, 미국과 일본이 포이즌 필을 시행중이고, 특히 유럽은 차등의결권(보통주는 1주당 1의결권을 원칙으로 하는데 대주주에게 1주당 몇 배에 달하는 의결권이 부여된 주식을 말함) 등 다양한 경영권 방어수단이 자유로워 경영권 위협이 적다는 재벌의 주장도 왜곡의 소지가 크다. 미국의 경우 포이즌 필을 ‘사전적(pre-bid)’으로 도입하고 있는 S&P500 기업의 수는 1990년 66.5%에서 2006년도에는 48%로 낮아지고 있다. 특히 상대적으로 규모가 큰 S&P100 기업의 경우 1990년 53.8%에 이르던 비중이 2006년에는 27.1%로 낮아져 최근 들어 감소세가 두드러진다. 포이즌 필이 오용 또는 남용될 여지가 있고, 결국 주주 이익에 부합하지 않다는 것을 인식한 주주들의 압력 때문에 대부분 소각되었다고 연구기관들은 그 원인을 분석하고 있다. 미국은 독립적인 사외이사들과 감시자인 외부 기관투자자들이 존재하는 등 여러 전제조건이 갖춰져 있어 포이즌 필의 남용방지가 가능한데도 주주들이 이러한 반응을 보이는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. 일본도 외국인 주주들의 반발을 초래하고 주가에 부정적인 영향을 미친다는 사실이 확인되면서 기업들이 스스로 이를 포기하는 경향이 나타나고 있다. 유럽 또한 EU집행부를 중심으로 기업인수의 공정한 게임 룰을 보장하자는 취지에서 차등의결권제도를 폐지하자는 논의를 진행중에 있으며, 독일은 2000년 6월에 이를 폐지하였고 영국도 이를 지지하고 있다.

셋째, 재벌의 적대적 인수합병이 투자 부진의 원인이며 투자촉진을 위해서 포이즌 필이 필

요하다는 주장 역시 설득력이 떨어진다. 근래 우리 기업들의 투자 부진의 원인도 경영권 위협보다는 불확실한 투자 환경과 단기실적을 중시하는 기업경영 영향 등 다른 요인이 더 크다는 것이 경제 전문가들의 의견이다. 실제 이명박 정부가 출범이후 투자 활성화를 이유로 출자총액제한제도 폐지, 금산분리 완화 등 수많은 규제 완화를 강행했지만 투자 촉진 효과는 거의 없다. 오히려 포이즌 필의 도입은 주주이익의 하락을 우려한 외국인 투자자들의 반발을 초래하고 외국인 투자유치에 치명적인 걸림돌이 될 것이 명약관화하다.

2) 정책대안

경영권 방어수단 도입과 관련하여 그동안 재벌이 제기된 대부분의 주장들은 논리적 타당성을 결여하거나 아니면 도입했을 때 현실적으로 득보다는 실이 더 많다는 것을 알 수 있다.

경영권 경쟁이나 부실기업의 인수합병은 경영진을 견제하고 기업경영을 개선하며 원활한 구조조정에 기여하는 시장경제의 중요한 수단으로 이를 지나치게 제한하는 것은 시장경제의 순기능을 저해하는 것이다. 또한 독립적인 사외이사나 적극적 기관 투자자에 의한 경영감시 기능이 제대로 작동하지 않고, 이사들의 주식보유율이 낮으며 지배대주주가 존재하는 기업의 비중이 압도적으로 높은 우리 기업의 현실에서 포이즌필이나 차등의결권은 현 경영진 또는 지배대주주의 이익만을 위해 악용될 가능성이 매우 크다. 그리고 이로 인해 경영진의 능력과 무관하게 철용성을 제공함으로써 지배구조의 결정적 후퇴를 가져올 것이다. 설사 경영권 보호가 중요한 정책목표라 할지라도 이는 투자자의 권익과 시장경쟁을 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. 무리한 경영권방어수단 도입을 통해 현 경영진의 지위를 보장해주는 것은 우리 경제를 전근대적인 봉건경제로 후퇴, 고착시키겠다는 발상에 다름 아니다.

포이즌필과 차등의결권의 도입은 시장 친화적 정책이 아니라 오히려 시장경제원리에 반하는 반시장경제적 정책이며 경제력 집중과 소유지배구조 왜곡을 고착화시키는 재벌친화적 정책에 불과하다. 이는 개방과 글로벌스탠더드와도 정면으로 배치되는 것이다. 우리나라 경제를 위해 적대적 인수합병 또는 기업지배권 시장(market for corporate control)은 적극 활성화되어야 한다. 따라서 경영권 방어수단 도입 추진은 중단되어야 하며, 포이즌필은 허용하지 않는 것이 가장 바람직하다.

제6절 금산분리 원칙의 강화

1) 현황과 문제

금산분리정책은 기본적으로 비금융주력 또는 산업자본에 대한 정책이지만 재벌이 비금융주력자의 요건을 갖추고 있기 때문에 금산분리정책은 결국 재벌정책의 중요한 축을 이루고 있다.

우리나라 금산분리 정책은 산업자본의 금융기관 소유의 규제와 금융기관의 산업자본 소유 규제 또는 양자 모두를 규제해 왔다.

그 세부 내용을 살펴보면, 첫째, 은행법에 의한 산업자본의 은행소유 규제로서, 우리나라에서 산업자본의 금융기관 소유규제는 오직 은행에 대해서만 시행되고 있다. 은행에 대해서는 전통적으로 상당히 강력한 금산분리 정책이 적용되고 있으나, 은행을 제외한 모든 제2금융권 금융기관에 대해서는 사실상 소유규제가 존재하지 않는다. 이에 따라 실제로 증권회사 등 제2금융권 금융기관은 산업자본의 지배하에 놓인 경우가 많다.

둘째, 금융자본의 산업자본 지배 규제로서, 우리나라에서 금융기관의 산업자본 지배는 각 금융기관의 자산운용 규제와 금융 산업구조개선에 관한 법(금산법)에 의해 규율되고 있다. 동일계열 금융기관의 경우 금산법 제24조의 규정에 의해 산업자본을 사실상 지배하는 것이 원칙적으로 금지되어 있다. 실제로 삼성카드와 삼성생명 등은 금산법 제24조를 위해하며 삼성에버랜드와 삼성전자의 주식을 보유하고 있어 지난 2005년에 큰 문제가 된 적이 있다. 각 금융기관은 설립 근거법 및 해당 금융기관 감독규정 등을 통해 위험관리 차원에서 출자한 여신한도, 동일인 여신한도 등의 한도 규제를 받고 있다.

그 외 공정거래법 역시 계열 금융기관의 자기 계열 소속 계열회사에 대한 의결권 행사를 규제하고 있다. 구체적으로 재벌 계열에 속한 금융기관은 원칙적으로 동일 계열 소속의 다른 계열사 주식에 대해 의결권을 전혀 행사할 수 없다.

셋째, 금융자본과 산업자본의 분리를 규정하는 또 다른 법적 장치로는 (금융)지주회사에 대한 행위제한 규제가 있다. 우리나라 공정거래법은 비금융회사를 지배하는 지주회사(일반 지주회사)와 금융업 및 보험업 회사를 지배하는 지주회사(금융지주회사)의 지배범위를 엄격하게 규제하고 있다. 구체적으로 일반지주회사는 금융업 및 보험업을 영위하는 회사를 지배할 수 없고, 반대로 금융지주회사는 비금융업 회사를 지배할 수 없다.

우리나라에서는 산업자본의 은행 소유가 엄격히 제한되고 있는 반면, 산업자본의 비은행 금융회사 소유는 허용되어 대기업집단으로 대변될 수 있는 산업자본의 비은행금융회사를 많이 소유하고 있다. 이에 따라 은행을 제외한 보험, 증권, 투신, 여신전문업 등 거의 모든 금융업종에서 대기업집단이 지배적 위치를 구축하고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2008년 4월말 현재 자산 2조원 이상인 79개의 상호출자제한 대상 대기업집단이 110개의 금융회사를 소유하고 있다. 한편 국내 대기업집단들은 여전히 금융계열사를 활용하여 계열사 간 순환출자를 통해 전체 계열기업에 대한 소유지배 구조를 공고히 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 대기업 집단의 비은행금융회사 소유 현황 (2008. 4. 3 현재)

| | 기업집단수 | 금융기관수 | 보험 | 증권·선물·자산운용 | 카드·캐피탈 | 저축은행 등 기타 |
|--------------------|---------|-------|----|------------|--------|-----------|
| 출자총액제한 : 자산10조원 이상 | 14 (10) | 35 | 9 | 9 | 6 | 11 |
| 상호출자제한 : 자산2조원 이상 | 79 (37) | 110 | 20 | 29 | 15 | 46 |

주 : 1) () 내는 공기업 및 비은행금융기관을 소유하지 않은 기업집단 제외시
자료 : 공정거래위원회

이러한 금산분리 원칙을 유지하고 있었음에도 불구하고 이미 우리 재벌집단 중 금융과 비금융이 혼재하고 있는 금융·비금융 계열집단의 경우 순환출자 등의 복잡한 출자관계로 인해 계열사 간 위험이 쉽게 전이될 수 있는 취약성을 보이고 있으며, 특히 주로 고객의 자금을 수탁 받아 고유계정으로 운용하는 보험회사 등이 지배력 확장의 핵심 고리로 작용하고 있는 것이 현실이다.

〈표 11〉 대기업집단의 주요금융계열사 현황 ('08.4월말현재)

| 구분 | 전체회사수 | 금융계열사수 | 금융계열사 총자산 | 그룹전체자산에 대한 비중 |
|----|-------|--------|-----------|---------------|
| 삼성 | 59개 | 10개 | 148.5조원 | 54.0% |
| 한화 | 40개 | 7개 | 48.6조원 | 74.7% |
| 동양 | 20개 | 7개 | 17.2조원 | 80.3% |
| 동부 | 29개 | 7개 | 10.9조원 | 56.6% |

자료 : 공정거래위원회

이러한 현실에서 최근 그동안 지켜져 왔던 '금융자본과 산업자본의 분리' 원칙의 붕괴를 현실화시키는 법안이 국회에서 처리되어 우려를 크게 하고 있다. 2008년 12월과 2009년 7월 은행법과 금융지주회사법 개정안이 국회에서 여당 단독으로 변칙 처리됨에 따라 그 동안 4%로 묶여있던 산업자본의 은행 및 은행지주회사 소유한도가 9%로 상향조정되었다. 사모펀드(PEF)의 산업자본 간주 기준도 산업자본이 유한책임사원(LP)으로서 출자 지분 10% 이상인 경우에서 18%이상으로, 상호출자기업집단 계열사 지분 30% 이상에서 36% 이상으로 모두 상향조정되었다. 은행법의 은산분리 법적 기준이 대폭 완화된 것이다. 아울러 2009년 7월 처리된 금융지주회사법 개정 내용에는 금융지주회사의 자회사 출자총액을 금융지주회사 자기 자본의 100%의 이내로 제한하던 것을 폐지하고, 보험·증권지주회사에 비금융 자회사를 소유를 허용하는 내용을 함께 담고 있다.

금산분리 원칙의 완화는 우리나라 경제현실에서 비은행 금융회사를 소유하고 있는 재벌 그룹에게 은행마저 소유할 수 있도록 허용하는 것을 의미하며, 재벌그룹이 자신들의 경영권 방어, 자금조달 등 필요에 따라 은행을 활용할 수 있는 길을 사실상 허용한 것을 의미한다. 특히 금융지주회사법을 함께 개정하여 행위제한 요건을 완화하고, 보험·증권지주회사에 비금융자회사를 허용한 것은 현재 금융회사를 포함해 복잡한 계열사 간 출자구조로 이루어진 재벌집단을 그대로 금융지주회사체제로 전환시키겠다는 것을 의미한다. 이는 지주회사의 본래 취지를 정면으로 부정하는 것이다. 이로 인해 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 산업자본과 금융자본 일체로 인한 시장 지배력 행사, 우월적 지위남용 등 경제력 집중의 폐해가 더욱 심각해 질 것이다. 현실적으로 은행을 소유할만한 역량을 가진 기업은 재벌 집단밖에 없음을 감안할 때 은행의 소유까지 재벌에게 허용한다면 이로 인한 경제력 집중 폐해는 상상을 초월할 것이다.

둘째, 금융시스템의 안정성을 유지하기 어렵게 된다. 산업자본이 금융회사를 소유, 지배하게 될 경우 산업자본인 모기업의 이해에 따라 금융회사의 자금이 기업의 무리한 확장, 위험한 투자 등에 과도하게 동원되어 금융회사의 건전성이 악화되고 나아가 금융시스템의 안정성이 저해될 우려가 있다. 또 산업자본과 금융자본이 결합되어 거대기업이 탄생할 경우 대마불사(Too big to fail)의 딜레마로 금융시스템 안정성이 크게 저해될 가능성도 존재한다. 즉 금융과 산업이 결합된 거대기업의 도산이 경제에 미치는 파급효과를 우려하여 부실이 생겨도 정부가 이를 조기에 처리하지 못하는 경우가 발생하고 이에 따라 부실규모가 더욱 증대하여 금융시스템 안정성이 위협받을 수 있다는 것이다.

셋째, 시장경제시스템에서 금융의 역할을 저해하게 된다. 기업에 여신을 제공해 주는 은행 등 금융회사는 시장경제시스템 내에서 사전적인 기업평가와 사후적인 기업감시로 자원배분의 효율성을 도모하고, 기업구조조정의 주체로서의 역할을 한다. 그런데 이처럼 효율적 자원배분과 상시적 기업구조조정의 주체인 은행을 그 대상인 산업자본이 소유하거나 지배하게 되면 효율적 자원배분 및 시장에 의한 구조조정이 제대로 이루어지지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 특히 대기업집단이 은행을 소유 또는 지배할 경우 계열사가 부실해질 때 계열은행이 계열사에 대한 구조조정을 제대로 할 수 없게 되고, 이 경우 부실계열기업에 대한 자금지원이 지속되어 기업구조조정이 지연되는 등 국가경제적 비용이 초래될 가능성이 높다고 할 수 있다.

넷째, 시장에서 공정경쟁을 달성하지 못하게 한다. 산업자본이 금융회사를 소유하게 될 경우 금융회사를 소유하지 못한 기업과의 경쟁에서 근본적으로 우위를 점하게 되어 공정경쟁이 달성되지 못하는 문제가 발생하게 된다. 자금조달원 자체가 경쟁력의 원천이 되기 때문에 산업자본소속 금융회사가 산업자본의 자금조달창구 역할을 할 경우 동 산업자본에 기반을 둔 기업은 경쟁업체에 비해 절대적인 경쟁력 우위를 확보할 수 있게 된다. 이렇게 되면 여타 경쟁기업이나 창의적 중소기업들이 경쟁에서 도태되어 성장기반이 위축될 수 있다.

다섯째, 이해상충문제가 발생한다. 산업자본계열의 금융회사는 보유자산을 계열기업을 위해 운용함으로써 지배대주주와 소액주주, 고객 간 이해상충문제를 일으킬 가능성이 있다. 특히 우리나라 같이 금융회사를 매개로 한 계열기업지배구조를 가지고 있는 대기업집단이 존재하는 경우 이러한 이해상충의 문제가 발생할 가능성은 더 크다고 할 수 있다. 즉 이 경우 대기업집단 계열 금융회사가 보유자산을 대기업집단 총수의 경영권 유지를 위해 운용할 가능성이 높아지게 되는 것이다.

2) 정책대안

금산분리 원칙의 완화 주장은 재벌, 일부 관료들에 의해 계속 제기되다가 이른바 친기업 정부를 표방한 이명박 정부가 출범한 이후 구체적인 관련법의 개정을 통해 진행되고 있다.

금산분리 완화를 주장하는 측의 논거는 먼저 금산분리 완화가 세계적 추세라는 점을 강조하고 있다. 그러나 한국금융연구원이 조사한 바에 따르면 2006년 7월말 기준으로 세계 100대 은행의 주요주주인 292개 산업자본 가운데 89%인 260개 산업자본의 소유지분이 개정 이

전 우리나라의 산업자본 은행소유 한도인 4% 미만인 것으로 확인되었다. 또한 미국의 경우 은행을 지배하는 회사는 은행업 영역 밖으로 나갈 수 없으므로 산업자본이 은행을 지배할 수 없으며, 유럽연합(EU)은 은행을 건전하고 신중하게 경영해야 한다는 전제 조건을 통해 감독당국이 사실상 산업자본의 은행 소유를 제한하는 등 전 세계적으로 산업자본이 은행을 소유하는 경우가 없는 것으로 파악되었다. 결국 은산분리 원칙은 국제적 기준에 의한 보편적인 원칙임을 알 수 있다.

둘째, 산업자본이 금융회사를 지배할 경우 효율성을 제고하여 경영성과를 높일 수 있으며, 더 나아가서 국내 재벌그룹의 경우처럼 글로벌 기업으로 성장시킬 수 있다는 주장도 실증적 근거가 부족하다. 우리나라의 경우 이미 재벌그룹은 증권회사나 보험회사 등을 소유하고 있지만 이들 기업들이 글로벌 기업으로까지 성장했는지는 의문시되며, 오히려 2003년 LG카드사의 경영실패에서 잘 나타났듯이 오히려 산업자본이 지배하는 금융회사가 독립된 금융기관보다 경영성과를 내지 못한 경우가 두드러지게 나타난 바 있다. 특히 산업자본의 계열사가 부실해질 경우 1998년 한남투신을 사금고화한 거평이나 제일은행을 인수하려 한 대우의 사례에서 볼 수 있듯이 그룹 전체에 심각한 피해가 발생할 수 있다.

셋째, 은행을 외국자본에 넘겨주지 않으려면 국내 산업자본밖에 대안이 없다는 주장은 이달은 외국투기자본의 사례가 알려지면서 힘을 얻은 듯이 보인다. 하지만 이는 잘못된 주장이다. 우선 은행법 상의 소유제한은 외국자본과 국내자본을 차별하는 것이 아니라 산업자본과 금융자본을 차별하는 것이며 국내 산업자본도 금융계열을 분리하여 금융자본으로 변신하면 은행을 소유할 수 있다. 무엇보다도 은행을 소유하려는 주체에 대해 은행을 잘 경영할 수 있을지, 이를 통해 전체 금융시스템의 발전을 도모할 수 있는 능력이 있는지 여부를 판단하는 것이 아니라 자본이 많으니까 은행 소유를 허용하자는 논리는 설득력을 잃을 수밖에 없다. 더욱이 국내 산업자본에게 은행 소유를 허용할 경우 WTO, FTA협정 등에 따라 외국의 산업자본에게도 그 소유를 허용해야 하는데 결국 금융자본이 아닌 외국의 산업자본에게도 국내은행을 소유하도록 허용해 주어야 하는 더 큰 문제로 연결된다. 발전적 측면에서 은행은 국내금융자본을 육성시켜 이를 통해 훌륭한 국적은행을 탄생시키는 방안이 필요하며 이를 위한 노력이 선행되어야 한다.

위의 내용을 종합해 볼 때 첫째, 은행에 대한 산업자본의 소유금지 원칙(은산분리 원칙)은 은행산업은 물론 시장경제 전체의 효율성과 안정성을 확보하기 위해 반드시 지켜나가야 할

기본적인 원칙이며 앞으로 더욱 강화시켜야 할 것이다.

둘째, 재벌로의 경제력 집중을 억제하고(금융기관을 통한 타 산업자본 지배) 금융 산업의 건전한 발전을 위해서는 금산법상 출자제한과 공정거래법상의 금융보험사의 의결권제한은 유지되어야 한다.

셋째, 금융지주회사법 개정을 통해 보험·증권지주회사에 비금융자회사를 허용토록 한 것은 금산분리 원칙의 파기이며 지주회사법 취지에도 맞지 않기 때문에 즉각 원상회복 시켜야 한다. 이는 현재 금융회사를 포함해 복잡한 계열사 간 출자구조로 이루어진 재벌집단을 그대로 금융지주회사체제로 전환시키겠다는 것을 의미하는 것이므로 반드시 원위치 시켜야 한다.

제7절 경영의 투명성과 책임성 제고

1) 현황과 문제

1997년 외환위기를 겪은 이후 진행된 강력한 기업구조조정, 재무구조 개선, 책임경영 등 '재벌개혁'의 핵심은 왜곡된 기업지배구조로 인해 발생한 독단적인 총수의 역할을 바로잡고자 함이었다. '황제경영'의 폐해를 극복하고 경영투명성 제고를 위한 많은 시도들이 시행되었고, 이를 통해 일정정도 경영의 투명성 및 책임성이 개선된 것도 사실이다. 하지만 재벌총수가 자신의 사익 추구하고 경영권을 불법으로 세습하기 위해 기업의 이익을 훼손하고 주주들의 권익을 침해하는 잘못된 경영행태에는 근본적인 변화가 없는 상황이다. 아직 재벌경영의 특징인 총수에 의한 독단 경영과 황제경영이 크게 개선되었다고 볼 수 없는 것이다. 총수는 여전히 계열회사의 법적 경영자인 CEO의 경영권을 무력화시켜 둔 채 배후에서 실질적인 경영권을 행사하는 비정상적이고 편법적인 경영체제가 유지되고 있다.

최근 현대자동차 그룹의 편법승계 및 삼성그룹의 경영권 불법 승계 사건이 공개되고 이후 진행된 특검 수사 및 법원 판결에서 적나라하게 드러났듯이 총수일가가 비상장된 회사를 이용하여 그룹을 지배하고 이를 자식에게 편법으로 상속하는 과거의 낡은 경영 관행이 사라지지 않고 있으며, 오히려 시간이 지날수록 이러한 족벌세습 경영의 폐해는 사회 전체의 민주주의와 법치주의를 위협하는 수준으로까지 커지고 있다.

아직도 재벌총수의 전횡에 대해 실질적으로 견제기능을 할 수 있는 장치는 제대로 마련되어 있지 못하며, 회사 전체의 가치보다는 소수 대주주의 이해에 따라 기업이 경영되었을 때 발생하는 손해에 대한 책임추궁 및 제재방안이 충분히 제도화되어 있지 못하다. 총수를 사실상 이사로 간주하여 경영책임을 묻겠다는 상법 조항은 큰 구속력이 없는 실정이다. 시외이사나 감사가 총수의 경영권을 견제하여 민주적이고 투명한 경영이 이루어지도록 역할을 하지 못하고 있다.

재벌 총수가 자의적으로 계열사 간 자금 흐름을 결정하는 등의 전횡을 막고 그 과정에서 주주의 이익을 침해하는 것을 제도적으로 방지하여 재벌 총수로부터 독립된 투명한 기업경영의 정착이 무엇보다도 중요한 과제로 제시되고 있다. 특히 출자총액제한제도가 폐지되는 등 재벌에 대한 사전적 규제가 대폭 완화되면서 규제 공백이 예상되는 가운데 지배주주 등 실질적 의사결정자의 사익추구라는 일탈행위에 대한 사후적 규율방안이 실질적으로 작동할 수 있도록 상법 등 관련 법과 제도를 체계적으로 보완할 필요성이 높아졌다.

2) 정책대안

지배주주인 총수의 전횡을 방지 위하기 위해서는 1차적으로 소수주주 등의 권한을 대폭 강화하여 내부에서 적절한 견제가 가능토록 해야 한다.

첫째, 주주 대표소송의 요건 완화 차원에서 단독주주권제 도입이 필요하다. 경영진이 업무해태로 회사에 손해를 끼쳤을 때는 주주가 이들을 상대로 손해배상 소송을 쉽게 할 수 있도록 해야 한다. 현행요건으로는 소수주주들이 대표소송을 제기하기가 쉽지 않다. 단독주주권제를 도입하여 단 1주를 가진 주주도 손해배상 소송을 제기할 수 있도록 해야 총수중심의 비민주적 경영행태를 개선할 수 있다. 현행 대표소송권(상법 제403조), 위법행위유지청구권(상법 제402조), 이사 및 감사의 해임청구권(상법 제 385조)에 대해 선진국과 같이 단독주주권화 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 소수 주주권의 행사요건을 완화해야 한다. 소수 주주권은 회사의 경영진이나 대주주의 회사 운영을 견제하고 회사경영의 투명성을 제고하고자 일정수량 이상의 주식을 보유한 주주들에게 부여되는 권리이다. 소수주주권은 기업인수시장과 함께 기업지배 구조를 외부적으로 규율하는 핵심적 요소라 할 수 있다. 1998년 정부는 대주주의 독단 경영을 지양하고 기업지배구조를 선진화하기 위해 소액주주의 경영감시 권한을 대폭 강화하는 방향으로 관련법

규를 개정할 바 있으나 여전히 매우 미흡한 실정이다. 주식회사제도는 자본주의의 골격을 이루는 제도이므로 증권시장과 자본주의가 제대로 꽃을 피우기 위해서는 주주권이 확립되어야 한다. 소수주주들이 쉽게 장부열람권, 임시주총소집 요구권, 주주제안권 등을 행사할 수 있도록 해야 총수의 독단경영을 견제할 수 있으며 회사를 감시할 수 있다.

소수주주권의 행사를 위한 요건은 근래 상당히 완화되었지만 더욱 완화할 필요가 있다. 특히 현행 발행주식 총수에 대한 일정 비율 기준 외에도 일정한 주식수나 금액기준을 포함하는 방안이 필요하다.

〈표 12〉 상법과 증권거래법의 소수주주권 행사요건 비교

| 소수주주권 내용 | 주권상장법인, 협회등록법인 | 증권회사 (자산규모 2조원이상) | 일반법인 (상법적용) |
|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| 대표소송권 | 6월 이상 0.01% 이상 | 6월 이상 0.005% 이상 | 1%이상 |
| 이사의 위법행위 유지청구권 | 6월 이상 0.05%이상 (대기업 0.025%이상) | 6월 이상 0.025%이상 (대기업 0.0125%이상) | 1%이상 |
| 이사·감사·청산인 해임청구권 | 6월 이상 0.5%이상 (대기업 0.25%이상) | 6월 이상 0.25%이상 (대기업 0.125% 이상) | 3%이상 |
| 회계장부열람권 | 6월 이상 0.1%이상 (대기업 0.05%이상) | 6월 이상 0.05%이상 (대기업 0.025%이상) | 3%이상 |
| 주총소집청구권 | 의결권있는 주식, 6월 이상 3%이상 (대기업 1.5%이상) | 6월 이상 0.05%이상 (대기업 0.025%이상) | 3%이상 |
| 회사의업무및재산상태 검사를 위한 검사인 선임청구권 | 의결권있는 주식, 6월 이상 3%이상 (대기업 1.5%이상) | 의결권있는 주식, 6월 이상 1.5%이상 (대기업 0.75%이상) | 3%이상 |
| 주주제안권 | 의결권있는 주식, 6월 이상 1%이상 (대기업 0.5%이상) | 의결권있는 주식, 6월 이상 0.5%이상 (대기업 0.25%이상) | 3%이상 |

※ 대기업 : 최근사업연도말 현재 자본금 1,000억원 이상인 법인

셋째, 대주주인 총수의 전횡을 방지하기 위해서는 소수주주가 이사를 선임할 수 있는 집중투표제가 의무화되어야 한다. 집중투표제란 주주총회에서의 일반적인 이사선임 결의는 개별 이사후보자 각각에 대하여 찬반 의사결정이 이루어지나 2인 이상의 이사의 선임을 목적으로 할 경우, 각 주주는 선임할 이사의 수(후보자의 수가 아님)와 동일한 수의 의결권을 가지고, 그 의결권을 이사후보자 1인 또는 소수에게 집중 투표하여 최다수 득표자부터 순차적으로 이사로 선임하는 방식을 말한다. 소수주주들이 지지하는 후보 1인에게 집중투표 할 경우 그

후보를 이사로 선임할 수 있도록 하는 것이다. 회사의 업무집행기구인 이사가 최대주주 등 지배주주의 의사에 따라 선임될 경우 지배주주의 전횡을 견제할 수 없고 소수주주의 간접적인 경영참여도 어렵게 된다. 소수주주들이 자신들의 의사를 대표할 수 있는 이사를 용이하게 선임할 수 있도록 함으로써 이 문제가 해결될 수 있도록 1998년 상법 개정으로 집중투표제가 도입되었다. 그러나 현행 상법에서는 이를 기업정관으로 배제할 수 있도록 허용하고 있으며, 기업들이 시차제 이사 임기제를 도입하여 한 번에 선임하는 이사 수를 줄이면 회피가능하다는 문제점이 있어 큰 실효성을 거두지 못하고 있다. 따라서 집중투표제의 도입을 의무화할 필요가 있다.

넷째, 이중(다중)대표소송제도의 도입이 필수적이다. 이중(다중)대표소송은, 미국에서는 이미 1879년에 이를 인정한 판결이 처음 나왔고, 1940년대 이후 판례를 통해 확고하게 정립된 제도이다. '공통의 지배권 하에 있는 다수의 관계회사는 하나의 경제적 동일체로 간주되며, 따라서 모회사의 주주는 궁극적으로 그룹 전체의 손익에 이해관계를 갖고 있기 때문에 자회사 이사의 불법행위 등으로 손해를 입은 모회사의 주주가 자회사의 이사를 상대로 소송을 제기하는 것은 소수주주의 정당한 권리로서 당연히 받아들여져야 한다. 더구나 우리나라의 재벌체제에서는 비상장계열사를 통한 총수일가의 사익추구와 이를 지원하기 위한 경영진의 임무해태가 만연함에도 이를 규율할 수단이 부재한 현실을 감안할 때, 모기업인 상장회사의 소수주주의 이익을 보호하기 위해서 뿐만 아니라 기업집단의 지배구조 개선 및 시장 전체의 공정성과 투명성 제고를 위해 반드시 필요하다.

소수주주 등의 권한 강화와 함께 총수와 대주주의 책임성을 제고할 수 있는 다음과 같은 제도 도입 역시 중요하다.

첫째, 이사, 경영진 및 이사회를 실질적으로 장악하고 있는 지배주주가 회사에 이익이 될 수 있는 사업기회를 봉쇄하고 이를 자신이 대신 수행하여 사적인 이익을 취하는 행위인 회사 기회유용(usurpation of corporate opportunities)을 금지하는 조항을 상법에 도입해야 한다. 재벌총수의 지배력을 강화시키면서 지배력을 이용하여 편법으로 막대한 부를 축적하고, 자식들에게 부와 경영권을 대물림하는 탈법적인 경영행태가 제대로 규율 받지 못하고 있는 상황이다. 하지만 이처럼 회사기회를 유용당한 해당 회사뿐만 아니라 소액주주가 막대한 피해를 입고 있는 사례가 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 아직까지도 해당 조항을 신설하지 못하고 있다. 따라서 재벌총수의 사익추구로 인해 발생하는 회사의 손실을 막고 소액주

주의 권익을 향상하기 위해서 상법상 회사기회 유용금지 조항을 명문화하는 것이 시급하다.

둘째, 회사에 막대한 손실을 끼칠 수 있는 총수의 경영 전횡을 막고, 대다수 주주의 이익을 보호하기 위한 기관투자자의 의결권 행사를 강화해야 한다. 2007년 말 현재 국내 주식시장에서의 기관투자자들은 시가총액을 기준으로 약 20%에 이르는 비중을 차지하고 있다. 이처럼 기관투자자들은 소액주주에 비해 상대적으로 많은 지분을 가지고 있어 의결권 행사에 있어 큰 영향력을 가지고 있다. 또한 최근 들어 간접투자가 활성화되면서 기관투자자들이 수행해야 할 역할과 책임이 더욱 커지고 있다. 하지만 아직도 많은 기관투자자들의 의결권 행사는 형식적 차원에서만 머무르고 있다. 2008년 3월 증권선물거래소가 그해 3월14일까지 유가증권시장 상장법인의 주식을 보유한 기관들의 의결권 행사 공시 현황을 분석한 결과, 이들 기관의 의결권 행사 관련 공시 건수는 2007년 9천19건에서 1만3천366건으로 47.4%가 증가했다. 하지만 의결권 행사 내용을 보면 의결건수 기준으로 95.36%에 대해 찬성을 표시한 반면, 반대 의견 행사는 0.45%에 그친 것으로 나타나 기관투자자가 여전히 적극적인 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 기관투자자가 의결권 행사에 있어서 재벌 총수로부터 독립성을 확보하고, 경영 정보 및 주주총회 안전에 대한 전문성을 제고하여 적극적으로 의결권을 행사함으로써 기업경영의 투명성을 높이고 기업 가치를 증대시키는 것이 요구된다.

제8절 공정거래질서 확립을 위한 규율방안

1) 현황과 문제

자유롭고 공정한 시장경제질서를 유지하기 위해서는 재벌의 우월적 지위 남용으로 인해 야기되는 불법행위에 대한 사후규제에 해당하는 공정거래법 절차규정이 충실히 보완되어야 한다. 특히 선진국과는 달리 금융감독시스템 및 공정거래 관련 시장감시 체계가 충분히 발달되어 있지 않은 우리나라의 경우 유효한 사후규율방안 마련이 더욱 절실하게 요구된다.

우리나라에서 시장질서 자체를 왜곡하며 공정경쟁을 저해하는 부당내부거래, 시장지배력 남용 등 불공정 거래행위와 부당공동행위(담합) 등은 가장 대표적 경쟁 제한행위로서 공정거래법에서 무겁게 처벌하는 행위들이다. 이러한 행위들은 경제력집중이나 시장집중으로 인해

발생하는 것으로 시장 지배적 위치의 재벌과 밀접한 연관성이 있는 문제들이다. 이 문제들은 시장 활성화와 건강한 시장경제 확립을 저해하기 때문에 원천적으로 봉쇄하거나 빠른 적발을 통해 이 행위를 일찍 종식시키는 것이 매우 중요하다.

그러나 시장에서의 독과점적 지위를 이용한 담합 등 중대한 경제범죄가 지속적으로 발생하고 있으며, 이러한 불공정경쟁 행위에 대한 우리나라의 제재수준은 불공정경쟁과 소비자 피해를 극도로 경계하는 세계적인 추세를 충실히 반영하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 특히 제도적인 수준에서 담합 등 부당공동행위나 불공정거래행위를 근절할만한 유인을 제거하거나 피해를 입은 소비자가 보상을 받고 권익을 보호받을 수 있는 수준에 턱없이 미치지 못하고 있다.

경실련이 지난 2007년 5월 발표한 <2003년 이후 대기업집단이 연루된 담합사건 조사결과>를 보면 2003년부터 2007년까지 공기업 또는 최근 민영화된 8개 업체를 제외한 22개 대기업집단 중 무려 14개(63.6%) 대기업집단이 담합을 해 적발된 것으로 나타났으며, 이들 담합사건으로 인한 소비자피해 추정액은 4조7,476억원에 달하는 것으로 조사되었으나 과징금은 4,279억원에 불과하였다. 또한 이들 담합사건과 관련한 총 35건의 담합행위에 대한 검찰 고발은 단 15건이었으며, 그나마 거의 모두 불구속기소, 약식기소 등의 처벌에 머물렀던 것으로 나타났다. 턱없이 낮은 과징금과 '숨방망이' 수준의 제재가 기업들로 하여금 반복적으로 담합에 참여하게 하는 유인을 제공하고, 이로 인한 소비자들의 피해는 더욱 증가하는 악순환을 제공하고 있는 것이다.

따라서 이제는 시장참여자의 자율적인 이익추구와 더불어 기업의 불법적이고 부당한 방법에 의한 경제행위에 대하여 그로 인한 금전적 손실과 피해를 확실히 보상받을 수 있는 구제수단이 충분히 주어져야 하고, 재발을 방지할 수 있는 효과적인 집행절차 규정 마련이 필수적으로 요구된다.

현재 공정거래법을 위반하는 불법행위에 대한 주된 규제수단은 공정거래위원회가 가지고 있으며, 그 수단은 시정권고, 시정명령 등의 시정조치와 과징금 등으로 구성되어 있다. 행정부인 공정거래위원회의 심결절차에 의한 과징금이나 시정권고 등에 불과한 우리나라의 행정벌은 외국의 방대한 민·형사상 사법적 처벌에 비하면 매우 미약한 형편이다. 그 중 비교적 강한 경제적 제재수단인 과징금의 경우 금전적 손실을 입은 피해자가 차후 거래상에 발생할 수 있는 막대한 불이익을 감수하고 구제를 요청하여도 과징금은 국고에 귀속되는 것으로 그

치고 정작 피해자는 금전적 손실을 보상받지 못하게 되어 있다. 형사소송절차도 있지만 공정거래위원회가 전속 고발권을 가지고 있어 극히 제한적이다. 민사상 손해배상절차의 경우에도 오랜 동안 공정거래위원회의 심결 이전에는 손해배상 청구를 할 수 없도록 되어 있었다. 그간의 지속적인 문제제기가 성과를 거두어 '손해배상청구권의 재판상 주장 제한' 규정삭제, '손해액 인정제도' 도입 등 손해배상청구소송 활성화를 위한 법 개정이 이루어졌지만, 여전히 위법행위에 대한 손해배상청구소송은 극소수에 불과하다. 그나마 단순손해액 배상이어서 유인이 부족한 실정이다.

아울러 사법절차에 의한 구제 및 재발방지를 위하여 사소(私訴)를 활성화하는 것이 요구된다. 공정거래법 제56조 이하의 취약한 사적소송 규정은 공정거래법 집행에 시장원리에 의한 민간의 집행절차 참여를 거의 불가능하게 하는 절차규정이다. 미국의 경우 민간에 의한 소송(私訴, private suit)이 지난 115년간 미국의 전체 공정거래법 관련 소송의 89%에 달하며 최근에는 94~95% 대에 이르고 있다. 미국이 이처럼 강력한 처벌수단을 채택하고 유지하는 것은 공정거래법 위반행위로부터 예상되는 기대수익보다 처벌을 통해 예상되는 기대손실이 더 커야 자유롭고 공정한 시장 질서를 확립할 수 있을 뿐 아니라 반트러스트법의 실효성을 확보할 수 있기 때문이다.

2) 정책대안

자유롭고 공정한 시장경제와 공정거래질서의 확립을 위해서는, 시장참여자의 자율적인 이익추구와 더불어 불법적이고 부당한 방법에 의한 경제행위에 대하여 그로 인한 금전적 손실과 피해를 확실히 보상받을 수 있고 재발을 방지할 수 있는 효과적인 집행절차(enforcement) 규정이 필수적이다. 공정거래법 위반행위에 대해 적발될 가능성을 감안하여 그러한 행위로부터 예상되는 기대수익보다 처벌을 통해 예상되는 기대손실이 더 커야, 막강한 교섭력과 권한을 가지는 재벌기업의 불법·부당한 방법에 의한 공정거래법 위반행위를 방지할 수 있고 공정거래법의 실효성을 담보할 수 있을 것이다.

재벌의 우월적 지위 남용으로 인한 피해를 막고 소비자의 권리를 확보함으로써 시장 전체의 공정성과 투명성을 높이기 위해서는 다음과 같은 정책대안을 조속히 도입할 필요가 있다.

첫째, 공정거래법상 전속고발권(제71조)이 폐지되어야 한다. 우리나라 공정거래법은 1980년 12·12사태 후 5공 군사정권하 국보위 입법회의에서 입법된 관치경제의 유물로서, 공정

거래법 위반행위에 대해 정부만이 법집행을 독점하도록 입법하였다. 이에 따라 그동안 공정위가 피해를 입은 당사자의 의견을 배제한 채 자의적으로 검찰에 고발여부를 결정할 수 있었으며, 이로 인해 담합 등 불공정거래 행위가 만연되어 있음에도 불구하고 이에 대한 적발과 처벌이 미흡하다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다.

따라서 공정거래법 집행에 있어 공정위 단독이 아닌 검찰과 법원이 참여함으로써 법집행의 실효성을 높이고, 피해를 입은 소비자가 주권자로서 감시기능을 하도록 하고 확실하게 피해구제를 받을 수 있도록 하기 위해서는 공정위의 전속고발권이 폐지되어야 한다. 미국의 경우에도, 공정거래법 위반사항에 대한 소송절차는 연방거래위원회보다 법무부 검찰의 역할이 훨씬 더 막강하다. 그 구제절차도 연방거래위원회의 심결절차보다는 소송에 의한 사법부의 사법절차가 대부분 중심적 역할을 하고 있을 뿐만 아니라, 소송에 의한 사법절차에 있어서도 정부에 의한 연방법원 소송 중 70%가 법무부 검찰에 의해 이루어지고 있다.

둘째, 담합, 중소기업과의 불공정 하도급 거래 등 재벌의 우월적 지위 남용으로 인한 피해를 효과적으로 억제하고 경성카르텔로 인한 피해자 구제를 강화하기 위한 3배 손해배상제도의 도입이 요구된다. 3배 손해배상제도는 영미법계에서 인정되어 오고 있는 제도로서 불법행위, 위법행위로 타인에게 손해를 입힌 가해자에게 징벌을 내리고 필요하다면 현재 우리나라가 채택하고 있는 '전보적 손해배상'(손해를 입힌 피해에 상응하는 액수만큼만 보상)외에 가해자에게 형벌적 성격의 배상책임을 부과하는 것을 말한다. 미국의 경우 이러한 논리를 바탕으로 1914년 명문화된 Clayton Act 제4조에 의한 공정거래법 위반행위에 대한 민사소송에 있어 손해액의 3배를 배상케 하는 3배 손해액배상(treble damage)청구 소송이 공정한 경쟁 질서 확립을 위한 중요한 역할을 하여 왔다.

3배 손해배상의 구체적인 수준과 관련해서는 추후 사회적 합의를 밟아나가야겠으나, 징벌적 효과가 충분하여 범법행위를 쉽게 시도하지 못하게 하는 예방효과가 분명하도록 해야 할 것이며, 이는 불법행위의 시도 시 적발될 가능성을 감안한 기대비용이 적발되지 않을 가능성의 확률이 감안된 기대이익보다 크게 설계해야 실효성을 가질 수 있는 것이다. 대륙법 체계를 취하고 있는 우리나라에서 영미식의 3배 손해배상제 도입이 어렵다는 주장이 있으나 이미 증권관련 집단소송제가 특별법 형태로 입법화된 사례에서 보듯 공정거래법에도 3배 손해배상제의 입법화가 필요하다.

셋째, 공정거래법상 집단소송제가 도입될 필요가 있다. 집단소송제는 우리나라에서 증권관련법에 이미 도입되어 있다. 집단소송제나 단체소송제는 미국이 1937년에 집단소송제를

도입한 이후 일본을 제외한 선진 국가들에 오래 전부터 도입되어 있는 제도이다. 선진국의 경우 집단소송제는 소송절차법 규정으로 도입되어 증권관련법 뿐만 아니라 공정거래법, 제조물책임법, 환경관련법, 소비자보호법 등 경제 전반에 광범위하게 적용되어 경쟁기업이나 하도급기업, 소비자들의 이익이 부당하게 침해되지 않도록 하는데 기여하고 있다.

공정거래법 관련 집단소송제는 증권관련 집단소송제보다 저항이나 논란의 여지가 적은 제도여서 이미 증권관련 집단소송제가 도입되어 있는 우리나라에서 공정거래법 관련 집단소송제 도입에 대한 반대논의나 시기상조론 등은 타당성이 적다고 판단된다. 집단소송제는 구체적인 도입 방안과 관련하여 현실적으로 경미한 모든 불공정행위까지 소송대상으로 할 수 없기 때문에 불공정 행위 유형과 영향을 고려하여 합리적으로 소송 대상범위를 구체화 한 후에 소송절차법 규정으로 도입해 공정거래법에도 적용되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 현재 증권관련법에 집단소송제가 도입되어 있고 소비자보호 관련법에 단체소송제가 도입되어 있어, 공정거래법을 개정하여 집단소송제를 도입하는 것도 현실적일 것이다.

마지막으로, 감독규율 강화를 위해 공정거래 감독당국, 즉 공정거래위원회의 권한 강화가 필요하다. 특히 공정위의 조사수단 및 제재수단 강화가 요청된다. 공정위에 금융거래정보 요구권(계좌추적권) 항구화, 사법경찰권(압수수색권 또는 자료 영치권), 부권소송제(parens patriae), 계열분리명령제 또는 기업분할명령제 등의 도입을 고려하는 것이 필요하다.

제4장

중소기업

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

- 제1절 협동조합의 개혁과 공동사업의 활성화
- 제2절 대·중소기업간 협력과 하도급 공정거래 확립
- 제3절 중소기업 금융
- 제4절 중소기업 인력개발
- 제5절 중소기업 기술과 혁신
- 제6절 중소기업 유통업
- 제7절 가맹사업 환경 개선

| 집필진 |

- 최용록(인하대 국제통상학부 교수) 김광희(중소기업연구원 선임연구위원)
- 김영균(대진대 법대 교수) 김재구(영지대 경영학부 교수)
- 박경준(변호사) 이의영(군산대 경제통상학부 교수),
- 이정희(중앙대 산업경제학과 교수) 홍미미(가맹거래사)

1 | 발전 방향

한국경제에 있어 중소기업의 비중은 매우 크다. 2006년 말 현재 중소기업 사업체 수는 3,022,053개로 총 사업체의 99.9%에 달하고 있고, 종업원 수는 12,445,088명으로 87.5%를 차지하고 있다. 특히 1997년 외환위기 이후 중소기업 부문의 비중이 급증하였다. 1998년의 중소기업 사업체 수는 2,629,868개로 그 비중은 99.2%였고, 종업원 수는 7,659,010명으로 75.3%의 비중을 차지하였는데, 외환위기 이후 사업체 수와 종업원 수에 있어서 대기업의 비중은 많이 감소하였고, 중소기업의 비중이 급증하였다. 외국의 경우와 비교해 볼 때 사업체 수 비중은 대체적으로 비슷하나 종업원 수 비중은 우리나라가 매우 높은 편이다. 주요 외국의 중소기업 종업원 수 비중을 보면, 미국의 경우 50.4%, 영국은 58.8%, 일본은 77.8%, 대만은 76.6% 등이다.

이는 1997년 외환위기 이후 중소기업의 비중이 급증한 데 기인한 것으로, 당시 대기업의 구조조정 과정에서 대거 발생한 실업을 중소기업 부문에서 흡수했다는 측면에서 중소기업이 고용창출의 원천이라는 긍정적인 평가가 있다. 그러나 다른 한편에서는 중소기업의 고용 비중이 과다하여 고용구조가 취약한 것으로 평가될 수 있다. 이것은 같은 기간에 발생한 중소기업 종업원 수의 증가가 특히 영세 자영업자의 비중 증대에 의존하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 1997년 이후 영세 자영업자의 비중이 급증하여 우리나라 자영업의 취업자 비중은 27.1%로 OECD 평균 14.4%의 약 2배에 이르고 있다. 이는 정부가 실업대책으로 자영업자 창업지원시책을 적극 추진한 데에도 기인하는 바가 크다. 2006년 말 현재 자영업자(소상공인)의 수는 2,671,928개로 전체 중소기업의 88.4%에 달하고, 자영업의 종업원 수는

5,159,639명으로 전체 중소기업의 41.5%이다.

중소기업의 수출실적은 2007년 말 현재 112,751,805원으로 총 수출액의 30.4%의 비중이다. 중소기업의 수출은 꾸준히 증가하고 있으나 수출총액에서 차지하는 비중은 감소하여 중소기업 수출액이 차지하는 비중이 2001년에 42.9%이던 것이 2007년에는 30.4%로 급감하였다. 2007년도 해외투자 신규법인의 총 수는 5,540개인데 이 중 중소기업의 수는 2,235개로 40.3%를 차지하고 있으며, 총 해외투자액은 20,352백만 달러이며 이 중 중소기업의 해외투자액은 5,662백만 달러로 27.8%의 비중이다.

한편 2006년도 종업원 5인 이상 중소기업의 생산액은 4,496,849억 원으로 전체 제조업 생산액의 49.5%이며, 출하액은 4,173,400억 원으로 전체 제조업의 48.0%이고, 부가가치의 경우에는 1,674,223억 원으로 전체 제조업의 51.3%이며 비교적 취약한 형편이다. 연도별 증가율도 감소하고 있어 중소기업 생산액의 경우 1990년대에는 연평균 13.40%이던 것이 2000년대 초반에는 10.04%, 2005년 이후에는 9.99%로 감소하였고, 부가가치 증가율은 1990년대에는 연평균 13.26%, 2000년대 초반에는 8.29%, 2005년 이후에는 7.74%로 점점 감소하고 있다.

5인 이상 중소기업의 설비투자액은 2007년도 기준으로 5,060,569백만 원으로 제조업 총 설비투자액의 6.16%에 불과하다. 5인 이상 설비투자 업체 수는 42,430개로 중소기업체의 37.6%만이 생산설비에 투자하였다. 한편 2007년도 우리나라 해외투자 총액은 20,352백만 달러이며 그 중 중소기업의 해외투자액은 5,662백만 달러로 27.8%를 점유하고 있다.

한국경제의 수출은 그동안 꾸준히 증가하여 2008년도의 수출액이 422,007.3백만 달러, 수입액이 356,845.7백만 달러이었다. 주로 대기업의 수출증가에 힘입은 바가 크다. 이에 반해 중소기업의 수출 증가는 상대적으로 미진하였다. 특히 우려가 되는 것은 수출총액에서 차지하는 중소기업 수출액의 비중 저하이다. 중소기업 수출은 2006년에 사상 최초로 1,000억 달러를 돌파하였으나, 같은 해 우리나라 수출총액 대비 중소기업 수출 비중은 역대 최저인 32%로 하락하였다. 오랫동안 수출주도형 성장을 추구하며 수출에 크게 의존해 왔던 성장과정에서 중소기업 수출의 수출총액에서의 비중은 꾸준히 40%대를 유지해 왔다. 그러나 최근에 와서 급격히 그 비중이 감소하여 이제 30%대 초반에 머무르고 있음은 수출구조의 취약성이 우려되는 점이다. 수출총액에서 중소기업 수출액이 차지하는 비중이 2001년에 42.9%이던 것이 2006년에는 31.9%로 급감하였다. 2006년도 우리나라 총 수출액은 325,465백만 달러이고, 그 중 중소기업의 수출액은 103,693백만 달러이다.

이처럼 한국경제는 대기업과 중소기업 간에 이중구조가 형성되어 있다고 할 수 있다. 대기업의 수출과 고소득층 및 안정적 중산층의 소비에 주로 의존하는 대기업의 성장은 대기업의 투자증대와 고용안정으로, 그리고 대기업 근로자의 소득과 또 일정 부분 이를 기반으로 하는 소비와 생산으로 연결되는 안정적 선순환구조를 형성하고 있는 반면, 중소기업의 수출 부진과 저소득층 및 취약 중산층의 소비 부진은 일정 부분 중소기업의 투자 부진과 고용불안으로 이어지고 이에 따른 소득의 감소가 취약 중산층과 저소득층의 쇠락으로 이어지는 악순환적 양극화가 지속되고 있는 것이다.

이러한 구조적 양극화는 중소기업 부문의 경쟁상의 취약성에 기인하는 바도 있지만, 대·중소기업간 불합리한 종속적 관계에 기인하는 바가 크다. 이러한 종속관계는 일차적으로 대·중소기업간 거래에서의 분배를 불합리하게 할 뿐만 아니라, 이차적으로 중소기업의 혁신 성과와 정부의 중소기업지원정책의 효과마저도 대기업이 빨아들이는 구조가 작동하고 있는 것이다. 이러한 구조의 해결 없이는 중소기업의 경쟁력 강화는 기대하기 어렵다. 또한 중소기업의 경쟁력을 강화할 수 있는 정책적 접근이 효과적으로 작동 가능하도록 개선되어야 할 것이다.

우리나라 중소기업정책은 오랫동안 정치적 고려 등으로 적기에 정책기조의 변화가 없었으며 그 부작용이 누적되어 왔다. 1960년대 초 박정희정부 이후로 중소기업정책은 반세기 가량 시행되어 왔으나 2000년대 초반까지는 중소기업정책의 확대는 있었으나 정책기조에는 큰 변화가 없었다. 과거의 중소기업 정책기조를 요약하면 보호·지원·육성이었으며, 지원 방식은 직접지원·자금지원·개별지원 방식이었다.

그러나 이는 과거에는 유효한 정책방식이었는지 몰라도 세계화와 시장주의의 확산, 디지털화와 지식기반경제로 대표되는 세계경제질서의 급격한 변화에는 적합한 것이 아니었다.

그 동안의 중소기업정책은 약자 보호의 관점에서 중소기업의 경영상의 애로요인을 해소해 주고 지원해 주는 방식이었다. 중소기업의 자금, 인력, 기술, 판로 상의 애로요인을 파악하고 이를 지원하는 내용들이었다. 이에 따라 개별기업들을 정책자금에 의해 영역별로 직접 지원하는 방식을 채택해 왔다.

이에 대해 경실련 중소기업위원회를 중심으로, 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 정책을 수립해야 하며 이를 위해서는 보호·지원·육성 위주에서 자율과 경쟁을 도입하고 직접지원·자금지원·개별지원 방식에서 간접지원·인프라지원·공동사업지원으로 정책기조를 바꿔야 한다는 주장이 제기되었다. 이것이 받아들여져 2000년대 중반이후 일부 바람직한 정책기

조의 변화가 나타났다. 그리하여 정부는 직접지원 방식에서 간접지원 방식으로, 자금지원 중심에서 인프라·서비스 중심으로, 보호·육성 위주에서 자율·경쟁 촉진으로, 요구대응형에서 성과연계형으로 중소기업정책의 무게중심을 이동하겠다는 기초를 발표하였다.

이러한 변화는 과거의 중소기업정책과는 차별화되는 것이었다. 또한 대·중소기업간 상생협력과 공정거래질서 확립을 위한 정책방안도 제시되었다. 재래시장과 영세자영업자 대책도 과거정부에서 제대로 다루지 못하던 영역을 정책과제로 접근했다는 점에서 긍정적이다.

정책기조의 변화가 천명됨에 따라 그에 부합하는 시책들이 제시되기도 하였으나, 여전히 구체적인 중소기업 시책이나 제도들은 아직 이러한 기조 변화에 부응하지 못하고 있는 측면이 강하다. 대부분의 정부 부처에서 시행하고 있는 중소기업 세부시책의 상당 부분은 아직도 여전히 과거 방식에서 벗어나지 못하고 있다.

이러한 한계를 극복하고 성장의 여력을 가지고 있는 영역으로서 중소기업의 경쟁력 강화와 이를 통한 성장을 도모해야 할 것이며, 이를 위해서는 중소기업 부문의 네트워킹(networking), 세계화(globalization), 혁신(innovation)에 주력해야 할 것이다.

네트워킹은 경쟁력의 토대가 되는 중요한 수단이다. 네트워킹은 세 가지 영역에서 이루어져야 한다. 첫째, 중소기업간 수평적 협력과 제휴로서, 공동사업·협동사업을 영위하는 사업조합의 활성화가 관건이다. 둘째, 대·중소기업간 거래에 있어서의 수직적 협력이다. 셋째, 산·학·관·연의 복합적 협력으로 과학기술체계와 생산기술체계 그리고 기업지원체계를 결합하는 클러스터링과 네트워킹이 그것이다.

세계화는 시대적 추세이다. 대기업은 이미 세계화에 성공적으로 적응하고 있다. 반면 중소기업은 매우 미흡하다. 시장의 확대는 성장의 필수조건이다. 중소기업의 수출시장에의 접근성 강화를 시작으로 세계시장 개척과 해외진출이 효과적으로 추진될 수 있도록 인프라 구축과 지원에 정책 역량을 집중해야 할 것이다.

기술혁신과 경영혁신, 시스템혁신으로 구성되는 혁신은 중소기업의 효율성 확보를 위한 필수 요소라 할 것이다.

이러한 관점에서, 경쟁력 강화를 통한 중소기업의 성장과 경제양극화의 완화를 위해 꼭 필요한 그러나 그동안의 중소기업정책이 간과해 왔거나 미진한 주요 정책 과제들을 중심으로 문제점과 정책대안을 제시하고자 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 협동조합의 개혁과 공동사업의 활성화

1) 현황과 문제

우리나라 중소기업협동조합은 역사가 45년이 넘었는데, 2008년 말 현재 조합 수는 901개에 불과하고 조합원 업체 수는 65,558개로 아직도 조직화율이 매우 미미한 형편이다. 전 산업 조직화율은 2.14%, 제조업의 조직화율은 9.47%에 불과하다.

〈표 1〉 협동조합 설립현황

| 조합별 | 연도별 | 조합수 | | | | | | 2008년 정회원 | 조합원수 |
|----------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|------|
| | | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | | |
| 연합회 | | 26 | 25 | 25 | 26 | 27 | 27 | - | |
| 전국조합 | | 177 | 178 | 178 | 183 | 192 | 200 | 16,863 | |
| 지방 조합 | 연합회회원 | 271 | 271 | 264 | 263 | 262 | 251 | 22,641 | |
| | 연합회비회원 | 93 | 92 | 86 | 85 | 93 | 83 | 9,036 | |
| | 소계 | 364 | 363 | 350 | 348 | 355 | 334 | 31,677 | |
| 사업조합 | | 200 | 221 | 227 | 242 | 316 | 367 | 17,018 | |
| 중소기업관련단체 | | - | - | - | - | 3 | 7 | - | |
| 특별회원 | | 31 | 32 | 32 | 31 | 31 | 31 | - | |

자료 : 중소기업중앙회, 중소기업현황(2009)

일본의 경우에는 조합 수가 47,207개이고 조직화율이 70.5%에 이르는 것과 크게 대비된다. 중소기업협동조합이 발달해 있는 이태리나 독일과 비교해도 매우 미흡하다. 그나마 우리나라 884개 조합 중 협동조합의 본래의 목적이라 할 수 있는 공동사업을 하는 조합은 20여%에 불과하고, 그 중에서도 단체수의계약이 공동판매사업의 94%였다. 일본의 경우는 중소기업협동조합의 대부분이 공동사업을 실시하고 있으며, 그 중에서도 형태 자체가 사업조합인 협동조합이 37,755개로 80%가 넘는 점은 시사하는 바가 매우 크다.

기업의 경쟁력은 기본적으로 효율성으로부터 획득된다. 효율성은 기본적으로 경쟁, 규모의 경제, 혁신을 원천으로 한다. 그 중에서 중소기업의 효율성을 제약하는 구조적 요인은 일차적으로 규모의 경제성에 기인한다. 그간의 정책은 개별지원·직접지원·자금지원 방식을 통해 정부의 자금지원을 받아 개별 기업이 각자 능력껏 규모의 경제를 개별적으로 달성하려는 것이었다. 그러나 개별 중소기업은 그 본질적 특성이 중소 규모에 있으며, 이는 최소효율 규모(MES)에 도달하지 못하는 한, 규모의 경제성을 향유할 수 없는 구조적 한계를 본질적으로 가지고 있는 것이다.

2) 정책대안

중소기업이 이러한 본질적 제약조건을 극복할 수 있는 방법이 협동조합을 통한 공동사업·협동사업의 활성화이다. 협동조합이란 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”(국제협동조합연맹 창립100주년기념 총회자료집)이다. 자본주의 시장경제 체제에서 상대적으로 경쟁력이 약한 경제주체들이 협력과 제휴를 통한 경쟁력 강화를 위해 자율적으로 결성하여 운영하는 협동조합은 우리나라 중소기업의 육성과 경쟁력 강화를 위해 매우 중요한 수단이다. 중소 규모를 가진 중소기업들에 의해 결성된 중소기업협동조합은 중소기업의 경쟁상의 열위성을 극복하고 시장에서의 경쟁력을 확보함으로써 중소기업 공동의 이익을 창출해야 한다.

또한 경제적 자원의 배분이 대기업에 편중되어 있어 경제력집중이 심각한 한국의 산업조직 하에서 국민경제의 균형있는 발전을 도모하고 경제적 민주화를 가능하게 하기 위해서도 중소기업협동조합의 활성화는 필요하다.

이를 위해 중소기업협동조합은 중소기업들이 업종별·지역별로 공유할 수 있는 인프라의

구축과 이를 통한 공동사업 활성화에 역량을 집중해야 한다. 중소기업들이 공유할 수 있는 R&D 시설 및 기기 이용, 공동의 품질관리시스템, 공동의 교육 및 훈련 시스템, 공유 가능한 물류와 유통망, 공유 가능한 수출지원시스템 및 공동 해외마케팅의 획기적 개선을 담보해 내야 한다. 중소기업협동조합의 사업조합화를 견인해야 하며 중소기업들의 공동사업을 유도해야 한다. 이러한 방향으로 중소기업들의 자구노력이 집중되어야 하며, 중소기업정책 접근방식도 획기적인 전환이 이루어져야 한다.

그럼에도 불구하고 그동안 우리나라의 중소기업협동조합은 공동사업이 매우 미진하여 공동사업 중에 가장 규모가 큰 공동판매의 경우조차도 공동판매액 중 94%가 정부구매시장에서 이루어지는 약 5조 원 가량의 단체수의계약에 집중되어 있었고, 단체수의계약액을 제외하면 협동조합의 공동판매액이 약 3,000억 원 정도에 불과하였다.

그나마 중소기업협동조합이 실시하고 있는 공동사업도 중소기업의 열악한 경쟁력과 효율성을 보완해 주는 영역들이라기보다는 단체수의계약과 공동구매 이외에는 단순한 편의 사업들에 치중되어 있다. 우리나라 중소기업협동조합이 실시하고 있는 상위 5가지의 공동사업은 다음과 같다. 64.5%의 조합이 구매사업을 실시하고 있고, 35.9%의 조합이 세미나개최사업, 28.9%의 조합이 소식지 발행 등 정보제공사업, 19.1%의 조합이 해외전시회 참가사업, 18.0%의 조합이 사무실 등 임대사업을 실시하고 있다.

그러나 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 요구되는 공동사업 본연의 기능이라 할 수 있는 공동 R&D와 디자인, 공동브랜드, 생산 관련 공동사업, 공동구매와 공동판매 사업, 마케팅 관련 다양한 공동사업, 수출 관련 공동사업, 유통 및 물류 관련 공동사업, 인적자원개발 관련 공동사업, 금융 관련 공동사업 등 중소기업들이 공동사업을 통해 열악한 규모의 경제성을 보완시켜 주는 노력들이 추진되어야 할 것이다. 이러한 방향으로 중소기업들의 자구적인 노력이 필요하다. 정부의 정책도 이러한 분야의 공동사업을 활성화하도록 추진되어야 할 것이고, 정책 역량을 집중시켜야 할 것이다.

특히 사업조합의 활성화가 필요하다. 우리나라 중소기업협동조합의 한 가지 특징은 사업조합이 상당히 미흡하다는 것이다. 중소기업협동조합이 잘 발달되어 있는 일본이나 이태리 등의 경우 대부분의 조합이 사업조합인데 반하여 우리나라의 중소기업협동조합은 지방조합, 전국조합이 주축을 이루고 있어 매우 특이하다고 할 수 있다. 중소기업협동조합의 본래의 목적과 기능을 감안한다면 당연히 사업조합이 협동조합의 중추가 되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 전체 중소기업협동조합에서 차지하는 사업조합 수의 비율은 26%, 조

합원 수 비율은 20%에 불과한 실정이다. 일본의 경우 80%가 사업조합인 것과 비교하면 큰 차이가 있다.

공동사업이 활성화되지 못하는 또 하나의 원인은 중소기업협동조합의 영세성에 있기도 하다. 다른 한편에서는 조합의 기능이 전형적인 의미의 공동사업보다는 단체수의계약제도에의 참여가 주된 기능이었던 이유로 그에 필요한 최소인원과 최소 규모만으로 유지하였던 점도 중소기업협동조합이 영세하게 된 원인이기도 하다. 우리나라 중소기업협동조합의 대다수가 영세한 상태에서 운영되고 있다. 조합의 임직원의 수가 5인 이하인 조합이 71.3%이고, 예산규모가 5억 원 이하인 조합이 73.0%에 달하고 있다. 이러한 협동조합의 영세성은 우선 우수한 인력의 확보를 어렵게 하고, 다양한 공동사업을 실시하는데 어려움을 초래하며, 환경변화에 대해 유연한 대응을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 개선이 요망되는 사항이다.

제2절 대·중소기업간 협력과 하도급 공정거래 확립

1) 현황과 문제

2006년 말 현재 중소기업의 59.2%가 하도급 관계에 있는 수급기업이며, 수급기업의 모기업 납품액이 매출액에서 차지하는 비중은 83.1%에 이른다. 대·중소기업간 하도급 문제는 오랫동안 제기되어 왔으며 정책과제로 다루어져 왔으나 여전히 해결되지 않고 있는 고질적인 문제이다. 특히 외환위기 이후 대·중소기업간 격차가 지속적으로 확대되고 있다. 대·중소기업간 영업이익율 격차는 1998년의 0.52%p에서 2001년 1.17%p, 2003년 3.60%p로 확대되었으며, 대기업 대비 중소기업의 임금 수준도 1998년의 76.2%에서 2001년 71.0%, 2003년 65.8%로 악화되었다.

이러한 구조적 양극화는 중소기업 부문의 경쟁상의 취약성에 기인하는 바도 있지만, 대·중소기업간 거래에 있어 불합리한 종속적 관계에 기인하는 바가 크다. 이는 일차적으로 대·중소기업간 거래에서의 분배를 불합리하게 할 뿐만 아니라, 이차적으로 중소기업의 혁신 성과와 정부의 중소기업지원정책의 효과마저도 대기업이 빨아들이는 구조가 작동하고 있는 것이다. 이러한 구조의 해결 없이는 중소기업의 경쟁력 강화는 기대하기 어렵다.

정부는 대·중소기업간 거래 문제에 대하여 상생협력이라는 관점에서 정책을 수립하여 접근하였다. 정부가 내어 놓은 대·중소기업간 상생협력 방안은 그 실태에 대한 인식은 좋았으나 그 정책방안이 유효하게 작동할 것인가에 대해서는 회의적이었다. 제도나 시책은 그 정책목적이나 명분에 의해 작동하기보다는 그 제도 안에 설계되어 있는 유인 구조(incentive mechanism)에 의해 작동하는 것인데, 정책 내용들이 그간 중소기업에 비해 막강한 교섭력을 통해 향유하고 있던 대기업의 이해관계를 재조정해 낼 수 있는지에 대해서는 매우 회의적이었다.

2) 정책대안

대·중소기업간 거래의 개혁은 크게 세 가지 차원에서 개혁되어야 한다. 이 세 가지는 대·중소기업간 상생과 공정거래를 위해 꼭 필요한 요소들로서 삼각면체의 면들처럼 각기 다른 차원에서 동시에 추진되어야 할 정책과제이다. 첫째는 정부의 대·중소기업간 상생협력 정책의 내용을 확대하는 것으로서, 일본의 도요타나 핀란드의 노키아와 같은 성공사례에서 볼 수 있는 대기업 중심의 클러스터 모델이다. 둘째는 대·중소기업간 공정거래질서의 확립을 위한 법 집행절차의 개혁이며, 셋째는 경제 전반과 유관 산업에 대·중소기업간 거래의 인프라로 되어 있는 불합리한 제도와 구조의 개혁이다.

첫째로, 대·중소기업간 상생 협력은 그동안 대·중소기업 간에 과도하게 불공정한 거래가 형성되어 왔던 점을 감안한다면 일정 정도는 대기업의 일방적인 거래관행의 개선이 시급하다고 할 수 있다. 그러나 장기적으로는 일방적이거나 시혜적 차원으로만 접근되어서는 대·중소기업간 상생 협력의 지속가능성이 보장되기 어렵다.

세계화와 지식기반경제 그리고 혁신성에 근거한 경쟁력으로 대표되는 메가트렌드의 급격한 변화는 경쟁격화로 귀결되어 이제는 개별 기업 간의 경쟁 수준을 넘어 생산 모듈 간의 경쟁을 촉발하고 있다. 즉 공급사슬 간의 경쟁, 가치사슬 간의 경쟁이 세계시장에서의 경쟁의 새로운 양상이 되어가고 있는 것이다.

대·중소기업간 상생협력은 단순히 하도급 관계에 있는 기업 간 불공정한 거래 관계의 조정이나 개별 기업 간 협력의 차원을 넘어 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위한 모델로 접근되어야 한다. 개별 기업의 경쟁력은 물론 생산 공급사슬의 경쟁력, 나아가 산업 경쟁력과 국가 경쟁력의 새로운 원천으로서 그 중요성이 부각되고 있는 것이다.

대기업과 관련 중소기업 상호 간의 공동의 목적과 비전을 공유하고 공동의 기술혁신과 경영혁신을 도모하여 상생하는 공급사슬로서 공동체적 발전 모델을 추구해야 한다. 이러한 발전 모델과 대·중소기업간 상생 모델은 클러스터이론에서 찾을 수 있다.

대기업과 중소기업 간의 협력뿐만 아니라 중소기업과 중소기업 간의 협력을 포함하여 과학기술시스템과 생산시스템 그리고 기업지원시스템의 클러스터링(clustering)과 네트워킹(networking)을 통해 경쟁력을 강화하는 클러스터정책이 대·중소기업 간 상생의 좋은 모델이 될 수 있다. 클러스터의 여러 가지 유형 중 대기업 중심형 클러스터 모델이 훌륭한 대·중소기업간 상생 모델이 될 수 있는 것이다. 그리고 이것은 세계적으로 많은 성공사례를 가지고 있다.

둘째로, 대·중소기업간 부당한 불균형 해소를 위해서는 공정거래법 및 하도급법 등 관련 공정거래제도를 개선하여 활성화하는 것이 매우 중요하다. 특히 공정거래 관련법들의 실효성이 담보될 수 있는 법 집행절차 규정의 획기적 개정이 절실하다.

대·중소기업간 공정거래를 위해서는 우선 현장지향적인 제도 개선이 필요하다. 세부적인 원가자료의 과도한 요구 대책이나, 기술 탈취 방지대책, 어음이나 어음대체제도에 의한 결재 시 초과기간에 대한 할인료 지급방안, 강력한 교섭력과 우월적 지위를 이용한 비용 및 부담의 과도한 전가 등 왜곡된 가격결정구조의 시정, 재벌 계열사나 분사회사에 대한 내부거래 또는 과도한 배타적 전속거래의 완화, 불공정한 하도급 거래 시정, 기타 대형 유통업체나 프랜차이즈의 권한 남용 방지 등이 현장에서 요구되고 있다. 정부도 이에 대해 관심을 가졌으나 실효성 있는 대책을 마련하지는 못하였다.

이러한 실제규정의 제도개선이 이루어진다 하여도 제도의 실효성이 담보될 수 있는 절차규정이 미흡하다면 그 제도는 효과적으로 작동하기 어렵다. 현재 대·중소기업간 불공정한 거래관행을 규제할 수 있는 주된 수단은 공정거래위원회가 가지고 있으며, 그 수단은 시정권고, 시정명령 등의 시정조치와 과징금 등으로 구성되어 있다. 그 중 비교적 강한 경제적 제재 수단인 과징금의 경우에도, 금전적 손실은 피해자가 입었고 차후 거래상에 발생할 수 있는 막대한 불이익을 감수하고 구제를 요청하였으나 과징금은 국고에 귀속되는 것으로 피해자는 금전적 손실을 보상받지 못하게 되어 있다.

손해배상의 경우에도 그동안 공정거래위원회의 심결 이전에는 손해배상 청구를 할 수 없도록 되어 있었다. 그 동안 지속적인 문제제기가 성과를 거두어 개선되었으나 아직 홍보가 충분치 않아 인식이 확산되어 있지 않은 실정이다. 그나마 단순손해액 배상이어 제도 활용의

유인이 충분치 않기도 하다.

자유롭고 공정한 시장경제와 공정거래질서의 확립을 위해서는 시장참여자의 자율적인 이익추구와 더불어 경쟁제한적이고 불공정한 거래행위에 의한 금전적 손실과 피해에 대해 확실한 보상과 재발방지를 담보할 수 있는 효과적인 자기보호와 처벌이 가능한 사법제도가 필수적이다. 공정거래법 및 하도급법 위반행위에 대해 그러한 행위로부터 예상되는 기대수익보다 처벌을 통해 예상되는 기대손실이 더 커야 대·중소기업간 부당한 불공정행위를 방지할 수 있는 것이다.

이를 위해서 다음과 같은 공정거래법 절차규정의 개편이 필요하다.

첫째, 사법절차에 의한 구제 및 재발방지를 위하여 사소화살화가 요구된다. 공정거래법 제56조 이하의 취약한 사적소송 규정은 공정거래법 집행에 시장원리에 의한 민간의 집행절차 참여가 거의 없게 하는 절차규정이다.

미국의 경우 사소 즉 민간에 의한 소송(私訴, private suit)이 지난 115년간 미국의 전체 공정거래법 관련 소송의 88%에 달하며 2차 대전 이후에는 90%이상이고, 2001년 이후에는 약 95%에 이르고 있다. 행정부인 공정거래위원회의 심결절차에 의한 과징금이나 시정권고 등에 불과한 우리나라의 행정벌은 미국의 방대한 민·형사상 사법적 처벌에 비하면 매우 미약하다.

둘째, 3배 손해배상제도의 도입이 필요하다. 미국에서는 손해배상소송에 있어 손해액의 3배를 배상케 하는 3배손해액배상(treble damage)청구 소송이 중요한 역할을 하여 왔다. 또한 공정거래법 위반행위에 대한 형사 처벌 규정도 강력하여 1,000만 달러 이하의 벌금형과 3년 이하의 금고형이 적용되고 있다. 가중처벌을 통해 5억 달러의 벌금을 부과한 사례도 있다.

셋째, 공정거래법에 집단소송제가 도입되어야 한다. 집단소송제의 경우 우리나라에서는 증권관련법에만 먼저 적용되어 논란을 겪은 바 있지만 일본을 제외한 선진국가들에 이미 1930년대부터 도입되어 있는 제도이다. 집단소송제는 소송절차법 규정으로 도입하여 증권관련법 뿐만 아니라 공정거래법, 제조물책임법, 환경관련법, 소비자보호법 등 경제 전반에 광범위하게 적용되어 중소기업과 소비자들의 이익이 부당하게 침해되지 않도록 제도화하고 있다. 미국, 영국, 캐나다, 호주 등 영미법 계통의 국가들은 집단소송제를 채택하고 있고, 독일, 프랑스 등 유럽의 대륙법 계통의 국가들은 단체소송제를 채택하고 있다.

넷째, 공정거래법 전속고발권이 폐지되어야 한다. 공정거래법 제71조의 전속고발권 규정을 폐지하여야 하는 것이다. 자유롭고 공정한 시장과 공정거래질서의 확립을 위해서는 시장

에 의한 감시체계의 확립이 중요하며 이를 위해서는 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지해야 한다. 이미 민주주의와 시장경제가 급속히 확산된 이 시점에 군사독재정권과 관치경제의 유물인 공정거래법 전속고발권이 유지되고 있는 것은 시대착오적이라 아니할 수 없다.

제도개선을 위한 세 번째 영역으로 대·중소기업간 거래관계가 이루어지는 시장과 산업의 불합리한 제도와 구조의 개혁을 들 수 있는 바, 이 부분에 대한 논의는 제대로 이루어지지 않고 있다.

예를 들면, 대·중소기업간 거래관계가 중요한 부분을 차지하는 자동차 산업의 경우 순정품제도가 개혁되어야 할 것이며, 건설 산업도 대기업에 특혜가 주어지는 입찰 및 발주 구조가 시급히 개혁되어야 할 것이다. 공공부문의 정부조달 건설사업의 경우 미국의 제도를 벤치마킹하여 건설사업 입찰시 2차, 3차 벤더의 납품가격과 납품물량을 입찰서에 포함시키도록 하는 것도 개혁과제가 될 수 있다.

이 뿐만 아니라 중소기업제품 정부조달시장의 규모가 매우 큰 바, 이 부분에서 대·중소기업간 거래상의 계약조건을 선진적으로 선도해 나가야 할 것이다. 50조원이 넘는 중소기업제품 공공구매 예산이 70조원대로 확대될 전망이다. 국민의 세금이 투여되는 엄청난 규모의 관수 시장에서 가격 등 거래조건을 결정하는 국가계약제도는 수십 년 전에 만들어진 채로 여전히 불합리한 제도들이 아직도 시행되고 있는 현실이다. 그 외에도 어음제도나 기타 전근대적이거나 대·중소기업간 거래에 있어 대기업에게 부당한 특혜가 주어지는 구조적 요인들을 발굴하여 혁신하는 것이 대·중소기업간 상생을 위한 또 하나의 과제라 할 수 있다.

제3절 중소기업 금융

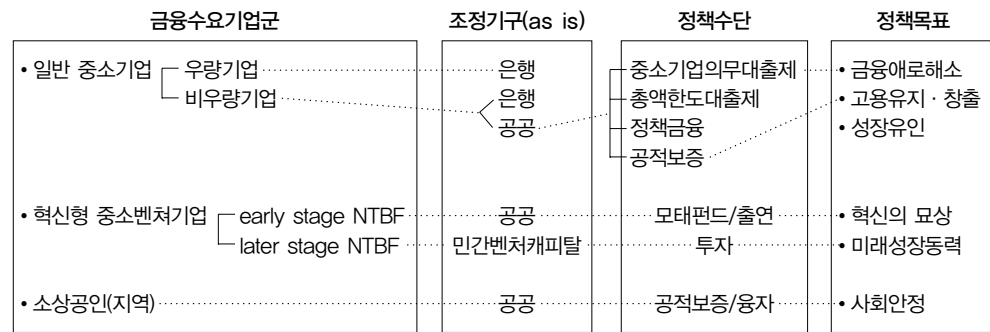
1) 현황과 문제

중소기업금융의 문제는 소외자금을 금융시장에서 조달하기가 여타 대기업에 비해 상대적으로 매우 어렵다는 것으로(financing gap), 어제 오늘의 문제나 동서의 문제는 아니다. 이는 본질적으로 자금 수요자와 공급자간의 정보의 비대칭성에 따르는 금융의 본질적 문제에, 중소기업의 취약한 신용부족 및 신용위험이 상대적으로 높는데 기인한다. 중요한 것은 한 경제

사회가 완벽하지는 않지만 이런 financing gap문제를 극복하는 조정메카니즘을 어느 정도 구비하고 있는가, 그리고 이것이 어느 정도 효율적으로 작동하고 있는 것인가에 있다.

아래의 <그림 1>은 현재 우리나라 중소기업금융의 조정메카니즘을 나타내고 있다. 시장의 기능 보완 및 시장실패를 보정하기 위해 공공 보증 및 정책적 직간접 금융지원이 이루어지고 있다.

<그림 1> 우리나라 중소기업금융 조정기구



아래의 <표 2>은 현재 우리나라 중소기업금융의 현황을 보여주고 있다. 은행대출이 400조 원으로 절대적 비중을 차지하고 있다.

<표 2> 중소기업금융 현황

(단위: 조원)

| 구분 | '05말 | '06말 | '07말 | '08말 | 비중 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------|
| 금융권중기대출 ¹⁾ (대기업) | 246.7(28.7) | 290.2(27.3) | 355.3(35.7) | 400.3(59.4) | 100% |
| 정책보증 ²⁾ | 46.0 | 44.8 | 44.3 | 50.3 | 12.56% |
| 정책자금(진흥기금) | 12.0 | 12.4 | 12.7 | 12.9 | 3.22% |
| 한은총액한도대출 | 9.6 | 9.6 | 6.5 | 9 | 2.24% |
| 벤처투자 | 2.3 | 2.2 | 2.5 | 2.7 | - |

주 1) 한국은행 금융시장동향 참조

주 2) 정책보증('08년 잔액) : 신보 31.7조, 기보 12.6조, 지역신보 6.0조

우리나라 중소기업금융은 다음과 같은 4대 구조적 문제를 안고 있다.

첫째, 간접금융에 너무 편중되어 있다. 이는 여타의 이유로 자금시장이 경색되게 되면 중

소기업 대출금의 상환압박 및 대출중단 등으로 귀결된다. 실제로 2007년도 말, 투자펀드 등 직접금융시장으로 자금이 몰리면서 자금의 탈 은행 현상(money move)이 나타나자 은행의 중소기업대출 회수 등으로 중소기업금융이 매우 경색되는 현상을 초래하였다. 또한 작년 말 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 글로벌 금융위기에 대응하고자 정책당국은 금리 인하 및 유동성 공급을 최대한 늘이는 등 신용경색의 완화를 위한 노력을 기울였으나 건전성 약화에 직면한 시중은행들은 자기자본비율의 하락을 막는데 급급하여 급기야 85%의 정부보증이나 다름없는 신용보증서부 대출마저도 거부하는 현상을 보이기도 하였다. 가히 중소기업 금융시장의 기능이 마비되는 현상이 초래된 것이다. 간접금융에의 치중은 이와 같이 중소기업의 자금조달을 매우 불안정하게 만드는 요인이다.

둘째, 우리나라 중소기업금융시장은 자금공급자 중심이다. 중소기업 대출은 물적 담보, 신·기보 보증서부 담보, 단기 대출 등 극히 위험회피적인 보수적 대출관행에 얽매어 있다. 기업과 은행의 공생관계로 기업의 성장잠재력 확충을 위한 시설투자자금 등의 공급이 제한적일 수밖에 없다. 자금수요가 공급을 초과하는 상태에서 공급자의 교섭력이 더 클 수 밖에 없을 것이고, 이는 장기적으로 금융부문의 경쟁이 더 치열해 질 때 다소 해소될 수는 있을 것이나 단기적으로 이를 보정할 수 있는 정책적 고민이 필요하다.

셋째, 중소기업 직접금융이 매우 취약하다. 그동안 우리나라 금융시장이 간접금융시장을 위주로 발전하여 왔으나 이제 직접금융시장이 확대일로에 있다. 그러나 중소기업의 주식이나 회사채 발행은 매우 미미한 수준에 있다. 중소기업의 대출이나 투자자산에 대하여 신용보강 등을 통해 투자위험을 낮추어 중소기업금융의 자본시장 접근도를 높여나갈 필요가 있다.

넷째, 기술이나 혁신형기업에 대한 금융(innovation financing)이 매우 미약하다. 기술금융시장은 그 내재적 특성으로 인해 시장의 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다. 기술개발 및 사업화에 대한 불확실성 및 위험성이 높고, 또한 자금의 공급자와 수요자간 정보비대칭성이 커 자금공급자는 계약 이전 단계에서는 기업의 과대 포장된 정보로 인하여 잘못된 선택을 할 위험이 있고, 계약 이후에는 대리인 문제(agency problem)의 야기로 도덕적 해이의 발생 가능성이 크기 때문이다. 이런 이유로 금융기관은 재무상태(물적 담보) 및 경영실적 등을 중시하고 무형의 기술자산에 대한 미래가치 평가를 토대로 한 투·융자는 기피되고 있는 것이 현실이다. 지식기반경제의 패러다임 하에서 기술혁신을 통한 우리 산업구조의 고부가가치화를 지향한다면 혁신기술 및 혁신형 기업으로의 자원배분이 이루어져야 한다.

2) 정책대안

중소기업금융에서 차지하는 간접금융의 비중을 고려할 때, 위에 지적한 은행의 보수적 대출행태의 변화를 가져올 수 있도록 관계형금융이 필요하다고 주장되어 왔다. 물론 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그러나 어떻게 은행의 관계형금융을 유도할 것인지에 대한 방안 제시 는 전혀 없었다. 은행의 경쟁이 더 치열해져 우수고객확보를 위한 노력이 불가피해지게 되면 은행의 보수적 중소기업대출행태의 변화를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 앞으로 경기순환 주기가 점점 더 빨라지고 있고, 그에 따른 금융시장의 불안정성이 더욱더 높아질 것이 예상 되는 상황에서 은행의 중소기업대출에 대한 보수성은 더욱더 강화될 것으로 충분히 예측된 다. 최근의 글로벌 경기침체 경험 이후 그 개연성은 더 높아졌다고 할 수 있다. 관계형금융에 대한 기대는 요원할 수 밖에 없다.

이제 중소기업금융의 방향은 크게 선회되어야 한다. 간접금융 위주에서 탈피하여 여하히 직접금융에의 접근도를 높여 중소기업금융의 다양화를 꾀할 것인지를 심각히 고민해야 한 다. 금융시장의 불안정성이 상존하게 될 것이 예상되는 상황에서 은행대출에의 과도한 의존 은 중소기업금융의 불안정성 및 그로 인한 중소기업 경영의 불안정성이 높아져 기업의 영속 성(going concern)을 해치게 되고, 이는 창업의지를 저하시킬 것이기 때문이다. 관계형금융 이 안되기 때문에 중소기업금융은 한계를 가질 수 밖에 없다고 할 것이 아니라, 중소기업 신용도에 대한 데이터 축적이 없기 때문에 유동화나 직접금융시장의 접근이 어렵다고 할 것이 아니라, 여하히 신용보강을 하여 중소기업의 직접금융시장 접근도를 높이는 방향으로 나아 가야 한다.

첫째, 중소기업 대출 및 투자자산에 대한 유동화나 구조화가 좀 더 확대될 수 있도록 중소기업 전담은행이나 공공신용기관의 신용보강으로 이들 상품을 플랫폼화할 필요가 있다. 독일 의 경우가 좋은 벤치마킹 대상이 될 것이다(KfW의 PROMISE(Programme for Mittelstand Loan Securitization))

둘째, 정책금융 지원을 하더라도 중소기업의 자본 충실화가 유인되는 방향으로 지원되어 야할 필요가 있다. 금융시스템에 대한 글로벌 차원의 새로운 패러다임이 모색 중에 있지만 이의 정착까지는 오랜 시간이 걸릴 것이고, 그에 따라 금융시장의 불안정성이 상존할 가능성 이 큰 상태에서 은행은 자체의 자본건실성 제고를 위해 상당히 보수적 대출행태를 보일 것으 로 예상된다. 따라서 중소기업대출시장이 위축되지 않게 하기 위해서는 은행의 BIS자기자본

비율의 손상을 가져오지 않게 하면서 중소기업과의 거래를 유지 내지는 확대되는 방향으로 지원이 이루어져야 할 필요가 있다. 현재의 정책용자자금지원은 모두 차주의 부채비율을 높 여 은행 입장에서는 오히려 신용도를 떨어뜨리는 기업과 거래하게 만든다. 일정 요건을 충족 시키는 중소기업에 대하여는 상환우선주 형식으로 자금조달이 이루어질 수 있도록 한다면 기업의 재무건전성이 높아지게 되고, 은행은 신용도가 높아진 기업과 거래하게 되어 자산건 전성의 손상이 덜 할 것이다. 은행이 거래기업의 상환주식을 인수하고, 이들 인수 주식을 국 책은행이 신용보강하여 유동화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

마찬가지로 메자닌 금융에 대하여 유동화뿐만 아니라 기업회계기준 상 자본으로 인정하 도록 하면 기업의 장기자금조달의 활성화 및 재무구조의 건전성도 제고될 수 있으므로 이를 강구할 필요가 있다.

취약한 중소기업금융시장의 기능을 보완하기 위해 정책당국은 여러 가지 정책지원을 해 오고 있다. 그러나 이들 정책금융의 효과성 및 효율성을 제고하기 위한 노력 또한 필요하다. 벤처캐피탈시장의 실패를 보정하기 위한 공공 모태펀드가 시장실패영역에 집중하고 있는지, 은행의 중소기업 대출이 신용보증서에 너무 의존하고 있어 은행의 도덕적 해이문제 유발 및 중소기업대출의 질적 발전을 저해하고 있는 것은 아닌지, 정책금융과 공적 보증은 좀 더 시 장친화적일 수 없는지 등등의 문제에 대한 검토가 그것이다.

재정부담이 가중되고 있고, 시장이 확대되고 있는 상황에서 중소기업 금융정책은 지원액 의 확대 보다는 여하히 시장을 활용할 수 있는가, 즉 '정부'라는 신용도를 활용하여 민간 금 융시장이 중소기업금융을 기피하는 제1의 원인인 신용리스크를 여하히 낮춰줄 수 있는가를 강구하는 것이 중요하다 하겠다.

제4절 중소기업 인력 개발

1) 현황과 문제

일자리 창출에 있어서는 일반적으로 중소기업이 대기업에 비하여 그 효과성이 탁월한 것 으로 보고되어왔다. 그러나 2008년 7월에 중소기업연구원이 전국의 중소기업 (300인 미만)

총 473개 업체(제조업 : 298개, 지식기반 서비스업 : 175개)를 조사한 결과에 따르면, 전반적으로 전년도에 비해 중소기업 인력채용이 저조하였다고 밝히고 있다. 또한 최근 인력을 채용한 업체들의 경우, 인력의 구성은 '신입 및 경력 직원 각 절반 수준'이 가장 높은 비중(43.8%)을 차지하고 있어, 경력 직원에 대한 선호를 나타내고 있으며, 서비스업이 제조업에 비해 경력직원을 채용하는 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 또한 조사기업의 22.0%가 직원의 이직이 잦은 것으로 응답하고 있는데, 이직이 잦다고 응답한 업체들 중에서 47.1%가 해당 직종이 '생산직'이라고 응답하고 있다. 이직의 가장 큰 사유는 '급여수준'(36.5%), '근무조건'(24.0%) 등인 것으로 나타났다. 이 조사에서 한편으로는 26.2%의 업체가 인력이 부족한 상황이라고 보고하면서도 '앞으로 정규 직원을 늘리지 않겠다'는 업체가 52.4%를 차지하고 있는 현상을 볼 때, 중소기업의 일자리 창출에 대한 기여 효과가 미흡한 것으로 판단할 수 있다.

이와 같이 경기순환적 요인 등으로 인한 창업 부진 현상과 함께 경력직원에 대한 선호, 서비스업의 저생산성, 그리고 근로조건의 열악함과 보상능력의 부족 등으로 인해 중소기업의 일자리 창출 능력에 애로가 나타나고 있으며, 또한 이것이 바로 중소기업 인력문제의 핵심이라고 볼 수 있다.

그렇지만, 고학력자 및 청년층 실업의 증가, 대기업의 일자리 감소, 고용 없는 성장에 대한 우려로 중소기업의 일자리 창출 역할에 대한 기대는 커져 가고 있는데, 이를 위해서는 성장 가능성이 있는 중소기업을 발굴하여 적극적으로 육성하는 것이 필요하다고 보겠다. 이를 위해서는 창업 활성화를 위한 기반 조성과 함께 창업 성공률을 제고하고, 지속 성장을 유도하는 것이 필요하다.

중소기업을 활성화하여 경제성장을 돕고 일자리 창출을 원활하게 하기 위하여 인력측면에서 창업촉진과 기업가 정신 함양, 직업훈련의 강화, 근로조건의 제고 등을 위한 여건과 정책 추진에 대하여 제언하고자 한다.

2) 정책대안

① 창업과 기업가 정신의 활성화

창업 측면에서 보면, 2001년부터 신설법인의 숫자가 지속적으로 감소해 왔으며, 2007년 반짝 상승 하였으나, 2002년 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타난다.

일반적으로 잠재기업인들의 창업활력을 좌우하는 요인으로 크게 경기 순환적 요인과 시

〈표 3〉 신설법인 연도별 추이

(단위: 개사, %)

| 연도별 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|--------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| 신설법인수 (증감율) | 62,168 | 61,852 (△0.5) | 52,739 (△14.7) | 48,585 (△7.9) | 52,587 (8.2) | 50,512 (△3.9) | 53,483 (5.9) |

자료 : 법원행정처

장 구조적인 요인 등으로 대별해 볼 수 있다. 특히 구조적인 요인으로는 해외직접투자 규모, 창업자의 기대수익률 추이, 기타 인구구조 관점에서 위험선호 성향인 젊은 층 인구 비중 추이 등을 들 수 있는데, 최근 우리나라에서는 경영환경의 어려움도 있지만, 창업에 필요한 경쟁력과 경영 능력을 확보하지 못한 상태라고 평가한다.

중소기업의 창업이 활성화되기 위해서는 생태계의 순환 상 창업-성장-퇴출 등이 원활하게 이루어져야 할 것이지만, 여기서는 이 중에서 인력과 관련된 문제로서 기업가 정신의 함양 이슈만 다루고자 한다. 즉 기업가 정신 발휘에 걸림돌이 되고 있는 창업관련 수속절차, 소요기간, 창업자본, 창업비용 등 모든 규제를 철폐하거나 간소화시킬 필요가 있다. 또한 예비창업자를 양성하기 위한 창업보육센터 등을 효율적으로 재정비하고 창업예비학교, 직장 퇴직자를 위한 창업교육의 강화 또는 확대하여야 한다.

특히 중소기업의 창업과 안정적인 성장을 위해서는 능력과 전문지식을 갖춘 경영자의 배출이 필수적이며, 이를 위해 대학생은 물론 20, 30대 청년들의 창업을 촉진할 수 있는 획기적인 정책방안이 필요하다. 시장경제에 대한 이해는 물론 기업을 빠르게 효과적으로 경영하고 성장시킬 수 있는 경영철학을 바탕으로 하여 구체적으로 현장에 적용할 수 있는 경영기술을 가르치는 교육과정을 제공하여야 한다. 또한 어려움을 뚫고 기업안정에 성공한 기업인들을 멘토로 연결하여 경영현안에 대한 자문과 도움을 받도록 하는 등의 지원기반을 구축할 수 있겠다. 또한 최근 사회적 기업에 대한 관심이 커지고 있는데, 이는 단지 일자리 창출에 대한 수단의 관점이 아니라 수익성과 공익성을 함께 추구할 수 있는 모델로 성장시켜야 할 것이다.

② 중소기업의 실정에 맞는 교육훈련 정책 개발 시급

일국의 경제성장을 위해서는 지식근로를 할 수 있는 숙련근로자들을 양성하는 인력개발 정책이 시행되어야 한다. 일반적으로 개별기업에게만 교육훈련을 맡겼을 때는 이해관계로 인하여 '과소교육'이 이루어지므로, 정부가 적극적인 지원정책을 펼칠 필요가 있다.

그런데, 중소기업연구원 등의 설문조사에 따르면, 정부에서 실시하고 있는 교육훈련정책

을 활용하고 싶으나 충분히 활용하지 못하고 있다고 한다. 그 이유로는 '중소기업 실정에 맞지 않는다'라는 응답이 55.8%로 가장 많은 비중을 차지하였고, 그 다음으로는 '신청-지원까지의 소요기간이 길어 인력운용계획과 맞지 않아'(18.6%)와 '자격이 되지 않아 포기했다'(11.2%)는 응답 순으로 조사되었다고 한다. 이러한 결과는 정부 사업으로 이루어지는 교육이 가지는 내용의 타당성을 제고하여 기업이 실제 필요로 하는 교육수요에 맞게 교육과정이 설계되고 평가되어야 한다는 것을 시사하고 있다. 또한 그 집행에 있어 기간이 정해진 교육, 정기적인 운영, 지원 결정시까지 시간 지연 등을 탈피하여 집행절차의 간소화와 유연화가 필요하다.

중소기업의 실제 수요에 기초하여 정부가 교육훈련 정책을 수립하고 집행하기 위해서는 규모별·업종별·지역별로 다양한 중소기업의 이해관계를 반영할 수 있도록 현장에 기초하여, 지역별, 업종별 등의 인적자원개발 시스템을 구축하여야 할 것이다.

③ 제도적 개선과 근로환경 및 조건 개선

중소기업의 인력난이 대기업에 비해 열악한 근로조건과 근로환경에 있다는 것을 많은 조사가 지적하고 있다. 열악한 환경으로서는 우수한 인력의 유지 및 유지는 물론 생산성 향상을 기하기가 어려울 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 하여 우리나라는 지난 2003년 '중소기업인력지원특별법'을 제정하여 중소기업의 전반적 경영환경 개선을 위해 정부에서 대폭적인 세제, 금융상의 지원방안을 마련하고, 동시에 중소기업 취업자에게 주택마련 등 직접 혜택을 주는 방안을 강구하였다. 이 법의 시행으로 인하여 근로환경의 개선 등이 꾸준히 이루어졌으며, 그 실효성은 긍정적으로 평가할 수 있겠다. 그러나 이 법의 내용에 있어서 종합시책은 중기청장이 수립시행하고, 인력수급에 지원되는 비용은 고용보험이 부담하여 사용자를 간접적으로 지원하는 체계여서 근로자들이 직접적으로 체감할 수 있는 지원이 미비하다고 평가되고 있다.

중소기업의 근로조건 및 근로환경을 근본적으로 개선하기 위해서는 앞으로도 많은 과제가 남아있다고 하겠다. 우선 중소기업이 현행 법정퇴직금 제도의 이행이나 근로자 퇴직급여 보장제도로 전환할 수 있도록 지원방안을 모색하여야 할 것이다. 실제 중소기업에서는 경영의 어려움을 겪고 지불능력이 부족하여 퇴직금이 지급되지 못하는 사례들이 많은 것이 현실이다. 예를 들어 일본에서 시행하고 있는 중소기업퇴직금공제제도와 같은 것을 도입하여 중소기업자의 상호공제와 국가의 지원 속에서 근로자의 퇴직 후 생활안정에 기여할 수 있도록 하는 방안 등도 제안할 수 있다. 현재 중소기업중앙회 등에서 소상공인 등 사업주를 위해서

는 '노란우산 공제제도' 등을 통하여 퇴직금과 같은 효과를 낼 수 있는 제도를 운영하고 있지만, 근로자에 대한 제도 시행에 지원을 할 필요가 있다.

또한 근로시간도 근로조건的重要内容인데, 현재까지는 일자리 창출이 있는 근로시간 단축의 경우에만 지원이 이루어지고 있다. 앞으로는 일자리 창출이 없는 경우라도 '매력있는' 중소기업이 되기 위해 근로시간 단축에 적극적인 지원정책을 강구할 필요가 있다.

제5절 중소기업 기술과 혁신

1) 현황과 문제

중소기업은 전체 사업체 수의 99.9%, 고용의 87.5%라는 압도적 비중을 차지하고 있다. 아울러, 우리나라 경제성장에 대한 기여도는 꾸준히 증가하는 추세이다. 특히, 중소기업은 지난 경제위기를 극복하는데 그 빛을 발하여 외환위기를 겪었던 90년대에 중소기업은 생산액에서 대기업의 기여율을 상회하였다. 그러나 많은 사람들이 지닌 중소기업에 대한 인식은 중요성에 비해 우호적인 것은 아니다. 대학 졸업생들은 취업 난 속에서도 중소기업으로의 취업은 꺼리고 있다. 이것은 중소기업의 생산성이나 급여가 대기업의 절반에도 미치지 못하는 등 너무 낮은 수준에 머물러 있기 때문에 발생하는 현상이다.

게다가 중소기업을 둘러싼 외부 환경은 더욱 어려워지고 있다. 2008년 9월 리먼 브라더스의 파산에서 출발한 전 세계 금융위기는 국내 중소기업을 생사의 기로에 서도록 만들었다. 환율은 1\$에 1,200~1,500원대로 움직이면서 제2의 IMF 사태가 오는 것이 아닌가하는 불안감을 느끼게 만들었고, 세계 경제 전반의 마이너스 성장은 또 다른 수요부진이라는 새로운 걱정거리를 만들기도 하였다. 다만, 최근 들어서 이러한 금융위기가 진정되면서 3분기 이후 경기가 회복될 것이라는 전망을 내놓은 사람들도 있으나 중소기업의 현실에 와 닿기에는 아직 요원하다.

우리나라가 안고 있는 또 다른 문제는 저생산성에 기초한 저성장이다. 현재 우리나라의 시간당 노동생산성은 미국의 41% 수준으로 OECD 국가 회원국 가운데 최하위 수준으로 나타났다(문화일보, 2008. 8. 11). 시간당 노동생산성이란 국내총생산(GDP)을 근무시간(취업자

수×평균 근로시간)으로 나눈 것으로 수치가 낮다는 것은 근무시간 대비 근로자의 생산성이 떨어진다는 의미이다. 아울러 이러한 저생산성으로 인해 잠재성장률도 3% 이하로 떨어질 것 이란 전망이 나왔다. 잠재성장률이란 물가에 부담을 주지 않으면서 최대로 이뤄낼 수 있는 성장률을 말한다. 이러한 잠재성장률은 80년대에는 8%대에서 200년대에는 5%대로 떨어지 더니, 조만간 2~3%대로 떨어질 것이라는 전망이다(매일경제신문, 문화일보, 2009. 7.17).

이러한 국가적 어려움 외에 중소기업만이 지니고 있는 어려움은 크게 3가지이다. 하나는 대기업과 중소기업의 양극화이다. 미국의 경우 대기업과 중소기업의 영업이익률의 격차가 0.5%에 지나지 않으나, 우리나라는 2.8%(2005)까지 벌어지고 있으며, 1인당 부가가치의 격 차 역시 더욱 확대되고 있다. 두 번째는 낮은 중소기업 생존률이다. 중소기업의 5년 생존률 을 보면, 일본은 72%, 미국은 38%인데 반해, 우리나라는 20%대에 불과했다. 셋째, 성장하는 중소기업이 너무 적다는 것이다. 중소기업 가운데 중소기업 보다 큰 규모의 기업으로 성장한 경우는 0.5%에 불과했다.

이러한 중소기업의 어려움은 중소기업의 기피 현상과 맞물려 있으며, 이를 해결해야 우리 나라의 저생산성에 기인한 저성장의 문제를 해결할 수 있다. 즉, 중소기업의 경쟁력 강화는 국가의 잠재성장률을 끌어올리는 동시에 대기업과의 양극화 해소라는 사회분배적 순기능을 수행하는 것이다.

중소기업 성장의 열쇠는 혁신이 쥐고 있다. 혁신이라는 것은 문제를 해결하기 위해 기존의 낡은 지식을 버리고 새로운 지식을 습득해 나가는 과정이다. 기업에게 있어 혁신은 기업을 유지하고 성장시켜 나가는 데 필수적인 영양소와 같은 존재이다. 혁신의 형태는 다양하다. 혁신은 크게 새로운 제품을 만들어내는 제품혁신, 제품을 만드는 생산 공정에서 발생하는 공 정혁신, 기업의 내부 조직 관리에서 발생하는 조직혁신, 제품 판매과정에서 발생하는 마케팅 혁신으로 나뉘어진다. 과거에는 기술혁신이 주로 강조되었으나, 최근에는 조직혁신이나 마 케팅 혁신 등과 같은 서비스 혁신도 기술혁신 못지 않게 관심을 받고 있다.

그럼에도 가장 중요한 것은 기술혁신¹⁾이다. 그것은 아무리 우수한 판매전략을 가지고 있

1) <표> 매출액 대비 연구개발 투자 비율 (2006)

| | 중소제조업 평균 | 상위 20대 대기업 |
|---------------------|----------|------------|
| 매출액 대비 연구개발 투자비율(%) | 3.95% | 4.61% |

자료 : 중소기업청 중소기업중앙회, 2007 중소기업기술통계조사보고 ; 교육과학기술부, 2008, 기술연구개발활 동조사보고

어도 디자인의 정교함이나 부품의 정밀도 등이 뒷받침되지 않는다면 아무 소용이 없다. 예를 들어, 휴대폰의 크기가 줄어들면서 기능이 발전하는 과정을 보자. 휴대폰 기술의 가장 큰 진 전은 과거 코아로직이나 엠택비전과 같은 기업의 노력으로 발생한 카메라 촬영기술이다. 이 기술로 인해 휴대폰의 크기가 줄어들면서도 영상 저장기능을 수행하는 것이 가능해졌다. 그 후, 불과 3,4년 사이에 휴대폰의 크기는 줄어든 반면, 영상 통화가 가능해졌다.

이러한 기술혁신이 빛을 발하기 위해서는 내부의 조직관리 기법이 체계화되면서 불필요 한 비용을 줄여야 하고, 이 기술의 가치를 제대로 평가받을 수 있도록 하는 마케팅 능력이 있 어야 한다. 결과적으로 제품의 가치는 판매 전략에 따라서 엄청난 차이를 발생시킨다. 일류 기업이 되기 위해서는 기술 외에 마케팅 능력이 우수해야 한다. 어떤 제품도 팔리지 않으면 끝이기 때문이다. 이렇듯이 혁신이라는 것은 그것이 다양한 주체와 기능을 포함하면서, 다양 한 세부 시스템사이의 기술적 상호 관련성에 의해 특징지워진 상호작용적인 과정이다.

다만, 과거에는 이러한 혁신활동을 개별 기업들이 혼자서 해결하였다. 그것은 기업들이 자 신들이 가진 지식이 외부로 새어 나가는 것을 꺼렸기 때문이다. 그 결과 혁신의 속도는 상대 적으로 더디게 진행되었다. 그러나 1990년대 이후 컴퓨터의 급속한 확산, 인터넷의 보급 등 으로 정보의 확산 속도가 빨라지면서 기업들이 소비자의 수요 패턴에 신속하게 대응하는 것 이 1차적인 과제가 되었고, 기업간 경쟁도 점차 치열해졌다.

그 때부터 기업들은 혁신을 위해 외부와의 협력의 필요성을 중요시하게 되었다. 내부 지식 의 공개를 최소화하면서, 외부의 우수한 지식을 받아들이기 위해 많은 비용을 지불하게 되었 다. 다만, 이러한 정보 활용을 위해서는 이러한 외부의 전문가, 필요한 정보를 아는 사람이 내부에 있어야 한다. 이러한 인력이 내부에 있는 경우와 없는 경우는 엄청난 차이를 발생시 키게 된다.

중소기업의 약점이라면 사람과 자금이 부족하다는 점이다. 그렇기 때문에 내부에 필요한 인력을 많이 갖추지 못하는 것이 대부분이다. 이를 돌파하기 위해서는 자신의 핵심역량에 집 중 투자해야 한다. 중소기업의 장점이라고 하면 규모가 작기 때문에 외부의 환경변화에 신속 하게 반응하고 재빨리 대처할 수 있는 유연성이다. 이러한 유연성을 바탕으로 외부 환경변화 에 신속하게 대응해 나가는 것이 가장 중요한 작업이다.

문제는 중소기업 가운데 외부와의 공동협력을 수행하는 기업의 수가 너무 적다는 것이다. 혁신형 중소기업의 중요 기술개발 과정을 보면, 자체 개발이 88.4%, 공동개발이 28.2%, 기 술이전이 9.5%를 차지하여 아직도 스스로의 개발에 주력하고 있다. 공동개발의 비율이 이렇

게 높아진 이유도 정부가 공동협력을 조건으로 일정자금을 지원한 결과이다.

게다가 혁신활동을 수행하는 인력의 최종학력을 보면, 대기업의 경우 석·박사가 중심이지만, 중소기업은 전문학사와 학사가 중심을 이루고 있다. 우수한 인력이 오지 않는 상황에서 중소기업 내부에 우수 인력이 정착할 수 있는 시스템 구축이 중요한 관건이다. 아울러 영업이익률이 낮기 때문에 기업 내부에 기술개발 자금이 부족하여 혁신활동을 주저하게 되는 것이다. 이러한 문제 해결을 위해 정부 차원에서 적극적으로 기술개발 자금을 지원하고 있다.

다행인 것은 이러한 중소기업 간에도 차별화가 진행되고 있다. 많은 중소기업들은 여전히 영세하거나 어렵지만, 강한 중소기업이 조금씩 증가하고 있다. 티에스엠텍, 인탑스, 알앤엘 바이오, 한미반도체 등 세계시장 점유율이 상위권에 속하는 히든 챔피언(숨은 강자)급 중소기업들이 대표적이다(한국경제신문, 2009. 07. 16). 히든 챔피언은 독일의 헤르만 지몬이 1996년부터 사용한 용어이다. 숨은 강자라고 하는 이유는 해당 시장의 규모는 매우 작은 시장에서 활동하는 기업이기 때문에 외부에서는 해당 기업이 활동하는 분야를 제대로 파악하지 못한다.

최종 소비자들이 인식하는 제품은 휴대폰, 자동차 등 완제품 형태이다. 그러나 자동차에는 2만 개 이상의 부품이 들어가는데, 일부의 핵심부품은 대기업이 만들지만, 90%이상의 부품은 주로 중소기업이 만들어낸다. 이러한 부품 하나 하나를 시장이라고 보면, 해당 시장의 전체 규모는 크지 않게 된다. 히든 챔피언은 이러한 시장에서 활동하며 매출액은 40억 달러 이하이면서, 세계 시장 점유율이 3위 이내에 포함되는 강한 중소기업을 말한다. 즉, 대중들에게 알려져 있지는 않지만, 실질적으로 다국적 기업과 경쟁하는 중소기업들이다. 이러한 히든 챔피언이 가장 많은 나라는 독일이다. 독일은 끊임없는 히든 챔피언을 만들면서 국가 경쟁력을 유지하고 있다.

히든 챔피언의 성장동력은 바로 세계화와 혁신이다. 해당 기업은 이직률을 최소화하고 연구개발 활동에 엄청나게 투자하였다. 이직률의 경우, 경쟁기업이나 경쟁국가의 절반 또는 1/3 이하에 머물렀고, 연구개발 활동은 경쟁 기업의 2배 이상을 투자하였다. 즉, 기업 내부에서 인력이 성장하는 시스템을 갖추고, 외부로의 이직을 막으면서 인적 자원을 축적하고, 지속적인 연구개발 활동에 투자한 기업들이다.

2) 정책대안

중소기업이 기술력을 향상시키기 위해서는 혁신활동을 절대 멈추지 말아야 한다. 중소기업의 약점은 경영자원이 희소하기 때문에 바쁜 일상에 쫓겨 매몰되는 것이다. 이것은 악순환의 패턴과 연결되어 중소기업의 장래성을 방해한다. 예를 들어, 일상 업무가 바빠지거나, 유능한 기술인력이 없어지는 등 인재 배치의 유연성이 없으면, 기술의 트렌드나 시장 동향을 파악하는 것이 곤란해진다. 그리고 체계적 파악이나 상대적 파악이 허술해져서, 새로운 전략이 보이지 않게 된다. 그렇게 되면 사업의 확대는 물론 경우에 따라서는 현 상태의 사업의 유지도 곤란하다. 그것이 계속되는 중에 눈앞의 어려움을 벗어나는데 필사적이 되어, 새로운 전략을 생각할 수 없게 되면 마의 사이클에 빠지게 된다.

중소기업이 이러한 상황에 빠지지 않도록 하기 위해 정부는 중소기업청을 중심으로 다양한 정책을 지원하고 있다. 특히, 혁신의지가 있는 중소기업에 대해서는 가급적이면 지원하겠다는 적극적인 지원의사를 피력하고 있다. 중소기업의 혁신활동을 지원하는 대표적인 형태가 기술개발 활동에 대한 정부의 정책자금 지원과 인증제도이다. 인증이란 일정한 요건을 갖춘 경우 기술보증기금의 심사를 거쳐 혁신형 중소기업이라는 인증을 부여하고, 정부가 추진하는 각종 사업에의 참여시 혜택을 제공하고 있다. 이들 기업의 공통된 특징은 과거에 혁신을 통해 성과를 창출하였거나 현재에도 끊임없이 혁신활동을 추구하는 중소기업을 말한다. 이러한 혁신형 중소기업의 수는 2008년 5월 말 현재 27,294개로, 2003년의 8,558개에 비해 약 3배 이상 늘어났으며 특히 2005년 6월, 중소기업 지원 대책 수립 이후 증가 속도가 가속화되었다. 다만, 혁신형 중소기업 수의 증가에 치우친 나머지, 무늬만 혁신형 중소기업들도 포함되었다는 비판이 제기되는 것도 사실이다.

중소기업 혁신정책의 목표는 1차적으로 해당 기업의 경쟁력 강화에 있으며, 2차적으로는 이를 통한 사회전반의 양질의 일자리 창출에 있다. 특히, 중소기업이 사회 전반적으로 사람들이 오고자하는 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 생산성의 향상이 뒷받침되면서 대기업과의 임금격차 등이 줄어들어야 가능하다. 중소기업의 혁신활동 지원에 대한 초점을 여기에 둔다면 새로운 제품과 시장을 끊임없이 창출하려는 혁신활동에 적극적인 기업들을 중심으로 지원해야 한다.

향후 보다 나은 성과를 높이기 위해서는 먼저 정책 대상 설정에 많은 노력을 기울여야 한다. 정책 대상을 설정할 때에는 국내 중소기업군이 두터운 층을 목표로 삼는 것이 현실적인

다. 일정 수준 이상의 기술력을 가진 중소기업이 우리나라에 많이 존재하는 것이 중요하다. 많은 중소기업이 기존 기술을 기반으로 계속 노력해서, 일정 수준 이상의 중소기업이 되는 것은 충분히 가능하기 때문에, 중소기업의 두터운 층이 형성되는 것이 중요하다.

또한 정책 수립에 있어 가장 중요한 것은 일관성이다. 정책의 변화가 잦은 경우, 기업들은 많은 혼란을 겪기 때문이다. 예를 들어 혁신형 중소기업 지원 정책에 또 다른 변화가 주어진다 면 수요자인 기업의 입장에서는 또 다른 혼란이 초래될 것이다.

제6절 중소 유통업

1) 현황과 문제

1988년부터 시작된 유통시장 단계적 개방과 1996년 유통시장 전면개방으로 유통산업은 전반적으로 개방체제 하에 있다고 할 수 있다. 지난 10여 년, 국내 유통산업은 이러한 개방체제 하에서 구조적인 큰 변화를 겪어왔다. 그 변화는 지난 93년 이마트가 창동에 국내 할인점 1호점을 개점하면서 시작되었고 96년 유통시장 전면개방과 함께 변화는 큰 탄력을 받게 되었다. 유통시장의 개방과 함께 글로벌 해외유통업체들의 시장진입, 그리고 이에 대한 국내 유통업체들의 규모화 경쟁으로 유통산업 전반에 걸친 변화가 나타나게 된 것이다.

전 세계적으로 유통시장은 글로벌화가 진행되고 있으며 한국 시장 또한 이제 글로벌화의 전면에 있다고 할 수 있다. 유통업계의 글로벌화 동기는 국내시장의 포화, 국내시장의 정부 규제, 규모를 경제를 위한 성장의 불가피, WTO 체제하에서의 자유화 확대, 그리고 신규시장의 시장잠재성을 들 수 있다.

유통시장개방에 대한 평가는 부정적 측면과 긍정적 측면으로 나누어진다. 국내유통업체의 생산성 및 경쟁력 향상과 윈스톱 쇼핑(one-stop shopping)과 같은 소비자 편의제공, 또한 물가 안정과 같은 국민경제 기여 등으로 긍정적으로 평가받아 왔다. 한편, 개방화와 함께 대형화가 추진되면서 중소기업체가 타격을 받은 등 부정적 요인도 큰 것으로 알려져 왔다.

'05년 불변가격으로 작성된 소매 업태별 판매액지수를 근거로 2000년부터 2007년까지의 연평균 성장률을 살펴보면, 소매업 전체로 연평균 4.1%의 매출액 성장을 기록하고 있다. 그

러나 백화점, 슈퍼마켓의 연평균 성장률이 각각 1.1%, -0.1%를 기록함으로써 성장세가 정체되거나 오히려 하락하고 있지만 편의점, 대형마트, 무점포 판매점, 사이버 쇼핑몰은 두 자리의 성장률을 기록하고 있음을 알 수 있다. 사이버 쇼핑몰은 2000년부터 2007년까지 연평균 40.6%의 높은 성장을 기록하였고, 이어 편의점 16.1%, 대형마트 12.1%의 순으로 높은 성장률을 보이고 있다. 그리고 점포수의 변화를 보면, 대형마트는 '96년 34개의 점포에서 2007년 354개로, 편의점은 동기간에 1,885개에서 11,056으로 매우 큰 폭으로 증가했지만 '06년 기준으로 '97년 대비 종업원 수 4인 이하의 영세유통업체의 수가 약 6만 7천여 개 감소한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 소매 업태별 매출액 연평균 성장률: 2000~2007

(단위: %)

| 업태 | 전체 | 백화점 | 대형마트 | 슈퍼마켓 | 편의점 | 기타 종합소매점 | 무점포 판매점 | 사이버 쇼핑몰 | 기타 무점포 판매점 | 전문상품 소매점 |
|-----|-----|-----|------|------|------|----------|---------|---------|------------|----------|
| 성장률 | 4.1 | 1.1 | 12.1 | -0.1 | 16.1 | -2.9 | 12.2 | 40.6 | 4.8 | 4.1 |

주) '05년 불변가격 기준 판매액지수를 근거로 작성됨.

자료: 통계청, KOSIS, "소매 업태별 판매액지수"

이상과 같은 중소유통의 지속한 침체로 말미암아 유통구조는 재래시장, 중소슈퍼마켓 등 생계 의존형 유통구조에서 대형마트, 편의점 등의 체인 전개 기업형 유통구조와 인터넷을 기반으로 하는 통신 판매업으로 구조로 변화되고 있다.

정부의 중소유통정책방향은 중소유통의 경쟁력 강화 기반의 구축에 그 중심을 두고 있다. 중소유통의 경쟁력 강화를 위한 구조개선 사업 등에 지원을 하고 있으며, 중소유통 지원의 주된 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 중소유통기업의 협업화·조직화 지원 및 선진경영기법 교육의 지원이다. 중소유통업의 유통과정 축소에 따른 물류비용의 절감을 통한 경쟁력 제고를 위하여 공동도매물류센터 구축을 지원하고 있다. 또한 중소유통상인의 선진경영기법 도입을 장려하기 위해 중소유통상인의 선진경영기법 교육을 지원하고 있다. 둘째로, 건전한 프랜차이즈 육성을 위한 활성화 기반 조성이다. 이를 위해, 프랜차이즈 산업박람회·전시회를 지원하고, 우수 프랜차이즈 발굴 및 프랜차이즈 대상 시상 등, 프랜차이즈산업을 지원 육성한다. 셋째, 재래시장 및 상점가²⁾ 경쟁력 제고를 위한 상점가 및 재래시장 지원정책이다. 재래시장 지원사업은 2004년 10월에 제정되고 2005년 3월부터 시행된 '재래시장육성을 위한 특별법(이하 재래시장육

성법)에 근거하여 이루어져 왔다. 그러나 상점가와 재래시장의 구분이 모호하고 상점가 또한 육성 및 지원의 필요성이 크다는 판단에 따라, 재래시장특별법은 2006년에 전부 개정되어 지금의 '재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(재래시장상점가육성법)'에 이르고 있다. 재래시장상점가육성법은 재래시장과 상점가의 시설 및 경영현대화와 시장정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 동 법은 재래시장 및 상점가 육성을 위해, 시장 및 상점가 활성화 촉진, 상업기반시설의 현대화 지원, 경영현대화 촉진, 시장정비사업 촉진을 주 내용으로 포함하고 있다. 정부의 재래시장 및 상점가 육성·지원정책은 동 법에 근거하여 시행되고 있다. 지금까지 동 법에 의한 재래시장정책은 주로 시설현대화였으나 최근에 들어와 경영현대화가 강조되고 있고, 상점가 및 재래시장 특성에 따른 맞춤형 지원으로 정책의 변화가 이루어지고 있다.

유통시장의 변화 속에서 중소기업정책의 추진에도 불구하고 중소기업은 지속적인 경쟁력 하락의 어려움을 보이고 있다. 그렇다면 중소기업의 경쟁력 하락 요인은 무엇인지를 외부인과 내부인으로 나누어 보기로 한다.

중소기업체는 경기 침체, 대형유통업체와의 불리한 경쟁, 중소기업체간의 과잉 경쟁과 같은 외부요인으로 인하여 경쟁력을 잃어가고 있다고 할 수 있다. 최근 세계 금융 경제 위기로 인한 세계 실물 경제의 위축은 국내 경제의 침체로 이어져 경제 주체 모두가 어려움을 겪고 있다. 경제가 어려워지면 소비자들은 바로 자신의 지갑을 닫는 성향이 있어, 재화와 서비스 판매의 일선에 있는 유통업체는 즉각적으로 영향을 받게 된다. 특히 규모가 작은 중소기업체는 이러한 경기 변화에 대응하기에 열악한 구조를 가지고 있기 때문에 경기 침체에 크게 영향을 받을 수밖에 없다.

한편, 중소기업체들은 대형유통업체와의 경쟁을 지속해야 하는 어려움을 겪고 있다. 동일한 상권 내에서 규모와 경영 방법에 있어서 절대적인 우위에 있는 대형유통업체와의 경쟁

2) 여기서 "재래시장"이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 장소로서 상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소를 말한다.
 가. 「유통산업발전법」 제8조의 규정에 의하여 대규모점포로 등록된 시장(이하 "등록시장"이라 한다)
 나. 등록시장과 같은 기능을 행하고 있으나 「유통산업발전법」 제2조제3호의 규정에 의한 대규모점포의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 대통령령이 정하는 기준에 적합하다고 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)이 인정한 곳(이하 "인정시장"이라 한다)
 그리고 "상점가"라 함은 「유통산업발전법」 제2조제6호의 규정에 따른 상점가를 말한다.

은 중소기업체의 경쟁력 하락을 가속화 시키는 요인이 되고 있다. 1996년 유통시장 개방 이후 시작된 대형유통업체와의 경쟁이 지금도 여전히 지속되고 있으며 앞으로도 계속될 것이라는 것이 중소기업의 미래를 어둡게 하는 외부요인이다.

또한 중소기업체들은 대형유통업체와의 경쟁뿐만 아니라 동일 상권 내에서 동일 또는 유사 업종의 중소기업체와의 경쟁으로 인해 어려움을 겪고 있다. 중소기업체는 다른 중소기업체와 상품구색, 서비스, 가격, 품질 등이 서로 매우 유사하기 때문에 경쟁이 더욱 치열한 상황이다.

중소기업체의 가격 경쟁력 취약, 구인의 어려움, 조직화 및 협업화의 부진, 상인 교육 활성화 부족, 상인 정신과 경영 역량의 부족, 유통정보화 미비와 같은 내부요인으로 인하여 경쟁력을 잃어가고 있다고 볼 수 있다.

중소기업의 경쟁력 하락의 주요 원인 중에 하나가 가격 경쟁력 부족이다. 중소기업의 대부분은 규모가 영세한 상시 근로자 5인 미만의 소상공인 유통업체로 소량으로 판매 물건을 구입하고 있다. 이로 인해 구입 단가 할인이 어려운 상황이며, 제조업체, 대리점이 정한 가격으로 판매하기 때문에 가격 경쟁력이 매우 취약한 상황이다.

그리고, 3D 업종으로 인식하고 있는 유통업체에 대한 부정적인 태도가 전문 인력 및 단순 노무 인력들이 중소기업에서 일을 하는 것을 꺼리고 있는 것도 중소기업이 겪고 있는 어려움의 하나이다. 결국, 중소기업체는 구인의 어려움으로 인해 경쟁력이 더욱 하락할 수밖에 없는 실정이다.

한편, 상인 정신과 경영 역량의 부족은 유통환경 변화와 소비자 선호 변화에 대처할 수 있는 창의적인 대안 마련을 어렵게 하고 있다. 결국 문제를 자신보다는 경기 상황과 대형유통업체, 또는 다른 중소기업체에게 그 이유를 전가하는 패배의식 때문에 사업체의 부실을 가속화시키고 있다는 것이다.

또한, 유통정보화는 거래의 투명성을 높여주고 고객의 서비스를 높이며 동시에 경영의 효율성을 높일 수 있는 중요한 수단임에도 불구하고 유통정보화의 가장 기초 단계인 POS 가입이 제대로 이루어지지 않아 경쟁력을 잃어 가고 있는 상황이다.

이러한 대내·외적인 요인으로 인해 중소기업의 경쟁력이 하락하게 되었다고 할 수 있다. 중소기업의 경쟁력 하락은 중소기업 전반의 생계 유지형 업체의 증가, 부실업체의 증가, 창업 유망 업체의 퇴출 현상으로 나타나게 된다.

2) 정책대안

앞에서 언급했던 요인들로 인해 침체를 겪고 있는 중소기업의 당면문제를 해결하기 위한 정책과제로는 조직화·협업화 유도, 전문성 강화 및 인력 양성, 관련 산업과의 연계 및 협력 구조 구축, 유통정보 인프라 선진화 등을 들 수 있다.

첫째로, 조직화 및 협업화의 유도이다. 중소기업체들 간의 조직화·협업화는 중소기업의 경쟁력 향상의 기반을 제공하는 매우 중요한 추진 전략중의 하나이다. 규모가 영세한 업체들 간의 조직화로 규모의 경제를 실현하고 중소기업의 inno-biz형 업체로의 변화와 더 나아가 중소기업의 중견화가 이루어지도록 해야 할 것이다. 조직화·협업화로 인한 규모의 경제 실현은 비용절감의 효과와 업체들 간의 네트워크 경제 효과(정보의 공유로 인한 정보 취득 비용 감소 등)로 인해 사업 환경 및 수익구조 개선을 기대할 수 있을 것이다. 협업화의 일환으로 공동물류와 같은 공동 사업은 취약한 가격 경쟁력을 극복할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 조직화·협업화의 유도는 Inno-biz형 업체들을 중심으로 유도하는 전략이 필요하다.

둘째로, 전문성 강화 및 인력양성이다. 상인 교육은 점주들의 경영 역량을 높이고 상인의식을 고취시킬 수 있는 대안이 됨에도 불구하고 상인 교육이 활성화 되지 못함으로 인해 여전히 전근대적인 경영 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 중소기업 교육의 활성화가 매우 필요하다.

셋째로, 산업간 연계 및 협력 구조 구축이다. 유통시장 개방 이후 대형마트와 같은 신유통업체의 등장 등 유통시장의 급속한 변화는 제조업체와 중소기업체 모두에게 변화하는 시장에 급박하게 대처해야 하는 과제를 던지고 있다. 특히 규모화 확대에 따라 유통경로 상에서 대형마트의 지배력이 커지면서 제조업체와 중소기업체와의 갈등이 커지면서 사회적 문제가 되고 있다. 이제 이러한 문제를 제조업체와 중소기업체가 독립적으로 풀어나가는 데에는 한계가 있기에 산업간 연계와 협력을 통해 해결하는 지혜가 필요하다.

한 예로 중소기업과 농업의 연계이다. 생산부문에 있어 농업은 국내 농산물의 판로를 수입 농산물에 점차 뺏기는 등 그 어려움이 가중되고 있으며 판로확보의 과제를 안고 있다. 따라서 농업과 중소기업의 제판동맹이 이루어질 수 있는 환경을 조성함으로써 산업간 상생을 도모하고 나아가 사회적 문제도 해결할 수 있을 것이다.

넷째, 유통정보의 인프라 선진화 조성이다. 유통정보화는 거래의 투명성을 높여주고 고객

의 서비스를 높이며 동시에 경영의 효율성을 높일 수 있는 중요한 수단임에도 불구하고 유통정보화의 가장 기초 단계인 POS 가입이 제대로 이루어지지 않아 경쟁력을 잃어 가고 있는 상황이다. 이러한 유통정보 인프라 선진화를 위해서는 단기적인 정책수단보다는 장기적인 정책수단 수립이 필요하다.

중소기업의 정책은 정책의 효과를 제고하기 위해, 선택과 집중의 원칙 위에서 업체의 특성에 따라 차등적인 정책 지원이 필요하다. 사업의 의지를 가진 혁신적인 업체가 경쟁력을 가질 수 있도록 사업의 환경을 개선하는 정책적 지원이 필요하다. 사업의 의지가 약하고 변화하지 않는 업체에게는 혁신을 유도하고, 전혀 개선의 여지가 보이지 않는 업체는 사회복지 측면에서 다루어져야 할 것이다.

중소기업체에 대한 일괄적인 지원보다는 중소기업체를 규모와 성장 가능성에 따라 유형화하여 이들 유형별로 차등적인 정책체계를 구축하는 것이 필요하다. 5인 미만의 소상공인 유통업체 중 생계유지도 곤란한 한계 상태의 업체에 대해서는 사회안전망 구축을 위한 사회복지정책 차원에서 논의되어야 할 것이다. 5인 미만의 소상공인 유통업체 중 사업의 의지가 높고 노력하는 업체들에 대해서는 조직화·협업화를 통해 규모의 경쟁력을 갖도록 지원이 필요하며, 다른 업체들의 벤치마킹이 가능한 혁신적 업체로의 성장이 가능하도록 지원해야 할 것이다. 5인 이상의 기업형 중소기업체 중 혁신성이 높은 업체들은 작지만 강한 업체로의 성장이 가능하도록 사업의 애로사항을 해소하여 중견 기업으로 발돋움할 수 있도록 사업환경 조성 마련이 이루어져야 할 것이다. 5인 이상의 기업형 중소기업체중 혁신성이 낮은 업체들은 교육 등을 통해 혁신의 의지를 높여 자생의 노력을 가진 업체로 변모시키는 간접적인 지원 방식의 정책적 접근 방식이 필요하며, 혁신의 의지가 없는 업체는 시장 경제 원리에 맡기는 방식으로 해야 할 것이다.

제7절 가맹사업 환경 개선

1) 현황과 문제

가맹사업(Franchise)이란 “가맹본부가 가맹점사업자로 하여금 자기의 상표·서비스표·

상호·간판 그 밖의 영업표지를 사용하여 일정한 품질기준에 따라 상품 또는 용역을 판매할 수 있도록 하는 마케팅 방식”으로 피자, 치킨 등의 외식업, 편의점, 운송업, 영화관, 약국·병원, 자동차정비, 꽃배달서비스, 학원 등 다양한 업종에서 다양한 형태로 적용되고 있다. 2008년 우리나라 가맹사업의 규모는 매출액 77조3100억 원, 가맹본부는 2,426개, 가맹점은 257,274개로 종사자수는 약 100만 명 정도로 추정되고 있다.³⁾

가맹사업은 가맹본부 입장에서는 최소한의 자본으로 사업 확장이 용이하고 가맹점 모집으로 인한 가맹금 수령, 인테리어 및 시설비, 상품 판매 수익 등 이익을 창출할 수 있다. 반면 가맹점은 브랜드의 인지도와 영업 노하우를 바탕으로 경험 없이도 안정적으로 사업이 가능하며, 가맹본부가 서비스 및 상품의 개발, 물류, 회계 및 인·허가 사무 등을 대행해주는 경우에는 판매에만 전념할 수 있는 장점이 있다.

그러나 가맹본부가 상호·상표·서비스표·로고·영업상의 비결 등을 독점하고 있고, 제공하는 상품과 서비스에 대한 공급과정을 지배하고 있기 때문에 가맹점이 가맹본부에 대하여 상대적으로 열등한 입장에 있는 경우가 많다. 이러한 입장을 이용하여 가맹본부는 가맹점을 상대로 불공정한 거래행위를 하는 경우가 많고 가맹점은 영업을 계속하기 위하여 불이익을 감수하지 않을 수 없게 되어 사회적으로 정의롭지 못한 상태가 발생한다.

또한 가맹사업은 경영을 가맹본부에 의존하다 보니 영업활동상 통제가 수반될 수밖에 없고 시스템 전체의 효율성을 중요시하는 정책을 실시하기 때문에 특정 가맹점의 실정에 맞지 않는 판매정책으로 인해 크고 작은 피해나 분쟁이 끊이지 않고 있다.

공정거래위원회에 접수된 가맹사업 사건을 보면 허위 또는 과장된 정보 제공, 물류공급 및 영업지원 부실, 과도한 인테리어 및 시설비용 요구, 불필요한 상품 강매, 불법 로열티·판촉비·광고비의 강요, 가맹점 인근에 직영점이나 동일 가맹점 설치, 과도한 위약금 요구, 부당한 계약해지 및 갱신거절, 계약내용의 일방적 변경 등 매우 다양하다. 접수건수도 2006년 92건, 2007년 116건, 2008년 178건으로 지속적으로 증가하고 있다. 또한 공정거래위원회가 조사한 ‘08년 가맹분야 법위반 실태조사’에 따르면 조사업체의 93.2%가 법을 위반한 것으로 조사될 정도로 불공정거래행위가 만연되어 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 원인은 가맹사업이 가맹본부와 가맹점 간에 가맹사업을 거래한다는 인식이 부족하여 생기는 것으로 가맹본부가 구입비에 상응하는 가맹사업시스템을 완비하지 못한 채 가

3) 2008년 프랜차이즈업 현황 및 발전방안연구, 지식경제부·대한상공회의소, 2008. 12

맹점을 모집하거나 가맹점의 매출 극대화를 위한 서비스개발 등의 노력보다는 가맹본부의 이익 극대화를 가맹점 모집에만 급급하여 발생하는 경우가 많다.

그러나 정작 가맹본부와 가맹점사업자 간의 분쟁이나 피해가 발생하더라도 사적자치라는 이유로 피해구제를 받을 수 있는 제도적 장치는 미비한 실정이다. 개인에 불과한 가맹점사업자가 기업을 상대로 생업을 포기하면서까지 우월적지위에 있는 가맹본부의 부당한 횡포에 대하여 스스로의 권리를 찾기는 불가능한 실정이다.

따라서 공정한 가맹사업의 활성화를 위해서는 가맹사업에 대한 인식전환과 기업환경 개선 그리고 이를 뒷받침할 수 있도록 법제도를 정비하는 것이 무엇보다 중요한 과제로 대두되었다.

2) 정책대안

가맹사업은 가맹본부와 가맹점사업자 간의 협력에 의하여 사업의 성공을 도모하고 공영하는 제도이다. 그러나 그 동안 가맹본부가 가맹점에 대하여 가맹점사업을 할 기회를 주는 것을 마치 큰 시혜를 베푸는 것으로 인식하고 상생보다는 일방적인 지배를 추구해왔다. 이에 따라 가맹사업시장은 불공정한 거래관행이 만연되어 가맹점 사업자들이 많은 피해를 입게 되었으며 가맹사업에 대한 사회일반의 인식도 부정적으로 흘러가게 되었다. 이를 바로잡고 시정하기 위하여는 가맹본부와 가맹점 간에 거래를 공정하게 이끌 룰과 원칙을 마련할 필요가 있다. 현행 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」은 2001년에 제정되어 몇 차례의 개정을 거쳤으나 아직도 미비한 점이 많아 학계와 실무계의 경험과 노하우를 반영하여 법을 개선하는 작업을 지속적으로 하여야 할 것이다.

가맹사업에 관한 아이디어는 있으나 가맹사업을 시작할 능력이 없는 사업자는 가맹사업에 관한 아이디어를 거래할 시장을 열어 가맹사업에 관한 아이디어가 묻혀 버리지 않도록 힘써야 한다. 현재 가맹사업시장에서 나타나고 있는 가맹사업의 각종의 부작용은 가맹본부가 가맹사업의 시스템을 제대로 인식하지 못한 채 가맹사업에 뛰어들 수 있다는데서 문제가 시작된다. 시장진입규제라는 시비가 있을 수 있으나 부실한 가맹사업자의 시장참여에 의하여 수많은 피해자를 양산하고 그들에게 재기불능의 좌절을 안겨주기보다는 사전적 규제와 가이드라인의 제시를 통하여 건설하고 능력있는 가맹사업자의 시장진입을 유도하는 것이 시장의 효율을 기하는데 도움이 된다고 할 수 있다.

따라서 관련법제도는 가맹본부가 가맹사업시스템을 완비한 후 시장에 뛰어들 수 있도록 가이드라인의 역할을 하는 법이 되도록 하여야 하고, 일단 시장에 뛰어들면 가맹사업자가 가맹점에 대하여 지속적인 지원을 위하여 새로운 상품의 연구개발, 시장정보의 제공, 해외시장의 개척 등의 기회를 제공하여 시장에서 퇴출 되지 않도록 역량을 키워주는 각종의 육성 및 지원정책을 시행하는 법이 되어야 한다.

가맹사업과 관련한 법제도를 정비하여 부실한 가맹본부의 출현을 억제하고 충실한 가맹본부의 출현을 촉진하는 법 환경을 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 우선 공정한 가맹사업의 활성화가 필요하며, 다음과 같이 가맹사업 관련 제도의 개선이 무엇보다 절실하다.

첫째, 가맹희망자에게 올바른 정보제공을 위해 정보공개서 및 가맹계약서의 사전교부를 통한 숙고기간을 보장해야 한다. 정보공개서는 가맹본부의 일반 현황, 법 위반 사실, 가맹점 사업자의 부담, 영업활동에 관한 조건과 제한, 영업개시에 관한 절차와 소요기간, 교육·훈련에 대한 설명을 명시한 서류로서 가맹희망자가 가맹본부와 브랜드 등 가맹여부를 결정하는 가장 중요한 자료이다. 또한 가맹계약서는 가맹사업의 구체적 내용과 조건 등에 있어 가맹사업당사자의 권리와 의무에 관한 사항을 기재한 문서이다. 정보공개서가 사전에 가맹희망자가 제대로 된 가맹본부와 브랜드를 선택하여 피해를 예방하는 것이 목적이려면, 가맹계약서는 계약의 내용과 가맹계약 중 발생할 수 있는 분쟁이나 피해를 해결할 수 있는 중요한 기준이 되는 자료이다. 그러나 현행 제도에서는 가맹계약 1일 전과 14일(변호사나 가맹거래사 자문 시 7일) 전에 제공하도록 되어 있다. 숙고기간이란 가맹사업희망자가 가맹점을 운영할 경우에 직면하게 될 재정적인 문제, 인력의 조달, 가사사정, 법률적인 문제를 검토할 수 있는 시간을 말한다. 법률적인 문제는 가맹사업을 착수함에 있어 가맹희망자가 부딪쳐야 할 여러 가지 문제 중 일부일 뿐인데도 불구하고 법률전문가의 검토가 있으면 숙고기간을 단축할 수 있도록 하는 것은 설득력이 없다. 전문가가 가맹점희망자의 모든 고민을 대신해 줄 수는 없을 것이다. 그러므로 전문가의 검토 여부와 관계없이 숙고기간은 14일 이상으로 하는 것이 타당하다.

둘째, 가맹점사업자가 안정적으로 영업을 할 수 있도록 영업지역을 보호해야 한다. 영업지역은 사업의 성공을 좌우하는 중요한 기초 토대이다. 그러나 가맹본부가 동일상권내의 직영점이나 동일 브랜드의 가맹점을 설치하는 행위는 상호 공생을 위해 협력해야 할 가맹본부와 가맹점사업자간의 관계를 협력이 아닌 경쟁의 관계로 만들어 불신과 갈등을 조장하여 프랜

차이즈 산업의 근간을 훼손시켜 왔다. 이에 가맹사업법에서 영업지역을 실질적으로 보호할 수 있는 정책으로 변경하는 것이 바람직하다.

셋째, 가맹본부의 가맹계약의 갱신과 해지에 따른 부당한 횡포로부터 가맹점사업자의 권익을 보호해야 한다. 현행 가맹사업법에는 가맹점사업자가 가맹계약의 갱신을 요구하는 경우 정당한 사유가 없는 한 10년 간 가맹계약을 갱신을 보장받을 수 있다. 그러나 다른 가맹점사업자에게 통상적으로 적용되는 계약조건이나 영업방침을 가맹점사업자가 수락하지 아니한 경우에는 가맹계약의 갱신을 거절할 수 있도록 되어 있다. 그러다보니 이 조항을 악용하여 영업방침의 변경을 이유로 기존 가맹계약보다 부당하게 불리한 계약조건을 제시하고 이에 동의하지 않을 경우 일방적으로 계약을 종료시키는 피해가 다수 발생하고 있다. 따라서 현저하게 기존계약보다 불리한 경우에는 부당한 거래거절로 규정하거나 경제적 부담을 일정 부분 가맹본부가 부담해야 할 것이다. 또한 '허위사실 유포'라든지 '명성이나 신용을 훼손하거나' 같은 추상적이고 자의적 해석이 가능한 해지사유를 명확히 할 필요가 있다.

넷째, 가맹거래사의 전문성을 확보할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 2003년부터 공정거래위원회가 시행하고 있는 가맹거래사는 정보공개서와 가맹계약서의 작성 및 수정에 관한 상담이나 자문, 가맹사업당사자에 대한 교육·훈련에 관한 상담이나 자문 등 상담이나 자문에 한정하여 역할을 수행하도록 되어 있다. 따라서 상담이나 자문 외에 정보공개서 및 가맹계약서의 작성·수정, 직접적 교육·훈련 등이 가능하도록 역할을 확대할 필요가 있으며, 가맹사업거래 분쟁에 대한 상담이나 자문, 대리할 수 있는 방안에 대해서도 검토해야 한다.

다섯 번째, 가맹본부의 자격을 강화해야 한다. 영세한 가맹본부가 가맹점에 대한 영업활동을 제대로 지원해 주지 못하거나 검증되지 않은 사업 아이디어로 가맹점을 모집하여 피해를 유발시키는 경우가 많다. 따라서 무책임한 가맹본부의 난립을 방지하기 위해서는 가맹사업의 검증이 필수적이다. 또한 2개 이상의 직영점을 1년 이상 운영한 후 가맹점을 모집할 수 있도록 가맹본부의 요건을 강화해 피해를 사전에 예방해야 한다.

가맹본부와 가맹점 간에 공정한 거래질서를 확보하기 위하여 사전적으로는 가맹사업정보 공개를 유도하고 사후적으로는 불공정거래행위로 인한 부작용을 방지할 수 있도록 「가맹사업거래공정화에 관한 법률」을 개정해야 한다. 또한 가맹본부가 가맹사업시스템을 완비하여 건전한 가맹사업을 시작할 수 있도록 하고, 이미 가맹사업을 하고 있는 가맹본부는 새로운 상품과 서비스를 계속하여 연구·개발할 능력을 키울 수 있도록 「가맹사업진흥에 관한 법률」을 통해 적극 지원해야 한다. 한편 상법은 가맹사업에 관한 기본법으로서 가맹사업의 기

본개념과 가맹본부와 가맹점 간의 법률관계의 기초적 틀을 규율하여 순수한 사법적 관계로서 상인간의 상거래에 따른 법률관계를 규정하는 법으로서의 기능을 수행하도록 법체계를 정립할 필요가 있다.

가맹사업은 그 자체가 하나의 단위상품이다. 상품의 품질에 따라 상품의 가격이 정해지듯이 가맹사업도 그 자체로서 상품적 가치를 지녀야 한다. 따라서 상품으로서 가치를 갖지 못하는 가맹사업은 시장에서 판매될 수 없다는 인식을 가져야 한다. 또한 가맹사업은 가맹본부와 가맹점 간에 판매되는 상품의 내용을 상세하게 계약서에서 문서로 기록하게 된다. 따라서 가맹사업은 다른 어떤 사업보다도 계약문서가 중요하며, 계약의 내용을 법률적으로 이해할 필요성이 있다. 이 과정에서 가맹사업은 국민의 법률생활을 촉진하며 국민의 경제활동에 가장 앞장서는 활동의 하나로써 사회전반에 미치는 영향이 직접적이고 교육적이다. 가맹사업은 국민들의 법률생활을 계몽하고 선도할 수 있는 시스템이다. 가맹본부는 가맹계약의 기회를 통하여 국민 일반에 법률문서에 의한 계약문화의 정착과 준법질서를 체질화하는데 기여할 수 있을 것이다.

제5장 | 농업

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

- 제1절 식량안보와 수입개방
- 제2절 환경농업과 식품안전
- 제3절 농산물 유통구조의 개선
- 제4절 농수산물 수출정책
- 제5절 농업기반 조성 과 지역 개발
- 제6절 지역농업 산업화와 지역 활성화
- 제7절 농어촌형 사회보장과 보건의료정책
- 제8절 농어업 노동재해와 작물 재해 대책
- 제9절 농어촌 교육, 농어업 교육 대책과 인력 정책

| 집필진 |

| | |
|--------------------|----------------------|
| 정명채(전 농업대 학장) | 김중섭(강원대 지역경제학과 교수) |
| 김홍주(원광대 사회복지학과 교수) | 유덕기(동국대 식품자원경제학과 교수) |
| 윤석원(중앙대 산업경제학과 교수) | 조명기(한국농촌경제연구원 연구위원) |

1 | 발전 방향

60년대 이후 수출증대 목적으로 제조 산업 중심의 경제개발계획의 강력한 추진은 농업 부문에서 자본과 인력을 끌어내게 되었다. 그로 인해 농어촌인구는 지금까지 빠른 속도로 줄어 왔으며 앞으로도 속도는 느리지만 농업 인력의 감소는 계속될 전망이다.

특히 제조 산업부문의 값싼 임금과 저물가를 지지하기 위한 저곡가정책은 농어민들의 소득감소와 맞물려 도·농간 소득격차를 벌려놓게 되었고 농정당국은 농가소득보전을 위한 고도의 생산성을 추구하는 농정기조를 유지할 수밖에 없었다. 높은 생산성의 추구는 기술개발과 영농의 기계화·화학화를 부추기게 되었고, 이로 인한 농업노동사고의 발생률이 늘어나는 결과를 가져왔으며 속성화학비료와 제초제, 농약사용의 증가로 생태계와 자연환경을 위협하기에 이르게 된 것이다.

한편 1980년대 이후 다국적 농기업들과 농업강대국들의 생명산업지배전략으로 밀어붙여지고 있는 농업개방정책의 영향으로 국내 농업생산구조가 식량작물중심에서 과실·채소·특작 등을 중심으로 바뀌면서 국내식량자급률을 크게 떨어뜨리게 되었다. 농업개방은 값싼 농산물, 특히 저질의 농약오염 농산물과 유전자변형농산물 등의 수입증가로 국민의 건강식단과 전통적 식문화의 붕괴 및 식량안보를 위협하고 있는 상태이다. 그러나 경제정책의 중심은 제조산업과 수출산업에 주어졌어 농업부문의 위기적 상황을 단순한 농업과 농어촌, 농어민의 어려움으로만 간과하고 있는 것이다.

농업은 생명산업으로서 국민식량안보의 기반이며 건강한 먹을거리 제공과 전통적 식문화의 기반이다. 동시에 농산물의 비교역적, 공익적 기능과 가치는 타산업과 비교할 수 없는 국

민산업으로서의 중요성을 가지고 있다. 그래서 세계 각국들은 자국의 농업을 보호하기 위한 여러 가지의 전략적 정책들을 개발하여 WTO체제하에서 경쟁력을 갖추기 위한 노력을 다하고 있는 것이다.

이와 같은 농업부문의 대내외적 여건변화와 생명산업에의 위협을 지혜롭게 대응하면서 국가 자존산업으로서의 기반을 충실하게 다져가기 위해서는 농업의 생산기반을 유지하기 위한 전략과 그에 따른 농업 인력의 확보와 유지정책, 그리고 이들 농가의 소득보장을 위한 농어촌산업화전략 등이 필요하다.

우리농업 경영규모의 영세성을 비롯한 가격경쟁력의 취약성을 극복하기 위한 농업구조개선정책이 필요하며 농가공식품의 농림부 편입에 따른 농가소득활동의 범위 확대와 영세소농들의 협동조직화를 통한 농산업화정책의 확립이 기대 된다. 우리 농업은 농산물뿐만 아니라 농수산 가공식품까지도 소량생산, 다품목, 고품질, 다양한 차별화전략으로 국제경쟁력을 높여 나아가고 이를 위해서는 농업의 “생산에서 가공, 저장, 유통까지” “품목별, 지역별 협동산업화” 정책을 확립해야 할 것이다.

한국 농업의 정책방향은 세계화와 개방시대에 대응하여 국가 산업경제 정책에 조화롭게 합류하면서 국민의 안전한 먹을거리를 공급하고 적정한 농지자원을 친환경적으로 유지 보존하며 영세한 생산구조 하에서도 1+2+3차 산업화를 통한 소득보장과 국제 경쟁력을 갖추도록 새로운 영농과 경영구조를 개선하는 것이다.

- 세계농업구조의 변화와 그에 따른 한국농업의 구조변화를 분석하는 시대적 흐름의 성찰이 이뤄져야 한다.
- 식량안보와 국민의 건강한 먹을거리 확보를 농정의 기초로 적정농지의 유지관리와 활용을 위한 적정 영농인력의 확보정책이 수행 되어져야 한다.
- 영농인력의 적정수를 유지하기 위해서는 이들의 소득을 보장하기 위한 소득보장정책, 소득보전직불제, 환경농업직불제, 산간오지(조건불리지역)직불제, 경영이양연금제 등이 도입 시행되어야 한다.
- 친환경농업의 확대를 통한 건강한 먹을거리 생산과 생태, 환경보전을 위하여 무농약 농사나 유기농업 등 친환경농업 지원정책을 강화하고 품질인증제, 유기농업, 무농약농업 인증제 등의 확대 시행을 필요로 한다.
- 농산물의 유통구조를 합리적으로 개선하기 위해 생산농민들의 품목별 조직화와 조직의 협동, 협동조합의 유통기능강화, 직거래체계의 정비와 확대 등 농수산물 및 농수산 식품

- 유통정책을 강화해야 할 것이다.
- WTO체제하에서의 우리 농업의 취약한 국제경쟁력을 높여 나아가기 위한 기본적인 농업 발전정책은 물론 농수산물수입에 따른 국내농업기반의 붕괴, 농가의 영농의욕상실 등을 방지할 수 있는 제도적장치의 마련과 우리 우수농산물의 수출경쟁력 향상을 위한 지원 전략, 수출전략을 강화해야 할 것이다.
- 수입농수산물의 안정성과 국내시장혼란 방지 등을 위하여 수출입검사제도의 강화, 품질 인증제, 지리적표시제, 생산이력추적시스템의 정비강화 등이 시급하며 수입농수산물이용 유통업자와 음식업자 그리고 소비자에 대한 교육도 강화해야 할 것이다.
- 도농 간의 소득격차를 줄이기 위한 정책개발이 이루어져야 하고 농어촌도 도시에 못지 않게 삶의 질이 갖추어진 정주공간이 될 수 있도록 농어촌 보건, 의료, 교육, 생활환경개선과 편익시설을 확충해 주어야 한다.
- 농어민의 농작업 노동사고와 농작물재해 등으로 인한 과중한 부담과 가계파탄위험을 해결하기 위해 공적 재해보험제도의 도입과 농어촌의 초고령화 속도에 맞는 노령복지 정책의 개발이 시급하다.
- 농가소득보장을 위해서 생산기술의 개발과 영농규모의 확대 등 농업적 방법이 가지는 한계를 초월하는 농산업화정책이 필요하다. 이를 위하여 농어민에게 생산한 농수산물을 직접 가공하고 저장하며 직접 유통시키는 등의 1차+2차+3차산업으로의 발전을 장려하고 이를 보호 육성하는 정책이 필요하다. 이와 같은 정책이 이루어지기 위해서는 농업협동조합이 기본적으로 협동가공과 협동유통 등이 가능한 품목별 협동조합을 지향해야 하며 식품산업이 농수산식품부의 주요정책분야로 확립되어야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 식량안보와 수입개방

1) 현황과 문제

1995년 세계무역기구(WTO)체제의 출범으로 농수산물 시장은 전면 개방되었다. 우리나라의 경우 쌀을 제외한 곡물의 자급률은 5%에 불과하고 각종 채소와 과일은 물론 대부분의 수산물까지도 많은 물량이 수입된다. 우리나라 국민들이 필요로 하는 농산물의 70% 이상이 해외 농산물에 의해 충당되고 있다. 수입 농수산물의 범람은 국내 농수산물의 가격 수준을 전반적으로 낮추게 되고, 조금만 국내가격이 높아져도 수입이 늘어 가격은 폭락하게 되어 있다. 농민들은 수입되지 않는 농산물재배로 몰려, 몇 가지 품목들은 과잉생산으로 가격이 폭락하는 등 해외 농산물의 수입개방으로 국내 농수산업과 농어촌, 그리고 농어민의 피해화가 초래되었다.

이와 같은 농업개방과 농산업구조의 국제적, 지역적 분업화정책은 국제적인 대규모 농업 기업들과 농업생산 강대국들의 농산업독점과 지배를 통한 세계지배라는 전략에서 비롯된 것이다. 농산업은 품목별 생산적지를 점령하고 유통망만 독점하면 누구도 도전할 수 없는 산업적 특성을 가지고 있기 때문이다. 그들은 이미 GATT를 이용한 UR협상과 WTO를 통한 DDA 및 FTA를 이끌어 냈으며 어느 나라도 협상을 거절할 수 없는 상황으로 몰아가고 있다.

이미 우리나라는 주곡인 쌀까지도 의무수입규정에 의해 5.5%를 수입하고 있으며 쌀 이외

의 곡물들은 거의 80~90%를 수입에 의존하게 되었고, 과수, 축산물과 식품까지도 그 수입량이 계속 증가하고 있는 상태이다. 뿐만 아니라 국내에서 만들어지는 각종식품과 전통식품까지도 그 원료가 대부분 수입농산물로 바뀌었다. 이제 우리는 외국의 농산물이나 외국산 농산물을 원료로 한 가공식품 없이는 살아갈 수 없게 되었다.

문제는 그러한 과정에서 값싼 수입농산물이 대부분 농약오염과 유전자변형 등으로 안전성을 크게 위협하고 있다는 사실이다. 이것은 소득에 영향을 받는 농민만의 문제가 아니라 건강에 위협을 받는 우리국민 모두의 문제일 수밖에 없다. 물론 국내 농산물이라고 하여 100% 완벽한 안전성을 확보했다고 말할 수는 없으나 적어도 국내농산물은 친환경농업으로 개선되어 가고 있고 소비자의 안전을 위하여 정부와 민간, 그리고 생산자들이 엄청난 노력을 기울이고 있다. 그러나 수입 농수산물이나 가공식품은 하루가 멀다 하고 안전사고가 발생하고 있다.

최근의 사태만 예로 들더라도 2004년에는 중국산 찐쌀에서 이산화황이 발견됐으며, 2005년에는 중국산 장어에서 '말라카이트 그린'이 검출됐고, 같은 해 중국산 김치에서 또다시 기생충 알이 발견됐으며, 2008년에는 OEM 방식으로 중국에서 생산된 새우깡에서도 문제가 발생했다. 촛불사태의 주요인이 되었던 미국산 광우병 쇠고기 수입사건, 멜라민 파동 등 우리는 하루도 거르지 않고 식품의 안전 문제가 터져 나오고 있다. 무엇을 먹을 것인가에 대한 불안감이 팽배하고 있다.

수입 농식품이 우리의 식탁을 온통 잠식해 버린 이유는 어디에 있을까. 역설적이게도 우리의 일인당 소득 수준이 낮았던 1960년대나 1970년대에는 식량자급률이 거의 100%에 가까웠다. 소득 수준이 낮으니 축산물 등의 소비가 많지 않아 곡물의 수입이 필요 없었고 가공식품보다는 1차 농수산물 위주의 식생활로 충분했다. 그러나 소득 수준이 높아지면서 축산물과 가공식품에 대한 소비가 늘어났고 다양한 유형의 농식품 수요가 창출되었다. 그런 가운데 GATT와 WTO를 통한 농업개방이 추진되었고 비교우위와 경쟁력 지상주의로 대표되는 신자유주의 정책들이 우리나라 농어업의 근간을 뿌리 채 흔들어 놓게 되었다.

농어업의 국민자존 산업적 중요성을 인식하지 못한 경시풍조와 비교우위론에 입각한 농수산물 시장개방이 이윤만을 추구하는 수입상들의 무차별적 수입을 부추기며 우리 농어업의 생산기반과 농민들의 영농의욕을 강타하여 파괴화 시켰기 때문이다. 농어민들의 농정에 대한 불신이 커졌고 국민들의 농업·농촌에 대한 본질적 가치와 식량안보, 식량주권에 대한 인식도 점차 매몰되어 가고 있다. 뿐만 아니라 농업의 생명·생태·자연·환경 보존적 중요성

과 지속가능한 생산체계의 확립 등 농업의 다원적 가치에 대해서도 눈뜨지 못했다. 농식품 안전사고의 빈발문제는 이러한 인식에서 파급된 필연적 결과이다.

미국, 캐나다, EU 등 선진국들은 식량주권 확립이라는 차원에서 보아도 식량자급률이 모두 100%가 넘는다. 뿐만 아니라 지속가능한 생산구조 확립 차원에서의 친환경농업도 크게 발전되어 있다. 우리의 농산물 자급률은 23%에 불과하다. 쌀을 포함한 식량자급률은 27%이지만 쌀을 제외한 식량자급률은 5%다. 그러면서도 가장 중요한 쌀의 지속적인 생산보장정책 하나도 확립하지 못한 채 수입개방으로 몰리고 있는 상태이다.

2) 정책대안

① WTO 신자유주의 체제가 초래한 농업·농촌·농민 문제의 인식 전환

WTO체제가 우리의 농업, 식량 문제에 대한 국민인식에 미친 영향은 지대하다. 인간과 자연·생태·환경과의 어우러짐과 건강한 먹을거리 생산과 확보를 통한 식량안보의 조화에서 오는 승화된 삶의 질 제고에 대한 중요성보다는 경쟁과 효율성, 자본의 활용가치와 이윤극대화 등과 같은 세속적 이념을 추구하는 쪽으로 점점 더 기울어가고 있다. 이것은 곧 국제무역기구(WTO)와 이를 절대적으로 뒷받침하고 있는 다국적 글로벌 농기업들과 농산업 독과점 지배를 통해 세계지배를 꿈꾸고 있는 농업강대국들의 전략이기도 하다.

우리 사회의 신자유주의 경제정책 기조와 경제지상주의 정책의 팽배는 농업부문의 시장 실패에 대한 대책이 소극적일 수밖에 없고, 농업의 다원적 기능과 식량안보에 대한 인식이 계속 낮아져갈 것을 예견 할 수 있다. 인식의 전환이 필요하다. 신자유주의의 세계화가 궁극적으로 추구하는 가치는 경쟁력지상주의와 물신주의이며 이는 결국 자본의 세계지배논리일 뿐이라는 것을 인식해야 한다. 이는 사회 보편적 가치의 혼돈과 인간소외의 문제를 야기 시키며 결국 농업·농촌의 본질적 가치를 매몰시키게 되고, 농지나 토지는 투기의 대상으로 전락하며, 먹을거리의 안전문제는 우리국민 뿐만 아니라 인류전체의 문제로 심각해 질 것이기 때문이다.

이러한 신자유주의 세계화의 한계를 극복하기 위해서는 농업문명의 회복이 필요하다. 예컨대, 로컬푸드 운동, 친환경농산물의 학교급식운동, 생활협동조합운동, 지역공동체운동 등 지역적인 것에서부터 농어촌 어머니티 자원의 활용과 보존, 귀농·귀촌운동, 친환경 유기생태 농업의 확산, 식량자급률의 제고, 주식자급기반의 확보, 주요농산물의 품목별 조직화를

통한 경쟁력제고 등 거국적인 운동에 이르기까지 할 일이 많다. 이러한 움직임은 지금은 작아 보일지 모르지만 인류의 미래를 위해서는 꼭 가야할 길이며, 우리의 농업·농촌·농민 문제와 국민의 건강한 먹을거리 해결의 가능성을 제시할 수 있는 열쇠가 될 것이다.

② 농정철학의 정립

농산물 시장의 개방화는 앞에서 논의한 바와 같이 세계 각국의 식량문제를 더욱 악화시켰다. WTO체제가 1995년 출범한지 14년이 지난 2009년 현재 엄청난 식량과동을 겪고 있는 것은 개방화와 세계화가 몰고 온 비극이다. 이러한 상황에서 우리의 식량안보, 식량주권 확보를 위한 농정방향은 본질적 가치인 식량자급률의 회복 내지는 유지이며 국민의 안전한 먹을거리 제공과 친환경농업의 기반구축이다.

그 다음은 우리농업의 다원적 기능을 극대화시켜 농어민과 농어촌의 삶의 질을 높이고 도시민들의 아늑한 고향 쉼터로서 전통문화와 정서함양의 공급기지로서 역할과 기능을 다할 수 있도록 농어촌 다운 지역개발과 농어촌 토착산업의 개발이 필요하다.

독일이나 오스트리아, 스위스 등 유럽의 주요 국가들은 농업의 본질적 기능인 식량안보를 유럽연합 차원에서 구축해 내었다. 먹을거리의 안전성에 심혈을 기울이고 있으며 환경과 생태보전을 위한 정책은 세계를 선도하는 수준이다. 농업, 농촌의 다원적 기능과 사회 정책적 가치에 대한 일반국민들의 깊은 이해를 바탕으로 강력한 농정을 추진하고 있는 것이다. 물론 유럽도 WTO체제에서 자유로운 것은 아닐지라도 적어도 농업의 본질적 가치와 다원적 기능을 극대화시키기 위한 기본철학과 농정방향은 변함이 없고 이를 바탕으로 한 농정을 추진하고 있음은 명백하다.

그 대표적인 사례로서 독일의 경우를 보면 정부가 앞장서서 농업, 농촌의 중요성을 조목조목 국민에게 알리고 있다. 식량자급의 중요성을 강조하여 일정한 규모의 농지는 계속 생산이 가능한 농지로 유지되어야 하며 이를 위해 필요한 영농인력도 일정한 숫자가 농업에 종사하도록 해야 하고 이들이 농업으로 평균이상의 경제생활을 영위해 나아갈 수 있도록 하기 위해서는 농업생산소득만으로는 어려우니 생산한 것을 스스로 가공하고, 저장했다가 비쌀 때 팔며, 소비자들과 직거래를 하도록 하여, 거기에서 소득을 올릴 수 있도록 하는 정책을 펴고 있다. 그러기 위해서 농민의 품목별 협동조합을 언제든지 허용하여 기초조합을 모두 품목조합으로 만들어주었고 품목조합의 규모화를 위한 지역별 품목연합체결성을 장려함으로써 유럽연합체까지 만들어져 있다.

또한 농업, 농민의 어려움을 국민에게 적극적으로 알리고 있다. 이러한 맥락에서 정부는 아무리 자국의 농업경쟁력을 향상시킨다 하더라도 상품으로서 분명히 한계가 있다는 사실을 직시하고 있기 때문에 국민들에게는 '경쟁력을 높이면 자국의 농업이 세계시장에서도 경쟁력이 있을 수 있고, 농민들도 이제는 스스로 경쟁력을 높여야만 살아 남는다'는 식으로는 국민들에게 절대 말하지 않는다는 사실이다. 농업을 단순히 상품만을 생산해내는 산업적 의미로만 파악하고 있지 않기 때문이다.

유럽의 환경농업 즉, 유기 생태농업은 단순히 안전하고 질 좋은 농산물을 생산하여 부가 가치를 높이는 정도의 개념이 아니다. 농민의 소득증대에 기여하고, 소비자에게 안전한 농산물만을 제공하는 소극적인 개념의 유기농업만을 추구하는 것이 아니라 자연, 생태, 인간이 어우러지는 '공존'의 개념이라는 사실이다. 자연이 보존되고 생태환경이 살아 역동하며 인간이 인간답게 살아가려는 노력의 일환으로 유기농업, 생태농업이 이루어진다는 사실이다. 따라서 정책도 이러한 정신과 이념을 어떻게 살려 낼 것인가에 대하여 고민하고 있다.

유럽도 개방화시대를 맞이하여 우리와 같은 어려움을 겪고 있지만 그 어려움을 넘기려는 농정의 철학이 우리와는 다르다. 경쟁력이나 시장이니 하는 신자유주의적 가치가 아니라 농업, 농촌의 다원적 기능 즉, 자연, 생태, 농업, 인간이 함께 어우러지는 '공존'의 철학을 기저로 한다는 점을 높이 평가해야 한다.

따라서 농업부문 무역 자유화의 문제점을 극복하기 위해서는 신자유주의적 농산물 무역 자유화는 지양해야 하며, 세계 각국의 식량안보와 식량주권은 존중되어야 한다. 선진 농산물 수출국의 보조금은 감축되어야 하며, 토빈세 신설도 고려할 수 있고, 선진국들의 도의적 차원에서의 개도국 원조는 물론 농업기술의 이전 및 보급도 강력히 추진되어야 한다. 농업, 농촌에 대한 투자 및 지원도 확대해야 하고, 농산물을 이용한 바이오 연료개발은 신중해야 하며, 식량수출국의 수출규제도 해제하거나 매우 제한적이어야 한다.

우리로서는 농업, 농촌의 본질적 가치에 대한 인식을 확고히 하고, 특히 정부, 국회, 언론, 학계 등 지도층의 농업문제 인식의 전환이 필요하다. 신자유주의 경쟁력지상주의를 무분별하게 농업부문에 적용해서는 안되고, 식량안보, 식량주권의 중요성을 인식해야 하며 지속가능한 친환경 유기·생태 농업으로의 전환이 필요하다. 무엇보다 농업, 농촌, 농민 문제의 해결은 정책의 개입이 필연적이므로 올바른 농정철학의 정립이 필요하다.

③ 식량안보와 식량주권의 확립

우리는 우리 나름대로의 농식품 안전을 위한 조치들을 취해야 한다. 농식품 안전을 위한 근본적인 대책은 가능한 한 국내 농어업의 자급률을 높여 나가야 한다. 식량수급 목표와 논면적의 유지 목표를 설정하는 것은 국가와 민족의 존립을 위한 최소한의 주권이며, 식량안보와 농업의 다원적 기능을 유지해야 한다는 당위에서 출발해야 한다. 식량주권의 확보와 식량안보를 위한 농업정책은 필수적이다. 국제 농산물시장의 불안요인은 전쟁의 위협을 포함하여 생태학적 위협, 농작물과 가축의 질병, 방사능 오염, 유전자조작과 변형된 농산물, 농산물수급의 변화 등 다양하게 나타나는데 식량안보는 이 같은 위협에 대한 종합적 보험차원으로 이해되어야 한다.

지속가능한 친환경 유기생태농업으로의 전환은 필수적이다. 유기생태농업은 단순하게 안전하고 질 좋은 농산물을 생산하여 부가가치를 높이는 정도의 개념이 아니라 자연과 생태와 인간이 어우러지는 ‘공존’의 개념으로 자연이 보존되고 생태환경이 살아 역동하며 인간이 인간답게 살아가기 위해서는 필수적으로 복구되어야 할 유기생태농업으로 정의되어야 한다.

뿐만 아니라 농지의 최대한 보존이 전제되어야 한다. 우선 우리의 주식인 쌀농사의 보전을 위해 논농사만 하면 평당 일정액의 지하수보전비용(지하수 생성량의 45%차지)과 홍수조절비용, 국토관리비 등을 지급함으로써 쌀값을 낮추어도 농사가 가능하게 하는 정책의 개발, 기타 식량작목(밀, 콩, 잡곡, 사료작물 등)을 재배하도록 유도하는 정책이 개발되어야 한다.

근본적으로 식량안보와 식량주권의 확보를 위한 농정정립 방향은 농업개방에 대응한 안보수준의 식량자급률 유지와 국민식품의 안전성 보장을 위한 생태·유기농산물의 확보 및 유기농업의 확산이 시급하다. 이를 위해 우리는 ‘지속가능한 친환경 유기 생태 농어업’의 발전과 유지에 총력을 기울여야 할 것이다.

제2절 환경농업과 식품안전

1) 현황과 문제

광의적 의미의 환경농업은 자연생태 적응과 환경보호란 생태적 의미와 소농경제의 활성화

화란 경제사회적 의미 그리고 안전과 건강의 근원으로서 생명산업적인 의미를 가지고 있다. 또한 인간중심의 미래지향적인 Bio-농업으로서 WTO/FTA를 극복할 수 있는 세계적인 대안농업이다.

국내의 환경농업은 지난 10년 동안에 역동적인 발전을 이루어 왔다. 이러한 급속한 발전은 소비패턴의 변화와 함께 농산물시장 개방화에 따른 대안농업으로서 차별화된 고품질의 농산물생산을 추구하여 왔기 때문이다. 농업환경의 국내외적 변화에 적극 적응하고 환경을 보호하여 건강하고 안전한 농식품을 공급하기 위하여 친환경유기농업으로의 전환이 요구됨에 따라 정부는 1998년 친환경농업육성법을 제정하였으며 이를 근거로 한 지원육성촉진정책이 친환경농업발전에 크게 작용하여 왔다.

제1차 친환경농업육성 5개년 계획(2000~2005)에 이어 2006년의 제2차 친환경농업육성 5개년 계획은 자연순환형 친환경농업체계 구축과 함께 “2010년 친환경농산물 10% 확대” 목표를 설정하여 추진하고 있다. 이에 따라 친환경유기농업으로의 전환이 빠르게 진전되었으며 정부의 지원사업을 통하여 친환경유기농생산량은 2000년 35,406톤에서 2007년에 1,785,874톤으로 약 50배 이상이 증가되어 왔다. 그러나 이렇게 증가된 친환경유기농산물은 친환경유기농 생산조직들의 영세성과 조직의 취약성으로 유통 및 판매 애로가 심각하게 제기되고 있으며, 이에 따라 과잉물량과 가격압박이 나타나고 있는 실정이다.

그동안 WTO의 농산물시장개방 방침에 대응하여 과잉농산물공급을 감소시키고 농업에 의한 환경오염을 최소화해야 한다는 절박한 필요성으로 유럽을 중심으로 전 세계적으로 Bio-농업이 붐을 일으켜 왔다. 유럽의 Bio-농업육성 및 촉진 사업은 정부 주도로 Bio-농업으로의 전환지원 사업과 생산-소비의 균형육성사업을 성공적으로 이루어 왔다. 1990년도 초 이미 도입기에 진입한 유럽의 경우 2015년 까지 농지면적 기준 Bio-농업비중의 목표를 15~30%까지 설정하고 성숙단계의 육성 지원정책을 수행하고 있다.

이러한 발전의 원동력은 소비자들의 식품안전성에 기초한 고품질의 농식품에 대한 높은 구매력이 잠재되어 있었기 때문이며 잠재된 수요를 활성화하기 위하여 투명한 생산, 유통, 가공 및 판매체계를 적기에 확립했기 때문이다. 이것은 소비자들의 신뢰를 크게 향상시켰으며 친환경, Bio-농업 실천농가의 소득증대는 물론 농업환경자원의 관리 보호 및 동물복지에도 기여하고 있다.

그러나 우리나라는 생산-가공/유통-소비 공급체계의 미비와 불안정성, 생산중심의 집인 증시시스템과 다단계 인증표시제(유기농, 무농약, 저농약), 친환경에 저농약을 포함시키는 모

순된 제도적 조치 등에 따른 소비시장의 혼란으로 어려움에 처해 있는 상태이다. 저농약의 이름으로 농약농산물이 친환경판매대에 올라 유기농과 함께 진열되었고 친환경농산물의 양적 증가로 인한 품질저하 등은 소비시장의 신뢰성을 낮추고 구매가능성을 제약하는 등 늘어나는 소비자의 웰빙-수요 욕구를 충족시키지 못하였다. 그 결과, 국내 친환경유기농산물과 잉현상과 해외 Bio-농식품의 수입증가현상이 동시에 나타나 국내시장의 잠식과 가격하락 위험은 커지고 있는 실정이다.

또한 농촌노동력의 부족 및 유기농기술의 제약성, 유통기반의 취약성과 친환경 농산물을 저농약 중심으로 만드는 등 이로 인하여 유기농업발전을 저해하고 위협하는 요인들이 산적하게 되었다. 이러한 친환경농업의 문제는 무엇보다 정부의 육성정책이 저농약의 애매한 친환경농산물 편입과 환경농산물의 생산-유통-소비의 균형적 발전을 위한 투융자지원을 효과적으로 이루지 못하고 생산중심의 정책에 집중되었기 때문이다.

2) 정책대안

① 환경농업의 당면과제

지금 우리나라의 아토피성 피부염 환자와 알레르기성 질환자 등 환경성 질환자 수는 2003년 649만 명에서 2007년에 794만 명으로 매년 증가하고 있으며 그 원인으로는 농약오염과 비료과용, 불량식품첨가물 등에 의한 불량한 음식이 가장 큰 원인으로 나타나고 있다. 저능이나 신체불구아의 출산도 늘고 있고 젊은이들의 정자수도 줄어들어 아기를 가지지 못하는 부부도 늘어나고 있는 등 건강하지 못한 먹을거리의 피해가 심각해지고 있는 상태이다.

더구나 우리는 국민이 필요로 하는 농산물의 70%이상을 수입에 의존할 수밖에 없는 실정이며 대부분의 수입 농산물과 식품들이 값싼 저급먹을거리로 들어오고 있어 문제가 심각하다. 또한 최근에는 글로벌 농기업들의 유전자조작농산물 확산과 품목독점(카데고리 킬러) 공급으로 믿고 먹을 농산물, 식품의 구분조차도 어려운 형편이다.

환경농업의 과제는 이렇게 국민건강을 위협하는 먹을거리 공급에 원인을 제거하고 친환경농업과 환경농산물생산의 기반을 조성, 정착시키는 것이다. 농약을 쓰지 않거나 화학비료 까지도 쓰지 않는 무농약 유기농업의 기술발전과 확산을 유도하고 지원하는 것이다. 나아가 자연환경 및 동물보호와 밀접하게 연계되어 유리한 조건을 가진 환경농업을 통해 생태계와 자연자원을 보호하며 농촌의 휴양기능을 활성화하고 인간의 다양한 건강수요를 충족시킬 수

있는 새로운 발전방안을 모색해야 한다.

오늘날 소비시장에서 소비자들은 어떤 식품을 믿을 수 있는지 그리고 어떻게 농식품들이 생산 가공/유통되어지고 있는지에 대하여 확신을 갖지 못하고 있다. 광우병과 구제역파동, 환경호르몬의 만연 등으로 농식품 안전성에 대한 소비자의 불신이 고조되고 있다. 소비시장에서는 건강하고 안전하며 고품질의 농식품을 기대하고 있으며 유기적 농작물생산과 축종에 적합한 사육관리를 통한 유기축산물 공급과 생산-유통-소비까지 유통공급체계의 투명성을 요구하고 있다. 따라서 식품안전성을 제고하기 위해서는 환경농업에서 국제적 식품표준 규격을 준수하고 있는 유기농업으로의 정책전환과 이에 따른 생산과 가공, 검사와 인증표시 등에 대한 법적 제도적 장치를 정비 강화하여 식품 안전성과 고품질을 보장하고 농장에서 식탁까지 모든 생산 및 유통과정을 투명하게 구축하는 생산·유통 이력추적제도를 도입해야 할 것이다. 이러한 조건을 충족하기 위한 당면과제는 다음과 같다.

- 생산중심의 다원화된 검인증제도(유기농, 무농약, 저농약)를 가공/유통과 연계한 유기농으로 단일화된 검인증 제도로 개선하여 식품안전성 제고, 생산과 유통 및 소비시장의 신뢰성과 투명성 제고
- 다원화된 유통기반과 협력조직을 구축하며 유통 및 판로분야의 리더 양성
- 유기농업으로의 전환촉진사업 강화와 생산-유통-소비의 균형적 투융자지원
- 대형유통업체들의 친환경시장의 지속경영 및 그린마케팅 확립지원
- 유기농업전문 인력양성 및 교육·컨설팅과 연구사업 지원
- 유기농업에 대한 정부와 관련단체의 적극적인 커뮤니케이션활동 등이다.

② 정책 개선 방향

환경농업은 우리국민의 생활 및 문화수준의 향상과 함께 증가하고 있는 건강식품수요에 대응하는 무농약, 유기농업의 확대와 친환경농산물의 소비확대를 위한 정책수단을 강구해야 한다. 우리는 지금 친환경농업의 원활한 생산 활동과 신규진입을 위한 환경농업기반조성, 친환경농수산물의 소비자 신뢰와 소비확대를 위한 유통질서 확립과 품질관리체계의 확립이 시급하다.

독일은 친환경농업기반조성의 하나로 모든 공원이자 공한지는 물론 가로수까지도 과실수를 50%이상 심도록 연방정부가 국토의 녹화방침을 공표하였다. 그 결과 사과나무가 가로수로, 자두나무와 왕벚나무가 농경지의 경계수로, 살구와 매실 등 수많은 과실수가 곳곳에

심어 졌고 이제 벌레들이 과수원으로만 몰려들지 않는다. 유기농업 중에 가장 어려운 것이 과수농업이라지만 이렇게 되면 가장 쉬운 농사가 될 수 있다. 그 외에도 직접적으로 유기농 자재의 연구개발과 보급지원 유기농업기술의 연구와 지도 등 정부의 친환경 유기농업을 위한 직간접적인 지원방법은 많다.

환경농업의 정책적 의미는 자연생태환경의 보존과 이미 파괴된 환경의 복구·유지를 통한 삶의 질 향상과 지속가능한 농업생산체계의 확립이다. 건강한 자연환경을 유지함으로써 도시민의 휴식공간으로, 인류의 활력요소이며 산소공급기지로, 풍부한 동식물·생물자원의 터전으로서 풍요로운 사회를 뒷받침 하는 것이다.

환경농업의 중심인 유기농업의 발전과 확산을 위해서는 친환경 유기농에 대한 소비자들의 인식이 중요하므로 친환경농업의 현장과 도시소비자를 연결하는 도농교류, 체험교육사업의 확산과 이를 위한 체험농장개발, 체험프로그램 개발 등을 지원할 필요가 있다.

제도적으로는 친환경유기농산물에 대한 소비자들의 신뢰회복과 소비확대를 위하여 선진 유기농업국들과 동등한 수준의 유기농, 친환경농업인증제도와 검증체계를 갖추어야 할 것이다. 특히 농약을 쓰면 적거나 많거나 친환경농산물의 범주에 들지 못하는 것이므로 저농약을 친환경으로 포함시켜온 잘못된 관행을 시급히 바로잡아 소비자들의 불신의 씨앗을 없애야 한다. 우리나라의 인증제도는 현재 유기농과 친환경농산물 범주에 무농약, 저농약을 포함하고 있어 소비자의 혼란을 초래하고 구매 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 유기농식품시장의 신뢰성을 향상시키고 건강식품 이미지의 브랜드화를 촉진하기 위해서는 유기농인증으로 단일화해야 한다. 유기농인증은 투명성과 안전성 그리고 신뢰성 제고 이외에도 유기농식품의 스캔들 방지목적이 있다. 따라서 인증기관의 생산, 유통, 가공 등의 분야별 전문인증기관 육성이 필수적이다.

이외에도 제도적으로 소비자들의 신뢰를 확립시키기 위한 원산지표시제나 지리적표시제와 생산이력제, 향토지적재산권보호법 등의 정비강화는 유명브랜드를 만들고 건강농산물, 건강식품의 이미지를 높이는 중요한 도구가 된다.

정책적으로는 환경 및 자연보호, 지역특성화 그리고 농식품 수요시장 변화에 상응하는 고품질의 안전농산물 공급과 개방화시장에서의 농업경쟁력을 향상시키기 위하여 유기농업전환 촉진사업을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 유기농으로의 전환기간(약 3년) 동안 실천농가들에게 생산량 감소에 따른 소득보전과 환경오염저감 기능에 대한 보상 등을 통해 일정기간 지원 육성하는 정책의 도입이 요구된다.

유기농업 경영인은 유기농업기술 외에도 새로운 시장개척을 위한 홍보와 유통능력, 유통기업과의 협상능력, 환경농업실천에 대한 강한 의지와 인내심이 요구된다. 이와 같은 경영능력의 배양과 전문성의 함양을 위해서는 체계적인 지도 교육과 훈련 등의 지원정책도 필요하다.

그 외에도 생산과 가공, 저장, 유통판매를 연계시키기 위한 품목별 협력과 네트워크 구축의 촉구와 지원, 위와 같은 경영과정의 성공적인 수행과 개발을 위한 컨설팅 전문기구나 협력업체의 양성, 생산 및 유통의 조직적 협력체계 구축, 체계적인 소비자홍보활동 전개 등 친환경농업육성을 위한 정부의 관심과 직간접적 지원은 친환경유기농의 기초 확립과 기반조성을 위해 시기적으로 매우 긴급하다. 이를 위한 관계당국의 투융자는 각 지역의 균형발전과 품목별 연계성 강화를 위하여 배분되어야 하며, 특히 취약한 친환경 농수산물, 식품의 유통과 가공부문의 지원과 컨설팅 및 연구분야에 집중 지원할 것이 요구된다.

제3절 농산물 유통구조의 개선

1) 현황과 문제

농수산물 유통구조의 문제는 농수산업의 국제 개방으로 국제적인 유통구조 문제와 국내 유통구조의 취약성으로 대별할 수 있다. 글로벌 농기업들의 품목별 독점화는 그 품목의 유통망을 장악하는 것에서 부터 시작된다. 모든 농산물은 자기가 좋아하는 기후풍토가 있어 그곳에서 재배를 하면 가장 맛있고 품질도 좋은 것을 비용을 적게 들이면서도 많이 생산할 수 있다는 소위 적지적작(適地適作)의 원리가 적용되는 산업이어서 그 품목의 적지를 점령하고 유통망만 장악하면 어느 누구도 도전할 수 없는 것이 농산업이기 때문이다. 이와 같은 특성을 이용하여 특정 품목의 유통망을 장악하면서 생산적지의 농장을 개발하거나 사들여 확보함으로써 품목독점기업으로, 소위 카테고리킬러로 군림하고 있는 국제 농기업들이 생기게 된 것이다.

이것을 보고 힌트를 얻은 강대국들은 세계를 영원히 지배하기 위한 수단으로서 생명산업인 농산업의 주요 품목별 지배전략을 글로벌 농기업들을 이용하여 추진하게 된 것이다. 이렇게 생겨난 카테고리킬러들의 유통망은 저개발국과 유통망 취약국들의 시장질서를 재편하는

데 까지도 관여하면서 그들의 확고한 유통장악 능력을 키워가고 있으며, 그러기 때문에 국내의 유통문제만을 가지고는 지금의 개방된 국내시장 질서개편과 유통개혁을 이루기는 어렵게 되어있다.

UR협상을 주도했던 GATT나 이를 기초로 만들어진 WTO도 결국은 이와 같은 글로벌 다국적농기업들과 세계지배를 꿈꾸는 강대국들의 전략적 개념이 지배하고 있는 것이다. 그래서 현재 DDA협상이나 FTA협상에서 농산업분야는 다른 산업분야보다도 협상반대가 강하고 강대국들의 주장은 적극적이며 치밀한 것이다. 다국적 글로벌 농기업들은 이미 농산물의 국제유통망을 거의 장악하고 있어 이들의 유통망 장악의 다음단계인 국내소비시장의 장악전략에 공을 들이고 있는 상태이다.

최근 국내 소비시장을 장악해 가고 있는 대형 할인마트기업들은 농산물이나 농가공 식품 까지도 자사브랜드(PB브랜드)로 개발하여 지리적표시제나 생산자들의 고유브랜드를 없애고 기업브랜드(PB)를 선호하도록 길들이고 있으며 대부분의 소비자가 교육이 되고나면 카테고리 킬러기업들의 값싼 농산물과 식품들로 이를 대체시켜 이윤을 극대화 시키려는 계획을 키우고 있다. 이러한 유통사업에는 국민에게 친숙해진 국내기업들도 적극적으로 참여하고 있으며 따라서 국제적인 카테고리 킬러 기업들의 세계지배계획은 빠르게 성과를 거두어가고 있는 상태이다.

이와 같은 세계적 변화를 심각하게 보지 못한 채 우리는 지금 농업의 국제경쟁력을 높이지 못하는 품목은 포기하거나 줄여가야 한다는 논리를 내세우고 있는 상태다. 지금까지 농업에의 투자가 그토록 많았지만 경쟁력이 생긴 것도 별로 없고 앞으로도 큰 기대를 걸기 어렵다는 논리다. 농산물 유통부문에의 투자도 계속 해 왔지만 크게 개선된 것으로 보이지 않는다. 그런데 최근에는 대형유통기업들의 농수산물취급과 농수산 식품 등등의 자사브랜드(PB브랜드) 참여가 확대 되면서 다국적기업들의 값싼 농수산물, 식품들의 국내시장 진입 분위기는 점점 더 유리하게 되어가고 있는 상태이다. 이제는 대형할인마트들이 지방의 소도시까지도 진출하여 소비시장을 장악해 가고 있기 때문이다.

농산물의 산지 유통문제도 소비시장에 못지않게 어려운 문제들이 쌓여 있다. 효율적 산지 유통체계 구축의 가장 큰 문제점은 영농규모 및 유통규모의 영세·분산성에서 기인되고 있다. 전국 농가당 경지면적은 1.45ha이며, 과일농가의 경우는 62.3%가 0.5ha 미만이고, 채소농가의 경우 영세성은 더욱 심하다. 영농규모의 영세성은 출하규모를 포함한 유통규모의 영세성으로 나타나 단위당 유통마진 증대의 주요 요인으로 작용하고 있으며, 표준·규격화를

저해하는 원인이 되고 있다.

소규모 영세농이 유통의 규모화를 추구하기 위해서는 공동출하 형태가 정착되어야 하나 공동출하가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 통계자료에 의하면 2007년도 전국 농수산물도매시장 거래물량의 51.7%가 공동출하이며 나머지 물량은 개별출하 또는 수집상 출하로 나타났다. 그러나 공동출하 물량도 단순한 공동수송 단계가 대부분을 차지하고 있으며, 공동선별이나 공동계산이 수반된 공동출하 비중은 매우 낮은 실정이다.

산지단계 유통개선 of 가장 중요한 선결과제는 표준·규격화로서 그 동안 정부의 투자와 노력이 있었지만 아직도 표준·규격화와 물류표준화 수준의 저위, 수확 후 관리기술의 미흡, 저온유통시스템의 미구축 등이 유통단계의 고비용 구조 요인으로 작용하고 있다. 1990년대 이후 정부는 농산물 유통개선을 위하여 산지유통시설을 집중적으로 확충하고, 산지협동조합을 중심으로 지속적인 산지유통개혁을 추진하고 있다. 산지유통시설은 유통기능을 단순 출하기능에서 상류와 물류기능을 종합화한 산지유통센터와 저온저장고, 집하장, 선별장 등이 있다. 2007년 현재 정부지원 산지유통센터는 236개소가 건립·운영되고 있다. 산지유통시설은 공동 집하, 예냉 및 저온저장, 공동선별·공동출하를 통해 상품성의 향상, 출하물량의 규모화, 출하시기의 조절, 출하처의 다양화, 공동계산 및 브랜드화의 진전 등 많은 효과가 나타나고 있다. 그러나 산지유통시설은 지원 자금이 소규모, 단기간에 집중되어 있고, 시설의 가동률이 낮으며, 낮은 수익성과 수확 후 관리체계의 미구축 등 문제점을 나타내고 있다.

생산보다는 유통의 중요성이 커짐에 따라 작목반, 영농조합법인 등 소규모 생산자조직이 유통의 전문성과 규모의 경제성 문제를 도외시하고 산지유통과 심지어 소비유통에까지 참여함에 따라 산지 출하조직 간 수평적 경쟁이 치열해 지고 있다. 즉, 유통경로 상 직접적인 수요자로 비중이 커져 가는 대형소매유통업체의 독과점적인 구매력에 비해 판매자 교섭력이 상대적으로 약해지고 효율성이 저하되고 있다. 소수인원인 작목반, 영농조합법인 심지어 개별농가가 개별 출하함에 따라 수송단가 등 유통비용이 늘어나고, 규모화·체인화 되어 가는 대형유통업체나 대량수요처에 대해 거래교섭력이 떨어지고 있다. 소매업체의 대형화와 구매력 강화를 제한하여 완전경쟁 시장구조를 만들기 불가능한 현실에서, 출하조직을 규모화하여 수직적 대응력을 강화하지 않은 상태로 단순히 대형소매유통업체와 산지 생산자조직 사이의 직거래를 확대하는 유통정책은 자칫 영세출하조직들 간 출하경쟁, 납품경쟁만을 유발하여 결국 생산자 판매가격 인하 압력과 가격 착취를 초래할 것으로 판단된다.

농산물 유통의 효율성 제고는 불필요한 단계의 축소와 물류개선을 통해 물류비용을 줄이

는 것이 중요하다. 농산물의 물류비 절감은 효율적인 물류체계의 구성을 통해서 가능하며 효율적인 물류체계의 구성은 농산물이 산지에서 소비지에 이르기까지 물류의 산지, 도매, 소매의 각 단계에서 장애요인이 없어야만 가능하다. 이와 같은 의미에서는 생산자 조직과 소비조직 간의 직거래체계는 바람직하나 영세성과 물류체계의 미비가 문제이다.

이에 반해 최근의 신유통업체는 단순한 전통적 유통기구에 비해 다양한 유통기구가 참여하여 유통경로의 다원화를 실현하고 산지조직, 대형유통업체, 소비자 유통기구 등 유통참여 주체의 규모화, 체인화, 조직화로 시장구조 및 거래방식의 변화를 주도하고 있다. 거래대상 상품도 비규격품 위주에서 점차 표준화되고 차별화된 규격품 위주로 변화되고, 물류효율화를 주도하고 있으며, 유통정보화의 급진전으로 거래쌍방의 유통정보의 동시적 확보가 가능하고, 전자상거래가 증가하는 추세이다. 농산물 유통에서 비중이 큰 대형유통업체는 슈퍼마켓, 백화점과 함께 1990년대 중반 이후 도입된 대형할인점이 대표적이다. 그러나 이들의 농수산물시장지배는 수입농산물의 국내지배와 직결되는 다국적 농기업들과 카테고리 킬러들과의 합작위협이라는 문제점을 가지고 있어 산지물류지배를 통한 생산자 종속화의 우려를 키우고 있다.

생산자와 소비자의 직거래가 소비조합이나 생활협동조합으로 직접연결 될 수 있는 여건을 갖추지 못한 우리나라의 직거래는 대부분이 소비지시장을 장악하고 있는 대형 할인마트들과의 거래로 이루어지고 있기 때문이다. 생산과 소비의 조합 간 직거래가 확대되는 바람직한 직거래유통의 확산을 위해서는 소비조합의 육성이나 소비조직의 확산을 지원하고 육성하는 정책적 노력도 필요하다.

2) 정책대안

다국적 농기업들과 품목별 카테고리킬러들의 먹을거리 유통을 통한 세계지배 전략에의 대응방안은 우리 농업정책의 주요과제이며 유통부문만의 문제는 아니다. 그러나 먹을거리의 유통문제가 결정적인 역할을 한다는 점에서 매우 신중하게 정책적 대응방안을 모색해야 한다.

농수산물, 식품유통의 효율만을 생각하면 신유통체계(대형 할인마트형)가 유리하지만 국민의 안전한 먹을거리, 자급수준의 향상, 식량안보 등을 고려할 때는 생산자들의 품목별협동조직화와 도시소비조직 간의 다양한 직거래유통의 활성화정책이 매우 중요하게 대두 된다.

독일이나 유럽처럼 협동조합들이 먹을거리의 산지유통과 소비자유통의 대부분을 차지하

고 그들 간의 직거래방식이 지배하게 되면 가장 합리적이지만 이는 협동조합의 기능과 구조 재편이 전제되기 때문에 또 하나의 큰 과제가 된다. 현재의 상황에서도 중요한 것은 대형할인마트와 국제유통기업들이 확대적용하고 있는 PB브랜드는 먹을거리의 적용을 지양하도록 하는 것이다. 먹을거리는 인간의 생명산업이므로 확실한 건강식품으로 품목별, 지역별 자기브랜드를 가지고 거래하며 가능하면 순환농업의 기반을 살리는 “신토불이”정신으로 자급률을 높여가는 직거래를 장려해 나아가야 할 것이다. 농어민들이 품목별조직화와 협동으로 자기브랜드를 만들어가는 것은 우리 농업을 영원히 살리는 길이며 당장의 유통효율화를 위한 대형유통업체의 유통독과점화는 농업을 종속시키는 결과가 될 것이기 때문이다.

산지유통에서 농산물의 표준·규격화는 중요하다. 이는 유통정보의 정확성과 가격효율성 제고, 물류비용의 절감, 효율적·현대화 된 경영기법의 도입, 소비자 지향적 상품화 등을 위한 핵심적인 정책과제가 되어야 한다. 산지의 표준규격화 진전과 브랜드화 추진은 반드시 영세한 산지농협이나 영농조합법인 단위가 아닌 품목별로 전문화·규모화 된 산지유통센터를 중심으로 이루는 것이 합리적이다.

표준·규격화와 브랜드화가 효과적으로 유통개선에 기여하기 위해서는 유통의 출발단계인 산지에서부터 표준·규격화와 브랜드화가 이루어져야 한다. 그러나 생산 및 출하규모가 영세하고 생산자간 상품의 품질격차가 심한 상태에서는 그 시행이 불가능하다. 즉, 농산물을 표준·규격화 하고 브랜드화 하기 위해서는 생산·출하량이 어느 정도 규모화가 이루어져야 하며, 생산을 전문화하고 단지화함으로써 생산을 규모화 하고 규격 외 제품 처분이나 과잉물 처분을 위한 가공산업을 확대해야 한다.

또한 디지털 유통기반 구축과 유통정보 확충을 위해 전자상거래가 요망된다. 전자상거래는 B2B 위주의 정책전환과 지원이 바람직하고, 디지털 유통기반 구축과 투명한 유통을 위해 종합적인 정보체계 구축이 필요하다.

생산자가 시장 유통환경 변화에 공동으로 대처할 수 있는 산지유통시설의 운영주체로서 건설한 산지협동조합이 육성되어야 하며, 현장에서 실질적으로 생산뿐만 아니라 가공, 저장, 유통활동을 수행할 규모화 된 품목별 협동조합 및 영농조합 등이 육성되어야 한다. 특히 생산의 전문화가 불가피하게 이루어질 전망이며, 점차 시장구조가 소비자 지향적으로 바뀌고, 소매점이 대형화·체인화 됨에 따라 시장의 권력구조가 소매점 중심으로 전환됨으로써 소매점의 납품 요구조건은 더욱 까다로워지고 있다. 이에 대응한 생산자조직의 시장교섭력을 보다 강화할 필요가 있다. 따라서 품목별 생산자의 협동조직화는 긴요한 과제이다. 산지유통센

터의 낮은 가동률과 원료확보의 어려움을 극복하기 위해서는 품목조직을 통해 원료농산물을 확보하는 것이 유리하며, 이를 위해 산지협동조합 간 사업연합은 물론 품목에 따라서는 전국 단위의 품목별 연합조직의 설립도 추진할 필요가 있다.

산지유통개선의 기본목표는 농산물의 표준규격화·브랜드화이며, 이를 위해서는 생산의 전문화·단지화가 필요하며, 표준규격화·브랜드화에 필요한 작업을 수행할 추진체로서 농산물 산지유통센터의 건설과 효율적 운영이 요구된다. 농산물 산지유통센터의 운영을 위해서는 운영주체로서 협동조합을 비롯한 영농조합법인과 같은 생산자조직이 건설하게 육성되어야 하며, 생산의 전문화·단지화를 위해 지방자치단체의 생산자조직과의 협력과 역할이 중요하다.

제4절 농수산물 수출 정책

1) 현황과 문제

1990년 이후 UR 농업협상 타결과 WTO체제의 출발, 한·칠레, 한·미 FTA 협정 체결 등 국제 간 무역 장벽이 완화되어 본격적인 농산물 시장의 글로벌시대가 도래하고 있다. 이와 같이 농산물의 수입개방이 가속화됨으로써 우리 농산물의 대외 경쟁력 저하현상은 갈수록 심화되고 있다.

우리나라의 농수산물 수출은 수출이 가능한 경쟁력이 있는 것도 농수특산물의 브랜드화 부족, 국내유통기술의 부족, 국제유통망의 미비 등 여러 가지 여건을 갖추지 못해 진행되지 못한 것들이 많다. 수출경쟁력을 대부분은 가격으로만 비교하는데 더욱 중요한 것은 품질경쟁력이며 그 품질경쟁력의 핵심은 브랜드이다. 우리나라의 농수축산물 브랜드화 정책이 늦게 발동된 탓도 있지만 브랜드를 만들기 위한 국내 유통기술과 유통체계도 문제이다. 특히 국내에서 생산되는 수출농산물의 품종개발도 미진하여 오래 품종을 사용하는 것들이 많은데 수출품목이 되면 로열티문제는 부각될 수밖에 없는 과제다.

우리나라의 농산물 수출실적은 2003년 30억 달러에서 2008년 44억 달러로 연평균 9.4% 증가했다. 2008년 수출액 기준으로 가공식품 비중이 51.8%로 가장 높고, 수산식품 32.9%,

신선농산물 15.3% 순이다. 해외로 수출되고 있는 농수산물과 가공식품의 종류는 약 50여종이며 그중 제법 경쟁력이 있을 것으로 판단되는 것이 30여종이나 된다. 그런데 이들은 지금 수출시장을 잃어가고 있고 관련업체들은 경영의 어려움을 겪고 있다. 문제는 우리농수산물의 수출정책이 최근에 와서야 관심을 가지게 된 것이기 때문이다. 수출에서의 중요한 과정은 품질의 신용과 수출입과정의 경쟁과 질서, 유통망의 수출 등 조직적인 활동이지만 이것들은 모두 정부의 행정적이고 재정적인 지원이 따르는 것인데 그것이 지금까지는 매우 미흡했기 때문이다.

값싼 농수산물이 가장 많다는 중국에서도 고소득층들이 소비하는 농수산물과 식품 중에는 세계적으로 농수산물가격이 비싸다고 알려진 일본제품이 많은데 그렇게 비싼 것들이 어떻게 수출 될 수 있었을까? 그것은 곧 믿을 수 있는 브랜드의 힘이며 그 브랜드는 국내의 유통체계 속에서 만들어진 것이었다. 이들의 수출을 지원하기 위한 정부의 정책적 지원은 국제적인 수출입 질서 확립과 유통망의 지원이었다고 본다. 이들 고급소비층은 국내농수산물에 믿음을 주지 못했으나 일본의 농어민 조합들은 수출입계약이나 그 이행, 사업자간 경쟁 등에도 정확한 룰을 지켰기 때문이다.

또한 우리농산물의 경쟁력은 품질과 신용에서 찾아야하는데 수출유망품목에 대한 집중과 선택적 지원이 이루어지지 못했고 지방정부와 중앙정부의 관련기관간 협력관계도 취약하다. 따라서 농어민 생산지도와 기술지원을 통한 품질의 규격화나 계약의 이행 등 신용력 향상의 뒷바라지가 부족했다.

생산자들이 수출을 위한 계약을 체결한 후 국내가격이 수출가격 보다 높으면 계약을 파기하는 경우가 아직도 종종 발생하고 있다. 즉, 국내가격이 낮으면 수출 희망물량이 늘어나고, 국내가격이 높으면 수출할 물량이 부족하여 안정적으로 물량을 공급하기 어렵다. 또한 농산물 수출을 위해 대규모 원료농산물 공급체계를 지원하고 있으나, 내수용과 수출용의 구분이 불명확하여 수출여건이 불리하게 되면 국내공급이 늘어나 국내가격이 하락하고 기존의 영세 생산농가의 피해가 예상된다.

한편 농산물 수출과 관련하여 중앙정부와 지방정부의 역할이 적절하게 분담되지 못하고 개별적으로 수출지원을 추진하는 경우가 많다. 특히 유사한 수출사업을 여러 기관이나 단체에서 동시에 지원할 경우 예산집행의 비효율성이 발생하고, 대외 경쟁력을 높이기보다는 국내업체 간 경쟁이 되고 있는 실정이다.

2) 정책대안

정부는 개방화시대에 우리 농산물수출을 통해 정체된 농업의 신성장 동력으로 전환시키기 위해 2012년까지 100억 달러 규모의 수출 달성을 목표로 설정하여 다양한 전략을 추진하고 있다. 첫째, 선진국 형 수출 인프라를 조성하기 위해 농산물 수출의 선도 조직을 육성하며 품목 단위의 수출활동을 지원하고, 원예전문 생산단지 개편 및 공동브랜드를 활성화하며, 수출 농산물의 안전성 관리 강화 및 원활한 검역을 추진한다. 둘째, 새로운 수출 성장 동력 확충을 위해 식재료 수출을 본격적으로 추진하며 대표 수출품목 및 유망품목을 집중 육성하고, 식품기업의 수출 참여를 유도한다. 셋째, 실용적인 해외 마케팅을 추진함으로써 수출 유관기관과의 협력을 통한 지원효과를 극대화하며 수출과 연계된 해외 마케팅을 추진하고, 수출업체의 경영안정 및 수출촉진을 위한 지원을 한다는 요지이다.

이제라도 농수산물과 식품류의 수출정책이 시행되는 것은 다행한 일이다. 그러나 수출전략은 추진을 위한 행정적이고 재정적인 힘이 강력해야 그 효과가 나타나므로 지원의 강화를 필요로 한다. 특히 우리나라 농수산물의 수출전략은 가격경쟁도 중요하지만 그 보다는 “소량, 다품목, 고품질, 특성화”의 전략이 중요하다.

우리나라 농수산물 수출정책추진에서 중요한 방안들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2012년 이후 품종보호권이 설정된 모든 신품종 농산물에 대한 로얄티 지불의무가 발생하기 때문에 생산자의 중요비 부담을 줄이고, 농산물을 안정적인 수출품목으로 육성하기 위하여 국산품종의 전략적 개발이 필요하다. 특히 딸기, 장미, 국화 등 영양번식 작물은 로얄티 지불에 부담이 크기 때문에 국산 품종개발이 우선시 되고 있다.

둘째, 농산물 수출의 판로확대와 경쟁력을 강화하기 위해 생산자와 계약재배를 체결하여 고품질 원료 농산물의 안정적인 공급기반을 마련하고, 수입국 상품주문에 신속하고 탄력적으로 대응함으로써 수출거래의 신뢰성을 확보해야 한다.

셋째, 농산물 수출 상품의 품질 조건 중의 하나가 안전성이다. 수출 농산물의 안전성 확보와 관리체계 강화를 위해 생산에서부터 선별, 포장, 가공, 저장, 수송에 이르기까지 다양한 노력이 필요하다. 안전성을 확보하기 위해 농산물 이력추적관리시스템 적용, 농약자재 관리 시스템 구축 등 농가교육을 지속적으로 실시하여야 한다. 최근 농산물 주요 수출 대상국인 일본은 자국 소비자 보호를 위해 PLS(Positive List System)제도를 운영하고 있으며, 비관세 장벽으로도 활용하고 있다.

넷째, 농산물은 신선도가 품질에 큰 영향을 미치기 때문에 저온유통체계와 신속한 수송은 수출 물류시스템에 매우 중요하다. 빠르고 정확한 물류시스템 구축은 수출 농산물의 신선도를 유지하여 품질경쟁력을 높일 뿐만 아니라 유통비용을 절감함으로써 가격 경쟁력을 높일 수 있다. 농산물 생산에서부터 선별·포장시설, 가공시설, 저온저장시설, 수송시설 등 효율적인 물류기반이 구축되어야 한다.

다섯째, 농산물의 체계적인 수출시장 개척 및 확대가 필요하다. 우리 농산물의 다양성과 품질의 우수성을 해외시장에 널리 알리기 위해 수입상, 대형유통업체, 백화점 등과 연계하여 홍보 및 판촉활동을 전개해 나감으로써 우리 농산물에 대한 인지도와 선호도를 높여 지속적으로 해외시장을 개척하고 확대해 나갈 수 있을 것이다.

여섯째, 수출시장에 대한 마케팅의 효율적 추진이 필요하다. 수출시장 마케팅 활동은 국가별, 품목별, 소비계층별 여건에 맞게 수행되어야 효율성을 높일 수 있다. 특히 수출 농산물에 대한 식품박람회 등 지속적인 국가 간 교류와 홍보를 통해 수출 농산물의 인지도를 높이며, 최상급 품질수준 이미지를 각인시킬 필요가 있다.

일곱째, 농산물 수출은 신선농산물보다도 가공 제품화, 한식 재료화 등 부가가치가 높은 단계로 상품화하여 수출 성장률과 국내 농산업의 연계성을 높일 필요가 있다. 이를 위해 현지 소비자의 기호에 맞는 식재료 및 음식을 개발하는 한편, 현지진출 국내기업 한식당 업체와 네트워크를 형성할 필요가 있다. 한식 등 식재료 수출을 위해서는 메뉴 개발 등이 중요하다.

여덟째, 농산물 수출을 위해서는 생산에서부터 음식개발까지 각 단계별 기술개발이 필요하다. 기술을 개발함으로써 농산물과 가공식품 생산의 품질을 높이고, 안전성과 신선도 유지, 포장 및 물류의 효율성, 홍보 및 마케팅, 고부가가치 상품 개발 성과를 높일 수 있을 것이다. 특히 우리농수산물과 식재료, 식품의 주수출시장인 일본이나 중국에의 물류시스템개발이나 시설의 확보는 영세한 수출업체들의 수출을 위한 경쟁력을 한층 강화시키는 데 크게 기여할 것으로 판단된다.

농산물 수출에 대한 정부의 노력과 사회적 관심이 높아짐에 따라 수출증대 분위기가 확산되는 것은 바람직하나 과도한 관심으로 인해 실무적 추진이나 불필요한 행정이 늘어나 부작용이 발생할 수 있다. 특히 단기적인 수출목표 달성을 위해 무리하게 여러 가지 지원정책을 추진할 경우 도덕적 해이나 예산낭비 등의 문제점이 나타날 수 있다. 따라서 중장기적인 관점에서 수출을 위한 인프라를 구축하고 농산물 수출의 여러 정책이 유기적으로 결합하여 추진속도를 조절하여 상승효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다. 농산물 수출현장 애로사항을 수

시로 파악하고 해결하는 것도 중요하지만, 농산물 수출관련 주체들의 역할 분담과 수출지원에서 정부는 미흡한 부분을 총체적 관점에서 파악하고 조정할 수 있도록 하여야 한다.

제5절 농업기반 조성과 지역 개발

1) 현황과 문제

인구의 증가로 인한 식량수요를 충족시키기 위해서는 농지면적의 확대 혹은 단위면적당 수확량을 높여야 한다. 그러나 농지가 타 용도로 전용되는 비중이 점차 늘어나고 있어 농경지의 외연적 확대는 어려운 실정이므로 기존 농지의 정비와 개량, 관배수시설, 농사기술의 집약 등에 의한 생산량 증대정책이 지속될 것으로 예상된다.

농업기반조성사업은 농업의 하부구조를 개선하기 위한 공공사업과 농경지의 확대, 개량을 위한 개발 사업으로 구분할 수 있다. 정부가 주체가 되어 시행되는 생산성증대를 위한 하부구조개선사업으로는 농업용수개발, 배수개선, 경지정리사업 등이 있고 개발 사업으로는 대단위 농업종합개발, 개간 그리고 간척사업 등 6개 큰 사업영역이 있다. 이 중 농업용수개발사업은 1965년부터 전천후 농업용수개발사업으로 추진되어온 대·중규모 수리개발사업과 세계은행, OECD 및 아시아개발은행 등의 차관사업으로 추진된 대단위농업종합개발사업이 있으며 현재까지 추진되고 있다.

이렇게 추진된 농업생산기반 정비사업은 국민들이 필요로 하는 식량을 공급하기 위한 일정한 면적의 논·밭을 유지하고 생산성을 향상시키는데 크게 기여하였다. 2007년 기준 1,069.9천ha의 논 중 79.3%가 수리안전답이 되었고, 826.2천ha(64.7%)의 농지가 경지정리 되었으며 배수개선사업으로 140.5천ha(62.1%)가 개선되는 등 한해·수해 등의 자연재해 피해를 줄일 수 있게 되었다. 이를 통해 우리농지의 대부분이 기계화 영농을 가능하게 하여 영농시스템을 선진화시켰고 농업노동력 절감으로 영농비를 절약시키는 효과도 얻게 되었다. 또한 개간·간척사업 등으로 우량농지를 확보함은 물론 주택단지, 산업단지 등 타 용도로 전용되는 농지감소에 대한 대체 역할을 수행함으로써 농업생산에 있어 주곡지급수준의 유지와 농촌발전에 기여하였다.

그러나 이상과 같은 성과에도 불구하고 농업기반 정비사업은 아직도 많은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 농업기반시설이 한·수해 등 자연재해에 취약한 점이 있다. 우리나라의 농업기반시설 특히 수리시설의 대부분은 수도작 관개를 목적으로 설치되었기 때문에 밭작물의 관개나 작부체계의 변화 등 영농변화에 따라 용수를 자유롭게 공급하지 못하는 기능상 문제가 있다.

둘째, 농업 및 농촌의 변화에 능동적으로 대처할 수 없는 구조적 문제를 갖고 있다. 우리나라의 도시화, 산업화가 급격하게 진행되고 있어 이를 위한 농지의 전용면적이 매년 확대되고 있다. 따라서 농경지의 절대면적이 계속 감소하고 있으며 일부의 저수지는 메꾸어져 원래의 목적이 상실되거나 농업용수로의 활용기능이 약화되는 문제점이 나타나고 있으며 이를 효과적으로 처리할 수 있는 대안이 마련되고 있지 못한 실정이다.

셋째, 각종 시설이 노후화되어 있거나 기능적으로 단순한 기능을 수행할 수 있게 설계되어 있어 현대사회가 요구하는 복합적 기능을 수행하지 못하는 한계가 나타나고 있다. 특히 시설물이 주위의 경관을 무시하고 설치됨으로써 경관을 훼손하거나 국가 재정지출의 비효율성을 야기시켜 사회적 비용부담을 증가시키는 문제점도 발생시키고 있다. 지난 98년간 수리시설이 많이 설치되었으나 내구연한이 경과한 시설물이 상당히 많을 뿐만 아니라 토사가 퇴적되어 담수량이 감소하고 홍수발생시 대처능력이 떨어지며 누수가 발생하는 등 시설물의 안전성에 문제가 나타나고 있는 것도 많다.

넷째, 농촌노동력의 노령화로 인한 유지관리 문제가 발생함으로써 농업기반시설의 효율성이 떨어질 것으로 예상된다. 이는 급격히 변화되어가고 있는 농업·농촌의 환경과 함께 유지관리비의 징수제도, 관리체제 등의 변화로 농민의 시설관리에 대한 관심이 떨어지면서 시설물 관리에 부분적으로 문제가 나타나고 있다.

다섯째, 농업에 대한 정부의 투용자가 적극적으로 이루어지고 있으나 농업실정에 부합하지 않게 농업기반시설이 설치되고 있어 농민들의 생산 의욕을 저하시킬 뿐만 아니라 자원낭비를 초래하고 있다.

끝으로 농업기반조성의 방향에서 농림수산정책의 중점이 최근에는 농수산물의 가공, 식품산업에 주어지고 있음에도 기반조성정책은 농지에만 머물고 있다. 안전한 먹거리 생산기반의 책임범위가 농지기반을 넘어서 먹거리 가공 산업기반까지라는 인식의 전환과 정책수립을 필요로 한다.

2) 정책대안

지금까지 추진된 농업기반조성사업의 실태와 문제점을 개선하여 향후 농업기반조성사업이 지역개발차원에서 사업을 추진하여 재정 부담을 줄이고 사업의 효과를 극대화하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 정책적 방향이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 기후변화를 고려한 농업생산기반의 조성이다. 지구환경은 날이 갈수록 악화되어 가고 있으며 전 세계적으로 태풍, 폭설, 폭염, 쓰나미 등의 이상기후현상이 빈번하게 일어나고 있다. 이에 대처하기 위해서는 기후조건, 농지전용 여건 등 토지수요의 변화요인을 고려한 재해대비시설이나 농지보전시스템을 구축하여야 하며 홍수나 가뭄 등 자주 발생하는 자연재해에 적극적으로 대처할 수 있도록 농지관리체계를 변화시킬 수 있어야 할 것이다.

둘째, 식량의 안정적 확보와 농지보전은 연계된 정책이다. 우리나라의 농산물 자급률이 1970년대에 80%수준에서 최근 23%까지 떨어지고 있는데, 이는 식량안보차원에서 위험수준이다. 때문에 국제환경의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는, 위기에 최소한의 안정적 식량 확보가 가능한 농지를 보전할 수 있는 시스템의 도입이 필요하다. 장기적인 국민식량기지의 관점에서 최소한으로 확보하여야 하는 농지구모를 산정하고 여기에 해당되는 농지의 전용은 불가능하도록 철저히 관리하는 방법을 모색할 필요가 있을 것이다.

셋째, 농촌지역개발과 생산기반을 연계한 농업기반조성이 필요하다. 1985년의 농촌인구의 비중은 29.5%이었으나 2007년에는 6.8%로 급격히 감소하여 노동력부족, 지역개발유인 감소 등 농촌발전에 상당히 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다.

지역의 균형발전을 위해서는 이러한 취약점을 감안하여 다음과 같은 정책의 추진이 요구된다.

첫째로 농촌개발과 생산기반정비간의 관계를 고려할 때 정부 투자의 효율성을 제고시키고 사업성과를 높여 주민들의 삶의 여건이 개선되도록 하기 위해서는 우선 농촌주민의 소득 및 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 농촌의 자연자원, 인적자원, 특화자원 등 각종 자원을 활용한 지역특성에 부합하는 맞춤형 생산 및 가공, 유통의 농산업기반 조성사업이 추진되어야 할 것이다.

둘째로는 지역의 농업자원을 이용하여 특화된 클러스터를 구축하고, 기반정비 사업이 주위의 자연과 잘 어울리도록 추진하여 농업 및 농촌의 다원적 기능을 강화하여 농촌이 농촌만의 공간이 아니라 도시민들도 함께 향유할 수 있는 환경이 잘 보전되고 소득이 창출되는 삶

의 공간으로서의 기능이 강화되도록 농촌개발차원에서 생산기반사업을 추진하여야 한다. 농어촌을 생산뿐만 아니라 가공, 저장, 유통, 관광 등 농촌 삶의 공간으로 조성하기 위한 장기적이고 광범한 종합정비계획을 수립하고 이를 농어촌기반조성정책의 범위로 추진하여야 할 것이다.

셋째로 현재까지 추진된 농업기반조성사업의 문제점으로 지적된 노후시설과 지역실정에 맞지 않은 시설의 재정비, 농업기반조성과 관리의 범위와 목표의 현실화 등 오늘의 농정방향과 시대의 요구에 부합되는 농업기반조성과 이것이 지역개발에 기여할 수 있는 조화로운 체계를 구상해야 할 것이다.

제6절 지역농업 산업화와 지역 활성화

1) 현황과 문제

우리나라 경제발전초기의 경제개발전략은 수출산업위주의 공업화-도시화로 도농 간의 격차를 심화시키는 결과를 가져왔다. 중앙집권시대의 이러한 정부정책은 수도권 중심의 개발형태로 나타나 수도권-비수도권, 도시-농촌간 불균형 성장을 심화시켰고 농어촌의 인력을 비롯한 자원의 도시집중을 가져왔다. 농어촌은 도시노동자들의 값싼 임금을 뒷바라지 할 값싼 농수산물의 증산을 위해 농약과 비료를 과투입하는 환경파괴농업으로 발전하게 된 것이다. 이 당시에 환경농업이나 유기농업을 주장하는 것은 있을 수 없는 시대적 거역자였다.

수출입의 확대는 외부로부터 자본, 기술, 문화, 제도와 정책 등의 유입을 불러왔고 이를 통해 농어촌 전통문화와 가치는 변하게 되었으며 농업의 상대적 쇠퇴와 농민의 고통이 심화되기 시작한 것이다. 뒤늦게 시작된 지방자치제의 시행은 자립능력을 잃어버린 농어촌지역의 지역 간 격차만 확대시켰으며 중앙의존적 경제, 문화, 교육 등에서 비롯된 고통을 감내하기 어렵게 만들고 있다.

농어촌의 초등학교들은 학생 수가 적어 복식학급을 만들고, 복식학급은 교육의 질을 떨어뜨리니 도시로의 전학을 부추기게 되고, 그래서 또 학교는 폐교되고, 나머지의 학생들은 먼 거리의 이웃학교로 장거리 통학을 해야 되며, 다시 복식수업을 받아야 하는 농어촌 교육문제

의 악순환문제도 중앙집권체제와 도시중심의 경제개발정책 그리고 농어촌 지역자원의 도시 산업동원이 빚어낸 결과의 산물이다.

농업은 농작물을 재배하고 농산물을 생산하는 것 만이라는 농업의 개념을 가져온 농민들에게 부가가치가 더 높은 농산물의 가공과 유통은 공업과 상업으로 분류하도록 하고 그것은 기업인과 상인들의 영역인 것으로 교육해온 것도 그리 오래전 이야기가 아니다. 아직도 정부의 부처 간 업무영역 협의에서 농수산물의 가공산업과 식품제조 산업이 농수산식품부의 영역이 아니라는 다툼을 하고 있는 형편이니 문제는 심각하다.

농민들이 농산물만 생산할 경우 얻을 수 있는 소득은 평균 3%를 넘기기 어렵다는 것이 독일이나 유럽농업에서의 정의다. 그래서 농민들이 타 산업분야의 소득성장속도를 따라오도록 하기위해 생산한 것을 스스로 가공하고 저장도 하며 도시소비자들과 직거래나 유통사업을 하여 소득을 올릴 수 있도록 소규모의 품목별 협동조합활동을 정책적으로 장려해 온 것이다. 이들은 농업의 범위에 농산물의 생산, 가공, 저장, 유통이 당연히 들어가는 것일 뿐만 아니라 농업관련 관광(농장체험 등)사업까지도 포함시키고 있으며 농림당국의 명칭을 “소비자보호 및 식품농림성”으로 하여 국민 먹을거리의 총괄책임부서임을 명확히 하고 있다.

농어촌산업화와 지역활성화를 위해 농수산물의 생산과 지역 농특산물의 가공, 저장, 유통, 도농교류사업까지를 농민들의 것으로 만들어 지역산업으로 키워내기 위해서는 농민들이 품목별협동조직으로 조직화 되지 않고는 어렵다. 우리나라 농민들의 영농규모는 영세하기 때문에 가공이나 유통, 저장 등 사업단위가 되려면 여러 명이 협동해야만 하기 때문이다. 그러나 우리나라의 협동조합은 품목별조합이 기초를 이루지 못하고 지역단위의 행정조직단위의 조합을 구성하고 있어 협동의 모티브가 없는 협동조합을 구성하고 있는 상태이다. 우리 협동조합은 협동이 될 수 없는 행정조직이며 정치적 단체가 되어가고 있다. 행정조직과 같은 맥락으로 만들다보니 중앙회가 지역단위농협을 지배하고 있는 중앙집권적 구조를 그대로 유지하고 있는 것이다. 현재 시, 군 단위까지도 중앙회의 지부를 두어 읍면단위 지역조합들의 영역을 빼앗고 있으며(실제로 오래전에 중앙회가 군 단위조합을 빼앗고 면단위조합으로 나누어버린 것임) 따라서 품목조합들은 발붙일 곳이 없게 된 것이다.

농어촌산업화와 농수산물의 생산, 가공, 저장, 유통사업의 농민참여를 위해서는 농협의 품목별조합 활성화와 이를 위한 지역단위조합의 시군단위 통폐합 그리고 통합되는 시, 군단위 조합에게 과거에 빼앗았던 시군지부를 중앙회가 다시 지역에 되돌려주는 협동조합개혁과제가 선결과제로 대두된다.

2) 정책대안

최근 지역농업 및 농촌개발을 포함한 지역개발정책의 전략은 지역산업을 토대로 한 내생적 발전이론이 강조되고 있다. 이는 중앙 의존적 타율적 발전과 종속적 발전보다는 도농이 상생하는 사회, 지역공동체가 스스로를 창조하는 사회를 지향하고 있다. 내생적 발전은 지역 분권적이며, 지역주민이 주도하는 발전전략으로서 지역 농특산물을 비롯한 지역의 각종자원, 환경 등과 조화를 바탕으로 토착적이고 전통적인 문화의 개발과 지역산업의 개발 등을 강조하고 있다.

지역농업의 발전은 지역의 조직화가 전제되어야 한다. 조직화는 지역주민, 지역산업, 지역자원의 조직화 그리고 지역생활의 조직화가 유기적인 관계를 가지면서 추진되어야 하는 것으로, 중요한 것은 지역 농특산물의 산업화를 리드해 나갈 리더의 육성 및 조직화가 핵심이라 할 수 있다. 우리의 지역농업과 같이 농업규모가 영세하고 다품종 소량생산체계가 중심인 환경에서는 지역농업의 품목별 조직화 및 협동조합의 재편, 개혁은 지역농업발전과 산업화의 전제조건이다.

한편 농어촌산업화정책은 그 목표가 확실해야하며 그 목표는 첫째로 농어촌활력의 기반으로서의 중요성을 가져야 한다. 농어촌이 활력을 가지려면 그 지역에서 나는 농산물이나 특산물을 그들끼리 생산하고 가공하며, 저장했다가 비쌀 때 팔수 있는 저장사업을 하고, 도시 소비자나 소비조합들과 직거래를 하는 유통사업도 벌이고, 관광·체험농장 등 관광사업도 하여 일자리가 생기고 거기에서 돈이 오락가락 돌며 사람들이 모여 사는 곳이 되어야 하기 때문이다.

두 번째는 농어촌산업화가 곧 농어민들의 소득보장을 위한 소득활동의 범위를 확장해 주는 것에 목표를 두어야 한다. 농업생산만으로는 타 분야의 소득성장속도를 따라갈 수 없으므로 생산한 것을 직접 가공하고, 저장하며 직거래하는 등의 활동을 통하여 부가가치를 창출할 수 있도록 해주려는 것이어야 한다. 대기업이나 도시자본이 농어촌산업에 참여하는 것은 농어촌의 경제적 종속이나 산업의 종속을 가져와 오히려 피해를 키울 수 있기 때문이다.

세 번째는 대외경쟁력의 기반을 만드는 것이어야 한다. 농어촌의 특성 있는 농수산물로서 전통과 특성이 있는 가공 상품을 만들 경우 “가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것”이 될 수 있을 뿐만 아니라 “소량 다품목 고품질의 특성 있는 상품전략”이라는 수출전략에도 부합되기 때문이다. 원료상태의 농수산물은 가격 경쟁력이 낮아도 이것을 가공하면 경쟁력이 커지

고 그 가공기술에 따라서는 경쟁력이 크게 향상될 수도 있기 때문이다.

지역농업의 산업화가 성공하기 위해서는 농산물의 생산·가공·저장·판매를 주도하는 1차 산업×2차 산업×3차 산업=6차 산업으로 지역농업을 육성하고 지역의 어메니티를 연계시키는 방향으로 정책을 추진하여야 할 것이다. 또한 지역특성을 고려한 농업 및 산업 클러스터를 육성할 필요가 있으며, 농외소득의 제고를 위한 다원화 방안이 강구되어야 할 것이다. 이를 총괄해야 할 농정당국은 생산중심의 정책에서 가공과 식품산업 그리고 농업관광, 농어민교육과 복지 등 농어촌지역사회개발이라는 차원까지의 포괄적 정책을 수행 할 수 있도록 영역편제가 이루어져야 한다.

80년대 이후 농산물의 수입개방과 생산증대기술의 발전으로 농산물 가격은 상대적으로 하락하고 있으며 그로 인하여 농민들의 소득이 감소되어 도농 간의 소득격차가 늘어나기 시작하였다. 이제 단위면적당 생산성증대에는 기술적 한계를 느끼고 있으며 따라서 매년 규모를 늘리지 못하면 소득감소를 면하기 어려운 상황이 된 것이다. 따라서 농가소득보전을 위한 대책이 시급해 졌고, 그 대책의 하나로 농산물의 생산과 가공, 저장, 유통 등의 연계사업, 일명 농업의 6차 산업화가 부각되고 있는 것이다.

그러나 우리나라 농업의 6차 산업화를 제약하고 있는 요인은 산업화를 주도할 전문리더의 부족, 지역단위 개념보다 개별 농가단위 개념에 익숙해져 있는 사회구조, 지역의 자원가치를 인지하지 못하고 이를 활용할 줄 모르는 사고의 문제, 정부에만 의존하려고 하는 사고방식, 농업생산 외 타 분야로 범위를 넓히는데 대한 두려움 등으로 볼 수 있다.

최근 정부의 균형발전정책과 지역산업화정책에 힘입어 여건이 상당히 개선되고 있기 때문에 미래는 보다 희망적일 것으로 판단된다. 농어촌산업화를 통해 지역경제의 활성화를 이루기 위해서는 ①지역농업 중 특화도가 높은 작물을 선택하여 이를 지역산업으로 유도하여야 하며, ②산업화를 이끌어 갈 품목리더와 산업화의 리더를 발굴, 양성 하여야 한다. ③개별 농가단위의 생산이란 틀에서 벗어나 지역농업의 생산-가공-판매-자원활용이란 지역단위 통합시스템이나 품목별 협동조합 조직사업을 추진하여 지역의 자본동원력, 인력동원력을 창출하고 사업의 추진력을 높여주어야 한다. ④지금까지 산업화되지 못했던 가치 있는 지역자원을 발굴하여 이를 농업과 연계시켜 부가가치를 높일 수 있는 방안을 강구하여야 하며, ⑤지역주민-행정기관-전문가 등이 유기적으로 연결되어 산업화를 달성할 수 있는 산학관 협력체계의 구축 등이 필요하다.

또한 도농교류를 통한 지역 알리기와 이를 통한 소비자확보 및 소득창출의 기회증대가 필

요하다. 도농교류의 활성화는 농업 및 농촌에 대한 이해 확산을 통해 농촌지역이 갖고 있는 다양한 가치와 기능을 도시민들에게 제공하고, 전통문화, 공동체 의식 등을 공유하며 나아가 농촌의 공익적 가치와 필요성에 대한 국민의 공감대를 형성하는 데 크게 기여할 수 있다. 도농교류는 그 지역의 문화와 역사, 자연경관과 자연자원 뿐만 아니라 지역의 농특산물과 산업화된 상품 등에 대한 차별적 테마를 활용하여 지속적인 도농교류가 가능할 수 있게 각 지역별 특화된 모델이 개발되어야 할 것이다. 그리고 이를 통하여 지역의 소득이 증대되는 효과를 극대화시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요하다.

정부의 현행 정책사업 중에 향토산업육성사업, 특화품목육성사업, 신활력사업, 농업클러스터조성사업 등은 농어촌산업화의 기반을 구축할 수 있는 시기적절한 좋은 정책사업이다. 그러나 이와 같이 여러 가지의 사업들을 모두 참여하기에는 지방정부의 행정력이나 재정력이 부족하다 아무리 좋은 사업이라도 동시에 사업을 확대하여 추진하면 지방비 부담에 따른 문제가 발생할 수 있을 뿐만 아니라 지부담 규모가 커서 실질적으로 사업효과를 창출하는 데는 많은 어려움이 있으므로 중앙정부의 지원강화와 향토산업 육성을 위한 관련 당사자 간 협력체제 또는 대학이 없는 농촌지역의 경우 관련 전문가와의 협력체제가 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 제도적장치의 개발이 필요하다.

향토산업이 농촌경제의 활성화나 주민의 고용 및 소득을 증대시키는데 상당한 기여를 할 수 있는 수단이 될 수 있게 하기 위해서는 “가장 지역적이면서 전통적인 것이 가장 차별적인 것”이므로 이를 통해 목적하는 시장의 범위를 국내는 물론 국외로 세계화시켜 나아가는 노력 또한 필요하다.

제7절 농어촌형 사회보장과 보건의료정책

1) 현황과 문제

지난 60년대 이후 도시 편향적 산업화 과정에서 가장 심각한 사회문제로 등장한 것이 도시와 농어촌간의 격차 문제라 할 수 있다. 농어촌의 열악한 사회보장, 보건의료, 교육, 문화수준은 이미 널리 알려져 있으며, 이에 따른 농어민의 삶의 질 악화 문제를 해결하기 위한 정

책 필요성도 그 동안 수없이 제기되어 왔다.

정부는 이러한 농어촌의 사회보장과 보건의료 문제를 해결하기 위하여 지난 2004년에는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법”을 제정하여 농어촌 복지의 제도적 기반을 마련하고자 하였으며 2005년 4월에는 이 법에 근거하여 2005년부터 2009년까지 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 5개년 기본계획”을 수립하여 추진 중에 있다. 보건복지부 또한 2004년 “농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법”을 제정하여 농어촌 보건복지 증진을 위한 제반대책을 마련하였다.

정부가 농어업인의 삶의 질 향상과 보건의료 보장을 위해 2005년부터 2009년까지 5년 동안 20조 2,731억 원의 예산을 투입 했으며 그중 복지예산은 3조 4,226억 원으로 전체 예산의 20.5%를 점하고 있다. 그 결과 농업인 1인당 건강보험료 지원액이 2004년 21만원에서 2006년부터는 40만 4,000원으로 늘었고, 농어촌의 복지관련 각종 시설이 크게 확충되고 있다. 보육지원 등을 위해 설치하는 여성농업인센터가 2004년 27개소에서 2009년까지 시·군당 1개소씩 163개로 늘어난다. 특히 초고령화 사회에 진입하는 농어촌의 노인들에게 각종 서비스를 제공하는 재가노인복지센터가 올해까지 전국 98곳에 설치되며, 건강장수마을도 2005년 100개소에서 2009년까지 800개소로 확대될 전망이다.

그러나 이 같은 외형적 성장에도 불구하고 실상을 보면 정책추진 자체가 부실하기 그지 없다. 농어촌 현실을 무시한 획일적인 정책들 때문이다.

국민기초생활보장제도는 우리나라 사회보장제도의 기본 틀이다. 그런데 우리나라의 가장 취약한 계층인 농어민들이 불이익을 받고 있다. 정부 통계자료에 따르면 대도시의 빈곤인구 비율(가처분 소득이 최저 생계비에도 미치지 못하는 가구 비율)은 6.6%이지만 농어촌지역은 14.8%나 되는 것으로 나타났다. 그런데 대도시의 빈곤가구의 93.5%가 기초생활보장 혜택을 받고 있는 반면 농어촌 지역은 48.6%에 불과하다. 더욱 심각한 것은 농어업에 종사하는 농어민은 전체 가구의 1%만이 기초생활보장 대상자로 분류되고 있는 반면 같은 농어촌 지역이라도 군 지역은 9.3%(대도시 3.4%, 중소도시 4.2%)로 훨씬 높은 비율을 보이고 있다. 빈곤계층 비율이 가장 높은 농어민이 정작 정부의 복지제도에서는 소외되고 있는 것이다.

농어가는 농지를 조금이라도 보유하게 되면 농지가격이 높아 생활보호대상에서 제외된다. 농지를 1000평 가진 경우 평당 5만원의 땅이라면 그의 재산은 5,000만원이 된다. 그러나 그 땅에서의 소득은 논농사일 때 어떻게 될까? 계산을 해보면 200평(마지기)당 쌀3가마(가마당 80kg)정도가 생산되고, 쌀값을 가마당 20만원으로 계산해도 수입은 5마지기에서 300만

원이 된다. 여기에 종자대와 노임 등 경비를 50%로 계산하면 연간 소득은 150만원이다. 150만원으로 1년 동안 살아갈 수 있을까? 그래서 농업의 특성을 감안하지 못하는 일방적 제도는 문제가 될 수밖에 없다.

사회복지서비스 제공도 문제가 많다. 특히 사회복지시설과 서비스의 도농격차 문제를 지적할 수 있다. 2008년 농촌진흥청 농촌지표 자료를 보면 도시민이 주로 활용하는 생활시설은 농어촌 지역에 집중되어 있는 반면에 지역 단위에 다양한 사회복지서비스를 제공할 수 있는 이용시설은 대부분 도시에 몰려 있다. 노인 이용시설의 경우 가정봉사원 파견시설의 80.9%, 주간보호시설의 95.7%, 단기보호시설의 80.6%가 도시에 몰려 있다. 농어촌 주민에게 가족복지, 교육·문화사업, 재가보호 등 보편서비스를 제공하는 사회복지관은 95.6%가 도시에 집중되어 있다. 한마디로 농어촌은 도시의 시설보호 공간만 제공할 뿐, 사회복지서비스에서 완전히 배제된 사각지대에 놓여 있다는 것이다.

농어촌지역의 보건의료서비스 수준도 열악하기는 마찬가지다. 의료기관이나 인력이 대부분 도시에 집중되어 있기 때문이다. 2008년 7월 말 현재 농어촌지역 종합병원과 병·의원 수는 3,257개로 점유율이 11.7%에 불과하다. 의사 7.3%, 간호사 6.2%에 그치는 등 의료인력 상황도 마찬가지였다. 접근성도 떨어진다. 외병 시 의료서비스를 이용할 수 있는 시간이 도시는 평균 17.5분이지만 농어촌 지역은 29.9분에 이른다. 농어촌은 대부분 보건진료기관을 이용하게 되는데 의료의 서비스나 질이 낮아 불만도 아주 높다. 이 때문에 보건의료서비스에 대한 농어민 만족도는 100점 기준에 만족도 38.33점에 머무르고 있다.

특히 의료보험시행이후 농어촌의 부족한 민간의료시설을 대비해 예방의료기관인 보건소와 보건지소에 의료보험환자의 진료를 허용하고 진료비의 징수를 일부 운영비로 인정해 주다보니 이제 예방의료는 뒷전으로 밀려나고 소득에 보탬이 되는 보험진료가 주인이 된 것이다. 오히려 예방의료를 앓을수록 보험진료환자가 늘어나 수입이 늘어나는 효과를 누리는 경우가 발생하고 있는 상태이다.

건강보험의 보험료 납부에 대한 불만도 큰데 그 원인은 보험료산정기준에 생산의 3요소인 농지(토지자본)와 가족수(노동자본), 자동차(화물차는 생산수단) 등이 감안되어 소득비례보험료와 합산되는 과정에서 2중 부과의 효과가 발생하므로 타 업종에 비해 과다한 부담을 하게 되어있기 때문이다. 그 결과 농어민의 건강보험료 수준은 상대적으로 과중한 편이다.

농어촌 지역의 사회보장과 보건의료정책의 문제는 농어민의 삶의 질 악화와 연결되고 있다. 실제로 통계청이 2008년 9월 농산어촌지역 농림어업인을 대상으로 삶의 질에 대한 만족

도를 조사한 결과 복지수준 만족도가 15.2%에 그치는 등 전반적으로 매우 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다. 지난 5년 동안 삶의 질 향상을 위해 20조원이 넘는 예산을 투입하고도 제도적 모순이나 농어촌의 특성을 감안하지 못해 그 결과가 좋지 않게 나타난 것이다.

이유는 간단하다. 농어촌 '지역'과 '농어민' 개개인의 특성에 맞는 맞춤형 정책보다는 도시형으로 개발된 사회보장제도와 보건의료정책을 이식시키는데 급급했기 때문이다. 정책 패러다임의 대전환을 통해 새로운 '농어촌형' 사회보장과 보건의료서비스 모델을 구상할 필요가 여기에 있다.

2) 정책대안

농어촌복지정책은 우리나라 복지정책의 일반적 특성을 그대로 적용함으로써 독거노인 등 취약 계층만을 선별하여 시혜적 성격의 복지 및 의료서비스를 제공하는 '소비적 복지' 모델에서 과감하게 벗어나야 한다. 물론 농어촌의 절박한 현실을 감안하면 이러한 서비스는 무엇보다 시급한 측면이 있다. 하지만 세계의 복지 흐름이나 우리의 국가복지 방향이 '생산적 복지'를 통해 큰 틀의 사회안전망을 구축하려는 점을 감안한다면, 농어촌복지도 일시적인 미봉책 수준이 아니라 농어촌의 '새 틀 짜기' 수준에서 정책모델이 마련되어야 할 필요가 있다. 이를테면 농촌의 사회재생산(social reproduction)이 원활하게 이루어질 수 있도록 출산과 양육지원, 귀농 및 정주지원, 교육 및 문화 인프라 확대, 집합적 소비·의료시설 확대, 다문화가정 지원 등이 장기적이고 체계적이며, 통합적인 전략을 통해 이루어져야 하는 것이다.

또한 농어촌의 정체성이나 특수성을 감안한 복지모델이 만들어져야 한다. 농어촌과 도시는 그 특성상 근본적으로 차이가 있을 수밖에 없다. 이를테면 동일한 노인의 건강보험 이용만 하더라도 도시노인은 가까운 의료시설을 수시로 이용할 수 있지만 농촌의 노인은 '산 넘고 강 건너서' 이용할 수밖에 없으며, 의료의 질 또한 차이가 있을 수밖에 없다. 이 때문에 '노인'이라는 큰 범주에서 도시와 농어촌의 차이를 두지 않고 노인복지의 모델을 만드는 것보다 '농어촌형 노인복지'라는 새로운 모델을 만들어 시행할 필요가 있다. 한 마디로 농어민을 위한 복지는 '맞춤형 복지모델'이 되어야 한다.

이러한 복지모델을 만들어가기 위해서는 무엇보다 농어촌의 복지실태와 농어민의 복지욕구를 정기적으로 조사·연구하는 시스템을 갖추어야 한다. 욕구가 정확히 파악되어야 그들의 욕구에 충족되는 특화된 복지모형을 개발할 수 있기 때문이다. 나아가 복지는 농어민의

기본 권리라는 점을 필히 인지하여 정책결정 과정에 농어민이나 농어민 단체, 관련 학계의 의견을 폭넓게 수렴할 필요가 있다.

재정확보도 매우 중요한 문제이다. 농어촌의 특성상 생산적 복지와 소비적 복지가 동시에 이루어져야 하기 때문에 도시보다 더 많은 비용이 투입될 수밖에 없다. 그러기 위해서는 사회적 합의가 우선되어야 하는데, 여기에는 무엇보다 농어촌이 가지고 있는 사회·문화·환경적 가치와 더불어 그 동안 산업화의 과정에서 소외된 농어민의 특별한 위치를 이해하는 노력이 필요할 것이다.

농어촌의 복지정책은 가족지원정책과 맞물려야 제대로 된 복지체제를 구축할 수 있는 것이다. 현재 추진되고 있는 농어촌 복지는 농어민과 농어업에 있어서 가족의 의미를 제대로 파악하고 있지 못하기 때문에 복지대상으로서 '전체로서의 가족(family as a whole)'을 주목하지 못하는 한계를 가지고 있다. 이는 농어업 체계에서 가족이 생산과 노동 및 생활공동체로서의 의미를 지니고 있다는 것을 파악하지 못했기 때문이다. 따라서 노인과 여성, 청소년 등 분야별 복지접근과 더불어 가족을 단위로 포괄적이고 통합적인 복지서비스를 제공할 필요가 있다. 이른바 농어촌형 복지체제로서 '농어가복지' 개념을 정립하고, 이를 구현할 주체와 인력, 전달체계 등을 새롭게 모색해야 정책효과와 더불어 복지효용성도 높아질 수 있는 것이다.

현실의 잔여적 범주의 복지체제를 보편적 수준까지 끌어올려야 할 필요도 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 제도개선이 시급하다. 이를테면 기초생활보장의 법적 부양자 기준과 자산평가 기준을 농가현실에 맞게 수정하는 것, 지역사회보호를 확대하고 생활능력이 없는 노인들을 위한 시설보호를 활성화하는 것, 보편복지 실현차원에서 영세농가에게도 사회보험 기회를 확대하는 것, 이용시설을 대폭 확대하여 다양한 양질의 복지서비스를 제공하는 것, 보건의료의 기회를 확대하는 것 등이다.

지역의 보건의료 주체들이 의사소통할 수 있는 장을 마련하고 유기적으로 연관성을 가질 수 있는 연계시스템을 만들어야 한다는 것이다. 농어촌의 보건의료서비스 전달체계는 민간 영역의 병·의원 서비스와 공공영역의 보건진료소 서비스가 혼합되어 있다. 여기에서 농어촌 지역 특성상 주민 상호간의 보호체계가 구축되어야 할 필요가 있다. 이런 점에서 농어촌 지역은 예방교육에서 3차 진료에 이르기까지, 재가보호·방문간호에서 직접 진료에 이르기까지 원스톱서비스체계를 구축할 필요가 있다. 이런 시스템의 완성에는 농어촌 지역의 복지재원을 적재적소에 배치할 수 있게 하고, 지역의 전반적인 복지서비스의 향상을 가져와 결과적

으로 농어촌 지역의 보건의료복지 수준을 증진시킬 수 있을 것이다.

제8절 농어업 노동재해와 작물재해 대책

1) 현황과 문제

① 농업노동재해

우리나라는 60년대의 산업화정책이후 농어촌 인구의 지속적인 감소로 영농규모의 증대를 가져왔고, 농어촌 젊은이들이 이농을 주도하면서 영농의 노령화가 급속하게 일어났다. 영농인력의 노령화는 영농규모의 증대에 힘입어 농어촌의 노동력부족을 유발하게 되었고 이는 곧 농기계와 농약 이용률의 증대를 가져왔다. 농기계 농약이용의 증대는 농업노동력의 노령화에 영향으로 농기계 사고와 농약사고 등 농업노동재해발생률을 높이게 되었다.

우리나라의 농업기계화정책은 경제개발계획이 추진되기 시작한 1960년대 이후 농어촌인력을 산업인력으로 끌어내는 효과가 커지면서 시작되었다. 농업기계화의 첫 단계는 영세한 영농규모, 비좁고 정리되지 않은 농지에 적합한 소형농기계인 경운기의 보급률이 가장 높았다. 그러나 경운기의 도로주행은 교통안전장치가 가장 취약하여 교통사고의 1%를 차지할 정도로 사고율이 높았고 작업 중의 사고도 많아 농기계 인명사고의 대부분을 차지하는 상태였다. 이후 트랙터와 각종 수확작업기, 이앙기, 파종기 등 다양하고 편리한 농기계들이 보급되면서 농기계사고도 증가하게 된 것이다. 특히 농어촌의 젊은이들이 도시산업으로 흡입되면서 농어촌인력은 급속하게 노령화되었으며 노인들은 모자라는 노동력 때문에 더욱더 농기계와 농약사용을 늘리게 되었고 반사동작이 느린 노령자들의 농작업 사고는 따라서 증가하게 된 것이다.

농약사고도 농약의 사용량이 늘어나면서 점점 더 고독성농약의 사용이 늘었고 그로인한 사고도 늘고 있는 실정이다. 특히 농약은 오남용으로 인한 사고발생이 늘고 있으며 사망원인 통계에서 분류한 농약중독사망자만 해도 매년 평균 1,000여명이 넘는 실정이다. 농약중독증상을 경험해 본 농민이 거의 대부분일 정도로 잦은 사고이기 때문에 이제 농약살포작업은 품앗이 외에는 노동력을 구할 수가 없는 상황이다. 아무리 돈을 더 준다고 해도 농약살포작업

은 안 해주기 때문에 서로 도와주는 품앗이 작업만이 가능한 것이다. 이와 같이 위험한 농약 취급을 노약한 노령농민들이 다루다보니 사고발생은 더 증가하고 있다.

노령농민의 농업노동은 농기계작업에서도 느린 반사동작과 힘에 부치는 기계운전 등으로 사고발생률이 높아질 수밖에 없었다. 그러나 농업노동재해는 다른 산업분야에 시행되고 있는 산업재해보험과 같은 사회보험이 없어 사고를 당할 경우 농업생산중단, 농가파산, 장애발생과 비관자살 등 심각한 농촌문제를 일으키고 있는 상태이다. 농업은 대부분이 가족 중심의 자영업으로 농업노동재해 발생 시 엄청난 치료비부담을 안게 되고 장애발생 시는 재활대책의 부재로 생산을 계속하기도 어려워져 대부분 파산하거나 가난으로 전락하게 되기 때문이다.

농협공제사업 중에 농작업 노동사고를 대상으로 하는 농업재해공제제도가 있으나 민간보험으로 보험료의 부담이 크고 임의가입제도여서 가입률이 낮고 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 특히 농협의 농업재해공제는 농업노동 사고를 예방할 수 있는 제도적장치가 마련되어 있지 못하므로 보상규정만을 까다롭게 만드는 결과를 가져왔다. 그로인해 가입자들의 반응이 좋지 않은 상태이며 따라서 가입률도 낮고 실효성이 낮아지는 결과를 보이고 있다.

농업노동재해보험 제도를 사회보험으로 도입하기 위한 연구는 이미 1970년대부터 이루어져 왔고 최근에는 농민단체들까지 입법을 위한 작업을 벌이는 등 제도도입노력이 계속되어 왔으나 정부의 의지부족으로 시행되지 못하고 있는 실정이다. 특히 농업노동재해보험을 도입하기 위해 필요한 농작업노동사고예방법의 제정은 농기계회사들과 농약회사들에게 상당한 규제와 추가조치를 요구할 수밖에 없으므로 보험법과 예방법을 둘러싸고 정부에 대한 압력과 보이지 않는 방해가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

② 농작물재해

농작물의 재배과정에서 자연재해로 인한 피해는 최근 지속적인 지구온난화와 잦은 이상기후발생 등으로 점점 더 늘어나고 있는 상태이다. 이와 같은 자연재해 피해에 대비하기 위한 정책으로 재해대책법에 의한 지원정책이 있으나 지원수준이 생계유지수준이어서 농가의 경영유지도 어려웠다. 그래서 농업재해에 대한 보상수준의 보험 제도를 연구하고 이를 도입하게 되었다. 그러나 2002년부터 도입시행 된 농작물보험제도가 보험제도의 적용이 가장 용이하여 제도 진입단계로 시작한 과수작물만을 지금까지도 그 대상으로 하고 있는 상태이다. 농가소득원 중에 가장 큰 비중을 점하고 있는 수도작은 아직도 확대적용이 어려운 상황이며 채소작물이나 기타 작물전체로의 확대적용도 따라서 늦어지고 있는 것이다.

쌀농사는 전체농민의 80%가 관련되어 있고 생산액도 많아 이를 보험으로 취급하기 위해서는 상당한 전문인력 양성과 예산확보가 선행 되어야 하는 어려움을 가지고 있다. 그러나 전산기술이 발달해있고 주식인 쌀농사의 안정이 중요한 시점이므로 시기를 놓쳐서는 안된다. 특히 미국이나 곡물수출주도국들이 우리나라의 쌀시장을 노리고 있는 상황에서 쌀농사의 안정기반인 수도작 보험을 늦추는 것은 농민들의 오해와 분노를 살 수 있다고 본다.

농작물재해보험이 발전된 미국이나 일본은 이미 작물별 재해보험단계를 지나 농가별 소득보험제도를 도입, 실시하고 있는 실정이다. 농가소득보험은 농가의 평년수준생산력과 당해 연도의 농산물가격을 감안한 소득을 보장해주는 방식이다. 결과적으로 이들은 농산물의 가격까지도 보장해주는 보험으로 발전해 가고 있는데 우리는 농업의 전면개방을 앞두고 주작물인 쌀 하나도 안정적인 생산기반을 갖추지 못하고 있는 것이다.

2) 정책대안

농민의 노동안전과 생활안정을 위해 사회보험제도의 하나로 농업노동재해보험제도를 시급히 도입해야 한다. 농작업 중의 사고는 농업이라는 직업활동에서의 산업재해이므로 일반 직장인과 산업근로자들에게 적용되고 있는 사회보험인 산업재해보험형태의 농업노동재해보험으로 만들어져야 한다. 이미 수차에 거쳐 산업재해보험에 포함시켜 줄 것을 요청하였으나 농어민의 자영업적 성격에 따른 보험료자부담문제와 광범위한 농어촌의 수많은 개별농가 관리의 어려움, 농작업 사고 예방대책의 연계성부족 등을 들어 거절해 왔다. 현재는 정규직 노동자를 사용하고 있는 대규모 농장만이 산재보험에 가입할 수 있도록 하고 있으나 임의가입대상으로 되어 있어 그 가입률이 낮다.

농업노동재해보험제도는 따라서 농업의 특성과 농가경영의 특성을 감안할 수 있는 별도의 농어민사회보험제도로 만들어져야 한다. 또한 농업노동재해보험의 도입은 농작업 노동사고를 예방하는 것이 더 중요하므로 농작업노동사고예방법의 제정과 그 시행방안을 동시에 만들도록 해야만 한다. 그리고 이법은 농업노동재해보험을 주관하는 기관이 수행하거나 감독할 수 있도록 하여 사고발생을 줄이려는 노력이 보험재정의 건전성을 담보하는 방법으로 체계화 되도록 해야 한다. 이와 관련된 연구와 준비는 이미 한국농촌경제연구원의 연구보고서와 농촌진흥청의 연구보고서 그리고 농민단체연대의 농업노동재해보험법제정 추진위원회 회의 자료들이 제출되어 있으므로 이를 참고하여 시급히 추진해야 할 것이다.

농작물재해보험은 이미 시행되고 있으나 그 적용작물, 적용재해의 범위확대가 미진하여 농민들의 경제활동에 어려움이 있으므로 확대적용에 대한 연구와 노력을 촉구한다. 특히 수도작은 쌀시장개방의 위기에 처해있으므로 벼농사의 안정성확보를 위해서도 시급하게 확대 적용 될 수 있도록 해야 한다.

국가사회보험성격의 농작물재해보험을 현재는 농협에서 위탁관리하고 있는 상태이다. 이것은 농작물보험시행초기에 별도의 관리조직을 만들기 어려우므로 우선은 농협의 공제사업 경험자와 조직을 활용하는 것으로 추진된 것이다. 이제 농작물보험제도의 틀이 잡혀가고 농업노동재해보험제도도 도입해야 하므로 이 두 개의 재해보험제도를 총괄하는 농업재해보험 관리공단(가칭)을 만들어 전문성과 관리의 효율성을 높이고 농어민의 복지를 향상시켜 나아가야 할 것이다.

제9절 농어촌 교육, 농어업 교육 대책과 인력 정책

1) 현황과 문제

① 농어촌교육

농어촌교육의 가장 큰 문제점은 농어촌인구의 지속적인 감소에 따른 초중등학교 학생자원의 감소와 학교통폐합, 그로인한 교육여건의 악화, 통학불편과 복식수업으로 인한 도농 간 학력격차심화, 그에 따른 도시전학과 도시유학을 위한 이농으로 이어지는 악순환의 문제이다.

정부는 농어촌학교의 소규모화로 인한 재정압박과 교사인력부족 등 경영여건의 어려움을 들어 1982년 이후 지금까지 5200여개의 농어촌초등학교를 통폐합시켰다. 최근에는 2006년에 42개교, 2007년 108개교를 폐교했고 2008년에도 91개교의 폐교가 진행 중이며 2010이후에도 100여개이상의 폐교를 계획하고 있어 농어촌교육은 악순환의 고리를 끊지 못하고 황폐화되어가고 있는 상태이다. 농어촌학교의 폐교는 농어촌의 활력을 떨어뜨리며 이농을 촉발할 뿐만 아니라 인구공동화로 오지마을들이 없어지는, 그래서 농어촌 지역사회가 무너지는 결과를 가져오게 한다. 따라서 농어촌학교 존폐문제는 교육문제라기보다 오히려 지역사회의 문제라고 볼 수 있다.

농어촌인구의 감소현상은 앞으로도 계속될 것이라는 예측이며 정부는 학생 수 일정규모 이하의 학교는 앞으로도 계속 폐교시켜 나아가겠다는 방침이어서 농어촌사회의 붕괴가 우려스러운 것이다. 농어촌학교의 존폐문제를 학생 수와 경영효율성에만 두는 것은 문제가 많다. 특히 교육기본법에서 의무교육이 학력아동의 입학강제뿐만이 아니라 이들의 교육시설과 교육인력 등 교육기반을 갖추어 교육해 주어야 할 국가적 책임과 지역사회의 책임을 규정하고 있는데 학생 수나 경제적 이유를 들어 이를 어기고 교육받을 권리행사를 어렵게 만드는 것은 문제의 소지가 있는 것이다.

농어촌학교문제도 내부적으로 보면 학생 수의 감소로 소학급 운영이 어려워 복식학급으로 운영함으로써 발생하는 교육의 질 저하와 상치교사문제, 교사들의 행정업무과다, 우수교사와 지역에 애착을 가진 교사확보의 어려움, 도농 간 교육격차와 과외교육기회의 부족 등 많은 문제점들을 가지고 있다.

농어촌교육문제의 해결을 위해 도서교육진흥법(1967), 농림어업인삶의질향상특별법(2003)이 있으나 선언적 규정이 많고 실천을 담보하지 못해 문제가 많다. 농어촌교육발전을 위한 농어촌교육발전위원회의 활동도 있었고 관련 연구기관과 학자들의 연구를 통해 여러 가지의 좋은 정책제안이 있었다. 그러나 농어촌교육은 교육기능의 개선만으로 해결될 수 있는 것이 아니며 문제의 발생 원인도 교육에서만 발생하는 것이 아니어서 쉽지 않다. 근본적인 농어촌인구의 감소와 지역사회의 쇠퇴화 등 외부적 요인이 교육내부의 문제와 혼합되어 상승작용을 하는 경우 이는 교육부만의 노력으로는 해결되지 않는다.

② 농어업교육

농어업교육의 문제는 농어업의 현재상황과 장기적인 직업적 전망 그리고 정부의 정책의 지에 지대한 영향을 받는다. 농어업의 국제개방과 제조·서비스산업중심의 정책이 국가주도 정책으로 부각되면서 농업부문의 교육은 약화되기 시작했다.

농업계 고등학교는 60년대에 전국에 100여개나 되던 것이 20여개로 줄어버렸고 농업전문대학도 국·공립 각1개교와 사립 1개교로 줄었다. 그것도 이제는 국립전문대학 1개교를 제외하고는 모두 정원미달에 중도탈락률이 10~20%인 상태이다. 농업계고등학교의 농업직업학교로서의 기능은 이미 사라졌고 대학을 가기위한 코스 또는 갈 곳이 없는 학생들의 피난처로 바뀌어가고 있다. 4년제 농과대학은 많아 농업관련학과를 가진 대학이 32개교나 된다. 이는 농업에 종사하기보다는 농업관련기관이나 일반산업분야에 취직, 그리고 4년제 대학졸업

장을 얻는 것이 목적이라고 보여져 우리나라의 농어업교육은 쇠퇴의 길로 가고 있는 것이라 보여 진다.

농어업은 국가의 기초산업중 하나로 나라를 운영하는데 없어서는 안 될 산업분야이며 특히 국토관리와 국민의 건강한 먹을거리 생산이라는 차원에서 긴요하다. 그래서 농업대국과 선진국들은 농업에의 투자는 경제적 논리로만 결정하지 않고 있다. 농어업교육도 농어업교육 내부의 문제뿐만 아니라 전체 농어업문제와 경제문제 등 외부적 요인이 함께 작용하고 있어 해결방안이 쉽지 않다.

농업에 대해 모두가 전망 없는 산업으로 보는 것은 아니다. 국립한국농업대학의 경우 입학지원률이 3:1수준이고 재학생 중 농업으로도 성공할 수 있다고 장담하는 학생들이 대부분이다. 이 학교는 농업개방협상 초기인 1994년 UR협상에 대비해 농업의 획기적인 구조개선과 경쟁력제고를 위해 만들어진 대통령직속의 농어촌발전위원회의 발의로 농민사관학교설립을 추진하였고, 1995년에 농업전문학교의 설립법안이 통과되어 1997년에 설립된 영농기술인력양성 목적의 3년제 전문대학이다. 농업이 개방되면 우리농업도 획기적인 기술과 선진된 경영방식을 추구해야하며 이를 위해 젊고 유능한 인재들을 뽑아 현장중심의 교육을 해야 한다는 목표 하에 교육비용을 전액국가가 지원하는 학교로 만든 것이다. 현재 졸업생 3,000여명 중 95%이상이 영농에 정착하고 있고 영농 정착한 졸업생들의 소득도 일반 농가소득보다 크게 높은 것으로 조사되었다. 이들은 지금 한국농업의 간부후보생을 자칭하며 영농으로의 성공의욕을 보이고 있다.

농업교육은 실습위주의 현장교육이 중요하며 농업으로도 사회적 지위나 경제적 안정을 충분히 가져올 수 있다는 자부심을 가지게 할 필요가 있다. 실제로 농업을 성실하게 하면 어느 다른 직업에서도 얻을 수 없는 여러 가지의 장점을 얻을 수 있기 때문이다.

2) 정책대안

① 농어촌교육

농어촌교육문제는 교육부의 소관이라는 틀에서 지역사회의 문제이며 지역사회의 소관이라는 보다 넓은 범위로 운영방법과 교육프로그램을 넓혀 해결방안을 찾아야 할 것으로 본다. 농어촌의 학교는 교육부가 주어진 인력과 재정으로 운영하기에는 힘들고 어렵지만 이를 지방자치단체가 합동으로 운영하게 되면 우수교사와 지역애착교사모집도 용이하며 교육시설의

설비확충이나 시설이용율도 높일 수 있어 학생 수가 줄어도 학교를 존치시킬 수 있게 된다. 지방자치단체가 시행하는 관내의 농어민교육이나 주민교육을 학교시설에서 할 수 있으며 주민들의 자체모임과 각종 활동도 학교의 시설을 이용할 수 있고 지역의 전문 인력을 수업에 활용하는 등 학교 활성화를 함께 노력한다면 소규모 학교의 폐교는 막을 수 있다. 지역사회의 활력을 유지하고 그 지역 학생들의 통학편이를 도모하며 부족한 교사인력을 현지 전문가로 충당하는 등의 학교운영은 지역특성을 살릴 수 있는 지방자치단체가 유리하기 때문이다.

이와 같은 제안은 이미 농어촌교육발전위원회의 보고서(2002. 10)에서도 밝힌바 있고 동위원회의 정책토론회, 협의회 등을 통해 여러 차례 제안된 안이다. 그러나 교육부와 행자부(현재의 교육과학부와 행정안전부)의 부처 간 통합행정이 어려워 논의도 안 되는 상태이다. 우리나라는 부처 간의 벽이 높아 몇 개의 부처를 아우르는 행정이나 정책은 특별한 법이나 별도의 조직을 갖추지 않고는 어렵다.

농어촌의 우수교사 확보를 통한 교육의 질 향상문제는 우수한 교사보다도 그 지역에 애착을 가지는 성실한 교사의 확보가 더 중요하다. 이를 위해 도입을 제안한 대학특례입학제도는 본래의 목적을 살리는 방법으로 개선해야 한다. 이 제도의 최초 교상이, 농어촌에 우수하고 애착을 가지는 교사와 의료인력, 농촌지도인력 등을 확보하기 위해서 그 지역에서 나서 대학을 마치면 다시 자기지역사회를 위해 일생을 봉사하겠다는 젊은이들에게 대학입학의 기회를 주는 특례를 인정해 주자는 특례 입학제도를 제안 했었다. 그래서 농어촌지역사회에 필요한 교육분야와 의료와 간호분야, 농어촌지도분야 등에만 특례제도를 적용토록 하자는 입학제도였었다. 이때 각 지역사회의 장이나 지역농어민단체 등이 교육장학금을 제공 할 수 있게 하고 이들이 추천하는 학생을 우선 선발하도록 하여 교육장학금을 통한 지역사회에의 정착을 의무화 시키는 방법도 제시 했었다. 그 다음은 타 지역 출신이라도 졸업 후 농어촌지역사회를 위해 일생을 봉사하고자 하는 경우 지역사회의 장학금을 제공하고 이들을 우선 입학시키는 방법도 가능토록 하자는 것이었다.

그런데 도입과정에서 본질이 전도되고 변질되어 농어촌에 소재한 고등학교 졸업생들에게 대학입학의 특례를 허용하는 것으로 만들어버렸다. 그 결과 현재의 특례입학자는 대부분이 공무원, 군인들의 자제이며 농어촌 봉사인력과는 거리가 먼 인문과 정치, 사회 등의 학과 입학생들이 차지하고 있는 것이다. 그들은 졸업 후 농촌으로 돌아오지 않으며 돌아올 수 있는 일자리도 없다. 그래서 농어촌의 우수인력을 도시로 빼내는 효과를 지니는 제도로 변질된 상태이다. 이 문제는 원래의 목적에 부합되는 방법으로 개선되어야만 한다.

② 농업교육

농업교육문제는 우선 우리나라 농업의 유지발전을 위해 필요한 인력은 계속 확보하고 교육시켜 나아가겠다는 기본방침이 확고해야 한다. 선진국들은 나름대로 농업인력의 확보에 목표를 정확하게 정하고, 이를 달성하기 위한 정책들을 연구개발 해야 한다. 독일의 경우 전체농지의 일정수준 유지를 위해 필요한 영농인력을 전체국민의 4~3%로보고 이를 유지 하기 위한 농업교육기관의 정비와 확충, 영농후계자육성, 경영이양제도 강화 등의 정책을 시행하고 있다.

우리나라는 농정당국이 여러 가지 정책에서 제시하고 있는 영농인력의 수를 추정해 보면 약 40만정도의 전업농을 목표로 하고 있다고 본다. 40만 농가가 확보되기 위해서는 매년 평균 8,000명 정도의 신규영농 정착자가 있어야 한다. 그런데 현재 농고, 농진, 농대를 졸업하고 영농을 위해 정착하는 수가 약 1,100명 수준 밖에 안된다. 한편 비농업계 학교를 마치고도 영농에 정착하는 젊은이들이 매년 약400여명 수준이어서 이를 합쳐도 매년평균 1,500명 정도의 젊은 인력만이 영농으로 신규유입 된다고 볼 수 있다. 이들이 이농하지 않고 그대로 가정을 이루어 영농에 종사하게 될 경우 이들의 평균 영농종사기간을 50년으로 보아(평균 25세부터 75세 까지) 장래에 우리나라는 75,000농가가 만들어진다는 결론이다. 현재의 통계로는 농가수를 약100만호로 발표하고 있는데 장래의 우리 농가수가 7만5천호로 준다는 것은 우리농업이 붕괴위기로 가게 되는 것이라고 볼 수 있다.

우리나라가 농업을 포기하지 않을 것이라면 영농인력의 확보와 농업교육정책의 개선을 통한 장기적 대책이 시급하다. 충분한 영농인력의 확보를 위해서는 매년 평균 최소한 7천명 수준의 젊은 신규 영농인력을 확보해야하고 직장퇴직자들의 귀농인력활용도 체계적인 교육 시스템을 강구해야 할 것이다. 국립한국농업(전문)대학과 같은 실습위주의 전업농기술전문대학을 증설하고 현재의 한국농업전문대학도 정원을 늘리는 등 정부의 확고한 인력투자가 필요하다. 농업고등학교는 이들 농업전문대학에서 특례입학을 허용해 준다면 활성화 될 수 있을 것으로 본다.

제6장

대외통상

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 현황과 문제

제2절 정책대안

- 1) 한미 FTA 재협상
- 2) 서민생활 안정대책 마련
- 3) 기능별 동아시아협력으로의 전환
- 4) 대외경제정책의 민주성 회복
- 5) 대외경제 전략의 큰 그림 마련

| 집필진 |

김종걸(한양대 국제대학원 교수) 한홍렬(한양대 경제학과 교수)

1 | 발전 방향

2008년부터 2009년에 이어지는 글로벌 경제위기는 1980년대 이후 유폐된 시장만능주의적 경제운영방식의 실패에서 기인한다. 개방화, 규제완화, 민영화로 대표되는 그것은 그동안 ‘정치기획으로서의 선전문구’와는 달리 안정적인 경제성장을 가져오지 못했으며, 오히려 빈부 격차의 확대와 무분별한 금융규제완화로 경제적 불안정성을 더욱 크게 만들었다.

그러나 생각해보면 경제적·사회적 양극화에 의해 안정된 수요를 창출하지 못하는 경제에서의 탈출구란, 실물과 괴리된 금융 부문에 의한 성장이거나, 부동산·주식과 같은 자산시장의 버블에 의한 성장에 의존할 수밖에 없었다. 그리고 이것을 더욱 촉진시킨 것이 바로 금융규제 완화였다. 1980년대 이후 각종의 금융규제완화, 그리고 ‘통제불가능한’ 파생금융상품의 양산은 자본주의의 근간인 안정된 금융시스템 그 자체도 위협하기 시작했다. 한 때 ‘황금알을 낳는 기법’으로 칭송되던 첨단금융기법들이 결국은 금융의 ‘카지노’화에 불과했으며, 경제전체의 모럴 헤저드와 불안정성을 크게 했다는 점이 금번의 글로벌금융위기에서 확실히 인식되기에 이른 것이다.

작금의 상황은 우리로 하여금 신자유주의적 경제질서에 대한 근본적인 회의를 가지게 한다. 또한 “경제적 개방만이 살길이다”는 단순한 구호, 이러한 담론에 입각해서 경제사회적 공공성을 도외시한 과도한 시장개방의 과정들이 다시 재고되어야함을 인식하게 한다. 문제는 ‘무작정 개방’이 아니라, ‘어떠한 개방’인가 이며, 시장에만 맡기는 것이 아니라 시장을 어떻게 적절히 통제할 것인가에 대한 논제이다. 이것을 국내외적으로 완성시켜가는 전략, 이것이 바로 앞으로 필요한 대외경제 전략의 요체가 되어야 하는 것이다.

이상과 같이 생각했을 때 적어도 앞으로 한국의 대외경제정책을 생각해 나가는데 있어서 다음과 같은 원칙들은 상당히 중요하다고 생각된다.

1) 경제사회적 공공성의 중시원칙

첫째로 그 어떠한 개방도 한국의 경제사회적 공공성을 손상시켜서는 안된다는 점이다. 세계화, 자유시장화 등의 담론들이 마치 그것이 천동설처럼 교조화되어 논의된다면 큰 의미가 없다. 중요한 것은 이 땅에 살고 있는 많은 사람들이 안정적이며 잘 사는 방법을 찾아가는 것이다. 또한 그것과 세계화·자유시장화가 논리적 친화력을 가진 경우에 논의되는 방식이 적합하다. 만약에 세계화가 한국사회경제체제의 ‘공공성’과 대립할 경우에 있어서는 그 과정이 관리되어야함은 당연하다. 공정하고 자유로운 시장경제를 유지하는 것은 자유주의적 개혁의 가장 근본에 있다. 그러나 시장의 ‘실패’와 ‘한계’를 극복해 나가는 것은 한 사회의 안정성 확보를 위해서도 필수적으로 요구된다.

다양한 분야에 있어서 ‘시장실패’의 가능성과 그 해결법, ‘시장한계’의 가능성과 그 해결법에 관해서는 구체적인 차원에서 논의할 필요가 있다. 단지 여기서 문제시해야 할 것은 시장의 영역을 확대시켜 가야 한다는 사고방식, 또한 그것이 국내적·국제적으로 유일한 경제운영방식이 되고 있다는 현실에 대한 염려이다. 특히 한 사회의 ‘공공성’을 생각하는 데 있어서 금융시스템의 안정, 환경(농업)의 보호, 의료시스템의 유지는 필수적이다.

안정된 금융시스템의 유지는 자본주의경제가 제대로 기능하기 위한 공공재적 성격을 가진다. 이것은 1997년의 동아시아금융위기, 그리고 현재의 글로벌 금융위기 하에서 각국이 막대한 국민세금을 투입해서 금융시스템을 안정화시키려고 노력하는 것을 보면 그 중요성을 금방 알 수 있다. 국민의 환경적, 생명적 안정성을 확보하는 데 있어서 농업을 일정정도 보호하는 것도 필수적이다. 단순한 산업으로서의 농업만을 생각한다면 한국의 농업은 이미 사양산업이다. 그러나 만약 농업을 농촌 및 농민과 연계된, 하나의 사회적, 문화적, 역사적, 환경적 실체로 생각한다면 농업의 의미는 달라진다. 농업을 GATT의 규정하에서 ‘비교역적 관심 사항’으로 규정하고, ‘다면적 기능’이라는 논법이 사용되고 있는 것도 바로 그러한 이유 때문이다. 국민들에게 안정된 의로서비스를 제공하는 것 또한 중요하다. 특히 의약품에 대한 특허권을 어디까지 인정할 것인가는 상당히 민감한 부분이다. 신약의 특허가 살아 있는 동안에는 복제약 시판을 금지시키는 것(특허-허가연계)은 오바마의 미국 민주당, 그리고 유럽의회

에서도 개정(미국) 또는 불인정(유럽)하는 경향이 강하다. 의약품협상에서의 허가-특허연계 조항은 한미 FTA의 대표적 독소 조항이기도 하다.¹⁾ 이상과 같이 생각해 보면 단순한 개방론에서 벗어나 한국사회의 공공성의 기반을 더욱 공고히 하는 방향에서의 개방이라는 차원으로 논의와 정책을 수정시켜 가는 자세가 필요하다.

2) 핵심전략산업 보호의 필요성

둘째는 한국의 5,000만 인구가 안정된 경제생활을 해 나가는데 있어 국적자본의 필요성을 인식해야 한다는 점이다. 언제부터가 외국인자본에 대한 긍정론이 일반화되고 있다. 새로운 고용을 창출시키며 선진의 경영자원을 이전시킨다는 논리이다. 그러나 이러한 논리는 상당히 낙관적인 몇 가지 가정 위에서 성립한다. 외국인 투자가 국내산업을 구축시키지 않으며, 선진기술의 이전도 계속될 것이라는 가정이다. 또한 과도한 이윤의 송금은 하지 않으며 이윤의 많은 부분들은 투자국에 재투자해 나갈 것을 상정한다. 그러나 외국인자본에 의해 국내산업이 잠식되며 그것에 의해 형성된 독과점시장구조가 시장효율성을 더욱 저하해 나갈 가능성도 존재한다. 또한 본국으로의 과도한 이윤송금으로 인해 투하된 자본의 몇 배에 달하는 외화가 국외로 유출되는 것도 충분히 가능하다. 이러한 우려는 단지 상상 속에만 존재하는 것은 아니다. 그것은 남미라는 무대에서 역사상 실제로 존재했던 것이다. 우리나라에서도 최근 크게 문제가 된 쌍용차문제는 상하이자동차에 대한 무분별한 매각에서 그 문제의 단초를 읽을 수 있었다. 외국인투자자에 대한 맹목적인 긍정론이 바로 작금의 문제를 야기해 왔다는 점도 일정 정도 인정해야만 한다.

한편, 전략적 핵심산업을 내국인의 지배하에 둔다는 것은 단지 자존심의 측면을 이야기하지 않는다. 그것은 한국의 장래의 산업구조고도화에 불가결하다는 의미를 가진다. 만약 선진국 기업의 국제분업의 말단에 한국이 위치하는 것이 아니라, 첨단제품을 국내에서 생산하기 위해서는 강력한 국내자본의 존재는 필요하다. 싱가포르가 외국인자본을 성공적으로 유치하여

1) 현행 한국 식약청의 의약품 허가제도에 따르면 특허에 관계없이 신청된 제네릭(복제) 의약품이 안전성, 유효성 기준에만 적합하면 시판을 허가해 줄 수 있다. 하지만 한미 FTA에 의해서 허가-특허 연계가 됨으로써 제네릭 개발자는 원개발자의 동의나 묵인 없이 허가를 신청하는 것이 불가능하게 된다. 이 제도는 당연히 일반 서민들의 의약품 접근권을 제약하는 치명적 독소 조항이며, 바로 이 독성으로 인해 미국 민주당조차 2007년 5월 부시와 합의한 '신통상정책'에서 이를 FTA에서 폐기하기로 했고, 실제 재협상을 거쳐 파나마, 콜롬비아 FTA에서 이를 삭제했다. 유럽 내에서도 이 제도는 운용되지 않는다. 이해영(2009b) 참조.

아시아의 선진국으로 거듭난 이유에는 그 곳이 불과 200만 정도의 도시국가이기에 가능하다. 외국인자본을 성공적으로 유치했다고 일컬어지는 영국에 있어서도 금융, 화학, 약품 등과 같은 핵심산업까지 외국인에게 장악되고 있다는 정보는 들어본 적이 없다. 한국에게 있어서 중요한 것은 5,000만의 인구를 먹여살릴 제조업의 기반을 국내에 온존시켜 가는 것이며, 또한 그것을 계속 고도화시켜 가는 것이다. 그렇게 생각한다면 한국인의 소유와 지배 하에서 운영되는 핵심의 중요기업은 필요하다.

3) 산업정책적 자율성의 유지

셋째는 이상과 같은 국적자본의 보유·육성을 위해서 산업정책의 틀 유지와 자율성의 확보가 중요하다는 점이다. 전략적으로 중요한 산업에 대해 정부가 일정 정도 보호·육성하는 것에 대해서는 그동안 많은 비판이 있어왔다. 그러나 순수 경제이론의 측면에서 산업정책을 실시하는 것이 잘못된 것은 아니다. 문제는 이러한 정책을 '합리적'으로 실행하기가 어렵다는 데 있다.²⁾ 그렇다면 여기서 다음에 진행되어야 할 논리는 다음의 2가지다. 먼저 산업정책에 대한 비판에 중점을 두어, 인간 이성의 불완전성을 이유로 산업정책 자체를 부정하는 것이다. 아니면 그러한 불완전성에도 불구하고 산업정책의 경제적 타당성을 인정하는 것이며, 정책의 실효성을 높이기 위해 노력하는 것이다. 가장 염려되는 것은 첫 번째 경우에 해당된다. 산업정책은 경제적 의미가 없다고 보는 경우를 논외로 한다면, 그 실행과정의 어려움을 이유로 그 필요성 자체도 인정하지 않게 되는 오류다. 또한 그러한 인식 때문에 산업정책이 실시될 수 있는 여지를 제도적으로 거의 없애버리는 경우다. 프랜시스 후쿠야마(2005)는 그의 저서 『강한 국가의 조건』에서 '작은 정부'가 '약한 정부'로 되어서는 곤란하다는 점을 강조하고 있다. 국제경제의 경쟁과 불안정성의 격화 속에서 각 정부에게 요구되는 것은, 정보를 효율적으로 조직하고 그것에 입각해서 국민 경제의 발전을 도모할 수 있는 '강한 정부'인 것이다. 같은 맥락에서 산업정책은 필요 없는 것이 아니라 산업정책을 실현시킬 수 있는 정

2) 장하준(2004)은 기존의 선진국조차도 경제발전의 초기 단계에 있어서 산업정책은 상당히 중요한 역할을 수행했다는 점을 경제사적 자료를 풍부히 사용하여 설명하고 있다. 그러나 산업정책은 '성공' 사례 만큼이나 '실패' 사례 또한 얼마든지 발견할 수 있다. 따라서 중요한 것은 '성공할 수 있다는 것'이 아니라 '어떻게 성공 했는가'에 대한 분석이다. 동아시아에서의 산업정책의 '성공'을 그 '목표', '추진체계', '사회적 기반' 등 다양한 차원에서 분석한 세계은행(2004)의 고민은 아마도 이런 곳에 있지 않았을까 한다.

책체계, 정치체계를 만드는 과정이 더욱 필요로 하게 된다.

이상과 같은 사회적 공공성의 유지, 국적자본의 중요성, 산업정책의 자율성의 유지라는 차원은 현재의 신자유주의적인 개방정책과는 전혀 다른 것이다. 공공성의 영역까지 시장에 의존하려 하며, 그것을 단순한 비교우위론에 입각하여 개방시켜 가려는 의도는 지금까지 한국 사회에서 많이 보이는 편향이다. 한미FTA를 필두로 하여, 국적자본의 보호와 산업정책의 여지까지도 모두 없애버리려는 것 또한 현재 발견되는 대외정책의 모습이기도 하다. 그리고 그것이 바로 국제사회 속에서 한국이 취해야 할 유일한 선택인양 강조되어져 왔다. 그러나 대외경제정책은 국내경제정책과 별도로 존재하는 것은 아니다. 경제적 성장과 안정, 그리고 사회적 공공성의 유지가 국내경제정책의 목적이라고 한다면 당연히 대외경제정책도 이러한 목적에 복무해야만 한다. 그리고 그것을 가능하게 하는 국제협력의 틀을 만들어 가는 것, 이것이 바로 대외경제전략으로 되어야만 하는 것이다.

2 | 주요 정책과제

제1절 현황과 문제

1) 반면교사로서의 한미 FTA

이상과 같은 경제사회적 공공성의 확보, 국적자본과 산업자본의 필요성 차원에서 보았을 때 우리가 삼아야 할 '반면교사'의 전형이 바로 한미 FTA다. 주지하듯이 한미 FTA는 단순한 통상협상의 범위를 크게 넘어선 것이었다. 총 24개 분과(상품 및 서비스, 통관절차, 투자조항, 위생검역, 지적권, 경쟁, 노동, 환경조항 등)를 포함한 강도 높은 '자유화 기획'이었으며, FTA의 분류에서 보더라도 지극히 '예외적'인 형태의 협정이었다.³⁾

그러나 한미 FTA는 한국 사회의 '공공성'과 정책의 '자율성' 유지라는 차원에서 본다면 상당히 곤란한 선택이었다. 금융협상에서는 CDS(신용부도스와프)과 같은 파생상품에 대한 규

3) 한미 FTA협상 결과에 대한 비교적 자세한 설명은 외교통상부(2007) 참조. 한편, 세계은행(2005, 제2장)에서는 FTA의 유형을 크게 미국형, 유럽형, 개발도상국형으로 분류하고 있다. 미국형의 특징은 상품무역의 자유화만이 아니라 서비스, 투자 등 모든 분야에 있어서 포괄적인 FTA를 추진한다. 특히 서비스 분야에서는 인적 이동을 제외한 거의 모든 분야에서의 개방을 요구하며, 지적권보호도 무역관련지재권(TRIPs) 이상의 수준을 요구한다. 투자 분야에서는 투자자 및 투자의 정의가 매우 포괄적이며 광범위하며 투자자-국가소송제 등을 통해서 정부 정책의 자율성 침해 및 공공성 제약, 나아가 주권 훼손의 가능성을 심각히 제기한다. 이에 비해서 유럽형, 또는 개발도상국형의 FTA는 상대적으로 경제자유화의 정도가 낮으며, 자유화에 대한 보완장치로서의 각종의 경제협력체계를 강구하고 있는 것이 특징이다.

제를 풀어놓았으며, 금융세이프가드도 상당히 제한적으로 운영된다. 농업에 있어서의 관세화 예외품목은 전체 1531개 품목 중 쌀 및 쌀 관련제품 16개에 한정된다. 약품협상에서도 허가-특허연계와 같은 독소조항들이 다 들어가 있다. 이와 함께 투자자정부제소권(ISD)과 같이 정부 정책의 자율성이 크게 손상되는 제도도 들어가 있다. 한국 정부는 협정문에서 '공공 목적'을 위한 정부의 규제 및 조세 조치 등은 여전히 기능할 수 있다고 주장하지만(협정문, 부속서 11-나, 11-바), 한국과 거의 동일한 협정문 체계하에서도 많은 나라들은 각종 소송에 시달리고 있는 것이 현실이다.⁴⁾

한때 일부 논자들은 한미 FTA의 체결에 의해 동아시아에서의 경제통합이 더욱 가속화되어 갈 것이며 한국은 그 중심에 설 수 있을 것이라고 낙관한 바 있었다.⁵⁾ 그러나 이것은 불가능하다. 오히려 한국은 동아시아의 경제협력의 망 속에 하나의 고립된 '섬'으로 남을 수 있다. 이것은 다음의 3가지 차원에서 설명 가능하다.

첫째는 한미 FTA가 적어도 부시 행정부 이후의 미국의 경제 전략, 즉 '경쟁적 자유화'의 동아시아에서의 성공사례로 기록되기 어려울 것이라는 점이다. 막강한 경제력을 가진 미국이 자신의 경제제도에 합치되는 FTA를 한국과 맺었을 때 주변 국가, 즉 중국과 일본이 서로 '경쟁적'으로 미국과 FTA를 맺어, 미국식으로 '자유화'되어 갈 것이라고는 전혀 예상되지 않기 때문이다. 일본은 고이즈미 정권 때 이미 미국과 FTA는 고려하지 않는다고 선언하였으며, 중국 또한 미국과의 FTA 체결에 관한 논의가 전무에 가깝다. 최근 일본의 민주당의 선거용 메뉴페스트에서 일본-미국의 FTA 체결을 넣은 후 농업에 대한 고려 때문에 강력한 반발에 논조가 후퇴한 것도 바로 미국과의 FTA 체결이 가져올 사회적 영향력이 너무 크다는 고려 때문이었다. 아세안의 일부 국가, 즉 태국 및 말레이시아 등은 미국과 협상 중이나, 태국은 이미 협상 중단을 선언하였으며, 말레이시아도 협상 일정이 상당히 늘어지고 있는 것이 현실이다. 즉 미국과의 FTA를 적극 추진하려는 아시아국가들은 적어도 한국이외에는 지금 발견되지 않는다.

둘째는 한미 FTA에 의해서 한국시장의 '배력'이 극적으로 제고되기는 어렵다는 점이다. 여기에는 좀 더 복잡한 논의가 필요하나, 간단히 설명하면 한미 FTA에 의해 얻어지는 경제적 이익보다는 사회적 정치적 불안정성이 더욱 클 것이 염려 된다는 점이다. 협상 결과를 회

4) 투자자-국가소송제가 국가정책의 자율성에 심각한 위기를 가져올 수 있음을 풍부한 사례를 통해서 분석한 것으로서는 홍기빈(2006), 송기호(2006), 김성진(2007) 참조.
5) 이에 대해서는 이동휘(2006), 최원기(2008) 참조. 이에 대한 필자의 비판은 김종걸(2008b) 참조.

고해 보면, 자동차 및 섬유산업에서의 일정정도의 수출 증가는 인정되나, 무역구제 및 역외 가공지역의 협상결과는 단순히 앞으로 '협의'하자는 수준에 불과했다. 또한 FTA 체결에 의해서 외국인투자가 늘어날 것이라는 주장도 이론적·실증적으로 검증되지 않는다. 이에 반해 농업시장의 개방, 의료비의 상승, 국가경제정책의 자율성하락에 의해서 사회적 비용은 점차 증폭될 수 있다.⁶⁾

셋째는 한미 FTA의 협정문을 기준으로 했을 경우 중국 또는 일본과 FTA를 체결하는 것이 거의 불가능에 가깝게 되었다는 점이다. 농업의 보호를 지상과제로 삼고 있는 일본에게, 우리가 미국에게 내준 정도의 농업시장 개방을 요구하는 것은 무리다. 지금까지 일본은 농업시장개방에 상당히 소극적이었으며, 농업시장개방의 의지도 없어 보인다.⁷⁾ 이것은 중국에 대해서도 마찬가지다. 가령 미국에 대해서 투자자정부제소권(ISD) 등을 허용해 놓고, 중국에 대해서는 ISD를 가져와야 된다고 하는 것은 단지 우리의 희망일 뿐이다. 아직까지 산업정책적 고려가 강한 중국에 있어서, 국가정책의 자율성을 심각히 손상시킬 ISD를 허용할 가능성은 거의 없다고 봐야 한다. 이것은 약품협상의 특허권 조항에서도 마찬가지다. 일본에게 농업을, 그리고 중국에게 ISD 및 특허 조항 등을 양보하면 되겠지만, 미국에게 중요한 부분이다 '양보'하고, 중국과 일본에게는 우리의 강점조차도 또 다시 '양보'하는 것과 같은 선택을 국민이 허용할 리가 없다. 혹자는 그것을 양손의 칼자루로 표현할지도 모른다. 미국과의 FTA에 의해 우리 경쟁력이 강화되며, 강화된 경쟁력으로 기반으로 동아시아 국가들과 '경쟁과 배려'의 협력을 추진할 수 있다고 주장할 수도 있다. 그러나 각종 불명예스러운 세계 1위(자살물, 이혼율, 노동산재율, 비정규직 노동자비율)를 기록하고 있는 우리의 이력은 그 정도의 여유가 없음을 보여준다. 칼자루가 아니라 칼날을 잡게 되는 형국이 되는 것이다.

2) 동시다발적·포괄적 FTA라는 무전략성

이상과 같은 문제점은 한국의 대외경제전략의 '무전략성'에서 기인한 것이었다. 중장기적인 한국경제사회의 비전, 국제협력의 비전에 대한 명확한 인식과 전략이 없이 추진된 것에 기인한다.

6) 한미 FTA의 경제적 효과의 '과대선전'과 사회적 공공성의 위협에 대한 '과소추계'에 대한 자세한 분석은 김종걸(2008a) 참조.
7) 일본의 기체결 FTA에서 농업의 양허안에 분석은 김양희(2008) 참조 바람.

한국의 대외경제정책의 무전략성은 FTA 추진전략의 성격인 '동시다발성'과 '포괄성'에도 그대로 반영된다. 애초부터 한국의 FTA 추진전략이 '동시다발적', '포괄적'이라는 성격을 가진 것은 아니었다. 1998년 11월에 열린 대외경제조정위원회는 우리나라의 첫 번째 FTA 대상국으로 칠레를 선정한 바 있었다. 이후 적극적인 FTA 추진 및 거대경제권과의 FTA 논의는 2003년 9월 국무회의에 보고된 "FTA 추진 로드맵"에서 구체화되었다. 초기로드맵에서는 FTA 체결 대상국으로 단기 추진 대상 5개 경제권(일본, 싱가포르, ASEAN, 멕시코, EFTA)과 한·중·일 FTA를 포함, 미국, EU, 중국 등 중·장기 추진 대상 11개 경제권을 제시하고 그 내용도 한국경제에의 피해를 최소화시키기 위해 '낮은 레벨'의 FTA 추진이 주요한 내용이었다. 그러나 2004년 5월 통상교섭본부는 동시다발적인 FTA를 추진하기로 결정하고 기존 로드맵을 수정하고 대외경제장관회의에 보고했다. 수정 로드맵은 FTA 추진방식으로 높은 수준의 포괄적(comprehensive)인 FTA를 동시다발적(multi-track)으로 추진한다고 발표했다. 높은 수준의 FTA한 WTO/GATT와 GATS(General Agreement on Trade in Services; 서비스 무역에 관한 일반협정) 규정에 위배되지 않는 한 WTO에서 추진하는 자유화 수준보다 높은 수준의 FTA를 지향한다는 의미이다.

여기서 하나 확인해야 할 것은 전세계의 FTA에 있어서 '포괄적(comprehensive)'인 협정은 오히려 드물다는 점이다. 현재(2007년 10월) WTO에 통보된 지역경제협정의 수는 총 194개가 있다. WTO는 특혜무역협정을 ①협정의 FTA(GATT 24조1항에 의거), ②관세동맹(GATT 24조2항에 의거), ③서비스협정(GATS 5조에 의거), ④개도국간 협정(Enabling Clause)의 네 가지로 구분해 파악하고 있다. 개도국간의 협정은 '자유무역협정'만이 아니라 각종의 경제사회협력안건이 포함된 것임을 상정해 본다면, 단순히 GATT 24조 1항에 입각한 특혜무역협정이 가장 경제통합의 정도가 낮은 상태로 보아도 될 것이다. 현재 총 194개의 특혜무역협정 중 111개가 특혜무역협정이며, 13개는 관세동맹, 그리고 49개는 서비스협정이 되고 있다. 가장 단순한 상품무역에 대한 '자유화'가 GATT 24조1항이라고 한다면, 24조2항에 입각한 관세동맹, 그리고 자유무역의 범위를 더욱 확대시킨, 즉 GATS 5조까지 포함한 협정이 되었을 경우 '자유화'의 정도는 더욱 커진다.⁸⁾ 그러한 측면에서 본다면 한미FTA는

8) 단지 여기서 WTO의 FTA 산정방식은 체결국가가 아니라 체결유형(분야)을 의미하는 것이므로 해석에 주의할 필요가 있다. 예를 들어, GATT 24조에 의거한 FTA와 관세동맹, GATS 5조에 의거한 서비스무역, GATT 37조의 권능부여조항에 의거한 개도국간 협정을 모두 별개로 간주하기 때문에 예를 들면 한국이 싱가포르와 체결한 FTA는 상품분야와 서비스 각각 2개의 자유무역협정으로 통보되기 마련이다. 즉 서비스 협상의 49건은 모두 상

GATT 5조, GATS 5조를 포괄하는 '포괄적' 성격을 가진다.

하나 분명한 것은 FTA 체결에 있어서의 '동시다발성'이라는 전략과, FTA 내용에 있어서의 '포괄성'이라는 성격은 서로 상충된다는 점이다. 앞서서도 언급했듯이 각국이 지향하는 FTA의 내용은 서로 다르며, 상대방이 원하는 형태의 FTA를 체결했을 때에는 국내적으로 상당히 많은 갈등비용을 겪게 되기 때문이다. 따라서 거의 모든 나라들은 FTA 추진의 '표준모델'이 존재하며, FTA를 체결하는 경향이 강하다. 한국과 같이 '포괄적' 성격의 FTA를 추진하려는 나라는 같은 성격을 가진 미국과의 FTA를 체결할 수 있으나, 포괄적 성격을 원하지 않는 중국 혹은 일본과의 FTA는 애초부터 어려워진다. 이것이 현재 한중FTA, 혹은 한일FTA가 제대로 추진되지 못하는 이유이기도 하다. 따라서 '동시다발성'과 '포괄성'은 서로 합치될 수가 없으며, 그러한 면에서 한국의 FTA 전략은 전형적인 '무전략성'을 나타낸 것으로 볼 수 있다.

〈표 1〉 한국의 FTA 체결대상국

| 나라/지역 | 교섭 | 발표 |
|-------|-----------------|--------|
| 칠레 | 1999.9-2002.10 | 2004.4 |
| 싱가포르 | 2003.10-2004.11 | 2006.3 |
| EFTA | 2004.12-2005.7 | 2006.7 |
| 아세안 | 2001.11- | 물품만 |
| 미국 | 2006.6-2007.6 | |
| EU | 2007.5- | |
| 일본 | 2003.10-(중단) | |
| 캐나다 | 2005.7- | |
| 멕시코 | 2005.9- | |
| 인도 | 2006.2- | |

3) 조급하고, 전략적이지 못했던 한국

한 가지 분명한 점은 한국은 중국과 일본에 비교해 지역주의정책이 더욱 필요했다는 것이다. 무역의존도가 90%에 달하는 우리에게 있어서 안정된 수출입시장의 확보는 경제안정화에 필수불가결한 조건이다. 더구나 동아시아경제의 성장성, 한국의 동아시아시장에 대한 의존성을 생각했을 경우, 이 지역에서의 안정적인 경제협력의 틀을 만드는 것은 한국의 사활에

품분야의 협상을 체결한 나라가 동시에 체결한 것이다.

중요한 것이었다.

그러나 참여정부의 바람이었던 '동아시아 경제공동체'의 길은 너무나 멀었다. 특히 한중일 3국을 연계시킨 FTA는 논의 단계에만 그쳤으며, 쉽게 타결의 동력을 찾지 못했다. 일본은 한중일 혹은 아세안+3(한중일)에 한정시킨 협력구상에서 점차 호주, 뉴질랜드, 인도(아세안+6)까지 포함시킨, 보다 넓은 범위의 협력구상으로 전환되어 갔다. 일본의 일부학자들이 아세안+3의 '동아시아공동체' 구상이 중국의 패권전략에 불과하다는 인식은 바로 이 지역에서의 힘의 축이 점차 중국으로 이동하고 있다는 위기의식의 반영이기도 했다.⁹⁾ 상대적으로 한중일 혹은 아세안+3의 경제협력의 제도화에 적극적이었던 것은 중국이었다. 2002년 11월 캄보디아에서 개최된 한중일 정상회담에서 중국은 한중일 FTA에 대한 타당성 조사연구를 먼저 제안하였으며, 2005년 4월에는 아세안+3 차원에서의 공동연구도 먼저 제안했다. 중일 간의 지역협력구도가 어긋나고 있었을 때, 중일 양국은 아세안 국가들과의 적극적인 FTA 추진 전략으로 전환해갔다. 일본은 싱가포르(2002년 11월), 필리핀(2006년 9월), 태국(2007년 4월), 인도네시아(2007년 6월), 아세안(2008년 4월)과 FTA/EPA를 체결하였으며, 중국도 아세안과의 FTA(2001년 11월), 태국농산물에 대한 조기관세철폐(2003년 6월) 등으로 아세안 국가들과의 적극적인 협력구상을 펼쳐나갔다.

한중일 혹은 한중일+아세안의 협력틀이 제대로 기능하고 있지 않았을 때, 한국이 선택할 수 있는 방식은 동아시아에서 개별국가들과의 FTA를 체결하고, 이것을 기반으로 하여 동아시아 차원의 경제협력을 제도화시켜 가는 것이었다. 그러나 아세안과는 2006년 5월에 FTA를 체결하였으나, 일본과는 6차에 걸친 협상(2003~4년)은 결렬되었으며, 중국과의 FTA는 단지 '논의' 수준을 벗어나지 못했다. 이 속에서 극적인 방향의 전환이 바로 한미 FTA였던 것이다.

만약 동아시아경제공동체가 한국의 전략 목표였다면 한일 FTA의 협상과정에서도 충분히 그것을 염두에 둔 협상이었어야만 했다. 논리적, 실체적으로 증명하기 어려운 일본의 비관세장벽(업계 관행)이 한동안 문제가 된다거나, 일본이 받아들일 수 없는 농업시장 개방을 촉구하는 것은 애초부터 협상타결의 가능성을 크게 낮추는 것이었다. 오히려 양국의 경제기술협

9) 일본은 고이즈미 총리가 아세안+3을 주축으로 하는 '동아시아 공동체' 구상을 발표한(2002년 1월) 이후, 동아시아 정상회담(2005년 12월), 동아시아EPA구상의 발표(2006년 4월)로 점차 아세안+6 축으로 전환되어갔다. 일본의 FTA 전략의 전환에 대해서는 김은경·임소연·박혜진(2009) 참조. 아세안+3 구상이 중국의 패권전략이라는 논리는 渡辺利夫(2008), 中西輝政(2006) 참조.

력의 틀을 만들고, 이것을 동아시아 협력의 교두보로 삼았어야만 했다.¹⁰⁾ 가령 한일 FTA의 협력 어젠다 속에 동아시아 협력을 견인할 한일 공동의 '동아시아협력재단'이나, '동아시아 경제협력연구원' 등의 창설도 논의할 수도 있었다. 또한 한일 간의 공동연구 사업에 있어서 일정정도 중국 또는 아세안의 연구자를 참가시키며, 동아시아 지역에서의 산업기술협력과 인원연수 등을 촉진할 '동아시아산업기술협력센터'의 창설도 고려해 볼 만 했다. 그러나 철저히 양자 간의 '이해득실'에만 충실했으며, 이에 따라 한일 FTA가 동아시아의 협력으로 나아가갈 '경로'를 폐쇄시켜 버린 것이다. 그 과정에서 한일 FTA는 결렬되었으며, 이에 대한 반동으로 다시 한미 FTA협상이 개시되는 상황, 즉 한국은 전략적이지도 못했고 단지 조급했던 것이다.

제2절 정책대안

1) 한미 FTA 재협상

여기서 한국이 취할 수 있는 최선의 선택은 한미 FTA를 재협상하는 것이다. 그리고 새로운 협정문 구조를 경제사회적 공공성을 확대시키는 방향으로 고쳐나가는 것이다. 적어도 지금의 한미 FTA의 협정문 체계는 새로운 국제경제 상황에 적합하지 않다. 글로벌 금융위기하에서 각국의 선택은 새로운 규제의 설정에 있는 것이지, 신자유주의적인 완전한 자유화에 있는 것이 아니기 때문이다. 앞으로 재협상을 한다면 적어도 다음의 2가지 원칙은 견지되어야 할 것이다.

첫째는 한미 FTA라는 통상협상과 한미동맹과는 구분해서 논의해야 한다. 정치·군사·안보 차원에서의 한미동맹의 중요성, 그리고 마치 한미 FTA가 되지 않으면 한미동맹이 어려워질 것이라는 야릇한 논리 속에서 그동안 많은 문제가 야기되었다. 경제 협상과 정치군사안보 협상의 분리, 이것은 상당히 초보적인 이야기지만, 제대로 지켜지지 않았다.¹¹⁾

10) 이에 대한 자세한 분석은 김종걸(2007) 참조 바람.

11) 2006년 2월 3일 한미 FTA협상 개시를 축하하는 축하연에서 당시의 미국 통상대표부의 대표였던 롭 퍼트먼과 김현중 통상교섭본부장은 한미동맹의 강화라는 논법을 전면에 내세웠다(발언록은 USTR 2006). 통상협상이 단

둘째는 우리가 지켜야 할 것과 버릴 수도 있는 것을 명확히 구분할 필요가 있다는 점이다. 어차피 FTA라는 것은 경제적 자유화를 추진하는 것이고, 일정정도 국가의 자율성이 제한되는 것도 사실이다. 따라서 모든 것을 다 지키는 것이 아니라, 양보 못할 최저선의 수준을 분명히 할 필요가 있다. 특히 그 어떠한 FTA도 한국 사회의 사회적 공공성을 손상시켜서는 안 된다는 원칙에 입각해서 금융, 농업, 의약품, 투자(ISD) 분야에서의 재협상은 필수적이다.

그러나 한미 FTA가 국회의 외교통상위원회와 법사위원회에서 이미 '통과'된 상황에서 재협상을 위한 정치적 동력은 거의 상실된 것으로 봐야 한다. 오바마 미국 대통령의 상원의원 시절의 재협상 발언(2008년 2월 11일), 론 커크 미 무역대표부 지명자의 재협상발언(2009년 3월 9일) 등과 같은 미국발 돌발변수가 있었지만, 이 또한 아직 구체화된 것은 아니다.¹²⁾ 따라서 향후 한미FTA의 재협상이라는 이슈가 어떠한 방식으로 논의되어 갈 것인가에 대해서 예단하는 것은 어렵다. 단지 하나 확실한 것은 재협상에 대한 결정권은 이미 우리의 손을 떠났다는 것이다. 현재의 협정문대로 국회의 기준을 '기정사실화'하고 있는 우리는 미국의 재협상 의향에 따라서 대응해야만 하는 한심한 지경으로까지 내몰리고 있다. 만약 미국으로부터 재협상요구가 제기되었을 때에는 한국사회에서 '재협상'과 관련한 새로운 논의가 있을 것으로 보이며, 그 때에는 앞에서 논의한 것과 같은 2가지 원칙, 즉 ①통상협력과 외교안보동맹과의 구분, ②경제사회적 공공성의 유지를 위한 금융, 농업, 의약품, 투자(ISD) 분야에서의 재협상을 적극 추진해야만 한다.

2) 서민생활 안정대책 마련

만약 한미FTA가 지금의 내용으로 그대로 양국의회에서 비준되어간다면 우리에게 남은 선택은 무엇인가? 먼저 국내적으로는 서민생활안정을 위한 정부의 정책이 대대적으로 정비되어야만 한다는 점이다.

한미FTA에 의해서 서민생활에 가장 타격이 클 곳은 의약품 분야(협정문 제5장)이다. 국내

순한 통상협상의 범위를 벗어난 순간, 협상이 공식타결 되기까지 한국 사회는 극심한 이념적 논쟁의 혼란 속으로 돌입했던 것이다.

12) 한미 FTA의 재협상과 관련해서 미국 내에서의 논의는 이해영(2009a) 참조. 지난 5월 14일의 한미통상장관회담 때, 자동차나 쇠고기 문제를 FTA협정문이 아닌 별도 협의를 통해 조정하려 한다는 일부의 보도(『한국일보』 5월 16일)를 보면 재협상이 '개선'이 아니라 '계약'의 협의가 크다는 점도 우려된다.

최대인 동아제약의 매출액은 미국 화이자의 1% 수준에 불과하다. 그만큼 우리의 경쟁력은 약하다. 이러한 산업에 있어서 혁신적 신약의 가치를 '적절히 인정'하고(2조 나항), '허가-특허 연계'(신약의 특허가 살아 있는 동안에 복제약 시판을 금지시키는 제도), '자료독점'(최초 개발자 외에는 임상실험, 독성실험에 관한 자료를 무단으로 사용할 수 없게 하는 것, 신약은 5년) 등으로 특허권이 확대되어가는 것은 약값 상승을 초래해 서민생활을 불안정하게 만든다.

기업의 독점적 담합행위로 소비자주권도 크게 저해될 수 있다. 이번 협상문에서는 경쟁정책의 규제당국과 규제대상 간의 합의를 허용하고 있다(동의명령제의 도입, 협정문 제16장 1조 5항). 정상적인 조사, 심결, 재판절차를 거치지 않은 상태에서의 '합의' 과정이 양자간의 '담합'으로 변질되어간다면 한국에서의 독과점적 행위에 대한 규제는 크게 후퇴하게 된다.

부동산 정책의 자율성 여부도 민감한 사안이다. 이번 협상 중에서 최대의 관심사는 투자자-정부 제소권(ISD)이었다. 협상문에서는 "드문 상황을 제외하고는, 공중보건, 안전, 환경 및 부동산가격 안정화와 같은" 정책은 간접수용(소유권 이전을 통하지 않고서도 정부규제 등에 의해 재산권의 직접수용과 동등한 효과를 가지는 것)에서 예외로 규정되어 있다(제11장의 부속서 나). 정부는 '부동산가격 안정화정책'이 바로 기존의 부동산정책 전부를 의미한다고 주장한다. 그러나 적어도 협정문 상에서 그러한 다양한 정책을 밀받침해줄 수 있는 근거는 전혀 없다.

마지막으로 지적할 수 있는 곳이 바로 공공서비스와 관련된 부분이다. 일단 공공서비스 차원에서 당장 크게 불이익이 초래될 것 같지는 않다. 공공퇴직제도(국민연금) 및 사회보장제도(건강보험)는 금융협정에 적용되지 않으며, 전기, 수도, 가스, 통신, 철도 등 각종의 공공서비스 영역도 외국인의 소유지분제한 혹은 사업제한의 형태로 광범위하게 보호되고 있다(협정문 부속서 I, II). 그러나 여기서도 몇 가지 문제는 있다. 약값 상승으로 인해 건강보험재정이 파탄상태에 빠질 경우, 그리고 외국인투자지분이 확대되는 전기, 가스, 통신 산업 등에 있어서 과도한 배당요구 등으로 공급가격 상승이 초래될 경우 서민생활은 상당히 곤란해진다.

정부는 한미FTA가 메이저리그로의 진출이라고 자화자찬한다. 그러나 한미FTA에 의해서 경제적 성장의 전망이 확실하지 않은 곳, 설령 성장한다 하더라도 그것이 분배와 연결되는 고리를 만들지 못하는 곳에서 한미FTA는 서민생활의 압박으로 작용하게 된다. 참여정부에서 동반성장의 기치를 올렸던 <비전 2030>(2006년)은 구체적인 재정계획도 없었으며, 재정계획 수립을 위한 정치적 리더십도 부재했다. 그러한 가운데 한미FTA가 추진되었다. 더구

나 지금의 이명박정부 하에서는 애초부터 동반성장을 염두에 두고 있지 않으며, 그 속에서 한미FTA가 그대로 추진되고 있다.

만약 한미FTA를 추진하려 한다면, 그것과 함께 대대적인 서민생활의 안정대책을 내놔야 한다. 그렇지 않다면 경제적 개방의 속도와 폭을 조정해야 한다. 즉 졸속으로 추진된 한미FTA는 거부되어야만 한다. 한미FTA가 기업하기 좋은 나라를 만드는 것이 목적이라면, 적어도 자본의 이익추구에 대치점에 있는 노동과 서민생활의 권리는 더욱 보장되어야 하는 것이다.

가장 염려되는 것은 한미FTA를 기점으로 해서 현재유보, 미래유보로 되어 있는 많은 부분들이 한미FTA와는 관계 없이 우리의 스케줄에 따라서 '자주적'으로 개방되어갈 경우이다. 이 경우 의료, 교육, 전기, 수도, 가스, 교통, 통신 등 한국사회의 공공성의 영역은 심대한 타격을 받는다. 그것을 바로 고치려 해도 역진방지조항(ratchet)과 투자자-정부 제소권(ISD) 때문에 사태를 되돌릴 수 없게 된다. 거기에 경쟁력 강화라는 명분으로 전반적 세금감면 등이 추진된다면, 그리고 고용유연성이라는 명목으로 노동조건이 불안정성이 더욱 확대된다면 서민생활은 악화방향으로, 돌아올 수 없는 지점을 건너갈 수도 있다.

3) 기능별 동아시아협력으로의 전환

한미FTA 이후 한국이 취해야 할 동아시아 협력의 방식은 무엇인가? 우리는 앞에서 '높은 수준'의 한미 FTA 협정문과 '낮은 수준'의 동아시아 국가들과의 FTA의 동시진행이 가져올 위험성에 대해서 지적한 바 있었다. 만약 '높은 수준'의 한미 FTA를 재협상을 통해서 '낮은 수준'으로 바꾸어갈 수가 없다면 중국 혹은 일본과의 향후 협상도 '높은 수준'으로 가져갈 수 밖에 없어진다. 그러나 이것은 애초부터 '불가능'하다.

그러면 어떻게 해야 하는가? 방법은 기존의 FTA 정책에서 벗어나 새로운 기능적 협력의 강화 방식으로 동아시아협력을 추진해야 한다. 통화, 환경, 교육, 물류협력 등 동아시아에서의 기능별 협력을 위한 아이디어는 이미 충분히 발굴되어 있다. 1998년 당시의 동아시아비전그룹(East Asian Vision Group), 혹은 정부 차원의 실무적 검토를 위한 동아시아연구그룹(East Asian Study Group)의 보고서에 거의 모두 망라되어 있다고 봐도 된다. 문제는 '연구'와 '선언'이 아니라 '실행'하는 것이다. 중국과 일본의 지역구상이 서로 대립하고 있다 할지라도, 우리는 그것과 상관없이, 기능별로 구체화된 협력안건들을 현실화시키기 위한 자신의 '의지'와 대안에 대한 '논리성'을 명확히 제시해 나가야 한다.

하나 고무적인 것은 1997년의 동아시아 금융위기, 2008~9년의 글로벌 금융위기를 거치면서 동아시아에서의 금융통화협력이 구체화되어 갔다는 점이다. 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 아세안+한중일 재무장관회의에서는 동아시아 국가 간의 양자 간 통화스와프체제가 성립된 바 있었다. 이후 2005년에는 IMF의 자금지원과 연계되지 않는 스와프자금의 비율을 10%에서 20%로 상향조정했으며, 2007년에는 양자 간 통화스와프를 다자 간 통화스와프로 확대하기로 합의했다. 2008년에는 스와프를 공동기금으로 만들었으며, 그 규모도 395억 달러에서 800억 달러로, 그리고 올 2월에는 1200억 달러로 증액했다. 이어 지난 5월 3일에는 일본과 중국이 각각 기금의 32%, 아세안 국가가 20%, 한국이 16%를 부담하는 것으로 분담비율을 정하기에 이르렀다.¹³⁾ 향후 치앙마이 다자기금이 AMF 구상과 같은 역내의 독립적인 통화금융협력체제로 발전할지는 미국의 반대, 중일간의 갈등을 염두에 두었을 때 쉽지 않은 과제이다. 그러나 적어도 유의미한 액수의, 상대적으로 IMF로부터 자율적인 역내 통화금융 협력체제를 구축했다는 점, 그리고 역내의 그 어떠한 국가도 이 기구를 지배할 수 없는 '황금률'의 지배구조를 형성시켰다는 점에서는 상당히 고무적인 성과이다. 따라서 앞으로 적극 추진해야 할 것은 치앙마이 다자기금과 같은 성공모델을 에너지, 농업, 교육, 물류 등과 같은 분야에서 실현시켜 가는 것이다. 미국과의 FTA가 제기할 수 있는 한국 사회의 공공성의 위기를 동아시아 국가들과의 기능별 협력으로 보완해 나가는 것, 이것이 당면한 한국의 '동아시아구상'이 될 것으로 생각된다.

4) 대외경제정책의 민주성 회복

무엇보다도 중요한 것은 한미FTA와 같은 실수를 더 이상 저지르지 말아야 한다는 점이다. 이를 위한 정책결정의 민주성의 회복과정이 필요하다.

만약에 경제적 개방과정을 개혁과정이라고 본다면, 거기에는 '정답'이 있는 것이 아니라 '정답을 찾아가는 과정'이라고 볼 수밖에 없다. 수많은 사회적 trial and error 과정이며, 그 과정에서 지금의 사회경제적 문제 해결에 근접한 해결책을 찾아 가는 과정이다. 이 때 가장 필요한 것이 논의과정의 '투명성'과 정책의 '점진적 실시'라는 점이다. 일거에 모든 것이 해결될 것이라는 환상을 버리고 이해관계자들의 합의에 의한 중간적 해결방안의 꾸준한 실시

13) 이에 대해서는 문우식(2009) 참조.

가 필요하다. '투명성'과 '점진적 실시'라는 것이 필요한 이유는 그것이 사회구성원의 상호신뢰 구축에 가장 중요하기 때문이다. 하나의 사회가 불확실한 미래에 대응한 끊임없는 자기혁신, 자기진화를 하기 위해서는 무엇보다도 구성원 간의 '신뢰형성'이 중요하다. 경우에 따라서는 일부 구성원들에게 막대한 고통을 유발하는 개혁과정 속에서도 함께 비전을 공유하고 상호 신뢰하면서 혁신과정을 수행해 나가는 것이 필요하다. 그것을 위한 보상정책(조정정책) 과정은 투명해야 하며, 그리고 감당하지 못할 만큼의 고통을 완화시키기 위한 점진적인 개혁 자세가 필요하다.

만약 한미 FTA를 예로 든다면 한국사회의 경제정책의 실시과정이 얼마나 비민주적인가를 알 수 있다. 주지하듯이 한미 FTA는 단순한 통상협상이 아니었다. 그것은 새로운 사회경제적 규약을 만들어 가는 협정인 것이다. 이렇게 생각하면 한미 FTA가 야기할 한국제도의 변화, 그리고 그 영향에 대한 심층적 분석과 논의, 그리고 사회적 합의과정은 필수적이다. 그러나 그러한 총체적인 분석과 토의과정이 너무나 부족했다. 정부는 협상 이전부터 오랫동안 많은 준비를 해 왔다고 강변하고 있으나, 이것을 신뢰할 수 없는 정황은 너무나 많다. 한미 FTA에 의해 한국경제사회에 어떠한 영향이 초래될 것인가에 대한 연구는 협상추진 이전에 준비된 것이 아니라, 협상하면서 준비한 것이었다. 정책을 실현시켜 가는 법적 정당성을 획득하는 것은 국민의 합의를 이끌어가는 투명한 절차에 있기 마련이다. 정부가 미국과의 FTA 협상개시를 선언한 것은 2006년 2월 3일, 공청회가 열린 것은 불과 하루 전인 2월 2일이었다. 그나마 그것도 반대단체들의 거센 반발로 인해서 파행으로 끝났다. 더구나 공청회를 여는 그 시간에 협상개시를 위해서 김현중 통상교섭본부장은 미국으로 가는 비행기에 몸을 싣고 있었다. 공청회를 열기도 전에 협정개시는 이미 예정되어 있었던 것이다. 더구나 이러한 협상과정을 점검할 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있지 않다. 무역협상과정을 제도적으로 감시하고 통제할 수 있는 국회의 역할은 존재하지 않으며, '통상절차법' 또한 국회에 계류된 채로 잠자고 있다. 정부가 아무리 정보를 친절하게 공개한다고 하더라도 그것은 정부의 '친절함'에 의존할 뿐 국민의 대표들이 통제, 검증할 방법은 없는 것이다. 오로지 모든 협상이 끝나고 난 후, 국회의 비준과정에서 검증할 수밖에 없다. 또한 모든 협상의 과정이 국회에 자세히 보고된 바도 없다. 한미 FTA의 추진결정, 협상과정에서 국회도 국민도 전적으로 소외되어 버린 것이다. 그리고 이것은 단지 한미FTA만의 이야기는 아니었다. 한-EU FTA, 한-인도 FTA 등 한미FTA의 체결 이후에도 한국사회에 커다란 영향을 줄 FTA가 체결되었다는 신문보도만 있을 뿐 정확한 내용도 한국경제사회에 대한 영향력에 대한 평가도 거의 이루어지

지 않는 것이 현실이다. 따라서 국제협상과정에서의 절차규정을 제대로 정비하는 것은 시급한 과제이다.

5) 대외경제 전략의 큰 그림 마련

글로벌 경제위기에 대응하며, 경제사회적 공공성을 유지하면서 안정된 경제성장을 유지하는 대외경제 전략은 어떻게 가능한가? 지역주의적 정책의 최종 목표는 무엇이며, 그것을 실현시키기 위해서는 누구와 어떠한 방식으로 연계해야 하는가? 개별국가에 대한 FTA 정책과 ASEM, APEC, 아세안+3(한·중·일)과 같은 광범위한 경제협력기구와는 어떠한 관계를 설정시켜야 하는가? 적어도 지금까지의 한국의 대외전략은 이 모든 그림에 대해서 논리적인 연결고리를 가지고 있지는 않은 듯하다. 한국이 최종적으로 지향해야 하는 목표, 그리고 그것을 실현하기 위해서 각각의 국제협력의 틀들이 어떻게 연결되고 있는지에 대한 보다 종합적인 분석이 필요해 진다. 여기서 종합적 대외경제 전략이란 ①협력의 대상국가 또는 지역, ②협력의 각종 수단, ③협력의 선후 과정을 포괄하는 의미에서의 '종합성'을 의미한다.

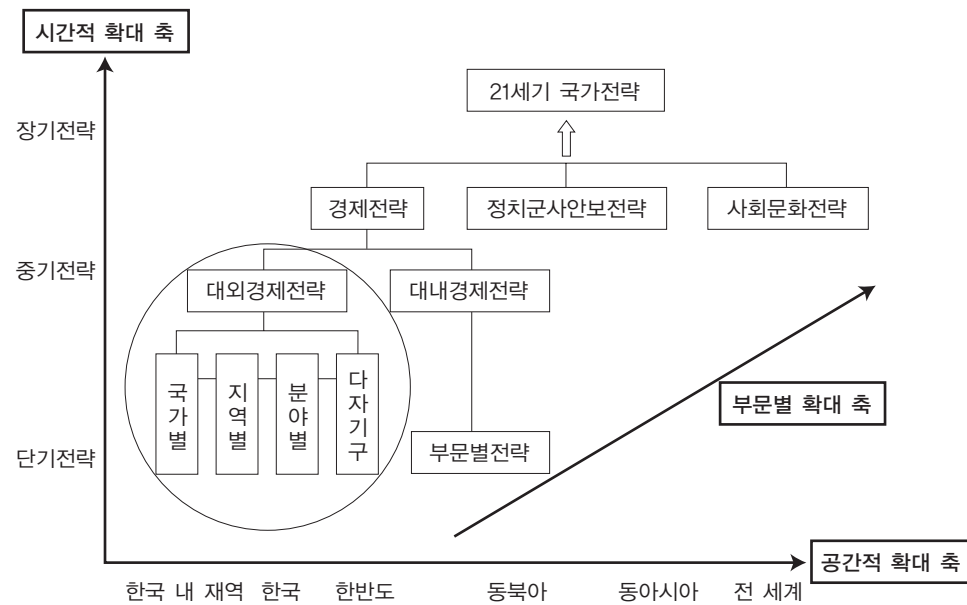
첫째로 '공간적' 대외전략의 종합적 구축이 필요하다. 대외전략 속에서 미국, 일본 등과 같은 개별국가와의 협력전략, 동북아, 동아시아, APEC, ASEM 등과 같은 지역적 차원의 협력전략, WTO 등과 같은 다자간 전략, 그리고 일국내의 지방 레벨에서의 협력 전략을 종합적으로 판단하여, 하나의 큰 그림을 그려 나가는 것이 필요하다. 특히 이것은 21세기에 있어서 국제협력의 기초단위가 개별국가 간 협력을 넘어서고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 만약 국민국가가 국민생활의 중요한 부분을 다루기에는 너무 규모가 작고, 작은 문제를 해결하기에는 너무 규모가 큰 문제를 가지고 있다고 한다면, 중앙정부의 활동이 국내에서는 지역적으로, 그리고 국제적으로는 국제공동의 문제해결에 분산되어 가는 것은 당연하다. 이러한 상황에서 전체를 전략적으로 재배치시키는 것은 중앙정부의 역할로 될 수 있다. 한국내의 지방, 한국과 한반도 전체, 동북아, 동아시아, 전 세계로 이어지는 그러한 동심원구조의 상호 연관성과 논리적 일관성을 가지고 대외경제 전략이 마련되어야 한다.

둘째로 대외경제협력의 각종 수단에 대한 종합적 검토가 필요하다. 자유무역협정(FTA), 개별산업협력(에너지산업), 개별분야협력(중소기업분야, 과학기술분야) 등과 같은 각종 협력들은 앞서 논의한 공간적 협력 전략 속에서 전체의 협력 틀을 완성하는데 기능적으로 재배치 되어야만 한다. 가령 한일 FTA는 한중일 또는 그 보다 큰 차원에서의 경제협력의 고리를

완성시켜 가는데 있어서 전략적으로 추진되어야만 하며, 과학기술협력, 중소기업간 협력, 지방간 협력, 시민사회 차원의 협력 등과 같은 부문별, 기능별 협력전략은 전체의 협력전략 속에서 조정되고 유기적으로 연계되어야만 하는 것이다.

셋째로 '시간적' 협력전략의 종합적 검토가 필요하다. 각 전략은 단기·중기·장기의 '시간적 확대 축' 속에서 수미일관하게 구축되어야만 한다. 중장기적으로 우리의 대외경제 전략의 목표치와 수단을 구사하기 위해서 단기적으로 해결해야 할 것은 무엇인가? 단기의 정책적 수단은 중장기적인 목표 실현에 어느 정도 유용할 것인가? 협력대상의 선정 및 수단의 사용 등에 있어서 시간적인 전후관계를 명확히 하려는 노력은 전략의 구체성 확보를 위한 필수적 사항이다. 물론 좀 더 논리적 외연을 확대시킨다면 이것은 대내경제 전략과 연계된 우리의 경제 전략으로 발전될 수 있으며, 또한 이것이 외교안보전략, 그리고 역사인식·문화전략 등과 상호 연계되어 우리의 21세기 국가전략으로 될 수도 있다.

〈그림 1〉 대외경제전략의 종합적 분석틀



일반적으로 종합적 분석이 가지는 최대의 난점은 하나하나의 구성요소간의 논리적 연관성과 치밀성을 확보하기 어렵다는 점이다. 더욱이 구성요소가 많아지면 더욱 그러하다. 특히 이러한 점은 인간생활이라는 불확실성의 성격이 강한 곳에서는 더욱 두드러지게 나타난다.

특히 상호관계의 역동성이 강한 국제관계에 있어서 21세기적 코드를 읽어나가면서, ①협력의 대상국가 또는 지역, ②협력의 각종 수단, ③협력의 선후 과정을 포괄하는 종합적이며, 치밀한 분석을 추진하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 그럼에도 불구하고 이러한 분석을 필요한 이유는 일종의 조감도가 없으면 정책의 방향 설정이 불가능하기 때문이며, 또한 방향설정이 있어야만 개별 정책의 추진 필요성의 의미가 파악 가능하기 때문이다.

참고문헌

World Bank(1994), The East Asian Miracle.
 中西輝政(2006), 『膨張する中國の脅威』, 『日本の論点 2006年版』, 文芸春秋社.
 渡辺利夫(2007), 『海洋勢力と大陸勢力: 東アジア外交の基礎概念』, 『環太平洋ビジネス情報』, Vol.7, No.24.
 김성진(2007), 「한미 FTA 투자자: 국가소송제가 부동산정책에 미치는 영향」, 경실련·민변·참여연대·토지정의시민연대 합동토론회, 『한미 FTA와 한국의 부동산정책 자료집』, 9월 13일.
 김양희(2008), 「일본의 기체결 FTA의 특징에 대한 고찰」, 『아태연구』제15권1호, 경희대학교아태국제대학원.
 김은경·임소연·박혜진(2009), 「일본의 FTA 체결국 전망분석: 동아시아를 중심으로」, 한국일본학회정기학술대회 발표논문, 2월.
 김종길(2007), 『韓日經濟係の新しい模索』, 李元徳·金慶珠 編, 『日韓の共通認識』 2007. 8, 日本東海大學出版會.
 김종길(2008a), 「한미 FTA와 한국 경제의 미래」, 새사회전략정책연구원·코리아연구원공동기획세미나 발표논문, 3월.
 김종길(2008b), 「韓米FTAと韓國の東アジア經濟協力」, 한일경상학회, 『한일경상논집』 2008년 10월.
 문우식(2009), 「치앙마이 다자기금 아시아통화기금으로 발전하는가」, 『주간창비논평』 5월 13일.
 송기호(2006), 『한미 FTA의 마지노선』, 개마고원.
 외교통상부(2007), 『한미 FTA 분야별 최종협상결과』.
 이동휘(2006), 「한미 FTA의 외교안보적 중요성」, 『중요국제문제분석』 2006년 3월, 외교안보연구원.
 이해영(2009a), 「한미 FTA 재협상, 어떻게 대응할 것인가?」, 국제통상연구소·코리아연구원·한반도재단주최 긴급토론회 발표자료, 3월 18일.
 이해영(2009b), 「가장 비싼 약을 먹어야 할 한국」, 『경향신문』, 5월 6일.
 장하준(2003), 『사다리 건너차기』, 도서출판 부키.
 최원기(2008), 「한미 FTA와 동아시아 지역협력」, 『한미 FTA와 한국의 외교전략』, 새사회전략정책연구원.
 홍기빈(2006), 『투자자-국가직접소송제』, 녹색평론사.

제7장

소비자

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 소비자거래

제2절 소비자안전

제3절 소비자분쟁 해결

제4절 전자상거래

제5절 지속가능소비

| 집필진 |

권해수(한성대 행정학과 교수) 김두진(부경대 법학과 교수)

김성천(한국소비자원 연구위원) 황민호(변호사)

1 | 발전 방향

우리나라는 70년대 시민단체의 소비자운동을 중심으로 소비자문제에 대한 인식이 점차 확산되면서 소비자정책 추진을 위한 기반이 조성되기 시작했으며, 1980년 소비자보호법 제정, 1987년 소비자보호원 설립 등을 계기로 국가정책으로서의 모습과 추진체계를 어느 정도 갖추게 되었다. 이후 소비자정책의 중요성에 대한 정부의 인식은 꾸준히 높아져 왔으며 그 결과로 공정거래위원회, 재정경제부(현 기획재정부) 정부 내 소비자정책 전담조직과 전문 인력이 확충되었고, 한국소비자원과 다수의 민간 소비자단체들이 우리나라 소비자 정책의 중요한 축을 담당할 만큼 성장하였다.

또한 표시·광고의 공정화에 관한 법률(이하 '표시광고법'), 약관규제에 관한 법률(이하 '약관규제법'), 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 '전자상거래소비자보호법'), 방문판매 등에 관한 법률(이하 '방문판매법'), 할부거래에 관한 법률(이하 '할부거래법') 등 공정위 소관 소비자보호법령과 제조물책임법 등이 집중적으로 제·개정됨으로써 소비자정책 추진을 위한 제도적 기반이 마련되어 왔다. 1980년 소비자보호법 제정과 함께 우리 사회에서 그 중요성이 부각되고 있는 소비자정책은 그동안 많이 변화해왔다. 선진국에 비해 그리 길지 않은 우리나라 소비자정책의 역사를 볼 때 소비자정책은 경제사회적 변화에 대응하는 패러다임의 전환을 보여주고 있다. 특히 1986년 소비자보호법 개정 이후 소비자피해구제 정책에 주력하였고, 1991년 할부거래법 등에 관한 법률의 제정 이후 소비자거래정책이 시행되었으며, 2000년 제조물책임법의 제정과 2001년 소비자보호법 개정 이후에는 종합적인 소비자안전정책을 강화했다.

그러나 지금까지의 이러한 성과에도 불구하고 최근의 급격한 정책환경 변화는 소비자정책의 새로운 방향과 추진 틀을 요구하고 있다. 그간의 소비자정책은 고도성장기 생산자 지원·육성 중심의 경제정책 유산이 남아있어 그 독자성을 충분히 인정받지 못한 채 산업정책 추진의 부수적인 문제로 취급되어 왔다. 내용면에서도 소비자를 열등한 보호의 대상으로 인식하는 후견자적 시각에서 주로 소비자피해의 사후적 구제나 사업자에 대한 직접적인 규제 중심의 정책이 대부분이었다. 소비자문제는 근본적으로 시장의 독과점, 정보의 비대칭성 등 시장실패로 발생하는 구조적인 문제임에도 불구하고 시장원리의 틀 속에서 소비자 위상을 정립하고 소비자문제를 파악, 해결방안을 모색하며, 소비자정책과 경쟁정책간의 상호연계를 모색하려는 인식이 부족하였다.

시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하고, 정보화·세계화로 대표되는 소비환경의 급격한 변화로 새로운 소비자문제가 출현함에 따라 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 소비자정책의 방향을 전환하고, 정책추진체계를 효과적으로 개선해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 2007년 소비자보호법 전면개정이 되면서 소비자기본법으로 명칭이 바뀌고 소비자정책의 패러다임이 '소비자보호(consumer protection)' 위주에서 '소비자주권(consumer sovereignty) 실현'으로 전환되는 계기가 마련되었다. 소비자정책도, 더 이상 보호의 대상이 아닌 자율적으로 행동하고 결과에 대해 책임지는 시장경제 주체로서의 소비자 위상을 정립하고, 소비자가 시장에서 합리적인 선택을 할 수 있도록 시장 환경 조성과 역량 강화에 중점을 두는 방향으로 변화하고 있다.

소비자주권 시대의 새로운 소비자정책은 정책 환경의 급격한 변화에서 그 필요성을 찾을 수 있다.

첫째, 소비자의 위상변화에 따른 정책기조의 변화 필요성이다. 우리나라 경제는 전반적 생산능력이 수요를 초과하고, 소비자의 개성과 선호가 중시되는 시대로 진입하면서 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하는 시장으로 변화하고 있다. 이와 함께, 경제성장의 패턴도 종래 '요소투입증가형 전략'에서 '시장효율 중심전략'으로 전환됨에 따라 국가 경쟁력 제고를 위한 시장에서의 소비자 역할이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 이에 따라, 자율적으로 행동하고 스스로 책임지는 시장경제 주체로서의 소비자 위상을 정립하고, 경쟁과 소비자 중심의 시장질서 형성에 중점을 두는 방향으로 정책기조를 변화시킬 필요성이 증대되었다.

둘째, 소비환경의 급격한 변화로 발생하는 새로운 소비자 문제에 대한 정책적 대응 필요성

이 높아지고 있다. 시장의 세계화로 인한 다양한 상품의 국내 유입과 인터넷 등을 통한 일방적·편향적인 정보의 범람으로 소비자의 혼란이 가중되고 있다. 또한 신기술 제품이 시장에서 넘쳐나고, 환경오염 확산 등으로 소비자위해 발생요인이 증가함에 따라 소비의 안전성에 대한 요구가 증대되고 있으며, 정보화의 진전 등으로 전자상거래의 비중이 급격히 커지면서 다수 소비자피해·국제소비자 피해가 증가되고 있는 것이 현재의 소비환경이다.

이에 따라 소비자의 합리적 선택을 지원할 수 있는 정보제공·교육의 중요성이 커지고 있으며, 위해정보의 조기 수집·리콜제도의 활성화 등 소비자 안전시책의 종합적 추진이 필요하게 되었다. 이와 더불어 다수·소액 피해의 특성을 가진 소비자 피해를 신속하고 효율적으로 구제할 수 있는 구제시스템의 구축이 절실히 요구되고 있다.

향후 소비자정책의 발전 방향은 다음과 같다.

첫째, 소비자의 합리적 선택을 위한 정보제공 강화이다. 소비자주권 실현을 위해서는 소비자 구매선택에 필요한 유용하고 바른 정보의 제공이 무엇보다 중요하다. 그러나 현실의 경제에서 사업자는 자기제품에 관한 정보뿐만 아니라 그 외의 많은 정보를 획득할 수 있는 반면, 개개의 소비자는 경제적인 의사결정에 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 정보의 비대칭성 문제가 발생하고 있다.

이에 소비자들이 공정하고 자유로운 경쟁이 보장된 시장에서 기업이 제공하는 상품이나 서비스에 대하여 충분한 정보를 가지고 합리적인 선택을 하여 시장의 심판자 또는 주권자로서 역할을 할 수 있도록 지원해야 한다. 예를 들면 비교소비자정보를 생산 확대하고, 신뢰성 있는 정보가 소비자에게 전달될 수 있도록 유도하고, 소비자들이 원하는 정보를 언제든지 신속하게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 소비자 능력강화를 위한 교육기반 구축이다. 소비자정책의 목표인 소비자주권 실현을 위해서는 '소비자역량 강화'가 필수적이며, 소비자의 역량강화를 위한 핵심적인 시책이 소비자교육이다. 소비자의 역량강화는 단순히 해당 소비자의 후생을 증가시킬 뿐만 아니라, 기업과 국가의 경쟁력 제고를 선도하는 역할을 한다. 이에 소비자교육의 개선을 위한 실용적·통합적인 교육기반을 구축해야 할 것이다.

셋째, 소비자 안전 인프라 강화이다. 신기술의 개발, 환경오염의 확산 등으로 소비자 위해요인이 증가함에 따라 소비자의 안전할 권리 확보를 위한 안전인프라를 강화해야 한다. 이에 현재 품목별·부처별로 안전관리 기능이 분산·수행됨에 따라 발생하고 있는 소비자안전제도의 일관성 결여, 소관 중복·누락 등 문제점을 해결할 수 있는 기반을 구축해야 한다.

넷째, 소비자거래의 적정화 및 소비자 피해구제의 활성화이다. 소비환경의 변화에 따른 다양한 유형의 부당거래행위에 대응하기 위한 소비자 중심의 거래규범을 수립하고, 다수 소비자 피해 증가 등에 대비한 신속하고 효과적인 구제방안을 마련해야 할 것이다.

다섯째, 지방·취약계층 소비자문제에 대한 대응 강화이다. 그간 수도권 중심의 정책추진으로 소외되었던 지방소비자 및 낮은 교육수준, 정보탐색능력 부족으로 소비자문제 해결능력이 부족한 취약계층의 권익증진에 기여할 수 있는 균형 있는 정책적 대응이 추진되어야 한다.

여섯째, 국경을 넘는 소비자 문제에 대한 적극적 대응이다. 한·미 FTA 체결 등 시장의 세계화 진전으로 인해 급증할 것으로 예상되는 국제 소비자피해 구제를 위한 제도 정비를 추진해야 한다.

마지막으로 정책의 성패는 정책수행대상자들인 국민이 얼마나 정책을 지지하고 순응하느냐에 달려 있다. 아무리 좋은 정책이라도 국민적 성원을 얻지 못하면 소기의 성과를 거두기 어려운 것이다. 따라서 국민이 소비자정책 발전방안에 포함된 정책들을 잘 이해하고 활용할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2 | 주요 정책과제

제1절 소비자거래

1) 현황과 문제

소비자와 사업자의 만남은 소비자거래(또는 소비거래)이다. 소비자거래는 거래의 일방 당사자는 사업자, 타방 당사자는 소비자인 경우로서 그 거래에 적용되는 법률을 기준으로 하여 민사거래와 상사거래로 나누어 볼 수 있다. 소비자거래는 기본적으로 소비자와 사업자의 힘의 불균형이 전제된 계약으로 각국은 이를 시정하기 위해 소비자거래정책을 마련하고 소비자거래법제를 정비하고 있다. 소비자거래정책의 목표는 사업자의 불공정한 거래조건이나 거래방법으로 인하여 소비자가 부당한 피해를 입지 않도록 하는 것이고, 소비자거래법제의 내용은 정보제공, 투명성확보, 원치 않는 계약으로부터 벗어날 수 있는 기회의 부여, 공정성 보장 등이다. 구체적으로는 계약체결 전 정보제공의무, 계약체결 후 서면교부의무, 소비자의 철회권, 위약금제한, 금지행위, 불공정약관조항의 무효, 강행법규위반의 무효 등이다.

현재 우리나라 소비자거래법제의 출발점은 소비자기본법이다. 소비자거래법제의 토대가 되는 소비자권리는 물품 등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리와 물품 등을 사용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유롭게 선택할 권리이다. 그리고 소비자기본법은 거래의 적정화라는 전제 하에 국가 및 지방자치단체의 책무를 구체적으로 규정하고 있다. 첫째, 국가는 사업자의 불공정한 거래조건이나 거래방법으로 인

하여 소비자가 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. 둘째, 국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다. 셋째, 국가 및 지방자치단체는 약관에 따른 거래 및 방문판매·다단계판매·할부판매·통신판매·전자거래 등 특수한 형태의 거래에 대하여는 소비자의 권익을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

현재 국가는 소비자기본법에 근거하여 약관규제법, 방문판매법, 표시광고법, 전자상거래 소비자보호법, 할부거래법, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 등 소비자거래의 적정화에 관한 법률을 제정하였고,¹⁾ 관광진흥법, 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률, 여신전문금융업법, 보험업법, 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 등 일부 개별 사업법에도 소비자거래의 적정화에 관한 규정을 두고 있다.

그러나 전체적으로 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법 등 소비자거래법제는 소비자거래의 적정화를 위해 민사법적 효력을 부여하기 보다는 공정거래위원회의 시정조치 또는 영업정지, 과태료, 과징금 등 행정제재나 형사처벌을 통해 소비자거래의 적정화 또는 공정화를 실현하려고 했다.

그리고 개별적인 내용으로 보면 첫째, 계약체결 전 정보제공의무와 관련하여 정보제공의무 불이행시 공법적 제재규정만 있고 이에 대한 민사법적 효력에 대해서는 별도의 규정이 없다. 둘째, 계약체결 후 서면교부의무와 관련하여 서면교부의무 불이행시 청약철회기간 산정에 대한 민사적 제재만을 규정하고 있을 뿐 별도의 민사법적 효력에 대해서는 규정이 없다. 셋째, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법 모두 청약철회에 대해서 규정하고 있지만, 청약철회기간, 청약철회제외범위, 청약철회의 효력 등이 통일적이지 못하다. 다섯째, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법 모두 계약 해지 시 손해배상예정액을 제한하는 규정을 두고 있지만 구체적인 범위에 대해서는 구체화되어 있지 않다. 여섯째, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 할부거래법 모두 금지행위규정을 두고 있는데, 이에 대한 민사법적 효력에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다.

1) 「방문판매 등에 관한 법률」에서는 다단계판매원이나 사업권유거래의 상대방을 소비자에 준하여 보호하고 있고, 그 외에 '사실상 소비자와 같은 지위에서 다른 소비자와 같은 거래조건으로 거래하는' 사업자도 보호범위에 포함시키고 있다. 마찬가지로 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」상의 가맹희망자나 가맹점사업자도 소비자에 준하여 보호범위에 포함되는 것으로 파악할 수 있다.

2) 정책대안

소비자거래에서 소비자보호 규제는 세계적으로 표준화가 요구되고 있다. 소비자거래법제가 국제적 규범과 일치되도록 해야 하는 것이다. 지속적으로 소비자거래법제의 평가와 국제적 규범의 동향을 분석하여 소비자거래에서의 소비자권리증진에 만전을 기할 수 있도록 소비자거래법제에 관한 입법정책이 수립되어야 한다. 일본 등 외국 법제를 부분적 차용하는 땀질식 법률개정이 아닌 종합적이고 체계적인 입법정책방향이 설정되어야 한다. 특히 소비자기본법에 따른 소비자법의 패러다임 전환을 반영하기 위해서도 소비자거래법제를 전면 재편하여야 한다.

첫째, 소비자거래법제의 내용에 관한 것으로 규제시스템을 행정규제 중심주의에서 민사규제 중심주의로 전환하여야 한다. 이는 종래 행정규제 중심으로 실현되어 오던 소비자거래법제의 소비자보호장치들이 원칙적으로 소비자 본인이나 소비자단체가 주체적으로 민사적 구제방법을 추구하도록 하고 행정규제는 보완적 역할에 서도록 하여야 한다는 의미이다. 소비자기본법의 개정에 따라 소비자 스스로 자신의 8대 기본 권리를 실현하기 위한 민사규제 시스템으로 정립되어야 한다. 알권리, 선택할 권리, 신속·공정하게 피해 구제받을 권리 등의 실현이 중요하다. 소비자거래법제의 핵심은 소비자의 자기결정권을 확보하는데 있고, 가장 중요한 소비자권리실현수단인 소비자철회권의 확대가 필수적이다. 이외에도 국제적 규범의 수준에 맞게 소비자거래에서도 소비자취소권과 항변권이 보장되어야 한다.

둘째, 소비자거래법제의 형식에 관한 것으로 방문판매법에서 여러 가지 특수판매를 종합적으로 규제하는 것보다는 판매형식에 따라 분리하여 다단계판매와 방문판매에 대해서 별도의 법률로 규제해야 할 것이다. 그리고 소비자거래의 세계화에 따라 각국에서 제정하고 있는 소비자거래법제의 도입이 필요하다. 대표적으로 소비자신용법과 소비자품질보증법의 제정이 시급하다.

제2절 소비자안전

1) 현황과 문제

소비자의 안전할 권리는 소비자의 권리 중에서 가장 기본적인 권리이다. 소비자기본법 제3조 제1호는 소비자는 스스로의 안전과 권익을 위하여 모든 물품 및 용역으로 인한 생명·신체 및 재산상의 위해로부터 보호받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 이에 정부의 소비자정책이나 기업의 경영전략은 소비자안전을 확보하기 위해 주력해 왔다. 2001년 소비자보호법과 품질경영 및 공산품안전관리법 등을 통해 리콜 제도를 강화하고, 2002년 7월 1일부터 제조물책임법이 시행되어 기업의 소비자안전경영전략도 강화되었다.

그런데 주5일 근무제, 웰빙 및 건강중시 등으로 건강 및 미용, 여행 및 레저, 의료 등 전문서비스의 제공이 증가하면서, 서비스의 하자나 결함으로 인한 소비자위해사고도 증가하고 있다. 대표적으로 피부미용 및 건강서비스로 인한 위해사고, 대리운전서비스로 인한 교통사고, 레저스포츠사고, 공연서비스로 인한 압사사고 등 새로운 소비자피해가 발생하고 있다.

그러나 우리나라의 서비스안전규정은 소비자의 안전한 권리를 선언한 소비자기본법의 소비자안전관련규정을 토대로 품질경영 및 공산품안전관리법, 철도안전법, 항공안전 및 보안에 관한 법률, 수상레저안전법, 해상교통안전법 등 안전법령과 공중위생관리법, 공연법, 의료법, 약사법 등 서비스업법령 등에 산재되어 있다. 이를 포함하여 소비자안전에 관한 현행 제도의 문제점을 다음과 같이 세 가지 지적할 수 있다.

첫째, 서비스안전을 종합적이고 체계적으로 관리하는 소비자안전에 관한 법적 근거가 미흡하다. 현재 우리나라의 안전법령은 전기용품안전관리법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 품질경영 및 공산품안전관리법 등 제품이나 시설물의 안전에 관한 법률들을 두고 있지만, 서비스안전을 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않다.

이미 선진국의 경우 제품안전을 중심으로 한 소비자제품안전법 등을 제정하여 제품안전을 종합적이고 체계적으로 관리하고 있고, 더 나아가 일부 국가에서는 소비자제품안전법의 적용대상을 제품과 더불어 서비스를 적용대상으로 하여 서비스안전에 관해 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 법적 근거를 두고 있다.

둘째, 서비스의 결함에 대한 손해배상책임의 근거가 소비자거래에 관한 법률상 명시되어 있지 않다. 현재 제조물책임법이 제정되어 있지만 적용대상은 제조물에 한정되어 있어 서비

스의 결합에 대해서는 민법상 불법행위책임규정이 적용된다. 더 나아가 서비스업법령에서도 특별한 손해배상책임규정을 두고 있지 않다.

셋째, 소비자가 사용하는 제품의 하자에 대해서는 품질보증제도가 활성화되어 하자에 대한 소비자피해보상이 쉽게 행해지는데 반해, 서비스의 하자에 대해서는 품질보증제도가 미흡하다.

2) 정책대안

서비스의 안전문제는 무형성, 비분리성, 이질성, 소멸성이라는 서비스의 특성상 사업자가 서비스를 제공하는 순간 바로 소비자의 피해가 발생하기 때문에 이에 대한 종합적이고 효율적인 소비자안전법제의 정비가 시급하다.

첫째, 근본적으로 서비스안전을 종합적이고 체계적으로 관리하는 소비자안전(Consumer Product Safety)에 관한 법이 마련되어야 한다. 현재 우리나라의 안전법령은 전기용품안전관리법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률, 승강기시설 안전관리법, 품질경영 및 공산품안전관리법, 어린이놀이시설 안전관리법, 식품안전기본법, 식품위생법, 학교급식법, 축산물가공처리법 건강기능식품에 관한 법률 등 제품이나 시설물에 관한 여러 법률에 분산 규정되고 있으므로, 서비스안전을 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다.

둘째, 서비스의 결합에 대한 손해배상책임의 근거가 소비자거래에 관한 법률상 마련되어야 한다. 현재 제조물책임법이 제정되어 있지만 적용대상은 제조물에 한정되어 있기 때문에 서비스의 결합에 대해서는 민법상 불법행위책임규정이 적용된다. 그러나 민법상 불법행위책임규정은 인과관계 등의 증명에서 소비자에게 불리하므로 민법상 불법행위책임규정의 한계를 해소할 수 있는 특별한 손해배상책임규정을 두어야 한다.

셋째, 소비자품질보증법을 제정하는 등 서비스의 하자에 대한 품질보증의 법적 근거가 마련되어야 한다. 제품의 하자에 대해서는 품질보증제도가 활성화되어 하자에 대한 소비자피해보상이 쉽게 행해지는데 반해, 서비스의 하자에 대해서는 품질보증제도가 미흡하다. 향후 품질보증에 관한 법적 근거를 마련하여 제품의 품질보증은 물론 서비스의 품질보증의 규율을 통해 서비스의 하자로 인한 소비자의 피해를 예방하고 구제할 수 있도록 하여야 한다.

제3절 소비자분쟁해결

1) 현황과 문제

대량생산, 대량판매, 대량소비라는 현대사회에서 소비자는 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 사용하거나 이용하는 과정에서 불만 및 피해를 입게 된다. 물론 사전에 소비자피해가 발생하지 않도록 방지하는 것이 바람직하지만, 소비자피해는 아무리 예방하기 위하여 노력하더라도 발생하기 마련이다. 따라서 일단 발생한 소비자 불만 및 피해를 어떻게 하면 신속·공정하게 처리할 수 있는가 하는 소비자분쟁해결의 문제는 매우 중요하다.

우리나라의 소비자분쟁해결은 기존의 여성단체와 더불어 전문적인 소비자단체들의 적극적인 소비자보호운동이 전개된 1970년대부터 시작되었다. 그 후 1980년대 들어서 1980년 소비자보호법의 제정을 계기로 정부가 소비자분쟁해결정책을 마련하게 되었고, 1986년 제2차 소비자보호법 개정을 전환점으로 소비자분쟁해결에 관한 법적 기반과 소비자보호주체들의 체계적이고 조직적인 소비자분쟁해결체계가 확립되었다. 특히 소비자보호법 개정에 의하여 1987년 소비자보호 전문기관인 한국소비자보호원(현재 “한국소비자원”으로 개칭)이 설립되면서 소비자분쟁해결이 국민후생적 차원에서 자리 잡게 되었다.

1990년대에는 민간소비자단체와 한국소비자보호원의 지속적인 활동과 더불어 소비자의 의식도 강화되어 소비자분쟁해결제도도 실효성 있는 성과를 보여주었다.

그러나 세계화, 디지털화, 바이오화, 녹색화 등 사회경제적 변화에 따른 소비생활의 다양화, 복잡화, 고도화의 성향으로 새로운 소비제품의 등장과 더불어 소비자피해가 다각화되면서 기존의 소비자분쟁해결체계의 정비가 요구되고 있다.

소비자분쟁해결이 시작된 지 30년이 지난 현재 개정 소비자보호법에 의해 도입된 집단분쟁조정제도와 소비자단체소송제도로 우리나라의 소비자분쟁해결제도와 체계는 자리를 잡아가고 있다.

그러나 세계화로 인한 거래망의 확대, 정보·통신사회의 도래, 전문서비스산업의 확대, 중산층 및 노인층 소비자비중의 증대 등으로 소비자피해의 발생유형도 새롭게 변화하고 있다. 피해규모의 집단화, 피해유형의 복잡화 및 국제화, 새로운 거래행태에 따른 신종 피해 발생, 전문·공공서비스 분야의 소비자불만 증대, 노인소비자피해 증가 등 종전과는 다른 형태의 소비자피해가 확대되고 있다.

이에 반해 현행 소비자분쟁해결의 주체들은 조직 구성 및 인력상의 한계로 다양한 소비자 피해에 효과적으로 대처하지 못하고 있어 소비자분쟁해결의 신뢰성 및 전문성 제고가 절실하다.

2) 정책대안

소비생활의 변화에 따른 새로운 유형의 소비자분쟁에 대비하여 소비자분쟁해결의 실효성을 확대해 나감과 동시에 소비자분쟁해결절차의 효율성 및 활성화 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 지방소비자분쟁해결체계의 정비, 법원에 의한 소비자분쟁해결의 확대, 국가 간 소비자분쟁해결의 연계 등이 실천되어야 한다.

첫째, 지방화가 진행됨에도 불구하고 지방소비자분쟁해결체계는 미비하여 지방소비자의 불만 및 피해가 신속·공정하게 처리되지 못하고 있다. 소비자원, 지역소비자단체, 지방자치단체의 소비자분쟁해결전담기구가 활동하고 있지만, 지역적 한계를 극복하지 못하고 있다. 이에 보다 적극적으로 지방자치단체에 의한 소비자보호업무 특히 소비자분쟁해결업무가 활성화될 수 있도록 적극적으로 지원해야 할 것이다.

둘째, ‘민사소송’ ‘민사조정제도’ ‘소액사건심판제도’ 등 법원의 사법적 소비자분쟁해결절차가 있으나 소비자들의 이용이 활성화되어 있지 못한 실정이다. 이는 소비자분쟁해결의 기준이 되는 최종적인 방법이다. 최근 소비자의 의식이 강화되어 적은 금액이라도 소비자소송을 제기하는 비율이 증가 했지만 그 절차가 까다롭고 복잡하며 시간과 비용이 많이 소요되기 때문에 소비자들이 외면하는 경우가 많다. 또한 소비자들이 피해원인을 규명하기가 곤란한 경우가 많기 때문에 이용에 어려움이 있다. 이에 소비자단체소송의 적용범위를 확대하는 등 소비자단체소송제도의 개선은 물론 소비자집단소송제도의 도입을 통해 법원에 의한 소비자분쟁해결은 활성화해야 할 것이다.

셋째, 총액으로는 다액이더라도 개별 피해자에게는 소액의 피해만이 발생한 이른바 소액 다수소비자피해사건에서의 현행 사법제도의 한계를 개선하기 위하여 소비자 관련법상 징벌적 손해배상청구권을 도입할 필요가 있다. 이것은 개별 소비자의 상대적으로 적은 피해액, 소송비용과 시간 등이 과다하게 소요되는 등의 문제로 인하여 피해자의 사법상 권리구제가 현실적으로 불가능한 상황을 전제하는 것이다. 이러한 구제수단의 한계는 그로 인하여 손해배상제도의 역할의 하나인 가해사업자에 대하여 장래의 범위반행위를 억제하는 기능 역시

발휘되지 못하는 심각한 문제점을 지적할 수 있다. 따라서 이를 타개하기 위하여 징벌적 소비자피해배상제도가 도입되어야 할 것이다.

넷째, 소비자문제의 세계화에 따른 대응으로 국가 간 소비자분쟁해결시스템의 구축이 필요하다. 유럽연합(EU)내 소비자분쟁해결연계시스템의 구축과 같이 우선적으로 동아시아 국가들 간의 상호 소비자분쟁해결체계 및 제도에 관한 이해를 토대로 소비자분쟁해결연계시스템에 대해서도 논의되어야 할 것이다.

다섯째, 소비자분쟁조정법적 효력의 한계를 해소하기 위해서는 소비자분쟁중재제도를 도입해야 한다. 소비자분쟁조정위원회의 업무범위를 분쟁조정 뿐만 아니라 분쟁중재까지 할 수 있도록 하는 방안이 있다.

여섯째, 소비자분쟁의 효과적 해결이라는 목적을 위해 도입된 집단분쟁조정제도와 소비자단체소송제도의 개선이 필요하다. 소비자기본법상 집단분쟁조정제도는 한국식 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR) 제도의 전형이 될 수 있으며 향후 미국식 집단소송제도(Class Action) 도입을 측정할 수 있는 자료로 활용할 수 있다. 그리고 소비자단체소송제도를 개선·보완하여 사업자의 소비자권익침해행위에 대한 금지·중지를 통한 사전예방의 목적을 용이하게 실현할 수 있게 해야 할 것이며 아울러 소비자단체가 소비자권익침해행위에 대하여 손해배상청구도 할 수 있도록 청구범위를 확대하는 방안도 검토하여야 할 것이다.

마지막으로 장기적으로 소비자분쟁해결제도가 one-stop서비스의 형태로 운영될 수 있도록 소비자기본법의 개선이 필요하다. 소비자기본법에 소비자피해사건에 대한 여러 대체적 분쟁해결수단인 화해, 합의권고, (집단분쟁조정만이 아니라 모든 분쟁에 대한) 조정, 중재 절차에 관한 규정을 통합 규정해야 할 것이다.

제4절 전자상거래

1) 현황과 문제

정보통신기술의 발전은 거래환경과 소비자니즈를 변화시켰고, 인터넷 등을 이용한 전자

상거래는 새로운 거래패러다임으로 자리 잡아 새로운 상품과 새로운 거래참가자를 등장시켜 소비자의 구매활동에 큰 영향을 주고 있다. 전자상거래는 과거의 구매행태와 달리 거래상대방이 직접 대면하지 않고 인터넷 등에 의해 다양한 제품정보가 제공되어 소비자로서는 편리하게 상품을 구매할 수 있고, 기업으로는 제품의 판매를 증진시킬 새로운 기회를 제공받고 있다. 이미 인터넷쇼핑, 인터넷뱅킹, 온라인증권거래 등이 일반화되었다. 최근에는 유선의 인터넷과 컴퓨터를 거래수단으로 사용하는 기존의 전자상거래에서 휴대폰(WCDMA, 3G), RFID, IPTV 등 새로운 기술을 이용한 전자상거래로 발전하고 있다. 더 나아가 거래상품도 기존의 전자상거래품목 뿐 아니라 철도, 항공, 문화예술공연, 경기관람 등의 티켓예약 및 발급, 통행료 자동결제, 모바일 결제, 온라인게임, 전자정보거래 등으로 확대되고 있다.

전자상거래의 급작스런 양적 증가와 단기간에 걸친 전자상거래산업의 경이적인 성장발전에도 불구하고, 법제도적 장치가 적절히 뒷받침되지 못해 전자상거래의 소비자문제는 끊임 없이 발생하고 있다. 스팸메일, 배송지연, 배송비 부담전가, 반품 및 환불 거부, 일방적인 계약취소 또는 해지, 계약조건의 변경, 계약불이행, 개인정보의 도용·유출·남용, 허위·과장 광고 및 표시, 사이버몰 폐쇄, 시스템오류 등 다양하다. 특히 신기술의 전자상거래는 기존 전자상거래에서 확보하고 있는 소비자안전장치로는 한계가 있어 소비자피해가 발생할 위험이 상존하고 있다. 예를 들면 신기술과 결합된 새로운 전자상거래는 거래당사자가 본인인지 확인하는 본인인증, 무선통신상 거래정보의 암호화, 새로운 거래 참가자의 이용자보호의무, 하자있는 상품의 반품권리 등의 안전장치가 미흡하거나 존재하지 않아, 제3자의 무단사용, 하자있는 상품의 반품거절 등 소비자문제가 발생할 수 있다.

그동안 우리나라도 선진국과 같이 전자상거래의 역기능인 전자상거래의 소비자문제를 해결하기 위한 정책을 시행하고 법제를 정비해왔다. 현재 법제로는 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률을 비롯하여 전자거래기본법, 전자서명법, 전기통신산업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률, 민법, 소비자기본법, 약관규제법, 할부거래법, 표시광고법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 온라인디지털콘텐츠산업발전법, 이러닝(전자학습)산업발전법, 게임산업진흥에 관한 법률, 전자금융거래법 등이 다양한 영역을 규율하고 있다. 이중 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률은 전자상거래의 소비자문제 해결을 직접적인 목적으로 제정된 법제로서 기존의 전자상거래를 반영하여 소비자권리가 실현될 수 있는 법적 기반을 제공하였지만, M-Commerce, T-Commerce 등 전자상거래의 신기술 흐름에 대해서는 형식과 내용면에서 미흡한 점이 드러나고 있다.

2) 정책대안

전자상거래의 새로운 소비자문제에 대응하여 어떻게 소비자정책을 시행하고 소비자법제를 어떻게 정비할 것인가의 문제인 '새로운 전자상거래와 소비자권익증진'은 전 지구적 이슈가 되어 국제기구와 선진국에서 논의되고, 관련 법률을 제·개정하는 등 법제정비가 진행되어야 한다.

신기술과 결합된 새로운 전자상거래과정에서 소비자권리를 실현할 수 있는 구체적인 정책적 과제는 다음과 같다.

첫째, 새로운 전자상거래는 도입 초기이므로 소비자의 이해도가 낮아 거래의 내용을 파악하여 선택할 수 있고 중요한 내용에 대해서는 정보를 충분히 제공받을 법제도적 환경이 필수적이다. 이에 소비자거래적정화 정책의 일환으로 거래단계에서 소비자에게 알권리와 선택할 권리를 보장해줄 수 있도록 필요한 정보를 여러 형태로 제공해야 하며, 필요시 계약을 철회하거나 변경할 수 있는 권리를 보장해주어야 한다. 또한 거래과정에서 발생하는 부당거래행위를 규제하고 신속하게 불공정약관조항을 규제하고 표준약관을 제정해야 한다.

둘째, 새로운 전자상거래는 개인화된 공간과 서비스를 제공하는 형태가 많기 때문에 통제 가능성이 낮아 부당표시·광고를 무분별하게 수용하거나 불건전한 콘텐츠에 무방비로 노출될 수 있다. 이에 표시·광고정책으로 표시의무를 강화하거나 광고의 내용 즉 허용범위, 시간, 횟수, 제공방법 등에 대해 규정함으로써 부당한 표시·광고행위를 사전에 예방해야 한다. 더 나아가 표시광고법상 중요한 정보사항고시에 새로운 전자상거래업종을 포함시켜 소비자의 정보제공 받을 권리와 선택할 권리를 보장해야 한다.

셋째, 새로운 전자상거래는 결합상품의 성격을 띠는 경우가 많은데, 복잡한 서비스구성과 요금제도 등으로 총 가격/요금을 상승시키는 문제로 이어질 수 있다. 전자상거래업자가 제공하는 물품이나 전자정보재의 가격이나 요금에 대해서는 지속적인 시장모니터링을 통해 가격/요금의 투명성과 공정성을 확보해야 한다.

다섯째, 새로운 전자상거래는 소비자가 관련 정보를 충분히 제공받지 못하는 소위 '정보 비대칭'의 환경에 노출시킬 수 있다. 이에 정보의 불균형을 해소하는 방안으로 소비자기본법에 근거하여 국가 및 지방자치단체는 물론 전자상거래업자는 새로운 전자상거래에 관한 판단능력을 높이며 거래조건·거래방법·품질 등에 관한 정보를 제공하는 소비자교육을 실시하여 소비자의 능력을 향상시켜야 한다.

여섯째, 새로운 전자상거래에서도 신속·공정한 소비자분쟁해결은 시장의 경쟁상황이나 시장구조에 대한 규제와 관계없이 중요한 소비자신뢰성요소이다. 복잡한 네트워크와 다양한 매체를 기반으로 한 새로운 전자상거래의 특성상 피해발생시 그 책임소재를 명확히 하기가 어렵고, 피해를 소비자가 인지하지 못하거나 인지하더라도 피해보상을 요구하기 위해 추가로 소비자의 시간과 노력이 필요하다. 이에 소비자기본법에 근거하여 제정·시행되고 있는 소비자분쟁해결기준에 새로운 전자상거래업종과 관련된 피해유형과 해결방안을 지속적으로 보완해야 한다.

더 나아가 전자상거래 소비자법제의 패러다임 전환에 초점을 둔 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 소비자기본법의 패러다임을 반영하여 소비자 '보호'가 아닌 소비자 스스로가 자신의 '권리'를 실현할 수 있는 법제도적 환경에 초점을 두어야 한다.

둘째, 전자상거래의 소비자문제를 해결하는 규제방법을 시정조치, 과태료 등의 행정제재에서 전자 '계약'이라는 민사적 권리에 초점을 두어야 한다.

셋째, 전자상거래 소비자분쟁해결을 법률 등 경성법(Hard Law)에 의한 정부의 규제 틀에서 벗어나 기준, 표준약관 등 연성법(Soft Law)에 의한 당사자 간의 분쟁해결에 초점을 두어야 한다.

넷째, 기존의 물품 중심의 전자상거래 소비자문제에서 전자정보재의 전자상거래 소비자 문제에 초점을 두어야 한다.

제5절 지속가능소비

1) 현황과 문제

최근 기후변화 또는 기후온난화로 상징되는 환경위기와 고유가로 대표되는 자원위기에 직면해 경제주체인 정부, 기업, 소비자 모두 책임 있는 역할 수행이 필요하다. 소비자정책에서도 새로운 도전과제로 지속가능소비에 관해서 논의되고 있다. 정부는 지속가능발전을 실현하기 위한 비전으로 저탄소 녹색성장이라는 신국가전략을 제시하고 있고, 기업은 환경 친

화적 기술의 개발 등 지속가능생산을 위한 기반마련에 노력하고 있다. 소비자에게는 미래 세대의 소비충족기반을 훼손하지 않으면서 현 세대의 소비욕구와 필요를 충족시키는 지속가능 소비로의 전환이 요구되고 있다.

지속가능소비(Sustainable Consumption)에 대한 논의는 1992년 유엔환경개발위원회의 리우회의를 시작으로 OECD, UNEP(유엔환경계획), CI(국제소비자기구), ISO(국제표준기구) 등 국제기구를 중심으로 지속가능소비를 촉진하기 위한 정책 논의가 활발하게 진행되고 있다. 지속가능한 소비는 1992년 환경에 대한 리우회의에서 채택된 의제21 제4장 지속가능소비와 생산패턴으로의 변화에 포함된 환경행동강령으로 현세대뿐만 아니라 미래 세대의 욕구를 충족시키는 소비, 환경을 파괴하지 않고 환경의 능력을 약화하지 않는 소비를 하자는 것이다. OECD는 1994년부터 이 문제를 논의하기 시작한 이래 지금까지 OECD 환경국은 OECD국가들의 소비패턴을 개선하기 위한 정책 방안 제시와 함께 개도국들이 소비패턴 논의에 참여하도록 유도하는 데에 관심을 기울이고 있다.

지속가능소비에 대해 소비자정책 및 법제의 차원에서 논의된 것은 CI가 1997년 세계소비자권리의 날을 계기로 환경에 관한 권리를 소비자권리로 선언한 때부터이고, 그 후 1999년 UN이 소비자후생지침을 개정하고 지속가능소비촉진에 관한 규정을 추가하면서 각국에서는 소비자정책 및 법제 차원에서 지속가능소비를 시행해왔다.

우리나라의 경우에도 2001년 소비자보호법 개정 시 유엔의 소비자보호 지침 상 지속가능소비촉진에 관한 내용을 수용하여 환경에 대한 소비자권리와 역할을 명시하고 환경 친화적 소비와 관련한 국가 및 사업자의 노력의무를 규정하였고, 그 후 환경정책기본법, 친환경상품 구매촉진에 관한 법률, 환경교육진흥법, 환경기술개발 및 지원에 관한 법률 등 환경관련 개별법은 물론 지속가능발전기본법 더 나아가 최근 논의되고 있는 저탄소 녹색성장기본법(안) 등에서 간접적으로 지속가능소비에 관해 언급하고 있다. 2009~2011년 소비자정책 기본계획에서는 중점과제로 지속가능한 소비문화의 확산을 제시하고, 이의 추진과제로 지속가능한 소비관련 제도 확충과 지속가능한 소비확산 지원을 제시하고 3개년 시행계획을 제시했다. 그러나 대부분의 법제에서는 국민의 채무라고 하여 간접적으로 지속가능소비에 대한 소비자의 책무를 규정하고 있고, 국가 및 지방자치단체에게도 지속가능소비에 관한 시책도 규정하고 있다. 그리고 사업자의 책무는 물론 민간단체의 책무에 관해서도 부분적으로 규정되어 있다. 소비자정책 및 소비자법제의 관점에서 보면 소비자정책의 새로운 아젠다로서 지속가능소비정책을 직접적으로 규정하고 있는 내용은 미흡하다. 이미 2001년 소비자보호법 개정 시

따뜻한 사회 공동체를 위해

유엔의 소비자보호지침상 지속가능소비촉진에 관한 내용을 수용하였으나, 환경문제와 소비자정책의 조화라는 관점에서 환경에 대한 소비자권리와 역할을 명시하고 환경 친화적 소비와 관련한 국가 및 사업자의 노력의무를 규정하였을 뿐이다.

2) 정책대안

지속가능소비정책이란 지속가능소비를 촉진하거나 저해요인을 제거하는 정책을 말한다. 여기서 지속가능소비란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 소비라 하고, 이 때 지속가능성이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 않고 서로 조화의 균형을 이루는 것이라 한다.

우리나라도 저탄소 소비사회를 실현하기 위한 기반으로 종합적이고 체계적인 지속가능소비정책이 강화되어야 한다. 특히 지속가능소비를 촉진하기 위한 정책과 지속가능소비를 저해하는 요인을 제거하는 정책이 필요하다.

지속가능소비를 촉진하는 정책으로는 지원정책과 협동정책이 있다. 지속가능소비를 촉진하기 위한 지원정책은 올바른 정보제공과 소비자 교육이다. 정보제공정책은 지속가능소비에 관한 정보를 소비자에게 제공하는 것이다. 지속가능소비를 하기 위한 관련 상품의 정보는 물론 표시에 관한 것도 포함된다. 특히 지속가능소비에서 소비자의 선택권이 중요하므로 소비자에게 더 나은 정보를 제공하기 위한 저탄소, 친환경, 지속가능 등과 관련한 표시에 관한 지침을 마련해야 된다. 소비자교육정책은 캠페인 등을 통한 소비자인식제고는 물론 학교교육, 사회교육 등을 통한 직접적인 교육이 필요하다. 소비자참여를 유도한 체험교육은 지속가능소비정책에서는 매우 중요하고, 동시에 소비자와의 대화를 통한 기후변화 등에 대한 위험커뮤니케이션도 수행되어야 한다.

지속가능소비정책의 하나인 지속가능소비를 저해하는 요소를 제거할 수 있는 부당 그린마케팅에 관한 규제가 필요하다. 또한 최근 논의되고 있는 저탄소, 지속가능, 탄소중립 등의 용어를 반영해야 할 것이다.

제8장

사회복지

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 사회보장 전체 전망 및 과제

제2절 사회복지 시설 평가와 과제

제3절 사회복지서비스 전달체계 개선 방안

제4절 사회복지 중앙과 지방 재정배분 체계와 개선 과제

제5절 노인장기요양보험의 개요와 개선 방안

| 집필진 |

김진수(연세대 사회복지학과 교수)

김통원(성균관대 사회복지학과 교수)

배화숙(부산가톨릭대 사회복지학과 교수)

강욱모(경상대 사회복지학과 교수)

남현주(경원대 사회정책대학원 교수)

1 | 발전 방향

사회복지와 이데올로기

현 정권이 집권한 이후 사회복지에는 상당한 논란이 예상되었고 결과가 주목되는 시기가 계속되고 있다. 새 정부의 '능동적 복지'의 성격을 두고 진보 진영과 새 정부 간의 차별성 논란이 핵심적이라 할 것이다. 우리나라가 사회복지에 대한 정책이 본격화된 이래 사회복지에 대한 논의는 내용적 측면 보다는 선언적 표현에 집중하고 있는 점이 주지의 사실이다. 현 정권이 내걸고 있는 '능동적 복지'와 최근에 주장되는 'human newdeal' 정책이 있다. 그러나 구체적 내용이 10여 년 전 김대중 정부의 '생산적 복지', 노무현 정부의 '참여복지'와 어떠한 철학적 배경을 가지고 있고, 어떤 방식으로 구체화 하는 가를 분석해 보면 그 결과는 명확해진다. 선언하고 있는 목표는 표현상의 차이일 뿐 실제 정책 내용은 별반 다르지 않다는 사실을 알 수 있기 때문이다.

심지어 현 정권이 보수적 성향을 보이고 김대중 정부와 노무현 정부가 진보적 성향을 보였다고 하더라도 실제 사회복지 영역의 변화는 그리 다르다고 할 수 있는 것이 뚜렷하지 못하다. 사회복지적 관점에서 노무현 정권을 비판적 시각에서 평가하는 주장은 정책이 좌파적 입장으로 간다고 하였지만 결국은 우측으로 선회 하더라 라는 것이고, 현 정권이 보수적이라고 하지만 경제위기 속에서 결국 사회복지예산을 기존 정권보다 더 많이 배정하는 것에 설명을 명쾌하게 하지 못한다는 한계가 있다. 심지어 현 정권의 정책의 근본 배경으로 하고 있는 부자 감세는 스스로 국민 정서를 설득하지 못하는 점에서 우리의 정권의 색깔과 사회복지의 연관성을 찾기 어렵다고 볼 수 있다.

구체적으로 정책 내용을 볼 때 제도적으로는 현 정권에서 나타난 변화는 기초노령연금과 노인장기요양보험의 시행 등 국가재정 지출에 크게 영향을 미칠 것으로 예상되는 굵직한 제도들의 도입이 있었고, 사회보험 징수통합과 아직 논의 중이기는 하지만 공무원연금 개혁 등 사회보장체제의 소모적이고 낭비적 요소를 제거하는 노력을 들 수 있다. 그런데 이러한 제도적 변화는 현 정권이 집행은 했지만 상당부분이 과거 정권이 수행하고 결정한 정책의 연장선상에 있다. 정책 내용의 핵심을 진보 정권인 참여정부가 마련한 정책을 구체적인 실행단계로 이행한 것으로 보는 것이 옳기 때문이다. 기초노령연금제도의 도입은 이미 참여정부 때 국민연금을 개혁하면서 이를 보완하기 위하여 제도 도입이 결정되었던 것이고, 노인장기요양보험도 수차례의 시범사업을 거쳐 2007년 도입을 결정한 제도로 이번 정권에 시행시기가 맞추어진 것이다. 이렇게 보면 공무원연금 개혁이나 사회보험 징수통합도 현 정부가 새로운 정책 이슈로 제시한 것이라기보다는 그동안 지속적으로 논의되었던 내용을 이번 정권이 인수인계 받아서 처리하는 과정에 있다고 하는 것이 적절한 판단이 될 것이다. 이러한 의미에서 현 정권이 시행한 사회복지정책은 현 정권의 사회복지정책의 독자적인 모습이라기보다는 사회복지의 역사성에서 자연스러운 흐름으로 연결되고 받아들여지는 공통분모가 존재한다는 점에서 우리나라 사회복지의 이데올로기에 종속되는 것이 아니라 오히려 사회복지가 필요한 곳에 제대로 투입되고 효율적인 결과를 보이도록 하는가에 대한 정책적 과제를 해결하는 것이 사회복지의 발전 방향을 규정하는 핵심이라 할 것이다.

구체적인 사회복지 방향 정립

사회복지의 그동안 소모적이라는 비판과 비생산적인 영역이라는 선입견의 대표적인 대상이었다. 이러한 비합리성은 부분적으로 정당한 비판으로 받아들여지기도 한다. 이는 기존의 사회복지가 해결하여야 할 주요한 과제이기도 하다. 그럼에도 불구하고 단순한 편견으로서 사회복지에 대한 비판은 이제 사라져야 할 때가 온 것도 사실이다. 이 두 가지 상반된 상황 판단을 해결하여야 하는 과제가 우리가 풀어야 할 향후 10년의 과제가 될 것이다. 단순히 이데올로기의 막연성에 의존하여 상반된 입장을 절대적으로 신봉하는 태도에 근거한 상호비방은 어떠한 경우에도 그 사회 발전에 걸림돌이 된다는 사실을 확고히 인식하고, 이를 전제로 사회복지의 발전을 체계적으로 할 필요가 있다. 이를 위해서는 구체적이고 명확하게 사회복지의 방향을 정립하고 이를 실천하는 단계로서 분야별로 문제점을 확인하고 일관성 있는 정책 추진이 이루어져야 할 것이다.

사회복지의 영역별 과제와 기능

사회복지의 발전은 국민 누구라도 공감하는 방향이어야 한다. 가장 소외된 계층에 대해서 정책적 우선순위를 두어야 한다는 것이다. 각 정권이 어떠한 사회복지에 대한 선언을 하든지 그 사회에서 소외된 계층보다 사회복지에 우선이 되는 대상은 있을 수 없다. 이는 빈곤 대상에 대한 보호만을 의미하는 것이 아니라 빈곤 추락에 대한 예방 그리고 빈곤으로부터 탈출이라는 세 가지 메커니즘이 상호 조화하면서 작동하여야 함을 의미한다. 이를 위해서는 사회복지의 영역별 과제가 제 기능을 발휘하여야 한다. 제 1차 사회안전망은 소득유지 기능 또는 빈곤 예방 기능을, 제 2차 사회안전망은 빈곤 보호 기능을 그리고 동시에 모든 사회안전망은 빈곤 탈출의 역할을 수행하여야 한다. 공공부문은 일관적인 사회복지를 실행하여야 하고 민간은 보완적이고 추가적인 역할을 수행하여야 한다. 사회복지 재정은 전체 예산에서 일정 수준에 이를 때 까지 단계적인 상승이 있어야 하며, 이는 중앙과 지방의 역할분담과 연계하여 확보될 수 있도록 체계화하여야 한다. 또한 가장 비판의 대상이 되고 있는 사회복지의 전달 체계는 효율성과 효과성을 고려한 합리성을 찾아야 한다. 이를 종합적으로 구축하는 노력이 있어야 이데올로기의 뒷에서 벗어날 수 있고, 사회적 합의가 가능해 진다.

어느 성격의 정권이든 복지 예산을 함부로 삭감하거나 대폭 증액하는 것은 쉽지 않다. 그만큼 한국도 선진국의 거버넌스 체제를 갖추어 가고 있기 때문이다. 사회복지 정책에 대한 판단을 마치 예산 규모로 확정하는 기존의 단순한 시대도 지났다는 점을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 오히려 예산이 어디에 필요한 것인지 우선순위는 제대로 판단된 것인지 그리고 전달은 왜곡되지 않고 효율적으로 집행되고 있는지를 확인하고 개선하는 것이 더욱 바람직한 사회복지의 방향이라 할 것이다.

이를 위해 향후 추진하여야 할 구체적인 정책을 몇 가지 분야에서 체계화할 필요가 있다.

양극화 문제

먼저 지속되고 있는 빈부격차 심화로 더욱 심각해지고 있는 양극화 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 근본적인 제도적 장치를 마련하여야 한다. 사실 과거 10년 동안 사회복지 예산이 급속히 확대되었음에도 불구하고 오히려 양극화는 심화되었다. 그런데 기존의 정부를 비롯해서 현 정부 그리고 차기 정부 역시 사회복지예산 증가만으로 양극화 문제를 해결하는 것은 더욱 어려운 과제가 될 것이다. 따라서 이를 위한 구체적인 목표와 방안을 제시하여야 한다.

사회복지에 대한 의존성 확대

둘째는 최근 10년 동안 복지예산을 대폭 늘리면서 재정증가의 혜택이 과거와는 달리 국민 어느 누구도 수급이 가능해졌다는 보편성이 확대되면서 사회복지에 대한 국민적 권리의식 전환이 크게 이루어졌고 그만큼 사회복지에 대한 의존성이 확대 되었다. 이러한 현상은 사회복지에 있어서 가장 소외된 계층에게 정책적 배려가 우선하여야 한다는 당위성에 왜곡이 발생하게 된다. 현실에서는 계층 간에 사회복지 수급의 우선순위 경쟁과 보장 수준에서 정치에 미치는 영향력이 큰 계층이 유리하게 작용할 수 있다는 문제점을 해결하여야 한다. 더구나 사회복지 내에서 이미 수급권을 확보하여 이를 지키려는 기득권 계층의 발생은 합당한 계층에게 적절한 보장의 기본 구도를 왜곡시킬 수 있다는 점에서 특히 주의하여 극복할 과제이다. 공무원연금 개혁이 지지부진한 것은 사회복지 개혁에 대한 당사자들의 저항이 얼마나 거센지를 보여주는 좋은 예이다.

사회복지 재정구조의 변화

셋째는 국가와 지방정부의 사회복지 재정구조의 변화를 들 수 있다. 지방자치제 도입 이후 그동안 지방정부로 복지사업 이관에 가장 걸림돌이 되었던 것이 재정 문제, 특히 지방정부간 재정격차 문제이다. 최근의 사회복지서비스가 지방정부로 이양이 제대로 이루어지지 못하는 것이 재정적 압박에 원인이 있음은 주지의 사실이고, 국민기초생활보장제도의 확대와 노인장기요양보험제도의 도입으로 지방 재정에 대한 압박은 심해지고 있다. 이러한 문제는 향후 지방정부의 재정격차 문제와 함께 더욱 심각한 문제로 남게 될 것이다. 더구나 최근 논의되고 있는 종합부동산세 개편안은 지방정부의 재정과 복지에 심각한 영향을 미칠 것이다. 종합부동산세는 재정상황이 열악한 지자체의 중요한 사회복지재원으로 노인저소득층, 장애인 지원 복지사업, 방과 후 교실, 보육 등의 사업에 사용된다. 종합부동산세 개편안은 부동산 교부세 금액을 축소시켜 재정이 열악한 지자체의 복지사업을 위협할 것이다. 적어도 종합부동산세를 개편하고자 한다면 이에 따른 지자체의 사회복지사업을 유지할 수 있는 대안을 마련하여야 한다.

사회복지 체제의 체계화

향후 사회복지의 10년은 제도 도입과 확대라는 초기 단계에서 벗어나게 되는 시기라 할 것이다. 근본적으로는 사회복지를 이데올로기의 뒷에서 벗어나도록 독립적인 철학적 가치를

확보시켜야 하고, 정책적으로는 사회복지 체제를 체계화하여 사회복지가 우리 사회생활의 일부로서 필수적인 요소로서 자리할 수 있도록 하여야 한다. 각각의 제도는 제 기능을 충실히 하도록 하며 각 제도의 조화와 합리적 역할이 이루어지도록 종합적인 관점에서의 정착이 이루어지도록 하여야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 사회보장 전체 전망 및 과제

1) 현황과 문제

5대 사회보험체제와 시행착오

노인장기요양보험이 도입된 이래 우리나라는 5대 사회보험체제를 갖춘 몇 안 되는 국가에 속하게 되었다. 제도 종류가 사회보장 발전의 절대적 수준을 의미할 수 없지만, 적어도 그 사회가 제도를 받아들였다는 점에서 정책 도입과 순응 과정에서 그만큼의 성숙함이 뒷받침되었다는 점은 긍정적인 평가가 가능하다.

한국의 사회보장체제를 살펴보면 공적연금과 건강보험 그리고 산재보험의 3대 사회보험에서 고용보험과 노인장기요양보험의 도입으로 5대 사회보험체제를 갖추고 있으며, 빈곤계층을 위한 보장을 위하여 국민기초생활보장법이 기존의 생활보호법을 크게 개선하였고, 아동, 청소년, 장애인, 노인 등 취약계층을 위한 각각의 사회복지서비스제도가 운영되고 있다. 또한 사회복지 행정체계를 위한 사회복지사업 관련 규정도 마련하고 있어 매우 복잡하고 다양한 체계로 구성되어 있다.

사회보험체제의 성립은 도입과 관련하여 다양한 배경적 요소가 충족되어야 한다. 사회보험의 도입을 위한 조건은 경제적 상황과 사회적 여건 그리고 정치적, 법적 그리고 제도적 관련성이 상호 작용을 통하여 도입 조건을 충족시켜야 한다(Kohler 1979). 이러한 도입 배경에

대한 분석은 도입과 관련하여 성공 여부를 판단하기 보다는 현재의 사회보험체제가 형성되게 된 배경과 발전과정 그리고 현재의 문제를 분석하고 국가 간 비교를 통하여 제도를 유지하고 지속하기 위한 또는 현재의 위기 극복에 초점을 두고 있다(Hackert 1983).

그동안 사회보장에 있어서 한국은 축적된 경험 부족으로 인하여 시행착오를 겪었고, 향후에도 발전 과정에서 상당한 진통을 겪을 것이다. 이러한 점에서 한국의 사회보장에 대한 초점은 1세기가 지난 선진국과는 차이가 발생할 수밖에 없다. 선진국의 경우는 각 제도가 목적으로 하고 있는 보장성의 문제를 이미 해결한 상태에 있어, 제도적인 결함으로 인한 문제가 발생하기 보다는 경제 및 사회상황이 변화함에 따라 재정적 문제 등 제도체제가 겪어야 하는 문제가 발생하게 된다. 반면에 한국은 제도 도입이 늦었고, 아직 제도 정착이 이루어지지 않은 상태에 있으며 정부의 행정도 이를 충분히 파악하지 못한 상태에 있다. 이 때문에 이미 선진국이 초구나 발전과정에서 겪었던 수많은 시행착오를 반복하고 있는 실정이다.

사회보장 기능과 역할의 한계

한국의 사회보장의 문제점은 아직 근본적인 목적을 수행하지 못하는 데에 있다. 즉, 각 사회보험제도 및 공공부조 그리고 사회복지서비스가 목적으로 하고 있는 기능과 역할을 수행하는 데 한계를 보이고 있거나 왜곡되어 있다는 것이다. 사회보험은 각 제도가 목적으로 하고 있는 사회적 위험에 대해서 적절한 보장을 하고 있지 못하고 있으며, 공공부조는 빈곤계층에 대한 보호 대상에서 한계를 보이고 있다. 또한 사회복지서비스는 각 취약계층에 적합한 서비스 제공이 미흡하고 민간과의 연계는 아직도 개척되어야 할 대상으로 판단되고 있다. 이러한 상황은 한국에 있어서는 상당히 우려되는 양상을 보일 수 있다. 제도의 한계가 지속될 수록 국민의 제도에 대한 불만이 깊어질 수밖에 없으며, 이러한 현상은 체제에 대한 불신으로 이어져 한국 사회가 사회보장에 대한 냉소적인 태도를 갖게 될 수 있다는 점에 심각성이 있다.

사회보장과 사회보험

사회보장에서 사회보험이 차지하는 비중은 매우 높고 향후 그 중요성은 더욱 증가할 것이다. 따라서 현재 사회보험의 발전은 국가 전체의 사회복지 수준을 평가하는 절대적 영향력을 갖게 된다. 사회보험의 전체적인 한계는 사회보험제도의 정착이 아직 이루어지지 못하였다는 데 있다. 제도가 도입되고 목적을 수행하기 위해서는 제도가 갖추어야 할 내용이 포함되

어야 하는데, 우리의 경우는 아직도 관련 규정을 제정하지 못하였거나, 규정이 있어도 현실에서는 활용하지 못하는 경우가 있다. 좀 더 근본적인 문제는 사회보장 자체에 대한 불신 태도에도 있다. 사회보험의 확대가 선진국의 지나친 보장 사례를 기준으로 국가경제에 커다란 걸림돌로 작용할 것이라는 반대와 정부의 사회복지 철학의 부재로 인한 적절한 대응 부족도 중요한 원인으로 지적될 수 있다. 물론 제도적 문제 외에도 행정적 한계는 사회보장의 비효율성을 야기하고 있으며, 이를 근거로 사회복지의 소모성 논란 뿐 만 아니라 사회복지에 대한 냉소적 태도와 불신이 제기되고 있다.

그렇지만 우리나라의 사회보험 발전 과정을 살펴보면 상대적으로 급속한 발전과 문제 해결을 하고 있는 것으로 판단되고 있다. 이는 국민의 문제 인식을 정부에서도 공감하고자 하고 있으며 이러한 추세는 발전과 개선에 상당한 효과가 있을 것으로 예상된다. 따라서 단기적 관점 뿐 만 아니라 중장기적 관점에서의 제도적 발전을 위한 노력이 더욱 요구된다.

2) 정책방안

공적연금으로서 국민연금 개선

공적연금에 있어서 개선과제는 국민연금과 특수지역연금으로 구분할 수 있다. 먼저 국민연금의 경우 적용대상의 확대가 이루어져 왔지만 자영업자 중심의 지역가입자의 가입률과 보험료 납부율은 크게 우려되는 수준이다. 이는 가입에서부터 사각지대가 발생하는 것을 의미하며 장기적으로는 국민연금의 노후보장이 가장 필요한 계층을 제외하는 결과가 나타나게 된다는 점에서 개선되어야 할 중요한 정책과제 중 하나일 것이다. 직접적인 보장과 직결되는 급여에 있어서도 장기적 재정불안정에 대한 논란으로 급여수준도 평균소득가입자의 경우 가입기간이 40년인 경우 소득의 60% 수준의 연금급여를 지급하도록 한 규정에서 2008년부터는 50%로 하향조정하였으며, 2009년부터 매년 0.5%씩 조금씩 단계적으로 낮춰 2028년부터 40%가 되도록 변경하였다. 이는 재정 안정에 긍정적 영향을 미칠 것이며 장기적으로 해결하여야 할 과제이다. 그러나 이를 위해서는 적어도 10년 이상 가입하고 보험료를 납부한 가입자에게 최소한의 노후 생활이 이루어지도록 최저연금제도를 병행하는 조치가 있어야 했다. 향후 국민연금의 수급자 중 최저생계비 이하의 보장을 받게 되는 계층이 절반을 훨씬 넘게 될 것이라는 점 그리고 장애연금이나 유족연금은 거의 예외 없이 최저생계비 이하의 보장을 받게 된다는 점은 공적연금으로서 가치와 존재에 대한 문제로 나타나게 될 것이기 때문이다.

따라서 국민연금의 공적연금으로서 최소한의 기본보장이 이루어지도록 하는 조치가 정책과제의 우선순위에 있다 할 것이다.

공무원연금 등 특수지역연금의 개혁

반면에 공무원연금 등 특수지역연금의 경우는 오히려 국민연금의 재정안정을 위한 과감한 급여 삭감조치와는 달리 기득권 보호와 이익집단의 저항에 의하여 개혁이 지지부진하거나 미진한 수준에 있다. 이러한 사례는 국민과 공무원 그리고 사회적으로 책임있는 계층 간에 괴리를 만들 것이고 상호 불신을 조장할 위험이 크다. 무엇보다도 재정적자 확대 규모가 도저히 국가 경제가 감당할 수준을 넘고 있다는 점과 그럼에도 불구하고 제도의 불합리성으로 퇴직 후 경제활동소득이 있음에도 불구하고 연금을 지급하도록 하는 등 국민적 상식 수준에 미치지 못하는 제도 규정을 그대로 고수하고 있다는 점에서 근본적 개혁이 필요하다 할 것이다.

건강보험 제도 개선 과제

건강보험의 경우는 전 국민 건강보험을 달성한 이래 지속적인 발전 및 개선 노력이 이루어진 점에서 발전의 가능성을 보여주고 있다. 다만 우리의 의료시장 상황이 매우 낮은 공공부문의 참여로 인하여 민간에 의하여 주도되고 있고, 기존의 의료시장의 기득권 계층이 이익단체로서의 저항 등 국민 건강을 확보하는 기능으로서 한계를 보이고 있다. 무엇보다도 아직도 상대적으로 높은 본인부담은 그 한계로 지적되고 있다. 건강보험에 있어서 가장 중요한 정책과제는 국민을 질병의 위협으로부터 자유롭게 하는 것이다. 물론 이를 위한 재정 확보는 국민의 소득에 의존하여야 하는 만큼 완벽한 보장은 상당한 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 따라서 현재 건강보험의 보장범위를 취약계층에 우선하는 정책은 바람직하다 할 것이다. 즉, 본인부담 상한제를 현실화하고, 불치병이나 난치병 환자에 대한 본인부담을 지속적으로 완화하며, 필수적인 의약품의 보험적용 확대가 이루어져야 할 것이다. 또한 건강보험의 보험료 부담 체계에 있어서 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부담체계의 이질성은 직역간 형평성 문제가 지적되고 있으며, 지역가입자의 보험료 부담체계 역시 형평성 문제가 해결되어야 한다. 이러한 문제는 초기 건강보험 제도 도입 당시 한계를 감안한 조치였다는 점에서 인정할 수 있으나 현재의 변화된 상황을 감안할 때 개선되어야 할 중요한 과제라 할 것이다.

산재보험의 새로운 영역 확대

산재보험은 가장 역사성을 갖는 사회보험으로서 제도 발전이나 현실적 know how를 축적한 제도라 할 것이다. 근로자에 대한 업무상재해 및 직업병에 대한 보장에 있어서 중심적 역할을 수행하고 있다. 특히 최근의 노사간 합의를 통한 재활서비스를 급여에 포함하는 등 새로운 영역 확대 및 선진화를 위한 발전을 보여주고 있다. 그러나 선진국과 비교하여 볼 때 근로자 중심의 산재보험에서 농민 및 자영자 그리고 학생에 이르기까지 재해를 보장하는 발전 형태를 보이고 있는 점에서 사회보험의 영역을 확대할 필요가 있다는 정책적 과제를 안고 있다. 특히 농민의 경우 재해에 대한 필요성이 지속적으로 제기되고 있음에도 불구하고 정부 부처 영역과 관련하여 한계를 보이고 있다는 점은 시급히 해결되어야 할 과제이다. 한편 이미 업무상 재해에서 통근상 재해는 행정적 한계를 극복하여야 하는 어려움에도 불구하고 업무상재해에 포함되어야 할 것이다. 또한 산재보험에서 시도하고 있는 재활 프로그램과 case management의 급여화를 통한 정책 사업은 사회보험에서 해결하여야 하는 발전 방향을 제시하고 있는 만큼 적극적인 노력이 필요하다 할 것이다.

고용보험의 한계 극복 및 개선

고용보험의 경우 도입 이후 외환위기를 극복하는 중요한 역할을 수행하였고, 현재의 경제 위기에서도 적극적 노동시장 정책의 중심적 기능을 수행하고 있다. 고용보험의 경우 무엇보다도 고용보험의 사업이 실업과 관련된 종합적인 정책체계임에도 불구하고 실업 발생에 대한 소득보장 중심으로 운영되고 있다는 점이다. 단순히 실업수당 지급을 위한 제도는 초기의 소극적 노동시장정책이라는 점에서 한계를 극복할 필요가 있다. 고용안정사업의 활성화는 모든 근로자에게 있어서 노동시장에 존속하는 기회와 근로능력개발 사업을 통하여 노동시장 재진입의 기회를 확보한다는 점에서 그 중요성을 확립할 필요가 있다. 또한 실업급여에 있어서 조기재취업 수당 등 조기취업에 따른 포상제도는 이미 그 효과가 없거나 매우 미미하다는 점이 확인된 만큼 재실업의 경우 구직급여 지급 기간을 확보할 수 있는 체제로 전환하는 개선이 필요하다 할 것이다.

노인장기요양보험제도의 개선 및 발전 과제

노인장기요양보험의 경우는 2008년 도입된 이후 초기의 우려와 달리 안정적 출발을 하고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 배경에는 3회에 걸친 시범사업과 기존의 사회보험운영기관

의 경험을 활용한 점이 주효했다 할 것이다. 그러나 무엇보다도 완전부과방식에 의한 제도 도입과 동시에 급여 지급이 이루어진 점이 근본적인 배경이라 할 것이다. 이러한 재정방식은 제도 도입 초기 안정적 정착을 이룰 수 있지만, 제도 정착 이후에 재정 부담의 급속한 증가, 수급권 인식에 따른 서비스에 대한 불만 등 상당한 갈등 요소가 나타난다는 점에서 제도에 대한 정비와 개선이 필요하다. 현재 노인장기요양보험의 발전 과제는 무엇보다도 급여수급 계층의 협소성에 있다. 제도 도입과정에서 제외된 장애인 계층과 수급 대상자를 (최)중증에 국한한 것은 시급히 해결하여야 할 과제이다. 또한 요양서비스를 제공하는 시설인프라의 확보와 지역간 접근의 형평성 확립 그리고 인력인프라의 질적 능력 확보 및 재가서비스의 경우 나타나는 다양한 왜곡 현상도 시급히 해결하여야 할 기본적 정책 과제라 할 것이다.

국민기초생활보장제도의 정책 강화

공공부조의 경우 국민기초생활보장제도는 빈곤계층에 대해서 과거 수혜 관점에서 수급권 관점으로 전환한 것이나, 수급자 규모를 현실에 반영하도록 했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이러한 획기적 변화에도 불구하고 공공부조로서 국민기초생활보장제도는 규모에서 한계를 갖는다. 현재 빈곤계층은 적어도 전 국민 대비 9% 수준이 적정한 것으로 판단되고 있음에도 불구하고 3% 수준에 머물고 있는 것은 기본적인 한계라 할 것이다. 이를 극복하기 위해서는 무엇보다도 차상위계층에 대한 빈곤정책이 강화되어야 한다. 이러한 정책 강화는 대상을 확대하는 외에 개별급여제도의 실행을 통하여 가능하다. 이미 통합급여제도의 한계와 제도적 결함이 나타나고 있는 점에서 개별급여의 실행을 통해 차상위계층을 흡수하여 재정적 부담을 경감하면서 대상을 확대하도록 할 필요가 있을 것이다.

사회보험 징수통합의 과제

사회보장과 관련된 행정체계에 있어서 최근 가장 큰 변화는 징수통합이라 할 수 있다. 징수통합은 사회보험의 보험료 징수를 건강보험공단에서 위탁하여 수행하여 행정업무를 단순화하고 간결화함으로써 행정 효율성을 높이지는 데 목적을 두고 있다. 이러한 취지에서 징수통합은 그동안 사회보험에 있어서 상호 단절된 관계를 유지하던 기존의 체계에 상당한 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 징수통합이 단순히 징수만을 통합하는 것이 아니라 적용, 부과, 징수 그리고 정산 등의 복잡한 절차가 내부적으로 있고, 정보인프라의 한계로 지적되고 있는 소득 파악의 문제는 현재의 행정체계를 오히려 혼란스럽게 할

수 있다는 점에서 역효과의 우려가 제기되고 있다. 따라서 징수통합을 위한 각 사회보험관리 운영주체의 적극적인 상호 연계와 정보교환 그리고 종합적 관리 시스템을 위한 control tower의 역할이 동시에 작동될 수 있도록 하는 정책적 접근과 준비가 필요할 것이다.

제2절 사회복지 시설 평가와 과제

1) 현황과 문제

사회복지시설 평가는 1999년 첫 평가를 시작으로 2003년도까지 한국보건사회연구원이 주관하여 시행하였으며, 2004년 이후에는 한국사회복지협의회에서 지표의 개발과 평가의 주요업무를 수행하여 오고 있다. 1차 평가기간인 1999년부터 2001년까지의 평가는 평가지표 개발을 중심으로 이루어져 왔으며, 2차 평가기간인 2002년부터 2004년까지의 평가는 일부 종별시설 평가지표 개발과 더불어 기존에 개발된 평가지표를 보다 현실화하는데 중점을 두었다고 볼 수 있다. 그리고 2005년부터 2008년까지 시행된 3차 평가는 기존의 2차에 걸친 평가과정을 통해 나타난 평가 전반의 사항을 점검하고 향후 평가체계의 방향성을 제고하는데 초점을 맞추었다.

이러한 사회복지시설 평가는 아직도 수행상의 일부 한계점들이 존재하지만, 사회복지시설 발전에 긍정적으로 기여하였다고 판단할 수 있다. 평가제도의 도입으로 사회복지시설에도 경쟁의 원리를 통한 합리성의 원칙이 나타나기 시작하였으며, 사회복지시설 운영에 효과성과 효율성을 강조하게 된 것은 긍정적인 결과로 평가된다. 이제까지 실시된 사회복지시설 평가 결과 나타난 성과들을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지시설의 질적 향상 및 합리적 운영을 위한 간접적인 표준(Standards)이 제시된 점이다.

둘째, 사회복지 시설 운영에 대한 객관적 판단 기준(Criteria)이 제시된 점이다.

셋째, 사회복지 시설 운영자 및 종사자들의 의식 개선 효과이다.

넷째, 사회복지 시설 운영의 투명성 및 효율성의 제고이다.

다섯째, 사회복지 시설 개별 및 시설간의 비교를 통해 평가정보가 축적된 점이다.

그러나 한편으로 지난 10년간 평가를 통해 다음과 같이 현행 평가체계의 문제점들이 지적될 수 있다.

평가 전담기구의 미설치

평가제도의 발전적 운영에 필요한 전담기구의 미설치이다. 비록 현재 평가단이 구성되어 있으나 제대로 된 평가를 독립적으로 전담하는 기구가 설치되어 있지 않으므로, 평가제도의 운영에 소요되는 한정된 자원이 분산됨에 따라 안정적인 제도운영 능력이 없으며, 이에 따라 평가체계의 지속적인 수정·보완, 평가대상에 대한 교육, 평가결과의 신속한 발표 및 환류 등에 필요한 조직 및 인력을 확보하지 못하고 있다.

평가 인력관리

평가제도 운영에 필요한 전문 인력 확보가 미흡하며 평가요원간의 지식 및 경험의 차이, 기준 이해정도의 차이, 기준 평가 방식 등에 대한 견해 차이 등의 요인으로 인해 평가 팀 간의 평가결과의 차이가 발생할 가능성이 있으며, 이는 평가결과의 신뢰도를 저하시킬 주요 요인으로 제기된다.

또한 평가위원들의 고압적인 자세나 권위적인 태도, 불신과 편견의 분위기, 부적절한 행동 등과 관련된 문제이다. 이는 과거의 평가에서도 제기되었던 문제여서 평가위원 교육에서 많이 강조하였으나 교육으로 통제하기에는 한계가 있어 보인다. 평가도구로서 평가위원의 중요성을 고려하여 평가위원 교육에 치중하기보다는 평가위원의 구성을 보다 신중히 하는 것이 더 중요하다고 본다. 앞으로 평가위원 선정에 충분한 시간을 갖고 신중하게 임해야 할 것이다. 그러나 사회복지시설 평가가 일회성이 아닌 것을 고려할 때 장기적으로는 평가의 엄밀성을 확보하고 평가의 질을 높이기 위해 정부차원에서 평가위원 Pool제를 도입하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

평가 사후관리

평가 이후의 시설 운영에 대한 지원 방안 등 사후 관리지원체계가 미비(평가를 위한 평가라는 비판)하며, 시설운영 개선에 대한 유인구조(시설 전반의 상향평준화를 유도하는 시책이 미흡, 우수시설에 대한 예산지원상 인센티브나 자율성 부여)가 미흡하다.

사회복지시설 평가가 갖는 주요 의의 가운데 하나는 평가를 위한 평가가 아닌 평가결과를

현장에 환유하는 것이다. 즉, 시설의 운영개선에 적극적으로 반영될 수 있는 활용 가능한 살아있는 정보를 제공하는 것이다. 상위집단에 대해서는 포상과 우수시설 인증여부, 감사면제 등의 인센티브를 부여하고 하위집단에 대해서는 행정적, 재정적 지원과 더불어 지도감독의 제공으로 시설의 상향평준화가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 따라서 평가결과의 활용은 평가의 영역에서 따로 떼어 분리할 수 없는 매우 중요한 부분이라 할 것이다.

첫째, 사회복지시설 평가는 그 결과를 이용하여 복지시설을 서열화하는 것은 바람직하지 않으나 적어도 평가를 잘 받은 복지시설에게 그에 상응하는 보상이 이루어지는 것은 타당하다 할 것이다. 우수시설에 대한 인센티브제도 정착에 활용하거나 예산을 지원하거나 정부표창 및 포상에 평가결과를 활용한다. 또한 직원의 해외 연수기회를 제공하고, 중앙 및 시·도 감사를 면제한다.

둘째, 사회복지시설 평가인증제도에 활용되어질 수 있다. 일정 기준 이상인 시설에 대하여 '우수사회복지시설인증서'를 발급(보건복지부)하며, 해당 시설이 인증기관임을 자체 홍보물, 인터넷 등에 홍보할 수 있도록 허가(인증서 등)한다. 인증기관 명단을 공개(보건복지부, 평가단, 시·도 홈페이지)하고, 인증기관에 대한 인력·사업(프로그램)비를 우선 지원한다. 사회복지시설평가 결과의 DB 구축을 통하여 '사회복지시설운영관리시스템(가칭, 현 사회복지시설회계정보시스템)'과의 연계를 통한 국민의 알 권리를 충족시킨다.

셋째, 사회복지시설 평가는 우수시설에 대한 인센티브제도 정착에도 활용되어 질 수 있다. 인센티브 예산을 지원하거나 정부표창 및 포상을 한다. 직원의 해외 연수기회를 제공하고, 중앙 및 시·도 감사를 면제한다.

평가는 평가 자체로서 끝나게 할 것이 아니라 시설의 운영개선에 적극적으로 반영되게 해야 한다. 상위집단에 대해서는 포상과 우수시설 인증여부, 감사면제 등 인센티브를 부여하고 하위집단에 대해서는 행정적, 재정적 지원과 더불어 지도감독의 제공으로 시설의 상향평준화가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

넷째, 평가는 미흡시설에 대한 사후관리 강화에도 활용 되어질 수 있다. 시설운영 미흡 요인이 외적 요인에 기인할 경우 예산의 우선 배정을 통하여 시설 환경 개선을 유도하고 시설 내부문제에 기인할 경우 교육, 행정 지원 등의 방법을 통하여 문제 해결을 유도한다.

지역별 시설운영 supervisor제 도입하여 교육 및 우수시설에 대한 견학을 한다. 또한 지역 사회복지협의회 및 해당 시설협회 등을 통한 실제적 시설운영 개선 프로그램 기획 실시를 유도한다. 평가 결과 나타난 문제점들에 대하여는 세미나, 연찬회, 각종 교육시 공동 과제로 교

육을 유도한다.

이 외에도 평가결과를 활용함에 있어 다양한 영역에 적극 확대한다. 시설이용자의 선택(바우처제도)시 대국민 정보제공을 하거나 민간 지원(사회복지공동모금회 및 민간 지원재단)을 확대 유도할 수 있다. 또한 공무원 및 시설종사자 교육프로그램에서 평가결과를 활용하며, 궁극적으로는 우리나라의 복지시설정책의 기초자료로 활용할 수 있다.

2) 정책대안

사회복지시설평가에 대한 정책적 과제는 다음과 같다.

첫째, 사회복지시설평가에 대한 정책적 의미가 현재보다 더 강화되어야 한다. 특히 사회복지서비스가 지방정부로 이양됨에 따라 지역주민의 욕구를 반영하는 지방정치의 민주화 경향이 부족한 한국 상황에서 대부분의 지방정부는 일부 여론주도계층의 이익을 대변하는 정치로 흐르기 쉽고, 소외되거나 사회적 약자를 대변하는 풀뿌리 시민단체의 역량이 부족한 상태에서 사회복지 대상자들을 위한 서비스는 축소되는 경우도 많다. 또한 지방자치단체장의 성향에 따라 지역별 복지의 편차가 매우 커질 가능성이 높다. 전국차원에서 서비스의 과부족을 통제하고 적절한 서비스 흐름을 유지·발전시키기 위해서는 중앙정부의 적절한 통제기능이 필요한데, 중앙정부 주도의 복지시설 평가는 이러한 기능을 수행할 수 있는 적절한 기제이다.

둘째, 이상의 정책적 의미를 지닌다면 시설평가업무가 현재보다 더 엄밀하고 체계적이어야 한다. 또한 평가단과 평가위원에 대한 적절한 보상과 권위부여가 필요하다.

셋째, 평가와 평가를 뒤이은 정책적 의미를 달성하기 위한 충분한 예산확보가 이루어져야 한다. 평가에 따른 인센티브가 현재와 같은 일회성 포상의 성격에서 벗어나, 지역별 편차를 직접적으로 시정할 수 있는 성격의 것이거나, 지방정부가 자발적 노력을 하지 않으면 불이익을 당한다는 느낌이 들 수 있도록 강력한 형태가 되도록 개선할 필요가 있다. 이러한 정책 방향을 수행하기 위해서는 평가자체를 위한 예산 뿐만 아니라 평가에 따른 후속조치를 위한 예산이 별도로 마련되어야 할 것이다.

넷째, 장기적으로는 평가만을 전문적으로 담당하는 사회복지평가원의 설립을 신중하게 고려하여야 할 것이다. 이를 통해 지속적으로 복지서비스와 복지기관 및 복지시설들의 현황을 분석하고, 시대의 흐름에 대응할 수 있는 목표를 개발하고 이를 장려하는 방향으로 평가 척도와 평가시스템을 기획해야 할 것이다. 지금과 같이 평가시점에 즈음하여 일시적으로 모

였다가 해체되는 형태의 구조로는 지속적이고 체계적인 평가업무를 수행하기 어렵다. 별도의 독립기구가 아니더라도 항상적으로 평가업무를 담당하는 조직이 상설기구화 되어야 한다는 점이 중요하다.

제3절 사회복지서비스 전달체계 개선 방안

1) 현황과 문제

① 사회복지 전달체계 개편 배경

최근 각국 정부가 사회복지와 관련하여 당면하고 있는 딜레마는 인구 고령화, 생산구조의 변화, 대중의 기대수준의 증가 등으로 사회복지 수요는 증가 일로에 있지만, 이에 필요한 재원을 조달할 수 있는 산업국가의 능력은 낮은 경제성장률, 세금인상의 어려움, 복지국가 확대를 위한 재원조달의 수단으로 적자재정 운용을 꺼리는 일반적 경향 등으로 인하여 저하되고 있다는 점이다. 이와 같은 사회복지 수요와 공급 간의 불균형을 해결하기 위한 방안으로 최근 사회복지서비스 전달체계에 대한 관심이 증가하고 있다. 사회복지 전달체계란 '사회복지 급여나 서비스의 공급자와 수요자를 연결시키기 위한 조직적인 장치'를 의미하는데, 효율성과 효과성을 담보할 수 있는 전달체계의 구축은 사회복지서비스의 축소 없이 비용절감의 효과를 기대할 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다.

사회복지 서비스 전달체계 개선과 관련하여 파트너십(partnership)개념이 현대 정부조직 관리의 중요한 철학이자 체제로서 주목받고 있는데, 한국의 사회복지분야에서도 그 적용 가능성에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 2003년 사회복지사업법 개정에 따른 지역사회복지협의체의 구성과 운영, 참여정부가 시도했던 소위 '주민생활통합지원서비스' 행정체계로의 개편 등은 이러한 공공부문과 민간부문 간의 파트너십 체계를 통하여 사회복지서비스 전달체계를 개편하려는 시도로 볼 수 있다.

이러한 배경에서 파트너십이 전제하는 제 특성들을 고찰한 후, 이에 기반하여 우리나라 사회복지서비스 전달체계 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 전통적 사회복지서비스 전달주체가 가지고 있는 문제점을 먼저 살펴보고자 한다.

② 전통적 사회복지서비스 전달체계의 특성과 한계

이론적 측면에서 사회복지서비스 전달체계는 공공부문 독점과 민간부문 독점을 양극단으로 하고 양자 사이에 여러 가지 혼합형태가 존재한다고 볼 수 있다. 공공부문과 민간부문의 역할분담체계는 제2차 세계대전 직후 구축된 복지국가체제에 따라 공공부문이 주도적 역할을 맡고 민간부문은 보충적 역할을 담당하게 되었다. 하지만 1970년대 이후 복지국가의 위기론과 더불어 ‘국가 실패론’이 제기되면서 민영화론과 더불어 민간부문의 역할이 급격히 증가하였다. 사회복지서비스 전달체계의 민영화는 또 다시 ‘시장실패’를 결과하였고, 이에 따라 비영리부문의 중요성이 부각되었으나 비영리부문의 한계가 드러나면서 이들 세 부문의 생산적 결합에 대한 관심이 높아진 것으로 정리할 수 있을 것이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

공공부문 사회복지서비스 전달체계

복지국가시대에 구축된 사회복지서비스 전달체계는 관료제적 조직구조, 전문가 중심주의, 국가제공의 원리 등을 특징으로 하고 있다. 하지만 이러한 전통적 사회복지서비스 전달체계는 다음과 같은 몇 가지 이유로 비판의 대상이 되었다. 첫째, 사회복지서비스 전달기관은 ‘재정가치(value for money)’나 효율성에 대한 관심을 부족으로 인해 비효율적이고 낭비적이며 비조직적이라는 점이다(Butcher, 2002: 8). 둘째, 사회복지서비스 전달기관은 우월적 제공자여서 서비스 이용자들의 필요와 욕구에 충분히 주의를 기울이지 않는다는 점이다(Butcher, 2002: 10-11). 셋째, 사회복지서비스 전달기관과 그 기관의 직원들은 그들의 대상자 혹은 클라이언트들에게 충분히 가깝게 다가가지 않는다(Laffin and Young, 1990: 43). 끝으로, 사회복지서비스 전달기관은 공공에 대한 책임성보다는 오히려 그들 자신의 이익을 우선적으로 도모한다는 것이다(Oliver, 1991: 51).

사적부문 사회복지서비스 전달체계

사적부문 사회복지서비스 전달체계의 중요한 장점은 시장기능을 통하여 자원의 배분을 가장 효율적으로 달성할 수 있다는 점이다. 이른바 사적시장 기능을 통하여 파레토 최적(Pareto Optimum)을 달성할 수 있다는 것인데, 이를 위해서는 모든 재화 및 서비스에 대한 시장이 보편적으로 성립되어야 한다는 점, 각 개인의 선호체계나 생산기술이 특정 구조를 가져야 한다는 점, 시장의 상태가 완전경쟁이어야 한다는 점 등을 전제하고 있다. 하지만 시장

이 경제적으로 최적(효율적)결과를 산출하지 못하거나 사회적으로 소망스러운(공평한) 결과를 산출하지 못할 수도 있다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 보편적으로 받아들여지고 있는 이른바 ‘시장실패’의 유형으로는 외부성과 공공재, 수익체증, 시장의 불완전성, 분배적 형평 등을 들 수 있다.

‘제3섹터’ 사회복지서비스 전달체계

이와 같이 공공부문과 사적부문의 문제점이 동시에 발생하고 있는 상황에서 또 다른 대안으로서 ‘제3섹터’에 관한 관심이 고조되었다. 제3섹터는 뜻을 같이하는 몇몇 사람들이 외부의 지원유무나 활동의 제도화와는 무관하게 문제해결에 개입할 수 있기 때문에 공공부문보다 신속하게 개입할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 하지만 제3섹터 또한 강제적으로 자원을 동원할 수 있는 능력을 결여하고 있다는 점, 비영리단체 활동대상집단의 제한성, 비영리단체 후원자의 지나친 영향력, 전문성 부족 등의 한계에 노출되어 있다(Salamon, 1987).

③ 파트너십 체계의 특성

사회복지서비스 전달체계에서 파트너십의 등장은 전통적 사회복지서비스 전달주체인 정부, 시장 그리고 제3섹터가 안고 있는 한계 내지 결함을 극복하기 위해 각각의 전달주체들이 가지고 있는 장점들을 결합하여 효율성을 제고하기 위한 것이다. 각각의 파트너들이 가지고 있는 장점들을 살펴보면 먼저 공적부문은 정책관리, 규제완화, 형평성 보장, 차별 혹은 착취 방지, 서비스의 지속성과 안정성 보장, 사회적 결속 강화 등의 측면에서 타 파트너들보다 강점을 가지고 있다(Osborne and Gaebler, 1992: 24-25). 반면에 사적부문은 경제적 과업, 혁신적이고 모방적인 실험적 사업수행, 급격한 변화의 수용, 구습 타파, 타 파트너들에 비해 복잡하거나 기술적인 과업수행에서의 우위성 등에서 장점이 있으며(Rosenau, 2000: 218), 제3섹터는 장애인 혹은 질환자들과 같은 고객 혹은 클라이언트들에 대한 광범위한 신뢰구축과 실질적이고 개인적인 욕구충족 등에서 타 파트너들보다 장점을 가진다.

이와 같이 파트너십에 참가하는 각 파트너들의 강점들을 잘 조화시키면 급증하고 있는 사회복지 수요에 보다 잘 대응할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

④ 우리나라 사회복지서비스 전달체계의 문제점

사회복지서비스 전달체계 개편의 일환으로 구축된 파트너십체계의 성격과 특성을 분석하

기 위해서는 그동안 진행되어온 파트너십 구축사례를 간단히 살펴볼 필요가 있다. 특히 주민생활지원서비스 민·관 협의체의 성격과 특성을 살펴보기 위해서는 2003년 사회복지사업법 개정에 따라 2006년부터 구성된 지역사회복지협의체를 먼저 살펴볼 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 지역사회복지협의체와 주민생활지원서비스 민·관 협의체는 서비스 전달체계상의 중복과 혼란을 초래하고 있다는 비판을 받고 있기 때문이다. 따라서 지역사회복지협의체와 주민생활지원서비스 민·관 협의체를 중심으로 논의를 진행시키고자 한다.

지역사회복지협의체의 문제점

2003년 사회복지사업법 개정으로 2005년 7월 31일부터 지방정부에 설립된 지역사회복지협의체는 '지역단위 사회복지서비스의 효과성과 효율성을 증대시키고, 지역단위에서 서비스 제공주체 및 서비스 이용자의 적극적인 참여를 고양시키며, 사회복지서비스 제공에서의 민주성을 확보'를 설립목적으로 하고 있다.

하지만 시범사업 및 운영과정에서 나타난 지역사회복지협의체의 문제점을 살펴보면, 첫째, 지역사회복지협의체가 전국적으로 구성되자마자 주민생활지원서비스 전달체계가 실시됨으로써 운영을 위한 추동력이 약화되었다는 점이다. 둘째, 협의체를 구성하고 운영하는데 필요한 예산을 별도로 반영하지 못하고 있다. 셋째, 복지자원 분포의 극심한 지역적 차이로 인해 복지자원이 열악한 지역은 협의체의 목적달성이 어려울 것으로 예상된다. 끝으로, 자칫 지역사회복지협의체가 관주도의 비전문적이고 폐쇄적인 형태의 서비스 기관으로 전락할 가능성이 있다는 것이다.

주민생활지원서비스 민·관 협의체

앞에서 지적한 바와 같이, 지역사회복지협의체가 전국적으로 실시된 2006년에 53개 시·군·구를 시작으로 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적으로 개편되었다. 지역주민 통합서비스 제공 체계 구축방안으로서 제시된 주민생활지원서비스 전달체계 개편은 기존의 보건복지사무소와 사회복지사무소 시범사업이 복지와 보건을 연계하여 통합적 서비스를 제공하려는 것과는 달리 8대 분야별(복지, 보건, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광) 공급자를 6대 서비스 대상별(영·유아, 아동·청소년, 중장년, 노인, 여성, 장애인)로 연계하여 광의의 주민생활지원의 통합적 서비스 제공 모형을 그려내고 있다는 점이다.

파트너십의 속성과 관련하여 민·관 협의체 구성은 잠재적 파트너들의 높은 관심과 참여를 성공요인으로 전제하고 있으나, 다음과 같은 몇 가지 점에서 공공부문과 민간부문의 관심에서 벗어나 있었다. 첫째, 사회복지협의체가 구성되어 실시되는 즈음에 또 다시 유사한 협의체가 정권말기에 구성됨에 따라 담당공무원들이 매우 혼란에 빠졌다는 점이다. 둘째, 관료제와 계층제를 기반으로 하는 공공행정 문화에 익숙한 공공부문이 민간부문 파트너를 대등한 입장으로 대우하기 힘들다는 점이다. 셋째, 민·관 협의체 구성 자체가 지역의 필요나 특성에 의해 이루어진 것이 아니라 중앙정부의 일방적인 지침에 의해 이루어졌기 때문에 지역민은 관심을 기울이지 않았다는 점이다. 넷째, 민·관 협의체 구성과정에서 민간부문의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 절차가 무시되었을 뿐만 아니라 주민참여에 대한 구체적인 방안도 마련되지 않았다는 점이다. 끝으로, 민·관 협의체 구성을 통하여 공동의 문제 해결을 위해서는 공통의 가치에 기반한 공유된 비전이 필요하나, 정부지침은 실효성을 거두기 위한 명확한 로드맵을 제시하고 있지 못하며, 도달하고자 하는 구체적인 향후 목표들 또한 명확히 제시하지 않고 있다.

2) 정책대안

사회복지서비스 전달체계 개선 방안

복지국가 위기론이 등장하면서 민·관 파트너십은 사회복지서비스를 제공하는 이상적인 체계의 하나로 인식되어 왔다. 우리 정부가 최근 단행한 주민생활지원서비스 전달체계 개선의 일환으로 구성된 민·관 협의체 또한 지역사회에 대한 서비스 수요와 자원파악을 통해 계획을 수립하고 지역 내 공공과 민간의 자원 확충을 통해 서비스 제공 기반을 마련하여, 적시적소에 통합적인 서비스 제공이 가능하도록 시스템을 구축하여 서비스의 효율성을 도모하려는 민·관 파트너십을 통하여 사회복지서비스 전달체계를 개혁하려는 의도에서였다. 하지만 이러한 민·관 파트너십을 통한 복지서비스의 전달은 앞에서 제시한 여러 문제점에 당면해 있다. 민·관 협력체계가 제대로 작동되기 위한 몇몇 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대부분의 지방자치단체에서 8대 영역 중에서 사회복지 분야에 상대적으로 많은 자원이 할애되어 있다는 점, 대부분의 지역사회 욕구가 사회복지에 집중되고 있다는 점, 그리고 대다수의 참여 파트너들이 지역사회복지협의체로의 단일화를 원하고 있다는 점, 지역사회복지협의체와 민·관 협의체로 양분된 구조로 인하여 한정된 지역사회 자원이 낭비되고

있다는 점 등을 고려하여 향후 지역사회복지협의체와 민·관 협의체를 통합할 필요가 있을 것이다.

둘째, 객관적 리더십체계를 구축할 필요가 있는데, 민·관 협의체는 지역의 부문별 기관들의 집합체이므로 자기이익 중심으로 말미암아 갈등관계를 형성할 수 있기 때문이다. 공공관리자에게 요구되는 리더십은 전통적인 공공관료제를 운영하기 위해 필요한 것과는 달리 민간 파트너들과의 협상력, 다른 파트너들과 협력관계 발전 및 유지, 전문가적 식견 등을 보다 요구할 것이다. 또한 파트너십 체계에 참여하는 사적 및 자발적 조직들 또한 신기술, 새로운 근로방법들을 채택하고 신뢰를 창출하는 것을 배울 필요가 있을 것이다.

셋째, 민·관 파트너십이 조기에 정착되기 위해서는 주민참여가 활성화되어야 한다. 주민들의 일상적인 삶의 욕구들이 삶의 현장과 밀착된 지역에서 주민들의 참여를 통하여 이루어져야 하기 때문이다. 나아가 지역에 산재하는 복지자원(인력, 예산, 프로그램 등)의 종류와 수준이 큰 편차를 보이고 있다는 현실을 감안하여 지역사회의 자원분포 정도와 민간의 활성화 정도에 따라 차별화된 민·관 협의체를 구성하도록 유도할 필요가 있다. 현재와 같은 표준화된 협의체를 통해 일률적인 민·관 협의체로 개편함으로써 지역단위에서 기존의 다양한 비공식적 연계망과 협력 관행이 경시될 가능성이 있으며, 획일화된 제도 속에서 지역적 다양성이 저하될 수도 있기 때문이다.

넷째, 민·관 파트너십의 대전제인 민간의 자율성과 독립성을 보장하면서 지속적인 파트너십을 유지하기 위해서는 '사회기금(social fund)'과 같은 별도의 재원을 마련할 필요가 있다. 예로써 영국의 노동당 정부는 공·사 파트너십을 활성화시키기 위해 지역역량기금(Community Empowerment Funds)을 마련하여 공공서비스 제공자, 민간업체, 자원봉사단체들이 파트너십체계를 통한 지역사회문제 해결에 활용할 수 있도록 하고 있다.

끝으로, 민·관 파트너십 작동을 활성화시킬 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 예로써 영국의 경우 공·사 파트너십을 활성화하기 위해 합동자문위원회(Joint Consultative Committee)나 합동보호계획팀(Joint Care Planning Team)의 설립을 강제화하고 있을 뿐만 아니라 국민보건서비스(NHS)와 지방당국이 파트너가 되도록 제도적 장치를 마련하고 있다. 나아가 여러 규제조치 및 평가체계를 통하여 과정과 결과를 감시 및 감독하는 것도 민·관 파트너십을 활성화시키기 위한 방편으로 볼 수 있다. 물론 정부가 민·관 파트너십을 강제화하는 것은 파트너십체계가 전제하고 있는 자율성을 침해하는 것이 될 것이다.

특히 우리나라에서의 주민생활지원서비스 민·관 협력 네트워크체계 구축과 같이 중앙정

부의 힘에 의한 반 강제적이고 수직적 협력체계는 기존의 관료제적 병폐를 은폐하는 수단에 지나지 않을 것이기 때문에, 서구 국가들이 공공부문과 민간부문의 파트너십을 통하여 달성하려는 행정의 효율성과 효과성을 기대하기는 더욱 어려울 것이다. 하지만 민·관 파트너십을 지역사회에 착근시키기 위해서는 사회적 기금을 마련하여 인센티브로 활용하는 등의 당근책과 함께 제도적 장치를 마련하여 지방정부에 파트너십을 의무화하는 채찍도 강구할 필요가 있을 것으로 생각된다.

제4절 사회복지 중앙과 지방 재정배분 체계와 개선 과제

1) 현황과 문제

사회복지에 있어서 중앙과 지방간 재정 배분 문제는 사회복지가 확대되는 과정 속에서 지속적으로 제기되고 논의되는 문제였다. 재정배분 체계의 문제는 제도 시행과 서비스 확대 과정 속에서 중앙과 지방 간 권한의 분담과 책임분담의 문제와 엮여 있으므로 복잡하고도 중요한 논제라고 할 수 있다.

최근 중앙과 지방간 재정 분담의 문제가 다시 적극적으로 논의되고 있는 이유는 참여정부 시절 한시적으로 운영하기로 한 분권교부세가 2010년 종결됨으로 인한 결과가 지방의 사회복지사업 운영에 미칠 영향에 대한 우려 때문이다.

중앙정부 이전재원 중에서 일반 보조금을 제외한 특정보조금은 지출용도가 한정되어 있어 중앙재정과 지방재정을 수직적으로 연결하며 국가사업을 신속하게 추진하는 순기능이 있다. 반면 지방재정 운영의 경직성을 초래하고 지방의 사회복지서비스 욕구를 반영할 수 있는 유연성이 제한되어 사업의 효과성을 저해하는 부정적 측면이 있다.

이러한 국고보조금에 내재된 폐해를 해결하기 위해 재정분권 일환으로 소요재원의 안정적 확보를 위하여 분권교부세를 도입하였다. 그러나 기초생활보장을 제외하면 소관사업 지방이양율은 44.6%에 그치고 있다고 할 수 있다. 지방분권정책 일환으로 추진된 세출기능의 이향이 결과적으로 세입이양과 조화를 이루지 못한 결과라고 할 수 있다.

분권 교부세의 그 간 운영과정에서 발생한 문제로는 지방자치단체의 재정분담 과중 문제,

사회복지시설의 운영에서의 재정 지원 제한으로 인한 어려움 문제, 타 지방 사람들의 입소율이 높은 경우 지역간 부담 형평성이 악화되는 문제 등이 제기되었다. 지방분권을 시도하였으나 기본적인 인프라 구축이 미처 확보되지 않은 상태에서 사업이 이양되어 그로 인한 부작용으로 지적할 수 있는 점이다.

또한 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도 운영에 필요한 재원의 경우도 비용의 20%를 지방에서 충당해야 하므로 재정자립도가 낮거나 공공부조 대상자 비율이 높은 지역의 경우는 부담이 높아 지역주민의 욕구에 부응하는 사회복지서비스를 개발하고 수행할 수 있는 여력을 상실하게 되는 문제가 제기되고 있다. 지방분권을 위한 분권교부세 신설이 결과적으로 사회복지의 책임을 중앙에서 지방으로 전가하는 것으로 평가되고 있으며 아울러 공공서비스의 규모와 품질이 저하되었다는 평가를 불러오기도 한다.

그럼에도 불구하고 일정부분 분권화를 시도하고 추진하였다는 점에는 의미가 있다. 보건복지가족부에 집중되어 있는 권한을 분산시킴으로써 지방의 주민수요에 따른 복지 정책을 추진하는 동력으로 작용한다면 사회복지제도와 서비스에 대한 만족도는 높아질 것이다.

무엇보다 분권교부세 제도가 끝나는 2010년부터는 지방분담비중이 더 높아질 것에 대해 염려하는 목소리가 높아지고 있으며 이에 대한 보건복지가족부의 새로운 재정분담 방식에 대한 탐색이 이루어지고 있는 중이다. 그렇다면 어떤 목적으로 우선으로 하여 방향을 잡아갈 것이 바람직한 것일까.

2) 정책대안

현대 사회의 불안정성과 불확실성은 지속적으로 국민 개개인의 삶의 질을 위협할 것이다. 이러한 상황은 우리사회의 복지체제를 보다 적극적으로 안착시키고 선진적으로 성숙시켜야 하는 당위성을 제공한다. 이를 위해 사회복지 재정의 중앙과 지방의 배분 체계를 바람직하면 서도 효과적으로 구성한다는 것은 중요한 과제가 될 것이다.

재정배분 체계의 문제는 사회복지 책임과 기능의 중앙과 지방 분담의 문제이며 서비스 전달체계의 문제이기도 하다. 그런데 이 논의는 사회복지영역 내에서만 변화를 준다고 해결할 수 있는 것이 아니다. 재정문제는 조세제도의 구조와 전체 재정에서의 지방 분담 구조 등과 함께 간접적으로는 경기변동과 같은 외부 요인들도 영향을 미친다.

따라서 사회복지의 토대를 구성하고 사회복지서비스 욕구의 확대에 따른 대응책으로서

사회복지제도와 서비스 확대를 흔들림 없이 수행하기 위해서는 이러한 다양한 변수들의 영향을 최소화하는 것이 필요하며, 상황이 달라져도 서비스 제공에는 영향이 없도록 하는 기준으로 원칙의 수립과 수행이 필요하다.

한시적으로 운영되고 있는 분권교부세 제도의 폐지, 종합부동산세 감소 등으로 인한 지방교부세 축소에 따른 지방재정의 불안정성 등으로 인해 부정적 영향을 받지 않도록 토대를 마련하는 것이 필요하다. 이것은 오랜 기간 문제로 축적되고 있는 지방간 격차를 줄이는 것이 정책대안을 수립하고 실현할 수 있는 기본적 토대라는 것에 대한 인식이 먼저 전제되어야 한다.

지역 범위를 넘어서는 서비스의 중앙정부의 재정책임 강화

사회수당과 같은 대상의 보편성을 가진 서비스는 물론이고 현재 국가와 지방정부가 분담하고 있는 공공부조제도는 전적으로 중앙정부 재정 책임으로 운영하는 것이 필요하다. 이는 급여의 수준을 결정하는데 있어서 지역적 특성을 반영하는 것이 필요하지만 급여 제공 여부는 지역적 특성을 고려할 필요가 없기 때문이다. 공공부조에 대한 지방분담의 유지는 지역 여건이 열악하여 상대적으로 대상자가 더 많을 수 있는 지역에 오히려 부담을 더욱 가중시킬 수 있다.

이용시설과 달리 생활시설과 같이 보호 대상자에게 한시적인 서비스가 아니라 지속적인 서비스를 제공해야 하는 사회복지시설 운영과 관련하여서는 지방정부의 재정 책임을 최소화하는 것이 필요하다. 사회복지시설이 부족하여 보호가 필요한 이들이 자신의 거주지를 벗어나 타 지역의 시설에 입소하는 사례가 빈번한 현실을 반영한다면, 이들 시설에 대한 중앙정부의 재정 책임이 지역 간 부담의 형평성을 높일 것이기 때문이다. 이러한 분담 구조는 지역이 사회복지시설을 설치 운영하는 것을 기피하는 요인을 제거할 것이며 장기적으로 사회복지 대상자들은 자신의 생활터전에서 보호를 받을 수 있도록 할 것이라는 점에서 의의가 있다.

분산이 아닌 분권적 재정배분 체계 형성

노인, 장애인, 아동 등 보편적 서비스가 필요한 대상 중심의 프로그램을 위한 인프라 구축 및 서비스 제공 비용은 중앙정부의 책임을 강화해야 한다면, 개별적 욕구와 선별적 서비스가 필요한 사업의 경우 지방이 자체적으로 욕구 조사를 수행하고 서비스의 프로그램을 개발하도록 하고 이를 수행할 수 있는 권한을 지방으로 이양하는 것이 바람직할 것이다. 지역사회 주민의 욕구를 반영하여 관련 사회복지사업을 결정하고 이를 안정적으로 수행할 수 있는 재

정분권이 이루어져야 할 것이다.

이를 위한 방법으로는 지방교부세율을 향상시켜 지방자치단체의 사회복지사업 재정을 확대할 수 있도록 하는 것을 들 수 있다. 지방교부세율을 고정한 상태에서는 재정배분에서 타 분야에 비해 상대적으로 우선순위가 밀려날 수 있기 때문이다. 지역주민의 삶의 질 향상이라는 목적 하에 사회복지 분야의 우선적 투입이라는 사회적 합의하에 교부세율을 향상시킬 수 있다.

다른 하나는 국고보조금을 확대하는 것이다. 보조금 형태는 지방자치단체의 자율성을 제한할 수 있는 한계가 있으나 사회복지 재정의 안정적 확보라는 장점이 있다. 따라서 분권이 가지는 장점을 최대한 반영하기 위해서 국고 보조금을 제한된 항목에만 사용할 수 있도록 하는 것이 아니라 항목과 기능을 넘어서 포괄적으로 사용할 수 있는 형태로 교부하는 방법을 선택할 수 있다.

지역의 사회복지 욕구를 고려한 분담 구조 형성

대다수 지방자치단체들은 새롭게 확대되는 서비스에 초점을 맞추기 보다는 확대되는 사회복지 욕구에 대응할 수 있는 기본 토대 구축에 재정과 인력을 모두 투입해야 하는 부담이 있다. 중앙과 지방의 재정분담 구조에서 사회복지 인프라 구축 수준의 지방간 격차가 있음을 우선적으로 고려하는 것이 필요하다.

현재 사회복지사업법에서는 시·군·구의 지역사회복지계획의 시행결과를 평가하여 보조금의 정도에 반영할 수도 있음을 규정하고 있다. 이는 각 지방자치단체가 현실적으로 수행 가능한 계획을 수립하고 또한 사회복지계획을 구체적으로 시행할 것을 강조하는 의도를 담고 있는 것이라 할 것이다. 그러나 지방자치단체가 추구하는 지역사회복지의 발전을 위해서는 계획의 수행정도가 아니라 지역사회의 현실적인 욕구의 정도에 따라 보조금이 반영될 수 있는 구조를 단계적으로 구성하도록 하는 노력이 더욱 필요할 것이다.

각 지방자치단체가 처한 상황과 지역주민의 사회복지 욕구의 차별성을 고려한다면 욕구가 많은 곳에 더 많은 인력과 자원의 투입이 이루어져야 한다. 그런 점에서 사회복지서비스를 일선에서 제공하는 공공 및 민간의 사회복지 인력의 채용과 확대에 대해서는 지방의 부담을 줄이고 중앙정부의 부담을 확대시키는 것이 필요하다. 재정분담 뿐 아니라 지방의 자율권 한과 자치권을 제대로 실현하기 위해서는 인력 배치와 원활한 기능에 달려 있다고 보기 때문이다.

아울러 지방자치단체별로 사회복지 욕구를 반영한 재정 분담 혹은 지원을 위해서는 지역 사회복지 욕구에 대해 평가 가능하고 각기 다른 지방자치단체 간 사회적 합의를 얻을 수 있는 객관적 도구의 개발과 연구가 뒷받침 되어야 할 것이다.

사회복지 발전 중심으로 분권화 지향 조정

국민 최저한이라는 수준의 사회복지 수준을 넘어서서 구성원 전체의 삶의 질을 보다 향상시키기 위해서는 개개인의 필요에 초점을 맞출 수 있어야 한다. 사회변화에 따라 발생할 수 있는 문제 즉 근로빈곤, 소득 양극화 등에 대해 장기적인 관점을 가지고 그 속에서 개인이 경험할 수 있는 사회적 위험에 대해 대비할 수 있어야 한다. 이를 위해 민감성이 높은 조직은 중앙정부보다는 지방정부라는 측면에서 사회복지를 수행할 수 있는 재정 분권이 실질적으로 이루어져야 하고 더욱 강화되어야 할 것이다.

제5절 노인장기요양보험의 개요와 개선 방안

1) 현황과 문제

최근 도입된 마지막 사회보험으로서 노인장기요양보험은 도입된 지 1년으로 제도의 사회적 중요성을 고려하여 별도의 평가와 개선방안을 제시한다. 한국은 2000년 기준 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 7%를 넘어서는 본격적인 고령화 사회에 진입하였다. 2008년 7월 기준으로 노인인구는 전체 인구의 10.3%에 해당하는 501만 명을 넘어섰으며, 2018년이면 노인인구비율이 14%에 이를 것으로 예측된다. 인구의 고령화는 내용적으로 국민의 평균수명과 노년기의 연장을 의미하며, 필연적으로 노인성 질환이나 노화로 인해 수발을 필요로 하는 노인 수의 급격한 증가를 수반한다. 2004년도 보건사회연구원에서 실시한 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 결과에 따르면, 전체 노인의 90.9%가 만성질환을 한 가지 이상 앓고 있으며, 이들 중 43.3%가 일상생활을 수행하는데 어려움을 겪고 있다.

이러한 상황에서 정부는 노인의 자립생활을 지원하고 가족부담을 줄여줄 수 있는 종합적인 방안을 마련하는 차원에서 노인장기요양보험(이하 '장기요양보험')을 2008년 7월 1일부

터 실시하고 있다. 이하에서는 새로 시작된 장기요양보험의 기본 내용과 현황을 살펴보고 이 제도가 갖고 있는 문제점과 개선방향을 살펴보고자 한다.

장기요양보험 대상자

장기요양보험은 건강보험급여대상자 뿐만 아니라, 우리나라 대표 공공부조제도인 국민기초생활보장제도나 다른 법률을 근거로 의료서비스를 받는 의료급여대상자에게 적용된다. 따라서 장기요양보험의 대상자는 원칙적으로 전 국민에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 장기요양보험의 실제 혜택을 받을 수 있는 대상은 그 적용조건에 의해 제한된다. 즉, 6개월 이상 혼자 일상생활을 하기 어려운 65세 이상 노인이나 치매, 뇌혈관 질환, 파킨슨 병 등 노인성 질병을 앓는 65세 미만인 자 가운데 '요양등급판정위원회'에서 등급판정(1~3등급)을 받은 경우 본 보험을 통해 요양서비스를 받을 수 있다.

2009년 6월 8일 현재, 지급까지의 신청자 327,829명 중 260,772명이 1~3등급으로 인정받아 장기요양서비스를 제공받고 있다.

재원의 마련

장기요양보험의 재원은 건강보험에 가입된 이들이 내는 보험료와 국고지원 그리고 장기요양서비스 이용자의 본인부담금으로 마련된다. 건강보험에 가입된 이들은 본인이 내는 건강보험료의 일정 비율(2009년 현재 4.78%)을 장기요양보험료로 납부한다. 예를 들어 건강보험가입자가 6만원의 보험료를 납부한다면 2,860원의 장기요양보험료를 자동으로 건강보험료와 함께 납부하는 것이다. 요양서비스를 받는 건강보험급여대상자는 시설급여의 경우 비용의 20%, 재가급여의 경우 비용의 15%를 본인 부담한다. 단, 차상위계층의 건강보험급여대상자는 시설급여의 10%, 재가급여의 7.5%를 본인 부담한다. 그러나 장기요양보험에는 건강보험과 마찬가지로 식비와 같은 비급여항목이 있으며, 재가급여의 경우 이용할 수 있는 월 한도액¹⁾이 정해져있어 초과분은 본인이 전액 부담하여야 한다. 의료급여수급권자의 경우에는 본인 비용부담이 전혀 없다. 보험료와 본인부담금을 제외한 재원은 국고와 지방비로 마련한다. 국가는 장기요양보험료 예상수입액의 20%를 지원하며, 나머지는 지방비로 충당한다.

1) 재가급여의 월 한도액은 2009년 현재 요양등급에 따라 최저 760,000원에서 최고 1,097,000원이며, 복지용구의 연 한도액은 1,500,000원임.

이용절차

장기요양보험급여를 받고자 하는 이가 국민건강보험공단 지사의 노인장기요양운영센터에 신청하면, 공단 직원이 신청자를 방문하여 정해진 요양인정 항목을 기준으로 조사를 한다. 조사된 내용은 전산 처리되어 먼저 컴퓨터에 의해 요양정도가 분류된다. 이를 토대로 '장기요양등급판정위원회'가 1~3등급과 등급 외로 나누어 판정한다. 1등급에는 거동을 전혀 할 수 없는 가장 중증의 환자가 속한다. 등급판정을 받은 이들에게는 건강보험공단이 장기요양인정서와 '표준장기요양이용계획서'를 송부한다. '표준장기요양이용계획서'에는 장기요양급여를 이용하는 절차와 급여한도액 등의 내용이 명시되어 있다. 요양급여수급권을 얻은 이들은 이를 근거로 장기요양서비스를 공급하는 사업자와 계약을 맺고 본인부담금을 납부하고 다양한 서비스를 제공받게 된다. 이때 서비스 공급자는 본인부담금을 제외한 나머지 금액을 국민건강보험공단에 청구하여 지급받는다.

보험급여 종류

보험급여는 집에서 거주하면서 받을 수 있는 총 6종의 재가급여와, 시설에서 생활하면서 받는 시설급여, 그리고 예외적으로 지급되는 현금급여로 나눌 수 있다.

재가급여

- 방문요양: 요양보호사가 수급자의 집을 방문해서 목욕, 배설, 옷 갈아입기 등의 신체수발과 생필품 구매, 청소 등 일상가사를 지원하는 급여
- 방문목욕: 요양보호사가 목욕설비를 갖춘 차량을 이용하여 수급자의 집을 방문하여 목욕을 제공하는 급여
- 방문간호: 간호사, 간호조무사, 치과위생사가 의사의 지시에 따라 가정을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양관련 상담 또는 구강위생을 제공하는 급여
- 주·야간보호: 요양보호사, 간호사 또는 간호조무사가 수급자를 오전부터 오후 또는 저녁까지 일시 보호하는 급여
- 단기보호: 일시적으로 가족의 보호를 받을 수 없는 수급자를 단기간 동안(1회 90일, 최고 연 180일) 생활시설에서 보호하는 급여
- 기타 재가급여: 수급자가 필요로 하는 휠체어나 지팡이 등 복지용구 구입 및 대여 시 비용 지원

시설급여

도움을 필요로 하는 노인을 노인요양시설²⁾과 노인요양공동생활가정에 입소시켜 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 급여

현금급여

가족요양비와 특례요양비 그리고 요양병원간병비로 구분하고 있으며, 현재는 재정적인 이유로 가족요양비만 실행하고 있다. 가족요양비는 도서·벽지에 거주하거나 천재지변 등으로 장기요양서비스를 받지 못하여 가족이 돌볼 경우 수급자에게 지급하는 것이고, 특례요양비는 공단에서 지정한 장기요양기관이 아닌 기관에서 서비스를 받은 경우 장기요양급여비용의 일부를 수급자에게 지급하며, 요양병원간병비는 노인요양시설이나 노인요양공동생활가정이 아닌 노인전문병원이나 요양병원에 입원하여 드는 비용의 일부를 지급하도록 하고 있다.

2) 정책대안

장기요양보험이 도입되고 1년이 지났지만 아직까지 해결해야 할 여러 문제들이 남아있다. 10년 후 우리나라 장기요양보험의 안정적인 정착을 위해서는 다음과 같은 문제점들에 대한 인식과 함께 이에 대한 개선방향을 고민해야 할 것이다.

장기요양대상자 범위 확대

첫째, 장기요양대상자의 범위가 아직까지 제한적이다. 장기요양보험료는 건강보험에 가입된 거의 모든 국민이 내고 있지만, 제도 도입 이후 2009년 6월 현재까지 요양보험급여를 받을 수 있는 사람은 중증의 노인이 대부분인 260,702명에 불과하다. 이는 요양보험급여 수급권자가 65세 이상이거나 65세 미만이라도 노인성 질환을 앓고 있는 자로 제한되어 있기 때문이다. 따라서 건강보험공단이 요양보험수급권자를 2010년까지 현행 3등급에서 4등급으로 확장한다는 계획은 환영할 일이다. 그러나 장기요양보험이 보편주의를 추구하는 사회보험임을 감안할 때 장기적으로는 노인뿐 아니라 장애인과 일상생활을 혼자 수행하기 어려운

2) 무료노인요양시설, 실비노인요양시설, 유료노인요양시설, 노인전문요양시설, 유료노인전문요양시설 등 기존의 시설유형이 모두 노인요양시설로 통합되었으며 노인전문병원은 장기요양보험급여 제공기관이 아님.

일반 국민까지도 이 제도를 통해 서비스를 제공받을 수 있도록 대상자의 범위를 확대해 나가 는 것이 바람직할 것이다. 또한 등급판정을 받지 못한 이들을 위해서는 지역사회에서 적절한 요양서비스를 받도록 관리해주는 서비스의 연계방안을 마련할 필요가 있다.

재정의 안정화

둘째, 재정의 안정화는 장기요양보험의 당면한 과제이다. 장기요양제도를 우리보다 앞서 도입한 선진복지국가의 경험을 보더라도 앞으로 장기요양급여대상자는 급격히 확산되고 이에 따라 많은 비용이 발생할 것이다. 2009년 현재 4.87%의 장기요양보험료율은 2012년 5.89%로 증가할 것이며 이후 부담수준은 계속 늘어날 것이다. 비용 억제 내지 비용 효율성 또는 재원 마련이라는 이른바 비용의 문제는 다른 모든 선진복지국가들도 당면했던 문제이다. 따라서 충분한 재원확보를 위한 보험료인상은 불가피할 것이다. 그러나 현재 우리나라 국민은 국민연금 및 건강보험에 대하여 많은 불만과 불신을 갖고 있다. 이런 상황에서 정부는 안정적인 재원확보를 위한 다양한 방안을 모색할 뿐만 아니라, 동시에 이에 대해 사전에 국민과 충분한 합의를 도출해야 할 것이다.

본인부담금 개선

셋째, 본인부담금 때문에 필요한 경우임에도 서비스 이용을 포기하는 경우가 발생할 수 있다. 장기요양은 그 특성상 장기적으로 이용되는 서비스이다. 때문에 장기요양급여수급권자로 인정받았다하더라도 본인부담금(시설급여는 20%, 재가급여는 15%)은 노인들에게 커다란 부담이 될 수 있다. 장기요양보험 도입 이전에는 무상으로 서비스를 받던 차상위계층 노인들의 경우 본인부담 때문에 요양서비스를 이용하지 못하는 경우도 발생하고 있다. 또한 재가급여의 월 이용한도액을 초과하거나 시설급여의 비급여항목을 이용할 경우 본인이 전액 부담하여야 하기 때문에 서비스 이용을 아예 포기하는 사례도 적지 않다. 장기요양보험의 재원인 본인부담금을 아예 없앨 수는 없다하더라도 본인부담금 때문에 필요한 경우임에도 불구하고 서비스 이용을 포기하는 경우는 발생하지 않도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 아울러 비용문제에 대한 정책적 연구를 통해 본인부담률을 낮추거나 합리적 차원에서 본인 부담액상한제를 실시하여 보다 많은 국민이 비용부담 없이 요양서비스를 이용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

비공식수발자에 대한 지원 대책

넷째, 가족이나 친지 등과 같은 비공식수발자에 대한 배려가 필요하다. ‘노인장기요양보험법’ 제1조에 따르면 장기요양보험의 목적은 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하는데 있다. 이처럼 본 제도가 가족의 부담을 덜어주는데 중요한 가치를 두고 있음에도 불구하고, 가족수발자들을 위한 실질적인 지원은 예외적으로 지급되는 한 달 150,000원의 가족요양비 뿐이다. 물론 비공식수발자의 수발부담은 시설급여와 재가급여를 통해 간접적으로 경감될 수 있다. 그러나 이 경우에도 본인부담금을 내야하며, 무엇보다 비공식수발자가 가족을 수발하기 위해 노동활동을 포기할 경우 경제적 부담은 클 수밖에 없다. 우리나라에서는 자녀들의 부모 부양이 법적으로 의무화되어 있을 뿐 아니라, 앞으로도 가족의 수발역할은 축소되지 않을 것이다. 그러므로 비공식수발자의 노동권과 생활보장뿐만 아니라 보다 양질의 비공식수발을 유도하기 위해서라도 이들을 위한 현금급여나 노후보장제도 같은 사회적 지원 대책이 마련되어야 할 것이다.

지역별 불균형한 장기요양시설 개선

다섯째, 지역별 불균형한 장기요양시설의 현황은 개선되어야 한다. 장기요양보험 도입 이후 장기요양시설은 양적으로 증가하였다. 그러나 입소시설의 경우 대도시지역 중심으로 부족 현상이 나타나고 있다. 반대로 재가시설은 농어촌 지역에서는 부족하지만 오히려 도시지역에서는 지나치게 난립하고 있다. 따라서 입소시설에서 보호받아야 할 노인이 본인이 살던 지역이 아닌 타 지역에서 서비스를 받아야 하고, 농어촌지역의 노인은 필요한 재가급여를 받지 못하는 경우가 발생하게 된다. 장기요양시설이 전국적으로 고르게 분포되기 위해서는 중앙정부의 적극적인 재정지원이 필요하다. 고령화가 상당히 진전되고 재정자립도가 낮은 지방의 경우, 지방자치단체가 필요한 시설을 구축하기에는 여러 가지 한계가 있기 때문이다. 따라서 지자체별로 장기적인 요양시설구축 계획을 세워 단계적으로 실행해 나가되, 재정자립도가 낮은 지역은 중앙정부의 지원으로 공공시설을 설립하여 요양서비스를 필요로 하는 노인이 본인이 평생 살아온 거주 지역에서 필요한 서비스를 받도록 해야 할 것이다.

요양서비스의 서비스 질 향상

여섯째, 장기요양보험의 성공적 정착을 위하여 요양서비스의 질적 향상을 도모해야 한다. 이를 위해 우선 요양보호사 양성기관의 설립요건을 강화할 필요가 있다. 지금까지 지자체별로 신고제로 운영되는 것을 지정제로 변경하는 것도 고려할만 하다. 또한 교육과정을 표준화

하고 교육기관의 평가시스템을 구축하는 것이 필요하다. 요양서비스를 실질적으로 노인에게 제공하는 요양보호사의 자격이 현재 학력과 연령 제한 없이 모든 사람에게 허용되는 것도 재고할 여지가 있다. 이들의 자격기준을 어느 정도 제한하는 것은 단순히 일자리 창출이 아니라 양질의 요양서비스를 제공한다는 차원에서 접근되어야 할 것이다. 요양보호사 자격증 취득 이후 주기적인 재교육을 의무화하는 제도적인 장치도 마련해야 한다. 또한 노인요양시설의 평가도 요양서비스의 수준 향상을 목적으로 체계적으로 실시해야 한다. 아직까지 운영비나 사업비를 줄이기 위해 법에 규정된 요양보호사 배치기준이나 급여기준을 위반하는 사례가 발생하고 있다. 2009년 처음으로 이루어지는 시설평가는 신청한 요양시설에 한정되어 있다. 그러나 앞으로는 이를 전 시설에 의무화하고, 평가결과 법적 기준을 어길 경우에 대비하여 제재규정까지 마련하여 경쟁과 규제의 양면적 효과를 유도하는 것이 바람직할 것이다.

관련 인터넷 사이트:

노인장기요양보험 홈페이지, <http://www.longtermcare.or.kr>

보건복지가족부, <http://www.mw.go.kr>

통계청, <http://www.nso.go.kr>

제9장

보건의료

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 건강보험제도의 선진화

제2절 보건의료부문의 투명성 제고

제3절 죽음에 대한 국민의 자기결정권 확대

제4절 의료소비자 권리 확대

제5절 바람직한 보건의료서비스 제공체계의 확립

제6절 일반의약품 약국 외 판매

| 집필진 |

김진현(서울대 간호대 교수)

신현호(변호사)

이준영(서울시립대 사회복지학과 교수)

김철환(서울백병원 가정의학과 교수)

이인영(홍익대 법대 교수)

정승준(강원대 의대 교수)

1 | 발전 방향

특히 경실련이 그동안 중점적으로 추진해온 존엄사 관련 법제화는 말기환자의 죽음과 관련하여 우리사회의 뜨거운 감자였던 정책과제를 해결하는 획기적인 대안이다.

우리나라의 보건의료제도는 지난 십수년간 의료자원의 공급체계나 소비자를 위한 사회적 연대기구의 구성, 보건의료정책의 수립에서 비약적인 발전을 거듭해왔다. 건강보험제도는 출범 초기부터 비록 취약한 보장성이 문제였지만 관리운영체계를 통합하면서 전국의 의료소비자를 하나로 묶는데 성공하여 제2의 도약기를 맞이하였고, 아직 공과외 논란이 있기는 하지만 의약분업의 시행, 건강보험재정의 합리적 운영을 위한 요양기관종별 건강보험 수가계약제 도입, 의약품 선별등재제도의 시행, 선진국을 앞질러가는 존엄사의 입법화 등이 최근의 개혁적 성과라고 볼 수 있다.

그러나 동시에 건강보험의 낮은 보장성으로 인한 의료이용의 양극화, 진료비 관리 기전의 취약, 의료기관과 제약회사의 경영투명성 부족, 약가 및 치료재료의 거품과 소비자의 부담, 건강보험재정의 불안정, 의료소비자 피해구제 미흡, 의료이용의 양극화를 가져오고 국민에게 막대한 비용부담을 가져올 의료민영화에 대한 논란, 의약분업의 후속조치 미비로 인한 소비자의 의약품 접근권 제한, 의료공급체계의 혼란으로 인한 의료자원의 낭비, 정부의 정책집행능력 부족 등이 여전히 숙제로 남겨져 있다.

따라서 향후의 정책방향은 우선적으로 건강보험제도의 선진화에 의한 사회보장기능 강화 및 의료이용의 양극화 해소, 의료기관과 제약회사의 투명경영과 윤리경영의 확립, 소비자의 알권리 확대와 관련 정보공개, 의료소비자 피해구제를 위한 관련 법령의 입법화, 의료기관간 의료서비스 제공체계의 확립을 통한 의료자원 활용의 효율성 제고, 일반의약품의 약국외 판매 허용을 통한 소비자의 자기치료와 의약품 접근권 확보 등에 중점이 두어져야 할 것이다.

2 | 주요 정책과제

제1절 건강보험제도의 선진화

1) 현황과 문제

건강보험의 보장수준

우리나라 건강보험의 보장성은 60% 정도로서 다른 OECD 국가들이 평균 80% 이상인 것에 비하면 상대적으로 낮은 수준이다. 국민건강보험공단의 '2007년 건강보험환자 진료비 부담 현황조사'에 따르면 건강보험의 보장률은 2006년 64.3%에서 2007년 64.6%로 0.3% 포인트 오르는 데 그쳤다. 건강보험은 본인부담 비중이 50%에 이를 정도로 보장성이 매우 취약하여 사회안전망으로서의 구실을 제대로 하지 못하고 있다. 건강보험의 보장성이 취약한 결과 의료이용의 양극화가 심화되고 있고, 고액진료비로 인하여 가계파탄이 발생하고 있다. 또한, 인구구조가 노령화되면서 의료비가 빠르게 상승하고 있지만, 총진료비 중 공보험의 비중이 낮아 효율적 관리가 어려운 실정이다.

중증질환에 대한 진료비 부담은 백혈병을 포함한 각종 암·심장기형·뇌질환 등의 환자 부담이 높은 것으로 나타났다. 환자진료비 부담이 가장 큰 것으로 알려진 '골수성 백혈병'의 경우, 1인 평균 연간 총진료비가 3,016만원에 달하는 것으로 보고되고 있다. 이 중 56% 정도를 건강보험에서 부담하고 있으며, 나머지 44%인 1,345만원을 환자가 직접 부담하고 있다. 이 때문에 어지간한 중산층도 고액 중증질환에 걸리면 빈곤층으로 추락하는 경우가 적지 않

다. 이러한 상황에서 상당수 사람들이 민간의료보험에 가입하고 있는데, 2005년 기준으로 성인 인구의 50% 이상이 민간의료보험 상품을 구매한 것으로 알려졌다.

의료이용 양극화

우리나라에서는 의료서비스의 공공성이 어느 정도 유지되고 있기 때문에 병원의 영리법인화의 허용이 공공성과 시장의 조화를 가져올 것이라는 주장도 있지만, 우리나라의 공공의료기관 비율은 OECD 평균인 75%의 1/10 수준인 8%이고, 건강보험보장성도 OECD 평균에 비해 매우 낮다. 현재 모든 의료기관을 비영리법인으로 제한하고 있는 상황에서도 대부분의 민간의료기관이 영리적 이윤추구에 열중하고 있다. 이와 같은 상황에서 만약 병원의 영리법인화를 허용하게 되면 국민의 의료이용이 양극화되고 의료비 부담은 가중될 것이다. 이미 한국에서는 의료공급과 의료보험에서 민간 활동이 과잉 활성화되어 있는데, 의료기관의 영리법인이 허용된다면 건강보험의 규제를 받지 않는 외국인 환자나 고가의 비급여 진료에 치중하는 병원들이 늘어나게 될 것이다. 고가의료를 지불할 능력이 있는 일부 계층이 주로 이와 같은 영리병원을 이용하게 될 것이고, 소득이 낮은 계층은 치료 접근권이나 의료서비스 선택권을 보장받기 어렵고 폭등하는 의료비로 인한 부담은 더욱 커질 것이다. 더 나아가 영리병원을 이용하는 일부 계층은 병원의 공공성 확보를 위한 투자확대나 건강보험의 보장성 강화에 대해 부정적 입장을 갖게 될 것이기 때문에 국민의 균등한 의료이용과 병원들의 공공성을 보장하는 것을 더욱 어렵게 할 것이다.

국민건강권 침해

최근 정부는 의료서비스 규제완화정책 일환으로 영리병원 허용뿐만 아니라 민간보험을 활성화할 것이라고 밝히고, 이를 위해 공·사보험 정보공유 등을 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 공·사보험 정보공유 추진은 건강보험 가입자에게 불이익을 가져오고, 인권을 침해할 소지가 있다. 그간 민간보험회사의 국민건강보험공단의 질병정보 공유 요구가 받아들여지지 않았던 것은 개인정보가 상품개발뿐 아니라 보험마케팅에 사용될 경우 더욱 심각한 인권침해와 불이익이 발생할 수 있기 때문이다. 또한 민간 의료보험과 공적 건강보험이 공존하게 되면 민간보험은 주로 건강한 사람들을 끌어 모으게 되고 공보험에서는 나머지 불건강한 사람들을 떠맡게 되는 현상이 나타나 보험체계가 분절되는 상황이 예상된다. 그로 인해 국민들이 균등한 의료보장을 받을 권리 즉, 국민건강권이 침해될 수 있다.

2) 정책대안

건강보험의 보장성 확대

건강보험의 보장성 강화는 사회보장의 핵심이다. 영리병원 허용, 민간보험 활성화 등 의료 서비스에 시장경제원리를 강조하는 정책을 피할 수 없다면 무엇보다 건강보험의 보장성을 획기적으로 강화하여야 한다. 즉, 현재 61% 수준인 보장률을 적어도 80% 이상 끌어올려야 한다. 이러한 여건이 충족되지 않은 상태에서 영리병원 허용 등의 정책이 시행된다면 공보험에 대한 국민 불만과 무용론이 급격히 확산되고 건강보험의 조직 기반이 흔들릴 수 있기 때문이다.

다른 OECD 국가들은 GDP의 10% 정도를 국민의료비에 투입하고 있는 것에 비해 우리나라의 경우는 6% 정도에 머물고 있다. 다른 나라에 비해 낮은 우리나라의 재정부담수준이 건강보험의 보장성을 높이지 못하는 중요한 요인이기 때문에 보장성 강화를 위해서는 건강보험의 보험료 인상이 불가피하다. 문제는 건강보험의 인상을 통해 확보된 재원이 의료비의 상승으로 소진되어 상쇄된다면 보장성 강화는 공염불이 될 것이다. 따라서 의료비를 적정한 수준으로 통제하기 위한 총액예산제 등 진료비 상승 억제 대책을 보험료 인상과 병행해서 추진해야 할 것이다.

또한 합리적인 진료수가 조정 등을 통하여 절감된 비용을 보장성 강화에 활용하여야 한다. 주요 선진국의 보험재정 지출을 보면, 전체 보험급여비 중 입원비용 지출이 외래보다 훨씬 많다. 그만큼 중증 질환에 대한 보장성 강화에 초점을 맞추고 있는 것이다. 하지만 우리나라는 가벼운 치료에 소요되는 외래 비용이 오히려 많이 차지하는 정반대의 구조를 가진다. 외래진료에 대한 본인부담을 상향 조정하여 보험재정 지출을 줄이고, 절감된 비용을 중증 질환에 대한 보장성 강화에 투입되도록 제도적인 개선이 요구된다.

재정안정화

2008년 건강보험재정은 수입이 지출보다 1조 3,534억원이 많아 2조 2,485억 원의 누적 흑자를 기록한 것으로 나타났다. 2003년까지는 적자였지만, 2004년 757억원의 누적흑자를 보인 뒤 지속적으로 누적흑자를 기록해 왔다. 누적흑자폭이 커진 것은 경기 불황으로 치료비마저 아끼려는 중·저소득층이 의료기관 이용을 자제했기 때문인 것으로 보인다. 불황으로 인해 치료비에 대한 부담 때문에 아파도 제대로 치료를 받지 못하는 서민층은 늘어난 가는

데, 정부가 건강보험 재정안정화에만 치중하고 있다는 비난을 면하기 어렵다. 누적흑자액을 건강보험 혜택 확대에 투입하여 서민층의 의료비 부담을 덜어 주는 방안을 만들어야 한다.

우리나라 건강보험재정에 대한 국고지원금은 2005년 3조 7천억원, 2006년 3조 8천억 원, 2007년 3조 7천억원으로 전체 보험재정에서 차지하는 비율이 점차 감소하고 있다. 외국에서도 정부가 건강보험재정의 일부를 부담하는 것이 일반적이는데, 예를 들면 대만은 총재정의 26%, 프랑스는 총재정의 47%, 일본은 지역 총수입의 49%를 국고에서 지원하고 있다. 정부의 국고지원을 현 20%에서 30%로 확대하고 보험료도 적절한 수준으로 인상할 필요가 있다.

건강보험의 재정안정을 위해서는 재정수입을 늘리는 것보다 의료비 지출을 적정한 수준으로 통제하는 것이 더 중요하다. 우리나라에서 진료비는 지속적으로 상승하고 있는데, 2001년부터 2007년까지 총진료비가 연평균 약 10%씩 증가하고 있다. 따라서 총액예산제는 물론이고 주치의제도 도입 등을 통해 의료전달체계의 내실화를 기해야 할 것이다.

의약분업의 내실화

약제비는 2001년부터 2007년 사이에 연평균 14.7%의 상승세를 보이고 있어, 의약분업제도의 내실화도 필요하다. 의약분업의 정착을 위해 담합·임의조제 등 불법행위를 근절하여야 한다. 이를 위해 의·약·정 합의내용을 바탕으로 한 약사법령을 조속히 정비하여야 한다.

한번 처방에 많은 의약품이 포함되는 것도 약제비를 높이는 요인이다. 2007년 우리나라의 처방건당 약품목수는 4.02개로 미국(1.97), 독일(1.98) 등에 비해 두 배를 넘는다. 또한 여러 병원에서 중복처방을 받는 의료쇼핑에 대한 제재도 필요하다. 의약분업평가단을 운영하여 시행성과를 점검하여 문제점을 보완하고, 의약분업 추진과정에서 빚어진 국민·의료계·약계·정부간의 상처를 치유하기 위한 다각적인 노력을 기울여야 한다.

총액예산제도의 도입

우리나라 건강보험 재정에서 가장 심각한 문제로 지적할 수 있는 것이 행위별수가제도이다. 이 제도 하에서는 의료가격을 통제하여 의료비의 상승을 억제하려는 시도는 그다지 성공적이지 않다. 가격을 아무리 통제할 수 있다하여도 진료량을 통제할 수 없다면 총진료비의 증가는 억제하기 어렵다. 따라서 진료량의 증가가 그대로 진료비 상승으로 이어지지 않도록 진료비 지불제도를 변경하여야 할 것이다. 이러한 방안의 일환으로 독일 등 몇몇 나라에서 시행하고 있는 총액예산제도를 도입해야 한다. 이 제도에 대한 논의는 이미 우리나라에서도

여러 차례 이루어져 왔다. 그러나 여러 가지 선행되어야 할 과제들이 있어 아직 도입이 되지 못하고 있는 것이다. 특히, 자신들만이 손해를 보게 될 것이라는 의료계의 의구심도 중요한 장애요인이 되고 있다. 우리 국민경제가 부담할 수 있는 진료비의 수준에 대한 사회적 합의(big deal)를 기초로 총액예산제를 도입한다면, 구태여 진료비 억제를 위한 심사제도는 필요하지 않으며 이로 인한 의료공급자의 불만도 해소될 수 있을 것이다.

건강보험공단의 보험자 기능 강화

건강보험공단이 단지 보험료만 부과·징수하는 소극적이고 제한된 역할을 하는 보험자가 아니라 다른 형태의 서비스를 개발할 필요가 있다. 종전의 보험자 기능에서 주축을 이루던 자격관리, 보험료 부과·징수 이외의 새로운 영역의 업무개발로 가입자에게 서비스를 제공하는 기능과 역할을 정립해 나아가야 한다. 건강보험공단의 건강검진 프로그램의 내실화를 비롯한 보건예방 프로그램, 환자의 알 권리 보장을 위한 다양한 정보제공서비스, 가입자의 대리자로서 의료서비스 구매자의 역할 강화와 서비스 질 평가기능 등을 포함한다.

한편, 건강보험이 진정으로 가입자를 대표하는 기관이 되어야 한다는 목소리가 높다. 현재는 건강보험공단의 총체적인 관리책임을 맡고 있는 이사장의 임명에 있어 가입자의 의견이 반영될 수 있는 가능성은 별로 없다. 따라서 임명된 공단의 이사장은 가입자의 의견을 존중하고 그들의 이익을 충실하게 보호하려 하기 보다는 외부의 임명권자에게 더 신경을 쓸 수밖에 없는 구조이다. 그러므로 건강보험공단이 가입자의 대표기관이 되기 위해서는 가입자의 직접적인 참여를 통해 이사장을 선임하는 것이 가장 이상적인 방법일 것이다. 그러나 현실적으로 가입자의 직접적인 투표는 용이하지 않기 때문에, 적어도 가입자 단체의 대표로 구성된 이사회의 선거를 통해 임명되도록 하는 것이 좀 더 가입자의 의견을 반영하는 방법이다.

제2절 보건의료부문의 투명성 제고

1) 현황과 문제

의료기관의 경영투명성 미흡

의료기관을 운영하는 의료공급자는 우리나라의 건강보험 수가가 낮아서 의료기관 경영수지가 항상 적자라고 주장하면서 매년 대폭의 수가인상을 요구하고 있다. 의료서비스의 공급에 대한 적정 보상이라는 측면뿐만 아니라 환자의 치료와 빠른 회복을 위해 양질의 의료서비스를 제공하는데 부족함이 없도록 건강보험수가를 적정 수준에서 책정하는 것은 매우 중요하다. 그러나 지금까지 의료기관이 실제로 얼마나 경영수지 적자인지, 의료서비스의 생산원가가 얼마인지 한번도 객관적으로 검증된 적이 없다는 점이 문제이다. 의료소비자와 공급자가 공동조사를 통해 원가를 밝힌 적도 없으며, 국세청에 신고된 의료기관의 경영수지가 공개된 적도 없다. 그럼에도 불구하고 의료공급자들은 적자를 이유로 매년 수가인상을 요구하고 있다.

그런데 지난 수십년간 의료시장의 구조변화를 살펴보면, 병원의 숫자가 지속적으로 또 급속히 증가해왔음을 알 수 있다. 수십년 전부터 병원산업이 적자라는 주장이 의료공급자에 의해 제기되어 왔는데, 이는 의료산업으로 신규 진입하는 병원이 지속적으로 증가해왔다는 사실과 상호 모순된다. 현재 의료기관에 대한 외부 회계감사가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 의료소비자는 자신이 구매하는 의료서비스에 대한 가격이 얼마인지 진료 후 계산서를 받기 전에는 알 수 없다. 소비자가 물건을 구입하면서 자신이 구입하는 물건의 가격조차도 모른다는 것은 대단히 불합리한 방식이다.

경영투명성의 실종 문제는 민간의료기관뿐만 아니라 건강보험제도를 운영하고 있는 공공기관도 마찬가지이다. 최근 경실련은 소비자의 알권리 차원에서 병원이 건강보험심사평가원에 청구하는 의약품 가격을 공개하라는 소송을 제기하여 1심에서 승소하였으나, 해당 제약회사의 반대로 인해 건강보험심사평가원이 공개를 거부하고 항소하였다. 의료소비자는 자신이 복용하는 의약품의 비용을 지불하면서도 정작 해당 의약품의 가격은 모르고 있다. 이게 말이 되는가?

의약품의 리베이트와 약가 거품

의료기관의 의약품 사용과 관련된 불법적 리베이트가 만연한 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 최근 공정거래위원회의 조사에 의하면 의약품의 리베이트가 약가의 20% 정도라고 하는데도 불구하고 정부는 해당 의약품의 보험약가를 즉각 인하하지 않고 수수방관하고 있다. 리베이트에 대한 처벌도 거의 솜방망이 수준에 불과하여, 제약회사나 의료인이나 이를 대수롭지 않게 여기고 있다. 건강보험에서 결정된 약가가 자신의 희망하는 상업적 이윤을 보장하지 않는다고 하여, 정상적인 절차를 거쳤음에도 불구하고 다국적제약사가 해당 의약품의 공급을 5년째 거부하고 있는 사례에 대하여도 정부는 무능한 정책대응으로 일관하고 있어 결과적으로 환자와 건강보험재정에 심각한 피해를 주고 있다. 약가뿐만 아니라 치료재료에 대해서도 거품이 많은 것으로 알려져 있으나 이에 대해 대책이 거의 없는 실정이다. 약제비는 건강보험재정의 약 30%를 차지할 정도로 매우 큰 규모이므로 리베이트로 지출되는 약가의 10%만 절감해도 연간 1조원이 넘는 금액이고, 이 정도 크기면 노인들이나 선택진료비를 건강보험으로 해결해 줄 수 있다.

부당허위청구에 대한 제재 미흡

의료기관이 건강보험 진료비를 부당청구하거나 허위청구하는 사례가 여전히 적지 않게 존재하지만 이에 대한 대응책이 미약하여 부당허위청구가 근절되지 않고 있다. 건강보험 가입자의 보험료가 낭비되지 않고 제대로 지출되도록 유도하는 관리감독기능이 제대로 작동되지 않고 있으며, 건강보험재정의 누수를 차단할 수 있는 책임 있는 대책도 마련되지 않고 있다.

2) 정책대안

의료기관의 경영 실태를 사실대로 공개하여 소비자가 신뢰할 수 있는 의료기관으로 인식될 때, 사회적 합의에 의해 건강보험수가의 조정도 가능할 것이다. 이를 위해 우선 일정 규모 이상의 병원에 대해 외부 회계감사제도를 의무화하고, 병원재무제표를 소비자에게 공개해야 한다. 최근 병원서비스에 대한 외주업무의 증가로 병원경영의 투명성 확보는 더욱 어려워지고 있다. 따라서 의료기관뿐만 아니라 외주 업체의 실소유주 등을 포함하여 전체적인 경영정보가 공개되어, 경영수지가 어느 정도 정확하게 파악된다면 건강보험의 적정 수가도 심도있게 검토될 수 있을 것이다.

또한 소비자가 비용을 지불하고 있는 의약품과 치료재료의 결정과정에서 건강보험 가입자의 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 제도 개선이 필요하고, 의약품 및 치료재료의 건강보험 청구가격이 공개되어야 한다. 특히 건강보험 약가 및 치료재료 가격의 거품을 제거하기 위해서는 산정기준이 개선되어야 하며 가격 결정 과정이 모두 공개되어야 한다. 한편, 정상적인 가격 결정 절차를 거쳤음에도 불구하고 의약품의 공급을 거부하고 있는 제약사에 대해서는 해당 제약사의 모든 제품을 건강보험에서 삭제하는 등 환자 보호와 건강보험제도의 정상적 운영을 위해 강력한 정책 집행이 필요하다.

요양기관의 허위청구나 의약품 및 치료재료의 불법적 리베이트를 근절하여 선량한 공급자를 보호하고, 건강보험재정누수를 차단하기 위해서는 불법행위 적발시 처벌을 강화하고 공익신고 포상금제도가 효과를 가질 수 있도록 신고의 범위를 확대하고 포상금의 수준을 높여야 한다.

제3절 죽음에 대한 국민의 자기결정권 확대

1) 현황과 문제

죽음에 대한 말기환자의 자기결정권 논의 배경

의학의 발달에 따라 연명치료 내지 생명연장 장치의 기술이 급격하게 발전하여 현재의 치료법으로 회복불가능한 상태에서 죽음을 앞두고 있는 말기환자들이 생명연장 장치에만 의존하여 생명을 유지하고 있는 경우가 많아졌다. 말기치료 단계에서의 환자들은 통증이나 육체적 고통보다는 오히려 존엄성과 자아상실과 같은 인격성을 위협하는 증상들을 두려워하며, 일부 환자의 경우 마지막으로 인간으로서의 존엄성을 지키기 위한 대안으로서 존엄하게 죽을 권리, 원하지 않는 치료를 거부할 권리를 주장하고 있다. 말기환자의 연명치료 중단 요청은 의료현장에서 병원의 의사에 의해서 또는 환자의 가족들에 의해 무시되는 경우가 많으며 실제 의료행위의 계속 여부 및 생명연장장치의 사용여부도 가족에 의해 결정되고 있는 현실이다. 환자가 자기결정권의 요청에 따라 의료진이 연명치료를 중단하는 경우 형법상 촉탁살인죄 내지 자살관여죄가 적용되며, 보라매사건 이후 의료계에서는 중환자실의 환자 퇴원

을 허용하지 않고 있는 실정이다.

이러한 현실의 문제점을 극복하기 위해 죽음에 대한 국민의 자기결정권의 존중과 보호라는 인권적 차원에서 접근하여 말기환자의 존엄한 죽음에 대한 선택권을 인정하고, 말기의 집착적인 의료에 대해 성찰의 계기를 가지면서 제도적으로 의료처치 여부에 대한 자기의사를 표시하는 생전유언 내지 사전의료지시서 작성 등의 죽음에 대비하는 문화현상을 만들어 나가는 것이 필요하다.

존엄사의 허용여부와 관련된 윤리적 논쟁 현황

존엄사란 말기상태의 환자의 생명이 단지 인공호흡기 등의 연명치료장치에 의하여 연장되고 있는 경우에 품위 있는 죽음을 위하여 연명치료를 중단하는 것으로 정의하고 회복의 가능성이 없는 불치의 질병으로 사경을 헤매는 환자에 대하여 그가 의식이 있는 경우에는 그의 사에 따라, 의식이 없는 경우에는 그의 추정적 의사를 확인한 후 말기환자의 자기결정권에 따라 인간다운 죽음을 맞이할 수 있도록 연명치료를 중단 보류하는 행위를 말한다. 일부 학자의 경우 소극적 안락사를 존엄사의 용어와 동일하게 사용하거나, 존엄사를 별도로 구분하지 않고 소극적 안락사 또는 부작위에 의한 안락사에 포함시키는 경우가 있지만, 현재는 구분하는 것이 다수 학자들의 견해이다. 존엄사의 형태가 연명치료를 중단하거나 보류하여 행해진다는 점에서 존엄사와 동일한 의미로 연명치료 중단이라는 용어도 사용하고 있다.

존엄사를 인정하는 논거로서 환자의 의사에 반하는 의료진의 결정에 따른 생명연장시술은 환자가 갖는 신체에 대한 자기통제권과 인격적 존엄성에 대한 자기결정권을 침해하는 것이라는 점에서 의학적으로 회복 불가능한 말기환자에게 적극적인 의료행위를 하지 않고 생명연장 시술을 중단, 보류하더라도 정당화된다고 할 수 있다고 본다. 오히려 집착적 의료행위로 인한 의학적으로 무의미한 생명연장이 환자에게 신체적 정신적 고통을 더욱 가중시키고 있으며, 환자의 가족에게도 정신적 경제적 부담을 주기 때문에 회복가능성이 없는 경우에는 치료의무를 강요할 수 없다고 본다. 말기환자의 인간의 존엄과 가치에 위해를 주는 것을 방지하고, 죽음에 임박한 상태에서 말기환자의 의사표시를 존중하여 자기결정권에 따른 의료처치 여부를 선택하게 할 수 있는 법제화가 필요하다는 의견이 다수이며, 최근 실시한 국민인식도 조사에 따르면 이를 뒷받침하는 사회적 여론도 어느 정도 형성되어 있다.

하지만, 종교계 등에서 생명보호의 원리는 전쟁이나 정당방위와 같은 예외적인 경우를 제외하고는 절대적인 가치를 받아야 하므로 인위적으로 인간의 생명을 단축할 수 없다는 주장

이 제기되며, 의사가 환자의 생명을 단축하는데 개입하면 의사에 대한 환자의 불신이 증폭되며, 경우에 따라서는 경제적 요인에 의하여 환자의 가족이 연명치료의 중단을 요청할 수 있기 때문에 존엄사의 오·남용의 문제가 발생할 수 있다는 지적이 있다.

우리나라의 존엄사 관련 규범 및 판례 현황

2002년 제정된 대한의사협회의 의사윤리지침은 환자의 자율적 결정이나 그에 준하는 가족들 환자 대리인의 판단에 의하여 생명유지 치료를 비롯한 진료의 중단이나 퇴원을 문서로 요구하는 경우 의사가 그러한 요구를 받아들이는 것은 허용한다고 규정하고(지침 제30조)있고 의학적으로 의미없는 치료에 관해서도 의사가 회생 불가능한 환자에게 의학적으로 무의하고 무용한 치료를 보류하거나 철회하는 것은 허용된다고 규정하고 있다.(지침 제60조).

한편, 2009년 1월 12일 경실련은 존엄사법안에 대한 입법청원을 하였으며, 2009년 2월 신상진의원 대표발의와 6월 김세연의원 대표발의 법안이 국회에 제출되어 있다. 최근 회복 불가능한 환자의 추정적 의사표시를 존중하여 연명치료의 유형인 인공호흡기의 제거를 법원에 청구한 사건의 제1심 판결(2008. 11. 28)과 제2심판결(2009. 2. 10), 대법원 판결(2009. 5. 21)에서 인공호흡기 제거를 인정하였으며 (1) 회생가능성이 없고, 비가역적인 사망과정에 진입한 상태일 것 (2) 환자의 진지하고 합리적인 치료중단의 의사가 있을 것 (3) 중단하는 치료행위에 환자의 고통을 완화하기 위한 치료나 일상적 진료 등이 포함되어서는 안되며 (4) 연명치료의 중단은 반드시 전문성과 자격을 갖춘 의사에 의해 직접 시행될 것의 위 요건들을 구비하면 존엄사를 인정할 수 있다고 판시하였으며, 이에 대한 법제화 논의가 필요하다고 판시하였다.

2) 정책대안

헌법상 보장된 자기결정권 존중을 위한 법제화

미국의 경우 1976년 카렌 킨란 사건에서 뉴저지주 대법원은 식물인간 상태에 있는 환자의 연명치료 거부권은 헌법상 보장된 프라이버시권에 해당한다고 판시하였다. 그리고 1990년의 낸시 크루젠 사건에서 연방대법원은 생명유지장치 거부권을 헌법상의 권리로 인정하였으며, 헌법 제14조의 자유권에 근거하여 영양과 수액공급을 포함하여 치료를 거부할 합법적인 권리가 있음을 인정하였다.

우리나라의 경우 2009년 5월 21일 대법원 판결문에서 의료계약에서 환자의 동의는 헌법 제10조에서 규정한 개인의 인격권과 행복추구권에 의해 보호되는 자기결정권을 보장하기 위한 것으로 환자가 그 진료행위의 중단을 요구할 경우에 원칙적으로 의료인은 이를 받아들이고 다른 적절한 진료 방법이 있는지 강구하여야 한다고 판시하였다. 따라서 회생가능성이 없는 환자가 이미 비가역적인 사망의 과정에 진입함으로써 사망이 임박해 있다고 판단되는 경우라면 비록 별다른 입법조치가 없더라도 환자의 자기결정권에 기하여 연명치료를 중단하는 것이 가능하다고 한다.

존엄사 내지 연명치료중단과 관련된 사건이 발생할 때마다 사회적으로 뜨거운 논란의 대상으로 부각되었다가 식어버리는 현상이 반복되고 있었고, 지난 20-30년 동안 구체화하는 작업이 없이 안락사 허용여부 및 개념 정의에 대한 논쟁에만 머물고 있었다. 그러나 경실련의 존엄사법안의 입법청원과 인공호흡기 제거 청구사건의 대법원 판결을 계기로 인권적 차원에서 말기환자의 자기결정권 존중에 대한 정책방안들을 공론화하면서, 한편으로 법제화 등의 필요성을 구체적으로 인식하기에 이르렀다. 단순히 반복적이고 일시적인 관심촉발 현상으로서의 안락사 내지 존엄사 논쟁에서 벗어나 보다 구체적인 절차와 기준설정 등에 대한 논의가 진행되고 사회적 합의가 도출되는 단계에 진입하였다고 할 수 있다.

이러한 바탕하에 경실련에서 입법청원한 존엄사법안은 아래의 입법목적에 따라 계속적으로 법안 제정을 추진할 필요가 있다. 존엄사법안의 입법목적은 말기환자의 인간의 존엄과 가치에 위해를 주는 것을 방지하고, 말기환자 의사표시를 존중하여 자기결정권에 따른 의료처치를 가능하게 함으로써 말기환자의 권익을 보장하고 그 적정성을 유지함에 있으며, 말기환자의 삶의 질을 향상하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 의료지원 등의 필요한 시책을 마련하여야 한다는 책무를 규정하고 있다.

입법상의 과제

입법청원한 존엄사법안에서 기본이념을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉, 1) 누구든지 말기 상태에서 연명치료의 시술을 포함하여 자신에게 행하는 응급의료처치에 대하여 시술여부를 선택하여 결정할 권리가 있으며 2) 말기환자가 행한 말기상태에서의 연명치료의 거부 및 중단에 관한 의사표시는 존중되어야 하고 이 경우 말기환자의 의사는 자발적인 것이어야 하며 3) 말기환자의 의사결정에 따른 의료처치는 경제적 이해관계가 아닌 인도적 차원에서 이루어져야 한다는 원칙이다.

이러한 기본이념에 입각하여 법제화 작업을 추진하는 과정에 다음의 과제들을 신중하게 검토하고 추진하여야 할 것이다. 먼저, 존엄사는 생명윤리적 갈등의 논쟁이 이루어지고 있는 부분이므로 사회적 수용도 내지 시행여건 등을 조사 반영하여 찬반 집단별로 갈등의 폭을 줄이는 방안을 강구하여야 한다. 법제화 논의과정에서도 존엄사의 오·남용 소지를 미연에 예방하고 최대한 부작용을 줄일 수 있는 방안과 절차 등에 대한 논의가 무엇보다 필요하다.

둘째, 죽음이 임박한 회복불능의 환자에 대한 연명치료를 계속함으로써 죽음의 과정을 고통스럽게 연장해 나가는 것보다 치료를 중단하고 완화의료 내지 호스피스 등의 의료를 통해 삶의 질을 유지할 때가 더 나을 수 있다는 점에서 말기환자의 선택권 보장의 차원에서 완화의료 내지 호스피스 의료에의 접근권을 확대하는 제도적 장치(보험급여 혜택 등)도 아울러 구비되어 있어야 한다.

셋째, 존엄사에서 가장 많이 쟁점이 되는 부분이 환자의 의사표시의 자발성 내지 자의성을 확인하는 문제이다. 연명치료 내지 응급의료 처치의 중단이나 보류의 의사표시는 그 결과 환자의 죽음이 발생하기 때문에 반드시 자의성의 요건이 요구되며, 질병으로 고통을 받고 있는 말기환자가 존엄한 죽음의 결과를 수용하여 진지하고 지속적으로 요청하였음을 말하므로, 자의성을 갖춘 의사표시인지 확인하는 절차와 방법에 대해 구체적으로 접근할 필요가 있다. 또한 말기상태에 대한 의학적 기준 및 판단 절차가 전문가 단체들의 협의를 거쳐서 객관적으로 제시되어야 할 필요가 있다.

넷째, 생전유언(living will) 내지 사전의료지시서는 말기상태에서 자신의 의사를 표시할 수 없는 상황을 대비하여 자신의 죽음과 치료방법, 장기이식 등에 대한 의사표시를 말한다. 현재 일부 의료기관에서 작성하고 있는 사전의료지시서는 법률상으로 전혀 효력을 가지고 있지 않는 실정이므로 이를 제도적으로 도입하여 죽음에 대한 대비문화를 형성하는 방안들을 모색할 필요가 있다.

제4절 의료소비자 권리 확대

1) 현황과 문제 : 권력의 이동

환자의 주체성 확보

현대의료의 특징은 치료결정권이 의료인으로부터 의료소비자로 이동되었다는 점이다. 의료인은 전문가로서 의료소비자가 적절하고 합리적인 선택을 할 수 있도록 의료정보를 제공하여야 하고, 비합리적인 선택을 할 경우에는 이를 말리고 제대로 된 결정을 할 수 있도록 조언과 설득을 할 의무가 있다. 법정화되지 않았음에도 설명의무를 위반한 경우 판례는 의료인에게 민형사상 법적 책임을 인정하고 있다. 대법원은 설명의무를 다했다는 점을 의료인이 입증하여야 한다고 판시함으로써 의료소비자의 권리를 강화하고 있다. 그러나 아직 법제화되지 않아 의료인의 설명의무의 개념, 범위, 시기, 절차, 내용, 형식, 위반시 제재방법 등이 개개의 사례별로 차이가 난다. 설명의무의 법정화를 위해 의료법 개정이나 의료피해구제법 제정 논의시마다 삽입 노력을 하였으나 의료인들의 반대에 부딪혀 무산되고 있어 이에 대한 적극적 대책이 요구된다.

의료윤리의 강조

의료인에게 악행금지의 원칙, 선행의 원칙, 자율성 존중의 원칙, 정의의 원칙이라는 4대 원칙을 준수하도록 강조되고 있다. ‘악행금지의 원칙’은 의료소비자의 건강에 해가 되는 행위를 하여서는 안 된다는 최소한의 원칙이고, ‘선행의 원칙’은 의료소비자의 건강에 이익이 되는 가능한 모든 행위를 하여야 한다는 최대한의 원칙을 말한다. ‘자율성 존중의 원칙’은 의료행위결정시 환자의 자기결정을 존중하여야 한다는 원칙으로서 설명의무로 대변된다. 정의의 원칙은 의료소비자를 공평하게 대하여야 한다는 분배의 정의를 의미한다.

의료인은 의료사고가 발생한 경우 진료기록을 조작하거나 숨기지 말고, 나아가 적극적으로 환자치료와 회복을 위하여 실제적 진실을 밝혀야 할 의무를 악행금지의 원칙과 선행의 원칙에서 도출할 수 있다. 또한 환자의 진료정보를 치료목적 또는 의학연구 이외에 보험상품개발이나 의료IT기기 개발 등 상업목적으로 악용되게 하여서는 아니된다는 악행금지의 원칙하에서 찾을 수 있다.

‘자율성 존중의 원칙’은 비교적 최근에 발달한 원칙이다. 의료인은 의료행위시 전문가적

지식과 경험을 기초로 환자의 자율적 의사에 따라 시행하여야 한다. 고대부터 의료행위는 전문성, 재량성, 응급성 등으로 인하여 치료결정권이 의료인에게 독점되었다. 의료인에게 하나뿐인 생명을 맡기면서도 의료소비자는 자기주장을 하지 못하였다. 그러나 민주주의가 발전하면서 노동자, 여성, 장애인 등 사회적 약자의 권리가 크게 성장하는 과정에서 수혜자의 위치에 머물던 의료소비자도 의료인에게 진단과 치료방법, 그로 인한 부작용 등에 대하여 설명을 요구할 수 있는 권리를 갖게 되었다. ‘인간은 누구나 자신이 원하지 아니하는 방법으로 처분되지 않을 권리가 있다’는 인본주의사상에 기초한 것이다.

최근 우리나라에서는 무의미한 연명치료를 거부하고 자연스럽게 죽을 환자의 자기결정권이 인정된 이른바 존엄사 판결이 선고되었지만, 이미 네덜란드나 미국 오레곤주 등 선진국에서는 의사로부터 약물을 투여 받아 자살할 수 있는 적극적 권리까지 확대되고 있다. 의료인은 의료소비자의 자율성을 존중하여야 하는 것은 물론, 의료소비자에게 어떠한 명목으로도 해를 끼쳐서는 아니 되고, 나아가 치료방법이 의료소비자에게 유익해야 하며, 그 결정이 공평하고 적정하게 행해야 한다.

알권리 및 의료소비자의 자기결정권 보장

알권리는 의료소비자의 자기결정권 보장과 양면성을 가지고 있다. 의사는 의료소비자가 적절한 치료를 받을 수 있도록 하기 위하여 진단정보를 제공하고, 진료과정에서 발생할 수 있는 각종 위험성을 고지하여 알 권리를 보장해 주어야 하고, 알 권리가 보장된 전제하에 의료소비자는 비로소 완전한 자기결정을 할 수 있다. 만약 의료소비자가 정확한 판단을 하지 못할 때 의사는 조언을 하여 주고, 잘못된 선택을 할 경우에는 설득하여 치료를 포기시킴으로서 부작용이나 합병증으로부터 보호해 주어야 한다.

의료소비자의 권리가 보장되지 못하거나 침해된 경우에는 이를 해결할 수 있는 의료소비자 민원해결제도를 만들어 권리를 보호해 주어야 한다. 이런 통로 부족으로 의료소비자는 인터넷홈페이지에 민원글을 게재하게 되고, 해당 의료기관은 의료소비자를 명예훼손으로 고소하는 악순환이 반복되고 있다.

보건의료 주체권자로서의 권리

의료소비자는 국가보건의료체계의 주체로서 의료제도를 형성, 개선해 나가는데 중심적인 역할을 하여야 하고, 나아가 관련 법규 제정에도 적극적 참여할 수 있는 제도가 만들어져야

한다. 현재 건강보험정책심의위원회에 시민단체 일부가 참여하고 있으나, 전문성이나 대표성, 순수성을 갖춘 적절한 의료소비자단체가 참여할 수 있도록 하여야 한다. 비영리법인으로 운영되고 있는 의료법인이나 의과대학을 가지고 있는 학교법인에도 의료소비자의 참여를 의무화시켜야 한다.

2) 정책대안 : 의료소비자보호제도의 입법화

의료사고피해구제법 제정

의료피해구제법은 1980년대부터 약 30년간 논의가 있고, 실제로 17대 국회 보건복지위원회 소위원회에서 통과되기도 하였으나 아직 입법이 미루어지고 있다. 입증책임 전환 여부, 임의적 조정전치주의 및 무과실배상책임주의 도입 여부, 의료인에 대한 형사책임특례 인정 여부, 제3자 개입금지과 난동자 가중처벌 조항 삽입 여부 등이 의료소비자, 의료인, 정부 3자간 이해 대립되고 있기 때문이다. 의료분쟁이 늘어나고 있는 이 시점에서 의료소비자의 생명권과 의료인의 진료권이 조화를 이룰 수 있는 합리적 범위에서 사회적 합의를 이끌어야 한다. 자동차손해배상보장법과 같이 의료사고 발생시 과실을 추정하고, 무과실입증을 의료인이 하여야 면책할 수 있는 입증책임 전환 제도 도입을 적극 고려하여야 한다.

건강정보보호법 제정

평생전자건강기록제도(EHR)가 도입되면 편의성이 있으나, 반면 의료기관, 약국과 그 정보를 제공받아 취급하는 질병관리본부, 국민건강보험공단 등에서 의료소비자의 진료정보를 쉽게 유출시킬 위험이 높다. 건강정보가 대량으로 보관, 활용되면 될수록 조작내지 대량유출 위험성이 상존하고, 그로 인한 의료소비자의 프라이버시권이 심각하게 침해받을 수 있다. 이 때문에 17대 국회에서 건강정보보호법이 발의·입법예고되었으나 일부 단체에서 환자정보에 관한 정부통제 강화와 의료상업화 추진 등 불순한 의도가 있고, 제목과 달리 보호장치가 미흡하여 오히려 프라이버시 침해의 위험성이 높고, 정보보호 시스템을 갖추고 운영하는데 막대한 비용이 들어가고, 위법시 책임이 너무 크고, 의료법과 중복된다는 이유로 반대해 무산되었다.

그러나 이 법으로 환자의 프라이버시가 침해된다거나 정부가 국민의 건강정보를 장악하려 한다는 주장은 오해에서 비롯된 것으로 생각한다. 편해진 만큼 건강정보의 대량유출이나

왜곡의 위험성이 더 높아질 개연성은 있다. 이미 영국이나 미국 등 선진국에서 EHR을 시행하고 있고, 시간의 문제일 뿐이다. IT기술의 발전으로 평생건강기록이 가능해지면서 의료소비자의 진료정보를 한눈에 보고 진단 및 치료를 할 수 있게 되었다. 최근 대형의료기관들은 이미 IT기술과 인력을 의료영역에 접목하여 정보화를 추진하고 있고, 의료소비자의 개인 건강정보가 대량 입력·처리되어 데이터베이스화되고 네트워크를 통한 정보의 교류 및 활용도가 높아지고 있다. 치료 위주의 서비스에서 예방, 건강 증진 등의 삶의 질에 중심을 둔 포괄적 보건의료 서비스 제공받을 수 있는 대신 개인 프라이버시 침해 등 오남용이 되지 않도록 입법규제가 필요하다.

존엄사법 제정

인공연명장치의 발달로 말기환자의 치료결정권이 침해된다는 논란이 끊이지 않고 있다. 생명권은 기본권 중의 기본권으로서 국가가 보호해 주어야 한다. 그러나 죽음이 삶보다 더 나은 분기점을 넘어선 경우에는 환자의 자기결정권을 존중하고 인공연명장치를 제거한 상태에서 치료받을 권리도 인정되어야 한다. 의식의 회복가능성을 상실하여 더 이상 인격체로서의 활동을 기대할 수 없고 자연적으로는 이미 죽음의 과정이 시작되었다고 볼 수 있는 회복불가능한 사망의 단계에 이른 후에는, 의학적으로 무의미한 신체 침해 행위에 해당하는 연명치료를 환자에게 강요하는 것이 오히려 인간의 존엄과 가치를 해하게 되므로, 이와 같은 예외적인 상황에서 죽음을 맞이하려는 환자의 의사결정을 존중하여 환자의 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 보호하는 것이 헌법정신에 부합된다. 다만 환자의 생명과 직결되는 진료행위를 중단할 것인지 여부는 법률에 그 조건과 방법, 절차, 대상 등을 명확히 하여 극히 제한적으로 신중하게 판단하게 함으로써 현대판 고려장법으로 악용되지 않도록 하여야 한다.

의료법, 약사법 등의 개정

국민의 건강권과 편익증진성을 고려하여 대체의료행위, 유사의료행위 등의 완화, 일반의약품(OTC)의 슈퍼판매 허용 등을 주요 안건으로 한 개정작업도 필요하다. 기타 원외처방약 제비 환수법안의 제정도 되어야 한다.

제5절 바람직한 보건의료서비스 제공체계의 확립

1) 현황과 문제

① 현 체계의 긍정적인 측면

전국민의료보장의 확립

1989년 이룩한 전국민의료보험제도는 세계에서 유례를 찾기 어려울 정도로 단기간에 이룩한 성과이다. 건강보험과 의료급여를 통해 전국민에게 의료보장을 제공하게 되었다는 것은 매우 자랑스러운 제도이며 국민의 의료서비스에 대한 접근성을 획기적으로 높였다.

의료수가의 통제

현재 우리나라 의료보험제도는 저부담 저수가 정책의 기초하에 정부가 필수의료서비스 가격을 통제할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 국민들은 자기부담금 수준이 여전히 높기는 하지만 가격 통제는 의료에 대한 높은 경제적 접근성을 확보하는 중요한 수단이다.

양호한 지리적 접근성 확보

우리나라는 지금처럼 교통이 발달하기 이전부터 무의촌을 없애는 등 의료에 대한 지리적 접근성을 높였고, 교통이 더욱 발달한 현재 일부 도서지역을 제외하고는 의료에 대한 지리적 접근성은 해소되었다고 할 수 있다.

높은 수준의 양한방 의료서비스

우리의 전통의학인 한의학과 최근 비약적인 발전을 거듭하고 있는 서양의학 모두 세계 어느 나라와 비교해도 뒤떨어지지 않는 높은 수준의 인력과 기술을 확보하고 있다. 기초의학 연구 분야는 아직 선진국에 비해 뒤떨어져 있더라도 치료의학의 수준은 높다.

② 현 체계의 부정적인 측면

낮은 수준의 공공성

우리나라는 의료기관의 90%는 민간이 운영하고 있다. 나머지 10%의 공공보건의료기관도 정부의 지원이 부족하여 서비스의 공공성과 질 보다는 수익 모델을 개발하는데 주력하고

있다.

의료전달체계 부재

우리나라의 제공 체계는 비체계적이어서 서비스의 분절화로 인한 질 저하와 중복과 낭비에 의한 비효율성이 크다. 주치의 제도가 없고 양질의 1차 의료서비스에 대한 경험이 없는 국민들이 대형병원 선호 경향이 커져만 가고 있다. 의료전달체계는 흐트러져 있어서 거의 모든 국민이 전국의 어느 병원이나 원하면 진료를 받고 입원할 수 있는 자유방임적 의료전달체계가 운영되고 있다. 이와 같은 의료전달체계의 부재는 향후 노인인구의 증가와 의료비 증가에 대처하는데 취약하다. 2008년 65세 이상 인구 비율은 10.3%, 10년 후인 2018년에는 '고령사회(노인인구 14% 이상)'에, 2026년에는 '초(超)고령사회(20% 이상)'에 도달할 것으로 전망된다. 이에 따라 노인의료비도 눈덩이처럼 불어나고 있는데 2007년말 기준으로 건강보험에서 지급된 65세 이상 노인의료비는 9조 813억원으로, 전년에 비해 22.8%나 증가했다. 건강보험심사평가원 자료에 따르면 2006년 65세 이상 노인의 1년간 의료기관(치과 포함) 이용횟수는 평균 38.5일(입원 5.3일 외래 33.2일)로, 국민 평균 16.1일보다 입원은 4배, 외래는 2.3배 더 많은 것으로 조사됐다. 향후 눈덩이처럼 불어날 노인의료비에 대한 의료전달체계와 진료비 지불체계의 개선이 없다면 큰 문제에 봉착되고 말 것이다.

진료비 지불 체계의 문제

현재 행위당수가제는 의료인 및 의료기관으로 하여금 가능하면 많은 의료서비스를 제공하여 수익을 높이려는 유인 동기를 제공하고 있다. 일부 입원환자를 대상으로 제공하고 있는 포괄수가제(DRG)는 더 이상 확대되지 못하고 있어서 그 실효성이 의심되는 지경이다.

건강불평등의 심화

현재 우리 사회의 가장 큰 문제가 빈익빈 부익부이며 건강지표 또한 그 격차가 심화되고 있다. 초등학교 졸업 학력의 산모는 대졸 이상인 산모보다 저체중아를 낳을 가능성이 1.8배나 높으며 소득수준이 낮을수록 사망률, 흡연율이 높고 스스로 느끼는 건강감도 낮다. 건강불평등은 현재도 심각한 수준이며 건강불평등을 줄이는 것이 정부 보건정책의 주요 목표로 논의되고 있다.

건강의 소비자 중심주의의 미확립

건강과 보건의료 부문에서 소비자가 중심이며 국가는 환자 역량을 강화하고, 보건의료와 시민 및 환자와 상호작용 및 파트너십 형성을 주요 전략으로 실천해야 하는데 아직도 갈 길이 멀다. 이로 인해 만성질환 관리에 필요한 자원을 조직화하지 못하고 있고, 보건의료인은 환자의 생활습관 변화나 순응도 향상, 자가관리능력 향상 등을 유도할 수 있는 기술과 전문성을 갖추지 못하고 있다. 보건분야 이외의 정부기관, 지역사회 조직이나 NGO와의 협력이긴 하나 아직도 매우 미비하여 결국 보건의료서비스의 중복과 결여, 자원의 낭비가 초래되고 있다.

2) 정책대안

주치의제도 추진

주치의제이란 국민마다 자신의 주치의가 있어서 건강문제가 발생했을 때 쉽게 해결할 수 있을 뿐만 아니라 평소 친밀한 관계를 유지하면서 건강증진과 질병예방 서비스와 전화상담 서비스도 받을 수 있는 관계를 갖는 것을 말한다. 주치의제도는 일차의료의 핵심적인 제도이다. 바람직한 일차의료란 나와 나의 가족과 지역사회를 잘 알고 있는 주치의가 환자-의사 관계를 지속하면서, 보건의료 자원을 모으고 알맞게 조정하여 주민에게 흔한 건강 문제들을 해결하는 것이다. 일차의료 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 의사, 간호사, 지역 공공의료기관 보건의료인들의 협력과 주민의 참여가 필요하다.

주치의제도에서 의료기관은 일정액씩 월급 형식의 수입과 인센티브를 받기 때문에 의사들은 환자를 많이 봐야 한다는 강박에서 벗어날 수 있다. 환자 또는 환자의 가족은 주치의와 세세한 부분도 얘기를 나눌 수 있고 전화나 인터넷으로 상담도 가능하다. 본인 부담금은 없거나 최소화할 수 있으며, 진료소에는 여러 명의 의사와 직원들이 상주하므로 한밤중에도, 휴일에도 언제든지 상담이나 진료를 받을 수 있다.

일차의료의 대전환을 가져올 주치의제도는 우리나라 의료의 기반을 건전하게 만들 수 있는 획기적인 제도이므로 정부가 의지를 갖고 추진하면 얼마든지 성공할 수 있는 제도이다. 각 나라마다 역사가 다르고 국민 의식과 사회 기반이 다르므로 외국의 제도를 그대로 들여올 수는 없지만 이들 제도를 참고하여 우리만의 독특하면서도 효율적인 주치의제도를 만들 수 있다.

공공의료기관과 민간의료기관의 협력 모델 구축

현재 전국 240여개 보건소는 임신부·영유아 보충영양사업, 식품안전관리, 방문보건서비스, 건강검진 및 의료비 지원, 금연클리닉, 정신재활사업, 건강증진사업, 급성전염성관리, 유행성독감 무료 예방접종, 위생업소, 의료기관 점검, 방역소독 등 많은 업무와 더불어 진료 서비스도 실시하고 있다. 건강증진 및 질병예방 사업은 보건소만의 특화된 사업으로 계속 발전시켜야 하겠지만 보건소의 진료기능은 민간의료기관과 중복된다. 보건소는 결핵이나 전염병 등 특별한 경우를 제외하고는 진료기능을 포기하고 대신 민간기관과 협력하여 건강평가, 건강증진, 방문진료서비스 등 민간기관에서 할 수 없는 사업에 집중해야 한다. 이런 선택과 집중만이 민간의료기관을 공공적인 사업에 끌어들이면서 서로 협조하여 시민들의 만족도를 높일 수 있는 방법이다. 대신 민간의료기관은 진료받는 환자 중에서 보건소에서 시행하고 있는 여러 보건의료서비스를 받도록 유도하고 그 결과를 피드백 받음으로써 진료의 질을 높일 수 있을 것이다. 또한 민간의료기관은 예방접종서비스 등 기존 보건소에서 실시하고 있는 예방 보건서비스를 대항함으로써 적은 비용으로 국민들이 편리하게 서비스를 받을 수 있도록 협조하면 새로운 공공 및 민간기관 협력 모델을 만들 수 있다.

병의원과 대형병원의 역할 분담

우리나라의 종합전문요양기관을 비롯한 대형병원은 날로 늘어나고 있다. 문제는 이들 병원에서 진료받는 상당수 환자들의 문제가 복잡하고 어려운 질병이 아니라는 것이다. 동네의원 및 병원에서 해결할 수 있는 문제도 큰 병원에서 해결하려고 하다보니 의료의 중복과 낭비, 비효율이 크다. 이 문제를 해결하기 위해서는 대타협이 필요하다, 즉, 동네병원 및 의원은 입원 진료를 포기하고 대신 대형병원(종합병원 및 종합전문요양기관)은 외래를 포기하는 것이다. 동네병원 및 의원의 입원실은 없애고 외래 진료, 방문 진료, 주치의 서비스에 주력하는 것이다. 대신 대형병원은 항암치료나 입원 후 단기간의 외래 진료 이외에는 외래 진료를 중단하는 것이다. 대신 환자는 주치의에게 둘러보내고 꼭 필요한 경우에만 대형병원으로 오도록 하는 시스템을 만드는 것이다. 이와 같은 병의원과 대형병원의 대타협은 갈수록 심화되고 있는 환자들의 대형병원 집중 현상을 줄이고 각각 제 기능을 회복하는데 주력하게 되는 효과를 갖게 될 것이다.

제6절 일반의약품 약국 외 판매

1) 현황과 문제

일반의약품의 약국외 판매에 대한 논의는 20여년 전부터 정부와 시민단체를 중심으로 논의되어 왔으나 준비 미흡과 이해당사자간의 입장 차이로 인해 아직 어떠한 결론도 내지 못한 상태에서 제자리걸음만 하고 있다. 최근 정부의 일부 부처와 시민단체에서는 일반의약품 약국 외 판매에 대하여 적극적인 추진의사를 보였으나 이 또한 시행여부는 불투명하다. 일반의약품 약국 외 판매에 대하여 대부분의 국민이 원하며 의료인들도 일부의 의약품에 한해서는 약국외 판매가 이뤄져야 한다고 하나 약사회의 경우만 의약품 오남용, 안전성 등을 이유로 반대 입장을 보여왔으며 현재까지도 약물 안전성 연구가 미진하다는 이유로 반대 입장을 고수하고 있다. 그러나 의약품 약국외 판매 항목은 모든 일반의약품을 의미하는 것이 아니며 소위 지정구매 의약품(상품명을 통한 구매행위)이라 일컫는 특정 의약품으로 그 안전성이 선진국에서도 인정된 의약품의 경우에 한해서 판매를 허용하는 것이다. 이러한 제도 개선을 통해서 국민의 편의성, 자가치료의 중요성 및 편의성을 도모하자는데 그 의의가 있다.

자가치료의 대두

최근 건강에 대한 관심이 늘어나면서 스스로 건강을 지키려는 노력 또한 증가하고 있다. 이러한 자가치료(self-medication)는 선진국의 보건의료정책에서 강조되고 있으며 그 하나의 방안으로 일반의약품 중 오남용의 우려가 적고 사용상 안전하다고 판단된 일부의 의약품에 대하여 약국 외 판매를 시행하고 있다. 우리나라의 경우, 과거에는 일반국민의 의료지식 부재, 건강에 대한 알 권리 제한, 건강에 대한 지식이나 정보가 전문인의 영역으로 국한되어 전문 의료인이나 약사에 의존하는 비중이 컸으며 실제 건강의 주체인 국민 개개인은 자기건강에 대하여 오히려 수동적 역할을 하였다. 그러나 2000년에 접어들면서 인터넷과 다양한 대중매체를 통한 정보제공과 '웰빙'이라는 단어가 보급되면서 건강에 대한 관심이 고조되었으며 자기의 건강은 자기가 지켜야 한다는 자가치료가 서서히 자리잡아 나가고 있으며 이와 관련된 다양한 정보에 대한 접근성이 매우 높아졌다. 그러나 사회적으로 이러한 자가치료의 기반은 조성되어 있지 않고 오히려 직역간의 이해관계로 인해 국민 개개인의 건강에 대한 자기결정권이 침해받고 있다.

선진국에서는 자가치료에 대한 사회적 인프라를 구축하고자 다방면에 걸쳐 노력하고 있다. 일본의 경우에 일반의약품 약국 외 판매를 반대하는 입장에서 최근 국민편의 증진을 위해 우리나라의 의약품과 비슷한 형태인 의약부외품에 일반의약품을 포함하여 약국외 판매를 시행하고 있다. 지난 2004년 소화제, 정장제, 지사제, 구강인후약 등에 대해 약국판매제한이 풀렸으며 2009년 6월부터는 감기약과 해열진통제의 약국외 판매를 허용하였다. 그 외 미국·영국·독일 등에서도 오래전부터 약물의 위험요소와 보건의료 측면의 이익을 비교·평가하고 사회경제적 효과, 국민의 이용편의성, 지역적 접근성 등을 총체적으로 파악한 후 안전성과 유효성이 검증된 의약품은 허용하고 있다. 현재는 체계적으로 관련 제도를 운영하고 있으며 판매 범위를 항시적으로 유연하게 조절하는 등 소비자의 편의성과 효율성을 반영하고 국민복지 증진과 의료재정의 안정화에 역점을 두고 있다.

약국의 접근성, 편의성

일반의약품 약국외 판매에 대한 논의에서 빼놓지 말아야 할 것은 약국의 접근성 부분이다. 대한약사회에서는 우리나라 약국당 인구수가 통계수치상 2,400명으로 선진국에 비해 약 2배 이상 약국수를 보유하고 있어 접근성은 문제가 되지 않는다고 한다. 그러나 의약분업 이후 야간 약국의 제한, 5일제 근무에 따른 약국의 휴업, 영세 약국수의 축소, 지방단위의 약국수 감소 등 자가치료를 위한 사회적 기반이 약화되는 부분에 대한 고려가 필요하다. 현재 대부분의 약국이 병원 근처에 집중되어 있으며 병원 진료가 끝나면 약국도 문을 닫기 때문에 실질적인 접근성이 매우 떨어져 있다.

이에 대한 개선책으로 전국 당번약국 활성화와 심야약국 시행제도를 추진하고 있으나 이것은 현 실정에 맞지 않고 불필요한 인력 낭비라는 이유로 일부 약사들은 반대하고 있다. 어느 특정 지역의 경우를 보면 359개의 약국 중 24시간 운영하는 곳은 단 한 군데도 없고 심야약국 모집 신청자도 없었다고 한다. 소비자 입장에서는 약국이 문을 닫으면 약으로 해결할 수 있는 문제를 값비싼 병원비를 들여야 하고 심야에는 간단한 약품조차 살 수 없기 때문에 큰 불편을 겪고 있다. 의약품은 일반상품처럼 다음에 구입해도 되는 것이 아니라 당장 필요한 것이기 때문에 많은 어려움이 뒤따르는 것이다. 또한 중소도시나 농어촌 지역의 경우는 지방단위의 약국수 감소로 인해 실질적인 접근성이 매우 떨어진 실정이다. 대도시의 경우 약국이 밀집되어 있어서 심야 당번약국제로 어느 정도의 접근성, 편의성 부분이 해결될 수 있지만 이들 지역의 경우에는 심야뿐만 아니라 주간에도 가정상비약 수준의 일반의약품에 대한 접근성이

매우 떨어져 한번 약을 살려면 수 킬로미터를 이동해야만 구입이 가능한 실정이다.

의약품 오남용

일반의약품의 약국의 판매시에 약물의 부작용과 오남용이 우려되며, 따라서 이에 대한 통제가 요구된다는 주장이 제기되고 있다. 그런데 이러한 문제는 일반의약품 약국의 판매를 시행하고 있는 미국, 영국, 독일 등에서도 항상 고려되는 바이며, 의약품 분류체계에 있어서 그 근간이 되는 부분이기도 하다. 그러나 이들 국가에서는 전문적인 의약학 지식을 토대로 하는 분류작업 이외에 약물이 가지고 있는 위험요소와 사회경제적, 보건의료 측면에서 얻을 수 있는 이익을 비교, 평가하고 사회경제적 효과, 국민의 이용편의성, 국가 재정, 지역적 접근성 등을 총체적으로 파악하여 안전성과 유효성이 확실하게 검증된 의약품에 한해서는 약국의 판매를 허용하고 있다. 이는 소비자의 편의성과 효율성을 반영하고 국민복지 증진과 의료재정의 안정화에 역점을 둔 정책이라 할 수 있다. 실제로 우리나라의 경우에도 일반의약품 중에는 오남용의 우려가 없고 안전성 및 유효성이 확보되고 사용법, 효능 등이 일반화 되어 소비자에게 널리 알려져 있는 단순한 의약품이 많이 있다.

그러나 자가치료가 요구되는 시점에서 안전성과 유효성이 검증된 의약품에 대하여 약물의 오남용 및 부작용의 이유로 접근 제한을 한다면 오히려 보건의료에 대한 편의성과 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 독일의 경우는 이러한 문제점을 극복하고자 약사가 관리하는 범위 내에서 자동판매기를 통해 안전성과 유효성이 검증된 일부의 의약품을 판매하고 있다. 이를 통해 시간적 제한에 따른 편의성을 최소화하고자 하는 노력을 하고 있다.

일반의약품 약국의 판매가 오남용의 부작용이 있다면 오히려 약사의 권유로 가정에 비치해 두는 가정상비약도 오남용과 부작용에서 자유로울 수 없다. 아플 때 가정에서 상비약을 바로 복용하는 등의 행태는 지금껏 이뤄져 오는 일이었으며 이에 대한 통제 및 책임은 약사가 아닌 개개인에게 있으며 그보다 더 위험한 것은 가정에서 비치해 둔 상비약의 유통기한 관리가 전혀 되지 않아 이로 인한 약화사고의 발생에 쉽게 노출되는 것이다. 가정상비약 중 유통기한이 지난채로 각 가정에서 보관되고 있는 양이 약 300억원대라고 한다. 유사시에 이들 의약품 복용이 무분별하게 이뤄지고 있으며 이는 제대로 된 건강정보 및 의약품 정보를 접하지 못한 부분이라 할 수 있다. 그렇다고 가정상비약을 두지 않기에 약국의 접근성 및 편의성이 제한되어 있는 것이 현재의 실정이다.

2) 정책대안

자가치료의 사회적 기반 구축

우리나라의 경우는 건강에 해롭다고 알려진 술과 담배를 구입하는 데는 피부로 와닿는 불편함을 느끼지 못하면서 일반의약품 구입하는데는 매우 불편함을 갖고 있다. 술, 담배는 그 특성상 중독성을 가지고 있으며 그로 인한 오남용이 있지만 전혀 통제가 되지 않고 있다. 또한 패스트푸드의 경우도 반복적인 섭취에 의해서 건강을 직접 해치는 것으로 보고 되었지만 이 또한 국민 개개인의 판단에 맡기고 있는 실정이다. 그러나 정작 아플 때 복용하는 의약품에 대해서는 철저하게 통제가 되어 가정상비약 수준의 의약품조차 쉽게 구입할 수가 없다. 우리나라는 현 시점에서는 자가치료의 기반 구축에 있어서 의료접근성의 사각지대를 해소하고 자가치료의 초기 인프라 구축이라는 측면에서 일부 일반의약품을 의약외품으로 전환하여 의약외품의 약국의 판매를 위한 제도적 장치를 설치하여 원활하게 시행될 수 있도록 준비하는 작업이 요구된다.

또한 자가치료를 위한 정확한 건강정보 교육이 요구된다. 현재 수많은 건강정보가 다양한 매체를 통하여 전달되지만 정확한 건강정보에 대하여 소비자 개개인은 수동적으로 대처하고 있다. 따라서 일반의약품 약국의 판매와 자가치료에 요구되는 적절한 건강정보 전달 및 교육이 수반되어야 한다. 국민의 건강권은 전문가의 독점이 아니라 국민 개개인이 적극적으로 대처할 수 있어야 하는 능동성을 가져야 하기 때문이다. 따라서 정부와 의사, 약사는 자가치료의 주체자인 소비자에게 올바른 건강정보를 제공해야 한다. 이러한 기본적인 공감대는 국민 스스로가 건강을 지켜나갈 수 있도록 사회적 기반을 조성하여야 하며 이를 통한 자가치료의 보급은 국가 의료재정 안정성에도 큰 도움을 준다.

일반의약품의 광고 및 판매장소

일반의약품 약국의 판매 시에 간과되지 말아야 할 부분은 약품광고에 대한 규제 및 제한과 판매장소에 대한 규제다. 무분별하고 선정적인 광고나 과대광고를 할 경우 일반약에 대한 잘못된 이해를 야기할 수 있으므로 적극적인 제제가 반드시 뒤따라야 한다. 대다수 사람들은 대중광고를 통해 의약품에 대한 정보를 접하기 때문에 잘못 전달된 광고로 불필요한 소비를 가져올 수 있다. 그리고 판매장소도 극히 부분적으로 허용해야 한다. 영국과 독일에서는 약국이 함께 있는 매장이나 건강 관련 용품 판매허가를 받은 곳으로 제한하는 등 의약품에 대

한 관리, 감독을 철저히 하고 있으며 독일은 또한 약사가 관리하는 범위 내에서 자동판매기를 통해서 판매하고 있다. 이러한 외국 사례에 비추어 볼 때 우리나라에서도 약국의 판매를 시행한다면 철저한 관리·감독이 전제되어야 할 것이며 이러한 노력은 종종 제기되는 의약품 관리(유통기한, 보관관리)에 대한 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다.

일반의약품의 관리

일반의약품에 대한 오남용 문제를 최소화하기 위한 방안으로 구입연령 제한, 포장단위 제한, 포장용기 및 복약설명서에 대한 개선, 유통기한에 대한 표기 등이 요구되며 안전성과 유효성에 대한 지속적인 관리, 감독이 뒤따라야 한다. 사실 의약품 사고의 대부분은 집에 구비한 유통기한이 지난 가정상비약에 의한 것이 많다. 그러나 유사시에 가정상비약을 구하기가 어려워 가정에 구비하는 것보다 언제든지 쉽게 구비할 수 있는 환경이 조성된다면 유통기한 지난 의약품으로 인한 약화사고 또한 방지할 수 있다. 또한 의약품 시판 후에도 의약품의 안전성과 유효성에 대해 지속적인 감시를 토대로 상시적으로 기존의 의약품 분류체계를 재분류할 수 있다면 일반의약품 약국의 판매에서 문제가 발생하는 경우 언제든지 그 의약품에 대하여 약국에서만 판매하는 일반의약품으로의 전환이 가능하며 반대로 약국에서만 판매하는 일반의약품의 경우 일정기간 동안 그 부작용이 관찰되지 않는 경우 약국의 판매가능 품목으로의 전환 또한 가능하다. 유럽공동체의 경우 5년마다 의약품 분류내용을 검토하여 처방약을 비처방약으로 전환하도록 권고하고 있으며, 의약품 판매권자 등에 의해서 재분류 신청서를 통한 재분류가 가능하다. 이러한 요건이 수반될 때 올바른 약국의 판매를 현실화 할 수 있고 나아가 국민의 편의성과 국민건강 증진에 이바지 할 수 있다.

제10장

노동

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

- 제1절 사회 통합적 노사관계 확립
- 제2절 비정규직 문제의 해결
- 제3절 내실 있는 실업대책 집행
- 제4절 사회취약계층에 대한 고용촉진과 보호
- 제5절 노사관계 제도의 합리적 개선

| 집필진 |

김재구(명지대 경영학부 교수) 양혁승(연세대 경영대학 교수)
고계현(경실련 정책실장)

1 | 발전 방향

1980년대 이후 거의 30여 년 동안 거의 모든 시장경제국가에서는 신자유주의 정책을 편 결과 다수의 국가에서 노사 간의 힘의 균형이 무너진 결과를 보이고 있다. 이는 실업과 불완전고용, 비정규직의 증가와 노동시장 양극화, 고용불안과 빈부격차의 확대, 생계형 범죄의 증가로 이어지고 사회전체의 불안을 야기할 가능성이 내포하고 있다. 우리나라의 경우도 예외는 아니다.

이런 상황에서 정부의 노동정책이 이미 허약한 노동운동을 더욱 약화 고립시키고, 노동시장의 유연성만을 강화하는 계기를 만든다면 이는 우리 사회의 미래를 위해서 결코 바람직하지 않을 것이다. 전 지구적으로 진행된 국제금융자본에 의한 경제의 지구화와 이에 따른 신자유주의 질서는 2008년 미국 발 국제금융위기로 그 생명력을 다해가고 있는 것으로 보인다. 새로운 경제 발전전략이 국내외적으로 논의되는 시점에서 우리의 노동정책도 지금까지의 논의를 전면적으로 재검토할 때가 되었다.

자본은 집중화가 가속화되는 반면 대량의 장기실업을 초래하고 있음을 주목하고 사회적 불균형을 시정하는 노력에 나서야 한다. 특히 근로계층이 핵심근로자(core employees)와 주변근로자(peripheral employees)로 분절됨으로써 발생하는 고용불안정 대책을 수립하고 비정형근로가 다양한 형태로 전개됨에 따라 노동보호법의 기능이 약화되는 현상에 새롭게 대처해 나가야 한다.

노동정책의 변화는 다음의 원칙이 지켜져야 한다. 첫째, 경제발전 그 자체가 목표가 아니라 인간의 생존과 행복의 달성이라고 하는 사회적·인간적 목표와 연결되어야 한다. 노동자

의 사회적 인권은 유연화나 규제완화에 의해서도 침해할 수 없는 귀중한 사회적·인간적 가치를 나타내고 있음을 잊어서는 안 된다. 경제 살리기만으로는 부족하고 양극화를 해소하여 사람 살리기까지 정책목표가 되어야 한다.

둘째, 노동행정을 수행할 때 법과 원칙을 충실히 지키되 국제화, 세계화 시대에 맞게 글로벌 기준 또한 지켜야 한다. 아울러 이 모두는 결국 인간다운 삶, 인간으로서의 존엄과 가치를 위하여 의미가 있다는 노동정책 본래의 정체성을 획득해 나가야 한다.

셋째, 노동시장 유연성은 이제 노동시장의 유연안정성으로 확실하게 그 전환이 일어나야 한다. 이를 위해 자본과 경영 주도의 논의와 함께 노동 주도의 논의 또한 같은 비중의 중요성을 띠어 지역, 중앙 수준 등 각급 노사민정의 중층적 대화 체계에서 운영되어야 한다. 이러한 원칙에 따라 사회 통합적 노사관계로의 전환, 비정규직 문제의 합리적 해결, 내실 있는 실업 대책 마련, 사회 취약계층에 대한 고용촉진, 노사관계 법제의 합리적 개혁 등 당면의 노동정책 과제들을 해결해 갈 수 있도록 노력해야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 사회 통합적 노사관계 확립

1) 현황과 문제

한국의 노사분규는 노동자대투쟁이 벌어진 1987년을 정점으로 하여 1996년까지 지속적인 하락을 보여 왔다. 1997년 외환위기를 겪으며 다시 증가한 노사분규는 2004년에 피크를 이루었다. 그 이후 다시 2005년~2007년 3년간 연속해서 하락세를 보이고 있다. 다만, 파업으로 인한 손실일수는 줄어들지 않고 있는데, 이는 최근의 파업이 임금보다는 구조조정과 해고 등 고용문제를 이유로 일어나므로 갈등해결이 더 어려워져 대형화, 장기화 되고 있다는 점을 보여준다.

최근 구속노동자수도 줄어들지 않았다. 구속노동자수는 2003년 204명이었으나 2004년 337명으로 문민정부 이래 최고 수치를 기록하였고, 2005년에는 109명으로 감소하였으나 2006년 다시 271명으로 증가추세를 보였다. 2006년 구속된 노동자의 85% 정도가 비정규직

〈표 1〉 노동쟁의 추이

| 구분 | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| 노동쟁의발생건수 | 322 | 462 | 287 | 253 |
| 근로손실일수(천일) | 1,299 | 1,199 | 848 | 1,201 |

과 해고 노동자였다. 이러한 점은 아직 우리나라 노사관계의 제도화가 미흡하다는 점을 보여 준다.

한편, 대기업과 정규직의 분규건수가 줄어들고 중소기업과 비정규직의 분규가 늘어나는 현상을 보이고 있다. 2005년과 2006년의 경우 노사분규의 70%가 중소기업에서 발생하였는데, 이는 2차 노동시장에서는 노동조합과 근로자들의 소외의식과 저항이 강함을 보여주며, 노사관계의 이원화가 노사분규의 이원화로 전이됨을 나타낸다.

그러나 이러한 문제의 해결을 위한 사회적 협의체의 작동은 원활하지 않다. 사회적 파국 없이 노사정현안을 논의하기에 가장 좋은 장은 노사정협의체이다. 그러나 1997년 발족된 노사정위원회는 2003년 참여정부가 들어선 이후에는 민주노총의 불참과 더불어 거의 기능을 하지 못하고 있다. 이러한 상황을 종합하면 노사정 3자 모두 합리적 노사관계를 위한 자기역할을 다하고 있지 못하다.

노동정책 현안들은 노사 간의 이견이 첨예하게 부딪치는 사안들로서 정부만의 일방적 추진은 노사의 반발과 갈등만을 초래할 수 있다. 한 사회가 건전하게 유지되기 위해서는 노사 간 세력균형이 중요하다. 사용자가 너무 강하면 효율성만이 강조되어 고용이 불안해지고 빈부격차가 심화될 가능성이 크고, 노조가 너무 강해지면 공정성만을 추구하여 사회적 비효율성만을 낳게 된다. 노사관계의 근본이념인 다원주의(Pluralism)의 정신을 살려서 노사가 힘의 균형을 이루고 함께 공존하는 통합적 정책을 추구하는 것이 필요하다.

2) 정책대안

첫째, 중층적 사회적 대화체제의 마련과 사회적 대화 활성화가 필요하다. 대기업 정규직 중심, 분배·교섭 중심의 기존의 노사관계 체제를 벗어나 고용과 인적자원 개발, 삶의 질, 사회보험 운영 등의 21세기에 부합한 새로운 의제를 개발하여 지속가능한 통합적 노사관계로 전환하기 위해서는 중앙과 지역·업종 차원의 사회적 협의가 대폭 강화되어야 한다.

이를 위해 먼저 정부가 중앙단위의 노사정 대화창구 활성화를 위해 노력해야 한다. 1998년 제1기 노사정위원회는 경제위기 와중에 결성된 후에 정리해고와 노동기본권 보장을 교환하는 성공적인 사회적 협약을 이끌어 내어 경제위기 극복에 기여하며 조직의 법적 위상도 강화되었으나 2003년 참여정부가 들어선 이후에는 거의 기능을 하지 못하고 있다. 이명박 정부는 노사정위를 노사민정(勞使民政)위원회로 바꾸는 구상을 제시하였다. 지역의 노사정과

시민단체가 참여해 무분규 선언 등 노동현안에 대해 합의를 이루도록 하고 중앙의 노사정위원회는 축소시킨다는 것이다. 지역에서 무분규가 합의되고 지켜지면 사업장과 지역에 지방 재정 교부금과 보조금을 지원하고 세금혜택을 주는 방안이다. 그러나 이 실험이 성공할 가능성은 높아 보이지 않는다. 노사정 대화에 믿음을 가지고 추진할 주체가 없고, 무분규라는 형식적 목표의 강조로 인해 경제 살리기를 위한 수단으로 협의체를 이용하겠다는 의도가 커 전 시행정이나 동원을 통한 노사협력이라는 비판에 직면하고 있다. 따라서 정부는 중앙단위의 노사정협의체의 정상화를 통해 사회적 대화를 강화하고 사용자와 노동조합이 더욱 적극적으로 참여할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 노사정협의체에서 협의된 의제결과는 성실히 이행해야 할 것이며, 이를 바탕으로 노사정간의 신뢰를 구축할 수 있을 것이다. 노사정 대화기구가 합의체로서 성공을 거두기 어렵다면 노사정간의 상설대화창구라도 기능할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 사업장 단위 분쟁에 대한 정부의 개입을 자제하며 당사자 해결원칙을 준수하여 자율적 노사관계를 정착시켜야 한다. 전통적으로 정부는 파업을 줄이는 데에 과도한 관심을 갖고 노사분규에 자주 개입해 왔다. 단기적인 노사관계의 안정을 위해 정부의 개입을 반복한다면 장기적인 노사관계의 안정은 요원할 것이다. 장기적인 노사관계의 안정을 위해서는 자율적 노사관계를 실현하는 것이 가장 바람직하다. 파업의 발생이나 조정의 성립여부가 정부의 노동 업무 평가기준 중 일부가 되어서는 정부의 과도한 개입의 폐습을 막을 수 없다.

노사 간 갈등을 해소함에 있어 국가의 개입을 가능한 줄여야 하는 이유는 다음과 같다. 먼저, 많은 노력이 수반되는 당사자 간의 협상보다는 정부의 중재에 갈수록 더 의존하는 경향(Narcotic Effect)을 보이게 되기 때문이다. 둘째, 노사 스스로 고안한 해결책이 합의를 통해 채택할 때에 가장 지속적이고 효과적인 갈등해소 방안이 될 수 있기 때문이다. 셋째, 역설적으로 개별기업에서 노사갈등의 부정적인 결과를 경험하고 학습할 기회를 주는 것도 중요하다. 시간이 걸리고 다소간의 대가를 치르더라도 노사 간의 적극적인 협상을 통해 스스로 해결하는 것이 최선이다.

셋째, 법과 원칙의 공정한 적용이 필요하다. 특히 사용자의 탈·위법 행위에 대해서도 공정한 법의 잣대를 적용하여 '일방적으로 노조에게만 법과 원칙을 요구 한다'라는 부정적 인식을 해소해야 한다. 또한 일부 기업의 경우 기업의 탈·위법을 노조가 용인하는 대신 노동자의 이익을 챙기는 담합구조가 존재하며, 이러한 현상은 노사관계의 신뢰를 저해하는 주요 요인이 되고 있다. 기업의 탈·위법 행위에 대해서도 정부가 공정하게 처신해야만 표면적인

노사관계 안정이 작업장 혁신 등의 노사관계 선진화로 이어질 것이다.

넷째, 노사관계 법·제도의 개혁을 지속적으로 추진해야 한다. 노사관계 발전을 위해 노사관계 로드맵의 정상적 실현을 추진해야 한다. 특히 노사관계로드맵 중 3년 유예된 복수노조 창구단일화, 노조 전임자 임금지급금지 등의 문제가 합리적 방식으로 해결되도록 해야 한다. 또한 산별노조가 등장하여 산별교섭이 의료, 금속, 금융 산업에서 벌어지고 있으나 기업별 노조에 맞춘 법과 제도가 여전히 존재하여 산별교섭을 둘러싼 노사 간의 갈등소지를 제공하고 있는데 이 문제의 해결에도 관심을 가져야 한다. 아울러 비정규직, 특수고용직, 산별노조 등 새로운 유형의 노사관계에 적절히 대처할 수 있도록 전문가들의 다양한 의견을 들어서 적절한 해결책을 제시할 필요가 있다.

다섯째, 최근 새로운 유형의 노사관계에 적절히 대처할 수 있도록 정부의 노동정책의 강화와 노사관계인프라 구축이 요청된다. 우리나라 노사관계의 최전선은 대기업-정규직에서 중소기업-비정규직으로 가고 있다. 중소기업과 비정규직, 특수고용직의 제도권 밖 노사분규는 급격히 늘어나는 추세이다. 노동정책도 이런 문제를 제도권내로 끌어들이기 위한 정책방안 수립에 맞추어져야 하지만 정부의 대응이 늦고 불완전한 편이다. 적극적으로 취약근로자를 보호하기 위한 정부의 정책적 노력이 전개되어야 하고, 이를 달성하기 위한 정부직제 개편 등을 통해 예방적 근로감독행정이 보다 강화되어야 한다. 또한 향후에 산별, 지역별, 직종별 노조가 활성화 되고, 기업 단위에서 복수노조가 허용 될 경우 이를 둘러싼 교섭단위와 교섭의무, 교섭절차 등에 대한 명확한 행정지침 마련이 필요하다. 집단적 노사분쟁의 조정, 중재 그리고 개별적 노사분쟁, 특히 차별관련 분쟁에 대한 심판기능을 담당하고 있는 노동위원회의 역할과 기능의 강화가 중요하다.

여섯째, 한국형 노사관계 발전모형의 개발이 필요하다. 한국의 노사관계의 과도한 갈등구조를 설명하는 하나의 틀로 한국의 노사정이 바람직한 노사관계모형(기본틀)에 대한 합의가 이루어지지 않았음을 지적하는 의견이 있다. 즉, 정부는 파업이 거의 없는 노사평화 상태를, 사용자는 정부와 노조의 영향을 받지 않는 신자유주의적 고용관계를, 노동계는 진보적인 사회적 합의 체제를 이상적으로 생각하고 있어 노사정 대화시마다 같은 단어를 각자 다른 의미로 사용하는 동상이몽의 상태가 반복된다는 것이다. 문제를 해결하기 위해서는 최소한 노사정이 같은 언어와 사고방식으로 대화할 수 있고, 장기적으로 같은 비전을 공유할 수 있도록 하는 노사관계의 인프라구축이 있어야 한다. 노사정이 함께 다닐 수 있는 장단기 교육기관 등 노동전문 교육기관이 각 지역의 대학이나 연구기관에 설립된다면 노사관계의 인프라 역

할 수 있을 것이다. 이러한 바탕과 공감대 위에서 선진국의 노사관계시스템을 연구하며, 우리의 문화적 특성이나 발전단계를 고려하여 주요한 사회·경제적 이슈에 노사가 참여할 수 있는 통로를 제공하는 새로운 한국형 노사관계 모델을 개발해야 할 것이다.

제2절 비정규직 문제의 해결

1) 현황과 문제

비정규직은 말 그대로 고용형태가 정규직이지 못한 모든 근로자들을 포괄한다. 비정규직은 계약기간을 설정하는 고용형태인 기간제 근로, 하루에 8시간미만의 근로를 하는 파트타임, 다면적 근로계약 관계를 가지는 용역·파견근로자 등을 주된 형태로 하고, 특수형태근로(화물지입차주, 학습지교사, 보험설계사, 골프장 캐디 등)와 가내근로 등을 포괄한다. 이 기준(정부 기준)으로 할 때 우리나라 비정규직의 비율은 전체 근로자의 35% 수준이다. 한편, 노동계에서는 이러한 고용형태상의 비정규직뿐만 아니라 특별한 고용계약을 맺지 않더라도 정상적인 근로조건과 보수를 받지 못하는 임시직과 일용직 등을 모두 포함해야 하는 것으로 보고 있고, 이 경우 비정규직의 비율이 55%를 넘는 것으로 보고 있다.

정부의 협의의 비정규직 기준에 따르면, <표 2>에서 보듯이 비정규직은 2004년과 2005년을 최고수준으로 해서 2007년 이후부터는 감소 추세로 반전되었다. 이는 우리사회가 이미 감당하기 어려운 수준까지 비정규직을 확대해왔다는 것을 보여주는 것이고, 또한 2007년 이후 비정규 입법을 통해서 비정규직을 줄이고 정규직을 늘이는 사회적 합의를 만들어가는 과정에 있는 것을 반영한다.

국가별로 비정규직 고용형태가 달라서 엄격하게 비교하기가 곤란하지만, 우리나라 비정규직 비율은 OECD국가에서 스페인(임시직 비율 30.4%)과 함께 1~2위를 다투고 있다. 우리나라의 비정규직 문제가 심각한 것은 비정규직 비중이 외국에 비해 현저하게 높다는 사실과 함께 비정규직이 97년 외환위기를 거치면서 짧은 시기에 급증하였고, 비정규직에 대한 차별이 심하며 비정규직의 이해를 대변할 수 있는 사회적 규범이나 법·제도가 약하다는 사실에 기인한다. 비정규직이 정규직으로 전환하는 체계가 발달되어 있지 않고, 정규직과 비정규직간

<표 2> 고용형태별 비정규직변화의 추이(협의의 정의, 2001~2008)

(단위: %, 천명)

| 조사 시점 | 정규직 | 비정규직 | | | |
|---------|--------------|--------------|--------|--------|--------|
| | | 소계 | 한시적 근로 | 시간제 근로 | 비전형 근로 |
| 2001. 8 | 73.2(9,905) | 26.8(3,635) | 13.8 | 6.5 | 12.6 |
| 2002. 8 | 72.6(10,190) | 27.4(3,839) | 14.7 | 5.7 | 12.4 |
| 2003. 8 | 67.4(9,542) | 32.6(4,606) | 21.3 | 6.6 | 11.9 |
| 2004. 8 | 63.0(9,190) | 37.0(5,394) | 24.7 | 7.3 | 13.4 |
| 2005. 8 | 63.4(9,486) | 36.6(5,482) | 24.1 | 7.0 | 12.7 |
| 2006. 8 | 64.5(9,894) | 35.5(5,457) | 23.6 | 7.4 | 12.6 |
| 2007. 8 | 64.1(10,180) | 35.9(5,703) | 22.3 | 7.6 | 13.9 |
| 2008. 8 | 66.2(10,658) | 33.8(5,445) | 20.4 | 7.6 | 13.3 |

주: 괄호 안의 값은 비정규직 근로자의 수이며, 비전형 근로에는 파견, 용역, 특수고용, 가 정내, 일일근로 등이 포함됨
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사-부가조사」

의 숙련 격차나 근로시간에서의 차이는 적은 반면에 임금이나 근로조건에서는 매우 커다란 격차를 보이고 있다. 통계청의 '2009년 3월 경제활동인구 부가조사'를 분석한 결과를 보면, 비정규직 월평균 임금은 124만원으로 정규직 253만원의 48.9%에 그쳤고, 시간당 임금도 비정규직은 6738원으로 정규직 1만3547원의 49.7%에 머물렀다. 법정 최저임금(시간당 4000원)도 받지 못하는 임금노동자 222만1000명 가운데는 비정규직이 207만8000명으로 93.6%나 됐다. 비정규직에 대한 '처우'의 차이도 쉽게 확인된다. 정규직의 사회보험 가입률은 국민연금 98.1%, 건강보험 98.7%, 고용보험 82.2%에 이르는 반면, 비정규직은 각각 34.7%, 37.5%, 35.7%에 그쳤다. 퇴직금·상여금이나 유급휴가도 정규직 노동자 90% 이상이 받지만, 비정규직은 21~28%만이 받는 것으로 나타났다. 1년 내 비정규직의 정규직으로의 이동 가능성이 EU를 비롯한 주요 선진국의 30%를 넘는데 반해 우리나라는 13%대 수준에 불과하다.

우리나라에서 비정규직이 정규직 대체형이라는 것은 기업이 단기적 이윤 추구를 위해서 비정규직을 과도하게 남용하고 차별하고 있다는 것을 의미한다. 물론 비정규직의 남용과 차별이 정규직에 대한 과도한 보호에 기인한다는 기업의 주장이 타당한 측면이 있다. 그렇다고 해서 비정규직의 남용과 차별이 정당화되거나 경제적으로 효율적이라고 할 수 없으며, 정규직의 과보호를 풀다고 해서 비정규직의 남용과 차별이 사라진다고 보기도 어렵다.

현재 비정규직의 남용과 차별은 노동시장의 유연화를 통해서 경제의 성과를 높이는 효과를 가져오기 보다는 단기주의에 기초한 저진로(low-road)의 이중구조화(유노조-대기업-정

규직 vs 무노조-중소기업-비정규직)된 노동 양극화를 초래하여 사회양극화를 심화시킴으로써 경제의 성장잠재력을 떨어뜨리고 불필요한 사회적 비용(social dumping cost)을 초래하고 있다.

이명박 정부는 2007년에 개정된 현행 비정규직법이 일자리 감소나 대량해고를 유발한다는 이유로 비정규직법의 유예 또는 개정(비정규직 고용기간 2년 유예 또는 연장)을 주장하고 있다. 그러나 이는 근거가 취약하고, 설령 그러한 효과가 부분적으로 있다 하더라도 우리경제가 감당할 수준이라고 판단된다. 오히려 현행법이 초래하는 경제·사회적 비용보다는 법의 유예 또는 개정되었을 때의 비용이 훨씬 클 것으로 판단된다. 비정규직의 고용안정이 문제라면 오히려 현행 비정규직 법이 가지고 있는 문제는 보완하면서 비정규직의 정규직 전환을 촉진하는 정책설계가 필요하다.

2) 정책대안

비정규직 문제에 대한 해법은 우리나라의 경제산업구조와 노동시장체제의 전반을 개혁하는 시간이 다소 필요한 장기적인 노력과 함께 당장 벌어지고 있는 비정규직 남용과 차별을 법과 정책을 통해 시정하는 중단기적 노력이 병행되어야 한다.

장기적으로는 우리의 노동시장과 사회보장 시스템 전반의 개선이 필요하다. 첫째, 노동시장의 구조개혁으로 비정규직 문제에 대한 근원적 해결을 모색할 필요가 있다. 정규직의 기업 중심 고용경직성으로부터 초기업적(산업-지역)고용안정 체제로의 이행, 기업 내 기능적 유연성 확보, 비정규직 활용규제를 통해 사회적으로 달성해야 할 고용구조의 '유연안정성'을 마련해야 한다. 노동비용의 적정화도 중요한 과제로 비정규직의 부당한 처우 차별을 지양하고, 직무평가에 따른 '동일노동 동일임금' 임금체계, 즉 산별 직무급체계의 도입도 추진해야 한다. 둘째, 노동시장에 내재되어 있는 불안정성과 분절-차별구조의 관성, 외부성의 영향 등에 따른 항시적 실패가능성을 노사정의 사회적 협력에 의거하여 적극적으로 규율·조정하는 소위 '사회적 노동시장체제(social labour market system)' 구축의 공감대를 형성·확산하는 것도 필요하다. 셋째, 노동양극화의 해소와 좋은 일자리의 확충 그리고 노사파트너십을 구현하기 위한 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)의 제도적 규범화도 필요하다.

중단기적으로는 비정규직법을 보완함으로써 비정규직의 고용안정과 차별시정을 보장하

고, 이를 통한 양질의 일자리 창출을 유도하는 방향을 취해야 할 것이다.

첫째, 비정규직의 정규직 전환에 대한 인센티브시스템을 구축해야 한다. 기업 지불능력이 부족한 중소기업에 대하여는 고용구조 개편을 지원하여 비정규직의 대부분을 점유하고 있는 중소기업의 정규직화에 대한 정책적 인센티브를 제공할 필요가 있다. 이명박 정부는 300인 미만 중소기업을 대상으로 사회보험의 50%(1인당 155만원)을 2년간 지원하고 법인세(1인당 30만원)를 공제하겠다는 정책을 준비하였다. 그러나 월 15만원 수준의 보조금 지급은 비정규직 문제의 심각성을 고려하면 미약하다고 볼 수 있다. 좀 더 강력하게 기금뿐 아니라 정부 예산을 과감하게 투입할 필요가 있다. 세제 및 사회보험의 정책지원과 함께 비정규직 대상의 직업능력 향상을 위한 훈련비용 지원 등 다양한 지원책이 필요하다.

둘째, 비정규직의 탈법·불법적 노무관리를 척결하는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 비정규직법에 따라 정규직화해야 하는 기간제노동자를 계약해지하고 외주화를 통해 간접고용노동자로 충원하는 것은 물론이고, 특히 비정규직의 입법목적을 무력화하는 사내하도급(용역)이나 불법파견의 문제를 규율 할 수 있는 조항을 법안에 포함시켜야 할 것이다. 이와 관련 원청 기업의 중층적 사용자성을 인정하여 명문화하는 방안이나 불법파견 시 즉시 직접 고용하도록 하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 또한 외주화에 대해서 기존 근로조건의 불이익 변경을 금지하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

셋째, 차별시정제도의 실효성을 확보하는 방향에서의 법 개정이 필요하다. 최근 들어 일부 비정규직의 차별에 대해 법적 판단이 나오고는 있지만, 여전히 신청건수가 많지 않고 구제율도 높지 않은 것이 사실이다. 근로자들이 개인적으로 노동위원회에 차별시정을 신청하는 것은 매우 어려운 일이다. 정부는 차별 신청기간을 현행 3개월에서 6개월로 연장하는 방안을 제시하고 있지만, 무엇보다도 차별신청권자를 당사자인 근로자 개인으로 한정하는 것이 아니라 노동조합 또는 제3자로 확대하는 것이 필요하다. 또한 차별의 '비교대상' 범위를 외국과 같이 초기업적 비교대상, 과거 비교대상, 가상의 비교대상으로 확대하는 방안 등을 포함시킬 필요가 있다.

제3절 내실 있는 실업대책 집행

1) 현황과 문제

현재 비정규직 증가에 의해 노동양극화와 이에 따른 고용위기가 구조화되어 있는 가운데, 2008년 하반기 미국 발 금융위기로부터 촉발된 세계 경제위기를 맞아 국내 실물경제도 급하강 함에 따라 고용상황이 더욱 악화되고 있다. 2009년 1월 정부발표 공식 실업률은 3.6%로 실업자 수는 84만8천명에 불과하지만, 실업자와 비경제활동인구 중 구직 단념자와 취업준비생, 유희인력 등을 합한 이른바 '유사실업자' 규모는 346만명으로 이를 기준으로 한 유사실업률 역시 14%를 뛰어넘어 고용위기가 심각한 상황이다.

〈표 3〉 1998년과 2008년의 비교: 경제 위기와 노동

| 구 분 | 1997~98년 | 2008~09년 (예상) |
|-------------------|--|---|
| 경제위기의 성격 및 위기의 회복 | 동아시아 외환위기 → 국지적 금융/경제시스템 조정 (신흥국 중심) | 미국발 금융위기 → 글로벌 복합 불황 (금융+실물/선진국+신흥국) |
| | 단기 회복 (세계 경제 호황) | 중장기 지속 (세계 경제 불황) |
| 노동시장/노사관계 영향 및 결과 | 대기업 중심/정규직 포함 고강도/단기 고용조정 → 노동시장 유연화 (비정규직 증대/양극화 지속) | 중소기업/비정규직 중심 저강도/중장기 고용조정 → '고용 대란'(일자리 감소) (조직기반 붕괴/양극화 심화) |
| | 사회적 합의 강조 → 노사정위원회(→ 민주노총 이탈) | 친기업/시장만능주의 → 노동 분열 / 노정 대결 구도 |

출처: 박태주, 2009

고용동향을 세부적으로 살펴보면, 20~30대의 취업자가 2000년대 유지되던 1,040~1,060만 명의 수준에서 2008년 12월에 990.4만 명으로 하락하여 청년 일자리 문제가 매우 심각해지고 있으며, 자영업자의 경우에도 2008년 6월~12월 기간에 28.3만 명이 감소하여 서민경제의 파탄을 여실히 드러내고 있다. 임시·일용직 고용규모가 2008년 4분기에 23.2만 명 줄어 실업한파가 청년, 비정규직 등의 취약노동계층 그리고 영세자영업자에 우선적으로 심대한 타격을 주고 있다. 또한 업종별로는 국내 경기를 반영하듯 2008년 말 기준으로 제조업(전년대비 -9.9만명)을 중심으로 고용감소를 보이고 있다. 이 같은 고용위기는 고용보험 이용실적에서도 여실히 드러나는바, 실업급여 수급자가 2008년 12월 30.3만 명(지급액 2,487억원)

〈표 4〉 주요 고용지표 추이

(단위: %, 천명)

| | 2007 | | | | | 2008 | | | | | 2009 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 1/4 |
| 경제성장률 | 5.1 | 4.5 | 5.3 | 4.9 | 5.7 | 2.2 | 5.5 | 4.3 | 3.1 | -3.4 | -4.3 |
| 경제활동인구 | 24,216 | 23,692 | 24,489 | 24,367 | 24,316 | 24,347 | 23,852 | 24,638 | 24,503 | 24,393 | 23,812 |
| 경활참가율 | 61.8 | 60.8 | 62.6 | 62.1 | 61.8 | 61.5 | 60.5 | 62.3 | 61.8 | 61.3 | 59.7 |
| 취업자 | 23,433 | 22,841 | 23,698 | 23,610 | 23,582 | 23,577 | 23,051 | 23,871 | 23,751 | 23,636 | 22,904 |
| (증가율) | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 0.6 | 0.9 | 0.7 | 0.6 | 0.2 | -0.6 |
| (증감수) | 282 | 264 | 289 | 296 | 278 | 145 | 209 | 173 | 141 | 54 | -147 |
| 실업자수 | 783 | 851 | 791 | 756 | 734 | 769 | 801 | 767 | 752 | 757 | 107 |
| 실업률 | 3.2 | 3.6 | 3.2 | 3.1 | 3.0 | 3.2 | 3.4 | 3.1 | 3.1 | 3.1 | 3.8 |
| 고용률 | 59.8 | 58.6 | 60.6 | 60.2 | 60.0 | 59.5 | 58.5 | 60.4 | 59.9 | 59.4 | 57.4 |

주:증가율 및 증감수는 전년동기대비임.

자료:한국은행(2009); 통계청, 「경제활동인구조사」,각년도.

〈표 5〉 범주별 취업자 수 증분

(단위: 천명)

| 구 분 | 2007 | 2008 | | | | | 2009 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 평균 | 연평균 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 1/4 |
| 청년층 | -68 | -119 | -107 | -87 | -114 | -166 | -211 |
| 자영업주 | -86 | -79 | -79 | -66 | -76 | -96 | -196 |
| 임시·일용직 | 3 | -150 | -123 | -160 | -139 | -179 | -245 |
| 상용직 | 416 | 387 | 435 | 448 | 348 | 316 | 318 |

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

으로 전년 동기 대비 25.1% 증가하였다.

그러나 문제는 경제 불황과 상관없이 경제의 고용흡수력 약화로 일자리를 만들지 못하는 고용창출 능력의 위기를 맞고 있어 상시적인 고용위기가 도래했다는 점이다. GDP 10억 원당 신규 일자리수가 지난 20년간 절반 이하로 감소하고 있다는 점이 이를 증명한다. 또한 일자리의 질적 저하와 하향이동으로 저숙련·저생산성·저임금의 함정에 갇힌 영세하도급 근로자·비정규직·자영업이 넓게 분포한다는 점이다. 따라서 경제나 노동시장 상황은 정부가 지속가능한 고용시스템 개발과 함께 일자리 대책 및 빈곤대책을 지속적으로 추진해야 한다는 점을 시사하고 있다. 비상상황에 맞춰 위기관리대책도 필요하지만 장기적으로 성장잠재력을 제고하고, 노동시장 자체의 적응능력을 제고하며 신규 일자리 창출기회를 확대하기 위

해서는 대책이 꾸준히 모색되어야 한다.

이명박 정부는 대규모 토목건설공사를 통한 전근대적 경기부양-일자리창출대책과 단기 아르바이트 수준의 땀질식 실업대책 그리고 임금 삭감형 일자리나누기 정책을 추진함으로써 고용 질 약화의 또 다른 위기를 안겨주고 있다. 공공부문 구조조정과 청년인턴 확대에서 단적으로 나타나듯이 엇박자와 땀질식 정책이 남발되고 있다. 한마디로 토목공사형 뉴딜정책으로의 역주행, 그리고 실업대란에 인력감축 주도과 미봉적 대응(good job destroying & bad job creating)으로 진단될 수 있다. 이 결과 경제위기 국면에서의 사회적 갈등-해체와 회복 이후에도 기존 양극화 경향의 극단화(양질 일자리 감소 포함)을 통해 L자형 사회로의 고착화가 우려된다.

2) 정책대안

고용위기 극복을 위해서는 단순한 고용정책만으로는 불가능하며 경제산업정책, 복지정책의 유기적 결합에 의한 총체적 접근이 필요하다.

첫째, 경제의 고용흡수력 약화로 충분한 일자리를 만들지 못하는 고용창출 능력의 위기를 극복하기 위해 미래투자형, 사회투자형 뉴딜정책이 필요하다. 일자리 창출의 효과가 낮은 토목공사형 뉴딜은 지양하고 생태·환경 에너지 친화-공공복지 확충-인적자원 개발 지향의 사회투자뉴딜로의 정책적 전환이 요구된다. 사회투자형 뉴딜을 통해 고용유발계수가 큰 복지·보육·교육·보건·고용 등의 사회공공서비스영역에서 미래형의 양질의 안정적 일자리 창출이 가능하다. 우리나라의 사회서비스업 고용비중은 경제발전과정에 따른 소득증가라는 견지에서 볼 때 그 비중이 적절히 성장하지 못해 OECD국가 가운데서도 그 비중이 낮다. 공공부문이 사회공공서비스분야 시장형성 환경을 조성, 정비하고 민간부문 시장 확대로 연결할 경우 사회투자는 경제 전체에 대한 생산성 기여도 증진되고 양질의 일자리 창출에도 기여할 것이다.

둘째, 고용 없는 성장과 노동양극화를 고착화해온 경제체제와 관행들을 바로잡기 위한 개혁도 동시에 병행되어야 한다. 과거의 경제발전과 성장정책은 제한된 자원을 소수의 대기업에 집중시키고 수출을 통해 성장 동력을 얻는 대기업 중심, 수출중심의 정책이다. 그 결과 대기업과 중소기업, 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업 사이의 불균형이 발생하고, 최근 경제양극화로 이러한 불균형이 심화되고 있다. 특히 대기업의 불공정 하도급 거래, 하청협력

업체에 대한 단가인하 압력 등의 관행은 외주하청업체의 일자리 창출 능력과 임금지불능력을 약화시켜 근로자간 소득격차를 악화시켜 중소기업 등은 임금이 싼 비정규직 중심의 고용에 의존하여 노동시장마저 양극화 시키는 상황이 되었다. 따라서 이러한 양극화 해소와 구조적 불균형을 바로 잡기 위해 지식기반 중소기업, 부품·소재 중소기업 등을 육성하고 글로벌 경쟁력을 높여 중소기업과 대기업 격차를 완화시키는 중소기업 역량강화가 필요하며, 대기업과 중소기업 사이의 불공정 거래를 해소하는 등의 노력이 필요하다. 동시에 수출중심 대기업에서 내수중심의 중소기업으로 산업 정책방향을 확립해야 한다.

셋째, 실업에 대한 전 국민적 사회안전망 확충이 시급하다. 먼저 고용보험의 사각지대를 해소해야 한다. 현행 고용보험제도는 1인 이상 사업장과 일용직노동자에게까지 적용되고 있으나 사각지대 규모는 고용보험 적용대상이나 미가입자, 15시간미만 근로자·특수형태근로자·가사근로자 등과 같은 고용보험 비적용자, 영세자영업자, 신규실업자, 실업자 중 구직급여를 받지 못하는 사람까지 포함해 약 800만 명이 넘을 것으로 추정된다. 또한 고용보험 미가입, 이직사유 미충족, 피보험기간 미충족 등으로 실제 일자리를 잃은 사람이 실업급여를 받는 비율은 40%에 불과하며, 짧은 수급기간(평균 4개월에 못 미침), 낮은 소득 대체율 등으로 현재 실업급여는 실업자의 생계보조수단으로써 제 기능을 하지 못하고 있다. 먼저 ▷고용보험 가입자에 대한 실질적인 고용안전망을 제공하여 급여기간 현행 3~8개월의 연장, 대기기간 설정 및 활성화 조치를 전제로 자발적 이직자 실업급여 적용 등으로 실업급여 제도를 개선하고 ▷조건부, 한시적 실업부조 제도 도입을 통해 영세자영업자, 신규실업자 등 폐업 또는 실직으로 소득이 상실된 사람들에게 대해 취업 후 고용보험 가입 의무화를 전제로 한 실업수당 지급 등의 고용보험 사각지대에 대한 고용안전망 대책을 마련하며 ▷고용보험 미가입자의 중소기업·영세사업장의 사용자와 근로자에 대한 사회보험료 면제나 감면 등과 같이 고용보험 적용 대상이나 가입되어 있지 않은 계층에 대한 실업안전망 제공 등의 대책마련이 요구된다. 둘째, 훈련연장 급여의 활성화가 필요하다. 훈련연장 급여는 실업급여를 받는 중에 담당자의 훈련지시로 재취업을 위하여 직업훈련을 받게 된 경우 지급하는 급여이다. 이 제도는 취업가능성이 낮아 체계적인 직업능력개발이 필요하고, 수급이 종료되면 빈곤층으로 유입될 가능성이 높은 취약계층을 대상으로 한다. 훈련연장 급여는 취약계층의 생계안정과 고용가능성 제고를 위한 중요한 안전망이 될 수 있다. 그간 지원 실적이 매우 미비하기 때문에 자격요건을 점진적으로 완화하는 방향으로 제도적 보완이 필요하다. 즉, 40세 미만자에 대한 훈련참여 직종을 폐지하고 수급요건을 관대하게 하여 훈련연장급여의 참여율을 제고하여야 한다. 마치

막으로 취업촉진급여의 신설, 확대를 통해 저소득 취업애로계층에 대한 지원을 강화해야 한다. 급여지급과 취업촉진이 결합한 새로운 설계를 통해 저소득 취업애로계층의 노동시장에의 진입을 촉진할 필요가 있다. 취업촉진급여제도는 현금급여와 고용지원서비스가 결합되어 제공되는 제도이다. 현금급여를 통해 노동시장으로부터 느슨하게 연결되어 있는 근로자들을 고용지원서비스 네트워크 안으로 포함시키고, 서비스 네트워크 안으로 들어온 사람들에게는 종합적인 고용지원서비스를 제공하는 형식을 취한다. 따라서 이 제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 고용지원서비스의 효과성 제고가 필수적이다. 현재 정부에서도 근로빈곤층을 대상으로 취업촉진급여와 거의 동일한 내용의 '훈련·취업지원 패키지 지원' 사업을 실시하려 하고 있다. 정부의 시범실시 결과를 면밀히 검토하여 미진한 점을 보완하여 향후 본격적인 확대실시를 위한 입법추진이 있어야 한다.

넷째, 노사자율로 노동시간 단축, 직업훈련 등에 의한 일자리 나누기를 실행할 경우 이에 대한 적극적 지원책이 필요하다. 현행 고용보험법에도 고용유지지원제도가 존재하여 사업주가 고용조정이 불가피한 상황에 처한 사업주가 사전에 휴업, 휴직, 교육 등의 내용을 담은 고용유지조치계획서를 고용지원센터에 제출할 경우, 180일(90일 연장 가능) 한도 내에서 정부가 임금의 2/3(중소기업)~1/2(대기업)을 지원할 수 있다. 그러나 독일 등 선진외국과 달리 노사 간 협약을 요구하지 않기 때문에 기업들이 지원금도 받고 이후 인력감축도 가능하기 때문에 문제점을 드러내고 있다. 따라서 정부는 고용유지지원제도를 대폭 확대하고, 독일 등의 경우처럼 노사 간 단체 협약을 통해서(최소한 근로자 대표와 합의) 시행하여야 이후 일자리 파괴로 이어지지 않을 수 있다.

다섯째, 노동시장의 이중구조 해소를 위한 노력이 있어야 한다. 이를 위해서 특히 대기업 중심으로 내부노동시장의 유연화 및 직무중심 노동시장의 구축이 필요하다. 노동시장계정제도(working time account) 등 노동시간의 유연화를 추진하고 재택근무, 교대제 전환 등 근로형태의 다양화를 추진해야하며, 자발적 단시간근로자의 활성화로 여성, 고령자의 고용을 촉진해야 한다. 또한 직무급 확대와 같이 임금직무시스템 혁신을 통한 임금과 생산성의 괴리를 해소하고 연공에 기초한 임금·직무를 개편해야 한다. 산업 단위의 직무·숙련 가치 및 경력개발 개발과 표준 직무체계 등 직업연구도 강화해야 한다.

여섯째, 미래형 인적자원개발시스템의 구축이 필요하다. >취약계층별 특성에 맞는 인적자원개발 프로그램 개발, 대기업-정규직에 집중되어 있는 직업능력개발사업의 역진성을 해소하는 등 인적자원 개발 기획의 형평성 강화 >경쟁력 있는 민간기관의 신규 인적자원개발

시장진입이 용이하게 하고 경쟁력 없는 훈련 기관은 자유롭게 퇴출시키는 시스템 정비를 통한 진입·퇴출 장벽의 완화, 개인의 프로그램 선택권을 강화하여 시장에서의 직업훈련 수요·공급의 균형을 개선하는 인적자원 개발 시장기능의 활성화 >기업을 일과 학습을 유기적으로 연계하는 학습조직으로 구현하기 위하여 직업능력개발 지원제도를 혁신하여 중소기업은 훈련비 지원의 우대와 환경개선에 주력하며, 대기업·공기업은 체계적 인적자원개발체계 구축의 지원에 역점을 두어 인적자원 개발 우수기업 인증제를 도입하는 등 기업 자율적 인적자원개발을 유인 강화 >직업훈련정보통합시스템 강화와 성과연계적 훈련평가시스템 구축 등의 인프라 혁신을 통한 직업 훈련 효율성·효과성 제고 >'직업능력개인구좌제도(Life-long Learning Individual Account system)'를 도입하여 생애에 걸쳐 받은 모든 교육훈련을 데이터베이스화하고 이를 체계적으로 관리하는 등의 제도혁신이 필요하다.

일곱째, 고용 거버넌스와 통합형 전달체계의 마련이 시급하다. 이를 위해서 >고용정책 개발, 집행의 주체가 여러 정부부처에 흩어져 있고, 이를 통합적으로 기획·조정하는 기능이 취약하기 때문에 고용정책의 기획·조정, 평가 기능을 강화하고 >중앙과 지역단위에서 고용 및 인적자원개발 관련 모든 사업을 통합적으로 심의·조정하는 통합형 거버넌스를 구축하며 >수요자 중심의 원-스톱 고용지원 서비스 전달체계를 구축해야 한다.

여덟째, 정부의 정책·제도 사업을 고용의 관점에서 분석·평가하고, 고용효과를 큰 사업들을 우선적으로 추진할 수 있도록 '고용영향평가제도'의 도입이 필요하다. 일자리 숫자뿐만 아니라 창출된 일자리의 질도 함께 고려하여 '좋은 일자리'의 창출을 유도해야 하며, 민간에 대한 정부의 지원여부(정책금융 포함)에도 정부지원에 따른 일자리 효과를 분석하여, 고용효과가 높은 곳에 정부지원이 우선되도록 해야 한다. 이를 위해 정부 정책·사업의 고용효과를 평가하는 '고용영향평가위원회(Needle Eye Committee)'의 설치를 고려해야 한다.

제4절 사회 취약계층에 대한 고용촉진과 보호

경제위기 시에는 항상 저소득계층 등 사회 취약계층이 가장 먼저 어려움을 겪고, 경기회복의 혜택을 가장 늦게 받는다. 특히 비정규직을 포함하여 여성, 청년, 저학력계층, 고령자, 영세자영업자 등 사회취약 계층은 고용보험의 직업능력개발이 대기업 정규직 중심의 지원에

치중되어 있어 능력개발 기회 등 평생학습에 참여할 기회가 제한되어 있고, 기존재하는 취약 계층에 대한 평생교육도 취업률 등 훈련 효과성 측면에서 미흡한 실정이다. 따라서 사회취약 계층에까지 고용지원서비스가 효과적으로 전달될 수 있도록 적극적인 노동시장정책의 강화가 요구된다.

1) 청년층 대책

① 현황과 문제

청년층의 취업난이 지속적으로 심화되고 있다. 2009년 2월 청년층(15세~29세)의 취업자 수는 3,915천명으로 1년 전보다 19만6천명(5%)이나 감소하는 등 청년실업률은 전체실업률(3.95)의 2배 이상 높은 수치(8.7%, 37만명)를 기록하고 있다. 그러나 '취업준비생(56만명)'과 '별다른 일없이 쉬고 있다(36만명)'는 청년까지 실업자로 간주하면 실업률은 20%(120만명에 육박) 가까이로 매우 심각한 상황이다. 청년층 중에서도 15~19세의 실업률이 11.6%로 가장 높게 나타나므로 청소년, 고졸 이하 저학력자 등 취업이 특히 어려운 청년층에 대한 광범위한 지원프로그램이 절실히 요구된다.

정부의 청년실업대책은 대졸 미취업자를 대상으로 일자리 지원대책(인턴제)과 청년취업 애로층을 대상으로 한 직업훈련 지원대책인 New Start 프로그램이 핵심을 이루며 교육, 훈련 자원대책을 강화하고 있다. 그러나 청년층 일자리 대책은 아르바이트 수준에도 못 미치는 단기 일자리뿐이고, New Start 사업 또한 지원규모를 1만5천명으로 한정하고 있어 15~29세 실업자 수가 37만 명임을 고려할 때 지원대상과 규모가 매우 부족한 실정이다. 경기침체 상황에서 단기일자리 대책도 의미가 있으나 계약기간이 종료되면 다시 실업자가 될 수밖에 없어 근본대책이 될 수 없다.

② 정책대안

첫째, 정원의 3% 정도를 정규직 신규채용으로 의무화하는 청년고용할당제의 도입을 단계적, 발전적으로 시행할 필요가 있다. 특히 정부가 공공기관 청년고용할당 의무화를 통해 모범을 보여야 한다. 2004년에 3월에 제정된 청년고용촉진특별법에 따라 이미 공기업들은 정원의 3%를 청년미취업자로 채용해야 했지만 이 조항은 권고사항에 불과해 실효성을 담보하지 못했다. 따라서 청년미취업자 채용 대상기관을 확대하고 청년채용을 의무화함으로써 실

효성을 담보해야 한다. 또한 기업의 사회적 책임 차원에서 발전적으로 300인 이상 대기업 사업장에 대해서는 최소한 청년고용의무를 전향적으로 부과할 필요가 있다.

둘째, 청년실업부조 설치 등을 통해 직업경험이 없는 청년층에게 최소한의 사회안전망을 제공해야 한다. 현재는 취업지원서비스 참여 30만원, 직업훈련 30만원, 직장체험 50만원(월급에 해당하며 국고지원) 등의 수준에 머물러 있으나 이마저도 프로그램 참여 후 취업보장이 되지 못하는 상황으로 청년층의 자발적 참여율이 저조하다. 따라서 청년실업부조 제공 등 적극적 지원으로 직업훈련프로그램과 연계하여 실업수당을 지급함으로써 청년층의 적극적 구직노력을 유도하는 것이 필요하다.

셋째, 정부가 취업애로 청년층에게 지원하고 있는 취업지원, 훈련 프로그램인 New Start의 훈련지원비를 현실화하고 기간과 규모를 확대해야 한다.

넷째, 재론의 여지없이 비정규직의 확산은 청년실업의 확대이고, 비정규직의 문제 해결은 청년실업의 해결과정이다.

2) 중·고령자 대책

① 현황과 문제

우리나라는 2000년 '65세 이상 인구비(%)'가 7.2%에 달함에 따라 고령화 사회로 진입하였다. 고령화 추세는 급속하게 진전되어 2018년에는 고령사회(14.3%)가 되고, 2026년에는 초고령 사회(20.8%)로 진입할 것으로 예측되고 있다. 중·고령자의 비중 증가에 따라 취업자의 평균 연령은 계속 상승하여 2006년 8월 현재 취업자의 평균연령은 43.4세에 달하고 있는데 이러한 현상은 향후에도 지속될 것으로 보인다. 그러나 이러한 고령화 속도에 비해 기업의 정년은 줄어들고, 고용시장은 더욱 악화될 가능성이 커 생계지원 및 보건, 의료, 복지서비스를 감당하기에는 정부의 재정적 부담이 지나치게 클 위험성 등 어려움이 발생할 것으로 보인다. 따라서 적극적인 고용정책으로 이러한 문제의 최소화가 필요하다.

② 정책대안

첫째, 정년의 단계적 연장이 필요하다. 대부분의 기업에서 정년이 55~58세로 국민연금 수급까지 수년 동안 소득이 없거나 격감할 위험성이 있다. 임금 및 직무제도의 혁신과 더불어 국민연금의 수급시기까지는 계속 취업할 수 있도록 단계적인 정년연장이 필요하다. 공기업

및 300인 이상 대기업에 대해 우선적으로 정년연장을 권고할 필요가 있다. 정년연장을 실시한 기업에 대해서는 50세 이상 중·고령자에 대한 직업훈련 지원을 확대하고, 일정기간 동안 고용보험료를 감면하는 정책이 필요하다. 근로자들도 일정한 시기에 자신의 정년을 선택할 수 있도록 하고, 선택한 정년에 따라 임금수준을 차등적으로 조정하는 정책이 필요하다. 특히 근로자 입장에서의 고용안정과 기업입장에서의 인건비 부담 해소방안을 동시에 모색해야 하는데 이를 위해서 연공서열형 임금체계의 개선, 퇴직 후 재고용 지원, 작업조직의 개편 등이 필요하다.

둘째, 공공부문의 신규인력채용에서 연령제한을 철폐하고, 이를 일반기업까지 확대하여 근로자의 연령차별을 개선해야 한다.

셋째, 중·고령자의 퇴직 후 재취업의 기회를 쉽게 갖도록 하려면 고령인력의 양성을 위한 인적자원개발 체계를 갖추어야 한다. 기업은 퇴직 전 직업전환 훈련과 재훈련을 하도록 하고, 정부는 고령자를 위한 직업훈련(공공, 민간)기관의 체계를 갖추어야 한다.

넷째, 고령자 적합 직종의 개발 및 고령자 직업프로그램의 개발이 필요하다. 고령자가 일할 수 있는 직군을 개발하고, 취업지원을 위한 고용지원서비스와 일터의 작업환경에 무리 없이 적용할 수 있도록 직업프로그램 개발, 보급이 요구된다.

다섯째, '고령자취업정보센터'를 설립하여 취업촉진뿐 아니라 중·고령자의 소규모 창업을 지원해야 한다.

3) 영세 자영업자 대책

① 현황과 문제

우리나라 노동시장에서 자영업주의 비중은 외국에 비해 매우 높아 2006년 기준으로 자영업주의 수는 613만5천명으로 취업자의 26.5%를 차지하였다. 통계청 발표에 따르면 2009년 5월 자영업주 수는 579만1천 명으로 지난해 같은 기간에 비해 30만 1천명(4.9%) 줄어든 것으로 집계됐다. 6년 만에 가장 큰 폭으로 감소했다. 경제위기와 불황에 따른 내수경기 침체의 골이 깊어지는 지표로서 자영업주들이 경제위기에 따라 실업자로 내몰리는 상황을 그대로 보여준다. 임금근로자로 취업하기 어렵기 때문에 할 수 없이 자영업에 시작한 많은 자영업주들이 경제 불황으로 경영난에 의해 실업상태로 내몰리고 있다.

② 정책대안

첫째, 준비 안 된 무조건적인 자영업 진입을 예방할 필요가 있다. 임금근로자의 고용안정을 도모하고 구직자에 대한 진로상담기능 및 사회안전망 확충으로 '준비 안 된 자영업 진출'을 예방할 필요가 있다. 자발적으로 자영업에 선택할 경우 '준비된 창업'이 되도록 고용안정센터를 중심으로 각종 컨설팅서비스와 직업훈련 기회 제공, 특히 사업계획서의 작성을 유도하고 이의 적합, 타당성에 대한 평가서비스를 제공해야 한다.

둘째, 정부의 서비스산업구조조정 과정에서 자영업주가 무리 없이 직업을 전환할 수 있도록 고용지원서비스 및 컨설팅 서비스를 지원할 필요가 있다. 아울러 교육, 훈련프로그램의 개발 및 제공이 필수적이다.

셋째, 영세자영업주가 실업급여 대상이 될 수 있도록 검토가 필요하다. 10인 미만의 사업체의 자영업주는 임금근로자와 동일시하여 정책을 집행하는 것이 바람직하다.

넷째, 영세자영업주의 정책기능을 일원화 할 필요가 있다. 자영업 대책의 핵심은 '어떻게 수백만에 이르는 영세자영업자들에게 필요한 컨설팅서비스, 시장정보, 직업훈련 등의 서비스를 제공하는가'라는 전달시스템의 문제이다. 따라서 여러 부처에 분산되어 있고, 그 내용과 실적이 미흡한 관련 정부정책을 일원화, 체계화해야 한다.

4) 여성 대책

① 현황과 문제

근래 여성들의 활발한 사회참여에도 불구하고 여성들은 노동시장에서 철저하게 소외계층이다. 2007년 8월 기준, 한국노동사회연구소 자료에 따르면 여성은 정규직이 224만 명(33.75), 비정규직이 441만 명(66.3%)으로 비정규직이 2배 많다. 남성은 정규직이 503만 명(54.5%), 비정규직이 421만 명(45.55)으로 정규직이 많다. 남성은 2명 중 1명, 여성은 3명 중 2명꼴로 비정규직인 것이다. 이는 사실상 노동시장에서 비정규직에 대한 부당한 차별문제는 여성의 문제임이 그대로 드러나는 것이다. 이외에도 여성들은 승진, 보직, 교육훈련 등에서 여전히 차별받고 있음은 주지의 사실이다.

② 정책대안

첫째, 법과 제도를 통한 비정규직에 대한 불합리한 차별을 시정하는 것은 여성의 문제 해

결 과정이라는 사회적 인식의 통합이 필요하다.

둘째, 여성이 채용을 포함하여 부당한 차별을 받지 않도록 기업 내 문화를 적극적으로 개선하고 적극적 조치를 강화하여 여성에 대한 '유리천정(Glass Ceiling) 깨뜨리기'에 나서야 한다. 이를 위해 기업의 고용평등 수준을 나타내는 고용평등지표에 여성의 보직, 교육훈련 등의 요소를 포함시키는 것이 필요하다.

셋째, 취업여성을 우선하는 보육지원 시스템의 재구조화가 필요하다. 취업한 여성이 보육 서비스를 원하는 경우 누구나 정부의 지원을 받을 수 있도록 보육지원서비스를 확대해야 한다. 이를 위해서 직장 및 지역 보육시설을 확대하고, 특히 직장보육시설의 설치의무를 소규모 사업장까지 확대하여 일정지역 내에 위치한 소규모 사업장들이 하나의 직장보육시설을 갖추어 시설이나 교육내용을 상호 공유할 수 있도록 유도해야 한다.

넷째, 모성보호비용의 사회적 부담제도를 도입해야 한다. 즉, 출산, 육아, 간호 등의 사유로 휴직에 따른 기업의 부담을 사회적 부담으로 전환하여 여성 퇴직을 최소화하고 여성재고용을 활성화 시켜야 한다.

다섯째, 여성근로자를 위한 다양한 형태의 근로형태 개발이 필요하다. 가령 재택근무제, 시차근무제, 신축적 근무시간제, 시간제 근무제, 업무분담제 등에 대한 사업장에 적용여부지도, 지원할 수 있도록 정부차원의 준비가 필요하다.

여섯째, 여성의 인력양성은 단순히 취업을 위한 직업훈련(양성, 향상훈련)에서 탈피하여 기술, 기능을 겸비한 경력개발 중심의 직업훈련 프로그램 개발이 필요하다. 가령 미취업 여성을 위한 양성훈련체계에서 탈피하여 재취업이나 기혼여성들을 위한 직업교육실시가 필요하다.

5) 이주노동자 대책

① 현황과 문제

지난 1992년 실행된 산업연수생제도의 문제점을 보완하기 위해 정부는 외국인노동자의 잦은 사업장이탈을 막고 노동권을 보호한다는 취지로 지난 2004년 고용허가제를 도입했다. 고용허가제는 우리 정부와 양해각서를 체결한 송출국 정부가 우리 정부에 송출인력 명단을 내면, 인력도입을 원하는 기업이 한국산업인력공단을 통해 외국인 노동자와 근로계약을 체결하는 제도이다.

이주노동자에 대한 고용허가제가 시행된 지 5년이 되었지만 노동여건과 생활실태는 여전히 열악한 형편이다. 물론 고용허가제 실시 후 이전 산업연수생 시절보다는 외국인노동자의 여건이 개선됐다는 평가지만, 사업장 이탈, 임금체불, 인권침해, 열악한 근로조건 등은 여전히 많은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 고용허가제가 지나치게 사업주 중심에 따라 구조화된 제도라는 데서 이러한 문제가 발생하고 있는 것이다.

2009년 8월, 외국인이주·노동협의회가 조사한 자료에 따르면 외국인노동자들은 한국에 입국하기 위해 평균 2,635달러의 비용을 지불했다고 답했으며, 특히 베트남 출신은 무려 6,105달러, 중국은 4,699 달러에 달했다. 본국에서 맺은 근로계약에 비해 61%가 다른 조건에서 일하고 있다고 답했다. 이주노동자들의 하루 평균 노동시간은 10시간58분 이었고, 10시간 이상 장시간 일하는 비율은 총 80.9%였다. 이는 여전히 송출비리가 심각하며, 노동권을 보장받지 못하고 강도 높은 노동시간에 이국인노동자들이 시달리고 있음을 나타낸다.

현재 지적되고 있는 고용허가제의 문제점을 정리하면 첫째, 외국인노동자가 부담하는 비공식 입국비용이 여전히 높아 송출비리가 존재한다는 것이다. 둘째, 사업장 변경의 횟수를 4회로 제한할 뿐 아니라 외국인노동자는 사업주의 부당한 횡포(임금체불, 근로조건 저하 등)를 감내해야 하며 셋째, 외국인노동자의 구직기간은 2개월뿐이어서 이를 위반 시에는 출국해야 하는 구직기간 제한의 문제가 있다. 마지막으로 부실한 정보에 따라 우리의 문화와 사회에 대한 이해가 현저히 부족해 외국인 노동자가 적응에 어려움을 겪고 있는 점이 이전과 많이 다르지 않다는 점이다.

외국인력 정책에 대해 근본적인 해결을 위한 전환이 절실히 요구된다. 이제는 세계 수준에 부합하는 외국인 인력정책으로 '인권후진국'의 오명에서 벗어나야 한다.

② 정책대안

첫째, 송출비리 국가에 대해서는 시정권고 등 우리 정부의 노력이 필요하다. 송출비리가 그 나라의 문제이지 우리 정부가 주장할 수 있는 부분이 적다고 회피하는 것은 잘못된 것이다. 이 문제는 양해각서를 체결한 국가와 우리 정부의 몫이다. 우리 정부가 정밀하고 광범위한 조사를 실시해 비리발생 국가에 대해서는 인력도입 국가쿼터 축소 등 강력한 제재를 가해야 한다.

둘째, 현행 고용허가제의 독소조항으로 지적되는 직업이동의 제한 문제는 합리적 방향으로 개선해야 한다. 근로계약기간의 연장에 따른 강제근로의 위협에 대한 보완책으로 1년을

초과하는 경우 노동자에게 계약해지권을 부여하고, 현행법상 외국인노동자의 사업장 변경에 대한 엄격한 제한으로 발생하는 차별과 인권침해를 방지하기 위해서는 사업장 변경 신청사유를 합리적으로 확대하고, 또한 변경신청사유가 존재하는 이상 변경 횟수를 제한할 이유가 없으므로 그 제한 규정을 삭제하고, 사업장 변경허가 기간을 2개월에서 3개월 정도로 연장해야 한다.

셋째, 외국인노동자와 사업주간의 다양한 대화의 틀을 마련하고, 공단과 외국인근로지원센터 등을 활성화하여 근로상담, 통역지원서비스 등도 강화해 나가야 한다. 이를 통해 외국인노동자와 사업주간의 원활한 의사소통 시스템의 문제, 불법채류자 양산 구조를 사전적으로 없애도록 해야 한다.

제5절 노사관계 제도의 합리적 개선

우리나라 노사관계에서 현재 가장 뜨거운 감자로 남아 있는 것은 '사업 또는 사업장에서 복수노조 허용' 문제와 '노조전임자 급여지급 금지' 문제일 것이다. 이 두 문제는 1997년 노동법 개정시 5년간 시행 유예되었던 것이 2002년 다시 5년간 유예되었으며(2차 유예), 2006년 말 노사정 합의로 3년간 다시 유예(3차 유예)되어, 현재로는 2010년 1월부터 시행되기로 되어 있는 상태이다. 지난 역대 정부들이 이 문제를 해결하지 못하고 다음 정부로 공을 계속 넘긴 셈인데 이는 결국 사업장 노사관계의 불확실성을 해소하지 못하여 현장 노사관계를 더욱 복잡하게 하는 결과를 낳았다. 이제 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다.

1) 복수노조 허용과 교섭창구 단일화

① 현황과 문제

현행 노동조합 및 노동관계조정법은 복수노조의 설립을 금지하고 있던 과거의 노동조합법의 규정을 삭제함으로써 복수노조의 설립을 허용하고 있다. 다만, 그 부칙에서 그 도입을 유예하고 있을 뿐이다. 부칙 제5조는 복수노조와 관련하여 >상급단위에서의 복수노조의 설립은 인정하나, 사업 또는 사업장 단위에서의 복수노조의 설립은 2009년12월까지 허용되지

아니하고 >노동부 장관이 2009년 12월까지 교섭창구 단일화를 위한 단체교섭의 방법·절차·기타 필요한 사항을 강구토록 함으로써 교섭창구 단일화를 전제로 한 사업 또는 사업장 단위에서의 복수노조의 도입을 예상하고 있다.

'사업 또는 사업장내 복수노조 허용'문제가 즉각 시행되지 못하고 계속 유예되고 있는 것은 이렇게 복수노조 허용과 '교섭창구 단일화 방안 마련'의 관련성 때문이다. 여기에 입법 당시부터 '사용자에 의한 노조 전임자 급여지급 금지'가 복수노조 도입 문제와 함께 연계되어 논의되어 왔다는 사정, 즉 사업장내 여러 노조가 조직되고 각 노조가 경쟁적으로 전임자를 요구할 경우 사용자가 이를 차별화하여 대응하기 곤란 할 것이고 이로 인한 경제적 부담이 커질 것이라는 현실적 우려도 사업장내 복수노조의 시행을 어렵게 하고 있다. 이들 문제에 대해 노동조합과 사용자의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있으며, 서로 다른 해결방식을 제시하고 있다.

② 정책대안

교섭창구 단일화의 취지는 복수노조의 도입으로 과도한 거래비용(transaction costs)의 발생을 방지하기 위한 것이다. 사업 또는 사업장 내 복수노조가 허용된 이후에 사용자가 사업장 내 모든 노동조합의 교섭을 하게 될 경우 지나친 교섭비용의 증가가 우려되기 때문에 복수노조를 허용하더라도 교섭창구는 단일화 할 필요가 있다. 교섭창구 단일화는 거의 모든 국가에서 시행하고 있는 제도이다. 방법과 강도에 있어 차이가 존재하지만 단일 사업 또는 사업장 내에서 근로자의 집단적 의사(collective voice)를 단일화 하려는 경향은 선진국의 법제에서 나타나는 보편적 경향이다.

그러나 구체적 제도 도입은 새로 도입하는 것이 되기 때문에 정합성을 고려하여 꼼꼼한 설계가 필요하다.

먼저 교섭단체의 단일화에 대상은 '조직대상 중복 노조 간 교섭 창구 단일화'가 아니라, '교섭단위 내 교섭창구 단일화'의 문제로 파악하면 될 것이다. 즉, 조직대상의 중복여부에 관계없이 초기업별 노조를 포함하여 하나의 사업 또는 사업장에 하나의 교섭창구가 존재하도록 하는 것이 교섭비용을 줄이고 교섭단위를 둘러싼 노동조합 간 분쟁을 최소화 할 수 있는 방식이다. 다만, 기존의 교섭관행, 조직대상의 차이, 당사자의 요구 등을 감안하여 예외적으로 적절한 교섭단위를 결정하는 사유와 절차를 마련하는 것은 필요하다. 이러한 예외적인 교섭단위 설정은 노동위원회가 담당하면 될 것이다.

둘째, 교섭창구 단일화 방식은 다음 세 가지를 논의할 수 있을 것이다. 첫째, 미국식으로 복수노조를 전면적으로 허용하면서 단체협약창구만을 선거를 통하여 단일화 하는 방안, 둘째, 프랑스와 같이 조합원의 수에 비례하여 소수조합에도 최소한의 인원수를 배정하여 구성된 교섭위원회가 단체교섭을 행하도록 하는 비례적 교섭대표제의 방안(이 방안은 현재 우리나라 교원노조법에서 실시중이다), 셋째, 노조자율로 창구단일화를 마련하도록 하는 방안 등이 있다. 정부는 복수노조 시행일 이전에 노사정간의 충분한 의견조율을 거쳐서 단일화방안을 마련하여 복수노조의 시행에 따른 산업현장의 혼란을 최소화하는 방법을 모색해야 할 것이다.

2) 노조전임자의 급여지급 문제

① 현황과 문제

2006년 말 현재 기준으로 5,889개 노조 중 조합원 1,000인 이상 노조 수는 전체 노조의 3.5%(208개소)에 지나지 않은 반면, 300인 미만 노조 수는 전체 노조의 88.6%(5,215개소), 100인 미만의 노조 수는 66.8%(3,930개소)에 이르고 있다. 이러한 노조규모의 양극화를 고려할 때 노조전임자의 임금지급금지는 노사관계의 역관계뿐 아니라 노동운동 진영의 존립에도 상당한 영향을 미칠만한 사안으로서 그 중요성이 있다.

노동조합법 및 노동조합관계법에 따르면 노동조합 전임자를 두는 것은 허용되나, 사용자에 의한 전임자 급여지급은 금지된다. 사용자의 전임자에 대한 급여지급은 부당노동행위가 된다. 이렇게 노조전임자 급여문제에 대한 현행법의 입법취지와 방향은 명확하다. 노조의 자주성 확립이라는 관점이나 외국의 입법례를 보더라도 사용자에 의한 급여지급 없이 노조전임자의 급여를 자체적으로 해결하는 것이 타당하다는 것은 분명하다. 다만, 현실적으로 고려해야 할 사항은 노조전임자의 급여지급 금지의 파급효과이다. 노조전임자의 급여지급은 바람직하지 못하지만 오랜 기간 우리 노사관계의 관행으로 유지되어 왔다. 현재 우리나라 노동조합의 재정구조는 일부 대기업 노조를 제외하고는 재정적 기반이 매우 취약하다는 평가가 지배적이다. 이런 사실을 감안할 때 노조전임자 급여지급 금지가 시행될 경우 노동조합 조직과 활동이 위축될 것은 분명하다. 이러한 현실적 여건과 결과를 과연 얼마나 감안해야 하는가가 노조전임자 급여지급에 관한 정책방향의 핵심이 된다.

② 정책대안

노조전임자 급여지급 문제에 대한 정책의 수립에는 다음과 같은 몇 가지 원칙이 고려되어야 한다. 첫째, 교원노조나 공무원 노조법에 의해 노조전임자에 대한 법적규율과의 정합성이 다. 현재 교원노조나 공무원 노조의 전임자에 대해서는 급여지급이 금지되어 있다. 일반 노동조합이 이들 노동조합보다 특별한 법적 보호를 받아야 할 이유가 없다. 둘째, 대규모 노조의 경우에는 조합재정상 전임자의 급여를 조합비로 충분히 충당할 수 있다. 따라서 대규모 노동조합의 전임자에 대한 급여는 노동조합이 부담하도록 하는 것이 당연하다. 셋째, 재정구조가 취약한 소규모 기업의 노동조합의 활동은 전임자 급여지급 금지가 시행되면 위축될 수 있다. 따라서 전임자 급여지급 금지로 근로자대표 내지 노사 간 대화기구에 문제가 발생하는 것을 방지하기 위한 법 정책적 배려가 필요하다.

앞에서 제시한 원칙들을 고려하되 가장 효과적 방안은 다음 두가지 방안이 있을 수 있다. 먼저 노조전임자 급여지급 금지의 적용을 2010년부터 전면적용하기 보다는 노사자율에 맞춰 사업장 상황에 따라 노사 스스로 결정하여 시행하는 것이다. 둘째로 시간을 충분히 갖고 '노동조합 규모에 따라 순차적으로 확대'하는 방안일 것이다. 노동조합의 재정현실을 감안하여 즉각적인 법적용이 가능한 일정규모 이상 대규모 노동조합 전임자 급여지급 금지를 예정대로 시행하고, 나머지 노동조합에 대해서는 조합규모에 따라 순차적으로 실시하는 방안이다. 재정적으로 취약한 소규모 노동조합의 경우에는 일정기간 유예를 주어 자구책을 마련할 수 있는 적응기간을 부여하는 것이 합리적인 방안이라고 판단된다.

그러나 어느 방안도 노사정 모두 충분한 대화와 토론을 통해 합의하여 결정해야 함은 당연한 대전제이다.

제11장

교육

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 국가 교육과정의 개선

제2절 고입 및 대입 선발체제의 개선

제3절 교원의 역할 및 관련 제도 개선

제4절 교육재정 및 교육자치의 개선

제5절 교육의 기회균등 실현

제6절 빈곤아동을 위한 교육지원 시스템 구축

제7절 유아교육의 기반 강화와 내실화

제8절 특수교육의 활성화 및 내실화

제9절 평생교육기관으로의 학교의 기능전환

| 집필진 |

김재춘(영남대 교육학과 교수) 나병현(숙명여대 입학관리센터 교수)

이지혜(한림대 교육학과 교수) 홍성훈(여주 보육학과 교수)

1 | 발전 방향

인간은 태어나서 죽을 때까지 가정에서, 학교에서, 군대에서, 직장에서 그리고 사회에서 교육을 받게 된다. 우리는 흔히 이러한 교육을 가정교육, 학교교육, 군대교육, 사원교육, 사회교육 등으로 구분하기도 한다. 교육은 인간의 삶의 모든 장소에서 삶의 모든 단계에서 이루어진다고 볼 수 있다. 인간의 삶의 다양한 시공간 속에서 이루어지는 교육의 특성 때문에 교육의 대표 개념을 학교 교육에서 평생 교육으로 대체하려는 경향조차 있다. 교육을 통하여 인간은 각자의 잠재적인 능력과 소질 등을 계발해 가게 된다. 교육을 받지 않으면 이러한 잠재적인 능력과 소질 등은 계발될 수 없다. 인간은 또한 교육을 통해 가르치고 배우는 기쁨을 누리게 된다. 요컨대, 교육은 인간이 인간으로 살아가는 데 필요한 주된 활동 중의 하나라고 볼 수 있다.

근대 사회에 들어와서 국가가 교육에 대한 주도권을 쥐고 학교 교육을 무상의무교육으로 제도화하면서 학교 교육은 신분과 직업의 세습제도를 대체하여 민주적인 기제로서 사회적 선발과 배치의 역할을 떠맡게 되었다. 그러나 학교 교육의 사회적 선발과 배치의 역할로 인하여 학교 교육은 점점 더 왜곡된 형태로 변질되기 시작하였다. 학교 교육을 통해서 개인의 능력과 소질을 계발하고, 교육의 결과로 계발된 능력과 소질에 적합하게 사회적 선발과 배치가 이루어져야 함에도 불구하고, 현실은 정반대의 방향으로 나아가고 있다. 사회적 선발과 배치를 위한 교육의 수단적 역할이 강조되면서 사회적 선발과 배치 문제가 학교 교육의 성격과 내용을 결정하고 있다. 우리 사회에서는 사회적 선발과 배치에 있어서 결정적인 역할을 수행하는 대학 교육을 위한 진학 및 선발 경쟁이 가장 먼저 두드러졌다. 대학 진학 및 선

발 경쟁이 점점 더 치열해짐에 따라 좋은 대학 진학에 유리한 좋은 고등학교를 진학하기 위한 경쟁이 치열해졌고, 최근에는 좋은 중학교 진학을 위한 경쟁조차 치열해지고 있는 실정이다. 이처럼 상급학교 진학을 위한 경쟁이 치열해지면서 학교 교육을 통해 학생 각자의 잠재적인 능력과 소질 등을 계발한다는 교육의 본래적 취지는 상실되고, 사회적 선발과 배치에서 유리한 고지를 차지하기 위하여 최고의 상급학교 진학에 목매다는 냉혹한 현실만이 우리 학교 교육을 휘감고 있다.

해방이후 우리는 이러한 잘못된 교육을 바로 잡기 위하여 수차례에 걸쳐 교육개혁을 단행하였다. 정권이 바뀔 때마다 교육개혁은 단골 메뉴로 등장하였고, 대통령 직속의 다양한 교육 관련 위원회가 설치되었다. 그러나 그러한 교육개혁 방안들은 한편으로 지나치게 낙관적인 태도로 현실과 유리된 장밋빛 전망만을 제시하거나 다른 한편으로는 정치적 이해관계 등에 얽혀 교육의 본질에 대한 깊이 있고 체계적인 분석과 통찰력을 결여한 채 정치적인 정책 방안으로 제시되기도 하였다. 이러한 교육 개혁 방안들은 우리 교육을 바로 잡는 데 기여하기보다는 오히려 교육을 망가뜨리는 데 공헌하기도 하였다. 그 결과 오늘날 우리의 교육은 그 어느 때 보다 '학교붕괴' 혹은 '교육붕괴'라는 말로 표현될 정도로 심각한 위기에 처하게 되었다.

우리 사회가 직면한 교육의 위기는 학교 교육을 통해서 학생 각자의 잠재적인 능력과 소질 등을 계발할 수 없다는 교육의 본질적 위기뿐만 아니라 민주적 위기에도 직면해 있다는 점에서 이중적인 성격을 지닌다. 해방 이후 사회경제적 계층 이동의 활성화에 상당한 기여를 해왔던 학교 교육이 빈익빈 부익부로 표현되는 사회경제적 계층의 재생산 역할을 충실히 수행하는 도구로 전락해가고 있다는 점에서 민주화의 위기에 처해 있다. 외국어고나 국제고로 상징되는 일류 고등학교나 SKY로 상징되는 일류 대학교에는 상류층 출신의 학생들의 비율이 급격하게 늘어나고 있는 반면에 중하류층 출신의 학생들의 비율은 급격히 줄어들고 있는 실정이다. 학교 교육을 통한 사회경제적 계층이동은 점점 어려워지고 있으며, 부의 대물림이 학교 교육을 통한 지식의 대물림을 통하여 자연스럽게 이루어지면서 학교 교육이 사회경제적 계층의 재생산 역할을 충실히 수행하고 있다.

우리 사회에서 학교 교육은 교육의 본질적 위기를 극복하기 위해서 뿐만 아니라 민주화의 위기를 극복하기 위해서도 달라지고, 근본적으로 변화되어야만 한다. 특히 경실련의 정체성과 사명에 비추어 볼 때, 교육 격차가 낳는 민주화의 위기는 경제정의의 실현의 차원에서도 반드시 극복되어야만 하는 문제이다. 이러한 시대적 상황에서 경실련이 주장하는 교육개혁

의 기본 방향은 다음과 같이 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 교육의 본질적 위기를 극복할 수 있는 방향으로 우리 학교 교육이 개선되어 학교 교육을 통해 학생 각자의 잠재적인 능력과 소질 등을 계발하고 자아를 실현할 수 있어야 한다. 둘째, 교육의 민주적 위기를 극복할 수 있는 방향으로 우리 학교 교육이 개선되어 다양한 사회경제적 계층과 배경의 학생들이 함께 어우러져 공부하고, 부모의 사회경제적 배경과 무관하게 학생 각자의 능력과 소질, 노력 등을 통해 사회경제적 계층 이동이 가능한, 즉 개천에서 용 나는 것이 가능한 사회가 되어야 한다.

교육의 본질적 위기를 극복하는 문제에 대해서는 교육전문가나 정부기관이 많은 관심을 가지고 있는 반면에 교육의 민주적 위기를 극복하는 문제에 대해서는 교육전문가나 정부기관의 관심이 상대적으로 많지 않은 편이다. 경제정의의 실현에 특별한 관심을 갖고 있는 경실련의 정체성이나 사명에 비춰볼 때, 교육의 본질적 위기보다는 민주적 위기가 훨씬 더 큰 문제로 다가온다. 따라서 경실련은 교육의 본질적 위기를 극복하기 위한 정책 방안에도 일정 수준의 관심을 갖지만, 교육의 민주적 위기를 극복하기 위한 정책 방안에 더 많은 관심을 갖는다.

이런 연유로 이하에서 제시할 정책 방안들은 교육의 본질적 위기와 민주적 위기를 극복할 수 있는 방안들을 모두 포괄하여 제시하되, 특히 교육의 민주적 위기를 극복할 수 있는 정책 방안에 더 많은 관심을 갖는다. 1990년대 이래로 우리 사회에 스며들기 시작한 신자유주의의 가치와 정책 방안, 그리고 그로 인해 야기된 경제적 빈부 격차 문제와 교육을 통한 사회계층의 고착화 또는 재생산 문제를 고려할 때 경실련의 교육정책의 어젠다는 교육 격차가 낳는 민주적 위기의 극복에 더 많은 관심을 가질 필요가 있어 보인다.

2 | 주요 정책과제

제1절 국가 교육과정의 개선

1) 현황과 문제

해방 이후 우리나라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 삶의 많은 부분에서 중앙집권적인 체제를 유지해 왔다. 학교 교육 또한 마찬가지였다. 중앙 정부가 교육과정, 교과서, 수업 및 평가에 대한 정책을 수립하면 지역에서는 중앙 정부의 정책을 집행하는 역할을 수행하였다. 중앙 정부는 교육과정, 교과서, 수업 및 평가에 대한 정책의 매우 세세한 내용까지 수립하여 지방 정부에 전달하였으며, 그 결과 지방 정부는 중앙 정부의 정책을 단지 집행함으로써 지역, 학교 설립유형, 학교 급의 차이에도 불구하고 교육의 획일성을 벗어날 수 없었다. 그 결과 우리 학교 교육은 획일성이라는 너무나도 분명한 특징을 지닌다.

우리나라에서는 학교가 어디에 위치하든, 학생들의 수준이 어떠하든, 지역사회의 필요가 무엇이든 상관없이 같은 학년의 학생들은 동일한 교과목을 동일한 시간 동안 공부해야 한다. 해당 학년의 내용을 대부분 알고 있는 학생들도 그 내용을 전혀 이해할 수 없는 학생들도 동일 학년이라는 이유만으로 해당 학년의 내용만을 동일하게 배워야 한다. 더 나아가 한 학기에 10-15개에 이르는 교과목을 동시에 이수해야 한다. 동시에 10개가 넘는 과목을 공부하다 보니, 대부분의 교과목을 피상적으로 공부할 수밖에 없을 뿐만 아니라 토론, 체험, 실기, 실습보다는 교과서와 강의 내용을 암기하는 방식의 수업이 주로 이루어지고 있다.

2000년부터 적용에 들어간 제7차 교육과정에서는 학생들 간의 개인차 문제를 해결하고자 수학과 영어 교과에서 수준별 이동수업을 강조하였고, 고등학교 2, 3학년에서는 선택중심 교육과정 운영을 강조하였다. 그러나 이런 정책적 노력도 그렇게 큰 결실을 거두지 못한 것으로 판단된다. 각 학년마다 공부해야 하는 내용이 교과별로 국가 교육과정에 의해 획일적으로 규정되어 있는 상황에서 수준별 이동수업은 형식적이고 피상적으로 진행될 수밖에 없었다. 이동수업하는 학생들에게 수준별 수업을 실시하는 경우에도 학년별로 동일한 문항을 출제하여 평가해야 하는 상황에서 수준별 수업이 의미있게 이루어질 수 없었다. 더 나아가 학생을 수준별로 나누어 이동수업을 하느냐 하지 않느냐의 문제보다도 매 학년마다 40-50만명에 이르는 학생들에게 국가 교육과정을 통해 동일한 내용을 처방하는 것 자체가 더 심각한 문제로 보인다. 국가 차원에서 동일 학년의 모든 학생들이 공부해야 하는 내용을 획일적으로 규정하는 것 자체가 학생들 간에 존재하는 커다란 개인차를 무시한 결과로 볼 수 있으며, 이런 현실에서 교사는 학생의 학습여부와는 상관없이 정해진 진도에 맞춰 수업을 진행해 나갈 수밖에 없다.

더 심각한 문제는 40-50만명에 이르는 학생들에게 국가가 획일적인 교육내용을 정해 주다보니 어느 수준의 학생에게 기준을 맞추어 내용을 제시해야 하는가라는 문제가 발생한다. 모든 학생들이 필수로 이수해야 하는 교육내용은 하위 50%의 학생들의 수준에 맞추어 제시하되, 상위 50%의 학생들에게는 자신의 수준에 맞는 심화 내용을 학습할 수 있는 기회를 제공하는 선진국들(미국이나 싱가포르 등)과는 달리, 우리나라는 중상위 학생들의 수준에 맞추어 필수 학습 내용을 제시하고 있다. 그 결과 학교 교육에 관심이 적은 학생들이나 성취 정도가 낮은 학생들은 학교 교육을 통해서 필요한 도움을 제대로 받지 못하고 있는 실정이다. 우리 학교 교육에서 하위 수준의 학생들은 사실상 어떠한 교육적 도움도 받지 못한 채 방치되어 있는 실정이다.

학생들의 수준, 진로, 흥미와 관심 등을 존중하기 위하여 도입된 고 2, 3학년의 선택 교육과정 역시 성공적인 결과를 산출하고 있다고 보기는 어렵다. 선택 교육과정은 고 2, 3학년생들에게 자신의 능력, 관심, 진로 등에 맞는 과목을 자유로이 선택하여 들도록 허용하였지만 학생에게 제공하려던 선택권이 학교의 선택권으로 변질되었으며, 대입준비를 해야 하는 고 2, 3학년 학생들은 대입에서 중요한 역할을 하는 국어, 수학, 영어를 집중 선택하였다. 대입 준비에 몰입해야 하는 고 2, 3학년 학생들의 삶의 현실과 학생 자신의 적성, 관심과 흥미 등을 살려 교과목을 선택하여 이수할 수 있다는 교육과정의 이상이 괴리된 것이다. 다른 한편,

90%에 가까운 고교 졸업생이 대학에 진학하는 현실에서 지나치게 세분화된 교과목을 선택하도록 하는 것이 적절한가에 대한 문제 의식과 과다한 선택과목과 선택이수 학점으로 인하여 학생들의 학력이 떨어졌다는 주장까지 제기되는 실정이다. 요컨대, 학생들의 개인차에 부응하는 교육을 실시하여 학교 교육과정의 적합성을 제고하기 위하여 도입된 수준별 이동수업이나 선택 교육과정도 우리 학교 교육과정의 적합성을 높이지 못하고 있다.

2) 정책대안

우리 학교 교육을 내실화하기 위해서는 국가 교육과정을 다음과 같은 방향으로 개선할 필요가 있다.

첫째, 학생들이 학기당 이수해야 하는 교과목 수를 줄이는 방안을 검토할 필요가 있다. 학생들이 해당 교과목에 관심을 가지고 깊이 있게 공부하기 위해서는, 그리고 토론·체험·실기·실습 등을 통해 각 교과목의 성격에 충실하게 공부하기 위해서는 학생들이 동시에 공부하는 교과목의 수를 줄일 필요가 있다. 여기서 학생들의 학기당 이수하는 교과목 수를 줄이는 것이 반드시 필수 교과목 수를 줄이는 것을 의미하지는 않는다. 학생들이 필수로 공부하는 교과목의 수를 현재와 같이 10개로 유지하더라도 10개 필수 교과목을 학생들이 매 학기 공부하도록 하는 대신에 특정 학년, 특정 학기에 집중 이수할 수 있도록 함으로써 학생들이 학기당 이수하는 교과목 수를 줄여줄 필요가 있다.

둘째, 각 학년별로 모든 학생들이 필수로 공부해야 하는 교육 내용의 수준을 현재보다 낮추는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 모든 학생들이 각 학년별로 필수로 공부해야 하는 공통 교육과정은 중상위 학생들의 수준에 맞도록 제시되어 있다. 그 결과 하위 수준의 학생들은 학교 교육을 제대로 이해하거나 따라갈 수가 없다. 각 학년별로 모든 학생들이 필수로 이수해야 하는 교과목의 경우 하위 수준의 학생들도 학교 교육을 통해 의미있는 교육적 경험이 가능하도록 교육 내용을 하위 50% 학생들의 수준에 맞추어 제시할 필요가 있다.

셋째, 국가 교육과정에서 교육 내용을 획일적으로 제시하는 방식을 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다. 국가 교육과정에서는 모든 학생들이 공부해야 하는 최소한의 교육내용만을 제시하고, 학생들은 자신의 능력이나 관심, 진로 등에 따라 필요한 내용을 다양하게 공부할 수 있는 국가 교육과정 체제를 도입할 필요가 있다. 예컨대, 모든 학생들이 반드시 공부해야 하는 7학년(중학교 1학년) 수학은 현재보다 훨씬 쉽게 제시하되, 이를 이미 숙달한 학생들에

게는 좀더 심화된 수학을 공부할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 특히 학생들의 학력 차이가 커지는 중·고등학교에서는 각 학생들이 자신의 수준에 맞는 내용을 공부할 수 있는 방식으로 교육과정 운영 체제를 개선할 필요가 있다.

넷째, 고등학교의 경우에는 학생들이 자신의 능력, 수준, 관심, 진로에 맞는 교육을 의미있게 받을 수 있도록 학점제를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 학점제란 학생이 국가가 규정한 학점을 이수할 경우 졸업할 수 있도록 허용하는 탄력적인 체제로서, 학생과 학교의 교육과정 운영의 자율성을 대폭 확대해 줄 수 있는 제도이다. 학생들은 필요한 학기에 필요한 정도의 학점을 이수하되, 국가가 규정한 학점을 모두 이수할 경우 조기에 또는 현재보다 더 오랜 기간에 걸쳐 졸업할 수 있는 체제이다. 이러한 학점제를 도입할 경우 학생들은 자신이 희망하는 과목을 자신이 희망하는 학기에 이수할 수 있으며, 이수한 학점에 따라 졸업하는 시기도 달라질 수 있는 등 각 학생에게 적합한 교육을 실시할 수 있게 된다.

제2절 고입 및 대입 선발체제의 개선

1) 현황과 문제

우리나라에서는 초등학교와 중학교 교육이 무상의무교육이다. 초등학교를 졸업한 학생들은 이웃하는 중학교에 배정된다. 달리 말하면 초등학교 졸업생은 중학교에 무시험으로 진학한다. 고등학교는 무상의무교육기관이 아닐 뿐만 아니라 여러 종류의 학교가 존재하기 때문에 고등학교 진학에는 복잡한 선발 절차가 따른다. 우리나라 고등학교는 일반계와 전문계 두 종류로 나뉘며, 좀 더 세부적으로 들어가면 일반계 고등학교와 유사하지만 그 성격을 약간 달리하는 다양한 종류의 고등학교 예컨대, 외국어고, 과학고, 국제고, 자립형사립고 등이 존재한다. 이처럼 다양해 보이는 고등학교는 사실 종류의 다양성인 수평적 다양성보다는 위계적 서열 관계인 수직적 다양성을 형성하고 있다. 우리 사회에서는 외국어고, 과학고 등의 이른바 1류고, 1반계 고등학교라는 2류고, 전문계(구 실업계) 고등학교인 3류고의 위계체제가 점점 더 뚜렷해져 가고 있다.

고등학교가 다양화하는 명분에도 불구하고 학교 유형에 따라 1류, 2류, 3류 학교체제로 위

계가 굳어져 감에 따라 고교 진학과 선발 문제가 우리 사회의 심각한 교육적 그리고 사회적 문제로 부각되고 있다. 고등학교 진학 및 선발과 관련해서는 두 가지 문제가 두드러진다. 첫째, 외국어고, 과학고 등 특목고와 일반계고의 관계에서는 사회경제적 계층의 재생산이라는 문제가 발생한다. 일류대학에 진학하기 위한 디딤돌로 간주되는, 그래서 진학 경쟁이 점점 치열해지는 특목고에 진학하기 위해서는 학부모의 체계적인 학업관리와 사교육이라는 재정 지원이 요청된다. 그 결과 학생의 학업을 지속적으로 관리해주고 사교육을 위한 재정지원이 가능한 상류층 출신의 학생들이 주로 특목고에 진학할 수 있게 되고, 일반 학생들은 일반계고에 진학하게 된다. 즉 계층에 따라 특목고와 일반고로 나뉘어 진학하는 현상이 점점 뚜렷하게 나타나고 있다. 둘째, 일반계고와 전문계고의 관계에서는 진학 결정이 학생의 적성이나 진로보다는 학생의 중학교 성적에 기반하여 결정된다는 문제가 발생한다. 일반계고는 대학 진학을 준비하는 학교이고, 전문계고는 취업 훈련을 실시하는 학교이다. 고등학교 졸업 후 대학을 진학할 것인가 아니면 취업할 것인가에 따라 일반계고나 전문계고를 선택하여 진학하기보다는 일반계고에 진학할 성적이 되지 못하거나 손쉬운 대학 진학을 위한 목적에서 전문계고를 선택하고, 일부 학생들은 취업을 원하지만 나쁜 성적 때문에 전문계고도 선택할 수 없어 일반계고를 진학하는 기이한 현상이 나타나고 있다.

대학 진학과 대입 선발은 우리나라 교육 문제의 정점에 해당한다. 유치원부터 고등학교에 이르는 모든 교육은 대학 진학과 대입 선발에 대비하여 이루어진다. 빈부 격차와 직종별 소득 격차가 점점 커지면서 좋은 대학(예컨대, SKY대학)과 인기있는 학과(의, 치, 한의학과)에 진학하기 위한 대입 경쟁이 점점 더 치열해지고 있다. 대학 진학을 위한 경쟁은 날이 갈수록 치열해지는데 반하여, 대학의 학생 선발 방식은 여전히 후진적인 수준에 머물러 있다. 대입 선발과 관련한 몇가지 문제를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 한편으로 우수학생을 선발하기 원하면서 다른 한편으로 손쉽게 학생을 선발하기 위하여 수능 성적이라는 단일 지표에 의존하여 학생을 선발하려는 경향이 있다. 대부분의 대학에서 내신 성적을 반영한다고는 하지만, 내신 성적의 실질 반영률이 매우 낮아서 당락에 거의 영향을 미치지 못한다. 그 결과 수능의 영향력이 증대하고, 학교 교육은 수능 준비 교육으로 전락하게 된다. 둘째, 선발기관들은 교육보다는 선발에 지나치게 많은 관심이 쏠린다. 이른바 일류 대학 관계자들조차도 대학에서 교육보다는 선발이 훨씬 더 중요하다고 공공연하게 말한다. 성적이 좋은 학생들을 선발해서 좋은 성과를 나타내는 것을 강조하지, 좋은 교육을 행하는 데는 상대적으로 관심을 덜 갖는다. 셋째, 대입 선발에서 학생의 성장 환경 등을 고려하여 잠재력이나 발전가능성이 있는 학

생을 선발하기보다는 현재화된 능력이 높은 학생을 선발하려는 경향이 강하다. 다행스럽게도 최근 들어 잠재력이나 발전가능성이 있는 학생을 선발하려는 입학사정관제가 여러 대학에서 시도되고 있지만, 대학의 자발적인 의지나 선택보다는 국가의 대폭적인 재정지원에 의한 것이라는 한계를 지닌다.

요컨대, 우리나라 고입과 대입 선발 경쟁이 치열해지면서 많은 부작용이 나타나고 있다. 첫째, 고입 및 대입 선발 경쟁이 심해지면서 선발 시험 문항이 점점 더 어려워지고 선발 절차도 점점 더 복잡해짐에 따라 학교 교육으로는 선발시험에 효율적으로 대비할 수 없게 되면서 사교육에 의지하는 현상이 나타났다. 둘째, 고입이나 대입 선발 정책이 극소수의 상위권 학교나 대학의 선발을 중심으로 마련되면서 대다수의 학생들을 대상으로 하는 선발 체제는 상대적으로 홀대를 당하고 있다. 셋째, 고입이나 대입에서의 학생 선발이 어려운 환경에서 공부하는 학생들의 잠재성이나 성장가능성보다는 현재화된 능력만을 단순 비교하여 선발하는 체제를 유지하면서 학교 교육이 사회경제적 계층을 재생산하는 역할을 충실하게 수행하도록 하고 있다.

2) 정책대안

학교에서 학생들을 가르친 다음, 가르친 내용을 학생들이 얼마나 잘 이해했는가를 평가하여 학생들의 상급학교 진학 여부를 결정해야 한다는 것은 교육학의 상식에 해당한다. 그러나 현실 세계에서는 상급학교 진학 시험 준비가 학교 교육의 방향과 내용을 실질적으로 결정한다. 고입과 대입 선발 경쟁이 강하면 강할수록 선발 시험이 학교 교육에 미치는 영향력은 그만큼 더 커진다. 달리 말하면, 선발 경쟁이 심하면 심할수록 학교 교육이 선발 시험에 종속될 가능성은 더 커진다. 우리나라 고입 선발과 대입 선발 경쟁이 점점 더 치열해지면서 학교 교육은 점점 더 선발 시험에 종속되고, 사교육은 점점 더 팽창하고 있는 실정이다. 선발로 인한 학교 교육의 왜곡 문제를 포함하여 상급학교 진학에 관련된 제반 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 정책을 마련할 필요가 있다.

첫째, 선발 경쟁과 시험이 학교 교육에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 정책 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 학교 교육의 결과를 학생부에 신뢰있게 기록하고, 선발기관에서는 이러한 기록을 최대한 반영하여 학생을 선발하는 체제를 구축할 필요가 있다. 현 단계에서 우리가 생각할 수 있는 한 가지 방안은 국제 공용 고등학교 졸업 자격 과정

인 IB, 영국의 GCE, 독일의 아비투어, 호주의 고교졸업시험처럼 교사의 평가와 외부의 표준화된 평가 결과를 합산하여 성적을 산출하여 학생부에 기록하는 방안의 도입을 검토할 필요가 있다.

둘째, 시험 점수로 학생들을 한 줄로 세워 선발하기보다는 학생들의 다양한 능력을 종합적으로 평가하여 선발하는 방향으로 선발 체제를 개선해 나갈 필요가 있다. 1, 2점 차이, 더 나아가 0.1, 0.2점 차이로 당락이 결정되는 선발 체제는 바람직하지 않다. 선발하는 학교나 대학에서 학업을 수행하는 데 커다란 문제가 없는 수준의 학력 조건을 충족한다면, 그 이후에는 점수 이외의 다양한 방법으로 학생의 능력을 평가하거나 추첨을 통해 합격자를 결정하는 방안을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다. 더 나아가 현재화된 능력만을 단순 비교하여 학생을 선발하기보다는 성장 환경 등을 고려할 때 잠재력이나 발전가능성이 있는 학생을 선발하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다. 최근 들어 대학이나 고등학교(특히 과학고)에서 입학사정관제를 활용하여 잠재력이나 발전가능성이 있는 학생을 선발하려는 노력은 매우 바람직한 것으로 평가된다. 여기서 잠재력이나 발전가능성을 중시한다는 것은 한편으로 시험 성적만 좋은 학생보다는 진정으로 실력있는 학생을 뽑는다는 의미도 있지만, 다른 한편으로는 성장환경이나 교육여건 등을 고려할 때 현재화된 능력은 상대적으로 떨어지더라도 어려운 환경에서 성장하면서 공부하여 환경이 좋아질 경우 잠재력의 실현이나 성장가능성이 두드러질 학생을 선발한다는 의미도 지니고 있다. 빈부의 격차가 날로 심해지고, 교육을 통한 사회경제적 계층의 재생산이 매우 활발하게 이루어지고 있는 우리 사회에서 어려운 환경 때문에 현재화된 능력은 상대적으로 떨어지더라도 잠재력이나 성장가능성이 있는 학생들을 선발할 수 있는 방향으로 선발 정책이 나아가야 할 필요가 있다.

셋째, 소수의 엘리트층을 뽑는 학교나 대학의 선발 문제만이 아니라 많은 학생들의 상급학교 진학과 관련된 선발 문제에 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 고입이나 대입 선발과 관련하여 우리 사회에서는 이른바 일류 학생들의 상급학교 진학 문제에만 지나친 관심을 표명해 왔다. 이제는 좀 더 많은 사람들의 진학과 관련된 선발 문제에 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 예컨대, 우리 사회에서 그토록 많은 관심을 가지는 외국어고, 과학고, 국제고 등의 이른바 일류고등학교의 입학 정원은 해당 학년도의 고등학교 입학 정원의 약 2% 정도에 불과하다. 그리고 미세한 입시 정책의 변화까지도 하나도 놓치지 않고 중앙언론에서 보도하는 서울대학교의 입학 정원은 수능 응시자의 약 0.6%에도 미치지 못하며, 이른바 SKY 대학의 입학 정원 역시 수능 응시자의 약 2% 정도에 불과하다. 우리 사회에서는 극소수의 상위권 학

교나 대학의 선발 정책뿐만 아니라 좀 더 많은 사람들의 진학과 관련된 선발 정책이나 과정에도 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있다.

넷째, 일반계고와 전문계고 진학을 성적으로 결정하도록 하는 방식을 검토할 필요가 있다. 일반계고로 진학하느냐 아니면 전문계고로 진학하느냐에 따라 해당 고등학교에서 배우는 교육 내용이 달라지고, 향후 인생의 진로 또한 달라지게 된다. 그럼에도 불구하고 대학 진학을 준비시키는 일반계고와 취업을 준비시키는 전문계고의 진학을 오로지 성적만으로 결정하도록 하는 것이 사회적으로 그리고 개개인에게 바람직한 정책인지를 검토해 볼 필요가 있다. 대학 진학률이 90%에 가까운 상황에서, 대학 진학을 계획하고 희망하는 학생들에게 성적이 나쁘다는 이유만으로 취업 준비를 전문적으로 하는 전문계고에 진학하도록 하거나 고교 졸업 후 취업을 원하지만 성적 때문에 전문계고 진학이 불가능하여 일반계고에 진학하도록 하는 현재의 진학 체제가 바람직한지 검토와 개선이 필요해 보인다. 학생의 진로, 소질이나 관심 등을 반영하여 진학할 고등학교의 유형을 결정할 수 있는 방향으로 고입 선발 제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

제3절 교원의 역할 및 관련 제도 개선

1) 현황과 문제

오늘날 사회가 산업사회로부터 지식기반사회로 변화하면서 교육과 학교에 대한 관점의 변화가 나타나고, 그 결과 교원의 역할 변화가 요구되고 있다. 교육을 통해 지식의 습득에 그치는 것이 아니라 지식을 관리·활용·생성하는 고차원적 능력이 추구되며, 교사중심의 강의식 수업이 아니라 학생중심의 자기주도적 개별화 학습, 탐구학습 등이 강조된다. 전통적으로 교사에게 관료조직 구성원으로서의 역할, 지식 전달자로서의 역할, 학급관리자로서의 역할 등이 요구되었다면 앞으로는 학교공동체의 주체로서의 역할, 교수-학습 전문가로서의 역할, 학습촉진자 및 안내자, 지도자로서의 역할이 요구된다.

학교는 학생이 수업과 방과후 활동 등을 통해 하루의 대부분을 보내는 주요 장소로서 학교의 '돌봄' 기능에 대한 기대가 점점 높아지고 있다. 교사의 제1차적 임무는 교과 수업을 통해

학생의 전인적 성장을 이끄는 일임은 재론의 여지가 없다. 그러나 이 일이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것 또한 사실이다. 교사는 공문처리나 조사 등 많은 잡무로 인하여 수업을 소홀히 하는 경우가 종종 있으며, 교내폭력이나 교실붕괴 등이 빈발하면서 교사의 권위가 추락하고 학생지도 자체를 방기하는 모습도 나타나고 있다. 학생들은 학교수업에 집중하지 못하고 학교 밖의 사교육에 의존하는 경향이 심화되고 있어서 시급히 개선되어야 할 필요가 있다.

또한 지식기반사회는 급속한 사회변화에 따른 재교육과 계속교육, 더 나아가 전 국민을 대상으로 평생교육을 실현하는 '학습사회'로 나타나게 될 것이다. 교육체제 역시 관료적이고 폐쇄적인 학교독점의 교육체제로부터 개방적이고 융통성 있는 다양한 체제로 변화하게 된다. 학교는 이제까지 학생들을 대상으로 교과 위주의 교육을 하는 장소에서 지역민의 평생교육이 이루어지는 '지역사회 학교(community school)'의 모습으로 변모하게 될 것이다. 학교의 시설은 지역사회에 개방되고 지역사회의 여러 시설 또한 학교와 연계하여 교육에 활용될 수 있다.

학교가 '지역사회 학교'로 변화하고 다양한 기능을 하게 됨에 따라 학교에는 교과를 지도하는 교사 외에 많은 다른 지원 인력이 필요하게 된다. 그들은 행정실 직원이거나 영양사, 보건교사, 상담교사, 경비 등이다. 현재 이들의 자격은 상당히 혼란스럽다. 교과교사가 상담교사의 일을 하는 경우와 전문상담가가 그 일을 맡고 있는 경우가 있으며, 양호실을 담당하던 종래의 양호교사는 최근 보건교사로 자격이 변경되면서 수업도 담당하게 되었다. 따라서 직무 분석을 통해 각각의 업무를 규정하고 자격기준을 재설정할 필요가 있다.

교사가 본연의 임무에 전념할 수 있도록 하기 위해서는 교장, 교감 등의 행정직과 교과 교사를 별도의 라인으로 분리할 필요가 있다. 현재는 평교사에서 교감, 교장으로 승진하는 방식으로 되어 있어서 승진을 위한 점수 따기로 인해 수업이 소홀해지는 경우가 있으며, 승진에 연연하지 않고 평교사로서 학생지도에 충실한 교사는 결국 무능한 교사처럼 인식되기도 한다. 경력과 근무성적, 연수성적, 가산점 등으로 이루어지는 교원에 대한 평가는 능력계발을 위한 것이 아니라 행정직으로의 승진을 위한 것이라는 데 문제가 있다. 또한 경력평정이 큰 비중을 차지하고 있어서 젊고 유능한 교장, 교감의 출현에 장애가 되고 있다. 평교사가 능력을 인정받으면서 학생지도에 전념할 수 있도록 유도하는 교원평가제도와 승진제도가 필요한 이유가 여기에 있다.

마지막으로, 교원양성과정의 문제가 있다. 교직은 다른 어떤 전문직 못지않게 전문적인 지식과 식견을 필요로 하는 직업임에도 불구하고, 일반 대학과정에 몇 개의 교직과목을 이수하

는 것으로 자격기준이 낮고, 교원임용고시도 사법고시나 의사고시 등 다른 국가고시에 비해 그 수준이 높지 않다. 또한 교원양성여건이 열악하고 교원양성기관의 질 관리가 미흡하여 교원의 전문적 자질에 대한 사회적 인식이 낮아지고 있는 상황이다. 교원의 자격기준을 높이는 방향으로의 제도적 개선이 필요하다.

2) 정책대안

첫째, 교원자격제도를 개편하여 교과를 지도하는 수업교사와 행정 및 다양한 지원 업무를 담당하는 인력의 자격을 분리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 행정사무, 상담, 보건, 영양, 보호·경비 등의 업무를 담당하는 인력에 대한 별도의 자격기준을 설정하는 등, 기존 '교사'의 범주를 재설정할 필요가 있다. 교사는 교과지도뿐만 아니라 학생을 돌보고 전인적 성장을 이끄는 교사 본연의 역할에 좀 더 주력하도록 할 필요가 있다.

둘째, 지원 인력을 확충하여 교사의 부담을 경감하고 학교의 다양한 기능을 담당하도록 할 필요가 있다. 교사지원 인력은 교사의 학습지도를 보조하는 학급보조교사, 특정교과 보조교사, 기타 업무 지원 인력 등이다. 학생지원 인력은 사서, 상담사, 사회복지사 등이 고려될 수 있다. 최우선적으로 별도의 행정요원을 확보하여 공문처리나 자료조사 등 교사의 잡무부담을 덜어주어 교사가 학생지도에 전념할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

셋째, 교사직과 교육행정직을 이원화하여 교사가 교직 입문 후 일정 기간이 지난 후 한 경로를 선택하여 경력 개발을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 두 경로를 분리함으로써 수업전문가와 교육행정전문가 각각의 전문성을 제고할 수 있다. 이를 위해 수석교사제 등 교수학습전문가 자격기준을 설정하고 재교육 프로그램을 개발할 필요가 있다.

넷째, 교사의 전문성을 높이기 위해 교원양성체제를 개선할 필요가 있다. 현재처럼 임용고사를 통해 교원을 선발한 후 곧바로 임용하는 것보다는 사법고시 합격자에게 2년간의 연수를 실시한 후 판·검사 등으로 임용하는 것처럼, 교원의 경우에도 임용시험 합격자를 대상으로 1-2년간의 학교 현장 중심의 연수를 받도록 한 후 정규 교사로 임용하는 방식으로 교원양성체제를 개선할 필요가 있다. 학부에서 폭넓은 교양교육과 다양한 전문교육을 받은 학생을 선발하여 실무, 현장 중심의 집중적인 교사교육을 제공함으로써 적합성을 높일 수 있다.

제4절 교육재정 및 교육자치의 개선

1) 현황과 문제

우리나라의 교육여건이 그 동안 꾸준히 개선되어 온 것은 사실이다. 그러나 교육여건을 선진국 수준으로 개선하기 위해서는 이에 필요한 최소 수준의 교육재정을 확보하기 위하여 교육재정에 대한 특단의 조치를 취할 필요가 있다. 대통령 선거 때마다 후보자들은 교육재정을 GDP 대비 6% 수준으로 확보하겠다고 공약해 왔지만, 2009년 현재 교육재정은 GDP 대비 5%에도 미치지 못하고 있다. 교육재정의 부족으로 의무교육경비를 확보하는 책임이 법적으로 국가와 지방자치단체에 있음(지방교육자치법 제37조 1항, 지방교육재정교부금법 제3조)에도 불구하고 의무교육단계인 중학교에서 학교운영지원비를 반강제적으로 징수하고 있다. 교육재정 부족으로 2009년 현재 지방교육채가 3조원에 이르고 있으며, 공교육에 대한 민간(학부모) 부담율은 세계 최고 수준이다.

우리나라 고등학교 졸업생의 대학 진학률이 2009년 현재 약 85%에 이르고 있으며, 조만간 90%를 넘어설 전망이다. 달리 말하면 우리나라의 대학교육은 이미 보편화의 단계에 들어섰다. 대학교육이 보편화될 경우 대학교육을 받지 못하면 사회적으로 커다란 불이익을 당하게 된다. 바로 이런 이유 때문에 국가는 경제적인 어려움 때문에 대학교육을 받지 못하는 사람이 없도록 필요한 정책을 수립하여 지원할 필요가 있다. 2008년도에 우리나라 전체 교육예산은 약 36조원이다. 그 중 고등교육부문 예산은 3조 4,300억원으로 전체 교육예산의 10%에도 미치지 못한다. 고등교육부문 예산 중 국가가 설립자로서 지원하는 국립대학 지원경비 약 2조원을 제외하면, 순수한 고등교육재정사업 규모는 약 1조 4300억원에 불과하다. 2004년 기준 우리나라의 GDP 대비 고등교육비 투자비율이 2.3%로 OECD 평균인 1.4%에 비해 높은 편이지만, 정부의 부담 비율은 0.5%로 OECD 평균 1.0%의 절반 정도에 불과한 실정이다. 국가의 고등교육재정지원의 빈약함으로 인하여 대학의 등록금 의존율은 48.6%(사립대학의 경우 57.3%)로 매우 높은 편이며, 그 결과 많은 학생들은 높은 이율의 학자금 대출에 의존하여 대학 공부를 하고 있는 실정이다. 최근 정부가 학자금 대출금의 상환을 취업 이후 일정 수준 이상의 소득이 발생할 때 갚도록 하는 정책 방안을 발표했는데, 이는 대학 교육의 기회 확대 차원에서 매우 바람직한 정책으로 평가된다.

우리나라의 교육행정조직은 국가 차원의 교육과학기술부, 16개 시도교육청, 180여개의

시군구 교육청, 11,000개의 학교로 구성되어 있다. 시도교육청은 고등학교와 시군구 교육청을 관장하며 시군구교육청은 초등학교와 중학교를 관장한다. 여기서 교육과학기술부와 단위 학교 사이에 시도수준의 광역교육청과 시군구 수준의 지역교육청이라는 이중의 위계적인 교육청 조직이 있다. 이처럼 위계적인 이중의 교육청이 별도로 존재할 필요가 있는가라는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 한편으로 독자적인 정책 결정이나 집행기능이 없는 시군구 교육청을 폐지해야 한다는 주장이 있으며, 다른 한편으로 현재 이중 조직인 시도교육청과 시군구 교육청을 통폐합하여 단일 조직인 60여개의 교육청으로 조정해야 한다는 의견도 있다. 이 명박 정부 들어 시군구 교육청을 통폐합하려는 정책은 이해관계자들의 강력한 저항에 직면하여 무력화된 실정이다. 단위학교의 자율성을 늘리고, 교육 지원의 효율성을 높이기 위해서라도 현재의 이중적인 교육청의 위계조직은 재정비될 필요가 있다.

2) 정책대안

첫째, GDP 대비 6% 이상의 교육재정을 확보하기 위한 획기적인 정책 방안을 마련할 필요가 있다. 교육과 관련한 국가의 역할은 첫째, 공교육의 정상적인 운영에 필요한 재정을 지원하는 것이고, 둘째, 사회·교육적 약자가 성장 환경의 불리함을 극복하고 공정하게 경쟁할 수 있도록 적절한 교육 기회를 제공하는 것이다. 이러한 국가의 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 교육재정이 충분해야 한다. 대통령 선거 때마다 후보자들은 교육재정을 GDP 대비 6% 이상 확보할 것이라고 공약해 왔지만, 우리나라 교육재정은 여전히 5%에도 미치지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 경제적인 능력과 상관없이 희망하는 사람들은 누구나 대학교육을 받을 수 있도록 대학교육의 실질적인 기회를 확대해 줄 필요가 있다. 이를 위해서는 국립대학 뿐만 아니라 사립대학에 대한 정부의 재정지원도 필요하다. 현재 우리나라의 경우 국립대학을 제외한 사립대학에는 주로 연구비만을 지원하며, 교육비는 전혀 지원하지 않고 있다. 우리 사회에서 대학교육은 이미 보편화되었을 뿐만 아니라 학생들의 사회경제적 계층의 상승 이동에 매우 중요한 역할을 하고 있기 때문에 국가는 사회 경제적으로 취약한 계층이 대학교육을 받을 수 있는 기회를 마련해 줄 필요가 있다. 이를 위해서는 국가가 연구지원금 외에도 교육지원금을 별도로 마련하여 공사립을 불문하고 사회경제적으로 취약한 계층이 많이 다니는 대학에 교육지원금을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 대학 교육 지원을 위한 재원을 마련하기

위한 방안 중의 하나로 대학교육지원교부금법을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 시도교육청과 시군구교육청의 존립 타당성(통폐합 방안 포함)을 재검토하고, 교육적 정당성을 갖도록 각 기관의 위상을 재정립할 필요가 있다. 우리나라의 교육행정조직은 일반행정조직과 긴밀히 연계된 체제를 유지하기 때문에 일반행정조직이 변할 경우 교육행정조직 또한 변할 가능성이 많다. 그러나 일반행정조직이 변하지 않더라도 현재 16개 시도교육청과 180여개의 시군구 교육청의 이중적 구조는 개선될 필요가 있다. 초중등학교의 자율성을 대폭 확대시키고 시군구 교육청을 폐지하는 방안과 시도 교육청과 시군구 교육청을 통폐합하여 60여개의 교육청으로 조정하는 방안 등이 검토 가능하다. 독자적인 정책 개발과 집행 기능이 없는 시군구 교육청의 존립 타당성을 재검토하고, 교육적 정당성을 갖는 기관으로 재정립할 필요가 있다.

제5절 교육의 기회 균등 실현

1) 현황과 문제

우리나라는 지금까지 교육의 기회를 확대하는 데 온 힘을 기울여 왔다. 그 결과 중학교 졸업생의 거의 100%가 고등학교에 진학하고, 대학(전문대학 포함) 진학률 역시 2008년 현재 84%에 이르렀다. 교육기회의 양적 확대라는 점에서 가히 세계의 모범이라 할 만하다. 광복 후 지난 60여년을 회고해 보건대, 물질 기반이 취약한 상황에서 교육에 대한 원대한 꿈만을 가지고 초등 의무교육을 시행하여 오늘날과 같은 위대한 결과를 이룰 수 있게 된 것은, 비록 2부제 수업과 콩나물 교실일망정 전 국민에게 교육의 기회를 확대하고자 하는 정부의 정책과 사친회, 육성회 등을 통해 학교를 후원하면서 자녀교육에 온 힘을 기울인 학부모의 노력이 더해졌기 때문이다.

그러나 이러한 교육의 양적 성장에 비해, 각자가 누리는 교육의 질은 가정의 경제 능력에 따라 천차만별이며 그 격차가 점점 벌어지고 있는 형편이다. 교육과학기술부 자료에 의하면, 기초학력 미달 학생의 비율이 도시와 읍면 사이에 상당한 차이가 있으며, 초등학교에서 중학교, 고등학교로 학교급이 올라갈수록 그 격차는 더욱 벌어졌다. 계층별 격차를 보면, 아버지

의 학력 및 가계소득수준과 수능 성적이 정비례하는 것으로 나타났다. 흔히 이러한 문제를 지적하면서 우리 사회가 더 이상 “개천에서 용 나기” 어려운 사회가 되었다고 말한다.

원래 “개천에서 용 났다”는 말은 부모의 학력수준이 낮고 가정 형편이 어려움에도 불구하고 자녀의 학업 성적이 우수하여 소위 일류 대학에 합격하거나 사법고시 등 국가고시에 합격하는 경우에 주로 쓰는 말로서, 이루어지기 어려운 일이 일어났다는 뜻으로 사용된다. 이 말에서도 유추할 수 있듯이, 부모의 학력이나 소득 수준과 자녀의 성적 사이에 정적인 상관관계가 있으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 그러나 교육의 기회가 소수에게 주어졌던 과거에는 드물게나마 개천에서 용이 났다. 예컨대, 1950~60년대에 학교를 다닌 학생들은 일제시대에 태어나 교육을 제대로 받지 못한 부모 밑에서도 스스로의 노력으로 일류 대학 진학을 통해 입신양명한 경우가 상당수 있었다. 이에 비해 교육의 대중화가 이루어진 오늘날에는 이런 현상이 더욱 더 일어나기 힘들게 되었다. 개천에서 용이 나기 위해서는 교육의 기회뿐만 아니라 그 기회를 학업성취로 구체화하는 실질적인 노력이 중요하기 때문이다.

자녀의 학업성취도는 단순히 가계소득이나 투입된 교육비보다는 가정의 양육문화와 관련이 높은 것으로 알려져 있다. 중산층은 자녀의 학업에 관심을 보이고 적극적으로 도와주고 학습동기를 고취시키고 진로지도를 한다. 이에 비해 저소득층 학부모는 그 자신이 높은 학업성취의 경험을 하지 못한 결과, 자녀의 학업성취에 필요한 실천전략을 결여하고 있다. 따라서 빈곤층이 교육을 통해 빈곤을 벗어날 가능성은 매우 낮다. 이처럼 교육과 빈곤 사이의 악순환은 단지 빈곤 때문만이 아니라 양육문화와 밀접한 연관을 가지기 때문에, 빈곤층 자녀에게 공교육의 기회를 제공하는 것만으로는 부족하다는 결론에 이르게 된다. 필요한 것은 그들이 그 기회를 실질적으로 누릴 수 있도록 지원하는 일이다.

교육의 기회를 제대로 누리지 못하는 것은 비단 빈곤층만의 문제는 아니다. 다문화가정의 자녀, 외국인 노동자 자녀, 탈북청소년 등 특별한 교육적 관심을 필요로 하는 집단이 적지 않다. 최근 각 지자체마다 이들의 교육에 대한 대책을 강구하고 있지만, 이제까지 교육적 관심의 대상이 아니었던 영역이기 때문에 미흡한 점이 많다. 교육소외집단에는 이들뿐만 아니라 청소년기에 교육의 기회를 누리지 못하고 어른이 된 경우도 있다. 이는 세대 간 교육격차의 문제이다. 25세 이하 인구의 학력이 거의 전문대학에 근접한 데 비해 45세 이상 인구의 평균 학력은 중학교 졸업 정도이다.

교육의 기회가 공정하게 제공되어야 한다는 것은 비단 학교교육만의 문제가 아니다. 현대는 평생학습의 시대이며, 살아가면서 평생에 걸쳐 자신에게 적합한 교육의 기회를 누리는 것

은 대단히 중요하다. 그러나 우리나라 성인의 평생교육 참여율은 OECD 국가 중 최하위이다. 그나마 평생교육의 기회는 시간적, 경제적 여유가 있는 집단에게 더욱 열려있게 된다. 저소득층, 농어촌 지역 등 평생교육 소외계층에 대한 정책적 배려가 필요하다.

2) 정책대안

첫째, 교육 기회의 양적인 확대와 더불어 질적인 면에서 자신의 능력과 소질에 적합한 교육의 기회를 보장하는 일이 앞으로 우리 교육의 주요 과제가 될 것이다. 공통과정에 대한 수준별 수업과 학생 개인의 적성과 소질을 고려한 학습경험을 제공할 필요가 있다.

둘째, 저소득층 자녀, 다문화가정의 자녀, 외국인 노동자 자녀, 탈북청소년 등 교육소외 집단의 교육 문제를 해결하기 위해 자녀의 학업에 관심을 보이고 도와주고 학습동기를 고취시키는 부모의 역할을 대신할 수 있는 지원 방안을 강구해야 한다. 교육격차가 어린 시절부터 발생하기 때문에 조기개입이 중요하다. 또한 어릴 때 교육의 기회를 갖지 못하고 어른이 된 성인 학습자에 대해서도 균등한 교육의 기회가 제공되어야 한다.

셋째, 과학, 외국어, 음악, 미술, 체육 등 다양한 재능을 지닌 학생에 대해 적절한 교육기회를 제공하는 방안을 수립해야 한다. 예체능 분야는 거의 사교육에 맡겨져 있는데, 그러한 재능은 적절한 환경을 만나지 못하면 발견조차 되지 않을 가능성이 있다. 조기 개입을 통해 재능을 발견하고 발달시킬 수 있는 지원체제를 마련해야 한다.

넷째, 평생학습사회에서 평생교육의 기회 또한 균등하게 보장되어야 한다. 지역사회학교를 중심으로 평생학습센터를 조성하여 쉽게 접근할 수 있도록 하고, 저소득층을 위한 재정적 지원을 확대할 필요가 있다.

제6절 빈곤아동을 위한 교육지원 시스템 구축

1) 현황과 문제

우리 사회 양극화의 가장 큰 피해자는 그 누구보다도 빈곤가정에서 자라는 아동이나 청소년

년들일 것이다. 2008년 보건복지부에서 실시한 '한국아동청소년실태조사' 결과에 따르면, 월평균 생활비에서도 빈곤선 미만과 빈곤선 120% 초과 가정 간 2배 이상의 차이를 보여 빈곤아동·청소년이 열악한 환경에서 생활하는 것으로 나타났다. 우리나라 아동·청소년 중 최저생계비 이하의 절대빈곤층은 7.8%, 상대빈곤층은 11.5%대로 아동 5명 중 약 1명이 빈곤 환경에 노출되어 있는 것으로 나타났다. 이들은 학업성취에서도 상당한 격차를 보이고 있어서, 주관적 학업성취도(10점 만점)에서 연령이 높아질수록 성취도가 낮아지고, 소득수준별 학업성취도의 차이는 연령이 높아질수록 커지고 있다. 96% 이상의 부모가 자녀가 '대학 이상의 학력'을 취득하기를 희망하지만, 실제 현실은 교육을 통한 '가난의 대물림 끊기'가 요원해 보인다.

빈곤 아동을 위한 정부 정책의 최근 동향을 보면, 지역사회 기반의 통합지원서비스를 제공하려는 노력이 두드러진다. 대표적인 것으로 교육과학기술부가 추진하고 있는 '교육복지투자우선지역'(이하 교복투)사업과 보건복지부의 '드림스타트'사업이 있다. 교복투 사업은 학교를 중심으로 지역과 가정이 연계한 통합구축체제를 통하여 교육취약집단의 아동청소년들이 일정 학령기에 갖추어야 할 기초학습능력과 자기주도적 능력, 자기관리능력 등의 교육적 성취를 제고하기 위한 목적으로 시작되었다. 2003년에 서울과 부산에서 시범사업을 실시한 이래 지속적으로 확대되어 2008년 현재 100개 지역, 538개교에서 사업이 추진되고 있다.

이와 유사한 성격의 사업으로 보건복지부의 '드림스타트' 사업이 있다. 이는 기초수급가정 및 차상위계층가정의 0세-12세까지의 아동청소년을 주 대상으로 보건, 복지, 교육이 결합한 통합지원서비스를 추진하고 있다. 2009년 현재, 75개 지역에서 225억4천5백만원의 예산으로 추진 중이다. 이 외에도 보건복지부에서는 지역아동센터지원사업(2009년 현재, 2,788개소 대상 359억원 예산)으로 방과후 돌봄에 주력하고 있으며, 청소년을 대상으로 하는 방과후아카데미와 청소년공부방, 그리고 다양한 위기청소년 지원사업을 펼치고 있다.

위와 같은 사업들은 빈곤아동청소년 대상 교육지원사업의 현주소를 잘 보여주고 있다. 현재의 교육지원 정책은 정부 부처별로 사업의 지원 대상에 있어서 다소 차이가 있기는 하나 내용적으로 유사한 사업이 많은데도 불구하고 중복 기능을 조정할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않다. 부처간 조정과 집중적인 추진을 맡을 수 있는 전담기구가 없고, 광역 지자체 단위의 사업추진에서도 교육복지 사업은 여성가족과, 사회복지과, 청소년과 등 관할 조직이 대상별, 사업별로 분산되어 있어 관련 사업을 엮어서 시너지 효과를 내면서 통합적으로 추진하기 어려운 실정이다.

또한, 빈곤아동 지원정책은 관련 법 제정 및 제도화와 같은 안정된 기반을 아직까지 확립하지 못하고 있는 상황이다. 이는 결국 사업의 단기성과 연결되어, 정부 주도의 사업은 국고 지원이나 지자체 지원을 받는 사업의 특성상 1년 단위의 사업이 주를 이루고 있다.

이와 같은 빈곤아동 지원을 위한 인프라의 부족은 지원정책의 최우선 고려대상인 '아동'에 대한 고려를 미흡하도록 만들고 있다. 모든 정책이 입안, 시행 그리고 성과관리 및 평가에 이르기까지 철저하게 아동을 중심에 놓고, 아동의 성장과 자립을 촉진할 수 있는 방안에 초점을 맞추어야함에도 불구하고, 현재는 계량적, 단기적 성과 중심으로 정책이 이루어지고 있어서 근본적인 아동의 삶의 질 개선에는 도움을 주지 못하고 있는 실정이다.

2) 정책대안

빈곤아동을 위한 교육적 지원을 강화하기 위해서는 다음과 같은 정책 방향을 고려할 필요가 있다.

첫째, 빈곤아동의 개별적 특성을 고려한 맞춤형 지원정책이 필요하다. 연령과 지역, 가정배경 등에 따라 아동들의 특성은 매우 상이하기 때문에 단일한 지원정책을 적용하거나 대단위로 지원사업을 수행해서는 효과를 거두기 어렵다. 아동 특성을 인지수준, 가정환경, 정서적 특성 등을 기준으로 최대한 세분화하여 비교적 동질적인 집단별로 소그룹 접근이 가능한 지원정책을 적용할 필요가 있다. 특히, 인지수준이라는 측면에서는 '경계선 아동'에 대한 교육지원책 마련이 시급하다. 일상생활을 하기에는 무리가 없지만, 학업을 성공적으로 수행하기에는 어려운 지적 상태를 가진 경계선 아동청소년이 빈곤계층을 중심으로 늘어나고 있는 상황에서 사실상 방치되어 있는 것이 현실이다. 경계선 아동을 위한 교육프로그램과 교수전략, 지원체제를 구축할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 빈곤아동 돌봄을 위한 교사 및 학교역할의 전환과 확대가 필요하다. 아동청소년기 삶의 대부분은 여전히 학교라는 공간에서 이루어지고 있으며, 특히 빈곤아동에게는 학교가 상대적으로 안전하고 교육적인 생활공간이다. 특히 학교생활 경험은 아동청소년의 자아정체성 형성에 큰 영향을 미치는 것으로 건강한 학교생활이야말로 학교 밖 그리고 학령기 이후의 삶 속에서 아동청소년이 홀로 설 수 있는 가장 중요한 기반이 된다. 그러나 아직까지 학교는 교과 위주의 인지 교육 중심으로 움직이고 있으며, 교사의 역할 역시 수업과 행정업무 이외에는 매우 제한적이다.

교사의 역할 확대는 교사의 업무경감을 전제로 하는 것으로, 교사는 특별한 배려가 필요한 빈곤아동에 대해서는 집중적인 관찰과 기록, 그리고 필요한 지원방안 연계를 할 수 있어야 한다. 현재 교사는 수업과 행정업무 과중으로 인하여, 대상 아동·청소년의 학교밖 생활에 대해서 고려할 여지가 거의 없는 실정이다. 그러나 사회양극화 속에서 아동청소년을 위한 학교의 복지적 기능의 강화 필요성을 고려할 때, 교사의 '돌봄' 활동에 대한 인식을 높이고 이를 본연의 교육활동의 일부로 받아들이고 수행할 수 있도록 학교 안팎의 인프라를 구축할 필요가 있다.

셋째, 빈곤아동의 교육지원을 위한 시스템을 구축할 필요가 있다. 현재 드림스타트, 교복투 등의 사업이 시행되고 있지만, 모두 법적으로 제도화된 근거는 갖고 있지 않다. 안정된 사업수행을 위한 법적, 제도적 기반 마련이 시급하다. 아직까지는 사업예산 및 운영기반이 유동적이라, 장기적 목표 추구를 해야하는 사업특성과 달리 안정된 제도적 기반을 갖고 있지 못하다. 이른 시일 내 관계법 제정을 통하여 안정된 사업기반을 마련하여야 할 것이다.

제7절 유아교육의 기반 강화와 내실화

1) 현황과 문제

유아기는 지능과 정서, 성격 등 모든 면에서 인간의 기본 틀이 형성되는 중요한 시기임에도 불구하고 그동안 교육 정책의 초점이 초·중·고등학교 교육에 맞춰지면서 유아교육의 역할 정립과 정체성 확립은 시급한 과제로 떠오르고 있다. 육아정책의 한 축을 이루는 유아교육은 또 다른 한 축인 보육과 '경쟁과 협력'이라는 미묘한 관계를 이루면서 고유 영역을 확보하고 기반을 다지기 위해 노력하고 있다.

유아교육의 역할 및 정체성과 관련하여 가장 중요한 이슈는 유아교육과 보육 간의 통합 문제이다. 동일한 연령대의 유아가 유치원과 보육시설에서 비슷한 서비스를 받고 있는 현실에서 유아교육과 보육의 통합이 필요하다는 인식은 널리 퍼져 있으나, 이익이 상충되는 두 기관의 집단 행동과 그로 인한 정치권의 눈치보기 등으로 유아교육법과 영유아보육법이 나란히 시행되면서 통합은 점점 더 어려워지고 있다.

재정 지원 역시 문제가 있다. 최근 들어 유아교육의 중요성이 부각되면서 지원이 다소 늘고 있는 있으나 여전히 부족한 수준이다. 2005년 기준 유치원 원아 1인당 연간 교육비 지출액은 구매력평가(PPP) 환율로 계산한 결과 2,426달러로서 OECD 국가 평균(4,888달러)의 절반 수준이다. 2005년 기준으로 보았을 때, 국민 1인당 GDP 대비 원아 1인당 교육비는 11%로서 OECD 평균(18%)에 비해 현저히 낮다. 국내총생산 대비 유아교육비 역시 0.1%로서 OECD 평균(0.4%)에 비해 상당히 낮고, 유아교육비에 대한 정부 부담률은 41.1%로서 OECD 국가 평균(80.2%)의 절반에 머물고 있다.

유아교육에 대한 정부의 재정지원이 미약하다보니 교육의 공공성에 대한 통제에도 한계가 있게 마련인데, 특히 사립 유치원의 경우가 그렇다. 우리나라의 유아교육은 전체 유아의 70% 이상이 다니고 있는 사립 유치원이 주도하고 있는데, 사립 유치원은 그 특성상 공공성보다는 영리성을 추구하는 경향이 강하여 교육 불평등을 조장할 위험이 있다. 또한 우후죽순처럼 늘어나는 영어 학원(일명, 영어유치원)이나 미술, 음악, 체육 관련 학원들도 아무런 통제도 받지 않고 사실상 유아교육을 실시하고 있어 교육 기회의 불균형과 교육 내용의 부실화는 물론, 각종 안전사고의 위험에도 노출되고 있다.

더욱 심각한 문제는 미약한 공공성 통제가 교육 격차의 심화로 연결될 수 있는 가능성이다. 재정 형편이 나은 중상위층의 미취업 학부모는 교육 기능이 강한 유치원을 선호하고 맞벌이 등으로 자녀 양육 시간이 부족한 중하위층의 취업 학부모들은 보육 기능이 강한 보육시설을 선택하게 마련인데, 교육수준은 유치원이 보육시설보다 나은 상태이므로, 부모의 사회경제적 지위로 인한 교육 기회의 불균형이 유아기부터 시작될 수 있다. 이러한 현실에서 사회양극화로 심화된 교육 격차를 줄이기 위해 시작된 교육복지투자사업은 유아교육보다는 초·중등교육에 집중되고 있는 실정이다.

재정 지원이 부족하다보니 유아교육을 둘러싼 제반 여건은 열악한 편이다. 특히 사립 유치원 교사의 경우 최저 임금을 근소하게 넘는 수준의 급여 즉 공립 유치원 교사 임금의 절반 정도를 받고 있어, 사기가 저하되고 이직률이 높다. 게다가 근무 시간이 하루 평균 10시간을 넘어서고 있으나 법정 근로시간 초과로 인한 초과 근무 수당은 지급되지 않고 있으며, 교사 개인의 휴가나 연수 등의 경우에도 대체할 보조교사 또한 지원되지 않고 있다. 또한 교사 1인당 원아수가 많은 편이다. 2006년 기준으로 유치원 교사 1인당 원아수는 19.6명으로 OECD 평균 15.1명에 비해 상당히 많은 편이다.

2) 정책대안

첫째, 국가 차원의 효율적인 육아정책이라는 큰 틀에서 볼 때 유아교육과 보육을 통합할 필요가 있다. 정부 부처와 관련 학계, 그리고 이익 집단들은 그 동안의 갈등과 대립 상태에서 벗어나 순수하게 유아와 그 가족의 복리를 중심으로 통합 방안을 모색할 필요가 있다. 보육과 교육은 모두 중요한 국가적, 사회적 과제이므로 유치원과 보육시설은 대립보다는 상생의 길을 찾아 나서야 한다.

유치원의 교육 기능과 보육시설의 보육 기능은 모두 육아정책과 국가 인적자원 개발에 필수적이므로 두 기관의 일원적 통합보다는 연령별 이원화 방식의 통합이 바람직할 수도 있다. 일원화로 인한 교육과 보육 기능의 이른바 '중화'(中和)보다는 이원화를 통한 두 기능의 '특화'(特化)가 더 바람직해 보인다. 특정 연령(예컨대, 만4세) 미만의 유아는 보육시설에서 보육 서비스를 받고, 특정 연령 이상의 유아는 유치원에서 교육 서비스를 받는 방식의 연령별로 이원화하는 통합 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 유아교육의 질을 획기적으로 높이는 데는 유아교육의 공교육화가 가장 바람직한 대안이지만 실현 가능성은 상대적으로 낮아 보인다. 유아교육의 공교육화가 단기간 내에 실현 불가능하다면 '실질적인 공교육화'부터 이른 시일 내에 이루어질 필요가 있다. 유아교육비 지원 대상이 5세아에서 시작되어 3, 4세아로 낮추고, 저소득층에서 시작하여 도시근로자 평균소득의 가정 유아에까지 확대하는 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 부모의 소득과 무관하게 모든 유아들에게 양질의 보육과 교육 서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 유아교육의 중요성에 비추어 재정 지원 역시 지속적으로 증대되어야 한다. 원아 1인당 연간 교육비와 국민 1인당 GDP 대비 원아 1인당 교육비 지출액, 그리고 국내총생산 대비 유아교육비 모두를 적어도 OECD 국가의 평균 수준까지 끌어올리고, OECD 국가의 평균의 절반 수준에 머물고 있는 유아교육비에 대한 정부 부담률 역시 지속적으로 높일 필요가 있다.

또한 유아교육에 있어서도 교육 복지를 강화해야 한다. 소득 격차로 인한 교육 격차를 줄이기 위해 정부가 추진하고 있는 교육복지 투자사업 역시 현재는 유아교육보다는 초·중등 교육에 초점을 맞추고 있으나 향후에는 유아교육의 비중을 확대해야 한다. 저소득층 맞벌이 부부의 육아부담 경감을 위한 종일반의 확장 운영도 좋은 방안이 될 것이다. 현재 전체 원아 30%가 종일반의 혜택을 받고 있으나 원하는 모든 원아가 혜택을 받을 수 있도록 지원을 확

대해야 한다.

넷째, 유아교육에 대한 정부의 재정 지원 확대를 계기로 유아 보육·교육 기관의 공공성을 강화함으로써 학부모의 소득 수준의 격차가 교육 기회의 격차로 연결되어 교육 불평등을 심화시키는 악순환의 고리를 끊어야 한다. 공공성을 강화하기 위한 방안 중의 하나가 유치원 평가이다. 보육시설은 이미 2006년에 평가인증제를 실시하고 있는 점을 감안하면 때 유치원 평가 방안은 늦은 감이 있다. 교육 평가는 교육 서비스의 질적 향상을 위한 필수적인 수단이므로, 공립과 사립 유치원 모두에 대한 평가를 실시하고, 평가 결과를 공개하여 학부모의 유치원 선택권을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 유아교사의 근무 환경과 처우를 개선할 필요가 있다. 유아교사의 힘든 직무와 근로 시간을 감안할 때 최저 임금을 약간 상회하는 수준의 임금으로는 양질의 서비스를 기대하기 어렵다. 유아교사도 현실 생활을 하는 사회적 존재인데, 교사로서의 자부심과 명예심만으로 열악한 급여와 근로 조건을 감내하기를 더 이상 바라기는 어렵다고 본다. 따라서 유아 교사의 임금을 현실화하여 사기 진작에 힘써야 한다. 또한 공립과 사립 유치원 교사 간의 임금 격차를 줄이기 위한 방안도 마련될 필요가 있다.

제8절 특수교육의 활성화 및 내실화

1) 현황과 문제

2008년 '장애인등에대한특수교육법'이 시행되면서 우리나라의 장애인 교육을 위한 법이나 제도 등 전체적인 틀과 체계는 어느 정도 갖춰졌다고 판단되지만 실천 과정에서는 미비된 점들이 드러나고 있다. 하드웨어를 너무 짧은 기간에 구축하다보니 소프트웨어 측면에서 보완할 부분이 있다는 의미다.

장애인과 장애인 교육에 대한 국민 전반의 인식은 그 동안의 국가·사회적인 노력에 의해 상당 수준 개선되었지만, 그것은 인위적이고 의도된 노력에 의한 개선일 뿐 실제 생활 전반에는 충분히 반영되지 못하고 있다. 또한 장애인 복지에 대한 시혜적인 인식이 여전히 남아 있고, 그 여파로 장애인 교육에 대해서도 '교육의 관점'이 아니라 '복지(시혜)의 관점'에서 인

식하는 경향이 여전히 여전하다.

교육과정의 측면에서 보면, 장애의 유형과 정도가 제각기 다른 학생들이 각자의 필요나 희망에 따라 특수학교, 일반학교 내의 통합학급 또는 특수학급, 순회교육의 대상이 되는 순회학급이나 병원학급 등으로 분산되어 있지만, 다양한 특성을 지니고 다양한 학급에 소속된 이들의 학습을 이끌 통합 교육과정은 마련되어 있지 않은 실정이다.

또한 2008년 개정 특수학교 교육과정에서 치료교육이 교육과정에서 폐지되고 대신 치료 지원이 제공되고 있지만, 언어치료는 복지관, 재활치료는 병원 등으로 장애 유형별로 각기 다른 장소에서 치료 지원이 제공되고 있어 불편함이 많고 효율성은 저하되고 있다.

특수교육 교사의 선발 및 충원의 측면을 보면, 먼저 절대 인력이 부족한 데다 장애 유형별 선발 및 임용이 어려운 실정이다. 장애 학생의 특성과 장애인 교육의 특수성을 감안할 때 적어도 장애 학생 5명당 교사 1인이 배치되어야 한다는 것이 교육 현장의 요구인데, 현재로는 5.4명당 1인이 배치되고 있다. 또한 임용고사를 통해 선발하다보니 장애 유형별(청각 장애, 지체장애, 시각 장애 등)로 세분화된 교사 양성 및 선발에 어려움이 있고, 이에 따라 수화를 못 하는 교사가 농학교에, 점자를 모르는 교사가 맹학교 교사로 발령을 받게 되는 결과가 초래되고 있다.

특수학교 학생 수는 연도별로 미미하게 감소하거나 증가하는 경향을 보이고 있으나 일반학교의 특수학급과 통합학급(일반학급) 배치를 희망하는 장애학생은 계속 증가하는 추세이다. 그럼에도 불구하고 일반학교의 통합학급에 배치되는 장애 학생들에 대한 학습 지원은 부족한 상태이다. 일반 학생들의 경우 각자의 개인적 특성에 따른 개별화된 수업이 바람직하듯이 장애 학생들도 개인차, 즉 각자의 장애 유형과 정도에 따라 '개별화된' 수업을 받을 필요가 있고 권리도 있다.

특수교육의 재정 지원을 보면, 교육과학기술부 전체 예산에서 특수교육이 차지하는 예산의 비율은 2008년 현재 3.8%로서 1995년의 1.8%에 비하면 2배 이상 증가하였고, 장애 학생 1인당 교육비도 18,691천원으로서 1995년의 4,217천원에 비해 4배 이상 증가한 수치이다. 그러나 장애인의 복지와 교육, 취업 등을 담당하는 정통부, 교육부, 노동부 등 정부 부처 간의 유기적인 업무 협조가 어렵고, 이에 따라 예산 또한 중복 집행되고 있어 예산의 효율성을 제고하기 어려운 상황이다.

장애 학생을 대상으로 한 의무교육은 이제 어느 정도 체계화 되었으나 진로·직업 교육은 아직 제대로 실시되지 못하고 있는 실정이다. 현재 의무교육을 마친 장애학생의 경우 경미한

장애의 경우만 취업이 가능하다. 또한 장애인을 대상으로 하는 평생교육 역시 미약한 상태이다. 특수교육지원센터가 2008년 창설되었으나, 학령기 아동만을 대상으로 하고 있어 미취학 장애아동과 성인 장애인은 혜택을 받지 못하고 있다.

2) 정책대안

첫째, 장애인에 대한 국민 다수의 인식을 개선할 필요가 있다. 인식의 개선 방향은 의도·계획적인 노력에 의한 '인위적인 개선'보다는 '생활 속의 자연적인 개선' 위주로 전개되어야 한다. 장애를 각 개인이 지닌 다양한 특성으로, 장애인을 다양한 특성을 지닌 일반인으로, 그리고 장애인 교육을 복지(시혜) 차원을 넘어 학습자 개인의 다양한 특성이나 개인차를 반영하는 진정한 교육적 차원으로 이해하는 인식의 대전환이 필요하다. 요컨대, 장애인에 대하여 시혜적 복지가 아니라 생산적 복지가 필요하듯이, 장애 학생의 교육에 있어서는 복지의 관점이 아니라 교육의 관점이 필요한 시점이다. 이를 테면, 장애 학생도 이제 일반 학생처럼 자신의 잠재능력의 계발을 통해 미래를 위해 준비할 수 있도록 여건을 마련해 줄 필요가 있다.

둘째, 현재 특수교육의 화두나 추세가 '통합'인 만큼, 법이나 제도상의 통합만이 아니라 실질적인 통합이 이뤄지도록 제반 측면의 노력이 필요하다. 먼저, 일반학교에 소속된 장애 학생, 특히 일반 학교의 특수학급보다는 통합학급에 속한 장애 학생들을 지도하는 일반 교사들의 어려움이 많다. 따라서 모든 교사가 통합 학급을 효율적으로 지도할 수 있는 능력을 갖추 수 있도록 일반 교사들을 대상으로 하는 특수교육 연수가 필요하다. 그리고 현재 특수교육보조원을 투입하고는 있지만 충분하지 못한 실정이다. 장애 학생의 통합교육을 내실화할 수 있는 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 장애 학생에 대한 진로 또는 직업교육을 보다 강화할 필요가 있다. 현재 장애 학생들은 소정의 교육을 마쳐도 경미한 장애가 아닌 한 취업이 어렵고 특정 장애 유형의 경우는 취업 자체가 불가능한 상황이다. 장애 학생에 대한 진로교육의 최종 목표를 18세 이후 독립된 경제 주체로서 특정 직업 영역에서 자립할 수 있도록 설정하고, 장애유형별로 직업 교육을 강화하여 유형별 취업 직종을 다양화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 장애 학생을 위한 진로·직업교육 이외에 평생교육의 도입도 필요한 시점이다. 국내의 특수교육이 상당한 발전을 이루면서 학령기 아동과 청소년을 대상으로 하는 장애인 학교 교육은 어느 정도 틀을 갖추었다. 이제 장애 성인을 대상으로 하는 특수교육에도 관심을 가

질 시점이 되었다. 평생특수교육지원센터가 2008년 창설되었지만 학령기 아동만을 대상으로 하고 있다. 이제 미취학 아동, 성인 장애인 등으로 서비스 대상을 확대할 필요가 있다. 또한 현재는 교육 쪽만 지원하고 있지만 나아가서는 교육과 취업, 그리고 소통 등 장애학생에게 필요한 모든 서비스를 통합해서 제공하는 토털 서비스, 즉 종합적인 지원체제가 구축되어야 한다. 또한 장애 성인에 대한 교육적 지원을 확대하여 학습 기회를 놓친 장애 성인들이 사회생활에 적응하는 데 필요한 교육 프로그램을 실시하여 장애인도 엄연한 국민으로서 헌법에 보장된 평생교육을 누릴 기회를 제공해야 한다.

제9절 평생교육기관으로의 학교의 기능 전환

1) 현황과 문제

근대 이후 산업시대의 산물인 학교제도는 지식정보화시대라는 사회변화에 조용해야 하는 새로운 변화의 계기를 맞이하고 있다. 지식과 정보가 경제생산의 근본 동력이 되어가는 사회에서, 학교가 이전에 누렸던 독점적인 지식공급 기관, 최첨단의 지식 생산 거점으로서의 역할이 퇴색하고 있기 때문이다.

학교의 사회적 기능과 역할을 전환시킬 필요성은 다양한 측면에서 제기되고 있다. 먼저 지식생산 및 전달이라는 기능수행의 효과성에 대한 의문이다. 학교는 본래 이전 세대에서 정련된 지식을 전달하는 교육전담기관으로서 역할을 맡았었다. 하지만, 빠르게 변화하는 지식사회에서 학교에서 이루어지는 교과 중심의 미래 준비는 점차 효용이 떨어지고 있다. 지금과 같이 지식을 습득할 수 있는 매체가 다양해진 상황에서는 암기위주의 교과목별 학습보다는 자기주도적인 학습능력을 기르는 것이 최근의 사회변화 추세에 더 적합하다.

학교의 학제와 학교급간의 진학경로 역시 구시대의 틀을 벗어나지 못해 매우 폐쇄적이고 단선적이라는 점 역시 현재 학교가 안고 있는 문제점 중 하나이다. 예컨대, 한번 학교를 떠난 학생들이 다시 정규제도권 교육으로 돌아올 수 있는 경로가 막혀 있고, 학교 밖에서 이수한 학점이나 취득한 직업경험 등이 학력으로 환원될 수 있는 방법 역시 현재로서는 찾기 어렵다. 고등교육 단계에서는 학점은행제 등을 통해서 약간의 개방이 이루어지고 있으나 중등과정

서는 적용되지 못하고 있다. 거의 유일한 제도교육으로의 진입경로인 검정고시제도 역시 여러 가지 제약이 많아 활성화하기에는 애로가 있다.

대표적인 공공재 중 하나인 학교가 학령기 아동과 청소년만을 주요 대상으로 하는 것에 대해서도 이의가 제기되고 있다. 학교는 시설이나 인적 구성 측면에서 지역사회 모든 구성원의 교육활동을 지원할 수 있는 잠재역량을 갖고 있지만, 아직까지 지역사회 공공기관으로서의 학교의 역할은 매우 미미하다. 더욱이, 예전과 달리 학교를 떠난 이후에도 평생에 걸친 자기계발과 지식의 갱신이 필요한 평생학습사회에서 지역사회센터로서 학교에 대한 기대는 더욱 커질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 학교는 여전히 평일의 일과시간에만, 학령기의 아동과 청소년만을 위한 교육기능을 수행하고 있다. 이는 공공자원의 엄청난 낭비이며, 결과적으로 국민의 학습능력과 지식생산력향상을 크게 저해하는 일이 아닐 수 없다.

학교는 내부적으로도 변화의 필요가 발생하고 있다. 2006년 OECD 기준 평균 학급당 학생 수를 유지할 경우에 필요한 학교 수를 따져보면, 현재의 학교 수를 그대로 유지한다고 볼 경우에 2018년에는 초등학교와 중학교는 필요한 학교수 대비 약 122~23%에 달한다. 2030년에는 그 초과비율이 거의 160%를 넘고 있다. 이는 조만간 현행 학교의 절반 가까이가 다른 사회적 기능을 찾지 않는 한 문을 닫아야한다는 것을 의미한다.

이와 같은 사회변화에 발맞추어, 학교는 몇 가지 혁신을 시도하고 있다. 학교가 갖고 있는 지역사회 거점교육기관으로서의 기능을 살리기 위하여, 학교를 개방하고 주민을 위한 평생교육 프로그램을 운영하는 '지역과 함께하는 학교'사업이 시범사업 성격으로 2008년부터 시행되어 약34개 지역 122개 학교에서 운영 중에 있으며, 학교로 하여금 교육과 복지의 중심기관으로 해당 커뮤니티의 구심점 역할을 하도록 하는 '농산어촌돌봄학교'사업도 2009년부터 85개군 378개교에서 시범사업을 실시하고 있다.

학교제도의 유연화 및 개방화를 위한 제도로는 기존의 학점은행제 정책 이외에 '평생학습 중심대학'사업을 통하여, 대학이 지역의 주민을 위한 교육서비스 기능을 강화하려는 사업 역시 시행 중에 있다. 초등교육 단계에서는 일정한 기준을 충족하는 교육기관에서 운영하는 문해교육프로그램을 이수한 사람에게는 검정고시를 치르지 않고 프로그램 이수만으로 초등학력을 인정할 수 있는 방안이 법제화되어 시행을 앞두고 있다.

그러나 현재까지는 학교를 지역사회가 함께 공유하고, 학교제도를 보다 유연하고 개방적인 열린 체제로 만들어가기에는 많이 부족하여, 보다 장기적인 비전을 갖고 학교 및 학교제도 혁신의 방향을 세워가는 일이 필요하다.

2) 정책대안

식식기반 학습사회에서 학교 및 학교체제의 변화방향은 명확하다. 학교는 학력인증과 지식전달에서의 거의 유일하고 독점적인 지위를 내어놓고, 모두를 위한 학교 그리고 언제나 진출입이 가능한 열린 교육체제로의 전환이 필요한 시점이다. 이러한 지역사회를 위한 열린 학교, 그리고 개방형 학교체제 구축을 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 지역사회 안에서의 학교의 기능을 확대하여, '학령기 아동'만을 위한 교육공간으로부터 '전 생애에 걸친 모두'를 위한 교육공간인 '지역사회학교'로 재편하여야 한다. OECD 산하의 교육연구기관인 교육연구 및 혁신센터(Center for Educational Research and Innovation, CERI)에서는 학교교육의 미래를 6가지 시나리오로 제시하면서, 그 중 하나로 지역사회의 교육구심점으로서의 학교의 역할전환을 들고 있다. 즉, 학교는 지역사회 인적 자원과의 네트워크가 강화되면서 핵심적인 사회센터로서의 기능을 수행하며, 이때의 '가르침'은 교사뿐만 아니라 다른 전문가, 지역사회 인사, 학부모도 일정 부분 역할을 분담할 가능성이 있다는 것이다. 이와 같은 가능성을 현실로 만들기 위해서는 몇 가지 선결해야 할 과제가 있다. '지역사회 학교'가 성공하기 위해서는 지역사회와의 원활한 네트워크, 지역주민을 위한 폭넓은 교육적 관심과 배려 등이 필요하기 때문이다. 따라서 학교는 시설과 조직, 인적 구성, 그리고 프로그램에 이르기까지 기존의 틀을 벗어난 재편성이 필요하다. 최근 증가하고 있는 학교시설 복합화사업과 같이 아동·청소년과 주민이 함께 활용 가능하도록 시설을 재구조화하고, 이를 개방적으로 운영할 수 있는 평생교육 전문 인력의 채용과 조직개편, 그리고 교사의 역할전환을 준비하기 위한 재 연수과정 등이 필수적이다. 이를 통해 지역사회교육 센터라는 비전 아래 학교가 지역사회의 교육공동체의 구심점으로 자리잡아가도록 지원하여야 한다.

둘째, 현재의 학교체제를 학령기 아동·청소년 중심의 폐쇄적·단선적 체제로부터, 개방형 다원체제로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 학교 밖에서 습득한 경험과 성과를 적극적으로 제도 안에서 받아들이고 학력인정의 근거로 수용할 필요가 있다. 현재 학점은 행제는 대학의 시간제 등록뿐만 아니라, 사전에 인증 받은 다양한 교육기관에서의 이수 성과와 자격증 취득 결과 등에 대해서도 학점으로 인정하여 누적할 수 있도록 제도화하고 있다. 이를 더욱 확대하여, 직업경험의 학점 인정 및 중등단계에서의 학습경험 인정 방안 등을 도입할 필요가 있다. 최근 논의되고 있는 학습계좌제 추진을 가속화하는 것이 필요하다.

형식교육으로의 진출입 경로를 다양화·유연화할 필요가 있다. 현재는 제도교육으로 진

입하기 위해서는 정규학제를 밟는 것 이외에는 검정고시를 치르거나 학력인정 대안학교, 학력인정평생교육시설 등을 활용하는 방법이 있지만 아직까지는 매우 제한적이다. 예컨대, 검정고시의 경우, 학습능력에 관계없이 중입과 고입 검정고시를 순차적으로 치른 후에만 고졸 검정고시를 치르도록 하고 있으며 응시의 기회도 자주 있지 않은 편이다.

그러므로 학습자 편의에 따라 일정 수준이 된다고 스스로 판단하면 중입이나 고입 검정고시를 치르지 않고도 곧바로 고졸 검정고시를 치를 수 있도록 하고, 각 지역별로 응시기회를 자주 제공할 필요가 있다. 대학의 개방화 역시 시급한 과제이다. 학습자 개개인의 생애설계에 따라 성인들도 필요하다고 생각하면 언제나 고등교육기관으로 돌아와 능력향상을 꾀할 수 있는 학습기회를 가질 수 있도록 입학선발과 교육과정, 학사운영방식의 혁신이 필요하다.

학교는 가장 보편적인 공공자원이다. 학교가 교육적으로 의미 있는 제 몫을 다 할 수 있도록 변화되지 않는다면, 우리 사회가 한 걸음 앞으로 나아갈 수 있는 중요한 기회를 잃어버리게 될 것이다. 공공재로서 학교의 활용을 극대화할 수 있도록 학교 및 학교체제의 적극적인 혁신이 필요한 시점이다.

제12장

공공갈등 예방 및 해소

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 갈등과 사회문화

제2절 국가적 갈등관리 역량 강화의 필요성과 방안

제3절 갈등관리기본법 제정과 갈등관리규정 개선방향

| 집필진 |

이선우(방송대 행정학과 교수) 김광구(경희대 행정학과 교수)

심준섭(중앙대 행정학과 교수) 오성호(상명대 행정학과 교수)

1 | 발전 방향

공공갈등 예방 및 해소를 위한 제도 개선과 문화 형성

우리는 흔히 불신의 시대에 살고 있다고 말한다. 그런데 왜 우리가 불신하는지에 대한 고민은 그리 많지 않다. 이 기회를 통하여 우리가 왜 불신하고 왜 갈등하고 있는지 그 원인을 진단하고 문제해결을 위한 방안을 찾아보고자 한다.

몇 가지 사회현상을 지적하면서 우리의 문제점을 진단해보자. 첫째, 대부분의 분쟁현장은 당사자들 간 오해가 존재함에도 불구하고 왜 서로의 말을 귀담아 들으려고 하지 않을까? 각자가 가지고 있는 단편적인 지식과 그에 근거한 판단에 의하여 이미 마음의 결정을 내리고 상대방의 대화노력을 생각지도 않고 있다. 자신의 주장이 일방적으로 옳은 것이며, 상대는 거짓말로 일관하고 있다고 주장한다. 그 상대가 정부이거나 대기업 등 나보다 힘이 센 상대라고 판단되면 더더욱 불신이 심하며 그럴수록 갈등의 수준은 높아진다.

왜 우리는 상대의 말을 들으려 하지 않을까? 왜 우리는 내가 취득한 지식이 순수한 진실이라고 믿을까? 그 지식은 어디서 왔으며, 상대의 주장에 대한 나의 판단이 정확하다고 믿는 이유는 무엇일까? 우리는 한번쯤 상대의 생각이 궁금한 적이 없었는가? 몇 년을 싸우다가도 협상의 장에 가까스로 나왔을 때에야 비로소 상대가 주장하는 내용이 이런 것이었구나 하는 것을 느꼈을 때는 지나간 세월의 아쉬움과 허무함을 어떻게 보상받을 것인가?

둘째, 우리는 왜 매사에 호전적일까? 왜 남을 배려하는 마음이 부족할까? 앞서 언급한 상대의 말을 귀담아 들으려 하지 않는 이유로 호전적인 우리네의 심성과 맥을 같이 하는 것은 아닐까? 가장 쉽게 목격할 수 있는 장면이 우리의 운전자간 육두문자를 사용한 설전이다. 끼

어들면 뺨뺨거리고 입에서는 금방 육두문자가 튀어나온다. 마음에 들지 않으면 끼어든 차를 다시 추월하여 가로막고 한 바탕 소용돌이를 휘몰아친다. 자신들로 인하여 교통체증이 일어나건 말건 관심이 없다.

셋째, 우리는 정부에 법질서를 엄격히 지켜줄 것을 요구하면서 왜 공권력을 존중하지 않을까? 교통신호 위반으로 차를 세우면 운전자는 면허증을 제시하는 대신 따지기부터 시작한다. 그런데 왜 교통경찰은 위엄 없이 길거리에서 운전자들과 티격태격하고 있을까? 집단시위를 하면서 엄연히 폴리스라인이 존재함에도 불구하고 그것을 무시하는 것이 마치 영웅인 것처럼 착각하는 이유는 무엇일까? 마찬가지로 학부모들은 교사들이 촌지 받는 것을 욕하면서 정작 자신들은 자녀들의 선생님들에게 무엇을 선물할 것인가, 얼마를 드려야 하는가를 고민한다. 학부모들이 아이들이 소풍을 가는데 왜 선생님들의 식사를 걱정하여야 하며, 왜 목욕값을 거두어야 하는가? 왜 학부모들이 자녀가 속한 반의 에어컨을 걱정하고 냉장고 모델을 두고 한숨지어야 할까?

넷째, 흔히들 우리사회의 이념갈등을 우려하는데 과연 우리 국민들 중 좌파나 우파가 얼마나 있을까? 대부분의 국민들은 중도이지 않을까? 중도에서 약간의 좌우로 분포되어있다는 것이 옳을까? 아니면 사안에 따라서 좌측일수도, 우측일수도 있지 않을까? 과연 좌파나 우파란 용어를 사용하는 것이 바람직한 것인가?

다섯째, 우리는 왜 이윤배반적일까? 남비현상을 개탄하고 지역이기주의를 비난하지만 정작 자신이 사는 지역에 혐오시설이 들어온다면 반대하는 이유가 무엇일까? 비록 나서서 반대하지는 않지만 속으로 찬성하는 사람이 얼마나 있을까?

여섯째, 정치인들의 비이성적, 비애국적 행동을 지탄하면서 정작 선거가 시작되면 지역주의에서 벗어나지 못하는 이유는 무엇일까? 무엇이 우리 민족을 동쪽과 서쪽으로 갈라놓았을까? 평소에는 이를 개탄하면서 선거 때만 되면 이를 이용하는 정치인들을 우리는 왜 국회의원으로 대통령으로 선출해주는가?

일곱째, 우리는 마치 조폭집단사회에 사는 것과 같은 착각에 빠지는 이유는 무엇일까? 노사간의 갈등에서 아무리 첨예한 이해관계가 있다고 하더라도 그들이 존재하는 이유는 소비자들이 있기 때문인데 노사갈등 속에는 소비자는 항상 빠져 있다. 자신의 이해만을 위하여 자신의 주장만을 내세우고 그 주장이 받아들여지지 않으면 자신이 근무하던 회사를 근거지 삼아 폭력이 난무한다. 볼트를 총알로 사용하는 새총이 등장하고 화염병이 날아다니고 신나통이 준비된다. 또 한쪽에서는 물대포가 발사되고 구사대가 구성되어 일전불사도 마다하지

않는다. 어쩌다 우리 사회가 이렇게 까지 되었을까?

이렇게 일곱가지의 질문을 던지는 것으로 우리 사회에 내재되어 있는 대부분의 문제들에 대한 제기를 해보았다. 그런데 분명 우리 사회는 이처럼 양분되고 이해관계에 관해서는 처절하리 만큼 심한 갈등을 경험하고 있다. 아무도 그 이유에 대한 명확한 답변을 내주지 않는다. 비록 현학자들의 나름대로의 진단이 있긴 하였지만... 우리는 마치 자폐증에 걸린 사회에 살고 있는 것과 같은 느낌을 갖는다. 자신의 주변에 대한 인식을 하지 않는 그런 사회 같다. 어린 아이들은, 심지어 절도 있는 교육을 받은 젊은 군인들마저도 쓰레기를 길거리에 아무런 거리낌 없이 버린다. 학원가에 보면 컵라면 빈 그릇에 국물이 여전히 남은 채 복도 여기저기에 버려져 있다. 예전에 그렇게 강조하던 공중도덕도 이제는 불감해졌다. 그 이유는 무엇일까?

여기서 또 다른 질문을 던져본다. 그 이유를 찾기 위하여... 첫째, 교육의 문제일까? 어릴 때부터 토론방법에 대한 교육, 타인을 존중하고 상대의 의견을 경청하는 버릇을 들이지 않아서일까? 너무도 공부만을 강조하고 전인교육을 하지 못하였기 때문일까? 아니면 지나친 과보호가 나은 결과일까?

둘째, 인구에 비해 너무 좁은 영토 속에서 살아가는 우리 자신들의 각박한 삶이 이러한 결과를 초래하였을까? 아니면 사람은 태어나 서울로 가야한다는 속담 때문에 생긴 결과일까? 서울을 중심으로 형성된 생활권을 벗어나지 못하고 오히려 수도권이 더욱 팽창되면서 경제, 문화, 교육, 행정 등등이 서울로 집중화되면서 갈수록 더욱 서울생활을 각박하게 하기 때문이 아닐까? 서울과 수도권이 아닌 지방에 사는 사람들은 상대적 박탈감 때문에 허탈해져 서울을 중심으로 일어나는 일들에 과민하거나 아니면 오히려 방관적이기 때문에 피해의식이 깊어져 있는 것은 아닐까?

셋째, 정부와 정치권이 주어진 역할을 하지 못하기 때문일까? 정부는 오히려 문제를 더욱 심화시키고 정치권은 갈등을 더욱 부추기고 이용하기 때문에 우리 사회의 갈등은 풀릴 수 없는 것이 아닐까? 정부는 아직도 80년대까지 이어온 개발 중심적 사고와 밀어붙이기식의 안이한 행정행태로부터 벗어나지 못하고 있는 것은 아닐까? 모든 것이 국민을 위한 것이라는 자아도취적인 대의명분에 빠져있는 것은 아닐까? 정치권은 국가적 책무와 주민들이 자신을 뽑아준 진정한 의미에 대한 고민보다는 나 자신의 정치적 생명의 연장이라는 감상에 더 젖어 있는 것은 아닐까?

넷째, 조용한 다수는 언제 자신의 목소리를 찾을 수 있을까? 갈등의 현장에서는 그 과정을 이끌어가는 목소리 큰 사람들이 있는데, 이들은 직접적 이해당사자일 수 있고, 진정으로 주

민들을 위하는 봉사자들도 있을 것이다. 그러나 그 현장에 참여하고 있는 나는 몇몇 목소리 큰 사람들의 주장이 마치 사실인양 믿어버리고 있는 것은 아닐까? 그 사람들은 진실이 밝혀진 이후의 결과에 대하여 책임 질 준비가 되어 있을까? 아니면 말고 식의 선동은 아닐까? 조용한 다수의 방관자들은 과연 이 소용돌이 속에서 언제쯤 자신들의 목소리를 낼 수 있을까? 과연 흥분한 주민들 앞에서 진실된 내용을 설파하고 자신의 논리를 과감히 펼칠 수 있는 용기를 가진 조용한 다수가 얼마나 있을까?

그런데 우리는 참 재미있으면서도 불가사의한 문화를 가지고 있다. 아마도 앞서 던진 질문에 대한 답을 찾을 수 있는 실마리를 제공할 지도 모르는 문화일수도 있다. 우리 민족은 어찌 보면 상당히 개인주의적인 측면을 가지고 있으면서도 집단성이 강한 민족인 것으로 추측된다. 흔히들 '신끼 있는 민족' 또는 '신들린 민족'이라 한다. 전 세계적으로 어느 민족도 감히 흉내 내지 못하는 우리만의 독특한 문화가 바로 집단의 열기를 하나로 결집시켜 나가는, 특히 위기상황에서 더욱 그 결집의 힘이 발휘되고 신명나는 일이 발생하면 더더욱 하나로 뭉쳐지는 신기한 현상을 보여주는 것이 아닐까 한다.

역사적으로도 위기상황에서 나타나는 의병활동이 나라를 구했으며, 외환위기 때 일어난 금모으기 운동, 태안기름 유출 때 세계인들에게는 도저히 이해가 가지 않는 자원봉사자들의 밀물같은 기름띠 청소행렬 등은 우리만이 가지고 있는 독특한 하나 되는 행동일 것이다. 2002년 월드컵 때 나타난 '대~한민국' 열풍은 신이 많은 우리 민족 많이 가지고 있는 열정의 표현이며 언제 어디서든 즐거움이 있으면 나타난 '얼~쭉'문화이기도 하다. 너무도 자발적이어서 여기에 동참하지 않으면 왕따 될 것 같은 집단의 압력을 스스로 느끼게 되는 것도 우리만이 가지는 자의식일 것이다.

이러한 우리 민족의 문화가 앞서 제기한 우리의 문제를 풀 수 있는 단초를 제공해줄 수 있을지 연구해볼지 하다. 물론, 문화 이외에도 당연히 갈등을 유발하는 행정제도의 개선이나 갈등을 해소할 수 있는 행정제도의 마련과 사회적 인프라의 구축 등도 함께 연구되어야 할 필요가 있다. 갈등이 많은 우리 사회에 아직도 그 갈등을 풀어줄 수 있는 갈등관리전문가들은 태반이 모자라며, 그에 관한 연구 역시 부족한 상황이다. 앞서 제기한 질문들은 앞으로 우리가 풀어야 할 연구주제들이며 난제들이다. 이와 같은 고민 속에서 우리사회의 갈등을 줄일 수 있는 방안을 찾아보는 노력을 이 글에서 기울이고자 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 갈등과 사회문화

1) 현황과 문제

한국의 투쟁적 사회 문화

한국에서 평화봉사단으로 활동했던 한 미국인이 한 일간지와와의 인터뷰에서 밝힌 한국에 대한 기억의 한 부분에는 ‘한국인들이 잘 싸웠다’는 것이 있다. 이 기억에는 한국인의 특성에 대한 함축적 진단이 들어있는 것 같다. ‘한국인은 잘 싸운다’는 것은 ‘잘 타협하지 않는다, 잘 양보하지 않는다’는 의미가 포함되어 있다. 한국인은 왜 잘 타협하지 않을까? 이는 어떤 하나의 원인만으로는 설명하기 힘들고 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과일 것이다. 그 중에서 중요하게 작용하는 것이 한국의 투쟁적 사회문화와 그 기저에 깔려있는 의식구조일 것이다.

한국인의 사회관계 또는 대인관계에 대하여 말할 때 많이 언급되는 특성이 ‘집단주의’이다. 집단주의는 한마디로 개인보다 개인이 속한 집단의 목표나 규범, 질서가 우선시되는 것이다. 이러한 집단주의 문화의 형성의 주요 원인으로 많은 학자들은 ‘유교의 영향’을 들고 있다. ‘삼강오륜’으로 대표되는 유교의 행동 규범은 한국인에게 각 개인의 고유한 가치보다 타인과의 인간관계를 강조하게 되었고, 우선적으로 효(孝)를 근간으로 하는 가족주의의 발달을 가져왔다. 한국인의 집단주의를 잘 표현하는 단어가 ‘우리’이다. 한국인이 표현하는 소유격은 ‘내 것’보다 ‘우리 것’이 더 자연스럽다.

그런데 이 집단주의는 어떤 면에서는 ‘나’의 확장이다. 조선시대의 예에서 보면 ‘효’가 ‘충(忠)’보다 우선시되는 경우가 많고, 또한 그것이 옳게 여겨졌다. 즉, 한국인의 집단은 내가 속한 가족중심의 집단이다. 그러니까 한국인에게 있어서 내가 속한 집단은 ‘나’를 대표하며 나에게 우선하지만, 내가 속하지 않은 집단은 ‘나’와 관련이 없는 ‘남’인 것이다. 그리고 내가 속한 집단 내에서는 개인 간 상호의존적이고, 집단의 규범에 의해 자신의 이익을 억제하지만, 내가 속하지 않은 집단 혹은 ‘우리’의 범위에 속하지 않은 ‘타인’에 대해서는 자신의 존재나 이익을 희생시킬 이유가 없다.

집단주의 외에도 한국인의 특성으로 많이 거론되는 것이 ‘권위주의’ ‘체면의식’ 등이 있다. 권위주의는 권위를 갖는 것이나 권위 그 자체에 대한 무조건적인 복종을 요구한다. 권위 앞에서 개인이 이해관계를 논리적으로 따지는 것은 허용되지 않는다. 이러한 권위주의는 조선시대뿐 아니라, 일제 시대와 해방 후 민주주의가 제대로 작성하지 않던 독재국가 시대에 그 모양을 달리하면서 오랫동안 한국사회를 지배하여 왔다.

체면의식은 남 앞에서 부끄러움을 당하지 않으려는 의식이다. 그러므로 나의 시각에 의한 것보다 남의 시각에서 바람직한 것이 무엇인지를 판단한다. 이것은 ‘명분’과 연결되는데, ‘명분’이란 행위에 대한 대외적 타당성을 확보하는 수단이기 때문이다. 그러므로 한국인에게 있어서 ‘명분’은 그의 판단이나 행동을 결정하는 주요한 요소가 된다. 권위주의나 체면의식은 집단주의와도 관련이 있다. 집단 내에서는 서열이 있고, 각 서열에 따라 권위가 주어진다. 그러므로 개인은 이 권위 앞에서 자신의 판단에 따라 합리적으로 따져서는 안된다. 집단의 규범과 서열에 복종해야 하는 것이다. 체면도 개인의 체면에 국한되는 것이 아니라 집단의 체면과 연계된다. 즉, 개인의 이해관계보다 집단의 체면이 우선시되는 것이다. 그리고 이것은 명분에 대한 집착을 강화시킨다.

그런데 이러한 한국인의 전통적 가치관이 급격한 사회변동에 따라 역시 급하게 변화하고 있다는 점이 한국인의 의식구조나 가치관을 특정 짓기 어렵게 만들고 있다. 50여년의 단기간에 해방과 한국전쟁, 민주화투쟁, 세계화시대를 겪으면서 한국인의 가치관은 집단주의에서 개인주의로 권위주의에서 평등주의로, 인본주의에서 물질주의로 변하고 있다. 그러나 이것이 적응기간을 거치며 자연스럽게 변하는 것이 아니라 공존과 충돌이 나타나면서 가치관의 혼동이 일어나고 있다. 그리고 이것은 한국사회에 투쟁적 사회문화가 형성되게 되는 원인을 제공하고 있다고 생각된다.

2) 정책대안

한국의 투쟁적 사회문화의 원인과 해소방안

먼저 한국인의 대인관계에 대하여 생각해 보면, 전통적으로 한국인은 자신이 속한 집단 내에서는 상호의존적이다. 개인 간 갈등이 발생하더라도 집단의 규범과 서열에 의해 해결된다. 권위주의 상황에서는 더욱 개인 간 갈등이 당사자 간 상호작용에 의해 해결될 여지가 없다. 그런데 여기서 두 가지 문제점을 찾을 수 있다. 첫째는 내가 속한 집단이 아닌 다른 집단 혹은 다른 집단에 속한 사람과의 갈등이다. 이 때는 나 혹은 내 집단이 희생될 이유가 없고, 당연히 내가 옳다고 생각하는 것을 주장하게 되며, 내 이익을 양보할 이유도 없다. 여기에 개인의 판단이 아닌 내가 속한 집단의 판단에 따라야 하므로, 갈등 당사자간 합의점을 찾기가 쉽지 않다. 명분의식이 작용하면 타협의 여지는 더욱 없어지게 된다.

두번째로 집단에 묻힌 개인은 자신의 시각에 의한 판단을 하는 것이 허용되지 않는다. 그렇기 때문에 개인대 개인의 관계에서 상호교환적 태도를 갖기가 쉽지 않다. 그런데 서구문화에 대한 개방과 민주주의 교육은 집단주의, 권위주의의 가치관을 변화시킨다. 다만, 이것이 급격한 사회변동의 과정에서 일어났기 때문에 미처 합리적 개인주의의 가치관이 정립되지 못한 상태에서 개인의 이익이나 주장을 강조하는 태도를 갖게 되는 것이다.

그러므로 사회적으로 집단간 갈등이 발생했을 때, 이를 타협에 의해 해결할 수 있는 가치 판단의 기저가 형성되지 못하였다고 볼 수 있다. 개인주의가 강화되는 과정에서 개인의 이익은 중요해진다. 반면에 여전히 영향력을 발휘하는 집단주의나 권위주의, 체면의식 등은 이해득실에 따른 판단과 타협에 제동을 건다. 그러다보면 한번 주장한 것을 바꾸기도 어렵고, 처음부터 타협적 자세를 갖추기도 어려우며, 이해관계의 교환보다는 비타협적 자기주장이 강화되는 것이다. 이러한 투쟁적 사회문화는 한국사회가 겪고 있는 모든 갈등에서, 그것이 이념적인 것이든, 지역적인 것이든, 환경이나 노사문제이든 구별 없이 나타난다고 생각된다.

그렇다면 이러한 투쟁적 사회문화가 바뀔 가능성은 있는가? 한국사회의 큰 위기 때마다 나타난다는 한국인의 단결의식이 해결의 실마리는 아닐까? 이러한 의문에 긍정적으로 응답하는 입장에서는 '위기 앞에서의 단합', '한국인의 돌파력', '흥이 작용하는 문화' 등을 자주 거론한다. 그 예로 제시되는 것이 임진왜란 때의 '의병운동', 60-70년대의 국가발전노력, 2002년 월드컵에서의 거리응원 등이다. 물론 이러한 것은 한국인의 장점을 보여주는 좋은 예들이다. 그러나 한국인의 집단의식에 기초하여 보면 이러한 단결현상에는 하나의 필수적

인 전제가 있다. 한국인을 단합시키는 '집단'은 '나'를 대신하는 집단이다. 그러므로 '나'를 대신하지 않는 집단은 오히려 철저히 '남'으로 치부될 수 있고, 갈등상황에서는 대립의 대상이 될 수 있다. 이것은 "대~한민국!"이나 '금모으기'가 가능하면서도 '전투적 노사관계'나 '전쟁과 같은 지역 간 갈등'이 빈번하게 나타나는 현상을 설명해준다.

물론 이러한 부정적 현상(긍정적 현상도 마찬가지로)은 앞으로 점차 변화될 것이다. 집단보다는 개인에 대한 인식이 강화되고, 권위보다는 개인의 판단이 중요시되며, 명분뿐 아니라 이해관계도 주요한 판단기준이 되면 그에 근거해서 나타나는 사람들의 행동도 변화될 것이다. 또한 이전과는 다른 공동체의식도 형성될 것이다. 만약 새로운 가치관, 새로운 행태, 새로운 사회문화가 나타나지 않는다면 궁극적으로 한국사회는 존립할 수가 없다. 그러므로 한국사회의 존립을 전제한다면 변화는 필연적이어야 한다. 그리고 이를 위해서는 시간이 필요하고, 교육도 필요하며, 필요한 사회체제의 구축도 필요하다. 문제는 얼마만큼의 시간이 소요될 것인가이다. 가급적이면 한국사회 전체를 의미하는 '우리'를 이롭게 할 새로운 가치관, 새로운 문화, 새로운 사회체제가 빨리 정착되도록 모든 노력을 경주하여야 할 것이다.

제2절 국가적 갈등관리 역량 강화의 필요성과 방안

1) 현황과 문제

갈등은 인간사회의 보편적인 현상이며 개인, 집단, 지역, 국가 등 다양한 행위자 간에 발생한다. 갈등은 다차원적이고 동태적인 특성을 지니고 있어 한 마디로 명확한 정의를 내리기는 쉽지 않다. 갈등 그 자체는 좋은 것도 나쁜 것도 아닌 가치중립적 현상이다. 따라서 갈등은 어떻게 관리되느냐에 따라 파괴적인 기능을 하거나 건설적인 기능을 하게 된다. 실제로 이해관계나 인식의 차이는 관련 당사자들의 복지를 증진시키고, 서로간의 관계를 개선시키며, 나아가 사회 전체의 일방적이고 잘못된 선택을 예방하는 견제장치로서 기능을 수행한다.

갈등과 관련하여 한 가지 분명한 사실은 한국 사회가 점점 더 복잡해지고 다원화되면서 갈등의 빈도가 증대되고 있을 뿐만 아니라, 그 양상이 과거에 비해 역동적이고 다양해지고 있다는 점이다. 1980년대 중반 이후 급속한 민주화 과정을 거치면서 우리 사회 내에 잠재되고

억눌려왔던 다양한 견해와 요구들이 분출되기 시작하였다. 이후 오늘에 이르기까지 다양한 행위자들 간의 이해와 가치의 갈등은 증폭되고 심화되고 있는 상황이다. 공공부문의 경우만 보더라도 중앙정부와 자치단체 간, 자치단체와 자치단체 간, 중앙 및 지방정부와 지역주민 간 갈등의 이슈, 빈도 및 강도는 너무도 다양해서 분류하는 것조차 쉽지 않다. 동강댐 등 댐 건설, 방사성폐기물처리장 선정, 고속철 분기역 선정, 쓰레기 매립장 및 소각장 건설, 화장장 건립 등은 대표적인 갈등 사례들이다. 이처럼 이해갈등 중심의 객관적으로 확인 가능한 갈등 뿐만 아니라, 최근에는 촛불집회에서 보이듯 해결이 어려운 가치 갈등들이 세대간, 이념간, 계층간에 심화되고 있다.

또 한 가지 주목할 점은 갈등과 분쟁을 부정적이며 파괴적인 현상으로만 바라보던 우리 사회의 시각이 점차 변하고 있다는 것이다. 이해관계나 인식의 차이를 드러내는 것이 갈등이며, 따라서 사회가 다원화, 복잡해질수록 갈등은 필연적으로 많아질 수밖에 없다는 인식이 확산되고 있다. 과거 권위주의 정부에서 갈등은 분열과 혼란의 상징이었으며 따라서 즉각적으로 제거되어야 하는 걸림돌로만 인식되었다. 그러나 민주화가 진행되고 국민들의 의식이 성숙되면서 권위주의적 통제나 일방적인 정책 강요와 같은 기존의 갈등해결 기제가 더 이상 작동하기 어렵다는 인식이 사회 전반에 확산되었다.

이러한 변화의 흐름 속에서 이제는 국가적 갈등관리역량(capacity for conflict management)의 관점에서 갈등에 접근할 필요가 있다. 단순히 기존 갈등관리시스템의 문제들을 부분적으로 보완하는 수준으로는 근본적인 문제해결이 어려우며, 따라서 국가적 갈등관리역량을 강화하기 위한 종합적이고 체계적인 노력이 절실한 시점이다. 이러한 문제인식 하에 이하에서는 공공부문의 갈등과 분쟁을 다루기 위한 법, 제도들을 중심으로 현재의 갈등관리시스템을 진단하고 문제점들을 분석하고자 한다. 나아가 국가적 갈등관리역량을 강화하기 위한 방안들을 모색하고자 한다.

① 갈등관리제도의 현황

공공부문의 갈등을 관리·해결하기 위한 제도는 크게 갈등 당사자가간 분쟁에 대한 사법적 판결과 기타 분쟁조정제도 두 가지로 나눌 수 있다. 전자는 사법적 쟁송절차와 법원의 판결을 통해 갈등을 해결하는 방식인 반면, 후자는 당사자간 협의나 제3자 개입 등 갈등해결을 위한 절차적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 분쟁조정제도는 다시 각종 법률, 시행령, 조례 등과 같은 갈등관리 법·제도, 갈등관리를 위한 정부의 조정기제, 대안적 분쟁해결(ADR:

alternative dispute resolution)제도로 구분될 수 있다(나태준, 2004). 이러한 세 가지 분쟁조정제도를 보다 구체적으로 살펴보자.

제일 먼저, 갈등관리 법·제도는 갈등의 프로세스 관점에서 보면 갈등의 예방에 초점을 맞춘 법·제도와 갈등의 해결에 초점을 맞춘 법·제도로 구분될 수 있다. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정, 국토계획법, 환경법 등은 갈등을 예방하기 위한 절차들을 규정하고 있는 반면에 보상법제, 비선호·기피시설 관련법제는 표출된 갈등을 해결하기 위한 보상 방법들을 규정하고 있다.

공공갈등의 관리를 위한 가장 대표적인 제도는 2007년 5월부터 대통령령으로 시행중인 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정이다. 중앙정부나 자치단체들은 각종 개발사업과 정책들을 추진하는 과정에서 체계적인 절차와 기준에 따라 갈등을 예방하고 관리하기 위한 노력을 하기보다는 각자의 경험에 기초하여 문제해결을 시도함으로써 이해관계자들의 반대와 저항에 부딪히고 있다. 그 결과 사업추진에 차질이 발생되고 정책비용이 증대되는 문제점들이 발생되고 있다. 정책갈등에 대한 체계적인 관리의 필요성은 국가차원에서 갈등관리를 위한 법률적 토대를 마련하려는 노력으로 이어졌다. 그러나 국회와 시민단체 등의 강력한 반대에 직면한 노무현 정부는 2007년 대통령령으로 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정(이하 갈등관리 규정)을 시행하기에 이르렀다.

이러한 갈등관리 규정은 갈등의 사전적 예방에 초점을 맞추고, 주민의 적극적인 참여와 합의형성을 강조하며, 구체적인 갈등관리 프로세스를 규정하고, 상시적인 갈등관리시스템을 구축하는데 초점을 맞추고 있다. 특히 각종 정책과 개발사업을 추진하는 중앙행정기관장이 갈등관리심의위원회와 갈등조정위원회를 통해 갈등을 예방하도록 하는 내용을 핵심으로 하고 있다. 이 밖에 정책 추진과정에서의 공공갈등과 직접적으로 관련되는 법률로 국토계획법, 환경법, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률, 발전소주변지역지원에관한법률을 포함한 비선호·기피시설 관련법제 등이 있다. 그 밖에 행정절차법, 정보공개법 등도 부분적으로 공공갈등 관리 기능을 수행하고 있다.

두 번째, 정부 부처(또는 기관)간 갈등을 관리하기 위한 정부의 조정기제에는 국무회의, 국무총리실, 정책 분야별 관계장관 합동회의, 경제정책조정회의를 개편한 위기관리대책회의 등이 포함된다. 이명박 정부는 출범 초기 정부조직 개편 과정에서 국무총리실의 갈등관리 조직과 기구를 축소하고 국정현안정책조정회의, 통일관계장관회의를 폐지하는 등 정부 내 갈등관리시스템을 대폭 축소하였다. 2008년 이명박 정부는 정책조정 및 갈등관리의 필요성에

따라 국가정책조정회의를 신설하고, 국무총리실의 사회통합정책실에서 교육·문화·보건 복지·여성·환경·노동·방재 관련 중앙행정기관을 맡아 소관부처의 주요 정책 조정, 지휘·감독, 사회위험·갈등관리 업무를 수행하도록 하였다. 그러나 여전히 기관간 협의 및 조정 기제들이 제 기능을 하지 못하고 있는 상황이다.

셋째, 대안적 분쟁해결제도는 소송을 제외한 분쟁해결제도로서 행정기관 또는 그 산하에 분쟁조정기구가 설치되어 분쟁을 해결하는 제도를 말한다. 분쟁조정기구는 설치근거에 따라 기관간 권한쟁의, 공공 분쟁조정제도, 민간 분쟁조정제도로 구분할 수 있다(김태홍 외, 2005). 기관간 권한쟁의는 공공기관 상호간의 분쟁을 해결하기 위한 조정제도로서, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회, 도시계획위원회 등이 포함된다. 공공 분쟁조정제도는 행정기관 내에 설치된 분쟁조정기구에 의해 분쟁조정이 이루어지는 경우로서 건설분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 각 부처의 갈등관리위원회 등이 여기에 포함된다. 마지막으로 민간 분쟁조정제도는 민간단체에 의해 설치된 분쟁조정기관에 의해 분쟁조정이 이루어지는 경우로서 가맹사업거래분쟁조정협의회가 대표적이다. 분쟁조정제도에서는 분쟁조정을 위해 화해, 조정, 중재 등의 제3자 개입방법들이 적용된다.

② 현행 갈등관리시스템의 문제점

현재의 갈등관리시스템의 문제는 한 마디로 국가적인 갈등관리역량의 미흡으로 요약될 수 있다. 갈등관리역량의 관점에서 보면 현재의 갈등관리시스템은 다음과 같은 문제점들을 드러내고 있다.

첫째, 시장지향적 접근을 강조하는 이명박 정부에서 가장 두드러진 변화의 하나는 정부 차원의 갈등관리 조직과 기구의 대폭적인 축소이다. 국무조정실이 국무총리실로 축소 개편되면서 정부의 갈등조정 역량이 대폭 줄어들 수밖에 없었다. 공공분야의 갈등을 관리할 수 있는 정부 내 갈등관리 전담기구가 없어진 것이다. 삼성경제연구소가 2009년 6월 발표한 '한국의 사회갈등과 경제적 비용' 보고서에 따르면 사회갈등을 조정하는 역할을 포함한 우리 정부의 정부효과성지수는 OECD 국가중 꼴지에 가까운 23위로 나타났다. 이러한 결과는 정부 내에 각종 사회갈등을 관리할 수 있는 전담기구의 설치가 시급함을 단적으로 보여주고 있다. 2009년 8월에는 사회통합위원회가 신설될 예정이다. 그러나 4대강 살리기, 미국산 쇠고기 전면개방, 복지예산 감축, 비정규직 양산과 같은 사회 갈등을 유발하는 정책들이 일방적으로 추진되는 한 사회통합위원회는 통합을 명분으로 다양한 이견들을 배척하고 고통분담만을 강

조하는 홍위병으로 전락할 가능성마저 보인다.

둘째, 정부기관간 갈등을 조정하고 해결할 수 있는 조정기제가 미흡하다. 2008년 정부는 국가정책조정회의 신설을 비롯하여 국무총리실의 정책조정 기능을 강화하는 조치를 취했으나, 여전히 정책추진 과정에서 정부부처간, 기관간 갈등이 발생하는 경우 이를 조정할 수 있는 역량은 미흡한 수준이다. 또한 국무총리실의 사회통합정책실에서 갈등관리를 담당하도록 하였으나 과거 국무조정실의 갈등관리 조직과 기구에 비교할 때 그 기능은 대폭 축소된 상황이다.

셋째, 공공분야 갈등관리전문가가 턱없이 부족하다. 공공갈등 관리에 관한 체계적인 지식과 경험을 갖춘 전문 조정자(mediator)나 중재자(arbitrator)의 육성이 시급하다(김태홍, 2005). 현재 갈등관리시스템은 훈련된 전문가 보다는 단순 경험자 중심으로 운영되고 있는 실정이다. 또한 체계적인 교육과 훈련 없이도 몇 번의 경험만으로도 충분히 갈등관리전문가가 될 수 있다고 보는 시각이 지배적이다. 공공분야 갈등관리전문가 육성을 위해 ADR을 중심으로 하는 갈등관리 방법들에 대한 체계적인 교육과 훈련이 시급하다.

2) 정책대안

국가적 갈등관리역량의 강화 방안

U.N.은 사회의 갈등과 분쟁들을 관리하는 것이 정부의 중요하고 지속적인 책임이라고 강조하고 있다(U.N., 2009). 그런데 갈등의 효율적인 예방과 관리를 위해서는 갈등관리 역량이 전제되어야 한다. 국가적 갈등관리역량은 갈등관리 법적 기반, 통합적 갈등관리기구, 갈등관리에 대한 사회적 인식과 문화, 갈등관리를 위한 정책적 지원, 갈등관리 전문가의 육성, 갈등관리 방법론 등의 핵심요소들로 구성된다.

첫째, 정부차원의 통합적 갈등관리 기구가 마련되어야 한다. 공공과 민간부문에서 발생하는 사회적 영향이 큰 갈등들을 종합적으로 관리할 수 있는 국가차원의 갈등관리기구가 필요하다. 중립성과 공정성을 갖춘 갈등관리기구를 총리실이나 미래기획위원회 산하에 설치·운영하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 효율적이고 지속가능한 갈등관리시스템이 구축·운영되기 위해서는 법적 기반이 마련되어야 한다. 당초의 갈등관리법을 제정하려는 노력이 좌절되면서 입법형식을 변경하여 대통령령으로 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정이 마련되었다. 이 갈등관리 규정은 행정

기관장이 갈등관리심의위원회와 갈등조정위원회를 통해 갈등을 예방하도록 하고 있으나 규정 내용의 미비점과 실효성의 문제가 제기되고 있는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보다 명확하고 구체적인 갈등관리법이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 갈등관리에 대한 사회적 인식과 문화의 형성이다. 아무리 훌륭한 제도적인 장치가 마련되어도 갈등관리의 필요성과 가치에 대한 국민적 인식과 문화가 형성되지 않는 한 무용지물이 되기 쉽다. NIMBY 현상처럼 무조건 자신의 이해만을 주장하기 보다는 대화와 타협을 통해 갈등을 해결하려는 노력들이 우리 사회 전반에 확산되어야 한다. 이를 위해선 정부 역시 정책과정의 투명성을 강화하고, 정책추진 초기단계에서부터 정보를 공개함으로써 정책에 대한 국민의 신뢰도를 제고하려는 노력을 기울여야 한다.

넷째, 다양한 갈등관리방법론의 개발이다. 정책추진 과정에서 정부에 대한 불신이 부분적으로는 체계적이고 과학적인 갈등관리 방법, 기준 및 절차들이 미흡한데서 기인하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가 차원에서 갈등 연구기관을 설립하고 갈등관리방법론을 연구·개발하도록 지원하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 갈등연구기관은 주요 갈등의 원인, 진행과정, 사회적 영향 등을 평가하고 갈등 예방 및 해결에 필요한 대안과 방법론을 개발하는 기능을 담당하게 된다.

마지막으로, 갈등관리역량의 또 다른 핵심요소는 분야별 갈등관리 전문가를 육성하는 것이다. 갈등관리와 해결에 대한 전문적 지식과 경험을 지닌 전문가가 갈등을 분석하고 조정·중재할 경우 그 효과는 커지게 마련이다. 정부지원으로 대학이나 전문기관에서 갈등관리전문가를 육성하는 교육프로그램들을 운영하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있다. 장기적으로는 공공갈등관리 전문가를 육성하기 위한 중재자격증이나 조정자격증 등의 자격증제도를 도입하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다(김태홍, 2005).

제3절 갈등관리기본법 제정과 갈등관리규정 개선방향

1) 현황과 문제

우리나라는 1980년대 중반부터 민주화의 진전, 지방자치제의 실시, 정보기술의 발달 등으

로 정치갈등, 지역갈등, 노사갈등 등을 경험하여왔다. 또한 국민들의 가치체계가 분화하여 우리 사회에서 오랫동안 주목받지 못해오던 참여, 생태, 환경, 여성, 인권, 평등, 평화 등의 가치가 경제와 개발이라는 가치와 대등한 위치에 접하게 되었다. 이러한 가치변화에 따라 국민들의 다양한 욕구에 기반한 갈등이 확산되어 이제는 우리 사회의 일상 현상으로 만연되어 있다.

우리 사회에 만연된 갈등으로 인해 사회구성원들간의 신뢰기반이 붕괴되고 공동체의 사회통합성까지 위협받고 있는 실정이다. 특히 우리 사회의 구성세력인 정부-기업-시민단체-주민 간의 불신은 이미 심각하다고 할 수 있다. 이러한 신뢰 붕괴와 불신의 심화는 중앙정부와 지방정부가 수립하고 집행하는 각종 정책과 공공사업이 일방적으로 추진되고 주민의 참여욕구를 수용하지 못함으로써 발생하고 있다.

공공정책과 사업으로 인해 발생하는 많은 갈등은 변화된 행정환경에 적응하지 못하는 행정부의 문화와 법제도에 기인하는 경우가 크다 할 것이다. 과거 권위적 행정관료제 시절에 배양된 행정우월적 또는 행정편의적 문화가 일방적인 정책과 사업의 결정 및 집행을 초래하고 있다. 이러한 행정지체(administrative lag) 현상을 극복할 수 있는 문화적 기반과 제도적 장치가 필요하다.

이러한 필요성 하에 참여정부는 체계적인 공공갈등 관리시스템 구축을 위하여 다양한 노력을 기울여 왔다. 정부는 한탄강댐 갈등해소를 위해 제3자의 조정을 최초로 시도하였고, 대통령자문 지속가능발전위원회는 공공갈등관리에 관한 연구와 교육을 수행하였다. 또한 정부는 6개 부처의 갈등사례를 선정하여 갈등관리 모델을 직접 적용해 보기도 하였다(박홍엽 외 2005). 최근 들어서는 공공갈등을 관리·해소하기 위한 갈등관리 과정에 초점을 두는 다양한 노력들이 시도되었다(김광구·신창현 2006).

또한 협상·조정·중재 등 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution, ADR) 방안의 도입 및 활용에 관심을 기울여 왔다. 중앙 부처들은 부처의 특성에 맞는 갈등관리위원회 및 갈등관리매뉴얼 구축도 시도하였다(산업자원부 2005; 박형서 외 2005; 박홍엽 외 2005; 박홍엽·홍성만 2006). 더 나아가 참여와 숙의(deliberation)에 기반한 갈등예방 모델(deliberative decision-making models)도 소개되고 있다(참여연대 시민과학센터 2002; 김두환 2005).

이러한 우리나라의 갈등해소 및 예방을 위한 노력은 2007년 2월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하, 갈등관리규정)의 제정이라는 미완의 성과를 거두었다. 이 규정에는

i) 공공갈등관리 원칙의 천명, ii) 갈등영향분석의 실시, iii) 참여적 의사결정방법의 활용, iv) 갈등관리심의위원회 설치와 갈등조정회의 운영, v) 갈등관리지원센터의 설치 등을 내용으로 하고 있다. 공공갈등의 협력적 해소를 위한 문화적 역량이 일천한 우리나라에서 이 규정의 제정은 공공갈등관리를 위한 작은 진전이라고 할 것이다.

그러나 갈등관리규정은 미완의 작은 진전에 불과하다고 할 것이다. 왜냐하면 갈등관리규정은 중앙정부기관의 책무와 역할에 한정되고 있기 때문이다. 우리 사회의 많은 공공갈등은 중앙정부의 정책뿐만 아니라 지방정부 및 공공기관 등의 다양한 공공사업에 의해서 빈번하게 발생하고 있기 때문이다. 더 나아가 이 규정이 행정우월적이고 행정편의적인 문화를 갖고 있는 정부 관료의 인식과 행태를 개선하는 적지 않은 한계가 있다는 점이다.

따라서 이 글에서는 갈등관리규정의 법률화 필요성을 논의하고 구체적인 방향을 제시하도록 한다. 또한 정부의 우월적 지위에서 배태되고 있는 공공갈등 현상을 근본적으로 개선할 수 있는 제도적 장치 도입을 제안하도록 한다.

2) 정책대안

① 갈등관리기본법 제정의 필요성

최근 중앙정부와 지방정부간 바람직한 관계정립과 효율적인 갈등관리방안을 마련하기 위하여 경기도청 및 도내 자치단체 공무원들을 대상으로 설문조사¹⁾가 실시되었다. 이 설문조사에서 경기도 공무원들은 현재 공공갈등이 심각한 수준이며, 지난 10년전 보다 심각해졌고, 앞으로도 갈등의 강도와 횟수도 증대될 것으로 인식하고 있었다.

또한 공공갈등을 주체별로 분류하여, 지방정부(기초와 광역)—중앙정부간, 기초자치단체—광역자치단체, 기초자치단체간 갈등의 심각성을 조사하였다. 조사결과는 갈등유형에 관계없이 정부간 갈등이 평균 이상의 심각성으로 인식하고 있었고, 특히 지방정부와 중앙정부간 갈등을 가장 심각하게 인식하고 있었다. 또한 공무원들은 향후에도 지방정부와 중앙정부간 갈등의 양상은 심화될 것으로 예상하고 있었다.

경기도 공무원들이 심각하게 인식하고 있는 갈등쟁점의 예상 순위는 가장 먼저 비선호시

1) 설문조사는 2009년 1월 30일부터 2월 20일까지 시행하여, 배포한 총 1,000부중 710부를 회수하였고, 그중 유효한 621부의 자료를 바탕으로 분석되었다.

설갈등, 지역개발갈등, 물관리갈등, 교통 및 도로갈등 등으로 나타났다. 이러한 조사결과는 이미 우리 사회에 만연되고 있는 이해관계의 갈등들로 공무원들도 이러한 갈등쟁점들이 우리 사회에 갈등의 주요 원인으로 자리잡고 있음을 인식하고 있다는 반증이다. 더 나아가 공무원들은 이들 쟁점들이 향후에도 지속적으로 우리 사회의 갈등쟁점의 위치를 점하고 있을 것이라고 예상하였다.

경기도 공무원들은 공공갈등의 원인을 어떻게 인식하고 있는지에 대한 조사결과, 정책의 목표 및 인식차이를 가장 우선으로 꼽았고, 다음으로 자원 및 재산의 관할권 문제, 지방정부의 자율성 강화, 정부간 상호의존성 관계 증가 등을 꼽았다. 이러한 결과가 보여주는 함의는 공공정책 또는 사업에 대한 이해관계 및 갈등주체간의 상호이해부족에서 갈등이 주로 기인하고 있다는 것이다. 결국 주요한 이해관계자간의 대화 및 소통 부족이 갈등발생의 근원으로 지목되고 있는 것이다.

경기도 공무원들에게 갈등해결을 위해 중앙정부 및 광역정부가 취해야할 갈등관리전략에 대해서 조사한 결과, 가장 먼저 갈등을 해결할 수 있도록 법과 제도정비를 꼽았다. 다음으로 보상, 협상, 설득 등도 중요한 갈등관리전략으로 인식하고 있다. 즉, 경기도 공무원들에 따르면 갈등을 해결하기 위해서 중앙정부와 광역자치단체는 법과 제도를 정비해야 하는 역할을 중요하게 인식하고 있었다. 이러한 결과는 결국 현재 갈등해결을 위한 법과 제도가 미비하거나 효과적이지 못하다는 것을 암시하고 있다. 또한 과거와는 달리 정부의 일방적 정책집행이 아닌 보상, 협상, 설득 등도 유의미한 관리전략으로 인식하고 있었다.

행정현장에서 다양한 민원과 갈등을 경험하고 있는 공무원들의 인식조사에 따르면 우리 사회의 만연하고 있는 갈등은 앞으로도 지속적으로 심각해질 것이고, 이러한 갈등은 주로 대화와 소통의 부재로 인한 인식의 차이에서 발생하며, 갈등관리를 위해서는 법과 제도의 정비가 가장 필요한 것으로 나타났다.

결국 우리 사회에서 발생하고 있는 많은 공공갈등은 지방정부 차원에서 발생하고 있지만 지방공무원들이 갈등관리 및 해소를 위한 법과 제도가 미비하여 효율적으로 갈등관리를 하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 공무원들도 이해관계자간의 인식차이가 갈등이 발생되고 있다. 따라서 보상, 협상, 설득 등을 통해서 갈등을 관리할 필요성도 인식하고 있음을 알 수 있다.

공무원들은 법률적 행위자이다. 법적 근거에 의한 판단과 결정을 내린다. 그러나 자신들이 결정하고 집행하면서 발생하는 공공갈등을 적극적으로 관리하거나 해결할 수 있도록 하

는 법률 근거규정은 아직 없다. 중앙정부에는 대통령령인 갈등관리규정이 있을 뿐이고, 일부 지방자치단체들은 조례로만 갖고 있을 뿐이다.

공무원 자신들이 집행하는 사업이 갈등을 유발하는 경우 자신의 사업을 중단하고 갈등을 해소 한 후에 다시 사업을 집행해 나갈 수 있도록 하는 법률규정이 없어 갈등을 심화시키게 된다. 이러한 이유가 모든 공공갈등에 적용될 수 있는 '갈등관리기본법'의 제정이 필요한 여러 이유 중의 하나가 될 것이다.

② 갈등관리규정의 개선방향

2005년 정부는 우리 사회의 고질병인 사회갈등을 해결하기 위해서 공공기관의 갈등관리에 관한 법률을 국회에 제출하였으나, 법률안이 통과되지 못함에 따라 대통령령으로 법적 지위를 낮추어 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하, 갈등관리규정)이 2007년 5월부터 시행중이다. 그러나 갈등관리규정에는 중앙 행정기관의 갈등관리에 관한 책무와 역할에 대해서만 명시하고 있을 뿐이다(KDI 국제정책대학원, 2009).

공공갈등은 중앙 행정기관의 정책에 의해서도 발생하지만 중앙 행정기관뿐만 아니라 지방정부, 공기업 및 기타 공공기관에 의해서도 다양하고 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 갈등관리규정이 지방정부, 공기업 및 기타 공공기관에는 적용될 수 없기 때문에 우리 사회의 구석구석에서 발생하고 있는 공공갈등을 예방하고 해결하는 데는 심대한 한계를 내재하고 있다. 즉, 중앙 행정기관에만 적용되는 갈등관리규정이 실질적으로 갈등을 예방하고 해결하기 위해서는 지방정부, 공기업 및 기타 공공기관도 적용대상으로 하는 갈등관리 법률이 필요하다.

하지만 갈등관리법률 제정이 지방정부를 규제대상으로 함으로써 지방자치 정신에 위배된다는 우려가 있다. 그러나 갈등관리법률을 규제 법안으로 인식하는 것은 문제가 있다. 많은 지방자치단체가 갈등관리를 위한 행정행위가 근거법의 불비로 인해 적극적으로 시도되지 못하고 있음을 먼저 인식할 필요가 있다.²⁾ 갈등관리법률은 규제법안의 성격이 아닌 지원법안의 성격을 갖는 것이다.

더 나아가 주민측 갈등당사자들도 법률이 정한 소정의 절차에 의한 문제제기가 아니라 법

2) 만일 갈등관리기본법이 제정되는 경우 많은 지방자치단체들은 이 법률을 근거로 자신들의 상황에 적합한 조례를 제정할 수 있을 것이다.

이 없이 불법적 또는 비법적 행위로 자신들의 의사를 전달하려 하고 있다. 정부측 당사자들이나 주민측 당사자들이 법률이 정한 합리적인 틀 속에서 갈등을 해결할 수 있도록 해야 한다. 지금도 갈등 현장에서 물리적 충돌을 겪고 있는 많은 지방정부와 주민들의 고충을 생각한다면 법 제정의 실익이 더 크다고 할 것이다.

현재 시행되고 있는 갈등관리규정은 '갈등영향평가'를 사전적 갈등예방기법으로, '갈등조정협의회'를 사후적 갈등해결기구로 구분하고 있다. 그러나 '갈등영향평가'가 반드시 갈등예방의 수단으로만 활용되지 않는다. 갈등이 심각해서 당사자들이 해결할 수 없는 경우에도 제3자가 갈등을 평가하여 적합한 갈등해결 기제를 모색하는데 활용될 수 있다.³⁾ 갈등을 해결하는 기법으로 갈등조정협의회만이 있는 것은 아니다. 당사자간의 참여와 결정으로 매우 융통성 있고 다양한 형식의 해결절차들이 만들어 질 수 있다. 굳이 '갈등조정협의회'만을 규정할 필요가 없다.⁴⁾

끝으로 갈등관리규정의 개선방향으로 제안하고 싶은 것은 바로 우리나라에서도 갈등관리 전문가를 양성할 수 있도록 하자는 것이다. 갈등의 해결이 당사자 스스로 이루어지면 가장 바람직하다. 그러나 많은 경우 갈등이 심각해지면 당사자간 해결원칙이 적용되지 못한다. 이러한 경우에 중간에서 갈등을 관리하고 해결할 수 있도록 조력하는 갈등관리 전문가가 필요하다. 이들이 갈등을 객관적이고 중립적으로 절차진행(facilitation), 조정(mediation), 중재(arbitration)를 담당하게 함으로써 갈등해소의 가능성을 높이도록 하여야 한다. 따라서 갈등관리전문가를 양성할 수 있는 교육체계 및 자격심사 체계를 마련할 필요가 있다.

이 글은 우리 사회에서 만연하고 있는 공공갈등을 줄이기 위한 제도개선의 한 방편으로 갈등관리법률의 제정 및 현재 운용되고 있는 갈등관리규정의 개선방향을 지방자치단체 공무원들의 인식과 함께 제시하고 있다. 그러나 이러한 갈등관리법률의 제정 및 개선으로 우리 사회의 공공갈등이 획기적으로 예방되고 해결된다고 생각하는 것은 매우 순진하다 할 것이다.

우리 사회는 여전히 권위적 행정우월 문화가 지배하고 있고 행정관료중심의, 행정편의적인 제도와 관행이 개선되고 있지 못하다. 수 십 년간 권위적 행정체제 하에서 유지되어온 다양한 법제도가 아직도 행정기관과 관료에게 우월적 권한과 지위를 부여하고 있다. 이러한 행

3) '갈등영향평가'란 명칭으로 인해 '환경영향평가'와 같은 행정절차상의 형식요건으로 인식하는 경우가 있다. '갈등영향평가'라는 명칭을 '갈등진단'으로 변경할 것을 제안한다.

4) 갈등을 해결하기 위한 기제에는 다양한 '참여적 의사결정기법'들이 있으며, 이외에도 이해당사자의 참여와 협력을 바탕으로 '공동연구' 및 '사실관계조사' 등도 활용되고 있다.

정우월적 문화에 의해서 권력불균형(power imbalance)이 초래되어 갈등당사자간의 대등한 지위에 입각한 대화와 타협이 이루어지지 못하고 있다. 어느 일방의 권력이 심대하게 약한 경우 그 당사자는 극단적인 방법으로 자신의 이해를 관철시키고자 한다.

앞으로 우리 사회가 진정한 민주사회를 달성하려면 우리 사회를 구성하고 있는 각 영역들이 서로 대등한 권위, 권력, 정보를 공유하고 함께 협력적으로 문제를 창조적으로 해결할 수 있어야 할 것이다. 그러기 위해서는 현재 행정기관 및 관료에게 우월적 권력을 부여하고 있는 각종 구시대적 법제도를 개선하고, 다양한 이해관계를 갖고 있는 우리 사회의 구성원들에게 대등한 권력(countervailing power)을 부여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 진정한 참여적-협력적 거버넌스가 작동될 수 있을 것이다.

제3편

국민을 위한 선진 정치를 위해

제13장

정치제도

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 선거제도 개혁

제2절 정치자금제도 개혁

제3절 정당제도 개혁

제4절 국회제도 개혁

| 집필진 |

윤종빈(명지대 정치외교학과 교수) 정진민(명지대 정치외교학과 교수)
곽선희(경실련 정책실 간사)

1 | 발전 방향

민주주의의 정착을 위해서는 국민의 광범한 참여를 바탕으로 하는 공정하고 합리적인 정치제도의 확립이 무엇보다도 중요하다. 오늘날 우리 국민 사이에 만연한 정치 불신과 냉소주의 그리고 금권, 타락선거와 지역주의의 폐해를 극복하고 깨끗한 정치, 열린 정치, 효율적인 정치를 실현하기 위해서는 정치제도의 개혁이 시급하다.

우리가 지향하는 정치개혁은 국민의사를 제대로 반영하는 공정하고 합리적인 선거제도를 모색하고 저비용 고효율의 정당 제도를 마련하며 투명한 정치자금제도를 구현하는 것이다. 특히 입법기관인 국회가 국민대의기관으로서 생산적으로 운영되도록 하는데 있다.

그러나 이러한 정치개혁은 녹록치 않다. 이는 과거에 비해 진일보 했다는 평가를 받지만 현 제도의 골간을 이룬 2004년 정치관계법 개정과정을 보면 단적으로 알 수 있다. 당시 선거구획정을 포함한 정치관계법은 16대 국회 마지막 본회의 시한을 넘겨 선거를 한 달 앞둔 2004년 3월 9일에서야 통과되었다. 탄핵정국의 소용돌이와 기득권을 최대한 유지하려는 현 의원들의 의도적인 노력으로 국회통과가 지연되었으나, 국회의장 자문기구였던 범국민정치개혁협의회의 적극적인 노력과 학계와 시민단체의 압력에 의해 겨우 일부 개혁적 내용을 반영한 법안이 통과된 것이다.

이후에 치러 진 17대 총선에서 정치자금의 수요를 줄이고 비교적 깨끗한 선거가 실시되었다는 점에서 긍정적인 평가를 받기도 했지만 음성적인 돈과 불법 선거운동을 차단하기에는 한계가 있고 지나치게 선거운동을 규제하는 비현실적인 내용이라는 비판을 받고 있다. 정치자금 투명성에는 여전히 제도적 문제가 존재하고, 상향식 공천 정착 등 정당 내 민주성을 제

도적으로 정착시키기 위한 방안들이 계속 과제로 남아있다. 또한 국회는 파행과 정쟁만을 일삼는 비생산적 운영을 반복하고 있어 본연의 역할에 충실하도록 개혁방안을 모색해야 한다.

국민이 공감할 수 있고 진정한 대의민주주의를 이루기 위한 정치제도를 정착시켜야 한다. 이를 위해 '정치관계법'으로 통칭되는 선거법, 정당법, 정치자금법 그리고 국회법을 종합적으로 고려하여 합목적적인 정치개혁을 이뤄야 한다.

첫째, 자유와 공정성의 두 가지 기본이념을 올바르게 구현할 수 있도록 불합리한 현행 선거제도를 개혁해야 한다. 말 그대로 말은 풀고 돈은 묶는 실효적인 선거운동 규제가 작동될 수 있도록 해야 한다. 또한 국민의 의사를 정확하게 반영하고, 직능대표와 정책전문가의 정치참여를 확대하기 위한 비례제의 강화가 필수적이다.

둘째, 음성적인 정치자금 수수에 의한 정경유착과 금권정치의 폐해를 시정하기 위해 정치자금의 공개 항목 구체화, 투명화, 합리화를 강화할 수 있는 방향으로 정치자금제도를 개혁해야 한다.

셋째, 정당은 더 많은 유권자가 정당 활동에 참여하고 당원이 주인이 되도록 하며, 정당 내 운영에 있어서도 민주성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 일하는 국회를 만들어 국회의 생산성, 효율성을 높이고 입법과 정책활동의 책임성을 증대하는 방향으로 국회제도를 개선해야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 선거제도 개혁

1) 현황과 문제

통합선거법이라 불려지는 「공직선거법」(1994년 제정)은 선거권과 피선거권, 선거구역과 의원정수, 선거기간과 선거일, 선거인명부, 후보자, 선거운동, 선거비용, 선거와 관련 있는 정당 활동의 규제 등으로 구성되어 있다. 이는 국민의 참여 속에 공정한 선거가 행해지도록 하며 민주주의의 발전을 지향하고자 하는 목적을 가지고 있다.

현행 공직선거법은 2004년 개정안이 그 골간을 이루고 있는데 유권자의 권리를 확대하기 위한 1인2표의 정당투표에 의한 비례대표제 도입이 주목할 만한 부분으로 꼽을 수 있다. 이는 지역구 외에 별도로 정당에 직접 투표하여 기존에 채택하고 있던 소선거구제와 다수대표제를 보완할 수 있는 방안이 마련됐다고 볼 수 있다. 우리의 선거제도인 소선거구제와 다수대표제는 군소정당의 난립을 배제함으로써 거대정당들의 안정적인 의석 확보와 정국안정에 유리한 제도이다. 그러나 최다득표자 외의 후보에게 던져진 유권자의 표는 사표화 되고 상대적으로 낮은 대표성을 가진 의원을 선출하게 된다. 지난 18대 총선의 경우, 한나라당과 민주당은 각각 37.5%와 25.2%의 득표율로 153석, 81석의 의석을 차지하는 결과가 나타났다. 거대정당에는 상대적으로 이익이 되고 군소정당에는 상대적으로 손해가 되는 모습이다.

현행 선거구 제도는 첫째, 지역구원의 수에 비해 비례대표의 수가 지나치게 적어 급속히

〈표 1〉 현행 선거법의 주요내용

| 구분 | 개정요지 | 주요 세부내용 | 개정 목적 |
|-----|------------------|--|--|
| 선거법 | 미디어-인터넷 중심의 선거운동 | <ul style="list-style-type: none"> 합동연설회, 정당연설회폐지, 거리연설 존치 어깨띠 사용은 후보자만 허용 2인 혹은 5인(후보자포함)까지만 무리지어 행진, 인사, 연호 행위가능 입후보예정자 자신의 홈페이지 통해 선거운동 가능 인터넷 실명제 도입 e-mail발송은 예비후보자 등록 후 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 선거운동자유 확대 돈 드는 선거차단 선거공영제 확대 |
| | 예비후보자제도 | <ul style="list-style-type: none"> 예비후보자 선거일전 120일부터 선관위등록 제한적 선거운동, 제한적 모금운동 허용 현역의원 의정활동보고회 선거일전 90일부터 금지 | <ul style="list-style-type: none"> 현역과 신진후보자간 선거운동의 공정성 강화 |
| | 1인2표의 정당투표제 | <ul style="list-style-type: none"> 지역구 외에 별도로 정당에 직접 투표 | <ul style="list-style-type: none"> 유권자권리 확대 |
| | 선거법 위반 제재 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 선거범죄에 대한 최대50배 과태료 및 포상금 지급 내부고발자, 신고제보자 신상보호마련 제한적 결석재판제 도입 조사권 강화 선거범죄 공소시효연장 | <ul style="list-style-type: none"> 선거법위반행위 규제 실효성 제고 선거범죄신고, 제보의 활성화 |
| | 후보자 신상정보 공개 확대 | <ul style="list-style-type: none"> 납세 실적공개 대상 기간 및 대상 확대 세금 체납 정보도 포함 현역의원/공직자 기공개자도 재산신고의무화 | <ul style="list-style-type: none"> 유권자의 합리적 선택 유도 |
| | 선거비용규제 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 선거비용지출시 선관위에 신고된 회계책임자만 가능 1회 20만원이상 신용카드, 수표사용 의무화 300만원이상의 벌금형도 당선무효 사유포함(예비후보자의 회계책임자, 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자, 후보자가족 포함) | <ul style="list-style-type: none"> 선거비용 투명화 |

다양화되고 전문화되고 있는 우리 사회의 현실을 국회에 제대로 수용, 반영하기 어려워지며 둘째, 새로운 정치세력의 출현과 성장을 어렵게 하며 셋째, 우리 사회의 가장 심각한 문제 중의 하나인 지역갈등을 부추기는 등의 문제를 안고 있다. 넷째, 국민의 정당 지지율과 실제 의석 수간에 격차가 생겨 과대평가되는 경향이 있다. 따라서 현행 선거제도는 비례성을 강화할 수 있는 방향으로 보완할 필요가 있다.

현행 선거법의 주요한 내용은 선거운동방식의 변화에서 찾아볼 수 있다. 미디어-인터넷 선거운동을 확대하고 운동장 유세를 폐지했다는 점이다. 그동안 후보자 합동연설회와 정당연설회는 동원된 청중에게 돈 봉투를 제공하는 등 불법 세과시의 장으로 변질된 측면이 컸다. 이는 우리의 고비용 선거의 주된 원인 중의 하나인 자원봉사자로 가장한 동원된 인력에게 지급되는 돈 봉투를 끊는 획기적인 변화라고 볼 수 있다. 그러나 이를 대신하는 인터넷-

미디어 위주의 선거운동방식이 컴퓨터에 익숙하지 못한 50·60대 유권자들을 소외시킬 수 있다는 우려로 운동장 유세 폐지에 대한 비판도 존재한다. 따라서 후보자-유권자의 접촉채널이 다양하게 확보되지 않는다면 후보자가 50·60대 이상의 유권자에게 자신을 알릴 기회는 충분치 않다는 한계가 있다.

현행선거법의 또 다른 중요한 변화는 예비후보자제도를 신설하여 정치신인에게도 제한적 이나마 선거운동을 허용하여 현역의원 프리미엄을 제거하고자 했다는 점이다. 또한 현역의원이 선거운동과정에서 누리는 프리미엄을 제거하기 위해 그동안 선거운동 기간 중에만 금지되었던 의정활동보고회와 출판기념회를 선거일전 90일부터 선거일까지 개최할 수 없도록 개정했다. 아울러 선거법 위반 행위 규제의 실효성을 제고하기 위해 불법금품 등 과태료와 신고포상 규정을 신설하고 선거비용 투명화를 위해 1회 20만원 이상 지출은 신용카드, 수표, 계좌입금을 의무화했다.

현행 선거법은 깨끗한 선거를 치르기 위해 선거운동부터 시작해 정치자금 등 각종 규제를 통해 후보자로부터 선거와 관련된 행위를 제한하고 있다. 선거운동에 대한 규제를 강화해온 덕분에 최근 총선은 점차 깨끗한 선거로 평가된 바 있다. 이는 중앙선관위 조사결과에서도 확인할 수 있는데 선거법위반행위로 조치한 총 건수가 제17대 국회의원선거 당시 6,126건의 26.4%인 1,616건에 불과한 것으로 나타났다. 그러나 94년 통합선거법이 제정되어 공정성만을 일면적으로 강조한 나머지 선거운동의 자유를 과도하게 제한하고 있다는 것이 지적되고 있다. 이러한 규제 중심적으로 법규가 강화된 것은 과거 정치인과 선거운동에 대한 불신에 기인하고 있다. 당선을 위해서는 불법도 마다하지 않는 선거운동으로 결국 매년 혼탁한 선거를 치르게 되어 이에 대한 강력한 제재 조항이 필요하다는 인식하에 규제 중심적인 선거법을 만들어 낸 것이다. 과거 선거제도의 기본적인 문제점은 부분적으로 해소되었으나, 강화된 선거법은 후보자와 유권자 사이의 접촉 기회마저 어렵게 하는 등 또다시 많은 시민들로부터 정치를 멀어지게 만드는 부작용을 발생시켰다. 즉, 한편에서는 선거운동의 자유가 확대되었으나, 다른 한편에서는 필요한 규제법규들이 여전히 실효성을 발휘하지 못하고 있다.

또한 현행 선거법상에는 단체의 선거운동 개입을 금지하고 있다. 이 조항 역시 불필요한 제한규정으로 사실상 음성적인 활동을 조장하게 한다고 볼 수 있다. 이들 단체에 대한 선거운동 참여를 무조건 제한하기 보단 각종 정책선거 운동 참여를 허용하면서 허용범위를 벗어난 활동들에 대한 감독, 통제를 하는 것이 적절하다.

엄격한 선거운동의 제약이 필요한 부분은 유지를 하더라도 시대적 변화에 맞게 완화할 부

분은 개선을 하되 행정적 단속 위주가 아닌 사법적 처벌강화 방향으로 개선해야 하고 정치자금의 불법적 행위에 대한 감독을 강화하는 형태로 개선해 나가야 한다.

2) 정책대안

바람직한 선거제도 선택의 기준으로 다음과 같은 요건을 설정할 수 있다. 첫째, 유권자의 의사가 의회 구성에 정확히 반영되어야 하며(대표의 정확성), 둘째, 새로운 정치세력의 형성을 조장해야 하고 적어도 이를 방해해서는 안 되며 셋째, 지역갈등의 폐해 제거에 도움이 되는 선거제도여야하고, 넷째, 한계적이고 상대적이지만, '돈 안드는 선거'의 실현에 긍정적 효과를 가져 올 수 있어야 한다.

그러나 국회의원 선거구제도와 관련해서는 우선적으로 고려되어야 할 요건은 정당구도(양당제나 다당제나)와의 관련성이다. 또 정당구도가 갖는 정치적 의미는 정부형태(대통령제나 의원내각제나)에 따라 달라진다. 요컨대 선거구제도는 정당구도 및 정부형태와의 관련 하에 고려되지 않으면 안 된다.

최근 지역주의 완화를 위해 지역구 선거구를 중·대선거구제로 바꾸자는 주장을 정치권 등에서 제기하는 경향이 있으나, 이것은 대통령제 정부형태를 전제할 때 매우 심각한 문제를 지닌다. 중·대선거구제는 다당제를 초래하는 경향을 지니는데 대통령제하에서의 다당제는 대통령제의 치명적 약점인 여소야대 상황(분점정부)을 가져오기 쉽다. 여소야대 상황은 특히 우리의 비타협적이고 무원칙한 이합집산의 정치문화에 비추어 극심한 정치적 대립이나 혼란을 야기할 수밖에 없다. 이것은 정치의 효율성에 결정적 손상을 가하게 될 것이다.

현행 지역구의 소선거구제가 몇 가지 문제점을 안고 있지만(사표 다수 발생, 지역주의 초래 등) 대통령제를 유지하는 한, 효율적 국정운영을 위해 소선거구제 중심의 선거구제는 불가피하다.

소선거구제 문제점 가운데 특히 지역분할 정치는 몇 번의 정권교체로 점차 약화되는 추세에 있고, 무엇보다 지역갈등 문제는 중앙정부가 독점적인 자원 배분권을 갖고 이를 특정지역에 이롭게 행사한데서 발생한 측면이 있기 때문에 지역균형발전정책을 통해 해결하는 것이 바람직하며, 이러한 본질적 문제 해결과정 없이 형식적인 선거구제 개편만으로 지역주의 문제를 해소하는 것은 불가능하다.

중·대선거구제는 정당난립이라는 문제도 존재하지만, 동일 정당후보자간 경쟁으로 인한

당내 파벌정치 형성, 선거비용 증가, 과잉대표의 문제를 발생할 수 있기 때문에 지역주의 문제만을 고려하여 단순하게 도입을 주장하는 것은 문제가 있다.

따라서 대통령제 유지를 전제하는 한, 지역구 선거구제는 소선거구제를 유지하되 비례대표제를 부분적으로 결합시키는 현행과 같이 '소선거구제-정당명부식비례대표 병립제(1인2표제)'를 유지하는 것이 바람직하다. 이를 통해 소선거구제로 인한 사표 해소와 지역주의 완화, 정치신인의 출현과 성장 도모 등을 보완해 나갈 수 있을 것이다.

현행 정당명부식비례대표제는 지역구의석에 비해 의석수가 적어 비례성을 충분히 반영하지 못하는 구조적 한계가 있다. 또한 지역구 선거의 사표가 많이 발생하고, 국민의 정당 지지율과 실제의석수 간에 격차가 생겨 국민이 정당에 대한 지지보다 과대평가되는 경향이 있다. 이러한 격차를 조정해 민의를 충분히 반영시킬 수 있어야 한다. 17대 총선을 앞두고 개정되었던 2004년 선거법은 1인2표제를 도입하고 비례대표의원을 전체 299명중 56명으로 하는 내용을 담고 있었다. 이후 18대 들어서는 비례대표 의석은 54석으로 줄어들었다. 지역구의원에 대비한 비례대표의원의 대폭적인 증가는 선거법 개정 때마다 시민단체, 학계 등의 중점 요구사항이었으나 정치권이 기득권 지키기에 급급해 최종적으로 수용하지 않았다.

이를 위해 첫째, 현재 선거제도에서 비례제를 강화하기 위해서는 비례대표 의석수의 비율을 높여야 한다. 지역구와 비례대표 의원의 비율을 지역구 우위인 2:1의 형태를 취하여 현재 전체 299석의 의석수에서 비례대표 의석수를 99석까지 증가하도록 조정해야 한다.

둘째, 비례대표의 추천 시 지역대표성에 의한 후보등록을 명시화해 지역구 제도만으로 충족되지 않는 직능·계층의 대표성과 전문성을 보완할 수 있어야 한다. 현행 제도는 각 정당이 비례대표 공천 과정을 밀실에서 진행하고, 특정 세력들이 영향력을 행사함에 따라 기존 취지가 무색해지고 있다. 이를 보완하기 위해 노동, 사회적 약자·소수자, 여성 등 직능·계층의 대표성에 의한 추천을 의무화하고 이를 명시하도록 한다.

마지막으로 고려해야 할 부분은 비례대표 후보자 공천 문제이다. 기존 비례대표 후보자 공천방식은 지역구 후보자의 공천이 완료되고 난 후 선거운동 개시일이 얼마 남지 않은 상황에서 밀실에서 일방적으로 결정하고 있다. 이로 인해 지역구 후보에 비해 비례대표 후보는 유권자의 관심 밖으로 멀어지도록 하고, 검증되지 않은 후보가 당선되는 문제가 있다. 따라서 지역구 후보의 공천에 앞서 비례대표 후보자를 우선 공천토록 명시화하여 정당의 검증절차를 확보하고 유권자의 선택권을 배려할 필요가 있다. 아울러 후보자 명부는 정당의 대의기관에서 반드시 순위투표를 통해 결정하도록 의무화하도록 하여 밀실공천이 없도록 해야 한다.

위의 선거구제와 함께 선거운동, 선거비용, 선거사범 처벌에 관해서는 다음과 같은 방향에서 개정이 이루어져야 한다.

첫째, 비법정선거비용의 투명성 확보와 통제수단 결여의 문제를 해결해야 한다. 즉 비법정선거비용에 대하여 정치자금이라는 측면에서 투명성의 제고와 함께 효과적인 통제수단이 마련되어야 한다. 현행 통합선거법(제120조)에서는 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용을 열거하고 있다. 즉, 1. 선거권자의 추천을 받는데 소요된 비용 등 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용, 2. 정당의 후보자선출대회비용 기타 선거와 관련된 정당 활동에 소요되는 정당비용 등 9가지를 제시하고 있다. 따라서 일반적으로 생각하고 있는 비용으로서의 후보자등록전 법정선거비용은 법정선거비용으로 인정되지 아니한다. 이로 인해 각 정당의 후보자 확정과정 즉 경선과정에서의 자금내역은 전혀 밝혀지지 않고 있으며, 정당예비후보들이 경선과정에서 얼마나 정치자금을 사용하고 있는지 또 그 정치자금의 모집은 정당한 방법으로 이루어지고 있는지에 관해서 전혀 모르는 상황이다. 정치자금임에 틀림없고, 엄격히 정치자금에관한법률 내지 공직선거법의 적용을 받아야 마땅하다. 선거법 및 정치자금법상 입법적 공백부분의 시정이 필요하다. 따라서 각 정당의 후보자 경선과정 단계의 비용에 대한 규제가 검토되어야 한다.

둘째, 단체의 선거운동을 자유롭게 보장해야 한다. 2000년 2월 국회에서 현행 선거법내 단체의 선거운동을 금지(87조)조항을 완화하여 사조직적 성격의 단체를 제외하고 단체의 선거운동이 가능하도록 하였으나 선거운동은 선거기간으로 한정하고 있으며, 그 방법도 유권자와 직접 접촉은 제한하는 등 실질적인 선거운동을 가로막고 있다. 따라서 선거법 제58조(선거운동의 정의)나 제59조(선거운동기간) 등의 합리적 개정을 통해 시민단체의 자유로운 의사표현과 대담, 토론회, 거리집회, 캠페인 등이 더욱 자유스럽게 이루어지도록 하고 타락선거를 조장하는 후보자에 대한 감시운동이나 낙선운동의 강화를 통해 타락선거 풍토의 방지에 주력해야 한다.

셋째, TV토론·대담회의 실효성을 제고할 필요가 있다. TV토론회는 후보자가 자신의 공약과 정책에 대해 얼마나 심도있게 고민했는가, 후보자로서의 자질은 어떠한지를 검증하는 좋은 제도라는 점에는 이견이 없다. 그러나 제도적 측면에서 많은 문제점을 보여주고 있다. 우선 참여조건에 미달되는 많은 후보자들이 참여의지가 있음에도 불구하고 배제된다는 점이다. 또한 지역에 따라 다르지만 유선방송의 보급률이 80%정도에 불과해 아직도 난시청 지역이 있는 현실에서 케이블 토론을 시청하기를 강요하는 것은 문제가 있다. 따라서 토론회에서

배제된 후보에 대한 적절한 구제책을 검토해야 하며, 공중파 TV와 지역케이블 방송과의 적절한 연계를 통해 방송 토론회나 대담회의 실효성을 제고시켜야 한다.

넷째, 선거운동과정에서 50대 이상 유권자의 소외 현상을 완화할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 폐지된 운동장 유세로 인해 상대적으로 미디어활용도가 낮은 50대 이상의 유권자들은 후보자를 비롯한 각종 선거관련 정보에 취약한 단점을 보이고 있다. 인터넷 선거운동이 운동장 유세를 대신할 방법으로는 절대 부족한 것으로 드러났다. 이를 보완하기 위해 현재 활발히 이용되고 있는 거리유세에 대한 선거운동원수 제한 등을 완화한다면 나이든 유권자들이 후보자에 대해 쉽게 인지할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 후보자에 대한 정보공개 범위를 더욱 자세히 기술할 필요가 있다. 현행 선거법은 후보자 정보공개 범위와 대상이 확대되어 운동장 유세가 사라진 각종 선거에서 후보자에 대한 정보를 주는 가장 효과적인 방법이었다는 지적도 있다. 하지만 한 차례 발송된 홍보물이 후보자에 대한 정보를 한 눈에 비교할 수 있다는 장점은 있으나 후보자간 내용의 차별성이 그다지 선명하지 않았다는 단점도 있었다. 후보자 정보공개 홍보물이 후보자간 차별화라는 보다 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 정보공개の内容이 좀 더 자세히 기술될 필요가 있다. 또한 공식적 선거운동 기간이전에 예비후보자에 대한 정보를 한 두 차례 발송하는 것도 효과적인 방법이라고 생각된다. 선거를 보다 정책적 대결로 이끌기 위해서는 주요 정책에 대한 후보자들의 공약사항을 비교한 비교분석표를 제공하는 것도 미디어 선거 시대에 유권자의 선택에 큰 도움이 될 것이다.

여섯째, 경선불복자의 본선출마금지에 대한 문제를 검토해야 한다. 경선탈락자에 대한 규제는 직접적인 선거운동 규정이라고 볼 수는 없지만 선거운동의 총체적인 공정성과 정당성을 부여하는 중요한 사항이다. 개정 선거법은 '경선 탈락자'는 본선 후보로 등록할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 개별 정당이 비민주적인 기준과 방식으로 경선을 치렀을 경우 후보자의 입장에서 승복해야 하는가의 문제와 여론조사·토론·면접이 경선을 대신했을 경우 이러한 방식이 엄밀하게 정당법의 '경선'의 개념에 포함되는가의 문제가 고려되어야 한다. 개정 선거법 규정은 정당이 원하는 경우만 경선사무를 선관위가 위탁 관리하도록 규정되어 있는데, 이를 의무조항으로 바꿔야만 국민들로부터 경선의 공정성과 정당성을 인정받을 수 있을 것이다.

제2절 정치자금제도 개혁

1) 현황과 문제

정치자금이란 정치과정에서 나타난 정치인, 정당, 그 밖의 정치집단이 정치활동을 하는데 필요한 자금을 통칭한다. 정치인 또는 정당이 정치자금과 관련해 부정행위를 한다는 것은 선거와 민주주의 자체를 부정하는 것으로 정치자금의 투명성을 확보하기 위한 제도개선은 끊임없이 지속되고 있다. 1965년 정치자금법이 제정된 이후 현재에 이르기까지 20여 차례의 개정이 있었다. 법이 제정될 당시에는 음성적인 정치자금을 막고, 정치자금의 양성화를 통해 정당의 건전한 발전을 유도한다는 취지하에 도입되었고 1980년 당비, 후원회 및 국고보조금 제도를 도입해 정치자금의 조달방식을 체계화시켰다. 이후 1994년 통합선거법 제정과 함께 정액영수증 제도가 채택되고 소액다수의 원칙에 따른 제도개선이 이루어졌다. 2002년 대선 자금수사로 정치권에 대한 국민적 실망과 비난이 크게 일자 정치자금에 대한 규제가 한층 강화되어 2004년에는 정치자금의 수입 및 지출내역에 대한 공개의 투명성 확보 위주로 법 개정이 되어 현재까지 제도의 골간을 이루고 있다.

현행 정치자금법은 정경유착의 고리를 끊기 위해 기업을 비롯한 법인·단체의 정치자금 제공을 전면적으로 금지하고 있다. 개인만 후원금이 가능하도록 했으나 이 또한 과거에 비해 축소하였다. 후원인의 후원금 한도가 연간 1억2천만원에서 2천만 원으로, 1회 익명기부한도는 100만원에서 10만원으로, 국회의원의 후원금모금한도는 3억에서 1억5천만 원으로 축소하였다. 또한 정치자금의 투명성을 확보하기 위해 그동안 수입총액만 선거관리위원회에 보고 하던 것을 수입금액과 그 내역까지 보고하도록 강화하였으며 1회 30만원, 연간 3000만 원 이

〈표 2〉 현행 정치자금법의 주요내용

| 구분 | 개정요지 | 주요 세부내용 | 개정의 목적 |
|-------|-------------------|---|--|
| 정치자금법 | 기업의 정치자금 제공 전면 금지 | <ul style="list-style-type: none"> 법인·단체의 정치인에 대한 기부 금지 개인만 후원금 가능 연간한도: 1억2천만원 → 2천만원으로 축소 국회의원 모금 한도 3억 → 1억5천만원(선거때는 2배) | <ul style="list-style-type: none"> 정경유착 고리 차단 |
| | 고액 정치자금 기부자 내역 공개 | <ul style="list-style-type: none"> 수입 총액+수입 내역도 보고 1회 30만원, 연간 300만원 이상 기부자의 신상기록 공개 1회 100만원 이상 정치자금기부, 회계책임자가 1회 50만원이상 지출시 수표 및 신용카드 사용 의무화 | <ul style="list-style-type: none"> 정치자금 제도 투명성 확보 |

상의 고액 정치자금 기부자는 성명·주민번호·주소·직업·전화번호 등을 포함한 신상을 공개하기로 하였다. 정치자금의 투명화를 위해 1회 100만 원 이상 정치자금기부와 회계 책입자가 1회 50만 원 이상 지출 시에는 수표 혹은 신용카드 사용을 의무화하였다.

그러나 정치자금 기부내용에 대한 공개 강화와 모금액 제한에도 불구하고 정치자금 기부자의 신상내역에 대한 구체적 사항이 공개되지 않고, 기부한도를 넘지 않는 범위 내에서 소액기부를 몰아주는 편법을 동원하는 등의 문제가 나타나 제도 실효성에 대한 문제가 제기되고 있다. 실제로 정치자금을 기부할 수 없는 기업과 법인 소속 직원들이 특정의원에게 소액기부를 몰아준 정황이 포착된 바 있다. 또한 정치자금 신고 시 고액기부자의 신원이 드러나지 않도록 기부자 명단을 불성실하게 신고해 법의 실효성 차원에서 이를 보완해야 한다는 지적이 많다. 기부자 신고내역에 직업과 주소 등 인적사항이 부실하게 기재되어 이에 대한 신원확인 자체가 불가능한 실정이며, 중앙선관위가 직업을 '자영업, 회사원, 주부' 등으로 기재할 수 있도록 해놓아 사실상 부실신고를 부추겼다는 지적을 받고 있다. 따라서 정치자금 기부와 관련해 정확하고 구체적인 정보가 신고, 공개될 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 하며 정치자금 기부와 관련된 각종 편법을 감시할 수 있는 장치를 마련하는 등 법 취지의 실효성을 살리기 위한 논의가 필요하다.

한편, 한층 강화된 정치자금법은 17대 총선 등을 치르면서 정치자금의 현실화 논란을 불러일으켰다. 현실정치에 들어가는 돈의 규모가 그다지 바뀌지 않았는데 현행 정치자금법은 정치자금을 받을 수 있는 길을 너무 좁혀 놓아 오히려 음성적인 정치자금을 부추긴다는 지적이다. 따라서 정치자금의 투명성 강화를 전제로 하되, 정치자금의 공정성을 확보하기 위해 정치자금의 조달뿐만 아니라 자금내역에 대한 공개와 배분에 관해 합리적 개선이 이루어질 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다.

우리나라는 1965년 제정된 정치자금법을 바탕으로 정치자금제도를 운영하고 있다. 통상 '정치관계법'으로 불리는 공직선거법, 정당법 그리고 정치자금법은 '저비용 고효율의 정치'를 위한 제도적 장치로서 서로 밀접히 연결되어 있다. 따라서 이러한 제도들이 실효성 있게 제도화되어야 한다. 각종 부패비리 사건에 정치인들이 관련되어 있는 사실에서 알 수 있듯이 우리나라의 정치자금은 여전히 비공개, 음성적인 불법수수가 많고 그 규모도 크다. 합법적인 정치자금 또한 배분에 있어 여, 야간 불평등도가 너무 심하며, 또한 각 정당의 소수 실력자들에게 과도하게 편중 배분되고 있는 것도 문제라 할 수 있다.

2) 정책대안

정치개혁은 한국 정치의 문제점에 대한 인식과 사회 각 분야의 노력에도 불구하고 쉽게 해결되지 않고 있다. 그 이유는 선거운동과 정치자금 개혁이 단지 이들과 관련된 몇몇 법규를 개선한다고 해결될 수 없는 문제이기 때문이다.

정치자금 개혁은 먼저 정치자금의 투명성이 확보되는 방향으로 개선이 필요하다. 현행 정치자금제도는 후원회 당 개인의 기부액을 500만원으로 제한하고 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원을 초과할 경우 인적사항을 공개토록 하고 있다. 그러나 다양한 편법과 불법적 방식으로 기부행위가 이뤄지고 있는 실정이다. 기부자의 인적사항에 대한 통제가 제대로 이뤄지지 않아 투명성이 확보되지 못하고 있다. 기부자의 인적사항에 대한 철저한 확인과 검증이 요구되며, 이를 투명하게 공개해야 한다.

또한 투명성 확보와 관련하여 정치자금의 제도적 허점을 악용하는 사례가 있다. 즉 정치자금의 수입부분의 경우 개인자금이나 친족의 정치자금 공여에 대한 규제가 미흡하다. 이로 인해 음성적인 정치비용이나 거래가 발생해도 아무런 통제를 할 수 없는 상황이다. 또한 당비를 정치자금원의 하나로 규정하고 있지만 당비의 규모, 주체 등에 대한 제한을 두지 않고 있어 대가성 있는 자금이 정당으로 유입될 가능성이 높다. 지출부분의 경우 정당은 선거기간 중에 정당 활동에 대한 어느 정도의 제약이 있지만 선거기간 이전의 정책홍보 등의 정당 활동비용에 대한 지출 규제는 최소화되어 있고, 향응제공 등의 불법정치활동 비용을 대리인이 지출하는 편법이 사용되고 있다. 아울러 후원금에 대한 영수증 처리시한을 두지 않고 있기 때문에 문제시되는 경우에 영수증 처리를 하는 등의 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제들이 시정될 수 있도록 제도적 허점들에 대한 보완장치를 조속히 마련하여 정치자금 투명성의 수준을 높여야 할 것이다.

둘째, 정치자금 투명성 확보와는 별개로 정치자금기부와 모금한도 축소의 실효성에 대한 논의가 필요하다. 정치자금기부 및 모금한도를 대폭 축소하는 것이 실제 정치현장의 정치자금투명화에 기여할지에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다. 과거에 비해 후원회에 대한 개인 기부한도는 6분의 1로, 후보자 개인 후원회의 모금한도는 절반으로 줄었다. 고비용 저효율의 정치는 추방되어야 하지만 정치는 돈을 필요로 한다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 우리 정치에 실제로 얼마의 돈이 투입되고 있는지, 정치가 순기능을 하기 위한 정치자금의 적정규모는 어느 정도인지 파악하지 못한 상황에서 자의적이고 일방적인 축소는 오히려 음성적인

정치자금을 부추기는 결과를 초래할 수 있다.

실제로 16대 총선의 경우 법정선거운동비용은 1억2천만원대 정도였고 선관위에 신고된 평균지출액은 6천만원대에 불과했다. 이렇게 터무니없이 적은 이유는 의정활동보고회 등 상시적인 정당활동 비용, 당내 경선비용 등이 선거비용으로 제대로 포함되지 않기 때문이다. 이러한 현실에서 일방적인 정치자금규모의 축소는 정치자금 투명화라는 본래의 목적보다 후보자의 선거운동을 지나치게 규제하는 비현실적인 규정으로 전락할 수 있다.

따라서 현행 정치자금제도 운영의 '소액다수' 기본원칙은 유지될 수 있도록 개인의 후원회에 대한 기부한도액은 현행을 유지하더라도 후원회의 모금 한도액은 늘리는 제도 개선에 대한 논의가 요구된다.

셋째, 법인·단체의 정치자금 기탁 금지 조항을 현행대로 유지해야 한다. 현행 제도는 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없도록 기부의 제한규정을 두고 있다. 최근 정치권에서 법인·단체의 정치자금 기탁을 허용하자는 주장이 나오고 있으나 법인 및 단체의 정치자금 기탁을 다시 허용한다면 정치자금으로 인한 또 다른 정경유착으로 작용될 소지가 클 것이다. 이는 불법정치자금을 막기 위한 개혁의 목적을 망각한 행위이다. 특히 선거권과 피선거권에 대한 정치활동이 개인에 한정되어 있기 때문에 정치자금 또한 개인으로 한정하는 것이 법정신에도 부합한다.

넷째, 후원회의 허용범위를 모든 공직선거 후보자로 확대해야 한다. 공직선거 후보자가 후원회를 통해 정치자금을 조달 및 사용하는 것은 정치자금의 투명성을 높이기 위함이다. 그러나 현행 후원회제도는 국회의원 및 국회의원후보자, 대통령후보자 및 대통령선거경선후보자, 당대표경선후보자, 시·도지사후보자에게 허용하도록 되어 있다. 이에 상대적으로 자금 확보가 어려운 지방의원 후보들의 재정 부담을 덜어줄 필요가 있다. 이들에 대한 형평성 차원에서 허용범위를 확대하는 방향으로 조정이 시급하다. 후원회를 모든 공직선거 후보자로 확대하여 선거관리위원회의 신고절차를 통해 후원회를 설치, 후보자는 후원회에서 기부 받은 금액 등을 투명하게 관리, 신고하도록 제도를 보완해야 한다.

다섯째, 정치자금의 분배측면에서 국고보조금의 제도개선이 요구된다. 현행 국고보조금 제도가 원내진출정당에게 유리하게 되어 있는데 이를 개선하여 소수정당에게 국고 보조금이 지금보다 많이 배분될 수 있도록 해야 한다. 현행 국고보조금 배분에 있어 가장 중요한 요소는 원내교섭단체 구성 여부가 좌우한다. 이러한 원내교섭단체 중심의 국고보조금 지급 방식은 기성 정당간의 전형적인 담합의 결과로 아무런 합리적 근거가 없다. 새로 진출하는 정당이

나 정치세력이 기존정당과 동일한 선상에서 공정하게 경쟁한다는 것이 애초에 불가능한 상황이다. 따라서 국고보조금 배분기준을 원내교섭단체 구성 여부가 아닌 각 정당이 얻은 유효 득표수에 따라 국고보조금을 지급하도록 해야 한다.

제3절 정당제도 개혁

1) 현황과 문제

현재 우리나라는 정당 제도를 보장하고 있는데 정당법을 통해 정당 활동을 직접적으로 규정하고 있다. 정당의 규범력 확보는 특성상 하위명령이나 시행규칙에 근거하기보다는 각 정당의 당헌에서 구체화된다. 따라서 건전한 정당정치의 정착은 집권여당과 야당 그리고 각 정당들의 운영방식에 의해 크게 좌우되고 있는 것이 현실이다. 정당법은 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 확보하고 정당의 민주적 활동을 보장함으로써 민주정치의 발전을 취하는 목적을 가지고 있다. 이는 정당정치의 제도화를 통해 정당의 안정성과 효율성, 지속성을 갖도록 하며 일반국민의 정치참여를 유도해 궁극적으로 정당정치의 발전 그리고 정치발전을 지향한다.

2004년 개정된 현행 정당법의 주요내용을 살펴보면, 우선 돈 안드는 정당구조를 위해 선거구단위의 지구당을 전면적으로 폐지하는 대신 법정 시·도당의 수를 5개 이상으로 규정하

〈표 3〉 현행 정당법의 주요 내용

| 구분 | 개정요지 | 주요 세부내용 | 개정의 목적 |
|-----|--------------------------|---|---|
| 정당법 | 지구당의 전면적 폐지 및 정당 설립요건 완화 | <ul style="list-style-type: none"> 지역구 단위의 지구당 폐지 5개 이상의 시·도당 설치 인터넷 이용한 입·탈당 허용 정당설립요건: 현행 전체지구당의 1/10이상 지구당 필요 ⇒ 5개 이상 시·도당만으로 가능하도록 완화 | <ul style="list-style-type: none"> 정당구조의 민주화 인터넷 정당 활성화 |
| | 경선 탈락자 출마 금지 | <ul style="list-style-type: none"> 당내 경선 당헌으로 규정 당내 경선 탈락자 본선거(후보) 등록 불가 | <ul style="list-style-type: none"> 민주적 당내 경선 활성화 |
| | 비례대표후보 여성 50% 의무화 | <ul style="list-style-type: none"> 정당의 비례대표후보 추천 50%이상 여성 의무화 지역구 총수의 30%이상 여성공천 시 보조금 지급 | <ul style="list-style-type: none"> 여성 정치참여 확대 |

여 법정 정당설립요건을 완화하였다. 또한 경선에서 탈락한 자는 본 선거에 출마할 수 없도록 규정한 조항도 정당법의 핵심적인 부분으로 주목받고 있다. 국고보조금을 배분받는 정당이 요청할 경우 당내 경선사무를 선관위가 위탁 관리할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 비례대표후보 가운데 50%이상을 의무적으로 여성으로 추천할 것을 규정하고 있다.

그러나 이러한 정당제도 개선의 노력에도 불구하고 여전히 지역정당 구조의 문제를 해소하지 못하고 있고, 정당 내 민주성 확보에 대한 문제도 해결과제로 여전히 남아 있다. 민주화 이후 우리 정당정치의 제도화를 저해하거나 지체시켜 온 요인들로는 무엇보다도 인물 중심의 사당화 된 정당구조, 자발적인 정당 토대 결여, 정책정당으로의 미발전, 적대적인 정당 간 관계와 선거 이외의 정치과정에서는 제대로 작동되지 않는 정당정치 등을 지목할 수 있다.

첫째, 민주화 이후 우리 정당들은 오랫동안 지역적인 기반을 갖고 있는 정당지도자 중심의 사당화 된 구조를 갖고 있어 주로 정당지도자의 개인적인 정치적 목표를 실현하기 위한 선거기구로 사실상 기능하여 왔으며, 정당지도자들의 그때그때의 정치적 이해관계에 따라 정당들의 이합집산이 반복되면서 정당정치의 안정적인 제도화가 이루어지지 못하였다. 최근의 정당민주화로 적지 않는 변화가 이루어진 것이 사실이지만 아직도 사당화의 우려로부터 자유롭다고 볼 수 없는 실정이며, 특히 정당의 기초조직 차원에서는 질적인 변화가 이루어졌다고 보기도 어렵다.

둘째, 자발적인 정당의 토대가 결여되어 있다. 정당의 중앙당과 기초조직 모두 인물 중심 구조 하에서 비민주적인 방식으로 운영되어 오면서 유권자들의 자발적인 정당정치 참여가 이루어지지 못하였고 이에 따라 정당의 안정적인 토대가 구축될 수 없었다. 또한 유권자들이 관심을 갖고 자발적으로 정당정치에 참여하게 될 때 비로소 사회 내 이익의 표명 및 집약 등 정당의 주요 기능들도 제대로 수행해 낼 수 있기 때문에 자발적인 정당 토대의 결여는 우리 정당들이 본연의 역할을 수행하는 것도 어렵게 만들어 왔다.

셋째, 지체된 정책정당으로의 발전을 문제점으로 지적할 수 있다. 그동안 우리 정당들은 유권자들의 다양한 요구들을 집약하고 이러한 유권자들의 요구를 정치적으로 쟁점화 하는 정치적 의제설정 기능을 충분히 수행해오지 못했을 뿐 아니라 당면한 현안 문제 해결을 위한 정책대안 제시도 만족스럽게 해내지 못하였다. 이처럼 정책적 정체성을 갖는 정당으로 발전되어 나가지 못함에 따라 정당정치가 안정적으로 제도화되는 것은 그만큼 어려워질 수밖에 없었다.

넷째, 적대적인 정당 간 관계와 작동되지 않는 정당정치이다. 우리 정당정치가 아직도 사회 내 분출하는 갈등을 해소하여 사회통합을 이루어내는 역할을 제대로 수행하지 못한 채 소모적인 정쟁이 지속되는 적대적인 대결구조에서 벗어나지 못하고 있는 점이다. 정당정치의 또 다른 중심 무대인 국회의 운영에 있어서도 교착과 파행이 반복되고 있으며 국민들의 요구에 부응하는 입법이 적시에 이루어지는, 또는 반응성과 적시성을 갖고 있는 정책 생산이 가능한 생산적인 국회운영은 이루어지고 있지 못하다. 이러한 파행적인 국회의 운영은 선거가 치러지지 않는 시기에 정당이 정상적으로 작동되는 것을 어렵게 함으로써 정당정치의 제도화를 가로막는 또 다른 이유가 되고 있다.

2) 정책대안

정당민주화를 보장하고 정당정치가 제도화되기 위해서는 무엇보다도 자발적으로 참여하는 당원들을 확보함으로써 정당의 안정적인 토대가 마련되어야 할 것이다. 동시에 정당을 둘러싼 환경의 빠른 변화에 적절하게 대응해 가는 것도 정당정치 제도화의 중요한 요소인 정당의 지속성을 확보하기 위하여 필요하다.

첫째, 정당의 자발적인 토대를 구축하기 위해 무엇보다 자발적인 당원의 확보가 필요한데 당원에게 당직자와 공직후보의 선출과정에 참여할 수 있는 권리를 부여하며, 정책 결정과정에 참여시키는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 현재 대부분 정당의 경우 정당의 정당정책에 동조하여 자발적으로 참여하는 당원이 매우 부족하기 때문에 당원 확보를 통한 정당의 안정적 토대를 마련하기 위해 진지한 노력을 기울여야 할 것이며, 보다 많은 당원 확보를 위하여 이들에게 일정한 권한을 부여할 필요가 있다. 우선 정당의 당원들에게는 중앙당과 지역당 조직의 선출직 당직자와 전국 또는 시도 대의원 대회에 참석하게 될 대의원에 대한 선거권과 피선거권 및 이들에 대한 소환권을 부여해야 한다. 또한 정당의 공직후보 선거권 및 피선거권 역시 당원들이 기본적으로 행사할 수 있는 권리가 되어야 한다. 그리고 자발적인 당원을 확보하기 위해서는 당직자와 공직후보의 선출과정에 참여하는 것 뿐 아니라 정당의 정책 결정과정에 참여할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 이와 관련하여 당원들이 정책제안을 할 수 있도록 할 뿐 아니라 주요 사안에 관한 정책 결정에 있어서 당원들의 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다.

둘째, 당원 뿐 아니라 정당을 지지하는 일반 유권자도 정당의 후보선출 과정에 참여할 수

있어야 한다. 이로 인해 유권자와 소통하는 개방적인 정당구조를 만들어야 한다. 참여적인 정당구조를 만들기 위하여 당원 뿐 아니라 정당지지자 또는 더 나아가 정당투표자도 포함하는 한층 더 확장된 소통구조로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 통로를 통해 새로운 정당지지자들을 확보함으로써 정당 지지기반의 외연을 확장시켜 나갈 수 있을 것이며, 후보선출 과정에 자발적인 참여가 반복되는 과정에서 후보선출을 계기로 정당을 지지하게 된 유권자들 중 일부를 새로운 당원으로 충원할 수도 있을 것이다.

셋째, 당원자격을 확대해 더 많은 국민들이 정치에 관심을 갖고 참여할 수 있는 구조를 만들어야 한다. 일정한 능력과 경제력을 가진 전문직업인과 사회지식층이 정당에 참여하여 정당의 발전기능을 조성할 수 있도록 정당가입 문호의 대폭적인 개방이 필요하다. 이를 위해 국가공무원법 상 제3조 단서에 의해 정치활동이 허용된 공무원과 경찰, 검찰, 소방, 군인 등을 제외한 7급 이하 공무원과 모든 교원에 대해 정당원 자격을 부여해야 한다. 근무지내에서의 정치활동은 금지하되, 근무지 밖에서의 정치적 기본권은 보장해야 한다. 또한 일반 기업체 사규에서의 정당가입금지규정은 헌법정신을 침해하는 것으로 위법무효이다.

다음으로 정당의 안정적 토대 구축과 함께 정당 기초조직의 민주적 운영과 상향식 후보선출 제도의 정착을 위해 다음과 같은 제도가 정착되어야 한다.

첫째, 당원협의회의 민주적 운영이 보장될 수 있도록 복수의 운영위원들로 구성되는 운영위원회 체제를 갖추어야 한다. 오랫동안 우리 정당의 기초조직이었던 지구당이 지구당위원장의 사조직화 되어 비민주적으로 운영되어 왔고 지구당 조직의 유지 및 가동에 막대한 비용이 들어감에 따라 그 폐해에 대한 비판이 제기되면서 2004년 정당법의 개정으로 폐지된 바 있다. 하지만 당원을 조직하고 유권자들과 직접 교류하는 기초조직인 지구당을 폐지하는 것이 타당하다고 보기 어렵고 지구당이 폐지되어도 정당공천을 받는 선거가 시도 단위 이하의 작은 선거구에서 치러지는 상황에서 기초조직을 계속하여 금지하는 것은 현실적으로도 쉽지 않은 일이었다. 이러한 실정을 고려하여 2005년 재개정된 정당법에서 국회의원 선거구 및 시·군·구별 당원협의회를 둘 수 있도록 한 바 있다. 이제 중요한 것은 당원협의회가 이전의 사조직화 되어있던 지구당 형태가 되어서는 안된다는 것이다. 그러나 당원협의회가 허용된 이후에도 당원협의회 운영의 책임을 지역의 국회의원이 그대로 맡는다든지 당원협의회 위원장이 곧 바로 공직 후보로 나서는 등 기초조직의 운영 방식이 이전의 지구당과 크게 달라지지 않고 있는 실정이다.

당원협의회의 민주적인 운영을 위해서는 지금처럼 단수의 위원장 체제보다는 자발적으로

참여한 당원들이 선출한 복수의 운영위원들로 구성되는 운영위원회 체제가 더욱 바람직하다고 본다. 또한 경선 관리의 공정성을 확보하기 위해서 기초조직 수준의 선거를 통해 선출된 공직자나 공직후보가 당원협의회 운영위원 선거에 나설 수 없도록 해야 한다. 당원협의회는 지역의 당원이나 지지자들이 자발적으로 참여하여 민주적으로 운영되고 이러한 자발적인 참여를 더욱 확대하는 기제로서 작동되어야 한다. 또한 평상시에는 주로 당원과 지지자들의 여론을 수렴하고 정책제안을 접수하며 기초조직 수준의 선출직 공직자를 평가하는 연결망 형태로 유지하다가 선거에 임박하여 후보선출이 이루어지면서 선거기간 동안 집중적으로 선거운동 조직으로 가동되는 경량화된 형태로 운영해 나갈 필요가 있다.

둘째, 공직후보자에 대한 상향식 선출 제도가 정착되어야 한다. 즉, 민주적 공천 절차를 제도화해야 한다. 원론적인 측면에서 국가기관이 아닌 정당의 공천절차를 제도화하는 것이 문제가 없지 않으나 현재 우리나라 정당의 현실상 당내 민주화와 합리적 경쟁이 가능하도록 하기 위해서는 정당후보자의 민주적인 추천절차의 최소요건을 법정화 하는 과도적인 조치를 취할 필요가 있다. 다시 말해, 후보 선출의 주체는 그 지역의 당원이나 정당지지자들이 되어야 한다. 2006년 지방선거 이후 정당의 후보선출을 위한 상향식 경선 실시가 줄어들고 있고, 특히 2008년 18대 국회의원 선거에서의 후보선출에 있어 한나라당 등 주요 정당의 경우 상향식 경선 대신 중앙당의 심사를 통한 후보선정이 이루어진 바 있는데 이러한 후보선정이 적절한지에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다. 지역의 경선에 앞서 경선 희망자를 대상으로 중앙당이 자격심사를 할 수 있을 것이며 경선과정에서 부정행위 등 현저한 문제가 발생되었을 경우 중앙당은 경선 결과를 무효화하고 후보 재선출을 해당 지역 당 조직에 요청할 수도 있을 것이다. 하지만 실제로 선거가 행해지는 선거구 정당 조직의 후보선출에 대한 중앙당의 개입은 지역의 자율적인 상향식 후보선출 원칙이 지켜질 수 있도록 최소화할 필요가 있다.

각 지역의 공직 선거에 나설 후보 선출의 주체는 가능하다면 그 지역의 당원이나 정당지지자들이 되는 것이 바람직하며 이 과정에서 일정한 중앙당의 심사나 감독은 필요하지만 과도한 중앙당의 개입은 적절치 않다고 본다. 따라서 중앙당에서 서류심사, 여론조사, 개별면접 등을 통하여 단순히 경선에 참여자격 여부가 아닌 최종후보 결정까지 이루어지는 것은 문제가 있다고 보며 현실적으로도 전략공천이라는 이름으로 하향식 공천이 주로 행해질 경우 공천심사위원회의 구성 및 심사기준 등을 둘러싼 공천의 공정성, 투명성 논란이 일어날 소지가 매우 많다.

지금까지 정당정치 제도화를 위한 과제와 실현방안에 대해 살펴보았다. 이 시점에서 우리가 간과하지 말아야 할 부분이 있는데 대통령과 집권당 관계의 재설정 문제이다. 우리의 정당정치가 제도화되는 데 있어 오랫동안 주요 장애물 중의 하나는 집권당의 대통령에 대한 종속적인 관계였다. 따라서 정당의 민주적 운영을 위한 제도화와 관련하여 특히 대통령과 집권당 관계가 재정립될 필요가 있다.

대통령은 집권당 운영에 개입하지 않는 당정분리 원칙을 지속적으로 견지해 나가야하며 집권당 통제수단으로 활용되고 있는 의원들의 총리나 국무위원 겸직도 금지해야 한다. 집권당의 대통령에 대한 종속적인 관계는 권위주의 정부 하에서 오랫동안 대통령이 집권당의 총재직을 겸하면서 실질적으로 공천권을 행사함으로써 집권당을 장악하여 온 데서부터 비롯되고 있다. 최근 정당민주화가 실현되면서 대통령이 더 이상 집권당의 총재직을 겸하지 않고 대통령이 공천 등 집권당의 운영에 관여하지 않는 당정분리가 어느 정도 이루어짐에 따라 대통령과 집권당 간의 종속적 관계에 변화가 시작된 측면이 있다. 그러나 아직도 과거의 관행으로부터 자유롭지 못할 뿐 아니라 때로는 이전의 종속적 관계로 회귀하는 모습을 보여 주기도 한다. 따라서 앞으로도 대통령이 공천 등 집권당 운영에 개입하지 않는 당정분리 원칙을 지속적으로 견지해 나가는 것이 중요하며, 나아가 정당민주화 이후 대통령의 중요한 집권당 통제수단으로 활용되고 있는 의원들의 총리나 국무위원 겸직도 금지하는 것이 바람직하다.

이외에도 원내정당화와 협력적 정치의 정착이 필요하다. 선거과정 이외의 정치과정에서 정당이 역할을 수행하게 되는 주 무대는 국회이며 이러한 역할을 얼마나 잘 수행해 낼 수 있느냐의 여부는 국회가 사회 내 분출하는 갈등을 해소하여 사회통합을 이루어 내는 데 국회 내 정당 또는 원내정당이 어느 정도 기여할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이와 관련하여서는 원내정당과 의원들의 자율성 확보와 정책역량 강화를 목표로 하는 원내정당화와 절충과 타협이 일상화되는 협력적 장치가 정착되는 것이 중요하다. 원내정당화를 통하여 의회 내 정당과 의원들이 자율성을 갖고 대화와 설득을 통하여 절충하고 타협하여 합의를 도출해 가는 협력적 정치가 일상화될 필요가 있다.

마지막으로 정책을 중심으로 경쟁하는 정당정치가 되어야 한다. 특정인물에 더 이상 의존하지 않는 민주화된 정당에서 유권자들의 다양한 이해관계와 선호를 일관성 있게 묶어내기 위해서는 정당의 정책적 정체성이 확보될 필요가 있으며 결국 정당의 정책적 정체성은 민주화된 정당을 결집시키는 구심점 역할을 하게 될 것이다. 또한 변화하는 환경에서 생존하기

위해서도 보다 많은 유권자들의 요구에 부응하는 정책개발에 집중할 수밖에 없다. 다시 말해 우리 정당들이 지역적인 기반에 의존하여 특정 인물 중심으로 운영되는 것에서 탈피하여 보다 많은 유권자들이 체감할 수 있는 정책을 중심으로 경쟁하는 안정적인 정당구조를 만들어 내는 것을 궁극적인 목표로 삼아야 한다.

제4절 국회제도 개혁

1) 현황과 문제

국회 역할에 대한 국민적 기대가 높아지고 있으나 국회는 파행과 정쟁을 일삼는 비효율적 운영을 반복하고 있다. 국회는 힘 있는 다수 여당의 밀어붙이기식 국회운영, 야당의 극한투쟁이 맞붙는 정쟁의 장으로 전락했다. 토론과 타협 없이 갈등만 야기시킨 비생산적 국회에 대한 개혁의 목소리가 높다.

과거 국회에 비해 의원들의 입법 활동이 양적으로 크게 늘어 난 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 17대 국회 총 법안 발의는 7천489건이었고, 그중 의원 발의는 6천387건(85.3%)으로 정부 제출 법안(1천102건)을 압도했다. 의원 발의 건수는 15대 국회(1천144건)의 5.6배, 16대 국회(1천912건)의 3.3배에 이르렀다. 하지만 17대 국회의 의원 법안 가결율은 21.2%로 15대 국회(40.2%)와 16대 국회(26.8%)에 비해 현저히 떨어졌다. 반면, 정부 제출 법안 가결율은 51.1%로 상당히 높았다. 정부가 제출한 법률안은 둘 중 하나가 정식 법률로 공포된 반면, 의원들이 낸 법률안은 5건에 4건 꼴로 본회의를 통과하지 못했다는 것은 의원들의 입법 능력이 부족하거나 의원들의 생색내기 실적 경쟁이 과열되었기 때문이다.

국회 운영 현황을 보면, 본회의 개최일수는 16대 53일, 17대 45일, 18대 19일(2009년3월 현재)로 상시국회 표방에도 불구하고 본회의의 개최 일수는 저조하다. 또한 법안발의 건수는 양적으로 증가하고 있으나 이에 반해 법안처리율은 16대 70%, 17대 58%, 18대 33%(2009년 3월 현재)로 계속 낮아지고 있음을 확인할 수 있다. 시급히 처리돼야 할 사안들은 쌓여있으나 제대로 된 심의를 진행하지 못하고 무더기로 안건을 처리하는 등 부실처리가 우려된다.

18대 국회 들어 더욱 심해진 여야 간 정쟁으로 국회를 자주 열지 못하고 있다. 충분한 토론

과 신중한 검토로 진행되어야 할 법안처리과정이 다수당의 힘에 의해 무더기 처리되는 등 법안의 부실, 졸속처리가 문제되고 있다. 소수당의 의견이 무시되고 국민들에게 충분히 알리고 사회적 합의를 이뤄나가는 과정 없이 밀어붙이기식 법안처리가 반복되고 있다. 국회에 대한 국민의 실망감은 커지고 국회와 국회의원의 쇄신노력이 요구되며, 국회운영의 개혁이 시급히 요구되고 있다.

2) 정책대안

의회란 선거를 통해서 선출된 동등한 자격을 가진 사람들이 모여 사회에 구속력 있는 법을 제정하는 회의체이다. 그런데 우리나라 국회의원들은 자신들이 당 대표, 대통령과 같이 동등하게 국민을 대변하는 독립된 헌법기관이라는 인식이 약하다. 그 이유는 국회가 정당정치 중심이 되지 못하고, 원외 정당체제가 지배하고 있기 때문이다. 따라서 선진 의회 정착을 위한 해답의 열쇠는 원내중심정당체제를 구축하여 상생 정치를 위한 기틀을 마련하는데 있다. 국회의 기능과 위상, 그리고 정당정치에 대한 의원들의 인식의 대전환이 없으면 결코 우리 국회는 현재의 낮은 수준의 모습을 극복하기 힘들다. 통합적이고 장기적인 시각에서 정확한 목표를 갖고 국회 개혁에 접근해야 한다. 국회 개혁은 국회 운영과 관련해 책임성을 강화하기 위한 부분과 입법기능의 강화 그리고 기타 제도 개선안의 세 부분으로 살펴볼 수 있다.

먼저 국회 운영의 책임성 강화를 위해 상시운영체제를 구축해야 한다. 국회의 문을 1년 12달 열어 놓아 일하는 국회의 모습을 만들어야 한다. 현행 국회법은 국회 운영 기본일정과 관련, 9~12월에 열리는 정기국회 100일 외에 짝수 달 1일에 임시국회를 열도록 규정하고 있다. 홀수 달(1, 3, 5, 7월)에도 교섭 단체간 협상으로 임시국회를 개최할 수 있도록 규정되어 있지만 사실상 시급한 사안이나 특정 목적이 없는 경우 매년 임시국회를 열지 않는 것이 일반적이다. 이는 1년 중 6달을 쉬는 셈이 되는데, 국회의원들의 지역구 관리와 일상적 의정 활동과 준비기간을 이유로 든다. 이러한 허구적 이유에서 벗어나 연중 상시 운영체제를 만들어 일하는 국회의 모습을 보여야 한다.

상시회기의 도입을 위한 근본적인 방안은 정기회와 임시회를 구분하고 있는 「헌법」 제47조를 개정하는 것인데 개헌 이전이라도 국회의 연중 상시운영을 위해 임시회를 매월(총선거 및 정기회가 있는 월은 제외) 1일에 집회하도록 하면 된다. 「연간 국회운영 기본일정」은 현행처럼 각 교섭단체 대표의원이 아닌 국회운영위원회와 협의하여 정하도록 함으로써 국회 주

요 의사일정 수립 절차를 제도화, 공식화해야 한다. 각 상임위원회(예결위 포함)는 연간 국회 운영 기본일정에 따라 「위원회별 연간 운영 기본일정」을 국회운영위원회와 협의하여 정하도록 하며 위원회별 연간 운영 기본일정에는 국정감사 일정을 포함하도록 한다. 이러한 내용으로 제도를 개선해야 하며 상시 개원 체제로 전환 할 경우 법안 등 주요 현안에 대해 별도의 개원 협상을 할 필요가 없고, 법안 적체가 크게 줄어드는 장점이 있다.

둘째, 원내교섭단체 구성 요건을 완화하여 국회운영의 민주성을 강화해야 한다. 현재 원내교섭단체는 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당으로 이루어진다. 원내교섭단체의 역할은 국회에서 일정한 정당 또는 원내단체에 소속하는 의원들의 의사를 사전에 통합·조정하여 정파 간 교섭의 창구역할을 하도록 함으로써 국회의 의사를 원활하게 운영하려는데 있다. 국회운영과 관련된 주요 결정과정에 있어 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하도록 되어 있어 교섭단체의 권한은 크다고 할 수 있다. 따라서 국회운영의 민주성을 강화하고 상대적으로 권한이 약한 소수정당의 의회 내 발언권 확보 등 소수정당의 의견을 반영, 참여를 보장할 수 있는 제도개선이 필요하다. 국회운영의 민주성을 강화하고, 정치적 책임성을 증대하기 위해 교섭단체 구성 요건을 완화할 필요가 있다.

셋째, 국회운영의 투명성 강화를 위한 제도적 장치를 강구해야 한다. 이를 위해 국회와 국회의원의 책임 소재를 분명히 할 수 있도록 국회의 모든 회의 내용을 투명하게 공개해 국민들이 진실을 알고 정당성을 판단할 수 있어야 한다. 여당은 대통령과 행정부라는 조직 뒤에 숨어 있고, 야당은 집권당에 모든 책임을 돌릴 수 있다. 또한 책임을 공유해야 할 사안들에 대해서는 당론이라는 명분에 숨어 있는 경우 국회와 국회의원의 책임을 묻기 어렵다. 따라서 국회의원에 대한 유권자의 평가도 어렵게 된다. 이에 책임의 소재를 분명히 하고 각각의 국회의원들이 구체적으로 평가될 수 있도록 하고 그에 따라 책임이 부여되는 제도가 정착되어야 한다. 국회가 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 무엇보다도 투명하고 생산적인 국회로 거듭나야 한다. 이를 위해 모든 활동을 투명하게 국민들에게 공개하여 철저한 감사를 받는 데에 주저해서는 안 된다. 예산결산특별위원회의 계수조정 소위원회, 상임위원회 소위원회 등의 회의록도 국민들이 철저히 감사할 수 있도록 속기록 작성을 의무화하고 이를 공개해야 한다. 이를 위해 국회법 제57조 5항의 “다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다”는 단서 조항을 삭제하여 국회의 모든 회의 내용을 가능하면 모두 투명하게 공개하여 내실 있는 의정 활동이 이루어지도록 한다. 이러한 조치가 말로 의원들이 책임을 갖고 의정활동을 할 수 있는 여건이 마련되는 것이며 원내 중심 정치로 가기 위한 최소한의 조건이 될 것이다.

넷째, 국회의원 윤리심사의 실효성을 강화하기 위해 윤리특위 산하에 외부전문가로 구성되는 '윤리조사위원회'를 설치할 필요가 있다. 1991년 국회 윤리위원회가 설치된 뒤 전체회의에서 의결된 징계안은 통틀어 3건 뿐이어서 '제 식구 감싸는 상임위'라는 논란이 끊이지 않았다. 의정활동에서 무책임한 폭로성 발언이나 비도덕적이고 국회의 권위를 실추하는 행위들을 차단하기 위해서는 국회의원 윤리심사의 실효성을 강화시킬 필요가 있으며 국회윤리특별위원회의 위상도 강화되어야 한다. 이를 위해 윤리특위 산하에 외부 전문가로 구성되는 '윤리조사위원회'를 설치, 조사권을 부여해 윤리특위에 회부되는 윤리심사 요구안에 대해 실질적으로 사전 조사를 담당하고 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 한편 윤리특위가 동료 의원에 대한 윤리심사를 의도적으로 지연하는 경우를 방지하기 위해서 일정기한이 지나도 윤리특위가 심사를 완료하지 아니할 경우에는 해당 윤리심사 요구안이 본회의에 자동 상정되도록 함으로써 국회의원에 대한 윤리심사가 실질적으로 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 무엇보다 면책특권을 교묘하게 이용해 무책임한 폭로를 일삼는 잘못된 관행과 국민으로부터 지탄받는 부도덕한 의원들을 온정적 차원에서 자기 식구 께안기식의 구태를 보이는 것을 과감하게 차단할 수 있어야 한다.

다섯째, 국회 청원제도의 실효성을 높이기 위해 청원심의 과정과 절차를 마련해 청원안에 대한 논의절차를 강제할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 청원제도는 헌법상 보장된 국민의 기본권 중에 하나이며, 입법이나 정부정책 반영을 목적으로 국가기관에 제출하는 일종의 민의를 수렴할 수 있는 장치로서 작동하는 제도이다. 그러나 실제로 국회청원은 법치지를 살리지 못하고 유명무실한 형식적 제도에 그치고 있다. 역대 국회 청원처리 현황을 보면, 595건의 청원이 접수되었으나 국회에선 397건이 심의도 없이 국회 임기 만료와 함께 자동 폐기됐다. 16대의 경우 접수된 765건 중 426건, 17대는 접수된 432건 중 316건이 폐기됐다. 청원이 채택되지만 '하늘의 별따기'이며 15~17대 국회에서 채택된 청원은 국회별로 4건씩에 불과한 것으로 조사됐다. 국민의견에 소극적 태도로 임하는 국회에도 문제가 있지만 청원 심의 등을 강제할 수 있는 법적 규정이 미비하여 있으나마나한 제도로 전락해버린 탓도 있다. 따라서 국회 청원제도의 실효성을 높이기 위한 제도 보완이 시급하다.

현행 국회법상 청원이 접수되면 해당 위원회의 청원심사소위원회에서 심사를 하도록 되어 있으나 심의과정에 대한 절차나 심의결과에 대한 규정이 없다. 또 어렵게 청원안이 채택되더라도 국회나 정부가 법이나 정책에 반영하도록 강제할 장치가 없다. 청원이 여야의 전략법안이나 국회의원 발의 법안이 아니다보니 입법 추진에 힘이 실리지 않는다. 따라서 청원이

접수되면 의무적으로 일정기간 내에 해당상임위에 회부, 심의할 수 있는 절차를 마련해야 하며 심의과정과 심의결과를 청구인이 인지할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

여섯째, 국회의원 체포 동의안은 자동으로 상정되도록 해야 한다. 국회법은 회기 중일 때 의원 체포 문제를 처리하기 위해 26조 2항에 '의장은 체포동의를 요청받은 후 처음 개의하는 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 표결한다'고 규정하고 있다. 이 조항은 2005년에 체포동의안의 신속한 처리를 위해 신설한 것이다. 체포동의안이 본회의에 상정되지 못해 사실상 처리가 무산되는 것을 막기 위한 별도의 제도적 장치로서 체포동의안이 본회의 보고이후 처음 열리는 본회의에서 체포동의안이 자동 상정하도록 개정해야 한다.

다음으로 국회 입법기능의 전문성을 보완하는 방향으로 제도개선이 필요하다. 의원발의의 급증에도 불구하고 그 중 입법이 되는 법안은 반수에도 못 미치는 결과를 보여준다. 또한 17대 국회에서만 동일한 내용의 법안이 중복 발의된 경우가 상당수에 이르고 있다. 결국 의원을 중심으로 일련의 입법 활동은 어느 의원이 얼마나 많은 법안을 제출, 가결시켰느냐의 문제보다는 어떤 '과정'을 거쳐 제출되었느냐에 중점을 두어야 한다는 것이다.

첫째, 의원입법발의의 책임성을 강화하고 입법의 전문성을 보완하기 위해 의원입법에 입법예고 제도를 강화할 필요가 있다. 현재 국회법은 정부제출 법률안의 경우 국회에 법률안을 제출하기 이전에 입법예고를 의무사항으로 두고 있는 반면, 의원입법안은 임의적 사항으로 규정하고 있다. 이에 국회법에서 도입한 입법예고제도의 취지를 실현하기 위하여 입법예고 제도를 임의적인 사항이 아닌 의무적 사항으로 규정하고 관련 국회규칙을 제정하는 등 제도개선이 필요하다. 의원발의 법률안의 경우에도 법률안을 국회에 제출하기 이전에 입법예고가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 아울러 입법예고에 대한 의견을 종합하여 평가하고 이를 법안에 첨부하여 입법심의회에 제공하고 이를 입법심의회기록으로 남겨두는 방안도 고려해야 한다. 입법예고 제도를 통하여 실질적으로 국민의 의견이 반영될 수 있을 것이다. 입법예고제도는 입법에 대한 국민 참여를 확대하는 의미를 지니고 있기도 하다.

둘째, 위원회 단계에서의 법안심의회과정에서 공청회를 생략할 수 있다는 국회법 상의 단서 조항을 삭제하여 모든 법안에 대하여 공청회를 실시하도록 하는 방안이 필요하다. 이에 대한 예외가 필요하다면, 공청회를 실시하지 않기 위한 요건을 보다 엄격하게 둘 필요가 있다. 법안심사과정에서의 공청회 개최를 의무화한다면, 그 이전 과정인 법안발의과정에서 무분별한

법안제출을 억제하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 공청회의 실효성을 확보하기 위해서는 공청회에서 제시된 의견을 첨부하여 본회의에 보고하도록 의무화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 입법과정에서 공청회와 청문회를 보다 적극적으로 활용하고 국민들의 다양한 의사와 요구를 수용하는 제도적 장치의 보완은 입법의 질적 향상을 추진하는 방법일 뿐 아니라, 입법과정을 통해 국회가 그들의 대표기능이나 사회통합기능을 보다 적극적으로 수행할 수 있는 효과적인 기제로서 활용될 수 있다.

이외에 국회 선진화를 위한 제도개선으로는 먼저 국정감사제도를 살펴볼 수 있다. 부실 국정감사를 방지하기 위해 수시 국감으로 전환해야 한다. 정기회에 실시되는 국정감사는 동시다발적인 전국적 감사로 짧은 기간에 정부부처 등 공공기관에 대한 감사가 제대로 이행되지 못하고 수박겉핥기식의 단발적 감사에 머무르고 있는 실정이다. 감사를 받는 공공기관은 과다한 자료 등 일상적 업무수행에 지장을 주고, 감사의 실효성 내지 효과성도 높지 않는 등 문제점이 많다. 이러한 부실 국감을 방지하기 위해서는 수시 국감으로의 전환이 필요하다. 연초에 상임위별로 겹치지 않도록 국감일정을 조정하고 임시국회 때(또는 임시국회가 열리지 않는 달)에 집중적으로 주제별 집중감사제를 하는 방안이 있다. 그리고 집중감사에서 빠진 주제는 국정조사의 여건을 완화시켜 실시하거나 정책청문회 형식으로 다루면 될 것이다. 아울러 국정감사 사후 검증을 위한 제도적 개선책도 고민해야 한다. 지금도 지적사항 이행 보고서를 제출하지만 대개 형식적인 경우가 많다. 확실하게 사후 검증을 할 필요가 있다. 검토해 볼 수 있는 대안으로는 국정감사 시작 직전에 전년도 지적사항의 개선 상황을 일제 점검하는 방식이 있을 것이다.

마지막으로 형식적 제도로 전락하고 있는 국정조사제도의 실효성 확보가 시급하다. 현재 국회는 재적의원 4분의 1이상의 요구가 있으면 특별위원회 또는 상임위원회로 하여금 국정의 특정사안에 관하여 조사를 시행할 수 있도록 규정하고 있다(국정감사및조사에관한법률 제3조제1항). 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여 국정조사특별위원회를 구성하거나 해당 상임위원회에 회부하여 조사위원회를 확정하고, 동 조사위원회는 조사계획서를 작성하여 본회의의 승인을 얻어 조사를 시행할 수 있다. 그러나 국정조사의 효율성을 강화하기 위하여 국정조사의 절차적 요건을 완화하여 국정조사의 실효성을 확보하는 방향으로 개선이 필요하다. 본회의의 승인절차를 없애고, 상임위원회가 위원회의 의결 및 의장의 승인을 얻어 국정조사

를 시행할 수 있도록 하며 국정조사위원회가 조사계획서를 본회의에 보고(현행 : 국정조사계획서의 본회의 승인)한 후 바로 국정조사를 시행할 수 있도록 규정을 완화해야 한다.

제14장

정부

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 정부조직의 재설계

제2절 인사개혁

제3절 정부정책의 성과평가시스템 모니터링

제4절 시민참여 행정 : 거버넌스와 참여 문제

제5절 정부규제와 민영화

| 집필진 |

채원호(가톨릭대 행정학과 교수) 권해수(한성대 행정학과 교수)

김태룡(상지대 행정학과 교수) 이종수(한성대 행정학과 교수)

최영출(충북대 행정학과 교수)

1 | 발전 방향

1) 한국 정부의 발전과정

정부가 수립된 지도 어느덧 60해가 넘었다. 서구의 근대 국가들에 비하면 아주 짧은 역사 이긴 하지만, 이 기간 동안 한국은 양적으로나 질적으로 엄청난 변화를 경험했다. 1948년 국민소득이 80달러에 불과하던 것이 2007년에는 20,000달러를 넘어서면서 2만불 시대를 여는 듯 했으나, 글로벌 금융위기로 2008년에는 19,231달러로 후퇴하였다. 정치적으로는 1980년대 후반 이후 민주화가 진전되면서 한 국가의 대통령을 탄핵할 수 있을 정도로 민주주의가 만개하는 듯 했으나 최근 다시 민주주의의 후퇴가 논란이 되고 있다. 논란은 있지만 우리는 선진국들이 수세기에 걸쳐 이룩한 산업화와 민주화를 지난 60년 동안 이룩해 냈다. 그야말로 압축된 근대화 과정이었다고 할 수 있다.

국민소득이 채 50달러도 되지 않고, 문맹률은 80%가 넘는 척박한 상황 속에서 찾아온 해방은 이후 한국 정부의 형성과정의 평탄치 않음을 알리는 서곡이었다. 신탁통치라는 미명 하에 미군정을 겪어야 했고, 이념적으로는 극단적인 좌우 분열을 경험했다. 게다가 생소한 미국식 대통령제의 이식 속에서 정부가 수립되었으며, 시민들은 부패한 권위주의 체제 하에서 십여 년을 보내야 했다. 이승만의 독재정권의 지나친 정권욕과 자유당의 부패정치에 국민들의 불만이 누적되어 감에 따라 학생과 지식인이 주축이 된 4·19 혁명이 일어났다. 4·19혁명에 의해 과도 정부인 허정 내각이 들어섰으며, 1960년 7월 총선으로 민주당 정권이 성립하면서 민주주의의 개막을 기대했으나, 1961년 5·16 군사쿠데타로 그 기대는 무너지고 말았다.

이후 들어선 군사정권은 근대화라는 목표 하에 산업화를 가속화해 한국 정부의 경제적 토대를 구축했지만, 개발독재로 인해 민주주의를 꽃피우기까지 적지 않는 세월을 기다려야 했다. 정부주도의 불균형 경제발전 전략 하에서 축적된 모순은 1987년 민주화 운동을 계기로 사회 전 영역에서 폭발했다.

1993년 문민정부의 출범 이후에는 민주화와 자유화가 본격적으로 추진되었다. 1990년대 한국은 OECD 가입, 국민소득 1만 달러 시대 진입 등으로 아시아의 용으로 각광을 받기도 했지만, 1997년 외환위기로 국가 경제가 총체적인 위기에 빠지게 되었다.

36년만의 정권 교체로 탄생한 김대중 정부는 역사 전개상 민주화와 자유화의 마무리 작업을 수행할 정권이었지만 외환위기로 인해 구조조정에 몰두할 수밖에 없었다. 그러나 구체제 정치 세력들의 국정 발목잡기와 그동안 소외되어 왔던 정치세력들의 자기 잇속 챙기기로 인해 개혁도 철저하지 못했다.

탈권위주의와 참여를 구호로 내걸고 등장한 노무현 정부는 사회 전 영역에 걸쳐 개혁을 추진했다. 그러나 개혁 대상들의 강력한 반발과 정권의 정치적 한계로 인해 임기 내내 정치적 혼란이 거듭되었고, 설상가상으로 세계화의 파고가 국내 경제를 덮쳐 양극화 현상이 초래되었다. 그 결과 경제 전문가임을 내세운 이명박 후보가 작은 정부와 경제 활성화 공약을 앞세워 2007년 대선에서 승리했고, 정권은 10년만에 다시 한나라당으로 돌아갔다.

2) 정부를 둘러싼 환경 변화

21세기에 들어와 행정환경은 엄청난 속도로 빠르게 변화하고 있으며 과거 정부의 운영방식을 가지고 복잡한 행정문제를 다루게 되면 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다. 최근의 정부를 둘러싼 환경변화는 다음과 같이 요약될 수 있다.

① 개방화·세계화

개방화란 국가 간의 인적·물적 정보 교류가 자유로워진다는 것을 의미하고, 세계화란 개방화의 결과로서 자연히 나타날 수 있는 현상으로서 세계적인 견지에서 생각하고 행동하도록 요구되는 것을 의미한다.

② 정보화·지식화

정보화·지식화는 세계화를 촉진시키는 중요한 수단으로 작용했다. 정보혁명이 몰고 온 가장 핵심적인 변화는 우리 인간의 삶의 근본 축을 물질 중심에서 정보와 지식 중심으로 바꾸어 놓았다. 즉 정보와 지식을 가공, 생산, 판매, 유통하는 것과 관련해서 많은 부가가치가 창출되고 부가가치 축적된다. 부가가치 창출의 원동력이 물질에서 정보와 지식으로 바뀐 것이다.

③ 지방화

유럽에서는 1953년 유럽지방자치단체협의회 차원에서 유럽지방자치단체 자유헌장을 선포하고 지방자치의 원래 목적을 구현하기 위해 많은 노력을 경주해 오고 있다. 하지만 우리나라에서는 1990년대 지방자치 부활 이후 20년에 가까운 세월이 흘렀지만 아직도 여러 측면에서 중앙집권적이다. 21세기 지식정보화 사회에서의 사회문제는 점점 더 복잡화되어 중앙집권적, 획일적인 사고방식으로 해결방안을 모색하기 어려워졌으며, 정책집행시 이해 주체 간 갈등비용이 기하급수적으로 증가하는 현상이 나타나고 있다. 이제 복잡한 행정문제를 두고 중앙정부, 지방정부, 시장, 시민사회가 머리를 맞대고 문제해결을 위한 노력이 담보되어야 하는 거버넌스 시스템이 구축되는 것이 중요하다.

④ 고령화와 저출산

현재 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 고령인구가 늘어나고 있는 추세이며 급격한 산업화와 그에 따른 사회적 변화를 거치면서 주요 선진국의 발전과정에서 볼 수 있었던 것처럼 많은 사회문제가 발생하고 있는 상황이다. 이러한 고령화는 저출산 문제와 더불어 우리나라 전체사회에 심각한 도전이 되고 있다. 고령화 및 저출산에 따른 생산인구의 감소로 성장잠재력이 저하하게 되고, 부양해야 할 인구의 증가로 사회경제적인 부담이 증가한다. 연금지급에 따른 재정수지악화, 의료비증가에 따른 혜택 및 요양보호 수발문제 등의 사회적 문제가 발생하게 된다.

⑤ 시민사회의 성숙

과거 한국은 관(官)의 사회였다. 좀더 정확히 표현하면, 권력을 장악한 소수가 국가 전체를 지배한 사회였다. 민(民)은 절대적 권력을 가진 관에 피동적으로 이끌려 가는 상황이었다. 그러나 1990년대 이후 이러한 상황에 상당한 변화가 일기 시작했다. 이러한 변화는 시민단체

들에 의해 촉발되었다. 포괄적으로 비정부조직(NGO)이라고 불리는 이들 시민단체들은 우선 그 목표가 대체로 공익을 지향한다. 환경 보호, 정부의 낭비나 부정 감시, 소비자 보호, 장애인 권익 옹호 등이 그것이다.

⑥ 수요자 중심의 사회

과거 산업사회가 공급자 위주의 사회였다면, 오늘날은 수요자 위주의 사회이다. 이는 소비자에 의해 수요와 공급이 결정되는 시대가 되었다는 의미이다.

⑦ 복잡성의 증대

오늘날의 사회는 과거에 비해 상대적으로 매우 복잡한 사회이다. 즉 복잡성이 높은 사회이다. 복잡성이 높다는 말은 고려해야 할 변수가 많고, 문제를 해결하기가 쉽지 않다는 의미이다. 복잡성의 증거는 여러 가지 형태로 나타날 수 있는데 대표적으로 사회의 제반 문제들이 하나의 접근 방식으로는 쉽게 해결될 수 없는 것이다.

3) 한국정부 문제와 발전을 위한 과제

정부 개혁은 특정한 시대와 특정한 정부에 국한된 것이 아니다. 전술한 급격한 환경변화에 정부의 역할과 기능이 적절히 대응하지 못하면 행정의 비효율성이 증가하게 되고 이로 인해 국민의 정부에 대한 신뢰가 저하되는 악순환에 빠질 우려가 있다.

2002년 세계은행이 발표한 각국의 GDP 순위에서 한국은 세계 11위에 이름을 올렸지만, 2008년에는 15위로 추락했다. 지난 몇 년간 우리나라가 세계 평균수준의 성장을 하는 동안 BRICS가 높은 성장을 지속함으로써 2007년에는 14위 국가로 밀리고, 작년에는 한 단계 더 밀린 것이다. 최근에는 한국의 국가경쟁력에 대한 걱정과 함께 민주주의의 후퇴에 대해서도 논란이 제기되고 있다. 촛불 시위, 용산참사, 미디어 관련법 통과 사례에서 집권여당이 보여준 행태는 민주주의를 지키고 발전시키는 것이 얼마나 어려운 일인지를 새삼 자각하게 한다. 인권위원회를 축소하고, 시민사회와의 소통을 소홀히 하는 정부의 모습은 비가역적(非可逆的) 흐름으로 생각했던 ‘통치에서 협치(協治)로’(from Government to Governance)라는 시대정신마저 거꾸로 돌려놓고 있다. ‘협치에서 통치로’(from Governance to Government) 퇴행하는 현 상황에서 정부개혁을 둘러싼 아젠다 설정은 거버넌스의 회복 즉, ‘신뢰받는 민주

정부'로 요약될 수 있다.

미디어 관련법 통과에서 보듯이 대의민주주의의 태생적 한계인 도덕적 해이와 역선택의 문제를 해소하기 위해서라도 시민사회의 성장과 시민사회에 의한 정부 견제·감시는 중요한 당면과제이다. 거버넌스의 회복을 위해서는 대통령에게 지나치게 집중되어 있는 권력에 대한 견제가 필요하며, 특히 대통령의 인사권 재설정에 대한 성찰이 필요하다. 인사권에 관한 논의는 법제도적 논의와 함께 인사절차를 무력화하는 관행에 대해서도 실효성 있는 논의가 필요하다.

아울러 '정부조직의 재설계'와 '정부규제와 민영화'나 '정부정책의 성과 평가' 등을 국가 경쟁력 강화를 위한 중요 과제로 설정하여 이하에서 구체적인 방향을 제시하고자 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 정부조직의 재설계

1) 현황과 문제

우리나라 역대 행정부의 정부조직 개편을 보면 집권 5년 동안 네 차례나 조직개편을 하는 등 지나치게 잦은 정부조직 개편이 이루어졌다는 점과 그리고 조직개편이 정통성 제고 등 정치적 목적을 위한 수단으로 추진됨으로써 정부의 효율성 제고에 크게 기여하지 못하였다는 한계점 등을 찾아볼 수 있다.

2008년 2월 이루어진 이명박 정부의 정부조직 개편은 기존의 18부 4처를 13부 2처로 축소·개편하였다는 점에서 바람직한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 지식기반사회에서 중요성을 지니는 과학기술부와 정보통신부를 산업사회의 전통적 조직인 산업자원부와 교육부 등에 통폐합하였다는 점 등에서 문제점을 찾아볼 수 있다. 특히 과학기술부의 폐지로 과학정책 조정 기능이 약화된 점이라든가, 미래지향적 성격의 정보통신부를 지식경제부에 통폐합한 조치에 대해서는 적지 않은 전문가들이 아쉬워하고 있는 것이 사실이다.

그리고 국가인권위원회, 방송통신위원회, 국민권익위원회 등 고도의 독립성과 중립성을 요하는 조직을 대통령 및 국무총리 소속기관화 하였다는 점과 또한 재정의 투입과 산출 기능을 모두 갖는 기획재정부를 출범시킴으로써 상호 견제와 균형의 원칙을 허물었다는 등의 문제점도 지적할 수 있을 것이다.

지난 세기 우리 사회는 장기적 시관(時觀)에 입각한 국가발전 비전을 모색할 여유가 없이 급변하는 내외 환경에 단기적으로 적응, 생존을 유지하는데 급급해 왔던 것이 사실이다. 국가 사회의 장기적 발전 방향이 확고하게 정립되어 있을 경우, 크고 작은 사회적 이슈를 둘러싸고 이념적, 계층적, 세대적, 집단적으로 분열되어 사사건건 대립·갈등함으로써 국가사회의 발전 에너지가 소모적으로 낭비되는 일은 방지할 수 있을 것이다.

이러한 의미에서 경실련에서 모색·제안하고자 하는 정부조직의 재구조화안은 먼저 국가 사회의 장기적 발전 비전과 체계적으로 연계되어야 할 것이다. 우리 사회의 구성원들은, 조 사시기와 대상에 따라 다소 차이가 있으나, 선진국가 건설을 위해 가장 우선적으로 필요하다고 생각하는 정책과제로는 국가적 과학기술 혁신, 경쟁적 교육시스템의 구축, 정부혁신 등을 꼽고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 향후 정부조직은 이러한 정책기조를 가장 효과적으로 달성할 수 있는 방향으로 설계되어야 할 것이다.

향후 정부조직은 또한 우리 사회의 당면과제를 해소하는데 기여할 수 있는 방향으로 재구조화되어야 할 것이다. 지속적인 안보부담으로 국가사회 발전에 큰 부담으로 작용하고 있는 분단 상태의 해소와, 사회양극화 해소, 민주사회의 성숙을 위한 법치질서의 확보, 부정부패의 척결, 공공부문의 경쟁력 제고와 투명성 확보 등이 우리 사회의 당면 과제라 할 수 있을 것이다. 따라서 향후 정부조직은 국가사회의 장기적 발전 비전과 체계적으로 연계되고, 우리 사회의 당면과제를 해소하는데 기여할 수 있는 방향으로 재설계되어야 할 것이다.

2) 정책대안

① 국가비전 관련 부처의 독립·신설

미래기획 관련 부처의 신설

국가사회의 중장기적 발전 방향을 모색하고 국가경쟁력 확보를 위한 혁신을 지속적으로 추진할 (가칭)미래기획처를 신설할 필요가 있다. 국가비전 설정과 정부혁신 기능 등을 담당하게 될 미래기획처는 현재의 미래기획위원회 및 과거의 정부혁신위원회의 기능, 기획재정부의 중장기 기획 기능, 행정안전부의 정부혁신 기능, 국무총리실의 정책평가 기능 등을 총괄하는 부처가 될 수 있을 것이다.

미래기획처 신설의 필요성은 다음과 같다. 즉 각 중앙행정 부처는 당장 긴급한 정책문제 해결에 매몰됨으로써 국가사회 발전의 중장기적 정책 방향을 모색할 여유가 없을 뿐 아니라,

장기적 국가발전 비전과 연결되지 않은 가운데 추진되는 개별 정책들은 정권이 교체될 때마다 크게 바뀌게 됨으로써 국가사회 발전의 정책기조가 일관성 있게 추진될 수 없는 한계를 지니게 된다. 또한 현행 시스템에서 국가사회의 미래 비전 구상을 담당하는 미래기획위원회 등은 임시조직으로 정권이 교체되면 소멸되는 등의 한계를 지니기에 일관성 있는 장기적 비전을 정립하기에 한계를 지닐 수밖에 없다.

과학기술 정책 부처의 부활

오늘날 선진국을 막론하고 거의 모든 국가가 과학기술 혁신과 교육혁신을 통한 국가발전 계획을 수립하고 있다. 미국은 2005년의 국가경쟁력 수뇌회의(The National Summit on Competitiveness)에서 과학기술 토대의 구축을 통한 세계적 리더십 지속 전략을 천명하고 있으며, 유럽의 여러 나라도 과학기술 혁신을 국가발전 전략의 중심에 두고 국가비전을 설정하고 있다.

이러한 상황에서 과학기술 정책을 국가적 차원에서 이끌고 조정하는 부서의 필요성은 절실하다고 하겠다. 우리나라의 경우 그동안 과학기술부를 중심으로 국가 R&D 사업을 의욕적으로 추진, 2007년도 기준 국제비교에서 총 연구개발비(정부+민간) 7위, 경제활동인구당 상근연구원수 8위, SCI 논문수 12위, 미국특허 등록건수 4위를 기록하였다. 또한 IMD의 국가 경쟁력 평가에서 2001년 14위를 기록하였던 과학 분야 순위가 2008년에는 세계 5위로 꺾어 올랐으며, 기술 분야는 21에서 14위로 크게 향상되었다.

그러나 과학기술부가 교육부에 통폐합된 뒤에는 과학기술 분야의 정책조정 기능이 취약하게 됨으로써 과학기술 분야의 정책 추진력이 크게 약화된 것이 사실이다. 이러한 상황에서 과학기술 정책을 담당할 독립 부처의 부활은 우리나라의 현 수준의 국가발전 단계에서 꼭 필요한 조치라 하지 않을 수 없다.

고등교육위원회 설치 등 교육 관련 부처의 재개편

오늘날 많은 선진국들은 교육혁신을 중심적 국가발전 전략의 하나로 채택하고 있다. 특히 지식기반 사회에서 창의력 있고 경쟁력 있는 고급인력의 양성을 위한 고등교육의 발전에 큰 노력을 기울이고 있다.

세계적으로 경쟁력 있는 고급 인력의 양성을 위해서는 대학교육과 초중등 교육과정이 뒤엉켜 대학입시에 교육정책의 큰 초점이 두어지는 현재의 교육행정체제를 개편, 대학교육의

자율성 확보를 지향하는 고등교육위원회(가칭)를 분리할 필요성이 있다. 아울러 초·중·등교육은 지방으로 이관하여, 현재의 교육과학기술부를 소규모의 교육 관련 정책부처로 전환할 필요가 있을 것이다.

② 권력기구의 상호 견제 장치 제도화

검찰청 등 특정 기관에 권력이 집중되는 것을 방지하기 위해 정치권력으로부터 상당한 자율성을 지니고 독자적 수사·기소권을 지닌 (가칭)고위공직자수사처 등을 신설할 필요가 있을 것이다. 지난 10여 년간 실험해 온 특별검사 제도는 임시기구로서의 한계를 지녀왔다. (가칭)고위공직자수사처는 정치적 부패 등 권력부패의 척결을 위해 필요할 뿐만 아니라, 권력기관간의 견제와 균형을 통해 민주사회의 성숙화에 기여할 수 있을 것이다.

③ 민주화 관련 위원회의 독립성 강화

우리 사회를 성숙된 민주사회로 이끌기 위해서는 국가권력에 의한 국민 권리 및 인권의 침해를 방지하고 언론의 공정성을 제고할 수 있도록 관련 위원회의 독립성을 제고할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 특히 현재 대통령 소속기관으로 되어 있는 방송통신위원회를 독립기구화할 필요가 있다.

제2절 인사개혁

1) 현황과 문제

① 현황

우리나라 중앙인사행정기관은 1948년 대통령 직속의 고시위원회와 국무총리 소속의 총무처라는 이원체제로 출발했다. 고시와 전형은 대통령 소속 고시위원회가 담당하고 기타 인사행정은 국무총리 소속 총무처가 담당하였다. 국무총리제가 없어지면서 1955년 2월 총무처가 국무원 사무국(1급 또는 이사관)으로 개편되었다. 민주당 정부 수립이후 1960년 7월 국무원 사무국은 국무위원급의 국무원 사무처로 승격·개편되었다. 군사정부는 1961년 10월 국무

원 사무처를 내각 사무처로 개편하였다. 1962년 12월 내각사무처가 총무처로 개편되면서 총무처가 중앙인사행정기관으로 자리잡았다. 1998년 2월 정부감축요구에 따라 총무처와 내무부가 행정자치부로 개편되었다. 1999년 5월 대통령 직속으로 중앙인사위원회가 준입법적 합의제 인사행정기관으로 설치되었다. 중앙인사위원회의 설치에도 불구하고 행정자치부와 이원적으로 운영되던 인사기능이 2004년 6월 통합되었다. 2008년 2월 정부개편에 따라 인사행정기관은 중앙인사위원회에서 행정안전부 인사실로 통합, 개편되었다.

국가인재 데이터베이스를 구축하고, 개방형 임용 및 직위공모제, 경력개발제, 다면평가제, 민간근무 휴직제, 부처간 고위직 인사교류, 고위공무원단체를 도입했으며, 여성공무원 및 이공계 공무원 비율을 확대하는 등 다양한 인사개혁이 이루어졌다. 인사청문회 및 정부산하기관 인사관리시스템을 도입해 고위공직자에 대한 공적 인사검증 및 정부산하기관 임원의 인사시스템을 합리화하려고 노력했다.

② 문제

그동안의 인사개혁에도 불구하고 현 단계에서 몇 가지 문제점들이 나타나고 있다. 오랫동안 합의제 단독행정기관의 틀을 유지해온 중앙인사행정기관은 현 정부이후 행정안전부와 통합되어 인사행정의 독립성, 자율성이 축소되었을 뿐만 아니라 인사행정 전반에 걸쳐 대통령의 관여가 많아지고 있다는 문제점이 있다.

여기에서 구체적으로 몇 가지 문제점을 지적하고자 한다. 첫째, 장관인사청문회가 갖는 근본적인 한계이다. 참여정부 이후 국무위원 및 검찰총장, 경찰청장, 국세청장에 대한 인사청문회가 도입되었다. 현재 국무위원 인사청문회는 국회가 청문은 하되 임명동의권(인준권)은 행사하지 못함으로써 인사청문회는 통과예화 되어 있다. 즉 심각한 법적·도덕적 하자가 발생해도 후보자가 사퇴하지 않고, 임명권자가 임명하면 직무를 수행할 수 있다. 또한 장관 내정자 발표 및 임명과정에서 청문회가 진행되는 한달여의 기간동안 '한 부처 두 장관'체제가 지속되는 행정공백이 발생하고 있다.

둘째, 고위공직자에 대한 인사검증이 적절하게 이루어지지 못하고 있다. 참여정부에서 '고위공직자 인사검증에 관한 법률'을 제정하겠다고 했지만 여러 가지 논란으로 제정하지 못했다. 이로 인해 아직도 여론몰이식 검증이 반복되고 있어 정확하고, 객관적인 인사검증이 이루어지지 못하고 있다.

셋째, 공공기관 인사관리시스템을 도입했다고 하고 있지만 공공기관(공기업 및 정부산하

기관)에 대한 낙하산인사와 관련된 문제점이 지속적으로 제기되고 있다. 이 과정의 문제점을 보면 1) 임원추천위원회의 형식성이다. 현행 공공기관의 운영에 관한 법률의 제25조(공기업 임원의 임면)에는 공기업의 임원은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있다. 임원추천위원회는 공모과정에서의 압력행사, 추천과정에서의 순위변경, 재공모과정의 반복 등의 문제가 나타나고 있다. 관련 기관은 부인하고 있지만 최종 인선결과는 그 과정이 매우 정치적으로 진행되었음을 보여주고 있다. 특히 감사선임과정은 정치성을 극명하게 나타나고 있다. 다음으로 공직자윤리위원회의 형식성이 지속적으로 논란이 되고 있다. 여기서 논란이 되는 것은 공직자윤리법과 이해충돌의 문제이다. 현행 공직자윤리법은 주무부처의 공무원들이 퇴임과 동시에 공기업과 정부산하기관의 임(직)원으로 이동하는 데 아무런 제약이 없다. 민간기업에 적용하고 있는 '퇴직 후 2년 이내 재취업 제한' 원칙마저 공기업과 정부산하기관에는 적용하지 않고 있기 때문이다. 그래서 퇴직공무원의 낙하산 인사는 해당 부처의 인사관리의 한 방편으로 이용되고 있다. 또한 이해충돌의 문제이다. 고위공무원이 이해충돌이 있는 직위에 낙하산인사로 임명됨으로써 경영성과를 크게 저하시키고 있다. 뿐만 아니라 산하기관을 위한 로비가 일반적인 행태이다.

넷째, 개방형 임용을 확대하고 있지만 실제 외부 민간인의 지원율이 높지 않다. 민간 부문에 비해 낮은 보수 및 신분안정성으로 인해 개방형 임용직에 현직 공무원이 많이 임용되고 있는 것이 현실이다.

2) 정책대안

대통령제를 채택하고 있는 우리나라에서 대통령의 인사권을 제한하기는 쉽지 않다. 그러나 기본적 원칙으로 정무직 인사에 대해서는 대통령에게 많은 권한과 책임을 부여하지만 대통령의 인사권 행사범위를 축소하고, 공적 검증시스템이 작동할 수 있어야 할 것이다.

첫째, 국회의 인사청문회에 대한 인준표결제 도입여부이다. 기속적 인준표결제가 대통령의 인사권을 침해한다고 하면 해당 상임위원회 소속 국회의원들의 인사청문회 표결 결과를 대통령에게 이행을 권고하도록 하는 방안이 차선책으로 제시될 수 있다. 다음으로 '한 부처 두 장관' 체제가 지속되는 행정공백의 문제는 내정자가 발표되면 전임자는 그 직에서 물러나고, 차관이 대행하는 것도 한 가지 대안으로 검토할 수 있다.

둘째, '고위공직자 인사검증에 관한 법률'을 조속히 제정해 공적 틀에서 고위공직자에 대한 인사검증이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 장·차관 등 정무직 공무원의 경우 공직자윤리법을 엄격하게 적용해 일정 시기(현행 공무원 관련 규정을 원용하면 2년간의 취업제한)동안 산하기관의 임원에 임명될 수 없도록 하고, 선거에 출마한 정치인의 경우 1년간(산하기관을 포함한) 공직 취임을 금지하도록 한다. 이는 이해충돌의 원칙에 기초한 것이다. 다음으로 공직자윤리법을 개정해 공기업 및 정부산하기관에도 민간기업에 적용하고 있는 공무원의 '퇴직 후 2년 이내 재취업 제한' 원칙이 적용되어야 한다. 공직자윤리위원회의 허가를 받지 않는 한 퇴직 후 2년 이내에는 공기업과 정부산하기관에 재취업할 수 없도록 명문화할 필요가 있다. 뿐만 아니라 공직자윤리위원회의 위원 구성의 변경(정부위원의 배제 후 민간위원만으로 구성)이 필요하다.

셋째, 공공기관장의 임기를 보장해야 한다. 임기 보장은 정권 교체와 상관없이 기관의 독립성과 중립성, 책임경영을 담보하기 위한 것이다. 이전 정부의 낙하산 인사로 기관장의 전문성과 업무능력이 떨어진다면, 해마다 실시되는 경영 평가의 결과에 따라 교체 여부를 결정하면 된다. 기관장들의 경영 성과와 실적에 근거해 평가를 받고 책임을 지도록 하는 시스템이 존재함에도 불구하고 정치적으로 해결하려는 것은 결코 바람직하지 않다. 다음으로 공공기관 기관장 임명에서 드러난 문제점을 개선하기 위해 기관장 선임이 민주적이고 투명하게 진행되어야 한다. 이를 위해 해당 공공기관의 임원추천위원회의 구성과 활동 그리고 공공기관운영위원회의 활동을 투명하게 공개해야 하고, 이를 위해 회의록의 전문 작성을 의무화하고 이를 공개하는 것이다. 아울러 추천 심사기준에 따른 세부적인 심사 결과와 내용을 공개하여 심사, 추천의 적정성에 대한 사회적 검증이 가능하도록 해야 한다.

넷째, 개방형 임용이 강화되어야 한다. 개방형 임용제가 민간부문과의 경쟁가능성을 열어둠으로써 중장기적으로 공공부문의 경쟁력 강화에 효과를 발휘하고 있다. 그러므로 대부분의 고위직 공무원들은 원칙적으로 개방형 직위로 지정하도록 한다. 개방형 직위의 지정과 함께 보수인상 및 임기 보장이 필요하다. 그리고 임기중의 성과를 객관적으로 평가해 재임용 여부를 결정하도록 한다.

다섯째, 기술직을 인사상 우대하도록 한다. 기술직 공무원이 행정직 공무원에 비해 인사상 불이익이 많은 편이다. 현재 일반직 행정공무원 중심으로 되어있는 중·상위직급에 기술직 임용을 강화하도록 한다.

제3절 정부정책의 성과평가시스템 모니터링

1) 현황과 문제

① 현황

우리나라에서 정부정책에 대한 성과평가시스템을 도입한 시기에 대해서는 학자들마다 견해 차이가 있다. 예컨대 정부정책에 대한 성과평가시스템이 작동한 때를 기점으로 보는 학자가 있는 반면, 성과시스템을 작동케 하는 기본법이 마련된 시점을 출발로 보는 부류가 있다. 성과평가시스템이라는 제도를 둘러싼 연원에 대한 이견이 있기는 하지만, 실질적으로 성과평가가 역대 정부에서 이루어져 왔다는 점에서 전자의 입장을 취하는 것이 바람직하다(김태룡, 2004).

정부정책에 대한 성과평가시스템의 출발점을 전자의 입장에서 볼 때, 그 기점은 군사정부가 들어선 1961년 9월에 내각 수반 하의 기획조정실이 심사분석이라는 업무를 추진하게 된 때로부터라고 할 수 있다. 정부정책에 대한 성과평가시스템은 이후 다양한 변화를 보여 왔는데, 현재의 성과평가시스템이 마련된 때는 2006년 4월에 「정부업무평가기본법」이 마련된 노무현 정부시기로 볼 수 있다.

이와 같은 우리나라의 정부업무에 대한 평가시스템의 발전과정은 크게 다섯 단계로 구분할 수 있다.

첫째 단계는 도입단계(1961년 9월~1981년 10월)로 정부업무에 대한 평가라는 개념이 우리 정부에 처음으로 도입된 시기이다. 당시 내각수반의 기획조정실이 심사분석이라는 업무로 정부정책에 대한 평가 사업을 추진했다. 이 시기에는 매년 정부업무의 전반에 관한 기본 운영계획을 수립하고 집행결과에 대해 분석과 평가를 시도하였다. 평가는 주로 평가교수단 등을 활용하여 예산사업 중심으로 사업추진의 진도분석, 추진 과정상의 문제점 및 대책 중심의 과정평가를 중심으로 이루어졌다.

둘째 단계는 과도기 단계(1981년 11월~1994년 12월)로 경제기획원의 심사분석과 국무총리 행정조정실의 정책평가(1990년 4월~1994년 12월)로 이원화되었다. 이 중 경제기획원에 의한 심사분석은 사업진도 위주의 분석에 초점을 두었으며, 이외에 공기업 등 투자기관의 경영평가에 역점을 두었다. 부처업무에 대한 심사분석은 부처 자율로 수행하도록 했고, 경제기획원은 각 부처의 심사분석 결과를 종합하여 조정하는 역할을 담당하였다.

셋째 단계는 재정비 단계(1994년 12월~1998년 2월)로 행정조정실에서 심사 평가를 수행하였다. 당해 연도 평가대상으로 선정된 주요 시책에 대한 정기평가와 국정운영과 관련하여 필요하다고 인정되는 사안에 대한 수시평가로 구분하여 이루어졌다.

넷째 단계는 발전단계(1998년 3월~2006년 3월)로 김대중 정부에서 장관급 기관으로 격상된 국무조정실에서 수행하였다. 과거에 비해 심사평가 기능이 강화되었으며, 각 부처의 업무 추진성과와 추진의지 등 기관역량, 그리고 국민의 만족도 등을 종합적으로 평가할 수 있는 기관평가제가 도입되었다.

다섯째 단계는 통합단계(2006년 4월~현재)로 2006년 4월에 제정된 「정부업무평가기본법」에 의해 통합적인 정부업무평가제도를 도입한 시기이다. 그간 개별적·중복적으로 실시되던 각종 평가를 통합 실시함으로써 평가대상기관의 부담을 경감하고, 자체평가 중심의 평가를 통해 자율적 정책개선이 이루어지도록 하였다. 그리고 평가결과를 예산, 조직 및 인사 관리 등에 의무적으로 반영하도록 함으로써 평가의 실효성을 확보하고자 하였다.

② 문제

우리나라에서 정부업무에 대한 평가시스템의 발전과정은 이전에서 살펴보듯이, 단순한 사업의 평가단계로부터 출발하여 현재와 같이 통합적인 정부업무평가제도를 도입하는 단계에 이르렀다. 그 결과 2006년도 이후부터는 통합적인 평가제도를 도입함에 따라, 평가 업무가 상당 부분 단일화 되고, 피평가기관의 업무 부담이 감소하는 효과를 가져 오게 되었다. 특히 자체평가가 활성화되어 평가 결과에 대한 수용성 제고와 함께 평가 역량이 강화되었으며, 평가 결과의 공개로 대(對)국민 책임성이 투명해지고, 평가 결과의 환류 강화로 실효성이 제고되는 등의 효과를 기대할 수 있게 되었다(이윤식 외, 2006).

이처럼 우리의 정부업무평가제도는 과거에 비해 상당 부분 진일보한 단계에 이르는 하였지만, 아직도 평가제도가 의도하는 목적을 달성하는데 문제점을 안고 있다.

첫째, 평가에 있어 핵심적 요소라 할 수 있는 평가제도 간에 연계와 통합화라는 측면에서 문제가 있다. 다시 말해 평가 주관기관 간의 연계는 평가제도 간 연계 또는 통합으로 이어져야 하는데 이런 측면이 부족하다는 점이다. 또한 평가지표의 통합성이라는 측면에서 우리의 평가제도에서 사용되고 있는 평가지표는 상당히 방대하다.¹⁾ 따라서 방대한 평가지표에 의한 평

1) 예컨대 국무조정실의 기관평가 시 사용되는 평가 기준 및 지표를 살펴보면 문제가 있다. 주요 정책평가의 경우

가제도는 개별 지표를 파편화하여 그 상대적 중요성을 무의미하게 만든다는데 문제가 있다.

둘째, 자체평가의 역량 강화라는 측면에서 문제가 있다. 노무현 정부에서 법제의 마련과 함께 성과관리를 위해 부처별 또는 기관별 자체평가의 활성화를 위한 여러 조치들이 취해지기는 하였지만, 자체평가의 실효성은 아직도 충분하지 않은 실정이다.

셋째, 평가 결과의 활용 강화라는 측면에서 문제가 있다. 평가결과를 수용할 수 있는 객관적 기준의 부족과 함께, 올바른 평가문화에 대한 내면화가 부족한 현실이다. 그 결과 아직도 평가 결과와 예산편성과 연계가 없이 서로 유리된 상태로 운영되고 있다. 따라서 평가 결과의 강화라는 측면에서는 심각한 문제가 있다.

넷째, 평가의 지속성과 효율성을 담보하기 위한 평가예산의 확보가 마련되어 있지 않다. 평가제도의 효율적 구축과 가동, 평가기관 간 네트워크 구축, 평가 전문조직과 인력의 양성, 평가전문 교육과 훈련의 강화, 평가 기준의 개발 및 보완 등 국가 평가 역량을 획기적이고 지속적으로 제고하기 위해서는 평가 전담 예산이 일회성이 아닌 제도적으로 확보될 필요가 있다. 특히 평가 마인드 또는 평가에 대한 중요성 인식 역시 평가를 위한 재원이 제도적으로 확보될 때 확산될 수 있다는 점에서 보자면 문제의 심각성이 있다(김태룡, 2004; 이윤식 외, 2006).

2) 정책대안

정부정책에 대한 성과평가시스템을 구축하고자 하는 배경은 결국 제한된 예산과 인력으로 추진되는 정부 정책의 목적과 수단은 적절한지, 시행 과정은 효율적인지, 집행 결과 달성하고자 하는 목표는 실현되었는지 등에 대한 면밀한 분석과 평가를 통해 정부부문의 경쟁력과 국가경영의 효율성을 제고하고자 하는데 있다. 이런 측면에서 성과평가시스템이 안고 있는 문제를 해결하기 위한 향후의 정책적 대안을 모색하면 다음과 같다(김태룡·안희정, 2007; 이윤식 외, 2006; 하미승, 2004).

첫째, 정부업무평가의 통합화가 실질적으로 이루어져야 한다. 통합적인 평가제도가 마련되었다고는 하나 아직도 개별법에 따라 별도로 각종 평가가 이루어지고 있고 신설되는 평가들이 있는데, 이들 평가제도들을 통합해 평가의 통일성을 기해야 할 것이다. 그리고 중복되

공통 기준이 6개, 착안 사항이 12개이며, 각 부처의 특성을 살린 개별 기준도 인정하고 있는 실정이다. 고객만족도평가, 정책홍보관리평가, 청렴도평가, 위기관리평가 등의 경우에도 방대한 평가 기준, 항목, 지표들이 활용되고 있다.

거나 비효율적인 평가부문은 점진적으로 정비하고, 정부업무평가위원회를 중심으로 평가제도의 기획과 조정 기능을 강화해야 한다. 이와 함께 정부업무평가와 감사원에서 이루어지는 감사 간의 목적 및 역할 분담관계를 보다 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 자체평가 중심의 평가가 강화되어야 한다. 이를 위해 각 기관별로 자체평가위원회의 운영 내실화를 통해 자체평가 시 발생할 수 있는 평가 관대화 현상을 최소화해야 한다. 따라서 자체평가위원회가 내실 있게 운영되기 위해서는 위원의 객관성과 전문성이 보장되어야 한다. 그리고 자체평가위원회 구성 시, 특정 분야의 전문가뿐만 아니라 일정 비율의 평가 전문가 위주로 위원이 선정되어야 한다. 이를 통해 위원들이 평가 부서의 지원을 받아 실제로 자체평가 업무를 수행하도록 하고, 그 결과를 기관장이나 부기관장에게 직접 보고할 수 있도록 하여야 한다. 특히 평가 역량 강화와 함께 자체평가의 실효성을 확보하는 방안은 사업 부서에서 계획을 수립할 때 성과에 대한 평가계획까지 함께 수립하게 하는 것이다. 이를 위해서는 사업 및 프로젝트 계획 수립 시 평가를 위한 논리모형 설계가 포함되어야 한다.

이와 함께 특정평가 부문 중 자체평가로 전환이 가능한 분야를 주기적으로 검토하여, 자체평가로 전환함으로써 중앙행정기관의 자체평가 역량을 강화할 필요가 있다. 평가 역량을 강화하기 위한 방안은 평가 부서의 독립성 확보와 전문성의 제고라고 할 수 있다.

셋째, 통합적 성과관리를 구현해야 한다. 이를 위해 성과관리와 평가체계 양자 간의 일정을 조정하여 개인 및 부서에 대한 성과관리를 강화해야 한다. 특히 재정성과 평가 결과를 예산편성과 연계하여 강화하고, 정보화 부문의 평가 결과를 정보화예산 협의회에 제공하여 다음 연도 예산 편성 시 반드시 활용토록 해야 한다.

넷째, 평가 결과의 활용성을 높여야 한다. 평가는 결과의 활용을 전제로 시행되는 것이라고 할 때, 우선 평가 문화의 올바른 정착이 필요하다. 특히 평가 결과에 대한 수용성을 제고하기 위한 노력을 기울여야 한다.²⁾

다섯째, 평가예산의 확보가 필요하다. 충실한 평가가 이루어지도록 하기 위한 한 방안으로, 정책과 프로그램 사업 등의 예산 편성 시 평가를 위한 예산을 별도로 책정하게 하는 것이다. 이 때 주의할 점은 평가에 대한 수요는 다른 행정 및 관리상의 수요보다 약할 것이 예상

2) 미국의 경우 PART를 도입하여 평가 결과와 연방정부의 예산편성을 연계하고 있고, 캐나다는 평가 결과를 자원의 재배분과 연계하여 활용하고 있다. 영국은 자원예산 회계제도(RAB)를 도입하여 평가 결과를 각 부처의 예산 규모 및 편성에 활용하고 있으며, 프랑스의 경우는 다소 예외적으로 예산 편성에 평가 결과를 적극적으로 활용하고 있지는 않지만 제도 개선 및 부처의 내부관리 자료로 활용하고 있다.

되므로, 다른 용도와 함께 포괄적으로 책정된 예산은 실질적인 평가 수요로 연결되지 않을 가능성이 있다는 것이다. 따라서 평가를 위한 예산이라는 꼬리표가 명확히 붙어 있어야 한다. 또한 정부업무 평가제도를 근본적으로 재정비하는 차원에서 정부의 정책평가제도 발전을 위한 기금을 설치하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.³⁾

제4절 시민참여 행정: 거버넌스와 참여 문제

1) 현황과 문제

① 현황

일반적으로 통치는 공식적 권위에 의해 뒷받침되는 제반 활동을 의미한다. 즉, 정부가 공식적 권위에 의해 국민을 통치한다는 의미가 핵심이다. 반면에 거버넌스는 정부 관료에 의한 일방적 지배를 부정하며, 구성원의 공유된 목적 달성을 위해 구성원 모두가 참여하는 제반 활동을 의미한다. 정부(대리인)와 시민(주인) 사이에 존재하는 정보의 비대칭성에 기인하는 정부실패를 교정하기 위해 등장한 거버넌스는 '시민참여'를 통해 정부실패 문제를 해결하려고 한다.

한국에서도 민주화 이후 공공정책 과정에 대한 시민 참여는 민주주의를 실질적으로 심화·발전시켰으며, 시민사회로부터 많은 불신을 받아온 정부 정책에 대한 정치적 정당성 제고에도 기여했다. 뿐만 아니라 시민 참여에 의해 정책의 사회적 수용성을 높임으로써 정책의 성공적 집행을 가능케 했다. 1990년대에는 본격적인 자치 시대의 개막과 함께 지방의 정치 과정에 대한 시민 참여도 꾸준히 진전되어 왔으며, 긍정적 성과를 거두기도 했다.

이 무렵 탄생한 시민단체도 민주화 과정에서의 저항형 운동에서 벗어나 참여형 시민운동을 통해 대안을 제시함으로써 시민의 의사를 정치 및 행정에 반영시키고자 하는 운동을 활발하게 전개하면서 한국 사회에 많은 기여를 했다. 시민단체는 1990년대 초중반의 '생성기'를 거쳐 현재 정부 등록 단체가 6,000개를 넘어서며 폭발적인 양적 팽창을 이루었다. 내용적으

3) 프랑스는 1990년 정부 정책평가의 원활한 수행에 필요한 재정을 마련하기 위하여 '평가발전국가기금'을 설치하였다. 이 기금은 정부의 정책평가계획이 세워지면 평가 실행 예산액의 50%는 기금에서 집행되고 나머지 예산은 평가 대상 기관에서 분담하는 방식으로 운용되고 있다.

로도 분화를 거듭하면서 입법·행정부는 물론 언론과 기업, 교육과 종교까지 사회의 거의 모든 분야에서 감시와 견제 및 정책생산 등의 활동을 펼치고 있다.

② 문제

시민사회의 균열과 갈등 문제

현대 사회에서 시민운동이나 시민 참여는 다양한 이념적 스펙트럼과 대중적 기반을 가지고 있는 운동들에 대해 '차이'가 아닌 '동질성' 내지 '보편성'을 부각시킨다. 그리고 그 동질성은 노동자, 농민이나 도시 빈민으로서의 개인이 아닌 진정한 시민의식을 가진 국민적 개인으로서 '공익'이라는 보편적 요구를 중심으로 활동한다는 의미에서의 동질성이다.

그러나 현실적으로는 사회 전체의 공공선보다는 오히려 개인이나 집단의 개성, 자율, 자기 결정이라는 가치가 중요하게 여겨지게 되면서 시민사회가 이념적, 계층적, 지역적으로 균열되는 문제를 노정하게 된다. 이를 뒷받침하듯 최근 언론 보도에 의하면 우리나라는 OECD 27개 국가 가운데 갈등관리의 경제적 비용이 네 번째로 높은 것으로 나타났다.

정책과정의 투명성 문제

그간 정부는 다양한 행정개혁 추진을 통해 민주성과 투명성에 대한 요구를 반영하기 위하여 '참여'의 가치를 강조해 왔음에도 불구하고, 여전히 많은 문제점을 노정하고 있다. 최근 몇몇 기초 지자체에서 발생한 복지담당 공무원의 거액 횡령 사건은 정책집행과정의 불투명성에 기인하는 문제이며, 아직도 공직 부패 문제가 심각한 수준임을 보여주고 있다. 한국의 부패인식지수(CPI)는 아래의 표에서 보듯이 10여년 전에 비해 그다지 개선되지 않고 있다.

〈표 1〉 한국의 연도별 부패인식지수(CPI) 변동추이(2007년청렴백서)

| 연도 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 투명도 | | 5.02 | | | | | | | | | | | |
| 정수 | 4.29 | | 4.29 | 4.2 | 3.8 | 4.0 | 4.2 | 4.5 | 4.3 | 4.5 | 5.0 | 5.1 | 5.1 |
| 부패 심함 | | | | | | | | | | | | | |
| 순위 | 27위/ 41개국 | 27위/ 54개국 | 34위/ 52개국 | 43위/ 85개국 | 50위/ 99개국 | 48위/ 90개국 | 42위/ 91개국 | 40위/ 102개국 | 50위/ 133개국 | 47위/ 146개국 | 40위/ 159개국 | 42위/ 163개국 | 43위/ 100개국 |

2) 정책대안

거버넌스의 개선

시민을 개별적으로 보게 되면 이념, 계층, 거주 지역에 따라 상이한 정책 선호를 갖는 것은 당연하다. 정책과 이해관계가 있는 사람들만을 정책 과정에 참여시키는 경우 집단 간 이해 조정이 문제가 된다. 따라서 참여 주체로서의 시민은 특정 이념, 지역, 계층에 기반을 둔 특정의 소수가 아닌, 그리고 정책으로부터 이득을 얻는 고객으로서가 아닌 다양하고 광범위한 다수에 기반 둔 시민으로 이해되어야 할 것이며, 이러한 시민 참여에 의해 공공성이 담보되고 갈등이 조정되어야 할 것이다. 우리 사회의 경우 이해관계자의 참여과잉으로 갈등관리나 이해 조정에 막대한 사회적 비용이 초래되고 있음에도 불구하고, 합리적인 참여의 제도화와 관련한 정부의 의지나 노력은 크게 부족하다. 민주화 이후 참여의 긍정적 성과가 체감되면서 참여의 정치적 효능감이 증대되기도 했지만, 여전히 실효성 있는 참여의 제도화는 미흡하다. 정부와 시민사회의 협치가 성과를 담보하기 위해서는 시민의 참여역량 강화, 대통령 및 공직자의 인식 전환 및 역량 강화, 정책과정별 참여의 제도화 및 정비 등이 필요하다.

정책과정의 투명성 및 참여의 제도화 수준 제고

앞선 지적한 대로 정부는 정책과정 전반에 걸쳐 참여를 실질적으로 제고시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 시민의 정책과정에서의 적극적 참여와 협조를 통하여 거버넌스를 개선할 수 있으며 사회일반이 가지는 전문성을 활용하고 정책의 정당성을 담보할 수 있다.

이를 위해서는 정부는 현재 시행하고 있는 정책과정 전반에 걸친 시민참여 제도에 대한 실태분석을 통해 문제점을 발견하고 개선방안을 모색해야 할 것이다. 행정의 투명성 강화와 국민의 알 권리 향상을 위해 행정정보공개법이 제정되어 시행되고 있으나, 정부는 여전히 정보 공개에 소극적이다. 정부는 정책의 입안단계부터 결정, 집행, 평가 단계에 이르기까지 정책의 전과정에 대한 정보공개에 적극성을 보여야 할 것이다. 이는 시민이 청구하는 행정정보의 공개에서 한 걸음 더 나아가 정부기관에서 자발적으로 정보를 공개함으로써 스스로 정책과정의 투명성을 제고하려는 노력을 보여야 한다. 이는 행정과 정책의 투명성을 향상시킴으로써 정부에 대한 신뢰를 제고하는 효과를 가져올 것이다.

정책집행 과정에 대한 시민참여와 순응 확보

방사능폐기물처리장이나 화장장 등 이른바 비선호 시설의 입지와 관련해서는 일방적인 관주도의 사업추진에서 탈피하여 시민의 참여를 통해 갈등을 사전에 조정하여 정책의 수용성 및 순응을 제고해야 할 것이다. 이를 위해서는 합리적인 인센티브 설계 및 시민·이해당사자 참여 노력이 선행되어야 할 것이다.

시민운동의 제도적 기반 강화

시민운동이 보다 제도화된 차원으로 발전하기 위해서는 시민운동을 지원하는 제도적 기반이 강화되어야 할 것이다. 많은 시민단체들이 취약한 재원으로 적극적이고 지속적인 활동에 어려움을 겪고 있다. 시민단체의 재원은 정부의 보조금이나 기업의 기부금, 회원들의 회비, 수익사업에 의한 이익 등으로 구성된다. 그러나 시민단체가 정부로부터 지원을 받게 되면 행정의 간섭을 배제하기 어렵고 사회의 비판세력으로서 감시기능을 제대로 발휘하기 어렵다.

미국의 경우 시민단체의 활동은 상당히 활성화되어 있어 GNP에서 차지하는 비중도 상당히 크며 이 부문에서 일하는 피고용자의 비중도 상당히 크다. 또한 활동분야도 사회생활의 전반에 걸쳐 있다고 할 만큼 활성화되어 있다. 미국에서 시민단체의 활동이 활성화될 수 있었던 배경에는 기부금의 소득공제제도가 잘 마련돼 있기 때문인데 1998년의 경우 미국 가구의 70% 이상이 연간 평균 1,075달러의 기부를 하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 기부금에 힘입어 미국에서 활동하고 있는 시민단체는 약 90만 개에 이르는 것으로 알려져 있다.

이런 점에서 이들 단체에 돈과 사람, 정보가 흘러들어와 새로운 네트워크가 확산될 수 있도록 제도적 기반을 마련하는 게 중요하다. 일본에서는 1998년에는 시민단체들의 활동을 법적으로 뒷받침하기 위해 NPO법(특정비영리활동촉진법)을 제정하였다. 한신·아와지 대지진(阪神·淡路大震災)을 계기로 불런티어에 의한 시민활동이 갖는 중요성이 부각되면서 이들 단체에 대한 지원책으로서 영리를 추구하지 않고 공공성, 공익성을 추구하는 단체를 공익 법인화함으로써 그 활동을 사회적으로 인정하고 촉진하고자 한 것이다. 이 법은 지금까지 사회적으로 임의단체로서 활동해야 했던 시민단체에게 사회적 신용을 부여하게 되었다는 점에서 매우 의의가 크다.

전술한 해외 사례에 비추어볼 때, 한국에서도 '시민단체 활동 촉진 기본법' 제정을 통해 시민단체 활동이 보다 활성화될 수 있는 제도적 기반을 마련해야 하며, 시민운동 단체의 사회

적 책임운동의 일환으로 'NGO 행동강령' 등을 제정할 필요성이 있다.

제5절 정부규제와 민영화

1) 현황과 문제

정부규제와 민영화문제는 서로 독립적인 문제로 볼 수도 있고 연관지어 볼 수도 있을 것이다. 정부가 시장의 원리에 완전히 맡겨두기가 어려워서 민간부문의 경제활동에 개입해야 할 분야나 개입내용, 개입방식과 정도 등을 정하고 집행하는 것이 정부규제 문제의 내용이라고 한다면, 민영화는 정부개입의 분야 중에서도 국가나 지방자치단체 등 공공분야가 특정목적 달성을 위해서 운영하는 기업적 성격의 업무에 대하여 개입의 정도를 낮추던지 또는 완전히 없애어 민간부문이 수행하게 한다는 점에서 정부규제와 민영화는 관련성이 있다고 본다. 이러한 점에서 두 가지 정책문제에 대한 현상을 진단하고 향후의 방향을 간단히 제시해 보기로 한다. 먼저 정부규제부터 살펴보자.

우리나라의 정부규제의 수준은 분야별로 다르나 규제수준이나 규제방식 등 규제전반을 다루는 규제체계(regulatory framework)면에서 2009년 IMD 국가경쟁력 보고서(IMD World Competitiveness Yearbook)의 기준에 의하면 비교대상 57개국중 54위에 랭크되어 있다. 여기서 규제체계는 주로 정부의 법적, 규제적 체계가 기업의 경쟁력을 제한하는지 아니면 오히려 촉진하는지 하는 기업활동에 초점을 두고 있다는 점에서 시장경제의 원칙을 어느 정도 충실히 유지하고 있는지와 관련된다. 그럼에도 불구하고 규제의 전반적인 체계에 관한 평가라는 점에서 의미는 있다고 하겠다. 사실, 규제라고 하면, 대상과 내용에 따라서 다양한 관점에서 볼 수 있기 때문에 목표나 방향성을 찾기가 쉽지도 않다. 아울러 이해관계자들의 유형도 다양화되기 때문에 더욱 그렇다. 가령 수도권 규제 문제라고 하면 수도권과 비수도권의 격차, 불균형 문제와 관련되어 수도권과 비수도권의 주민이해가 대립되고, 환경규제를 강화하면 기업활동을 하는 기업가들이 영향을 크게 받으며 대출규제를 강화하면 서민 및 신용이 약한 사람들이 더욱 불리하게 되는 등 규제대상이 달라짐에 따라 영향을 받는 집단들도 달라지게 된다. 이러한 이유 때문에 규제 대상마다 구체적인 규제원칙을 제시한다는 것은 용이하지 않다.

다음은 민영화 부문을 살펴 보기로 한다. 2009년 IMD 국가경쟁력 보고서에 의하면, 공기업이 사기업의 기업활동을 방해하는 정도면에서 우리나라는 57개국중 44위에 랭크되어 있다. 이 지표는 우리나라 공기업이 공기업으로서의 특별한 지위를 가지고 있음으로 인해서 민간부문의 유사기업들이 기업활동을 하는데 불공평한 영향을 미치고 있는 점과 특히 관련된 다. 그러나 이러한 점 외에도 우리나라 공기업을 포함한 공공기관들은 언론에서 아직도 자주 등장하는 바와 같이 방만한 경영과 비효율로 인하여 획기적인 개혁대상이 되어 온지 오래다. OECD의 통계(2003년 기준)에 의하면 공기업의 자산가치면에서 2,200억달러에 달해 OECD 비교국가들 중 4위에 랭크되고 있으며 이러한 자산가치가 GDP에서 차지하는 비중면에서는 약 23%로서 비교대상 국가중 6위에 랭크되어 있다. 즉, 우리나라의 경우 공기업이 차지하는 비중은 크면서도 각종 부도덕과 비효율의 온상이 되어 옴으로써 이에 대한 개혁의 필요성이나 국민적 공감대는 이루어지고 있다고 하겠다. 2008년도의 경우만 하더라도 공공기관의 30%가 적자를 냈고 부채도 45조원이 늘어났다.

2) 정책대안

정부규제와 민영화 문제에 대한 향후의 정책적 과제를 검토해 보기로 한다. 먼저, 정부규제부터 보자. 우리나라가 처한 사정을 감안해 볼 때 정부규제에 관한 몇 가지 향후의 큰 원칙과 방향은 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 규제를 강화해야 할 분야와 완화시켜야 할 분야를 중·장기적으로 설정할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 각 분야별 특성을 고려한 규제체계를 정립해 나갈 필요가 있다. 즉, 식품이나 소방, 건강, 환경과 같은 분야의 환경 및 안전규제에 대해서는 오히려 더욱 강화시켜서 생명의 안전과 삶의 질이 향상될 수 있도록 방향을 잡아야 할 것이다. 둘째, 민간부문의 주체들이 스스로 필요한 규정을 마련하고 이를 스스로의 자정 능력에 의하여 지켜갈 수 있도록 유도해 주는 노력이 필요하며 이를 촉진시키는 방향으로 나가야 할 것이다. 소위 자율규제방식을 도입하여 이를 단계적, 점진적으로 확대시킬 필요성이 있다는 점이다. 타율적 규제에 의한 방식은 더욱 규제를 강화시켜갈 수밖에 없으며 각종 편법을 양산하고, 부정이 개입되며 비용면에서도 고비용구조로 나갈 수밖에 없을 것이다. 따라서 각 민간분야의 직능단체나 관련 민간단체들이 자체노력을 통해서 스스로의 활동을 규제할 수 있도록 인센티브와 각종 유인체제를 단계적으로 확대해 나가는 것이다. 이러한 방식은 오늘날 행정의 모든 분야에서 중요한 개념으로 사용되고 있는 '거버넌스'방식과도 맥을 같이

하는 것이다. 셋째, 사전적 정보제공과 컨설팅을 통한 컨설팅적 규제방식을 확대하고 사후적 규제는 축소하는 방향으로 나가는 것이 필요할 것이다. 정보제공방식도 행정기관이 전달하고 싶은 내용을 전달하는 것이 아니라 피규제자가 듣고 싶은 정보를 제공하고 쌍방향적 정보 제공 방식을 통하여 사전에 충분한 동의를 구하는 방식을 택해야 할 것이다. 이러한 방식은 불가피하게 시간이 많이 들 수 밖에 없다. 그러나 피규제자들의 충분한 동의가 담보되지 않고는 정책집행이 효과적으로 될 수 없다는 것을 지금까지의 많은 사례를 통해서 쉽게 알 수 있다. 넷째, 정부는 정책수립과 집행과정에서 공정한 룰이 적용될 수 있는 장(level playing field)을 만들어 주는 역할에 초점을 두어야 할 것이다. 이와 병행하여 이러한 공정한 경쟁에서 질 수 밖에 없는 약자들에 대한 보호책을 반드시 만들어 주어야 할 것이다. 모든 정책을 수립하는 과정에서 이러한 정책들이 불리한 입장에 있는 약자들에게 미칠 영향을 사전 분석하고 이들이 받을 영향을 정책영향분석적 입장에서 예측하여 이들에 대한 보호장치를 사전에 마련하는 노력이 필요할 것이다. 이러한 노력이 없이는 사회통합을 이룰 수 없으며 사회통합을 이루지 못함으로써 발생하는 비용은 향후에는 더욱 커질 것이기 때문이다.

다음은 공공기관과 관련한 문제이다. 공공기관관련 문제들에 대한 해결책으로서는 지배 구조의 개선이나 민영화 등 여러 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 공공기관의 경우 민영화만이 유일한 대안이라는 논리는 경계해야 한다. 공영방송의 민영화나, 인천국제공항 민영화론, 국민건강보험 민영화 논란 등에서 보듯이, 공공기관 민영화 개혁은 효율성의 논리로만 접근하기 어려운 측면이 있다. 가령 영국과 같은 국가에서 철도사업의 민영화를 통해서 이용자가 적은 소규모 역들이 폐쇄됨으로써 농촌지역 등의 주민들이 불이익을 일부 겪은 적도 있었고 안전상의 문제가 빈발하기도 했다. 한국에서도 공기업 민영화는 재벌들의 경제력 집중이나 공공요금의 인상 등 공공성을 훼손시킬 우려가 상존한다. 영국의 대처 정권, 미국의 레이건 정권 이후 지속가능한 것처럼 보였던 신자유주의 패러다임도 작금의 글로벌 경제 위기로 동요하고 있다. 이런 점을 고려한다면 향후 민영화 개혁은 사회적 합의와 함께 깊은 성찰과 다양한 논의가 필요하다. 정부의 민영화 추진계획은 전술한 내용에 대한 면밀한 검토가 있어야 하며, 민영화 추진 시에는 기관 특성을 면밀히 고려하여 민영화가 미칠 부정적 영향에도 세부적인 대책을 마련해야 할 것이다.

| 참고문헌 |

- 김태룡. 2004. 군정주요 업무평가지표. 황성군 정책보고서.
 김태룡·안희정. 2007. 성과평가에 대한 연구경향. 한국행정논집. 19권 4호.
 하미승. 2004. “정부 성과관리 시스템의 문제점 진단과 개선 방향: 통합화의 시각.” 『한국행정연구』, 13(1): 235-273
 이윤식, 제갈돈, 김주환, 김홍률, 심광호, 윤기석, 박재신. 2006. 정부성과관리와 평가제도. 서울: 대영문화사, 2006.

제15장

지방자치

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 지방자치 발전을 위한 헌법 개정

제2절 지방행정체제 개편

제3절 지방재정의 강화

제4절 지방정치 발전과 주민 참여

| 집필진 |

이기우(인하대 법학전문대학원 교수) 김성호(전국시도지사협의회 정책실장)
김익식(경기대 행정학과 교수) 소순창(건국대 행정학과 교수)
손희준(청주대 행정학과 교수) 안영훈(지방행정연구원 연구위원)
임승빈(명지대 행정학과 교수)

1 | 발전 방향

1) 지방자치의 정착

한국에서 지방자치는 정치적인 민주화와 맥락을 같이해 왔다. 1949년 지방자치법이 제정되었으나 치안불안을 이유로 지방자치제도의 실시를 연기하였다. 전쟁중인 1952년에 처음으로 지방자치를 도입하여 실시하였다. 중앙정치권의 대통령직선제 개헌을 위한 의도로 지방자치제를 도입한 것이긴 했지만 풀뿌리 민주주의를 확산하는데 적지 않은 기여를 했다. 1961년 군사쿠데타로 인하여 지방자치제도는 전면적으로 중단되었다가 민주화 향쟁의 결과로 쟁취한 1987년 개정된 헌법에 의해서 부활의 기반이 마련되었다.

헌법에 의한 지방자치 부활에도 불구하고 중앙정치권의 이해관계 대립으로 지방의원과 지방자치단체장의 선거가 법정기한을 넘겨 연기되기도 하였다. 1991년 지방의원 선거가 실시되고 1995년에 지방자치단체장의 선거가 실시되어 외형적인 모습을 갖추었다.

우여곡절 끝에 부활한 지방자치제도는 그동안 적지 않은 시행착오를 겪기도 하였지만 지방 문제를 지방과 주민의 시각에서 바라보려는 시각의 전환을 가져왔고 지역의 환경과 여건을 주민의 삶의 질에 기여하는 방향으로 나아가고 있다. 또한 지방의 다양성과 창의성에 기반을 둔 여러 가지 정책들이 실현되고, 전국적으로 확산되어 중앙정부의 개혁을 이끌어내는 사례도 나타나고 있다. 예컨대 지방자치단체의 정보공개조례가 확산되어 국가차원의 정보공개법제를 갖추게 한 것이라든지, 지방차원에서 시작한 화장실 개선사업이 전국적으로 확산되고 중앙정부에도 영향을 미친 것 등이 이에 속한다.

2) 지방자치의 현황과 문제점

지방자치가 생활정치로서 뿌리를 내리고 있지만 중앙정부와 중앙정치권은 반자치적인 정책으로 지방자치의 뿌리를 위협스럽게 하는 경우가 간헐적으로 나타나고 있다. 특히 지방자치단체장을 임명제로 전환한다든가, 지방자치단체의 부단체장을 국가가 임명한다든가, 지방자치단체의 자체감사 조직을 중앙정부의 감사원 영향력 하에 둔다든지 하는 정책이 이에 속한다. 더구나 최근에 지방행정체제 개편이라는 명목으로 도를 폐지한다든가, 시·군을 대대적으로 통합하려는 움직임은 지방자치에 대한 근본적인 문제를 야기할 수 있다.

한국의 지방자치제도의 구체적인 형태로 제주도에 약간의 특례를 인정하고는 있지만 전국적으로 획일적 지방정부 조직으로 지역특성을 반영하지 못하고 있는 실정이다. 기초지방자치단체나 광역지방자치단체나, 대규모 지방자치단체나 소규모 지방자치단체나 구별없이 동일한 정부형태를 취함으로써 지방정치와 행정의 경직성을 가져오고 있다.

또한 지방정부의 재정구조도 개선되지 못하고 있다. 지방자치는 근본적으로 자신의 사무를 자신의 비용으로 처리하는데 그 본질이 있음에도 불구하고 자신의 경비로 자신의 업무를 처리하고 있는 지방자치단체는 수도권 일부 지방자치단체를 제외하고는 찾아보기 어렵다. 대부분의 지방자치단체는 중앙정부의 이전재원인 교부세에 의존하여 업무를 처리하다 보니 남의 돈으로 살림을 살고 있는 형편이다. 이는 곧 자신의 책임으로 자신의 문제를 해결하려는 지방자치의 근본원리에 반하는 결과를 초래하고 있다. 중앙정부에 재정적인 의존성은 지방정부의 책임성을 약화시키고 절약이나 혁신에 대한 동기를 부여하지 못하고 가능한 한 중앙정부로부터 많은 돈을 끌어와야 잘하는 것으로 인식하는 무책임성을 조장한다. 노무현 정부 하에서 지역균형발전에 대한 지나친 집착은 지방정부의 창의적이고 지역의 특성을 부각하여 차별화하려는 지방자치의 본래 정신을 살리지 못하는 폐단을 초래하기도 하였다.

중앙정부와 지방정부의 관계에 있어서 지방정부의 자율성은 증대되는 추세에 있으나 선거과정을 통해서 중앙정치에 지방정치가 예측되는 폐단도 나타나고 있다. 2009년 헌법재판소는 지방정부에 대한 중앙정부의 포괄적인 감사로서 합동감사를 헌법에 위반된다고 결정하여 지방자치단체의 자율성을 강화하려는 의지를 표명하고 있다. 그러나 지방선거에서 정당 공천제도를 기초지방의회의원에게까지 확대하고, 공천권을 사실상 지역구국회의원이 행사하도록 함으로써 지방정치를 중앙정치에 예측시키고, 지방문제를 주민의 시각이 아니라 국회의원의 시각에서 바라보도록 강요하고 있는 실정이다.

지방정부는 단순히 중앙정부가 법령으로 정한 정책을 집행하는 하부행정기관이 아니라 자치적인 정책기관이다. 그럼에도 불구하고 지방자치의 현실은 지방정부의 독자적인 정책결정권을 거의 인정하지 않고 있다. 지방자치단체의 입법권을 헌법에서 보장하고 있으나 지방자치법에서 지방정부의 자치입법권을 현저하게 제한을 하고 있기 때문이다. 법률의 위임이 없으면 주민의 권리와 의무에 관련된 독자적인 조례를 정할 수 없도록 발목을 잡고 있는 것이다. 또한 정치적인 성격이 다른 광역자치단체나 기초자치단체에 동일한 입법권을 인정함으로써 지방정부에 대한 정치적인 기대와 정치적인 가능성 사이에 현저한 거리가 있다.

지방자치는 주민참여를 본질적인 요소로 하고 있다. 노무현정부에서는 주민참여제도를 대폭적으로 확대하여 제도적인 정비를 하였다. 예컨대 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도, 참여예산제도의 도입 등을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 주민투표제도는 국가적인 문제를 해결하기 위한 수단으로서 이용될 뿐 지방의 자치적인 문제를 해결하기 위한 장치로 활용되지 못하고 있다. 주민소송제도도 전제조건인 엄격성 등으로 인하여 충분히 활용되지 못하고 있다. 오랜 진통 끝에 도입된 주민소환제도에 대해서는 여러 가지 문제제기가 되고 있다. 특히 국책사업과 관련한 주민소환이 제기되어 주민소환청구사유를 제한해야한다는 주장이 강하게 요구되고 있으나 헌법재판소가 그 결정을 통하여 확인한 것처럼 주민소환은 투표에 상응하는 정치적인 행위이므로 이유를 제한하는 것은 적절하지 못하다. 주민소환제도의 본질에 대한 오해에서 비롯된 것으로 주민소환제도의 존립에 위협을 초래하고 있다.

3) 지방자치에 대한 시대적 요구

오늘날 지방자치에 대한 시대적인 요구는 무엇보다도 세계화와 연계하여 생각할 수 있다. 세계화가 진전되면서 국경을 넘어 지역간 경쟁이 일어나고 있다. 우리나라의 국경내에서의 경쟁에 그친다면 중앙정부가 개입하여 지역발전을 촉진할 수도 있고, 억제할 수도 있을 것이다. 하지만 국경을 넘는 다른 지역에 대해서는 우리 중앙정부의 영향권 밖에 있다. 국내의 지역이 외국의 지역과 경쟁하여 나타나는 결과에 대해서 중앙정부는 책임을 질 수 없게 된 것이다. 국경을 넘는 지역간 경쟁으로 인한 성과와 실패는 고스란히 지방정부와 지역주민의 몫이 된다. 지방정부는 지역의 생존문제를 더 이상 중앙정부에 의존할 수 없고, 지역이 자신의 책임하에 다른 지역과 경쟁할 수밖에 없게 된다. 지방정부는 지역의 산업과 경제정책을 스스로 결정할 수밖에 없는 운명에 처해 있다. 이에 지역은 국경을 넘는 지역간 경쟁에서 경제단

위가 됨과 동시에 정치단위가 되어야 한다. 이에 지방정부는 지방국가로서 기능할 것을 요구받고 있다. 즉, 중앙정부가 수행하는 행정기능은 물론 입법과 사법기능도 자신의 책임하에 지역의 생존을 걸고 행사할 것을 요구받고 있다. 행정체제개편도 이에 상응하게 광역지방자치단체는 더욱 광역화되어야 한다. 이에 대해 기초지방정부는 일상적인 생활단위로서 향토적인 구체적인 삶의 공간이 되어야 한다. 건강하고, 쾌적하고, 편리한 생활공간으로서 아이를 양육하고, 의식주 문제를 해결하고, 소비와 휴식을 취하는 공간이다. 이러한 일상적 생활단위에 상응하는 생활공동체로서 기초지방정부는 주민근접적인 기능을 하여야 한다.

또한 통일과 관련하여 지방정치체제의 정비가 요구된다. 남한과 북한이 60년이 넘게 매우 이질적인 정치체제하에서 기본적인 생활문제의 해결방식을 달리해 왔다는 점을 고려하면 하나의 획일적인 정치질서로는 통일의 충격을 흡수하기 어렵다. 전체로서 국가의 동질성을 유지하면서도 지역문제에 관한 정책결정권과 정치적 결과에 대한 위험을 부담하는 국가구조의 도입이 필요하다. 지역마다 지역문제를 주민이 스스로 결정하고 독자적인 정치적인 리더십을 형성할 수 있는 열린 지방정치체제가 필요하다. 북한지역과 통합을 위해서는 연방제적인 질서를 모색할 필요가 있다. 이 경우에 실질적이고 자율적인 정치단위가 남한과 북한에 각각 3-7개 정도 병존하도록 하는 것이 바람직하다. 북한과 남한이 1:1로 통합하는 것은 역설적으로 양자대립구도를 초래할 수 있으므로 다자구도로 통합하는 것이 바람직하다. 통일이 예정된 시간적인 플랜에 따라 진행될 수 있는 것이 아니고 남한과 북한의 정치적인 상황변화에 따라 갑자기 찾아올 수도 있다는 점에서 통일을 대비한 국가구조를 남한지역에서 먼저 정착시키는 것이 필요하다.

4) 지방자치발전을 위한 과제

지방자치와 지방정치에 대한 시대적인 요구에 부응하기 위해서는 다음과 같은 제도적인 개선이 필요하다. 먼저 지방분권적인 헌법개정이 필요하다. 현행 헌법은 지방분권적인 권력구조에 대해 내용이 빈약하여 시대적인 요구를 수용하기 어렵다. 광역지방자치단체에 대해서는 법률제정권을 가진 정책기관으로서 지위를 명백히 규정할 필요가 있다. 시·도와 시·군·자치구에 대한 자치권과 역할을 헌법에 구분하여 규정하는 것이 필요하다. 이에 상응하는 행정체제개편을 통하여 광역지방정부의 광역화를 통하여 지역경쟁력을 보장하고 동시에 기초지방정부의 주민근접성을 보장하여 지역공동체와 주민편익성을 높여야 한다. 지방정치

의 중앙정치로부터 예속을 벗어나고 지역정치의 독자성과 책임성을 높이기 위해 지방정치와 정당의 관계에 대한 새로운 정립이 필요하다. 무엇보다도 중요한 것은 지방재정구조를 개편하여 지방정부가 자신의 일을 자신의 돈으로 충당하도록 하여 재정자율성과 책임성을 확보하는 것이다. 이를 위한 세제와 기능의 전반적인 재구조화가 필요하다. 이하에서는 이러한 발전과제를 실현하기 위한 구체적인 방향을 제시하기로 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 지방자치 발전을 위한 헌법 개정

1) 현황과 문제

2007년 참여정부 당시 대통령 임기조항 개정 문제를 논의하기 시작한 이래로 최근 18대 국회 및 학계에서 개헌논의가 활발히 진행 중이다. 개헌논의가 대부분 권력 구조, 특히 대통령의 임기 및 분권형 대통령제의 구현을 위한 정부형태의 논의에 집중되어 있는 한계를 보이고 있다. 오늘날 주요 선진국은 지방의 경쟁력이 국가 경쟁력의 토대라는 점을 고려하여 국가 권력구조를 더욱더 지방분권화하여 지역의 경쟁력을 키워가려는 추세이다. 국가의 통치 구조 논의에 있어 수평적 권력분립뿐만 아니라 수직적 권력분립을 포함한 『국가 경쟁력 강화를 위한 헌법』으로의 지향이 요구된다.

① 헌법 개정논의의 배경

현행 헌법, 국가발전 전략 미반영

개헌논의에서 가장 중요하게 고려하여야 할 사항은 대한민국이 지향해야 할 국가 비전과 이를 구현하기 위한 전략이 마련되어야 한다. 새로운 헌법에는 국가경쟁력을 높여 선진한국을 이루기 위한 국가발전전략을 수립하고 국가운영시스템의 선진화를 상호 연결할 수 있도록 접근하여야 한다. 이 때문에 중앙정부의 입법부와 행정부간의 수평적 권력 구조에만 과도

하게 집착하는 현재의 개헌논의는 정파적 이익을 극대화 하는데 치우쳐 있어 한국 민주주의의 심화와 국가 발전을 위한 촉매제 역할을 할 수 있는 개헌을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 왜냐하면 수평적 권력분립이론은 국가의 능률을 향상하기 위한 정치조직원리가 아니라 오히려 소극적인 국가권력남용을 방지하기 위한 산업사회적인 국가조직원리로서 여전히 중앙집권적인 권력 구조에 기초하고 있다. 따라서 앞으로 추진되어야 할 개헌논의는 수직적인 권력 분립으로 국가권력의 남용을 방지함과 동시에 지역간 경쟁을 통하여 한국 민주주의의 실효성(effectiveness) 확보와 국가 경쟁력의 제고를 위한 국가 재구조화(restructuring)에 기여하는 적극적인 국가경영체제를 도입하는 방향이어야 한다.

대통령에 집중된 국가권력구조에 대한 비판적 논의

정치권과 학계의 헌법개정 논의는 대통령에게 집중된 문제에 착안하여 국가권력의 수평적 분권과 대통령 중임제 등 국가 권력 구조에 집중되어 있다. 지방자치와 분권화 논의는 권력구조를 포함하는 국가 기본질서의 영역이라는 점에서 일국의 최고 가치규범인 헌법적 차원의 문제로 인식되고 접근되어야 하는 정당성과 타당성이 존재함에도 간과되고 있다. 지방분권 강화의 타당성은 헌법상 권력 구조 논의에 있어 새로운 축이 되어야 한다. 지식정보사회에서 대통령에 대한 권력 집중 문제는 대통령과 국회의와의 권력분산으로 해결될 수 있는 것이 아니라 중앙정부와 지방정부간의 획기적인 지방분권으로 근원적인 해결책을 모색하여야 한다.

중앙집권적 헌법체계의 보완 요구 증대

우리 헌법은 입법 및 행정권한이 국가기관에 집중되어 있는 전형적인 중앙집권적인 국가 운영체제를 상정하고 있다. 한 국가사회에서 중앙정부가 추구하는 정책목표와 정책이 최선이라는 전제하에 일사불란함과 효율성을 추구하는 것은 산업사회의 산물이다. 지식정보사회와 위험사회에서는 위험을 분산하고 국가의 다양한 목표들은 여러 방면에서 추구할 수 있는 열린 정치체제를 도입하여야 한다. 이러한 목표들은 상호간 그 중요성을 비교할 수 있어야 하며 우선순위가 확인됨에 따라 국가의 잘못된 정책을 걸러내고 배제할 수 있는 지방자치제도의 활용이 국력과 자원의 낭비를 막을 수 있는 첩경이다.

② 현행 헌법의 문제점

세계적인 국가경쟁력 강화를 위한 변화 추세에 불부합

IMD 조사에 따르면, 우리나라의 국가경쟁력은 1998년 19위, 2005년 27위, 2008년 31위로 지속적으로 하락하고 있어 새로운 국가운영시스템으로의 개선이 요구되고 있다. 국가경쟁력의 제고를 위해 국가발전전략을 수립하고 국가운영시스템을 선진화함에 있어서 권력구조는 국가운영의 핵심인 정치체제의 근간을 제공하고 정부형태로 나타나기 때문에 수평적 권력분립뿐만 아니라 중앙-지방간 경쟁력 강화를 위하여 수직적 권력분립을 헌법에서 동시에 고려하여야 할 것이다.

헌법적 지방자치 보장 규정 취약

현행 헌법상 지방자치에 관한 규정인 제117조와 제118조는 비교법적으로는 물론 지방자치의 헌법적 보장의 현대적 의미에 비추어 볼 때, 지방자치권의 내용과 범위를 규명하기에 지나치게 단순하며 지방자치의 구체적 내용의 대부분을 법률 유보 사항으로 하고 있다는 점에서 지방자치의 적극적 보호로 보기에는 부족하다. 비교법적으로도 우리나라 헌법은 첫째 헌법에 관련 조항 자체가 빈약하며, 둘째 형식적 혹은 원칙적 차원이라 할 수 있는 설립과 정의에 비해 내용적 차원이라 할 수 있는 운영에 대한 구체적인 조항이 적고, 셋째 비교 대상 국가들에 비해 법률에 위임한 규정이 지나치게 많은 현실이다.

중앙집권 보장으로 인한 폐해

• 광범위한 국가의 법령선점이 지방정부 입법권 무력화

헌법은 국회에 입법권을 부여하면서 죄형법정주의, 조세법률주의를 채택하였고, 중앙정부에 법규적 성격의 행정입법권을 부여하고 있다. 이 때문에 지방정부의 입법권은 헌법이 자치입법권을 보장하고 있음에도 불구하고 국가의 법령선점으로 조례입법권의 범위마저도 상위법령이 선점함으로써 인하여 자치입법권이 무력화 되고 있다. 이는 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 것이 법령에 의하여 매우 한정되어 있어 지방자치권이 지나치게 제한되고 있음을 의미한다.

• 중앙정부-지방정부간 사무·권한·책임 불분명

중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부간 권한에 관한 헌법상의 합리적인 배분 원칙과 기준이 규정되어 있지 않아 중앙정부와 지방정부간 갈등이 지속되고 있다.

• 국가위주의 재정체도로 지방정부의 국가의존 구조화

현행 헌법상 중앙-지방정부간 재원배분의 원칙과 기준이 정해져 있지 않아 조세법률주의에 입각하여 법령제정권을 가진 중앙정부 위주로 일방적으로 재원을 배분하고 있다. 이 때문에 지방정부의 자율성과 자치는 사실상 형식화 되어 있다. 지방정부가 자기 살림을 스스로의 권한과 책임으로 살지 않고 국가의 재정에 의존하여 살도록 제도화 되어 있어 지방자치 본연의 취지를 무색하게 하고 있다.

• 국가의 입법 및 정책결정에 지방정부 참여 배제

우리나라에서는 입법권이 국회에 있고 각종 행정권한이 대통령과 중앙정부 각 부처에 소관되어 있어 국가의 입법이나 정책은 국가가 일방적으로 결정하고 있다. 이 과정에서 지방정부의 의견을 들을 수 있는 제도는 있으나 실질적으로 지방정부 의사의 반영률은 매우 낮은 실정이다.

• 지방정부에 대한 비합리적인 국가감사 체제 운영

헌법은 국회에 국정감사권을, 감사원에는 국가기관에 대하여 감사할 권한을 부여하고 있다. 그러나 헌법이 감사원에 지방정부의 자치사무에 대한 감사권을 부여한 것이 아님에도 불구하고 아직도 국회와 정부는 지방정부까지 감사하고 있다.

2) 정책대안

지방자치발전을 위한 헌법 개정 방향은 작지만 강한 정부, 환경 변화에 능동적으로 대응하고, 분산된 권력 주체들 간의 파트너십과 리더십을 고양하며, 가변성과 다양성이 보장되는 지방분권형 국가체제로의 전환을 위해 중앙정부로의 권한·자원·기능의 집중을 완화, 지방정부에 대한 중앙정부의 감독과 통제를 완화하되, 자기책임성을 확대 적용하는 방향이어야 한다.

지방정부의 입법권 보장

국민의 자유와 권리는 필요한 경우에 한하여 국민의 대표인 국회가 제정하는 법률의 형식으로써만 제한할 수 있듯이 지방자치사무에 관한 법적 규율은 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙 제정을 포함하여 주민의 대표인 지방의회가 제정하는 조례형식으로만 제한할 수 있도록 제도화 하여야 한다. 조례는 주민 직선으로 선출된 대표가 제정하는 입법으로써 주민 스

스로에 의한 자기구속성의 원리에 충실한 것이므로 국회입법에 적용되는 자기구속성의 원리와 차이가 없다는 점이 고려되어야 한다.

중앙-지방정부간 합리적인 역할배분

헌법상 국가사무의 범위가 지나치게 포괄적이거나 원칙 없이 중앙집권적 해석이 가능하도록 규정되어 있으며, 역할 배분 또는 권한 배분에 관한 사항은 미흡한 실정이다. 헌법상 국가-지방정부간 사무배분 원칙과 기준을 규정하여 중앙정부와 지방정부간 합리적인 사무배분의 틀을 규정함으로써 지방정부의 자치권을 보장하여야 한다. 지방정부는 원칙적으로 지역의 경제공동체로서 자립이 가능할 수 있도록 권한과 책임을 동시에 부여하고 있다.

중앙-지방정부간 합리적인 재원배분

지방세의 세목신설, 부과징수 등에 관하여 지방세 법률주의를 엄격하게 적용하는 것은 “대표없는 조세없다”는 원칙에 어긋나고, 지방자치원리에도 부합하지 않으므로 개선이 필요하다. 지방세 납세의무자는 주민이므로 지방세의 세목, 세율, 부과징수를 자율적으로 정하게 하여 조세의 가격기능을 살려야 한다. 또한 국세-지방세의 배분이 합리적으로 이루어지도록 주요 세목의 중앙정부-지방정부간 배분을 의무화 하여야 한다.

지방정부에 대한 국가감사 범위 명확화

현재 지방정부는 수많은 중앙상급기관에 의한 중복감사로 인한 업무 과부하가 초래되고 있는 실정이며, 감사권의 범위에 대하여 지방자치권 침해 소지에 대한 논란의 대상이 되고 있다. 감사원 감사 역시 직무감찰 대상기관이 지나치게 많아 충분히 그 기능을 발휘하지 못하고 있으므로 지방정부에 대한 국가감사는 국회, 감사원, 중앙정부 중 어느 한 기관만이 수행하도록 단일감사를 제도화 하여야 한다.

지방정부의 국가입법 및 정책결정참여 제도화

현재, 국회의 입법 및 정부정책 결정에 지방정부의 의견이 실효성 있게 반영되지 못하고 있어 부당한 입법과 무리한 행·재정적 부담을 지방정부에 떠넘기는 사례가 끊이지 않고 있어 개선이 필요하다. 지방자치와 관련되는 입법 및 정책 결정에 대해서는 지방정부 또는 그 협의체에게 참여를 실질적으로 보장하여야 한다. 이를 위해 양원제 국회를 구성하되, 가칭

‘지방원’을 설치하여 국회의 입법과정에 지방정부의 이해를 반영하는 것이 가장 바람직한 형태이다. 이로 인하여 지방정부의 국정참여가 중앙정부의 법령 미비와 정책 결함의 효과적인 보완, 법령과 정책의 실효성 확보와 비용절감, 중앙집권에 대한 견제, 중앙정부의 입법과 정책의 주민 공감대 형성 등의 장점을 가지고 올 수 있어 중앙정부와 지방정부에 모두 유리한 제도라 할 수 있다.

제2절 지방행정체제 개편

1) 현황과 문제

1994년 이래 중앙정부와 중앙정치권에서는 도를 폐지하여 자치계층을 단순화하고 시·군을 통합하여 지방행정체제를 개편하자는 방안을 꾸준히 추진해왔다. 2005년에 국회에 지방행정체제개편특별위원회를 구성하여 추진하려다 학계와 사회단체들의 반대여론에 부딪쳐 좌절되었다. 정치권과 중앙정부는 2008년부터 다시 이를 추진하기 위한 노력을 하고 있다. 이에 대해서 학계와 시민사회에서는 대체로 반대의견을 제시하고 있으며 부정적인 시각을 갖고 있다.

현재 진행되고 있는 시·군 자율통합을 비롯한 행정구역개편은 잘못된 인식에 기인한 바 크다. 정치권과 중앙정부는 우리나라의 행정구역이 100년 전에 형성된 것으로서 시대변화에 맞지 않는다고 주장한다. 하지만 일제시대에 대대적인 군 통합(合郡)이 있었고 해방이후에도 6대 광역시가 도로부터 분리되고 읍면자치를 군 통합으로 전환하는 등 엄청난 변화를 겪었다. 최근인 1994년 이후 대대적인 시·군 통합으로 83개의 시·군을 통합하여 41개의 통합 지방자치단체를 새로 개편하여 현재에 이르고 있다. 이를 두고 100년 전에 형성된 행정구역이라고 한 것은 중대한 사실의 왜곡이다.

지방행정구역이 지역주의를 심화시키고 효율적인 지역 발전을 가로막는 벽이라는 인식 역시 잘못되었다. 우리나라 부정적인 지역주의의 근간은 중앙집권체제와 편파적인 자원분배에 있음에도 불구하고 이를 행정구역 탓으로 돌리는 것은 문제의 본질을 잘못 파악하고 있다. 지역주의에 대한 근본적인 처방은 중앙정부가 독점하고 있는 권한과 재원을 지방으로 이

전하여 지역문제를 그 지역에서 해결하도록 지방분권을 강화하는데 있는 것이지 행정구역을 개편하는데 있는 것이 아니다. 지방에서 각자가 자기 일을 할 수 있도록 해 주어야 해결이 된다. 이렇게 되면 지역주의는 지역 발전의 걸림돌이 아니라 지역 발전을 추진하는 원동력이 될 것이다. 정치권은 시·군 통합과 지역주의 극복은 사실 아무런 논리적인 연계성도 없음에도 불구하고 지방행정구역만 개편하면 모든 지역 발전 문제가 해결된다는 것은 문제의 본질을 왜곡시키고 있다.

16개 시·도(광역자치단체)와 230개 시·군·구(기초자치단체)의 2계층으로 이뤄진 현행 지방행정체제는 고려시대에서 시작하여 조선 말기 확정된 후 환경의 변화에 적응하면서 개편되어 왔다. 여·야 정치권에서 먼저 제기한 후 현 정부에서도 추진하고자 하는 지방행정체제 개편 시도는 추진시점과 방식, 추진방향 등에 있어 우려되는 점이 많다.

먼저 추진시점과 관련하여 왜 지금이어야 하는가이다. 지방자치제도가 막 정착하기 시작한 지금 시점에 지방자치의 근간을 흔들 수 있는 지방행정체제개편은 적절하지 않다는 것이다. 가뜰이나 어려운 경제상황 속에서 관련 당사자들 간에 심각한 갈등과 대립을 불러올 것이 자명한 사안을 제기함으로써 자칫 소모적인 논쟁과 국력 낭비가 심각히 우려된다. 아울러 추진방식에 있어서도 여·야 정치권에서 미리 개편안을 만들어 놓고 이를 밀어 붙이려는 하향적(top down) 접근방법을 취하고 있는 바, 이는 사안의 직접 당사자라고 할 수 있는 지방자치단체와 지역주민의 의사가 무시된 매우 잘못된 방식이라고 할 수 있다. 특히 추진방향에 있어 어렵사리 발전시켜온 지방자치제도를 한층 더 약화시키고 다시 중앙집권체제로 되돌아갈 위험성이 농후하다.

지금까지 현행 계층을 축소하고 기초구역을 확대하자는 정치권 개편안에 대한 찬성과 반대 측의 논거는 다음과 같다.

우선 찬성 사유로는 ‘규모의 경제’ 효과에 따라 지방행정의 효율성이 높아진다, 행정단계를 줄여 행정낭비를 줄일 수 있다, 동일경제권은 통합해야 행정효율이 높아진다, 시·도에서 예산을 얻어 쓰는 현실을 벗어날 수 있다, 지자체들의 중복투자를 억제해 예산을 절감하고 기피시설 설치문제도 해결가능하다, 지역갈등도 해소되고 상생발전도 가능하다, 지방행정의 자율성이 커지고 국가예산도 절감될 것이다 등이다.

반면에 반대사유로는 기초자치단체 측에서는 고향에 대한 주민들의 뿌리의식 등이 지역 발전에 큰 힘이 되고 있는데 인위적으로 지역을 통합하면 분쟁만 일어날 수 있다, 각자의 색깔과 전통을 가진 시·군을 통합한다는 것은 지역적 정서, 문화, 그리고 역사를 무시하는 일

이다, 시·군을 광역화했을 때 오히려 낙후된 지역이나 사람이 적게 사는 지역에 행정서비스가 제대로 이뤄지지 않을 가능성이 높다, 광역화하면 주민과 행정기관과의 거리가 멀어져 주민불편이 커질 것이다, 무턱대고 크게 합치면 지방자치와 독자적 살림이 불가능해진다고 보고 있다. 한편 광역자치단체 측에서는 도폐지가 지방자치 역량을 떨어뜨리고 신(新) 중앙집권화를 가져올 것이다, 대도시들이 무한경쟁을 하는 국제화 시대 흐름에도 역행한다, 재정지원이나 분쟁조정 등 시·도의 광역적 기능까지 중앙정부가 직접 행사하기 때문에 중앙집권적 관치시대로 회귀할 가능성 높다 등의 이유를 들고 있다.

이렇듯 찬·반 사유는 상반되지만 핵심 쟁점은 정치권 개편안대로 추진하면 지방행정의 효율성이 과연 증대될 것인가에 있다. 그 대답은 매우 부정적이다. 무엇보다 1995년 전국적으로 실시한 도·농통합 구역개편에 의해 83개 시·군을 통합하여 설치된 41개의 대규모 통합시에 대한 성과평가에서 경험적으로 입증되고 있다. 또 최근의 제주특별자치도가 기초지방자치단체인 4개의 시·군을 폐지하고 단일계층으로 만들어졌는데 경제적 효율성도 달성하지 못하고, 지역별 리더쉽과 발전의 거점을 상실하고, 주민불편은 증가되었다. 이론적으로도 현행 230개 기초자치단체를 70~80개로 줄일 경우 통합에 따른 예산절감 효과는 단기적으로만 나타날 뿐이며 중, 장기적으로는 자치단체간 경쟁에 의한 지방행정의 역량강화는 감소될 것이다. 무엇보다 기초자치단체 수준에서의 주민자치가 소멸되어 지방자치를 도입한 취지가 상실될 위험성이 농후하다. 현재도 다른 나라에 비해 매우 큰 규모의 기초자치단체를 통합시켜 광역시 정도의 규모로 키울 경우 지방자치의 핵심인 생활자치, 풀뿌리자치가 이뤄질 여지는 거의 사라져 기초자치는 실종되어 주민 근접 지방정부로서 지방자치제를 도입한 취지 자체가 실종될 수 있다. 다시 말해 지방자치의 양대 가치인 '민주성'과 '효율성' 가운데 '효율성'의 증대에 대해서는 뚜렷한 확신도 없고, '민주성'은 소멸될 우려가 큰 바, 대규모 기초자치단체에서 주민참여와 주민통제가 작동하기란 거의 불가능하기 때문이다. 아울러 광역자치단체를 폐지할 경우 중앙집권 체제로 회귀할 위험성이 농후하다. 중앙정부와 기초자치단체 사이에 중간자적인 광역정부가 없을 경우 중앙통제가 강화될 뿐 아니라 중앙과 지방간의 갈등을 완충시키고, 지방 상호간의 분쟁을 조정할 수 있는 메카니즘이 소멸되는 부작용이 유발될 수 있다.

2) 정책대안

개편대안과 관련해서는 그동안 수많은 아이디어가 제시되었다. 다양한 지방행정체제 개편대안들의 핵심적 차이는 먼저 계층 수를 축소하느냐 아니면 현행대로 자치 2계층을 유지하느냐이며, 다음으로 행정구역을 현재보다 확대할 것이냐 아니면 현행유지 내지 축소하느냐로 귀결된다. 그래서 몇 가지 점에서 개편의 방향을 제시하고자 한다.

① 자치2계층제의 유지하되 중앙정부-시·도-시·군·구간의 기능재조정

국가-시·도-시·군·구의 역할정립에 대한 논의와 함께 중앙과 지방, 광역과 기초 간에 기능의 재조정이 선행되어야 한다. 다시 말해서 중요한 것은 계층구조를 논하고, 구역의 규모를 논의하기 이전에 국가-도(광역시)-시·군·구가 해야 할 역할과 기능에 대한 충분한 논의없이 일률적으로 가위로 재단하듯이 중앙정부와 정치권이 행정계층 및 구역을 개편하려는 것은 시대를 역행하는 것이다. 앞으로 미래 '선진 국가'를 지향한다면 국가가 해야 할 역할이 무엇이고, 시·도 광역자치단체가 해야 할 역할이 무엇이며, 그리고 기초자치단체인 시·군·구의 역할이 무엇이어서 하는지에 새로운 논의가 이루어져야 한다. 또 각자(국가-시·도-시·군·구)의 역할이 정립되고 난 후에 그렇다면 각자가 어떠한 기능을 담당해야 하는지에 대한 새로운 논의가 이루어져야 한다. 이러한 논의가 없이 지방행정계층 및 구역개편의 논의가 선행된다는 것은 정치권에 의해서 지방자치가 왜곡되거나 그르치는 방향으로 전개될 수 있다.

대부분의 선진국에서도 자치계층이 일본 등과 같이 2계층 혹은 프랑스나 독일, 스페인 등과 3계층 이상으로 자치계층이 1계층으로 되어 있는 나라는 찾아보기 어렵다. 이러한 다층적 계층구조가 필요한 이유는 무엇보다도 공공기능의 성질에 따라 대규모 지방정부에 적합한 것도 있고, 주민근접적 밀착서비스가 필요한 경우가 있어 1계층의 지방자치단체에서 모든 공공기능을 수행하는 것이 적합하지 않기 때문이다.

② 기초자치구역은 축소, 광역자치구역은 확대

향후 지방행정체제 개편의 기본 목표는 반드시 "분권과 자치의 강화"에 두어야 할 것이다. 그러기 위해선 현행 자치 2계층제(two-tiers) 구조를 유지하면서 구역 규모는 "광역은 확대, 기초는 축소"하되 양자 간에 기능중복을 해소하고 합리적으로 기능을 재조정하는 것이 바람

직할 것이다.

국가의 지역산업경제기능을 지방으로 과감하게 이전하여 지방자치단체가 책임성을 갖고 수행하는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 이런 점에서 시·도 광역자치단체를 광역화하는 것은 논의의 중요한 포인트일 수 있다. 따라서 현행 광역자치단체의 수가 너무 많고 구역도 작아 경쟁력이 떨어지는 형편이므로 수는 줄이고 구역은 넓히는 방향으로 개편하는 것이 바람직하다. 광역시와 도의 통합을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 세계적인 추세를 보더라도 지역경쟁력을 높이기 위하여 광역지방자치단체의 규모를 확대하여 인구규모로 500만 내지 1,000만명 이상 규모로 재편하려는 시도가 이루어지고 있다. 예컨대 일본의 경우 47개의 도도부현을 도주제로 개편하면서 10개 전후로 광역화하려는 구상을 하고 있으며 독일의 경우에도 지역경쟁력을 강화하기 위하여 16주를 6개 내지 8개로 개편하려는 방안이 오랫동안 논의되어 왔다. 우리나라의 경우 16개 시·도는 경기와 서울을 제외하고는 규모가 너무 영세하므로 광역시와 도, 도와 도간의 통합을 통하여 6개 내지 9개 정도로 개편하는 것이 바람직할 것이다. 현재 정치권에서 추진하는 도폐지, 60-70개의 통합시로 1계층화하는 방안은 사실은 16개 시·도를 분할하여 60-70개의 미니(mini)도를 만들려는 것과 같아. 이는 지역역량을 축소하고 경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 초래하므로 시대적인 요구와 정면으로 배치되는 방안이다.

반면, 서구에 비해 우리나라의 기초자치단체는 과도하게 넓은 구역과 인구수로 구성되어 있기 때문에 지역주민의 참여를 확대하여 지방권력을 견제할 수 있는 시스템이 필요하다. 따라서 기초자치단체는 현재보다 수는 늘리고 구역은 줄이는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 서구의 선진국에서는 기초자치단체의 규모가 평균 1,800명 내지 10,000명 전후인 경우가 대부분이다. 우리나라 시·군은 평균 200,000명으로 선진국보다 10배 내지 100배나 크다. 인구가 730만명에 불과한 스위스에도 2,600개가 넘는 기초자치단체가 있다. 인구가 5,000만 명인 우리나라는 시·군이 230개에 불과하다. 현재도 기초지방자치단체의 규모가 세계에서 가장 큰 만큼 이를 통합하여 60-70개의 통합시로 더 규모를 크게 할 경우에 기초자치는 실종되고 이로 인하여 주민불편은 늘어나게 될 것이다. 주민밀착적인 공공기능을 수행할 수 있도록 기초지방자치단체는 규모면에서 더 작아져야 한다.

③ 주민중심의 지방행정체제개편 절차

지방행정구역의 개편은 필요에 의해서 진행하되 중앙정부 및 중앙정치 위주의 추진보다

는 지방정부와 지역주민들이 원하면 주민투표를 통해서 자율적으로 추진하는 전략으로 이루어져야 할 것이다. 중앙정부에서 지나친 인센티브를 제공하여 주민들의 자율적인 의사결정을 왜곡시켜서는 안 되며 다른 지방자치단체에게 상대적인 불이익을 부과해서는 안 된다. 지나친 중앙정부의 간섭과 획일적인 중앙정치의 재단은 지방자치의 근간을 흔들 수 있기 때문이다. 시·군 통합을 비롯한 행정구역개편은 주민들의 생활이나 지역공동체에 막대한 영향을 미치는 중대한 사안이다. 한번 개편하고 나면 다시 되돌리기 어렵다. 되돌리기에는 막대한 경비와 노력이 들며 감정적인 갈등과 분쟁의 상처가 남는다. 모두 주민들이 부담해야 한다. 행정구역개편이 지역발전과 주민의 생활에 어떤 영향을 미치는지를 객관적인 사실을 두고 주민들 사이에 진지한 담론이 일어날 수 있도록 해야 한다. 충분한 논의를 통하여 행정구역개편이 과연 필요한지, 필요하다면 통합이 필요한지 분할이 필요한지, 아니면 경제조정으로 족한지에 대한 결정을 비롯하여 지역의 명칭, 사무소소재지, 하나의 지역으로서 지역발전의 청사진 등 구체적인 사실에 대한 합의가 주민들 사이에 이루어져야 한다.

제3절 지방재정의 강화

1) 현황과 문제

① 지방재정의 의존성과 취약성

지방자치의 본질은 재정운영의 자율성과 이에 따른 책임성의 확보라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 재정은 지방세를 세수 기반으로 하여 지방자치단체의 살림을 스스로 꾸려나가는 것이 원칙이나 의존재원의 규모가 워낙 커서 재정운영의 자율성이 확보되지 못하고, 그러다 보니 지방자치단체는 더욱 중앙정부에 의존하게 되는 취약성을 드러내고 있다.

현실적으로 지방자치단체가 행정기능을 수행함에 있어서 지방정부의 필수경비는 지방세 등 자주재원을 통해 스스로 충당하는 것이 바람직하지만, 우리나라는 그동안 불균형발전 전략에 의한 지역발전 수준 차이와 세수 기반의 격차로 인해 자치단체간의 재정격차는 더욱 심화되어 왔다. 따라서 이러한 자치단체간의 격차를 완화하고 최소한의 행정수준(national minium)을 제공할 목적으로 지방재정조정제도가 시행되고 있다. 문제는 지방자주재원에

비해서 국가에 의존하는 재정의 비중이 지나치게 높아 지방의 재정자율성과 책임성이 현저히 제한되어 있다는 점이다. 따라서 향후 지방자치단체들이 자체적으로 재원조달 능력을 키울 수 있도록 자주재원 확보 방안이 중점적으로 이행되어야 진정한 지방자치가 이루어질 수 있다.

이러한 점에서 재정불균형문제를 해결하기 위한 수단은 크게 2가지로 이해할 수 있다. 즉, 중앙-지방 간 수직적 관계에서 발생하는 재정적 불균형은 중앙-지방간의 기능을 재배분하거나 조세체계를 재조정하는 방식으로 대처할 수 있다. 또한 동급 자치단체 간 수평적 관계에서 발생하는 재정적 불균형은 자치단체간의 재정조정제도를 통해 해결할 수 있으나, 우리나라는 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 재정조정제도가 주를 이루고 있다. 이 중에서 중앙-지방간 수직적 재정불균형을 해결하기 위한 중앙과 지방간 기능 및 사무재배분과 조세체계의 재조정은 기존의 세원 편제와 지역경제의 불균형에 의한 재정격차 확대 등 부작용이 발생할 수 있으므로 대부분의 선진국에서는 다양한 형태의 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 다양한 형태의 지방재정조정제도는 재정격차 완화와 자원배분의 효율성, 즉 효율성과 형평성의 조화가 중요하기 때문이다. 따라서 향후 우리나라 지방자치 발전을 촉진하기 위해서는 근본적으로 지방세 기능의 확대를 통한 자율성의 확대와 동시에 수직적·수평적 형평성을 확보할 수 있는 지방재정조정제도를 운영하는 것이 핵심적인 정책수단이 될 것이다.

특히 지방재원 확보 수단 중의 하나인 지방세제의 운영에 대한 새로운 정책적 변화가 필요하다. 왜냐하면 이미 선진국에서 지방분권 체제의 발전을 통해 주민 스스로가 자율적인 지방세원에 기초하여 주민을 위한 지방공공서비스를 제공할 수 있는 지방세수 기반을 확대시켜 왔기 때문이다. 그러나 아쉽게도 우리나라의 지방분권 발전과정에서는 아직까지 이러한 지방자치단체의 세수 기반이 매우 취약한 실정이다.

② 지방재정 및 지방세 현황

2007년 예산기준으로 중앙과 지방간의 자원배분 현황은 다음 <표 1>과 같다.

2007년도 예산을 기준으로 총 조세수입 중 국세수입은 147조 3,025억원으로 총 조세수입의 79.5%를 차지하고 지방세수입은 38조 732억원으로 20.5%에 불과하다. 그러나 이러한 국세수입에서 지방교부세와 보조금 등 이전재원을 지방으로 이양하고 나면, ①에 해당하는 국세는 55%가 남고, 지방은 45%로 증가하게 된다. 다음 교육재정에 대한 이전재원까지 배분하고 나면, ②국세규모는 40.7%가 되고, 지방세수규모는 59.3%가 되어 오히려 지방의 세출

<표 1> 중앙과 지방간 자원배분 현황(2007년 예산)

(단위: 억원)

| 구 분 | 중앙정부 | 지방자치단체 | 지방교육부문 |
|-----------------|--|---|---|
| 조세수입 | 국세: 1,473,025 (79.5%) | 지방세: 380,732 (20.5%) | - |
| ① 국가재정에서 지방재정으로 | 1,019,845(55.0%) △453,180 ⇒ [지방교부세 245,134 국고보조금 208,046 | 833,912(45.0%) ⇒ (425,673) ⊕27,507 [지방교부세 214,083 국고보조금 211,590 | - |
| ② 국가재정에서 교육재정으로 | 753,914(40.7%) △265,931 ⇒ [교육교부금 262,219 교육보조금 3,712 | - | 265,931(14.3%) ⇒ (254,969) ⊕10,962 [교육교부금 251,231 교육보조금 3,738 |
| ③ 지방재정에서 교육재정으로 | | 767,038(41.4%) △66,874 ⇒ [전출금 62,984 보조금 3,890 | 332,805(17.9%) ⇒ (63,314) ⊕3,560 [법정부담금 62,373 비법정부담금 941 |
| 조세사용액 | 753,914 (40.7%) | 767,038 (41.4%) | 332,805 (17.9%) |

자료: 행정자치부(2007).

규모가 커진다. 결국 중앙은 국세를 80%만큼 걷어 39%는 지방에 이전하고 나머지 41%만을 가지고 재정을 운영하고 있다.

최근 지방재정의 세입구조를 순계 예산규모로 파악하면 다음 <표 2>와 같다. 2003년의 지방세수는 28조 8,165억원으로 세입전체 78조 1,425억원에서 36.9%를 차지하였으나 지속적으로 그 비중이 감소하여 2007년에는 34.0% 수준까지 낮아졌다. 이러한 지방세수입의 감소 추이는 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가에 따른 상대적인 비중 감소이기도 하지만, 지방세의 신장률과 탄력성이 매우 낮기 때문이기도 하다. 이러한 세입구조의 변화 추이 속에서 국고보조금의 증가율이 가장 높게 나타난 것은 그 동안 추진해 왔던 지방분권의 방향과는 상치되는 것으로 크게 우려하지 않을 수 없다.

현행 지방세 수입은 전 지방자치단체 세입합계의 1/3을 약간 상회하는 35% 내외에 불과하다. 일반적으로 조세의 역할을 재정지출의 상당부분을 충분히 보전한다는 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등이라고 할 때, 이러한 비율은 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 입증하고 있는 것이다.

문제는 이러한 비율이 개별 자치단체의 경우로 확산되면 그 정도가 더욱 심각하다는데 있다. <표 3>과 같이, 지방세와 세외수입이 일반회계 총계에서 차지하는 비율인 재정자립도 역

〈표2〉 지방세입 구조의 추이

(단위: 억원, %)

| 구분 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 합계 | 781,425 (100.0) | 872,840 (100.0) | 923,673 (100.0) | 1,013,522 (100.0) | 1,119,864 (100.0) | 1,249,666 (100.0) | 1,375,349 (100.0) |
| 지방세 | 288,165 (36.9) | 319,834 (36.6) | 336,952 (36.5) | 352,751 (34.8) | 380,732 (34.0) | 435,497 (34.8) | 470,670 (34.2) |
| 세외 수입 | 200,363 (25.6) | 232,285 (26.6) | 233,769 (25.3) | 253,982 (25.1) | 278,509 (24.9) | 301,004 (24.1) | 337,708 (24.6) |
| 지방교부세 | 115,196 (14.7) | 126,939 (14.5) | 172,047 (18.6) | 193,177 (19.1) | 214,083 (19.1) | 241,296 (19.3) | 265,081 (19.3) |
| 지방양여금 | 48,504 (6.2) | 48,546 (5.6) | - | - | - | - | - |
| 국고보조금 | 106,663 (13.6) | 118,546 (13.6) | 152,813 (16.5) | 180,380 (17.8) | 211,590 (18.9) | 236,899 (19.0) | 265,004 (19.3) |
| 지방채 | 22,639 (2.9) | 22,690 (2.6) | 28,092 (3.0) | 33,232 (3.3) | 34,950 (3.1) | 34,970 (2.8) | 36,886(2.7) |

주: 당초예산 기준임.

〈표3〉 지방재정자립도 추이

(단위: %)

| 연도 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 자립도 | 63.5 | 63.0 | 59.6 | 59.4 | 57.6 | 54.6 | 56.2 | 56.3 | 56.2 | 54.4 | 53.6 | 53.9 | 53.6 |

주: 일반회계 당초예산 기준.

자료: 행정안전부(2009).

시 최근 지속적으로 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

뿐만 아니라 현행 지방세의 수입구조를 보면 현행 16개 지방세목은 재산과세 6개 세목과 보유과세 4개 세목(재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세), 거래과세 2개 세목(취득세, 등록세)으로 구성되어 있다. 소득과세의 경우에는 주민세, 농업소득세 2개 세목으로 되어 있고, 소비과세는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 4개 세목으로 되어 있다. 기타는 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 등이다.

2007년의 결산을 기준으로 볼 때 지방세의 세수구조는 불균형적이다. 즉, 지방세 중에서 재산과세가 23조 715억 원으로 53.0%이고, 소득과세가 7조 4,115억 원으로 17.0%이다. 소비과세는 6조 9,474억 원으로 16.0%이다. 이는 곧 경제성장이나 소득과는 관련이 없는 경기 비탄력적인 재산세 과세 위주로 지방세체계가 구조화 되어 있음을 말해주고 있으며 다음과 같은 문제점이 있다. 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역경

제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않아 결과적으로 세수신장성이 낮다. 또한 부동산 거래과세 위주의 지방세제는 부동산 경기순환에 영향을 많이 받아 우리나라의 경우에는 세수의 안정성도 떨어진다. 뿐만 아니라 재산보유과세인 재산세는 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과표산정을 위해서 재산가액 평가라는 행정과정을 수반할 수 밖에 없어 납세의무자인 시민의 조세저항을 야기하여 세수확충에도 궁극적인 어려움을 초래하고 있다. 요약하면, 현 재산과세 위주의 지방세제를 전향적으로 개선해야 하는데 그 방향은 재산과세뿐만 아니라 현재 국회와 정부가 활발히 논의하고 있는 지방에서의 소득과세나 소비과세를 강화하는 제도적 방향 전환이 절실하다.

2) 정책대안

향후 지방재정 강화를 통한 자주재원 확보를 위해 가장 바람직한 개선방향은 지방자치단체가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각해서 지방재정을 운영하도록 하는 것이다. 이를 다시 한번 강조하면 지방세를 통해 자주재원을 확충해 나가는 것이 올바른 방향이다. 지난 지방자치 18년간 지방세제는 자치역량 강화를 위해 자주재원을 확충하고 경제사회 여건 변화에 따른 공평과세를 실현하는 방향에서 점진적으로 개선되어 왔다. 그러한 예로, 2004년 부동산 보유세제 개편을 통해 1990년 도입된 종합토지세를 폐지하고, 과세 체계를 전면 재정비함으로써 세부담의 형평성을 제고하고 재산세를 지방세담게 개선시킨 바 있다.

그럼에도 불구하고 현행 지방세는 세수신장성이 미약한 재산과세의 비중이 높고 정액과세의 범위가 넓기 때문에 세수의 소득·소비 탄력성이 낮다. 그리하여 국세의 지방이양 등 인위적인 세제 개편 없이는 지방재정수요의 증가에 따른 안정적 세수확보에 한계가 있다. 또한 지역 간 세원의 격차로 인해 지방자치단체 간에도 세수불균형이 현저하여 중앙·지방간 합리적 세원배분을 제약하는 변수로 작용하고 있는 실정이다.

따라서 가장 먼저 지방이 국가경쟁력의 동반자가 되기 위해서는, 그동안의 재정 예측의 고리를 끊고 지방이 경쟁력을 확보할 수 있도록 자주재원인 지방세를 통한 세입자치를 확보해야 하고 이에 따른 재정책임성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 게다가 향후 '고령화 사회'의 급진전과 출생률의 저하에 따른 '소자화(少子化) 사회'에 발맞추기 위한 지방의 역할과 기능은 더욱 확대되어질 수밖에 없다. 따라서 이러한 향후 국가 기능의 지방이양에 따른 지방재정 수요를 충족시키기 위해서는 국세 일부의 지방이양을 통한 지방소득·소비세 도입 및 신

세원 개발 중심으로 제도와 정책을 바꾸는 것이 절실하다. 동시에 지역 간 세원분포와 세수 불균형의 문제를 해소할 수 있는 재정조정제도의 확대개편 역시 시급하다. 그러나 이는 단순히 재정규모 확대의 문제가 아니라 구조개편의 소프트웨어(software) 개선이라는 점을 인식해야 할 것이다.

문제는 지방자치단체의 자주재원 확보라는 본질적인 문제해결을 지속적으로 기능이양과의 연계와 자치단체간의 갈등을 증폭시키려는 일부 중앙정부의 근시안적인 대응자세이다. 지방의 발전이 곧 국가경쟁력의 확보이며, 건전한 지방자치의 착근은 우리사회를 보다 성숙하게 한다는 사실을 결코 잊어서는 안될 것이다. 따라서 현재 상황에서는 어느 정도 논의가 구체화된 지방소득·소비세의 도입방안을 전향적으로 수용하고, 이에 따른 부차적인 문제는 향후 중앙과 지방이 머리를 맞대고 해결하려는 인식과 자세 변화가 선행되어야 한다.

구체적으로 지방소득·소비세의 도입에 따라 기존 중앙과 지방간의 재정규모는 불변이라는 “재정중립”의 원칙은 주장의 논거가 매우 편협함을 입증하는 것이다. 즉 지방소득·소비세의 도입에 따라 감소되는 국가재원을 보전하기 위해 지방으로의 이전재원을 감소해야 하는데 이러한 이전재원의 감소는 다시 지방재정 불균형을 심화시킬 수 있다. 이같이 지방세·재정은 상호 연관성이 깊고 경합관계에 있는 경우가 많아 어느 한 문제의 해결이 다른 문제를 악화시킬 수 있어서 개선에 어려움이 있다. 궁극적으로 이러한 문제점을 개선하려면 지방세제뿐만 아니라 재정조정제도와 지방의 교육재정까지 포함시켜서 동시에 개선방안을 모색해야 한다. 따라서 현재 이러한 논의 구조 하에서는 지방소득·소비세 도입을 위해서는 행정안전부와 기획재정부 뿐만 아니라 교육과학기술부 간의 긴밀한 협력과 상호 이해가 요구되는 것이다.

지방소비세 도입 방안은 구체적으로 기존의 부가가치세 일부를 지방으로 이양하는 방안으로서 부가가치세의 세율 10% 중에서 일부(예를 들면 1-2%)를 지방으로 이양하여 광역자치단체의 세목으로 설정하는 안이다. 문제는 소비세의 도입에 따라 각 자치단체간의 세수격차가 더욱 확대될 것이라는 점인데, 이는 의존재원의 축소에 따른 자주세원의 확대라는 차원에서 이해해야 할 것이며, 또한 현재 각 지역별 정확한 소비지출 통계조사 자료가 없기 때문에 소비세 본연의 기능을 수행하기 어렵다는 문제가 있으나, 향후 지역경제 발전의 기초자료를 정비하는 입장에서 자치단체별 소득과 소비 통계조사 체계의 구축도 매우 중요하다고 하겠다.

또한 지방소득세는 기존의 주민세 소득할 부분을 분리하여 과세하는 것으로 재정중립 원

칙에는 전혀 문제가 없다. 결국 기존에 소득세와 법인세 등에 과세하던 시·군세를 지방소득세로 향후 과세 자주권을 행사할 수 있다는 점에서 이 역시 각 지역의 소득증가가 세수증대로 연결된다는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다.

나아가 ‘조세법률주의’에 묶여 있는 우리나라 지방자치단체의 자율적인 신세원 발굴의 어려움도 향후 헌법 개정 논의 때 개선하여 지방자치단체의 과세자주권을 확대할 필요가 있다. 이는 지방교부세 제도와 관련하여 법정외세, 임의세 등 지방자치단체의 실질적인 자주적 조세권을 확보하는 방안이며, 이는 각 지역의 특성을 고려한 새로운 세원(관광세, 온천세, 광고세 등)을 발굴하여 지방특별소비세 과세대상으로 포함시켜 지방세수를 확보하고, 동시에 지역의 책임성도 높이는 자율적 지방분권 체제로 한 걸음 더 나아갈 수 있는 재정적 역량 강화를 확보시켜 주는 바람직한 방향이기 때문이다.

제4절 지방정치 발전과 주민 참여

1) 현황과 문제점

① 기초지방정치인에 대한 정당공천제도의 폐단

최근 지방자치제도와 관련된 논의들이 학계와 시민단체, 그리고 정치권에서 활발하게 진행되고 있다. 특히 지방선거와 관련하여 기초의원 입후보자의 정당공천을 허용해야 할 것인가 아니면 배제해야 할 것인가 하는 문제는 여전히 그 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 기초의원의 정당공천 문제는 정치적인 시각에서 정치권은 정당공천을 해야 한다는 입장이고, 학계와 시민단체 그리고 행정자치부 등 행정적인 측면에서는 기초단체장의 정당공천을 배제해야 한다는 의견이 팽팽하게 맞서고 있는 듯하다.

외국의 사례를 보면 지금도 집행부의 장(長)은 직선으로 선출하지 않는 경우는 많지만 지방의회를 구성하는 직선으로 선출하지 않는 경우는 없다. 그만큼 지방의회가 중요하다. 우리나라의 지방의회 역시 다른 선진 외국과 같이 헌법적으로도 법률적으로도 보장받는 자치단체의 최고 의사결정기관, 자치입법기관, 주민대표기관이다. 다시 말하자면 지방의회는 주민의 대표기관으로 지방자치단체의 주요 정책, 주민의 부담에 관련된 사항 또는 지방자치단체의

운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 의결기관이며, 지방의회는 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관이기도 하다. 또한, 지방의회의 책무로서는 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 선출된 의원으로 구성되므로 주민대표기관의 지위를 갖고 주민의 청원처리, 집행부의 감시감독을 수행한다. 뿐만 아니라 지방의회는 주민, 자치단체 간 갈등을 해결하는 중재자의 역할을 수행하여야 한다. 그러나 이와 같이 지방의회 및 지방의원의 존재가 지역주민에게 필수불가결한 요소임에 불구하고 지금까지의 지방의회에 역할에 대한 평가는 결코 긍정적이지만은 못하다. 오히려 무능한 지방의회라는 인식이 강하며 유권자 자신들도 자신이 투표한 지방의원조차도 기억을 하고 있지 못하다. 지방자치단체의 장인 시장, 군수, 구청장의 경우에도 정당공천의 폐단은 심각한 수준이다. 공천을 위한 특별당비 등 명목에 의한 금전거래관계는 물론 공천을 염두에 두어 공천권자인 지역구 국회의원의 눈치를 임기 내내 보지 않을 수 없게 된다는 점에서 중앙정당에 지방자치가 종속되는 결과를 초래한다.

② 지방의회 정책기능 미흡

우리와 유사한 지방자치제도를 운영하고 있는 일본의 경우 지방의원 1인당 담당 인구수가 1,498명으로, 우리나라의 지방의원들이 1인당 주민 13,231명을 담당하고 있는 것과 비교하면 일본 지방의원의 업무량은 우리나라의 9분의 1에 불과하다. 또한 기능면에서 살펴보면 자치단체마다 '감사위원회에서 자치단체에 대한 감사업무를 총괄하고 있기 때문에 우리나라 지방의회와 같이 몇 개월씩을 준비하는 행정사무감사 업무 등이 없어, 일본 지방의회는 그만큼 업무량과 전문성이 우리나라 지방의회보다 적다. 따라서 우리나라의 기초의원 수가 상당히 부족하다는 사실을 알 수 있는데, 이는 우리나라 지방의원들이 다른 나라 지방의원들보다도 업무 부담이 몇 배 또는 몇 십 배 이상 많다는 것을 입증하는 것이다.

③ 열악한 지방의회 자체감사제도

지방자치단체의 자체감사는 『행정감사규정』에 의거 일반적으로 감사를 받고 있으나 그 적용범위, 감사대상기관, 감사종류, 운영절차, 감사공무원의 자격 등의 의거해 각 자치단체별로 수행되고 있다. 그러나 이러한 자체 감사는 전문성의 결여, 감사 여건 미흡, 책임감사의식의 결여, 감사인원의 부족 등 여러 가지 문제로 인해 실제로 효율적인 감사가 되고 있지 않는 실정이다. 지방자치단체 자체감사는 본래 자치단체 사업에 대한 확인 평가, 검토 업무가

주목적이며 이를 통해 자치단체 스스로가 자신을 통제하여 그가 수행하는 사업이나 정책을 개선하기 위한 제도이다. 이처럼 자율적인 시정 기능을 가지고 있으나 이와 같은 내부 통제 장치가 여러 가지 여건으로 인해 크게 효율적이지 못하다는 비판이 있다.

④ 지방의회 사무기구의 독립성 미흡

지방의회의 의회사무기구에 대한 인사권의 확보를 통한 독립성의 확보이다. 지방의회와 집행기관 간 권한의 불균형 관계를 단적으로 나타내는 대표적인 사례는 바로 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대하여 지방의회가 자율적인 인사권을 행사하지 못하는 것이다. 지방의회의 사무기구 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고, 지방의회의 의장은 단지 '추천권'만을 갖게 되어 있어 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 전체 대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 모순이 존재하고 있다.

⑤ 주민참여제도의 경직성

지방자치의 근간은 '지역주민들이 지역의 문제를 스스로 해결'하는데 있다. 그런데 문제는 선거제도만을 통하여 이를 완벽하게 구현할 수 없다는 것이다. 그래서 지역주민들이 지역의 문제를 해결하는데 다양한 방법을 통하여 참여할 수 있는 제도들을 마련해 둔 것이다. 그런데 이러한 최소한의 주민참여제도를 무력화하려는 시도들이 여기저기에 도사리고 있어 올바른 지역주민의 의견이 제대로 반영될 수 있을지에 관심이 모아지고 있다. 특히 앞으로 직접민주주의의 트리오라고 할 수 있는 주민투표(referendum), 주민발의(initiative), 그리고 주민소환(recall)제도가 제대로 작동할 수 있도록 지속적으로 보완하는 것이 필요하다.

주민이 직접 조례의 제정 및 폐폐를 단체장에게 청구할 수 있는 주민발의제도는 2003년에는 49건이 청구된데 반해 2008년 6건으로 청구건수가 급감하고 있으며 가결된 경우도 매우 낮다. 이처럼 주민발의제도가 제대로 작동하고 있지 못한 이유는 지방의회 의원들의 무관심과 이로 인한 지역주민들의 제도에 대한 무관심이 확산되었던 것에 따른 것이다. 따라서 주민발의제도가 제대로 정착하기 위해서는 주민발의의 요건을 대폭적으로 완화하고 지역주민들이 이 제도에 대한 관심을 가질 수 있도록 독려하는 한편 지역의 시민단체들이 지역주민들에게 주민발의에 대해서 지속적인 관심을 갖도록 노력할 필요가 있다.

지역에 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 중요한 결정사항에 대해 주민이 직접 결정하는 주민투표제도는 청구 요건이 지나치게 높은 것이 문제다. 현재 주민투표법상 주민들이

주민투표 실시를 청구하기 위해서는 지역주민 총 수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체가 조례로 정하는 일정 수 이상의 주민의 서명을 받아 주민투표를 청구할 수 있도록 하고 있다. 서울시의 경우 38만명 이상의 서명을 받아야만 주민투표를 청구할 수 있도록 해 사실상 주민투표 청구 자체를 불가능하게 하고 있다. 또한 현행법상 주민투표를 할 수 없는 사항들이 지나치게 광범위하게 나열되고 있고 특히 지방자치단체의 예산, 회계, 계약 및 재산관리에 대한 사항에 대해서는 주민투표를 할 수 없도록 하고 있어 대부분의 지방자치단체의 정책이나 행정이 이와 관련되어 있는 점을 감안하면 사실상 주민투표가 무력화되고 있다고 할 수 있다.

지역주민들이 지방자치단체장 또는 지방의회의원 등 지방선출직 공직자를 임기가 종료되기 전에 투표를 통해 해직시키는 주민소환제도 역시 소환 요건이 지나치게 엄격하다는 데 문제가 있다. 현행 주민소환제도는 광역단체장의 경우 주민소환투표 청구권자의 10% 이상, 기초단체장의 경우에는 15% 이상, 지역구 지방의원의 경우에는 20% 이상의 서명을 받아야 주민소환투표를 청구할 수 있게 되어있다. 서울시의 경우 시장에 대한 소환투표를 청구하기 위해서는 77만명의 서명을 받아야하는데 연고주의가 지나친 우리나라의 특성상 주민소환투표의 청구요건을 충족시키는 것은 쉽지 않다.

2) 정책대안

① 기초지방선거에서 당분간 정당공천 배제

현재 책임 있는 정당 정치가 되지 못하고 있으므로 정당공천을 당분간 유예하는 것이 타당하다. 특히, 한국의 비민주적인 정당체제 하에서는 기초단체장과 기초의회의원에게 정당공천을 배제하는 것이 바람직하다는 견해이다. 그리고 정당이 지역선거에 참여하게 되면 중앙의 정치게임이 그대로 지역에 이식됨으로 지역이슈가 퇴색되고 정치가 과열될 위험이 있다. 지구당은 중앙당의 지시를 무시하기 어렵기 때문에 지방자치가 약화되고 정당을 매개로 한 중앙집권의 가능성이 크다. 이에 기초지방선거에서 정당공천을 배제하고 주민의 자유로운 선택을 보장해 주는 것이 바람직하다.

② 지방의회정책기능의 보완

첫째로는, 의회별 입법 및 정책전문기관을 의장 소속하에 두는 방안이다. 국회에서 국회의

장 소속 하에 '예산정책처', '입법조사처'를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 부서를 의장 직속으로 설치하는 것이다. 각 상임위가 필요로 하는 분야의 전문가로 충원하되, 상임위원회별 의정활동에 필요한 입법 및 정책연구를 분담토록 하며, 충원된 전문가는 지방의회의 전체 수준에서 의원의 의정활동을 위한 입법, 정책연구 등 전문적 조사를 포괄적으로 지원하는 것이다. 전문가는 원칙적으로 상임위원회별 전문성을 갖춘 자로 충원하고, 분담한 상임위원회 위원과 전문위원의 입법 및 정책에 대한 자문과 지원을 과업으로 부여하되, 비회기 중에는 분담 상임위원회의 전문위원과 공동으로 현안 정책문제를 연구, 지원하도록 한다. 전문보좌기관을 의장 직속으로 설치하는 것은 집행기관과 밀접한 관계를 가질 수 있는 의회사무기구의 장의 영향력을 차단하기 위한 것으로 우리나라 국회의 '예산정책처', '입법조사처'도 사무총장 소속이 아닌 국회의장 직속으로 설치되어 있다. 이미 서울과 부산 등 일부 광역의회에서는 정책실이라는 조직을 두어 의원활동을 지원하고 있는 것으로 알고 있다.

두 번째의 대안은 상임위원회별로 전문위원실을 확대·개편하는 방안이다. 현재 지방의회 상임위원회의 전문위원은 검토의견 작성, 회의진행 보좌에 급급하고 있어 해당 상임위원회 소속 위원에 대한 정책지원, 입법지원 서비스는 거의 하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현행 전문위원제를 전문위원실로 확대·개편하고 전문인력을 충원하여 의원의 의정활동을 적극 지원할 필요성이 있다. 현재는 법규의 직제상 '전문위원실'이라는 기관이 설치되어 있지 않다. 현실적으로 위원회 보조직원 및 입법조사관제 신설·충원 현재 기초의회에는 전체의회에 2-3명의 전문위원이 있으나 직원이 없어 전문위원이 상임위원회 활동을 보좌하고 집행부에서 제출되는 안건을 심도 있게 검토하기 위한 자료수집 등 의정활동 지원에 한계를 보이고 있다. 이를 개선하기 위해서는 일부 광역의회가 채택하고 있는 바와 같이 전문위원 아래 직원을 2-3명씩 두어 전문위원 활동을 활성화하여 의원활동 보좌를 강화할 필요성이 있다고 주장하는 대안이다. 즉, 시·도의회는 현재의 전문위원만으로는 효율적인 입법활동의 보좌가 미흡하므로 전문위원과 유기적인 관계를 가질 수 있도록 별도의 입법조사관을 두어 위원회별로 광역의원을 지원하는 방안을 검토할 필요성이 있다는 것이다. 그러나 전문위원 추가에 따른 공무원 수와 소요예산 증가의 문제점이 제기될 수 있다.

③ 지방감사제도의 보완

지방의회의 집행기관에 대한 통제력을 강화시키기 위하여 독립감사제도의 도입이 필요하다. 주변 환경이 급격히 변화되면서 지방의회에 대한 지방의원들의 권한과 책임의 범위도 바뀌고 있다. 현재 지방의회에서 시행하고 있는 행정조사와 행정감사 권한 가운데 지방의회 감사는 영국과 일본에서 시행하고 있는 바와 같이 독립감사제도가 도입되어 지방의회의 감사 기능을 독립시킬 필요성이 있다. 특히 우리나라와 같이 집행부나 지방의회 모두 동일 정당이 지배하고 있는 것을 보면 감사의 독립성을 위해서도 집행부와 의회와는 독립된 “독립감사위원회” 설치가 타당하다고 본다. 이 경우 집행부의 자체감사 조직을 분리시켜 의회 산하에 독립된 감사위원회를 설치할 필요가 있다. 감사위원회의 실무 담당 사무는 현행 감사조직을 이관시키며 이들의 인사권과 업무범위의 설정 등은 민관 합동으로 구성하는 전문가 중심의 ‘00자치단체 감사위원회’를 설립하여 자치단체의 일상적 업무에 대한 감사를 공고히 할 필요가 있다.

④ 지방의회의 인사자율권보장

지방의회와 지방자치단체간의 권력분립의 취지에 따라 지방의회 직원인사권의 독립성을 회복하는 것이 필요하다. 우리나라의 지방자치법에서도 원래 지방의회의 사무직원이나 간사에 대한 임명권을 지방의회의 장이 갖도록 하여 의회자율성을 보장하였다. 1988년 4월 6일 개정된 지방자치법에서 지방의회의 자율성이 제한된 이래 현재까지 개선되지 않고 있다. 개정 이전의 인사자율권을 회복하도록 법률개정이 필요하다.

⑤ 주민참여제도의 개선

지역의 문제는 지역주민이 결정한다는 근본 취지를 살리기 위해서는 주민투표의 청구요건을 완화하고 주민투표의 제외 대상을 보다 구체화하고 명확하게 제한할 필요가 있다. 또한 중앙행정기관이 주민투표권을 행사하도록 하는 것은 반자치적 요소이기 때문에 전면 재검토되어야 한다.

주민소환의 청구 요건을 엄격하게 한데에는 남용에 따른 정치·행정적 불안정과 투표경비에 대한 부담 때문이지만 지역주민들에 의한 통제가 가능한 제도로서의 주민소환제도가 실효성을 갖게 하기 위해서는 소환절차나 요건을 완화할 필요가 있다. 주민소환이 인정되는 투표율은 지방선거의 투표율을 감안하여 완화하는 방향으로 재조정할 필요가 있으며, 주민

소환 청구 서명인수도 하향조정하여 완화할 필요가 있다. 현재 임기개시 1년과 종료 1년 미만일 경우에는 주민소환을 청구할 수 없도록 되어 있어 실제 소환기간은 불과 2년밖에 되지 않는 실정이다. 주민소환제의 실효성을 확보하기 위해서는 소환 청구가 불가능한 기간을 단축할 필요도 있다. 주민소환사유를 제한하려는 입법안이 국회에 제안되어 있으나 바람직하지 않다. 주민소환은 지방행정에 대한 주민의 정치적인 통제수단이므로 그 사유를 제한하려는 것은 지방정치인에 대한 주민의 최종적인 통제수단으로서 주민소환의 기능을 무력화시킬 수 있기 때문이다. 또한 주민소환의 사유를 제한하고 있는 입법례도 찾아보기 어렵다.

하남시장과 제주지사의 주민소환운동과정에서 소환대상자가 주민들에게 주민소환투표에 참여하지 말 것을 권유하였고 실제로 투표율이 최소요건인 1/3에 미치지 못하여 무산되었다.

이는 주민의 정치적인 무관심과 투표참여에 부정적인 인상을 주어 심각한 정치혐오증을 불러일으킬 뿐만 아니라 투표장에 간다는 것 자체가 소환에 찬성하는 것으로 비추어 지도록 하기 때문에 사실상 공개투표를 강요받는 것이 된다. 주민들로서는 소환대상자의 눈치가 두려워 투표장으로 가기가 어렵다. 따라서 주민소환법을 개정하겠다고 선거의 의미를 폄하시키고, 사실상 공개투표를 조장하게 되는 투표불참선거운동을 금지하고 투표방해죄로 처벌하도록 하는 조항을 신설하는 것이 필요하다.

제16장

사법

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 검찰 개혁

제2절 법원 개혁

제3절 헌법재판소 개혁

제4절 법조비리근절과 법률서비스향상

제5절 법조인 양성제도 및 법학교육

| 집필진 |

김갑배(변호사)

정미화(변호사)

황도수(건국대 법학전문대학원 교수)

김미영(경실련 정책실 부장)

1 | 발전 방향

지난 2008년 5월 세계은행이 발표한 바에 의하면 한국의 법치는(Rule of Law)의 수준은 OECD국가 중 최하위권에 속한다. 굳이 외국 기관의 조사를 인용하지 않더라도 우리 국민들의 법치에 대한 인식은 '무전유죄 유전무죄' '무권유죄 유권무죄'로 대변되듯이 권력을 가진 사람들은 법을 지키지 않으면서 국민들을 통치하는 수단으로 법치를 강조한다는 비판적 인식을 갖고 있는 것이 사실이다. 정부와 법원이 법을 제대로 운영하지 못한 결과가 이렇게 나타난 것이다. 그리고 그 핵심에는 법을 자신의 권력을 위한 수단으로 왜곡해 버린 한국의 검찰이 존재한다.

최근 실질적 법치주의에 관한 문제가 사회의 현안으로 대두되면서 우리는 가장 고질적인 문제와 씨름하게 되었다. 사법기관이 인권 옹호의 최후의 보루라는 본래의 사명을 다하지 못하고 정권 유지를 위한 도구로 이용되고 정치권력에 휘둘려 공정성과 중립성을 다하지 못하고 있는 것은 과거 권위주의 정부에서나 민주주의 정부에서나 변함이 없다. 또한 일반 시민들에게는 턱없이 높지만 한 사법의 문턱, 특권 의식에 젖어있는 법조인들에게 양질의 법률서비스를 기대하는 것은 요원하기만 한 것이 현실이다.

사법개혁은 누구를 위한 개혁이 되어야 하는가? 그것은 국민 모두와 후세대를 위한 개혁이어야 한다는 것은 말할 것도 없다. 그러나 사법개혁은 변호사 사무실에 이르기까지 놓여 있는 많은 장애물을 넘지 못해 효과적인 법률서비스를 받지 못하고 억울함 속에 좌절해야만 했던, 또 좌절하고 있는 한계집단으로서 보통사람들을 위한 것이어야 한다. 법조인 집단은 그 자체가 강력한 사회적 권력을 가진 집단이므로 실질적 법치주의 구현을 위한 사법개혁의

문제를 그들 손에만 맡기는 것은 매우 위험하다. 특정직업 집단의 직업적 요구로부터 독립해 보잘 것 없는 서민의 목소리를 듣는 일, 그것이 사법개혁의 방법이 되지 않으면 안 된다.

기존 사법제도를 총체적으로 재검토하고 민주적이고 선진화된 사법시스템을 구축하여 실질적 법치주의를 구현하기 위한 노력들은 계속되어 왔다. 1993년 대법원 산하 사법제도발전위원회가 설치되었고, 1995년에는 국무총리 산하에 세계화추진위원회를 구성해 한분과로 사법개혁을 추진한 바 있다. 국민의 정부에 들어서 1999년에는 대통령 자문기구로서 사법개혁추진위원회가 설치되어 2000년 5월 최종건의안을 발표하기도 했다. 참여정부 들어서는 2005년 1월 대통령 산하 사법제도개혁추진위원회가 설치되면서 2006년 12월까지 사법 전 분야에 걸친 전면적인 개혁을 위한 의제가 선정되어 추진된 바 있으며 법학전문대학원(로스쿨) 도입 등의 일부 성과를 올리기도 했다. 하지만 종합적이고 체계적인 사법 개혁으로 연결되지 못하는 한계를 드러냈다.

검찰과 법원을 정치권력의 통제에서 벗어나 국민을 위한 사법권을 행사할 수 있는 기관으로 거듭나기를 국민들은 기대하고 있지만 과거 권위주의적인 구조에서 벗어나지 못하고 잘못된 관행들을 답습하면서 국민들의 신뢰와 존중을 계속 잃어가고 있는 상황이다. 사법 개혁에 있어서 가장 핵심이라 할 수 있는 권력으로부터 독립된 공정한 검찰권의 확립을 위한 장치도, 권력형 비리를 척결하는 방안도, 상명하복의 관계로 인식되는 법관의 직급제 문제 개선 등도 개혁의 문턱에서 번번이 좌절되고 있다.

사법개혁을 위해서 세 가지 기준이 정립되어야 한다. 첫째, 무엇보다 실질적 법치주의를 구현할 수 있는 제도적 장치들이 확보되어야 한다. 이는 법원과 검찰이 내외부의 권력적 통제로부터 벗어나 명실상부한 사법기관으로서 독립적으로 양심에 따라 그 기능을 다 할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 사법 인력의 양성·공급에 관하여 종래의 국가 중심적 소수정예주의로부터 법률소비자를 위한 시장주의적 접근방식으로 발상을 전환하여 정부의 개입을 최소화하는 가운데 사법개혁이 이루어져야 한다. 셋째, 사법 인력에 의한 법률서비스의 질을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이제 특정 직업집단의 우월한 논리에 의해서가 아니라 국민, 즉 보통사람의 요구에 의하여 국민의 입장에서 개혁의 우선순위와 일정을 짜는 일에 착수해야 한다.

사법 개혁은 사법권의 운영과 조직에 민주주의의 원리를 도입해야 가능하다. 견제와 균형을 받지 않고 국민 위에 군림하려는 사법권 행사에서 벗어나야만 한다. 이제는 권력의 통제를 받는 사법기관이 아닌 국민의 통제를 받는 사법기관으로 거듭나야 한다. 이를 위해서는

수사, 기소, 재판, 사법 정책의 결정 등 사법의 전 과정에서 국민의 참여와 감시가 보장되어야 할 것이다. 이러한 개혁 과정을 통해 우리사회가 실질적 법치주의가 구현되는 사회로 나아갈 수 있도록 해야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 검찰 개혁

1) 현황과 문제

현행 법제상 검사는 범죄수사와 소추를 독점하고 있을 뿐만 아니라 이른바 기소편의주의에 의하여 기소, 불기소 여부에 대한 배타적 재량권을 행사함으로써 다른 외국의 예에서 볼 수 없는 강력한 권한을 부여받고 있다. 반면 검찰권 행사를 외부로부터 통제하고 감시하는 제도적 장치는 미미한 형편이다.

특히 검찰은 기소편의주의를 기소독점주의 및 상명하복의 엄격한 위계질서인 검사동일체의 원칙과 연계시켜 과거 정치적으로 민감한 사건이나 권력형 부정 및 대형 독직사건 등을 처리하는 과정에서 종종 합리성을 결여한 '혐의 없음' 또는 기소유예 등의 불기소처분을 하거나 아니면 선별적 기소를 함으로써 검찰의 수사권 발동과 소추재량권 운용에 대한 국민의 불신과 불만을 자아내고 있다.

한마디로 전가의 보도인 검찰수사권과 공소권이 그때그때의 특정 정치세력의 정치적 잣대에 좌우됨으로써 범죄로부터 보호받을 국민의 기본권적 가치가 훼손되었을 뿐만 아니라 정의의 사도로서의 검찰상이 흔들리고 있다. 또한 검찰권 행사의 궁극적 목표인 사법정의의 실현과 법치주의 구현도 한낱 구호로 전락하고 있는 실정이다.

그동안 권력형 비리사건이나 대형 독직사건 등이 터질 때마다 정치권의 동향을 살피거나

청와대 측의 의중을 갈파하느라고 제때에 적극적인 수사에 임하지 않거나 또는 일단 수사에 착수한 후에도 비리를 제대로 밝혀내지 않고 적당한 선에서 배후를 덮어두려는 ‘정치검찰’ 또는 ‘눈치검찰’의 단면을 보여주는가 하면 반대로 특정 정치세력에 대한 집중적인 파헤치기 수사에 몰두하는 모습을 보여주는 등 검찰수사권을 편의적, 편파적으로 발동해온 것이 사실이다. 특히 권력형 독직사건일수록 수사과정에서의 적시성과 기민성이 절실히 요구됨에도 불구하고 제때에 수사에 착수하지 않아 상대방으로 하여금 관련 장부의 은닉, 소각 등 ‘입을 맞출 수 있는’ 시간적 여유를 줌으로써 사건의 실체를 충분히 파헤치지 못하는 경우도 종종 있어 왔다.

이명박 정부 들어서 정부에 비판적인 목소리를 내는 세력에 대한 마구잡이식 수사로 인한 국민적인 비판이 커지고 있다. 광우병 쇠고기 수입반대 촛불집회 참여자에 대한 수사, 광우병 위협의 실태를 파헤친 MBC <PD수첩> 수사, 네티즌들의 보수 신문에 대한 광고 불매운동에 대한 수사, 인터넷 논객 ‘미네르바’에 대한 수사 등 검찰의 수사 및 공소권 행사에 대한 비판적인 의견이 수없이 제기되고 있다.

국민들은 검찰의 중립과 정치적 독립을 통한 공정한 검찰권의 행사를 요구하고, 국민 위에 군림하는 검찰이 아니라 국민과 함께 하는 검찰이 되기를 원하고 있다. 따라서 검찰 개혁 문제는 사법개혁의 틀 속에서 꼭 풀어야 할 우리의 과제이며 숙제이다.

검찰개혁의 기본적인 방향은 검사에게 준사법기관으로서 독립적인 수사와 공소제기업무를 보장하되, 검사가 공익의 대표자로서 진실과 정의의 원칙에 따라 공정하게 수사와 공소업무를 수행하는가에 대한 감시와 통제는 국민의 참여적 통제에 의하도록 하는 것이 바람직하다.

2) 정책대안

① 공소권 운용의 개선

첫째, 기소법정주의 제한적 채택이 필요하다. 우리 법제가 비록 수사의 결과 공소를 제기함에 충분한 객관적 혐의가 있고 소송조건을 구비하고 있는 경우에도 피의자의 정상을 참작하여 기소를 유예할 수 있는 권한을 검사에게 인정하였다고 하여 수사권 발동여부까지도 검찰의 재량에 일임한 것은 아니다. 무릇 수사권은 범죄의 혐의가 있으면 반드시 발동해야 하는 법의 파수꾼(Wachter des Gesetzes)으로서의 검사의 기본적 의무이다. “검사는 범죄의

혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다”는 형사소송법의 규정(제195조)은 이와 같은 검사의 기본적 의무를 선언한 것에 불과하다. 범죄의 혐의가 있음에도 불구하고 자의 또는 타의로 수사권을 발동하지 아니하거나 또는 발동된 수사권을 정당한 이유 없이 중단하는 것은 직무유기에 해당한다(수사법정주의). 그리고 수사권발동의 단서로서는 반드시 고소, 고발이나 자수 등에 이르지 않더라도 언론의 보도, 풍설, 세평 등에 의해서도 범죄 인지절차를 거쳐 수사에 착수하여야 한다는 것은 교과서적 상식이다.

따라서 어느 사안에 대하여 언론보도 등으로 범죄혐의의 의혹이 증폭되고 있는데도 검찰이 수사에 착수하지 않거나 또는 일단 수사에 착수한 사안의 진상을 충분히 규명하지 않고 축소수사로서 종결하는 것은 위와 같은 수사법정주의에 위배될 뿐만 아니라 만일 수사권발동을 저지하거나 제한하려는 상부나 외부로부터의 지시가 있다면 그 지시 자체가 위법행위이다. 따라서 검찰내부에서 일차적으로 수사법정주의를 준수하려는 의지와 노력이 필요하다.

또한 기소편의주의 하에서 검사에게 인정되는 소추 여부의 재량권은 결코 자유재량이 아니며 형사 정책적 견지에서 처벌할 필요가 없는 경우나 또는 불벌함이 범인 개선에 효과적이라고 생각되는 경우에도 모두 기소함으로써 구체적 타당성을 결하고 소송경제에도 적합하지 않는 이른바 기소법정주의의 경직성을 시정하기 위하여 인정된 것으로서 형법 제51조의 사항을 참작하여 기소, 불기소 여부를 결정하여야 하는 기속재량에 속하는 것이다. 이런 점에서 소추여부의 재량권 남용이나 합리적 기준의 일탈에 대한 사법적 통제방안이 요구된다. 범죄의 객관적 혐의가 있고 공소를 제기하기에 충분한 조건을 구비하고 있으면 반드시 기소하여야 한다는 이른바 기소법정주의가(독일은 이 원칙을 채택하고 있다) 비록 형사사법에 있어서 구체적 타당성과 합목적성의 고려에 부응하지 못하는 단점이 있는 것은 사실이나 검찰권 행사의 독립성의 확보라는 관점에서 보면 그에 기여하는 바가 적지 않음을 간과해서는 안 된다. 따라서 입법론적으로 권력형 범죄나 독직 및 직권남용 등의 범죄에서 제한적으로 기소법정주의를 채택할 필요성이 절실하다. 정치권력으로부터의 부당한 간섭으로 인하여 자칫 정치사법(politische Justiz)으로 전락할 위험성이 도사리고 있는 기소편의주의에 물든 풍토에서는 기소법정주의의 가미 내지 채택이야말로 검찰권의 적정한 행사를 담보하는 효과적인 방안이 될 것이다.

둘째, 현행 재정신청제도의 전면적 개선이 필요하다. 재정신청이란, 검찰의 불기소 처분을 받은 사건에서 피해자가 고등검찰청에 항고한 뒤 기각결정을 받은 경우 고등법원에 기소여부의 판단을 다시 구할 수 있게 한 것이다. 검찰의 기소독점권과 함께 불기소 처분 권한을 줄

이기 위해 마련된 재정신청이 형사소송법 개정으로 2008년부터 모든 고소사건으로 확대 적용된 이후 제도가 활성화되고 있다. 대법원 자료에 의하면 재정신청이 확대 시행된 첫해인 2008년 사건은 1만1248건으로 2007년 678건에 비해 약 16배로 경증 뛰어올랐다. 2009년 들어서도 매달 평균 1000여건 안팎으로 상승세를 보이고 있다.

그러나 검찰수사의 변화와 신뢰성 회복을 위해 이 제도를 적극 보완해야 할 필요가 있다는 주장이 나오고 있다. 현행 제도가 대상 범위를 확대하면서 검사에게 공소유지 역할을 준 데다 패소 시 비용을 당사자에게 부담토록 한 규정 때문에 제도의 취지를 제대로 못 살리고 있다. 특히 검찰의 불기소가 문제가 되는 고위층 부패사건이나 뇌물 등을 정확히 겨냥해 제도를 운영하려면 재정신청을 모든 고발사건으로 확대 적용할 필요가 있다.

둘째, 부당한 공소권 남용에 대한 시민적 통제장치가 필수적이다. 재정신청제도는 검찰의 불기소처분에 대해서만 통제장치로 기능한다. 검사의 부당한 공소권남용에 대해서는 별도의 통제장치를 강구해야 할 필요성은 여전히 남는다. 무엇보다 재정신청제도는 법원에 의한 통제장치이기 때문에 시민참여에 의한 민주주의 통제장치로서 가능할 수 없다는 한계도 분명하다.

현재 형사재판에 국민참여재판제도, 즉 제한적 형태의 배심제가 도입되어 시행중이다. 배심제는 일반국민이 재판의 주체로 참여할 수 있다는 점에서 우리 형사사법의 획기적인 변화를 예고하는 대목이다. 시민참여를 통한 사법민주화라는 개혁방향은 비단 재판절차에 시민참여의 공간을 마련하는 것에 머물러서는 안 될 것이다. 검찰의 공소권 행사는 사실상 법원의 심판을 대체하는 권능으로 작용하기 때문에 검찰의 공소권에 대해서 시민참여에 의한 통제장치를 마련하는 방향으로 나아가야 한다. 일본의 검찰심사회제도¹⁾나 영국의 기소배심주의²⁾의 채택을 신중하게 그러나 적극적으로 검토해 보아야 한다. 이는 형사사법에서 시민성을 확보하고 검찰권에 대하여 시민참여에 의한 민주주의적 통제를 담보한다는 점에서 중요

1) 일본의 검찰심사회(檢察審査會)는 지방재판소 또는 그 지부의 소재지에 위치한 선거권자들로 이뤄진 기구로, 일본 검찰관(검사)의 부당한 불기소 처분을 억제하기 위해 만들어졌다. 무작위로 선정된 시민 11명으로 구성되어, 검찰관의 불기소 처분에 대한 심사나 검찰 사무의 개선에 관한 건의 또는 권고를 담당하고 있다. 일본 검찰심사회법(1948년 7월 12일 법률 제 147호)에 근거해 설치되었으며, 초기에는 심사회의 의결이 검찰관에 대한 법적 구속력을 갖지 않았지만, 2009년 5월 21일 부로 시행된 법에 따라 현재는 법적인 구속력을 가져 의결 결과에 따라 기소를 강제할 수 있다.

2) 일반 공중 누구나 소추(訴追)할 수 있다고 하는 주의로서 영국에서는 아직도 이를 원칙으로 하고 있다. 영국은 기소배심제도(起訴陪審制度)는 공중소추주의의 한 형태라고 할 수 있다.

한 의미가 있다.

② 검사동일체 원칙의 폐지

검사동일체 원칙이란 모든 검사들이 검찰총장을 정점으로 하는 피라미드 계층조직체를 구성하고 상명하복 관계에 따라 일체불가분의 유기적 통일체로 활동한다는 원리를 말한다. 검찰청법 제7조제1항은 “검사는 검찰사무에 관하여 소속 상급자의 지휘·감독에 따른다”고 규정하고 있다. 이는 전국의 검사들을 지휘복종의 통일적 조직체로 만드는 법적 근거가 된다. 결국 이 규정에 근거해서 검찰은 검찰총장을 정점으로 피라미드식 지휘복종체계를 구성하게 된다.

현행 검찰청법에서 형사사건의 수사, 공소제기 및 유지, 형 집행 등의 검찰 사무를 처리함에 있어서 상명하복관계를 그대로 적용하는 것은 검사의 고유한 업무의 처리가 상관의 의사에 종속될 우려가 있다. 따라서 검사 개개인이 독립된 하나의 관청이라는 점(제4조제1항)과 검찰의 준사법기관으로서의 지위를 고려한다면 검찰 내부의 민주화를 위해서는 지시나 종속 관계를 명시하고 있는 검찰청법 제7조의 검사동일체 원칙 조항은 폐지되어야 한다.

검사동일체 원칙을 폐지한다는 것은 검사의 주요 업무인 사건수사와 공소제기 및 공소유지업무에 있어서 상급자의 지휘감독권을 폐지하고 검사 개개인의 독립적 권한과 책임 하에 공정한 사건처리가 이루어지도록 보장한다는 의미이다. 한편, 검찰의 조직운영에 있어서 통일적인 사건처리기준이나 기타의 업무지침은 필요하다. 그것은 개개 검사의 편차를 최소화하고 검사 직무의 투명성과 공정성을 높이는데 기여할 수 있다. 또한 국가의 형사정책의 큰 방향을 설계하고 그것이 효율적으로 집행될 수 있도록 검찰총장의 정책지시권도 필요하다. 검찰개혁과 관련하여 폐지되어야 하는 것은 구체적인 사건처리에서 작동하는 검찰 관료조직의 폐쇄적인 지휘감독체계이다. 검사동일체 원칙의 폐지는 사법민주화의 요청을 담은 검찰개혁의 출발점이다.

③ 법무부 장관의 수사지휘권의 폐지

정치권력이 법무부 장관을 통해 구체적인 사건의 수사에 개입하고 영향력을 행사할 소지가 있는 법무부 장관의 검찰총장에 대한 수사지휘권(검찰청법 제8조)은 원칙적으로 폐지되어야 한다. 정치권력으로부터 철저히 독립적으로 수사할 수 있도록 법무부 장관이 검찰의 구체적인 사건 수사에는 지휘권을 행사하지 못하도록 하고 법무행정과 관련한 지휘만 할 수 있

도록 해야 한다.

법무부 장관의 수사지휘권은 검찰권의 오남용에 대한 국민의 감시와 통제권을 대리행사한다는 의미에서만 그 제도적 정당성을 가질 수 있는 것인바, 기본적으로 정무직 공무원인 법무부 장관에게 그와 같은 역할을 맡기는 것이 매우 취약한 제도임은 두말할 필요가 없다. 법무부 장관의 수사지휘권은 장관 개인의 성품과 가치관에 따라 크게 좌우될 수 있는 것이며 무엇보다 법무부 장관은 정무직 공무원이기 때문이다. 따라서 법무부 장관의 수사지휘권을 폐지하고 대신에 검찰권의 공정한 행사를 담보하기 위한 통제제도로는 국민의 참여적 통제 장치를 마련하는 것으로 대체되어야 한다.

다만, 단기적으로는 다른 통제 장치 확보에 시간이 걸릴 수 있기 때문에 법무부 장관이 개별 사건에 대한 수사지휘를 할 때에는 반드시 공식문서로서 하고, 이를 공표토록 함으로써 법무부 장관의 지휘권 행사가 정치권력의 정치적 이해를 관철하는 수단으로 전락되지 않도록 해야 한다.

④ 인사제도의 개선

검찰인사위원회가 실질적인 역할을 할 수 있도록 하는 방안을 강구해야한다. 이를 위해서는 먼저 검찰인사위원회를 활성화시켜 법무부 장관의 심의기구에서 의결기구로 격상시켜야 한다. 검찰인사위원회에서 검찰 인사에 대한 심의를 통해 검사를 임명하고 보직을 명하도록 하여 인사의 공정성, 객관성과 투명성이 확보될 수 있도록 하여야 한다. 또한 검찰인사위원회는 위원 대부분이 법무부 장관의 의중에 따라 구성되는 명목적인 기구에서 탈피하여 인적 구성을 개편하는 것이 필요하다. 시민단체대표, 언론계, 법학자, 재야법조인 등 외부인사가 과반수 이상 참여하는 개방적 구성을 통하여 검찰인사에 대한 정치권 로비를 차단하고 공정하고 객관적인 인사기준에 의한 인사가 이루어져야 한다.

검찰인사는 검찰총장의 추천을 받아 검찰인사위원회의 의결을 거쳐 법무부 장관의 제청으로 최종적으로 명하는 방식으로 하여 검찰위원회의 기능을 실질화할 필요가 있다. 검찰인사위원회가 들러리 기구로 전락하지 않도록 하면서 검찰인사의 공정성 확보에 실질적으로 기여하도록 개혁하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 검찰인사위원회의 심의의결사항에 대해서는 일정한 범위에서 공개가 가능하도록 해야 하며, 심의의결사항에 일정한 수준의 법적 구속력을 부여하도록 해야 한다.

현재 검찰총장의 임명절차에는 인사청문회제도가 적용된다. 검찰총장은 국회의 임명동의

의 대상이 아니기 때문에 국회에서 의견서를 채택하는 정도로 청문절차가 끝나게 된다는 한계는 분명하게 존재한다. 특히 결격사유가 존재함에도 불구하고 정치적 논란만 될 뿐 아무런 견제기능을 하지 못하고 있다.

이러한 인사청문제도의 한계를 보완하기 위해 '검찰총장후보제청위원회' 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 대법원에 대법관제청자문위원회가 구성되어 있는 것처럼 대통령과 법무부 장관의 자의적이고 독선적인 검찰총장 임명을 견제하는 장치를 두는 방안이다. 이 경우 검찰총장제청위원회에서는 여러 경로로 추천된 인사에 대하여 철저하게 그 자질과 능력을 검증하는 절차를 마련해야 하며, 그 구성에 있어서도 비법조인이 다수 참여할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

⑤ 법무부의 문민화

대검찰청 내부의 중앙수사부 등 각종 수사부, 법무부의 검찰국은 즉각 폐지하는 한편 법무부의 조직 또한 문민화 하는 것이 바람직하다. 대검찰청의 경우 조직의 중복과 더불어 불필요한 통제장치가 마련된다는 점에서 더 이상 존재할 이유가 없다. 또한 법무부의 경우에는 그 내부의 검찰국은 폐지하거나 그 기능을 대폭 축소하여 가장 일반적이고 추상적인 수준에서의 검찰업무만 담당하게 해야 한다. 뿐만 아니라 법무부의 모든 구성원은 검사가 아닌 자로 충당하여야 한다. 실제 검사가 수행하는 형사사법권과 법무부내에서 이루어지는 법무행정은 그 내용이나 업무처리방식에서 질적인 차이를 가진다. 그럼에도 불구하고 지금까지 이 모든 업무들을 검사로 하여금 처리하는 것은 무엇보다 업무의 전문성·효율성의 확보라는 점에서도 바람직하지 못하다. 오히려 검사들로 하여금 인권이나 송무, 변호사 등 법률전문직, 기본적 법률에 대한 입법정책 등 우리나라의 모든 법무관련 업무 권한을 장악하게 함으로써 고도의 권력 집중이라는 병폐만 야기할 뿐이다.

⑥ 인신구속제도의 개혁

현행 형사소송법상 '피의자가 증거를 인멸할 염려가 있는 때'나 '피의자가 도망하거나 도망할 우려가 있는 때'에 긴급체포 후 48시간 내에 구속영장을 청구할 수 있도록 하고 있다. 긴급체포제도는 48시간동안 검사재량으로 강제 구속하는 것을 말하며 48시간 내에 영장을 청구하지 않아도 어떤 책임도 지지 않는 제도이다. 검사의 자의적인 판단에 따라 어떤 국민이든 아무 조건 없이 48시간동안 구금될 수 있어 불법구금의 논란이 제기될 수 있으며 국민

의 인권보호 측면에서 문제가 많은 제도이다. 따라서 현행 긴급체포제도는 폐지해야 하며, 새롭게 긴급구속영장제도를 도입해 법원의 영장에 따라 모든 인신 구속이 진행될 수 있도록 해야 한다.

제2절 법원 개혁

1) 현황과 문제

법원은 인권보호의 최후의 보루라고 일컬어지지만 이제까지의 법원은 국민들에게 그에 걸맞는 사법기관으로서의 기대에 미치지 못하고 법적 분쟁을 해결하고 억울함을 호소하는 곳이 아니라 오히려 판결을 질질 끌고 정의가 뒤집어지는 곳이라는 인식이 국민들에게 팽배해있다. 시민에게 군림해왔던 법원을 시민의 권익과 편익에 봉사하는 법원으로 변모시키는 것이 사법개혁의 핵심이라 할 수 있다.

군사정권이 청산되고 문민정부에 들어와 법원개혁은 정치권력에 의해 유린된 사법권의 독립 회복이라는 과제에서 점차 상고심사제, 서울 민·형사법원의 통합, 예비판사제 등의 문제까지 확대되었으나 논의만 무성했을 뿐 사법의 파행을 가져온 근본적 제도개혁이라는 원래의 화두는 실종되었다. 이제 시민의 입장에서 법원을 바라보아야 한다. 그러나 법원의 개혁은 개별적 개혁은 있었으나 ‘재판을 잘 하고, 재판을 편하게 받게 하는’ 전체적 개혁은 없었다. 본질적 개혁에 해당하는 것은 법원이 재판을 충분히 심리하여 실질적인 권리 구제를 하는 것이며 “질 높은 재판을 받을 권리”는 국민의 기본권이라 할 수 있다.

① 직급제의 문제

판사는 상명하복의 관계에 있지 않기 때문에 판사의 서열은 원칙적으로 불가능하지만 법원의 관행은 직급의 변화를 ‘승진’이라고 표현하고 승진은 사법시험 기수를 기준으로 서열에 따라 이루어지고 있어 동기들이 승진할 때 승진하지 못하면 이를 ‘탈락’으로 생각해 법복을 벗는 관행이 계속되고 있다. 이로 인해 인사 대상자로서 판사로 하여금 ‘인사문제’에 관심을 가질 수밖에 없게 만들며 이는 소위 ‘인사권’을 가진 상급자의 현재적 재판관여를 가능케 하

는 구조적 요인이 되고 있으며, 개개 판사들의 재판 독립성에 부정적 영향을 주는 상황이 발생하고 있다.

〈기존 관행상의 직급 단계〉

지법 합의부 배석판사 → 지법 항소부 배석판사 → 지법 단독판사 → 고등법원 배석판사
→ 재판연구원 → 지법 부장판사 → 고법 부장판사 → 지법원장 → 고법원장 → 대법관

승진과 탈락, 변호사 개업이라는 직급제의 문제는 법관이 관료제화 한다는 문제점 외에도 법관의 질을 하향 평준화시킨다는 심각한 문제를 내포하고 있다.

② 전문성을 갖추지 못하는 판결

현재 행정법원과 특허법원이 전문법원으로 역할을 하고 있다. 적지 않은 판사들이 두루두루 다양한 사건들을 경험하고자 하는 바, “변호사 개업을 준비하기 위하여 보직을 자주 바꾼다”는 말까지 나오고 있으며 잦은 인사로 말미암아 고도의 전문성을 축적할 시간을 갖지 못하고 있다. 그러므로 단순한 법률 전문가로서 뿐만 아니라 재판의 대상이 되는 사회현상까지 해박한 지식을 가지고 당사자에게 설득력 있는 재판을 해 낸다는 것은 역부족이며 특히 변호사조차 전문화되어 있지 못하거나 법관에게 충분히 판단할 자료와 식견을 제공하지 못하는 상황이다.

③ 국민에게 감동을 주지 못하는 재판

국민에게 감동주지 못하는 재판도 문제다. 판결문은 일반 국민은 말할 것도 없고 전문가들조차 제대로 이해하고 설득시키지 못하고 있다. 그동안 법원은 판결문을 한글 전용으로, 이해하기 쉬운 문체로 풀어쓰려는 노력을 기울인 것은 사실이나, 아직 일반 국민이 그것을 읽고 이해하기에는 너무도 힘들고 더구나 판결의 이유 설시는 너무 간단해 그 재판을 받은 변호사조차 설득하는데 실패하고 있다. 형사사건의 경우에도 증거와 법령의 적용, 양형 이유 등에 관한 설명이 거의 없거나 있어도 너무 소박해 판결의 주문이 나오게 된 근거를 충분히 제시하지 못하고 있다.

법관의 증원이 계속되고 있음에도 불구하고 법원에 접수되는 사건들이 계속적으로 증가하고 있어 여전히 사건에 비해 법관의 수는 부족한 상태이다. 2006년 사법연감에 따르면

2005년 지방법원의 법관 1인당 사건부담건수는 평균 3,666건으로 하루 평균 10건 정도의 사건을 처리하고 있는 셈이다. 법관들의 과중한 업무량은 아무리 성의를 기울여도 충분한 심리는 구조적으로 불가능하게 만드는 셈이다. 따라서 법관의 수를 늘려서 국민이 신속하고 성실한 재판을 받을 수 있도록 하는 것은 사법 개혁의 중요한 내용이라 할 수 있다.

2) 정책대안

① 열린 민주사법의 실천 : 완전한 형태의 공판중심주의, 배심제의 도입

첫째로, 사법의 민주화를 실현하고 사법판단에 대한 국민적·민주적 정당성을 강화한다는 측면에서 보다 완전한 형태의 공판중심주의가 도입되어야 한다. 공판중심주의는 구두변론주의와 직접주의에 바탕을 두고 형사사건에서의 모든 공격과 방어를 공개된 법정에서 구술로 하도록 하는 만큼 ‘열린 재판’을 이루기 위한 가장 기본적 단계를 형성한다. 공판중심주의는 일반국민에게 열린 재판으로 진행되는 것인 만큼 쟁점과 입증, 그리고 판결의 타당성에 대한 국민적 감시가 가능하게 한다. 그러나 현재의 형사소송법상의 제도는 이런 이상적 모습을 제대로 실현하기에는 한계를 가진다. 검사작성의 피의자작성조서에 대한 증거능력을 인정할 수 있는 예외를 규정함으로써 조서공판의 간행을 여전히 유지하고 있다. 실제 이런 예외조항 내지는 타협조항들은 검찰을 비롯한 일부 법조집단의 기득권 유지를 위한 저항에서 비롯된 것으로 어떤 면에서 보더라도 바람직하지 못한 것이다. 인신의 자유라는 점에서 가장 많은 보호를 받아야 할 형사재판에서의 방어권이 단순한 업무편의 혹은 기득권의 유지를 위해 희생되어야 할 이유가 없다.

따라서 완전한 형태의 공판중심주의가 도입되어야 할 필요가 있고, 이 점에서 검찰 피의자신문조서에 관한 증거능력부여 규정은 그 자체가 삭제되어야 할 것이다. 즉, 피의자신문조서는 그것이 검찰에 의한 것이건 아니면 사법경찰관에 의한 것이건 하나의 참조자료에 불과한 것이므로 그 속에 담긴 신문내용 및 진술내용은 모두가 법정에서 다시 구두로 재진술 되도록 하여 방청객들이 그 모든 것을 듣고 판단할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 배심제는 사법의 민주화를 실현하는 가장 일반적이고도 본질적인 방안이다. 배심은 일반국민이 재판과정에 능동적으로 참여하여 자신의 상식이나 지식, 경험 등에 비추어 스스로 법 판단을 하게 함으로써 국민적 법 감정에 바탕을 둔 사법작용이 이루어질 수 있도록 하는 제도이며 바로 이 점에서 사법의 민주화와 직결되는 제도이기도 하다.

그러나 형사소송법에 규율하여 2008년 1월부터 실시된 현재의 국민참여 재판제도는 제도의 정착가능성을 시험하기 위해 일부 사건에 한정하여 적용하고자 하는 제도설계자의 조심성은 이해할 수 있으나 그 실험성이라는 성격에도 불구하고 지나치게 소극적이라는 한계를 가진다. 즉, 법관은 배심의 평의에 구속되지 않을 뿐 아니라 그 평의와 다른 법 판단을 하는 경우에 이유를 밝힐 의무조차도 없게 함으로써 오히려 형식적 절차로 변질될 가능성을 열어두고 있다든지, 평의 과정에 법관의 의견을 구할 수 있게 하여 배심절차가 참심³⁾절차로 변경되는 위험을 안고 있다든지, 배심원의 수가 너무 적어 민주성을 확보하기 어렵다든지 하는 점들이 그것이다. 더구나 성격이 다른 배심제와 참심제를 상호 혼용하여 섞어 놓음으로써 실험에 대한 평가의 기준 자체가 흔들리도록 만들어 놓은 점은 제도설계상 오류라 할 것이다. 따라서 본래 취지에 맞게 제도를 설계하여 배심제의 의미를 살려야 한다.

② 법조일원화를 전제로 한 직급제 폐지와 평생법관제도 정착

판사와 검사는 관료적 양성체제가 아닌 시민사회속의 법조인 가운데서 선발되어야 한다. 판사는 경력 10년 이상 되는 변호사 중에서 전문성, 윤리성, 가치관 등을 검증해 임용(법조일원화)해야 한다. 현행의 관료적 법관 충원 제도 하에서는 시험성적이 유일한 기준이 되고 있다. 성적 제일주의가 아니라 시민사회속의 법조인 생활에서 인품, 경륜, 능력, 자격을 종합해 선발하는 것이 바람직하다.

현행 사법연수원은 새로 도입된 법학전문대학원(로스쿨)과 분리되어 판사와 검사들을 위한 직업교육기관으로 활용되어야 한다. 법관직, 검사직을 예비변호사로 인식하는 것이 아니라 평생 법관과 검사라는 의식을 갖고 살아갈 수 있도록 해야 한다. 이렇게 될 때 판사, 검사들과 개인변호사들의 선후배 및 동기관계가 영향을 미치는 ‘전관예우’ 등의 폐단이 사라질 수 있을 것이다.

평생법관제도를 정착시키기 위해서는 법관의 서열화 관행을 가져오는 직급제의 개선이 무엇보다도 절실하다. 심급별 직급제까지는 없애지 못하더라도 나머지 직급제는 폐지하는

3) 영미에서 발달한 배심제와 마찬가지로 민중의 사법 관여의 한 형식인데, 배심은 사건의 사실문제를 배심원이 독립적으로 인정하고 재판관은 이를 채용하여 결론을 내리는 데 대하여, 참심제는 사실문제나 법률문제도 참심원과 법관이 합의하여 그 다수결로 재판한다. 참심은 배심에 비하여 인원이 적어도 되는 점에서 경제적이기는 하나, 그만큼 법관의 의견에 끌려가기 쉬워 민중 참여의 뜻을 제대로 반영하기 어려운 면도 있다. 참심은 독일에서 발달한 제도이다.

것이 바람직하다. 법에 규정된 직급을 폐지한다고 해서 직급제가 없어지는 것이 아니며 순환보직이 되지 않으면 직급제는 그대로 남아있는 것이나 다름없다. 대륙식의 경력 법관제에서는 법관 경력에 의한 직위 구별은 가능하므로 동일한 경력의 레벨에서는 순환보직이 이루어져야한다. 이를테면 법원장 → 부장판사 → 단독판사 → 법원장이 가능해야한다.

합의부에서 진정한 합의가 이루어지게 하려면 “비슷한 경력의 판사”로 합의부를 구성해야한다. 지금처럼 합의부를 부장판사와 배석판사라는 다른 직급의 판사로 구성하면 실질적 합의는 불가능하다. 그러므로 합의를 실질화하기 위해서는 직급제를 폐지하고, 이를 바탕으로 비슷한 경력의 판사들이 모여 합의를 통해 신중한 판결을 내리도록 해야 할 것이다. 예를 들면, 고등법원은 경력 20년 이상이 모여 합의부를 구성하고, 재판장은 대법원처럼 합의부의 구성원이 돌아가면서 맡게 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

더불어 법원장 직위도 얼마든지 폐지 할 수 있다. 즉, 각급 법원장은 지방법원의 경우에는 현재의 부장판사 급에서, 그리고 고등법원장의 경우에는 그 소속의 판사 중에서 임기를 정하여 호선하면 될 것이다. 이렇게 된다면 현재 각 부의 재판장은 사건 단위로 그 부에 속한 판사들 사이에서 순환방식으로 정하면 충분하며, 이때 재판장(즉 현재의 부장판사)은 당해 사건의 재판을 주재하는(presiding) 주재자로서의 기능만을 수행하게 될 것이다.

또한 각급 법원의 사무의 처리를 위하여 지법원장이나 고법원장 같은 직위는 당연히 필요하지만, 이 역시 현재처럼 직급개념에 가까운 지위를 부여하지 않고 단순한 보직개념으로 규정하여 일정한 임기를 정하여 당해 심급의 판사 중에서 선임하되 그 지법원장, 고법원장은 임기가 종료된 후에는 즉시 예전의 직위로 복귀하는 것으로 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

직위제의 완전 폐지를 위하여 초임판사의 선출대상을 법조인구 및 법률수요의 확대추이를 감안하면서 점차 중견법조인으로 이행해 나갈 필요가 있다. 즉, 법조일원화의 문제를 적극적으로 포섭할 필요가 있다는 것이다. 또한 일본처럼 종신제는 아니더라도 평생직업 법관으로 정년 때까지 근무하는 것이 보편화되어야 한다. 순환보직제가 실현되어 경력이 되면 고등법원에 갈수도 있고 지방법원에 남을 수도 있는 “심급별 경력직”으로 정착되어야 할 것이다.

평생법관제도의 이상적인 형태는 종신제이겠지만 지나치게 보수화된다는 우려와 자질이 문제가 되는 경우 통제할 방법이 없다는 점에서 문제가 있을 수 있다. 특히 하급심의 경우 종신제는 적합하지 않아 현실적으로는 65세 또는 70세 정도의 정년을 보장하는 방안이 바람직할 것이다. 10년마다 재심사해서 판사를 재임용하는 연임제는 악용될 우려가 많으므로 자질이 문제되는 판사는 징계나 탄핵 등의 방법을 통해서 처벌하고 정년을 보장해야할 것이다.

③ 법관 인사권과 조직 운영의 개선

사법적 판단은 법치주의의 원리상 고도의 독립성이 요청되며 그 시발은 법관의 독립으로부터 이루어진다. 이렇게 볼 때, 법관의 독립 특히 내부적 독립은 사법의 독립에 있어 가장 본질적인 요청이며 이에 법관인사의 독립은 무엇보다도 절실하게 요청되는 개혁요소라 할 것이다.

첫째, 인사권은 대법관 회의에서 행사토록 해야 한다. 직급제에 의해 훼손되는 사법권 독립은 불합리한 인사제도에 의해 더욱 악화되어왔다고 할 수 있다. 대법원장이 전국에 있는 법관의 인사권을 완전히 장악하고 있다는 사실 자체가 문제이다. 최근 합리적인 인사를 위한 근무평정제도는 인사자료의 수집과 관리라는 측면에서 바람직한 부분이 적지 않으나 법관의 독립성을 침해할 가능성이 상존할 뿐만 아니라 그것만으로 인사의 공정성을 담보하지 못한다. 대법관 회의에 법관의 인사권을 의결할 수 있도록 하는 것도 대법원장의 독단을 막을 수 있는 절충적인 방안이 될 수 있을 것이다. 대법원장의 인사권 행사와 관련하여 지금도 이를 대법관회의에서 논의하고 ‘동의’를 얻게 하고는 있으나 이 ‘동의’절차가 형식화 되어 있다. 대법원장의 법관 인사권 행사에 대법관회의의 의결을 거치게 함으로써 대법관회의에 의한 대법원장의 법관인사권 행사에 대한 실질적인 견제가 이루어지게 해야 한다.

아울러 법원장의 등의 근무평정권에 대한 견제장치 마련에 대해서도 법관회의가 역할을 하게 해야 한다. 현재도 법원마다 법관회의가 설치되어있다. 그러나 이 법관회의는 현재 법원장이 의장으로 되어있고 간부급 법관들이 대거 구성원으로 참여하여 단독판사나 배석판사들의 의사가 제대로 반영될 수 없는 비민주적 구조로 되어 있어 형식적 기구로 전락해 있다. 법원장이나 수석부장판사, 부장판사 앞에서 평판사들의 자유로운 의견 개진과 민주적인 의견 수렴이 원활히 이루어지기 힘들다. 이 법관회의의 구성에 단독판사나 배석판사 등 평판사들도 대거 참여시키고 법관회의시 자유로운 논의가 가능하도록 하여 법관회의를 실질화시킬 필요가 있다. 그리고 그 후 이 법관회의의 대표가 근무평정에 법원장과 함께 참여하게 하여 법원장의 근무평정권 행사가 자의적으로 흐르지 않도록 견제할 수 있어야 한다.

둘째, 더욱 근본적인 해결책으로 중장기적으로는 인사권을 비롯한 많은 사법행정 권한을 대법원장에게서 고등법원장에게로 분산시켜 ‘사법의 지방 분권화’로 가는 것이 바람직하다. 한 예로, 판사들이 고등법원 권역별로 임명돼 평생 그 권역 안에서 판사 생활을 하고 대법관을 뽑을 때는 지방법관이나 법원 외부 인사까지도 포함한 다양한 배경의 인사들을 대법관으로 뽑게 하는 것이 좋을 것이다. 이러한 사법의 지방분권화는 대법원 중심의 중앙집권화된

법관 운용시스템인 법관순환근무제에서 잦은 법관 이동으로 파생하는 재판 지연 등의 문제 점들도 해결할 수 있는 방법이다. 사법의 지방분권화를 보다 촉진하기 위해서는 지난 사법개혁위원회에서 그 도입을 결정하고 사법제도개혁추진위원회에서 법안을 만들어 국회에 제출까지 했으나 17대 국회 내내 잠만 자다가 폐기된 고등법원 상고부제의 도입을 재시도할 필요도 있다. 제3심인 상고심도 고등법원에서 하게 한다면, 대법원의 상고심 관할권이 고등법원들에게 분산됨으로써 고등법원이 그야말로 사법의 큰 중심이 될 수 있기 때문이다.

이런 인사방식이 운용되면 지방법원 판사는 비교적 경력이 짧은 법조인으로 임용하고, 고등법원 판사는 경력이 많은 법조인으로 임용하고, 대법원은 헌법의 규정대로 임용될 것이다. 이런 제도 하에서 시·군·구지역법관제의 도입도 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 이러한 법관인사제도의 혁신을 위해서는 무엇보다도 법조일원화로 나아가 변호사나 검사로 상당한 경력을 쌓은 이들 가운데서 판사를 임명하게 해야 한다. 법조일원화가 정착된 영국처럼 50대 초에 판사가 된다면 승진에 신경 쓸 판사는 없을 것이고, 국민 입장에서는 경륜 있는 판사에게서 공정한 판결을 받을 수 있게 되어 공정한 재판을 받을 권리를 제대로 누릴 수 있게 되기 때문이다.

④ 전문성 있는 법관의 양성과 전문법원의 구성

법원조직법 중에는 행정법원과 특허법원의 설립이 포함되어 있지만 그 정도로는 부족하고 조세법원, 노동법원 등이 설립되어야 한다. 예컨대 세금문제가 결부된 민사사건을 제대로 해결할 수 있는 법관은 극소수에 불과해 세법 등에 정통한 사람에게 자문을 구해서 간신히 판결문을 작성하여 선고하는 것이 보통이다. 노동사건의 경우 일반 민사사건과 그 법원리가 다르기 때문에 사건을 바라보는 시각이 달라야함에도 불구하고, 노동사건에도 일반 민사사건과 같은 법 원리를 적용하여 잘못된 판결을 내리는 경우가 많아 문제는 더 심각하다.

전문성 있는 법관을 양성하기 위해서는 법관 계속교육제도를 확충해야하며 법원내부의 양성만으로 국민의 수요를 충족시킬 수 없으므로 법학교수나 행정관료, 변호사출신의 전문 지식이 있는 인력을 법원 외부에서 끌어올 수 있도록 하는 법관임용제도의 획기적인 개선이 필요하다.

또한 판사 수의 획기적인 증원이 시급하다. 판사 한 사람이 하루에 10여건씩을 처리해야 하는 부담을 완화하고 충분한 심리를 통해 국민들이 납득할 수 있는 판결을 하자면 지금보다 5배정도의 인원 증원이 필요하다. 예산문제나 예비판사제도의 도입을 고려하더라도 2~3배

의 증원은 최단 시일 내에 이루어져야할 것이다.

무엇보다도 법원은 지금처럼 시국사건은 엄격하게 처리하고 권력형 비리사건은 유연하게 처리하는 이중적인 잣대로는 더 이상 국민의 신뢰를 얻을 수 없다. 이와 같은 이중 기준은 법원의 재판 전체에 대해서 믿지 못하게 만들고 있다. 법원의 공정성을 살리려면 권력 통제기관으로 다시 태어나야 한다.

제3절 헌법재판소 개혁

1) 현황과 문제

헌법재판소는 통치권을 남용하거나 악용하여 헌법질서를 파괴하는 공직자는 물론이고 헌법질서를 부인하려는 여러 사회세력으로부터 헌법의 규범적 효력이 침해되는 것을 막는 헌법보호 기능을 가진다. 헌법보호 기능을 실효성 있게 하기 위하여 정치의 탈 헌법적 경향에 대한 강력한 제동과 동시에 통치권 행사가 언제나 헌법적 가치질서와 조화될 수 있도록 감시하고 견제하는 권력 통제 기능을 해야 한다. 정치권에 의하여 국가의 중대한 정책이 결정되고 법률로 제도화되더라도 헌법재판소의 결정을 통해 위헌결정이 이뤄지면 그 정책이 뒤바뀌지 않으면 안 될 것이기 때문에 오늘날과 같은 법치국가에서는 궁극적으로 헌법재판소가 최종적인 정책결정기능을 담당하고 있다. 최근까지에도 헌법재판소는 대통령 탄핵심판, 신 행정수도이전에 관한 특별법에 대한 헌법소원심판 등에서 보듯 정치적 논란의 중심에 서 있기도 했다.

이러한 점을 감안하면 헌법재판관은 헌법이론에 대한 폭넓은 전문지식과 헌정의 실제에 대한 통찰력뿐 아니라 공권력으로부터 국민의 기본권을 보호하려는 권력의 통제의를 겸비해야 한다. 그러나 우리의 헌법재판소의 재판관 임명과정을 보면 재판관으로서 필요한 이러한 자격요건을 놓고 진지한 고민과 공론을 진행하기 보다는 추천권자인 대통령과 국회, 대법원장의 일방적 추천에 따라 적부와 상관없이 모든 것이 결정되는 상황이다. 헌법재판관이 임명될 때마다 헌법 이론에 대한 폭넓은 전문지식과 통찰력 등의 요건을 엄격히 갖춘 인사들 보다는 법원, 검찰 고위직에 있었던 인사들만이 단순하게 거론되고 있다.

헌법재판소는 단순히 헌법의 법리적 해석이나 정태적 발견에만 머무를 것이 아니라, 그 자체가 뚜렷한 이념적 지향을 갖고 이를 통해 사회내의 다양한 이해관계들의 대립을 극복하고 조정하며, 나아가 능동적이고 적극적인 헌법해석에 바탕한 새로운 국가의 창출에 기여할 수 있어야 한다. 하지만 헌법재판소의 지난 활동을 돌아해보면 헌법이론과 헌법 철학적 확신의 부족으로 인해 정치권이나 행정부 관련부처의 주장에 맹목적으로 따르면서 현실에 안주하는 결정들을 많이 내놓기도 했다. 따라서 헌법재판소 재판관의 구성은 민주적 정당성을 높일 수 있는 방안과 더불어 헌법이론에 대한 전문성을 갖춘 인사가 재판관으로 임명될 수 있도록 해야 한다.

이제 헌법재판소는 국민의 기본권을 보장하려는 보다 적극적인 노력을 보여주어야 하며 이를 위해서는 헌법재판제도의 보완이 필요하다. 현재 헌법재판의 심판 기일에 대한 강행 규정이 없어 정치적으로나 사회적으로 민감한 사안에 대해서는 결정을 회피하거나 지연되는 사례가 빈번하고 현재 결정 집행의 법적 규정이 없어 현재 결정의 실효성이 담보되고 있지 못하다. 또한 일반 국민들의 헌법소원에 있어서는 변호사강제주의를 채택하고 있어 기본권을 침해받은 일반 국민들의 권리 구제를 가로막고 있다. 헌법재판소가 기본권을 침해받는 국민들의 권리 구제라는 역할을 담당하고 있으므로 심판 절차와 결정에 있어 보다 국민들이 쉽게 다가갈 수 있는 방향으로 헌법재판소법이 개정될 필요가 있다.

2) 정책대안

① 헌법재판관 자격 요건 개선

헌법재판이 성공적으로 이뤄지기 위해서는 단순히 법관으로서만의 자격이 아닌 헌법이론에 대한 폭넓은 전문지식과 헌정의 실제에 대한 통찰력을 가진 자가 재판관으로 임명되는 것이 바람직하다. 헌법재판관의 전문성을 확보하기 위한 방안으로 장기적으로는 법조일원화를 실현해 법관으로서의 자격을 가진 자들이 전문화를 추구해 헌법재판을 전문으로 하는 사람이 많아지게 하고 이들 가운데서 재판관을 확보하는 방안이 검토되어야 한다. 단기적으로는 일정기간 이상 헌법을 연구하고 교수 생활을 한 사람에 한하여 법관의 자격을 예외적으로 부여하고 이들을 헌법재판소 재판관으로 임명해 전문성을 보완할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 현행 헌법에서 '법관의 자격'을 가진 재판관으로 구성하도록 규정하고 있어 헌법 개정을 통해야만 가능하지만, 단기간 헌법 개정이 어려운 점을 고려하면 법관의 자격 요건을

규정하고 있는 법원조직법 등의 관련 법률을 개정해 헌법을 연구하는 교수들이 헌법재판소 재판관에 임명될 수 있도록 하는 방안도 검토해볼 수 있을 것이다.

② 헌법재판소장 임명 방식의 개선

현행 헌법재판소의 재판관 임명에 있어 모든 헌법재판관의 인사청문회를 실시하고 있으나 장기적으로는 국회에서 모든 재판관을 선출하고 대통령이 임명하되 재판소장도 선출된 재판관 중에서 호선토록 하여 민주적 정당성을 높이는 것이 요구된다.

현재 국회의 동의를 얻어 재판관 중에서 대통령이 임명하도록 되어있는 헌법재판소장의 선출 방식도 개선되어야 한다. 대통령이 헌법재판소장을 임명하게 되면 소장이 법적으로 대통령과 동등한 위치에 있는 것이 아니라 대통령보다 하위에 있음을 의미하게 되어 헌법재판소의 위상이 낮아지는 결과를 초래하고 있다. 따라서 헌법재판소와 헌법재판소장의 위상을 높이기 위해서는 현재소장을 대통령이 임명하도록 할 것이 아니라 일정한 합리적 기준에 따라 재판관 중에서 호선하는 것이 바람직할 것이다.

③ 심판 기일의 강행 규정화

현행 헌법재판소법은 심판기간을 심판사건을 접수한 날로부터 180일 이내에 종국결정을 선고하도록 되어있다. 이에 관련해 헌법재판소는 심판기간의 위반 시 이를 강제하는 별도 규정이 없고 일률적인 심판기간의 강제는 불합리하다는 점을 들어 강행규정이 아닌 훈시규정으로 취급하고 있다. 정치적으로나 사회적으로 민감한 판결을 의도적으로 지연하는 듯한 사회적 의심을 불러일으켜 사건 처리를 신속하게 하지 못해 현재의 역할에 대한 비판도 종종 있어 왔다. 또한 심판 절차의 종류, 사건의 난이도, 사건의 구체적 정황 등을 고려하지 않고 180일이라는 단기간 내의 심판 처리를 규정한 현행 규정이 현실성이 없다는 지적도 있다. 따라서 현재가 고의로 결정을 회피하는 것을 방지하기 위해서는 심판기간을 강행규정화해 기간을 현실적으로 재조정하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 또한 규정된 기간 안에 결정을 하지 못할 경우 몇 차례 연장할 수 있도록 하고 당사자나 이해관계인에게 그 이유를 설명하도록 강제하는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

④ 현재 결정의 집행 규정 신설

현행법상 헌법재판소의 결정의 집행력을 확보하기 위한 제도적 장치에 대한 구체적인 규

정이 정당해산의 경우를 제외하고는 마련되어있지 않다. 헌법불합치 결정 등의 변형 결정의 효력과 관련해 법원에서 현재 결정의 적용을 거부하는 사례도 있다. 헌법의 최종 해석자인 현재의 결정이 실효성을 담보 받지 못한다면 자칫 헌법재판제도에 대한 필요성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 따라서 현재의 결정에 대한 합리적인 집행 규정의 확보가 시급하다. 중국 결정의 집행과 관련해 집행주체, 유형, 방법 등 필요한 사항을 재판부가 결정할 수 있도록 하는 방안을 마련해야한다.

⑤ 헌법소원에 있어서 변호사 강제주의 완화

헌법소원이 공권력의 행사로부터 국민의 기본권이 침해된 경우의 구제절차라는 것을 감안하면 변호사를 반드시 선임하도록 하는 제소 요건은 너무 엄격하다. 구제의 가능성이 있는 기본권 침해를 당한 자이지만 변호사비를 감당할 자력이 없는 국민들에게는 헌법소원에 있어서 변호사 강제주의를 적용하는 것은 불합리하다. 따라서 구두 변론 시에만 변호사강제주의를 적용하는 등 예외적인 경우에만 인정하도록 개선되어야 한다. 또한 대리인의 자격을 변호사뿐만 아니라 헌법재판관 관련한 전문성을 가진 것으로 볼 수 있는 공법학 교수나 일정기간 이상 헌법재판실무에 종사한 법률전문가 등에도 개방해야 한다.

⑥ 변형 결정의 법적 근거와 법규적 효력 마련

헌법불합치 결정이나 한정위헌 결정과 같이 심판 대상인 법률을 단순하게 위헌으로 결정함으로 인해 야기되는 법적 혼란을 방지하고 입법자의 입법형성권을 존중할 목적으로 위헌 결정의 법적 효과를 제약하는 결정 유형을 ‘변형결정’이라 한다. 이 같은 변형 결정은 현행법상 명확한 법적 근거를 가지고 있지 않아 논란이 계속 제기되고 있는 실정이다. 변형 결정이 필수적으로 요구되는 영역이 있으므로 변형결정의 가능 여부를 둘러싸고 야기되는 불필요한 논란을 없애기 위해서는 법적 근거를 마련하는 것이 바람직할 것이다. 구체적인 법적효과를 규범의 형태로 정립화하거나 변형결정의 유형을 법문에 명시하는 등의 방안을 검토해볼 필요가 있다. 또한 위헌결정은 물론이고 변형결정까지도 입법적으로 반영해 기속력을 명문으로 인정하고 법규적 효력도 명시하는 것이 필요하다.

제4절 법조비리 근절과 법률서비스 향상

1) 현황과 문제

사법개혁의 핵심이라 할 수 있는 법조비리 추방과 국민들의 법률서비스 향상을 위한 논의를 전개함에 있어 다음 사항이 유념되어야 한다.

첫째, 법률서비스 문제를 공급자 중심의 시각에서 수요자·소비자인 국민 중심의 시각으로 전환해야 한다. 전관예우, 브로커 비리만 하더라도 그 현상만 근절한다고 법률서비스 개선이 오는 것은 아니며 변호사와 판검사 간의 친소 경쟁을 국민에게 가까이 다가가는 경쟁으로 일대 전환을 할 때에만 서비스의 질적 개선이 이루어 질 수 있다.

둘째, 법률가는 분쟁의 사후 수습자가 아닌 생활의 한 가운데에서 분쟁의 사전예방자로서 자리잡아야 한다. 예방중심의 변론활동은 시민에게는 적은 비용으로 큰 분쟁을 예방하는 순기능을 갖지만, 법조인에게는 반드시 그런 것은 아니다. 모든 계층의 사람들이 법률서비스를 얻을 수 있도록 법률구조의 확대, 서비스의 전문화를 이룩해야 한다.

셋째, 법조이기주의를 벗어나려는 노력 없이는 어떤 개혁시도도 공감을 얻을 수 없다. 모든 문제의 해석을 ‘내부자’의 시각으로 정당화하려는 태도를 버리고, 국민의 눈으로 판단하려는 생각을 항상 염두에 두어야 한다.

넷째, 관료사법으로부터 시민사법으로 변화하려는 적극적인 시도가 이루어져야 한다. 구체적으로 어떤 제도를 받아들일 것인가에 대한 논의 이전에, 사법에서 참여민주주의의 의미를 되돌아보고 국민을 위한 사법, 국민에 의한 사법에 대한 법조계의 ‘열린 의식’이 요청된다.

마지막으로, 시장경쟁의 미덕을 회피하고 독과점체제를 온존하려는 사고방식으로는 변호사의 경쟁력 강화와 소비자 후생을 기대할 수 어렵다는 점을 명심해야할 것이다.

2) 정책대안

① 전관 예우 근절

형사사건 대부분(80% 이상)은 자백사건으로서 법리 논쟁이 아닌 양형에 대한 변론으로 초점이 모아진다. 양형에 관한 법관의 재량이 절대적인 만큼 여기에 바로 전관예우라는 나쁜 관행이 스며들 소지가 있으며 이는 검찰의 기소유예처분 및 약식기소절차에서도 역시 마찬가지

다. 따라서 보석허가 및 양형 등에 대한 통일적이고 합리적인 기준이 마련돼 일반인들도 충분히 숙지할 수 있도록 함으로써 피고인 스스로 자신의 형량을 예측 가능하도록 할 필요가 있다. 법치주의의 생명인 예측가능성과 법적 안정성은 사법과정에서도 당연히 존중돼야 할 것이다.

법관이나 검사직을 그만 둔 전관변호사에게 유리하도록 예우하여 재판을 진행하는 전관 예우는 추악하고도 명백한 범죄이다. 합법을 가장한 불법으로 변호사와 판사가 합법의 장막에 숨어 은밀히 뒷거래로 죄를 줄이거나 없애는 것, 소송의 승패를 바꾼다는 것은 엄청난 범죄행위이다. 법은 만인 앞에 평등해야 하고, 국민들로부터 수입 받은 재판권 또한 공정하고 정당하게 집행되어야 한다.

첫째, 판사·검사 등의 변호사 개업 시 일정기간 형사사건 수입제한 규정을 변호사법 개정 시 입법화할 필요가 있다. 이는 종전 헌재(憲裁)에서 위헌결정이 난 직전 근무지에서의 개업 자체를 제한하는 규정과는 달리 개업 직전의 근무지가 속하는 관할 지역의 형사사건만을 개업한 날로부터 2년(아니면 1년)간 수입을 제한하는 것이므로 질서유지 또는 공공복리를 위한 기본권 제한의 수단으로 평등권이나 직업선택의 자유의 본질적 내용을 침해하는 것은 아닐 것으로 본다.

둘째, 또 다른 해결책으로 양형기준제도의 개선과 확립을 꼽을 수 있다. 현재 법원조직법에 대법원 산하에 판검사, 교수 등으로 구성되는 양형위원회를 설치토록 하고 있다. 체계적인 양형기준을 합리적으로 마련하고 전국적으로 이를 확대해야 한다. 특히 그것을 일반에 공개해야 한다. 판사의 결론이 표준 양형기준과 달라지는 경우는 왜 다르게 판단했는가, 특별히 고려한 양형인자가 무엇이나 하는 근거를 판결이유에 실시하도록 해야 한다. 미국은 양형기준(Sentence Guideline)을 설정해서 일정한 사안에 대해서 표준양형을 강제하고 있다. 엄밀한 양형기준이 마련되고 공개가 되면 형량도 예측 가능해져 전관예우 논란은 일거에 불식시킬 수 있는 대책이 될 수 있다. 양형위원회 활동과 함께 양형조사관제도 도입도 병행토록 해야 한다.

셋째, 법조일원화를 통한 평생법관제 시행을 서둘러야 한다. 즉, 상당한 경력변호사 중에서 판사를 임용하고 판사들 간의 서열승진제를 철폐함으로써 평생법관직을 보장해 주어야 한다. 언젠가는 자신도 변호사로 돌아 갈 처지에 있는 사람은 전관예우를 거부할 수 없다.

넷째, 장기적으로 근본적 대안은 국민이 주인이 되는 민주적 사법개혁을 완성하는 것이다. 즉 전관예우가 통할 수 없는 재판 제도의 도입이다. 현재 미완의 상태에 머물고 있는 국민참여재판제도를 제대로 된 배심제로 이끌어내는 과업은 그 한 예이다. 완전한 배심제를 도입함

으로써 국민이 직접 재판에 참여하게 하고, 전관변호사들에 의해 좌지우지되던 소위 전관예우 재판, 안면재판, 부패재판의 틀을 깨야 한다. 또한 법정에서 현출된 증거와 진술에 의하여 재판하는 공판중심주의를 통한 재판의 투명성과 공정성을 확보함으로써 어느 정도는 제재할 수 있을 것이다.

② 변호사 수입료의 투명화 및 공익적 활동 증대

법조비리를 근절하기 위해서는 수입료의 투명화가 절실하다. 이를 위해서는 보수계약 체결 시 사용되는 표준계약서를 마련하고 이면계약을 차단하기 위해 관인계약서 작성을 의무화해야 하고 아울러 변협 차원의 수입료에 대한 세금계산서 작성을 의무화해야 할 것이다. 또한 성공 보수를 원칙적으로 금지하고 성공 보수를 수수할 경우 처벌할 수 있도록 변호사법에 규정해야 한다. 다만 민사소송에 한해 변호사가 자기의 비용으로 소송을 수행한 뒤에 그 소송에 의하여 얻은 경제적 이익 중에서 그 비용과 보수를 돌려받는 미국식의 성공보수는 이를 예외적으로 인정할 필요는 있을 것이다.

법조인 특히 변호사가 그 직분에 상응한 존경의 대상이라기보다 국민으로부터 불신의 대상이 된 원인 중의 하나는 「기본적 인권의 옹호」와 「사회정의의 구현」이라는 추상적인 법문을 방패로 목전의 현상에 집착한 나머지 부정과 불의의 배격이라는 본래의 사명 즉 공익적 활동 내지 역할에는 소홀했기 때문이기도 하다. 따라서 변호사를 비롯한 법조인들도 국민에게 양질의 법률서비스를 제공하는 차원에서 권력남용에 대한 비판과 견제 및 법의 이념의 구현이라는 공익적 활동에 충실함으로써 실추된 신뢰를 회복함과 동시에 법치주의의 확립에 기여해야 할 것이다.

제5절 법조인 양성제도 및 법학교육

1) 현황과 문제

2008년 2월, 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률이 국회를 통과하면서 오랜 논란을 일으켰던 로스쿨(법학전문대학원) 제도가 도입되었다. 2008년 9월 교육과학기술부가 서울권

역(강원 포함) 15개 대학과 지방의 10개 대학 등 25개 대학에 로스쿨 설치를 최종 인가하면서 2009년 3월 개교를 했고 현재 운영 중에 있다.

기존의 사법시험 제도는 대학에서의 법학교육을 사법시험 합격을 위한 학원 교육으로 전락하게 만들었다. 또한 합격자 수를 통제해 변호사 수를 극도로 제약하는 것은 국민들의 법률 서비스 이용 부담을 증가시켜 공정한 재판을 받을 수 있는 기회를 박탈하는 한편 법조의 특권을 보장해주고 있다는 비판을 받아왔다.

따라서 로스쿨 제도의 도입은 정부가 제출하였던 ‘법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안’ 제안이유에서 밝힌 것처럼 “기존 법조인 양성제도는 법학교육과 사법제도의 연계가 부족하여 대학에서 충실한 법학교육이 이루어지기 어렵고, 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 예방하고 해결하는 능력을 갖춘 법조인을 양성하는데 미흡하다는 지적에 따라 다양한 학문적 배경을 가진 자에게 전문적인 법률이론 및 실무에 관한 교육을 실시하는 로스쿨 제도를 도입함으로써 국민의 다양한 기대와 요청에 부응할 수 있는 법률서비스를 제공”하기 위해 도입된 것이다.

그러나 법조인 양성제도 개혁의 핵심 과제로 기대를 모은 로스쿨 도입은 대학별 로스쿨 인가에서부터 논란이 불거지면서 순탄치 않은 출발을 보였다. 25개 대학에서 로스쿨 설치를 인가 받았지만 인가 받지 못한 대학에서 심사 기준에 문제를 제기하고 로스쿨 설치인가를 받은 25개 대학 중 4개 대학은 40명의 정원을 배정받아 제대로 된 교과목 개설 등 정상적인 교육이 어려운 것이 아니냐는 우려가 나왔다. 이 같은 논란과 우려의 불씨는 로스쿨 총 입학정원이 2,000명으로 통제된 것에 기인한 것이다.

로스쿨은 변화하는 법률시장에 대비하여 ‘충실한 법학교육’과 ‘다양한 국민적 기대에 부응하는 법률서비스의 제공’을 위해 도입된 것이다. 이 같은 로스쿨 취지에 부합하기 위해서는 총 정원이 최소한 3,000명 이상이 되어야 하며 장기적으로는 총 정원 제한을 폐지해야 한다고 시민단체와 전문가들이 줄곧 주장해왔지만 정부는 이를 무시하고 총 정원을 2,000명으로 제한해버린 것이다. 결국 총 정원 2,000명 제한은 합리적인 근거와 기준에 의한 심사가 아닌 권역별, 학교별로 나눠주기 식 배분을 가져와 논란을 불러일으킬 수 밖에 없었다.

국회에서 통과된 변호사시험법 역시 문제가 많다. 로스쿨에서 충실하게 교육을 이수한 사람이라면 변호사 자격을 부여받아야 함에도 불구하고 변호사자격시험이 기존의 사법시험처럼 시험에 대한 부담을 많이 지우고 있다. 이렇게 되면 애초에 대학별로 전문화되고 특성화된 교육을 통해 전문 법조인을 양성시키겠다는 당초의 목표는 사라지고 기존의 사법시험의

폐해로 지적되어오던 것과 마찬가지로 시험과목 교육에만 몰두하게 되어 로스쿨이 고시학원으로 전락할 가능성도 있다.

경쟁력 있는 법조인을 양성하기 위해서는 로스쿨에서 대학별로 전문성과 다양성을 담보하는 교육이 이루어져야 하며 보다 많은 사람들에게 기회를 주어야 한다. 현재처럼 로스쿨 총 정원 제한을 두고 변호사자격시험을 사법시험처럼 운영하게 된다면 로스쿨 도입 취지가 훼손될 수밖에 없으며 사법시험-사법연수원 제도와 또 다른 특권적 구조가 탄생하게 되는 것이나 다름없다.

2) 정책대안

① 로스쿨 총 정원 제한 폐지

현재의 2,000명의 총 정원으로는 당초의 로스쿨 도입의 취지를 달성하기 어렵다. 인가 기준에 부합한다면 대학별로 특색 있는 로스쿨 설립을 허용하고 전문 법조인을 다수 양성할 수 있도록 해야 한다. 현행처럼 총 정원을 제한하는 것은 보다 많은 전문 법조인을 양성하고자 하는 로스쿨의 도입 취지에 반하는 것이다.

로스쿨이 법조인 선발이 아닌 법조인 양성기관이 되기 위해서는 무엇보다도 현재의 총 정원 제한은 폐지되어야 한다. 단기간에 총 정원을 폐지하는 것이 어렵다면 최소 3,000명 이상으로 이른 시일 내에 정원을 확대해야 한다. 또한 대학별 40명의 정원으로는 정상적인 교육 과정을 운영하기 어려우므로 대학별 최소 정원도 제대로 된 교과목 개설에 필요한 적정 인원은 확보될 수 있도록 지금보다 확대되어야 할 것이다.

② 인가 요건 갖춘 대학에는 로스쿨 설치 허용

로스쿨 총 정원 제한 폐지와 함께 설치 대학도 확대되어야 한다. 총 정원제로 인해 로스쿨 설치를 인가하는 것이 아니라 사실상 ‘허가’ 되고 있는 것이 지금의 상황이다. 총 정원 제한 폐지와 함께 법학전문대학원으로서 충실한 교육을 실시할 수 있는 능력과 여건을 갖춘 대학이라면 설치인가를 받을 수 있도록 해 다양한 법률가들이 양성될 수 있도록 해야 한다.

설치인가 심사, 인가기준 심의, 개별 로스쿨 입학정원 심의 등 강력한 권한을 가진 ‘법학 교육위원회’는 교육부나 법조계 또는 법학계의 이기주의에 매몰되지 않고 법률가 양성이라는 로스쿨의 취지를 충분히 이해할 수 있는 인물들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

또한 대한변호사협회 산하에 두게 되어있는 법학전문대학원평가위원회도 개선이 필요하다. 직접적인 이해관계에 있는 이익단체에게 객관성과 공정성을 전제로 하는 평가 작업을 독립적으로 맡기는 것은 매우 부적절하다. 법학전문대학원 평가기관으로 승인해줄 것을 교육과학부장관에게 신청한 기관이나 단체에 대해서는 승인여부를 심사한 후 평가기관의 지위를 부여하게 해야 한다.

③ 경제적 취약 계층에 대한 지원 확대

로스쿨 연간 등록금이 대부분의 사립대의 경우 2천만 원에 육박하고 있어 경제적 취약 계층에게는 엄두내기 어려운 수준이다. 전액장학금 제도가 있다고 하나 각 대학별로 공언했던 수준에 못미치거나 성적 위주의 장학생 선발로 인해 실제 경제적으로 어려움을 겪고 있는 로스쿨 희망자들에게는 입학의 문턱에서부터 좌절해야 하는 상황이다. 법조인이 되고자 하는 이들이 교육을 받을 수 있도록 경제적 취약 계층에 대한 보다 폭넓은 지원과 배려가 확대되어야 할 것이다.

가난한 사람들이 법조인이 되는 길을 열고, 국민들의 판·검사가 공무담임권이 침해되지 않기 위해서는 미국의 사례와 같이 정부의 재정 지원을 통해 로스쿨을 졸업하고 공익변호사가 되는 사람에게 학자금을 탕감해 주는 등 새로운 장학금 제도를 강화하고, 국립대 로스쿨의 역할 강화를 통한 공익법률 프로그램 실질화, 합격자의 계층·지역 할당제 등 특별전형 강화 등을 통해 로스쿨의 문호를 보다 확대하는 등의 풍부한 보완책을 마련하여 해결할 수 있을 것이다.

④ 사법시험 형태에서 벗어난 변호사 자격시험이어야

기존의 사법시험이 대학을 고시학원으로 전락시킨 전철을 밟지 않기 위해서는 변호사시험에 대한 보다 면밀한 설계가 필요하다. 변호사시험제도 또한 로스쿨 제도의 취지인 '충실한 법학교육'과 '다양한 기대에 부응하는 법률서비스 제공'에 맞도록 설계되어야 한다.

우선 로스쿨에서 '충실한 법학교육'이 이루어지려면 기존의 사법시험처럼 3차에 걸친 시험에서 일정한 성적을 거둔 자만을 뽑는 '선발시험'과는 다른 설계가 필요하다. 즉 '충실한 법학교육'이 이루어졌다는 전제하에서 변호사가 되기 위한 최소한의 능력을 평가하는 '자격시험'이 되어야 한다.

또한 '다양한 기대에 부응하는 법률서비스 제공'을 할 수 있는 전문 법조인을 양성하기 위

해서는 '다양한 전문분야에 관한 법률교육'이 필요하고 그렇기 위해서는 변호사시험이 기존의 사법시험처럼 법률지식만을 지나치게 어렵게 평가하는 방식이어서는 안 된다.

대학별로 특성화되고 전문화된 교육 과정을 운영하기를 요구하면서 변호사시험은 종래 사법시험을 답습하는 것은 로스쿨 도입 취지 자체를 부정하게 되는 것이 다름없다. 결국 특성화되고 전문화된 교육과정을 운영되기는커녕 제2의 고시학원으로 변질될 우려가 더 높다.

제17장

반부패

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 공직자 재산 등록 및 공개 제도의 개선

제2절 권력형 부패 척결을 위한 독립적 사정 기구 설치

제3절 반부패 정책 전담 기구의 부활

| 집필진 |

권해수(한성대 행정학과 교수) 황도수(건국대 법학전문대학원 교수)

김미영(경실련 정책실 부장)

1 | 발전 방향

국민소득 2만 달러 시대에 접어들었지만 우리나라는 아직도 부패문제에서 후진국 수준을 면치 못하고 있다. 한 나라의 부패문제 수준을 평가할 때 가장 많이 인용되는 국제투명성기구의 부패인식지수에서 우리나라는 2008년 조사대상 180개국 가운데 40위에 청렴점수 10점 만점에 5.6점을 기록했다. 우리나라의 경제력이나 국제적 위상에 걸맞지 않는 수준이다. 기업인의 해외뇌물을 나타내는 뇌물공여지수에서도 우리나라는 조사대상 OECD 14개국 가운데 12위로 최하위권에 머물러 있다. 상황이 이런데도 현직 국세청장의 뇌물수수로 인한 구속, 말단 공무원의 복지기금 횡령 사건, 정치 실세와 기업인이 연루된 권력형 부패 등 공직사회의 부패 문제는 더욱 심각해져가고 있다.

한국사회에 이처럼 부정과 부패가 만연하고 있는 것은, 부패를 처벌할 법령이 없기 때문만은 아니라 할 수 있다. 문제는 법령의 미비가 아니라 이 법들을 실제로 엄격히 집행할 수 있는 정치, 사회적 여건이 조성되지 못했기 때문이라는 설명이 보다 적실성이 있을 것이다. 이와 함께 우리 사회가 지닌 특수성 즉, 권위주의적 가치관이나 조직 내의 비민주적 의사결정 구조와 같은 구조적 요인, 잘못된 행정제도나 통제제도의 미흡, 소득분배의 왜곡으로 인한 빈곤, 지도층의 도덕적 해이와 향락문화의 만연과 같은 환경적 요인 등과 같은 여러 요인이 부패를 번성하게 한 원인인 것이다.

여전히 우리나라의 부패문제가 심각하다는 점과 가장 시급히 해결해야 할 과제라는 데에 대해서는 많은 사람이 동의하고 있다. 한국사회에서 부정부패를 방지하기 위한 기본방향은 단순한 법령의 마련이나 정치인의 구호가 아니라 구조와 환경과 가치체계 전체를 바꾸는 작

업을 이루어져야 한다. 무엇보다 공직사회부터의 부패 척결에 대한 의지와 시스템 정비 작업이 우선되어야 한다.

시민사회는 오랜 기간 동안 부패 척결에 대한 요구와 노력을 지속적으로 해왔다. 이러한 노력 끝에 2001년 부패방지법이 제정되고 2002년에는 부패방지위원회(이후 국가청렴위원회로 개칭)가 출범했고 반부패 정책을 책임지는 국가기관으로서의 역할을 수행해왔다. 하지만 이명박 정부 출범 이후 국가청렴위원회는 국민고충처리위원회, 행정심판위원회와 함께 국민권익위원회로 통합되면서 반부패 전담기구로서의 그 역할과 위상은 축소되기에 이르렀다. 우리사회의 부패 문제는 개선되었다기보다는 여전히 고질적인 병폐로 남아있기 때문에 반부패 전담기구의 이같은 역할과 위상의 변화에 대한 국민들의 우려는 더욱 높아질 수 밖에 없다. 부패척결에 대한 정부의 소극적인 의지로는 공직사회의 부패를 혁파하기가 어렵다.

특히 일반 행정이나 하위직 부패에 비해 고위공직자나 권력과 관련된 부패들은 여전히 줄어들지 않고 있는 것이 문제이다. 부동산 투기 의혹 등 도덕적 흠결을 가진 관료들의 줄이든 낙마, 정권이 바뀔 때마다 제기되는 권력 핵심 인사들의 비리 의혹 등 끊임없는 고위공직자들의 도덕성과 부패의 문제는 국민들에게 더 이상 충격으로 다가오지 않을 정도로 만연해있는 것이 우리의 현실이다. 또한 이로 인한 국정 공백, 사회적 갈등에 대한 국가적 손실은 실로 엄청나다고 할 수 있다.

공직사회의 반부패 시스템이 제대로 작동하지 않고 있는 것은 집중된 권력의 분산과 견제를 통해 부정부패 문제를 효과적으로 대응하지 못한 것에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 검찰 등의 사정기관들이 정치적 중립성과 공정성을 갖고 부정부패 문제에 대해 적극적으로 대응하지 못하고 공직자들의 윤리 기강을 확립하고 비리 문제를 엄격하게 조사하고 검증해야 할 기관들이 제 역할을 하지 못하고 있기 때문이다.

따라서 부정부패 척결에 대한 정부의 단호한 의지와 함께 현재의 각종 부정부패 방지 정책을 보다 실효성 있게 정비하고 이를 철저히 엄격하게 집행해 나가는 것이 중요하다. 또한 권력형 비리에 대해서는 권력의 눈치를 보지 않고 독립적으로 공정하게 수사할 수 있는 전담 기구를 만드는 것이 필요하다.

2 | 주요 정책과제

제1절 공직자 재산 등록 및 공개 제도의 개선

1) 현황과 문제

1981년 제정된 공직자윤리법은 공직자 재산 등록 및 공개 제도의 정착을 통해 정경유착 근절과 공직부패의 예방에 일정 정도 기여해 오고 있다. 하지만 제도와 법령상의 허점과 미비점을 이용한 불성실 신고 등이 계속되면서 공직자들의 재산 공개가 이루어질 때마다 위장 전입 등 부동산 투기 의혹이 지속적으로 제기되고 이로 인한 사회적 논란이 계속되면서 국정 운영에 심각한 지장을 초래하기도 한다.

특히 지난 20여 년간 공직자윤리법은 공직자 재산공개에 대한 국민적 관심에 비해 불성실 신고의 만연과 직계존비속에 대한 고지거부 관행이 계속되어 왔다. 현행 공직자 재산등록제도는 재산의 가액만 표시하고 매년 변동내역만 갱신할 뿐 재산의 취득 경위나 소득원 등 공직자 재산형성과정을 알아볼 수 있는 자료 제출이 이루어지지 않고 있다. 그래서 재산 형성 과정이나 취득과정에서의 불법성 여부를 파악하는 것이 사실상 어려워 공직자 재산공개제의 취지를 제대로 실현하지 못하고 지극히 형식화되어 운영되고 있다.

지난 2009년 3월, 국회의원 재산공개 때 직계존비속의 재산 고지를 거부한 국회의원은 모두 104명으로 전체 의원의 1/3이 넘는 것으로 나타났다. 이를 제대로 심사해야할 공직자윤리위원회 역시 제대로 된 검증을 하지 못하고 수박겉핥기식 심사를 하고 있어 국민적 의혹만

증폭시켜왔다.

또한 공직자윤리위원회 구성에 있어 심사의 적용대상자가 포함되는 등 이해충돌의 문제로 공정성과 객관성이 결여되어 있음은 물론, 실사 권한 및 조사인력 미비로 인해 집행력에도 한계를 보이고 있어 공직자윤리법 운용은 그야말로 형식화되어 법이 목적하는 바를 실현하지 못하고 있다.

정부와 정치권은 공직자윤리법 개정에 대한 계속되는 시민사회의 요구에도 공무원의 사생활 보호라는 이유를 들어 이를 외면해왔다. 고위공직자는 일반 국민들에게 모범을 보이고 국민들로부터 신뢰받을 수 있는 도덕성을 갖추는 것이 사생활 보호보다 우선되어야 함이 당연하다는 점에서 투명한 재산 공개는 반드시 필요하다.

2) 정책대안

① 부동산, 주식 등 재산 거래 내역에 대한 자료 제출 및 투명한 공개

부동산이나 주식 등 재산 거래내역 공개에 대하여 과도한 사생활 침해나 과잉금지 문제 등 위헌성에 대한 문제 제기가 있을 수 있으나, 공직수행의 공정성을 높이고 공직사회의 윤리를 강화하기 위해서는 공직자에 대한 적절한 기본권 제약은 불가피하다고 보인다. 특히 고위공직에 진출하겠다고 한다면 평소 엄격한 자기관리와 공복으로서의 각오가 필요한 덕목일 것이다.

현재의 재산등록방법으로는 액수의 과다만을 파악할 수 있을 뿐 소득원의 출처에 대한 불법성 여부를 검증할 수 없는 한계를 지니고 있다. 이로 인해 십수년간 수십만 명에 이르는 재산등록자 중 공직자윤리위원회가 재산 신고로 인한 해임 내지 징계의결을 요구한 사례는 찾아보기 힘든 수준이다. 따라서 재산등록 신고 시 자금형성과 취득목적 등에 관한 구체적인 기재를 강제하고 자금출처에 대한 자료제출을 의무화하도록 해야 할 것이다.

또한 직계존비속의 고지 거부 조항을 시급히 폐지해야 한다. 지난 2009년 3월 국회의원 재산 공개때 292명 중 104명이 직계존비속의 고지를 거부했으며 행정부의 고위공직자들 역시 1782명 중 31%인 555명이 직계존비속의 재산 고지를 거부했다. 신고대상자 중 10명 중 3명 꼴로 고지를 거부한 셈이다. 이처럼 예외조항으로 되어있는 직계존비속의 재산 고지 거부가 사실상 관행처럼 되어버리고 있다.

이제껏 고위공직자의 낙마 사례에서도 보듯이 부동산 등의 재산 형성에 있어 위장 증여나

변칙 상속으로 인한 문제가 많이 불거졌다. 그럼에도 불구하고 현행 공직자윤리법상 피부양자가 아닌 사람은 고지를 거부할 수 있다는 예외 규정을 이용해 다수의 고위공직자들이 재산 고지를 거부하고 있어 현행 재산공개제도가 반쪽짜리 공개가 되고 있는 것이 현실이다. 따라서 현재 예외 규정으로 되어있는 직계존비속의 재산 고지 거부 조항을 폐지해야 할 것이다.

② 공직자윤리위원회의 개편

현재 공직자윤리위원회는 크게 행정, 사법, 입법 등 3개 부문으로 나뉘어져 있으며, 16개 광역자치단체, 234개 기초자치단체, 16개 시도교육청별로 독립된 공직자윤리위원회를 운영하고 있다. 공직윤리업무는 전문성과 실효성을 확보하기 위해 통합해 운영하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

현재 5명의 외부 인사 참여가 가능한 위원 구성을 간사 1명을 제외하고는 전원 외부의 부패 관련 전문가들로 하여 공정성과 객관성을 높여야 할 것이다. 현재 공직자윤리위원회는 위원 9명 중 4명이 공직자윤리법의 적용대상자인 내부인사들로 선임되고 있어 위원회 운영의 독립성을 저해하고 있다. 위원 구성의 중립성, 전문성이 제고되지 않는 한 심사결과를 둘러싼 공정성 시비는 해소되기 어렵고 국민적 설득력 또한 얻을 수 없다. 따라서 외부 개방형 위원 구성으로 심사의 공정성을 높여야 할 것이다.

또한 현재의 윤리위원회 권한으로는 허위등록과 투기혐의에 대한 검증과 실사는 거의 불가능하며, 실무인력의 한계로 관계기관장에게 심사를 위임하는 형국이다. 보완 명령에 그치는 현재의 형식적인 심사기능이 실질적인 조사기능으로 바뀌어야만 입법 취지인 공직부패 척결과 투명성 확보를 이룰 수 있으며, 이에 따른 적정 수준의 조사인력도 배치되어야 할 것이다.

퇴직공직자에 대한 취업제한 요건의 강화도 절실하다. 현행 법령상 퇴직공직자는 퇴직일 부터 퇴직 전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정 규모 이상의 영리를 목적으로 하는 사기업체에 취업을 제한하도록 되어있다. 하지만 제한할 수 있는 영리 사기업체의 규모를 자본금 50억 원 이상이며 외형거래액을 연간 150억 원 이상의 기업체로 하고 있어서 자본금은 적으면서 외형거래액이 많은 특정 직종의 경우 업무관련성에도 불구하고 취업제한을 받지 않고 있다.

특히 문제가 되는 것은 법무법인 등과 같이 특수법인의 경우 외형거래액은 크고 업무관련성은 매우 밀접하나 자본금의 규모로 제한 대상에 들어가지 않아 취업의 제한을 받지 않고

있는 것이다.

현재 시행령에 위임된 취업제한 업무연관성의 범위와 취업제한 회사 등의 범위를 법률에 규정하고 법령에 근거하여 직접 감독하는 업무를 맡았던 퇴직공직자는 회사등과 보수의 규모에 관계없이 업무관련성이 있는 회사 등에 일정기간 취업할 수 없도록 제한해야 한다. 또한 유명무실했던 공직자윤리위원회의 취업 승인 심사를 보다 강화해야 할 것이다.

제2절 권력형 부패 척결을 위한 독립적 사정 기구 설치

1) 현황과 문제

대통령, 국회의원 등 고위공직자들과 관련된 권력형 비리 사건은 해가 바뀌고 정권이 바뀌어도 계속되고 있다. 특히 정권이 바뀌고 전 정권의 핵심 인사들에 대한 대대적인 수사가 진행되고 이로 인한 편파 수사, 표적 수사 논란이 반복적으로 제기되고 있는 실정이다. 특히 검찰이 권력형 비리 사건에 대해 중립성과 독립성을 갖고 공정하게 처리하지 못하고 권력의 눈치를 보며 수사를 한다는 의혹이 제기 되면서 검찰이 수사 결과를 내놓아도 국민들은 이를 신뢰하지 못했고 논란만 더욱 불거질 뿐이었다. 이로 인해 권력형 비리 사건들에 대한 검찰 수사가 진행된다면 특별검사제를 도입하자는 주장이 제기되는 경우가 많았고 실제로 8건의 비리 사건에 특별검사제가 도입되기도 했다.

권력형 비리 사건에 있어서 검찰의 수사가 중립성과 독립성을 지키지 못한 것은 실제 이해관계의 충돌로 기인한 것이 크다. 특히 고위공직자나 국회의원 등 권력의 핵심 인사들에 대한 수사의 경우에는 더더욱 공정한 수사를 기대하기가 어려워진다.

수사권, 수사지휘권, 공소권 등 막강한 권한을 지닌 기관인 검찰이 공정한 수사를 하지 못할 경우 이를 견제하거나 통제할 수 있는 적절한 수단이 없다는 것이 문제이다. 현행 검찰의 기소독점권 및 기소재량권은 범죄수사에 대한 적극적인 의미를 갖는 한편 반대로 사건에 대한 은폐하거나 축소할 가능성을 열어 놓고 있다. 정권의 명운을 좌우하는 대통령이나 고위공직자의 권력형 비리에 대한 수사를 검찰에 기대하기는 어려울 수밖에 없는 것이다. 우리처럼 한 기관이 수사, 수사지휘 및 기소를 독점하고 있는 예가 없다는 점에서 수사 및 기소권을 현

재의 검찰조직만이 행사해야 한다는 주장은 기득권 수호 논리에 불과하며, 검찰이라고 해서 권력의 통제라는 측면에서 견제와 균형의 예외가 될 수는 없다.

따라서 고위공직자 비리에 대한 수사와 기소기능을 이원화해 검찰과의 상호 견제와 경쟁이 가능한 구조를 만들고 검찰 역시 정치적 시비에서 벗어나 고위공직자에 대한 수사에 있어 제 역할을 할 수 있도록 하고 권력형 부패 사건을 보다 효율적으로 수사하도록 하는 것이 필요하다. 권력으로부터 독립된 위치에 있는 사정 기구가 고위공직자의 비리에 대한 수사 및 기소를 전담하게 할 필요가 있다.

2) 정책대안

고위공직자 비리에 대한 수사와 기소기능을 이원화해 검찰과의 상호 견제와 경쟁이 가능한 구조를 만들고 검찰 역시 정치적 시비에서 벗어나 고위공직자에 대한 수사에 있어 제 역할을 할 수 있도록 하고 권력형 부패 사건을 보다 효율적으로 수사하도록 하는 것이 필요하다. 권력으로부터 독립된 위치에 있는 사정 기구가 고위공직자의 비리에 대한 수사 및 기소를 전담하게 할 필요가 있다.

① 국가권력으로부터 독립된 사정 기구

고위공직자에 대한 부패비리사건을 담당하는 고위공직자비리수사처(이하 공수처)와 같은 사정기구는 국가권력으로부터 완전히 독립된 기구여야 한다. 공수처가 대통령 등 국가기관에 소속한 기구로 설치된다면 독립성과 공정성에 대한 의문이 지속적으로 제기될 수 밖에 없다. 따라서 어디에도 치우치지 않고 공정한 수사를 진행하기 위해서는 국가인권위원회와 같이 소속이 명시되지 않은 독립 조직이어야 하며, 그 업무의 성격상 헌법기관인 감사원에 준하는 지위를 보장받아야 한다. 그러한 법적 지위를 보장받지 못한다면 공수처를 설치해도 독립성과 중립성에 대한 시비는 계속될 것이다.

공수처에는 처장, 차장, 특별검사, 특별수사관을 두도록 하며 공수처를 이끌어갈 수장인 처장은 대법원장의 추천을 받거나 외부 인사로 구성된 별도의 추천위원회를 구성해 국회의 인사청문회를 통해 검증받도록 하는 등 정치권력으로부터 독립된 인사가 임명될 수 있도록 해야 한다. 처장의 임기도 대통령의 임기와 엇갈리도록 명문화하는 등 독립성과 공정성을 최대한 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

② 수사권과 기소권 부여

고위공직자의 부패나 비리에 대하여 우선적으로 공수처가 담당하는 것이 제도의 도입취지에서 볼 때 당연한 것이고, 기구의 독립성에 상응할 수 있는 권한이 주어지는 것이 마땅하다. 권력형 비리 사건의 경우 그 특성상 압수수색이나 계좌추적 등 수사권이 확보되지 않으면 사건의 실체적 진실을 밝혀내기 어렵다. 공수처가 수사권을 행사하지 못할 경우 수사 과정에서 검찰의 개입이 가능해질 것이다. 또한 수사권만 인정하고 기소권을 부여하지 않으면 수사의 목적인 기소 여부가 검찰에 의해 좌우되게 된다. 이는 결국 독립된 사정기구로서의 애초 취지를 달성하지 못하게 되는 결과를 초래하게 될 것이다. 공수처에 수사권과 기소권을 부여한다고 해서 검찰의 수사권이나 기소권에 영향을 미치는 것은 아니며, 오히려 대상의 특화와 경합을 통한 상호 긴장관계를 가질 수 있으므로 더욱 효율적일 것이다. 따라서 독립된 사정기구인 공수처에는 수사권과 함께 기소권을 부여하는 것이 바람직하다.

독립된 사정기구의 수사대상은 대통령을 포함한 행정각부의 3급이상의 고위직 공무원을 비롯해 감사원, 국정원, 경찰청, 국세청 등 사정기관의 고위직 공무원들을 포함해야 한다. 이들의 배우자, 직계가족도 수사 대상이 될 수 있으며 공범인 민간인이 있는 경우 이를 포함하는 것이 마땅하다. 공무원의 경우 퇴직 후 재직 중의 비리도 수사대상으로 삼아야 한다.

제3절 반부패 정책 전담 기구의 부활

1) 현황과 문제

시민사회의 오랜 노력 끝에 2001년 부패방지법이 제정되고 이를 위한 전담기구로 국가청렴위원회(출발당시에는 부패방지위원회)가 설립되었다. 우리사회의 부패문제를 국가적인 차원에서 종합적이고 체계적으로 통제하기 위한 기구가 국민들의 기대를 받으며 출범하게 된 것이다. 하지만 국가청렴위원회는 국가반부패시스템에서 자리매김을 제대로 하지 못하고 국민들의 기대에 부응하지 못했다. 이는 반부패 전담기구로서의 위상에 걸맞는 독립적인 조사권의 부여나 내부고발자보호시스템 등의 권한이 제대로 갖춰지지 못한 것에 기인한 바 크다.

하지만 이명박 정부 출범과 함께 국가청렴위원회는 폐지되고 이를 대신해 국무총리 소속

으로 국민고충처리위원회, 행정심판위원회와 통합한 국민권익위원회가 설치되었다. 이같은 정부조직개편에 대해 이명박 정부 인수위원회는 기존의 국민의 권리 구제 및 권익보호를 위한 기능이 여러 기관으로 나뉘어져 있어 국민의 혼란과 불편을 초래하고 있으므로 행정쟁송에 의한 권리구제와 행정권고재량에 의한 권리 구제 창구를 ‘국민권익위원회’로 일원화해서 신속하고 충실한 원스톱 서비스를 제공하기 위한 것이라고 밝혔다.

부패를 통제하는 전담 기구인 국가청렴위원회의 폐지는 여러모로 문제가 많다. 우선 국제적 흐름에 역행하는 것이다. 우리나라는 2003년 정부대표가 유엔반부패협약에 서명을 한 바 있다. 유엔반부패협약의 제2장 제6조는 “어떠한 부당한 간섭도 없이 효과적으로 그 기능을 수행할 수 있도록 독립성이 부여된 부패방지기관의 설립을 보장해야한다”고 규정하고 있다. 현재 국무총리 소속으로 설치되어있는 국민권익위원회는 부패문제를 전담하는 기구라고 보기도 어렵고 독립성을 보장받고 있다고 보기도 어렵다. 글로벌 경제의 확산으로 부패방지의 국제화가 이슈로 대두되고 국제사회에서 부패 수준이 국가경쟁력을 평가하는 핵심요소로 인식되고 있는 상황에서 부패 문제는 더 이상 한 국가의 문제로 보는 것이 아닌 오늘날의 국제적인 흐름 속에서 부패 문제를 전담으로 하는 기구의 폐지는 이명박 정부가 주장하는 글로벌 스탠다드(global standard)에도 부합하지 않는다.

국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 행정심판위원 등 설치 목적과 성격이 상이한 기구들을 단지 효율성만을 명분으로 인위적으로 통합한 것은 본래의 기구들의 설립 목적과 그 역할을 잃어버리는 결과를 초래하게 되었다. 졸속적인 통합으로 인해 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’이라는 형식적이고 기형적인 법이 탄생하기에 이르렀다. 이같은 인위적이고 기형적인 통합 기관의 탄생으로 국가청렴위의 본래 기능인 반부패 정책의 수립과 시행, 부패행위의 신고(공익목적의 제보)와 조사활동이나 위법, 부당한 공권력의 행사로 피해를 입은 국민의 권리구제나 피해회복을 기대하기는 어려워졌다. 독립성을 보장받아야 할 부패통제기관이 국무총리 소속으로 된 것 역시 문제가 있다. 부패 문제가 여전히 한 국사회의 고질적 병폐로 지적되고 있고 종합적인 국가반부패시스템이 제대로 정착되지 않은 상황에서 반부패 정책을 총괄하고 체계화하기 위한 전담 기구의 부활은 매우 절실하다.

2) 정책대안

우리나라 역대 정부의 부패방지대책은 여러 가지 문제점과 한계를 안고 있다. 부패방지를

위한 근본적인 시스템을 개선하려는 노력보다는 부패사건이 터질 때마다 임시방편적 땀질 처방에 급급했기 때문이다. 이제까지 우리의 부패방지대책은 공직자 적발과 처벌이라는 사후 대책에 집중되어 있어 예방 차원의 대책은 소홀했던 것이 사실이다. 이제는 부패방지 패러다임의 전면적 변화가 시급한 상황이다. 이러한 상황 속에서 오랜기간의 논의와 국민적 합의에 의해 출발했던 부패방지기가 그 위상이 축소되고 서로 상이한 기구와의 통합으로 인해 자리 역할을 제대로 찾지 못하고 있는 것은 매우 안타까운 일이다.

각 기관별로 개별적, 독자적으로 수행되던 반부패 대책에서 벗어나 국가전체 차원에서의 통합적인 반부패 대책이 필요하다. 부패통제 관계기관의 유기적인 협조가 이루어지지 못하면 비효율적일 뿐만 아니라 제대로 된 성과를 내기가 어렵다. 각 사정기관이 부패 척결이라는 공동의 목표를 달성하기 위한 시스템을 마련하고 이에 따른 역할 분담 및 상호 유기적인 협조가 필요하다. 이를 위해서는 반부패 정책을 총괄하고 조정하는 전담 기구는 반드시 필요하다. 독립적인 반부패 전담 기구를 통해 각 기관별 이행실적으로 정기적으로 점검하는 한편 그 결과를 제도 개선 등에 활용하도록 하고 반부패 대책간의 연계성 및 통합성을 확보해 나가야 한다. 또한 정부, 민간부문, 시민사회, 시장의 협력적 거버넌스 체제를 구축하기 위한 역할을 반부패 전담 기구에서 수행해 나가야 할 것이다.

종합적이고 체계적인 반부패 시스템을 확립하기 위해서는 반부패 전담 기구를 단순히 설치하고 끝나서는 안된다. 과거 국가청렴위원회가 위상에 걸맞는 기능과 권한을 부여받지 못해 국민들의 비판을 받았던 점을 잊지 말아야 한다. 따라서 독립된 부패전담 기구로서 그에 걸맞는 위상과 기능, 권한의 강화도 반드시 수반되어야 할 것이다.

제18장

통일

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 한반도 평화체제 : 가능성과 전략

제2절 북핵문제 해결과 한반도 비핵화 쟁점

제3절 남북 경제공동체 형성 방향과 과제

제4절 사회·문화 교류·협력의 확대와 동질성 회복

제5절 북한 인권문제 해결을 위한 합리적 접근 방안

제6절 남남갈등 해소를 위한 진단과 대책

제7절 북한이탈주민의 사회적 통합 방안

제8절 한미동맹과 동북아 안보질서의 미래상

| 집필진 |

| | |
|-------------------|-----------------------|
| 전현준(통일연구원 선임연구위원) | 고유환(동국대 북한학과 교수) |
| 김용현(동국대 북한학과 교수) | 김영운(통일연구원 선임연구위원) |
| 전영선(단국대 연구교수) | 서보혁(이화학술원 평화학센터 연구위원) |
| 이우영(북한대학원대학교 교수) | 홍용표(한양대 정치외교학과 교수) |

1 | 발전 방향

2008년 2월 이명박 정부 출범 이후 남북관계는 담보상태를 면치 못하고 있다. 6·15 공동선언 및 10·4선언에서 합의된 내용들은 언제 실천될지 모른 채 남북한 당국은 승객의 안전은 아랑곳하지 않고 충돌을 위해 서로 마주보고 달리는 열차처럼 배짱싸움을 하고 있다.

북한은 남한에 전혀 다른 성격의 정부가 등장했음에도 불구하고 관행대로 남북관계에 있어서 주도권을 놓지 않기 위해 이명박 정부를 압박하고 있고, 이명박 정부는 ‘북한 길들이기’ 차원에서 ‘선의의 무시(benign neglect) 전술’을 지속하고 있다. 이명박 정부는 북한의 대남 압박이 지난 10여 년 동안 잘못 길들여진 행태 때문인 것으로 규정하고 “시간이 걸리더라도 잘못된 버릇은 고쳐줘야 제대로 된 남북관계가 형성된다”라는 입장을 가지고 있다. 따라서 현재의 형국은 이명박 정부의 ‘북한 길들이기’와 북한의 대남 ‘역 길들이기’가 “힘을 겨루고 있다”고 평가하는 것이 옳을 것이다.

북한은 현재 세계 모두로부터 ‘불량국가’로 규탄 받고 있기 때문에 그렇다 치고, 이명박 정부는 기본적으로 김대중·노무현 정부와는 다른 대북 인식을 토대로 대북 ‘길들이기’를 시행하고 있다. 확실하지는 않지만 이명박 정부의 대북 인식을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 북한은 적이면서 동포라는 관점이다. 과거 정부에서는 북한을 동포로 보는 성향이 강했으나 새 정부는 ‘주적개념’을 그대로 가진 상태에서 필요에 따라 실용주의적 차원의 남북관계만 유지하겠다는 입장이다. 둘째, 북한은 대가없이 받아먹으려고만 한다는 입장이다. 대북 ‘떠주기’론의 근거가 되고 있는 이 입장은 북한은 군사적 긴장완화 등에 대한 양보도 없이 지원만 받으려 한다는 것이다. 특히 지원하는 우리가 ‘갑’이 되어야함에도 불

구하고 북한이 ‘갑’이 되어 있다는 생각, 즉 ‘갑’과 ‘을’이 뒤바뀌었다는 생각이 강하다. 셋째, 북한은 보편적 가치인 ‘자유’에로의 변화를 받아들이지 않고 있다는 판단이다. 북한은 여전히 폐쇄사회이고, 권력을 세습하며, 주민 인권을 현저히 탄압하고 있다는 것이다. 넷째, 이것은 ‘공식적이고 명시적으로’ 제기된 것은 아니지만 ‘암묵적으로’ 내재된 인식으로서 북한은 경제난으로 인한 주민 불만 고조로 인해 오래 견디지 못할 것이라는 판단이다. 사회주의권이 붕괴된 시점이었던 1990년대 초반에 제기된 ‘북한붕괴론’이 다시 등장하면서 ‘북한급변사태’에 대한 대비를 해야 한다는 논의가 재개되고 있다. 이것은 ‘대북 압박론’에 대한 논리적 근거가 되고 있다.

이러한 인식을 가진 이명박 정부는 이념보다는 실용을 강조하고 있지만 김대중 및 노무현 정부와 비교하여 보다 보수적인 것은 분명한 것 같다. 한국 보수주의의 가치는 민족보다는 동맹, 긴장완화보다는 안보, 평등보다는 자유, 정부보다는 민간에 우선가치를 두고 있다. 보수주의자들은 지난 10여 년 동안의 대북 포용정책에 대해 ‘떠주기’ 또는 ‘김정일 정권 연장’ 등의 담론을 통해 통렬히 비난해왔다. 따라서 이명박 정부는 과거 10년간의 대북정책과는 ‘반대로’, 최소한 ‘다르게’ 차별화된 정책을 펼 수밖에 없을 것이다. 만일 그렇지 않을 경우 보수진영 자체로부터 비난이 일 것이고, 정권의 지지기반도 약화될 것이기 때문이다. 이러한 이유에서 이명박 정부는 대선과정에서 노무현 정부가 내세운 ‘선(先) 남북관계 개선 후(後) 북한개방론’과는 다르게 ‘비핵개방·3000’을 통해 ‘비핵개방과 남북경협 병행론’이라는 기조를 선보였다.

이명박 정부는 북한의 ‘특수성’을 인정하지 않고, 국제적 ‘보편성’을 기준으로 북한을 대하겠다는 입장이다. 김대중 및 노무현 정부는 1992년 발효된 남북기본합의서를 근거로 남북관계를 ‘특수 관계’로 보고 북한을 ‘특수하게’ 취급했으나, 이명박 정부는 북한을 국제사회의 일원으로 보고 ‘보편적으로’ 대하겠다는 입장이다. 이러한 입장에서 그 동안 이명박 정부는 ‘원론적’ 의미의 대화 제의에 그친 채 북한이 그토록 원하는 6·15공동선언 및 10·4선언에 대한 ‘명시적’인 준수 천명은 하지 않고 있다. 현 시점에서 한반도 평화 유지를 위해 우리가 채택할 수 있는 대안은 그리 많지 않다. 다만 실현가능성이 그리 높지는 않지만 몇 가지 제언을 해 보면 다음과 같다.

첫째, 명실상부한 ‘창조적 실용주의’를 적용하는 것이다. 기본적으로 이명박 정부는 대북 정책 기조를 경제적 이익 수수에 두고 있다. 남북관계의 특수성을 인정하지 않은 이명박 정부는 남북관계도 실용주의적 입장에서 경제적 이익이 있어야 관계 설정이 가능하다는 판단

이다. 바꿔 말하면 북한과도 경제적 이익만 있다면 이념을 떠나 언제든지 정상회담을 포함, 모든 대화를 할 수 있다는 의미이기도 하다. 북한을 다스려 우리 경제의 악영향을 최소화하는 것이나 '한반도 대운하'를 시행하기 힘든 상황에서 '북한 대개발'을 시행하는 것 모두가 실용주의이다.

둘째, '느슨한 상호주의'를 시행하는 것이다. 이명박 정부는 과거 정부가 대북 지원 및 경협시 상호주의에 입각하지 않고 일방적으로 퍼줬다는 인식하에 향후부터는 경협과 군사 및 인권문제와 연계하고 있다. 대북 지원에도 불구하고 북핵문제를 비롯해 군사적 신뢰구축 문제는 요원한 상태이고, 납북자 및 국군포로 문제도 답보상태를 면치 못하고 있다는 평가이다. 이러한 문제 제기는 분명히 일리가 있다. 다만 문제는 이명박 정부가 너무 '엄격한 상호주의'를 적용하고 있다는 점이다. 따라서 이제부터는 '유연한 상호주의'로 전환하는 것이 필요하다.

셋째, '민족'과 '동맹'을 동시에 고려하는 것이다. 한반도 및 통일 문제를 남북 당사자가 아닌 주변국 특히 미국 및 일본과의 '한·미·일 3각동맹'에 의해 풀어가겠다는 것이 이명박 정부의 대북 정책 방향이다. 통일문제를 '남북간 내부문제'가 아닌 '국제문제'로 보고, 국제공조에 의해 풀어가겠다는 입장이다. 그러나 현재 상황이 너무 급박하다는 측면에서 북한을 중요한 파트너로 인정해야 할 때가 된 것 같다. 비록 미국이 현재까지는 한미동맹을 강조하고 있지만 어느 때 자국의 이익을 위해 북미간 대화를 시도할지 모른다. '한미공조' 차원에서라도 북미관계 개선 속도에 맞게 남북관계도 개선할 준비는 필요하다. 이제는 '비핵·개방·3000'을 본격적으로 가동할 시점이 되었다.

상황이 어려울 때 중요한 선택기준은 인적·물적 피해를 최소화하는 것이다. 누가 먼저 화해의 손을 내미느냐하는 것은 명분이지 실리는 아니다. 이명박 정부는 실용주의를 표방하고 있다. 그 방법이 어떻든 국민을 편안히 먹여 살리는 것이 최고의 진리라는 입장이다. 그렇다면 답은 자명하다. 북한이 원하는 명분을 주고 우리는 평안이라는 실리를 취득하면 된다. 지금 우리에게 필요한 것은 국민의 군사적·경제적 안위이기 때문이다. '부드러운 것이 강한 것을 이긴다(유능제강: 柔能制剛)'라는 말을 상기해 볼 필요가 있다.

2 | 주요 정책과제

제1절 한반도 평화체제 : 가능성과 전략

1) 현황과 문제 : 평화체제구축에 대한 남북한 입장과 노력

한국전쟁이 발발한지 반세기가 지나도록 전쟁을 종결하지 못하고 정전체제를 유지하고 있다. 정전체제를 평화체제로 전환시켜야 한다는 당위성에 대해서는 남북한과 주변국가들 모두 인정하고 있다. 그러나 평화협정 체결 당사자, 체결 방법, 체결 의도와 목적 등에 관해서는 상당한 의견 차이를 보이고 있다.

냉전시대에 있어 북한은 공세적 입장에서 북·미 평화협정 체결을 통한 주한미군의 철수를 한반도 공산화통일의 전제조건이라는 차원에서 다루어 왔다. 이에 비하여 남한은 수세적 입장에서 정전체제 고수에 집착했다고 할 수 있다. 냉전시대 남한은 '평화협정은 곧 미군철수'라는 등식과 함께 안보에 대한 우려 때문에 평화체제로의 전환에 대해서는 남북한 당사자 해결원칙을 견지하면서 남북간 신뢰구축이 전제되지 않는 한 정전체제의 평화체제로의 전환이 어렵다는 입장을 견지해 왔다.¹⁾

한반도 평화체제 구축과 관련하여 북한은 국제법이나 법리적 차원의 해결보다는 '실제적

1) 고유환, "평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북·미협정", 광태환 외, "한반도 평화체제의 모색"(서울: 경남대 극동문제연구소, 1997), pp. 57-87.

〈표 1〉 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한 노력

| | 평화체제 구축에 대한 입장 | | 결과 |
|---------------------------|--|---|---|
| | 남한 | 북한(김정일 정권) | |
| 김영삼 정부 (4자회담) | <ul style="list-style-type: none"> 4자회담(북·미 접촉에 따른 남한배제 차단) 남북한 당사자론(한반도 평화의 남북 주도) “4-2(미·중)=남북협상” 주장 美 주한미군 논의거부 및 남북 당사자 표명 | <ul style="list-style-type: none"> 북미관계 개선 우선(북미 평화 협정) 실제적 당사자론(불가침과 평화문제의 이원화) “4-2(한·중)=북미협상” 주장 주한미군철수 의제화 | <ul style="list-style-type: none"> 2개의 분과위원회 설치(긴장완화분과, 평화체제분과) 및 6차 회담 진행(97년~99년) 미 부시행정부 등장 북미관계 교착과 이후남북관계 정체로 종료 |
| 김대중 정부 (한반도 냉전구조 해체구상) | <ul style="list-style-type: none"> 대북포용정책(접촉·제공·대화를 통한 북한 변화, 화해협력, 공존공영 모색) 1단계: 분단체제의 평화적 관리 / 2단계: 포괄적 접근을 통한 냉전구조 해체(남북연합 실현) 5대 과제: ① 남북 화해·협력 관계 전환, ② 미·일의 대북관계 정상화, ③ 북한의 변화·개방과 국제사회 복귀, ④ 한반도 비핵화, 대량살상무기 등 군비 통제, ⑤ 정전체제의 평화체제 전환 | <ul style="list-style-type: none"> 미국으로부터의 체제안정 보장 우선 대량살상무기 개발(금창리 지하핵의혹시설, ‘광명성 1호’ 등 다단계로켓발사) 고농축 우라늄(HEU) 핵개발 ‘의혹’ 이후 자주권의 인정, 불가침의 확약, 경제발전 장애 제거 요구(북·미 불가침조약 체결 요구는 평화협정으로 가는 ‘과도적 조치’로 전쟁의 위험을 제거하는 데 일차적 목적 전환 / 2002년) | <ul style="list-style-type: none"> 당국간 대화의 발전(남북정상회담 등) 정책기조 일관성으로 국제사회의 지지와 정상외교 추진 ‘민족공조’와 ‘한미공조’의 절충 문제와 현상유지를 바라는 국내외 세력의 저항으로 현실화 하지 못함 |
| 노무현 정부 (한반도 평화 프로세스) | <ul style="list-style-type: none"> 1단계: 북핵문제의 해결과 평화 증진 가속화 2단계: 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련 3단계: 남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축 한반도 평화 3원칙: 남북당사자 원칙, 남북 불가침 원칙, 평화체제 수립원칙 북핵문제 해결(9·19공동성명), 남북간 군사·비군사 분야의 협력(10·4선언) 북핵해결과 남북관계 진전의 병행추진 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> ‘동북아 냉전구조 해체’ 주장(핵보유국 의지) 북핵실험(국면전환을 통해 한·미 국전쟁 종료, 북·미 적대관계 해소, 국제사회 복귀, 경제재건을 목표로한 ‘정책적 결단’) 한반도 비핵화와 관련 군축과 냉전구조 해체를 강조(6자회담은 비핵화, 군축회담이 되어야) 중전선언과 핵폐기(對관계정상화·평화협정 교환 의도) 2007년 2·13합의와 10·3합의로 [폐쇄 → 불능화 → 폐기]의 3단계 북핵해법 마련(한·미 정권교체 등 집중력·추진력 상실로 북핵 불능화 프로세스 중단) | <ul style="list-style-type: none"> 부시 대통령의 한국전쟁 종전선언 용의 표시(임기 말 정책 추진력 상실) 미국의 대북 금융제재 등으로 비핵화추진 지체 북한의 대포동 2호 미사일 시험발사와 핵실험에 직면 이명박 정부 집권 이후 종전선언은 북핵폐기 이후 평화협정 체결 직전단계로 밀림(종전선언 논의 중단 및 평화체제 구축문제 주요 국경과제에서 제외) |

당사자론’에 따른 해결책을 모색하고 있다. 남한이 남북당사자 해결 후 정전협정 당사국의 국제적 보장 또는 4자회담, 6자회담 등을 통한 한반도 평화체제 구축을 주장하고 있는 반면, 북한은 ‘실제적 당사자론’을 내세우면서 북·미간 평화협정(잠정협정, 불가침조약) 체결을 통한 ‘새로운 평화보장체계’의 구축을 주장하고 있다. 북한은 한반도에서 핵문제를 비롯한

일련의 문제들이 제기되는 것은 정전협정의 실제적 당사자들인 북한과 미국을 적대쌍방으로 규정하고 있는 정전체제가 그대로 지속되고 있는 것과 관련된다 주장하면서, 북·미사이의 적대관계를 해소하고 정전협정을 평화협정으로 바꾸고, 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립할 것을 미국에 요구하고 있다.

북한이 남한을 배제하고 미국과의 평화협정을 체결해야 한다고 주장하는 논리적 근거는 ① 한국전쟁의 교전당사국은 미국과 북한이며, ② 미국이 정전협정의 실질적 서명당사자이고, ③ 주한미군이 한국군에 대한 전시작전통제권을 보유하며 무력의 실권을 행사하고 있으며, ④ 남북간에는 1992년 2월 남북기본합의서와 불가침부속합의서가 체결·발효되었기 때문에 별도의 평화협정 체결이 불필요하다는 것이다.

이에 대해 남한은 ① 한국이 북한의 남침으로 촉발된 한국전쟁의 실질적인 교전당사국이며, ② 현 정전체제의 실질적인 이행당사자이기 때문에, ③ 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 남북한 당사자간에 논의되어야 한다고 대응하고 있다.²⁾

북한의 한반도 평화체제 구상에 관한 공식 주장은 남북간의 불가침선언, 미·북간의 평화협정, 남북한의 무력감축, 그리고 주한미군의 철수 등으로 구성되어 있다. 북한의 주장과는 대조적으로 남한은 남북고위급회담(정상회담)을 통하여 한반도의 평화를 위해서 남북간의 정치적 신뢰구축, 남북간의 불가침선언과 같은 법적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축, 군비통제, 남북간의 평화협정, 한반도 평화의 국제적 보장 등이 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

2) 정책대안 : 평화체제 구축을 위한 정책과제

한반도를 둘러싼 북핵위기는 미국의 세계전략과 북한의 생존전략의 충돌, 동북아 냉전구조의 유지세력과 냉전구조 해체세력의 갈등, 그리고 주변 4강의 한반도에 대한 영향력 경쟁과 동북아에서의 새로운 질서구축에 유리한 고지 확보 경쟁 등으로 단순화해서 말할 수 있을 것이다. 지금 우리는 북핵문제의 평화적 해결을 통해서 동북아 냉전구조를 해체하느냐, 아니면 북핵문제를 둘러싼 갈등을 지속하면서 ‘신냉전질서’로 가느냐의 갈림길에 서 있다.

북핵문제의 평화적 해결을 앞당기기 위해서는 북핵위기 하에서도 남북이 주도하는 한반

2) 서진영, “4자회담과 한반도 평화체제 전망,” 『1996년 대학통일문제연구소협의회 워크샵 발표논문집』, 1996년 11월 15-16일, p. 5.

도 화해협력과 평화 프로세스를 일정 정도 진전시켜야 할 것이다. 북한도 '냉전구조 해체'를 주장하기에 이르렀다. 1999년 가을에 구체화한 페리 프로세스(보고서)는 미국 클린턴 행정부의 개입과 확대정책(engagement and enlargement policy), 김대중 정부의 햇볕정책, 김정일 정권의 생존전략 사이에서 이익의 조화에 따라 만든 한반도 평화프로세스다. '제2의 페리 프로세스'를 만들기 위해서는 관련 국가들의 이익의 공통점을 찾아 우리 정부가 창의적인 안을 만들고 이를 중심으로 북한과 미국을 설득해나가야 할 것이다.

한국이 주도적으로 나서 만든 페리프로세스는 한·미·일 공조와 햇볕정책을 통한 남북 당국간 신뢰가 있었기에 가능했다. 지금은 한·미·일 공조에 이완 조짐이 나타나고 남북사이의 신뢰도 높지 않은 편이다. 현재 새로운 평화프로세스를 만들어낼 정책수단이 많지 않고, 평화체제구축에 따른 미국의 우려 등을 고려할 때 한국과 중국의 역할이 확대되긴 해도 새로운 평화프로세스 만들기가 쉽지 않은 형편이다.

노무현 정부는 김대중 정부가 추진하다 뜻을 이루지 못한 남북간 한반도 평화협정 체결과 이에 대한 유관국의 국제적 보장 형식의 한반도 평화체제 구축을 국정과제로 제시했다. 하지만 2차 북핵위기를 해결하지 못함에 따라 한반도 평화체제 구축 과제는 이명박 정부의 과제로 넘어왔다. 이명박 정부는 현재까지 평화체제 구축에 관한 비전을 제시하지 않고 있다. 남북간 평화협정 체결은 김대중 정부가 추진했던 '한반도냉전구조해체구상'의 완성단계이다. 남북간 평화협정체결은 정전협정에 기초한 냉전 질서를 타파하고 새로운 평화체제를 구축하는 것이다. 새로운 질서를 만들어 가는 데는 기존 질서를 유지하려는 세력의 도전도 만만치 않을 것이다.

한반도 평화협정 체결의 중심에는 주한미군문제가 가로놓여 있다. 이미 주한미군은 북한의 위협으로부터 한국을 방위하는 목적을 넘어 동북아의 평화와 안정 그리고 이 지역에서의 미국의 영향력을 유지하기 위한 동북아 세력균형자(power balancer) 또는 안정자(stabilizer)로 역할이 바뀌어가면서 신속기동군으로 변모하고 있다. 따라서 남북사이의 평화협정 체결은 미국의 이해관계와 결정적으로 상충할 수 있다는 점에서 한반도 평화체제 구축은 당위 차원을 넘어 현실적이고 구조적인 조건 차원에서 접근해 나가야 할 것이다.

한반도 냉전구조 해체와 평화체제 구축문제는 장기적인 정책과제이다. 따라서 우리의 능력과 준비 그리고 동북아 역학구조와 주변국과의 관계 등을 충분히 고려하여 점진적으로 추진해 나가야 할 것이다. 그리고 정전체제를 평화체제로 전환하는 데 있어 제기될 수 있는 문제인 주한미군의 철수 또는 지위변경문제, 유엔사 해체문제, 전시작전통제권 환수문제 등에

대한 종합적인 검토가 있어야 할 것이다. 한반도에 공고한 평화체제가 구축되기 전에 우리가 할 수 있는 일은 우선 군사직통전화 설치와 군사공동위원회 가동 또는 군사당국자회담을 통해서 남북간 군사적 신뢰구축과 긴장완화 조치를 취해나가는 것이 필요하다.

사회주의권 붕괴 이후 심각한 체제위기에 봉착한 북한으로서는 탈냉전 이후 유일패권국가로 부상한 미국과 군사적 긴장관계를 유지한다는 점에서 안보불안감은 우리의 상상을 뛰어넘는 것이다. 한반도에서의 긴장 완화와 평화정착이 남북한 모두 긴요하지만, 어떻게 보면 우리보다 북한이 더 긴요한 문제일 수 있다. 6·15 남북공동선언과 일련의 남북합의문에 긴장 완화와 평화정착 관련 합의가 빠진데 대해서 우리 사회 일각에서 불만을 표출하지만, 이 문제는 남북간 정치적 선언만으로 해결할 수 없는 구조적인 문제이다. 한반도에서의 근본적인 긴장완화와 평화체제가 구축되기 위해서는 정전협정을 평화협정으로 바꿔야 하며 이 과정에서 주한미군 철수문제, 전시작전통제권 환수문제 등 북·미 적대관계 해소문제가 논의돼야 한다. 그러나 한반도의 전략적 중요성을 고려할 때 미국은 당분간 현상변경을 바라지 않고 이 지역에서의 영향력을 지속하려 할 것이다.

따라서 한반도 정전협정의 평화협정으로의 전환과 한반도문제의 남북한 당사자해결구도의 정착과정에서 한미갈등은 불가피할 것이다. 한반도의 긴장 완화와 평화정착문제는 남북간 정치선언만으로 풀 수 없는 미국의 세계전략구도 하에 놓여있는 민감한 문제란 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 우리에게 있어 긴장 완화와 평화정착이 긴요한 것이지만 이 문제는 한반도의 미래와 관련하여 신중하게 풀어나가야 한다.

평화협정은 '한반도 평화 프로세스'의 종점단계, 즉 한반도 냉전구조 해체구상의 마지막 단계로 한반도 평화체제를 구축하는 '적극적 평화'를 확보하는 단계를 의미한다. 그렇게 되면 기존의 정전체제를 유지하기 위해 설치된 군사정전위원회와 중립국감독위원회, 그리고 남한에서의 유엔군사령부와 미군 주둔 및 미국이 가지고 있는 전시작전통제권 등에 대한 전면적인 재검토가 이뤄져야 한다. 이 지역에서의 미국의 전략적 이익을 고려할 때 남북 평화협정 체결에 대한 미국의 우려는 당연한 것이다. 북한이 기존의 입장을 바꿔 남북 평화협정을 전격적으로 수용한 이후 주한미군철수와 북·미 평화협정 체결을 주장할 가능성에 대한 대비도 해야 할 것이다. 북한은 과거 미군철수의 전제조건 차원에서 남북 평화협정 체결 주장을 한 바 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

제2절 북핵문제 해결과 한반도 비핵화 쟁점

1) 현황과 문제 : 북핵문제 현황

2009년 5월 25일 북한의 2차 핵실험으로 북핵문제가 보다 심각한 이슈로 부상했다. 유엔 안전보장이사회는 제재결의안 1874호를 작동시켜 이에 대응하고 있다. 북핵문제 해결의 가시적 성과가 아직은 보이지 않는 가운데, 8월 4일 클린턴 전 미국대통령의 방북은 북미 대화 분위기로의 전환을 가능케 할 것으로 보인다. 아직까지 미국은 대북 제재와 대화를 병행하는 정책을 취하고 있지만, 분위기는 대화로 갈 것으로 보인다.

2009년 들어 북핵문제 관련 상황이 빠르게 악화되었다. 1월 17일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 핵문제에 대한 강경 입장을 내놨다. 담화는 '북미관계 정상화와 핵문제는 별개이며, 핵무기는 미국의 핵위협으로부터 북한을 지키기 위한 것'임을 밝혔다. 이후 4월 5일 북한이 함경도 무수단리 소재 발사장에서 장거리 로켓을 발사함으로써 한반도의 위기는 현실화되었다. 북한은 4월 14일 외무성 성명을 통해 6자회담 절대 거부 및 9·19공동성명 이행을 거부하고, 핵 억제력 강화를 천명했다. 북한은 핵시설 원상 복구 및 정상가동, 폐연료봉 재처리 등도 발표했다. 동시에 미국과 국제원자력기구(IAEA)의 영변 사찰팀에 추방령을 내림으로써 구체적인 행동에 들어갔다.

이후 북한은 대외 핵 시위를 행동으로 보여주었다. 북한은 4월 25일 폐연료봉 재처리, 즉 플루토늄 추출에 착수했다. 4월 29일에는 외무성 대변인의 조선중앙통신 기자와의 문답을 통해 2차 핵실험 시사, 대륙간 탄도미사일(ICBM) 발사 시험, 핵무기 원료인 농축우라늄 생산과 경수로 건설까지 예고했다. 이 예고는 5월 25일 2차 핵실험 감행으로 현실화되었다. 북한의 2차 핵실험은 그 동안 북한과 국제사회의 핵 합의의 진전을 정면으로 부정하는 것이자, 도발이었다.

유엔은 안전보장이사회를 긴급 소집, 북한의 2차 핵실험을 강력하게 비난하고 6월 12일 무기금수, 화물검색, 금융제재 등 초강경 대북제재를 내용으로 하는 결의 1874호를 만장일치로 채택했다. 1874호는 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 이후 채택된 1718호에 비해 실질적인 제재조치를 포함한 제재 결의안이다. 중국과 러시아까지 제재에 가담함으로써 북한에 대한 강력한 압박수단이 확보되었다. 이에 대응해 북한은 다음날인 6월 13일 우라늄농축 작업 착수, 새로 추출한 플루토늄의 전량 무기화, 대북 봉쇄시 군사적 대응 등 3개 조치를

선언하는 등 일련의 조치를 취했다.

북·미간, 북한과 국제사회 간의 강대강의 대결이 심화되는 속에서, 북한은 극단적 조치로 상황을 '벼랑끝'으로 몰고 가는 전술을 펼쳤다. 미국과 국제사회 역시 북한의 페이스에 말려 들지 않고, 대북 압박 전술로 상황을 몰고 갔다. 이 같은 미국의 대북 강경 입장은 북한의 장거리 로켓 발사 직후부터 나왔다. 힐러리 클린턴 미 국무장관은 4월 25일 "미국은 북한이 자신들의 의무로 돌아오도록 계속 압박할 것"이며, 안보리의 대북 제재를 '단호한 행동'으로 평가한다고 밝혔다. 이는 오바마 정부 출범 이후 곧바로 북미관계가 진전될 것이라는 장밋빛 전망을 어둡게 하는 것이었다. 나아가 클린턴 장관은 "북한은 여전히 불량정권"이며, "스스로 더욱 더 깊은 무덤을 국제 사회에 파고 있고, 현 상태로는 북한에 대한 경제지원은 절대 없다"고 강조했다.

이런 가운데 3월 17일 억류된 미국 여기자들에 대해 6월 8일 북한이 '조선민족적대죄' 등을 적용, 각각 12년의 노동교화형을 선고받음으로써 이 문제가 국제적 이슈로 부상했다. 이 문제를 해결하는 과정에서 빌 클린턴 전 미국 대통령의 방북이 이뤄졌다. 빌 클린턴 전 대통령의 방북은 개인 자격이었으나, 실제 오바마 대통령의 비공식 특사로서의 방북이었다. 이후 북·미간 대결구도는 악화되고 있으며, 그 과정에서 직접대화로의 전환 가능성이 높아지고 있다.

2) 정책대안 : 한반도 비핵화 쟁점과 북핵문제 전망

한반도 비핵화 문제에서 쟁점은 비핵화와 평화체제의 선후 문제다. 미국의 입장이 '선 비핵화, 후 평화체제' 논리라면, 북한의 주장은 '선 체제보장 후 비핵화' 논리로서 서로 평행선을 그어왔다. 현재 이 입장의 차이를 수렴하는 방식은 비핵화와 평화체제를 선순환 구조로 바라보는 인식의 전환 속에 있다. 한반도를 둘러싼 정세 변화 속에 비핵화를 촉진하고 공고한 평화를 구축하기 위한 선순환적 역할의 모색이 중요하다. 한반도의 비핵화가 진전되지 않으면 평화체제 협상은 성과를 거두기 어려우며, 평화체제 협상의 진전 없이 비핵화의 달성도 쉽지 않다. 따라서 비핵화와 평화체제 구축 협상은 상호 상승 작용하도록 해야 하며, 어느 한 쪽이 일방적이거나 다른 한 쪽의 희생을 강요하지 않도록 상호 조절이 필요하다. 한반도 평화체제는 비핵화와 불가분의 관계에 놓여 있다.

한반도 비핵화 문제에서 또 하나 중요한 것은 북핵문제 해결과 연계하여 한반도의 비핵화

와 북미, 북일 관계정상화가 동시에 추진되어야 한다는 것이다. 평화체제 구축을 위한 외부적 요인 중 핵심적인 사안은 북미관계 정상화이며, 이에 연계된 북일관계도 중요한 구성요인이다. 북미, 북일관계가 정상화되지 않는 한 북한이 정상국가가 되기는 어려우며, 평화체제 구축 가능성도 불가능할 수밖에 없다. 북미관계 정상화와 한반도 평화체제 구축의 동시적 병행전략이 요구되는 것은 이 때문이다. 북일관계 역시 납치자 문제를 일단락 시키는 과정에서 정상화되어야 할 것이다.³⁾

한반도 비핵화 문제에서 다른 쟁점은 북한의 핵실험이 핵보유를 목표로 한 것인가, 아니면 대미 협상력을 제고하기 위한 것인가에 대한 판단이다. 일부에서는 북한의 의도가 국제사회로부터 인도나 파키스탄과 같은 수준의 실질적인 핵보유국 지위를 인정받는 것으로 본다. 그리고 이를 토대로 미국과 담판을 통해서든 핵보유국으로서든 체제 안보를 확실히 하겠다는 의도라는 것이다. 다른 일부에서는 북한의 의도가 미국과의 협상력 제고를 위한 고차원의 수단이라는 것이다. 북한이 미국과의 수교 및 체제 안전보장, 국제사회로부터 경제적 지원 등을 받는다면 핵을 포기할 수 있다는 것이다. 현재 북한이 핵보유 의지를 포기했다는 확신을 갖기는 어려우나, 북미수교를 전제로 한 핵포기 가능성도 열어두고 있다고 본다.

북핵문제 해결의 열쇠는 강대강의 대결구도에 놓여 있던 북미관계의 변화와 긴밀히 연결돼 있다. 그런 점에서 2009년 7월 이후 북미관계의 변화 조짐은 고무적이다. 우선, 힐러리 클린턴 미국 국무장관이 지난 7월 10일 억류중인 미국 국적의 두 여기자에 대한 선처를 북한에 요청함으로써 좋은 출발을 했다. 대량살상무기를 실은 것으로 의심되던 북한 상선 강남1호가 회항한 것도 북미관계에 좋은 조짐이었다. 대량살상무기를 실었던, 아니면 빈 배로 항해했던지 간에 강남1호 문제는 결과적으로 영원히 진실이 밝혀지지 않을 수도 있는 쪽으로 봉합을 선택한 것으로 보인다.

보다 주목할 만한 사건은 빌 클린턴 전 미국 대통령의 방북이었다. 그의 방북은 전광석화와 같이 이뤄졌다. 24시간도 안되는 체류였으나, 성과는 컸다. 8월 5일 아침 전세기 입구에서 여기자 두 명을 맞이하는 클린턴 전 대통령의 모습은 평양행 이벤트의 하이라이트였다. 세계 주요 언론에 클로즈업된 이 장면은 극적인 효과를 내려는 김정일 국방위원장과 오바마 대통령의 합작품이었다. 김위원장과의 클린턴 전 대통령의 회담 역시 극적이었다. 북미간 현안문제를 '대화로 풀자'는 견해일치는 그 동안 북미간 강(強) 대 강(強)의 대결구도에 물꼬를 트는

3) 이상현, 2007:91-92.

대반전의 시작이 될 것으로 보인다.

북미 직접대화의 발판을 마련한 것도 고무적이다. 미국 정부는 이번 이벤트와 북미 직접대화 문제는 별개라고 강조했지만, 강한 부정이 오히려 긍정으로 읽혀졌다. 6자회담은 절대 불가하고, 북미 직접대화만 하겠다는 것이 그동안 북한의 입장이었다. 물론 6자회담 불가라는 북한의 의도대로 미국이 끌려가지는 않을 것이다. 그러나 6자회담이 재개되더라도 북미 직접 대화가 6자회담의 핵심적인 동력이 될 가능성이 보다 높아지고 있다. 유엔 안보리결의안 1874호로 대표되는 국제사회의 대북 압박 공조를 지연 또는 약화시킬 수 있는 발판을 마련했다는 점도 김위원장은 선물이다.⁴⁾

당분간 북한은 소진 가능한 모든 카드를 사용하지는 않을 것으로 보인다. 대륙간탄도미사일(ICBM)이나 3차 핵실험 등은 남겨 둔 채 미국과의 협상에 나설 것으로 보인다. 북한은 '자체'와 호흡조절 속에 그 동안 대미 강경행보를 '총화'하고, 미국의 행동을 주시하고 있는 듯하다. 미국 역시 여기자 문제가 해결된 지금 시점에서 현재의 구도를 바꾸고 있는 것으로 보인다. 조만간 강대강의 대결적 북미관계가 대화를 통한 반전의 흐름으로 변화할 것으로 보인다. 클린턴 전대통령의 방북이벤트 행사에서 이명박 대통령이 깰 수 있는 자리는 현실적으로 없었다. 그렇다고 해서 앞으로 방관자로 있을 수는 없다.

북미관계의 진전에 병행하는 남북관계가 요구된다. 북한은 북·미 관계의 종속변수로 남북 관계를 보고 있다. 북·미 관계는 빌 클린턴 전 대통령의 방북으로 서서히 강대강의 대결구도에서 실리관계로 넘어가고 있다. 그러나 남북 관계는 여전히 경색 국면에서 살아싸움을 벗어나지 못하고 있다. 바로 이 불균형이 문제가 될 수 있다. 북·미 관계 변화 속도에 남북 관계가 따라가지 못한다면 우리 측의 대북 지렛대가 만들어지기 어렵기 때문이다. 그 과정은 북핵문제를 비롯한 한반도 문제에서 우리의 발언권 약화를 의미한다. 북·미 관계 진전에 남북 관계가 병행하는 구도로의 전환이 시급하다. 이를 위해선 북한의 호응을 유도할 수 있는 이명박 대통령의 '신평화구상'이 절실하다. 이대통령의 보다 선제적인 대북 메시지가 요구된다는 것이다.

4) 한국일보, 2009. 8. 6

제3절 남북경제공동체 형성 방향과 과제

1) 현황과 문제 : 남북 교류협력은 남북 경제공동체 형성의 실질적인 힘

경제공동체 형성은 북한 지역의 경제특구로부터 시작되는 것이 답이다. 그러나 경제공동체 형성의 기본적인 역할을 할 수 있는 금강산 관광은 중단된 지 이미 1년이 넘었으며, 개성공단마저 그 앞날이 불투명한 상황이다. 이런 상황에서 어떻게 경제공동체 형성을 기대할 수 있겠는가?

남북관계가 경색되면서 개성공단에 진출해 있는 기업들이 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 남북갈등을 그대로 온 몸으로 안으며 생사의 갈림길에 놓여있다. 개성공단이 애초 남한기업의 어려움을 해소하기 위해 출발했던 것을 우리 모두 까맣게 잊었다. 정부마저 개성공단의 존립 여부에 냉혹한 시선을 보내고 있다. 정책의 연속성은 깨어진 지 이미 오래며, 물을 수 조차도 없는 상태가 되었다. 핵실험이나 미사일 발사 등 북한이 저지른 모든 행위들이 차디찬 남북관계를 더욱 얼어붙게 하는 것으로 받아들여지고 있기 때문이다.

그렇지만 대북관계는 정권의 차원이 아닌 국가의 차원에서 내다보아야 한다. 보다 더 큰 차원에서 해야 할 일이 우리에게 있기 때문이다. 한반도의 평화통일을 이루어내는 일이다. 이는 우리에게 내려진 준엄한 책무다. 우리의 헌법 제4조는 대한민국이 평화통일을 추진해야 할 것임을 분명하게 명시하고 있다. 분단을 극복해야 할 의무를 갖고 있는 것이다.

무엇으로부터 분단 극복을 시작해야 하는가? 다른 아닌 대북 교류와 협력이다. 그리고 그 주체는 바로 기업이요 민간단체다. 그들이 대북 교류와 협력을 이루어내는 중요한 매개체다. 그래서 그들의 대북 사업이 공공재적 성격을 갖는 이유가 바로 그 때문이다.

정부는 남북관계의 갈등을 하루라도 빨리 해결하고 통일에 접근할 수 있도록 해야 한다. 기업의 대북 진출을 촉진하고 민간단체의 대북 협력을 거들어야 한다. 그들이 북한에서 효율적인 사업을 할 수 있도록 보듬어야 한다.

경제공동체 형성은 북한의 변화에 바탕 한다. 북한 변화는 북한과 아무 것도 하지 않는 데서는 나타날 수 없다. 교류협력을 통해서만 나타날 수 있다. 그 교류협력이 가장 손쉽게 이루어질 수 있는 공간이 경제특구다. 경제특구는 북한 지역이지만 남한과 가까운 생산 환경을 만들어낼 수 있는 곳이다. 기업의 대규모 집단 진출이 이루어지기 때문에 기업 경쟁력 향상을 위한 남측 요구가 수용될 수밖에 없는 지역이다.

북한에 경제특구가 건설되면 남한과의 연결은 필수적이다. 바닷길, 자동차 길, 철길이 만들어지고 통신으로도 연결될 수밖에 없다. 물류와 인적교류가 발생한다. 작은 규모라도 개성공단과 같은 경제특구가 평양·남포지역, 더 나아가 신의주나 나진 선봉지역에 조성된다면, 이들 지역들은 북으로부터 벌린 남한 지역이 된다. 남쪽과 연결되고, 특구 사이가 서로 연결되게 된다. 이는 북한 지역의 사회간접시설이 개발되는 중요한 관건이 된다. 어디 그 뿐인가. 특구에서 근무하는 북한 노동자의 친 남한기업의 정서는 경제공동체 형성의 실질적인 힘이다. 그들의 심층의 변화는 우리에게 큰 자신이다. 이는 바로 북한 변화를 가져올 수 있는 원동력이 된다.

남북 사이에 경제공동체 건설을 해야 한다면 바로 이런 과정을 거치는 것이 가장 바람직하다. 물론, 개성공단과 같은 경제특구의 건설에는 돈이 필요하다. 그러나 남한에도 공단이 조성되면 그 기반시설 조성을 정부가 부담한다. 그와 같은 정부의 기여는 공단의 생산성 향상에 결정적인 기여를 한다. 또 있다. 북한 지역에서의 공단건설은 남북한 평화창출이라는 기막힌 이익을 우리에게 가져다준다.

2) 정책대안 : 남북 경제공동체 형성을 위한 과제

① 개성과 금강산 경제특구를 살려야

남북 경제관계에 다음과 같은 제의를 하고 싶다. 북한 핵문제 해결이나 개혁·개방을 포함한 북한의 변화를 남북 사이의 경제협력과 너무 강하게 연결시키지 않았으면 한다. 강하게 연결시킨 결과 오히려 남북 관계가 더 냉각되지 않았는가. 전체 국익 차원에서는 더 큰 손해다. 남북 경제협력이 오히려 냉각 관계를 완화시킬 수 있다는 인식을 가져야 한다. 그럼에도 불구하고 정부가 국민들의 여론을 의식해서 남북경협 활성화에 소극적인 자세를 유지한다면, 다른 것은 몰라도 개성공단이나 금강산 관광만큼은 예외로 해야 한다. 경제특구 건설은 그것이 갖는 경제적 이익 외, 한반도의 평화와 안전에도 순기능적인 역할을 하기 때문이다. 그 나머지는 남북관계 진전에 따라 점진적으로 북한 지역에 소규모라도 여러 군데 경제특구를 만들어 남한과 연결시키는 방식에 중점을 둘 것을 권하고 싶다.

② 북한변화를 위한 사업 추진

북한의 큰 변화를 유도할 수 있는 남북 사이에 사업이 있다는 것을 확신한다. 금강산 육로

관광이 그랬다. 금강산 육로관광은 비무장 지대를 뚫는 사업이었다. 북한이 절대로 받아들이지 않으려고 했다. 그렇지만 결국에는 받아들였다. 북한의 변화를 단적으로 증명하는 것이 또 무엇이 있었는가?

지난 얘기지만 6·15와 10·4 선언 그리고 연이은 총리회담에서의 합의는 북한을 변화시킬 수 있는 사업을 많이 담고 있었다. 조선협력단지의 건설이 그랬다. 이 사업은 남북 상생과 북한의 개방을 시험할 수 있는 본보기 사업이 될 수 있었다. 사업 자체의 국제경쟁력 유지를 위해 북한이 기존의 대남 경험 관행에서 벗어날 수밖에 없는 사업이었다. 다시 말해 남한이 요구하는 형태로의 북한의 기여가 이루어져야만 하는 사업이었다.

선박건조를 위해서는 물자·인력이 상시 이동할 수 있어야 한다. 통관절차의 간소화는 절대적이다. 세계적인 경쟁력을 확보하고 높은 시장점유율을 확보하고 있는 남한 굴지의 조선사들은 일주일에 한 척 이상의 대규모 배를 건조하고 있다. 선박 건조과정에서는 세계 각국의 선주들이 조선 사이트를 방문한다. 이와 같은 일들은 북한의 적극적인 협조가 없이는 불가능하다. 중국에 대처할 새로운 투자처로서의 북한이 되기 위해서는 기존의 남북한간 생산협력으로는 어렵다. 따라서 북한과의 조선협력이 이루어진다면 남한은 사업추진의 선결조건으로 북한에게 당당하게 요구할 수 있다. 3통 문제만이 아니다. 더 나아가 인력고용권한의 이양, 임금직불제 등도 요구할 수 있었을 것이다. 이는 북한의 개혁에도 큰 도움이 될 것이다.

경의선 철도·도로의 개보수도 마찬가지다. 철도·도로의 남북공동사용을 전제로 사업을 추진한다면, 동북아 지역으로의 단절된 지리적 위치를 극복, 중국, 러시아와 연결될 수많은 경제적 사업을 추진할 수 있다. 경의선 철도 복구는 그리 큰 돈이 들지 않는다. 약 1~2천억 원 정도라고 한다. 들어가는 돈에 비해 남북한과 중국을 연결함으로써 일어날 물류의 움직임은 이 보다 몇 배, 몇 십 배의 이익을 가져다 줄 것이다. 이 또한 북한 개방에도 특특한 몫을 담당할 것이다.

통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 장치들을 조속히 완비하기로 남북이 합의한 바 있다. 통행 시간을 확대하고 전자출입체계(RFID)를 남북간 연계·적용하여 출입업무와 출입심사를 간소화하기로 했다. 통관 검사 방식을 선별 검사로 전환하기로 하는 등 통관제도 개선조치에도 합의했었다. 통신은 2008년 내 인터넷과 무선전화 서비스를 제공하기로 했다. 개성공단이 인터넷과 무선전화로 이어진다면 통신문제는 모두 해결된 것이나 마찬가지다. 그러나 냉각된 남북관계가 모든 것을 무위로 돌려버리고 말았다.

농업분야의 남북협력은 북한으로 하여금 실질적인 개혁에 임할 수 있도록 하는 중요한 수

단이 될 뻔했다. 남한은 북한 농업의 근본적 구조개선을 유도하기 위한 인적·물적 상호교류 기반을 마련해 놓은 바 있다. 2005년 제1차 남북농업협력위원회(농림 차관급 회담) 협의에서 북한의 협동농장을 선정, 협력사업을 추진하기로 약속했기 때문이다. 북한의 협동농장이 바뀌면 북한 주민의 굶주림도 끝나게 될 것이다.

③ 남북한 제도적·기능적 연계

경제공동체의 사전적 의미는 지리적으로 인접한 두 나라 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성, 동맹국 상호간에 무역 자유화를 비롯하여 재정·금융·통화 등의 경제정책면에서 상호 협력을 도모함으로써 개별 경제주체간 차별이 존재하지 않는, 보다 큰 하나의 공동경제단위를 형성하는 것을 말한다. 이를 현재의 남북한에 그대로 적용하기는 어렵다. 남북 경제체제의 이질성과 경제수준의 극심한 차이 때문이다. 따라서 유럽연합(EU)처럼 통합의 과정에서 파급되는 문제점을 극복하면서 하나의 경제단위를 지향하는 점진적인 형태가 되어야 한다.

제도적(institutional)인 통합의 바탕을 마련하면서 경제가 기능적(functional)으로 연계되는 방법을 택해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 생산요소의 결합을 촉진하는 투자협력이 중요하다. 이를 추진하는 과정에서 북한의 대내외 개혁조치는 필수적이다. 시장화를 지향하는 경제질서가 소리 소문 없이 점진적으로 또 아주 자연스럽게 북한 전역에 적용·확대될 수 있다.

남북 경제공동체 형성은 통일을 위해 한민족 전체 삶의 질을 한 단계 격상시키는 의미를 갖는다. 무력에 의한 통일이나 북한의 급변사태에 의한 통일은 통일과정에서는 물론, 통일 이후에도 심각한 부작용과 혼란이 초래될 수 있다. 우리에게 통일을 이루는 것 못지않게 통일에 이르는 과정이 중요하다. 각 분야에서 교류협력을 심화시켜 나감으로써 남북한의 동질성을 회복할 수 있을 때, 통일과정에서의 부작용 최소화는 물론, 통일한국의 잠재적 역량을 최대화할 수 있을 것이다. 남북한 간의 경제협력은 남북한 쌍방을 하나로 묶는 수단이자 통일의 원동력이다. 경제 교류와 협력이 많을수록, 또한 다양화할수록 남북한의 이질성은 그만큼 더 줄어들며, 상호 긴장을 완화하고 민족 동질성을 회복하게 될 것이다. 그래서 통일의 전 단계로서 경제공동체는 반드시 필요하다.

제4절 사회·문화 교류·협력의 확대와 동질성 회복

1) 현황과 문제 : 남북 사회문화 교류 현황

사회·문화 분야의 교류·협력은 사회문화 분야의 지속적인 교류와 협력을 통해 남북 사이에 공통적인 사회·문화 기반을 구축하고 상호 의존 관계를 수립하는데 목적이 있다. 사회·문화 교류·협력 사업은 교류·협력을 통하여 '사회·문화 공동체' 형성 기반을 구축하고, 남북한 주민들이 서로간의 차이를 우열 관계가 아닌 대등 관계의 차이로 인식하도록 함으로써 상호 존중과 이해를 도모하는데 있다.

남북 사이에는 독자적인 정부가 수립된 지 60년여 년을 지나면서 체제의 차이에서 오는 문화적 이질감이 자리 잡게 되었다. 이러한 문화적 차이는 남북의 소통과정과 통일과정에서 상당한 장애가 되고 있다. 문화적 차이를 극복하지 못한 통일은 독일 통일의 예에서 알 수 있듯이 내적 갈등이 끊이지 않는 외형적 통합에 그치게 될 것이다. 이렇게 되면 법적으로 통일이 되어도 진정한 의미에서 통일이라고 할 수 없는 반쪽짜리 통일이 될 것이다.

어떤 사회이든 그 사회 안에는 일정한 갈등과 통합의 과정이 있다. 사회의 갈등과 통합은 사회 발전의 자연스러운 현상으로 볼 수 있다. 그러나 사회적 갈등과 통합은 그 사회의 발전을 저해하지 않는 범위 안에서 이루어질 때 긍정적인 효과를 갖는다. 남남갈등과 같이 갈등이 표면화되고, 확산되면 사회는 혼란에 빠질 수밖에 없기 때문이다. 이런 점에서 남북 사회·문화 교류는 남북 사이의 동질성을 회복하고 통일과정에서 제기될 문제를 해결하고, 국민적 화합을 이루는 토대를 구축하는 필수적인 과정이라고 할 수 있다.

사회·문화 교류가 매우 중요함에도 불구하고 그 동안 남북 사이의 사회문화 교류가 본격화 된 것은 그리 오래되지 않았다. 남북의 문화교류가 시작된 것은 광복을 맞이한 지 40년이 지난 1985년이였다. 남북 이산가족 상봉과 함께 남북의 예술단들이 서울과 평양을 오고가면서 공연하면서 상호 문화예술에 대한 실체를 접하게 되었다. 서로 상대방에 대한 비난을 자제하였음에도 불구하고 북은 북대로 남은 남대로 날카로운 비판을 쏟아냈고, 관중들도 낮설어 하였다. 문화교류를 통해 서로를 이해하기보다는 문화를 통해 체제의 우월함을 드러내려 하였다.

첫 만남 이후 1990년 두 번째 교류에서 남북은 상대 문화에 대한 이해의 폭을 넓혀나갔다. 칼날 같았던 비판은 다소 누그러지고, 성의 있게 객관적으로 이해하려는 노력도 있었다. 두

번째 만남은 처음보다 여유를 갖게 하였다. 5년 만에 열린 남북 문화교류는 그러나 김영삼 정부 들어서면서 다시 남북관계의 경색으로 진전되지 못하였다.

교류가 다시 본격화된 것은 1998년 국민의 정부 출범 이후였다. 남북관계에 대한 적극적인 의지 표명과 함께 대북화해 정책을 추진하면서 대화 분위기를 만들어 나갔다. 이러한 분위기 속에 이루어진 2000년 '6·15남북공동선언'은 남북관계의 획기적인 변화로 이어지면서 남북관계는 그 이전과는 비교도 안 될 정도로 확대 발전되었다.

2) 정책대안 : 사회·문화 교류·협력 확대를 위한 과제

사회·문화 교류를 통한 동질성 회복은 정치적 결단이나 획기적인 상황 변화에 의해 단기간 내에 해결될 수 있는 문제가 아니다. 유연하고 다변적인 접근을 통한 꾸준하고 지속적인 교류를 통해 해결해야 하는 어려운 과제이다. 남북 사회·문화 교류의 확대를 위해서는 무엇보다 남북의 안정적인 교류를 위한 협의체 구성, 민간단체들이 사회·문화 교류를 안정적으로 추진할 수 있는 제도적인 뒷받침이 있어야 한다. 또한 정부는 민간교류를 활성화하고 지속적으로 추진할 수 있는 법적, 제도적 기반을 마련하고 민간단체의 특성에 맞추어 사회·문화교류를 효율성 있게 추진할 수 있도록 지원해 주어야 한다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북이 사회·문화 분야의 교류를 논의할 수 있는 공식 창구가 필요하다. 2007년 남북정상회담과 남북총리회담에서 합의한 '남북사회·문화협력추진위원회'의 구성과 본격적인 운영이 필요하다. 남북사회·문화협력추진위원회는 사회·문화 분야의 교류 사업을 논의하기 위하여 남북이 합의한 기구이다. 당국 차원에서 할 수 있는 큰 틀을 만들어 내고, 내용을 채우는 것은 다양한 민간단체에게 맡겨 두면 사회·문화 분야의 교류가 활성화 될 것이다.

둘째, 남북 사회·문화 교류를 촉진하고 통합에 이르기 위한 관련 법령을 정비하여야 한다. 민간단체의 사회·문화 교류 사업에 대한 법적 뒷받침이 확보되어야 한다.

셋째, 지방자치 단체 참여를 적극적으로 유도하는 것이 필요하다. 지방자치단체의 교류는 행정적인 뒷받침을 바탕으로 다양한 분야에서 폭넓은 교류를 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 사회적 공감대 확산이다. 남북 문화예술 교류의 폭을 넓혀야 한다. 폭을 넓힌다는 것은 다양한 참여를 유도하는 동시에 남북 사회·문화 교류의 본질적인 의미를 살필 수 있는 교류를 확대한다는 것이다. 기존의 성공사례를 발판으로 문화예술 교류의 거점을 형성하고 안정적 시스템을 구축해야 한다. 이를 통하여 통일교육 차원에서도 올바른 통일관과 정보를

심어주어야 한다.

다섯째, 문화예술 교류와 관련한 기초 자료 연구와 전문 인력의 양성이 필요하다. 정치나 경제에 비하여 폭넓고 다양한 교류를 위한 기본 자료가 미약하고, 국내 유수의 통일관련 기관에도 사회문화나 민족문화와 관련한 연구인력이 절대 부족하다. 이런 상태에서는 북한 사회문화에 대한 왜곡현상이 심화될 수 있다. 전문인력에 대한 연구와 전문 인력 양성에 대한 대안이 마련되어야 한다.

제5절 북한 인권문제 해결을 위한 합리적 접근 방안

1) 현황과 문제 : 북한인권을 둘러싼 환경과 논란

오늘날 북한의 인권 상황은 대단히 심각한 것으로 알려져 있다. 북한 인권에 관한 소식은 1990년대 중반 이후 탈북자들이 발생하면서 외부에 널리 알려지기 시작하였다. 북한인권이 라 할 때 그 구체적인 내용은 무엇을 말하는가? 국제인권협약에 따르면 인권은 시민·정치적 권리(일명 자유권)와 경제·사회·문화적 권리(일명 사회권)로 구성되어 있다. 자유권은 평등권, 생명권, 안전의 권리, 집회·결사·사상·양심·표현·종교의 자유, 참정권 등을 말하고, 사회권은 노동권, 생존권, 교육권, 사회보장권, 문화 향유권 등을 포함한다. 또 우리의 입장에서 볼 때 북한인권은 북한 안의 인권만 아니라 탈북자 인권, 이산가족과 납북자 문제도 포함하여 생각해볼 수 있다. 여기서는 주로 북한 안의 인권문제만 생각해보자.

오늘날 북한의 인권 상황은 자유권, 사회권을 막론하고 전반적으로 열악한 것으로 평가되고 있다. 특히 1990년대 중반 이후 식량 부족으로 주민들의 생존권이 극도로 악화되어 대량의 탈북자들이 발생하였다. 또한 생명권, 안전의 권리, 종교의 자유 등 자유권에서도 인권침해가 발생하고 있다는 증언과 보고들이 계속 나오고 있다.

탈북자들에 의해 북한의 인권상황이 알려지자 국제사회는 식량과 의약품 전달 등 인도적 지원에 나서는 한편, 북한정부의 인권 침해를 비판하고 개선을 촉구하는 입장을 표명해 왔다. 예를 들어 세계식량계획(WFP)과 유엔농업기구(FAO)는 북한을 방문하여 식량 부족 상황을 조사한 후 국제사회에게 북한에 대한 식량 원조를 호소하면서 인도적 지원을 위해 힘써왔

다. 동시에 유엔 인권위원회(오늘날 인권이사회) 및 총회는 북한인권결의안을 채택하고, 국제 비정부 인권단체들은 인권보고서 발간을 통해 북한인권 상황에 우려를 표명해왔다. 나아가 미국과 일본은 북한인권법을 제정하여 탈북자의 인권을 포함한 북한인권 개선을 위해 인도적 지원과 압력을 행사할 의지를 밝히기도 하였다.

국제사회의 우려에 대해 북한은 여러 얼굴로 반응하였다. 먼저 인권실태와 관련해서 양면적인 반응을 보였다. 자유권 분야에 대한 우려에 대해서는 “우리식 사회주의에 대한 모독” 혹은 “공화국에 대한 내정간섭”이라고 비난하면서 인권 침해를 부정하였다. 반면에 사회권 분야에 대해서는 특히 식량난이 심각하다는 점을 인정하고 그 원인을 자연재해 탓으로 돌렸다. 둘째, 북한은 유엔에서 채택하는 인권결의안에 대해서는 “공화국에 대한 중상모략”이라고 주장하면서 그 속에 담긴 건설적인 인권개선 방안까지 거부하고 있다. 반면 북한인권 상황에 대한 직접적인 언급을 하지 않는 지원단체나 교류단체와의 접촉에는 응하고 있다. 북한의 이런 반응에는 정치체제 비판으로 들리는 비판은 경계하는 대신 인도적 지원과 경제 협력을 통해 경제난을 회복하려는 뜻이 엿보인다.

북한인권에 대한 관심이 가장 높은 곳은 역시 남한이다. 그 이유는 남한은 국제사회와 같이 인권에 대한 보편적 관심과 인도주의 정신을 갖고 있음은 물론 거기에 동포애가 더해있고, 이산가족과 납북자 문제에 대해서는 당사자이기도 하기 때문이다. 그래서 남한은 북한에 인도적 지원이나 인권침해에 대한 우려를 가장 많이 나타내면서 인권개선을 위해 다양한 노력들을 전개하고 있다.

그러나 북한인권을 둘러싸고 논쟁이 가장 많이 벌어지고 있는 곳도 남한이다. 구체적으로 북한인권 실태에 대한 평가와 인권침해의 발생 원인, 그리고 해결 방안에 걸쳐 논란이 일고 있다. 그 가운데는 북한인권 개선에 유용한 건설적인 논의가 많지만, 일부는 서로 다른 입장을 수용하기 어려울 정도로 심각한 양상을 띠기도 한다. 그 배경에는 북한인권과 관련한 거시적 문제와 북한인권 자체에 대한 판단이 작용하고 있다. 거시적 문제란 북한을 어떻게 보느냐, 그리고 남한정부의 대북정책을 어떻게 보느냐 하는 판단을 말한다. 또 북한인권 자체에 관한 문제란 북한인권 개선 방법이 북한인권의 실질적 개선에 도움이 되느냐, 그리고 북한인권 개선 노력이 그 자체로 목적이냐 아니면 다른 목적 달성을 위한 수단이나 하는 점을 포함하고 있다. 이해를 돕기 위해 북한인권을 둘러싼 논란을 도식적으로 말한다면 이렇다.

- 주장 1- 북한은 세계에서 가장 심각한 인권침해국 중 하나이고, 그 원인은 일인독재정

권의 반인권적 통치에 있기 때문에, 북한인권 개선을 위해서는 비판과 압력을 계속 해야 하고 궁극적으로 북한정권을 교체하여야 한다.

- 주장 2- 북한인권이 열악한 것은 부인할 수 없지만 그 구체적인 실태는 보다 정확하게 파악해 보아야 하고, 미국의 경제제재와 안보 위협 그리고 자연재해가 인권 상황을 악화시킨 주요 요인이고, 그렇기 때문에 인도적 지원, 긴장완화, 경제협력과 같은 방법으로 북한인권을 개선하는 것이 바람직하다.

위 두 주장은 북한인권을 둘러싼 남한사회의 극단적 입장 차이를 보여주고 있지만, 실제 북한인권 개선을 위한 많은 노력은 묵묵히 그리고 다른 노력을 존중하면서 꾸준히 전개되고 있음을 기억할 필요가 있다. 다시 말해서 북한인권 개선을 위한 우리사회의 입장과 구체적인 노력은 대부분 위 두 주장 사이에서 이루어지고 있다고 말할 수 있다. 그러나 위 두 입장은 대북관, 정부의 대북정책에 대한 입장, 그리고 그런 입장을 취하는 사람(혹은 단체)의 이익과 연관되어 있어 정치적 논쟁으로 불거지는 경우가 있다. 그런 현상이 심각해진다면 그들 사이의 논쟁은 순수한 북한인권 개선 노력과는 거리가 멀어질 수도 있다.

2) 정책대안 : 바람직한 북한인권 개선의 길

우리사회에서 북한인권 개선을 명분으로 한 각종 주장과 행동이 존재하는 가운데 진정으로 북한인권 개선에 기여하려면 어떤 방향성을 가져야 하는지 생각해보자. 아래에서 제시하는 네 가지 방향은 지금까지 나타났던 북한인권 개선 노력을 성찰하는 의미도 갖고 있다.

첫째, 국제인권 원리를 준수하는 것이다. 북한인권 개선은 세계 다른 국가 혹은 지역의 인권문제와 마찬가지로 국제인권 원리에 입각하여 접근하여야 한다. 이때 국제인권 원리란 세계인권선언과 테헤란, 비엔나 세계인권대회 선언문을 통해 나타난 바와 같이 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성을 말한다. 북한인권에 국제인권 원리를 적용하여 이해한다고 하면 가령, 나라마다 인권관이 다르므로 외부의 인권 간섭은 받아들일 수 없다는 견해는 보편성에 위배된다. 이때 그 나라의 정치·경제적 상황이나 역사적 배경을 무시하고 무조건 인권 상황을 비판하거나 압력을 가하는 것은 보편적 접근이 아니라 절대적인 것이라는 유 의할 필요가 있다. 또 특정 분야의 인권만 거론하는 것은 불가분성 혹은 총체성에 어긋나고, 특정 인권에 대한 실태분석이나 개선방안을 다른 인권과 함께 접근하는 것이 상호의존성 및

상호연관성에 부합할 것이다.

국제인권 원리에 견주어 볼 때 북한인권을 협소하고 편협하게 이해하는 것은 북한인권 개선을 위해서 먼저 개선할 점임을 알 수 있다. 인권은 인류가 지향하는 가치이자 목표임과 동시에 그 달성 과정과 수단의 선택에 있어서도 견지해야 할 준거라고 할 수 있다. 그런 점에서 인권 개선을 위해서는 실현가능성을 중심으로 하여 다양한 방법들을 조화롭게 행사하는 것이 중요하다.

둘째, 인권과 평화의 조화이다. 이 말은 인권이라는 하나의 보편적 가치는 다른 보편적 가치와 조화를 이루며 추구해야 한다는 뜻이다. 첫째 방향성이 인권 내의 상호의존성이라고 한다면 두번째 방향성은 인권과 다른 보편 가치와의 상호의존성이라고 말할 수 있다.

특히 한반도에서 분단 이후 군사적 긴장이 계속 되고 있고, 1990년대 이후 북한 핵문제는 한반도 평화가 절박함을 더해주고 있다. 유엔은 평화와 인권 그리고 개발을 3대 기치로 하고 있다. 이론적으로도 평화는 인권의 전반적 실현의 필수요건이다. 평화는 특히 생명권, 생존권과 직결되어 있다. 현실적으로도 한반도의 정전상태, 미국의 대북 안보위협, 북한의 핵개발 등 한반도에서의 군사적 긴장은 남북한은 물론 세계평화에 도전이 되고 있을 뿐만 아니라 건설적이고 협력적인 북한인권 개선도 어렵게 할 수 있다. 그러므로 한반도 평화 정착을 외면하고 북한인권을 외치는 것은 인권근본주의라는 비판을 받을 수 있다. 한반도 평화와 북한 인권은 둘 중 하나를 선택하고 다른 하나를 포기할 문제가 아니라 함께 실현해나가야 할 동시 과제이다.

셋째, 실질적인 인권 개선의 방향이다. 북한인권을 둘러싼 모든 논의는 북한의 인권상황을 실질적으로 향상시키는데 이바지하여야 한다. 북한인권의 실질 개선을 추구함에 있어서 북한이 사회주의국가이고, 안보위협에 노출되어 있고, 저발전 상태에 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 물론 개별 인권침해에 대해서는 긴급성의 원칙에 따라 보호해야 마땅하다. 그러나 북한인권과 같은 국가 차원에서의 인권 개선이란 개별 인권이 전반적으로 향상될 수 있는 구조적 접근이 중요하다. 그런 점에서 북한의 사회권 중심의 집단주의적 인권관, 평화정착, 경제발전, 인권친화적인 행정 정착이 인권 개선에 필요한 과제들이다.

실질적 인권 개선의 원칙에서 볼 때 인권 모니터링 작업은 인권 침해 현상에 한정하지 않고 인권을 다른 목적 달성을 위한 수단으로 삼는 움직임도 포함하여야 할 것이다. 가령, 북한 인권을 문제 삼아 북한정권을 압박하거나 심지어 정권교체를 추구한다면 그것은 당사자인 북한(정부와 시민)의 존재 및 그 역할 무시, 북한정권의 반발, 예기치 않은 분쟁 발생 우려 등

을 초래할 수 있으므로 실질적 인권 개선에 기여할 수 없을 것이다. 이런 경우는 인권을 목적 차원에서만 이해하고 과정 및 수단 차원에서의 인권을 무시하는 문제점을 보이고 있다. 또 북한인권 개선을 특정 분야에만 한정하고 특정 방법에만 의존하는 것도 북한의 실질적 인권 개선에는 크게 기여하지 못할 것이다. 이런 경우는 인권의 상호의존성을 간과하는 문제점을 안고 있다. 실질적 인권개선의 원칙에서 볼 때 국제사회의 북한인권 정책은 얼마나 북한인권을 거론하였느냐가 아니라 북한의 인권 개선에 얼마나 이바지하느냐로 평가하는 것이 합당할 것이다. 이 원칙에서 볼 때 그동안 국내외적으로 북한인권 관련 주장이 많았던데 비해 실질 개선이 부족했던 점을 발견하게 된다.

넷째, 협력적 인권 개선이다. 북한인권 개선을 위한 다양한 방법이 실질적 개선에 기여하고 그것이 안정적으로 지속되려면 북한이 스스로 인권을 보호 증진할 수 있는 의지와 능력이 높아야 한다. 이점에서 북한정부는 긍정적인 평가를 받기 어려워 보인다. 남한을 포함한 국제사회의 북한인권 정책은 북한정부에게 인권 개선의 필요와 그 방법을 안내하고, 북한 스스로의 인권 개선 과정을 감시하고 촉진하는 조력자의 역할을 담당해야 할 것이다. 그러나 그런 역할을 과대평가하여 북한정부를 무시하거나 붕괴시키고 그 역할을 대신하는 것은 미국의 이라크 침공에서 보듯이 인권신장에 역행할 수 있다. 물론 인권 영역별로 해당국 정부의 역할에 대한 모니터링 활동을 나눠 생각해볼 수도 있다. 가령, 자유권은 국가권력으로부터 멀어질수록 신장되므로 그 분야에는 비판 활동을, 사회권 향상을 위해서는 국가의 개입이 높아져야 하므로 거기에는 촉진 활동을 중심으로 해당국 정부와 협력관계를 조성해나갈 필요가 있다.

민주화, 분쟁 해결 과정과 마찬가지로 인권 향상 역시 당사자의 의지와 능력이 가장 중요하고, 그것이 국제사회의 감시 및 지원과 만날 때 실질적 개선의 효과가 발생할 것이다. 특정 국가의 인권문제를 해결함에 있어서 이런 식의 협력관계가 이루어진다면 해당국의 인권은 순조로운 모습을 띠며 개선의 길로 들어설 수 있을 것이다. 왜냐하면 협력적 방식의 접근은 인권문제를 둘러싸고 해당국과 국제사회 사이의 정치적 계산과 갈등을 억제하고 협력의 습관이 주는 공동이익을 발견할 수 있도록 해주기 때문이다.

이상 네 가지 방향성과 함께 강조하고 싶은 것은 북한인권을 정치적 갈등 혹은 소모적인 논쟁의 소용돌이에서 벗어나게 해야 한다는 점이다. 대북정책이든 대내정치적 쟁점이든 북한인권을 대결적인 논쟁의 도구로 이용하는 것을 중단할 때 북한인권이 실질적으로 개선되는 길이 열릴 것이다.

제6절 남남갈등 해소를 위한 진단과 대책

1) 현황과 문제 : 남남갈등의 성격

지난 몇 년 동안 남한사회에서 가장 빈번하게 사용되는 용어 가운데 하나가 '남남갈등'이다. 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 찬반 여부로 촉발된 남남갈등은 노무현 정부에 들어서도 지속되었다. 그리고 상대적으로 보수적인 이명박 정부에 들어서도 남남갈등은 여전하다고 할 수 있다.

남남갈등이 여전함에도 불구하고 남남갈등 자체에 대한 충분한 논의는 이루어지지 않았다. 이것은 다음의 몇 가지 이유 때문이다. 첫째, 남남갈등이라는 말 자체가 담론적인 성격을 갖고 있기 때문이다. 남남갈등은 보수적 진영에서 만든 말인데, '남남갈등=사회분열'이라는 의미를 갖고 있다.⁵⁾ 즉, 남남갈등을 강조함으로써 김대중·노무현 정부의 정치적 무능력을 부각시키려는 정치적 의도가 있다. 둘째, 남남갈등이 담론적 성격을 갖기 때문에 이를 분석하는 사람들의 이야기도 당파적인 경향으로 받아들이는 경향이 있다는 점이다. 셋째, 남남갈등이 한편으로는 담론적이고 정쟁적인 성격을 갖고 있지만, 다른 한편으로는 사회철학 혹은 정치철학과 같은 근본적 문제와 연결되어 있기 때문에 논의의 발전이 쉽지 않다.

지금까지 이야기 한 여러 가지 이유들로 인하여 남남갈등에 대한 논의가 진전되지 못하고 있다고 하더라도 남남갈등이 현실적으로 존재하고 있는 사회적 현상이고, 사회문제가 되고 있다는 점이고, 이를 적극적으로 대처하고 해결하려는 노력도 필요하다고 할 수 있다. 그리고 이를 위해서 지난 몇 년 남한사회가 경험한 남남갈등의 성격을 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 몇 가지 특성을 갖고 있다고 할 수 있다.⁶⁾

첫째, 남남갈등이라는 말을 같이 쓰고 있지만 실제로 내용을 살펴보면 갈등의 축이 다양하다는 것이다. 둘째, 현재의 갈등이 증폭된 가운데 기존의 정치적 갈등이 직간접적으로 영향을 미치고 있다는 점이다. 대표적인 것이 지역감정 문제이다. 잘못된 정치역사의 부작용인 지역감정이 이제는 각종 갈등을 부추킨다고 볼 수 있다. 셋째, 다양하고 중첩되어 있는 갈등

5) 남남갈등이란 용어는 6·15정상 회담 직후 7월 13일자 조선일보의 "남북갈등보다 남남갈등이 더 심각"이란 제목에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 주봉호, "한국사회의 남남갈등: 현황과 과제," 「동북아시아문화학회 국제학술대회 발표 자료집」(2007. 11), 290쪽.

6) 이우영, "남남갈등과 사회통합," 이우영 외, 「화해·협력과 평화변영, 그리고 통일」서울: 한울, 2005), 420-421쪽.

구조가 서로 결합하면서 갈등의 원인을 찾기 어렵게 만드는 경향이 있다는 것이다. 넷째, 갈등이 점차 감정적인 차원으로 흐르고 있다는 점이다.

2) 정책대안 : 남남갈등 해소 방안

① 기본원칙

민주주의의 기본이라고 할 수 있는 다양한 의견의 존재를 인정하는 것에 익숙하지 않으며, 다른 의견과 공존하는 방법을 잘 알지 못하고 있다는 점이 남남갈등이 심화되는 중요한 배경이 되고 있다. 또한 대의제 민주주의의 원칙이라고 할 수 있는 국민여론의 수렴이 아니라 국민을 홍보의 대상으로 보는 정치권력의 권위주의적 사고도 사회적 갈등을 증폭시키는 또 다른 원인이라고 할 수 있다. 권력의 집중을 부추기는 정치구조와 정치제도도 사회적 갈등 격화와 관련이 있다. 이러한 맥락에서 남남갈등을 해소하기 위한 기본원칙을 명확하게 할 필요가 있다.

첫째, 다원주의적 원칙이다. 당연한 이야기지만 민주주의 사회에서 견해의 다양성은 당연한 것이고, 권장 받아야 한다. 둘째, Top-Down방식은 더 이상 효과적이지 않다는 것이다. 권위주의 정부시절 뿐만 아니라, 민주화 이후 정부에서도 정부의 홍보는 중요한 과제였다. 그러나 탈권위주의를 주장하고, 권력분산을 이야기하였던 노무현 정부시절에도 홍보를 둘러싼 논란이 적지 않았고,⁷⁾ 정책수립의 걸림돌로서 보수언론에 대한 불만이 정권기간 내내 지속되었다. 셋째, 대북정책을 둘러싼 남남갈등에서 가치(이익)갈등·이념갈등·정책갈등을 분리하여 논의가 진전되어야 한다. 분단체제의 특성과 북한문제의 복잡성에서 비롯되었지만, 현재 진행 중인 남남갈등은 의도적으로 혹은 무의식적으로 이념갈등과 가치갈등이 융합된 경우가 많다. 넷째, 남남갈등의 해소는 다차원적으로 이루어져야 한다. 앞에서 이야기하였듯이 Top-Down방식이 문제가 있다는 것은 정부의 일방적인 홍보의 부작용이 있다는 것을 의미하지만, 동시에 민주주의의 진전과 정보사회의 진입은 다양한 수준에서의 정치사회적 논쟁을 가능하게 하고 있다. 다섯째, 남남갈등의 극복의 방법은 대단히 광범위하다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 정부의 홍보로부터, 소통의 장(on, off 모두 포함)에서 서로 다른 의견들을 부딪쳐보고 서로의 차이를 생각하는 방법도 가능하다. 또한 다양한 미디어를 활용하는

7) 정부 부처별 기자회견을 없애고, 정부 차원의 브리핑 룸을 만들고자 하였던 시도를 둘러싼 논란이 대표적이다.

방안 등 방법도 대단히 많다는 것이다. 여섯째, 남북관계는 정치·경제·사회·문화 전분야가 관련된 문제인 까닭에 정부나 민간 어느 한 쪽이 독점할 수 없다. 즉, 통일문제는 거버넌스적 접근방법이 가장 필요한 분야라는 점이다. 거버넌스적인 접근이 최근의 유행이라고 할 수도 있지만, 사회·문화 교류와 경제협력을 통해서 단계적으로 통일을 이룩하겠다는 한국 정부의 통일방안⁸⁾이 실천되기 위해서는 정부·시민사회·기업의 결합이 절대적으로 중요하다. 거버넌스 체제가 구축된다면 소통구조가 제도화되는 것이고, 결과적으로 갈등은 약화될 수 있다.

② 제도적 차원

㉠ 대북정책 관련 정부부처의 업무분장 조정

중앙 정부안에서 대북관련 정책의 업무분장을 분명하게 하고, 이에 따라 책임져야 할 정책이나 업무는 해당부서를 중심으로 다양한 의견도 수렴하고, 경우에 따라 설득하는 풍토를 조성하는 것이 필요하다.

㉡ 북한관련 정보의 적극적인 공개

폐쇄적인 북한 체제 특성상 모든 정보를 획득하기 어렵겠지만, 정부가 가능한 많은 정보를 공개하고 적극적으로 제공함으로써 불필요한 논쟁이나 갈등은 축소될 수 있다. 단순히 공개하는 것을 넘어서서 자료를 체계적으로 관리하고 제공하는 것도 중요한 작업이 된다.

㉢ 정부와 국회의 연계체제 강화

그 동안 대북정책과 관련된 남남갈등에서 특히 문제가 되는 것은 '밀실결정'이었다. 남북관계의 특수성을 고려할 때, 협상 등이 공개되는 것은 문제가 있다고 하겠지만 정치적 결정이 필요할 때, 여야 모두가 참여하고 공동으로 책임지는 것이 필요하다.

㉣ 갈등과정에 정부의 적극적인 참여

정부는 남남갈등 과정에 적극적으로 개입할 필요가 있다. 과거와 같이 물리력을 동원하거나 강제하는 것을 의미하는 것은 아니다. 사회적 논쟁이 되는 문제가 생기면 다른 입장을 가진 집단 혹은 개인과 동등한 입장에서 적극적으로 논의에 참가하여야 한다는 것이다.

8) 정치적인 논란에도 불구하고 대한민국의 공식적 통일방안은 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안의 기본 골격에서 벗어난 적이 없다. 한민족공동체 통일방안의 핵심은 단계적으로 그리고 평화적으로 통일을 추진한다는 것이다. 경제 교류와 사회문화 교류를 실시하여 정치공동체 형성 이전에 상호이해를 확대하겠다는 것인데, 노태우 정부 이후 제목과 강조점은 달랐지만 기본 골격은 대동소이하다.

③ 사회적 차원

㉠ 사회조직의 활성화와 국가와 시민사회간 소통활성화

사회단체들은 분야별로 다양한 의견을 교환하는 동시에 사회단체 간의 대화와 소통과정 에 정부도 관리자나 주재자가 아니라 독자적인 의견을 가진 동등한 조직으로 참여하는 것이 바람직하다.

㉡ 통일교육의 재정비

무엇보다 시급한 것은 통일교육을 정략적 이해의 대상으로 삼거나 통일교육을 통하여 정책을 홍보하려는 생각을 극복하여야 한다. 가능한 객관적인 북한 및 통일에 대한 정보교육도 필요하고, 통일을 대비 하는 내용의 교육도 필요하지만, 이에 못지않게 필요한 것은 통일과 북한과 관련된 다양한 의견들을 통일교육 과정에서 수용하는 것이라고 할 수 있다.⁹⁾

㉢ 통일관련 채널의 설립

공익적인 성격을 갖는 통일관련 채널(PP방송채널제공업자)을 만드는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

㉣ 북한 및 통일관련 이벤트의 확충

통일관련 이벤트를 확충하고 이 과정에 다양한 의견을 가진 집단들이 참여하도록 하는 것이 필요하다. 단순한 논의나 토론이 아니라 직접 행동을 하는 과정에서 서로 다른 의견을 체험하도록 하는 것을 의미한다.

㉤ 북한 및 통일관련 전문가 양성

보다 정확한 북한문제 및 통일문제 인식을 위해서는 관련 정보의 충분한 제공 못지않게 전문가의 양성도 중요하다. 장기적으로 다양한 분야의 전문가를 양성하면서 동시에 현재의 관련 학자들이 정략적 이해에 휘둘리지 않고, 학자적 양심과 전문가적 식견을 가지고 남북문제 관련 쟁점에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원체제를 구축하는 것도 중요하다.

9) 현재 운용되고 있는 국회방송이나 시민방송의 경우를 생각할 수 있다.

제7절 북한이탈주민의 사회적 통합 방안

1) 현황과 문제 : 북한이탈 주민의 삶 현황

2009년은 '북한이탈주민 정착지원사무소'인 하나원 개원 10주년이 되는 해이다. 1999년 7월 경기도 안성에 개원한 하나원은 북한이탈주민들이 대한민국으로 들어와 생활에 필요한 기본적인 적응교육과 정착에 필요한 취적(호적을 받음), 정착지원금 지급, 주택 알선 등 초기 정착지원 업무를 수행하는 곳이다. 정부의 정착지원 시설은 하나원과 경기도 시흥 두 곳으로 북한이탈주민들은 이곳에서 약 8주간에 걸쳐 대한민국 사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양교육을 받고 사회에 나가게 된다.

북한이탈주민은 2007년 10,000명을 넘어선 이래 매년 3,000여명씩 증가하고 있다. 북한의 어려운 경제사정으로 북한을 이탈하여 중국을 비롯한 제3국에 머물고 있는 북한이탈주민도 수십만 명에 이르고 있다.

비록 남북 사이에 언어가 통하고 문화가 통한다고 하여도, 북한이탈주민에게 있어 정착문제는 지금까지 살아온 환경과 전혀 다른 새로운 생활환경에 적응해야 하는 쉽지 않은 문제이다. 북한이탈주민이 우리 사회에 정착한다는 것은 기존의 생활방식과 가치관을 버리고 생존에 필요한 여건을 새롭게 만들어 가는 과정, 새로운 환경 속에서 개인적 재능과 이상을 실현할 토대를 마련해야 하는 전환의 과정을 의미한다.

최근 북한이탈주민 입국자들이 증가하면서 통일부에서도 성별, 연령별(성인반, 청소년반, 경로반)로 나누어 맞춤형 프로그램을 운영하고 있지만 8주간의 교육으로 새로운 체계에 온전히 적응하기란 쉽지 않다.

북한을 탈출하여 중국에 머물면서 불안한 생활을 하던 북한이탈주민들은 희망에 부풀어 큰 기대감을 갖고 대한민국으로 들어온다. 그러나 막상 사회에 나와 여러 상황에 직면하면서 희망과 각오는 소외감과 좌절로 변하고, 자신감은 열등감으로 변하며 막막한 기분이 든다고 호소한다. 대다수의 북한이탈주민들이 사회적응에 어려움을 겪으면서 직업·진로·취업문제 등 장기적인 정착계획은 엄두도 못 내고 문화적 이질감 속에서 당장 먹고사는 문제를 위한 방안을 모색하려고 하지만 연고도 없고, 새로운 남한 사회에서 뭐하나 제대로 딱 부러지게 해낼 수 있는 것이 없다고 토로한다. 큰 희망을 갖고 대한민국에 들어온 만큼 북한이탈주민들은 먹고사는 일차원적 생활보호 차원을 떠나 대한민국에서 자아를 실현할 수 있게 되기

를 기대하고 있다.

2) 정책대안 : 북한이탈주민의 사회적 통합 방안

북한이탈주민들이 정착과정에서 가장 힘들어하는 것은 남한 주민에게서 느끼게 되는 상대적 박탈감과 소외감이다. 이는 정부의 정착 지원 정책이 경제적 측면에 집중하면서 심리적이고 문화적인 적응에까지 미치지 못한 결과이며, 우리 사회의 사회안전망이 취약하다는 것을 보여주는 결과이다.

북한이탈주민들의 남한 사회 부적응 문제는 당사자의 심리적 고통, 북한이탈 주민과 남한 주민간의 집단적 갈등, 통일 이후 사회통합의 부작용을 낳을 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 북한이탈주민들은 일반적 남한 사회에서 통용되는 지식과 사회상식을 배우는 데 약 3년 혹은 그 이상이 걸린다는 보고도 있다. 경우에 따라서는 수십 년이 흘러도 이방인으로서 정체성을 찾지 못하는 경우도 있다. 따라서 현재와 같이 정부 일변도의 정착 지원에서 벗어난 생활 속의 불만족 요인을 검토하여 실정에 맞는 제도적인 개선과 함께 NGO나 지역 사회, 지역교육기관 등과 연계한 공공정책 프로그램을 활성화할 필요가 있다.

제도적인 면에서는 북한이탈주민에 대한 통합적이고 효율적인 전담 관리기구를 구성할 필요가 있다. 북한이탈주민 업무와 관련한 정부 기관은 통일부의 정착지원 사업을 중심으로 행정안전부, 교육과학기술부 등에서 정착교육, 정착지원, 신변보호, 생계보호, 교육지원, 취업지원 업무를 관장하고 있다. 북한이탈주민 업무가 여러 부처로 나누어져 있어 지원의 효율성과 연계성이 떨어지는 만큼 업무협조를 통한 합리적이고 능률적인 정착 지원이 이루어질 수 있도록 북한이탈 주민과 관련한 통합적인 관리 기구의 설치가 필요하다.

또한 사회단체와의 연계성을 높여 정착의 안정성을 높여야 한다. 북한이탈주민들의 성공적인 정착에는 직장동료, 이웃이나 사회단체 등과 원만한 관계 형성이 결정적인 역할을 한다. 이들의 정착에 실질적인 도움이 될 수 있도록 연계지원 프로그램이 필요하다. 정착도우미 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

그리고 방송과 언론 등을 통해 북한이탈 주민에 대한 적극적인 이해의 기회를 제공해야 한다. 북한이탈 주민이 남한 사회에 대한 올바른 가치관을 형성해야 하듯이 북한이탈 주민에 대한 남한사회의 올바른 이미지를 형성해 나가야 한다. 북한이탈주민에 대한 부정적인 인식은 북한이탈주민에 대한 편견을 확산시킬 수 있으므로 긍정적이고 모범적인 사례를 찾는 것

도 필요하다.

북한이탈주민들이 생활에서 부딪치는 문제나 고민을 어렵지 않게 해결할 수 있는 도움전화나 상담센터의 설치운영이나 사이버 공간을 활용한 지원 프로그램을 활성화할 필요가 있다. 이런 창구를 통해 북한이탈주민들이 겪는 어려움을 이해하고, 함께할 수 있을 것이다.

이상으로 제시한 북한 이탈주민의 성공적인 정착과 사회통합 방안의 기초가 되는 것은 북한이탈 주민의 남한 사회 정착이라는 문제가 탈북자 개인적 차원의 문제가 아닌 전사회적인 문제로 조화로운 삶의 공유라는 인식하에 향후 통일을 대비한 제도로서 준비되어야 한다는 것이다. 우리와는 다르다는 인식을 버리지 않는다면 사회적 통합은 이루어질 수 없을 것이다.

제8절 한미동맹과 동북아 안보질서의 미래상

1) 현황과 문제 : 한미동맹의 어제와 오늘

북한의 남침으로 1950년 발발한 한국전쟁에서 북한에 대항해 함께 싸운 한국과 미국은 1953년 7월 전쟁이 종결된 직후 '한미상호방위조약'을 체결하였다. 이 조약이 1954년 11월 발효됨으로써 한미동맹이 공식화되었다.

한미상호방위조약은 어느 한 쪽이 “외부로부터의 무력공격에 의하여 위협받고 있다”고 인정될 때, 양국이 공동으로 또는 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 또한 이 조약은 미국이 자국 군대를 대한민국의 영토에 주둔시킬 수 있는 근거를 제공하고 있다. 아울러 한국과 미국은 1954년 11월 한미상호방위조약과 함께 ‘한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 합의의사록’을 발표시켰다. 여기서 양국은 “유엔사령부가 대한민국의 방위를 책임지고 있는 동안, 대한민국 국군을 유엔사령부의 작전통제권 하에 둔다”고 합의하였다.

한미상호방위조약은 전쟁 이후 안보불안감에 직면한 한국 정부의 간청에 의해 체결된 조약이다. 제2차 세계대전 종결 이후 미국은 ‘공산주의 확산 봉쇄’를 위해 한반도 전체에 소련의 영향력이 미치는 것은 막으려고 하였으나, 한반도 문제에 대한 개입은 최소화하길 원했다. 한국전쟁이 발생한 이후 미국은 남한의 안보를 지켜줄 필요성을 인식하기 시작했다. 하

지만 대륙과 연결되어 있는 남한과 군사조약을 맺는 것은 꺼렸다. 한반도에서 또 다시 전쟁이 발생할 경우 소련 또는 중국과의 충돌에 말려들 가능성이 있기 때문이었다. 이런 상황에서 당시 한국의 이승만 대통령은 한편으로는 미국에 사정하고 또 한편으로는 ‘북진통일론’으로 전쟁의 종결을 원하는 미국을 압박하여 한미상호방위조약을 체결한 것이다.

지난 50여 년간 한미동맹은 한반도에서 전쟁의 재발을 방지하는데 매우 중요한 역할을 해왔다. 그러나 한미동맹체제가 몇 가지 문제점을 지니고 있는 것도 사실이다. 첫째, 동맹의 불평등성이다. 한미동맹은 강대국이 안보를 지켜주는 대신 약소국의 자율성이 훼손되는 전형적인 ‘비대칭 동맹’이다. 더욱이 전쟁 직후 한국이 사정하다시피 하여 만들어진 한미상호방위조약에 기초하고 있기 때문에 지금의 시각에서 보면 불평등한 측면이 있는 것이 당연하다. 지난 몇 년간 한미행정협정(SOFA)을 개정하고 전시작전권을 환수하기로 한미 양국이 합의한 것은 바로 불평등한 문제점을 해결하기 위한 노력이었다고 할 수 있다.

둘째, 시대적 상황의 변화이다. 한미동맹은 냉전체제 하에서 공산주의의 위협에 대처하기 위해 만들어진 것이다. 즉, ‘반공’이라는 공동목표를 중심으로 동맹이 형성·유지되었다. 그러나 소련 및 동구 공산권의 붕괴로 인한 탈냉전 시대의 도래로 이러한 냉전적 동맹은 그 의미가 퇴색되었다. 우선 탈냉전 이후 미국의 대 북한정책은 공산주의 ‘봉쇄’라는 측면보다 대량살상무기 확산 방지 차원에 초점이 맞춰져 있다. 한국의 경우도, 비록 북한의 위협이 아직 존재하고 이에 따라 대결과 갈등의 차원이 남아 있는 것이 사실이지만, 정책의 기초는 분명 대화와 협력 쪽에 무게가 실린 것이 사실이다. 특히 정부에 따라 대북정책이 그 방향에 조금씩 차이가 있기는 하나 한반도 평화체제 수립을 주요 목표로 하고 있다는 점에서는 크게 다르지 않다. 북한을 ‘공동위협’으로 인식하고 체결된 한미상호방위조약이 한반도 평화체제와 양립할 수 없을 것이다.

셋째, 한반도를 둘러싼 동북아의 국제질서도 많이 변화하였다. 세계질서 및 한반도에서의 영향력 확대를 위해 경쟁하던 미국과 중국 및 러시아는 이제 협력을 증진시키기 위해 노력하고 있다. 비록 라이벌 의식 및 상대방에 대한 견제가 아직 존재하지만, 갈등보다는 협력을 통해 상호관계를 원만하게 유지하는데 보다 많은 관심을 기울이고 있다. 6자회담이 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

2) 정책대안 : 동북아의 내일과 한미관계의 미래상

앞으로 동북아시아의 국제질서가 어떻게 변화할 것인가, 특히 이 지역에서 평화와 안정이 유지될 수 있을 것인가 하는 문제에 대해서는 ‘낙관적 시각’과 ‘회의적 시각’이 존재한다. 낙관론자들은 동북아시아 국가들 사이의 무역 및 경제적 상호의존 증대가 평화를 가져온다는 ‘자유주의적’ 모델을 내세운다. 이들은 동아시아의 경제적 역동성과 이 지역에서 점차 활성화되고 있는 다자 조직 및 국제기구들의 활동이 평화와 안정을 가져올 것이라는 사실에 초점을 맞추고 있다.

반면에 ‘현실주의적’ 시각을 지니고 있는 회의론자들은 자유주의자들의 신념이 타당하지 않다는 점을 강조하며, 국제평화는 국가 간에 힘의 균형이 이루어졌을 때나 혹은 어느 일방이 다른 나라를 효과적으로 지배할 수 있을 때 가능하다고 주장한다. 따라서 회의론자들은 최근 동북아 지역에서 야기되고 있는 급속한 경제발전과 정치변화는 국력의 변화와 세력관계의 불확실성을 초래하고 있으며, 이러한 불확실성은 갈등과 분쟁의 가능성을 증가시킨다는 점을 강조한다.

이와 같은 낙관적 시각과 회의적 시각은 일리가 있는 측면도 있으나, 둘 다 너무 한쪽 측면만을 강조하고 있다는 문제점을 안고 있다. 현재 동북아에는 안정적 요인과 불안정적 요인이 혼재하고 있으며, 이와 같은 현상은 앞으로도 지속될 것이기 때문이다. 따라서 중요한 것은 동북아 국제질서에 긍정적인 측면을 부각시키고 부정적인 측면을 억제시킴으로써 이 지역의 평화와 안정을 도모하는 것이다.

동북아의 평화와 협력을 증진시키는데 미국의 역할은 매우 중요하다. 첫째, 미국은 동북아 역내 국가들간 갈등으로 인한 지역 질서의 불안정화를 막을 수 있는 ‘외부 균형자’의 역할을 수행해 왔고 또 앞으로도 수행해야 할 것이다. 둘째, 역내 경제협력을 제도화함에 있어서도 동북아 국가들과의 경제적 상호의존성이 큰 미국의 역할이 필요하다.

앞으로 한미관계는 단지 대한민국의 안보를 지키는 역할을 넘어 동북아의 평화와 안정을 증진시키는데 공헌하는 방향으로 재정립되어야 할 것이다.

동북아시아 지역국가 간 안보협력과 경제협력이 조화를 이루어 역내 안정과 평화가 유지되어야 한국도 안보와 번영을 이룰 수 있다. 아울러 동북아의 지역 질서는 남북관계 개선 및 통일 문제와 직결되어 있다. 우선 한반도가 동북아의 대표적인 위협지역으로 간주되어 왔다는 점을 고려할 때, 남북관계 개선과 상호 교류·협력의 증진은 동아시아의 안정성을 높일

주거안정과 국토의 균형발전을 위해

것이다. 한편, 역내 국가 간 협력증진과 다자주의의 확대는 남북교류에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 유럽과 독일통일의 관계에서 볼 수 있듯이, 역내 경제적 상호의존 및 안보협력의 확대와 이와 병행한 남북교류의 증진은 통일을 앞당길 수 있을 것이다. 향후 한미관계는 바로 이러한 동북아 및 한반도의 질서 변화에 부합되는 방향으로 발전해야 한다.

나아가 한미관계는 군사동맹이라는 한계를 넘어 다양한 비군사적 안보문제에 대처할 수 있는 전략적 동반자로 발전해야 하며, 이를 통해 세계평화에 이바지해야 할 것이다.

앞에서도 지적했듯이 냉전기 한국과 미국 사이에는 ‘반공’이라는 접착제가 존재하였다. 하지만 냉전의 종식과 함께 공산주의 위협에 공동으로 대처한다는 목표는 그 의미를 잃었다. 탈냉전기에 들어와 간간히 한미관계에 불협화음이 생긴 것도 이런 이유 때문이다.

더욱이 냉전의 종식과 함께 안보의 개념도 변화하고 있다. 이제 안보는 외부의 군사적 위협에 대처하는 군사안보만을 의미하지 않는다. 경제위기, 정치·사회적 혼란, 환경오염, 인권탄압 등 다양한 위협에 포괄적으로 대응해야 한다. 또한 글로벌 시대의 안보는 한 국가의 차원이 아닌 인류의 평화와 행복을 위한 세계적 차원의 협력을 통해 지켜질 수 있다.

따라서 새로운 한미동맹은 군사적 동맹을 넘어 민주주의와 시장경제라는 가치를 공유하고, 나아가 인간안보 그리고 지구공동체의 번영이라는 인류 공동의 가치를 추구하는 비전을 가져야 할 것이다.

| 참고문헌 |

김용현, “클린턴 방북의 대차대조표,” 한국일보 칼럼, 2009. 8. 6.

이상현, “한반도 평화체제 구상의 쟁점 : 합의의 구성을 위하여,” 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』, 이화여대 통일학연구원 춘계 학술회의, 2007년 5월 18일.

제19장

주택

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 세입자의 주거권 보장

제2절 저소득층 주거안정을 위한 공공부조 확대

제3절 공공주택관련 법률 정비와 공공주택 20% 조기 확충

제4절 주택 후분양제 전면 확대

| 집필진 |

백인길(대전대 도시공학과 교수)

윤순철(경실련 시민감시국장)

이제선(연세대 도시공학과 교수)

1 | 발전 방향

주택은 인간으로서의 생활을 영위하기 위한 필수재로 기본권의 성격을 갖고 있다. 그동안 우리나라는 경제개발에 따라 산업화·도시화가 급속히 진행되면서 주택은 저밀도·저수익의 용도에서 고밀도·고수익 용도로 변화하였다. 이에 따른 부작용으로 지속적인 가격상승, 소유의 편중, 자본이득 분배의 왜곡, 수요와 공급의 불일치와 같은 문제들이 발생하였다. 이 결과로 오늘날의 주택의 의미는 거주와 휴식공간을 넘어 가계 자산 중 가장 큰 비중을 차지하는 재화, 사회적 신분과 소득계층간의 구분 수단으로까지 인식되고 있다.

일반적으로 정부는 한정된 주택의 불공평한 배분, 지역간·계층간의 갈등 유발, 개별 가구들의 주거불안의 가속화 등 주택 문제를 시장기능에만 의존할 경우 발생하는 문제들을 해결하기 위해 주택시장에 개입한다. 그러나 정부가 주택시장에서 일관성을 유지하고 장기적 계획하에서 주택문제들을 근원적으로 해결하려는 자세가 아니라 거시경제운용의 하위수단 혹은 경기조절 대책으로 활용하거나 주택가격의 안정을 위해 규제 또는 완화를 반복한다면 시장실패에 이어 정부실패를 겪게 된다. 우리사회에 만연된 부동산 불패신화는 정부 실패에 기인한바가 크다

한편, 정부는 주택보급률이 100%를 넘어서고 IMF외환위기 이후 양극화가 심화되자 공공주택 확충, 최저주거기준 법제화, 주거급여 지원 등 주거 복지적 정책들을 도입하고 있다. 그러나 과거의 빠르게, 많이, 대규모로 대표되는 주택의 생산 및 공급시스템을 변화시키지 않은 채 몇 가지의 복지적 수단을 추가함으로써 해결하려는 자세는 오히려 주택문제를 더욱 심화시키고 있다.

이 글은 소비자의 관점에서 정부의 달라져야할 주택정책의 방향을 전망한다. 각종 개발사업에서 재산권을 갖지 못한 경제적 약자들을 보호하기 위한 세입자 주거권 보장, 최소한의 주거지를 유지하기 위해 필요한 주거급여 확대, 개별법에 분산되어 추진되는 공공주택 관련법의 정비, 공공주택 보유량의 선진국 수준으로 조기 확충, 소비자를 보호하고 선택권을 확대하는 후분양제 확대 등을 제안한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 세입자의 주거권 보장

1) 현황과 문제

무시당하는 주거의 권리

사람들의 주거행위는 단순한 생물학적 서식행위에 머물지 않고 사회적·경제적·문화적 조건을 제공하는 것이며, 주거는 인간의 삶 가운데 가장 중요한 부분이다. 자본주의 사회에서 주택은 자산의 축적 수단으로서의 경제적 재화 혹은 시장에서 거래되는 상품으로 취급되고 한편으로는 사회재 혹은 집합재(social or collective goods)로서의 성격을 지니고 있다. 자본주의 사회체제를 채택한 나라에서는 정도의 차이는 있지만 적정수준의 주택의 공급이 이루어지지 못할 뿐만 아니라 공급된 주택도 계층간·지역간 형평성 있게 배분되지 못하여 주택문제가 발생한다. 그래서 국가는 인간이 기본적으로 필요로 하는 주거서비스를 갖춘 주택을 공급하여 최소한의 주거 안정을 지원하고, 공급되는 주택이 형평성과 사회정의 차원에서 배분의 공정성을 실현하도록 노력한다.

우리나라의 주택정책은 자가 소유 확대에 따른 건설·공급자 중심의 지원과 배분의 불형평성으로 많은 문제를 야기하고 있다. 정부가 발표한 주택소유 통계(2005, 행정자치부)에 따르면 우리나라 최고 집 부자 30명이 1만가구가 살 수 있는 집을 소유하고 있었으며, 1987년부터 2006년까지 부모가 자식에게 물려준 재산가운데 75%가 부동산이었다.(국세통계연보)

또한 주택보급율이 106%를 넘었음에도 45%는 남의 집 살이를 하고, 최저주거기준에 미달한 주택에 거주하는 가구는 200만가구에 달하며 그 중 35,805가구(1990년 24,062가구, 통계청)는 판잣집·옴막·비닐집·동굴 등에 거주하고 있다.¹⁾

더욱 심각한 문제는 도시주거환경 개선을 목적으로 추진되는 재개발·재건축사업 대상지역의 주택세입자나 상가세입자들은 재산권이 없다는 이유로 법률적 보호도 받지 못한 채 더 열악한 불량 주거지로 밀려나고 생존권을 박탈당하고 있다. 이러한 원인으로 개발사업이 완료된 후 원주민의 재정착율은 15% 수준에 불과하다. 2009년 초 발생한 용산 재개발 참사는 우리나라의 주거권의 현주소를 극명하게 드러내는 사례이다. 이미 우리나라는 1987년 베를린에서 개최된 Habitat International Coalition회의에서 남아공과 더불어 가장 비인간적으로 강제철거를 자행하는 악명 높은 2개국 중 하나로 지목받았음에도 20년이 지난 오늘에도 전혀 나아지지 않고 있다.

주거권관련 UN의 노력

주거권을 명시한 최초의 국제적 노력은 1948년 제3차 유엔총회에서 채택된 '세계인권선언(Universal Declaration of Human Right)'이다. 인권에 관한 보편적 원칙으로 여겨지는 제 25조 1항에서는 “모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 입을 옷, 먹을거리, 주택, 의료, 필수적인 사회 서비스가 포함된다.(Art 25.1)”고 주거권을 선언하고 모든 사람, 모든 국가가 달성해야 할 보편적인 기준으로 제시하였다. 그러나 국제법적 효력은 갖추지 못했다.

1966년 유엔총회는 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR, B규약)'과 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR, A규약)²⁾에서 “본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 그 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준과 생활 조건의 지속적인 향상에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 국가는 그 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취해야한다.(Article 11.1)”고 선언하였다. 이 선언은 주택이 단순히 비바람을 피하는 최소한의 바람막이를 의미하기보다는 인간으로서의 생활을 유지할 권리로 인정하는 주거권을 명문화한 것이며, 나아가 이 규약을 채택하는 국가는 모든 적절한 수단을 동원

1) 손낙구. 2008. <부동산 계급사회>. 후마니타스

2) ICESCR(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 일반적으로 유엔사회권규약이라 한다.

하여 그 권리를 실현하도록 하는 의무를 부과하였다.³⁾

그리고 인간 정주와 관련하여 세계적인 인식의 필요하다는 문제의식에서 개최된 유엔의 제1차 세계주거회의(HABITAT I, 1976)의 ‘인간정주에 관한 벤쿠버 선언’에서는 “적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다(Section III(8))”고 하여, 주거가 기본적 인권임을 명시하고 주거권을 실현하는 것이 국가의 의무라고 규정하였다. 또한 터키 이스탄불에서 개최된 제2차 유엔 세계주거회의(1996)는 “만인은 자신 및 가족을 위해 적절한 생활수준을 향유할 권리가 있으며, 이러한 권리는 의식주 및 식수와 위생에 관한 권리를 포함한다. 주거권 실현을 위하여 모든 정부는 예외 없이 주거문제를 책임 진다”고 선언하여 주거권을 독립된 인권으로 인정하고 국가의 의무를 부과하였다.⁴⁾

외국의 주거권 보장

프랑스는 종래의 주거권 개념을 강화한 법률을 제정하라는 Jacques Chirac 대통령의 지시(06.12)에 따라 제정된 ‘대항력 있는 주거권을 설정하고 사회연대를 위한 다양한 조치를 규정하는 2007. 3. 5의 법률’에서 “소득이 충분치 않는 사람들에게 사회적 주거를 제공(대항력 있는 주거권 원칙), 사회적 주거를 청구한 사람이 명확한 답변을 얻지 못하였을 경우 판사가 가처분 명령을 내리도록 함, 이 법 앞에서 책임을 지는 자는 지방자치단체가 아니라 국가이며, 이 법에서 보장하는 권리는 2008년 말부터 SDF(Sans Domicile Fixe, 일정한 주거가 없는 사람들), 저소득 근로자 그리고 아이를 혼자 키우는 여성들에게 우선적으로 인정되며 이들은 집단적 혹은 개별적 숙소를 제공받으며, 2012년 1월부터 비위생적이거나 부적당한 주택에 거주하는 모든 이들에게도 이 법의 권리가 인정될 것”을 제도화 하였다.⁵⁾

영국은 물리적 주거환경 개선만을 목적으로 하는 사업보다는 지역주민들의 경제·사회적인 문제를 총체적으로 접근하는 도시재생방식을 주요한 주거환경개선 방법으로 활용하고 있다. 토지보상법(Land Compensation Act 1973) 제36조(거주민의 주거의무)에서 “적합한 대안적 주거시설이 합리적인 기간 내에 거주민에게 제공되지 않으면, 지방정부는 이 조항의 규정에 따라 거주민으로 하여금 주거시설을 제공받게 하여 보호할 의무가 있다”라고 규정하고

3) 1976년부터 발효된 이 조약에 우리나라는 1990년에 가입하였으며, 국내법과 같은 효력을 지니고 있다

4) 외무부 국제경제국. 제2차 유엔인간정주회의의 참가보고서(1996. 6. 3-14, 이스탄불)

5) 오승규. 2007. 프랑스 대항력 있는 주거권 법제화. <최신외국법제정보> 한국법제연구원

있다. 특히, 개발사업에서 원주민에 대한 재정착의무가 있음을 명확히 하고 철거재개발 과정에서 지방정부의 재정착기회 제공은 모든 거주자가 향유할 수 있는 중요한 권리로 인정하고 있다. 나아가 영국은 거주민의 주거권을 보장하기위해 개발과정에 모든 퇴거자들에 대한 적절한 주거대책을 수립하고, 주거비 보조를 통한 재입주를 지원하며, 거주자의 수준을 높이기 위한 목적의 개발사업을 시행하는 등 물리적 환경뿐만 아니라 사회·경제적 여건을 포함하는 등 종합적으로 접근하고 있다. 그리고 퇴거의 경우는 법원의 명령에만 의하며 강제집행의 과정에서의 폭력적 행동은 퇴거집행관이나 철거민 모두가 형사처벌을 받도록 하고있다.

미국은 주택법(Housing Act 1949)에서 “모든 미국 가정에 알맞은 집과 주거환경”이라는 주거권관련 규정을 두고 있고, 연방차원에서는 모범주택법(Model Housing Act)을 제정하였다. 또한 1970년 강제퇴거와 이주가 개개인과 지역사회에 미치는 부작용을 최소화하기위해 ‘단일이주지원과 부동산획득법(42 USC 61)’에서 지방정부가 연방기금이 투자되는 개발사업 과정에서 이주되는 모든 가구들을 보호하고, 그에 상응하는 대체주택으로 이주할 수 있는 기회를 제공하도록 하고 있다. 여기서의 대체주택은 ‘이주가구들의 재정적 범위 내에서 규모가 적절하고 깨끗하면서도 위생적이며 안전해야하며, 고용이나 쇼핑 또는 다른 지역으로 접근성 측면에서 원거주지 보다 바람직한 위치여야 한다’고 규정하고 있다.

일본은 주거권을 부여하는 법이나 강제퇴거를 금지하는 법은 없지만, 주택지구개발법(1960)과 밀집지역주택시기정비촉진사업제도(1997)에서 원거주민 대책용 주택의 확보, 생활재건지원 등을 실시하고 있다. 일본은 주거지개발 사업이 주로 공공에 의해 이뤄지며, 도시재생주택의 공급 및 공영주택에서의 소득과 누리는 편익에 따른 차등임대료부과제도인 응능응익제도, 격변완화조치 등을 통해 주거권 문제가 사회적으로 대두되지 않도록 하고 있다.⁶⁾

독일의 사회적주거공간지원법(2001)⁷⁾에서 “스스로의 능력으로는 주택시장에서 주택을 조달할 수 없는 국민을 위하여 국가가 배려하는 것이 국가의 본질적 기능”임을 규정하고 월세 보조금, 장애인 및 대가족 가구의 주거비 보조금 및 임대차법, 소득에 맞는 임대주택 제공과 지원 등을 규정하고 있다.⁸⁾

6) 미국, 영국, 일본의 사례는 조규범(2009)의 ‘강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법적 개선방향(국회입법조사처, 현안보고서 제22호)’를 정리하였음.

7) 독일의 사회적주거공간지원법은 독일국민의 주거권의 보장을 목적으로 제정된 법률로써 목표집단은 시장에 적합하게 주거공간을 조달할 능력이 없어서 지원에 의존해야하는 가정임을 명시하고 있다(제1조2항)

8) 오준근. 2003. <독일의 공공주택관련 법제개혁>. 한국법제연구원

그리고 임차인 보호를 위해 미국은 지방정부가 지역실정에 따라 과도한 임대료 상승률을 제한 또는 세입자의 재계약권을 보장하고 있으며, 영국은 임대인의 적정이윤을 보장하되 세입자 재계약권 보장하고, 독일은 임대료 인상 시 유사주택의 임대료 수준과 비교한 비교임대료수준으로 제한하고, 프랑스는 임대료를 인근시세에 따라 결정하며 정부가 고시하는 건축비상승지수 이상의 임대료 인상을 제한하고 있다.

저소득층 임대료 보조에서 미국은 연방 주택개발청이 민간에 건설자금을 융자하여 지원하여 건설된 임대주택은 20% 이상이 당해지역 평균소득 50%이하의 저소득층에 의무적으로 공급하고 임대료는 임차인의 소득의 30%이하로 제한하고 중위소득 50%이하 가구는 주정부가 정하는 최저임차료 범위 내에서 주택바우처로 지원하고 있다.

우리나라 법률의 주거권

우리 헌법은 주거권이라는 용어를 사용하지 않으며 국가의 주거권 보장에 관한 구체적 명시도 없다. 그러나 헌법은 인간의 존엄성 및 행복추구권(제10조), 경제적·사회적·문화적 생활에서의 평등권(제11조), 주거의 자유(제16조), 거주이전의 자유(제14조), 인간다운 생활권(제34), 주택개발정책 등을 통한 쾌적한 주거생활(제35조)에서 주거권을 유추할 수 있다. 즉 인간의 존엄성과 행복 추구권 및 인간다운 생활의 권리는 적절한 주거의 확보 없이는 불가능하고, 쾌적한 주거생활권은 인간다운생활을 확보하기위한 청구권적 기본인 동시에 사회적 기본권의 하나로 국민은 정부에 대해 적극적인 주택정책을 통해 보장해 줄 것을 요구할 수 있고, 국가는 이에 대한 의무가 있다고 볼 수 있다. 그리고 우리나라는 이미 국내법적 효력을 갖는 UN의 사회권 규약(ICESCR)에 가입하였고 1990년에 국회에서 비준하여 국내법과 같은 효력을 발휘하고 있기 때문에 헌법에 주거권이 명시되어 있지 않다고 하여 경시되거나 보장된 권리가 아니라고 부정할 수 없다.⁹⁾

한편 헌법외의 개별적 법률에서도 구체적으로 주거권은 명문화되어 있지 않아 독자적인 권리로 보장받고 있지 못하지만 주거권을 유추할 수 있다. 주택법 제1조에는 “국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지”함을, 임대주택법 제2조에는 “국민의 주거생활 안정”을, 주택임대차보호법 제1조에 “국민의 주거생활의 안정을 보장함”, 도시 및 주거환경정비법 제1조에는 “도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함”을 명시하여 주거권에 대한

9) 하성규. 2007. 주거권의 인식. <한국인의 주거빈곤과 공공주택>. 집문당

간접적인 권리성을 인정하는 법률들을 찾을 수 있다.

주거권의 법제화의 필요

현행 헌법과 개별 법률에서 주거권을 구체적으로 명시하고 있지 않다는 것은 법률적으로 구속력 있는 주거권에 대한 판단기준이 없다는 것이다. 국제사회와 외국에서는 적절한 주거생활을 할 권리를 명시하고 구체적인 실현방법과 재원 지원까지 마련하고 있음에도 우리나라는 주거의 권리를 ‘인간다운 생활을 보장’이라는 추상적 권리로서 접근하여 구체성과 강제성을 결여하고 있다. 그러나 헌법 제37조의 ‘국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되어서는 안된다’는 점을 유념할 필요가 있다.¹⁰⁾

따라서 주거권을 법률에 명문화하는 것은 ‘점유의 법적 안정성 보장, 거주비차별, 지불 가능한 주택의 제공, 최저주거수준의 보장, 기본권 보장 등을 국가·사회의 의무로 규정하여 헌법의 정신을 구체화하고 실제 생활에서 시민들의 기본권을 보장하는 의미를 갖는다. 이를 명문화 하지 않으면 주거권은 온정주의적 입장에서 시혜적으로 배려되거나, 국민들이 주거권을 강제로 상실하여도 법적으로 아무런 문제가 되지 않으며, 인권을 유린해도 처벌받지 않는 등 국민의 권리나 의무부여 등을 소홀히 하게 되어 강제할 수 없게 된다. 따라서 주거권의 명문화는 주택의 공급뿐만 아니라 한정된 자원으로 공급되는 주택의 배분과정의 공정성을 유지하면서 이미 국제적으로 약속한 주거권을 법적으로 보장하고 동시에 사회적 취약계층의 인간다운 주거생활을 보장하기 위한 경제정의의 기본조건이 된다.

2) 정책대안

“집 없는 사람에겐 애국심을 기대하지 말라”는 유럽 사회의 경구는 주거권이 국가존립의 기초임을 말해준다. 주거권의 제도화를 위해서는 기존의 주택관련 법령들을 재정비하면서 주거기본법 또는 주거복지기본법을 제정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 선진 국가들의 사례와 함께 헌법에서 유추한 주거권 관련 정신, UN의 관련 규약 등을 법제화의 방향으로 삼을 필요가 있다. 첫째로 헌법이 보장한 국민생활의 균등한 향상, 인간의 존엄성과 가치 그리고 행복 추구, 쾌적한 환경에서 생활, 국가는 국민이 쾌적한 주거생활 등 주거관련

10) 하성규. 2000. 임차가구의 주거권 보장. <터불어 사는 주거만들기>. 경실련도시개혁센터. 보성각

기본정신을 고려할 수 있다. 둘째로 UN의 HABITAT II에서 발표한 HABITAT AGENDA의 적절한 주거기준인 '적절한 사생활 보장, 적절한 공간과 안전, 물리적 접근성, 점유의 안정성, 구조적 안정성과 내구성, 적절한 난방 조명 환기, 물 공급과 위생 및 쓰레기 처리시설과 같은 기반시설, 바람직한 환경과 건강 유지 요소, 일자리와 기본 편의시설에 위치, 부담 가능한 지출 수준의 주거'와 UNHRP(UN Housing Rights Programme)의 주거권 모니터링의 핵심지표인 "적절한 주거, 강제퇴거의 범위 및 안정성, 무주거상태의 범위 및 정도, 차별금지과 평등, 국내법적 보호, 국제표준의 수용' 등을 참고할 수 있다. 셋째로 유엔의회의서 채택한 '사회헌장'의 제31조(주거권 실현의 기준)에서 제시한 '적절한 수준의 주거에 대한 접근성 보장, 홈리스 문제의 점진적 해소와 예방, 경제적 능력이 없는 사람들을 위한 주택가격의 저렴화' 등도 고려할 수 있다.

주거권의 법제화 방향

위의 근거를 토대로 주거권의 법제화 방향을 정리하면, 첫째, 모든 사람들, 즉 어린이, 여성, 남성, 그리고 인종, 종교, 문화 소득, 연령, 시민권 취득 여부, 고용상태 등 어떤 것으로부터도 차별 받지 않는 비차별성(차별성의 배제)이다.

둘째, 모든 사람들이 접근가능(accessibility)하고 이용가능하고 안전해야하며, 그리고 평화롭게 살 수 있는 거처(집)를 갖는 접근·이용 가능성이다. 접근·이용가능성이란 내 집 마련이 용이한(affordable) 가격의 집과 임대료 지불이 가능한 집으로 각 소득계층이 부담 가능한 수준에서 제공되는 주거이다.

셋째, 모든 세입자(임차가구)는 정당한 사유 없이 세입자의 의사에 반하여 강제퇴거당하거나, 철거당하는 일이 있어서는 안 된다는 임차가구보호(security of tenure)이다. 정부는 세입자들이 폭력, 부동산 투기, 철거 등에 의해 주거가 불안정하지 않도록 법적으로 보호해야할 의무가 있다. 재개발사업에서 철거 자체가 곧 주거권의 침해라 말할 수는 없지만 문제는 철거당하는 사람들이 현재의 주거수준보다 더욱 열악한 주거지로 밀려나 주거불안정을 가속화시키는 결과를 가져오는데 있다. 현재의 도시개발사업에서의 강제철거와 폭력은 인권을 탄압하는 수준으로 심각하게 나타나고 있으며, 시민을 보호해야할 공공기관이 앞서서 폭력을 자행하는 행위는 중단되어야한다. 대신에 철거과정에서 적정한 보상과 거처 마련이 선행되어야하고 폭력적 방식이 아니라 대화와 민주적 절차, 주민의 참여를 통한 문제해결의 자세를 견지해야한다.

넷째, 무주택자(노숙자) 또는 이주민(외국인 노동자)은 국가(혹은 공공기관)로부터 특별한 보호를 받으며 이들을 위해 국가는 임시 거처 마련 등 사회정책적 노력을 기울여야한다.

다섯째, 모든 사람이 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역사회 시설을 이용할 권리를 가진 주거서비스를 보장받아야한다.

여섯째, 거주지의 문화적 특성이 보호되어야한다.(culturally adequate) 주거여건이 열악한 지역에도 이웃 간의 유대와 상호부조 등 나름대로의 주거문화와 지역공동체적 전통이 존재하며, 이들 주거지의 문화를 저급한 것으로 매도해서는 안 된다.

일곱째, 주거권 실현을 위해 정부는 물론 국제기구, 비정부기구, 시민단체, 지역사회조직 등 다양한 기관들의 책임과 노력을 보장해야 한다.

제2절 저소득층 주거안정을 위한 공공부조 확대

1) 현황과 문제

주거급여 제도

주거는 먹는 것, 입는 것과 함께 인간의 기본적 욕구로서 반드시 충족되어야할 요소이다. 인간이 적절한 주거에서의 생활해야하는 이유는 열악한 주거 여건 그 자체가 거주자의 건강과 생존을 위협할 수 있으며, 과중한 주거비 부담은 주거 빈곤을 악화시키고 이러한 상황이 다시 사회경제적 빈곤을 증폭시키는 악순환 관계를 형성하여 빈곤을 세습화 하고 나아가 자

〈표 1〉 주택보조제도의 종류와 범주

| 구분 | 자가 소유 확대 | 공공임대주택 | 민간임대주택 |
|--------|--|---------------------------------|--------------------------------|
| 공급자 지원 | - 민간개발업자 등 지원 : 토지공급, 금융지원, 분양가 규제 | - 공공임대주택공급자 지원: 토지공급, 금융 및 재정지원 | - 임대사업자지원 : 건설-매입-세제지원 |
| 수요자 지원 | - 자가주택 구입자 지원 : 구입용자지원, 이자감면, 세금감면, 수리비 보조 | - 공공임대주택세입자지원 : 임대료보조(할인) | - 민간임대주택사업자지원 : 임대료보조, 전세자금 융자 |
| 중간형태 | | 임대료 통제 | 임대료 통제 |

자료 : 이태진 외7, 2004. 저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안연구. 한국보건사회연구원 · 보건복지가족부

립과 자활능력 배양의 기회를 저해하기 때문이다. 이런 이유로 정부는 2000년 국민기초생활
 법 제정과 함께 저소득층의 주거비 부담 능력을 신장시켜주는 주거급여제도를 도입하였다.
 주거급여는 임대료 통제 및 공공임대주택 공급과 더불어 저소득층의 주거복지향상을 위한 3
 대 지원체계로 제도화 되었다.

주거급여는 국민기초생활보장법에서 수급자의 주거실태에 따라 적정급여가 지원되도록
 하고 수급자가 보다 나은 환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 현금과 현물급여를 지
 원한다. 현금 급여는 수급자의 주거형태에 따라 월세임차료를 지급하거나 전세자금(임차보
 증금을 포함)을 대여하는 것으로 월세임차료지원은 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인
 의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자(전세자금을 대여 받는 자는 제외)에게 지급된
 다. 현물급여는 자가 가구인 주택을 소유하고 그 주택에서 거주하는 수급자와 타인 소유의
 주택에 거주하는 수급자에게 주거급여액 중 30%를 유지수선비로 지급하여 저렴한 비용으로
 주거환경을 개선하도록 지원하는 것이다.

주거급여대상은 수급자 중 주거급여가 불필요하거나, 타 법령에 등에 의해 주거를 제공받
 고 있는 수급자는 주거급여(주거급여 한도액)를 제공하지 않는다. 즉 의료·교육·자활급여
 특례자와 시설수급자 등 8개 항목의 수급자에게는 지급되지 않는다. 또한 급여지급은 원칙
 적으로는 대상자의 주거유형에 따라 주거급여의 종류와 내용이 달라지는 것으로 하고 있지
 만 급여를 차등적으로 지급할 수 있는 인프라의 부족으로 가구규모에 따라 동일금액을 일괄
 지급하고 있다. 그리고 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급
 여=현금급여기준 개별가구의 소득평가액)를 따르며, 주거급여 한도액인 가구별 최저주거비
 는 최저생계비의 17.2465%이며, 2008년부터 정액급여에서 정률급여로 개편되었다.

〈표 2〉 2008년 주거급여 한도액

(단위: 원/월)

| 가구규모 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 |
|----------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 최저생계비 | 463,047 | 784,319 | 1,026,603 | 1,265,848 | 1,487,878 | 1,712,186 |
| 주거급여 한도액 | 79,859 | 135,268 | 177,053 | 218,314 | 256,607 | 295,292 |

주) 주거급여 한도는 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)

자료 : 보건복지가족부, 2008. 국민기초생활보장법안내.

외국의 주거급여제도와 현황¹¹⁾

영국은 주택재고율이 100%를 넘어선 1970년대에 주거보조금이 의무화되었고, 가구의

일정소득이하(07년 기준 자산 16,000파운드이하)의 저소득 임차인(18-60세 미만)을 주된
 지급대상으로 하며 주택형태, 고용상황, 타급여 수급과 무관하다. 2007년 주거급여 수급가
 구는 약 400만 가구이며, 72%는 타 사회보장제도와 중복하여 수급하고 있다.

프랑스는 1977년 주택개혁에서 주거수당제도가 도입되었으며, 주거급여는 정부기관이 임
 차인에게 직접 보조하는 주택수당(주택가족수당, 사회주택수당)과 임대인이 정부기관과 직
 접 계약하고 정부가 주거비 보조금을 임대인에게 직접 지급하는 차등적 주거수당으로 구분
 되며 민간과 공공주택의 거주가구 모두에게 지급된다. 주거비 수혜자는 70년 초반에 10%대
 에서 90년대에 24%까지 급증한 대신 공공주택 건설관련 재정지원을 급격히 축소하고 있으
 며, 유럽국가중 유일하게 자가 축진을 위한 주거비 보조를 실시하고 있다.

독일은 1965년 민간 임대주택의 임대료가 급등하여 저소득층의 주거비 보조제를 실시하
 였다. 세입자의 임대료보조와 주택소유자의 이자비용 및 유지비 보조로 운영되며 지방정부
 가 별도의 주거급여를 운영하기도 한다. 수급대상은 다른 사회보호정책으로부터 보조를 받
 지 않고 있어야 하며 주로 저소득 근로자와 한시적 실업자를 대상으로 가구원수와 지역별 임
 대료 수준에 따라 차등적용한다. 또한 일정소득이하의 주택소유자와 임차인 구분을 두지 않
 고 가구원수, 소득, 주거비 수준에 따라 급여를 지급하고, 2004년 기준으로 전체가구의 약
 9%인 350만 가구에 52억유로(GDP의 0.23%)를 지원한다.

미국은 저소득층을 위한 세입자 보조정책 가운데 가장 대표적인 프로그램은 주거급여에
 해당하는 임대료 보조제도이며 소득에 비해 임대료 부담이 높은 저소득층 임차인에게 바우
 처(Voucher)으로 보조금을 지급하며 대상주택은 반드시 최저주거기준 요건을 만족시켜야하
 며 대기자 명부에 등록해야한다. 2005년 기준으로 전체가구의 약 2%인 210만 가구(월 평균
 583 \$)로 추정되며 연간 재정은 GDP의 0.1% 수준인 147억 달러 수준이다.

일본은 생활보호법에 의해 수급자로 선정된 가구에 지급되는 8개 급여중 하나로 1950
 년대 중반에 도입되었으며, 주택보증금, 전세비용, 주택개보수비용을 포함하고 있으며, 임대
 인에게는 임대료 보조, 자가 가구에겐 주택수선비 형태로 지급되고 있다. 주거급여는 가구
 유형과 지역에 따라 금액이 증감하고, 2006년 생활보호 대상자중 81%인 1,233만명(총인구
 의 0.97%)에게 보조를 하였으며, 2004년 생활보호예산 1조7천억엔 중 주거급여는 12.1%인

11) 이태진 외7. 2008. 기초생활보장제도 개편방안-주거급여시행방안을 중심으로. 한국보건사회연구원·보건복
 지가족부

2070억엔을 국고에서 보조하였다.

우리나라 주거급여 현황

보건복지가족부 소관 세입세출예산에 따르면 2001년 주거급여 지원 이후 2008년까지 지급된 급여액은 총 1조9천억원이다.

〈표 3〉 주거급여 예산 추이

| 구분 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 합계 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 총예산(십억원) | 174 | 179 | 178 | 183 | 204 | 220 | 245 | 586 | 1,969 |

자료 : 보건복지가족부, 세입세출예산서, 각년도

주거급여를 받는 가구 수에 대한 통계를 정부가 발표하고 있지 않지만, 기초생활수급자에 포함하여 주거급여가 지급되고 있는 점을 고려하면 최대 전체가구의 약 6%를 수급가구로 추정할 수 있다.¹²⁾ 또한 2006년 정부가 공공부조 강화 계획에서 밝힌 지표에서는 2005년 주거급여 수급가구는 약 3.0%로 추정된다.

〈표 4〉 사회복지 선진화 실천과제

| 실천과제 | 지표명 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 |
|---------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| - 주거급여 분리 - 주택바우처 시범실시 | 주거급여수급률 (수급가구수/전체가구) | - | 3.2 | 3.0 | 3.4 | 5.3 | 5.3 |

자료 : 정부 · 민간합동작업단. (2006. 8) 함께가는 희망한국 VISION 2030.

그러나 기초생활수급자 중 주거급여 지급대상에서 제외되는 8개 항목의 특례수급자(의료·교육·자활급여 등)를 제외하면 실질적으로 지원 받는 가구는 더욱 축소될 것으로 예상된다. 이는 주요 선진국들의 임대료 보조가구비율이 평균 15.9%수준과 비교해도 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

12) 2007년 기초생활수급가구 85만가구/전체가구수

〈표 5〉 주요 선진국들의 임대료 보조가구 비율('93~'99년 기준, %)

| 구분 | 평균 | 영국 | 네덜란드 | 독일 | 프랑스 | 덴마크 | 미국 |
|----|------|------|------|-----|------|------|------|
| 비율 | 15.9 | 18.0 | 14.0 | 6.3 | 24.3 | 21.0 | 12.1 |

자료 : 국토해양부, 2008 임대주택업무편람

2) 정책대안

우리나라의 주거급여제도는 IMF외환위기 이후 주택가격의 급등으로 인해 저소득 계층의 주거불안이 심화되고 한편으로는 주택보급율이 100%에 근접하는 시기인 2001년부터 지급되었다. 그러나 정부가 저소득층의 주거복지를 위해 주택공급 및 주거비 지원정책을 시행하고 있으나 주거복지 욕구를 충분히 만족시키지 못하고 있다. 선진국들은 통상 월소득의 25-30%를 적정 주거비로 상정하고, 이러한 비중을 대출업자의 대출금액결정, 주거비 지원 및 임대료 보조정책, 주택소요가구 추정, 모기지 상환조건(월상환액, 상환기간, 이자율), 임대주택 입주자 선정 등에 광범위하게 적용하고 있다. 2008년 국토연구원은 선진국의 선례를 감안하여 우리나라의 개개가구의 적정주거비 부담을 소득의 20-30%로 규정하고 이를 넘으면 주거비 부담이 과도한 수준으로 규정해 주거급여 소요가구를 추정하였다.

〈표 6〉 주거복지 대상 계층 구분

| 구분 | | 소득대비 적정 주거비 부담율 | 주거복지 대상계층 |
|----------|--------------|-----------------|-----------------------|
| 절대지원 계층 | 기초생활보장 수급 가구 | 20% | 기초생활보장 수급가구 |
| | 차상위계층(Ⅰ) | 20% | 최저생계비 120% 이하 |
| | 차상위계층(Ⅱ) | 25% | 최저생계비 120% 이상 150% 이하 |
| 부분 지원 계층 | | 30% | 최저생계비 150% 이상 200%이하 |
| 자립가구 | | - | 최저생계비 200% 초과 |

자료 : 김혜승 · 김태환, '최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정', 국토연구 59권, 국토연구원, 2008.

국토연구원의 분석에 따르면, 주거복지 절대지원 계층을 최저생계비 150%이하를 설정할 때 이는 일반가구의 35%로 수준인 552.7만가구로 나타났고, 이 중 우선적 주거복지정책 대상이 되는 주거복지 소요가구(최저주거기준미달인 자가가구와 최저주거기준미달 혹은 최저주거비부담 과다가구)로 289.2만가구로 추정하였다. 특히 정책적 지원이 절실한 자가가구

중 시설기준미달가구와 임차가구 중 최저주거기준미달이면서 저주거비부담과다가구인 가구는 116.9만가구로 추정하였다.

〈표 7〉 최저주거기준을 토대로한 점유형태별 소득계층별·지역별 우선적 주거복지정책 소요가구 추정
(단위: 천가구)

| 구 분 | 일반가구 | 우선적 주거복지 정책대상 | 자가가구 | | 임차가구 | | |
|----------------------------|--------------|---------------------|----------------|--------------|-----------------------------|-------|-----|
| | | | 최저주거기준 미달가구 | 시설기준 미달가구 | 최저주거기준미달 or 최저주거비부담과다가구 | | |
| | | | | | 최저주거기준미달 and 최저주거비부담과다가구 | | |
| 절 대 지 원 계 층 | 기초생활보장 수급 가구 | 790 | 647 | 76 | 72 | 571 | 192 |
| | 차상위계층(Ⅰ) | 3,302 | 1,791 | 431 | 408 | 1,360 | 363 |
| | 차상위계층(Ⅱ) | 1,436 | 453 | 101 | 81 | 352 | 53 |
| | 계 | 5,527 | 2,892 | 609 | 561 | 2,283 | 608 |

자료 : 김혜승·김태환, '최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정', 국토연구 59권, 국토연구원. 2008. pp.238

또한 국토연구원은 주거복지정책 소요가구의 규모를 가구의 선호나 필요성에 따라 현행 주거복지 프로그램별로 배분하여 주거복지 소요를 적용하여, 공공주택 공급 소요는 88.8만 가구, 주택개량지원 소요가구는 56.4만가구, 주거급여 지원 소요는 144만 가구로 추정하였다. 이는 2005년 인구주택총조사결과에서 조사된 1,579만가구와 주거비지원 소요가구 144만가구를 대비하면 현재 주거급여 지원 소요가구가 전체 가구의 약 9~10%정도로 판단된다.

〈표 8〉 소득계층별 주거복지정책 소요가구의 주거지원 프로그램별 소요
(단위: 천가구)

| 구 분 | 주거복지정책 소요가구 | 자가가구 | | 임차가구 | | |
|----------------------------|----------------|--------|--------|--------|-------|-------|
| | | 공공주택공급 | 주택개량지원 | 공공주택공급 | 주거비지원 | |
| 절 대 지 원 계 층 | 기초생활보장 수급 가구 | 647 | 4 | 72 | 193 | 378 |
| | 차상위계층(Ⅰ) | 1,791 | 30 | 402 | 475 | 885 |
| | 차상위계층(Ⅱ) | 453 | 11 | 90 | 175 | 176 |
| | 계 | 2,892 | 45 | 564 | 843 | 1,440 |

자료 : 김혜승·김태환, '최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정', 국토연구 59권, 국토연구원. 2008. pp.239

따라서 정부는 현재 3~6% 수준인 주거급여 지원가구를 전체 가구의 약 10%수준으로 조기에 대폭 강화하여 저소득층의 주거안정을 지원할 필요가 있다. 그럼에도 선진국의 평균수

준인 15.9%에는 미치지 못함을 인식해야한다.

제3절 공공주택 관련 법률 정비와 공공주택 20% 조기 확충

1) 현황과 문제

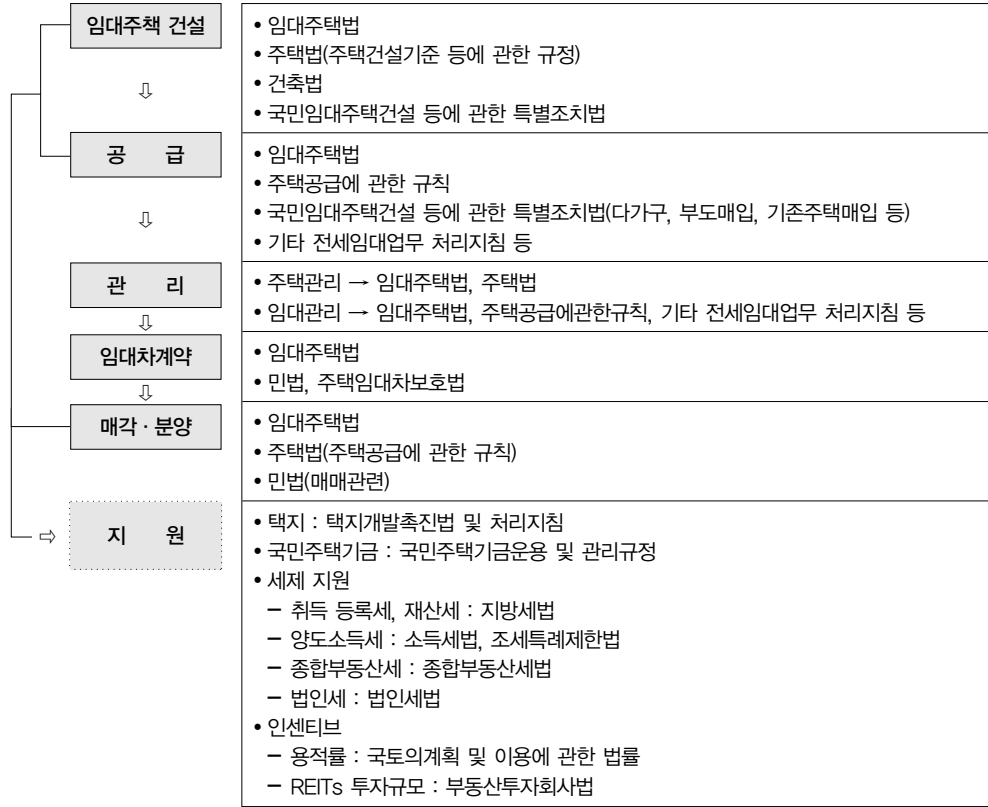
주택정책은 경기조절 수단

우리나라 주택정책은 국가경제 운용의 큰 틀에서 해당 시대의 경제·사회적 여건에 따라 규제 강화 또는 완화를 반복하였다. 시민들의 주거안정과 직접적 영향을 미치는 토지 및 주택 정책은 거시경제의 경기순환에 종속시켜 경기조절에 활용하거나 경제 활성화의 수단으로 활용하였다. 특히 주택정책은 민간부문과 공공부문이 모두 자금순환이 빠른 분양주택 건설과 이윤 확보에 치우친 것이었으며, 어느 정도 경제력 있는 가구들의 자가 소유를 확대하는 것이었다. 이에 따라 서민들의 주거안정을 위하여 장기 계획을 수립하거나 공공주택의 조기 확충, 그리고 주거 공공부조 확대 등의 주거복지정책은 항상 후순위 였다. 김영삼 정부의 주택건설 200만호 및 영구임대주택 건설, 김대중 정부의 국민임대주택 건설, 노무현 정부의 국민임대 150만호, 이명박 정부의 보급자리주택 500만호 등 정부가 발표한 공공주택 확충정책은 주거복지 차원의 접근보다는 침체된 경제를 활성화하기위한 건설경기 부양차원에서 강조된 정책들이다. 또한 정치인이나 정부가 선거 공약이나 주택 가격이 급등하는 시기에 일상적으로 발표하는 서민주거 대책 등은 정치적 목적 달성을 위한 단기적이고 시혜적인 차원에서 이뤄진 경제력이 취약한 계층을 달래는 수준이었다.

공공주택에 대한 체계적인 법률의 미비

공공주택은 주택법, 임대주택법, 국민임대주택건설에관한특별조치법, 도시및주거환경정비법, 도시재정비촉진을위한특별조치법, 주택공급에관한규칙, 각종 행정지원조치 등에 의해 건설·공급·관리가 이루어지고 있다. 공공주택관련 법령들은 주요 법령으로서 임대주택법, 임대주택법에서 정하지 아니한 사항은 주택의 일반적 공급관리를 규정한 주택법과 주택임대차에관하여 민법의 특례를 규정한 주택임대차보호특별법에 따른다. 그리고 국민임대법은 국

〈그림 1〉 공공주택 사업단계별 관련 법령



자료 : 국토해양부, 2008, 임대주택업무편람

민임대주택의 원활한 공급을 위한 특례법으로 미비한 사항은 주택법을 준용한다. 또한 도시 및 주거환경정비법과 도시재정비촉진을위한특별조치법은 별개의 법이지만 공공주택의 건설·공급·관리 등을 포함하고 있으며, 주택공급에관한규칙은 국민임대주택 등의 일반 공급 및 특별공급 대상 및 입주자선정에 대한 특례를 규정하고 있다.

공공주택 관련 법률의 문제들은 첫째, 공공주택에 대한 기준과 원칙들이 임대주택법에 체계적으로 정리되어 있지 않고 각종 개별법령과 행정지침 등에 분산되어 있으며, 둘째, 현재의 공공주택의 공급에는 건설뿐만 아니라 매입 또는 차입도 존재함에도 임대주택법의 공급은 누가, 어느 만큼을, 어떻게 공급하는지에 국한하고 있어 공공주택을 누가, 어떻게 제공하는지에 대한 배분을 법령에 포괄적으로 규정되어 있지 않으며, 셋째, 공공주택은 정부의 지원과 규제가 명확하게 규정되어야 하지만 주택법은 '국민주택', 임대주택법은 '공공건설임대주택', 주택공급규칙은 '국민주택등'으로 규정되어 있는 등 일관되지 않고 법률마다 다른 용어

로 정의되어 있고, 넷째, 공공주택관련 원칙과 기준을 법령에 근거하지 않고 하위법령에 위임한 경우도 있으며, 다섯째, 주택공급규칙은 주택법의 하위법령이면서 임대주택법에 근거한 공급조건, 방법 및 절차를 규정하고 있으며, 여섯째 주택공급규칙의 국민임대 및 영구임 주택의 입주자 선정 특례의 경우 공공주택의 입주자선정의 일관된 기준이 없이 상황에 따라 개정되는 등 법체계상의 혼란이 존재한다.¹³⁾

외국의 공공주택

유럽 및 싱가포르 등 아시아 선진국들은 정부보조 하에 지자체 등 공공기관이 전체주택의 7-36%를 장기임대주택으로 공급하고 있으며, 영국, 네덜란드 등 일부 국가는 '80년대부터 입주민에게 30-50년의 임대기간을 거쳐 분양으로 전환하고 있다.

민간임대주택 건설에 대한 지원에서 일본은 상속재산으로 임대주택 건설 시 사업비의 일부를 상속재산가액에서 공제하고, 프랑스는 민간이 임대주택을 건설시 공공소유 임대주택과 동일 수준의 재정을 지원하고, 미국은 임대주택을 15년 이상 임대 시 건설자금의 4-9%를 소득세액에서 공제하고 있다.

고령자 전용 임대주택에서 미국은 100-500세대규모로 도심에서 쇼핑, 교통, 의료서비스 접근이 용이한 지역에 건설하며, 영국은 여러 계층의 노인들이 자기능력 및 정부보조로 생활이 가능하도록 설계된 특수주거를 제공하고 있다.

장기공공주택 보유 현황

정부는 국민주택기금을 공공 및 민간에 지원하여 국민건설임대주택 건설, 다가구주택 매입임대, 민간건설사의 미분양아파트 매입 등으로 공공주택을 공급하고 있다. 그러나 1982년부터 2007년까지 1,240만호를 건설하였으나, 공공주택 건설은 16.1%인 200만호였다. 그럼에도 불구하고 건설된 공공주택 중 약 60만호(30%)는 5년, 10년 후 분양하였고, 현재의 공공주택 중 일부는 분양을 예정하고 있어 공공주택 보유량은 더욱 축소될 전망이다.

이러한 결과로, 2007년 현재 10년 이상 임대를 목적으로 하는 장기공공주택(영구, 50년 공공, 국민임대, 전세임대)은 전체 주택재고량 1,380만 가구의 3% 수준인 40.3만호이다. 이는 OECD국가의 평균 11.5%의 1/4 수준이며, 선진유럽 8개국의 평균 18.7%의 1/6 수준이

13) 한국도시연구소, 2006, 저소득층 주거문제 해결을 위한 공공주택 관련 법률정비 방안

〈표 9〉 사업주체별 공공주택 분양전환 실적

| 구 분 | 합계 | 지자체 | 주공 | 민간 |
|---------------------|-----------|---------|---------|---------|
| 공공주택 건설(82~07, 호) | 2,000,350 | 183,740 | 974,215 | 842,395 |
| 공공주택 분양전환(88~07, 호) | 609,573 | 32,333 | 188,013 | 389,227 |
| 비 율(%) | 30.5 | 17.6 | 19.3 | 46.2 |

자료 : 국토해양부, 2008. 임대주택업무편람

다.¹⁴⁾ 정부 통계에서 무주택가구로 남의 집 살이 하는 가구가 약 700만가구(2005)에 달하는 현실을 고려하면 단순 비교해도 공공주택의 수는 물량적으로 매우 부족한 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 주요 선진국들의 공공임대주택 비중('99~'00년 기준)

| 국 가 | 자가율(%) | 임대주택 거주비율(%) | | | 사회조합 | 기타 |
|-------|--------|--------------|----|----|------|----|
| | | 공공 | 민간 | 합계 | | |
| 영 국 | 68 | 22 | 10 | 32 | - | - |
| 네덜란드 | 50 | 36 | 13 | 53 | - | 1 |
| 독 일 | 40 | 20 | 40 | 60 | 5 | - |
| 프 랑 스 | 56 | 17 | 21 | 38 | - | 6 |
| 일 본 | 60 | 7 | 27 | 34 | - | 5 |
| 미 국 | 65 | 1 | 34 | - | - | - |

* OECD 평균 11.5%, EU 평균 13%, 선진유럽 8개국 18.7%(2005)

자료 : 국토해양부, 2008. 임대주택업무편람

최저주거기준 미달가구

최저주거기준은 개인과 사회의 건강, 안전, 복리의 유지를 위해 모든 가구가 확보해야할 수준을 법제화 한 것으로 국가가 공공주택을 가장 우선적으로 공급해야하는 계층으로 볼 수 있다. 주택법 제5조의 최저주거기준은 면적기준, 최소 방의 수에 대한 침실 기준, 주택의 필수적인 설비에 대한 시설기준, 주택의 상태와 주거환경에 관한 구조·성능·환경기준으로 분류한다.

통계청의 2005년 인구센서스 조사에 나타난 최저주거기준 미달가구는 206만(전체의

14) 국토해양부(2008)의 임대주택 업무 편람·매뉴얼 통계자료에는 OECD 평균 11.5%, EU 평균 13%, 선진유럽 8개국 평균 18.7%(이상 '05)으로 조사되었음.

〈표 11〉 최저주거기준 미달가구 변화

| 연도 | 미달가구 수 (전체가구중 비중) | 기준 미달유형(%) | | | | | | |
|------|----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------------------|
| | | 면적기준 (a) | 시설기준 (b) | 침실기준 (c) | (a) or (b) | (b) or (c) | (c) or (a) | (a) and (b) and (c) |
| 2000 | 3,344천(23.4%) | 1,307(39.1) | 2,485(74.3) | 495(14.8) | (99.4) | (81.3) | (39.9) | (5.3) |
| 2005 | 2,062천(13%) | 829(40.2) | 1,359(65.9) | 167(8.1) | (97.5) | (72.5) | (43.0) | (1.2) |

주 : 2000년과 2005년의 기준차이로 인하여 직접비교는 어려움

자료 : 국토해양부, 2008. 임대주택업무편람

13%)으로 조사되었다. 유형별로 면적 기준 미달가구는 40.2%, 시설기준 미달가구는 65.9%로 나타났다. 따라서 최저주거기준 미달가구에 우선적으로 공공주택을 배분한다 하여도 최소한 160만 호가조기에 확충되어야한다.

2) 정책대안

공공주택은 경제적 약자들의 주거안정과 사회통합을 위해 필요하며, 정부가 선진국 수준의 공공주택을 조기에 확충하고 효율적 관리를 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 정부의 주택정책의 목적을 명확히 법제화 하고 향후 한국토지주택공사 및 지방자치단체가 건설하는 공공주택은 건설 후 30년 이내에는 분양 및 분양전환을 하지 못하도록 해야 한다. 정부가 모든 계층을 대상으로 하는 주거복지 정책을 추구할 필요는 없으며 정책대상을 민간부문이 다루지 않는 저소득층의 주거안정으로 명확히 하고 공공주택의 공급·배분·관리 등 목표를 구체화하고 역량을 집중하는 것이 바람직하다. 현재 정부의 자가 소유의 확대 정책은 새로운 주택을 건설하는 것만이 아니라 공공부문이 건설한 주택도 자가 소유 촉진용으로 공급하여 주거복지 재정이 비효율적으로 사용되는 결과를 초래하고 있다. 또한 그동안 공공부문이 주택분양사업에 집중했던 원인에는 공급기관들이 투자재원을 마련하기 위한 측면이 있으므로 국가 및 지방정부가 매년 예산의 일부를 공공주택 확충 재정으로 배분하여 수익사업을 하지 못하도록 해야 한다.

둘째, 공공주택의 효율적 건설·배분·관리를 위하여 주택관련 법령을 정비가 필요하다. 선진국들이 공공주택의 공급, 재정지원, 배분체계, 임대료, 유지·관리, 입주자 관리 등을 상세히 법에 규정하여 장기적 안목에서 정책의 연속성을 보장함은 물론 공공주택을 안정적으로 공급하고 배분의 형평성을 유지하였다. 현재 주택관련 약 30여개의 법령과 행정조치에는

공공주택에 대한 개념, 공급계획과 재정지원, 공급의 주체와 배분의 복잡성과 형평성 결여, 소득수준보다 높은 임대료, 유지관리의 비체계성 등이 혼재하고 불명확하게 분산되어 있다.

이를 체계화하기 위해서는 주택법은 주택의 건설·배분·관리의 일반적 사항을 규정하고, 공공주택관련 법령은 가칭 주거복지기본법을 새로이 제정하는 것이 바람직하다. 주거기본법은 주택정책의 기본방향을 충실히 반영하면서 정책의 일관성 및 지속성을 견지하도록 하며, 공공주택의 주거소요를 고려한 안정된 건설·형평과 소득 수준에 맞는 배분·효과적인 유지관리 등 총괄하는 기본법으로 제정되어야 한다. 또한 시민들의 주거안정을 위해 주거의 권리를 명문화 해야 한다. 주거권의 명문화는 점유의 법적 안정성 보장, 거주비차별, 지불가능한 주택의 제공, 최저주거수준의 보장, 기본권 보장 등을 국가·사회의 의무로 규정해야 한다.

셋째, 공공주택의 효율적 유지·관리를 위한 정부조직이 필요하다. 현재 정부는 전체주택 재고량의 15%를 공공주택으로 보유할 계획이지만 민간주택 보다 노후화 속도가 빠른 공공주택 유지·관리 대책은 없다. 공공주택의 효율적 유지·관리는 공공주택단지의 슬럼화 방지 및 입주자들의 쾌적한 주거환경 여건 마련, 공공주택의 수명연장과 장기적 수선 계획수립, 특성에 맞는 관리방식의 개발차원에서 필요하다. 정부가 공공주택의 관리를 민간에게 위탁하여 관리하도록 할 수 있으나 이는 공공주택의 정책방향이나 입주 대상자들의 특성을 간과하는 것으로 바람직하지 않다. 중앙정부와 지방정부, 한국토지주택공사가 참여하여 역할 분담하는 유기적인 관리 조직이 필요하다.

제4절 주택 후분양제도 전면 확대

1) 현황과 문제

주택 선분양제도의 문제

주택 선분양제도는 주택사업자가 주택건설 공사에 착수함과 동시에 소비자에게 주택을 판매하여 주택 완공 이전에 주택가격의 80% 정도를 소비자로부터 받을 수 있도록 하여 건설자금을 충당하는 것이다. 정부는 주택의 대량공급정책 목표 하에서 제도권의 건설금융의 부족문제를 보완하기 위하여 소비자 자금을 활용하는 주택선분양제도를 허용하였다.

현재 선분양제도는 법률이 아닌 주택공급에관한규칙 제7조(입주자모집시기 및 조건)에서 “사업주체가 주택이 건설되는 대지의 소유권을 확보하고, 대한주택보증주식회사로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집하고 주택이 완공되지 않은 상태에서도 입주자의 자금 동원가능”하는 허가 사항으로 규정하고 있다.

정부는 선분양제도를 유지하기 위해 첫째, 소비자들이 주택을 분양받을 목적으로 또는 장애의 주택구입을 위하여 저축하도록 하여 건설사들의 주택건설자금으로 활용하는 주택청약제도, 둘째, 주택가격의 상승을 방지하고 무주택자의 자가 소유를 촉진하는 분양가 규제, 셋째, 실수요자가 아닌 자가 주택을 분양받아 분양권을 매각하여 전매차익을 실현하는 것을 차단하려는 분양권 전매제한, 넷째, 사업자가 건설과정에서 파산 등의 이유로 공사 착공 시 맺은 소비자와의 분양계약을 이행할 수 없게 되는 경우 당해 주택의 분양을 이행하거나 기납입된 입주금의 환급을 책임지는 분양보증 등 제도를 시행하고 있다.

이러한 선분양제도는 주택공급체계를 매우 복잡하게 만들고, 전매시장의 형성으로 실수요자뿐만 아니라 전매차익을 바라는 세력까지 분양시장에 참여하여 투기를 촉발하고 주택시장을 교란, 공사 이전의 예정분양가격으로 주택을 판매하여 분양가격을 상승 유인, 입주 후에는 구조변경 및 내장제 교체로 자원을 낭비, 경기침체시기에 미분양 양산과 건설사 파산 등의 피해를 발생 시킨다. 또한 소비자들에게는 선비용 지불에 따른 자금 위험, 주택건설비의 이자비용 부담, 완제품도 없이 사전 구입 및 선납 강요, 건설사의 도덕적 해이로 인한 부실공사 및 품질 저하의 책임 등 건설과정의 사업위험을 소비자들에게 떠 넘기는 등 수 많은 부작용을 일으킨다.

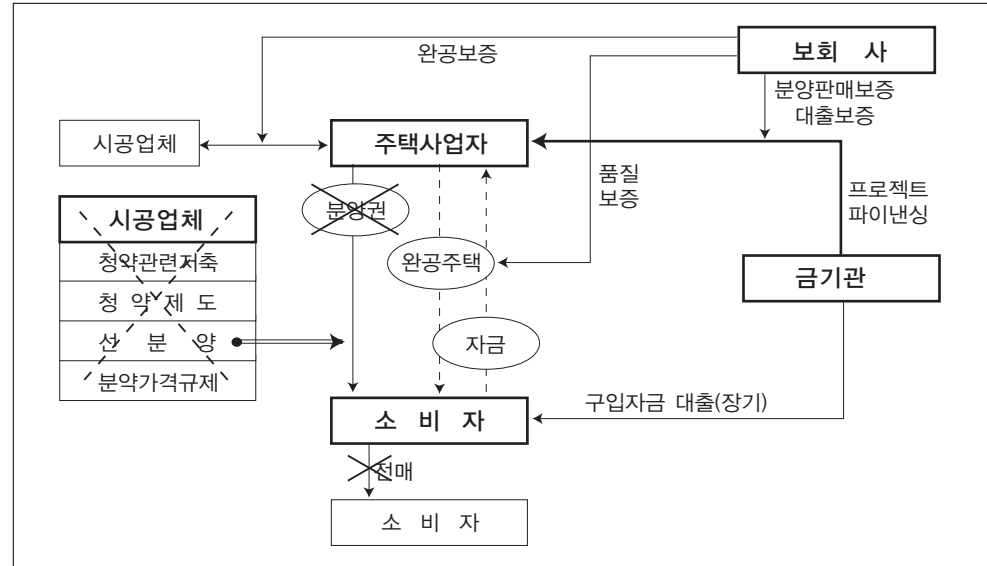
후분양제도 도입의 필요

후분양제도는 선분양과는 달리 주택건설 공사의 80% 완공 수준에서 소비자에게 판매한다. 주택공급체계를 후분양제로 전환해야 하는 필요성은 선분양제도의 문제점 외에 건설사들에 대한 특혜성 제도 유지로 인한 정부정책의 편향성 시정, 신도시 건설 등 정부주도의 대량공급정책의 필요성 약화, 주택의 대량공급정책의 영향으로 과잉 형성된 주택건설시장의 구조조정, 소비자 권리 강화 차원에서 필요하다.

후분양제도가 도입된다면, 분양권 전매시장 소멸, 소비자 선택권의 강화, 주택사업체의 사업성 분석력 강화, 금융기관의 직접적인 사업지원으로 인한 금융기관의 역할 증대, 주택사업자와 금융기관의 위험 완화를 위한 공사완공 및 대출보증 확대, 그리고 소비자보호를 위한

주택품질보증 등 새로운 보증상품의 개발, 정부의 주택시장에 직접 개입의 필요성 약화 등 시장원리에 충실한 주택시장이 전개된다.

〈그림 2〉 주택 완공 후 분양제도의 구조



김혜승, 2003. “후분양제도의 조기정착 방안”, 주택후분양제도 조기정착에 관한 공청회, 국토연구원 건설교통부

외국의 주택분양제도

외국은 선분양제도가 없다. 시장원리에 충실한 후분양 제도가 관례이다. 미국 등 일부 국가에서 선분양을 하는 경우가 있으나 이 때의 선분양(pre-sale)은 일종의 청약행위이지 주택을 구입하는 행위는 아니다. 즉 약간의 청약금을 내고 완공 후 주택을 구입할 의사가 있음을 표시하는 행위에 불과하다. 우리나라의 선분양제도와 같이 선분양을 통해 주택을 구입하는 개념과는 다르다.

후분양제 전환을 미루는 정부

참여정부는 주택시장을 안정시키고 소비자 중심으로 주택공급 질서를 확립해 나가기 위해 후분양 활성화 방안을 2004년에 발표하였다. 공공부문은 2004년부터 후분양 시범사업을 우선 시행하고, 2007년부터 단계별로 분양 공정률을 높여나가 2011년에는 공공부문 전체 사업장에서 80% 공정 후에 분양하기로 하였다. 민간부문은 후분양시 국민주택기금을 우대 지

원하고 공공택지를 우선 공급하는 등의 인센티브를 제공하여, 자율적인 후분양 전환을 유도하여 수도권 주택보급률이 110%에 이르는 2012년에 아파트 후분양 공급제도를 정착하는 방안을 발표하였다. 또한 서울시는 이미 2006년부터 SH공사가 건설하는 모든 아파트에 대해 후분양제를 실시하고 있으며, 건설원가를 공개하고 있다. 그러나 이명박 정부는 침체된 건설경기 부양을 재건축 사업 활성화 정책을 발표하면서 후분양 제도를 2008년 11월 폐지하였다.

2) 정책대안

2004년 정부가 후분양제 도입을 추진하면서 보완 과제로 설정했던 과제들은 이미 보완되었다. 당시 보완과제는 국민주택기금 지원조건 강화, 프로젝트 파이낸싱 활성화, 다양한 보증상품 개발, 장기주택자금 지원 강화, 공공기관 경영성과 평가기준 개정 등으로 2005년에 거의 제도개선 등을 완료하였다. 따라서 정부는 후분양제도를 더 미룰 이유가 없다. 오히려 선분양제에서 후분양제로 이행하는 시기에 일시적으로 공급의 축소가 예상되지만, 2008년부터 시작된 경기침체로 전국적으로 미분양이 쌓여있는 상황에서 후분양제로 전환은 미분양 물량을 소화하면서 제도적 전환을 자연스럽게 할 수 있는 가장 좋은 여건이 조성되어 있다.

후분양제 도입은 우선 공공부분에서 건설되는 주택은 2010년부터, 민간부문은 2011년부터 공정률 80%의 후분양제를 실시해야 한다. 만약의 경우 후분양제를 실시하기 어려운 민간 사업자는 선분양 허가제를 도입하여 극히 예외적으로 허용하고 선분양 시에는 주택건설에 지출된 공사 원가를 모두 공개하도록 해야 한다. 나아가 후분양제 실시와 함께 원가 공개 범위 확대, 건설비용 절감 및 적정 분양가 책정, 소비자에게 전가하지 않는 금융조달, 시세차익을 환수할 수 있는 방안 등이 같이 정비되어야 한다.

제20장

국토/도시

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 기후변화에 대비한 저에너지 도시 개발

제2절 대중교통 중심으로 국토·도시구조 개선

제3절 도시·농촌통합형의 토지이용 관리체계 구축

제4절 지역지구제에서 계획허가제로 토지 관리체계 개편

제5절 도시팽창정책에서 성장관리정책으로 전환

제6절 도시재생사업의 공공성, 투명성, 민주성 강화

제7절 개발이익 환수 강화

제8절 통일을 대비한 국토정책

| 집필진 |

황희연(충북대 도시공학과 교수) 백인길(대진대 도시공학과 교수)
이제선(연세대 도시공학과 교수) 윤순철(사)경실련도시개혁센터 사무국장

1 | 발전 방향

지금까지 우리 국토·도시정책은 급격한 도시화 과정에서 물리적 환경을 우선적으로 개발하고 관리하는데 초점을 맞추어 왔다. 그러나 최근 연간 1인당 국민소득이 2만달러에 이르고 지방자치와 시민사회 시대가 도래 하면서, 국토·도시정책에 사회·문화·복지·환경 등 여러 분야에서 새로운 수요가 분출하고 있다. 소위 후기산업사회를 맞이하면서 우리 국토·도시정책은 전환기적 국면을 맞게 되었다.

여기에 세계화와 신자유주의의 바람까지 가세해 규제완화의 거센 바람이 불어오면서 공익(public interests)의 수호자이자 실현자로서의 국토·도시정책이 지닌 역할과 위상마저 흔들리고 있다. 21세기를 맞이한 우리 도시정책은 지금 기로에 놓여 있다.

후기산업사회의 국토·도시정책은 그에 상응하는 이념과 목적을 지향해야 한다. 우리 도시는 정보·생산·문화 활동이 집적되는 지구적 도시로 탈바꿈하고, 그 동안 국가 시스템에 속했던 도시는 초국가적 시스템에 편입되어 가고 있다. 국내 도시 간뿐만 아니라 다른 나라 도시들과도 첨예한 경쟁과 교류를 하면서 스스로의 발전을 도모하는 시대가 되었다.

그러나 모든 도시가 지구화 혹은 초국경적 흐름에 함께 하지는 않는다. 국제 경쟁력을 갖추지 못한 도시는 지구적 흐름으로부터 소외될 수밖에 없다. 그렇다면 한국의 도시들은 앞으로 어떠한 변화를 어떻게 겪을 것인가?

우리나라 도시들은 그동안 세계적으로 유래 없는 빠른 성장을 거듭하여, 현재 도시화율이 90%에 이른다. 우리 도시화는 이미 과도하게 진행되었지만 통계상 지표로만 본다면 앞으로 더욱 진전될 것이다.

앞으로 전개될 도시화는 도시인구의 양적 성장보다 질적 구성에서 더 중요한 변화를 수반할 것이다. 그 동안의 도시화가 인구의 집중과 경제활동의 양적 팽창이 중요하였다면, 앞으로는 도시에 밀집된 인구와 활동의 질적 속성이 보다 중요하게 변화될 것이 분명하다.

이같은 우리사회가 21세기에 국토·도시정책이 가져야 할 가치와 이념을 추구하고, 이의 실현을 위한 효율적 국토·도시 관리방안을 모색하는데 목적이 있다.

2 | 주요 정책과제

제1절 기후변화에 대비한 저에너지 도시 개발

1) 현황과 문제

기후변화에 따른 세계적 위기의식 확산

세계적으로 지구온난화, 에너지 고갈 등으로 많은 문제가 대두되고 있다. 과거에 비해 기상이변에 의한 자연재해의 빈도가 약 2배~4배 증가하였으며 특히 아시아가 가장 큰 자연재해를 경험하고 있다. 이에 대한 위기의식이 전 세계적으로 확산됨에 따라 국내외 환경규제가 더욱 강화되고 국제수준(global standard)의 환경에 대한 요구가 증대되면서, 국토공간의 질적 저하를 초래하는 무질서한 개발과 환경파괴에 대한 사회적 저항 또한 거세지고 있다.

도시는 온실가스 배출의 주범이다. 세계인구의 50%가 도시에 거주하며 전 세계 온실가스의 70%이상을 배출하고 있다(IPCC).¹⁾ 세계자원기구(WRI)에 따르면 현재 전 세계에 걸쳐 1인당 연간 온실가스 평균배출량은 5.6톤 수준이다. 유럽연합(EU) 회원국 국민들은 평균 10톤을 배출하고 미국은 두 배가 넘는 23톤을 배출하고 있다. 한국인의 1인당 연간 온실가스 배출량은 11.4톤 수준이다.

1) IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부간 panel)은 전 세계 정부들에게 기후 관련 지침을 제공하기 위하여 1988년 UN이 설립한 기관

도시화율이 2006년 기준으로 90%에 이른 우리나라도 도시 차원에서의 탄소배출저감 노력이 절실하게 요구된다. 탄소배출 증가의 원인이 되는 도시에 대하여 환경친화적 도시개발을 위한 가이드라인을 비롯하여, 전 국토를 대상으로 에너지 저소비 도시를 만드는 실천적 정책방안이 요구되고 있다.

환경친화적 도시개발에 대한 국토정책의 미흡

최근 들어 우리나라도 국토의 보전에 대한 사회적 합의가 상당부분 이루어지고 저탄소 녹색성장 중심의 국토공간구조에 대한 사회적 욕구가 증대되었다. 그러나 아직도 우리나라 국토·도시정책은 성장 중심을 벗어나지 못하는 반면, 세계적 추세는 성장 중심의 정책에서 지속가능한 개발을 지향하고 있다.

지속가능한 개발을 위해서는 국민의 의식변화와 국가 전체 구성원의 참여가 필요하다. 그러나 우리나라의 기후변화에 대한 대책은 국가차원에서 주로 논의되어 기후변화 적응을 위한 파트너로서 지방자치단체의 역할이 소홀히 다루지고 있다(김병석: 2009). 그로 인해 우리나라의 저에너지 도시를 위한 도시개발 전략은 선진국에 비하여 미흡한 수준에 머물러 있다. 그 동안의 우리나라 도시개발정책은 생태계의 자정능력을 초과할 정도로 자연환경을 훼손시키고 대기오염, 수질오염, 소음, 진동 등과 같은 환경오염을 유발시키고 난개발을 초래하는 등의 환경 친화적이지 못한 개발정책이었다. 이에 대한 문제 해결을 위해서는 기후변화에 대하여 도시차원에서의 대응책이 필요하며 저에너지 도시를 구축할 수 있는 도시개발이 요구된다.

2) 정책대안

신재생에너지를 적극적으로 활용한 도시개발

최근 지구환경문제에 대하여 세계적으로 환경보전의 중요성과 에너지 자원절약을 위한 노력이 다양하게 이루어지면서 신재생에너지 기술개발과 활용에 대해 관심이 급증하고 있다. 이러한 추세에 맞추어 '신재생에너지를 활용한 도시개발'에 대한 노력이 활성화 되고 있다. 신재생에너지를 활용한 도시개발을 위해서는 계획 초기단계에서부터 가이드라인을 적용하여 혁신적인 저에너지 도시가 조성되도록 해야 한다. 이를 위해서는 해당지역의 자연조건과 기상상태를 고려한 자연형 에너지 활용을 적극적으로 모색하고, 에너지절약기법을 통해

환경을 조절하는 것이 기본적으로 이루어져야 한다.

도시 내 신재생에너지 시설의 도입은 화석연료의 사용량을 줄일 수 있을 뿐 아니라 환경오염을 막는데도 큰 역할을 한다. 독일의 프라이부르크, 스페인의 바르셀로나, 스웨덴의 예테보리, 노르웨이의 오슬로 등 해외 여러 선진국 도시에서는 태양, 바람, 물 등을 활용한 에너지 고효율의 도시를 건설하고 있다.

최근 우리나라에서도 신재생에너지를 활용한 도시에 관심이 집중되면서, 광주시, 대구시, 강원도, 제주도에서 지역적 여건을 최대한 활용하여 에너지저소비형 도시를 건설하기 위한 조례를 제정하는 등 많은 노력을 하고 있다. 국가는 각 지자체가 국내외에서 시행하고 있는 시범사업들을 수용하여 해당 도시지역에 알맞은 수요를 발굴하고 실천할 수 있도록 재정적·제도적 지원을 적극적으로 펼칠 필요가 있다.

에너지 절약형 토지이용

환경친화적이고 지속가능한 도시의 건설을 위해서는 에너지 절약형 토지이용이 이루어져야 한다. 도시의 대기오염 주범인 에너지의 사용은 건물형태 및 배치에서부터 도시의 구조나 토지이용형태에 따라 많은 영향을 받기 때문이다. 에너지 절약형 토지이용을 위해서는 신개발의 억제와 함께 기존의 도시자원을 재활용하는 도시재생, 직주근접을 근간으로 하는 혼합토지이용 혹은 복합용도개발이 이루어져야 한다. 혼합토지이용 혹은 복합용도개발은 인적·물적의 이동을 최소화하여 도시 내 에너지소비를 감소시키고 대기오염을 줄이는 방법 중의 하나이다. 동시에 토지이용 수요를 고려하여 기존 도시토지의 개발용량을 최대한 활용함으로써 토지자원의 효율성을 높이고 도시외곽의 오픈 스페이스를 보전해야 한다.

교통수요를 줄이는 압축형 도시개발 또한 에너지 절약형 토지이용을 이루는 방법 중 하나이다. 도시 내 탄소 증가요인의 절반은 자동차 배기가스이다. 자동차 이용률이 급증하면서 이에 따른 탄소배출량도 증가하여 지구온난화는 점점 더 심각해지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 도시개발 측면에서 자동차 이용률을 줄이고, 대중교통을 활성화 시킬 수 있는 토지이용 정책이 필요하다. 즉 도시 내 대중교통순환체계를 변화시켜 대중교통 사용을 유도할 수 있는 도시개발과 이에 적용할 수 있는 토지이용계획의 수립이 요구된다.

충분한 녹지공간의 확보와 수변공간의 활용

도시 내 녹지는 열섬현상의 완화, 동식물의 서식장소의 제공 등 도시환경을 유지하게 하는

사회 간접자본이다. 또한 도시 내 하천과 강은 우수와 생활하수 및 폐수의 배출구 역할을함과 동시에 도시 내 친수공원으로의 역할을 하고 있다. 충분한 녹지와 수변공간은 도시 내 공기정화 역할 및 탄소배출에 대한 정화작용을 함으로써 환경친화적인 도시생활 영위와 저탄소 도시를 위한 토지이용 정책의 중요한 요소로 작용할 수 있다.

기후변화에 대비한 저에너지 도시를 만드는 또 하나의 길은, 최근 도시계획분야에서 부상하고 있는 생태도시 개념을 도입하여 도시 내 자연생태계를 보전 및 복원하고 주민과 자연이 공생할 수 있는 '인간과 자연공생형 도시', 주민들이 사용하는 물을 재활용하여 공공수역에 대한 오염피해를 방지하는 '물순환형 도시', 도시인이 사용하는 각종 에너지와 자원을 절약하고 이용효율을 높여 환경오염을 저감시키는 '에너지·자원절약 및 재이용형 도시'를 구축하는 것이다.

제2절 대중교통 중심으로 국토·도시구조 개선

1) 현황과 문제

교통부문의 온실가스 배출 저감대책 절실

온실가스에 의한 기후변화 문제가 세계적 관심사로 부각된 가운데, 우리나라는 OECD 국가 중 온실가스 배출량 6위(5.9억톤, 2005년 기준), 배출량 증가율 1위(연평균 6% 증가, 1990~2004년)를 점하고 있다. 우리나라 온실가스 배출량의 23%가 수송부문에서 발생하고 있으며, 이 중 82%가 자동차 배기가스로 배출되고 있으며(오재학: 2008) 교통부문에서 발생하는 온실가스 배출량은 매년 12%씩 증가하고 있다. 2008년 G8 기후변화확대정상회의에서 발표된 발리행동계획에 따르면, 2013년에는 우리나라도 온실가스 의무감축국으로 가입되어 교통부문에서의 온실가스 배출 저감정책이 절실한 실정이다.

승용차 중심의 교통정책에 따른 문제 심각

우리나라는 자동차 보유대수가 급격히 상승하면서 2008년 기준 1,700만대를 넘어섰다. 각종 교통지표에 따르면 2014년에는 2,000만대 수준에 도달될 전망이다. 자동차 보유의 증

가는 심각한 부작용을 야기하고 있다. 2006년 전국의 지역 간 도로와 7대 도시의 교통혼잡비용은 24조 6천억 원으로 2006년 GDP의 2.9%에 해당한다. 국가적 차원에서의 자동차 보유를 비롯한 교통수요관리가 요구된다(장원재외: 2008).

승용차 중심의 교통정책에 대한 문제 또한 심각하게 대두되고 있다. 승용차 보유대수 증가는 교통정체 현상, 도심지의 주차난, 높은 교통사고율 등 다양한 교통문제를 초래한다. 이를 해결하기 위한 도로확충 및 주차시설 확충 등의 승용차 중심의 교통정책은 도시의 교통문제를 해결하기보다는 더욱 악화시켜 왔다. 이제는 우리나라의 도로환경여건에 적합하지 않은 개인 승용차 중심의 교통정책에서 벗어나 대중교통 중심의 교통정책으로 과감하게 전환해야 할 시점이 되었다.

2) 정책대안

교통체계의 저탄소화와 탄소관리 교통체계 구축

사회경제적인 여건변화로 인해 교통체계의 패러다임이 변하고 있다. 기존의 교통정책이 수요에 대응하는 공급위주와 도로교통을 중심으로 이루어진데 반해 새로운 교통정책은 교통체계의 효율성을 최대한 높이고 온실가스 배출을 최소화하며 녹색가치를 창출하는데 중점을 두고 있다. 이를 위해서는 교통체계의 저탄소화와 탄소관리형 교통체계를 구축하기 위한 전략이 요구된다. 교통체계의 저탄소화 전략은 저탄소 배출형 도시구조 구축, 저탄소 배출 교통수단으로 전환, 생체·재생에너지 사용, 연료 효율 향상이라는 네 가지 부문으로 구분할 수 있다(신희철·정성엽: 2009).

저탄소 배출형 도시구조를 구축하기 위해서는 교통수요를 최소화하고 대중교통 거점을 중심으로 압축도시(compact city)를 건설해야 하며, 저탄소 배출 교통수단으로 전환하기 위해서는 고탄소 배출 교통수단인 승용차에서 대중교통, 자전거 등 저탄소 배출교통수단으로 전환을 유도해야 한다. 에너지 소비 및 온실가스 배출을 최소화하고 교통에 사용되는 에너지를 다양화하며, 특히 생체에너지나 재생에너지를 활용하여 온실가스 배출을 근본적으로 없애는 정책도 함께 추진되어야 한다.

대중교통 우선정책과 지역간 광역네트워크 구축

20세기를 풍미했던 자동차 중심의 도시개발은 도시의 외연적 확산을 가져왔다. 이로 인한

장거리 승용차 통행으로 과도한 유류소비와 대기오염·교통혼잡 등의 부작용이 양산되면서 대중교통정책이 크게 부각하고 있다. 대중교통은 승객당 대기오염물질 방출량이 승용차에 비해 매우 낮으며, 운영비나 유지관리 등을 고려할 때도 훨씬 경제적이다. 대중교통의 수송 분담률을 높이기 위해서는 사용자 친화적인 대중교통체계, 대중교통수단과 통근체계의 연계, 대중교통 전용차로 도입 및 신교통수단 도입 등 다양한 접근이 요구된다.

다른 한편, 자동차 의존도가 매우 높아지면서 지역 간 대중교통수단이 감소하게 되어 자가용 이용율이 더욱 높아지는 악순환이 이어지고 있다. 따라서 지역 간의 광역네트워크를 구성하고 광역권이 하나의 공간단위로서 기능을 할 수 있도록 지역개발계획과 교통계획을 대중교통 중심으로 상호 연계하는 통합체계를 구축하고, 교통수단간의 환승을 편리하게 하는 등 주요 지역 간 교통체계의 효율성을 강화하는 것도 중요하다. 이를 위해 교통 결절점(환승 터미널 등)의 개선, 시간표의 연계, IC카드를 활용한 환승 할인 운임 설정과 같은 대중교통수단 간의 원활한 연계를 위한 수송서비스를 함께 제공해 나가야 한다(김재경: 2009).

대중교통지향형 도시개발(TOD)

현대사회의 교통문제는 무엇보다도 토지이용과 밀접한 연관을 가진다. 가정에서 목적지까지의 거리에 따라 개인교통수단의 이용을 유발하는 행위가 토지이용을 통해 나타나기 때문이다. 즉 교통문제를 근본적으로 해소하려면 무엇보다도 직장과 가정의 거리를 가깝게 만드는 직주근접형, 다양한 용도가 복합되어 학교·쇼핑·레크레이션 등이 근거리에서 이루어지는 도시개발이 중요하다.

하지만 이미 구축되어 있는 도시를 직주근접형, 용도복합형으로 변경시키는 것은 쉽지 않다. 실행상의 어려움을 극복하기 위한 논의가 대중교통지향형 도시개발(TOD) 중심으로 활발하게 진행되고 있다. TOD정책의 핵심은 지하철과 같은 대량수송량을 가진 대중교통 결절점을 중심으로 토지이용을 고도화시켜 도로교통 유발을 최소화하자는, 토지이용과 교통의 합체형 개발 발상이다(황기연:2008).

제3절 도시·농촌통합형의 토지이용 관리체계 구축

1) 현황과 문제

도시 교외화와 광역적 공간체계 형성

거점중심의 국토개발로 인해 개발의 공간적 중심점이 도시지역을 중심으로 형성되어 농촌지역은 자연스럽게 소외되고 정체되는 현상을 겪어야 했다. 산업구조의 변화와 이촌향도 현상의 심화로 농촌주민들의 고용과 소득기반이 크게 잠식되어 산업 및 인구의 공동화 현상은 갈수록 더해가고 있다(백기영: 1999).

동시에 도시지역을 중심으로 한 국토개발의 결과는 도시의 비대화와 과밀로 나타났다. 교통의 발달과 더불어 도시화 현상으로 인해 교외지역까지 도시적 생활권이 형성되어 교외지역이 모도시로 편입되고 도시적인 생활양식이 농촌에도 퍼지게 되었다. 즉 산업화로 인한 교통·통신의 발달은 도시의 농촌잠식을 가속화 시켰으며, 그로 인해 도시와 농촌의 구분이 모호해져 가는 광역적 공간체계가 형성되고 있다.

도·농통합정책의 필요성 대두

도시문화의 농촌지역 침투가 가속화되고 농촌주민의 생활권이 대도시지역까지 광역화됨으로써 도시·농촌간의 경제·사회·문화적 특성이 혼재되어 복합적으로 나타나는 현상이 두드러지고 있다. 도·농분리적 토지이용은 동일생활권 및 문화생활권역을 행정적으로 분리함으로써 지역주민의 일체감과 연대의식을 약화시켰고, 시·군지역간 사회·경제적 불균형이 초래되어 지역갈등을 유발시켰다. 이는 지역개발이나 광역행정에 대한 효율적 시행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 배경에서 낙후된 지방 중소도시와 그 배후지역을 상호 보완 방식에 의해 발전시키려는 도농복합식의 통합이 이루어졌다. 도농통합을 통해 지역 간 균형발전의 도모, 생활권과 행정권의 일치, 토지이용의 종합적 효율성을 높이고자 하였다. 그러나 도시부와 농촌부를 행정구역으로 통합하였으나 공간적으로나 기능적 통합을 이루지 못한 지역이 대부분이다. 앞으로 농촌과 도시는 상호 보완적인 관점에서 지금까지의 이원론적 개념을 극복하여, 도시만의 계획이나 개발을 지양하고, 농촌과 도시의 상호연계에 의한 공간적·기능적 통합을 촉진해야 할 필요성이 대두되고 있다.

2) 정책대안

도·농통합형 토지법제 정비와 공간체계 통합

교통·통신의 발달과 정보화의 진전으로 도시권의 광역화 현상이 가속화되고 도시와 농촌 간의 기능적 통합성이 증대함에 따라, 지금의 도시용지 중심의 도시정책, 농업 차원의 농지제도, 산림관리 차원의 산지제도는 더 이상 도시와 농촌 정책으로서의 합리성을 지니지 못한다. 따라서 현재의 산발적인 관리제도에서 벗어나 제도간의 연계성과 통합성을 강화해야 한다. 복잡다기하게 나뉘어져 있는 '국토의 계획 및 이용에 관한법률'을 비롯한 각종 토지법, 산지법, 농어촌 정비법 등이 하나의 위계체계 속에서 도시와 농촌에 통합적으로 운용될 수 있도록, 국토이용·관리 관련법의 개·제정을 통한 도농통합형 토지법제를 정비해야 한다.

이와 함께 도시·농촌을 하나의 통합된 공간체계 하에서 농촌토지이용이 이루어질 수 있는 합리적인 준거를 설정해야 할 필요가 있다. 농촌지역이 주변도시 및 광역권 중심도시와 네트워크형으로 연계될 수 있는 체계를 설정하고, 농촌지역 토지이용의 효율성 제고와 난개발 방지를 위한 도농통합형 토지관리체제를 구축해야 한다. 이를 위해 지금까지 도·농 간 이원적 구조하에서 운영되던 행정·경제·사회적 요인 등을 공간적으로 결합시킴으로써 광역행정과 지역개발 등을 하나의 공간체계에서 통합적이고 종합적으로 추진해야 한다.

도·농 통합형 계획체계 확립

도시와 농촌을 하나의 통합된 공간체계로 관리할 수 있도록 토지이용 관련 법제를 정비한 다하더라도 도시지역과 농촌지역이 지닌 이질적인 공간특성을 통합하는 것은 쉽지 않다. 도시와 농촌의 행정업무 등을 효율화 하고 농촌의 경제력을 확보하고자 도농통합 형태의 통합시가 만들어졌지만, 이것 역시 지역 간 공간적·기능적 통합을 이룩하는데 한계를 드러내고 있다. 도시지역과 농촌지역 간의 이질적인 특성과 공간적 불평등 문제를 해결하기 위해서는 도·농 통합형 계획체계 확립이 필요하다.

도·농 통합형 계획체계 확립을 위해서 기존의 획일적인 도시계획에서 벗어나 도시지역과 농촌지역의 합리적인 토지이용체계를 설정하고, 도시와 농촌 지역을 대상으로 개발과 토지이용의 일반적인 원칙과 방향을 정한 후, 지역사회에서 이러한 원칙과 방향을 가지고 지역의 특수성을 반영한 구체적인 계획을 수립·운영할 수 있는 계획체계를 마련해야 한다.

제4절 지역지구제에서 계획허가제로 토지관리체계 개편

1) 현황과 문제

복잡하고 중첩된 지역지구

현재 우리나라 국토에서 행위제한이 적용된 지역지구는 400여 개에 달한다. 토지이용규제는 특성상 어느 정도 경직적으로 운용되어야 하지만, 사회·경제의 발전에 따라 새롭게 발생하는 용도를 적절히 반영하지 않으면 장기적으로 도시의 발전은 장애를 받게 된다. 그러나 지역지구제는 허용되는 용도를 사전에 정하여 획일적으로 규제하므로 끊임없이 변화하는 사회·경제의 현실을 탄력적으로 반영하지 못하고 법체계와 현실 간의 마찰을 야기 시키기도 한다.

또한 우리나라의 지역지구제는 그 성격과 규제의 강도 등을 고려하지 않고 부처마다 개별적으로 운영하여 행위제한 강도가 체계적이지 못하다. 각 부처가 각각의 필요에 따라 개별구역을 지정하면서 여러 규제가 중첩되고, 도시계획과 무관한 지역·지구 등의 지정이 가능하도록 허용함으로써 국토의 토지이용체계를 혼드는 결과를 초래하였다.

복잡해진 지역지구제는 그 내용 및 상호관계를 파악하기가 쉽지 않으며, 부분적 문제 해결을 위한 특별법에 문제 지역지구의 신설이 반복되어 복잡성이 오히려 심화되는 등 악순환이 되풀이 되고 있다.

한계 드러난 우리나라 지역지구제

이로 인해 지금까지 우리나라는 토지이용규제 수단으로서 지역지구제를 제도적으로 지속적인 보완을 해 왔다. 그러나 제도 자체의 구조적인 문제뿐만 아니라 실제 운영과정에서 나타나는 문제조차 극복하지 못하고 있다. 이는 지역지구제가 개발허용 여부를 관리하는 수동적이고 정적인 규제수단이지 수시로 변화하는 토지이용 수요를 탄력적으로 대응할 수 있는 동적이고 능동적인 토지관리 수단이 되지 못함에도 불구하고, 시대 변화에 따른 새로운 수요를 담기 위한 근본적 처방을 강구하지 못한데 원인이 있다.

다시 말해, 우리나라의 지역지구제는 서양에서 처음 사용하던 20세기 초의 기본구조를 벗어나지 못한 채 용도지역별 허용범위가 지나치게 완화되는 등 많은 부분이 왜곡되어 있다. 생산녹지지역에 새로운 시가지가 형성되고 주거지역에 상업·업무시설이 입점하는 등 용도

지역구분이 안될 정도로 건축행위의 허용범위가 넓혀져 있다. 우리나라 지역지구제는 이미 국토를 체계적으로 관리할 수 있는 기능을 상실하였다.

그렇다고 지금에 와서 누더기가 되어 있는 지역지구제를 정상으로 돌려놓은 것은 현실적으로 어렵다. 우리사회의 성숙도를 감안할 때 선을 그어 놓고 건축행위의 허용여부를 규정하는 이분법적 방식의 토지이용 관리는 적절하지도 않다. 혼란에 빠져 있는 우리나라 국토관리체계를 현재의 지역지구제 중심으로 해결하는 것은 한계가 있어 보인다.

2) 정책대안

계획허가제 중심으로 국토이용체계 개편

체계적 국토관리를 위해서는 현행 용도규제 중심의 국토관리에서 계획 중심의 국토관리로 전환하는 것이 바람직하다. 동시에 개발과 보전 간의 균형, 개발용량과 기반시설 간의 균형, 성장과 형평성 간의 균형 등이 유지 되도록 해야 한다.

도시 토지이용에서 동적 균형을 유지하는 개발의 위치 및 시기, 개발에 따른 공공서비스시설의 설치 등에 관한 결정이 자치단체의 정책과 조화를 찾는 방향으로 이루어질 때 가능하다. 도시개발이 지자체의 정책과 조화를 이루기 위해서는 지역지구제를 보완할 새로운 제도 도입이 요구된다. 그 대안으로 영국식 계획허가제(planning permission)를 제안한다. 지역지구제에 의한 경직된 관리가 아닌 정책지침에 의해 지자체가 자율적으로 관리하는 방향으로 국토이용정책을 바꾸자는 뜻이다.

계획허가제로의 전환을 위해서는 중앙정부는 계획정책지침(일종의 planning policy guidance)을 제시하고, 각 지자체는 계획을 통해 개발이 미치는 영향범위를 계획정책지침에 근거하여 지역특성에 맞는 개발허가지침(일종의 development permit guidance)을 마련하여 운영하는 방안을 검토했으면 한다.

개발행위허가제의 개편

지역지구제를 계획허가제로 바꾸기 위해서는 준비기간이 필요하다. 따라서 당장의 난개발 문제 등의 해결을 위해 개발행위허가제를 개편하여 운영할 필요가 있다. 개발행위허가제의 보다 안정적인 운영 및 발전을 위해서는 지금처럼 모든 지역에 획일적으로 적용하는 것은 시정되어야 한다. 개발행위가 이루어질 지역의 성격과 예상되는 개발수요, 개발행위의 목적

및 규모 등을 고려하여 지역지구 등을 기준으로 허가대상과 허가 방식을 달리해야 한다. 동일한 용도지역이라도 그 위치에 따라서 양상이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 미국의 스마트성장정책과 획지분할제도를 참조하여, 현행 개발행위허가제를 지역특성에 맞춰 정상적으로 작동 시킬 수 있는 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

제5절 도시팽창정책에서 성장관리정책으로 전환

1) 현황과 문제

성장과 개발위주의 국토정책으로 인한 난개발과 국토질서 혼란

현재 우리나라 토지이용제도와 토지공급 확대정책은 정확한 토지수요 등에 근거하여 시행되지 못하여 부작용을 양산하고 있다. 공장용지 수요에 대처하기 위해 공업지역으로 지정된 토지에는 공장이 입지하지 않고, 그 주변의 녹지지역이나 관리지역에 공장이 난립하는 현상이 속출하는 등 온 국토가 혼란에 빠져들었다.

토지투기 가능성이나 환경파괴 등을 고려하지 채 이루어진 졸속한 개발규제 완화로 도시 내는 물론 주변 농촌지역까지 난개발과 지가상승의 온상이 되었다. 난개발을 통해 개별적으로 입지한 업체는 기반시설을 설치하지 않는 경우가 많고 환경시설도 정상적으로 가동하지 않고 운영비를 줄임으로써 불로소득을 챙기는 경우가 많다. 우발이익의 사회적 환수체계가 미흡하고 환경관리를 소홀히 한 것도 국토난개발의 원인으로 작용하고 있다.

난개발로 인한 국토경쟁력 약화

난개발은 지가상승의 직접적인 요인이 된다. 녹지지역이나 관리지역까지 상당한 수준의 난개발이 허용되어 이들 지역이 개발대상 토지로 인식됨으로써 지가가 상승하게 된다. 더구나, 산업단지나 주거단지로 조성해야 할 토지 중 많은 부분이 이미 난개발 되어 있어 계획적 개발이 원천적으로 불가능하거나, 난개발 된 시설에 대한 높은 보상비로 인하여 토지의 분양 원가가 상승하게 된다. 이런 등의 요인으로 우리나라 지가는 세계적으로 매우 높은 상태이다. 국민총생산 대비 우리나라의 땅값이 미국이나 유럽의 3~5배에 이른다.

21세기는 국가경쟁력이 곧 도시경쟁력으로 직결되는 세계화 시대이다. 앞서가는 각국의 도시는 도시의 문제를 해결해가기 위해 도시성장의 목적과 속도, 질과 장소 등을 선택적으로 시행하는 등 다양한 해결방법을 강구하고 있다. 그러나 우리의 도시는 과도한 난개발과 지가 상승 문제로 인해 도시의 계획적 개발이 어려움을 더해가고 있다. 도시문제를 사전에 예방하는 도시성장관리 정책의 도입이 절실한 상황이다.

2) 정책대안

도시성장관리제도 도입

개발행위가 적절한 시기에 적절한 위치에 일어날 수 있도록 관리하고 유도하는, 실효성 있는 도시성장관리시스템을 도입해야 한다. 새로 도입할 제도는 인위적인 성장억제(growth control)의 성격보다는 성장을 수용하되 이를 효율적(압축적)이고 체계적으로 유도하는 등 성장수용(growth accommodating)을 전제로 하되, 개발의 시기와 위치를 통제하는데 초점을 맞추어야 한다.

이는 도시적 토지이용을 평면적으로 무질서하게 확산시켜 개발하는 것보다는 성장경계 내 토지이용을 계획적으로 관리하여 압축개발을 하고, 대신 경계 밖의 지역은 보전 혹은 개발을 유보하는 것을 원칙으로 하여 토지이용을 관리함으로써 '개발'과 '보전'을 통합적으로 추구하는 것이다. 이를 위해 현재 개발법에서 여러 형태로 규정하고 있는 지역지구를 재분류·통합하여, 개발가능지역에 대해서는 개발의 범위·목적·관리지침을 명확하게 함으로써, 국토를 관리하는 측면과 이용하는 측면 모두를 명확하게 해야 한다.

이의 실현 수단 중의 하나로 국토를 도시화지역, 도시화유보지역 및 보전지역으로 재편하는 것을 검토할 필요가 있다. 이 경우 도시화지역의 개발은 원칙적으로 지방자치단체나 국가가 작성한 세부토지이용계획에 의해서만 가능하도록 하며, 도시화유보지역은 원칙적으로 개발을 유보하되 국가나 지방자치단체가 제시한 지침에 부합된 계획안을 제시한 경우에 엄격한 심사과정을 통하여 개발을 허용하도록 한다. 이에 비해 보전지역의 지정과 관리는 기본적으로 국가차원에서 하며, 필요한 경우 지방자치단체에 의해 세부규제를 하도록 한다.

도시기반시설 확보 후 도시개발 허용

기반시설이 뒷받침되지 않은 개발은 난개발이며 이것은 필연적으로 도시의 삶의 질을 저

하시키는 동시에 경쟁력을 약화시키기 마련이다. 우리나라 현행법에서는 기반시설 및 공공 시설에 대한 계획기준이 구체적으로 제시되어 있지 않다. 공공시설의 설치를 목적으로 각종 부담금 제도와 개발이익 환수에 관한 제도를 마련하였으나, 특정 개발사업이나 토지만을 대상으로 하고 있고 설치비용의 부담주체와 부담금 산정, 부과시점, 부담금의 배분 및 사용방식도 체계적이지 못하다.

따라서 우리나라에 적정공공시설요구제(adequate public facility requirements : APFR)의 도입이 요구된다. 즉 개발허가를 검토하는 시점에서 개발예정지 주변지역에 일정 수준의 공공서비스 시설이 확보되어 있지 않거나, 신규개발로 인해 도시기반시설에 대한 추가적 요구가 발생할 시점까지 적절한 공공서비스 시설에 대한 구체적 확보방안이 없을 경우에는 개발을 허가하지 않는다는 것을 도시개발정책의 원칙으로 할 필요가 있다. 이 원칙은, 충분한 수준의 공공서비스 시설이 확보되어 있는 도시나 지역은 거의 없기 때문에 간접적으로 개발이 일어날 위치와 시점을 규제하는 수단이 되기도 한다.

개발단계 프로그램에 의한 토지개발관리

적정 공공시설 요구제만으로 도시개발을 관리하는데는 한계가 있다. 허가를 신청하는 모든 개발사업에 대하여 수시로 확인이 이루어져야 하는 번거로움이 있다. 또한 이 원칙은 공공서비스의 질을 유지하는데는 효과적이나 성장률을 조절하는 데는 그다지 효과적이지 못하다. 이 원칙에 의하면 기반시설의 용량이 허용하는 한 성장은 언제나 일어날 수 있기 때문이다.

따라서 정해진 기준에 근거하여 신규개발의 규모·위치 및 시점을 규제하는 것이 필요하게 된다. 도시개발의 규모·시기·방식·개발의 입지 등의 관리를 통하여 도시의 성장을 조절함으로써, 도시의 계획적·단계적 개발을 도모하며 도시의 무질서한 확산을 지양하기 위하여 '개발단계 프로그램에 의한 토지개발관리'를 채택할 필요가 있다. 개발단계 프로그램에 의해 도시가 지니고 있는 경제적·사회적·환경적 용량내에서 적정 인구 및 개발규모를 결정하며, 그에 맞는 도시기반시설을 공급하도록 함으로써, 이른바 최적도시성장관리(optimal growth control theories)를 구현해야 한다.

도시성장관리의 편익과 부담의 공정성 추구

가용 토지자원이 한정된 상황에서 성장관리에 의해 일정 지역의 개발규제는 당해지역의 지가를 하락시키는 반면 개발규제 대상 범위 이외의 지역은 상대적으로 지가가 상승하는 효

과를 낳게 된다. 개발규제와 지가상승은 곧 주택공급의 감소와 함께 주택가격이나 임대료의 상승을 의미하며 그로 인해 사회약자로 분류되는 서민과 저소득층의 주거 안정성은 떨어지게 된다. 하지만 기존 주택소유자들은 성장관리 정책에 의해 자본이득을 취하게 된다. 따라서 성장관리정책 수단의 선택에는 이러한 편익과 부담의 공정성이 함께 고려되어야 한다.

제6절 도시재생사업의 공공성, 투명성, 민주성 강화

1) 현황과 문제

인구 감소에 의한 토지이용 수요 감소

인구 성장의 정체로 인한 신규주택 수요가 저하됨에 따라 신개발을 위한 토지이용 수요가 감소하고, 대신에 기존 시가지의 생활환경을 정비하는 토지이용 수요가 늘어나고 있다. 동시에, 산업혁명 이후 도시의 공업화 과정에서 촉발되었던 농촌으로부터 도시로의 인구유입이 주축을 이루는 도시화과정은 일단락되고, 도시와 농촌이 평행과 네트워크 관계를 유지하는 도시-농촌 통합형 사회로의 진입이 진행되고 있다. 따라서, 인구 성장률이 정체 혹은 감소함에 따라 주택을 필요로 하는 세대수가 감소하는 반면, 현재 100%를 넘어선 전국 주택보급률은 가까운 시일 내에 정부가 설정한 주택보급률 목표치(115%)를 달성할 것으로 전망된다. 수도권을 제외한 지방의 경우 실질적인 주택보급률은 포화상태이다.

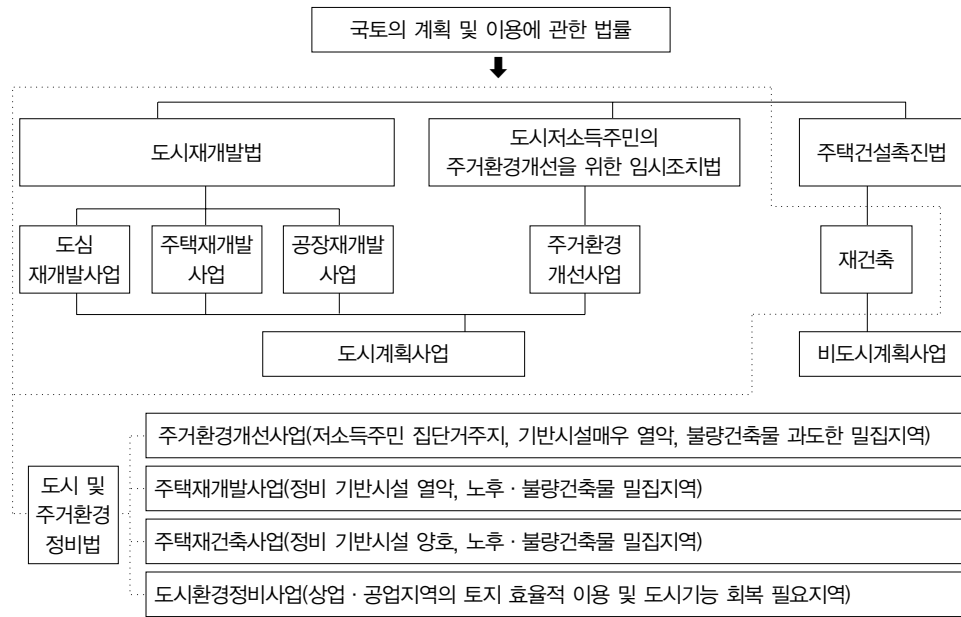
도시재생사업 제도 현황

도시는 그 자체가 살아있는 생명체 같은 것으로, 사회·경제 환경 변화에 대응하는 다양한 방식의 도시재생사업은 불가피하다. 그러나 도시는 단순히 콘크리트 덩어리가 아니고 '사람'이 사는 곳으로, '주민'들의 상황과 욕구를 충족하여야 하기 때문에 물리적인 환경개선 외에도 공동체 보전과 생태터전 유지와 같은 사회적인 목적이 중요하다.

우리나라는 1971년 도시계획법에 도시재개발사업이 포함된 후 1976년 도시재개발법이 제정되었고 2003년 도시및주거환경정비법으로 통합되어, 도시 기반시설을 정비하고 주택 및 건축물을 개량하여 노후화된 기성시가지 주민들의 공공복지 증진 및 삶의 질을 개선하기

위하여 지난 30여 년간 추진되어 왔다.

<그림 1> 도시정비사업관련 제도의 통합(2002. 12)



2006년에는 도시정비사업이 개별적·소규모·국지적·불균형적 개발로 오히려 기반시설의 부족 문제를 야기하고 있다는 비판에 따라, 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 추진할 목적으로 “도시재정비촉진을 위한 특별법”을 만들어 재정비촉진사업을 시행하였다. 현재 중앙정부는 신도시 개발로, 지방정부는 도시정비사업, 재정비촉진사업, 뉴타운사업 등의 이름으로 구도심을 활성화하고, 노후한 기성시가지 지역을 정비하기 위한 사업들을 추진하고 있다.

전면철거위주의 획일적 도시재생사업 방식의 제고

원래 도시재생사업은 노후화된 기성시가지내 주민들의 공공복지 증진 및 삶의 질을 개선하고자 하였지만 현장에서는 공동주택·업무시설·상업시설 등 다양한 시설들의 양적 공급에 치중하여 개발사업이 시행되는 당해 지역 내 주민들의 삶과 사회적 공동체가 무시되거나 붕괴되었으며, 주변지역과의 조화를 고려하지 않은 사업방식과 지나친 이윤추구로 많은 문제점을 야기하였다.

도시재생사업은 시행방식에 따라 전면재개발(redevelopment),²⁾ 수복재개발(rehabilitation),³⁾ 보전재개발(conservation),⁴⁾ 개량재개발(improvement)⁵⁾로 크게 분류할 수 있는데, 현재 대부분의 도시재생 방식은 대상지역의 건물과 구조물을 전면철거를 하고 새롭게 시가지를 조성하는 전면재개발로 시행하고 있다. 이러한 원인은 현재 진행되고 있는 도시재생사업의 목적이 주택공급에 초점이 맞추어져 있고, 주체는 주민조합이지만 현실적으로 대부분의 주민들은 사업에 대한 구체적인 경험과 지식이 부족하기 때문에 참여 건설업체 등의 수익성 위주 개발에 유리한 방식으로 진행된다. 전면철거방식은 수복 또는 보전재개발 그리고 개량재개발 보다 제도적으로 용적률 등 혜택으로 고밀개발을 할 수 있고 집값 상승시기에 높은 수익을 낼 수 있어 거의 모든 도시재생사업에 획일적으로 적용되고 있다.

서민의 입장에서 본 도시재생사업의 문제

첫째, 단독·다세대 등 서민용 주거지가 해체되고 있다. 서울시는 1980년부터 2005년까지 재개발 및 뉴타운사업으로 66천호(13.7만가구)의 주택이 멸실되고 단독·다세대 주택을

- 2) 철거를 위주로 하는 사업으로서 슬럼(slum)화 하여 시가지에서 필요한 기능과 환경을 상실한 지구의 건축물을 제거하고 합리적인 토지이용계획을 세움으로써 새로운 지구에 시가지를 조성하는 방법. 첫째, 건축물이 전반적으로 악화되어 있는 경우 둘째, 건축물의 배치나 이용 및 지구전체의 설계가 나빠서 충분한 생활환경 또는 경제활동의 장으로서 조건을 잃어버린 지역 셋째, 주변지역을 유용하게 이용하는 경우 넷째, 마스터플랜에 따라 종전에 없었던 도시시설 이외의 기능과 시설이 추가로 개발되는 경우 등이 해당함.
- 3) 지역의 생산활동이나 생활환경적 측면에서 점차로 악화될 가능성이 잠재하고 있을 때나 지역자체의 기능이 저하해 갈 때 기존의 골격을 그대로 유지하면서 필요한 부분을 수리하고 개조하는 사업. 첫째, 구조적으로 아직 견딜 수 있지만 유지 및 관리가 충분치 않아 불량화 될 가능성이 많은 건축물이 있는 지역 둘째, 수리나 개조만으로는 효과를 거둘 수 없는 건물이 있는 지역 셋째, 건폐율이 아주 높아서 환경악화를 피할 수 없는 건물이 있는 지역 넷째, 주변의 토지이용상황과 조화되지 않는 성격의 건물이 있는 지역이 해당함.
- 4) 지역이 충분한 기능과 건전한 환경을 가지고 있지만 그대로 방치하면 장래에 악화될 염려가 있는 지구 또는 역사적 혹은 문화적으로 훌륭한 건축물이 많은 지구에 건축 및 도시계획의 행정지도에 의해 악화를 예방하는 사업. 첫째, 모방이나 첨가 없이 건물의 내·외부를 신중하게 복구 둘째, 건물상부구조의 유해한 것을 제거 셋째, 새로운 건물용도나 더 안락한 생활을 위해 건물내부를 보수 넷째, 역사적 유산이 있는 지역에서 쇠퇴하기 쉬운 경제적 산업활동을 계속 유지 다섯째, 건축물의 유지관리를 강화 여섯째, 거주인구밀도를 적정화 일곱째, 용도 지역·지구제를 강화 여덟째, 전체적인 기능을 위해 절대로 불가피한 경우에 한해 질적으로 훌륭한 건물을 신축하되, 크기와 배치의 제한 등
- 5) 기존도시환경의 시설기준 및 구조 등이 현재의 수준에 크게 미달되는 경우 기존시설의 확장, 개선 또는 새로운 시설의 첨가를 통하여 기존 물리적 환경의 질적 수준을 높여 도시기능을 제고시키고자 하는 도시재개발의 한 형태. 개량재개발 방법은 첫째, 개량재개발은 자연발생적 도시발전형태를 취해온 개발도상국들의 도시개선 작업으로 흔히 이용 둘째, 개량재개발은 도시환경건설에 투입된 자원을 보호하고 적은 비용으로 도시의 기능과 질을 점진적으로 개선해 나가는 방법 셋째, 기존의 도시시설을 보존할 수 있는 긍정적 측면을 지니고 있음.

약 84만호를 공급하였으며, 이 시기의 멸실된 소형저가주택의 수요를 단독·다세대 주택이 감당하였다. 그러나 2006년부터 2010년까지 약 13.6만호의 주택이 멸실되는 반면, 6.7만호 밖에 공급되지 않아 서민들이 거주하던 단독·다세대 주택 등 소형주택은 대폭 멸실되고 중대형 아파트 위주로 공급될 예정이다.

〈표 1〉 2006년 이후 소형저가주택 멸실 및 공급 전망

| 구분 | 1980~2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 계('06이후) |
|----|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| 멸실 | 65,998 | 13,525 | 24,973 | 18,098 | 31,061 | 48,689 | 136,346 |
| 공급 | 839,741 | 9,707 | 12,145 | 11,669 | 11,074 | 22,539 | 67,134 |

자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 2008

이러한 서민들의 주거지의 부족은 전(월)세가격의 상승으로 주거불안을 초래한다. 서울 서대문구 가재울 3구역 재개발사업에서 다세대 및 연립주택의 전세가격은 구역지정단계에서 3.6% 상승하고 관리처분단계에서는 13.5%로 급등하였다. 이는 정비사업 시행으로 이주수요가 급증함에도 주변지역에 서민용 주거지가 준비되어 있지 않을 경우 주변지역의 전세가격의 상승을 견인하는 것으로 조사되었다.

〈표 2〉 서대문구 가재울 3구역 전세가격변동률

| | 구역지정단계 ('06.8-'07.3) | 사업시행단계 ('07.3-'07.9) | 관리처분단계('07.9-'08.4) |
|----------|----------------------|----------------------|---------------------|
| 다세대·연립주택 | 3.6% | 5.2% | 13.5% |

자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회 부동산 경제분석TF, 2008

둘째, 원주민의 재정착율이 매우 낮다. 서울시 길음4구역 조사에서 원주민 재정착율은 해당 구역내 거주는 10.9~15.4%이며 인접한 성북구를 포함할 경우 75.4%~76.5%로 나타났다. 이러한 원인은 개발사업에서 원주민(거주민)의 부담능력을 고려하지 않고 수익성 위주의 중대형 고가아파트 위주로 주택을 공급하였기 때문이다. 서울시 조사에 따르면 도시재생사업전과 후의 비교에서 주택의 규모는 1.3배 증대되었고 주택의 가격은 1.4배 상승하였으며, 입주자들의 요구소득은 3배이상 증가한 것으로 나타났다. 이는 경제력이 취약한 거주민들은 더 열악한 환경의 주거지로 밀려나고 대신에 경제력 있는 계층들이 신규주택을 차지한 것으

로 재생사업이 원주민 교체사업이 되고 있었다.

〈표3〉 도시재생사업 전후 주택수준 비교

| 구분 | 사업전 | 사업후 | 비고 |
|------------------|--------|--------|------------|
| 전용면적 60㎡ 이하 주택비율 | 63% | 30% | -33% |
| 매매가 5억원 미만 주택비율 | 86% | 30% | -56% |
| 전세가 4천만원 미만 주택비율 | 83% | 0% | -83% |
| 평균 주택규모(전용면적) | 80㎡ | 107㎡ | 1.3배 증대 |
| 평균 주택가격 | 3억9천만원 | 5억4천만원 | 1.4배 상승 |
| 거주가구 평균소득 | 207만원 | 653만원 | 요구소득 3배 증가 |

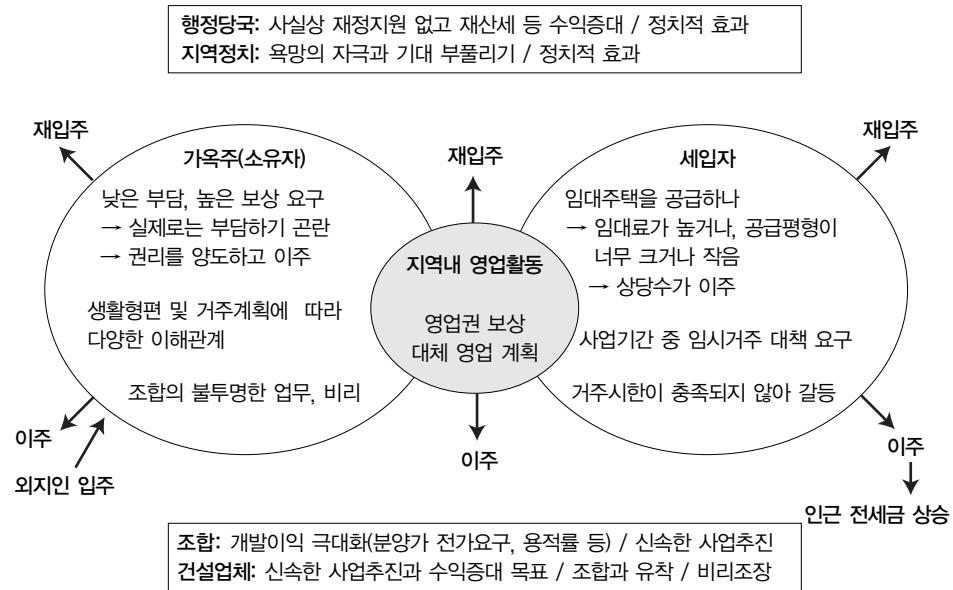
자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 2009

셋째, 갈등과 부패를 촉발시키고 있다. 현행 도시재생사업에서 자치단체는 재정지원을 하지 않고도 도시기반시설 비용을 주민들에게 부담시키면서 확보하거나 재산세 등 수입을 증대하고, 정치인들은 개발사업 추진으로 주민들의 자산 증식 심리를 부추기거나 욕망을 자극하여 표심을 얻고, 건설사들은 사업권 확보 및 수익증대를 위해 조합과 공무원과 음성적으로 결탁하여 비리와 부정을 저지르고 있다. 조합임원들은 신속한 사업 추진으로 개발이익을 극대화하기위하여 건설사와 결탁하고 있다.

도시재생 참여자들의 이러한 이해관계에 따라 서울시의 도시재생 관련 소송이 2004년 30건, 2005년 46건, 2006년 94건, 2007년 174건, 2008년 338건으로 급증하였다. 또한 경실련이 도시재생 관련 부패사건을 조사한 결과 각 사업 단계마다 부패가 끊이지 않고 있었다.

넷째, 정비사업의 정보공개 거부 및 주민의견 수렴이 미흡하다. 도시재생사업은 재산권 소유자 뿐만 아니라 주택세입자의 주거권과 상가 세입자의 생존권에 영향을 미치므로 사업 초기부터 이해관계자들의 의견 수렴은 반드시 필요하다. 하지만 현재의 재생사업에서 각종 정보는 조합임원과 정비사업체 및 시공사 등에 의해 독점되어 조합원에게도 공개되지 않고 있으며, 열람 및 공람절차도 사업 추진을 위한 요식행위에 머물고 있다. 조합원이 정보를 확인하기위해서 대응할 수단은 법적 소송밖에 없다. 특히, 추진위원회 및 조합설립 총회 그리고 관리처분 총회 등에서 공개되어 할 추정사업비 및 조합원 분담내역 등 필수적인 내용도 시공사 등이 OS요원을 동원하여 받은 서면동의서로 대체되고 있다. 사실상 조합원들이 사업관련 정보를 제대로 확인하지 못한 채 재산권을 건설사들에게 맡기는 셈이다.

〈그림2〉 재개발(뉴타운)사업의 이해관계



자료 : 김수현, 재개발사업(뉴타운)의 보다 근본적인 고민, 2009

〈표4〉 재개발·재건축 사업 부패사건 유형별 분석(1993-2008)

| | 건수 | 금액(억원) | 사건비중(%) | 금액비중(%) |
|----------------------------------|-----|---------|---------|---------|
| 1. 정비계획수립 및 구역지정 | 2 | 6.1 | 0.9 | 0.5 |
| 2. 추진위 및 정비사업체(설립, 토지거래, 서류위조 등) | 22 | 154.3 | 10.3 | 11.5 |
| 3. 조합운영(대출, 세금탈루, 조합비횡령등) | 12 | 45.7 | 5.6 | 3.4 |
| 4. 사업권(시공사) 수주 | 60 | 376.2 | 28.0 | 27.9 |
| 5. 사업시행인가(인허가, 서류조작 등) | 20 | 57.2 | 9.3 | 4.2 |
| 6. 관리처분계획 및 감정평가 | 3 | 2.0 | 1.4 | 0.1 |
| 7. 보상/이주/철거 | 16 | 26.2 | 7.5 | 1.9 |
| 8. 분양(특혜/무상제공, 분양권, 보증 등) | 11 | 91.1 | 5.1 | 6.8 |
| 9. 착공 및 준공(대금지불, 단가조작설계변경, 하도급등) | 37 | 286.6 | 17.3 | 21.3 |
| 10. 이전고시 및 청산(세금, 부담금 등) | 2 | 1.0 | 0.9 | 0.1 |
| 11. 폭력/협박(반대파, 비리은폐) | 10 | 95.2 | 4.7 | 7.1 |
| 12. 조합장 및 조합원(리베이트, 토지매매, 횡령 등) | 19 | 205.5 | 8.9 | 15.3 |
| 합계 | 214 | 1,347.1 | 100.0 | 100.0 |

자료 : 경실련도시개혁센터(2008)

〈표 5〉 조합설립 총회 서면동의율

| | 합계 | 재개발 | 재건축 |
|-------|------|------|------|
| 추진위원회 | 75.2 | 78.8 | 72.2 |
| 조합 | 70 | 72.2 | 61.3 |

주) 15개구 169구역 260회 분석

자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 2009

다섯째, 수익성 중심의 우선순위에 따라 사업이 추진되고 있다. 도시재생사업의 목적에 따르면 주거환경이 열악한 지역부터 우선적으로 시행되어야 하지만 실제로는 수익성이 높은 지역을 우선적으로 시행하고 열악한 주거환경 지역은 계속 방치되고 있다. 이러한 사업방식은 부동산 경기에 따라 사업추진 여부나 속도가 달라지고, 역설적으로 집값이 많이 올라야 사업추진이 활발한 잘못된 제도에서 기인한다.

2) 정책대안

도시재생사업의 문제들은 이미 오래전부터 학계나 전문가들로부터 지적되었다. 그럼에도 비용을 부담하지 않으려는 공공, 자산증식을 바라는 재산권 소유자, 사업권과 이윤을 확보하려는 건설업체, 유권자들의 자산증식의 욕망을 자극해 표심을 얻으려는 정치인 등 이해관계자들의 욕망이 결합되어 해결되지 않고 있다. 앞으로 수십 년간 지속될 도시재생사업을 바로 하기 위해서는 근본적인 해결방안이 모색되어야 한다.

사업방식의 다양화

현재의 단기간에 고수익을 올릴 수 있는 전면철거방식 보다는 사람의 주거환경을 개선하는 개량 및 수복재개발 방식으로 바뀌어야 한다. 전면철거방식은 사업구역내의 건축물과 구조물, 거주자들을 일시에 모두 철거하고 새로운 시가지지를 조성하는 것이다. 이 영향으로 당해 지역 내 거주자들의 삶의 터전을 강제로 이주시키고, 사회적 문화적 공동체를 파괴하고, 주변지역과의 부조화 등을 야기한다. 반면 개량 및 수복재개발은 대상지역 내의 불량화된 부분을 개조 및 수리하고 불가피한 부분에 한해 극히 제한적으로 신축하거나 새로운 시설물을 첨가하여 기존 물리적 환경의 질적 수준을 높여 도시기능을 제고하며, 역사 문화적 시설들을 보호하여 더 악화되는 것을 예방하는 방법이다. 따라서 도시재생사업이 본래의 목적인 주거

을 환경을 개선하고 도시기능을 회복하는 기능에 충실하려면 전면철거방식을 배제하고 수복 및 개량재개발 방식으로 전환해야한다. 즉 개발사업자들의 수익성 확보를 위한 사업을 거주자들의 환경을 개선하고 거주여건 향상시키는 사업으로 전환되어야한다.

도시재생사업의 공공성 회복

첫째, 정비계획은 공익성에 입각하여 “생활권단위 중심의 지속가능한 도시정비계획”을 수립해야한다. 도시정비 사업에서 도시정비계획수립자(공공), 학계전문가, 사업추진 조합, 주택 및 상가 세입자 등이 정비사업 계획단계부터 참여하여 지속가능한 발전을 위한 커뮤니티의 경제번영, 사회적 형평성, 양질의 환경을 달성하기 위한 전략을 수립하고 지역여건에 맞는 사업계획과 도시정비사업 방향을 결정해야한다.

둘째, 도시재생사업의 대부분의 갈등은 사업초기의 부정확하고 선정적인 정보제공과 과다한 개발이익 기대심리가 주요 원인이 되고 있으므로 주민들에게 정확한 정보를 제공하면서 사업추진 시에 발생할 제반사항을 합리적으로 조정할 수 있는 공적기구(가칭 도시재생관리단)를 광역지자체에 설치하는 것이 필요하다.

셋째, 정비사업에 소요되는 자금에 대한 공공의 대폭적인 지원이 필요하다. 도시정비사업을 추진하는 추진위 및 조합 등이 사업을 운영하기 위해서는 필수경비 등 초기소요자금이 필요하지만 현재는 이러한 자금의 대부분을 건설업체 등으로부터 시공참여를 매개로 음성적 차입하여 부패가 발생되고 있다. 따라서 사업초기비용을 공공이 선투자하여 주민들의 사업추진에 따른 부담을 덜고 부패를 사전에 차단할 수 있도록 해야 한다. 그동안 공공의 참여가 미비했던 것은 공공재원 부족이 주된 원인이다. 공공부문이 부담해야 할 기반시설 재원조달 방안으로 TIF(조세증가재정: Tax Increment Financing)를 검토할 필요가 있다.

넷째, 개발이익을 환수하여 서민주거안정과 도시환경개선을 위한 재원으로 활용해야 한다. 도시정비사업은 용적률 증가로 인해 개발이익이 발생하고, 그 개발이익이 모두 사업주체에게 귀속되면서 사업추진의 기준이 도시 및 주거환경의 열악성이 아닌 개발이익에 발생에 따른 사업이 되었다. 이에 개발이익을 철저히 환수하기 위해서는 공공이 사업초기부터 개입하여 개발이익을 산정하고 이해관계자들의 적정 수준을 보장하되 나머지는 공공으로 환수하여 해당 정비사업으로 인한 피해자를 구제하는 지원비용, 타 정비사업의 공적자금 투입, 기반시설 설치와 임대주택확보, 원주민 재정착을 위한 재원으로 활용되어야 한다.

다섯째, 주택 및 상가세입자 보호대책이 필요하다. 세입자는 거주 및 생계활동을 하지만

재산권이 있지 않다는 이유로 철저히 배제되고 있으며 철거과정에서 인권마저 무시당하고 있다. 따라서 유엔과 국가인권위원회의 권고 수준에 맞는 즉, 사람이 살고 있는 주택(生家)에 대해서는 퇴거절차 완료 이후에만 철거, 퇴거를 당하는 이들에 대한 충분한 협상기회와 적절한 보상 제공, 강제 퇴거 예정 시기에 대한 적절한 사전고지 시행, 공무원이나 이들의 대표자가 입회한 상태에서만 개별 가구의 퇴거 절차 진행 및 강제퇴거 상황에 대한 철저한 관리 원칙 확립, 겨울철·야간·새벽·약천후 등 부적절한 시기의 강제퇴거 금지, 강제퇴거 및 철거 피해자에 대한 적절하고 효과적인 구제조치(이주대책 등) 제공, 폭언·협박·위협·구타 등의 폭력행위 금지, 법원의 판결에 불복하면서 폭력을 행사하는 사업 관계자의 경우 형사적 처벌 등의 최소한의 인권 및 생존권 보호 대책이 마련되어야 한다.

도시재생사업의 투명성 확보

첫째, 추진위 또는 조합대표의 선출과정의 투명성을 강화해야 한다. 추진위 또는 조합대표가 되고자 하는 이들에게 공정한 경선기회를 제공하고, 주민들에게 정비사업의 추진을 위한 그들의 노력을 발표하고, 투명서약을 하게하며, 선출 동의에 관하여 직접참석비율(서면동의율 제한)을 강화하며, 투명한 선거를 위해 선거과정을 선거관리위원회에 선거과정 위탁하는 등을 고려 할 필요가 있다.

둘째, 정비사업체 및 시공사 선정의 투명성이 중요하다. 현재는 정비사업 예정구역 지정이 전부터 정비사업체 및 시공사가 정비사업 추진을 부추겨 사업이 시행되거나, 사업시행 인가 이전에 음성적으로 자금을 지원하여 가계약을 통해 사업권을 확보한다. 결국 이러한 행위는 부패의 근원이 된다. 따라서 업체 선정과정에 공공이 개입하여 투명하게 절차를 관리하며, 사업자는 철저한 경쟁의 원칙하에 선정되도록 한다. 만약의 경우 부정이 발견되었을 시 사업권을 취소해야한다.

셋째, 토지 등 소유자의 주민 동의요건 강화시켜 주민들의 적극적 참여를 유도해야한다. 도시재생사업은 조합 중심 구조이므로 다수 주민의 합의와 동의의 절차라 필수적이며, 해당 조합원의 절반이상이 직접 참석하여 결정하도록 한다.

도시재생사업의 민주성 강화

이미 합의된 사업관련 결의 일지라도 정비계획 수립 당시 제시된 개략적인 비용의 분담에 관한 내용이 사업진행과정에서 현저히 변경되어 사업을 진행할 수 없는 경우가 일반적이며

로 주민들에게 관리처분계획의 취소 또는 조합을 해산할 수 있는 권한을 부여하여 재산권을 보호할 수 있도록 해야 한다.

제7절 개발이익 환수 강화

1) 현황과 문제

개발이익환수제도의 변화

부동산에 대한 공평배분과 사회정의의 실현을 위한 개발이익환수는 80년대까지 공공사업으로 인한 증가만을 환수의 대상으로 하였으나, 점차 그 범위를 확대하여 90년대부터는 사회·경제적 요인에 의한 증가까지 환수하고 있다. 1980년대 말 부동산투기가 전국적으로 확산되어 사회·경제적 갈등이 심각하였음에도 당시에 시행되고 있는 양도소득세제 등으로서는 투기문제를 해결하는데 미흡하였다. 이에 정부는 1989년 개발이익의 사회적 환수를 강화하고 부동산투기를 근원적으로 봉쇄할 목적으로 이른 바 토지공개념 3개 법률을 제정하면서 개발이익환수제도를 도입하였다. 즉 개발이익환수제도는 개발사업시행자가 얻는 개발이익은 개발부담금으로 환수하고 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세로 환수하는 것이 처음의 입법 목적이었다. 최근에는 토지소유자의 노력없이 발생한 불로소득을 사회에 환원함으로써 사회적·배분적 경제정의실현, 개발이익에 대한 기대 심리를 제거함으로써 투기를 억제하고 지가를 안정하여 토지자원의 효율적 이용 촉진, 공공기반시설 설치에 따른 편익에 상응하여 설치비용을 이용자에게 일부 부담케 하는 것이 사회 정의에 부합한다는 실천적 함의로서 개발이익환수의 필요성이 제기되고 있다.

현재 개발부담금의 성격은 국세기본법의 “국세”의 종류에는 빠져 있지만 “국가가 재정수요를 충족시키기 위하여 반대급부 없이 법률에 규정된 요건에 해당하는 모든 자에 대하여 일반적 기준에 의하여 부과하는 금전급부”라는 측면에서 실질적인 조세의 일종이다. 개발부담금제의 도입의 목적은 ① 택지개발·공단조성·도심재개발·유통단지개발·온천개발·터미널(여객, 화물)·골프장건설사업 등 개발사업의 시행, 기타 토지이용계획을 변경하는 사업 등에 의하여, ② 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업 시행자 또는 토지소유자에게 귀속되

〈표6〉 개발이익환수제도의 유형화

| | | 개발이익 환수수단 | | |
|------|--------|--|---|---|
| 발생유형 | | 광의 | 협의 | 최협의 |
| 발생요인 | | 사회 경제요인 | 무형적 개발 | 유형적 개발 |
| 조세제도 | | 양도소득세, 주민세, 상속세, 증여세, 자산재평가세, 양도소득 등의 법인세(특가세) | 간주취득세 | - |
| 부담금 | 수익 환수형 | - | 농지보전부담금(구, 농지부담금) 대체초지조성비, 대체산림자원 조성비(구, 산지부담금) | 개발부담금, 기반시설부담금 개발제한구역 훼손부담금, 재건축 부담금, 수익자부담제 |
| | 시설 부담형 | - | - | 학교용지부담금, 광역교통시설 부담금, 과밀부담금, 교통유발 부담금, 기반시설부담제 |
| 기타 | | - | - | 공공용지 감보, 기부채납 개발이익 배제(토지수용시) |

주1) 주민세는 가산세로 농어촌특별세는 취득세의 10%, 종합부동산세의 20%를 부담하며, (지방)교육세는 등록세의 20%, 종합토지세와 재산세의 20%를 부담하고, 또한 주민세는 양도소득세의 10%를 부담하고 있다.
 주2) 수익자부담금은 개별 법령에 의한 원이자부담금(관광시설, 수도법, 하수도법, 도로법, 물류단지 등), 생태환경 개선관련 부담금 및 보전협력금 등과 지하수이용부담금 등이 있음. 또한 시설부담금제에는 집단에너지공급시설 건설비용부담금과 도시개발구역 밖의 도시개발시설 설치부담금, 물류단지 개발 등의 시설부담금이 있다.
 주3) 양도소득 등의 법인세는 과거 법인세특별부가세로 법인의 토지 등 양도 자산에 대한 법인세를 의미한다.
 주4) 농지전용부담금(농지조성비)과 산지전용부담금은 각각 농지보전부담금과 대체산림자원조성비로 각각 통합 폐지 되었으며, 과거 토지공개념 상의 개발이익환수 수단인 투기억제세와 토지초과이득세는 폐지되었다.
 자료 : 변창흠·안균오, 2009. '개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도', 대한국토도시계획학회 춘계학술대회

는 토지가액의 증가분 일부를 국가가 환수하여 그 토지가 속하는 지방자치단체 등에게 배분함으로써, ③ 경제정의를 실현하고, 토지에 대한 투기를 방지하며, 토지의 효율적인 이용을 촉진하는 것이다. 부과 기준은 종료시점의 부과대상 토지가액에서 부과 개시시점의 부과대상 토지가액과 부과기간 동안의 정상지가 상승분 및 개발비용을 제외한 금액이다. 부담금부

〈표7〉 개발부담금 부담률의 변천현황

| 시 기 | 변천내용 | 비 고 |
|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| 1990. 01. 01~1998. 09. 18 | 개발이익의 50% | 제정 |
| 1998. 09. 19~1999. 12. 31 | 개발부담금 부과면제 | IMF위기극복 위한 한시적 유예 |
| 2000. 01. 01~2001. 12. 31 | 재부과 및 부담률 인하(50 25%) | 재부과 |
| 2002. 01. 01~2003. 12. 31 | 수도권(서울, 인천, 경기) 이외지역 부과중지 | 부담금관리기본 법 제정 |
| 2004. 01. 01~2005. 12. 31 | 수도권 지역 부과 중지 | |
| 2006. 01. 01~현재 | 전국 재부과, 25% | |

과 개시는 원칙적으로 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 인가 등을 받은 날이며, 부과율은 산정된 개발이익의 100분의 25이다.

외국의 개발부담금제도

선진국들에서도 개발이익을 환수하기위한 원천적 환수형, 조세형, 부담금 징수형, 시설정비 부담형 등 다양한 제도들을 운영하고 있으며, 대상지역도 사업지역에 국한하지 않고 환수 유형별로 사업지역 또는 전 지역을 대상으로 하고 있다.

〈표8〉 주요국가의 개발부담금 제도

| 환수유형 | 제도 | 대상지역 | 주요 시행국가 |
|-------------|--|------------------------------|--|
| 1. 원천적 환수형 | 1) 토지의 국·공유화 및 임대제 2) 공적토지취득 시 기준지가제도 3) 공적토지취득 시 초과수용(지대수용)제도 4) 공적토지취득 시 상계제도 | 전지역 사업지역 주변지역 주변지역 | 스웨덴, 싱가포르, 이스라엘 프랑스, 독일 프랑스 |
| 2. 과세형 | 5) 보유과세(재산세, 지가세) 6) 토지증가세 7) 양도소득세 | 전지역 전지역 전지역 | 대부분의 국가* 대만**, 이태리 대부분 국가*** |
| 3. 부담금 징수형 | 8) 개발허가부 공공시설부담금제 9) 개발부담금제 10) 개발권의 매각 11) 개발권 이양 12) 수익자부담금제 13) 개발이익금제 | 사업지역 사업지역 사업지역 주변지역 | 일본, 독일 독일, 싱가포르 미국, 프랑스 미국 일본, 독일, 미국 시행국가 없음 |
| 4. 시설정비 부담형 | 14) 개발허가부 공공시설부담제 15) 계획적 단위개발 16) Incentive 용도지역제 | 사업지역 사업지역 사업지역 | 일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스 미국 미국 |

* 이태리는 재산세를 부과하지 않음

** 1987년에 정기평가 과세방법 폐지

*** 싱가포르는 양도소득세 대신 개발부담금제도를 전면적으로 실시하고, 독일에는 토지공급 촉진을 위해 토지양도 수익은 원칙적으로 비과세

자료 : 정희남, 2004. 개발부담금제의 이해. 국토연구원

개발이익금 환수 현황

개발이익은 소유자나 사업자의 노력이나 투자와 무관하게 발생한 소득이기 때문에 사회적으로 반드시 환수되어 공공복리를 위하여 활용되어야 하지만 우리사회에서는 아직까지 개발이익을 어느 정도 환수해야 하며 어느 시점에 어떠한 수단으로 환수하는 것이 바람직한가에 대해 사회적인 합의가 도출되지 못했다. 이로 인해 개발이익환수가 불로소득을 환수하여 투

기적 수요를 억제한다는 사회정의적 관점에서보다 개발을 억제하거나 민간에게 과도한 부담을 부과하는 규제로서 인식되기에 이르게 되었다. 때문에 사회경제적인 여건이 변화하거나 집권 정당이 바뀔 때마다 양도소득세와 개발부담금의 부과대상이나 부과율이 달라졌고, 부동산을 본래적인 목적보다는 개발이익의 향유를 위해 수요하게 되기 때문에 투기를 유발하여 부동산 가격상승을 유발하게 되었다.

〈표 9〉 토지부문의 개발이익 발생 및 환수규모 추이

(단위: 10억원)

| 구분 | 1980 | 1990 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 누계(*) |
|-------------|-----------|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 발생규모 | 15,729 | 240,340 | -114,296 | 53,049 | 19,728 | 55,653 | 206,717 | 314,473 | 383,371 | 135,094 | 645,756 | 302,182 | 2,001,726 |
| 전체징수수준(징수율) | 321(2.0%) | 2,639(1.1%) | 8,284(-7.2%) | 8,512(16.0%) | 9,062(45.9%) | 10,174(18.3%) | 12,458(6.0%) | 14,096(4.5%) | 15,102(3.9%) | 10,380(7.7%) | 12,547(1.9%) | 15,393(5.1%) | 116,008(5.8%) |
| 환수수준(%) | 최협의(%) | - | 23 | 145 | 57 | 25 | 129 | 101 | 154 | 180 | 238 | 305 | 319 |
| | 협의(%) | - | - | -0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.2% | - | - | - | 0.2% | - | 0.1% |
| | 합의(%) | - | 157 | 470 | 511 | 517 | 678 | 527 | 645 | 711 | 800 | 861 | 1,307 |
| 광의(%) | 76 | 927 | 3,142 | 2,603 | 2,830 | 3,038 | 3,216 | 3,701 | 4,789 | 2,768 | 3,428 | 5,042 | 34,557 |
| | (0.5%) | (0.4%) | (-2.7%) | (4.9%) | (14.3%) | (5.5%) | (1.6%) | (1.2%) | (1.2%) | (2.0%) | (0.5%) | (1.7%) | (1.7%) |

주) 누계(*)는 최근 10년간(1998-2007)의 누계를 의미한다.

자료 : 변창흠·안균오, 2009. '개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도', 대한국토도시계획학회 춘계학술대회

토지부문의 개발이익환수 규모는, 1998년 이후 최근 10년간(1998년~2007년) 발생한 개발이익의 규모는 총 2,002조원이었던 반면, 조세 및 부담금을 통한 환수규모(취득과세+보유과세+이전과세+부담금)는 총 116조원에 불과하여 환수비율이 5.8% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 특히 개발이익 환수규모는 광의의 개발이익 환수규모는 총 35조원으로 환수수준이 1.7%, 협의의 개발이익 환수규모는 총 7조원으로 0.4%, 협의의 개발이익 환수규모는 총 2조원으로 0.1% 수준에 그치고 있다. 더구나 이 연구는 개발이익의 환수규모를 공시지가를 기준으로 추계하였는데 공시지가가 시장가격 대비 80% 내외의 수준임을 감안하면, 전체 조세 및 부담금의 징수규모는 물론 실제 개발이익의 환수수준은 이보다 더욱 낮은 수준으로 평가할 수 있어 개발이익 환수가 거의 이루어지고 있지 않는 것으로 볼 수 있다.

한편 개발이익은 토지에서만 발생하지 않고 주택의 건설 및 분양 이후에도 발생하고 있으나 주택부문에서는 거의 환수되지 못하고 분양단계에서 채권입찰제나 양도단계에서 양도세로 일부 환수하고 있다. 따라서 우리나라의 개발이익환수의 규모와 수준은 매우 미흡한 것으로 조사되고 있다.

현행 개발이익환수는 제도적으로 규정된 환수율이 낮을 뿐만 아니라 기준이 되는 공시지가가 시장가치의 50% 수준에도 미치지 못해 제도운용의 실효성이 매우 낮고, 부과대상도 토지중심의 개발지역내에 국한되어 있으며, 법인세특별부가세 폐지 등 환수제도들이 폐지되는 것과 함께 환수되는 양에 비해 각 제도간의 연계성이 부재하고 부담금 종류가 많아 개발이익 환수 수준이 과도한 것으로 혼란을 초래하는 문제들이 있다.

2) 정책대안

개발부담금 명칭의 변경

개발부담금은 개발부담금의 부과로 인해 개발행위의 결과로 나타나는 부작용을 최소화하고 가능한 개발을 억제하기 위해 운용되는 제도로 인식되고 있다. 또한 모든 개발과정에서 발생하는 유·무형의 개발이익이 아니라 개발과정의 소요된 비용과 정상지가상승분을 초과한 토지가격의 증가분만을 개발이익으로 인식하여 혼란을 주고 있다. 따라서 당연한 개발이익을 환수하는 정책수단임을 인지시킬 수 있도록 '개발이익금'이나 '개발이익세' 등으로 보다 포괄적인 명칭으로 변경이 필요하다.

부과대상 사업의 전면 확대와 감면사업의 객관성 확보

개발부담금제의 부과대상 사업의 범위는 제도 도입당시의 22개 사업에서 1991년 개발이익환수에 관한 법률 시행령 개정시 29개 사업으로 확장되었으며, 1993년 시행령 개정시 30개 사업으로 확장 운영되어 왔다. 그럼에도 부과대상 사업을 법령에 규정된 사업에 한정하고 있기 때문에 법령에 열거하지 않은 사업은 개발이익이 발생하더라도 부과할 수 없다는 구조적인 한계를 가지고 있다. 또한 타 법률에서 개발부담금의 부과대상에서 제외하는 규정을 둔으로써 형평성의 문제가 지적되기도 하였다. 따라서 모든 개발사업을 부과대상으로 하되 부과대상에서 제외되는 사업을 나열하는 방식으로 바꾸어야 한다.

또한 개발부담금제 감면대상 사업도 형평성에 의해 조정되어야 한다. 이는 개별 법률에서 부담금의 부과대상에서 제외하는 규정의 문제와 개발이익환수에 관한 법률에서 감면 및 부과대상 제외의 문제로 구분된다. 즉, 감면 및 부과대상 제외는 공공기관 여부에 따라 정하고, 사업의 공익성 여부는 공익사업이나 수익사업이나에 따라 결정되고 있다. 그러나 사업의 주체에 따라 부담금의 감면 또는 부과대상 제외 여부가 결정되면서 형평성의 원칙에 논란이 있

으므로 사업의 공익성 여부에 따라 결정하고 제외대상 사업도 최소화하여 운영하는 것이 바람직하다. 그리고 개별 법률에서 개발부담금의 부과대상 제외 여부를 결정하는 것은 바람직하지 않다. 이는 개별 법률은 그 목적에 따라 개발사업의 활성화 또는 억제를 유도하게 될 것이며, 이러한 목적달성의 수단으로 개발부담금의 부과여부를 판단하여 운용하게 되므로써 개발부담금 원래의 의미를 상실하게 될 것이기 때문이다. 따라서 개발사업별로 개발부담금의 부과여부는 동일한 법률(개발이익 환수에 관한 법률)에서 제시하고 감면대상사업은 사업의 공익성을 고려하여 결정해야 한다.

부담금 산정에서의 제도적 요인 반영 및 환수비율의 적정성 확보

개발부담금은 개발이익의 환수에 관한 법률 제정시에는 개발이익의 50%에 해당하는 금액을 부과하였으나, 1997년 개발제한구역 지정당시부터 토지를 소유하고 있는 사업시행자의 개발사업은 개발이익의 20%로 그 부담률을 인하하였고, 2000년부터는 수도권외지역의 개발부담금은 부과중지하고 수도권지역의 경우에는 개발이익의 25%로 부담률을 인하는 등 자주 변경되었고, 2006년 재부과 이후 25%가 적용되고 있다. 그러나 개발이익의 산정에서 부과시점과 부과율을 조정할 필요가 있다. 현행 부과시점은 사업완료시점에서 사업시행인가 시점의 지가를 차액에서 개발비용 및 정상지가상승분을 제외한 금액으로 설정하고 있다. 이러한 부과시점 선정은 개발사업의 인허가에 따른 제도적인 측면, 즉 개발대상지 토지의 용도변경 또는 지목변경 등의 법·제도적 혜택과 사회경제적 요인의 변화에 의한 지가 상승요인이 많음에도 제도적인 변화에 의한 지가상승은 제외하고 사업시행기간에만 매우 협소하게 적용하고 있다. 따라서 부담금 부과 산정시점을 제도적 변경으로 인한 지가상승분도 포함시켜야 하며 필요한 경우 차등적(누진적) 부담률의 적용을 고려할 필요가 있다. 물론 차등적으로 부담률을 적용할 경우에도 최저기준으로 25%의 부담률은 지속되어야 한다. 그리고 입법정신을 충분히 반영하기 위해서 현행 25%의 낮은 부담률을 50% 이상으로 상향하여 제도운용의 실효성을 높여야 한다.

개발사업 주변지역에 대한 대책

현행 개발부담금은 개발사업지역만을 대상으로 하고 있어 개발사업의 주변토지에 대한 개발이익환수의 형평성이 문제가 된다. 1989년 토지공개념법에서 도입된 토지초과이득세 그리고 수익자부담금제도가 폐지되어 주변지역 투자로 인한 개발이익환수 방안은 없다. 원

칙적으로 개발이익의 환수체계는 자본이득세제를 정상적으로 운영함으로써 가장 바람직한 체계 달성될 수 있을 것이다. 즉, 특정 부동산, 특정 개발사업, 특정 지역별로 개발이익 환수체계를 갖추는 것이 아니라, 모든 부동산과 모든 거래당사자에게 일률적으로 개발이익이 실현되는 시점에서 엄정하게 양도소득세를 적용한다면 궁극적으로 개발이익의 공평한 환수가 이루어질 것이다. 또한 양도소득세를 회피하기 위한 과도한 보유는 보유과세의 엄정한 운용을 통해 그 부작용을 극복할 수 있을 것이다.

하지만, 첫째, 토지 위에 건축행위가 이루어져 토지와 주택부분의 개발이익을 명확히 분리하기 어렵다는 점, 둘째, 양도소득세는 이전 단계에서만 발생하기 때문에 양도세 부과 거래가 이루어지지 않으면 환수 자체가 불가능하다는 점, 셋째, 양도소득세가 정치적 과세로 기능하여 부동산 시장경기의 변동에 따라 세율 자체가 수시로 변동해 온 점, 넷째, 개발이익 환수수준 분석결과 양도소득세 등 조세제도에 의한 개발이익 환수수준이 충분치 않은 점, 다섯째, 국세로써 양도소득세에 대한 운용의 자율성이나 유연성을 확보하기 어렵다는 측면에서 개발부담금제도를 통한 개발이익환수의 효율적 운용이 불가피하다고 할 수 있다. 따라서 단기적으로는 개발부담금제의 개선을 통한 엄격한 제도시행과 함께 수익자부담금제의 활용, 그리고 주변토지에 대한 과세표준의 단계적 인상으로 보유과세를 통한 개발이익 환수가 동시에 추진되어 형평성 문제를 해결하여야 할 것이다.

제8절 통일을 대비한 국토정책

1) 현황과 문제

국제정세 변화에 따른 통일국토 관리체계 필요성 증대

한반도는 지리적으로 동북아 중심에 위치하고 있어 동북아지역의 협력과 통합의 중심역할을 수행할 수 있다. 그러나 남북간 교류협력체계 구축과 한반도 경제공동체의 형성 없이는 동북아 시대의 핵심권역으로 성장하기는 어렵다. 다행이도 1990년도를 전후하여 러시아 및 동구 사회주의국가들의 경제파탄과 정권의 붕괴는 이데올로기에 의한 국가 간 분절이 약화되었고, 독일통일이 현실화 되었다. 이는 북한사회에까지 직·간접인 영향을 미쳤고 우리에게

제도 통일 혹은 남북교류의 문제를 당면과제로 받아드리는 계기를 마련해 주었다.

이로 인해 통일 혹은 적극적인 남북교류를 내다보고 국토의 바람직한 이용과 관리에 관한 기본방향 설정하는 일이 중요한 의미를 갖게 되었다. 앞으로 국토계획은 통일 혹은 적극적인 남북교류에 대비하는 관리체계가 전제되어야 하며, 향후 한반도 전체에 대한 국토관리체계의 구축을 위한 방안을 도입해야 할 것으로 보인다.

통일 이후 해결해야 할 가장 시급한 과제 중의 하나로 토지문제 대두

주민이념과 생산력에 차이가 있고 토지제도가 근본적으로 상이한 남과 북을 단일생활권으로 정비하는 과정은 새로운 형태의 시련으로 다가올 가능성이 크다. 반세기가 넘는 짧지 않은 기간 동안 서로 현격하게 다른 경제·정치·사회구조 속에 생활해 온 남한과 북한이 통일될 경우, 이 두 사회가 명실상부한 하나의 통합국가로 결합되기까지는 극복해야 할 과제가 한두 가지가 아니다.

그 중에서도 1946년 북한당국이 실시한 토지개혁에 의해 고착된 토지관리제도는 양 체제에 있어 가장 현격한 차이를 나타내고 있다. 우리나라를 비롯한 동양적 농경문화권에서 토지 자산이 갖는 경제·사회·심리적 비중을 고려한다면, 남북통일 후 해결해야 할 가장 시급한 과제 중 하나가 토지문제이다.

2) 정책대안

통일 이전에 북한의 토지관리전략 수립 필요

통일 이전에 남한 차원에서 북한지역 토지에 대한 관리전략을 수립할 필요가 있다. 어떤 토지는 국공유화 상태로 존속시키고 어떤 토지는 사유화시킬 것인지, 사유화시키는 토지라도 그 성격이나 용도에 따라 어떻게 상이한 사유화 과정을 거치게 할 것인지 등의 문제에 대한 일반원칙을 마련하는 등, 향후 상황에 대비해야 한다.

북한토지에 대한 원소유자의 권리는 원칙적으로 국유화하는 것이 하나의 대안이다. 토지 소유권에 대한 원상회복 및 반환은 인정하지 않는 것을 원칙으로 하되, 이용자가 분명한 토지에 대해서는 이용권을 이용자 혹은 이용자 집단에 귀속시키는 것에 대한 검토가 요구된다.

이 원칙이 흔들려 북한소재 토지에 대한 월남자 등 원소유자의 권리가 어떤 형태로든 인정될 경우에는 그 후의 북한토지에 대한 사유화 과정은 견잡을 수 없는 혼란과 방대한 범위의

비효율성을 수반하게 될 것이다.

비무장지대 관리방안 마련

비무장지대는 분단이라는 온갖 고통의 상징이자 역사적 현장이며, 세계에서 온대지역에 가장 잘 보전된 자연생태계의 보고이기도 하다. 통일국토를 위한 준비단계에서 해야 할 일 중의 하나로 비무장지대를 화해와 협력의 평화벨트로 전환하는 방안이 요구된다.

특히 세계인류의 자연유산인 비무장지대는 무엇보다 우선하여 이를 보전하고 관리할 수 있는 장치의 마련이 필요하다. 정부 차원에서 비무장지대의 종합적 자원조사와 활용방안을 검토하는 전담부서의 설치가 요청되며, 통일 이후 혹은 그 이전에 남북 간 협의를 통해 비무장지대의 활용방안에 대한 지방자치단체 간 또는 중앙정부와 자치단체장 간의 조정과 협조를 위해서 비무장지대 전체를 관할구역으로 하는 기구 설치도 검토해야 한다.

동북아 경제권 중심부로의 한반도 핵심 중심권 발전전략 마련

앞으로 동북아시아 지역은 역내 국가들이 처한 상이한 발전 단계와 잠재력의 다양성을 바탕으로 풍부한 자원과 노동력, 기술 및 자본을 수평적·수직적으로 결합하면서, 하나의 강력한 지역경제권을 형성해 나갈 것이다.

따라서 통일 이후 한반도의 국토공간은 지정학적 가치를 최대한 활용하고 새로운 국가체제에 맞춘 통합발전의 시각에서 새롭게 편재되어야 한다. 특히 동북아 지역경제권의 중심권 지역 중의 하나로서, 통일한반도의 평양-개성-서울-대전을 잇는 핵심중심권은 일본의 동경권, 중국의 북경·상해권, 러시아의 블라디보스톡권과 함께 동북아경제권의 주요 기능을 수행하게 될 것이다. 우리의 핵심중심권이 미래에 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 각국의 핵심권에 비해 상대적으로 비교우위를 가질 수 있는 전략적 산업과 기능을 중심으로 공간구조를 구축해야 한다.

동시에 동북아 중심국가로의 발전을 위해서는 개방형 국토구조 조성을 위해 남북 접경지역의 단계적 평화벨트 조성, 한반도 중단철도 건설, 동북아 경제협력의 거점 개발 등이 필요한 시점이다. 여기에서 경기만 권역은 그 심장부가 된다. 경기만은 한반도의 핵심적 역할을 감당할 지리적 잠재력을 갖고 있다. 경기만을 동북아의 중심지로 부상시킬 수 있는 중·장기적 전략이 필요하다.

| 참고문헌 |

국토해양부, 2007. 지역·지구 등의 행위제한평가 등 운영방안 연구
 국토해양부 내부회의자료, 2008. 중소도시재생 정책방향과 추진계획(안)
 국토해양부, 2008. 미래사회에 대응하는 도시재생사업 정책토론회
 김병석, 2009. 기후변화에 대한 도시 적응방안에 관한 연구, 중앙대학교 대학원
 김재경, 2009. 일본의 지역 대중교통 활성화 정책, 교통, 한국교통연구원 제 135권, 제5호 p.88~92
 김정인, 2008. 저탄소 녹색성장을 위한 도시전략-저탄소 녹색성장의 의미와 필요성, 도시문제
 김형진, 2008. 저탄소 녹색성장을 위한 도시전략, 도시문제
 대한민국토·도시계획학회, 1997. 통일시대 한반도 국토개발구상,
 도성환, 1998. 환경친화적 토지이용정책에 관한 이론적 고찰, 광운대학교 인문사회과학연구소, 사회과학연구
 도시재생사업단, 2009. 1핵심2세부 1단계 연구보고서,
 박현주, 2003. 지역지구 등 토지이용계획 관련 규제의 정비방향 연구, 한국경제연구원·한국규제학회
 규제연구 제12권 제1호 p.105(28)
 배용규외 6인, 2008. 도시재생사업의 현황과 과제, 대한민국토·도시계획학회지, 「국토계획」 통권 제314호,
 백기영, 1999. 도농통합형 국토이용 관리체계 구축방안, 영동대학교
 서순탁외 4명, 2008. 지역·지구등의 토지이용합리화방안, 대한민국토도시계획학회 도시정보, 통권 제319
 호 p.3(16)
 신희철·정성엽, 2009. 저탄소 녹색성장시대 선포와 친환경 교통정책 추진방안, 교통, 한국교통연구원
 제 132권, 제2호 p.6~11
 안점관, 2004. 지역특성에 맞는 도농통합시의 지속 가능한 개발 방향에 관한 연구, 경상대학교 산업대학원
 오재학, 2008. 교통부문의 여건변화와 새로운 정책 추진방향, 교통, 한국교통연구원 제 121권, 제3호
 p.12~20
 우경옥, 2008. 도농통합에 따른 원주시 인구 및 토지이용 변화 특성, 건국대학교 교육대학원
 이상태, 2007. 한국에서의 토지법의 동향과 과제, 한국토지법학회 토지법학 제23-2호 p.83(28)
 이경기, 1999. 성장관리 계획으로의 패러다임 변화, 충북리포트, 19(99.3), pp.61~64, 충북개발연구원
 이길상, 2005. 친환경적 토지개발 방향에 관한 연구-택지개발 사례를 중심으로-, 중앙대학교 행정대
 학원
 이상호, 1997. 친환경적 국토 및 도시개발 방향, 대전산업대학교 논문집 제14권
 장원재외 2인, 2008. 자동차 공동이용(Car-Sharing)시스템 도입 방안 연구, 한국교통연구원
 정태용, 2008. 국토계획법제의 정비, 한국공법학회 공법연구 37권 제1호 263(23)
 조남진, 2008. 기후변화에 대응하는 선진 교통정책의 동향, 국토, 제320권, 제 6호 p.45~56
 차영수, 2005. 토지이용규제의 합리화 방안에 관한 연구, 경희대 행정대학원 석사학위논문
 최진수, 2000. 도농통합의 효과에 관한 연구, 연세대학교 도시문제연구소
 황기연, 2008. 새 정부의 교통정책: 교통경제, 투자, 대중교통을 중심으로, 교통, 한국교통연구원 제 121
 권, 제3호 p.47~56
 황상규, 2000. 대중교통 이용 활성화를 위한 추진방안과 보완대책, 교통, 한국교통연구원 제 34권, 제11

호 p.20~26

황희연, 2009. 국가차원의 도시재생정책을 제안하며, 대한국토·도시계획학회지, 「국토계획」 제44권 제1호, p.6,

헌법재판소, 2001. 4. 26. 선고 99헌바39 결정.

헌법재판소, 1998. 6. 25. 선고 95헌바35 결정.

변창흠·안균오, 2009. '개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도'. 대한국토도시계획학회 춘계학술대회

서순탁, 2005. 현행 토지개발이익환수체계의 진단과 정책과제

정희남, 2004. 개발부담금제의 이해. 국토연구원

류해웅, 2004. '개발이익환수와 개발손실보상의 정책방향', 새국토연구협의회

백인길, 2004. 개발이익 환수를 위한 개발부담금제 개선방안

서울시주거환경개선자문위원회, 2009, 서울시주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안

서울시, 2009, 서울시 주거환경개선정책 실행계획

김수현, 2009, 재개발(뉴타운)사업의 근본대책 모색, (사)한국미래발전연구원

김수현, 2009, 재개발(뉴타운)사업에 대한 보다 근본대책 모색, (사)한국미래발전연구원

(사)경실련도시개혁센터, 2009, 재개발 재건축 뉴타운사업의 주민권리찾기

이제선, 2008, 커뮤니티중심의 지속가능한 도시정비활성화 방안

제21장

건설

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 국책사업 투명화

제2절 시장단가제 정착

제3절 가격경쟁체제 구축

제4절 민자사업 폐지

제5절 직접시공제 확대

제6절 국책사업정보의 인터넷을 통한 상시공개

제7절 국책사업위원회 설립

| 집필진 |

김헌동(경실련 국책사업감사단 단장) 신영철(기술사)

윤순철(경실련 시민감사국장)

1 | 발전 방향

우리나라 건설은 60~70년대 개발독재를 거쳐, 70~80년대 해외건설로 외화 획득 등 우리 경제 성장에 크게 기여했었다. 그러나 90년대 성수대교, 삼풍백화점붕괴 대구지하철 가스폭발, 구포열차사고 등 부실공사와 붕괴사고, 폭발사고 등으로 사회문제를 야기하여 부패와 부실이 알려지기 시작했다. 외환위기 이후 개발시대의 관료들에 의해 그리고 정책없이 집권한 정치집단들이 정치적 목적으로 건설을 인위적인 경기부양의 수단으로 활용하는 등 과도하게 이용하기 시작하면서 납세자인 시민에게 부담을 주고, 국가채무가 증가하고 있다. 또 민간투자사업의 남발과 무분별하게 추진되는 재개발과 재건축 뉴타운 등 개발이익을 노린 엄청난 양의 사업으로 수천조원 규모의 거품이 발생하는 등 커다란 사회문제가 발생하고 있다. 건설 산업은 시장에 진입할 때부터 공정하고 투명하지 못하며 왜곡된 생산구조와 계약제도 등 전 과정에 걸쳐 부패가 급격하게 증가하고 있다.

중앙정치인과 지방정치인 등 모든 정치인은 주권자의 표를 얻기 위해 개발공약을 남발하고 있다. 관료들은 건설을 경기부양의 목적과 거품제조에 활용하고 있다. 또한 재벌 등 대기업은 생산설비와 상시노동자를 고용하지 않고도 매출과 이익을 극대화되도록 정책과 제도를 왜곡시켰다. 이러한 문제들을 더 이상 방치할 경우 늘어나는 국가부채와 낭비되는 세금, 그리고 과도한 거품으로 인해 우리 경제는 회복 불능 상태가 될 것이다.

건설에 대한 정치적 악용부터 막는 것이 가장 급선무다. 지금과 같이 정치인에 의해 사업성이 전혀 없는 대규모 국책사업들이 무차별적으로 추진되는 행태를 막기 위해 국책사업 추진여부 등을 엄격하게 검증한 후 결정하는 국책사업위원회의 설치가 시급하다. 또한 고비용

저효율 구조가 심화되는 건설비용 결정방식을 시장단가를 철저히 조사하고 결정하는 시장 단가제도를 조기에 정착시켜야 한다. 주권자의 세금으로 발주되는 공사에 참여하는 건설사업자는 반드시 51% 이상을 직접 시공토록 의무화하여 주권자들에게 안정적인 노동시장을 제공하도록 해야 한다. 가격경쟁체제와 보증과 보험시장 개방을 통해 우량기업이 기술력을 바탕으로 저렴한 가격에 건설사업을 시행, 타산업의 경쟁력까지 향상시킬 수 있도록 해야 한다. 즉 도로, 철도, 공항과 항만 등 국가기반시설의 건설로 단순히 투자와 일자리 유발효과로만 생각하는 차원을 넘어 국가기반시설 이용비용을 낮추어 제조업과 서비스업 등에서도 경쟁력이 강화되어 국가전체의 경쟁력을 높일 수 있는 필수적 산업임을 분명히 알려야 한다. 나아가 국내의 가격보장과 가격거품 등 과도한 보호조치로 인해 업체들을 국내 위주의 건설 수주에 몰입시키게 하여 해외시장에서의 경쟁력은 더욱 떨어지게 될 것이다. 현재 국내 건설 기업들은 가격경쟁력을 상실한 상태로서 최근의 무분별한 해외수주는 국내에서 번 돈을 다른 나라에 갖다 바쳐 국부유출을 하고 있다. 해외시장에서는 무한경쟁을 당연시하여 적정이윤 보장이란 표현을 단 한마디도 못하고 출혈경쟁을 하면서, 유독 국내 시장에서는 단체의 로비와 보수언론과 사이버 전문가를 동원하여 적정이윤이 보장되어야 불량시설이 만들어지지 않는다는 주장을 늘어놓는다.

건설투자는 GDP 대비 18%로 선진국과 비교해 2배를 넘고 있지만 고비용 생산구조와 불량품 생산 등으로 예산낭비는 물론 부패의 온상으로 전락하여 매우 심각한 상태에 있다. 특히 가격경쟁을 회피할 목적으로 세상 어느 나라에도 없는 불공정한 방식이면서 뇌물부패 등의 비난에도 불구하고 설계기술발전 명목을 내세워 강행되고 있는 턴키방식의 결과물은 담합으로 인한 고비용 부담과 교수와 연구원 등 지식인에 대한 불법적 로비와 뇌물뿐이다.

10년 전부터 건설업계의 화두는 단연 산업선진화라는 구호이다. 건설업자 스스로 낙후를 면치 못하고 있음을 인정한 것인데, 이를 해결하기 위해 정확한 원인분석이 반드시 선행되어야 한다. 그리고 공정하고 투명한 논의와 합의를 바탕으로 전체를 아우르는 정책방향이 제시되어야 한다. 현재 우리나라 건설구조는 60년대보다 못한 입찰계약방식은 아직도 기술력이나 관리능력 보다는 단지 운(運)에 의한 낙찰, 가격경쟁을 기피하는 보이지 않는 손의 움직임 야합과 담합, 세계 유일하게 운영되는 엉터리 거품품셈과 셈법, 생산과 조립을 모두 하청에만 의존하는 빼돌려진 생산방식과 구조, 비전문가인 정치인과 책임지지도 않으면서 과도한 권한만 행사하는 관료와 공기업들이 주도하는 국책사업, 정치인들의 정치적 목적으로 착공만 되면 대부분 사업이 무한정 지연되는 등 건설정책이나 제도에서 국제표준을 찾아보기 힘들다.

이렇게 된 가장 큰 원인은 부패와 특혜제도 때문이다. 부패 속에 숨어있는 것이 특혜다. 부패한 사람이 뇌물을 준 사람에게 특혜를 제공하게 된다. 우리 건설재벌들은 자율조정이라는 수법으로 수십 년 간 담합을 자행하고 있다. 아주 재수가 없는 경우 검찰에 적발되어 기소되더라도 사법부는 건설재벌의 손을 들어주기 일쑤이고 입법부는 법령정비에 소극적이다. 담합에 대한 위협부담이 없기에 부당한 방식으로 부당이득을 취하고 특혜를 받는 특권층은 더욱 커진다. 건설 부패는 하나의 산업문화로 당연한 것처럼 인식되어 있고, 정·관·언의 부패 고리가 교묘하게 연결되어 밝혀내기도 어렵다. 지금 기업에 종사하는 간부급들의 다수는 공무원, 정치인, 언론, 교수 등에게 매일 접대하고 뇌물을 주고받는다. 회사 일의 상당부분이 접대와 관련된 비윤리적인 일에 매달린다. 이러한 잘못된 부패문화에서 벗어나야 한다.

시장경쟁논리가 적용되는 가격경쟁방식의 전면 확대를 시작으로 부풀려진 공사비산정기준인 표준품셈의 즉각 폐지와 시장단가제로의 전환, 영터리 민간투자사업의 폐지, 건설회사라면 당연한 직접시공 의무화, 그리고 칸막이식 업역구조 및 진입장벽 폐지, 인터넷을 통한 상시정보공개 및 장기계속공사 사업방식의 폐지이다. 하지만 현행의 의사결정 및 심의의결체제로서는 불가능하므로 독립적이면서 전문상설심의를 위한 의결기구로서 국책사업위원회를 설립하고 이를 통해 비전문가 정치인들에 의한 무분별한 개발사업 추진을 제어해야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 국책사업 투명화

1) 현황과 문제

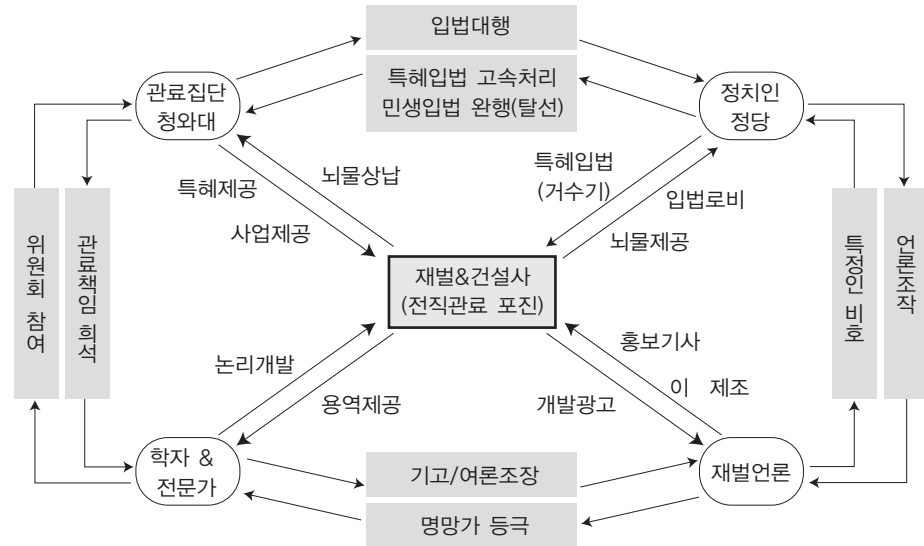
건설부분의 부패고리

세계은행(World Bank)는 부패를 “사적이익을 위한 공권력의 남용”으로 정의하면서 공무원, 권한의 남용, 사적이익의 추구를 부패의 3요소로 지목하였다. 일반적으로 부패는 “자신 또는 제3자의 이익을 위하여 자신에게 주어진 권한이나 영향력을 남용하는 일체의 행위”이며, 권한은 크고 책임성은 작을수록 그리고 부패행위에 대한 처벌의 위험성이 낮다고 인식될수록 부패는 만연한다.

우리나라는 건설분야의 부패가 전체 부패의 절반이상을 차지하고 있는 것으로 각종 통계에서 확인된다. 그 원인을 개별 사건으로 분리해서는 찾을 수 없으나 건설분야를 둘러싼 정치·사회적인 연계 고리를 살핀다면 구조적으로 형성되어 있을 것이라는 추측은 가능하다. 1970년대 시인 김지하는 재벌, 국회의원, 고급공무원, 장성, 장·차관을 오적이라 부르며 권력상층부의 부정부패를 고발하였다. 이후 30여년이 지나도록 사회지도층의 부패는 끊이지 않고 있다. 우리나라가 외형으로는 군부독재에서 벗어나 민주화를 이룬 듯 하지만 오히려 재벌집중의 경제 독점으로 서민들의 삶은 물론 국가 경제의 건전성마저 파탄에 직면하고 있고, 그 중심에 건설부패가 있다. 건설부패는 개발사업자, 관료, 정치인, 개발언론, 학자·전문가

집단 등이 자신들의 집단과 조직의 이익을 위해 은밀한 고리를 형성하고 있다. 더 심각한 것은 이들이 모두 우리사회의 엘리트이고 사회지도층이라는데 있다.

〈그림 1〉 건설부분 부패고리



조직적으로 이어지는 건설부패

건설부패가 심각함에도 불구하고 우리나라는 추상적인 부패지수만이 있을 뿐 부패통계자료는 전무하다. 하지만 몇가지 사례에서 그 실태를 파악할 수는 있다. 먼저, 집단의 이익을 관철하기위한 행동은 2006년 9월 『로비스트법』 제정을 위한 공정회 자료에서 나타난 입법부의 로비실태에 잘 나타나 있다. 국회의원 보좌관들을 대상으로 한 ‘국회로비의 실태’ 설문에서 로비가 가장 많은 협회·직능단체로는 건설협회였고, 보좌관들은 입법로비에 어느 정도

〈표 1〉 로비 많은 단체 국회의원 보좌진 응답순위

| 특정기업 | 협회 및 직능단체 | 시민·사회단체 |
|---|--|---------------------------|
| 삼성 | 건설협회 | 참여연대 |
| SK 현대 대우 두산 SKT KTF KT 기업은행 수출입은행 산업은행 | 경총 전경련 의사협회 한의사회 약사회 치의사협회 보육시설연합회 유치원연합회 전교조 교총 재향군인회 대한변협 | 경실련 장애인단체 교육관련 시민단체 |

* 출처 : 2006. 9. 4. 『로비스트법』 제정을 위한 공정회자료

영향을 받고 있다고 응답하였다.

다음으로 2005년 4월 시민단체인 경실련과 경향신문이 공동조사한 “건설부패 실태조사”에 따르면 우리나라의 전체 부패 중 건설부패는 55.25%로서 가장 많았으며, 뇌물수수자 중 64.2%가 건설과 관련되어 있었다. 또한 2009년 4월 경실련이 16년간의 부패사건 언론보도를 분석한 결과, 건설·주택분야가 건수로는 55.1%에 뇌물액은 48.2%였다. 한편 공공부문이 전체 부패건수의 93%에 금액은 89%를 차지하여 공공부문의 부패가 심각한 것으로 밝혀졌다.

〈표 2〉 16년간 부패사건 분석 (1993. 1. 1~2008. 12. 21)

| 구분 | 총건수 | 뇌물액 (억원) | 공공부문 | | | | | | | | | | 민간부문 | | | |
|------|-------|----------|-------|------|-------|------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| | | | 건설·주택 | | 권력·인척 | | 인사·교육 | | 세무·감세 | | 병무·국방 | | 대출·주가 | | 연예·유흥 | |
| | | | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 |
| 합계 | 750 | 1,975 | 413 | 952 | 147 | 576 | 85 | 103 | 32 | 105 | 25 | 28 | 28 | 159 | 20 | 52 |
| (%) | 100.0 | | 55.1 | | 19.6 | | 11.3 | | 4.3 | | 3.3 | | 3.7 | | 2.7 | |
| | | 100.0 | | 48.2 | | 29.2 | | 5.2 | | 5.3 | | 1.4 | | 8.1 | | 2.6 |
| | | 건수 | 93.6 | | | | | | | | | | 6.4 | | | |
| | | 금액 | 89.3 | | | | | | | | | | 10.7 | | | |

자료 : 경실련-경향신문 공동 건설부패 실태조사 2005. 4. 22

2) 정책대안

법률의 공무원에 대한 위임규정 최소화

부패는 재량권의 정도에 비례하는 데 건설산업은 제도산업으로 현행 법령에서 공무원은 법 집행에 대한 넓은 재량권이 부여되어 있어 부패를 유발할 가능성이 높다. 따라서 법률을 구체화하여 공무원의 재량권을 최소화시키는 것이 필요하다. 건설관련 법률들의 특징은 실제적으로 중요한 사항들을 하위 법령에 과도하고 포괄적으로 위임한 경우가 많다. 하위법인 시행령과 시행규칙, 고시·예규·훈령들은 건설업에 대한 규제나 이해에 직결되기에 업계의 주관심사가 되고 이의 정책 방향을 결정하는 공무원에 대한 로비를 부추기게 한다.

가장 큰 관심은 사업수주와 관계되는 공공건설공사의 입찰관련규정이다. 일례로 국가계약법률은 일반경쟁을 원칙으로 해놓았지만 하위 시행령과 시행규칙에서 일반경쟁을 제한하

는 다양한 규제를 만들어 놓았고 이에 대한 세부적 평가기준들을 기획재정부의 예규나 고시에서 결정토록 하고 있다. 건설업계는 정부의 예규나 고시의 방향에 따라 이익이 되고 한편으로는 불이익을 받기도 하기에 소속집단의 이익극대화를 위해 불법일지라도 정책로비를 확대·재생산 하게 된다. 때문에 건설업계에 불리하지만 국가적으로 보면 시민들의 피해를 예방하고 보호하는 법률이 제정되려고 하면 입법과정에서 정치·관료·언론을 동원하여 실효성 없는 법률로 만들고 이마저도 하위 법규에서 각종 조건을 달아 꺾이기 법으로 만들어 버리는 경우가 많다. 그러므로 법률의 구체성을 확보하고 정책공무원에게 위임되는 규정을 최소화 하는 것이 입법 및 정책결정과정에서 이익집단들의 로비의 가능성을 낮출 수 있는 방안이다.

경쟁체제 확립으로 부패척결

생필품인 옷 장사나 음식점사들은 모두 치열하게 경쟁을 하고 있는데, 공공이 발주하는 건설사업은 경쟁구조가 제대로 작동되지 않고 있다. 시장경제의 원리는 경쟁을 통한 발전이지만 공공건설공사에 발주에 있어서는 가격담합과 수주로비 경쟁만이 존재하고 기술향상이나 전문가들을 키울 수 있는 어떠한 동기조차 만들어지지 않고 있다. 특히 민자사업 및 턴키공사의 경우에는 가격경쟁 발생가능성을 교묘하고 의도적으로 차단하여 비경쟁 구조를 만들어 과다한 부당이득과 불로소득을 창출하여 시민의 이익과는 반대로 소수 특권 계층을 위한 특혜제도를 만드는 동력으로 악용되고 있다. 물론 그 피해는 고스란히 시민에게 전가된다. 따라서 비경쟁체제의 수혜자는 소수 계층이지만 경쟁체제에서는 시민모두가 수혜자 이므로 시장원리의 기본인 경쟁체제를 확립하는 방향으로 법과 제도를 개선해야 한다.

부패발생 원인분석 및 엄격한 책임부여

우리나라 부패수준은 아프리카와 비교되는 수준으로, 세계 10대 경제대국을 목표로 하는 국가로서는 부끄러운 일이다. 그럼에도 부패를 근절하기 위한 통계를 발표하거나 원인을 분석하여 경각심을 깨우고 제도를 개선하려는 정부의 노력은 찾아보기 어렵다. 따라서 정부는 매년 부패통계와 원인분석 그리고 시민들이 받는 피해 등을 정기적으로 상시공개하고, 범정부 차원에서 종합적으로 제도를 개선하는 노력을 하고 이를 시민들에게 보고해야 한다.

나아가 부패관련자들에 대한 엄격한 책임을 부여해야 한다. 시민들은 사법기관이 부패관련자들에 대해 위법의 정도에 따라 합당한 책임을 묻는 공명정대한 집행이 되지 않고 있음을

체감하고 있다. 반칙과 부패 행위를 통해서 얻는 이익이 부패행위를 하지 않아서 불이익을 받는 것보다 크다면 부패는 근절되지 않는다. 오히려 부패를 유발하는 강한 동력이 된다. 따라서 정부는 부패 근절을 위해 건설 부패에 대한 검찰, 감사원, 국정원, 국세청 등 국가기관의 입체적인 감시체제를 만들고 적발된 부패에 대해서는 법률에 따라 엄정하게 책임을 부과해야 한다. 지금 우리사회는 10년 전 이탈리아에서 정경유착의 고리를 끊기 위해 검찰과 언론들이 앞서서 노력하고 시민들이 지지하는 대대적인 부패근절 운동이 벌어졌던 '마니폴리테(깨끗한 손)'가 필요하다.

제2절 시장단가제 정착

1) 현황과 문제

설계가격은 실제 시장가격보다 2배이상 부풀려져

설계가격¹⁾은 개별 품을 정해놓은 표준품셈을 근간으로 한다. 표준품셈은 적정한 예정가격(豫定價格) 산정을 목적으로 1968년 대통령 특별지시에 따라 당시 경제기획원에서 검토하여 1970년부터 도입되었다. 1995년부터 건설업계 이익집단인 대한건설협회에 관리를 위임하였으나 '고양이에게 생선을 맡긴 격'이라는 경실련 등 시민사회의 비판에 직면하여 2004년부터는 한국건설기술연구원에서 관리해 오고 있다.

표준품셈은 우리나라 건설사업의 유일한 공사비 산정기준이지만 많은 비용과 시간을 투입하여 작성하면서도 실제 공사비보다 과도하게 높게 책정되고, 정확성이 떨어지는데다 그 계산과정이 워낙 복잡하고 방대하여 숙달된 건설업체 직원들만이 작성하거나 이해할 수 있을 정도여서 많은 비판을 받았다.²⁾

1) 발주를 하기 위한 상한가격으로서 일정한 기준과 산출식에 따라 계산된다. 정부가격이나 품셈가격으로 표현한다.
 2) 공사비는 직접 공사에 투입되는 직접공사비, 간접공사비와 일반관리비 및 이윤으로 구성된다. 표준품셈은 직접공사비를 산출하기 위한 기준셈으로서 복잡한 계산과정을 거쳐서 산출할 수 있기에 관련자료가 방대하고 일반인들은 웬만해서 이해하기 어렵게 되어 있다. 표준품셈이 복잡한 과정을 거쳐 공사비를 산출하고 있으나, 그 결과가 정확하지 않고 실제 공사여건을 적절히 반영하지 못한다는 지속적인 비판이 있어왔다.

경실련이 2005년 건설교통부 산하의 지방국토관리청의 8개 국도사업의 정부(품셈)가격과 실제 거래(하도급)가격을 비교해 본 결과, 직접공사비는 2배, 간접공사비를 포함하면 2.6배가 부풀려져 있었다. 같은 해 11월에는 7개 고속도로 건설사업의 정부(품셈)가격과 실제 거래(하도급)가격을 비교분석한 결과 직접공사비는 2.2배, 간접공사비를 포함하면 2.6배가 부풀려져 있었다. 표준품셈이 재정사업의 사업비를 부풀리는 역할을 하여 예산낭비의 주범임을 밝힌 것이다.

표준품셈, 건설업계에 대한 덩어리 특혜로 합법적 혈세낭비 수단

현행 국가계약법령, 지방계약법령 및 민자투자법령들은 '원가계산에 의한 가격'방식으로 공사비를 산정하도록 명시하고 있는데, 이는 표준품셈으로 공사비를 산정하도록 법령이 명시하고 있는 것이다.³⁾

2005년 경실련이 처음으로 표준품셈을 이용한 정부설계가격이 실제 거래가격인 하청가격보다 2배가량 부풀려져 있음을 밝히면서, 표준품셈으로 산정한 설계가격이 낙찰금액으로 결정되면 건설업체는 최소한 40%이상의 막대한 부당이득을 취할 수가 있음을 지적하였다. 이에 따라 정부는 가격경쟁방식(최저가낙찰제)의 확대를 약속하면서 발주방식의 변경을 통해 혈세낭비를 줄이고 있지만⁴⁾ 가격경쟁방식의 비중은 정부의 약속불이행과 지연으로 공공발주량의 30%에 불과하다. 한편 예산낭비차단을 위해 가격경쟁 발주방식만을 고집하는 하는데에는 한계가 있다. 그것은 먼저 외형적으로 낮은 낙찰률로 인하여 시민들의 신뢰감이 낮아질 수 있고, 건설업체와 관료 및 재벌언론과 같은 개발세력들은 낮은 낙찰률의 가격경쟁방식이 마치 부실시공의 원인이 되는 것으로 홍보하기 때문이다.

결론적으로 표준품셈은 사업비를 부풀리게 하여 세금을 낭비하고, 건설사업자들이 합법적으로 부당이득을 얻게 하는 수단이며, 건설업과 정부의 묵시적인 고비용 가격담합의 고리이다. 때문에 표준품셈은 지난 반세기동안 우리나라 건설산업의 덩어리 특혜라고 하지 않을 수 없는 것이다.

3) 법령에 규정하고 있는 공사비산정은 원가계산방식과 실적공사비방식의 2가지가 있으며, 실적공사비 반영정도는 미미하고 표준품셈을 이용하는 원가계산방식은 실제 건설비용인 하청가격보다 엄청나게 많이 책정되어진다.
4) 2001년 1000억원 이상 공공공사에 대한 최저가낙찰제 시행을 시작으로 매년 확대적용기로 하였으나, 500억원 이상은 2004년에, 300억원 이상은 2006년 하반기에서야 확대도입 되었고 이명박정부는 취임초기 예산절감 등을 내세워 100억원 이상공사에 대하여 확대하겠다고 약속하였지만 이행하지 않았고, 2012년에 도입 예정으로 집권기간중 도입의사가 없음을 간접적으로 밝혔다.

1993년 표준품셈 폐지약속은 전혀 이행되지 않아

정부도 표준품셈의 문제를 인지하고 제도개선을 추진하였었다. 1993년 6월 정부의 '건설공사 적산제도(積算制度) 개선방향에 대한 공청회(건교부, 건기연, 토목학회)'는 현 표준품셈에 의한 적산방식이 불필요한 노력 및 재원의 낭비를 야기하며 시장가격을 적절히 반영하기 어렵다면서 국내 적산제도의 문제점 파악 및 해외 선진국의 적산제도 연구를 통해 적산제도 개선을 추진하였다. '93년 7월 「적산제도 개선방안 연구용역 보고서(1단계 개선방안 설정)」는 '표준품셈 단계적 폐지 및 실적공사비(實積工事費, Historical Cost Data) 적산방식 도입'을 위해 전문적산센터 설립 및 전문적산사자격제도의 도입을 제시하였고, 실적공사비 적산방식을 1996년부터 도입하기로 하였다.

하지만 1995년 7월에 국가계약법시행령에 실적공사비 도입의 법적근거를 신설했지만 10년이 지난 2004년에서야 년2회 실적공사비를 발표하기 시작하였을 뿐이며, 표준품셈 폐지, 적산사자격제도 도입, 적산전문센터의 설립 등은 이행되지 않고 있다. 단지 한국건설기술연구원 4명의 몇 명이 실제거래가격과 상이하고 명칭만 비슷한 실적공사비 단가라 하여 발표하고 있다.

정부가 약속한지 15년이 지나도 전 세계에서 유일하게 일본과 우리나라만이 사용하고 있는 고비용 비효율의 표준품셈은 여전히 존재한다. 일본의 경우 표준보과(歩掛)로 인한 가격거품의 문제점을 직시하여 시장단가제 도입으로 선진국형 적산방식으로 전환하고 있는데, 우리나라는 건설산업선진화와 글로벌화를 구호로서 선언하고만 있을 뿐, 건설사업의 근간이 되는 공사비 적산제도조차 선진화시키지 않고 있다. 이런 현실에서 건설산업의 경쟁력 강화는 물론 건설선진국과의 경쟁은 요원하다.

적산사제도 도입 논의 중단

표준품셈이 없는 선진국은 어떻게 공사비를 산정하는가? 미국은 Cost Engineer, 영국은 Quantity Surveyor(Q.S)가 공사비산정업무를 담당하고 있다. 그들은 방대한 Cost Data를 이용하여 사업의 기획구상단계부터 발주 및 계약이행, 그리고 완공이후의 매 사업추진단계마다 참여하여 공사비의 적정성을 검증하고 있다.

우리는 경험적으로 각종 부정부패가 검증과 확인을 거치지 않는 분야에서 특히 심하게 발생하고, 건설산업은 대표적으로 막대한 세금이 투입되면서도 감시와 검증이 차단되어 있다. 공공건설사업은 국민의 세금으로 추진되고 있기에 기획·구상-설계-발주·계약-시공-운

영 등의 사업단계에서 공사비에 대한 검증이 필요하고, 검증이 없으면 부패를 유발하게 된다. 그래서 사업비의 대부분을 차지하는 공사비에 대한 상시 검증을 위한 전문가 반드시 필요하며, 매 사업추진단계마다 가격검증을 해야 하고 검증된 결과를 토대로 후속 사업에 대한 가격거품을 사전에 차단해야 한다. 가격검증을 위한 적산전문가제도 도입을 미루는 것은 건설재벌들의 부당이득을 계속 보장하겠다는 논리이다.

2) 정책대안

표준품셈 폐지, 시장단가제 적산방식에서의 전환

지난 반세기 동안 공사비 부풀림을 선도하고 국민들에게는 어떠한 이익도 제공하지 않은 백해무익한 공사비 산정방식에 불과한 표준품셈은 건설산업의 국제경쟁력강화를 위해서라도 당장 폐지해야 한다. 이익단체와 정책관료들 사이에서는 60% 낙찰율을 기록하는 가격경쟁방식이 덤핑입찰이라고 주장하지만, 표준품셈을 이용하여 산정한 설계가격이 실제거래가격보다 2배가량 부풀려져 있음을 전혀 고려하면 과거의 폭리를 향유하지 못할 것이 우려되는 불안감의 표시일 뿐 정당한 이익까지 침해하는 것은 아니다. 만약 표준품셈이 폐지되고 합리적인 예산금액이 책정된다면 외국처럼 90%대의 정상적 낙찰률이 형성될 것이다. 공사비적산을 위한 표준품셈폐지 대안으로는 시장단가제가 바람직하다. 그 이유는 우리의 건설생산구조가 하도급으로만 이루어져 있기 때문이다. 표준품셈 폐지 및 시장단가제도입만이 공사비 거품에 대한 소모적이고 불필요한 논쟁을 사라지게 한다.

독립적 적산센터 설립

가격담합의 원천인 표준품셈의 폐지를 위해서는 독립적으로 운영되는 적산센터설립이 반드시 병행되어야 한다. 그래서 1993년 7월의 적산제도 개선방안에서 표준품셈의 폐지와 적산센터 설립이 동시에 제안되었다. 하지만 한국건설기술연구원의 1개 팀 3~4명이 매년 4억 원 정도의 예산지원을 받으며 2004년부터 일부 실적공사비 단가를 발표하고 있으나, 한국건설기술연구원은 정부로부터 독립적이지 못한 기관으로 이 기관에서 발표하는 실적공사비 역시 가격거품을 제거하지 못하고 있다.⁵⁾

5) 한국건설기술연구원은 국토해양부로부터 가장 많은 연구용역을 수행하고 있으며, 실적공사비 용역은 금액적으

〈표 3〉 입찰방식별 설계가격·원청가격·하청가격 비교

| 구분 | 실적공사비 발표단가(06.2) | 가격현황(원/m³) | | | 비교 사업장 | |
|------------------------|------------------|------------|---------|---------|---------|---|
| | | 입찰방식 | 설계가격 | 원청가격 | | 하청가격 |
| 〈토공사〉 발파암깨기 (일반) | 7,123원/m³ | 가격경쟁 | 8,356 | 3,400 | 3,400 | <ul style="list-style-type: none"> • 가격경쟁 : 장성~담양 고속도로 2공구(계약일 '01. 8. 18) • 적격심사 : 유강~대련 국도건설공사(계약일 '04. 1. 15) • 턴키 : 성남~장호원 국도건설공사(계약일 '02. 3. 5) |
| | | 적격심사 | 8,775 | 6,400 | 3,200 | |
| | | 턴키 | 9,707 | 9,707 | 3,500 | |
| 〈구조물공사〉 철근가공조립 (복잡) | 453,322원/Ton | 가격경쟁 | 301,850 | 225,000 | 225,000 | |
| | | 적격심사 | 375,000 | 337,000 | 260,000 | |
| | | 턴키 | 350,699 | 350,699 | 265,570 | |

자료: 지방국토관리청 및 한국도로공사의 정보공개 자료를 재구성

적산센터는 원칙적으로 행정기관으로부터 독립적인 기구로 운영되어야 한다. 적산센터를 독립적으로 운영하기에는 많은 준비가 필요하므로 준비단계에서는 행정기관의 영향이나 간섭이 상대적으로 적은 국회 산하조직으로 운영할 수 있다. 국회는 예산안 심의·의결기관으로서 공공건설사업에 대한 예산의결을 수행하므로, 공공사업비에 대한 심의·의결에 조력할 수 있기 때문이다.

적산사 자격제도 도입

건설공사에 투입되는 시민의 재산인 세금을 지키는 전문가를 제도화 하고 양성해야 한다. 사업추진단계에서의 공사비 검증을 위한 전문가의 필요성은 더욱 커지고 있는데, 1993년에 적산제도개선 로드맵에서 제안된 적산사자격제도를 즉각 시행하여야 하는 이유이다. 하지만 매 사업추진단계마다 가격검증을 할 수 있는 적산전문가 자격제도도입은 논의조차 중단되어 있다. 시민 개개인의 재산권보호 및 개인의 권리보호를 위해 무수히 많은 전문가 자격증이 존재함에도 납세자인 시민의 재산(세금)낭비를 방지하고 납세자권리보호를 위한 적산사제도를 이루는 것은 어떤 이유로도 설득력이 없다. 나아가 적산전문가의 양성은 일자리창출이라는 부수적 목적을 달성하게 되므로, 건설관련 부패관련자를 제외하고는 모두에게 이익이다.

로는 매우 적은 비중이다. 때문에 한국건설기술연구원에서는 연구용역 발주자인 국토해양부의 정책방향으로부터 독립적이기 어렵고, 전문가적 양심이 반영된 선진적 공사비 적산기준이 결과물로 탄생할 가능성은 전혀 없게 된다.

예정가격⁶⁾ 폐지

예정가격은 많은 비용과 시간 그리고 노력이 동원되는데도, 실제거래가격과 맞지 않아 예산낭비 조장에 이용되며, 그 용도는 낙찰율(=낙찰가격÷예정가격)이 몇%인지를 계산하는 것 뿐이다. 재정사업의 발주방식에 따라 낙찰율이 55%에서 95%로 매우 폭넓게 형성되는 것은 합리적 가격형성을 교란시키고 오히려 높게 책정된 예정가격은 예산낭비를 유도한다. 따라서 실제 거래비용과 맞지도 않고 부풀려져 있는 예정가격을 폐지하여 불필요한 예산투입을 차단함이 바람직할 것이다. 예정가격이 폐지되더라도 현재와 같은 예산책정은 유지되므로 걱정할 필요가 없으며 예산규모 또한 공무원이 주먹구구식으로 산정할 것이 아니라 전문적 산사의 참여가 있다면 전혀 문제될 것이 없다. 적산전문가가 Cost Data를 활용하여 예산금액을 책정하고 이를 낙찰 상한가로 설정하면 되고, 혹여 최저입찰자의 투찰금액이 예산금액을 상회하는 경우에는 유찰시키는 등의 경직된 법제도 적용보다는 적산전문가들이 협상을 통해 예산금액을 조정하는 등의 방법으로 낙찰자를 선정하는 것이 훨씬 합리적이다.

계약서류의 공개, 발주기관 자체의 시장단가 공개

재정사업은 건설업체와의 도급계약을 시작으로 진행되기에 공사비 내역서를 포함한 계약서류 일체를 상시 공개해야 한다. 나아가 공사비 적산기준을 중앙정부로 획일화하는 것은 가격 비교나 검증의 기회를 차단시키고 지방자치단체의 자율성과 창의성을 가로막는 것이기에, 광역자치단체에 대해서는 지역에 맞는 시장단가를 조사·공개할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 지역간 기준단가를 비교 평가하여 기술개발과 원가절감에 대한 동기를 부여해야 한다. 즉 발주기관에서의 시장단가 공개는 정보 독점을 통한 부당이득을 차단하는 기능을 하게 된다.

현재는 중앙정부로 획일화되어 있고 그 내용 또한 실제보다 부풀려져 있어 지자체나 공기업의 제대로 된 사업비산정 업무를 원천적으로 차단하고 있다. 지자체나 공기업의 자율성 확보와 기관간의 경쟁을 활성화시키기 위해서는 발주기관별 시장단가 공개가 가능토록 해야

6) 예정가격은 설계가격 → 기초가격 → 예정가격의 과정을 거쳐 정해진다. 먼저 표준품셈을 이용하여 설계가격을 작성한 다음 이를 조달청 등이 일부 적용단가를 조정하여 기초가격을 산정하고, 입찰단계에서 기초가격 ±2% 범위내 15개 가격을 입찰자들이 선정한 4개의 산술평균 결과가 예정가격이 된다. 건설공사의 생산과정에서는 설계가격, 기초가격 및 예정가격은 전혀 쓸모가 없으며, 단지 예정가격은 낙찰율을 계산하기 위한 자료로서 단 1차례 활용될 뿐이다.

한다. 경실련은 2009년 서울시 SH공사와의 도급 및 하도급내역서 공개 소송에서 승소하였는데 소모적인 소송을 방지하기위해서 라도 국가계약법 및 지방계약법령 등의 도급 및 하도급내역서의 상시공개를 법제화 해야한다.

제3절 가격경쟁체제 구축

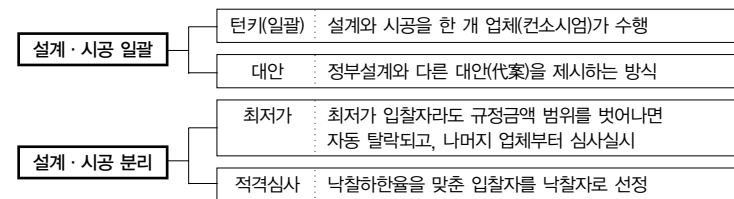
1) 현황과 문제

가격경쟁방식 확대 약속 불이행, 관경유착

공공건설사업의 입찰방식⁷⁾은 가격경쟁방식과 비가격경쟁방식이 서로 반복되는 과정이었으나, 1995년경 국가계약법령 제정이후에는 비가격방식인 턴키⁸⁾·대안과 적격심사제⁹⁾가 견고하게 자리잡아 오고 있다. 2000년 4월 정부는 뉴밀레니엄 시대의 「건설산업 구조개편 방안」을 마련·시행하면서 핵심적으로 가격경쟁방식의 도입 및 점진적 확대를 약속하였다. 당시 대형건설업체들도 가격경쟁방식에 적응하기 위한 체질강화에 나서기로 하였다.

2001년부터 1000억원 이상 공사에 대한 최저가 발주가 시작되자 건설업체의 부당이득규모가 20%이상 하락하였고, 부당이득의 유혹에서 벗어나지 못한 건설단체들과 개발관료들은

7) 현행 우리나라의 발주방식은 설계와 시공을 분리하는 방식과 설계와 시공을 일괄로 발주하는 방식으로 구분할 수 있고, 이외에 수의계약방식과 최근에 도입된 기술제안형 발주방식 등이 있다.



8) 현행 법령상 용어는 '설계시공일괄'방식으로서 편의상 턴키(Turn Key)로 부르고 있다. 전통적인 발주방식은 설계와 시공을 분리하여 발주하고 있으나, 기술경쟁력 발전을 명목으로 설계와 시공을 하나의 업체가 수행토록 하는 발주방식이다.

9) 공공기관이 입찰업체의 사업수행능력 및 가격등에 대한 적정성 심사를 통하여, 운(運)이 좋아 예정가격을 가장 잘 맞춘 업체가 낙찰자로 선정되는 발주방식이다. 능력보다는 운(運)에 의해 낙찰된다하여 운찰제(運札制)라는 비판을 받고 있으며, 정부 또한 낙찰하한율 맞추기식 입찰제도의 문제가 있음을 인정하고 있다.

착공도 되지 않은 공사에 대하여 부실공사 우려 등의 여론을 조성하여 최저가낙찰제 확대를 유보할 것을 요구하였다. 이에 국민의정부는 단 1차례, 참여정부는 2차례만 약속을 이행하였다. 경실련은 정부의 가격경쟁제도 약속불이행으로 인한 5년간의 낭비규모를 약 25.6조원으로 추정하였다. 여기에는 가격경쟁 없는 턴키·대안으로 집행된 낭비규모도 포함된다. 특히 재벌급 대기업은 턴키방식 전환 로비를 통해 오히려 더 큰 부당이득을 챙겼다.

〈표 4〉 최저가낙찰제 확대도입 약속과 이행 현황

| 사업규모 | | 2001. 1. | 2002. 1. | 2003. 1. | 2004. 1. | 2005. 1. | 2006. 1. |
|------------|------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|
| 국민의 정부 | 약속일정 | 1천억원 이상 | 500억원 이상 | 100억원 이상 | 모든 공사 | - | - |
| | 이행여부 | 이행 | 불이행 | 불이행 | 불이행 | - | - |
| 참여 정부 | 약속일정 | - | - | - | 500억원 이상 | 100억원 이상 | 모든 공사 |
| | 이행여부 | - | - | - | 이행 | 불이행 | 300억이상 부분적 이행 |
| 한나라당 이명박정부 | 약속일정 | - | - | - | 100억원 이상 | 좌동 | 좌동 |
| | 이행여부 | - | - | - | 불이행 | 불이행 | 불이행 |

한나라당은 2004년 총선을 앞두고 참여정부가 최저가낙찰제 100억원 이상 공사에 적용하겠다는 약속을 지키지 않자 100억 이상의 공사까지 확대하겠다는 공약을 발표하였다. 나아가 당 정책위원회 명칭을 통해서는 30억원 이상 공사까지 최저가낙찰제를 적용하여 연간 4조원 예산을 절감하겠다고 약속하였다. 이명박정부 역시 예산절감을 위한 첫 번째 계획으로 2008년 8월부터 100억원이상 공사에 대한 최저가낙찰제 확대를 약속하였으나 1년이 지나지 않아 경제상황을 거론하면서 집권말기인 2012년에서야 100억원이상 공사에 대하여 최저가낙찰제를 확대하겠다고 하였다. 사실상 정부는 2004년부터 지금까지 단 한 번도 가격경쟁방식의 확대약속을 이행하기 위한 노력도 하지 않았고 지금에서는 사실상 최저가낙찰제 확대를 포기하였다.

입찰·가격담합의 턴키방식, 로비각축장에 불과

재정사업에서 턴키·대안발주방식의 비중은 1975년 도입된 후 1996년 11월 ‘턴키 활성화 대책’ 발표로 일시적으로 증가하였으나 전반적으로 미미한 수준이었다. 그런데 최저가낙찰제를 확대키로 한 2001년부터는 급속히 증가하여 2005년도에는 30%를 초과하고 있다. 특히

이명박 정부 출범이후 재정조기집행을 실시하여 턴키방식 발주가 40%대에 이른다. 턴키·대안방식은 설계와 가격을 동시에 평가함에 따라 가격경쟁보다는 설계평가점수가 낙찰에 결정적 역할을 하게 되어 설계평가위원회에 대한 상시적인 뇌물공여가 없어지지 않는다. 이 때문에 2002년말 수 십개 중견건설업체들은 ① 턴키/대안 공사 입찰의 설계비는 수십억 원에 달하여 극소수의 대형건설업체들만 입찰참가 가능 ② 턴키/대안 입찰제도가 도입된 1996년 이후 극소수의 대형건설업체들의 독과점 현상(2002년 11월 현재 시장점유율 93%) ③ 극소수의 대형건설업체들은 높은 낙찰률로 수수(평균 95%)하여 심각한 국고 낭비, 반면 중견건설업체들은 최저가낙찰제 대상공사에서 55%수준으로 투찰해야 낙찰가능 ④ 설계 심의과정에서의 심의위원과 업체 종사원들 모두를 부패와 타락의 온상으로 유인 ⑤ 초대형 건설업체들은 턴키/대안입찰공사의 수주를 위하여 설계심의위원들을 상시관리하여 턴키/대안 입찰공사의 독과점 현상지속 ⑥ 설계기술력 향상은 실제로 시공업체의 설계기술력 향상에는 공염불이라면서 폐지를 건의하였다.¹⁰⁾

서울지하철 7호선 연장 6개공구 대안공사는 가격담합과 들러리 입찰담합에 따른 과징금 부과와 대법원 판결로 유죄가 확정되었고, 동남권유통단지 턴키 건설공사의 평가위원회에 대한 상시적 뇌물공여 사건들로 볼때 재벌급 대형건설업체들의 공공연한 입찰 및 가격담합과 이를 위해 전 직원이 조직적으로 동원되고 있음을 알 수 있다. 한편 대법원은 2009년 5월 동남권유통단지의 턴키 평가위원들이 건설산업기본법상 이해관계자에 해당하지 않는다(민간인)하여 뇌물에 대한 건설업체 처벌을 유보하였다.

감사원은 2007년 5월 턴키발주 사업심사의 ‘가중치 방식’에 의한 낙찰자 결정방식은 가격과 기술을 동일한 가치로 산출하는 것이므로 임의적이고 부적절할 뿐 아니라 발주청의 융통성과 재량권을 제한하여 발주청에 불리한 결과를 초래할 수 있어 사용하지 말도록 권고¹¹⁾한 미국 감사원(GAO)의 감사결과(84. 5. 25)를 인용하였고, 가중치방식 적용시에는 ‘가치교환 해석’¹²⁾을 실시하여 단순합산의 문제점을 보완하도록 제시하였다. 그러나 여전히 턴키발주

10) 당시 턴키·대안발주제도 개선 및 폐지를 주장한 중견건설사들은 폐지가능성이 없음을 인지하고서는 어쩔 수 없이 수주로비에 동참하기 시작하였고, 대형건설업체와 컨소시엄을 구성하여 턴키입찰에 참여하고 있다. 현재의 발주방식은 건설업체들에게 생존을 위해 로비와 담합에 가담하도록 유도한 것이다.
 11) 미국에서 1990년부터 2002년까지 설계시공일괄입찰로 발주한 300건 공사를 분석한 결과 기준적합 최저가 방식이 54.0%로 가장 많이 적용되고 있으며, 가격조정 최저가 17.2%, 가중치 방식 11.8%, 기술조정 최고점수 5.9%, 확정계약금액 최상설계 2.9%, 기타 8.2% 등의 순으로 적용(2007. 5. 9. 감사원 감사결과 보고서)
 12) 가치교환해석(Tradeoff Analysis) : 설계점수가 다소 높더라도 가격이 높은 경우 발주청 입장에서 더 높은 가격

사업의 90%가 가중치평가방식으로 적용되고 있으며, 경제적 설계를 유도할 수 있는 기준적합 최저가 평가방식은 1%정도에 불과하여 예산낭비 비난과 턴키 로비는 지속되고 있다.

세계 유래없는 뽑기식 발주방법, 적격심사제

우리나라의 턴키·대안발주방식과 함께 폐지되어야 하는 발주방식으로 적격심사제가 있다. 표면상 적정한 업체선발 기준을 제시한 것처럼 보이나, 실제로는 낙찰하한율을 맞추는 것으로 기술경쟁력은 고사하고 가격경쟁력마저도 수주에 별다른 영향을 미치지 않는다. 설계가격을 기초로 $\pm 2\%$ 범위내 15개 가격 중 임의로 채택된 4개 가격의 평균으로 산정되는 예정가격의 기준비율 이상으로 투찰한 자를 낙찰자로 결정하는데, 뽑기로 결정되는 예정가격이 어떻게 결정되느냐를 잘 예측한 업체가 낙찰자로 결정되기에 적격심사제는 ‘운찰제(運札制)’라 비난을 받는다. 실상이 이러하다보니 일부 사찰(寺刹)은 건설업체를 대상으로 수주기원제를 올리는 경우까지 벌어지기도 한다.

적격심사제는 운(運)이 좋아야 낙찰 받게 되므로 적격은 수십개에서 많게는 천여개가 넘는 입찰자가 몰려들고¹³⁾ 낙찰확률을 높이기 위해 Paper Company를 양산하는데, 이러한 입찰제도는 세계적으로 유래가 없다. 공정성과 투명성에만 지나치게 치우친 나머지 능력보다는 운으로 낙찰자를 선정하게 된 것으로, 발주제도로 보기 어려운 희한한 방식이다.

2) 정책대안

가격경쟁방식의 전면 확대, 저가심의회 폐지

시장경제는 공정한 경쟁이 전제이며, 특혜와 로비가 공정경쟁을 침해해서는 안된다. 경쟁은 원가절감과 기술력경쟁력을 확보해야만 가능하므로 공공건설사업에 대한 가격경쟁방식의 전면 확대는 부분적 논란이 있다하여 지연시킬 것이 아니라 다른 제도로 보완하여 추진되어야 한다. 이를 통해 가격경쟁의 원칙이 정립되어야만 부패고리를 단절할 수 있고 특혜논란이 사라진다.

현행 최저가낙찰제의 ‘주관적 저가심의회’는 객관적 입찰가격을 주관적으로 심사하여 시

을 지불할 만큼 설계가 유리한지 여부를 평가하는 것.

13) 평균입찰참가자수 : 최저가낙찰제(65개), 적격심사제(160개, 100억원 미만은 405개), 기획재정부 '09.8.12 보도자료 참조

민에게 유리한 최저입찰자를 탈락시키고,¹⁴⁾ 입찰참가자들은 턴키공사에 이어 최저가공사의 심의위원들에게도 불법적인 로비경쟁을 하도록 한다. 건설업체는 덤핑입찰을 우려하지만 이는 전적으로 입찰자의 위험부담일 뿐이며, 입찰참가자격 사전심사제도(PQ)¹⁵⁾를 통해 사업수행능력을 갖추지 못한 업체의 입찰참가를 제한하고 있으므로 부실시공 등의 문제는 경쟁을 회피하기위한 변명에 불과하다. 오히려 저가심의회는 약10%정도 낙찰률 상향효과를 수반하여 건설업체에 대한 예산 퍼주기 특혜만을 제공하고, 현재는 최저가낙찰제 마저 심의위원들에 대한 로비 경연장으로 전락시키고 있으므로 폐지하는 것이 타당하다.

턴키·대안 및 적격심사제 폐지

턴키·대안방식과 적격심사제는 시장경제원칙인 가격경쟁을 배제한 것으로 예산낭비 비난과 아울러 건설산업의 국제경쟁력강화에도 걸림돌이 되고 있다. 철저한 가격경쟁력과 원가절감 및 기술개발이 입찰참가업체들의 수주경쟁력이 되어야 하나, 로비와 반칙 그리고 요행만이 수주를 담보하므로 국제경쟁력강화는 요원하고 이를 정부가 나서서 조장하고 있는 것이 더 큰 문제다. 이 때문에 2002년 12월 당시 부패방지위원회가 로비방지를 위해, 先설계경쟁-後가격경쟁제도¹⁶⁾ 도입을 권고하였고, 비슷한 시기에 수십개의 중견건설업체들이 연대하여 턴키·대안발주방식의 폐지를 건의한 것이다.

따라서 건설산업을 부패시키고 재벌업체 중심의 건설양극화를 고착시키는 턴키·대안발주방식은 폐지되어야 한다. 또한 가격경쟁을 완전 배제시켜 세계에서 유래 없이 운(運)에 의해 낙찰자가 결정되는 적격심사제를 없애야 한다.

감리 및 감독기능 강화, 중앙감리제 도입

가격경쟁방식의 확대에 대해 이익단체와 정책관료들은 ‘부실시공’이라는 불안감을 조장

14) 낙찰자는 주로 입찰금액 순위 10위권 이상이며 공종별로 입찰금액을 잘 배분하였는가에 의해 낙찰자가 결정, 입찰금액이 81위인 업체가 낙찰된 사례도 있음, 기획재정부 '09.8.12 보도자료 참조

15) PQ : Pre-Qualification의 약자로 발주자가 요구하는 완성물에 대하여 건설업자가 설계도면, 시방서, 계약조건 등의 내용대로 완성하여 제공할수 있는지를 판별하기 위하여 건설업자의 시공경험, 기술능력및 경영상태등을 입찰전에 미리 심사하는 것.

16) 입찰참가업체들의 설계내용을 먼저 평가하고 일정기준을 통과한 자 중에서 가격이 가장 저렴한 자를 낙찰자로 결정하는 평가방식이다. 설계도 우수해야 하지만 가격경쟁력도 견비해야 하므로 과다설계 및 예산낭비 등의 논란을 최소화할 수 있다.

하면서 적정이윤 보장을 위해 가격경쟁 발주방식이 폐지되어야 하고, 건설산업만은 경쟁의 원칙을 예외로 해야 한다고 주장한다. 하지만 해외공사에서는 적정이윤의 보장을 요구하지도 않으면서 유달리 국내 공공공사에 대해서는 적정이윤을 거론하는 것은 바람직하지 않다. 건설업이라 하여 적정이윤이 보장되어야 한다는 논리는 설득력이 없다. 건설이익단체와 관료들이 언급하는 부실공사 발생은 입찰절단계가 아닌 시공단계에서 비로소 발생하는 것으로 철저한 관리·감독을 통해 부실시공을 방지해야 할 당사자들이 이를 악용하여 시민들을 불안하게 하는 것이다. 부실시공은 조기에 적발되므로 해당업체는 건설산업에서 퇴출되지 않을 수 없기에 약간의 금전적 이익을 위해 부실시공을 발생시킨다는 논리는 건설산업에 대한 무지이다. 실제 2001년부터 발주된 최저가낙찰제 건설공사는 낙찰율이 50% 수준이었음에도 지금까지 부실시공 논란이 전혀 없었으며, 오히려 예산낭비 비난을 받아온 턴키나 민자사업에서 대형사고¹⁷⁾가 더 빈번한 것을 보면 가격경쟁방식이 부실시공을 발생시킨다는 업계와 관료들의 주장은 설득력이 없다.

또한 우리나라 건설업체는 해외공사에서 적자를 이유로 부실시공을 하지 않음을 분명한 사실이고, 부실시공은 시공을 모두 하청업체에게 맡기는 관례와 시공과정의 느슨한 관리·감독이 원인이므로 직접시공을 의무화하고 감리원을 증원배치하면 된다. 물론 부실시공 유발업체에 대하여는 보다 엄격하게 책임을 물어야 한다. 그럼에도 공공시설물의 안전에 대한 우려가 발생할 수 있으므로, 일정규모 이상의 대형공공공사에 대하여는 각 분야의 전문가들로 형성된 중앙감리단을 두어 설계전반에 대해 검토를 하도록 하여 설계 및 시공에 대한 오류를 수정하게 하면 된다. 대형공공시설물의 중요성을 고려한다면 이 중 삼중의 설계 검토는 절대 지나치지 않다.

보증시장개방 및 보증강화

건설보증시장 보증강화와 보증시장 개방으로 관치를 없애야 한다. 정부가 시장자율을 강조하면서 건설공제조합의 보증서발급기준에 관여하는 것은 부적절하다. 또한 국토해양부 고위 공무원 출신이 경영진으로 취임하는 등 직간접적인 보증시장의 개입과 통제를 중단해야 한다. 현재 건설보증시장은 (전문)건설공제조합의 독과점으로 형성되어 있고, 나머지 일부를

17) '05년 소양강 여수로 터널붕락, '06년 서울지하철 907공구 안양천 제방붕괴 사고, '07년 소록도 연도교 붕괴사고로 5명 사망, '09년 의정부 경전철 민자사업 상판 가설장비 전도사고로 5명 사망 등

서울보증에서 경쟁상대없이 보증업무를 수행하여 정부의 건설 보증시장 개입은 너무나 쉽게 이루어진다. 이러한 폐해를 막기 위해서는 건설보증시장 개방을 통해 금융사 및 손해보험사에 대한 제도적 진입장벽을 없애야 한다. 건설보증기관에 대한 독과점 특혜는 보증기관의 비대화와 비효율을 가져왔고, 이들은 2006년 6월 금융감독위원회의 『보증보험산업의 발전 방향』(한국개발연구원)의 건설보증시장개방 Road-Map을 반대하여 독과점적 지위를 계속 영위하고 있다. 보증시장의 자율기능 강화는 보증사가 업체능력 및 신용도를 종합적으로 평가하여 부실 업체들을 퇴출시키게 되고, 건설보증업무능력강화를 위하여 적산 전문가 등을 고용하여야 하므로 고용창출의 효과도 발생시킨다.

아울러 현행 50%의 공사이행보증율을 미국등과 같이 100% 이상으로 강화해야 한다. 무리한 저가입찰이 시장의 보증기능 작동으로 차단되도록 해야 한다. 정부가 나서서 독과점적 보증운영회사에 대하여 보증거부를 운운하는 것은 지양해야할 시장간섭이다.

공동도급(共同都給)제도¹⁸⁾ 폐지

공동도급은 경쟁제한적 제도로 폐지되어야 한다. 2006년 3월 감사원은 '건설공사 관리시스템 운영실태' 감사결과보고서에서 편법과 탈법으로 얼룩진 공동도급 실태를 지적하였다. 공동도급이 재무 부담과 위험 분산이라는 긍정적인 측면이 있으나, 이는 현행 공공건설공사에서 재무 부담이나 위험이 거의 없는 것으로 판단할 때 설득력이 없다. 공동도급제도는 기술교류와 지역 경제살리기 등의 명분으로 포장되어 있을 뿐, 실제로는 대부분 지분참여만 있을 뿐이고 경쟁예상자끼리 지분나누기로 입찰담합을 가속화시켰다. 주관적 저가심의제가 도입되기 전의 최저가낙찰제 공사 대부분이 단독입찰로 수주한 것을 볼 때 공동도급이 사업추진에 비효율적임을 나타낸다. 공동도급제도가 실제로는 작위적인 공사물량 배분에 불과하고 대부분 지분만을 얻고서 계약이행에는 전혀 참여하지 않고 있다. 특히 턴키발주공사의 경우 대형건설사들간의 공동도급은 유효한 경쟁자수를 감소시켜 입찰담합을 가능하게 만들고 경쟁을 제한하게 유도하므로 폐지 못할 이유가 없다.

다만 최근 전문건설업계를 중심으로 공공건설사업에 주계약자관리방식¹⁹⁾ 도입을 요구하

18) 건설공사를 여러개 업체들이 공동으로 도급받는 방식으로, 컨소시엄(Consortium)에 해당한다. 공동이행방식, 분담이행방식 및 주계약자관리방식의 세가지가 있으며, 공공사업에는 전문건설업체가 요구하는 주계약자관리방식을 적용하지 않고 있다.

19) 주계약자가 전체건설공사의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동도급계약을 말한다. 다

고 있는데, 건설공사의 종합적인 관리계획을 종합건설업체가, 시공분야를 전문건설업체가 각각 이행하여 가격폭리와 직접시공제 정착의 부수적인 효과가 달성된다면 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다.

제4절 민자(民資)사업 폐지

1) 현황과 문제

경쟁없는 사업자선정방식

민자사업은 민간의 창의성과 효율성을 전제로 사회간접자본(Social Overhead Capital)의 확충·운영을 도모하여 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 사업이다. 민간투자사업은 공공이 시민으로부터 위임받은 사업권을 민간사업자에게 이양하는 것으로 엄밀히 표현하면 시민으로부터 위임받은 공공의 의무를 포기한 것이다. 그럼에도 민자사업 추진이 불가피한 경우라면 더욱 엄중하고 정교하게 진행되어야 한다. 그러나, 우리나라 민자사업은 사업자선정단계에서는 경쟁없는 단독수의계약과 시민에게 불리한 사업자선정방식, 사업수행 단계에서는 철저한 정보 비공개 및 완공 이후에는 최저운영수입보장제 등 많은 특혜가 주어지고 있다.

기획예산처의 2004년 8월 기준, 37개 민자사업의 추진내용을 보면 6개 사업만이 2명 이상의 경쟁이 이루어졌을 뿐, 나머지 31개는 단독제안에 따라 사실상 수의계약으로 계약되었다. 수천억원에서 수조원에 달하는 초대형 건설사업이 단 1명의 컨소시엄과 수의계약을 체결하였다는 사실만으로도 충격적이다. 감사원은 2004년 감사보고서에서 국토연구원, 교통개발연구원, 한국개발연구원, 한국건설산업연구원이 「민자사업 제도개선관련 연구보고서」에서 개선 요구한 2단계 평가방식(1단계 사업수행능력평가 → (Pass or Fail) → 2단계 가격조건 유리한 사업자 선정)을 제시하지 않아 시민에게 유리한 사업계획(사업비, 통행료 등) 제안자가

만, 일반건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우에는 일반건설업자가 주계약자가 된다.(국토해양부 공동도급운영기준 제3조 참조)

오히려 사업시행자에서 탈락되는 문제점을 지적하였다.

이러한 민자사업의 평가방식에 대한 문제점은 2005년 11월 당시 건설교통부가 3개 민자사업이 경쟁한 결과 통행료, 정부재정지원 등 시민과 정부의 부담 크게 줄었다면서 '국민 '효자 노릇' 톡톡히 할 듯'이라는 보도자료에서 분명히 드러난다. 정부가 사업권에 대한 경쟁이 시민에게 효자 노릇할 것임을 잘 알고 있으면서도 민자사업 제안자들간의 경쟁 활성화를 위한 제도를 도입하지 않는 것은 기존 특혜를 유지시키려는 민·관 커넥션을 의심케 한다. 특히 감사원이 이러한 평가방식의 문제를 지적했음에도 아직도 기획재정부나 국토해양부는 중요 부분의 제도개선을 이행하지 않고 있다.

대규모 재정지원으로 추진되는 영터리 민자사업

2004년 8월까지 실시협약을 체결한 37개 민자사업의 자본비율을 보면 총사업비대비 불변가격 기준의 재정지원은 24.2%이고 경상가격 기준인 타인자본은 71.2%로서, 자기자본비율이 29.8%(불변가격 산정시 더 낮아짐)에 불과하다.²⁰⁾ 우리나라 민자사업은 순수 민간의 자기자본에 의한 것이 아니라 대부분이 재정지원과 금융기관 차입에 의존한다. 총사업비의 25%만이 자기자본인데, 이 또한 민자사업의 사업비가 40%정도 부풀려져 있어 60%의 자본만으로 사업완공이 가능한 점을 고려한다면 자기자본을 한 푼도 쓰지 않고서도 사업이 가능한 일명 '땅 짚고 헤엄치기'이다. 그러면서도 운영단계에서 엄청난 세금을 쏟아붓고 있어 시민들이 '혈세먹는 하마'라고 부르기까지 한다.

실제 2006년 경실련은 '대구~부산고속도로 민자사업' 분석에서 실행원가가 공사비의 61%에 불과한데 총사업비대비 경상가격 기준의 자기자본비율이 30.6%임을 감안한다면 민자사업자는 오히려 자기자본을 한 푼도 쓰지 않고서 총사업비의 10%가량 부당이익을 얻고 있다고 발표하였다.

우선 민자사업의 전제에 대해 냉정히 인식해야 한다. 민자사업은 정부가 재정이 부족한 경우 필요한 사회간접자본시설을 민간자본으로 건설하는 것인데, 여기에는 당연히 경제적 타당성이 최우선적으로 검토되어야 한다. 그런데 현행 민간투자법 제53조(재정지원)와 동법 시행령 제37조(재정지원은)는 적정한 사용료 유지가 불가피한 경우, 과다보상비로 민간자본유치가 어려운 경우, 실제운영수입(수요량×사용료)의 현저한 미달로 시설운영이 어려운 경우 및

20) 국회예산정책처, 민자유치사업의 문제점과 개선방안, 2005. 5월호, 9쪽

사전교부금 등의 지원 없이는 원활한 민간투자사업 시행이 어려운 경우 등에 한하여 세금을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 이를 빌미로 거의 대부분의 민자사업에서 세금을 무상으로 지원하고 있는데 사업타당성도 없는 사업을 억지로 민자사업으로 추진하려는 의도가 있기 때문이다. 사업시행자는 그것도 모자라서 타인자본을 끌어들이는 방법들을 이용하여 상시 적자인 것처럼 재무제표를 작성하여 어떠한 세금도 내지 않는다. 따라서 과연 국가 기관 존재의 필요성을 재고하지 않을 수 없고, 민자사업은 주객이 전도되는 잘못된 제도임을 알 수 있다.

관련정보는 조직적으로 비공개, 민자사업자 폭리은폐

민자사업으로 건설되는 시설물은 막대한 세금이 지급되고 있고, 완공 이후에도 운영수입 보장이라는 이유로 또 세금이 지속적으로 투입된다. 여기에 완공된 사회간접자본시설은 국가 소유이고 사업시행자는 시설물에 대한 소유권이 없으므로 정부는 건설과정에 있다고 하더라도 관련정보를 투명하게 공개해야한다. 하지만 대부분의 민자사업 실시협약에는 비밀유지 조항을 삽입하여 비공개 하고 있다. 해당 주무부처가 공개할 수밖에 없는 규정을 명시하고서도 민자사업자의 권리보호가 침해되지 않아야 한다는 내용을 첨가하는 등 정부와 민간 사업자가 무슨 이유로 비밀유지에 집착하는지 조사가 필요하다. 시민들은 민자사업의 어떠한 정보가 비밀에 해당되는 것인지, 왜 사업시행자와 주무관청은 해당 정보를 비밀이라고 판단하였는지 알 수 없다.

총사업비는 조사비와 설계비, 보상비, 공사비 및 각종 운영비 등이 포함되는데, 다른 항목에 대한 검증도 필요하겠지만 그 중 공사비항목은 총사업비의 80~90%가량을 차지하고 있어 중요한 검증 대상이 된다. 민자사업의 공사비에 대한 적정성 검증을 위해서는 실제 시공을 담당하고 있는 하도급업체에게 얼마가 지급되고 있는지를 비교해야 하지만 이와 관련된 정보를 공개거부하고 있어 공사비 정보는 밝혀지지 않고 있다. 다만 경실련이 대구~부산간

〈표 5〉 민자사업 부당이득 사례 : 대구~부산간 민자고속도로

| 구분 | 단위 | 단가 현황 | | | 부당이득 규모 |
|------------|----------------|--------------|----------------|--------|-----------------------------------|
| | | 민간사업자 실시협약단가 | 실행예정단가 (하도급단가) | 차액 | |
| 발파암썩기 (일반) | m ³ | 8,336원 | 2,800원 | 5,536원 | 5,536원×9백만m ³ ≈498억 |

민자고속도로 민자사업 공사비내역 중 발파암썩기 단가를 비교해보니, 직접공사비에서만 약 500억원의 부당이득이 예상되고 여기에 30%가량의 간접공사비를 추가로 계상하면 단 1개 공종에서 650억원의 부당이득이 발생하는 것을 추정할 때, 정보비공개가 사업비 부풀림과 부당이득의 은폐 목적으로 운영되고 있음을 추정할 수 있다.

여전히 존재하는 최소운영수입보장제도

감사원은 최소운영수입보장(MRG : Minimum Revenue Guarantee)제도로 인하여 세금 낭비가 2038년까지 약13조원(2004. 1. 1 불변가격 기준)에 이를 것으로 예상하면서, 외국의 경우 최소운영수입보장을 제도적으로 보장해주는 나라가 없고 불가피한 경우에만 개별 사업별로 적용²¹⁾할 뿐이라고 지적하였다. 2007년 개통된 인천공항철도의 경우, 이용율이 예상치의 7%에 불과하여 연간 운영 수입보장액이 1천억원에 이르자 정부는 지분을 모두 사들였다. 차라리 재정으로 건설하는 것이 마땅하다는 비판이 나올 수 밖에 없다.

2006년 1월 당시 기획예산처는 민간제안사업에 대해서만 최소운영수입보장제를 폐지하고 정부고시 민자사업은 여전히 존속시키면서도, 마치 최소 운영수입보장제도를 전면 폐지한 것처럼 홍보하였다. 4년 7개월가량 지난 시점인 2009년 8월에서야 정부 고시사업에 대해서도 MRG를 폐지할 예정임을 보도하였다. 그러나 발표 직후에 개정된 ‘민간투자사업기본계획’(기획재정부공고 제2009-120호)에는 MRG 폐지를 반영하지 않았다. 오히려 정부는 민간사업자의 투입원가회수 보장방안을 개선책이라고 내놓았으나 이는 운영수입보장의 변형에 불과하다. 이는 민간사업자 투입원가의 정확성 및 신뢰성을 담보할 수 없을뿐더러 원가를 투명하게 검증하였다 하더라도 영리기업의 투입원가를 보장해주어야 한다는 논거를 찾기 어렵다. 정부가 영업허가를 해준 김밥집이 적자가 났다하여 세금으로 적자를 보전해 주지도 않을 것이고 팔다 남은 김밥을 사주지도 않는데, 유달리 재벌건설업체들이 독식하고 있는 민자사업에 대해서는 세금을 투입하여 원가보장 등의 특혜를 주고 있는 것이다.

우리나라는 발생할 수 없는 사례로, 미국의 Washington Post(1996. 10. 24.)지는 리즈버그와 워싱턴 국제공항 간 14마일 민간 유료도로가 당초 예상 통행량은 평균 3만4천대와 통행료는 \$2로 적용하였지만, 개통 후 통행량은 3분의 1에 불과하여 통행료를 절반인 \$1로 낮추고 나서야 당초 예상치와 비슷한 통행량을 확보하였으며, ‘Greenway’도로는 아직도 적자이

21) 이 또한 어떠한 사업에서 어느 정도의 MRG를 보장하는 지에 대한 언급은 없다.

지만 새로운 통행료 수준이 개통 초기의 통행료 수준에 비해 더 높은 수익을 가져다주고 있다고 보도하였다. 하지만 우리나라의 경우에는 기대하기 어렵다. 정부가 세금으로 운영수입을 보장해주고 민자사업자의 투입원가 회수를 보장하는데 민자사업자가 통행료를 내려서라도 통행량을 올리기 위한 대책을 세울 필요가 없기 때문이다.

민간에게 토지수용권 인정, 주무관청은 심부름꾼으로 전략

공공의 토지수용권은 공익목적으로만 사용하도록 시민으로부터 위임받은 권한으로서 권한 행사를 위해서는 법률규정에 따라 매우 제한적으로만 인정되어야 한다. 그런데 민간투자 법령은 민간사업시행자에게 토지 등을 수용할 수 있는 초헌법적 권한을 부여하고 있고, 여기에 수용 등의 업무(토지매수업무·손실보상업무·이주대책사업 등의 업무 포함)를 주무관청에 위탁할 수 있게 하여 공공기관을 민자사업자의 대리인으로 전략시켰다. 민자사업은 사회간접자본시설 확충이라는 의미가 있으나 실질적으로는 영리기업의 수익확보 수단임이 분명함에도 공공기관을 영리업체의 심부름꾼으로 전략시킨 것은 그 원인이 어떠한지 인정되어서는 안된다.

2) 정책대안

민자사업 폐지

민자사업에는 시장경제 원리가 작동하지 않는다. 2004년 8월 기준 37개 민자사업의 추진 내용을 보면 6개 사업만이 2명 이상의 경쟁이 이루어졌을 뿐이고, 민자사업자의 자기자본비율이 30%에도 못 미친다. 세계에서 유래 없는 최소 운영수입보장제를 제공하여 연간 수조원의 세금이 민자사업자에게 지급되고 있지만, 정부고시사업에는 여전히 존재한다. 때문에 민자사업과 관련된 정보는 공무원들이 앞장서서 감추기에 급급해 한다. 사정이 이러하니 사업성이 없음에도 타당성을 조작하여 민간제안사업이 속출하고 있다. '09년 9월 정부는 인천공항철도 민자사업의 지분율 88.8%를 1.2조원에 철도공사(코레일)로부터 매입하였는데, 이는 민자사업의 실패를 공식적으로 인정한 사례이다. 그렇다면 정부는 근본원인을 해결할 때까지 민자방식 추진을 중단함이 마땅하다.

2004년 10월 감사원은 민자사업의 제도 및 운영상의 문제점을 지적하였으나 현재까지 제대로 개선되지 않고 있다. 2005년 11월 당시 건설교통부의 3개 민자사업 경쟁결과는 개별사

업에 국한될 뿐으로, 어떤 논리라도 민자사업 존치로 인한 실익을 주장할 명분은 없다. 그렇다면 사회간접자본시설에 대한 사업권을 민간에게 넘겨주는 민자사업은 폐지되지 않을 수 없다. 전세계적인 저금리기조를 보더라도 공사비거품을 없앤 민자사업자의 수익률이 국고채금리보다 낮을 리 없기 때문이고, 정부는 민간자본 활용보다는 재정의 효율적 활용이 합리적이다.

민자사업자 부당이득 환수

영리(營利)를 절대목표로 삼고 있는 건설업체들이 민자사업을 봇물처럼 제안하는 것은 사회간접자본시설 확충을 위한 것이 아니라 기업의 이윤확득을 위한 것이다. 민간기업을 사업에 참여시키기 위해서는 재정사업보다 월등히 높은 수익을 보장하거나 사업리스크(Risk)를 Zero 수준으로 낮춰주지 않고서는 진행될 수가 없는데, 우리나라는 턱없이 높은 이익(高收益)과 리스크 Zero(無危險)를 동시에 보장해주고 있기에 민자사업이 지속적으로 확대되고 있다. 운영되고 있거나 건설 중에 있는 민자사업을 통하여 시공과정에서의 막대한 이득을 얻고 운영단계에서 최소운영수입보장에 따른 무위험 사업임을 깨닫게 되면서 이제는 민자사업의 흥수의 시대가 되었고, 예산확보 없이도 사업을 추진 할 수 있으며 자치단체장들의 개발공약을 졸속 검증과 임기내 사업 착수를 위하여 더욱 부채질하고 있다.

민자사업의 공사비 부풀림 과정은, 먼저 민자사업자가 총사업비를 실제 공사비로 지출될 비용의 2배가량 부풀려서 제안하고, 주무관청은 도급 및 하도급계약 내용을 통하여 실제 시공가격과 비교하여 민자사업자의 총사업비가 터무니없게 높게 책정된 사실을 충분히 알면서도 묵인 또는 방조한다(사례 : 대구~부산간 민자고속도로 발파암). 여기에 운영과정에서 또 다시 막대한 세금을 지원하여 위험을 제거하고 있는데 민자사업이 중단된다면 이상한 것이다.

따라서 정부는 지금 당장 민자사업자의 사업비 수입·지출에 대하여 철저한 검증 및 분석을 거쳐 부당이득규모를 시민들에게 투명하게 공개하고 환수해야한다. 아울러 민자사업자의 부당이득을 묵인·방조한 관료와 영터리 전문가들에게 엄중한 책임을 물어야 한다.

재정지원 폐지 및 2단계 경쟁 평가방식 도입

한편 민자사업의 폐해를 개선하고자 사회간접자본시설(SOC) 확충방법으로 민자사업을 존치하는 경우라면, 민간제안방식을 폐지하고 정부고시사업에 대해서만 엄격하게 제한해야 한다. 국민적 합의를 거치되 꼭 필요하고 시급한 사업임에도 예산이 확보되지 않은 경우로

엄격히 제한되어야 하고, 만약 민간이 제안한 사업내용이 타당한 경우에는 국가의 국토종합 개발계획에 포함시켜 사업추진하면 된다.

정부고시 민자사업을 운영하는 경우에는 지금까지 특혜제도로 일궈온 재정지원 및 최소 운영수입보장제를 완전 폐지하여야 하고, 사업제안서 평가방식은 경쟁원리를 적용하여 2 단계평가방식 도입과 단독 수의계약을 없애야 한다. 민간자본으로 사업을 추진하겠다는 민자 사업이라는 특성상 재정지원은 매우 부적절하기에 중단해야 한다.

또 민자사업이 무분별하게 제안되는 가장 큰 이유는 총사업비가 부풀려져 있어도 주관적인 사업수행능력 점수를 높게 받게 되면 사업권을 확보할 수 있도록 한 종합평가방식 때문이다. 감사원이 2004년도에 제시한 2단계 평가방식, 즉 1단계의 사업수행능력평가를 통과한 자 중에서 2단계로 가격조건이 유리한 사업자선정 방식으로 전환되어야 하고, 단독 제안만이 있는 경우에는 수의계약으로의 유도가 아니라 사업계획을 재검증을 하여 민자사업방식을 배제토록 해야 한다.

제5절 직접시공제 확대

1) 현황과 문제

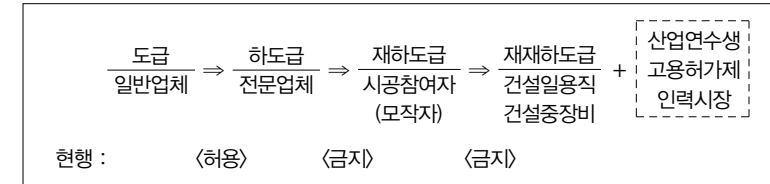
하청에만 의존하는 건설생산구조

건설산업과 관련하여 21세기 들어 굵직한 사건들이 있었다. “물류를 멈춰 세상을 바꾸자”(화물연대), “못살겠다, 차라리 죽여라”(덤프연대), “인간답게 살고 싶다”(플랜트노조), “우리가 군사독재시절에도 안한 데모를 왜 하는지”(포스코사태)에서 보듯이 건설현장의 최일선에 참여하는 건설노동자들의 생존권주장이 그것이다.

포스코 사태를 계기로 시공참여제 폐지(’07. 5월)하여 재하도급을 금지하였지만 지난 십 수년 동안 고착화된 다단계하청구조가 관련규정이 삭제되었다하여 일시에 사라지지 않을 것이고, 더군다나 하도급업체는 도급업체에 비하여 조직력과 재정능력이 열악하기 때문에 위법함을 알고서도 시공참여자를 동원한 재하도급에 대한 강한 유인이 상시 존재한다.

근본적인 문제는 공공기관으로부터 직접 수주하는 일반건설업체들에게 직접 시공을 하지

〈표 6〉 건설산업의 다단계 생산 구조



않아도 되도록 모두 하도급을 허용한 반면, 상대적으로 재정능력이 열악한 하도급업체에 대해서 재하도급을 금지하여 직접시공을 의무화시킴으로 인하여 원도급업체는 수주만하면 하도급을 통해 이익을 취할 수 있도록 보장한 건설생산구조다.²²⁾

직접 시공을 하지도 않는, 무늬만 시공회사

미국에서는 공사를 수행할 노무인력을 보유하지 않는 건설업체를 브로커(Brokers)로 분류하고 있으며, 정상적인 종합건설업체라면 주요 공종에 해당되는 콘크리트공사와 목공인력을 고용하고 있어야 한다. 하지만 우리나라의 건설업체는 직접 시공을 하지 않는 ‘무늬만 시공(건설)업체’이다. 무늬만 시공업체가 하는 일은 하도급업체들 간의 치열한 가격경쟁을 시키고 그 차액을 이득으로 챙길 수 있으므로 원가관리 및 기술개발이란 것은 존재할 수 없게 된다.

미국 종합건설업체의 형태

- 브로커(brokers)
모든 공사를 다양한 전문공종업체에 하도급하는 형태를 말한다. 이러한 형태의 업체는 그들 자신의 감독자(superintendent)를 현장에 상주시키며 현장 또는 본사사무실에 근무할 프로젝트 매니저(Project Manager)를 고용하게 될 뿐 자체적으로 공사를 수행할 노무인력을 보유하고 있지 않은 형태.
- 종합업체(full service contractors)
1년 주기로 직접 공사를 수행하여 인건비를 지불하는 다양한 공종의 인력을 고용하게 되는데 가장 보편적인 인력은 콘크리트 공사와 목공을 위한 작업원이 된다. 이러한 종합업체는 또한 스스로 굴착장비, 트럭 등을 보유하여 작업도 수행하고 있으며 또한 다양한 형태의 굴착 및 토공을 그들 자신의 인력으로 수행하게 된다.

출처 : '93. 적산제도 개선방안 연구 미국 전문가 활용 보고서, 8쪽

22) 1개업체에게 공사의 대부분을 하도급하는 일명 ‘일괄하도급’은 엄격하게 금지하고 있으나, 공사의 전부를 여러개 전문건설업체에게 나누어서 하도급하는 것은 허용하고 있다. 거의 대부분 원청업체들은 수주한 공사를 여러개로 쪼개어 여러개 전문건설업체에게 나누어 하도급하고 있으므로, 공사수주의 문제일 뿐 공사수행상 어려움은 하도급업체가 담당하므로 원청업체들은 직접 시공을 담당하지 않고서도 건설회사라는 지위를 누리게 된다.

정부는 2006년부터 모든 30억원 미만공사에 대하여 직접시공제를 도입하였으나, 현실적으로 전국의 30억원 미만공사에 대한 현황이나 위장 직영 등을 파악할 수도 없고 상대적으로 중소건설업체들의 참여로 인해 제도유지의 실익이 낮다. 직접시공제도의 효과를 얻기 위해서는 관리가 용이하고 위장직영에 따른 Risk가 큰 대형공사에 우선 적용되어야 하나 실제는 이와 정반대이다.

파산된 건설회사도 수천억원에 거래

2007년10월 프라임개발은 2001년5월 파산선고를 받은 동아건설을 6천8백억원에 인수키로 하였는데, 전제 조건은 파산 선고로 소멸된 건설업면허 회복여부였다. 만약 건설업면허를 회복할 수 없을 경우 기존 건설사업 실적의 승계되지 않아 건설공사 입찰 참여가 제약되기 때문이다. 동아건설은 리비아 대수로 건설사업을 통해 매우 익숙한 건설업체였으나 파산선고 이후 겨우 회사외형만 갖춰 건설회사로서의 기능을 할 수 없었는데도 거의 7천억원에 육박하는 인수자금을 제시한 것은 인수희망업체가 필요했던 것은 우수 기술인력이나 재무구조가 아니라 한낱 서류에 불과한 동아건설의 과거실적이었다. 이것은 선진외국에서는 절대 발생할 수 없는 일로서 서류에 불과한 과거실적으로 건설업체의 가치를 평가하는 현행 공공공사 입·낙찰제도에 원인이 있다.

건설업체간 영업범위 제한 규제

같은 건설업체임에도 등록한 사업내용에 따라 영업범위를 제한하고 있다. 현행 법률은 전문건설업체가 토공사와 구조물업종 등록을 하였다더라도 토공사 및 구조물공사를 직접 수주하지 못하고, 토목공사를 등록하였지만 토공사나 구조물공사에 대해서 하도급을 받지 못하는데, 이것을 건설산업의 기본이라면서 금지하고 있다. 이 때문에 십 수년 전부터 칸막이식 영업

〈표 7〉 건설업체간 영업범위 규제

| 수주(도급) | | | 하도급 | | | 비 고 |
|-------------------------|----|----|--------------|----|----|---|
| 유 형 | 합법 | 불법 | 유 형 | 합법 | 불법 | |
| 일반이 직접 수주 (발주자 → 일반) | ○ | | 일반 → 전문 | ○ | | • 재하도급은 모두 불법 • 시공참여자제도는 '08. 1. 폐지 시행 |
| | | | 일반 → 시공참여자 | | ○ | |
| 전문이 직접 수주 (일반 → 전문) | | ○ | 전문 → 일반, 시참자 | | ○ | |
| | | | 전문 → 전문 | ○ | | |

제한을 폐지해야 한다는 주장이 제기되었지만, 최근 이러한 영업범위를 폐지하려는 법령개정이 또 다시 보류되었다. 전문건설업계의 반대이유는, 영업범위가 폐지되어도 하위규정에서 시공능력인정을 제한받다보니 실질적으로 직접수주 권리를 박탈당하기 때문이다. 단순 수치에 불과한 시공능력평가액 적용이 제도개선의 발목을 잡은 셈이다.

2) 정책대안

국가계약법령에 51%이상 직접시공제 도입²³⁾

세금으로 발주하는 공공건설공사는 재료를 제외한 총공사비의 51%이상을 도급업체가 직접시공하는 직접시공제를 도입해야 한다. 현행 건설산업기본법이 아니라 국가계약법률에 100억원 이상 대형공사에 직접시공제를 적용하여, 세금으로 추진되는 사업만이라도 하도급 착취구조를 없애야 한다. 건설현장의 많은 문제는 하도급에 기인하므로 직접시공제 확대는 선택이 아닌 필수이다.

현재 건설산업기본법령상 30억원미만 공사에 직접시공제도를 도입되어 있지만 실효성이 낮을뿐더러 적용대상을 확대할 경우 업계의 집단적 반발을 초래하여 직접시공제 확대도입을

〈표 8〉 직접시공제 정책방안

| 구 분 | 현 행 | 정책방안 |
|------------------|--|---|
| 직접시공을 위한 발주기관 기준 | • 공공, 민간 구분없음 (건설산업기본법에 도입) | • 공공발주자 (국가계약법, 지방계약법에 도입) |
| 효과(장/단점) | • 사업장수 과다로 관리 어려움 • 위장 직영 가능성 높음 → 직접고용유발 효과 미미 • 기술개발 동력 미발생 | • 중·대형업체 위주로 관리감독 편리 • 위장 직영가능성 낮음 → 건설기능직 고용안정화 효과 큼 • 업체들의 생산성 향상을 통한 원가절감 동기 유발 |
| 제도정비 | • 100억 이상 대형공사에 우선적으로 51%이상 직접시공 의무화 • (법령개정 전)100억이상 의무시공을 계약조건에 명시하여 시행가능 | |

23) 민간건설공사 역시 직접시공 의무제도가 도입되어야 할 것이나, 민간공사의 특성상 실질적 관리의 어려움과 과도한 규제논란으로 직접시공제도가 잘못 오해될 개연성을 사전에 차단하기 위하여 공공공사에 대하여 우선 적용되어야 한다. 만약 페이퍼컴퍼니 등의 난립을 방지하기 위한 목적이라면 현재와 같은 방법이 아니라 철저한 관리감독을 이행해야 할 것이고, 오히려 대형공사부터 점차적으로 확대 적용한다면 거부감과 부작용이 최소화 될 것이다.

좌절시키는데 악용될 수 있으므로 대형공사에 우선 적용하여 중소기업 공공건설공사에 대하여는 자연스럽게 적용되도록 해야 한다.

100억원 이상 공공사업장은 관리대상사업장 수가 파악가능하고, 대부분 책임감리 대상사업장으로서 관리감독 또한 수월하고, 업체들이 일정 규모이상이 되므로 음성적인 위장직영을 할 가능성 역시 매우 낮기 때문이다. 이럴 때에야 고용의 안정성, 기술개발, 원가절감방안 향상 및 기능인력 양성화에 기여하게 되고, 대형업체에 대한 고용가능성은 젊은 층의 건설기능직 진입을 활성화시킨다.

건설산업기본법령 폐지

건설산업기본법령은 건설시장 진입장벽, 일반과 전문업체간의 업역제한, 업종간 영업제한 등을 건설산업의 기본으로 전제하고 있는데, 오히려 건설산업 발전을 저해한다. 선진외국은 우리와 같은 건설산업기본법령 없이도 국제경쟁력을 갖추고 있음을 되새겨 보더라도 건설산업기본법령 폐지는 당연하다. 지난 수십년간 건설산업기본법령에 익숙해진 업체와 관련자들의 혼란이 있을 수 있겠으나, 업계 역시 건설산업기본법령을 규제로 인식해 왔으므로 거부할 명분은 없다. 사전 준비를 통한 폐지는 건설시장 진입장벽, 일반과 전문업체간의 업역제한, 업종간 영업제한을 동시에 해결하게 되므로 규제개혁을 잘 실천하는 것이다.

시장경제에서는 경험과 능력을 겸비한 업체는 공정한 경쟁에 참여할 수 있어야 하나, 현행 건설산업기본법령은 영업범위 제한으로 소비자(건축주)의 선택권을 침해하고, 전문건설업체가 실제 시공을 담당함에도 직접 수주를 금지시키는 잘못된 제도들을 포함하고 있다. '시공능력평가제도'²⁴⁾는 1996년말 건설산업기본법에 도입된 것인데, 직접 시공을 하지 않으므로 정확한 의미의 시공능력이라 볼 수 없는데도 공공공사에 있어서는 입찰참가자격제한으로 활용되고 있으므로 이 또한 불필요한 규제로 폐지되어야 한다. 다만 시공능력평가는 이익단체 협회에서 위탁·수행하고 있으므로, 공공이나 민간 발주자가 해당업체에 대한 내부적 판단을 자율적으로 활용하는 것은 별개이다.

24) 시공능력평가제도는 건설공사 발주자가 당해 건설공사를 수행할 수 있는 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 도입된 제도로서 매년 7월말경 당해 건설업자의 건설공사실적, 경영상태, 기술능력 등을 종합 평가·공시한다. 시공능력평가액=공사실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도평가액

건설기능인력 훈련센터 설립

직접 시공도 하지 않은 건설업체들은 하도급이나 음성적 재하도급을 통해 사회로부터 값싼 기능인력을 손쉽게 제공받고 있으나 사회적비용은 전혀 지불하지 않고 있다. 이로 인하여 건설기능인력은 체계적 기능인력 훈련센터 없이 무계획적으로 육성되고 있으며, 고용구조의 취약 등으로 인해 젊은층의 건설기능직 기피가 고착화되고 있다. 건설기능인력 훈련센터가 독립적으로 설립·운영되기 위해서는 수익자인 건설업체 수주액의 일정비율을 의무납부토록 하여, 적정급여수준의 보장과 젊은층의 수급을 목적으로 사용해야 한다. 독일의 경우 건설인력의 양성을 담당하는 건설훈련센터를 설립(1953년)하여 직업교육훈련을 실시하든 안하든 모든 사업장에서 총임금의 일정 %를 '사회복지기금'에 납부토록하고 있으며, 이는 훈련을 실시하지 않은 사업장이라고 하더라도 다른 업체에서 양성된 인력을 스카우트함으로써 혜택을 볼 수 있기 때문이다.²⁵⁾ 모재별 그룹 2세가 국제기능올림픽에 참가한 기능인들에 대하여 기업의 힘은 현장·기능인력이고, 기능인이 제조업의 경쟁력이고 하였으며, 건설협회장 또한 한 일간지의 기고문에서 건설현장의 품질은 기능인력에서 나온다고 하였다. 그렇다면 대형건설기업들부터 앞장서서 직접시공을 시행하고 인력 양성비용 분담을 이행해야 한다.

노임단가는 노동자단체에서 조사·발표

시공단가는 직접 시공을 담당하였던 시공업체의 단가를 조사하여 기준단가를 만들어야 하듯이, 노임단가는 실제 기능인력으로 투입되어 노임을 지급받는 노무자를 대상으로 조사되어야 하고 노동부가 이를 공개해야 한다. 건설노임단가는 노동자단체에서 일괄적으로 조사하여 발표함이 타당하고, 반대로 직접시공도 하지 않는 건설업체의 이익단체인 대한건설협회에서 조사발표하는 것은 잘못이다.

미국의 경우 해당 주의 노동부에서 Prevailing Wage(Davis-Bacon Act)를 발표하고서 이를 반드시 노임산정기준으로 적용토록 하고 있는데, 노임현황은 노동조합(Union)이 매년 갱신하여 발표하고 있음을 고려하면 이익단체 협회에서 건설노임단가를 조사·발표하는 것은 타당하지 않다.²⁶⁾ 또한 현행 대한건설협회가 년2회 발표하는 시중노임단가는 외국인노동자 임금내용이 반영되었는지 등의 기준이 정확히 공개되지 않아 신뢰성이 없다.

25) 건설교통부, 건설공사의 직접시공 촉진방안, 2004. 11., 125쪽~126쪽

26) 한국건설기술연구원, 적산제도 개선방안 연구 미국 전문가 활용 보고서, 13쪽~14쪽. 건설교통부, 건설공사의 직접시공 촉진방안, 2004. 11., 165쪽

하도급부분은 관리비용(3~7%)만 지급

하도급을 통한 착취구조를 차단하기 위해서는 직접시공에 대한 인센티브와 더불어 하도급시 금전적 불이익이 병행되어야 한다. 하도급부분에 대하여는 도급내역서상 간접공사비의 범위내 관리비용만을 인정하고 나머지는 환수토록 해야 하며, 입찰시 조건으로 미리 공지하여 직접시공도 하지 않으면서 과도한 간접비용을 지급받는 사례를 차단할 필요가 있다. 적정 관리비용 수준은 발주기관이 입찰시 미리 제시하는 등의 다양한 방법이 있으나 현행 책임감리 대가가 약3%임을 고려하면 하도급에 대한 도급업체의 관리비용은 3~7%만을 지급하는 것이 합리적이다.

하도급법령 적용 제한대상 해제

하도급법은 사회적 약자를 위해 특별히 제정된 법령으로, 역설적으로 전두환 정부시절인 1984년 12월에 제정되었다. 건설산업에 있어서 불공정한 하도급거래행위는 대형건설업체보다는 상대적으로 처분에 덜 민감한 중소기업체에서 빈번하게 발생하는 데, 당시보다 유관기관들의 관리기능이 월등히 향상되었으므로 하도급법령 적용대상을 제한없이 확대함이 바람직하다. 일부에서는 불공정하도급거래행위가 지속적으로 줄어들고 있다는 주장을 하고 있으나 이는 불공정행위를 적발할 수 없었거나 단순한 서면심사로 인해 정확한 실태를 파악하지 못한 결과일 뿐 실제 하도급업체들이 느끼는 체감은 일명 '노예계약'을 연상케 할 정도임을 간과해서는 안 된다. 특히 건설업 등록을 하지 않았던 시공참여자와 같은 건설사업자들을 불공정행위에 대한 법적인 보호에서 제외함은 잘못이다.

현행은 건설업등록을 하지 않았거나 원사업자의 연간 매출액이 30억원 미만인 경우에는 법 적용대상에서 제외하고 있어, 일명 모작자로 불리는 작업반들은 가장 열악한 지위에 있으면서도 사회적 안전장치가 없는 현실이다. 부분적으로 하도급법령의 한계가 있지만 그 중에서 건설업종에 대한 법 적용 제한은 시급히 해제되어야 할 조항이다.

제5절 국책사업정보의 인터넷을 통한 상시공개

1) 현황과 문제

공공건설사업은 정보공개외 사각지대

정보공개법은 국민의 알권리 보장,과 국정 운영의 투명성확보를 위해 1998년부터 시행되고 있다. 정보공개법은 국민의 알권리 충족이라는 헌법상 이념이 헌법재판소 및 법원 판례를 통해서 정보공개청구권으로 인정되었고, 지방자치단체의 정보공개조례가 제정되면서 정부 또한 행정정보공개운영지침(국무총리 훈령, 1994. 3. 2) 과정을 거쳐서 정착하였다.

공공건설사업의 입·낙찰정보는 전자조달정보(나라장터 www.g2b.go.kr)에 상시공개되고 있지만, 정부신하 공기업(수자원공사, 토지·주택공사, 농촌공사 등)들은 자체입찰시스템 운영을 이유로 문제 많은 터키공사에 대한 입·낙찰정보를 상시 공개하지 않고 있다. 다른 발주방식인 적격심사 등의 입·낙찰정보를 상시 공개하는 것과 대조적이다. 해당 공기업들 상대로 단순한 입·낙찰정보를 알기 위해서는 정보공개청구 및 공개과정의 불필요한 과정을 거쳐 겨우 파악 할 수 있다.

국민보다 이익집단 눈치보는 공무원

정보공개청구 경험자라면 담당공무원으로부터 왜 청구했는지, 전부 다 필요한 자료인지, 일부만 공개받으면 되지 않는지 등의 질문을 받는다. 시민단체의 정보공개청구에 대해서는 업무지장 초래에서부터 국가안전위협까지 다양한 사유를 제시하며 비공개결정을 내리고 있고, 이의신청을 해도 기존의 비공개결정이 반복되는 경우는 거의 없다. 행정소송을 통한 승소판결로 해당 정보를 공개받으려면 적어도 2~3년 이상의 시간이 소요되는데, 실질적이고 시의적절한 감시를 통한 국정참여와 국정운영의 투명성 확보가 불가능하다.

공공기관은 전액 세금이 투입되는 공공건설사업의 도급 및 하도급내역서 정보공개에 대해서조차 해당 정보를 건설업체의 영업비밀이라는 업체주장을 그대로 되뇌일 뿐 심도있는 검토나 객관적 근거 제시는 전혀 없었다.²⁷⁾ 공공기관이 원·하도급내역을 비공개 결정한 것이

27) 경실련은 공공건설공사에 대한 원·하도급내역서 공개거부취소 소송에서 승소하였으며, 원심재판부는 영업상 비밀에 관한 정보가 비공개대상에 해당하기 위해서는 단순히 그것이 영업상 비밀에 관한 정보라는 점만으로는 부족하고 그것이 공개될 경우 영업주의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다는 요건이 충족되어야 하

영업비밀을 보호하기 위한 것이 아니라 그 동안의 폭리규모와 구조가 밝혀질 것을 우려한 것임을 시민이면 누구나 알고 있다. 일례로 그동안 경실련이 지난 몇 년동안 정보공개를 통하여 원·하도급내역서를 받아 볼 수 있었는데, 관련 건설업체들이 영업비밀 공개로 정당한 이익이 침해되었다는 어떠한 소송도 발생하지 않았다. 이는 업체 스스로도 근거 없는 주장임을 반증하는 것인데, 오히려 국민을 위해 봉사해야 하는 공공기관이 공개를 거부하는 것은 부적절한 태도이다.

2) 정책대안

인터넷을 통한 상시정보공개

정보공개청구로 공개되는 자료에 대해서는 인터넷을 통하여 상시공개시스템을 갖추어야 한다. 모든 공공기관은 세금으로 구축된 인터넷 홈페이지를 이용하고 있는바, 해당 사이트를 통하여 상시적으로 공개하면 된다.

공공기관이 정보의 상시 공개시스템을 이행하지 않는 것은 시민의 국정참여를 막고 음성적인 행정을 하고 있다는 의구심을 갖게 한다. 더 적극적인 정보공개로 통하여 막혔던 소통 구조를 개선하는 것이 절실하고 중앙정부도 공공기관의 상시정보공개시스템 운영에 관한 행정지도와 감독으로 폭넓은 소통이 이루어지도록 해야 한다. 상시 정보공개는 행정력의 낭비 방지와 신뢰회복을 위해서 꼭 필요하다.

한편 정부는 턴키비리가 끊이지 않자 평가결과를 공개한다고 하였지만, 실상은 입찰자에 게만 공개되어 관련전문가나 시민들은 전혀 알 수가 없어 공개의 실효성을 반감시킨다. 민자사업 역시 최근 평가결과를 턴키사업에 준하여 공개할 예정임을 보도하였으나 진정성이 있다면 평가결과를 실명을 포함하여 시민에게 완전히 공개해야 한다.

모든 사회간접자본시설(SOC)사업을 나라장터(g2b.go.kr)에 공개 일원화

정보공개법은 국가시책 시행공사에 대한 정보를 정기적으로 공개토록 명시하고 있는바, 사회간접자본시설사업은 모두 국가시책사업이므로 정기적으로 공개해야 한다. 그러나 정부

_____ 는데, 해당 정보 자체가 영업상 비밀에 관한 정보에 해당한다고 보기 어려울 뿐만 아니라 이를 공개한다 하더라도 원·하수급업체의 정당한 이익이 침해된다고 보기 어렵다하여 정보공개거부처분을 취소 판결하였다.(서울고등법원 2008누32425, 선고 2009. 9. 18)

산하공사는 규모가 크고 담합과 로비가능성이 큰 턴키공사에 대해서는 정기적 공개를 이행하지 않고 있다. 따라서 정부산하 공기업의 자체입찰시스템에 공개함과 아울러 나라장터(g2b.go.kr)에도 연동하여 공개하도록 개선하여야 한다. 공정거래위원회는 2009년부터 지자체와 공기업으로 범위를 확대하여 입찰담합징후시스템(입찰상황판)을 연계·가동키로 하였는데, 나라장터에서 공사정보가 정기적으로 공개되어 모든 시민들이 국가정책사업을 감시하도록 해야한다.

정보공개법령 개정

공공기관은 선의의 제3자를 보호하기 위한 비공개 사유(법 제9조)를 자의적이고 광범위하게 적용하여 비공개를 남발하고 있다. 일반적으로 기관장과 직원들이 자기 조직이 보유한 정보를 제공하기를 꺼려함을 감안한다면, 정보비공개 결정에 대한 책임성을 부과하지 않고서는 정보공개법령의 제정취지가 얼마든지 훼손될 수 있음을 의미한다.

법령상의 정보공개위원회의 구성원은 공무원 출신이 아닌 전원 민간위원으로 구성하고 정보공개위원회 및 하부기관에서 운영되는 정보공개심의회 의결내용을 모두 상시 공개하여야 한다. 아울러 공공기관의 정보비공개결정이 행정심판이나 소송 등을 통해 취소로 확정되는 경우에 대해서는 기관장과 관련 담당자에 대한 평가규정을 신설하여, 정보비공개결정이 남발되는 것을 막아야 한다.

그리고 민자사업 또한 국가시책사업에 해당하므로, 민자사업을 정보공개대상사업으로 명시하여야 한다. 국민세금이 투입되고 완공이후에는 국가소유로서 국민자산에 해당되는데도 이를 명확히 하지 않고 있어 건설업체의 부당이득의 방패막으로 악용되고 있기 때문이다.

제7절 국책사업위원회 설립

1) 현황과 문제

비전문가인 정치인과 관료들에 의한 사업추진, 총괄 관리감독 기구 부재

경부고속철도, 새만금 간척사업 등은 비전문가인 정치인들에 의해 추진된 대표적인 공공

건설사업으로 사업의 결과는 엄청난 사업비증가와 사업기간 지연발생이었다. 비전문가들이 사업발주에만 관심을 가졌을 뿐, 정작 중요한 사업관리를 방치하였기에 예산낭비와 시민 불편 장기화는 충분히 예상된 문제였다.

〈표 9〉 졸속 사업 추진 사례

| 건설사업 | 출처 |
|---|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 경부고속철도의 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 사업비 3배 증가 : 5.8조 → 18.4조원 - 완공 6년 지연 : '91~'98 → '92~2004 (1단계 12년) 서울시 2기 지하철 건설의 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 사업비 1.5배 증가 : 4.6조 → 7.1조원 - 완공 4년 지연 : '93~'96 → '94~2000 (1단계 2차) | 1999. 3. 건설사업 효율화 종합대책 |
| <ul style="list-style-type: none"> 새만금 간척사업의 경우 : 방조제사업(배수갑문 제외) <ul style="list-style-type: none"> - 도급공사비 : 6.3천억 → 1조 2.6천억원 (2배 증가) - 공사기간 : '91. 11.~'98. 12. → '91. 11.~'06. 12. (8년 지연) | 정보공개자료 |
| <ul style="list-style-type: none"> 국도건설사업 : 57건 중 53건(93%) 사업지연 | 2006. 9. 5. 경실련 보도자료 |

그밖에도 기업도시, 행정복합도시, 혁신도시 그리고 2008년부터는 4대강 살리기가 비전문가에 의해 구상되고 추진되고 있다.

동일부처에 정책기능과 집행기능 집중

정책기능과 집행기능이 같은 부처에서 관장하는 경우 사업집행과정에서의 문제점과 개선 방안들이 정책에 반영되기 어렵다. 그 이유는 자기 부처에서 결정한 정책이 집행과정에서 문제점들이 드러날 경우, 사회적 비판을 우려하여 정책오류를 외부에 공개하지 않을뿐만 아니라 정책결정자의 책임을 감싸기 위한 조직보호 본능 때문이다. 내부적으로 발견된 정책오류가 공개되어 근본적 처방이 이루어진 경우는 내부자 고발이 없다면 불가능하다.

개발사업에 있어서 국토해양부는 사업추진 결정기능과 사업집행기능을 동시에 보유하고 있어, 국론분열, 공사지연, 비용증가 및 환경파괴 등의 문제가 발생하면 변명만 있을 뿐 근본적인 대안은 없다. 정책기능과 집행기능이 동일부처에 집중되는 경우에 신속한 사업추진의 장점이 있겠지만, 외부비판을 매우 어렵게 하여 정책에 대한 견제를 전혀 할 수 없게 한다.

완공 후 사후평가의무 미이행

현행 건설기술관리법 시행령 제38조의18(사후평가) 및 건설공사 사후평가 지침(국토해양부 고시)은 500억원 이상 공사에 대하여 완공후 3년 이내에 사후평가보고서 작성 및 제출을 의무화하고 있다. 그러나 2006년 감사원이 발표한 자료에 따르면 대상공사 62건 중 한국도로공사의 4건만 시행되었을 뿐이고 주무부처인 국토해양부는 어떠한 조치도 취한바가 없다

사후평가제도는 1999년 3월 예산절감을 위한 공공건설공사 효율화종합대책의 주요 개선 방안 중 하나로서 도입하였는데, 10년이 지나도록 유관기관에서 사후평가를 실시하지 않아 법령을 위반했음에도 아무런 조치가 없는 것은 잘못된 사업추진결과가 외부에 알려지지 않도록 하기 위한 의도된 직무유기의 결과이다. 이처럼 고의적인 작위업무 미이행은 정책기능과 집행기능이 한 부서에 집중되어 있어 사후평가에 대해서도 스스로 요구하지 않으면 그만이기 때문이다. 사업추진은 쉽게 하면서도 완공된 사업에 대한 엄중한 평가는 철저한 자기비판을 담보하지 않고서는 매우 어려운 업무로서, 이는 현행 기능집중의 업무독점구조를 분리시켜야 하는 당위성을 보여준다.

2) 정책대안

독립적인 국책사업위원회 설립·운영

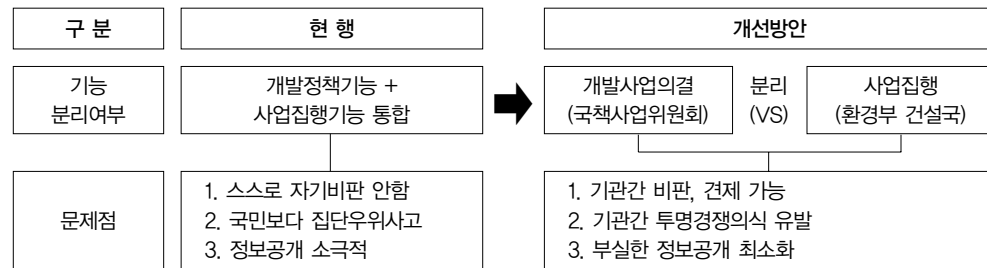
전국적으로 개발사업은 실 새 없이 진행되고 있으나, 국토의 균형개발과 개발사업의 일관성을 유지하기 위한 총괄조직은 없는 실정이다. 그나마 부처별로 산재한 위원회들은 책임성이 낮고 해당부처 의사결정 거수기로 전락되고 있으며 참여위원들은 권한은 있으나 책임은 없는 비상설위원회로 운영되고 있다. 균형 있는 국토개발을 위한 Control Tower 필요성을 고려한다면 상설 심의·의결기구로 국책사업위원회를 신설하여 국책사업총괄관리체계를 구축하고, 그간 개발을 주도해 온 국토해양부는 집행기관의 역할만을 담당하도록 해야 한다. 국책사업위원회는 각 부처에 산재되어 있는 거수기에 불과한 비상설위원회를 통폐합하여, 일정규모 이상의 모든 개발사업 및 국책사업에 대한 심의·의결과 완공사업에 대한 사후평가업무를 담당하게 한다. 상설기구인 위원회의 구성원은 전문성과 도덕성을 겸비해야 하고, 막강한 권한을 보유하고 있음과 비례하여 엄격한 책임을 요구해야 한다. 독립적 위원회가 설립되면 대통령이나 정치인들의 무분별한 개발공약과 졸속적 사업추진이나 일방적 추진을 상당부분 통제할 수 있을 것이다.

지난 몇 차례의 대통령 직선제를 거치면서 대통령선거 때마다 굵직한 개발사업들이 제안되어 왔으며, 대부분은 임기 내 착수가 되었지만 국론분열과 국민들 간 반감을 확대시키는 결과만을 초래하였다. 새만금 간척사업, 경부고속철도, 행정수도 이전, 한반도 대운하 등이 그것이다.²⁸⁾ 만약 독립적 국책사업위원회에서 국토의 균형개발을 위한 심의의결을 행한다면 대통령의 공약이라 하여 무조건 추진되는 것을 통제할 수 있을 것이고, 정권교체와는 상관없이 일관된 국토개발계획이 추진될 수 있게 된다.

국토해양부를 해체하고, 환경부에 편입

국토해양부는 사업집행 본연의 임무에 전념토록하고, 이를 위해 건설보다 상위개념인 환경의 관점에서 집행사업이 제어될 수 있도록 환경부 산하의 (가칭)건설국으로 편제되어야 한다. 일본을 제외한 선진외국은 개발사업집행부서를 독자 조직으로 구성하지 않고 있다.

〈그림 2〉 건설분야 정부조직 개편 방향



장기계속공사 예산배정방식 폐지

장기계속공사방식은 공기지연 및 사회적 손실 초래, 국회의 예산심의권 침해 등의 폐해만 있을 뿐 백해무익한 제도로서 당장 폐지되어야 한다. 경실련이 2006년 9월 57개 국도사업에 대한 공사비와 공사기간 변동을 분석한 결과, 57건 중 53건(93%)가 사업지연 발생하였고 45

28) 특히 한반도 대운하의 경우, 대통령 취임후 임명된 관료들과 정책관들이 사업추진의 당위성을 주장하였고, 대통령의 절대적 영향력을 받는 국토해양부에서 대운하 추진을 위한 사업계획을 작성하는 등 독립적인 전문가집단의 판단은 전혀 개입되지 않았다. 대대적 국민저항이 지속되어서야 '대운하'라는 표현이 중단되었을 뿐, 새로운 '4대강 살리기' 사업의 추진으로 대운하 사업이라는 논란은 지속되고 있다. 이는 국책사업의 심의·의결이 전문가집단의 판단이 아니라 대통령의 결단이라는 비아냥을 받을만 하다.

건(79%)은 총공사비 대비 1%이하의 예산만으로 발주되었는데 핵심원인은 위법한 장기계속공사에 있다. 그것은 장기계속공사는 당해 연도 예산만으로 수천억원이 넘는 사업도 발주가 능 하므로 정치인과 자치단체장들과 표심 모으기에 이용되기 때문이다.

〈표 10〉 계속비공사와 장기계속공사 비교

| 구분 | 계속비공사 | 장기계속공사 |
|--------|--|--|
| 국회의결 | 필요 | 불필요 |
| 총예산확보 | 확보 | 미확보(당해 연도분만 확보) |
| 입찰과 계약 | • 전체사업비확보 • (총 공사금액 명기-연부액) 총공사금액으로 입찰·계약 | • 개별 차수별 계약은 별건 계약임 • 1차년도 예산만 확보(각 회계연도 예산범위 안에서 계약 체결 및 이행) |

정치인들의 개발공약 제한

비전문가는 얼마든지 사업제안을 할 수 있다. 그러나 사업시행여부를 판단하는 것은 전문가의 판단이 필요하다. 대규모 국책사업은 비가역적 국토훼손을 초래하므로 국민적 합의가 선행되어야 하고, 사업 착수가 다소 늦어지는 한이 있더라도 시민들의 공감대를 형성하여 추진과정에서 국론분열과 극한 대치를 예방해야 한다. 새만금과 천성산 터널이 그러했고, 현 정부 들어서는 한반도 대운하가 사회적 갈등구조를 양산하고 있기에 더욱 신중해야 한다.

이처럼 국론분열까지 치달은 사회적 갈등이 발생한 사업들은 거의 대부분 정치인들, 특히 대통령의 주장에 따라 강행된 것들이다. 개발사업이 정책공약이 아님이 분명하고, 개발공약이 남발로 인한 피해는 고스란히 시민과 후손들에게 전가되기 때문에 정치인의 개발공약을 법률로서 조건을 엄격히 하여 제한하는 것이 불가피하다.

과학기술 강국을 위해

제22장

과학기술

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 과학기술 투자 확대

제2절 과학기술 인력 양성 및 활용

제3절 이공계 기피 현상 해소

제4절 과학기술부처 독립 및 정책 컨트롤타워 부활

제5절 정부 R&D기관의 활성화

제6절 문과, 이과 폐지를 통해 지식 융·복합 시대 대비

| 집필진 |

맹성렬(우석대 전기전자공학과 교수) 이덕희(주식회사 미원상사 수석연구원)
이주연(주식회사 한전KDN 이사) 최덕호(고려대 생명과학부 겸임교수)
황이남(변리사)

1 | 발전 방향

오늘날 세계경제는 이념적 대립의 냉전시대에서 벗어나 자유무역을 표방하면서 개방화, 정보화, 글로벌화 되었다. 이는 초고속 정보통신 인프라 덕택으로 안방에서 실시간으로 정보를 제공받을 수 있는 인터넷의 출현이 가져온 결과다. 그러나 이러한 자본주의의 발달은 빈부의 격차를 심화시켜왔고, 자원의 낭비를 가져와 지구온난화와 같은 심각한 문제를 야기하고 있다. 결국 전 세계가 단일 무역권으로 통합되면서 한 국가의 금융위기는 전 세계에 영향을 미치고 있다. 예를 들면 2008년 말부터 발생한 미국 발 금융위기가 전 세계로 확산되어 글로벌 금융위기를 몰고 온 사례를 보아 알 수 있다.

우리나라는 반도체, 가전제품, 휴대폰, 조선, 건설 등 세계 1등 제품 덕택에 세계 15위 경제대국으로 발돋움하였다. 또한 자동차, 철강, 통신, 기계, 화학제품, 군수장비 또한 가격과 품질 면에서 나름대로 경쟁력을 확보하여 cash-cow 역할을 톡톡히 하고 있다. 그러나 이들 수출제품에 장착된 부품들의 50% 이상이 수입에 의존하고 있으며 아직도 일부 핵심기술은 외국기술에 의존하고 있는 실정이다. 게다가 이들 수출제품은 국내 Big Ten 기업이 맡고 있으나, 기술경쟁력 보다는 규모의 경쟁력 또는 값싼 노동력에 의존하는 부분이 많은 편이다.

그동안 우리나라의 과학기술은 선진국 특히 일본을 벤치마킹하며 완성품의 조립에서부터 출발하였기 때문에 과학기술발전 토대가 취약하였다. 또한 기업이나 정부도 자체 생산하는 인프라에 투자하기보다는 선진국에서 부품을 수입하여 조립하는 쉬운 길을 택했기 때문에 부품소재산업은 선진국과 격차가 좁혀지지 않고 있다. 제조업의 역사가 100년이 넘는 독일이나 일본은 부품소재산업이 발달하고 무엇보다 기술력이 강하여 세계시장 점유율이 1위인

強小企業(hidden champion)제품이 전체 90% 이상을 차지하고 있다. 결국 우리나라 하이테크 기술은 독일이나 일본에 열세이고 가격경쟁력은 중국을 따라잡을 수 없어 sandwich 신세를 면하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 우리나라의 21세기형 과학기술정책은 선진국제품의 복제나 조립 위주의 따라 하기 방식에서 벗어나 창조형으로 전환해야 한다. 창조형 전략의 핵심은 기초·원천연구를 강화하고 R&D 투자를 대폭적으로 강화하는 것이다. 이를 위해 정부는 다양한 지원책을 통해 기업의 R&D 투자 확대를 이끌어 내야한다. 또한 불확실한 시장여건 하에서 기업들이 공격적인 R&D 투자를 하기에는 어려움이 있으므로 리스크가 큰 과제나 시장실패가 발생할 수 있는 분야에 대해서는 과감한 과제 지원 정책이 필요하다.

이명박 정부의 100대 국정과제는 녹색성장을 통한 새로운 일자리 창출, 신성장 동력과 서비스산업의 육성, 미래를 위한 과학기술투자 확대 등 국가차원에서의 신성장 동력 창출 전략을 제시하였다. 그 중 과학기술기본계획(577 Initiative)을 수립하여 7대 기술 분야의 50개 중점육성기술과 40개 중점육성후보기술을 선정하였다. 이를 달성하기 위하여 정부와 민간의 R&D 투자를 2012년까지 국가예산의 5% 수준으로 확대하고, 정부의 기초·원천연구 투자 비중 또한 50%까지 확대하고 중소·벤처기업의 기술혁신을 촉진한다고 한다. 이를 뒷받침하고 장기적인 전략을 고려하면 아래와 같이 대별할 수 있다.

지속적인 과학기술 투자의 확대

과학기술분야의 R&D 투자는 곧바로 산업 활동으로 연계되어 고용을 창출하고 소득수준을 높여 삶의 질을 향상시키는 경제성장의 원동력이며 국가경쟁력 뿐만 아니라 시민의 일상생활, 정치적, 사회적, 문화적 측면에서도 변화의 Momentum을 주는 핵심 Keyword이다.

과학기술의 발전은 경제성장과 더불어 기업의 부가가치를 높여주고 안정적인 세수기반 확보는 물론 고용창출 효과가 높고 국가의 재무 건전성과 사회적 안정성을 보장해준다. 하지만 R&D 투자가 일시적으로 국가와 기업의 비용 부담을 가중시켜 경영상의 자원배분을 어렵게 하는 요인이 되므로 민간의 R&D 투자를 강화하기 위해서는 조세, 금융지원 등 정부의 획기적인 지원 대책과 과감한 제도개선이 필요하다.

우리나라는 반도체, 가전제품, 휴대폰, 조선 등 몇몇 산업분야를 제외하고는 전반적으로 국제경쟁력이 강하지 못한 편이고, 21세기 지식기반 경제를 주도할 기간산업이 취약한 편이다.

〈표 1〉 R&D투자 경제성장 기여도 국제비교

(단위: %)

| 구 분 | 1971-1989 | 1990-2004 | 1971-2004 |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 한 국 | 23.3 | 30.4 | 30.6 |
| 미 국 | 19.4 | 22.8 | 20.8 |
| 일 본 | 43.3 | 67.3 | 48.8 |
| 캐나다 | 13.6 | 20.2 | 16.0 |
| 이탈리아 | 23.5 | 26.2 | 24.3 |

자료 : 과학기술정책연구원, R&D투자의 경제성장 기여도 국제비교, 2007. 5

〈표 2〉 우리나라 산업별 기술수준

| 구분 | 제조업 전체 | 전자 | 반도체 | 자동차 | 조선 | 기계 장비 | 철강 | 화학 | 전기 기계 | 정밀 기기 | 섬유 | 비금속 광물 |
|---------------|-----------|------|------|------|------|----------|------|------|----------|----------|------|-----------|
| 세계 최고 대비수준 | 81.3 | 84.1 | 82.2 | 81.0 | 78.2 | 81.3 | 83.7 | 80.5 | 76.9 | 85.6 | 73.4 | 81.0 |
| 대중국 기술격차 | 3.8 | 3.4 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 4.0 | 4.1 | 3.8 | 3.6 | 3.5 | 4.1 | 3.7 |

자료 : 산업연구원 2007년 한국 제조업의 업종별 기술수준 및 개발동향, 2007. 12

지금까지는 눈에 보이는 이익에 급급한 나머지 상용화 연구에 치중해왔다. 그 결과 선진국과 기술 격차가 더욱 벌어질 우려가 크므로 R&D전략은 과거의 따라하기 방식에서 창조형으로 전환을 위한 기초연구의 강화가 필요하다.

과학기술분야 연구시스템의 선진화

R&D와 관련산업 연계를 통해 기술수준의 향상, 고용 증대 및 경제 성장으로 이어지는 선순환 체계를 구축해야 한다.

과학기술의 급격한 발달과 변화에 신속하게 대응하기 위해서는 국방연구와 같이 정치적인 변화에도 흔들림 없도록 독립적인 추진 체계(Control Tower)의 복구가 시급하다. 현재 정부 각 부처로 분산된 R&D 업무의 원활한 정책조정과 운용을 통해 부처 상호간 통일성을 유지하면서 중복과 시행착오를 최소화 하도록 국가 과학기술 연구업무를 총괄하는 추진 체계의 복구가 필요하다.

정부출연연구소의 발전전략으로는 조직 재구성이 필요하다. 이를 위해 기존의 기능별 조직을 벗어나 유사연구 영역별로 연구그룹을 만들고 연구그룹 간 경쟁체제를 도입하여 건실

한 연구체계를 확립하도록 연합체제로 개편이 필요하다. 연합체제로의 개편에 따라 얻을 수 있는 효과는 유사 또는 중복되는 연구기능의 내부 조정을 통하여 연구의 효율성을 높일 수가 있고, 잉여 연구 인력은 새로운 연구 분야에 투입이 가능하다.

단기적인 성과 위주의 기술 개발에 집중하기 보다는 장기적인 기초연구개발을 장려하기 위해 기초·응용과학기술의 융합연구 및 학제 간 공동연구에 대한 지원확대가 필요하다. 또한 정부는 단기성과에 연연하여 당장 사업화가 가능한 연구를 요구하지 말고 미래가치를 창출할 수 있는 기초연구 연구과제에 더욱 적극적인 지원을 해야 하며, 정부출연 연구기관 평가 제도도 이에 맞게 개선해야 한다. 평가제도 또한 현재와 같이 평가위원 몇 사람이 2~30분 설명을 듣고 평가하는 방식을 벗어나 연구 개발과정을 중시하는 프로세스 중심의 평가 방식을 도입하여야 한다.

과학기술분야 기피현상을 해소하기 위해서는 순수과학 또는 공학을 전공하는 사람에게 파격적인 혜택을 주어 과학기술을 중시하는 풍토를 조성하고, 과학기술 문화 대중화를 위해 스크린쿼터제와 같이 매스컴에 과학기술분야 코너를 할당해야 한다. 이공계 기피 풍토를 개선하기 위하여 과학기술을 전공한 우수한 자에게 전문자격사(의사, 치의사, 약사, 한의사 등) 못지않은 대우를 정부가 제공해야 한다.

과학기술·교육 분야는 현재 고등교육과정에서 이과와 문과를 분리하여 운영함에 따라 문과 쏠림 현상이 심각한 수준에 이르고 있다. 이러한 이과 기피 현상을 해소하기 위해 정교 교육과정을 개선하여야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 과학기술 투자 확대

1) 현황과 문제

우리나라의 2007년도 총 R&D 투자는 전년대비 14.5%(3조 9,557억원)가 증가한 31조 3,014억 원이고 2006년 기준 우리나라 R&D투자 규모는 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 중국에 이어 세계 7위권이다. 하지만 절대규모에 있어서는 미국(2006년)이 우리나라의 10.2배, 일본(2006년)이 4.4배, 독일(2006년)이 2.19배로 아직 선진국들과의 격차가 상당히 크게 나타난다. GDP 대비 연구개발비는 2007년 3.47%로 전년대비 0.24%포인트 증가하여 이스라엘(4.65%, 2006년), 스웨덴(3.73%, 2006년)에 이어 세 번째로 높은 수준이며 미국 2.62%, 일본 3.39% 등 선진국에 비해 높은 수준이다.

〈표 3〉 총 연구 개발비 국제비교

(단위: 억US\$, %)

| 구 분 | 한국 (2007) | 미국 (2006) | 일본 (2006) | 독일 (2006) | 프랑스 (2006) | 영국 (2006) | 중국 (2006) |
|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| 총R&D비 | 336.9 | 3,437.5 | 1,485.3 | 738.2 | 474.7 | 426.9 | 376.6 |
| 배율 | 1.00 | 10.20 | 4.41 | 2.19 | 1.41 | 1.27 | 1.12 |
| GDP대비 | 3.47 | 2.62 | 3.39 | 2.53 | 2.11 | 1.78 | 1.42 |

자료: OECD Science and Technology Indicators, 2008. 1.

2007년 기준 전체 연구개발비 중 정부재원은 25.1%, 공공재원은 1.0%, 민간재원은 73.7%, 외국재원은 0.2%의 비중을 차지하여 정부투자비율이 낮고 민간부문의 투자에 대한 의존도가 매우 높은 편이다.

우리나라는 기업체가 전체 연구개발비의 76.2%를 사용하였으며, 연구개발비사용 증가율이 공공연구기관, 대학보다 높다. 2007년에 공공연구기관이 13.1%(4조 1,024억원), 대학이 10.7%(3조 3,314억원)를 사용한 반면, 기업체는 76.2%(23조 8,649억원)를 사용하였다.

최근 10년간의 연구개발비 사용주체별 증가율을 보면, 기업체가 10.4%로 전체 연구개발비 증가율 9.9%를 상회하고 있으며, 공공연구기관은 7.1%, 대학은 10.1%로 기업체보다 낮다.

〈표 4〉 자원별 연구개발비 국제비교

(단위: %)

| 구 분 | 한국 (2007) | 미국 (2006) | 일본 (2006) | 독일 (2005) | 프랑스 (2005) | 영국 (2006) |
|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| 정부·공공 | 26.1 | 35.1 | 22.6 | 28.7 | 40.3 | 37.8 |
| 민간 | 73.7 | 64.9 | 77.1 | 67.6 | 52.2 | 45.2 |
| 외국 | 0.2 | 0.0 | 0.4 | 3.8 | 7.5 | 17.0 |

자료: OECD, Main Science and Technology Indicators, 2008.

2007년 기업유형별 연구개발비 집행실적은 전체 연구개발비 23조 8,649억 원 중에서 대기업이 73.4%(17조 5,119억 원)를 사용하였으며, 벤처기업이 12.9%(3조 820억 원), 중소기업이 13.7% (3조 2,710억 원)을 사용하였다.

상위 20개 기업이 전체 연구개발비의 50.0%(11조 9,291억 원)을 사용하고, 나머지 대기업이 23.4%(5조 5,828억 원)를 사용 상위 20대 대기업의 매출액 대비 연구개발비가 4.54%인 것에 비해 그 외 대기업은 1.02%에 불과하다. 매출액 대비 연구개발비를 살펴보면, 전체 기업의 평균이 2.43%인데 비해, 상위 20대 대기업이 4.54%, 벤처기업이 6.93%, 중소기업이

〈표 5〉 기업유형별 연구개발비 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분 | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|------|--------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|
| | 연구비 | 비중 | 연구비 | 비중 | 연구비 | 비중 |
| 대기업 | 146,429(8.8) | 78.9 | 160,217(9.4) | 75.8 | 175,119(9.3) | 73.4 |
| 중소기업 | 19,911(5.3) | 10.7 | 25,031(25.7) | 11.8 | 32,710(30.7) | 13.7 |
| 벤처기업 | 19,302(15.9) | 10.4 | 26,019(34.8) | 12.4 | 30,820(18.5) | 12.9 |
| 합 계 | 185,642(9.1) | 100.0 | 211,267(13.8) | 100.0 | 238,649(13.0) | 100.0 |

주: ()은 전년대비 증가율임, 자료: 교육과학기술부, 연구개발활동조사보고서, 2008

2.58%로 상대적으로 높게 나타나며 상위 20개 대기업을 제외한 대기업을 매출액 대비 연구개발비는 1.02%에 불과한 것으로 나타나 연구개발투자가 극히 저조하다.

또한 2007년 우리나라의 기초 연구개발비 비중은 전년대비 0.5%포인트 증가하여 전체의 15.7%(4조 9,187억원)를 차지하고 있다. 기초 연구개발비는 1998년 이후 꾸준히 증가하였으며, 비중도 2001년 이후 증가 추세이지만, 기초 연구개발비의 비중은 프랑스(23.7%, 2005년), 미국(18.5%, 2006년)등 주요 선진국에 비해 기초 연구개발비의 비중이 낮은 수준이다.

연구원 1인당 연구개발비(2007년 143,210달러, FTE 기준)가 주요 선진국에 비해 낮은 수준으로 향후 과학기술인 사기 진작을 위해 안정적 연구 환경 조성이 필요하다.

〈표 6〉 연구개발비 중 자본적 지출 비율 국제비교

(단위: %)

| 구 분 | 한국(2007) | 미국(2006) | 일본(2006) | 독일(2005) | 프랑스(2005) | 중국(2006) |
|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| 자본적 지출비율 | 13.0 | 0.3 | 10.5 | 9.1 | 8.3 | 24.8 |
| 인건비 지출비율 | 40.9 | - | 40.5 | 58.9 | 57.8 | 23.3 |

자료: 1. 교육과학기술부, 연구개발활동조사보고서, 2008.

2. OECD, Main Science and Technology Indicators, 2008. 1

2) 정책대안

국가 과학기술력 증진을 위해 정부 및 공공부문의 연구개발 투자를 2007년 GDP대비 3.47%(31.3조원)에서 2012년 GDP대비 5%(66.3조원) 이상으로 확대해야 한다. 연구개발비 중 정부 투자비율을 연차적으로 확대하여 기초과학, 기반기술 및 공공기술 부문의 연구개발에 중점적인 투자를 촉진하고 민간 기업체의 연구개발 투자 확대를 위해 연구관련 자본적 지출에 대한 세금감면, 저리융자, 기업연구소 관련 규제 완화 조치 등 각종 지원책의 확대가 필요하다.

또한 과학기술 로드맵을 재수립하여 기술 분야(원천기술, 기반기술, 핵심기술, 산업기술 및 공익기술)별로 구별하여 각각의 목적에 맞춰 적합한 투자를 촉진한다. 이를 위해 산·학·연·관이 역할을 분담하도록 총괄 및 조정 할 수 있는 기능을 활성화시켜 실질적인 통합 조정 업무를 담당할 수 있도록 제도화되어야 한다.

공공자금을 이용한 첨단기술 R&D 프로그램에 중소기업의 참여를 확대하고 금융적 장애요인을 완화하여 중소기업의 기술개발 의욕의 고취가 필요하다.

국방 분야 과학기술투자가 산업기술 및 기반기술 투자와 중복되지 않도록 과제선정 방식을 체계화시키고 중복이 불가피한 경우는 공동연구를 통하여 상호연계 발전시켜야 한다. 즉, 국가 보안이 요구되는 연구과제와 민간연구과제가 중복될 경우 핵심분야 기술개발을 분담하는 컨소시엄 개발체제를 도입한다.

지역 균형발전을 도모하기 위해 지방자치단체가 특성화된 IT, NT, CT, BT 등 지역별 특성을 감안한 연구개발투자가 가능하도록 중앙정부 차원의 지원이 필요하다.

제2절 과학기술 인력 양성 및 활용

1) 현황과 문제

고도지식정보화사회 및 유비쿼터스사회로 급속한 진전이 이루어지고 있는 현 시점에서 과학 기술력이 국가 경쟁력의 중추라는 인식은 확고하지만, 국가과학기술의 미래에 대한 비전 제시가 불투명하다. 또한 과학기술력 확보의 일차적 요건인 우수한 과학인력 양성을 위한 합리적이고 실천적인 전략이 부재하여, 장기적인 인력 양성 노력이 가시화되고 있지 않다.

초중고의 과학교육은 과거방식을 그대로 반복 적용하는 입시 또는 암기 위주의 보수적인 방식으로 창조적 사고훈련이 되지 않으며 또한 과학기술에 대한 흥미를 고취시키기에는 절대 미흡하다.

대학교육은 MSC(Mathematics, Science, Computer)를 소홀히 하여 과학교육의 기초체력이 보강되지 못하고 미래지향적인 교육과는 거리가 있다. 학생들이 보는 시각 또한 과학기술 분야는 힘들고 미래가 보장되지 않는다는 선입견으로 선호도가 떨어져 기피하고 있는 실정이다.

산업계가 요구하는 기술인력 규모에 비추어 볼 때, 이공계 대학 졸업생은 많으나 실제 필요인력은 부족하여 과잉현상을 초래하여 이공계 취업 문제를 유발시키고 있다. 사회가 진화함에 따라 산업구조가 변하고 인력수요도 다방면 소수 전문 인력 구조로 변화하고 있으나 인기영합에 의존하는 학과 개설(예 : 이비즈니스학과, 전자상거래학과, 이마케팅학과 등)로 공급과잉을 부채질하고 있다.

산업 생명주기 (Industrial life cycle)가 단축됨에 따라 고학력 기술 인력에 대한 평생교육이 절실하나 현실적인 대응 체계가 없고 금전적 보상과 낮은 수준의 대우로 인한 상대적 박탈감은 이공계를 기피하도록 하는 가장 큰 요인이 되고 있다.

2) 정책대안

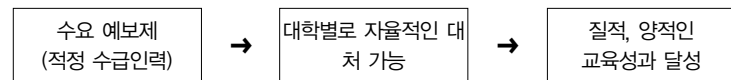
과학기술교육의 혁신을 통하여 양보다 질적인 과학기술 인력을 양성하여야 한다. 즉 탐구 능력과 창조력 개발을 목표로 한 초·중·고등학교의 과학교육 체계를 수립하되 단순한 지식의 전수가 아닌 탐구 위주의 학습을 위해서는 실험실습 등 과감한 투자가 뒷받침 되어야 한다. 이를 위해 단순 암기가 아닌 창의력과 사고력을 평가하기 위해 교육 평가제도 혁신이 필요하다.

또한 신기술 출현에 따른 다양한 지식을 전수할 수 있도록 초·중·고 과학교육 교사들에게 재충전 계속교육 기회를 확대하여야 한다.

모든 대학의 교육방식이 대부분 암기식으로 획일화 되어 있어 오히려 창의성을 억누르는 현상이므로 이를 해결하기 위해 대학평가 지침을 다양화하여 각 대학별 특성화가 필요하다. 특히 공과대학 교육과정 전반에 산업계의 의견이 반영될 수 있도록 제도적 장치(공학교육 인증제 의무화 등)가 마련되어야 한다.

아울러 '질적 탁월성'과 '양적 필요'를 균형적으로 충족시키기 위해 과학기술 인력수요를 예측할 수 있는 기능이 필요하다. 선진국 등 세계적인 기술 트렌드를 분석하여 중·장기 수요예측 시스템을 구비하고 공공부문 및 민간부문(산업체)으로부터 신뢰감을 느낄 수 있는 수요예측에 바탕을 두어 과학기술 분야별 통계자료 제시 체계를 구축하여야 한다.

* 정확한 인력 수요 예보제를 통해 대학이 자율적으로 대처 가능하며 질적으로 우수한 인력과 양적으로 적정한 인력을 배출함으로써 수급 균형을 꾀할 수 있다.



과학기술 분야별 효율성 있는 R&D활동이 이루어지도록 정책적인 배려가 필요하다. 현재 국내 연구개발 인력은 선진국에 비해 상당히 부족한 수준으로서, 과학기술 투자비용 대비 국

가경쟁력 순위는 오히려 뒷걸음질치고 있는 실정으로 이는 곧 연구인력 관리의 비효율성을 보여주고 있다. 산업구조 개편에 따른 인력 수요의 변동에 유연하게 대처하고 동시에 능력 향상을 위한 지속교육을 실시함으로써 과학기술 인력이 진취적이고 안정적으로 연구업무에 몰입할 수 있도록 하여야 한다.

- * 과학기술투자비용 순위: 7위(2007년 기준)
- * 국가경쟁력 순위
 - 2008 IMD 기준 : 31위(55개국중 전년대비 2단계 하락)
 - International Institute for Management Development)
 - 2008 WEF 기준 : 13위(134개국 중)
 - World Economic Forum 'The Global Competitiveness 평가'

제3절 이공계 기피 현상 해소

1) 현황과 문제

부존자원이 없는 우리나라에서 근대화 이후 경제를 발전시키고 부를 쌓기 위하여 농업에서 2차 산업으로, 경공업에서 중공업으로 산업을 발달시켜왔다. 또한 이공계 육성 정책으로 많은 이공계 인력들이 배출되어 산업 현장 곳곳에서 열심히 일하여 국력 향상에 지대한 공헌을 하였다. 수출을 위주로 하는 우리나라의 산업 구조상 이공계 인력은 국가경쟁력의 토대이며 우리나라의 미래는 이공계의 육성 발전에 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 근래에 와서는 이공계 기피 현상이 심화되고 있으며 우수한 이공계 인력들이 더 나은 대우를 찾아 타 분야로 또는 국외로 빠져 나가고 있는 형편이다.

대학을 지원하는 이과 학생들은 의대, 치대, 약대 등 소위 경제적 수입이 좋다는 분야로 몰리며 공대나 자연 과학 대학 등 이공계는 갈수록 인기가 떨어지고 있다. 그 뿐만 아니라 이공계 대학 재학생 및 졸업자들도 의학, 치의학, 약학, 한의학뿐만 아니라 경영이나 사법·행정 고시, 공무원 등으로 진로를 변경하고 있다.

전체 학생 중 이공계가 차지하는 비율도 낮아지고 있으며 배출된 이공계 인력의 수준도 저하되고 있다. 또한 이공계 인력의 수요보다 공급이 많다. 과거 대학 진학률이 낮고 경제가 고도로 성장하던 시기와 달리 현재는 대학 진학률이 높은 반면 경제 성장률은 낮아졌다. 산업

구조의 변화와 함께 인력수요도 변화했으나 정부 정책과 인력 양성기관이 적절히 대응하지 못하여 현 산업 수요보다 많은 인력이 배출되었다. 그에 따라 실업자가 양산되고 사회적 지위와 대우 수준이 떨어졌다.

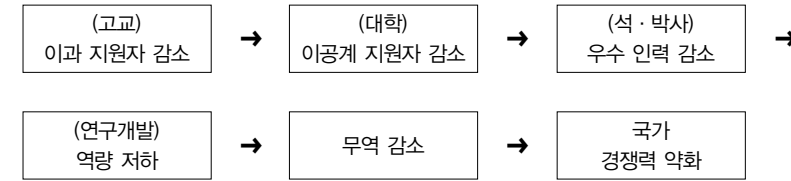
과학 기술과 관련된 정부 정책 결정 및 집행에 있어 관련 인재가 과학 기술 지식과 소양을 가진 경우 더 나은 결과를 얻을 수 있을 것이다. 사회가 더욱 고도화되고 지식정보화 됨에 따라 정부뿐만 아니라 산업, 정치, 사회 분야에도 과학기술 소양을 가진 인재가 많이 요구되고 있다. 그러나 실질적 정책 결정에 관련되는 위치에 있는 이공계 인력은 소수이다.

이공계가 큰 비중을 차지하는 사회에서 정부 내 이공계출신 고위공직자의 비율은 낮다. 국회의원의 단지 극소수만이 과학 기술계통 출신이다. 정부 내 이공계출신 고위관료의 비율이 중국, 일본에 비해 너무 낮다. 중국의 주요 국가 지도자 인사 대부분이 이공계 출신인 것과 비교하면 차이가 크다. 이는 이공계의 사기를 저하시키는 요인이다.

얼마 전 실시한 어느 설문조사 결과에 따르면 많은 이공계인들이 선망하는 KAIST 학생들조차도 상당수가 과학기술자의 길을 가기보다는 고등고시를 보거나 의대 편입을 고민한 적이 있는 것으로 나타났다고 한다. ‘약·치·의대 편입이나 치·의학 대학원 시험, 사법·행정고시, 공무원 시험 등을 고려해본 적이 있느냐’는 질문에 63.9%가 그렇다고 응답했다. 그 이유에 대해서는 50.3%가 ‘더 안정적인 직장을 위해서’라고 답했고, 25.7%는 ‘더 나은 보수를 위해서’, 14.3%는 ‘더 나은 사회적 지위를 위해서’라고 각각 응답하였다. 불만의 원인으로 사회적 지위(37.3%), 정부의 지원정책 부재(32.6%), 고용불안정(32.1%), 학업의 어려움(18.1%)을 꼽았다(출처: 연합뉴스). 이 설문 결과는 이공계 인력이 이공계 현실에 대해 불만족하는 비율이 높으며, 이공계는 직장 안정성, 보수, 그리고 사회적 지위가 낮고 공부하기도 더 어렵고 일하기도 힘들다는 인식이 팽배함을 나타낸다.

지금의 이공계 기피 현상 문제의 핵심은 이공계 인력공급은 넘치는데 이러한 부정적 인식의 확산과 우수한 인재가 이공계로 진출하는 것을 기피하는 것이다. 산업계에서 요구하는 고급 인재가 부족하게 되고 이는 곧 과학 기술 연구 역량이 저하되고 국가경쟁력이 약화되는 결과를 야기하게 된다. 이공계 기피현상을 개선하기 위해서는 이러한 부정적 인식을 불식시키기 위한 조치들과 함께 이공계 인력이 우대받으며 긍지를 가지고 안정적으로 일할 수 있도록 여건을 만들어야 한다.

자원이 부족한 우리나라에서 우수 인력은 국가 산업을 지탱하는 기본이자 중요한 자산이다. 우수 인재들이 이공계를 기피하고 두뇌가 국외로 유출되는 상황이 계속된다면 다른 나라



에 비해 신기술 연구개발 역량이 저하되고 우리나라의 국가경쟁력이 약화되어 결과적으로 경제의 축소, 국력의 감소로 이어지게 된다. 이러한 이유로 우수한 인재들을 이공계로 유치하고 육성해야 할 필요성이 크다. 우수한 과학 기술 인력을 유치하고 양성하기 위해 합리적이고 실천적인 전략을 수립하여야 하며 이의 효과적인 수행을 위해 적절한 정책적 지원이 뒷받침 되어야 한다.

2) 정책대안

기술 경쟁력을 가지기 위한 가장 중요한 요소는 인재이다. 우수한 인재를 유치하고 육성하기 위해서 장기적인 전략을 세워 합리적이고 효과적으로 수행해야 한다. 인력의 수급은 산업의 수요에 따르므로 미래에 우리나라를 먹여 살릴 성장 동력 산업과 기술에 대한 장기 비전을 가지고 미래 산업전략을 짜야 한다. 그리고 그에 따른 인력 수요를 예측하여 정교하고도 유연한 수급계획을 세워야 한다.

장기적으로 기술 개발을 통해 산업이 성장하고 부흥을 이루면 성장과 함께 부가 창출되며 고급일자리가 늘어나고 수급의 선순환이 일어나게 된다. 그러므로 이공계 기피 현상을 해소하기 위해 국가 전략 산업을 중점 육성하기 위한 집중적인 예산 투입, 원활한 기업 활동을 지원, 세계자본 유치 및 국내자본의 R&D 투자를 통하여 ‘연구하기 좋은’ 환경을 구축하고 고급 일자리를 창출하여야 한다.

미래 전략에 따라 현재의 초·중·고·대학의 인력 양성 체계를 개선하여야 하며, 양성되는 인력의 질을 높일 수 있는 정책을 만들고 시행해야 한다. 과거의 산업 구조에 요구되던 대학의 전공분야 및 학과를 조정하여 인력 배출을 현재 및 미래 수요에 맞추도록 하여야 한다. 이를 위해 대학의 통폐합뿐만 아니라 학과 조정을 탄력적 및 자율적으로 할 수 있도록 제도적 장치를 만들어야 한다.

고교의 문·이과 구분을 폐지하고 교육 전반에 과학교육을 확대하여 문·이과 모두 과학

적 소양을 기본적으로 갖추도록 하여야 한다. 행정·외무고시와 로스쿨에도 과학기술 과목을 포함시켜 미래 정책결정자의 자질에 과학기술 기본 소양을 갖추도록 하고 문과대학에 과학기술 기본소양을 일정비율 포함하도록 하는 제도가 필요하다. 또한 이공계 인력에게 문과 소양을 갖추도록 하여 다양한 분야에 적용할 수 있도록 할 필요가 있다.

대학 및 대학원의 연구비 지원 대상을 확대하고 연구자가 즐겁게 연구할 수 있도록 '연구하기 좋은' 여건을 갖춘다. 우수 이공계 인재에게 재학 중 학비를 지원을 확대하여 충분히 학업과 연구에 전념할 수 있도록 한다. 이공계 학위 취득 후 일정기간 동안 취업 지원금을 지급하여 안정적인 연구를 수행할 수 있도록 하여 취업 및 정착에 도움이 되도록 한다. 고교 수학능력시험 일정 범위 내의 최상위 우수자가 대학 이공계 진학 시 전액 장학금을 지급하며 졸업 후 취업 혜택과 고용 보장을 제공하여 우수 학생이 이공계로 진출하도록 한다.

우리나라의 수많은 우수한 이공계 학생들은 외국유학을 위해 시간과 자원을 들여 준비하고 유학을 한다. 이 인재들이 졸업 후 귀국을 하는 대신 현지에서 직장을 구해 정착을 하고 있으며 이는 우리나라의 국가적 손실이 아닐 수 없다. 그 뿐만 아니라 국내에서 배출된 우수한 이공계 인재들도 국내에서 정착을 하지 않고 해외로 나가고 있으며 두뇌유출로 인한 손실 또한 작지 않다. 우수 이공계 인재들에게 국내에서 충분히 경쟁력 있는 연구를 할 수 있도록 여건을 조성하고 파격적인 혜택을 부여할 필요가 있다.

국내 인재의 육성과 두뇌의 해외 유출 방지와 함께 해외 인재를 유치하는 것도 중요하다. 해외 우수 인재를 파격적인 대우로 유치할 수 있도록 재정 및 제도적 지원을 하여야 한다. 충분한 보수를 지급 할 뿐만 아니라 국내에서도 제대로 연구할 수 있는 여건을 갖추도록 하여야 한다. 연구 환경뿐만 아니라 거주 및 자녀교육 등 교육·문화·복지까지도 원활히 지원되도록 개선해야 한다.

고시·개방직·특채 등을 통해 국가정책 결정에 과학기술적 소양을 가진 전문 이공계 인재의 공무원 채용을 확대하여야 한다. 뿐만 아니라 정부 내 이공계 출신의 고위 관료의 임명이 확대되어야 한다. 이공계 인재가 전문성을 살릴 수 있는 분야의 직책을 늘려 정책의 효율성을 높이도록 하여야 한다. 국가 공무원 임용 시 이공계 임용 비율을 대학생 졸업 비율에 비례하여 할당해야 한다. 또한 공무원 직제를 혁파하여 4급 이상 공무원은 기술직과 행정직 구분 없이 보직할 수 있도록 제도적인 혁신이 필요하다.

이공계 인력들이 창작한 과학기술 연구 결과물에 대한 지적재산권이 제대로 보호되고 충분한 보상을 받도록 지적재산권 보호체계를 구축하여야 한다.

청소년들이 과학 문화를 접하고 과학 탐구의 재미에 빠져들 수 있는 기회를 많이 만들어 과학 기술에 대한 흥미와 긍정적인 인식을 가질 수 있도록 해야 한다. 초·중·고생들에게 과학 실험과 응용을 체험하게 하여 과학에 대한 관심과 흥미를 높이도록 한다. 대학·연구소·지방자치단체·기업과 연계하여 청소년이 과학을 접할 수 있는 프로그램을 개발하고 운영해야 한다. 기업은 현장학습, 인턴제 등을 이용하여 청소년들이 관련 분야에 호감을 갖도록 하는 것도 이공계 진출에 도움이 될 것이다.

과학 기술의 진정한 매력은 깊은 탐구에 있으므로 점수따기식의 얕은 암기 수업이 아닌 즐기는 탐구학습을 하도록 학습교과 운영 방식의 변화가 있어야 한다. 중·고교에서는 쉽게 가르치고 대학에서는 어렵고 전문적인 내용을 가르치는 것이 바람직하다.

특별한 연구업적을 낸 우수 과학기술자에게 대단한 명예와 파격적인 포상을 하며, 대중 매체에서 과학 관련 프로그램을 자주 보도하는 등을 통하여 이공계의 위상과 사기를 높이고 이공계에 대한 인식을 제고하는 노력을 하여야 한다.

제4절 과학기술부처 독립 및 정책 컨트롤타워 부활

1) 현황과 문제

건국 이래 과학기술 정책은 수많은 시행착오를 거쳐 지난 정부에서는 과학기술을 총괄 지휘하는 부총리제를 시행하여 나름대로 소기의 성과를 거둔 측면이 있었다. 과학기술정책을 시장논리에 의존한다는 것은 과학기술 한국을 스스로 포기하는 결과를 낳을 수 있기 때문에 국가가 적극 개입하여 주도적인 역할을 해야 하는 것은 당연한 이치다. 따라서 과학기술 정책 수립과 집행은 국가 차원에서 중장기적 목표를 갖고 추진되어야 하며, 특히 타 행정 분야의 파급 효과 및 중장기적 수요를 고려하는 등 고도의 전문적 판단과 장기적 안목이 요구된다.

역대 정부에서 추진한 과학기술정책을 살펴보면 1967년에는 당시 경제기획원 기술관리국을 확대 개편하여 과학기술업무를 총괄하는 과학기술처를 독립부서로 신설하였고 1998년에는 과학기술의 중요성을 인식, 과학기술처를 과학기술부로 승격 개편하였다. 특히 참여정부

에서는 과학기술부 장관을 부총리급으로 격상해 행정 전반의 과학기술관련 분야를 총괄하도록 했고, 그 밑에 과학기술혁신본부를 설치하여 과학기술관련 실무를 처리하도록 하였다.

하지만 이명박 정부 들어서 과학기술혁신본부가 폐지되고, 기존의 과학기술부의 정책부문이 교육부와 통합됨으로써 국가 행정 전반에서 과학기술 관련 정책 수립 및 조정 능력은 현저하게 약화되고 있는 실정이다. 현 정부에서는 과학기술계의 우려에도 불구하고 사실상 과학과 기술의 연구·개발, 집행기능을 분리시켜 과학진흥을 위한 연구 사업은 교육과학기술부에서 전담하고 기술개발은 지식경제부에서 전담하도록 업무영역을 분리하고 있다. 아울러 정부 조직을 개편하는 과정에서 과학기술계 원로들이 과학과 기술의 분리를 반대하여 교육과학기술부가 교육과학기술부로 명칭이 바뀌었지만 교육과학기술부에서 과학과 더불어 기술 개발에 관한 정책을 세울 뿐 사실상 기술개발의 주도권이 지식경제부에 있어 중장기적이고 일관성 있는 기술개발이 이루어지기 힘든 체계이다.

주된 이유로는 지식경제부가 舊산업자원부의 기능과 체계를 고수하다 보니 과거 과학기술부가 주도적으로 추진해오던 원천기술개발 보다는 기업에 필요한 즉 시장 논리에 따른 상용화 기술에 치중하고 있다. 이는 곧 우주개발은 상용화나 시장성이 없으므로 포기하는 것이 낫다는 편향적인 과학기술정책으로 고착될 우려가 있고 결국 선진국과의 기술격차가 더욱 벌어지는 결과를 가져올 우려가 있다.

선진국의 예를 보면 기초과학/원천기술과 응용기술/상용화기술에의 연구개발 투자비율이 50:50 정도이나 우리나라는 현재 30:70의 낮은 비율이며 선진국에서는 시장에서 실패가 두려워 기업이 투자를 기피하는 응용기술 분야에만 R&D 지원을 하고 있으나 우리나라는 기업이 상용화하려 하는 응용기술에 대부분의 정부 연구개발 자금을 지원하고 있는 실정이다. 특히 연구개발 예산 집행 비중이 큰 지식경제부의 경우 단기적 성과에 치중하여 2~3년 안에 가시적 성과가 예상되는 연구개발과제를 선정하고 있어 국가 연구개발의 본질인 시장 실패 영역에의 투자가 제대로 이루어지고 있지 않다.

예를 들면 2009년도 지식경제부가 선정한 신성장 동력산업 분야 R&D 과제를 보면 '바이오제약·로봇응용·LED응용·시스템반도체·차세대디스플레이·그린카·청정석탄에너지·신재생 담수플랜트 등 스마트프로젝트' 26개 분야에 총 1,550억 원이 지원된다. 이러한 과제 중 상당부분은 기초연구과제와 상용화 연구과제 구분없이 단기적인 성과위주의 과제선정이 많은 편이다. 이는 이명박 정부가 들어서면서 R&D분야에도 속전속결식의 연구개발을 추진하는 분위기로 바뀐에 따라 상용화 연구과제에 치중하고 국가백년대계를 내다보는 중·

장기 기초연구과제 및 원천기술개발을 외면하는 우를 범하고 있는바 단기적으로는 달콤할 수 있으나 중·장기적으로는 영원히 선진국을 따라잡지 못하고 말 것이다.

교육과학기술부는 교육적 측면의 과학기술과 일부 기초과학 및 원천기술에 대한 중장기 정책추진 및 연구개발비 지원을 하고 있으나 명칭에서 보여 주듯이 과학기술보다는 교육관련 현안에 우선 순위가 밀려 정부의 중점 추진과제에서 과학기술이 밀려나고 있는 실정으로 세계 최고 수준의 연구업적을 낸 과학기술인을 선정해 매년 15억 원씩 6년간 연구비를 지원하는 『국가과학기술자』 육성사업이 시행 2년 만인 2008년에 예산 협의 과정에서 전액 삭감되는 이상한 현상이 벌어지고 있는 실정이다.

2) 정책대안

현재 우리나라의 교육과학기술부는 일본의 문부과학성을 그 모델로 하여 만들어진 것으로 일본은 2001년에 기존 문부성과 과학기술청을 통합하여 문부과학성을 만들었고 현재 일본의 문부과학성도 주무장관이 산적한 교육현안 때문에 과학기술분야를 제대로 챙기지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 그 해결 대안으로 총리 직속 내각부에 장관급인 과학기술담당 대신을 두고 그 밑에 100여명이 근무하는 과학정책실을 설치해 부처 간 과학기술정책을 조정하는 컨트롤 타워 역할을 하도록 조직을 강화했다.

반면에 우리나라는 청와대에 교육과학기술문화수석비서관이 있으나 조직 체제상 부처 간 과학기술현안 조정 역할을 맡는 컨트롤 타워라고 볼 수 없으며 그 밖의 국가과학기술자문회의나 국가과학기술위원회등도 그 성격상 정책 컨트롤 타워 역할과는 거리가 있다.

따라서 과학기술부를 독립시키고 그 수장을 부총리급으로 격상하여 과학기술정책 조율을 총괄하도록 하는 것이 가장 바람직하다.

기초연구 및 원천기술 연구개발을 활성화 하기위해서는 연구기획 수립 및 관리를 맡을 전담부처를 복원하여 기초연구와 상용화 연구를 명확히 구분하여 국가예산이 기초연구에 투입되도록 시스템화하여야 한다. 즉 현 교육과학기술부는 국가 중장기 기초 과학 및 원천기술 개발에 매진할 역량이 부족하므로 이를 추진할 수 있는 과학기술 전담부처의 복원이 필요하며 이 기구는 폭넓은 기초과학분야의 육성 방안을 마련하도록 업무를 분장해야 한다. 또한 현재 지식경제부에서 기업 지원을 위해 사용하는 국가 연구개발 예산의 상당 부분을 원천기술개발 투자로 전환, 기금화하여 국가 중장기 과제 추진에 전용하는 것이 필요하다.

아울러 정부출연 연구기관의 정체성과 전문성 확보를 위해서는 과학기술 전문기관의 역할 정립이 필요하다. 이를 위해 과학기술 정책 및 집행 전담 부처를 복원하고 그 산하에 정부출연 연구기관을 배치하여 원천 기술을 확보하는데 주력하여야 한다.

제5절 정부 R&D기관의 활성화

1) 현황과 문제

과학기술 분야의 정부출연연구기관은 국가의 과학기술 혁신수요에 적극적으로 부응하고 자체기술개발 능력의 축적 및 향상을 도모하기 위해 우수한 연구 인력과 최선의 연구 설비를 갖춘 연구조직으로서 정부의 재정적 지원으로 설립·운영되는 연구기관을 의미한다. 국공립 연구기관과 별도로 정부출연연구기관을 설립한 이유는 공공기능적인 업무를 수행하지만 예산회계법과 공무원 임용령의 경직성에서 탈피하여 인사·급여, 재무·회계 관리 등에 있어 공직사회에 결여되기 쉬운 탄력성을 부여하고 연구생산성을 극대화하고자 하는데 있었다. 정부출연연구기관은 지난 40여년 연구개발을 수행하면서 쌓아온 연구자산과 연구혁신역량을 국가차원에서 효율적으로 활용하여, 정부출연연구기관들이 국가발전 목표에 부합하는 기술공급기지 역할을 수행하였다.

그러나 지식정보화 사회로 바뀔에 따라 정부출연연구기관의 역할도 바뀌어야 하나 변하지 않고 있다. 그간의 사정을 들여다보면 정부 각 부처 산하에 있던 연구기관들이 1980년대에 통폐합된 후 과학기술전담부처인 과학기술처 산하로 배치되었다. 그 후 민간연구개발 비중이 급속히 확대됨에 따라 정부출연연구기관의 역할 재정립이 필요하게 되었고, 1999년에는 정부출연 연구기관을 그 역할에 따라 크게 기초, 공공, 산업 연구회에 배속하고, 이들 연구회를 국무총리실 산하로 재편하기도 하였다. 하지만, 국무총리실에 과학기술을 맡을 실무 부서가 없었고, 각 연구회도 그 권한과 책임이 미약하여 정부부처의 연구개발 사업에 어려움을 겪었다.

노무현 정부에서의 정부출연연구기관은 과학기술부의 기술혁신본부 산하로 배치하여 정부부처 전반에 걸친 과학기술정책에 정부출연연구기관이 역할을 맡을 수 있도록 하였다. 반

면 이명박 정부는 2008년 출범이후 기초기술연구회는 교육과학기술부로 이관하고, 산업기술연구회는 지식경제부로 이관하였으며, 기존의 공공기술연구회는 폐지하여 과학기술계는 2개 연구회 체제로 개편하였다.¹⁾ 정부출연 연구기관을 다시 각 정부부처 산하로 배치하도록 해 사실상 1980년대 이전으로 되돌아갔다.

결국 중장기 계획을 세워서 국가가 중점적으로 추진해야 할 원천기술 개발을 전담할 전문 연구기관이 제 역할을 못하고 단기적인 상용화 기술개발에 내몰리고 있는 실정이다. 가장 큰 이유는 이들 기관이 조직적, 예산적으로 독립이 되어있지 않아 당장 가시적 성과를 달성하기에 급급한 관련 행정부처의 요구를 따라야 하고 특히, 중장기 연구개발의 경우 대부분 정권이 바뀔 때마다 개발 목표가 바뀌는 등 안정성이 위협받고 있으며, 정치, 경제적 논리에 밀려 국가 백년대계를 바라보지 못하는 등 과학기술 발전이 크게 위협받고 있다.

현재 정부출연연구기관들에게 제기되는 변화의 필요성은 크게 다음 두 가지 측면에서 제기되고 있다.

먼저 국가 R&D 수행주체로서 정부출연 연구기관들의 연구수행 추진 체제 즉 '연구과제 중심 운영체제(Project Base System, PBS)'의 문제점이 계속 제기되고 있다. 출연 연구기관 체제는 1960년대부터 설립된 기술 분야별 대형연구기관 형태로서 양적 성장지형의 '연구과제 중심 운영체제(PBS)'로 추진되어 왔다. 그러나 현재 PBS추진체제는 질적 성장으로 전환해야 하는 시점에서 정부출연연구기관들이 국가의 성장엔진 역할을 수행하는데 적합하지 못하다는 비판을 받고 있다. PBS체제는 구조적으로 '연구에 전념할 수 없게 만든다'는 것이 공통적으로 지적된다. 기관 운영에 부족한 간접비를 연구원들이 스스로 조달하여 운영하도록 하는 PBS 총원가예산에 의한 간접비예산 조달방식은 '연구전념'을 어렵게 하는 직접적인 원인이 되고 있다. PBS 제도에서는 연구내용과 성과보다는 연구예산 확보를 위해 경쟁적 외부 수주활동에 많은 시간을 할애할 수 밖에 없고, 이로 인해 안정적인 창의적 연구가 어렵게 하는 문제를 갖는 R&D 추진 체제라는 지적이다. 현재 출연 연구기관들은 연구기관의 총 연구사업비의 70% 정도를 각 정부부처로부터 경쟁적인 수탁사업을 통해 확보하는 것으로 나타

1) 따라서 개편 후 기초기술연구회 산하 출연(연)들은 한국과학기술연구원, 한국생명공학연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국천문연구원, 한국한의학연구원, 국가핵융합연구소, 국가수리과학연구소, 한국과학기술정보연구원, 한국표준과학연구원, 한국항공우주연구원, 한국원자력연구원, 한국해양연구원, 극지연구소로 구성되었고, 산업기술연구회 산하 출연(연)들은 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국식품연구원, 한국기계연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원, 국가보안기술연구소, 한국기계연구원부설재료연구소, 안전성평가연구소, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국에너지기술연구원, 한국지질자원연구원으로 구성하게 됨.

나고 있다. 역대 정부에서 추진해 왔던 출연기관의 기본연구비 증액 및 연구사업 대형화 방안으로는 과잉경쟁에 의한 다수 연구과제 수행체제의 부작용을 억제하는 데는 한계가 있으므로 보다 근본적인 대책이 필요하다.

둘째로 21세기 융·복합 기술진보의 급속한 발전에 따라 기존의 낡은 프로젝트 의존 형태의 연구기관 운영방식으로는 R&D 추진에 명백한 한계를 가진다는 점이다. 즉 점차 다분야 융합연구 시대로 진입하면서 단일 출연 연구기관 내부에서의 경쟁만으로 제대로 된 국가 R&D사업을 추진할 수 없다는 것이다. 21세기는 디지털 혁명을 기점으로 신기술 융합 중심의 지식기반 산업경제구조로 급속히 진화 발전하고 있다. 융·복합형 기술진보가 급속한 발전을 거듭하고 있는 가운데, R&D체제와 연구개발방식이 과거의 학제적 구분연구에서 학제간(interdisciplinary)연구로 전환되고 개방적인 연구체제 및 글로벌화가 심화됨으로써 기존 기술의 경계가 무너지고 있다. 이에 따라 선진 각국은 지식기반경제에서 경쟁력을 확보하기 위한 방법으로서 신기술 융합화를 통한 기술경쟁의 확보와 부가가치 창출에 정책을 집중하고 있다. 신기술간 융합 및 융복합 산업트렌드가 21세기 과학기술 발전의 커다란 추세로서 경제, 사회 간 분야에 지대한 영향을 미칠 것으로 예측된다는 점에서 우리나라도 신기술간 융합 및 융복합 산업트렌드에 적합한 효율적인 정부 출연기관 R&D 체제와 이를 위한 다양한 발전방안을 연구·분석하는 것이 매우 필요한 시점이다.

2) 정책대안

먼저 연구기관의 정체성과 전문성 확보를 위해서는 과학기술 전문연구기관의 역할 정립이 필요하다. 이를 위해 과학기술 정책 및 집행 전담 부처를 복원하고 그 산하에 정부출연 연구기관을 배치하여 원천 기술을 확보하는데 주력하도록 해야 한다. 보건, 환경, 정보통신, 국방, 건설, 농수산 등 국가의 안위와 경쟁력 확보를 위해 필요한 과학기술 분야 중 민간연구소에서 관심을 보이지 않는 분야에 집중적으로 재원을 투입하여 기초 및 원천기술을 확보하여야 한다.

둘째, 연구기관의 기관장 임기를 보장하고, 임명과정의 투명성을 제고하여 정치적 영향을 받지 않고 기관 본연의 중장기 원천기술 연구과제 수행에 차질이 없도록 조치가 필요하다. 각 기관별 예산은 과제 기반으로 중장기적 계획을 갖고 책정하되, 국가의 중차대한 정책적 방향전환이 없을 경우에는 함부로 그 계획을 바꿀 수 없도록 함으로써 연구개발의 일관성과

안정성을 제고하여야 한다. 이를 위하여 중장기 원천기술 과제의 예산을 수립하고 관리하는 과학기술 정책 총괄기구는 반드시 부활되어야 한다. 연구 전문기관의 조직적, 예산적 독립성은 보장하되 중기적으로(5~10년) 국내외 전문가들에 의한 연구결과 검토와 향후 방향성 제시 등이 담긴 백서를 발간하도록 하여 연구기관의 역할감시가 필요하다.

셋째, 연구개발 과제 평가제도는 아직까지 국가 연구개발제도 도입 이래 한 번도 손질하지 않은 과거방식을 답습하고 있어 다양한 지식기반 사회에 맞는 평가 제도를 도입해야 한다. 현 평가 제도를 살펴보면 연구원들이 약 2~3년 동안 연구한 과제를 몇몇 평가위원이 2~30분 설명을 듣고 10분 만에 평가를 하고 있어 평가정확도가 떨어질 수밖에 없다. 이와 같은 결과물 평가제도는 신뢰성이 떨어진다. 따라서 평가결과를 신뢰하기 위한 또 다른 방법으로 프로세스 평가를 병행해야 한다. 이는 CMMI²⁾나 SPICE³⁾에서 보여주듯 결과도 중요하지만 과정에 충실하면 결과에 대한 품질은 자연스럽게 보장할 수 있다는 근거에 기반한 것이다. 따라서 프로세스에 대한 평가는 감리제도와 같은 방법을 원용함으로써 가능하다.

넷째, PBS제도개선에서 핵심과제는 양적 성장을 위한 과당 경쟁의 부작용을 근본적으로 제거하는 것이다. 이를 위해 현재와 같은 고비용 연구행정 시스템과 아울러 PBS에 의한 총원가예산 지원방식에 대해 근본적인 개선이 필요하다. 좋은 연구 성과의 창출은 제대로 된 연구지원이 전제되어야 기대할 수 있다. 이러한 이유로 미국이나 일본의 정부연구기관들은 기관 연구비의 70% 이상을 정부가 중장기적으로 제공하고 있다. 따라서 적합한 연구지원사업의 전문성을 확보하기 위해서는 별도의 적극적인 투자가 고려되어야 한다. 이를 위해 총원가예산에서 간접비를 분리하여 별도로 체계적인 지원을 하는 새로운 국가 R&D 사업 속성과 연계된 맞춤형 지원서비스를 위한 종합관리시스템을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 간접비의 직접지원방안과 함께 해당 연구지원서비스의 질적 성과평가를 위해 새로운 기관 평가방식을 도입해야 한다. 연구과제의 성과 수(논문, 특허) 위주의 기관평가에서 연구기관장이 설정한 기관목표 달성여부를 평가하는 기관평가로의 전환을 고려해야 한다.

다섯째, '단일연구 전담체제'가 가능하도록 제도보완을 고려할 필요가 있다. 출연연구기관은 PBS사업인 범정부 부처적 R&D사업을 주도적으로 수행해야 하는 것이 본원적 임무로

2) CMMI : Capability Maturity Model Integration, 역량 성숙도 모델 통합)는 소프트웨어와 시스템 공학의 역량 성숙도를 평가하는 모델

3) SPICE : Software Process Improvement Capability, ISO 12207 소프트웨어 생명주기의 프로세스를 포함하는 프로세스와 프로세스 능력을 2차원으로 평가하는 모델

서 이를 회피할 수 없으므로 PBS제도 자체를 폐기할 수는 없다. 따라서 PBS체제와 아울러 '단일연구 전담체제'가 가능한 새로운 제도보완을 모색해야 한다. 즉, 기존의 PBS예산지원 방식과 함께 우수한 탁월성 집단인 전문적인 '단일연구에 전담하는 책임단위'에 투자 관리하는 방식을 병행하여 운영할 수 있을 것이다. 국가R&D사업 중 범부처적인 공동전략사업(성장동력 사업 등), 출연연구기관 협동사업(기존의 연구회 협동연구사업), 전문연구단위 사업(시범적 연구사업), 기타 전략적 기반연구사업 등은 통합연구회를 책임주체로 '단일 연구전담사업'으로 수행토록 하여 해당 연구 참여자들은 100% 해당 연구 사업에만 전념할 수 있도록 할 수 있다. 이러한 방식은 21세기의 국가 R&D환경의 특징인 '질적 성장'과 '융합 연구'가 된다는 점, 특히 다분야의 복합화 및 융합화 현상이 두드러지는 점, 출연연구기관의 고유 영역도 불분명해지는 추세가 뚜렷해지고 있는 점과 부합하는 새로운 시스템으로서 국가 R&D 사업의 질적 속성 변화를 적극적으로 수용할 수 있다.

여섯째, 공공성을 전제로 국가가 개입하고 주도하여야 할 기술영역인 다분야 대형 융복합 기술, 미래첨단기술, 거대과학 등 산학연의 협력과 공동연구가 요구되는 연구 분야 수행, 그리고 고급기술인력 양성이 가능하도록 정부출연 연구기관의 개방형 R&D체계로의 전환이 요구된다. 즉 연구생산성의 극대화를 위하여 연구비와 연구인력 등 연구자원의 전략적 활용을 위하여 필요시 자원의 공유와 아웃소싱을 유연하게 선택하는 산학연협력 중심의 개방형 R&D체계로의 정착을 의미한다. 이를 구체화하기 위해서 국가차원에서 과학기술 중장기 정책목표와 산업기술로드맵에 근거한 차세대 성장 동력, 전략핵심기술의 연구개발인 경우 정부출연 연구기관과 대학, 그리고 정부출연연구소와 기업 등이 공동으로 연구사업과 고급기술인력 양성을 추진할 수 있도록 탄력적인 개방형 연구 사업단을 신설하여 운영하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

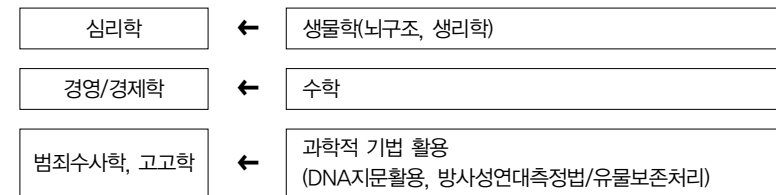
제6절 문과,이과 폐지를 통해 지식 융·복합 시대 대비

1) 현황과 문제

오늘날의 지식기반 사회에서는 개별 지식들의 융합이 절실히 필요한 시대이다. 개별 지식

들은 하루가 다르게 생성되고 상호 융합되어 또 다른 지식을 낳기도 하며 상호 융·복합된 학문영역이 빠르게 발전하고 있다. 지식의 융합이 물리나 전자 또는 생물과 의학과의 관계처럼 상호 연관성을 갖고 있는 학문에서만 일어나는 것이 아니라 고고학과 과학기술처럼 전혀 무관한 학문이 상호보완적인 영역으로 발전하고 있다.

예를 들어보면 새로 발굴된 유물에 대해 지금까지는 불가능했던 연대측정이나 보존법이 과학기술을 통해 가능하게 되었고, 보험회사나 증권회사에서 새로운 상품을 개발할 경우 수학의 필요로 하듯 이제 수학은 자연과학이나 공학도에게만 필요했던 시대가 아니고 융(복)합 학문의 급속한 발전에 따른 다양한 지식 보유자가 필요한 시점이다.



또한 휴대폰이나 자동차를 개발할 경우 기능이나 가격만이 아니라 디자인을 매우 중요시 하므로 시장에서 성공하기 위해서는 공학과 예술에 대한 소양을 갖춘 인재를 요구하고 있으며 재판관이 환경관련 소송을 재판한다면 법률적 지식뿐만 아니라 환경 관련 자연과학이나 공학적 지식을 필요로 한다. 줄기세포를 연구하는 학자 역시 자신이 연구하고자 하는 목적이 나 방법이 윤리에 어긋나지 않는지 문과 영역인 철학적 판단을 내릴 수 있어야 한다. 21세기를 살아가는 지식 정보화 사회에서는 종든 싫든 문·이과 그리고 예술에 이르기까지 넓은 분야에 걸친 소양이 필요할 것이라는 것은 미루어 짐작할 수 있다. 게다가 이제는 학교에서 습득한 지식만으로는 다양한 사회 구조에 적용 할 수가 없고 새롭게 출현하는 기술이나 지식을 그 때 그 때 습득하는 학습능력과 습득한 지식들을 응용하여 새롭게 적용할 줄 아는 창의성을 요구하고 있다.

지금까지 문과, 이과 구분으로 인한 폐해는 말할 수 없이 많다. 우리의 교육현실은 고등학교부터 문과, 이과로 구분함에 따라 경직되고 편협한 인간을 길러내는 반쪽짜리 교육이 되어 버렸다. 이러한 반쪽짜리 교육을 받은 세대는 타 분야 학문을 터득하고 싶어도 기본적인 용어조차 몰라 어려움을 겪는다. 특히 문과를 선택한 이후 이과로 변경하고자 할 경우에는 보다 더 심각하다. 수학이나 물리처럼 과학기술분야의 기초가 되는 학문은 감수성이 예민한 나

〈현대사회의 특징〉

- 지식 및 정보기반 사회로의 가속화됨에 따라 폭 넓은 지식을 갖추는 融複合形 지식 보유자가 필요한 사회로 패러다임이 이동되고 있음.
- 개별학문의 고도화와 소통의 어려움이 많아 전문가들조차 인접학문 종사자와 소통의 어려움을 느낌
 - 국가정책의 추진을 위하여 전체를 볼 줄 알고 자기분야 외의 사람들과 소통할 줄 아는 統合形 인재가 리더로 부상하는 시대임.
- 인간수명의 증가와 제품 및 지식의 라이프사이클 단축됨에 따라 과학, 인문학, 사회학이 만나 해결해야 할 문제가 많아짐.
 - 인간의 가장 중요한 문제는 과학이나 법률 등 어느 한 가지만으로 해결되지 않음이 명확해짐. 인문/사회학과 과학의 만남이 중요해짐.

이에 배워야 하는데 이미 시기를 놓쳐버린 까닭이다.

반쪽짜리 교육체계를 겪은 세대는 상대가 보유한 지식이나 기술의 가치를 모르기 때문에 자기 영역이 최고라는 아집형 성격으로 바뀌고 사회진출 이후에도 동일 전공분야 사람들이 외에는 기피하는 폐쇄적인 패거리 문화를 만들어 내고 있다. 결국 편협된 지식의 소유자로 만들어 21세기 유비쿼터스 사회가 요구하는 문·이과 통합형 인재를 육성하기 어렵다.

정부에서는 7차 교육과정개편에 의한 교과과정상 문·이과 구분이 폐지되었다고 하나 실재는 문/이과 구분에 의한 교육이 이루어지고 있는 현실이다. 국가고시와 같은 고급공무원 임용시험에서 다루는 과목이 법률과 같은 편협된 지식만을 요구하기 때문에 임용 후 사회변화에 따라 법·제도 변경이 불가피할 경우 학습낭비 요인이 될 뿐만 아니라 타 분야를 인정하려 들지 않는 아집형 인재를 양성하게 되어 결국 국가적인 손실을 가져오고 있다.

문·이과 통합 시 예상되는 문제점이 있을 수 있지만 일과성으로 발생할 수 있는 문제이며 문제를 두려워하거나 저항세력을 의식하여 주춤거리면 영원히 개혁을 이룰 수가 없다. 문·이과 통합은 대학입시제도뿐만 아니라 대학이상의 모든 교육과정을 동시에 개편해야 성공할 수 있다. 즉 기득권 세력이나 관련 집단 간의 이해상충 및 인식의 불일치로 추진 상 어려움이 있고 이수 과목 증가로 학생의 학습부담 증가와 심화학습과정이 대학 교과 과정으로의 이전 되어 학력 하향화 논란이 제기될 가능성 있다.

또한 갑작스런 문·이과 구분 폐지 정책 시행 시 일선 학교에서 다양한 교육프로그램을 제 공해야 하므로 교사수의 부족이 예상된다.

2) 정책대안

문·이과 구분에 의한 교육을 폐지(문·이과 균형교육실시)하고 교과내용을 기본적인 내용 위주로 개편하되 각 과목의 심화학습과정은 상급과정(대학)으로 이전한다. 물론 대학 교과과정에 타 계열교과목 이수를 의무화하여 타 분야에 대한 이해도를 증가시킨다.

폭넓은 인간관계 형성으로 자연스럽게 문·이과 구분을 넘나드는 소통형 및 개방형 인간으로 성장할 가능성을 높인다.

통합 시 예상되는 반발을 최소화하기 위한 대책으로는 행정부관료, 교사 및 교육행정가 등 여론형성 주도층을 대상으로 당위성 교육 및 공청회를 통해 취지를 전파하고 이수과목이 많아 학력이 하향화되는 것은 더 높은 곳을 향한 일시적인 후퇴이므로 심화 학습과정은 과학이나 영재학교에서만 운영하고 일반학교에서는 폐지한다. 통합 시 다양한 프로그램을 운영해야 하므로 일시적으로 부족한 교사인력은 석·박사 학위소지자를 강사로 활용한다.

대학 교육과정의 개편 방안은 대학교육과정을 학문별로 세분하지 말고 자연계, 인문·사회, 예술·체육 계열로 대분류하고 모든 계열의 교육과정에 타계열의 기초과목을 최소학점 이상을 이수하게 한다.

예) 인문/사회 계열에는 수학, 물리, 화학, 생물, 예술, 체육 등의 기초과목을 이수케 하고 자연계열에는 어학, 철학, 경제학, 역사, 심리학, 체육, 예술 등을 졸업필수과목으로 지정하여 이수하게 함.

전공은 학년이 올라가면서 같은 계열 내에서 이수하는 학점에 따라 결정되게 하는 현행의 자유 전공제를 대폭 확대시키고 학부과정은 교양 및 전공기초과목 중심으로 개편하고 전공 심화학습은 각계열의 고학년 과정의 선택과목이나 대학원과정으로의 이전시킨다. 복수 전공 제등을 장려하고 공공기관부터 채용 시 인센티브를 주도록 제도화한다.

공무원 임용제도 및 승진제도 보완을 통해 다양한 지식을 보유한 관리를 확보해야 한다. 즉 법률 위주의 편협된 지식을 배제하고 행정, 역사, 어학, 철학, 경제, 물리, 화학, 생물, 환경을 필수로 하는 기본 소양과목 중심의 시험을 실시하되 실무에 필요한 법률 등은 합격자에 한하여 6개월~1년 정도의 연수교육으로 대체시킨다.

- 각 분야에서 경험을 쌓은 박사학위소지나 사회경력자를 경력공무원으로 선발하는 개방형 제도를 확대 운영한다.
- 기타 9급, 7급 공무원 선발시험도 시험과목을 국가고시와 같은 고급공무원선발제도와

유사하게 기본과목중심으로 개편하고 실무교육은 채용 후 실시한다.

- 진급시험에서 문·이과 소양을 고루 측정할 수 있도록 시험과목을 조정함으로써 대학 교육의 중요성을 느끼게 되어 대학교육의 내실을 기할 수 있다.

제23장

정보통신

1. 발전 방향

2. 주요 정책과제

제1절 IT 및 e-비즈니스 정책 강화

제2절 정보통신 사업의 투명성 제고 및 경쟁력 강화

제3절 통신시장 독과점 문제

제4절 방송·통신융합에 따른 경쟁 및 소비자보호 제도 개선

제5절 IT정책총괄 전담부처 설치

제6절 인터넷 문화의 규제정책

제7절 개인정보보호 강화

| 집필진 |

최용록(인하대 국제통상학부 교수) 김성천(한국소비자원 연구위원)
문영성(숭실대학교 IT대학 교수) 윤철한(경실련 시민권익센터 부장)

1 | 발전 방향

영국의 경제력 분석기관 '이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)'가 2009년 실시한 IT 경쟁력 지수 평가에서 한국의 IT의 경쟁력은 세계 16위로 작년보다 8계단이나 떨어진 것으로 나타났다. 우리나라 IT 경쟁력은 지난 2007년 3위였다가 이명박 정부가 출범한 2008년 8위로 5계단 추락한 데 이어 2009년에는 더 낙폭이 커져 16위로 곤두박질 쳤다. 이명박 정부 출범 후 무려 13계단이나 굴러 떨어진 것이다.

미국이 작년에 이어 올해에도 1위로 선정됐으며, 핀란드는 지난해 13위에서 2위로 대도약했다. 이어 스웨덴과 캐나다가 3, 4위로 상승했고, 네덜란드 역시 지난해 10위에서 5위로 꺾어 올랐다. 우리나라는 지난해 8위에서 16위로 수직추락하면서 싱가포르, 노르웨이, 아일랜드, 일본, 이스라엘, 스위스 등에게 모두 추월을 당했다.

한국의 순위를 조사 항목별로 보면 6개 분야 가운데 인적자원 부문에서는 미국에 이어 2위에 올랐으며, 연구개발(R&D) 환경에서도 8위를 차지했다. 그러나 IT 인프라(20위)와 IT산업 환경(28위), IT 발전을 위한 지원(28위), 제도적 환경(33위)등의 항목에서는 20위권 밖으로 밀려났다. 순위가 급락한 항목들은 모두가 정부 정책과 밀접한 관련이 있는 항목들이다.

이명박 정부 출범 후 IT 경쟁력이 수직추락하고 있는 것과 관련, 업계나 시장에서는 그 원인을 'IT 홀대론'에서 찾는 시각이 많다. 이명박 정부 들어 IT 산업에 대한 관심이 식어 IT 홀대론이 제기되고 IT 경쟁력도 추락했다는 것이다. 특히 이명박 정부 들어 정보통신부가 해체돼 그 기능이 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부 등으로 분산되면서 IT 정책 중심점이 사라졌다. 규제 기능과 산업 기능이 4개 부처로 쪼개지다 보니 IT 정책이

효율적으로 추진될 리 만무하다는 비판이 제기되고 있다.

지난 10여 간의 노력과 함께 IT 산업을 국가 선도 사업으로 추진하여 IT 강국이라는 성과가 이제 IT 후진국으로 수직 추락할 위기에 처해 있다. 더 이상의 후퇴가 없도록 국가적 차원의 대책이 필요한 상황이 되고 있다.

경제, 정치, 문화 등 우리의 생활환경에서 기술 발달로 인한 정보통신의 역할과 기능이 더욱 증대되고 국민들의 정보통신기기의 의존도가 높아졌다. 국민의 실생활과 이해에 매우 밀접하게 연관되어 있는 것이다. 따라서 기술의 발전과 방송과 통신융합이라는 시대적 흐름에 따라 정보통신 산업을 후순위 산업으로 제쳐 놓아서 국가 발전이나 경제성장을 기할 수 없게 되었다. 정부가 국민적 의견을 광범위하게 수렴하고, 관련 업계나 시장을 의견을 수렴하여 새로운 국가적 발전전략을 제시해야 할 때가 되었다. 특히 이 분야가 국민생활에 밀접한 영향을 미치고 있기 때문에 정책결정과정에 국민 의견 수렴하거나 투명하게 자료를 공개하는 등 새롭게 정보통신 환경을 계획하고 실현하는 일이 무엇보다 중요한 과제도 대두되고 있다.

정보통신사회의 균형 있는 발전과 공정한 미래 건설을 위해서는 정부정책, 기업윤리, 시민의식이 더욱 성숙하게 되어야 하고 이를 통해 정보통신사회의 실현에 이바지하는 방향으로 나아가야 한다.

이를 위해 정부는 정책결정과정에서의 참여와 투명성을 보장하고 정보통신분야의 일자리 창출, 산업 간의 균형발전, 정보통신분야의 인력 양성을 위해 적극적으로 지원하고 여러 부처로 분산되어 있는 정보통신 역량을 집중하여 국가경쟁력을 강화해야 한다. 또한 사이버상의 이용자의 권리를 보호하면서 인터넷 부작용을 최소화할 수 있는 제도적 보완과 더불어 정보통신 시장의 독과점을 해소 및 경쟁을 통한 소비자의 이익이 실현되도록 정책을 수립하여야 한다.

기업의 가장 중요한 원천은 이윤 창출을 통한 신기술 개발과 서비스 창출을 통한 소비자 권익보호에 이바지하는 것이다. 기업의 지속가능성은 소비자의 신뢰에서 비롯된다. 기업 이윤보다는 중소기업과의 공정한 상생 협력, 기업 이윤의 사회 환원 등 기업의 사회적 책임에 더 많은 관심을 기울여야 한다.

또한 시민의식 개혁의 관점에서 정보사회에서의 상호 존중을 위한 인터넷 예절과 정보 민주주의 실현, 정보 불평등 해소를 위한 정보 정의사회의 실현을 위해 노력해야 한다.

2 | 주요 정책과제

제1절 IT 및 e-비즈니스 정책강화

1) 현황과 문제

최근 여러 대의 컴퓨터를 일제히 동작하게 하여 특정 사이트를 공격하는 ‘분산서비스거부 바이러스(DDoS)’ 문제가 한국은 물론 미국을 비롯한 세계 각국을 강타하면서 그동안 IT 강국이라 자평하던 한국의 위상에 커다란 문제를 일으키고 있다.

우리나라 IT 정책의 컨트롤타워 역할을 하는 청와대 IT 특보 인선에 대한 대통령의 의지 표명 이후에도 난항을 겪으면서 이명박 정부의 IT 정책에 대한 의지가 실종된 것이 아니냐는 비판까지 제기되고 있다. 특히 이명박 정부로 들어오며 그동안 IT 강국의 중추적인 역할을 하던 정보통신부의 해체에 따른 IT 분야의 공백의 문제점이 다양한 방향으로 나타나면서 정부의 정책 실종에 대한 우려가 갈수록 증폭되고 있는 것이다.

한국이 IT 강국으로 등장하게 된 것은 다양한 이유가 있으나 무엇보다 적극적인 정부의 지원이 기업들의 전략적인 수요에 합치되면서 상당한 시너지 효과가 90년대에 집중적으로 전개되었기 때문으로 풀이된다. 80년대 후반 세계에서 4번째로 한국형 전자식 교환기의 개발에 이어 90년대로 들어오며 세계 최초의 CDMA 방식의 상용화로 정보전송의 새로운 혁신을 이루어 냈고, 이어 통신 분야의 민영화와 해외 진출에 의한 다양한 서비스의 개발과 전자정부의 초기수요 개발이 유효적절하게 시장 조성과 촉진역할을 잘 감당하였기 때문이다.

특히 1998년에는 인터넷의 확산에 따라 세계 최초로 전자거래기본법을 성문화하여 전자거래를 앞당기는 한편, 동 법 제 14조에 따라 매년 정부의 IT 및 e-비즈니스 분야의 활성화 계획을 제시하고, 피드백을 통한 실효성 있는 정책 추진에 의해 IT강국으로 부상할 수 있었던 것이다. 동 법에 의해 추진된 전자무역 시스템과 같은 경우에는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 신속하고 완벽하게 통합무역시스템의 인터넷화에 성공하였고, 이명박 정부는 세계에서 가장 앞선 전자무역 시스템의 수출을 추진하기도 하였던 것이다.

그러나 정부의 지나친 독주와 잘못된 정책실패가 거듭되면서 정부 역시 주춤거리기 시작하였고, 마침내 정보통신부가 해체되고 법규에서 ‘매년’이라는 조항이 삭제되면서 IT 강국으로서 한국의 이미지는 심각한 위기상황에 봉착하게 되었다. 지나친 전시행정의 대표적인 경우가 정부의 담당 공무원조차도 이해하기 힘들었던 ‘IT 386’정책의 추진이었고, 이는 현재 신성장 동력의 상당 부분에서도 잘못된 정책이 그대로 계승되고 있다는 점에서 매우 안타까운 일이 아닐 수 없다. 예컨대 디지털방송 방식에 미국식과 유럽식을 놓고 업계의 유럽식 추진을 반대하고 미국식을 고집하던 정부의 정책실패로 디지털 방송은 상당기간 밀고 당기는 논쟁 속에 투자 적기를 놓치고 말았고, 엄청난 정책 지원으로 개발된 휴대폰의 인터넷 기반 역시 한국형을 슬그머니 내려놓고 미국형과 공용으로 돌아서게 된 것은 이와 같은 지나친 정부의 독주에서 오는 잘못된 정책의 예라 할 것이다.

이밖에도 정부의 지나친 독주는 여러 곳에서 시장의 실패를 불러왔다. 2000년대로 들어오며 정부주도의 IT 정책에 자신감을 갖던 정부는 100만 중소기업의 정보화 추진계획에 맞추어 수천만 원대의 전사적 자원관리 시스템(ERP)이 정부의 지원으로 전국의 중소기업에게 보급하기 시작하였다. 그러나 문제는 저가의 표준형 시스템을 지원기업 숫자를 채우려 무차별적으로 공급하다보니 목욕탕이나 슈퍼, 영세 중소기업체에 이르기까지 모두 동일한 포맷의 시스템이 공급되었고, 이는 결국 비싼 돈을 들인 시스템이 전혀 가동되지 못하는 전시행정의 대표적인 사례가 되고 말았다. 특히 이 과정에서 수많은 영세 소프트웨어 개발업체 역시 정부의 지원 자금을 노리고 우후죽순처럼 ERP 개발업에 뛰어들었으나 결국 2-3년 후 정부의 지원 철회에 따라 대부분의 기업들은 부도가 나고 말았다. 기술개발업체나 협회 등 중개기관들의 잘못된 수요 조사와 계획안에 입각하여 시장과 고객, 성과를 무시한 전형적인 공급자 위주의 IT 정책은 결국, 시장의 외면을 받게 되었고, 정보통신부 자체의 해체 상황에 이르게까지 된 것이다.

그러나 빈대가 무서워 초가삼간을 다 태운다는 격으로 이명박 정부는 아예 정보통신부를

해체하고 매년 제시하던 정보화 관련 정책계획을 중지한 것은 더욱 심각한 문제를 낳고 있다. 최근의 DDos 사태가 그 대표적인 경우로 보안사업이나 시스템 통합과 같은 대규모의 정책적 기반 사업은 아직도 상당히 많은 부분 정부의 일관되고 체계적인 정책적 대안이 필요한 부분이기 때문이다. 따라서 이하에서는 먼저 정부의 잘못된 IT 및 e-비즈니스 관련 정책의 문제점을 지적하고 이에 대한 대응방안을 구체적으로 논해보기로 한다.

첫째, 정부의 정책은 무엇보다 투명성과 예측가능성이 전제되어야 한다. 정부의 정책이 입안되고, 이것이 시행착오를 거쳐 시장의 관행으로 이어지기 위해서는 무엇보다 신뢰성 있는 정책의 지속적인 추진이 필요한 바, 많은 기업들이 정부의 일관성 없는 정책으로 인하여 엄청난 투자손실을 입고서야 정부 정책에 대한 불신의 골이 더욱 깊어진 것이 작금의 현실이라 할 것이다.

둘째, 다원화된 정부의 정보통신정책이 체계적이고 통합적으로 수립될 수 있는 조직 구성의 재편이 반드시 필요하다. 현재 기존의 정보통신부가 담당하던 많은 업무가 지식경제부, 문화복지부, 행정안전부, 방송통신위원회 등에 분산되었는데 정보통신의 융·복합 현상이 갈수록 심각해지는 환경 속에서 이와 같이 사분오열된 정책집행은 자칫 제 밭그릇 챙기기 식의 아전인수형 정책의 실패를 가져오기 쉽다. 따라서 무엇보다 예전의 정보통신부에서 집행하던 다양한 정부의 정책에 대한 종합적인 점검과 검토를 거친 후에 정보통신부의 부활 또는 이와 유사한 조직적 체계화가 반드시 선행되어야 할 것이다. 특히 현재 청와대의 IT 특보나 방송통신위원회에 의해 일원화하고자 하는 정부의 정책은 심각한 정책오류의 개연성을 크게 높일 가능성이 크다. 이들 위원회나 특보의 경우, 자칫 체계적이고 일관성 있는 정책의 집행이 어렵고, 최근의 '미디어법'에서 나타난 것처럼 여론을 수렴하는 창구로서의 역할도 극히 미약하므로 정책의 '집행기관'은 되기 어렵다.

셋째, 중개기관 내지 중개조직의 대대적인 개혁이 필요하다. 현재 수많은 협회 및 지원기관들이 정부의 정보통신 관련 정책의 수요조사에서 입안은 물론, 정책집행과 평가를 모두 담당하는 경우가 많은 데 안타까운 것은 이들 중개기관이나 조직들이 현장이나 고객과는 동떨어진 첨단기술 그 자체의 개발기관이나 공급업자의 입장에서 정책의 전시적 효과만을 지나치게 강조하여 지속가능한 정책 성과가 거의 전무한 것이 사실이다. 따라서 이들 중개기관의 혁신적인 개혁이 없이는 정부의 정책이 시장과 맞닿기란 매우 어렵다.

마지막으로 정부의 정책 패러다임 자체가 보여주기식 전시행정에서 벗어나 실질적인 거버넌스의 구축을 중심으로 재구성되어야 한다. 특히 중소기업의 경우, 정부의 지원정책은 일

회성, 단발성이 높아 중소기업들의 정보화 수준은 매우 열악한 상황이며 정부보다 오히려 원청 대기업들의 정보화를 위해 엄청난 투자비용을 이중, 삼중으로 부담해야 하는 안타까운 현실이 계속되고 있다. 물론 최근에 쿠폰제와 같이 탄력적인 수요자 위주의 정책이 속속 개발되고는 있으나 근본적으로 현장과 고객을 외면한 전시행정의 정책 실패는 지금도 엄청난 규모로 진행되고 있다. 예컨대 물류 정보화나 의료정보화 등의 대규모 정책사업의 결과가 거의 활용되지 못하는 실패작으로 끝난 경우가 허다하며, 300만 중소기업 홈페이지 만들어주기 정책 역시 아무도 찾지 않는 보여주기 식 사이트의 개설에 그친 경우가 대부분이다. 성과에 기초한 단계별 지원 확산과 같이 보다 근본적인 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점이라 할 것이다.

2) 정책대안

한국경제가 1998년에 닥친 IMF외환위기를 극복하면서 세계경제에서 한국경제의 위상을 크게 높인 것은 IT 강국으로서의 성공적인 전환과 이에 따른 경제의 체질강화라 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 10년이 채 못 되어 IT 강국의 신화가 무너지고 있음은 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없다. 최근 들어 경제의 연질화(Soft Transition of the Economic Structure)가 세계적인 추세임에 비추어 서비스 경영이나 IT 경영, 나아가서 e-비즈니스의 경쟁력은 그 어느 분야에 못지않게 중요한 것이 사실이다. 따라서 정부 역시 그동안 허물을 지나치게 극대화하여 주도적인 정보통신부를 해체하여 사분오열시킨 것은 상당한 문제가 있다고 평가된다. 이러한 정부 주관부처의 소멸에 따라 심각한 한국경제 전반의 경쟁력 약화가 예상되기 때문이다. 이를 극복하고 다시 IT 강국으로 재도약하기 위한 정책대안을 제시하면 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째로, 2000년에서 2004년까지 매년 정부에서 발표하고 추진하던 정보통신정책의 장단기 발전계획이 조속히 수립되어야 할 것이다. 극도로 환경 변화가 예측 불가능한 현 상황에서 지나치게 낙관적으로 대응하기에는 상당한 무리가 따르기 때문이다. 무엇보다 정부 정책에 대한 국민과 기업들이 신뢰감을 회복하기 위해서는 정부의 정책에 대한 평가와 더불어 수정된 정책의 새로운 제안이 선순환 되는 예전의 정책적 환경이 다시 회복되어야 할 것이다. 이와 같은 정부의 정책에 대한 단계별 추진 정책과 평가야말로 위기경영의 핵심적인 투명성과 예측가능성을 보장해준다는 점에서 세계적인 IT기업들과의 협업적 기반을 만드는데 중요

한 역할을 할 것으로 본다.

두 번째는 정부 정책의 일관성 있고 체계적인 조율과 컨트롤 타워의 조속한 수립이 요구된다. 앞에서 언급한 바와 같이 한국경제의 총괄적인 IT 정책을 수립하고 추진하기 위해서는 단순히 '방송통신위원회'나 청와대의 IT 정책 특보만 가지고 해결될 수 없다. 무엇보다 다양한 논의의 수렴과 추진력의 체계적인 효율성을 확보하기 위해서는 예전의 정보통신부 못지않게 효율적이고 체계적인 정부의 주도적 기관의 설립이 반드시 필요하다. 미디어법의 처리 과정에서 나타난 바와 같이 단순히 방송통신위원회와 같은 위원회나 청와대의 특보 가지고는 급변하는 환경에 능동적으로 대응하고 체계적으로 다양한 정책 추진을 감당하기에는 상당한 무리가 따른다. 현재의 지식경제부에 정보통신부의 역할을 보다 체계적으로 심화, 확대하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

세 번째로 다양하게 난립된 중개기관의 적절한 효율성 확보와 거버넌스의 구축이 필요하다. 정부는 옥상옥 구조로 된 다양한 정부 산하의 중개기관들을 통합해왔고 이는 매우 고무적인 일이라 할 것이다. 그럼에도 불구하고 양적으로는 줄어들었으나 아직도 대부분의 협회나 정부 산하의 지원기관들이 공급자 위주에서 정책을 입안하고 평가하는 전시행정의 틀에서 벗어나지 못하고 있음은 심히 안타까운 일이 아닐 수 없다. 이들 정부 정책의 중개기관에 대한 활성화와 효율화가 무엇보다 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 정부 정책에 대한 평가와 모니터링에 대한 선순환 구조를 확립해야 한다. 지난 정부에서 대통령 직속의 중기특위를 만들어 이를 통해 중기 관련 모든 정책을 총괄적으로 평가하고 대응방안을 수립하는 방식의 접근방법은 매우 신선하고도 적절한 것이었다. 이와 같은 선순환 정책 구조를 발전적으로 계승하여 현재의 "00개 지원" 과 같은 전시성 행정에서 벗어나 "00% 생산 및 고용 창출"과 같은 실질적 성과위주의 정책적 패러다임의 추진이 필요하다. 미래는 준비하는 자의 것이라는 말처럼, 우리 스스로가 무너뜨린 IT 강국 한국의 자존심을 회복하기 위해서는 다시금 정부의 정책 스스로를 날마다 채찍질하는 변화와 혁신의 선순환 구조를 만들어가야 선진경제로의 미래가 열릴 것으로 확신한다.

제2절 정보통신 사업의 투명성 제고 및 경쟁력 강화

1) 현황과 문제

최근 3세대 이동통신, IPTV, 인터넷 전화, 와이브로, DMB 등 새로운 기술개발을 통한 신규 정보통신서비스가 보편화되고 정보통신 정책은 일반 국민의 이해와 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 국민생활에 큰 영향을 미칠 수 있는 대규모 정보통신 사업의 도입 결정 및 추진 과정은 국민의 의견을 수렴하여 투명하게 진행되어야 한다.

그러나 이러한 사업의 시행결정 과정에서 국민의 의견이 전혀 반영되지 못하고 정부의 주도나 사업자의 요구에 의해 경제적인 이유보다는 정치적인 판단으로 결정되는 소지가 많다. 또한 유사 또는 동일한 사업의 추진을 놓고 정부부처 간 영역 다툼이나 한건 주의적 사고로 사업의 효율성에 문제가 발생하거나 사업추진 자체가 난항을 겪는 경우도 발생하고 있다.

또한 초고속인터넷, 이동통신, 인터넷 전화, 와이브로 등 보편적 통신서비스는 몇몇 통신 대기업들의 제한적인 경쟁으로만 이루어지고 있다. 정부의 통신정책이 시장 지배적 사업자에 대한 규제를 통한 과점해소라는 틀을 유지하다보니 서비스 요금 결정이 정부부처의 통제 하에 놓여 실질적인 요금 경쟁체제가 이루어지지 못하고 있다. 특히 정부가 정책적으로 신규 정보통신사업의 투자와 활성화를 위하여 통신 대기업의 수익을 안정적으로 보장하는 방식으로 서비스 요금을 결정하고 있다. 따라서 자유로운 경쟁을 통한 요금 인하 및 소비자 선택이 오히려 제한되는 부작용이 발생하고 있다.

2) 정책대안

주요 정보통신 사업은 국민의 부담이 크며 궁극적으로는 국민이 소비자가 되기 때문에 사업 추진의 결정 및 선정 과정 그리고 시행과정에서 국민의 의견이 제대로 반영될 수 있는 절차의 마련이 무엇보다 중요하다. 특히 정부부처가 정치적인 판단을 앞세우지 않고 경제적인 효율성을 기준으로 사업 절차를 진행하여 자의적 해석으로 임의로 왜곡하거나 변경하지 않도록 해야 하는 것이다. 이러한 과정을 통해서만 경쟁력이 취약한 상품의 무분별한 남발과 이로 인한 국민 개개인의 불필요한 비용부담 등의 비효율을 제거할 수 있다.

그리고 현재의 우리나라 정보통신 환경에서 과점 해소 정책을 유지하면서 요금의 인하를

유도할 수 있는 제도적 보완이 선행되어야 한다. 우선 현재의 투명하지 못한 요금인가 절차를 투명하고 객관적으로 개선하고 관련 자료를 적극적으로 공개해야 한다. 이를 통해 정보통신 서비스 이용 요금의 적정성을 정기적으로 점검하여 요금인하를 유도해야 한다. 또한 궁극적으로 완전한 자유경쟁체제의 도입을 위한 시장지배적 사업자의 쏠림 현상과 고착 현상 등 과점을 해소할 수 있는 장기적 계획을 마련해야 한다.

아울러 신규 정보통신 서비스에 대한 투자정책으로 정치적·정책적 판단보다는 기업의 경쟁과 시장의 자율성을 존중하는 정책이 진행되어야 한다. 자유경쟁시장 환경에서 발생할 수 있는 인수합병으로 인한 독과점의 폐해에 대해서도 지속적인 감시가 필요하다.

제3절 통신시장 독과점 문제

1) 현황과 문제

정보통신 서비스 분야는 거대 통신기업의 독과점 시장이 형성되어 실질적 경쟁이 제한되고 있다. 그로 인한 독과점해소가 중요한 정책목표로 자리 잡고 있다.

특히 최근 KT와 KTF가 합병되어 통신업계에 미치는 영향에 대해서 중요한 관심사로 대두되고 있다. 두 기업의 합병은 합병을 통한 시너지 효과를 발판으로 기업의 성장성을 제고하려는 경영진의 전략적 판단에 의해 나온 것이라 할 수 있다. 그러나 두 기업 간의 합병은 단순히 두 사기업간의 사적인 딜(deal)의 영역에 그치지 않는 사안이기 때문에 지속적인 관찰이 필요하다. 즉, 두 기업은 매출의 대부분을 내수시장에 의존하고 있으며, 유선통신시장에서 시장지배적 사업자인 KT가 이동통신시장에서 시장점유율 2위인 KTF와 합병하게 되어 초유의 유무선 통신을 아우르는 대형 기업이 탄생되게 되었으므로, 국내 통신시장과 소비자에게 지대한 영향을 미치게 될 것이다.

또한 두 기업의 합병은 SKT-하나로 텔레콤(현 SK브로드밴드)의 합병과 LG 데이콤-파워콤의 합병 등 타 통신사들의 합병을 촉발시킬 수 있다는 점에 유의해야 한다. 글로벌 마켓에서 경쟁하기 위해 기업의 몸집을 키워야 한다면 타당한 방향일 수 있으나, 우리나라 통신 기

업들은 철저히 내수를 기반으로 한 사업을 펼치고 있다. 해외 투자는 극히 보수적으로 하고 있으며 따라서 해외에서 벌어들이는 이익은 전체 이익에서 볼 때 미미한 수준이다. 따라서 거대한 통신 기업이 탄생한다는 것은 국내시장에서의 지배력만 강화하게 될 뿐이지 그 이외의 장점이 없게 된다는 것을 의미한다.

또한 이러한 거대 통신기업의 탄생으로 소비자의 통신서비스 선택권도 상당부분 줄어들게 되는 결과가 될 수 있다. 시장지배력이 강화된 통신기업의 탄생은 장기적으로 볼 때 소비자가 부담하는 실질적인 통신요금이 상승할 수 있다는 우려를 자아낸다.

개인정보보호 측면에서도 심각한 고려가 필요하다. 두 통신사의 고객에 대한 정보는 궁극적으로는 통합될 것이며 이로 인하여 각 고객에 대한 정보는 더욱 세밀하게 파악될 것이며, 고객의 개인정보가 누출될 시에 고객에게는 더욱 심각한 피해를 입히게 될 것이다. 유선전화는 이동전화에 비해 개인의 집주소와의 연계성이 매우 높고 이동전화는 유선전화에 비해 개인의 식별성(identity)과의 연계성이 매우 높다. 이러한 정보들이 결합되었을 때, 그 정보의 가치는 더욱 커지게 될 것은 자명하며, 더욱이 그렇게 상세한 정보가 누출되었을 때의 위험성은 증대되는 것이다. 또한 이동통신사와 유선통신사의 고객의 개인정보 취급시의 절차 및 취약점은 서로 다른 점이 존재하는데 통합된 데이터베이스를 사용하게 될 시 취약한 취급 절차 경로를 통해 고객의 정보가 누출될 가능성이 커진다. 즉, 개인정보 보호의 강도가 다운그레이드 될 가능성이 커지게 된다는 것이다.

아울러 유무선 통합 통신 기업이 탄생하여 현재보다는 더욱 정확하고 광범위한 고객 정보를 바탕으로 현재의 결합상품제와는 비교할 수 없을 정도의 더욱 강력한 고객 마케팅을 펼쳐 나갈 수 있을 것이다. 단순한 결합상품을 뛰어넘는 과도한 마케팅으로 마케팅 경쟁을 격화시키는 일이 초래될 수도 있다. 최근까지도 이동통신서비스 시장에서는 이익을 기술 경쟁력 강화나 해외시장 개척보다는 국내에서의 과도한 마케팅 비용으로 소모한 역사가 있기에, 합병 기업의 탄생으로 인하여 다시금 마케팅 경쟁이 격화된다면 이는 결코 바람직한 일이 아니다.

2) 정책대안

정보통신 기업의 합병은 두 사기업의 미래에 도움이 될 것이라고 경영진에 의해 판단되어 추진되었겠지만, 그것은 또한 국가 발전과 국내 통신소비자의 이익에도 부합되는 결과가 나와야 한다. 현재의 정보통신 산업의 독과점 형태가 인수합병이라는 방식으로 독과점이 더욱

심화된다면 결국 이에 대한 부담이나 피해는 소비자에게 전가될 수밖에 없다.

따라서 인수합병으로 인하여 발생하는 독과점의 폐해에 대해서 지속적으로 감시하고 부작용에 대해서는 소비자를 보호할 수 있는 정책을 마련해야 할 것이다. 또한 신규 사업자가 진출할 수 있는 시장 환경 조성 및 지원이 절실히 요구된다.

그리고 정보통신 서비스와 연관된 신규 부가가치서비스를 적극 육성·개발하여 기존 통신대기업 외에 중소기업 등 신규 서비스사업자에게 우선권을 부여하여 시장에 진출하고 경쟁력을 확보할 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다.

제4절 방송·통신융합에 따른 경쟁 및 소비자보호 제도 개선

1) 현황과 문제

전통적으로 방송을 중심으로 한 시청각 미디어(audiovisual media) 사업자와 정보통신 사업자 간에는 사업구조와 서비스의 내용에 따른 기술적 경계가 뚜렷하여 그 사업영역이 구분되어 있었다. 그러나 네트워크의 고도화와 기술발전으로 따라 그 경계가 허물어져 기존의 사업구조에 의하더라도 서로 상대방이 제공하던 서비스를 제공하는 것이 가능해졌다. 종합유선 방송사업자가 통신역무로 분류되는 초고속인터넷서비스를 제공하게 되고, 전기통신사업자가 방송 플랫폼의 한 형태로 생각되는 IPTV(Internet Protocol TV) 서비스를 기술적으로 제공할 수 있게 되는 단계에 이른 것이 전형적인 사례이다. 이는 방송사업과 통신사업을 가능하게 하는 토대와 말단이 되는 네트워크와 단말기가 융합되고 방송을 중심으로 한 시청각 미디어 사업에 특유한 요소인 플랫폼 기반을 통신사업자도 제공할 수 있게 되어 다양성의 폭이 커지는 한편, 방송 서비스와 통신 서비스가 별개로 제공되지 않고, 결합상품의 형태로 제공되는 모습을 나타내게 된다. 네트워크, 플랫폼, 서비스, 단말기의 요소에 따라 변화의 양상은 다소 다르게 나타나지만, 이러한 현상을 통틀어 방송·통신융합 현상이라고 한다.

그런데 방통융합은 그 용어에서도 알 수 있는 바와 같이, 디지털 기술의 발전과 대체적 플랫폼의 등장, 그에 따른 신규서비스의 보급 확대는 네트워크 산업의 자연독점성을 상대화 할 뿐 아니라, 네트워크 독점에 따른 서비스 독점을 약화시키는 모티브로 작용하고 있다. 예컨

대, 통신망이 더 이상 음성이나 데이터의 전송에 그치지 않고 멀티미디어를 제공하는데 사용하거나 케이블TV망이 방송 외에 인터넷접속서비스에 활용되거나, 전력망이 새로운 통신네트워크로 기능함으로써 서비스제공에 있어서 특정 망설비에 대한 의존도도 낮아지고 있다. 따라서 이미 통신산업과 같이 망설비를 구축하고 이용자를 선점한 사업자와 달리 후발사업자가 새로이 망설비를 구축하거나 이용자를 확보하기란 대단히 어렵기 때문에 독점적 지위를 유지하는 경향이 있어 법적으로 자유화된 시장에서 유효경쟁을 형성하기 위한 특수한 규제 장치들을 두고 있는데 이것들에 변화의 필요성이 존재한다.

특히 방통융합은 대표적으로 네트워크에 기반한 통신산업과 서비스(콘텐츠)에 주안점을 둔 방송산업의 관계에서 두드러지게 진전되고 있다. 즉 종래에는 기수적으로 별개의 네트워크에서 제공하던 서비스의 구분이 더 이상 의미를 가지기 어려워지고, IPTV나 DMB, VoIP의 예에서 알 수 있는 바와 같이 통신사업자와 방송사업자가 현실적인 경쟁관계에 놓이게 된 것이다. 그런데 전기통신사업법이나 방송법은 통신 및 방송의 특성을 고려하여 전문규제기관에 의한 특수한 규제를 담고 있으며, 여기에서 현실적으로 경쟁관계를 둘러싼 경쟁이슈를 발생하고 경쟁 규제의 적절성에 대한 논란이 발생한다.

이와 함께 제도적 정비작업으로서 이용자보호제도를 새로운 상황에 맞게 개선, 정비할 필요가 있다. 현재 전기통신사업법, 방송법, 그리고 IPTV 사업법에 산재해 있으면서 각 법률 사이에도 체계상의 불일치를 보이는 이용자보호제도를 통합적으로 정비해야 한다. 개선 방향은 단순히 시장보완적인 소비자보호관에 입각한 소비자법상의 제도뿐만 아니라 소비자 지향적인 경쟁법상의 제도에도 대응하는 넓은 관점의 방향으로 나아가도록 해야 한다.

현재 방송통신위원회는 방통융합 현상에 보다 능동적으로 대처하기 위한 방안으로 통신관련법과 방송 관련법을 통합하는 방송통신법의 제정을 추진하고 있다. 방송통신기본법을 먼저 제정하고 후속작업으로 방송통신법을 제정하여 관련 법률들에 산재하여 체계적 불일치를 보이는 관련 제도를 통합하는 방안을 논의하고 있다. 이러한 작업과정에서 새로운 경쟁체계 및 이용자보호제도의 통합 방안을 폭넓게 논의할 수 있을 것이다.

2) 정책대안

방통융합은 네트워크, 전송, 압축 등에 관련된 기술의 발전과 자유화(민영화+유효경쟁정책)를 기초로 발전한다. 융합은 네트워크간, 서비스간, 산업간의 경계를 약화시키고, 그 결과

자유화에도 불구하고 좀처럼 유효경쟁의 관념이 자리 잡지 못하던 통신 및 방송시장에 강력 한 자극으로 작용하고 있다. 이에 따라 유효한 경쟁체제 마련을 위해 고민해야 한다.

첫째, 통신-방송사업자간에 새로이 형성된 경쟁관계를 둘러싸고 여러 가지 경쟁 이슈가 발생하고 있다. 관련시장의 획정과 시장지배적 사업자의 판단, 서비스별 경쟁상황의 분석에 입각한 사전적·사후적 규제 장치의 정비, 신규서비스의 진입보장과 규제기관 간 관할권 조정 등을 들 수 있다. 이러한 경쟁상 문제의 해결 여하에 따라 향후 방통융합의 발전이 좌우될 것이라는 점에서 경쟁법적 접근의 체계화를 통해 이러한 문제를 해결해야 한다.

둘째, 대표적인 융합서비스인 VOD나 IPTV의 예와 같이 이용자의 입장에서 멀티미디어 콘텐츠를 향유하는 점에는 차이가 없음에도 불구하고, 전송수단이 통신망인지 케이블TV망, 위성 또는 TV중계탑인지에 따라 규제의 유무와 정도가 현저하게 달라지는 것은 바람직하지 않다. 지금까지 단일용도의 설비를 염두에 두었던 통신규제나 공공의 이익만을 강조하는 방송규제는 멀티유틸리티라는 새로운 융합 환경에서 더 이상 유지되기도 어렵다. 이때 공정경쟁 관점에서 중요한 것은 동일한 것은 동일하게 규제하라는 원칙이다. 상이한 규제는 경쟁을 왜곡하기 때문이다. 특히 다른 나라에 비해 광대역통신망, 장보기술 및 무선인프라 등이 잘 갖춰진 우리나라에서 방통융합이 산업경쟁력으로 연결되기 위해서는 이중규제나 차별적 규제를 해소하고, 신규의 융합서비스에 대해서는 일정기간 진입규제를 비롯한 각종 사전규제를 제거하는 방안도 고려할만하다.

셋째, 대체적 네트워크의 등장과 프로그램 공급원의 다양성이 이루어지는 상황에서 규제 권한이 중복되거나 규제기관간 협력이 원만하지 못할 경우 사업 승인이나 요금 인가 등에 있어서 불필요한 지연을 초래하여 새로운 서비스 제공이 차질을 빚을 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해 관련 산업을 포괄하는 규제당국으로서 독립제 방식을 가미한 합의제위원회인 방송통신위원회가 설치되었으나, 통합기구 내에서 통신산업 진흥과 방송의 공정성이라는 일견 상충되는 목표를 어떻게 조화시킬 것인가는 중요한 과제로 제기되고 있다.

방통융합과 관련해서 발생하는 이용자 보호제도에 대해서는 다음과 같은 검토가 필요하다.

첫째, 이용자보호제도를 통합적으로 개선하기 위해서는 기본적 개념의 선결과제로서 이용자, 시청자라는 용어 사용의 불일치와 의미 및 개념 범위의 차이의 문제를 해결할 필요가 있다. 현실적으로 앞으로 상당기간 통신규제 영역에서 사용해온 이용자 개념과 방송규제 영역에서 사용해온 시청자 개념을 존중하여 사용하는 맥락에 따라 혼용할 수밖에 없을 것이다.

예를 들어 시청자 개념은 시청각 콘텐츠의 제공 또는 편집통제의 행사와 관련해서 사용하고, 그 밖의 영역에서는 이용자 개념을 사용하는 방식이다. 그러나 두 개념모두 경제적 가치와 결부되는 소비자의 이익과 사회·문화적 가치와 결부되는 시민의 이익에 모두 연결될 수 있도록 가치중립적인 개념으로 사용해야 한다.

다음으로 이용자 개념에 대해서는 개념 범위를 확장할 필요가 있다. 이용자 개념과 시청자 개념의 중요한 차이는 후자와 달리 전자의 경우 최종 이용자에 한정되지 않는다는 점이다. 다만, 사업자로서의 이용자와 최종 이용자는 이용자보호제도의 대상으로서의 지위에 차이가 있을 수 있기 때문에 최종 이용자에 대한 별도의 정의규정을 두는 것이 바람직하다.

둘째, 이용자 보호를 위한 규제 틀 정립을 위해서는 그 전제를 구성하는 방송통신의 개념 정의, 관련개념의 정의, 구체적인 규칙, 절차, 집행체계의 바탕을 이루는 규제 틀로서의 수평적 규제체계 도입의 문제가 먼저 해결되어야 한다. 이용자보호제도를 체계적으로 구성하기 위하여 구체적 제도들을 규정함에 있어 첫째, 수평적 규제체계의 계층에 따라 사업자별로 배치하고, 둘째, 각 사업자별로는 사전규제와 사후규제를 구별하여 대응시키는 방안을 검토해야 한다. 첫째 방안의 모형은 IPTV사업법에서 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자를 구별하여 이용자보호제도를 별개로 규정하고 있는 것을 들 수 있다. 둘째 방안의 모형이 될 만한 국내 입법례는 찾기 어렵지만 이용자 보호를 추구하는 여러 제도들을 함께 규정하면서 사전적인 의무부과규정과 사후적 행위규제규정을 대응시키는 체계를 구상해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 구체적인 제도별로 규제의 형평성 차원에서 정비를 하거나 어느 사업 분야 또는 사업자에게 특유한 제도로써 운영할 경우에는 규제범위와 판단기준을 명확하게 규정해야 할 것이다. 특히 문제가 되는 것은 금지행위 규정이다. 현재 전기통신사업법과 IPTV사업법이 사후적 행위규제인 금지행위 규정을 별도로 두고 있는데 반하여 방송법에는 이에 대한 규정이 없다. 따라서 이러한 논의는 이용자보호제도가 추구하는 이용자 선택권 보장의 최적 수준을 달성하기 위한 효과적인 방안의 모색이라는 목적을 한 축으로, 그리고 규제의 중복 현상을 최소화하고 규제 공백에 따른 규제 회피의 문제에 대한 제도적 대처라는 목적을 다른 한 축으로 생산적 논의가 되어야 한다.

제5절 IT정책 총괄 전담 부처 설치

1) 현황과 문제

역사적으로 사농공상의 유교적 뿌리 하에 우리나라의 과학기술과 공학 분야는 상대적으로 받아야할 적절한 대우를 받지 못해왔다. IMF 사태 이후 이러한 현상은 더욱 심해지고 있다. 현재 이러한 사회적 분위기를 그대로 반영하고 있는 것이 인문계 고등학교의 이과 대문과 비율이 7:3 이상으로 문과생이 압도하고 있는 현실로 나타나고 있다. 이공계 기피현상과 이공계 인력의 질 저하가 심화되어 석유 등 주요 자원이 없는 우리나라의 미래에 대해 심각한 우려를 드러내고 있다.

정부조직 개편을 주도하거나 안을 마련하는 행정가나 교수들 중에 이공계 출신은 항상 매우 소수이다. 인력양성 및 연구개발과 산업화와의 관계, 그리고 이공계 내에서의 전공 구분과 연관관계, 이공계의 중요성과 국가경제에 대한 기여도 등에 대해 명확한 이해를 갖지 못하는 사람들이 매 정권교체기마다 이공계 분야 정부 조직에 대해 안을 내놓고 결정적 영향을 미치는 한 우리나라의 경제발전에 대한 미래는 어둡다. 그렇기 때문에 새로운 정부가 들어설 때마다 이공계 관련 정부부처는 항상 존폐나 분할의 위기에 몰리곤 하는 악순환이 계속되고 있으며 해당부처 정책이 일정대로 추진되지 못하는 현상이 발생하고 있다. 2008년 이명박 정부 들어 정보통신부를 폐지한 것도 이러한 경우에 해당한다.

정책결정을 하는 사람들 중 비이공계가 압도적인 숫자적 우위를 가지는 상황에서는 정책적으로 이공계의 의견을 비중 있게 반영하지 않는다면 필연적으로 이공계 부처는 우선적으로 통합내지는 폐지 부처가 될 것이다. IT 분야에서의 인력양성과 연구개발, 산업기능, 수출 지원 기능 등은 유기적으로 연결된 기능인데 이를 쪼개서 나눈다면 전체적으로 일관된 정책 수립 및 추진이 어렵고 IT 분야의 발전이 저해될 수 있다는 점이다.

2) 정책대안

중요성이 약한 부처나 기능이 다한 부처는 당연히 통폐합되어야 마땅하다. 마찬가지로 이유로 부처의 현재 업무영역이 작더라도 국가경제에 기여하는 바가 크다면, 기능을 더욱 확대 강화시켜 더욱 육성해야 할 것이다.

과거 정보통신부는 업무영역이 상대적으로 협소한 부처중 하나이나 국가경제 및 국가의 선진 이미지에 기여하는 바는 최고 수준의 부처였다. 정보통신 분야는 우리나라가 상대적으로 다른 분야에 비해 세계수준에 가까이 있다는 것이지 세계 최고 수준이 아니라는 점을 명심해야 할 것이다. 즉, 아직은 세계최고가 아니라 갈 길이 아직 멀다는 것이다. 정보통신 분야는 경쟁이 치열하고 발전 속도가 매우 빨라서 조금만 한눈을 팔면 금방 멀리 뒤쳐지는 결과를 낳게 된다. 따라서 지속적인 대규모 연구개발 투자와 집중 육성, 글로벌 경쟁력을 가진 고급 인력의 지속적 양성, 산업화를 위한 강력한 지원의 유기적 연계를 통한 경쟁력 제고가 필요한 분야이다.

특히 방송은 기술이 디지털화함에 따라 결국은 통신기술로 수렴되고, 기술의 융복합화 현상이 더욱 심화되는 현실에서 2008년 이명박 정부가 정보통신부를 폐지하고 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부, 교육과학기술부 등으로 분산시킨 것은 과학과 기술의 발전 추세 및 정책의 연관 기능에 대한 이해를 하지 못한 것이다. IT와 정보통신의 국가경제 및 국가 이미지에 대한 기여도를 이해하지 못하고 해당분야 이공계 전문가들의 의견을 충분히 반영하지 않은 상태에서 나온 결과라 추정 할 수밖에 없다. 따라서 IT와 정보통신 주무부처를 바로 세우는 일이 시급하다.

줄속적인 정부부처 개편의 단적인 피해가 최근에 발생한 DDos 공격에의 대처에서 드러났다. 사이버 전쟁에 주무부처가 없이 기능이 방송통신위원회, 행정안전부, 국가정보원 등에 분산되어 대책회의도 신속하게 하지 못하고 우왕좌왕하는 한심한 모습을 국제사회에 보여주었다. 이는 국제적인 해커 및 사이버 전쟁의 적들에게 우리나라의 사이버 보안 취약성을 그대로 드러낸 결과로 언제든지 더 강한 공격을 쉽게 가하고 혼란을 일으키기 쉬운 나라로 인식 받게 된 것이다. 국민에게는 불안을 조성하고 사이버 전쟁의 적들에게는 취약성을 그대로 드러낸 사건이었다. 주무 부처의 부재로 아직까지도 공격 주체를 파악하지 못하고 있는 결과를 낳고 있다.

제6절 인터넷 문화의 규제정책

1) 현황과 문제

최근 '악플'로 대변되는 인터넷의 역기능이 사회적 문제로 대두되면서 이명박 정부 들어 인터넷 실명제, 사이버 모욕죄 등 역기능을 해소할 수 있는 인터넷 규제제도에 대한 도입 논의가 진행되고 있다.

현재 우리나라의 인터넷 관련 규제법은 여러 곳에 분산되어 있다. 정보통신망법, 전기통신사업법, 전기통신기본법, 인터넷주소자원에 관한 법률, 저작권법, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 청소년보호법, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률, 공직선거법, 신문법, 언론중재법 등이 모두 인터넷 규제에 관련된 내용들을 갖고 있다.

따라서 새로운 인터넷 관련 규제 법률을 만들려면, 우선 그 전제로서 현행 인터넷 관련 규제제도의 적정성에 대한 평가가 먼저 이루어지고, 현행 제도가 안고 있는 문제점을 수정 또는 보완한다는 차원에서 규제제도가 검토되어야 한다. 그런데 지금 진행되고 있는 인터넷 관련 규제제도에 대한 도입 논의는 우선 현행 제도에 대한 검토와 평가가 제대로 이루어지지 않은 채 인터넷에는 문제가 많고 그래서 규제제도가 필요하다는 식의 단순논법만이 반복되어 주장되고 있다.

그런데 현재 진행되고 있는 인터넷 규제와 관련된 법 개정 논의 역시 과거의 주장에서 하나도 새롭거나 달라진 것이 없다. 그리고 현재 인터넷 관련 규제제도들에 어떠한 문제가 있기 때문에 그것을 보완하거나 수정해야 한다는 논거도 거의 없다. 이미 제도화된 각종 규제 제도들이 어떠한 문제점들이 있는지에 대해서는 아예 어떤 평가조차도 눈에 띄질 않는다.

2) 정책대안

현재 제기되고 있는 인터넷 관련 규제제도들에 대해서는 그간 많은 사회적 논의들이 이루어졌기 때문에 현행 인터넷 규제제도 전체를 종합적으로 평가하면서 향후 어떤 원칙과 방향으로 나아갈지 정립이 필요하다.

첫째, 인터넷에 대한 규제는 통신내용의 비밀을 보호하는 전통적인 통신서비스에 대한 규제시각에서 보아야 한다.

전통적으로 통신에 대한 규제는 통신 내용에 대해서는 엄격히 비밀을 보호하되, 통신서비스에 대한 서비스사업자와 소비자 간의 다툼문제를 해결하기 위하여 통신사실의 확인 기록만을 유지하도록 하는 방식을 취해왔다. 즉, 전통적으로 통신규제가 통신내용에 대한 규제를 기피해 온 이유는 그것이 개인 간의 사적인 교신이라고 보았기 때문이었다. 설령 공적 성격의 교신이 있다 하더라도 그것은 인터넷의 제한적 특성으로 인해 그 공공적 성격이 근본적으로 제한되기 때문에 내용규제 자체는 극도로 제한되어야 한다.

둘째, 인터넷에서 유통되는 정보의 대부분은 일반 이용자 개개인이 생산하여 제공하는 정보로 이루어지기 때문에 인터넷에서의 내용 규제는 표현의 자유의 보호라는 차원에서 최소화하여 극히 신중하게 접근해야 한다.

인터넷에서 이루어지는 인터넷 이용자들의 표현행위에는 대부분의 경우 특별한 자격요건이 요구되지도 않고, 자신의 표현행위 자체를 즐기고 자아의 실현수단으로 삼을 뿐만 아니라 건강한 시민으로서의 참여, 의견제시 권리를 향유하는 경우가 많다. 인터넷에서의 표현행위가 대부분의 이용자들에게 있어서 자신들의 일상적인 시민생활의 연장으로서 우리의 일상적 시민생활에서 허용되는 대부분의 표현이 인터넷이라고 해서 특별히 금지되어야 할 이유는 없는 것이다.

셋째, 인터넷에서 서비스 중개자(Intermediary Service Provider)에 대한 규제는 그것이 시장원리에 따르는 시장적 규제나 경쟁 정책적 규제가 아닌 한, 인터넷 일반 이용자의 표현행위에 대한 제약과 제한에 직접적으로 영향을 미치지 때문에 이것을 '영리사업자의 사회적 책임'이라는 틀에서 보다 '인터넷 이용자 표현행위의 환경조성'이라는 차원에서 보아야 한다.

일반 이용자의 정상적인 정보접근이 인위적으로 제한되거나, 이용자의 선택이 왜곡되거나 선택기회 자체가 박탈되거나 하는 등의 문제가 발생할 때에는 불가피하게 개입할 수 있지만, 그런 것이 아닐 때에는 관련 규제제도가 오히려 일반 이용자의 서비스 이용환경을 제한하거나 표현행위를 위축시킬 위험이 있는지 여부를 철저히 검토하여야 한다. 서비스 중개사업자에 대한 규제제도는 경우에 따라 '사적 검열'(private censorship)로 기능할 수도 있는 만큼 일반 이용자의 권익과 표현의 자유를 심대하게 침해하는지 여부를 면밀히 따져야 하고 오남용 될 가능성이 없도록 극히 제한된 범위 내에서 명확하게 규정된 요건에 따라 규제가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 타인의 권리침해에 대한 피해의 사전예방 혹은 피해의 사후구제와 관련된 규제제도에도 있어서는 권리 침해 주장자와 게시물 게시자의 권리에 대한 균형이 필요하며, 침해

여부에 대한 판단이 명백하지 않을 경우에는 분쟁조정과 같은 중재제도를 거치도록 하되, 단순히 침해 주장만을 이유로 표현행위가 제한되어서는 안 된다.

제7절 개인정보보호 강화

1) 현황과 문제

현재 우리 사회는 정보사회로 이행되는 과정에서 급격한 사회변동을 경험하고 있다. 정보사회는 물질이나 에너지보다 정보의 생산·유통·소비가 중심적 가치를 지니게 되는 사회로서 정보의 다양화·질적 고도화 등으로 소비생활을 근본적으로 변화시키고 있는데 반해, 정보화가 내포하고 있는 내부적인 모순으로 인해 해결해야 할 소비자문제가 다양하게 발생하고 있다. 정보과다, 정보격차, 정보결합, 정보 집중, 정보이용의 불균형, 정보재산보호미흡, 정보범죄 등이 대표적인 예다. 특히 최근 정보기술기반의 발달과 인터넷이용의 빠른 확산은 주민등록번호 등 개인신상정보는 물론 거래정보의 무단유출 등 소비자 개인정보의 침해가 심각한 수준에 이르고 있다. 각종 기관 및 기업 등에 의하여 수집된 소비자 개인정보가 불성실한 관리 또는 해킹 등으로 소비자도 알지 못하는 사이에 온·오프라인에서 유통되거나 오·남용됨으로 인하여 소비자의 재산상 피해는 물론 프라이버시의 침해로 인한 정신적 피해도 심각해져 개인정보침해가 새로운 소비자 문제로 대두하게 되었다.

우리나라 개인정보보호법제는 공공부분의 경우 개인정보보호에 관한 일반법으로 '공공기관의 개인정보보호를 위한 법률'이 있으나 민간부분의 경우 일반법이 없는 상태로 개인정보의 형태에 따라 개인정보보호법제가 다양하게 제정·운영되고 있다. 민간부분의 개인정보보호는 개인정보의 종류에 따라 개별 법률에 의해 규율되고 있다. 구체적으로 보면 정보통신분야, 신용 및 금융 분야, 소비자거래분야, 의료분야 등에서 개별 법률이 분야별 개인정보를 규율하고 있다. 특히 소비자거래에서의 소비자개인정보보호라는 관점에서 현행 개인정보보호법제의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 공공부분의 개인정보보호법제에 비해 민간부분의 개인정보보호를 위한 기본법이 없는 상태에서 개별적으로 규율하는 법률이 있다. '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률'은

신용정보를 보호하고, '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'에서 정보통신서비스정보만을 보호하고 있다. 온라인과 오프라인을 구분하고 있는데, 온라인의 경우에는 별도의 법률을 제정하고 있지만, 오프라인의 경우에는 일부 준용을 할 뿐 무방비상태에 있다.

둘째, 소비자의 개인정보보호는 소비자의 중요한 이슈임에도 불구하고 소비자보호의 기준인 소비자기본법에는 소비자의 개인정보보호에 관한 근거규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 체계적이고 종합적인 소비자정책의 대상으로 소비자 개인정보보호문제를 접근하고 있지 못하다. 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 등 일부 소비자 관련법에서만 산발적으로 규정하고 있지만, 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다.

2) 정책대안

소비자거래 등 민간영역에 대한 법률이 존재하지 않으므로 새로운 형태의 소비자 개인정보침해가 발생하는 경우 이를 규제할 근거가 없어 관련 법제의 개선이 필요하다. 우선 일본의 개인정보의 보호에 관한 법률과 같이 기본법과 개별법의 혼합체로 민간부분의 개인정보보호를 위한 법률을 제정하는 방안이 있다. 민간부분의 개인정보보호를 위한 법률의 제정 시에는 일본의 개인정보의 보호에 관한 법률을 참조하여 기존의 신용정보, 의료정보, 금융정보 등의 분야와의 관계 등을 고려하여 새롭게 규정해야 할 것이다.

장기적으로는 독일, 영국과 같이 공공부분과 민간부분을 통괄하는 명실상부한 '개인정보보호에 관한 기본법'을 제정하여야 할 것이다. 공공부분과 민간부분을 통괄하는 개인정보보호에 관한 기본법을 제정하는 경우 법의 구성은 일반원칙을 명시적으로 규정하고, 공공부분과 민간부분을 나누어 특성에 따른 내용을 규정해야 할 것이다.

우리사회 이렇게 바꾸자

초판발행 | 1992년 2월 25일

제4전면개정판발행 | 2009년 10월 30일

지은이 | 경실련 정책위원회

펴낸이 | (사)경실련 경제정의연구소

펴낸곳 | 경실련

주소 | 서울 종로구 동숭동 50-2 경실련 회관

대표전화 | (02)765-9731~2

팩스 | (02)741-8564

E-mail | ccej@ccej.or.kr

등록번호 | 제300-2009-97호

등록일자 | 1990년 3월 20일

ISBN 89-88480-01-4

정가 30,000원