

차기정부 정책과제

모두 잘사는 나라 만드는 길

# 모두 잘사는 나라 만드는 길

1판1쇄 인쇄/2002년 6월 21일

1판1쇄 발행/2002년 6월 25일

발행처/한국경제연구원

발행인/좌승희

편집인/좌승희

등록번호/제13-53

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1

<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2002

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

## 나라개혁 이렇게 해야...

### 1. 개혁의 기본틀

개혁은 우리의 행동을 바꾸는 일

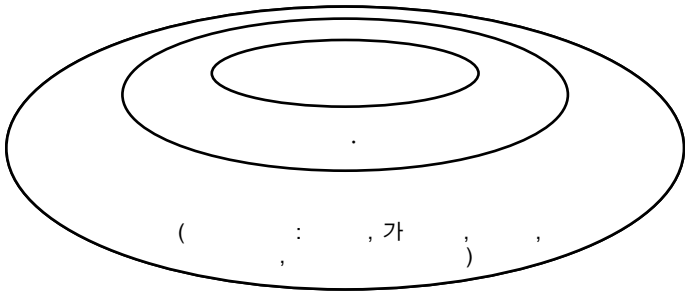
개혁이란 무엇을 하려는 것인가? 바로 우리의 행태를 바꾸려 하는 것이다. 그 동안의 우리의 행동이 우리가 이상적으로 생각하는 기준, 예컨대, 선진국 국민들의 행동이나 혹은 그 이상의 어떤 이상적 기준에 비추어 볼 때 미흡하기 때문에 개혁을 외치게 되는 것이다. 그러나 개혁은 일부 국민들의 예외적인 행동을 막기 위해 하는 것이 아니라 대다수 국민들이, 합법적일 수도 있고 아닐 수도 있지만, 관행처럼 당연시하는 일반적인 행동이 국가발전 에 장애가 되고 있기 때문에 필요한 것이다. 어떤 특정한 행위가 광범위하게 관찰되고 또한 서로 용인되고 관행처럼 이루어지고 있다면, 이는 행위자 개인의 문제라기보다는 우리사회 전체의 행동규칙, 즉 경기규칙의 문제로 보아야 한다. 따라서 나라개혁은 문제있는 개인행동을 초래하고 있는 사회의 경기규칙을 고치고 재정비하는데서 출발해야 한다.

인간행동은 제도의 산물

인간은 혼자 사는 것이 아니다. 그리고 인간은 각자 지향하는

목적 달성을 위해, 즉 성공하기 위해 노력한다. 이러한 목적 달성을 위해 같은 뜻을 갖는 동료들과 더불어 각종 조직과 단체를 만들어 사회를 이루고 국가를 이루어 사는 것이다. 그리고 이 과정에서 사회구성원인 개인이나 조직 및 단체들의 행동을 규율하는 경기규칙을 만들어 내게 된다. 따라서 어느 국가나 사회의 시스템은 개인, 개인의 집단인 조직, 이들의 행동을 규율하는 “제도” 즉, “경기규칙”으로 구성된다(<그림 1> 참조). 한 시스템내의 개인이나 조직·집단은 자신들의 행동을 규율하는 경기규칙을 만들어 내기도 하지만, 결국은 자신들이 만들어낸 경기규칙의 지배를 받게 된다.

<그림 1> 사회시스템의 구성



제도개혁은 국가개혁의 필요조건

어느 국가나 사회가 가지고 있는 경기규칙으로서의 제도는 궁극적으로 그 구성원들의 행동 나아가 그 사회의 특징을 결정하게 된다. 따라서 한 사회의 구성원들의 일반적 행동에 문제가 있다면 이는 바로 그 사회가 가지고 있는 일반적 경기규칙에 문제가 있기 때문인 것이다.

행위규칙 혹은 경기규칙으로서의 제도는 다양한 내용을 갖는다. 우선 사회구성원들간에 공유하는 문화, 가치관, 관습, 관행 등 비공식적인 규칙에서부터 정부 3부가 만들어내는 공식적인 법령에 이르기까지 인간관계를 규율하는 모든 공식·비공식 행위규칙을 포함한다. 물론 공식적인 법령이라 하더라도 제대로 시행되지 않으면 아무 의미도 없기 때문에 공식적인 법규가 얼마나 엄격히 집행되고 있느냐도 제도의 중요한 내용이 된다.

그 동안 지나치게 추상화되어 온 신고전학과 경제학에 대한 대안으로 등장한 신제도학과 경제학은 이와같이 사회구성원 특히 경제주체들의 행동양태를 규율하는 경기규칙으로서의 경제제도가 경제주체들로 하여금 생산적 활동에 전력할 수 있도록 합리적으로 짜여져 있느냐 여부에 따라 그 사회의 선진화 즉 경제발전의 성공여부가 결정된다고 주장한다.

이런 시각에서 보면 국민들의 행동을 바꾸고자 하는 개혁이란 개인을 사정하고 처벌하는 차원이 아니라, 궁극적으로 그 사회의 행동규칙인 제도를 고치는 작업이어야 한다. 제도를 고친다는 것이 개혁의 충분조건은 아닐지라도 필요조건임을 잊어서는 안된다. 따라서 모든 개혁은 제도개혁에서부터 출발하지 않으면 안된다.

그 동안의 우리개혁은 무엇을 하고자 하는지에 대한 충분한 이해도 미흡했을 뿐만 아니라, 국민들이 왜 문제있는 특정 행동을 하는지에 대한 충분한 원인 규명도 없이 국민들을 비난하고 처벌하는데 치중해 왔다. 그러다 보니 그 결과는 개혁의 지지부진과 개혁피로로 이어졌을 뿐이다. 그 동안 정치인들을 사정했지만 정치관련 제도의 개혁이 없다 보니 정치는 깨끗해지지 않았으며, 재벌개혁을 한다고 각종 규제를 해 보았지만, 기업들의 경영환경이 제대로 개선되지 않고 보니 기업행태 개선도 한계가 있었다. 금융개혁, 공공부문개혁, 교육개혁, 사법개혁 등등 많은 분야의 개혁도 이와 같이 해당 분야의 경기규칙인 제도에 대한 면밀한 분석과

개선이 없이 대중적 규제만하다 보니 큰 성과없이 피로만 쌓이게 되었다.

## 2. 정치개혁이 우선되어야

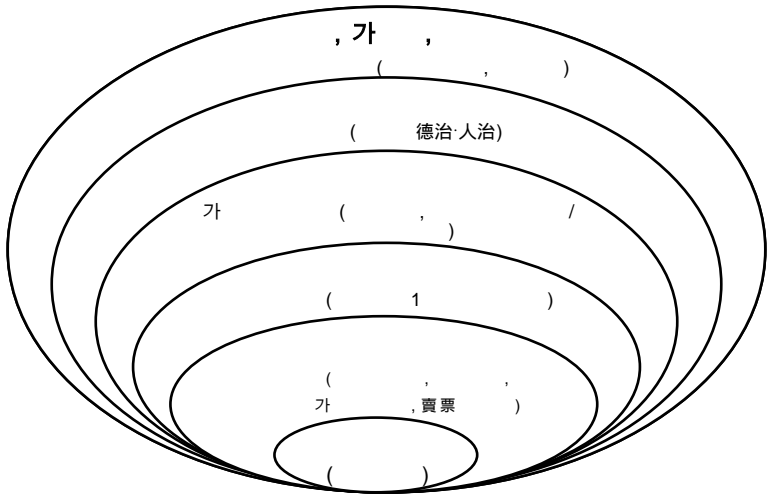
### 한국 정치인은 한국적 정치제도의 산물

국가개혁에 있어서 가장 중요한 과제는 국가경영의 틀, 즉 공식적 제도를 만들어내는 입법부를 중심으로 하는 정치권에 대한 개혁이다. 정치개혁을 위한 첫걸음은 한국적 정치행태의 원인을 규명하는 일, 즉 왜 한국의 정치인들은 우리가 지향하려는 선진정치행태와는 다른 행태를 보이고 있는가 하는 질문에 대한 답을 찾는 데서부터 출발하여야 한다. 병의 원인을 알아야 올바른 처방을 할 수 있다는 말이다. 우리나라 정치의 특징중의 하나는 소위 성공했다는 정치인일수록, 즉 다선일수록 그만큼 더 부패하다는 평가가 지배적이라는 점이다. 다음으로 매 총선시마다 많은 새로운 신진인사들이 국회에 진입하지만 국회가 달라지지 못하고 있음은 물론 이들 또한 기존 정치인들과 크게 다르지 않은 한국적인 부패정치인으로 동화되어가고 있다는 점이다.

이는 결국 우리나라 정치의 문제는 정치인 개개인의 문제가 아니라 정치제도상의 문제임을 시사하고 있는 것이다. 정치인 개개인을 탓하여 몇 사람의 부패정치인을 사정하고 몇 사람의 참신한 인재들을 영입한다고 해서 해결될 문제가 아니라는 의미이다.

<그림 2>는 정치인의 행태를 결정하는 정치시스템의 작동과정을 그린 것이다. 우리 정치인들은 정치입문후 정당가입, 선거출마, 당선후의 정치활동 속에서, 멀게는 우리나라의 문화, 가치관, 관행, 법치의 전통여부, 그리고 가깝게는 국회의 기능 및 대정부 독

<그림 2> 정치행태를 결정하는 제도적 요인



립의 정도, 각종 선거제도 그리고 정당제도 등 정치인의 행동을 규율 혹은 제약하는 복잡한 법제도·문화 등 광의의 제도적 여건 속에서 정치적 성공을 위해 열심히 매진하고 있는 것이다. 그런데 이 과정에서 성공한 다시말해 현재 성공적으로 정치활동을 하는 현직 정치인들의 행동이 문제가 있다면, 이는 필경 정치인 개인들의 잘못보다도 정치인들의 행동을 규율하는 제도적 여건에 문제가 있다는 말이다. 한마디로, 여의도 국회의사당은 가장 한국적 정치인을 만들어 내는 생산공장이며, 이 생산공장은 각종 한국적 정치관련 법·제도적 장치에 의해 작동되고 있다는 말이다.

### 정치시장의 진입 및 퇴출장벽을 제거해야

우선 정치에 입문하기 위해서는 다른 직종을 버리고 정치인이 됨으로써 기존에 얻고 있던 많은 기득권, 즉 기회비용을 포기해야

만 한다. 이러한 기회비용은 정치시장에의 진입에 커다란 진입장벽이 되고, 유능한 인재 즉 기회비용이 높은 인재들을 정치인으로 끌어들이는데 지장이 된다.

지금은 정치권에 진입하기 위한 첫 단계로서, 입후보하기 위해서는 우선 자영업을 제외한 많은 경우, 특히 공직자들의 경우 현직을 사퇴하여야 하며, 낙선한 경우 현직으로 돌아올 길이 봉쇄되어 있기 때문에, 정치인이 되기 위한 “기회비용”이 너무 높아 유능한 인재들의 정치권 진입을 막고 있다. 이는 잠재적인 정치인의 풀을 원천적으로 기회비용이 낮은, 즉 정치아니고는 별로 할 일이 많지 않은 사람들에 한정시킴으로써 정치권 전반의 인적인 질을 낮추는 결과를 가져오게 된다. 이런 상황을 개선하기 위해서는 원직原職을 유지한 채 출마하거나 아니면 휴직상태에서 출마하고 낙선하면 원직으로 복귀할 수 있는 길을 열어놓는 것을 생각해 볼 수 있다. 그리고 정당명부식 비례대표제를 채택하는 것도 진입장벽을 낮추는데 도움이 될 것이다.

그리고 이와 동시에 무엇보다도 필요한 개혁은 우수한 정치인과 열등한 정치인을 차별화하고, 열등한 정치인을 퇴출시키기 위한 환경을 조성하는 일이다. 이를 위해서는 개인 정치인과 정당의 정치활동을 투명하게 공개하도록 하고 이를 국민에게 널리 알리는 장치를 제도화함으로써 국민에 의한 정치인 차별화 기능이 살아나도록 해야 한다.

## 고비용 정치구조 타파해야

유권자들의 후보자 평가능력이 취약하고 대표행위가 성행하고 지역감정이 강한 선거풍토에서, 후보자들이 당선을 위해 어떻게 할 것이냐를 상상해 본다면, 지금의 정치인들의 선거에 임하는 행태는 쉽게 이해될 수 있을 것이다. 과도한 정치자금 사용관행은



필지의 결과이다. 선거에 있어 과도한 정치자금 사용관행은 신인 정치인에게는 높은 진입장벽이 되고 있으며 이미 진입한 정치인에게는 모든 부패행태의 원천이 되고 있다. 이 문제를 해소하기 위해서는 선거공영제를 실시하고 선거법상의 정치자금 사용규제를 사후점검을 통해 철저히 집행하여야 한다.

### 정당의 독점력 완화해야

나아가 우리나라의 정당은 공천권을 독점하고 원내활동을 장악함으로써 개인 정치인의 정치활동을 제약하고 있다. 정당은 필요할 수 있다. 그러나 정당이 헌법기관인 국회의원의 상위에 있을 수는 없다고 본다. 현재 거의 모든 국회정치활동에 있어 무소속의원이 정당소속 의원에 비해 불리한 현 제도는 정당의 지나친 비대화와 독점화를 초래하는 원인이 되고 있다. 무소속이든 당소속이든 국회활동에 있어서 일체의 차별이 없도록 해야 정당이 개인 의원에 의해 견제받을 수 있게 되고, 정당지배적 정치구조가 개선될 수 있다.

### 삼권분립과 법치가 자리잡아야

삼권분립의 정도 즉, 정부와 국회의 상대적 지위와 역할도 정치인들의 행태에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 정치가 국가운영의 최고 의사결정기구로서의 역할을 제대로 하느냐의 여부는 형식적으로는 물론 실질적으로 국회가 얼마나 독립적이고 정부에 대한 감시 및 견제력을 행사할 수 있게 되어 있느냐에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 국회가 정부의 시녀나 다름이 없다는 지적이 있어 왔음에 비추어 국회의원들의 국가운영에 대한 책임성 결여 행태 또한 이에 부응한 결과로 보아야 할 것이다. 해결책은 명

실상부하게 국회의 기능을 국가의사결정구조의 최상층부에 돌려 놓는 일일 것이다.

우리에게 법치주의 전통이 미흡한 것은 이미 잘 알려진 일이다. 이런 상황에서 개인정치인은 물론 정당의 선거나 정치활동이 특히 한국적 선거와 정당제도 및 문화 속에서 얼마나 적법하게 이루어질 것인가는 상상하기가 어렵지 않다. 불법·탈법의 선거와 정치행태가 그냥 하늘에서 떨어지는 것이 아니다. 엄격한 법집행만이 시간이 걸리더라도 이 문제를 푸는데 도움이 될 수 있다.

### 다양성이 있는 사회가 민주주의의 토양

마지막으로 다양성을 인정하지 못하고 획일주의와 흑백논리에 익숙한 우리문화는 사실상 다양성을 기초로 하는 민주주의 의식과는 괴리가 크다. 이러한 문화 속에서, 선진형 정치인, 정당, 정치행태가 쉽게 자라나리라고 기대해서는 안된다.

따라서 정치개혁을 위해서는 정치관련 법·제도의 개선과 우리의 의식과 문화를 개조하기 위한 끈질긴 노력이 필요한 것이다. 이상과 같이 정치인들의 문제있는 행동을 야기하고 있는 각종 제도적 장치들을 개선해 나감으로써, 앞으로 여의도 국회의사당은 선진 정치인을 생산하는 공장으로 탈바꿈해 나갈 수 있을 것이다.

## 3. 경제·기업개혁의 기본틀

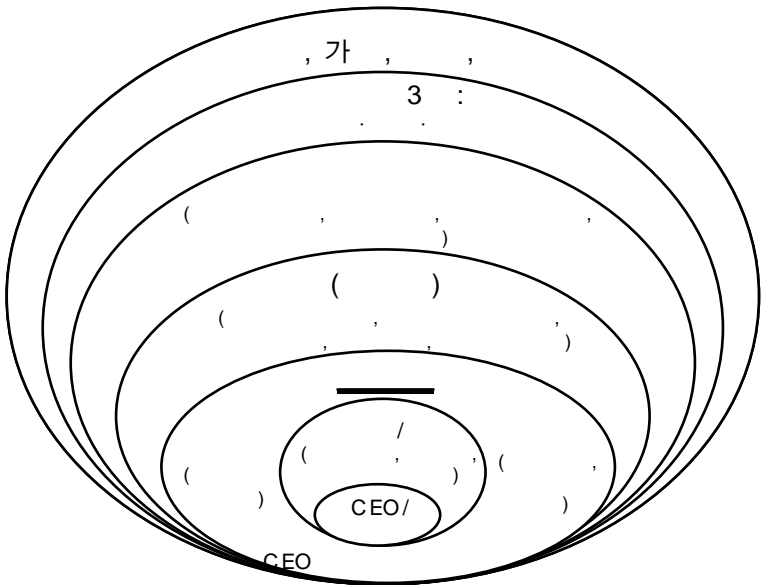
### 한국기업은 한국적 경영환경의 산물

경제에 대한 개혁도 마찬가지다. 경제개혁이란 궁극적으로 민간 경제주체들의 각종 경제행태를 바꾸고자 하는 것이다. 민간경제주

체들이라고 하면, 개인은 물론 금융 및 비금융기업 등 경제의 부가가치를 창출하고 소비하는 주체들을 말한다. 그러나 경제개혁의 핵심은 바로 부가가치 창출의 주역인 기업들의 행태를 바꾸는 일과 직결된다.

우리나라의 현존하는 대기업들은 소위 성공했다는 기업들이며, 따라서 우리나라 경영환경에 가장 적합한 형태로 적응해 온 기업들이다. 그런데 소위 성공했다는 대기업들이 문제가 있고 이 문제가 어느 한 두 기업의 문제가 아니라 일반적으로 관찰된다고 한다면 이는 개별기업의 문제가 아니라 우리나라 기업경영환경의 문제라고 보아야 한다. 기업은 각종 요소 및 제품시장과 정부정책, 정치, 문화 등 경영환경에 둘러싸여 있다. 따라서 우리나라 재벌들이 독특한 경영행태를 보이고 있다면, 이는 바로 우리나라 문

<그림 3> 기업행태를 결정하는 기업경영환경



화, 관행, 가치관, 정치계의 행태, 정부의 규제정책과 산업정책 등 각종 경제정책과 소비자, 은행 등 채권자, 주주들의 감시정도, 노사관계 등 기업을 둘러싸고 있는 각종 시장제약 등으로 구성되는 기업경영환경의 특성을 반영하는 것이라고 보아야 한다.

### 경영여건 개선없이 기업행태 개혁 어려워

<그림 3>에 의하면 기업은 가장 멀리는 한 사회의 문화, 사회적 가치, 관습 및 관행 등에 의하여 영향을 받으면서 가깝게는 정부 3부에 의해 만들어지는 법과 제도에 의하여 영향을 받는다. 또한 보다 직접적으로는 정부가 내리는 각종 명령이나 경제정책의 영향하에 있으며 가장 가깝게는 제품시장과 요소시장의 조건에 따라 결정적인 영향을 받게 된다. 문화와 전통은 정치제도 및 정치권의 행태로부터 정부의 정책 그리고 각종 시장조건과 기업의 행태에 이르기까지 모든 주변요소에 영향을 미치는 전반적인 외생조건으로 작용한다. 입법부를 포함하는 정치제도는 또한 법, 제도와 같이 사회를 운용하는 게임의 법칙을 정함으로써 사회를 구성하는 모든 주체들에게 영향을 미친다. 또한 정부의 경제정책은 각종 시장조건과 기업부문에 직접적으로 영향을 미치게 되며 제품시장은 기업의 생산물 시장에서의 행태를, 마지막으로 금융제도를 포함하는 요소시장은 기업의 특정한 유형의 자금조달 및 인력 활용 방법 등 요소조달 행태에 영향을 미치게 된다.

따라서 경제 및 기업개혁도 정부 3부에 의해 만들어지는 기업 활동 관련 법·제도를 개선하고, 기업활동을 규율해온 일반적인 문화, 관행은 물론 정부와 기업간의 공식·비공식적인 관계에 대한 개혁까지 이루어져야만 기업들이 자연스럽게 경영행태를 바꾸어 가게 되는 것이다. 여기에 더하여 기업의 경쟁력을 높이기 위해서는 소비자, 채권자, 주주들의 감시기능을 강화하고, 경쟁기업

들에 의한 경쟁압력을 강화하는 것이 불가피한 것이다. 이런 시각에서 보면 시장에는 기업을 감시하는 각종의 하느님이 산재하고 있는 것이며, 이들 하느님들의 기업감시 역할을 강화하는 것이 궁극적으로 기업의 경쟁력을 제고하는 길이 된다.

관련하여, 기존의 대기업들과는 다르리라는 기대를 안고 이 정부가 적극적으로 육성해 온 벤처업계가 최근 각종 게이트에 연루되었다는 비판과 의혹에 시달리고 있음도 따지고 보면 우리나라 기업경영환경이 아직도 크게 개선되지 못하고 있음을 반증하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 비리 벤처기업이나 기업인들에 대한 처벌도 필요하겠지만, 이러한 행태를 유도하고 있는 우리나라 기업경영환경을 체계적으로 점검·개선하는 노력을 경주하지 않으면 안 될 것이다.

이러한 논리는 여기에 국한되지 않는다. 금융기관의 행태, 공무원, 교육인, 법조인들의 행태들도 모두가 이러한 정치인이나 기업인과 마찬가지로 주어진 생활환경의 산물임을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 모든 개혁의 과제는 우리의 행동 그 자체를 규제하기보다는 전체 사회시스템의 구성인자 중에서 우리행동을 규율하는 제도적 환경을 개선함으로써 순리에 따라 문제행동이 개선될 수 있도록 하는 데 있다 할 것이다. 이래야만 소위 개혁피로를 초래하지 않으면서도 보다 효율적으로 개혁을 이루어 낼 수 있는 것이다.

#### 4. 기업정책의 새 패러다임

이제 ‘시장이 하느님’인 시대

과거 30~40년 동안 우리나라 경제발전 과정의 특징은 한마디

로 정부가 기업의 생사여탈권을 갖는 ‘정부가 하느님’인 시대였다. 그러나 정부가 기업의 생사를 결정하기는 점점 어려워지고 있다. 이제 정부가 하느님인 시대에서 ‘시장이 하느님’인 시대로 바뀌고 있다.

<그림 3>에서 보인 바와 같이 이제 기업들은 제품시장, 금융시장, 그리고 경영인시장 등 각종 시장으로부터의 감시는 물론, 사외이사를 포함하는 이사회에 감시로부터 자유로울 수 없는 시대가 되었다. 시장에는 많은 하느님들, 즉 직접금융시장의 주주, 투자자, 간접금융시장의 채권자인 금융기관, 경영인시장의 경쟁기업인, 사외이사 그리고 가장 중요한 제품시장의 소비자가 감시하고 있는 것이다.

따라서 정부도 기업의 생사여탈권을 가진 것처럼 명령할 것이 아니라 ‘시장의 하느님들’을 키워 그들의 기업감시 능력이 활성화 되도록 해야 하며, 또한 그렇게 할 수밖에 없는 시대이다. 이에 맞추어 정부의 기업 정책도 시장경제 원리에 맞게 재정립되어야 할 때가 되었다. 경제 내에서의 정부와 기업의 역할에 대한 합리적인 이해 하에, 정부가 해야 할 일과 기업이 해야 할 일을 가려내야 한다.

### 기업을 지배하는 두 가지 구조

IMF사태 이후 기업의 지배구조개혁이 핵심과제로 등장하였는데, 자본주의 시장경제에서 기업의 경영형태를 규율하는 기업지배구조는 크게 시장으로부터의 감시인 시장규율방식과 내부로부터의 감시인 내부규율방식이 있다.

시장으로부터의 규율방식은 다시 제품시장, 직접금융시장, 간접금융시장, 경영인시장에 의한 규율방식으로 세분화될 수 있다. 먼저 제품 시장은 기업의 생산물에 대한 소비자의 평가를 통해 비

효율적이고 경쟁력이 없는 기업을 걸러내는 가장 중요한 기업규율기능을 담당한다고 할 수 있다. 직접금융시장은 주주의 권리 행사와 M&A를 통해 경영자를 견제하는 기능을 담당하고, 간접금융시장은 채권자의 여신심사와 더불어 대출채권의 원활한 회수를 위한 사후 감독 과정을 통해 경영자 견제 기능을 수행한다. 그리고 경영인 시장은 전문 경영인들간의 경쟁과정을 통해 비효율적인 경영자를 시장에서 도태시킴으로써 경영 효율을 높이는데 기여하게 된다.

반면에 내부로부터의 규율방식에는 그룹 기조실, 구조조정본부나 지주회사와 같은 기업내부의 통제조직, 그리고 주총이나 기업 지배구조 논의에서 전통적으로 가장 주목받는 이사회에 의한 경영자 견제기능 등이 있다. 이사회도 결국은 시장의 하느님중 하나인 셈이다. 이 밖에 기관 투자가들에 의한 사외이사 선임 등을 통한 경영 통제방식은 시장규율과 내부규율의 중간 형태로 볼 수 있다.

### 시장규율방식을 활성화해야

정부가 기업의 구조조정을 보다 합리적으로 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 법·제도 개혁과 규제완화 등을 통해 이러한 기업규율체제가 유기적으로 잘 작동하도록 해야 한다. 다시 말해 시장이 하느님 역할을 제대로 수행할 수 있도록 기업감시 체제, 즉 기업 경영 여건을 체계적으로 개선하는 노력이 필요하다.

그렇다면 정부는 위의 다양한 규율방식 중에서 어느 부문을 강조해야 하는가? 우선 기업조직이나 이사회 구성과 같은 내부규율방식은 주어진 경제환경과 시장규율방식의 작용 속에서 기업이 선택해야 하는 경영전략 변수에 가깝다. 따라서 기업의 특성에 따

라 차별화 될 수밖에 없다는 점에서 지나치게 경직적인 내부규율 방식 규제보다는, 기업 관련 법·제도의 개혁을 통해 시장규율방식을 활성화하는데 좀더 역점을 두는 것이 바람직하다.

관련 시장제도의 개선 노력이 시급하다.

시장규율 방식의 활성화와 관련해서는 기업의 경영은 최종적으로 제품 시장에서 평가된다는 점에서 제품시장에서의 경쟁 촉진이 가장 중요함에도 불구하고, 그 동안 제품시장은 진입 및 가격 규제, 대기업의 퇴출억제 시책 등 오히려 경쟁 제한적인 정부정책에 의해 왜곡되어 왔다. 그리고 직접금융시장은 그 동안 M&A가 불허되고 기관 투자가의 역할에 대한 제약 등으로 기업규율기능이 매우 미흡했으며, 은행 등 간접금융기관도 관치금융 속에서 배태된 자체의 낙후성 때문에 기업 경영 감시에 적극 나서지도 못했다. 또한 그럴 유인도 없었다.

따라서 이러한 점들을 감안할 때 시장에 의한 기업규율기능이 정상적으로 발휘될 수 있도록 관련 제도를 체계적으로 개선하는 노력이 무엇보다도 우선되어야 할 것이다. 정부는 이제 더 이상 기업의 하느님 역할을 하려 할 것이 아니라 시장이 제대로 작동할 수 있도록 시장제도를 정비함으로써 시장의 힘을 이용해 기업을 단련시키는 것이 새로운 시대에 맞는 보다 효율적인 기업정책이 될 수 있음을 인지해야 할 것이다.

## 5. 개혁은 세대를 넘는 대장정

그러나 이러한 모든 개혁은 하루아침에 이루어지는 것이 아니다. 물론 혁명이나 전쟁, 경제위기 혹은 천재지변 등에 따라 개혁의 계기가 마련된다면 변화의 속도는 빠를 수 있지만 최근의 “신제도학과” 경제학은 그 동안의 역사적 경험에 비추어 볼 때 법·



제도 등의 공식적인 규칙의 개혁은 10~100년 단위로 이루어진다는 것은 강조하고 있다. 더구나 법·제도의 개혁에 따라 일반 국민들의 사회·경제·정치 등 관련 생활을 바꾸어 나가는 데만도 10년 단위의 기간이 걸릴 수 있음을 강조하고 있다.

그런데 의식, 가치관, 관행 등을 포괄하는 의미의 문화의 경우는 공식적인 법·제도가 장기간에 걸쳐 생활관습화되면서 문화의 일부로 자리잡게 된다. 따라서 문화를 바꾸는 일도 결국은 구체적인 공식적 규칙을 개혁하는 일에서부터 시작할 수밖에 없지만, 문화의 개혁은 더 어려운 일일 수밖에 없다. 신제도학과 경제학은 문화적인 변화나 개혁은 100~1000년 단위로 이루어진다고 강조하고 있다.

이와 같이 개혁은 생활환경을 바꾸는 일일뿐만 아니라 국민들이 바뀐 환경에 적응하는 기간까지 감안하면 세대와 세기를 넘는 과정일 수 있음을 명심해야 한다.

지금 당장 우리세대가 할 수 있는 일이 있다면 바른 방향으로 공식적인 법·제도를 만들어내고 이를 엄격하게 집행하는 일이다. 조급증을 낸다 해서 하루아침 아니면 몇 년 사이에 상전벽해의 새 나라를 만들어 낼 수는 없다. 새로운 환경을 만들어내고 국민주체들이 새 환경에 맞춰 행동양식을 바꾸어 나가는 과정을 인내심을 가지고 지켜볼 줄 알아야 개혁에 따른 비용을 줄이고 나아가 개혁피로증에서도 벗어날 수 있다. 조급증을 내서 국민들에게 압력을 넣고 우선 당장 외양이라도 그럴듯하게 보이게 하려는 노력은 국민들의 조정비용을 높일 뿐 아니라 심중판구 개혁피로를 야기할 뿐이다. 개혁을 주도하는 사람들이 조급해 하지 않으면서도 변화의 긴 과정 동안 항상 개혁과정에 있음을 잊지 않고 개혁의지를 지켜내는 것은 지난至難한 일임에 틀림없다. 그러나 그렇기 때문에 개혁이 또한 실패를 거듭해 왔다는 사실도 명심해야 한다.



본 보고서 작업은 본원의 연구위원을 비롯하여 외부 필진이 다수 참여하는 광범위한 작업이었다. 참여하신 많은 분들이 나름대로 땀을 흘리고 시간을 기울였음에도 불구하고 내용상 미비하고 불완전한 부분이 발견되리라고 믿는다. 그렇다 하더라도 독자께서 넓은 아량으로 읽어 주시기 바라며, 본 보고서가 다소나마 정부의 국가정책에 보탬이 될 수 있기를 바라마지 않는다.

마지막으로 본 연구작업을 수행한 연구진의 노고에 감사하며, 본 작업에 아낌없는 의견과 성원을 보내 주신 각계 전문가 여러분께도 심심한 사의를 표한다.

2002년 6월  
한국경제연구원  
원장 좌승희

## 제1부 모두 잘사는 나라 만드는 길 : 핵심과제 / 21

## 제2부 부문별 정책과제와 대안 / 55

- 제1장 연구배경 / 57
- 제2장 정치부문 / 63
- 제3장 행정부문 / 67
- 제4장 사법부문 / 71
- 제5장 공공·재정부문 / 75
- 제6장 금융부문 / 114
- 제7장 산업부문 / 128
- 제8장 기업부문 / 144
- 제9장 노동부문 / 167
- 제10장 인적자원부문 / 174
- 제11장 복지부문 / 187
- 제12장 환경부문 / 193
- 제13장 대외부문 / 199
- 제14장 정부조직부문 / 210

## 연구진 명단 / 218

제1부



모두 잘사는 나라 만드는 길

<핵심과제>

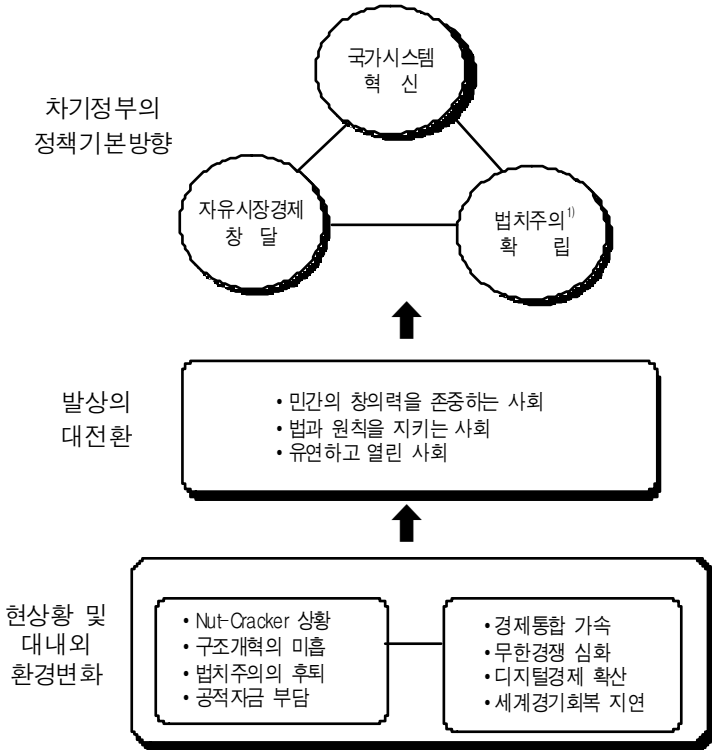
## 1. 연구배경

- 21세기에는 국경을 뛰어 넘는 기업간 경쟁과 더불어 국가간 시스템 혹은 제도적 경쟁이 치열하게 전개될 전망
  - 차기정부는 세계화, 정보화, 분권화 등 새로운 변화 조류속에서 펼쳐지는 무한경쟁시대에는 강한기업, 강한국가만이 생존할 수 있다는 명제를 인식해야 함.
  - 국가단위 경쟁력의 원천은 기업 경쟁력을 중심으로, 사회 각 부문의 효율성과 경쟁력에서 비롯될 것임.
  - 창의적인 민간부문의 역할을 증대하는 방향으로 정부역할을 재설정해야 하며 사회 각 부문의 구조개혁을 위한 치밀한 청사진을 마련해야 함.
  
- 현상황 및 대내외적 환경
  - 도하개발아젠다에 입각한 경제통합 가속화와 Megacompetition의 심화
  - 미국·일본·EU의 동반 경제침체와 회복지연, 아시아와 남미 금융위기 빈발
  - 일본과 중국의 동아시아 주도권 경쟁과 Nut Cracker 상황 지속
  - 경제위기 극복에는 비교적 성공하였으나 정치·정부·사법·교육·사회전반의 개혁은 미진하였음.
    - 정치의 조정능력 상실로 인한 사회적 갈등 증폭 및 경제적 부담의 증대
    - 법치가 아닌 조합주의적 접근으로 인해 개혁과정의 이해갈등 조정 실패
    - 경제에 대한 직접적 정부개입 확대와 상대적인 민간부문의 위축
    - 2003년부터 본격적으로 시작되는 공적자금 상환의 경제

## 적 파급효과에 대한 불확실성

- 시장경제의 창달, 법치주의 확립을 통한 국가시스템 혁신
  - 21세기 선진국가로 도약하기 위해 일대 국가혁신을 추진해야 할 차기정부는 시장경제의 창달, 법치주의 확립을 최고의 국정기본방향으로 설정해야 함.
  - 헌법을 포함한 모든 법과 제도에 시장경제원리와 법치가 관류되도록 함.
  - 시장질서와 법치에 적합하지 않은 법·제도의 개선 및 보완에 정책초점을 맞추어야 함.
  
- 차기정부 핵심과제 보고서는 정치, 행정, 사법, 공공·재정, 금융, 산업, 기업, 노동, 인적자원, 복지, 환경, 대외부문, 정부조직개편 등 13개 부문 25개 각론으로 구성됨. (집필진 : 전문가 27명, 외부평가 : 전문가 48명 참여)
  - 본 보고서는 110개의 핵심과제의 내용이 담겨 있음.
  - 각부문의 핵심과제는 시장경제원리와 법치를 최대한 반영하여 추출된 정책과제로 각 부문의 구조개혁을 촉발시키는 도화선으로 작용할 수 있음.
  - 국가구조개혁은 국가운영기본틀에 해당하는 정치·행정·사법부문부터 시작해야 하며 그 중에서 정치권의 구조개혁이 최우선 과제임.
  - 핵심과제를 실행하기 위해서는 차기정부의 명확한 비전 및 목표의 설정, 체계적이고 일관성 있는 정책 플랜의 준비, 정책추진 체계 및 능력의 확보가 중요함.
  - 정책 실행의 기반인 사회적 합의 도출로 개혁의 지향점에 대한 혼선을 사전에 차단하는 것도 중요

<그림 1> 프로젝트 개념도1  
 - 차기정부의 정책기본방향 도출 -



1) 법치주의 확립요건

- 첫째, 입헌주의 원칙이 확립되어야 한다.
- 둘째, 법이 정부를 지배해야 한다.
- 셋째, 독립된 사법부가 존재해야 한다.
- 넷째, 계약을 포함하여, 재산권과 경제권이 보호되어야 한다.
- 다섯째, 인권과 지적탐구의 권리가 보호되어야 한다.
- 여섯째, 법제정 및 개정 절차에 절차적 정당성이 확보되어야 한다.
- 일곱째, 법의 내용은 현실성이 있어야 한다.
- 여덟째, 법은 공평하고 일관되게 집행되어야 한다.

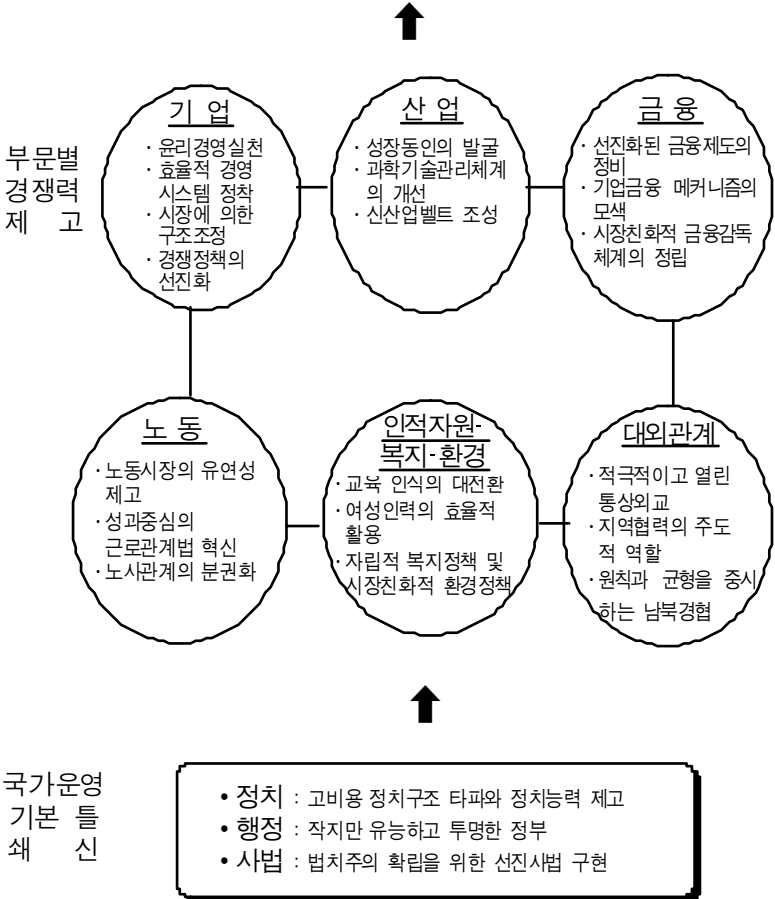
아홉째, 공정한 법집행을 가능하게 하는 법적 인프라가 갖추어져야 한다.



## <그림 2> 프로젝트 개념도2

- 국가운영 기본틀 쇄신 및 부문별 경쟁력 제고 방안 -

### 세계 10대 부국 진입



## II. 정치부문

### <고비용 정치구조 타파와 정치능력 제고>

- 불법정치자금에 대한 대국민 고해성사 및 특별법을 통한 사면
  - 정치권 대타협을 전제로 한 법적 제도적 절차 및 방법 마련
  - 정치지도자들의 고해성사와 일괄사면 시점 이후 적발된 고해성사되지 않은 불법정치자금 조성행위나 새롭게 발생하는 불법정치자금 조성 행위는 가중처벌하여 엄단
  
- 정치자금 정보 공개와 회계의 투명성 제고
  - 당비와 당지원금 내역과 정치자금 기부자 정보를 정기적으로 공개
  - 정치자금 회계를 단일화하고, 정치자금 지출에 대한 신용카드 및 수표 사용을 의무화
  
- 선거공영제의 확대 실시
  - 정치자금의 철저한 투명화와 실명화가 이루어진 후 선거공영제 대폭 확대
  - 대규모 군중동원과 막대한 정치자금이 소요되는 정당연설회 축소
  
- 정치시장의 진입·경쟁·퇴출 장벽 제거
  - 공천권 독점 폐지 및 상향식 공천 제도화를 통한 정당개혁
  - 지구당 폐지, 중앙당축소 등 고비용 유발적 정당구조 개편
  - 기존 직장 유지하의 입후보와 당선후 사직 허용
  - 현직에 유리하고 무소속에 불리한 각종 정치·국회활동 제한 규정 철폐

- 국회운영을 헌법기관인 개인 국회의원 중심으로 전환
  - 의원 Recall제도 도입
- 연구역량 지원을 위한 국회내 Think-tank 설립
    - 전문가 그룹 참여 확대 및 의회예산국 등 입법 인프라의 대폭 확충
- 법치를 통한 이해갈등 조정
    - 법치주의 확립을 통한 정부의 국정 운영 능력 제고
    - 불법행위에 대한 엄정한 법집행으로 공권력 행사의 실효성 제고
- 대통령 4년 중임제 채택
    - 정책의 일관성 유지 및 조기레임덕 방지
- 각급 선출직 공직자의 임기 표준화와 선거시기 조정
    - 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원 등 선출직 공직자 임기를 4년으로 일원화
    - 대통령·지방자치단체장 선거 그리고 국회의원·지방의회의원 선거를 같은 날짜에 동시에 시행하여 선거비용 및 사회적 비용 최소화
    - 중간평가 성격의 선거를 위해서 2년의 격차를 두고 대통령·지방자치단체장 선거와 국회의원·지방의회의원 선거를 번갈아 실시

### Ⅲ. 행정부문

<작지만 유능하고 투명한 정부>

- 특수권력기관장의 인사청문회 의무화
  - 국정원·감사원·금감위·검찰·경찰·공정위·국세청의 정치적 중립성 담보장치 마련
- 부처별로 총액인건비예산제도를 도입
  - 장관의 책임하에 조직·정원·보수관리 자율화
- 공무원 임용제도의 개선 및 3급 이상 고위직 전면 개방
  - 경쟁임용제도의 정착과 공정하고 유연한 인사시스템의 확립
  - 행정고시제도를 부처별 공무원 자율임용제도로 전환
- 반부패 제도의 정착과 부패감시문호의 개방
  - 정보 유통의 원활화를 통한 동일조직 내 공무원간 그리고 조직간 상호 감시·견제체제를 확립
  - 내부고발자 보상 및 보호 제도 정비 및 강화
  - 공무원 보수의 현실화
- 전자정부의 구현
  - 행정의 투명성 확보, 행정업무의 재 설계후 부처나 기관의 경계를 초월한 업무와 서비스가 가능하도록 함.
  - 부처이기주의를 벗어나 범정부적인 자기 혁신의지를 유도하기 위해 전자정부추진에 대한 객관적인 평가체계 도입
  - 정보화전략회의, CIO협의회 설립

## IV. 사법부문

<법치주의 실현을 위한 선진사법의 구현>

- 사법고시제도의 법률전문가 자격시험으로의 전환
  - － 법률가를 사법고시제도를 통해서가 아니라 법학전문대학원 교육을 거쳐 법률전문가 자격시험을 통해서 양성
- 일정한 경륜을 가진 법률전문가들 중에서 법관을 임용
  - － 재야·재조 법률가 중에서 법관을 임용하여 실질적인 법조 일원화 추구
- 전문법원을 노동, 조세, 환경, 파산, 금융, 공정거래분야에 추가 설치
  - － 전문지식을 갖춘 기성의 법률가를 전문법원이나 전문재판부에 우선적으로 임용
- 법률시장 조기 대외 개방
  - － 법률서비스 개선을 위한 법률시장의 경쟁압력 증대장치로 활용
- 대법원장 및 대법관을 법관회의에서 추대
  - － 추대후 국회동의를 받도록 함.
  - － 사회내 모든 권력이나 이해관계로부터 사법부의 독립
- 현행 법관의 직급 축소·폐지
  - － 사법권의 독립을 저해할 수 있는 현행 부장판사 등 직급 축소 및 폐지

- 공개경쟁 임용 과정과 국회청문회를 거쳐 검찰총장 임명
  - 형사사법의 정상화를 위한 검찰의 중립성 확보
- 사법부 예산의 실질적 독립
  - 법원행정처의 사법부 예산편성안을 행정부의 기획예산처를 거치지 않고 바로 국회의 예산의결에 따라 확정되도록 함.

## V. 공공·재정부문

### <공기업 민영화 및 준공공부문 개혁>

- 민영화대상 대폭 확대
  - 금융산업 민영화로 관치금융 종식
  - 마사회 등 수익성 중심의 공적기관과 방만한 지방공기업의 민영화
- KBS 2TV 및 MBC의 민영화와 한국방송광고공사의 폐지
  - KBS를 제외한 공영방송의 민영화
  - 합리적인 방송광고 시스템의 도입
- 철도·수도·우체국사업의 先공사화, 後민영화
  - 정부사업의 민간이양을 통한 만성적 적자 탈피와 효율적 사업운영
- 준공공부문의 대대적 정리
  - 민간이 운영할 수 있는 책임운영기관의 민영화
  - 법정 사업자단체의 정리, 임의단체에 대한 정부지원 축소와

## 시민단체의 준공공부문화 방지

- 정부출연 연구소의 운영방식 개선
  - 현 이사회체제 재검토와 연구소 통폐합 단행
  - 연구소 운영 자율성 제고

### <행정의 효율성과 민간의 창의성을 제고하는 규제개혁>

- 정책적 규제의 전면 재검토와 획기적 개혁
  - 수도권 집중억제, 농지전용, 경제력 집중억제, 교육관련 각종 핵심 덩어리 규제의 전면 재검토와 획기적인 개혁
- 규제지도 작성과 규제정보시스템의 가동
  - 산업별·기업활동 단계별 경제적 규제분류와 규제지도 작성을 통한 규제개혁 애로bottleneck 해소
  - 규제의 설계·시행·평가를 총괄관리하는 규제정보시스템의 가동
  - 규제의 자발적 준수유도 방안 강구 및 비규제 대안의 모색
- 규제총량제 실시
  - 신규규제 도입시 상응하는 기존규제의 폐지를 의무화하는 등 규제총량을 강력하게 관리
- 규제영향분석의 강화와 신규·강화규제 사전심사의 실효성 제고
  - 규제영향분석을 위한 가이드북 개선 및 공무원 훈련강화
  - 규제개혁위원회의 독자적 규제 영향분석에 대한 심사능력 제고

- 규제개혁위원회의 상임위원회 전환과 전문가 중심개편
  - 규제개혁위원회의 전문성·독립성·책임성 제고를 위한 개편

<투명하고 엄격한 재정 및 예산 운영>

- 연기금, 공적자금 및 공기업부채를 포함한 국가채무의 관리
  - 정부채무의 범위를 넓혀서 재정건전성을 엄격하게 준수
- 추경예산의 엄격한 운영
  - 재정부지출을 늘리는 수단으로 악용하는 것을 방지하고 본래의 취지에 맞게 정상적으로 운용
- 분기별 공시를 통한 재정운영의 투명성 제고

<명료하고 합리적인 조세정책>

- 복잡한 세목수를 대폭 폐지·간소화
  - 행정비용도 충당하기 어려운 세목은 폐지하고 유사 세목은 통폐합
  - 15개의 국세와 17개의 지방세를 각각 10개 이하로 간소화
- 국제적 조세경쟁에 대비한 개인과세와 법인과세의 정비
  - 법인세의 단계적 폐지
  - 현행 36%의 개인최고세율 인하와 누진율 완화
  - 상속세의 취득과세형으로의 전환
- 지자체 파산제도의 도입
  - 세원의 지방배분과 책임지는 지자체 재정제도의 확립



- 복식부기 도입으로 지자체 예산과 지출을 투명하게 관리
- 등록세 폐지 및 소비세의 지방화로 중앙과 지방간의 세원배분 재조정

○ 납세행정 서비스의 개선

- 조세법규의 현실화와 엄정집행
- 납세자보호관제도의 법제화
- 세무조사 대상 선별에 따른 시비를 없애기 위한 미국식 DIF (Discrimination-function system) 프로그램 도입

<공적자금의 관리·감독체계 정비>

○ 공적자금 지원원칙에 대한 객관적 가이드라인 마련

- 부실금융기관 정리시 투입방식별 비용 비교 작업 선행

○ 공적자금 투입금융기관 운영 독립성 보장

- 신관치금융 오해를 불러일으키는 CEO선정위원회 등 각종 위원회 기능 정상화

○ 공적자금관리위원회의 독립성과 법적 책임 및 권한 강화

- 공자위의 의사록을 구체적 발언까지 상세 기록하는 전체의 사록으로 하고 참여위원 전 위원이 확인 기명 날인

○ 민간차원의 다양한 부실채권시장 활성화 방안 마련

- DIP(Debtor in Possession)방식과 같이 이윤동기에 입각한 기업 구조조정 메커니즘의 활용

○ 장기적 재정건전성 유지와 공적자금 운영의 투명성 제고

- 공적자금중 회수가 불가능한 부분만이라도 국채 전환

## VI. 금융부문

### <선진화된 금융환경 조성 및 제도 정비>

- 효율적 은행민영화 추진
  - 정부주식 매각대상 확대와 매각 방법의 다양화 추구
- 은행주식 동일인 보유한도 10~15% 확대 및 의결권 부여
  - 외국인과 내국인간 규제의 대칭성 제고
  - 은행주식 한도초과보유금지제도를 단계별 승인제로
  - 실험적 단계로 인터넷뱅크에 대해 일정여건을 갖춘 산업자본의 참여 허용
- 금융산업 경쟁력 제고를 위한 적극적인 규제 완화
  - 업무영역에 대한 규제를 네거티브 시스템으로 전환
  - 부채비율 제한, 자회사 출자한도 등 확대경영 억제에 위해 도입된 각종 규제 완화
  - 국제기준에 맞는 보다 전향적인 금융지주회사제 개선
- 명실상부한 중앙은행의 독립성을 전제로 금감위와 금감원을 통합일원화해 공적민간기구화
  - 금융감독의 중립성 및 효율성 제고를 위한 감독체제 개선
  - 금융감독관련 기관장 및 임원의 임기를 5년으로 연장, 임기 보장을 명문화하고 금감원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명

- 금융기관 낙하산 인사를 방지하기 위한 안전장치 마련
- 금융범죄자에 대한 처벌 강화

#### <기업금융 메커니즘의 정비>

- 관치금융 탈피 및 국제 정합성 제고 방향으로 선진기업금융체 제 정착
  - 은행·기업간 자율적 관계를 제약하는 규제 철폐
  - 은행의 경영 및 인사의 자율성 보장과 공적자금 투입은행의 민영화 노력
- 국내 자본시장 발전을 위한 하부구조의 정비
  - 국내자본시장이 동북아의 중심시장이 될 수 있도록 거래안정성 및 절차의 투명성을 갖추고 거래비용 저하 방안 강구
  - 펀드시장 및 기관투자가를 육성하고 개인 및 기업연금시장 활성화
- 시장을 통한 기업 평가 및 감시 시스템 작동
  - 정부주도의 대기업군 여신관리제도를 시장 및 자금공급자 중심으로 전환
- 기업 신용평가 기능 확충 및 기업회계의 공신력 제고
  - 외부감사제도 및 외감법인 대상을 확대
  - 부실감사를 막기 위한 감사책임 강화와 더불어 감사인의 신분보장 등 책임에 상응하는 대우 마련
- 안정적 조세 및 금융정책의 시행

- 자본시장의 안정적 성장을 위한 저금리 저물가체제의 유지
- 은행중심의 기업금융체제의 장점 활용
  - 기업규모와 신용도에 따라 은행과 기업간의 관계를 다원구조화
  - 기업 관련 정보 면에서 우위성을 이용하여 기업에 대한 감시자 역할 강화
- 은행 동일인·동일계열 신용공여한도를 동일인 신용공여제로 일원화
  - 매입외환 및 수출입관련 확정지급보증, 산업합리화관련 여신은 신용공여범위에서 제외
- 비은행 기업금융 중개기관의 활성화
  - 미국 금융회사(예: GE Capital)식의 금융중개기관 활성화

## VII. 산업부문

### <미래성장산업의 발굴>

- 100대 핵심 신기술 개발
  - 전통산업의 IT화나 주력산업내 구조조정을 통한 새로운 차세대 산업의 육성
  - IT, BT, NT, ET 등 소위 신기술·산업의 100대 핵심 신기술을 선정하고 집중 개발
  - 핵심 신기술의 개발과 육성에 공공부문의 R&D투자노력을 집중하기 위해 재원을 확보하고 정부부처의 힘을 결집

- IT분야의 20만 기술인력 양성
  - 정보통신 분야의 기술인력을 적극 양성하여 연구개발 투자 효과를 극대화 하고, 수출 산업화의 주역이 되게 함.
  - 이를 위해 특히 IT분야 고급 기술인력을 향후 5년간 인턴쉽을 통하여 20 만명 육성
  
- 과학기술관리 체계의 개선
  - 정부출연연구소는 한국의 미래를 담당할 국가전략기술과 기술과급효과가 큰 요소기술 개발에 주력
  - 정부출연연구소는 대학과 산업계를 연결해 주는 교두보 역할 담당
  - 해외두뇌 및 기술인력 유치를 위한 정부의 인센티브 시스템 구축
  - 해외유력기업의 국내연구소 설립이 용이하도록 대폭적인 인센티브 제공
  - 기업이 주체가 되는 연구개발 촉진을 위한 예산배정 확대
  
- 신산업벨트 조성을 위한 국토균형개발
  - 지역별 산업특성, 입지요건, 지방화에 대비하여 전략산업의 입지요소를 재평가하여 21세기형 산업입지를 구축함으로써 국토의 잠재력을 극대화

## VIII. 기업부문

<글로벌 스탠더드에 부합하는 윤리경영 확산>

- 자별적이고 적극적인 윤리경영 실천

- 정치권의 불법정치자금에 대한 고백 및 사면조치를 실행하기 위한 「특별법」 내용에, 해당 불법정치자금 제공기업에 대해서도 동일한 절차를 적용하여 고백 및 사면조치를 받을 수 있도록 규정
- 향후에는 자발적이고 적극적인 윤리경영을 실천함으로써, 정치권 및 정부와 기업간의 건전한 관계 확립
- 이를 통해 정치·경제·사회 전 분야의 국민통합과 화합에 기여

○ 윤리경영을 통한 기업에 대한 사회적 이해증진

- 국민의 반기업정서와 기업을 사회적 공공公器로 보는 성향에 적극 대응하고, 한편 소비자주권의식의 확산, 환경보호에 관한 관심증대에 적극 부응하여, 윤리경영체제를 강화하고 기업의 사회적 책임을 다함으로써 기업 우호적인 경영환경 조성에 노력

○ 기업과 공공부문의 동시적인 윤리준법프로그램 도입·운영

- 윤리경영은 사회전체의 윤리준법시스템이 갖추어져 있을 때 실효성이 있으므로 공공부문과 기업이 동시에 윤리준법프로그램 시행
- 부패방지위원회, 공정거래위원회, 환경부 등 기업의 법규준수체계 도입정책을 주관하는 부처와 민간기업이 ‘공동추진팀’을 구성하여 공공부문과 민간기업의 윤리준법프로그램 표준안을 마련·시행

○ 윤리준법프로그램에 대한 제도적 인센티브 제공

- 윤리준법프로그램을 효과적으로 운용하는 기업에 대하여 국세청의 세무조사 완화, 정부기관의 조달입찰 심사시 가점

제공 등 유인 제공

- 공공기관에 대하여는 정부기관 예산운용의 자율성 확대 등 유인 제공

### <기업의 최적기업지배구조 선택 보장>

#### ○ 증권관련집단소송제 대안 모색

- 기존 선정당사자 제도의 보완을 통해 증권관련 집단소송제의 단점을 극복
- 주주제안제도와 위임장 경쟁제도의 보완을 통해 실효성있는 주주의 경영감시 기능 제고

#### ○ 경영투명성 강화 및 경영효율성 증진

- 자발적인 IR(Investor Relation) 및 경영공시 강화를 통해 기업경영에 대한 국내외 투자자의 신뢰를 확보함으로써 글로벌 수준의 경영투명성 제고
- 글로벌경쟁시대에 적합한 효율적인 이사회 및 경영구조를 추구함으로써 경영효율성 제고에 노력
- 경영책임에 대한 사회적 요구를 적극 수용하는 한편, 경영효율의 증진을 통해 경제발전에 기여할 수 있도록 기업은 물론, 정부의 기업정책도 경영책임과 경영효율성의 조화를 모색

#### ○ 시장규율하에서 기업의 최적기업지배구조 선택 보장

- 개별 기업의 최적지배구조가 사업의 특성, 소유구조 및 이해관계자 분포에 따라 투자자와의 이해조율 과정에서 결정되도록 환경 조성
- 최소한의 사외이사 의무비율을 상장요건으로 하고 나머지는 자율적 확대를 유도

## <시장에 의한 기업구조조정 정착>

- 국제기준에 맞도록 지주회사 규제 개선
  - 지주회사 관련 규제를 국제기준에 맞게 조정함으로써 다양한 경영조직간의 경쟁을 통해 개별기업에 적합한 경영조직이 선택될 수 있도록 환경조성
- 기업구조조정촉진법의 조기 폐지
  - 채권금융기관의 자율성을 억제하고 부실기업의 사후관리 동기를 왜곡시키는 기업구조조정촉진법을 조기에 폐지하여 시장에 의한 부실기업정리를 유도
- 파산전문법원 설립
  - 법원의 전문성을 확충하고 도산기업을 다양한 방법으로 효율적으로 처리하기 위해 파산법원을 설립
  - 도산3법의 통합 및 개선을 통해 효율적인 법적 기업퇴출제도 설정

## <대기업정책과 경쟁정책의 선진화>

- 공정거래법을 대체하는 경쟁촉진법 제정
  - 경쟁촉진정책으로 현행 경제력집중 억제정책의 대체
  - 공동행위 및 M&A 심사 강화를 통해 경쟁정책의 실효성 제고
- 부당내부거래 부당성 판단 기준의 합리화
  - 경쟁력 제고 효과가 큰 내부거래를 규제대상에서 제외, 경쟁자보호가 아니라 소비자 후생에 미치는 영향을 고려하여 판단
  - 자금·자산·인력 지원행위에 관한 규제를 폐지하여 부당내



부거래규제의 대상을 실질적으로 경쟁을 제한하는 경우로 명확히 설정

- 공정위의 전문성 및 정치적 중립성 제고
  - 공정위원장의 인사청문회, 공정위의 전문인력 확충 등을 통해 경쟁정책 당국의 정치적 중립성과 정책적 일관성을 위한 여건 마련
- 사적소송 허용
  - 공정거래법의 정비이후 공정위의 법집행 독점을 해소하여 효율적인 법집행과 피해 당사자들의 신속한 구제를 촉진

## IX 노동부문

<노동시장의 유연성 제고 및 노사관계의 분권화 유도>

- 성과중심의 근로관계법 혁신
  - 투입보다는 산출을 중시하는 경제환경에 적합한 근로관계법 개정
  - 법정퇴직금제도, 연월차휴가제도, 해고관련 규제 등을 폐지하고 경제주체간 자발적 계약으로 흡수
- 노사관계에서 집단주의를 지양하고 개인의 선택권 강화
  - 유니온 샷을 인정하는 현행 규정을 삭제하고, 단체협약을 개별계약이 대신할 수 있도록 함.
  - 노조독점에 따른 부당노동행위를 규제하고, 파업중 대체근로 허용

- 노사정위원회 폐지
  - 집단주의를 강화하는 노사정위원회를 폐지하여 노조독점문제를 해결하고 노사관계제도의 분권화 유도
  
- 근로자 재훈련 제도의 보완
  - 산업별, 직업별 고용조사 등 고용정보 인프라를 대폭적으로 강화
  - 직업훈련의 정부독점을 지양하고 민간의 참여와 민영화를 추진하여 시장수요에 맞는 직업훈련이 되어야 함.

## X 인적자원부문

### <교육에 대한 인식의 대전환>

- 교육자치 확대
  - 교육제도를 국가 주도적 형태에서 사적 형태로 유도하여, 현재 교육인적자원부의 2실 3국 6심의관 30과를 초등교육에 초점을 맞춰 1개국 정도로 대폭 축소
  - 중앙정부의 교육관련 행정 및 기능을 학교와 시도교육청으로 대폭 이관
  
- 고교 평준화 폐지 및 다양한 학교 설립 자유화
  - 고교평준화를 폐지하고 기업의 학교인수 및 설립을 자유화하며 다양한 학교인가를 허용하고 자립형 사립학교를 확대 실시
  
- 학교 선택권 보장
  - 학생과 학부모에게 학교 선택권을 주고 학교에 등록된 학생

수에 따라 국가보조금을 배분하는 바우처Voucher제도를 점진적으로 도입

○ 교육 자율권 확보

- 교육에 대한 각종 규제를 철폐하고 기여입학, 학생선발, 정원, 등록금, 교과과정 등에 대한 자율권을 최대한 보장

○ 국립대학의 민영화

- 국립대학의 민영화를 통해 학교 자율권을 보다 확대하고 교수처우를 혁신적으로 개선

○ 외국인학교설립 자유화와 교육시장 개방 확대

- 외국인학교설립과 입학에 자유화하고 교육시장 개방에 대한 규제를 보다 완화

○ 인간관계 중심의 교육으로 전환

- 우리 국민의 엄청난 교육에너지를 승화시켜 상호간 협력, 문제해결 능력, 창의력, 실제작업 능력 등을 제고할 수 있는 교육체제를 정립하고, 지식전달 중심의 교육에서 인간관계 중심의 교육으로 전환

○ 수요자 중심의 맞춤형 교육 및 사이버 스페이스 교육 강화

- 실수요자가 원하는 맞춤형 교육을 위해 교육과정에 대한 학교 자율권을 보장하고 사이버 스페이스 교육을 강화

<여성인력의 효율적 활용>

○ 영아(0~2세) 등의 보육서비스 강화

- 재정을 통해 보육수요가 매우 큰 영아·장애아·휴일·야간·24시간 등의 보육시설을 대폭 강화
- 산전후휴가급여 및 육아휴직제도 개선
  - 현재 고용보험과 재정을 통해 지급하고 있는 30일분의 산전후휴가급여를 재정지출(일반회계)로 전환
  - 현행 월 20만원인 육아휴직급여와 육아휴직장려금을 기간별로 나누어 1~6개월은 월 30만원으로 각각 증액하여 지급하고, 7~12개월은 현행대로 20만원을 각각 지급하며, 그후 2년까지는 사업주와 합의된 경우에만 10만원을 각각 지급
- 총 보육비용에 대한 재정지원비율 대폭 확대
  - 2001년의 경우 총 보육비용의 28%(약 3600억원) 수준인 재정지원을 40%(약 5100억원)로 대폭 확대
- 맞벌이 가구에 대한 조세감면의 확대
  - 가정과 직장의 양립을 위해 보육료의 확실적인 소득공제 한도(현행 100만원)를 가구소득의 규모, 자녀의 수와 연령 등에 따라 차등적으로 시행

## XI. 복지부문

### <자립적 복지와 민영보험의 추진>

- 자립적 복지 추구
  - 근로가 불가능한 저소득층은 최저생계를 보장
  - 근로가 가능한 저소득층에 대하여는 단순한 소득지원이 아

년 자활사업을 원칙으로 사회부조제도를 운영

- 소득이 있는 근로자들을 위한 사회보험은 정부의 재정지원을 배제하고, 보험료에 기초하여 운영

○ 사회보험에 민영보험의 도입

- 선택과 차별성이 보장된 민영보험을 도입하여 사회보험의 정부독점을 배제하고 경쟁을 확보
- 공적사회보험은 기초보장중심의 제도로 운영하고 사적보험은 소득비례 중심의 제도로 운영

○ 의료재정의 직종별·지역별 관리

- 통합중인 직장의보와 지역의보를 분리하여 수지균등에 입각한 재정안정화를 추진
- 의료보험의 본인부담 및 비급여부분을 부보하는 민영보험을 세계적격제도로 활성화
- 보험진료체계의 개선과 의료시장의 개방을 통해 경쟁체제로 이행하여 국내 의료기관의 서비스를 개선

○ 퇴직금제도를 다양한 형태의 기업연금제도로 전환

- 국민연금의 재정안정화를 위해 요율인상과 급여인하를 추진하고, 연금급여의 부족분을 기업연금제도의 도입으로 해소

○ 복지전달체계의 효율화

- 비효율적인 복지전달체계나 관리운영체계를 정비하여 재정누출요인을 줄이고 고비용·저효율의 복지체계로부터 저비용·고효율의 복지체계 정착

## XII. 환경부문

<시장친화적 환경관리제도로 개편>

- 환경업무의 종합조정기능 확립 및 지방자치단체의 권한제고
  - 지속가능발전위원회 내에 중앙부처간 환경조정을 위한 위원회를 구성하고 환경관련 부처에 환경정책담당관제 신설
  - 환경행정의 중앙정부·지방자치단체간 기능배분을 합리적으로 재조정
  - 지방자치단체에 환경보전시행을 위한 인센티브 부여 및 감시체계제도 도입
  
- 환경법규위반에 대한 징벌적 배상제도 도입
  - 벌과금의 지방자치단체 귀착분의 확대와 민간부문의 환경감시 보조적 역할의 강화로 적발확률 제고
  - 환경법규위반에 대해 징벌적 배상제도의 도입으로 처벌강도 제고
  
- 환경목표제 및 환경세·탄소세 도입
  - 정부가 수질, 대기 등에 대한 환경목표를 밝히고 결과에 대한 책임 부과
  - 온실가스감축 대응을 위하여 단계적으로 탄소세를 도입하고 자동차세는 보유세의 세금비중을 낮추고 이용세의 비중 확대
  
- 환경문제 전담법원 설치
  - 환경문제 전담법원의 설치로 환경문제해결에 사법부의 역할 제고
  - 합리적인 환경오염피해 보상체계의 수립하고 분쟁조정제도

를 개편하여 환경분쟁조정기구의 조정기능 확대

### ⅩⅢ. 대외부문

#### <열린사회 · 열린 통상>

- 동아시아 경제통합의 적극적 추진
  - 한일자유무역협정의 체결에 전향적인 자세로 임하며 중국을 포함한 동아시아지역의 경제협력장치의 마련에 주도적인 역할 수행
  - 철강, 조선, 유화 등 동북아 3국간 과잉설비 가능성 있는 분야에서 3국간 공동체를 형성하여 단계적 해결방안 모색
  - 동아시아 국제비즈니스 허브 기능수행을 위한 제도적 장치의 정비와 물류인프라의 대폭 확충
  
- 국제자유지역의 단계적 확대
  - 국제자유지역의 범위를 전국에 걸쳐 점진적으로 확대하여 세계 모든 기업이 자유롭게 경제활동을 할 수 있는 환경 제공
  - 지역별 국제자유화도시법을 단일 “국제자유지역법”으로 통일하고 구체적인 추진방안을 지방자치단체에 위임.
  
- 내외국인 기업의 구분철폐
  - 내외국인 기업구분을 철폐하여 모든 기업이 동등한 입장에서 경쟁을 치룰 수 있는 환경을 조성하여 기업 스스로 경쟁력을 제고할 수 있도록 유도
  
- 효율성에 입각한 선별적 투자지원

- 외국인자본만을 대우하고 환영할 것이 아니라 국내산업 고도화에 기여할 수 있는 정도를 고려하여 모든 기업을 대상으로 투자지원 우선 순위 적용

○ 열린사회를 위한 제도적 인프라 구축

- 거주체류자격제도, 영주자격제도, 국적취득제도 등의 개선을 통해 우수한 외국인력의 국내유입 촉진
- 재외동포의 법적 지위에 관한 요건의 개선을 통해 국외에 거주하는 해외동포의 국내경제활동을 자유롭게 하는 한편 해외동포 네트워크 강화

○ 도하개발의제 협상에서 반덤핑 협정 개정에 주력

- 철저한 준비를 거친 전략마련을 통해 새로운 다자간 논의에 임하여 국익을 극대화하며 객관적인 기준이 적용되는 반덤핑 협정의 체결에 주력

<원칙과 균형을 중시하는 남북경협>

○ 평화정착을 위한 남북기본합의서의 철저한 이행

- 남북경협의 법·제도 및 행정절차의 투명성 확보
- 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제제도 등 남북경협관련 4개 분야의 제도적 장치 확보

○ 투자우대법 시행촉구

- 북한에 대해 중국의 대만동포투자장려법 같은 투자우대법 제정을 촉구하여 우리 기업의 대북투자를 보호하고 장려하는 장치를 마련



- 남북협력기금의 효율적 사용
  - 예측 가능한 소비적 지출은 정부예산으로 편성하거나 구분·계리 하고 기업에 대한 유상대출의 비중을 높이고 이미 조성된 기금의 사용은 국회동의를 거치도록 하여 기금사용의 효율성 제고
  
- 대북지원사업의 원칙제고
  - 인도적 식량지원은 계속하되 적정량 이상은 유상지원을 원칙으로 농업구조개선을 유도하며 전력지원 등은 북·미·일 관계진전과 연계대처
  
- 남북교류 중 경제사업의 비중 확대
  - 남북협력에서 투자적 지출의 비중을 높이고 제3국보다 불리하지 않은 금융지원을 하며 IT분야 등 새로운 남북한 경제교류품목의 개발을 지원
  
- 경수로 사업의 지속적인 추진
  - 경수로사업은 미사일 문제 등과 연계되는 상황을 피하면서 추가비용을 부담하지 않는 선에서 94년 제네바합의의 틀 속에서 계속 추진

#### XIV. 정부조직부문

<정부의 ‘핵심 역량’을 강화하는 정부조직 개편>

- 대통령실의 정예화 및 권한·책임의 명확화
  - 대통령의 역할을 핵심기능 위주의 통제 가능한 범위로 집약

- 국정 운영방향을 제시하고 장기적·거시적인 관점의 전략기획·조정기능 수행
  - 통치이념을 구현할 수 있는 국정개혁과제, 곧 ‘대통령의 정책과제’ 추진
  - 국민적인 합의가 필요한 핵심 사안을 관장하여 사회적 갈등을 해결하는 정무 역할 강화
  - 일상적인 국정운영과 행정 각부의 통할·감독기능은 국무총리에 위임
- － ‘대통령비서실’을 ‘대통령실’로 개칭하고, 수석비서관을 비롯한 비서관은 보좌관으로 전환
- 자신이 아니라 국가전략기획·조정과 ‘대통령 프로젝트’ 수행에 적합한 민주적 역량을 갖춘 소수의 전문보좌관으로 구성
  - 대통령실의 전문보좌관 역할은 대통령비서실에서 직접 행정 각부를 관장하던 역할과는 차별화되어야 함.
  - 의전, 연설문 작성, 총무는 대통령실장 소속의 일반보좌관으로, 經筵과 諫言을 수행하는 특별보좌관은 실장과 독립된 대통령 직속기구로 설치
- 국가전반의 개혁을 견인하는 대통령 직속의 가칭 ‘국가개혁위원회(약칭 : 국개위)’ 설치
- － 국정의 중·장기 전략기획·조정, 국가핵심 정책과제 추진 및 국정·총괄하는 부총리급 기구임.
- 일상적인 국정 운영에 관한 행정 각부 통할·감독 기능은 국무총리실에서 담당
- － 민영화, 공무원 구조조정 등 정부개혁 기능과 행정관리 및 전자정부 추진 기능을 흡수
- － 규제개혁 기능 및 지속가능발전위원회의 기획조정실 기능을

## 인수

- ‘국개위’ 조직은 소수정예체제로 설계하되, 각종 대통령 자문 위원회 및 싱크탱크와 긴밀한 교류·연계·협력시스템을 구축
- 국무조정실의 정부출연연구기관 총괄기능은 ‘국개위’로 이관 하여, 각종 대통령 자문위원회와 함께 국정 의 중·장기 기획 과 R&D를 보좌

## ○ 헌법정신에 부합되도록 국무총리 기능을 정상화

- 헌법에 명시되어 있듯이 국무총리가 행정 각부 통할·감독 권, 국무위원 임명제청권, 해임건의권을 행사할 수 있어야 함.
- ‘국무총리비서실’과 ‘국무조정실’을 ‘국무총리실’로 통합하고, 행정 각 부의 실질적인 통할·감독권 및 고위공직자의 인사 지원기능을 부여
  - 대통령 직속 ‘중앙인사위원회’를 국무총리 소속으로 변경하고 동위원회로 존안자료 작성기능을 흡수하여, 국무 총리의 국무위원 임명제청권과 해임건의권이 실질적으로 작동할 수 있도록 보좌

## ○ 대통령 및 국무총리 소속의 각종 위원회 대폭 정비

- 대통령 및 국무총리 소속 위원회들 중 제대로 기능을 하지 못하는 위원회는 폐지하고, 다른 위원회는 존치하되 위원회 의 사무처를 폐지하고 그 기능은 해당부처에서 수행토록 함.

## ○ 공직감사 기능의 일원화를 위해 대통령 직속의 가칭 ‘부패방지 원’ 신설

- 감사원의 직무감찰기능과 부패방지위원회 및 국민고충처리 위원회의 기능을 통합하여 ‘부패방지원’을 신설

- 공직부패와 국민고충의 신고 및 국민감사청구의 창구, 그리고 Ombudsman 기능을 일원화
  - ‘부패방지위원장’은 국회의 임명 동의를 받으며, 독립성을 보장하기 위해 임기를 대법원장처럼 6년으로 연장
- 재정의 일관성과 효율성을 제고하기 위해 국가재정기능을 일원화
- 세입·세출·국고·예산편성 기능을 한 부서로 통합하여 재정의 일관성·효율성 도모
  - 지방세출·세입 기능을 동부서로 흡수하여 국가재정과 지방재정을 종합적·중립적인 시각에서 기획·조정
  - 예산에 관한 미시적인 근접통제를 거시적인 원격통제로 전환하고 행정 각부의 자율과 재량을 확대해서 동부서의 독주를 예방
  - 국회사무처의 예·결산 심의 보좌기능 확대를 통한 동부서의 재정권 남용 견제
- 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위해 산업정책 관련 유사중복기능의 조정 및 통합
- 전통산업의 IT화와 IT, NT, BT 등 신산업의 경쟁력 제고, 그리고 핵심기술부문의 육성 등을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해서 산업정책관련 유사 중복기능 통합
  - 정보화추진, 신기술·신산업 육성 등에 있어서 유관부처들간에 유기적인 업무 협조와 조정
- 인적자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위해 인적자원관련 업무의 조정 및 통합
- 인적자원 육성 및 평생직업교육 확대, 기초과학 인력 양성, 직업능력 개발, 청소년 육성 기능 등을 조정 및 통합

제2부

부문별 정책과제와 대안

# 제1장 연구배경

## <외환위기 이후 구조개혁 평가>

- 1990년대 들어와 본격적으로 추진된 대외개방과 세계화 추세 속에서 구조적으로 취약했던 우리나라는 미증유의 외환위기를 맞았고, 현 정부에서 이를 극복하기 위한 각 부문의 구조개혁이 추진되었음.
  - － 현 정부는 외환위기 이후 경제위기 극복에는 성공적이었으나 정치·행정·사법·교육 등 사회전반의 개혁은 미진하였던 것으로 평가됨.
- 부문별로 보면, 금융 및 기업개혁은 많은 성과가 있었으나, 정치·행정·사법 그리고 공공부문 개혁은 미흡하여, 구조개혁의 성과가 여전히 가시화되지 못하고 있음.
  - － 국가운영의 기본틀에 해당하는 정치권, 행정부, 사법부 구조개혁이 제대로 진행되지 않은 상태에서 금융 및 기업개혁을 추진하는 것은 경제체질의 근본적인 개선과 국가시스템의 총체적인 경쟁력 제고에는 제한적인 성과밖에 거둘 수 없음.
  - － 정치의 조정능력 상실로 인한 사회적 갈등 증폭 및 경제적 부담의 증대, 경제에 대한 직접적 정부개입 확대와 민간부문의 위축, 조합주의적 접근으로 인한 개혁과정의 이해갈등 조정 실패는 국가경쟁력 제고의 주요 장애물이 되고 있음.

## <현상황에 대한 인식 및 대내외 환경>

- 글로벌화와 정보화의 급속한 진행으로 시장과 민간의 창조적 역량에 의존하는 경제운영이 불가피해지고 있음.
  - 그러나 정부, 금융, 기업 등에 대한 시장적 외부규율 확대를 위한 법제도의 부분적인 개선에도 불구하고, 경제 각 부문에 깊게 뿌리내려 온 정부주도적 경제시스템은 여전히 지속되고 있음.
  - IMD보고서에 따르면 49개 비교 대상국가 중에서 한국 정부의 주요 경제분야에 대한 규제강도는 가장 높으며, 특히 기업경영환경은 44위로 열악한 상황에 있음(<표 1> 참조).

<표 1> 한국 국가경쟁력 순위(49개국 대상)

분 야	순 위	분 야	순 위
가격 규제	49위	기업경영환경	44위
제조자 규제	45위	경쟁 제도	42위
금융기관 규제	45위	규제 유연성	32위

자료 : 스위스 국제경영개발원(IMD), 2001.

- 대내외적 환경은 차기정부가 이끌어갈 향후 5년간 우리가 직면하게 될 도전이 심각할 것임을 예고하고 있음.
  - 도하개발아젠다에 입각한 경제통합이 가속화되고 있으며 Megacompetition이 심화되고 있음.
  - 미국, 유럽, 일본의 경기침체와 회복지연 및 아시아와 남미 금융위기 빈발은 대외의존도가 높은 한국경제에 향후 커다란 부담으로 작용할 것으로 전망됨.
  - 일본과 중국의 동아시아 주도권 경쟁과 Nut Cracker 상황 지속은 우리나라의 지속적인 성장에 심각한 도전이자 기회

가 될 것임.

- 2003년부터 본격적으로 시작되는 170조원에 달하는 공적자금 상환의 경제적 파급효과가 대단히 불투명함.

○ 차기정부 5년은 국경을 뛰어 넘는 기업간 경쟁은 물론 국가간 시스템 경쟁이 치열하게 전개되어 우리나라가 선진국으로 도약할 수 있을 것인가를 결정하는 중요한 시기가 될 것으로 전망됨.

- 세계화, 정보화, 분권화 등 새로운 변화 조류속에서 펼쳐지는 무한경쟁시대에는 강한기업, 강한국가만이 생존할 수 있다는 명제를 정부가 인식해야 함.
- 국가단위 경쟁력의 원천은 기업 경쟁력을 비롯한 사회 각 부문의 효율성과경쟁력임.
- 창의적인 민간부문의 역할을 증대하는 방향으로 정부역할을 재설정해야 하며 사회 각 부문의 구조개혁을 위한 치밀한 청사진을 마련해야 함.

### <시장경제의 정착과 법치확립이 국가시스템 혁신의 열쇠>

○ 21세기 선진국가로 도약하기 위해 일대 국가혁신을 추진해야 할 차기정부는 시장경제의 창달, 법치주의 확립을 국정기본방향으로 설정해야 함.

- 헌법을 포함한 모든 법과 제도에 시장경제원리와 법치가 관류되어야 하며, 시장질서와 법치에 적합하지 않은 법·제도의 개선 및 보완에 정책초점을 맞추어야 함.
- 시장경제와 법치는 동전의 양면으로, 자생적 질서인 시장과 인위적 질서인 법은 끊임없이 상호작용하며 더 나은 질서를



창출함.

- 시장경제원리와 상충하는 법질서는 실제로 시장에서 작동하지 않으며 사문화되기도 하고 경제주체들이 이를 회피하는데 불필요한 거래비용을 발생시킴.
- 올바른 법질서는 시장경제의 작동을 원활히 해주며 경제전반의 효율성을 증대시킴.
- 시장의 경쟁과정에서 자연적으로 일어나는 차별화에 대해 정부가 인위적인 간섭을 시도한다면 그것은 자원배분을 왜곡시키며 필연적으로 정부실패로 귀결
- 시장의 보이지 않는 손invisible hand에 대한 신뢰를 갖지 못하고 선불리 시장에 간섭하는 정부의 보이는 손visible hand은 원래 정책의도와는 다른 부작용을 일으키며 성과없는 죽은 손dead hand으로 귀착되기 쉬움.

○ 법제도가 투명하게 그리고 자본주의 시장경제원리에 부합되게 잘 정착되어야 거래비용이 낮아지고 국가경제의 효율이 향상됨.

- 따라서 한 국가가 어떤 법제도를 갖느냐에 따라 경제가 보다 발전해 갈 수 있는지 아니면 쇠퇴의 길로 들어설 것인지가 판가름나기도 함.
  - 지난번 아시아의 경제위기가 법의 지배가 제대로 기능하지 못하는 국가에서 발생했다는 사실은 제도적인 요인과 경제적 효율성의 관련성에 대해 관심을 갖는 계기를 만들었음.
- 우리 사회나 경제는 이미 인치·관치가 가능한 영역을 벗어나고 있어 법치의 확립이 긴요함.
  - 인치·관치는 복잡한 현대적 시장경제를 규율하는 장치로서 적합하지 못하며, 법치에 비해 더 높은 거래비용을

초래하고 국가경제의 경쟁력을 저해하는 결과를 낳음.

- 제정된 법 자체는 정부의 모든 활동을 구속해야만 하며, 정부가 법에 의해 구속된다는 것이 법치의 핵심적인 개념임.

○ 대부분의 정부정책이 법과 제도를 통해서 실행되므로 올바른 정부정책의 설정은 올바른 법과 제도를 갖고 있느냐에 달려있음.

- 이를 위해서는 정치시장에서 법의 제정과정이 투명하고 합리적으로 이루어져야 하며, 법제도의 내용이 현실을 반영한 적절한 것이어야 하며, 공정한 법집행이 확보되고 이를 가능하게 하는 법적 인프라가 갖추어져야 함.
- 법제도의 내용이 원칙적으로 시장원리와 양립되어야 하며 일반적이고 보편적인 원칙과 규범이 지배하는 법치사회로 나아가야 함.
- 법치주의 실현을 위해 모든 경제주체가 주어진 법과 제도를 공통의 행위기준으로 간주하고 그것을 준수해 나가야 하며, 현존하는 법과 제도가 경제주체들의 사회후생을 극대화시키는 방향으로 제정되어야 하고 또 그와 같이 집행될 수 있어야 함.

○ 차기정부 정책과제 보고서는 정치, 행정, 사법, 공공·재정, 금융, 산업, 기업, 노동, 인적자원, 복지, 환경, 대외부문, 정부조직개편 등 13개 부문 25개 각론으로 구성됨. (집필진 : 전문가 27명, 외부평가 : 전문가 48명 참여)

- 본 보고서는 대선후보, 정치권, 차기정부 관료, 법조인들이 귀담아 듣고 실천해야 할 정책과제 내용을 담고 있음.
- 각론에서는 현황 및 문제점 파악과 정책의 기본방향, 구체적인 정책과제 및 대안 제시를 통해 경쟁력 있는 한국으로 거

돕나기 위한 Roadmap을 제공

- 각 부문의 정책과제는 시장경제원리와 법치를 최대한 반영하여 추출된 정책대안으로 각 부문의 구조개혁을 촉발시키는 도화선으로 작용할 수 있음.
  - 정책내용은 가능한 구체적이고 실행가능하며, 정책수단간 상호보완성, 정책목표와 정책수단간 적합성을 충분히 고려하였음.
- 정책과제를 실행하기 위해서는 차기정부의 명확한 비전 및 목표의 설정, 체계적이고 일관성 있는 정책 플랜의 준비, 정책추진 체계 및 능력의 확보가 중요함.
- 정책 실행의 기반인 사회적 합의 도출로 개혁의 지향점에 대한 혼선을 사전에 차단하는 것도 중요

## 제2장 정치부문

### <고비용 정치구조 타파와 정치능력 제고>

#### 1. 현황 및 문제점

- 고비용 정치구조로 인해 사회전반의 부패구조와 비효율 고착화
  - 후진적 정치관행인 불투명한 정치자금 조성은 부패의 근원이자 비효율적인 국가구조 개혁에 최대의 걸림돌로 작용
  - 부패 먹이사슬의 정상에 군림하고 있는 정치권의 고비용 정치구조는 불법정치자금을 고리로 한 관료와 기업인의 부패유인에 결정적인 영향을 미침.
  
- 정치시장의 경쟁체제 미비로 인한 정치서비스의 질 저하
  - 현직자의 유리함과 당내 소수 지도자들에 집중된 공천권은 높은 진입장벽으로 작용하여 정치시장에서 경쟁력 있는 정치인을 배출시키지 못함.
  - 정치경쟁력을 갖추지 못한 정치인 양산은 정치서비스 질을 낮추고 국가시스템 경쟁력을 저하시킴.
  
- 국가 의사결정구조의 상층부인 정치권의 정치능력 부재
  - 정치력 부재로 인한 이익집단간 갈등조정 실패는 사회적 균열과 주기적인 국정마비 초래
  - 이해갈등 조정과정에서 준거부권을 가진 이익집단의 불법행위에 대한 묵인은 정치지도자의 정치능력에 결정적인 타격을 주고 있음.
  - 민주화 이후 국가차원의 정치를 책임지고 있는 지도자인

대통령들의 정치실패의 중심에는 법치실패가 자리잡고 있음.

## 2. 정책과제 및 대안

- 고비용 정치구조와 정치자금의 부패고리 해체
  - 불법적인 정치자금에 대한 정치지도자들의 대국민 고해성사 및 특별법을 통한 사면과 정치인, 관료, 기업인 스스로의 자정 노력 긴요
    - 정치권 대타협을 전제로 고해성사 및 사면을 제도적으로 뒷받침하기 위해 구체적인 절차와 방법을 포함하는 ‘특별법’ 제정
    - 정치지도자들의 고해성사와 일괄사면 시점 이후 적발된 고해성사되지 않은 불법정치자금 조성행위나 새롭게 발생하는 불법정치자금 조성 행위는 가중처벌하여 엄단
  - 유세장 청중동원, 홍보물 배포, 사조직 운영, 익명의 정치자금 제공 등 고비용 정치구조를 유발하는 정치관행을 최소화하는 방향으로 선거법과 정치자금법을 개정
  - 당비와 당지원금 내역과 정치자금 기부자 정보를 정기적으로 공개하며, 정치자금 회계를 단일화하고, 정치자금 지출에 대한 신용카드 및 수표 사용을 의무화
  - 정치자금의 철저한 투명화와 실명화가 이루어진 후 선거공영제 대폭 확대
    - 대규모 군중동원과 막대한 정치자금이 소요되는 정당연설회 축소
  - 정당 재정에 대한 규제를 집행하는 기관이 실질적인 권한을 가져야 하기 때문에 선관위의 실사권을 강화하고 선관위에 제한적인 처벌권 부여
- 정치시장의 진입·경쟁·퇴출 활성화

- 공천권 독점 폐지 및 상향식 공천 제도화 및 지구당 폐지, 중앙당 축소 등 고비용 유발적 정당구조 개편
- 창당을 위해서는 특정 수의 지구당과 지구당원수를 구성할 것을 요구하는 현행 규정을 폐지하고, 득표율에 비례하도록 국고보조금을 배분하는 수준에서 정당의 진입장벽을 완화
- 선거를 앞둔 시기에 실시되는 정당활동과 의정보고 행사에 대한 규제를 강화하는 한편, 비선거기간 후원회 운영을 허용하는 등 비현직/무소속 입후보 예정자의 정치활동에 대한 제한을 완화
- 공천과정에서부터 의정활동에 이르기까지 정치시장 참여의 전과정이 법치에 의해 투명하고 공정하게 그리고 개방적으로 이루어져야 함.
- 국회의원 겸직허용과 출마 후 본업으로의 복귀가 용이하도록 정치시장의 진입비용을 감소시켜 우수한 후보자들이 선거에 출마할 수 있는 여건 조성
- 국회 의정활동에 대한 정보의 투명성 제고로 의정활동 감시 비용을 낮춰 국민의 대리인인 국회의원의 도덕적 해이 축소와 의원 Recall제도를 통한 경쟁력 없는 국회의원의 퇴출 촉진

○ 법치주의 확립을 통한 정부의 국정운영 능력 회복

- 이해갈등 조정과 입법과정에서 법치확립은 이익집단의 부당한 준거부권과 집단행동에 대한 문제 해결에 효과적인 방안임.
- 이익집단간의 분쟁과정에서 발생하는 불법, 폭력 행위, 물리적인 공식 의사결정을 방해하는 행위 등은 행위자의 사회적 지위와 관계없이 원칙에 따라 제재

○ 다원주의적 이익갈등 조정 및 중재제도의 정착

- 분쟁해결 전문가를 양성할 교육기관과 훈련 프로그램을 개

설함으로써 분쟁과정에서 민간분쟁 해결기관의 개입을 권고 또는 의무화함으로써 분쟁해결과정을 제도화하는데 역점을 두어야 함.

- 로비활동에 대한 규제를 대폭 완화하여 전문적이고 투명한 로비와 정치홍보 문화의 정착을 유도

○ 권력경쟁에서 정책생산경쟁으로의 전환

- 정당의 정책경쟁을 유인하기 위해서는 우선 국회 상설화, 의정활동 지원확대 등 국회의 위상을 제고하여 정당이 정책개발에 기여할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 함.
  - 국고보조금을 국회발의 안건, 입법건수 및 전문가의 입법내용에 대한 객관적 평가를 고려하여 배분
- 국회의 전문성 제고 및 연구역량을 지원하기 위해서는 국회 내 Think-tank 설립 혹은 일부 국책연구소를 국회에 이관시켜야 함.

○ 대통령 4년 중임제 채택

- 정책의 일관성 유지 및 조기레임덕 방지

○ 각급 선출직 공직자의 임기 표준화와 선거시기 조정

- 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원 등 선출직 공직자 임기를 4년으로 일원화
- 대통령 · 지방자치단체장 선거 그리고 국회의원 · 지방의회의원 선거를 같은 날짜에 동시에 시행하여 선거비용 및 사회적 비용 최소화
- 중간평가 성격의 선거를 위해서 2년의 격차를 두고 대통령 · 지방자치단체장 선거와 국회의원 · 지방의회의원 선거를 번갈아 실시

## 제3장 행정부문

### <작지만 유능하고 투명한 정부>

#### 1. 현황 및 문제점

- 거꾸로 가는 정부개혁
  - 출범 초기에는 정부개혁의 방향이 제대로 설정되었고 부분적인 성과를 거두었지만, 시간이 지나가면서 정부가 하는 일과 일하는 방식은 과거로 회귀
    - 법치의 후퇴와 행정의 과도한 정치화 및 부패 스캔들의 수시 돌출, 분권화의 담보, 발상의 독점과 불신에 입각한 하향식 개혁
  - 출범 초기 약속한 ‘작은 정부 구현’ 원칙이 무너지면서 중앙행정기관 수가 4년 전 수준으로 다시 늘었고, 대통령 직속 정부위원회는 4년 전보다 8개나 증가
    - 전체 공무원 수는 다소 줄었지만, 감축이 상위직보다는 중하위직 중심으로 이뤄져 공무원 총인건비는 오히려 5조원 이상 증가
  - 권력적 동기에 의한 개혁의 오염과 정치적 수식어의 남발, 정부개혁의 의사결정시계를 정권의 임기로 한정하여 개혁을 위한 개혁에 집착
  - 준비 안된 실험과 하향식top-down의 강요된 획일적인 개혁, 온갖 의제를 망라한 맛보기 개혁으로 용두사미의 개혁 양산, 정보의 비대칭성에 편승한 관료의 개혁 우회
- 부문별 구조적인 문제점



- 역할 : 권위적 리더십에 입각한 중앙집권형 독점체제 및 본연의 역할 미흡
- 정책결정 : 공론의 빈곤과 전략기획능력의 퇴조로 정책품질의 저하
- 조직 : 수평적 과분화와 수직적 중첩, 생색내기와 책임 회피
- 인사 : 낙하산 인사, 연공서열의 폐쇄형 임용과 순환보직으로 핵심역량 저하
- 예산 : 선예산-후기획, 미시적 근접통제, 준조세-준예산의 방만한 팽창
- 일하는 방식 : 과도한 저가치 작업 및 DB 축적·공유의 기피
- 대민 서비스 : 길목마다 행사하는 거부권과 부패의 만연

## 2. 정책과제 및 대안

- 행정의 정치적 맥락 정화: 제왕적 대통령제의 부작용 완화
  - 중앙행정기관장은 인사청문회를 거쳐 임명하되, 가급적 임기를 보장
  - 특수권력기관(국정원·감사원·금감위·검찰·경찰·공정위·국세청)의 인사청문회 의무화를 통한 정치적 중립성 담보장치 마련
  - 대통령비서실에 경연과 간언 기능을 부활과 대통령 친·인척의 공직 임명을 제한
- 정부 권한과 책임의 분권화
  - 대통령비서실은 국정외 장기전략기획과 통치행위의 보좌만 전념
  - 장관의 권한·책임과 함께 국정외 기획·조정·평가기능을 강화하고 총액인건비예산제도를 도입하여 연봉제를 기초로

한 조직·정원·보수관리 자율화

- 중앙기능의 지방 이양 확대, 단체위임사무 폐지, 중앙-광역 단체-기초단체 사무의 목록화 및 자치사무에 대한 중앙정부의 관여 금지
- 출자·출연기관에 대한 낙하산 인사 근절 및 통제의 완화 및 책임운영기관의 자율성·책임성 제고

○ 정책과정의 개방화 및 과학화

- 주요 정책의 타당성 조사를 수행하는 정책심의위원회를 설치하고 행정부가 독점하는 국정평가기능을 국회도 수행하도록 이원화
- 공청회의 내실화 및 전문가의 찬반 견해와 그 논거를 대통령 재가 또는 국회의 심의과정까지 구체적으로 명시하고 정책·제도·법령의 입안과정별 제안자·참여자·책임자의 실명 병기

○ 공정·유연한 인사시스템의 확립

- 정책·법안·제도 보고서의 개인실명제 도입과 업적·성과의 객관화 및 인사기록카드에 이를 구체적으로 기록
- 기관별·직렬별 보수체계의 다양화, 성과급 요소의 강화 및 성과상여금 제도의 과도기적 보완
- 행정고시제도를 부처별 공무원 자율임용제도로 전환하고 3급 이상 상위직은 개방형으로 임용
- 실무자가 중간관리자로 승진하는 경우 시험승진과 심사승진을 병행하고 6~7급 실무자까지는 졸업형 계급정년제를 도입하고 기능직은 공개 채용

○ 행정수요자 중심의 투명한 상식행정 구현

- 정부 운영과 공무 수행의 표준운영절차 및 편람 마련과 정부기관의 종이문서 사용을 축소하고 전자서명 사용을 확대
- 공공DB 구축, 공공기관간 DB의 연계·공유체제 강화 및 동일한 정보·자료의 정부내 이중 제출·등록 금지
- 관련 편의 위주로 마련된 법규·예산·공문서의 체계·문안·용어와 기관·부서·정책·제도의 명칭을 알기 쉽게 정비
- 공공정보의 공개 범위와 정도를 확대하고 민원양식을 전자적 처리에 맞게 전환하고 온라인 상담·응답시스템 구축

### ○ 반부패의 제도화와 내실화

- 허가제도 등을 복수지역화 및 복수기관화하여 관료간 경쟁을 촉진하고 공정한 보상·처벌장치의 고안과 철저한 실행
- 기능적·지리적 순환보직제도 정착, 정보 유통의 원활화를 통한 동일조직 내 공무원간 그리고 조직간 상호 감시·견제 체제를 확립
- 선출·고위직을 겨냥한 고강도의 감시 체제의 확립과 하위직의 구조적인 부패는 미래지향적으로 일괄 면책하되, 약속과 ‘믿을 수 있는 위협’을 동시에 구사
- 내부밀고자 보호제도의 정착과 부패감시문호의 개방 및 경합성을 높이는 방향으로 운영시스템을 개선
- 공무원 보수의 현실화

### ○ 전자정부의 구현

- 행정의 투명성 확보, 행정업무의 재 설계후 부처나 기관의 경계를 초월한 업무와 서비스가 가능하도록 함.
- 부처이기주의를 벗어나 범정부적인 자기 혁신의지를 유도하기 위해 전자정부 추진에 대한 객관적인 평가체계 도입
- 정보화전략회의, CIO협의회 설립

## 제4장 사법부문

### <법치주의 실현을 위한 선진사법의 구현>

#### 1. 현황 및 문제점

##### ○ 사법부의 역할 및 기능의 위축

- 정부의 권력이 대통령을 정점으로 한 행정부에 지나치게 집중되어 있어 사법부의 기능이나 역할이 상대적으로 위축됨.
- 사법부가 행정부의 행정활동과 국회의 입법활동을 적절히 통제하지 못하고 있어 법치주의 실현을 위한 최후의 보루로서 그 사명을 다하지 못하고 있음.
- 정치적 영향과 법원의 전문성 부족으로 재판의 정당성이나 공정성 등에 관해서 국민들로부터 깊은 신뢰를 받지 못하고 있음.
- 사법권의 독립은 개별 법관의 신분상의 독립을 전제로 하나 법관의 직급제도, 임기제 및 승진제도 등은 사법권의 독립과 상충할 수 있음.

##### ○ 법률서비스 분야의 경쟁 개념 희박

- 국경없는 무한경쟁시대에 사법서비스도 국가경쟁력을 결정짓는 중요한 요소이나 법률가 부족은 국민들에게 양질의 법률서비스를 저렴하게 제공하지 못하고 있음.
- 법률시장에는 아직도 변호사들의 수가 절대적으로 부족한데다가 그들의 전문성이나 신뢰성이 낮고 서비스정신이 부족함.
- 변호사들 상호간에는 아직도 법률서비스의 품질과 가격을

중심으로 한 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지지 않고 있음.

○ 법학교육 및 법률가 양성제도의 미비

- 법률가 양성제도는 오로지 사법시험과 사법연수원교육에 의존하고 있어 법학교육과 실질적인 연계를 맺지 않고 있음.
- 인간의 삶과 사회전반에 대한 폭넓은 이해를 하고 있는 원숙한 법률가를 양성하지 못하고 있고, 각 분야에 대해 전문적인 지식과 경험을 바탕으로 복잡한 법률문제를 효과적으로 해결할 수 있는 전문변호사를 배출하지 못함.
- 법률가들은 정부와 기업에서 제기하고 있는 법률문제를 효과적으로 해결함으로써 국제경쟁력 향상에 적극적으로 기여해 달라고 하는 시대적 요구에 부응하지 못하고 있음.

## 2. 정책과제 및 대안

○ 사법권의 실질적 독립과 법원의 민주화

- 법원의 인사, 조직 및 예산을 입법부나 행정부로부터 확실히 독립시키고 대법원장 및 대법관을 법관회의에서 추대
  - 추대후 국회동의를 받도록 함.
  - 사법부가 사회내의 모든 권력이나 이해관계로부터 독립하여 공정한 재판을 통하여 법을 선언할 때 비로소 법치주의와 국민의 기본권 확보
- 일정한 경륜을 가진 법률전문가들 중에서 법관을 임용하고 사법권의 독립을 저해할 수 있는 현행 부장판사 등 직급 축소 및 폐지
- 대법원장에게 집중되어 있는 인사권을 각급 법원장에게 대폭 이관하여 관료주의적인 행정체계 하에 있는 법관인사제도를 각급 법원 중심으로 개편

- 법원의 전문화와 재판의 신뢰제고
  - 전문법원을 노동, 조세, 환경, 파산, 금융, 공정거래분야에 추가적으로 설치
  - 법원의 전문화를 확대해 나가면서 전문지식을 갖춘 기성의 법률가를 전문법원이나 전문재판부에 우선적으로 임용
  - 사법의 민주화 증진과 법치주의의 실질화를 위해서 단기적으로 민간참관인제도 도입
    - 민간참관인에게 법적 구속력이 없는 단순한 의견 제시를 허용하여 일반 국민들의 상식적 판단을 재판과정에서 고려함으로써 재판에 대한 국민의 신뢰 제고
  
- 형사사법의 정상화를 위한 검찰의 중립성 확보
  - 검찰총장의 선임 시에 검찰의 중립성 확보에 대한 의지와 능력을 갖춘 법률가를 객관적인 공개경쟁 임용 과정과 국회 청문회를 거쳐 임명
    - 모든 검사가 국민 전체에 대한 봉사자라는 의식 하에 정치적 압력에 굴복하지 않고 법과 양심에 따라 검찰권을 행사할 수 있는 자세 긴요
  
- 법률서비스 개선을 위한 법률시장의 경쟁압력 증대
  - 차기정부 임기 초반에 법률시장 조기 대외 개방
  
- 법률가를 사법시험이 아닌 전문 교육을 통하여 양성
  - 단기적으로 사법고시 합격자를 대폭 확대하고 장기적으로는 법률가를 사법고시제도를 통해서가 아니라 법학전문대학원 교육을 거쳐 법률전문가 자격시험을 통해서 양성
  - 법학교육은 학부를 수료한 자를 대상으로 하여 대학원 차원에서 3년간 실시

- 법학전문대학원 제도를 도입과 각 법과대학에서 전문분야별로 특수대학원이나 전문대학원을 설치
  - 점차 다양화, 복잡화, 전문화하고 있는 법률문제를 효과적으로 해결하고 국제적인 경쟁력을 갖춘 법률가 양성을 위해 재교육 기회 확대

○ 정부법령의 사법적 견제 강화

- 위임입법 등의 방법을 통하여 규제기관인 행정부처에게 실질적인 입법권을 부여하거나 광범위한 재량권을 부여하고 있는 현행 법령제정에 대해 사법부의 견제 기능 강화
- 가능한한 규제의 기준을 명확하게 규정하고 규제의 절차를 투명하게 하며, 위임입법의 경우에도 법률에 최소한의 기준과 범위를 명확하게 제시
  - 입법기술상 법률에서 그 기준을 더 이상 구체화할 수 없는 경우에는 법원의 판례를 통하여 그 기준을 점차 구체화시킴.

○ 사법부 예산의 실질적 독립

- 법원행정처의 사법부 예산편성안을 행정부의 기획예산처를 거치지 않고 바로 국회의 예산의결에 따라 확정되도록 함.

## 제5장 공공·재정부문

### <공기업 민영화 및 준공공부문 개혁>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 민영화 추진실적 및 향후 일정

- 추진실적 : 전반적으로 현저한 민영화 실적을 보임.
  - 6개 공기업(국정교과서, 종합기술금융, 포철, 대한송유관, 종합화학, 한중)의 민영화 완료, 5개 공기업(한전, 한통, 가스공사, 지역난방공사, 담배인삼공사)의 민영화 추진 중
  - 2001년 11월 현재 총 7조2천6백억원의 재정수입과 총 14조3천5백억원의 공공부문 매각수입 기록
  
- 향후 추진일정
  - 한국통신 : 15-20%의 지분을 전략적 제휴를 통하여 매각하는 등 총 40.1%의 정부지분을 단계적으로 매각하여 2002년 상반기 민영화 완료
  - 한국전력 : 2002년부터 5개 발전자회사의 민영화 추진하고 2003년까지 배전·판매부문을 한전으로부터 분리시키고 분할하여 민영화를 추진
  - 담배인삼공사 : 정부/은행지분 33%의 국내매각을 2001년 중 마무리
  - 지역난방공사 : 2001년 중 국내증시에 지분의 63%를 공모하고 36%의 지분을 경쟁입찰을 통하여 매각하여 경영권을 민간에 이양



- 가스공사 : 2001년 중 도매부문을 3개 자회사로 분할하고 2002년까지 정부와 한전지분의 일부를 매각

## (2) 추가적 민영화계획

- 철도 : 철도청과 고속철도 건설공단을 통폐합하여 철도건설과 유지·보수는 2002년 7월 발족예정인 한국철도시설공단에 맡기고 운영은 2003년 7월 100% 정부출자로 신설되는 회사에 이양하고 그 주식을 2010년부터 단계적으로 매각
- 대한매일 : 감자후 유상증자로 정부지분을 49.98%에서 25%로 낮춤.

## (3) 민영화 추진체계

- 「공기업민영화 추진위원회」 : 최고의 핵심적 의사결정기구
- 각 부처에서는 1급을 팀장으로 하는 실무추진팀을 구성하여 각 부처 산하의 민영화 대상 공기업을 중심으로 민영화에 대한 실무작업 담당

## (4) 공적기관의 구조조정 실적

- 총 22개 기관을 통폐합 : 6개 기관은 폐지, 16개 기관은 통합
- 공기업 자회사에 대한 구조조정
  - 61개 공기업 자회사 중 20개를 민영화/통폐합하고 36개에 대한 민영화/통폐합 계획

- 인력 구조조정은 41,700여명에 달함.
- 퇴직금 누진제 폐지 : 256개 기관이 참여, 연 5천억원의 비용절감 효과
- 유급휴가, 학자금, 주택자금 등 과도한 복지후생비 폐지·축소
- 부동산과 연수원 등 총 257건의 불필요한 자산 매각
- 외부위탁 확대 : 시설관리 및 경비업무 등 209건의 업무를 아웃소싱하였고 2001년 중 26개 산하기관의 46건의 업무를 민간에 위탁할 계획
- 방만한 산하기관의 운영을 감독하고 예산 및 관련 제도 등을 정비하기 위한 「산하기관 관리법」의 입법 추진

#### (5) 문제점 및 평가

- 공적 기관의 비효율성과 낮은 자율성
  - 「정부투자기관 관리기본법」 : 정부가 인사, 경영, 조달, 회계 등 전 과정에 개입할 수 있는 근거를 마련하여 공기업의 경영자율성 훼손
  - 공기업 경영감사의 문제점 : 산출물 중심이 아닌 투입중심의 감사
  - 공익적 목표의 과도한 부과
- 준공공부문의 비대화
  - 101개의 정부출연기관, 13개의 정부투자기관, 19개의 정부출자기관, 11개의 기금관리기관, 86개의 정부보조기관, 131개의 공기업 자회사, 83개의 국가사무위임단체, 108개의 정부지원단체
  - 정부산하기관은 지방자치단체의 산하기관을 제외하고도 총

361개로 종사인원은 32만명, 연간 사업예산은 131조원에 이르는 것으로 추정

- 별도 수입원이 없는 경우 기금·부과금·회비 등 준조세 형태로 징수
- 지방자치단체에서 직영하는 공기업이 175개, 지방공단 및 지방공사가 96개 그리고 지방의 주식회사가 35개

#### ○ 평 가

- 국민의 정부의 민영화실적은 그 이전의 정권에 비하여 크게 진전
- 대규모 민영화를 급속히 진행하는 과정에서 구조적·정성적 문제 발생

#### ○ 문제점

- 신관치금융의 등장 : 금융부문에서 정부 출자비율과 경영개입 증가
- 민영화 기준의 불분명 : 민영화 대상 공기업 선정에 대한 원칙 불투명
- 민영화 추진을 위한 시장여건 분석 및 조성의 미흡
- 민영화 추진체계 상의 문제점 : 직접적 이해당사자나 관계자의 개입으로 심각한 이해상충의 문제가 발생하며 민영화과정 왜곡
- 성과주의식의 무리한 추진
- 이해집단 및 국민의 정서적 반발에 대한 고려로 인한 부작용
- 증시상황에 대한 고려 미흡과 공모주 발행의 남발
- 합리적인 사업환경 조성을 위한 유인구조의 미흡

## 2. 정책과제 및 대안 제시

### (1) 공기업 및 준공공부문 개혁의 기본 원칙

- 공적 기관과 민간부문의 역할 분리에 의한 민영화 기준의 제시
  - 수혜자가 분명하고 요금형태의 수익사업은 민간으로 이양
  - 일상 업무가 표준화되어 있고 정책적 판단에 크게 의존하지 않는 사업은 민간에 아웃소싱
  - 공적 기관의 효율성과 수익성이 크게 떨어지는 부문은 민간에 이양
  - 이해상충의 문제가 크게 발생할 여지가 있는 것은 공적 기관이 수행
  - 민간부문에서 자생적으로 나타나기 어렵고 무임승차의 문제가 크게 대두되는 것은 공적 기관이 수행
- 규율discipline 메커니즘의 전환에 따른 제도적 환경의 설계
  - 독점시장 및 공적 기관의 명령과 통제command and control식 규제가 경쟁과 선택을 기본으로 하는 시장원리로 대체
  - 생산물시장의 경쟁원리, 금융 및 자본시장의 감시기능, 노동시장에서의 선택 등이 작동
  - 경쟁구도, 감독 및 규제 메커니즘, 새로운 사업환경에서의 시장원리의 작동 등 제도적 환경을 세부적으로 설계
- 중립성 유지
  - 외부전문가와 독립적 자문기구를 적절히 활용
  - 독립적 자문기구가 직접 외부전문가를 고용하고 이해집단과는 차단

- 유인적합적 절차와 수순의 확립
  - 적절한 이해당사자 그룹과 유인구조를 형성
  - 단계별 유인구조와 적합한 수순을 확립하며 당사자간 견제와 균형을 유지

(2) 공적 기관 개혁을 위한 단기적 정책과제

- 금융산업의 민영화 : 금융산업이 경쟁력 있는 사업자의 선정기능을 하여야 하며 이를 위하여 금융산업의 자율성 회복과 경쟁력 신장이 시급
  
- 민영화 대상의 확대
  - 대한매일과 같은 언론매체에 이어서 KBS 2TV, MBC, 연합뉴스, YTN 등 사실상 정부가 통제하고 있는 공영방송과 관련 기관
  - 언론사업에 관여하고 있는 한국방송광고공사는 그 기능을 재검토
  - 주공과 토공의 통합·민영화
  - 수익성과 공익성이 혼재된 한국관광공사는 공익기능 중심으로 제한하고 나머지는 민영화
  - 철도청의 민영화와 함께 우체국과 수도사업도 공영화 corporatization를 거쳐 민영화를 추진
  - 민간이 운영할 수 있는 정부 책임운영기관의 민영화
  - 공익성보다는 독점수입으로 정부가 보유하고 있는 마사회와 같은 공적 기관은 민영화
  - 지방재정의 건전화와 효율성을 위하여 방만한 지방공기업을 정리하여 꼭 필요한 공익사업 외에는 민영화

- 준공공부문의 대대적 정리
  - － 법정 사업자단체의 정리
  - － 임의단체에 대한 정부지원 축소
  - － 시민단체의 준공공부문화 방지
  - － 정부출연 연구소는 현 이사회체제를 재검토하며 기능별 통폐합을 단행하고 국회로 이관하여 연구소 운영의 자율성을 높이고 입법기관의 연구역량 확충
  
- 구체적이고 합리적인 경쟁환경과 시장의 설계
  - － 독점공기업 민영화를 위해 경쟁체제 및 공정한 경쟁환경을 조성
  - － 경쟁구도가 왜곡되지 않도록 분할된 사업자간의 힘의 균형을 도모
  - － 민영화된 시장에서 경쟁을 저해하는 시장왜곡 요인도 해소
  
- 중립적인 민영화 추진체계의 구성
  - － 이해당사자의 집단이기주의와 정부의 관료주의를 극복할 수 있는 실무적인 추진체계 구성
  - － 별도의 강력한 권한을 갖는 전담기구 구성
  
- 기관장이 책임지는 강력한 유인체계 구축
  - － 기관장과의 고용계약에 개혁성과에 따른 업무평가 명시
  - － 예산을 엄격하게 통제하고 보너스 등 관련 인센티브를 연동시켜 자체적인 개혁의지 고무
  
- 의견수렴 과정의 효율화
  - － 실효성 없는 의견수렴과정은 폐지하고 추진기구내에 노조/종업원의 의견을 듣고 이를 반영하는 부서 설치

- 실질적인 공적 기관 개혁을 위한 제반 여건의 개선
  - 공정거래법에서 규정한 출자총액제한 등과 같은 기업집단 규제의 완화
  - 해외투자자들에 대한 참여제한 완화
  - 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」 폐지
- 합리적인 소유·지배구조의 확립
  - 책임있는 경영과 이를 뒷받침할 수 있는 소유·지배구조의 정착
  - 주인있는 민영화를 추진할 때 나타날 수 있는 소유주 및 경영층의 독단을 방지하기 위해서는 이사회 기능과 권한을 강화
- 적정 매각전략의 채택
  - 공모주 매각방식(IPO)과 경영권매각(Trade Sale)의 적절한 배합
  - 공공개혁에 따른 사업환경의 불확실성에도 불구하고 부분적 민영화의 개시로 개혁의 역동성 유지

### (3) 공적 기관 개혁을 위한 장기적 정책과제

- 정부산하기관의 대대적 정리
  - 「정부투자기관 관리기본법」과 현재 준비중인 가칭 「산하기관 관리법」에서 인사·경영·조달 등의 공적 기관 자율성을 대폭 확대
  - 임의단체에 대한 정부지원 축소
  - 공익성있는 부분을 제외한 아웃소싱 확대
  - 민간의 공정한 경쟁을 막고 진입을 제한하는 공적 기관의 민영화

- 투입물 중심의 감사에서 산출물 중심의 감사로 전환
- 관료사회의 개혁과 작은 정부의 지향
  - 공직을 개방하여 경쟁의 문을 열고 연공서열형 인사구조 개혁
  - 공무원 봉급을 현실화하고 부패와 부정행위의 근본 원인 차단
  - 중앙부서 및 공적 기관의 업무를 분석하고 규제개혁을 시행함으로써 과감하게 민간에 위임하거나 철폐할 부분은 정리
- 장기적인 공적 개혁의 입안, 집행 및 감독
- 시장경제의 활성화와 법치주의의 정착
  - 입법·사법·행정부의 견제와 균형을 유지하여 행정부의 재량권 축소
  - 입법부에 연구기능을 부여하여 전문성과 정부견제를 위한 실력 배양
  - 규제기관의 전문성과 독립성을 강화하여 행정부로부터 분리

## <행정의 효율성과 민간의 창의성을 제고하는 규제개혁>

### 1. 현황 및 문제점

#### (1) 현 황

- 규제개혁
  - 성과·비용효율성, 규제와 행정절차의 품질을 제고하기 위한



규제의 개선과 폐지를 의미하며 규제완화, 규제품질관리, 규제관리를 포함하는 정부개혁의 수단

#### ○ 규제개혁실적

- 중앙정부 총 규제 11,125건의 등록이후 1998년에 5,430건(50%)의 폐지와 2,411건(21%)을 개선하는 등 대대적인 규제완화를 시행함.
- 하위행정명령과 유사행정규제도 2000년이래 총 4,208건을 찾아내어 1,476건을 폐지하고 929건을 개선함.
- 지방자치단체의 규제 85,921건을 찾아내어 이 가운데 37,880건을 폐지하고 15,090건을 정비함.
- 규제의 사전심사를 통해서 총 3,000건의 신규도입 규제 가운데 334건을 철회시키고 585건을 개선권고함.
- 규제영향평가제도의 정착을 위하여 규제영향분석지침을 마련하고 사례연구서를 작성, 배포하는 등 규제관리시스템을 도입함.
- 규제개혁 이행실태 상시점검단을 구성, 7회에 걸쳐 중앙 및 지방자치단체 규제개혁 이행상황을 점검하고 규제개혁 체감도 제고를 위한 다양한 조치를 취함.

#### ○ 평 가

- 이러한 성과는 규제개혁추진체계의 일원화와 법제화의 진전, 대통령의 “규제 50%폐지” 지시, 1997년에 발생한 경제위기로 인한 규제개혁 분위기 고조 등에 따라 규제개혁의 양적 실적은 역대 정부들에 비해 확실하게 증가함.
- 하위행정명령, 유사행정규제, 그리고 지방자치단체 규제의 개혁도 양적인 측면에서 진척이 있었음.
- 신설강화규제의 경우 원안수용이 평균 66%에 달하고 철회

가 요청된 경우는 14.6%에 불과하여 규제총량관리에 문제점이 있었음.

## (2) 문제점

### ○ 규제개혁추진체계의 문제점

- 규제개혁위원회의 전문성과 위원들의 사적 인센티브가 결여되어 있음.
- 규제개혁조정관실에 적정한 예산과 인력배분이 없고 여타 관련부처와의 관계에 있어서의 위상도 모호함.
- 규제개혁조정관실에 행정업적주의적 인센티브가 존재함.
- 여타 공공부문 개혁과 규제개혁이 조화와 연계가 부족하여 시너지 효과를 창출하지 못함.
- 규제개혁위원회와 지방자치단체간 규제개혁 네트워크 구축이 미흡함.
- 규제개혁위원회를 우회하여 의원입법으로 규제를 도입하는 경향으로 사전심사기능이 제약받고 있음.

### ○ 규제관리시스템상의 문제점

- 규제등록과정에서 여러 규제가 단일 규제로 등록되거나 중요규제가 누락되는 등의 편법적 행위로 규제의 실태의 파악이 어려움.
- 규제총량증가를 억제하기 위한 사전심사제도의 운영에도 불구하고 현정부 초 규제개혁 수준을 유지하기 어려워졌음.
- 행정 각 부처의 자체 정비계획에서 핵심규제에 대한 정비계획 누락이 발생함.
- 규제영향평가가 도입되었으나, 공무원의 평가지침 숙지 미숙을 포함한 각종 장애요인으로 신규·강화 규제 심사에서 제

역할을 하지 못함.

○ 규제개혁실적상의 문제점

- 경제적규제 개혁의 경우 특정 산업, 특정 기업활동 단계에서의 규제개혁 미흡으로 인한 애로bottleneck가 발생하여 체감도가 낮음.
- 규제개혁의 방향이 시장경쟁을 전제로 해야 하는데 이와 다른 방향에서 추진한 경우에는 부작용이 초래됨.
- 여러 산업이나 중앙행정기관이 동시에 관련된 덩어리 규제 또는 정책적 규제의 개혁이 미흡하였음.
- 시민단체, 노동조합, 전문자격사단체 등 규제개혁 반대 이익집단에 대한 적절한 대응의 미흡으로 개혁장애요인 제거에 실패함.

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 규제개혁의 방향

○ 정부조직과 기능의 유연성flexibility 증진

- 수요자 선호에 즉각적으로 대응할 수 있게 정부 각 부서의 기능을 재조정하고 조직을 축소하며 권한을 실질적으로 위임하여야 함.

○ 경제의 개방성openness 확대

- 외국인, 외국기업, 외국상품과 서비스에 대한 인위적 차별을 철폐하기 위한 법·제도 정비와 관행의 변화가 필요함.

○ 경제적 다양성diversity의 증진

- 소비자 요구에 부합하는 제품과 서비스 공급을 위해서 보호·육성과 규제·간섭을 전제로한 산업정책이나 경제력집중억제정책을 배제하여야 함.

○ 시장화(marketization)의 촉진

- 공기업의 민영화와 경쟁도입을 통한 시장경쟁의 활성화로 지대추구행위의 제어가 필요함.

○ 지방화와 분권화의 가속화

- 권한과 조세권의 명실상부한 이양을 전제로 수요자의 욕구에 부응하기 위한 대대적인 행정체계의 개편이 필요함.

(2) 규제개혁추진체계 개선방안

○ 규제개혁위원회의 전문가 중심 개편 및 상임위원제 도입

- 분야별 규제개혁 전문가 중심의 개편과 위원회의 사적 인센티브 제고를 위한 상임위원제 도입이 필요함.
- 위원회의 관료조직화를 막기 위해 공무원의 상임위원 자격요건의 엄격한 제한과 계약직 임용이 필수적임.

○ 규제개혁조정관실의 독자적인 정부조직화

- 공정거래위원회와 같은 수준으로 규제개혁조정관실을 포함한 규제개혁위원회를 정부조직화하여 정부기능에 대한 자기규율자 역할을 담당함.

○ 단선적 행정실적주의 배제를 위한 규제관리시스템의 상시 가동

- 신규·강화규제의 사전심사제도와 규제영향평가제도 및 규

제정보시스템에 입각한 규제관리시스템의 상시 가동과 유효성 증대

- 공공부문개혁의 일관성과 효율성 제고를 위한 종합적 정부개혁추진체계의 설치
  - 규제개혁, 민영화, 정부조직개편, 재정 및 예산개혁, 지방화 등 공공부문 개혁유지를 위한 종합적 추진체계 설치가 필요함.
  - 경쟁정책과의 일관성 유지를 위한 규제개혁위원회와 경쟁당국의 업무협조체제 구축이 시급함.
  
- 실질적인 지방자치단체 규제개혁을 위한 규제개혁위원회, 행정자치부, 기획예산처와 지방자치단체간 협력체제 구축
  - 규제개혁과 연계한 지방재정 교부금을 포함한 차등적 지원책의 구체화
  - 지방자치단체 규제개혁 인센티브 체계 개발
  - 지방자치단체 규제개혁 추진체계의 상설의무화와 규제개혁 모델 구체화

### (3) 규제관리시스템 개선방안

- 규제정보시스템의 구축과 규제지도의 작성
  - 규제등록을 포함한 규제정보체계를 단순 열거식에서 규제지도 등 규제관련정보가 입체적으로 포함된 규제정보시스템으로 전환
  
- 규제의 지속적 증가를 막기 위한 규제총량제의 도입
  - 신규규제의 도입시 상응하는 기존규제의 폐지를 의무화하여

야 함.

- 규제등록지침의 명료성과 이해가능성 제고
  - － 규제개혁 과정에 대한 품질관리를 철저히 하여 규제개혁으로 인한 부작용을 최소화하여야 함.
- 규제영향분석의 정상화를 위한 규제영향지침서나 매뉴얼의 합리성과 이해가능성 제고
  - － 규제영향평가서의 정착을 위한 담당공무원 교육훈련 강화와 매뉴얼과 지침서의 이해 가능성 제고를 위한 연구와 모범예집의 작성·보급
  - － 규제개혁위원회의 독자적 규제영향분석 능력제고를 통한 규제영향분석에 대한 심사능력 강화
- 규제개혁을 선진적 규제관리regulation management 단계로 진입시킴.
  - － 규제의 설계·시행·이행강제·재심사와 성과관리의 4단계 규제 사이클에서 비규제 대안의 이용가능성, 규제의 도입여부, 규제의 자발적 준수·유도방안의 강구 그리고 시행에서 발생하는 문제점을 해결하는 과정을 반복하는 항구적 규제관리시스템의 정착이 필요함.

#### (4) 규제개혁 실적평가에 입각한 정책대안

- 산업별·기업활동 단계별 규제분류와 이를 토대로 한 규제지도의 작성
  - － 최소비용으로 규제개혁의 애로bottleneck를 제거하여 규제개혁의 성과를 조속히 가시화하는 효과를 가져올 것임.

- 경쟁당국의 규제개혁 추진체계내에서의 역할 강화
  - 경제력집중억제규제의 자발적인 폐지와 진입·가격·물량 등 경제적 규제의 폐지와 완화를 토대로 한 경쟁당국의 시장경쟁 활성화 기능 강화
- 수도권집중억제, 경제력집중억제, 농지 및 교육관련 정책적 규제의 전면 재검토와 대대적인 개혁의 시행
  - 고비용·저효율의 근원인 각종 정책적 규제의 폐지와 개선
- 개혁반대 또는 저항세력에 대한 대언론 홍보를 포함한 적극적인 대응
  - 규제정보시스템의 강화를 통한 정보의 제공과 대언론 홍보를 통한 오해와 편견의 불식이 필요함.

## <투명하고 엄격한 재정 및 예산 운영>

### 1. 재정의 현황과 문제점

- 제한적인 통합재정 개념의 적용
  - 지방정부예산, 예산외의 기금활동도 포함해 그 건전성을 논의하여야 함.
- 재정운용의 낭비와 비효율
  - 점증주의적incremental 예산과정, 선심예산의 남발, 경제적 합리성보다는 정치적 손익계산을 우선하는 예산배분과정, 소홀한 결산 심의
  - 국민의 조세부담을 증가에 따른 경제적 복지와 경제발전에

## 장애 요인

### ○ 정책분석의 부실

- 정책의 실현가능성과 현실적 합리성에 대한 엄격한 평가 미흡

### ○ 재정부담의 확대요인 만연

- 사회보장제도의 재정적 부작용 증가 : 국민연금 가입대상의 확대, 국민기초생활보장제도의 도입, 건강보험 재정통합 등의 부작용 증가
  - 국민연금 부실을 감안한 발생기준 회계 적용시 통합재정의 적자폭은 GDP의 5%에 접근
- 대형 국책사업의 재정부담 확대 : 새만금·고속전철·전자정부 등 대형 국책사업의 탄력성 상실과 재정부담 요인 악화
- 공기업의 재정부담 요인 확대
- 정부채무의 규모 : 정부가 중앙정부와 지방정부의 확정채무 119.7조원을 정부채무로 보고 GDP의 23.1% 수준이라고 하나 금융구조조정자금 회수불능액 80조원과 공적연금 책임준비금 부족액 230조원을 합하면 총 429.7조원으로 GDP의 83.1%에 해당하는 대규모 부채임.

## 2. 재정개혁의 과제와 전략

### (1) 정부회계와 재정제도의 개편

### ○ 재정운영의 민주성과 투명성 제고

- 일반회계, 특별회계, 기금, 공기업, 지방정부, 사회보험 등 주요 분야별 회계정보를 알기 쉽게 공개



- 중앙은행을 포함한 금융 공기업과 비금융 공기업의 경영성과, 자산과 부채의 규모·구성·위험도 등에 대한 분석과 평가도 정부예산서에 포함

○ 정부채무의 범위 재설정

- 정부채무의 범위를 넓히고 일관성있게 관리
- 재정건전성 분석을 위한 정부채무에는 중앙정부와 지방정부의 확정채무, 보증채무의 회수불능 예상액, 사회보험의 책임준비금 부족액이 포함되어야 함.

○ 정부회계 구조의 단순화

- 특별회계와 기금수의 대폭 축소
- 특별회계는 가능하면 일반회계로 편입
- 기금은 일반회계 또는 특별회계로 재편

○ 추가경정예산의 정상적 운영

- 추가경정예산은 재정팽창에 대한 비판을 피하면서 재정지출을 늘리는 수단으로 악용하지 말고 본래의 취지에 맞게 정상적으로 운용

○ 지방화 시대에 알맞는 예산제도의 도입

- 지방재정조정제도의 정치적 중립성 제고
- 자원배분의 왜곡을 줄이며 교육, 치안, 교통 등 지방서비스의 실질적 지방화를 추진

(2) 재정운영의 혁신

○ 포괄적 통합재정 중심의 운영

- 예산의 명료성을 제고하고 종합적 관점에서 재정 운영 가능
- 중기재정계획의 실효화
  - 단일회계연도 중심의 예산운용이 지니는 한계 극복
- 미시적 재정운용의 개선
  - 대형 국책사업의 타당성 평가절차 개선
  - 정책실명제 도입하여 정부사업의 타당성과 효율성 제고
  - 연금기금의 효율적 운용과 투명성을 위해 가입자가 기금운용에 적극 참여할 수 있도록 함.

### (3) 공기업 민영화와 정부산하기관의 정부

- 공기업 민영화의 확대
  - 정부가 경영해야 할 뚜렷한 이유가 없는 공기업은 모두 민영화 함.
  - 수익성보다 공익성이 강한 사업은 일반정부로 편입
- 공기업 경영의 투명성과 효율성 제고
  - 경영진은 낙하산 대신 전문성을 기준으로 임용
  - 경영성과에 따라 보상하는 추진체계 확충
- 정부실패의 보완
  - 정부가 시장을 대체하려 하지 말고 시장을 보강하여 경쟁을 촉진
  - 불가피한 경우 독과점의 폐해를 최소화하는 규제장치를 마련

- 공기업의 자원배분 기능 최소화
  - 공기업의 생산물가격을 재분배 정책수단으로의 활용 자제
  - 공기업도 수익성을 추구하여 자원배분의 효율성을 도모
  - 소득재분배는 명시적 재분배 정책수단을 사용
  
- 산하단체의 정비
  - 정부, 공기업, 산하단체 등의 책임자에게 개혁에 필요한 권한 부여
  - 개혁성과에 따른 업적을 평가하여 보상하는 추진체계를 갖춤.

#### (4) 재정건전성 제고

- 대GDP 정부채무 비율의 인하
  - 재정수지 개선과 경제성장의 조화
  
- 금융구조조정에 투입된 공적자금의 효율성 극대화
  - 불법·부당한 공적자금의 운영을 척결하며 “이익의 사유화와 손실의 사회화”를 방지하고 국민부담 최소화

#### (5) 사회보장 개혁

- 공적연금 운영의 투명성·책임성·정치적 중립성 제고
  - 저부담-고급여 구조를 혁파하여 사회보장제도의 불균형을 조속히 시정
  
- 국민기초생활보장제도 개선
  - 급여수준, 급여구조를 재검토

- 지역간 생계비의 차이를 반영하고 근로동기를 위축시키는 문제 해소

○ 건강보험의 개선

- 의료비 총액을 직접 관리하는 체제로 구성
- 건강보험제도의 급여체계를 현행의 의료비 할인제도에서 고액 의료비지출 중심으로 전환
- 의료보험 시장에서의 정부독점을 완화

○ 사회보험 행정의 효율화

- 조세 및 사회보험료 징수기관들 사이의 정보교환과 업무협조 강화
- 공적 연금과 건강보험, 고용보험 등의 보험료 징수업무를 국세청으로 집중

○ 조세제도와 사회보장제도의 연계

- 저소득 계층에 대한 소득과약이 개선된다면 조세제도와 사회보장제도 사이의 적극적인 상호보완과 역할 분담 도모
- EITC(Earned Income Tax Credit) 도입 검토

(6) 예산결산위원회의 활성화

○ 예산결산위원회의 상설화

- 전자정부의 구축을 계기로 국회의 예산기능을 확대·강화

○ 국회에 예산감시기구 설치

- 미국의 CBO와 유사한 기관 설치 검토

## <명료하고 합리적인 조세정책>

### 1. 시장경제와 법치주의

#### (1) 세제의 중립성

##### ○ 시장경제와 중립성

- 세제는 경제활동상 그 선택을 왜곡시키지 않는 중립성이 준수遵守되어야 세원의 모체인 시장경제가 저해되지 않음.
- 이를 위해서는 정부기능을 재검토해야 하고, 시장의 기능에 따른 자원의 효율적 배분을 조세가 저해하지 않도록 해야 함.

##### ○ 조세효율과 조세공평의 상충trade-off

- 양 원칙을 동시에 충족시키는 조화는 어려운 일
- 경제상황에 따라 공평성을 추구해야 함.

#### (2) 세제의 명확화·간소화

##### ○ 세제의 명확화와 간소화의 필요성

- 예측가능성과 법적 안정성을 높임.
- 납세순응비용compliance cost을 줄임.

##### ○ 필요 조치

- 세정의 법치주의를 제고
- 이를 위하여 조세행정에 관한 절차법에 민주화·합리화원칙을 구현

## 2. 정부의 크기 선택과 세제

### (1) 국민주권주의 헌법하에서의 국민의 선택

#### ○ 국민의 선택

- 국민부담의 크기와 정부가 제공하는 공공서비스의 크기는 일치
- 따라서 고부담·고복지·큰 정부와 저부담·저복지·작은 정부 중 어떤 것을 가질 것인가는 문제는 국민의 선택사항임.

#### ○ 낭비 없는 작은 정부의 지향

- 21세기의 경제질서는 개인의 창의적 활동이 경제를 발전시키는 원동력이 될 것이고 이에 반비례하여 정부 즉 관이 경제를 계획·통제하는 역할은 크게 감소할 것이므로 국민부담으로 표현되는 비용이 싼 정부로 그 구조가 바뀌어야 함.

### (2) 조세법률주의를 통한 국민동의의 확보

#### ○ 입법예고제도를 확충

- 현재는 개정방향의 대강을 관보에 게시하는 방법으로 입법예고를 하고 있으나 이로서는 불충분
- 세제개편의 구체적 내용으로 공청회를 개최하여 민간부분의 의견을 충분히 수렴하는 절차를 법제화해야 함.

#### ○ 세제발전심의회도 재구성

- 현재의 세제발전심의회는 각계 각층을 대표하는 사람으로 구성하여 의견을 듣는 기관으로 존속
- 정부의 개정요강을 실질적으로 검토하여 의견을 제출하는

전문기구는 별도로 구성해서 운영

### 3. 현황과 문제점

#### ○ 세목의 과다

- 국세 15개 세목과 지방세로서 17개 세목 총32개 세목으로 구성되어 세목의 수가 너무 과다함.
- 휴면 중인 것(부당이득세), 징세비의 충당도 어려워 시간·물자·행정력만을 낭비하는 것(주민세·면허세·농업소득세 등), 행정력이 미치지 못하여 유명무실한 것(인지세), 하나의 세목으로 통합해야 할 것(취득세와 등록세), 각종 목적세(교육세·농어촌특별세), 탄소세화하지 않는 한 특별소비세로 과세함이 당연한 교통세(목적세), 지방세 중 목적세이면서도 그 목적대로 운영되지 않고 있는 것(도시계획세·공동시설세·사업소세 등) 등 세목설정의 난맥상을 이루고 있음.

#### ○ 세원간의 세부담의 불균형과 세목간 상호보완 기능의 결여

- 개인소득세는 금융소득(이자소득과 배당소득)의 대부분이 분리과세되고 종합과세 되지 않음.
- 주식 등 양도로 발생하는 자본이득에 대하여는 상장법인의 소액주주에 해당하는 자의 자본이득은 아예 과세권을 벗어나는 등 소득종류간, 일반소득ordinary income과 주식 등의 자본이득capital gains간, 부동산 자본이득과 주식 등의 자본이득간의 소득세 부담이 수평적으로 공평하지 못함.
- 재산보유과세는 소득과세에 대해 보완적 기능을 다해야 하는데 우리의 경우 소득과세의 근간을 중앙정부가 관장하고 재산보유과세의 근간을 지방기초자치단체가 관장하면서 후자의 실효부담이 너무 과소하여 상호 보완기능을 상실하고

있음.

- 재산보유과세 내에서도 자산간의 세부담이 불균형 : 주택과 토지간, 택지와 상용대지 그리고 자동차세와 토지 종합세간 등의 보유과세 부담은 현격한 불균형을 이루고 있음.

○ 세제의 명료성·단순성이 부족

- 국세기본법과 국세징수법 그리고 조세범처벌법과 동 절차법은 모두 국세기본법으로 통일되어야 함.
- 세법 조문이 너무 복잡하고 어려운 용어로 규정되어 있음. 자기부과제도하에서는 제1차적으로 세법을 해석하여 적용해야 하는 것은 납세자의 몫이며, 세법규정이 애매모호할 경우 경제활동의 예측가능성이 크게 침해될 받게 됨.

○ 중앙과 지방간의 세원배분이 불균형

- 21세기는 지방화시대임에도 불구하고 세원이 중앙정부에 너무 편중적으로 집중
- 국가와 지방자치단체의 과세권력은 원칙적으로 상호 독립된 것이기 때문에 양 세제간에 조화를 실현하기는 쉽지 않음.
- 재정경제부의 세제발전심의회와 지방세를 심의하는 행정자치부의 지방세심의회는 서로 각각 내국세제와 지방세제를 독자적으로 심의하고 있어서 그 조화의 실현이 더욱 어려움.

○ 세제를 받쳐주는 사회적 인프라의 미흡

- 국민의 경제활동을 보장하는 여러가지 제도와 국민경제의 기본을 이루는 틀이 세제의 인접제도임.
- 인접제도로써 가장 중요한 것은 금융실명제와 부동산실명제 그리고 신용카드제도임.



## 4. 조세정책 대안

### ○ 세제의 단순화·명료화

- 세목은 통합시켜 그 수를 축소
- 휴면상태에 있는 세목과 세수가 근소하여 행정비용도 충당도 어려운 세목은 폐지하고, 세원이 유사한 세목은 통합
- 세목 수를 국세의 경우 최대한 10개 이하로, 지방세의 경우도 10개 이하로 줄여야 함.
- 이러한 개혁은 중앙·지방에 대해 세원배분을 다시 하면서 조세의 틀을 전면적으로 다시 짜는 작업으로만이 가능

### ○ 세목간 상호보완 기능의 제고

- 소비과세의 강화는 신중해야 함. 지방소비세 도입을 추진하되, 이는 부가가치세 과세대상 중 일부를 지방소비세원으로 배분하거나 공동세화하는 방법으로 접근해야 함.
- 개인소득세는 비록 소비과세가 강화된다고 하더라도 장래 계속해서 세제의 근간세목으로 남아야 함. 이는 종합과세의 범위를 가능한 한 확대(비과세·완납적 분리과세의 대폭적 축소)하여 국민개세의 원칙에 충실해야 함. 그러나 개인 최고세율은 인하하고 누진율은 완화하는 것이 바람직함.
- 재산보유과세가 개인소득세에 대한 보완기능이 충실하도록 하기 위해 그 부담수준을 상당한 정도로 높여야 함.
- 상속과세도 개인소득세에 대해 간접적인 보완기능을 갖고 있음. 현재의 유산과세형 보다 소득세에 대한 보완기능에 충실한 취득과세형으로 전환
- 법인소득세는 그 본질적 기능을 재검토하여 단계적으로 폐지함. 법인체를 주주의 이익도관으로 보는 한 법인소득세와 배당에 대한 개인소득세가 2중과세이고 법인소득세는 개인

소득세에 대한 보완과세라고 할 수 있음.

- 배당소득에 대해 개인소득세를 과세함에 있어서 귀속법인세액을 세액공제하는 배당세액공제는 귀속법인세액 전액을 공제하도록 해야 함.

- 중앙과 지방간의 세원배분을 재조정하면서 부동산세제를 개혁
  - 단기적으로는 먼저 조세심의기구를 통합하여 내실화함. 즉, 중앙정부와 지방자치단체간의 세원을 균형있게 재배분하기 위해서는 국세와 지방세를 각각 심의하고 있는 기구를 하나로 통합해야 함.
  - 등록세를 폐지하면서 지방세수의 결함을 소비세원 등의 지방배분으로 메우도록 해야 함. 부동산 취득 관련 세목은 취득세를 존속시키는 것이 바람직함.
  - 장기적으로는 보유 관련 세목을 개혁하여 종합부동산세를 지향하며 재산보유과세가 개인소득세에 대해 보완기능을 갖도록 함.
- 종합부동산세 : 건축물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세를 통합하는 것임. 비과세·감면을 대폭 축소하면서 중과세제도 같은 불합리한 정책과세를 없애고, 부가세적 방법으로 과세하는 세목을 모두 폐지하면서 도시계획세와 공동시설세를 이에 흡수시킴. 이는 먼저 기초지방자치단체가 대물개별과세의 방법으로 비례세율에 의해 과세하고 광역지방자치단체가 그 관할을 기준으로 대인종합, 일정금액 수준을 초과하는 부분에 한하여 초과누진세율에 의해 종합부동산세를 부과하되, 1세대 1주택, 자경농지, 공장용으로 직접 사용하고 있는 부동산 등을 제외시켜 이 들에 대하여는 기초자치단체의 대물개별과세로 그 부담이 끝나도록 할 수 있음.

- 세원을 지방에 더 배분하는 경우 지방재정책임제도도 아울러 도입하며 지방재정 운영에 대한 감독·통제는 제1차적으로 지방의회가 담당함. 제2차적으로 지방자치단체의 예산에 복식부기제도를 도입, 그 지출을 투명하게 공개하여 주민통제기능이 활성화되도록 함. 제3차적으로 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 감사·감독기능이 최종적으로 작동하도록 함. 재정부실이 일정한 한도를 넘는 경우 지방재정파산을 선고하고 그 재정을 중앙정부가 일정기간 직접 관리하는 제도를 도입해야 함.

○ 세제기능을 받쳐주는 사회적 인프라를 재정비

- 금융실명제의 개선 : 금융실명제는 차명거래에 대하여 거래 원본금액의 30% 정도의 과징금을 부과하거나 차명된 금융 자산에 대하여 증여추정을 하는 방향으로 확충
- 지나친 엄벌주의를 지양하고 부동산 소유관계 등을 명의신탁한 경우 부동산 원본금액의 30% 정도의 경제적 제재만을 과하고 벌금형과 징역형은 삭제함.
- 신용카드·직불카드의 사용 활성화 : 신용카드제도를 먼저 정비하여야 하고 사업자가 가맹점에 가입하여 부담하는 수수료 추가부담을 줄여줌.

## 5. 세정의 법치주의 제고

○ 세무조사 대상 선별의 객관화

- 세무조사 대상업체를 선별에 대해 시비를 피하기 위해서는 미국의 DIF(Discrimination-function System) 같은 프로그램을 개발하여 이에 의한 세무조사 대상자를 선별하도록 법제화

- 납세자의 권익보호장치를 확충
  - 자기세무정보의 접근권과 정정요구권의 보장 : 국세기본법은 납세자권리현장의 내용에 이를 담고 있지 않음. 납세자의 권리가 보장되려면 자신의 세무정보에 대하여 납세자가 이를 열람할 권리 및 잘못된 자기의 세무정보에 대한 정정청구권을 보장받아야 함.
  
- 납세자보호관제도의 법제화 : 법에 근거 없이 국세청이 스스로 행정개혁의 일환으로 훈령에 의해 이 제도를 도입·운영하고 있음. 미국의 납세자보호관Taxpayer Advocate(TA) 수준으로 그 준독립성이 보장되도록 입법화함.

## <공적자금의 관리·감독체계 정비>

### 1. 현황과 문제점

#### (1) 공적자금의 조성규모

- 2001년말까지 조성된 공적자금은 총 158조9,000억원이며 지원된 자금은 2002년 3월말까지 156조2,000억원임.
  - 1차로 조성된 공적자금은 예금보험기금 43.5조원, 부실채권 정리기금 20.5조원의 64조원임.
  - 제2차로 예보기금채권 40조원에 예금보험공사의 보유현금, 파산배당, 자산매각 대금으로 조성된 10조원이 추가되어 총 50조원이 추가 조성되었음.
  - 이외에 국유재산관리특별회계의 현물출자, 공공자금관리기금, 예보예산, 차관자금, 금융기관 차입금으로 구성된 공공자

금 27조원과 투입된 공적자금 가운데 자산매각, 주식매각, 파산배당, 대출금 회수 등으로 회수된 자금 27조,8000억원이 투입되었음.

## (2) 투입규모의 적정성과 잠재부실채권

- 공적자금은 당초의 1차투입시 64조원을 계획하였으나 이보다 훨씬 초과한 109.6조원을 투입하게 되었음.
  - 1999년 중반이후 정부 추가공적자금의 투입 불필요 천명으로 정책의 신뢰성을 상실함과 더불어 구조조정정책 공백현상 발생하였음.
  - 결국 논란 끝에 2차 금융구조조정을 위해 50조원의 추가자금투입이 결정되어 총 160조원에 육박하는 국민의 세금이 투입되었으나 이마저도 추가투입논의가 제기되는 실정임.
- 천문학적 규모의 공적자금 투입에도 불구하고 잠재부실채권의 비중은 여전히 높은 상황임.
  - 2000년말 잠재부실기업 비중이 30~35%에 달하고 있음.
  - 2001년말 현재 금융권 전체의 부실채권 비중은 총 여신의 5.9%이나 잠재부실채권까지 합친다면 동비중 더욱 상승할 것임.

## (3) 투입 과정상 및 부실정리방식의 문제점

- 예금보험기금에서 직접지원이 될 수 없는 비부보금융기관과 국책은행에 대해 국유재산 공공관리자금, 공공차관, 차입금, 출연금의 형태로 자금이 지원되어 설치목적과 기능에 위배되는 방향으로 기금이 운용되었음.

- 공공자금관리기금의 민간은행 BIS비율 제고를 위한 채권매입도 문제임.
  - 실적배당신탁상품 손실보전에 공적자금 사용, 대우사태 이후 투신사 수익증권 원금상환 보장 등 도덕적 해이 조장
- 공적자금의 효율적 운영을 위한 제반 여건이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 「금융산업의구조개선에관한법률」 12조의 부실금융기관에 대한 정부 등의 출자, 「예금자보호법」 제26조2 예금보험기금채권의 발행, 「자산관리공사법」 제38조의 부실채권정리기금의 설치 및 조성 등의 법적 조항에 의거하여 공적자금을 조성하였음.
- 그러나 이 조항들이 광범위한 공적자금의 사용에 충분한 법적 근거가 되지 못하였으며, 투입결정 과정의 투명성, 실제 투입시 집행절차의 혼선 등의 문제점들이 노출되었음.
  - 공적자금의 관리가 청와대, 금감위와 재경부로 삼원화되어 있고 이를 총괄하는 조직이 없어 책임소재 및 한계가 모호해 도덕적 해이가 발생하고 효율적 공적자금 운용을 저해하는 상황이 발생하였음.
  - 이에 따라 막대한 규모의 공적자금이 투입되었음에도 불구하고 공적자금의 법적 근거, 관리절차 미비, 사후관리 부족, 등의 문제가 지적되었고 2000년 12월20일 「공적자금관리특별법」의 제정으로 법적 근거를 마련하기에 이르렀음.
- 다음과 같은 부적절한 부실금융기관 정리방식도 문제점으로 지적됨.
- 강제합병에 의한 금융기관의 인수
  - 부실금융기관간 이루어진 대등 합병
  - 비은행금융기관에 공적자금을 투입

- 5개 은행을 P&A 방식으로 퇴출

- 부적절한 기업구조정은 한계 대기업들의 생존을 연장하고 부실규모를 확대해 공적자금의 투입규모를 늘리는데 일조하였음.
  - 선은행, 후투신의 구조조정으로 자금이 투신권으로 이동하면서 금융시장에 혼란을 초래

#### (4) 투입성과에 대한 평가

- 2001년말 현재 금융권이 보유한 부실채권은 3.1조원이며 총여신대비 부실채권비율은 5.9%로 대폭 감소하였으나 비은행권의 부실채권비율은 30.0%로 은행권의 3.4%에 비해 매우 높은 수준임.
  - 자본의 적정성은 부실채권 정리 등을 통해 전반적으로 향상되어 은행권의 BIS 자기자본비율은 2001년 9월말 현재 11.5%, 생보사의 지급여력비율도 211.1%, 증권사의 영업용순자본비율도 449.5%로 개선되었음.
  - 부실금융사의 퇴출과 지속적인 부실채권 정리 및 충당금의 적립으로 금융기관의 수익성은 2002년들어 급속히 개선되고 있음.

#### (5) 관리 및 감독의 문제점

- 총괄적 관리가 미흡함에 따른 도덕적 해이 및 비효율적 공적자금의 관리 등의 문제점은 여전히 존재함.
  - 초기 투입시 금융시장의 단기적 안정이라는 목표에 집착하여 시장원리가 훼손되었음.

- 공적자금의 투입 과정에서 금융기관과 감독당국 사이의 도덕적 해이가 발생하면서 편법적 공적자금이 지출되었음.
  - 예금보호대상이 아닌 신세기투신과 한남투신의 신탁자산이 한국투신과 현대투신에 각각 계약이전방식에 의해 이전되었음.
  - 2000년말 수산업협동조합법 개정으로 수협의 비신용사업부문에서 발생한 결손금을 신용사업부문으로 넘겨 공적자금으로 보전하였음.
  
- 초기 공적자금 지원과 관련해 구체적인 의사결정체계가 법적으로 불명확함에 따라 지원결정관련 권한과 책임 소재의 투명성 부재하였음.
  - 주요 의사결정방법들이 임시방편적인 방법으로 자주 바뀌는 난맥이 존재하였음.
  
- 우리나라의 공적자금은 연도별 회계원칙에 비추어 볼 때에는 단기적 국가부채로 계산되지 않지만 엄청난 규모로 인한 경제적 충격이 향후 중장기적으로 국가 재정에 미칠 영향을 고려하면 이는 당연히 모든 접근방식을 국가부채로 간주하여 처리해야 함.
  - 공적자금을 먼저 투입한 후 나중에 MOU를 체결하였으며, MOU를 체결한 후에도 이행상황 점검이 형식에 치우치거나, 실사자료도 목적에 따라 수시로 달라지는 문제점을 노정

## (6) 공적자금의 회수와 국민부담

- 2001년 3월말까지 지원된 공적자금은 156조2,000억원이며 이중 회수된 자금은 42조원임.



- 출자 60.2조원, 출연 16.4조원, 예금대지급 26조원, 자산매입 14.9조원, 부실채권 매입 38.7조원이 사용되었으며 주식매각, 파산배당, 자산매각 등 다양한 방식에 의해 회수되었음.
  - 예금보험공사가 15조원, 자산관리공사는 26.9조원, 정부의 주식매각에 의해 500억원이 회수되었음.
  - 차기정부는 집권초기부터 4년간 매년 22~30조원의 공적자금을 상환해야 나가야 할 것임.
- 한경연의 추정에 의하면 전체 공적자금 회수율은 46%로 될 것으로 예상됨(2001년 6월말 기준으로 추정).
- 공적자금 투입으로 인해 재정 즉 국민의 세금으로 부담해야 할 국민부담은 원금손실 84.6조원, 이자부담 44.8조원에 기 회비용 9.9조원까지 합쳐서 총139.3조원으로 추정됨.

#### (7) 기업구조조정 관련 문제점

- 한국적 상황에 맞는 구조조정시스템의 인프라 구축을 위해 이제까지 많은 시행착오가 되풀이되었고 많은 시간과 비용이 투입되었음에도 불구하고 적절한 기업구조조정 시스템이 없음.
- 현재의 자본 조달시스템으로는 대규모의 자금동원이 불가능함.
  - 현 상황에서 국내 기업 구조조정 시스템 작동하기 위한 가장 핵심적인 요소는 채권을 묶는pooling 것과 기업구조조정을 책임지고 수행해 나갈 수 있는 경영진을 어떻게 구성하는가의 문제임.
- 구조조정을 효율적으로 진행할 수 있는 인센티브 메커니즘도 결여되어 있음.

- 기업 도산에 따른 파급효과 큰 대규모 계열집단 구조조정을 자신의 이해관계와 함께 책임지고 수행해 나갈 수 있도록 할 필요가 있음.

## (8) 국가재정 상의 문제점

- 2001년말 기준 국가부채 규모는 113.1조원으로 GDP 대비로는 20.8%로 외환위기 이후 공적자금 투입으로 급증하였음.
  - 이자부담 지속으로 정책수단으로서의 재정의 유용성에 제약을 가하는 것은 물론 장기적으로 건전한 재정기조를 유지하는데도 부담으로 작용
- 재정건전성 악화
  - 사회안전망 구축으로 인한 팽창적 지출체계와 더불어 구조조정의 미완성과 추가적 부실요인 등으로 재정기조가 악화되고 국가부채가 지속적으로 증가할 가능성이 상존

## 2. 정책과제

### (1) 금융구조조정의 지속적 추진과 부실채권 축소 방안

- 금융기관간 또는 금융산업간 경쟁촉진을 위한 메커니즘들이 소프트웨어 측면에서 적극적으로 추진될 필요가 있음.
  - 금융기관의 효율적인 경영시스템의 구축과 인력의 전문화
- 악성 잠재부실기업의 퇴출
  - 중요한 것은 잠재부실채권을 축소하려는 노력을 기울이는 것임.

- 예를 들어 이자보상비율이 0% 이하, 5년 연속 자본비용 불감당 상장기업(비중 약 20%)중 회생가능성이 낮은 기업들은 적극적으로 퇴출시킬 필요
- 나머지 잠재 부실기업들에 대해서는 엄격한 구조조정을 통하여 회생시키는 방안을 모색해야 할 것임.

## (2) 공적자금 지원의 원칙과 절차의 개선

- 공적자금관리특별법 시행령 제6조의 최소비용의 원칙에서 비용의 개념을 회계적의미 보다는 경제적 의미에 중점을 두어 공적자금 집행의 효율성을 높여야 함.
  - 시스템리스크 우려 여부에 대한 객관적 판단 기준을 만들고 이를 적용하려는 노력을 기울여야 함
- 부실금융기관의 정리방식의 개선
  - 최소비용의 원칙이 적용될 수 있도록 공적자금 투입 이전에 정리방식별로 그 비용을 과학적으로 추정하여 비교하는 작업이 선행되어야 함.
- 예금보호 적용 금융기관의 조정
  - 출자금의 범위내에서 손실분담을 하는 신탁법의 유한책임의 원칙에 부합하도록 신탁출자금은 예금보호대상에서 제외되도록 예금자보호법 개정되어야 함.
- 공적자금 투입금융기관의 CEO선정 합리화
  - 금융기관 CEO 추천위원회제도와 같이 운영 면에서 유명무실한 각종기구와 위원회 등의 모든 제도를 현실적 운영의 바탕 위에서 전면 재검토되어야 함.

### (3) 공적자금 관리 및 감독 상의 개선 방안

- 공적자금관리위원회의 독립성과 법적 책임 및 권한 강화
  - 공자위 의사록의 구성내용은 위원들의 구체적인 발언까지 상세하게 기록하는 전체의사록으로 수정 변경할 필요가 있음.
  - 기명날인도 위원장과 간사만이 할 것이 아니라 모든 참여 위원들이 반드시 회의록을 확인하고 기명 날인하여 국민들에게 투명하게 제시할 필요
  
- 공적자금 관리의 효율화를 위해 관리 시스템을 정비해야 함
  - 현재 예금보험공사와 공적자금이 투입된 금융기관간에 체결되는 MOU를 보다 법적으로 효력이 강화되는 문서로 전환해야 함.
  - MOU 미이행시 강력한 제재를 받도록 법적 조치를 강구할 필요가 있음.
  - MOU 수정이나 소급 적용하는 등의 도덕적 해이의 소지가 있는 조항에 대한 개선방안을 마련할 필요
  
- 형사법적 도덕적 해이에 대한 징계는 강화되어야 함.
  - 금융범죄자의 경우 추후 같은 범죄가 되풀이되지 않도록 처벌을 강화해야 함.
  - 악의적인 금융민사적 사건에 대해서는 징벌적 손해배상제도 도입도 적극적으로 검토되어야 함.
  
- 감독조직 내부의 통제제도를 강화하고 규범의 자기구속력을 강화하는 제도를 도입해야 함.
  - 접촉보고제도나 직무관련 범죄 고발제도를 개선한 내부고발

제도의 도입을 검토해야 함.

- 금융감독기관 임직원의 부패행위 방지를 위해 감독기관임직원의 윤리강령의 강화는 물론 피감독기관의 직원행동강령의 강화도 필수적임.

#### (4) 민간차원의 구조조정 활성화 방안 강구

- 부실채권 관리를 위한 민간차원에서의 인프라가 강화되어야 함.
  - 금융기관이나 자산관리공사가 보유하고 있는 부실채권을 흡수할 투자자 유치 및 부실채권시장의 활성화를 위해 정책적 노력을 경주할 필요
- M&A를 활성화시키는데 제도적 장애 요인을 제거해야 함.
- DIP방식에 의한 기업구조조정 시스템 설계
- 외국계 자금의 활용방안 강구
- 이윤동기에 입각한 구조조정 메커니즘의 활용
  - 회사정리법 등 법 체계 내에서의 구조조정 보다는 철저한 이윤 동기에 입각하여 구조조정 대상 기업을 매입·매각할 수 있는 펀드산업 육성
- 기업경영자 시장의 육성
- 법정관리·화의 등에 있어서 관리인에 대한 인센티브제도 도입

## (5) 공적자금 관련 재정정책

- 장기적 차원의 재정건전성 유지책을 마련해야 함
  - 2002년도 예산 중 공적자금 이자가 전체 예산의 8.6%에 해당하는 규모
  - 공적자금 운용의 최대 맹점인 투명성과 책임성에 대한 원칙을 천명한다는 차원에서 회수가 불가능하다고 판단된 부분 만이라도 국채로 전환
  
- 사회보험의 재정부족, 남북경제협력비용, 기타 공기업이나 준재정활동에서 비롯된 재정압박 요인을 감안, 재정건전성 확보를 위한 체계적 조치가 필요함.
  - 정부개혁과 예산제도 개선(통합재정체제의 정비, 기금관리의 효율화, 중기예산계획의 활성화, 결산기능의 강화 등)을 통해 정부 지출의 생산성 제고
  
- 민간재원을 통한 구조조정 활성화
  - 각종 비과세·감면으로 인해 과세베이스 자체가 충분하지 않은 현재의 세제를 개혁하여 세부담의 수평적 형평을 제고하고 세수입을 확보

## 제6장 금융부문

### <선진화된 금융환경 조성 및 제도 정비>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 금융구조조정 중심의 금융관련 정책

- 구조조정 중심의 금융정책은 경제위기를 극복하고 혼란한 금융시스템을 조기 정상화시키는데 기여하였음.
  - － 공적자금의 투입을 통해 부실여신을 정리하고 부실금융기관을 퇴출시켰으며, 은행간 합병을 유도하고, 금융감독을 통합하는 등의 과정에서 우리나라 금융시장에 다양한 선진금융제도를 도입하는데도 크게 기여하였음.
  - － 이에 따라 금융시스템 전반에 만연되었던 불확실성이 상당부분 제거되고 자금중개기능도 어느 정도 정상화되었다고 판단됨.
- 외환위기의 극복으로 국가신용등급(외환위기 당시 A)은 BBB+로 외환위기 이후 최저 등급이었던 B-와 비교해서는 여덟 단계 상승(S&P기준)하는 등 국가신용등급이 대폭 상향 조정되었으며 대외신인도도 크게 제고되었음.
  - － 외평채의 가산금리도 2002년 4월말 현재는 1%대 이하에서 안정세를 시현하고 있음.
- 금융구조조정과정에서 금융산업의 체질이 개선되었고 건전성 제고를 위한 기반이 조성되었음.

- 금융기관도 경영성과에 따라 망할 수 있다는 인식이 정착되면서 책임경영을 기반으로 하는 금융산업의 체질 강화가 진행되었음.

## (2) 시장친화적 금융정책의 실패와 신관치금융 대두

- 외환위기 이후 정부의 임의성과 자의성에 의거한 금융구조조정 책 기조로 인해 법치주의가 훼손되었음.
  - 더욱이 과거 부실정리에 치중한 금융구조조정정책 추진으로 금융부문에서의 시장친화성 및 미래 지향성은 약화되는 측면도 존재하였음.
- 건전성 감독 및 지배구조 차원의 제도적 개선 노력에도 불구하고 실질적인 소프트웨어 차원의 개선실적은 여전히 부진한 양상을 보이고 있음.
  - 전문학적 규모의 공적자금을 투입한 부실정리가 금융기관 경영시스템의 획기적 개선으로 연결되지 못한 점도 있음.
- 위기관리의 시급성을 이유로 신관치금융이 대두되었고 시장친화적 금융정책이 약화되었으며 이과정에서 경제 및 금융시장의 내재적 불안정성은 오히려 증대되는 모습을 보이고 있음.
  - 주식시장을 포함한 금융시장이 해외요인에 지나치게 민감하게 반응하는 결과를 초래하였음.
  - 환율 및 금리 등 거시경제변수의 해외충격에 대한 변동성도 외환위기 이후 크게 증가하였음.
- 결국 대규모 공적자금 투입 등으로 인해 적자 재정기조가 훼손된 데 상응하는 금융시장 전반의 효율성 증대 효과는 미흡



한 상황임.

## 2. 정책과제 및 대안 제시

### (1) 정부소유 금융기관의 효율적 민영화

- 정부소유 금융기관의 민영화를 통해 공적자금의 회수율을 높이는 다양한 방안 도입을 고려할 필요가 있음.
  - － 증자를 통해 정부지분을 낮추는 방법, 공개경쟁입찰방법, 주식시장을 통한 단계적 매각방법, 교환사채 등 신종유가증권의 발행을 통한 방법, 뮤추얼 펀드 조성을 통한 방법 등을 고려할 필요가 있다고 판단됨.
  
- 은행에 대한 소유한도 제한을 비롯하여 금융시장 및 금융업 운영에 있어서 외국인과 내국인간 규제의 대칭성을 제고해야 함.
  - － 외환위기 이후 여타 개도국의 경우와 달리 우리나라에서는 은행업에 진입한 외국자본이 주로 투자은행 또는 투자펀드가 주종을 이루고 있음,
  - － 외국인과 내국인간에 차별을 두는 것은 국내 금융자본의 육성은 물론 금융산업의 장기 안정적 발전을 저해할 가능성이 있음.
  
- 은행의 민영화와 관련 다음의 과제들은 현재보다 더욱 구체적으로 검토되어야 할 것임.
  - － 은행주식 한도초과보유 금지제도를 단계별 사전승인제로 대체
  - － 기업의 은행주식보유 승인요건 강화

- 은행대주주에 대한 금융감독 강화
- 회계·공시 제도 및 공정 거래 관련규제 정비
- 감독당국의 역량 및 의지에 대한 신뢰도 제고

## (2) 산업자본과 금융자본간 바람직한 관계의 설정

- 전향적 시각에서 산업자본의 은행소유문제를 검토해야 할 것임.
  - “기관중심의 금융” 보다 “시장중심의 금융”이 더욱 더 중요시 되어감에 따라 소유측면에서의 은행의 중요도는 감소되고 있음.
- 은행소유한도 규제와 관련 사전적 규제는 대폭 완화하되 사후적 감독은 강화하는 방향으로 규제가 이루어져야 할 것임.
  - 은행주식의 동일인 보유한도를 10~15%로 확대하고 의결권을 부여해야 함.
- 실험적 첫 단계로서 인터넷뱅크를 산업자본의 참여여부에 상관없이 일정한 요건을 갖추면 허용해주는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있음.
  - 향후 추이를 지켜보면서 산업자본과 금융자본간의 새로운 관계설정에 대한 정책 방향을 재검토해야 할 것임.

## (3) 금융산업의 경쟁력을 제고시키기 위한 적극적인 금융규제 완화 필요

- 금융의 탈중개화와 증권화 추세를 감안할 때 환경변화에 유연하게 대처하기 위한 금융권역별 업무영역의 확대는 불가피한

상황임.

- 규제차익을 발생시키며 신상품 개발을 제한하는 현재의 업무영역에 대한 포지티브시스템을 네거티브 시스템으로 전환해야 함.

○ 아직까지 금융산업 내에서 정부규제라는 공공재는 필요 이상으로 과잉공급된 상태임.

- 명시적이지 않고 규제내용이 지나치게 포괄적이거나 구체화되어 있지 않은 규제는 앞으로도 과감하게 폐지해 나가야 함.
- 이와 더불어 금융산업 내에 준칙주의를 재정립하는 작업을 병행하며 남아있는 규제는 가능한 유인부합적 규제로의 전환해야 함.

#### (4) 금융감독의 중립성 및 효율성 제고를 위한 금융감독체제 개선

○ 금융감독 기능과 금융정책의 분리라는 구조적 개선을 전제로 해 현재의 금융감독체제를 개선해 나가야 함.

- 금융감독위원회와 금융감독원을 통합 일원화하고 금융감독원을 공적 민간기구화하는 방안을 적극 검토해야 함.
- 이를 위해서는 금융감독원의 조직체계 개편하고 금융감독원법을 개정할 필요가 있음.
- 정치적 영향력을 최소화하기 위해 금융감독관련 기관장 및 임원의 임기를 현 3년에서 5년으로 연장하고 임기보장을 명문화함.
- 금융감독원장은 대통령이 임명하되 국회의 동의를 거치도록 함.

- 금융기관의 경영·위험관리, 신용분석 등 제반 질적인 변화를 추구하는 소프트웨어 중심의 구조개선 노력을 적극 추진할 필요가 있음.
  - 제2금융권을 포함하는 전 금융권에 대해 총신용공여 모니터링시스템 등을 구축해 감독기능을 강화해 나가야 함.

#### (5) 겸업화 및 대형화에 상응하는 선진금융시스템 도입

- 국내금융기관의 경쟁력을 외국의 우수 금융기관 수준으로 끌어올리는 방향으로 금융지주회사제도가 활용되도록 할 필요가 있음.
  - 적어도 외국의 금융기관이 금융지주회사제도에서 누리는 수준의 혜택을 국내 금융기관이 누릴 수 있어야 함.
  - 자회사 및 손자회사의 범위나 출자 및 세제 면에서의 제한을 완화해야 함.
- 이중레버리지 및 연결납세 등을 통한 절세전략이 가능하도록 함.
- 재무적 융통성과 시너지 효과의 이점을 크게 활용하여 금융지주회사로의 전환을 용이하도록 함.
  - 부채비율, 자회사출자한도나 각종 차단벽과 같이 확대경영을 억제하기 위해 도입된 각종 규제는 완화해야 함.
  - 산업정책적 차원에서 보다 전향적인 형태로의 금융지주회사제도 개선

#### (6) 디지털금융의 활성화과제

- 온라인과 오프라인을 병행하는 금융기관의 대응방안을 모색하

되 새로운 위험에 대한 대응시스템을 구축해 나가야 함.

- 합병과 업무제휴시 오프라인만이 아닌 온라인금융의 경쟁력을 제고하는 방향으로 금융기관 경영이 이루어지도록 유도함.

○ 디지털금융시대에 맞추어 지급결제시스템의 안정성을 확보하는 방향으로의 금융감독은 강화해나가야 함.

- 금융기관이든 비금융기관이든 전자화폐 발행분에 대해 동일한 지급준비의무를 부과하는 방안을 검토해야 할 것임.
- 법정 지준예치금 이외에 결제용 지준의 예치방안을 강구할 필요가 있음.

○ 인터넷금융의 발전에 따른 새로운 유형의 거래위험을 감안하여 새로운 감독기법을 개발해야 함.

- 건전성규제를 잔액stock접근방식에서 벗어나 자금흐름flow방식을 적극 활용하는 감독방안을 강구해야 함.

○ 소비자 보호문제를 위한 책임소재의 명확성, 분쟁절차의 투명성이 확보될 수 있도록 금융감독법규를 정비해 나가야 함.

#### (7) 금융기관 낙하산 인사 및 금융범죄 재발 방지

○ 정부는 금융기관에 대한 인사개입이 없다고 하나 아직도 금융기관 낙하산 인사가 이루어지고 있음.

- 정부의 금융기관 낙하산 인사를 막기 위한 명시적인 안전장치가 필요함.
- 재발을 방지할 수 있을 정도의 수준으로 금융범죄자에 대한 처벌을 현재보다 대폭 강화해야 함.

## <기업금융 메커니즘의 정비>

### 1. 현황 및 문제점

#### (1) 기업 자금조달 구조의 획기적 변화

- 기업의 자금조달구조는 외환위기를 계기로 뚜렷한 구조적 변화를 시현하고 있음.
  - 외환위기 이후 유가증권 발행을 통한 자금조달은 크게 늘어나고 차입금 수요는 크게 둔화되는 양상을 보임.

#### (2) 기업금융 공급구조의 급격한 변화

- 외환위기 이후의 국내금융시장의 급격한 구조변화는 기업들로 하여금 정상적인 자금조달에 어려운 환경을 조성하였음.
  - 주식발행을 통한 자금조달이 1997년에 비해 1998년과 1999년 각각 3.2배, 11배나 증가한 후 다시 급격히 감소하였음.
  - 회사채발행 규모도 1998년에는 1997년에 비하여 63%나 증가한 후 감소하는 양상을 보였음.
- 은행을 통한 산업자금 공급규모가 현저하게 위축됨으로써 경제 성장잠재력을 축소시키는 결과를 초래하였음.
  - 잔액기준 총대출금 중 산업대출금의 비중은 1997년말 70.8%에서 2001년 8월말 59.4%로 급격히 감소하였음.
  - 반면, 같은 기간 중 총대출금 대비 가계대출금 비중은 29.2%에서 40.6%로 증가하였음.
- 단기대출은 크게 증가하는 반면 장기 회사채시장이 아직까지

제 역할을 하지 못하고 있어 장기 기업금융 공급 여전히 취약하며 안정적 투자자금 공급에 문제점을 노정하고 있음.

- 기업대출금 중에서 1년 미만 단기대출비중이 1990년말 59.6%에서 2000년말 75.2%로 크게 증가하였음.

### (3) 기업의 재무건전성과 수익성

○ 30대 기업집단 평균부채비율 1997년말 518.9%에서 1999년말 200% 이하로 감소하였음.

- 제조업 부채비율은 1997년 396.3%에서 2001년 상반기 198.3%로 감소하였음.

○ 기업의 영업수익성은 위기이후 다소 개선되다가 2001년 들어 다시 악화되는 모습을 보였음.

- 금융비용 및 인건비 부담 축소에 따른 수익성 개선효과에 비하면 영업수익성은 위기 이전 수준에서 크게 개선되었다고 평가하기는 어려움.
- 반면에 기업의 투자행태는 매우 신중해진 것으로 판단되며 이는 저금리현상과 더불어 이자보상비율 개선에 기여하였음.

### (4) 기업금융 제도상의 문제점

○ 은행의 차입금 비중이 높음에도 불구하고 은행의 기업에 대한 감시 및 통제 역할은 매우 취약한 상황임.

- 그동안 정부의 자금배분과 내부경영에 대한 간여가 은행의 기업정보 생산 및 사후감시기능을 약화시킴.

○ 직·간접금융시장 간의 역할분담에 의한 계층구조hierarchy가

구축되지 못함.

- 기업의 신용공여에 대해 은행을 비롯한 금융기관이 이를 효과적으로 통제하는 메커니즘이 제대로 작동되지 못하고 있음.

○ 외환위기 이후 자본시장의 양적 확대에 상응하는 시장규율이 정착되지 못함.

- 증권시장에 의한 경영진교체, 적대적 기업매수 등에 대한 시장규율도 매우 취약한 상황임.

○ 그동안 대기업군 소속기업의 여신과 부동산 구입 및 기업투자를 규제하기 위한 수단으로 도입되었던 주거래은행제도도 한계를 보이고 있음.

- 그렇다고 이를 대체하는 다른 제도가 태동되고 있지도 못함.

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 관치금융 탈피 및 국제정합성 제고

○ 관치금융을 탈피하고 시장중심의 선진개방금융체제로의 조속한 이행을 위한 새로운 기업금융체제를 구축해야 함.

- 기업금융체제의 국제적 정합성을 높이기 위해 효율성, 경쟁, 투명성 등도 더욱 제고할 필요
- 현재의 금융현실을 감안할 때 상부구조에 걸맞는 시장 하부구조의 구축이 우선시되어야 함.
- 이후 시장을 통한 기업평가 및 기업감시시스템이 적절하게 작동하도록 해야 함.
- 의식, 규범, 금융제도 운용 방식 등에 있어서도 발상의 전환



이 필요함.

- 기업의 다양한 금융수요에 맞도록 권역별 업무영역 관련 규제를 완화해야 함.
  - 은행업무와 증권관련업무를 연계해 기업고객들에게 종합적인 금융서비스를 제공하는 방향으로 제도 정비

## (2) 자본시장 발전을 위한 하부구조 정비

- 국내 자본시장이 동북아 증시의 중심으로 나설 수 있도록 주식 및 채권시장의 경쟁력을 제고하는 국가적 차원의 정책노력이 필요함.
  - 주식 및 채권시장 내의 거래 안정성이나 절차 투명성을 갖추고 거래비용을 낮추는 방안을 강구해야 함.
  - 펀드시장 및 기관투자자를 육성하고 개인연금이나 기업연금 시장을 활성화할 필요가 있음.
  - 회계제도 및 감사제도의 국제적 정합성을 제고해야 함.
- 회사채나 주식 발행과 관련한 제도를 지속적으로 개선시켜 나가야 함.
  - 유상증자나 회사채 발행시에 심사를 강화하고 기업에 대한 정보공개도 확대
  - 발행시장에서의 유가증권 공모 절차나 방법 등을 개선해 나가도록 함.
- 기업지배구조의 선진화 작업을 기업경영의 효율성과 책임성을 높이는 방향으로 진행해 나가야 함.
  - 투자자를 보호하고, 투명하고 신뢰할 수 있는 기업정보를 창

출할 수 있도록 기업에 대한 공시제도를 더욱 강화해야 함.

### (3) 시장을 통한 기업 평가 및 감시

- 그동안 관치금융 하에서 통용되던 패러다임에서 탈피해 시장을 통한 기업평가시스템을 구축해야 함.
  - 대기업군에 대한 정부주도의 여신관리제도를 시장 및 자금 공급자 중심으로 전환해야 함.
  - 기관투자자로서 은행에 대해 보유하고 있는 주식의 의결권을 행사하는 방안을 모색하되 제도적으로 참여범위와 한계를 둘 필요가 있음.

### (4) 신용평가기능 확충과 기업회계 공신력 제고

- 기업신용평가 및 신용정보제도를 정비해 신용관행을 정착시키도록 함.
  - 신용평가·신용정보회사에 대한 신뢰성을 실질적으로 높이는 다양한 방안을 지속적으로 강구해 나가야 함.
  - 이를 위해 신용조사와 관련한 양질의 인적자원 육성, 자체 전산망 확충 등 인적·물적인 투자를 확대해 나가야 함.
- 기업의 신용평가에 필요한 기업회계자료 및 가공된 기업신용정보를 제공하는 기능을 더욱 확대해 나감.
  - 외부감사제도를 현재보다 강화하고 외감법인 대상(총자산 70억원에서 30억원)을 확대할 필요
  - 부실감사를 막기 위해 감사의 책임 강화와 더불어 감사인의 신분보장, 보수개선 등 이에 상응하는 대우를 마련할 필요가 있음.

## (5) 안정적 조세금융정책

- 자본시장의 안정적인 성장을 위한 저금리, 저물가 체제는 유지되어야 함.
  - － 은행신탁, 투신, 투신운용, 뮤추얼펀드 등 자산운용업의 건전한 발전을 위해 지속적으로 제도를 개선해 나가야 함.
  - － 시중 부동산금이 직접금융시장으로 모이도록 금융조세정책을 추진해야 함.
  - － 원활한 기업 연금제도 도입을 위해 고용주와 종업원에 대한 한시적 세제혜택을 제공할 필요성이 있음.

## (6) 은행중심의 기업금융체제 장점 활용

- 아직 간접금융비중이 높은 점을 감안 기업에 대한 정보감시자로서 상대적 우위성을 지닌 은행중심의 기업금융 장점을 당분간 활용할 필요성이 있음.
  - － 은행이 기업금융공급을 안정적으로 공급하면서 보다 개선된 기업통제기능을 수행하도록 함.
  - － 은행이 금융경색기나 부도위기사 신속적인 기업금융을 공급할 수 있도록 함.
- 전환기에 걸맞게 은행·기업관계도 기업규모와 신용도에 따른 다원적인 구조로 발전해 가도록 함.
  - － 우량 대기업은 소수의 핵심은행체제core bank system
  - － 일부 대기업, 중견기업은 장기적 결속관계long-term exclusive relationship
  - － 중소기업은 관계적 은행체제relationship banking system를 지향하도록 함.

## (7) 은행의 신용공여체제 개선

- BIS비율의 신속적인 적용과 더불어 신BIS제도 조기 도입하여 회사채 등급별로 위험가중치를 부과하는 방안을 적극 검토해야 함.
- 은행의 동일인·동일계열 신용공여제도를 개선하여 장기적으로는 동일인 신용공여제로 일원화 함.
  - － 일시적이 아니라 항구적으로 매입외환 및 수출입관련 확정 지급보증, 산업합리화 관련 여신 등은 신용공여 범위에서 제외해야 함.

## (8) 비은행 기업금융중개 기관 운영 활성화

- 자기책임 하에 투자하고 고위험을 감수하는 미국 금융회사 (Finance Company : GE Capital, Ford Credit 등)식의 금융중개기관 설립 및 운영을 활성화하는 방안을 모색해야 함.
- CP 전문인수기관의 설립 등 비은행 기업금융중개기관의 운영을 활성화하는 방안을 강구해야 함.
- 캐피탈사 등 기존 여신전문기관의 역할이 다양한 하부금융시장구조를 정착시키는 방향으로 제고되어야 함.

## 제7장 산업부문

### <산업구조개편과 미래산업의 육성>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 산업구조의 고도화 부진

- 가공·조립 생산체제와 경쟁력 약화
  - － 자본축적 과정에서 외국기술이 체화된 자본설비와 핵심기술의 수입에 의존함으로써 생산구조가 가공조립 생산체제가 됨.
  - － 유사한 공업화 전략을 구사하는 후발경쟁국의 추격에 취약한 몇 개 산업의 수출에 의존하는 산업구조가 고착화
- 요소투입과 규모의 경제효과에 대한 의존성 심화
  - － 경제성장론적 측면에서 한국의 고도성장은 상당부분 생산요소투입과 이로 인한 규모의 경제효과에 의해 달성
  - － 기술혁신이 성장의 주요원천이 될 수 있는 경제구조로 이행하지 못하고 있는 상태가 한국경제가 직면한 문제의 본질
- 범용제품, 완제품 위주의 생산구조
  - － 가공조립생산체제의 특징은 범용제품, 완제품 위주의 생산이 될 수밖에 없음.
  - － 한국과학기술평가원의 조사에 의하면 정보통신기기의 교환기는 83%, 휴대폰은 78%, PDA는 50%, PC는 70%, DVD와 DTV는 30%에 불과하며, 반도체 제조장비는 12%에 불과한 국산화율을 보여주고 있음.

## ○ 에너지 다소비형구조

- 제조업 중 석유화학, 철강업 등에서 제조업 전체 에너지 소비의 68%를 사용하며, 시멘트를 비롯한 비금속광물, 조립금속, 섬유, 제지 등 주력업종이 에너지 다소비형임.
- 이를 반영하여 우리나라 최종 에너지 소비의 55%는 산업용 소비가 차지하고 있음.
- “기후변화협약”의 체결에 따라 이산화탄소의 배출량이 동결될 경우 철강, 시멘트, 석유화학 등 우리의 수출주력산업의 위축이 예상됨.

## (2) 외국인 투자유치를 위한 제도적 여건 개선 미흡

- 한국은 외국인 투자환경이 열악하여 신기술 산업의 발전에 장애가 되고 있음. 주된 이유는 노사분규와 높은 임금 수준, 각종 규제 때문임.
- 외국인의 열악한 투자환경을 반영하여 한국은 세계에서 외국인 투자가 가장 적은 국가에 속함.
- 한국 역시 미래신기술 산업의 육성이나 자본재, 소재 등 신기술 산업의 육성을 위해서는 외국인 직접투자가 불가피하나 이런 투자환경으로는 어려움이 있음.

## (3) 신기술산업의 육성준비 미흡

- 향후 10여년간 획기적인 기술혁명으로 정보통신분야(IT), 바이오분야(BT), 나노기술분야(NT), 환경기술분야(ET), 문화산업분야(CT), 신소재 기술 및 신제조 기술 분야의 기술혁명이 클 것임.
- 향후에는 신기술 산업의 성장이 불가피할 것임에도 불구하고

고 그 준비가 미흡한 상태임.

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 전통산업의 고부가가치화와 국가간 산업협력

#### ○ 전통산업의 IT화 추진

- 정보통신기술의 획기적 발전에 따라 전통산업에서도 부가가치를 높일 수 있는 가능성이 대두되었는데 이는 IT화를 통한 보다 높은 부가가치의 창출임.
- 전통산업의 IT화는 제품기술, 생산공정, 거래유통, 토탈 비즈니스와 같이, 상품이 생산되어 소비자에 의해 소비되는 전 과정에 걸쳐 광범위하게 적용될 수 있기 때문에, 각 단계에서 부가가치가 창출된다면 전체적으로 부가가치 창출율이 크게 제고됨.

#### ○ 설비이전 및 국제간 산업구조조정

- 전통산업의 산업구조 개편에 있어서 매우 중요한 것은 설비이전, 구조조정 등 인접국인 중국·일본과의 산업협력 방안을 마련하는 것임.

### (2) 전통산업의 산업내 구조조정

#### ○ 고부가가치 품목으로의 생산구조 변경

- 중기적으로 우리 산업의 경쟁력을 향상시키는 방법은 기존 산업 내에서 보다 고부가가치를 창출할 수 있는 분야로 산업구조를 고도화하는 것임.
- 우선 자동차 산업의 경우 고부가가치를 창출할 수 있는 중

대형 차량, 버스·화물차, 특수차량의 수출 산업화가 필요함.

- 조선산업에 있어서는 순항선, 유람선, 요트, 냉동선 등 보다 고부가가치를 창출할 수 있는 분야의 생산기반을 확충하고 이를 수출 산업화하는 것이 필요함.
- 철강산업에서는 특수강, 특수평판압연제품, 특수합금, 특수도강강판의 생산비중을 늘리고 수출산업화 할 필요가 있음.
- 석유화학분야에서도 엔지니어링 플라스틱, 고그레이트 특수 석유화학제품의 생산기반을 확충하고 이를 수출산업화 해야 할 것임.
- 반도체의 경우는 메모리 위주의 생산체제에서 비메모리 분야로의 과감한 생산구조 변경과 더불어 수출산업화가 필요함.

#### ○ 선진기업과의 전략적 제휴 확대

- 세계 유수의 선진기업과의 전략적 제휴를 통해 기술수준을 높이고, 세계적인 네트워크를 갖춘 선진기업의 유통망을 활용할 필요가 있음.
- 특히 자동차 부품, 비메모리분야, 고그레이트 석유화학제품, 일반기계 등에서 세계적인 우수기업과의 전략적 제휴가 필요하며 성공할 경우 우리 전통산업의 구조조정에 많은 도움이 될 것임.

### (3) 미래신기술 산업의 발굴 육성

#### ○ 전략적 신기술산업의 선정

- 미래신기술 산업의 육성을 통해 우리 경제의 성장잠재력을 제고하기 위해서는 전략적 신기술 산업 가운데 우리의 실정에 맞는 것을 선정하고 이를 집중 육성해야 함.



- 현재 미래의 신기술 산업으로 인식되고 있는 IT, BT, NT, CT 등의 신기술 분야는 워낙 다양하고 이를 산업화하기 위해서는 천문학적인 연구개발 비용과 국가적인 노력이 필요함.
- 이를 위해 우선 선진국과의 기술격차가 적고 상업화가 용이한 분야나, 세계시장규모가 크고 성장성이 있는 분야, 부품·소재류 분야가 우리의 여건에 맞을 것으로 판단됨.

○ 신기술산업 성장을 위한 기반조성

- 충분한 미래시장을 확보할 수 있는 전략적 분야에 집중 투자하여 핵심기술을 개발, 보유하고 이를 통해 세계적인 경쟁력을 구비할 수 있어야 함.
- 특히 관련 기술인력을 양성해야 하며 이를 위해 범정부적 노력이 필요함.

○ 정부의 기반기술 연구개발 투자확대

- 신기술의 산업화에는 천문학적인 연구개발 투자가 필요하므로 연구개발투자에 수반되는 위험을 감내할 수 있는 공공부문이나 대기업의 역할이 필수적임.

(4) 부품·소재산업의 획기적 육성

○ 부품·소재산업의 육성 필요

- 세계경제가 디지털화되고 생산과정에서 글로벌 소싱이 확산되면서 부품·소재를 중심으로 한 세계적인 경쟁이 치열해지고 있는 가운데 부품과 소재가 신기술, 신제품 창출의 원천이 되고 있음.
- 항구적인 무역흑자 기반의 구축과 산업구조의 고도화를 달성하기 위해 부품·소재산업의 경쟁력 제고를 위한 노력이

필요함.

○ 원천기술의 확보가 필수

- 부품·소재산업의 육성을 위해서는 중·장기적으로는 원천기술 확보를 위한 기술개발을 추진하는 것이 급선무임.

○ 부품·소재전문기업의 육성과 세계적 조달네트워크에의 참여

- 부품·소재 전문기업을 육성하고 차세대 핵심부품과 소재 개발을 통해 세계적인 부품 및 소재 조달 네트워크에 참여해야 함.

(5) 선택과 집중의 전략

- 인구규모상 한국은 여러 상품에서 수출경쟁력을 확보해야 하므로 기술투자 역량과 자원이 부족하다고 한국의 성장잠재력을 몇 개 품목의 수출에만 의존하면 위험함.
- 각 기업은 다양한 분야에서 선택과 집중을 통해 핵심역량을 가진 분야에서 경쟁력을 확보하여 국가 전체적으로 여러 분야에서 경쟁력을 구비할 수 있어야 함.
- 공공부문은 개별산업, 기업에 대한 지원보다는 과급효과가 큰 공공재적 성격의 연구개발 투자나 기업환경 개선을 위한 노력에 선택과 집중을 해야 함.

(6) 신산업벨트 조성을 위한 국토균형개발

- 지역별 산업특성, 입지요건, 지방화에 대비하여 전략산업의 입지요소를 재평가하여 21세기형 산업입지를 구축함으로써 국토의 잠재력을 극대화

## <지식기반 확충을 위한 정보화 구축>

### 1. 현황과 문제점

#### (1) 정보화 구조의 고도화 부진

- 하부구조는 선진국, 운용은 후진국
  - 1997년 기준 GDP대비 정보화지출 비율을 6.15%로 전체 분석대상 29개국들 중에서 14위를 차지하고 있음. 하지만 통신이 차지하는 비중이 매우 크고, 정보통신서비스와 S/W가 차지하는 비중이 매우 적다는 한계를 지니고 있음.
  - 정보화 지수로 본 정보화수준도 인터넷 부문의 급성장에 힘입어 방송 부문을 제외한 상황에서 2000년에는 50개국 중 17위임. 인터넷 부문은 1995년 26위에서 1999년 17위, 2000년 9위로 1999년 이후 급격한 성장을 보이고 있으나 인터넷 가입자의 수에 비해 인터넷 호스트의 수는 매우 적은 상황임.

#### (2) 외화내빈의 정보통신산업

- 외환위기 극복의 견인차
  - 정보통신산업은 과거 10년간 연평균 23.9% 성장률로 연평균 경제성장률 6%를 3배 이상 상회하면서 한국 경제성장의 원동력이 되었으며, 외환 위기 이후 1998년 경제성장률이 -6.7%에 그친 상황에서 정보통신산업은 20.7%나 성장하여 외환위기 극복에 큰 도움이 됨.
- 과도한 주요부품·기술의 대외의존도

- 정보통신기기 제조업의 중간재 국산화비율은 매우 낮아 제조업 평균에 비해 생산유발효과가 1/2수준에 그치고 있으며 원천기술을 보유하고 있지 않아 대외 환경변화에 따라 쉽게 교역조건이 악화됨.
- 생산액대비 부가가치 비율도 51.7%(’97), 46.9%(’98), 47.1%(’99), 47.0%(’00) -> 46.5%(’05)로 감소하는 추세

○ 취약한 품목·지역별 포트폴리오

- 반도체를 제외하면 IT 수출은 약 1/2로, 수입은 2/5로 축소되는 구조이며 IT 수출비중도 반도체(48%), 휴대폰(10%), 모니터(7%)에 한정되어 있음.
- 미국 등 일부 선진국에 대한 의존도가 높아 이들 시장의 수요위축이 수출감소로 이어짐.

## 2. 지식기반 확충을 위한 정책과제와 대안

### (1) 국민을 위한 전자정부 실현

○ 2002년까지 전자정부 기반조성 추진

- 행정의 투명성을 강조하고 있으며, 부처나 기관의 경계를 넘어서 업무의 재 설계과정을 거친 후 업무와 서비스 흐름 재정리 추진
- 기존 조직의 반발을 최소화하기 위하여 정보화전략회의·CIO협의회·전자정부특위 등의 위원회를 설립하여 추진체계를 강화

○ 자기혁신 의지 제고를 위한 평가체제 도입

- 추진체계 강화에도 불구하고 관련 부처간의 이기주의에 따

라 상당수 사업의 진행이 불투명한 상황. 그 이유는 비록 추진체계는 강화했으나 적절한 평가체제가 미비한 상황 때문임.

## (2) 민간의 정보화 구현

### ○ 민간의 정보화추진체계 현황

- 학교 정보화, 전자정부, 중소기업 정보화, IT기술개발 정책, 전자상거래 육성 방안 등 정보화 사업이 대부분 관련부처가 모두 유기적으로 연관되어 있음.
- 사업추진은 각 부처가 맡은 분야에서 정책을 입안하고 추진하고 정통부가 사무국을 맡고 있는 형태로 각 부처의 정책을 조율하는 기능은 국무조정실이 전담하고 있어 IT 유관부처들 간에 사업 주도권 싸움이 항상 발생

### ○ 민간의 정보화 추진체계 정비

- 전자정부의 경우와 같이 추진체계를 재정비해야 하고 객관적인 평가체계를 구축해야 한다는 다양한 의견이 제기되고 있는 상황
- 부처마다 자신의 소관업무에 한정해 법을 만들어야 하는 현실이 근본적인 문제. 정보화 시대에 들어서면서 부처간의 업무가 점차 유기적으로 연계되고 있다는 상황을 고려하면 일부 부처를 통합하는 것이 업무효율성을 올릴 수 있는 현실적 대안

## (3) e-Business의 육성

### ○ 국내 e-Business 상황

- 2001년 세계전자 e-Business 시장의 규모는 725조원이었으나 2004년에는 7,603조원으로 예상되는 등 양적으로 급속히 증가하는 추세임.
- 우리나라의 e-Business 시장 규모는 급신장하고 있으나 실제 e-Business의 수준은 선진국에 비해서 2~3년 낮은 수준임. 그 이유는 기업간의 협업문화 부족, 기업경영혁신 노력의 부족과 무자료거래 등 불투명한 거래관행, e-Business를 실제 구현할 수 있는 표준화, 인력, 지불시스템 등 운영 기반의 취약

○ e-Business 친화적인 법제도의 정착

- 정부는 e-Industry, e-Government, e-Enabler, e-World를 추진 중. Industry산업부문의 e-Business 정착, e-Government는 정부가 먼저 B2G를 전면 실시하여 기존 산업의 e-Business를 선도, e-Enabler는 e-Business의 운영기반을 고도화하고 e-Business 친화적인 법·제도 마련, e-World는 글로벌 스탠더드를 적극 수용하고, e-Business 분야에서 세계중심에 서는 것임.
- 민간에서는 e-Enabler와 e-World에 대한 기대가 높음. 하지만 부처간의 이해 등으로 인해 사업추진이 효율적으로 이루어지고 있지 못한 상황임. 따라서 이의 개선을 위해 추진 체계의 재정비가 요망

(4) 기술개발체제 재정립과 인재양성

○ 기업 중심의 기술개발체제 재정립

- 문제는 정보통신분야의 기술개발이 너무나 빠른 속도로 진행이 되고 있어 어떤 기술이 상용화될지 예측하는 것이 불

가능한 상황으로 개발비에 대한 부담이 급증

- IBM, MicroSoft와 같은 대기업들이 연합하여 기술에 대한 불확실성과 비용을 줄이려 하고 있음. 따라서, TDx나 CDMA개발과 같은 정부주도의 기술개발 프로젝트는 불가능한 상황으로 기업이 기술개발을 전담하고 정부는 이를 지원

#### ○ 정보통신인력의 양성

- 2000년 9월 현재 부족한 핵심 IT인력의 규모는 42,919명으로 추정되며, 이는 조사된 전체 핵심IT인력의 8%. 2001년부터의 정보통신 전문인력의 신규수요를 전망하면 향후 5년간 최고 20만명의 인력 부족
- 정부는 이들에 대한 전환 교육을 담당할 전문적인 교육기관의 설립이나 기존 교육기관에서 이들에 대한 프로그램을 개발하는 것을 적극 지원. 선진 기술 습득을 위해서 외국에 나가는 인력에 대해서도 지원하고 외국교육기관의 국내유치도 노력
- 나아가 기존 인력의 재배치나 비정보통신 전공자들을 정보통신 분야에서 흡수하는 것도 매우 중요한 과제

### (5) 정보통신망의 지속적인 확충과 정보격차해소

#### ○ 정보통신망의 확충

- 초고속 인터넷망 건설에서 우리나라가 선두에 나서게 된 것은 우리나라의 지리적인 환경과 업체들간의 치열한 경쟁을 유도한 정부의 정책에 힘입은 바 큼.
- 이러한 경쟁촉진 정책은 시장에 참여한 업체들이 대부분 적자를 내고 있어 우려하는 목소리는 있으나 전세계 다른 국

가들로부터 벤치마킹이 되고 있으며 이후에도 지속적인 개발이 필요한 상황

○ 정보격차의 해소

- 정보격차는 빈부격차와 문화적 단절이 심화되어 사회통합에 저해요인이 되고 사회복지비용의 증가를 일으켜 국가경쟁력을 저하시킬 수 있음.
- 정부가 여러 가지 정책을 실시하고는 있으나 문제는 과연 이러한 정책이 시혜성, 일과성으로 추진되고 있지 않는 가 하는 것임.

## <창조적 기술혁신을 위한 과학기술정책>

### 1. 과학기술정책의 문제점

#### (1) 연구개발 투자의 비효율성

○ 총연구개발비지출 세계 8위, 과학기술경쟁력은 29위

- GDP대비 연구개발투자액은 선진국에 비해 높으나, 특허출원건수, 기술수지비, 논문발표건수 등 연구개발투자의 산출은 비교대상국에 비해 매우 낮은 수준

#### (2) 교육투자의 비효율

○ 높은 교육비 부담, 낮은 교육경쟁력

- 우리나라 교육비 비율은 7.03%로서 OECD평균 5.66%에 비해 높지만, 교육제도의 경쟁력은 선진국은 물론 경쟁국에 비



해 낮은 실정

### (3) 고급 연구개발 인력의 부족

- 과학기술을 담당할 연구개발인력의 부족
  - 나노기술(NT), 정보기술(IT), 생명공학(BT) 등 미래기술을 담당할 고급인력 부족이 심각
- 연구개발인력의 양적·질적인 부족이 심각

### (4) 기초연구개발투자의 부족

- 기술선진국에 비해 기초연구비의 대GDP비중이 현저히 낮은 상태
  - 우리나라는 기업체, 대학, 정부 등 모든 경제주체의 기초연구비 비중이 낮은 상태

### (5) 연구개발기관간 연구자원교류 미흡

- 박사급 연구개발인력의 대학집중, 연구개발비는 기업부문에 집중
  - 대학이 보유한 고급인적자원은 많은 기초과학 및 기술정보를 갖고 있으나 이들 연구결과를 산업계에 확산시킬 수 있는 기회 제한
  - 기업과 대학간 인력, 연구비 등 연구자원의 상호보완체제 미흡

### (6) 외국인투자의 기술이전 미흡

- 최근까지 외국인기업의 직접투자는 낮은 수준
  - 외국인직접투자의 대GDP비중은 1991년 0.47%에서 2000년 3.43%로 증가하였지만 여전히 낮은 수준

- 외국인직접투자의 기술이전효과 미흡
  - 외국기술이전은 주로 자본재의 직접수입에 의존하였으며 외국기술도입에 의한 부분은 미약

## (7) 산업재산권 처리의 질적 문제

- 심사전문가의 부족으로 산업재산권 심사 부실화문제 초래 가능성
  - 지적재산권 심사관수의 증가에도 불구하고 지적재산권 전문인력 부족은 여전
  - 지적재산권 심사에 있어서 전문성 결여

## 2. 과학기술정책 과제 및 대안

### (1) 창조적인 인력양성 필요

- 창조성·고차원적인 인지능력을 가진 인간자본 축적 필요
  - 대학의 연구성과 개선 및 경쟁력강화를 위해 우선적으로 실효성있는 교수업적평가제 도입과 보상차등화제도의 도입 등 대학개혁 불가피
  - 창조적 연구개발인력의 육성을 위해 연구개발능력있는 대학의 연구비 증액 필요
- 우수과학자에 대한 대우 획기적 개선
  - 우수과학자에 대한 처우 개선 및 정보통신, 생명공학, 신소재, 항공우주 등 미래형 첨단기술관련 우수 해외과학자 영입 필요

## (2) 외국인투자기업의 국내기술이전 촉진

- 기술집약적인 첨단기술 벤처기업의 투자유치
  - 해외유력기업의 국내연구소 설립이 용이하도록 인센티브 제공 필요
- 국내기술 흡수능력 배양
  - 외국인직접투자의 기술이전 및 확산을 촉진하기 위해서는 국내기업의 기술흡수능력의 확충 필요

## (3) 공공연구기관의 역할 재정립

- 정부출연연구소는 원천기술 개발에 주력
  - 정부출연연구소는 한국의 미래를 담당할 국가전략기술, 핵심기술과 기술파급효과가 큰 요소기술 개발에 주력하는 것이 바람직
- 정부출연연구소가 축적한 연구결과 적극 활용
  - 대학과 함께 첨단기술, 차세대 신기술을 연구개발하고 이를 산업계에서 활용할 수 있도록 연결고리 역할 수행

## (4) 기술평가시스템 조기구축

- 원활한 기술거래가 이루어지도록 객관적인 기술평가시스템 구축
  - 기술거래 활성화를 위해 기술가치를 객관적으로 평가할 수 있는 평가모델 개발
  - 기술거래정보의 체계적인 데이터베이스화, 기술거래상의 비밀에 대한 법적 보호, 공공연구기관과 민간기업간의 기술이

## 전 촉진 등 대안 마련

### (5) 민간기업의 기술혁신촉진

- 민간기업의 기술혁신을 자극·촉진할 수 있는 여건 조성
  - － 상품시장의 경쟁도 증가, 금융 및 노동시장의 비효율성 제거, 부적절한 정부규제 완화의 지속적인 추진
- 기업이 주체가 되는 연구개발 촉진을 위한 예산배정 확대

### (6) 과학기술정책 종합조정

- 과학기술정책 조정기능 강화
  - － 과학기술정책의 조정기능 미비로 정책의 일관성 결여, 부처간 업무영역을 둘러싼 갈등, 연구개발투자의 효율성 저하 등 문제점 표출
- 연구계획의 사전심의와 조정결과의 예산반영
  - － 국가과학기술위원회의 조정기능 강화를 위해 국가연구개발사업과 관련된 연구계획의 사전조정 결과를 예산에 직접 반영할 수 있도록 하는 법적 연결고리 필요

## 제8장 기업부문

### <글로벌 스탠더드에 부합하는 윤리경영 확산>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 국제적 환경변화

- 국제경제기구의 부패방지라운드 추진
  - － 국제경제기구들의 부패방지라운드 추진으로 OECD 뇌물방지 협약 및 회원국들의 이행입법 발효
- OECD 회원국 윤리인프라 추진
  - － 공식사회에 윤리인프라를 구축하도록 공직자윤리관리원칙을 채택·권고, 각국은 윤리를 국가의 기반시설인 인프라로 도입하는 반부패정책 추진
- 국제투명성위원회(TI)의 반부패활동 강화
  - － 국제적으로 강력한 반부패운동을 전개하는 국제투명성위원회가 매년 발표하는 각국의 부패지수와 뇌물성향지수가 기업 및 국가의 국제신인도에 큰 영향

##### (2) 국내적 환경변화

- 국제상거래뇌물방지법 시행
  - － OECD의 뇌물방지협약에 따라 한국도 국제상거래뇌물방지법을 제정하여 1999년 2월부터 시행되었으며 따라서 해외영

## 업하는 기업의 대처 필요

- 기업지배구조개선 추진
  - － IMF 외환위기 이후 한국기업의 경영투명성과 책임경영체제 강화를 위한 법규가 도입되었으며 소유지배구조개선을 위한 정책 추진
- 부패방지법 제정
  - － 반부패특별위원회에서는 공직자행동강령, 부패행위신고자 보호 및 보상금지급제도, 시민감사청구제도 등이 포함된 부패방지법 제정
- 기업윤리 제고를 유도하는 외부환경 변화
  - － 정부기관의 청렴계약제도, 금융회사의 준법감시인제도, 공정위의 자율준수규범 등 제도도입, 시민단체의 기업윤리 감시활동 강화

### (3) 국내외 환경변화의 영향과 국내기업 대처 현황

- 국내기업의 기업윤리시스템 도입미비
  - － 국내기업 중 대부분이 선진국 수준의 기업윤리시스템을 구축하지 못하고 있으며, 국내외 외부환경 변화를 위협으로 인식하지 못한 상태
- 국내 준법프로그램의 일관성 부족
  - － 금융회사의 준법감시인제도, 공정위의 자율준수규범에서 도입하는 준법프로그램의 내용이 상이하여 혼란 가능성 존재

## 2. 기업과 정부의 과제

### (1) 기업의 자율적 윤리경영 실천

- 경제전체의 화합과 발전에 기여
  - 정치권의 불법정치자금에 대한 고백 및 사면조치를 실행하기 위한 『특별법』 내용에, 해당 불법정치자금 제공기업에 대해서도 동일한 절차를 적용하여 고백 및 사면조치를 받을 수 있도록 규정
  - 기업윤리제고를 요구하는 국내외적인 환경변화에 맞춰 향후 자발적이고 적극적인 윤리경영 실천
  - 이러한 과정을 통해 정치·경제·사회 전 분야의 국민통합과 화합에 기여
  
- 윤리경영을 통해 기업에 대한 사회적 이해 증진
  - 우리 사회에 팽배한 반기업정서, 기업을 사회적 공기(公器)로 여기는 성향 등을 고려한 윤리경영체제 마련
  - 소비자 주권인식의 확산, 환경보호에 관한 관심 증대 등에 부응하여 이해관계자에 대한 배려를 반영한 기업경영체제 정착
  - 이러한 윤리경영체제를 통해 기업에 우호적인 경영환경 조성

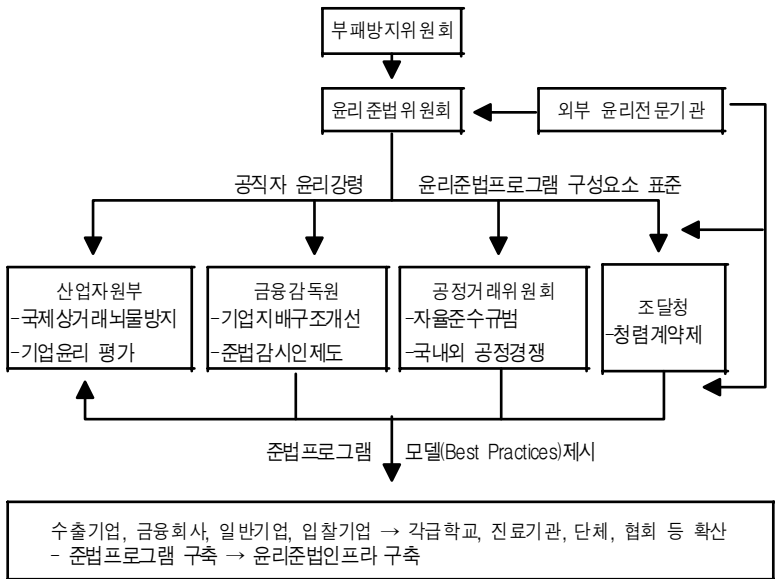
### (2) 주요 사회구성 조직에 윤리준법프로그램 확산

- 국가경쟁력을 갖춘 선진사회로의 발전하기 위한 ‘기본원칙 Principles’은 ‘법치주의’와 ‘자유경쟁시장’이며, 이러한 원칙이 사회에서 작동되기 위해 필요한 것이 ‘규칙Rules’과 ‘실행체계 Practices’임.



- ‘윤리준법인프라’의 구축은 공직부문과 민간부문이 ‘비전’을 공유하고 ‘원칙’에 합의하면서 출발이 가능
- 차기정부에서 주요 국가구성조직에 ‘윤리준법프로그램’을 도입하기 위한 민관합동 ‘공동추진팀Fellow Group’을 구성하여, 통일된 법규준수체계를 제시하고, 사회 각 분야의 윤리준법전문가를 양성하여 이들의 활동을 활성화하는 것이 필요
- 공직사회에 윤리준법프로그램을 기업과 동시 도입
  - 기업활동에 큰 영향을 주는 공직사회에 윤리준법프로그램을 함께 도입하여 윤리준법프로그램의 확산에 기여

<그림 3> 윤리준법프로그램 도입 공동추진



- 정치계, 언론계, 학계, 의료기관 등 주요국가구성조직에 윤리준법프로그램 도입을 확산하여 사회 전반에 윤리준법인프라 구축

(3) 윤리준법프로그램 구성요소 표준 마련

- 윤리준법프로그램 구성요소 표준 마련 및 보급
  - 부패방지법 제5조 기업의 의무조항 관련조치로서 윤리준법프로그램 표준을 제시하고 부패방지위원회는 윤리준법프로그램 구성요소 표준을 마련하여 각 정부 부처에 도입 권고

<표 2> 효과적인 윤리준법프로그램 구성요소 표준안

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리강령 및 관련지침 제정</li> <li>- 방침 및 업무절차 제정</li> <li>- 윤리준법담당 책임자 임명 및 윤리준법업무조직 구성</li> <li>- 내부통제체제 구축 운영</li> <li>- 윤리준법교육프로그램 실시</li> <li>- 위반행위 신고체계 운영</li> <li>- 감시 및 감사체계 운영</li> <li>- 위반자 처벌체계 운영</li> <li>- 평가 및 개선제도 운영</li> </ul> |
|---|

- 효율적인 윤리준법체계의 조건
  - 정부기관의 통일된 윤리준법프로그램 구성요소의 제시가 필요하며, 조직기능을 중심으로 한 내부통제시스템으로 법규준수체계를 갖추는 것이 필요

(4) 윤리적 기업과 정부기관에 대한 제도적 인센티브 제공 정책 개발

- 기업의 윤리준법프로그램 도입 촉진 및 지원

- 기업윤리의 실행체계인 윤리준법프로그램 도입을 촉진·지원하도록 관련 부처간 통합된 체계를 구축하고 경제단체 및 연구기관과 협력체계 운영

○ 윤리적 기업 및 공공기관에 대한 제도적 인센티브 제공

- 윤리준법프로그램을 효과적으로 운용하는 기업에 대하여 인센티브(세무조사 완화, 공정위 과징금 경감, 정부조달입찰 심사시 가점 제공, 기업관련 재판신 참작, 정부기관의 예산 자율성 확대 등)를 제공하는 정책 개발
- 윤리준법프로그램을 효과적으로 운용하는 공공기관에 대해 예산운용의 자율성 확대 등의 유인 제공

(5) 윤리준법전문가 양성 및 전문가 직업윤리 강화

○ 윤리준법전문가 양성

- 금융회사 준법감시인, 기업의 윤리준법임원 및 윤리준법업무 담당자를 대상으로 윤리준법전문가 양성과정 교육 촉진 및 지원

○ 전문가 직업윤리 교육 및 자율규제체제 확립

- 기업내외부에서 기업경영관련 중요업무를 수행하고 영향을 미치는 전문가의 직업윤리 교육을 대학부터 강화하고 각 전문가 단체 및 협회에 직업윤리규범 및 자율규제체제 확립

○ 대학의 경영학과에 윤리준법프로그램, 내부통제제도, 위험관리 체제 등 기업윤리의 실질적 실행체계를 다루는 기업윤리과정 개설을 촉진·지원

- 최고경영진과 임직원에 대한 기업윤리 교육확대
  - － 기업경영진에 대하여 기업윤리 중요성, 정부정책 등 교육, 임직원에 대한 기업윤리교육 지원 및 실시

## <기업의 최적기업지배구조 선택 보장>

### 1. 현황과 문제점

#### (1) 공시 및 회계제도 개선

- 기업회계기준 및 외부감사기능의 개선을 위해 관련 제도를 지속적으로 보완하고, 분식회계, 부실감사, 공시위반에 대한 제재 강화
- 사실상의 지배력을 기준으로 하는 결합재무제표의 작성은 실익보다는 규제순응비용이 더 크고 국제기준에도 배치

#### (2) 내부지배구조에 대한 재량적 개입

- 지배주주와 그룹본부 중심의 선단식 경영구조를 시정하고 개별기업의 이사회 기능을 활성화한다는 취지에서 개혁 단행
- 기업이 자율적으로 결정해야 할 내부지배구조에 정부가 재량적으로 개입한다는 비판이 상존해 왔음.
- 사외이사제에 대한 과신으로 획일적인 규제, 제도의 잦은 변경으로 인한 시장의 불확실성 증폭 등의 문제점 노출

### (3) 주식회사의 기본원칙에 어긋난 주주권 차별화

- 대주주 또는 지배주주의 권한을 축소하고 경영책임을 강화하는 한편, 소수주주의 권리행사 요건은 낮춤으로써 대주주와 소수주주를 차별적으로 취급
- 1주1표라는 주식회사의 기본원칙에 위배되는 차별적 규제, 소수주주의 무임승차문제를 고려하지 않은 근시안적 제도 도입

<표 3> 내부지배구조 관련 제도개혁 내용

구분	1999 이전	2000.1	2001.2
사외이사	증권거래소 상장규정에 사외이사제 도입 (1998.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사외이사 선임 의무화(1/4, 자산2조원 이상은 1/2)</li> <li>○ 사외 이사회 보추천 위원회 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사외이사후보추천제도 개선 (1% 이상 보유주주 사외이사 추천권 부여)</li> </ul>
감사 및 감사위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사선임시 대주주 의결권 3% 이내 제한(1997)</li> <li>○ 감사위원회 제도 신설(1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자산2조원 이상 감사위원회 설치 의무화(2/3 이상 사외이사 구성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사위원 선임시 대주주 의결권 3% 이내 제한</li> <li>○ 감사위원회 위원장 사외이사로 선임</li> </ul>
집중투표제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 집중투표제 도입 (1998)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 집중투표제 시행 요건 완화(대주주 의결권 3% 이내 제한, 1% 이상 보유주주 실시요구권 부여)</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 회장실 등 폐지, 구조조정본부 신설(당초는 2년 한시)</li> <li>○ 총수의 대표이사 등재 유도</li> <li>○ 이사의 충실의무 신설(1998. 12 상법)</li> <li>○ 지배대주주를 업무집행지사자(de facto director)로 규정(1998. 12 상법)</li> <li>○ 이사회 의사록 기재요건 강화(이사의 책임 규명 명확화, 1999. 12)</li> <li>○ 지주회사의 제한적 허용</li> </ul>		

#### (4) 시장규율기능에 대한 제도적 뒷받침 미흡

- 기업지배권 시장의 활성화 및 외국인 투자자에게 개방
  - 강성노조의 영향으로 실효성 미흡
- 금융기관의 국유화로 채무기업 경영감시 기능 미흡

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 기업의 경영효율과 경영책임을 조화롭게 증진

- 글로벌스탠더드로 간주하기 어려운 증권관련집단소송제에 대한 대안 모색
  - 일부 주주들의 전체주주의 이익에 반하는 기회주의적인 소의 제기로 증권관련집단소송제도는 부작용이 클 것임.
  - 증권관련집단소송은 소의 제기 자체로 인해 기업의 존립자체가 위협받게 되어 경영활동이 위축될 가능성이 존재
  - 선정당사자제도를 보완하여 증권관련집단소송제의 단점을 극복
- 주주제안제도와 위임장 경쟁제도의 보완을 통해 실효성있는 주주의 경영감시 기능 제고
- 실익보다 규제순응비용이 큰 결합채무제표를 연결채무제표로 전환

### (2) 환경적합성과 국제성의 조화

- 각국의 지배구조는 ‘글로벌 스탠더드’가 강조되는 속에서도 서

로 뚜렷이 구분되는 특징을 유지하고 있음.

- 경영투명성 강화 및 경영효율성 증대
  - 기업경영에 대한 국내외 투자자의 신뢰를 증대시키기 위해 자발적인 IR(Investor Relation) 및 경영공시 강화
  - 글로벌경쟁시대에 적합한 효율적인 이사회 및 경영구조를 추구함으로써 경영효율성 제고에 노력
  - 경영책임에 대한 사회적 요구를 적극 수용하는 한편, 경영효율의 증진을 통해 경제발전에 기여할 수 있도록, 기업은 물론, 정부의 기업정책도 경영책임과 경영효율성의 조화를 모색
  - 기업은 사업구조-지배구조-경영조직간의 정합성을 고려하여 자사의 특성에 맞는 경영구조 설정
  
- 기업조직의 형태나 내부통제구조에 관한 사항은 기업의 발전 단계, 소유구조 및 이해관계자 분포, 사회일반의 기업관, 기타 경제체도의 성숙도 등 우리의 제도적, 역사적 특성이 반영되어야 함.

### (3) 주주가치와 기업성장의 조화

- 우리 국민의 기업관을 고려할 때 주주가치의 극대화만을 지향하는 기업경영은 사회적 저항에 부딪힐 가능성이 높음.

<표 4> 기업경영 목표에 대한 설문조사

설문대상	주주이익	종업원 복지	사회이익	기업성장과 발전
일반인 (800명)	3.1%	20.0%	31.4%	45.5%
전문인 (200명)	28.5%	1.0%	12.5%	58.0%

자료 : CFE, 『기업, 기업인 및 경제현안에 대한 국민의식조사 보고서』, 1998. 9.

- 금융기관 의존도가 높고 노동시장 유연성이 낮은 우리의 경우 주주가치와 기업성장을 조화시키는 방향으로 경영목표가 설정되어야 함.

#### (4) 시장에 의해 경쟁력있는 내부지배구조가 설정되도록 제도적 지원

- 기업은 저마다 사업의 특성, 소유구조 및 이해관계자 분포가 다르므로 개별 기업의 최적의 이사회 구조는 이들 요인을 감안하여 투자자와의 이해조율과정에서 결정되는 것이 바람직함.
- 경쟁력 있는 내부지배구조는 시장경쟁을 통해 드러나는 만큼 최적의 지배구조가 걸러질 수 있는 경쟁환경 조성
- 최소한의 사외이사 의무비율을 요건으로 정하고 나머지는 자율적인 확대를 유도

### <시장에 의한 기업구조조정 정착>

#### 1. 현황과 문제점

##### (1) 기업의 자율적 구조조정

- 지주회사의 설립 제한
  - 지주회사의 형태, 자회사 지분보유, 세제 등에 대한 제약은 기업의 자율적 구조조정을 저해하고 국제시장에서 우리기업의 상대적인 경쟁력 제고를 제한하고 있음.



- 유한회사에 대한 차별
  - 유한회사는 주식회사에 비해 설립요건, 세제 등에서 불리한 여건이며 이로 인해 위험이 높고, 경영이 불투명한 벤처기업이 주식회사 형태를 설정함으로써 다수의 투자자들에게 피해를 주기도 함.

<표 5> 유한회사가 주식회사에 비해 불리한 점

분야	내 용
설립요건	○ 출자 : 기술과 신용은 인정되지 않음. ○ 주주 : 50인을 초과할 때에는 법원의 인가를 받아야 함.
운영	○ 세금 : 법인세와 개인소득세를 각각 납부해야 함. ○ 배당 : 출자 구좌수에 따라 배당
제도	○ 인지도가 낮아 자금조달이나 기업 이미지에서 불리

- 분사의 인정요건이 제한되어 있어 그 활용에는 제약이 있음.

<표 6> 분사를 저해하는 주요 규제

	규 제 내 용
상법	기술출자, 현물출자, 노하우 출자가 인정되지 않으므로 현금출자를 먼저하고, 동 현금으로 기술·현물·노하우 등을 매입해야 함.
中小企業 관련법	- 사업 승계로 간주되어 중소기업이라도 금융·세제상 지원에서 배제 - 30대그룹의 계열사인 중소기업은 중소기업에서 제외
공정거래법	- 모기업의 지분이 30% 이상이면 30대 그룹 계열사로 편입, - 기업결합 신고의무, 내부거래 조사 대상 등

- 형식적·실질적 진입규제의 상존
  - 외형적인 진입규제뿐 아니라 정부산하기관에 대한 독점적

사업 허용, 중소기업 고유업종 지정 등도 실질적인 진입규제 기능을 하고 있음.

## (2) 시장에 의한 부실기업정리

- 기업구조조정투자회사(CRV)의 활용동기 미약
  - CRV가 아니더라도 불건전여신을 축소하는 수단들에 대한 제약이 해결된 상태여서 현재로서는 CRV를 활용하고자 하는 동기 감소
  - 구조조정대상기업의 효율적인 경영관리를 통해 기업가치를 제고할 수 있는 전문관리인력 부족
  
- 기업신용위험 상시평가제도의 미정착
  - 주요 채권은행들이 정부투자금융기관인 상황에서 이 제도가 시장원리에 부합되는 방향으로 정착되었다고 판단하기는 이룸.
  
- 시장원리와 괴리된 기업구조조정촉진법
  - 채권금융기관의 의사결정 단계를 강제화하고 금융기관의 판단에 벌칙을 부여함으로써 시장에 의한 부실기업정리와는 근본적으로 괴리가 있음.
  - 부실정후기업의 사후관리 상의 과실에 대한 법적인 책임이 강화되어 부실기업 사후관리 동기를 왜곡
  
- 부실기업정리 관련시장의 미발달
  - 대대적인 채무조정의 결과 채권금융기관이 누적적으로 보유하게 된 부실채권의 해소를 위한 부실채권시장의 발달이 여전히 미진한 상태임.

- 기업구조조정전문회사와 기업구조조정펀드는 자산운용의 행태가 주로 주식의 포트폴리오 투자에 치중하여 실질적인 구조조정업무에는 효과를 내지 못하고 있음.

### (3) 법적기업퇴출제도

#### ○ 절차운용의 경제적 기준 미비

- 최근까지도 기업구조조정은 행정부 주도로 추진되어 왔고, 법적절차는 모호한 공익적 기준에 의해 운영되어 법원이 전문성을 축적할 계기와 경험이 부족하였음.
- 채무기업의 효율적 경영을 위한 제도적 장치가 미비하여 채무기업의 영업정상화가 지연되고 있음.

#### ○ 절차의 지연

- 채권단의 소극적 협상 참여, 구조조정계획의 비현실성, 채무기업 경영의 비전문성 등이 절차지연의 원인이라 할 수 있음.
- 채권단 출자전환에 대한 금융기관 출자 및 투자 제한, 기존의 노동협약의 원칙적 유지 등 채무조정 및 구조조정의 유연성이 부족함.

<표 7> 법정관리기업의 회사정리기간

		평균	최소	최대
종결기업	신청-개시	0.5년	0.14년	1.52년
	개사-인가	1.15년	0.37년	11.44년
	인가-종결	7.78년	1.21년	15.36년
폐지기업	신청-개시	0.6년	0.08년	1.64년
	개사-인가	1.77년	0.35년	4.24년
	인가-폐지	6.69년	0.92년	16.12년

자료 : 강호정, 『법정관리의 부의 이전효과 및 효율성』, 서울대학교 경영학과 박사학위 논문, 2000

- 경영진 또는 지배주주의 지분 소각과 같은 기업부실에 대한 비합리적인 제재로 인해 절차신청의 인센티브가 감소

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 기업 경영전략 선택의 폭 확대

- 국제기준에 맞는 지주회사 규제 설정
  - 국제기준에 맞는 지주회사 규제를 통해 국제 및 국내시장에서 다양한 경영조직간의 경쟁을 통해 개별기업에 적합한 경영조직이 선택될 수 있도록 경영조직 선택의 자유 보장
- 유한회사에 대한 규제 개선
  - 기술발전에 기여할 수 있는 고위험-고수익 사업에 적합한 기업형태의 하나인 유한회사에 대한 제약은 동태적인 경영 환경에 대한 국가경제의 적응능력을 하락시킴.
- 경영조직 및 사업구조 전환과정에서 필요한 주요한 구조조정 수단인 분사에 대한 차별적 규제는 폐지
- 진입규제는 시장경쟁 촉진, 기업의 다변화를 통한 경쟁력 제고를 위해 공공에 대한 위험이 수반되는 경우를 제외하고는 폐지

### (2) 금융기관 경영자율성 보장

- 정부는 주요 채권은행들의 민영화가 완결될 때까지 자율경영의 방안을 마련
  - 잠재부실기업 및 부실규모의 정확한 추계, 공적자금이 투입

된 부실금융기관들의 경영정상화 목표 마련, 개별금융기관의 자율적 경영, 감독당국의 신축적이지만 일관된 감독을 통한 금융시장의 경쟁환경 조성

- 시장원리와 괴리된 기업구조조정촉진법의 조기 폐지
- 금융기관 경영자율성을 기반으로 기업신용상시평가제도의 자율적 운영 정착을 유도

### (3) 부실기업정리 관련시장의 활성화

- 부실기업정리에 대한 정부개입을 제거함으로써 시장에 의한 기업퇴출 촉진
- 부실채권시장의 활성화
  - 부실채권의 소매기능을 담당할 부실채권전문회사들을 육성

### (4) 부실기업정리 관련 제도 개선

- 현재 시행되고 있는 한시적 조치들을 구조조정 목적의 경우에는 상시적으로 허용하여 부실기업 구조조정이 자율적으로 추진될 수 있는 환경을 조성
- 사양산업의 경우 채무조정과 더불어 매각 또는 해외 이전에 대한 세제 혜택 등과 같은 제도적 지원을 통해 자율적 정리를 유도해야 함.

## (5) 법원의 전문성 확충

- 적채된 기업도산관련 사건의 처리, 향후 증가할 퇴출기업의 수를 고려할 때 다양한 방법으로 도산기업을 효율적으로 처리하기 위해 우리 법원의 전문성을 확충할 필요가 있음.

## (6) 도산3법의 통합

- 현재 회사정리, 화의, 파산의 세 절차를 기업재건절차와 파산절차로 이원화하고 절차간 연계장치를 설정

## (7) 기업회생절차내 채무기업 경영의 합리화

- 신속한 영업정상화를 위해 회사의 경영정보를 충분히 파악하고 있는 기존 경영진을 활용할 수 있는 절차운영이 필요
- 상거래채권의 변제와 신규자금조달에 신속성을 부여하여 신속한 경영합리화를 지원

## (8) 법적기업퇴출절차 운영의 신속성 제고

- 자동보전처분제도 도입
  - － 신청과 동시에 보전처분이 내려짐으로써 기업가치를 유지하고 객관적인 갱생여부 판단을 지원
- 사전조정제도 확충
  - － 일정요건을 만족하는 경우 갱생절차 신청시 제출된 정리계획안을 법원의 검토만 거쳐 인가하도록 하는 실질적인 사전

## 조정제도를 도입

- 기업부실의 책임에 관련된 주식소각 규정 삭제
  - 이는 절차신청의 인센티브를 제고함으로써 조기에 기업부실을 처리할 수 있는 여건을 제공함.

## <대기업정책과 경쟁정책의 선진화>

### 1. 현황 및 문제점

#### (1) 공정거래정책은 경쟁정책으로서의 역할이 미약

- 공정거래정책은 다양한 정책목표 달성수단으로 운영되어 경쟁정책으로서의 역할이 미약했음.
- 국내시장여건의 성숙, 정보화 증대, 글로벌 경쟁의 심화 등으로 정부 주도의 산업정책 효율성이 상실되어가고 있음.
- 따라서 경쟁촉진을 통한 시장규율의 원활한 작동을 통한 사회후생 증진이라는 단일 목표아래 공정거래정책이 재정립되어야 함.

#### (2) 경제력 집중억제라는 정책기조 지속

- 대규모기업집단지정제도, 출자총액제한제도 등은 정부의 직접적·획일적·사전적 규제로 시장규율의 활성화라는 경쟁정책 원리와 부합되지 않음.



- 경제위기 이후 '5+3'원칙에 따라 채무보증금지, 출자총액제한제도 부활, 지주회사 제한적 허용, 금융거래정보 요구권 도입 등이 이루어짐.
- 경제력일반집중억제 논리에서 벗어나 재벌의 폐해를 독과점 지위의 남용방지, 경쟁제한적 행위에 대한 규율로 접근하는 것이 바람직함.

<표 8> 공정거래법상 경제력집중억제시책의 주요 내용

규제항목		규제내용	근거조항
출자 규제	출자총액 제한	○ 30대 재벌 소속기업은 순자산의 25%까지만 타회사에 출 자가능	법§10
	상호출자 금지	○ 30대 재벌 소속 계열사간 상호출자 금지 ○ 재벌 소속 중소기업창업투자회사의 계열사 주식 취득 금지	법§9
지주회사의 제한		○ 공정위에 신고 ○ 자회사 지분율 50%(상장사 30%) 이상 ○ 부채비율 100% 이내 ○ 자산총액이 300억원 이상	법§8 법§8의 2 시행령§2
상호채무 보증규제		○ 30대 재벌소속 계열사간 채무보증 금지	법§10의 2
내부거래규제		○ '대규모기업집단의 불공정거래행위에 대한 심사기준', '부당 한 지원행위의 심사지침' 제정 운영 ○ 내부거래조사 관련 금융거래정보요구권 시한 20042.4까 지 연장 ○ 자본금의 10% 이상이거나 100억원 이상 대규모내부거래 시 이사회 의결 및 공시	법§23 법§50 ⑤ 부칙 법§11의 2
의결권 제한		○ 30대 재벌 계열 금융 또는 보험사의 계열사 주식에 대한 의결권 제한	법§11

\* 1998. 폐지, 1999. 12 재도입, 2001. 4월 시행

### (3) 경쟁제한적 기업결합에 대한 경쟁정책의 대응이 미약

- ‘빅딜’의 예에서 보듯이 부실기업정리, 산업합리화 등 산업정책적 목적을 위해 시장집중을 심화할 수 있는 대형 기업결합이 허용되어 왔고,
- 경쟁제한적 기업결합자체를 막기보다는 가격규제나 판매량 규제 등 영업방식이나 영업범위를 제한하는 방식으로 경쟁제한성에 따른 폐해를 시정하고자 해 왔음.

### (4) 새로운 경제환경하에서의 경쟁정책이슈에 대한 대응 미흡

- 디지털 경제하에서 시장획정, 시장지배적 지위 남용, 경쟁제한적 행위, 공동행위 등과 관련된 경쟁정책의 실제적인 수행에 있어서 어려움이 예견됨.

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 경쟁정책 본연의 기능 회복

- 공정거래법의 전면적인 검토를 통해 경쟁정책 목적의 정합성, 전체 체계의 일관성이 제고되도록 개선
- 경쟁정책 목적으로 적절하지 않은 것을 제외시키는 방향으로 공정거래법 목적의 재설정
  - － 경제력 집중, 불공정성 등과 같이 개념이 모호한 용어를 시장독점력, 경쟁제한성과 같이 경쟁정책 목적에 좀 더 부합되는 용어로 대체 고려

- 체계적인 심결사례 축적과 활용, 전문성 제고를 통해 경쟁정책 당국 역량강화
  - 정책당국이 경쟁보호와 시장성과를 높이기 위한 사건 처리에 집중할 수 있는 여건 조성
  - 새로운 환경변화에 따른 경제학적 분석능력과 더불어 기술적 기반에 대한 이해도를 갖춘 전문가 확충
- 사적소송의 허용
  - 공정거래법의 정비이후 공정위의 법집행 독점을 해소하여 효율적인 법집행과 피해 당사자들의 신속한 구제를 촉진

## (2) 경제력집중 억제 정책의 폐지와 경쟁정책 강화

- 독과점지위 남용과 경쟁제한적 행위에 대한 규율로 대기업정책을 대체
  - 경제력집중억제시책으로 대변되어지는 대기업정책은 경제학적 규제근거가 취약하고, 역동적인 시장환경에 적합하지 않으며, 수행방식도 경쟁정책이 지향하는 원리와 부합되지 않으므로 폐지되어야 함.

## (3) 내부거래 부당성 판단기준의 합리화

- 내부거래의 부당성은 효율성 증진효과와 부정적인 효과간 순효과를 고려하여 판정하도록 정책운영의 틀 수정
  - 경쟁력 제고 효과가 경쟁제한 효과보다 더 큰 내부거래는 규제대상에서 제외
- 내부거래의 부당성 판정시 경쟁자 보호가 아니라 소비자 후생

에 미치는 영향이 고려되어야 함.

- 부당성 개념을 경쟁제한성 개념으로 대체하고, 지원성 판단기준인 '정상가격'에 대한 기준 확립
  - － 부당한 자금·자산·인력 지원행위에 관한 규제를 폐지하여 부당내부거래규제의 대상을 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우로 명확히 설정

#### (4) 기업결합심사 규정 재정비

- 기업결합규제는 시장 독과점과 경쟁제한성에 기초한 선별적 규제로서 시장 친화적이면서 기존의 재벌정책을 대신할 수 있는 강력한 경쟁정책 수단임.
- 따라서 기업결합에 따른 효율성 증대와 경쟁제한성이라는 순기능과 역기능을 동시에 고려하여 사회후생에 미치는 영향에 근거해 판정한다는 원칙이 설정되어야 함.
- 기업의 규모가 효율성 증대와 연결될 수 있는 경제환경을 고려할 때 기업분할권과 같은 강력한 제재수단의 도입은 장기적인 검토과제로 삼아 신중하게 접근하여야 할 것임.

#### (5) 경쟁정책 당국의 독립성 확보

- 경쟁정책 당국이 정치적 중립성을 가지고 일관된 경쟁정책을 수행할 수 있는 여건이 형성되어야 함.
  - － 경쟁정책의 역할과 필요성에 대한 정부와 국민의 인식 증진과 여타 정책 목적 달성의 수단으로 사용되지 않도록 하여야 함.

(6) 디지털 경제의 확산에 따른 경쟁정책 이슈에 대응

- 디지털 경제 확산으로 예상되는 경쟁정책수행상 어려움을 최소화하기 위해 경쟁정책 수행의 분명한 원칙과 심사기준을 제시하여야 함.
  - 새로운 경제환경 변화가 기업간 행태, 독점적 지위 남용, 경쟁제한적 행위에 미치는 영향에 대한 분석이 선행되어야 함.
  - 현행 심사기준을 일관되고 유용하게 개선하여야 함.

<표 9> 기업의 유인 구조 변화

기업의 유인 변화	원인
기업간 협력 증대	거래비용 감소, 보완성 증대, 네트워크 효과
동태적 경영전략 증대	네트워크 효과
복합기능 제품 생산	기술발전, 보완성 증대

(7) 경쟁정책의 국제규범화에 적극 참여

- 경쟁정책의 국제규범화 논의과정에 참여하여 우리나라 이해관계를 적극적으로 반영
  - 세계화의 확산에 따른 초국경화 현상은 경쟁법의 자국내 적용만으로는 불충분한 환경을 가져오고 있음.
  - 현행 공정거래법이 글로벌 스탠더드에 부합되는지 여부 점검

## 제9장 노동부문

### <노동시장의 유연성 제고 및 노사관계의 분권화 유도>

#### 1. 현황 및 문제점

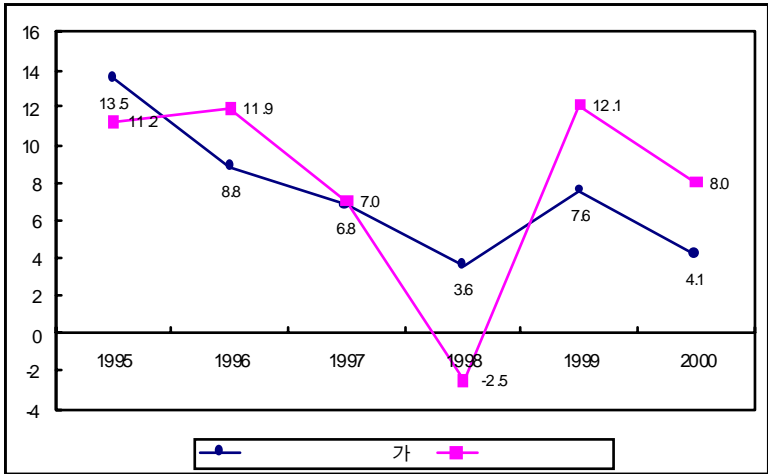
##### (1) 고용경직성에 기인한 실업구조의 문제

- 외환위기 이후 급증하던 실업은 비교적 빠른 속도로 감소하였음.
  - 1999년 1/4분기에 8.4%까지 증가한 실업율은 2000년 1/4분기에 5.1%로 하락하였고 지속적인 하락세를 유지하여 현재는 3.3% 수준임.
- 실업은 감소하였으나 청년실업 및 여성실업 등 실업구조에 문제가 있음.
  - 실업자 중 청년층 비중이 42.2%로 증가. 또한 대졸실업자 비중이 2000년에는 23.3%로 증가
  - 1980년대 후반 이후 여성실업이 장기추세로 증가
- 청년실업 및 여성실업의 증가는 노동시장의 고용경직성에 기인함.
  - OECD의 분석결과 한국의 정규직 고용유연성은 27개국 중 26위
  - 해고가 어려워지면 기업은 청년, 여성 등 불안정계층의 채용을 기피 → 실업의 증가

## (2) 임금상승과 생산성 증가와의 괴리

- 임금은 상대적으로 유연한 편이나 임금상승율이 생산성 증가율을 초과함.
  - 1998년을 제외하고 최근 수년간 지속적으로 생산성보다 높은 임금인상

<그림 4> 명목임금상승율과 국민경제생산성 증가율 추이



주 : 국민경제생산성증가율 = 불변가격GD 상승률 + GDP 디플레이터 - 취업자 증가율

자료 : 강순희, '2001년 임금교섭 쟁점과 과제에 관한 토론회 자료', 한국노동연구원(2001).

- 기업규모간 임금격차가 확대되고 있음.
  - 1,000인 이상 사업장의 임금은 100인 이하 사업장의 두배가 넘음. 이는 중소기업의 인력이탈, 대기업에의 대기실업 등 인력시장 양극화 초래

<표 10> 30~99인 규모를 100으로 할 때 1,000인 이상 규모 기업의 노동비용지수

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
총노동비용	157.6	157.4	166.5	193.7	161.0	207.3
직접노동비용	145.9	153.4	152.9	152.6	165.3	164.6
간접노동비용	203.5	173.0	222.7	313.3	153.9	341.2

- 규정상의 휴일, 휴가일수가 국제기준보다 과다함.
  - 공휴일, 연월차휴가, 생리휴가, 약정휴가를 포함하면 휴일수가 50-72일로 다른 나라의 30-40일에 비해 과다

### (3) 정치적 요인에 영향받는 노사관계

- 경제적 조합주의에서 정치적 조합주의로 급격히 변화하고 있음.
  - 노조는 '노동시장 유연화'에 대해서는 투쟁으로 대응하고, '사회적합의 추구'에 대해서는 협상과 투쟁을 병행하는 방식을 사용하여 노사정위원회를 협의기구가 아닌 정치적 의사결정기구로 만들고 있음.
- 독점노조로 인한 낭비가 심화되고 있음.
  - 노조전임자의 과다로 인한 낭비 및 복수노조로 인한 노사관계 불안이 문제가 되고 있음.

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 근로관계법을 산출중심으로 전환

- 투입input중심에서 산출output중심으로 패러다임을 전환하는 근



로기준법의 혁신이 필요함.

- 경제는 투입보다 산출을 중시하는 추세인데 노동법은 근로시간, 근속기간 등 투입 중심으로 짜여져 있어 경제환경 변화와 갈등을 일으킴.
- 법정퇴직금제 폐지, 월차휴가 폐지, 생리휴가 폐지가 필요함.
- 연차휴가는 근속연수와 연계되지 않도록 되어야 함.

○ 법의 규제를 최소화하고 시장기능이 대신하도록 법의 경량화가 필요함.

- 해고관련 규제를 철폐하고 해고절차를 간소화하여 시장환경 변화에 따라 고용조정이 이루어지도록 해야 함. 이는 결과적으로 고용확대에 기여할 것임.
- 근로시간에 대해서 기준근로시간, 할증율 등에 관한 일체의 조항을 삭제하여 경제주체간에 자유계약에 따르도록 해야 할 것임.(주 44시간, 혹은 40시간 등에 대한 규정을 삭제하도록 근로기준법 개정)

## (2) 노사대등(勞使對等)의 원칙을 회복하는 집단노사관계법 개선

○ 복수노조를 인정하여 노조의 단결권을 보장할 경우 이에 상응하여 경영자에게도 교섭대상의 선택권을 부여해야 할 것임.

○ 집단주의를 축소하고 개인의 선택권이 강화되도록 개정이 필요함.

- 유니온 샵(union shop) 규정을 삭제하여 개인의 단결하지 않을 자유를 보장해야 함.
- 단체협약 대신 개별 계약이 대체할 수 있도록 허용되어야 함.

- 노조에 의한 부당노동행위를 규제해야 함.
  - 노조 전임자에 대해 임금지급을 요구하는 행위는 부당노동행위로 처벌
  - 여러 노조가 연대파업하는 것도 담합에 해당하므로 부당노동행위임.
- 제3자에게 피해를 주지 않는 파업권을 부여해야 함.
  - 파업 중 대체근로를 허용하여 생산이 유지되도록 함으로써 소비자 및 관련 기업의 연쇄적 피해를 막아야 함.

### (3) 노조독점 문제의 근본적 해결

- 고용 관련제도의 유연성이 강화되어야 함.
  - 고용경직성의 주요 원인이 노조독점으로 인한 내부자-외부자 문제이므로 해고조항 등 노동법의 개정으로 독점력을 완화해야 함.
  - 또한 노조독점이 생산물시장 독점에 기인하는 바가 크므로 공공부문 민영화, 금융 및 대기업의 경쟁촉진 등을 통한 경쟁체제 확립이 필요.
  - 다양한 형태의 취업이 활성화될 수 있도록 제도적 보완이 필요. 근로자파견법은 파견대상 제한을 철폐하고 파견기간 제한을 완화하여야 함.
- 성과에 연계된 임금체계를 정착시켜야 함.
  - 점차 확대되는 연봉제, 성과배분제가 정착되도록 지원 필요
  - 직급체계가 연공중심 체계로부터 역할 중심체계로 이전되어야 함.
  - 다양한 형태의 평가기법을 개발하는 등 평가시스템을 개선

해야 함.

○ 노사관계제도의 분권화가 이루어져야 함.

- 집단주의를 강화하는 노사정위원회를 폐지하여야 함.
- 교섭단위도 기업별 수준 이하로 분권화하는 것이 바람직함.

#### (4) 시장원리에 기반한 노동정책 설정

○ 대증요법이 아닌 시장원리를 이용한 근원적 실업대책이 필요함.

- 기업의 노동수요가 촉발될 수 있도록 경제전체의 활성화가 요구됨.
- 독점노조의 내부자 이익 극대화를 규제하여 고용조정 비용이 감소되어야 기업의 노동수요가 증가할 것임.

○ 노동시장 인프라 구축을 강화해야 함.

- 산업별, 직업별 고용전망조사 등 고용정보 인프라를 대폭적으로 강화해야 함.
- 직업훈련의 정부독점을 지양하고 민간의 참여와 민영화를 추진하여 시장의 수요에 맞는 직업훈련이 되어야 함.

○ 민간직업중개사업을 적극적으로 육성

- 중개사업에 대한 과도한 규제 철폐, 파견업과 직업소개업 연결 등을 통하여 노동시장의 효율성이 증대되면 고용이 증가함.
- 외국인력을 도입할 때도 우리 정부가 통제할 수 없는 외국 의 송출기관에 의존할 것이 아니라 국내 인력업체가 수입해올 수 있도록 하는 것이 바람직함.

- 생산성과 임금의 균형이 유지되도록 해야 함.
  - 명목임금 증가율이 국민경제 생산성 증가율을 초과하지 않아야 함.
  - 공익 연구기관이 예상되는 국민경제생산성 증가율을 발표하고, 이를 토대로 노사협약이 이루어지는 것이 바람직함.
  
- 노사관계 정책은 노사자치의 존중 및 엄정한 법 집행이 요청됨.
  - 노사협의를 통해 전임자 규모를 감축하도록 해야 함.
  - 노사분규에 대한 조정기능은 더 전문화하고 심판기능은 공정화해야 함.

## 제10장 인적자원부문

### <교육에 대한 인식의 대전환>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 한국 교육의 현실 및 문제점

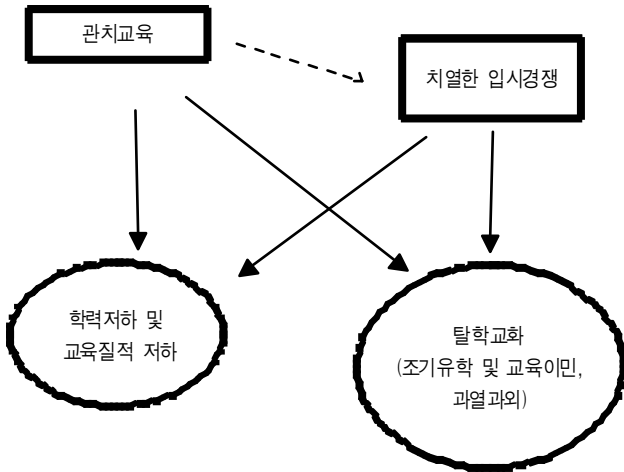
###### ○ 학력저하 및 교육의 질적 저하

- 2001년 12월 4일 OECD의 발표에 따르면, 세계 32개국의 만 15세 이하 학생들을 대상으로 실시한 ‘학업성취도 국제비교연구’에서 한국 중고생들의 흥미도가 OECD 국가 중 최하위권임.

###### ○ 과열과외와 조기 유학 및 교육이민

- 코리아 리서치 1999년 조사결과에 따르면, 가정 수입의 20% 이상을 과외비로 지출하는 가정이 31.8%를 차지했으며 10%가 넘는 가정은 64.4%에 이르고 있음.
- 2000년 9월 14일 교육인적자원부의 발표에 따르면, 초등학생 1만 6백40명, 중학생 5천9백74명, 고등학생 3천5백31명 등 2만 1백45명이 해외이민, 유학의 사유로 출국했음.
- 국회 교육위원회 소속 국회의원들의 설문조사에서 대상자 중 41.5%가 교육이민을 갈 의향이 있다고 응답했음.

<그림 5> 한국 교육의 문제점 및 그 원인



## (2) 원 인

### 1) 관치교육

#### ○ 초·중·고등학교 교육에 대한 정부규제

- 학교가 공급하는 교육서비스의 종류와 양, 정원, 등록금, 교육과정 등 교육에 관한 거의 모든 것을 정부가 독점적으로 관장하고 있음.
- 관치교육은 한국의 초·중·고등학교 교육을 대학입시위주의 교육으로 만들었고 하향평준화를 가져와 교육의 질적 저하를 초래했음.
- 학생과 학부모의 다양한 욕구는 학원과 과외를 통해 표출되었고, 한국의 교육시장을 탈출하는 조기유학과 교육이민이

등장한 것임.

○ 대학교육에 대한 정부 규제

- 대학의 설립뿐만 아니라 정원, 학생선발 등에 대해 정부는 일일이 지침을 하달하고, 그 지침에 따르지 않는 대학에 대해 행·재정적인 제약을 가함.
- 이 같은 규제들은 기존의 대학들에게 대학교육 서비스에 독점적 위치를 부여했고 대학간의 경쟁을 약화시켜 대학교육의 질적 저하를 초래했음.
- 많은 학생들이 해외유학을 떠나고 있으며, 국내 박사보다는 외국 박사를 선호하는 경향은 한국 대학교육의 경쟁력을 극명히 보여주고 있는 사례임.

○ 정부주도의 무분별한 교육개혁

- 정부는 1974년 고교평준화, 1997년 열린교육, 1998년 이해찬 장관의 교육개혁 등 수많은 교육정책을 실시해왔음.
- 그러나, 이러한 정책들은 오히려 하향평준화의 결과를 낳았고, 학력저하를 심화시켰으며, 교실붕괴를 초래했음.

2) 대학입시의 치열한 경쟁

○ 대학입시 경쟁심화의 원인

- 대학입시 자체가 치열해진 것은 정부규제로 인한 경쟁부재로 서울대를 정점으로 한 대학간의 수직적 서열화와 학벌중시의 사회적 풍토에 기인함.

○ 대학입시 경쟁심화의 결과

- 입시경쟁체제에서 고교교육이 창의성보다는 고득점을 얻을 수 있는 방법을 배우는 교육이 되었기 때문에 교육의 질이 떨어졌고 학력이 저하된 것임.



- 치열한 입시경쟁으로 인한 과외비 부담과 부실한 학교교육으로 많은 가정들이 자녀들을 조기유학을 보내든가, 교육이민을 떠나갔음.

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 교육에 대한 인식 대전환

#### ○ 교육에 대한 공공재적 인식의 탈피

- 관치교육을 청산하고 자율적 교육제도를 확립하기 위해서는 교육에 대한 인식의 변화가 필요함.
- 우리 사회에서 유독 교육은 국가가 담당해야 한다는 분위기가 지배적임. 이것은 일반적으로 교육을 공공재로 인식하고 있기 때문임.
- 그러나 교육은 공공재의 특성인 불가분성, 비배제성 및 비경합성을 갖고 있지 않기 때문에 결코 공공재가 아니라 사적재화임.

#### ○ 교육의 외부효과는 초등교육에만 국한

- 교육의 외부효과는 국민 기초교육에 해당하는 초등교육에 국한되어 있어 그 이상의 교육에는 외부효과가 미미함.
- 교육을 받은 사람으로 그 혜택이 귀속되는 성향이 있기 때문에 교육은 학부모와 학교, 민간에 맡겨 놓았을 때 더 효율적으로 이루어짐.

#### ○ 형평성을 강조한 국가의 교육담당 논리로부터 탈피

- 교육에 대한 기회균등의 주장은 교육을 받을 기회를 공평히 주는 것이지 모두에게 똑같은 교육의 기회를 제공하는 것이 아님.

- 인관관계 중심의 교육으로 전환
  - 우리 국민의 엄청난 교육에너지를 승화시켜 상호간 협력, 문제해결 능력, 창의력, 실제작업 능력 등을 제고할 수 있는 교육체제를 정립하고, 지식전달 중심의 교육에서 인간관계 중심의 교육으로 전환함.

## (2) 교육정책 및 대안

- 교육자치 확대
  - 교육제도를 국가 주도적 형태에서 사적 형태로 유도하여, 현재 교육인적자원부의 2실 4국 20과를 초등교육에 초점을 맞춰 1개국 정도로 대폭 축소함.
  - 중앙정부의 교육관련 행정 및 기능을 학교, 지방자치단체, 시도교육청으로 대폭 이관하여 교육자치를 확대함.
- 고교 평준화 폐지 및 다양한 학교 설립 자유화
  - 현행 고교평준화를 폐지하고 학교의 교육에 대한 자율권을 강화하여 학교간 경쟁을 통해 교육서비스의 질을 개선하고 우수한 인재 양성에 노력함.
  - 학교제도의 다양화를 추진하여 기업의 학교인수 및 설립을 자유화하며 다양한 학교인가를 허용하고 자립형 사립학교를 확대 실시함.
- 교육 자율권 확보 및 대학에 대한 규제 철폐
  - 치열한 대학입시경쟁의 원인인 대학 서열화 문제의 해결을 위해 사립대학이 서울대와 경쟁할 수 있도록 대학에 대한 모든 규제를 철폐함.
  - 기여입학, 학생선발, 정원, 등록금, 교과과정 등을 대학의 자

을에 맡기고 대학간의 경쟁을 통해 학교교육의 질을 높이고 학생들의 학력을 향상시킴.

○ 학교 선택 및 이동 자유권 보장

- 학생과 학부모에게 학교선택권을 주고 학교에 등록한 학생수에 따라 국가보조금을 배분하게 하는 바우처 Voucher 제도를 점진적으로 도입함.
- 학부모가 학교의 선택권을 가짐으로써 학교간에 경쟁을 일으켜 지금의 중앙집권적 관료적 정부교육체제 하에서보다는 교육의 질을 높일 수 있음.
- 먼저 같은 구 내에서 학생들이 자유로이 학교를 옮기거나 선택·진학할 수 있도록 허용하고, 학교 이동권의 범위를 시, 도, 전국으로 점차 확대함.

○ 국립대학의 민영화

- 국립대학의 민영화를 통해 정부의 대학교육에 대한 영향력을 배제하고 학교 자율권을 보다 확대함.
- 대학 교수의 처우를 혁신적으로 개선하고 교수시장이 보다 경쟁적으로 운영될 수 있는 제도적 장치를 마련함.

○ 외국인학교 설립 자유화와 교육시장 개방 확대

- 외국인학교 설립을 자유화하고 교육시장 개방을 보다 확대하여, 국내외 교육기관에 경쟁을 촉진하여 교육서비스의 질을 제고하고, 세계 우수한 교육기관의 유입으로 기존의 국내 교육기관 서열화를 희석시킴.

○ 수요자 중심의 맞춤형 교육 및 사이버 스페이스 교육 강화

- 실수요자가 원하는 맞춤형 교육을 위해 교육과정에 대한 학

교의 자율권을 보장함.

- 디지털시대에 적합한 사이버 스페이스 교육 및 인프라 투자를 강화함.

## <여성인력의 효율적 활용>

### 1. 현황 및 문제점

- 1990년대 여성취업자 및 경제활동참가율의 증가세와 문제점
  - 1990년대에는 베이비 붐 세대의 중·장년층화와 낮은 출산율, 그리고 급속한 고령화 등으로 대표되는 인구구조의 변화에 기인하여 30세 이상 여성 취업자수는 경제활동참가율보다 빠른 속도로 증가하고 있음.
  - 그러나 2000년대에도 인구고령화로 20대 여성취업자수는 2010년대 중반까지 감소하고 여성취업자 전체에서 차지하는 비중도 계속 하락하게 됨.
  - 또한 2000년도 한국여성의 경제활동참가율(15~64세)은 51.8%를 기록하고 있어 OECD 평균치보다 거의 10%포인트 낮은 수준임.
  - 1990년대에 여성의 경제활동은 큰 폭으로 증가하였으나 이는 고용의 질을 향상시키는데 미흡함.
- 취약한 여성근로조건
  - 여성은 소규모사업장 종사자의 비중이 남성에 비해 상대적으로 높아 여성 임금근로자의 42.9%가 10인 미만 영세사업장에 근무함.

<표 11> OECD 주요국의 경제활동참가율: 15~64세

(단위 : %)

국 가 명	경제활동참가율	
	남 성	여 성
한 국	76.9	51.8
일 본	85.2	59.6
미 국	83.9	70.8
프 랑 스	74.4	61.7
캐 나 다	82.1	70.5
영 국	84.3	68.9
독 일	81.1	63.2
이탈리아	73.8	46.2
스 페 인	79.1	51.8
OECD 전체	81.1	61.3

주 : 미국, 영국, 스페인은 16~64세 인구의 경제활동참가율

자료 : "OECD Employment Outlook," OECD, 2001.

- 여성근로자들의 상당수는 근로기준법이나 남녀고용평등법에 규정된 각종 여성보호제도의 보호를 제대로 받지 못할 위험성이 제기됨.

<표 12> 임금근로자의 기업규모별 분포

(단위 : 천명, %, 명)

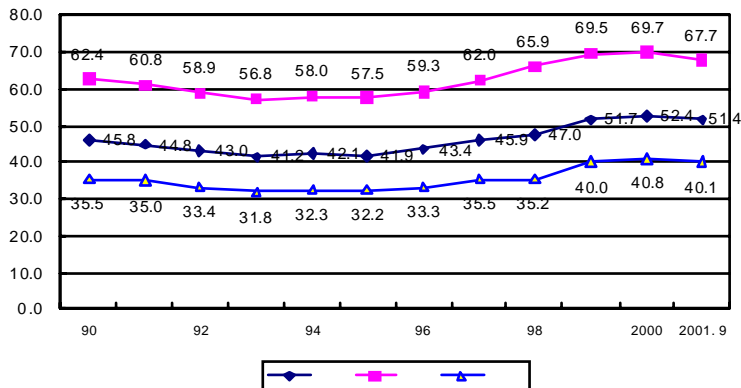
기업 규모	여성	남성	전체
1 ~ 4인	432( 30.6)	514( 22.3)	946( 25.4)
5 ~ 9인	173( 12.3)	252( 10.9)	425( 11.4)
10 ~ 29인	195( 13.8)	404( 17.5)	599( 16.1)
30 ~ 49인	103( 7.3)	178( 7.7)	281( 7.6)
50 ~ 69인	51( 3.6)	126( 5.5)	177( 4.8)
70 ~ 99인	37( 2.6)	58( 2.5)	95( 2.6)
100 ~ 299인	73( 5.2)	189( 8.2)	262( 7.1)
300 ~ 499인	42( 3.0)	71( 3.1)	113( 3.0)
500 ~ 999인	31( 2.2)	75( 3.3)	106( 2.9)
1,000인 이상	274( 19.4)	440( 19.1)	714( 19.2)

주 : 괄호 안의 값은 해당 계층의 비중(%)이다.

자료 : 한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 2000.

- 1990년대 여성취업자의 서비스산업 집중화 현상
  - 서비스업 내에서도 도소매·음식숙박업, 특히 사업 및 개인 서비스 산업에서의 여성근로자의 확대가 두드러지게 나타남.
  - 그러나 향후 여성취업 방향은 남성집중 산업으로 전환되고, 도소매·음식숙박업에서의 여성취업비중이 점차 낮아질 전망이다.
  
- 여성고용의 질적 개선 미흡 및 성별 임금격차 지속
  - 일반적으로 여성 임금근로자는 고연령·저학력·단기근속의 저소득 계층과 저연령·고학력·장기근속의 고소득 계층 둘로 나누어짐.
  - 고임금·고생산성의 대표적 직종으로 간주되는 전문·기술·관리직에서 여성보다는 남성의 증가속도가 빨라 여성 고용의 질적 개선이 미흡함.
  - 남·여간 임금격차는 1990년대에 절대적인 수준이 완화되고 있으나, 설명되지 않는 또는 성차별적인 임금격차의 상대적 비중은 여전히 60% 수준임.
  
- 여성가장 취업자의 취약성
  - 여성취업자의 1/4 정도는 가구주이며, 이 비중은 1991년 이후 다소 상승함.
  - 여성가장 취업자는 연령이 높은 반면, 학력이 낮고 자영자나 임시·일용직의 비중이 높은 특징을 보이며, 빈곤상태에 빠질 위험성이 상대적으로 높음.
  
- 주부취업의 증대 및 보육서비스의 질 개선 필요
  - 취업여성의 고령화로 인해 주부의 비중은 높아지게 되고, 가정과 직장의 조화 문제는 더욱 중요시될 전망이다.

<그림 6> 임금근로자 중 임시·일용직의 비중과 그 추이



— 보육수요도 2010년대에는 고학력화와 소득수준의 향상에 따라 보육서비스의 이용 자체보다는 서비스의 질에 대한 욕구가 높아질 것임.

○ 여성 경제활동의 문제점에 대한 정책 필요

- 2000년대 노동시장 전망결과 직업의 성분리 구조 및 여성내 이중구조가 개선되리라고 기대하기 어려움.
- 구조적 수급불일치로 인한 구직난 및 하향취업이 발생하고 이에 남성보다 여성이 피해를 볼 가능성이 큼.
- 구직난과 성분리 구조로 인해 여성을 우선적으로 배제하는 현상으로 고학력 여성의 실망실업의 증대, 자포자기형 취업 포기와 같은 현상이 지속됨.
- 하향취업을 하더라도 기대소득이 낮고 승진기회 또는 임금 상승의 가능성이 낮아 자발적인 경력단절로 이어질 가능성이 높음.



## 2. 정책과제와 대안

### (1) 정책의 기본 원칙 및 전략

#### ○ 첫째 : 시장기능의 강화

- 노동시장의 자율적 조정기능에 의해 고용의 질 향상 및 경력단절 완화 등의 과제가 해결될 수 있도록 환경 및 인프라를 구축함.
- 이러한 노력의 일환으로 시장기능으로 해결이 힘든 직업의 성분리·성차별 등의 문제는 적극적 조치의 한시적 도입을 통해 해결함.

#### ○ 둘째 : 사회통합적 정책의 수립

- 근로자와 기업, 정부가 모두 수용할 수 있는 정책을 개발함.
- 여성고용에 따른 기업의 부담을 최소화함과 동시에 노사합의에 의한 여성근로자 지원 및 보호를 강조할 필요가 있음.
- 또한 여성근로자간 형평성의 문제도 고려의 대상으로 여성가장, 임시·일용직 근로자, 영세자영업자 등의 취약계층을 위한 정책개발이 요구됨.

#### ○ 셋째 : 인간본연의 가치 존중

- 임산부 및 아이의 건강, 빈곤으로부터의 자유 등은 인간 본연적 가치로 경제적 논리를 넘어선 과제임.

### (2) 세부 정책과제

#### ○ 영아(0~2세) 등의 보육서비스 강화

- 재정을 통해 보육수요가 매우 큰 영아(0~2세), 장애아, 휴

일, 야간, 24시간 등의 보육시설을 대폭 확대하고 이러한 특수보육서비스의 질을 제고함.

○ 산전후 휴가급여 및 육아휴직제도의 개선

- 현재 고용보험과 재정을 통해 지급하고 있는 30일분의 산전후 휴가급여를 재정지출(일반회계)로 전환함.
- 현행 월 20만원인 육아휴직급여와 육아휴직장려금을 기간별로 나누어 1~6개월은 월 30만원으로 각각 증액하여 지급하고, 7~12개월은 현행대로 20만원을 지급하며, 그후 2년까지는 사업주와 합의된 경우에만 10만원을 각각 지급함.

○ 총 보육비용에 대한 재정지원 강화

- 2001년의 경우 총 보육비용의 28%(약 3,600억원) 수준인 재정지원을 40%(약 5,100억원) 수준으로 확대함.
- 참고로 총 보육비용에 대한 재정지원비율은 사보육을 원칙으로 하는 미국은 41%, 일본은 54%, 스웨덴의 경우는 84% 수준임.

○ 가정과 직장의 양립 개선을 위한 방안

- 맞벌이 가구에 대한 조세감면의 효과 제고를 위해 보육료의 획일적인 소득공제 한도(현행 100만원)를 가구소득의 규모, 자녀의 수와 연령 등에 따라 차등적으로 시행함.
- 근무시간 유연화와 대안적 고용형태의 개발을 위해 시차출퇴근제variable starting/finishing times, 탄력적 근무시간제flexible working hours, 직무공유제, V-시간제Voluntary reduced work-time program 등의 도입을 검토해야 함.
- 선택적 복리후생제도에 육아지원금과 노인보호지원금을 포함하고 가정문제지원센터 운영에 대한 홍보·지원하는 가족

친화적 프로그램을 개발하고 홍보해야 함.

- 저소득 여성가장 가구 및 취약여성에 대한 지원 강화
  - 자영업 여성가구주에게 경영상담이나 직종전환에서의 심리적·재정적 지원을 제공하고, 임금근로자로의 취업을 위한 전직훈련 및 상담을 지원함.
  - 비정규직 근로자에 대한 취업알선 및 상담기능을 강화하고 취약여성의 교육훈련을 지원확대함.
  
- 여성고용의 인프라 구축과 여성의 인적자원개발 활성화
  - 여성전문 상담인력을 양성하고, 여성친화적 정보망을 구축하며, 여성관련 민간직업안정기관에 대한 지원을 강화함.
  - 전업주부의 사회참여를 활성화하기 위해 자원봉사활동에 대한 공식적 인정 및 보상기능을 강화하고, 자원봉사활동의 영역 및 기회를 확충함.
  - 정규교육에서의 직업능력개발을 위해 과학기술분야 전공자에 대한 지원을 강화하고 여학생 인턴십 제도를 운영함.
  - 평생직업능력개발시스템을 구축하기 위해 여성특화적 직업능력개발 프로그램을 지속적 개발하고 고학력 미취업여성의 전환교육을 강화하고 재직근로자 교육훈련을 지원함.
  
- 고용평등조치의 확대
  - 고용평등 프로그램을 개발하고 이를 홍보·보급하여 성차별에 대한 인식을 개선하고, 기업도 장기적인 관점에서 고용평등프로그램을 개발·시행함.
  - 기업의 문화를 바꾸려는 노력이 필요하고, 이를 위한 기업단위 또는 전국 단위의 캠페인을 실시함.

# 제11장 복지부문

## <자립적 복지와 민영보험의 추진>

### 1. 현황 및 문제점

#### (1) 전반적인 문제점

- 사회보험의 관리운영 비효율과 국민부담률 증가
  - 보험사고에 대한 중복 급여 등의 요인으로 예산낭비가 적지 않기 때문에 4대보험간의 연계를 통한 관리운영비를 절감할 필요가 있음.
  - 복지제도 및 정부서비스의 경직성, 관료화 등으로 인한 정책적 실패로 국민부담률(조세+사회보험료)의 증가에 비해 가입자의 불만이 팽배하고 있음.

<표 13> 국민부담률의 추이

	1997	1998	1999	2000
국민부담률(A)	227	229	237	264
조세부담률(B)	195	191	195	220
사회보장기여금(A-B)	32	38	42	44

출처 : OECD

- 기초생활보장의 욕구 팽창과 기초생활비의 상승
  - 시혜적인 성격의 생계급여를 국민의 권리로 인정함으로써, 일부 근로자의 도덕적 해이를 야기하여 향후 생계급여 신청자수가 급등할 가능성이 존재함.

- 가계의 기초생활비가 지속적으로 증가하고 있어 공공 혹은 국민영구임대주택의 공급을 통한 생계비 억제정책이 필요함.

## (2) 4대 사회보험 및 사회복지의 문제점

### ○ 국민연금기금의 향후 재정건전성 불안

- 2001년 10월 말 현재 72조7천억원인 국민연금기금은 연금기금규모가 최고에 달하는 시점(2030년대 예상)의 연금규모는 우리나라 당시 국내총생산의 약 50%에 달할 것으로 추정되나 향후 국민연금의 고갈 가능성이 제기됨.
- 고급여 저부담으로 인한 구조적 재정불안정시스템을 보험료 인상과 급여의 조정을 통해 연금기금의 완전 고갈을 방지할 필요성이 제기됨.

### ○ 건강보험재정의 악화

- 건강보험의 지속적 급여확대, 보험수가의 인상 및 직장조합의 통합 이후 야기된 유사 위험직군별 의료위험의 관리부재에 따른 재정적자를 초래함.
- 의약분업 이후 의료수가의 대폭 인상으로 인한 재정악화가 심화됨.

### ○ 고용보험의 비효율성과 기초생활보장법의 문제점

- 최근 고용보험은 구조적 실업의 문제를 해결하기 위한 능력개발사업에 역점을 두고 있으나 효율성이 의문시되고 있음.
- 고용보험의 수혜자들이 국민기초생활보장법의 생계보호 대상자와 중복될 가능성이 존재하고 있고, 국민기초생활보장법이 4인가구 기준으로 월소득 96만원(2001년 기준)을 보장하고 있어 실업급여액보다 클 가능성이 있음.

- 현재의 기초생활보장제도가 전문성 없이 매우 방만하게 운영될 수 있고 주거급여 규모의 논리적 근거가 없으며 일반 생계비로 사용될 가능성이 있음.

○ 산재보험의 지출 급증 예상

- 전체적인 재해율은 감소하고 있으나, 일부 산업재해의 경제적 손실 대규모화, 재해보상범위의 확대, 산재급여기간의 장기화 등에 따라 급여지출이 급증할 가능성이 큼.

## 2. 정책과제와 대안

### (1) 정책방향

○ 자립적 복지 추구

- 복지제도는 소득계층별로 다양하게 접근하는 것이 바람직함.
- 근로가 불가능한 저소득층에 대하여는 최저생계를 보장하되, 근로가 가능한 저소득층에 대하여는 단순한 소득지원이 아닌 자활사업을 원칙으로 저소득근로자들의 근로의욕을 강화하는 사회부조제도를 운영함.
- 소득이 있는 근로자들을 위한 사회보험은 정부의 재정지원을 가능한 배제하고 보험료에 기초한 재정의 안정성을 전제로 운영함.
- 사회보장의 적용이나 수혜의 확대는 재정에 미치는 영향을 최대한 고려하고 부정수급에 대한 관리 행정을 개선함.

○ 사회보험에 민영보험의 도입

- 선택과 차별성이 보장된 민영보험을 도입하여 사회보험의 정부독점을 배제하고 경쟁을 통해 사회보험 서비스의 질을

제고함.

- 공적사회보험은 기초보장중심의 제도로 운영하고 사적보험은 소득비례 중심의 제도로 운영하며, 부담과 급여의 적정화를 통하여 지속 가능한 사회보장제도를 확립함.

## (2) 정책과제

- 국민연금의 재정안정화 및 기업연금제도의 도입
  - 국민연금의 보험료율을 인상하고 연금급여를 인하여 국민연금의 재정안정화를 달성함.
  - 연금급여의 부족한 부분을 해소하기 위해 퇴직금제도 등을 기업연금제도로 전환하고, 기업연금 혹은 개인연금과의 적용 제외제도를 도입함.
- 직장·지역 의료보험 분리 및 의료시장 개방
  - 직종별·지역별 관리 원칙을 세워 통합중인 직장의보와 지역의보를 분리하여 수지균등에 입각한 의료보험의 재정안정화를 추진함.
  - 보험진료체계의 개선과 의료시장의 개방을 통해 의료시장을 경쟁체제로 이행하여 국내의료기관의 서비스를 개선함.
- 의료보험에 대해 민영보험 및 수발보험 도입
  - 의료보험의 본인부담 및 비급여부분을 부보하는 민영보험을 세제적격제도로 활성화함.
  - 노인진료비의 급상승을 억제하기 어려우므로 수발보험을 도입하여 중년 이후부터 별도의 보험료를 징수하여 대비함.
- 자립지원을 원칙으로 하는 기초생활보장법의 개선

- 저소득취약계층의 지원이 단순한 소득이전이 아니라 자립지원을 원칙으로 하며 사회적응을 우선함.
- 급여수준의 조정을 통해 저소득층의 근로의욕 저하를 막고, 취약계층에게 교육, 취업 등의 기회가 주어지는 방향으로 정책을 설정함.

○ 사회보장에 있어서 기업의 역할 제고

- 기금성격을 갖는 복지제도인 근로복지기금, 우리사주제도, 스톡옵션 등을 기업연금으로 전환하는 것을 허용함.
- 현재 경직적이고 제한적인 기업복지제도를 개선하고, 선택형 근로복지제도Cafeteria Plan를 도입하여 유용하게 활용함.

○ 고용보험의 효율성 제고 및 정부지원의 실업부조제도 도입

- 직업훈련기관의 평가 및 질적 제고에 노력하고, 장기실업자들의 보호를 위하여 정부가 지원하는 실업부조제도를 도입하고, 고용보험의 부정수급을 억제하기 위하여 별도의 부정수급적발장치를 고려함.
- 보험료율의 결정에 경험료율제도를 도입하여 기업의 실업발생을 억제하고, 레이오프제도를 활성화시켜서 근로자들의 퇴직한 직장으로서의 기회를 촉진함.

○ 산재보험의 재정구조 개선

- 민영산재보험제도를 활성화하여 산재에 대한 기업의 부담을 경감시키고, 고의로 산재발생보고를 하지 않는 개별기업의 산재요율을 인상함.
- 산재연금 적용자의 증가에 대비하여 산재연금기금을 별도로 관리·운용함.



○ 복지전달체계의 효율화

- 비효율적인 복지전달체계나 관리운영체계를 정비하여 재정 누출요인을 줄이고 부정수급에 대한 관리행정을 개선하는 등, 고비용·저효율의 복지체계로부터 저비용·고효율의 복지체계로 전환함.

## 제12장 환경부문

### <시장친화적 환경제도로 개편>

#### 1. 현황 및 문제점

##### ○ 환경여건의 변화

- 환경여건변화에 따라 환경정책의 과제가 오염문제해소에서 자연환경보존과 지구환경문제의 대응전략 등으로 확대되고 있음.
- 자연환경·생태계가 지속적으로 파괴되어 생활환경의 질도 악화되고 있음.

<표 14> 분야별 오염물질 배출 현황

구 분	1992	1995	1996	1997	1998 <sup>1)</sup>	1999
Nox배출량(천톤년)	1,068	1,153	1,258	1,298	1,084	-
오·폐수배출량(만 m <sup>3</sup> /일) <sup>2)</sup>	-	-	-	1,977	2244	-
폐기물 발생량(천톤일)	145	148	181	195	189	219

주 : 1) 98년도 배출량감소는 IMF이후의 유류사용량 감소로 전반적인 오염물질 발생량의 급감에 따른 것임.

2) 오폐수배출량은 공식적인 연도별 현황이 발표되지 않고 있음.

자료 : 환경부, 『환경백서 2000』, 2000. 12을 참조하여 재작성.

##### ○ 비효율적인 환경 정책, 법규 및 규제 체계

- 환경정책이 주로 비효율적인 직접규제방법에 주로 의존하고 있고, 다양한 오염물질에 대하여 거의 비슷한 해결방법을 채택하여 비효율적임.

- 사후 관리중심의 환경정책 채택으로 사전예방적 관리가 부족하였고, 환경정책에 대한 경제성 평가의 미실시로 효율성 결여됨.
- 비효율적 환경정책의 채택으로 환경관련법이나 환경규제가 비효율적이고, 환경법규위반에 대한 강제조치제도의 미비로 법규의 실효성이 낮음.
- 또한 기업에게도 자발적 오염방지·기술개발을 시행할 인센티브를 부여하지 못하여 환경위반이 합리적인 선택이 되었음.

○ 환경보전정책과 상반되는 경제·국토관리정책 채택

- 에너지세와 자동차세 등의 세제 및 수돗물 가격과 전기요금 등의 가격정책이 비환경친화적으로 책정되어 있음.
- 환경에 영향을 미치는 개발계획의 수립과 개발사업 시행시 환경보전을 고려할 법제가 미비하고 환경성 평가가 결여된 상태로 시행됨.

○ 환경오염피해 보상 및 분쟁조정 기능 미비

- 환경오염피해 보상이 원활하지 못하여 오염자에게 오염발생에 따른 비용을 내부화시키기 어려움.
- 환경분쟁조정기구의 제도미비로 분쟁조정을 원활하게 해결하지 못함.

○ 비효율적인 환경행정 운용

- 환경행정이 여러 조직에 분산되어 환경업무 종합기능이 미흡하여 유기적이고 총체적인 환경관리·정책수립에 한계가 있음.
- 단일오염매체 방식에 의한 환경부 조직으로 부서간 업무조

정이 원만하지 못하고 오염물질의 통합관리가 어려움.

- 환경행정 중앙집권화와 환경관리 이원화로 거래비용이 많이 소요되고, 전문성·인력·예산부족으로 지방자치단체의 환경관리가 비효율적임.

○ 지구환경보전에 대한 대응전략 미비와 민간부문의 참여 부족

- 국제환경협약 가입과 WTO의 환경과 무역연계에 대한 정부의 대응전략이 미비하고 국내 이행체계의 준비가 부족한 상황임.
- 환경문제 해결에 민간자본이나 시민의 참여가 부족하고 환경시민단체의 역할이 미진함.

## 2. 정책과제 및 대안제시

### (1) 정책방향

○ 환경제도의 근본적 개편 및 환경목표제의 도입

- 현행의 환경제도하에서는 일부 법규를 개정하고 정책을 보완한다고 하여도 그 비효율성은 지속될 것이므로, 환경정책을 근본적으로 전환하여 관련법규를 개정하고 행정운영체제도 변경해야 함.
- 환경목표제를 도입하여 정부가 수질, 대기 등에 대한 환경목표를 밝히고 그 결과에 대한 책임을 지게 함.

### (2) 정책과제와 대안제시

○ 오염물질별 다양한 정책의 채택

- 국지적 오염물질은 오염자와 피해자의 협상을 통한 사적 해

결방법을 추진하고, 폐기물배출은 폐기물배출비용 증가 및 재활용에 대한 인센티브제도를 도입함.

- 수질오염은 배출허가권 판매방법을, 고정오염원의 대기오염은 배출부과금방법을, 이동오염원의 대기오염은 환경부과금 또는 환경세 방법을 추진함.

#### ○ 사전 예방중심 및 경제성 평가에 의한 환경정책 추진

- 오염물질별 시장접근적 해결을 위해 오염자가 자발적으로 원료·생산·소비단계에서 오염배출절감과 오염방지기술을 개발토록 인센티브를 부여하고, 사전환경관리제도를 개선함.
- 환경정책 수립전에 정책수행비용과 환경가치를 포함한 경제성 분석을 시행하여 정책의 타당성을 확보하고 자원의 효율적 배분을 고려해야 함.
- 경제성 평가에 의한 환경정책을 제도도입의 기반확충단계, 전문인력확보·담당조직구성단계, 법제정과 일괄시행단계의 세 단계로 나누어 추진해야 함.

#### ○ 친환경적 세제, 가격 및 국토관리 정책의 추진

- 에너지세제는 강화시켜 에너지사용량을 축소시키고, 궁극적으로는 에너지 절약적 산업구조로 개편되도록 해야 함.
- 온실가스감축을 위하여 단계적으로 탄소세를 도입하고, 자동차세는 보유세의 세금비중을 낮추는 동시에 이용세의 비중을 확대함.
- 수도물가격·전기요금은 생산비를 감안하여 점진적으로 현실화함.
- 국토관리법제의 재개정, 각종 계획수립 및 사업시행시 환경을 고려한 경제성 분석제도와 환경영향평가제도를 확립함.

- 환경업무의 종합조정기능 확립 및 매트릭스식 환경부 조직개편
  - 환경업무의 종합조정기능을 확립하기 위해 지속가능발전위원회와 기능과 역할을 확대하고, 지속가능발전위원회내에 중앙부처간 환경조정을 위한 위원회를 구성함.
  - 환경관련 부처에 환경정책담당관제를 신설하고, 현행 환경부의 단일 오염매체 관리조직체계를 오염매체별 조직체계의 다오염매체별 조직체계를 혼합한 매트릭스식 관리조직체계로 개편함.
  
- 환경문제에 대한 지방자치단체의 권한제고 및 감시체제
  - 환경행정의 중앙정부·지방자치단체간 기능배분을 합리적으로 재조정하고, 지자체에 환경보전시행을 위한 인센티브부여 및 체계적 감시제도를 도입함.
  - 지역별 환경관리계획을 수립하고, 지방의제21을 지속적이고 실질적으로 실행하며, 지역간 환경갈등 해소를 위하여 지역환경협력 전문기구를 설치함.
  - 모든 환경기초시설을 점차적으로 민간운영으로 전환하고, 환경관련 특정사안에 대한 시민들의 공개토론회와 주민투표제도를 도입함.
  
- 징벌적 배상제도 도입과 환경관련 법규 및 규제의 효율적 개편
  - 불필요한 규정과 근거가 미약한 규정을 폐지하고 필요한 내용은 상위법령에 명문화하여 환경규제체계를 개편함.
  - 벌과금의 지방자치단체 귀착분의 확대와 민간부문의 환경감시 보조적 역할의 강화로 환경법규위반에 대한 적발확률을 높이고 징벌적 배상제도의 도입으로 처벌강도를 제고함.
  
- 환경문제 전담법원의 설치 및 분쟁조정제도의 개편

- 환경관련입법행위와 행정행위에 대한 사법심사권 제도의 도입으로 법원의 환경행정 심사기능을 확대하고, 환경문제 전담법원의 설치로 환경문제해결에 사법부의 역할을 제고함.
- 인과관계 규명의 기법과 피해배상액 산정기준을 개발하여 환경오염피해에 대한 합리적인 보상체계를 수립하고, 분쟁조정제도를 개편하여 환경분쟁조정기구의 조정기능을 확대함.

○ 지구환경보전에 대한 대응전략 확보

- 국제환경협약 가입과 WTO의 환경과 무역연계에 대한 정부의 대응전략을 확보하고 국내 체계를 갖추.

○ 환경보전에 대한 민간부문의 참여확대

- 시장친화적 규제방식채택, 지도단속강화·처벌강도제고, 환경친화적 세제·가격체계, 자율적환경관리협약제도 도입, 환경공시제도 도입 등의 친환경 기업경영을 위한 정책을 채택하고 지원함.
- 시민단체의 전문성 제고와 정책기능 확보를 위하여 정부의 지원방안 모색하고 정부 또는 지방자치단체와 지속적인 교류를 위한 기구를 설립함.

# 제13장 대외부문

## <열린사회 · 열린 통상>

### 1. 현황 및 문제점

#### (1) 문제제기

##### ○ 편향적 대외의존구조

- 우리나라의 수출은 미국, EU, 일본 등 선진국에 지나치게 집중되고 수출품목도 다양하지 못하여 해외경기 불황에 극히 민감하게 반응

<표 15> 지역별 수출실적

(단위 : 억 달러, %)

	1985	1990	1995	2000
북미	119.83 (39.6)	210.91 (32.4)	259.22 (20.7)	400.37 (23.2)
미국	107.54 (35.5)	193.60 (29.8)	241.31 (19.3)	376.11 (21.8)
유럽	44.70 (14.8)	120.01 (18.5)	208.54 (16.7)	281.41 (16.3)
EU	32.56 (10.8)	100.03 (15.4)	163.02 (13.0)	234.24 (13.6)
아시아	87.34 (28.8)	246.39 (37.9)	615.65 (49.2)	810.93 (47.1)
일본	45.43 (15.0)	126.38 (19.4)	170.49 (13.6)	204.66 (11.9)

주 : ( ) 안은 전체수출 중 비중



<표 16> 우리나라의 10대 수출상품(2000년)

(단위 : 억 달러, %)

품 목	금 액	비 중
반도체	260.15	15.1
컴퓨터	145.25	8.4
자동차	132.17	7.7
석유화학제품	94.07	5.5
선박	82.29	4.8
무선통신기기	81.73	4.7
철강의 판	48.27	2.8
의류	46.50	2.7
인조장섬유·직물	36.46	2.1
전자관 및 부품품	35.74	2.1

○ 세계적인 경기불황과 교역량 감소

- 2000년 IT 거품 붕괴로 시작된 세계적인 경기불황은 국제교역량의 감소로 이어지고 있어 그 동안 추구해온 대외 지향적 경제정책이 어려움에 처함.

<표 17> 연도별 수출입 실적

(단위 : 백만 달러, %)

		1998	1999	2000	2000.1~11	2001.1~11
수출	금액	132,313	143,685	172,268	157,291	138,843
	증감율	-2.8	8.6	19.9	222	-11.7
수입	금액	93,282	119,752	160,481	147,306	129,810
	증감율	-35.5	28.4	34.0	37.4	-11.9
수지	금액	39,031	23,933	11,786	9,985	9,033

주 : 통관기준

○ 법·제도·관습에 내재된 배타적 의식

- 법·제도·관습 안에 뿌리깊게 자리잡고 있는 배타적인 요소들은 경쟁력제고를 가로막고 소극적 통상외교의 주요원인으로 작용

## 2. 정책과제 및 대안

### (1) 국제경제질서확립의 주도적 역할

- 동아시아 경제통합의 적극적 추진
  - 한중, 한일 FTA 추진을 병행하여 향후 동아시아 경제협력 체 결성의 주도적인 역할에 대비하며 석유화학, 철강, 조선 산업 등의 공동구조조정 우선 추진하는 단계적 접근방식 추진
  - 동아시아 국제비즈니스 허브 기능수행을 위한 제도적 장치의 정비와 물류인프라의 대폭 확충
- 도하개발의제 협상에서 반덤핑 협정 개정에 주력
  - 철저한 준비를 거친 전략마련을 통해 새로운 다자간 논의에 임하여 국익을 극대화하며 객관적인 기준이 적용되는 반덤핑 협정의 체결에 주력

<표 18> 도하 각료회의 선언문의 주요 내용

통신·교육·법률 등 서비스 시장 개방	회원국들이 2002년 6월 30일까지 시장 개방 양허안을 제출하기로 합의
무역과 경쟁정책	2003년 제5차 각료회의에서 무역과 경쟁 부문에 대한 협상 개시 여부를 결정
반덤핑 남발 규제	반덤핑 남발에 따른 무역 왜곡 관행을 시정하는데 노력하기로 합의. 미국은 개도국의 반덤핑 남발 규제를 받아들이는 대신, 개도국들도 덤핑 행위 개선을 촉구
농산물시장 개방	농산물 시장 대폭 개방, 국내보조금 대폭 감축
공산품 관세 인하	관세 인하 및 비관세 장벽 철폐
지적 재산권 보호 강화	지적재산권 보호대상품목의 확대
정부조달시장 투명성 확보	투명성 확보 위한 다자간 협상 개시
수산보조금 감축	수산보조금 감축·폐지를 위한 다자간 협상 시작

자료 : 외교통상부

- 호혜평등 원칙을 중시하는 공격적 통상외교
  - 합리적인 상대방의 요구는 전향적으로 받아들여져 부당한 요구에 대해서는 WTO의 분쟁해결절차 등을 적극적으로 활용

## (2) 국제경쟁력 제고

- 국제자유지역의 단계적 확대
  - 국제자유지역법의 제정을 통해 국제자유지역의 범위를 점진적으로 전국에 걸쳐 확대하여 세계 모든 기업이 자유롭게 활동할 수 있는 기업환경 제공
- 내외국인 기업의 구분철폐
  - 내외국인 기업구분을 철폐하여 모든 기업이 동등한 입장에서 경쟁을 치를 수 있는 환경을 조성하여 기업 스스로 경쟁력을 제고할 수 있도록 유도
- 효율성에 입각한 선별적 투자지원
  - 외국자본을 무조건 환영할 것이 아니라 국내산업 고도화에 기여할 수 있는 정도를 고려하여 투자지원 우선 순위 적용
- 투자지원센터의 설치운영
  - 외국인투자지원센터를 개편하여 내외국인 기업 모두의 연구개발 및 공장 증·설립 등과 관련된 애로를 지속적으로 발굴·제거하여 기업의 사업영역 변경 등이 자유롭게 이루어지도록 실질적으로 지원

### (3) 열린 사회를 위한 기반의 구축

#### ○ 제도적 인프라의 구축

- 거주체류자격제도, 영주자격제도, 국적취득제도 등의 개선을 통해 우수한 외국인력의 국내유입을 촉진
- 재외동포의 법적 지위에 관한 요건의 개선을 통해 국외에 거주하는 해외동포의 국내경제활동을 자유롭게 하는 한편 해외동포 네트워크를 강화

#### ○ 합리적 경제생활 교육의 강화

- 수출과 더불어 외국상품의 수입·소비도 경제효율성의 증대에 필요하다는 사실을 교육하며 대학에서 국제교역의 중요성에 대한 교육을 강화

#### ○ 더불어 사는 의식의 확산

- 개인과 집단의 이해보다는 국가전체의 이익을 먼저 생각하며 새로운 통상환경으로 인해 손해를 보는 집단에 대한 합리적인 보상방안을 강구

### <원칙과 균형을 중시하는 남북경협>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 민간차원의 경제교류

#### ○ 남북교역과는 달리 민간차원의 대북투자는 저조

- 2000년도 남북한 교역액은 4억 2,515만 달러로 남북한 교역

이 시작된 이후 최대치를 기록하였으나, 2001년 후반기에 들어 그 추진력을 점차 잃어 햇볕정책 추진이후 증가되었던 남북한 교역이 한계에 봉착

<표 19> 남북한 교역추이

(단위 : 천 달러, %)

구 분		1997(A)	1998	1999	2000(B)	2001	증가율 (B/A)
반 출	소 계	115,269	129,679	211,832	272,775	226,787	187
	거 래 성	60,019	51,530	67,553	93,724	62,836	56
	비거래성	55,250	78,149	144,279	179,050	163,951	224
반 입	소 계	193,069	92,264	121,604	152,373	176,170	-21
	거 래 성	190,281	92,159	121,482	152,373	173,476	-20
	비거래성	2,788	105	122	-	2,695	-
전 체	합 계	308,339	221,943	333,437	425,148	402,957	38
	거 래 성	250,300	143,928	189,036	246,097	236,312	-2
	(단순교역)	(171,231)	( 72,940)	( 89,416)	(116,907)	(111,388)	-32
	(위탁가공)	( 79,069)	( 70,988)	( 99,620)	(129,190)	(124,924)	63
	비거래성	58,039	78,015	144,401	179,050	166,646	208

자료 : 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호

<표 20> 남북협력사업 추이

(단위 : 건, 천 달러)

구 분		1991~ 1997	1998	1999	2000	2001 <sup>주)</sup>	합 계
협력사업자 승인	경 제	26	10	2	1	4	43
	사회·문화	3	7	7	9	4	30
	소 계	29	17	9	10	8	73
협력사업 승인	경 제	6	9	1	2	4	22
	사회·문화	3	5	5	5	5	23
	소 계	9	14	6	7	9	45
협력사업물품 반출	금 강 산	-	37,551	40,575	14,608	5,551	98,285
	일반 협력 사업	-	1,197	6,332	17,166	8,934	33,629
	경 수 로	17,843	3,954	14,434	35,609	30,338	102,178
	소 계	17,843	42,702	61,341	67,383	44,823	234,092

주 : 2001년 1~11월중 통계.

자료 : 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호

- 교역과는 달리 민간차원의 대북투자는 현대의 금강산사업을 제외하고는 이렇다할 성과를 내지 못하고 있어 남북한경제 관계가 아직까지는 초보적 수준에 있음을 입증

○ 남북경제교류 둔화세의 반전은 주변여건의 개선이 필요

- 남북경협이 다시 활성화되기 위해서는 북한이 투자환경을 개선해 주거나, 한반도 주변여건이 화해협력무드로 이행하거나, 햇볕정책에 대한 국내지지기반의 향상되는 등의 여건이 전제되어야 할 것임.

(2) 당국차원의 협력사업

○ 남북정상회담이후 추진된 당국차원의 협력사업도 부진

- 남북정상회담이후 당국간 협의되어 온 경제분야의 협력사업은 경협관련 4개 분야 합의서 채택, 경의선 연결, 임진강 수해방지사업 등이 있으며 그밖에 전력지원문제와 금강산관광사업의 육로연결문제 등이 있음.
- 초기 기대와는 달리 합의된 과제의 이행실적이 저조하거나 남북한 당국간 협상중단으로 인해 대부분이 현재 미결상태로 있으며, 향후에도 그 사업의 순항가능성이 불투명함.

○ 금강산회담 결렬로 남북경협활성화를 위한 정부의 역할은 한계에 봉착

- 햇볕정책이후 추진된 우리 정부의 당국간 협력사업은 아직 가시적 성과가 없으며 금강산 장관급회담직후 북한의 태도로 보아 한반도의 기류가 바뀌지 않는 한 정부차원의 경제협력 진전은 어려울 것으로 보임.

### (3) 한반도 주변정세

- 차기정부의 남북경협에 가장 중요한 요소는 미국정부의 세계 전략임.
  - 미국의 대테러 전쟁의 향후 진행상황은 차기정부에까지 그 영향력이 상존할 가능성이 높음.
  - 2003년을 전후하여 북한의 핵·미사일을 둘러싼 미-북의 갈등이 한반도의 정치·경제적 기류에 심대한 영향을 미칠 것임.
  - 미-중의 신냉전체제가 부시행정부에 의해 추진되고 있는 미사일방어(MD)체계에 의해 증폭되면서 남북한 화해·협력구도에 새로운 장애로 등장할 것으로 전망됨.

### (4) 북한의 대외경제정책 변화

- 최근 남북한 경제관계는 양적으로 성장하였으나 질적으로 후퇴
  - 동아시아 금융위기이후 북한은 대내적으로는 1950년대말 김일성이 선택한 스탈린 스타일의 경제정책노선으로 회귀하고 대외적으로는 김일성시대의 중·소 줄다리기외교를 부활하여 미·중 등거리외교를 시작하였음.
  - 제2의 천리마대진군, 강성대국건설론, 당의 선군정치 등으로 표현된 김정일의 정책은 남북경제관계에 상반된 흐름을 만들어 왔음.
- 북한판 햇볕정책은 2003년 이후에나 가능할 것으로 전망됨.
  - 김대중 정부의 햇볕정책에 탄력을 줄 북한판 햇볕정책은 2002년 상반기 김정일의 서울 답방을 통해 일부 등장할 가



능성은 있으나 실익이 없을 것으로 판단됨.

- 개혁·개방은 앞으로 선보일 핵-미사일에 대한 해법에 의해 크게 영향을 받을 것이지만 그 방향은 시스템 전환보다는 제도개혁에 초점을 둔 점진적·선택적 개혁·개방방식으로 부터 진행될 것으로 보임.

## 2. 전반적 정책기조

- 원칙과 균형을 중시하는 남북경협
  - 한반도 긴장이 과도하게 조성되지 않는 선에서 군사·안보적 측면과 교류·협력적 측면간의 적절한 균형을 유지하는 원칙아래 기존정책을 재검토
- 대북정책의 독자성 유지
  - 한반도주변의 군사·안보적 상황과 관련하여 한반도 문제의 지나친 국제화를 경계하며 주변 4강으로부터 영향을 최소화하여 대북정책의 독자성 유지

## 3. 세부정책과제

### (1) 지원체제의 정비

- 평화정착을 위한 남북기본합의서의 철저한 이행
  - 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제제도 등 남북경협관련 4개 분야의 제도적 장치를 남북기본합의서 체제와 연동시켜 투명성 확보
- 투자우대법 시행촉구

- 북한에 대해 중국의 대만동포투자장려법 같은 투자우대법 제정을 촉구하여 우리 기업의 대북투자를 보호하고 장려하는 장치를 마련

○ 남북협력기금의 효율적 사용

- 예측 가능한 소비적 지출은 정부의 예산으로 편성하거나 구분·계리하고 기업에 대한 유상대출의 비중은 높이고 이미 조성된 기금의 사용은 국회동의를 거치도록 하여 기금사용의 효율성 제고

○ 정부와 민간의 역할 구분

- 정부는 남북한 교류협력에 있어서 경제사업이 주도적 역할을 할 수 있도록 조정기능을 수행하고, 민간은 인도적 지원을 포함한 사회문화분야에 있어서의 대북협력이 경제사업에 장애가 되지 않도록 노력

○ 남북교류 중 경제사업의 비중 확대

- 남북협력에서 소비적 지출보다 투자적 지출의 비중을 제고하고 제3국보다는 불리하지 않는 금융지원을 하며 남북한 IT분야협력 등 새로운 남북한 경제교류품목의 개발을 지원

(2) 기존사업의 검토

○ 경수로 사업의 계속 추진

- 경수로사업은 미사일 문제 등과 연계되는 상황을 피하면서 추가비용을 부담하지 않는 선에서 94년 제네바합의의 틀 속에서 계속 추진

- 대북지원사업의 원칙재고
  - 인도적 식량지원은 계속하되 적정량 이상은 유상지원을 원칙으로 농업구조개선을 유도하는 방향으로 추진하며 전력 등 인프라분야의 지원은 북-미-일 관계진전속도를 보아가면서 대처
  
- 철로연결사업의 장기추진
  - 철로연결사업은 추진하되 장기간이 소요되는 사업이라는 인식하에 임기내 이루어질다는 생각을 지양하고 지속적으로 추진
  
- 공단조성사업의 우선순위 조정
  - 공단조성사업은 특정지역을 한정하기보다는 기존 남북교역의 연장선상에서 교역을 확대해가면서 자연스럽게 공단으로 유도하고, 개성공단은 조성규모의 축소, 도로연결에 최우선, 유치산업조정 등을 통해 추진
  
- 민간 대북협력 사업의 추진
  - 민간의 대북협력사업은 인도적 지원을 포함한 사회문화분야의 협력사업이 단순교역, 임가공 등 민간의 경제성 사업과 보완관계가 유지되는 방향에서 추진

## 제14장 정부조직부문

### <정부의 '핵심 역량'을 강화하는 정부조직 개편>

#### 1. 현황 및 문제점

##### (1) 현 황

- 중앙정부는 18부(2 부총리 포함), 4처, 16청으로 1997년 말 2월, 2실(정무장관), 14부, 5처, 14청에 비해 1개 기관 증가
  - 대통령·국무총리 소속기관과 상설 위원회 등 중앙행정기관급 기관 62개로 1997년 말 52개에서 무려 10개 기관이나 증가
    - 독립기관으로 신설된 방송위원회와 국가인권위원회까지 감안하면 64개
- 차관급 이상은 1997년 말 101명에서 2002년 3월말 현재 105명으로 증가 위원회 형태의 대통령 소속기관 급증에 기인
  - 차관보급 이하 보조·보좌기관은 10차관보, 39실, 338국 및 1,171과로 1997년 말 13차관보, 52실, 393국 및 1,251과에 비해서 3차관보, 13실, 55국 및 80과 감축
  - 지방자치단체의 경우 797국 5,285과에서 619국 4,036과로 각각 178국 및 1,249과가 줄어 중앙정부보다 감축 규모가 훨씬 큰 편임.
- 1997년 말에 비해 두뇌기관과 통제기관, 곧 중앙관리기구가 증가

- 위원회를 비롯한 대통령 소속기관의 수가 급증하고 기획·조정·감독·평가기능을 수행하는 중앙관리기구의 지위 격상

## (2) 정부조직의 문제점

- 대통령비서실의 역할·권한·책임이 불분명하고, 행정각부를 지휘·감독하면서 과부하 초래
  - 반면에 국무총리는 행정각부의 통할·감독권, 국무위원 임명제청권, 해임건의권 등을 제대로 행사하지 못하고 유명무실
    - 행정각부 역시 대통령비서실에 장악되고 단명 장관을 양산
- 중·장기 국정 운영에 관한 전략기획기능이 취약하고, 지역·직종·이념·조직 이기주의의 부산물인 갈등의 조율과 사회적 합의의 도출 기능 낙후
- 자문기구의 역할이 활성화되어 있지 않고, 국책연구기관을 비롯한 싱크탱크와 두뇌기관 사이의 연계와 협력 미흡

## 2. 정부조직 개편 방향 및 원칙

- 기본방향
  - 대통령 역할을 핵심기능 위주로 집약하고, 대통령비서실의 일상적인 국정 운영 관여를 축소하여 권한·책임을 명확하게 설정하고, 국무총리의 행정 각부 통할·감독기능 복원
  - 행정부의 국정 조정·감독·평가 기능을 정비하여 부·처와 장관중심의 분권화를 뒷받침

- 분권화에 대응하여, 중·장기 국정운영의 전략기획기능과 갈등 조율 및 사회적 합의 도출 기능을 강화하는 한편, 이러한 역할을 수행하는데 구심점이 되는 기관과 싱크탱크의 긴밀한 연계·협력 시스템 구축
- 수평적 광대역화를 통해 중앙행정기관간 및 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능 중첩을 완화하고 불필요한 위원회의 설립 억제
  - 일본도 2001년 1월과 7월 2차에 걸쳐, 22성省·청廳을 1부部 12성省·청廳으로 광역화

### ○ 전략적 원칙

- 개편된 조직이 적어도 차기정부의 임기 5년 동안 안정적으로 지속될 수 있도록 최대한 미래지향적 관점에서의 정부조직 설계
- 두뇌기관과 통제기관을 포괄하는 참모조직은 새 정부 출범과 함께 ‘빅뱅’ 방식으로 개편
- 일선 부·처는 기능분석 결과에 따라 ① 민영화, ② 지방자치단체 이관, ③ 공기업화, ④ 민간위탁, ⑤ 책임운영기관화 여부를 먼저 선택한 뒤에, 잔류기능 중심으로 부처간 통·폐합 여부 및 범위 결정
- 일선 부·처의 조직개편은 개편방안과 일정이 포함된 청사진을 공개한 뒤 단계적으로 추진
- 조직개편 과정에서 정략을 배제하고, 정보를 투명하게 공개하여 결과 속이 일치하는 개편 작업을 진행

## 3. 정책과제 및 대안

### ○ 대통령실의 정예화 및 권한·책임의 명확화

- 대통령의 역할을 핵심기능 위주로 집약
  - 국정 운영방향을 제시하고 장기적·거시적 관점의 전략 기획·조정기능 수행
  - 통치이념을 구현할 수 있는 국정개혁과제, 즉 ‘대통령의 정책과제’ 추진
  - 국민적인 합의가 필요한 핵심 사안을 관장하여 사회적 갈등을 해결하는 정무 역할 강화
  - 일상적인 국정운영과 행정 각부의 통할·감독기능은 국무총리에 위임
- ‘대통령비서실’을 ‘대통령실’로 개칭하고, 수석비서관을 비롯한 비서관의 보좌관으로의 전환
  - 자신이 아니라 국가전략 기획·조정과 ‘대통령 프로젝트’ 수행에 적합한 민주적 역량을 갖춘 소수의 전문보좌관으로 구성
  - 대통령실의 전문보좌관 역할을 대통령비서실에서 직접 행정 각부를 관장하던 역할과 차별화
  - 의전, 연설문 작성, 총무는 대통령실장 소속의 일반보좌관으로, 경연經筵과 간언諫言을 수행하는 특별보좌관은 실장과 독립된 대통령 직속기구로 설치

○ 국가전반의 개혁을 견인하는 대통령 직속의 가칭 ‘국가개혁위원회(약칭 : 국개위)’ 설치<sup>1)</sup>

- 국정의 중·장기 전략기획·조정, 국가핵심 정책과제 추진 및 국정개혁 전과정을 기획·총괄하는 부총리급 기구설치
  - 일상적 국정 운영관련 행정 각부의 통할·감독 기능은 국무총리실이 담당

---

1) 외국의 사례는 <표 21> 참조

- 민영화, 공무원 구조조정 등 정부개혁 기능과 행정관리 및 전자정부 추진 기능을 흡수
- 규제개혁 기능 및 지속가능발전위원회의 기획조정실 기능을 인수
- ‘국개위’ 조직은 소수정예체제로 설계하되, 각종 대통령 자문위원회 및 싱크탱크와 긴밀한 교류·연계·협력 시스템을 구축
- 국무조정실의 정부출연연구기관 총괄기능은 ‘국개위’로 이관하여, 각종 대통령 자문위원회와 함께 국정·중·장기 기획과 연구보좌

○ 헌법정신에 부합되도록 국무총리 기능을 정상화

- 헌법에 명시된 대로 국무총리가 행정 각부의 통할·감독권, 국무위원 임명제청권, 해임건의권 행사
- ‘국무총리비서실’과 ‘국무조정실’을 ‘국무총리실’로 통합하고, 국무총리의 행정 각부의 실질적인 통할·감독권 행사 및 고위공직자의 인사관련 지원기능부여
  - 대통령 직속 ‘중앙인사위원회’를 국무총리 소속으로 변경하고 동위원회로 존안자료 작성기능을 흡수하여, 국무총리의 국무위원 임명제청권과 해임건의권이 실질적으로 작동할 수 있도록 보좌

○ 대통령 및 국무총리 소속의 각종 위원회 대폭 정비

- 대통령 및 국무총리 소속 위원회들 중 제 기능을 하지 못하는 위원회는 폐지하고, 다른 위원회는 존치하되 위원회의 사무처를 폐지하고 그 기능은 해당부처에서 수행

○ 공직감사 기능의 일원화를 위한 대통령 직속의 가칭 ‘부패방지



## 원' 신설

- 감사원의 직무감찰기능과 부패방지위원회 및 국민고충처리 위원회의 기능을 통합하여 대통령 직속의 '부패방지원' 신설
- 공직부패와 국민고충의 신고 및 국민감사청구의 창구, 그리고 Ombudsman 기능의 일원화
- '부패방지원장'은 국회의 임명 동의를 받으며, 독립성을 보장하기 위해 임기를 6년으로 연장

## ○ 재정의 일관성과 효율성을 제고하기 위한 국가재정기능 일원화

- 세입·세출·국고·예산편성 기능을 한 부서로 통합하여 재정의 일관성·효율성 도모
- 지방세출·세입 기능을 동부서로 흡수하여 국가재정과 지방 재정을 종합적·중립적인 시각에서 기획·조정
- 예산에 관한 미시적인 근접통제를 거시적인 원격통제로 전환하고 행정 각부의 자율과 재량을 확대해서 동 부서의 독주 예방
- 국회사무처의 예·결산 심의 보좌기능 확대를 통한 동 부서의 재정권 남용 견제

## ○ 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위한 산업정책 관련 유사중복기능의 조정 및 통합

- 전통산업의 IT화와 IT, NT, BT 등 신산업의 경쟁력 제고, 그리고 핵심기술 부문의 육성 등을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해서 산업정책관련 유사 중복기능 조정 및 통합
- 정보화추진, 신기술·신산업 육성 등에 있어서 유관부처들간에 유기적인 업무협조와 조정

## ○ 인적자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위한 인적자원관련

## 업무의 조정 및 통합

- 인적자원 육성 및 평생직업교육, 기초과학 인력 양성, 직업 능력 개발, 청소년육성 기능 등의 조정 및 통합

<표 21> 주요 국가의 개혁추진기구

구 분	개혁총괄기구	기타 개혁기구
미국	부통령이 팀장인 국정성과평가팀 (National Performance Review), 대통령 소속 관리위원회 (President's Management Council)	대통령 소속 관리예산처(Office of Management and Budget)와 인사관리처(Office of Personnel Management)
영국	내각사무처 공공서비스실 (Office of Public Service)	재무부(Her Majesty's Treasury)
프랑스	수상 직속 국가개혁청 (Commissariat à la Réforme de l'Etat)	
뉴질랜드	내각사무처 국가서비스위원회 (State Services Commission)	재무부(Treasury Department)
캐나다	내각사무처 재정위원회 (Treasury Board)	추밀원 사무처장(Clerk of the Privy Council)
독일	재무부 (Federal Minister of Finance)	

<표 22> 대통령비서실 편제와 정원의 변천

구분	비서실	특별보좌관	정원
제1 공화국	비서관장		약간 명
	정무·공보·서무·문서·경무대 담당 비서관		
제2 공화국	비서실장		15명
	국방·공보 담당 비서관, 대변인		
제3 공화국 (1963년)	비서실장		137명
	총무·의전·정보·공보·민원수석비서관정무(각 부처 관장) 수석비서관		
제3 공화국 (1969년)	비서실장	특별보좌관 약간 명	227명
	경제1·경제2·정무·민정·공보·총무·의전 수석비서관		
제4 공화국	비서실장	정치·안보·외교·경제·사회·교육문화·사정 특보	227명
	정무1·정무2·경제1·경제2·경제3·공보·민정·총무 수석비서관		
	의전 담당 비서관		
최규하정부	비서실장	경제·법률·안보·정치·외교·사회 담당 특별보좌관	272명
	의전·정무·경제·공보·민원 수석비서관		
	총무 담당 비서관		
제5 공화국	비서실장		334명
	의전·정무1·정무2·교육문화·경제·공보·민보·사정·총무 수석비서관		
노태우정부	비서실장	안보·정책 보좌관	384명
	의전·정무·행정·경제·공보·민정·총무 수석비서관		
	비상계획 담당 비서관		
김영삼정부	비서실장	(정치특보)	375명
	정무·경제·외교안보·행정·민정·공보·사회복지·정책기획·총무 수석비서관		
	의전·통치사료 담당 비서관		
김대중정부	비서실장	(정치·통일·경제 특보)	405명
	정책기획·정무·민정·경제·외교안보·교육문화·복지노동·공보수석비서관		
	총무·의전·국정상황실·통치사료 담당 비서관		

- 1) 정원은 해당 정부의 말기를 기준으로 파악  
 2) ( )는 상시조직으로 설치한 것이 아니고 수시로 운영

# 연구진 명단

## 연구필진

권영민	박사(한국경제연구원)
권오승	교수(서울대)
금재호	박사(노동연구원)
김원식	교수(건국대)
남성일	교수(서강대)
모종린	교수(연세대)
박승록	박사(한국경제연구원)
박재완	교수(성균관대)
배상근	박사(한국경제연구원)
배종렬	박사(수출입은행)
서정환	박사(한국경제연구원)
안재욱	교수(경희대)
윤건영	교수(연세대)
윤창현	교수(명지대)
이규억	박사(아주대)
이병기	박사(한국경제연구원)
이상한	교수(한성대)
이인권	박사(한국경제연구원)
이인실	박사(한국경제연구원)
이주선	박사(한국경제연구원)
조성봉	박사(한국경제연구원)
최명근	교수(경희대)
한현욱	박사(한국경제연구원)
허찬국	박사(한국경제연구원)
이민호	박사(한국기업윤리경영연구원)
홍재범	박사(한국경제연구원)
황인학	박사(한국경제연구원)

## 외부자문

강 석 훈 교수(선신여대)	강 인 수 교수(숙명여대)
고 영 선 박사(KDI)	곽 태 원 교수(서강대)
권 순 원 교수(덕성여대)	김 선 빈 박사(삼성경제연구소)
김 영 용 교수(전남대)	김 영 일 교수(성균관대)
김 용 렬 박사(산업연구원)	김 종 석 교수(홍익대)
김 준 기 교수(서울대)	김 홍 균 교수(서강대)
나 성 린 교수(한양대)	남 주 하 교수(서강대)
박 덕 제 교수(방송통신대)	박 원 암 교수(홍익대)
박 찬 일 교수(공주대)	서 중 해 박사(KDI)
손 상 영 박사(KISDI)	송 병 준 박사(산업연구원)
송 위 진 박사(과학기술정책연구원)	신 광 식 박사(김&장법률사무소)
안 종 범 교수(성균관대)	양 건 교수(한양대)
우 천 식 박사(KDI)	원 용 결 교수(인천대)
이 건 희 교수(이화여대)	이 성 우 교수(한성대)
이 종 욱 교수(서울여대)	이 혜 훈 박사(KDI)
임 강 택 박사(통일연구원)	임 주 영 교수(서울시립대)
임 준 환 교수(서강대)	장 석 인 박사(KIET)
전 성 인 교수(홍익대)	전 주 성 교수(이화여대)
정 종 섭 교수(서울대)	정 진 화 박사(산업연구원)
조 준 모 교수(숭실대)	조 현 대 박사(과학기술정책연구소)
주 인 기 교수(연세대)	채 희 율 교수(경기대)
최 미 희 박사(생태경제연구소)	최 병 선 교수(서울대)
홍 동 표 박사(KISDI)	홍 순 직 박사(현대경제연구소)

## 교수자문단

권 오 승 교수(서울대)	민 경 국 교수(강원대)
윤 건 영 교수(연세대)	정 갑 영 교수(연세대)
조 윤 제 교수(서강대)	최 병 선 교수(서울대)