

참여정부 국정운영백서 ④

사회

참여정부 국정운영백서 ④

사회

국정홍보처

참여정부 국정운영백서 편찬위원회

편찬위원장

김병준 정책기획위원장

편찬위원

1권 총론 / 대통령 발언록

성경룡 정책실장(감수)

정동수 정책조정비서관(책임집필)

2권 민주주의

차성수 시민사회수석, 이호철 민정수석, 천호선 홍보수석(감수)

윤건영 정부기획비서관(책임집필)

3권 경제

김대유 경제정책수석(감수)

문일재 경제정책비서관(책임집필)

4권 사회

김용익 사회정책수석(감수)

김동완 사회정책비서관(책임집필)

5권 통일 · 외교 · 안보

백종천 통일외교안보정책실장(감수)

배기찬 동북아비서관(책임집필)

6권 균형발전

이민원 국가균형발전위원장(감수)

남동균 국가균형발전위원회비서관(책임집필)

7권 정부혁신

차의환 혁신관리수석(감수)

권해상 혁신관리비서관(책임집필)

8권 일지 / 자료

김정호 기록관리비서관(책임집필)

편집 총괄

김종민 국정홍보비서관

발간사

참여정부는 북핵과 신용불량자 위기 속에서 출발해 지난 5년 동안 이를 극복하고 민주주의 개혁, 국민소득 2만 달러 달성, 동반성장, 동북아 평화 정착, 균형발전, 정부혁신 등 각 분야의 성과를 통해 대한민국을 선진국으로 발전시켰다.

권위주의, 특권과 유착을 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 뿌리내렸다. 대통령의 권력은 그 어느 때보다 겸손해졌고 초과권력을 위해 이용됐던 권력기관들은 모두 제자리로 돌아갔다. 권력에 의해 굴절됐던 과거사의 상처도 치유하고 있다.

정경유착과 관치경제를 청산하고 시장경제를 정착시켰다. 국민소득 2만 달러와 수출 3천억 달러 달성은 이렇게 공정하고 투명한 기업경영과 시장경쟁이 만들어낸 경제성과다. 미래의 성장을 위해 한·미 FTA 협상도 타결시켰다.

참여정부는 지난 시기 성장 제일주의, 승자독식이 만들어낸 양극화 문제를 국민적 의제로 제기하고 이를 해결하기 위해 노력한 최초의 정부다. 성장과 복지가 함께 가는 사회를 만들기 위해 복지재정과 사회투자를 꾸준히 늘렸다.

북핵 문제로 전쟁 위기까지 치달았지만 평화적 해결이라는 원칙을 버리지 않고 북한과 주변국들을 끈질기게 설득해 한반도, 나아가 동북아시아에 평화와 번영의 대세를 만들어냈다. 남북정상회담으로 이제 정전체제 종식과 평화협정 체결까지 내다보게 되었다. 한·미 간 여러 난제들을 풀어내고 수평적 동맹 관계로 성숙시켰다.

행정복합도시, 혁신·기업도시 등 균형발전 사업을 통해 수도권 집중을 해결하고 국토의 고른 성장을 도모한 것과 정부 혁신을 통해 행정 및 대국민 서비스의 질을 높인 것도 참여정부의 중요한 성과다.

이런 성과에도 불구하고 ‘참여정부 실패론’ ‘잃어버린 10년’ 등의 이해할 수 없는 주장이 남발되는 것은 대한민국 발전을 위해서도 바람직하지 않은 일이다. 『참여정부 국정운영 백서』는 참여정부의 성과와 한계를 가감 없이 기록함으로써 향후 국정운영과 역사적 평가에 필요한 사료가 될 것이다. 이 책이 참여정부에 대한 공정하고 성숙한 담론을 이끌어내는 데 쓰이길 기대해본다.

2008년 2월

참여정부 국정운영백서 편찬위원장 김병준

머리글

참여정부 5년은 사회정책에 있어 매우 중요한 시기였다. 이 기간 동안 사회정책 분야는 매우 획기적인 발전을 이룩하였다. 외환위기사 출범한 국민의 정부에서 국민기초생활보장, 실업급여 등 사회정책의 기본틀을 다지기 시작했다면 참여정부는 기존의 복지정책을 내실화하고 새로운 복지제도를 도입하여 사회정책의 제도적 완성을 기하고자 노력하였다.

참여정부 출범초기 우리나라는 대내외적으로 매우 어려운 상황이었다. 대내적으로는 빈곤이나 실업 등 전통적인 사회적 위험 이외에도 세계 최저 수준으로 내려간 합계출산율(2002년, 1.17), 급속히 진행되고 있는 고령화 현상을 비롯하여, 외환위기 이후 양극화 현상 등 새로운 위협이 커져가고 있었다. 또한 많은 일손이 필요한 제조업분야가 쇠퇴하고 자동설비로 가동되는 IT 등 첨단업종이 주류를 이룸에 따라 성장의 고용창출효과도 약화되어 성장을 하더라도 분배가 개선되지 않는 상황이 초래되었다. 대외적으로는 세계화와 지역경제통합이 활발히 진행되고 정보화가 급진전되어 세계가 자유무역원리에 따라 단일시장으로 통합되고 있었다. 세계화의 진전은 기업의 적응능력에 따라 성장을 좌우하게 되었고 이는 산업, 기업, 계층간 격차를 확대하였다.

참여정부는 이러한 환경변화에 대응하여 사회정책의 패러다임을 전환하였다. 참여정부의 패러다임은 동반성장 전략과 사회투자 전략으로 요약할 수 있다. 첫 번째 동반성장은 성장에 집중하면 분배는 자연히 따라오게 된다는 기존의 '선성장 후분배' 전략에서 벗어나 성장이 분배와 조화를 이루도록 한다는 전략이다. 경제정책은 성장뿐 아니라 고용의 창출에 주력하고, 임금과 이윤의 격차를 줄여 소득분배에 기여하도록 해야 한다. 이 전략에서는 성장이 분배를 악화시키는 것이 아니라 오히려 균형 있는 분배를 촉진한다. 이 점에서 동반성장 전략의 경제정책은 사회정책적 기능을 수행하는 것이다.

두 번째 축은 사회투자 전략이다. 이 전략은 사회지출이 성장을 가로막는 소비적 비용이 아니라, 오히려 미래를 향한 사회적 투자가 되도록 전환하는 것이다. 출산율 향상으로 사회구성원을 확보하고, 아동과 어른에 대한 건강투자, 그리고 학교교육과 평생직업능력개발 등

의 교육투자로 개개인의 고용가능성과 집단으로서의 인적자본을 강화한다. 청년·여성·노인·장애인의 기본적인 소득을 보장하여 사회생활에 지장이 없도록 하면서 노동시장 참여를 촉진한다. 노동시장의 수요에 맞도록 인력의 질과 양을 조절하여 인적자본수급을 개선한다. 또한 투명·공정·신뢰·참여라는 사회적 자본을 강화하여 인적자본이 최대한 능력을 발휘할 수 있는 사회적 조건을 형성한다. 이로써 사회정책은 양질의 인적자본을 시장에 제공하고 소비기반 확대를 통해 경제성장에 기여할 수 있게 된다. 이 점에서 사회투자 전략의 사회정책은 경제정책적 기능을 수행하는 것이다.

참여정부는 동반성장과 사회투자 전략아래 사회정책의 질적 개선과 양적 확대를 기하였다. 보육서비스 확대, EITC, 비정규직대책을 통해 노동시장의 참여를 활성화하고, 의무교육과 평생교육 기회 확대, 법학대학원 도입, 이공계 인력 양성, 국가인적자원계획 수립 등을 통해 인적자원 개발에 주력하였다. 저출산·고령화 대책, 기초생활보장제도 개선, 국민연금 개혁, 노인장기요양보험 도입, 기초노령연금 시행, 주민서비스개선, 사교육비 경감 대책으로 수요자관점의 지속가능한 복지제도를 마련하였다. 주40시간 근무제와 퇴직연금제의 도입, 고용서비스 및 산재보험 강화, 노사관계 선진화 입법을 통한 노동고용정책에도 획기적 변화를 이끌어 내었다. 또한 지속가능한 환경정책과 창의적 문화정책도 추진하였다. 이러한 사회정책 추진을 위해 참여정부는 사회투자예산을 대폭 증가시켰다. 전체예산은 연 11%씩 증가하였으나, 사회분야의 예산은 이보다 거의 두 배의 속도인 연 20%씩 증가하여 정부전체 재정에서 가장 많은 28%를 차지하게 되었다.

참여정부 국정운영백서 사회편은 총 2편으로 구성되어 있다. 1편에서는 참여정부 출범시의 환경요인을 살펴보고 이에 대한 참여정부 사회정책의 패러다임 변화를 기술하였다. 2편에서는 사회정책의 정책성과와 과제를 분야별로 정리하였다. 각 분야별로는 정책이 처한 환경과 정책 성과 그리고 향후과제 순으로 분석하고 평가하였다.

대통령비서실 사회정책수석 김용익

차 례

제1편 총론

제1장 참여정부 사회정책의 환경	14
제2장 참여정부 사회정책의 패러다임	21

제2편 사회정책의 성과와 과제

제1장 교육	34
제1절 참여정부의 교육정책 방향 • 34	
제2절 초등·중학교 교육력 강화 • 38	
제3절 교육안전망 구축과 교육격차 완화 • 56	
제4절 대학교육의 경쟁력 강화 • 75	
제5절 인적 자원 개발 및 평생직업 교육체제 구축 • 89	
제6절 교육인적 자원 분야의 정보화·국제화 촉진 • 100	
제7절 학습사회 실현을 위한 미래교육 비전과 전략 수립 • 110	
제8절 교육정책의 향후 과제 • 113	
제2장 복지	116
제1절 참여정부의 복지정책 방향 • 116	
제2절 사회안전망 내실화 • 118	
제3절 사회복지 서비스의 확충 • 133	

제4절 저출산·고령화 대응	• 148
제5절 보육의 공공성 확대	• 161
제6절 복지정책의 향후 과제	• 170
제3장 보건의료	 172
제1절 참여정부의 보건의료정책 방향	• 172
제2절 건강투자의 확대	• 176
제3절 건강보험 내실화	• 186
제4절 정신건강관리 강화	• 195
제5절 보건의료산업 육성	• 198
제6절 식품·의약품의 안전성 확보	• 202
제7절 보건의료정책의 향후 과제	• 206
제4장 노동·고용	 208
제1절 참여정부의 노동·고용정책 방향	• 208
제2절 더 많은 일자리, 더 좋은 일자리	• 211
제3절 노사관계 선진화	• 233
제4절 비정규직 보호와 근로조건 개선	• 238
제5절 안전하고 쾌적한 작업장	• 257
제6절 노동·고용정책의 향후 과제	• 268

제5장 환경 270

제1절 참여정부의 환경정책 방향 • 270

제2절 환경보건과 국민건강 • 273

제3절 쾌적하고 지속 가능한 환경 • 280

제4절 지속 가능한 사회 • 296

제5절 성장 동력으로서 환경 • 308

제6절 환경정책의 향후 과제 • 316

제6장 문화 318

제1절 참여정부의 문화정책 방향 • 318

제2절 문화예술 진흥 • 322

제3절 문화산업의 경쟁력 강화 • 334

제4절 한국관광의 도약 • 343

제5절 스포츠의 활성화 • 352

제6절 문화유산의 보존과 가치 창출 • 359

제7절 문화정책의 향후 과제 • 366

제7장 평등·인권 368

제1절 참여정부의 평등·인권 정책 방향 • 368

제2절 차별금지의 법제화 • 372

제3절 소외계층 차별금지 및 인권옹호 • 382

제4절 여성권익 증진 및 인권보호	• 394
제5절 평등·인권 정책의 향후 과제	• 409
제8장 분권자치	412
제1절 참여정부의 분권자치 정책방향	• 412
제2절 주민생활 서비스 전달체계 혁신	• 414
제3절 지방분권 추진	• 423
제4절 지방재정세제 혁신	• 435
제5절 지역균형발전 총괄 및 지원	• 446
제6절 분권자치정책의 향후 과제	• 457
제9장 재난 및 안전 관리	460
제1절 참여정부의 재난관리 정책 방향	• 460
제2절 재난관리 역량 강화 및 정책기반 조성	• 461
제3절 재난예방 시스템 정착 및 국민참여 안전문화 확산	• 470
제4절 한 발 앞선 현장대응을 위한 소방역량 극대화	• 476
제5절 자연재해 피해 경감 및 복구지원 체계 개선	• 483
제6절 재난 관리 정책의 향후 과제	• 492



1

총론

1

참여정부 사회정책의 환경

1. 세계화의 급진전

세계화는 국가 간 이동이 자유롭던 상품은 물론 자본, 기술, 노동 등 생산 요소의 지역 간 이동을 억제하던 장벽이 허물어지면서 개별 국민경제가 세계경제로 통합되어 가는 과정을 의미한다. 1980년대 이후 세계무역기구(WTO)를 중심으로 한 다자 차원에서의 경제통합과 자유무역협정(FTA)을 중심으로 한 지역 차원의 경제통합을 통해 세계화는 이미 국제경제의 거역할 수 없는 흐름으로 자리 잡아 가고 있다. 세계화는 정보통신 기술의 발전을 토대로 도래하고 있는 ‘지식기반경제’와 밀접한 연관을 갖고 있다. 지식기반 경제는 경제의 부가가치 창출이 상품제조 중심에서 ‘정보’와 ‘지식’으로 이동해 가는 과정을 의미하는데, 미국과 유럽을 비롯한 선진국들은 이미 이러한 과정을 겪고 있다.

세계경제를 통합해 가고 있는 세계화의 진전은 각국에 경제·사회·문화적 개방화를 촉진시키고 있다. 한국은 외환위기 이후 국내 자본시장을 개방하였고, 여러 가지 관행을 국제기준에 부합되는 방향으로 개정해 왔다. 수출주도형 경제구조를 갖고 있고, 무역의 대외 의존도가 높은 한국은 전 세계적으로 진행되는 개방화의 물결을 적절히 이용하지 않으면 지속적인 경제성장이 어렵고, 세계시장에서도 생존하기 어려운 상황이 닥

칠 것이라는 공감대가 형성되었다.

세계화, 개방화 그리고 지식기반경제의 도래는 전통적인 복지국가체제를 갖고 있던 선진국에서 새로운 형태의 복지국가, 새로운 유형의 사회정책에 대한 논의를 불러일으켰으며, 참여정부 역시 변화하는 경제사회적 조건에 부응하기 위한 새로운 사회정책의 패러다임의 필요성을 제기하였다. 참여정부는 세계화·개방화의 여파가 전통적인 산업구조의 재편을 불러일으키고 이 과정에서 새로운 형태의 사회문제가 나타날 것으로 예상하였다. 세계화로 인한 경쟁의 격화로 제조업의 경쟁력이 약화되면 실업문제가 부각되고, 고용창출이 어려워질 것으로 보였다. 그리고 자본시장의 개방화와 더불어 법률, 의료시장 등 서비스 부문의 개방 진척은 한국의 교육·보건의료 체제에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 따라서 참여정부에서는 세계화 과정에서 나타나는 사회적 충격을 완화하기 위한 적극적이고 새로운 형태의 사회정책을 적극적으로 모색하기에 이른다. 즉, 세계화와 개방화의 부작용을 최소화하는 문제가 참여정부에서 사회정책을 수립, 집행하는 데 매우 중요한 환경으로 작용하였다.

개방화는 경제 영역뿐만 아니라 이민노동자 및 국제결혼의 증가 등 사회적 측면에서도 급속히 전개되었다. 이미 한국 체류 외국인이 2005년에 70만 명을 넘어섰고, 농촌지역에서는 국제결혼의 비율이 30%를 상회하게 되었다. 한국 사회가 본격적인 다문화사회로 진입하고 있다는 신호를 보낸 이민 노동자와 국제결혼의 급증은 한국 사회가 이전에는 겪어보지 못한 새로운 사회 문제를 파생시켰다. 외국인 이주자와 그 2세들을 성공적으로 한국 사회에 적응시키는 문제는 교육, 문화, 복지 등 다양한 사회정책 영역에서 한국이 새로운 준비를 해야 한다는 점을 부각시켜 주었고 참여정부는 이러한 과제에 적극적으로 대응하여야 했다.

정보화와 지식기반경제의 도래 역시 한국 사회정책에 새로운 도전을 제기하였다. 지식기반경제에 사회 전체가 성공적으로 적응하기 위해 국민 개개인의 인적 자본의 향상이 매우 중요한 국가적 과제로 부각되었다. 그동안 한국의 교육정책은 공식교육기관에서 국민 개개인의 인적자본을 축적시키는 데 집중되었다. 그러나 지식기반경제의 도래는 공식교육기관을 이수한 이후 지속적으로 인적자본을 향상시킬 수 있는 환경, 즉 평생교육훈련체계의 중요성을 한국 사회에 부각시켰고, 참여정부는 생애 전 기간에 걸친

인적 자본 향상을 위한 새로운 사회정책의 수립을 요구받게 되었다.

2. 사회적 양극화의 심화

참여정부가 집권한 전후에 한국 사회의 핵심적인 특징 중 하나는 외환위기 이후 본격적으로 진행된 경제사회구조의 양극화의 심화였으며, 이는 참여정부가 다른 정권에 비해 사회정책 부문에 대한 국가투자를 강화하는 배경이 되었다. 외환위기 이후 진행된 양극화는 기업과 산업구조의 양극화, 소득과 고용구조의 양극화, 그리고 그 결과 삶의 기회 양극화 등 다양한 차원에서 표출되었다.

가장 눈에 띄는 양극화는 경제 부문에서 나타났다. 대기업-중소기업, 제조업-서비스업, 수출-내수, 중화학-경공업, IT업종-비IT업종을 기준으로 기업의 수익률 격차가 크게 벌어졌다. 이러한 경제부문의 양극화 현상은 곧바로 고용구조의 양극화로 이어졌다. 1990년대 중반 이후 대기업 상용직 등 고소득 근로자의 비중이 줄어드는 반면, 저소득층인 임시직과 비정규직의 비중이 늘어나는 양상을 보였다. 이러한 고용구조의 양극화는 소득분배구조의 악화로 나타났다. 아래의 표는 소득분배구조를 보여 주는 지니계수나 소득 5분위 배율 등이 97년 외환위기 이후 급속히 악화되었다가 최근 들어서야 다소 완화되는 모습을 보이고 있다. 경쟁·산업구조의 양극화에 이은 이러한 분배구조의 악화는 참여정부가 과거 정부보다 더 적극적인 분배정책을 수립해야 하는 사회적 환경을 조성하였다.

고용과 소득분배의 양극화는 저소득층의 삶의 질의 악화뿐만 아니라 교육 기회의 격차로 이어져 교육을 통해 비교적 원활한 신분상승의 기회가 주어졌던 한국 사회에 새로

소득 불균등도의 추이						
구분	1996	1998	2000	2002	2004	2006
지니계수	0.278	0.291	0.288	0.289	0.294	0.290
소득 5분위 배율	4.20	4.67	4.49	4.44	4.79	4.63

비고 : 도시근로자가구 가처분 소득 기준

자료 : 통계청 도시가계조사(1996~2002) 활용

소득계층별 교육비 지출 비중의 변화 (단위 : %)			
구분	1995	2000	2004
하위계층(0~30%)	8.2	8.4	9.1
중위계층(30~70%)	9.6	10.8	11.5
상위계층(70~100%)	9.7	12.0	12.4

자료 : 통계청, 『도시가계조사』 각 연도

은 사회적 위험을 던져 주었다. 위의 표에서 보는 것처럼 가구소득 하위 30%에 속한 도시가구의 교육비 지출이 1995년 8.2%에서 2004년 9.1%로 0.9%가 늘어난 반면, 가구소득 상위 70% 이상 가구의 교육비 지출은 같은 기간에 9.7%에서 12.4%로 2.7%가 늘어나 저소득층의 자녀들이 교육 기회에서 상대적으로 불리한 위치에 놓이는 현상이 더 강화되는 양상을 보였다.

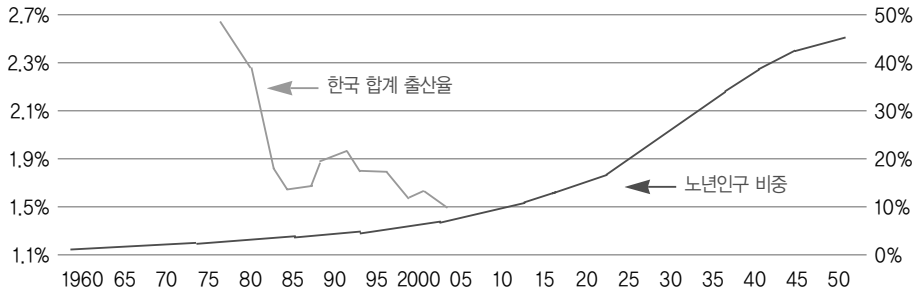
소득분배구조의 악화는 교육 기회뿐만 아니라 문화예술의 향유 기회, 정보통신의 이용 기회 등 삶의 다양한 측면에서 저소득계층의 사회적 배제를 고착화할 수 있다는 우려가 참여정부 내내 지속적으로 제기되었다. 또한 이러한 경제사회구조의 양극화와 소득분배의 악화, 그리고 삶의 기회에 있어서 소득계층 간 격차가 가져오는 다양한 사회 문제들은 경제성장 일변도의 전략으로는 극복하기 어렵고 적극적인 사회정책이 뒷받침되어야 한다는 것이 참여정부의 인식이었다.

3. 급속한 저출산·고령화

급속한 저출산·고령화로 상징되는 급격한 인구구조의 변동은 참여정부 기간 중 한국 사회의 미래에 상당한 충격을 줄 수 있는 핵심 변수로 인식되었고, 참여정부의 사회 정책에 상당한 영향을 미쳤다.

인구구조의 급격한 변동은 출산율 하락에서 가장 먼저 확인되었다. 한국의 출산율은 1980년 2.73명을 기록한 이후 급격히 감소하기 시작하여 참여정부 기간인 2003년에 1.30명, 2004년에는 1.16명, 그리고 2005년에는 1.08명으로 떨어져 세계적으로 보기 드문 ‘초저출산국가’로 진입하였다. 2006년 출산율이 1.13으로 약간 상승하기는 하였지만

합계 출산율 및 노인인구 비중 추이와 전망



한 사회의 인구가 지속되기 위해 필요한 대체출산율 2.1에는 훨씬 미치지 못하는 현상이 지속되어 왔다.

평균수명의 상승으로 인한 인구 고령화의 속도도 세계적으로 유례를 찾기 힘들 정도로 급속히 진행되었다. 위의 그림에서 보는 것처럼 한국은 이미 2000년에 65세 이상 고령인구가 총인구의 7%를 넘는 ‘고령화사회’로 진입하였으며, 2018년에는 14%를 넘는 ‘고령사회’로, 그리고 2026년에는 20%가 넘는 ‘초고령사회’로 진입할 것으로 예상된다. 이러한 고령화 속도는 세계에서 노인인구가 가장 많은 일본의 고령화 속도보다 더 빠른 것으로 추계되었다. 일본이 고령인구 7%에서 14%로 진입하는 데 24년이 걸린 반면, 한국은 이보다 6년이 빠른 18년이 소요될 것으로 예측한다.

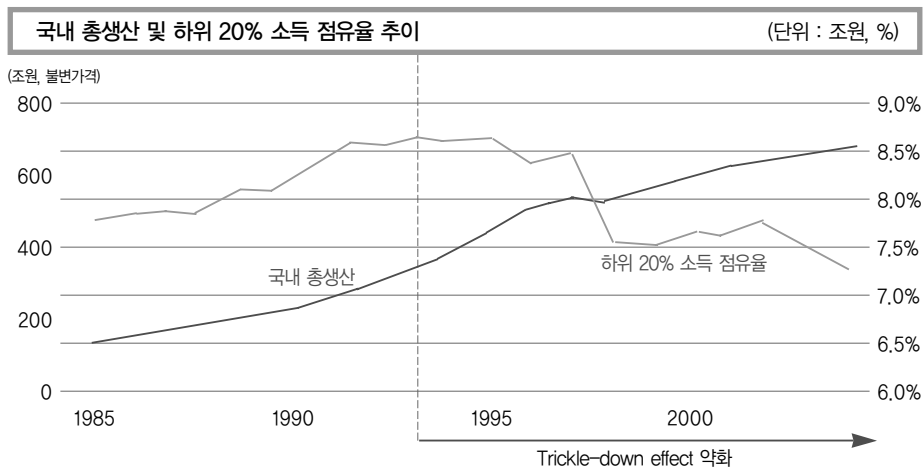
급속한 저출산·고령화는 적절한 국가·사회적 정책 개입이 없으면 한국의 인구구조를 완전히 바꿔 놓을 것으로 예측한다. 2005년에 4,814만 명에 달하던 총인구는 2018년에 4,934만 명으로 정점에 이르고, 2050년에는 4,234만 명으로 줄어들 것으로 추정되었다. 2005년 924만 명으로 전체 인구의 19.2%를 차지한 유년인구는 2050년 376만 명에 8.9%로 급격히 하락할 것으로 전망한다. 반면, 2005년 437만 명으로 총인구의 9.1%를 차지한 노인인구는 2050년에 1,616만 명으로 늘어나 전체 인구의 38.2%에 이를 것으로 예측되었다.

이러한 급격한 인구구조의 변동은 한국 사회의 미래에 여러 가지 심각한 도전을 던져 줄 것으로 예상되었다. 출산율의 감소는 생산가능인구의 감소를 가져와 한국 사회가 본격적인 노동력 부족 시대로 진입하게 될 것이며, 노인인구의 급속한 증가는 연금과 의

료보험 등 사회보험의 재정 압박, 그리고 가계의 노인부양 부담을 증가시킬 것으로 예상되었다. 저출산, 고령화는 사회적 부담뿐만 아니라 저축률 감소, 국가재정의 추가 지출 등을 가져와 성장잠재력을 약화시키는 등 경제적으로도 한국 사회의 미래에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 때문에 참여정부는 집권 초기부터 인구구조 변동이 경제·사회적으로 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위한 사회정책적 대응을 마련하여야 하는 중요한 과제를 안고 출발하였다.

4. 한계에 봉착한 개발경제 모델

외환위기 이후 한국 사회는 과거의 요소투입적 개발경제의 한계가 명백하게 드러난 시기였다. 과거 개발경제에서는 자본과 노동 등 생산요소의 양적 투입을 통해 경제성장을 이루었고, 경제성장이 고용창출로 이어지는 비교적 긍정적 현상이 존재하였다. 그러나 외환위기 이후 한국경제는 성장이 고용과 소득의 창출로 이어지는 적하효과(Trickle-down effect)가 급격히 약화하기 시작하였다. 1990년에 최종수요가 10억 원 증가할 경우 유발되는 피고용자수가 43.5명에 달하였으나, 2000년에는 12.7명으로 크게 감소하였다. 즉, 성장이 고용을 창출하는 능력이 급격히 약화하는 현상이 나타난 것이다. 그리



자료 : 정책기획위원회, 『대한민국의 미래 비전과 전략』(2007 : 19)

고 성장이 분배를 개선하는 효과도 의문시 되기 시작하였다. 앞의 그림에서 보듯이 1990년대 중반 이후 총생산이 지속적으로 증가하였음에도 하위 20% 계층의 소득 점유율이 8.5%에서 7.5% 이하로 하락하는 경향을 보이는 것은 경제성장이 더 이상 자동적으로 분배구조의 개선으로 이어지지 않는다는 것을 보여 준다.

경제성장이 자동적으로 고용창출과 분배개선 효과로 이어지지 않는 현상은 과거처럼 사회 부문을 경시하고 경제개발에 모든 국가역량을 집결하는 개발경제 시대의 성장 모델에 대한 재검토로 이어졌다. 즉, 높은 경제성장에도 불구하고 빈곤문제가 지속되고, 다수의 실업자가 존재하는 성장 모델로는 한국 사회가 닥친 ‘고용 없는 성장, 분배구조의 악화 문제’를 풀어가기 어렵고 사회정책의 적극적인 역할이 필요하다는 것이 참여정부의 문제의식이었다. 이러한 문제의식 아래 참여정부는 성장과 분배가 대립적 관계가 아닌 상호 보완적인 관계에 있으며 저출산·고령화와 양극화 시대에 사회정책을 통해 분배를 개선하고 성장을 촉진할 수 있는 환경을 만들어 주지 않으면 한국 사회의 지속적인 성장이 어려워질 것이라는 점을 강조하기에 이르렀다. 즉, 참여정부는 과거의 개발경제시대처럼 분배를 소홀히 한 성장이 아니라 성장이 분배를 촉진하고 분배가 다시 성장의 기반이 될 수 있는 성장과 분배의 선순환적 구조를 만들기 위해 사회정책 강화를 국정의 핵심 과제로 선정하고 이에 상당한 노력을 기울인다.

2

참여정부 사회정책의 패러다임

세계화·개방화의 진전, 노동시장과 소득분배의 양극화, 그리고 저출산·고령화라는 한국 사회의 근본적 변화는 과거와는 질적으로 다른 사회정책 수립을 요구하게 되었다. 참여정부는 변화하는 경제·사회 상황에 대응하는 새로운 사회정책의 필요성과 핵심 원리를 「사회비전 2030」을 통해 정교화하였는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회정책의 궁극적 목적이 국민의 삶의 질을 높이는 것이라는 점을 확실히 하였다. 둘째, 사회정책은 사회 분야만의 노력으로 목표를 이룰 수 없고 산업정책, 건설정책, 정보통신정책 등이 친사회정책 역할을 해야 한다. 셋째, 그동안 분리된 관계, 혹은 사회 대립적인 관계로 인식하던 경제정책과 사회정책은 상호 보완적인 역할을 할 수 있다. 넷째, 사회정책은 단순한 나눠 주기가 아니라 인적 자본 향상을 통해 경제성장을 촉진한다.

참여정부가 주창한 이러한 새로운 사회정책 원리는 사회정책의 목표를 폭넓은 국가정책 전반의 맥락으로 위치짓고, 특히 경제와 사회정책의 관계를 상호 보완적인 관계로 확실하게 규정함으로써 소극적이고 잔여적인 경제개발 시대의 낡은 사회정책 패러다임과 차별화하는 것이었다. 이러한 참여정부의 새로운 사회정책 원리의 핵심을 재구성하면 첫째, 사회복지와 사회정책을 인적자본 향상을 위한 사회투자 개념으로 인식한 점과 둘째 성장과 분배, 그리고 경제정책과 사회정책을 상호 선순환의 관계

로 인식한다는 점이다. 참여정부가 내세운 사회정책의 두 가지 핵심 원리를 더욱 상세히 살펴보자.

1. 사회투자로서의 사회정책

전통적으로 자본주의 경제체제와 사회정책의 관계에 대해서는 대립하는 두 개의 시각이 존재해 왔다. 첫번째는 사회정책이 자본주의 경제 활성화에 부정적인 영향을 준다고 보는 신자유주의적 시각이다. 이 시각에는 다양한 주장이 포함되는데 그 핵심은 사회정책에 투입되는 정부 지출을 비생산적인 부문에 투자되는 ‘비용(cost) 혹은 소비’로 인식하는 것이다. 사회정책에 정부가 많이 지출하면 할수록 경제정책 등 생산적인 부문에 지출할 수 있는 자원을 그만큼 소모되므로 성장잠재력이 약화된다는 논리이다. 또한 사회정책의 재원조달을 위해 세금을 많이 걷을 수밖에 없는데, 많은 세금이 기업의 투자이익과 근로이익을 저해하고 결국 경제의 역동성을 떨어뜨린다는 주장이다. 이 시각에 의하면 국가의 사회정책은 가능한 한 최소화하는 것이 경제는 물론 사회 전체의 역동성을 유지하는 데 유리하다는 것이다.

두번째 견해는 사회정책이 ‘투자(investment)’와 같은 효과가 있음을 강조하며 사회정책 지출이 궁극적으로 개인과 사회 전체의 성장잠재력을 높이는 데 도움을 주는 것으로 인식하는 시각이다. 대표적인 논리가 인적 자본론으로 교육이나 직업훈련에 대한 공공투자는 인적 자본을 향상시켜 시장 상황에 잘 적응할 수 있는 양질의 노동력을 양성한다는 것이다. 예를 들어 아동보육에 대한 국가예산 지출은 아동이 고등교육을 받을 수 있도록 기회를 늘리고, 여성 노동력을 더 쉽게 확보하여 활용할 수 있도록 한다. 또한 실업보험제도나 의료보장제도는 기업의 구조조정 등으로 직장을 잃은 사람에게 안정적인 삶을 보장해 노동시장의 유연성을 높이고, 원활한 산업구조조정을 위한 사회적 기반이 된다는 점도 강조한다. 그리고 사회정책에 대한 예산지출은 사회서비스 부문에서 일자리를 창출하는 효과가 있다는 점도 강조된다. 전체적으로 사회정책을 투자로 이해하면 사회정책은 개개인의 인적 자본 향상과 일자리 창출, 그리고 시장경제의 원활한 작동과 성장 잠재력을 높이는 데 기여한다. 사회정책에 대한 정부 지출이 비용인가 투

자인가에 대해서는 논란의 여지가 있지만 참여정부의 사회정책은 명백히 후자의 입장, 즉 ‘사회정책은 투자 성격을 갖는다’는 시각에 기반한다. 이 시각은 최근 유럽에서 새로운 사회정책 패러다임으로 떠오르는 사회투자전략(social investment strategy)과 그 맥을 같이하고 있어 참여정부의 사회정책 패러다임을 사회투자전략의 하나로 볼 수 있다.

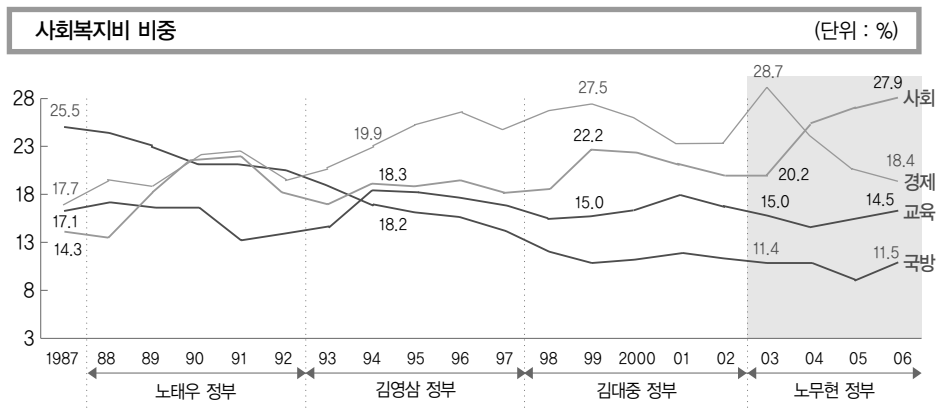
새로운 사회정책 패러다임으로서 사회투자전략은 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖고 있는데 참여정부가 강조한 사회정책 원리와 일맥상통한다. 첫째, 사회정책과 경제정책의 선순환적 관계를 강조한다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 사회투자전략에서는 신자유주의와는 달리 사회정책이 성장에 방해 요소로 작동하기보다는 순기능을 하는 것으로 인식하고 있다. 특히 지식기반경제는 사회정책을 통해 국민 개개인의 인적자본을 고도화해야 잘 작동할 수 있음을 강조하고 있다.

둘째, 사회투자전략에서는 전통적 복지국가 프로그램인 사후적이고 현금 보상적인 복지지출을 넘어 노동시장에서의 적응 능력을 극대화하는 인적 자본 확충 프로그램을 강조한다. 때문에 실업자나 빈곤층에 대한 현금지급 비중을 조정하여 노동시장에서 적응력을 키울 수 있는 교육훈련에 기반한 적극적인 노동시장정책이나 근로연계복지가 실업대책과 빈곤정책으로 강조된다. ‘활성화정책(activation policy)’으로 불리는 이 흐름은 빈곤의 악순환을 막기 위해 사회취약계층을 가능한 한 노동시장 안으로 통합하는 것을 목표로 하고 있다. 물론 한국은 고전적 소득보장제도가 충분히 갖추어져 있지 않기 때문에 사회투자전략의 타당성에 의문을 제기하는 시각도 있었다. 그러나 전술했듯이 노동시장의 양극화나 저출산에 따른 노동력 감소에 대응하기 위해서는 한국에서도 적극적인 사회투자전략이 필요하다는 것이 참여정부의 시각이었다.

셋째, 아동복지나 여성·가족복지 서비스도 미래에 대한 사회투자전략의 의미가 강조된다. 아동기에 대한 정부의 지출은 아동의 인지적·정서적 능력을 키워 줌으로써 노동시장에서의 적응 가능성을 높이는 효과에 주목한다. 즉, 아동기부터 인적 자본을 축적시킴으로써 아동기의 불리한 환경이 성인 빈곤과 연결되는 고리를 차단하는 것이다. 또한 아동기에 대한 투자는 개인에게 생애 전반에 걸쳐 삶의 기회의 평등을 제공하는 수단으로 인식된다. 아동보육이나 육아휴직제와 같은 여성·가족복지 서비스의 확충은

여성에게 일과 가정을 양립 가능하게 해 주기 때문에 노동력의 공급과 여성 노동의 질 향상, 그리고 건전한 아동양육과 출산율 복원의 사회적 기반을 만들어 주는 정책으로 인식된다. 실제 참여정부에서는 인구구조의 변동에 대응하기 위해 아동보육과 여성복지 서비스 정책에 대한 정부 지출을 대폭 늘렸다.

참여정부에서는 사회복지비를 미래를 위한 사회적 투자로 인식하고 관련 예산을 크게 증액하였다. 2002년부터 2006년까지 복지 분야 예산은 정부예산 평균 증가율 11%의 약 두 배에 달하는 20%를 매년 증가시켰다. 그 결과 복지 분야 예산이 2002년 19.9%에서 2006년 27.9%로 상승하여 정부재정에서 가장 큰 부분을 차지하게 되었다.



복지증가율 내역(통합재정 기준)				(단위 : 조원)	
구분	1997	2002	2006	연평균 증가율(%)	
				김대중정부	노무현정부
사회보장연금지출	4.6	11.9	23.0	20.7	18.0
주택 및 지역사회개발	6.7	2.5	12.2	△17.9	49.0
기타 순수복지 지출	6.5	11.7	19.0	12.7	12.8
복지지출합계	17.8	26.1	54.2	8.0	20.1

자료 : 기획예산처

2. 경제정책과 사회정책의 통합성 강화

인적자본 향상을 위한 사회투자의 강화와 더불어 사회정책과 경제정책을 분리하지 않고 두 정책이 상호 밀접히 연관되며 서로에게 이익을 줄 수 있다는 시각은 참여정부 사회정책 패러다임의 또 다른 핵심 요소이다. 즉, 경제정책은 성장을 목표로 하고, 사회정책은 분배를 목표로 한 것이라는 기존의 이분법적 패러다임을 지양하면서 경제정책이 사회정책에 기여하고, 사회정책이 또한 경제에 기여하는 상호 통합을 추구하였다. 구체적으로 참여정부는 외환위기 이후 대기업 위주의 성장전략이 기업과 산업 구조의 양극화로 이어지면서 경제성장이 고용창출과 소득분배 개선으로 이어지지 못하는 상황에 주목하였다. 그리고 사회정책은 소득파악 등 인프라가 제대로 갖추어져 있지 않고, 제도 운용의 비효율성이 높아 사회정책의 본래 목적은 물론 사회정책의 경제에 대한 기여도가 높지 않다고 판단하였다.

이러한 문제의식 아래에 참여정부는 경제정책이 단순히 경제의 양적 크기만을 키우는 것이 아니라 성장을 통해 양질의 일자리를 창출하고, 모든 계층이 시장에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 중요하며 이것이 궁극적으로 사회정책의 과도한 부담을 덜어줄 수 있을 것으로 인식하였다. 이러한 문제의식을 적극적으로 반영한 것이 바로 경제의 ‘동반성장론’이다. 즉, 경제정책을 통해 양질의 일자리를 창출하고, 중소기업정책과 부동산, 금융정책 등을 통해 기업 간 격차를 완화해 사회 전반이 골고루 혜택을 볼 수 있는 성장전략이 필요하다는 것이다. 사실 경제 부문에서 양극화가 강화되고 빈곤층이 급격히 늘어나면 사회정책에서 이 모든 문제를 해결하기 어려운 것이 사실이다. 경제성장이 양질의 일자리와 분배구조를 일차적으로 개선하면 사회정책의 부담은 그만큼 줄어드는 효과가 있는 것이다.

새로운 경제성장의 전략이 친사회정책적 요소를 내포한다면 사회정책 역시 친경제성장적 요소를 내포해야 한다는 것이 참여정부의 사회정책 패러다임의 주요 원리이었다. 참여정부는 먼저 분배개선과 복지확대가 성장을 저해하고 경제에 부정적 영향을 끼친다는 신자유주의적 복지관을 배격하였으며, 성장친화적인 사회정책이 충분히 가능하다는 점을 역설하였다. 단순히 시혜성 복지가 아니라 인적 자본의 고도화에 직접적으로

동반성장 패러다임의 특징

	기존 패러다임	동반성장 패러다임
추진 배경	탈빈곤, 성장과 분배의 고리 작동	양극화 심화, 성장과 분배의 고리 약화
정부 역할	성장에 집중	성장과 복지의 조화
성장 전략	양적 투입 위주, 불균형 성장, 정부 주도	혁신주도형·균형성장, 시장 주도
복지 전략	가족, 공동체 의존, 구호적 복지	정부의 역할 제고, 미래를 위한 투자
투자 중점	물적 자본	인적·사회적 자본

기여하고, 사회적 격차를 해소할 수 있는 적극적인 사회정책은 충분히 성장친화적이 될 수 있다는 것이 참여정부의 시각이었다. 때문에 넓게 보면 교육·고용·직업 능력개발 정책은 물론 보육·보건의료·산업안전 정책 등이 모두 국민 개개인의 인적 자원 확충에 기여하고 노동시장에서의 격차를 완화함으로써 경쟁력 제고와 사회적 안정을 달성할 수 있는 가능성을 담고 있는 정책으로 인식되었다. 즉, 적극적인 사회정책을 통해 국민의 인적 자본을 고도화함으로써 지식기반경제의 원활한 작동을 유도하고 노동시장의 양극화로 저소득층의 사회적 배제의 극복에 기여할 수 있다는 시각을 참여정부는 견지하고 있었다. 친사회정책적 경제성장 전략과 친경제성장적 사회정책의 조화와 균형이 바로 성장과 분배를 대립 관계가 아닌 상호 보완적 관계로 인식하는 동반성장론의 주요 내용을 이루었다(위의 표 참조).

사회투자전략에서 양질의 인적자본에 못지않게 중요한 요소는 사회적 자본(social capital)의 확충이다. 사회적 자본은 우리 사회의 성숙도를 높여 사회의 네트워크, 규범, 그리고 신뢰로서의 조정과 협력을 촉진시키는 것으로써 사회 정책이나 경제정책을 망라한 모든 정책과 주체들의 활동의 장인 사회의 투명성, 공정성, 참여, 상호 의사소통의 수준을 높임으로써 달성될 수 있다.

우리는 흔히 20세기를 철도, 도로, 항만, 전기시설 등의 사회간접자본(SOC)을 기반으로 한 물리적 자본의 시대라고 규정한다. 사회간접자본은 공공재로서 국가의 지원에 의해 마련되는 것으로써 개개인의 사유재인 물리적 자본의 축적을 뒷받침해 왔다. 그러나 21세기는 물리적 자본인 아닌 인적자본이 중요한 시대인 만큼, 개인의 인적자본을 확충

하고 이들이 신뢰와 투명성, 참여, 상호 의사소통의 장(場)인 사회에서 자신의 능력을 공정하게 발현할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 뒷받침해 줄만한 공공 재적 성격의 인프라가 바로 사회적 자본인 것이다.

참여정부의 사회정책이 성장친화적인 패러다임을 추구하였다고 해서 전통적인 소득 보장 성격의 복지정책을 완전히 무시하거나 그 중요성을 인정하지 않은 것은 아니다. 참여정부에서 소득보장적인 지출의 대표적인 프로그램으로서 기초생활보장제도의 예산은 대폭 늘어났으며 고용보험과 산재보험 등 사회보험의 미적용자를 보험제도 안으로 포괄하려는 노력은 계속 진행되었다. 그러나 참여정부의 사회정책에 딜레마도 존재하였다. 참여정부가 집권한 시기는 외환위기 이후에도 강력하게 잔존하는 전통적인 사회문제인 실업이나 노령, 그리고 빈곤 등에 대처할 수 있는 공적 사회정책이 충분히 성숙하지 않았다. 동시에 참여정부는 저출산·고령화, 그리고 여성의 노동시장 진출로 인한 노인과 아동의 보호 문제, 여성의 일과 가정의 양립 문제, 인적 자본의 결핍으로 인한 특정 계층의 노동시장에서의 배제 문제 등 이른바 후기 산업사회에서 발생하는 다양한 사회문제들이 한꺼번에 분출되는 상황을 맞이하였다. 즉, 참여정부는 한정된 자원이라는 제약조건 속에서 전통적인 소득보장 문제의 해결을 위한 복지정책을 강화해야 하는 과제와 새로운 사회적 위험들을 체계적으로 대처해야 하는 사회정책 부문에서 이중의 딜레마를 안고 있었다.

3. 한국 사회정책의 미래 구상

참여정부의 사회정책 부문에서 주목하여야 할 또 다른 점은, 역대 어느 정권에서도 발견하기 힘든 사회정책 부문에서의 정교한 미래 전략을 제시하였다는 점이다. 참여정부는 외환위기 이후 본격화된 저출산·고령화, 노동시장의 양극화 등의 문제를 슬기롭게 극복하지 못하면 한국 사회의 미래가 매우 불투명해질 것이라는 인식 아래 20여 년 앞을 내다보는 중장기 전략에 입각한 체계적인 사회정책의 접근을 시도하였으며, 그 결과물이 「함께 가는 희망한국 비전 2030」, 「사회비전 2030」, 「선진복지한국의 비전과 전략」, 그리고 「대한민국의 미래 비전과 전략」 등의 보고서로 나타났다. 미래 사회에 대한

참여정부의 비전 제시는 일부에서 실현 가능성이라는 차원에서 회의적으로 보는 시각도 있으나 과거 개발경제의 패러다임이 붕괴된 상황에서 새로운 경제·사회적 패러다임을 모색해야 하는 한국 사회의 현실에서는 중요한 의미를 갖는다. 아래에서는 사회정책과 관련된 참여정부 ‘미래 비전’의 주요 내용을 짚어 보기로 한다.

1) 비전 2030 : 제도혁신과 선제적 투자

「비전 2030」은 경제구조는 물론 인구사회학적 구조에서도 근본적인 변화를 겪고 있는 한국 사회가 새로운 발전 모델이 필요하다는 인식에서 작성하였는데, 여기에는 사회정책 부문의 미래 전략도 경제발전 전략과 더불어 핵심 전략으로 제시되었다. ‘비전 2030’에서 사회정책 부문과 관련된 핵심 내용은 지금까지 서술한 참여정부의 사회정책 패러다임의 원리를 영역별로 구체화한 것이다. 「비전 2030」에서 주목할 부분은, 다른 보고서에서 찾아보기 힘든 ‘제도혁신’과 ‘선제적 투자’라는 비전 실현의 방법론이다.

「비전 2030」에서는 한국이 과거의 요소투입 위주의 성장 전략에서 새로운 경제사회 패러다임으로 이동하기 위해서는 현재의 경제사회 시스템에 대한 혁신이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 사회정책과 관련하여 잘못 설계된 사회정책제도를 유지할 경우 재정의 지속 가능성이 위협받고 재정투입의 확대에도 불구하고 복지 체감도는 제자리에서 머물 가능성이 있기 때문에 재정위험 요인을 사전에 제거하는 제도혁신이 중요하다. 이를 위해 사회보험 적용, 징수체계의 효율화, 그리고 주민생활 서비스 등 사회복지 서비스 전달체계의 개편 등을 강조하고 있다. 국민의정부와 참여정부에서 사회정책 관련 예산이 상당히 늘어났지만 사회정책 관련 전달체계가 효율적으로 설계되어 있지 않아 예산의 효율성과 복지의 체감도가 떨어진다는 지적이 많았다. 참여정부는 지방정부의 사회정책 전달체계 개편을 위해 자치단체에 주민생활지원국을 설치하였고, 사회보험 영역에서도 4대 사회보험의 부과징수 기능을 일원화하는 법제를 제출함으로써 사회정책의 통합적·효율적 집행을 위한 단초를 마련하였다.

‘선제적 투자’는 재정운용의 소극성을 탈피하여 문제가 발생할 것으로 예상되는 부문에 전략적 투자를 함으로써 문제 발생 이후 사회적 비용의 과다함을 억제하려는 개념이다. 이 개념은 앞에서 서술한 사회투자 개념과 일맥상통하는 것으로 인구구조 변

동과 노동시장 양극화가 초래할 다양한 사회적 문제를 사전에 예방함으로써 미래의 사회적 비용을 줄이고 재정운용의 효율성도 확보되는 장점을 갖고 있다. 「비전 2030」에서는 보육 서비스 확대, 노인장기요양보험제도, 근로장려세제(EITC), 적극적 고용전략, 지자체의 교육복지 투자확대 등을 선제적 투자 개념이 포함된 대표적인 제도로 언급하고 있다. 사회정책 영역에서 제도혁신과 선제적 투자 개념은 앞으로 꾸준히 증가할 수밖에 없는 사회정책 관련 예산의 효율성과 효과성을 배가시킬 수 있는 주요한 개념으로 볼 수 있다.

2) 사회정책의 미래 비전

참여정부의 사회정책에 대한 미래 비전은 경제, 국방, 외교를 망라한 「대한민국의 미래 비전과 전략」이란 보고서에서 종합되었다. 이 보고서는 참여정부의 성과와 한계의 바탕 위에서 향후 한국 사회정책이 지향해야 할 비전을 ‘기회가 보장되는 역동적인 사회’를 뒷받침할 수 있는 사회정책으로 설정하고 있다. 즉, 미래의 한국 사회에서는 모든 국민이 기초적인 삶을 누릴 수 있고 동시에 국민 누구나 경제적·사회적·문화적으로 뒤처지지 않고(no citizen left behind), 사회의 주류로 활동할 수 있는 기회를 보장받는 사회가 될 수 있도록 적극적인 사회정책의 역할을 설정하고 있다. 다시 말하면 사회정책이 기초적인 삶의 보장뿐만 아니라 국민 개인의 능력을 적극적으로 개발함으로써 유연화된 시장경제에 대한 적응력을 높이고, 이를 바탕으로 기회가 보장되는 역동적인 사회를 건설하는 데 중요한 기반이 될 수 있다는 점을 강조하고 있다. 사회정책이 ‘기회가 보장되는 역동적인 사회’를 뒷받침하기 위해 보고서는 다음과 같은 5대 영역별 과제를 미래 한국 사회정책의 과제로 제시하고 있다.

(1) 기초적 사회안전망의 내실화와 효율화

사회정책이 사회통합에 기여하기 위해서는 국민 누구나 기본적인 삶을 누릴 수 있도록 기초적 사회안전망의 내실화와 효율화가 필요하다. 국민 누구나 최저 의료혜택과 주거수준, 그리고 기초적 노동조건을 보장받고 노동력을 상실해도 최저생계를 유지할 수 있는 실효성 있는 사회안전망을 갖추어야 한다. 또한 국민 누구나 교육 받을 수 있는 기

회를 확대하여 기회평등을 보장해 주어야 한다. 동시에 사회정책의 효율성과 재정적 지속 가능성도 확보하여 사회정책이 국가 전체의 부담이 되지 않도록 하여야 한다.

(2) 사회투자적 사회정책 프로그램의 활성화

향후 한국 사회는 한 사람이 평생 여러 개의 직업을 갖는 사회 환경이 도래할 것이기에 아동기, 청년기, 장년기 그리고 노인기에 이르기까지 전 생애에 걸쳐 직업능력을 유지, 향상시킬 수 있는 사회투자적 사회정책 프로그램을 활성화하여야 한다. 즉, 국민 누구나 필요한 시기에 적절한 직업능력훈련을 받을 수 있도록 직업훈련체계와 고용 서비스를 선진화하여야 한다. 그리고 정규교육 외에도 생애 전 기간에 걸쳐 교육 받을 수 있는 평생학습체계를 구축하여야 하며, 교육 격차의 해소를 위한 적극적 사회정책이 수립되어야 한다. 고령화에 대비하여 보건의료체계를 치료 위주에서 예방 위주로 전환하는 정책도 매우 중요하다. 이러한 사회투자정책들은 국민의 기본권 보장은 물론 한국 사회의 성장잠재력 약화를 예방할 수 있다.

(3) 경제성장과 사회정책의 선순환구조 정착

사회정책과 경제성장이 선순환할 수 있는 관계를 정립하여야 한다. 과거 고도성장기에는 사회정책이 경제성장에 기여하는 측면이 제대로 인식되지 않았다. 사회정책은 지식기반경제에서 양질의 인적자본을 갖춘 노동력을 공급함으로써 경제에 기여할 잠재력이 매우 크다. 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 여성친화적인 복지정책이나 노동시장 정책, 그리고 장년층의 노동시장 참여를 적극적으로 유도하는 정책은 사회정책과 경제성장이 선순환 관계를 정립할 수 있는 중요한 분야이다. 동시에 경제 부문에서 발생하는 양극화를 최소화하여 사회정책의 비용 부담을 줄이려는 경제정책 노력도 필요하다.

(4) 노사관계의 선진화 및 노동시장의 유연 안전화

생산적인 노사관계는 사회정책의 운영에도 중요할 뿐만 아니라 노사 갈등으로 파생되는 막대한 사회적 비용을 줄일 수 있다. 불신과 갈등의 노사관계를 신뢰와 상생에 기초한 사회통합적 노사관계로 발전시킴으로써 사회적 안정에 기여하면서 다른 한편으

로는 안정적인 경제성장의 기반을 마련하여야 한다. 동시에 노동시장의 양극화를 해소하기 위한 적극적 노동정책이 필요하며 임금, 사회보험, 기업복지, 직업훈련 등 근로조건 전반의 선진화가 필요하다. 특히 비정규직과 여성, 고령층이 기업과 노동시장에서 차별을 받지 않고 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 근로자, 남성과 여성 노동자가 근로조건격차 축소를 지향하는 연대적인 노사관계를 확립하여야 한다.

(5) 지속 가능한 환경과 창의적 문화사회 구축

환경과 문화 부문도 혁신적인 전환과 대책이 필요하다. 수질, 대기질, 유해 화학물질 등을 체계적으로 관리하여 국민이 체감하는 삶의 질을 높여야 한다. 동시에 환경은 현 세대는 물론 후세대 모두에게 생존의 기반이 되는 공유자산으로 인식하고, 모든 세대가 두루 혜택을 누릴 수 있도록 환경용량을 고려한 국토 이용과 친환경적 경제성장의 시각이 필요하고 전 지구적 환경문제에도 적극적으로 대응하여야 한다. 특히 기후변화 등 전 지구적 환경문제에 대한 대응 노력의 강화는 선도경쟁에 들어간 국가로서 책임을 다할 뿐만 아니라 새로운 성장동력을 발굴·육성하고 현재와 미래 국민의 생명과 안전을 지속적으로 확보하기 위해 반드시 해야 할 부분이다. 지식정보사회에서 문화는 인간의 창의성을 길러 내는 핵심 영역이다. 문화 관련 인프라와 문화관광산업을 적극적으로 발전시킴으로써 국민의 삶의 질 향상은 물론 창의성도 고양할 수 있어야 한다. 개방화의 진전은 한국이 다원적 문화를 수용할 것을 요구하고 있다. 미래 한국 사회에서는 차이를 차별이 아닌 다양성으로 인정하고 다른 민족 구성원을 포용할 수 있는 문화적 능력을 배양해야 한다. 동시에 일방적인 문화 수출이 아니라 문화 교류를 위해 문화협력을 증진해 나가야 한다.



2

사회정책의 성과와 과제

1

교육

제1절 참여정부의 교육정책 방향

참여정부는 ‘교육개혁과 지식문화강국의 실현’이라는 비전 아래 초·중학교의 교육력과 대학교육의 경쟁력을 강화하고, 모든 국민에게 양적·질적으로 균등한 교육 기회를 보장하는 데 중점을 두고 교육정책을 추진하였다.

이러한 정책 방향에 따라 초·중등교육 분야에서는 교육과정 수시 개정 체제 도입·운영, 교원 양성·연수·평가·승진제도의 혁신, 2008 새 대입제도 개편 등으로 학교교육력 향상과 학교교육 정상화를 위한 계기를 마련하고자 하였으며, 사교육비 경감을 위해 EBS 수능 강의, 사이버 가정학습 등을 내실화하고, 방과후학교 도입, 교육복지투자 우선 지역 지원사업 확대, 농산어촌 우수교 육성, 정부보증 학자금 대출 및 유아교육비 지원 확대 등을 통해 교육격차의 완화와 함께 누구에게나 균등한 교육 기회를 보장하고자 하였다.

고등교육 분야에서는 양적 성장을 바탕으로 질적 도약을 이루기 위해 대학 특성화를 위한 구조개혁, 세계적 수준의 연구 역량 제고, 법학전문대학원 체제 도입, 지방대학 육성, 산학협력의 실질화, 인문학 진흥 등 과감한 개혁 조치를 취하였다.

인적 자원개발 및 평생교육 분야에서는 혁신주도형 국가성장을 뒷받침하기 위하여 각계각층의 인적자원 역량 개발·활용의 극대화 및 평생학습의 활성화를 위한 기반을 구축하였다.

마지막으로 5·31 교육개혁방안 이후 새로운 시대적 배경과 미래예측에 근거하여 장기적 관점의 교육개혁 청사진으로서 학습사회 실현을 위한 미래교육 비전과 전략(교육비전 2030)을 수립하여 다가올 문제에 대처하는 종합적인 교육발전 방안을 제시하였다.

참여정부의 교육정책 방향을 좀더 세분화하여 살펴보면 다음과 같다.

1. 초·중학교 교육력 강화

평준화 기조를 유지하는 가운데 학교 교육의 교육력을 높인다는 일관된 흐름 속에 국민이 신뢰할 수 있는 공교육을 만들고자 하였다. 이러한 방향에서 다음과 같은 노력을 하였다. 첫째, 신뢰받는 교직원토 구성을 위한 제도적 기반을 조성하고자 교원임용 및 능력개발제도를 개선하였다. 둘째, ‘교육과정 수시개정체제’를 구축·운영하여 7차 교육과정의 현장 적합성을 높이기 위해 노력하였다. 셋째, 직업교육체제 혁신방안을 추진함으로써 침체된 실업계(전문계로 개칭) 고등학교의 활성화를 도모하였다. 넷째, 국민의 영어능력 향상을 위한 영어교육 혁신을 추진하였다. 다섯째, 2008학년도 이후 대학 입학제도 개선안을 수립·발표하여 대입전형의 다양화·전문화와 함께 학교교육의 정상화를 위한 전기를 마련하고자 하였다.

2. 교육안전망 구축과 교육격차 완화

참여정부에서는 빈곤의 대물림을 차단하고, 국민의 보편적 교육 기회를 확대하기 위하여 교육안전망을 구축하고, 교육격차를 완화하기 위해 노력하였다. 이러한 노력은 다음과 같은 방향으로 전개되었다. 첫째, 지역 간 교육격차를 해소하기 위해 교육복지투자우선지역사업과 농·산·어촌 우수교 육성을 위해 지원을 확대하였다. 둘째, 소득계층 간 교육격차 해소를 위해 저소득층 자녀에 대해 ‘취학 전 교육에서부터 초·중·고,

대학교육까지’ 단계에 따라 체계적으로 지원하고자 하였다. 셋째, 장애인과 같은 소외 계층의 실질적 교육 기회를 보장하기 위한 지원을 강화하였다.

3. 대학교육의 경쟁력 강화

참여정부는 국제 경쟁력을 갖춘 대학의 육성 및 사회 수요에 부합하는 질 높은 인력 양성을 위해 정책 역량을 집중해 왔다. 이를 위해 다음과 같은 노력을 경주하였다. 첫째, 세계 수준의 연구중심대학 육성을 위한 두뇌한국(Brain Korea 21) 사업을 성공적 마무리하고, 새로운 도약을 위한 제2단계 두뇌한국사업을 준비하였다. 둘째, 지방대학의 경쟁력 제고를 위한 누리(NURI) 사업을 적극 추진하였다. 셋째, 대학의 특성과 분야로 자원을 재분배하는 대학구조개혁을 추진하였다. 넷째, 고급 법률 서비스 인력 양성을 위한 법학전문대학원 제도를 도입하였다. 다섯째, 대학교육의 현장 적합성 제고와 사회적 수요에 부응하는 인재 양성을 위해 산학협력을 활성화하였다. 여섯째, 위축된 인문학을 진흥하기 위한 지원을 확대하였다.

4. 인적 자원 개발 및 평생직업 교육체제 구축

지식정보화 사회의 도래에 대응하여 국민의정부에서는 교육부를 교육인적자원부로 개편하고, ‘제1차 국가인적 자원 개발기본계획’ 마련 및 「인적 자원 개발 기본법」을 제정하여 국가 차원에서 인적 자원 개발의 토대를 구축하였다. 참여정부는 이를 바탕으로 범부처 차원의 인적 자원 개발정책 조정과 국민이 체감할 수 있는 정책 과제를 개발·실행하는 데 심혈을 기울였다. 먼저 인적 자원 개발정책 추진체제 혁신을 위해 적극 노력하였다. 교육부총리가 의장인 현행 인적 자원 개발회의를 대통령을 위원장으로 하는 국가인적자원위원회로 확대·개편하였으며, 국가인적 자원 개발사업에 대한 조사·분석·평가 체제를 구축하였다. 또한 국민이 원하는 평생학습 기회를 제공하기 위한 평생학습 기반 구축을 위해 노력하였다.

5. 교육인적 자원 분야의 정보화·국제화 촉진

정보화·세계화라는 시대적 추세를 수동적으로 따라가기보다는 적극적으로 선도하기 위해 참여정부에서는 다양한 정책적 노력을 경주하였다. 첫째, 교육행정정보화 시스템 구축 및 교육정보공개 기반 조성 등 교육정보화 사업을 지속적으로 추진하였다. 둘째, 2010년까지 외국인 유학생 5만 명 유치를 목표로 하는 ‘스터디 코리아(Study Korea) 프로젝트’를 수립하여 추진하고 있다. 셋째, 재외동포 교육 지원을 확대하였다. 넷째, 교육시장에 대한 전략적 대응과 함께 교육 분야 개발 원조를 확대하고 있다. 다섯째, 한·중·일 역사 갈등의 해소와 공동역사 인식의 제고를 위해 노력하였다.

6. 미래교육 비전과 전략 수립

교육혁신위원회는 저출산·고령화, 사회양극화, 세계화·정보화 등 급격한 사회변화에 대처하고 미래 학습사회 실현을 위하여 2007년 10월, 한 세대 앞을 내다보는 장기적이고 종합적인 교육비전인 ‘미래교육 비전과 전략(이하 ‘교육비전 2030’)’을 수립하였다. 교육비전 2030의 수립을 위해 교육비전 2030 위원회를 설치하고, 전문위원회를 개편하였으며, 교육 분야의 현황진단과 미래예측을 위해 다양한 정책연구와 학술회의, 워크숍, 세미나, 토론회 등을 개최하였다. 또한 공청회, 홈페이지 토론포럼 등 다양한 통로를 통해 국민의 의견을 수렴하고 관계기관의 협의도 거쳤다. ‘교육비전 2030’은 지난 정부에서의 교육개혁의 성과 및 한계에 대한 검토, 미래 변화의 트렌드 등에 대한 종합적 분석을 통해 우리 사회가 직면할 새로운 도전에 대한 교육적 대응 과제를 제시하였다.

제2절 초·중학교 교육력 강화

1. 교원임용 및 능력개발제도 개선

1) 교원임용제도 개선

(1) 추진 배경

참여정부 출범에 즈음하여 교직단체를 중심으로 ‘능력중심 교원 승진제’ 및 ‘교장임용제도 다양화’가 교원정책의 핵심 쟁점으로 제기되어 왔다. 2004년 OECD 교원정책검토단에서도 젊은 교원들의 힘과 열정을 학교발전에 활용할 수 있는 제도 개선이 필요하다고 제안한 바 있다.

이러한 요구를 수용하여 정부는 한국교육개발원의 기초연구를 토대로 2005년 8월 교원임용제도 개선 시안을 마련하였으며, 이후 교육혁신위원회에 시안 검토와 국민적 합의 수준이 높은 방안을 마련해 줄 것을 의뢰하였다. 교육혁신위원회는 1년 간의 작업을 거쳐 2006년 9월 교원정책 개선 방안을 발표하게 되었다. 여기에는 교원신규임용제 및 교장승진임용제 개선, 교장공모제 도입 등 교원임용제도 관련 주요 내용이 포함되어 있었다. 교육혁신위원회의 ‘교원정책 개선 방안’을 토대로 교육인적자원부는 새로운 교원임용제도를 단계적으로 시행하기 위한 법령 개정과 제도 개선, 시범운영을 위한 세부 지침을 마련, 운영하고 있다.

(2) 추진 내용

참여정부에서는 교원임용제도와 관련하여 크게 세 가지 주요 제도 변화가 있다. 먼저 교원신규임용제도 개선과 관련하여 「교육공무원임용후보자선정경쟁시험규칙(부령)」 개정을 통해 교원신규임용시험의 전형방식을 대폭 개선하였다. 2009년도부터 적용되는 교원임용시험에서는 영어실기 능력 및 교직원 평가비중이 확대되었다.

둘째, 연공서열 중심의 승진제도를 능력과 근무실적 중심의 제도로 개선한다는 기본 방향 하에 교육인적자원부는 ‘교육공무원승진규정’을 개정하기 위한 작업을 추진하였

다. 주요 개정 내용을 살펴보면, 다음과 같다. ①경력평정의 기간이 종전 25년에서 20년으로 단축되고, 총점이 90점에서 70점으로 축소됨으로써 경력평정의 비중이 낮아졌다. ②근무성적평정의 경우 교사에 대한 동료 교사 다면평가를 실시하고, 다면평가 결과를 근무성적평정의 결과와 합산하여 승진에 반영하며, 반영 기간은 10년으로 하였다. ③ 기타 연수성적 평정과 가산점평정이 부분 개선되었다.

셋째, 단위학교 자율·책임 경영제 강화 및 학교교육 혁신 활성화를 주도할 수 있는 교장 리더십 확립을 위해 교장공모제를 도입하였다. 이는 현행 교장자격증을 전제로 하는 초빙교장제의 문제점을 보완하고, 기존 승진 경로와 별도로 학교경영 능력과 혁신적 리더십을 발휘할 수 있는 새로운 교장임용제도의 필요성에 근거한 것이다. 2006년 9월부터 교육부는 교장 초빙·공모제를 시범적용하고 있으며(62개교), 2007년 4월 기존 교장 초빙·공모제를 ‘교장공모제’로 다시 개편하였다.

(3) 향후 과제

참여정부 들어 교원신규임용, 승진임용, 교장임용제도 등에 있어 커다란 제도적 변화가 있었다. 이러한 제도 개선을 통해 우수한 교원후보자를 합리적이고 타당한 방법으로 선발할 수 있게 되었으며, 교직 사회에 능력과 근무실적에 따른 건전한 경쟁 분위기가 조성되고 학교교육력이 제고될 것으로 기대한다.

그러나 교원신규임용제도 개선과 관련해 교육대학생에 대한 영어실기 능력 시험의 타당성 문제가 제기되고 있고, 교원승진임용제도 개선과 관련하여 다면평가제 시행, 근무성적평정 반영 기간을 2년에서 10년으로 확대함에 따른 부작용 등이 지적되고 있다. 이러한 문제에 대한 개선과 더불어 향후 개정된 법령에 따라 교육공무원의 임용 업무가 원활히 이루어질 수 있도록 관련 세부 지침과 후속 조치를 마련하는 등 제도 정착을 위한 노력이 필요하다.

2) 교원능력개발제도 개선

(1) 추진 배경

초중등교육에 대한 학교 및 교원의 책무성에 대한 문제인식이 확산되면서 교원평가제 도입의 당위성을 둘러싼 논의가 다각도로 전개되고 있다. 특히 우리나라의 경우 우수한 인재가 교직에 유입되지만 그들의 전문성이 경력 단계에 따라 체계적으로 향상될 수 있는 기제가 부족하다는 문제가 제기되면서 기존의 인사관리형 근무성적평정제의 한계가 지적되어 왔다. 이에 2000년 「교직발전종합방안」 수립 시부터 교원평가제 도입을 검토하였으나 교직 사회의 반발로 정책추진이 지연되어 왔다.

참여정부에서는 교원의 전문성 신장을 지원할 목적으로 2005년 5월에 교원평가제 개선방안 시안을 마련, 발표하였다. 시안은 단위학교 교육공동체가 참여하는 교원 다면평가 실시, 단위학교 자율성의 최대 보장, 시범운영을 통한 단계적 추진 등을 골자로 한다. 정부는 교원평가제의 목적을 분명히 하기 위해 명칭을 교원능력개발평가제로 바꾸고 시범운영을 통해 현장 교원의 이해와 공감대를 확산하고 현장에 맞게 제도를 수정·보완해 나가고 있다.

(2) 추진 내용

교원평가제는 교원의 전문성 신장을 통해 학교교육력을 제고하기 위한 사업이라는 측면에서 ‘학교교육력 제고 사업’과 함께 추진되고 있다. 이에 ‘학교교육력 제고 시범사업’에 참여할 초·중·고등학교를 2005년 11월에 48개교로 확정하였으며, 2006년 1월 19개교를 추가하여 총 67개교에 교원능력개발평가제 시범운영을 2007년 2월 말까지 실시하였다. 교원능력개발평가제 도입을 위한 전담연구기관으로 한국교육개발원을 지정하고, 대학 교수, 현장 교감 등으로 구성된 교원능력개발 평가 컨설팅팀을 구성·운영하였다.

교원능력개발평가 시범학교 67개교의 1차 운영 결과를 분석하였는데(2006. 10), 그 결과 교사의 73.9%는 자신의 수업활동에 대한 장단점을 파악하는 기회가 되었고, 학부모의 67.7%는 교사에 대한 신뢰감이 증진되었다고 응답하였다. ‘학생의 만족도’는 서

을 지역의 경우, ‘만족’ 이상이 초등 74%, 중등 57%, 전국적으로는 초·중·고교가 각각 72.8%, 60.9%, 56.8%로 나타났다.

교원능력개발평가제 도입을 위한 법적 근거 마련을 위해 교육인적자원부는 2006년 12월 29일 교원능력개발평가제와 관련된 「초·중등교육법」 개정 법률안을 국회에 제출하였고, 2007년 3월부터 교원능력개발평가 선도학교 506교를 지정·운영하고, 시행 모형을 보완하여 2008년 3월부터 본격 적용할 예정이다. 「초·중등교육법」 개정안은 국회 교육위원회에 계류 중이다.

(3) 향후 과제

교원능력개발평가제 시범운영은, 학교교육력 제고를 위해서는 교원의 질에 대한 체계적인 관리가 필요하다는 절실한 인식에서 비롯되었다. 교원평가를 통하여 각자의 장단점을 분석하고 이를 기반으로 전문성을 제고할 수 있도록 지원함으로써 학생과 학부모의 교육만족도를 높이고자 한 시도이다. 그럼에도 기존 관행에서의 탈피와 급격한 변화를 요구한다는 점에서 반발과 갈등을 겪기도 하였으나, 공교육의 질을 향상할 수 있는 핵심 변수로 교원의 중요성이 재인식되고, 국가가 제도적으로 교원의 질 관리와 전문성 지원을 해야 할 책무가 있다는 공감대가 확산되었다. 또한 모든 학생이 우수한 교사에게 지도받을 수 있도록 학습권을 보장해야 한다는 인식을 높였으며, 교육 주체들과의 논의를 통해 정책 결정의 참여 폭을 넓혔다는 측면에서 진일보하였다.

이러한 성과를 국민의 공교육에 대한 신뢰 제고로 이어 가기 위해서는 당당하게 평가받고 꾸준히 노력하는 선생님들과 학생·학부모의 적극적인 참여와 협력이 필요하다. 또한 학교교육력의 증진을 위해서는 교원의 수업시수 감축, 정원 확보, 근무여건 개선 등과 유기적으로 병행하여 추진하여야 한다.

2. 직업교육체제 혁신

1) 추진 배경

참여정부는 정부 출범 초기부터 직업교육체제를 혁신하기 위한 노력을 기울여 왔다.

고등교육의 보편화에 따라 직업교육보다는 대학 이상의 학력 취득을 선호하는 사회 풍조가 팽배함에 따라 학부모·학생들의 직업교육 기피 현상이 심화되고, 주로 성적이 낮은 학생이 직업교육계열 학교에 진학함에 따라 직업교육의 질이 저하되면서 양성하는 인력마저도 기업에서 요구하는 직업능력이 부족하여 교육에 막대한 추가비용이 소요되는 등 산업체의 불신이 초래되었다. 이에 따라 직업교육기관의 운영체제 개선 및 지원 확대를 통하여 직업교육 기피 현상을 해소하고, 학생들을 위한 양질의 교육 기회를 제공할 필요성이 제기되었다.

이러한 배경 아래 참여정부 대통령직인수위원회에서 전문계고 무상교육 등 과제를 제시(2003. 1)하였으며, 2004년 10월 교육혁신위원회와 교육인적자원부가 공동으로 TF 팀을 구성하여 관련 집단을 대상으로 한 광범위한 의견 수렴을 거쳐 직업교육 혁신방안을 마련하였다(2005. 5). 이후 교육인적자원부에서는 「직업교육체제 혁신방안」 세부 시행 계획을 확정(2005. 12)하여 추진하고 있다.

2) 추진 내용

교육인적자원부에서 마련한 직업교육체제 혁신방안은 크게 중등 단계 직업교육의 혁신, 고등 단계 직업교육의 혁신, 진로지도 및 취업 지원(school to work), 계속교육 활성화(work to school), 직업교육기관 학생의 교육복지 확충 등 5개 영역에서 하위 과제들이 개발·추진되었다. 과제별 추진 주체는 과제의 성격에 따라 교육인적자원부, 노동부, 시도교육청, 각 정부부처 등으로 다원화되어 있으며, 과제 추진에 필요한 재원은 국고 및 지방교육재정교부금과 특별교부금으로 확보하도록 하였다.

교육인적자원부의 세부 시행계획에 포함된 주요 정책과제를 중심으로 추진 경과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 종래 실업이라는 용어가 학생 및 학부모 등에게 부정적인 인식을 주게 됨에 따라 각계각층의 의견수렴 과정을 거쳐 직업 분야 고등학교 계열 명칭을 실업계 고등학교에서 전문계 고등학교로 개칭하였다.

이와 더불어 침체되어 있는 전문계 고교에 혁신의 바람을 불어일으키기 위해 정부부처별 인적자원개발계획에 근거한 분야별 전문 인력 조기양성체제를 구축하기 위한 과제를 개발하였다. 기타 지역별 명문 특성화 고교 육성, 학생들의 소질과 적성 및 진로

선택에 실질적으로 도움이 되는 단위학교별 직업교육과정 개발·운영, 실업계 고교와 외부 직업훈련기관 등과 연계 위탁교육 강화, 학생들의 생애에 걸친 고용 가능성(employability) 향상, 전문계 고교 계열 재구조화, 본격적인 통합형고교 도입, 전문대·기능대·대학을 성인교육을 위한 지역사회 계속교육 센터화, 전문계 고교 및 전문대학 생애에 대한 장학금 지원 확대 등의 과제가 추진되고 있다.

정부는 직업교육체제 혁신을 위하여 2010년까지 약 2조 9,200억 원(중등 단계 1조 3,300억 원, 고등 단계 1조 5,900억 원)을 투자할 계획이며, 소요 재원은 국고(시·도교육청 평가에 의한 특별교부금, 타 중앙부처), 지방비(시·도교육청, 지방자치단체) 및 민간투자(산업체) 등으로 충당하게 될 것이다.

3) 향후 과제

참여정부에서는 직업교육체제 혁신방안의 실현 가능성을 높이기 위하여 도입(2005~2010), 확산(2010~2015), 정착(2015~2020) 등 3단계로 구분하여 정책을 추진해 왔다. 각 단계별 향후 과제를 정리하면 첫째, 도입 단계에서는 산업수요와 밀접히 연관되어 있는 기관들이 실업계 고교와 전문대·대학에서의 직업교육에 직접 참여하여 지원하는 시스템을 구축하도록 하고, 전문대·대학에 산업체 근로자 및 성인 학습자의 지속적인 직업능력개발을 위한 역할이 추가로 부여될 필요가 있다. 둘째, 확산 단계에서는 학제 개편과 연계하여 직능지향 학교 제도가 도입되어야 할 것이다. 이를 통하여 학생 자신의 소질과 적성에 부합하는 교육을 제공할 수 있는 학교체제 구축의 기반을 마련하고 산업 수요에 부응하는 인력 양성체제를 강화하고, 직업능력개발 기관으로서의 전문대·대학이 한층 강화될 수 있을 것이다. 셋째, 정착 단계에서는 모든 학생을 위한 직업교육 실현으로 일반계 고교와 실업계 고교의 구분 폐지 및 학교-산업체-학교의 열린 직업교육을 정착해 나가야 할 것이다. 이로써 초·중·고교뿐만 아니라 대학과 성인 등 모든 국민을 위한 직업교육(vocational education for all)이 가능하고 궁극적으로는 총체적이면서도 입체적인 인적 자원개발 체제를 구축할 수 있을 것이다. 이와 더불어 직업교육에 대한 확고한 추진체제 구성과 국가 수준에서의 안정적 재정 확보 및 지원방안을 마련해 나가야 할 것이다.

3. 영어교육혁신 추진

1) 추진 배경

세계화·정보화의 급진전으로 높은 수준의 영어능력이 요구되나, 국민의 평균적인 영어 경쟁력은 아직 낮은 수준에 머무른다는 문제가 제기되고 있으며(2005년 기준 토플 성적은 227개국 중 93위, 아시아 32개 국가 중 16위), 특히 우리 영어교육에서 말하기·듣기·쓰기 등 실용영어 능력이 독해·번역 등 해석능력에 비하여 상대적으로 취약하다.

이와 더불어 영어 관련 사교육이 급증하면서 지역·계층간 영어학습 격차는 더욱 심화되고 있다. 조기 유학 및 해외 어학연수의 주요 원인이 영어교육에 있으며 대도시·고소득층과 농어촌·저소득층 간의 영어학습 격차는 심화되고 있다(2004년 초등 6학년 영어 학업성취도 우수학력 비율은 대도시 49.9%, 읍면 33.8%).

또한 실용영어능력에 대한 사회적 수요는 급증하고 있으나 학교 영어교육은 급격히 변화된 사회 수요에 대응하지 못하고, 문법·독해·번역 등 학문 중심의 영어능력 향상에 치중하고 있다. 이는 최근 요구되고 있는 실용영어를 가르칠 수 있는 교사 부족 등 학교 영어교육 여건이 갖추어지지 않은 점이 주요 원인 중 하나이다. 이러한 문제인식에서 정부는 실용영어교육을 더욱 강화하는 방향으로 학교 영어교육의 목표를 설정하였으며, 영어교육혁신을 위해 우수 영어교사 확보, 실용영어교육 강화, 영어학습 격차 및 사교육비 경감 등의 영역에서 다양한 정책을 개발, 추진하게 되었다.

2) 추진 내용

교육과정 단계별로 영어교육혁신 내용을 보면 초등 3년~초등 6년에는 말하기·듣기 등 생활영어 중심의 의사소통 능력을 함양하며, 중 1~고 1 단계에서는 말하기·듣기·읽기·쓰기 등 영어의 네 가지 기능을 균형 있게 습득하고, 고 2~고 3에서는 영어 I·영어 II·독해·회화·작문 등 과목을 선택하여 심화학습함으로써 진학 및 취업 등 진로에 대비한다는 목표를 설정하였다. 이와 더불어 정부는 영어교육 교육과정 개선을 위해 2006년부터 영어교육 연구학교 50개교를 운영 중이다.

또한 모든 영어교사가 영어로 수업이 가능하도록 능력 향상을 위해 2007년부터 매년

1,000명씩 2015년까지 총 1만 명의 영어교사를 대상으로 집중 심화연수를 실시할 예정이며, 2010년까지 초·중·고교에 원어민 영어보조교사 확충을 목표로 우선 모든 중학교에 2007년 1,300명을 배치하였으며, 2010년까지 2,900명의 원어민 보조교사를 확보할 계획이다. 또 2007년부터 영어능력 인증제, 학교의 영어평가 지원을 위해 한국교육과정평가원에 전담부서를 설치·운영하는 등 추진체제를 구축하였으며, 2009년 이후 본격적으로 적용할 예정이다. 기타 위성 TV 방송, 인터넷 포털을 구축·운영하며 (2007), 영어학습 프로그램을 주된 목적으로 하는 위성 TV 채널을 EBS(EBS 플러스 3)에서 운영하도록 추진 중이다.

3) 향후 과제

초·중학교 영어교육 혁신을 위한 향후 과제를 주요 정책 영역별로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우수 영어교사 확보 차원에서 우선 영어교사의 교수 능력을 향상시키기 위해 집중 심화연수, 능력에 따른 맞춤형 연수, 사이버 연수 등 단기 직무연수를 주기적으로 제공하며, 「영어교사 양성과정 평가인정제」 등을 통해 양성과정의 질 관리를 강화하여야 한다. 또한 초·중·고교에 원어민 영어 보조교사를 지속적으로 확충하여야 할 것이다.

둘째, 실용영어교육 강화를 위해 초등 1, 2학년 영어교육 도입, 수업시수 확대 등 교육과정 개선이 필요하며, 교육과정과 연계한 말하기·듣기·쓰기 등 실용영어능력 인증시험을 개발하여 희망하는 초·중·고등학생을 대상으로 운영하며, 공적 목적의 성인 대상 영어평가시험 운영을 검토하여야 한다.

셋째, 영어학습 격차 및 사교육 경감을 위해서 농·산·어촌 및 도시 저소득층 어린이를 위한 거점 초등학교 영어체험학습센터를 구축운영하며 영어학습 전용 위성 TV 방송, 인터넷 포털 구축·운영을 더욱 강화하여야 한다. 또한 언제, 어디서나 영어학습이 가능하도록 DMB, MP3(휴대전화 활용)용 영어학습 콘텐츠를 보급해 나가야 할 것이다.

4. 교육과정 개편 및 체육·예술 교과 평가방법 개선

1) 교육과정 개편

(1) 추진 배경

국가 수준 교육과정은 초·중학교 교육의 방향을 제시하는 청사진이자 학교교육을 실천하는 근간에 해당한다. 그동안 우리의 교육과정 개정은 ‘주기적 전면 실시’ 개정으로 구조적인 문제점을 내포해 왔다. 즉, 교육과정 개정 이후 일정 기간이 경과하면, 교육과정 개정의 실질적 필요성 여부를 엄밀히 따지지 못한 채 전체 초·중등 교육과정을 전면적으로 개정해 왔다. 이와 같은 개정 방식은 개별 교과의 교육과정에서 시급히 개정하여야 하는 문제가 발생하더라도 일정 주기가 지나야 해결할 수 있는 등 시대적 상황에 능동적으로 대응하지 못한다는 문제점을 가지고 있었다.

참여정부에서는 이러한 한계를 극복하기 위한 획기적 조치로 교육과정 개정 방식을 근본적으로 수정하기 위해 지난 2005년 2월 24일 ‘교육과정 수시개정체제 운영 활성화 방안’을 확정·발표하였다. 그 핵심 내용은 급변하는 사회적 환경에 신속하게 대응하여 교육 내용을 지속적으로 개선하며, 각계각층의 다양한 요구를 초·중등 교육과정에 합리적으로 반영하기 위하여 교육과정 개정 방식을 기존의 전면 일시적 교육과정 개정 방식에서 수시개정체제로 수정한다는 것이다.

(2) 추진 내용

교육과정 수시개정제도 도입으로 우리나라 교육과정 개정은 부분·수시 개정이 주가 되고, 보완적으로 전면·수시 개정이 이루어질 것이다. 이러한 교육과정 수시개정체제 구축을 통해 2004년 11월에는 특수목적고등학교 교육과정을 편성·개정하였으며, 2005년 12월에는 공고 2·1체제 및 사회(국사) 교육내용을 개정하였고, 2006년 8월에는 수준별 수업 내실화를 위해 수학·영어 수준별 교육과정을 개정하였다. 특히 2007년 2월에는 다양한 국민 여론을 수렴하고, 국가·사회적 요구사항을 반영하여 7차 교육과정을 수정보완한 새 교육과정을 개정고시하였다. 개정 교육과정의 주요 내용은 주 5일

수업제 월 2회 실시에 따른 수업시수의 일부 조정, 과학·역사 교육 강화, 단위학교의 재량권 확대, 고등학교 선택중심 교육과정 개선, 진로·논술 교육 강화 등이다.

이와 같은 교육과정 수시개정체제 활성화 방안 도입에 따른 주요 변화를 정리하면 다음 표와 같다.

교육과정 수시개정체제 활성화 방안			
구분	종전	개선 내용	비고
개정 요구의견 수렴	-	인터넷 제안마당 교과교육연구회 교육과정 교과서발전협의회	온·오프라인을 활용한 체계적인 여론 수렴
교육과정심의회	개정 시에만 한시적으로 운영 개정(안)에 대한 검토 기능	상설 운영 조사·연구 기능 강화	개정 방향 및 범위 결정
개발연구	연구기관별 독자적 연구 개발	연구기관 간 역할 분담, 연계체제 강화	유사 연구 반복 수행 방지
조사, 평가, 환류 기능	기초연구 과정에 반영, 수행	각종 평가 결과 반영 연구학교를 통한 현장 검토 기능 강화	유사 연구 반복 수행 방지

(3) 향후 과제

미래 사회 변화에 적합한 교육과정 개편체제 정립을 위한 향후 과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국가 교육과정 기준을 완화하고 학교 자율성을 더욱 확대할 필요가 있다. 국가 수준에서는 의무교육기간 동안 가르쳐야 할 교과 영역 정도만을 제시하고, 각 교과의 학년별 수업시수, 구체적인 교과목 등은 단위학교에서 정할 수 있도록 개선해 나갈 계획이며, 이를 위한 상시 연구 체제를 구축한다.

둘째, 학교 교육과정은 평생학습 사회 및 정보화 사회에 적절히 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해 정규 교육 이외의 다양한 체험 학습을 인증하는 체제를 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 최근 OECD 주요 나라를 중심으로 전통적인 교과 지식보다는 학생들이 의무교육 기간 이후 삶에서 성공적으로 살아가는 데 필요한 핵심 역량을 규명하고 이를 중심으로 교육과정을 재구조화하는 경향을 보이고 있다는 점에 주목하여 우리나라에서도 이와 관련된 광범위한 논의와 관련 연구를 더욱 확대하여야 한다.

셋째, 국민공통기본교육 단계에서 국민 기초학력 보장을 더욱 강화할 필요가 있으며, 고등학교 교육과정 운영의 유연화 및 다양화를 더욱 확대해 나가야 할 것이다.

2) 체육·예술 교과 평가방법 개선

(1) 추진 배경

제7차 교육과정 개정 이후 사회·문화적 변화를 반영한 새로운 교육과정 개편 작업이 진행되었으며, 고등학교 선택 과목군을 조정하면서 기존 예체능 과목군을 체육 과목군과 예술 과목군으로 분리하여 체육·예술 교과가 필수 과목군으로 지정(2007. 2)되었다. 이에 따라 그 취지를 구현할 수 있도록 중등 체육·예술 교과 교육의 내실화 방안을 마련하게 되었다.

체육·예술 교육 내실화 방안의 주요 내용의 하나로 2003년 ‘예·체능과목 평가방식을 서열식이 아닌 다양한 표기 방식으로 전환 검토’하기 시작하였으며, 2007년 개정 교육과정 고시에 따라 이를 더욱 구체화하였다.

(2) 추진 내용

체육·예술 교육 내실화는 학생들이 풍부한 예술적 체험을 할 수 있는 여건 제공 및 평가 방법 개선을 핵심 내용으로 한다. 예체능 영역의 평가는 예술적 체험과 미적 체험, 건강한 신체적 성숙을 가져올 수 있는 자발적 동기에 의한 학습이 이루어지도록 한다. 이를 위해 그동안 체육·예술 교과의 서열식 기록 방식이 교과의 특성을 반영하지 못하고 있는 문제를 해결하기 위해 현행 중학교 석차 및 5등급(수·우·미·양·가) 기록 방식과 고등학교의 원점수/과목평균(표준편차) 및 9등급을 기록하는 방식을 폐지하고, 3등급(우수·보통·미흡) 절대평가와 필요한 경우 등급 평가를 보완할 수 있는 서술식(교과적성, 성취수준, 학습태도 등) 기록을 병행하는 방식으로 변경하였다. 중등학교 예체능 평가방법 개선 내용은 다음 표와 같다.

중학교 개선안		
구분	현행	개선안
전교 석차/재적수	전교 석차/재적수 기록	전교 석차/재적수는 제외함
등급	5등급(수·우·미·양·가) 절대등급	3등급(우수, 보통, 미흡) 절대평가 ※우수 : 80~100점, 보통 : 60~79점, 미흡 : 60점
서술식	교과별 특징이 있는 경우 '세부능력 및 특기사항'에 기재	별도 란을 신설하여 필요한 경우 등급의 의미를 보완할 수 있도록 교과적성, 성취수준, 학업태도 등을 기록

고등학교 개선안		
구분	현행	개선안
원점수/표준편차	원점수/평균(표준편차) 기록	원점수/평균(표준편차) 제외
등급	9등급	3등급(우수, 보통, 미흡) 절대평가 ※우수 : 80~100점, 보통 : 60~79점, 미흡 : 60점 미만
서술식	교과별 특징이 있는 경우 '세부능력 및 특기사항'에 기재	별도 란을 신설하여 필요한 경우 등급의 의미를 보완할 수 있도록 교과적성, 성취수준, 학업태도 등을 기록

(3) 향후 과제

체육·예술 교육 내실화를 위한 하위 과제로 제시한 예체능 평가방법 개선은 학생들이 평가 부담에서 벗어나 예술적 심미성과 심신의 단련이라는 체육·예술 교육 본래의 취지에 맞는 학습을 통하여 다양한 자기 계발의 기회를 갖게 하고, 교사들은 전문성을 바탕으로 특색 있는 교육을 할 수 있도록 지원하기 위한 것이다. 이와 더불어 향후 교무 업무 시스템(NEIS) 정비를 통해 학교생활기록부 등 새로운 평가체제를 적용할 수 있는 여건을 마련해야 할 것이다. 또한 앞으로 체육·예술 교과 평가방법 개선 계획을 실효성 있게 추진할 수 있도록 예산 확보와 교사들의 참여를 적극 유도하여야 한다.

5. 학교폭력 예방 및 근절 대책 추진

1) 추진 배경

학교폭력은 일반적으로 사회의 복합적 요인에서 발생한다. 최근 들어 학교폭력은 저연령화, 흉포화, 조직·집단화의 성향을 보이고 있고, 사이버 공간을 무대로 빠르게 재생산될 우려를 낳고 있는 상황이다. 이에 학교폭력을 예방·근절하기 위한 보다 강력한 국가적·사회적 안전망 구축이 요구되어 왔다.

참여정부는 이러한 상황 인식을 바탕으로 학생들이 안전하고 즐거운 환경 속에서 바르게 성장할 수 있도록 학교폭력을 근절·차단해야 한다는 국가 정책적 의지를 확고히 했다. 교육인적자원부 내에 전담 부서를 구성·운영하였으며, 2004년 1월 29일「학교폭력예방대책에관한법률」을 제정하였고 동법시행령을 7월 30일 제정·공포하였다.

2) 추진 내용

교육인적자원부는 학교폭력 예방과 근절에 대해 범정부 차원에서 책임있게 추진하도록 관계부처, 시민단체, 전문가, 교직·교원단체 관계자, 학부모, 교육청 관계자의 의견을 모아 ‘학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획’(2005. 2. 22)을 수립하였다. 동계획은 5개 영역 46개 과제로 구성되어 있다. 5개 영역은 범정부 차원의 지원 체제 구축, 예방 교육 및 연수 강화, 피해자 구제, 가해자 선도, 사회적 분위기 조성 등의 내용을 담고 있으며, 그 중에서도 특히 예방 교육에 주안점을 두고 있다.

학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획은 정부 수립 이후 처음으로 범정부 차원에서 마련된 학교폭력 예방 및 근절을 위한 중·장기 종합대책이라는 점, 그리고 학교, 교육청, 정부기관·지방자치단체, 지역사회, 전문단체 및 전문가가 유기적인 연계체계를 갖추고 추진한다는 데에 그 의의가 있다. 또한 단위 학교에서 학교폭력 예방 및 근절을 위한 구체적인 조치를 취하게 함으로써 신속·투명하고 공정하게 학교폭력 문제를 해결할 수 있는 기반을 마련하였다.

또한, 참여정부는 학교폭력, 조직폭력, 인터넷과 정보지를 통한 폭력과 성폭력을 포함한 ‘5대 폭력 추방 종합대책’(2005. 3. 28)을 수립하여 추진하였다. 이 가운데 학교폭

력 추방은 다음과 같은 세 가지 원칙에 따라 대책을 마련하였다. 첫째, 폭력 현실에 대한 진지한 반성과 정확한 진단을 실시하고, 둘째, 인성 교육의 강화와 폭력에 대한 교육적 접근으로 근본적 해결책을 강구하며, 셋째, 폭력 예방 및 대응에 있어 교사, 학부모, 학생, 지역사회의 자율 역량을 강화시킨다는 것이다.

참여정부는 ‘학교폭력 자진 신고 및 피해 신고 기간’ 운영, 학교폭력 피해학생 신변 보호 지원 사업 추진, 「학교폭력 SOS 지원단」서비스 실시, 학교폭력 예방교육 프로그램을 개발·보급, 「동영상 UCC 학교폭력 신고코너」구축·운영 등 종합적인 대책을 추진한 결과, 일진회 등 불량서클이 경찰과 학교의 노력으로 해체되는 등 적지않은 성과를 나타냈다. 이와 더불어 국민들의 학교폭력에 대한 관심이 제고되고, 학교폭력에 대해 교육 공동체와 시민단체, 의사 등 전문가들이 자발적으로 참여하여 학교폭력 근절 활동을 벌이는 계기가 되었다.

특히 상담자원봉사자 지원을 통한 교내 순찰과 상담 실시, 지역 사회와의 네트워크 구축 및 학교폭력 예방을 위한 CCTV 설치 등 학교 안팎의 안전망을 구축하고, 단위 학교 중심의 학교폭력 근절 분위기가 조성되는 계기가 되었다. 아울러 학교폭력과 관련하여 과거에는 학교에서 학교폭력 문제를 은폐하려는 경향이 있었으나, 대책 추진 이후 문제를 노출시켜 함께 해결책을 고민하는 방향으로 나아가기 위한 공감대가 형성되고 있다.

3) 향후 과제

학교폭력과 청소년 대책은 학교나 정부만의 노력으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 물론 전문상담교사, 보건교사, 청소년상담사, 사회복지사 등 다양한 전문가(Specialist)를 각급 학교에 배치한다면 지금보다 훨씬 좋은 효과가 나타나겠지만, 행정·재정적 문제로 한계가 있을 수 밖에 없다. 일차적으로 학생들을 둘러싸고 있는 학교, 가정, 사회 모두가 함께 학교폭력 근절 및 예방에 힘을 모아야 할 것이다.

6. 2008 대입제도의 안정적 정착

1) 추진 배경

대입제도 문제는 우리나라 교육문제의 근원으로 이해되고 있다. 수능 성적 1점에 따라 대학 입학이 결정되는 상황에서는 학교교육보다 수능 성적을 잘 받을 수 있는 공부에 최우선이 되었고, 그로 인해 학교 공부는 소홀히 하면서 학원 등 사교육은 더욱 확대되어 왔다. 2008 대입제도는 이러한 사교육 위주의 교육 악순환 구조에서 벗어나 교육의 중심을 학교 안으로 되돌려야 한다는 인식에서 마련되었다. 즉, 학교에서 충실한 교육이 이루어지고, 그 내용과 결과가 공정하게 기록되며, 그 기록들이 대학 입학과정에서 중요한 자료로 활용되는 것이 바람직한 대입제도의 모습이라는 전제 아래 2008 대입제도는 수능성적의 변별력을 낮추고, 내신 성적과 학생부 기록사항을 주요 입학자료로 삼고 대학별 고사는 보충적으로만 활용하도록 바꾼 것이다.

대학의 입장에서 보더라도 새 제도는 기존의 대학서열구조에 의존한 소모적인 ‘선발 경쟁’에서 입학한 학생을 잘 가르치기 위한 건설적인 ‘교육경쟁’으로 전환하는 계기가 될 수 있을 것으로 기대하였다. 대학들도 시험성적이 우수한 학생들을 뽑는 ‘선발’ 제도보다는 다양한 특기와 적성, 잠재력을 가진 학생들을 각 분야의 우수한 인재로 길러 내려는 노력을 기울여야 할 때이며 학생부를 중심으로 다양하고 특성화된 전형을 통해 학생 선발을 추구하는 2008 대입제도는 이러한 변화의 단초가 될 수 있을 것이다.

2) 추진 내용

2008 대입제도는 학교생활기록부 신뢰도 제고, 대학수학능력시험 개선, 대입전형의 다양화·전문화 강화 등을 핵심내용으로 한다. 2008 대입제도의 주요 영역별 정책 추진 경과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 학교생활기록부의 신뢰도를 제고하기 위해 문제로 지적되어 오던 학생부의 ‘성적 부풀리기’ 방지를 위해 교과 성적 표기방식을 변경하고, 비교과 영역에 있어서도 내실화를 기하고자 하였다. 교과 성적 표기방식은 ‘평어(수·우·미·양·가)’ 대신 ‘원점수(평균 및 표준편차 병기)’로 바꾸고 9등급의 과목별 ‘적차등급제’를 도입함으로써

학교생활기록부 교과성적 표기 방식 변경 내용(예시)

기존				변경			
과목	1학기			과목	1학기		
	단위수	성취도	석차/재적수		단위수	원점수 /과목평균 (표준편차)	석차등급 (이수자수)
A	3	수	4(15)/532	A	3	95/70(10)	1(532)
B	2	우	88/532	B	2	85/73 (11)	3(532)

등급	1	2	3	4	5	6	7	8	9
비율(%)	4	7	12	17	20	17	12	7	4

※ 석차등급 산정 시 9등급의 해당 비율

같은 석차가 많이 발생하지 않도록 하여 내신성적에 대한 변별력을 높이는 동시에 지나친 석차경쟁을 완화하였다. 또한 교사의 교수 및 학습계획과 평가계획, 내용, 기준을 공개하는 등 학생부의 신뢰도를 높였고, 독서 매뉴얼 개발 및 시범운영으로 학교의 독서지도도 강화하였다.

둘째, 대학수학능력시험에 대한 과도한 의존도를 완화하기 위한 노력도 병행되었다. 이를 위해 기존에 표준점수, 백분위, 등급으로 제공되던 성적을 9개 등급으로만 제공하도록 함으로써 수능시험의 세밀한 변별력을 완화하였다. 이외에도 수능시험과 관련하여 학교 교육과정 중심으로 출제하고 고교 교사를 출제위원단에 50% 이상 참여시키기로 한 것도 주목할 만한 변화이다.

셋째, 대학의 교육목표 및 모집단위에 따라 다양한 전형 개발을 유도하고 한국대학교육협의회를 통해 다양한 학생선발 모형을 개발하는 노력을 지원하였다. 또한 대입전형의 전문성을 더욱 강화하기 위해 대학에서 입학 업무를 전담하는 ‘입학사정관제’도 활성화하기로 하였다. 정부는 2007년 20억 원의 예산을 편성하고 입학사정관제를 운영하고자 하는 10개 대학을 선정, 1억 5,000만~4억 원까지 차등 지원하였고, 각 대학의 입학사정관제 운영 결과를 확산시키고 대학들이 공유하도록 하였다.

넷째, 소외계층 학생들을 위한 대학진학기회 확대를 추진하였다. 2008 대입제도의 또 하나의 과제는 소외지역, 소외계층의 학생들에게 대학진학의 기회를 확대하는 것이다.

2005년 농어촌 특별전형 확대, 2006년 전문계 고교 특별전형 확대 등도 이러한 노력의 일환이었으며, 지역의 우수한 인재를 양성하려는 지역균형선발제도도 지속적으로 도입하였다.

3) 향후 과제

2008학년도 새 대입제도의 안정적 정착을 위한 향후 과제는 다음과 같다.

첫째, 수능시험은 단계적으로 문제은행식 출제체제로 전환할 필요가 있다. 이는 출제 경향 및 난이도의 안정화를 도모할 수 있다는 것이 장점이다. 둘째, ‘시도별 교육과정 운영 장학지도 강화’, ‘학교교육과정 편성운영과 실제운영 확인’, ‘학업성적 관리결과를 시도교육청 행정·재정적 지원과 연계’ 등의 대책을 수립하는 한편 시·도교육청과 학교에서 학업성적을 엄정하게 관리하려는 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다. 셋째, 각 대학의 학생선발 능력을 강화할 필요가 있다. 대학별 입학전형의 다양화·전문화가 추진됨에 따라 대학의 학생선발 능력을 강화하고 이를 위한 대학의 인적·물적 투자가 강화되어야 할 것이다. 넷째, 취약지역 및 취약계층 학생의 대학진학 기회를 실질적으로 보장할 수 있는 다양한 방안이 마련될 필요가 있다. 기회균등할당제도 등 사회적으로 용인되는 범위 내에서 적극 적용되도록 노력하여야 한다.

7. 기회균형선발제

1) 추진 배경

과거 1960~1970년대에 교육은 ‘계층이동의 통로’ 역할이 강하였다. 그러나 1980년대 이후 교육은 ‘계층세습의 도구’가 되어버렸다는 지적이 있다 여기에 1997년 IMF 외환위기 이후 소득계층별 교육비 지출 격차가 더욱 벌어져 교육을 통한 부와 소득의 불평등 심화에 대한 우려가 높아지고 있다. 최근의 연구결과에 의하면 우리나라는 학력과 소득의 정비례 관계가 강하고, 소득계층별 교육비 지출 차이가 크기 때문에 ‘부모의 고학력→부모의 고소득→높은 교육비 지출→자녀의 고학력→자녀의 고소득’으로 이어지고 있는 경향을 나타낸다. 한마디로 개인의 능력보다 부모의 경제력이 대학입학과 아이

의 미래를 좌우하는 교육 내 불평등 재생산 구조가 심화되고 있다는 지적이다. 특히, 교육환경이 열악한 지역의 학생들은 잠재적 능력에 상관없이 이러한 불평등 구조속에서 희생될 가능성이 많게 되었다.

이에 참여정부에서는 다소 불리한 교육여건 속에서 고등학교 교육과정을 충실히 이수한 잠재력을 갖춘 우수한 인재에게 입학기회를 제공하고 지역적·사회경제적 교육 환경의 차이를 완화하여 지역균형 발전과 공교육 정상화에 기여하고자 다양한 지역균형선발전형제도를 도입하게 되었다.

2) 추진 내용

참여정부는 소외지역, 소외계층 학생들의 대학진학 기회를 확대하고자 2005년 농어촌 특별전형 확대, 2006년 전문계고 특별전형 확대 등을 추진한 바 있으며, 2008 대입제도 개선을 통해 대입전형의 다양화, 특성화의 확대를 도모하면서 지역균형선발제도에 관심을 기울여왔다.

특히, 2007년에는 기존의 정원외 특별전형을 정비하여 저소득층 등 경제적 여건이 열악한 학생들까지 대상을 확대하여 ‘기회균등할당제도’ 도입계획을 발표하였다. 이는 소외계층 학생들에게 대학진학기회를 부여해주는 것에 그치지 않고, 한 발 더 나아가 입학 이후 학습능력 향상 프로그램을 지원하고 장학금을 지급하는 등 지속적으로 학업수행을 위한 지원을 병행하는데 의의가 있다.

이 계획에 의하면, 2008년부터 기초생활수급자, 차상위계층 등 저소득층 자녀들을 정원 외 특별전형으로 선발해 정부가 연 430만 원의 학비를 지원하게 된다. 대학들이 이미 정원의 11% 범위 내에서 농어촌학생(4% 이내), 전문계고 졸업자(5% 이내), 재외국민 및 외국인(2% 이내)을 선발하고 있지만 전체 쿼터인 11%를 채우지 못하는 점에 착안, 미충원 인원분을 저소득층으로 돌린 것이다. 먼저 2008~2010년까지는 정원 외 9% 규모 이내에서 우선 시행하고, 2011년부터 11% 규모로 확대할 계획이다. 이럴 경우 2008년 2만 명 이상, 2011년 3만 명 이상의 저소득층이 특별전형을 통해 대학에 들어가게 된다.

모든 기초생활수급자 가정 학생에게 4년제 국공립대 등록금 수준인 연간 430만원 가량을 장학금으로 지급한다. 뽑아만 놓고, 방치하면 아무 소용이 없다는 지적에 따른 것

이다. 신입생은 고교 1~2학년 내신 이수과목 2분의 1이상이 6등급 이상이거나 수능의 언어, 수리, 외국어영역에서 6등급 이상이어야 장학금을 받을 수 있다. 재학생은 학점 평균 3.0(B학점) 이상이어야 한다. 차상위계층 가정 학생의 경우 수업료를 면제받거나 무이자 학자금대출을 우선 지원받게 된다.

기회균등할당제도는 법령개정 등을 통해 제도적 기반을 마련한 후, 2009학년도부터 본격적으로 시행할 예정이다.

3) 향후 과제

기회균등선발제는 도덕적 가치일 뿐 아니라 국가경쟁력에서도 핵심적인 전략이다. 장기적 안목에서 보면 우리 사회의 도덕적 가치를 증진시키는 것이 국가경쟁력 강화에 도움이 된다. 국민적 통합, 균형 있는 사회, 다양성 있는 사회를 교육의 정책에서 함께 살려나가야 한다.

이를 위해 대학들이 시험성적이 우수한 학생들을 뽑아서 가르치려고 하는 ‘선발경쟁’ 보다는 대학과 모집단위의 특성에 부합하는 다양한 특기와 적성, 잠재력을 가진 학생들을 선발하여 경쟁력 있는 교육을 통해 각 분야의 우수한 인재로 길러내려는 ‘교육경쟁’에 노력을 기울여야 할 것이다.

제3절 교육안전망 구축과 교육격차 완화

1. 방과후학교 도입

1) 추진 배경

방과후 교육활동은 1995년도 교육개혁위원회의 제안으로 1996년부터 도입되었으며, 참여정부 들어 더욱 체계적으로 확대·발전하였다. 방과후 교육활동은 학생 개인의 소질과 적성 계발 기회를 확대하고 학교 밖 교과 과외에 대한 사교육 수요를 학교 내로 흡수하려는 목적으로 도입되었다.

그러나 기존 방과후 교육활동 운영체제의 문제와 더불어 지역, 계층 간 사교육비 격차 확대, 사회환경 변화 등으로 방과후 교육에 대한 새로운 수요 발생 등 방과후 교육활동에 대한 근본적인 재검토가 필요하게 되었다. 이에 따라 참여정부는 방과후에 과외나 학원 및 비교육적 공간으로 머물던 학생들이 자신의 잠재 능력을 계발하고, 인성과 창의성을 함양할 뿐만 아니라, 학교 밖 사교육 수요를 학교 내로 흡수할 수 있도록 하기 위해 새로운 방과후 교육체제로 2006년 ‘방과후학교’를 도입·운영하였다.

‘방과후학교’는 전국 대다수 초·중·고교에서 실시하고 있는 방과후 교육활동, 즉 방과후 교실(초등학교 보육), 특기·적성 교육, 수준별 보충·심화 학습을 하나로 묶어 통칭하는 것으로, 수요자 중심으로 운영하는 정규교육과정 외의 학교교육을 말한다. ‘방과후학교’는 다소 침체된 우리나라 초·중학교교육에 활력을 불어넣어 학교교육에 대한 신뢰와 만족도를 높임으로써 학생과 학부모 등 교육 수요자 중심의 학교 풍토를 조성해야 한다는 사회적 요구에 대한 정부의 적극적인 대응이라 할 수 있다.

2) 추진 내용

참여정부는 「사교육비 경감대책」의 하나로 2005년 3월부터 2006년 2월까지 1년 간 전국의 48개교(시·도교육청별 초·중·고 각 1개교)에서 방과후학교 연구학교를 운영하였다. 이를 기초로 방과후학교 운영계획을 수립·시행하였다(2006년, 시범학교 280개교).

방과후학교 프로그램도 더욱 체계화하여 초등 보육 프로그램 운영, 초·중등학생 특기·적성 프로그램, 중등학생 교과 프로그램으로 정비하고 방과후학교 운영체제로서 도시 저소득층 지원 바우처 제도 운영, 저소득층 및 농·산·어촌 지역 대학생 멘토링 사업 등을 추진하였다. 참여정부의 방과후학교 참여 학생 및 예산지원 현황은 다음과 같다.

2007년 12월 현재 대부분의 초·중·고교에서 방과후학교를 실시하고 있으며(99.8%), 참여 학생도 증가하였다(2005년 34% → 2006년 50%).

또한 방과후학교 운영 결과 학생과 학부모의 프로그램 만족도가 높고 가시적인 사교육비 경감 효과가 있는 것으로 조사되었다. 즉, 전국 280개 시범학교 대상으로 사교육

방과후학교 참여 학생 및 예산지원 현황

등급	참여정부 이전(~2002년 말)			참여정부 중간과정(2003~2005년)			참여정부 4년 후	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
참여 학생수(만 명)	313	340	296	292	283	296	323	385
지원 예산(억 원)	366	0	0	5	39	23	337	2,168

방과후학교 참여 학교 및 학생 비율

(단위 : %)

구분	초등학교	중학교	고등학교		계
			일반계고	전문계고	
운영 학교	100	99.9	99.6	99.4	99.8
참여 학생	46.6	39.8	75.4	47.8	50.0

자료 : 교육인적자원부(2007. 12월)

1인당 월평균 사교육비(280개 시범학교)

(단위 : 천 원)

학교급	초등학교	중학교	고등학교	계
2006. 1~3월 평균(a)	165	147	147	158
2006. 4~6월 평균(b)	98	110	93	100
2006. 7~9월 평균(c)	94	107	89	96
사교육비 경감(a)-(c)	71	40	58	62

학부모의 방과후학교에 대한 인식 조사

만족도	사교육비 경감효과	소외계층에 대한 효과	지속적 참여 여부
- 만족(46.2%) - 보통(38.2%) - 불만족(12.0%)	- 효과적(41.2%) - 보통(32.6%) - 비효과적(23.4%)	- 도움 됨(56.2%) - 보통(29.0%) - 도움 안 됨(11.5%)	- 참여 지속(54.4%) - 보통(32.8%) - 참여 중단(9.5%)

자료 : 리서치앤리서치, 학부모 7,465명 대상 조사(2006. 11)

비 경감 효과 조사 결과, 2006년 1/4분기에 비하여 3/4분기에 1인당 월평균 과외비가 6만 2,000원 감소한 것으로 조사되었다.

방과후학교에 대한 학부모 인식 조사 결과 또한 대체로 긍정적인 것으로 나타났다.

3) 향후 과제

방과후학교는 무엇보다도 학생들의 자발적인 선택이 전제되어야 하며, 단위학교의 자율성이 존중되어야 한다. 학생·학부모의 수요를 파악하여 꼭 필요한 프로그램을 개설하고, 개설한 프로그램에 대해서는 어디에 내놓아도 뒤지지 않는 프로그램이 될 수 있도록 최선을 다해야 할 것이다. 학생들의 눈높이에 맞는 다양한 프로그램이 활성화된다면 학생들의 자발적인 참여와 함께 사교육비 경감뿐만 아니라, 농·산·어촌 지역 및 저소득층 학생의 교육기회를 확대하여 교육격차 해소에도 기여하고, 방과후학교가 지역사회와의 학습과 복지·문화의 중심 센터로서 기능을 수행해 나감으로써 우리 사회의 역동성과 건전성을 유지하는 데 기여할 것이다.

2. 교육복지 투자우선지역 지원사업 확대

1) 추진 배경

도시 저소득층 가정의 빈곤과 가족 해체는 아이들을 매우 열악한 교육적·문화적 조건에 노출시킴으로써, 교육 여건의 격차가 심화되고 이러한 사태가 방치되면 장기적으로 사회통합이 요원해져 국가경쟁력에도 적신호가 켜질 수밖에 없다. 따라서 도시 저소득층 밀집지역 학생들이 방치되지 않고 학교와 지역사회에서 적절한 보호를 받을 수 있도록 지원하고, 교육 및 문화적 기회의 불평등을 완화하기 위하여 적극적인 방안을 강구할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 참여정부는 2003년부터 교육복지 투자우선지역 지원사업을 추진하였다. 이는 저소득층 학생 개개인에 소요되는 교육비용의 일부만 지원하는 것으로는 교육 여건의 격차 해소에 한계가 있으며, 더욱 효율적인 지원을 위해서는 지역사회의 교육적 환경을 전반적으로 개선하는 것이 중요하다는 인식에 기반하고 있다.

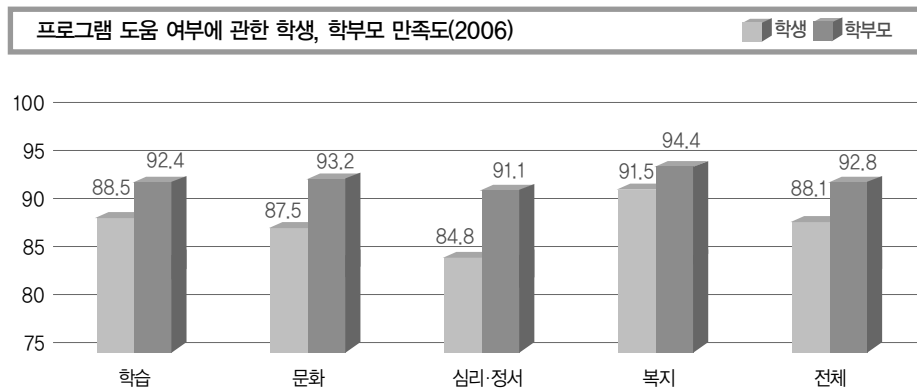
2) 추진 내용

정부는 2003년부터 교육복지투자우선지역 시범운영(2003~2004)을 시작하였다. 2003년 서울 6개 지역, 부산 2개 지역의 45개 초·중학교와 34개 유치원이 선정되었으며, 지

원금은 특별 교부금 형태로 제공되었다. 2003년에는 155억 원(서울 99억 5,000만, 부산 55억 5,000만), 2004년에는 82억 9,000만 원(서울 59억 2,000만, 부산 23억 7,000만) 을 투자하였다.

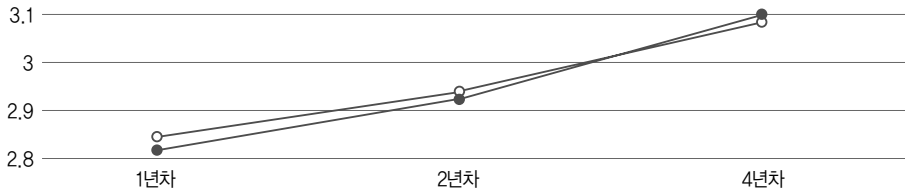
2005년에는 공모제를 도입하면서 7개 지역을 추가로 선정하여 총 15개 지역에서 수행되었다. 2006년에는 대상지역을 인구 25만 명 이상의 중소도시까지 확대하여 새로이 15개 지역을 선정하고 사업 지역도 모두 30개 지역으로 확대되었다. 2007년에는 다시 30개 지역을 추가 선정하여 모두 60개 지역으로 확대되었다. 2007년 현재 374억 원을 투자하여 60개 지역 내 320개 학교 약 3만 2,000명의 기초생활수급가정 학생들이 지원을 받고 있다. 그동안 교육복지투자우선지역사업의 주요 추진 상황은 다음과 같다.

연도별 사업 추진 경과			
연도	2003~2004년	2005년	2006년
지역 수	8지역(서울 6, 부산 2)	15지역(신규 7 : 부산 1, 대구 2, 광주 2, 인천 1, 대전 1)	30지역(신규15)
행정동 수	23개 동	32개 동	79개 동
학교 수	79개 교 (유 34, 초 29, 중 16)	148개 교 (유 66, 초 50, 중 32)	260개 교 (유 97, 초 99, 중 61, 고 3)
학생 수 (전국 학생 대비 비율)	43,610명(0.56%)	80,256명(1.03%)	152,838명(1.96%)
예산지원	2003년 155억 원 2004년 82억 9,000만 원	특별교부금 110억 원	207억 원



연차별 사업 운영에 대한 학생 만족도(2006년 조사)

● 프로그램의 유익성 ○ 프로그램의 다양성



주 : 만족도 5점 만점

교육복지투자우선지역 지원사업에 대한 학생과 학부모의 만족도는 매우 높았다. 또한 프로그램의 다양성과 유익성 측면에서 학생의 만족도도 1년차 이후 지속적으로 증가하고 있다.

3) 향후 과제

교육복지 투자우선지역 지원사업은 5년차에 이르는 동안 사업의 기획에서부터 정착과 확대에 이르기까지 많은 어려움을 겪었으며, 다양한 과정을 통해 제기되는 문제점을 수정·보완하고 난제들을 극복하여 왔지만 여전히 개선할 문제들이 존재한다. 앞으로도 지속적으로 관심을 갖고 풀어야 할 과제들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 적극적인 예산지원을 통해 교육복지투자 대상 지역 수를 확대해 나가야 할 것이다. 둘째, 당초 교육복지투자우선지역 지원사업은 도시 저소득층 밀집지역을 대상으로 기획되었으나 과거 5년간의 경험을 바탕으로 지역사회 특수성과 여건을 고려하여 농·산·어촌에 적합한 교육복지사업 모델이 개발·시행되어야 할 것이다. 셋째, 교육복지투자우선지역 지원사업이 단순한 재정지원사업에 머무르지 않고 이를 제도적으로 발전시키기 위해서는 교육복지정책과 관련한 일반사항과 절차, 전달체계 등을 규정하는 「(가칭)교육복지지원법」 등 관련 법률이 제정되어야 할 것이다. 넷째, 교육복지 투자우선 지원사업을 시행하고 있는 지역에 대한 후속조치 마련 등 이 사업에 대한 장기 전망을 마련할 필요가 있다.

3. 농·산·어촌 우수고 육성

1) 추진 배경

우리 농·산·어촌 교육은 도시로의 학생 유출, 학교의 소규모화 등으로 교육 여건이 점차 어려워지고 있다. 2005년 현재 학생 수가 60명 이하인 초·중·고교가 읍·면 지역에만 총 1,695개 교로 해당 지역 학교의 33%에 달하고 있다. 이는 1999년을 기준시점으로 볼 때 학생 수가 69% 수준에 불과한 것으로 중소도시의 87% 수준에 비해서도 감소 폭이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

또한 OECD에서 주관하는 15세 학생 대상 학업성취도평가인 PISA에서 우리나라는 다른 OECD 국가에 비해 지역 간 성취도에서 큰 차이를 보이며, 특히 인구 3,000명 이하 면 지역이나 도서벽지는 대·중소도시보다 독해력·과학·수학·문제해결력 등에서 평균 100점(600점 만점 기준) 이상 차이를 보이고 있다.

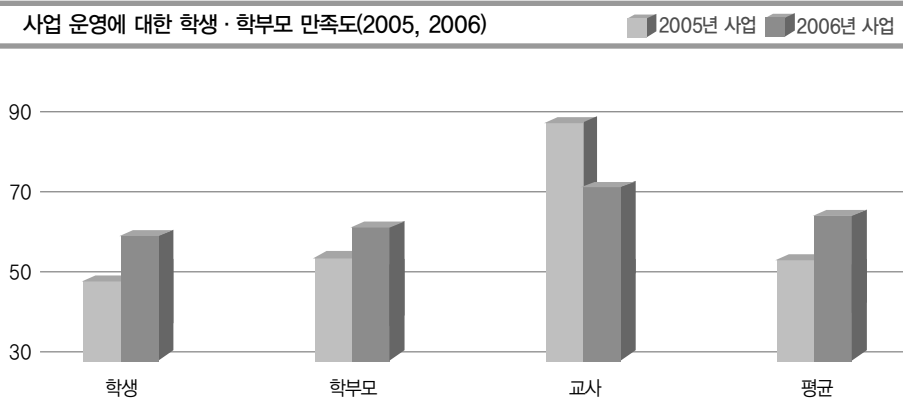
이러한 배경 아래 참여정부는 농·산·어촌의 교육 여건을 개선하고 지역 특성에 맞는 학교 모델을 발전시킴으로써, 고교 단계에서 우수 인재의 도시 유출을 방지하고 도시와 농·산·어촌간의 교육격차를 줄이기 위해 2004년부터 농·산·어촌 우수고 육성사업을 추진해 왔다.

2) 추진 내용

농·산·어촌 우수고 육성사업은 2004년 시범적으로 7개 교에서 시작하였으며 2005년 14개 교, 2006년 44개 교로 대상 지역을 넓혀 왔다. 2007년에는 모든 군(郡) 지역 확대를 목표로 42개 교를 신규 선정하여 총 86개 교를 지원하고 있다. 특히 2007년부터는 교육복지 차원에서 저소득층, 결손가정 자녀 등에 대한 장학금, 급식비에 국고 지원금 10% 이상을 투자하여 농·산·어촌에 거주하는 저소득층의 교육기회 확충에도 기여할 수 있도록 하였다.

농·산·어촌 우수고 육성사업으로 교육시설 개선 및 교육기자재 확충 등 교육 여건이 개선되고 있으며, 2004·2005년에 우수고로 선정된 학교의 경우 신입생 중 중학교 성적 상위 20% 이내 학생 비율이 우수고 선정 전 23.8%에서 2006년 28.1%로 4.3% 상승

사업 운영에 대한 학생·학부모 만족도(2005, 2006)



하였으며, 졸업생의 4년제 대학 진학률도 우수고 선정 전 69.4%에서 2006년 73.2%로 3.8% 상승한 것으로 보고되고 있다(교육인적자원부, 2007).

또한 학생, 학부모, 교사의 만족도는 2006년 학부모 58.9%, 학생 61.8%, 교사 72.9%로 나타났다. 학부모, 학생, 교사의 평균 만족도는 2005년 56.4%에서 2006년 64.4%로 8.0% 상승한 것으로 조사되었다.

3) 향후 과제

참여정부는 도시와 · 농촌 간 균형발전을 촉진하고 농 · 산 · 어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀를 교육시킬 수 있도록 농 · 산 · 어촌 교육 여건 개선사업을 적극적으로 추진해 왔다. 농 · 산 · 어촌 우수고 육성사업은 이러한 노력의 한 부분을 구성하고 있다. 그러나 정부가 다각적인 노력을 기울였음에도 도시와 농촌 간 교육격차는 여전하며 범 정부 차원에서 도시와 농촌 간 균형발전을 위한 노력을 지속할 필요가 있다. 이러한 전제 아래 농 · 산 · 어촌 우수고 육성사업을 통해 실현되어야 할 주요 정책과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기존의 단년 지원을 탈피하여 3년간 분산하여 지원하되, 지역사회의 자체 지원을 확대함으로써 궁극적으로 농 · 산 · 어촌의 자생력을 확보할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 둘째, 우수고 선정 과정에서 중앙과 지방의 기준을 더욱 합리적으로 조정해 갈 필요가 있다. 셋째, 우수고 간 경쟁체제와 인센티브 및 예산 차등지원체제를 통해 자발

적이고 효과적인 사업추진을 담보할 수 있도록 한다. 넷째, 특히 시·도교육청의 관심과 의지를 유도하고 독려하기 위해 일대일 지역 대응투자를 요구하며, 다섯째, 교육인적자원부가 지원하는 고교 외에 지자체 등이 전체 사업비를 자체 지원하는 고교를 농·산·어촌 우수고로 추가 지정하는 등 지역의 자발적인 지원을 촉진하도록 한다.

4. 정부보증 학자금 대출 확대

1) 추진 배경

우리나라의 학자금 대출제도(student loan)는 1961년 「대한장학금법(1961. 4. 17 법률 제603호, 1989. 3. 31 폐지)」이 도입된 이래 ‘대여장학금’, ‘학자금 융자’, ‘학자금 대부’, ‘학자금 대여’ 등과 같은 다양한 이름으로 시행되어 왔다. 1961년 도입 당시에는 대학(원) 또는 실업계 고등학교 재학생을 대상으로 무이자로 시행하였으며, 1985년부터는 학자금 대출에 이자가 부과되고, 이자의 일부를 정부가 직접 지원하는 방식, 즉 이차보전(利差補填) 방식으로 변경하였다. 이차보전 방식에 의한 정부 지원 학자금 대출제도는 1989년까지 증가하였으나, 그 이후 급격히 감소하다가 1998년 국민의 정부가 들어서면서 증가하였다. 이는 IMF 구제금융 체제하에서 경제적 어려움을 겪는 「중산·서민층 생활안정대책」의 하나로 학자금 대출제도를 보다 적극적으로 추진하였기 때문이다.

2003년부터 시작된 참여정부에서는 학자금 대출 총액과 1인당 수혜액 등이 규모 면에서 지속적으로 증가해 왔다. 2005년 2학기부터는 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률(일부 개정 2005. 7. 18, 법률 7602호)」에 기반을 두고 정부의 학자금 지원 방식이 이자에 대한 직접 보조에서 상환에 대한 신용보증의 형태로 바뀌었다. 새로 도입된 「정부 보증에 의한 학자금 대출제도」는 학자금의 범위가 등록금뿐만 아니라 생

가계곤란 대학생에 대한 무이자 및 저리(2%) 대출 확대

2006년 7만 5,000명
→ 2007년 8만 2,000명
(소요예산 100억 3,000만 원)

학자금 수혜 인원과 규모

20만 3,000명, 747억 원(2003)
→ 51만 4,000명,
1조 6,000억 원(2006)

전문대 근로장학금 지원대상과 규모

4,000명, 80억 원(2005)
→ 5,000명, 100억 원(2006)

활비까지 확대되는 등 큰 변화가 있었다. 이는 능력과 의욕이 있는 사람 누구에게나 대
학교육의 기회를 실질적으로 보장하기 위한 것이다.

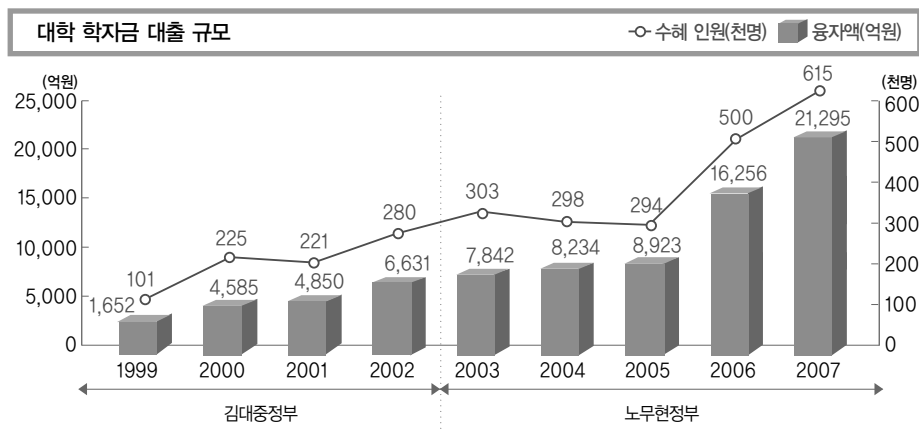
2) 추진 내용

정부는 2004년 10월 25일 정기국회 시정연설을 통하여 “능력과 의욕만 있으면 누구
라도 공부할 수 있도록 장기대여 학자금 제도를 확대”할 것을 천명하였다. 이에 따라 학
자금 대출의 수혜 인원 및 1인당 대출액을 확대하기 위하여 2004년 12월 말 교육인적자
원부, 재정경제부, 기획예산처, 과학기술부 등 부처 합동 T/F를 운영하였다. 2005년 7월
18일 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」 및 동법 시행령이 공포되어
제도적 기반이 마련되었고, 7월 19일 한국주택금융공사를 기금 업무 수탁기관으로 지
정함에 따라 구체적인 시행에 들어갔다.

현행 정부 보증학자금대출제도는 대출 재원을 유동화 채권을 발행하여 마련함으로써
낮은 금리를 유지하도록 하였으며, 정부가 은행에 학생의 신용을 보증함에 따라 대출을
원하는 대부분의 학생에게 대출이 가능하게 되었다.

국민의정부와 참여정부의 대학 학자금 대출 현황을 비교하면 다음과 같다.

또한 대출한도 및 대출기간이 확대되었다. 1인당 대출한도가 재학 기간 중 2,000만
원에서 4,000만 원까지, 5년제 및 6년제 대학, 대학원은 6,000만 원, 의학계열 대학 및
각종 전문대학원(의학, 법학 및 경영 등)은 9,000만 원까지 확대되었다.



자료 : 『교육통계연보』

학자금 대출 현황

구분	종전(학자금 이차보전)			개정(정부보증학자금 대출)			
학기	2004 1학기	2004 2학기	2005 1학기	2005 2학기	2006 1학기	2006 2학기	2007 1학기
수혜자수(만명)	16.8	13.0	11.2	18.2	25.6	25.8	30.8
1인당대출한도	2,000만 원			4,000만 원			
최장 대출기간	7년 거치 7년 상환			10년 거치 10년 상환			

3) 향후 과제

2005년 2학기부터 새로 도입한 정부보증학자금 대출제도는 정부기금의 유동화 전략을 통해 대출 규모가 확대되고, 이에 따라 수혜 인원과 1인당 수혜액을 획기적으로 개선할 수 있는 기본 틀을 마련하였다는 점에서 의의가 크다. 학자금 대출제도를 지속적으로 개선하기 위한 주요 과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 대출 절차를 간소화하고 소요 시간을 단축함으로써 학생의 편의를 최대한 도모할 필요가 있다. 둘째, 대학의 전공 영역별로 대출한도 등을 차별화하여 실질적인 수요를 반영하도록 한다. 의대 및 의·치학, 경영 등 전공 분야나 학부, 대학원 등 대출 수요에 따라 대출 조건, 대출 금액 등을 차등화, 다양화할 필요가 있다. 셋째, 대출 신청 기간을 정례화함으로써 제도 운영의 안정성을 기할 필요가 있으며, 넷째, 가정의 소득 분위와 관계없이 모든 학생에게 학기당 일정 범위 내에서 대출이 가능토록 개선할 필요가 있다. 다만 소득 분위에 따라 이율에 차등을 두어 소득 간 차이를 반영한다. 다섯째, 저소득층에 대한 학자금 지원을 지속적으로 강화하여야 할 것이다.

5. EBS 수능 강의 내실화

1) 추진 배경

참여정부는 출범 당시 국정과제 중 ‘교육개혁과 지식문화강국 실현’ 과제의 하나로 사교육비 경감을 위한 주요 어젠다로 설정(2003. 3)하였다. 이후 교육인적자원부는 이러한 사교육비 문제를 근원적으로 해결하기 위해 단기적으로는 과도한 사교육비 지출에 의한 국민 가계의 부담을 조속히 덜고자 수준별 보충학습, 특기·적성 교육과 함께

‘EBS 수능 강의’를 2004년 도입·시행하였다.

또한 EBS 수능 강의는 지역적·경제적 및 기타 사유로 인해 교육적으로 소외된 계층에게 교육기회를 확대해, 교육격차를 해소하고 교육복지를 달성하는 데 기여하고자 하였다는 점에서 의의가 있다. ‘EBS 수능 강의’는 세계 최고 수준의 IT 환경을 기반으로 새로운 교육환경에 대비하여 ‘이러닝(e-learning)’이라는 새로운 학습체제를 본격 도입하는 계기가 되었다.

2) 추진 내용

EBS 수능 강의 시행 초기 가장 큰 과제는 인터넷 동시 접속자 수 과다에 따른 서버 다운 등을 방지하고 안정적 서비스를 제공하기 위한 시스템 구축이었다. 이후 학습관리 시스템(LMS) 보완, 시·청각 장애인 대상 서비스 등 다각적인 서비스를 개선하였다. 또한 EBS 수능 강의 동영상 자료 및 교재 제공을 위한 지원도 지속적으로 확대하였다. 참여정부 EBS 수능 강의 지원 현황은 다음과 같다.

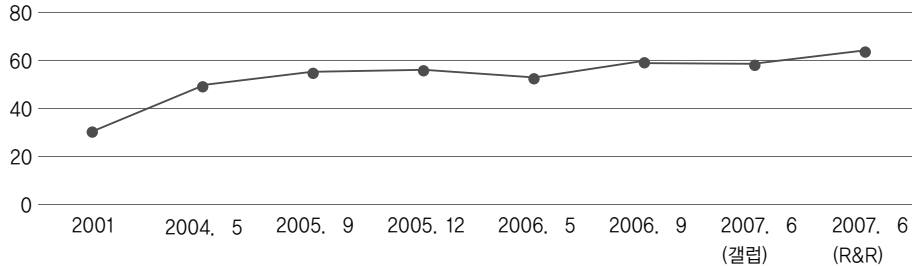
EBS 수능 강의 이용자 수 및 활용도도 증가하였는데, 고등학생 누적회원 수는 2004년 58만 명에서 2005년 104만 명으로 2006년 123만 명으로 늘어났다. EBS 수능 강의 활용도는 2004년 12월 56.2%에서 2007년 6월 84.8%로 늘어났다. 학생 만족도 조사 결과 강의 내용, 강사진, 교재 질 등에서 3년간 평균 92.1%가 만족하는 것으로 나타났으며,

참여정부의 EBS 수능강의 지원 현황			
구분	참여정부 이전(~2002년 말)	중간과정(2003~2005년)	참여정부 4년 후(2006년 말)
수능시험대비 동영상 강의 제공	-	51개 과목 12,595편	51개 과목 12,561편
수능교재 무상지원	-	56,544명	39,980명

EBS 수능강의 연도별 총사업비 및 재정투자 현황			
구분	2004년도	2005년도	2006년도
총사업비	260억 원	192억 300만 원	201억 800만 원
재 원	국고 200억 원, 특교 60억 원	국고 137억 300만 원, EBS 55억 원	특교 101억 600만 원 EBS 100억 200만 원

EBS 수능 강의의 사교육비 경감효과 찬성 : 여론조사 결과

(사교육비 도움 경감 정도)



EBS 수능 강의 활용 전후 학부모의 월 사교육비 변화

(단위 : 천 원)

구분	2004. 5	2005. 9	2005. 12	2006. 5	2006. 9	평균
활용 전	237.0	349.0	338.0	361.0	393.0	335.6
활용 후	190.0	294.0	291.0	316.0	351.0	288.4
감소액	47.0	55.0	47.0	45.0	42.0	47.2

학부모의 EBS 수능 강의 권유도는 68.6%로 조사되었다.

또한 EBS 수능 강의의 효과와 관련하여 2004년 5월 설문조사에서는 가구당 4만 7,000원(19.8%), 11월 설문조사에서는 10만 6,000원(28%)의 사교육비 경감 효과가 있었던 것으로 나타났다. 2007년 6월 실시한 설문조사 결과 6만 9,000원의 사교육비 경감 효과가 있는 것으로 나타났다.

특히 2007년 6월 조사 결과, 소득계층이 낮을수록(가구소득 500만 원 이상 : 27.5%, 299만 원 이하 : 43.9%), 농어촌 지역으로 갈수록(읍면 지역 60.8%, 대도시 지역 55.3%) 사교육비 경감 효과가 높게 나타나는 등 지역 간·계층 간 교육격차 해소에도 지속적으로 기여한 것으로 평가된다.

3) 향후 과제

EBS 수능 강의의 성공적 출범 및 진행 상황에도 불구하고 정책효과를 지속하기 위해서는 대입제도 변화 등의 정책환경 변화에 대한 적절한 대응방안을 마련하는 것이 필요한 것으로 보인다.

특히 EBS 수능 강의가 무료로 제공되고 있는데도 유료로 운영되는 민간 사이트와 비교하여 2007년도에는 점유율 격차가 계속 좁아지는 상황이다. 이에 민간 사이트와의 장·단점을 비교·분석해서 원인을 파악하고 경쟁력을 높일 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요한 것으로 보인다. 또한 중·장기적 관점에서 EBS 수능 강의가 단순히 과외를 대체하는 수준에서 벗어나 실질적으로 공교육을 보완하고 공교육 정상화에 기여하는 방안이 조속히 마련·시행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 단순 문제풀이식 동영상 강의에서 벗어나 학교 현장에서 바로 활용할 수 있는 콘텐츠를 개발, 제공하여 실질적인 이러닝 지원 체제가 구축되어야 할 것이다.

6. 생애 초기 기본학습능력 개발 및 특수교육 지원

1) 생애 초기 기본학습능력 개발

(1) 추진 배경

생애 초기 기본학습능력 개발지원계획은 2007년 7월 국가인적자원위원회에서 주요 정책 과제로 제안하였다. 이는 인적 자원의 투자 효과는 전 생애 중 아동기가 가장 높으므로 생애 초기 기본학습능력 보장을 위해 집중적으로 지원하는 것이 가장 효율적인 투자 전략(OECD, 2005)이라는 관점에 기초한다. 즉, 생애 초기에 전 생애에 필요한 학습 능력과 태도를 길러 주는 것은 가난을 대물림하지 않고 사회통합을 촉진하는 효과적인 인적 자원정책이다.

여기서 생애 초기 기본학습능력이란, 생애 초기(0~만 14세, 중 3)에 습득하여 일생을 살아가는 데 필요한 기본적인 학습능력과 태도를 말하며, 기초문해력, 의사소통능력, 대인관계능력, 시민의식, 문제해결력, 자기주도적 학습능력, 기본생활습관형성 등이 포함된다. 생애 초기 기본학습능력 개발은 저소득계층의 영·유아(0~5세, 30만 명), 초·중학교 학생 중 학업성취 수준이 기초 미달인 학생(18만 명)과 기초학력 수준인 학생(112만 명) 등에 대해 집중 지원하는 것을 주요 목표로 한다.

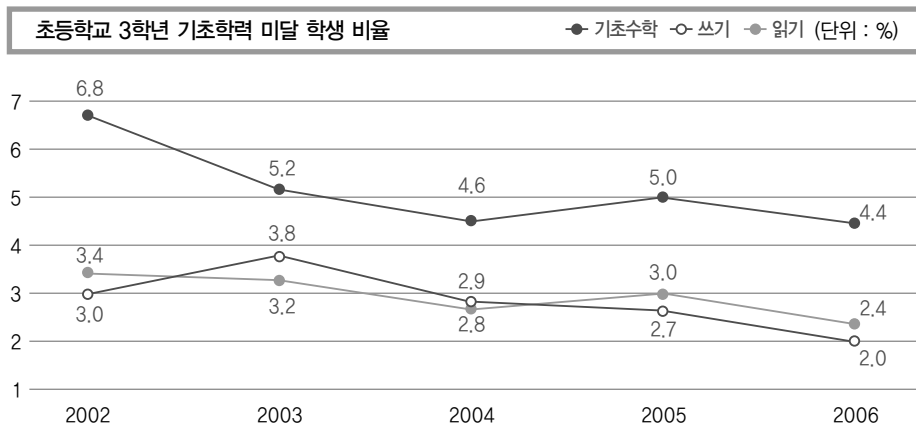
(2) 추진 내용

생애 초기 기본학습능력 정책은 영유아에 대한 교육·보육 기회 확대, 저소득층 학생을 위한 방과후학교 사업, 2002년부터 도입된 초등 3학년 수준의 읽기, 쓰기, 기초수학에 대한 기초학력평가 등의 형태로 종래에도 추진되어 왔다.

자녀양육에 유리한 환경을 지원하기 위해 교육인적자원부, 보건복지부, 여성가족부 등 관계 부처 합동으로 ‘새로마지 플랜’을 2006년부터 추진하고 있다. 이를 위해 유아 교육 예산은 2002년 145억 원에서 2007년 2,171억 원으로 15배 증가하였다. 영유아 보육예산은 같은 기간에 2,147억 원에서 1조 435억 원으로 5배 증가하였다. 영유아 취원율도 2003년 60%에서 2007년 78%로 확대되고, 만 5세 아동의 취원율은 73%에서 90%로 증가하였다. 만 5세 아동의 교육·보육비 수혜자 규모도 2004년 21%에서, 2006년 50%, 2007년 70%, 2009년 80%로 증가하였다.

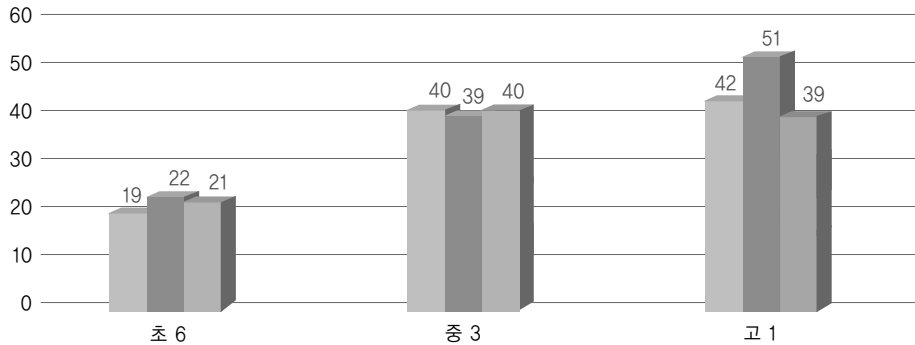
또한 초등학교 3학년 기초학력 미도달 학생 비율은 2002년 처음 실시 이후 2006년까지 지속적으로 감소하였으며, 교과별 초등·중학생 학습 부진아 비율도 2003년 이후 감소 추세이다.

그러나 영유아 교육·보육에 있어 부모교육 등 종합적인 교육복지 지원은 미흡하며, 최저 학력 수준에 미달하는 초등·중학생 학습 부진아에 대한 보완교육이 충분히 제공되지 않아 학습결손이 누적되고 있다는 등의 문제가 지속되어 왔다.



학업성취 수준이 보통보다 낮은 학생 비율

■ 수학 ■ 과학 ■ 영어 (단위 : %)



(3) 향후 과제

생애 초기 기본학습능력 개발지원사업은 계층 및 지역 간 교육격차 완화를 위해 영유아 기본학습능력 신장과 초등·중학생의 기초학력 향상 지원을 핵심전략으로 포함하고 있다. 이러한 비전과 전략을 실현하기 위한 향후 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 영유아 기본학습능력 발달지원을 위해 저소득층 유아를 위한 언어·인지·정서발달 프로그램을 개발, 보급한다. 둘째, 초등·중학생 기초학력 향상을 위해 다양한 지원책을 마련할 필요가 있다. 초 1~3학년 기초능력 책임지도를 강화하고 초 4~중 3학년 학생의 교과별 책임지도제를 도입하며, 초·중학교 교사를 대상으로 기초학력 지도 관련 교사 연수를 강화한다. 셋째, 방과후 교육·보육 서비스를 확대한다. 초등학교에서 방과후 보육교실 운영 학교를 확대하고, 지역사회 기관 간 연계·협력 체제를 구축한다. 넷째, 생애 초기 기본학습능력 개발지원사업을 추진하기 위한 정책 인프라를 구축한다. 이를 위해 생애단계별 핵심능력 표준을 개발하고, 중앙 및 지역 단위의 생애 초기 행정지원체제를 구축하여야 할 것이다.

2) 특수교육 지원

(1) 추진 배경

특수교육 기회 확대를 위해 정부는 1998년부터 2002년까지 「제1차 특수교육 발전 중

합계획」을 수립하여 추진해 왔으며, 2003년 참여정부는 「제2차 특수교육 발전 종합계획(2003~2007)」을 수립하고 사회통합 차원에서 특수교육 지원을 강화해 왔다. 참여정부에서 마련된 제2차 특수교육 발전 종합계획은 2004년 10월 특수교육 현장의 실태와 수요자 요구를 통해 수정·보완된 후 2007년까지 장애학생 교육 기회 확대, 통합교육 기반 조성, 특수교육 지원 서비스 확대, 장애인 고등교육 기회 확대 등 세부 정책이 추진되었다.

2005년 「특수교육진흥법」의 일부 개정으로 건강 장애를 특수교육 대상자에 포함하여 특수교육 대상 장애 범주를 확대하고, 장애 학생에 대한 입학금, 수업료, 교과용 도서대 외에 학교 급식경비와 학교 운영지원비를 지원하게 되었다. 또한 특수학교와 특수학급을 신·증설하여 장애 학생의 교육기회를 확대하였고, 장애 유형 및 정도에 따라 교육 방법을 다양화하며 180개 모든 지역 교육청에 특수교육지원센터를 설치하는 등 특수교육 지원체제를 강화하였다.

또한 2006년 9월과 2007년 4월 각각 제1차 및 제2차 「장애인지원종합대책」을 발표하여 장애인에 대해 유치원부터 고등학교 과정까지 의무교육 실시, 장애 영아 조기 선별 및 교육 지원, 고등교육 및 평생교육 지원을 강화하였다. 2007년 현행 특수교육진흥법이 폐지되고 새롭게 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 전면 개정되었다.

(2) 추진 내용

정부는 특수교육 지원을 위해 다양한 정책을 추진해 왔는데 무엇보다 특수교육 대상 학생의 실질적인 무상교육 보장 및 특수교육기회를 확대하였다. 장애 학생 교육기회 확대를 위해 2003년부터 2007년까지 특수학교 7개교 신설(2007년, 현재 144개교), 특수학급 1,800학급을 증설하였다(2007년 현재 5,753학급).

또한 일반 유치원 취원 장애 유아의 유치원비를 지원하고, 일반 유치원에 특수교육용 교재·교구 구입비(300만 원씩)를 지원하였다. 건강장애 학생을 위해 2003~2007년 22개 병원학교를 설치·운영하였으며, 2005년에는 장애 성인 야학 예산을 지원하였고, 2007년에는 장애성인 야학 지원근거를 마련하였다.

또한 2006년 9월에 장애인 지원 종합계획을, 2003년부터 5개년 간 특수교육발전종합

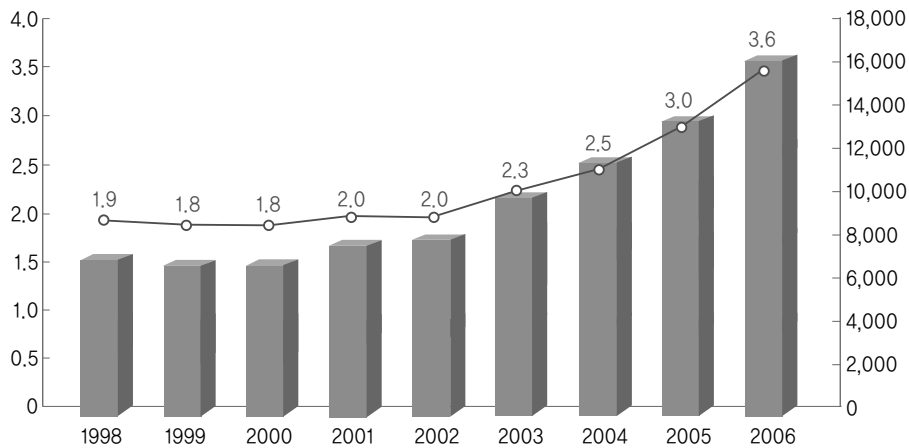
특수학교 및 특수학급 현황

(단위 : 교, 명)

연도	특수학교			특수학급		
	학교 수	신설 수	학생 수	학급 수	증설 수	학생 수
2003	137	1	24,192(45.3)	4,102	149	29,212(54.7)
2004	141	4	23,762(42.9)	4,366	264	31,612(57.1)
2005	142	1	23,449(40.2)	4,697	331	34,913(59.8)
2006	143	1	23,291(37.2)	5,204	507	39,247(62.8)
2007	144	1	22,963(34.8)	5,753	549	42,977(65.2)

특수교육 대상자 1인당 교육비

○ 특수교육 예산비율(%) ■ 1인당 특수교육비(천원)



계획을 수립·시행하여 특수교육 예산이 지속적으로 증가하고 1인당 특수교육비도 상승하였다.

둘째, 장애 학생의 통합교육 보편화 및 특수교육의 내실화를 도모하기 위해 일반 학교에 장애인 편의시설을 설치하여 특수교육 대상 학생의 접근권 및 이동권을 보장하였다.

셋째, 특수교육 지원체제를 강화하기 위해 특수교육기관 종일반 및 방과후학교 운영을 지원하고, 특수학교 시설 현대화 추진, 특수교육지원센터 설치 확대 및 운영 활성화, 전담 인력 배치, 특수교육 보조원 배치 등의 사업을 추진하였다.

넷째, 장애인 고등교육 기회 확대 및 지원체제 구축을 위해 장애인 특별전형 확대를

특수교육 지원사업 주요 내용

구분	2003	2004	2005	2006	2007
특수교육 대상자 1인당 특수교육 예산	1,022만 원	992만 원	1,215만 원	1,514만 원	-
최근 3년간 특수교육 예산 증가 (2004~2007)	-	2.5%	3.0%	3.6%	-
특수학급 설치교의장애 편의시설 설치율	32.8%	40.2%	72.3%	78.2%	-
특수교육 수혜율	56.0%	58.1%	62.5%	70.2%	78.5%
시각장애인 대상 수능방송 지원	-	-	110과목	77과목	50과목
특수학교 시설 현대화 추진 (2004~2007)	-	41개교 333억원	47개교 333억원	32개교 333억 원	35개교 333억 원
특수교육지원센터 설치	141개소	168개소	지역교육청별 설치 완료	-	-
전담 인력 배치	-	-	18개소 36명	60개소 60명	76개소 152명
특수교육 보조원 배치	-	1,952명	2,385명	2,413명	4,016명
장애인 특별전형 실시 대학	-	-	64개교	67개교	72개교
대학 장애 학생도우미 지원	-	-	320명	786명	2,000명

권장하였으며, 대학 장애 학생 교육복지 실태 평가, 대학 장애 학생 교수·학습 지원 확대를 위한 교수·학습 기자재 구입 지원, 대학 장애 학생 도우미 지원 등의 사업을 추진하였다.

기타 특수교육에 대한 행정 지원을 강화하기 위해 2005년도에 교육인적자원부에 특수교육 전담 부서인 특수교육정책과를 설치하였으며, 시·도교육청에도 전문적·효율적 특수교육 지원을 위해 초·중등 특수교육 전담 전문직 배치를 계속 확대해 나가고 있다.

(3) 향후 과제

참여정부 들어 특수교육 지원사업은 다양한 영역으로 확대되었으며, 수요자가 체감할 수 있는 실질적인 특수교육 지원 계획을 이루었다는 평가를 받고 있다. 그러나 특수

교육 지원 확대를 위해 추가적인 정책 개발, 개선이 필요하다. 첫째, 특수학급이나 일반 학급에 대한 지원사업이 지속적으로 확대될 필요가 있다. 둘째, 장애 인식 개선 사업을 추진하고 있으나 전 국민을 대상으로 지속적인 사업추진이 필요하며, 일반 교원에 대한 연수 및 각종 지원사업이 필요하다. 셋째, 여성가족부, 보건복지부 등 부처 간 협력으로 장애 영유아 및 가족 지원대책을 강구할 필요가 있다. 넷째, 특수교육 전담 인력 및 보조원 배치 등을 위해서는 지속적인 예산 확보가 필요하다.

제4절 대학교육의 경쟁력 강화

1. 제2단계 BK21사업 추진

1) 추진 배경

지식기반 사회의 도래에 대비하여 국가경쟁력을 높여야 한다는 취지 아래 학문후속 세대의 양성과 지역산업 수요와 연계한 지역대학의 특성화를 목표로 BK21사업을 추진하고 있었다. 제1단계 BK21사업은 1999년 9월부터 2006년 2월까지 7년 간으로 총 1조 3,421억 원의 예산을 지원하였다.

1단계 BK21사업은 ‘대학연구력 증대’, ‘석사·박사 과정 학생의 안정적 수업수행 지원’, ‘연구중심 대학을 위한 제도적 기반 마련’, ‘국제협력사업으로 국제적 감각과 자신감 고취’, ‘교수 연구 경쟁 자극으로 대학 사회에 경쟁적 연구 풍토 조성 기여’, ‘산학협동 네트워크 구축 기반 조성’ 등의 효과를 거둔 것으로 평가된다.

그러나 연구개발 성과의 강조로 인력 양성 프로그램의 성격이 약화되었고, 과도한 제도개혁 요구로 대학 학사운영의 자율성에 부담을 안겨 주었으며, 학문·분야별 목표의 차별화가 미흡하여 성과관리가 제대로 이뤄지지 않는 등의 문제점이 나타났다.

참여정부에서는 이러한 성과를 계승·발전시키고, 문제점을 보완하여 2단계 BK21사업을 추진하고 있다.

2) 추진 내용

2단계 BK21사업은 ‘분야별로 특성화된 연구중심 대학 육성을 통한 세계적 수준의 우수인재 양성’을 목표로 하고 있다. 정책 목표로 2012년까지 SCI급 논문 수 순위를 세계 10위권에 진입시킴으로써 분야별 세계적 수준의 연구중심 대학을 10개 이상 육성하고, 대학 보유 기술의 민간 이전 비율을 현재 10.1%에서 2012년 20% 수준으로 높임으로써 대학에서 기업이전율을 세계 10위권으로 높이는 것이다.

이를 위한 추진전략으로 첫째, 지역대학혁신역량강화(NURI)사업과 대학구조개혁사업을 통해 탄력을 받고 있는 대학의 분야별 특성화를 가속화한다. 둘째, 대학이 첨단기술 창출 및 지식생산의 기지로서 역할을 다하도록 산학협력을 획기적으로 강화한다. 셋째, 단순한 사업단 탈락 및 사업비 조정을 위한 연차 및 중간 평가를 지양하고, 모든 사업단이 스스로 제시한 사업 목표를 효과적으로 성취해 나가도록 지원하기 위해 평가전담기구를 설치하여 평가관리를 제도화하는 등 전반적인 평가관리체제를 혁신하고 있다. 넷째, 1단계와 마찬가지로 ‘선택과 집중’ 원칙을 견지하면서 공개경쟁을 통해 과학기술, 인문사회 분야의 우수 연구집단을 선정하고, 기초 및 원천기술 분야, 최첨단 응용기술 분야, 고령화 사회 대비를 위한 유망산업 분야, 그리고 융합기술 분야 등 10년 후 미래 국부(國富) 창출을 위해 반드시 필요한 분야에 집중 지원하고 있다. 다섯째, 여타 지역우수대학원 육성사업을 신설하는 등 지방대학원도 분야별로 세계적 수준의 대학원으로 성장할 수 있도록 지원하고 있다.

제2단계 BK21사업은 1단계와 비교할 때 기존의 원칙인 선택과 집중의 원칙을 강조하면서도 인력 양성(HRD)사업으로 성격을 명확히 하였고, 연구 중심 대학 체제 구축과 직접 관련된 제도 개선을 유도하고 있으며, 1단계에서 소외된 기초과학 분야를 확대하고 학제 간(융합) 분야를 신설하였다. 특히 지방대 특성화는 물론 지방대를 지역혁신의 중심적 기제로 전화하기 위해 지역 우수대학원 육성사업을 별도로 신설하였다.

3) 향후 과제

2단계 BK21사업에서는 선정 대학 및 사업단(팀) 수가 1단계에 비해 많이 증가함으로써 사업평가관리에 대한 세심한 배려와 관심이 필요하며, 매년 이뤄지는 연차평가,

2008년에 실시될 예정인 중간평가 등 각종 사업단(팀) 평가를 철저히 시행·관리함으로써 사업의 효과와 신뢰성을 확보해 나갈 필요가 있다. 특히 2006년 8월 설치된 평가전문기구인 ‘BK21·NURI 사업관리위원회’를 통해 평가관리 시스템을 혁신하여 종래의 행·재정 모니터링 중심의 산발적 평가에서 보다 전문성 있는 컨설팅 중심의 상시 평가관리를 할 필요가 있다.

2. 지역 균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 강화

1) 추진 배경

현재 정치·경제·사회·문화 등 제반 영역에 있어 수도권 집중화 정도는 심각한 수준이다. 이에 따라 지방대학의 인적 자원개발 역량은 수도권 대학에 비하여 현저하게 낮은 실정이다. 4년제 대학생의 수를 기준으로 할 때, 지방대학의 비중은 양적으로는 60% 정도를 차지하고 있지만, 우수한 학생들의 수도권 집중 현상은 가속되고 있다. 이러한 문제의 심각성을 인식하고 정부는 2004년부터 지방대학의 핵심역량 강화사업의 일환으로 이른바 ‘누리사업(New University for Regional Innovation Project: NURI)’을 추진하고 있다.

2) 추진 내용

누리사업은 지방대학의 혁신역량을 강화하여 우수한 인력을 양성하고, 이를 통해 지역발전의 선순환 구조를 형성하기 위한 사업이다. 이전의 정부 재정지원사업이 주로 연구개발을 위한 지원의 성격을 띠고 있는 데 반하여, 누리사업은 지역에서 필요한 인재육성을 위한 교육력 강화사업이라고 할 수 있다. 또한 누리사업은 지역발전이라는 목적에 부합하는 대학을 선택하여 국고지원금을 집중 지원함으로써 지역 인적자원개발을 도모하고 국가 균형발전에 기여하기 위한 사업이다.

정부는 네 가지 추진 전략에 따라 이 사업을 추진하고 있다.

첫째, 지역이 주도하는 분권적·상향식 사업추진이다. 지역 내 대학·지자체·산업체·연구소·NGO 등이 참여한 사업단이 지역과 대학의 발전전략에 맞추어 사업 분야,

내용 및 규모 등을 스스로 선택하도록 한다. 그리고 지역단위협의체를 통하여 각 사업단별 사업계획에 대한 지역의 검토 의견을 평가절차에 반영한다.

둘째, 지역 간 균형발전과 ‘선택과 집중’의 조화를 지향한다. 사업예산을 권역별로 배분하고, 권역 내에서는 ‘선택과 집중’ 방식에 따라 우수한 사업단에 집중 지원하고 권역별 재원 배분 시 지역발전 정도가 상대적으로 낙후된 지역을 고려한다.

셋째, 재정지원 방식을 개선하여 효율성을 제고한다. 따라서 사업계획에 따른 사업비(인건비, 운영비, 연구비, 시설유지·보수비 등) 전체를 일괄 지원하여 사업계획에 맞는 장기적 지원(5년)을 통한 안정성을 유지한다.

넷째, 성과 중심의 사업관리체제를 구축한다. 사업계획에 따라 자율적으로 성과지표를 제시하도록 하고, 연차 및 중간평가를 통해 사업 성과가 부실한 사업단은 퇴출시킨다.

이러한 추진 전략에 따라 누리사업은 대형·중형·소형을 구분하여 차등적으로 재정 지원을 하고 있는데, 정부는 우수한 지방대학에 5년간 총 1조 2,394억 원을 지원할 계획이다. 이 사업의 시행 첫해인 2004년에는 112사업단, 2005년 123개 사업단, 2006년 131개 사업단을 지원하였다.

2007년 9월 누리사업에 대한 중간평가 결과 다음과 같은 성과를 확인할 수 있었다.

첫째, 특성화 분야의 교원확보율, 학생충원율, 학생취업률 등이 상승하였다. 사업단의 교원확보율은 2004년 63.8%에서 2007년 85.9%로 상승하였으며, 학생충원율과 학생취업률은 각각 2004년 96.3%, 58.9%에서 2007년에는 100%, 71.3%로 증가하였다.

둘째, 학생들의 취업능력이 향상되었다. 학생들의 자격증 취득이 2005년 1만 2,617건에서 2007년 2만 4,833건으로 1만 2,216건 증가하였으며, 토익 성적 600점 이상 학생비율은 2005년 21.21%에서 2007년 29.13%로 향상되었다.

셋째, 3년 동안 학생 정원이 1만 2,073명 감축되어 지방대학의 구조조정을 촉진하였다.

연도별 누리사업단 지원액					(단위 : 억 원)
2004	2005	2006	2007	2008	계
2,200	2,400	2,600	2,594	2,600	12,394

자료 : 교육인적자원부(2007), 누리사업 3차년도 중간평가 결과

3) 향후 과제

첫째, 누리사업의 성과에 대하여 객관적이고 합리적으로 평가할 필요가 있다. 교육인적자원부는 누리사업을 성공적으로 수행하기 위하여 매년 연차평가를 실시하고 있으며, 제3차년도에는 중간평가를 실시하였다. 앞으로도 지속적인 평가작업을 통하여 우수 사업단에 대해서는 인센티브를 제공하고, 부진 사업단에 대해서는 페널티를 줌으로써 사업의 성과를 계속 높여 나갈 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 참여와 역할을 확대하여야 한다. 지방의 대학 육성과 산업 육성은 중앙정부의 지원이 있어야 하지만, 지방의 적극적 의지가 전제되어야 한다는 점에서 지방자치단체의 참여와 역할 확대가 요구된다.

셋째, 성과보고회의 활성화 등을 통해 우수 사례를 확산할 필요가 있다.

넷째, 2단계 누리사업계획을 수립하여야 한다. 2008년도에는 누리사업의 성과를 종합적으로 분석·평가하고, 정책 포럼 등 의견수렴 과정을 거쳐 1단계 누리사업의 성과를 계승하고 문제점을 보완한 2단계 누리사업을 준비하여야 한다.

3. 구조개혁 지원을 통한 대학 특성화 정착

1) 추진 배경

그동안 우리나라 대학들은 국민의 교육열에 따른 고등교육에 대한 높은 수요와 정부의 고등교육 확대 정책에 힘입어 양적인 성장을 지속해 왔다. 그 결과 세계적인 대학 취학률을 보여 주고 있지만, 교육의 질은 세계적인 수준에 미치지 못하고 있다. 특히 대학별 역할과 특성을 고려하지 않고 획일적인 종합대학을 지향함으로써 재정투자의 비효율을 초래하고 결과적으로 낮은 대학 경쟁력으로 이어지고 있다.

국제 지표상으로 볼 때에도 대학교육의 질적 수준은 하위권(세계 200위권 내 국내 대학 수 : 3개 대학(「The Times」 2006)에 있고, 배출 인력에 대한 수요자 만족도도 낮은 것(대학교육의 경쟁사회 요구부합도 : 40위, 전체 55개국, IMD 2007)으로 나타났다.

이제는 대학의 학문 분야별, 인재양성 수준별 특성화를 통해 사회의 수요에 부응하

고, 다양한 수준의 인력양성 시스템으로 전환해 나가야 할 때이다.

2) 추진 경과

교육인적자원부는 2004년 8월 31일, 대학혁신 포럼을 개최하고 ‘대학 구조개혁 방안(시안)’을 발표한 이래 각 지역별 홍보·설명회 개최, 대학 현장방문을 통한 의견수렴, 관계부처 협의 등을 거쳐 대학 구조개혁 최종안을 2004년 12월 28일에 발표하였다. 이듬해 5월 19일에는 인적 자원개발회의에서 대학 특성화정책의 현황 진단 및 평가, 인력양성의 수준별 특성화 방안과 추진전략을 담은 ‘특성화를 위한 대학 혁신 방안’을 보고하였다. 그리고 이와 병행하여 민관합동의 대학 특성화추진위원회를 구성하여 ‘대학 특성화 추진 방안’을 수립하고 2005년 11월 29일에 이를 확정하였다.

2004년과 2005년에 발표한 일련의 대학 구조개혁 및 특성화 방안에서는 우리나라 대학이 처한 현실을 객관적으로 성찰하여 대학의 과감한 구조개혁으로 특성화를 유도하고 이를 지원하는 구체적인 추진 방안을 제시하였다.

추진 성과는 다음과 같다. 첫째, 학부의 입학정원 감축, 전임교원 확보기준의 제고 등을 통해 교육 여건이 점차 개선되고 있다. 서울대학교가 2005학년도부터 당시 정원의 16.1% 수준인 625명을 줄임으로써 우리나라 대학 정원 감축의 기폭제 역할을 하였고, 2006학년도에는 대학원 정원도 700명 이상 감축함으로써 질 높은 교육, 국제적으로 경쟁력 있는 대학을 만들기 위한 대학구조 개혁을 선도하고 있다. 교원 1인당 학생 수도 2003년 31.3명, 2004년 29.9명, 2005년 28.2명으로 지속적으로 축소, 개선되고 있다.

둘째, 특성화를 위한 대학통합의 성과가 나타나고 있다. 2005학년도부터 통합교로 출발한 공주대학교와 천안공업대학을 시작으로 2006학년도에는 전남대학교와 여수대학교, 강원대학교와 삼척대학교, 부산대학교와 밀양대학교, 충주대학교와 청주과학대학 등 8개 국립대학이 4개교로 통·폐합되었고, 2007년에는 강릉대학교와 원주대학이 통합하는 등 현재까지 12개 국립대학이 6개로 통합되었다. 이러한 국립대학 통합은 캠퍼스별 특성화를 전제로 승인된 것이다. 아울러 교육인적자원부의 사립대학 통합 지원 정책에 따라 2006학년도부터 가천의과대학교와 가천길대학, 고려대학교와 고려대학교병설보건대학, 삼육대학교와 삼육의명대학, 동명정보대학교와 동명대학 등 8개교가 4개

교로 통합하였으며, 2007학년도는 경원대학교와 경원전문대, 을지대학교와 을지전문대 등 4개교가 2개교로 통합되면서 총 12개의 사립대학이 6개로 통합되었다.

셋째, 구조개혁 선도 대학을 선정·지원하였다. 정원 감축, 학사구조 개혁 등 대학 내 강점 분야로 자원을 집중하여 특성화를 위한 대학구조 개혁을 선도하는 대학에 대해 2005년부터 재정지원을 하고 있다. 서울대, 고려대, 성균관대, 인하대, 이화여대, 연세대, 한양대, 경희대가 2005~2008년 4년 간 총 763억 원을, 충남대, 안동대, 서울산업대, 경상대, 충북대, 진주산업대가 1년 간 36억 원을 지원받게 되었다.

넷째, 구조개혁 촉진을 위해 제도를 정비하였다. 먼저 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」이 2007년 5월 25일에 공포됨으로써 고등교육기관이 보유·관리하는 정보를 의무적으로 공시하도록 하는 대학정보공시제를 도입하였다. 또한 사립대학의 구조개혁을 촉진하고 대학 설립 요건을 강화하는 내용을 담은 ‘대학 설립·운영 규정 개정안’이 2005년 10월 25일에 공포되었다.

3) 향후 과제

향후 대학 간 통합 및 정원 감축이 외형적인 감축이 아니라 특성화 분야로의 자원 재배분에 중점을 두고 추진될 수 있도록 대학 구조개혁 추진 현황을 모니터링하고 특성화 지표 개발·적용을 통한 연차별 중간평가를 실시할 필요가 있다.

또한 대학 구조개혁의 외형적인 성과에 기초하여 소프트웨어적 측면의 지속적인 대학 개혁이 이루어질 수 있도록 대학별 강점 분야에 집중지원하는 형태의 대학 특성화를 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 대학의 특성화 역량 및 성과를 객관적으로 모니터링할 수 있는 ‘대학특성화 지표’를 개발하고, 각 부처의 재정지원이 대학별 특성화 분야 및 기능에 집중될 수 있도록 부처의 공동 노력이 따라야 한다. 둘째, 시장기제에 의한 대학의 자율적 특성화를 촉진하기 위해 2008년에는 대학의 기능별·분야별 특성화 추진현황을 체계적으로 제공하는 ‘대학특성화 지도’를 구축·운영하는 한편, ‘수도권 대학 특성화사업’, 지방대학혁신역량강화사업(NURI) 등도 대학 구조개혁 차원에서 연계하여 추진해 나갈 필요가 있다.

4. 교육·연구의 산업계 수요 적합성 강화

1) 추진 배경

지난 수십년간 양적 성장 위주의 정책이 지속됨에 따라 대학은 양적으로 증가하였지만, 산업계가 요구하는 양적·질적 인력을 배출하는 데는 미흡하였다. 이는 결과적으로 대학교육의 실효성 부족과 산업 발전의 동력 약화라는 문제 제기로 이어지고 있다.

그 이유는 산업계의 요구에 민감하게 반응하지 못하는 교육과정, 대학 연구결과와의 기술 이전을 통한 사업화 지원 실적 미흡 등 실질적 산학협력을 활발히 추진해 오지 못한 일선 대학에도 문제가 있지만, OECD 평균에 훨씬 못 미치는 저조한 고등교육에 대한 투자와 그로써 초래된 열악한 대학의 교육 여건도 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

정부는 대학의 교육 여건을 개선하고, 대학이 산업현장에서 요구하는 인력을 배출할 수 있도록 산학협력을 적극 지원하고 있다.

2) 추진 경과

참여정부는 「산학협력 비전 및 추진전략」(2003. 9)에 따라 국가균형발전위원회 중재 아래 부처 공동의 산학협력사업으로 2004년부터 2008년까지 5년간 교육인적자원부와 산업자원부가 공동으로 ‘산학협력중심대학 육성사업’을 추진하고 있다. 이 사업의 목적은 산업집적지와 주변 대학의 산학협력 활동을 획기적으로 개선함으로써 산업단지를 혁신 클러스터로서 그 역할을 전환하여 지역발전의 견인차 역할을 하고, 지역 내 산·학·연의 긴밀한 연계와 협력을 통해 자생적 지역 혁신 시스템을 구축하는 데 있다. 2004년 9월부터 2009년 8월까지 5년간 2,160억 원을 지원하는 사업이다. 3차년도까지(2004. 9. 1~2007. 8. 31)의 사업추진 결과를 보면, 기술개발 624건, 기술이전 231건, 기술지도 1만 95건, 특허출원 649건의 실적이 나타났다. 또한 산업체가 요구한 공동장비 948대를 구축하여 지역 산업체로 하여금 활용토록 하였으며, 산학협력체제 개편 사업을 통해 특성화 학과 42개, 계약형 학과 23개, 산업체 위탁과정 88개, 교수임용 및 평가제도 개선 487건, 산학협력 전담 교수 127명, 산학 인력교류 5,966명, Capstone Design 3,174과제, 공학인증제 280개 프로그램, 산업계 출신 교수 임용 148명, 현장실

습 학점제 172개 학과, 산학협력 협의회 533개, 산학협력 체결 기업 7,814개 등의 사업 추진 실적이 나타났다.

2005년부터 노동부가 추가로 참여하여 ‘산학협력중심전문대학육성사업’을 전개하고 있다. 이 사업은 2009년 8월까지 총 4년간 320억 원을 지원하는 사업이다. 2차년도(2005. 9. 1~2007. 8. 31)까지의 사업추진 결과를 보면, 기술개발 119건, 기술이전 및 지도 1,595건, 특허출원 54건의 실적이 나타났다. 또한 산업체가 요구한 공동장비 686대를 구축하여 지역 산업체로 하여금 활용토록 하였으며, 산학협력체제 개편사업을 통해 주문식 학과 94개, 계약형 학과 22개, 산업체 위탁과정 112개, 교수임용 및 평가제도 개선 33건, 산학협력 전담 교수 61명, 산학 인력교류 671명, Capstone Design 229과제, 공학인증제 9개 프로그램, 산업체 출신 교수 임용 607명, 현장실습 학점제 120개 학과 7,451명, 산학협력 협의회 140개, 산학협력 체결 기업 1,732개 등의 실적을 거두었다. 지역혁신을 위한 인력양성으로는 2007년 8월 현재 전문대학 전체의 취업지표 기준으로 1만2,838명(80.1%)이 취업하였고, 377개의 산업계 인력양성 강좌 수를 개설하였으며, 산업계 기부장학금을 총 1,248명에게 지급하였다.

이외에도 교육인적자원부가 산학협력 활성화를 도모하기 위하여 예산을 지원하는 사업으로는 ‘학교기업 지원사업’, ‘전문대학생 해외 인턴십 지원사업’, ‘커넥트 코리아 사업’ 등이 있다. 그리고 2006년부터는 정보통신부가 신규로 참여하는 ‘고부가가치산업인력특별양성 지원사업’ 등의 부처 공동사업을 추진 중에 있다.

이와 같은 산학협력사업의 총괄·지원을 위해 대학에서는 2004년부터 별도의 법인격을 갖는 ‘산학협력단’을 설치하여 운영하고 있다. 또한 대학 및 산학협력단이 보유하고 있는 기술의 사업화 촉진을 위하여 대학이 영리기업을 운영할 수 있도록 제도를 정비하였다.

3) 향후 과제

지식기반경제로 패러다임이 변화함에 따라 국가경쟁력 제고를 위해서는 학교와 산업체 간의 활발한 협력이 더욱 요구될 것이라는 점을 고려할 때, 산학협력은 장래 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 산학협력을 지속적으로 활성화하기 위해서는 학교, 산업체,

정부와 지방자치단체의 적극적인 관심과 참여, 지원이 필요하다. 학교 측에서는 첫째, 학교 유형에 따른 대학별 인력양성의 역할과 기능을 더욱 강화해 나가야 한다. 둘째, 산학 간 교육과정을 공동으로 운영하여야 한다. 셋째, 지역발전과 밀접한 산업 부문을 선정하여 특성화를 추진하는 등의 체제를 적극 추진하여야 한다. 넷째, 산학협력 성과 중심의 평가 및 인센티브 체제를 마련하여야 한다.

산업체에서는 산업체가 원하는 기술 인력의 공급원이 대학 및 교육기관이라는 인식을 가지고, 대학에서 산업체가 원하는 인력이 개발되도록 기반 조성에 인적·물적 지원을 적극 해 나가야 한다. 정부와 지방자치단체에서는 산학협력에 있어 규제자, 정책조정자, 촉진자, 그리고 투자자로서 역할을 강화해 나가야 한다. 또한 산학협력 매뉴얼 개발과 컨설팅 지원, 성과와 실적에 따른 인센티브 부여 방안과 이와 관련된 각종 세제제도 등 제도의 정비 역시 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 이와 같이 제반 산학협력 활동들이 실효를 거두어 혁신경제체제에 기여하기 위해서는 각종 사업 간의 유기적인 네트워크 구축과 산학협력 참여 주체 간의 상호 협력 및 지원체계 구성을 통해 시너지 효과를 극대화해 나가야 할 것이다.

5. 법학전문대학원 제도 도입

1) 추진 배경

법학교육 및 법조인 양성제도 개선에 관한 논의는 오래전부터 시작되었으나, 본격적으로 논의된 1995년 세계화추진위원회의 논의부터라고 할 수 있다. 법학전문대학원은 우리나라의 법학교육과 법조인 양성제도가 갖고 있는 문제점을 근본적으로 해결하기 위한 유력한 대안으로 검토되어 왔다. 그동안 우리의 법학교육과 법조인 양성제도의 문제점으로 다음과 같은 사항이 지적되어 왔다. 첫째, 현재의 사법시험은 전공이나 학력, 대학의 성적을 불문하고 누구나 응시할 수 있어 대학에서 많은 학생들이 자신의 전공보다는 사법시험에 매달리게 한다. 둘째, 인문학적 교양과 전문화된 지식이 부족하여 심도 있는 법률이론이나 사회에서 일어나는 다양한 법 현상을 효과적으로 처리하는 능력이 부족하다. 셋째, 일반 국민에게 법무 서비스의 문턱이 높아 법적 문제가 생겼을 때

변호사에게 적절한 도움을 받을 수 없다는 것이다.

이러한 문제는 법조인 양성과정에 해당하는 법학교육, 사법시험 그리고 사법연수원의 교육이 서로 유기적인 연계를 맺지 못한 데 그 원인이 있다고 할 수 있다.

2) 추진 경과

1995년 세계화추진위원회에서는 사법시험 합격자 수를 연차적으로 증원하고 사법연수원을 개편하는 방안을 건의하였다. 1998년에는 새교육공동체위원회에서 법학전문대학원 도입을 건의하였으나, 법조계와 법학계의 입장 대립으로 제도의 도입에는 이르지 못하였다.

2004년 12월 사법개혁위원회에서 법학전문대학원 도입을 비롯한 사법개혁 방안을 대통령께 건의하였고, 사법제도개혁추진위원회(2005년 1월 발족)에서는 사법개혁위원회가 건의한 법학전문대학원 도입 방안을 구체화하여 법률안 및 대통령령안 형태로 2005년 5월 16일 제3차 위원회에서 심의·의결하였다. 교육인적자원부는 이 법률안을 바탕으로 대학 및 관련 단체의 의견수렴을 거쳐 2006년 10월 17일 국무회의에서 정부의 「법학전문대학원설치·운영에 관한 법률안」을 심의·의결하였다. 같은 해 10월 27일 국회에 정부 법률안이 접수되고, 같은 해 11월 22일 교육위원회에 상정되어 대체토론을 마쳤다. 국회 교육위원회에서는 이 법률안을 법안심사소위원회에 회부하였고, 법안심사소위원회는 2006년 2월 16일, 3월 2일, 3월 20일, 4월 17일에 각각 회의를 개최하여 법률안을 심의하고 합의하였다. 그러나 사립학교법 개정을 둘러싸고 국회 운영이 파행을 겪으면서 1년 9개월 가까이 국회에 계류되어 있다가 2007년 7월 3일에 전격적으로 국회 본회의를 통과하여 7월 27일 「법학전문대학원설치·운영에 관한 법률안」이 공포되었다.

「법학전문대학원설치·운영에 관한 법률안」의 주요 내용은 다음과 같다. 다원화·국제화 시대에 부합할 수 있는 양질의 법률 서비스를 제공하기 위하여 다양한 학문 배경을 가진 자에게 전문적인 법률이론과 실무교육을 실시하는 3년제 법학전문대학원을 2009년 3월에 도입하기로 하였다. 법학전문대학원은 대학(대학원 대학 포함)에 설치할 수 있으며, 교육인적자원부 장관은 교육목표 및 교육과정의 타당성, 설치 기준의 충족

여부를 심사하고, 법학교수·판사·검사·변호사 등 13인으로 구성되는 법학교육위원회의 심의를 거쳐 법학전문대학원을 인가하도록 하였다. 개별 법학전문대학원의 입학정원은 법학교육위원회에서 정하되, 대통령령으로 150명 이하로 상한을 두도록 하였다. 교원 1인당 학생 수 15인의 범위 안에서 교원을 확보하도록 하고, 전체 교원의 5분의 1 이상은 국내·외 변호사 자격을 갖추고 관련 분야에서 5년 이상의 실무경력이 있는 자로 확보하도록 하였다. 또한 법학전문대학원은 법학전문도서관 등 물적 시설을 갖추고, 경제적으로 어려운 자를 위한 장학제도를 마련하도록 하였다. 지속적인 평가를 통한 질 관리를 위하여 대한변호사협회 산하에 법학교수, 판사, 검사, 변호사, 일반 시민 등 11인으로 구성되는 법학전문대학원평가위원회를 두어 법학전문대학원의 교육, 조직 및 시설 등에 대한 평가를 담당하도록 하였다.

3) 향후 과제

첫째, 법학전문대학원제도의 본질에 맞는 입학 정원을 확보하여야 한다. 우리 법조계와 법학계가 어느 정도 합의를 거쳐 법학전문대학원제도를 도입하기로 한 것은 과거의 법학교육과 사법시험 제도에 대한 반성에서 비롯된 것이며, 또한 오늘날 세계화하고 있는 법률관계의 환경을 고려하여 법학전문대학원제도의 도입이 불가결하다고 인식하였기 때문이다. 따라서 법학전문대학원제도를 도입하기로 한 이상, 제도의 본질에 맞게 도입하는 것이 중요한 과제이고, 그 가운데서도 총 입학정원을 적절하게 정하는 것이 핵심이다. 법학전문대학원의 총 입학정원은 시행 첫 해 2,000명으로 정하였는데, 이는 기존 사법시험으로 배출되는 인력과 법률 시장 규모 등을 종합적으로 고려한 것이다.

둘째, 입학정원 배분 시 국가균형발전의 관점을 고려하여야 한다. 법학전문대학원제도의 도입 과정에서 가장 첨예하게 대립되는 것은 총 입학정원과 함께 배분 방법의 문제이다. 모든 분야가 수도권에 집중되고 있는 우리 현실에서 ‘국가균형발전’과 ‘사법의 지방분권화’를 입학 정원 배분의 주요 원칙 중 하나로 고려할 필요가 있다.

셋째, 법조인의 다양화 및 전문화이다. 법조인 인적구성의 다변화를 위해서는 여러 전문 분야에 정통한 다양한 전문 법률가를 양성할 필요가 있다. 「법학전문대학원설

치·운영에 관한 법률안에서도 이러한 취지와 내용을 담고 있는데, 실제 운영에서 잘 반영될 수 있도록 해야 한다.

6. 인문학 진흥

1) 추진 배경

최근 대학이 수요자의 요구에 탄력적으로 대응할 수 있는 체제를 갖추어 나가는 과정에서 대학 내 인문학의 입지는 점차 좁아지고 있다. 학생들은 교양이나 학문적 관심보다는 취업에 유리한 전공을 선택하려고 하며, 정부에서는 국가경쟁력 차원에서, 기업은 직접적 이윤 창출의 차원에서 주로 지원과 투자를 함으로써 인문학은 상대적으로 위축되고 있다.

2006년도 인문학 분야 졸업생의 취업률을 보면 학부생은 63.6%(평균 67.3%), 대학원생은 45.7%(평균 62.8%)로 타 분야에 비하여 현저히 낮게 나타나고 있다. 대학 내에서 인문학 전공 교수가 차지하는 비율은 15% 정도이지만, 대학 전체 연구비 중에서 인문학이 차지하는 비율은 3~5% 정도에 불과하며, 그 비율도 최근 감소하는 추세이다. 이러한 지표는 현재 인문학이 처한 상황과 위기를 잘 보여 주고 있다.

인간의 가치와 사회 문화를 탐구하는 인문학은 인간과 사회가 나아가야 할 방향을 제시한다. 또한 즉각적인 경제적 효과를 보여 주지는 못하지만, 지식기반 사회의 정신적 인프라로서 가치 창출의 잠재력과 파급력이 큰 분야이다. 참여정부에서는 인문학의 이러한 가치와 잠재력에 주목하여 인문학에 대한 지원을 확대하고 있다.

2) 추진 경과

교육인적자원부에서는 인문학자 간담회(2006. 3~10), 인문주간행사 개최(2006. 9), 인문대학장단협의회(2007. 3) 및 관계부처 의견수렴을 거쳐 2007년 5월 17일 370억 원(신규 증액 300억 원)을 시작으로 향후 10년(2007~2016) 간 약 4,000억 원 이상을 인문학 진흥을 위해 투자하겠다는 ‘인문학 진흥 기본계획’을 발표하였다. 인문학 진흥의 기본 방향은 인문계열 교육과정의 경쟁력 확보, 교양교육으로서 인문학의 역할 확대, 인

문학 연구의 한국적 적실성 확보, 인문학의 특성에 맞는 연구기반 구축, 연구자에게 안정적인 연구 환경 제공, 인문학의 열림과 소통 확보 등이다.

이러한 방향에 기초하여 연구, 교육, 사회 등 3대 부문의 9개 세부사업 지원방안을 제시하였다. 지원방안의 핵심 내용은 인문학 분야에서 장기 기획연구가 필요한 ‘전략과제연구’와 ‘한국학 분야 연구’ 등을 위해 인문학 연구소(단)를 집중 지원하고, 인문학 교육의 다양화 및 학문 후속세대 양성을 통해 인문교육을 진흥하며, 인문학의 성과가 사회와 소통될 수 있도록 ‘만남의 장’을 형성하는 데 지원하는 것이다. 분야별 주요 사업을 제시하면 다음과 같다.

2007년도 인문학진흥 주요 사업 및 예산		(단위 : 억 원)
분야	주요 사업	예산
연구	• 인문학 분야 ‘대학거점연구소(단)’ 육성	150
	• 해외 지역학 연구소 육성	50
	• 한국학 분야 기획연구 지원	45
	• 저술 및 출판 지원	20
교육	• 인문학 분야 교양교육 강화 및 인문장학금 설치	71
사회	• 인문학과 사회의 소통을 위한 ‘만남의 장’ 조성	27

자료 : 교육인적자원부(2007. 5. 17), 보도자료

3) 향후 과제

인문학은 인간의 가치와 문화를 탐구하는 영역으로 즉각적이고 가시적인 경제적 효과를 창출하지는 못한다. 그러나 장기적으로 볼 때 인문학은 문화산업, 콘텐츠산업 등의 발전을 위한 기초적 토대로서 중요한 의미가 있다. 또한 21세기 인류문명의 발달을 예상할 때 인문학의 필요성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 기술과 물질문명이 발달할수록 인간의 가치와 윤리에 대한 탐구의 필요성은 더욱 커질 것이기 때문이다.

이와 같이 인문학은 가치와 잠재력을 지니고 있지만, 효과의 장기성과 우회성으로 수요자의 관심과 투자가 부족한 상황이다. 정신문화와 물질문화의 조화, 인문학적 기반이 필요한 산업의 성장을 위해서는 인문학에 대한 정부의 지속적인 관심과 지원이 필요하다.

제5절 인적 자원 개발 및 평생직업 교육체제 구축

1. 국가인적자원위원회로 확대 개편

1) 추진 배경

지식기반경제의 진전에 따라 지식이나 정보의 축적과 활용이 경제성장의 핵심 요소로 부각되고, 인적자원 정책의 중요성이 커지고 있다. 이에 정부는 국가인적자원정책의 총괄·조정기제 정비를 위해 장관급 협의체인 인적 자원개발회의를 구성하고자 2000년 2월 28일 인적 자원개발회의 규정의 제정하였다. 2000년 8월부터는 국무총리실에 새로 설치된 경제, 교육·인적 자원 개발, 통일·외교·안보, 사회·복지·문화 등 4개 분야별 주무장관 회의를 거쳐 국정운영에 정책적으로 관련이 많은 부처들 사이의 팀워크를 강화하였으며, 같은 해 9월 대통령 자문기구로 설치하였던 새교육공동체위원회의 후속 위원회로 교육인적자원정책위원회를 신설, 운영하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 정부는 정부조직법을 개정하여 2001년 교육부를 교육인적자원부로 개칭하고 교육부 장관을 부총리 겸 교육인적자원부 장관으로 승격시켰다. 이후 각 부처 간 조정기구로 교육부 총리를 의장으로 하는 장관급 협의체인 인적 자원개발회의를 운영하며, 인적자원 개발 관련 시책을 담은 범정부적인 5년 단위의 국가인적자원 개발기본계획을 수립하여 시행하고 이를 평가하여 정책의 추진에 반영하도록 하였다.

그동안 인적 자원 개발정책은 인프라 구축 등 기반 조성에 초점을 맞추어 추진하여 왔지만, 관련 부처의 적극적인 참여를 유도하기에는 부족하여, 국민이 체감할 수 있는 가시적인 성과 달성에는 미흡한 점이 있었다. 특히 정부 각 부처에서 추진하고 있는 인적 자원 개발사업에 대한 실질적인 조사·분석·평가 및 사업조정 시스템이 없어 2005년 기준하여 5조 원 이상의 재정이 투자되고 있는 인적 자원 개발 투자의 효과성을 높이는 데 한계가 있었다.

2) 추진 내용

2004년 참여정부는 국무총리실에 인적 자원개발·연구개발기획단을 설치하고, 민관 합동의 인적자원정책개선위원회를 구성하였다. 교육인적자원부와 국무총리실, 인적자원정책개선위원회의 협의를 통해 개선안을 도출하고 이를 논의하기 위한 대통령 주재 국가인적 자원개발 관련 회의가 2005년 2월 개최되었다.

이후 국무총리실 기획단과 교육인적자원부를 중심으로 관계부처 회의를 통해 인적자원정책본부의 기능에 대해 합의하였으며, 2005년 5월 국무총리 주재 관계 장관 간담회를 통해 이를 확정하였다. 이 개선안에 따르면, 인적자원본부가 갖는 기획 총괄 기능은 소관부처의 기획 기능을 존중하면서 전체적인 차원에서 중복 해소 및 연계 강화를 위한 것으로, 인적자원정책본부는 집행 기능 없이 기획·조정·평가에 전념하도록 하였다. 이러한 내용의 부처 합의안을 2005년 5월 대통령 주재 인적 자원개발회의에 보고, 확정하였다.

인적 자원개발 추진체제 개편을 위한 「인적자원개발기본법」과 「정부조직법」의 개편 작업도 동시에 추진되었다. 「인적자원개발기본법」은 2005년 6월 임시국회에 제출되어 소관 상임위에 상정되었으나 2년이 지나 2007년 4월 국회 본회의를 통과하였다.

「인적자원개발기본법」의 통과로 기존의 국가 HRD 사업을 총지휘하던 ‘인적자원개발회의’가 ‘국가인적자원위원회’로 확대, 개편되었다. 국가인적자원위원회는 대통령을 위원장으로, 교육인적자원부 장관을 부위원장으로 하며, 정부 및 민간 전문가 30명으로 구성되어 있고, 주요 인적 자원개발정책의 기획·총괄·조정·평가를 실시하고, 관련 사업의 조정 및 예산의 효율적 운영 등을 심의하는 역할을 맡고 있다.

국가인적자원위원회는 세 개의 산하 위원회로 구성되어 있다. 산하 위원회는 국가인적자원위원회의 의사결정과 위원회 운영지원을 담당하는 운영위원회, 전문가들이 분야별 정책에 대한 심층 토의 후 해결책을 마련하는 전문위원회, 그리고 시급히 해결하여야 할 과제에 대해 단기간 내에 해결책을 제시하기 위한 특별위원회로 구성되어 있다.

이와 같은 추진체제의 확대, 개편에 따라 교육인적자원부는 타 부처 및 민간 전문가를 포함한 준비기획단을 구성·운영하여 동법시행령 개정 등 후속조치 추진을 통해,

2007년 8월 1일 인적자원정책본부를 출범하였다. 인적자원정책본부는 기존의 교육인적자원부 인적자원정책국의 인적자원 정책업무를 흡수하였으며, 국가인적자원위원회의 사무국으로서 국가인적 자원개발 정책의 수립·총괄·조정 및 평가 기능을 수행하도록 하였다.

지금까지 살펴본 국가인적 자원개발 추진체제의 개편 과정은 세 가지 주요 원칙에 따라 진행되었다. 이 원칙들은 첫째, 인적 자원 개발정책의 기획 총괄·조정·평가 기능을 강화하고, 둘째, 산업계·노동계 등의 참여 및 확대를 통해 수요 부문의 요구를 적극적으로 반영하며, 셋째, 과학기술혁신본부의 설치 원칙, 조직 및 기능, 정원 규모 및 인적 구성 등을 준용한 인적자원정책본부의 설치로 요약할 수 있다.

먼저 교육부총리가 의장으로 있는 인적 자원 개발회의를 대통령이 위원장인 국가인적자원위원회로 확대·개편한 것은 인적자원정책에 대한 실질적인 통합·조정력 제고를 위한 것이었다. 이를 통해 관계부처의 장관뿐만 아니라 산업계·노동계 등을 대표할 수 있는 민간위원을 위촉하여 민간의 정책수요가 직접 정책화되기 수월하게 하였다. 또한 국가인적자원위원회는 단순히 각 부처의 인적 자원개발 사업을 평가하는 데 그치지 않고 예산의 효율적 운영을 위해 필요한 사항을 심의할 수 있도록 하여 재정 투자의 효율성을 높일 수 있도록 기능을 강화하였다. 표는 국가인적자원위원회의 달라진 주요 기능 및 구성 방식을 기존 인적자원개발회의와 비교한 것이다.

또한 국가인적자원위원회의 활동을 실무적으로 지원하기 위하여 2007년 인적자원정책본부를 교육인적자원부에 두고, 위원회 심의사항의 기획총괄·조정·평가 기능

인적자원개발 추진체제 개편 전 후비교		
분야	인적자원개발회의	국가인적자원위원회
명칭	• 인적자원개발회의	• 국가인적자원위원회
기능	• 인적자원개발정책 수립·총괄·조정 • 인적자원개발 기본계획 추진실적 평가 및 투자분석	• 인적자원개발정책 기획 총괄·조정·평가 • 인적자원개발 사업 조사·분석·평가 • 인적자원개발 사업 조정 및 예산의 효율적 운영
구성	• 의장 : 교육인적자원부총리 • 위원 : 관련 부처 장관 등 13인 • 산하 : 실무조정위원회, 전문위원회	• 위원장 : 대통령 • 위원 : 관련 부처 장관, 국정과제 위원장, 산업계·노동계 대표, 민간전문가 등 30인 • 산하 : 운영위원회, 특별위원회, 전문위원회

을 수행하도록 하였다. 인적자원정책본부는 본부장 아래 정책조정관, 평가분석관, 기반구축지원관을 두고, 정책조정관은 정책총괄·정책조정·대외협력 업무를, 평가분석관은 인적 자원개발 정책 평가·조사분석 업무를, 기반구축지원관은 인력수급·산학협력·교육인적자원 통계정책 업무를 관장하도록 하였다. 인적자원정책본부는 정책 전문성을 제고하기 위해 타 부처 공무원, 민간 전문가를 공개 채용하여 인력을 충원하고 있다.

3) 향후 과제

현재 인적 자원개발정책은 20여 개 부·처·청에서 주로 대학을 대상으로 추진하고 있는데, 각 정책을 연계 없이 추진할 경우 시너지효과를 기대할 수 없는 것은 물론 정책 간 충돌이 일어날 우려도 있다. 정부 정책의 실효성을 높이기 위해서 구성된 국가인적자원위원회는 앞으로 이들 부서 및 정책들 사이의 효율적인 통합·조정을 통해 정책 간 충돌 또는 중복을 해소할 수 있도록 적극적인 조정이 필요하다.

또한 제2차 국가인적 자원개발기본계획(2006~2010)에 의하면, 5년 간 정부가 인적 자원 개발에 투자하는 국비는 36조 원에 달한다. 이러한 재정투자의 효율적 진행을 위해 국가인적자원위원회는 투자 우선순위 조정 등 사업 조정을 적극적으로 해 나가야 한다.

마지막으로, 국가인적자원위원회 및 인적자원정책본부의 출범은 우리나라 인적 자원이 한 단계 도약·발전하는 계기로 성장과 복지를 함께 구현하는 동반성장 전략을 이끌어 가는 견인차 역할을 담당하여야 할 것이다.

2. 국가 HRD사업 조사·분석·평가 체제 구축

1) 추진 배경

‘국가인적 자원 개발 기본계획’은 「인적 자원 개발 기본법」을 법적 근거로 하여 인적 자원 개발에 대한 정부의 정책 방향과 전략을 밝힌 국가의 총체적인 인적 자원 개발계획이다. 이러한 국가인적 자원 개발 기본계획은 5년마다 수립하는 국가 차원의 기본계획으로, 최상위 전략 계획이며 인적 자원 개발과 관련된 정부 차원의 법정 총괄·중기

계획으로서 의의를 가진다.

제1차 국가인적 자원 개발 기본계획은 지난 2001년 12월에 확정되어, 2002년 1월에 대국민 발표를 통해 시작되었으며, 2006년 1차 기본계획이 완수되었다. 제2차 국가인적 자원 개발 기본계획은 2007년에 시작되었다. 국가 차원의 인적 자원 개발 통합·조정 체제를 구축해야 할 필요성이 대두되어 2007년 국가인적자원위원회를 설치하였으며, 국가 HRD사업 조사·분석·평가체제 구축을 위한 방안을 마련하였다.

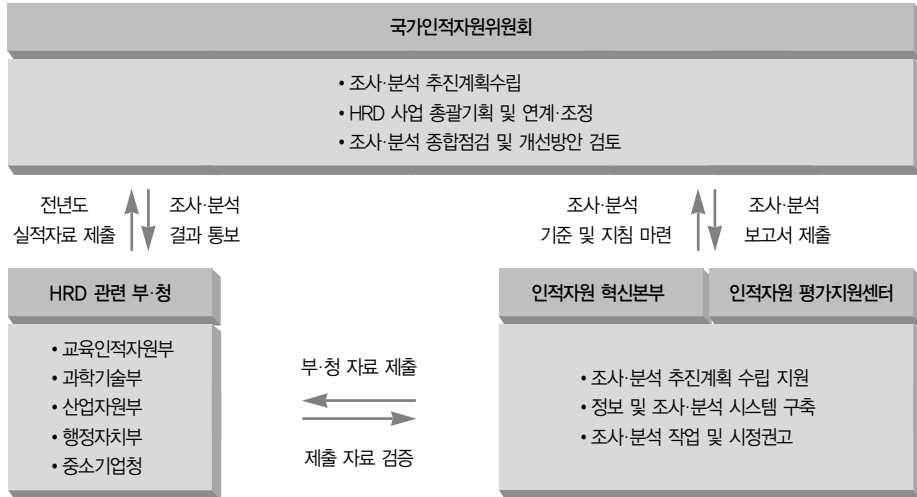
2) 추진 내용

인적 자원 개발정책이나 사업에 대한 국가인적자원위원회에서의 총괄·조정 방식은 인적 자원 개발회의 시절과 비교해서 구체적이고 종합적인 방식으로 개선하고자 노력하였다. 이는 인적 자원 개발 기본계획 추진실적에 대한 평가나 인적 자원개발 관련 사업에 대한 단순한 투자실적 분석만으로는 국가인적 개발에 관한 총괄·조정 기능을 충분히 수행할 수 없었기 때문이다. 국가인적자원위원회에서는 종래의 기본계획 추진실적을 평가하거나 관련 사업에 대한 투자 분석을 실시하는 대신, 인적 자원 개발사업에 대한 조사·분석·평가를 통해 인적 자원 개발사업을 조정하고 예산의 효율적 운영을 추진하고 있다. 정부 각 부처의 인적 자원 개발사업에 대한 조사·분석·평가 결과를 기초하여 사업을 확정하고 이를 예산처에 통보함으로써 예산 편성에 반영하도록 추진하고 있다.

정부는 이러한 조사·분석·평가가 제대로 이루어질 수 있도록 하기 위한 사전 정비 작업의 일환으로 정부 각 부처의 인적 자원 개발사업에 대한 분류체계를 마련하고, 예산을 이러한 분류체계에 따라 코드화하여 예산 정보를 축적·관리하는 ‘인적 자원개발 사업 종합정보 시스템’ 구축을 추진하고 있다.

이러한 분류 기준을 토대로 인적 자원 개발 관련 예산이 거시적으로 볼 때 바람직한 방향으로 투입되고 있는지 조사·분석할 예정이다. 또한 각 부처에서 수행하는 다양한 인적 자원개발사업의 사업 내용, 현황 및 계획, 성과, 추진체계 등을 조사하고, 사업에 따라 투자 및 성과 현황과 향후 추이 등을 파악할 예정이다. 한편 국가 전체의 관점에서 종합적 투자 현황을 파악하고 사업 간 종합적인 조정을 도모하여 국가인적 자원 개발사

국가 HRD 사업 조사·분석 추진체계



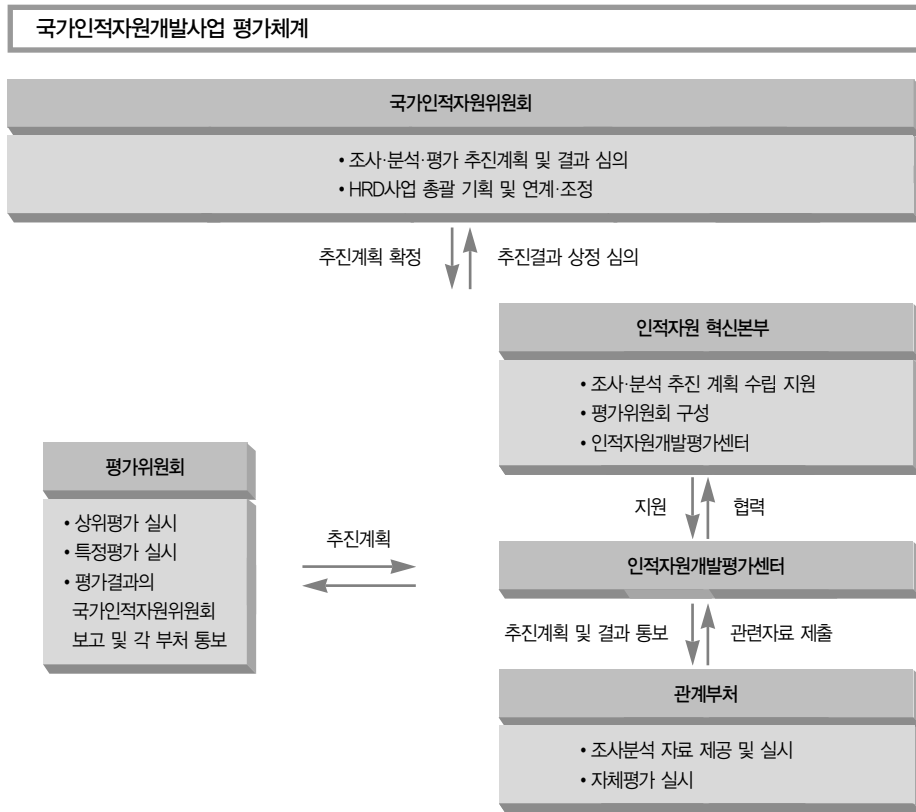
업의 체계적이고 전략적인 운영을 시도하겠다는 것이다.

각 부처의 인적 자원 개발사업에 대한 평가는 다차원에서 수행할 수 있도록 추진하고 있다. 이러한 평가 결과는 해당 중앙행정기관의 장에게 환류되어 사업의 확대, 축소 및 폐지, 나아가 사업 성과의 개선을 위한 주요 지침으로 활용할 수 있을 것으로 기대한다. 국가인적 자원 개발사업에 대한 평가체계는 다음 그림과 같은 방향으로 추진되고 있다.

3) 향후 과제

현재 국가인적 자원 개발사업은 다양한 정부부처 및 산하 기관에서 수많은 사업 형태로 진행되고 있다. 이와 같은 국가인적 자원 개발사업이 부서 사이에 중복적인 사업을 피하고, 이를 원활하게 조정하기 위해서는 국가인적 자원 개발과 관련된 정책들에 대한 종합적인 분류나 유형화가 전제되어야 한다. 또한 이를 토대로 인적 자원 개발정책의 전반적 상황이나 종합 실적을 하루빨리 체계화하여 정보 시스템으로 구축할 필요가 있다.

현재는 이와 같은 국가 인적 자원 개발사업 조사·분석·평가 체제 구축의 초창기라고 할 수 있다. 이 조사·분석·평가 체제가 확실히 정착하기 위해서는 각 부처의 유기



적 연계가 무엇보다도 중요하다. 또한 수립된 계획 및 추진되는 정책들을 평가하는 데에 있어 명확한 성과지표를 개발하여, 국가인적 자원 개발사업에 대한 총괄 및 조정을 위한 성과관리를 용이하게 할 수 있도록 평가체제를 구축할 필요가 있다.

또한 현재 인적 자원개발의 당사자이거나 주된 활용 주체는 산업계나 노동계, 시민단체, 지방자치단체 등이라고 할 수 있다. 그러나 이들 주체가 제도화된 통로를 통해 인적 자원개발에 대한 수요와 견해를 피력하고, 인적자원의 개발 및 평가 과정에 참여할 수 있는 기회가 많지 않다. 그리고 이들의 의사는 개별 부처의 의제설정 과정에서 부분적·선별적으로 반영되고 있는 것이 현실이다. 앞으로 국가인적 자원 개발사업을 계획 및 추진하는 데 이와 같은 주체들이 조사·분석·평가 과정에 적극적으로 참여하여 의사를 반영할 수 있는 체계화된 공식 통로를 더욱 확대할 필요가 있다.

3. 평생학습 기반 구축

1) 추진 배경

인적 자원개발은 21세기 국가발전의 핵심전략인 동시에 국가경쟁력 확보를 위한 정책 과제로 인식되고 있다. 더욱이 ‘주 5일 근무제’ 확산 실시에 따른 근로시간 단축 및 평균수명 증가로 인한 고령화 사회의 도래와 생애에 걸친 인적 자원 고도화의 필요성은 개인의 평생고용 가능성 확보뿐만 아니라 국가인적 자원 개발관리의 핵심 지표가 된다. 이와 같은 인적 자원개발의 성공 여부는 인적 자원개발의 기본적인 토대를 마련해 주는 국민의 평생학습 기반이 구축되어 있는가에 달려 있다고 볼 수 있다.

또한 우리나라 성인의 학습 참여 실태는 2004년 21.6%로 과거에 비해 점차 상승하고 있어, 평생학습에 대한 국민의 인식이 확산되어 실질적인 행동으로 옮겨 가고 있음을 보여 준다. 하지만 우리나라 성인의 학습참여율은 21.6%로 OECD 국가 평균 35.5%에 비하여 낮은 수준이며, 학력별·직종별 학습 격차도 상당히 높다. 특히 학력별 및 직업 유무에 따른 학습참여율의 격차에서 오는 학습 기회의 불평등으로 빈곤의 악순환 현상이 생겨나기 시작한 것도 사실이다.

참여정부는 이와 같은 평생학습의 정책적 중요성을 인식하고 동반성장 및 사회통합이라는 참여정부의 목표 아래 국가적 차원에서 평생학습 기반 구축을 위한 제도적 장치를 마련하고자 노력하였다. 정부는 국가 경쟁력 확보 및 국민의 삶의 질 제고를 위하여 추진하고 있는 평생·직업 교육에 대한 중장기 비전을 제시하고, 성인뿐만 아니라 전 국민을 대상으로 하는 평생·직업 교육정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 사업을 추진하였다.

2) 추진 내용

정부는 평생학습 기반 구축을 위해 국민의 학습이 사회발전과 통합을 위한 기초 동력으로 기능하고 스스로 성장할 수 있도록 사회적 인프라를 구축하며, 학습기회 확대와 학습문화를 촉진하고, 학습 결과를 인증하는 제반 시스템을 구축하였다.

평생학습 기반구축사업은 크게 평생학습 제공 지원체제, 평생학습 접근기회 지원체

제, 그리고 평생학습결과 평가인정체제 등 세 가지 사업으로 구분되어 추진되었다. 평생학습 기반구축사업은 국가의 평생학습정책을 정점으로 핵심시설의 기능 및 역할, 그리고 핵심자원의 양성 및 배치, 평생학습 문화의 조성과 평생학습의 지역화·생활화 등을 중심으로 전개되었다.

첫째, 평생학습 제공 지원체제 구축사업이다. 평생교육법에서는 국가의 평생교육을 전담·지원하는 핵심시설로 국가 수준의 평생교육센터와 시·도 수준의 지역평생교육정보센터, 그리고 시·군·구 지역에 평생학습관을 설치·운영하도록 규정하고 있다.

이에 따라 2000년 중앙의 평생교육센터가 한국교육개발원 내에 설치되어 국가 수준의 평생교육 전담·지원 기구로서 기능을 수행하고 있다. 시·도 수준에서는 2006년 현재 25개 기관이 지역평생교육정보센터로 지정되었으며, 평생학습관은 2007년 4월 현재 전국의 시·군·구에 297개의 평생학습관을 설치·운영하고 있다. 이처럼 평생교육 전담·지원 기구로 중앙의 평생교육센터 및 광역 시·도의 지역평생교육정보센터, 그리고 시·군·구의 평생학습관이 설치되어 긴밀한 연관을 가지면서 지역 주민을 위한 평생교육의 기회 확대와 정보 제공의 구심체 역할을 수행하고 있다.

이러한 평생교육 핵심시설인 전담·지원 기구 외에, 평생교육법에는 평생교육 현장의 효율성과 전문성을 강화하기 위한 핵심 자원으로 평생교육사 자격 제도가 규정되어 있다. 평생교육사 양성은 평생교육법에 따라 대학이나 양성기관으로 이원화 되어 있다. 우선 대학 내 양성과정은 1986년 4월 15일 제1호 자격증을 당시 문화교육부에서 발급한 것을 시작으로 많은 수의 평생교육사가 양성되었다. 한편 양성기관을 통한 평생교육사 자격 획득은 2002년도 전국을 4개 권역으로 나누어 4개 기관을 평생교육사 양성기관으로 지정하였고, 2003년도에는 이들 시범운영기관에 2개 기관이 추가되어 6개 기관이 현재까지 평생교육사 양성을 담당하고 있다.

둘째, 평생학습 접근기회 지원체제 구축사업이다. 정부는 물적·인적 자원의 정비를 통한 평생학습 지원체제의 구축과 함께 평생학습이 지역사회 속에 생활과 문화로 자리 잡아 평생학습의 접근기회를 극대화할 수 있도록 평생학습도시 조성사업과 평생학습축제 지원사업을 추진하였다.

2001년부터 추진된 평생학습도시 조성사업은 지역 주민들의 교육 욕구 충족을 위해

지방자치단체, 학교, 공공도서관, 주민자치센터, 구민회관 등 다양한 기관에서 개별적으로 실시하고 있는 평생교육 프로그램들을 협력과 공유를 통해 연계·운영하여 교육 서비스의 질을 향상하는 데 크게 기여하고 있다. 평생학습도시는 2001년 경기 광명시, 대전 유성구, 전북 진안군을 시작으로 2007년에는 강원도 강릉시 등 19개 학습도시가 선정되어, 2007년 현재 총 76개 평생학습도시가 구성되어 있다. 정부는 지역 간 교육격차를 해소하기 위해 평생학습도시 지정을 지속적으로 확대할 계획이다. 또한 평생학습축제사업은 학습의 즐거움과 학습 결과를 나누고, 평생교육기관 간 연계체제 구축을 목표로, 2001년 충청남도 천안을 시작으로 매년 전국 평생학습축제를 개최하였다. 이와 함께 각 지역별로 특색을 살린 지역 축제들이 전국적으로 확산되는 추세이다.

셋째, 평생학습결과 평가인정체제 구축이다. 정부는 전 국민의 평생학습결과 인정을 위해 1998년부터 시행해 온 학점은행제, 독학학위제, 원격대학 등의 제도를 개선하였다.

학점은행제는 고등교육의 기회를 얻을 수 없는 사람들에게 고등교육의 기회를 제공하기 위하여 고안된 제도로, 참여 학습자 수가 시행 이후 점차 증가해 2007년 3월 현재 219,630명이 학점은행제에 등록하였다. 학점은행제 학위취득자 수도 매년 증가하여 1999년에 34명의 학위취득자 배출을 시작으로 2007년에는 전·후기를 합하여 총 2만 8,009명이 학위를 받았다. 특히 학점은행제는 중요무형문화재 전수 등과 같은 평생학습결과 인정 및 원격교육과의 유기적인 연계사업을 통해 더욱 탄력적으로 운영되고 있다.

독학학위제는 기존의 고등교육 유형 이외의 새로운 방식에 의한 대안적 형태의 학사학위 취득제도로써 연령에 관계없이 자학자습을 통한 학력을 국가기관이 실시하는 시험을 거쳐 인정받고 학사학위를 취득하는 제도이다.

1990년 4월 「독학에 의한 학위취득에 관한 법률」이 특별법으로 제정된 이후 독학학위제에 개설된 학사학위 전공 분야는 2005년까지 12개 분야였으나, 2006년에는 수학 전공이 폐지되었다. 2007년 6월 현재 독학학위제의 학적 보유자는 총 5만 8,443명이다.

원격(사이버)대학은 제반 첨단 정보통신기술을 이용하여 형성된 가상의 공간을 통해 교수자가 제공한 교육 서비스를 학습자가 시간과 공간의 제약을 받지 않고 학습함으로써 일정한 학점을 이수하면 전문대학 또는 대학 졸업자와 동등한 학력·학위를 인정해주는 고등교육기관의 평생교육시설이다. 2001년부터 설치·인가된 원격대학은 2007년

현재 총 17개교로, 설립 최초 연도인 2001년 입학 정원이 6,220명에서 2006년 2만 3,550명으로 매년 학교 신설과 함께 대폭 증가하였다.

학점은행제 평가인정 교육훈련기관 현황(2007. 9. 1 기준)			
교육훈련기관 유형		교육훈련기관	학습과목 수
대학부설 평생교육원	대학교	136	8,773
	전문대학	92	4,155
	소계	228	12,928
전산원		2	291
전공심화(특별)		37	1,252
학원	기술계	44	849
	어학계	0	0
	사회계	16	242
	예능계	12	458
	소계	72	1,549
직업훈련원	공공직업훈련원	8	722
	인정직업훈련원	56	2,641
	기능대학	5	64
	소계	69	3,427
기타	고등기술학교	4	390
	정부관련기관	34	565
	언론관련기관	1	21
	특수학교	4	115
	평생교육시설	15	699
	소계	58	1,790
중요무형문화재		19	349
원격교육		9	123
총계		494	21,709

3) 향후 과제

공공성에 기반한 효율적인 평생교육정책의 실현을 위해서는 평생학습추진체제의 지속적인 정비가 필요하다. 이를 위해 정부는 교육인적자원부, 평생교육센터, 지역평생교육정보센터, 평생학습관, 기타 관련 단체 간의 종적·횡적 연계 등 추진체제에 대한 종합적인 검토를 토대로 기능과 역할을 재정립할 필요가 있다.

또한 학습국가 건설의 비전을 실현하기 위해 첫째, 선택과 집중 전략으로 대상 측면에서는 소외계층을, 영역 측면에서는 기초교육 강화를, 균형 측면에서는 시민교육 영역에 역점을 두어야 한다. 둘째, 개인·지역·국가 수준의 집중 추진동력을 형성하기 위해 개인의 학습참여율 제고를 통한 국민 총학습력 향상, 지역학습 활성화를 통한 지역 혁신, 계층·지역 간 격차 해소를 통한 사회통합 및 국가균형발전을 유도하여야 한다. 셋째, 다양한 학습조직과 정부 관련 부처 및 교육 공동체, 주요 관련 정책 간 연계와 파트너십을 구축하여야 한다. 이를 위한 평생학습체제 정비와 ‘선택과 집중’ 전략에 기초한 우선적인 실천 추진 과제로는 성인, 특히 소외계층의 학습 참여 유도, 평생학습의 지역화, 학습 여건 조성을 위한 기반 구축에 역점을 두어야 한다.

제6절 교육인적 자원 분야의 정보화·국제화 촉진

1. 교육행정 정보화 시스템 구축 및 교육정보 공개 기반 조성

1) 추진 배경

정보통신 기술의 발전과 더불어 정부에서도 교육행정정보의 신속하고 정확한 서비스 제공과 사용자가 쉽게 접근할 수 있는 인터넷 기반 정보 환경 구축, 교육 공급자의 정책 입안 및 의사결정 자료의 신속한 제공 등의 필요성이 제기되었다.

우리 교육은 2000년 학교교육 정보화 물적 기반 완성에 따라 PC 보급은 교원 1명당 1대, 학생은 8명당 1대, 웹기반 학내 전산망 및 교단선진화 장비 설치의 전국의 모든 교실에 100% 보급되었다. 하지만 교육행정정보화 시스템(NEIS) 구축이 시작된 2001년 당

시, 전국 교육행정기관은 자치단체별로 교육행정 업무 사무자동화를 위한 응용 S/W 15종이 개발·활용되었기 때문에, 자치단체별로 중복 개발되거나 개발된 응용 S/W 사이의 호환성 문제로 행정 업무 처리에 효율성이 떨어지는 등의 어려움이 발생하였다.

이에 정부는 대국민 서비스 및 효율적인 교육행정 업무 처리를 위해서 교육행정기관의 교육행정업무와 일선 학교의 교무업무를 통합하여 관리·운영할 수 있는 시스템을 개발, 전국 16개 시·도교육청과 1만여 개 초·중학교에 보급하였다.

2) 추진 내용

2000년 8월부터 2001년 3월까지 8개월간의 BPR & ISP사업을 통하여 교육행정 업무를 분석하였고, 2001년 초에 출범한 '전자정부 특별위원회'가 이 사업을 11대 중점과제 중 하나로 선정하였다. NEIS 구축사업은 2001년 6월부터 본격적으로 시작하여 2002년 10월에 인사, 급여, 회계 등 24개의 일반행정 업무를, 곧이어 2003년 3월 교무·학사, 보건, 입학 등의 교무 업무를 개통하였다.

참여정부가 들어서면서 NEIS는 도입 초기부터 제기되었던 개인정보의 국가관리에 따른 인권침해와 개인정보 유출 문제로 전교조를 비롯한 여러 인권단체 및 집단의 강력한 저항에 부딪치면서 정책추진 과정이 순탄치 않았다.

우여곡절 끝에 NEIS는 지난 2006년 3월 14일 서울시교육청 교육정보센터에서 부총리 겸 교육인적자원부 장관을 비롯해 교육 관련 여러 단체 대표들이 참석한 가운데 NEIS의 개통식이 열렸다. 150여 명이 참석한 개통식에는 교육정책을 둘러싸고 다양한 성향을 띤 단체 관계자들도 참석하였다. 2003년 3월 1차적으로 개통한 후 순탄하게 진행되지 못하던 NEIS가 새롭게 정비되어 전국 1만여 학교에서 개통식을 하였으며, 2006년 9월부터 학부모 서비스가 개시되었다. 아울러 2005년 3월에는 학생정보의 보안을 내용으로 하는 「교육기본법」과 「초중등교육법」 등을 개정하였다.

이제 교육 관련 민원인은 NEIS의 Home Edu 민원 서비스를 통해 민원신청, 각종 증명서의 인터넷 발급 등이 가능해졌으며, 학부모는 자녀의 학교생활 정보, 학교 교육과정 운영 정보 등을 인터넷을 통하여 열람할 수 있게 되었다. 또한 2005학년부터 대입전형자료가 NEIS를 통해 제공되었으며, 2006학년도에는 대입전형 자료 온라인 제공 시스템

템을 수시 1, 2차 및 정시모집으로 확대 적용하여 2,000여 개 고등학교 및 400여 개 대학의 절차 간소화 및 업무 편의를 도모하여 약 1,066억 원의 학부모 및 학생, 대학의 비용을 절감한 것으로 추정된다.

3) 향후 과제

오랜 난항 끝에 개통된 NEIS를 통한 효율적인 교육행정 업무가 지속되기 위해서는 관리자의 정보화 의식과 인사이동으로 업무담당자 변동에 따른 지속적인 교육 등이 필요하다. 또한 대한민국 전자정부에서 추진하는 행정정보 공동이용을 적극 활용함으로써 정보 시스템 구축효과를 극대화함은 물론, 민원인이 제출하는 각종 첨부서류를 간소화하여 교육행정 대국민 서비스 수준 제고를 위한 다양한 방안들이 강구되어 NEIS의 효과가 최대화될 수 있도록 추진하여야 할 것이다. 아울러 NEIS 실행에서 최대 걸림돌이었던 개인정보 유출 위험 및 국가의 개인정보 관리에서 오는 부작용을 최소화할 수 있는 방안도 지속적으로 마련하여야 한다.

2. 재외동포 인적 자원 활용을 위한 지원 강화

1) 추진 배경

재외동포는 세계화 시대에 우리나라의 귀중한 인적 자원으로, 규모 면에서 세계 4위이다. 전 세계 170여 개국에 660여 만 명이 흩어져 살고 있으며 미국, 중국, 일본, 독립국가연합 등의 국가에 고르게 분포되어 있다. 재외동포 교육은 재외 한국학교, 한글학교, 강습소, 계절제 학교, 한국교육원 교육, 모국 수학교육, 귀국자 자녀를 위한 적응교육 등 다양한 형태의 교육을 포함한다. 이로써 재외동포 및 자녀들로 하여금 모국과의 유대감을 강화하게 하고, 생활능력을 길러 줌으로써 개인의 성공적인 삶을 영위하게 하며, 나아가 우리 민족과 국가발전에 이바지하게 한다. 이러한 관점에서, 정부가 추진하고 있는 재외동포교육은 재외동포들의 성장을 돕는 동시에 민족 정체성을 회복시켜 그들의 잠재력을 결집, 활용할 수 있는 방안이다.

2) 추진 내용

정부의 재외동포 교육 추진 현황은 다음과 같다. 먼저 재외 한국학교 파견 교원을 58명(2004년)에서 71명(2007년)으로 증원하였고, 2004년 대련한국국제학교, 2006년에 하노이한국학교를 신설한 데 이어 현재 한국학교 4개교(선양, 칭다오세종, 무석, 필리핀)를 신설 추진 중이다. 또한 한국학교 2개교에 고등학교과정을 인가하여 국내 교육이 연계될 수 있도록 하였으며, 재외한국학교 교육 여건 개선을 위해 3개교 신축 공사가 추진 중에 있다. 또한 한국학교 저소득층 자녀 학비 지원, 재외동포 교육용 교재 개발·보급 등 다양한 사업을 추진하고 있으며, 재외동포교육 지원체제를 정비하기 위해 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률(2007. 1. 4)」 동법 시행령(2007. 7. 18) 및 시행규칙(2007. 8. 14)을 제정·공포하였다. 또한 재외한국학교·한국교육원에 교육용 콘텐츠 지원, 재외동포 교육용 교재개발 및 보급, 국내초청 교육과정 운영, 재외동포 교육관계자 초청연수, 인터넷에 의한 한국어 학습(KOSNET) 지원 등 다양한 사업을 추진하였다. 한편, 정부는 「재외동포교육 강화방안」을 확정·발표하고(2005. 4), 한국 교육원 실체 확보 및 재외동포 성인교육 강화를 중심으로 ‘교육혁신방안’을 수립·추진하고 있다.

3) 향후 과제

현재 정부는 적극적인 재외동포 인적 활용 수행에 필요한 인프라 구축에 역점을 두고 있는 단계이다. 이를 위한 추진 과제로는 정책추진체계의 확립, 인적 자원에 관한 정보의 집적과 관리, 관련 기관 및 조직의 기능 정비, 관계기관 간 네트워크 구축 등이 포함된다. 이러한 인프라 구축 후에는 인적 자원 중에서 전략적으로 개발·활용할 만한 집단에 대한 지원을 강화하는 2단계 전략집단 정책 단계로 이어질 것이다. 또한 국외 인적자원정책 대상 집단 중에서 전략집단에 속해 있는 재외동포에 대해 더욱 적극적인 정책적 지원방안을 강구하여야 할 것이다.

3. 외국인 유학생 유치 확대

1) 추진 배경

지식기반사회 및 급속한 세계화 속에서 우리나라가 경쟁력을 확보하기 위해서는 우수한 해외 인적자원 확보가 시급하다. 유학생 유치는 대학의 국제화를 촉진하고 국제무대에서 한국의 위상을 제고하며 우수 해외 인적자원을 활용할 수 있는 전략이다.

이에 정부는 지난 2001년 ‘외국인 유학생 유치확대 종합방안’을 수립하였으며, 2004년에는 유학 환경의 근본적 개선 및 효과적 유학 홍보를 핵심내용으로 하는 ‘Study Korea 프로젝트’를 수립하여 해외 우수 인적자원의 활용을 활성화하고 국제 무대에서의 우군을 확보하며, 국제교육 경험 및 연구역량 강화로 고등교육의 경쟁력을 제고함으로써 동북아 지식·인력 허브 실현을 도모하고 있다.

2) 추진 내용

현재까지 정부는 크게 다섯 가지 유학생 유치 사업을 추진하였다. 첫째, 외국인 유학생 초청사업으로, 정부는 기존의 ‘정부 초청 외국인 장학생사업’을 확대·개편하여 아시아 및 브릭스(BRICS) 국가의 초청 비중을 강화하여 개도국 교수와 공무원 초청을 확대하고 있다. 2006년 현재 이 사업을 통해 46개국 133명의 외국인 학생을 초청하여 석·박사 과정 및 연구 과정, 학부 과정에서의 유학을 지원하였다. 또한 우수 외국 학생을 학부 과정에 초청하는 ‘아시아 대학생 장학금 지원사업’을 추진하여, 2006년 우즈베키스탄 등 아시아 10개국의 학생 30명을 초청하였다.

둘째, 한류열풍과 첨단기술의 발전 등으로 조성된 친한국 정서를 유학 실수요로 연결시킬 수 있도록 해외 네트워크를 형성하는 사업이다. 한국 유학 수요 집중 지역에 교육관 및 한국교육원을 확충하고, 재외공관, 한국교육원 및 현지 네트워크 등을 유학생 유치에 적극 활용하는 방안을 추진하고 있다.

셋째, 정부는 한국 유학 홍보 강화 사업으로 한국 유학 안내 시스템 기능 및 관리 강화, 해외유학박람회 개최 방식의 다변화, 홍보물 발간 및 배포 등을 추진하였다. 한국 유학 안내 시스템 기능은 2007년 현재 영어와 중국어 등 9개 언어로 운영되고 있으며,

해외 모니터 요원 위촉·활용, 외교통상부 및 재외공관 홈페이지에 한국 유학 안내 시스템 탑재, 대학 참여도 증진을 위한 평가 프로그램 개발 등을 추진하는 등 온라인을 통한 유학안내 서비스를 제공하여 외국인 학생의 접근성을 제고하고 있다. 또한 홍보 효과 극대화를 위해 유학박람회와 한국 문화행사를 연계하여 내실 있는 박람회를 추진 중인데, 2006년 유학박람회는 중국과 일본 등 9개국 12개 도시에서 실시하였다.

넷째, 외국인 유학생 생활환경 개선을 위한 사업으로 외국인 유학생의 불편을 해소하고 유학생 복지를 확대하여 외국인 학생의 선호도를 제고하고자 하였다. 2005년부터 영어 전용 강좌 및 한국어 연수 프로그램 개설 지원, 유학생 기숙사 확충 및 수용률 제고, 외국인 유학생의 복지혜택 강화 등을 추진하였으며, 대학특성화 지원사업, 두뇌한국 21사업 등 주요 대학재정지원사업 평가 항목에 유학생 유치 및 지원 실적을 반영하여 대학의 외국 유학생 유치에 대한 노력을 유도하고 있다. 2005년에는 정부초청 장학생 입국절차 간소화, 졸업 후 구직활동을 위한 체류기간 연장 허가, 전문 인력에 대한 사증발급제도 완화 등을 주요 내용으로 하는 유학생 출입국관리제도를 개선하였으며, 대학별 외국인 유학생 데이터베이스 구축을 통한 유학생 지원 및 사후관리 강화를 장려하고 있다.

다섯째, 한국어 및 한국 문화 보급 확대를 위한 사업도 추진되었다. 정부는 한국어능력시험 실시 지역 확대, 외국 초·중학교 한국어 채택 지원, KOSNET을 활용한 한국어 학습 콘텐츠 제공, 한국문화 교육 프로그램 개발 및 보급·활용 등을 추진하였다. 정부의 유학생 유치 노력 결과는 다음 표와 같다.

연도별 유학생 수				
연도	2003	2004	2005	2006
학생 수(명)	12,314	16,832	22,526	32,557

출신 지역별 현황(2006. 4 현재)							
	아시아	아프리카	오세아니아	북미	남미	유럽	합계
학생 수(명)	29,227	211	125	1,717	200	1,077	32,557
비율(%)	89.77	0.65	0.38	5.27	0.62	3.31	100

3) 향후 과제

유학생 유치정책은 최근 우리 사회의 저출산·고령화 현상과 관련해서도 그 중요성이 매우 크다. 생산 가능 인구가 급속히 감소하는 상황에서 우수 외국 인력을 확보하는 것은 우리 경제가 지속적으로 성장하기 위한 주요한 대안이 될 수 있으며, 이를 위해 현 시점에서부터 유학생 유치정책에 대한 국가 차원의 적극적인 관심과 지원이 필요하다. 이에 정부는 외국인 유학생 유치정책의 범국가적 추진을 위해 ‘(가칭)유학생 유치 자문위원회’를 구성·운영할 예정이다.

4. 한·중·일 간 역사 갈등 대응 및 공동 역사의식 제고

1) 추진 배경

1980년대 이래 서구는 세계화·정보화 등의 급격한 사회 변화로 18세기 말 이후 강력한 이념 중 하나인 국민국가의 개념이 점차 축소하고 있지만, 한국을 둘러싼 동아시아 지역은 최근 민족주의에 기반을 둔 국가관으로 첨예한 갈등과 논란이 새로운 문제로 부각되고 있다. 특히 중국과 일본 간 경쟁은 과거의 잘못된 중화주의 전통이나 제국주의 유산이 토대가 되어 중국의 동북 공정과 일본의 역사교과서 왜곡 현상이 나타나고 있다. 이로써 한·중·일 삼국 사이에서 역사 분쟁과 영토 분쟁 등의 긴장이 계속 이어지고 있다.

참여정부는 동아시아 지역협력체의 발전적 관계를 추구하는 입장에서, 근대 이후 동아시아 삼국 사이의 관계에 부정적으로 작용한 역사적 요인과 이로써 빚어진 역사 개념의 혼란을 정리하여 이를 기반으로 한·중·일 공동 역사의식을 제고하기 위한 노력을 경주해 왔다.

다른 한편으로 국사와 세계사의 연계성이 약하여 글로벌 인재양성이 미흡하고, 다른 과목에 비해 학습 부담이 커서 학습자의 흥미와 관심이 저하되었던 역사교육의 문제점을 개선하는 데 노력을 기울였다. 그 결과 국사와 세계사의 연계 교육을 강화하고, 학생의 학습 부담을 줄이고, 학습자의 흥미와 관심을 제고할 수 있도록 역사교육 강화방안을 추진하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 한·중·일 간 역사 갈등 대치 상황을 해결하고 공동의 역사의식 제고 및 국민의 역사의식 강화를 위해 두 가지 사업을 추진하였다.

먼저 역사교육 강화를 위해 역사과 교육과정 개정을 추진하였다. ‘사회 과’로 통합되어 있는 국사와 세계사를 중등 ‘역사’ 과목으로 독립시키고, 국사와 세계사의 연계 수업을 통해 세계화 시대에 걸맞은 학생들의 역사인식을 제고할 수 있도록 개편하였다. 고교 1학년 역사 수업시수도 주 2시간에서 주 3시간으로 확대하였다. 나아가 최근 동아시아 국가들 사이에 조성되고 있는 역사 갈등을 극복하고 공동 역사 인식을 고취해 나가기 위해 고교 선택 과목으로 ‘동아시아사’를 신설하였다.

또한 정부는 동북아와 세계 전체를 불행하게 만든 잘못된 역사관과 그로써 불거진 문제점을 직시하고 올바른 역사 이해를 도모하고 동북아 평화와 번영의 기반을 마련하기 위해서는 장기·종합적인 연구분석과 체계적인 전략을 수립할 수 있는 범정부 차원의 조직이 필요하다고 판단하였다. 이에 정부는 9월 28일 동북아역사재단을 출범시켰다.

동북아역사재단은 지난 1년간 일본과 중국의 역사 왜곡에 대응하기 위해 전문가 간담회 및 국제 학술대회, 학술회의 지원사업 등의 학술 활동과 더불어, 독도 영유권 공고화 사업을 수행하여 국내외에 재단의 인지도를 확보하였다. 그뿐만 아니라 한·중·일 청소년 역사교육, 학술도서 발간, 시민사회단체 지원 등 역사교육 지원 활동도 수행하였다.

3) 향후 과제

2006년에 마련된 역사교육강화방안을 학교 현장에 적용하기 위해서는 면밀한 준비작업이 필요하다. 우선 새 교육과정의 안정적 정착을 위해 역사 교과서 검정 전환에 대비하고, 교육과정에 대한 교사연수 강화, 전문기관 책임감수제를 통해 질 높은 검정 교과서가 만들어지도록 해야 하며, 2007년에 개발된 교과서 모형단원을 활용해 역사교사 연수를 강화해 나가야 한다. 또한 종전의 ‘국사교육발전위원회’를 확대·발전시킨 ‘역사교육발전협의회’를 통해 역사교육 발전을 위한 자문 및 정책 연구 등을 수행하여 역사교육의 방향을 정립해 나가야 한다. 또한 국사편찬위원회, 동북아역사재단 등 유관기관 및 관련 전문가 단체와 유기적인 협력체제 구축도 필요하다.

동북아역사재단도 출범 이후 본격적인 활동을 수행한 지 1년을 넘기고 있다. 짧은 기간 동안 각고의 노력으로 당초 목적에 부합하는 조직체계와 사업토대를 구축한 동북아 역사재단이 앞으로 안정적으로 활동하기 위해서는 지속적인 지원체제를 구축해 나가야 한다.

5. 교육 수출 및 교육 분야 개발원조 확대

1) 추진 배경

한국 교육은 지난 2006년 대학진학률이 82.1%에 이르는 급속한 양적 팽창을 보임과 동시에 질적으로도 2003년 PISA 평가결과 문제해결력 1위, 읽기 2위, 수학 3위, 과학 4위, 2005년 세계 12위로 SCI급 논문 수 상승 등같이 질적인 성장도 이루었다. 이와 같은 성과로 한국 교육은 주요 개도국들의 국가발전전략을 위한 벤치마킹 대상이 되었으며, APEC·ASEAN 회원국들의 한국 교육에 대한 관심은 점차 높아지는 등 우리의 교육인적 자원 개발에 자신감을 가져도 충분할 정도의 수준을 성취하였다.

또한 세계적으로 산업 중심의 경제체제가 지식기반경제로 무게중심을 이동해 새로운 경제성장 및 수출 전략을 창출할 필요성이 급증하고 있다. 이와 같은 추세에서 교육·지식 소프트웨어 수출은 타국과 경제협력, 지식산업 및 인력 수출, 친한 인사 확보 등 타 부문으로 시너지효과를 확산해 나갈 수 있는 하나의 수출전략산업으로 주목받고 있다. 이에 세계 각국은 안정적인 자원 확보 및 해외 진출 선점을 위해 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)를 전략적으로 활용하고 있는 추세이다.

2) 추진 내용

현재 교육 수출 활성화를 위한 전략은 크게 세 가지 방식, 즉 「대외경제협력기금법」에 기초하여 지원하는 대외유상원조와 한국국제협력단(KOICA)이 지원하는 대외무상원조, 그리고 교육인적자원부에서 수행하고 있는 다양한 국제협력사업으로 나뉘어 있다.

첫째, 대외유상원조는 현재 아시아 65.6%, 유럽 11.9%, 아프리카 9.7% 등으로 주로 아시아 지역에 집중적으로 지원되고 있다. 이 중 교육 및 직업훈련 분야는 1987년부터

2006년까지 9개 국가(인도네시아, 케냐, 우즈베키스탄, 캄보디아, 라오스, 탄자니아, 과테말라, 니카라과, 스리랑카) 12개 사업(직업훈련원 건립 및 개선, 교육정보화, 지방국립대 설립 등)을 위해 약 2,560억 원을 지원하였다.

둘째, 대외무상원조는 KOICA를 통해 저소득 국가를 지원하는 사업이다. KOICA에서 실시 중인 사업은 그 형태에 따라 ‘국내 초청 연수’, ‘전문가 파견’, ‘해외봉사단 파견’, ‘인프라 조성’ 등으로 나뉘는데, 1991년부터 2006년까지 교육·훈련 분야 지원은 총 1,918억 원으로 전체 원조액 1조 2,622억 원의 약 15%를 차지한다. 이 중 인프라 조성 사업이 1,209억 원으로 가장 큰 비중을 차지하며, 분야별로는 직업훈련 >기초교육 >고등교육 순으로 지원해 왔다. 지역적으로는 아·태 지역, 중남미, 중동, 아프리카 등 지역적으로 넓게 지원하였다. 하지만 우리의 원조 규모는 북유럽, 미국, 일본 등 선진국에 비하면 아직 미흡하다.

정부는 대외원조의 문제점을 개선하고자 2005년 11월 국무회의에서 대외원조 종합 개선방안을 심의·의결하여 UN MDGs 달성 연도인 2015년까지 대외원조 중장기 비전을 제시하였다. 개도국의 빈곤 퇴치문제를 해결하고 지속 가능한 개발을 지원하며, 우리 국민의 대외 진출 여건을 개선한다는 목표 아래 모델 정립, 법체제 정비, 기관 간 연계·협력으로 체계적·전문적인 원조를 추진하는 계획이다. 이를 위해 2006년에 국무총리를 위원장으로 하는 국제개발협력위원회를 신설·운영하고 있으며, 관계부처·기관 간 실무협의를 참여를 점차 확대하고 있다.

마지막으로, 교육인적자원부는 정부의 ODA 전략 틀 안에서 교육원조 활성화를 목표로 개도국의 원조 수요를 파악하여, 개발도상국 교육정보화 지원사업, 이러닝 국제 컨설팅 실시 및 국제 박람회 개최, 개도국 유학생 지원사업, 국제백신연구소(IVI) 지원, 유네스코 신탁기금사업 등의 공적개발원조사업 중심으로 국제교육협력사업을 추진해 왔다. 또한 한국의 우수한 교육발전 모델을 체계적으로 정립하기 위하여 2006년부터 ‘한국교육의 해외진출을 위한 모델 개발사업’을 추진하고 있다. 이를 위해 교육인적자원부는 2006년에 한국 교육의 소개자료 제작 및 국제교육개발협력 전략연구 등을 수행하였으며, 2007년에는 교육(원조)진출 시범사업 발굴 및 전문가 양성 모듈 개발을 추진하고 있다.

3) 향후 과제

정부는 우리 교육에 자부심을 가지고 교육을 통한 국제사회에의 공헌에도 관심을 기울이고 있다. 이것은 우리가 국제사회 일원으로 책임을 다하는 길이며, 동시에 주요 수출 시장인 아시아 지역의 주도권을 계속 유지할 수 있는 이념적·실리적 가치를 지니고 있는 중요한 과제이다.

정부는 개발도상국 교육발전지원에 참고자료로 활용할 수 있는 교육발전경험의 체계적 정리 및 콘텐츠 제작·개발 사업에 박차를 가해야 한다. 또한 OECD, UNESCO, APEC 등 국제기구를 활용한 국제교육협력사업에서 우리나라의 역할을 강화하기 위해 노력하고자 한다. 유네스코 신탁기금사업도 2006년도부터 30만 달러로 확대하여 개발도상국의 ‘교육계획 수립 지원’, ‘ICT 활용 교사 및 공무원 연수’ 등을 실시하는 등 점차 확대할 예정이다. 2005년 APEC 합동각료회의의 인적 자원개발 실무 그룹 회의에서 공식 인증받은 우리의 ‘APEC 이러닝 연수 프로그램’을 바탕으로, 개도국 교육정책 담당자들에게 이러닝 기법 및 정책, 교육제도 전수와 교육을 통해 지한인사를 양성하고 한국에 대한 글로벌 이미지를 제고하여 우리 문화·기업·인력의 해외진출을 확대하여야 한다.

이 밖에도 교육원조 전문가 및 전문기관 양성이 장기적으로 추진되어야 하며, 특히 수원국의 프로젝트를 관찰·평가하고 피드백하여 원조의 질을 관리하기 위해서는 반드시 전문가 풀이 확대되어야 한다.

제7절 학습사회 실현을 위한 미래교육 비전과 전략 수립

1) 추진 배경

참여정부는 다가올 미래사회 문제에 대처하기 위해 사회·경제 전반에 걸친 미래구상에 관심을 가지고 있었다. 특히 교육분야에 대하여 노무현 대통령은 2006년 3월 동반성장과 양극화 극복을 위한 워크숍에서 “참여정부도 5·31 교육개혁 방안과 같이 10년 이상을 내다보는 장기적인 교육비전을 마련할 필요가 있음”을 언급하였다.

이미 교육혁신위원회는 2005년 말부터 미래교육을 주제로 삼아 장기계획을 수립할 준비를 하고 있었으며 그 일환으로 2006년 3월부터 7차에 걸쳐 미래교육에 관한 세미나를 진행하고 있었다. 이는 급변하는 사회환경과 이에 대응하는 우리 국민들의 높은 기대수준에 부응하기 위해 미래사회의 변화를 정밀하게 예측하고 그에 대응할 수 있는 교육분야의 발전전략이 필요하다는 인식이 있었기 때문이었다. 교육혁신위원회는 2006년 10월 각계 전문가 60여명이 참여하는 교육비전 2030 위원회를 구성하고 산하에 4개 전문위원회를 두어 한 세대 앞을 내다보는 장기적이고 종합적인 발전전략으로서 미래 교육 비전과 전략(이하 ‘교육비전 2030’)을 수립하기 시작하였다.

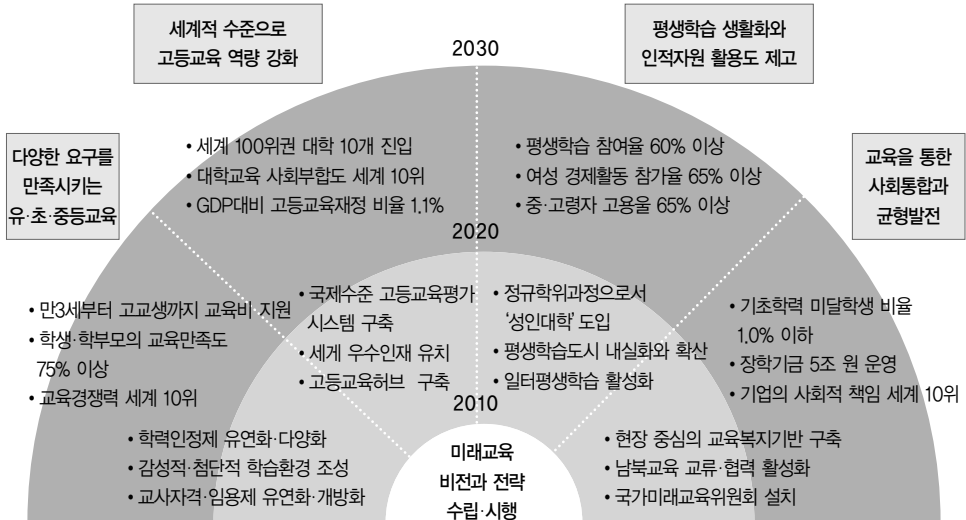
2) 주요내용

‘교육비전 2030’은 참여정부가 이미 발표한 바 있는 ‘함께가는 희망한국 VISION 2030’, ‘사회비전 2030 : 선진복지를 위한 새로운 비전과 전략’ 등 국가 미래비전과의 일관성과 연계성을 유지한 교육분야의 장기비전이다. 이는 저출산·고령화, 사회양극화, 세계화의 심화 등 국내외 상황의 급격한 변화에 대응하여 멀리보고 미리 대비하지 않으면 심각한 위기상황에 직면할 수 있다는 점을 고려하여 새로운 미래교육 비전으로서 수립된 것이다.

‘교육비전 2030’은 3가지 관점을 반영하여 작성하였다. 첫째, 교육 수요자가 교육의 중심이 되고 학습권 행사의 주체가 되어 미래를 추구하는 ‘수요자의 관점’, 둘째, 새롭게 다가올 미래와 우리가 희망하는 미래를 함께 고려하는 ‘미래의 관점’, 셋째, 세계를 향해 열린 문화공동체를 형성하기 위한 ‘세계의 관점’이 그것이다.

‘교육비전 2030’은 향후 우리 교육의 비전을 ‘희망과 신뢰의 학습사회 실현’으로 상정하였다. 이 학습사회는 ‘모든 국민이 적시 맞춤형 학습을 통해 평생 동안 자기의 소질과 능력을 개발함으로써 개인의 행복과 사회의 번영을 동반하는’ 사회를 의미한다. 이러한 학습사회로 전환하기 위해서는 국가에서 교육을 공급하던 패러다임에서 학습을 지원하는 패러다임으로 바뀌어야 한다. 즉, 가르치기 중심에서 배우기 중심으로, 경직된 교육에서 유연한 교육으로, 지식중심에서 핵심역량 중심으로 전환해야 한다. 동시에 교육의 형평성과 수월성이 균형을 이루고, 교육의 본질적 기능과 사회적 기능이 조화를

희망과 신뢰의 학습사회 실현(미래 학습사회 개관)



이를 수 있도록 해야 한다.

교육혁신위원회는 학습사회를 실현하기 위하여 ①다양한 요구를 만족시키는 유·초·중등교육, ②세계적 수준으로 고등교육 역량 강화, ③평생학습의 생활화와 인적자원의 활용도 제고, ④교육을 통한 사회통합과 균형발전을 4대 정책목표로 제안하였다. 그리고 이 목표를 달성하기 위한 추진전략으로 참여와 분권을 통한 자율역량 강화, 현장중심의 교육혁신, 교육정책과 사회정책의 동시 추진, 세계화와 한국화의 동시 추진을 제시하였다.

‘교육비전 2030’이 실현되면 향후 우리 교육은 다음과 같은 모습으로 변화하게 될 것이다. 첫째, 유아에 대한 교육·보육 기능이 확대되어 부모들이 자녀양육의 부담을 덜게 되고, 모든 학생이 자기의 소질과 능력에 맞는 학습기회를 누리면서 만족스럽게 학교생활을 하게 될 것이다. 둘째, 경제적으로 어려운 학생들도 자신의 능력을 개발할 수 있는 충분한 교육기회를 갖고, 농산어촌의 학생들도 좋은 여건에서 학습하게 될 것이다. 셋째, 대학생은 높은 수준의 교육을 받으며 세계를 무대로 활약할 수 있는 우수한 인재로 성장하게 될 것이다. 넷째, 교원은 유능한 전문가로 성장하여 학생과 학부모로부터 학

실한 신뢰를 받을 것이다. 다섯째, 학부모들은 교육활동에 참여·협력하며 학교를 믿고 자녀를 맡길 수 있을 것이다. 여섯째, 일반 국민들은 누구든지 다양한 평생학습 기회를 통해 개인의 소질과 능력을 충분히 개발하는 기회를 갖게 될 것이다.

3) 향후 과제

교육비전 2030은 포괄적 미래예측에 근거한 보고서로서 장기과제를 중심으로 제시하고 있으며 이를 단계적으로 실행해 나가는 일은 차기 정부의 몫으로 남아있다. 교육비전 2030이 미래교육의 청사진으로서 기능하기 위해서는 향후 지속적인 검토와 논의를 통해 보다 구체적이며 실질적인 교육개혁안으로서 발전시켜 나가야 할 것이다. 이를 위하여 수많은 정책과제에 대한 심층적인 연구와 협의가 수반되어야 하며 정책 집행계획을 수립하고 재정대책도 마련하여야 할 것이다.

제8절 교육정책의 향후 과제

‘교육개혁과 지식문화강국의 실현’이라는 비전 아래 초·중학교의 교육력과 대학교육의 경쟁력을 강화하고, 모든 국민에게 양적·질적으로 균등한 교육기회를 보장하려는 참여정부의 교육정책 추진은 완전한 결실을 맺었다고 보기는 어렵지만, 결실을 위한 씨를 뿌리고 싹을 틔우는 과정에 있다고 할 수 있다.

역대 정부에서 주목하지 않았던 교육격차 해소 및 교육안전망 구축을 위한 각종 교육정책과 사업은 나름대로 자리를 잡아 가고 있다. 즉 방과후학교, EBS 수능 강의 내실화, 교육복지 투자우선지역 지원사업, 생애 초기 기본학습 능력개발 및 특수교육 지원, 정부보증학자금 대출 확대, 농·산·어촌 우수교 육성 등은 초기 운영 미숙으로 인한 시행착오, 공교육과 관계 설정의 모호함, 사업 간 중복으로 비효율성 등의 문제가 없는 것은 아니지만 수혜자의 만족도가 높다는 점에서 우리가 지속적으로 관심을 가지고 추진해야 할 정책의제로 자리를 잡아 가고 있다. 다만 이들 정책이 역차별, 도덕적 해이, 사회적 비효율성이라는 논란에 휘말리지 않고 소기의 정책 목표를 달성하기 위해서는 정

책에 관한 사회 구성원들의 합의를 기초로 하여 합리적으로 정책을 실행해야 한다. 동시에 빈곤층뿐만 아니라 중산층을 비롯한 각계각층의 교육복지를 함께 고려하는 맞춤형 교육복지체제로 발전시켜 나가야 한다.

질보다는 양적 확장에 주력해 온 초·중학교와 대학교의 교육력·경쟁력을 제고하기 위해 다양한 정책들을 실시하고 있지만, 정책의 즉각적인 효과를 기대하기는 어렵다. 다만 각종 국제학력비교검사에서 우리 학생들이 높은 점수를 얻고 있다는 점은 긍정적이며, 대학 순위가 올라가고 논문 편수가 증가한다는 것도 고무적이다. 그러나 학생들의 학습동기와 교과에 대한 흥미가 낮다는 점은 향후 우리 교육이 해결하여야 할 과제이다. 또한 대학교육의 질이 점차 개선됨에도 학문 재생산의 기반이 취약하여 본격적 학문탐구와 석·박사 학위 취득을 위해 다수의 예비학자들이 미국 등 주요 선진국으로 유학을 떠날 수밖에 없는 대학원 교육의 현실은 여전히 문제로 남아 있다.

국가와 개인의 지속적인 성장을 위하여 인적 자원개발과 평생교육 진흥을 위한 기반을 다지는 데 노력한 결과 인적 자원개발의 기획총괄·조정·평가 기능이 강화되고, 성인들의 평생학습 참여율이 높아지는 등 가시적인 성과들이 나타나고 있다. 이러한 성과를 기초로 하여 인적 자원을 고도화하고, 여성·노인 등의 인적 자원 활용도를 제고하는 정책 개발과 추진이 필요하다. 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변동을 고려할 때 이러한 정책적 노력은 매우 절실하다.

정보화와 세계화의 추세에 적극적으로 대응하기 위하여 정부에서는 교육·인적자원 분야의 정보화·세계화를 적극적으로 추진하고 있다. 교육정보화가 빠르게 진행되고 있으며, 외국인 유학생이 증가하는 등 부분적으로 성과가 나타나고 있다. 그러나 교육 행정정보화 시스템(NEIS)의 구축 과정에서 학생정보 인권침해의 논란이 제기된 사례에서 보듯이 정보화 사회의 진전에 따른 성숙된 윤리의식의 정립이 필요하다. 또한 인적 자원과 교육체제를 글로벌화하는 노력을 지속적으로 추진하되, 경쟁 위주의 세계화에 대한 비판의 목소리도 적지 않은 만큼 세계화와 한국화, 경쟁과 협력의 균형점을 찾아가는 노력도 계속하여야 한다.

참여정부가 추진해 온 ‘교육경쟁력 강화’와 ‘교육격차 해소’는 우리 교육이 안고 있는 주요 문제를 풀어 나가는 정책적 방향을 제시하고 있다. 두 가지 정책 방향은 나름대

로 현실적 요구를 담고 있지만, 각각 지향하는 가치와 지지 집단이 다소 다르기 때문에 자칫하면 정책 간 모순과 충돌로 인하여 정책적 혼란을 초래할 가능성도 있다. 이러한 가능성을 최소화하고 정책적 효과를 극대화하기 위해서는 정책 전반을 바라보는 넓은 안목과 세심한 배려에 기초한 정책 개발과 추진이 필요하다.

2

복지

제1절 참여정부 복지정책의 방향

참여정부 출범 당시 우리 사회는 복지와 관련하여 매우 복잡하고 다양한 문제에 직면해 있었다. 이러한 문제에 직면한 가장 근본적인 요인으로 급속한 저출산·고령화 추세를 들 수 있다.

2001년도 통계청의 장래인구 추계 결과 우리나라는 2019년에 노인 인구가 14%가 넘는 고령 사회가 될 것으로 전망되었고, 2003년 통계청의 발표에서 2002년 합계출산율이 1.17명으로 나타나, 유럽에서도 출산율이 낮다는 이탈리아의 1.24명보다 낮은 최하위인 것으로 밝혀졌다. 이와 같은 저출산·고령화 추세는 가족을 통한 삶의 기본 조건이 과거와는 근본적으로 다른 새로운 것으로 변화함을 뜻한다. 복지와 관련하여 이는 노후소득보장을 위한 제도개혁과 가족의 부담을 덜기 위한 사회적 지원의 확대 및 개혁, 저출산 문제에 대한 해결책의 강구 등 어렵지만 반드시 추진해야 할 과제를 참여정부에 던져 주는 것이었다.

또 하나의 근본적인 요인으로는 양극화 문제를 들 수 있다. 1990년대부터 가시화한 세계화의 흐름과 지식정보사회로의 이행은 전 지구적으로도 노동시장 유연화 등을 초

래하여 이미 유엔에서는 1990년대 초부터 ‘20 대 80’ 사회의 문제를 제기한 바 있다. 우리 사회도 이러한 전 지구적 흐름과 함께 1990년대 중반부터 양극화가 조금씩 진행되어 오다가 1990년대 말에 닥친 외환위기 이후 본격적으로 시작되었다. 참여정부가 출범할 당시 우리 경제는 과거 개발주의 시대와는 전혀 다른 성장-분배 구조로 변화해 있었다. 1980년대에는 개인소득증가율이 경제성장률의 1.2배였고 1990년대 중반까지만 해도 개인소득증가율이 경제성장률과 거의 비슷한 수준이었으나, 외환위기 이후에는 개인소득증가율이 경제성장률의 2분의 1 수준으로 급감하였다. 국민들이 한 해 동안 일하여 벌어들인 총소득 중 어느 정도가 근로자에게 돌아가는지를 나타내는 노동소득분배율도 1996년에 63.4%였으나 참여정부 출범 당시인 2003년에는 59.8%로 하락해 있었다. 또한 외환위기가 어느 정도 극복된 1999년 이후 제조업은 빠른 속도로 성장세를 회복한 반면, 제조업의 고용 비중은 감소하는 이른바 ‘고용 없는 성장’ 경향을 계속 나타내고 있었다. 이러한 사실들은 우리 경제가 과거처럼 성장하면 그 결과가 자동적으로 근로자에게 배분되는 구조가 더 이상 아님을 뜻한다. 이제 우리 경제도 성장의 결실을 사회 구성원에게 골고루 배분하는 분배기제를 갖추어야 하는 단계에 이른 것이다.

이에 따라 참여정부는 집권 초기에 ‘복지와 경제의 선순환관계론’과 ‘참여복지 5개년계획론’을 제시하여 저출산·고령화 및 양극화에 대응하기 위한 복지정책의 기본 기초를 밝혔으며, 이어 ‘동반성장론’을 통해 이를 좀더 구체화하였다. 한편 정부의 노력이 조금씩 결실을 얻어 감에도 좀처럼 해소되지 않는 양극화 현상에 대한 주의를 촉구하고 그 대응으로 사회적 합의의 필요성을 환기하기 위해 2004년 말부터 양극화 문제를 적극 의제화하기도 하였다. 또한 오랜 기간의 논의를 거쳐 2006년 7월에는 「저출산·고령사회기본계획(새로마지 플랜 2010)」을 수립하여 저출산·고령화 추세에 대응하기 위한 종합계획을 작성하였다. 그리고 2006년 8월에는 이 같은 계획들을 한데 모아 「함께 가는 희망한국 비전 2030」을 발표하여 환경 변화에 대응하기 위한 우리 사회의 장기적인 방향과 미래 비전을 제시하였다.

이 같은 참여정부 복지정책의 비전은 다양한 영역에서 정책으로 구체화하였는데, 이들은 크게 사회안전망 내실화, 사회복지 서비스 확충, 저출산·고령화에 대응하기 위한 각종 제도개혁, 보육 서비스 확충 등으로 나누어 볼 수 있다.

제2절 사회안전망 내실화

1. 기초생활보장제도 내실화

1) 추진 배경

참여정부가 출범할 당시 기초생활보장제도와 관련해 빈곤인구가 증가하였음에도 상당수 빈곤인구가 기초생활보장 수급자에서 배제되고 있다는 이른 바 공공부조 사각지대가 큰 쟁점으로 제기되고 있었다. 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층은 약 501만 명(전체 국민의 10.5%)로 추정되었으나 이들 중 실제 수급자는 138만 명으로 최저생계비 이하 소득을 가진 빈곤층의 27.5%에 그쳤다.

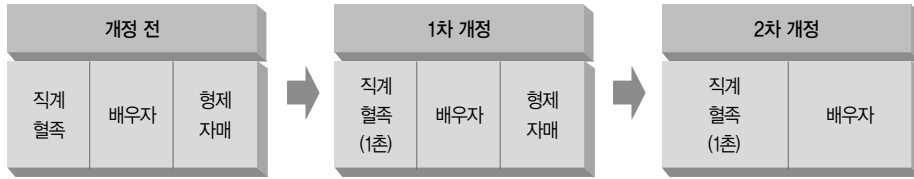
이처럼 많은 빈곤인구가 기초생활보장제도에서 배제되고 있는 가장 큰 이유에는 지나치게 엄격한 부양의무자 기준과 너무 높은 재산의 소득환산율, 그리고 낮은 최저생계비의 수준이 지적되고 있었다. 따라서 참여정부는 이들 요인들을 제거하여 공공부조 사각지대를 제거하고자 시도하였다.

2) 추진 내용

부양의무자 기준은 크게 부양의무자의 범위와 부양의무자의 부양능력 판정 기준의 두 가지 요건으로 구성된다. 참여정부 출범 당시 부양의무자 범위는 ‘수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 그리고 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족’으로 되어 있었다. 참여정부는 2004년 3월 5일 1차 법 개정을 통해 부양의무자의 범위를 ‘수급권자의 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자, 그리고 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족’으로 수정하여 직계혈족의 범위에서 일차적으로 2촌 이상의 혈족(예컨대, 조부모나 손자녀)을 제외하였고, 이어 2005년 12월 23일의 2차 법 개정을 통해 ‘수급권자의 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자’로 수정함으로써 형제자매를 부양의무자 범위에서 제외하였다.

또한 부양의무자의 부양능력 판정 기준도 완화하였다. 당초 부양의무자의 부양능력 판정 기준은 ‘부양의무자 가구의 소득이 부양의무자가구와 수급자가구 각각의 최저생계비 합의 120%’로 되어 있었다. 이는 부양의무자가구는 수급자의 최저생계비와 부양

부양의무자 범위의 현실화



의무자가구 자신의 최저생계비를 합한 금액의 120% 수준까지의 생활만 유지하고 그것을 초과하는 생활수준은 수급자를 부양하는 데에 투입하라는 뜻으로서 부양의무자가구에 대해 지나치게 무거운 부양의무를 지우는 것이었다. 그리하여 참여정부는 2006년 2월 22일 시행령 개정을 통해 부양의무자의 부양능력 판정 기준을 ‘부양의무자가구의 소득이 부양의무자가구 및 수급자가구 각각의 최저생계비 합액의 130%’로 완화하였다.

부양의무자 기준의 완화와 함께 최저생계비도 참여정부 들어 비교적 높은 인상률을 보였다. 최저생계비는 법정최저생계비 최초 계측 연도인 1999년 이후 대체로 3.0% 수준의 인상률을 보였으나 2005년에 평균 8.9% 인상되었고, 특히 빈곤가구가 많은 1인 가구 및 2인 가구의 인상률이 높게 책정되어 2인 가구의 경우 최저생계비는 전년 대비

연도별 최저생계비 및 증가율 추이

구분	최저생계비(천 원)			최저생계비 연도별 증가율(%)			
	1인	2인	4인	1인	2인	4인	평균
1999	315	521	901	-	-	-	-
2000	324	537	928	3.0	3.0	3.0	3.0
2001	334	553	956	3.0	3.0	3.0	3.0
2002	345	572	990	3.5	3.5	3.5	3.5
2003	356	589	1,019	3.0	3.0	3.0	3.0
2004	368	610	1,055	3.5	3.5	3.5	3.5
2005	401	668	1,136	9.0	9.6	8.2	8.9
2006	418	701	1,170	4.2	4.8	3.5	4.1
2007	436	734	1,205	4.2	4.8	3.0	4.1

9.6% 인상되었다. 또한 이러한 최저생계비의 인상과 함께 과거 5년 주기로 되어 있던 최저생계비 계속 주기를 3년으로 단축하였다.

이와 같은 기초생활보장제도 개선 결과 2005년 이후 빈곤율의 상승추이가 둔화되고 있음에도 기초생활보장 수급자 수는 계속 증가하였다. 2005년부터 2006년 사이에는 절대빈곤율뿐만 아니라 상대빈곤율도 하락하고 있지만, 기초생활보장 수급자는 2005년 151만 3,000명에서 2006년 153만 5,000명으로 늘었으며, 참여정부 출범 초기인 2003년에 137만 4,000명이던 것에 비해 2006년도 11.7% 증가하였다.

3) 향후 과제

부양의무자 기준 완화와 최저생계비 인상은 어느 정도 실현되었으나, 공공부조 사각지대의 한 원인으로 제기되었던 재산의 소득환산율은 여러 가지 노력에도 불구하고 개정되지 못하였다. 이는 재산의 소득환산율을 지나치게 낮게 잡을 경우 소득은 없지만 재산이 매우 많은 사람이 수급자로 선정될 가능성이 있다는 문제가 제기되는 등 소득환산율 하향과 관련한 사회적 합의의 도출이 어려웠기 때문이다. 향후에는 소득환산율을 전체적으로 하향하는 것보다는 자동차 같은 일부 재산항목의 소득환산율을 부분적으로 조정하는 것이 보다 현실적이라 판단된다. 또한 기초생활보장제도가 가진 현행의 통합급여 방식을 다른 형태로 조정한다면 재산의 소득환산율 조정과 유사한 효과를 가질 수 있으므로 이러한 노력도 필요할 것으로 보이며 이에 관한 논의는 현재 보건복지부를 중심으로 진행 중이다.

또한 최저생계비가 비교적 큰 폭으로 인상되었고 소규모 가구에 유리하도록 개정된 것은 사실이지만, 여전히 일반 가구의 생활수준에 비추어 본 최저생계비의 상대적 수준은 낮은 편이다. 최저생계비는 빈곤층의 삶의 실태를 반영한다는 점에서 실태적 속성이 있는 한편, 빈곤층이 누리지 못하는 어떤 규범적인 수준의 삶을 보장해 주려는 것이라는 점에서 규범적 속성도 있다. 최저생계비는 이 두 가지 속성을 모두 지니고 있지만 더욱 중요한 것은 규범적 속성이다. 최저생계비가 규범적 속성을 잃어버린다면 그것은 더 이상 최저생계비가 아니라 단순히 실태생계비가 되어 버릴 것이기 때문이다. 향후 규범적 속성을 중심으로 하여 최저생계비의 두 가지 속성을 어떻게 조화시킬지에 관한 사회

적 합의 도출을 위해 끊임없이 노력하여야 할 것이다.

2. 긴급복지지원제도 도입

1) 추진 배경

사회보장제도 중 최후의 안전망 역할을 하는 것은 일반적으로 공공부조제도인 것으로 간주된다. 최후의 안전망으로 우리나라에서는 기초생활보장제도를 운영하고 있으며 이 제도의 내실화를 위해 참여정부는 다각도의 대책을 추진하였다.

하지만 경제위기의 여파가 지속되고 고령화와 이혼 등 인구·가족 구조의 변화가 가속화하는 데다 경제위기 극복을 위해 추진했던 신용카드 정책의 악영향이 나타나는 등 위기 상황이 전개되면서, 최후의 안전망이라는 공공부조만으로는 이에 대처하기에 한계가 있었다. 특히 복지제도의 전반적인 발전 정도가 아직 낮아 의료나 주거, 교육 등의 공공성이 취약한 우리나라 상황에서 많은 가족들이 의료비나 주거비, 사교육비 등의 지출로 가계 파산 등 위기 상황에 직면하는 실정이었다.

실제로 참여정부 출범을 전후하여 급증한 금융채무 불이행자를 보면 월소득 150만원 이하가 2003년에 64.8%에서 2004년에는 80.2%로 크게 증가하였다. 특히 월소득이 100만 원 이하는 2003년 3분의 1가량에서 2004년에는 2분의 1에 가까운 수준까지 증가하였다. 또한 가구위기를 초래할 수 있는 지출비목을 보면 가구소득이 최저생계비의 180% 미만인 가구가 주거와 의료·교육·난방 문제에서 특히 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

이 같은 위기 상황의 가능성은 현실화하여 인천의 한 여성이 자녀와 동반자살한 사건(2003. 7), 일가족의 자동차 동반자살 사건(2003. 7), 일가족의 자동차 돌진 동반자살 사건(2004. 7)이 잇달아 발생하였다. 2004년 12월에는 대구시 불로동에서 5세 남아가 기아(飢餓)로 추정되는 원인에 의해 사망한 채 장롱 속에서 발견되는 사건이 일어나기도 하였다. 이러한 일련의 사건들이 발생하면서 기존의 공공부조만으로는 위기 상황에 대처하는 데 한계가 있다는 인식이 형성되기 시작하였다.

물론 기초생활보장제도는 긴급생계급여 규정을 두고 있지만 이 규정은 여전히 자산

조사를 전제로 하는 기초생활보장제도의 틀 안에서 운영되는 것이어서 위의 예처럼 급박한 위기 상황에 직면한 가족에게 신속한 도움을 주기에는 한계가 있었다. 또한 정부와 지자체, 민간단체 등이 추진해 오던 위기가정 지원대책들이 나름의 효과를 내었으나 상시적인 별도의 법적 체계가 없으면 위기가정 지원에 한계가 있다.

2) 추진 내용

기존의 기초생활보장제도와 별도로 위기 상황에 처한 가정을 빠른 시일 내에 파악해 내고, 파악한 뒤에는 복잡한 조사절차 없이 최대한 빠른 시일 내에 위기 상황 탈출을 위한 지원을 가능케 하는 제도 수립이 추진되었다. 정부는 2005년 초 긴급복지지원 T/F를 설치하여 법안 작성 작업 및 관계 전문가 등의 의견수렴을 추진, 2005년 12월 23일 「긴급복지지원법」이 5년 한시법으로 제정·공포되었다.

이와 함께 위기가정의 신속한 발견을 위한 129 보건복지콜센터가 2005년 10월 개소하였다. 긴급지원제도는 위기가정에 대한 신속한 지원을 핵심으로 하는 것이므로 그 지원방식은 기존의 기초생활보장제도처럼 ‘선조사 후지원’이 아니라 ‘선지원 후조사’ 방식을 택하였으며, 1개월의 지원을 원칙으로 하되 필요에 따라 4개월까지 연장할 수 있도록 하였다. 또한 긴급지원이 종료된 후에 지속적인 지원이 필요한 경우에는 다른 복지제도에 연계시킬 수 있도록 관련 규정을 마련하였다.

이렇게 마련된 긴급지원제도는 2006년 3월 24일부터 시행되었는데, 이후 2007년 7월 말까지 지원 사례는 3만 4,809건에 이르렀으며, 2006년 8~10월에 실시한 만족도 조사 결과 응답자 469명 중 87%가 제도에 만족한다고 응답하였다. 또한 제도 시행 첫해인 2006년간 전체 긴급지원신청 중 89%가 3일 이내에 긴급지원이 결정됨으로써 긴급지원 제도의 가장 핵심적인 사항인 신속지원에 있어서도 만족할 만한 결과를 나타내었다. 긴급지원을 받은 후에도 계속적인 지원이 필요한 경우 기초생활보장제도나 의료급여 등 다른 제도로 연계한 사례는 8%(1,586건)인 것으로 나타났다. 이는 긴급지원으로 인해 위기상황을 넘김으로써 더 이상 빈곤으로 떨어지지 않게 되었음을 보여 주는 것이기도 하고, 한편으로는 긴급지원제도가 다른 복지제도의 매개 역할을 일정부분 수행하고 있음을 보여 주는 것이기도 하다.

또한 제도운영 과정에서 드러난 일부 미비점을 개정하였다. 2006년 7월에 위기 상황의 사유로 ‘이혼으로 인한 생계유지 곤란’과 “단전으로 인한 생활 곤란”을 추가하였고, 2006년 11월에는 긴급지원 수준을 최저생계비의 60%에서 100%로 상향 조정하였다.

3) 향후 과제

긴급지원제도는 도입 초기 기존의 기초생활보장제도의 내실화를 우선해야 하느냐, 아니면 이와 별도로 일시적·위기적 상황에 대응한 제도를 구축하느냐를 둘러싼 논란이 있었다. 이러한 논란 속에서 우리는 신속지원을 핵심으로 하는 별도의 제도를 선택하였다. 향후 전반적인 복지제도의 발전 상황에 따라 긴급지원제도의 지속 여부가 판단되겠지만 아직 복지제도의 발전 수준이 낮고 사회보장 사각지대가 크게 존재하며 양극화 현상이 지속되는 상황에서는 긴급지원제도의 필요성은 지속될 가능성이 높다.

이런 점에서 일시적인 위기가 극단적인 빈곤과 가계 파산으로 이어지지 않도록 긴급지원의 요건을 재검토하고 긴급지원과 다른 복지제도 간의 연계성을 강화하는 방안을 고려하여야 한다. 또한 유사 사업의 중복 등을 조정함으로써 위기 상황에 대한 지원을 일원화하여 제도의 효율성을 높임과 동시에 간편성도 증진할 필요가 있다.

3. 근로장려세제(EITC) 도입

1) 추진 배경

경제위기 이후 우리 사회의 빈곤은 그 성격에서 다소 변화를 보였다. 그 대표적인 변화가 바로 일을 하고 있음에도 가난한, 이른바 근로빈곤층의 증가이다. 물론 과거에도 근로빈곤층은 존재하였지만 최근의 근로빈곤은 경제 상황의 전반적인 변화와 노동시장 유연화 등에 의해 빈곤탈출 기회도 점차 낮아지는 특징이 있다.

근로빈곤층은 국민기초생활보장제도에 의해서도 보호를 받지 못하고 있는 데다 사회보험제도의 혜택도 받지 못하여 대부분이 사회보장의 사각지대에 놓여 있다. 이러한 근로빈곤층 증가는 참여정부가 출범하던 2003년에 더욱 심각하게 제기되기 시작하였다. 이에 참여정부는 2004년 11월에 생산적 복지를 계승하면서도 근로빈곤문제에 보다 본

격적으로 대처하기 위해 ‘일을 통한 빈곤탈출’을 주된 정책 목표로 삼고 그 하위 과제
의 하나로 근로장려세제(EITC)의 도입을 추진하게 되었다.

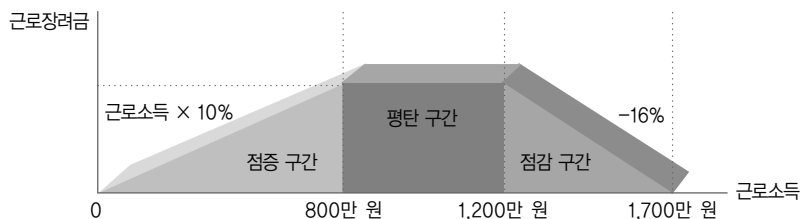
2) 추진 내용

정부는 2004년 11월 ‘일을 통한 빈곤탈출’을 계기로 근로장려세제의 도입 검토에 착
수하여 3개 대안을 성안, 2005년 8월 제64회 국정과제회의에서 근로장려세제를 도입키
로 결정하였다. 그리고 2005년 12월 근로장려세제 추진기획단을 재정경제부 및 국세청
에 설치하여 본격적인 구체안 확정 작업에 착수, 2006년 8월에 정부안을 확정하였다.
이를 토대로 마련한 「조세특례제한법」 개정안이 2006년 12월 국회를 통과하였고, 2006
년 12월 30일 공포되었다. 근로장려세제는 2008년부터 시행될 예정이며 급여(근로장려
금)는 2008년도 귀속분을 기준으로 2009년부터 지급될 예정이다.

근로장려세제는 일정 소득 미만인 자가 일할 경우 근로소득의 일정 부분을 환급하는
제도로, 기준이 되는 일정 소득수준 미만인 경우 일하는 것이 하지 않는 것보다 유리하
게 작용토록 설계된 제도이다. 따라서 일정 소득수준 미만에서는 일을 하면 할수록 근
로소득과 정부에서 받는 급여를 합한 최종소득이 증가하도록 되어 있다. 현행 근로장려
세제의 적용 대상은 자녀가 2인 이상인 가구로 가구소득이 연간 1,700만 원 미만이고
일반 재산이 1억 원 미만인 무주택 가구이다. 제도 시행 초기임을 감안하여 지원의 필
요성이 상대적으로 높은 자녀 2인 이상 가구를 우선적인 대상으로 설정하였으며, 향후
단계적으로 확대할 계획이다.

근로장려세제의 적용대상에 해당하는 근로자가구가 받는 근로장려금은 연간 최대 80
만 원을 한도로 소득구간에 따라 차등되어 있다. 연간 근로소득이 800만 원에 이를 때

근로장려세제의 적용대상 및 급여 모형



까지는 근로소득의 10%에 해당하는 금액이 근로장려금으로 지급되며, 800만 원부터 1,200만 원에 이르는 구간에서는 연간 80만 원이 정액으로 지급되고, 1,200만 원부터 1,700만 원에 이르는 구간에서는 1,700만 원에서 가구의 근로소득을 뺀 금액의 16%에 해당하는 금액이 지급된다. 따라서 근로장려금은 초기에는 근로소득이 느는 것과 동일한 속도로 증가하고(점증 구간), 그다음에는 정액으로 주어지다가(평탄 구간), 마지막에는 점차 금액이 줄어들다가 1,700만 원에서 0이 되는 것이다(점감 구간). 하지만 점감 구간에서도 근로활동을 하면 급여를 받기 때문에 그만큼 최종소득이 증가하며 1,700만 원에 이르면 근로소득이 최종소득이 된다.

3) 향후 과제

근로장려세제는 근로소득에 추가하여 제공되는 급여인 만큼 근로 유인을 제고하는 효과가 있다. 하지만 현행 근로장려세제가 이런 효과를 가지기에는 급여 수준이 다소 낮은 편이다. 제도 시행 초기인 점을 감안하여 급여 수준을 낮게 설정하였지만 향후 급여 수준의 상향이 필요하다.

또한 적용대상의 확대도 점진적으로 이루어 나가야 하는데, 이때 가장 큰 쟁점이 기초생활 수급자의 포함 여부이다. 현행 제도는 기초생활보장 수급자를 포함시키지 않고 있는데, 이는 기초생활보장 수급자를 포함할 경우 수급자에서 벗어나는 단계에서 각종 현물 급여의 지원이 중단되고 사회보험료가 부과됨에 따른 소득역전 현상이 나타날 수 있고, 기초생활보장 수급자에 대해서는 이미 생계 급여가 주어지고 있는데 그에 더하여 근로장려금을 지급할 경우 이중지원의 논란이 발생할 우려에서였다. 하지만 기초생활보장 수급자를 제외하면 유사한 근로에 종사하면서도 기초생활보장 수급자라는 이유로 근로장려금에서 배제되어 형평성 논란이 발생할 수 있으며, 무엇보다 근로빈곤층에 대한 지원이라는 제도 도입 취지에 반한다는 비판에 직면할 수 있다. 현재 기초생활보장 급여 방식의 개편을 추진하고 있으므로 이의 추이를 감안하고, 또 현재 시행되지 않는 일반 근로에 종사하는 기초생활보장 수급자에 대한 소득공제 적용과 근로장려세제 적용 중 어느 것이 더 적정한지에 대한 검토 등을 거쳐 기초생활보장 수급자의 포함 여부를 결정하여야 할 것이다.

근로장려세제 도입 시 가장 큰 논란이 되었던 부분은 바로 영세 사업장 근로자의 소득과약 문제였다. 사실 이 문제로 자영업자와 근로자의 사업소득도 제도 시행 대상에 포함되지 않았다. 그러나 다른 한편으로 근로장려세제가 최저임금에 영향을 미치고 나아가 근로자들의 임금수준을 하락시킬 수 있다는 우려에도 불구하고 일부 지지를 얻은 데에는 이 제도가 갖는 소득과약 제고효과에 대한 기대 때문이었다. 장기적으로 이 제도가 얼마나 성공을 거두는지는 소득과약 능력의 제고에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 우리나라의 경우 복지제도가 상대적으로 더 많이 필요한 저소득층에 대한 소득과약 미비로 복지제도의 확대가 진척되지 못하는 모순에 빠져 있으며, 이에 따라 그동안 소득과약의 과제가 복지제도를 담당하는 기관들에 일정 부분 전가되어 왔다. 현재는 작은 규모로 출발하지만 이를 통해 소득보장에도 기여하면서 동시에 소득과약에도 기여하여 사회보장 사각지대를 해소할 수 있도록 정부는 최선을 다할 것이다.

4. 자활을 통한 탈빈곤정책 추진

1) 추진 배경

어느 시대에나 빈곤 현상 자체는 존재하지만 경제위기 이후 나타난 빈곤을 신빈곤이라 지칭하는 경우가 많은데, 이러한 신빈곤의 대표적인 현상이 일을 하고 있음에도 가난한, 이른바 근로빈곤층이 증가하는 현상이다. 물론 과거에도 일을 해도 가난한 계층이 존재하였지만 경제위기 이후에는 노동시장 유연화 등으로 근로빈곤층의 절대 규모가 크게 증가하였을 뿐만 아니라 자력에 의한 빈곤탈출전망도 점차 어두워지는 데 문제의 심각성이 있다.

경제위기 이후 이러한 새로운 빈곤 현상에 대응하기 위해 이미 2000년 10월 근로빈곤층에게도 생계비를 지원하는 「국민기초생활보장법」이 도입·시행 중이며, 이를 계기로 2000년 11월부터 자활사업도 본격적으로 시행되었다. 하지만 경제위기 직후 2002년까지 어느 정도 진정되던 빈곤율은 2003년부터 다시 악화되기 시작하였으며, 일자리 양극화 등으로 근로빈곤문제도 다시 심각해지기 시작하였다.

이와 함께 자활사업이 적절하게 운영되고 있는지, 그리고 자활사업이 근로빈곤층의

자활에 효과적인지에 대한 논란도 점차 가열되고 있었다. 자활사업에 대한 진단과 그 개선 방향에 대해서는 전문가들 사이에서도 의견이 다양하였으나 자활사업이 어떤 형태로든 개선될 필요가 있다는 데 대해서는 견해가 일치하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 우선 자활근로사업 참가자의 근로유인을 제고하기 위해 자활사업 참가자에 대한 근로소득공제를 2004년부터 실시하였다(자활근로소득의 30% 공제). 또한 과거 취로형과 업그레이드형(업그레이드형은 공익형 및 시장형으로 다시 세분)으로 되어 있는 자활근로사업을 2004년부터 근로유지형, 사회적 일자리형, 인턴형, 시장진입형의 네 가지로 더 세분하여 참가자의 능력과 적성에 맞는 자활사업의 진행을 도모하였다. 그리고 자활사업의 일선 담당기관인 자활후견기관을 꾸준히 확충하는 한편, 2005년부터 광역자활지원센터를 개소하는 동시에 자활후견기관에 대한 차등지원제도를 실시하였다.

또한 창업지원사업의 활성화를 위해 2003년과 2004년에 이차보전과 보증보험료 지원을 신규로 시행하고, 보증인자격기준 완화 및 융자대상과 대출한도액 확대 등 제도를 개선하였으며, 2005년에는 대출금리를 4%에서 3%로 인하하였다. 단순한 자금융자만으로 저소득층의 창업이 성공하기 어렵다는 점을 감안, 더욱 전문적인 사후관리와 창업지원 서비스를 위해 저소득층 소액창업대출사업을 지원하는 한편, 2007년 6월에는 무보증소액신용대출(마이크로크레딧)에 의한 자금대여와 자산형성지원, 중앙자활센터의 설치·운영 등에 필요한 세부 사항을 규정한 「국민기초생활보장법 시행령」을 마련함으로써 법적 근거를 확립하였다.

하지만 이 같은 다양한 노력에도 불구하고 자활사업은 여전히 개선 여지가 남아 있으며, 개선 방향에 대해서는 의견이 분분하다. 자활사업의 효과가 미미하다는 비판도 있으며 그 원인에 대한 진단은 전문가들 사이에서도 엇갈리고 있다. 한편에서는 자활사업이 국민기초생활보장법의 틀 안에서 시행됨에 따라 자활사업 참가자들이 기초생활보장 수급자의 범위에서 벗어나지 않으려 하고, 이에 따라 자활사업의 효과마저 저해된다는 의견이 있다. 다른 한편에서는 현행 자활사업을 통해 정부가 제공하는 일자리가 시장에서 자활하기 어려운 것이라는 의견도 있다.

자활사업의 개선 방향을 둘러싼 논란은 오랜 시간 진행되었으나 최근에는 자활사업을 국민기초생활보장법과 별도의 체계로 분리하여 운영할 필요가 있다는 데 대한 합의가 점차 증가하고 있다. 이를 반영하여 현재 정부는 가칭 「자활급여법」의 제정을 위한 기초 작업을 추진 중이다. 자활사업을 별도의 제도체계로 구축할 경우 이는 필연적으로 국민기초생활보장법에 의한 급여 방식을 전면적으로 개정하여야 하는데, 이 작업 역시 현재 보건복지부를 중심으로 T/F를 구성하여 추진 중이다.

3) 향후 과제

그동안 자활사업의 효과성을 둘러싼 논란은 자활사업이 본격적으로 등장하게 된 맥락을 무시한 채로 진행된 면이 없지 않다. 역사적으로 보면 현재 우리가 자활사업이라고 부르는 형태의 프로그램은 오래전부터 있었지만 지금 같은 형태의 자활사업은 경제위기 이후 근로빈곤의 증가라는 현상과 함께 나타난 것이다. 따라서 이러한 맥락을 무시하고 단순히 자활사업에만 초점을 두어 효과성을 논하는 것은 제한된 결론을 도출할 우려가 있다.

이를 방지하기 위해서는 무엇보다 자활사업의 진행 과정과 결과를 함께 평가할 수 있는 다양한 지표를 개발할 필요가 있다. 이러한 지표개발은 곧 자활사업의 목적을 자활근로 참가자의 상황과 능력에 맞게 다양하게 설정하여야 함을 뜻하며, 이는 다시 자활이라는 목표 자체의 개념을 다층적으로 설정함을 뜻한다. 자활근로 참가자가 흔히 말하는 ‘바람직한’ 근로 태도를 갖는 데에는 상당한 시간이 필요하다. 많은 자활근로 참가자들은 자활근로에 참가하기까지 수많은 일을 해 온 사람들이며, 그렇게 수많은 일을 해 왔음에도 빈곤에서 벗어날 수 없었던 사람들이기 때문이다. 따라서 이들에게 정부가 단순히 한 가지의 의미로만 규정된 자활이라는 목적을 부과하고 일을 하게 하는 것은 재고할 필요가 있다. 어떤 경우에는 ‘바람직한’ 근로 태도를 갖는 것 자체가 자활근로 참가자들에게 더욱 의미가 있을 수 있다. 다양한 지표의 개발은 사업을 운영하는 정부에게도 다양한 목표와 지향점을 줌으로써 사업운영의 유연성을 증가시킬 것이다.

자활사업은 그 대상이 반드시 기초생활보장 수급자로 한정될 이유는 없다. 하지만 자활사업은 근로빈곤층을 주 대상으로 하기 때문에 공공부조제도와 떼려야 뗄 수 없는 관

계에 있다. 또한 공공부조의 대표적인 제도인 「국민기초생활보장법」의 급여방식 개편이 반드시 자활사업의 개선만을 이유로 추진될 필요도 없다. 현재 논의되고 있는 「국민기초생활보장법」 급여 방식의 개편과 별도의 자활사업 체계 구축은 그 방향이 옳더라도 두 제도의 개편이 상생의 결과를 낼 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

5. 의료급여 확대

1) 추진 배경

질병은 빈곤을 초래하는 가장 중요한 요인 중 하나이기 때문에 대부분의 사회는 질병 치료에 관련된 사회보장제도를 운영하고 있으며, 우리나라도 예외가 아니다. 이 중 우리나라에서 주로 빈곤한 사람들을 대상으로 이들의 의료 욕구를 충족시키는 최종적인 건강안전망이 의료급여제도이다.

의료급여제도는 1979년 의료보호제도라는 이름으로 시행되었고 2001년 5월 의료급여제도로 명칭이 변경되면서 빈곤층을 위한 건강안전망으로 역할을 해 왔다. 그러나 이 제도를 둘러싼 문제 제기는 지속되어 왔으며, 이는 참여정부 출범 시에도 계속되고 있었다. 의료급여제도에 대해 제기되고 있던 가장 중요한 문제점은 이 제도의 보장성 문제였다. 의료급여제도는 그 수급자가 주로 국민기초생활제도와 연동되어 있어 의료욕구가 있고 저소득층이지만 기초생활보장 수급자가 아닌 사람, 예컨대 차상위계층은 의료급여 수급자가 되지 못하도록 되어 있다. 이로 인해 이른바 의료빈곤층(총소득으로는 빈곤층이 아니지만 의료지출을 제외하면 빈곤층인 계층)은 제도의 사각지대에 놓인다는 문제점이 있었다.

두번째 문제점은 의료급여제도의 관리운영에 관련된 것이었다. 의료급여제도의 보장기관은 지방자치단체이지만 급여에 필요한 재정의 대부분은 중앙정부가 부담하기 때문에 제도운영에 관한 지방자치단체의 관심은 미미한 편이다. 또한 의료급여 수급자들의 의료 서비스 이용 행태에 대해 이를 서비스 관점에서 적절히 관리하는 체계도 갖추어져 있지 않으며 제도구조도 의료급여 수급자의 제도 남용을 막기에는 결함이 있다. 예컨대, 의료급여의 경우에도 비급여 항목이 많아 의료 서비스에 대한 가계 부담이 높

은 편인 데다 경증 질환의 경우에는 비급여 항목이 상대적으로 적고 중증 질환의 경우에는 오히려 비급여 항목이 많아 경증 질환에서는 의료급여 납용의 발생 가능성이 있고 중증 질환에서는 치료 포기 가능성이 있는 구조이다. 이 같은 문제점들은 경제위기 이후 빈곤층이 증가하는 데다 인구 고령화로 노인 인구 비중이 증가하는 상황에서 시급히 해결되어야 할 과제였다.

2) 추진 내용

참여정부는 일차적으로 보장성 강화를 위해 의료급여 사각지대 해소에 주력하였다. 이에 따라 2004년부터 차상위계층 중 만성·희귀난치성 질환자를 의료급여 수급자에 포함하였으며, 2005년에는 차상위계층의 12세 미만 아동과 국내에 입양된 18세 미만 아동에 대하여 의료급여를 지원하였고, 2006년부터는 차상위계층 18세 미만 아동에 대해 의료급여 지원을 개시하였다.

이에 따라 의료급여 수급자 수는 참여정부 들어 연평균 7.9%의 빠른 증가율을 보였으며, 특히 2004년부터 포함되기 시작한 차상위계층은 연평균 무려 238%의 증가율을 보였다.

참여정부는 이러한 적용인구 확대 외에 본인 부담 완화를 위한 각종 조치를 취하였다. 우선 당초 20%였던 2종 수급권자의 본인부담률을 2004년에 15%로 인하하였고, 본인부담 보상제도의 지급 기준도 기존의 매 30일간 30만 원에서 20만 원으로 인하하였다. 또한 2004년 7월부터 의료급여 본인부담상한제를 도입하여 진료비 본인부담금이

기초생활보장 수급자 및 차상위계층의 의료급여 추이						
구분		2003	2003	2003	2003	연평균 증감율
의료급여 수급권자(천 명)		1,454	1,529	1,762	1,829	7.95%
기초생활 보장수급자	인원(천 명)	1,277	1,326	1,424	1,440	4.07%
	비중(%)	87.9	86.7	80.9	78.7	
차상위계층	인원(천 명)	-	17	148	201	238.86%
	비중(%)	-	1.1	8.4	11.0	

자료 : 국민건강보험공단, 각 연도, 『의료급여통계연보』

매 6월간 120만 원 초과 시 그 초과금액 전액을 의료급여기금에서 지원하도록 하였다. 2005년에는 저출산대책의 일환으로 자연분만 및 신생아에 대한 입원·진료 시 본인부담금을 면제하였고, 2006년에는 6세 미만 아동에 대한 입원 본인부담금을 면제하였다. 또한 등록된 중증 질환자(암, 심혈관계, 뇌혈관계)에 대한 본인부담률을 10%로 인하하였으며, 2006년에는 양전자 단층촬영(PET)을 급여 항목으로 전환하였다.

이러한 보장성 강화와 함께 참여정부는 의료급여제도의 관리운영체계를 효율화하기 위한 조치를 병행하였다. 먼저 의료급여관리사 제도를 도입하여 2003년부터 이에 의한 의료급여관리사의 배치를 시작하여 2006년에는 전국 232개 지자체에 모두 배치 완료함으로써, 욕구가 있음에도 의료 서비스를 받지 못하는 독거노인 등에게 서비스를 알선·제공하고, 필요 이상의 서비스를 받는 계층에게는 상담 및 계도를 통하여 적절한 이용을 하도록 유도하는 전달체계의 구축을 시도하였다. 이외에 진료일 수 1,000일을 초과

2007년 7월부터 개선된 의료급여 제도 개요

구분		종전		현행(변경 후)		비고
		1종	2종	1종	2종	
본인부담금 부과	입원	×	○	×	○	
	외래	×	○	○	○	대상자 : 76만 명(2007. 7) ※1종 수급자 중 화귀난치성 질환자 등 상시 의료 이용 필요자 제외
건강생활유지비 지원		×	×	○	×	1인당 월 6,000원 선지급 ※1종수급자 중 본인부담금 면제자 제외
본인부담금 보상금제		×	○	○	○	1종 수급자 본인부담금이 매 30일간 2만 원 초과 시 초과금액의 50% 환급
본인부담금 상한제		×	○	○	○	1종 수급자 본인부담금이 매 30일간 5만 원 초과 시 초과금액의 전액 환급
선택 병·의원		×		○		
급여일수 상한 초과 시		급여일수 연장승인 또는 급여제한		급여일수 연장승인 및 선택 병·의원 적용		
급여일수 관리방법		총급여일수 합산		119개 질환군별 산정		
의료급여자격관리 시스템		×		○		

주 : 음영 부분은 제도개선에 의해 변경된 내용임.

하는 3만 7,000명을 대상으로 수진자 조회를 실시하여 부당 청구 37개 기관에 대해 4,500만 원의 부당금액을 징수하는 한편 요양기관 전전 수급권자 2만 3,000명에 대해 의료급여관리사로 하여금 집중관리토록 하였다. 또한 의료급여 청구액 상위 15% 의료기관을 집중관리 대상으로 선정하고 심사를 크게 강화하였다.

하지만 이러한 조치들만으로 제도의 효과와 효율성을 제고하기에는 한계가 있으므로 좀더 근본적인 대책을 추진하였다. 기존에 본인부담이 없던 1종 수급권자에 대해 2007년 7월부터 매달 6,000원의 건강생활지원비를 지급하는 대신 본인부담제를 도입하여 기존 2종 수급권자와 마찬가지로 외래 시 1,000원, 약국 방문 시 500원을 부담하도록 하였다. 또한 과거 당연하게 여기던 의료급여 일수 연장과 관련하여 연장승인 기준 및 절차를 강화하였다. 이외에 요양기관 전전 수급자나 중복 투약 가능성이 높은 수급자의 오남용 방지 및 부작용 발생 예방을 위해 수급자가 단골로 이용할 수 있는 요양기관을 정하는 선택병원제도를 도입하였으며, 이와 함께 의료급여 수급자의 급여일수를 실시간으로 관리할 수 있도록 의료급여자격관리 시스템을 구축하였다.

3) 향후 과제

모든 제도는 장단점을 가지고 있다. 또한 제도의 개선은 그전에 구축되어 온 해당 제도 및 관련 제도의 구조와 그로부터 발생하는 당사자들의 이해관계 구조로부터 출발할 수밖에 없다. 우리나라 의료급여제도는 저소득층의 의료 욕구를 충족시키려는 최종 건강안전망으로 출발하였고 나름의 역할을 해 온 것이 사실이지만, 보장성의 수준에서 그리고 혜택배분의 형평성과 효율성 차원에서 모두 문제점을 안고 있다.

이 같은 문제점들은 근본적으로 취약한 의료 공공성과 의료 서비스 전달체계의 미비에서 기인하는 것이다. 그리고 이러한 근본적인 문제들은 하루 이틀 사이에 생겨난 것이 아니라 정부를 비롯하여 의료 서비스 공급자와 수요자 등 관련 행위자들이 오랜 기간 이 문제에 주목하지 못하고 이를 개선하려는 노력을 게을리 한 데서 발생한 것이며, 그렇게 하여 하나의 구조로 고착되어 온 것이다. 이 구조를 바꾼다는 것은 쉬운 일이 아니며 단기간에 모두 실현할 수 있는 것도 아니다.

하지만 사회 양극화의 심화와 인구 고령화 등 환경의 변화로 의료비 급증이 예상되는

만큼 이에 대처하기 위한 제도의 구조 개선은 불가피한 일이다. 이는 제도의 보장성 강화를 위해서도 반드시 추진하여야 한다. 보장성 강화는 제도의 지속 가능성 확보와 병행하여 이루어지지 않으면 단기간의 성과로만 끝날 것이기 때문이다.

참여정부가 추진한 의료급여제도 개선이 필요한 개선을 모두 이룬 것은 아니다. 아직 의료급여와 관련된 다른 제도들의 개선을 추진 중이거나 앞으로 추진하여야 한다. 다만 제도 개선의 전체적인 방향에 대해서는 충분한 토론과 비판이 필요하다. 정부는 이러한 토론과 비판을 통한 사회적 합의에 열린 마음으로 임함과 동시에 제도 개선에 필요한 과제를 심 없이 추진할 것이다.

제3절 사회복지 서비스의 확충

1. 장애인 복지 확대

1) 추진 배경

최근 우리나라 장애 인구는 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 1990년 당시 93만 7,000명이던 장애인은 2000년에 144만 9,000명으로 늘어났고, 2005년에는 214만 9,000명으로 증가하여 전 국민의 4.59%에 이르렀다. 등록장애인 역시 1990년대 중반만 해도 32만 5,000명이었으나 그 후 증가속도가 빨라지기 시작하여 참여정부가 출범하던 2003년에 145만 4,000명에 달했고, 2005년에는 177만 7,000명에 달하였다.

또한 이러한 장애인구 규모의 증가는 인구구조의 변화를 동반하면서 진행되고 있다. 우선 여성 장애인의 비중이 증가하여 2000년에 38.6%에서 2005년에는 40.3%로 늘어났다. 65세 이상 노령 장애인 비중도 증가하고 있다. 우리나라 노령 장애인 출현율은 2005년 현재 15.8%로 OECD 국가들에 비해서도 결코 뒤지지 않는 수준이다. 마지막으로 중증 장애인의 비중이 빠르게 증가하고 있다. 중증 장애인의 비중은 2000년 27.8%에서 2005년 31.7%로 늘어났으며, 절대 수도 크게 증가하였다.

장애인구의 증가와 장애인구 구조의 변화는 욕구의 양을 증가시킬 뿐만 아니라 욕구

의 복잡성과 다양성도 함께 증가시킨다. 그리하여 이동권, 교육권, 자립생활운동 등 과거에 볼 수 없던 새로운 요구가 급속히 증가하게 되었다. 하지만 장애인 실태조사 때마다 우리나라 장애인들이 가진 가장 큰 욕구는 소득과 의료인 것으로 나타나고 있어 전통적인 욕구도 지속되고 있다. 요컨대, 참여정부 출범 시 우리 사회는 장애인과 관련하여 전통적인 욕구의 충족에도 대응해야 하는 한편 새로운 욕구의 급속한 증가라는 이중적인 과제에 직면하고 있었던 것이다.

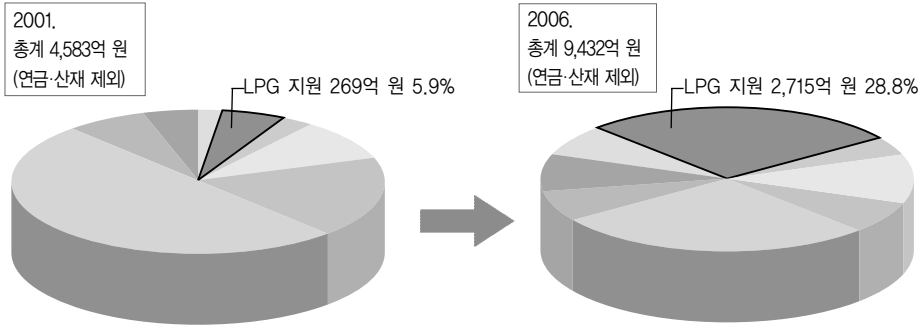
2) 추진 내용

참여정부는 초기에는 주로 장애인 고용문제의 해결에 역점을 두고 의무고용제도 개선 등에 집중하였다. 이는 고용 상황 개선이 장애인들의 소득 증진에 가장 효과적이라고 판단하였기 때문이다. 하지만 고용에 중점을 둔 대책만으로는 장애인들의 전통적인 욕구와 새로운 욕구에 대응하기에 한계가 있다는 점이 점점 분명해졌다. 우선 장애인들의 고용 상황을 개선하기에는 그 토대가 되는 소득보장이 너무나 열악한 실정이었다. OECD 국가의 경우 장애인들의 소득 중 41%가 정부에서 받는 공적 급여에 의해 충당되지만 우리나라 장애인들은 소득 중 단지 13.6%만 정부의 공적 급여로 충당되고 있다. 따라서 우리나라 장애인들은 근로소득에 의존할 수밖에 없는 데다 근로소득수준도 낮아 고용과 실업을 반복할 뿐 안정적인 취업 지위를 유지하지 못하고 있다.

이처럼 소득보장이 열악한 일차적인 원인은 무엇보다 장애인에 대한 지출수준이 낮은 데 있다. 참여정부가 출범하던 2003년에 우리나라 장애인정책 지출은 1조 4,000억원, GDP 대비 0.19%로 다른 나라와 비교조차 할 수 없는 상황이었다. 더욱 심각한 것은, 이처럼 열악한 자원량마저 적정하게 배분되고 있지 않다는 것이었다.

자원이 적정하게 배분되지 않음을 보여 주는 대표적인 예가 장애인 LPG 세금인상분 지원제도였다. 이 제도는 LPG에 대한 세금이 인상되면서 그에 대한 대책으로 2001년부터 장애인 자동차의 경우 LPG 세금인상분을 에너지특별회계에서 지원하도록 한 것인데 이 지원금은 시행 첫 해에 269억 원이었으나 그로부터 5년 후인 2006년에는 무려 2,715억 원으로 10배로 늘어났고, 지출 비중도 연금과 산재를 제외한 장애인지출 총액의 5.9%에서 28.8%로 늘어났다.

LPG 세금인상분 지원 예산의 추이



이로 인해 LPG 세금인상분 지원을 둘러싼 형평성 논란이 끊임없이 제기되었으며 장애인등록과 관련된 잡음도 끊이지 않았다. 장애인들의 전통적인 욕구를 충족하여야 하는 동시에 새로운 욕구에도 대응해야 하는 정부로서는 이와 같은 왜곡된 자원배분 구조를 시정하지 않고는 장애인정책의 지속 가능성을 보장할 수 없다는 판단을 내렸다. 그리하여 정부는 장애인의 소득보장을 획기적으로 강화하는 대책을 추진하는 한편, LPG 세금인상분 지원제도에 대한 근본적인 개혁 작업에 착수하였다.

이러한 노력은 초기에 많은 반대에 부딪히기도 했으나 정부는 장애인지원종합대책을 수립하는 동시에 제도개선 필요성을 끊임없이 설득하여 2006년 8월 장애계와 합의에 이르렀다. 이에 따라 정부는 2006년 11월부터 신규 차량구입 장애인에 대해서는 LPG 지원 대상에서 제외하고, 기존 수혜자에 대해서는 1~3급 중증장애인(보호자 포함)에 한하여 2009년까지 현행 수준과 동일하게 지원하되, 2010년에는 LPG 세금인상분 지원을 완전 폐지기로 하였으며, 기존 수혜자 중 4~6급 장애인과 그 보호자에게는 2007년 1월부터 지원을 중단하였다.

한편 LPG 지원제도의 개선으로 절감된 예산은 전액 장애인소득보장 확충에 투입하여 장애수당과 장애아동부양수당을 획기적으로 개선하였다. 우선 과거에 주로 기초생활수급자인 중증 장애인만을 대상으로 하던 것을 차상위계층의 경중 장애인에까지 확대하였다. 이로 인해 장애아동부양수당의 지원대상은 2,700명(2006년)에서 2만 2,000명(2007년)으로 증가하였고, 장애수당의 지원대상은 29만 9,000명(2006년)에서 50만

장애아동부양수당 및 장애수당의 개선

장애아동부양수당

변경 전			변경 후		
차상위 계층			월 15만 원	월 10만 원	
기초생활 수급자	1급 월 7만 원		월 20만 원	월 10만 원	
	중증	경증	중증	경증	

장애수당

변경 전			변경 후		
차상위 계층	월 2만 원		월 12만 원	월 3만 원	
기초생활 수급자	월 7만 원	월 2만 원	월 13만 원	월 3만 원	
	중증	경증	중증	경증	

7,000명(2007년)으로 증가하였다. 또한, 급여 수준도 대폭 상향 조정하여 장애아동부양수당은 과거 월 7만 원이던 것을 10만 원(경증) 내지 20만 원(중증)으로 인상하였고, 장애수당은 과거 2만 원(경증) 내지 7만 원(중증)이던 것을 3만 원(경증) 내지 13만 원(중증)으로 인상하였다.

이 같은 노력에 힘입어 장애인예산은 2007년에 2조 5,000억 원으로 증가하여 GDP 대비 0.28%까지 상승하였다. 이는 1998년 장애인예산 6,800억 원과 2003년 1조 4,000억 원에 비해 크게 증가한 것이다. 2003년을 기준으로 할 때 장애인예산은 연평균 15.9%씩 증가하였다.

이 외에 장애인들의 새로운 요구에 대처하기 위한 제도정비에서도 많은 성과를 거두었다. 6개 권역별 재활병원 확충계획을 2005년부터 수립·추진하고 있으며, 장애인이동권 보장을 위해 “무장애 환경” 조성, 저상버스 도입 등을 추진하는 한편 이동

장애인 관련 지출의 추이(예산 기준)										
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지출액 (억 원)	6,829	6,502	7,675	10,281	11,870	14,164	17,797	19,352	22,318	25,577
GDP 대비(%)	0.15	0.12	0.13	0.17	0.17	0.19	0.23	0.24	0.25	0.28

자료 : 기획예산처 내부자료(2007)

권에 관한 종합계획을 수립하여 지속적으로 노력하고 있다. 또한 장애계의 의견을 대폭 수용하여 「특수교육진흥법」을 전면 개정하여 2006년 5월 「장애인 등에 대한 특수교육법」을 제정하여 의무교육 연한을 유·초·중·고교로 확대하고 장애영아 무상교육 및 고등교육과 평생교육을 강화하는 법적 근거를 마련하였다. 또한 장애계의 오랜 염원이던 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 2006년 4월 제정하여 장애인에 대한 기회균등보장의 법적 근거를 마련하였다. 한편, 현행 장애등록제도를 전면 개편하기 위한 작업을 추진하는 동시에 장애인들에 대한 사례관리를 강화하기 위해 시·군·구 사례관리지원체계 시범사업과 장애인통합고용지원 시범사업을 실시 중이다. 이 시범사업에 따라 전달체계가 구축되면 장애인들의 욕구 파악은 물론 서비스 연계도 획기적으로 개선될 것으로 기대한다.

3) 향후 과제

현재 우리나라 장애인정책은 급변하는 환경에 대처하여 지속 가능성과 보장성을 모두 확보해야 하는 전환기에 놓여 있으며, 이에 대한 성공적인 대처는 장애인정책 패러다임 자체의 근본적인 변화를 요구하고 있다.

정책 패러다임의 변화는 기존에 구축되어 온 강고한 구조로부터 출발할 수밖에 없기 때문에 그만큼 어렵고 논란도 많다. 하지만 급변하는 환경에 대처하기 위한 패러다임의 변화를 이루어 내지 못하면 정책 자체의 지속 가능성을 확보할 수 없다. 우리나라는 어떤 면에서 장애인정책 환경의 근본적인 변화에 대한 인식이 늦은 감이 없지 않으며, 그에 따라 정책 전환에서도 다소 어려운 과정을 거칠 것으로 예상된다.

하지만 참여정부에서 소득보장의 강화가 어느 정도 이루어졌으며 전달체계 구축을 위한 사례관리지원체계 시범사업 등도 출범하였고, 장애인의 기회균등과 교육권 보장을 위한 법적 틀도 상당 정도 정비되었다. 이들 가운데 가장 중요한 것은 자원배분의 형평성과 효율성을 확보하기 위한 장애인복지 전달체계를 구축하는 것이다. 그리고 이 전달체계는 지역에 튼튼히 뿌리내린 현장성 있는 것으로 구축되어야 한다. 이를 구축하는데에는 계획 단계에서 미처 예상치 못한 여러 가지 어려움이 따를 수 있을 것이다. 하지만, 정책환경의 변화가 요구하는 것이 무엇인지에 대한 문제의식이 뚜렷하고 정확하며 그에 대처해야 할 필요성에 대한 신념이 분명하다면 비록 아직 장애인예산이 낮고 여러 가지 면에서 인력과 각종 자원이 다소 부족하더라도 환경 변화에 충분히 대처해 나갈 수 있을 것이다.

2. 아동 투자의 확대

1) 추진 배경

우리 사회는 저출산 경향에 따라 아동인구가 지속적으로 감소하고 있다. 19세 이하 아동인구는 1970년에 52.0%였으나 1990년에 35.9%로 감소하였고 2005년에는 25.6%까지 감소하였다. 이에 따라 아동 하나하나의 사회적 가치가 높아지고 있으며, 아동에 대한 투자는 국가미래를 위해서도 중요한 과제로 대두되었다.

한편 이처럼 아동인구가 감소함에도 보호가 필요한 아동 수는 줄지 않고 있다. 이는 이혼 등 가족해체의 증가와 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 가족 기능이 변화하고 있기 때문이다. 인구 1,000명당 이혼율은 1970년 0.4였으나 2005년에 2.6으로 35년간 6.5배로 늘어났다. 또한 미성년 자녀가 있는 상태에서 이혼하는 경우가 전체 이혼의 65~70%이며, 부모의 이혼을 경험하는 아동은 매년 10만~15만 명에 달한다.

또한, 아동학대 사례도 증가하여 한 연구에 의하면 2001년부터 2005년 사이에 학대받은 아동의 보호율이 2배나 증가하였으며, 위기 상황에 처한 아동도 전체 아동의 15% 수준을 계속 유지하는 것으로 나타났다. 이에 따라 참여정부는 아동 전체의 인적 자본을 강화하는 한편 취약계층 아동에 대한 보호를 강화하는 아동투자정책을 추진하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 아동정책을 기존의 ‘요보호아동 대상의 서비스 체계’에서 ‘사전예방적 조기개입서비스’로 전환하는 데 중점을 두고 아동안전대책, 빈곤아동·청소년종합대책, 희망 스타트, 아동발달지원계좌(CDA) 등을 통해 문제가 발생하기 전에 아동에 개입하는 정책을 추진하였다.

아동들에 대한 사회적 돌봄을 강화하기 위해 2003년 12월 아동복지법을 개정하여 지역 아동센터에 대한 지원의 법적 근거를 마련하고 2004년 8월 지원대상 지역아동센터를 500개소로 확대하였다. 이 후 2005년 800개소, 2006년 902개소, 2007년 1,800개소로 지원을 단계적으로 확대하여 2006년 말 현재 2,029개 지역아동센터에 59,172명이 이용하고 있다.

또한 저소득층 아동의 사회진출 시 학자금, 기술습득 등 경제활동에 소요되는 초기비용 마련을 위한 자산 형성을 지원하기 위해 부모나 후원자가 아동의 이름으로 저축을 하면 월 3만 원 한도에서 국가가 같은 액수의 돈을 함께 적립해 주는 아동발달지원계좌제도를 시행하였다. 이 제도는 2007년부터 시설생활 아동과 가정위탁 세대(과거의 소년소녀가정 세대) 아동을 중심으로 시행하고 있으며 점차 확대해 나갈 계획이다.

참여정부는 2003년을 ‘어린이 안전원년’으로 선포하고 같은 해 6월부터 어린이 안전종합대책을 추진하였다. 그 결과 어린이 10만 명당 안전사고 사망자가 2000년 14.8명이었으나 2005년에 8.1명으로 크게 감소하였고, 교통사고 사상아도 2003년 2만 4,603명에서 2006년 1만 9,499명으로 감소하였다. 또한 2005년 5월에는 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 실종아동전문기관을 설치하고 아동·장애인 관련 시설에서의 신상카드 송부를 의무화하는 한편, 경찰의 수색·수사를 의무화하여 과거 실종부모와 가족의 책임으로 전가되어 있던 것을 사회적 개입을 의무화하는 형태로 전환하였다.

우리나라에서는 저소득층 아동의 보건·복지·교육 등의 측면에서 공정한 기회를 부여하기 위한 것으로 ‘위스타트’라는 프로그램을 민간 중심으로 전개해 왔는데, 참여정부는 이의 효과성과 효율성을 인정하여 ‘희망 스타트’라는 프로그램으로 정책화하였다. 희망 스타트 사업은 취약 지역에 거주하는 저소득 임신부와 12세 이하 아동 가구를 대상으로 아이들에게는 건강·복지·교육 등 맞춤형 통합 서비스를 제공하고 부모에게는 직업훈련·고용촉진서비스를 제공하는 사업으로, 2007년에 전국 16개 시범지역

에서 실시하고 이에 대한 평가를 토대로 2008년 32개소, 2009년 64개소, 2010년 이후 234개소로 확대해 나갈 계획이다.

3) 향후 과제

아동의 미래는 곧 우리 전체의 미래라는 점에서 아동에 대한 투자는 미래에 대한 투자이며 사회적 투자이다. 따라서 아동에 대한 투자에서 누구도 배제되지 않는 보편적인 투자가 중요하다. 참여정부에서 사전예방적 투자정책으로 전환의 기틀이 마련된 만큼 향후에는 이를 토대로 좀더 보편적인 아동투자정책을 과감히 시행할 필요가 있다.

또한 여러 부처로 분산된 아동 관련 업무의 조정을 원활히 하기 위한 방안이 마련될 필요가 있다. 이를 위해 2004년 개정된 아동복지법에 따라 아동정책조정위원회가 설치되어 있는데 이 위원회의 기능을 좀더 강화할 필요가 있다.

그리고 중앙정부의 사전예방적 투자정책으로 전환을 지방자치단체 차원에서 좀더 강력하게 실현하기 위해서는 중앙정부의 재정 투입·관리를 강화할 필요가 있으며 지역 차원의 서비스 연계를 강화하여야 한다. 다행히 희망 스타트 사업이 출범하였으므로 이를 토대로 한 서비스기관 간 연계의 강화를 위한 노력을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

3. 노인체육, 장사제도 개선

1) 노인체육

수명의 연장과 노인인구의 증가로 노후의 삶의 질을 어떻게 보장하느냐의 문제가 점차 중요성을 더해 가고 있다. 하지만 아직까지 노후 삶의 질에 대한 국민의 관심은 높지 않은 수준이며, 노인들의 건강관리도 체계적이지 않은 실정이다.

노인들의 만성 퇴행성 질환은 대부분 운동부족과 잘못된 식습관이 주요인인데, 통계청의 「고령자통계」(2005)에 따르면, 우리나라 노인 중 규칙적인 운동을 하는 노인은 29.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 과거부터 노인복지관이나 경로당, 문화체육센터 등에서 노인건강 및 체육활동 프로그램을 제공해 오고 있으나 노인들의 적극적인 참

여가 부족한 상황이다.

이에 따라 참여정부는 「저출산·고령사회기본계획」을 세워 노인들의 건강증진을 위한 종합계획을 추진하게 되었다. 우선 노인건강증진을 위해 지역의 보건소를 노인건강증진사업 허브기관으로 육성하고 이를 통해 국민생활체육협의회와 대학, 건강보험공단 등 지역사회자원을 연계할 계획이다. 이를 위해 보건소에 ‘노인운동 프로그램 전담인력’과 ‘노인건강운동보조원’ 등 운동전문인력을 배치하고 이들을 경로당이나 주민자치센터, 공원 등 인접 시설에 순회 파견하여 운동지도 서비스를 제공토록 계획하였다. 이에 따라 2006년에 16개 보건소를 시작으로 2007년에는 32개 보건소로 확대하였으며, 2008년 124개, 2009년에는 전국으로 확대할 계획이다.

또한 지역노인들에 대해 3개월 과정의 운동지도 및 건강강좌 프로그램을 제공하는 노인건강대학을 운영하고, 거동이 불편한 노인을 대상으로 방문운동 프로그램을 실시할 계획이다. 이들 프로그램과 노인건강 허브 보건소 지정을 연계하여 2006년에는 16개 시·도를 대상으로 시범사업을 실시하였으며, 이를 바탕으로 2007년부터는 본격적으로 시행하고 있다. 이 외에 전국노인건강대축제와 전국노인생활체육대회를 개최하여 건강에 대한 인식제고와 관심 증대를 위해 노력할 계획이다.

또한 노인들의 건강은 건전한 여가활용과도 깊은 관련이 있는 만큼 여가문화 및 사회활동에 노인들이 더욱 적극적으로 참여할 수 있는 방안도 추진할 계획이다. 특히 실버동아리의 결성이나 문화바우처를 활용한 문화예술 프로그램 이용지원 등을 통해 건전한 여가활용을 지원토록 하며, 문화예술 활동에서는 노인들로 하여금 소비자이자 생산자의 역할을 할 수 있도록 지역의 전통문화자원 발굴에 노인들의 참여를 유도하고 고령친화형 문화콘텐츠 개발에 노력할 계획이다. 또한 노인문화 프로그램이나 향토역사문화 해설가 등 노인 여가문화 전문인력을 양성하여 노인들에게 재취업 기회를 제공하는 동시에 사회활동과 여가활용에 대한 노인참여를 제고할 계획이다.

2) 장사제도 개선

우리나라는 예부터 매장 문화가 발달하여 최근 환경문제의 심각화 등으로 이를 시대변화에 맞게 적절히 개선할 필요성이 증가하고 있다. 또한 그간 정부가 추진해 온 화장

시설도 혐오시설로 인식되어 이에 대한 더욱 강력한 대처가 필요하다.

이에 따라 정부는 장사(葬事)시설 부족에 따른 국민불편과 장사시설 등에 의한 자연 훼손 문제점을 해소하고 자연친화적인 자연장(自然葬) 제도의 도입 및 지방자치단체의 화장시설 확보 의무화, 장사시설 관리자의 시설 유지·개보수 비용의 적립 의무화 등을 골자로 하는 「장사 등에 관한 법률」 전체 개정안을 2007년 5월 제정하였다. 이 법에 따라 화장한 유골의 골분(骨粉)을 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 자연장 제도가 도입되었으며, 국가는 국유림 등 국유지에 수목장립이나 기타 자연장지를 조성할 수 있게 되었다.

한편 지방자치단체는 지역주민의 수요를 충족할 수 있는 화장시설을 의무적으로 확보하도록 규정되었고, 공설 장사시설을 설치한 지역주민에 대해서는 동 시설 이용 시 사용료 등을 경감해 주도록 하였다. 그리고 장사시설 관리자는 시설 유지·관리와 개·보수에 필요한 관리금을 적립토록 의무화하였다.

4. 사회서비스 확대

1) 추진 배경

돌봄서비스의 제공은 어느 사회 어느 시대에도 존재해 왔고 필요한 것이지만 최근 저출산·고령화로 가족 구조·기능의 급격한 변화를 겪고 있는 우리 사회에서는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다.

하지만 돌봄서비스를 제공하는 구체적인 형태나 그 서비스가 제공되는 제도적 맥락은 나라에 따라 차이가 있다. 우리나라는 산업화가 어느 정도 진행된 이후에도 오랫동안 돌봄서비스를 가족의 책임 아래 제공토록 해 왔으며, 가족이 돌볼 수 없는 경우에는 민간시설을 통해 서비스를 제공토록 해 왔다. 그리하여 공공부문의 전달체계가 적절히 구축되어 있지 않은 상황이며, 민간시설이 제공하는 서비스도 표준화되어 있지 않은 상황이다. 또한 최근 가족 기능이 급속히 약화하면서 가족을 대체하거나 가족을 보완할 수 있는 사회적 돌봄서비스의 수요가 급증하고 있기도 하다.

요컨대 현재 우리 사회는 사회적 돌봄서비스의 총량을 수요증가에 맞게 확대하여야

하는 한편, 이러한 서비스를 효과적이고 효율적으로 제공할 수 있는 전달체계의 구축도 서둘러야 하는 이중적인 과제에 직면해 있는 것이다.

2) 추진 내용

(1) 사회적 돌봄서비스의 확대

돌봄서비스의 확대는 아동, 노인, 장애인에 대한 서비스 확대를 중심으로 추진되고 있다. 우선 아동에 대한 돌봄서비스와 관련해서는 지역아동센터를 확충하고 여기에 아동복지교사를 배치하여 아동에 대한 방과후 프로그램의 확충과 내실화를 시도하고 있으며, ‘희망스타트’ 사업을 통해 저소득 임신부와 12세 이하 아동가구를 대상으로 건강·복지·보육 통합 서비스를 제공하고 있다.

또한 저소득층과 중산층 산모 가정에 산후조리 방문서비스를 제공하여 산모·신생아의 건강관리 및 출산가정의 경제적 부담 완화, 사회적 일자리 창출에 기여함을 목적으로 하는 산모·신생아 도우미 지원사업을 실시하고 있다. 이를 위해 정부는 2006년 4월 한국자활후견기관협의회와 산모·신생아 도우미지원사업 위탁계약을 체결하는 한편, 최저생계비 130% 이하의 둘째 자녀 출산가정 약 1만 3,000가구를 대상으로 지원사업을 개시하였다. 2006년 12월에는 도우미 파견 기관을 16개 시·도에 걸쳐 45개 기관으로 선정하고, 지원대상 가구 선정 기준을 도시근로자 가구 월평균 소득의 60% 이하로 개정하여 2007년에는 3만 7,000가구를 대상으로 12일간의 가정방문 서비스를 제공하고 있다.

장애인 관련 서비스는 2007년 4월부터 전국적으로 실시한 중증장애인 활동보조서비스가 대표적인데, 이는 초기에 민간기관을 중심으로 시행되어 왔으며 2006년에 일부 지역을 대상으로 시범사업을 실시하였고, 2006년 장애인지원종합대책(2006. 6. 28)을 계기로 전국으로 확대·실시하였다. 그리하여 2007년부터 만 6세 이상 65세 미만 1급 장애인 1만 6,000명을 대상으로 △ 세면·목욕·식사보조 등 신변처리 지원 △ 쇼핑·청소·식사준비 등 가사 지원 △ 금전관리·시간관리 등 일상생활 지원 △수화통역·점자통역 등 커뮤니케이션 보조 △ 안내도우미, 등하교·출퇴근 지원 등 이동 보조 △ 장

애인에 의한 동료상담 등의 서비스를 제공하고 있다.

한편 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사 지원 및 활동 지원 서비스를 제공하는 노인 돌봄사업을 2007년 4월부터 시행하고 있다. 지원대상은 가구 소득이 전국가구 월평균 소득의 80% 이하인 65세 이상 노인가구이며, 해당 노인이 일정한 요양서비스가 필요하고 노인이 속한 가구가 요양 서비스를 제공할 여건이 못 되는 가구이며, 2007년의 경우 약 2만 5,000명을 대상으로 △ 세면·목욕·구강관리 등 활동보조 △ 취사·생필품 구매·청소 등 일상생활 지원 등의 서비스를 제공하고 있다.

이 외에 정신보건센터를 2006년 105개소에서 2007년 165개소로 확충하여 정신질환자 사례관리, 재활 및 사회복귀, 지역주민의 정신건강 증진을 위한 지역사회정신서비스를 확대하고 있다. 또한 독거노인 도우미 파견사업과 가사·간병 도우미 파견사업도 지속적으로 추진하고 있다.

(2) 사회적 일자리

현재 우리나라에서 추진되고 있는 돌봄서비스의 확충은 사회적 일자리 확충과 밀접하게 연관시켜 추진하고 있다. 우리나라 사회서비스 부문의 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 2004년 기준으로 12.7%로 OECD 평균 21.7%에 비해 크게 낮은 수준이며 이를 기준으로 하면 약 91만 개의 일자리 창출 여력이 있는 것으로 보고된 바 있다. 사회서비스 부문에서 일자리가 창출된다면 이는 고용 없는 성장이라는 경제구조 변화에 대한 적절한 대응책이 될 수 있는 동시에 실업문제 해결에도 기여할 수 있다. 한편 공공 부문에 의한 사회적 돌봄서비스 확대가 재원 부족과 사회적 합의의 결여 등 현실적인 한계 때문에 민간의 참여를 유도해야 할 필요성도 있다. 이처럼 사회적 돌봄서비스 확대의 필요성과 경제구조 변화에 대한 대응의 필요성, 그리고 공공부문에 의한 사회적 돌봄서비스 확대의 어려움 등의 여건으로 사회적 일자리 창출을 모토로 한 돌봄서비스의 확대는 현재 우리나라 상황에서 다소 불가피한 측면이 있다.

참여정부는 출범 초기부터 사회적 서비스의 확대 필요성을 인식하고, 이를 추진하기 위한 전략의 하나로 사회적 일자리 창출을 강조해 왔다. 사회적 일자리 창출은 다양한 부문에 걸쳐 추진되고 있으나 위에서 살펴본 아동·장애인·노인 등에 대한 돌봄서

스 확대 덕에 그간 창출된 사회적 일자리만 해도 약 4만 4,000개에 달한다.

(3) 바우처 방식 도입으로 서비스 품질향상 도모

돌봄서비스에 대한 수요는 경제적 수준에 관계없이 모든 계층에 보편적으로 나타날 수 있기 때문에 그 수요가 반드시 경제적 수준에 따라서만 결정되지는 않는다. 하지만 가족에게 돌봄서비스 제공 책임이 전가되어 있는 경우 해당 가구원은 자신의 경제활동을 포기하고 돌봄서비스를 제공하든지, 아니면 시장에서 돌봄서비스를 비싼 비용을 지불하고 구입하여야 한다. 경제적 여력이 매우 높은 고소득층을 제외하면 중산층이라 할 지라도 이러한 경우 경제적으로 상당한 타격을 입는다.

우리나라의 경우 돌봄서비스의 책임을 주로 가족에게 맡겨 오면서 정부는 가족 내에서 돌봄서비스를 제공할 여력이 없는 빈곤층만을 대상으로 하여 지원하는 정책을 취해 왔다. 이로써 우리나라는 돌봄서비스의 대상자를 경제적 능력을 기준으로 결정해 옴으로써 돌봄서비스에서 수요와 공급이 사실상 일치하지 않는 상황이 오랫동안 지속되어 왔으며, 빈곤층을 제외한 서민·중산층들은 돌봄서비스 수요가 있어도 정부나 민간기관이 제공하는 서비스를 이용하지 못하는 상태였다.

하지만 최근의 저출산·고령화로 가족 기능이 급속히 약화되면서 이러한 상황은 시급히 개선되어야 하는 상황에 놓였다. 이를 위해서는 우선적으로 돌봄서비스가 빈곤층만을 대상으로 하는 선별주의적인 제도에서 중산층까지 포괄하는 보편주의적인 제도로 재편될 필요가 있다. 그러나 여기에서 딜레마가 발생한다. 정부에 의한 돌봄서비스 공급이 지극히 결여되어 있던 우리나라의 여건에서 중산층에게도 만족감을 줄 수 있는 서비스를 보편적으로 제공하는 데에는 너무나 많은 시간과 노력이 소요되는 것이다. 게다가 정부에 의한 직접 공급이 없어서 공공부문 전달체계가 적절히 구축되지 않은 상황에서 기존의 민간시설에 재정을 확대·지원하는 것도 자원의 공평하고 효율적인 배분을 충분히 보장하기 어려운 상황일뿐더러 기존 민간시설의 서비스 품질 표준화가 미흡한 상태에서는 신중한 접근을 요하는 것이다.

이러한 상황을 타개하기 위해 참여정부는 서비스 수요자에게 직접 재정을 지원하는 방식을 선택하게 되었는데 이것이 바로 바우처(voucher)이다. 교과서적 의미에서 바우

바우처 사업의 현황				
	대상	지원액	본인 부담	서비스 제공시간
노인돌보미 사업	전국 가구 평균소득 80% 이하 노인	월 202,500원(85%)	월 36,000원(15%)	월 27시간
중증장애인 활동보조사업	6~64세 1급 장애인	시간당 7,000원	월 14,000~40,000원(10~20%)	월 20~80시간
산모·신생아도우미지원사업	도시근로자 가구 평균소득 60% 이하	57만 원 (쌍둥이 112만 원, 세쌍둥이 167만 원)	-	월 20~80시간
지역사회서비스 혁신사업	표준형과 자체개발형으로 구분하여 지원			

처는 수요자의 선택권을 확대하여 서비스 품질을 높이는 전략의 하나이다. 이런 점에서 바우처는 시장주의적 요소를 가지고 있으며 따라서 수요자를 소비자로 변화시킨다. 하지만 우리나라의 경우 바우처는 이러한 원론적인 의미 외에 돌봄서비스의 공급 자체를 확대한다는 의미와 이로써 돌봄서비스의 보편주의화를 지향한다는 의미도 가지고 있다. 참여정부가 채택한 바우처 방식은 전자 바우처로서 이것이 적용되는 주요 사업은 산모·신생아도우미 지원사업과 노인돌보미사업, 중증장애인 활동보조사업, 지역사회 혁신사업(CSI) 등이다.

또한 바우처 방식의 시행과 함께 사회서비스의 품질을 제고하기 위한 노력도 병행하고 있다. 우선 노인요양보험제도 실시에 대비하여 노인요양보호사 관련 자격과 교육훈련 기준을 정비하여 노인요양보호 전문인력 양성체계를 마련하는 한편, 가사·간병 등 사회서비스 제공 인력의 전문성 강화를 위해 교육훈련 내용과 훈련기관 등에 대한 지침과 관리기준을 마련하고 있다. 그리고 서비스 수요의 다양화에 따라 아동·노인·가족·학교 등 분야별 복지 욕구에 맞는 전문자격제도를 도입할 계획이다. 그리고 사회서비스에 대한 국가품질표준을 설정하고 모니터링 및 평가체계를 구축할 계획이다.

3) 향후 과제

현재 우리나라 사회서비스는 총 공급량의 시급한 확대와 서비스 전달체계의 구축이라는 이중적인 과제에 직면해 있다. 이 두 과제는 별개로 존재하는 것이 아니며 상호작용하는 밀접한 과제이다. 따라서 그만큼 추진하는 데에 신중한 접근이 필요하며, 그만큼 어려운 과제이다.

참여정부는 역사적으로 형성된 우리나라 사회서비스의 성격과 저출산·고령화로 인한 가족 기능의 변화라는 제약조건 속에서 사회서비스의 총량 확대와 서비스 전달체계 구축을 위해 사회적 일자리 방식과 바우처 방식, 노인장기요양보험제도를 도입하였다. 참여정부의 이러한 정책 선택은 저출산·고령화라는 매우 근본적인 환경 변화에 대응하기 위한 우리 사회의 사회적 돌봄서비스의 지향성을 선택한 것이며, 이러한 정책 선택에 대해서는 이를 구성하는 하위 선택항목을 개별적으로 판단하는 것에 더하여 거기에만 머무르지 않고 전체적 시각에서, 그리고 이러한 정책 선택이 취해진 우리 사회의 맥락 속에서 조망할 필요가 있다. 바우처 방식이나 사회적 일자리에 의한 서비스 공급의 확대 시도는 서비스 공급량 확대를 불러올 수 있겠지만 다른 한편으로 서비스 확대를 시장원리에 의해 제약되는 것으로 만들 가능성도 있다. 따라서 어떻게 시장원리의 건전한 작동을 도모하면서 동시에 서비스 공공성을 확보할 것인가가 향후 우리 사회가 풀어야 할 과제일 것이다.

참여정부가 선택한 정책지향성은 저출산·고령화라는 근본적인 환경 변화에 대응하기 위한 것이며, 이런 점에서 참여정부는 우리 사회의 사회적 돌봄서비스의 전환기에 놓인 것이라고 볼 수 있다. 전환기에는 언제나 전환 비용이 발생하며, 이 전환 비용을 누가 부담할 것인가의 문제가 가장 중요하다. 사회서비스에서 이 문제는 서비스 전달체계의 단편성과 비책임성을 어떻게 극복하여 서비스의 공공성을 확보할 것인가의 문제와 직결된다.

참여정부가 전환기의 첫발을 옮겨놓은 만큼 이 첫발이 다음 단계에서 어디로 갈지는 우리 사회 전체의 선택의 몫이며, 참여정부가 내린 정책 선택의 장점을 살리고 단점을 극복할 것인가 역시 우리 사회 전체의 선택의 몫이다.

제4절 저출산·고령화 대응

1. 저출산·고령화 사회 기본계획 수립

우리 사회에서는 1990년대 말부터 저출산·고령화 추세에 대한 사회적 관심이 높아져 왔으며, 이는 참여정부의 출범을 전후한 시기에 더욱 강하게 나타났다. 이는 무엇보다 우리 사회의 고령화 속도가 매우 빠르다는 데 있다.

통계청의 장래인구 추계에 의하면, 우리나라는 고령화 사회에서 고령사회가 되는 데 18년, 고령사회에서 초고령사회가 되는 데에는 불과 8년이 소요될 것으로 예상된다. 프랑스가 고령화 사회에서 고령사회가 되는 데 115년, 독일이 40년이 소요되었으며, 인구 고령화가 가장 빨랐다는 일본도 24년이 소요된 것과 비교할 때 우리나라의 고령화 속도는 엄청난 것이라고 할 수 있다. 이와 함께 출산율도 급격히 낮아지고 있다. 이미 1983년에 합계 출산율은 인구대체율 이하로 하락하였으며, 그 이후에도 지속적으로 하락하여 2001년에 1.3명으로 떨어져 초저출산 사회에 진입하였고 2005년 1.08명까지 떨어져 세계 최저수준을 기록하였다.

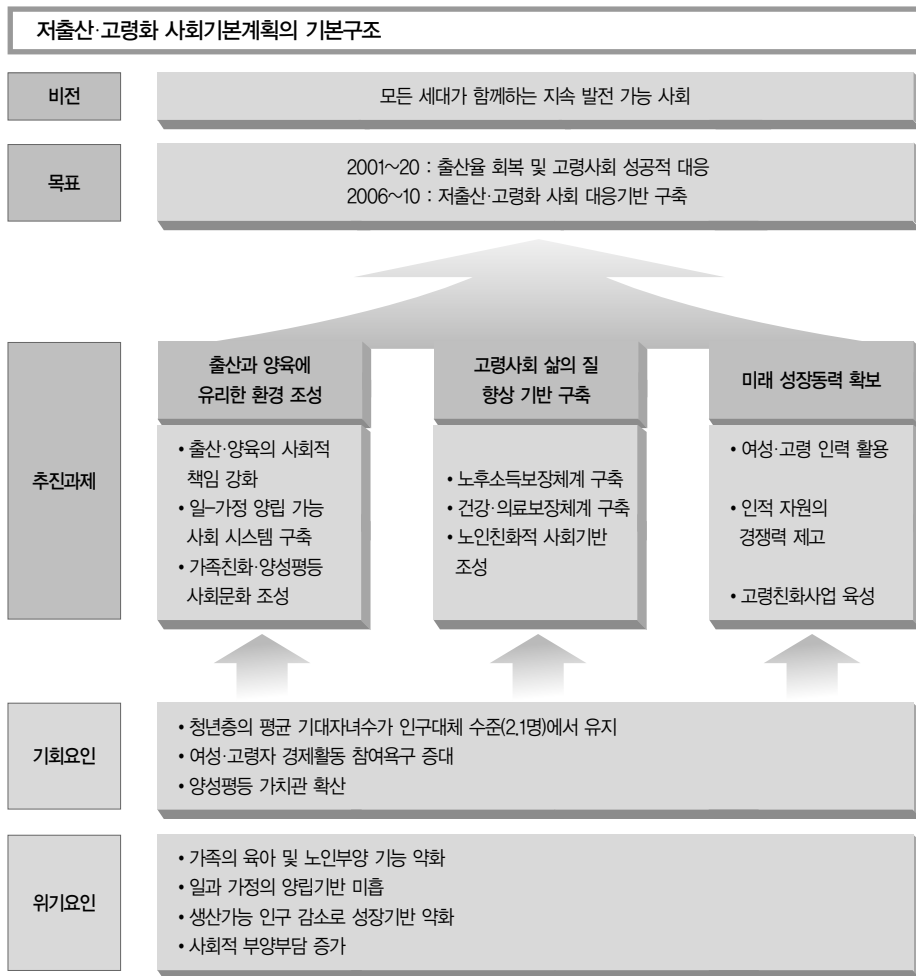
이와 같은 저출산·고령화 추세가 지속될 경우 총인구는 2018년 4,934만 명을 정점으로 감소할 것으로 전망되며, 이렇게 될 경우 생산가능 인구가 감소하여 근로인구의 평균 연령이 상승하고 저축·소비·투자 위축 등 경제 전반의 활력이 떨어져 국가경쟁력이 약화될 것으로 전망한다. 또한 노인인구 부양을 위해 생산가능 인구가 부담하여야 할 조세 및 사회보장비가 증가함에 따라 세대간 갈등이 빚어질 우려도 있다.

참여정부는 저출산에 따른 인구문제나 고령화에 따른 미래의 대비를 본격대비하기 위하여 2004년 3월 고령화 및 미래사회위원회를 발족하고 3대정책(인구·가족정책, 고용·인력정책, 보건·복지 정책)과 5대전략(육아지원, 인구노령인력의 경제활동 참여, 전국민건강보장, 복지서비스확충, 고령친화산업)에 따라 활발한 연구작업을 수행하였다. 그 결과 ‘육아지원방안’, ‘공공보건 의료체계 개편방안’, ‘고령친화산업 활성화방안’ 등의 국정과제를 대통령께 보고하였다.

이 가운데 육아지원방안과 관련해선 1차(2004. 6.), 2차(2005. 5.)에 걸쳐 보고가 이뤄

졌다. 이 보고들의 목적은 저출산의 가장 큰 원인 중 하나인 자녀양육지원을 위한 것으로 주 내용은 수요조사에 근거한 육아지원시설 확충계획, 보육시설평가인증시스템 도입, 유치원 평가 실시 등 보육서비스의 품질관리 시스템을 구축해 육아지원시설의 서비스 수준을 제고하는 방안이다. 또 다른 성과는 ‘고령친화산업 활성화 방안’ 보고 이후에 법적기반을 마련하기 위해 관련법 제정을 추진한 것으로 2006년 11월 ‘고령친화산업육성법안’이 마침내 국회를 통과하게 되었다.

저출산·고령화대책을 추진하는 관련기구의 설치와 함께 정책 추진을 위한 법적·제도적 기반 구축이 요구되어 2005년 9월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였으며,



이에 근거하여 같은 달 대통령직속 저출산·고령사회위원회를 출범시키고 동년 10월에는 보건복지부에 저출산·고령사회정책본부를 출범시켜 본격적인 계획 수립 작업에 착수하였다. 관련 전문가들을 중심으로 한 연구 용역과 함께 관계부처 회의 및 민간 간담회, 공청회 등을 거쳐, 2006년부터 2010년까지 총 32조 원이 투자되는 '제1차 저출산·고령사회기본계획'「새로마지 플랜 2010」을 2007년 7월 수립하였다.

이 '기본계획'에서는 저출산의 원인을 자녀양육비용 부담 증가와 결혼·출산연령층의 고용 및 소득불안정의 경제적 원인과 고용환경 및 육아 인프라 취약 등 일과 가정의 양립을 가능케 하는 뒷받침이 부족한 사회적 원인, 결혼관 및 자녀관의 변화 등 가치관의 변화, 그리고 그간 저출산·고령사회 추세에도 불구하고 장기적 전망에 의한 정책적 대응과 범정부 차원의 종합적인 대책 등이 부족하였다는 정책적 대응 미비 등으로 정리하였다.

'기본계획'은 이와 같은 문제의식에 근거하여, ①출산과 양육에 유리한 환경 조성 ②고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 ③미래 성장동력 확보 등 세 가치를 중점 추진과제로 선정하였다. 이를 추진하기 위한 전략으로 저출산·고령화 사회에 대응하는 사회적 분위기 조성 및 정책추진 체계의 효과성 제고를 설정하여 계획기간 동안 저출산·고령사회에 대한 대응기반을 구축함으로써 모든 세대가 함께하는 지속발전가능 사회 확립을 비전으로 제시하였다.

2. 노인장기요양보험제도 도입

1) 추진 배경

노인장기요양보험제도가 추진된 가장 근본적인 배경은 고령화 현상으로 인한 노인인구의 증가이다. 노인은 다른 연령층에 비해 건강상의 문제와 일상생활 기능 수행의 문제를 겪는 경우가 많아 의료서비스나 수발서비스의 필요성이 높다. 또한 다른 나라와 유사하게 우리나라도 인구고령화로 75세 이상 초고령인구가 빠르게 증가하여 의료 및 수발 서비스가 필요한 인구도 급속히 증가하고 있다.

하지만 인구고령화와 함께 저출산이나 여성 경제활동 참여 증가 등으로 가족 구조 및 기능이 약화되어 과거와 같이 노인들에 대한 간병·수발을 가족이 담당할 수 있는 여력

이 점차 감소하였다. 이에 따라 간병·수발을 위해 점차 가족 외부에서 간병인을 활용하는 사례가 증가하면서 이에 드는 비용도 각 가족에게 큰 부담으로 다가오게 되었다.

이처럼 가족의 수발 능력이 떨어지는 데다 수발에 드는 부담이 증가하면서 특히 노인들을 중심으로 치료가 더 이상 필요하지 않음에도 간병·수발을 목적으로 장기간 입원하는, 이른바 사회적 입원이 증가하는 현상이 2000년 이후 나타나기 시작하였으며, 이는 건강보험의 재정을 악화시키는 데 일정정도 기여하였다. 1999년에 2,400억 원이던 노인의료비는 2003년에 4조 3,700억 원으로 1999년에 비해 18배나 되는 수준으로 증가하였으며 2005년에는 6조 700억 원으로 1999년의 25배 수준으로 증가하였다. 그리하여 전체 의료비 중 노인의료비가 차지하는 비중도 1999년 10.8%에서 2003년 21.3%, 2005년 24.4%로 증가하였다.

2) 추진 내용

노인장기요양보험제도의 도입에 관한 논의는 1990년대 말부터 학계를 중심으로 이루어져 왔는데, 참여정부가 출범하면서 관계 전문가들로 구성된 「공적노인요양보장제도추진기획단」을 2003년 3월에 구성하여 본격적인 제도모형 구상 작업을 추진하였다. 이 기획단의 논의 결과를 토대로 2004년 3월에는 「공적노인요양보장제도 실행위원회」를 발족하여 제도를 더욱 구체화하는 작업을 추진하는 한편, 2005년 7월부터 노인장기요양보험제도 시범사업을 실시하였다.

이러한 시범사업의 실시와 함께 다양한 토론과 공청회 등을 거쳐 제도 내용을 구체화하여 2005년 5월 당정협의를 거쳐 법안시안을 확정하였고, 이를 토대로 보완 작업을 한 후 2005년 9월 공청회 및 입법예고를 거쳐 2006년 2월 16일 정부 제정안을 국회에 제출하였다. 이때 정부가 제출한 법안의 명칭은 「노인수발보험법」이었는데, 국회 논의 과정에서 명칭이 「노인장기요양보험법」으로 변경되어 2007년 4월 2일 통과하였으며, 같은 해 4월 27일 공포되었다. 이로써 노인장기요양보험제도는 2008년 7월 1일부터 시행하도록 결정되었다.

이러한 과정을 거쳐 공포된 노인장기요양보험제도는 요양급여 신청 대상자, 65세 이상 노인 및 65세 미만이지만 노인성 질환을 가진 자로 하되 6개월 이상 혼자서 일상생

활을 하기 어려운 자로서 장기요양등급판정위원회에서 등급판정을 받은 자로 정하였다. 즉, 노인 및 노인성 질환자이면서 법에서 정한 등급에 해당하는 자가 장기요양급여를 받을 수 있는 것이다. 등급에 해당하면 노인요양시설 등에 입소하여 요양급여를 받는 시설급여 또는 방문목욕·방문요양·방문간호·주야간보호·단기보호 등을 받는 재가급여를 받을 수 있으며, 그외에 예외적으로 가족이 요양서비스를 제공하고 그에 해당하는 현금 급여를 받을 수도 있다.

또한 등급에 해당하는 노인 및 노인성 질환을 가진 사람이라도 보험료를 미리 납부했어야 하는데 노인장기요양보험료는 건강보험료액에 일정비율을 곱하여 산정한 금액으로 정하도록 하였다. 이 외에 장기요양급여를 받는 사람은 일정액의 본인 부담을 납부해야 하는데 시설급여를 받는 경우에는 20%, 재가급여를 받는 경우에는 15%를 본인이 부담해야 한다. 하지만 의료급여 수급권자나 소득·재산이 일정수준 이하인 저소득층은 이 본인 부담이 2분의 1로 경감되며, 국민기초생활보장 수급권자는 전액 무료로 본인 부담이 없도록 하였다.

3) 향후 과제

노인장기요양보험제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 요양인력과 시설 등 인프라가 확보되어야 한다. 시설은 규모가 큰 요양시설도 필요하지만 그보다는 지역사회를 중심으로 서비스를 제공하는 재가요양기관의 확충이 필요하다. 이를 위해서는 이들 기관의 운영 및 설치기준 등이 정립되어야 한다.

인력확보를 위해서는 자격기준의 정비도 필요하지만 적정 수준으로 보상되도록 하는 것도 중요하다. 하지만 적정 보상은 재정 문제와 직결되고, 이는 다시 국민 부담과 연관되기 때문에 이에 관한 사회적 합의도 필요하며, 양질의 인력이 제공할 서비스와 재정 문제 간에 균형을 적절히 맞출 수 있는 제도적 장치도 필요하다. 재정에 지나치게 중점을 두어 현장에서 요양서비스 관리자가 필요하다고 판단하는 서비스의 제공을 지나치게 제한하면 단편적인 서비스가 될 가능성이 있고, 반대로 요양서비스 관리자의 전문적 판단을 지나치게 인정하면 재정 압박이 될 수 있다. 노인장기요양보험은 보험이자 서비스이기 때문에 이 양자 간 조화가 제도 내에서 가능하도록 하여야 추후 서비스 인력에

대한 적정 보상이 제도의 틀 내에 자연스럽게 녹아 들어가면서 가능할 수 있을 것이다.

또한 노인장기요양보험은 등급 판정을 받더라도 요양급여 수급 자격에 해당하지 않는 등급을 받을 경우 어떻게 할 것인가에 대한 대비책을 미리 강구해 두어야 한다. 현재는 시범사업 기간이고 사람들이 보험료를 납부하지 않고 있기 때문에 4등급이나 5등급을 받아서 요양급여를 받지 못해도 큰 불만이 없지만, 실제로 제도가 시행되어 보험료를 납부했음에도 가벼운 등급을 받았다 하여 요양보험 서비스에 관련된 어떠한 처방도 없다면 이를 이해하는 데 상당한 어려움이 따를 수 있다. 이는 요양보험이 건강보험과 크게 다른 점이다. 건강보험에서는 아무리 가벼운 질환으로 진단받더라도 무언가 처방이 있고 그에 보험 적용이 있기 마련이다. 이런 관행에 익숙해 있는 국민들에게 보험료를 냈음에도 가벼운 등급 판정을 받았다 해서 아무런 보험 적용이 없다면 형평성 시비마저 일어날 소지가 있다. 하지만 그렇다고 장기요양의 특성을 무시하고 건강보험처럼 요양보험제도 내에서 어떤 조치를 취하기는 어렵다. 따라서 이런 경우에 대비하여 지역 사회의 요양서비스 제공 기관과 건강보험공단 간의 연계체계를 구축하여 4등급이나 5등급을 받은 경우에는 다른 기관에 의뢰하여 조그만 서비스라도 받을 수 있게끔 하여 불만을 최소화하는 조치가 강구되어야 할 것이다.

또한, 노인장기요양보험은 중장기적으로는 시설급여 및 재가급여와 현금급여 간의 관계를 어떻게 설정할 것인지를 심사숙고하여야 한다. 만일 현금급여의 수준을 높게 책정한다면 이는 가족구성원에 의한 직접 간병·수발을 장려하는 효과를 낳을 것이며, 현금급여의 수준을 낮게 책정한다면 이는 시설급여나 재가급여를 통한 간병·수발을 유도하는 효과를 낳을 것이다. 이는 직접적으로는 노인장기요양보험의 재정문제와도 연관되며, 더욱 근본적으로는 간병·수발 서비스에 관련된 사회보험제도를 채택한 목적과도 관련되고, 멀게는 사회적 일자리 창출 여부와도 관련된다. 또한 이는 요양서비스 제공에 종사할 인력의 자질, 즉 서비스 품질과도 관련되는 문제이다. 즉, 가족 이외 사람으로서 우수한 인력에 의한 간병·수발을 유도함으로써 요양이 필요한 사람을 둔 나머지 가족구성원의 수발 부담을 덜어 주어 그의 경제활동을 촉진하는 동시에 요양서비스 종사 인력에게도 양질의 경제활동 기회를 부여할 것인가, 아니면 가족구성원이 직접 요양서비스를 지속하게 하면서 그 부담의 일부를 사회가 나누어 보상할 것인가를 선택

해야 하는 것이다. 이 선택은 현실적으로는 국민들의 비용 부담 의사와 부담 능력에 의해 결정될 수 있다. 제도 시행 초기에는 제도의 연착륙에 중점을 두되, 길지 않은 시간 내에 비용 부담 의사 및 능력을 고려하고 제도 도입의 근본 취지를 숙고하여 양자 간 선택을 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 우리 모두의 진지한 사회적 합의가 필요하다.

3. 기초노령연금제도 도입

1) 추진 배경

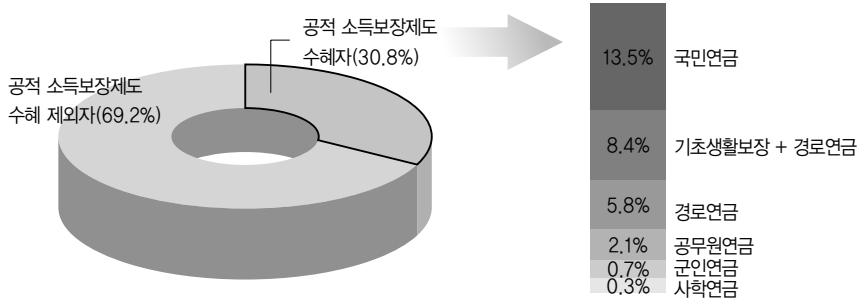
자본주의 사회에서 노령은 소득상실 내지 소득감소를 초래하여 빈곤위험을 증가시킨다. 이에 대비하기 위해 각 사회는 공적 노후소득보장제도를 마련·운영하고 있으며, 우리나라도 공적 노후소득보장제도로 사회보험 방식의 공적연금과 공공부조 방식의 경로연금제도를 운영하고 있다.

이와 같은 노후소득보장제도가 명실상부하게 소득보장의 역할을 하기 위해서는 적정 급여를 모든 노인에게 보장할 수 있어야 한다. 하지만 우리나라는 참여정부 출범 당시에 공적 연금 중 가장 많은 대상자를 포괄할 수 있는 국민연금은 사각지대가 지나치게 넓다는 문제점을 안고 있었고, 경로연금은 대상자 수가 많지 않은 데다 급여 수준이 낮아 국민연금을 보완하기에는 부족한 실정이었다.

우리나라 국민연금은 1999년 4월에 도시 지역으로 확대함으로써 전 국민 연금을 달성하였으나 납부예외자는 그 당시나 참여정부 출범 시나 지금이나 별 차이가 없는 규모이다. 국민연금의 납부 예외자는 2006년 12월 말 기준 493만 6,000명으로 지역가입자의 54.3%이며, 전체 가입자의 27.8%에 이르고 있다. 또한 1998년에 국민연금을 보완하여 65세 이상 노인의 소득지원을 위해 도입된 경로연금은 도입 당시 55만 명을 대상으로 하였는데 그 이후에도 대상자 범위가 크게 확대되지 않았다. 급여 수준도 도입 당시 1만 5,000~5만 원이었고 2006년 12월 말 기준 3만~5만 원으로 별 차이가 없는 상황이다.

이러한 제도의 미비점 탓에 우리나라 공적 노후소득보장체계의 사각지대는 매우 광범위한 상황이었다. 기초노령연금은 바로 이러한 노후 소득보장 사각지대의 해소라는 문제의식에서 출발한 것이다.

공적 노후소득보장 수혜자 및 사각지대 현황(2005)



2) 추진 내용

2007년 4월 25일 공포된 기초노령연금법에 따르면, 기초노령연금 제도는 2008년 시행 예정으로 지급 대상은 시행 초기 65세 이상 전체 노인 60%로, 2008년에 약 300만 명, 2010년에는 312만 명 수준으로 예측되고 있다. 기초노령연금액은 국민연금 전체 가입자 평균월소득액의 5%로 설정되었으며, 2008년에 8만~9만 원 수준이 될 것으로 예상된다. 시행 초기 행정부담 완화 및 재정부담 측면을 고려하여 2008년 1월에는 70세 이상을 대상으로, 2008년 7월에는 65세 이상 노인을 대상으로 확대할 예정이다. 한편 7월 3일 통과된 기초노령연금법 일부 개정법률안에 따르면, 2009년 1월 1일 당시 65세 이상 노인의 70% 수준에 기초노령연금을 지급하기로 하였다. 이에 따라 예산은 2008년에 2조 1,000억 원, 2009년에는 3조 5,000억 원, 2010년에는 3조 5,000억 원 정도 소요될 것으로 예상된다.

3) 향후 과제

기초노령연금법의 제정은 우리나라 노후보장의 선진적 발전을 위한 토대를 마련할 것으로 기대되지만, 앞으로도 많은 과제가 남아 있다.

무엇보다도 먼저 기초노령연금제의 원활한 시행을 위한 구체적인 계획과 행정 인프라를 갖추어야 할 것이다. 기초노령연금제는 2008년부터 시행할 계획이지만, 현재 대가의 지급 범위와 지급액 정도만 구체화되고 있는 상황이다. 기초노령연금의 지급 대상이 되는 노인의 60%를 선정하기 위한 기준, 신청 절차 등 세부적인 관리 방식이 아직 완전

히 결정되지 않았다. 아울러 제도의 관리인력 및 정보 시스템 등 행정 인프라를 구축해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 문제를 충분히 연구·검토하여 효율적인 관리를 위한 제반 시행 규정·규칙을 마련하기 위한 과정을 거치고 있으며, 이로써 2008년 시행에 만전을 기할 필요가 있다.

제도 실현을 위한 구체적인 시행 규정·규칙을 마련함에 있어서 다음과 같은 여러 가지 쟁점을 선결해야 할 것이다. 첫째, 소득역진 문제에 대한 해결책이 마련되어야 할 것이다. 선정기준 이하의 자에게 기초노령연금을 지급할 경우 경제선상 탈락자와 소득 역진 문제가 발생하는데, 이에 대한 해결방안 논의가 필요하다. 둘째, 기초노령연금 지급 시 기초생활보장수급 노인의 소득산정에 기초노령연금 수급액을 포함할 것인가에 대한 입장 정립이 필요하다. 현행 기초생활수급보장 노인에게는 경로연금과 생계급여를 전액 지급하고 있다. 이는 노인가구는 추가 지출이 있는 것으로 보아 이를 경로연금으로 충당한다는 논리에 기초한 것이나, 추가지출 여부에 대해서는 논란이 존재하고 있다. 따라서 향후 기초노령연금 지급 시 기초생활수급보장 노인의 소득산정 문제는 다양한 대안을 면밀히 검토해야 할 것이다.

셋째, 노인교통수당은 지자체 고유 사업임에도 소득보장 성격이 강하므로 기초노령연금 도입 시 폐지를 유도할 필요성이 높아 구체적인 방안을 모색하여야 할 것이다. 현재 전체 노인의 약 90%에게 전액 지방자치단체 부담으로 노인교통수당을 지급하고 있어 지방정부에 재정적인 부담으로 작용하고 있으나 한편으로는 폐지에 따른 정치적 부담으로 개선안을 마련하지 못하는 상황이다. 노인교통수당이 폐지되더라도 기초노령연금을 받는 경우(약 60%)에는 불만이 상대적으로 적을 수 있으나, 기초노령연금도 받지 못하는 나머지 노인들이 강력 반발할 것으로 예상되어 이들의 불만을 최소화할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

4. 국민연금제도 개혁

1) 추진 배경

우리나라는 1988년에 국민연금제도를 시행한 이래 1999년 4월 도시 지역 자영업자로

확대함으로써 제도 도입 11년 만에 전 국민 연금을 실현하였다. 이로써 우리나라도 사회구성원 전체가 참여하는 공적 노후소득보장 체계의 기본 틀을 갖추었다.

하지만 전 국민 연금의 실현은 국민연금 개혁의 완성이 아니라 출발점이다. 무엇보다 참여정부 출범을 전후한 기간에 우리 사회에 큰 도전으로 등장한 저출산·고령화 추세에 대비하여 현행 국민연금제도를 개혁할 필요성이 커졌다. 제도 시행 초기인 1989년에 2,000명에 채 미치지 못하던 연금수급자는 참여정부 출범연도인 2003년에 110만 8,000명, 2006년에 197만 3,000명으로 증가하였고 연금지급액도 1989년 7억 7,000만 원에서 2003년 7조 2,000억 원, 2006년 16조 9,000억 원으로 증가하였다. 또한 노인인구 증가로 2005년에는 생산가능 인구 8.2명이 노인 1명을 부양하였으나 2020년에는 4.6명이, 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양해야 하는 것으로 전망되었다.

한편 우리나라 국민연금제도는 제도 설계에서부터 저부담·고급여 구조로 되어 있어 노인인구가 급속히 증가할 경우 그에 대응할 제도 내적 구조가 취약한 편이다. 그뿐만 아니라 전 국민 연금의 달성에도 불구하고 납부 예외자 등 연금 사각지대가 상존하고 있어 실질적인 노후소득보장에도 결함을 가지고 있다.

저출산·고령화는 우리 사회 전반에 영향을 미치는 것이고, 이에 대응하기 위한 제도 개혁과제는 국민연금에 한정되는 것이 아니다. 또한 노후대비를 국민연금만이 할 수 있는 것도 아니다. 하지만 국민연금은 노후대비 중 소득보장으로서 가장 규모가 크고 중요한 제도이기 때문에 사전에 제도의 지속 가능성을 확보하기 위한 개혁은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 참여정부는 저출산·고령화라는 사회 전반적인 변동에 대한 우리 사회 전체적인 적응력 제고라는 전반적인 틀 속에서 그중 하나로 국민연금제도의 개혁을 추진하였다.

2) 추진 내용

참여정부의 첫번째 국민연금법 개정안은 2003년 10월에 국회에 제출되었는데, 이는 동년 재정추계결과를 바탕으로 한 것이었다. 1998년 국민연금법이 개정되면서 재정제 계산제도가 도입되었는데, 이에 따라 2003년에 재정추계가 실시되었고 이를 바탕으로 국민연금발전위원회는 3개 대안을 제시하였다. 그런데 당시 참여정부는 이 중 제2안을

수정하여 국민연금법 개정안을 제출하였던 것이다. 그 핵심 내용은, 보험료는 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 인상하여 2030년까지 15.9%로 인상하고 소득대체율은 2008년까지 50%로 인하(2004~2007년은 55%)하는 것이었다. 하지만 이 개정안은 소관 상임위원 보건복지위원회에 회부된 채 국회에서는 거의 논의되지 못하였고 결국 2004년 5월 29일 제16대 국회의 임기가 종료됨에 따라 자동 폐기되었다.

하지만 정부는 2004년 6월 3일 국민연금법 개정안을 다시 국회에 제출하는 한편 국민연금개혁을 위한 사회적 합의 도출에 필요한 노력을 지속적으로 전개하였다. 2차로 제출된 정부개정안은 2004년 9월부터 국회에서 논의가 진행되기 시작하였는데, 여당은 정부개정안을 수정한 새로운 대안을 제출하였으며 한나라당은 기초연금을 뼈대로 한 근본적 개혁안을 계속 주장하였다.

2004년 하반기의 국민연금개혁 논의 역시 크게 진전되지는 못하였다. 기존 제도의 틀을 유지한 상태에서 점진적 개혁안을 주장하는 정부·여당과 연금이원화를 목표로 근

국민연금개혁안 및 기초노령연금안 현황

구분		정부안		여당안 (2006. 9)	민노당안 (2006. 10)	한나라당안 (2006. 12)	최종 통과안 (2007. 7)
		당초안 (2003. 10)	신개혁안 (2006. 6)				
국민연금법	개혁 방향	현행 틀 유지				완전소득비례	보험료 현행, 급여는 하향 조정
	보험료율	9% → 15.9% (2030)	9% → 12.9% (2017)	9% 유지	9% 유지	9% → 7%	9% 유지
	급여수준	60% → 50% (2008)	60% → 50%(2008) → 40%(2028)	60% → 50%(2008)	60% → 40%(2023) ※5년마다 5% 인하	60% → 20%	60% → 50%(2008) → 40%(2028)
기초노령연금법	지원대상 (2007 기준)	60% → 50% (2008)	노인 45% (217만 명)	노인 60% (289만 명)	노인 60% (289만 명)	노인 100% (482만 명)	노인 60%(301만 명) ※2009년 70%
	급여수준 (2007 기준)	60% → 50% (2008)	월 8만 원	월 7만~10만 원 ※저소득 10만 원 일반 7만 원	가입자 평균소득(3년간) 5%(2008, 8만 원) → 15%(2028, 24만 원)	전년도 가입자 평균소득 10% (2008, 15만 원) → 20%(2028, 30만 원)	국민연금 가입자의 월평균 소득 5% (2008, 8만 4,000원) → 10%(2020)

본적 개혁안을 주장하는 한나라당 사이의 이견이 좁혀지지 않은 상태였으며, 이른바 “더 내고 덜 받는다”는 정부개정안에 대한 국민들의 불만과 기금 고갈에 대한 근거 없는 불신이 뒤섞여 연금개혁 논의는 매우 어려운 고비를 맞이하였다. 정부는 이러한 상황을 타개하기 위해 2005년에 국민연금제도개선특별위원회를 설치·운영하였으나 여가서도 뚜렷한 합의를 도출하지 못하였다.

연금개혁 전망에 대한 불안감이 점점 커지는 가운데 2006년부터 연금개혁 논의를 재개하기 시작하였다. 정부는 기존 연금개정안을 수정하는 한편, 한나라당이 주장해 온 기초연금을 전향적으로 검토하여 기초노령연금안을 제시하였다. 민주노동안도 국민연금개정안과 함께 기초노령연금안을 제시하였다.

이와 같은 새로운 대안들을 놓고 국회를 비롯한 사회적 논의가 진행되고 연금개혁에 대한 합의가 형성되면서 국민연금개정안은 정부의 신개혁안을 핵심 내용으로 2006년 11월 30일 상임위를 통과하였고 2007년 3월 30일에는 법사위를 통과하였다. 한편 기초노령연금법안도 2006년 12월 7일 상임위, 2007년 3월 30일 법사위를 통과하였다.

하지만 국민연금법 개정안은 2007년 4월 2일 국회 본회의에서 부결되는데, 이에 여러 가지 원인이 있지만 무엇보다 그간 논의되지 않았던 새로운 대안이 수정안으로 제출된 데다 재원마련 대책이 불투명한 기초연금안을 계속 주장되었다는 것도 큰 원인이었다. 한편 당일 본회의에서 기초노령연금법안은 국회를 통과하였는데, 이로써 노후소득보장체계 개혁을 위해서는 반드시 함께 가야 할 두 법 중 하나만 통과되는 기현상이 발생하였으며 이에 따른 비난여론이 들끓었다. 이에 따라 정부·여당은 국민연금법 개정안의 통과를 위해 야당과의 합의도출 작업에 착수, 보험료율은 그대로 두되 소득대체율은 2028년까지 40%로 점감하며, 기초노령연금의 급여율도 5%에서 2028년까지 10%로 인상한다는 합의안을 도출하였다. 이 합의안을 바탕으로 다시 제출된 국민연금법 개정안이 2007년 7월 3일 국회 본회의를 통과하였다.

3) 향후 과제

오랜 시간을 끌어오던 국민연금개혁이 일단락되었다. 이번의 국민연금법 개정으로 기금 고갈 시기가 2058년으로 늦추어질 것으로 예상되어 재정 불안으로 인한 연금 불

신은 상당부분 해소하였다고 볼 수 있다. 또한 기초노령연금의 도입으로 불완전한 면은 있지만 연금 사각지대 해소를 위한 토대로 마련하였다. 하지만 아직 연금개혁을 위해 가야 할 길은 남아 있다.

우선 2008년부터 완전노령연금이 지급되는데, 이 연금을 받는 사람은 그간 많이 논의되었던 연금 사각지대가 아니라 비교적 안정적인 직장생활을 하던 중산층 이상에 속한 사람이 대부분이다. 또한 이들이 받게 될 연금액은 현재 노인들이 받고 있는 특례연금이나 감액연금보다 더 많다. 우리나라의 사회보장제도는 역사적으로 대기업 근로자를 우선 적용하여 발달해 왔는데 사회보장의 가장 핵심인 연금이 2008년부터 본격 지급되면서도 이러한 역사적 발전 과정의 결과가 나타나는 것이다. 그간의 과정을 보면 연금이 더욱 필요한 계층이 사각지대에 남아 있었던 것이 사실이다. 우리 사회는 연금의 본격 지급을 맞아 이들 사각지대에 속했던 사람들이 느낄 박탈감과 상실감을 어떻게 치유하고 그에 어떻게 대처할 것인가 하는 문제를 고민하여야 한다. 이들이 비록 국가에 대한 끝없는 불신으로 정부의 갖가지 설득과 노력을 비웃고 폄하해 온 것이 사실이지만 당초 사회보험 방식의 국민연금을 도입한 목적 자체가 바로 이들에 대한 노후소득보장 체계를 굳건히 하기 위한 것이었다. 다행히 유럽 국가들에서 보는 것과 같은 보편적 연금 형태는 아닐지라도 기초노령연금법이 통과되었으므로 이를 잘 활용하고 또 부모의 완전노령연금 수령으로 노후부양부담을 덜게 될 중산층 이상의 사회적 합의를 얻는 노력을 재차 추진하여 한 사람이라도 노후소득보장체계에서 소외되는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 그리고 이를 추진하는 과정에서는 좁은 의미의 연금재정안정화보다 우리 사회 전반적인 노후대비라는 넓은 시각에서 공적 연금제도를 접근하는 시각을 강조하여야 할 것이다.

또한 국민연금 개혁이 일단락되었으므로 향후에는 특수직역연금의 개혁이 시도되어야 하며, 나아가 재정안정화를 주목적으로 한 국민연금 개혁에 의해 향후 지속적으로 적립될 연금기금의 효과적이고 민주적이며 안정적인 운용을 위한 방안을 도출하는 데 사회적 노력을 모아야 할 것이다.

제5절 보육의 공공성 확대

1) 추진 배경

육아지원정책은 사회의 요구에 따라 발전하였다. 사회의식의 변화와 여성 경제활동의 증대는 가정의 역할과 육아 역할의 변화를 가져왔고, 정부는 이러한 요구에 부응하려는 노력을 발전적으로 경주해 왔다.

최근 저출산 문제가 빠르게 사회문제화하자 이에 대한 대책으로 육아지원 문제가 집중 조명을 받고 있다. 사회 존속을 위해서는 적정 인구가 유지되어야 하고, 또 국가의 발전을 위해서는 태어난 아이들이 잘 자라야 한다. OECD의 여러 국가가 어린이 양육을 책임지고 있으며, 그 이유를 여성의 경제활동 참여율을 높이기 위한 것과 조화로운 가족의 일과 가정생활 지원, 저출산·고령화 문제에 대한 예방 및 대처, 저소득층 영유아에 대한 가난과 차별 금지, 모든 영유아들의 건강·영양·안전 보장을 위해서라고 언급하고 있다(OECD, 2006).

자녀양육에 대한 사회와 정부의 지원은 참여정부 이전 시기에는 소극적이었다고 평가할 수 있으며, 참여정부 들어서 사회 변화와 더불어 사회의 주요 문제로 다루고 있다. 참여정부 이전 정부는 저소득층을 대상으로 정책을 수행하였으며, 저소득층 이상 계층에게는 부모가 육아를 전적으로 부담하도록 하였다. 나아가 이용하는 기관 유형에 따라 서도 지원은 차별적이었다. 2002년도까지도 보육영유아 80만 991명 중 55만 5,605명이 민간보육시설을 이용하고 있음에도 국공립시설과 법인시설에 다니고 있는 24만 5,386명만이 정부보육정책의 주요 대상이었다.

참여정부가 시작되면서 기존의 소극적 자세에서 벗어나 육아지원이 공공서비스로 자리매김하였다. 모든 국민을 대상으로 한 육아지원정책, 포괄적이고 종합적인 중장기 계획 마련, 정부 지원 예산의 유례없는 대폭적인 증가 등이다. 동시에 기존의 양적 확충정책의 효과 분석을 통하여 교육·보육 서비스의 수준 향상을 위한 정책에 중점을 두고 있다.

영유아들의 복지증진에 기초를 두는 육아지원은 초기에는 저소득층과 소외계층의 자녀들을 대상으로 구빈적 차원에서 행해졌다. 1921년 서울에서 태화기독교사회관이 탁

아 프로그램을 개발함으로써 우리나라의 보육사업이 시작되었다. 그러나 1961년 아동 복지법이 제정·공포되어 탁아사업은 종래의 구빈사업적 성격에서 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변화·발전하여 왔다. 또한 1970년대를 전후하여 보육에 대한 요구와 수요가 증가하면서 보육의 대상이 점차 확대되어 이제는 모든 영유아가 보육 대상이 되었으며 보육의 의미 또한 사회복지적 차원으로 확장되어 영유아들의 복지적 삶을 위한 사회적 이슈로 등장하였다.

이후 정부는 1982년 유아교육진흥법을 제정하여 기존의 어린이집, 새마을협동유아원 및 농번기탁아소를 새마을유아원으로 흡수·통합해 운영하여 왔다. 그러나 여성의 사회참여 증가와 가족구조의 핵가족화에 따라 보육 수요가 급격히 증가하는 반면, 기존 새마을 유아원의 육아지원은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 취업여성의 자녀 양육 문제가 큰 사회적 이슈가 되었다. 이에 따라 1987년 노동부는 남녀고용평등법에 의한 직장탁아제도를 도입하였고 1989년 보건복지부에서는 아동복지법에 의한 보육사업을 실시하였다. 그러나 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리, 운영됨에 따라 정부 재정의 비효율적 투자는 물론 영유아에 대한 체계적이고 효율적인 육아지원이 어렵게 되었다.

우리나라 육아지원사업의 획기적인 전환점으로는 1991년도의 「영유아보육법」 제정을 들 수 있다. 영유아보육법령은 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였고 종전의 단순 ‘탁아’ 사업에서 보호와 교육을 통합한 ‘보육’ 사업으로 확대·발전하였다. 이후 보건복지부에서는 10차례의 법령개정과 보육시설 확충계획으로 늘어나는 보육수요에 대응하고 보육서비스의 질 향상을 위해 지속적으로 노력하였다. 2004년 1월에는 영유아보육법을 전면 개정하여 보육서비스의 다양화와 질적 수준 향상, 그리고 보육에 대한 공적 책임 강화로 육아지원사업이 더욱 발전하는 계기를 마련하였다. 정부조직법 개정으로 2004년 6월부터 영유아 보육 업무가 보건복지부에서 여성부로 이관되었으며, 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였다.

이렇게 변화되어 온 육아지원에 대한 요구가 최근 더욱 커지고 있는 것은 다음과 같은 세 가지 관점에서 그 배경을 설명할 수 있다. 첫째, 국가의 근간이 되는 인적 자원 육

성이라는 점에서 영아·유아기 아동에게 적절한 보호와 교육 서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 성장과 발달, 인성의 기초가 결정되는 영유아기는 성인들로부터 충분한 보호와 교육이 제공되어야 한다. 둘째, 앞서 살펴본 보육의 발생 이유에서도 알 수 있듯이, 육아지원은 여성 경제활동 참여를 높이기 위해 요구되고 있다. 아직까지 남성 중심적인 우리 사회에서 자녀양육 지원 없이는 여성들의 사회활동이 원활할 수 없기 때문이다. 셋째, 참여정부 들어 그 심각성이 두드러진 저출산·인구문제 해결에 중요 해결고리 역할을 할 수 있다는 점이다. 취업여성에게 사회적 육아지원이 제공되지 않는다면 육아나 혹은 취업 둘 중 하나를 선택할 수밖에 없다.

2) 추진 내용

유아교육은 100년의 역사를 가지면서 초·중등 교육의 공교육화와 더불어 모든 영유아를 대상으로 하는 보편적 공교육의 기반 아래 운영되어 왔다. 그러나 소외된 저소득층 자녀를 지원하기 위하여 발생한 보육은 참여정부 이전 시기까지만 해도 저소득층 자녀를 우선으로 정책을 수행해 온 배경을 가진다. 하지만 사회의 변화에 따라 모든 가정 이 보육의 대상이 되면서 참여정부는 육아지원의 주요 이념으로 보편성과 공공성을 채택하게 된다.

참여정부의 육아지원정책은 대선공약에서부터 시작되며, 참여정부는 이를 잘 수행하기 위하여 보육 업무를 여성부로 이관하였다. 그러나 업무의 이관 과정은 순탄치 않았다. 참여정부가 시작되면서부터 보육발전방안은 여성계를 중심으로 마련되었다. 그러나 보육 업무를 보건복지부에서 여성부로 이관하려 하자 그간 보육 분야에 참여하였던 사회복지 분야에서 반발하기 시작하였다. 여성계에서는 이에 대응하여 여성부 이관 지지가 대치하는 양상이 발생하였다. 현장에서도 일부는 보건복지부에 남아 있기를 주장하였고, 일부는 보육정책이 여성부로 이관되어 주요 정책으로 추진될 것을 주장하기에 이른다. 결국 노무현 대통령이 2003년 제14회 국무회의에서 보육 업무를 여성부에서 주관하여 추진하도록 최종 결정하여 일단락되었다.

한바탕 소용돌이가 지나고 보육 업무는 2003년 6월 보건복지부에서 여성가족부로 이관되어 부처의 주요 정책으로 추진되면서 우리나라 역사의 큰 획을 긋고 있다. 이관 논

의 과정에서의 혼란과 갈등을 되돌아볼 때 이관 이후 3년이 지난 현재 보육정책은 획기적으로 변화, 발전의 언덕을 넘어서면서 역동적으로 추진되고 있다.

참여정부는 종합적 육아지원정책을 수립·수행하고자 노력하였다. 관련 사회변화 현상 예측, 개괄적 현황분석 등을 기초로 하여 정책 추진 방향을 설정한 후, 이에 따라 추진과제별 현황과 문제점을 분석하고 활성화 전략을 제시하였다. 참여정부의 육아지원 정책으로는 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 「제1차 육아지원정책방안」을 발표하였고, 이어서 2005년 5월 「제2차 육아지원정책방안」을 마련한 바 있다. 2006년 6월에는 보건복지부 저출산·고령사회정책본부에서 제1차 저출산·고령사회기본계획으로 마련한 「새로마지플랜 2010」에 보육추진방안을 포함하였으며, 이와 함께 여성가족부는 2006년 7월 우리나라 최초의 중장기보육정책인 「새싹플랜-중장기 보육계획(2006~2010)」을 발표하였다. 2006년 8월에는 정부·민간 합동으로 「비전 2030」을 제시하면서 보육과 관련한 과제와 비전을 포함하였다.

(1) 보육료 지원 확대

정부는 특정 기준의 소득계층 이하 아동의 보육 기회를 보장하기 위하여 부모의 보육료를 정부가 대신 내 주는 보육료 지원제도를 실시하고 있다. 보육에 필요한 비용은 영유아의 보호자가 지불하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 경제적으로 어려운 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용은 사회적 연대성 원칙에 따라 국가 또는 지방자치단체에서 그 전부 또는 일부를 부담하는 것이다.

보육료 지원은 1991년 시설운영 지원에 탁아급식비를 지원한 이래 1992~2003년도에는 차상위계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원하였으나 2004년 이후부터 점차 그 대상과 지원 수준을 상향 조정하였다.

보육료 지원을 중심으로 한 참여정부의 육아지원재정은 2007년에 1조 3,366억 원으로 2002년보다 5.4배가 증가하였다. 또한 정부로부터 유아교육비 또는 보육료를 지원받는 아동수도 2007년 118만 4,000명으로 2002년보다 4.9배가 증가하였다.

지원 대상 선정 기준은 도시근로자가구 월평균 소득을 기준으로 하는데, 월 평균소득은 소득 이외에도 재산을 소득으로 환산한 금액, 즉 ‘소득인정액’을 기준으로 한다.

대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 2004년 6월 제46차 국정과제보고회에서 보고한 제1차 육아지원방안 보고 시에는 도시근로자 평균소득 100%까지 차등지원을 확대할 계획이었으나, 최근 발표된 중장기 보육발전계획이나 저출산·고령사회기본계획에서는 이를 130%(2010년)까지 확대하였다. 그리고 2007년에 도시근로자 평균소득 100% 계층에게도 보육료를 지원하여 저소득층 중심 지원에서 중산층으로 지원 범위가 확대되었다.

(2) 기본 보조금제도의 도입

그간 정부의 재정지원 방식이 시설의 유형에 따라 차별적이었다는 지적에 따라 기존 방식을 개혁하려는 노력이 실행되어 왔다. 즉, 기존 시설을 중심으로 한 지원 방식에서 시설이용 아동을 기준으로 하는 기본보조금 지원 방식으로 통일하고자 하는 노력이 그것이다. 따라서 육아 비용의 지원은 두 축을 근간으로 진행될 예정인데, 그 하나는 현재 실시 중인 부모의 소득에 따라 비용을 지원하는 소득별 차등지원(아동별)이며 이는 앞으로 확대한다는 방침이다. 다른 하나는 국공립·법인보육시설의 교사 중심 인건비 지원을 단계적으로 아동별 기본보조금 지원 방식으로 전환한다는 계획이다.

기본 보조금제도가 도입된 배경은 그간 시설유형 간 부모 부담액에 차이가 있었고, 보육서비스 개선 요구가 높으나 이를 위해서는 비용의 증가가 필요하므로 부모의 부담은 높이지 않으면서도 질 높은 육아 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해 표준보육비용을 산정하고 기본보조금을 지원하기로 한 것이다.

보육시설은 민간보육시설로 인하여 총체적으로 서비스 수준이 낮다는 평가를 받고 있으며, 민간보육시설의 서비스 수준이 낮은 이유는 불공정한 공적 재정 투입이 주 원인이었다. 보육시설과 유치원은 설립 주체에 따라 정부의 재정 지원이 다르기 때문에 아동 1인당 확보되는 보육·교육 비용과 부모 부담에 차이가 있고, 이러한 차이가 민간 육아지원기관의 서비스 수준을 낮추는 원인이 되었다.

보육시설의 경우 국공립과 법인시설에는 정부에서 인건비를 일부 지원하고 이를 제외한 비용을 보육료로 책정하고 있다. 민간시설에는 정부의 인건비 지원이 없기 때문에 모든 보육비용을 보육료로 책정하여 부모로부터 수납하도록 되어 있다. 유치원의 경우,

국공립 유치원은 교사나 원장이 공무원이기 때문에 별도의 교육예산에서 급여가 지급된다. 따라서 인건비를 제외한 비용을 교육비로 책정하고 있다. 그러나 사립유치원은 교사 인건비 지원이 전혀 없으므로 인건비를 포함한 운영비를 모두 부모로부터 수납해야 하는 구조이다.

공적 재정 투입의 차이에 의한 총 비용의 차이는 민간보육기관과 정부지원기관의 기관운영비의 차이를 가져오고, 이러한 차이는 서비스의 질적 수준 저하를 초래한다. 민간보육시설의 경우 보육료 상한선을 모두 받는다고 해도 총 보육비용은 국공립보육시설에 훨씬 못 미친다. 그런데 사실상 민간보육시설은 국공립보육시설은 물론 유치원, 학원과도 경쟁을 해야 하기 때문에 대부분 국공립시설 보육료 이하의 보육료를 받고 낮은 수준의 서비스를 제공할 수밖에 없다. 이러한 민간보육시설 서비스 수준의 열악성은 이들의 경쟁력을 더욱더 약화시키는 악순환을 야기한다.

보육시설과 마찬가지로 사립유치원도 일정 수준의 질을 담보하기 위해서는 높은 교육비를 받아야 하지만, 보육료·교육비가 저렴한 타 육아지원 기관과 불공정 경쟁을 해야 하는 문제가 있다.

이러한 점들을 고려하여 모든 아동의 1인당 총 보육·교육비용과 부모 부담을 동일하게 맞추고 아동 간 형평성을 맞추는 동시에 모든 육아지원 기관의 서비스 질을 일정 수준 이상으로 높이고자 하는 것이 기본 보조금제도의 목적이다.

이에 따라 2006년부터 0~2세 영아 기본 보조금이 지급되기 시작하여 2007년도에는 1세 미만아 29만 2,000원, 만 1세아 13만 4,000원, 만 2세아 8만 6,000원이 지원되고 있다. 3~5세 유아 기본보조금은 대전광역시 서구, 경기도 평택군, 전라남도 해남군 3개 지역을 대상으로 시범실시 중이다. 동시에 기본보조금이 도입되면서 기본보조금이 인건비로 연계되어 보육교사의 급여가 인상되는 효과가 나타나고 있다.

(3) 보육서비스 질적 수준 개선

공공서비스 제공을 위한 정책의 큰 두 축 중 한 축이 예산지원의 확대라면, 다른 한 축은 서비스 수준을 높이기 위한 다양한 노력일 것이다. 육아지원 기관의 서비스 수준을 높이기 위해 현장에 대한 진단 및 평가, 중장기 계획을 마련하는 작업이 진행되

고 있다. 또한 이러한 정책이 원활히 수행되도록 하기 위하여 유아교육법의 제정 및 영유아보육법의 전면 개정 등 법적 기반을 정립하였다. 동시에 법적 기반을 근거로 육아지원 기관들의 서비스 수준을 높이려는 노력이 이루어지고 있으며, 이러한 단위 정책들은 성과를 얻어내기도 하지만 한편에서는 정부의 관리 강화에 대하여 현장의 반발을 불러일으키고 있기도 하다.

육아지원 현장을 정비하려는 노력은 법적 기반을 구축하려는 노력에서부터 시작되었다. 그간 유아교육진흥법에 의하여 운영되던 유치원 운영을 위한 유아교육법이 최초로 제정되었고, 보육현장을 정비하고자 하는 노력은 영유아보육법을 전면 개정하기에 이른다. 이러한 과정에서 유아교육 현장과 보육 현장 간에 갈등이 있었다. 유아교육 분야에서는 영유아 보육이 ‘보호’를 강조해야 하고 ‘교육’ 부문은 유아교육에 맡겨야 한다고 주장하였다. 보육 분야에서는 유아교육법에 ‘보호’ 관련 내용의 삽입이 적절치 않다고 의견을 제기하였다. 그러나 논의 과정은 순탄하게 협의되지 못하였으며 결국 새로 제정된 유아교육법과 전면 개정된 영유아보육법은 영유아에 대한 적절한 교육과 보호를 모두 포함하고 있다.

서비스 향상을 위해 추진되었던 정책 중에서 그간 자격 인정으로 운영되던 보육교사 자격관리가 영유아보육법(2005. 1. 30) 전면 개정에 따라 보육교사 자격증제도 도입으로 관리의 형태가 바뀌면서 자격검정 및 자격증 발급체계를 구축하게 되었다. 보육시설장 및 보육교사에 대한 자격관리체계 구축은 데이터베이스 구축 등 교사 관리의 효율화를 통하여 보육시설장과 보육교사의 자질을 향상시키고 전문성을 제고하게 될 것이다.

보육교사자격관리사무국이 설치된 2005년에는 보육교사 자격증 발급건수가 6만 353건에 달하며, 2006년도에는 총 9만 3,478건을, 2007년도에는 11만 584건을 발급하였다. 나아가 2006년 12월 30일부터는 시설장 자격증 발급교부 업무가 개시되어 시설장들도 보육교사와 같이 자격이 관리되기 시작하였다. 시설장 자격관리제도가 도입됨에 따라 사무국의 명칭이 ‘보육교사자격관리사무국’에서 2007년 1월 1일부터 ‘보육자격관리사무국’으로 변경되었다.

보육시설 평가인증제도는 2000년도를 전후하여 서비스 수준의 문제가 부각되면서 서비스관리 시스템 구축 방안의 하나로 도입 논의가 시작되었다. 보육시설 평가인증이

란 보육현장을 일정한 지침(평가인증지표 및 지침서)을 기준으로 점검하는 제도로, 개별 보육시설들의 자발적인 평가인증 참여 신청을 전제로 자체점검 과정에서 부족한 부분을 정비·보완한다. 또한 현장관찰 및 전문적 평가를 거치면서 보육시설의 현 수준을 평가하게 된다. 인증기준을 통과한 시설에는 국가가 인증서를 부여한다. 인증 받은 보육시설은 명단을 공개하여 학부모들의 보육시설 선택 시 판단 기준으로 활용하도록 한다. 평가인증 주기는 3년이다.

육아지원기관의 투명화를 위한 정책으로는 보육시설 평가인증제도의 도입, e-보육(표준보육행정시스템) 구축, 보육시설 운영위원회 구성을 통한 부모 참여 활성화 등의 방안이 도입되어 2007년 1월부터 시행되고 있다.

e-보육 구축은 보육시설 운영의 투명성 제고 및 보육행정의 효율성을 확보하기 위하여 전국의 보육시설, 지자체, 여성가족부가 공통으로 사용할 수 있는 표준보육행정시스템 개발이 목적이다. e-보육은 2006년도 일부 지자체에서 시범운영 후 수정보완을 거쳐 확산(2006. 9)을 시작하여 2007년 현재 전체 보육시설이 등록을 마친 상태이다. 이로써 보육시설 관리에 필요한 원아·종사자·시설정보 등 통계데이터베이스를 구축하고 국고보조금 지급 프로세스를 전산화하였다.

육아지원이 공공서비스로 자리 잡기 위해서는 국가가 설치하는 국공립기관이 일정부분 확보되어야 함에도 현재의 육아지원 현장을 민간기관에서 장악하고 있다는 지적은 오래된 문제이다(민간보육시설 이용 88.8%, 사립유치원 이용 77.8%). 참여정부는 다방면으로 국공립 육아지원기관을 확충하려는 노력을 해 왔다. 대표적인 사례는 장관주재 ‘보육전문가 연석회의’와 ‘국공립 보육시설 확충 T/F’ 등을 비롯한 다양한 회의와 연구 프로젝트를 들 수 있다. 여성가족부 「새싹플랜」의 국공립 보육시설 확충 방안은 이러한 연구결과들을 수렴하여 수립되었다.

3) 향후 과제

영유아들을 위한 바람직한 환경 제공은 이에 대한 철학과 많은 노력, 그리고 비용이 필요로 한다. 우리나라는 유독 성인 중심의 사회로 이는 연령대별 교육 혹은 복지를 위한 비용 지출을 보면 잘 알 수 있다. OECD 국가들이 지불하는 0~5세 영유아의 보호와

교육을 위한 정부 예산은 우리나라에 비하여 월등히 높다.

영유아에 대한 투자가 여성 경제활동 참여를 높이고, 저출산 문제 해결에 기여할 수 있으리라는 것은 부차적이기는 하지만 이 또한 중요하다. 자녀를 낳아서 키우기에 어려움이 적어진다면 출산을 놓고 힘들어 하지 않을 수 있을 것은 자명하다.

보육의 공공성을 추진하기 위해서는 육아지원에 소요되는 기본적인 예산의 지원, 이용하기에 적절한 시설의 확충 혹은 정비, 그리고 이들이 적절한 서비스를 제공하고 있는지에 대한 서비스 수준 관리감독이 핵심이다. OECD는 이와 관련하여 이미 시장이 잘 형성되어 있지 않다면 실패 확률이 높을 수밖에 없을 것이라는 이유로 국가가 적극 개입하여 바람직한 육아지원서비스를 제공할 수 있는 인프라를 우선 구축하라고 권고하고 있다. 안정적 육아지원 시스템이 구축된 후라면 그때는 일정부분 육아지원서비스 공급을 시장에 의존할 수도 있을 것이다.

정부의 육아지원 정책은 바쁘게 추진되어 왔으며, 짧은 기간 동안 많은 발전을 이루었다. 그러나 자세히 살펴보면 그간 미비하던 정책의 인프라, 즉 제도의 정비, 비용 관련 문제, 교사 문제 등에 대한 논의가 주였음을 알 수 있다. 상대적으로 지금까지 시설 확충 내지는 제도 정비에 주력하였다면 이제부터는 서비스 수준에 대한 관리를 철저히 하여 진정 영유아들에게 도움이 되고 미래지향적 육아지원서비스가 제공되고 있는지 점검해 보아야 할 것이다.

제6절 복지정책의 향후 과제

참여정부의 5년과 그에 앞선 국민의 정부 5년은 우리 사회의 경제구조가 근본적으로 변화한 기간이었다. IMF 외환위기라는 외부적 충격이 그 계기였으며, 이를 극복하기 위해 우리 사회는 지난 10년 동안 다양한 노력을 기울였다. 하지만 경제구조의 근본적 변화로 인한 결과는 아직도 영향력을 잃지 않고 있으며, 따라서 경제위기 극복을 위한 우리 사회의 구조개선은 지속되어야 한다.

참여정부 5년은 향후 우리 사회가 직면할 매우 중대한 도전 요인이 그 모습을 분명하

게 드러낸 기간이기도 하다. 세계적으로 유례를 찾기 어려울 정도로 빠르게 진행되고 있는 저출산·고령화는 우리 사회의 가족 구조와 기능을 근본적으로 변화시키고 있다. 이에 대한 대응을 적절히 하는 것은 우리 사회의 건전하고 지속 가능한 발전을 위해 반드시 이루어야 하는 중대한 과제이다.

경제위기의 여파로 인한 사회양극화와 저출산·고령화로 인한 사회적 변화는 우리 사회에 어렵고도 중요한 전환기적 과제를 던져 주었다. 참여정부는 이러한 과제에 대해 제도혁신과 선제적 투자라는 두 가지 전략에 기초한 「비전 2030」을 내놓았으며, 이와 함께 서로 돕고 사는 사회를 위한 「저출산·고령사회기본계획」을 내놓았다. 제도혁신을 위해 참여정부는 기초생활보장제도의 내실화와 장애인 등 취약계층에 대한 소득보장 강화, 그리고 근로빈곤문제의 경감을 위한 자활사업개선 및 근로장려세제의 도입 등을 추진하였으며 기초노령연금법을 제정하였고, 오랜 논의를 거쳐 국민연금개혁을 성사시켰다. 또한 사회서비스의 확대를 추진하는 한편, 바우처와 사회적 일자리의 확충을 함께 시도하였으며, 노인에 대한 수발서비스를 위해 노인장기요양보험법을 제정하였다. 또한 자원배분의 형평성과 효율성을 보장하기 위해 장애인 LPG 지원제도 개선 등 어려운 과제를 추진하였고 주민생활지원서비스 전달체계 구축을 시도하여 공공부문 전달체계의 근본적 개편 작업을 추진하였다. 선제적 투자를 위해 ‘희망 스타트’ 등의 아동복지서비스를 강화하는 한편, 보육서비스에 대한 투자를 획기적으로 증대시켰으며, 노인건강에 관련된 종합적인 계획도 수립·추진하였다.

이와 같은 모든 시도는 미래 우리 사회가 나아가야 할 방향에 대해 사회복지 영역에서 참여정부가 내린 일련의 정책 선택이자 우리 사회가 내린 정책 선택이다. 동시에 이 정책 선택은 다가올 사회에 대비한 대응의 첫걸음이다. 이제 이 첫걸음이 조금씩 결실을 맺게 될 것이다. 2008년이면 우리 사회가 20년 전에 채택한 국민연금의 완전노령연금이 지급 개시되며, 기초노령연금의 지급도 개시된다. 또한 근로장려세제가 시행되며, 노인장기요양보험법도 시행될 것이다. 오랜 세월 동안 국가로부터 별다른 혜택을 받은 적이 없이 살아온 우리 사회 국민들에게 이러한 제도의 시행은 조금씩 혜택을 가져다줄 것이다. 아직 복지제도의 성숙도가 낮아 외국에 비해 높은 수준의 혜택은 못 되겠지만 그래도 그것은 우리 사회가 선택하여 이룬 우리들의 혜택이요 결실이다.

이 결실을 가꾸어 나가기 위해서는 이제 과거의 제도유산으로부터 발생할 것으로 예상되는 수혜자와 사각지대 간의 형평성, 그리고 각 제도 간에 발생할 수 있는 형평성 문제에 대한 세심한 접근이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 복지에 투입된 자원의 공평하고도 효율적인 배분을 보장할 수 있는 공공부문 전달체계의 구축이 무엇보다 중요하다. 욕구와 자원 간의 적정 연계를 보장하는 전달체계가 구축된다면 소득보장과 사회서비스에 대한 효과적인 관리 운영도 가능할 것이며, 이를 통해 우리 사회가 만들어 가야 할 복지국가의 모습에 관한 사회적 합의도 가능할 것이다.

3

보건의료

제1절 참여정부의 보건의료정책 방향

참여정부는 모든 국민이 계층이나 경제적 능력에 구애받음 없이 적정 수준의 보건의료 서비스를 보장받고 건강한 삶을 영위할 수 있도록 함으로써, 모든 국민의 건강권이 보장되는 「건강공동체」의 구현을 목표로 보건의료정책을 추진해 왔다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 공공보건의료체계를 확충하였으며, 이를 기반으로 건강증진과 질병예방 중심의 포괄적 서비스 체계인 생애주기별 건강관리체계를 구축하기 위해 노력해 왔다. 또한 건강보험 보장성을 확대하여 국민의 의료서비스 접근성을 높였다. 보건의료분야 규제 개혁과 보건의료 R&D 투자 등을 통해 미래성장 동력산업인 보건의료산업 육성정책을 본격 추진하기 시작하였다. 이와 함께 국민 식생활 안전과 보건의료서비스의 기본 요소인 의약품의 안전을 보장하기 위해 노력하였다.

또한 참여정부는 국민의 건강 수준이 사회투자의 핵심인 인적 자본의 기본요소이기 때문에 국가 경제성장을 위해서는 국민건강 확보가 필수적이라는 ‘건강투자전략’을 수립하였다. 급속한 고령화와 건강하지 못한 생활습관으로 인한 만성 질환의 증가는 가까운 미래에 국민 건강 수준을 악화시키는 동시에 가계와 기업, 정부의 의료비 부담을 급

격하게 증가시켜 궁극적으로 우리 경제의 성장잠재력을 크게 훼손할 것으로 예상하였기 때문이다. 이는 건강에 대한 선제적 투자와 제도 혁신을 통해 경제성장과 사회발전을 동시에 달성할 수 있는 ‘보건의료와 경제발전의 선순환 구조’를 만들기 위한 전략으로서 제시되었다. 이러한 ‘건강투자전략’은 복지 분야의 ‘사회투자전략’에 대응하는 개념이라 할 수 있다.

1. 건강투자의 확대

치료 중심의 사후 서비스에서 벗어나 건강증진 및 질병관리 중심의 사전적 서비스를 강화함으로써 적은 비용으로 인적 자본인 국민의 건강수준을 높이는 것이 건강투자이다. 하지만 민간 중심, 치료 중심인 우리나라 보건의료체계에서는 이러한 질병예방·건강증진, 급·만성 질병관리, 방문보건 등과 같은 서비스를 제공하기 어렵다. 민간 중심의 보건의료체계에서는 재활·응급과 같은 공공 성격의 의료서비스 역시 크게 부족하다. 또한 이는 행위별 수가제라는 진료비 지불제도와 맞물려 과학적 진료지침에 근거한 효과적·효율적 서비스 제공 기능 역시 매우 취약하게 만들고 있다. 따라서 건강증진 및 질병관리 서비스와 공공 성격의 보건의료서비스 제공 기능을 확대하고 보건의료체계의 효율성을 높이기 위해 참여정부는 2008년까지 공공보건의료를 30% 수준까지 확충하고자 하였다. 이는 공공보건의료기관이 합리적·공익적 의료 공급자 역할과 질병예방과 관리를 포함하는 포괄적 서비스 제공 기능을 담당함으로써, 전체 보건의료체계의 시장 실패를 극복할 수 있다는 판단에 근거한 것이었다.

2. 건강보험의 내실화

참여정부에서는 의약분업 이후 불거진 건강보험 재정 위기를 재정건전화 정책을 통하여 2004년에 이르러 완전히 해소하였다. 그리고 이를 기반으로 건강보험의 보장성을 강화하여 국민의 의료서비스에 대한 접근성을 크게 향상시키고자 하였다. 우리나라 건강보험은 선진국에 비하여 보장률이 낮아 ‘진료비 할인제도’라는 비판을 받아 왔기 때

문이다. 건강보험의 보장성을 높이기 위하여 본인 부담 상한제 도입(2004년), 암 등 중증 질환자 본인 부담 경감(2005년), 6세 미만 입원 아동의 본인 부담금 면제(2006년), 입원환자 식대 급여(2006년)와 같은 일련의 급여확대 조치를 취하였다. 또한 참여정부에서는 OECD 국가들에서 비하여 약 2배 수준에 이르는 우리나라의 약제비 비중을 낮춤으로써, 국민에게 효과가 좋은 약을 저렴한 가격에 공급하기 위한 「건강보험 약제비 적정화 방안(2006년)」을 마련하였다. 이는 보험의약품 등재체계를 선별등재 방식(positive list system)으로 전환하는 정책 등을 통하여 건강보험 총 진료비 중 약제비 비중을 크게 낮추고자 한 것이다.

3. 정신건강관리 강화

참여정부는 일단 발병하게 되면 평생 호전과 악화를 반복하는 특성을 가진 정신질환에 대해 환자와 가족들의 고통과 부담을 경감하기 위하여 의료안전망을 강화함과 아울러 지역사회에서 체계적인 재활훈련을 통하여 사회복귀가 가능하도록 지역사회 정신건강관리 인프라를 대폭적으로 확충하였다. 뿐만 아니라 제공자 중심의 정신보건서비스를 개선하고, 인권을 보호하기 위하여 정신보건법을 재정비하며, 폐쇄적으로 운영해오던 정신보건기관들의 문을 열기 위하여 평가제도를 도입하는 등 개방화를 도모하고, 시민단체와 연대하는 등 환자와 가족들의 권익보호를 위하여 적극적으로 노력해왔다.

특히, 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 급속한 사회경제적 발전과 더불어 증가 하였던 자살, 각종 중독 등 정신건강상의 문제를 해결하기 위하여 생명사랑운동을 전개하였고, 신속한 위기대응체계를 마련하여 지난해에는 자살사망율이 전년도에 비해 다소 감소하는 성과를 거두었다. 그리고, 국민의 전연령층에 만연화된 음주폐해를 예방하고, 생산적인 사회분위기 조성을 위해 국가알코올종합계획인 「파랑새플랜2010」을 마련하여 행복한 가정과 안전한 사회환경 구축을 위한 도약의 발판을 마련하였다.

4. 보건의료산업 육성

의료서비스의 공공성과 형평성을 제고하는 동시에 BI/NT/IT의 발전과 세계화를 배경으로 보건의료산업을 미래 핵심산업으로 육성하기 위한 기반 구축이 요구되고 있다. 이를 위하여 2006년도에는 대통령 소속 ‘의료산업선진화위원회’를 구성하고 범정부적 추진체계를 구축하였다. 의료 R&D 확대, 의약품과 의료기기 허가제도 개선, 첨단의료복합단지조성 등 보건의료산업의 육성 기반을 위한 발전 방안이 제시되었다. 또한 의료서비스의 경쟁력 강화를 위하여 불합리한 규제를 개선하고, 혁신형 연구 중심 병원 육성을 추진하였으며, 해외환자유치 활성화 및 보건의료정보화 촉진을 위한 다양한 정책이 추진되었다.

5. 식품·의약품 안전성 강화

식생활에서 가공식품, 수입식품 및 외식 비중 증가와 광우병, 다이옥신 및 유전자재조합 식품 같은 새로운 위험요인의 등장으로 식품안전의 중요성과 이에 대한 국민들의 기대 수준이 과거 어느 때보다도 높아지고 있다. 이에 따라 참여정부에서는 과거와 같은 단편적이고 사후적인 식품 정책에서 벗어나 사전예방적인 먹을거리 안전체계로 전환함으로써 국민의 기대에 부응하는 수준의 먹을거리 안전을 보장하고자 노력해 왔다.

8개 부처로 분산 관리되고 있는 식품안전체계 일원화를 위해 정부조직법 개정안(식품안전처 설치)을 국회에 제출(2006년 1월)하였다.

우리나라 제약기업들은 인허가 과정에서 민원처리 기간 지연, 과도한 서류 요구, 투명하지 않은 허가심사 과정 등으로 많은 어려움을 겪어 왔다. 참여정부에서는 식품의약품안전청을 중심으로 FTA 시대를 앞두고 우리나라 제약산업의 경쟁력을 강화하고 고객 관점에서 행정서비스를 개선하기 위하여 의약품 허가제도를 혁신적으로 개선하였다.

제2절 건강투자의 확대

1. 공공보건의료 기능 강화

1) 추진 배경

보건의료는 시장 실패가 존재하는 대표적인 분야이다. 이로써 의료서비스의 과잉 제공으로 의료자원의 낭비가 초래되고 있다. 국민 1인당 연간 외래이용량은 OECD 평균의 2배 수준이며, 제왕절개분만율은 세계 최고 수준을 기록하고 있다. 이와 함께 의원과 병원의 기능이 분화되지 않은 채 상호 경쟁하며, 의료기관의 규모와 경제에 도달하지 못한 의료기관이 전체 병원의 80%를 넘고 있다. 또한 급성기 병상은 공급과잉인 반면, 요양 병상은 부족한 상황이다. 참여정부에서는 공공보건의료 확충을 통하여 이러한 보건의료의 시장 실패를 극복하고 우리나라 보건의료를 지속 가능한 체계로 개편하고자 하였다. 이는 공공보건의료기관이 합리적·공익적 의료공급자 역할과 질병 예방과 관리를 포함하는 포괄적 서비스 제공 기능을 담당함으로써 보건의료의 시장 실패를 극복할 수 있다는 판단에 근거한 것이었다.

2) 추진 내용

참여정부 출범 이전 ‘10% 수준에 지나지 않은 공공의료의 비중을 30% 이상으로 확대’ 함으로써 공공보건의료를 강화한다는 것은 참여정부의 핵심공약 중 하나였다. 이러한 공약은 고령화 및 미래사회위원회의 국정과제 보고(2004년 9월)로 구체화되었으며, 이를 실행에 옮기기 위해 4조 원 규모의 투자 방침이 국무회의에서 결정되었다(2004년 11월). 이후 관계 부처 합동팀에서 마련한 실무안은 관계장관 간담회와 공청회 등의 논의를 거쳐 범정부 「공공보건의료 확충 종합대책(이하 확충대책)」으로 최종 확정되었다(2005년 12월). 이 확충대책의 차질 없는 집행을 위해서 ‘국가중기재정계획’에 5년간 총 4조 3,000억 원의 재정투자 계획을 반영하였다.

확충대책에는, 1) 공공보건의료체계 개편 및 효율화 2) 저출산·고령사회 대비 공공보건의료 역할·투자 확대 3) 예방 중심의 질병관리체계 확립 4) 필수보건의료 안전망

확충의 4가지 영역별로 세부적인 정책과제를 제시하였다. 각 영역별 구체적인 정책과제들은 다음과 같았다.

첫째, 공공보건의료체계를 개편하고 경쟁력을 강화하고자 하였다. 이를 위하여 보건복지부 내에 ‘공공보건의료위원회’를 설치하여 정책 자문 및 공공보건의료기관 평가, 기술지원 및 관리 기능을 수행하고자 하였다. 또한 국립의료원, 국립암센터, 국립재활원, 국립서울병원, 서울대학교(치과)병원 등으로 ‘국가중앙의료원협의회’를 구성하여 국가 전략적 질병관리 등 정책의료 기능을 수행하고자 하였다. 국립대병원의 복지부 이관을 추진하여, 중앙 또는 광역거점병원으로 지원·육성하고 이로써 중앙(국가중앙의료원협의회)-광역(국립대병원)-지역거점(지방의료원)-지역(보건소 등)으로 이어지는 공공보건의료 전달체계를 확립하고자 하였다. 이와 함께 공공보건의료기관의 시설·장비 현대화, 정보화, 우수인력 확보, 경영진단 및 혁신 지원 등을 통하여 공공의료기관의 경쟁력을 강화하고자 하였다. 둘째, 저출산·고령화사회에 대비하여 공공보건의료 역할과 투자 확대하고 했다. 이를 위해 민간 급성 병상의 요양 병상으로 전환 등 병상의 합리적 공급을 도모하고, 시·도립 노인치매요양 병원의 증설, 노인보건의료센터 및 어린이병원 설립 확대를 추진하고자 하였다. 셋째, 예방 중심의 질병관리체계를 확립하기 위하여 지역 주민, 학생, 중소기업체 근로자를 대상으로 건강증진 및 질병예방 사업을 확대하여 예방 중심의 국가질병관리체계를 구축하고자 하였다. 넷째, 필수보건의료 안전망을 확충하고 하였다. 이를 위해 사스(SARS), 조류인플루엔자(AI) 등 신종·재출현 전염병과 생물테러에 대비하여 백신, 격리병상을 확보하여 국가적 위기 상황에 효과적으로 대응할 수 있는 체계를 갖추하고자 하였다. 이와 함께 응급의료, 혈액수급, 재환병상 등 비시장성 필수공공재의 공급을 확충하고자 하였다.

공공보건의료 확충 종합대책 중 ‘공공보건의료체계 개편 및 경쟁력 강화’와 ‘저출산·고령화사회 대비 공공보건의료 역할·투자 확대’ 부문의 정책추진 성과는 다음과 같다(그 밖의 정책은 다음 절에서 검토). 참여정부는 공공보건의료체계를 개편하기 위하여 관련 법률의 제개정을 추진하였으나, 일부 국립대학병원의 반대 등으로 법률안이 아직 국회를 통과하지 못하고 있다. 공공보건의료위원회와 국가중앙의료원협의회 설치를 위한 1) 공공보건의료에 관한 법률 개정안(2007년 7월 국회 제출), 국립의료원 기능

개편을 위한 2) 국립중앙의료원 설립 및 운영에 관한 법률 제정(2007년 8월 국회 제출), 국립대병원의 주관 부처 변경을 위한 3) 국립대병원 설립 및 지원·육성에 관한 법률 모두 국회에 계류되어 있다.

반면, 공공보건의료시설 확충 대책은 일부 사업을 제외하고는 계획대로 추진되고 있다. 2006년까지 지역거점병원인 지방의료원(23개)·적십자병원(6개)의 이전·신축 및 시설·장비 보강 등 현대화를 지원하였고, 보건소 등 농어촌 보건기관에 대한 지원과 도시보건지소(10개소)를 확충하였다. 이와 함께 4개 지역에 노인보건의료센터를 건립·운영 중이며, 어린이 병원 4개소를 건립 중이다. 2007년의 경우 국비·지방비 등을 합하여 계획대비 예산을 97% 수준에 달하는 총 7,000억 원을 확보하여 사업을 추진 중이다. 이러한 확충 대책은 2008년부터는 참여정부의 「2단계 균형발전정책」의 일부로 더욱 적극적으로 추진될 것이다. 방문보건요원 및 도시보건지소 확대, 농어촌 지역에 응급앰불런스를 배치하고, 농어촌 지역 보건소 기능을 ‘지역의료건강증진센터’로 강화하며, 지방의료원을 2차 거점 공공의료기관으로 중점 육성하고, 지방 국립대학병원을 광역단위 3차 의료기관으로 특화 육성하는 것을 주요 내용으로 한다.

3) 향후 과제

참여정부에서 공공보건의료기관에 대한 대규모 투자가 이루어졌음에도 공공보건의료 확충 정책의 성과에 대한 비판적 시각이 존재한다. 이는 공공의료체계 개편을 위한 관련 법률 통과 지연으로 ‘체계 개편’이 동반되지 않은 ‘기관 개편’ 수준에 아직 머무르고 있기 때문이다. 따라서 향후 공공보건의료체계는 기존 개별 공공보건의료기관의 기능 강화 차원에서 벗어나 전체 공공보건의료체계의 강화로 발전해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 국가 수준의 통합적인 관리 기능 강화와 함께 지역단위에서의 보건소-지역거점병원-국립대학병원으로 이어지는 기능적 연계체계 강화가 동반되어야 할 것이다.

참여정부에서 공공보건의료기관 비중이 오히려 낮아졌다는 비판도 있다. 이는 민간 병상 및 민간병원은 급속하게 증가하는 반면, 공공보건기관은 이러한 증가 속도를 따라가지 못하면서 발생하는 현상이었다. 공공보건의료의 강화가 반드시 공공보건의료 기관 및 병상 비중의 ‘물리적 증가’와 같은 의미는 아니라 할지라도, 공공보건의료기관을

양적으로 축소하였음에도 공공보건의료의 ‘기능적 강화’가 가능할지에 대한 논란은 지속될 가능성이 높다. 향후 이러한 논란을 불식시키기 위해서는 공공보건의료의 ‘물리적 증가’ 없이도 공공보건의료를 ‘기능적으로 강화’할 수 있는 구체적인 전략이 제시되어야 할 것이다.

2. 생애주기별 및 임신전후 건강관리 강화

1) 추진 배경

우리나라의 질병 발생 양상이 급성 질환에서 만성 질환으로 급격하게 이행하고 있다. 우리나라 성인 인구의 25%가 고혈압을, 7%가 당뇨를 앓고 있으며, 만성 질환과 사고에 의한 사망 비중은 전체 사망의 70% 이상에 달한다. 특히 고령화가 급속하게 진행되면서 만성 질환으로 인한 사회경제적 부담은 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서 만성 질환에 대한 효과적 대응은 미래의 국민의료비 부담과 저출산·고령화 시대의 국가경제 발전을 위한 중요한 기반이 된다. 참여정부에서는 과거 질병 발생 후 사후관리에 초점을 둔 소극적 보건의료체계에서 질병 발생 전 건강위험요인을 사전에 차단하고 건강관리 능력을 높이는 적극적 생애주기별 평생건강관리체계로 방향 전환을 시도하였다. 이와 함께 저출산·고령화 사회를 배경으로 임신 전후에 대한 건강관리를 대폭 강화하고자 하였다.

2) 추진 내용

생애주기별 평생건강관리체계 구축을 위해서 2002년 만들어진 국민건강증진종합계획(Health Plan 2010)에 대한 중간평가에 근거하여 2005년 「새국민건강증진종합계획」을 수립하고 건강수명 72세라는 목표를 제시하였다. 이 계획에 근거하여 생애주기별로, 1) 영·유아기는 건강한 출산과 성장 2) 아동·청소년기는 올바른 건강습관 확립 3) 청·장년기는 건강생활 실천 및 질병예방 4) 노년기는 만성 질환 및 치매 관리에 중점을 두어 추진하였다. 2006년 음주 폐해를 예방하고 알코올 질환자의 사회복귀를 위한 재할 프로그램 개발 등을 내용으로 하는 국가알코올종합계획 ‘파랑새플랜 2010’을 수립하였다.

이러한 계획에 근거하여 참여정부에서는 과거 질병관리프로그램 중심이던 건강증진

사업을 지역 중심의 건강생활실천사업(금연, 운동, 영양, 절주 등)으로 사업 방향을 전환하였다. 2003년 100개 보건소에서 시작하여 2006년 전국 보건소로 건강생활실천사업이 확대되었다. 사업지원을 위하여 시도건강증진사업지원단을 설치하였으며, 2005년부터 시·도 및 보건소 건강증진전담인력에 대한 대대적인 교육을 시행하였다. 임신부·영유아에 대한 지속적이고 종합적인 건강관리를 위하여 2006년의 경우 보건소에 등록된 임신부·영유아 12만 명에게 건강검진 및 산전·산후 관리 등에 관한 교육·상담 등을 실시하였다. 2007년부터 40세와 66세 전 국민 123만 명을 대상으로 한 생애전환기 건강진단사업을 시작하였다. 이는 연령별·성별 특성을 고려한 맞춤형 건강진단 항목 선정, 개인별 생활습관개선 처방의 도입 등을 통해 주요 만성 질환의 조기발견 및 관리에 기여할 것이다. 또한 참여정부에서는 1983년부터 국민기초생활보장 수급 노인을 대상으로 시행해 온 무료 노인건강진단의 검진 대상과 건강진단 항목을 매년 확대해 왔다. 전국 보건소에 치매상담센터를 설치하고 치매상담 전문요원을 배치하여 치매 환자의 등록, 상담·간병지도, 치료에 대한 각종 정보를 제공하였다.

참여정부 이전에 매우 미미했던 건강증진사업은 2004년 담뱃값 인상으로 조성된 국민건강증진기금의 확대로 그 규모가 크게 확대되었다. 2004년 80억 원에 불과했던 금연사업예산은 2006년 315억 원으로 크게 늘어났다. 그에 따라 시·도 및 보건소의 건강증진사업 수행 역량과 여건이 크게 개선되었다. 하지만 이러한 양적 팽창에도 사업체계, 사업의 질적 수준 및 사업성과는 여전히 미흡한 수준이었다. 생애주기별 건강관리체계를 내세우기는 하였지만 사업 프로그램이 포괄적이지 못하고 분절적으로 수행되었으며, 민간의료기관 및 지역사회자원과 등 외부와 연계가 부족하였으며, 성과관리체계가 마련되지 않은 채 사업이 진행되어 설득력 있는 성과를 제시하지 못하였다. 성인 남성 흡연율은 2004년 57.8%에서 2006년 44.1%로 감소하였으나, 이 중 어느 정도가 2004년 12월 담뱃값 인상 효과를 제외한 금연사업의 효과인지 말하기 어렵다.

3) 향후 과제

포괄적이고 체계적인 생애주기별 평생건강관리체계를 구축하기 위해서는 학교, 직장, 지역사회를 포괄하는 통합적인 사업 프로그램과 관리체계를 구축하여야 한다. 이를

위해서는 보건복지부와 교육부, 노동부를 포함한 타 부처와 효율적인 협력체계 구축이 필수적이다. 이와 함께 사업의 성과가 지속적으로 모니터링할 수 있는 평생건강관리사업 감시체계와 교육·기술 지원체계도 구축하여야 한다. 참여정부 들어 건강증진에 대한 투자가 크게 늘어났다고 하나, 복지부 전체 예산 중 치료에 대한 예산 대비 건강증진에 대한 예산은 3% 수준에 불과하다. 전 국민을 대상으로 포괄적인 생애주기별 건강관리사업을 수행하기 위해서는 훨씬 더 많은 재원이 확보되어야 한다. 이와 함께 사업의 주축인 공공보건조직의 사업 역량 역시 크게 강화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 보건(지)소 업무를 진료·행정 위주에서 건강증진을 포함한 건강관리사업 중심으로 개편하고, 보건사업의 사각지대인 도시 지역에는 지역보건센터형 보건지소를 확충하여야 한다. 또한 사업수행을 위해 방문보건 인력을 대폭 확충하여야 한다.

3. 전염병 예방관리체계 구축

1) 추진 배경

20세기 이후 큰 폭으로 감소하던 전염병 발생률은 최근 지구온난화·국제교류증가·식품수출입 증가 및 생활습관 변화 등의 요인으로 발생 가능성이 높아지고 있으며 발생 양상은 다양화되고 있다. 과거 유행하던 세균성 이질·말라리아·홍역·결핵 등 재출현전염병은 물론, 사스·조류인플루엔자 등 신종전염병 및 생물테러전염병의 위협이 증가하는 추세이다. 재출현 전염병인 말라리아의 경우 1979년 퇴치선언 이후 1993년 재출현하여 2006년 현재 전년 동기대비 약 50% 증가하는 실정이다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 새롭게 출현한 건강 위협인 전염병에 효과적으로 대응하기 위하여 2004년 1월 국립보건원을 질병관리본부로 확대·개편하였다. 그에 따라 국립보건원 당시 175명에 불과하던 인원을 500여 명 수준으로 확대하였다. 또한 질병 관련 시험·연구 기능을 전문화하기 위하여 국립보건원을 질병관리본부 산하 국립보건연구원 체제로 확대·개편하고 인력을 증원하였다. 이와 함께 국립검역소를 질병관리본부로 이관

함으로써 검역과 방역 기능을 일원화하였다. 질병관리본부의 출범은 참여정부에서 국가 전염병 관리를 위한 기본적 인프라를 갖추었음을 의미한다.

효과적인 전염병 예방 관리체계를 구축하기 위해서는 1) 발생을 예방하기 위한 예방접종체계의 강화 2) 전염병 발생을 조기에 발견하고 대응하기 위한 조기감시체계 강화 3) 위생개선을 위한 전염병 예방 대국민 홍보 강화 4) 전염병 발생 시 신속 대처를 위한 체계를 갖추어야 한다. 참여정부는 질병관리를 위해 가장 기본적이고 비용-효과적인 서비스인 필수 예방접종 보장범위 확대를 위해 노력하였다. 이를 위해 영·유아 대상 필수 예방접종에 대해서 보건소 이용자뿐 아니라 병·의원 이용자의 접종비도 국가에서 지원하는 「국가 필수예방접종 보장범위 확대 시범사업(2005년)」과 「보건소 예방접종 보장 범위 확대 시범사업(2006년)」을 시행하였다. 하지만 참여정부의 공약이던 무료 국가필수예방접종사업은 시행되지 못하였다. 전 세계적인 조류인플루엔자 출현으로 신종 인플루엔자 발생과 유행에 대한 대비체계를 강화하고자 인플루엔자 일일 감시체계 등을 운영하였다. 그 결과 우리나라는 SARS와 조류인플루엔자의 위협으로부터 안전한 국가로 평가받고 있다. ‘범 국민 손씻기 운동본부’ 발족(2005년)을 통하여 전염병 발생을 예방하기 위한 개인위생에 대한 대국민 홍보를 적극적으로 강화하였다. 이와 함께 신종 인플루엔자 대유행 대비 기본계획 및 세부계획 수립, 국가격리 병상 추가 확보, 항바이러스제제 추가 비축 등 전염병 발생 시 신속하고 체계적인 대처를 위한 관리대책 수립 및 인프라 구축 등을 위해 노력하고 있다.

3) 향후 과제

참여정부에서는 전염병 감시·대응체계 외형적인 기본 틀은 갖추었으나 질병감시, 역학조사, 실험실, 질병 통제의 각 요소별로는 질적 측면에서 아직도 개선되어야 할 부분이 많은 것이 사실이다. WHO 국제보건규칙의 방향성과 규정된 국가적 핵심역량 요건을 조기에 충족할 수 있도록 전염병 감시·대응 체계의 법제도를 정비하고 개선해 나가야 할 것이다. 이와 함께 국가필수예방접종의 무료 시행 역시 조속히 시행되어야 할 것이다. 또한 향후 만성 질환에 대한 예방 및 등록 관리를 포함한 국가 관리체계를 구축하는 데 필요한 구성요소를 질병관리본부를 중심으로 구축하여야 할 것이다.

4. 국가 암관리 체계 구축

1) 추진 배경

우리나라에서 매년 약 12만 명의 신규 암 환자가 생겨나고 6만 5,000여 명이 암으로 사망하고 있다. 암은 우리나라 사망 원인의 26.7%를 차지하는 사망 원인 1위인 질환이다. 또한 암은 의료비 지출이 큰 질환으로 2005년에 건강보험공단의 암환자 총 진료비는 1조 7,000억 원에 달하였다. WHO에 의하면 건강한 생활습관을 통해 암 발생의 3분의 1은 예방가능하고(1차 예방), 3분의 1은 조기검진으로 완치가 가능하며(2차 예방), 3분의 1도 적절한 완화의료 서비스로 통증 완화를 통해 삶의 질을 높일 수 있다(3차 예방). 참여정부는 이러한 1·2·3차 예방사업뿐만 아니라 암관리사업 기반 강화와 암 치료기술 및 진단 방법 개발도 적극 추진하고 있다.

2) 추진 내용

(1) 암 예방

금연, 절주 등 암을 예방할 수 있는 건강한 생활습관을 갖도록 하여 암을 예방할 수 있으며, 이는 가장 효과적인 암 관리 정책 중 하나이다. 참여정부에서는 국민들로 하여금 암을 예방 가능한 질환으로 인식하고, 생활 속에서 암 예방수칙을 실천할 수 있는 기회를 마련하고자 하였다. 이를 위해 2006년 10대 국민 암 예방수칙을 제정하였고, TV 등 영상매체, 인쇄매체 등을 통하여 암 예방을 위한 홍보활동을 추진하여 왔다. 2005년 국가암정보센터를 개설하여 최신 암 정보 데이터베이스를 구축하고, 인터넷 홈페이지(www.cancer.go.kr)와 전문 상담요원의 전화상담(1577-8899) 등을 통하여 암 정보를 제공하고 있다.

(2) 전 국민 5대 암 검진체계 구축

참여정부는 과거 일부 국민을 대상으로 일부 암에 대해 시행하던 암 조기검진을 단계적으로 확대하여 전 국민 5대 암 검진체제로 발전시켰다. 참여정부 이전에는 의료급여

수급자와 건강보험 가입자 중 저소득층만을 대상으로 제한적으로 시행하던 국가 암 조기검진 사업을 2005년 건강보험 가입자 중 보험료 하위 50%까지 대상을 확대하였다. 조기검진 대상 암 종류도 2003년 간암, 2004년 대장암을 추가하여 5대 암(자궁경부암, 위암, 유방암, 간암, 대장암)에 대한 국가 암 조기검진 체계를 구축하였다. 조기검진 수검률도 2002년 약 13%에서 2006년 약 20% 수준으로 크게 향상되었다. 하지만 국가 암 조기검진사업은 수검률은 약 20% 수준으로 미국이나 영국 등 선진국의 수검률 70~80%에 비하면 여전히 낮은 수준이다. 조기검진의 높지 않은 질적 수준(낮은 양성 예측도와 높은 위음성률), 정보체계에 기반한 체계적인 대상자 관리시스템(대상자 관리, 조기검진 이력관리, 검진결과 관리) 부재 등은 아직 해결해야 할 과제로 남아 있다.

(3) 암 환자 의료비 지원

참여정부는 본인부담상한제, 항암제 투여일수 확대 등을 통하여 암 환자를 위한 건강보험의 보장성 강화해 왔다. 하지만 건강보험 급여 범위가 여전히 협소하고 장기간 고액의 의료비가 들어가는 암 환자 가정의 경제적 부담을 해소하는 데에는 미흡하였다. 참여정부에서는 이전 정부에 비하여 암 의료비 지원 대상과 지원액을 지속적으로 확대하여 과중한 진료비 부담으로 치료받지 못하는 암 환자를 줄이기 위해 노력해 왔다. 2005년에는 지원 연령을 16세 미만에서 18세 미만으로 상향 조정하였고, 적용대상 소득수준을 상향조정하였다. 대상 질병도 백혈병에서 전체 암종으로 확대하였으며, 지원액도 상향조정하였다. 하지만 여전히 많은 암 환자가 과중한 진료비 부담에 고통받거나 아예 치료를 포기하고 있다.

(4) 말기 암환자 관리사업

말기 암환자란 질병이 악화되어 수개월 내에 사망할 것으로 진단받은, 적극적인 항암 치료가 도움이 되지 않는 암환자를 말한다. 대부분의 말기암 환자(연 약 6만 5,000명)가 극심한 통증으로 고통 받고 있지만, 이들 중 절반 이상이 적절한 통증치료를 받고 있지 못하다. 또한 말기 암환자의 상당수가 일반 병원에서 치료받음으로써 부적절한 치료에 많은 비용이 낭비되고 있다. 참여정부에서는 말기 암환자 및 가족의 사회경제적 부담을

완화하고, 말기 암환자의 삶의 질을 향상시키기 위해 재가 암환자 관리사업을 실시하고, 말기 암환자 호스피스 기관을 지원하고 있다. 2003~2004년에 걸쳐 말기 암환자 완화의료 시범사업을 시행하고 그 결과를 바탕으로 2005년부터 호스피스 지원사업을 시행하고 있다. 호스피스 사업 대상기관은 2005년 15개 기관에서 2007년 23개 기관으로 늘어났다. 하지만 호스피스 지원사업을 통해 제공하는 서비스의 양은 우리나라 말기 암환자 완화의료 서비스 수요에 크게 미치지 못하고 있다. 전체 암환자의 약 7% 정도만 호스피스 기관을 이용하고 있다. 또한 호스피스 모형, 서비스 제공 내용, 종사자 및 장비, 시설 기준 등이 표준화되지 못하고 있어 기관에 따라 서비스의 질적 차이가 크다.

(5) 국가 암 관리 정책기반 확충

암 발생률 및 암 사망률 증가에 적극 대응하기 위해 정부는 국가 암 관리 정책기반 확충을 적극 추진하고 있다. 1996년 수립된 제1기 국가 암관리 10개년 계획에 이어, 2006년 제2기 암정복 10개년 계획을 수립하여 체계적 정책 추진 기반을 마련하였다. 2003년에 암 관리법을 제정하여 암예방과 치료기술 발전을 위한 암 연구, 암 등록 통계사업, 암 역학조사, 암 조기 검진사업, 암환자 의료비 지원사업, 말기 암환자 관리사업 실시 등에 대한 법적 근거를 마련하였다. 전국적 네트워크에 기반한 암 진료·연구, 관리사업 추진 체계 구축을 위해 9개 지방 국립대학병원에 지역암센터를 설치하였다. 하지만 지역암센터를 설치하였음에도 암환자의 서울 집중 현상은 심각하다. 2006년 기준으로 우리나라 광역자치단체 중 암 의료 이용의 자체 충족률이 50%를 넘는 지역은 약 절반에 불과하다.

3) 향후 과제

암으로 인한 사망을 포함한 질병 부담을 줄이기 위해서는 암 예방-조기검진-진단 및 치료-말기 암환자 관리로 이어지는 포괄적인 국가 암 관리체계가 구축되어야 한다. 조기검진사업의 효과를 높이기 위해 수검률 향상, 검진의 질적 수준을 향상, 국민의 검진에 대한 만족도 및 신뢰도 제고, 암 관리체계 구축 등을 이루어야 한다. 이를 위해서는 암 교육 및 홍보 강화, 암 검진기관 질 평가제도 도입, 암 조기검진 정보시스템 구축 등

이 구축되어야 할 것이다. 암 환자의 과중한 진료비 부담을 덜어 주기 위해서는 한편으로 건강보험의 급여 범위의 확대와 진료비 상한제 같은 건강보험 보장성을 강화하고, 다른 한편으로 암 진료비 지원사업의 대상과 수준을 늘려 나가야 한다. 지역균형발전 차원에서 지역 의료 수준을 높임으로써 암 의료 이용의 자체 충족률을 개선해 나가야 할 것이다. 호스피스도 장기적으로 건강보험의 급여에 포함되어야 하며, 재가 암환자 관리사업과의 연계체계가 강화되어야 할 것이다.

제3절 건강보험 내실화

1. 건강보험의 보장성 강화

1) 추진 배경

1977년 500명 이상 사업장 근로자를 대상으로 시작된 우리나라의 건강보험은 1989년 전 국민 의료보험 시행, 2000년 관리운영체계 통합, 2003년 재정 통합으로 제도 발전의 완결성을 제고해 왔다. 그러나 이 같은 건강보험의 제도적 발전에도 불구하고, 건강보험의 내실에 해당하는 보장성과 재정적 지속 가능성의 취약성에 대한 문제제기가 지속되어 왔다. 건강보험의 가장 기본적인 기능은 질병에 걸린 국민들이 큰 부담 없이 질병 치료를 할 수 있도록 경제적으로 지원하는 것이다. 그러나 ‘진료비 할인제도’라는 비유에서도 알 수 있듯이 그동안 우리나라의 건강보험은 질병치료에 대한 국민의 경제적 부담을 적극적으로 덜어 주는 역할이 미흡했던 것이 사실이다. 2004년 국민건강보험공단의 본인 부담 실태조사 결과에 따르면, 건강보험의 평균 보장률은 61.3%로 서구 선진국의 수준에 크게 뒤처지는 것으로 나타났다. 특히 암 등 고액 중증 질환에 대한 보장률은 49.6%로 더욱 취약한 것으로 나타나 질병으로 인한 가계 파탄을 예방하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 평가되어 왔다.

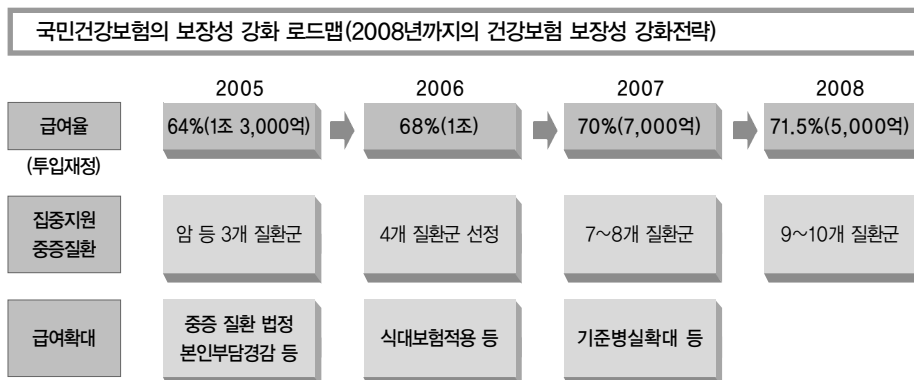
건강보험의 보장성과 동전의 양면 같은 양상을 보이는 것이 건강보험의 재정·제도적 지속 가능성이다. 건강보험의 재정이 건실하지 못하면 건강보험의 보장성 확대가 제

대로 이루어질 수 없다. 특히 2000년 의약분업 이후 불거진 재정 위기와 2001년 이후 연평균 10%에 이르는 급여비 지출 증가율은 ‘건강보험의 재정적 불안정성’을 향후 건강보험이 해결하여야 할 핵심 과제로 인식케 하는 중요한 계기가 되었다. 이런 상황에 직면하여 참여정부는 건강보험의 보장성 향상과 재정적 지속 가능성 확보라는, 언뜻 상충되는 것으로 보이기도 하는 두 가지의 과제를 동시에 부여받았다.

2) 추진 내용

참여정부는 건강보험의 보장성을 강화하기 위한 다방면의 정책적 노력을 경주해 왔다. 2005년 정부는 2008년까지 건강보험의 보장률을 70% 수준으로 향상시키기 위한 건강보험 보장성 강화 로드맵을 제시하였으며, 이런 목표를 달성하기 위한 중요 수단으로 중증 질환에 대한 집중적인 지원, 식대 보험 적용 등을 설정하였다. 그리고 실제로 2005년 암과 일부 심장질환 및 뇌혈관계질환의 법정 본인 부담 인하, 2006년 식대 보험 적용 등과 같이 보장성 확대 조치가 시행되었다. 애초 계획은 집중 지원 대상 질환군을 2007년까지 7~8개로 확대할 예정이었으나, 질환 중심의 보장성 확대가 질환별 혜택의 비형평성과 사각지대를 야기할 수 있다는 문제 지적에 따라 본인부담상한제를 내실화하는 것으로 정책 수단을 변경하였다. 그리고 2007년에 본인부담상한제의 적용 기준을 하향 조정하였다.

아래 표의 내용과 같이 참여정부 집권 직후인 2003년부터 2007년에 이르기까지 건강보험의 보장성을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 경주하여 왔다. 특히 2004년부터



자료 : 보건복지부(2005)

참여정부 기간 중의 건강보험 보장성 확대 현황

연도	급여항목 확대
2003	• 다발성 골수종, 림프성·골수성·단구성 백혈병 환자의 외래진료 본인 부담금 20% 하향 조정
2004	• 본인부담상한제 실시(6개월/300만 원) • 정관 및 난관 복원술 • 암환자 및 다운증후군 등 62개 희귀난치성 질환 본인 부담 경감
2005	• MRI 보험급여 • 자연분만 본인부담 면제 • 신생아 본인부담 면제 • 암 등 중증질환자 본인 부담 경감(10%)
2006	• 만 6세 미만 입원 아동 본인부담금 면제 • PET(양전자단층촬영) 건강보험 적용 • 입원환자식대 급여(2006. 6. 1)
2007	• 본인부담상한제 적용기준 하향조정(6개월/200만 원)

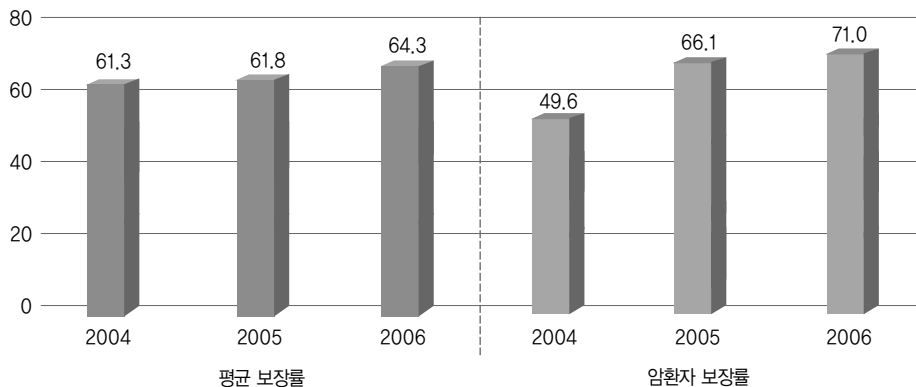
자료 : 국민건강보험공단(2007)

실시된 본인부담상한제와 2003년 이후 연차별로 시행된 중증 질환에 대한 지원 확대는 질병 치료로 인한 과중한 경제적 부담을 완화하기 위한 의미 있는 노력이었다. 또한 임신·출산 관련 서비스에 대한 지원 확대와 6세 미만 입원 아동에 대한 법정 본인 부담금 면제는 저출산 시대에 대응하기 위한 정책적 노력으로 평가할 수 있다.

참여정부의 건강보험 보장성 강화 노력에도 불구하고, 건강보험의 평균 보장률은 2004년 61.3%에서 2006년 64.3%로 미미한 향상하는 데 그쳤다. 그러나 2004년 49.6%

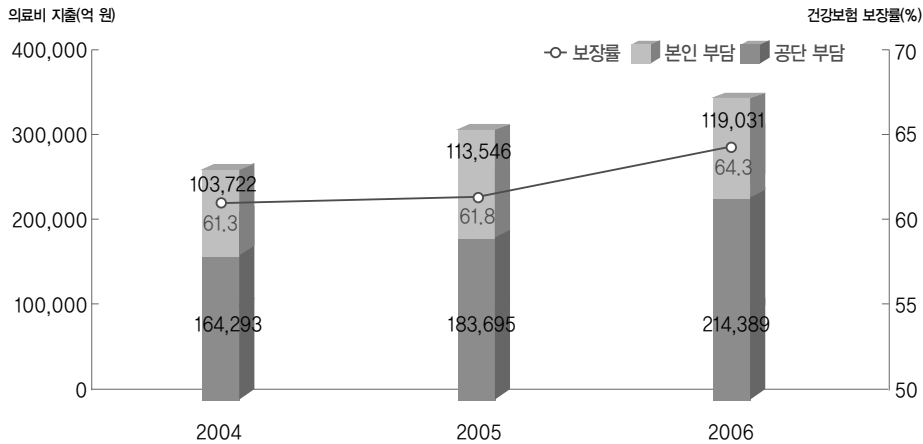
건강보험의 보장률 변화

(단위 : 평균 보장률 %)



건강보험의 보장률과 환자 본인 부담 총액의 변화

(단위 : 억 원, %)



자료 : 각 연도 본인 부담 실태조사 결과와 각 연도 급여비 지출 자료로 재구성

에 불과하던 암환자의 건강보험 보장률이 2006년에는 71.0%로 향상되어 중증질환자의 치료비 부담이 크게 완화된 것으로 평가할 수 있다.

그러나 비록 미미한 수준이지만 통계 수치상의 건강보험 보장률 향상, 그리고 중증 질환에 대한 의미 있는 보장성 향상에도 불구하고, 국민이 평균적으로 체감하는 건강보험의 보장성 향상 효과는 미미하거나 오히려 악화된 것으로 평가할 수 있다. 전체 의료비 지출 규모가 증대하는데 국민이 의료 이용을 하면서 직접 부담하는 비용이 줄어드는 것이 아니라 오히려 늘어나는 추세를 보이고 있기 때문이다. 즉, 의료 이용 총량의 증가가 건강보험의 보장성 향상의 성과를 상쇄하고 있는 것이다.

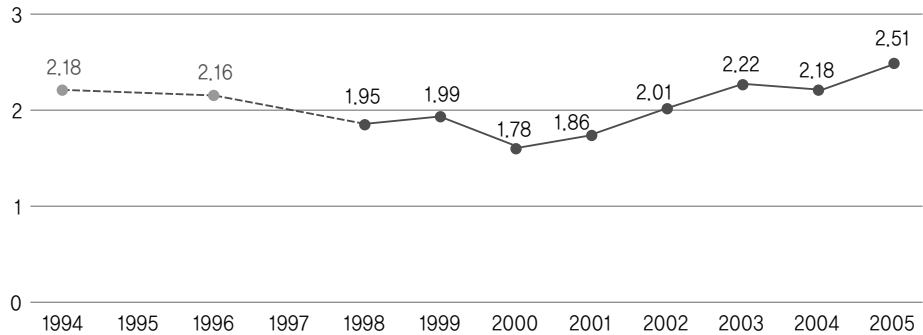
이와 더불어 질병으로 인한 경제적 부담을 측정하는 대표적인 지표인 '과부담 의료비 지출 가구비율'도 지속적으로 증가할 뿐 아니라 소득계층 간 격차가 더욱 확대되는 점도 우려할 만한 상황이다. 가처분소득의 40% 이상을 의료 지출에 사용하는 가구 비율은 2000년 이후 지속적으로 증가하여, 2005년 현재 전체 가구의 2.51%에 이르고 있다. 또한 건강보험 가입자 중에서 월 소득 20% 이상을 의료 지출에 사용하는 가구 비율을 소득계층별로 구분하여 분석한 결과, 2001년에 비해 2005년의 수치가 전반적으로 커졌을 뿐 아니라 소득계층 간 격차도 더욱 벌어진 것으로 나타났다.

건강보험 보장성 향상의 가시적인 성과는 미흡하였지만, 보장성 확대의 우선순위를

가처분소득40% 이상을 의료 지출에 사용하는 가구비율

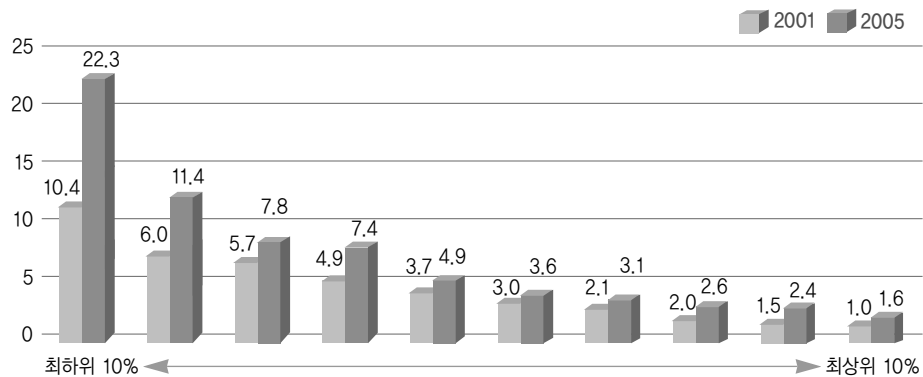
(단위 : %)

과부담 의료비 지출 가계비율(%)



자료 : 권순만 등(2007)

건강보험 지역가입자 중 월소득 20% 이상을 의료 지출에 사용하는 가구비율(소득계층별 비교)



자료 : 한국보건사회연구원(2007)

합리적으로 설정하기 위한 노력을 시도하고 서비스 항목 위주로 급여 범위를 확대하던 기존 방식에서 탈피하여 보장성 향상을 위한 접근방식을 다양화한 것은 의미 있는 조치였다. 이 같은 우선순위 설정을 위한 절차 개선과 접근방식의 다양화는 건강보험의 보장성 향상의 효과성과 정합성을 제고하는 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 물론 이런 과정 중에 시행착오도 없지 않았다. 대표적인 예가 2006년에 실시한 식대에 대한 보험 적용과 6세 미만 아동의 입원 법정 본인 부담 면제이다. 이들 항목이 다른 서비스 항목에 비해 보험 적용의 우선순위가 높은지 여부에 대해서는 2006년 당시부터 상당한

논란이 있었다. 결국에는 2008년부터 이들 항목에 대한 본인 부담률을 재조정하기로 지난 11월 건강보험정책심의위원회에서 결정하여 불과 2년 만에 기존 정책결정을 번복하는 상황이 야기되었다. 이 같은 일련의 과정을 통해 불명료한 우선순위 설정은 정책결정의 일관성을 훼손할 뿐 아니라 정부 정책에 대한 국민의 신뢰도 하락으로 이어질 수 있다는 교훈을 얻게 되었다.

3) 향후 과제

참여정부 집권 기간 중 달성한 건강보험의 보장성 향상은 ‘절반의 성공’으로 평가할 수 있다. 이전 정부와 비교할 때 매우 적극적으로 건강보험의 보장성 향상을 위한 정책적 노력을 경주하였고 중증질환의 경제적 부담을 크게 완화한 점, 그리고 보장성 향상을 위한 우선순위 설정의 절차를 개선하고 보장성 향상을 위한 접근방식을 다양화한 점은 참여정부 건강보험 정책의 성공적인 측면으로 평가할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 국민이 체감할 수 있는 가시적인 보장성 향상의 성과를 창출하지 못한 점은 중요한 한계 요인으로 지적할 수 있다. 건강보험의 보장성 향상을 위해 적지 않은 재원을 투입했음에도 국민의 평균적인 질병 치료 부담이 늘어난 데에서도 알 수 있듯이, 비급여를 포함한 의료 이용 총량을 적정화하기 위한 노력이 수반되지 않는다면 질병 치료에 대한 국민 부담의 완화도 제대로 이루어지지 않을 뿐 아니라 건강보험제도 운영의 거시적 효율성을 보장할 수 없을 것이다. 이와 함께 건강보험 보장성 확대의 목표집단을 더욱 명확하게 설정할 필요가 있다. 노인, 저소득층, 장애인 등과 같은 사회·경제적 취약계층이나 임산부, 아동과 같은 사회적 투자가 절대적으로 필요한 인구집단에 초점을 맞추어 건강보험의 의학적·경제적 보호 기능의 효과성을 제고할 필요가 있다. 건강보험이 보호하여야 할 건강 개념의 확장도 필요한 과제이다. 특히 인구고령화가 급속하게 진행되는 우리나라는 이 같은 건강 개념의 확장이 더욱 적극적으로 사고되어야 한다. 기존의 건강보험 보장체계로는 인구고령화와 이로 인한 만성 질환의 범람에 효과적으로 대응할 수 없기 때문이다. 전통적으로 공중보건의 영역에서 다루던 각종 예방서비스를 건강보험의 보장체계에 포함하는 서구 선진국의 최근 경향을 눈여겨볼 필요가 있다.

2. 약제비 적정화 방안

1) 추진 배경

건강보험의 제도적·재정적 지속 가능성을 보장하기 위해서는 건강보험 재원을 충분하고 안정적으로 확보하는 것도 중요하지만, 확보된 재원을 효율적이고 적정하게 활용하는 것도 중요하다. 불필요한 의료비 지출을 줄이는 것은 국민건강 향상에 필요한 의료비 지출을 지속적으로 늘리기 위해서도 매우 중요한 과제이다. 2005년 현재 건강보험 총 진료비 중에서 약제비가 차지하는 비중은 29.2%에 이르고 있다. 이는 OECD 평균의 약 2배에 달하는 규모로 우리나라의 약제비 지출이 과다하다는 사실을 쉽게 짐작할 수 있게 한다. 특히 2001년 이후 건강보험 약제비 지출의 연평균 증가율은 14.7%에 이르고 있는데, 이는 건강보험 총 진료비 지출의 연평균 증가율을 크게 웃도는 것이다. 이처럼 건강보험 지출에서 약제비가 차지하는 비중이 필요 이상으로 크고 증가율 역시 가파른 상황을 야기한 데에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째는 만성 질환 유병률이 높고, 따라서 약물 사용량도 상대적으로 많은 노인인구의 지속적인 증가 때문이다. 65세 이상 노인의 1인당 약제비는 65세 미만 연령대의 무려 4.6배에 달하는 것으로 알려져 있다. 둘째는 오랜 진료 관행 때문이다. 환자는 일반적으로 병원에 가면 약을 처방해 주어야 진료를 받은 것으로 생각하는 경향이 있고, 의료인도 상대적으로 고가약을 선호하고 환자 진료의 주된 수단으로 의약품을 생각하는 것이 일반적이다. 셋째는 기존 의약품 관리의 비체계성과 비효율성 때문이다. 지금까지 우리나라 건강보험은 특별히 보험 적용에서 제외할 사유가 없는 한 거의 모든 의약품을 건강보험에 등재하는 방식인 급여제외 목록(Negative list system)을 운영해 왔다. 이런 방식으로 의약품에 대한 건강보험 등재를 하다 보니 의약품에 대한 합리적인 약가 산정이 어려웠고, 의약품의 의학적 효과성과 안전성, 그리고 경제성에 평가도 미흡한 실정이었다. 대다수 선진국에서는 건강보험 등재 의약품이 2,000~5,000여 개 수준인 데 반해, 우리나라는 보험적용 의약품 품목 수가 2006년 1월 기준으로 2만 1,700여 개에 이르고 있었다. 보험 등재 이후의 약가 사후 관리 측면에서도 환경 변화를 민감하게 반영하지 못하는 한계를 지니고 있었다.

2) 추진 내용

2006년 발표된 건강보험 약제비 적정화 방안은 2010년까지 약제비 비중을 24% 이하로 줄이는 것을 목표로 약가 관리를 강화하고, 의약품의 적정 사용을 유도하기 위한 정책으로 구성되어 있다. 약가 관리 강화를 위해 의약품 선별등재 시스템(Positive list system)과 약가 협상을 도입하였다. 그리고 약가 산정기준을 개선하고, 건강보험 등재 이후 사용량의 대폭적인 증가나 당초보다 급여 범위가 늘어나는 등 신약 가격의 변동 요인이 발생할 경우 약가 협상으로 가격을 재조정할 수 있는 제도를 신설하였다. 의약품의 적정 사용을 유도하기 위해 처방 양상에 대한 평가를 강화하고, 의료진의 처방 행태를 변화하기 위한 자율적인 노력을 유도하기로 하였다. 이와 아울러 의약품의 품질 향상과 의약품 허가 개선 및 유통구조 개선 등을 통해 약제비 적정화를 위한 기반을 조성하고자 하였다.

현재 시점에서 2006년 약제비 적정화 방안의 성과를 직접적으로 평가하는 것은 무리이다. 또한 약제비 적정화 방안에 포함된 정책들은 그 효과가 단기간에 발생할 수 있는

2006년 약제비 적정화 방안의 비전과 과제		
비전	2010년까지 약제비 비중을 24% 이하로 감소 • 2006년 약제비 비중을 2005년 수준(29.2%)으로 유지 • 2007년부터 약제비 비중을 매년 1%씩 감축	
전략방향	약가 관리 강화	적정 사용 유도
핵심성과	• 등재약 품목 수 ↓ • 외국 대비 약가 ↓ • 재평가 절감액 ↑ • 약품 저가구매기관 ↑	• 처방률 ↓ • 처방 건당 약품 수 ↓ • 고가약 처방 비중 ↓ • 투약 일당 약품비 ↓
추진과제	• Positive List 전환 • 가격산정 방법 및 기준 강화 • 사용량-약가 연동제 • 약가 사후관리 강화 • 저가구매 활성화	• 처방 행태 변화 자율 유도 • 처방률/처방건당 약품 품목 수 평가 강화 • 고가약 처방 비중 평가 • 투약 일당 약품비 관리 강화
기반조성	의약품 품질 향상, 의약품 허가제도 및 의약품 유통구조 개선	

성격의 것이 아니다. 2006년 직후부터 약가 관리를 강화한다고 해서 약제비 절감 효과를 곧바로 기대할 수 있는 것이 아니며, 오랜 관행으로 굳어진 의료진의 처방 행태 역시 단기간에 고쳐질 수 있는 것이 아니기 때문이다. 그럼에도 약제비 적정화 방안은 과도한 약제비 지출을 줄이고, 의약품의 불필요한 사용을 줄이기 위한 중요한 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 약제비 적정화 방안에 포함된 정책들이 차질 없이 추진된다면 약제비 적정화의 효과는 점진적으로 발생할 것으로 기대한다. 2006년 약제비 적정화 방안은 다양한 이해집단의 이해관계 충돌과 조정 과정에서 만들어졌다. 특히 한미 FTA 협상 과정과 시기적으로 맞물리면서 한미 간의 협상 쟁점으로까지 부각되기도 하였다. 그러나 이해집단의 반발과 문제제기에도 불구하고 약제비 적정화 방안에 대한 이들의 이해를 높이기 위한 노력을 경주하고, 기본 원칙을 견지한 점은 높이 평가할 만하다. 또한 미국과의 관계에서도 “약제비 적정화 방안은 협상 대상이 아니다”는 점을 분명히 하고, 약제비 적정화 방안을 일관되게 추진한 점 역시 의미 있는 노력으로 평가할 만하다.

3) 향후 과제

2006년에 이루어진 의약품 선별 등재 시스템 도입, 약가 산정기준 개선, 의약품 품질 강화 등의 대책은 향후 약제비 지출 적정화를 위한 중요한 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 2006년 약제비 적정화 방안은 그야말로 ‘기반 마련’에 해당하는 것이다. 따라서 약제비 적정화 방안이 실질적인 약제비 절감으로 이어지기 위해서는 더욱 일관되고 적극적인 정책적 노력이 수반되어야 할 것이다. 예를 들면, 의약품 선별 등재 시스템은 신약만을 대상으로 적용하며, 이미 등재된 의약품은 2011년까지 순차적으로 선별 등재 시스템을 적용할 예정이다. 그러나 비용 측면에서는 고가 신약의 선별 등재 시스템 적용 우선순위가 높지만, 의약품의 안전성과 효과성 측면에서는 이미 등재된 의약품의 문제가 더욱 심각할 수 있다. 건강보험에 등재된 2만 1,700여 개의 의약품 중에서 실제로 생산되지 않거나 임상에서 전혀 사용되지 않는 품목수가 7,300여 개에 이른다는 사실에서도 알 수 있듯이, 의학적 안전성과 효과성이 의심되는 의약품이 건강보험에 등재되어 있는 예가 적지 않을 것으로 추정된다. 2만 1,700여 개에 이르는 의약품에 대한 재평가가 쉽지 않은 과제이기는 하다. 그러나 이들 의약품에 대한 조치가 일정대로

이루어지지 않다면 어렵게 마련한 약제비 적정화 방안의 취지가 크게 퇴색할 것이다.

이와 아울러 약가 인하를 위한 적극적인 약가 협상 노력과 사용량·약가 연계 재평가 시스템 적용이 차질 없이 진행되어야 한다. 이 과정은 필연적으로 관련 이해 당사자의 반발과 문제제기를 수반하게 될 것이다. 이처럼 쉽지 않은 정책 환경 속에서 약제비 적정화 방안의 원칙을 견지하는 것은 2006년 정책의 성패를 좌우하는 시금석이 될 것이다.

제4절 정신건강관리 강화

1) 추진 배경

2001년 보건복지부에서 처음으로 실시한 정신질환실태 역학조사 결과 우리나라 국민의 12.9%수준으로 연간 약 493만명이 일년동안 한번이상 정신질환을 경험하는 것으로 나타났고, 집중적인 관리가 필요한 만성중증정신질환 인구도 약 49만명으로 추정되었다. 그러나 정신의료기관, 정신요양시설 등 정신보건시설에서 관리되는 인구는 4명 중 1명 정도의 수준을 넘지 못하고 대부분이 수용중심의 폐쇄적인 관리로 재활이나 사회복귀는 요원한 일이 될 수 밖에 없었다.

정신질환은 그 특성상 일단 발병하고 나면 만성화되어 평생동안 호전과 악화가 반복되는 특징이 있으므로 환자와 그 가족은 빈곤으로 추락하며 평생 감당할 수 없는 부담을 안고 살아가게 된다.

따라서 정신질환자는 개방적인 지역사회에서 체계적인 재활훈련을 통하여 사회복귀가 가능하도록 지원해야 하며, 발생 전에 예방하는 것이 가장 비용효과적인 방법이라고 할 수 있다.

국민들의 요구는 문제발생 전 단계에서의 의료기관이 아닌 곳에서 정신건강증진서비스를 받고 싶어하였으나, 장기입원(소)중심의 기존의 정신보건체계로는 제공이 불가능한 실정이었다. 지역사회 중심의 정신보건인프라는 매우 열악하여 이러한 국민들의 요구를 충족하기에는 턱없이 부족한 실정이었다.

그 외에도 급격한 사회경제적 발전은 새로운 정신건강의 위협을 증대시켜서 자살, 각

중 중독 등 새로운 정신건강문제가 사회적 문제로 대두되게 되었다. 2004년 자살로 인한 사회경제적 손실비용은 약 2조원으로 추산되고, 음주폐해로 인한 사회경제적손실은 연간 약 21조원으로 막대한 규모이었다. 이외에도 가시적인 산정이 어려운 직무스트레스, 알코올 사용장애 등으로 인한 생산성 감소도 간과할 수 없는 부분이었다. 이러한 문제들을 해결하지 않고는 진정한 선진사회의 면모를 갖추기 어렵다는 판단 하에 새로운 정책들을 추진하게 되었다.

2) 추진 내용

참여정부 출범 당시 지역사회 정신보건을 담당하는 시군구 정신보건센터는 69개소, 15억원에 불과하였으나, 2007년도에는 165개소에 88억으로 대폭 확충되었다. 정신보건센터는 건강투자전략의 일환으로 정신질환에 대한 조기발견, 상담, 재활 및 예방서비스와 사례관리서비스를 제공하며 입원중심의 고비용 구조를 해소하고 의료비 부담 경감 등을 유도하는 등 지역사회 중심의 서비스 제공에 박차를 기하고 있다.

또한, 사전예방적인 정신건강관리체계를 마련하기 위하여 아동 청소년 조기에방사업을 도입하게 되었다. 이를 위하여 정부 주관 하에 정신건강검진도구를 개발하여 모든 국민들에게 무료로 보급하고, 2006년에 시범적으로 16세 청소년을 대상으로 정서·행동문제, 자살 및 각종 중독에 대한 검진사업을 도입하였고, 전국으로 확산하기위한 모형을 개발하고, 위험인구를 위한 표준사례관리프로그램도 개발하여 정신보건센터, 학교 등 일선 관련 기관에 보급하였다.

IMF 경제위기직후에 가장 극심하였다가 2003년도 카드대란 등을 계기로 자살 사망이 증가하여, 자살을 사회적인 문제로 인식하여 대응해야 한다는 판단 하에 참여정부의 주요한 과제중의 하나로 추진하게 되었다. 2004년 국가자살예방기본 계획의 수립, 2005년 세부추진계획을 수립하여 24시간 위기상담전화(1577-0199)운영, 범국민생명존중운동, 인터넷 유해사이트 감시 및 언론보도와 인기드라마 모니터링, 우울증 및 자살위험자에 대한 조기발견 상담체계를 구축하여 운영하여 2006년도에 상승추세의 자살사망율이 다소 감소하게 되었다.

우리나라에서는 정신질환과 정신과 진료에 대한 편견이 매우 높아서 미리미리 전문

가의 도움을 받으면 환자가 되지 않고 정상생활을 할 수 있는 기회를 놓치고 치료거부 및 지연이 자주 발생하게 되어 가정과 사회의 부담이 매우 크게 되었다. 이를 위하여 정부에서는 가족협회, 자조그룹 등을 활성화하고, 대중매체를 통한 공익광고를 실시하여 정신질환 인식개선을 위한 사회적 분위기를 조성하였다.

상대적 취약계층인 정신질환자는 그 특성상 일정 부분의 권리를 제한받고 있으나, 이러한 제한은 최소화되어야 하고 권리가 남용되지 않아야 한다. 따라서 정신질환자와 가족들의 권익보호를 위하여 정신보건법 개정안을 3차례 제출하였으며, 5대 권역별로 국립정신병원 주관 정신의료기관등 현장합동조사체계를 마련해 운영하여 관련 법집행의 실효성을 제고하였다.

그 외에도 우리나라는 뿌리깊은 관대한 음주문화의 영향으로 음주로 인한 질병, 사고 등 직·간접적 피해는 GDP의 3.5%를 넘는 등 매우 심각한 실정이다. 이에 정부는 국가알코올종합계획 「파랑새 플랜 2010」을 수립하여 음주문화를 개선하고, 음주로 인한 피해를 예방하기 위하여 다양한 정책을 수립·운영하였으며, 특히 취약계층인 여성과 청소년의 음주폐해와 영향을 예방하기 위해 조기발견 및 예방프로그램을 운영하는 등 지속적인 정책을 추진하여 국민들의 음주폐해에 대한 인식과 절주의 생활화를 위하여 적극적인 노력을 펼쳐왔다.

3) 향후 과제

참여정부 출범 이후 권익보호, 인식개선, 지역사회 인프라 확충 등 정신보건서비스의 방향과 기반조성이 마련되었다. 그러나 아직도 부족한 지역사회 정신보건 인프라와 열악한 중앙 및 지방 정부 정신보건 관리체계로 인하여 지역사회 중심의 조기예방체계로의 확실한 전환이 부족한 실정이다.

매년 증가하고 있는 정신병상은 탈원화와 지역사회복귀로의 저해요인이 되고 있어 적정병상이 규정되어 병상수 증가를 조정할 정책이 필요하며, 병상수 감소로 나오게 되는 환자들이 지역사회에서 거주 할 수 있는 단기와 장기 주거시설의 확충이 절실하다고 하겠다.

또한, 공공후견인 제도 등 정신질환자의 실질적인 이익을 대변할 수 있는 제도 도입

이 검토되어야 하고 권익보호를 위한 시민사회운동에 동인을 이끌어 내어야 한다. 아울러 재난지역 피해자, 북한섣터민, 해외이주여성 및 자녀, 노숙자 등 사회환경의 변화에 따른 특수한 정신건강 수요에 대한 정책 검토가 필요할 것이다. 이러한 선진형 정신보건체계를 발전시키기 위해서는 새로운 정신건강문제에 근본적이고 선도적으로 대처할 수 있는 정신건강 거버넌스 확립과 개혁이 선행되어야 할 것이다.

제5절 보건의료산업 육성

1) 추진 배경

의료기술 수준은 선진국 대비 80% 수준에 달하는 높은 경쟁력을 가지고 있으며, 의료서비스 산업은 다른 산업에 비하여 일자리 창출 효과나 부가가치 유발 효과가 높은 산업이기 때문이다. 하지만 참여정부 이전까지는 의료서비스 분야를 산업으로 육성하기 위한 제도는 매우 미흡한 실정이었다. 의료서비스의 질을 개선할 동기가 결여된 진료비 지불 체계, 투자를 유치하기 어려운 수준의 낮은 경영 효율성과 투명성, 우수한 의료인력을 활용하지 못하는 R&D 전략 등이 의료산업 발전을 가로 막고 있었다.

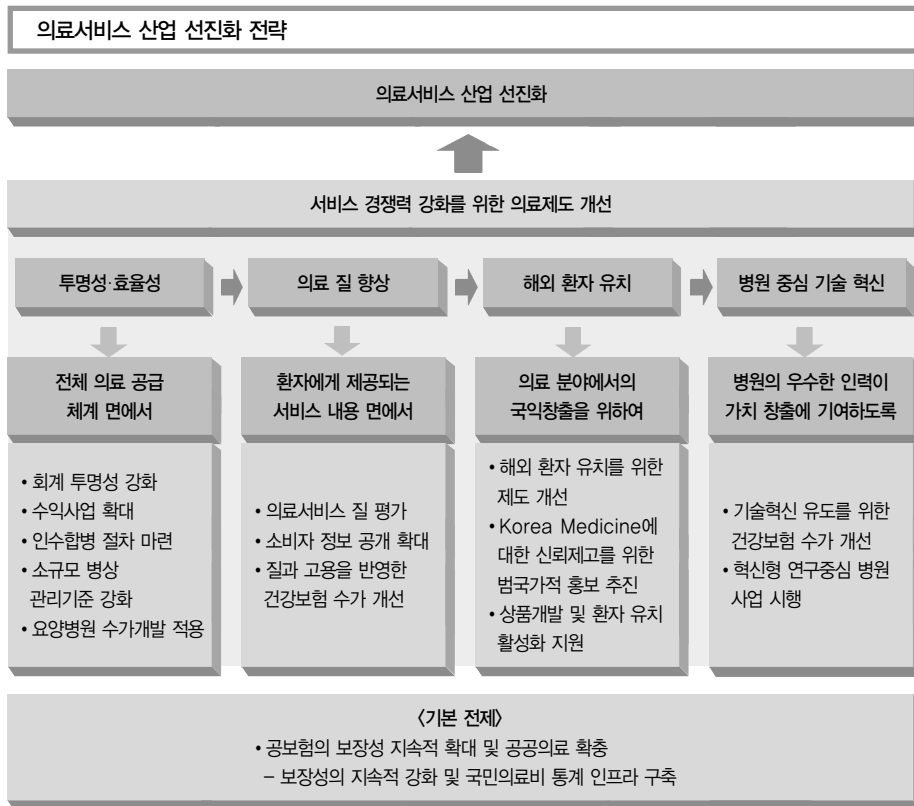
참여정부 이전 보건의료는 국가가 책임져야 할 사회적 서비스로만 인식되어 왔으나, 참여정부에서는 세계화와 BT/NT/IT 발전을 배경으로 이를 차세대 성장동력 산업으로 인식하게 되었다. 그에 따라 의료정책의 패러다임이 규제적 정책에서 보건의료 산업을 지원하고 육성하기 위한 산업적 정책으로 전환하는 정책 패러다임의 전환이 일어나게 되었다. 참여정부 출범 초기인 2004년 노무현 대통령의 지시를 근거로 의료산업의 국제경쟁력을 확보하기 위한 발전전략을 수립하였으며, 범정부적 차원에서 구체적인 정책을 수립하고 이를 강력하게 추진하기 위해 2005년 10월 의료산업선진화위원회(이하 위원회)를 설치하였다. 또한 위원회의 활동을 뒷받침하기 위하여 국무총리실 산하에 의료산업발전기획단 설치하였다. 위원회에서는 의료서비스, 의료기기, 제약 등 보건의료산업을 국가전략산업으로 발전시키기 위하여 다양한 정책을 추진하였다.

2) 추진 내용

의료산업선진화위원회에서는, 1) 의료서비스 질 향상 2) 의료기관 회계 투명성 및 효율성 강화 3) 해외 환자의 적극적 유치 4) 의료기술혁신 활성화 등 4가지 의료서비스 제도 개선 방향을 설정하였다(표 참조).

(1) 의료 질 향상

참여정부는 의료서비스의 질에 대한 정보를 생성, 공개함으로써 소비자들의 합리적인 선택을 유도하고 공급자들 간 의료서비스 ‘질’에 의한 경쟁을 활성화하고자 하였다. 이를 위하여 건강보험심사평가원(이하 심평원)의 평가 영역 및 공개 활동을 강화하였고, 의료기관평가제도에서 임상질지표를 활용한 평가를 도입하였다. 심평원은 급성심근경색(2005년), 항생제 및 주사제 처방률(2005년), 뇌졸중(2007년) 등에 대한 질 평가



결과를 적극적으로 공개하였다. 이와 함께 의로서비스의 질에 따라 건강보험 진료비를 차등지급하는 가감지급 시범사업을 종합전문요양기관을 대상으로 추진 중이다. 고용 수준을 반영한 차등수가제인 간호등급제, 식대수가 차등제 등을 시행 중이다.

의료계는 질 평가 정보 공개로 인한 환자 집중에 대한 우려와 낮은 건강보험 수가로 인하여 질을 올리기 위한 투자 여력이 없다는 이유로 이들 정책에 지속적으로 반대하였다. 이러한 반대로 질 평가 및 공개 정보의 범위와 속도 등은 영향을 받았으나, 대부분의 정책은 성공적으로 시행, 확대되어 가고 있다. 하지만 소비자의 충분한 정보에 근거한 합리적 선택을 보장하고, 의료기관의 질 향상 노력을 본격적으로 유도하기에는 여전히 생성되는 정보의 양과 가감 지급의 적용 범위가 아직 매우 제한적인 것 또한 사실이다.

(2) 의료기관 경영의 투명성과 효율성 강화

의료법 개정을 통하여 의료기관의 사업다각화를 위한 부대·수익사업을 단계적으로 확대하는 방안을 추진하였다. 의료법 개정안에는 의료법인의 부대사업을 확대하고 인수합병 절차를 신설하며, 외국인 환자 유치 활동을 허용하고, 의료인의 비전속 진료를 허용하고, 의료기관 종별 구분 개선 등의 내용을 담았다. 이와 함께 병원급 의료기관의 회계 투명성과 경영 효율성을 높이기 위하여 회계법인에 의한 외부감사를 의무화하는 방안을 추진하였다. 하지만 의료법 개정안에 포함된 의로서비스산업 육성과 무관한 다른 정책에 대한 의료계의 거센 반대로 아직까지 국회에서 통과되지 못하는 실정이다.

(3) 해외 환자 유치 및 의료기관의 해외 진출

선진국에 크게 뒤지지 않는 의료기술 수준과 가격경쟁력을 기반으로 2015년까지 40만 명의 해외 환자 유치를 목표로 정책을 추진하였다. 이를 달성할 경우 연간 약 7,000억 원의 부가가치와 1만 5,000명의 신규고용을 창출할 수 있을 것으로 추정한다. 국내 의료기관 해외진출을 지원하기 위하여 의료기관 해외진출 지원센터를 신설하여 의료기관에 중국, 베트남 등 진출대상 국가에 대한 의료시장 정보를 제공하고 있다. 다른 한편 해외 환자를 유치하기 위하여 의료광고에 대한 규제 완화(포지티브 시스템에서 네

거티브 시스템으로 전환), 해외 환자 소개 및 알선 허용, 원스톱 서비스 네트워크 형성 지원 정책 등을 시행하였다. 이와 함께 우리나라 의료 수준을 해외에 적극적으로 홍보하며, 의료보험과 관광을 연계한 의료관광상품을 개발 중이다.

(4) 의료기술혁신 활성화

의료기술혁신을 유도하기 위하여 신의료기술의 안전성, 유효성을 입증할 수 있는 시간적 여유를 주고, 안전성이 확보된 기술에 대해서는 일정 기간 비급여 적용을 허용하였다. 이와 함께 우수 인적·물적 자원을 보유한 병원을 중심으로 의료기술혁신 역량을 강화하기 위해 2006년 2개 혁신형 연구 중심 병원을 선정하여 연구를 지원하고 있다. 이러한 보건의료 R&D 활성화를 통하여 2007년을 기준으로 신기술의 해외 이전 약 20건과 SCI 논문 증가율 10% 달성을 목표로 사업을 추진하고 있다.

이와 함께 2010년까지 오송생명과학단지를 세계적 수준의 산·학·연·관 통합형 바이오혁신클러스터로 육성하기 위한 사업을 추진하고 있다. 오송 바이오혁신클러스터는 연구개발에서 임상시험, 인허가, 제조, 유통 및 판매 등 전 과정을 지원하는 인프라가 구축될 예정이다. 이를 선도하고 뒷받침하기 위해 식약청 등 4개 국책기관이 2010년 신축 이전을 완료할 계획이다. 총 50만 평 사업단지 중 2006년 말까지 첨단 바이오산업체에게 36%를 분양하였으며, 2007년 말까지 총 70% 분양을 목표로 사업을 진행 중이다.

3) 향후 과제

참여정부의 이러한 의료서비스산업 육성 정책에 대하여 시민단체에서는 의료비를 증가시키고, 의료의 상품화를 촉진함으로써 의료의 공공성과 형평성을 훼손할 것을 우려해 왔다. 보건의료산업육성 정책은 보건의료를 우리나라 미래핵심산업을 육성하면서도 국민들에 대한 기본적인 양질의 의료서비스 보장이라는 국가적 책무를 훼손하지 않아야 한다. 잠재적으로 상충되는 두 가지 가치를 모두 달성할 수 있는 균형 있는 정책 추진이 필요하다.

제6절 식품·의약품의 안전성 확보

1. 사전예방적 식품 안전체계 구축

1) 추진 배경

식생활에서 가공식품, 수입식품 및 외식의 비중이 증가하는 것과 같은 식품정책 환경이 변화하고 있다. 도시가구 식품 소비에서 연평균 가공식품의 비중은 3.7%, 외식 소비는 11.8%, 식품 수입량은 6.2%씩 증가하여 왔다(1982~2003년). 이와 함께 광우병과 같은 인수공통전염병, 중독성 환경오염물질인 증금속, 다이옥신, 그리고 GMO 식품(유전자 재조합 식품)과 같은 식품안전을 위협하는 새로운 위험요인도 등장하고 있다. 집단 급식과 같은 대량 조리·유통이 증가함에 따라 이러한 식품 안전을 위협하는 요인이 대규모 식품안전사고로 발전할 가능성이 높아지고 있다. 실제 식중독 규모는 2002년 발생건수 78건, 환자 수 2,980명에서 2006년 발생 건수 259건, 환자수 1만 833명으로 크게 증가하였다. 이와 함께 건강과 웰빙에 대한 관심이 높아짐에 따라 국민들의 식품 안전에 대한 요구는 커지는 반면, 정부의 식품안전관리에 대한 신뢰도는 낮은 수준에 머무르고 있다는 점도 식품안전정책이 중요한 이유 중 하나이다. 이렇게 식품정책의 환경이 변화함에 따라 과거와 같은 단편적이고 사후적인 식품정책으로는 국민의 기대에 부응하는 수준의 먹을거리 안전을 보장할 수 없게 되었다. 따라서 새로운 먹을거리 정책 환경에 대응하기 위해서는 사전예방적인 먹을거리 안전체계로 전환하여야 했다.

2) 추진 내용

사전예방적 식품안전체계는 과학적 평가를 토대로 특정 먹을거리의 잠재적 위험성을 평가하고, 이를 근거로 먹을거리 안전보장을 위한 사전예방조치를 강구하는 것이다. 참여정부에서는 사전예방적 식품안전체계 구축을 위하여, 1) 사전예방적 식품안전관리 기능을 강화하고 2) 식품제조가공업소 및 유통식품 등의 관리를 강화하며 3) 식중독 등 식품안전사고 예방관리를 강화하고 4) 수입식품 등의 안전관리 강화하며 5) 건강기능 식품의 과학적 제조 관리를 강화하고 6) 식품 안전성 기반을 구축하기 위한 대책을 추

진하였다.

먼저 사전예방적 식품안전관리 기능을 강화하여 위하여 식품위해요소중점관리기준(HACCP) 적용 대상을 단계적으로 확대하였다. 특히 배추김치, 어묵류 등 6개 품목에 대하여 단계별 HACCP 의무화를 추진하였다. 둘째, 식품제조가공업소 및 유통식품 관리 강화를 위하여 식품제조 및 가공업소 등에 대한 지도 점검을 통하여 제조업소 위생관리등급제 정착 및 제조 수준 향상을 지원하고 허위표시 및 과대광고 행위 단속 활동을 강화하였다. 셋째, 식중독 등 식품안전사고 예방관리를 강화를 위하여 국민들을 대상으로 ‘손씻기’ 등 대대적인 식중독 예방교육을 실시하였다. 넷째, 수입식품 등의 안전관리 강화를 위하여, 수입식품의 국외공인검사기관 이용과 수입식품 사전확인 등록을 유도하는 등 수입식품의 사전 안전성을 확보에 주력하였다. 이와 함께 수입식품 검사제도를 개선하여 위해항목 위주 검사와 무작위 표본검사를 강화하였다. 다섯째, 최근 소비자 수요가 늘고 있는 건강기능식품의 과학적 제조관리 강화를 위해 양질의 건강기능식품 제조업소를 지원하였다. 여섯째, 식품안전정책 추진 기반 구축을 위하여 식품위생 관련 기준 규격을 과학적 근거에 맞게 재개정하였고, 위험평가 및 검사 기능을 강화하였다.

참여정부의 식품안전정책은 사후적 관리체계에서 사전적 예방체제로 정책 방향을 전환하고 그 틀을 마련하였다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다. 하지만 식품업체 자체적인 위생관리 능력과 생산농가의 위생관리 기반, 유통 과정의 투명성 등과 같은 정책여건이 아직 성숙되지 않아 사전적 예방체계가 본격적으로 정착되기까지는 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다. 우리나라 전체 식품업체 중 85% 이상이 5인 미만의 영세업소로 되어 있어서 HACCP 제도가 제대로 시행되기가 쉽지 않다. 생산농가의 식품안전의식 역시 매우 미흡한 수준이다. 생산자의 식품안전의식 부족으로 과다하게 농약을 살포하는 농가가 21%에 달하며, 잔류물질위반 발생원인 약 절반은 축산농가가 항생제 등 약품의 남용으로 인한 것이다. 검사업무의 공조체계 구축 미흡으로 일부에서는 감시 기능에 공백이 발생하고, 역으로 다른 부분에서는 업무 중복으로 과다한 감시가 수행되었다. 사전예방적 식품안전체계 구축을 필수적인 요소인 위험평가 기능이 취약한 실정이다. 식약청, 수의과학검역원, 국립수산물과학원, 농촌진흥청 등의 기관이 식품 위험평가 관련 기능을 수행하고 있으나 전문인력이 부족하고 전담부서가 설치되어 있지 않아 위

험평가 기능이 취약한 실정이다.

3) 향후 과제

8개 부처청으로 분산되어 있는 식품안전관리 업무를 일원화하여야 한다.

국민들이 신뢰할 수 있는 먹을거리 안전을 보장하기 위해서는 궁극적으로 모든 먹을거리에 대한 이력추적관리제도(traceability)가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 먹을거리 생산에서 소비(from farm to table)까지 단계별 위해 요소의 모니터링 및 관리 체계가 필요하다. 이 원칙에 입각하여 생산에서부터 수확 후 전처리 단계까지의 우수농산물 관리제도(GAP)를 새롭게 도입하고 가공 단계의 위해요소중점관리기준(HACCP)과 우수제조관리제도(Good Manufacturing Practice: GMP), 유통 및 판매 단계에서는 우수위생관리제도(Good Hygienic Practices: GHP)를 더욱 강화해 나가야 한다. 이와 함께 최종소매 및 소비 단계에는 회수제도(Recall System)도 새롭게 도입할 필요가 있다. 이를 통하여 수거검사나 위생검사 같은 사후관리 위주에서 식품의 생산·가공·유통·소비 모든 단계에 걸친 사전예방적 식품안전관리체계로 위생관리가 더욱 완전하게 전환할 수 있다. 또한 식품안전관리가 더욱 과학화되어야 하며, 이를 위해서는 식품안전관리에 위험분석 개념을 더 적극적으로 도입하여야 한다. 식품안전행정에 소비자의 참여를 높여 정책 신뢰도를 제고하여야 한다.

2. 의약품 허가체계 혁신

1) 추진 배경

우리나라 제약기업들은 인허가 과정에서 민원처리 기간 지연, 과도한 서류 요구, 투명하지 않은 허가심사 과정 등으로 많은 어려움을 겪어 왔다. 참여정부에서는 식품의약품안전청을 중심으로 FTA 시대를 앞두고 우리나라 제약산업의 경쟁력을 강화하고 고객 관점에서 행정서비스를 개선하기 위하여 의약품허가제도를 혁신적으로 개선하였다.

2) 정책 추진 경과 및 내용

참여정부에서는 의약품 허가체계 혁신을 위하여, 1) 지연민원 처리기간을 획기적으로 단축하고 2) 민원서류의 절대 건수를 감축하며 3) 식약청 KFDA 시스템을 통한 전자민원 신청률을 향상시키며 4) 궁극적으로 고객만족도를 높이하고자 하였다. 구체적인 혁신방안을 마련하기 위하여 2007년 2월 소비자단체, 한국제약협회, 제약 및 벤처 BT 업체, 의료기기 및 건강기능식품 제조업체 등이 참여한, 허가제도개선 혁신위원회를 구성하였다. 모두 세 차례 위원회를 통하여 최종적으로 18개 개선과제를 도출하였다.

아직 시행 초기인 의약품 허가체계 혁신의 성과를 지금 평가하기는 이르기 때문에, 향후 다음과 같은 성과가 실제 달성되었는가를 평가하여야 할 것이다. 1) 수출용 의약품의 심사절차 간소화를 통하여 심사 기간을 대폭 단축하고 2) 국민 안전과 직결되지 않는 의약품 수출명 등의 민원을 심사 대상에서 제외하여 불필요한 민원을 대폭 축소하며 3) 허가심사 지침을 마련하여 일관성 있고 예측 가능한 심사를 가능하게 하고 4) 수의자부담제도 마련을 통하여 불필요한 민원서류를 감축하고 외부심사 전문인력을 확충하고자 하였다. 이로써 궁극적으로 우리나라 제약산업의 경쟁력을 강화 기반을 조성하고 고객의 만족도를 높이는 성과를 달성하고자 하였다.

3) 향후 과제

의약품허가제도를 포함한 국내 의약품 관련 제도를 정비하는 것은 향후 본격적으로 시행될 한미 FTA의 부정적 효과를 최소화하고 긍정적 효과를 최대화하기 위해 반드시 추진되어야 할 정책과제이다. 의약품 관련 제도가 어떻게 정비되느냐에 따라 향후 국내 제약산업 발전과 소비자 의약품 안전, 의약품 시장의 양상이 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 향후 의약품 허가제도의 개선은 한미 FTA와 관련된 지적 재산권 관련 제도, 보험의약품 등재와 약가제도 등에 대한 변화와 의약품 시장, 건강보험, 제약산업, 소비자에 미치는 파급효과 등을 포괄적으로 고려한 의약품 관련 제도의 총체적 개선 정책을 제시하여야 할 것이다. 이와 함께 의약품 허가심사 조직과 인력을 양적으로 확대하고 전문성을 강화하여야 한다. 또한 사전상담제도가 더욱 내실 있게 운영될 수 있도록 구체적인 절차와 상담인력의 전문성 제고가 요구된다.

제7절 보건의료정책의 향후 과제

향후 우리 경제성장률은 약 5% 안팎의 수준에 머무를 것이며, 과거와 같은 고도성장을 기대하기 어려울 것이라는 데 큰 이견이 없는 것 같다. 하지만 의료비 증가율은 이러한 경제성장률 수준을 웃도는 증가세를 지속할 것이다. 한편으로는 우리사회 전체에서 의료비 부담 가능 수준에 대한 논란이 커질 것이고, 다른 한편으로 이는 보건의료체계 개편에 대한 가장 강력하고 현실적인 압력으로 작용할 것이라 전망한다. 외환위기 이후 지속되고 있는 경제사회 구조 불안정은 완화되기 어려울 것으로 전망하며, 그로써 ‘양극화’ 현상 역시 지속될 것이다. 한미 FTA 발효와 같은 변화는 국제경쟁력 측면에서 취약한 산업의 몰락을 초래하여 오히려 양극화를 심화시킬 가능성이 높다. 결국 사회계층 간 ‘임금과 소득의 양극화’는 ‘건강 수준과 의료 이용의 양극화’로 이어질 것이다.

한편으로 인구 고령화와 만성 질환의 증가 같은 역학적 요인에 의해, 다른 한편으로 비용 유발적 의료체제로 인한 의료시스템의 구조적 요인에 의해 이제까지의 의료비 증가 추세는 계속될 것이다. 다음 정부가 들어서는 2008년에 65세 이상 노인인구의 비중은 10%를 넘을 것이다. 출산율 저하와 동반하여 노인부양비는 더욱 빠르게 높아질 것이다. 병상, 장비, 신의료기술과 같은 의료공급에 대한 통제기전이 거의 없는 무정부적 공급 구조는 소득 증가 및 고령화와 맞물려 의료비 증가를 부추길 것이다.

보건의료 질과 안전은 의료의 본질적인 목표 중 하나이지만, 이제까지 상대적으로 덜 중요하게 다루어 왔다. 하지만 보건의료에 대한 국민들의 기대수준이 높아짐에 따라 질과 안전에 대한 요구는 점차 증가할 것이다. 이 역시 의료비를 증가시키는 요인으로 작용할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 사회경제적 양극화가 건강 수준과 의료 이용의 불평등 심화로 이어질 것이며, 이는 다른 사회적 요인들-교육 불평등, 노동과 작업환경 등 노동조건, 양극화 등-로 인하여 더욱 강화될 것이다. 지속 가능하고 보건의료체계를 구축하기 위해서는 참여정부가 추진하던 보건의료정책을 적극적으로 확대·발전시켜 나가야 한다. 참여정부가 추진하던 보건의료체계 구조 개편 정책이 다음 정부에서 실질적으로 추진되지 않고서는 현재와 같은 가파른 의료비 증가 추세를 누그러뜨리기는 어려울 것

로 전망한다. 공공보건의료 확충을 통한 민간 위주의 무정부적 공급 구조의 개선, 건강 증진·질병예방 서비스 중심으로 보건의료체계 개편을 통한 고비용 서비스에 대한 수요 억제, 포괄수가제 같은 비용절감형 진료비 지불제도 도입 등 다음 정부에서 더욱 적극적으로 추진되어야 한다.

향후 더욱 심화될 것으로 예상되는 사회양극화와 그로 인한 건강 수준과 의료 이용의 양극화를 막기 위한 보건의료정책이 절실하게 요구된다. 지속적인 건강보험의 보장성 강화는 사회취약 계층의 의료 이용에 대한 접근성을 어느 정도 보장할 수 있을 것이다. 하지만 이것만으로는 의료 이용의 양극화를 해소하기 어려울 것으로 판단한다. 저소득층, 장애인, 어린이 같은 취약계층에게 더욱 포괄적인 서비스를 제공을 보장할 수 있는 적극적인 정책이 필요하다. 장애인에 대한 재활 및 사회복귀 서비스 같이 취약계층에 필요한 서비스에 대한 건강보험 급여 확대와 필수 보건사업을 확대하여야 한다.

사회경제적 여건과 보건의료 환경 변화를 고려하면 보건의료체계에 대한 구조적 개편 노력은 더욱 강력하게 추진되어야 한다. 하지만 이러한 구조적 개혁이 성공할 전망은 밝지 않다. 이미 참여정부 아래에서도 많은 구조 개혁 정책들이 적극적으로 추진되지 못하였기 때문이다. 여러 이해 당사자의 반대와 정부의 신자유주의적 정책 기조, 정부 추진 역량 부족 등이 장애요인으로 작용하였다. 향후 이러한 장애요인들은 점차 강화되고 그에 따라 참여정부에서 추진되었던 정책들에 대한 도전은 더욱 거세질 것으로 전망한다. 그에 반해 이러한 도전을 뛰어넘을 국민 대중의 정치적 역량은 아직 충분치 않은 것 같다. 시장기전의 강화를 통해 공공부문의 의료비 부담을 줄이려는 정책이나 사회 양극화 개선 정책이 적극적으로 추진되지 않을 경우 우리 사회의 계층 간 갈등을 증폭시키는 결과를 낳을 것이다.

4

노동 · 고용

제1절 참여정부의 노동 · 고용정책 방향

참여정부 출범 첫 해인 2003년, 성장은 3%에 그쳤고, 일자리는 3만 개가 줄어들었다. 선진국에서는 이미 보편화된 저성장시대의 도래 조짐이 보이고, 일자리의 위기와 노동 시장 양극화는 더욱 심화되기 시작하였다. 이는 지난 30년간 성장을 지탱해 온 개발경제 모델의 구조적 한계가 외환위기를 계기로 표출되고 지식과 사람이 경쟁력의 원천이 되는 지식정보화가 가속되면서 요소투입 위주의 양적 성장 모델은 그 한계를 극명하게 드러내었다. 성장둔화와 함께 고용 없는 성장(jobless growth)이 지속되면서 일자리 위기는 더욱 가속화되었다. 2000년대 초반의 취업계수는 1980년대의 절반 수준으로 떨어졌고, 우리 경제의 고용창출 능력은 크게 둔화되었다. 반면 양극화는 더욱 심화되기 시작하였다. 수출부문과 내수간의 연관성이 약화되면서 양 부문 간 양극화가 심화되었고, 대기업과 중소기업의 격차도 크게 늘어났다. 비정규직이 증가하면서 일자리의 질은 더욱 저하되었고, 정규직과 비정규직간 소득 격차도 크게 늘었다.

참여정부는 한편으로는 심화되는 노동시장 양극화와 소득분배 악화를 해소하고, 또 한편으로는 고용친화적 성장으로 성장-고용-복지의 선순환을 재구축해야 하는 시대적

과제를 안고 출범하였다. 이를 위해 다양한 전략이 시도되었다.

우선 노동시장의 유연성과 안정성의 기반인 완벽한 직업안전망 구축을 위해 고용서비스 선진화를 추진하였다. 「국가고용지원서비스 혁신방안」(2005. 4)을 수립해 수요자 중심의 맞춤형 고용지원서비스체계를 구축하였다. 장기실업자, 여성, 청년, 고령자 등 취업취약계층에는 고용지원센터 직원들이 직접 찾아가 그들에 맞는 서비스를 제공하였다. 또한 지속 가능한 고용서비스 선진화를 위해 전문 인력을 확대하고 고용정보망과 고용정보통합분석 시스템도 발전시켰다. 특히 새로운 성장을 주도할 인재양성을 위해 직업능력개발 시스템을 혁신하였다. 새로운 기술과 업무에 적응하고 자기주도적 문제 해결 능력을 갖춘 지식근로자를 육성하기 위해 ‘중소기업 훈련컨소시엄’, ‘직업능력개발 카드제’, ‘근로자수강지원금제도’ 등 자율적 직업능력개발 기회를 확충하였다.

둘째, 고용보험법의 확대적용 등 사회안전망의 내실화를 통해 복지의 사각지대를 해소하였다. 2004년 1월 일용근로자에 대해서도 고용보험을 적용하기 시작하면서 고용보험의 전면 적용을 달성하였고, 적용대상임에도 고용보험에 가입하지 못하는 취약계층을 보호하기 위해 고용지원 및 직업능력개발 서비스를 확대하기도 하였다. 참여정부는 사회적 일자리 전략을 통한 사회서비스 부문을 확충하는 데 정책적 노력을 기울였다. 이는 시장에서 적절히 공급되지 못하는 사회복지 수요를 충족시키는 동시에 일자리를 창출하는 두 가지 목표를 달성하고자 함이다. 이를 위해 2006년 「사회적기업육성법」을 제정해 사회적 일자리 창출을 위한 법적 토대를 마련하였고, 2007년에는 20만 개가 넘는 사회적 일자리를 창출하고자 하였다.

둘째, 노동시장 유연화로 급증하는 비정규직 문제를 해소하기 위해 비정규보호법을 마련하였다. 비정규보호법은 비정규직 사용을 제한적으로 허용하되, 불합리한 차별을 해소하고 기업의 무분별한 남용을 방지함으로써 건전한 노동시장 발전을 도모하였다. 이를 위해 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자 등 비정규직에 대한 차별을 금지하고 노동위원회에 시정절차를 마련하였다. 또한 비정규직 문제에 근원적으로 대응하기 위해 ‘비정규직 고용개선 종합계획’을 마련하고, 체계적인 직업능력 개발과 고용지원 시스템을 강화하는 노력을 기울였다.

셋째, 근로자의 삶의 질 향상을 위한 여러 획기적인 변화가 나타났다. 주 40시간 제도

가 새로 도입되면서 ‘최장 근로시간 국가’라는 오명을 씻을 기회가 만들어졌고, 근로자들은 자기계발 기회를 가짐으로써 더욱 생산성 높은 지식근로자로 거듭날 수 있는 여유도 생겼다. 퇴직연금이라는 선진화된 사회안전망은 퇴직금제도의 한계를 극복하고 고령화사회를 대비하는 데 주춧돌이 되었다.

고용문제와 함께 노사관계 문제 역시 쉽지 않은 난제였다. 취임 초부터 두산 중공업 근로자 분신사망(2003. 1), 철도노조 파업(2003. 4), 화물연대 파업(2003. 5) 등 굵직굵직한 현안이 발생하면서 현장노사관계 안정이 무엇보다 시급히 요구되었다. 그뿐만 아니라 국제기준에 부합하는 노동기본권 신장 등 국제사회의 요구를 수용하고 한 단계 성숙한 노사문화 창출을 위해 법과 제도를 손질할 필요도 지속적으로 제기되었다.

참여정부는 노사관계의 새로운 상으로 ‘사회통합적 노사관계’를 제시하였다. 사회통합적 노사관계는 ‘법과 원칙’을 세우되 ‘대화와 타협’의 장을 보장함으로써 자율과 책임의 노사 자치주의를 실현하는 것을 그 근간으로 한다. 이를 위해서는 노동조합과 기업 모두 과거의 방식에서 탈피해야 했다. 노동조합은 타협을 배제한 채 무분별한 파업에만 의존하는 전투주의를 바꿔야 했고, 기업은 공권력에 의존하기보다는 투명 경영으로 종업원의 신뢰를 얻고 노동조합과의 진지한 대화와 타협의 장을 마련하는 더욱 책임 있는 주체로 서야 했다. 노사가 모두 불만스러워하는 법과 원칙을 국제기준과 환경 변화에 부합토록 손질하는 것이 필요하였으며, 노사 동반성장의 기반인 현장 노사관계의 안정도 매우 중요한 과제가 되었다.

우선, 현장노사관계 안정은 참여정부뿐만 아니라 역대 정부에 최대 관심사 중 하나다. 그러나 그간 다양한 시도와 노력이 이뤄졌음에도 별반 달라지지 않은 것은 사후적 대응에 치우쳤기 때문이다. 따라서 참여정부는 현장 노사관계에 접근함에 있어 ‘사건’에 매몰되기보다는 ‘시스템’을 구축하는 데 초점을 두었다. 해마다 반복되는 노사갈등을 ‘예방하고 관리할 수 있는 시스템’을 갖추어 불필요한 갈등이 사전에 해소될 수 있도록 하였다. 노사관계 취약사업장을 중심으로 적극적인 예방 활동을 전개하였고, 국민 경제에 심각한 영향을 미치는 대형 분규에 적극 대응하기 위해서 ‘일일현안점검회의’, ‘국정현안조정회의’ 등 효율적인 의사결정 및 관리체계를 구축하였다.

참여정부의 차별화된 또 하나 접근은 제도개선을 통해 노사갈등의 근원을 해소한 데 있다. 극심한 갈등을 빚었던 화물연대 파업은 불합리한 화물운송체계에서 비롯된 만큼,

구조적 문제를 개선하여 타결에 이르도록 유도하였다.

예방 중심의 노사관계 시스템이 성공적으로 운용되기 위해서는 노동행정 인프라 구축이 선행되어야 한다. 따라서 급증하는 노동행정 수요에 부응하기 위해 근로감독관을 대폭 확충하였고, 취약근로계층 보호도 내실화하였다. 사전적 예방과 관리를 위해 ‘노동행정종합컨설팅’을 체계적으로 제공하였으며, 노사정간 파트너십 향상을 위해 노사정위원회를 경제사회발전노사정위원회로 개편하였다.

노사관계 선진화 입법은 노동기본권을 국제기준에 부합토록 신장하고, 국제 환경 변화에 대응할 수 있는 노동시장 선진화를 이루기 위해 ‘새로운 질서’를 구축하는 역사적 작업이었다. 많은 우여곡절이 있었음에도 진지한 논의와 타협을 거쳐 선진화 입법을 마무리하였다. 경쟁심화에 대응할 수 있도록 노동시장의 유연성을 높이되 근로자의 보호를 내실화하는 제도적 장치를 마련함으로써 유연성과 안정성의 조화를 꾀하였다. 국제사회로부터 지속적인 비판이 제기되어 온 「직권중재제도」를 폐지하고 「필수유지업무제도」를 도입함으로써 노동기본권 신장과 공익보호의 균형 있는 발전을 도모하였다. 작업장민주주의 성숙을 위해 노사협의회의 내실화도 꾀하였다. 선진화 입법은 국제사회로부터 매우 긍정적인 평가를 받았다. 특히 OECD는 2006년 노사관계 선진화 입법을 긍정적으로 평가하면서 한국의 노동법 및 노사관계 개혁에 대한 모니터링을 종료하였다. OECD 가입 이후 10년 만의 일이다. 이는 우리나라 노사관계가 OECD 회원국과 동일한 수준으로 진전됐음을 의미하는 뜻깊은 성과이다.

제2절 더 많은 일자리, 더 좋은 일자리

1. 고용서비스 선진화

1) 추진 배경

참여정부는 경제의 글로벌화와 지식기반화 등 경제 환경 변화에 따라 빠르게 진행되는 노동시장 구조 변화에 대응하여 고용서비스 선진화를 통해 인적 자원 배분·수급 효

올화, 노동시장 유연 안정성 제고, 잠재유휴인력의 노동시장 진입 촉진을 도모하여야 한다는 필요성에 직면하였다. 그러나 고용지원센터를 중심으로 하는 공공고용서비스는 인력 및 투자 부족으로 수요자 맞춤형 고용서비스 제공 등 본연의 기능을 수행하기 어려운 상태였다. 민간고용서비스 또한 규모의 영세성과 취약한 전문성으로 체계적인 고용서비스 제공이 가능하지 않은 것이 현실이었다.

이러한 인식 하에서 고용서비스 인프라를 장래 국가발전의 핵심 인프라로 하는 ‘고용서비스 선진화’를 국가전략과제로 선정·추진하여 왔다. 2005년 4월 ‘국가고용지원서비스 혁신보고회’에서는 ‘선진화된 고용지원서비스 구축’을 통해 인력수급 불일치를 해소하고 노동시장 유연 안정성을 뒷받침하여 궁극적으로 경쟁력 강화로 연결시킨다는 정책방향을 결정하였다. 이에 따라 품질 높은 고용서비스 제공을 위해 고용지원센터의 물적·인적 인프라 확충, 원스톱 고용지원서비스체계 구축, 지역고용 네트워크 활성화 등 정책을 적극 추진하였다.

참여정부의 고용서비스 선진화 정책은 공공고용서비스기관을 중심으로 직업소개·실업급여·적극적 노동시장 프로그램을 통합하여 원스톱지원시스템을 구축하여야 함을 강조한 OECD의 「고용전략을 위한 정책권고(2004)」의 방향과도 일치한다.

2) 추진 내용

국가고용지원서비스 시스템 및 역량 강화를 위해 수립한 「국가고용지원서비스 혁신방안」(2005. 4)에서는 수요자 중심의 개인별 맞춤형 고용서비스체계와 원스톱 취업지원시스템 구축, 직업훈련 전달체계와 고용서비스 간의 연계, 구인고객 서비스 강화, 고용지원센터·민간·지자체·대학의 네트워크 강화 등을 중요한 정책과제로 제시·추진하였다.

(1) 원스톱 고용지원서비스 시스템 기반 구축

지역에 소재하는 고용지원센터를 명실상부한 원스톱 고용지원서비스기관으로 개편하는 작업을 추진하였다. 노동부는 전국의 모든 고용지원센터를 한꺼번에 선진화센터로 운영하는 것은 인적·물적 제약으로 어렵다고 판단, 우선 6개 지역센터를 시범센터로 선정하여 성공 모델 창출을 선도하고 전국으로 확산시키는 전략을 채택하였다. 지역

특성, 센터 규모 등을 감안, 지방노동청 종합센터 3개소(부산·대구·광주), 지방노동사무소 종합센터 2개소(서울 강남·청주), 일반센터 1개소(동인천)를 시범센터로 선정하고 취업지원 분야를 중심으로 필요 인력을 확충하였다.

(2) 고용서비스 업무 혁신

수요자 중심의 ‘찾아가는’ 고용서비스 제공을 위해 고용지원센터의 업무혁신을 강력 추진하였다. 수요자 특성별 맞춤서비스 제공, 취업취약계층에 ‘찾아가는’ 서비스 제공, 기업에 구인·노동관련 서비스 종합지원, 직업훈련과 취업지원서비스 간의 연계 강화, 지방의 자율적 사업추진 강화 등 고용서비스 업무혁신을 추진하였다.

첫째, 수요자 특성별 맞춤서비스 제공을 위해 실업급여 수급자 및 일반 구직자를 취업의욕·취업능력 등을 기준으로 3가지 유형으로 분류하여 이력서·자기소개서 등 면접클리닉, 집단상담, 동행면접 등 수요자 특성별 맞춤서비스를 제공하도록 시스템을 개편하였다. 특히 고용지원서비스 프로그램 확충과 품질 혁신을 위해 개인별취업지원계획(IAP) 등 실업급여 수급자 재취업 지원방안의 조기정착을 추진하였다.

둘째, 취업취약계층에 대한 고용서비스 확충을 위해 고령자·장애인·장기실업자 등 취약계층별로 적합한 프로그램을 추진하고, 고용지원센터 직원들이 현장을 찾아가 서비스를 제공하는 노력도 병행하였다. 이와 함께 사회복지기관, 장애인공단, 신용회복위원회 등 관련기관과 파트너십 및 네트워킹을 통해 효과적인 고용서비스 전달을 추진하였다. 또한 학생·청년층을 대상으로 직업지도·취업지원을 강화하고, ‘찾아가는 직업진로지도 프로그램’을 확대하였다. 학생들에 대한 직업심리검사와 직업진로지도를 확대하고, 진로탐색·직업체험·기업체탐방 프로그램 등도 실시하였다.

셋째, 구직자 중심의 서비스에서 벗어나 일자리 제공의 주체인 기업을 최우선 고객으로 설정, 구인·노동관련 서비스의 종합적 지원을 강화하였다. 고용지원센터는 기업별로 전담자를 정하여 기업의 기본 정보 및 채용 계획을 파악하고 기업 수요에 맞는 서비스를 제공하도록 하였다. 특히 신설 법인에 대해서는 ‘찾아가는 서비스’를 통해 노동관계법, 고용보험 지원제도 등 다양한 서비스를 종합적으로 안내·제공하도록 하였다.

넷째, 고용지원센터와 지방노동관서 간 업무 영역 조정을 통해 직업훈련과 취업지원

서비스 간의 유기적 연계를 강화하는 방향으로 고용서비스 업무혁신을 추진하였다. 그 간 지방노동관서에서 담당하던 직업훈련업무를 고용지원센터로 이전하여 취업지원과 직업훈련간의 연계를 강화함으로써 구직자의 취업 가능성을 제고하고자 하였다.

다섯째, 중앙 중심의 사업추진방식에서 벗어나 2006년부터 지방 노동청에서 자체적으로 사업계획을 수립하고, 본부에서 사업계획 심사를 거쳐 예산을 배정함으로써 지방 노동관서의 자율적 사업추진을 지원하였다.

(3) 고용서비스 인프라 확충

고용정책기본법, 고용보험법 등 법령 정비, 고용서비스 인력 확충, 실업인정제도 개편, 고용정보전산망 확충 및 서비스 개선, 담당인력 전문성 제고를 위한 교육·훈련 등 다양한 고용서비스 인프라 확충 노력을 경주하였다.

먼저 2006년에 600여 명의 공무원을 고용지원센터 실무 인력으로 일선에 배치하고, 직업상담원을 전문직 공무원으로 전환하여 고용서비스 선진화에 적합한 인력구조로 개편하였다. 그리고 민간부문의 고용서비스 역량 강화를 지원하기 위한 취업지원 민간 위탁 시범사업을 추진하였다.

이와 함께 고용정보전산망 확충과 서비스 개선을 추진하였으며, 이러한 노력의 하나로 수요자 특성별 고용정보망과 고용정보 통합분석시스템을 구축하였다. 2006년부터 취약계층별로 특화된 고용정보망을 구축하고, ‘종합일자리정보망(job-net)’이 개통되어 누구든지 전국의 일자리 정보를 한 곳에서 찾아볼 수 있도록 하는 시스템이 정비되었다.

(4) 주요 성과

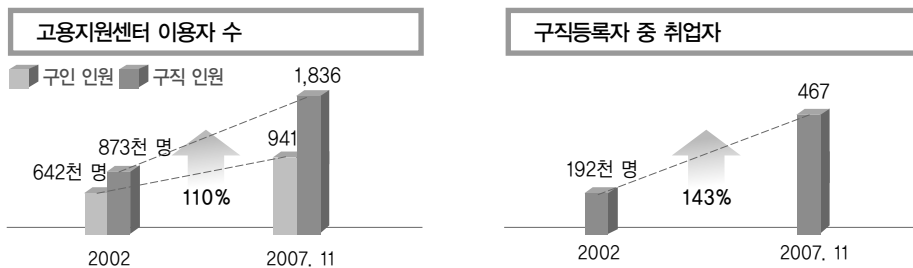
고용지원센터의 취업지원서비스 확충, 고객 수 및 취업실적 향상, 고용서비스인프라 확충 등의 성과를 거둔 것으로 평가한다. 지역사회나 일반 국민들로부터 고용지원센터가 “달라지고 있다”는 평가가 늘어나고, 과거 ‘실업급여 사무소’에서 탈피하여 ‘선진 고용지원서비스기관’으로 변화되하는 계기를 마련하였다.

먼저, 고용지원센터의 취업지원 프로그램이 다양화하고 참여자 수도 증가하였다. 특히 고령자·주부 등 취약계층을 위한 취업특강, 이력서·면접클리닉, 창업특강 등 취업

지원을 강화한 결과, 취약계층 취업자 수가 2004년 1만 2,005명에서 2006년 3만 2,584명으로 대폭 증가하였다.

고용지원센터의 구인·구직신청 고객 수도 빠르게 증가하여 연인원 200만 명에 육박하고, 센터를 통한 취업자수도 크게 늘어나는 등 고객 수와 취업실적이 눈에 띄게 향상되었다. 실업급여 수급자의 재취업률은 2004년 19.6%에서 2006년에는 25.7%로 크게 향상되었다.

특히 고용서비스 선진화를 위한 인적·물적·정보 인프라 구축의 전기가 마련되었다. 고용지원센터 인력 확충 및 직업상담원 공무원화, 자체센터건물 매입 등을 통해 수준 높은 고용서비스 제공을 위한 기반이 마련되었다. 또한 직업훈련·자격·고용보험 정보들을 망라하는 통합정보서비스망, 종합일자리정보망 구축으로 정보 부족으로 인한 인력수급 믹스매치 해소에 기여하였다.



※ 고객만족도 : (2004) 75.3 → (2005) 77.3 → (2006) 77.3 → (2007) 77.9

3) 향후 과제

우리나라의 고용서비스 인프라는 선진국에 비해서 여전히 미흡한 수준이어서 향후에도 지속적 투자확대와 함께 시스템으로 정착시키기 위한 노력이 필요하다. 또한 수요자 맞춤형 서비스의 생산·전달체계가 취약하며, 취업시장에서 고용지원센터가 차지하는 비중이 낮고 일부 취약계층에 대한 고용서비스의 사각지대가 존재하는 것이 현실이다.

참여정부는 국민에게 일자리 희망과 평생경력개발 기회를 제공하고 기업경쟁력 제고로 이어질 수 있도록 고용서비스 선진화를 추진하였지만 고용서비스의 완성을 위해

서는 그간의 성과를 바탕으로 미흡한 과제들을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

첫째, 고객들이 고용·능력개발·평생학습·근로복지 등 고용과 관련된 모든 서비스를 원스톱으로 이용할 수 있도록 고용지원센터를 중심으로 토털서비스시스템을 구축해 나가야 할 것이다.

둘째, 지역의 여건과 특성에 적합한 고용정책과 서비스가 이루어지도록 지역분권형 고용거버넌스를 활성화할 필요가 있다. 향후 고용정책기본법에 규정된 고용정책심의회를 중심으로 지역의 고용전략 및 정책이 결정·운영되는 방향으로 지역고용거버넌스를 구축해 나가야 할 것이다.

셋째, 양질의 맞춤형 서비스 제공을 위해 개인별 수요·역량 진단과 맞춤 서비스를 내실화하고 신속한 취업지원 서비스를 제공하여야 할 것이다. 또한 일자리 창출의 주체인 기업이 요구하는 인재를 맞춤형으로 지원하여 기업경쟁력 강화에 기여하는 고용서비스로 나아가야 할 것이다.

넷째, 취약계층에 특화된 지원망 구축 등 고용지원센터의 기능을 보완하고 고용서비스 사각지대를 해소할 필요가 있다. 이들 취약계층에 대한 고용보험 확대 등으로 직업능력과 취업 가능성을 높여 나가야 할 것이다. 또한 취약계층에 대한 서비스 확충을 위해 고용지원센터와 사회복지관 등 복지와 취업지원 서비스를 제공하는 다양한 비영리 단체와 연계를 강화할 필요가 있다.

2. 직업능력 개발의 혁신

1) 추진 배경

참여정부 출범을 전후하여 이전과는 다른 사회경제적 환경과 노동시장의 구조적 문제에 직면하였다. 세계화와 지식기반 경제화가 빠르게 진행되면서 지식개발과 직업능력 향상이야말로 국가와 기업의 경쟁력 강화에서 가장 핵심적 요소로 부상하였다.

특히, 세계화 진전에 따른 무한경쟁시대에서 낙오되는 취약계층을 보호하기 위해서 직업능력 개발은 국가의 가장 중요한 책무의 하나로 떠오르고 있다. 즉, 중소기업 근로자나 비정규직 등 취약계층이 저숙련 함정에서 탈피하여 직업능력 개발을 통해 고용의

기회와 질을 제고하는 것이야말로 사회경제적 양극화 극복과 사회통합 실현을 위해 가장 효과적인 전략이라는 인식이 확대되었다.

그러나 우리나라의 직업능력 개발 투자 수준은 선진국에 비해 매우 미흡한 실정이었다. GDP 대비 학령기 교육투자는 OECD 국가 중 최고 수준이나, 졸업 이후 근로자의 직업능력 개발 참여율은 최하위 수준에 머물고 있었다. 그뿐만 아니라 대기업과 중소기업간, 그리고 정규직과 비정규직간 직업능력 개발 참여율의 격차도 매우 심하여 선진국에 비해 우리의 노동생산성을 낮은 수준으로 머물게 하는 요인으로 작용하였다.

참여정부는 국민의 총체적 직업능력 향상과 취약계층과 함께하는 동반성장을 달성하기 위한 노력의 하나로 직업능력 개발 혁신을 본격 추진하였다. 직업능력 개발 혁신을 위한 비전을 수립하고 다각적인 정책방안 마련과 이를 위한 재정투자를 대폭 확대하였다.

2) 추진 내용

참여정부 초기에는 기업·근로자의 자율적 능력 개발에 대한 지원사업을 강화하면서 취약계층별로 체계적 능력 개발 지원을 위한 법·제도 정비를 중점 추진하였다. 2004년 12월 「근로자직업능력개발법」을 전면 개정, 평생학습사회로 전환하는 데 대비하는 직업능력 개발체제 정비 및 지원사업 다양화를 위한 법적 기반을 마련하였다. 구체적으로는 중소기업·비정규직 등 취약계층에 지원 우대, 훈련프로그램·매체 개발 지원, 노사단체 직업능력개발 참여 확대 등을 위한 법적 근거를 새로 마련하였다.

직업능력 개발과 관련된 법·제도 정비를 바탕으로 2005년부터 직업능력 개발체제의 혁신을 본격 추진하기 시작하였다. 「직업능력개발 혁신방안(2005. 4)」에 이어 「평생 직업능력개발체제 혁신방안(2006. 5)」을 마련, 평생직업능력 개발의 비전과 중점 혁신 과제를 선정하고 세부적인 정책방안을 추진하였다.

(1) 기업의 학습지원화 지원

기업이 근로자에게 상시적인 학습 기회를 제공하고 일과 학습의 유기적 연계와 작업현장의 혁신을 통해 경쟁력을 제고해 나가는 ‘학습기업’으로 발전하도록 다양한 정책 사업들을 발굴·지원하였다.

대기업의 경우 성과지향적인 교육훈련, 경영혁신과 교육훈련의 결합 등이 활발히 전개되는 반면, 중소기업은 만성적인 인력난과 근로자의 잦은 이직, 저숙련 인력 중심의 운용 등으로 직업능력 개발 투자가 낮고 교육훈련 인프라도 매우 취약한 실정이었다. 그 결과 고용보험에 따른 교육훈련 프로그램이 대기업에 편중 지원되는 문제점이 노정되었다. 이에 따라 대기업에게는 자율적인 직업능력 개발을 계속 유도·지원하는 한편, 중소기업에 대해서는 기업의 혁신역량 강화를 지원하는 다양한 직업능력 개발사업을 개발·추진하였다.

2006년부터 중소기업 학습조직화 사업을 새로이 추진하였는데, 노사협의를 통해 근로자들이 상시 학습할 수 있는 학습조직을 구축하는 경우 컨설팅 비용, HRD 전담자 채용, 학습조 활동 등 제반 관련 활동을 지원하였다. 또한 중소기업 근로자의 핵심 직무능력 향상을 위해 개별 중소기업이 직접 교육훈련을 실시하기 어려운 최고급 과정을 공모·선정하여 지원하였다. 이와 함께 중소기업 CEO 등을 대상으로 직업능력 개발의 중요성과 최신 HRD기법 등에 대한 지역순회교육을 실시하였다.

이와 함께 중소기업 근로자의 직업능력 개발을 위해 중소기업이 대기업 등과 협력하는 ‘중소기업직업훈련컨소시엄’을 확대하였다. 중소기업과 컨소시엄을 구성한 대기업(협력업체), 사업주단체(산업·업종별 중소기업), 공공훈련기관·대학(지역 중소기업)에게 시설·장비비, 전담자 인건비, 훈련비 등을 지원하였다. ‘중소기업직업훈련컨소시엄’은 중소기업 근로자들이 대기업, 대학 등 훈련시설을 이용하여 질 높은 직업훈련을 받고 대·중소기업 간 실질적인 상생협력 가능성을 보여준 사례로 평가되며, OECD 평생학습 국제회의(2005. 3)에서도 우수사례로 소개된 바 있다.

(2) 문제해결 능력을 갖춘 지식근로자 육성

근로자가 새로운 기술·업무에 적응하고 문제해결 능력을 갖춘 지식근로자로 거듭날 수 있도록 시간·비용상 부담 경감과 다양한 훈련프로그램 제공 등 지원을 확대하였다. 이는 핵심인력 위주 인력관리, 경력직 채용 선호 등으로 기업 HRD 투자가 감소·정체하는 현실에서 근로자에게 자율적인 직업능력 개발 기회를 확대할 필요성이 제기된 데 따른 것이었다.

근로자 스스로 직무·정보화·외국어 과정 등을 수강하는 경우, 수강비를 지원하는 「근로자수강지원금제도」의 지원 대상이 대폭 확대되었다. 동 제도는 2005년 7월부터는 훈련 방식에 이러닝(e-learning) 과정을 포함하여 급속히 확대되고 있는 사이버교육 방식을 직업능력 개발에도 적극적으로 활용하는 계기를 마련하였다.

정규직·비정규직 간 직업능력 개발 격차를 해소하고 비정규직의 원활한 상향 이동을 촉진하기 위하여 2006년 11월부터 비정규직 근로자를 대상으로 「근로자능력개발카드제」를 도입, 근로자가 훈련을 받기 전에 훈련실비를 사전 지원하였다.

출산·육아 등으로 노동시장에서 이탈한 경력단절 여성의 취업능력 향상을 위해 2007년부터 '전업주부직장복귀프로그램(home to work)'을 개발·추진하고, 2008년부터는 고령자에게 제2의 인생설계를 위해 커리어컨설팅을 지원할 계획이다.

근로자가 일과 학업을 병행할 수 있도록 지원하는 대학학자금대부제도도 확대하였다. 특히 2006년부터 3년 이상 근속한 중소기업 근로자에게 학기당 200만 원 한도로 학자금을 무상지원함으로써 중소기업 근로자들이 학교 교육을 통해 새로운 지식을 습득할 수 있는 기회를 제공하였다. 이와 함께 근로자들이 현업에 종사하는 동안에도 직업훈련을 받을 수 있도록 유급휴가훈련을 제공하는 사업주에게 훈련비와 임금을 지원하고 있으며, 이에 따라 대체인력을 채용하는 경우 고용지원센터에서 대체인력풀을 구축하여 실업자에게 현장훈련 기회를 제공하는 사업을 2009년부터 추진할 계획이다.

또한 지역의 특성과 수요를 중시하는 실업자 훈련체계 개편에도 노력하였다. 2005년부터 지역별 수요조사를 통해 현장수요를 반영하는 실업자 훈련과정을 편성·운영하였으며, 2007년부터 지방고용심의회에서 지역별 실업자 훈련계획을 심의·조정하도록 하는 등 지역의 특성과 수요를 고려하는 실업자 훈련체계로 전환을 모색하였다.

(3) 직업능력 개발 인프라 및 전달체계 혁신

먼저, 훈련비 지원 방식을 혁신하여 기 실시된 훈련에 대한 사후지원 중심에서 벗어나 컨설팅·프로그램 개발 등 인프라 구축을 병행 지원하고, 기업이 훈련을 기피하는 취약계층에 대해서는 '근로자능력개발카드제' 등 훈련비를 직접 지원하는 방식을 확대하였다. 또한 경직적·획일적 표준훈련비 지원체계에서 벗어나 훈련공모 이후 실비지원이나 실

업자 훈련의 성과연계형 차등 지원 등으로 다양화하고 표준훈련비 수준도 현실화하였다.

둘째, 공공훈련 인프라 혁신을 단행하여 종래 기능대학과 직업전문학교로 이원화된 공공훈련기관을 7대 권역 40개 캠퍼스를 갖춘 한국폴리텍대학으로 통폐합(2006. 3)하여 중소기업 등 시장 실패 영역의 직업훈련에 특화하도록 역할을 재정립하였다. 이와 함께 민간훈련기관에 대해서는 성과 중심의 평가체제를 확립하여 경쟁을 유도하고 경영진단 컨설팅을 제공하는 등 품질 높은 직업능력 개발 서비스 공급의 확대에 노력하였다.

셋째, 직업능력 개발의 수요자와 공급자를 연결하는 훈련정보 제공 체계를 구축하였다. 직업능력 개발 정보망인 HRD-Net를 고용-훈련-자격 종합정보 사이트로 확대·개편(2006. 10)하여, 직업별 구인·구직 현황, 훈련과정, 자격종목 등에 관한 정보를 통합 제공하는 시스템을 구축하였다. 산업수요에 맞는 자격 등급 및 종목 정비, 산업계 자격운영 참여 확대, 자격검정의 현장성 제고 등 국가기술 자격에 대한 전면적 혁신방안을 추진하였다.

넷째, 중앙정부 중심의 전달체계를 지역·산업·노사단체 등으로 분권화하는 노력을 기울였다. 2008년 이후 노동부, 지자체로 이원화된 지역실업자 훈련을 지자체로 이관할 계획이며 산업별 인적자원개발협의체를 통해 산업계 주도로 훈련을 실시하도록 지원하였다. 또한 노사단체가 주체가 되어 영세기업, 비정규직 등 소외계층에게 훈련을 실시하는 노사공동훈련도 2006년 시범사업을 거쳐 확대해 나갈 계획이다.

이러한 직업능력 개발 혁신정책에 힘입어 직업능력 개발 참여인원 및 참여율, ‘중소기업직업훈련컨소시엄’ 참여 중소기업 및 근로자수, 실업자훈련 취업률 등 제반 지표에서 두드러진 성과를 기록하였다.

직업능력 개발 주요 성과지표			
구분	2002	2006	증가
전체 근로자 직업능력 개발 참여인원	197만 명	291만 명	94만 명
전체 근로자 직업능력 개발 참여율	22.2%	34.1%	11.9%p
중소기업 근로자 직업능력 개발 참여율	7.7%	13.5%	5.8%p
직업훈련컨소시엄 참여 중소기업 수·근로자 수	3천 개 · 10만 명	6만 3천 개 · 14만 3천 명	6만 개 · 9만 명
근로자수당지원금 지원 인원	3만 6천 명	15만 6천 명	13만 3천 명
실업자훈련 취업률	36.0%	63.9%	32.9%p

3) 향후 과제

아직까지 우리의 직업능력 개발에 대한 재정투자 규모는 선진국에 비해 크게 미흡한 수준이다. 취약계층 특화 프로그램도 막 개발되고 시작한 단계이며, 전달체계 및 인프라 혁신도 비로소 하드웨어를 갖춘 수준이다.

참여정부 기간에 완성된 직업능력개발 혁신의 성과를 바탕으로 향후 예상되는 환경 변화에 대응하는 선제적 사회투자전략으로, 평생직업능력개발체제 확립과 이를 통한 고속권사회의 실현을 위해서는 다음과 같은 정책과제의 추진이 필요하다.

첫째, 전반적인 직업능력 개발 참여율이 저조하고 노동력의 구조적인 부족이 전망되는 상황에서 국민 전체의 직업능력 개발 참여 확대와 함께 창의적 전문인력 육성을 위한 직업능력개발서비스의 질적 수준 제고가 필요하다.

둘째, 직업능력 개발 수요자의 선택권을 확대하고 공급자의 품질경쟁을 통해 양질의 직업능력 개발 서비스가 생산·소비되는 직업능력 개발 시장의 활성화를 위한 정책수단을 마련하여야 할 것이다.

셋째, 중소기업 근로자나 비정규직·여성·고령자 등 취약계층에게 직접 다가가는 맞춤형 정책 발굴과 함께 지역·산업의 수요를 중심으로 직업능력 개발 전달체계를 분권화하는 노력을 더욱 강화하고 이를 정책의 중점 목표로 추진하여야 할 것이다.

넷째, 정부는 종전의 규제자·공급자 역할에서 벗어나 기업과 근로자의 자율적 직업능력 개발을 지원하는 동시에 직업능력 개발 전략 수립, 인프라 구축 등 전략적 촉진자로서 중심적 역할을 전환하여야 할 것이다. 이와 함께 부처별로 분산적으로 추진해 온 다양한 직업능력개발사업들을 종합적으로 조정·연계하는 범정부 차원의 추진체제 정비가 요구된다.

3. 사회적 일자리 창출

1) 추진 배경

참여정부는 사회서비스 부문의 확충이 복지수요 충족과 고용 창출이라는 두 가지 긍정적 효과를 거둘 수 있다는 인식 하에서 사회적 일자리 창출 정책을 주요 국정과제의 하나로 채택하였다.

사회서비스 확충은 성장의 고용 창출력 저하라는 상황에 대응, 일자리 창출이 기능하면서도 동시에 사회서비스 확대를 통해 가사노동을 시장화·사회화하여 여성의 경제 활동 참가율 제고에 기여할 수 있었다. 그뿐만 아니라 사회서비스 확장 방식은 이전지출방식에 비해 점증하는 복지예산 지출의 효율성을 확보할 수 있는 장점을 가지는 것으로 평가된다.

사회적 일자리 창출 정책을 체계적으로 추진하기 위해 기획예산처에 관계부처 합동으로 '사회서비스향상기획단'(2006. 7)을 운영(2007년 6월 현재 기획예산처내 양극화 민생대책본부가 기능을 흡수)하고 있으며, 사회적 기업 육성을 법적으로 뒷받침하기 위해 「사회적 기업육성법(2006. 12)」을 제정하였다.

2) 추진 내용

사회적 일자리 사업은 2003년 7월 노동부가 73억 원을 투입, 8개 시·도를 대상으로 시범사업을 실시한 이래 교육인적자원부, 보건복지부, 여성가족부, 문화관광부, 환경부, 산림청, 국가청소년위원회 등에서도 추진하여 사업규모가 지속적으로 확대되었다. 2006년에는 8개 부처에서 21개의 사회적 일자리 사업(6,782억 원, 11만 1,897명)이 추진되었고, 2007년에는 11개 부처에서 1조 2,945억 원을 투입하여 20만 개가 넘는 사회적 일자리를 제공하였다.

그러나 사회적 일자리 사업은 시행 과정에서 정부재정에만 의존하는 저임금 공공근로형태의 일자리 사업으로 양질의 일자리 창출과는 거리가 있다는 비판도 제기되었다. 이에 따라 정부는 기존 사업수행 방식을 개선, 2005년부터 사업 유형을 공익형과 수익형으로 구분하여 수익형의 비중을 높이고, 또한 사업규모에 대한 한도를 설정(최소 10명 이상)하여 안정적 일자리 창출 가능성이 낮은 소규모 사업은 가급적 배제하는 방향으로 사업을 추진하였다.

2006년에는 기업과 지자체가 참여하는 대규모 자립지향 사업 모델인 기업연계형 및 광역형 사업모델을 새로이 발굴하였다. 기업연계형은 NGO-기업, 또는 NGO-기업-지자체가 협력하여 사회적 일자리를 대규모로 창출하되, 중·장기적으로 시장자립화를 지향하는 프로그램으로 실업극복국민재단과 교보생명이 참여하는 교보다솜이봉

사단 등 7개 사업이 시범사업으로 선정되었다. 광역형은 NGO간 결합을 통해 수행되는 대규모사업으로 의료생활협동조합의 간병사업 등 총 9개 사업을 선정·지원하였다.

이와 함께 2006년 9월 「사회적기업 육성전략」을 마련하여 사회적 기업 인증제도, 사회적 기업의 초기 시장 진입을 위한 재정 지원, 우선구매·바우처 제공, 경영컨설팅 제공 및 관련 인력양성체계 구축 등 지원사업을 추진하였다. 또한 사회적 기업 육성을 법적으로 뒷받침하기 위해 「사회적 기업육성법」을 제정, 2007년 7월 1일부터 시행하고 있다.

또한 의료·보육·복지부문 등에서 새로운 사회서비스 수요 창출을 위한 다양한 방안을 추진하였다. 의료부문에서는 간호사 인력 활용을 통한 고용 창출 및 가정간호서비스 육성, 보육 부문은 가정보육시설 활성화 및 새로운 보육서비스 창출, 노인요양·복지 부문에서는 노인수발 전문인력 양성, 고령친화산업 육성 등 새로운 사회서비스 수요 창출에 노력하였다.

참여정부가 의욕적으로 추진한 사회적 일자리 창출 정책은 주부·고령자 등 비경제활동인구를 경제활동 인구로 흡수하는 데 일정정도 기여한 것으로 평가한다.

제3섹터에서 기업, NGO, 정부가 협력하여 고용비중 확대가 필요한 사회서비스 부문에서 일자리를 창출함으로써 일자리 정책에서 새로운 지평을 열었다는 점에서 더욱 큰 의의가 있다. 먼저 여성·고령자 등 취약계층에게 일자리를 제공하여 자영업, 도소매·음식숙박업 등 저임금·저생산성 부문의 고용조정에 대한 안전판 역할을 수행하였다. 또한 사회서비스 확충을 통해 사회서비스 구매력이 부족한 저소득·서민층에 대한 서비스 공급에도 기여하였다. 그뿐만 아니라 보육, 가사·간병 등 사회서비스 제공을 통해 여성을 ‘가사로부터 해방’시켜 연쇄적인 취업 효과를 유발하였다.

3) 향후 과제

그간 사회서비스 부문에서 지속적으로 일자리를 창출하였으나 아직도 사회서비스 수요를 충족시키기에는 미흡한 수준이다. 현재 우리의 사회서비스 공급 수준이나 일자리 비중은 주요 OECD 국가에 비해 현저하게 낮다. 민간 부문 역시 아직 시장 활성화의 정도가 낮고 시장진입 제한 규제로 사회서비스 수요 확대에 부응하는 공급 기능을 적절히

수행하지 못하는 실정이다. 게다가 대부분의 사회적 일자리 사업이 정부 재정지원에만 의존하고, 일자리도 취약계층 위주의 단기·저임금 일자리 중심이어서 과연 정부 재정 지원으로 지속 가능한 양질의 일자리 창출이 가능한가에 대한 회의적 시각이 존재하는 것도 현실이다.

경영능력 보완이나 재원 다양화를 위한 노력뿐만 아니라 여러 부처에서 다양한 관련 사업이 분산적으로 진행되어 사업간 및 사업수행 전달체계 간의 중복성 문제도 존재하고 있다.

향후 소득수준 향상, 고령화, 여성 경제활동 참여율 증가, 가족구조 변화 등 사회·경제 환경이 변화하면서 사회서비스 수요가 빠르게 늘어날 것으로 예상된다. 따라서 이러한 예상 흐름에 대응, 적극적인 정부정책을 통해 사회서비스 부문을 확대하여 사회서비스 수요 충족은 물론 사회서비스 부문의 고용 창출을 추진해 나가야 할 것이다.

먼저, 사회서비스 공급 확충과 안정적 일자리 창출을 위해 사회서비스 일자리의 지속 가능성 제고, 사회서비스 전달체계의 효율성 제고, 사회적 기업의 육성 등 정책과제를 추진해 나가야 할 것이다. 정부재정만으로는 부족한 사회서비스 부문의 일자리를 해결하기 어렵기 때문에 공급저해 요인 해소, 시장진입 제한규제 개선 등 제도 개선을 통해 민간 부문의 사회서비스 공급을 활성화하는 방안을 추진해야 할 것이다. 또한 최종적으로 정책이 집행되는 지역의 수요에 맞게 사업이 운영되고 사회서비스가 효과적으로 전달될 수 있도록 지역차원의 전달체계 구축이 시급하다.

이와 함께 사회적 기업에 대한 법적·제도적 기반 정비와 더불어 사회적 기업의 경영능력 배양을 통한 수익모델 창출로 자립가능성 확대, 정부·지자체·기업·시민단체 등 다양한 주체간의 지원·협조체제 구축 등을 통해 지속 가능한 일자리를 창출하고 사회서비스를 안정적으로 공급해 나가야 할 것이다. 사회적 일자리는 1990년대 이후 유럽, 미국 등에서 기업 형태로 발전하기 시작하여 현재 상당한 기반을 확보하는 모범사례가 다수 존재한다. 따라서 이러한 선진국의 모범사례들을 벤치마킹하면서 우리나라의 특성에 맞는 사회적 기업 모델을 창출해 나가야 할 것이다.

4. 고용보험 및 실업급여의 확대

1) 추진 배경

우리나라의 고용보험은 1995년 7월 상시근로자 30인 이상 사업장을 대상으로 최초 시행된 이래 1998년 10월 1명 이상의 전 사업장으로 확대되었다. 이어서 2001년 7월에는 조기재취직수당 지급 확대, 도서거주자 및 고령자·장애인 실업인정 특례 도입 등 제도개선이 이루어짐으로써 고용보험의 적용 범위가 지속적으로 확대되었다. 이에 따라 전체 취업자 가운데 고용보험이 적용되는 피보험자 비중은 1996년 20.8%에서 참여정부 출범 직전인 2002년에는 32.3%로 늘어났다.

그러나 고용보험 적용률의 꾸준한 증가에도 불구하고 전체 취업자 가운데 3분의 1에도 못 미치는 근로자들만이 고용보험이 적용되는 등 여전히 고용보험의 사각지대가 광범위하게 존재하였다. 이처럼 낮은 고용보험 적용률은 고용보험 적용대상 가운데 영세사업장·비정규 근로자 등 상당수 취업자가 고용보험에 가입하지 못한 데다 선진국에 비해 비임금근로자의 비중이 높은 데 기인하였다.

고용보험 미적용 근로자들은 대부분 영세사업장·비정규 근로자 등 취약계층으로 고용지원·직업능력개발 서비스에 대한 접근이 차단되어 좋은 일자리에 취업할 가능성을 봉쇄당하는 악순환 고리에서 벗어나지 못하는 문제점이 지속되었다. 참여정부는 이러한 문제인식 아래 취약계층을 중심으로 고용보험의 적용 범위를 더욱 확대하여 사각지대를 해소하여 취업 능력과 취업 가능성 제고를 바탕으로 안정적이고 활력 있는 노동시장을 구현하고자 하였다.

2) 추진 내용

(1) 고용보험 적용 범위 확대

2004년 1월 일용근로자에 대한 고용보험 적용 등 적용 범위를 확대함으로써 사실상 임금근로자에 대해서는 법적인 적용 범위 확대를 완료하였다고 할 수 있다. 먼저, 일용근로자에 대해 피보험기간 및 연령에 따라 90~240일간 평균임금의 2분의 1(1일 3만

5,000원 한도)에 해당하는 실업급여를 지급하고, 자영업 준비 활동에 대해서도 자영업 준비계획서를 작성·제출하면 실업급여를 지급받을 수 있도록 하였다. 이와 함께 조기 재취업수당제도의 개선을 통해 자영업 준비 활동 1회 이상을 인정받은 경우 자영업 창업과 대기기간 중 취업에 대해서도 조기재취업수당을 지급하도록 하였다. 이어서 2006년 1월에는 재취업한 시점에 따라 남아 있는 소정급여 이수비율을 감안, 미지급 일수의 3분의 2, 2분의 1, 3분의 1을 지급하도록 조기재취업수당제도를 개선하였다.

(2) 고용보험 재정합리화 추진

국가고용서비스 선진화를 위한 투자와 취약계층에 대한 고용보험 지원 확대 등에 따라 그동안 증가 추세이던 기금의 적립금이 2007년부터는 감소 추세로 전환될 것으로 보이고, 향후에도 지속 감소할 것으로 예상되는 등 고용보험기금의 장기적 재정안정성 확보의 필요성이 증가하였다. 이에 노동부는 연구 용역 등을 통해 고용보험기금의 장기적 안정성 확보를 위한 개선방안을 도출하고자 노력하였다.

2005년 적립금 및 수지율과 연계하는 요율조정제도 도입방안을 위한 연구 용역을 실시하였으며 실업급여는 지급액의 1~3배, 고용안정·직업능력개발사업은 지급액의 1.76~2.35배를 벗어나면 자동적으로 요율을 조정함으로써 경제 상황에 유연하게 대응할 수 있는 모델이 제시되었다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 현재 경제사회발전노사정 위원회에 ‘고용보험제도발전위원회’를 구성(2007. 4. 12), 논의 중이다.

이와 함께 고용보험기금의 사업효과성 제고와 기금재원의 효율적 활용을 도모하기 위해 고용보험사업을 평가하고 이를 제도개선 및 기금운용계획에 반영하는 평가체계를 구축하였다.

(3) 주요 성과

고용보험 적용률, 실업급여 수급률, 구직급여 수급자의 재취업률 등 고용보험관련 지표에서 지속적으로 개선되었다.

먼저 고용보험 적용률을 보면, 전체 취업자 대비로는 2002년 32.3%에서 2006년 36.9%로, 전체 임금근로자 대비로는 2002년 50.6%에서 2006년 54.9%로 증가하였다.

고용보험 관련지표의 추이		(단위 : %)				
고용보험 관련지표		2002	2003	2004	2005	2006
고용보험 적용률	취업자 대비	32.3	32.5	33.6	35.3	36.9
	임금근로자 대비	50.6	50	50.9	53.1	54.9
	상용임시근로자 대비	61	58.7	59.6	62.2	64
실업급여 수급률		16.6	18.1	22.4	25.6	30.0
구직급여 수급자의 재취업률		17.9	16.7	19.6	21.7	25.7

전체 실업자 대비 실업급여 수급자의 비중을 나타내는 실업급여 수급률도 2002년 16.6%에서 2006년에는 30.0%로 지속적으로 증가하였다. 또한 구직급여 수급자 가운데 소정급여일수 내에 취업한 자의 비율도 2002년 17.9%에서 2006년 25.7%로 증가하였다.

3) 향후 과제

우리나라의 고용보험 적용률은 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 비임금근로자의 비중이 선진국에 비해 높고, 산업구조 서비스화와 고용 형태 다양화 등에 따라 특수 형태 근로 종사자가 증가해 왔기 때문이다. 게다가 법적 적용대상 가운데 영세사업장·비정규 근로자 등 상당수가 가입하지 못하고 있다.

실업급여 수급률도 지속적으로 개선되었으나, 선진국에 비해 여전히 낮은 수준이다. 실업급여 수급률이 선진국에 비해 낮은 것은 전체 취업자에서 피보험자가 차지하는 비중이 낮다는 점, 수급자격요건(특히 이직 사유에 의한 수급자격 제한)이 선진국에 비해 엄격하다는 점, 그리고 연령 및 피보험 기간에 따라 실업급여 수급 기간이 다르게 설정되어 평균 소정급여일수가 선진국에 비해 짧다는 점 등에 주로 기인한다.

결국 취약계층에 대해 취업유인을 제공하고 안정적이고 활력 있는 노동시장을 구현하기 위해서는 고용보험의 사각지대를 해소해 나가는 것이 시급한 과제이다. 먼저, 법적인 고용보험 적용대상의 고용보험 가입률 제고를 유도하고 자발적 이직자의 경우도 실업급여 수급 대상에 포함시키는 등 실업급여 수혜율을 획기적으로 높일 수 있는 방안을 추진할 필요가 있다. 이와 함께 취업 취약계층에 특화된 다양한 고용지원·직업능력

개발서비스 개발·제공 등 이들 계층의 직업 능력과 취업 가능성을 높일 수 있는 실질적인 추진방안을 모색해 나가야 할 것이다.

5. 여성·장애인·고령자 노동시장 참여 촉진

1) 추진 배경

참여정부는 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 국정목표의 하나로 정하고 모든 계층의 참여가 균형 있게 이루어져야 함을 강조하였다. 특히 사회적 약자 보호와 사회통합 실현을 위해 사회 전반에 걸친 차별을 주요 문제로 인식하고, 실효성 있는 차별시정을 통한 국민통합을 추진하였다.

과거에는 여성·장애인·고령자 등에 대해서 고용정책의 주요 관심 대상이기보다는 근로조건 보호 또는 복지의 관점에서 주로 접근하였다. 그러나 선진국의 역사적 경험을 바탕으로 고용률 확대 등 고용을 통한 성장잠재력 강화를 위해서 여성·장애인·고령자 등의 고용 촉진을 위한 인식개선 및 새로운 패러다임을 모색하고, 급속한 저출산·고령화 추세에 대비하여 노동시장정책 및 제도개선 방안 마련에 주력하였다.

참여정부는 여성·고령자·장애인 등 노동시장의 취약계층을 중심으로 대상별로 차별화된 고용정책을 추진하였다. 취약계층 대상별 고용정책의 추진은 취약계층의 고용 성과가 상대적으로 떨어진다는 점 이외에 여러 가지 정책을 복합적으로 처방함으로써 정책효과를 제고할 수 있는 패키지형 정책의 적용 가능성을 높일 수 있다는 인식에 따른 것이었다.

이와 함께 정부는 관련법령의 개정을 통해 취약계층의 고용촉진을 위한 법적·제도적 기반을 정비하였다. 「남녀고용평등법」 개정(2005. 5), 「고령자고용촉진법」과 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정(2005. 12) 등을 통해 여성·장애인·고령자 등 취약계층의 고용촉진 조치를 강화하였다. 또한 노동부는 여성·장애인·고령자 고용팀을 설치하는 등 조직개편을 통해 정책대상별 고용정책 추진을 위한 조직 기반을 마련하였다.

2) 추진 내용

(1) 여성 고용

여성에 대한 소극적 보호 개념에서 탈피하여 적극적 의미에서 고용평등 실현과 여성 인력 활용이 국가경쟁력의 중요한 원천이라는 인식 아래 「제3차 남녀고용평등기본계획(2003~2007)」을 마련·시행하였다. 이어서 범정부대책으로 「여성고용촉진대책(2006. 4. 20)」을 수립하여 일과 가정이 조화되는 고용환경 구축, 여성근로자 고용안정 및 재취업지원 강화, 실질적 고용평등 확산, 여성의 노동시장 이탈 방지와 재진입 활성화 등을 포함하는 여성고용 촉진대책을 제시하였다.

2006년부터 「남녀고용평등법」에 따라 도입된 ‘적극적 고용개선조치’가 정부투자·산하기관, 1,000명 이상 기업에서 시행되었고, 2008년부터는 500명 이상으로 의무적용 대상 기업이 확대될 예정이다.

이와 함께 직장보육 활성화를 위해 직장보육시설 설치와 운영비 지원을 확대하고, 보육시설을 독자적으로 설치·운영하기 어려운 중소기업 밀집 지역에 공공보육시설을 설치·운영하는 사업을 추진하였다. 또한 중소기업 근로자에 대해 산전·산후 휴가 기간 전체에 급여를 지원하고, 유산·사산휴가제도를 신설하여 산전후휴가와 동일한 수준으로 급여를 지원하는 등 출산장려 정책을 강화하였다. 그외에도 비정규직 여성의 고용안정성과 모성보호여건 조성을 위한 「임신 출산후계속고용지원금제도», 「육아휴직대상 자녀 연령 확대」 등 다양한 정책을 도입·추진하였다.

(2) 장애인 고용

참여정부는 「제2차 장애인고용촉진 5개년계획(2003~2007)」을 수립하고, 네 차례에 걸친 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정을 통해 장애인의무고용제도를 개선함으로써 장애인 고용촉진을 적극 추진하였다.

2004년 1월 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정을 통해 장애인 의무고용 적용대상 범위를 300명 이상에서 50명 이상 사업장으로 확대하였다. 또한 장애인 고용률에 따라 고용부담금을 차등 징수할 수 있는 근거를 마련하여 고용의무를 불이행하는 기업에는

제재를 강화하는 한편, 중증장애인 고용 시 부담금을 감면하여 장애인 고용을 유도하였다. 2005년 5월 법 개정을 통해 그간 장애인 직업 능력에 대한 차별적 요소로 지적되던 업종별 적용 제외율 제도가 폐지되어 장애인의 노동시장 진입을 확대할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 또한 2005년 12월 법 개정에서는 장애인을 고용하는 사업주에 대해 필요 시설·장비의 구입·설치·수리 비용, 장애인 직업생활에 필요한 작업보조기·장비 등에 소요되는 비용이나 기기를 용자·지원할 수 있도록 하였다.

장애인 고용촉진을 위한 법적·제도적 기반 조성과 함께 '장애인 고용률 1% 미만 기업 줄이기 운동', 한국장애인고용촉진공단의 역할 강화, 통합정보시스템 개발 등과 사업도 추진하였다. 먼저 노동부는 2005년부터 장애인고용촉진공단과 합동으로 대기업의 장애인 고용촉진을 위해 '장애인 고용률 1% 미만 기업 줄이기 운동'을 전개하였다. 또한 기능인력 양성 위주로 운영되었던 장애인고용촉진공단의 직업전문학교를 권역 내 장애인 직업능력 개발 조정 기관으로 역할을 재정립하기 위해 직업능력개발센터로 개편하였다. 이와 함께 통합정보 시스템을 개발하여 장애인고용촉진공단, 직업안정기관, 장애인단체, 직업재활실시기관 사이에 장애인 고용 정보를 공유하는 시스템을 구축하였다.

(3) 고령자 고용 촉진

1997년 경제위기 이후 고령자는 상시적 구조조정에 노출되고 조기퇴직이 증가하면서 노동시장 재진입이 더욱 어려워졌다. 경제 전체로는 급격한 저출산·고령화가 진행되었다. 이에 따라 참여정부는 고령자 고용촉진에 대한 인식 개선과 함께 다양한 노동시장정책 및 제도개선 방안 마련에 주력하였다.

2003년부터 고령자에 적합한 우선고용 직종을 선정·고시하고 고령자 우선 채용을 적극 권고하였다. 특히 국가·지자체, 정부투자·출연기관은 우선고용직종 신규채용시 고령자를 우선 채용하도록 하였다. 2004년에는 고령자의 장기근속 유도를 위해 '고령자다수고용촉진장려금'을 최대 5년까지 지원하고, '신규고용촉진장려금' 적용 연령을 55~59세 → 50~64세로, 지원 기간을 6월 → 12월로 확대하였다. 또한 정년이 도래한 근로자를 계속 고용할 경우 '정년퇴직자계속고용장려금'을 지원하고 있다.

이와 함께 2005년에는 고용보험제도 개선을 통해 65세 이상에 대해서도 고용안정·

직업능력개발사업이 적용되도록 하였다. 또한 실직 고령자를 대상으로 고용지원센터, 고령자인재은행, 고급인력정보센터(경충) 등을 통해 고령자에 특화된 취업알선 서비스를 제공하였다.

2006년에는 연공급 임금체계로 인해 발생하는 고령자 고용에 대한 기업 부담 경감을 통해 고령자 계속고용을 보장하기 위한 제도 개선을 추진하였다. 노사합의로 55세 이상까지 고용을 보장하고 피크 임금보다 10% 이상 삭감하는 임금피크제 실시 기업의 근로자에 대해 54세부터 ‘임금피크제보전수당’을 지원하고 있다. 이와 함께 300명 이상 고용 사업주에게 매년 정년제도 운영 현황을 제출토록 하고 정년을 현저히 낮을 경우 정년연장계획을 제출토록 요구하였다. 또한 기업·노사단체에 대해서는 임금체제 개선, 직무재설계 등을 위한 컨설팅비용의 80%를 지원하고 있다.

(4) 주요 성과

적극적인 여성고용촉진정책을 추진한 결과, 여성고용률(15~64세)은 2002년 52.0% → 2006년 53.1%로, 여성경제활동참가율(15~64세)은 2002년 53.5% → 2006년 54.8%로 상승하는 등 참여정부 기간 중에 여성고용이 전반적으로 개선되는 추세를 보인다. 장애인고용촉진정책의 적극적 추진에 따라 공공·민간 부문 모두 장애인 고용률이 증가하였고, 특히 공공부문의 고용 확대가 두드러졌다. 국가·지자체의 장애인 고용률은 2002년 1.66%, 2004년 2.04%, 2005년 2.25%로 빠르게 증가하였다. 특히 2004년에는 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」 제정 이후 처음으로 법정 의무고용률 2%를 초과하는 성과를 달성하였다. 민간 부문의 장애인 고용률도 꾸준히 늘어나 2003년 1.08%에서 2005년 1.49%로 증가하였다.

고령자 고용에 대한 인식 개선과 더불어 고령자 고용률도 꾸준히 증가하는 성과를 기록하였다. 고령자 고용률은 2002년 57.8%에서 2005년에는 60.7%로 증가하였고, 고령자인재은행을 통한 취업인원도 증가하는 추세를 보여 준다.

3) 향후 과제

그러나 우리의 여성고용 수준은 아직도 OECD 평균에 비해 낮은 수준에 머물고 있다.

장애인 인구 증가와 장애인 취업 욕구 증대 등을 감안할 때 장애인 고용율도 아직 미흡한 수준이다. 고령자의 경제활동 참가율의 경우 선진국에 비해서 낮지는 않지만, 향후 고령화가 빠르게 진행되면서 경제활동 참가율이 크게 떨어질 위험성이 상존한다.

이를 위한 주요 정책과제를 취약계층별로 살펴보면 첫째, 향후 여성고용촉진정책은 노동시장 진입 활성화를 위한 정책수단 개발에 역점을 두어야 할 것이다. 일단 노동시장에 진입한 여성이 임신·출산·육아 등으로 경력단절이 발생하지 않도록 ‘일과 가정의 양립’을 지원하는 법·제도적 개선과 정책수단 개발을 추진할 필요가 있다. 전업주부를 위해 직업적응 프로그램을 개발하고, 이러닝(e-learning) 등을 통해 가사와 훈련을 병행할 수 있는 직업능력 개발 프로그램을 확충할 필요가 있다. 또한 여성들에 대한 맞춤형 직업상담과 취업지원 강화를 위해 전문화되고 접근성이 높은 취업지원체계를 확립하고, 향후 여성진출 분야의 확대에 대비하여 작업장 내 안전보건대책을 수립하는 것이 필요하다.

둘째, 장애인 고용촉진을 위한 유인체계를 정립할 필요가 있다. 대기업의 장애인 고용촉진을 위해 사업주가 어려움 없이 장애인을 고용할 수 있도록 기업 부담 경감 등 유인체계를 강화하는 것이 필요하다. 이와 함께 장애유형 및 기업수요에 맞는 맞춤 훈련을 통해 장애인 취업지원을 강화하고, 개별 기업의 특성에 맞는 직무를 발굴·지원하는 등 기업친화적 지원서비스를 발굴·제공하여야 할 것이다. 또한 장애인고용촉진기금의 재정수지 안정화를 위해서 의무고용비율을 상향조정하거나 기업규모별로 차별화하는 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

셋째, 고령자 고용촉진과 정년연장을 위한 여건을 조성해 나가야 할 것이다. 고령자 고용촉진을 도모하고 장기적으로 생산인력 감소에 선제적으로 대비하기 위해 이미 마련된 「고령자고용촉진5개년계획(2007~2011)」과 「인적자원활용 2+5전략(2007. 2)」을 차질 없이 실천해 나가야 할 것이다. 이와 함께 임금체계 개편 컨설팅 등을 통해 직무·성과중심의 임금체계 확산, 단계적 정년연장을 통해 기업 부담 경감, 고령자 맞춤형 고용지원서비스 확충 등을 위한 세부적 정책방안을 마련할 필요가 있다. 또한 연령차별금지 법제화를 통해 연령 기준에 따른 차별적 관행을 해소하고, 파트타임이나 선택적 근로시간제 등 고령자 적합형 고용·근무 형태 도입에 따른 소득감소분을 보전하는 제도를 마련할 필요가 있다.

제3절 노사관계 선진화

1. 추진 배경

1987년 민주화 이행을 계기로 양적 팽창을 거듭한 한국 노동운동은 근로조건 개선, 작업장 민주주의 실현, 노동기본권 신장 등 우리 사회의 내적 성숙에 크게 기여하였다. 그러나 사회민주화와 노동운동 성장이 병행됨에 따라 ‘과잉된 이념화’ 경향을 보였고, 불법을 불사하는 전투적 노동조합주의는 작업장의 혼란을 가중시키고 국민경제에 커다란 부담을 초래하기도 하였다.

1997년 외환위기가 촉발되면서 한국 노동운동은 심각한 위기를 맞는다. 상시적 구조조정으로 일자리 위기가 지속되었고, 이로써 노동조합의 조직자원 기반도 고갈되기 시작하였다. 노사 모두 위기를 극복할 수 있는 구체적 청사진을 마련하는 데 실패하였고, 경영계는 경쟁과 시장논리만을, 노동계는 과거의 전투적 교섭주의만을 고집하였다. 단기적 유·불리에 매몰돼 상대를 극복의 대상으로만 인식할 뿐, 상생을 위한 대안 모색에 실패하면서, 작업장 노사관계의 혼란은 더욱 가중되었다.

이로써 불법과 공권력 투입이라는 악순환이 반복되는 등 불합리한 노사관행이 지속되었고, 노사관계 관리시스템이 체계화되지 못하여 노사갈등을 관리할 수 있는 사회의 능력도 저하되었다. 국민경제발전의 중요한 축인 노사관계 안정을 위해 ‘노사정위원회’를 구성하는 등 사회적 대화채널 형성을 위한 사회적 실험도 민주노총 등 일부 노동계의 반발 등으로 무산되면서 ‘위기를 기회로’ 전환시킬 수 있는 기회도 잃고 말았다.

외환위기 이후 비정규직이 크게 증가하면서, 노동시장의 양극화 심화는 한국 노사관계가 풀어야 할 또 하나의 과제로 대두되었다. 한국노동운동은 전통적으로 대공장·정규직 중심의 노동조합운동 양상을 띠며 발전하였다. 그러나 외환위기 발생으로 비정규 근로자가 크게 증가하였고 청년실업, 여성근로자, 고령자 등 사회 취약계층의 비중도 크게 늘어났다. 그러나 대기업중심의 노동운동은 사회 취약계층의 일자리나 근로조건 문제를 해결하는 데 소홀하였고, 일반 국민들은 집단이기주의에 매몰된 노동운동에 등을 돌리기 시작하였다. 사회통합을 위해 노동조합이 역량 있는 주체로 서야 함에도 미

래를 위한 새로운 청사진을 마련하지 못한 채 과거의 관행을 되풀이하고 말았다.

2003년 출범한 참여정부는 불신의 노사관행을 해소하고 노사가 모두 상생할 수 있는 사회통합적 노사관계 확립의 과제를 안고 있었다. 출범 초기 노사관계 현장은 매우 불안정하였다. 두산 중공업 근로자의 분신사망(2003. 1), 이어 철도노조(2003. 4), 화물연대(2003. 5) 등 굵직한 파업사태가 발생하면서 노사관계는 경색 국면에 접어들었다. 정부의 직접개입으로 타결을 이루는 데는 성공하였으나, ‘친노동적 정부’, ‘무원칙한 대화화상주의 고수’ 등 수많은 사회적 비판도 끊임없이 제기되었다. 무엇보다 작업현장을 안정시켜 성장 동력과 일자리를 창출하여야 했으며, 노사갈등을 관리할 수 있는 체계적 틀도 마련하여야 했다. ‘법과 원칙’을 바로 세우고 ‘대화와 타협’의 건강한 노사문화를 정착시키는 것도 절실히 요청되었다. 이는 노사 동반성장의 밑거름일 뿐만 아니라 동북아 중심국가로 발돋움하기 위한 필요조건이기 때문이다.

2. 추진 성과

참여정부는 현장 노사관계의 불안정을 해소하기 위해 뚜렷한 기초를 세워 나갔다. 법과 원칙을 바로 세우되, 대화와 타협을 보장해 자율과 책임의 노사자치주의를 실현하는 것이 핵심이었다.

우선 해마다 반복되는 노사갈등을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템 마련이 필요하였다. 노사분규 예방에 총력을 기울이되, 불가피하게 발생하는 갈등에 대해서는 체계적이고 효율적으로 관리할 전략이 필요하였다. 이를 위해 매년 ‘노사분규 예방 및 지도 지침’을 마련하고, 노사관계 취약사업장을 중심으로 적극적 예방활동을 전개하는 등 갈등예방·관리정책을 폭넓게 실시하였다. 참여정부 출범 초기에는 다소 시행착오가 있었으나, 이듬해인 2004년을 정점으로 노사관계 현장이 변화되기 시작하였다. 국민의 정부 기간 동안 파업으로 인한 근로손실 일수는 한 해 147만 5,000일에 달하였으나, 참여정부 동안에는 113만 6,000일로 대폭 감소하였다는 점은 현장 노사관계의 안정을 반증한다. 2006년에는 노사분규가 빈발하는 642개 취약사업장을 대상으로 전담감독관을 지정해 수시로 사업장을 방문하고, 노사간담회를 실시해 갈등을 사전 해소하는 데 정책역

량을 집중하였다. 그 결과 취약사업장의 노사분규발생률이 이전 해의 21.1%에서 9.2%로 크게 감소하였다.

금속·보건·자동차 등 노사갈등 수위가 높은 사업장에 대해서는 노사관계 개선 T/F팀(관계부처, 전문가 참여)을 구성, 노사의 합리적 교섭을 지도하였다. 해마다 격렬한 갈등을 드러냈던 보건의료 부문은 노사의 성실한 교섭과 T/F팀의 적극적 지원으로 2006년에는 예년과 달리 중재회부 없이 자율타결에 이르기도 하였다.

국민경제에 심각한 영향을 미치는 대형 분규에 대한 관리시스템도 한단계 향상시켰다. 출범 초기 철도파업과 화물연대 파업을 경험하면서 범정부 차원의 노사관계 관리시스템의 필요성이 제기되었다. 우선 노동문제에 대한 창구를 청와대 노동비서실로 단일화하여 일관되고 효율적인 의사결정체제를 구축하였다. 2004년 초부터는 대통령 비서실장 주재로 ‘일일현안점검회의’를 개최해 노동문제에 대한 심도 있는 논의를 진행해 나갔다. 당시 타워크레인, 한미은행, 지하철, GS칼텍스, 울산플랜트 등 주요 분규를 원만히 해결할 수 있었던 것은 점검회의를 통해 분규에 대해 신속한 상황점검과 대응방안 마련이 가능했기 때문이다. 노사관계 선진화 입법, 비정규보호입법, 노사정위원회 활성화 등 사회적 의제에 대해서는 ‘고위 노동정책 협의회’, ‘국정현안조정회의’ 등을 가동해 중장기적 전략을 마련하여 거시적인 노사관계 관리체계를 구축하기도 하였다.

둘째, 참여정부의 차별화된 접근 중 하나는 노사갈등의 근원적 해소를 위한 제도 개선에 정책적 역량을 집중했다는 점이다. 출범 초 화물연대의 파업은 불합리한 화물운송 체계에 대한 사회적 관심을 불러일으켰다. 정부는 화물연대 파업을 대응하는 과정에서 화물운송체계에 대한 구조적 개선이 없이는 노사갈등의 근원을 해소할 수 없다고 판단했다. 결국 관계부처와의 공동 노력으로 ‘다단계운송주선 구조개선’, ‘화물운송제도 개선 협의회 구성’ 등을 핵심 내용으로 하는 화물운송체계에 대한 범정부적 대책이 마련되었고, 이는 화물연대 사태를 해결하는 실마리를 제공하였다. 직권중재제도를 둘러싼 노사갈등을 해소하기 위해 2003년 4월 「직권중재회부 세부기준」을 마련한 점도 제도 개선을 통해 갈등의 근원을 해소하려는 노력 중 하나이다. ‘조건부 중재회부’ 등 세부 기준을 마련하여 직권중재회부의 남용을 방지하고 노동기본권 보장과 공공복리의 조화를 이루려 하였다. 커다란 사회문제가 됐던 손배·가압류 문제를 해소하기 위해 ‘노

사정위원회'에 사회적 대화의 장을 마련하였고, 2003년 12월에는 그 결실로 '손배·가압류 관련 노사정 합의문'을 채택하기도 하였다.

또한 새로운 유형의 노사갈등에 대해 적절한 대응책을 강구하였다. 지역건설노조·사내하청 등은 사용자 또는 교섭 당사자가 없거나 불분명하여 해결이 지연되고 점거 농성 및 물리적 충돌이 발생하여 노사관계 불안 요인으로 작용하기도 하였다. 정부는 이러한 새로운 유형의 갈등에 대한 근원적인 해소 방안을 마련하기 위해 관계부처 합동으로 '불법다단계 근절 및 건설근로자 복지증진' 종합대책을 마련(2006. 7)하고, 2007년에는 「근로기준법」, 「건설근로자 고용개선에 관한 법률」 등 관련법 개정을 추진하였다.

셋째, 현장 중심의 노동행정체계를 구축하였다. 참여정부는 근로자의 삶의 질을 제고하기 위해 「근로기준법」 등 노동관련법의 적용 범위를 지속적으로 확대하였다. 그러나 적용사업장 확대로 행정수요는 급증하는 반면, 근로감독관 부족 등 노동행정 인프라는 턱없이 부족해 적절한 행정서비스가 제공되지 못하였다. 참여정부는 이를 개선하기 위해 출범 초 700여 명에 불과하던 근로감독관을 2006년 말에는 1,670명으로 대폭 증원하였다. 근로감독행정의 질적 향상도 주목할 만하다. 과거 사후감독 중심의 노동행정은 사전예방 및 관리 중심의 감독행정으로 전환되었고, 이를 위해 전담부서 설치 등 조직개편도 단행하였다. 수요자 중심의 업무 처리를 위해 인터넷 민원의 사전 유선상담제 도입, 체불임금 청산팀 확대 운용, 불필요한 출석 폐지 및 간이 진술서 활용 등 업무 프로세스 개선을 통해 고객편의를 최대한 도모하였다.

중소영세사업장 근로자, 비정규근로자, 여성근로자 등 취약근로 계층에 대한 보호도 강화됐다. 이들에 대한 현장 지도 및 점검이 강화되었고 임금, 근로시간 등 노동관련 법 위반에 대해 신속하고 공정한 처리가 이뤄졌다. 참여정부 기간 동안 취약계층 및 취약분야를 중심으로 6만 4,931개소를 점검해 5만 6,705건의 법 위반을 적발·시정조치하였고, 미시정 업체 457개소 655건에 대해서는 사법처리 등의 조치를 취함으로써 취약근로자의 보호에 만전을 기하였다. 비정규근로자 보호를 위해 공공부문에 대한 지도 감독을 철저히 하여 민간 부문을 선도할 수 있는 사회 분위기를 조성한 것도 커다란 성과이다.

노동행정에 대한 종합적 컨설팅을 제공하려는 노력은 과거의 사후적 규제·감독행정에서 벗어나 사전적 예방과 관리에 초점을 둔 선진적 감독행정으로 전환을 위한 중요한

성과이다. ‘노동행정종합컨설팅’은 노동관계 법·제도에 대한 이해가 부족한 중소기업 등을 대상으로 노무관리, 산업안전, 고용·산재보험, 직업능력 개발 등 노동행정 전 분야에 대한 종합적인 안내·컨설팅 서비스를 제공하는 사업으로 2006년 10월 참여정부 혁신성과 중 ‘국민체감형 10대 사례’로 선정되는 등 참여정부 내에서도 높은 평가를 받았다.

아울러 노동위원회가 노사와 국민에게 신뢰받는 노사분쟁 해결의 중심기구로 자리매김할 수 있도록 독립성과 중립성을 강화하고 관련 기능과 조직을 확충하였다. 상임위원 중심의 사건처리 시스템을 구축하고 분쟁 이전부터 분쟁 종료 시까지 적극적인 조정서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 또한 조정·심판 업무 증가 및 차별시정 등 새로운 업무 추가에 따라 조직과 인력을 2007년 4월과 8월 두 차례에 걸쳐 보강하였다.

넷째, 노사정 사회적 파트너십을 완성해 나가는 노력을 지속하였다. 외환위기를 계기로 구성된 노사정위원회는 1998년 ‘2·8사회협약’ 마련 등 위기 극복을 위한 대안마련 등에 크게 기여하였으나 2004년 이후 민주노총 등 노동계의 탈퇴 등으로 노사정 대화가 단절되면서 한계도 드러났다. 참여정부는 노사정위원회를 실질적인 사회적 대화기구로 복원하기 위해 노사정위원회 개편방안을 논의하기 시작하였다. 2007년 1월, 정부는 노사정 합의를 토대로 노사정위원회를 ‘경제사회발전노사정위원회’로 확대하는 법률 개정을 성공하였다. 그간 문제가 됐던 상설회의체를 폐지하는 대신, 의제별·업종별 위원회를 설치해 더욱 심도 있는 논의가 가능토록 하였다. 또한 지역 노사정협의회 활성화를 위한 지원근거를 마련하는 등 사회적 대화기구로 손색없이 작동할 수 있는 기반을 마련하였다. 특히, 지역단위 노사정협의회가 활성화되어, 2007년에는 광역단체 협의회 16개, 기초단체 협의회 59개가 설치되어 지역 차원의 노사정 파트너십을 형성하는데 중요한 기반이 되고 있다.

한편, 9월 11일 노사관계 선진화 입법에 대한 ‘노사정 대타협’ 정신을 산업현장으로 확산하기 위하여 노사주도의 자발적 협력관계 증진을 위한 지원체계 구축도 추진하였다. 노사협력 분위기 조성하고 노사 파트너십 형성을 지원하기 위해 노사정 대표자는 ‘노사발전재단’을 설립하기로 합의(2006. 11. 30)하였다. 이에 따라 2007년 1월부터 본격적으로 노사발전재단 설립을 추진하여 4월 5일 공식 출범하였으며, 정부는 노사공동의 협력사업이 활성화될 수 있도록 적극적인 지원을 추진하고 있다.

3. 향후 과제

참여정부는 현장 노사관계의 불안정을 해소하고 ‘법과 원칙’을 바로 세우되 ‘대화와 타협’의 성숙한 노사문화를 뿌리내리기 위해 다양한 노력을 기울였다. 갈등 예방과 관리를 위한 시스템 구축, 갈등의 근원을 해결하기 위한 제도 개선 노력, 선진적인 현장 중심의 노동행정체계 구축, 사회적 파트너십의 완성을 위한 노력 등은 우리나라 노사관계를 한 단계 성숙시키는 데 크게 기여하였다.

무엇보다 중요한 과제는 현재의 노사관계 안정 기초를 정착시키는 일이다. 이를 위해서는 ‘법과 원칙’을 바로 세우는 일이 지속되어야 한다. 합법적 분류에 대해서는 ‘대화와 타협’의 장을 인내를 갖고 최대한 보장해 나가는 노력이 필요하다.

노사관계 갈등관리 시스템이 정착되기 위해서는 현장 노동행정가의 전문성을 제고하는 것이 필요하다. 체계적인 훈련을 통해 노사갈등에 대한 이해를 깊이하고, 현장과 함께 호흡할 수 있는 전문성을 높여야 한다.

장기적으로는 노사가 불신의 벽을 허물고 상생을 위한 동반자로 거듭날 수 있도록 새로운 노사관계 규율 질서가 마련되어야 한다. 사회적 대화를 더욱 활성화해 한국 노사관계의 미래 청사진을 노사가 함께 그려낼 수 있는 ‘대화의 공간’이 마련되어야 한다.

제4절 비정규직 보호와 근로조건 개선

1. 비정규직 보호입법과 차별시정

1) 추진 배경

비정규 근로자의 확산은 각국의 노동시장에서 발견되는 보편적 현상이다. 자본 이동의 자유화 등 세계화가 가속되면서 기업은 심화되는 경쟁에서 생존하기 위해 인력 활용의 유연화를 꾀하였다. 그 결과 전통적인 고용 형태와 다른 비정규 고용이 확산되기 시작하였다. 또한 서비스업, 정보·유통업 등 유연한 고용 형태를 요구하는 산업의 발달,

여성, 고령자 등 ‘일과 가정의 양립’ 또는 ‘일과 여가의 조화’에 대한 선호를 갖는 근로자군의 증가도 비정규직 확산에 주요한 요인으로 작용하였다.

우리나라도 예외는 아니다. 외환위기 이후 비정규직은 눈에 띄게 증가해 2007년 8월에는 570만 3,000명에 달하였고, 이는 전체 임금근로자의 35.9%에 해당한다.

참여정부 들어 비정규직 문제는 커다란 사회문제로 비화되었다. 이들의 고용불안과 함께 임금 등 근로조건에서의 차별 때문이다. 고용불안에 시달리면서도 비정규직이 받는 임금은 정규직의 63.5%에 지나지 않았다. 고용보험 등 사회보험 수혜에서 배제되어 있어 고용불안은 날로 심해져 갔다. 기업들은 인력 활용의 유연성을 확보할 목적뿐만 아니라 저임금을 통한 비용절감을 위해 비정규직을 남용하였다. 노동연구원의 조사에 따르면 대기업의 36%가 고용조정의 용이성을 이유로 비정규직을 사용하고 있다고 응답하였으며, 인건비 절감을 위해 비정규직에 의존하는 비율도 29%로 높게 나타났다.

비정규직 차별을 해소하고 기업의 무분별한 남용으로부터 보호할 수 있는 사회적 제도 마련이 시급해졌다. 참여정부는 출범 초기부터 비정규직 문제를 노동정책의 최우선 과제로 삼아 일관되게 추진하기 시작하였다. 임금과 근로조건의 동일한 대우를 통해 비정규직에 대한 사회적 차별을 해소한다’는 정책방향을 분명히 하고, 차별시정과 남용방지를 위한 입법을 추진하는 데 정책적 역량을 집중하였다. 2001년 이후 노사정위원회의 논의, 국회에서의 노사정 대화 및 법안 심의 등 사회적 대화의 결과물을 검토하고, 2003년 2월에는 비정규직 관련 법률의 제·개정 계획을 발표하였다.

2003년 7월, 참여정부는 정부로 이송된 노사정위원회 비정규 특위 공익위원안을 토대로 입법예고와 공청회 등을 거쳐 「기간제 및 단시간근로자 보호에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」, 「노동위원회법」 등 3개의 비정규 보호법안을 마련, 2004년 11월 국회에 제출하였다. 국회는 공청회를 통해 법안심사소위원회에 회부하였으나 민주노동당의 의사진행 방해로 중단되었고, 이후 2005년 6월까지 국회 차원의 노사정 대화가 15차례 계속됐으나 노사간 이견이 커 합의에 이르지 못하였다. 2006년 2월, 국회는 재논의를 거쳐 핵심 쟁점이던 기간제 사용 기간 제한에 대해 정부안을 수용, 여야가 합의에 도달하였다. 그러나 민주노동당의 반대로 다시 무산되는 등 우여곡절을 겪은 끝에 2006년 11월 국회의장이 직권으로 국회본회의에 법안을 상정·의결되었고, 같은

해 12월 21일 공포되기에 이른다.

2) 추진 내용

비정규직 문제에 대한 참여정부의 기본 방향은 불합리한 차별을 근원적으로 해소하고 기업의 무분별한 남용을 방지하여 건전한 노동시장의 발전을 꾀하는 데 있다. 따라서 비정규보호법의 핵심 내용은 차별처우 금지와 이를 시정하는 제도적 보완이다. 비정규보호법은 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견 근로자 등 비정규 근로자에 대해 불합리한 차별을 명시적으로 금지하였다. 차별시정을 위해 노동위원회에 차별시정 절차를 마련하였고, 시정명령을 이행하지 않을 경우 1억 원 이하의 과태료를 부과토록 하였다.

차별처우 금지조항은 비정규직 사용에 따른 비용절감 효과를 제거해 무분별한 남용을 방지하는 데 효과적이다. 외국에 비해 우리나라의 비정규 문제가 심각한 사회문제로 대두된 배경에는 기업의 무분별한 남용이 자리 잡고 있다. 인력 활용의 유연성뿐만 아니라 비용절감 효과까지를 취하고자 하는 과용의 결과인 셈이다. 동일한 노동에 대해 비정규직이라는 이유로 차별적 처우를 함으로써 비정규직의 근로조건이 저하되는 것은 물론 노동시장의 양극화도 심화될 수밖에 없었다. 따라서 차별처우를 명백히 금지하여 비정규직의 근로조건 개선은 물론 기업의 남용을 방지해 건전한 노동시장 질서를 확립하는 데 크게 기여할 수 있다.

차별시정이 이뤄지기 위해서는 차별 판단을 위한 기준마련이 시급하였다. 참여정부는 차별시정이 효과적으로 이뤄질 수 있도록 차별시정안내서를 제작하여 배포하고 제도의 취지와 구체적 내용을 교육함으로써 혼란을 최소화하는 노력을 기울였다. 또한 노동위원회를 통해 차별 판단에 관한 업무 매뉴얼을 마련해, 차질없는 차별시정이 이뤄질 수 있도록 철저히 준비토록 하였다. 이 매뉴얼은 외국의 기준과 판례, 국내 사례 등을 종합하고, 전문가 워크숍, 노사정 토론회 등을 거쳐 마련된 것이다. 또한 차별시정제도의 실효성 확보를 위해 노동위원회에 차별시정 담당조직으로 설치하고, 전문인력을 확보하여 법 시행에 만전을 기하도록 하였다.

차별금지와 함께 기간제 근로의 총 사용 기간을 2년으로 제한하고 2년을 초과하면 정규직(무기근로계약)으로 간주토록 하였다. 다만, 노동시장 상황을 고려해 사용기간 제

한의 예외 부문을 마련해 노동시장의 유연성이 적절히 유지될 수 있도록 조화를 꾀하였다. 파견 근로도 2년을 초과하여 사용할 경우 사용자에게 직접고용 의무를 부과하는 등 오·남용 방지를 위한 장치를 마련하였고, 노동시장 여건을 고려해 파견대상 업무를 현실에 맞게 확대·조정하였다.

비정규직 문제는 보호입법만으로 해결될 수 없다. 영세한 중소기업, 불안정한 원·하청 시장구조 등 구조적 요인에서 기인하기 때문이다. 참여정부는 2006년 9월 비정규직 문제의 근원적 원인을 진단해 「비정규직 고용개선 종합대책」을 마련해 시행하였다. 이 계획은 비정규직의 남용과 차별을 예방할 뿐만 아니라, 비정규직이 정규직으로 전환될 수 있도록 직업능력 개발과 고용지원시스템을 강화하고, 사회안전망을 확충하는 등 유연 안정성을 제고하는 데 초점을 두고 있다.

비정규직의 정규직 전환을 촉진하기 위해 근로자 ‘능력개발카드제’를 통해 생산성을 높이고, 비정규직이 중소기업에 집중적으로 분포되어 있는 점을 고려해 중소기업들 간의 직업훈련 컨소시엄을 확충토록 하였다. 정규직 노동시장의 경직성 완화를 위해 근로기준법 등 노동·고용 관련 법제를 노동시장 변화에 맞도록 개선하고, 직무급과 성과주의 임금제도 도입을 활성화하여 임금체계의 유연화를 유도할 계획이다.

비정규직에게 고용지원서비스를 제공하기 위해 2006년부터 비정규직 비율이 높은 청년, 여성, 고령자에 대해 ‘맞춤형 취업지원 프로그램’을 개발해 보급하고 있다. 또한 산전후 휴가 기간 중 고용계약이 종료되는 기간제 및 파견 근로자를 계속 고용한 사업주에게 2006년부터 ‘출산후계속고용지원금’을 지급하고, 2007년부터는 그 대상을 더욱 확대기로 하였다.

비정규직을 위한 사회안전망 구축도 필요하다. 제도적으로는 모든 비정규직에게 사회보험이 적용되나 실제로는 가입률이 낮아 사각지대에 놓인 비정규직이 많다. 이를 해소하기 위해 직장 이동이 잦은 비정규직에게는 실업급여를 미리 지급하고 후에 보험료를 징수하는 등 제도적 개선으로 사회보험의 실질적 수혜를 누릴 수 있도록 하였다. 또한 근로조건 보호를 위해 퇴직급여제도를 2010년까지 상시근로자 4인 이하 사업장까지 확대 적용하고, 지급보장 장치를 마련하는 계획도 수립하였다.

비정규직 문제를 해결하기 위해서는 인프라 구축이 필요하다. 노사정대화 체제를 중층화

하여, 중앙 단위의 노사정위원회에서는 비정규직 보호입법 정착을 위한 후속 대책을 논의토록 하고, 71개 지역단위 노사정협의회에서는 불합리한 차별을 시정하고 비정규직을 둘러싼 노사갈등을 예방하는 활동을 지원한다. 노동시장의 조사·분석 시스템을 강화하고 있으며 고용형태별 비정규직 패널 조사를 실시, 지속적인 모니터링 체제를 구축할 계획이다.

3) 향후 과제

비정규직보호법은 비정규직의 무분별한 남용을 방지하고 차별을 제거하여 더욱 건전한 노동시장 발전에 기여할 수 있다. 참여정부는 비정규직 문제에 대해 이전 정부와 달리 일관된 기조를 유지하면서 해결을 위한 실마리를 마련하였다.

그러나 비정규직 문제는 노동시장의 문제인 만큼 법만으로 해결될 수 없다. 최근에도 경영계는 비정규직 사용 기간을 늘릴 것을 요구하고 있고, 노동계는 비정규직의 사용자 유제한을 주장하고 있다. 그러나 법 개정이 비정규직 문제의 유일한 해법은 아니다. 오히려 법 개정 과정에서 더 많은 사회적 갈등이 증폭될 수 있다.

비정규직보호법이 안정적으로 정착되기 위해서는 법을 보완하는 종합적 고용대책이 마련되어야 한다. 참여정부가 마련한 「비정규직 고용개선 종합대책」은 매우 중요한 기반을 제공한다. 이를 더욱 완성할 수 있는 구체적인 프로그램이 필요하다. 특히 비정규직의 생산성을 향상시켜 스스로 고용안정과 근로조건 향상을 꾀할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 또한 직무급 등 성과주의 임금 확산을 통해 작업장에서 비정규직임을 이유로 불합리한 차별이 발생하지 않도록 하여야 한다. 원활한 차별시정을 위해 구체적인 기준 마련도 더욱 보완되어야 한다. 미국의 고용기회평등위원회(EEOC) 등 선진 사례에 대한 심층 연구를 통해 우리 노동시장에 맞는 기준이 마련되어야 할 것이다.

2. 공공부문 비정규직 대책

1) 추진 배경

비정규직 문제는 비단 민간부문만의 문제는 아니었다. 정부기관뿐만 아니라 공기업, 국공립학교 등 공공 부문에서의 비정규직 증가도 외환위기 이후 큰 폭으로 상승하였다.

이는 ‘작고 효율적인 정부’ 구현을 위해 많은 인력을 감축하였으나, 이후 새로운 행정 수요가 증가함에도 정규 공무원의 탄력적 충원이 곤란해 비정규직 사용이 늘어난 데 기인하였다. 이로 인해 정규직과 유사한 업무를 수행하고 있음에도 비정규직이라는 이유만으로 임금 등 근로조건에 차별이 발생하였고, 정규직이 수행하여야 할 업무에 비정규직이 활용되는 경우도 많았다.

참여정부는 비정규직 문제를 해결함에 있어 공공부문부터 수범적인 모습을 보여야 함을 강조하였다. ‘선한 고용주’로서 공공 부문이 올바른 비정규직 사용 관행을 보이고, 이를 통해 민간부문을 선도하여야 하기 때문이다. 노무현 대통령이 2003년 “비정규직은 장기적으로 안정된 제도로 정착되어야 하므로 공공 부문에서 먼저 모범을 만들어 나가야 한다”고 강조한 이유도 이 때문이다.

대통령의 의지 천명에 따라 이듬해인 2004년에는 공공부문 비정규직 활용 실태조사가 대대적으로 실시되었고, 이를 바탕으로 「공공기관 비정규직 대책」이 마련됐다. 이어 2006년에는 올바른 비정규직 사용관행 정착과 확산을 위해 「공공기관 비정규직 종합대책」을 마련, 시행하기에 이른다.

2) 추진 내용

2004년에 마련된 「공공기관 비정규직 대책」의 기본방향은 정규공무원이 담당하여야 할 업무와 공무원 아닌 근로자 또는 비정규직이 담당하여야 할 업무를 명확히 구분하여 인력활용의 합리성을 높이는 것이었다. 이를 위해 비정규직이 다수인 직종을 조사하고, 그 특성에 따라 처우개선, 고용안정, 단계적 공무원 확대 등 구체적인 실천방안을 마련하였다. 또한 노동관계법 위반과 사회보험적용 누락 여부에 대한 단속도 강화하였다.

2004년 3월 국무총리 주재 관계장관회의에서 공공부문 비정규직 23만 명 중 상시위탁집배원, 환경미화원, 조리종사원 등 10만 명에 대해 공무원 전환, 자동계약갱신, 정년제 도입 등으로 정규직화를 이뤄내고, 나머지는 한시적 비정규직으로 활용하되 처우를 개선하는 방안이 논의되었다. 그러나 기획예산처 등 일부 관계부처와 경영계에서 노동유연성 저하 등 부정적 파급효과가 우려된다는 이유로 반대하여 당초 안이 일부 수정되었다.

결국 환경미화원, 도로보수원(이상 행정자치부), 상시위탁집배원(정보통신부), 직업

상담원, 근로복지공단 계약직(이상 노동부) 등 주요직종 비정규직은 공무원 또는 무기계약근로자로 전환되었고, 정규 공무원 직제에 반영되는 등 실질적인 고용보장이 이뤄졌다. 또한 2004년부터 2006년까지 1,082개 공공기관에 대해 근로감독을 실시하여 1,614건을 시정토록 하였다.

2006년에는 공공부문의 비정규직 사용실태에 대한 조사가 대대적으로 실시되었다. 2004년 대책 시행에도 불구하고 여전히 상시적 업무에 종사하는 비정규직이 많은 것으로 나타났다. 아울러 대책을 총괄적으로 점검할 수 있는 책임 있는 주체가 불분명하여 추진실적을 평가하고 이를 개선할 수 있는 제도적 장치도 미흡하였다. 그뿐만 아니라 주요 직종이 아닌 여타 직종에서 대해서는 각 부처에 대책을 일임함으로써 관행을 종합적으로 개선하는 데에도 한계를 보였다.

공공부문 비정규직 문제를 근원적으로 해소하기 위해 참여정부는 2006년 4월 ‘공공부문 비정규직 대책 추진방향’을 확정, 발표하였다. 이를 구체화한 2006년 공공 부문 비정규직 대책은 크게, 1) 비정규직 사용 관행 개선 2) 차별요인 해소 및 처우개선 3) 위법·탈법적 비정규직 사용 지도·감독 4) 합리적 외주화 원칙 정립 등 4가지로 구성되어 있다.

먼저 비정규직 사용관행을 개선하기 위해, 계약을 반복·갱신하면서 상시적·지속적 업무를 담당하는 기간제 근로자는 합리적 이유가 없는 한 무기계약으로 전환토록 하였다. 아울러 각 기관별로 비정규직 관리부서를 지정하고 관리규정을 마련해 비정규직 인력과 예산을 통합해 관리토록 하였다.

둘째, 차별요인을 해소하고 처우개선을 위해 『비정규직 차별시정 안내서』를 발간, 각 기관별로 비정규직보호법 시행 일정에 맞추어 차별요인을 제거토록 하였다. 또한 기관별로 비정규직 고충처리담당자를 지정토록 하여 차별관련 고충처리 시스템을 구축하고, 청소·경비 등 저임금 단순노무인력의 노무단가를 현실화하여 처우개선을 도모하였다.

셋째, 탈법적 비정규직 사용을 금지하기 위해 노동관계법 준수 여부에 대한 지도·점검을 지속 실시하는 한편, 교육프로그램을 확충하여 노무관리 담당자들에게 노동관계법에 대한 이해를 높여 나갔다.

넷째, 합리적인 외주화 원칙을 정립하였다. 외주화가 무분별하게 이뤄지지 않도록 기관의 상시적 핵심업무에 대해서는 외주화를 제한하였다. 그러나 합리적인 이유가 있고 공

공성을 훼손할 가능성이 없는 경우에는 예외를 인정해 인력활용의 자율성을 부여기도 하였다. 외주가 불가피한 경우에 대비해, 외주업체 근로자 보호를 위한 대책도 포함시켰다. 낙찰자를 선정할 때 평가항목에 ‘근로조건 보호조항’을 신설하였고, 외주업무 예산편성 시 외주 근로자의 노임단가를 직접고용 비정규 근로자 수준으로 인상토록 하였다.

2006년 대책의 차질 없는 추진을 위해 실효성을 담보할 수 있는 후속조치도 마련하였다. 추진체계의 정비는 가장 핵심적 사안이다. 「공공기관의 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정(총리훈령)」을 제정하고, 이에 근거하여 노동부장관을 위원장으로 하는 ‘공공부문 비정규직 대책 추진위원회(이하 추진위원회)’를 설치하고, 대책추진을 총괄하는 실무추진단도 구성하였다. 2007년 6월 추진위원회는 「무기계약 전환, 외주화 개선 및 차별시정 계획」을 마련하였고, 국무회의 의결로 최종 확정하였다. 이 계획은 다음의 사항을 담고 있다.

첫째, 2007년 9월까지 총 1만 714개 공공기관에 근무하는 7만 1,861명의 기간제 근로자를 정규직(무기계약직)으로 전환토록 하였으며, 처우수준도 기존의 유사하거나 동종의 정규직 수준으로 상향 조정토록 하여 고용 안정과 근로조건이 향상되도록 하였다.

둘째, 청소·경비 등 단순노무 외주 근로자의 근로조건을 개선하기 위해 근로조건 보호조항 도입 등을 주요 골자로 하는 새로운 입찰제도를 마련하였다. 중앙행정기관, 공기업, 산하기관, 국립학교 등의 외주업무 일체를 점검하여 외주근로자의 임금이 유사·동종업무 종사자의 시장임금보다 불합리하게 낮을 경우 입찰제도 운영 방식을 개선토록 하였다. 또한 외주화가 불필요한 18개 외주 업무는 직접 수행토록 조치하기도 하였다.

셋째, 비정규직에 대한 불합리한 차별도 시정토록 하였다. 2007년 7월부터 비정규직 보호법이 공공기관에 전면 시행됨에 따라, 이에 맞추어 정규직과의 불합리한 차별을 개선하기 위해 기관별로 ‘차별시정계획’을 수립, 시행토록 하였다. 또한 각 공공기관별로 지정되어 있는 고충처리담당자로 하여금 비정규직근로자가 차별과 관련된 고충을 제기할 수 있는 고충제기절차를 마련해 운영토록 함으로써 신속한 차별시정이 이뤄질 수 있도록 하였다.

참여정부 기간 동안 노사정 간 끊임없는 대화와, 과학적인 실태조사, 이에 기초한 두 차례의 종합대책은 공공 부문 비정규직의 차별시정과 처우개선에 큰 도움이 되었다. 그뿐만

아니라 올바른 비정규직 사용관행을 정착시키는 데 선도적 역할을 다할 것으로 기대한다.

3) 향후 과제

‘선한 고용주’로서 공공기관의 책임을 다하도록 하는 공공 부문 비정규직 대책은 앞서 언급한 대로 올바른 비정규직 사용 관행을 정착시키는 데 커다란 역할을 하고 있음에 틀림없다. 마련된 대책을 차질 없이 시행해 불합리한 차별이나 고용불안이 발생하지 않도록 정책적 노력을 기울여야 한다.

공공 부문 비정규직에 대한 종합적인 실태조사가 지속되어야 한다. 대책이 차질 없이 시행되는지에 대한 적극적 피드백이 필요하기 때문이다. 노동시장은 유기체와 같은 성격을 갖고 있으므로 예상치 못한 결과가 발생하기 쉽다. 지속적인 실태조사를 통해 올바른 비정규직 사용관행이 정착되는지 살펴보고, 지도감독으로 위법과 탈법 사항을 시정해 나가야 한다. 아울러 비정규직에 대한 직업 훈련 기회 등을 강화해 이들이 정규 공무원으로 거듭날 수 있는 기회도 마련해 주어야 한다.

3. 특수고용형태근로 종사자 보호대책 추진

1) 추진 배경

특수형태근로종사자는 외환위기 이후 노동시장이 급격하게 유연화 되면서 이들의 보호문제가 사회적 문제로 부각되었다. 학습지교사·보험설계사·골프장경기보조원·레미콘기사로 대표되는 특수형태 근로종사자는 노무를 제공하는 시간이나 장소의 선택이 근로자 보다는 자유롭고 업무수행 과정에서도 사용자로부터 직접적이고 구체적인 지휘나 감독을 받지 않아 전통적인 의미의 근로자에 해당하지 않는다.

특수형태근로종사자는 근본이 자영인임에 따라 공정거래법 등 경제법의 적용대상이나, 기업이 아닌 자영인이어서 경제법상 실질적인 보호를 받지 못하고 있다. 또한 근로자의 성격도 일부 지니고 있지만 현재의 노동관계법이 근로자성 여부에 따라 전부 아니면 전무(all or nothing)의 적용방식을 가지고 있음에 따라 노동관계법에 의한 보호도 받지 못하는 등 그 법적 지위의 불명확성 때문에 법적 보호의 사각지대에 머물러 있었

다.

2006년 8월의 경제활동인구 부가조사 결과에 따르면, 보험설계사·학습지교사·골프장경기보조원·레미콘기사만을 포함한 협의의 특수형태근로종사자 수는 62만 명으로 전체 임금근로자의 4%선에 달하고, 관련부처 자료나 연구기관의 조사에 따르면 90여 만 명에 해당하는 것으로 나타났다. 한편, 한국노동연구원의 실태조사결과(2006년)에서 이들은 부당한 계약해지와 재해보상 미흡, 노동 3권의 불인정과 함께 모성보호제도 미흡 및 성희롱 문제가 주요 애로사항인 것으로 조사되었다.

2) 추진 내용

특수형태근로종사자 문제를 본격적으로 다루게 된 것은 2003년 9월 노사정위원회에 「특수형태근로종사자 특별위원회」를 설치하면서 부터였다. 동 위원회는 다양한 직종 가운데 종사자 규모가 크고 노조가 조직되어 대책마련이 시급하다고 판단한 보험설계사, 레미콘기사, 골프장경기보조원 등 4대 직종을 우선 검토대상으로 선정하고 논의를 시작하였다. 그러나, 별 성과를 거두지 못함에 따라 2005년 6월 정부 주도의 대책을 마련하기로 결정하였다. 관계부처 간 10여 차례에 걸친 협의과정을 거쳐 ‘경제법적 보호를 위주로 하는 직종별 보호방안’과 ‘노동법적 보호방안’을 병행하는 대책(안)을 마련하고, 2006년 6월 노동부장관을 위원장으로 하는 「특수형태근로종사자 대책추진위원회」를 구성(위원: 재정·산자부·공정위 등 9개 부처 차관급)하여 관계부처 간 쟁점사항 해결을 위한 심층 논의를 진행하였다.

이에 따라 같은 해 10월 특수형태근로종사자 제1차 보호대책이 발표되었다. 거래상 지위남용 방지, 산재보험 적용 등 모든 직종에 공통적으로 적용되는 대책과 함께 보험 모집인의 자기계약 금지, 학습지 교사의 다단계 알선 개선, 골프장 이용질서 개선 등 직종별 대책을 포함하였다.

다만, 노동법적 보호방안은 학계 및 노사와 계속 논의하여 추가대책을 수립하는 것으로 결정되었다.

2007년 5월 부터 노동부장관 주제로 「특수형태근로종사자 대책추진위원회」를 개최하여 입법안에 대해 집중적으로 협의를 한 결과 상당부분 의견 접근을 보았으며 특수형

태근로종사자 개념 정의, 간주근로자 규정 도입, 단체 결성권·협약권 인정을 통한 집단적 권리 보장 등 남은 쟁점사항은 2007년 6월 대통령 주재 토론회에서 정리되었다.

보호 법안 마련을 위해 6년 이상이나 논의가 지속되어 온 점을 고려하고 조속한 입법 추진을 위하여 2007년 6월 14일 의원입법(김진표의원 대표발의) 형식으로 “특수형태근로종사자에 대한 보호 법률안”을 국회로 제출하였으며 현재 국회 계류 중에 있다.

3) 향후 과제

특수형태근로종사자에 대한 법적 보호는 2001년부터 논의해 온 해묵은 과제이며 산재보험의 적용과 공정거래 및 경제법적 보호 기반을 일부 마련함으로써 해결의 실마리가 보이고 있다.

그러나, 노동법적 보호는 법률안이 국회에 제출되었음에도 불구하고 노·사간 첨예한 대립으로인해 향후 통과 전망이 불투명한 상황이다.

특고 종사자들에 대한 최소한의 법적 틀 마련과 사회적 갈등해소 차원에서 좀 더 열린마음을 갖고 접근해야 할 것이다.

4. 주 40시간제 및 퇴직연금제 도입과 취약계층 근로감독 강화

1) 추진 배경

참여정부의 가장 큰 성과 중 하나는 근로조건의 획기적 개선을 위한 새로운 제도의 도입이 눈에 띄게 늘어났다는 점이다. 또한 중소기업 종사 근로자, 청년근로자, 여성근로자, 고령자 등 취약계층을 보호하기 위한 다양한 조치도 참여정부 시기에 가장 왕성하게 시행되었다.

근로조건의 실질적 향상을 기하기 위한 노력은 주 40시간제 도입에서 나타난다. 참여정부는 근로자의 삶의 질 향상을 위해 법적 근로시간을 40시간으로 단축해, 소위 ‘주 5일제 시대’를 열었다. 근로시간 단축과 함께 기업의 경쟁력 향상을 위해 근로시간·휴가제도를 국제기준에 맞도록 개선하는 작업도 병행 추진하였다.

2001년 우리나라 근로자의 실근로시간은 연간 2,400시간으로, OECD 회원국의 평균

근로시간인 1,800시간에 비해 600시간 이상 많은 정도로 최장 근로 시간을 나타냈다. 장시간 근로는 피로 누적으로 재해발생률을 높일 뿐만 아니라 자기개발을 위한 시간을 줄임으로써 생산성 저하를 초래한다. 특히 지식사회화의 가속화에 따라 근로자의 자기개발이 국가경쟁력의 원천임을 고려하면, 실근로시간 단축은 국가적 과제가 아닐 수 없었다. 그뿐만 아니라 휴일 · 휴가제도를 정비해 기업의 부담을 경감할 필요도 제기되었다. 월차휴가, 생리휴가, 등 국제기준에 비추어 볼 때 과도한 수준의 휴가는 기업의 경쟁력 강화에 걸림돌로 작용한다는 문제제기가 계속되었다. 참여정부는 법정근로시간을 단축해 근로자에게 자기개발의 여유와 질 높은 삶을 부여하고, 휴일 · 휴가제도의 개선을 통해 기업의 불필요한 부담을 경감시키는 작업을 완성한다.

참여정부가 직면한 또 하나 중요 과제는 고령화에 따른 근로자의 노후소득 불안이다. 급속한 인구고령화는 직업생애 이후 근로자의 삶을 보장하기 위한 사회적 안정망이 필요하였다. 전통적으로 퇴직금제도는 근로자의 노후소득 보장장치로 역할을 하였으나 외환위기 이후 경영 환경 악화로 많은 기업이 도산하면서 퇴직금제도는 근로자의 노후를 보장하는 안정적 제도로 기능할 수 없었다. 퇴직금을 받지 못하는 근로자가 늘기도 하였고, 중간정산이 늘어나면서 퇴직금제도는 그 한계를 드러내기 시작하였다. 참여정부는 근로자의 안정적 노후소득보장을 위해 노사정간 수많은 대화와 토론을 통해 2005년 12월 퇴직연금제도를 도입하는 데 성공하기에 이른다.

취약계층에 대한 근로감독 강화 역시 근로조건의 개선이 절대적으로 필요한 계층에 대해 실질적인 개선을 도모하였다는 점에서 참여정부가 이뤄낸 성과 중 하나이다. 노동 시장 유연화가 가속화되면서 계약직 근로자, 파견 근로자 등 비정규 근로자의 비중이 눈에 띄게 증가하였다. 비정규 근로자는 대부분 여성 근로자와 청소년 근로자로, 이들은 취약근로계층으로 근로감독 등 사회적 보호가 절실히 필요한 계층이다. 참여정부는 취약계층의 실질적인 근로조건 보호를 위해 취약 근로자의 특성에 따라 대상별 지도 · 감독행정을 펼쳐 나갔다.

2) 추진 내용

(1) 주 40시간제의 안착

참여정부는 출범 후 주 40시간제 도입을 강력히 추진하였다. 세계 최장의 근로시간 국가라는 오명을 벗고 실질적인 삶의 질 향상을 꾀하기 위해서였다. 그뿐만 아니라 근로자에게 자기계발의 여유를 부여해 지식 근로자로의 성장을 돕고, 불합리한 휴일·휴가제도 개선을 통해 기업의 경쟁력 강화를 지원코자 하였다.

오랜 논의 끝에 2003년 8월 29일 근로기준법 개정안이 통과되었고, 근로생활의 새로운 장이 열렸다. 개정된 근로기준법은 1주간 44시간인 법정 근로시간을 40시간으로 단축하고, 탄력적 근로시간제의 단위 기간을 종래 1개월에서 3개월 이내로 확대하였다. 또한 연장, 야간, 휴일근로에 지급되는 수당 대신 휴가를 부여할 수 있는 제도를 새로이 도입하였고, 월차유급휴가를 폐지하였다. 휴가제도도 개선하였다. 1년에 8할 이상을 출근한 근로자에게는 15일의 유급휴가를 부여하되, 2년마다 1일의 휴가를 가산하고 그 상한을 25일로 제한하였다.

주 40시간의 안정적 정착이 최대 관건이었다. 노동시장에 미칠 충격 등을 고려해 단계적으로 도입키로 하고, 2004년 7월 1일 금융·보험업, 공공기관, 상시근로자 1,000명 이상 대기업에 먼저 도입되었다. 이듬해인 2005년 7월에는 300~999명 사업장이 추가로 포함되었고, 2006년 7월에는 100명 이상 사업장으로 확대되었다.

참여정부는 주 40시간제가 성공적으로 안착할 수 있도록 다양한 지원방안을 마련해 시행하였다. 기업의 인사·노무담당자를 대상으로 무료교육을 실시하였고, 우수기업 사례집을 발간해 현장의 혼란을 최소화하였다. 이에 따라 시행 대상 사업장 대부분이 법의 취지대로 근로시간을 단축하고 월차휴가를 폐지하였으며, 연가일수 조정 등 휴가제도를 개선해 나갔다. 100~300명 사업장 4,560개사 중 97.7%가 주 40시간제 도입을 위해 단체협약과 취업규칙을 개정하였고, 3,708개사는 ‘주 5일 근무제’를 채택하기도 하였다. 주 40시간제 도입에 따른 중소기업의 부담을 완화하기 위해 ‘중소기업 근로시간 단축 지원금’, ‘교대제 전환지원금’ 등 각종 지원제도도 마련해 기업의 자발적 수용을 도왔다. 그 결과, 2006년에는 1,784개사가 법정 적용 시기보다 앞당겨 주 40시간제를 도

입하기도 하였다.

주 40시간제의 도입으로 실근로시간이 단축되기 시작하였다. 2006년도 연간 실근로 시간은 2,294시간으로 전년에 비해 2% 이상 감소하였으며, 2000년 이후 매년 감소세가 지속되었다. 이는 주 40시간제의 본래 취지인 근로자의 삶의 질 향상과 자기계발 활성화에 중요한 기반을 제공할 것으로 기대한다.

(2) 퇴직연금제 활성화

도입 과정에서의 첨예한 견해 대립과 달리, 퇴직연금제도가 시행되면서 자발적으로 도입하는 기업이 늘기 시작하였다. 제도 도입 1년 만인 2007년 11월 말 현재 2만 8,529개사가 퇴직연금을 도입하였다. 이는 퇴직급여제도를 의무적으로 설정해야 하는 상시 근로자 5명 이상 사업장의 5.7%에 해당한다. 노사합의 절차 등을 고려할 때 순조롭게 확산되는 추세가 이어지고 있다. 기존 법정 퇴직금제도가 존속되는 상황에서 노사의 자율적 선택으로 퇴직연금제도를 도입하게 하고 있다는 점을 감안하면 적지 않은 성과이다.

퇴직연금제도는 근로자 수급권 보호 차원에서 사업주에게 퇴직부채적립 의무를 부과하고 있어 중소기업에는 다소 부담이 될 수 있다. 그러나 도입 사업장 중 96.8%가 100명 미만 사업장임을 고려한다면, 퇴직연금제도는 중소기업 근로자의 노후소득 보장에 상당히 기여하고 있다고 평가된다.

참여정부는 퇴직연금제도의 안정적 정착을 위해 다양한 지원책도 마련하였다. 현행 퇴직연금제도는 강제 제도가 아닌 노사가 자율적으로 선택할 수 있는 제도이다. 특히 우리나라에는 처음 도입된 제도로 금융과 세제 등 다양한 분야와 복잡한 연관성을 갖고 있다. 따라서 제도에 대한 교육이 무엇보다 중요하다. 또한 근로자의 노후 소득보장을 위한 장기 플랜이므로 제도 도입 시점부터 합리적으로 설계하고 운영하는 것이 바람직하다. 따라서 정부는 퇴직연금 도입을 희망하는 사업장에 대해 충분한 교육을 제공하는 한편, 구체적인 설계 및 운영 방식에 대해 컨설팅을 수행하고 있다. 특히 자체적인 제도 설계나 운영 능력이 부족한 영세사업장을 대상으로 도입 절차, 제도 설계, 운영 등 전반에 걸쳐 무료로 컨설팅을 지원함으로써 영세사업장에서의 제도 확산을 도모하고 있다. 실제로 2006년 말까지 총 55개 사업장에 컨설팅을 지원하였으며, 이 중 13개 사업장이

연내 도입을 결정기로 하는 등 성과도 높았다. 또한 2007년 12월 현재 총 54개 사업장에 컨설팅이 진행 중이다.

퇴직연금제도의 확산을 위해 공공기관에 대한 도입을 적극 유도하였다. 공공기관에서 먼저 제도를 도입해 수범 사례를 제공하는 것이 민간기업의 관망 심리나 불확실성 해소에 효과적이기 때문이다. 14개의 정부투자기관을 대상으로 제도 도입을 적극 유도하였으나, 노동조합의 반발, 노사정위원회의 노동계 대표의 철회 요구 등 진통을 겪기도 하였다. 그러나 지속적인 노력을 기울인 결과 한국도로공사, 한국조폐공사, 한국석탄공사, KOTRA 등 8개 정부투자기관이 퇴직연금제도를 도입하였다.

(3) 취약계층 근로감독 강화

참여정부는 비정규 근로자 등 취약계층에 대한 근로감독을 한층 강화하여 이들의 근로조건을 보호하는 데 정책적 역량을 기울였다. 2006년에는 공공 부문과 민간 부문의 비정규 근로자 다수고용 사업장 1,586개소를 대상으로 근로기준법 등 노동관계법령 위반 여부를 집중 감독하였다. 그 결과 대상사업체의 81%인 1,284개소에서 총 3,567건의 법위반을 적발하고 시정토록 조치하였다. 특히 공공 부문에 대한 철저한 점검을 통해 비정규직근로자에 대한 근로조건 보호에 솔선할 수 있도록 독려함으로써 민간기업에 본이 될 수 있도록 하였다.

또한 파견 근로자의 권리와 근로조건을 보호하기 위해 해마다 지도점검을 실시하였다. 2006년에는 1,080개 파견 사업체에 대해 지도점검을 실시해 545개사에서 법 위반을 적발하고 시정토록 조치하였다. 또한 파견근로자 사용사업체 1,418개소에 대해서도 철저한 지도감독을 실시해 339개사에서 법 위반을 적발하기도 하였다.

사내 하도급 근로자의 보호를 위해 2006년 까지 원·하청업체 2,847개소에 대해 점검을 실시하였고, 620개소의 불법파견을 적발하고 시정토록 조치하였다. 그 결과 79개소(2,599명)에서 불법 파견으로 사용하던 근로자를 직접 고용했고, 61개소는 적법도급이나 적법파견으로 전환하였다. 시정조치에 불응한 303개소에 대해서는 사법처리함으로써 법 집행의 엄정함을 기하였다. 2006년도에는 사무·판매·서비스업종에 대한 불법 파견 여부를 집중 점검해 원청 사업체 7개사에서 하청근로자 333명을 직접 고용토

록 하는 성과를 거두기도 하였다.

청소년 근로자에 대한 보호는 아무리 강조해도 지나침이 없다. 연소근로자는 성인에 비해 정신적·신체적으로 연약해 특별한 보호가 필요하기 때문이다.

연소자를 고용하는 사업체가 대부분 영세한 서비스 업종으로 법 규정 준수에 대한 인식이 매우 미흡하다. 또한 청소년 근로자들도 법 내용을 제대로 모르는 경우가 많아 부당하게 노동권을 침해받고도 적절히 대응하지 못하는 사례가 빈번하였다. 이에 참여정부는 연소가 고용사업장에 대한 지도·점검, 청소년의 눈높이에 맞는 교육·홍보를 실시해 사업주들의 법 준수 인식을 높이는 한편, 청소년근로자들도 노동관계법을 인지할 수 있도록 노력하였다. 2006년도에는 방학기간 중 연소자 고용사업장 1,502개소에 대해 지도점검을 실시해 1,718건의 법 위반사항을 적발하고 시정토록 하였다. 또한 2006년 제2회 대한민국청소년박람회 기간 중 연소자 근로조건 보호 캠페인을 실시해 청소년의 근로조건 개선을 위한 사회적 인식을 확산시켰다. 특히 10월부터는 청소년이 근로조건을 스스로 알고 권리를 보호받아야 한다는 취지의 ‘일하는 1318 알자알자 캠페인’을 실시기도 하였다. 그 밖에 타운 홈페이지 개설, 홍보동영상 제작 배포 등 청소년의 감수성에 맞는 다각적인 홍보를 실시하여 노동관계법에 대한 인지도를 향상시켰다.

3) 향후 과제

주 40시간제를 도입하였음에도 우리나라 실근로시간은 OECD 회원국 중 최상위 수준이다. 2005년을 기준으로 우리나라 연평균 실근로시간은 2,345시간으로 OECD 국가 평균인 1,725시간보다 629시간 많다. 우선 2000시간 내로 진입이 필요하다. 노사정은 실근로시간의 획기적 단축을 위해 더욱 자발적인 노력을 기울일 필요가 있다. 근로자의 삶의 질 향상, 자기계발을 통한 생산성 향상, 창의력 개발 등은 실근로시간의 획기적 단축을 통해 달성될 수 있기 때문이다.

퇴직연금제도는 고령화시대에 걸맞은 근로자의 노후소득보장제도이다. 법정퇴직금 제도의 기능상 한계를 고려할 때, 앞으로 퇴직연금제도는 지속적으로 확산되어야 하며, 이를 통해 우리사회의 사회안전망이 보완되어야 한다. 퇴직연금제도는 도입 초기인 점을 감안할 때, 순조로운 확산 추이를 보이고 있다. 특히 강제 제도가 아닌 노사의 자율

적 선택을 통해 도입하는 제도이므로 무엇보다 노사간 충분한 협의와 신뢰가 필요하다. 현재 실시 중인 컨설팅 지원이 좀 더 확대될 필요가 있다. 제도의 생소함으로 적극적인 도입을 고려하는 데 한계가 있으며, 특히 금융, 회계, 세제 등 금융 분야와 복잡하게 연관되어 있어 이에 대한 충분한 교육이 필요하기 때문이다.

취약계층에 대한 지도감독은 한층 강화되어야 한다. 다만, 사후적 감독이 아닌 사전 예방적 관리에 초점을 맞추어 취약계층의 실질적인 근로조건을 보호하여야 한다. 사내 하도급 등 불법 파견에 대해서는 철저한 예방과 감독을 지속적으로 시행하되, 제도 개선을 통해 노사갈등의 근원을 제거하는 노력도 기울여야 한다.

5. 외국인 고용허가제

1) 추진 배경

산업현장에서의 생산직 인력난이 심각해지자 1993년부터 정부는 산업연수생제도를 통해 외국인력을 도입해 생산현장에 공급하기 시작하였다. 그러나 산업현장의 인력수요에 탄력적으로 대응하는 데 근원적인 한계를 드러냈고, 인력의 사업장 이탈, 인권침해, 임금체불 등의 문제점도 발생하였다. 가장 큰 이유는 산업연수생제도가 외국인에게 근로자 신분을 부여하지 않고 차별 대우도 정당화하였기 때문이다. 그뿐만 아니라 외국인 산업연수생이 한국에 입국하기 위하여 막대한 송출 비용을 치르고 있는 사실이 확인되어 사회적 문제가 되기도 하였다. 이러한 제도적 결함 때문에 산업연수제도를 실시한 목적이 국내 중소기업에 인력을 공급함으로써 불법체류자를 대체하는 것이었는데, 오히려 불법체류자를 양산하는 부작용이 발생하였다.

참여정부는 외국인력의 도입과 관리를 정부가 직접 담당하여 인력부족 현상을 해소하고 외국인 근로자에 대한 효율적인 관리체계를 구축하기 위해 2003년 8월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정해, 2004년 8월 17일부터 「외국인 고용허가제도」를 실시하였다.

「외국인 고용허가제」란 ‘국내 인력을 구하지 못한 기업이 국가로부터 허가를 받아 적정 규모의 외국인근로자를 합법적으로 고용하는 제도’를 말한다. 참여정부의 외국인

고용허가제도는 국내 노동시장의 보완하면서도 외국인 근로자에 대한 차별을 두지 않는 균등한 대우를 보장하는 제도로 ‘균등대우의 원칙’을 적용하도록 하고 있다. 헌법, 근로기준법 그리고 한국이 비준한 여러 국제법에서 ‘국적에 의한 차별 금지’를 규정하고 있는바, 외국인근로자도 국적에 따른 차별을 못하도록 하고 있다.

기존 외국인력 제도인 「산업연수제」와 비교하면, 산업연수생은 근로기준법상 근로자로 인정받지 못하지만, 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자는 합법적 근로자 신분을 가진다. 즉, 「산업연수제」가 외국인 생산가능직 종사자에게 근로자 신분을 부여하지 않고 노동력을 착취하는 제도라는 오명을 듣고 있는 것과는 달리, 「고용허가제」는 외국인에게 국적에 따른 차별을 가하지 않고 정당한 대우를 해 주는 선진적 제도라 할 수 있다.

2) 추진 내용

「외국인 고용허가제」가 실시된 후 2007년 6월 말까지 취업한 외국인력은 총 16만 6,314명에 이르고 있으며, 이 중 일반 외국인인은 7만 5,932명, 외국 국적 동포는 9만 382명이다. 업종별로는 일반 외국인인은 대부분 제조업에 취업해 있으며, 외국 국적 동포는 주로 중국 동포로 건설업과 서비스업에 분포되어 있다. 인력 도입 대상 국가도 제도 시행 당시에는 필리핀, 베트남, 몽골, 태국, 스리랑카, 인도네시아 등 6개국에 한정되었으나, 2007년 8월을 기준으로 보면 중국, 방글라데시, 네팔, 파키스탄 등 7개 국가가 추가되어 15개국으로 늘었으며, 이 중 13개 국가와 인력 도입 MOU를 체결하고 있다. 이를 통해 산업현장의 수요에 부합하는 적절한 외국인력 도입 체계가 안정되어 가고 있다고 볼 수 있다.

참여정부는 「외국인 고용허가제」의 시행과 함께 제도의 안정적 정착을 위해 제도 개선에도 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 2004년 제도 시행 초기에는 「산업연수제」와 병행 실시, 다수의 불법체류자 존재, 경기 부진 등으로 활용도가 기대에 미치지 못하였으나, 2005년 3월 이후 사용자의 이용 편의성 강화 등을 위한 지속적인 제도 개선을 추진하였다. 특히 외국인력에 대한 수요가 큰 중소기업 등 수요자의 만족도를 제고하기 위해 인력 도입에 드는 시간을 단축하는 등 거래비용 제거에 노력하였다. 그 결과 2006년의 1일 평균 고용허가서 발급은 2004년에 비해 3.1배 증가하였으며, 외국인력 도입 기간도 크게 단축되어 2005년에는 92.5일이 소요된 반면, 2006년에는 71.3일로 크게 줄어들어

수요자의 편의가 증진되었다.

외국 국적 동포에 대한 포용정책의 하나로 「외국인근로자고용 등에 관한 법률」을 개정해 동포들의 국내 취업과 고용절차를 간소화하였다. 이를 통해 동포들의 국내 취업 기회를 확대함은 물론 인력난을 겪고 있는 중소기업에 인력을 원활하게 공급할 수 있도록 하였다.

외국인력 선발 과정에서의 공정성과 투명성을 제고하고 국내 생활에 대한 적응을 돕기 위한 노력도 병행하였다. 2005년 8월부터 한국어능력시험을 실시하여 2007년 6월 말까지 총 8개 인력 도입 국가에 대해 24회의 시험을 시행하였고, 16만 331명이 응시, 9만 6,937명이 합격하였다. 2004년 12월에는 민관이 공동으로 운영하는 한국외국인근로자지원센터를 설립해 외국인의 불편과 고충을 해결하는 거점으로 활용하기 시작하였다. 뒤이어 2006년에는 경기도 안산에 안산외국인근로자지원센터가, 2007년에는 의정부에 의정부외국인근로자지원센터가 각각 설립되었다. 외국인력이 집중적으로 분포되어 있는 지역에 지원센터들을 설립해 생활과 문화의 차이로 인한 고충을 상담하고 한국어, 생활법률, 한국문화교육 등 다양한 서비스를 지원하고 있으며, 외국인들로부터 커다란 호응을 받고 있기도 하다.

2007년 1월에는 인력 송출 비리, 인권침해, 차별처우 등 문제점이 지적되어 온 「산업연수제」가 폐지되고 「외국인 고용허가제」로 일원화되었다. 이로써 그간 문제되었던 불법 체류자의 양산, 인권침해 등 사회적 문제가 해소될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

3) 향후 과제

「외국인 고용허가제」는 외국인 노동자에 대한 권익보호와 국내의 부족한 인력난을 보충할 수 있다는 점에서 커다란 의의가 있다. 노동기본권 보장, 사회보험 적용 등을 통해 외국인 근로자의 권익보호도 크게 신장되었다.

수요자의 요구에 맞는 선진적 행정체계를 구축해 나가야 한다. 참여정부 동안 지속적인 제도 개선을 통해 거래 비용을 제거해 나간 것은 높이 평가할 만하다. 그러나 아직까지 외국인력 도입에 소요되는 기간이 길다는 점은 해결하여야 할 과제이다. 외국인의 적응을 높이기 위한 지원도 더욱 강화할 필요가 있다. 지속적인 만족도 조사를 통해 불

필요한 업무 등 제도 개선을 추진해 나가야 한다.

외국인 노동시장에 대한 과학적 분석이 지속될 필요가 있다. 산업현장의 수요를 더욱 정확히 예측할 수 있는 시스템을 구축하고, 필요하다면 인력 도입 국가를 다각화하여 원활한 노동력 공급이 이뤄질 수 있도록 하여야 한다.

문화적 차이나 언어생활의 한계로 적응이 지연될 경우, 생산성 향상 효과를 기대하기 어렵다. 더욱 적극적인 투자를 통해 외국인지원센터를 계속 확충할 필요가 있다.

인식 개선을 위한 노력도 정부와 민간이 함께 노력하여야 한다. 외국인에 대한 차별적 인식이 사회에 팽배하다. 이들을 낮은 시선으로 대하지 말고 함께하는 공동체 일원이라는 열린 의식이 작업장과 사회 전체에 모두 필요하다.

제5절 안전하고 쾌적한 작업장

1. 산업안전보건 선진화

1) 추진 배경

1964년 산업재해보상보험법이 시행된 이후부터 집계되기 시작한 산업재해율은 1990년대까지 지속적으로 감소하여 1998년에는 재해율이 0.68%로 낮아졌다. 그러나 1997년 IMF 경제위기의 영향으로 재해율은 더 이상 감소하지 않고 오히려 소폭 증가하기 시작하여 참여정부가 출범한 2002년에는 재해율이 0.77%, 이듬해에는 0.90%까지 증가하였다. 이와 같이 재해율이 증가한 것은 IMF관리체계 이후 기업규제완화에 관한 특별조치법 개정으로 인한 규제완화와 기업의 안전보건에 대한 투자감소 등이 직접적 원인이지만 근본적으로는 IMF 이후 우리나라의 정치 · 경제 · 사회적 여건이 크게 변화하여 기존의 산업안전보건 정책과 제도로는 근로자의 안전보건을 보호하는 데 일정한 한계를 가질 수밖에 없는 상황이 전개되고 있었기 때문이다.

특히, 산업안전보건문제의 복잡성은 더욱 커졌다. 사고나 질병을 유발하는 원인이나 요인이 과거에는 비교적 단순했으나 최근에는 작업방법의 다양화, 생산기술의 발전, 고

용형태의 다양화와 근로자 생활습관의 변화 등으로 복잡해졌으며, 중층적 하도급 등으로 그 책임 소재 규명도 어려워졌다. 또한 근로계약 부담 작업이나 스트레스 같은 새로운 건강장해 요인으로 인한 신종 직업병이 크게 증가하였다. 즉, 참여정부는 추락이나 전도·협착과 같은 재래형 재해는 물론 신규 화학물질이나 스트레스 등으로 인한 선진국형 신종 직업병 등을 동시에 해결하여야 하는 과제를 안고 출범하였다.

참여정부는 우선적으로 시급하게 해결하여야 할 산재 문제에 대해서는 단기적인 정책을, 중장기적으로는 산업안전보건 선진화를 위한 기반을 조성하는 데 역점을 두고 정책을 추진하였다.

단기적으로는 산업재해 발생의 위험이 높고, 산업재해가 다발하며, 산재로 인해 피해가 큰 계층에 대하여 우선적으로 직접지원 및 관리감독을 강화하는 산재예방 정책을 추진하였다. 그 대표적인 사업이 재정지원사업으로, CLEAN 사업장 조성지원사업과 산재예방시설자금 융자사업을 들 수 있다. 관리감독 강화 사업으로는 안전보건개선계획 수립 및 명령과 안전관리 기술지원 사업이 있다. 산업재해 취약계층을 보호하기 위하여 모기업-협력업체 협약사업과 비정규 근로자 보호사업, 그리고 외국인 근로자의 안전보건관리 지원사업을 추진하였다.

중장기적인 안전보건 선진화를 위하여 IMF 경제위기 당시 기업규제완화에 관한 특별조치법에 의해 완화되었던 산업안전보건 규제에 대해 관련부처(산자부·노동부)와 공동연구를 실시하도록 하고 충분한 협의를 거쳐 합리적 수준에서 필요하다고 판단되는 규제를 원상 복원하였다. 또한 안전보건정책 집행의 실효성을 제고하고 취약 근로자에 대한 안전보건관리감독을 강화하기 위하여 근로감독관을 대폭 증원하여 선진 안전보건관리체계의 기반을 닦았다. 한편으로는 정부의 관리감독이라는 과거의 틀에서 벗어나 노사협력 및 노사참여를 촉진하는 산재예방 활동의 기틀을 마련하기 위하여 노사협력적 산재예방 활동의 기반을 조성하였으며, 선진 산업안전보건 제도로 알려진 위험성평가제도를 도입하기 위한 기초연구와 법적·제도적 도입 방안에 대해서도 기반을 닦아 놓았다.

연도별 클린사업 규모 및 지원 사업장 수

구분	2003	2004	2005	2006	2007. 11
지원 금액(억 원)	365	700	1,000	1,000	911.7
지원 사업 장수	3,851	5,264	11,330	8,600	9,079

2) 추진내용

(1) 클린사업

클린사업은 전체 산업재해의 약 70%를 점유하고 있는 50명 미만 사업장의 근본적인 산재예방을 위해 ‘위험요인(Danger), 유해환경(Dirtiness) 및 힘든 작업(Difficulties)이 존재하는 사업장에 안전·보건시설 및 공정 개선을 통해 안전하고 건강한 일터로 조성’하기 위한 사업이다. 클린사업은 2001년 10월부터 시작된 사업으로 참여정부에서는 매년 지원 금액을 증액하여 2006년 12월 말까지 총 3,565억 원의 재정을 투입하여 50명 미만 제조업 사업장의 약 15%인 3만 4,038개 사업장을 지원하였다. 2006년도에는 1,000억 원의 예산을 투입하여 9,508개 사업장을 지원하였으며, 이 중 8,600개 사업장을 클린사업장으로 인정하였고, 2005년도에 지원한 1만 1,330개 사업장에 대하여 기술지원을 겸한 사후관리를 실시하였다.

그 결과 작업환경 불량업체, 재해다발 업종 등을 집중 지원함으로써 안전 분야 양극화 해소에 일정 부분 기여한 것으로 평가받고 있다. 2006년 연구용역 결과에 따르면 클린사업장 지원 전후 1년간 재해율이 평균 20.6% 감소하였고, 국민건강보험 가입자수 조사 결과 사업장 당 평균 1.23명(10.46%)의 고용이 증가한 것으로 조사되었다. 또한 클린사업 비용-편익을 분석한 결과 투입되는 비용에 비해 편익이 6.36배 높은 것으로 나타났다.

(2) 산재예방시설 자금 융자

산재예방시설 융자사업은 산재보상보험에 가입한 전 사업장을 대상으로 사업장 당 지원 금액은 5억 원 한도 내에서 소요 비용의 100%를 지원하며, 지원 조건은 연리 3%, 3년

거치 7년 분할상환 조건으로 금융기관을 통하여 지원되고 있다. 산재예방시설 자금은 영세·소규모 사업장에 대하여 우선적으로 지원하여 설비개선을 통한 산재예방 효과 등을 거두고 있으며, 기업의 경쟁력 향상에도 기여한다는 긍정적인 평가를 받고 있다.

참여정부가 출범한 이후 2003년에는 1,033억 원, 2004년 763억 원, 2005년 833억 원, 2006년에는 881억 원이 지원되었다. 용자사업을 통한 사업효과는 2006년도에 (사)한국안전학회에서 수행한 연구용역 결과에 따르면 용자지원 사업장별 재해 건수가 지원 전 0.4160건에서 지원 후 0.3853건으로 사업장 당 0.0307건이 감소하여 산재가 7.38% 감소한 것으로 나타났다. 또한 사업장 지원금액(비용)에 대한 편익을 분석한 결과 지출비용은 약 1,486억 원이고, 이에 상응하는 총 편익은 약 5,579억 원으로 추산되어 순 편익은 약 4,093억 원(편익 3.76배)이 발생하는 등 사업효과가 매우 우수한 것으로 분석되었다.

(3) 안전보건개선계획 수립·명령

2006년의 경우 특히 50명 미만 소규모 사업장의 산업재해예방시설·관리체계의 개선을 위해 별도로 2,500개소에 대한 기술지도 목표를 설정하여 2,948개 사업장에 대해 한국산업안전공단에서 잠재 위험 발굴 및 개선 등 종합적인 기술지원을 실시(112% 달성)하였고 1,694개 사업장에 대해서는 안전보건개선계획 수립을 명령하였다. 2007년부터는 안전보건개선계획 수립 명령 대상을 연초 일괄 선정에서 수시 선정으로 사업 방식을 변경하여 산재발생 위험이 높고 시설 개선에 1개월 이상 소요되는 취약사업장 위주로 안전보건개선계획을 수립하도록 명령함으로써 내실을 기하고 있다.

(4) 안전관리 기술지원

안전관리 기술지원 사업은 재해가 다발하거나 안전관리가 취약한 사업장에 대하여 산업안전공단을 통하여 안전관리를 위한 직접적인 기술을 지원하는 사업이다. 참여정부에서는 안전관리 기술지원을 통한 사업장의 안전보건수준 및 자체 능력을 향상시키기 위하여 기술지원 대상 사업장 수를 확대하였을 뿐만 아니라 유해위험 수준이 높은 업종이나 산업에 특화된 기술지원 사업을 꾸준히 개발하여 사업장의 수요에 적합한 특성화된 기술지원 사업을 확대하였다.

이러한 정책으로 2004년의 기술지원 사업장 수가 3만 6,639개소이던 것이 2006년에는 5만 497개소로 증가하였다. 2006년 기술지원의 주요 사업으로는 특수업종 재해예방 기술지원 2,744회(조선헌만 하역업 137회, 지역특성화 2,607회), 모기업 협력업체 재해 예방 파트너십 협약지원 47개소, 중소기업 화학공장 공정안전기술지원 312개소 등이 있다. 특히, 2006년도부터는 수요자 요구에 맞는 기술지원사업을 개발하여 수요자(사업주, 관리감독자, 근로자 등)가 서비스 대상 분야, 시기 및 수준을 정하여 요청하도록 하거나 선진 위험성평가 기법을 도입한 새로운 형태의 산재예방사업인 '자율안전종합 지원사업'을 실시하는 등 실질적인 산재예방 효과를 거두기 위한 사업혁신이 지속적으로 추진되었다.

특히 2006년에 작업 환경이 열악하고 안전보건시설 개선이 필요하나 기술적인 능력이 부족한 50명 미만 소규모 사업장 5만 3,614개소에 대해 기술지원을 실시하였으며, 산업안전보건법상 안전·보건관리자 선임의무가 없는 50명 미만 사업장 중 유해·위험성이 높은 2만 8,427개소(안전관리 1만 2,428개소, 보건관리 1만 5,999개소)에 대하여 외부 전문기관이 방문하여 기술지원을 하도록 하여 소규모사업장 안전·보건수준 향상에 기여하였다. 이 사업은 2007년에도 지속하여 6월 말 현재 50명 미만 소규모 사업장 2만 6,144개소에 대해 기술지원을 실시하고 있다.

한편, 2006년 위험기계·기구 및 설비와 보호구·방호장치의 근원적 안전성 확보를 위해 총 10만 5,127건에 대한 검사, 검정 및 인증을 실시하였으며, 자체검사 대상 위험기계·기구(13종)를 보유한 50명 미만 제조사업장의 위험 기계·기구 4만 0,401대에 대하여 외부 자체검사 기관을 통하여 무료로 자체검사를 하도록 하였다. 2007년도 상반기에는 위험기계·기구 및 설비와 보호구·방호장치에 대해 총 5만 6,100건에 대한 검사, 검정 및 인증을 실시하였으며, 50명 미만 제조사업장의 자체검사 대상 위험기계·기구(13종) 1만 1,591대에 대하여 외부 자체검사 기관을 통하여 무료로 자체검사를 하도록 하였다.

(5) 비정규 근로자 보호

비정규 근로자를 보호하기 위하여 작업형태별 유해위험 요인과 안전작업 방법에 대

한 교육을 강화하였다. 2006년도 총 10만 7,306명, 2007년 상반기 총 7만 5,811명의 비정규직 근로자에 대하여 안전·보건교육을 실시하여 안전작업에 필요한 지식과 정보를 습득케 하였다. 아울러 비정규직 근로자 다수 고용 사업장을 대상으로 안전보건 실태를 파악하고 문제점을 발굴·개선하기 위하여 주물·선박·강관·고무·금속·자동차·시멘트·목재품·유리제조업·석유화학·조선업 등에 대하여 2006년도에는 1,431개소, 2007년도 상반기 중에는 762개소에 대한 안전보건점검을 실시하여 법 위반 사업장에 대해 행정·사법조치를 하였다.

(6) 외국인 근로자 보호방안

고용허가제 시행 이전부터 국내에 도입되기 시작한 외국인 근로자는 낮은 환경 탓에 재해발생 위험이 높고, 특히 언어소통상의 문제로 안전작업에 필요한 교육 등이 원활하지 못해 재해발생 위험이 가중되는 실정이다. 따라서 외국인 근로자의 안전보건을 위해서 가장 필요한 것은 외국인 근로자에 대한 안전보건 교육을 통한 작업장 내 유해위험 요인과 안전작업 방법을 인식하게 하고, 외국인 근로자를 고용한 사업주에 대하여 사업장 내 유해위험 작업에 안전보건시설 등 조치를 취하도록 하는 것이다.

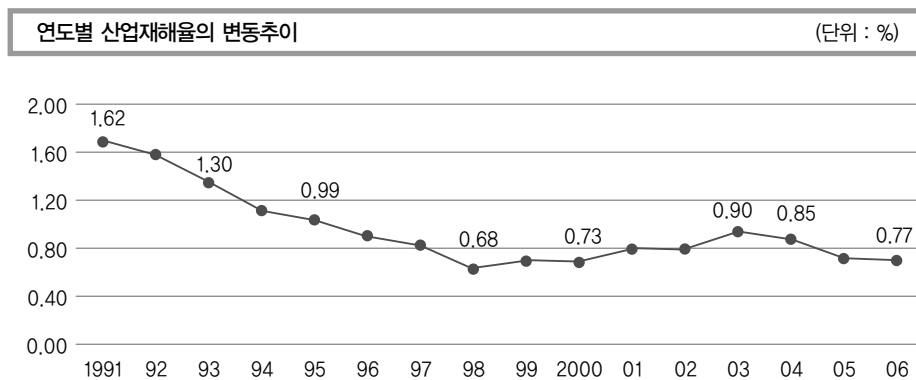
따라서 참여정부에서는 효과적인 외국인 근로자 안전교육을 위해 한국산업안전공단으로 하여금 자국어로 된 교육 및 기술 자료를 개발하여 보급하고, 사업장 단위로 안전보건교육이 제대로 실시되도록 하였다. 또한 교회 등 종교단체, 외국인 노동자 단체, 중소기업협동조합중앙회 등과 협조하여 안전보건 교육을 실시하였다. 그리고 외국인 근로자 고용 사업주의 안전보건 인식 제고를 위하여 외국인 근로자 중 재해자가 발생한 업체의 사업주 및 외국인 근로자 다수 고용 사업주를 대상으로 안전교육을 실시하였다. 이 밖에 주로 3D 업종에 종사하는 외국인 근로자를 대상으로 안전수칙을 알기 쉽게 정리한 수첩(매뉴얼)과 위험작업 및 위험기계기구의 안전사고 예방을 위한 비디오, 안전의식을 고취하기 위한 포스터, 안전교육용 책자 등을 10개 언어로 제작·보급하였다. 아울러 외국인 다수 고용사업장을 대상으로 외국인 근로자의 안전보건 관련 지식의 부족으로 다소 소홀하기 쉬운 사업주의 안전보건조치 의무를 이행하도록 하기 위하여 작업장 내 재해예방시설 등 안전보건 조치 이행 여부에 대한 점검도 실시하였다.

(7) 고령근로자 건강관리지원

산업인구의 중·고령화, 과중한 업무 및 직무 스트레스 증가 등으로 발생하는 뇌·심혈관계 질환을 예방하기 위하여 산업보건전문기관을 통해 고령근로자 다수 근무 사업장 549개소에 대하여 건강관리를 지원하였으며, 2007년도 상반기 중에는 696개소를 지원하였다. 근로자 건강진단 결과에 따른 건강관리 지도, 뇌·심혈관계 질환 발병위험도 평가 및 사후관리, 작업환경 관리 및 근골격계 질환 예방에 관한 사항 등에 대하여 기술 지원을 실시함으로써 고령근로자 건강 보호에 기여하였다. 아울러 2006년도에는 50세 이상 근로자 총 8만 4,355명에 대하여 안전·보건교육을 실시하였고, 고령근로자의 건강관리를 위하여 건강관리기법 등에 대한 방문교육(33회 1,548명)도 실시하였으며, 2007년 상반기에는 50세 이상 근로자 총 5만 6,119명에 대하여 안전보건교육을 실시하였다.

3) 향후 과제

참여정부에서는 IMF 경제위기 이후 감소하지 않고 오히려 소폭 증가하던 산재율을 다시 감소시키는 성과를 거두었다. 그러나 재해율의 감소 폭이 크지 않고 태국 여성 근로자의 노말핵산 집단 중독사건과 한국타이어(주)의 근로자 집단사망 사건 등으로 국민들의 산재사고 감소에 대한 체감폭은 크지 않은 것으로 보인다. 한편 참여정부에서는 산업안전보건법 위반으로 인한 과태료 부과건수 및 부과금액은 매년 크게 감소한 것으로 나타났다. 2007년의 과태료 부과건수나 부과금액은 2004년도와 비교하여 약 절반에



연도별 산업안전보건법 위반 과태료 부과 건수 및 부과 금액

구분	2004	2005	2006	2007. 10
과태료 부과 건수	2,701	2,701	2,701	2,701
과태료 부과 금액(천 원)	4,528,420	3,407,753	2,055,336	1,992,443

지나지 않았다. 이것은 참여정부가 노사참여와 자율에 기반한 정책기조를 유지하였기 때문인 것으로 추측되지만, 산업안전보건 관리감독이 다소 미흡하였던 점은 다소 아쉬운 점이다.

참여정부에서는 완화된 규제의 복원과 산업안전보건법 강화, 그리고 근로감독관의 증원 등 산업안전보건 선진화를 위한 정책을 중점적으로 추진하였다. 이러한 참여정부의 투자가 향후 성과를 거두기 위해서는 차기 정부에서도 이러한 정책이 계승되어 일관성 있는 산업안전보건 선진화 정책이 추진되어야 할 것이다.

한편 참여정부에서는 태국 여성 노동자들의 노말핵산 중독사건을 계기로 2005년 정부혁신지방분권위원회에 산업안전행정기능 강화를 위한 TF를 설치하고 산업안전행정 체계 개편을 위한 방안을 강구한 적이 있으나 구체적인 성과를 이루지 못하였다. 산업안전보건의 선진화를 위한 산재예방과 보상과의 통합 또는 연계강화, 산업안전보건행정의 일원화 내지는 체계화는 향후 추진되어야 할 과제일 것이다.

2. 산재보험제도 혁신

1) 추진 배경

산업재해보상보험제도(이하 산재보험)는 산재 발생 시 재해근로자를 치료하고 보상해주는 제도로 1964년에 도입되었다. 산재보험제도는 재해근로자의 치료와 보상, 사회복귀 촉진을 위해 그간 적용대상, 보상 수준·범위 등이 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나 아직도 요양 관리, 재활서비스, 급여체계 등 제도 전반에 걸쳐 신속하고 공정한 서비스 및 산재근로자에 대한 보장성을 강화하도록 하는 제도개혁이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 그러나 산재보험개혁은 보험료를 부담하는 경영계와 보험급여 수혜

대상인 노동계의 이해가 엇갈려 그동안 논의조차 매우 어려운 실정이었다.

참여정부에서는 산재보험을 혁신하기 위한 정책방향으로 크게 두 가지를 추진하였다. 하나는 산재보험의 적용대상을 확대하는 것이었고, 다른 하나는 그동안 제기된 산재보험서비스의 질적 제고를 위한 종합적인 발전 방안이었다. 산재보험 적용을 확대하는 방안은 참여정부 초기부터 꾸준히 추진하여 산재보험 적용 사업장이 지속적으로 확대되었으며, 산재보험서비스의 질적 제고를 위한 종합적인 개혁은 지루한 논의 끝에 2006년 5월 노사정위원회에 ‘산업재해보상보험발전위원회’를 설치함으로써 그 결실을 맺었다. 2006년 5월에 설치된 산재보험발전위원회에서는 노사 및 이해단체의 의견을 수렴하여 제도 전반에 걸쳐 5개 분야, 42개 주제를 집중적으로 논의한 끝에 2006년 12월 80개 항의 노사정 합의안을 도출하였다.

2) 추진 내용

(1) 산재보험 적용의 확대

산재보험의 적용대상은 2000년 7월부터 상시근로자 1인 이상 사업장으로 확대되었으나 2,000만 원 미만 건설공사와 5인 미만 농·림·어·수렵업에 대해서는 행정관리 등의 어려움으로 적용대상에서 제외되고 있었다.

참여정부 들어 2003년 5월 7일 「산재보험법 시행령」을 개정하여 2003년 7월 1일부터 2,000만 원 미만 건설공사 중 면허업자(주택건설사업자, 건설업자, 소방시설업자 등)가 시공하는 건설공사와 5인미만 농·림·어·수렵업 중 법인에 대해 산재보험을 확대 적용하였고, 2004년 1월 29일 산재보험법을 개정하여 50인 미만의 근로자를 사용하는 중 소기업사업주뿐만 아니라 자영업자도 산재보험에 임의가입할 수 있도록 하였다. 특히

산재보험 적용 현황				
구분	적용 사업장			2005년 대비 2006년 증가율
	2005	2006	2007. 6	
산재보험	1,175,606	1,292,696	1,324,460	10.0

2005년 1월 1일부터는 화물차 지입차주 등 특수고용 형태 종사 근로자도 산재보험 가입대상에 포함하였다.

이와 함께 국세청 사업자등록 및 근로소득지급조서 현황, 지방자치단체 건축공사 인·허가 자료를 활용하여 미가입 사업장을 발굴하여 가입을 안내하고, TV 캠페인, 지하철 포스터, 신문광고 등 다각적인 언론 홍보를 전개하였으며, 보험가입 자진신고 강조 기간(2006년 5월·10월, 2007년 5월)을 정하여 산재보험 가입을 유도하였다. 그 결과 2006년도 산재보험 적용사업장은 2005년도에 대비하여 11.5% 증가하였으며, 2007년 6월 말 산재보험 적용사업장 수는 132만 4,460개소가 되었고, 산재보험 가입사업장은 현재 지속적으로 증가하고 있다.

(2) 산재보험발전방안에 대한 노사정 합의

2006년 5월에 설치된 산재보험발전위원회에서 노사정이 합의한 주요 내용은 의료와 재활 서비스는 확충하고, 요양 관리와 보험급여 체계는 합리화하도록 산재보험 제도개혁을 단계적으로 추진하는 것이다. 요양·재활과 관련하여 양질의 의료·재활 서비스 확충을 통해 재해근로자의 직장·사회복귀를 촉진하되, 요양 기준과 절차를 합리화하도록 하였다. 요양 승인 전 의료비는 건강보험으로 우선 처리할 수 있도록 법제화하고, 업무상 질병에 대해서는 요양 승인 전이라도 본인 부담금을 대부제도 등을 통하여 마련할 수 있도록 한다. 또한 2007년에 3차 의료기관 43개소를 산재보험 요양담당 의료기관으로 당연 지정하여 산재에 대한 의료서비스 접근을 용이토록 하였다.

보험급여와 관련하여 저소득 근로자 및 직업재활 근로자의 보장성을 강화하는 한편, 재해근로자 상호간 급여의 형평성과 공정성을 제고하도록 하였다. 치료와 취업이 병행 가능하도록 ‘부분 휴업급여제도’를 도입하고, 전체 근로자 평균임금의 2분의 1 미만 수준으로 근로자의 휴업급여를 상향조정할 것이며, 재해근로자의 재취업과 직장복귀를 촉진하기 위한 ‘직업재활급여제도’를 도입할 예정이다.

특히 산재보험발전과 관련하여 노사정은 향후 산재보험 정책과 사업운영 과정에서 노사 참여를 확대할 것을 합의하여 산재보험의 개선이 1회성으로 끝나지 않고 앞으로 산재보험의 지속적인 개선과 발전의 제도적 방안을 마련하였다는 점에 의의가 큰 것으로 평가한다.

(3) 특수 형태 근로 종사자 보호

골프장 경기보조원, 학습지 교사, 보험설계사, 레미콘 기사 등의 직종 종사자는 개인 사업자 신분이지만 근로자와 유사하게 회사에 귀속되어 노무를 제공하는 특성을 띠고 있다. 이러한 특수 형태 근로 종사자의 규모는 2007년 8월 경제활동인구 부가조사 결과, 63만 5,000명으로 전체 임금근로자의 4%를 차지하고 있으며, 유사한 가정 내 근로인구 12만 5,000명을 합하면 76만 명으로 전체 임금 근로자의 4.8%를 차지하고 있다. 그러나 그동안 특수 형태 근로 종사자는 산재보험의 적용을 받지 못하였다.

참여정부는 2003년부터 노사정위원회 등을 통해 특수 형태 근로 종사자에 대한 보호 대책을 논의해 왔다. 그러나 노동계와 경영계의 이견으로 합의안 도출에는 실패하였다. 이에 노동3권 보호나 노동관계법 적용에 대해서는 계속 논의하여 결론을 낸다는 전제를 달아 「특수 형태 근로 종사자 보호대책」 정부안을 노사정위원회에 제출하였으나, 노사 모두 의견을 제출하지 않은 상태에서 회의가 공전하게 되자 결국 정부가 대책을 확정해 발표하였다(2006. 10. 25).

정부가 마련한 특수 형태 근로 종사자에 대한 대책에는 「산재보험법」에 특례 조항을 두어 특수 형태 근로 종사자를 업무상 재해로부터 보호할 수 있도록 하였다. 적용대상은 보험 설계사, 골프장 경기보조원, 학습지 교사, 레미콘 자차 기사와 대통령령이 정하는 직종에 종사하는 자이다. 2007년 11월 23일 산재보험법이 국회를 통과함에 따라 2008년 7월부터는 특수 형태 근로 종사자도 산재보험의 혜택을 받을 수 있게 되었다.

3) 향후 과제

「산재보험제도」 개선에 대해 노사정의 합의를 이끌어 낸 것은 산재보험 역사상 최초의 일이다. 그동안 「산재보험제도」는 노사단체가 개선을 요구하면 정부가 주도해 부분적으로 제도를 개선했을 뿐 노사정 간 충분히 협의와 조율이 되지 못하였다. 특히 「산재보험제도」 개선에 대해서는 보험료를 부담하는 경영계와 보험급여 수혜를 받는 노동계 간 이해가 첨예하게 부딪쳐 논의와 협의가 어려울 것이라는 예상이 지배적이었다. 그러나 2006년 12월의 합의는 노사가 주도하여 의제를 제시하고 충분한 논의와 협의를 통해 각계의 입장과 이해를 조정하면서 제도 개선 방안에 대해 상당 폭의 합의를 도출한

것은 40여 년 만에 산재보험 전반의 제도 개선이 가능하게 되었다는 점은 물론 노사의 참여와 합리적인 논의를 거쳐 합의에 이르렀다는 절차적인 민주화에도 매우 큰 의의가 있다. 특히 그동안 산재보험의 사각지대에 놓여 있던 특수 형태 근로 종사자도 「산재보험제도」의 혜택을 받을 수 있게 된 점은 참여정부의 커다란 성과로 평가받을 것이다.

다만 아직도 모든 특수 형태 근로 종사자가 「산재보험제도」의 혜택을 받을 수 있는 것이 아니라는 점과 산재보험료의 부담 주체 및 부담 비율에 대해서는 일부 이견이 남아 있다. 따라서 이에 대한 합리적인 해결방안을 모색하는 것이 향후 정책과제일 것이다.

제6절 노동·고용정책의 향후 과제

참여정부는 변화의 시대에 대응하는 새로운 전략적 패러다임을 구축하기 위해 커다란 노력을 기울였다. 고용친화적 성장을 유도하고 유연성과 안정성의 균형 있는 조화를 위해 고용서비스 선진화와 직업능력 개발 혁신 등 고용정책의 혁신을 단행하였다. 노동기본권을 신장하고 노동시장 선진화를 유도하기 위해 노사관계 선진화 입법을 추진함으로써 노사가 동반 성장할 수 있는 기반을 조성하는 데 기여하였다.

그러나 참여정부의 새로운 시도는 아직 미완으로 남아 있다. ‘혁신’을 통한 고용친화적 성장 전략은 시대에 부응하는 적절한 정책임에도 성장·고용·복지의 선순환을 정착시키는 데 미흡하였다. 특히 비정규직 증가 등 일자리 질의 저하가 지속되고 3조 이상의 재원을 투입하였음에도 일자리의 양도 크게 늘지 않았다. 성장에 대한 더욱 구체적인 프로그램이 필요하고, 성장의 과실을 공정하게 나눌 수 있는 분배 시스템의 작동도 점검해 볼 필요가 있다. 고용 시스템의 선진화를 지속 추진하되 낭비적 요인이 있는지 여부를 살펴보고, 취약계층 등 수혜 대상 배제 문제도 해소하여야 한다.

미래 성장을 주도할 인재에 대한 적극적 HRD 투자도 더욱 강화되어야 한다. 고부가가치 신산업 부문을 육성할 수 있는 실천적 프로그램이 보완되어야 하며, 이에 필요한 핵심인력 양성은 무엇보다 시급하다.

비정규직에 대한 관심도 지속되어야 한다. 비정규보호법으로 올바른 비정규 사용의

관행을 정립하는 데 중요한 기초를 제공하였다. 그러나 차별시정은 간단치 않은 문제이다. 시행 초기인 만큼 차별을 판단함에 있어 신중을 기해야 하며, 이를 담당하는 노동위원회 전문성도 확보하여야 한다. 차별시정사례가 축적되면서 객관적이고 공정한 차별 판단의 준거도 보완될 수 있을 것으로 기대한다. 참여정부는 「비정규보호법」 이외에도 「고용개선 종합대책」 등 다각적인 노력을 기울여 왔다. 비정규직 문제는 노동시장의 문제인 만큼 법만으로 해소되기 어렵다. 비정규 근로자의 직업능력 개발을 위해 획기적인 투자가 이뤄져야 한다. 이를 통해 스스로 생산성을 높이고 소득을 보장할 수 있는 건 강한 인적 자원으로 거듭날 수 있도록 하여야 한다.

사회적 일자리 프로그램이 지속 가능할 수 있도록 시장과 연계된 발전방안이 마련되어야 한다. 이를 통해 사회적 일자리가 추구하던 사회복지 수요의 충족과 일자리의 지속적 창출이 달성되어야 한다. 취약계층의 삶의 안정을 위해 고용보험 등 사회보험의 사각지대 해소가 필요하다. 참여정부는 고용보험을 확대해 일용근로자까지 포함시키는 획기적 개선을 이뤄냈다. 그러나 고용보험 적용대상임에도 수혜로부터 배제된 취약계층이 존재한다. 이를 해소하려는 노력을 지속적으로 경주하여야 한다.

새로운 노사문화 형성은 많은 시일을 필요로 한다. 제도 개선뿐만 아니라 새로운 질서 속에서 노사 등 행위 주체의 인식과 행태가 변화하여야 하기 때문이다. 법과 원칙을 바로 세우는 일은 일회적이어서는 안 된다. 법과 원칙이 올바르게 설 때, 불확실성이 해소될 수 있고 노사관계에서의 거래 비용도 감소하여 신뢰가 형성될 기반이 마련된다.

노사관계선진화 입법 역시 미완으로 남아 있다. 사업장 단위의 복수노조 허용과 전임자 임금지급 금지는 10년의 유예를 거친 ‘노사의 약속’인 만큼 합의된 내용에 따라 개선되어야 한다. 2010년까지 노사뿐만 아니라 각계의 지혜를 모아야 할 때이다.

제1절 참여정부의 환경정책 방향

우리나라는 좁은 국토에 과밀한 인구 등 근본적으로 취약한 환경 여건을 가지고 있으며, 특히 1960년대 이후 단기간 내에 고도 경제성장이 이루어짐에 따라 환경오염도 급속히 진행되었다. 경제성장을 국정의 최우선 과제로 설정한 정부는 환경오염 및 훼손을 경제성장의 불가피한 부산물로 간주하였으며, 오히려 환경오염산업의 유치 및 촉진을 통해 성장의 가속화를 추구하였다. 1970년대 들어 정부의 성장정책은 중공업 육성을 위주로 진행되었고 이에 따라 공단 지역을 중심으로 산업공해 문제가 심각한 사회적 문제로 대두되었다. 1980년대 들어 종래의 산업공해에 더하여 도시화 및 경제발전으로 도시 하수, 폐기물, 자동차 배기가스 등 소비 과정에서 발생하는 환경오염이 급증함에 따라 환경문제의 복잡성 및 심각성이 더욱 증가하였다. 1991년 ‘낙동강 페놀 오염사고’, 1994년 ‘낙동강 유기용제 오염사고’는 환경문제에 대한 국민들의 인식을 증진하고 정부정책 내에서 환경정책의 위상을 제고하는 데 있어 매우 중요한 계기가 되었다.

1997년에 발생한 외환위기는 환경정책에 있어서도 패러다임의 변화를 초래하였다. 문민정부를 포함한 역대 정부는 환경오염의 개선을 목표로 환경 기초시설의 대폭 확충

을 통해 오염물질의 사후처리에 역점을 두고 환경정책을 추진하였다. 국민의정부는 투입 위주의 비효율적 양적 성장에 대한 반성을 기반으로 투입 요소인 자원 및 에너지의 효율적인 사용을 통한 환경오염의 사전예방으로 환경정책의 초점을 변경하였다. 환경관리 자체의 효율성을 제고하기 위해 기존의 규제 위주의 정책수단을 부담금 같은 경제적 유인수단이나 자발적 협약 같은 자율환경관리제도로 전환하는 작업이 시작되었다.

국민소득의 증가에 따라 소득의 양적 증가보다는 삶의 질이 더 중요시 되었으며, 건강 및 쾌적한 자연환경에 대한 시민들의 관심이 증가하였다. 사전예방에 대한 강조를 통해 대부분의 환경오염이 유발되는 경제 부문과 환경 부문의 연관성이 부각되었고, 삶의 질을 개선하기 위해서는 경제와 환경의 상생이 필요하다는 인식이 확산되었다. 민주주의의 정착, 지방자치제도의 확산에 따라 정치 및 정책과정에 대한 시민들의 참여 욕구가 증가하였고, 정책결정 방식은 ‘거버넌스’라는 새로운 양태로 진화하기 시작하였다. 이러한 환경정책 패러다임의 변화는 참여정부의 출범과 함께 본격적으로 정책을 통해 구현되고 다음과 같은 구체적인 성과를 보였다.

— 경제와 사회구조의 친환경적 개편이 효과적인 환경보전의 전제이며, 반대로 환경보전이 경제발전과 사회통합에 이바지할 수 있다는 인식 아래 환경정책의 목표를 경제·사회·환경의 균형과 조화를 통한 국가의 지속 가능한 발전으로 확장

— 기존의 행정 중심의 일방적 의사결정 방식에서 벗어나 이해 당사자들의 적극적인 참여와 협력에 기반을 둔 거버넌스적 의사결정 방식의 도입

— 대기, 물, 폐기물 등 매체별로 오염물질의 배출시설, 배출량, 농도 등을 관리하는 매체별 관리에서 이러한 매체들이 인간과 생태계에 미치는 환경 영향의 저감에 정책의 중심을 두는 수용체 중심의 환경정책으로 전환

— 배출된 오염물질을 안전하고 효과적으로 처리하는 사후관리 중심 환경정책에서 오염물질의 배출을 사전에 억제하는 사전예방적 환경정책으로 정착

— 기후 온난화, 생물 다양성 감소 등 전 지구적 환경 문제와 황사 등 월경성 환경 문제가 심화됨에 따라 한반도에 고정된 환경정책의 시야를 동북아 및 전 세계로 확장하여 지구 및 지역 환경보전에 적극 참여

구체적으로 참여정부에서는 선진 환경정책으로 본격적인 전환을 이루었다. 기존 매

체 중심 환경정책에서 위해성에 기반한 수용체 중심 환경정책으로 패러다임을 전환하였다. 국민건강을 환경정책의 최상위 목표로 설정하고 환경보건 담당조직을 신설하고, ‘환경성 질환의 원인 규명 및 예방대책 마련을 위한 환경보건 10개년 종합계획(2006~2015)’을 수립·추진하였다. 새집증후군 등 실내공기 오염으로 인한 각종 환경성 질환을 예방하기 위해 「다중이용시설 등의 실내공기질 관리법」을 제정하고, 실내공기질 관리 중장기계획(2004~2008)을 수립하였다. 기존의 BOD, 총질소, 총인 등 수질환경 기준 및 평가방법을 국민건강 및 수생태계 건강성 중심의 수질환경기준 및 평가방법으로 정비(2006. 12)하였다. 개발사업으로 인한 환경 파괴 논란 등 사회적 갈등을 예방하기 위해 국토환경보전 기능도 대폭 강화하였다. 개발계획 수립 단계부터 환경성을 검토, 각종 대안 검토 및 이해 관계자 의견을 수렴하는 전략환경평가제도를 도입하였고 자연경관과 조화를 이루는 친환경적 개발 유도를 위해 자연경관심의제를 시행하였다. 「백두대간 보호에 관한 법률(2003. 12)」 및 「야생 동·식물 보호법(2004. 2)」 제정을 통해 백두대간 및 자연생태계의 체계적 보호기반을 마련하였다.

그리고 참여정부에 들어 사전예방적 총량관리제도가 본격적으로 시행되었다. 2007년 수질 분야뿐만 아니라 대기 분야에서도 수도권 대기오염총량제가 도입되었다. 정책수단의 선택에 있어서도 환경관리의 효율성을 제고하기 위해 규제적 정책수단보다는 시장경제원리를 적용한 새로운 환경정책수단이 도입되었다. 기업들의 자발적인 오염감축을 유도하기 위해 수도권 대기오염총량제와 연계하여 배출권거래제도가 도입되었고 에너지 수요관리를 통해 대기오염을 사전에 예방하기 위해 수송용 에너지 상대가격 체계를 선진국 수준으로 개편하였다. 정부의 강제적인 규제보다는 기업의 자율적인 환경관리를 유도하기 위한 다양한 프로그램을 도입·시행 중이다. 2001년 배출량 기준으로 3년 내 화학물질 배출량의 30%, 5년 내 50%를 감축하기 위한 자발적 협약(30/50 프로그램)을 체결하였고 점검기관의 점검을 면제해 주는 대신 사업자 스스로 상시 사업장 환경을 관리토록 하는 배출업소 자율점검제도를 전체 사업장의 40%까지 확대하였다.

환경과 경제의 상생을 위해 자원순환형 사회로 이행하고 환경기술개발 및 환경산업육성을 위한 정책들이 본격적으로 추진되었다. 「친환경상품 구매촉진법」을 제정하여 친환경상품의 생산·보급 기반을 마련하였고, 선진적인 재활용제도인 생산자책임재활용제

도를 도입·시행 중이다. 폐기물을 자원으로 재활용하기 위해 「건설폐기물 재활용 촉진」, 「음식물류 폐기물 직매입 금지 및 가축분뇨 이용대책」 등을 수립·추진하였다. 환경 기술 분야에서도 선택과 집중의 원칙에 따라 시장성·성공 가능성이 높은 대규모 전략 기술을 집중 지원하는 ‘Eco-STAR 프로젝트’를 추진 중이다. 국내시장 기반이 약한 환경 산업의 해외진출을 지원하기 위해 양자 간, 다자 간 환경장관회의 등 정부 간 채널을 적극 활용하고 있고 실무적인 지원을 위해 중국 베이징에 한·중 환경산업센터를 설치하였다.

사회통합을 거친 지속 가능한 사회발전을 위해 환경서비스 취약 지역 및 계층에 대한 지원도 강화하였다. 급수취약 지역 상수도시설 확충을 위한 2단계 중장기 투자계획(2005~2014)을 마련·시행 중이며, 마을 상수도시설 개량에 국고를 지원하는 등 도·농 간 수돗물 공급의 불균형 해소를 위해 노력하였다. 폐광, 산업단지 인근 지역 주민의 환경보건 실태조사를 실시하는 등 환경오염취약 지역 및 계층에 대하여 관리를 강화하였다.

국제환경협력 분야에서도 동북아 중심국가로서 지구 및 지역 차원의 지속적인 발전을 선도하기 위해 정책적 노력을 경주하였다. 「교토의정서」 발효(2005. 2)에 따라 「제3차 기후변화정부종합대책」 및 이와 연계하여 「온실가스 및 대기오염물질의 통합관리정책」을 마련하여 추진 중이다. UNEP 제8차 특별총회 및 세계환경장관회의(2004. 3), UN 아·태 환경과 개발 장관회의(MCED, 2005. 3)를 개최하여 동북아 환경중심국가의 위상을 제고하였다.

제2절 환경보건과 국민건강

1. 환경보건정책 본격추진

1) 추진 배경

환경 개선과 오염물질로 인한 건강 영향을 최소화하기 위하여 정부나 기업, 시민단체 등에서 많은 노력을 경주해 왔다. 하지만 화학물질 사용량과 종류가 증가하고 이로 인

하여 천식, 아토피 등 환경성 질환에 대한 국민적 우려가 제기되고 있으며, 이 함께 웰빙(well-being), 로하스(LOHAS, Lifestyle of Health and Sustainability) 등 새로운 삶의 양식이 확산되고 있다. 그 결과 국민의 보건을 더욱 중요시하는 환경정책이 필요하였다. 이에 따라 참여정부의 환경정책도 배출원 관리 중심에서 수용체(국민) 중심으로, 그리고 사후 관리 중심에서 오염예방적인 관리 중심의 환경정책으로 전환하여 환경보건 정책을 추진할 필요성이 대두되었다. 이에 참여정부에서는 이를 수용하여 환경보건정책을 적극 추진하게 되었다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 환경성 질환에 체계적으로 대응하기 위하여 ‘환경보건 10개년 종합계획’을 수립하여 환경보건정책의 기반을 마련하였다. ‘환경보건 10개년 종합계획(2006~2015)’은 2015년에 환경보건선진국가로의 진입을 목표로, 1) 종합적인 환경보건 정책기반의 구축 2) 부문별 환경오염 위험인구 최소화 3) 환경성질환 예방 및 관리를 3대 추진 전략으로 설정한 바 있다. 구체적 전략으로 매체관리 정책과의 연계를 통한 조정·통합 및 기준 제시, 과학적 규명체계 구축으로 불확실성의 최소화, 인체·생태 위해의 예측·감시를 통한 예방적 질환관리, 활발한 정보 제공을 통한 다양한 주체의 참여유도, 지구적 및 아시아 태평양 등 지역협력 네트워크 구축, 질병 부담 및 비용-건강 편익 분석을 통한 정책효과 극대화 등을 채택하였다. 그리고 환경보건정책은 사전예방 원칙, 수용체 중심의 접근, 취약 민감계층 보호 우선, 국민참여와 정보공유 등 알권리 보장 등을 기본원칙으로 추진하고 있다.

참여정부에서는 환경보건정책을 본격적으로 추진하기 위하여 2004년 환경부 내에 환경보건정책과를 신설하였고 2006년에는 국립환경과학원에 환경보건센터를 설치하여 정책 추진을 위한 정부 조직을 갖추었다. 그리고 전문가, 시민단체 및 관계부처 공무원 등이 참여하는 ‘환경보건정책 자문위원회’를 2005년 4월에 구성하여 환경보건정책의 객관성과 투명성을 제고하고 이해관계자 간 객관적 의견조정기구로서의 역할을 수행하고 있다. 2007년 6월에는 환경오염에 가장 민감한 영유아 및 어린이 건강보호를 위하여 아토피피부염, 천식, 소아발달장애에 대해 국내 일반병원과 대학병원 3곳을 ‘환경성 질환 연구센

터'로 지정하여 환경성 질환과 환경오염 간의 상관관계 등에 대한 연구를 추진하도록 하였다.

2005년 정부 차원에서 처음으로 전국의 20세 이상 남녀 2,000여 명을 대상으로 혈중의 납, 수은, 카드뮴 등 3대 중금속 농도를 조사하였다. 이 결과는 국민 전체의 혈중 중금속에 대한 대표성 있는 자료를 확보하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 3종의 중금속 모두 세계보건기구(WHO), 미국 등에서 설정한 권고기준 이하이나 수은의 경우 평균농도가 4.34ug/l로 미국 (0.82ug/l)이나 독일 (0.58ug/l)에 비해 5~8배 높게 나타났기 때문에 수은에 대해서는 「수은 관리 종합대책(2006. 6)」을 마련하여 수은의 체내축적 원인에 대한 종합분석 실시, 수은 함유제품 제조·사용 실태조사 및 주요 수은 배출원별 노출량 조사 등을 실시하고 있다.

3) 향후 과제

환경오염물질이 인체 건강에 미치는 편익을 경제적 측면에서 분석하여 환경오염 저감정책의 효과를 정량적으로 평가하는 건강편익 산정 모형을 만들어 정책의 합리성을 제고할 예정이다. 2006년에는 대기 분야를 우선적으로 분석하였고, 연차적으로 수질·토양 등 다른 분야로 확대할 계획이다. 또한 기존 환경영향평가제도를 보완하여 개발사업 시행 전에 물리적 환경영향 이외에 인체 건강에 대한 영향까지 평가하는 건강영향평가제도(Health Impact Assessment, HIA)의 국내도입 기반을 마련할 예정이다. 한편 '국민건강 보호'라는 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 환경보건정책을 추진할 법적·제도적 기반이 마련되어야 함에 따라 「환경보건법」의 제정이 추진되고 있다.

2. 화학물질의 안전관리

1) 추진 배경

현재 전 세계적으로 유통되고 있는 화학물질의 수는 10만여 종에 이르며 매년 2,000여 종의 새로운 화학물질이 개발되어 상품화되고 있고, 향후에도 화학산업의 지속적인 성장이 예상되고 있다. 국내에서는 4만 종 이상의 화학물질이 유통되었거나 유통되고

있고, 매년 400여 종 이상이 새로이 국내시장에 진입되는 등 화학물질의 사용이 꾸준히 증가하고 있다. 또한 화학산업은 다른 분야에 비해 빠르게 성장하여 국내 제조업 생산액의 14%, 고용의 9%를 차지하고 있고, 특히 석유화학산업은 에틸렌 생산량 규모가 세계 3위에 이르는 등 국제적으로도 큰 비중을 차지하고 있다. 이에 따라 다양한 화학물질에 대한 안전관리가 시급한 과제로 대두되고 있다.

화학물질은 가정용 세제에서 자동차, 전자제품에 이르기까지 우리의 모든 일상생활에서 광범위하게 사용되고 있으나 그 위해성에 대한 안전성이 제대로 검증된 것은 일부에 지나지 않는다. EU에서는 화학물질의 유통·사용량 증가에 따른 사람의 건강 및 환경위해성을 예방·저감하는 등의 목적으로 신화학물질관리제도(REACH : Registration, Evaluation, Authorization of CHemicals)의 도입을 추진하는 등 국제적으로 화학물질 관리제도가 날로 강화되는 추세이다.

2) 추진 내용

화학물질의 안전관리를 위해 참여정부에서는 화학물질 배출실태 조사 및 배출저감대책 추진, 화학물질의 유해성심사 강화, 유해화학물질 안전관리체계 개선, 화학물질관련 국제동향에 적극 대응 등을 추진하였다.

화학물질 배출실태 조사 및 배출저감대책 추진을 위한 화학물질 배출량 조사(TRI : Toxics Release Inventory)를 1999년 석유정제 및 화학 등 2개 업종 80여 종의 화학물질에서 2004년 36개 업종 388종의 화학물질로 조사 대상을 확대하여, 전체 제조·사용량 가운데 배출량 조사에 포함된 화학물질량의 비율이 2003년 70%에서 2004년 97%로 증가하였다. 또한 제품의 제조뿐만 아니라 소비·유통 단계에서의 배출 실태를 파악하기 위해 2003년 처음으로 농업 분야·가정·이동발생원 등 9개 배출원 240종의 비점오염

화학물질 배출량 조사 추진현황							
년도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
화학물질	80종	80종	180종	240종	240종	388종	388종
업종(종업원 수)	석유정제·화학 (100명 이상)	23개 업종 (100명 이상)	23개 업종 (50명 이상)	28개 업종 (50명 이상)	28개 업종 (50명 이상)	36개 업종 (30명 이상)	36개 업종 (30명 이상)

원에서의 배출량 조사를 실시하였다. 2007년에는 철도 등 15개 배출원 388종을 대상으로 제2차 조사를 실시하였다.

TRI를 통해 사업자로 하여금 스스로 배출량을 줄여 나가도록 유도하는 방식에서 더욱 적극적으로 배출량을 줄이고자 주요 배출사업장과 화학물질 배출 저감을 위한 자발적협약을 2004년 17개 주요 배출사업장과 체결한 데 이어 2005년에는 이를 전국적으로 확산시켜 148개 배출사업장과 협약을 체결하였고, 2007년에는 총 협약사업장 수를 205개로 증가하였다.

화학물질의 유해성 심사 강화를 위해 기존 화학물질 안전성 시험을 지속적으로 확대하여 매년 약 20여 종의 기존 화학물질을 대상으로 독성 시험을 실시하여 그 결과에 따라 화학물질을 유독물·관찰물질 등으로 지정하여 관리하고 있다. 2004년 말 전면 개정된 「유해화학물질관리법」에 따라 화학물질을 제조 또는 수입하고자 하는 자는 해당 화학물질 또는 그 성분에 대하여 유독물 등 규제대상 화학물질 함유 여부를 스스로 확인하여 그 내역을 제출토록 하는 화학물질 확인제도가 2006년 1월 1일부터 시행되어 국내 유통되는 화학물질의 안전관리를 도모할 수 있게 되었다. 2006년부터는 유독물 가운데 인화성, 폭발 및 반응성, 누출 가능성 등 위험성이 높거나 급성 독성이 크고 사고노출 가능성이 높으며 사고 발생 시 피해 규모가 클 것으로 우려되는 포스젠, 벤젠, 염화벤질 등 56종(이 중 36종은 유독물)을 ‘사고대비물질’로 지정하여 유해화학물질의 범주에 새로이 포함시켜 사고에 대비한 사후관리를 강화하였다.

유럽연합의 「신(新)화학물질관리정책(REACH)」에 대한 적극 대응방안을 마련하였다. 화학물질의 유통·사용량 증가에 따른 사람의 건강 및 환경 위해성을 예방·저감하고, EU 내 화학산업의 경쟁력 강화를 위하여 기존 「화학물질관리법령」을 전면 개편하는 EU의 「신화학물질관리정책」이 2006년 12월 18일 유럽 이사회에서 최종 채택되어, 2007년 6월 1일부터 시행되었다. 이에 따라 참여정부는 REACH 도입과 국제적 화학물질 규제강화 추세에 대응하여 국가 차원의 대응체계 구축을 위한 작업을 본격적으로 착수하여 단기적으로는 REACH가 국내 산업체들에 수출 장벽으로 작용하지 않도록 지원 서비스를 제공하였고, 중·장기적으로는 국내 화학물질 관리를 개선하기 위한 체계를 구축하는 것을 목표로 체계적으로 대응체계를 마련하여 추진하고 있다.

3) 향후 과제

신규 화학물질의 꾸준한 국내 유입에 따라 새로이 지정되는 유독물 등이 계속 늘어날 것인바, 유해성 심사를 받지 않고 신규물질을 제조하거나 수입하는 자에 대한 법적 조치와 아울러 당해 물질의 판매·사용 금지명령 등 제도적 수단을 통해 신규화학물질에 대한 관리를 강화하였다. 앞으로 화학물질 사고대응정보 시스템에 수록된 물질과 취급 시설 정보를 지속적으로 확대하여 전국의 사고다발 지역과 주요 공단 내 사고대비물질 취급시설 및 대응기관 간 DB와 GIS를 연결하는 종합 정보망을 구축하여 향후 대중의 알권리 보장 및 유사 시 효과적인 주민 대피 등을 위해 인터넷을 통한 대국민 서비스로 확대할 예정이다.

3. 위해성 종합관리

1) 추진 배경

신규 화학물질과 환경오염물질 대두 등으로 인한 환경위해성에 대한 종합관리 필요성이 대두되고 있다. 시급히 추진하여야 할 사항으로는 위험인구 감소 및 환경성 질환 감시 체계 구축, 어린이 등 민감계층 건강보호, 폐광 및 산단 등 취약 계층 건강보호, 유해화학물질 노출실태 및 건강영향조사, 생활용품 중 유해물질로부터의 국민건강 보호 등이다. 참여정부에서는 국민에 대한 위해성 종합관리를 위해 환경보건정책의 로드맵인 「환경보건 10개년 종합계획」을 수립하여 시행하고 있다. 그러나 환경보건 정책을 본격적으로 시행하기 위해서는 화학물질의 배출 특성과 환경매체 중 농도, 노출특성 및 건강영향 등 매우 과학적이고 정확한 정보가 필요한데, 이를 위해서는 많은 예산과 시간이 요구된다. 환경보건정책은 이제 시작 단계라고 할 수 있으며 국민 건강에 위해를 가져올 수 있는 각종 화학물질 사용 수 증가, 신규 오염물질의 대두 등으로 인한 국민의 환경위해성 종합관리 필요성이 시급하다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 대기, 수질, 토양, 화학물질 등 요인별로 위해성과 건강영향평가를

실시하여 이를 토대로 매체통합적인 환경 기준을 다시 설정하고, 부문별 투자 우선순위를 조정하여 위험인구를 현재의 절반으로 줄여 나가기 위한 계획을 수립하였다. 이를 위해 통합환경기준 설정 및 통합 위해성 관리의 중장기 로드맵을 바탕으로 2006년 말까지 세부추진계획을 작성하여 2007년부터 본격 추진하고 있다.

2006년 5월 어린이 등 민감 계층 건강보호를 위해 「어린이 환경건강 보호대책」을 수립하였다. 종합대책 추진을 통해 어린이 환경 안전보호를 위한 체계를 구축하고, 어린이 활동공간 전반의 건강 위협 요인을 제거하여 어린이가 건강하고 안전하게 자랄 수 있는 환경을 조성하도록 하였다.

폐광 및 산단 등 취약계층 건강보호에도 만전을 기하였다. 2005년에는 경북·대구 지역 내 폐금속광산 2개 지역, 2006년에는 경기·강원, 대구·경북, 경남·부산 내 폐금속광산 6개 지역에 대한 주민건강영향조사사업을 실시하였으며, 2007년에는 9개 지역에 대한 건강영향조사를 진행 중이다. 아울러 토양 오염기준 초과 등으로 건강 영향이 우려되는 전국 401개 폐금속 광산 지역에 대하여 예비 건강영향조사를 추진 중이다.

또한 참여정부에서는 의약품의 수환경 노출로 인하여 인체 및 생태계 등에 영향을 줄 우려가 있다고 판단하여 2006년부터 한강 등 4대강 하천수, 하수·축산폐수처리장 유입수 및 방류수 등 40개 지점에서 의약품질 17종의 노출실태 조사를 실시한 결과, 16종의 의약품질이 검출되었다. 2007년에는 2006년도 조사 결과에서 검출된 16종 등 조사 대상물질을 27종으로 확대하여 의약품질 실태조사를 추진 중이다.

폐기물소각시설 이외에 산업시설에 대한 다이옥신 관리 필요성이 증가함에 따라 2001년부터 2005년까지 철강, 비철금속 등 다이옥신이 배출되는 산업체를 분류하고 실측사업을 통하여 2005년 10월 최초로 다이옥신 배출 목록을 발표하였으며, 지속적으로 다이옥신 배출량 조사사업을 실시하여 매 2년마다 다이옥신 배출 목록을 작성토록 하였다. 이에 철강, 비철금속, 화학 및 시멘트 부문의 19개 기업과 2001년 대비 2010년까지 다이옥신 배출량의 50% 저감을 목표로 「다이옥신 배출저감을 위한 자발적 협약」을 체결하고 각 부문별 정책협의회를 구성하여 운영하고 있다.

또한 다이옥신과 함께 대표적인 잔류성 유기 오염물질인 PCBs에 대한 관리를 강화하였다. 2004년 10월 한전을 포함한 7개 발전업계, 시민단체와 함께 자발적 협약을 체결

하여 「잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약」에서 규정한 근절 시점보다 10년 앞선 2015년까지 PCBs를 완전 근절하도록 하였다.

3) 향후 과제

건강영향조사 결과를 토대로 연차적으로 건강영향조사를 확대 실시해 나갈 계획이다. 또한 환경성 질환 발병 우려가 제기되었거나 오염물질 배출량이 높은 산업단지 지역 거주주민에 대한 장기(20년) 건강영향조사(코호트 조사)를 연차별로 확대할 예정이다. 항생제 등 의약품질 잔류 실태조사 결과를 토대로, 향후 환경 중 잔류 의약품질 위해성 관리를 위하여 배출 경로 조사, 잔류 물질 분석방법 및 저감기술 연구 등 저감대책을 추진해 나갈 계획이다. 각종 소각 처리의 경우 다이옥신 발생 민원 제기 우려 등을 이유로 국내 소각 처리가 원활하게 이루어지지 못하고 있고, 해외이전 처리 역시 바젤 협약 발효로 인해 적기 처리가 곤란치 않도록 적정처리 방안을 마련하여야 한다.

제3절 쾌적하고 지속 가능한 환경

1. 사전예방적 국토환경 관리체계 구축

1) 추진 배경

최근 들어 자연환경과 생태계에 대한 관심과 가치가 높아지고 환경이 삶의 질을 좌우하는 중요 요소로 부각되었다. 자연환경의 훼손을 수반하는 대형 개발사업 추진 과정에서 개발과 보전을 둘러싼 사회적 갈등도 빈발하고 있어 국토환경 보전에 대한 더욱 체계적이고 과학적인 접근뿐만 아니라 사전예방적 노력이 절실히 요구되고 있다. 사전예방적 환경관리 정책수단으로 우리나라에서는 개발사업의 시행 및 각종 행정계획(개발계획 포함)의 수립 시 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 환경적으로 지속 가능한 개발 및 계획 수립을 위하여 사전협의제도를 운영하고 있으며, 크게 환경영향평가와 사전환경성 검토제도로 구분된다.

「환경영향평가제도」는 국토환경보호를 위한 훌륭한 제도로 자리매김해 왔으나 한편으로는 개발사업에 대한 기본계획이 수립된 이후 당해 사업의 최종 승인 과정 중에 실시되어 왔으며, 이로 인하여 사전예방이라는 고유 기능이 제대로 수행되지 못한다는 비판을 받고 있다. 이와 같은 한계를 극복하기 위하여 사전환경성 검토 제도를 도입하였으나 당초 목표인 선계획-후개발 체계를 제대로 구축하지 못하였다.

2) 추진 내용

이에 참여정부에서는 「환경영향평가제도」의 한계점 극복을 위한 다양과 제도 개선과 더불어 환경친화적인 개발계획 수립 등을 위하여 전략환경평가의 도입·시행을 결정하였다. 전략환경평가 시행과 관련하여 행정계획 수립 단계에서의 환경성 검토를 위한 사전환경성 검토제도의 개선을 통하여 전략환경평가를 2006년 6월 1일부터 전면적으로 시행 중이다. 2006년 6월 이후 시행된 이 제도는 외형적으로는 기존의 사전환경성 검토제도를 개선한 것이며, 동시에 내용적으로는 외국의 전략환경평가와 유사하게 개선되었다. 현재 개선된 사전환경성 검토 제도는 「환경영향평가제도」 자체가 가지고 있는 한계점을 극복하고 이를 통하여 사회적인 갈등까지도 저감하고자 하는 제도 개선의 취지가 있으며 「환경영향평가제도」와 밀접한 관계 아래 운영될 예정이다.

친환경적 국토환경보전정책으로는 국토환경보전계획과 국민신탁제도를 추진하였다. 국토환경보전계획에서는 ‘보전이 필요한 곳은 철저히 보전하고 개발해도 좋은 곳은 친환경적으로 개발’ 할 수 있는 원칙과 계획을 세워 집행토록 하였다. 국토환경보전계획 수립·시행을 위해서는 2002년 12월 정부입법에 의해 「환경정책기본법」을 개정하여 환경계획 체계를 국가환경종합계획 → 시·도환경보전계획 → 시·군·구 환경보전계획(신설) 체제로 체계화하였다. 국가환경종합계획(2006~2015)은 2003년도에 계획수립 추진을 위한 기본계획수립·기획단 구성 및 기초연구·조사 착수, 2004년 계획시안 마련, 2005년 계획시안에 대한 국민의견 수렴 및 관계부처 협의를 거쳐 국가계획으로 확정하였다.

사전예방적 국토환경체계 구축을 위해 정부뿐만 아니라 민간도 적극 참여할 수 있는 「국민신탁(National Trust, NT) 제도」를 추진하였다. 국민신탁은 시민들의 자발적인 모

금과 기부를 통해 자연환경자산 등을 매입·확보 후, 민간 주도로 보전·관리하는 운동이다. 국민신탁운동의 제도적 기반 마련을 위한 입법화 필요성이 제기되면서 2006년 3월 영국에 이어 세계에서 두번째로 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」이 제정되었다.

3) 향후 과제

모든 개발 행위는 국토환경용량을 감안하여 추진되어야 한다는 원칙에 입각한 관리체계를 구축하여야 한다. 토지자원의 계획적 활용으로 토지이용의 생태적 효율성 극대화, 국토의 균형발전을 통해 모든 지역이 그 특성과 잠재력에 걸맞게 지속 가능한 성장과 쾌적한 삶의 질을 추구할 수 있는 국토를 조성하도록 노력하여야 한다. 3대 핵심생태축과 5대 대권역별 광역 생태 네트워크를 중심으로 난개발 방지와 지속 가능한 개발의 유도·지원에 관한 정책방향과 집행 수단에 관한 사항을 중심으로 보전 지역과 개발 가능 지역의 분별과 관리방안 마련, 국토환경성 평가지도 작성, 국토환경지표개발 및 환경친화적 계획기법 개발·보급, 국토환경정보망 구축, 「환경성 평가제도」 개선 등을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

2. 자연생태 및 생물 다양성 보전

1) 추진 배경

우리나라는 지난 1960년대 이후 경제개발, 산업화 및 도시화 과정에서 자연을 이용 및 개발 대상으로 인식함에 따라 자연자원의 상실과 생태계의 단절을 초래하였다. 특히 생태적 순환과 연속성을 고려하지 않은 도시지역 확산 및 도시개발로 도시지역 내부 또는 주변지역 간의 생태·녹지축이 심하게 단절되었고, 심지어 백두대간과 같이 생태적 가치가 높은 지역에서도 도로, 석산개발, 관광지 등과 같은 각종 개발사업이 무분별하게 이루어져 생태계의 단절과 훼손이 가중되고 있는 실정이다. 매년 0.5%의 야생동·식물이 멸종하고 있는 것으로 추정되며, 도시 등 생활 주변과 생태계의 격리현상이 심화되고 있다. 이러한 자연환경 훼손과 자연생태계에 대한 위협 요인은 앞으로도 당분간

지속될 것으로 예측된다. 이러한 여건과 문제점을 고려하여 참여정부는 국토의 생태적 건전성 향상과 자연친화적인 삶의 터전을 조성·발전시켜 나가기 위한 「자연환경보전 정책」을 추진하여 왔다.

2) 추진 내용

참여정부가 지향해 온 「자연환경보전정책」 목표의 중심은 ‘인간과 자연이 더불어 사는 생명공동체’이다. 이는 한반도의 자연환경을 서로 유기적으로 연결함으로써 인간과 자연이 더불어 살아가는 생명력 있는 한반도의 생명공동체를 구현하는 것이다. 「자연환경보전정책」 목표를 달성하기 위한 주요 추진정책과제로 ‘공급 중심의 토지개발에서 자연친화적 국토 이용’, ‘자연보호 위주의 정책에서 자연의 보전과 복원 정책’, ‘규제 위주의 생태계 보전에서 지속 가능한 이용을 고려한 생태계 보전’, ‘개별 생물종·생태계 보호에서 권역별로 생태축을 연결하여 보전’, ‘중앙정부 중심 관리에서 지역·주민·이해관계자 참여 확대’로 중점 추진하고 있다.

참여정부는 참여와 협력, 수용체 중심의 환경정책을 추진하였으며, 이를 통해 기존의 대기·수질·폐기물 등 매체 중심의 환경관리정책을 수용체인 자연생태계 및 생물 다양성 보전 중심으로 발전시키는 계기를 마련하였다. 2003년 12월 백두대간 보호에 관한 법률을 마련하였고, 2004년 2월에는 「자연환경보전법」과 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」에서 각각 규정하고 있던 야생동·식물 관련 규정을 통합하여 「야생동·식물보호법」을 제정하였다. 자연경관과 조화를 이루는 친환경적 개발 유도를 위해 「자연경관심의제」를 도입하였고, 생물 다양성 국가전략의 실천 계획인 「생물자원보전 종합대책」을 2005년 1월에 마련하였다.

그리고 생태계보전 지역 등 생태계와 생물 다양성이 우수한 지역에 대한 보전 방안들이 마련되었다. 또한 백두대간, 비무장지대, 도서연안을 한반도 3대 핵심 생태축으로 구축하여 핵심축별 보전계획을 수립하였으며, 멸종위기 종의 보전 및 복원, 밀렵·밀거래의 방지, 국내 생물자원에 대한 다양한 보전대책이 추진되었다. 2007년 10월에는 우리나라 고유종을 포함한 생물자원의 선진화된 관리를 수행할 수 있는 국립생물자원관이 건립되었다. 대외적으로는 생물 다양성 협약과 CITES 등 국제적인 생물 다양성 보전 노

력에 동참하고 있으며, 특히 2008년도 「람사협약」의 당사국 회의를 우리나라에 유치함으로써 습지 및 습지의 생물 다양성 보전을 위한 국가적인 노력을 홍보할 수 있는 기회를 제고한 바 있다. 2006년 6월 개발계획 수립 단계부터 환경성을 검토하여 각종 대안을 마련하고, 이해 관계자의 의견을 수렴하는 「전략환경평가제도」 도입으로 개발사업 추진 시 발생하는 생태계 파괴논란 등 사회적 갈등을 사전에 예방하는 제도적 기반도 마련하였다.

3) 향후 과제

도시화의 진전과 도로, 철도 등 구조물의 설치 확대에 따른 생태계의 단절, 생태 유지면적 축소, 야생동식물의 서식 여건 악화 등에 적극 대처하여야 한다. 그리고 인구의 노령화에 따른 자연친화형 주거공간 및 휴양시설 수요 증가, 여가시간의 증가에 따른 자연생태계 우수지역 훼손 등에 적절히 대응하여야 한다. 국제적으로 생명공학산업의 발달에 따라 생물다양성 협약 이후 각국의 고유생물자원 보전에 대한 중요성이 증대하면서 유전자변형생물체(LMO)의 국가 간 이동 규제 등 각국의 고유 생물자원 보전을 위한 국가생물주권 확보 노력에 적극 대응하여야 한다.

3. 수생태 보전

1) 추진 배경

최근까지는 하천을 단순한 물길로 다루어 온 관행과 개발 위주의 하천 관리가 시행되었다. 즉, 1970년대부터 이수·치수 위주로 직강화, 콘크리트 제방 설치 등의 하천정비 사업과 하천 주변에 주차장, 체육시설, 공원시설 등의 인공구조물 설치는 하천 고유의 모습을 가진 자연하천의 수를 급격하게 감소시켰으며 야생 동·식물 서식 환경 파괴에 따른 자연생태계의 훼손을 야기하였다.

이에 대한 보완으로 자연형 하천정화사업이 추진되었고 이는 오염된 하천의 치수 기능을 유지·증진하면서 하천의 자정 능력을 높이도록 수역 및 호안, 둔치 등에 수초재배설, 인공 습지, 하천자연정화시설 등을 설치하여 하천의 수질을 개선하고, 하천의 생

태계를 보호 또는 회복·복원하는 ‘하천 가꾸기 사업’이라 할 수 있다. 하천정화사업은 1986년 88올림픽 부산 요트경기장으로 사용될 부산수영만의 수질정화사업(퇴적오니 준설)을 계기로 시작한 후 전국 하천을 대상으로 하천정화사업을 본격 추진하여 이후 추진된 자연형 하천복원사업의 새로운 하천관리 패러다임을 제공하였다.

2) 추진 내용

이수, 치수, 오염정화 위주의 하천정비사업은 2002년부터 시작된 자연형 하천복원사업으로 일부 하천의 생태계가 복원되기 시작하였다. 이러한 복원 움직임은 대하천에도 도입되기 시작하였으며 2002년 자연친화적 하천관리지침을 제정하여 하천정비사업에 자연친화기법을 적용하고 있다. 「소하천정비법」에 의한 소하천 정비 시 부분적인 하천 복원기법을 적용하여 지자체에서도 자체적으로 청계천, 양재천, 수원천 등 하천 복원을 통한 생태하천 건설이 시작되었다. 추진 실적은 2006년까지 712개 하천(연도별 지원하천수를 누적인 개소임)을 대상으로 퇴적오니 준설, 자원형 조성, 수생식물 식재, 어도 설치 등 자연형 하천정화사업을 추진하였으며, 2007년에는 63개 하천에 대하여 자연형 하천정화사업을 추진하는 등 하천관리에 있어 수생태보전을 고려하는 사업을 지속적으로 추진하였다.

2006년에 수립된 ‘물환경관리기본계획’에서는 훼손된 하천을 하도·저수로 등 하천의 물리적 기반을 자연형으로 복원하여 수질 개선을 위한 자정 기능, 동·식물 서식처로서 생태적 기능, 심미적 공간으로서 친수 기능을 제고하여 ‘물고기가 뛰놀고 아이들이 멍 감을 수 있는 하천환경’을 조성하도록 방침을 설정하였다. 2007년 물환경관리기본계획을 뒷받침하는 실행 계획의 하나로 향후 10년간 추진할 하천 생태복원사업의 기본방향을 제시한 ‘생태하천 만들기 10년 계획(2006~2015)’이 수립되어 생태하천 만들기 의 새로운 지평을 열었다.

자연형 하천정화사업 실적						
구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
하천 수(개소)	50	71	63	60	57	63

이와 같이 참여정부에서는 자연형 하천사업시행을 통해 수생태 건강성 복원 개념을 도입하였다. 이는 기존의 이수·치수를 위한 무분별한 인공화·구조물화로 인해 하천 건천화, 자정 능력 상실, 생태이동 통로 단절 및 하천의 자연복원력을 상실시키는 하천 정비사업의 문제점을 극복하고 이수·치수·생태라는 하천 관리를 정착시키는 역할을 하였다.

3) 향후 과제

환경부, 건설교통부, 소방방재청 등에서 각각 운영 중인 하천정화 관련 지침을 분석하여 하나로 통합할 수 있는 통합지침을 마련하여 부처 간 사업연계 강화가 필요하다. 그리고 자연형 하천정화사업을 생태복원 중심의 사업으로 전환하기 위한 사업 모델 및 기준 마련도 시급하다. 자연형 하천 복원에 따라 수변 생태의 건강성이 회복되지만 일부 하천을 제외하고 동일한 기준에 의한 하천 정비로 인하여 하천별 고유 특성이 사라지고 획일적인 하천이 형성되지 않도록 하여 수변 생태 공간 창출과 복원기반을 마련하여 생태하천문화로 발전토록 추진하여야 한다. 그리고 하천 고유의 특정 목표를 설정하여 하천의 문화·역사를 상징화하여 지역주민에게 자긍심을 부여하고 문화·역사를 고려한 하천 복원이 추진되도록 하여야 한다.

4. 맑고 깨끗한 정주환경 조성

1) 추진 배경

국민의정부 이전은 경제성장으로 인한 환경오염을 관리하던 시기로 오염매체별 사후 처리에 치중하고, 환경시설 투자를 본격화한 것으로 평가된다. 즉, 경제발전을 우선적으로 추진함에 따라 발생하는 대기·수질 등 환경오염의 사후처리에 초점을 둔 시기이다. 대기환경과 관련해 대기오염 우려 지역에 대한 특별대책의 수립·추진으로 시급한 환경 현안문제 해결에 중점을 두었다. 일례로, 대기오염 특별대책지역 추가 지정 및 지역별 오염특성을 감안한 「대기환경규제지역지정제도」를 도입한 바 있다.

국민의정부에서는 환경과 경제의 상생을 위해 사전예방적 관리 중심의 「선진환경정

책」을 본격 도입한 시기이다. 즉, 사후처리 대책으로는 국민들이 요구하는 수준의 환경 개선을 이룰 수 없으며, 개발로 인한 국토환경 악화에 대응이 어려워 총량제 등 사전예방적 환경정책, 정책형성 과정에서 국민의 참여 확대, 경제적 유인제도 등 선진환경정책을 본격 도입한 것으로 평가된다. 그러나 국민의 환경에 대한 인식제고와 깨끗한 정주환경에 대한 수요가 증대하고 오염으로 인한 환경상의 위해를 예방하는 것도 주요한 정책 수요로 대두하였다.

2) 추진 내용

참여정부에 들어서는 깨끗한 정주환경 조성과 국민건강 보호에 대한 정책을 발굴하여 추진하였다. 우선 「대기환경보전정책」의 기본 목표를 '선진국 수준의 깨끗한 도시공기 확보' 하는 것으로 추진하였고, 대기오염으로 인한 환경상의 위해를 예방하는 것도 주요한 정책목표로 하였다.

특히 인구의 집중으로 OECD 국가 중 최하위 대기오염도를 기록하는 수도권의 공기질을 도쿄, 파리 등 선진국 수준으로 개선하기 위하여 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」을 제정(2003. 12)하고 「수도권대기환경관리 기본 계획」을 수립(2005. 11)하였다. 수도권 지역에서 배출되는 대기오염물질을 총량으로 관리하여 오염물질 배출량 감축을 유도하고 지역 사업장에 대한 총량관리제 및 배출권거래제 등 선진 제도를 도입하였다. 또한 도시의 주요 대기오염원인 경유 자동차에서 발생하는 오염물질을 획기적으로 저감하기 위하여 운행 경유차에 매연저감장치를 부착하거나 저공해 엔진으로 개조 또는 조기폐차를 지원하는 사업을 추진하고, 하이브리드 자동차 등 미래형 저공해 자동차의 상용화를 촉진하기 위하여 공공기관을 대상으로 보급지원 사업을 본격 착수하였다. 아울러 2005년에는 친환경 연료의 보급을 위하여 초저황 경유(황함량 30 ppm 이하)를 세제지원으로 조기 보급하였고 경유차의 급증을 억제하기 위하여 휘발유, 경유 및 LPG 연료의 상대가격을 선진국 수준인 100 : 85 : 50으로 조정하였다.

참여정부 들어서는 국민건강보호를 위해 환경정책 패러다임을 전환하고, 위해성예 기반한 수용체 중심의 환경정책을 도입하였다. 대기정책과 관련된 예로 「다중이용시설 등의 실내공기질 관리법」 제정(2003), 실내공기질 관리계획 수립(2004~2008), 「악취방

지법」 제정(2004), 「생활소음종합대책」 수립(2005) 등 생활대기환경관리기반 구축을 본격 추진한 것으로 평가한다. 또한 사전예방적 총량관리제도를 본격 시행하여 2014년까지 수도권 대기질을 선진국 수준으로 개선하는 것을 목표로 시행 중이다. 그리고 시장경제원리를 적용한 환경정책수단 및 기업의 자율환경관리도입강화 역시 특징적인 것으로 평가된다. 한편 「교토의정서」 발효에 따라 169개 환경친화기업과 온실가스-대기오염 통합감축 자발적 협약을 2006년 11월에 체결한 바 있다. 참여정부는 환경정책의 연속성과 중장기 비전을 강조하고 있음과 동시에 ‘환경보건 10개년 계획’을 기초로 목적지향적이고, 시대정신에 부합된 정책수단을 도입하여 시행하고 있다.

청정연료의 사용, 저황유공급 확대, 저공해 자동차 보급 등 각종 대기오염 줄이기 정책에 힘입어 아황산가스는 개선되는 추세이나, 자동차의 급속한 증가 및 산업활동의 증가에 따라 이산화질소, 오존 오염도, 온실가스 배출은 증가 추세이다.

먼지(PM₁₀) 오염도는 최근 감소하는 경향을 보이는데, 이와 같은 현상은 천연가스 버스 보급, 운행차 저공해화 사업 등 정부의 종합적인 미세먼지 저감대책 추진에 의한 것으로 평가된다.

연도별 미세먼지 오염도 추이						(단위 : $\mu\text{g}/\text{m}^3$)
구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PM ₁₀ 연평균(비행사)	71(66)	76(65)	69(69)	61(59)	58(56)	60(55)
100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과일수	64	56	58	34	37	33
30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과일수	35	47	49	42	54	72

3) 향후 과제

대기환경 개선은 인구의 대도시 집중에 따른 도시열섬 현상, 교통혼잡, 소득수준 향상 및 이와 관련된 에너지 소비 등과 밀접히 연관되어 있으며, 복합적인 관점의 정책 접근이 요구된다. 효율적인 환경 행정의 실현으로 전반적인 환경은 개선되고 있으나, 환경오염 취약 지역 및 취약 계층을 배려하는 환경정책은 더욱 강조하여야 한다. 수도권 지역 대기개선대책이 적극 추진되고 있으나, 수도권외 지역에 대한 오염우려 지역에 대한 개선사업도 적극 추진하여야 한다. 그리고 유해 대기오염물질, 실내공기 질

등 국민건강 보호를 위한 종합적 대응체계는 참여정부에서 구축된 기반을 더욱 강화할 필요가 있다.

한편 대기정책과 교통수요, 에너지, 도시개발 등 관련정책과의 연계가 더욱 강화되어 추진될 필요가 있다. 산업 부문을 중심으로 그동안 중점 추진되어 온 온실가스 감축 역시 산업 부문의 꾸준한 에너지효율 개선으로 더 이상 감축 효과를 기대하기 어려운 만큼 수송·가정·상업·건물 분야의 효율적인 감축방안을 집중 마련할 필요가 있다.

5. 자원의 절약과 순환성 제고

1) 추진 배경

폐기물의 총 발생량은 2000년대 들어 지속적으로 증가하는 추세이나 2002년 이후 증가세가 둔화되는 경향을 보이면서 2005년 들어서는 총 발생량이 감소하는 것으로 나타났다. 생활폐기물의 발생량은 2000년대 초반 증가하는 추세를 보이다가 2004년 이후 낮아지는 추세이며, 사업장폐기물 역시 지속적으로 증가하는 추세였으나 2004년 이후 증가세가 둔화하고 있다. 이와 같은 폐기물의 발생량 둔화는 경제의 저성장 구조로 전환에 기인하는 바 크지만 자원의 절약과 폐기물의 감량을 위한 노력이 확대되어 나타난 부분도 적지 않은 것으로 판단한다.

2) 추진 내용

참여정부의 폐기물 관리정책은 1990년대 이후 지속되어 온 폐기물의 감량과 재활용의 촉진, 폐기물 처리의 효율성과 안정성 제고라는 폐기물 정책의 큰 틀을 유지하면서도 전략적인 목표 설정과 성과 관리를 통해 내용의 충실성을 기하는 방향에서 추진되어 왔다. 생활폐기물의 경우 재활용의 비중이 2002년 44%에서 2005년 56.3%로 꾸준히 확대되고 있는 추세이며, 매립의 비중은 줄고 소각의 비중이 약간씩 증가하는 추세로, 전체적으로 처리 효율이 개선되는 추세이다. 특히 자원의 순환성 향상을 위해 재활용의 기반 확충을 위한 제도적 정비와 관련 역량 강화를 도모하여 왔으며, 유해 폐기물의 안전 처리를 위한 기반 조성을 위한 노력을 확대하여 왔다. 특히 참여정부의 폐기물 정책

에서 주목할 만한 내용은 폐기물 관리의 문제를 경제·사회 시스템과 연계한 국가의 총체적인 자원관리의 관점에서 파악하려는 노력을 강조하고 있다는 점이다. 또한 폐기물 관리 문제를 ‘자원순환형 사회의 형성’이라는 거시적인 목표를 달성하기 위한 핵심 수단의 하나로 인식, 관련정책의 내용이 국가 자원관리의 선진화를 강조하는 방향으로 추진되어 왔다.

이와 같은 자원순환 관리의 본격적 추진과 더불어 참여정부에서는 폐기물의 효율적이고 안전한 처리를 담보하기 위한 다양한 정책을 추진해 왔다. 우선 소각처리율의 제고를 통해 매립이나 해양 투기하는 방식의 최종 처리대상 폐기물을 최소화하는 방향으로 정책목표를 설정, 추진해 왔다. 처리 방법의 효율화와 더불어 참여정부에서는 폐기물 처리의 질적인 면을 강조, 안전처리를 강화하는 것을 정책의 핵심 목표로 설정하여 추진해 왔다. 이를 위해 위생매립 처리시설의 확충 등을 통해 폐기물 처리의 환경적 안정성 확보를 위한 노력을 지속적으로 확대하는 한편, 유해폐기물의 안전처리를 담보할 수 있는 제도적 정비 등으로 폐기물의 안전관리를 위한 기반을 조성, 확충해 왔다.

참여정부의 폐기물관리 정책은 경제·사회에서의 자원의 순환성을 향상시키고 폐기물로 인한 환경적 위험을 최소화하기 위한 기반을 조성하는 데 주안점을 두고 추진한 것으로 정리해 볼 수 있다. 전략적인 면에서 볼 때 자원순환성의 향상을 위해서는 시장의 기능을 적극적으로 활용하기 위한 제도적 정비를 추진하는 동시에 시장에서의 경제주체들의 자발적 참여를 촉진하는 정책을 강조한 것으로 보인다. 시장의 활성화가 부진한 영역에 대해서는 정부의 적극적 개입 및 지원을 통해 문제를 해결하려는 시도도 다각적으로 행해졌다. 폐기물로 인한 환경적 위험을 예방·관리하기 위한 전략으로는 선진적인 정보관리 시스템의 구축을 통해 모니터링을 강화하는 방식의 접근과 특정 품목을 대상으로 하는 별도의 대책 마련에 중점을 두고 있다.

3) 향후 과제

이제까지의 폐기물 관리정책은 폐기물의 양적 관리를 기본 틀로 삼아 폐기물의 위생처리·재활용 촉진, 폐기물의 감량과 자원순환 촉진 등으로 정책의 주안점을 변화시켜 오면서 추진되었다. 참여정부의 폐기물 정책은 큰 틀에서 볼 때 이와 같은 양적 관리의

수준을 향상시키면서 질적 관리를 준비하는 차원에서 실시된 것으로 평가할 수 있다. 향후 폐기물 관리는 그동안 양적 관리에서 지향해 온 목표를 견지하면서 질적 관리를 강화하는 방향으로 전환되어야 할 것으로 판단한다. 우선 폐기물의 유해성에 기반하는 관리체계를 구축할 필요가 있다. 특히 폐기물의 유해성에 대한 분석을 기초로 폐기물 관리의 우선순위를 설정하고 분류체계와 관리기준을 체계적으로 마련할 필요가 있다.

아울러 자원순환의 질적 가치를 반영할 수 있는 환경·경제 통합적인 전략의 모색이 필요하다. 특히 재활용 가능자원별 중장기적 물질수지분석 및 경제적 수요 예측에 근거한 과학적인 관리대책을 마련하되, 물량적 목표 위주의 관리에서 벗어나 자원순환의 경제적 가치를 기준으로 정책목표를 설정하여 관리하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

6. 안전한 물공급과 지속 가능한 이용

1) 추진 배경

각종 인위적 화학물질의 사용 증가로 상수원 수중에 존재할 수 있는 미량 유해물질의 종류가 많아지고 농도 또한 높아질 우려가 증가하여 왔다. 그리고 생활수준 향상과 건강 증진에 대한 국민들의 관심이 커지면서 먹는 샘물의 이용 인구도 증가하고 있다. 먹는 샘물의 경우, 1995년 「먹는 물 관리법」 첫 시행 시 14개이던 제조업체가 2007년 1월 현재 70개로 늘어나 급격한 증가 추세를 보이고 있고, 국민의 소득과 생활 수준 향상에 따라 먹는 샘물 판매량도 꾸준히 늘어나 현재 연간 판매량이 248만 톤을 넘어서고 있다.

1990년대 낙동강 수질오염 사건을 겪은 후 먹는 물에 대한 국민의 관심이 집중되어 정부에서도 지속적인 투자를 통해 오염저감을 위해 노력하여 왔고, 새로운 물관리정책을 추진하여 왔다. 대표적으로 추진된 대책이 「맑은물공급 종합대책(1989~1997)」과 「4대강 물관리종합대책(1998~2005)」이었다. 특히 「4대강 물관리종합대책」은 지역과 정부가 공동 수립, 상수원 보호를 위한 기초시설 설치, 오염총량제 등 사전예방대책 강화, 지역주민 지원제도 마련, 상·하류 공영체계 구축 등을 도입하였다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 「4대강 물관리종합대책」의 효율적 수행을 통해 우리나라 물관리정책의 선진화에 큰 기여를 하였다. 이와 같은 물관리정책의 효율적 추진을 통해 전국 하천의 목표수질 달성률이 2000년의 27.8%에서 2005년에는 42.3%로 향상되었다. 그리고 수돗물의 생산 및 공급체계 전반에 대하여 혁신적인 제도 개선과 수돗물실명제 등 정보 공개를 통해 국민들이 안심하고 마실 수 있는 깨끗한 수돗물을 공급하기 위한 「수돗물 수질개선종합대책」을 2005년 1월에 수립·발표하였다. 그리고 옥내 급수관 관리체계 개선을 위해 수도사업자와 수돗물을 공급받는 자가 서로 옥내 급수관의 검사 또는 수질 검사를 요구할 수 있는 규정을 마련하였다. 또한 일정규모 이상의 공공시설 및 다중이용건축물은 준공 5년 후부터는 매년 급수관에 대해 검사하도록 하고 옥내 급수관에서 먹는 물 수질 기준이 위반될 경우에는 세척, 갱생, 교체 등의 개선 조치를 의무화하였다.

「수도법」을 개정하여 수도사업자는 매년 수돗물품질보고서를 발행하여 인터넷에 공개하고, 수요자에게 제공하도록 의무화하는 등 수돗물 실명제를 도입하였다. 수돗물 수질 초과 시 그 초과 항목 또는 정도에 따라 긴급 공지, 30일 내 공지 등으로 지역주민에게 알리고, 시설개선대책을 수립·시행하도록 하며 수돗물 수질기준 위반 시 공지토록 하였다.

먹는 물 관리 강화를 위해 먹는 물 수질 기준 신설과 먹는 물 수질감시항목제도도 운영하고 있다. 먹는 물의 수질 기준에서는 정수처리 공정 중 여과와 소독 처리를 강화하여 바이러스 등 병원성 미생물을 안전한 수준까지 제거토록 하는 정수처리 기준을 새롭게 도입하고, 병원미생물의 지표수 수질 기준과 소독부산물 5종에 대해 새로운 수질 기준을 신설(2002. 7)하였다. 그리고 2004년까지 연차별 계획에 따라 전국 주요 수돗물에서 총 333개 미량 유해물질에 대한 함유 실태를 조사 완료하였으며, 2005년부터는 2단계 사업으로서 2005년 및 2006년에 각각 29종씩 조사를 완료하였고, 2007년에는 24종을 조사하는 등 수돗물에서 미량 유해물질 함유 실태 등을 지속적으로 조사하여 그 결과를 토대로 감시항목을 지정하거나 수질 기준을 강화하였다.

참여정부는 환경을 지속 가능 발전의 필수적 요소로 인식, 국민참여와 협력, 수용체 중심으로 환경정책 패러다임을 근본적으로 전환하여 수질오염총량제, 수변구역 설정,

그리고 비점오염원 대책관리 등을 수립하여 기존의 사후처리 중심의 물관리 정책을 사전예방적인 유역 관리를 더욱 확고히 하였다.

물 공급의 지속 가능성 제고를 위해서도 지난 5년 동안 중앙정부에서는 선진화된 유역기반의 물환경 제도를 개발하고 국민의 마실물을 안전하게 확보할 뿐만 아니라, 물순환구조 개선으로 수생태의 건전성 증진을 목표로 유역의 비점오염원과 가축 분뇨에 대한 체계적인 관리대책을 본격적으로 추진하였다. 그뿐만 아니라 수질오염총량제도 정착과 수변구역 설정 등을 추진하여 한 차원 높은 유역관리의 선진화를 유도하였고, 통합적 유역관리 시스템의 발판을 마련하였다.

3) 향후 과제

상수원수 수질 개선 및 먹는 물 수질 검사체계를 강화하여 병원성 미생물 및 유해물질로부터 안전한 먹는 물 공급체계 구축을 지속적으로 추진하여야 한다. 수계별 특성에 따라 유해물질 관리를 위한 원·정수 모니터링 체계 강화 및 수돗물 수질 기준을 선진국 수준으로 단계적 확대·강화하여야 한다. 동시에 막 여과 정수처리 시스템 도입 및 고도처리시설 확충방안 마련으로 수돗물 품질 고도화도 지속적으로 추진하여야 한다. 먹는 샘물의 수질개선부담금을 취수량 기준으로 부과하여 지하수 자원절약 유도 및 샘물이용의 효율성을 향상하고, 먹는 샘물 품질인증제도 도입·시행으로 안전하고 고품질의 먹는 물을 공급토록 하여야 한다.

지속적인 수질 개선을 통하여 깨끗한 하천 환경을 조성하고 국민에게 안전한 물을 지속 가능하게 공급할 수 있도록 도입된 선진수질관리정책의 추진에 만전을 기하여야 한다. 특히 수질오염총량제의 시행을 전 수계로 확대하여야 한다. 그리고 물관리를 유역 중심 통합 물관리(수질·수량) 체계로 전환하고, 유역 내 물 이용과 보전을 위한 원칙에 대한 합의 및 유역 참여자들의 다양한 이해 조정 과정을 구축하는 등 유역 주민이 주체되는 통합 유역관리 체계를 구축하여야 한다. 비점오염원 관리를 통한 사전예방적 오염 관리 체계 구축과 유역기반의 물환경 관리를 통하여 국민의 마실물을 안전하게 확보하고, 물순환구조 개선으로 수생태의 건전성도 증진되도록 정책을 더욱 강화하여야 한다.

7. 토양과 지하수의 통합관리

1) 추진 배경

토양 및 지하수는 한번 오염되면 원상태로 복원하는 데 많은 시간과 노력이 필요하다. 그러나 그에 대한 인식이 다른 매체에 비해 부족하였고, 이를 관리하기 위한 대책도 미흡하였다. 1993년 「지하수법」 제정과 함께 토양과 지하수 관리에 대한 정부 차원의 노력이 시작되었다고 볼 수 있다. 이는 점차 발전하여 근래 들어서는 기존 법의 대폭적인 개정, 중장기 계획 수립, 측정망 확충 등 더욱 체계적인 관리대책 마련을 위한 노력이 활발하게 이루어지고 있다. 「토양환경보전법」이 1995년에 제정된 이래 3차에 걸쳐 법개정이 실시되었으나, 선진국의 제도와 비교해 볼 때 그 내용이 비교적 단순하여 토양오염을 효율적으로 관리하기에는 미흡하였다.

2) 추진 내용

참여정부 들어 2004년 12월 31일 「토양환경보전법」을 개정하여 토양 오염신고 및 투기 금지, 토양 정화업 등록 및 토양 정화검증, 토양오염 위해성 평가 등을 도입하여 제도적인 미비점을 보완하고 토양 오염관리의 선진화를 도모하였다. 이어 특정 토양오염관리대상시설 관리강화를 위해 2006년 7월 1일부터는 저장시설의 누출 여부를 정기적으로 검사하는 누출검사를 실시하여 토양오염의 사전예방 체계를 강화하고 있다. 2002년 12월 26일부터 국내 5대 정유사는 자율적인 토양 오염검사 및 토양 복원에 대한 협약을 체결하여 운영하고 있다. 이들은 890여 개 자사 보유 저유소와 주유소에 대한 토양 오염도 검사를 2003년에 완료하였고, 2005년 12월 말 기준 31개소의 오염토양을 복원하였다.

시기별 토양 측정 망 운영 비교

시기	지점 수	종수	토양 오염물질(측정대상 물질)
1987	250	8종	Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr, Ni, Zn
2005	1,500	16종	Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr6+, Ni, Zn, 시안, 유류(BTEX, TPH), PCB, 페놀, 유기인, 불소, TCE, PCE

폐금속 광산 토양 오염방지를 위해 2004년 7월 '폐금속광산 주변 토양관리 종합계획'을 수립하여, 기존 관리체계를 개선하고 오염된 토양에서 생산된 농작물과 주민 건강 조사, 방지사업 완료 후 사후관리 등을 포함하는 종합적인 관리를 추진하고 있다. 또한 2005년 7월 '광해방지사업이 완료된 사업장 주변 환경오염영향조사 지침'을 마련하여 광해방지사업이 종료된 후에도 5년간 시설물 관리실태, 토양, 수질오염도 현황, 광미 등 오염물질 유실 여부 등 사후 관리체계를 구축하였다.

토양 측정 망은 전국의 토양오염도를 조사하기 하기 위해 1987년부터 가동되기 시작하였다. 이후 토양측정지점 및 토양오염물질을 지속적으로 확대하여 2005년에는 측정지점 수는 초기에 비해 6배 증가하였으며, 측정 대상물질도 유류, TCE, PCE 등을 포함하여 대상 항목의 수가 초기의 2배인 16종에 이르렀다.

2003년 6월에 개정된 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」에서는 지하수를 음용수로 사용하는 경우에는 먹는 물의 수질 기준을 준수하도록 규정하였으며, 생활용수에 일반세균 및 BTEX(벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌), 1,1,1-트리클로로에탄 등의 항목이 추가되었다. 양질의 지하수를 보전하고 오염된 지하수를 정화하기 위해 2005년 1월 4일 「지하수 수질보전 종합대책」을 수립하였다. 이는 수량 관리에만 치중되고 수질 보전에는 미흡했던 지하수 관리를 보완하기 위한 대책이다.

참여정부는 토양 및 지하수 관리의 체계적인 시행을 위해 다양한 노력을 기울여 왔다고 볼 수 있다. 우선 기존의 법을 개정하여 더욱 실질적이고 활용도가 높은 관리체계를 구축하고자 하였다. 「토양환경보전법」을 대폭적으로 개정하여 토양 오염관리의 선진화를 도모하고, 「지하수법」에 명시된 지하수 수질 기준 및 먹는 물 수질 기준을 개정하여 국민들의 안전을 보장하고자 하였다.

폐금속 광산, 골프장, 산업단지, 공장 밀집지역 등 오염 유발우려 지역들에 대해서는 각각의 특성을 고려한 관리대책을 수립하였고, 필요 시에는 정밀조사를 실시하여 오염원의 확산을 방지하고 있다. 또한 토양 측정망과 지하수 수질 측정망을 확대하고 이에 대한 지속적인 모니터링을 실시하여, 사전예방 차원의 관리를 시도하고 있다. 당면한 문제에 대한 해결 외에도 「토양보전 기본계획」 및 「지하수 수질보전 종합대책」 등 중장기적인 계획을 수립하여, 향후 토양 오염 및 지하수 관리의 지침이 되도록 하였다.

3) 향후 과제

수립된 토양보전 기본계획의 주요 내용인 토양 오염기준 재설정, 국가우선 정화대상 목록 작성, 오염토양 정화 재원 마련, 토양 및 지하수 관리 로드맵 작성 등을 우선적으로 시행하여야 한다. 토양의 배경 농도, 토지 용도 및 지하수 수질 기준, 위해성 평가기법 등이 고려된 합리적인 토양 오염기준을 재설정하여야 한다. 또한 다이옥신, POPs 등의 미규제 토양 오염물질 기준을 설정하고 전국적인 토양 오염도 조사 등 기초자료를 확보할 필요가 있다.

폐금속 광산, 산업단지, 폐기물 매립지, 군부대 등의 토양오염 우려 지역에 대한 관리를 강화할 수 있는 대책이 마련되어야 한다. 특정 토양오염 관리대상인 유류 저장시설의 기준을 강화하고 클린 주유소 설치를 확대하는 등 토양 오염 취약시설에 대한 관리 강화를 지속적으로 시행하여야 한다.

토양 오염과 지하수 관리의 연계성을 강화할 필요가 있다. 우선 토양 기준과 지하수 기준을 검토하여 재개정하고, 토양 측정망과 지하수 수질 측정망을 연계하여 운영하여야 한다. 예를 들면 지하수 수질 기준 초과 지점에는 토양 측정망을 설치하여 토양과 지하수를 동시에 모니터링하는 체계가 마련되어야 한다.

제4절 지속 가능한 사회

1. 정부 · 기업 · 지자체의 환경성 제고

1) 추진 배경

지속 가능 발전 추진기반 강화와 관련하여 정부는 2000년 6월 5일 환경의 날에 발표한 ‘새천년 국가환경비전’에서 ‘지속가능발전’ 원칙을 국정운영의 기조로 삼고 이를 위한 대통령직속 자문기구로 정부, 산업계, 시민단체 등이 참여하는 ‘지속가능발전위원회’를 설립하였다. 2000년 9월 발족 이후 정부, 기업, 지자체의 각종 정책의 환경성 제고를 위한 정책자문보고서를 발간, 9개 정책 부문별 지속 가능 발전의 목표와 원칙, 추

진전략, 정책추진의 이행평가 방안을 담은 「지속가능발전전략」을 수립하였으며, 의제 21 이행평가 및 보완, 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 대응, 국가지속가능발전위원회(NCSD) 간 교류협력, 지속가능발전이념 확산을 위한 교육·홍보 및 민관 파트너십 증진에 기여하여 참여정부 아래 제3기 위원회의 원활한 활동기반 조성에 기여하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 국가의 지속 가능 발전 목표를 활력 있는 경제와 높은 삶의 질을 향유하되 나와 우리만이 아닌 모두가 더불어 사는 참여복지사회를 이루면서 인간과 자연이 상생하는 쾌적한 환경을 만드는 데 두고, 지속 가능 발전을 위한 환경정책 추진기반 강화를 위해 환경정책 협력체계 확대, 환경과 경제의 상생기반 구축, 국제 환경협력 등의 분야에서 선진국가로서 대내외 국가 위상 제고를 위한 실효성 있는 환경정책 성과를 축적하였다.

참여정부의 지속가능발전위원회 제3기는 「제3차 에너지 이용합리화기본계획(안)」, 「제2차 전력수급기본계획(안)」, 「해양수산발전기본계획보완(안)」, 「광역상수도 및 공업용 수도정비기본계획보완(안)」 및 「국가환경종합계획(안)」 등 8개 중장기 계획에 대한 사전검토 및 자문의견을 제시하고, 갈등관리 시스템 구축, 대안적 갈등관리 프로세스 적용, 지속 가능한 에너지 및 산업정책 수립, 지속 가능한 물관리정책 수립, 지속 가능한 국토 및 자연관리체계 구축, 지속가능발전전략 수립 등 6대 로드맵 국정과제를 추진하는 등 ‘지속 가능한 발전’의 구현을 위한 새로운 정책 패러다임 정착에 기여하였다.

2003년 12월 참여정부와 함께 출범한 제3기 지속가능발전위원회는 대통령의 국가정책과제를 관장하는 국정과제위원회로 위상이 격상되어 사회갈등 관리정책, 지속 가능한 에너지 정책, 물관리 정책, 국토 및 자연정책 수립 등 주요 국정과제 업무를 효과적으로 수행하였다. 2006년 출범한 제4기 위원회는 1~3기의 지속 가능 발전 도입 및 형성 단계를 지나 지속 가능 발전의 확산 단계에서 국가비전과 전략의 구체화, 이행·평가 시스템의 확립, 거버넌스 및 공론화 활성화로 지속 가능 발전 패러다임 확산과 경제와 사회, 환경이 균형 있게 발전하는 선진국가 건설목표 달성에 기여하였다. 특히 제4기 위원회는 2007년 8월, 5장 22조로 구성된 「지속가능발전기본법」을 제정, 국

가 및 지방기본전략의 수립 및 이행계획의 수립·이행, 지속 가능 발전 지표와 지속 가능성 평가, 법령 및 행정계획에 대한 지속 가능성 검토, 국가 및 지방위원회의 설치 등을 규정함으로써 지속 가능발전의 이행을 위한 제도적 체계를 확립하는 성과를 거두었다.

정책과제 추진에서 제4기 위원회는 환경부, 건교부 등 8개 부처가 개발과 보전을 통합하는 선진형 국토관리체계 구축에 합의(2006. 7. 13)하는 데 기여하였으며, 제2의 새만금 사태로 비화된 장항갯벌 매립사업 관련 갈등을 성공적으로 조정하였다. 또한 복지부, 환경부 등 관계부처와의 협의 및 조정회의를 거쳐 아토피·천식 기타 환경성 질환 예방 및 관리(18개 과제), 어린이 먹을거리 안전강화(11개 과제), 비만예방 및 체력증진(10개 과제), 컴퓨터 게임 중독예방 및 체계적 관리(11개 과제), 어린이 건강 관리체계 구축(4개 과제) 등 5대 중점 과제, 54개 세부 과제로 이루어진 ‘어린이 건강대책’을 확정(2007. 8)하여 미래세대인 어린이 건강을 담보할 수 있는 어린이 건강 종합관리대책을 수립할 수 있는 기초를 마련하였다.

참여정부는 지방의제21이 민과 관이 함께하는 실천운동으로 전개될 수 있도록 담당 공무원의 소양교육을 강화하고 지역주민들을 대상으로 한 지방의제21 교육·홍보자료를 작성하여 자치단체 및 지방공무원교육원에 배포(2004. 2)하였다. 또한 지방의제21의 안정적 추진을 위한 제도적 기반 구축을 위해 「지방의제21 추진기구 설치운영 지원 표준조례 준칙안(2004. 6)」을 마련하고, 「지방의제21 제도화 로드맵(2005. 10)」을 제시하는 등 자치단체의 지원조례 제정을 유도하였으며, 지방의제21 추진관계자 연찬회, 정책포럼(2006. 7), 지방의제21 전국대회(2006. 10), 아태지방의제21 국제심포지엄(2006. 10) 개최 지원과 함께 지방의제21 새로운 발전 모델을 개발하기 위한 지방의제21 시범사업(2006. 9~2007. 12, 19개 시범지자체)을 추진 중에 있다.

이 같은 노력에 힘입어 2006년 12월 현재, 16개 광역자치단체를 포함한 전국 250개 자치단체 중에서 89%인 233개 자치단체가 지방의제21을 작성하여 지방의제21 참여율이 전체 자치단체의 93%에 달하고 있으며, WSSD사무국 및 ICLEI(국제지자체 환경협의회)가 실시한 공동조사 결과 우리나라는 호주와 함께 아·태 지역에서 참여율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이 가운데 지방의제21 지원 조례를 제정한 자치단체가 186

개소이고, 지방의제21을 실행하는 추진 기구가 설치된 자치단체가 205개소에 이른다.

짧은 기간 동안 많은 자치단체가 지방의제21의 추진에 참여하고 있는 것은 성과라고 할 수 있지만, 98개 자치단체만이 상설 사무국을 두었고 지방의제21 예산이 대부분 보조금으로 구성되어 추진기반이 열악한 실정이며, 아직 지역주민의 참여 및 실질적인 실천 정도가 만족할 만한 수준이 아니라는 지적이 있다.

3) 향후 과제

「지속가능발전 기본법」은 국가정책의 중심이 지금까지의 경제성장 우선에서 사회통합과 환경보전의 조화로 이전되고 있음을 증명한다. 중앙정부와 지방자치단체는 에너지, 교통, 농업, 건강, 교육, 물, 산림 등 경제·사회·환경 분야를 종합적으로 고려하여 국가와 지방의 비전을 제시하는 지속 가능 발전 기본전략(20년 단위)을 수립하고, 구체적인 실행 방안을 담은 이행 계획(5년 단위)을 수립·추진하여야 한다. 지방의제21의 성공적인 추진을 위해서는 의제의 작성-실천-평가-환류 과정이 포함된 순환기반 구축과 함께, 추진 주체인 지방자치단체와 지역 주민들의 적극적인 관심과 참여가 중요하다. 우리나라의 ‘지방의제21’은 지역 특성에 맞는 시범실천사업을 개발·보완하여 실천주체인 지역구성원들의 관심과 참여를 적극 이끌어 냄으로써 지역환경 개선에 실질적으로 기여할 수 있는 실천운동으로 정착되어야 할 것이다.

2. 환경교육과 민관 파트너십 발전

1) 추진 배경

1992년 리우회의 이후 친환경적 생활방식과 환경보전 의식을 제고하기 위한 환경교육의 중요성이 강조되었다. 환경교육은 학교교육과 사회교육으로 나뉘며, 학교환경교육 대상은 학생과 교사로 세분되고, 사회환경교육은 환경공무원 및 환경 분야 종사자의 전문지식을 강화하기 위한 전문교육과 일반 시민 및 청소년들의 환경 소양을 높여 주고 환경보전 실천 행동을 이끌어 내기 위한 일반 교육으로 분류된다.

환경정책 협력체계 구축을 위하여 정부는 사회 각 부문의 다양한 이해 관계자 그룹과

의 정책협의회 및 자문기구를 통한 파트너십을 결성하는 것도 중요하다. 정부가 구성 운영 중인 파트너십 사례에는 환경정책협의회가 있고 자문기구에는 군·관환경협의회, 기업환경정책협의회, 민·관환경정책협의회, 종교단체환경정책실천협의회, 중앙환경보전자문위원회 등이 있으며, 「비영리민간단체지원법」을 통해 총 293개 단체에 이르는 민간 환경단체가 있다.

학교 환경교육은 1997년 12월에 고시되어 2000년부터 단계적으로 시행되고 있는 제7차 교육과정을 통해 진행된다. 정부는 학교 환경교육의 중요성을 감안, 더욱 체계적인 환경교육이 실시될 수 있도록 일선 학교에 환경과목 선택을 확대하도록 하는 한편, 청소년들에게 정규 교육과정 내에서 다양한 현장체험 환경교육 기회를 제공하고 있다. 지역별·환경특성별로 다양하게 적용할 수 있는 ‘현장체험학습 프로그램’을 지원하는 등 학교 환경교육을 강화하기 위한 다양하고 지속적인 노력을 기울이고 있다.

2) 추진 내용

정부의 이러한 노력으로 중학교의 경우 1995년부터 ‘환경’이 독립 교과로 개설되었으며, 2006년 12월 말 현재 전국 3,010개 중학교 중에서 ‘환경’을 선택한 학교는 403개교(전체의 13.4%)에 이르고, 고등학교에서는 1996년부터 독립 교과인 ‘환경과학’이 선택과목으로 개설되어 2002년 제7차 교육과정에서 환경에 대한 자연과학적 접근과 사회과학적 접근의 조화와 통합을 강조한 ‘생태와 환경’ 과목으로 전환되었으며, 2006년 12월 말 현재 전국 2,140개 고등학교 중에서 ‘생태와 환경’을 선택한 학교는 637개교(전체의 29.8%)에 이른다. 대학교에서는 최근 사회적으로 환경 전문교육에 대한 관심이 높아짐에 따라 2006년 12월 말 현재 140여 개 대학에 환경관련 학과가 개설되는 등 환경관련학과의 정규과정뿐만 아니라 교양강좌 시간 등을 통해 환경교육을 실시하고 있다.

환경담당 교사현황에서도 환경과목 선택학교 수가 증가함에 따라 일선학교에서 환경과목을 담당하는 교사의 수는 2003년 1,577명, 2004년 1,739명, 2005년 1,986명, 2006년 2,620명으로 증가하였으며, 2006년 말 현재 환경담당 교사 2,620명 중 대학에서 환경교육을 전공한 교사는 94명, 부전공한 교사 147명, 자격 연수한 교사 559명, 타과목을 전공하고 자격연수를 받지 않은 교사 1,820명에 이른다. 환경교육 자료 개발·보급 부문

에서도 정부는 학교와 사회단체에서의 환경교육이 더욱 알차고 효과적으로 실시될 수 있도록 보고, 듣고, 느끼면서 교육할 수 있는 다양한 교육 자료를 개발하고, 2006년도에 개발한 환경교육 교재 7만부를 전국의 유치원, 초등학교, 고등학교, 지자체, 민간단체 등에 보급하였다.

사회 환경교육 부문의 일반 환경교육 영역에서는 환경 문제에 대한 올바른 이해와 친 환경적인 생활습관을 체득하기 위해서는 일반인 및 청소년을 대상으로 한 생활 환경교육의 중요성에 주목하고 각종 교육(연수)기관에서 환경교육이 실시될 수 있도록 지원하고 있다. 또한 지방자치단체, 민간단체 등에서 일반 시민 및 청소년들을 대상으로 운영 중인 환경체험교육, 시민환경강좌, 환경캠프, 주부환경교실 등 환경교육 프로그램에 강사 지원 및 교육자료 등을 지원하였다. 특히 군장병에 대한 환경교육은 각급 부대의 정훈 교육시간을 활용하여 실시하고 있으며, 신병훈련소, 군 교육기관의 교육과정에도 환경강좌를 개설하여 운영하고 있다.

기업환경정책협의 활성화를 위해 참여정부 출범 이후인 2004년 11월부터는 중소기업에 환경정책을 홍보하고 중소기업의 불편 및 건의사항을 협의하기 위하여 정부와 중소기업 업종별 협동조합 임원 등으로 ‘중소기업환경정책협의회’를 운영하였다. 또 민·관 환경정책협의 메커니즘 구축을 위해 2004년 11월 전국 107개 환경단체가 주도한 ‘환경비상시국회의’ 결성을 계기로 정부와 민간환경단체 간의 만남을 통한 상호 이해와 교류 활성화, 주요 환경정책 및 환경현안에 대한 협의, 주요 환경 현안사항에 대한 공동조사 및 연구를 도모하기 위한 정부와 민간환경단체 간의 환경정책협의기구인 민·관환경정책협의회를 2006년 2월 환경부 훈령 제652호에 근거하여 설립하였다. 2003년 6월에는 「환경정책기본법시행령」을 개정하여 기존의 20명으로 구성된 환경보전자문위원회를 중앙환경보전자문위원회로 확대 개편하였다. 중앙환경보전자문위원회에서는 2003년 9월 이후 환경부 업무계획, 수질환경기준 선진화 방안, 환경교육 발전 계획 등 주요정책에 대한 자문을 담당하며, 현재 199명으로 구성되어 있다. 그 밖에 「하수도법」에 의한 하수도 정책수립에 관한 기술적 자문기구인 하수도자문위원회, 「유해화학물질관리법」에 의한 유해화학물질 위해성 관련 자문기구인 유해화학물질대책위원회 등을 통해 전문화된 정책개발 영역에 대한 자문이 가능하도록 하였다.

정규 및 사회 교육과정과 다양한 환경 실천 및 체험 프로그램에 대한 지원을 강화하여 미래 세대에 대한 환경 인식을 고취함으로써 지속 가능 발전의 사회환경적 기반을 강화한 것으로 평가된다.

3) 향후 과제

정규 교과과정에 편입된 환경 교과목의 확대 및 여타 교과목 내용에 환경 및 지속 발전 이슈에 관한 내용을 반영하고, 필수과목으로 전환하는 등의 학교 환경교육 강화정책이 필요하며, 사회 및 환경실천 프로그램에 대한 지원 비중을 높여 나가야 할 것이다.

참여정부에서 확대된 정부와 군, 민간 간의 환경정책 협력 기반을 활용한 실질적 환경보전 성과를 달성하는 것이 필요하다. 먼저 군관환경협의회의 내실 있는 운영을 통해 군·관 환경 협력을 강화하고 군 환경대대 등 전문부대 및 군 시설에 대한 환경기술 지원, 제도 개선 및 찾아가는 군 환경교육 등을 통해 환경친화적인 군 환경 관리를 유도해 나가야 할 것이다. 또한 정부와 기업이 기업 관련 환경 문제를 같이 논의하고 공통관심사항을 발굴하여 연구하는 등 협의회를 활성화해 나간다. 특히 지역협의회를 활성화함으로써 환경정책의 수립과 집행에서의 효율성을 제고해 나가는 것이 필요하다.

더하여 급격한 경제발전 과정에서 야기된 환경오염과 쾌적한 환경에 대한 국민적 욕구가 증대함에 따라 이를 지키고 가꾸기 위한 환경 관련 민간단체가 꾸준히 증가할 것으로 전망하며, 정부는 지속적이고 안정적인 의사교환 채널 및 지원 활동을 강화하여야 할 것으로 기대한다.

3. 갈등 관리와 환경분쟁 해결

1) 추진 배경

우리나라에서 1980년대 말부터 본격적으로 부각되기 시작한 환경보호에 대한 국민들의 관심이 국가 환경정책에 여러 측면에서 관여하고 이를 바탕으로 한 환경관련 각종 갈등이 나타나기 시작하였다. 물을 포함한 환경 갈등의 여건이 시기별로 변하고 있다.

1970년대와 1980년대에는 갈등 참여자 수가 적고 주로 건강 등 생활환경 중심의 갈등이었으나 1990년대 이후 참여자 수가 늘어나고 가치관 갈등이 확산되었다. 특히 동강댐, 새만금, 사패산, 천성산·금정산 등 주요 환경 갈등 사례에는 종교계의 적극적인 참여로 ‘생명가치’라는 가치관 갈등 성격이 부각되었다.

환경분쟁조정제도는 날로 복잡해지는 환경 분쟁을 행정기관의 전문성과 신속성을 활용하여 소송외적 방법으로 처리하도록 하기 위해 마련된 제도로, 환경오염으로 인한 피해를 적은 비용으로 신속하고 공정하게 해결해 줄 수 있으므로 변호사의 도움 없이도 피해배상을 받을 수 있다는 장점이 있다. 우리정부는 국민의 쾌적한 환경 요구 증가와 환경분쟁문제의 효율적 해결을 위해 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회를 구성하여 운영하고 있다. 또한 일조 방해, 조망 저해 등 신규 환경 분쟁 문제를 포함한 「환경분쟁조정법」을 통해 환경 분쟁 문제 해결을 위해 노력하고 있다.

2) 추진 내용

갈등 문제 해결을 위해 대통령 자문 지속가능발전위원회에서는 2003년 12월 15일 제 3기 참여정부 지속가능발전위원회를 출범하면서 ‘지속 가능 발전 개념에 입각한 국가 정책수립과 제언’이라는 기존 업무에 더하여 ‘갈등해결 정책수립’ 업무를 시작하였다. 지속가능발전위원회는 갈등해결 프로그램의 개발과 지원, 전문가 풀의 운영이나 중재자 양성 프로그램, 갈등교육 프로그램의 개발 등과 같은 구체적인 업무를 전문가의 도움을 받아 수행하였다. 지속가능발전위원회는 2004년 『갈등관리시스템 구축방안 연구 보고서』를 발간하는 등 갈등 관리를 위해 노력하였다. 갈등 관리의 구체적인 운용은 『갈등예방 및 관리 매뉴얼』과 『갈등관리 시스템 구축방안』에서 제시하고 있다.

참여정부에서는 쾌적한 생활환경에 대한 사회적 요구 증대와 함께 새로운 유형의 환경 피해가 대두되어 왔으나, 그동안 법령 미비로 피해 구제 대상에서 배제되었던 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해 등의 환경피해를 조정 대상에 새로이 포함하는 「환경분쟁조정법」 개정(2006. 3)을 단행하였다. 일조 방해 같은 피해는 입증 과정이 까다롭고 상당한 비용과 시간이 소요되는 탓에 법원을 통한 해결도 어려웠으나, 이제 환경분쟁조정위원회를 통한 간편하고 신속한 피해구제의 길이 열리게 되었다. 「건축법」 관계 규정에

따른 건축에 의한 일조 방해 및 조망 저해와 관련된 분쟁은 그 건축으로 인하여 발생한 소음·진동 피해 등과 같은 다른 분쟁이 복합되어 있는 경우에 한하여 중앙환경분쟁조정위원회가 취급하도록 하였다.

신속하고 공정한 분쟁 해결보다 바람직한 것은 분쟁이 처음부터 발생하지 않는 것이란 점에 주목하여 정부는 전국 건설사업장 현황 파악을 토대로 대규모 공사현장 관리자에 대한 환경분쟁 예방교육을 체계적으로 실시하고, 아울러 건설공사 발주 및 인·허가 기관, 지방의 분쟁조정업무 담당자 등에 대한 교육을 통해 분쟁 발생을 원천적으로 차단해 나가는 노력을 지속적으로 강화하였다.

국민의 쾌적한 환경에 대한 요구 수준이 높아지면서 2002년부터 증가된 환경 분쟁 사례에 대한 조정이 이루어졌다. 이를 살펴보면, 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회에서 조정·처리한 2,440건 중 소음·진동이 2,110건(86%)으로 가장 많았고, 대기오염이 190건(8%), 수질오염이 86건(4%)으로 그 뒤를 이었다. 참여정부에서는 또한 이들 분쟁의 평균 처리소요 기간 단축이 이루어졌는데, 처리 기간은 2004년을 정점으로 점차 감소하여 2006년도에는 사건당 평균 5.4개월이 소요된 것으로 나타났다.

사회갈등의 해결 문제는 각자 스스로 이기심을 극복하고 정부에 대한 신뢰를 회복하는 방법론의 문제라 할 수 있다. 이 단계에서 중요한 사회적 행위자는 시민사회의 자발적 참여에 의한 공동체의 성숙이다. 사회갈등을 조정하기 위해서는 정부의 힘만으로 해결할 수 없는 복잡한 성격이 내포되어 있기 때문에 민간 부문의 적극적인 참여가 필요하다. 기존에 정부가 독점해 온 정책 입안 및 결정, 집행 과정에 더욱 적극적으로 참여, 감시 활동을 펼쳐 갈등 현상에 관한 관심과 제어기능을 유지하여야 한다.

날로 심화·다양화하는 환경 갈등 문제에 대응하여 정부는 「환경분쟁조정법」 개정과 환경보호예방교육을 강화하는 등 적절한 정책수행을 해온 것으로 판단한다. 또한 일조권, 조망권 등 국민생활안정화에 따른 정신적 피해 분쟁이 증가할 것에 대비한 점은 최근 사회적 성향을 이해하고 반영하고자 노력한 것으로 평가한다.

3) 향후 과제

사회갈등의 조정과 관리 문제는 결국 주어진 사회구조의 신뢰 차원으로 귀결된다고

할 수 있다. 사회갈등을 해결하기 위한 기본 원칙으로 생태학적 접근으로서 가치관의 변화 고려, 종합적이며 사전예방적인 정책방안 필요, 갈등에 관한 정보의 공개와 조정 방안 결정 과정의 민주성 확보 등을 중요하게 고려하여야 한다.

환경조정분쟁위원회는 국민의 환경 피해에 대한 구제 확대를 위해 분쟁 조정 대상을 발굴하고 처리 기간을 줄이며 조정 결과의 이행력을 강화해 나가기 위한 지속적인 노력을 강화하여야 한다. 또한 조정업무 담당자의 전문성 향상, 조사과정의 과학화·체계화 및 투명한 결정 과정을 통하여 선뜻 법원에 가기 어려운 국민들의 환경 피해를 신속하게 구제하는 준사법적 행정기관으로서 국민의 신뢰를 높여야 한다. 아울러 위원회 기능을 획기적으로 강화하기 위한 방안을 마련하기 위해서 중장기 종합 발전방안을 마련하여 관련 제도정비 등을 비롯한 추진계획을 단계별로 시행하는 것이 필요하다.

4. 지구환경 파트너십

1) 추진 배경

1992년 6월 브라질 리우 데 자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)에서 「리우선언」과 「의제 21」이 채택된 것을 계기로 지구촌 번영의 중심 개념으로 부상한 ‘지속가능발전(sustainable development)’은 21세기 국제환경회의의 중심 화두로, 2002년 8월 26일부터 9월 4일 간 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열린 ‘지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development, WSSD)’를 통해 날로 심각해져 가는 빈곤과 환경 문제 해결 방안인 「WSSD 이행계획(일명 ‘요하네스버그 이행계획’)」과 관련 정치적 의지표명인 「요하네스버그 선언문」으로 구체화되었다. 이러한 지속 가능 발전 개념은 국제무역질서 재편 과정에도 도입되고 있다.

특히 지구 환경 문제가 국제사회의 새로운 쟁점으로 부각되면서 등장한 대기, 수질, 폐기물 및 자연환경 분야의 220여 개 국제환경협약 가운데 「기후변화협약」, 「오존층 보호를 위한 비엔나협약」 및 「몬트리올의정서」, 「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제 거래에 관한 협약(CITES)」, 「생물다양성협약」, 「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리

통제에 관한 바젤협약, 「사막화방지협약」 등 47개 환경 협약에 가입하여 국내 환경정책 및 경제활동 전반에 대한 직간접적 영향에 적극 대처하고 있으며, 이미 가입한 국제협약을 충실히 이행하고 체결된 협약의 부속 의정서 제·개정 협상에 능동적으로 참여하여 우리의 입장을 적극 반영함으로써 우리나라에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하여 왔다. 또한 바이오 안전성에 관한 카르타헤나 의정서 등 미가입 협약에도 조만간 가입을 추진할 예정이다.

2) 추진 내용

환경문제는 지구적(Global), 지역적(Regional), 그리고 개별국가(Country)별로 다양하게 나타날 수 있다. 우리나라는 이러한 국제적 환경문제 해결을 위해 그 규모 및 환경문제의 특성에 따라 지역 단위, 개별국가 단위, 그리고 국제기구와의 다양한 협력 채널 및 네트워크를 구축하고 있다. 우선 지리적으로 인접한 동북아 지역 환경협력을 위해 한·중·일 3국 환경장관회의, 동북아환경협력회의, 동북아환경협력고위급회의, 그리고 동북아 황사 대응 사업을 통해 동북아 환경협력을 강화해 오고 있다. 또한 국가 간 환경 문제 해결을 최소화하기 위한 인접국가 간(일본, 중국, 러시아, 몽골) 양자 협력 채널을 활성화하고 있으며, 최근 급속도로 산업화·도시화가 진행되는 동남아시아 지역과의 협력도 증대하고 있다.

개별 협약에 대한 대응 노력에서 우리나라는 2001년 3월 「유전자변형생물체의 국가 간 이동 등에 관한 법률」을 제정하였고, 현재 시행령 제정도 완료하였으며, UN환경계획(UNEP)이 전 세계 100개 국가를 대상으로 실시한 「국가별 바이오 안전성 관리체계 구축사업」에 과제 제안서를 승인받아 ‘한국의 바이오 안전성 관리체계 구축(2002. 7~2004. 3)’ 사업을 실시하여 ‘바이오안전성 관련 국가 법률체계 구축’, ‘바이오안전성 국가 행정체계 구축’ 등 의정서 비준을 앞둔 국내 제도의 정비와 보완을 마무리하였다.

물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(람사협약)의 경우, 2005년에는 전남 신안군 ‘장도 습지’를, 2006년에는 제주 ‘물영아리오름’을 란사 습지로 등록하였다.

국제사회는 지난 2001년 11월 카타르 도하에서 열린 제4차 WTO 각료회의에서 3개 협상 의제와 3개 검토 의제로 구성된 총 6개의 무역과 환경 의제를 각료선언문에 포함

시켜 2002년 1월부터 도하개발어젠다(DDA) 협상을 시작하였다. 2007년 5월까지 총 18회에 걸쳐 개최된 무역환경위원회(CTE) 협상 회의를 중심으로 환경 상품 및 환경 서비스의 무역자유화 방안, 다자간 환경협약 내 무역 규범과 WTO 규범 간의 관계 정립 등이 논의되고 있다. 환경서비스업의 시장개방 협상에 대해서도 WTO-DDA에서 이미 개방된 분야(폐수 및 폐기물 처리, 대기오염 방지, 소음·진동 저감 등) 외에 환경 컨설팅 및 토양 오염복원업의 추가 개방에 합의하였으며, 이는 개방과 경쟁을 통한 환경 서비스 경쟁력 강화를 위한 조치로서 블루오션 시장으로 떠오르는 환경 서비스 시장에서의 진출을 염두에 둔 조치라고 평가할 수 있다.

정부는 동북아 황사 대응을 위한 사업을 추진을 위하여 UNEP, 한·중·일 환경장관회의 등을 통해 국제협력사업 추진 필요성을 지속적으로 제기하여 2002년 4월 제4차 한·중·일 환경장관회의 때 3국이 황사 대책에 합의하여 한·중·일·몽골과 UNCCD, UNESCAP, UNEP, ADB가 참여하는 다자 간 공동 국제협력사업을 추진하게 되었다. 사업은 황사 발생의 원인이 되는 사막화를 방지하고 황사 피해를 최소화하기 위해 동북아 지역 황사 대응 마스터플랜을 수립하기 위한 사업으로 2003년부터 2005년 3월까지 추진되었다. 사업 결과 동북아 황사 대응을 위한 마스터플랜을 마련하고 황사 모니터링 조기경보 네트워크의 구축을 위한 프로그램 및 중국과 몽골에 시범 사업지 9개소를 선정하여 황사 발원지 내 황사저감을 위한 투자전략을 마련하였다. 이 사업은 동북아 황사에 대응하는 지역협력체제 구축을 위한 기본 틀의 성격을 가지고 있으며, 환경 문제 해결을 위한 모범적인 지역 협력사업의 사례로 평가되고 있다.

국가 간 환경협력 활성화에서 우리정부는 2003년 7월 대통령 중국 국민 방문을 계기로 개최된 한·중 환경장관회의에서 한·중 환경산업투자포럼 정례화, 환경 분야 대외 경제협력기금 시범사업 추진, 장단기 초청 연수, 한·중 공동 환경기술 개발 및 황사·사막화 방지 공동대처를 위한 실시간 황사 농도 관측 자료 공유 등에 합의하였다. 중국과 한·중·일 3국 환경장관회의, 한·중 환경협력공동위원회 및 지역 내 다자간 환경 협력회의체 등을 통해 양국간 환경협력을 지속적으로 강화해 나갈 계획이다. 2006년 5월 한국-몽골 간 정상회담에서 채택된 양국 간 환경 분야 협력 지속을 위한 공동성명을 토대로 2007년 8월 한-몽골 환경장관회의를 개최하여 자연보호지역 협력 약정을 체결

하는 등 양국 환경 협력도 강화하였다.

그간의 지구환경협력사업을 통해 국제환경사회에서 우리나라의 대외 위상을 크게 제고하는 성과를 거둔 것으로 평가한다. 우리 정부의 국가 간 환경 협력 네트워크 구축 노력은 관계국 환경당국 간의 실무협의를 통해 구체화된 협력사업을 추진할 수 있는 기반이라는 점에서 지구 및 지역환경협력 활성화에 기여하는 바 크다고 볼 수 있다. 환경협력 의제를 국가 간 정상외교 어젠다에 반영하여 추진한 것은 참여정부의 중요한 성과라고 평가할 수 있다.

3) 향후 과제

다양한 지구 및 지역환경 협력 활동을 우리나라 환경관련 산업의 해외시장 진출과 연계하여 경제적 실익을 함께 추구할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 우리 정부의 환경 협력정책은 협력 대상 지역과의 환경정보 교류 네트워크 구성, 양자 협력 대상국 확대, 환경 분야 인적 교류 지속 강화 및 환경협력사업 확대, 타 부처와의 협력 강화를 통한 사업 추진 등의 분야에서 지속 가능 발전을 위한 전략적 협력 강화정책이 집중되어야 할 것이다.

제5절 성장 동력으로서 환경

1. 환경산업

1) 추진 배경

환경산업은 오염물질의 처리·사전예방 및 복원을 위한 시설·재화나 서비스를 생산·제공하는 기술복합형 지식산업으로서 환경과 경제가 조화를 이루는 지속 가능한 발전의 핵심 산업이다. 한편 최근 각국의 환경규제 강화, 환경-무역의 연계 및 녹색 생산·소비가 확대되면서 환경산업에 대한 수요가 급증함에 따라 정보통신, 바이오산업과 함께 21세기 성장유망 산업으로 부상하고 있다. 세계 환경시장은 지난 10년 간 지속

적인 성장세를 유지하고 있으며 동남아 등 아시아의 개도국 환경시장은 급격한 산업화와 국민들의 환경 욕구가 증대하면서 연평균 7% 이상의 높은 성장률을 보일 것으로 예상하고, 2008년 베이징올림픽과 2010년 상하이엑스포를 앞둔 중국의 경우에는 15~20%대의 급격한 성장이 전망된다.

국내 환경시장 규모는 2005년 기준 약 23조 8,972억 원으로 2004년의 21조 4,275억 원에 비해 11.5% 증가하였으며, 국내총생산액의 2.95%를 차지하고 있다(2005년 기준 환경산업통계조사). 이와 같이 국내 환경시장은 매년 10% 이상의 성장을 유지하고 있으며, 앞으로도 이러한 성장 추세가 계속될 것으로 예상하나, 환경 기초시설의 투자가 완비되어 감에 따라 2010년 전후로는 내수 환경시장의 성장률이 점차 둔화하는 선진국형 시장 성숙 구조로 이행될 전망이기 때문에 그 어느 때보다도 적극적인 해외시장 개척과 진출이 필요한 시점이다.

2) 추진 내용

환경서비스업은 환경산업 시장에서 차지하는 비중(환경 부문 전체 매출액 중 약 42.9%, 2004년)이 계속 증가하고 있으며, 환경산업 전반에 미치는 파급효과가 크기 때문에 체계적인 육성의 필요성이 요구되는 분야이다. 환경부는 2004년 7월 「환경서비스업 활성화 방안」을 확정·추진하고 있는바, 이 방안에 따라 토양정화업 등록제를 도입하였으며, 환경측정대행업과 환경영향평가대행업 제도를 개선하였다. 또한 2005년 10월에는 「환경서비스업 경쟁력 강화 방안」을 마련하여 새로이 등록제가 실시된 토양정화업에 대해 조세감면을 실시하고, 복합 오염물질로 오염된 토양 및 지하수의 처리 기술개발 등 오염토양 정화 기술 부문에 2007년까지 집중 투자하고 있다.

한편 기업의 환경성 분석·오염물질의 적정처리 및 해외 선진환경 규제에 대한 자문 등을 담당하는 환경컨설팅업 등록제를 도입(2006년 7월)하고 신규 지식서비스산업으로 집중 육성하고 있으며, 환경컨설팅 회사로 등록한 업체에 대해서는 해외 선진 규제 정보 및 교육 등 해외시장 개방을 앞둔 환경컨설팅회사에 대해 경쟁력 제고를 위한 정부의 각종 지원정책이 주어진다.

국내 환경기초시설의 투자가 어느 정도 완비되어 감에 따라 2010년 이후에는 내수

환경시장의 성장률이 점차 둔화할 것으로 전망되기 때문에 해외시장의 적극적인 발굴이 시급한 시점임을 인식한 정부는 환경산업의 해외진출을 통해 지속적인 발전 기반을 확충하고 향후 우리나라 경제성장과 수출을 견인하는 미래 전략산업으로 육성하기 위한 정책 노력을 집중하였다.

우선 국내 우수 환경산업체들의 해외 진출을 지원하기 위해 2001년부터 중국 등 11개 국가를 대상으로 총 43회의 ‘환경산업 수출협력단(시장개척단)’을 파견하는 한편, 베이징(2001년 7월)과 하노이(2005년 6월)에 ‘해외환경산업센터’를 설치하여 진출 기업에 대해 사무공간 및 법률자문·통역 등의 서비스를 제공하고 있다. 국내 기술의 현지 상용화를 위하여 2004년부터 2006년까지 27개 과제를 대상으로 한·중 국제공동연구사업을 추진하고 있다. 또한 해외 환경시장 정보 제공을 위하여 2006년 2월부터 국문 및 중문 양방향으로 한·중 환경산업정보망을 구축하여 중국 내 시장 동향, 입찰 정보 등을 제공하고 있으며 중국, 인도, 베트남, 러시아 등 환경 분야 해외시장 조사를 주기적으로 실시하여 국내 환경산업체에 제공하였다.

환경산업 해외 진출 지원 등을 위하여 2003년부터 중국 및 동남아 환경 관계자를 대상으로 환경산업 해외초청 연수사업을 추진하고 있으며 2006년까지 현재 167명에 대하여 초청연수를 실시하였다. 이러한 노력의 결과, 우리나라 환경산업 수출 규모는 2003년 5,524억 원, 2004년 7,071억 원, 2005년 9,904억 원을 기록, 연평균 30% 이상 높은 성장률을 보이고 있다.

환경문제의 이슈화와 함께 우리나라 환경산업 육성정책은 시의 적절하게 수행되고 있는 것으로 판단한다. 다만 아직 영세화·지역화되어 있는 환경산업 부문은 국제화 시대에 대응하기에 기술 수준 및 운영 관리에서 부족하다는 지적이 있다. 따라서 향후 환경기술 개발과 산업육성책이 시너지효과를 얻기 위해 우리 정부의 일관성 있는 정책대응이 기대한다.

3) 향후 과제

환경부는 환경산업 수출 규모를 2009년까지 2005년 대비 2배(약 2조 원) 규모로 신장시킨다는 목표로 대책을 추진할 계획이다. 이를 위해서는 우선 환경산업의 해외 진출

지원을 위하여 국제 환경보호박람회 환경산업협력단 파견과 같은 직접 지원사업은 물론 해외 환경산업센터, 환경산업해외정보망 등 해외 진출 인프라 확충과 함께 해외시장 조사, 국가 간 환경산업 협력추진 등 다각적인 지원대책을 추진하여 환경산업이 미래의 성장 동력 산업으로 자리매김할 수 있도록 정책역량을 집중할 필요가 있다.

2. 환경 신기술

1) 추진 배경

21세기 국제 무역환경 규제가 강화되면서 환경 기술은 국내 제품의 경쟁력, 나아가 국가경쟁력을 좌우하는 핵심 요소로 부각되고 있다. 또, 국내 환경 질 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상을 위하여 필요한 각종 환경 기준을 강화하는 동시에 이를 뒷받침할 환경기술을 개발하는 것이 필수적으로 요구된다.

우리 정부는 2000~2025년까지의 과학기술 예측에서 환경 기술을 21세기 국가 6대 유망기술 중 하나로 예측한 바 있으며, 수질, 대기, 폐기물의 오염 방지 및 처리 중심에서 사전오염 예방, 지구환경, 생태복원 및 환경보건 기술의 비중이 점차 커질 것으로 전망하며, 환경 분야를 생명, 에너지, 기초과학 등과 함께 예산투자 증가형으로 분류해 성장 잠재력 확보와 국민의 삶의 질 향상 측면에서 투자를 확대하기로 하였다.

정부는 본격적 환경기술개발사업으로 G-7 환경공학기술개발 사업을 1992년 시작하여 2001년까지 총 8,155억 원(정부 5,434억 원, 민간 2,721억 원)을 투자하여 환경기초·기반 기술개발사업 추진, 민간개발기술 산업화자금 지원, 순수 민간투자 등을 통해 낙후된 국내환경기술 선진화를 추진하였다. G-7 환경기술개발 사업은 최초의 환경 부문 대형 국가연구 개발사업으로 우리나라 환경기술 수준을 한 단계 높이고 환경 연구 기반을 구축하는 데 크게 기여하였으나 기술의 실용화와 상용화까지는 미흡한 수준이었다.

2) 추진 내용

신기술의 실용화를 촉진하기 위하여 지난 1999년 7월 12일 국가과학기술위원회(위원장 대통령)에 ‘환경기술 발전을 위한 제도개선 방안’을 보고하고 2000년 2월 전문 개정

연도별 투자 실적

시기	추진 과제 수			연구비(억 원)		
	계	신규	계속	계	정부	민간
총계	-	866	-	6,586	4,706	1,880
2001	219	219	-	791	500	291
2002	317	131	186	993	700	293
2003	340	110	230	1,016	750	266
2004	365	199	166	1,183	884	299
2005	315	92	223	1,262	907	355
2006	311	115	196	1,341	965	376

된 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」에 신기술의 실용화 및 보급·촉진정책 근거를 마련한 바 있다. 또한 G-7 환경기술 개발사업의 성과를 계승·발전시키고, 다이옥신 등 새로운 환경문제를 해결하여 국민의 삶의 질을 향상시켰다. 나아가 환경산업(ET)을 21세기 국가전략산업으로 육성하기 위하여 2001년부터 10년 간 총 1조 원을 투자하는 ‘차세대 핵심환경기술개발사업(Eco-Technopia 21, ET21사업)’을 추진하였다.

참여정부는 ET21사업의 체계적인 추진을 위하여 차세대 핵심환경기술개발사업 10개년 종합계획을 수립(2002. 7)하여 단계별로 목표와 전략을 마련하였으며, 국내 산·학·연 전문가들의 의견을 수렴하여 2010년까지의 개발 대상 기술지도(Technology Road Map)를 작성하여 환경기술 개발을 전략적으로 추진하고 있다. ET21 사업에서는 기술개발 과제를 12개 대분야, 30개 중분야로 세분하여 지원하고 있으며, 1단계(2001~2003) 사업 기간에는 현안 환경문제 해결기술을 확보하고, 2단계(2004~2007) 사업 기간에는 중장기 전략적 환경기술을 확보하며, 3단계(2008~2010) 사업에서는 미래 원천기술을 확보하는 것을 목표로 삼고 있다.

정부는 또한 차세대 사업을 통해 개발된 우수 기술의 보급을 촉진하기 위해 해외박람회 및 국내외 세미나 참가, 인터넷에 기반한 사이버 전시장 개설, 각종 외부 홍보수단(언론매체, 기술거래소) 등 다양한 연구 성과 확산 활동을 진행하였다.

지금까지(2001~2006년) 사업 성과를 평가하면 기술실시계약 325개 과제(기술료 계약

275억 원, 150억 원 징수), 지적재산권 출원·등록 1,794건, 학술지 게재·학술회의 발표 8,210건 등의 과학기술적 성과를 달성하였다. 또한 2006년 12월 기준으로 국내·외 공사 실적 5,690억 원, 국내·외 제품 판매 709억 원 등의 산업경제적 성과를 보이고 있다.

ET21 사업은 국내 환경 기술 수준 향상 및 산업경쟁력 제고에 많은 기여를 하고 있으며, 1단계 사업지원 과제가 종료된 2004년 이후부터는 사업 성과가 더욱 가시화·구체화 되고 있다고 평가할 수 있다. 국가과학기술위원회에서 매년 실시하는 정부부처 R&D 사업의 전년도 추진 실적 및 차년도 사업에 대한 평가에서 ET21 사업은 사업성과, 사업 목표, 추진체계 및 향후 추진 전략 등이 매우 우수하다는 평가를 받은 바 있다. 우리나라의 환경 기술 수준도 현재 선진국의 60~70% 수준에 이르고 있으며, 2010년까지는 대부분의 기술 분야에서 선진국 수준의 80% 이상을 달성할 것으로 기대한다.

3) 향후 과제

21세기에 접어들면서 환경기술 개발은 현안 환경오염문제 해결뿐만 아니라 점증하는 국제 무역환경 규제에 대한 효과적 대응을 위해서도 그 중요성이 더욱 부각되고 있는 만큼, 환경기술·산업(ET)을 21세기 국가전략 산업으로 육성해야 하며, 이를 위해 기술개발사업에 대한 지속적인 투자, 체계적·전략적 기술개발 추진체계 마련, 개발된 기술의 홍보 및 성과 확산 등을 추진해 나가야 한다. 2006년까지 환경 분야 R&D 예산은 1990년대 중반 이후 점차 증가하는 추세였으나, 아직 정부 기술개발 총예산의 4.3% 수준에 머물러 있으며 IT, BT 등 타 전략 기술개발 분야에 비해서도 아직 투자 규모가 미흡한 상황이어서 향후 지속적인 투자 증대가 요구된다.

3. 물산업 육성

1) 추진 배경

국내 물산업 기술 수준은 선진국에 못 미치는 것으로 평가되고 있으며 상하수도 서비스 제공을 위한 해외 진출 경험과 자본·기술력이 취약하다. 전문 물기업을 통한 상하수도 시설의 효율적 구축·관리로 21세기 국가 경쟁력 유지와 적극적으로 기존 시설에

대한 재투자 수요를 발굴하고 사업화할 전문적인 주체가 필요하다. 또한 지속 가능한 상하수도 서비스 공급기반 확보를 통해 지자체 직영체제에서 전문 물기업 체제로 전환하여 상하수도 분야 기술·운영 경험 및 노하우의 계승과 발전을 도모하고 물산업의 안정적 성장을 도모하여 경쟁력 있는 인력 기반 유지도 요구되고 있다. 특히 우리나라 물 서비스 수준의 선진화를 위해 전문 물기업이 중심이 되어 우리나라의 선진국 진입에 따른 상하수도 서비스 수요의 고급화에 체계적으로 대응할 필요도 있다. 세계 물시장 규모가 약 830조 원으로 추정(2015년 2배 확대 전망, 성장률 5.5%)되므로 미래 성장 산업으로 육성할 필요성이 대두되고 있다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 물산업 육성을 위해 사업 전문화 추진, 물산업 구조 개편 및 육성 방안 마련, 물산업 육성과 지원을 위한 정책 비전 제시 등을 추진하였다. 사업 전문화를 추진하기 위해 하수도사업 민자 유치 및 위탁관리를 추진하였다. 민자 유치는 하수도사업이 시급하나 지방비 확보가 어려운 지역을 대상으로 지방비 부담분 중 일부에 민간자본을 유치하여 조기에 하수처리장 건설 및 하수관거 정비를 위한 사업을 추진하고 있다. 그리고 2005년부터는 그동안 하수처리장에 비해 상대적으로 사업 시행이 미흡하던 하수관거 정비사업에 대한 투자 규모를 대폭 확대하기 위하여 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식의 민자사업을 도입하여 현재 61건의 하수관거 BTL 사업이 시행 중이다. 민간기업 경영기법 및 전문기술 도입으로 하수도사업의 경영체제를 개선하기 위하여 하수처리장 운영 관리를 민간기업체에 위탁 관리하는 정책을 적극 펼치고 있다.

참여정부에서는 물산업 구조 개편 및 육성방안을 마련하였다. 구체적으로 상하수도 서비스업 구조 개편 추진을 위해 통합 및 위·수탁을 거친 경쟁력 있는 대규모 공공기관을 물전문 선도기업으로 육성하는 동시에 일정규모 이상의 경쟁력을 갖춘 지방상수도를 전문기업화하는 상하수도 공공기관의 물 전문 선도 기업화를 추진하는 방안도 제시하고 있다. 그리고 투자를 통하여 상하수도사업의 시설 개선을 담당할 민간기업의 참여확대 및 공기업과 경쟁 상황을 구축하고 민간자본의 적극 유치를 위한 민간기업의 상하수도 분야 진출 기회를 확대하였다. 상하수도사업의 합리적 평가제도 도입 및 결과

활용, 민간기업 위탁 운영 시 세제지원과 노후시설 개선에 투자되는 자금의 국고용자 등 물산업 구조개편 촉진을 위한 재정 지원을 추진하였다. 수도사업 구조 개편에 따른 공무원 등 인력관리기준 마련과, 전문 물기업 조기 육성 차원에서 대규모 사업자가 지방공사 전환을 원활히 추진하도록 제반 절차 및 방법 등을 표준화하여 제공하였다.

상하수도 인프라 개선을 통한 내수시장 확대를 위한 상하수도 위탁시장 육성, 상수도 인프라 투자 확대, 마을 상수도 수질 개선을 위한 제도 정비, 선진 정수 처리공정 도입 확대방안을 마련하였다. 그리고 미래형 상수도 관 망관리 체계 구축, 하수도 인프라 투자확대, 하수 및 산업폐수 관리체계 선진화, 공공하수도 시설 확충 및 운영·관리 개선, 하수처리수 재이용 확대, 상하수도 요금 현실화를 위한 제도개선 등의 방안을 제시하였다. 그리고 연구개발 역량 확충 및 우수인력 양성 시스템 구축, 물산업의 수출 역량 강화, 물산업 연관산업의 육성, 「물산업육성법」 제정 등 물산업 육성을 위한 제도적 지원 등을 추진하였다.

3) 향후 과제

물산업 구조 개편 및 산업 육성의 추진을 위한 세부 추진계획의 수립과 이를 촉진하기 위한 정책수단의 개발이 필요하다. 그리고 물산업의 효율화 및 육성을 위한 정책의 추진에 있어 정부의 일관된 정책 의지가 필요하다. 수도산업 구조 개편 촉진을 위해 수도사업의 효과적인 통합 및 사업 전문화 촉진을 위해 범정부 차원의 구조개편 추진과 물산업 육성을 위한 법적 제도 보완, 그리고 재정 지원 및 추진체계 마련이 필요하다. 물산업의 성과관리 및 경쟁촉진을 위한 상하수도 서비스 품질에 대한 평가체계 구축, 상하수도 서비스에 대한 경제적 환경적 규제체계, 소비자 위원회 등 관리구조 구축도 필요하다. 물산업 육성을 위한 공공-민간 물산업 역할분담 조정과 정부를 중심으로 한 사업자·산업계·학계의 유기적 관계 형성을 통한 역할분담도 필요하다. 물산업을 글로벌 경쟁력을 갖춘 국가 미래 전략산업으로 발전시키기 위한 물관리 통합으로 댐, 상하수도, 환경기초시설 관리 등 물 순환의 전 과정을 담당하는 종합산업으로 육성할 수 있는 여건 마련과 물산업의 견고한 내수기반 조성 및 물 전문 선도기업을 중심으로 해외 진출을 적극 추진하도록 지원할 필요가 있다.

제6절 환경정책의 향후 과제

참여정부는 매체 중심의 기존 환경정책에서 위해성에 기반한 수용체 중심의 환경정책으로 패러다임을 전환하였다. 그리고 개발사업으로 인한 환경파괴 논란 등 사회적 갈등을 예방하기 위한 사전예방적 환경관리 및 국토환경보전 기능을 강화하고, 환경과 경제의 상생을 위해 자원순환형 사회로 이행하였다. 그뿐만 아니라 환경기술개발 및 환경산업육성을 위한 정책을 본격 추진하고, 사회통합과 지속 가능한 사회발전을 위해 환경서비스 취약계층에 대한 지원을 강화하였으며, 동북아 중심 국가로서 지구 및 지역 차원의 지속 가능 발전을 선도하기 위한 국제환경협력 강화 등 선진 환경정책으로 본격 전환된 시기이다.

이와 같은 선진 환경정책의 정착을 위한 향후 과제로 환경보건과 국민건강 분야에서 환경오염 저감정책의 효과를 정량적으로 평가하여 정책의 합리성 제고, 건강영향평가제도 도입, 「환경보건증진법」 제정 등으로 환경보건정책을 본격 추진할 필요가 있다. 그리고 신규 화학물질의 꾸준한 국내 유입에 따른 화학물질의 안전관리강화와 건강영향조사 확대, 환경성 질환 발병우려 지역에 대한 장기 영향조사 확대, 환경 중 잔류의약품 관리, 다이옥신과 산업폐기물 관리 강화 등 위해성을 종합 관리하여야 한다.

패적하고 지속 가능한 환경 조성을 위하여 모든 개발 행위는 국토환경 용량을 감안하여 추진되어야 한다는 원칙에 입각한 관리체계를 유지하고 사전예방적 국토환경관리체계를 지속하여야 한다. 그리고 생태계의 단절, 생태유지 면적 축소, 야생동·식물의 서식 여건 악화 등에 적극 대처하는 동시에 고유 생물자원 보전을 위한 국가생물주권 확보 노력을 지속하는 등 자연생태 및 생물다양성 보전에 노력을 기울여야 한다. 자연형 하천 복원사업은 수변생태의 건강성 회복과 함께 수변 생태공간 창출과 복원기반을 마련하여 생태 하천문화로 발전토록 추진하여야 한다. 전반적인 정주환경은 개선되고 있으나 환경오염 취약지역 및 취약계층을 배려하는 환경정책은 더욱 강조되어야 한다. 폐기물 관리는 그동안 양적 관리에서 지향해 온 목표를 견지하면서 질적 관리를 강화하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 우선 폐기물의 유해성에 기반하는 관리체계를 구축할 필요가 있으며, 아울러 자원순환의 질적 가치를 반영할 수 있는 환경·경제 통합적

인 전략을 모색하여야 한다. 안전한 물 공급과 지속 가능한 이용을 위해 수질오염총량제의 시행을 전 수계로 확대하고, 물관리를 유역 중심 통합 물관리체제로 전환하여야 한다. 그리고 물순환구조 개선으로 수생태의 건전성도 증진되도록 정책을 더욱 강화하여야 하고, 토양오염과 지하수 관리의 연계성을 강화시킬 필요가 있다. 온실가스 감축은 산업부문의 꾸준한 에너지 효율 개선과 더불어 수송·가정·상업·건물 분야의 효율적인 감축방안을 마련할 필요가 있다.

경제·사회·환경 분야를 종합적으로 고려하여 국가와 지방의 비전을 제시하는 지속가능발전 기본전략을 수립하고, 구체적인 실행방안을 담은 이행계획을 수립·추진하여야 한다. 학교 환경교육 강화와 더불어 민관 파트너십 발전을 위해 환경 관련 민간단체와 지속적이고 안정적인 의사교환 채널 및 지원활동을 강화하여야 할 것이다. 갈등관리와 환경분쟁 해결을 위한 기본 원칙으로 생태학적 접근으로서 가치관의 변화를 고려하고 종합적이며 사전예방적인 정책방안이 필요하면, 갈등에 관한 정보의 공개와 조정방안 결정 과정의 민주성 확보 등을 중요하게 고려하여야 한다.

현안 환경오염 문제 해결뿐만 아니라 점증하는 국제 무역환경 규제에 대한 효과적 대응을 위해서도 그 중요성이 더욱 부각되는 만큼, 환경기술·산업(ET)을 21세기 국가전략산업으로 육성하여야 한다. 이를 위해 기술개발사업에 대한 지속적인 투자와 체계적·전략적 기술개발 추진체계를 마련하여, 개발된 기술의 홍보 및 성과 확산 등 성장동력으로서 환경산업을 적극 육성하여야 한다.

제1절 참여정부의 문화정책 방향

참여정부의 문화정책은 ‘국민과 함께하는 민주주의’, ‘더불어사는 균형발전 사회’, ‘평화와 번영의 동북아시대’라는 3대 국정목표를 실현하기 위하여 문화예술뿐만 아니라 제반 사회환경의 변화에 조용하면서, 우리 사회의 문화적 여건과 국민 문화 향유의 장기적인 증진을 목표로 미래지향적 관점에서 정책의 비전을 수립하고자 하였다. 이에 따라 역대 정부 문화정책의 성과와 한계를 고려하여, 시설 확충이나 단순 지원 중심의 문화정책에서 벗어나 우리 문화의 세계화와 자율성의 확대 기초를 수정·보완한 ‘참여’와 ‘창의성’을 기치로 ‘창의한국’이라는 기초를 설정하였다. 이러한 기초가 집약된 성과물이 2004년 6월 발표한 『창의한국』이다.

이 계획은 기존의 행정계획과는 달리 참여인력과 연구 기간을 대폭 늘린 명실상부한 중장기 정책계획으로, 특히 참여·자율·분권이란 국정운영의 가치와 변화한 문화환경과 현장의 목소리를 수용하면서, 문화, 예술, 관광, 체육 등 문화관광부 업무 영역 범위의 정책의제를 집대성하였다.

1. 문화예술 분야

『창의한국』의 정책기조가 문화예술 정책으로 구현된 실천계획은 『예술의 힘』에 나타났다. 이 계획은 문화시민이 스스로 자신의 잠재력을 발휘하고, 일과 여가가 조화를 이루는 여유 있는 사회, 사회 구성원이 자신을 문화적으로 표현할 수 있는 개성이 넘치는 사회를 지향하고 있다.

참여정부는 이러한 문화사회를 건설하기 위해 사회적 취약계층의 문화향유 증진 및 문화예술 교육을 강화하였으며, 문화 기반시설의 확충에 민간투자사업(BTL : Build-Transfer-Lease)을 도입하였다. 기초예술의 활성화 및 경쟁력 강화를 위한 인프라 구축을 위해서는 미술은행 제도의 도입, 문화예술 법인에 대한 문화사업준비금제도 등을 신설하였으며, 문화예술 수요 진흥을 위하여 문화접대비제도도 마련하였다. 또한 문화를 통한 지역 간 균형발전의 기반을 마련하기 위해 아시아 문화 중심도시조성 사업과 함께 지역별 문화거점 사업을 시행하였다. 더불어 문화를 통한 국가 이미지 제고를 위해 전통문화의 보존과 세계화를 통한 사업들을 시행하였다.

2. 문화산업 분야

문화산업의 환경이 급속도로 변화하고, 이에 따른 정책 수요에 적극적으로 대응하여야 할 필요성이 증가하여 문화산업 정책의 기초는 종합적인 법·제도적 지원체계의 구축과 미디어 및 사회문화 환경의 변화에 따라 새로 부각되는 영역에 대한 정책적 대응으로 모아졌다.

「문화산업진흥기본법」은 장르별 독자성과 특수성을 고려한 독자 입법의 필요성이 제기됨에 따라 다양화·전문화된 형태로 나타났다. 「저작권법」, 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「게임산업 진흥에 관한 법률」 등 법률의 세분화, 보완(개정), 분법 등이 진행되었으며, 「조세특례제한법」과 같이 확대된 법률 범위의 개정으로 영화 산업과 광고업까지 세액 감면의 혜택을 받게 되었다. 또한 문화기술대학원의 설립, 문화원형 디지털 콘텐츠

츠화 사업, SPC제도 도입, 저작권 보호센터 설치 운영, 지역신문발전위원회 설치 및 기금 신설, 신문유통원 개원 등 정책사업의 추진과 그에 따른 기반조성이라는 성과도 이루어졌다.

3. 관광 분야

UNWTO는 2020년까지 세계 관광 수요가 매년 4.2% 증가할 것이고, 특히 아·태 지역의 성장률은 매년 6.5%로 가장 높을 것으로 예측하고 있으며, WTTC에서는 2010년까지 관광산업이 세계 GDP의 10.9%로 성장할 것으로 전망하였다. 참여정부의 관광정책은 이러한 세계적 흐름과 판단에 입각해 관광산업을 21세기 신성장 동력 산업으로 성장시키기 위해 관광산업 경쟁력 강화 정책에 주안점을 두었다.

참여정부 출범 초기에는 ‘관광진흥 5개년 계획(2004~2008)’을 수립하여 관광산업 육성을 위한 정책적 기반을 마련하였다. 참여정부의 관광산업 육성정책은 관광산업의 경제적 가치와 잠재력을 인식한 데 기초하였다. 따라서 관광산업 경쟁력 강화를 위한 법, 제도적 정비는 급변하는 관광 환경에 신속하게 대응할 수 있는 시의적절한 조치로 평가된다. 특히 ‘서비스산업경쟁력강화대책’의 추진으로 관광산업에 대한 각종 규제완화와 세금감면 정책으로 서비스산업 적자 폭이 다소 완화되는 등 가시적인 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

4. 체육 분야

참여정부 시기 우리 사회는 국민소득 증가와 여가시간 확대 등으로 개인 건강과 관련한 국민들의 관심과 욕구가 증대하여 체육활동에 대한 수요가 늘어나고 있었다. 또한 국제 스포츠 이벤트의 성공적 개최가 국가 이미지 제고에 긍정적 파급효과를 유발시켜 엘리트 체육의 육성과 국제대회 유치 필요성이 증대되었다. 이와 함께 스포츠가 경제적 가치를 증대시키고 고용창출과 지역경제를 이끄는 미래 유망산업이라는 인식이 확산되면서 스포츠 분야의 산업적 측면도 부각되었다.

이에 참여정부에서는 국민 누구나 차별 없이 체육활동에 참여할 수 있는 체육 환경을 조성하여 생활체육 활동에 대한 국민 참여를 확대시키고자 하였다. 또한 국제 스포츠 이벤트의 유치와 엘리트 선수의 육성을 활발히 전개하였으며, 국제 체육교류 및 협력과 남북간 협력사업도 지속적으로 추진하였다. 스포츠산업 분야도 고부가가치 신성장 동력산업으로 육성하기 위해 산업으로서의 경쟁력을 강화하고자 하였다. 특히 참여정부 체육정책 추진방향은 이전의 공급자 중심의 중앙정부 주도와 통제 위주의 정책에서 수요자와 지역을 중시하고 민간의 자율성을 강조하는 방향으로 대폭적인 변화를 추구하였다.

5. 문화재 분야

문화재는 한 나라의 문화적 전통에 대한 구체적 표상이며 한 나라, 한민족의 정체성을 상징적으로 대변해 준다.

특히 지난 세기말부터 가속도가 붙기 시작한 세계의 단일경제 체제, 이른바 글로벌 시스템 속에서 한 나라의 문화재는 그 나라의 국가 이미지 내지 국가 브랜드의 가치를 고양시키는 중요한 몫을 해내고 있다. 또한 문화재는 3차 산업의 꽃이라는 관광산업이 자연관광에서 문화관광으로 자연스럽게 옮겨 가면서 그 나라 관광산업의 중요한 자원이 되고 있다.

참여정부 기간 중 문화재청에서는 문화유산의 보존관리와 문화유산의 내재 가치를 적극 발굴하고, 이를 현대적 관점에서 재창조하기 위해 다양한 시책을 펼쳐왔다.

제2절 문화예술 진흥

1. 중장기 문화예술 정책 비전 수립

1) 추진 배경

참여정부 출범 초기, 문화를 비롯한 사회환경은 빠르게 변화하고 있었으며, IMF 경제 위기 이후 문화예술계는 창작과 향유 양자 모두 어려움을 겪고 있었다. 이에 따라 지난 세기말부터 이미 세계적으로 강조된 ‘창의성’의 중요성에 발맞추어 문화예술을 통한 개인과 사회의 창의성 제고를 위한 시도를 실시하였다. 또한 문화정책의 비전 설정을 위해 다양한 현장 전문가들이 참여하여 자율성과 참여도를 높이고자 하였다.

2) 추진 내용

참여정부 중장기 문화예술 발전계획은 2004년 6월 발표한 문화예술 전반의 비전을 담은 『창의한국』과 예술정책에 대한 새로운 접근 방식을 취한 『예술의 힘』이다.

(1) 창의한국 : 부제 ‘21세기 새로운 문화의 비전’

『창의한국』에서는 이전 정부 발전의 성장 한계를 인식하고 더 나은 미래를 창조하기 위한 국가발전 전략을 수립하고자 문화를 국가의 의제로 삼을 것을 제시하며, ①창의적인 문화시민 ②다원적인 문화사회 ③역동적인 문화국가를 3대 목표로 설정하였다. 또한 이에 따른 문화정책의 5대 기본 방향인 ①문화 참여를 통한 창의성 제고 ②문화의 정체성과 창조적 다양성 제고 ③문화를 국가발전의 신성장 동력화 ④국가균형발전의 문화적 토대 구축 ⑤평화와 번영을 위한 문화교류 협력증진을 설정하고 추진하기 위해 다음과 같은 27대 정책과제를 제시하였다.

(2) 『예술의 힘』 : 부제 ‘새 예술정책’

『예술의 힘』은 예술 현장에 팽배한 기초예술의 존폐에 대한 위기감을 극복하고 활력이 넘치는 예술환경을 조성하기 위해 예술이 문화적 가치의 발원지이며, 성숙한 시민사

『창의한국』 27대 추진과제

문화와 개인 문화 참여를 통한 창의성 제고	• 문화예술 교육을 통한 문화역량 강화 • 학교체육 활성화를 통한 심신의 조화 발달 • 문화활동 증진과 여가문화의 질 향상 • 생활체육 활성화를 통한 국민건강 증진 • 창의적인 청소년 문화의 육성 • 양성평등 문화 확립 • 문화적인 노후생활 보장 • 사회적 취약 계층의 문화권 신장
문화와 사회 문화의 정체성과 창조적 다양성 제고	• 새 언어문화의 형성 • 열린 민족문화로 다가서는 문화정체성 • 문화유산의 보존과 전통의 현대적 계승 • 예술의 창조적 다양성 제고 • 스포츠 시스템의 개편과 지속적인 경기력 향상
문화와 경제 문화를 국가발전의 신성장 동력화	• 문화산업의 고도화 • 관광산업의 전략적 육성 • 스포츠산업을 신성장 동력으로 육성
문화와 지역 국가 균형발전의 문화적 토대 구축	• 지역의 문화역량 제고 • 쾌적하고 아름다운 공간 환경 조성 • 문화시설의 균형적 확충과 운영 활성화 • 국민에게 다가가는 문화 정보체계 구축 • 지역문화의 역동적 특성화 • 농어촌의 문화 환경 조성 • 신행정수도 문화 기획
문화와 세계 평화와 번영을 위한 문화 교류·협력 증진	• 국가의 문화적 이미지 향상 • 국제교류 확대를 통한 문화다양성 증진 • 동북아 문화협력 강화 • 남북 문화교류 확대

회 형성의 근간, 민주주의의 발전 동력, 그리고 국가경쟁력의 원천임을 명확히 하여 예술의 고유 가치와 중요성을 널리 확산시키고자 노력하였다. 즉, 정책의 비전을 “예술의 힘, 미래를 창조합니다”라는 창의적인 예술진흥을 목적으로 삼았다. 이를 위해 정책대상과 범위, 중앙정부의 역할, 정책추진 체계 및 정책수단 등에서 이전의 예술정책과 다른 새로운 예술정책의 방향성을 정립하고, 구체적인 실현을 위해, ①향유자 중심의 예술활동 강화 ②예술의 창조성 증진 ③예술의 자생력 신장 ④열린 예술행정체계 구축으로 정리되는 4대 기본 방향과 14대 역점 추진과제를 제시하였다.

『예술의 힘』 4대 기본방향 및 14대 역점 추진과제

4대 기본방향	14대 역점 추진과제
향유자 중심의 예술활동 강화	• 예술교육을 통한 문화향유 능력 개발 • 생활 속의 예술참여 활성화 • 예술의 공공성 제고
예술의 창조성 증진	• 장르별 예술 창작활동 지원 확대 • 새롭고 실험적인 예술활동 지원 • 남북 및 국제예술 교류를 통한 예술의 지평 확대 • 국립예술 시설, 단체의 기능 활성화 및 특화된 예술 환경 조성
예술의 자생력 신장	• 예술인에 대한 사회적 예우 강화 • 예술 전문인력의 체계적 양성 및 재교육 • 예술의 산업적 발전 지원 • 예술성 있는 지역문화 진흥
열린 예술 행정체계 구축	• 예술지원 시스템을 현장 중심으로 전환 • 예술재원의 안정적 확충과 효과적 활용 • 예술진흥을 위한 법과 제도 개선

(3) 향후 과제

참여정부의 문화정책은 『창의한국』과 『예술의 힘』의 틀 내에서 문화의 사회적 가치를 확산하기 위한 노력으로 문화예술 정책의 외연과 의미를 확대하였다. 이는 몇 가지로 요약할 수 있다.

- ① 문화정책의 실현에 부처의 경계를 뛰어 넘은 범정부적 정책 실현
- ② 새로운 영역 개발
- ③ 정책 형성의 새로운 주체 설정
- ④ 예술진흥을 위해 체계적인 제도 설정

위와 같이 참여정부의 문화예술 정책은 적어도 새로운 정책 영역을 개발함으로써, 문화의 사회적 가치를 제고하는 데 성공하였다고 볼 수 있으나 기초예술의 진흥은 구체적인 성과를 확인하기에는 시기적으로 이른 감이 있다.

이는 예술진흥이 단기간에 해결될 수 없음에 기인하는 것으로 향후에도 지속적인 정책추진이 필요한 근거이기도 하다.

2. 국민 문화향유 여건 제고

1) 추진 배경

개인과 사회의 창의성 제고를 문화정책의 목표로 설정한 참여정부는 이미 지난 세기 말, 21세기가 문화의 시대임을 천명하였음에도 IMF 경제위기 이후 실제 국민들의 문화향유 경험이 감소하는 추세임을 감안하여, 문화예술 진흥은 무엇보다도 국민의 문화향유율을 높이는 데 초점을 맞추지 않을 수 없었다. 이에 대한 구체적인 노력은 세 가지로 요약할 수 있다.

- ① 사회적 취약계층의 문화향유 증진
- ② 문화예술 교육 강화
- ③ 문화 기반시설 확충과 임대형 민간투자사업(BTL) 도입

2) 추진 내용

(1) 취약계층 문화향유 증진

경제성장에 따라 일반 국민의 문화향유 기회는 지속적으로 확대되어 왔으며, 문화향유 경험도 증가되고 있으나, 사회적 취약계층은 문화적 삶으로부터 지속적으로 소외되어, 이는 사회통합을 저해하는 요인으로 작용하였다. 이에 따라 정부는 2003년도부터 2005년까지 사회적 취약계층을 대상으로 문화 소외계층, 장애인, 외국인 근로자 등을 대상으로 분야별·계층별로 특화된 사업인 찾아가는 문화활동 지원, 찾아가는 박물관 운영, 문화적인 교정시설 운영 모델 개발, 외국인 노동자를 위한 문화의 집 조성 지원 등을 시행하였다.

이 같은 문화향유 기회 확대정책은 ‘문화나눔 실천의 해’로 정한 2006년에 정점을 이루어 2006년 기준 약 420만 명의 취약계층이 문화체험 프로그램에 참여하였다. 주요 사업 내용은 다음과 같다.

- ① 저소득층 대상 문화 나눔사업 : 문화예술단체, 출판사, 공연·전시기획사 등과 연계한 책 나눔(52억 원), 공연·전시 나눔(80억 원), 전통 나눔(30억 원) 사업 등 시행

②아동복지시설 어린이 대상 문화예술교육 : 전국 212개 아동복지시설 내 보호 아동·청소년 8,300명을 대상으로 음악·국악·연극·무용·영화·미술 분야에 대한 체험형 예술교육 프로그램 시행

③노인·장애인, 기타 저소득층을 위한 문화예술교육 : 한국문화예술교육진흥원 주관으로 노인과 장애인이 예술을 체험하고 창작 과정에 직접 참여하며, 세대간 및 장애인-비장애인 간 통합을 위한 전문강사를 통한 예술교육 프로그램을 시행

④지역주민을 위한 문화통합서비스센터 설치 : 문화적 혜택이 적은 문화 소외 지역을 대상으로 읍·면·동/시·군·구 행정 기능 개편과 연계한 정주권 지역문화서비스센터 시범설치 등 시행

⑤지방문화원 실버문화 프로그램 운영 : 전국 224개 지방 문화원을 연차적으로 ‘실버 문화센터’로 특화해 나가고자 2005년에 10개 지방문화원 시범사업을 추진하였으며, 2006년에는 50개 문화원에서 51개 프로그램, 2007년에는 76개 프로그램 시행

⑥문화바우처사업 : 지원액과 수혜 대상·지역을 대폭 확대(지원액 26억 원, 대상지역 16개 지역)하고, 문화 나눔사업의 추진으로 문화활동에 제약을 받는 저소득층의 문화체험 기회를 확대 시행

(2) 문화예술 교육

참여정부는 공급자 위주의 정책에서 소비자 중심의 정책을 전개하면서 문화예술 교육을 정책 영역으로 편입하였는데, 구체적인 성과는 다음과 같다.

①문화예술 교육 기반 조성 : 문화예술 교육정책의 법·제도적 기반 구축을 위해 「문화예술교육지원법」을 제정(2005. 12. 29)·시행(2006. 6. 29)하였으며, 지원사업의 효율적·체계적 집행 및 문화예술 교육 협력체계 구축을 위해 재단법인 형태로 한국문화예술교육진흥원을 설립(2005. 2)

②학교 문화예술 교육 활성화 : 국민의정부 시절의 「국악강사 파견제도(2001)」를 참여정부에서는 예술강사 파견(강사 풀) 사업으로 강화하였으며, 문화예술 교육 시범사업, 문화예술 분야 교원연수 프로그램 개발 및 운영, 방과후학교 문화예술 교육 지원 등 다양한 시책을 확대 시행

③사회적 취약계층의 문화예술 교육 기회 확대 : 아동복지(보육)시설 교육 프로그램 제공, 노인·장애인 문화예술 교육 지원 등 시행

④문화예술 교육의 사회적 확대 : 문화예술 교육정책의 공감대 확산으로 문화예술 교육 국제교류협력 사업, 문화예술 교육 영상 콘텐츠 나눔 사업 등을 시행하였으며, 어린이 복합문화예술 공간 조성, 문화예술 교육의 안정적 협력 네트워크 구축 등 다양한 시책 시행

(3) 문화 기반시설 확충

참여정부에서는 문화기반 시설을 지속적으로 확충해 나가는 동시에 설립된 시설들의 운영 활성화를 지원하기 위해 관리운영 전문인력의 배치, 운영 인력의 전문성 강화, 우수 프로그램 개발 보급 정책 등을 실시하였다.

또한 문화시설의 확충을 위하여 2005년에 도입한 임대형 민간투자사업(BTL) 방식에 의해 민자사업을 본격적으로 추진하였다. 이로써 정부는 민간의 자본과 창의성을 활용하여 부족한 문화예술 시설을 확충하게 되었고, 민간은 적정 수익률이 반영된 임대료로 민간투자비를 안정적으로 회수할 수 있는 계기를 마련(2007년까지 23개 사업 6,347억원)하였다. 한편 문화시설 접근성이 떨어지는 지역을 대상으로 폐교, 마을회관 등 유휴공간을 활용한 생활친화적 문화공간 조성(2004년 28개소, 2005년 11개소, 2006년 12개소) 사업도 추진하였다.

3) 향후 과제

국민 문화향유 여건 제고를 위한 정책방향과 사업들은 획기적이고 가시적인 성과를 거두지 못하였으나, 문화향유 증진을 위한 효과적인 방법과 하나의 트렌드로 자리 잡았다. 세 가지 측면에서 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 취약계층 문화향유 기회 확대는 연차적으로 다양한 사업을 수행하면서, 문화로부터 소외되는 계층이 없어야 한다는 정책방향에 대한 국민의 공감대가 형성되어 안정된 운영과 함께 사회통합에도 기여하였다.

둘째, 문화예술 교육을 통한 문화향유의 증진은 오랜 시간 동안 누적되어 발현되기

때문에 단기간에 획기적인 성과를 거두기 어려운 정책이다. 따라서 문화예술 교육 활성화를 문화향유 측면에서 측정하는 것은 무리가 있으나 교육인적자원부, 보건복지부 등과 함께 범부처적 교육의 실현은 장기적인 문화향유 증진에 기여할 것임에 틀림없다.

셋째, 문화 인프라 확충은 이전 정부와는 달리 민간과 함께하는 방식을 추진하였다. 이는 민간의 창의성과 자본을 문화 영역으로 도입함으로써 조속히 문화 인프라를 갖추겠다는 의지의 발현이다.

3. 기초예술의 활성화 및 경쟁력 강화

1) 기초예술 활성화 배경

참여정부 출범 시 예술 분야는 외환위기 이후 창작 및 감상 활동 등 전 분야가 침체상황을 벗어나지 못하고 있었다. 또한 국민의정부에서는 문화산업 분야의 성장을 위한 제도적 기반 구축에 역량을 집중한 결과, 예술에 대한 경제적 가치는 극대화하였으나 예술 본연의 가치를 진작하는 데 소홀하였다. 이에 참여정부는 순수예술의 제반상황이 심각한 수준인 것으로 인식하고, 문화예술정책의 초점을 '창의성 제고'에 두고 각종 시책을 마련·시행하였다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 모든 예술과 문화산업의 근간이 되는 문학, 미술, 음악, 연극, 국악 등 순수예술을 다른 예술 분야와 문화산업뿐만 아니라 우리 사회 전 분야 창의력의 원천이란 의미에서 '기초예술'로 명명하였다.

이러한 기초예술 활성화를 위해 참여정부에서는 더욱 근원적인 대책을 마련하고자 단순한 창작(자) 지원이 아닌 예술작품의 가치가 창출되는 창작·유통·소비의 모든 단계를 체계적으로 지원하고자 하였으며, 새로운 방식의 예술 지원 인프라를 구축하여 예술 수요 진작을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 또한 이를 실현하기 위해 국가, 예술 현장, 지역사회 간의 유기적인 협력과 예술 지원에 투입되는 공공재원의 합리적이고 효과적인 지원을 위해 열린 예술행정체계를 구축하고자 하였다.

이와 같이 참여정부의 예술진흥을 위한 새로운 제도는 문화예술 인프라 구축, 수요 촉진을 위한 제도 개선, 그리고 ‘기업과 예술의 만남’(Arts & Business) 사업 확산 등으로 특징지어진다.

(1) 문화예술 관련 인프라 구축

①미술은행(Art Bank) 제도 도입 : 공공기관이 미술품을 구입하여 공공건물에 전시하거나 일반에 임대하는 제도로 작가에게는 작품 판매 기회를 제공하여 창작 여건을 개선하고, 공공기관의 환경 개선 및 미술품 감상 기회의 확대를 통한 국민 문화 향수권 신장 등의 목적을 위해 2005년에 도입하였다.

②건축물 미술장식품 설치의무 제도 개선 · 공공미술프로젝트 추진 : 건축물 미술장식제도는 불법 리베이트 등의 문제로 제도 개선이 절실히 요구되었다. 이를 위해 2006년부터 투명성 · 효율성 제고를 위해 데이터베이스 구축 사업을 진행 중이며, 공공미술 제도로 정착시키고자 노력하였다.

③ ‘문화사업 준비금 제도’ 신설 : 문화예술법인을 대상으로 당해 연도 소득 금액의 30% 내외에서 일정 비율을 손금에 산입하여 일정 기간 발생하는 손실과 상계하고, 기간 이후 손실과 상계되지 않는 금액을 기간 경과 후 익금으로 환입하는 제도인 ‘문화사업 준비금 제도’를 신설하였다.

(2) 문화예술 수요 진흥

①문화접대비 제도 도입 : 기업의 건전한 접대문화 유도 및 문화예술 소비 증대를 통한 기초예술 발전을 도모하기 위해 2007년 6월 이 제도가 포함된 「조례특례제한법」을 개정 · 공포하였다. 이는 기업의 전체 접대비 지출액 대비 문화접대비 지출액의 비중이 기준 비율을 초과하는 경우 그 초과분에 대해 추가로 손금 산입할 수 있게 하는 제도이다.

②문화예술 관련 기부금 제공 시 세부담 경감 : 사업과 직접 관련 없이 특수관계가 아닌 타인에게 무상으로 지출하는 비용(「법인세법시행령」 35조)인 기부금을 일정 한도 내에서 손금으로 인정하였다.

③서화 골동품 취득관련 비용 손금 인정범위 확대 : 100만 원 이하 소액 서화 골동품 구입비에 대해 즉시 손금 인정하는 것을 실시하였다.

④문화비 지출 업무추진비 개선 : 정부·지자체의 문화비 지출의 경우, 건당 50만 원을 초과하여도 상대방별 50만 원 미만을 사용할 경우에는 업무추진비 실명제 적용 대상에서 제외하였다.

(3) 기업과 예술(Arts & Business)의 만남 확산

기존 기업 메세나의 범위와 영역을 대폭 확대한 경제단체, 예술단체 등으로 구성된 민간 차원의 ‘Arts & Business 사업 추진단’을 정부 차원에서 구성·운영하여 사업추진 전반의 재정과 행정 지원을 하였다. 이는 민간 영역의 예술진흥을 공공 영역에서 제도적으로 지원하는 형태이다.

3) 향후 과제

참여정부의 기초예술 진흥정책은 기초예술이 자생적으로 생명력을 이어가는 것에 초점을 두고, 세제 개편 등을 중점으로 구조적인 문제에 집중하였다. 이와 같은 정책은 향유자 중심의 정책의 실현, 예술현장 전문가의 정책참여 통로 마련과 더불어 단기적인 성과에 급급하지 않고, 장기적이고 미래지향적인 예술진흥 정책의 표현이었다.

‘문화향수 실태조사’와 ‘문화예술인 실태조사’의 결과를 보면, 기초예술이 눈에 띄는 정도로 개선되거나 예술인의 삶의 양태가 획기적으로 바뀌지는 않았으나, 단순한 형태의 직접 지원보다는 이 같은 구조적 개선이 기초예술의 진정한 진흥책이 될 것이다.

4. 문화를 통한 지역균형 발전 기반 마련

1) 추진 배경

지역균형 발전은 사회적 취약계층의 문화향유 기회 증진과 함께 우리 사회의 불균형과 갈등을 해소하여 사회적 통합을 이루고자 한 시도이다. 전국 각지에 문화적 거점을 만들고, 이를 통해 특색 있는 다양한 문화도시를 조성하고자 하는 노력으로 이어지고

있다. 대표적으로 글로벌 문화중심도시를 지향하는 ‘아시아 문화중심도시 조성사업’을 들 수 있다.

한편 문화 향유의 지역별 격차를 해소하기 위하여 이른바 낙후 지역에 문화예술 프로그램을 집중적으로 공급하는 정책도 수행하였다.

2) 추진 내용

(1) 아시아 문화중심도시 조성사업

아시아 문화중심도시 조성사업은 2004년부터 2023년까지 20년에 걸쳐 5조 원 이상의 자금을 투입하고, 그 핵심 시설로 국립아시아문화전당 건립과 도시의 문화적 리모델링, 지역특성화 산업 육성 등을 추진하는 건국 이래 최대의 문화 프로젝트로, 광주시민의 경제적·문화적 삶의 질이 크게 향상될 것으로 기대된다. 특히 문화산업, 관광, 문화교육 등 연간 4조 4억 9,300만 원의 경제적 효과와 17만 5,000여 명의 일자리를 창출할 것으로 추정되고 있다.

(2) 지역의 문화 거점 : 문화도시

참여정부에서는 지역문화의 거점으로서 문화도시를 육성하기 위해 다양한 프로그램을 개발하였다.

①경주 역사문화도시 조성 : 경주는 신라 천년의 왕도이자 한반도 최초 통일국가의 수도로 유네스코에 등록된 세계문화유산 2건을 비롯해 수많은 문화유산이 산재한 곳이다. 그러나 지금의 경주는 문화유산에 대한 보수·정비의 부족으로 문화자원이 약화되었으며, 도시가 발전 동력을 상실한 상황이다. 따라서 천년 고도 경주의 문화유산을 복원하여 세계적인 역사문화도시의 가치를 창출하고, 문화재와 관광이 조화를 이루는 관광도시를 조성함으로써 지역을 활성화하고자 추진하였다. 2003년부터 문화관광부, 문화재청, 경상북도, 경주시가 공동으로 추진하고 있으며, 전체 사업 기간은 30년(2005~2034)으로, 4단계로 나누어 추진할 예정이다.

②전주 전통문화도시 조성 : 전주는 조선왕조의 발상지로서 정신적 가치와 자부심, 전통문화에 대한 높은 선호도와 생활화 및 전통예술의 본산으로, 전통문화도시로서 가치를 보존하고 있는 도시이다. 따라서 이 사업은 전통과 현대가 조화를 이룬 전통문화도시로 조성하여 시민들의 삶을 질을 높이고 지역경제를 활성화할 목적으로 무형문화의 현대적 계승과 활성화, 이를 통한 우리 문화의 정체성과 창조적 기반 조성에 기여하기 위한 사업에 초점을 두고 2004년부터 추진하고 있다.

3) 향후 과제

참여정부의 문화를 통한 지역균형 발전론은 개발 위주의 정책보다는 지역과 주민들의 창조성 및 혁신, 시민들의 삶의 질과 주체적 참여, 이를 통한 문화 생산과 소비 활성화 및 문화 인프라 조성 등 지역별로 특성 있는 사업을 추진하는 데 의의가 있다.

이러한 문화도시사업은 향후 본격적으로 수행되어야 하는바, 참여정부의 지역균형 발전정책의 주요한 매개체인 ‘문화’의 성과는 결국 지속적인 정책추진에 달려 있다.

5. 우리 문화의 보존·활용, 세계화 추진

1) 추진 배경

우리는 UN 191개 회원국 중 재정기여도 10위(2002년 기준), 세계 12대 경제 규모의 국가로 경제 부문에서는 세계적인 위상을 갖추고 있으나 문화 부문은 이에 못 미치는 실정이다.

이전 정부에서도 국제경쟁력의 핵심으로 전통문화를 인식해 전통문화의 보존과 세계화를 통한 국가 이미지 제고를 추진하였으나, 참여정부는 문화정책의 영역에 민족문화와 일상의 문화를 편입해 우리 문화의 세계화를 추구하였으며, 우리가 주관하는 새로운 형태의 국제문화 협력 방식을 채택하였다. 즉, 참여정부에서는 우리문화의 정체성 확립을 토대로, 적극적으로 세계 속에 우리문화를 알리고자 하였다.

2) 추진 내용

(1) 우리 문화의 정체성 확립

참여정부에서 다음과 같이 우리 문화의 정체성 확립을 위한 제도적 기반을 마련하여 정책을 수행하였다.

첫째, 2004년 조직 개편(2004. 11. 18, 「문화관광부와 그 소속기관 직제」 시행규칙)에 따라 국어정책과를 국어민족문화정책과로 개편하여 민족문화정책을 새롭게 추진하였다. 특히 문화정체성 확립이 구체적인 정책 대상이 되어 민족문화를 효과적으로 육성·지원하기 위해 한(韓)스타일사업, 민족문화 원형 찾기·정체성 정립사업 등이 시행되었다.

둘째, 전통예술의 원형보전과 창조적 계승 발전을 위해 전통예술팀(2006. 7)을 신설하고, 전통예술의 종합적인 진흥대책 「전통예술 활성화 방안-비전 2010」(2006. 9)을 발표하였다.

(2) 우리 문화의 세계화

참여정부의 국제문화협력 가운데 주목할 만한 사업 중 하나가 아시아의 유망 문화예술인들을 초청하여 실무연수 및 공동창작, 문화체험 등을 실시하는 국내 문화연수 사업인 아시아 문화동반자 사업(A-One)이다. 2007년부터는 문화동반자 사업(CPI)으로 확대하여 문화다양성 증진, 문화교류 촉진, 인적 네트워크를 목적으로 아시아국 대상에서 세계로 확대하여 시행하였다.

한편, 우리 문화의 세계화를 위한 제도 개선으로 기존 국정홍보처와 문화관광부에서 분리 운영되던 문화홍보원을 문화관광부에서 통합하여(2005. 7. 8), 총 12개 문화원을 설치·운영하고 있다. 더불어 문화원 운영과 연계하는 고객 지향의 문화관광 서비스의 통합적 제공을 담당하는 새로운 개념의 코리아센터 개원을 추진하였다.

3) 향후 과제

참여정부에서의 문화보존·활용 정책은 민족문화의 정체성 확립이라는 더욱 근본

적인 차원에서 시도되었다. 그러나 문화정체성 탐구와 정립은 하나의 정부에서 할 수 있는 일이 아니라 오랜 시간을 두고 학계와 시민들의 관심과 협력을 통해 가능한 일이기 때문에 문화정체성이 정책의 영역이 되는지에 대해서는 의견이 엇갈릴 수 있다. 하지만 문화정책이 정체성에 기반을 두고 수립·시행되기 때문에 공식적으로 접근하는 것이 무의미한 일은 아니지만 한 정부의 정책방향이나 시책을 수립하는 데 자의적인 기준이 되어서는 곤란하다. 따라서 참여정부에서 수행한 일련의 정책들은 비교적 객관적 시각에서 수행되어 문화정책의 범위를 넓히고 깊이를 더하였다는 평가를 받을 수 있다.

제3절 문화산업의 경쟁력 강화

1. 종합적인 법·제도적 지원체계 구축

1) 추진 배경

문화산업의 환경이 급속도로 변화하고, 이에 따른 정책수요에 적극적으로 대응해야 할 필요성이 증대되어 종합적인 법·제도적 지원체계의 구축 필요성이 제기되었다.

특히 「문화산업진흥기본법」은 2003년 이후 두 차례나 개정되었으나, 특화산업의 전문성과 효율성을 강화하기 위하여 근거 조항의 신설이 요구되었다. 또한 2005년에는 지방문화산업의 효율적 육성을 도모하기 위해 문화산업 분야의 투자 필요성이 커져 관련 법 제정이 요구되었다.

2) 추진 내용

전반적인 문화산업 진흥을 목표로 제정한 「문화산업진흥기본법」은 문화산업의 정의 규정이 수정되었으며, 문화 콘텐츠의 유통 관련 정비, 문화산업 지원 관련 규정문 정비, 투자 활성화를 위한 규정 정비, 투자모태 조합 관련 규정의 정비에 관한 내용들이 개정되었다.

「저작권법」의 경우, 2003년에는 도서관을 위한 저작재산권 제한 규정 정비, 데이터베이스 투자에 대한 보호제도 도입, 온라인서비스 제공자의 책임 제한 및 기타 내용이 개정되었으며, 2004년에는 실연자와 음반 제작자에 대한 ‘전송권’을 신설하였다. 그리고 2006년에는 저작물에 대한 정의를 ‘인간의 사상 또는 감정을 포함한 창작물’로 변경하였으며, 저작재산권 제한 규정의 정비, 저작물 이용의 활성화 도모, 저작인접권자의 권리 강화, 저작권심의조정위원회(현 저작권위원회)의 역할과 기능 등이 강화되거나 개정되었다.

「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」은 2005년에 내용 개정이 있었으나, 각 산업별 특성에 따라 2006년에 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「게임산업 진흥에 관한 법률」로 분법되었다.

「조세특례제한법」은 개정에 의해 세제지원 대상이 확대되어, 영화업과 광고업도 세제감면 대상에 포함되었다.

3) 향후 과제

「문화산업진흥기본법」의 개정은 정책 환경의 변화에 따른 수요에 능동적으로 대응하고 문화산업의 육성 기반을 강화하는 효과를 마련하였다. 「저작권법」의 개정을 통해서 저작물 이용환경의 변화에 대응할 수 있는 법령 체계로 정비되어 국제 규범에 맞게 저작권자, 저작인접권자 등의 권리를 보호할 수 있게 되었으며, 여러 차례 개정으로 흐트러진 법체계가 정비되었다. 또한 「조세특례제한법」 개정은 영화산업의 세액 감면효과와 그에 따른 생산 유발액, 부가가치 유발액을 누릴 수 있게 되었으며, 추가 고용이 창출되어 영화산업 촉진에 기여하였다.

이와 같이 복잡하고 제한적인 법·제도 체계로 어려움을 겪었던 문화산업에 도움을 주기 위해서는 향후에도 문화산업 전반에 걸친 법·제도적 지원체계를 종합적으로 구축하려는 꾸준한 시도와 함께 지속적인 관심이 필요하다.

2. 문화 콘텐츠 창작역량 강화 및 투자·유통환경 선진화

1) 추진 배경

문화 콘텐츠의 창작력을 강화하고 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 투자 및 유통 인프라의 강화가 필수요건으로, 이를 위하여 정부출연자금을 통한 다양한 사업이 시행되었고 제도적 개선을 위해 문화산업전문회사(SPC)의 도입을 활성화하였다.

또한 디지털 시대에 적합한 온라인 유통 환경 조성을 위해 전자상거래 시스템인 문화콘텐츠닷컴(CultureContent.com)이 구축되었다. 또한 국내 공공기관이 보유하고 있는 ‘공공문화 콘텐츠’의 문화산업 활용을 촉진시키는 동시에 콘텐츠의 저작권을 체계적으로 관리할 필요성이 제기되었다.

2) 추진 내용

문화산업진흥기금은 1999년부터 2006년 말까지 문화 콘텐츠 기획 및 제작, 유통 구조 및 시설 개선을 위해 문화상품개발용자사업을 시행하였고 출자를 통해 투자조합을 결성해 왔으나, 기금운용평가단의 평가에 의하여 기금 폐지가 결정되고 ‘중소기업투자모태조합’을 신설, 2007년 11월 현재 중소기업투자모태조합 문화산업 별도계정에 376억 원을 출자해 총 8개 1,187억 원의 문화 콘텐츠 투자조합을 운영하고 있다.

또한 문화관광부는 문화산업전문회사의 도입을 위하여 설립 근거를 규정한 「문화산업진흥기본법」 개정안을 마련해 문화산업전문회사, 프로젝트를 실질적으로 수행하는 사업구조를 갖추 문화 콘텐츠의 제작·투자·관리 및 수익배분 제도의 개선을 추진하였다. 문화산업 유통구조 개선을 위해서는 다음의 세 가지 기본정책을 추진하였다.

- ① 다양한 공공 부문 콘텐츠의 유통 활성화로 민간의 창작역량 강화
- ② 디지털 유통에 필수적인 저작권 기반 확립
- ③ 문화 콘텐츠 유통을 위한 다양한 표준을 마련하여 시장을 선도

이를 위해 공공 문화 콘텐츠 유통의 허브(hub)가 될 수 있는 ‘문화콘텐츠닷컴’ 사이트를 구축하고, 효과적인 저작권리 처리 방안과 유통을 도모하기 위한 중장기 종합계획을 수립하였다. 더불어 공공 문화 콘텐츠 위탁관리 대상을 선정하기 위해 별도의 유통

실무위원회를 구성·운영하고 있다.

또한 문화 콘텐츠에 식별 가능한 고유번호를 영구적으로 부여해 유통 전 과정을 관리할 수 있게 하는 ‘문화콘텐츠식별체계(CIO)’ 지원 시스템을 구축하기 위하여, CIO 표준메타데이터 및 운영정책 수립, 국내외 식별체계 서비스 연계 시스템 개발, 메타데이터 레지스트리 시스템 개발, CIO 총괄관리 시스템 및 등록관리 시스템 개발 등의 사업이 시행되었다.

3) 향후 과제

문화콘텐츠산업은 21세기 새로운 자원으로 문화 원형의 활용 가능성을 제시하였을 뿐만 아니라, 문화 콘텐츠 창작의 기반이 되는 인문·예술, 지역문화와 문화콘텐츠산업 간의 교류와 소통을 가능하도록 하여 산업의 체질을 개선하고, 문화콘텐츠산업의 ‘전통문화 르네상스’를 선도하는 데 의의가 있다. 문화 원형 사업은 ‘문화 원형에 기반을 둔 문화콘텐츠산업의 미래경쟁력 확보’라는 비전을 달성하기 위하여 아래와 같은 세부 추진 방향에 따라 체계적인 사업을 진행할 예정이다.

- ①문화 원형 콘텐츠의 체계적 개발을 통한 창작 인프라의 지속적 강화
- ②문화 원형 창작 소재의 산업적 활용 강화를 위해 직접적·적극적인 지원정책 시행
- ③사업화 체계 마련을 통한 창작소재 시장 구축
- ④문화콘텐츠산업 창작 기반 강화를 위한 혁신추진 체계를 마련해 문화원형사업의 효과 극대화

한편 문화산업전문회사제도의 도입은 투자자금 흐름의 불투명성과 비효율성을 해소하여 문화산업에 대한 투자를 촉진시키고, 새로운 자금조달 기법 및 투자 안전장치의 도입을 유발하여 문화산업 구조의 선진화를 앞당길 것으로 기대한다.

‘문화콘텐츠닷컴’은 다양한 문화콘텐츠 제작 과정에서 소중한 창작소재로 활용될 수 있는 기반 형성에 크게 기여하였다. 특히 문화콘텐츠진흥원에서 추진하는 ‘공공 문화 콘텐츠 저작권 위탁관리사업’이 본격화됨에 따라, 문화 원형뿐만 아니라 공공기관이 보유하고 있는 다양한 콘텐츠의 유통이 더욱 활발해질 것으로 전망되며, 디지털 유통이 민간의 지속적인 수익 창출원이 될 수 있도록 적극적인 지원과 해외진출을 활성화할 수

있는 제도와 정책을 마련할 것이다.

3. 기술개발 및 인력 양성

1) 추진 배경

참여정부는 CT(Culture Technology) 중장기 발전계획을 통해 기술적·경제적·사회적·정책적 환경 변화에 적극 대응하는 동시에 문화산업을 미래유망산업으로 위상을 정립하는 데 노력을 기울였다.

한편 2003년과 2005년 두 차례에 걸친 문화산업 인력수요에 대한 공식적인 검토를 통해 지속적인 인력수요 창출이 필요할 것으로 예측되었으며, 이를 바탕으로 문화 콘텐츠 관련학과의 신설 또는 증설을 유도하였다. 그러나 정책추진 후 장르별 및 기능별 격차가 크게 벌어진 상황이라는 진단에 따라, 인력수급의 질적 격차 해소를 위해 산업구조에 적합한 맞춤형 고급인력 양성 방안이 강구되었고, 전략적 공급구조를 중시하도록 정책추진 방향을 수정하였다.

2) 추진 내용

CT 정책의 하나로 2004년에 ‘CT Biz센터’를 설립하고, 센터 활성화를 위한 기반 인프라를 구축하였다. 이후 기술 확산을 위한 R&D 사업인 ‘CT 기술 가치평가 모델 개발 사업’ 1단계를 진행하였으며, 2005년 2월에는 개발 지원·관리 전담 기구인 ‘CT 전략센터’를 설립하여, 기존의 관련 R&D지원사업을 통합, 총괄 지원·관리하는 종합적인 정책지원센터 기능을 수행하도록 하였다.

인력 분야를 살펴보면, 2003년 종합계획 수립을 계기로 핵심인력 양성, 현장 전문인력 양성, 잠재(예비)인력 양성, 인프라 및 저변확대 등 양성 대상별로 구분하여 세부사업을 추진하였다.

2007년 이후에는 이미 추진한 사업의 안정적 수행과 더불어 산업계의 요구를 반영하여 기획·창작 분야 핵심인재 양성 및 국제시장 전문가 양성을 추가하여 더욱 적극적인 인력 양성을 추진하고 있다.

3) 향후 과제

참여정부의 CT 정책성과를 새 정부에서도 계속 이어가기 위해서는 부문별로 산업성장 역량을 수시로 점검하고 정책연구의 기능을 강화하여, 21세기 문화산업과 기술동향을 수시로 예측할 수 있는, 시대의 요구에 부응하는 새로운 문화 콘텐츠 기술의 발굴 및 개발을 적극적으로 수행하여야 한다.

아울러 미래의 문화산업 인력 양성 정책은, ‘인력양성 중장기 계획’을 기초로 선택과 집중을 강화할 예정이다. 글로벌 핵심인력 양성, 잠재인력 개발 및 저변 확대, 인프라 확충 및 허브 기능 강화를 주 내용으로 하는 기존 사업의 취지는 변함없이 추진하는 가운데 사업의 직·간접적 성과를 가시화할 수 있는 방안을 모색하여 향후 중장기 인력 양성의 기초를 다져야 한다.

4. 저작권 보호체계 개선 및 이용 활성화

1) 추진 배경

한류의 확산과 함께 해외에서의 저작권 보호가 강조되고 있다. 특히 중국 및 동남아 지역의 경우, 미국과 유럽·일본 등지에 비하여 저작권 집행 수준이 낮다는 점이 문제점으로 지적되었다.

한편 인터넷, 위성방송 등의 매체 발달과 온·오프라인의 문화교류 증대로 세계 문화교류의 글로벌화가 실현되고 있어 저작권 정보의 디지털화가 시급히 요청되고 있다.

2) 추진 내용

해외에서 우리나라 저작물 이용 활성화를 위하여 온라인 인프라인 ‘해외저작권정보 플러스’ 사이트를 구축하였으며, 거시적 관점에서 저작권산업의 발전 방향을 제시하고자 ‘해외저작권진흥 로드맵’을 수립하고, 글로벌 저작권 선진시장 정책연구를 실시하였다. 한편 저작권 보호체계 개선책의 하나로 저작권 교육 및 홍보 확대에 힘썼다. 저작권 교육을 강화하기 위해 저작권위원회가 주관하는 청소년 저작권 교실이 신설·운영되고 있다.

법·제도 측면에서는 저작권 보호체계 개선을 위해 「저작권법」 개정을 위한 기초연구조사에 의한 개정안이 2004년 국회 의원입법으로 변경 추진되어 2006년 12월 국회를 통과, 2007년 6월부터 시행되었다. 더불어 판매용 영상저작물의 무료 상영을 제한하는 「저작권법」 시행령과 시행규칙 개정안이 2006년부터 시행되어 영상저작물 저작권자의 권익이 확충되었다.

또한 저작권자, 콘텐츠 제공자 및 저작물의 최종 이용자가 각기 상이하게 요구하는 저작권 정보를 제공하기 위해 문화관광부에서는 저작권심의조정위원회를 통해 2006년 ‘저작권이용활성화종합계획’을 수립하였다.

3) 향후 과제

우리나라에서의 저작물 이용은 아직까지 오프라인상 이용이 중심인 저작권 체제 아래의 이용 체계를 크게 벗어나지 못하고 있다. 그러나 디지털·네트워크 환경은 저작물의 유통·배포의 형태를 급격하게 변화시켰고 저작물의 대량생산·대량유통·대량소비 가능성이 가능해진 시점에서 유통체제 문제는 커다란 문제점으로 등장하여 개선의 필요성이 제기되고 있다.

한편 문화콘텐츠사업에서는 제조업과 달리 글로벌 상품이라는 것이 존재하기 어려울 수 있는 점을 감안해, 타깃마켓의 특성을 정확히 파악하는 현지화 전략에 노력을 기울여야 하겠다.

5. 문화 콘텐츠 해외진출 기반 강화

1) 추진 배경

한류 확산 지속화로 아시아 문화산업을 선도하는 한편, 아시아 지역 반(反)한류 현상이 심화되고, 한국 문화상품의 불법 복제가 성행하는 현실을 바로잡고자 하였다. 아울러 해외 마케팅 인력 및 경험 부족, 관련 정보 및 전문 법률가 부족으로 어려움을 겪는 문화 콘텐츠 관련 기업에 실질적인 지원을 하고자 하였다.

2) 추진 내용

한류지원 정책 체계의 재구축을 통해 세계화 기반을 마련하고, 해외진출 기반을 확충하고자 한스타일 콘텐츠화를 위해 전통문화 기반의 한류 문화상품 개발 공모사업을 추진하고, 한류 콘텐츠 제작자와 한스타일 전문가 공동 포럼을 통해 전 세계로 확대하기 위한 전략을 수립하는 한편, 지역별 전략차별화도 시도하였다. 그리고 한류사업 조정·통합 기능 및 한류 마케팅을 강화하기 위하여 민간 전문가와 관련부처가 공동 참여하는 정책협의체를 운영하여 추진주체 간 연계 및 협조를 강화하였으며, 해외에 주재하는 공공기관 간 MOU 체결을 통해 네트워크를 구축하였다. 또한 문화콘텐츠수출종합정보시스템(CEIS)과 해외통신원제도를 운영하였다.

아시아권 해외 영상물 수입 및 국내 상영 확대 등 정서적 거부감 완화와 상호 신뢰감 증진을 도모하기 위한 쌍방향 문화교류를 확대하였다. 특히 인적 교류의 확대는 상호 문화·경제 이익을 창출한다는 비전 아래 ‘아시아 장학 프로그램’, ‘아시아필름 아카데미’ 등을 운영하였다.

국내외 문화콘텐츠산업 및 기업 정보를 정기적으로 업데이트하여 정보를 제공하는 웹사이트(www.koreacontent.org)를 구축·운영하여 현지 시장정보를 지속적으로 제공하고, 온라인 콘텐츠 전시관을 통해 해외 바이어와의 비즈니스 매칭을 지원하였다.

해외 마케팅을 강화하기 위해서는 장르별 주요 매체를 통해 국내 문화 콘텐츠를 홍보하고, 해외진출을 장려하였다. 게임의 경우, 국제 E-스포츠 심포지엄 개최를 통해 위상을 강화하였고 국제종목화 연계를 통한 국산게임 세계화를 적극 추진하였다. 또한 한국 영화의 마케팅과 홍보를 지원하였으며, 해외 주요만화·캐릭터·애니메이션 전시마켓 참가 지원, 모바일 콘텐츠 시험 및 현지화 지원 등을 통하여 만화·캐릭터·애니메이션 산업도 강화하였다.

해외 저작권 보호 및 국제교류 확대를 위해 한국문화콘텐츠진흥원에서는 해외 사무소에 ‘Copyright Center’를 설치하여 저작권 해외등록, 컨설팅 및 법률 자문을 지원하였으며, 아시아권 내의 불법 유통현황 실태조사 및 공동세미나를 개최하였다. 그리고 ‘해외저작권보호협의체’ 및 ‘해외저작권진흥센터’를 운영하여 저작권 보호 활동을 강화하고자 하였다.

3) 향후 과제

한국 문화산업 진흥을 위해 풀어야 할 향후 과제에는 해외투자자 확보, FTA와 같은 무한경쟁시대에 걸맞은 전문 해외 마케터 육성, 그리고 현지 마켓별 니즈를 반영한 철저한 현지화 전략 등이 있다. 정부 역시 단순한 수출진흥 차원에서 탈피하여 기업들이 고도의 글로벌 전략으로 진화할 수 있도록 정책지원 시스템을 구축할 필요가 있다.

6. 영화산업의 제도개선을 통한 지속 성장기반 마련

1) 추진 배경

한국영화는 2000년 이후 우수 영화인력의 유입과 제작 자본의 지속공급 및 정부 지원 등에 힘입어 전성기를 구가하였으나, 산업경쟁력은 독과점의 심화, 수익성 하락 및 부가시장 침체 등으로 튼튼하지 못하였다. 이러한 산업구조를 개선하고 경쟁을 통한 한국영화의 경쟁력 제고를 위해서는 적극적 정책 변화가 요구되었다. 또한, 성장기 한국영화의 정책성과를 점검하고 향후 중장기 정책과제를 추진하기 위한 정책비전 제시 및 안정적인 자원 마련이 필요하였다.

2) 추진 내용

변화된 통상 환경에서 그간의 한국영화의 경쟁력을 바탕으로 스크린쿼터를 연간 상영일수의 1/5(73일)로 축소하였다. 이는 스크린쿼터가 한국영화 발전에 일정 기여한 측면이 있으나 글로벌 경쟁체제와 뉴미디어 환경에서는 더 이상 유효하지 못하다는 점을 고려한 것이다. 스크린쿼터 축소 이후 한국영화의 새로운 비전과 과제를 제시하고자 영화계 의견을 수렴하여 ‘영화산업 중장기발전계획(2007~2011)’을 수립하였고, 동 계획의 안정적인 추진을 위해 영화발전기금을 신설하여 정부 출연 및 극장 부과금 징수를 통해 재원을 확보하였다. 또한, 한국영화의 다양성과 창의성을 담보하는 예술·독립영화에 대해 제작·배급·상영 등 전 단계에 걸쳐 일관된 지원체제를 마련하였다. 아울러, 한국영화의 해외상영 확대, 주요 국제영화제 진출 지원 및 프랑스 및 뉴질랜드와의 공동제작협정 체결을 통해 등을 통해 해외시장 진출기반을 마련하였다.

3) 향후 과제

한국영화는 최근 가시적 성과에도 불구하고 산업구조의 합리화, 공정경쟁 체제의 유도, 디지털 환경에의 적응 및 글로벌 경쟁력 강화라는 과제를 가지고 있다. 우선, 수익성 제고 및 수익배분 개선을 통해 재투자구조를 조성하고, 둘째, 수직계열화된 영화시장의 불공정거래를 개선하여 공정경쟁 환경을 마련하고, 셋째, 방·통융합 및 뉴미디어를 활용한 부가시장 개발을 통해 수익구조를 다변화하며, 넷째, 국내 영화산업의 디지털시네마 전환 유도를 통해 디지털 환경에 적응하고, 마지막으로 한계에 다다른 국내시장을 넘어 적극적 해외시장 개척이 필요한 시점이다.

제4절 한국관광의 도약

1. 관광산업 경쟁력 강화를 위한 제도 개선

1) 추진 배경

이전까지 정부의 관광제도는 주로 외화 획득의 수단으로 인식되어 정부정책도 외래관광객 유치에 위한 공공 영역에 머물러 있었다. 그러나 참여정부에서는 관광산업을 고부가가치를 창출할 수 있는 국가 전략산업으로 인식하고 관광산업 경쟁력 강화를 위한 제도 개선을 지속적으로 추진하였다. 특히 관광산업이 수출 제조업 수준의 제도적 지원을 받을 수 있도록 정책적 노력을 기울였다.

2) 추진 내용

참여정부 출범 초기에 수립된 ‘관광진흥 5개년 계획(2004~2008)’은 관광산업의 경제적 가치와 잠재력을 인식한 데 기초하였으며, 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

①「관광레저 규제 개선 종합대책(2005. 7)」: 규제개혁기획단은 관광단지 복합개발 허용, 관광호텔 및 유원시설업의 회원 모집 허용 등 총 24건의 규제개혁 과제를 마련하였다.

②관광산업을 수출산업으로 인정(2006. 3) : 「대외무역법시행령」 개정에 의해 관광산업도 수출산업과 같이 수출보험 가입, 무역금융 지원 등 제도적 혜택을 받을 수 있게 되었다. 이에 따라 관광산업의 정책적 위상이 제고되는 계기를 마련하였다.

③「서비스 산업 경쟁력 강화 대책(2006. 12)」 : 규제완화, 세금감면, 재정지원 확대, 마케팅 강화 등을 포괄하는 총 62개 과제로 되어 있다. 또한 2007년 7월 미래 성장산업으로 서비스 산업에 대한 정책적 고려에서 「제2단계 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책」이 발표되었다. 주요 내용은 관광레저 분야 해외소비의 국내 전환, 서비스산업의 생산성 제고를 위한 정책적 지원 강화, 서비스산업의 경영환경 개선 등 세 가지 측면으로 구성되어 있다.

3) 향후 과제

참여정부의 관광산업 육성정책은 관광산업의 경제적 가치와 잠재력을 인식한 데 기초하여 급변하는 관광 환경에 신속하게 대응할 수 있는 경쟁력 강화를 위한 법·제도적 정비를 시행하였다. 그러나 서비스 수지적자 지속, 낮은 생산성 등은 아직 선진국에 비해 경쟁력이 미흡한 상황이다. 따라서 향후 차기 정부에서 추진할 과제는 고부가가치 산업 육성을 위한 총체적이고 실질적인 정책추진을 꼽을 수 있다.

차기정부에서는 정부개입형 모델보다는 민간의 창의성과 자율성에 바탕으로 둔 관광산업 육성원칙이 확립될 필요가 있다. 이를 위해서는 관광시장 확대 차원의 과감한 규제개혁이 추진되어야 한다. 특히 입지 규제 및 시설 설치와 관련된 규제 개선과 공급자 위주로 되어 있는 인허가 절차를 수요자 입장에서 펼치는 과감한 개선이 요구된다.

2. 관광서비스 인프라의 대폭적 확충

1) 추진 배경

우리나라는 관광숙박시설 건설비 상승과 건설 입지의 부족, 제조업 대비 차별적 조세 부담 등으로 인하여 관광숙박시설 건설이 매우 부진한 상황이어서, 취약한 관광 기반시설 확충 및 외래 관광객 수용태세 정비에 대한 요구가 증가하고 있다.

2) 추진 내용

참여정부는 지역별로 특색 있는 관광자원을 발굴하고 관광 인프라를 확충, 공급하는데 주력하였다. 이를 위하여 유교 문화권, 남해안 관광벨트 등 광역권 관광개발 사업을 추진하였다.

경북북부 유교문화권 관광개발계획은 전통 유교문화를 잘 보존하고 있는 경북 북부 지역 관광 명소화를 추진하기 위해 2000년부터 2010년까지 권역별 숙박휴양 거점 개발, 문화관광 루트 개발 등을 진행하고 있다.

남해안 관광벨트 개발은 다양한 문화유적 자원을 관광자원으로 연계, 개발하기 위하여 2000년부터 본격적으로 추진하였다. 2007년 기준으로 순천만자연생태공원 등 12개 사업이 완료되었고, 2009년까지 남해안 일원의 23개 시·군을 대상으로 64개 사업을 추진할 예정이다.

한편 관광객 행태 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 템플스테이, 전통한옥의 관광자원화 등 다양한 관광숙박시설을 공급하였다. 또한 우수 중저가 숙박업소 확충 및 서비스 개선을 위해 2007년 현재 일반 숙박시설을 대상으로 하는 ‘굿스테이(Goodstay, 중저가 우수 숙박 인증사업)’ 74개 업소가 운영 중이며, ‘베니키아(BENIKEA, 중저가 관광호텔 체인화)’는 전국 12개 호텔이 선정되어 운영 중이다.

관광안내 체계 개선 사업은 IT 기술의 발전을 반영하여, 온·오프라인 안내체계를 지속적으로 개선하였다. 2003년에는 외래 관광객의 언어불편 문제 해소를 위하여 한·영·중·일을 지원하는 관광안내전화 ‘1330’을 개통 운영하였으며, 2004년에는 외국어표기표준화 용례집을 제작하여 지자체에 배포하였다. 이 밖에 IT를 활용한 안내시스템 구축, 전국의 관광정보를 표준화하는 사업, 운영 주체가 다양한 관광 안내소의 표준화 및 안내원 간 네트워크화도 추진하였다.

또한 외래 관광객을 대상으로 우리의 문화관광 자원에 대한 전문적이고 흥미로운 해설을 제공하기 위하여 문화관광해설사 제도를 운영하고 있다.

3) 향후 과제

참여정부 들어 발생한 사스(SARS), 북핵, 원화가치 상승 등 어려운 여건 속에서도 외

래 관광시장은 600만 명 규모로 성장하였으며, 국민관광총량 또한 매년 평균 5% 이상 상승하였다.

이러한 상황에서 추진한 남해안 관광벨트 사업과 경북 북부 유교문화권사업은 지역 콘텐츠의 경쟁력을 확보하고 지역경제를 활성화하는 계기를 마련하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 향후 관광수요 급증에 따른 지속적인 관광 인프라 조성이 요구됨에 따라 관광안내 인프라에 대한 지속적인 홍보, 유기적이고 체계적인 추진체계의 정립 등이 진행되어야 할 것이며, 광역권 관광개발 사업의 지속적인 추진을 통하여 집중적인 관광자원 개발이 요구된다. 특히 주요 성장 거점의 육성과 더불어 주요 국책사업의 성공적 추진을 위해서는 유기적 협력체제 구축을 통해서 국제경쟁력이 있는 관광지를 조성하여야 할 것이다.

3. 지역특화 관광자원의 개발 및 확충

1) 추진 배경

참여정부는 21세기 동북아 관광 허브라는 비전 실현을 위해 국민관광 수요 충족, 외래 관광객 수용 태세 개선, 지역 특화자원 개발이라는 3대 전략을 중심으로 관광정책을 추진하였다.

지방분권형 관광개발 추진을 위한 법, 제도적 기반이 구축되면서 지역관광 역량 강화에 대한 요구가 증가하였으며, 다양한 지역관광 개발사업 추진과 관련하여 중복성과 비효율성의 문제가 발생하면서 사업간 연계 강화 및 조정에 대한 요구가 증가하였다.

2) 추진 내용

참여정부에서 지역특화 관광자원 개발을 확충·내실화하기 위해서 추진한 정책은 다음과 같다.

①2007년 「관광자원의개발에관한법률」 제정 : 동 법 제정을 통하여 광역권 관광개발 사업의 추진 근거를 마련하고 관광자원개발심의위원회를 설치하였으며, 지역별 특색을 살린 관광 콘텐츠를 보강하고 관광개발의 평가·환류 체제를 구축하였다.

②지속 가능한 고품격 관광자원 개발 : 강원도 속초 해수욕장 등 39개소 관광지를 품격과 테마를 갖춘 관광 목적지로 개발될 수 있도록 지원하였다. 또한 친환경 및 체험형 생태·녹색 관광자원 개발을 추진하고 지역에 소재하는 역사·문화·스포츠 자원을 관광자원화하였으며, 국내 섬 지역의 관광자원화를 위해 리모델링 모델을 제시하여 가고 싶은 명소 및 공간으로 조성하였다.

③내실 있는 광역권 관광개발 사업 추진 : 남해안 관광벨트 및 경북 유교문화권 관광개발 사업의 평가, 조정을 통하여 성과 극대화·명소화를 추진하였으며, 이외에 동해안 관광벨트 추진을 통하여 동해안 지역의 체계적인 연계 개발을 추진하였다.

④관광자원의 창의적 소프트웨어의 경쟁력 강화 지원 : 민간 전문가, 지역 주민, 지자체 간의 협력에 의한 지역밀착형 관광개발을 지속적으로 확대 추진하였으며, 지역 고유의 3명(명인·명품·명소) 자원의 관광상품 개발 활성화를 유도하였다.

⑤지역의 관광혁신 역량 강화 지원 : 관광담당 공무원의 외부 전문가 영입을 확대하고 지역 관광정책의 전문성을 제고하였다.

3) 향후 과제

참여정부에서는 주 40시간 근무제의 시행과 국민소득 증가에 따른 관광수요 증가에 맞추어 관광지를 특화·개발하였다. 이는 관광을 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨 것으로 평가받고 있다. 특히 지역관광의 균형적 발전을 도모하기 위하여 지역의 정체성을 살릴 수 있는 관광개발 정책을 수립하고 개발한 것은 긍정적으로 평가된다.

그러나 관광개발은 지역의 관광 역량에 따라 성패가 결정된다고 할 수 있다. 따라서 지방정부, 지역 주민, 지역의 관광 전문가와 관광 사업자가 지역 관광사업을 합리적으로 추진할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해 나가야 한다. 이를 위하여 지역 관광사업 컨설팅, 관광 R&D 교육을 위한 지원체계 확립이 필요하다.

또한 지속 가능한 고품격 관광자원 개발을 위해서 지역 소재 역사·문화·스포츠 자원 등 관광자원을 지속적으로 발굴하여야 할 것이다.

4. 해외 마케팅 및 국제 관광협력의 증진

1) 추진 배경

21세기 들어 국가간 인적·물적 교류가 활발해지면서 글로벌화가 급속히 진행되고 있다. 세계화의 진행은 향후 지역정보, 지역문화 등 그 영역을 다차원적으로 확대할 것으로 전망하고 있다. 특히 세계화를 통한 개방화는 국가간 관광교류를 더욱 활성화시킬 것으로 전망하며, 국가 간 관광교류 활성화는 국가간 상호 협력 증진에 기여할 것으로 기대하고 있다.

개방화·국제화 시대에서 국제협력의 중요성은 매우 크다. 관광 분야의 국제협력은 국가 간 상호 이해를 증진하고 국제친선을 도모할 수 있다. 그뿐만 아니라 관광교류를 촉진하는 계기가 되므로 각국은 이를 위해 많은 경비와 인력을 투입하고 있다.

세계관광기구(UNWTO)에서는 동아시아·태평양 지역이 세계 6대 관광권역 중에서 유럽 지역에 이어 세계 2대 관광시장으로 부상할 것으로 전망하였다. 또한 2020년 국제관광객 수의 약 27%인 약 4억 2,000만 명 정도가 아·태 지역을 방문할 것으로 예측하였다. 이에 따라 아·태 국가들의 전략적 관광산업 육성과 관광객 유치 경쟁이 더욱 심화될 것으로 전망한다.

2) 추진 내용

참여정부에서는 일본, 중국 등 주요 시장에 대한 해외 마케팅 노력을 강화하였다. 특히 국제박람회 개최 및 참가를 통해 대규모 국제행사를 활용한 한국관광 홍보와 모객활동을 전개하였다. 2006년에 중국인 방한객이 26.3%의 높은 성장률을 기록하면서 중화권·일본 등 대상 지역별로 차별화된 관광 마케팅과 홍보 전략으로 특화된 유치 전략을 추진하였다.

더불어 국가 간 관광협력 증진을 통하여 한국관광의 위상 제고를 위한 정책적 노력을 꾸준히 전개하였다. 한국과 일본 정부는 2005년 ‘한일 공동방문의 해’를 지정하여 운영하였으며, 양국간 교류 협력을 위해 공동사업을 지속적으로 전개하였다. 2006년에는 한·중·일 관광교류 협력의 틀을 마련하는 3국 관광장관회의가 개최되어 향후 크루

즈, 청소년, 지자체 간 교류협력 및 확대를 위한 계기를 마련하였다. 기타 국가와의 관광교류 및 협력 현황은 주로 관광협력협정 및 양해각서 체결을 통해 수행하였다.

참여정부는 관광 관련 국제기구와의 협력 강화를 통해서 관광외교를 신장하는 데 기여하였다. 세계관광기구(UNWTO) 산하에 설치된 ST-EP(Sustainable Tourism for Eliminating Poverty)재단의 초기 설립 및 운영에 필요한 경비를 지원하였으며, 동 재단 본부를 한국에 유치하는 데 성공하였다. 한편 국제사회에서 참여정부의 주도적 노력은 2005년도 UNWTO 집행이사회 의장직 선출과 더불어 한층 강화되었다.

3) 향후 과제

참여정부에서는 일본·중국 등 타깃 시장별로 유치 전략을 특화하여 차별화한 마케팅을 강화하고 해외 홍보매체를 다변화한 것은 긍정적으로 평가받고 있다. 이로써 어려운 여건 속에서도 중국시장 확대에 힘입어 외래 관광객 600만 명 시대를 열었다.

다만, 향후 세계 관광시장에서 우리나라 관광 상품의 부가가치를 높일 필요가 있으며, 해외 홍보 시 투입비용 대비 성과를 면밀히 분석하여 효율적인 홍보가 가능할 수 있도록 해야 할 것이다. 국가 간 관광교류 및 협력을 확대하고 관광 관련 국제기구와의 협력체계를 공고히 하여 국제사회에서 한국관광의 위상을 제고할 필요가 있다.

5. 국민 생활관광 환경의 조성

1) 추진 배경

그동안 관광정책은 외래 관광객 유치를 위한 마케팅과 수용 태세 개선 등 국제관광을 중심으로 주로 경제적 관점에서 추진하여 왔으나 1990년대 들어 국민의 삶의 질 향상에 대한 고려의 확대, 그리고 주 40시간 근무제, 주 5일 수업제 등 여가시간 확대로 관광 부문의 새로운 사업 창출과 잠재시장 규모 증가가 예상되면서 국제 및 국내 관광의 균형을 위한 정책적 노력을 도모하고 있다.

또한 휴가분산 확대로 숙박 관광과 장거리 관광이 확대되면서 국민의 여가 활용 및 여행 패턴이 크게 바뀔 것으로 전망한다. 이러한 환경 변화에 따라 늘어난 국민 여가 수

요에 적극 대응하기 위한 국내관광 활성화 정책이 강조되고 있다.

2) 추진 내용

참여정부의 국민관광 활성화 정책은 국민관광의 기대 수준에 맞는 양적·질적 공급 확대에 기초하고 있으며, 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

①국내여행에 대한 범국민 인식 개선 : 국민 참여형 캠페인을 지향하여 우리 국토의 숨어 있는 아름다움을 많은 사람에게 전달하는 효과를 거두었다.

②국민관광 활성화의 기반 조성 : 여행에 대한 국민들의 관심이 높아짐에 따라 각 지역별 여행 정보 제공 및 관광업계 상호교류 확대에 대한 요구가 증가하였다. 특히 새롭고 다양한 국내관광 프로그램을 개발하였으며, 이와 더불어 관광정책에 일반 국민의 참여를 확대해 나가려는 노력을 기울였다.

③사회 취약계층의 국내여행 기회 확대 : 취약계층을 위한 관광 환경을 조성하고자 2005년부터 관광진흥개발기금법상에 복지관광 활성화를 위한 근거를 마련하고 취약계층을 대상으로 하는 관광정책을 강화해 나갔다. 2006년에는 관계부처와의 협력 강화를 통해서 대상별 특성화 프로그램 개발 지원 등 사업 효과를 제고하기 위해 노력하였으며, 2007년에는 전국적으로 선정·지원하고 있다. 아울러 민간업체 및 관련기관의 참여를 독려하고 외부 기관과의 협력을 적극 장려하고 있다.

이와 같이 참여정부에서는 국내관광 여건을 조성하기 위해서 내국인 국내관광 활성화 정책의 중요성을 인식하였다. 또한 국민복지 차원에서 사회 취약계층, 서민층의 관광참여 기회를 확대하였다. 정부 차원에서 창의적인 국내여행 상품 개발을 지원하였으며, 국민 관광지 정보의 질적 향상을 위해서 종합적이고 다양한 소재를 제시하였다.

3) 향후 과제

향후에는 관광수지 적자 개선을 위한 외래 관광객의 유치와 관광소비 증대를 통한 국제관광의 성장을 추구하는 정책개발에서 탈피해, 인바운드 중심의 관광정책에서 인트라바운드, 아웃바운드가 동시에 선순환적 성장 구조를 형성할 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 이를 위해 인트라바운드 정책을 본격적으로 추진하고 국민관광 활성화를 위한

법제도 개선 및 지원대책을 수립하여야 한다. 또한 한국관광의 재발견 사업을 지속적으로 추진하고 전통문화예술을 관광자원화할 필요가 있다.

앞으로 국내여행의 활성화를 위한 휴가정책 전환 등이 추진되어야 한다. 이외에 관광 부문의 양극화 현상이 심화될 것으로 예상되므로 취약계층에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 아울러 복지관광 사업을 통한 지역관광 수요를 창출하여 지역관광 경쟁력 강화의 기반을 마련하여야 한다.

6. 미래형 관광레저도시 조성

1) 추진 배경

본격적인 주 40시간 근무제 실시에 따른 여가시간 증대와 고속철도 개통 등 국내관광 제반 여건이 개선됨에 따라 국내관광 수요가 크게 증가할 것으로 전망한다.

이러한 상황에서 급증하는 관광 수요에 대응하고 부가가치 및 고용 창출을 선도할 수 있는 21세기 국가발전의 신성장 동력으로서 관광레저산업 육성에 대한 필요성이 증대되었다. 이를 위해 국제경쟁력을 갖춘 관광시설의 개발 및 국민관광의 수용태세 확충과 이를 뒷받침할 수 있는 관광레저산업의 육성이 시급하게 요구되었다.

2) 추진 내용

2004년에는 관광레저도시 활성화 추진방안을 마련하고 ‘기업도시개발특별법’을 제정, 시행하였다. 2005년에는 문화관광부 대통령 업무보고에서 역점 추진사업의 하나로 3월에 문화관광부 내 관광레저도시 추진기획단이 설치되었으며, 무주·태안·영암·해남 등 3개 지역이 시범사업 지역으로 선정되었다. 2006년에는 서남해안 관광레저도시 컨소시엄별 개발계획이 수립되었으며, 2007년 3월에는 서남해안 관광레저도시 통합 개발계획이 수립되었다. 관광레저도시 추진 기본 방향은 다음과 같다.

- ① 지속 가능한 발전을 전제로 환경·지역 친화적 도시 조성
- ② 국제경쟁력을 갖춘 동북아 최고의 관광휴양 도시 조성
- ③ 중산층, 서민이 함께 누리는 관광휴양 도시 조성

이를 위해 지구별, 관광 행태, 이용 계층 등을 종합적으로 고려한 다양하고 특색 있는 시설을 도입할 계획이다.

참여정부에서 관광레저도시 조성을 통해서 중점적으로 추진하고자 하는 개발 구상은 고품질·미래형 관광레저 단지를 조성하고 다양한 형태의 관광숙박 시설, 레저스포츠 시설의 확보, 그리고 지역 및 국내외 관광객 등 이용자의 선호 행태 및 계층별 특성을 고려한 시설을 배치하는 것이다. 한편 관광레저도시에 대한 정부 차원의 적극적이고 다양한 홍보와 지원 및 관광레저도시 조성사업에 대한 투자유치 기반을 조성하는 데 주력해 국내외 기업의 사업 참여를 유도하였으며, 해외 투자자와의 네트워크를 형성하였다.

3) 향후 과제

향후 시범사업 추진 과정에서 발생한 제도적 미비점이나 문제점을 지속적으로 모니터링하고 보완할 필요가 있다. 이를 통해서 관광레저형 기업도시가 낙후 지역에 대한 투자 촉진, 지역경제 활성화 및 국가 균형발전에 기여할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

제5절 스포츠의 활성화

1. 생활체육 참여 여건 조성

1) 추진 배경

정부는 소득수준 향상, 주 40시간 근무제, 고령화 사회 진입 등으로 인하여 개인의 건강한 삶을 유지하고 싶어 하는 욕구가 증가하고 생활체육 참여에 대한 국민적 관심이 확대되면서 이에 대한 정책수요가 날로 늘어나는 현상에 대응하여 생활체육에 대한 다양한 정책을 추진하여 생활체육 참여 활성화를 유도하였다.

2) 추진 내용

(1) 다양한 생활체육 프로그램 운영과 소외계층에 대한 지원 강화

집 주변의 근린생활체육 시설을 활용하여 생활체육 광장 500여 개소를 개설하여 운영하였으며, 생활체육교실을 4종목 49교실에서 5종목 88교실로 확대 운영하였다. 특히 노인계층의 생활체육 참여 활성화를 위해 게이트볼 전용 구장 7개소를 건립하였으며, 아울러 사회복지시설 780여 개소에 대해 연 2만여 점의 체육용품을 지원하고, 청소년 과외 체육활동을 418개교에 지원해 126만여 명이 참가하였다.

(2) 국민 모두 생활체육 현장에 참여하는 범국민 캠페인 전개

2005년 10월에는 생활체육 참여 범국민 캠페인인 ‘스포츠 7330’(일주일에 3회 이상, 하루에 30분씩 운동하자)을 선포하고 신문, TV, 라디오, 이동형 매체 등 다양한 매체를 활용한 홍보 활동을 펼쳤다.

(3) 생활권 내에서 손쉽게 체육활동에 참여할 수 있는 환경 조성

2003년부터 2006년까지 5,577억 원의 예산을 투입하여 공공체육시설이 참여정부 출범 직전인 2002년 말 기준으로 6,721개소에서 2006년 말 현재 9,949개소로 3,228개소(48%) 증가하였으며, 면적은 2,692만 6,559㎡로 55% 증가한 것으로 나타났다. 1인당 체육시설 면적도 참여정부 출범 초기인 2003년에 1.09㎡에서 2005년에는 1.92㎡, 2006년에는 2.16㎡로 증가하였다.

(4) 지속적인 생활체육지도자 양성 및 지역별 배치

공공체육시설 확충 현황					
구분	2002	2003	2004	2005	2006
시설 수(개소)	6,721	6,901	7,863	8,717	9,949
1인당 체육시설 면적(㎡)	1.03	1.09	1.32	1.92	2.16

생활체육·경기지도자 양성 및 배치 현황

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
양성 인원(명)	7,661	8,605	7,785	10,656	10,935	12,435
배치인원(명)	762	766	825	913	995	1,100

자료 : 어르신생활체육지도자 배치(2006~) : 250명 별도

생활체육 참여 현황

구분	1986	1989	1991	1994	1997	2000	2003	2006
생활체육 참여율(%)	19.4	27.2	34.7	37.6	38.8	33.4	39.8	44.1

출처 : 문화관광부 「국민생활체육활동참여실태조사」

※ 주 2~3회 이상 회당 30분 이상 규칙적 참여 / 3년 주기 조사

특히 2006년부터 노인시설을 방문하여 체육 지도와 프로그램을 보급하는 노인전담 생활체육지도자 250명을 배치·활용하였다.

3) 향후 과제

이러한 정부 차원의 노력 덕에 국민의 생활체육 참여율은 2006년 현재 44.1%로 참여 정부 출범 이전 33.4%에서 무려 10% 상승하는 효과를 거두었다.

그러나 우리나라의 생활체육은 여전히 선진국 수준에 비해 미약한 편으로 생활체육을 수요자, 생활권 중심의 지역별로 특성화하여야 하며, 학생들의 비만 해소와 전인적 인격 형성을 위한 학교체육활동 활성화 정책을 더욱 강력히 추진하여야 한다.

2. 경기력 향상을 위한 전문체육 지원 및 국제교류 확대

1) 추진 배경

우리나라는 서울올림픽 4위, 2002 한일월드컵 4강 등을 이루어 내면서 국제대회에 대한 국민들의 눈높이도 함께 높아져 전문체육의 경기력 향상이 국가 체육정책의 주요 정책으로 자리 잡았다.

이에 참여정부는 국제 스포츠 경기력이 상향 평준화되는 국제스포츠 환경의 변화와 저출산 추세에 따른 학교 운동부 위주 육성 체계의 한계 노출 등 현행 전문체육 시스템에 대한 심각한 문제점들이 제기되면서 경기력 저하가 가시화되는 상황에서 우리나라 실정에 적합한 전문체육 육성 시스템 개발과 훈련여건 개선, 선수권익 보호 등 다각적인 지원대책을 추진하였다.

2) 추진 내용

(1) 우수선수 육성사업의 집중적인 투자

참여정부는 전문체육인 육성 기반을 확대하여 안정적인 우수자원 확보를 위해 차세대 대표선수인 꿈나무선수 육성인원(163명 → 200명) 및 후보선수 지원인원(1,000명 → 1,300명)을 지속적으로 확대하였으며, 2007년 1월에 (재)체육인재육성재단을 설립하여 초·중·고교 기본종목(육상·체조·수영) 운동선수 육성 프로그램 및 스포츠 영재 발굴 프로그램 개발 등 경쟁력 있는 차세대 체육인재 육성을 본격화하였다.

(2) 국가대표선수 훈련환경 개선

국가대표 선수들의 체계적인 훈련이 미흡한 상황을 개선하기 위해 국가대표 선수 훈련비 지원예산을 대폭 증액하였으며, 국가대표 선수들의 종합적·체계적 훈련을 지원할 ‘국가대표 종합훈련원’ 건립(2010년 완공 목표)을 추진하였다. 특히 스포츠과학의 경연장이 되고 있는 것에 대응하여 전자 차트 프로그램, 영상촬영 분석 등 스포츠 의·과학을 활용한 체계적·집중적 훈련 시스템을 도입하였다.

국가대표 선수 훈련비 지원 현황					
구분	2003	2004	2005	2006	2007
예산액(원)	115억	119억	126억	158억	180억
훈련일수	105	105	105	150	180

(3) 선수권익의 보호를 위한 시스템 구축 및 정책적 지원 강화

참여정부는 선수들의 약물복용 금지와 인권 개선이 국제적 주요 이슈임을 감안하여 2006년 11월 한국도핑방지위원회 설립하고, UNESCO 스포츠도핑방지국제협약을 비준(2007. 2)하는 등 도핑 시스템을 정비하여 도핑검사 및 교육 등을 확대 실시하는 한편, 2006년 5월에는 한국스포츠중재위원회를 설립하여 선수 선발 및 경기 결과 등에 대해 공정·신속하게 중재할 수 있게 되었다.

(4) 다양한 국제대회 유치

비록 유치에는 실패하였으나 2014년 평창 동계올림픽 유치를 위해 2005년 3월 ‘평창 동계올림픽유치위원회’를 발족하여 범정부 차원에서 전방위적 유치 지원활동을 전개하였으며, 2011년 대구세계육상선수권대회와 2014년 인천아시아경기대회를 유치하기도 하였다. 그 밖에 2006 국가올림픽연합회(ANOC) 총회, 2006 SprotAccord, 2007 국제장애인올림픽위원회(IPC) 총회 등 주요 국제스포츠회의를 유치하여 성공적으로 개최하는 성과를 거두기도 하였다.

(5) 남북 체육교류 활성화에 적극 지원

2006 토리노 동계올림픽대회와 2006 도하 아시아경기대회 개·폐회식 공동 입장, 네 차례의 남북체육회담 개최, 2008 베이징 올림픽대회에 경의선을 이용한 남북응원단 참가 합의 등을 통해 남북 간 체육교류도 지속적으로 전개하였다.

3) 향후 과제

이러한 정부의 노력으로 제28회 아테네 하계올림픽대회 9위, 제20회 토리노 동계올림픽대회 7위, 제15회 도하 하계아시아경기대회 2위, 제23회 토리노 동계유니버시아드 대회 1위라는 놀라운 성과를 거두기도 하였다. 그러나 시스템에 의한 스포츠 외교는 미흡하여 1명의 IOC위원을 제외하고는 국제 스포츠계에서 영향력을 행사할 수 있는 국제 스포츠 전문 인력이 거의 없는 실정으로 이에 대한 대책이 필요하다.

3. 스포츠산업 육성 기반 마련

1) 추진 배경

참여정부가 들어서면서 미국과 일본, 중국 등 국제사회에서는 스포츠를 21세기가 요구하는 매우 호소력 있는 비즈니스 콘텐츠로 인정하여 주요 국가정책으로 관심과 투자를 집중하였다. 그러나 국내 스포츠산업은 인력·기술·정보·제도적 기반이 매우 취약하여 선진국가들에게 시장을 잠식당하고 있는 것이 현실이었다.

2) 추진 내용

(1) 산업인력의 전문성과 경쟁력 강화를 위한 정책 추진

참여정부는 2002년부터 스포츠산업 전문인력 양성사업을 시행하여 스포츠마케터, 시설 경영 등 스포츠산업 현장 인력을 양성하였다. 특히 2005년부터 스포츠경영관리사 국가기술자격제를 신설하였으며, 동 자격증 취득자를 대상으로 실무능력 향상과 스포츠산업계와의 연계를 위해 스포츠경영관리사 인턴제도 운영하고 있다. 아울러, 2006년부터는 지역 대학에 ‘스포츠산업 아카데미’를 개설하여 지역 스포츠산업 활성화에 기여하고 있다.

스포츠산업 전문인력 양성 현황						(단위 : 명)
과정	2002	2003	2004	2005	2006	계
스포츠마케터	4	129	171	199	198	737
스포츠시설 경영관리자	30	82	107	106	126	451
공공체육시설관리자	50	63	46	53	48	260
전문스포츠마케터	-	-	-	16	25	41
특별 과정	-	-	64	79	46	189
스포츠산업아카데미	-	-	-	-	194	194
스포츠경영관리사	-	-	-	-	19	19
합 계	120	274	388	453	656	1,891

(2) 국내 프로스포츠 활성화 정책 추진

국내 프로스포츠는 1982년 프로야구가 출범한 이래 2005년 12월 현재 축구, 야구, 농구, 배구 등 9개 종목이 운영되고 있다.

(3) 스포츠산업진흥법 제정

2007년 3월 동법이 제정됨에 따라 국내 스포츠산업을 체계적으로 육성하고 지원을 강화하기 위한 기본적인 토대가 마련되었다. 동법은 스포츠산업 전문인력 양성, 스포츠산업지원센터 지정 운영, 스포츠산업진흥시설 지정 및 자금지원 등을 주요 내용으로 담고 있다.

3) 성과와 한계

21세기 신국가 동력산업으로 유망한 스포츠산업을 육성하기 위해 비전 제시 및 스포츠산업진흥법 제정 등 스포츠산업 육성을 위한 제도적 지원 기반을 바탕으로 실질적 지원수단 및 체계 확립, 스포츠산업에 대한 사회적 인식 제고, 세제·자금 지원 관련 유관기관의 이해 제고, 자본의 영세성, 전문인력 확충, 기술개발 확대에 중점을 두어야 할 것이다.

4. 재활에서 체육으로 장애인체육 지원

1) 추진 배경

참여정부가 출범하기 이전까지 장애인체육은 2005년도까지 국민체육의 한 분야가 아닌 복지 차원의 재활체육 개념으로 이해되어 보건복지부가 그 업무를 담당하고 있었다. 그에 따라 장애인체육은 국민체육에서 소외되면서 국가 체육정책에서 제외되어 있었으며, 이에 대한 장애체육인들의 불만이 다양하게 제기되어 왔다.

2) 추진 내용

(1) 장애인체육을 국민체육진흥을 담당하는 문화관광부로 이관

장애인체육의 이관에 따라 2005년 7월 장애인 체육활동을 국민체육진흥법으로 포함

시키는 법률 개정을 실시하였고, 문화관광부 체육국에 장애인체육과 설치(2005. 12), 대한장애인체육회(2005. 11) 설립을 이루어 내었다. 이와 더불어 2006년 4월에 KPC(대한장애인올림픽위원회)를 설립하고 IPC(국제장애인올림픽위원회)에 가입하였으며, IPC(국제장애인올림픽위원회) 총회 유치 등 스포츠 외교 기반을 구축하여 세계장애인 체육계에서 입지를 강화하는 계기를 마련하게 되었다.

(2) 정책추진 체계의 구축과 더불어 구체적인 지원사업 추진

장애인체육 지원예산을 2005년 49억 원에서 2007년 196억 원으로 대폭 확대하였으며, 체육인복지규정 개정을 통해 장애체육인도 장애연금, 경기력 향상연구연금, 생활보조비 등 체육인 복지혜택의 수혜 근거를 비장애인 선수와 차별 없이 마련하였다.

3) 향후 과제

보건복지부에서 장애인 체육업무 인수로 장애인체육 전담조직 체계를 구성하여 체육 복지 서비스 대상 확대, 장애인 생활체육 참여 인구의 저변확대 및 훈련환경 개선을 위해 예산지원 확대 등을 이루었으나, 장애인체육에 대한 인식제고, 공공체육시설에 장애인 이용가능 시설 설치확대 등 장애인체육진흥에 더 많은 노력이 필요한 상태이다.

제6절 문화유산의 보존과 가치 창출

1. 문화유산 대외위상 제고 및 국제교류 강화

1) 유네스코 세계유산 등재 확대

문화재청은 그간 유네스코 세계유산 등재를 통한 우리 문화유산의 우수성과 독창성을 국제적으로 인정받기 위하여 지속적인 노력을 기울여 왔다. 참여정부 시기에는 ‘판소리’(2003년), ‘강릉단오제’(2005년) 등 2건의 무형문화재가 등재되었으며, 2007년에는 조선왕조 의궤, 해인사 고려대장경판과 제경판이 세계기록유산으로 등재되었다. 특

히 우리나라 최초로 제주 화산섬과 용암동굴이 세계자연유산으로 등재되어 국가 이미지가 제고뿐만 아니라 제주도가 세계적인 문화·관광지로 국제사회의 공인을 받는 성과를 거두었다. 이로써 우리나라는 세계문화유산 7건, 세계자연유산 1건, 무형유산결작 3건, 세계기록유산 6건 등 모두 17건의 문화재가 유네스코 지정 유산으로 등재되었다.

2) 문화재 국제교류 협력 강화

중국, 일본 등 일부 국가에 국한된 양자교류의 편협성에서 벗어나 베트남, 몽골, 페루 등 다양한 문화권 국가와의 교류를 확대하는 한편 중국, 일본 등 인접 국가와의 교류를 더욱 내실화하여 문화재 보존·관리 수준이 진일보할 수 있는 계기를 마련하였다.

3) 남북 문화재 교류 활성화

민족문화유산의 공동 보존을 위한 ‘고구려 고군분’의 세계유산 등재를 위한 공동노력 등을 통해 남북 문화재 교류협력 기반을 조성하고 상호 신뢰를 구축하였다. 특히, 남북이 협력하여 일본이 약탈하였던 북관대첩비를 100년 만에 반환받아(2005. 10) 함경도 길주의 원래 자리에 복원(2006. 3)함으로써 문화유산을 매개로 남북 화합의 단초를 마련하였다. 이를 바탕으로, 고구려 고분군 남북공동 실태조사 및 보존사업과 고려시대 궁궐터인 개성 만월대 남북공동 발굴조사를 통해 민족 공동의 소중한 문화유산을 남북이 협력하여 보존하는 성과를 거둘 수 있었다.

2. 과감한 개방으로 국민의 문화재 향유기회 확대

1) 북악산 일원 서울성곽, 궁·능 등 문화재 개방 확대

생활수준의 향상, 주 5일 근무제 정착 등에 따른 우리 문화유산에 대한 국민의 관심과 체험 욕구가 날로 늘어감에 따라, 문화유산이 국민의 곁에서 살아 숨 쉬고 생명력을 유지할 수 있도록 일련의 문화재 개방과 활용 정책을 중점 추진하였다.

북악산 일원의 서울성곽을 37년 만에 시민들에게 되돌려준 것을 비롯하여, 경복궁 신무문·경회루, 건천궁, 덕수궁 정관헌 등 고궁의 주요 건물 내부와 조선 왕릉의 비각 및

재실의 내부, 창덕궁 후원·낙선재 일원, 서오릉의 명릉, 연산군묘, 조선왕릉 능침 및 산책로 등 일반의 접근이 허락되지 않았던 지역을 과감히 개방하여 국민의 문화재 향유권을 크게 신장하였다.

2) 국립고궁박물관 전면 개관

궁중유물의 연구·조사·전시 등을 통하여 조선왕조의 격조 높은 궁중 문화를 널리 소개하고 경복궁 등 고궁과 연계한 세계적인 왕실테마박물관으로 조성하기 위하여 국립고궁박물관을 광복 60주년인 2005년 8월 15일 개관(전면 개관 2007. 11. 27)하였다.

3) 고궁 관람 시스템 혁신

우리의 대표적 문화유산인 고궁은 문화관광자원으로서 무한한 가치와 잠재력을 지녔음에도 활용 방안 등에 대한 전략적 접근이 미흡한 탓에 관람 시스템 수준 또한 만족스럽지 못한 실정이었다. 이에 따라 기존의 건축물 구조 및 양식사 위주의 어려운 문화재 안내판과 각종 편의시설 등을 고궁의 품격과 관람객의 눈높이에 맞춰 대대적인 개선을 추진하였고, 창덕궁의 제한 관람에 따른 불편 해소를 위해 자유관람제도를 새로 도입·시행하였다.

3. 국민과 함께하는 문화재 행정 구현

1) 문화유산 국민신탁운동 전개

문화재청에서는 자발적인 국민신탁운동의 제도적 뒷받침을 통한 활성화를 위하여 환경부와 공동으로 「문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법」을 제정, 공포(2006. 3. 24)하였다.

이 법은 국가적·사회적으로 보호 또는 보전할 가치가 있는 문화유산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리 활동을 국가나 지방자치단체가 지원하고, 이를 위해 ‘문화유산국민신탁법인’을 설립·운영토록 규정함으로써, 사회적·문화적 혜택을 현재 세대와 미래 세대가 공유할 수 있는 중요한 전기를 마련하였다는 데 그 의의가 있다.

2) 1문화재 1지킴이 운동 전개

문화재 행정의 당면한 한계였던 인력·예산 부족 및 조직의 경직성 등을 극복하고, ‘문화재 사랑 실천’의 사회적 분위기를 확산시키는 동시에, 이를 통해 문화재를 미래 세대에 온전히 물려주기 위하여 ‘1문화재 1지킴이 운동’을 추진하였다. 2004년 11월에 출범한 이 운동은 문화재 보호를 민간의 자원봉사 활동과 연계, 접목시키는 발상의 전환으로 국민들의 적극적 호응 및 참여를 이끌어 내었으며, 나아가 문화재에 대한 기업체의 사회공헌 활동 분위기를 조성하는 성과를 거두었다.

2007년 10월 현재 2,513건 4만 9,100여 명이 문화재 지킴이로 활동하고 있으며, 기업들의 적극적인 참여 독려로 23개 기업과 협약을 체결하여 공공 부문의 성공적인 브랜드로 자리를 잡았다.

3) 대한민국 문화유산상 제정·운영

문화유산 보호 유공자들을 발굴·포상하여 국민의 문화유산 애호의식을 함양시키고 문화유산 종사자의 자긍심과 사기를 진작시키기 위해 2004년도에 ‘대한민국 문화유산상’을 제정하였다.

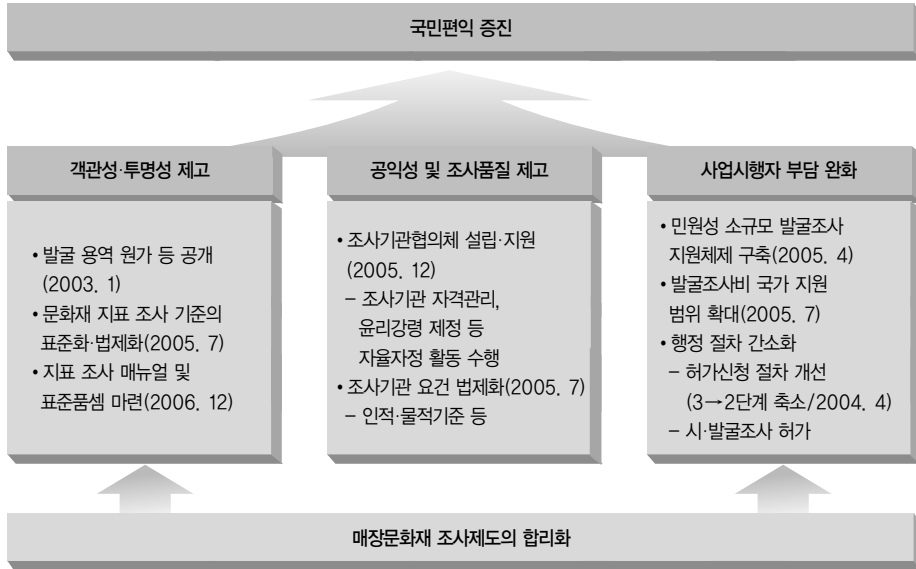
2005년도에는 문화관광부로부터 문화예술발전 유공훈장 중 문화유산 보호 및 전통문화 관련부문 훈장 3개를 이관 받는 등 문화유산 보호의 중요성에 관한 국민적 공감대를 확산시키는 좋은 계기가 되었다.

4. 국토개발과 문화재 보존의 조화로운 추진

1) 매장문화재 조사제도의 합리적 개선

각종 개발사업과 관련한 지표·발굴 조사의 수요가 급증(매년 20% 이상 증가)하면서 조사기관 부족, 민원처리 기간 장기화, 조사 비용의 원인자 부담 원칙 등으로 인한 국민 불편이 가중되어 왔다. 이러한 문제점의 해소 또는 완화를 위해, 매장문화재 조사 절차 개선, 조사대상과 제외대상 사업의 법제화 및 구체화, 조사기관협의체 설립·지원, 조사품셈 제정 등 관련 제도를 합리적으로 개선하기 위한 노력을 경주해 왔다.

매장문화재 조사제도의 합리적 개선 방향



2) 국가지정 문화재 주변 현상변경 허용기준 마련

그간 문화재 분야의 대표적 행정규제의 하나로 꼽히는 국가지정 문화재 주변 지역에서의 현상변경 허가과 관련하여 객관적 허가기준 미비 등에 따른 문제점과 그 개선·보완의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

문화재청에서는 국가지정문화재 지정 시 1년 이내에 문화재 영향검토 지역에 대한 현상변경 행위의 구체적 범위를 정하여 고시토록 의무화(2006. 6)하는 한편, 문화재 유형별 특성을 감안한 ‘현상변경허가허용기준지침’을 마련(2006. 9)하여 행정 행위의 예측 가능성과 투명성을 높이고, 국민 불편을 최소화하는 데 노력하였다.

3) 고도 역사문화 환경보존 기반 마련

고도(古都) 지역(경주·공주·부여·익산)이 급속한 도시화와 현대화 과정에서 고도로서 가치와 모습을 잃어감에 따라 고도 지역의 역사문화 환경 및 문화재 보존과 지역주민의 재산권 보호를 조화롭게 추진할 필요성이 제기되었다. 이를 뒷받침하기 위한 「고도(古都)보존에 관한 특별법」이 제정(2004. 3. 5 공포)됨에 따라 고도보존심의위원

회 및 실무위원회를 구성(2005. 6)하였으며, 지구 지정을 위한 기초조사(2005. 12~2006. 12)를 실시하고, 법령 미비사항 보완 및 법 실효성 확보를 위한 재원확보 방안 연구(2006. 4~2006. 12)도 함께 추진하였다.

또한 천년 고도 경주를 세계적인 역사문화도시로 조성하기 위하여 문화관광부 주관으로 '경주역사문화도시' 조성기본연구(2004. 10), 선도사업 확정·발표(2005. 7) 등의 과정을 거쳐 현재 문화재청 소관 선도사업(2005~2009, 7개 사업, 930억 원)을 적극 추진하고 있다.

4) 근대 문화유산 보존체계 개선

근대 문화유산 등록 대상을 기존 건조물·시설물 위주의 '점(點)' 단위에서 동네 돌담길, 간이역 등을 비롯한 역사유적지, 생활, 산업·문화유산 등 '면(面)' 단위를 비롯하여 근대영화·운송수단 등 동산적 성격의 유산까지 그 외연을 확장함으로써, 정당한 가치평가 없이 멸실·훼손되어 가는 유산을 발굴·보존하고 적극적인 활용을 통해 지역경제의 활성화를 도모하는 문화재 정책의 새로운 패러다임을 정착하였다.

5) 천연기념물·명승자원의 지정 확대 및 다양화

자연과 인간의 삶이 조화된 다량이 논, 주민과 함께하는 마을 숲, 민속성·토속성이 깃들어 있는 동·식물 등 생활 속 자연유산에 대한 체계적인 학술조사와 가치평가를 통해 문화재 지정을 확대·다양화하여, 산업화·도시화의 급물살을 타고 우리의 곁에서 사라져 가는 자연유산 자원을 제도적으로 보호할 수 있는 길을 열었다.

또한 고유 유실수 등에 대한 '국민공모'를 거쳐 전국에 산재한 숨은 자연유산 자원을 적극 발굴하고, 국민의 자율적인 정책참여를 이끌어 내는 성과를 거두었다.

5. 문화재 가치 증진을 위한 조직역량 강화

1) 문화재종합병원 설립 추진

최근 매년 증가하는 출토 유물과 환경오염에 의한 문화재 훼손 문제가 심각하게 부각

되고 있으나, 문화재 보존처리 기관과 전문 인력의 부족으로 문화유산의 손상과 멸실이 우려되면서 이를 전담할 국가기관 설립 필요성이 꾸준히 제기되었다.

‘문화재종합병원’은 이러한 취지에서 설립을 추진하게 되었으며, 2008년 청사 완공 후 하반기부터 업무를 개시할 것이며, 앞으로 문화재의 보존 처리, 진단, 복원·조사연구 등 종합적이고 체계적인 기능과 역할을 수행할 예정이다.

2) 무형문화유산전당 건립 추진

전국에 산재한 무형문화재의 보존·전승, 선양, 연수·교육 등의 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 ‘무형문화유산전당’ 건립을 추진하였다.

앞으로 무형문화유산전당은 전 세계 무형문화유산의 구심점 역할과 함께 무형문화재 제도 운영 선진국가로서 위상 강화와 국가 간 교류의 주도적 역할을 수행하는 한편, 우리 전통문화의 품격과 진수를 만나볼 수 있는 문화관광 명소로 특화해 나갈 계획이다.

3) 천연기념물센터 개관

21세기 국가 간 무한경쟁 체제 속에서 동·식물의 유전자원은 중요한 국가자산으로 새롭게 조명되고 있으나, 각종 개발사업과 환경오염으로 많은 천연기념 동·식물이 멸실 위기에 처해 있는 등 그 보존 환경이 날로 악화되어 가는 실정이다.

이에 따라 천연기념물의 보존을 위한 전시, 교육, 홍보, 구조, 치료, 연구, 조사 등의 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 전문 연구기관인 ‘천연기념물센터’를 개관하여 자연유산 분야의 정책기반을 대폭 강화하였다.

4) 출토유물 보관 시설 확충

각종 개발사업과 관련한 발굴조사로 연간 5만여 점에 이르는 유물이 출토되고, 이 중 약 3만여 점이 보존 처리를 거쳐 국가에 귀속되고 있으나, 전국적으로 이를 관리할 수 있는 시설과 인력은 매우 부족한 실정이었다.

문화재청은 기존 국립박물관 위주의 국가귀속 유물관리체계를 다변화하고 대전, 경주, 창원 등 주요 거점별로 ‘출토유물보관동’을 건립하여 체계적·과학적 보존 관리 기반을 구축

하였다. 또한 앞으로 부여·나주·충주 지역 등으로 시설 건립을 확대하여 출토유물의 안전관리와 더불어 문화재 조사·연구 및 전시 기능 등의 활성화를 도모해 나갈 계획이다.

제7절 문화정책의 향후 과제

참여정부의 문화정책은 『창의한국』과 『예술의 힘』에 집약되어 있으나 그 성과가 국민의 문화복지 수준 향상이나 문화발전으로 체감되지 못한 측면이 있다. 여전히 공급자 중심의 정책을 탈피하지 못하였고, 문화산업과 관광산업의 상황 변화에 즉각 대응하지 못하거나 한 발 늦은 정책으로 뒷북행정을 펼친 사례들도 발생하였다.

문화예술 정책은 적어도 새로운 정책 영역을 개발함으로써, 문화의 사회적 가치를 제고하는 데 어느 정도 성공하였다고 할 수 있지만, 기초예술 진흥은 아직 구체적인 성과를 거두고 있다고 보기 어렵다. 이는 예술 진흥이 단기간에 해결될 수 없음을 보여 주는 것으로 정책기조 설정의 문제가 아니라 구체적인 정책사업의 지속적 추진이 요구되는 문제이다. 그리고 사회통합에도 기여하게 되는 국민 전체의 문화향유 여건 제고를 위해 문화예술교육의 활성화, 문화 인프라 확충 프로그램의 지속적인 시행과 우리사회 전 분야의 창의력 원천인 기초예술의 활성화를 위한 제도 마련, 전통문화의 정체성 확립을 통한 세계적인 문화 위상의 확보가 요구된다.

문화산업정책은 「문화산업진흥기본법」 등의 제·개정을 통하여 정책 환경의 변화에 따른 수요에 능동적으로 대응하고 문화산업의 육성 기반을 강화하는 효과를 거두었지만, 정작 중요성이나 사회적 가치가 증가하는 문화콘텐츠산업 영역은 21세기 새로운 자원으로써 문화자원의 활용 가능성을 제시하는 데에만 그쳤다. 따라서 정부에서는 지속적이고 장기적인 발전 계획을 마련하여 기획·창작·마케팅 인력의 육성 등 문화산업의 인프라 확충에 매진하여야 할 것이다.

관광정책은 각종 정책이나 시책사업의 추진에도 불구하고 서비스 수지 적자 지속, 낮은 생산성 등 아직 선진국에 비해 경쟁력이 미흡한 상황이다. 따라서 차기정부에서는 관광시장 확대 차원에서 과감한 규제 개혁이 포함된 민간의 창의성과 자율성에 바탕을

둔 관광산업 육성 원칙을 확립할 필요가 있다. 또한 관광개발은 지역의 관광 역량에 따라 성패가 결정되기에 지자체, 지역주민, 지역의 관광전문가와 관광사업자가 지역 관광 사업을 합리적으로 추진할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해 나가야 한다. 아울러 향후 세계 관광시장에서 우리나라 관광상품의 부가가치를 높일 필요가 있으며, 해외 홍보 시 투입비용 대비 성과를 면밀히 분석한 효율적인 홍보와 국민관광활성화를 위한 법제도 개선 및 지원대책 그리고 취약계층에 대한 복지관광 지원의 확대가 요구된다.

체육의 경우 참여정부에서는 국민의 생활체육에 대한 관심과 수요 증가에 부응하여 국민 생활체육 참여 여건을 개선해 스포츠 저변이 상당 수준 확대되었으며, 스포츠 강국으로서 국가 이미지를 높이는 가시적 성과를 이루었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 선진 외국에 비해 생활체육 참여율은 여전히 낮고 인프라도 부족한 것이 현실이며, 체계적인 스포츠 외교활동 전개와 이를 위한 외교인력 양성도 미진한 상태이다. 또한, 본격적인 스포츠산업 육성과 체육진흥을 위한 실질적이고 체계적인 지원도 필요하다. 미래의 체육 환경은 국내외 환경의 측면이 복합적으로 작용하면서 지금과 다른 면모를 갖출 것으로 전망한다. 변화하는 환경 속에서 앞으로 체육정책은 우선적으로 생활체육을 선진국 수준으로 끌어올리기 위해서 관련 시스템을 개선하고, 인프라도 지속적으로 확충해 나가야 하며, 스포츠 영재와 전문 지도자, 전문 외교인력 육성, 전문 산업인력 양성 등 국가체육발전을 위한 체육분야 전문인력 양성이 요구된다.

문화재의 경우 참여정부에서는 문화유산의 내재된 가치를 적극 발굴하고 이를 현대적 관점에서 재창조하기 위한 다양한 시책을 펼쳐 문화유산이 국민과 더욱 친숙하고 생명력이 살아 숨 쉬며 핵심 관광자원으로 새롭게 자리매김할 수 있는 획기적 전기를 마련한 성과가 있었다. 이러한 성과에도 불구하고 문화유산은 현 세대뿐만 아니라 미래 세대가 함께 누려야 하는 대표적 공공재인 점을 고려할 때 사회구성원 간의 역할과 인식에 기초한 인적·물적 자원의 투입 확대가 절실하다. 향후 대내외 행정 환경의 변화는 현안대응 위주의 문화재 보존에서 예방적·과학적 보존으로, ‘점(點)’ 단위 보존에서 ‘선(線)’, ‘면(面)’ 단위의 입체적 보존으로, 원형 보존에서 활용을 통한 가치 재창조로, 전통유산 중심의 지정·관리에서 미래 유산자원의 생성·발굴 등 문화재 정책의 내실 도모와 함께 외연 확대가 절실하다.

제1절 참여정부의 평등 · 인권 정책 방향

우리나라는 1960년대 초부터 경제적으로 고도성장을 거듭하여 이제는 선진국의 문턱에 와 있다. 또한 정치적으로는 1987년 이후 권위주의를 탈피하여 민주주의 체제로 이행하여, 형식적 민주화뿐만 아니라 사회 각 영역에서 실질적 민주화를 향해 나아가고 있다. 세계 각국의 학자들은 한국이 경제발전과 민주화를 동시에 달성한 것을 일컬어 ‘이중의 체제 전환’이라 칭송한다. 그렇지만 다른 나라에서 기적이라고 부르는 고속 경제 · 정치 발전의 이면에는 어두운 그림자도 있다. 그중 하나가 사회적으로 차별 받는 집단의 존속과 생성, 그 결과 파생된 사회집단 간 갈등이라 할 수 있다.

모든 인간 사회는 정도 차이는 있지만 차별(差別, discrimination) 문제를 안고 있다. 차별은 집단적대감의 ‘행동적 요소’로 ‘합리적이지 않은 근거로 특정 개인 · 집단을 우대 · 배제 · 구별하거나 불리하게 대우하는 행위’를 나타내는 개념이다. 차별은 집단적대감의 ‘인지적 요소’인 고정관념과 ‘평가적 요소’인 편견을 동반하는 경우가 많다. 고정관념과 편견이 생각에 해당하는 것이라면, 차별은 행동이므로 직접적인 사회 문제가 된다.

차별은 ‘합리적이지 않은 기준’(사회적으로 인정받지 못하는 기준)에 근거하여 특정 개인이나 집단에게 불리한 대우를 하거나 결과적으로 불이익을 초래하는 행위로, 법률적으로 금지되는 행위이다. 다시 말해, 일부에서 간혹 사용하는 ‘합리적’ 차별이라는 용어는 형용 모순이므로, 잘못된 표현이다. 국가인권위원회법 제2조(정의) 4호에서는 ‘평등권 침해의 차별행위’를 다음과 같이 규정한다.

‘평등권 침해의 차별행위’라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 원적지, 본적지, 성년이 되기 전의 주된 거주 지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 ‘차별행위’라 한다)로 보지 아니한다.

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

라. 성희롱 행위

차별을 받은 개인이나 사회집단은 사회적으로 소외되고 배제되는 결과를 낳는다. 사회적 배제(social exclusion)는 특정 취약집단이 이중·삼중의 차별을 겪으면서 점차 사회의 핵심 영역에서 격리되는 현상을 가리킨다. 예를 들어, 장애인의 경우 집 밖으로의 외출이나 대중교통수단을 이용하는 것조차 어려워 생활상의 불편함을 겪는데, 그것은 또다시 교육과 취업의 기회를 제약하여, 결과적으로 빈곤에서 벗어나지 못하게 만드는

연쇄 작용을 일으킨다. 또한 학벌 차별 때문에 비정규직에 취업한 사람은 고용상의 지위가 불안정하고 낮은 임금을 감수해야 할 뿐만 아니라 사회보장제도의 혜택도 빈약하여 빈곤이 더욱 가중될 위험에 노출되어 있다.

우리나라에서는 급속한 공업화 과정에서 빈부격차가 심화되었고, 1997년 외환위기 이후 경기침체로 수많은 기업이 도산하였고 또 사회 전반적으로 고용 불안정이 심화되면서 새로운 빈곤층이 증가하였으며, 민주화로 인해 여러 사회집단이 집합적 목소리를 내는 가운데 소외된 소수자들이 등장하였다. 우리나라에는 여성·장애인·학벌·비정규직·출신국(외국인과 이민자)·연령·거주 지역·출신 지역·사회계층(빈곤) 등에 근거한 차별이 존재한다. 그러한 차별은 해당 개인이나 집단에게 소외와 고통을 초래하며 결과적으로는 우리 사회의 통합을 저해하는 중요한 원인이 된다. 소수자 집단의 사회적 차별과 사회적 배제는 단순히 사회적 불평등 문제에 그치는 것이 아니라 인권침해로 받아들여지고 있다.

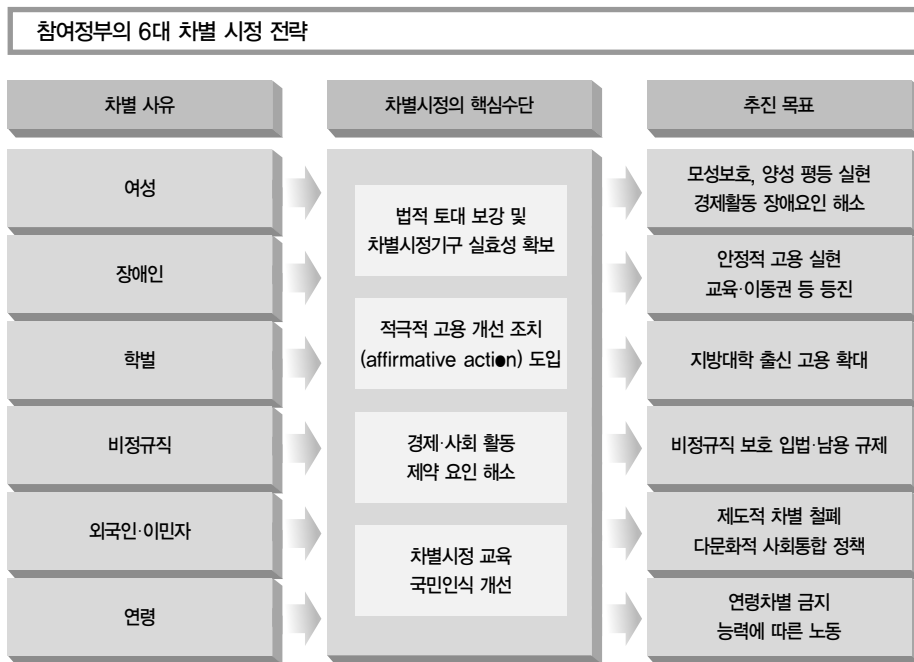
2003년 출범한 참여정부는 대통령 선거 공약을 통해 ‘5대 차별’의 해소를 역설하였고, 그것을 12대 국정과제 중 하나인 ‘국민통합과 양성평등의 구현’ 정책으로 실천하였다. 5대 차별은 성·학벌·장애인·비정규직·외국인 노동자 차별을 가리킨다. 그동안 차별 시정의 방법으로 이용되어 온 할당제(채용목표제)가 역차별의 부작용과 함께, 실효를 거둘 수 있는 지원책이 뒷받침되지 못하였다고 평가한 후, ‘적극적 차별시정조치’(affirmative action) 도입을 추진하였다. 민간 부문에서 여성·장애인·지방대학 졸업생을 채용할 경우 정부 입찰에 우선권을 주는 등 인센티브를 제공하고, 성차별, 장애인 차별·학벌 차별이 해소될 때까지 한시적으로 ‘적극적 차별시정조치’를 도입하는 것을 목표로 삼았다.

하지만 비정규직 근로자와 외국인 노동자의 경우 ‘적극적 차별시정조치’를 적용하기 곤란한 측면이 있으므로 별도의 보호 조치를 강구하였다. ‘균등대우 원칙’을 실현하기 위한 여건을 구축하고, 비정규직 근로자 차별을 금지하고, 또 외국인 노동자에 대한 차별을 해소하는 법률을 제·개정하는 것을 목표로 삼았다.

참여정부는 ‘5대 차별’ 시정 정책을 추진하는 과정에서, 저출산·고령화 사회의 도래와 함께 노인과 어린이 등 연령에 근거한 사회적 차별대우도 시급히 시정하여야 할 대

상으로 추가하였다. 아울러 출신국 또는 국적에 근거한 차별 대우가 외국인 노동자뿐 아니라 국내에 거주하는 외국인·이민자의 문제라는 점에 주목하여, 그 정책 대상을 확대하였다. 2000년대 이후 급증한 국제결혼을 통한 이민자 유입이 사회문제로 등장한 상황을 반영한 것이다. 이러한 과정을 거쳐 2004년 이후 참여정부의 소수자 평등·인권 정책의 내용은 ‘6대 차별 시정’으로 최종 확정되었다. 즉, 참여정부에서는 여성·장애인·학벌·비정규직·외국인 또는 이민자·연령 차별을 한국사회의 6대 차별로 정의하고 이를 시정하기 위해 노력해 왔다. 또한 거주·출신 지역 차별 시정은 지역균형발전 정책, 사회계층(빈곤) 차별 시정은 빈부격차 해소 정책을 통해 추진해 왔다.

아래 그림은 ‘6대차별’의 사유와 차별 시정의 핵심수단 및 추진목표를 보여 준다. 이 그림에서도 알 수 있듯이, 차별이라는 공통의 속성을 지닌 문제는, 대상의 차이에도 불구하고 유사한 전략을 통해 문제를 해결할 수 있다. 참여정부는 ‘6대 차별’을 시정하기 위한 정책개발 기구로 대통령 자문 빈부격차·차별시정위원회를 설치하였고, 2007년에는 이를 개편하여 대통령 자문 양극화·민생대책위원회를 출범시켰다. 빈부격차·차



자료 : 빈부격차·차별시정위원회, 「차별시정기구일원화 방안(2004)」

별시정위원회 또는 양극화·민생대책위원회는 차별시정 기구 일원화, 장애인 차별 금지법과 차별금지법 제정 등을 추진하였고, 그것을 성취하거나 골격을 짜는 데 핵심적 역할을 담당하였다.

아래에서는 참여정부의 평등·인권 정책의 내용을 차별금지의 법제화, 소외계층 차별금지 및 인권옹호, 여성권의 증진 및 인권보호를 통해 살펴본 후, 평등·인권 정책의 향후 과제를 제시하기로 한다.

제2절 차별금지의 법제화

1. 차별금지법 제정 추진

1) 추진 배경

참여정부는 ‘헌법’의 평등 이념에 따라 성별, 장애, 병력, 나이, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 언어, 출신 지역, 용모 등 신체 조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 및 가족 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 범죄 전력, 보호처분, 성적 지향, 학력(學歷), 사회적 신분 등을 이유로 한 정치·경제·사회·문화적 생활의 모든 영역에서 합리적 근거 없는 차별을 금지하고 예방하며 불합리한 차별로 인한 피해자에 대한 구제조치를 규정한 기본법 제정을 추진하였다.

기존의 여러 법률 조항에도 차별 금지 규정이 분산되어 있다. 그렇지만 대부분 법 위반에 대한 제재나 차별의 구제·시정을 위한 별도의 제도를 두고 있지 않아 차별금지의 실효성이 떨어진다. 그 때문에 우리나라에서 사회적 차별은 상당부분 구조화되었고, 그 구조적 차별은 제반 영역에서 부당한 위계질서 내지 권력관계와 맞물려 있다. 차별금지법은 헌법 및 국제 인권규범의 이념을 실현하고 전반적인 인권 향상과 사회적 약자·소수자의 인권보호를 도모하는 동시에 궁극적으로 사회통합과 국가발전에 기여할 수 있을 것으로 기대되므로, 제정 작업에 착수하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 빈부격차·차별시정위원회를 중심으로 2006년 6월부터 차별금지법 제정을 위한 준비 작업을 시작하였고, 2007년 4~6월에는 빈부격차·차별시정위원회와 법무부·노동부 등 관계부처를 아울러 ‘차별금지법 제정 추진기획단’을 구성·운영하였다. ‘차별금지법 제정 추진기획단’에서는 국가인권위원회의 차별금지법 제정 권고안을 토대로 조정안을 마련하였다. 2007년 7월에는 차별금지법 제정 추진 업무가 법무부로 이관되었다. 법무부는 차별금지법(안)에 대한 관계부처 협의를 거쳐 차별금지법 제정을 위한 공청회를 개최한 후, 2007년 10월 2일 ‘차별금지법(안)’을 입법예고하였다.

차별금지법은 ①차별의 금지 ②차별시정기본계획의 수립 ③국가 및 지방자치단체의 책임 ④고용상의 차별 금지 ⑤재화·용역 등의 공급이나 이용상의 차별 금지 ⑥교육기관의 교육·직업훈련상의 차별 금지 ⑦차별 예방을 위한 조치 ⑧국가인권위원회에 대한 진정 ⑨법원의 구제 조치 ⑩손해배상 및 입증 책임 ⑪사용자의 정보공개 의무 ⑫불이익 조치의 금지 및 벌칙 등의 내용을 담고 있다. 차별금지법은 기존의 여러 법률에 분산되어 있는 차별금지 조항을 단순히 모은 것이 아니라, 차별 금지와 처벌 및 시정 방법까지 체계화한 것이다.

그렇지만 ‘차별금지법(안)’에 적시된 차별 금지 사유의 하나인 ‘성적 지향’을 둘러싸고 종교계와 학부모단체 등에서 반발이 제기되고 있으며, 입법 과정 중 특히 국회 심의 절차가 지연되어 차별금지법(안)이 폐기될 가능성도 있다. 법무부에서는 차별금지법(안) 제3조 제1항에 규정된 차별금지 사유를 합리적 기준에 따라 조정함으로써 ‘성적 지향’이 특별히 부각되어 논란의 대상이 되지 않도록 법안을 정비, 2007년 12월 국무회의를 통과하였고, 17대 국회에서의 입법을 목표로 하고 있다.

3) 향후 과제

차별금지법이 제정될 경우, 그것은 우리나라의 평등 관련 입법정책의 기초가 근본적으로 바뀌는 전환점이 될 것이다. 만약 참여정부에서 차별금지법이 제정되지 못할 경우, 다음 정부에서 반드시 차별금지법의 제정이 필요하다. 차별금지법 제정 이후 우리

나라는 형식적 평등을 추구하는 소극적 단계에서 벗어나 실질적 평등을 추구하는 적극적인 단계로 진입할 것이다. 헌법과 국제인권조약에 규정된 평등의 원칙을 우리나라에서 실현할 수 있는 기반이 마련될 것이고, 사회적 약자 및 소수자에 대한 차별과 갈등을 해소하는 데에도 기여할 것으로 기대한다. 아울러 이러한 장밋빛 전망을 현실화하기 위한 노력을 기울여야 한다. “차별금지란 법 규정에만 있는 이야기이다”라는 속설이 과거사가 되도록 국민이 모두 노력하여 인권선진국으로 진입하여야 할 과제는 여전히 남아 있다.

2. 장애인차별금지법 제정

1) 추진 배경

장애인은 우리나라에서 가장 심한 차별을 받는 사회집단 중 하나이다. 그들은 의사소통의 어려움, 외모의 차이 등 장애를 사유로 취업과 승진에서의 차별과 일상생활에서 차별대우를 받고 있다. 그렇지만 그들은 차별대우를 시정할 제도적 장치를 거의 갖지 못하였다. 장애인이 인간답게 살아갈 권리를 보장한다는 무수히 많은 인권선언문과 장애인 관련 법률이 있지만, 권리 조항이라기보다는 전시적인 조항에 지나지 않았기 때문이다. 그 결과 장애인은 보호와 동정의 대상에 머물렀을 뿐, 권리 추구하고 향유의 주체로 자리 잡지 못하였다. 대한민국 헌법은 “국민이라면 누구나 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다”고 분명히 명시하고 있다. 장애인도 마땅히 우리 사회의 모든 영역에 참여해 자신의 욕구와 능력을 충분히 발휘하고, 삶을 즐길 권리가 있다. 장애인의 권리가 정당하게 요청되고 당연하게 받아들여지는 인권 패러다임에 기반한 법률 제정이 필요하다는 인식이 확산되었다. 이러한 배경에서 참여정부는 ‘장애인차별금지법’ 제정을 추진하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 장애인의 차별금지와 권익옹호를 위한 제도적 장치 마련을 위해 2007년 3월 6일 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’(약칭 장애인차별금지법)을 제정

하였다. 장애인차별금지법의 제정을 위한 준비 단계에서는 장애인 관련 단체, 국회, 관계부처 간 지난한 협의 과정을 거쳤다. 예컨대 장애인차별금지법을 독립 법률로 제정할 것인지, 아니면 차별금지법에 포함시킬 것인지도 당연히 쟁점이 되었다. 차별금지법 제정 작업이 지체되면서 가장 심한 고용상 차별을 당하고 있는 장애인의 문제를 시급히 해결해야 한다는 장애인 당사자의 목소리가 반영되어 장애인차별금지법을 별도로 제정하는 것으로 합의되었다.

2006년 8월 빈부격차·차별시정위원회와 장애인 관련 단체 및 정부부처로 구성된 ‘장애인차별금지법 민관공동기획단’이 설치·운영되면서 장애인차별금지법 제정 작업의 진행 속도가 빨라졌다. 2006년 12월 11일 국무조정실과 빈부격차·차별시정위원회는 관계부처회의를 개최하여 정부최종안을 2개 안으로 만들었다. 제1안은 ‘시정기구 일원화-시정권고안’, 제2안은 ‘시정기구 일원화-시정권한 이원화안’이었다. 국회 보건복지위원회와 법제사법위원회를 거쳐 2007년 3월 6일 제265회 임시회 본회의에 상정된 ‘장애인차별금지법 상임위 대안’이 재석의원 197명 중 196명의 찬성(기권 1명)으로 통과되었다.

장애인차별금지법은 네 가지 핵심 내용을 담고 있다. 첫째, 장애의 개념 정의인데, 법이 규정하는 차별 대상인 장애를 어떻게 볼 것인가 하는 철학적 관점과 실제 법 집행상의 정책적 대상을 규정한다는 점에서 매우 중요하다. 장애인차별금지법 제2조는 장애를 ‘신체적·정신적 손상 또는 기능 상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태’로 정의하고 있다.

둘째, 장애인차별금지법 제4조는 금지하는 차별행위이다. 직접차별, 간접차별, 정당한 편의제공 거부, 광고에 의한 차별을 규정하고 있다. 과거 장애경력 또는 장애가 있다고 추측됨을 사유로 한 차별을 금지하고, 장애인 보호자에 대한 차별과 보조견 및 장애인보조기구의 정당한 사용을 방해하는 행위도 금지하고 있다. 과도한 부담이 있는 경우나 직무 성질상 불가피한 경우, 그리고 적극적 차별시정조치는 차별 행위의 예외로 인정한다. 한편, ‘정당한 편의 제공 거부’ 항목은 장애인이 체감하는 차별발생의 지점인 동시에 사회적 부담이 발생하는 지점이라는 점에서 향후 장애인 차별의 핵심 문제로 대두될 가능성이 있다.

셋째, 장애인차별금지법은 고용·교육·재화와 용역의 제공, 사법·행정절차·참정권 등의 기본적 차별 영역에 더하여 여성장애인, 정신장애인, 장애아동의 차별을 별도로 명시하여 그들에 대한 차별을 금지하고 있다. 즉, 장애인차별금지법의 금지 대상 차별 영역(법 제10조 내지 제37조)은 ①고용 ②교육 ③재화와 용역의 제공 ④사법·행정절차·참정권 ⑤모·부성권 ⑥가족·가정·복지시설·건강권의 여섯 가지이다.

넷째, 국가인권위원회에 장애인차별시정소위원회를 두어 ‘시정권고’를 하도록 하고, 필요 시 법무부장관이 ‘시정명령’을 내리도록 하고 있다. 입증책임 배분 및 법원의 구제 조치 절차도 마련하였다. 악의적 차별에 대해서는 3년 이하 징역 또는 3,000만 원 이하 벌금을 부과하도록 한다.

장애인차별금지법의 시행 시기는 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하되, 정당한 편의 제공은 단계적으로 시행할 계획이다. 장애인차별금지법은 장애인에 대한 개인적·의학적 모델의 기존 시각을 사회적 모델로 선진화하는 중요한 토대가 되었다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한 법 제정 과정에서 장애인 관련단체를 비롯한 시민사회와 정부 간 사회적 합의를 도출하는 협치의 모범적 선례를 남겼다는 의미도 있다.

3) 향후 과제

장애인차별금지법은 제정되었으나, 시행령과 시행규칙을 마련하는 데서 어려움을 겪고 있다. 다양한 유형의 장애인, 즉 지체장애인뿐만 아니라 시각·청각·지적 장애인들이 겪고 있는 차별을 해소할 수 있는 장치를 만드는 작업을 수행하여야 한다. 장애인차별금지법의 ‘정당한 편의제공’을 둘러싼 논란 역시 법 제정 취지에 입각하여 풀어 나가야 한다. 법제 정비를 일단 완료한 뒤에도 새로운 유형의 차별이 발생할 수 있음을 명심하고, 정부와 시민사회가 협력 관계를 유지하면서, 제도의 미비점을 보완해 나가야 할 것이다.

3. 차별시정기구의 일원화 및 권한 강화

1) 추진 배경

‘국가인권위원회법’은 포괄적으로 18개 유형의 차별금지를 규정하고 이에 대한 진정 접수 및 조사를 하고 있다. 그런데 그것은 「남녀고용평등법」과 「남녀차별금지및구제에 관한법률」에서 정한 차별과 중복되었다. 그 중복은 피해자 혹은 진정인이 자신의 차별 상황에 대해 어느 기관에 진정을 해야 하는지 혼란스럽게 하며, 이러한 접수 창구의 혼란뿐만 아니라 차별 판단의 기준과 차별에 대한 구제 권한의 차이까지 초래하였다.

부처별·기관별로 차별의 판단 기준과 구제 권한이 각기 다르기 때문에 권리구제기관별 차이로 인해 피해자 혹은 진정인이 기관별로 다른 차별 판단을 받거나 권리구제 방식도 다르게 나타날 수 있었다. 그것은 결과적으로 동일한 사안에 대해 국가가 판단하는 차별의 기준이 달라져 어느 기관에서는 차별인 것이 다른 기관에서는 차별이 아닌 것으로 판단될 수 있으므로, 결국 차별 판단의 일관성과 신뢰성을 저하시키는 문제점이 있었다.

또한 각 기관별 연간 차별 진정 건수를 통해 국민들의 접근성 및 인지도를 살펴보면, 국가인권위원회가 차별 진정 창구로 가장 접근도가 높은 것으로 나타났으며, 다음이 남녀차별개선위원회, 남녀고용평등위원회 순이었다. 인지도 차이로 인한 접근성 문제와 더불어, 기관의 위상이 달라서 타 기관에서 발생한 차별 사례에 대해 공정하게 조사하기 곤란한 사례도 종종 발생하였다. 각 기관별로 차별 행위를 조사하는 위원들의 전문성과 차별감수성은 차별 여부를 판단하는 주요 기준이 된다. 실제로 남녀고용 차별을 다루는 고용평등위원회는 2000년과 2001년에 각기 연 15회밖에 개최되지 않았고, 부당해고 등의 노사관계에 대해서는 적극적인 반면, 고용상의 성차별 문제에 대해서는 상대적으로 전문성과 인식이 떨어진다는 평가가 있었다.

이러한 문제점이 지적되어 왔기 때문에 차별시정기구를 일원화하는 데에는 별다른 이견이 없었으나 그것을 국가인권위원회로 하느냐, 아니면 별도 조직을 신설하느냐를 둘러싸고 논란이 있었다. 이러한 논란은 기존 국가 조직 중 국가인권위원회가 ‘사회적 차별의 시정’에 대하여 가장 전문성이 높을 뿐 아니라 정부의 지휘를 받지 않는

독립기관이라는 점이 강조되면서 쉽게 해결되었다. 차별시정기구가 그 역할과 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 정부로부터 독립성이 선결조건이다. 국내인권기구에 관한 국제규범인 파리 원칙에서도 차별시정기관이란 법률에 의해 보장된 독자적 권한을 갖고 어떤 외부세력에게도 간섭받지 않는 독립성을 갖는 기관으로 정의하고 있다.

2) 추진 내용

차별시정기구의 위상 및 권한 문제는 이러한 절차 중 차별시정기구에 진정을 제기함으로써 밟아 나갈 절차와 관련된 것이다. 삼권분립체제 아래서 권리구제의 최종담지자는 원칙적으로 사법부(법원)이다. 차별 피해를 당한 사람은 차별 피해의 구제를 위해 차별시정기구에 진정을 제기하여 그 차별시정기구가 정하는 규정에 따라 피해구제를 위한 절차를 밟아 나갈 수도 있고, 차별시정기구를 거치지 않고 곧바로 법원에 손해배상을 청구할 수도 있으며, 차별 행위가 악의적인 경우에는 법원에 형사 처벌을 요청할 수도 있다.

차별시정기구를 사법부와 별도로 설치한 것은 법원을 통한 권리 구제는 절차가 복잡하고 비용이 소요될뿐더러 시간도 오래 걸리고 소송에서 이기더라도 실제 발생한 차별 행위의 시정보다는 손해배상금을 받는 것으로 끝나는 경우가 많기 때문에, 법원을 통하기 이전에 피해자와 가해자 간 원만하고도 좀 더 신속한 화해·조정을 도모하기 위한 목적에서이다.

참여정부는 2004년 11월 차별시정기구를 국가인권위원회로 일원화하였다. 이 결정에 따라 남녀고용평등위원회와 남녀차별개선위원회의 기능이 국가인권위원회로 이전되었다. 복합적이며 다양한 형태로 나타나는 차별에 대한 진정 창구를 일원화하여 차별 진정에 대한 국민들의 편의성을 제고하고, 차별 판단의 일관성 있는 기준 마련을 위한 기초를 형성할 수 있게 하였다. 또한 국민들이 차별 사안과 관련하여 다른 여타 행정부서 혹은 진정기관을 찾는 데 어려움을 겪지 않고, 국가인권위원회라는 단일 기관을 통해 모든 유형의 차별을 진정할 수 있으므로 차별 진정의 접근성과 통일성이 확보될 수 있도록 하였다.

국가인권위원회가 통합 차별시정기구로 자리매김하면서 그 위상과 국민 인지도는 더욱 높아졌다. 2004년 10월 차별시정기구 일원화로 국가인권위원회의 업무가 조정되었다. 2005년 3월 「남녀차별 및 구제에 관한 법률」이 폐지되었고, 여성부가 주무부처였던 남녀차별개선위원회의 남녀차별 시정 업무가 국가인권위원회로 이전되었으며, 2005년 6월에는 「국가인권위원회법」이 개정되었다. 또 노동부 산하 고용평등위원회 폐지를 핵심 내용으로 하는 「남녀고용평등법」을 개정하였다.

3) 향후 과제

차별시정기구로서 국가인권위원회는 ‘차별시정권고’ 권한을 가질 뿐, ‘차별시정명령’ 권한을 갖고 있지 않다. 현재 「장애인차별금지법」에 의해 장애인 차별의 경우 법무부가 시정명령권한을 가지고 있으나, 여타의 다른 차별 유형에 대한 국가인권위원회의 시정권한은 시정권고에 그치고 있다. 차별시정 명령조차 강한 강제성을 띠기 어려운 상황에서 차별시정권고 권한만 가진 것은 그 권한이 미약하다는 지적이 있다. 이러한 주장을 펴는 사람들은 ‘법원의 권위·판결과 유사한 재결권’, 즉 준사법권을 국가인권위원회에 부여하여야 한다고 주장한다. 그렇지만 정반대로 차별시정 권고조차 지나치다는 주장을 펴는 사람들도 있다.

차별시정기구로서 국가인권위원회의 권한을 둘러싼 논란의 핵심 쟁점은 2006년 3월 28일 차별금지법 제정 권고안에 관한 공청회에서 확인되었다. 고용상의 차별 시정 권한에 대하여, 재계 대표로 토론에 나선 한국경영자총협회 관계자는 “노동관련 전문가들도 하기 어려운 고용 차별 판단을 국가인권위원회가 수행하는 것 자체가 무리이다”라고 강조하며, “기업 운영을 어렵게 만들어 노동시장의 경직화, 그로 인한 국가발전의 저해 등을 가져올 수 있기 때문에 국가인권위원회 본래 성격에 맞는 옴부즈만 기구로 머물러야 한다”고 주장하였다. 제한적 수준의 구제 조치 권한에도 반발하고 있는 것이다.

반면, 노동계 대표는 “국가인권위원회의 차별시정명령권의 도입이 절실히 필요한 상황이다”라고 주장하면서, “사용자들이 직접 파업과 관련 없는 부분에 대해서도 노동자들에게 손해배상을 청구하고 있는 실정에서 각종 악의적인 해고나 생존권을 위협하는 차별행위에 대해 원상회복 조치만으로는 부족하기 때문에, 피해자의 피해를 보전하고

차별을 억제하는 차원에서 ‘징벌적 손해배상 제도’를 도입하여 사회에 경종을 울리는 것이 필요하다”고 강조하였다.

차별금지법 중 차별시정기구의 권한에 대해서는 국가차별시정기본계획수립과 차별 행위자 입증 책임, 시정 명령, 징벌적 손해배상, (제한적) 소송지원제도 등 구체 조치 관련 상황이 쟁점이다. 결국 초점은 사회적 갈등 해결방안과 법적 구속력에 대한 강도에 있다. 차별금지법 제정을 민주주의의 확장 과정으로 접근하여 문제를 풀어 나가는 자세가 필요하다 하겠다.

참여정부 통치 기간 내내 국가인권위원회는 정부로부터 독립성을 유지하였다. 일반적으로 정부는 차별시정기구의 예산과 수장의 임명권을 가진다. 다른 나라의 사례를 통해 볼 때, 행정부는 예산 삭감과 수장 임명에서 개입하는 등의 방식으로 차별시정기구의 독립성을 종종 훼손한다. 참여정부에서는 그러한 일이 발생하지 않았지만 향후 그러한 일이 발생할 가능성은 상존하므로, 파리 원칙에 따라 그 기능과 역할이 보장될 수 있도록 하여야 한다.

4. 국가인권정책기본계획 수립

1) 추진 배경

‘국가인권정책기본계획(National Action Plans for promotion and protection of human rights: NAP)’은 우리나라의 현 단계 인권 상황을 종합적으로 진단하고, 중장기 인권정책 수립을 위한 정책과제를 제시한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 국가인권정책기본계획 추진은 “각 나라의 정치·문화·역사적 환경과 실정에 맞는 국가인권정책기본계획을 수립하도록 한다”는 1993년 비엔나 세계인권대회의 권고안에서 비롯되었다. 2001년 5월 유엔의 경제·사회·문화적 권리위원회는 2006년 6월 30일까지 국가인권정책기본계획을 수립하여 보고할 것을 한국 정부에 권고한 바 있다.

국가인권위원회는 2003년 10월 국가인권정책기본계획 권고안을 만들기 시작하여, 2006년 1월 “개인의 인권을 침해할 우려가 있는 제도를 개선하고, 사회적 약자를 적극적으로 보호한다”는 취지 아래 국가인권정책기본계획 권고안을 정부에 제시하였다.

2) 추진 내용

참여정부는 2007년 5월 22일 30개 관계부처와 기관 협의를 통해 5년 간 국가 인권정책의 로드맵 역할을 하게 될 ‘2007~2011 국가인권정책기본계획’을 확정·발표하였다. 이 계획은 시민적·정치적 권리 보호와 증진, 경제·사회·문화적 권리 보호와 증진, 사회적 약자와 소수자 인권 강화 등에 대한 내용을 담고 있다.

이 계획은 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 걸친 권리를 망라하고, 여성·장애인·저소득층 등 사회적 약자 권리 강화에 초점을 두고 있다. 자살예방 사업 강화, 한부모 가정 생활지원, 정신질환자·교통약자·이주노동자 등 소수자 인권 보호, 수형자 분류를 통한 사회복귀 능력 향상 등이 이에 해당한다. 특히 외국인 고용허가제와 관련하여 사업장 이동 제한을 완화시켜 3회에 한해 사업장 변경이 가능하도록 한 점이나, 지방인재의 균형 있는 공직진출 보장 등은 인권위 권고안보다 한 발 더 나아가 인권정책의 지평을 확대했다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

2011년까지 기초생활수급자와 모·부자 가정의 학생 등 77만 명에게 무료로 급식을 제공하고, 전기 요금을 못 내더라도 여름과 겨울에는 단전을 유예해 최소한의 생활이 가능하도록 하였다. 의료비를 지원할 수 있는 희귀질환 숫자를 지속적으로 확대하고 치매노인에 대한 관리·지원 체계를 구축해 나간다. 또한 인권 관련 국내외 협력 지원 분야에 ‘인도적 대북 협력사업 지원, UN 총회 및 인권이사회 차원의 북한 인권 개선을 위한 외교적 노력’을 포함시켜 북한 인권 증진을 위한 지원이 가능하도록 토대를 마련하였다.

그러나 사형제·국가보안법·보안관찰제 등 국가인권위원회가 폐지를 권고한 세 가지 쟁점사항에 대해서는 국민적 합의가 이뤄진 뒤 정책방향을 정하기로 유보하였다. 첫째, 사형제 존폐 여부를 검토하여 감형이나 가석방이 허용되지 않는 절대적 종신형 도입의 타당성을 분석하고, 현재 국회에 계류 중인 사형제 폐지 특별법의 심사를 지원한다. 둘째, 북한에 대한 찬양·지원을 금지한 조항이 애매하게 표현되어 있어 과거 정권들이 정치적 탄압의 수단으로 악용해 왔다는 비판을 받아 온 국가보안법의 경우, 해석과 적용의 남용을 막기 위해 기소유예나 불입건 조치를 활성화해 탄력적이고 신중하게 운용한다. 셋째, 보안관찰 대상자의 방어권을 보장하는 등 남용방지책을 마련하여 보안관찰제를 개선하기로 하였다.

3) 향후 과제

‘2007~2011 국가인권정책기본계획’에 대해 인권단체연석회의 등 국내 시민사회단체 중 일부는 “정부가 발표한 ‘2007~2011 국가인권정책기본계획’은 유엔에 제출하기 위한 전시행정적 사업계획에 불과하다”며 다음과 같이 비판하였다. “인권증진을 위한 중장기 목표와 실현 계획은 간 데 없고, 정부부처가 시행하고 있는 단기적인 사업들이 인권정책이라는 명목으로 이름표를 바꿔달았을 뿐이다. 주요 인권 관련법에 대해서는 개정의 의지조차 밝히지 못하면서, 오로지 국회의 입법상황만을 지켜보겠다는 무책임한 태도로 일관하고 있다. (중략) 사회권과 사회적 약자, 소수자에 대한 부분에 대해서는 아예 정부의 반인권적 (신자유주의) 정책을 인권정책인 양 옹호하는 모습조차 보이고 있다.”

이처럼 ‘2007~2011 국가인권정책기본계획’의 가치를 폄하하는 주장이 없는 것은 아니지만, 이 계획은 국내법과 국제인권규범을 준수하면서 우리나라의 사회경제적 발전과 민주주의의 확대를 이룰 수 있는 기틀이라는 점은 분명하다. 한국이 자본주의 세계체제 속에 포함되어 있는 한 신자유주의적 경제질서를 전면적으로 거부하는 정책은 원천적으로 실천 불가능한 대안이라는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 이 계획은 우리나라의 현실을 고려한 점진적 국가인권 향상 프로그램이라 할 수 있다. 즉, 그것은 우리나라 최초의 국가인권정책으로 평가하여야 마땅하다. 이를 발판으로 온 국민이 노력하면 우리나라는 향후 인권선진국으로 도약할 수 있을 것이다.

제3절 소외계층 차별금지 및 인권옹호

1. 장애인 차별시정

1) 추진 배경

2005년 우리나라의 장애인 인구는 전 국민의 5%에 달하였다. 장애인 인구는 급속히 증가하여 2000년부터 2005년 사이에 144만 9,000명에서 214만 9,000명으로 연평균 8.2% 늘어났다. 더욱이 우리나라 장애인들의 삶은 매우 열악한 상황에 놓여 있다. 장애

인이 1명 이상 있는 장애인 가구 소득은 비장애인 가구 소득의 52%에 불과하며(스웨덴 97%, 네덜란드 94%, 영국 80%, 미국 70%), 20~64세 장애인의 실업률은 23.5%이며, 최저생계비 이하 절대빈곤자 비율은 29.7%에 달한다.

2005년 한국보건사회연구원의 실태조사에 따르면, 장애인의 빈곤율은 전 국민의 6배에 이르며, 소득수준은 비장애인의 절반 수준에 불과하다. 초·중·고 비장애 아동의 취학률은 95% 이상인 반면, 장애 아동의 취학률은 64%에 불과하고, 장애인 차별도 지속되어 취업 연령인 20~49세 장애인 중 취업 시 차별을 경험한 장애인은 42%에 이르는 것으로 나타났다.

2006년도 실태조사에 따르면, 우리나라 장애인 가운데 선천적 원인에 의해 장애인이 된 사람은 전체 장애인 214만 9,000명의 4.0%로 약 8만 6,000명이고, 출생 시 원인에 의해 장애인이 된 사람은 4.7%로 약 10만 1,000명에 그친다. 장애인의 89.0%인 191만 3,000명은 후천적 원인으로 장애인이 된 사람들이다. 후천적 장애인이 압도적으로 많은 점은 많은 국민이 ‘잠재적 장애인’일 수 있음을 의미한다는 점에서, 장애인 차별시정정책은 매우 시급하고 절박하였다. 장애인 단체들은 이동권 보장, 활동보조인서비스, 장애인차별금지법 제정, 교육권 보장 등을 지속적으로 요구해 왔다.

2) 추진 내용

제16대 대통령직인수위원회가 2003년 2월 간행한 국정과제보고서 『국민통합과 양성평등의 구현』은, ①장애인차별금지법 제정과 차별시정기구 설립 ②장애인고용 확대를 위한 정부역할 강화 ③장애인 사회참여를 위한 접근권 확대를 3대 중점 추진과제로 설정하였다. 이 세 가지 정책을 중점 추진과제로 설정한 것은, 참여정부가 단기적 접근보다는 좀 더 근본적이고 우리 사회의 인프라를 튼튼히 할 수 있는 장기적 접근을 의도하였기 때문이다. 첫째 과제는 ‘장애인차별금지법 제정’의 절에서 이미 기술하였듯이, 2007년 3월 6일 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」이 국회를 통과하고, 동 법률이 2007년 4월 10일 공포됨으로써 실현되었다. 둘째와 셋째의 과제는 2006년 6월 28일 제80회 국정과제회의에 보고되고 2006년 9월 4일 국무총리와 보건복지부장관에 의해 발표된 「선진복지국가 구현을 위한 장애인지원종합대책」에 주요 내용이 담겨 있

다. 「장애인지원종합대책」은 포괄적인 장애인 정책을 정리한 참여정부 장애인정책의 결정판이라 할 수 있다.

이 대책은 “장애인 고용·복지 혁신방안”의 문제의식을 상당부분 수용하여 우리나라 장애인정책 패러다임의 전환이 필요하다는 입장에서 출발하였다. 그러면서 이러한 문제의식을 새로운 장애 개념에 맞추어 재정리함으로써 대책의 기본 틀을 마련하였다. 장애인지원종합대책은 그 내용을, ①장애인 개인의 노력을 지원하기 위한 기본적 삶의 보장 ②사회참여 및 확대를 촉진하기 위한 환경 및 제도 개선 ③정책추진의 공평성과 효율성을 보장하기 위한 정책추진 시스템의 혁신이라는 세 가지 영역으로 구분하고 각각에 해당하는 세부 과제를 수립하였다.

첫째, 기본적 삶의 보장 영역에서는 소득보장, 의료접근성 확대, 교육기회 확대 및 내실화, 주거지원 확대, 고용지원 체계 혁신의 5가지 세부 과제를 수립하여 장애인의 신체적·기능적 손상의 극복을 지원하는 한편, 장애인의 사회참여와 활동을 위한 기본적인 조건을 갖추 수 있도록 하였다.

둘째, 사회참여 확대 및 촉진 영역에서는 이동권 증진, 활동보조 서비스 확대, 정보접근권 개선, 자막방송 확대, 재활보조기구 개발 및 보급 확대, 장애인차별금지법 제정 추진, 여성장애인 지원 강화 등 7가지 세부 과제를 수립하여 장애인의 참여와 활동을 수용할 수 있는 사회적 여건의 조성에 노력하였다.

셋째, 정책추진시스템 혁신 영역에서는 장애판정 기준의 전면 개편 및 사례 관리체계 구축을 세부 과제로 수립함으로써 장애인서비스 전달체계의 공평성과 효율성을 도모하도록 하였다.

3) 향후 과제

장애인 차별시정정책은 장애인차별금지법 시행으로 앞으로 훨씬 더 강하게 추진될 것이다. 「장애인차별금지법」은 직접차별, 간접차별, 정당한 편의 제공 거부, 광고에 의한 차별 등 4대 차별 행위를 금지하고 있으며, 이 4대 차별 행위를 고용, 교육 등 6대 영역에 대해 적용하고 있다. 「장애인차별금지법」은 분명 하나의 중요한 계기이지만, 그 법률이 의도는 ‘장애인 차별 시정’의 실효성을 확보하기 위해서는 법 내용과 관련된 여

러 쟁점을 사회적 합의를 통해 풀어 나가는 자세가 중요하다. 그 과정에서 단기적 비용을 지나치게 과장하거나 그에 집착하는 것은 금물이다. 장애인 차별시정 제도의 취지를 장기적 관점에서 인식하여 제도를 운영하는 자세가 필수적이다. 장애인 차별시정 정책은 경제적 비용 부담 증가를 초래하는 것은 사실이지만, 선진사회 대한민국이 응당 갖 추어야 할 필수 제도라는 점을 명심하여야 한다.

2. 외국인 · 이민자 차별시정

1) 추진 배경

외국인 또는 이민자는 순수혈통을 강조하는 우리나라에서 확연히 구분되는 존재이기 때문에 극심한 차별대우에 시달리고 있다. 이 점에서는 대한민국 국민인 혼혈인도 다르지 않다. 외국인 · 이민자 · 혼혈인 등이 겪는 차별 실태가 학계의 연구와 시민사회 활동가들의 노력에 따라 언론을 통해 알려지면서, 그 문제를 시정하여야 한다는 여론이 조성되었다. 선진사회로서의 대한민국의 치부를 과감히 드러내고, 그 문제점을 시정하려는 노력이 필요하다는 지적이 잇따랐다.

외국인과 이민자 문제가 본격적으로 대두되면서, 참여정부 초기부터 다각적인 대책을 검토하였다. 외국인 정책에는 외국인 노동자, 외국국적 동포, 결혼 이민자와 그 자녀, 혼혈인과 그 자녀의 차별 시정 등의 쟁점이 포함된다.

2) 추진 내용

(1) 외국인 · 이민자 기본법과 정책추진 기구 정비

2006년 4월 한국계 미국인 풋볼 스타 하인스 워드가 한국을 방문한 것을 계기로, 정부는 결혼 이민자와 혼혈인 지원 대책, 외국인 종합 정책 등을 발표하였다. 국내 일부 언론이 지적하는 것처럼 하인스 워드 방문을 계기로 정책이 급조된 것이 아니라, 하인스 워드가 여론의 주목을 받기 이전부터 정부는 이 문제의 중요성에 주목하여 대책을 마련하고 있었다. 어쨌든 하인스 워드의 방문을 계기로 외국인과 이민자 종합대책은 여

론의 집중적 관심을 받았다. 그간의 정책 노력은 2006년 5월 26일 제1차 외국인정책회의에서 발표되었다.

이날 회의에서 ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’가 확정 발표되었다. 급변하는 환경 변화에 적절히 대처하기 위하여 「(가칭)외국인정책에 관한 기본법」을 마련하고 ‘외국인정책 총괄추진기구’를 설치하여야 한다는 것이 그 골자이다. 이후 정부는 이 두 가지 과제를 추진하기에 총력을 기울였다. 각국 사례를 검토하여 총괄추진기구의 골격을 만들어 나가는 한편, 여러 차례 회의와 공청회를 거쳐 기본 법안을 만들었다.

참여정부는 외국인 정책 총괄추진기구를 만들었다. 2007년 4월 24일 대통령령인 법무부 직제 개정안이 국무회의를 통과하였다. 그동안 실질적으로 외국인 정책 주무부서 역할을 하던 법무부의 ‘출입국관리국’이 ‘출입국·외국인정책본부’로 확대·개편되었다.

곧이어 국회는 「재한 외국인 처우 기본법」을 제정하였다. 이 법은 ‘재한 외국인이 대한민국 사회에 빨리 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘하도록 하고, 국민과 재한 외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함’을 목적으로 제정되었다. 2006년 12월 국회에 제출된 기본 법안이 여러 차례 논의를 거쳐 2007년 4월 27일 국회 본회의를 통과하였다. 이로써 외국인정책을 종합적으로 추진할 수 있는 발판이 마련되었다. 2006년 5월 26일 제1차 외국인정책회의 개최 이후 11개월 만에 그 추진 기반을 모두 마련하였다.

(2) 외국인고용허가제 실시

2002년 12월 실시된 대통령선거에서 외국인고용허가제 실시를 공약으로 내건 노무현 후보가 당선되면서 고용허가제 법제화 작업이 본격 추진되었다. 2003년 1월 30일 국무조정실 외국인력제도개선기획단은 고용허가제를 도입하기로 방침을 정하고, 대통령 직인수위원회와도 합의하였다. 노동부는 2003년 2월 고용정책실에 외국인고용대책단을 설치하고 세부 준비 작업에 착수하였다. 그리고 마침내 2003년 2월 19일 이재정의원이 발의한 「외국인근로자의 고용허가 및 인권보장에 관한 법률」이 국회에 상정되었다. 대통령직인수위원회에서는 국무조정실 외국인력제도개선기획단에 노무현 대통령

취임 전에 고용허가제 입법을 완료해 줄 것을 요청하였으나 고용허가제 입법화의 과제는 참여정부로 이전되었다.

참여정부가 수립된 이후에도 산업자원부와 법무부 및 중소기업협동조합중앙회의 반대는 거듭되었다. 산업연수생은 노동법을 적용하지 않으므로 저렴한 비용으로 고용할 수 있다는 점(산업자원부와 중소기업협동조합중앙회), 외국인에게 사증만 발급하여 취업을 허가하면 되는데 노동부가 끼어들어 절차만 복잡해진다는 점(법무부) 등이 그 이유로 제시되었다. 그러나 노동부는 국내 기업의 경쟁력도 법률을 준수한 바탕에서 추진되어야 한다는 점, 외국인력 문제는 국내 노동시장과 밀접한 관련이 있으므로 일차적으로 고용정책의 대상이어야 한다는 점을 강조하였고, 국회에서도 그러한 인식이 타당성 있는 것으로 평가하였다.

그렇지만 노동부에서는 반대를 돌파하기 위하여, 산업연수제를 당분간 존치시키면서, 고용허가제와 병행 실시한다는 데 합의하였다. 대한민국 국회는 오랜 논의 끝에 「외국인 근로자의 고용허가 및 인권보장에 관한 법률」의 명칭을 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」로 바꾸어 2003년 7월 30일 본회의에서 통과시켰고, 8월 16일 공포하였다. 그리고 1년간의 유예기간을 거쳐 2004년 8월 17일부터 ‘고용허가제도’를 본격 실시하였다.

외국인고용허가제란 ‘국내 인력을 구하지 못한 기업이 국가로부터 허가를 받아 적정 규모의 외국인 근로자를 합법적으로 고용하는 제도’이다. 기존 외국인력 제도인 산업연수제와 비교하면 그 성격을 더욱 뚜렷이 파악할 수 있다. 산업연수생은 근로기준법상 근로자로 인정받지 못하지만 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자는 합법적 근로자 신분을 가진다. 즉, 산업연수제가 외국인 생산기능직 종사자에게 근로자 신분을 부여하지 않고 노동력을 착취하는 제도라는 오명을 듣는 것과 달리, 고용허가제는 외국인에게 국적에 따른 차별을 가하지 않고 정당한 대우를 하는 선진적 제도라고 할 수 있다.

고용허가제는 2004년 8월 17일부터 실시되었으나, 산업연수제와의 병행 실시를 전제로 한 것이었기 때문에, 두 제도의 통합 과제는 여전히 안고 있었다. 학계와 시민단체에서는, 산업연수제를 그대로 두면 고용허가제조차 파행으로 만들 가능성이 있다며 지속적으로 산업연수제 폐지를 건의하였다. 이러한 문제 제기를 수용하여 정부는 2005년 7

월 27일 외국인력정책위원회를 열어 2007년 1월 1일부터 단순 외국인력제도를 고용허가제로 일원화하기로 결정하였다.

2007년 1월 1일 고용허가제 전면 시행으로 송출비리를 척결하고, 기존 불법체류자를 해소하며 신규 불법체류자 발생을 막을 수 있는 최소한의 제도적 장치가 마련되었다. 그러나 고용허가제가 성공하기 위해서는 사용자와 외국인 근로자의 준법 행위가 필수적이다. 국내 기업은 불법체류 외국인을 고용하지 않아야 하고, 외국인 근로자에게 합당한 대우를 해 주어야 하며, 외국인 근로자 역시 한국에서 불법체류하는 것을 아예 포기하여야 한다. 또한 정부는 외국인 근로자의 인권침해 사례가 발견되는 즉시 그 원인을 제거하고, 불법체류자와 그 사용자를 엄중히 단속하여야 한다. 만약 이러한 시스템이 안정화되지 못한 채 여전히 삐걱댄다면, 고용허가제 역시 기존 산업연수제의 전철을 밟을 위험성이 높다는 점을 경계하여야 한다.

(3) 외국국적 동포 방문취업제 실시

참여정부가 시행한 재외동포 차별 시정 정책은 재중동포와 재러시아동포에 대한 재외동포법 전면 적용이 아니라, 김대중 정부 시절에 채택하여 시행하기 시작한 취업관리제의 적용 범위를 넓혀 ‘실질적’ 혜택을 확대하려는 것이었다. 불법체류 다발국가로 등록되어 있는 중국·러시아·우즈베키스탄·카자흐스탄·키르기스스탄 등 동포들의 경우 재외동포(F-4) 사증 발급에서 일정부분 제한이 가해지는 것은 불가피한 일이나, 여러 경로를 통해 모국 왕래 및 취업의 자유를 확대하기 위한 정책을 추진하였다. 즉, 차별을 완전하게 시정한다기보다는 축소하려는 현실적 정책을 추진한 것이다.

참여정부는 취업관리제가 갖고 있었던 외국국적 동포의 초청 범위를 확대하고, 국내 취업 업종 제약을 점차 없애 왔다. 2002년 취업관리제에서는 민법 제777조의 친족, 즉 “8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 또는 배우자”가 대한민국 국민이고, 그들의 초청이 있을 경우 우선적으로 사증을 받을 수 있었다. 출입국관리법 시행규칙에서는 외국국적 동포가 ‘국내에 거주하는 가족 또는 친족을 방문하는 경우’ 방문동거 사증을 발급할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 경우 ‘가족 또는 친족 관계 입증서류(결혼증명서·호적등본 또는 출생증명서)’와 ‘신원보증서’를 제출하도록 하였다. 또한 국내에 거주하는 가

족이나 친족이 없더라도 ‘방문동거 자격임을 입증하는 서류’와 ‘신원보증서’를 제출할 경우 방문동거 사증을 발급받을 수 있었다.

정부는 ‘방문취업제’ 도입을 주요 골자로 하는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정안을 2007년 1월 3일 공포하였고, 「출입국관리법 시행령」을 개정하여 2007년 3월 4일부터 방문취업제를 시행하였다. ‘방문취업제’는 외국국적 동포가 ‘방문취업’(H-2) 사증을 발급받아 입국할 경우 국내에서 최장 3년간 체류자격 변경 없이 자유롭게 취업할 수 있는 제도이다. 취업 가능 업종도 종전의 19개에서 32개로 확대되었다. 운수·통신업, 대형할인마트 등 기타식품판매업, 근로자파견업, 전기·가스·수도업 등 서민생계와 관련된 몇몇 업종을 제외한 전 업종이 개방되었다.

하지만 1998년 재외동포법처럼 재외동포를 ‘배려’하는 정책이 잘못 시행되어, 그들을 사실상 ‘배제’하는 결과를 낳을 가능성이 있음을 항상 명심하여야 한다. 제도 실시 자체에 만족할 것이 아니라 국내에서 생활하는 외국국적 동포가 겪는 일상적 차별 문제까지 해결하려는 시도를 하여야 한다. 그리고 가급적 빠른 시기에 방문취업제와 같은 절충적 제도를 폐지하고 재외동포법을 전면 적용하여, 동포간 차별을 철폐하여야 한다.

(4) 결혼 이민자 사회통합지원 정책

2005년 국제결혼 건수는 총 결혼 건수 31만 6,375건의 13.6%에 달한다. 특히 농촌 지역에서는 국제결혼이 전체 결혼건수의 3분의 1에 달할 정도이다. 2006년 5월 31일 기준, 국내거주 결혼 이민자 수는 8만 3,080명인데 여성 결혼 이민자가 7만 3,527명(88.6%)으로 압도적 다수를 차지하고, 남성 결혼 이민자는 9,553명(11.5%)에 그친다.

여성 결혼 이민자를 출신국 분포로 보면, 중국 동포(2만 9,542명), 중국 한족(1만 5,736명), 베트남(1만,193명), 일본(6,572명), 필리핀(3,917명), 태국(1,491명), 몽골(1,408명), 우즈베키스탄(969명), 러시아(932명), 미국(572명), 인도네시아(303명), 캄보디아(281명) 출신 등의 순으로 나타나고 있다. 일부 선진국 출신이 포함되어 있지만, 거의 대부분 중국을 비롯한 저개발국 출신임을 알 수 있다.

국제결혼을 한 한국인들은 상대적으로 저소득층에 속하는 경우가 많다. 2005년 보건복지부 조사 결과에 따르면, 월 가구소득이 최저생계비에 못 미치는 가구가 결혼 이민

자 가구의 52.9%에 달하였지만, 실제 기초생활수급보장 급여를 받는 가구는 11.3%에 지나지 않았다.

이러한 문제를 해결하기 위해 참여정부는 2006년 4월 여성가족부, 법무부, 보건복지부 등 정부 각 부처와 공동으로 「여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책」을 수립하여 실질적인 대책을 집행하고 있다. 또한 외국인정책의 체계적 수립 및 추진을 위한 법적 근거로 2007년 5월 「재한외국인 처우 기본법」을 제정하였다.

우선, 결혼 이민자 가족의 안정적인 생활환경이 조성될 수 있도록 하였다. 2005년 12월 기초생활보장법을 개정하여 2007년 1월부터는 국적 취득 전 결혼 이민자도 한국 국적의 미성년 자녀 양육 시 기초생활보장제도가 적용될 수 있도록 했고, 한국인 배우자와 사별 또는 이혼하여 미성년의 자녀를 양육하는 경우는 「모·부자복지법」을 개정하여 지원 대상으로 포함하였다. 또한 2006년 3월 24일부터는 한국국적의 미성년 자녀를 양육하는 결혼이민자 중 위기상황에 처하여 생계가 곤란한 경우에는 「긴급복지지원법」의 수혜 대상에 포함하여, 생계·의료·주거 지원 등을 시행하고 있다.

또한 참여정부는 다문화 친화적인 지역사회 분위기를 조성하기 위해 지방자치단체, 교육청, NGO, 대학, 언론, 기업 등 지역사회 내 유관기관이 협력 추진하는 ‘지역사회의 결혼 이민자 자녀 지원 협력체계’ 구축 사업을 추진하고 있다. 2006년 8월 결혼 이민자 등 외국인 지역사회통합 지원 업무지침을 마련하여 시·도에 시달하였고, 지방자치단체별로 해당 지역 내 거주 외국인 지원 조례 제정을 추진하도록 독려하고 있다.

또한 불법적인 결혼중개업에 의한 인신매매성 국제결혼의 피해를 방지하기 위해 2007년 11월 「결혼 중개업 관리에 관한 법률」을 제정하였고, 2007년 12월에는 베트남, 필리핀에 ‘국제결혼이민관’을 파견하였다.

(5) 혼혈인·이주자 사회통합지원 정책

한편, 우리사회에는 혼혈인이 있다. 그들은 굴절된 한국 현대사를 반영한다. 주한미군 혼혈인은 대부분 출생 시부터 전 생애에 걸쳐 광범위하고 지속적인 차별을 경험하면서 최하위층으로 전락하고 있다. 2003년 국가인권위원회 조사에 의하면, 그들은 학교에

서 놀림(73.3%)과 따돌림(64.4%)을 경험하였고, 42.2%가 학업을 중도에서 포기하였다. 또 조사 대상 혼혈인의 27%가 실직 상태였고, 혼혈인 가구의 월평균 수입은 101만 원에 그쳤다. 반복적·누적적 차별 경험으로 자존감을 상실한 경우가 많았다. 조사 대상자의 42.2%가 자살을 시도한 경험이 있다고 응답하였다. 그들 역시 극심한 차별을 경험하고 있는 게 사실이다.

한편, 혼혈인은 아니나 불법체류 이주노동자의 자녀들도 신분상 약점과 저임금 등으로 자녀 양육, 모성보호 차원에서 더욱 심각한 문제를 경험하고 있다. 2005년 말 기준 국내 거주 이주노동자 35만여 명 중 동거·결혼을 통해 2세를 갖거나, 본국 자녀를 입국시키는 경우가 있다. 법무부에 의하면, 2005년 말 기준 15세 이하 불법체류자(6,438명) 중 미국 등 선진국 국적자를 제외한 불법체류 외국인 근로자의 자녀 2,500여 명(추정) 중 5.9%(148명)만 학교에 다니고 있는 것으로 파악되었다.

혼혈인과 이주자 등은 극심한 차별을 겪고 있으며, 그 차별 상황은 세대 간 대물림되어 인권의 사각지대에 방치되어 있다. 이러한 인종차별은 사회통합을 저해함은 물론, 국제사회에서 인권후진국이라는 오명을 자초할 수 있다. 이러한 상황을 방지하는 경우 장기적 사회불안 요인이 되어 프랑스의 이민자 소요사태 같은 인종갈등을 야기할 수 있는 만큼 혼혈인 및 이주자에 대한 범정부적 차원의 종합대책을 마련하여 추진하고 있다.

3) 향후 과제

한국 경제의 개방화와 세계화 추세에 맞물려 국내에서 생활하는 외국인 또는 이민자의 수는 점차 늘어날 것이다. 이러한 상황에서 국적·민족·인종을 근거로 행해지는 차별을 방지할 수는 없다. 차별금지법을 제정하여 국적·민족·인종에 따른 차별을 시정할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 특히 차별금지법에는 ‘출입국관리법을 위반한 외국인’(불법체류 외국인)의 처우도 분명히 규정할 필요가 있다. 국제인권법이 ‘국민의 권리’와 ‘합법체류 외국인(노동자)의 권리’ 및 ‘모든 인간의 권리’로 구분하여 접근하고 있음을 고려하여야 한다.

외국인 우수 인재를 유치하기 위한 나라간 경쟁이 극심한 상황에서, 차별 시정 정책

의 영역 확대가 필요하다. 소극적 의미의 차별 시정은 국적·민족·인종에 따른 차별 대우를 금지하는 것이지만, 적극적 의미에서의 그것은 외국인·이민자·혼혈인들이 한국인들과 어울려 살 수 있도록 지원하는 것이다. 「재한 외국인 처우 기본법」이 규정한 각종 사업을 충실히 수행함으로써 그러한 과제를 달성할 수 있을 것이다.

3. 범죄 피해자 인권보호

1) 추진 배경

범죄의 증가로 모든 국민이 잠재적인 범죄피해 대상이 되고, 더욱이 연쇄살인사건 등 강력 범죄로 많은 수의 범죄 피해자와 그 가족들이 우리 사회에서 심각한 피해와 고통을 겪고 있다. 우리사회 전체 범죄가 1975년 38만 7,207건에서 2004년 208만 901건으로 30년간 약 5.4배 증가하였고, 살인, 강도, 강간, 방화 등 강력범죄도 같은 기간 동안 5,284건에서 1만 9,539건으로 약 3.7배 증가하였다.

성범죄, 가정폭력 등 일부 범죄에서 여성, 아동, 청소년 등 특정 계층을 대상으로 한 보호·지원 제도는 있으나 살인, 강도, 방화 등 강력범죄에서의 범죄 피해자에 대한 보호·지원 제도는 취약한 실정이며, 국가·사회적으로 체계적이고 조직적인 보호·지원 제도가 미비한 상태였다.

2) 추진 내용

피의자·피고인의 인권과 피해자의 인권은 균형을 맞추어야 하는 것이지만 어느 한쪽을 이유로 해서 다른 한쪽이 경시되거나 희생되어서는 안 된다. 「범죄피해자보호법」은 범죄로 인해 인명과 재산상 피해를 당하고도 보상이나 사법처리 절차에서 소외되었던 범죄 피해자들의 억울함을 해소하기 위한 노력이 결실을 맺은 것이다. 「범죄피해자보호법」은 상대적으로 크게 개선된 가해자의 인권에 비해 사회적 관심 부족으로 오히려 그들에 가려져 있던 범죄 피해자의 권리구제와 인권보호를 위한 범죄 피해자의 권리장전이라 할 수 있다. 헌법 제30조에 명시된 ‘타인의 범죄 행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민’에 대한 국가의 구조 의무를 법률로 체계화·

구체화하여 국가 차원에서 범죄 피해자를 보호·지원하는 것이 이 법 제정의 기본 취지이다.

참여정부는 2005년 12월 23일 범죄 피해자의 보호와 지원에 관한 기본법인 「범죄피해자보호법」을 제정하였다(2006년 3월 24일 시행). 「범죄피해자보호법」은 범죄 피해자가 피해로부터 조속히 회복하여 인간의 존엄성을 보장받고 해당 사건과 관련된 절차에 참여할 권리를 가지며 명예와 사생활이 평온하게 보호되어야 함을 기본 이념으로 명시하고 있다. 또, 국가와 지방자치단체의 범죄 피해자 보호·지원을 위한 노력을 의무화하고, 피해 회복을 위한 지원, 형사절차 참여보장 등을 위한 대책을 강구하도록 하였다.

제정된 법에 따라 구조금 지급, 법률 구조, 의료 제공, 상담, 취업 등을 통한 범죄 피해자의 조속한 피해 회복 지원과 함께 당해 사건의 진행과 형집행 상황에 대한 정보를 제공받을 권리 등 형사절차참여권을 보장받게 되었다. 또한 인권을 존중하는 수사 시스템을 정착하기 위한 노력으로 1997년 이전 7%대에 이르던 구속점유율이 2006년 2.1%까지 감소하였다.

또 범죄 피해자의 사생활 및 명예 보호, 신변보호조치 등을 규정해 2차적 피해를 막도록 했다. 「범죄피해자보호법」에 의해 보호받을 수 있는 대상은 피해자 본인과 그 배우자, 직계친족과 형제자매이다. 아울러 법무부장관은 범죄 피해자 지원에 관한 기본계획을 마련하고 관련 중앙부처, 지방자치단체 등이 구체적인 시행계획을 수립·시행하도록 규정했으며, 기본계획 심의 등을 위해 관련 정부부처가 참여하는 ‘범죄피해자보호위원회’를 설치하도록 하였다.

이에 따라 2006년 5월 3일 범죄피해자 보호지원 업무를 전담하는 ‘법무부 인권국 구조지원과’를 신설, 국가·지방자치단체·국민이 함께 참여하는 ‘범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획(2007~2011년)’을 수립하였다. 이 계획에는 ‘범죄피해신고 콜센터’ 개설 등 범죄피해자 보호대책과 전국 55개 검찰청 소재지에 ‘범죄피해자지원센터’를 설립하는 내용 등 피해자 지원에 관한 국가정책의 마스터플랜이 담겨 있다.

3) 향후 과제

「범죄피해자보호법」 제정으로 범죄 피해자의 형사절차상 권리를 확대하는 다양한 방

안이 마련되었다. 재판 과정에 피해자 부모나 친척 동석 가능, 검사의 피해자에 대한 형사절차 진행상황 통지 의무, 형사재판에서의 피해자 진술권 강화, 피해자 증언 보장 위한 조치 도입, 피해자의 재판기록 열람·등사권 보장, 재정신청의 전면 확대, 지방법원이 재정신청 관할, 범죄 피해자 구조의 요건과 범위 확대, 범죄 피해 자지원단체의 육성 및 지원, 범죄 피해자 보호 수준의 개선 등의 제도가 만들어진 것이다. 특히 범죄 피해자에 대한 지원과 보호는 국가의 노력만으로는 부족하고, 민간단체에 의한 자발적인 지원과 보호활동이 필수적이라는 점에서, 범죄피해자지원단체의 육성과 지원 정책은 경제적 뒷받침이 중요하다. 범죄 피해자 보호가 실효를 거두기 위해서는 정부의 예산지원이 필수적이고, 또 그 제도의 운영 주체로 국가와 더불어 민간단체가 적극적으로 참여하는 형태를 유지할 필요가 있다.

제4절 여성권의 증진 및 인권보호

1. 호주제 폐지 및 양성평등 정책 추진

1) 추진 배경

호주제는 남자를 ‘호주’로 하고, 자녀가 아버지의 성을 따르도록 한 것으로 부계 혈통과 남계 혈통을 강제하고 있다. 때문에 많은 가족이 현실과 가족의 복리에 맞는 법률적인 가족관계를 형성하지 못하였다. 이런 호주제도가 「헌법」이념인 ‘개인의 존엄과 양성평등’에 배치됨은 물론이다. 더구나 이 제도는 시대 변화에 따른 다양한 가족 형태를 반영하지 못한다. 당연히 어떠한 형태로든 바뀌어야 한다는 비판이 여성계 안팎에서 줄기차게 제기되어 왔다. 국제적으로도 1999년 11월 유엔 인권위원회는 인권 상황보고서를 통해 한국정부의 호주제가 가부장제를 강화시키고 있다고 지적하였다. 이어 2001년 5월 유엔 경제·사회·문화적 권리위원회는 한국정부의 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 제2차 이행보고서 평가에서 주요 우려사항으로 호주제를 꼽았다.

1960년 호주제가 우리 「민법」에 규정되어 시행된 이후, 여성계는 이에 대한 폐지운동을 지속적으로 펼쳤다. 1973년에는 63개 단체로 구성된 ‘범여성가족법개정촉진회’가 결성되어 호주제 폐지 등 「가족법」 개정 10대 요강을 발표하였고 1998년에 ‘호주제 폐지를 위한 시민연대’가 발족되었다. 2001년 ‘호주제 위헌소송’은 그간 질기게 이어져온 호주제 폐지운동에 새로운 활력소를 준 사건으로 한국가정법률상담소와 민주사회를 위한 변호사 모임이 중심이 되어 원고인단을 결성하였다.

그러나 호주제 폐지운동은 유림을 대표로 한 반대세력의 저항과 많은 사람의 무지와 무관심 속에서 지루하게 이어져 왔다.

2) 추진 내용

50년간 이어져 온 호주제 폐지 운동의 새로운 계기는 참여정부의 출범과 더불어 마련되었다. 변화하는 사회 환경과 조화되고, 민주적인 가족관계 구현을 위한 전제조건으로 ‘호주제 폐지’가 16대 대통령 공약으로 채택되었고, 2003년 2월 참여정부는 출범과 함께 다양한 대선 공약사항에 대한 점검에 착수하였다. 이를 통해 ‘호주제 폐지’ 추진이 핵심 공약 이행사항으로 분류되었다.

여성부는 이어 2003년 4월 4일 대통령 연두 업무보고에서 호주제 폐지 추진을 공식적으로 보고하였다. 노무현 대통령은 이 자리에서 호주제 폐지에 대한 사회적 분위기 조성과 공론화를 당부하였다. 정책 추진에 앞서 여론을 수렴하고, 이를 끌어 나가는 작업이 중요하기 때문이다. 정책의 성패 역시 여기에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 호주제 폐지는 무엇보다 국민적 공감대 확산이 요구되는 중요한 국정 과제였다.

2003년 5월 6일 호주제 폐지 추진이 국무회의에 보고된 뒤 ‘호주제 폐지 특별기획단(이하 특별기획단)’이 2003년 5월 16일 정식으로 발족하였다. 여성부는 총괄기획 분과를, 법무부는 법제정비 분과를, 그리고 여성부와 국정홍보처가 홍보분과를 책임지고 맡았다. 대법원은 호적사무를 관장하는 입장에서 협의기관으로 동참하였다. 특히 대법원은 이례적으로 행정부 주관의 회의체에 매번 참여하면서 적극적으로 의견을 개진하였다. 11개 시민사회단체들은 특별기획단의 국민 참여분과에 참여하였다.

특별기획단은 호주제 폐지를 담은 「민법」 개정안과 새로운 호적편제 방식을 담은

「호적법」 개정을 동시에 추진하기로 하였고 2003년 5월 16일 기획단 발족 이후 2005년 3월 10일 기획단 해체에 이르기까지 모두 7차례 전체회의와 10차례의 분과회의가 열렸다.

특별기획단이 본격 가동되면서 호주제 폐지는 급물살을 타게 됐지만 동시에 유림을 중심으로 한 보수단체들도 본격적인 호주폐지 저지운동에 나섰다. 한국씨족총연합회 산하 4,179개 성본종중과 전국 1만 8,650개 지부 및 파종회, 성균관유림회 산하 3,021개 지회, 대한노인회, 한국근우회 등이 참여한 ‘정통가족제도수호 범국민연합(이하 정가련)’이 중심이었다. 이들 단체는 2003년 5월 20일 서울 안국동 느티나무 카페에서 기자회견을 갖고 “국민 대다수는 호주제에 대한 부분적 보완과 개선을 원하고 있는데도, 정부가 여성부와 일부 여성단체들의 정략적 폐지 운동에 휘말리고 있다”며 호주제 폐지 방침 철회를 촉구하였다.

호주제를 둘러싸고 찬반 세력 간 팽팽한 마찰이 예상되는 와중에, 호주제 폐지에 대한 ‘국민적 공감대 확산’은 더욱 중요하였고, 이를 위해 여성부는 국민의식조사를 실시하면서 여성단체들의 ‘호주제도 개선 및 폐지사업’을 지원하였다. 여성단체는 전국의 노인, 남성, 학생, 지역민들을 대상으로 호주제의 문제점에 대한 교육과 캠페인을 펼쳤다. 연극공연, 사례집 제작 등 다양한 국민 공감대 확산 사업도 이어졌다.

이에 힘입어 호주제 폐지 찬성 여론은 어느새 70%에 이르고 있었다. 2004년 『한겨레 21』(한국사회과학데이터센터)의 조사에서 호주제 폐지에 국민 69.6%가 찬성한다고 답한 것이다. 호주제 폐지 추진 초기에 거부감을 보이던 상당수 국민도 호주제 폐지 찬성 쪽으로 공감대를 형성하고 있었다.

이는 특별기획단을 구성한 정부의 강한 정책추진 의지와 지속적 홍보 활동, 그리고 여성사회단체들의 각종 캠페인 활동에 힘입은 덕분이었다. 여론조사와 홍보 활동 외에 필요한 것이 또 있었다. 호주제 폐지 추진 정책의 논리 개발과 관련 제도를 탐구하기 위한 연구가 그것이었다. 이는 학제적 차원에서 다각적으로 실시될 필요가 있었다. 또한 국회 법사위 위원장 및 위원 상대 설득, 호주제 폐지 촉구 선언문 발표 등 적극적인 호주제 폐지 운동이 펼쳐졌다. 박원순 변호사, 송자 대교 회장 등 각계인사 272명이 국회의원 272명을 일대일 접촉해서 설득하자는 목표로, 이른바 ‘272인 서포터스’ 운동을 전

개한 것이다.

정부는 2004년 상반기 호주제 폐지 조기 달성을 위해 「민법」 개정 작업에 박차를 가하였다. 우선 법무부는 산하 「가족법」 개정특별분과위원회의 연속 개최를 통해 호주제 폐지를 주요 내용으로 하는 「민법」 개정안 초안을 마련해 관계기관의 의견 조화(2003. 8. 23~9. 3)를 거쳐 2003년 9월 4일~24일까지 입법 예고하였다. 그런 다음 2003년 9월 24일 여성부와 법무부는 공동으로 「민법 중 개정 법률안」에 대한 공청회를 열었다. 공청회는 호주제 유지론자와 폐지론자간에 치열한 공방 속에 이뤄졌다. 호주제 폐지를 반대하던 유림과의 갈등은 각종 공청회, 헌법재판소 변론 과정에서 점점 심화되었고, 2004년 12월 15일 전국의 유림은 대규모 호주제 수호 쉼기대회를 서울역에서 열었다. ‘동틀 녘에 가장 춥게 느껴지듯’ 호주제 폐지가 본격화되자 호주제 폐지를 반대하는 단체들은 더욱 절박한 심정으로 반발하였다. 화형식 등 과격한 시위를 전개한 것이다.

2003년 11월 6일 「민법」 개정안 정부안이 국회에 제출되었다. 같은 해 11월 15일 법사위원회 전체회의에 정부안이 상정되었고, 법사위는 심도 있는 논의를 위해 법안심사소위에 회부했다. 호주제 폐지를 위한 국회통과가 목전에 도달한 분위기였다.

2003년 12월 17일 「민법」 개정안에 대한 국회 법사위 법안심사소위원회의 심사에서는 2004년 1월 공청회 개최 이후 심사를 처리한다는 결정을 내렸다. 그러나 16대 국회는 호주제 폐지를 담은 「민법」 개정안 처리에 주저하였다. 2004년 4월 15일 총선을 앞두고 지역구 국회의원을 중심으로 호주제 폐지에 대한 정치적 부담을 가졌기 때문이었다. 결국 당초 법사위 법안심사소위에서 의결한 일정대로 「민법」 개정안은 처리되지 않았다. 속도를 내던 호주제 폐지라는 이름의 자동차가 국회라는 ‘병목(bottle neck)’에 걸린 것이다. 16대 국회는 2004년 5월 29일로 임기가 종료되었다. 그리고 「민법」 개정안은 자동으로 폐기되고 말았다.

특별기획단은 긴급히 전체회의를 열었다. 17대 국회에 「민법」 개정안을 다시 제출한다는 논의를 하였다. 이에 따라 정부는 2004년 5월 20일 17대 국회에 다시 제출하는 일정을 추진하게 되었다.

2005년 1월 12일 여성부장관은 유림(성균관장)을 방문하였지만 첫 만남만으로 반대 단체가 호주제 폐지를 찬성하는 방향으로 선회한 것은 아니었다. 그러나 극한 상황으로

치달아 반대하던 유림이 이날 대화를 통해 호주제 폐지문제를 더욱 전향적으로 바라보는 계기가 되었다는 점에서 매우 의미 있는 만남이었다.

호주제 위헌소송에 대한 공개변론이 마침내 2004년 12월 9일 끝났고 이듬해 2005년 2월 3일, 호주제 위헌법률심판에 대한 헌법재판소의 최종선고가 있었다. 법정이 열리자마자 헌법재판소는 ‘호주제가 「헌법」에 불합치한다’는 결정을 내렸다. 위헌결정을 내릴 경우, 호적사무가 중단되는 혼란을 감안해 헌법불합치결정이 내려진 것이다.

16대에 이어 17대 국회에 다시 제출된 호주제 폐지를 주요 내용으로 한 「민법」 개정안에 대해 국회도 조속히 처리할 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 2004년 9월 8일 제250회 정기국회 제2차 법사위원회에 정부가 제출한 「민법 중 개정 법률안」이, 2004년 12월 1일 제250회 정기국회 제13차 법사위원회에 이경숙 의원 등 156인이 발의한 개정 법률안과 노회찬의원 등 10인이 발의한 개정안이 각각 상정되었다.

그리고 이들 개정안은 제안 설명과 검토 보고, 대체토론을 거쳐 각각 법안심사 제1소위원회에 회부되었다. 법사위원회는 2004년 12월 3일 호주제 폐지에 대해 찬성하는 측과 반대하는 측의 진술인을 구성해 개정 법률안에 대한 공청회를 열었다. 이어 2005년 2월 28일, 국회 법사위 전체회의는 「민법」 개정안을 통과시켰다. 마침내 2005년 3월 2일, 국회 본회의는 헌법재판소가 호주제 위헌결정을 내린 지 한 달 만에 호주제 폐지 「민법」 개정안을 통과시켰다. 찬성 161표, 반대 58표, 기권 16표. 호주제 폐지 개정안은 그렇게 절대적 지지를 받으며 국회 본회의를 통과하였다. 개정된 법률안은 호적제도를 대체할 새로운 신분등록제도 도입과 호적전산화 준비 기간을 감안해 2년 10개월의 유예 기간을 두어, 호주제 폐지 관련조항은 2008년 1월 1일부터 시행되도록 하였다.

3) 향후 과제

2005년 3월 31일 호주제 폐지를 주요 내용으로 하는 「민법」이 개정, 공포되었는데 놀랍게도 유림 등 호주제 폐지를 반대하는 계층의 항의 집회나 민원을 찾아볼 수 없었다. 이는 시민단체와의 연대, 언론의 지지, 국가인권위원회의 의견 제출, 헌법재판소의 위헌 결정, 법안의 적기 마련, 다양하고 효율적인 홍보 전략 등 다양한 주체의 노력으로

국민적 공감대를 충분히 얻었기 때문이었다.

호주제 폐지 추진은 우수정책 품질관리 사례로 꼽혔고, 다른 정책에서도 선례가 되기에 충분한 것이었다. 국정홍보처는 참여정부 3년 성과를 선정하면서 참여정부가 만든 12가지 생활혁신 가운데 호주제 폐지를 꼽았다. 이런 가운데 미국 국무부는 여성을 남성 가장에 종속시키는 호주제가 폐지되어 여성의 인권신장을 위한 개선을 이루었다고 평가하였다. 이 밖에도 성 평등 실현에 대한 국제사회의 긍정평가가 이어졌다.

2007년 4월 27일 헌법재판소의 호주제 위헌결정 취지에 맞춰 기존 호적제도를 대신할 새로운 신분등록제 법안이 국회를 통과하였다. 2008년 1월부터 시행될 새 신분등록제의 세부 내용은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 담겨 있다. 이 법은 현재 호주를 기준으로 통합 작성되고 관리되던 호적부 대신 국민 개별 신분등록부(국적 및 가족관계 등록부)를 통해 출생, 혼인, 사망 등의 변동사항을 기록하고 관리하도록 하는 내용을 담고 있다.

이로써 2008년 1월 1일 우리는 새로운 신분등록을 접하고, 비로소 ‘호주제 없는 세상’을 실감하게 되었다. 호주제 폐지와 새로운 신분등록제, 이 ‘양성평등의 역사적 사건’이 우리의 의식구조에 어떠한 영향을 미칠지 많은 사람이 주목하고 있다.

정부는 호주제 폐지를 주요 내용으로 하는 「민법」 개정 시 호주제와 직접 관련된 법률조항은 부칙을 통해 일괄적으로 개정하였다. 하지만 현행 법령상 남녀차별적 조항이 상당 부분 남아 있었다. 이 같은 문제 조항을 발굴해 지속적으로 정비할 필요성이 제기된 것이다.

이에 여성가족부는 2005년 하반기부터 2006년 상반기까지 현행 법령상 남녀차별 조항을 일제히 발굴하였다. 이를 통해 드러난 385개 조항에 대해 5년 목표로 관련부처와 함께 지속적인 정비 노력을 기울이고 있다. 호주제 폐지 관련 조항은 호주제 폐지 시행 일인 2008년 1월 1일 전까지 모두 정비될 예정이다.

호주제 폐지와 후속 차별법령 발굴, 정비추진에 따라 명시적 · 직접적 차별은 사라질 것으로 전망된다. 그러나 우리의 의식과 관행에 남아 있는 보이지 않는 차별은 여전히 이에 대한 해소노력도 요청되고 있다. 이런 만큼 모든 정부 정책과 생활 속에 남아 있는

차별요소를 척결하기 위해 양성 평등적 관점의 모니터링과 대안 제시는 계속되어야 할 것이다.

호주제 폐지는 민주적 가족제도와 가족관계의 기반을 마련했을 뿐만 아니라 양성평등사회 실현의 기틀을 다졌다는 점에서 큰 의의가 있다. 아울러 호주제 폐지는 여성중중회원 자격을 인정한 대법원 판결(2005년 7월 21일)에서 보듯 향후 한국 여성의 사회경제적 지위 향상에도 큰 변화를 가져올 것으로 보인다. 선진 양성평등사회의 실현을 앞당기기 위한 노력은 계속되어야 하는데, 그것은 호주제 폐지 이후 한국사회와 가족의 변화에 대한 면밀한 성찰과 다양한 학제적 연구를 기반으로 한 양성평등 정책의 지속적 실시를 통해 이뤄져야 할 것이다.

2. 적극적 차별시정 조치 시행

1) 추진 배경

현재 노동시장에서의 차별은 명백한 제도로서의 성 차별보다는 외견상 중립적이나 차별적 결과를 가져오는 간접차별의 형태로 이루어지는 경우가 많다. 남녀고용평등법은 간접차별을 금지하고 그 성립 요건을 구체적으로 제시하고 있지만, 실질적 차별감소 효과는 미미한 것으로 나타난다. 남녀고용평등법이 시행된 지 15년이 흘렀지만, 우리나라 대졸여성의 노동시장 참여비율은 OECD 국가 중 최저 수준으로 노동시장 진입에서의 차별이 완전히 제거되지 못했음을 시사한다. 또한 상대임금비율(63%) 역시 최저이고, 외환위기를 전후해서는 주로 여성 직무를 위주로 비정규직화가 진행되어 여성의 고용불안정을 더욱 심화시키고 있다.

이러한 이유로 노동시장에서의 평등한 결과를 중시하는 적극적 차별시정조치(고용개선 조치)의 도입이 요구되어 왔다. 기업의 일상적 업무와 인사관행에 깊이 내재화되어 있는 차별을 줄이기 위해서는 의도적인 차별에 대한 법적인 제재와 구체절차의 확립만으로는 불충분하다고 본 것이다.

미국·호주 등의 국가들은 기존의 남녀고용평등정책이 실질적인 효과를 달성하는 데 근본적 한계를 가지고 있다는 점을 인식하고, 여성 등 사회적 소수자에 대한 고용 기회

평등을 위해 ‘적극적 조치(affirmative action)’를 시행해 왔다. 이와 같은 맥락 아래 ‘적극적 고용개선 조치’는 노동시장에서의 고질적인 남녀차별을 해소하는 데 실효성 있는 전략으로 평가되어 참여정부 국정과제 100대 과제로 포함되기에 이른다.

2) 추진 내용

참여정부의 고용정책은 여성 등 취약 계층을 비롯하여 모든 국민에게 고용 기회를 넓혀 주고 고용의 질을 높임으로써 경제활동 참여를 촉진하고 경제의 성장잠재력 확충에 기여하도록 그 기본 방향을 설정하였다.

적극적 고용개선 조치의 도입은 참여정부가 공약으로 내건 사회통합을 위한 6대 차별(성·장애·연령·외국인·비정규직·학벌) 가운데 성차별해소방안의 하나로 2003년부터 노동부 내부 검토를 거쳐 제도도입 방안이 모색되었고, 2003년 10월 제25회 국정과제 보고회의 시 「(가칭)고용평등촉진에관한법률」 제정을 통해 도입하는 방안이 대통령에게 보고되었다. 그러나 이후 차별시정 관련 법률의 제정·개정이 관계부처 간에 중복 추진되어 부처 간 역할분담을 명확히 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 2004년 10월 수차례 부처간 협의를 통해 노동부는 「(가칭)고용평등촉진에 관한 법률」을 별도로 제정하지 않고 대신 「남녀고용평등법」을 개정하여 적극적 고용개선조치를 도입하는 것으로 입장을 정리하였다. 이후 정부입법으로 적극적 고용개선 조치 도입을 위한 법 개정이 추진되어 2005년 12월 마침내 「남녀고용평등법」 개정안이 국회에서 의결됨으로써 ‘적극적 고용개선 조치’의 도입이 최종적으로 결정되었다.

적극적 고용개선 조치는 2006년 3월부터 공기업과 1,000명 이상 사업장(2008년부터 500인 이상으로 확대)을 대상으로 시행되었으며, 대상기업들은 남녀 고용현황 및 고용평등계획서를 의무적으로 제출하도록 하였다. 노동부는 기업의 여성 고용을 직접 강제하기보다는 여성 고용 개선을 통해 고용평등에 앞장선 우수기업에게 인센티브를 부여하는 방향으로 제도를 시행함으로써 기업 고용 관행에서 자발적 변화를 유도하고자 하였다.

2006년에 기업이 보고한 여성고용현황(2005년 현황)을 분석한 결과, 적극적 고용개선조치제도의 적용 대상인 공기업과 종업원 1,000명 이상 대기업은 모두 520개 기업,

546개 사업장이었다. 전체근로자 159만 7,617명 중 여성 근로자는 45만 8,584명으로 여성근로자 고용비율의 평균은 30.7%이며, 전체관리직 17만 1,286명 중 여성은 1만 4,178명으로 여성비율이 10.2%로 나타났다.

정부는 동종 산업의 기업들을 비교·평가하여 전 직종 여성고용비율 또는 관리직 여성비율이 비교그룹 기업 평균 60%에 미달하는지 여부를 판단하여 ‘기준미달기업’을 선정한다. 제도 적용 첫 해인 2006년에 여성근로자 비율이나 여성관리자 비율이 비교그룹 기업 평균 60%에 미달하여 ‘적극적 고용개선 조치 시행계획서’를 제출한 기업 수는 326개였다.

‘적극적 고용개선 조치 시행계획서’에는 향후 1년 안에 달성할 전 직종 및 관리직 여성 고용목표를 설정, 목표달성을 위해 추진할 제도적·관행적 개선계획을 작성하고, 여성고용비율이 현저하게 낮거나 단기간 개선하기 어려운 경우 그 사유를 기재해야 한다. 시행계획서를 제출한 1년 이후에는 이행실적을 자유 형식으로 상세하게 작성한 ‘이행실적보고서’를 제출하며, 정부는 이를 바탕으로 우수기업 시상을 하게 된다. 2007년 현재 2단계까지 완료한 상태이며, 이 제도의 대상이 되는 사업장 수는 2006년 546개에서 2007년 613개로 증가하였다.

본 제도가 여성고용에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 평가는 아직 이르다. 그렇지만 1단계 남녀근로자 현황분석 결과 국내노동시장의 여성고용 현황을 정확하게 파악하게 되었으며, 기업들은 동종 업종 내 해당기업의 여성고용 수준을 평가하고 스스로 고용개선계획을 수립하여 여성고용 목표를 설정해 봄으로써 여성고용률을 증가시키는 계기가 되는 효과가 있었다고 판단된다.

3) 향후 과제

‘적극적 차별시정 조치’는 기업에게 여성고용을 강제하기보다는 고용개선 조치 시행계획서와 이행실적보고서를 제출하도록 함으로써 기업이 기존 고용 관행에서 자발적 변화를 이루어 나가도록 유도하는 것이다. 따라서 기업의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 실효성 있는 인센티브의 개발이 필수적이라고 할 수 있다. 법인세 등 세제 감면, 조달계약상 가점제도 등이 논의되고 있으나 현재까지 이렇다 할 인센티브가 개발되지

는 못하고 있다.

불이행 시 부과되는 과태료 300만 원은 1차 적용대상인 1,000명 이상의 대규모 사업체의 이행을 유도하는 데 거의 효과가 없으며, 그것보다는 선두기업이라는 사회적 책임 때문에 호응해 온 측면이 강하다. 2008년부터는 500명 이상 사업장으로 적용대상이 확대되는데, 500명 이상 사업장의 반발 내지는 무관심이 우려되며, 이들 기업의 호응을 어떻게 유도할 것인지가 주요 과제가 되고 있다.

또한 남녀근로자 수의 집계가 사업장에 직접 고용된 근로자수를 대상으로 집계되고 있기 때문에 정규직과 비정규직의 구분이 이루어지지 않는다. 여성근로자의 60% 이상이 비정규직이고 이와 같은 여성의 비정규직 추이가 지속되는 상황에서 근로자 총수만을 집계함으로써 비정규직의 심각성이 문힐 가능성이 존재한다.

동 제도의 도입과정에서 아쉬운 점은 여성근로자, 노조, 기업 등 이해당사자들의 의견수렴이 충분히 이루어지 않은 채 시행되었다는 것이다. 지금부터라도 노동시장에서 여성의 불평등한 상태를 완화할 조치로 이 제도가 갖는 잠재성을 충분히 발휘하도록 사회적 공감대를 형성하고, 제도를 보완해가기 위한 방안을 찾는 논의의 장을 지속적으로 마련하는 것이 필요하다.

유엔 여성차별철폐위원회는 2007년 7월 제39차 회의에서 대한민국의 ‘제5차 및 6차 정기보고서’(CEDAW/C/KOR/5, CEDAW/C/KOR/6)를 심의한 결과, 노동시장에서 여성들이 당면해 있는 심각하게 불리한 처지, 즉 특정 저임금 분야에 여성이 집중되어 있으며, 여성들이 비정규직에 종사하는 비율이 높다는 것, 아웃소싱과 외부 계약과 같은 여러 형태의 탄력적 고용형태 및 이에 연관된 고용보장 및 부가급여의 부족, 그리고 남녀의 현격한 임금 차이에 대해 우려를 표하였다.

‘적극적 고용평등 프로그램’의 도입 및 정착이 노동시장에서의 남녀차별을 줄이는 데 큰 역할을 하겠지만 최근의 여성노동시장과 고용 구조의 악화 상태를 감안할 때, 그 효과는 부분에 그칠 우려가 있으므로 향후 고용상의 남녀차별 해소를 위한 새 의제의 발굴이 요구된다.

3. 성매매방지법 제정, 성폭력·가정폭력 피해자 지원 대책

1) 성매매방지법 제정

(1) 추진 배경

그간 우리나라는 성매매를 불법으로 규정하여, 금지하고 처벌하는 금지주의를 표방하고 있었지만 「윤락행위방지법」의 법 명칭에서도 알 수 있듯이, 성매매를 여성에 대한 폭력이자 인권침해로 보는 시각은 부재한 상황이었다.

여성단체와 국회를 중심으로 성매매방지법 제정 문제가 거론되기 시작하였지만, 정부는 성매매에 관한 문제의식만을 가지고 있었을 뿐 해결하기 위한 의지는 부족하였으며, 성매매 여성은 법을 어긴 범죄자이자 떳떳하지 못한 직업을 가진 부류로 치부되어 왔다. 이런 가운데 2000년 전라북도 군산시 대명동 집창촌(성매매 집결지) 화재로 다섯 명의 성매매 여성이 목숨을 잃는 사건이 발생하였다.

이들의 죽음을 계기로 우리 사회가 성매매 문제를 여성 인권의 시각에서 바라보아야 한다는 여론이 더욱 강하게 대두되었다. 또한 법적으로는 엄연히 금지되어 있던 성매매가 현실에 있어서는 ‘집창촌’이라는 대규모 성매매업소 집결지를 중심으로 암묵적으로 용인되고 있어, 법과 현실의 괴리가 극심한 상황이었다.

더욱이 우리나라는 2000년에 비준한 유엔 국제조직범죄방지협약의 ‘여성과 아동의 인신매매예방 및 억제’를 위한 의정서’에 따라 이의 이행을 위한 국내법의 정비와 대책 마련이 필요한 시점이었다. 이러한 때 2001년 미국의 국제인신매매보고서에서 한국의 인신매매에 관한 국가정책 수준이 최하위인 제3등급이며 국제적 인신매매의 송출지 내지 경유지로 지적되었다. 이는 「성매매방지법」 제정의 사회구조적 조건으로 작용하였다고 볼 수 있다.

성매매여성의 인권보장에 대한 대중적 공감대를 기반으로 여성단체는 2001년 1월에 「성매매방지법」 제정을 위한 법률안 마련 전문가회의를 개최하였고, 동년 3월 매매춘예방과 성매매여성의 사회복귀를 지원하는 「(가칭)성매매방지법」을 제정하라고 국회에 촉구하였다. 여성연합은 2002년 9월 「성매매알선 등 행위의 처벌 및 방지에 관한 법률」,

「성매매알선 등 범죄의 피해자보호 등에 관한 법률」을 청원하기에 이르렀다.

국회에서도 「성매매방지법」 제정이 추진되었다. 2002년 7월 국회 「성매매방지법」 제정을 위한 법률안 설명 및 의원간담회가 열린 데 이어, 민주당 조배숙 의원은 12월 「(가칭)성매매알선 등 범죄의 처벌 및 방지에 관한 법」의 제정을 의원 입법 형식으로 추진할 것임을 밝혔다. 이런 가운데 참여정부가 출범하였고, 인권을 중시하며 국민참여형 통치모형을 추구해 온 참여정부에서 성매매 문제는 중요한 의제가 되었다.

(2) 추진 내용

제16대 대통령직 인수위원회는 2003년 2월 새 정부가 중점적으로 추진할 12대 국정과제를 확정·발표하였는데, 「성매매방지법」 제정이 ‘국민통합과 양성평등의 구현’에 추진과제로서 포함되었다. 이에 따라 2003년 6월 국무총리 국무조정실 산하에 성매매방지기획단이 마련되었다. 성매매방지기획단은 성매매가 성산업으로까지 변질한 현실을 타파하고 성매매 근절을 통한 건전한 사회문화 조성을 목적으로 12개 부처 및 12명의 민간전문가로 구성되었다. 이 같은 과정을 거쳐 참여정부는 이듬해인 2004년 3월 법무부소관의 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」과 여성가족부소관의 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」로 구성된 「성매매방지법」을 제정하였다. 2004년 9월 23일부터 시행된 「성매매방지법」은 타인을 유인·매개·알선한 중간매개자와 성구매자, 성판매자인 성매매 여성은 처벌하되, 성매매 피해자 개념을 도입, 기존의 처벌 중심의 대응에서 진일보한 대처를 추구하였다.

과거의 법은 성매매 문제를 다룸에 있어 여성만을 처벌 대상으로 보고 여성을 단속하고 규제하면 성매매 문제가 자연 해결될 것으로 기대하는 입장이었다. 그러나 「성매매방지법」은 성매매 여성이 성매매 고리를 끊을 수 있도록 하고 사회체제로 복귀시킴으로써 사회안전이나 사회통합을 유지할 수 있도록 하는 데 궁극적인 목적이 있다. 그렇기 때문에 성매매 문제를 해결하는 데 있어 가장 유의해야 할 점은 이들 여성들을 위한 복지적 개입과 함께 탈성매매 방안을 모색하고 이들의 재유입을 방지할 수 있도록 자립지원 방안이 동시에 마련되어야 한다는 것이다.

「성매매방지법」의 제정 이후 가장 큰 성과는 국민들이 ‘성매매는 위법’이라고 인식

하고 있으며 성구매의 빈도가 줄고 있다는 점이다. 한 조사에 따르면 성매매를 불법행위로 인지하는 비율이 30.4%(2004. 9)에서 93.2%(2006. 9)로 증가한 것으로 나타난다. 그러나 인류 문명의 역사와 함께 한 성매매가 하루아침에 근절될 수는 없다. 따라서 성매매 규모의 축소와 근절을 이루기 위해서는 정부의 강력하고 지속적인 법 집행 의지가 중요하다. 이에 참여정부는 성매매방지책의 마스터플랜인 성매매방지종합대책을 2004년 3월에 수립하고 ‘국민의식 개선, 성매매에 대한 강력한 단속, 성매매 피해자에 대한 보호’ 등 분야별 시책 과제를 설정하는 등 강력한 의지를 표명하고 있으며, 성매매방지대책추진점검단을 설치·운영함으로써 지속적인 추진체계를 갖췄다.

한편 비판도 제기되고 있다. 먼저 경찰단속의 일관성과 지속성의 부재이다. 이는 여러 사안에 밀려 성매매 알선 등 범죄에 경찰력이 대응하는 역량이 약하고, 문제가 있을 경우에만 단속을 한다는 양태로 나타나고 있다. 또한 법무부는 처벌법을 관장하는 주무부처로 성매매 알선 등 범죄와 피해자의 인권보호에 대한 명확한 방향과 집행을 해야 함에도 미약한 점이 있는 것으로 평가받고 있다. 그리고 성매매 여성에 대한 인권보호는 여전히 기대에 못 미치는 수준이며 여성들은 성매매 행위자로 처벌받는 실정이다.

다른 법률의 제정과 달리 「성매매방지법」은 남녀간 입장차 등 이해관계가 유독 얽힌 부분이 많다. 그중에서도 첫째, 일반 남녀들 간 견해 차이가 뚜렷하게 드러났다. 성매매를 ‘필요악’이라고 보거나 「성매매방지법」에 의한 처벌은 효과가 없다고 보는 시각과, 번창하는 성산업을 규제할 수 있는 강력한 법이 필요하다고 보는 시각이 양립한다. 둘째, 「성매매방지법」의 적용 범위 및 대상에 관한 입장차가 있었다. 이는 「성매매방지법」 제정에 대한 단순한 찬반 입장이 아니었다. 법 제정 과정에서 여성운동단체들은 성매매는 처벌하되 성매매 여성은 비범죄화할 것을 주장하였고, 형법학자들은 타인을 유인·매개·알선한 중간매개자는 처벌하되 중간매개자가 개입하지 않는 단순 성매매의 성판매자와 성구매자는 모두 비범죄화할 것을 주장하였다. 한편 도덕주의자들은 성매매를 근절하기 위해 사는 자와 파는 자의 전면적인 처벌을 주장하였다. 아울러 여성·시민단체와 성매매 관련 업주나 일부 종사자들은 「성매매방지법」을 두고 ‘여성 인권을 위한 진일보한 조치’와 ‘생존권 침해’로 나뉘어 갈등하는 양상도 보였다. 이와 같은 입장

차이는 「성매매방지법」의 제정 단계뿐만 아니라 시행 과정에서도 지속되고 있다.

(3) 향후 과제

성매매 방지를 위해서는 범부처 차원의 지속적인 노력이 필요하고, 이를 위해 성매매 방지정책추진점검단을 운영하면서 이러한 노력을 촉구하고자 하였음에도 성매매 피해 여성의 인권보호, 자활지원 이외에 성매매방지책들이 강도 높게 추진되지 못하였다.

그 결과 여성가족부의 자활지원, 인권보호를 위한 정책이 성매매 방지 정책의 전체로 인식되었고 여기에 산업형 성매매의 활황, 집결 지역으로의 여성 재유입(증가), 여성들의 해외 송출, 결혼을 위장한 외국인 성매매 급증 등이 언론을 통해 보도되면서 정책 사각지대의 가시화, 풍선효과 논란 등이 제기되고 있다. 또한 성노동자를 표방하는 여성들의 목소리도 가시화되면서 성매매방지책의 실효성에 대한 문제가 제기되고 있는 상황이다. 현 시점이 성매매방지책 전반에 대한 성과를 논할 수 있는 시점인가에 대해선 이견이 있을 수 있지만, 지금까지 추진한 정책에 대한 점검과 새롭게 나타나는 사안에 대한 대응 및 보완이 필요하다고 본다.

2) 성폭력·가정폭력 피해자 지원 대책

(1) 추진 배경

「가정폭력관련법」과 「성폭력특별법」이 제정된 지 10여 년이 지났지만 가정폭력, 성폭력의 발생률은 줄지 않고 있었다. 이에 대해 「가정폭력관련법」이 오히려 가정폭력을 조장한다는 해석도 있다. 이 법이 가정폭력을 사회문제로 인식하도록 하여 그동안 숨겨져 있던 가정폭력 문제가 더욱 표출되기 시작한 것이라는 해석도 가능하다. 이렇게 볼 때 우리나라는 법과 제도적 차원에서는 상대적으로 앞서 가고 있지만 실제 사회문화적 특성이나 의식 차원에서는 여전히 가부장적 측면이 강하다고 볼 수 있다.

국민의정부는 1998년 신설한 대통령직속 여성특별위원회를 2001년 여성부로 확대·발전시켜 여성복지의 하나로 보건복지부에서 관장하던 가정폭력·성폭력 방지 업무를 포함한 집행 업무를 관장토록 하였다. 참여정부는 이전 국민의정부에서 시작된 여성에

대한 폭력을 예방하기 위한 정책을 더욱 강도 높게 추진할 필요성에 직면하였고, 이에 가정폭력·성폭력 정책 내실화를 위한 제도적 기반 확충에 도전한다.

(2) 추진 내용

참여정부는 여성폭력방지 내실화를 위해 제도적 기반 확충에 주력하였다. 여성긴급전화 1366을 365일·24시간 운영하고 의료기관, 상담기관, 법률구조기관, 보호시설 등과 연계한 통합적인 위기개입 서비스를 강화하였다.

2006년 11월부터는 가정폭력·성폭력으로 어려움을 겪는 이주 여성을 위한 전용 긴급전화(1577-1366)를 별도로 개설, 영어·중국어·태국어·몽골어·러시아어·베트남어 등 6개 언어로 상담서비스를 제공하고 있다.

이 밖에 폭력 피해자에게 상담·의료·법률·수사 서비스를 한 번에 지원하는 원스톱 지원센터를 전국 14개 지방경찰청 관할 지역에 설치하여 통합서비스 체계를 갖추었으며, 2004년에는 아동성폭력전담센터를 설치하여 성폭력 피해아동 및 정신지체 장애인의 신체적·정신적 피해에 대한 종합지원 체계를 구축하였다.

이처럼 성폭력·가정폭력은 제도화 이후 상담소와 시설 등이 급속히 확대되었고, 피해여성에 대한 지원에서 가해자에 대한 개입 확대, 복권기금 지원을 통한 피해여성 및 가해자 개입 프로그램 지원, 최근 들어서는 아동 성폭력 문제가 제기되면서 이에 대응하는 인프라를 구축하는 등 전체적으로 시스템 구축을 중심으로 정책이 추진되었다. 또한 법률 개정을 통해 가정폭력, 성폭력 피해여성에 대한 보호지원을 강화할 수 있는 법적 기반도 강화하였다.

가정폭력·성폭력 정책 기반 강화로 가족 내에서의 폭력은 사생활이라는 통념에서 벗어나 국가의 개입을 통해 예방되고 규제되어야 할 행위라는 인식으로 개선되는 것과 피해자 보호를 위한 여러 장치가 확충되었다.

(3) 향후 과제

그러나 시스템 구축 이외에 성폭력, 가정폭력 방지를 위한 정책적 개입은 정체되어 있고 상담소와 시설만 증가하는 등 새로운 정책의제를 설정하지 못하는 상황이다.

더욱이 가정폭력이나 성폭력으로 인한 극심한 피해를 드러내지 않고는 사회적 여론을 환기시키는 데 어려움이 있을 정도로 폭력 문제에 대한 사회적 의식이나 민감도가 낮아진 상태이다. 가해자에 대한 개입도 범죄자로 규정하고 이를 엄중히 처벌하지 않은 채 자칫 면죄부를 부여하는 결과를 낼 수 있다는 우려와 실효성에 의문이 제기되고 있다. 따라서 인프라의 양적 팽창에 대한 우려, 가해자 프로그램이나 초·중·고교 예방교육 등의 실효성 점검, 폭력 피해여성에 대한 자립지원에 대한 요구 등에 부응하는 가정폭력 및 성폭력 방지를 위한 새로운 정책 패러다임을 설정해 나가야 할 것이다.

이에 더하여 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)가 2007년 7월 제39차 회의에서 대한민국의 제5차 및 6차 정기보고서(CEDAW/C/KOR/5와 CEDAW/C/KOR/6)를 심의한 결과, 배우자 강간을 범죄화하고 성폭력 범죄에서의 피해자 신고 요건을 폐지하고, 공무원 특히 법집행관·법관·의료종사자·사회복지사들이 모든 형태의 여성폭력을 이해하고 관련 법 규정을 숙지하여, 피해자에 대한 적절한 지원을 제공할 수 있도록 하라고 권고하고 있음을 참고할 필요가 있다.

제5절 평등 · 인권 정책의 향후 과제

참여정부는 출범 초기부터 여성 · 장애인 · 학벌 · 비정규직 · 외국인과 이민자 · 연령 등 6개 영역을 차별시정의 대상으로 선정하고, 각 영역별 추진 목표와 핵심 수단을 통해 정책을 추진해 왔다. 참여정부는 여러 핵심 수단 가운데 ‘차별시정기구를 포함한 법 제화’와 ‘대상별 차별시정 정책’ 등 두 가지에 역점을 두어 정책을 추진하였다.

우선, 「장애인차별금지법」을 제정하였고, 공개적인 논의를 거쳐 차별금지법 제정을 적극 추진하였다. 차별시정기구는 ‘무엇이 차별인지’를 판정하고 이를 시정할 수 있는 전문성과 권한을 가진 기구로, 참여정부는 여성부, 노동부, 국가인권위원회 등으로 중복 · 다원화되어 있는 차별시정기구가 효율적으로 작동할 수 있도록 국가인권위원회로 일원화하였다.

둘째, 장애인과 여성, 그리고 최근 사회적 관심이 높아진 결혼 이민자·혼혈인·이주자·외국인 노동자에 대한 종합적 지원대책을 마련하였다. 이들 대책은 단순히 여러 정책을 열거하거나 되풀이하는 것이 아니라 생애주기별·대상특성별로 다른 욕구들을 충족시킬 수 있는 통합 지원대책이라는 점에서 과거 대책과 구분된다. 아울러 범죄피해자의 인권보호를 위한 법제를 마련하였다.

참여정부의 차별시정 정책, 또는 평등·인권 정책은 결코 완성된 것이 아니다. 차별시정의 개념을 도입하고 그 골격을 짜는 데 그친 것으로 평가하는 게 마땅하다. 그렇지만 그것은 우리나라의 민주주의를 실질적으로 완성해 가는 과정에서 매우 중요한 계기임에 분명하다. 참여정부의 평등·인권 정책은 국내법과 국제인권규범을 준수하는 바탕에서 만들어져 추진되었다. 이러한 정책 기조는 정권의 이념과 무관하게 지속적으로 유지되어야 한다.

평등·인권 정책이 실효를 거두기 위해서는, 반드시 차별금지과 차별시정의 원칙을 담은 차별금지법을 제정하여야 한다. 법무부의 ‘차별금지법 제정(안)’에 대한 시민사회의 반응을 고려하되, 부당하게 차별 받는 소수자를 배려하는 것이 법제정 취지라는 점을 명심하여야 한다. 차별금지법의 제정 과정에서 각 차별 영역의 피해 당사자를 포함한 시민사회의 의견을 광범위하게 수렴하여야 한다.

차별시정기구로서 국가인권위원회의 위상과 권한을 부여하여야 한다. 그 권한을 현재처럼 ‘차별시정권고’ 수준으로 한정할 것인지, 아니면 그 범위를 넓힐 것인지를 엄밀히 따져, 그에 따라 실천에 옮겨야 한다. 차별시정기구의 독립성이 훼손당하지 않도록 제도를 정비하고 시민사회의 감시를 강화하여야 한다. 국가인권위원회뿐만 아니라 검찰, 경찰, 사법부 등 인권관련 국가기구를 인권옹호 기관으로서 본연의 자기 역할을 할 수 있도록 개혁하여야 한다.

장애인, 외국인·이민자, 범죄피해자의 차별시정 또는 인권보장 정책을 꾸준히 그리고 체계적으로 추진하여야 한다. 아울러 참여정부의 평등·인권 정책에서 상대적으로 소홀히 다루어지던 소수집단의 차별시정과 인권보호에 각별히 신경 써야 한다. 참여정부에서는 당시 가장 심각한 6대 차별의 시정에 주력하였지만, 향후에는 당연히 모든 부당한 차별을 시정 또는 철폐하도록 노력하여야 할 것이다.

차별시정과 인권보호는 우리나라에서 자유민주주의의 기본 질서를 회복하여 민주주의의 실질적 구현을 위한 핵심 장치라 할 수 있다. 그것은 결코 사회주의적 하향 평준화로 직결되는 것이 아니라, 사람들이 사람답게 살 수 있는 세상을 만들기 위한 핵심 가치를 확인하고 길러 나가는 일이다.

8

분권자치

제1절 참여정부의 분권자치 정책방향

1. 지방분권의 현주소와 시대적 요구

21세기는 지식정보사회로서 획일적이고 집권적인 문제해결 방식에서 탈피하여 자율과 다양성에 기반을 둔 분권형 사회를 요구하고 있다. 또한 세계화 현상은 국가의 역할 변화를 수반하면서 지역이 세계를 맞대면하게 된다. 생활의 안정기반을 뒷받침하는 지역사회의 공동체 기능을 강화할 것을 요구하고 있다. 시장의 실패와 정부의 실패를 보완하기 위해 21세기에는 시민사회의 역할이 강조되고 있으며, 대한민국에서도 시민사회의 역할이 급격하게 부상하고 있다. 이러한 시대적 환경은 국정운영 패러다임을 집권형에서 분권형으로 전환할 것을 요구하고 있다. 참여정부의 지방분권 정책은 이러한 시대적인 요구에 부응하기 위한 것이며 기본방향을 일방적 통치에서 쌍방적인 협치로, 관 중심에서 민간 중심으로, 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로, 주민의 소외에서 주민 참여로 자리 잡고 있다.

2. 지방분권의 비전

참여정부의 지방분권은 국가 전체를 재구조화하는 수단으로, 단순히 지방정부의 기능을 보강하는 수준을 넘어서 사회가 국가 전체의 운영 시스템을 전환하는 지렛대로서 위상을 가진다. 시민사회의 역량을 강화하고 주민의 자발적 참여와 연대를 통하여 지역 공동체를 혁신하는 계기를 제공하는 동시에 지방정부의 자치 역량을 강화하고 책임성을 높임으로써 지역문제를 지방 차원에서 해결할 수 있도록 한다. 중앙정부는 지방분권을 통하여 작은 생활 문제는 지방정부에 이양하고 전국적인 큰 문제에 역량을 집중하도록 하여 과부하로 인한 기능 마비를 해소하도록 혁신하고 국가의 효율성을 향상시키는 것이다. 지방분권을 매개로 지역사회를 혁신하고 지방정부를 혁신하며 중앙정부의 혁신을 통하여 국가 전체가 ‘아래에서 위’로의 혁신 메커니즘에 의해 변화하도록 구상된 것이다. 이러한 국가 재구조화는 주민과 함께하는 가까운 정부를 실현시키며 지방의 활력을 국가발전의 동력으로 삼는 분권형 선진국가를 목표로 한다.

3. 지방분권의 추진 원칙 및 전략

참여정부는 지방분권의 추진 원칙으로 선분권 후보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 「선분권 후보완의 원칙」은 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고 있다. 그 동안 지방분권은 시민사회와 지방정부에 대한 회의적이고 부정적인 시각 때문에 지지부진했다. 지방분권으로 인하여 다소간의 문제가 있는 경우에도 우선적으로 분권 조치를 하고 시민사회와 지방정부가 분권의 부작용을 스스로 치유해 나갈 수 있는 자정 능력을 갖도록 보완해 부작용을 해소한다는 방침이다. 선분권 후보완을 통하여 지방정부가 중앙정부만을 쳐다보고 기다리는 도덕적 해이를 극복하고 성숙된 정치주체로서 자신의 결함을 치유할 수 있는 자생력을 갖도록 하자는 표현이다.

둘째, 기능 배분의 원칙으로 「보충성의 원칙」을 채택하였다. 민간이 처리할 수 있는 경우에 국가공동체가 관여해서는 안 되며, 가까운 지방정부가 처리할 수 있는 업무를

상급 지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 원칙이다. 보충성의 원칙을 적용함에 있어서는 지방정부의 업무처리 능력이 기준이 되므로 지방정부의 수권 능력의 기반 조성이 중요한 변수가 된다. 무엇보다도 가까운 지방정부에서 구체적인 생활 문제를 해결하도록 함으로써 주민들이 공동체 문제에 관심을 갖게 하고 주민들의 참여를 촉진함으로써 주민들의 공동체에 대한 책임을 높이도록 한다. 이 점에서 지방분권은 수동적이고 소극적인 주민을 공동체 문제에 대해 스스로 책임을 지는 적극적이고 능동적인 시민으로 바꾸어 내는 시민교육의 공간을 확보하는 의미가 크다.

셋째, 「포괄성의 원칙」이다. 국민의 정부에서의 지방이양 작업은 국가 전체의 사무를 단위 사무로 분할하고 개별적인 단위 사무를 이양하는 방식을 택하였다. 이를 경험으로 하여 본 위원회에서는 단편적이고 파편화된 사무이양 작업으로는 국가 재구조화를 할 수 없다는 인식 아래 관련된 사무를 묶어서 한덩어리로 이양한다는 의미에서 사무를 포괄적으로 이양하는 원칙을 채택하였다.

참여정부는 효율적으로 지방분권을 추진하기 위하여 유발 효과가 큰 과제를 선도과제로 설정해 우선 추진한다는 것이다. 또한 지방분권을 지방정부의 자발적 혁신 및 중앙정부의 혁신과 연계하여 추진하도록 하고 있다. 지방분권의 추진이 중앙정부가 일방적으로 끌고 가는 것이 아니라 정부와 시민사회, 지방정부, 중앙 정치인이 함께 이루어가도록 하기 위해 다양한 주체의 참여와 국민적 공감대 속에서 추진하도록 하고 있다.

제2절 주민생활 서비스 전달체계 혁신

1. 추진 배경

현재 우리 사회는 사회경제적 환경 변화에 따라 복지수요와 정책이 지속적으로 확대되는 가운데, 사회복지 전달체계의 효율적인 운영이 어느 때보다도 절실하게 필요하다. 한편으로는 사회양극화 및 저출산·고령화 등으로 복지수요가 크게 증가하고 있으며, 노인·보육·장애인·여성 등 인구특성별 다양한 복지요구가 분출되고 서민경제의 어

려움과 사회양극화 현상의 심화로 빈곤·위기 가정의 수도 크게 늘어나고 있다. 다른 한편으로 정부는 이에 대응하기 위해 각종 주민생활의 안정을 도모하기 위한 공공서비스를 증대시키는 가운데 이들 서비스의 효율성이 관건이 되고 있다.

현재 우리 사회에서 제공되고 있는 주민생활 지원 서비스의 실태를 구체적으로 살펴보면, 서비스는 모두 368개에 달하고, 이들 서비스 중 132개 36%에 해당하는 서비스가 지방자치단체를 통해, 37개 10%는 특별지방행정기관을 통해, 그리고 160개 43%는 민간단체를 통해 주민에게 전달되는 구조를 이루고 있다. 그러나 이들 주민생활 지원 서비스에 대한 종합 안내 창구가 없다 보니 주민들은 어디에서 어떤 혜택을 받을 수 있는지 알기 어렵고, 정보를 알더라도 공급자 중심의 개별적 서비스 공급체제로 인해 대상 서비스별로 일일이 다른 기관·부서를 방문하여야 하는 불편을 겪어야 했다.

또한 여러 가지 사회복지서비스를 종교단체·자원봉사단체·기업·민간 복지시설 등 민간부분에서 제공하고 있지만 공공-민간 부문 간 연계가 제대로 이뤄지지 않아 서비스의 중복·누락이 발생하고 자원의 비효율적 활용이 야기되고 있다. 이런 와중에 2004년 12월 대구시 불로동 한 주택가에서 발생한 4세 장애아 사망사건이 전달체계 개편을 정책 어젠다로 급부상하도록 하는 계기가 되었다. 선천성 질환을 앓던 4세 남아가 장롱 속에서 굶어죽은 채로 발견된 것이다.

이 사건을 계기로 참여정부에서는 사회복지 전달체계 개편 작업을 본격적으로 추진하게 되었고, ‘대통령자문 빈부격차·차별시정위원회’가 중심이 되어 조사·연구에 착수한 결과 2005년 2월 「사회복지 전달체계 개선방안」이란 공식적인 정부대책이 발표되기에 이르렀다.

그러나 좀 더 근본적인 전달체계 개편안 수립의 필요성이 제기되었고, 이에 또 다른 대통령자문기구인 전(前)고령화 및 미래 사회위원회에서 「지역 주민 통합서비스 제공체계 구축 방안」을 수립(2005. 3~9)함으로써 이후 주민생활 지원 서비스 전달체계 혁신의 초안이 마련되었다. 이 안은 국무조정실 주관으로 하여 관계부처 합동으로 수립한 「희망한국 21」에서 ‘사회 안전망 추진체계 개편’이란 명칭의 공식적인 안으로 발표(2005. 9)되었다.

이를 실행하기 위한 후속작업으로 정부에서 추진할 주무부처를 결정한 결과, 공공 부

문 개편은 행정자치부에서, 민관협력 부문은 보건복지부에서 추진키로 합의(2005. 10~12)하고 빈부격차차별시정위원회, 행정자치부, 보건복지부 등으로 T/F팀을 구성하여 과제의 추진 방안을 연구·검토(2006. 2~3)하던 중 청와대 수석보좌관 회의에서 대통령께 보고(2006. 4. 4)하여 참여정부 핵심과제로 선정하는 한편, 주민생활지원 서비스 전달체계 혁신 업무를 행정자치부에서 총괄 추진키로 결정하였다.

2. 추진 내용

1) 추진 목표

주민생활지원 서비스란 저소득·취약계층에 제공되는 좁은 의미의 복지·보건뿐만 아니라 고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광 등 주민 전체의 삶의 질 향상을 위해 제공되는 서비스를 포괄하는 의미이다. 이들 서비스가 중복이나 사각지대 없이 원활히 전달되게 하도록 지방행정조직을 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공체제로 구축하여 주민의 복지 체감도를 향상시키고, 주민에게 제공하는 생활지원 서비스의 중복과 누락을 방지하여 복지 사각지대를 해소하고, 민·관 협력 네트워크의 구축과 민간자원의 효율적 활용으로 참여복지를 실현하며, 신속한 민원처리와 양질의 서비스 제공으로 행정의 효율성을 극대화하는 것이 개편 작업의 목표이다.

2) 주민서비스 혁신추진 전달조직 설치

이 작업을 위해 혁신추진위원회 규정에 의거 행정자치부 장관을 위원장으로, 관계부처(8개 부처) 차관을 위원으로 한 추진위원회를 구성하는 한편, 행정자치부 2차관을 위원장, 관계부처 1~3급을 위원으로 실무위원회를 구성하여 추진체제를 갖추고 행정자치부 내에 2007년 12월까지 관계부처 공무원으로 구성된 추진단을 한시 기구로 설치하여 운영하게 되었다. 그러나 이후 2007년 12월 3일자로 행정자치부 지방행정본부에 '주민생활기획관' 이란 정식 조직이 신설됨으로써 주민생활 지원 서비스 전달체계의 원활한 운영을 위한 지원은 행정자치부의 고유업무가 되었다.

3) 추진과제와 내용

주민생활 지원 서비스 전달체계 혁신을 위한 구체적인 방안에 대하여 수차례 중앙 관계부처 합동회의를 거친 끝에 다음과 같이 주요 과제를 추진키로 결정하였다.

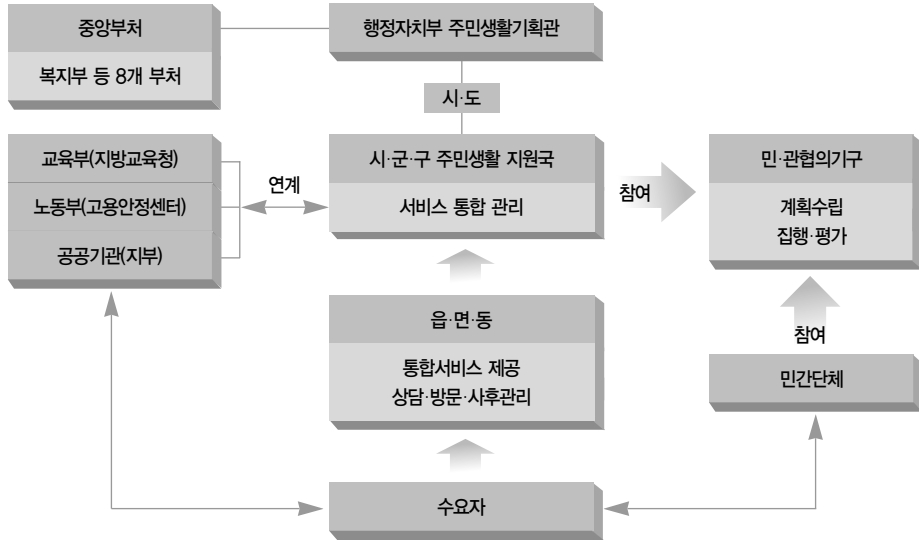
첫째, 지방행정조직을 개편한다. 시·군·구청의 주민생활지원조직을 통합하여 ‘주민생활지원국’ 또는 ‘주민생활지원과’를 설치하여 관련 기능을 강화하고, 읍·면·동사무소에 주민생활지원팀을 설치하며 인력을 확대 배치하여 ‘(가칭)주민복지·문화센터’로 전환하되, 인력 순증 없이 기존 인력의 전환배치(약 6,000명)를 통해 확보하고, 향후 인력진단 등을 통해 사회복지 전문인력의 확대여부를 검토키로 한다.

둘째, 통합정보 시스템을 구축하였다. ‘시군구 행정정보 시스템’의 기능 개선을 위해 외부 공공기관 전산망을 연결하여 주민에게 필요한 각종 정보 제공, 온라인 서비스 신청, 자격 조회가 가능한 주민생활 지원 포털을 구축키로 한다.

셋째, 민·관협력 네트워크의 구축이다. 시·군·구, 민간단체·기관 등 지역의 다양한 주체가 관련 서비스를 상시적으로 협의·공급하는 거버넌스 체제 구축과 함께 시·

전달체계 혁신의 단계별 추진 내역	
1단계 53개 시·군·구 (2006. 7. 1)	- 지방행정조직 개편(1단계 추진 지침) - 시 11, 군 7, 구 35 - 조직개편 및 상담실 설치 - 통합정보 시스템 구축 - ISP사업추진계획 수립 및 사업자 선정
2단계 129개 시·군·구 (2007. 1. 1)	- 지방행정조직 개편(2단계 추진 지침) - 시 61, 군 34, 구 34 - 조직개편 및 상담실 설치 - 통합정보 시스템 구축 - ISP사업 완료, 대국민 포털·행정지원 포털 구축 사업추진 - 중앙부처 서비스 조정 : 실태조사, 서비스 조정방안 마련 - 민·관협력 : 민·관협력 코디네이터 지역 배치, 단계별 네트워크 조직
3단계 50개 시·군 (2007. 7. 1)	- 지방행정조직 개편(3단계 추진 지침) - 시 5, 군 45 - 조직개편 및 상담실 설치 - 통합정보 시스템 구축 : 대국민 포털, 행정지원 포털 개통 - 중앙부처 서비스 조정 : 서비스 조정방안 확정 및 예산 반영 - 민·관협력 : 민·관협의체 구성 등 민관협력 조직화를 위한 지원강화

전달체계 개편 후의 서비스 제공 체계



군·구 및 읍면동 조직 개편의 단계적 추진과 연계하고, 지역 특성에 맞는 다양한 모델을 개발·보급하여 차등적·단계적으로 추진방안을 모색키로 한다.

넷째, 중앙부처 서비스의 조정이다. 중앙부처의 모든 주민생활 지원 서비스를 원점(zero-base)에서 분석하여 유사·중복 서비스는 통폐합하고 추가 필요 서비스는 확대하는 한편, 지방에서 수행 가능한 기능은 과감히 이양하고 이에 따른 예산과 조직을 연계하여 2개년 계획으로 중앙부처 서비스 업무의 조정을 추진키로 하였다.

2006년 7월 1일 1단계 시범 지역 53개 시군구를 시작으로 2007년 7월 1일부터는 전국 232개 시·군·구 모두 주민생활지원 서비스 전달체계를 개편, 본격적인 서비스 제공이 시작되었다. 각 단계별 로드맵 및 추진 내용은 앞의 표와 같다.

새로운 체계 아래서는 통합정보 시스템에 접속하여 정보 수집, 등록 및 서비스 신청을 하거나 시·군·구청 또는 읍·면·동사무소를 방문하여 종합상담을 신청하면 읍·면·동 사회복지사는 가정방문을 통해 심층상담 및 사후관리는 물론, 민·관협력 네트워크를 통해 다양한 서비스를 제공받는다.

4) 주민서비스 혁신 추진에 대한 평가

복지서비스를 중심으로 통합서비스가 제공되고 상담실에서 심층상담이 이루어지는 등 서비스의 질이 향상되었으나, 서비스 제공의 범위가 복지 분야에 치중하여 8대 서비스 통합 제공에는 아직 많은 한계를 보이고 있다.

1단계 6,156명과 2·3단계 3,674명(2007. 11 현재)의 행정직 인력이 주민생활지원 부서로 배치되었으나 전문성이 아직 부족한 상태이며, 사회복지직 공무원이 부족하여 내실 있는 통합서비스 수행이 어려운 실정이다. 또한 지방행정조직 개편, 인력 배치 등 오프라인의 혁신은 이뤄졌으나, 통합정보시스템 구축의 초기단계이며, 지역의 복지자원을 아우르는 민관 협력체계 구축이 진행 중이어서 서비스의 연계 및 통합 제공에 한계를 보이고 있다.

그러나 향후 업무 시스템이 정착되고 통합정보 시스템이 구축되면 다음과 같은 가시적인 효과가 구체적으로 도출될 것으로 기대한다.

첫째, 우선 취약계층에 대한 서비스가 향상되었다. 아직 시행 초기 단계이지만 지속적인 지도·점검 및 운영 성과에 대한 평가 결과, 상담실 이용 주민들로부터 초기 상담 등에서 민원처리가 신속해지고 공무원들이 친절하게 심층 상담하여 연계 서비스를 제공하는 등 서비스의 질이 크게 개선되고 있다는 점에서 호응을 얻었다.

둘째, 찾아가는 적극적인 서비스를 하게 되었다. 시·군·구청의 주민생활지원 전담 부서 설치, 읍·면·동사무소의 주민생활지원 기능 강화로 신속한 조사, 현장방문 등 찾아가는 적극적인 서비스가 강화되고 있다. 통합조사 기능이 시군구 본청으로 이관되어 읍·면·동 사회복지직 공무원들의 업무 배분이 바뀌었다.

또한 1~3단계를 거쳐 4,830명(2007. 11 현재)의 행정직이 생활지원부서로 전환배치되어 상담·현장방문·사례관리 등 사회복지직 본연의 업무에 충실할 수 있게 되었다.

셋째, 민원처리 시간이 단축되었다. 시군구 본청의 주민생활지원 관련부서들이 통합되고 통합조사팀이 신설되어 전문적인 조사를 실시함에 따라 기초생활 수급대상자를 결정하는 데 종래에는 2주일 이상 걸리던 것이 지금은 평균 10일 정도 소요되어 4일 이상 단축된 것으로 보고되고 있다.

2007년 7월 통합정보 시스템이 시범 개통되었으며, 2008년 1월 공식 개통되면 자료

검색 및 접수가 가능하고 행정정보 공유를 통해 구비서류가 최소화되어 민원처리 기간이 획기적으로 단축되는 등 행정의 효율성이 크게 향상될 것으로 기대한다.

넷째, 상담실에서 전문가와 편하게 상담할 수 있게 되었다. 독립된 공간에 상담실을 설치한 결과, 외부와 차단된 상태에서 편안하게 상담을 할 수 있어 복지 수혜자의 프라이버시를 보호하면서도 진솔하고 인간적인 대화를 나눌 수 있게 됨으로써 복지만족도를 높이는 데 크게 기여하고 있으며, 주민서비스 전달체계 혁신의 가장 가시적인 성과로 인식되고 있다.

3. 발전 방향 및 향후 과제

주민생활 지원 서비스 전달체계 혁신은 한두 해 만에 완성될 수 있는 사업이 아니다. 지방행정의 틀을 복지 중심으로 바꾸고 민·관 협력체계를 갖추어 참여복지 시대를 실현하기 위한 대장정으로 향후 추진일정에 따라 세부 계획이 진행되겠지만 끊임없는 점검과 평가를 통해 문제점을 발견하고 환류·개선함으로써 우리 실정에 적합한 전달체계의 모형을 창조해 나가야 한다.

그런 의미에서 주민서비스 혁신은 모든 국민이 조금씩 더 행복해지는 대한민국을 만들기 위해 나날이 새로워져야 할 영원한 진행형의 과제이며, 이를 위해서는 다음 과제들이 해결되어야 할 것이다.

1) 지방자치단체 공무원의 인식변화 및 업무역량 제고

주민서비스 전달체계 개편의 성공을 위해서는 지자체 단체장의 관심과 상위 직급을 비롯한 일반 공무원들의 노력이 필수적이다. 그러나 그동안 사회복지 업무가 지방행정의 중심을 차지하지 못하였기 때문에, 주민생활과 밀접한 서비스를 제공하는 것이 자치단체의 기본업무라는 공무원의 형태·인식의 변화와 행정 문화의 혁신이 제도의 성공 여부를 결정하는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

특히 사회복지직과 기타직렬 공무원 상호간 업무 이해와 협조, 주민생활 지원 서비스 전달체계 개편 취지에 대한 명확한 인식과 함께 제도를 담당하는 공무원들의 업무역량

제고가 필요하다.

2) 행정조직 체계의 효율성 제고

조직개편으로 시·군·구의 기획·연계·통합 기능이 향상되고, 읍·면·동의 초기 상담 등이 원스톱으로 처리되는 등 전반적인 주민생활 서비스 지원 기능이 강화된 것으로 평가받고 있다. 그러나 신설된 조직의 업무 분담이 명확하지 않아 총괄기획팀은 총괄 조정력이 약하고, 민간자원 발굴, 이웃돕기, 민관협력, 8대 서비스 관련계획 수립 업무 등에서 서비스연계팀과의 역할 설정이 다소 미흡한 점 등 여러 문제점이 노출되고 있다.

또한 사회복지직과 기타직렬 간의 원활한 업무 협조가 미흡하므로 전달체계 개편의 조기정착을 위해 사회복지 업무를 담당하는 타 직렬 공무원에 대한 사회복지 수당 지급, 가점 부여, 인사상 이익 등 인센티브 제공도 강구하여야 한다.

3) 사회복지직 공무원의 역할 강화

사회복지직 공무원도 행정조직 내에서 어떤 부분을 전문 영역으로 특화할 것인지에 대해 고민하고 더 많은 연구와 노력을 기울이고 아울러 사회복지 관련 사업에 대하여 민간부문과의 상호 기능적 협력관계를 정립할 필요가 있으며, 이로써 지역 단위의 각종 민간기관·단체들 간 서비스 네트워크를 구축하는 것도 중요한 과제라고 판단한다.

4) 주민서비스 통합정보 시스템의 조기 구축 및 지역자원 조사의 완성도 제고

시·군·구와 읍·면·동의 정보 인프라가 전산으로 구축되지 않은 상황에서는 8대 서비스의 통합 시행이 현실적으로 어려운 실정이므로, 실제 현장에서 주민 개개인에게 적절한 8대 서비스를 제공하는 데에는 한계가 있다.

또한 2008년 1월 24일 통합정보 시스템이 개통되었으나, 이를 지속적으로 개선·보완하여 주민들이 서비스 자격 조회 등이 가능하도록 지역 내 서비스 자원들에 대한 자료를 충실히 제공하고, 계속 보완하여야 할 것이다.

지역 서비스 자원의 효율적 활용을 위해서는 시·군·구별 서비스 연계팀이 주관이 되어 자원조사 계획수립 및 시행, 조사된 서비스를 토대로 관계기관 협의를 통한 서비

스 연계 추진, 민간자원 협력 방안을 위한 간담회, 토론회 개최 등 지역 내 공공·민간 서비스 주체 간의 정보 공유와 유기적인 협력이 필요하다. 이를 위해 우선 지역별 공공 및 민간 부문의 통합서비스 자원에 대한 면밀한 실태조사가 이루어져야 한다.

또한 자원조사 결과를 매뉴얼화하여 공무원들이 업무에 편리하게 활용할 수 있도록 하여야 하겠다.

5) 민간단체의 참여 및 협조 확보

우리 사회의 주민생활 관련 서비스 자원을 총체적으로 활용하기 위해서는 공공 서비스 자원은 물론 다양한 민간조직·단체들과 긴밀히 협조하여 이들이 보유한 자원이 더욱 효율적으로 활용될 수 있도록 하여야 한다.

그러나 기존 민간조직·단체들의 역할 축소 우려 및 주도권 문제 등으로 분야별 주요 주체 간 불협화음이 발생할 수 있으므로 민과 관이 상호 수평적인 사고와 파트너십을 바탕으로 포괄적 민·관 협력 분위기를 조성하여야 할 것이다.

따라서 단기적으로 해결하기 어려운 과제이긴 하지만, 민간의 참여와 협조가 무엇보다 중요하므로 민간 부문에 대한 배려를 통해 지역 실정에 맞는 민간협력 모델을 개발하여, ①서비스 연계팀을 중심으로 지역 내 공공 및 민간 자원 간 서비스 협력 관계 형성 ②지역 여건에 따라 수혜 대상별 소그룹 형태의 민·관 연계 모임 활성화 ③지역별 여건 성숙도에 따라 실질적인 민관 협치체계 구축으로 발전·추진되어야 할 것이다.

6) 「(가칭)주민생활서비스지원법」 제정

주민생활관련 서비스가 지역사회 내에서 좀더 풍부히 개발되고 민·관 협력을 거쳐 적극적으로 활용되도록 하기 위해서는 「(가칭)주민생활서비스지원법」을 제정하여 법적 기반을 갖추어야 한다. 이를 통해 중앙정부의 서비스 조정 기능을 확립하고 지방정부의 역할을 강조하는 한편, 민간과 공공 간의 원활한 연계체제가 수립될 수 있도록 제반 지원사항들을 규정하여야 할 것이다.

제3절 지방분권 추진

1. 추진 배경

1980년대 민주화 과정을 거치면서 1988년 지방자치법이 전면 개정되어 1991년 지방의회의원 선거, 1995년 지방 4대 선거를 거쳐 착실하게 지방자치가 발전하고 있다.

그러나 참여정부가 들어서기 전인 2002년까지 우리나라의 지방자치는 아직 많은 문제점을 내포하고 있었다. 첫째, 중앙에 권한이 과도하게 집중되어 있다. 즉, 국가 전체 사무 중에서 국가 사무가 73%이고 지방 위임 사무가 3%이며, 자치 사무는 24%에 불과한 실정이다(2002). 둘째, 국가재정과 지방재정의 불균형을 들 수 있다. 국세가 차지하는 비중은 76.7%이고 지방세의 비중은 23.3%에 그치며(2002), 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 전체(250개)의 58%인 146개나 된다(2004). 셋째, 아직도 자치제도가 완전하지 못하다. 자치권이 미약하고 지방자치제도는 획일적이며 자치행정의 종합성은 떨어지고 있다. 넷째, 지방자치단체의 자치역량이 부족하고 주민참여가 미약하다는 점이다. 참여제도가 미비되어 있고 시민의 참여의식도 아직 부족하며 정부 간 협력체제 및 조정 기능도 미약한 실정이다. 이러한 지방분권 실태가 ‘분권형 선진국가로의 발전’을 저해하고 있는 것이다.

따라서 참여정부는 지방분권을 위한 비전으로서 분권과 분산을 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제시하고 지방분권과 국가균형발전을 지방분권의 정책기조로 삼았다. 또한 ‘지방분권 추진 로드맵’에서는 주민과 함께하는 가까운 정부, 아래로부터의 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, 자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회를 지향하는 ‘지방활력을 통한 분권형 선진국가’를 제시하였다.

이를 추진하기 위해 정부혁신지방분권위원회 내에 지방분권전문위원회를 구성하였다. 정부혁신지방분권위원회의 지방분권전문위원회는 첫째, 참여정부의 ‘지방분권 추진 로드맵’을 작성하였다. 여기에는 크게 추진 배경과 방향, 주요 과제, 주요 과제별 로드맵, 로드맵 종합 등의 내용이 포함되어 있다. 둘째, 지방분권 추진의 근거법률로서 지

방분권특별법을 제정하였다. 셋째, 지방분권 추진 로드맵과 지방분권특별법을 구체화하기 위한 ‘지방분권 5개년 종합실행계획’을 수립하여 추진하게 된다.

지방분권추진 로드맵상에 제시된 7대 기본 방향과 20개 주요 과제, 그리고 지방분권 특별법상에 규정된 과제 등을 중심으로 한 지방분권 5개년 종합실행계획에서 확정하여 제시한 과제는 47개 과제이다. 이 중에서 위원회 주관 과제는 7개, 위원회 역점과제가 9개, 부처 주관과제가 31개이다.

7대 기본 방향은 중앙-지방정부 간 권한 재배분, 획기적인 재정분권의 추진, 지방정부의 자치역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부 간 관계 정립이다. 이 중 획기적인 재정분권의 추진과제는 별도로 지방재정 세제 혁신에서 다루기로 하고 이하에서는 6개 기본 방향에 의거, 그 추진 내용을 살펴보겠다.

2. 추진 내용

1) 중앙-지방 간 권한 재배분

지방분권의 핵심은 무엇보다도 중앙에 집중된 권한을 지방과 공유할 수 있도록 재배분하는 것이다. 중앙-지방 간 권한 재배분을 위한 세부 과제로는 지방분권 추진법령 정비 등 지방분권 추진 기반의 강화, 중앙권한의 획기적 지방 이양, 지방교육자치에 대한 주민참여를 강화하는 등의 지방교육자치제도 개선, 지방 특성에 맞는 치안행정의 실현을 위한 지방자치경찰제도의 도입, 그리고 지방행정의 종합적 수행을 보장하기 위한 특별지방행정기관 정비가 제시되었다.

(1) 지방분권 추진기반 강화 - 지방분권 추진법령의 정비

앞에서도 언급하였듯이 지방분권추진기반의 확보를 위한 지방분권특별법 등 법령의 제정이 필요하였다. 이에 따라 지방분권을 실질적으로 실현하고 법적 효력을 담보하기 위한 입법적 조치로서 2004년 1월 「지방분권특별법」이 제정되었다. 이 법은 총칙에서 분권추진의 책무와 기본 방향을 밝히고, 제2장에서 지방분권 추진과제로서 이미 발표

된 지방분권추진 로드맵상의 주요 과제를 포함하고 있으며, 제3장에서는 지방분권추진 기구 및 절차를 규정하고 있다.

이 법의 제정은 정부가 추진하는 분권 작업의 수행에 몇 가지 중요한 의미를 가진다. 첫째, 지방분권특별법에 제시된 분권의 기본 원칙은 단순히 선언적인 의미뿐만 아니라 입법기관이나 행정기관이 법령을 제정함에 있어 중요한 법적 지침이 된다. 둘째, 지방분권특별법의 제정으로 지방분권의 과제가 단순히 선언적 분권계획이 아니라 국가기관을 구속하는 국가의 의무가 되었다는 점이다. 셋째, 지방분권특별법의 제정으로 지방분권추진기구의 법적 지위가 강화되었다는 점이다. 이 법이 제정되기 전에도 대통령령에 근거한 정부혁신지방분권위원회가 지방분권전문위원회를 중심으로 지방분권작업을 추진하여 왔지만, 특별법이라는 법적 근거에 의해 더욱 강력하게 추진할 수 있게 되었다.

(2) 중앙 권한의 획기적 지방 이양

국민의 정부에서는 1999년 1월 「중앙행정 권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 제정하여 중앙 권한의 지방 이양을 추진하고 있었다. 그러나 국민의정부의 지방 이양 완료 건수는 많지 않았다. 연도별 누계수치로 2000년 2건, 2001년 94건, 2002년 240건에 불과하였다.

이에 참여정부는 중앙 권한의 획기적 지방 이양을 위하여 「지방분권일괄법」을 제정하려고 하였다. 그러나 이법은 상임위 법안심사권을 제약한다는 이유로 국회의 요청에 의하여 49개의 개별 법률로 개정기로 결정되어 개별법령 개정 형식으로 지방 이양이 완료되었다.

중앙행정 권한의 지방 이양 현황 (단위 : 건)									
구분	계	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지방 이양 확정	1,514	185	176	251	478	53	203	80	88
지방 이양 완료	1,211	2	92	146	164	204	436	43	124

※ 지방 이양 확정 : 지방이양추진위원회의 이양결정사무 중 국무회의의 이양의결 사무

※ 지방 이양 완료 : 지방이양확정사무중 법 개정 완료 사무

지방 이양이 비록 개별 법률로 추진되었지만 지방이양일괄방식의 채택으로 지방 이양 완료 건수가 일시 증가한 현상을 보이기도 하였다. 1999년 이후 2007년까지 모두 5,707건의 이양 사무를 발굴하고, 지방이양추진위원회에서 1,523건의 이양을 결정, 국무회의에서 1,514건을 이양 확정하고 총 1,211건을 이양 완료하였다. 또한 참여정부(2003년부터 2007년 12월 현재까지) 들어 총 971건을 이양 완료함으로써 국민의정부 대비 4배 증가하였다.

(3) 제주특별자치도 설치

제주도는 다른 광역자치단체와는 다른 지리적 특성을 가지고 있어 타지역과 차별화된 제도를 도입하려 하였다. 1991년 「제주도개발특별법」, 2002년 「제주국제자유도시특별법」 등이 그것이다.

참여정부에서도 이러한 일련의 계획들을 더욱 확대해서 추진하는 ‘제주특별자치도 추진계획안’을 2004년 11월에 마련하였고, 2005년 5월에 제주특별자치도의 기본구상을 발표하였다. 이에 따르면 종전의 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입으로 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권 모델을 구축하게 된다.

그리고 이러한 구상을 뒷받침하기 위하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 2006년 2월에 제정되었다.

이 법률에 의하여 다른 광역자치단체와는 다른 분권특례를 인정하였다. 첫째, 종전의 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치하여 특수한 지위를 부여하였으며, 자치조직권·자치인사권·자치재정권을 강화하였다. 이에 따라 제주특별자치도 내에 있던 기존의 기초자치단체가 없어지고 단층제로 변화하였다. 둘째, 자치역량을 강화할 수 있도록 제도를 정비하였다. 제주특별자치도지원위원회를 설치하여 특별자치도의 자치역량을 강화할 수 있도록 하였으며, 지방의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률이 정하는 바에 따라 달리 정할 수 있도록 하였고, 그 경우 주민투표를 실시하게 하였다. 셋째, 제주특별자치도에 자치경찰제를 도입하고, 교육자치제를 개선하였으며, 제주특별자치도 내

특별지방행정기관의 사무를 제주특별자치도로 이관하도록 하고 우선 7개 특별행정기관의 사무와 권한을 제주특별자치도에 대폭 이양하였다.

(4) 교육자치제도의 개선

기존 지방교육에 있어 교육감 및 교육위원이 학교운영위원을 선거인단으로 한 간선제로 선출되는 과정에서 여러 문제점이 발생하였고, 교육위원회와 시·도의회가 분리된 이중적 의사결정 구조로 많은 비효율성과 행정력 낭비가 문제점으로 지적되었다.

이에 참여정부는 교육감 및 교육위원 선출제도와 교육위원회 설치 방식을 개편하기 위하여 2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」을 개정하였다. 이 법률에 따르면, 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하는 동시에 교육위원 및 교육감을 주민직선으로 선출하되, 교육위원의 경우 주민 직선에 관하여 필요한 사항을 따로 법률로 정하도록 하고, 교육감의 경우 공직선거법상 시·도지사 선거의 무소속 후보자에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다. 또한 교육감과 시·도지사 사이에 지방 교육관련 업무협의를 활성화하기 위하여 ‘지방교육행정협의회’를 조례로 설치하게 하였다. 이에 따라 주민 직선으로 선출되는 교육감 선거는 2010년 실시되는 전국지방 동시 선거에서 실시하게 되었다.

(5) 자치경찰제도의 도입

우리나라는 제주특별자치도를 제외하고는 국가경찰제도를 계속 유지하고 있다. 그러나 지방자치 행정의 종합성을 제고하고 주민의사와 지역 특성에 적합한 맞춤형 치안 서비스를 제공하는 자치경찰제를 도입할 필요가 있다.

이에 참여정부는 ‘분권과 자율’이라는 국정 원리에 따라 지방자치경찰제를 핵심정책 과제로 채택하였다. 이에 따라 정부는 자치경찰제 관련 정책 심의와 자문을 위한 ‘자치경찰특별위원회’와 그 실무 추진기구인 ‘자치경찰제 실무추진단’을 2004년 10월에 구성하였다. 여기에서 자치경찰제를 도입하기 위한 연구 및 다양한 의견을 수립하는 절차를 거쳐 ‘자치경찰법안’을 2005년 3월에 마련하여 11월에 국회에 제출하였다.

그러나 자치경찰 도입 단위(기초자치단체나 광역자치단체나)에 대한 논란 등 여러

가지 쟁점으로 현재까지 국회에서 통과하지 못하고 있다.

(6) 특별지방행정기관의 정비

중앙정부의 권한과 책임 아래 수행되는 특별지방행정기관은 부단하게 증가하고 있다. 본격적으로 지방자치가 실시된 이후에도 오히려 증가하고 있다.

특별지방행정기관의 증가는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 특별행정기관과 지방자치단체 간 유사·중복 기능의 수행으로 인력과 재원이 중복 투입되고, 업무처리의 효율성이 저하된다. 둘째, 중앙부처가 지도, 단속 등 권력 행위와 자치단체에서 수행 가능한 경미한 부분에 치중하여 본연의 정책 기능이 약화되고 있다. 셋째, 하나의 특별지방행정기관이 여러 자치단체를 관할하는 등 광역화되어 원스톱 서비스 및 신속한 민원 처리가 곤란하다.

이에 참여정부는 자치단체에서 수행하는 것이 더욱 효율적인 특별지방행정기관의 기능은 자치단체로 이관하는 작업을 추진해 왔다. 그러나 관련 중앙부처와 기관의 저항과 반대로 이제껏 이관 작업이 지지부진한 상태이다.

2) 자치역량 강화

중앙에 집중된 권한이 지방에 충분히 배분되는 것도 중요하지만, 지방 스스로 늘어나는 권한을 제대로 사용할 수 있는 역량을 충분히 갖추는 것이 중요하다. 로드맵에서는 조례 제정의 근거 확대 등을 통한 지방자치권 강화와 자치혁신 유인체계의 구축, 능력발전 기회 및 여건의 확대를 통한 지방정부 내부 혁신 및 공무원의 역량 강화 등 지방정부의 자치 역량을 강화하기 위한 과제를 제시하였다.

(1) 지방자치권의 강화

지방자치권 강화를 위한 세부 과제는 자치입법권 확대, 자치조직권 강화, 분권형 도시계획체계 구축이다. 우선 자치입법권 확대의 방안으로 지방자치법 제15조 단서1)의 삭제를 검토하였으나 자치입법권에 대한 국민적 공감대를 형성한 뒤 향후 추진 방향을 결정하기로 하였다.

자치조직권을 확대하기 위하여 2003년 5월 표준정원제를 시행하면서 조직운영의 자율성이 어느 정도 확대되었지만 여전히 표준정원을 초과하거나 일정 직급 이상의 정원 확대에 대해서는 행정자치부 장관의 승인을 받아야 하였다. 따라서 자치조직권을 획기적으로 강화하는 방안으로 2007년 1월에 총액인건비제를 도입하였다. 이로써 행정자치부 장관이 보유하고 있는 각종 기구·정원승인권 등 조직관리 권한 15개가 총액인건비제 도입 일정에 맞추어 단계적으로 지방에 이양되었다. 그러나 분권형 도시계획체계 구축은 이해관계의 대립이 심하여 그 결실을 보지 못하였다.

(2) 지방자치단체 내부 혁신 및 공무원 역량강화

지방공직사회의 경쟁력 확보를 위해서는 우수한 인적 자원의 활용이 무엇보다도 중요하다. 즉, 지방인사의 개방성 제고를 통한 경쟁력 강화, 투명하고 공정한 인사 시스템 구축 등을 통하여 지방공무원 인사제도의 혁신이 필요하다.

이에 따라 참여정부는 2005년 1월 지방공무원법을 개정하여 지방인사의 공정성을 위하여 참여정부에서는 먼저, 지방인사위원회의 독립성과 권한을 강화하는 조치를 취하였다. 2005년 지방공무원법 및 지방공무원임용령을 개정하여 지방인사위원회 위원수를 7~9명으로 하고, 여성위원이 1명 이상 참여하도록 하고, 지방의회에서 인사위원 1명을 추천할 수 있도록 하였으며, 2007년에 추가적으로 제도 개선을 추진하면서, 인사위원회 위원 임기를 기존의 2년에서 3년으로 연장하면서 신분보장 규정을 신설하였다.

또한 지방공무원의 승진제도를 개선하였다. 2005년에는 교육훈련을 이수제로 하였으며, 승진후보자 명부를 정기적으로 공개하는 것을 의무화하는 평정제도를 개선하였으며, 2007년에는 교육훈련 평정을 상시 학습체제로 변경하였고, 평정 결과의 공개 및 이의신청제를 도입하여 공정하고 투명한 평가가 가능하도록 하였다.

이와 더불어 지방인사의 개방성을 제고하기 위하여 개방형 직위 지정 범위를 시·도 5급 이상에서 시·도 5급 이상 및 시·군·구 6급 이상까지 확대하고 자치단체 내외부 공무원 중에서 적격자를 임용할 수 있는 직위공모제도를 도입하였다.

그리고 지방공무원의 종합적인 정책 능력을 제고하고 능력과 실적에 의한 우수인재의 활용 및 이공계 분야 우수인력의 유치를 위하여 대직렬 위주로 직군 및 직렬을 통합

하였고, 지식정보화 시대에 전문적 대국민 서비스를 위하여 분야별 보직 관리를 의무화 하였다. 특히 5급 승진제도를 개선하여 승진임용 방법 선택에 대한 자치단체의 자율권을 부여하면서 지방자치단체의 공채 비율을 확대하기 위하여 5급과 7급의 결원인원에 대한 일정비율 이상을 공채로 충원하도록 권고하였다.

3) 지방의정 활성화 및 선거제도 개선

폴뿌리 민주주의는 민주주의가 지방자치에서 시작됨을 의미한다. 그러므로 민주주의의 발전을 위해서는 지방의정을 활성화하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이에 따라 로드맵에서는 지방의회의 심의·의결권 확대 등 지방의회의 권한 강화를 통한 지방의정 활성화와 지방선거의 공영제 강화 및 투표제도 개선 등 지방선거제도를 개선하기 위한 과제를 제시하였다.

(1) 지방의회 활동기반 활성화

참여정부는 ‘지방의정활동기반 혁신계획’을 수립하여 지방의회의 운영이 분권과 자율의 국정 원리에 부합할 수 있도록 의회 운영을 지방이 자율적으로 결정하고 결과에 책임을 지도록 함으로써 지방의회의 독립성이 유지되고 집행기관과의 상호 견제와 균형을 통해 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 최대한 지원한다는 원칙 아래 수립되었다.

이러한 노력의 결과 첫째, 2006년 1월부터 지방의원 유급제가 전격 실시되었다. 이로써 지방의원의 학력이 높아지고 전문직의 의회 진출 사례가 증가하였다.

둘째, 지방의회 회기 운영에 있어 자율성이 증대하였다. 지방자치법 개정으로 연간 회의 총 일수에 대한 규정을 지방자치단체 조례로 정하도록 하여 의회 운영의 자율성을 부여하였다.

셋째, 지방의회 상임위원회의 설치를 자율화하였다. 이에 따라 의회 정수가 13명 미만인 기초의회도 상임위원회를 설치할 수 있게 되어 상임위원회 설치 비율이 제4기 57.3%에서 제5기 62.6%로 5.3% 증가하였다.

넷째, 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 지방의회에 부여하였다. 지방의회 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국

장·사무과장에게 위임하여 전속적 의정 활동 기능을 수행하는 직원을 선발하는 등 지방의회의 자율성을 강화하였다.

다섯째, 2006년 6월에 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정을 개정하여 전문위원을 증원하였는데, 종전의 588명에서 852명으로 264명으로 증가하였다. 이로써 의정 활동의 전문성을 높여 의회의 정책개발 능력을 증가시켰다.

마지막으로 지방의회의 책임성이 더욱 강화되었다. 지방의원의 자율성 확대에 따른 책임성을 확보하고 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 설치하도록 하였다.

(2) 지방선거제도 개선

지방선거 과정에 많은 문제점이 드러나고 있었다. 중앙정당의 공천에 따른 지방정치의 중앙예속화, 연고주의, 금품선거 등의 문제가 있었다. 또한 지방선출직에 대한 합법적 정치자금 조달방안이 없어 유능한 인재의 지방정치 진입에 장애가 되었다.

이에 참여정부는 지방선거제도 개선을 국가 혁신과제 중 하나로 선정하였다. 이는 선거공영제 확대, 후원회제도 도입, 지방의원 선거구제 개편 및 합리적 조정이다.

첫째, 2004년 3월 공직선거법의 개정으로 지방선거에 선거공영제를 확대·도입하였다. 이로써 지방선거에서 기탁금 반환 및 선거비용 보전 요건을 완화하고 선거비용 보전대상을 확대하기로 하였다. 합동연설회와 정당연설회를 폐지하고, 시·도지사 선거에 방송토론회를 도입하였으며, 선거경비 지출 시 신용카드·수표·계좌입금 의무화로 투명성을 강화하였다.

둘째, 2005년 8월에 광역자치단체장 선거 후보자에 대한 후원회제를 도입하였다. 이로써 지방선출직에 대한 개인 후원회 결성 금지로 합법적인 정치자금 조달 장치가 없어 재임 중에 비리가 발생할 가능성을 사전에 방지하고 있다.

셋째, 2005년 8월에 시·군·구의회의원에 대한 중선거구제를 도입하였다. 그리고 기초의원선거구획정위원회를 구성하여 운영하면서 기초의원 정수 및 선거구역 확정 및 조례를 개정하였다.

4) 지방의 책임성 강화

지방의 권한이 늘어날수록 그에 상응하는 책임성의 확보가 무엇보다 중요하다. 지방정부의 책임성을 확보하기 위한 중앙정부의 중복감사 해소 및 행정정보공개제도 개선 등을 통하여 지방정부에 대한 민주적 통제체계를 확립하고, 분권형 평가 시스템을 도입하는 등 지방정부에 대한 평가제도의 개선이 제시되었다.

이러한 노력의 결과로 첫째, 자치단체의 행정정보공개 시스템을 개선하였다. 2007년 1월부터 국민 누구나 각 지방자치단체의 운영 상황을 손쉽게 파악할 수 있도록 지방행정정보를 종합적으로 제공하는 ‘지방행정종합정보공개 시스템(www.laiis.go.kr)’을 구축, 서비스하기 시작하였다.

둘째, 자치단체에 대한 통제 시스템을 개선하였다. 자치단체 감사를 효율적으로 운영하기 위하여 중앙정부의 일방적 통제가 아닌 지방정부와의 협력을 통한 합동 감사를 실시하였다. 또한 외부 통제수단으로서 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위 등을 시정해 줄 것을 법원에 청구할 수 있도록 하여 주민참여를 확대하고, 2006년 1월 지방자치법을 개정하여 주민소송제를 전면 실시하였다.

셋째, 지방정부에 대한 평가제도를 개선하였다. 그동안 지방정부에 대한 평가가 획일적으로 진행되어 왔던 것을 자체평가 중심으로 개편하기로 하였다. 그 결과 지방행정평가정보 시스템(VPS: Virtual Policy Studio)을 구축하였다. 이렇게 구축된 VPS에 2006년 11월 지자체별로 혁신 실적을 입력하고 12월까지 혁신 역량·과제·체감도 성과평가를 위한 서면평가 및 현장 확인을 실시하였다.

5) 주민참여를 통한 시민사회 활성화

지방자치가 활성화되고 지방의 자율성이 제대로 확보되기 위해서는 역량 있는 지역 시민을 바탕으로 한 지역시민사회 활성화가 필수적이다. 지역시민의 역량을 확보하기 위해서는 지방자치에 대한 지역주민의 직접적·실질적 참여가 보장되어야 한다. 이를 위해 주민투표제도, 주민발안제도, 주민소송제도 등 다양한 주민참여제도 도입과 비영리 민간단체 육성지원법 개선을 통한 시민사회 활성화 기반강화 과제가 제시되었다.

이러한 노력의 결과 첫째, 주민투표제가 실질적으로 도입되었다. 지방자치법상 주민투표제도는 1994년에 도입되었지만 그에 따른 절차법인 「주민투표법」이 제정되지 않아 실효성 있는 것은 아니었다. 이에 참여정부는 2004년 1월 「주민투표법」을 도입하여 실질적인 주민투표가 이루어질 수 있도록 하였다. 이 법에 따라 제주도 행정구역개편, 청주·청원 통합, 중·저위 방사성 폐기물 부지 선정에 대한 주민투표가 실시되어 주민의 직접참정권 활성화 및 국가와 지역현안의 합리적 해결을 가져왔다.

둘째, 2006년 5월 「주민소환제」를 도입하여 2007년 7월부터 본격적으로 시행하기에 이르렀다. 참여정부는 지방분권 로드맵에 「주민소환제」 도입을 주요 과제로 선정하여 그 연구 및 검토를 위한 주민소환제 연구자문단을 구성하여 운영하고 있었다. 그러던 중 의원입법으로 「주민소환에 관한 법률」이 통과되었다. 이에 시민단체 등은 지방자치발전의 중요한 계기가 마련되었다며 환영하고 있으나 소환 대상 당사자들은 제도의 취지에는 공감하면서도 정치적으로 악용 또는 지역이기주의 등으로 남발될 수 있으므로 주민소환 청구사유를 제한할 것을 요구하고 있다.

셋째, 참여정부에서는 「주민소송제」를 도입, 2006년 1월부터 시행하였다. 「주민소송제」는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리이익에 관계 없이 주민 자격으로 그 시정을 법원에 청구할 수 있는 제도이다. 2007년 11월 현재 7건의 주민소송이 제기되어 주민들의 다양한 공감대를 형성하고 있다.

6) 정부 간 협력적 관계 정립

개별 지방자치단체들의 권한이 증대하면서 과거에는 드러나지 않았던 정부 간 관계가 중요 이슈로 떠오르고 있다. 이에 중앙-지방 간은 물론 지방자치단체 간 새로운 관계의 정립이 필요하다. 이와 관련하여 대통령과 자치단체장 회의를 정례화하는 등 중앙-지방정부 간 협력체계를 강화하고, 조합제도 활성화, 특별지방자치단체 도입 등 지방정부 간 협력체계를 강화하고, 국가통합조정위원회 설치 등 정부간 분쟁조정 기능을 강화하는 과제를 제시하였다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 인사교류를 확대하였다. 참여정부는 2004년에 「중앙행정기관 등과 지방자치단체간 인사교류에 관한 규정」, 「공무원수당 등에 관한 규

정, 「지방공무원수당 등에 관한 규정」 등을 제·개정하여 인사교류 추진 절차, 인사교류자에 대한 신분 안정, 이사우대 인사교류 보전수당 및 주택보조비 지원 등 각종 지원 근거를 마련하였다. 그 결과 2006년에는 목표치인 100명을 초과한 106명의 인사교류를 실시하였다.

둘째, 지방정부의 국정참여 및 협력 채널을 다각화하였다. 지방자치의 실시로 국정운영에 있어 지방자치단체의 영향력이나 발언권이 크게 신장된 데 비해, 상대적으로 지방의 다양한 입장과 의견을 체계적으로 수렴하여 국정에 반영시키는 시스템이 제대로 마련되지 못하였다. 이에 참여정부는 중앙-지방 간 국정 공동참여라는 새로운 국정운영 모델을 정립하여 지방은 국정에 능동적으로 참여·협력하고, 중앙은 지방의 의견을 종합적으로 수렴할 수 있는 다각적인 채널을 모색·운영하였다. 구체적으로는 첫째, 중앙-지방간 대화, 협의 확대를 위한 시·도 방문 및 시·도 부단체장회의 등을 적극 추진하였다. 둘째, 지방 4대 협의체의 운영 활성화 방안을 강구하였다. 그리고 그 ‘연합체’를 설립할 수 있는 근거를 마련하였다. 셋째, 지방의 불편과 건의사항에 대한 종합관리 시스템을 구축하였다.

셋째, 광역행정 기능을 활성화하였다. 현행 지방자치법에서는 광역행정제도로써 자치단체 간 협력제도인 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 규정하고 있으며, 자치단체 관련 분쟁을 조정하기 위하여 중앙(지방)분쟁조정위원회와 행정협의회를 두고 있다. 그러나 기존 제도에는 변동하는 새로운 행정수요에 대처하지 못하는 곳도 있었다. 이에 참여정부는 첫째, 조합의 운영상 제기된 각종 문제점을 개선하기 위하여 특별지방자치단체의 도입을 추진하여 국회에 지방자치단체 개정안이 계류 중이다. 둘째, 기존의 중앙(지방)분쟁조정위원회와 행정협의회에서는 국가사무에 대한 지방 간 분쟁을 처리하는 시스템이 존재하지 않았으며, 당사자의 신청에 의해서 분쟁을 조정하게 하였다. 그러나 이러한 시스템은 분쟁을 증폭시킬 뿐 해결하는 데에는 한계가 있었으므로 행정협의조정위원회의 기능을 강화하여 직권으로 상정하게 할 수 있게 하고, 국가사무에 대한 자치단체 간 갈등을 처리할 수 있게 하고, 이행강제 절차 등을 주요 내용으로 하는 지방자치법 개정안이 국회에 제출되었다.

3. 향후 과제

참여정부는 ‘지방활력을 통한 분권형 선진국가’를 목표로 하여 ‘지방분권 추진 로드맵’을 작성하고, 지방분권 추진의 근거 법률로서 지방분권특별법을 제정하였으며, 지방분권 추진 로드맵과 지방분권특별법을 구체화하기 위한 ‘지방분권 5개년 종합실행계획’을 수립하여 지방분권을 적극 추진하였다.

그러나 참여정부에서 적극적으로 추진한 개별과제 중에서 성과를 거두지 못한 것도 있었다. 자치경찰제의 도입, 특별지방행정기관의 정비, 사무 구분체계의 개선, 분권형 도시계획체계의 구축 등이다. 이들은 정책과정이 복잡하고 이해 관계자가 많아 그 의견 조정과 합의가 쉽게 이루어지지 않은 것들이다. 또한 정부 내에서는 조정 끝에 법안을 마련하여 국회에 제출하였으나 국회에서 조정되지 않아 입법화하지 못한 것도 있다.

이러한 과제들은 ‘분권형 선진국가’를 이룩하기 위해서 앞으로 새정부에서도 계속 추진하여야 할 것이다.

제4절 지방재정세제 혁신

1. 추진 배경

1991년 지방의회, 1995년 민선 자치단체장 체제가 출범하여 지방자치가 추진되었지만 실질적인 제도 정착에는 한계가 있었다. 최대의 걸림돌은 중앙에 대한 지방의 재정 의존도가 높다는 것이다.

참여정부는 실질적인 지방분권을 구축하기 위하여 ‘획기적인 재정분권’을 목표로 수립하였다. 이 목표를 달성하기 위하여 정부혁신지방분권위원회는 지방재정세제 혁신을 재정세제 개혁의 하나로 추진하였다. 재정세제 개혁을 위한 비전으로 ‘성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정’을 제시하였다. 그리고 지방분권 추진 로드맵에서 ‘획기적인 재정 분권의 추진’ 분야를 설정하여 4가지 구체적인 추진과제를 밝혔다.

그럼에도 지방재정세제의 혁신을 추진한 곳은 지방분권전문위원회와 별도로 설치한 재정세제전문위원회다. 재정세제전문위원회에서 검토해 온 세제개혁 방안의 내용은 지방의 일부 세목을 국세로 전환하는 등 분권의 시각과는 거리가 있었다. 이에 관한 대책으로 지방분권전문위원회에서 대안을 마련하고자 특별 T/F를 구성하였다.

다음으로 지방재정세제의 혁신을 지방재정조정제도 개선, 자주재원 기반 확충, 재정운영의 자율성 확대, 재정운영 시스템 혁신으로 나누어 그 추진 내용을 고찰해 보자.

2. 추진 내용

1) 지방재정조정제도 개선

우리나라에서의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금제도가 있다. 지방교부세는 지자체에 대한 이전재원 중 가장 중요한 위치를 차지하는 제도이다. 이 제도의 목적은 지자체 간 재정의 형평성을 이루고, 또한 지자체에서 기본적으로 필요한 재원을 보장하는 데 있다. 국고보조금은 지방재정조정제도에서 그 비중이 20% 이상을 차지하는 것으로 지방재정조정뿐만 아니라 중앙정부의 특정한 목적을 실현하기 위한 하나의 수단이다. 지방양여금제도는 1991년 지방자치 실시를 앞둔 시점에서 지방재정 확충과 지방의 SOC 확대로 지역 균형발전을 도모하기 위하여 도입하였다. 이 제도는 국세 중 일부 세목의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 지방재정 기반 확충 및 도로 등 특정 목적사업을 지원하고, 지역 간 균형발전을 도모하는 것이다.

이들 제도는 많은 문제점을 내포하고 있어 참여정부는 지방재정조정제도를 전반적으로 개선하였다.

(1) 지방교부세제도의 개선

2003년 3월 대통령 지시사항에 특별교부세제도 개선책 마련이 포함된 후 2003년 7월 국가균형발전기반구축회의 시 특별교부세 규모 축소 및 양여금제도 폐지 등 교부세제도 개선에 대한 전반적인 논의가 시작되었다. 2003년 8월에 재정분권 관계장관회의에서 특별교부세 개선안을 마련하여 2004년 1월 「지방교부세법」이 개정되었다. 지방교부

세의 개편은 크게 보통교부세의 개편, 특별교부세의 개편, 분권교부세의 도입 등 세 분야로 나뉜다.

첫째, 보통교부세의 개편이다. 기존의 보통교부세의 산정 기준은 지나치게 세분화되어 있었고, 고령화·저출산·정보화 등과 같은 경제사회적 환경 요인도 고려할 필요가 있었다. 따라서 보통교부세의 개편 작업은 단순·투명화와 효율·합리화라는 두 가지 기준으로 이루어졌다.

그 개편 결과, 유사 성격 및 소규모 항목의 통·폐합을 통하여 12개 항목, 31개의 세부항목에서 9개 항목, 26개 세부항목으로 축소되었다. 또한 여성의 경제활동 참여 및 저출산 추세와 관련하여 ‘아동복지비’가 신설되었고, 지역정보화 촉진을 위하여 ‘지역정보화비’가 신설되었다. 그리고 농업비의 경우 측정 항목이 경지면적에서 농업종사자 수로 변경되었고, 보정통계 적용 등을 통하여 노인·아동인구 비율 및 정보화 관련 지표 등이 측정항목에 포함되었다.

둘째, 특별교부세의 개편이다. 특별교부세는 지방교부세에서 11분의 1(약 9%)을 차지하는데, 그 임의적 성격 때문에 문제가 지속적으로 제기되었고, 또한 특별교부세의 규모가 2001년부터 이미 1조 원을 넘을 정도로 커졌기에 특별교부세의 축소가 추진되었다.

셋째, 분권교부세의 도입이다. 분권교부세는 2005년부터 시행한 제도로 참여정부의 재정분권 과제인 국고보조금 지방이양을 위한 효율적인 이전 통로를 마련하였고, ‘분권과 책임’의 원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 성과에 대한 자기책임을 명확히 하는데 큰 의의가 있다. 그 결과 특별교부세의 규모와 지원대상이 축소되었다. 종전의 지원대상은 5개였으나 지역현안 수요와 재해대책 수요만을 지원하고 나머지는 지원대상에서 제외하였다. 그리고 지역현안 수요에 대한 사전심사 기능이 강화되었는데, 사전 행정절차 이행 여부, 민원발생 여부, 소요재원 확보 여부 등 사업추진 환경을 정밀하게 분석·심사하여 교부하기로 하였다.

(2) 국고보조금의 정비

국고보조금 정비를 위하여 정부혁신지방분권위원회는 2003년 중순부터 2004년 2월 까지 관계부처 및 TF회의 등을 거쳐 국고보조금 사업을 3개 유형으로 재분류하는 작업

을 진행하였다. 국고보조사업을 지방으로 이양하는 것이 바람직한 사업, 신설되는 국가균형발전특별회계로 편입시키는 것이 바람직한 사업, 국고보조금으로 존치되는 것이 바람직한 사업 등으로 재분류하였다.

국고보조사업 중 지방으로 이양하는 것이 바람직한 사업 149개(9,581억 원)는 분권교부세로 하여 지방에 이양하였다. 또한 일부 사업은 국가균형발전특별회계로 편입시켰다. 균특회계는 일정한 공식으로 배분하는 지역개발 계정과 국고보조금처럼 사업별로 배정하는 지역혁신 계정으로 나뉜다. 2005년 기준으로 균특회계 총 예산은 5조 5,000억 원으로 책정하였으며, 이 중에서 지역개발 계정을 4조 2,000억 원, 지역혁신 계정을 1조 3,000억 원으로 책정하였다.

(3) 「지방양여금제도」의 개선

「지방양여금제도」는 당초의 도입 취지와는 달리 지방자치단체의 자율성과 재량성을 저해한다는 문제점이 있었고, 근본적으로 목적세와 특별회계가 갖는 단점도 제기되었다. 제도의 운영 면에서도 확보된 세입의 일정비율이 항상 도로투자로 정해지기 때문에 비용-편익 분석에 입각하지 않는 지방도로 투자가 지속되는 문제가 있었다. 또한 광역 시도, 지방도, 시의 국도, 시의 시도, 군도, 농어촌도로 등에 대한 매우 세분화된 배분 기준 역시 재원 활용의 경직성을 발생시키는 문제점으로 지적되었다. 또한 수질오염방지 사업은 환경부가 관리하는 사실상의 국고보조금이었고, 청소년육성사업은 특별히 지방양여금 재원으로 관리될 필요가 없는 사업이었다.

이렇게 제기된 지방양여금의 부적정한 대상사업, 지방도로 정비 등 단위사업의 세분화, 매칭에 따른 지방비 부담 가중 등을 해결하기 위하여 2003년 7월(재정분권 및 국가균형발전 추진 방안)에 「지방양여금제도」를 폐지하고 이를 지방교부세 및 국고보조금 등에 흡수하는 것을 포함하였다. 이에 따라 2004년 1월 「지방교부세법」을 개정하여 지방양여금법을 폐지하였고, 2005년 1월부터 시행하였다.

이로써 지방양여금사업은 성격에 따라 재편되었다. 지방도로사업, 지역개발사업은 지방교부세로 흡수되었고 수질오염방지사업과 청소년육성사업은 국고보조금에 흡수되었으며, 농어촌 지역개발사업은 균특회계에 흡수되었다. 또한 지방양여금법 시행 당

시 시행하고 있었던 지방도로 정비사업은 보통교부세 불교부 단체를 포함하여 완공에 소요되는 재원을 지방교부세에서 별도로 보전하도록 법제화하였다.

2) 자주재원 기반 확충

‘획기적인 재정분권’을 이룩하기 위해서는 지방의 자주재원 기반을 확충하여야 한다. 이를 위해서는 국가의 세원을 지방에 이양하고, 지방의 자주재원을 확충하는 조치를 취할 필요가 있다.

이에 참여정부는 ‘지방분권 추진 로드맵’에서 획기적 재정분권 추진을 하나의 분야로 설정하여 국세와 지방세의 합리적인 조정, 지방교부세 법정률의 단계적 상향조정, 지방세의 신세원 확대, 재산세와 종합토지세의 과표 현실화, 지방세 비과세 감면 축소 등의 조치를 취하였다. 그 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

(1) 국세와 지방세의 합리적 조정

일부에서는 부가가치세의 일정 비율을 이양하여 지방소비세(부가가치세의 10~15% 과세 시 약 3조~5조의 세수 규모)를 신설하고, 특소세의 일부를 이양 받아 지방특별소비세를 신설하자고 주장한다. 이에 따라 정부는 민선자치의 책임성 강화와 지역경제 육성을 위하여 국세와 지방세의 세목을 조정하고 국가재정 여건을 감안하여 국가세원의 일부를 지방 이양할 필요성을 인식하여, 일부 지역에 편재된 세원이나 국가적 성격의 세금을 국세로 전환하거나 교부세·국고보조금 등 의존재원의 일부를 축소하여 지방세원화하는 방안과 지역경제와 지방재정의 연계성이 강화될 수 있도록 중앙정부 세원의 지방 이양 등을 검토해 나갈 계획이며, 이를 위해 다각적인 연구와 부처 간 협의를 통하여 중장기적 과제로 추진할 예정이다.

(2) 지방교부세 법정률의 단계적 상향 조정

참여정부는 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화하기 위하여 지방교부세의 재원을 확충하고 국가 기능의 지방 이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 확충하고 있다. 2003년 12월에 지방교부세법을 개정하여 지방교부세 법정률을 15%에서

18.3%로 상향 조정하였다. 2004년 12월에는 분권교부세를 신설하여 2005년 지방교부세 법정률을 18.3%에서 19.13%로 상향 조정하였다. 또한 2005년 12월에는 노인, 장애인 등 시설 운영비로 0.11% 추가지원하기로 하여 분권교부세율을 0.11% 인상하였다. 이로써 2006년부터 지방교부세 법정률은 19.13%에서 19.24%로 증가하였다.

이와 같이 2004년 이후 3차에 걸쳐 교부세율을 15%에서 19.24%로 상향조정하여 자치단체의 재원의 보장과 재정의 불균형을 완화시키고 있다. 앞으로도 국가 기능의 지방이양에 따라 교부세율의 인상이 계속 추진될 것이다.

(3) 지방세의 신세원 확대

지방의 자주재원을 확충하기 위해서는 지방세의 신세원 확대가 필요하다. 특히 기피시설, 유치시설, 카지노, 관광시설 등에 대해서는 응의 부담 차원에서 신세원인 지역개발세를 발굴할 필요가 있다.

이에 따라 정부는 카지노에 대한 지역개발세의 과세 입법을 추진하였으나 2004년 국회의 행정자치위원회에서 계류 중 폐기되었다. 2005년에는 주민기피시설 및 유치시설에 대한 과세방안을 추진하였고, 2005년 12월 31일 지방세법을 개정하여 원자력발전소에 대한 지역개발세 과세를 신설하였다(0.5원/kwh 당). 원자력발전 과세대상의 추가로 지역개발세는 2005년 1,096억에서 2006년 1,729억으로 약 633억 원(57.8%) 증가하였다.

한편 이미 과세되고 있는 수력발전(1992년), 원자력발전(2006년)과의 과세 형평성, 오염자부담원칙 실현 등의 차원에서 화력발전소에 대해서도 지역개발세 과세 필요성이 제기되어, 현재 지방세법개정법률안이 의원입법으로 발의되어 국회에 계류 중이다.

(4) 재산세와 종합토지세 과표 현실화

부동산 가격의 급등으로 과표를 현실화할 필요가 긴급하게 요구되고 있었다. 이에 참여정부는 건물과표의 반영 방식을 개선하고, 종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하는 종합부동산세를 신설하고, 주택에 대해서는 토지·건물을 통합 평가하는 통합과세를 추진하였다. 국세로 징수한 종합부동산세를 전액 지방에 이양한다는 것이다.

참여정부는 2003년부터 수차에 걸쳐 종합토지세의 과표를 현실화하였으며, 종합부

동산세를 신설하여 2006년부터 시행하였다. 이로써 지방자치단체의 세수확충 및 보유과세의 적정 부담을 실현할 수 있게 되었다.

(5) 지방세 비과세·감면 축소

지방세 비과세·감면액이 전체 지방세수의 12.8%(2005)를 차지하고 있고, 감면이 만성화되어 자치단체의 재원누수 현상이 발생하고 있다. 따라서 지방세법·조세특례제한법·감면조례 개정을 추진하여 불요불급한 감면조항 등을 폐지할 필요가 있다.

정부는 2003년과 2006년 일몰 도래 시 두 차례에 걸쳐 약 600억 원의 지방세 감면을 축소하였으며, 2007년부터 지방세에 조세지출예산제도 도입을 추진하여 비과세·감면 축소의 기본 틀을 마련하였다.

현재 지방세법 및 지방세감면조례의 일몰 기한이 2009년 12월 31일까지로 되어 있으므로 관계부처 및 지방자치단체의 의견수렴을 거쳐 법령·감면조례 개정안을 마련하여 입법을 추진할 것이다.

3) 재정운영의 자율성 확대

‘획기적인 재정분권’을 이룩하기 위해서는 지방의 자주재원 기반이 확충되어야 할 뿐만 아니라 재정 운영의 자율성도 확대되어야 한다. 예산편성에서부터 시작하여 지방예산 운영에 있어 중앙은 예산편성지침 등으로 세세한 부분까지 지방을 통제하고 있다.

이에 참여정부는 ‘지방분권 추진 로드맵’에서 획기적 재정분권 추진을 하나의 분야로 설정하여 지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선 등의 개혁을 단행하였다.

(1) 지방예산편성지침 폐지 및 보완

중앙정부는 예산편성지침을 통하여 지방을 통제하고 있었는데, 이에 대한 중앙 통제적 내용을 제거하고 최소한의 기준만을 제시할 필요가 있다. 따라서 정부는 2003년에 2005년 예산편성지침의 폐지에 대비하여 예산편성 기준의 자율성 확대를 위한 지침을 시달하고, 강사 수당, 일·숙직 수당 기준을 자율적으로 통제할 수 있도록 지방에 이양하고, 시책업무추진비와 사회단체 보조금 기준을 지역 실정에 따라 연동할 수 있도록

하였다. 또한 2005년 8월에 관련법인 지방재정법을 개정하고, 2005년 7월에 지방예산 편성 기준 및 예산과목 구분과 설정(훈령)을 제정하였다.

이로써 자치단체간 형평성을 유지하고 중앙정부와의 연계를 위한 필요최소한의 4대 기준 경비, 즉 사회단체보조금, 업무추진비, 지방의회 관련 경비, 통·리·반장 활동 보상금만을 제시하고 기타 경비는 자율화하였다.

(2) 지방채 발행승인제도 개선

자치단체별로 연도별 지방채 발행 상한 설정을 위한 기준(산식)을 제시하고 기준 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행하도록 하였다. 정부는 지방채 발행 총액 한도제를 도입하는 방안을 마련하여 의견수렴 과정을 거쳐 2005년 6월에 지방재정법 개정안을 국회에서 가결하였다. 이로써 자치단체별로 경제 및 재정 여건을 반영한 탄력적 재정 운용이 가능하였고, 종합적이고 체계적인 채무운용 관리기준의 설정으로 지방채의 남발을 사전에 방지할 수 있게 되었다.

4) 재정운영 시스템 혁신

정부는 국민들이 납부하는 세금을 소중히 다루고 재정 지출의 효율성·투명성·건전성을 극대화하여야 하는 책무가 있다. 1997년 경제위기 시 우리나라의 대외적 신인도를 하락시키는 주요 요인 중 하나로 재정 투명성 등의 미흡이 지적되고 있었던 바, 이는 정부 신뢰의 확보는 물론 국가 경쟁력 제고를 위한 중요한 조건 중 하나이다. 이와 같은 것은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서도 마찬가지로 요구된다.

이에 참여정부는 ‘지방분권 추진 로드맵’에서 획기적 재정분권 추진을 하나의 분야로 설정하여 지방재정 평가 기능의 강화, 자치단체 복식부기회계제도의 도입, 자치단체 예산 지출의 합리화 확보, 재정 운영의 투명성과 건전성 강화 등의 개혁을 단행하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 지방재정 평가기능 강화

합리적인 지방재정의 운영을 위해서는 과학적인 지방재정 분석이 선행되어야 한다.

이를 위해서는 재정관리 개선 노력을 측정할 수 있는 지표 개발, 분석 결과에 따른 인센티브 등 보상 시스템의 구축, 재정분석 결과의 공개를 통한 주민 책임성 강화 등이 이루어져야 한다. 정부는 2005년에 재정분석 혁신 계획을 마련하여 의견을 수렴하는 한편, 한국지방행정연구원에 재정분석 용역을 수행하여 분석 지표 및 분석 매뉴얼 개발, 전문가의 의견수렴 절차를 거쳐 분석지표를 확정하고 시행계획을 통보하고 서면분석 및 현지 확인을 거쳐 12월에 재정분석 결과를 최종 보고하였다. 이로써 지방 재정의 자율적 운영에 따른 책임성 확보로 건전 재정을 구현할 수 있으며, 결과의 공개로 재정의 투명성 제고와 주민의 알권리 충족을 동시에 실현할 수 있게 되었다.

(2) 자치단체 복식부기회계제도 도입

지역주민의 삶의 질을 높이기 위하여 회계 시스템의 정비가 이루어져야 한다. 이에 따라 정부는 지방자체 복식부기 회계제도 도입을 2003년 참여정부의 분권과제로 채택한 이후, 2004년 1월 「지방분권특별법」(제11조) 및 2005년 8월 「지방재정법」에 도입 근거 규정(제53조)을 신설하였다. 또한 시범운영 기관의 확대, 복식부기 자동분개 시스템(DAIS)의 개발·시행 및 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙(부령, 2006. 10)」과 「지방자치단체 발생주의 복식부기 회계처리지침(훈령, 2006. 11)」 제정 등을 거쳐 2007년 1월 전 지방자치단체에 발생주의·복식부기 회계제도를 전격 도입·시행하고 있다.

(3) 자치단체 예산지출 합리화 확보

지방자치단체는 예산의 편성뿐만 아니라 지출에서도 합리성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체 내의 지출관별로 분산되어 있는 자금지출 방식을 통합하여 지출하고 그 여유자금을 효율적으로 활용하여야 하며, 지방의 예산편성과 지출과정에 주민의 참여를 확대하여야 한다. 정부는 2005년 8월에 지방재정법 개정 및 지방계약법 제정을 통하여 주민참여 예산편성 및 집행제도를 도입하였다.

이러한 법 제·개정을 통하여 첫째, 자치단체 예산편성 과정에 공청회, 설문조사, 사업공모 등 주민이 참여할 수 있는 방법을 마련하였다. 주민참여 예산의 범위, 주민의견

수렴 절차 및 방법 등 구체적인 사항은 조례로 정하도록 하였다. 그리고 주민생활과 관련된 공사는 시공 과정에서 주민이 참여하고 감독하도록 하였다. 둘째, 통합지출관제도의 도입이다. 과거에는 관서별로 지출원이 지출하던 것을 통합지출관이 일괄적으로 지출할 수 있도록 제도를 개선하였다. 이로써 예산편성 및 재정주출의 효율성과 투명성을 확보할 수 있게 되었다.

(4) 재정 운영의 투명성·건전성 강화

중기 지방재정계획의 실효성 제고를 위해서는 국무회의 보고 및 국가·지방의 사업계획, 국가재정 운용계획과의 연계 강화방안이 마련되어야 한다. 그리고 지방재정 투·융자 심사의 내실화를 위한 투·융자 심사기법 개발 및 관련 규정의 개정 등이 필요하다. 이를 위해 정부에서는, 첫째 2003년 7월 주민참여형 예산편성제도를 도입하였으며, 둘째 지방재정 투·융자 심사기법개발 연구용역을 실시하였다. 이를 바탕으로 셋째 지방재정법시행령을 개정하여 투·융자 심사 시 행사성 사업심사 기능을 강화하였다.

3. 향후 과제

참여정부 재정분권을 통해 지방재정은 크게 확충되고 자율성도 대폭 강화되었다. 우선 지방자치단체의 가용재원 규모와 비중이 크게 늘어났다. 우선 지방자치단체의 가용재원이 참여정부 출범 전인 2002년에는 77조 8,000억 원이었던 데 비해 2007년에는 111조 4,000억 원으로 2002년 대비 43.2%(33조 6,000억 원)가 증가하였다. 이에 따라 총 조세 중 중앙정부 대 지방자치단체의 가용재원 비율도 2002년 43 : 57이었던 데 비해 2007년에는 40 : 60으로 지방자치단체의 가용재원 비중이 크게 늘었다.

중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 재원 중 자율재원의 비중도 크게 늘었다. 즉 양여금, 보조금과 같이 중앙정부가 정해 주는 자금의 비중보다 교부세, 지방교육교부금, 균특회계 등 지자체가 자율적으로 활용할 수 있는 자금의 비중이 늘었다. 이를 수치로 보면 지방 이전 재원 중 자율 재원 비중이 2002년에는 60.7%였으나 2007년에는 78.7%에 이르고 있다.

중앙-지방 간 가용재원 추이							(단위 : 조원)
	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007 예산
• 총 조세	113.5	135.5	147.8	152.0	163.4	175.8	185.6
- 중앙정부 사용	55.2	57.7	62.3	63.6	67.9	70.8	74.2
- 지방자치단체 사용	58.3	77.8	85.5	88.4	95.5	105.0	111.4
• 중앙 : 지방	49 : 51	43 : 57	42 : 58	42 : 58	42 : 58	40 : 60	40 : 60

또한 지방예산 편성지침 폐지, 지방채발행 승인제도 개편 등 지방재정운용 자율성 조치들로 지방정부의 자율성이 상당부분 제고된 것으로 평가된다.

그러나 참여정부 내에서 재정분권이 완성된 것은 아니다. 아직도 해결하여야 할 과제가 많이 남아 있다. 첫째, 지방교부세의 경우 복잡한 배분 시스템을 더욱 단순하게 개선할 필요가 있다. 둘째, 균특회계도 지속적인 제도 개선이 필요하다. 균특회계의 포괄보조금적 성격을 더욱 강화하여야 할 것이다. 셋째, 지자체 재정 담당자에 대한 전문성 제고도 매우 중요한 과제이다. 넷째, 무엇보다 중요한 것은 중앙정부 정책목표와 지자체 재정운용 간의 조화를 모색해 나가야 할 것이다. 즉, 앞으로는 중앙정부와 지자체가 재정투자 방향을 공유하고 상호 이해와 협력 아래 한정된 국가재원을 더욱 전략적이고 효율적으로 사용하는 데에도 힘을 모아야 할 것이다.

지방 이전 자원 중 자율재원 비중 추이							(단위 : 조원)
	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007 예산
• 지방이전재원	37.7	46.3	52.4	54.2	59.6	67.2	73.1
- 교부금	19.6	28.1	31.8	32.6	43.8	46.1	50.7
- 양여금	9.5	7.6	8.6	8.9	-	-	
- 국고보조금	8.8	11.0	12.1	12.9	15.7	14.8	15.7
- 균특회계	-	-	-	-	5.6	6.3	6.8
• 자율재원 비중(%)	52.0	60.7	60.7	60.1	82.9	78.0	78.7

주: 각각 교육교부금, 교육양여금, 교육보조금 포함한 수치임.

제5절 지역균형발전 총괄 및 지원

1. 추진 배경

우리나라는 지난 반세기 동안 급격한 도시화·산업화를 경험하였다. 산업화가 본격적으로 시작된 1960년대 이후 단기간에 급격한 도시화 과정을 거치면서 농촌형 사회에서 도시형 사회로 전환되었다. 해방 직후 13.0%였던 도시화율은 그 이후 증가 추세가 가속되어 1970년에 50.1%를 넘어섰고, 1980년 68.7%, 1990년 81.9%를 지나 2000년에 89.0% 수준에 이르러 전체 국민의 열 명 중 아홉이 도시에 거주하는 상황이 되었다.

이와 같은 급격한 도시화·산업화는 많은 부작용을 가져왔다. 첫째, 지난 1970~1980년대에 걸쳐 수도권을 중심으로 한 성장거점 정책으로 인하여 수도권으로 인구 및 산업이 과도하게 집중되어 국토의 불균형 발전이 심각한 사회경제 문제로 대두되어 왔다. 이에 따라 참여정부는 출범 이후 최우선 정책과제의 하나로 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회건설’을 목표로 행정중심 복합도시 건설, 공공기관 지방 이전, 지역전략산업 육성, 낙후지역 개발사업 등 강도 높은 균형 발전 시책을 추진해 왔다. 그러나 한편으로 그간에 중점적으로 추진한 지역 산업 클러스터 정책이나 행정수도, 공공기관 이전 등 수도권 분산을 위한 산업과 공간 중심의 양적 균형발전정책이 지역주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키는 데 한계가 있다는 반성과 더불어 지역개발과 관련된 다양한 균형발전사업이 각 부처별로 분산 추진되어 비효율적으로 운영되고 있다는 비판이 제기되었다. 이에 따라 정부에서는 균형발전 추진 관련부처 간 기능 조정을 추진하여 지역 균형 발전 총괄 지원 및 조정하는 시스템을 구축하였다.

둘째, 급격한 도시화로 도시는 극심한 주택난과 교통난 등으로 생활여건이 갈수록 열악해지고 있으며, 농어촌은 아기 울음소리가 들리지 않을 정도로 초고령화와 인구구급감으로 존립 기반 자체가 위협받고 있는 실정이다. 이로써 도시로의 급격한 인구집중과 함께 획일적 생활환경, 척박한 문화 여건, 생태환경 파괴 등 도시문제가 심화되는 계기를 제공하였다고 볼 수 있다. 특히 농어촌은 인구 유출, 고령화의 급속한 진

전으로 지역사회의 유지 자체가 곤란한 실정에 이르고 있다. 이러한 시대적 배경 아래 주민의 삶의 질을 제고하고 지역 브랜드를 창출하며 지역의 공간을 종합적으로 재창조하는 살기 좋은 지역 만들기는 더 미룰 수 없는 국가적 과제로 부각되었다. 따라서 정부에서는 우리사회를 질적으로 변화시키고자 살기 좋은 지역 만들기를 추진하고 있다.

셋째, 급격한 도시화·산업화로 대도시 지역은 과밀현상을 초래하고 있으나 농산어촌을 포함한 낙후 지역은 인구감소, 생활환경 및 복지기반의 취약, 고령화와 더불어 지역의 활력이 크게 저하되고, 급기야 공동체 자체가 와해할 형국에 처해 있다. 이에 대한 반성으로 정부는 지난 1980년대 후반부터 낙후 지역에 대한 개발을 시작하였으며, 행정자치부가 그러한 낙후지역 개발의 중심에서 1986년 도서개발촉진법을 필두로 오지종합개발사업(1988), 접경지역지원사업(2000), 신활력사업 등을 추진하여 왔다. 특히 참여정부 들어서는 균형 발전이 핵심적인 국가과제로 추진되었다. 즉, 참여정부는 신활력사업을 비롯한 지방소도읍 육성지원 사업, 도서 및 접경지원사업 등 다양한 낙후 지역 사업의 다양한 변화를 시도하고 있다.

넷째, 바야흐로 21세기 세계경제는 글로벌화, 정보화, 노령화 등의 요인에 따라 경제적인 패러다임의 변화에 직면하고 있다. 최근 우리 경제 여건은 대내외적으로 여러 가지 어려운 상황에 직면하고 있다. 이와 같은 여건 속에 참여정부에서는 지역경제정책의 기본 방향을 수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 상생의 전략을 추구하고 지역의 내생적 발전전략을 통한 지방 스스로의 ‘자립형 지방화’ 실현으로 설정하였다. 또한 자치단체별 특성에 따른 다양한 발전 방안을 모색하는 다양성과 자치단체가 스스로 추진토록 하는 자율성을 보장하되, 이를 위한 중앙 차원의 지원을 강화하는 한편 민간의 자율적 참여 활성화로 개발효과를 극대화하는 창의성을 중앙과 지방 간 지역경제정책 방향 설정의 기본이념으로 추구하고 있다.

다음에서 위와 같은 네 가지 사항에 대하여 참여정부가 채택한 구체적인 정책들의 추진 내용을 고찰하기로 한다.

2. 추진 내용

1) 지역균형발전 총괄 지원 및 조정

지역균형 발전 총괄 지원 및 조정을 위한 법적 근거는 2004년 1월에 제정되고 그 후 개정을 거친 「국가균형발전특별법」 및 그 시행령이다.

지역균형 발전 총괄 지원 및 조정은 지역개발사업에 대한 종합적 관리 기능 강화와 국가균형발전 지원을 위한 통합관리 시스템 구축 추진의 두 가지로 크게 나눌 수 있다.

(1) 지역개발사업에 대한 종합적 관리 기능 강화

균형 발전 추진 관련부처간 기능 조정은 기존에 균형발전정책의 심의·조정을 담당하는 국가균형발전위원회(이하 균형위)와 이를 지원하는 주관부처인 산업자원부, 기획예산처 중심의 균형발전 추진체계에 더하여 지역의 생활여건 향상을 위해 지역개발 분야에 대해 행정자치부가 총괄·지원 기능을 수행하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 좀더 자세하게 그 추진 내용을 알아보자.

첫째, 지역혁신발전계획을 수립하여 지원하고 있다. 2004년부터 수립되기 시작한 국가균형발전 5개년 계획은 「국가균형발전특별법」에 따라 5년 단위로 수립되며, 부처에서 수립하는 부문별계획과 시·도에서 수립하는 지역혁신발전계획으로 구성된다. 지역혁신발전계획은 시·도지사가 주체가 되어 수립하는 시·도 단위 균형발전계획으로 16개 시·도에서 추진되는 균형발전사업을 총망라한 계획이며, 중앙부처의 부문별 계획은 지역혁신발전계획을 고려하고 관계 시·도의 의견을 최대한 반영하여 수립한다.

둘째, 시·도별로 균형발전사업을 평가하고 있다. 균형발전사업에 대한 평가는 국가균형발전 5개년 계획에 따라 매년 수립되는 시행 계획의 추진 실적을 평가하는 것으로 중앙부처 부문별시행계획 추진실적 평가와 시·도 지역혁신발전시행계획 추진 실적 평가로 나뉜다. 이들을 각각 평가하고 그 평가 결과를 관계기관(부처·지자체·국가과학기술위원회)에 통보하고, 기획예산처와 협의하여 평가 결과가 우수한 자치단체에 대해서는 인센티브를 부여하고 부진사업에 대해서는 시·도 균특회계 예산을 삭감하는 등 평가 결과가 환류된다.

셋째, 균특회계의 지역개발 계정에 있는 시·도 예산안을 사전 검토하여 지원을 강화하였다. 균특회계는 크게 개발 계정, 혁신 계정, 제주 계정으로 구분되며 개발 계정은 지역개발지원, 균형발전기반지원, 국가정책목표 사업으로 구성되어 있다. 행정자치부에서는 균특회계의 3가지 계정 중 시·도 개발 계정 예산안에 대한 재원 배분, 유사·중복여부 등에 대한 종합적 검토를 통해 균형발전 재원의 효율적 사용을 지원하게 된다.

(2) 국가균형발전 지원을 위한 통합관리 시스템 구축 추진

정부는 2006년 6월 대통령 업무보고 시 지역에 대한 종합적인 정보와 전문성 및 행정 채널이 최대한 활용되는 국가균형발전 총괄조정·지원 계획을 보고하였으며, 이를 뒷받침할 수 있는 정보시스템 구축을 위하여 ‘균형발전통합관리시스템 구축 기본계획’을 수립(2007. 1)하였다. 이 계획은 2007년부터 3단계에 걸쳐 추진되며, 2009년 이후 종료될 예정이다.

균형발전통합관리 시스템 구축 사업의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 지방자치단체가 신청한 예산에 대해 예산중복 방지 및 균형발전도 분석 지표 등을 활용하여 균형발전특별회계 예산의 심의·조정을 지원하는 정보 시스템 구축이다. 둘째, 특정 지역의 균형발전도와 예산의 중복 정도를 분석할 수 있는 지표·지수 및 지역의 다양한 통계정보 등을 확보하여 국가균형 발전을 위한 다양한 정책자료 제공을 위한 기준 관리체계를 확립하는 것이다. 셋째, 지역균형발전사업에 대한 실적평가를 통해 사업 추진의 투명성과 효율성을 높여 국가균형발전사업의 질적 수준을 향상시킬 수 있도록 정보 시스템을 통해 지원하는 것이다.

2) 살기 좋은 지역 만들기

살기 좋은 지역 만들기는 공간의 질과 삶의 질을 높이하고자 하는 비전 아래 지역을 쾌적하고, 아름답고, 특색 있는 공간으로 만드는 정책이라고 할 수 있다. 여기서 ‘공간의 질’이란 특정 공간이나 장소가 지니는 쾌적성과 아름다움, 편안함과 개성 등을 의미하는 것으로 산, 숲, 하천과 같은 자연적 환경과 도로, 건축물, 광장과 같은 인공적 환경의 질을 모두 포함하는 개념이다. 한편 ‘삶의 질’이란 특정 공간이나 장소에 살고 있는 사

람들의 생활 만족도를 의미하는 것으로 주거, 의료, 교육, 문화 등 생활 서비스의 제공 수준과 상태에 의해 결정되는 개념으로 볼 수 있다.

살기 좋은 지역 만들기의 추진 방식은 지역주도·주민주도의 사업 추진을 원칙으로 하고 있다. 이와 함께 지역의 자율기획과 자기책임이라는 원칙도 충실히 견지하여야 한다. 이러한 원칙과 기조하에 주요 사업의 기획과 추진은 지역사회(주민과 NGO), 지자체, 중앙정부 사이의 협력적 파트너십 구조, 즉 거버넌스의 큰 틀 속에서 이루어져야 한다. 주민·지역사회는 자발적 참여에 기초하여 토론 등 공론화 과정을 거쳐 사업을 발굴·제안하고, 지자체는 주민의 의견을 취합하고 지역사회의 활동을 지원하는 측면에서 관련 계획을 수립, 추진되어야 한다. 중앙정부는 부처간 관련 사업의 연계·조정, 제도적 개선 및 재정지원 등을 통해 지역주도로 추진되는 사업의 후원자 역할을 담당해야 할 것이다.

주요 사업 및 성과를 알아보면 다음과 같다.

첫째, 살기 좋은 지역 만들기를 위한 거점 중·소도시 육성사업이다. 대통령이 도시민의 전원 지역 회귀 모델 개발을 지시함에 따라, 2005년 12월 제70회 국정과제회의에서 전원지역 회귀활성화를 위한 중·소도시 연계·지원방안을 보고하였다. 이때 인구 100만 이하의 총 76개 중·소도시 중에서 국토발전축을 고려한 생명에너지 축에 속한 지역, 보건·의료, 문화·여가, 교육, 소비·유통, 교통·생활편익의 5개 도시생활서비스 중 3개 이상이 중·소도시의 전체 평균 수준 이상에 속하는 지역, 군 지역에 조성된 주거단지가 30분 이내의 거리에 있거나 전원주거단지를 조성한 지역 등 3가지 기준에 따라 경기, 제주를 제외한 7개 도별로 1개의 거점 중소도시를 선정하여 시범사업을 추진기로 결정하였다.

현재 7개 시범도시별로 도시민들을 시범도시의 전원 지역 및 인근 전원 지역으로 유인하기 위한 거점 중소도시 육성사업 기본계획 및 세부실행계획을 마련 중이다.

둘째, 살기 좋은 지역 만들기를 위한 시범사업의 추진이다. 정부는 살기좋은 지역만들기에 대한 국민적 여망과 마을단위에서의 동기부여를 위해서 살기 좋은 지역 모델을 개발하여 보급하였고(2006. 7~9), 전국의 지자체로부터 우수계획을 접수받아 공모전을 개최하여 최종 30개 시군을 시범지역으로 선정하였다(2007. 2. 1). 시범지역별 설계 및 용역 실시 등 마스터플랜 수립(2007. 7~8) 및 사업시행(2007. 8~)을 해 나갈 것이며, 선

정된 30개 시군은 사업시행 진척도와 성과를 평가하여 익년도 사업비 교부시 차등하여 성과를 담보해 나갈 계획이다(2008년 1월 경).

셋째, ‘참 살기 좋은 마을 가꾸기’를 추진하고 있다. ‘참 살기 좋은 마을 가꾸기’는 자치단체의 각 마을 주민들이 직접 소규모 마을 가꾸기 계획을 수립하여 추진함으로써 물질만능주의와 획일적 개발에 의해 상실된 지역공동체 의식 복원을 위해 주민이 주도하는 새로운 사업 추진 방식이다.

전국 시·군·구는 자체 재정여건을 감안하여 2억 원 상당의 ‘참 살기 좋은 마을 가꾸기 민간사업 지원’ 명목으로 사업비를 편성한 후, 소속 읍·면·동에 2,000만 원 내외의 사업계획을 공모하고, 10개 내외의 우수계획을 선정하여 2008년부터 사업비를 지원할 계획이다.

3) 낙후·특수지역 지원사업 추진

참여정부는 낙후 지역 개발사업과 특수 지역 지원사업을 적극적으로 추진하고 있다. 낙후 지역 개발사업은 특히 신활력 지역 지원사업, 소도읍육성사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원사업에 초점을 두고 있으며, 특수 지역 지원사업은 주한미군기지 이전에 따른 평택 지역에 초점을 맞추고 있다.

(1) 낙후지역 개발사업

첫째, 신활력지역 지원사업이다. 지역의 내생적 자립역량 강화를 위해 신활력사업은 농촌과 도시지역의 상생, 자립적 지역혁신역량 강화, 1·2·3차 산업 융·복합을 정책비전으로 설정하고, 지난 30여 년 동안 근대화·도시화 과정에서 소외된 낙후 지역을 선정하고 선정된 지역은 스스로 주체가 되어 강점을 발굴, 특화·상품화하고 혁신 역량을 키우는 H/W 위주의 사업을 수립·추진하고 있다.

둘째, 소도읍 육성사업이다. 소도읍은 주변 농촌 지역의 중심지로, 이를 둘러싸고 있는 농촌지역사회(rural community)의 정치·행정·경제·사회·문화·정보의 중핵(中核)이며 동시에 도시와 농촌의 중간 단위로서 도시와 농촌을 연결하는 가교 역할을 한다. 정부에서는 읍 지역의 기능 회복을 통한 국토의 균형 발전을 도모하기 위하여 「지방

소도읍육성지원법」(2001. 1. 8)을 제정하고 같은 해 8월 1일부터 소도읍실태조사를 실시하여 194개읍을 ‘지방소도읍’으로 지정·고시(2001. 11. 9)하여 체계적이고 안정적인 사업을 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 또한 2002년 12월 소도읍육성추진계획(2003~2012까지 12조 원 투자)이 수립되어 ‘선택과 집중’, ‘상향식 공모제’, ‘육성협약제’ 방식에 따른 사업제안공모 지침을 마련하고, 2003년에는 14개 소도읍을 사업대상 지역으로 선정, 2003년 7월에 행정자치부장관, 시·도지사, 시장·군수 등과 4년간 총 100억 원 범위 내에서 국비를 지원하여 육성사업을 추진하기로 하는 육성협약을 체결하고 사업 1차년도(2003)에는 14개 읍에 300억 원을 지원하면서 소도읍육성사업이 본격적으로 시작되었다. 이를 시작으로 2004년도 22개 읍, 2005년도 7개 읍, 2006년도 23개 읍 등 총 66개 소도읍이 선정되어 사업이 추진되어 왔으며, 2003년도에 시작된 제1차 연도 14개 소도읍 사업이 2006년도에 완료되었다.

셋째, 도서종합개발사업이다. 정부에서는 낙후된 도서 지역에 대하여 더욱 계획적이고 체계적으로 개발사업을 추진하여 지역주민의 소득증대와 복지 향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 지역의 균형 발전을 도모할 목적으로 「도서개발촉진법」(법률 제3923호, 1986. 12. 31 제정)에 의한 중장기 계획에 의거, 매년 지속적으로 사업을 추진하고 있다. 도서종합개발사업은 1997년도에 1차 10개년 계획이 완료되어 1998년부터 2007년까지 2차 계획에 의거 사업을 추진하고 있으며, 현재 제3차 계획(2008~2017)을 수립 중이다. 국고보조금 사업으로 추진하고 있는 제2차 도서종합개발사업은 전국 410개 개발대상 도서에 대하여 1998~2007년까지 9,363억 원을 투자하여 생활·생산 기반 시설, 환경복지시설 등 3,860건의 사업을 완료하였다.

네째, 접경지역지원사업이다. 정부에서는 국토 이용·관리 측면에서 상대적으로 낙후한 접경 지역에 대한 효율적인 이용·활용 도모 및 지역적으로는 자원의 보전과 개발의 한계를 합리적으로 설정하여 지역경제 활성화를 통한 정주 여건을 개선할 목적으로 「접경지역지원법」(법률 제6185호, 2000. 1. 21)을 제정하고 중장기 계획에 의거 매년 지속적으로 사업을 추진하고 있다. 접경지역지원사업은 2003년 2월 대통령 재가로 「접경지역지원 10개년 종합계획」이 확정되어 2003년부터 본격적으로 사업을 추진하고 있다.

다섯째, 가고싶은섬 사업이다. 최근 체험형 관광행태가 늘어나는 추세이고, 아름답고

쾌적한 환경을 보유한 해양 및 섬에 대한 휴양·체험 관광수요가 증대하고 있음을 고려하여 전문가와 지역 주민이 자발적으로 참여하고 주도하는 새로운 시스템으로 공간과 삶의 질을 제고하여 가고 싶고 살기 좋은 지역으로 재창조하는 사업이다. 국내 섬의 환경·문화·경관 등 고유성과 매력성을 최대한 보존하면서 소프트웨어사업, 관광기반시설 등의 시범사업을 추진하여 성공모델을 만들고 이를 단계적으로 확산시켜 나가도록 함택과 집중의 원칙에 따라 가고 싶은 섬 4개소 내외 우선 추진하고 성공사례를 확산 시범사업 추진을 통해 다른 지역으로 능동적 확산을 유도하도록 함을 기본방향으로 하고 있다. 이에따라 2007년에 4개의 정책모델(자연활용형, 정주휴양형, 관광방문형, 관람경유형)을 제시하고 공모를 실시하여 충남 보령시 외연도(자연활용형), 전남 완도군 청산도(정주휴양형), 전남 신안군 홍도(자연활용형), 경남 통영시 매물도(자연활용형)를 시범사업으로 선정하고 마스터플랜 수립을 마치고 2008년 본격적인 사업실시에 나선다.

(2) 특수지역지원사업

대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울 지역으로부터 이전에 관한 협정 및 연합토지관리계획 협정에 의하여 주한미군 기지 이전을 위한 시설사업을 원활하게 시행하고, 주한미군 기지가 이전되는 평택 지역에 대한 지원을 통하여 지역발전을 촉진하며, 주민의 권익을 보호하기 위한 「주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법」(법률 제7271호, 2004. 12. 31) 제정에 따라 2005년 12월 8일 평택 지역개발계획을 확정하여 2006년부터 2020년까지 9개 분야 89개 사업에 총사업비 18조 8,016억 원을 투자할 계획으로 매년 연차별 개발계획을 수립하여 추진하고 있다.

4) 지역경제 활성화

정부에서는 “전국이 개성 있게 골고루 잘사는 지역발전체제 구축”을 목표로 삼고 “지역경제 활성화 자립기반 구축, 지방공기업 경영혁신의 가속화 및 지역의 내생적 균형발전 역량강화” 등을 중점 추진하였다. 이를 위해 전국 자치단체에 ‘민생안정 및 지역경제활력화 지원상황실’을 설치하여 지역경제 활력화 분야별 대책의 추진에 대한 점검을 실시하고 지역경제 활력화 분위기 조성을 위하여 지역 순회 경제교육, 지자체 자체

간담회 및 기업유치 투자설명회 개최 등을 실시하여 지역경제 활성화 분위기를 조성해 왔다. 구체적인 사업 내용은 다음과 같다.

(1) 지방의 민간투자 활성화

첫째, 지방의 민간투자 활성화를 위해 BTL(Build-Transfer-Lease)사업에 대한 지자체의 적극 참여를 유도하였다. 예를 들면 복지시설로 노인의료복지시설 확충, 재가노인복지시설 확충, 노인복지회관 확충 등 3개 분야와 문화예술시설로는 도서관 건축, 박물관, 문예회관 등 3개 분야, 그리고 시설 정비로는 하수관거 신설 및 노후관거 교체, 노후수도관 정비 등 2개 분야 등 총 8개 분야에 BTL사업을 추진하였다.

둘째, 지방공기업 자금 및 공유재산 활용을 통한 지역경제 활력화를 추진하였다. 2004년 12월 「지방공기업법」을 개정하여 지방 공기업의 사업 분야를 체육 시설업과 관광사업 분야까지 확대하고 이에 대한 투자가 적극적으로 이루어지게 하였으며 관련 예산의 조기집행, 투자활성화 지원 및 상반기 집중투자 유도를 위한 조직체계 구축을 위하여 지자체별로 기획단을 설치·운영토록 하였다. 또한 지역개발기금 용자 규모를 더욱 확대하도록 유도하여 2006년도에는 1조 1,869억 원을 지원하였다.

셋째, 새마을금고 자금을 활용한 지역개발사업을 적극 추진하였다. 2005년도 12월 지역개발사업의 투자 한도를 자기자본의 30%에서 50%로 확대하고 자기자본의 20%를 타 법인에 출자할 수 있도록 하는 내용의 「새마을금고법」을 개정하였으며, 이를 통해 새마을금고의 여유자금을 지역경제 활성화를 위한 투자사업에 활용하였다.

(2) 경제회복과 서민생활 안정대책 강화

첫째, 지방물가의 안정화에 노력을 기울였다. 지방물가 안정을 위해 지역별·자치단체 관리물가 59개 품목별로 물가관리 및 소관부서의 지정 및 책임관리제 시행을 통한 지역 단위 물가안정 추진체계의 내실화를 도모하였고, 자치단체·경찰·세무·위생 등 ‘물가합동지도·점검반’을 편성·운영하여 불공정 상거래 행위에 대한 현장 지도점검을 강화하였다. 그 결과 2006년도 소비자물가는 전년 대비 2.2% 상승하여 2003년 이후 가장 안정된 모습을 보여 주었다.

둘째, 안정적 일자리사업 지원을 강화하였다. 지자체의 고용기회 확대 및 청년실업 대책의 지속 추진을 위해 행정 서포터즈, 행정기관 인턴제, 취업연수생 고용사업 등 행정기관의 취업연수를 적극 확대하였다. 또한 지방자치단체 자체적으로는 채용박람회 개최 등을 통한 취업 알선 지원 및 ‘취업정보센터’ 운영을 활성화하고, 실업자에 대한 취업정보제공 및 상담을 강화하였으며 여성 파트타임 프로그램 운영 등을 통하여 여성 취업에 대해서도 적극 지원하였다. 2006년도 지방 일자리 창출 사업으로 10만 3,000명이 취업하여 당초 목표 8만 명보다 29%를 초과하였으며, 공공 부문 일자리 지원사업은 18개 사업, 16만 3,589명에 대해 지원하였다.

셋째, 서민생활 보호대책을 강화하였다. 노숙자, 쪽방거주자 등 생계 취약계층을 직접 방문하여 조사하는 등 지원활동의 강화와 노숙자 쉼터 입소 유도, 쪽방 등 화재 취약 시설 안전점검을 강화하였으며, 결식아동 및 거동 불편한 저소득 노인에 대해서는 지역 내 유관기관, 종교·시민단체 등의 민간사회 안전망 참여를 활성화하여 소외계층에 대한 긴급구호 및 의료·복지지원 활동 등을 적극 전개하였다. 또한 경기침체로 휴·폐업한 영세 자영업자를 대상으로 창업 상담과 지원을 하고 자영업자에 대한 부족한 운영자금 등의 지원을 강화하였으며, 서민경제 활성화를 위해 이·미용, 목욕탕, 음식점, 숙박 시설 등은 지역 업소를 활용하도록 하고, 지역의 농·축·수산물 애용 및 재래시장 살리기 시책을 적극 추진하였다.

3. 향후 과제

정부에서 추진한 지역균형발전을 위한 사업들은 일정한 성과를 거두는 한편, 앞으로의 과제도 또한 내포되어 있다. 앞에서 기술한 네 가지 사업별로 그 성과와 한계를 알아보겠다.

첫째, 지역균형 발전 총괄 지원 및 조정에 관해서이다. 균형발전통합관리 시스템 구축을 통한 성과로는, 중앙부처에서는 낙후도 지수 및 과거 균형발전사업 수행 이력 등 과학적 데이터를 기반으로 효율적인 재원 배분 등 균형발전의 정책 수립이 용이하게 되며, 자치단체에서는 지역사업을 국가균형발전이라는 차원에서 연계해서 추진할 수 있

는 식견을 넓혀 주고, 광역 단위에서 기초자치단체로 균형발전특별회계 재원 배분에 활용할 수 있는 기준정보를 제공하게 된다. 그러나 균형발전통합관리시스템 구축 사업은 초기 단계에 있으며, 1단계 정보 시스템 구축을 2007년도에 완료할 예정이다. 또한 2008년부터는 정보 시스템의 기능 고도화 및 대국민 정보공개 서비스 제공을 위해 정보 시스템 고도화를 추진하는 등 국가균형발전정책을 추진하는 데 있어 매우 중요한 정보화 기반으로 자리매김할 것으로 기대한다.

둘째, 살기 좋은 지역 만들기이다. 이 사업을 추진함에 있어 주민주도형·국민참여형 정책추진을 원칙으로 하였다. 그러나 관(官) 주도의 하향식 정책추진을 관찰할 수 있다. 이의 개선을 위해서는 정책의 토론·제안·기획·집행 단계의 전 과정에 걸쳐 주민 참여를 극대화한 주민주도형·국민참여형 정책 추진에 역점을 두어야 한다. 그뿐만 아니라 중앙정부·지자체·지역사회의 개방적·수평적 파트너십도 구축되어야 한다.

셋째, 낙후·특수지역 지원사업 추진이다. 우선 현재까지 신활력 사업을 추진한 결과, 시·군에서는 열악한 지역 여건과 새로운 선진 방식의 낙후사업 추진에 따른 어려움에도 불구하고 3년 단위(2005~2007) 신활력 사업의 성공적 추진을 위한 기틀을 마련하였다는 긍정적 평가를 받고 있으며, 특히 국가균형발전특별법 시행령에 의한 지역혁신발전 시행계획 추진실적 평가에서는 2년 연속 A등급으로 평가되기도 하였다. 그러나 일부 시·군에서는 기획 능력 부족, 사업추진체계 구축·운영 지연으로 사업의 본격적 착수가 지연되고, S/W 위주의 사업발굴 노력보다 단기간의 가시적·외형적 사업을 선호하는 경향도 있었다. 또한 고령화 등으로 지역 인적 역량 및 기획 능력 부족 등 구조적 한계가 있는 것으로 드러났다.

넷째, 지역경제 활성화이다. 이 사업을 추진한 결과, 우리 경제는 성장세가 확대되는 가운데 물가는 안정되고 경상수지도 흑자 기조를 유지하는 등 비교적 양호한 모습을 보였다. 2006년도의 국내총생산(GDP) 성장률은 수출이 호조를 지속하고 내수도 회복세를 나타냄에 따라 전년의 4.2%에서 5.0%로 높아졌다. 이에 따라 2002년까지 축소되어 오던 비수도권의 GRDP 비중이 상승세로 반전되어 2002년 51.3%에 머물렀으나, 2003년에는 51.9%, 2004년 52.7%로 계속 상승하였다.

제6절 분권자치정책의 향후 과제

지방분권은 지식정보화 사회의 도래와 세계화라는 역사적 흐름 속에서 살아남기 위한 불가피한 생존 전략이라는 점을 감안할 때, 어느 한 정부의 정책에 그칠 수 있는 성질이 아니라 다음 정부와 그 이후 정부에서도 지속적으로 추진되어야 할 과제이다. 따라서 참여정부의 지방분권 추진 상황을 분석해 보고 다음 정부의 과제를 제시하는 것은 의미 있는 일이라 생각한다. 지금까지 지방분권 추진에 대해 보는 사람의 가치관과 처한 입장에 따라 다양한 의견을 개진할 수 있겠으나, 주요 성과를 들면 다음과 같다.

먼저 참여정부의 지방분권은 거시적이며 체계적으로 추진되었다. 이전 정부에서도 많은 지방분권과 관련된 정책을 추진하였으나, 각각의 개혁과제들이 종합적이고 통합적인 차원에서 추진되지 못하고 개별적·단편적으로 추진되는 경향이 강하였다. 그리하여 개혁과제 간의 상호 유기적 연계가 부족하고 정합성이 결여되어 사회 전반적으로 확산되는 데에는 한계를 나타냈다.

반면, 참여정부에서는 2003년 7월 4일 지방분권 어젠다의 추진 내용과 일정을 구체화한 지방분권 추진 로드맵을 발표하여 많은 지방분권 과제들을 상호 유기적으로 연계하고 종합한 큰 틀을 마련하였다. 선분권 후보완 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙이라는 3대 추진 원칙을 명확히 설정함으로써 개별 과제의 추진 방향이 일관성을 띌 수 있게 되었다. 또한 이들 과제의 실행을 법정화한 「지방분권특별법」을 2004년 1월 16일 공포하여 지방분권 추진을 국민에게 약속하였다.

또한 참여정부의 지방분권 추진 과정은 시민사회와 정부간 거버넌스 형성을 위해 지향해야 할 단초를 제공하였다. 사실 참여정부가 지방분권을 가장 중요한 가치로 삼은 데에는 지방분권국민운동본부, 한국지방자치학회 등 관련 시민단체 및 학회의 헌신적인 노력에 기인하는 바 크다. 참여정부는 이러한 시민단체 및 학회 인사들을 정부혁신 지방분권위원회 위원으로 대폭 위촉하였다. 또한 지방분권 추진 과정 전반에 걸쳐 시민사회와의 긴밀한 협력 네트워크를 유지하였다. 지방분권 추진 로드맵에 들어갈 어젠다를 발굴하는 과정에서부터 자치단체는 물론 관련 시민단체 및 학회 등과 수십 차례의

간담회 및 지역순회 토론회를 개최하였다. 또한 분권과제별 추진 내용을 마련하는 과정에서 시민사회의 의견을 반드시 수렴하여 지방분권 추진 동력을 확보하고 정책내용의 충실성을 제고하였다.

그러나 지방분권에 대한 국민적 공감대는 지금보다 한층 강화되어야 한다. 아직까지도 중앙부처 공무원들은 지방공무원들의 전문성 부족, 비리 가능성, 책임 회피 등의 이유로 지방을 신뢰하지 않는다. 또한 지방정부도 자율성과 함께 강조되는 책임성 차원에서 지방분권에 대한 이해가 아직 충분하지 않아서 자율권을 가지는 데에는 열심이나 스스로 책임지려는 자세가 부족하다는 평가를 받고 있다. 일반 주민들도 혁신도시의 건설 등 가시적 정책에 비해 지방분권에 대한 관심은 현저히 낮은 편이다. 따라서 다양한 형태의 교육과 홍보를 통해 국민의 인식을 차츰차츰 바꾸어 나가고, 자치역량을 강화하면서 지방분권에 대한 공감대를 확대해 나가는 방안이 필요하다.

이제까지의 분석을 토대로 다시 한 번 지방정부, 시민단체, 학계 등의 지혜를 모아 앞으로의 지방분권 추진 방향을 마련할 필요가 있다.

지방자치는 지방정부가 서로서로 경쟁하고 자체 아이디어로 다양한 실험을 하며, 이에 대해 책임을 지는 것이 본질이다. 이러한 과정에서 우수한 성과를 나타낸 실험들은 전국적으로 확산되기도 할 것이며, 실패하는 실험도 있을 것이다. 그러나 이러한 경쟁이 국가 전체적인 창의성을 극대화함으로써 국가발전의 원동력이 될 수 있을 것이다. 다음으로, 지방정부의 자체적인 노력이 자신의 재정 확충으로 연결되어야 한다. National minimum은 중앙정부가 보장해 주어야겠지만 지방정부 스스로 노력한 만큼 지방 재정이 늘어날 수 있는 구조를 만들어야 한다. 노력하는 자에게 이에 상응하는 결실이 돌아갈 때 더욱 아끼고 돈벌이 수단을 찾을 유인이 제공될 것이다. 이러한 측면에서 국세와 지방세의 합리적 조정 방안 등을 시급히 마련할 필요가 있다.

아울러 지역 내 자율적인 상호통제 시스템을 활성화하여야 한다. 지방분권이 추진됨에 따라 중앙정부의 통제와 관여는 점차 축소되어야 하며, 그렇게 될 것이다. 그러나 지역내 정치주체들 간의 상호 통제가 효율적으로 이루어지지 못한다면 혼란과 비효율만 양산될 것이다. 자치단체장, 지방의회, 시민사회가 적절한 힘의 균형을 통해 상호 협력하고 견제할 수 있는 시스템이 제대로 작동할 때 바람직한 지방분권이 이루어질 수 있

을 것이다.

또한 지방자치단체의 역량강화를 위하여 무엇보다도 실제 업무를 수행하는 공무원의 직무수행 능력을 향상시켜야 한다. 중앙부서가 비슷한 일을 하는 부서에서 계속 근무함으로써 어느 정도 전문성을 축적할 기회가 있으나 지방공무원은 전혀 성질을 달리하는 보직을 맡음으로써 아무리 유능한 공무원도 전문성을 축적하기 어렵다. 공무원의 보직 경로를 전문성 향상과 관련하여 적절하게 설정하는 것이 필요하다. 이와 함께 주민자치 역량의 확대가 필요하다. 지방자치는 무엇보다도 주민의 자치역량을 확대하기 위한 정치 프로그램인 동시에 주민의 성숙한 역량이 전제되어야 정착할 수 있는 제도이기도 하다. 주민의 역량의 향상은 무엇보다도 주민의 지위 변화를 통하여 실현될 수 있다. 주민을 소비자나 손님의 지위에만 묶어 놓을 것이 아니라 지역 문제에 책임을 지고 참여하는 주인의 자리에 올려놓는 것이 필요하다. 지방자치단체가 간여하기 이전에 주민이 스스로 해결할 수 있는 문제는 스스로 해결할 수 있도록 함으로써 지방자치단체는 더욱 큰 지방 문제에 집중할 수 있도록 하여 자원의 효율적인 사용을 할 수 있게 하는 것이 필요하다.

9

재난 및 안전 관리

제1절 참여정부의 재난관리 정책 방향

참여정부 들어서기 이전에는 국가재난관리에 대한 개념조차 제대로 정립되지 않았으며, 제도적 기반뿐만 아니라 재난관리 정책을 수립할 정부조직조차 확실히 정해지지 않은 실정이었다. 따라서 각종 대형 재난이 발생할 때마다 수시로 수습할 부처를 정하고 사안별로 대책을 마련하여 시행하는 과정을 되풀이하여 왔을 뿐이다. 그 결과 국가재난 관리체계는 매우 복잡하게 얽혔으며, 실제 재난 상황에서는 효과적으로 대응하지 못하여 대형 재난이 매년 되풀이되는 처지를 벗어나지 못하였다.

참여정부가 들어서기 직전 발생한 태풍 루사와 대구지하철 방화 참사로 국가재난관리체계의 심각한 허점이 드러났으며, 이것은 참여정부 출범 후 최초의 당면과제였다.

이에 대한 대책으로, 정부는 행정자치부에 국가재난관리시스템기획단을 설치하고 ‘국가재난관리종합대책’을 수립하게 하였으며, 종합대책의 하나로 「재난 및 안전 관리 기본법」 제정과 국가재난관리 업무를 전담하는 소방방재청의 설립을 추진하게 되었다.

따라서 참여정부의 재난 관리 정책방향은 「국가재난관리종합대책」 수립의 기본 방향에서 출발하여, 소방방재청의 개청과 더불어 몇 차례 수정을 거쳤지만 ‘소방방재청의

비전·목표 및 발전전략’으로 연결선상에서 존재한다고 할 수 있을 것이다.

전체적으로 참여정부의 재난관리 정책방향을 요약하면, 과거의 중앙정부 중심의 관 주도에서 탈피하여 지방현장 중심의 민관 협력을 통한 재난관리의 실현으로 큰 실천 방향을 정하고, 통합 지휘 및 총괄·조정이 가능한 조직체제와 신속한 상황 관리가 가능하도록 하는 재난정보 시스템을 통한 효율적인 재난관리 시스템 구축, 안전문화운동과 과학방재를 기반으로 하는 예방 중심의 재난관리, 수요자 중심의 선진형 대응·복구지원체제 구축이라는 세부 발전전략을 통하여 ‘국민이 편안한 안전한국(Safe Korea)의 달성’을 정책방향으로 설정하고 있다.

이러한 정책방향을 근거로 참여정부에서는 ‘재난 없는 안전한국 건설’을 국정 의 최 우선과제로 설정하였다.

제2절 재난관리 역량 강화 및 정책기반 조성

1. 「재난 및 안전 관리 기본법」과 재난관리 전담기구 신설

1) 추진 배경

최근 들어 지구촌 곳곳에서는 재난으로 인한 피해가 끊임없이 계속되고 있다. 2004년 12월 남아시아의 지진 해일, 2005년 미국 뉴올리언스의 카트리나, 파키스탄 동북부 인도 국경 인근의 리히터 규모 7.6의 강진 등으로 엄청난 인명과 재산 피해가 발생하였으며, 이러한 재난은 해를 거듭할수록 피해 규모가 대형화되고 과거의 기록과 상식을 초월하는 양상으로 확대되는 실정이다.

우리나라는 그동안 고도 경제성장을 이루었음에도 안전에 대한 상대적 무관심으로, 1990년대 이후 삼풍백화점 붕괴사고, 대구지하철 가스폭발사고, 씨랜드 화재사고 등의 대형 재난을 연속 경험하였다. 특히 2002년 태풍 루사와 2003년 대구지하철 방화참사 및 태풍 매미의 피해를 계기로 각계각층의 국민이 매번 되풀이되는 각종 재난에서 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 근본적이고 종합적인 범정부적 재난관리대책 수립과

국가재난관리 시스템의 혁신을 빗발치듯 요구하는 상황에 이르렀다.

2) 추진 내용

첫째, 국가재난관리시스템기획단을 설치하였다. 2003년 2월 25일 참여정부 출범을 앞두고 발생한 대구지하철 방화참사로 국가재난관리체계의 난맥상이 노출되었고, 참여정부가 출범하는 데 큰 부담으로 작용함으로써 대통령 취임 일성으로 “안전한 사회 실현을 위해 국가재난관리 체계를 획기적으로 개선하겠다”고 국민에게 약속하기에 이르렀다. 또한 국회에서도 재해대책특별위원회와 본회의를 개최하여 정부에 대해 각종 재난 취약시설에 대한 종합적인 안전점검을 실시한 후 총체적 재난관리대책보고서를 수립·제출할 것을 주문하였다.

이에 따라 대통령 주재 첫 국무회의에서 각종 재난의 효율적 관리를 위해서 청급 규모의 재난관리 업무를 전담할 정부기구의 설치 지시가 있었으며, 이러한 전담기구 설치와 국가재난관리종합대책 수립의 목적을 가지고 각 부처의 인원을 지원받아 행정자치부에 ‘국가재난관리시스템기획단’을 설치하게 되었다.

기획단은 여러 부처로 분산되어 있는 재난 관련 기능의 총괄·조정과 상황대응 기능을 단일 기관으로 일원화하여 대응능력을 향상시키고 책임성을 확보할 수 있도록 재난 관련 법률체계를 정비하고, 재난관리 전담기구의 신설과 재난관리체계를 혁신하는 방안을 담은 국가재난관리종합대책을 수립하는 것을 목표로 하였다.

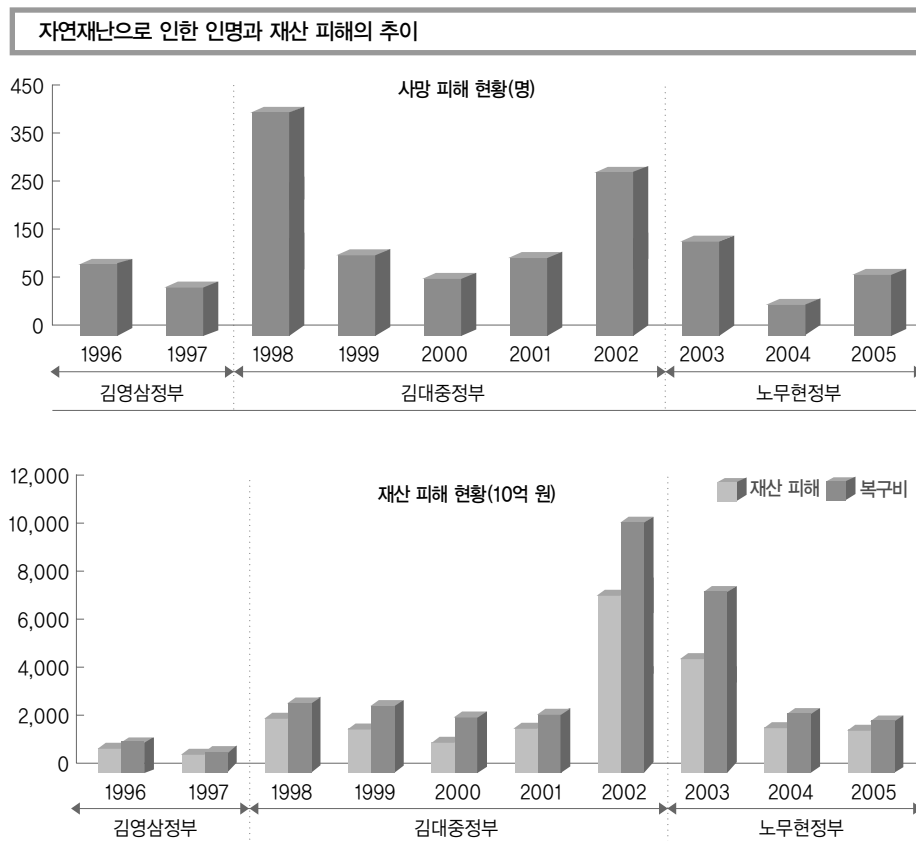
둘째, 재난 및 안전 관리 기본법을 제정하였다. 2004년 3월 2일자로 제정된 「재난 및 안전 관리 기본법」은 재해·재난 관련법의 통합 및 안전관련 법령과의 유기적 관계 설정을 통해 명실상부한 기본법의 성격을 확립하고, 재해와 재난으로 이원화된 전통적 재난 개념을 통합하며, 국가기반 체계 마비 등 새로운 형태의 재난을 수용하여 일원화된 재난 개념을 정립하였다.

또한 기본법은 국가재난관리 정책심의기구, 재난대책기구 등 재난의 유형별로 다양한 재난관리 정책·기구·조직을 통합, 일원화하여 재난관리 업무의 효율성을 제고하도록 하였으며, 지방자치단체의 재난관리 기능 제고, 유관기관과의 협조체제 강화, 현장지휘체계 확립 등 현장대응 능력 강화를 위한 법률적 지위를 부여하여 권한과 책임을

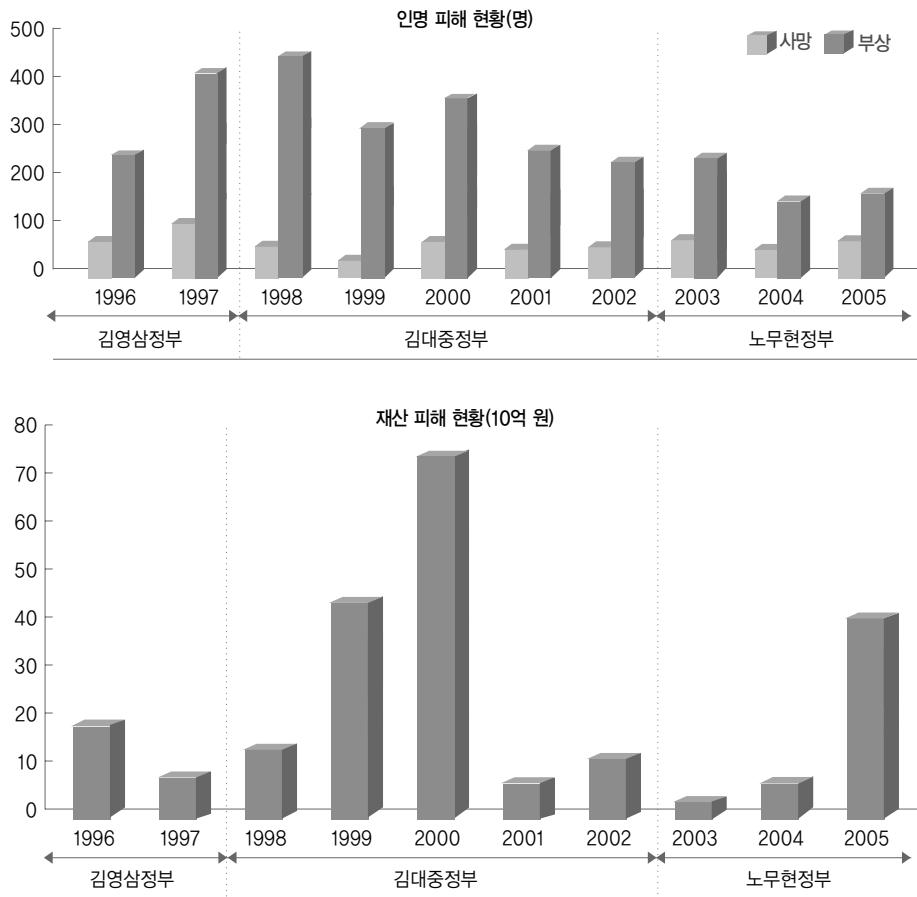
강화하고 안전제일 가치관의 사회 저변 확대와 과학기술의 진흥, 관련산업 육성 등 전문화된 재난관리 시스템 구축을 위한 제도적 기반으로 든든하게 자리 잡았다.

셋째, 재난관리 전담기구인 소방방재청을 설치하였다. 「재난 및 안전 관리 기본법」을 근거로 재난관리 전담기구의 위상을 갖추고 2004년 6월 1일자로 신설된 소방방재청은 3년이 지난 지금 ‘재난’과 관련하여 대응 및 사후관리 업무를 통합·운영하고, 예방업무에 대해서는 각 부처의 업무를 총괄·조정하는 역할을 함으로써 재난관리 전담기구로서 자리매김하고 있다.

개청 후 길지 않은 기간이었지만 해가 거듭할수록 심해지는 자연재난을 감안할 때, 다음 두 도표와 같이 과거에 비해 현저한 인명피해의 감소와 재산 피해의 경감 실적을 올린 것은 모든 국민이 공감하는 성과로 인정받을 수 있을 것이다.



인적 재난으로 인한 인명과 재산 피해의 추이



3) 향후 과제

안전을 확보하는 문제는 국민의 삶의 질 향상을 위해 국가가 최우선적 가치를 부여하여 우선순위를 두고 추진하여야 할 과제이다. 이를 위해 예방·과학·통합·자율의 재난관리 패러다임 전환을 통해 자율과 책임형 재난관리, 현장경영형 재난관리, 상황맞춤형 재난관리 등을 추진하여야 한다.

2. 국가재난관리 정책추진기반 강화

1) 추진 배경

참여정부는 정책과 행정서비스의 질 향상으로 “일 잘하는 정부, 신뢰받는 정부”를 구현하기 위하여 정부혁신에 매진해 왔다. 국가재난관리 분야에서도 전담기구인 소방방재청을 중심으로 고품질 국가재난행정 서비스 제공을 위한 참여정부의 혁신노력에 적극 동참해 왔고, 특히 2006년을 혁신도약의 원년으로 삼아 강력한 혁신추진체계를 확립하여 국가재난관리 정책추진 기반 강화를 위한 다각적인 노력을 기울여 왔다.

2) 추진 내용

첫째, 소방방재청은 고객의 요구와 환경 변화에 적극 대응하기 위하여 혁신 여건을 분석하고 방향을 설정하는 한편, 국가재난관리 총괄기구로서 재난환경 변화와 국민안전 수요 증대에 대응하기 위한 국가재난관리의 혁신 미션, 비전 및 구체적인 혁신 목표와 체계적인 혁신 전략·과제를 다음과 같이 설정하였다.

둘째, 국가재난관리 정책추진 기반을 구축하였다. 국가재난관리 정책추진을 위한 민간전문가가 참여하는 ‘혁신도약추진협의회’ 등 자문기구를 설치하고, 조직 개편을 통하여 혁신집중형으로 기능을 재조정하였으며, 안전상품 개발 및 고객관리 기능을 전담할 안전서비스혁신단과 블루오션전략단(단장 : 청장)을 구성·운영하는 등 강력한 정책추진 체계를 구축하였다.

위와 같은 정책추진 체계 아래 공유된 가치와 의식을 바탕으로 창의적 문제해결과 성과창출에 기여할 수 있는 선진형 조직 문화를 구축하기 위한 다양한 활동을 전개하였으며, 각종 혁신계획과 사업에 대한 연찬회, 토론회, 설명회를 개최하여 혁신에 대한 조직 구성원의 공감대를 형성하는 한편, 국가재난관리의 미션, 전략 등 핵심 가치를 공유할 수 있는 계기를 마련하였다.

3) 향후 과제

소방방재청이 출범한 이후 분야별로 많은 정책을 개발하고 시스템을 정비하는 한편,

안전문화를 정착시키고자 노력하였으나 아직도 근본적이고 중장기적으로 해결하여야 할 과제는 수를 헤아리기 어려울 정도로 많다. 그동안 국가재난관리 시스템의 초석을 다지고 기틀을 마련하는 데 중점을 두었다면 앞으로는 외부로부터의 예측할 수 없는 충격과 위협에 대한 대비와 함께 피해 최소화를 위한 대책 마련에 가일층 노력하여야 할 것이다.

3. 국가재난관리 정보통신 시스템 확대

1) 추진 배경

경제발전과 산업구조의 고도화로 생활환경이 밀집·거대화하면서 각종 재난도 점점 대형·다양화하고 있고, 특히 1994년 성수대교 붕괴와 1995년 삼풍백화점 붕괴 등의 대형 참사로, 과학적이고 체계적인 재난 대처가 필요하다는 인식이 확산되었으며, 안전을 저해하는 각종 위험요소에 대한 사전예방에서부터 사후처리까지 재난관리 전 분야를 효과적으로 지원할 수 있는 정보 시스템의 구축이 절실히 필요하게 되었다.

2) 추진 내용

첫째, 국가재난관리정보 시스템을 구축하고 고도화하였다. 1996년 총리실 등 16개 부처 합동으로 제1차 국가재난관리정보화 기본계획(1996년)을 확정하여 1997년부터 2004년까지 국가 차원의 1단계 재난관리정보 시스템을 구축하는 계기가 되었다.

소방방재청 개청 후 국가재난관리정보 시스템의 확대를 위하여, 제2차 국가재난관리 정보화기본계획(2005년)을 수립하여 2005년부터 2009년까지 국민 재난정보 서비스 제고 및 국민참여를 유도하는 쌍방향 종합정보 소통체계를 구축하고, 유관기관 간 재난관리 업무 공조를 강화하기 위한 재난정보 공동활용 및 상황 전파체계를 보강하여, 자율과 책임을 기반으로 하는 현장 중심의 지역재난관리대응 시스템을 마련하는 한편, 재난정보의 축적과 가공을 통한 과학적 재난예방 행정을 지원하기 위한 표준화된 재난정보 관리 DB를 구축하는 등 국가재난관리정보 시스템의 고도화를 추진하고 있다.

둘째, NDMS를 고도화하고 범정부 재난관리 네트워크를 구축하였다. 국가재난관리

정보 시스템(NDMS) 고도화의 기본목표는 재난관리의 실천적 지식 축적·공유를 위한 지식행정 포털시스템 구축과 119 위치정보 및 시·도 긴급구조 시스템 보강 등 현장대응 체계의 강화이며, 현대의 재난관리가 정보통신을 통한 신속한 대응에 초점을 맞추고 있는 점을 감안, 우리나라 IT기술의 경쟁력을 최대한 반영하여 국제적으로 최고 수준의 재난관리정보 시스템으로 발전시키기 위한 것이다.

또한 응급 의료정보, 방재 기상정보, 해양 재난정보 등 재난관리 책임기관들이 보유하고 있는 재난 정보를 온라인으로 연계하여 재난 발생 시 범정부적인 대응체제 구축이 가능하게 하여 국가재난관리 역량을 강화하고, 재난관리의 업무 효율성을 크게 향상시키는 결과를 가져왔다.

이러한 NDMS의 고도화는 국가재난대응종합훈련(2007에는 SKX 안전한국훈련) 시 중앙통제단과 훈련참가 기관·단체의 모든 상황 메시지를 처리하는 등 NDMS가 아니면 훈련 그 자체가 어려울 정도로 그 능력을 심분 발휘하였다.

NDMS(National Disaster Management System)란?

NDMS는 재난의 예방·대비, 대응, 수습복구 관리를 위한 정보화 시스템으로 재난정보 수집·전파, 경보발령 통보, 긴급대응, 수습·복구, 상황 보고 및 지시 등에 첨단 정보기술을 도입·적용하여 대형화·다양화되어 가는 재난을 과학적으로 관리하기 위한 전국 단위의 재난관리종합정보 시스템이다.

셋째, 시·군·구 재난관리 시스템을 구축하였다. 지역 단위의 종합적인 행정 서비스 기능을 수행하는 시·군·구를 중심으로 긴급행정 서비스의 기능별 업무 표준화 및 관리 시스템을 개발하고, 지역별 재난관련 상황 정보 수집 및 유관기관 재난정보 연계를 통한 종합적 의사결정 지원 기반을 마련하기 위해 중앙 중심의 시스템에서 시·군·구 중심의 현장밀착형 시스템으로 확대 구축하였다.

업무 담당자별 SOP 개발로 업무부담 경감 및 재난대응 능력을 강화하고, 지역별 재난대응 유관기관 간 재난정보 연계를 통해 신속하고 효과적인 공동대응체계 마련 및 재난현장 중심의 대응 시스템 구축을 통한 신속한 대응으로 국민의 생명과 재산 피해 최

소화에 크게 기여할 것으로 평가되었다.

3) 향후 과제

2008년에는 국가 미래전략인 「함께 가는 희망한국 비전 2030(2006. 8)」에 의거, 차세대 전자정부 추진 기본방향에 맞는 ‘우리 청 차세대 국가재난관리 정보화 전략계획(BPR/ISP)’을 수립하고 국가재난관리정보 시스템의 고도화를 추진해 나갈 계획이다.

아울러 유비쿼터스(ubiquitous) 사회 기반의 미래 행정환경에 대응하기 위한 관련 콘텐츠 개발을 중심으로 국가재난관리정보 시스템을 발전시켜 나가고 RFID, GPS, 리모트센싱 등 최신 IT기술을 적용하여 재난 약자에 대한 안전서비스를 강화해 나갈 계획이다. 또 예방 중심의 실시간 재난·재해 공동 대응체계를 강화하기 위해 3D 위성영상정보, GPS 등 첨단기술을 접목한 LBS 기반의 시스템을 고도화하여 생생한 사건현장 정보를 재난관리 유관기관 간 공동 활용하고 대응해 나갈 계획이다.

4. 총체적 상황관리 시스템 개선

1) 추진 배경

복잡 다양한 재난환경 변화에 능동적으로 대응, 피해를 최소화하기 위하여 체계적이고 과학적인 재난상황 대처가 필요하다. 소방방재청은 재난전략 상황실 및 지방 자치단체 상황실의 상황대응과 대처 능력함양을 위해 상황 근무자 업무 매뉴얼을 개발하고 다양한 유형의 재난상황을 설정한 상황관리 모의훈련을 지속적으로 실시하였으며, 각종 재난정보를 실시간 수집·전파할 수 있는 상황전파 시스템, CBS, 아카넷 TV, 재난방송 온라인 시스템 등 재난상황 전달 시스템 정착을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다.

2) 추진 내용

첫째, 유사한 재난관련 기구를 통합하고 지휘체계를 강화하였다. 과거 재난 유형별로 존재하던 재난관련 기구와 국가재난관리 체계를 개편하고 현장지휘 체계도 대폭 개선하였다.

‘안전대책위원회’와 ‘재해대책위원회’로 이원화되어 있던 국가재난관리 정책심의기구를 일원화하여 ‘중앙안전관리위원회(위원장 : 국무총리)’를 신설하였으며, ‘재해대책본부’와 ‘사고대책본부’로 별도 운영되던 수습대책기구도 ‘중앙재난안전대책본부’로 일원화하고 ‘재난종합상황실’을 상설하여 상황관리 기능을 대폭 강화하였다.

한편 긴급구조 업무의 일사불란한 지휘를 위해 중앙재난안전대책본부 산하에 ‘중앙긴급구조통제단’을 신설하고 긴급구조통제단장(소방방재청장)에게 실질적인 긴급구조 업무 총괄 및 통제권을 부여하여 긴급의사 결정 단계를 간소화하고 인명구조의 신속성과 효율성을 제고하였다.

둘째, 실시간 재난상황 전파 시스템을 구축하였다. 우리나라는 지리적·기상학적으로 자연재해에 매우 취약하여 매년 태풍·호우 등으로 인해 많은 피해가 발생하고 있으며, 특히 최근에는 지구온난화로 인한 이상기후 현상으로 인명과 재산 피해가 증가하는 양상을 띠고 있다. 따라서 이렇게 복잡 다양한 재난 환경 변화에 능동적으로 대응하여 피해를 최소화하기 위한 체계적·과학적 재난상황 대응·대처의 필요성이 대두되었다.

이를 위하여 각종 재난 정보를 실시간 수집·전파할 수 있는 상황전파 시스템과 CBS, 아카넷 TV, 재난방송 온라인 시스템 등과 같은 과학적 상황관리 시스템을 구축하는 등 재난상황 전파 시스템 정착을 위해 다각적인 노력을 기울였다.

상황 근무자들의 상황관리 모의훈련을 통해 재난상황 전파 시스템을 활용하여 지방자치단체, 유관기관 및 국민들에게 전파하는 데 소요되는 평균 시간을 1건당 4.9분으로 줄이는 신속한 초기상황 대응 능력을 구축하였다.

또한 국민들에게 재난 정보를 신속히 전파하여 재난으로 인한 인명 및 재산 피해를 최소화하기 위해 태풍, 호우, 산불, 폭설, 지진 해일 등의 긴급한 재난 정보를 실시간 제공하는 CBS 휴대전화 긴급재난문자방송 서비스를 운영하였으며, 소방방재청과 KBS, MBC, SBS, MBN, YTN 등 5개 TV방송사가 재난방송 온라인 시스템을 구축하여 신속한 재난방송으로 전 국민에게 재난상황 정보를 정확하게 전달하는 기반을 조성하였다.

3) 향후 과제

그동안 중앙 및 지자체 상황요원들을 대상으로 지속적인 모의훈련을 통해 상황요원

들의 신속한 재난상황 대응·대처 능력을 제고하는 한편, 유관기관과의 실시간 재난정보 공유를 위한 긴밀한 협력체계를 구축하는 등 재난으로부터 국민의 생명과 재산피해를 최소화할 수 있는 재난상황 전달 시스템을 구축하여 왔다. 앞으로 더욱 신속하고 정확한 상황전파를 통해 상황관리의 유연성을 높이는 한편, 신속한 자료 수집·분석을 위해 관계기관 및 지자체 간 업무공조 체제를 강화할 계획이다.

제3절 재난예방 시스템 정착 및 국민참여 안전문화 확산

1. 재난예방 역량 강화 및 민방위 운영 효율화

1) 추진 배경

시대의 변화에 따라 재난 환경도 많이 달라지고 있으며 대형 재난과 예측 곤란한 새로운 유형의 재난이 빈발하고 있어, 국가적 재난예방 역량을 강화하여 사회환경 변화와 여가시설의 다양화에 따른 위험요인을 적극 발굴·해소하는 한편, 미래형 재난관리 역할을 발굴하여 확대할 필요성이 제기되고 있다.

2) 추진 내용

첫째, 재난예방 역량을 강화하였다. 재난예방 역량과 대응능력을 강화하기 위해 국가 재난대응종합훈련(2005~2006)과 재난대응안전한국훈련(2007)을 실시하여, 재난유형별 국가안전관리계획의 현실 적용성을 검증하고 문제점을 도출·보완하였으며, 재난관리책임기관별 훈련 참여를 통한 시스템 가동여부 확인 및 재난관리 역량을 제고하였다.

또한 재난 환경 변화에 부응하기 위해 11개 재난 유형별 ‘국가안전관리집행계획’의 수정·보완 과정을 거쳐 국가안전관리의 실효성을 확보해 나가고 있다.

둘째, 민방위 운영을 효율화하였다. 시대 상황과 국민의 관점에 맞추어 민방위 운영을 효율화하기 위해 민방위대 조직편제를 개선하여 운영의 효율성을 도모하고, 국민 생활에 도움이 될 수 있도록 실제 적용 가능한 교육·훈련을 실시하고 있으며, 민방위 시

설·장비 확충과 경보 태세를 확립하고, 국민의 안보관과 재난대비 안전의식 고취를 위한 ‘민방위 날’ 훈련 방법을 개선해 나가고 있다.

3) 향후 과제

앞으로 재난예방에 주력하는 미래형 재난관리 모델로서 국가안전관리계획을 수립하고 전 국민이 참여하는 재난대응안전한국훈련을 실시하는 한편, 21세기형 민방위체제 및 선진형 위험물 안전관리체계를 구축하여 재난에 대한 국민의 새로운 인식 전환을 꾀하여야 한다.

2. 과학 방재를 위한 R&D 역량 강화

1) 추진 배경

지구온난화에 의한 기상이변으로 풍수해 피해가 급증하고 있고, 초고층 건축물의 증대나 지하공간 확대 등으로 인적 재난도 대형화 추세가 뚜렷하게 나타나고 있다. 이런 재난 피해를 근원적으로 최소화하기 위해서는 우리나라도 선진국과 같이 예방 위주의 재난관리로 패러다임을 전환하는 것이 필요하며, 이를 위한 과학 방재의 기반을 구축하는 것이 중요하다.

2) 추진 내용

첫째, 과학 방재의 기반을 조성해 나가고 있다. 과학 방재란 예방·대비·대응·복구 등 전 주기의 재난관리에 과학 지식과 기술을 접목하여 재난을 예방하거나 재난피해를 저감하는 방재 시스템을 말한다.

둘째, 방재 R&D도 강화해 나가고 있다. 과학방재를 위해서는 방재기술 수준이 중요한 변수인데, 우리나라는 선진국 대비 30~60% 수준에 머무르는 실정이다.

이러한 현황을 개선하기 위해 2006년 14차 과학기술관계장관회의에서 재난관리 총괄부서인 소방방재청에 R&D 기능을 부여하고 사후복구 위주에서 사전예측·예보·대응 중심으로 국가방재 시스템 구축을 위한 R&D 추진을 강화하였다.

2004년도 과기부로부터 소방방재청으로 R&D 이관 당시 규모는 2개 사업 12개 예산 총 26억 원이었다. 이후 방재 R&D 예산은 연평균 30% 이상(2005년 43억 원 → 2006년 103억 원 → 2007년 135억 원) 증가하였으며, R&D를 통해 확보된 연구개발 성과물은 방재기술 산업화 지원사업을 통해 국가재난관리에 반영되도록 하여 과학 방재의 목적을 달성할 수 있도록 하였다.

3) 향후 과제

재난 및 안전기술 역량 강화는 국내의 취약한 재난 및 안전 산업체의 자생력과 경쟁력을 강화하는 계기가 될 것이며, 단지 소방방재청만의 사업이 아니라 모든 부처를 대상으로 재난 및 안전 분야 연구성과를 실용화·현업화할 수 있는 유용한 수단이어야 한다.

3. 참여 안전문화 활성화

1) 추진 배경

현실의 국가재난안전관리는 아무리 강력한 정부 기능이 있다 하더라도 정부의 힘만으로는 충분하지 않다. 분야별 민간자원을 최대한 활용하기 위해 민관협력 네트워크 및 시스템을 확인하고 조직화하며, 사회 전 분야와 모든 국민 사이에 안전문화가 뿌리를 내릴 수 있도록 해주는 것이 무엇보다도 중요하다.

2) 추진 내용

첫째, 안전관리현장의 실천정신을 확산하였다. 우리나라는 근래에 안전불감증과 무관심 등에서 비롯되는 수많은 크고 작은 인적·사회적 재난이 발생하고 있어, 사회 전반적인 안전의식 고취 및 참여문화 정착에 대한 목소리가 높아지고 있다.

최근의 몇몇 대형 재난 사례를 보더라도 재난관리는 정부의 힘과 노력만으로는 한계가 있다는 것을 알 수 있다. 이에 따라 정부는 2004년 11월 4일 정부와 온 국민이 참여하고 협력하여 생명과 재산 보호를 위해 재난을 예방하고 안전을 최우선으로 고려하는 가치관과 실천을 선언하는 「안전관리현장」을 제정·선포하였다.

「안전관리현장」은 현장 정신을 생활속에서 실천하여 지속적인 국가발전 성장 동력의 터전을 마련하고, ‘국민이 편안하고 안전한 국가를 실현’ 하는 재난안전관리의 국가지표로서 의미가 있다.

현장 정신을 실천하기 위해 매년 11월 첫째 주 「안전관리현장」 정신 실천 주간을 지정·운영해 오고 있으며, 정부, 기관·단체, 학교, 안전관련 시민단체가 모두 참여하여 안전문화운동의 활성화와 안전실천의 생활화를 위한 활동에 참여하고 있다.

둘째, 참여안전문화 확산을 위한 신 네트워크를 구축하고 있다. 현대 사회에서 대형·복잡화해 가는 각종 재난에 대해 관 주도의 획일적인 재난관리 정책만으로는 효율적으로 대처하는 데 한계가 있었다. 이에 따라 안전에 대한 1차적 책임이 있는 국민, 기업, 단체 등 다양한 조직들의 참여와 역할 분담이 필요하다는 의견이 제기되었으며 이에 대한 사회적 공감대가 확산되고 있다.

한편 파주·문산 홍수, 태풍 루사·매미 및 강원도 집중호우 재난을 통해, 피해 현장과 자원봉사단체나 자원봉사자 간 정보가 공유되지 않고 협력체계가 미흡하여 자원봉사 자원의 불균형 공급, 단체간 활동 중복 등의 문제도 발견되었다.

재난관리에 있어 민간의 능동적이고 자율적 참여에 대한 사회적 요구에 부응하고, 재난 발생 시 자원봉사체계의 문제점을 해소하고자 소방방재청과 연계하여 대한적십자사 등 전국적인 조직망을 갖춘 10개 민간봉사단체와 4개의 유관기관이 참여하여 ‘한국 재난안전네트워크’를 구축하였으며, 현재에는 이를 확대하여 시·군·구 단위까지 지역 재난안전네트워크를 구축하는 중이다.

‘재난안전네트워크’는 중앙과 지역별로 민·관합동 연찬회, 민·관합동 재난구호종합훈련, 안전문화캠페인, 민·관합동 물놀이 안전사고 예방 캠페인, 재난안전 네트워크 전국대회 등의 민·관협력 사업을 활발히 전개하여, 재난관리에 민간 참여의 모범을 보이고 있다.

3) 향후 과제

앞으로 체계적이고 효율적인 안전문화운동 실현을 위하여 한국재난안전 네트워크의 시·군·구 지부를 결성하고, 민·관·기업 등이 참여하는 범정부적 재난 네트워크 활

등을 통하여 자율적인 안전문화 의식을 고취할 계획이다. 나아가 안전문화 운동의 법적·제도적 장치를 마련하기 위해 「안전문화진흥법」을 제정, 범국민적 안전문화운동을 체계적으로 활성화함으로써 안전문화를 정착시켜 나가야 할 것이다.

4. 재난 취약요소 안전관리 강화

1) 추진 배경

지난 1960~1970년대 성장 위주의 경제개발 정책추진으로 확충된 인프라가 내구 연한 경과로 급속히 노후화하고, 또한 생활환경의 변화로 주변에 새로운 취약 요소가 등장함에 따라, 이러한 재난취약요소에 대해 취약 시기, 시설, 대상별로 안전관리대책을 수립하여 중점 추진하게 되었다.

2) 추진 내용

민족의 최대 명절인 설·추석 연휴 기간을 안전하게 보내기 위하여, 매년 명절대비 안전관리대책으로 판매시설, 터미널 등 다중이용시설의 재난 취약요인에 대해 안전사고, 화재 등 재난 유형별 종합안전점검을 실시하여 대형사고 없는 명절을 유지하였다.

축대, 옹벽, 절개지 및 건설공사장 등 붕괴가 우려되는 시설을 해빙기 취약시설로 선정하고, 공익광고 등을 통해 대국민 안전사고예방 홍보 활동을 전개하였으며, 건설공사장, 축대, 옹벽, 절개지 등 취약 요소에 대해 민간 전문가와 정부 합동점검을 실시함으로써 점검 신뢰도와 효과를 크게 향상시켰다.

여름철은 무더운 날씨와 장마 탓에 각종 안전사고 많은 시기인 점을 감안, 피서객이 집중되는 해수욕장, 산간계곡, 야영장, 유원지 등 휴가지역의 각종 안전관리 대책 수립 추진 및 NGO, 해경, 자치단체 간 안전통합 운영체제를 구축, 사고대비 핫라인 설치 운영, 합동점검 및 상황반 운영, 인명구조대 설치·운영, 취약 요소 인력배치 및 재난경보 방송을 실시하였다.

신종화하고 있는 유기기구에 대한 안전성 검사기준 마련, 유원시설의 빔 및 주요 부재의 변형, 균열 및 파손 여부, 탑승객 안전벨트 작동 상태 및 견고한 부착 상태 등에 대

한 정기·수시 안전점검 실시로 예방활동을 강화하고, 유원시설 사업자 및 안전 관리자에 대한 안전교육을 실시하였다.

대도시 대중교통수단으로 각종 안전사고 발생 시 대규모 인명피해가 우려되는 지하철에 대한 종합안전대책을 추진, 안전취약시설에 대해 조기 개선토록 하였으며, 사고빈발·혼잡노선 대상 안전점검을 실시하였다.

지자체가 관리하고 있는 각종 특정관리대상시설에 대한 안전관리계획·점검 등의 관리지침을 수립하여 체계적으로 관리하게 함으로써, 그동안 안전관리의 사각지대에 놓여 있던 특정관리대상시설의 안전관리를 효과적으로 할 수 있는 기틀을 마련하였다.

산불 발생 위험이 가장 높은 기간(3. 21~4. 30)을 산불방지 비상체제 돌입 기간으로 설정하여 지자체 및 산림청, 국방부 등 관계기관과 공조 체제를 강화하고 주간 단위 행동계획을 수립·추진하였다.

유관기관 합동으로 2006년 봄철산불방지대책 추진 실태를 점검하고 산불예방 홍보를 하는 등의 적극적인 산불방지 활동을 전개하여, 전년대비 19%, 5년 평균대비 24%의 산불 피해를 감소시켰다.

도시화, 노령화 등이 가속화되어 가면서 전통적인 가족관이 붕괴되고 독거노인, 장애인, 소년·소녀 가장세대, 나홀로 어린이 가정 등 경제적으로 어려운 가정이 늘어나면서 안전에 취약한 계층에 대한 대책이 시급하게 되었다.

안전복지 서비스란 이러한 취약가구에 대해 주거생활의 모든 면에서 안전과 관련한 종합 서비스를 제공하는 것이며, 시범사업을 통해 전국으로 확대할 예정이다.

그동안 우리나라는 어린이 안전사고 사망률이 선진국의 3~5배에 이르러 OECD 국가 중 최하위권을 차지하는 실정이었다.

이에 참여정부 출범과 함께 2003년을 “어린이안전 원년”으로 선포, 국무조정실에 안전대책추진기획단, 청와대에 어린이안전점검단을 구성하고 어린이 안전종합대책을 수립·추진한 결과, 10만명당 아동안전 사고 사망자수가 2002년 12.4명에서 2006년 7.95명으로 40.6%가 감소되는 성과를 거두었다. 이러한 성과를 바탕으로 2007년에는 지속가능발전위원회에서 ‘어린이건강대책’을 수립·추진, 국무총리실의 ‘저출산·고령화 대책 연석회의’에서 ‘아동과 청소년에게 안전하고 건강한 사회만들기’ 사회협약을 체

결하게 되었다.

한편, 생산가능인구와 연소자의 사고사망이 높아 노동력 손실과 인적자원손실로 경제발전의 저해요인으로 작용할 우려가 높아, 국가적 차원의 안전관리전략이 시급하였다. 이에 2007년 생활안전, 교통안전, 직장안전 부문에서 구조적 환경에 초점을 맞추어 소방방재청, 보건복지부, 건설교통부, 노동부, 교육부, 여성가족부 등 6개부처에서 안전 사고 예방을 위한 연구를 추진하였다.

3) 향후 과제

재난 발생에 대한 취약요인 등의 세밀한 분석 및 계절별 안전관리대책 수립 등 각 중앙부처와 지자체가 연계·협조하여 업무를 추진함으로써 정부 차원의 재난안전관리대책이 차질 없이 추진되는 성과를 거두었다.

앞으로 실제 현장에서 활동하는 일선 담당공무원들의 의견을 수렴하여 각종 시설물에 대한 안전점검 및 시설관리 등 효율적인 업무추진에 적극 반영하고, 문제점 및 보완사항을 지속적으로 추적·관리하여 안전사고예방에 한층 노력하여야 할 것이다. 또 레저와 야외여가 활동 증가에 따른 안전사고 예방대책을 좀더 체계적이고 과학적으로 추진하기 위해 안전점검 인력을 보강하고 각종 첨단 안전점검기법을 도입하여야 한다.

제4절 한 발 앞선 현장대응을 위한 소방역량 극대화

1. 소방력 운영 최적화 및 대응자원관리 고도화

1) 추진 배경

인구증가, 신도시건설, 위험물 사용량 증가 등 소방 수요에 대한 적정한 소방력의 배치는 소방자원의 효율성을 높이고 소방력 향상에 필수적이다. 2007년 총액인건비제 도입을 계기로, 지역별 소방 수요를 조사 분석하여 소방인력과 장비를 합리적으로 재배치하는 등 현장대응 능력을 강화하였다.

2) 추진 내용

첫째, 소방력 운영을 최적화하고자 노력하였다. 참여정부 이후 소방서는 2003년 보강 계획 대비 25개소(61%) 증가하여 보강기준 대비 92%에 근접하게 설치되었고, 119안전 센터는 계획대비 109개소(54%) 증가하여 보강기준 대비 90%에 근접하게 설치되었다. 또한 119구조대는 2003년 계획대비 28개소(40%) 증가하여 보강기준 대비 83%에 근접 하게 설치되었으며, 인력 증원은 3교대 부족인력 확충을 위해 노력한 결과 보강계획대 비(1만 2,819명) 4,831명(37%)이 보강되었다.

둘째, 소방관서 역량을 강화하였다. 사회환경 변화로 화재 등 재난·재해 발생 위험 요소가 매우 빠르게 증가함에 따라 증폭하는 국민들의 안전욕구에 부합하도록 대응능 력을 강화하여, 화재진압·인명구조 및 응급환자의 구급 이송은 물론 안전복지를 위한 예방 업무에 이르기까지 소방 업무 전반에 걸쳐 소방관서 간 효율적인 업무 수행의 경 쟁력을 높이고 국민의 생명과 재산을 수호하는 안전복지정책 분야에서 고품질 소방정 책을 추진하였다.

2006년도 소방관서 종합평가 결과, 우수 소방관서로서 역량강화 인증등급을 받은 소 방본부는 5개 소방본부로 전국의 16개 소방본부 중 31.3%를 차지하였는데, 2005년도 소방관서 종합평가 결과 전 소방본부가 우수 소방관서 역량강화 인증등급 미달인 것에 비하면 매우 급진적인 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

셋째, 소방공무원의 복지향상 대책을 추진하였다. 각종 유독가스, 붕괴·매몰·추락 등 재난 현장의 다양한 위험요소에 직접 노출되는 소방공무원의 특수 근무환경에 따른 진료와 건강관리 체계를 구축하고, 순직·공상자에 대한 보상과 지원을 강화하여 소방 관의 사기와 역량을 고취시키고자 하였다.

이러한 목적으로 소방전문치료센터를 설치·운영하고 있으며, 순직·공상 소방공무 원 보상 강화와 순직 유가족에 대한 사회적 지원체계 강화 기반을 확보하였다.

3) 향후 과제

앞으로 소방 분야에 대한 재난대비·대응 분야의 재난관리평가 지표를 마련하고, 중 앙 및 지방 간 긴급구조통제단의 역할분담을 평가하는 등 지방자치단체의 재난관리 평

가에 대비하는 한편, 소방행정 수행과정에서 제기된 문제점 발굴 및 시정조치와 함께 우수사례를 선정하여 시·도 소방관의 벤치마킹 자료로 활용할 수 있도록 『소방행정 평가보고서』를 작성·발간하고, 평가 및 추진 성과에 대해 환류할 계획이다. 또 소방공무원에게 노출되는 위험인자에 대한 과학적인 분석을 통해 위험인자별 특성에 따라 체계적으로 보건관리대책을 마련할 계획이다.

2. 소방안전 시스템 구축

1) 추진 배경

화재예방은 국민생활과 산업·경제활동을 화재로부터 안전하게 영위하도록 하는 중요한 역할과 기능을 담당하고 있으며, 도시건축물의 밀집화·고층화 현상에 따른 화재 사고의 대형화 추세로 그 중요성이 날로 커지고 있다. 화재 양상의 다양화, 규모의 대형화 추세에 좀더 신속하고 효율적으로 대응하여 국민의 재산과 생명을 더욱 안전하게 보호할 목적으로 예방소방제도의 역량을 강화하기 위하여 노력하고 있다.

2) 추진 내용

첫째, 화재예방을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 1958년 제정된 「소방법」은 그동안 소방 환경이 크게 바뀌었음에도 기본적인 체계 등에 대한 정비 없이 대형 화재가 발생할 때마다 필요한 부분만 임시방편적으로 개정해 왔으며, 소방과 관련된 다양한 분야의 내용이 혼합 규정되어 있어 그 체계와 내용을 이해하기 어려울 뿐만 아니라 전문성이 결여되어 있었다. 이 「소방법」을 4개의 법률(「소방기본법」, 「소방시설공사업법」, 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한법률」, 「위험물안전관리법」)로 분법하여 2003년 5월 29일 공포함으로써 효과적인 화재 예방의 제도적 기반을 마련하였다.

둘째 화재 등 안전사고 방지를 위한 겨울철 안전관리를 강화하였다. 겨울철 화재통계 및 분석을 토대로 취약 요인을 도출하여, 종합적이고 체계적인 화재 저감 및 인명피해 방지를 위한 안전한 겨울나기 종합대책계획을 수립하였으며, 계절적·지역적 특수성에 따른 화재취약 지역·대상 및 소방안전 사각지대에 대한 대형 화재와 인명 피해 방지를

위하여, 국민과 함께하는 안전문화 기반 조성과 분위기 확산을 위한 간담회 및 지역 특성과 환경 변화에 부응하는 이벤트 등 다양한 예방 홍보활동을 전개하였다.

특별경계근무와 유관기관 합동소방안전점검 등 다양한 예방활동을 통해 대형 화재 및 인명 피해 방지에 적극 노력한 결과, 인명 피해 9.7%, 재산 피해 15.2%가 각각 감소하는 성과를 거두었다.

셋째, 예방 교육·홍보를 통한 안전문화기반을 구축하였다. 화재 위험이 증가하는 월동기를 대비한 화재예방 활동과 각종 홍보활동은 1960~1970년대는 가두 캠페인이나 결의대회가 주종을 이루었으며, 1980년~1990대는 대중매체의 발달로 특정 기간에만 추진하던 홍보가 TV, 라디오, 신문 등을 통한 연중 홍보로 탈바꿈하였다. 2000년대부터는 인터넷과 대·소형 전광판, 디지털 사진, 영상 장비가 보편화함에 따라 인터넷과 전광판을 매개로 하는 사진과 동영상을 활용한 홍보가 급격히 증가하였다.

참여정부 들어 서울시민안전체험관의 개관과 이동안전체험차량 보급으로, 늘면서 안전을 배울 수 있는 체험형 안전 프로그램이 도입되었다. 일본이나 미국 등 여러 선진국에서 일찍부터 시작한 체험관과 체험차량은 다소 늦은 감이 있으나, 연차적으로 확대해 나가고 있어 예방교육의 새로운 방향을 제시해 주고 있다. 또한 안전체험관 설치에 막대한 예산이 소요됨에 따라, 소방서 신규 건립 또는 리모델링 시 안전체험장을 병행 설치하여 소방서 방문 또는 견학 시 지역사회의 일원으로 안전 분야를 책임질 수 있도록 하였다.

3) 향후 과제

앞으로 소방시설설치 유지 및 안전관리에 관한 법령 등 예방소방관계법령의 지속적인 개정과 국가화재안전기준의 제·개정으로 자율과 책임 중심의 선진 소방안전 법제 등을 마련할 것이다. 또 화재영향평가 및 성능 위주의 설계 기준을 개발하고 불합리한 제도 개선을 통한 규제사항을 합리화하여 국민편익을 증대할 것이다.

또 유비쿼터스(ubiquitous) 개념 등 신기술과 연계한 국가화재안전기준의 개선으로 새로운 소방안전 시스템 구축 방안을 연구하여 능동적이고 효율적인 소방안전법제를 마련하는 한편, 건축물의 초고층화·복잡화·다양화 등에 따른 용도별 특성을 고려한 안전기준을 개발하는 등 새로운 소방 수요와 소방환경 변화에 신속히 대응하는 법제와

기준 개발에 역점을 두고 있다.

3. 맞춤형 119 서비스 제공

1) 추진 배경

1983년 소방법에 119 구급 업무의 근거를 마련하고 서비스를 제공한 이후 구급 활동은 전체 소방활동의 88.8%(2004년 기준)를 차지하는 등 엄청난 양적 확대를 이루었다. 사회발전에 따른 생활환경 및 질병구조의 변화로 응급환자가 급증하고, 경제 발달에 따른 국민의 ‘삶의 질’ 향상은 서비스의 고급화에 대한 강한 요구로 나타났다.

2) 추진 내용

첫째, 119 이동전화 위치정보 시스템을 구축하였다. 이동전화 급증(2003년 3,359만 대→2004년 3,625만 대)에 따라 이동전화에 의한 119 재난신고도 증가(2004년 이동전화 신고 건수 335만 건 : 총신고 1,144만 건의 29%)하고 있으나, 관련 시스템 부재로 신속한 대응이 미흡하여 LBS 기반의 119이동전화 위치정보 시스템을 구축하게 되었다.

특히 신고자의 위치가 불명확할 경우 위치 파악에 소요되는 시간을 대폭 단축(30분→10초)하였으며, 신고자의 구술에 의한 위치 신고가 불가능한 경우에도 대처 가능하여 소방의 구조 능력이 혁신적으로 향상되었다.

둘째, 병원 전 단계 응급의료 서비스를 고도화하였다. 119구급서비스 체계는 병원 전(pre-hospital) 단계 응급의료체계의 중추적 역할을 수행하지만, 전체 응급의료체계의 한 부분을 구성하고 있으므로 보건복지부와 연계를 강화하여 장기적인 발전을 도모하고 있다.

구급서비스 체계의 구축에 관한 그동안의 노력은 주로 인프라 확충에 치중하여 왔으며, 이는 우리나라 응급의료체계 전반에 걸쳐 초기 단계에서 공통 과제로 추진되어 왔다. 응급구조사의 채용과 양성, 구급차 및 첨단 구급장비의 보강, 공중보건의 상황실 배치, 지도의사 채용, 응급의료기관과의 연계체계 구축 등 응급의료를 제공하기 위한 기본적인 인프라의 구축은 상당한 성과를 거두었다.

그러나 구급대원 부족 문제, 전문 응급구조사 부족 문제, 의로지도체계 구축 미흡 등 일부 인프라는 여전히 취약한 상태이다. 119구급대원의 충원·수준 향상 및 효율적인 운영을 통한 고품질의 구급서비스 제공은 향후 달성하여야 할 핵심 과제이다.

셋째, 일반인의 응급처치 역량을 강화하였다. 대국민 교육을 통한 응급처치의 생활화는 돌연사 등 응급환자의 사망률을 낮추는 데 필수조건이지만, 응급상황에서 일반인(bystander)에 의한 응급처치 실시율은 극히 낮은 수준이다. 이는 체계적인 교육과 제도 미비의 결과이다.

소방방재청 개청 이후 지속적으로 추진한 대국민 심폐소생술 교육은 2004년 74만 명, 2005년 125만 명, 2006년에는 300여만 명을 대상으로 실시하여, 개청 이후 500여만 명에게 심폐소생술 등 응급처치교육을 실시하여, 응급환자에 대한 사망률을 낮추는 데 기여하도록 하였다.

넷째, 고령자에 대한 구급서비스를 강화하였다. 총인구 중 고령인구가 2000년 7.1%를 기록하여 이미 고령화 사회에 진입하였다. 따라서 현재의 구급 시스템에 과부하 요인으로 작용할 것으로 보이며, 노인구급 수요를 별도로 감당할 수 있는 안전장치가 필요함에 따라 노인전용 구급차(silver ambulance)를 보급하게 되었다.

노인전용 구급차는 65세 이상의 거동이 불편한 국민기초생활수급 대상자로 한정하여 이송하고 있다. 2005년 32대 보급한 것을 시작으로 2006년에는 34대를 추가 보급하였으며, 2006년 한 해 동안 1만 1,876건 출동하여 1만 2,094명을 이송하는 실적을 올렸다.

3) 향후 과제

생활 속의 사고를 사례별(case by case)로 분석하여 사례별 응급처치 매뉴얼을 개발하고, 피드백(feed-back) 시스템을 구축하여 생활안전정보를 제공함으로써 일반인의 응급처치 역량을 강화해 나가야 한다.

IT기술을 통한 응급의료 정보 및 관리체계를 개선하여 권역별 응급의료센터와 원격의료 화상정보 시스템을 구축함으로써 병원 전 단계에서 전문의사의 지도를 받게 하는 등 구조·구급대원의 전문성을 고도화해 나가야 할 것이다.

4. 미래지향형 과학소방 기반 강화

1) 추진 배경

소방안전기술 분야는 화재의 물성이나 특성을 연구하는 기초적인 원천 기술에서부터 최첨단 장비 개발, 관리기술에 이르기까지 분야가 매우 넓고 다양하지만, 그동안 소방안전기술의 연구개발을 위한 정부의 지원이 거의 없었다.

2) 추진 내용

첫째, 소방 R&D를 강화하였다. 참여정부 이후 화재안전에 효율적이고 능동적으로 대처하기 위해 2005년부터 화재안전분야 국가R&D사업에 대한 기획연구를 시작으로 차세대 핵심소방안전기술개발사업 5개년 계획(사업비 390억 원)을 마련하여 소방안전기술개발을 위한 노력을 기울여 왔다.

그 결과 주택용 화재감지·소화 설비, 사이버 소방안전 체험·훈련 시뮬레이션 등의 소방안전기술개발에 착수하였으며, 앞으로 화재안전 기초기술, 공간화재 안전기술, 산업화재 안전기술, 소방 장비 시스템 기술, 소방안전관리기술 분야에 대한 R&D를 통하여 미래지향형 과학 소방의 기반을 강화할 것이다.

둘째, ‘한국형 소방장비’ 개발로 미래의 소방산업을 육성하였다. ‘한국형 소방장비’의 개발은 첨단 신기술과 우수한 기술력을 바탕으로 낙후한 소방장비 산업 분야에 새로운 활력소를 제공하고, 소방장비산업 활성화를 도모하기 위하여 중소기업청의 구매조건부신제품개발사업과 연계하여 시행 중인 사업이다.

2004년부터 시작된 한국형 소방장비 개발사업은 경량 사다리차, 이동식 미분무장치, 소방용 안전화, 구급소독실 등으로 현실화하고 있으며, 그동안 총 26종의 한국형 소방장비가 개발 완료되었거나 현재 개발 중이다.

3) 향후 과제

화재로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진을 위해서는 앞으로 첨단 IT, 유비쿼터스 기술을 활용한 핵심 소방안전기술의 연

구개발에 대해 정부 차원에서 선택과 집중을 통한 지속적인 투자 확대가 필요하다.

실용적이고 현장 중심적인 연구개발을 통해 미래지향형 과학소방의 기반을 마련하여야 한다. 이와 같이 차질 없이 사업을 추진해 2016년 G7 대비 80% 이상의 기술력을 확보하여 소방의 대응역량을 한층 강화한다면, 화재 피해를 30% 저감하는 성과를 기대할 수 있을 것이다.

제5절 자연재해 피해 경감 및 복구지원 체계 개선

1. 재해 경감을 위한 시스템 구축 및 예방사업

1) 추진 배경

재해 경감을 위한 시스템 및 재해 예방사업을 확충하기 위해, 풍수해 시 사망자가 집중적으로 발생하는 급경사지의 안전관리를 강화하는 「급경사지 재해예방에 관한 법률」 제정, 지진피해 대응체계 구축을 위한 「지진재해대책법」 제정 등 재해 경감을 위한 법적 제도화 영역을 지속적으로 확대하여 왔다.

2) 추진 내용

첫째, 재난관리 역량 강화를 위한 제도 개선을 추진하였다. 급변하는 재난 환경에 대처하고 자연재난 분야의 변화와 혁신을 통한 대국민 고품질 서비스 향상을 위하여 기존 제도의 개선 및 신규 제도 도입을 적극 추진하였으며, 「(구)재난관리법」과 「자연재해대책법」의 일부를 통합, 재난의 예방·대비·대응·복구의 국가재난관리체계에 대한 기본 원칙을 명시하였다. 또한 자연재해와 인적 재난 분야로 이원화된 계획을 국가안전관리 기본계획으로 일원화하고 재난사태 선포 및 인력·장비 동원체계 등을 확립하였으며, 대규모 재난발생 시 재난관리책임기관이 합동으로 재난합동조사단을 편성, 피해상황 및 복구계획을 수립함으로써 주민생활 조기안정을 도모하도록 하였다. 재난 예·경보체계 구축, 종합계획의 수립 등 재난관리책임기관 간 협조체계 구축 및 국가기반시설 지정 등

과 관련하여 「재난 및 안전 관리 기본법」 제·개정을 추진하였다.

둘째, 지진방재 종합 개선을 추진하였다. 2005년 3월 20일 후쿠오카 근해 지진에 따른 해일 피해 우려 등 우리나라도 더 이상 내륙 지진은 물론 지진 해일의 안전지대라고 볼 수 없어, 국무총리의 「범정부 차원 지진방재종합대책」 수립·지시에 따라 ‘지진방재 종합개선기획단’을 발족하여 개선 과제에 대한 종합적인 로드맵 작성 등 「지진방재종합대책」을 마련하였다.

지진 발생 사실 통보와 더불어 즉각적인 대응이 가능하도록 재난종합상황실의 초기 대응을 위한 ‘지진 초기대응 매뉴얼 전파 시스템’을 구축하였으며, 기상청 지진분석 결과와 가속도 관측값을 수신하여 최대 수평가속도 값의 2차원 영상화를 통해 시·군 등 행정구역 지역의 최대 지반 가속도값(PGA)을 영상화하는 ‘지진 진도분포도 생성 시스템’을 구축하고, 특정 지반 가속도 수준 이상의 지반 운동 감지 시 중앙 및 16개 시·도 재난종합상황실 경광등을 통하여 경보를 발령하는 자동경보 시스템을 구축하고, 국가 재난관리시스템(NDMS)과 연계하여 지자체 방재 담당자에게 메시지를 송출하는 기능을 구현하였다.

셋째, 급경사지 재해예방체계를 구축하였다. 최근 10년간 발생한 각종 자연재해로 인한 인명피해 중 산사태 및 절개지 붕괴 등으로 인한 인명 피해가 20%를 웃돌고 있다. 2004년 6월 급경사 지역에서 붕괴로 인한 인명사고 발생함에 따라 산림청, 국립방재연구소, 시·도 및 시·군·구 등과 급경사지 붕괴위험 지역을 합동으로 점검한 결과, 급경사지 붕괴위험 지구에 대한 항구적 대처방안 수립이 필요하여, 전문가의 의견을 수렴하여 2007년 7월 27일 「급경사지 재해예방에 관한 법률」을 제정·공포하였다.

이 법률을 근거로 하여 급경사지에 대한 안전관리가 본격적으로 시행되면, 급경사지로 인한 재해는 급격히 감소할 것으로 예상된다.

넷째, 댐·저수지 안전관리체계를 강화하였다. 댐·저수지는 예측불허의 이상강우 등에 의하여 댐 붕괴 시 하류 지역에 심각한 재해를 초래하므로 높은 수준의 안전관리가 요구되는 특수 시설물이다. 최근 범지구적 이상기후 현상으로 집중호우 시 월류로 인한 붕괴위험성이 높아져 댐·저수지 안전성 제고를 위한 대책마련이 시급한 실정이다.

이에 따라 국무총리실(수질개선기획단)에서 한시적으로 추진해 오던 주요 댐 안전성

확보와 재난관리총괄조정 업무를 소방방재청으로 이관하여 저수지·댐의 재해예방 및 안전관리의 효율성 제고를 위한 다각적인 정책을 추진 중이다.

다섯째, 재해위험지구 정비사업을 추진하였다. 이 사업은 당초 1998년부터 10개년 계획을 수립하여 상습 침수·고립 위험·붕괴 위험·노후시설 지구에 대하여 정비사업을 추진해 오던 것이다. 그러다 2006년 유실·해일 위험 등으로 인한 피해 양상을 반영하기 위하여 재해위험지구 일제조사를 통해 자연재해위험지구 5개년 정비계획(2007~2011)을 새롭게 수립하여 추진하고 있다.

2006년까지 재해위험지구 총 1,123개 지구 중 약 40%에 해당하는 450개 지구에 대하여 1조 1,854억 원(국비 7,355억, 지방비 4,499억)의 예산을 투자하여 정비를 완료하였다.

3) 향후 과제

방재시설관리 시스템의 선진화를 위하여 급경사지, 저수지 등 부처별로 분산 관리하고 있는 방재시설관리 시스템을 프로세스 중심의 통합관리 시스템으로 개선하고, 재해 위험요인이 될 수 있는 각종 시설물에 대한 국가방재 센서스를 5년마다 주기적으로 실시하여야 한다. 이를 토대로 시설물 간 복합적 피해 예방을 위한 통합 방재 기준을 마련할 것이다.

2. 재난대응 역량 강화 및 방재 인프라 구축

1) 추진 배경

한 발 앞선 상황체계 확립으로 대응 역량을 강화하기 위하여, 국민생활과 밀착된 현장 위험요인에 대한 다양한 시책과 서비스를 마련할 필요가 있다. 이에 따라 재난관리 체계를 프로그램화하고, 관계부처와 지방자치단체를 연계해 현장경영형 방재 기반을 구축하는 업무 영역을 개발하고 있다. 또 재난환경 변화에 대비한 방재 인프라를 구축하기 위하여, 현 방재 기준에 대한 전반적인 재검토를 통해 기상이변, 사회구조 변화 등으로 그동안의 예상을 뛰어넘는 재해에도 견딜 수 있도록 시설물의 수방 기준 및 내풍 설계 기준을 강화하고 있다.

2) 추진 내용

첫째, 상황관리 및 현장수습 지원체계를 고도화하였다. 태풍·호우 등 자연재난의 대형화에 따라 사전대비의 중요성이 강화됨에 따라 민간으로 구성된 풍수해 감시인을 통하여 위험 지역에 대한 사전예찰 활동을 통해 피해를 최소화하고, 대규모 피해 발생 지역에 대해서는 신속한 원상회복을 위하여 상황관리관을 파견하고, 현장 인근에 자연재해지원센터를 실시하여 현장 위주의 지원을 실시하도록 하였다.

둘째, 민·관·군 협력체계를 강화하였다. 재난 발생 시 더욱 체계적이고 효율적인 자원동원 체계를 구축하여 신속한 지원·협조 등 현장 대응능력 체계 강화를 위하여 민·관·군 협력체계를 구축하였으며, 매년 각종 민간단체 및 협회를 발굴하여 중앙과 해당 단체, 지역재난안전대책본부와 지역단체간 협약을 체결하여 긴밀한 협조체계를 강화해 나가고 있다. 특히 2005년 8월 중앙재난안전대책본부는 국방부간 협약을 체결하여 재난 발생 시 최우선하여 군 병력을 투입, 신속한 수습 지원을 하도록 하고 있다. 또한 협약체결 시에는 지원협력 절차와 상호협의 이행 사항 등을 규정함으로써 재난 현장의 원활한 복구지원 및 지역의 재난관리 역량을 강화하였다.

셋째, 응급복구 장비 및 인원 지원체계를 구축하였다. 태풍·호우 등 대규모 자연재난 발생 시에는 하천, 도로 등 각종 시설물의 붕괴로 일시에 많은 응급복구 장비 및 인원이 필요하나, 민간 분야의 장비와 인원에 대한 수량 파악 및 관리가 어려워 부족한 응급복구용 장비와 인원의 신속하고 효율적 지원에 불편이 많다. 따라서 응급복구 장비 및 인원 지원의 유기적인 협조체계를 구축하기 위해 중앙재난안전대책본부는 대한건설기계협회와 한국열관리시공협회 등과 시·도 간 장비 및 인원 지원을 위한 협약을 체결하여, 재난 발생 시 신속한 응급복구 장비와 인원 지원체계를 구축·운영하고 있다.

넷째, 방재 기준을 강화하였다. 최근 대형화하는 자연재해는 기존 방재시설 기준으로는 감당하기 어려운 실정이며 도로, 하천, 수리시설 등 방재시설물에 대한 설계 기준을 강화하여 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 소방방재청이 주관하여 건설교통부, 환경부, 농림부, 산림청 등 6개 부처로 하여금 하천설계 기준, 하수도시설 기준 등 8개 시설 분야에 대한 25건의 방재 기준을 강화하도록 추진하였다.

다섯째, 방재 분야 종사자 전문성 제고를 위한 전문교육을 실시하였다. 자연재해대책

법을 개정하여 풍수해저감종합계획수립, 재해복구사업의 분석·평가, 비상대처계획수립 등 각종 재해예방계획을 수립하도록 제도화하였으나, 우리나라에는 현업에서 방재 업무를 취급하는 기술인의 수와 전문성이 절대적으로 부족한 실정이다.

이에 따라 방재 분야 기술인의 전문성을 높이고 저변을 확대하기 위하여 특수전문교육과정을 개설·운영하게 되었으며, 교육위탁기관으로 지정받은 한국방재협회는 풍수해 분야를, 한국BCP협회는 지진 분야에 대한 교육을 전담하여 2006년 12월부터 방재 분야 기술인 600여 명에 대해 국가 방재정책에 대한 이해와 방재 분야의 신기술을 직접 교육함으로써, 방재기술의 선진화 및 각종 방재정책의 활성화에 크게 기여하였다.

여섯째, 방재 분야의 국제협력을 확대하였다. 수많은 인명피해를 낸 2004년 남아시아 쓰나미 참사와 2005년 파키스탄 지진은 자연재해에 대한 국가 간 방재 전략의 상호 공유와 교육·연구 협력의 중요성을 일깨워 주고 있다. 따라서 우리나라에서는 소방방재청을 중심으로 재해 경감을 위한 각종 국제회의 개최와 국가 간 재난관리에 대한 정보 공유 등 상호교류에 관한 협정(MOU) 체결 등을 통해 방재 분야 국제협력 확대 면에서 질적·양적인 성장을 이루었다.

3) 향후 과제

국토의 방제구조를 새롭게 하기 위해 방재관리 계획적 차원에서 SOC의 설계와 시공 단계부터 종합적인 방재 개념을 도입하고, 방재행정 시스템 운용에서도 행정관리적 측면에서 지금까지의 부처별 분산적 재난관리를 민·관 연계를 통한 종합적 재난관리 시스템으로 보완·발전시켜나가기도록 하며, 풍수해 보험 활성화 등 자기책임형 피해관리 여건 조성과 함께 첨단기술이 결합된 과학방재를 구현할 수 있도록 하여야 한다.

3. 수요자 중심의 복구지원체계 확립

1) 추진 배경

수요자 중심의 복구지원체계를 확립하기 위해, 사유재산피해지원체계를 전면 개선하고 피해신고접수 시스템을 읍·면·동까지 확대하는 한편, '의연금 온라인 지원 시스

템’을 개발하고, 피해지원 안내, 심리상담 등을 통해 피해 주민의 신속한 생계 안정을 도모할 수 있도록 ‘자연재해 지원센터’를 제도화하고 있다.

2) 추진 내용

첫째, 사유재산 피해 지원제도를 혁신하였다. 사유재산 피해에 대한 정부의 무상지원 제도는 우리나라 국민소득 수준이 매우 낮았던 1960~1970년대에 사회구호 차원에서 영세 이재민들의 손상된 생활기반시설을 조속히 복구하여 재기할 수 있도록 하는 것이었으나, 사회경제 발전과 더불어 주민들의 욕구가 커져 지원 대상과 규모가 확대되었으며 점차 보상적 성격으로 변질되면서 부문간·항목간·농어업 간 형평성 문제와 지원 절차의 복잡함, 통합관리 시스템 부재 등으로 복구비 지급 지연, 중복 지원으로 인한 예산 낭비 등 많은 문제점이 발생하였다.

주택, 농경지, 축사, 어선 등 283개 사유시설에 대해 항목별로 열거 지원하던 방식에서 항목별 피해 내역을 등급화하여 통합·일괄 지원하는 방식으로 개선하였으며, 항목별 피해 자료 입력 시 자동 등급화되는 전산 시스템을 구축하였다.

사유재산 피해지원제도 혁신 결과, 재난지원금 지급 기간이 기존 90일 이상에서 20일까지로 크게 단축되어 피해 주민들이 더욱 신속히 생활기반을 회복할 수 있게 되었고, 지급 지연에 따른 민원이 대폭 감소하였으며, 업무전산화로 지원금 중복 지원을 근원적으로 방지함으로써 국가예산 집행의 투명성을 확보할 수 있게 되었다.

이러한 혁신 성과는 2006년 11월 행정자치부 주관 정부혁신 BP대회 생산성 부문에서 “복구비 지원은 빠르게, 일은 쉽게 (원스톱)시스템”이라는 제목으로 최우수상인 대통령상을 수상하였다.

둘째, 수해조사 및 복구지원체계를 개선하였다. 정부는 빈발하는 자연재해에 더욱 체계적이고 효율적으로 대처하기 위해 자연재난 피해조사 단계부터 복구계획 수립, 복구사업 추진, 복구사업 사후평가 및 정책 환류까지 전 과정의 문제점을 심층 분석하여 29개 과제에 대한 개선방안을 마련하였다.

사유시설 피해조사 및 복구계획 보고 기한을 7일에서 14일로 연장하여 농작물, 수산생물 등에 정밀조사를 실시하여 과다·허위 보고가 없도록 하였으며, 사유시설 피해 발

생 시 피해자가 피해 사실을 10일 이내에 신고하면 시·군·구에서 확인 즉시 시·군·구 자체 예비비로 재난지원금을 개인별 통장에 입금토록 함으로써 신속히 복구될 수 있도록 하였다.

또한 대규모 재해 발생 시 피해조사 인력부족 문제를 해소하고 조사의 신뢰성·정확성을 향상시키기 위해 한국엔지니어링협회와 협약을 체결, 중앙합동조사 시 민간 전문가를 활용하여 피해조사 전문인력 확충 및 전문성을 강화하였다.

일정 규모 이상의 수해복구사업은 중앙 및 광역자치단체에서 수해복구사업 사전심의를 하여 설계 및 공사 이전에 시행요류를 사전 방지토록 하였으며, 기존 행정구역 단위별 총 피해액, 이재민 수 등을 기준으로 특별재난 지역을 선포하던 것을 시·군·구별 최근 3년 간 연평균 보통세·조정교부금·재정교부금 합산액 규모에 따라 선포하도록 기준을 완화하였다.

셋째, 이재민의 눈높이에 맞춘 구호행정을 구현하였다.

이재민 구호행정은 매년 재해 발생 시마다 의연금·구호물자 지원 등 행정절차의 복잡함과 시스템 부재, 구호물자 접수·배분체계의 다원화, 일률적인 구호세트 기준, 지원기관의 정보공유 부재 등으로 인한 구호물품·의연금의 지급 지연, 불공평한 의연품 배분으로 주민불만과 업무 불편이 많고 행정 효율성 저하 등 문제점이 발생하여 왔다.

이에 따라 2005년 4월 맞춤형 구호세트 기준을 마련하여 자치단체, 구호지원기관에서 개선된 구호세트를 제작·비축토록 하여 이재민 발생 시 신속히 지급함으로써, 그간 낭비되었던 물품을 절약하고 지급 지연으로 인한 민원을 해소하는 등 큰 성과를 거두었다. 또한 시·군·구 단위에 ‘구호물자접수·배분센터’를 설치하여 모든 구호물품은 자치단체를 통해 접수·배분되도록 일원화함으로써 구호물자의 투명한 접수와 신속하고 체계적인 배분·관리에 큰 성과를 거두고 구호지원기관 간 NDMS 네트워크를 확대 설치하여 재난 발생 시 피해상황, 구호대상, 지역 등 구호 관련 정보를 실시간 제공함으로써 신속하고 체계적인 구호지원을 가능케 하였다.

이와 함께 의연금 온라인 지원 시스템을 구축하여 복잡한 지원 절차를 11단계에서 3단계로 간소화하여 시·군에서 지원대상을 확인하는 시스템 개발·구축안을 마련하였다. 그 결과, 46일 이상 소요되던 의연금 지원일수가 23일로 크게 단축되어 민원을 해소

하는 한편, 업무량이 크게 감소하는 등의 성과를 이루었다.

넷째, 선진형 자연재해보험제도를 도입하였다. 자연재해 관련 보험제도의 활성화를 위해 범정부 차원의 정책보험 추진방향과 각 기관별 역할 등 구체화한 ‘자연재해보험 활성화 기본계획’을 마련하였으며, 향후 국가재보험기금 설치와 장기적으로는 범정부적 자연재해보험(농작물재해보험, 어선재해보험, 풍수해보험 등)으로 발전계획을 수립하여 단계적이고 지속적으로 추진할 계획이다.

3) 향후 과제

동일 지역 상습·반복적 재해 발생을 차단하는 예방복구제도를 정착하기 위한 법적 근거를 마련하고 지구단위 종합복구 체제 전환, 피해유형별 예방복구 모델 개발 및 설계기준 마련, 예방복구 기법 평가·효과 측정 시스템 구축 등 예방복구 시스템 구축을 위한 제도 개선을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

4. 평가 및 협의 제도 등 방재환류 기능 강화

1) 추진 배경

재난관리 환류 기능을 강화하기 위해 태풍, 호우, 대설 등 피해원인별 지역 안전도 진단 제도를 새롭게 도입하고 재난관리 사전평가제도 도입, 평가대상 및 인센티브 확대 등 재난관리책임기관에 대한 방재역량평가 시스템을 강화하고 있다.

2) 추진 내용

첫째, 재난관리 평가를 통한 재난관리 책임행정을 강화하였다. 재난관리 평가는 재난관리책임기관에서 추진하는 재난관리 업무를 평가하고 그 결과를 환류시켜, 업무의 효율성을 증대시키고 재난관리 조직, 행정 및 재난관리 업무 추진에 대한 역량제고와 기관별 자율과 책임행정을 강화를 유도하기 위한 것이며, 「재난 및 안전 관리 기본법」 제29조와 「자연재해대책법」 제75조에 근거하여 재난관리책임기관을 대상으로 매년 정기적으로 재난 대응 조직의 구성 및 정비 실태, 대규모 재난 발생에 대비한 단계별 예방·

대비·대응 과정 등에 대한 평가를 실시한다.

2005년도에는 지방자치단체, 2006년도에는 지방자치단체와 중앙행정기관, 2007년도 이후는 대통령령으로 정하는 공공기관·단체까지 점진적으로 확대해 나가고 있다.

재난관리 정책에 대한 성과척도를 구현하기 위해 「재난 및 안전 관리 기본법」과 「자연재해대책법」에서 새롭게 제·개정된 사항과 각 실과의 지침을 위주로 평가 항목을 선정하고, 자치단체에서 추진하고 있는 재난관리 업무를 체계적으로 정리하는 기회를 제공하여 자치단체의 재난관리 역량 제고와 책임행정을 강화시키는 계기가 되었으며, 지방재난조직 확대 개편, 각종 조례 마련 등으로 재난 단계별로 업무를 강력히 추진할 수 있어 선진 재난관리의 기초가 마련되었으며, 시·도지사, 시장·군수·구청장들이 재난관리 업무의 중요성을 인식토록 하였다.

둘째, 재해영향평가제도 운영을 통한 대규모 개발사업에 대한 재해예방 노력을 하였다. 1990년대 이후 우리나라는 도시화에 따른 급격한 개발사업으로 매년 자연재해 피해가 증가하는 실정이며, 대규모 개발사업으로부터 사업부지 주위 및 하류 지역 주민의 생명과 재산보호 필요성이 제기되었다. 따라서 개발사업으로 인해 피해 발생이 예상되는 골프장 건설사업, 택지개발사업 등 6개 분야 24개 대상 사업에 대해 재해영향평가제도를 도입하였다.

재해영향평가제도는 1996년 6월부터 「자연재해대책법」에 근거를 두고 시행하여 2006년 12월까지 행복도시(세종시) 건설사업 등 411건의 재해영향평가 협의를 실시하였으며, 재해영향평가 실시 후 전국의 대규모개발사업장(골프장 조성 등)의 피해 발생이 현저히 줄어들어 국민의 재산과 생명을 보호하고 안전한국을 실현하는 데 커다란 일익을 담당하였다.

3) 향후 과제

그동안 국가안전관리기본계획 및 집행계획 등의 총괄관리 기능이 부족하고 ‘청’급 기관인 소방방재청의 조직체계상의 한계가 노정되어 왔다. 이를 극복하기 위해 국가방재계획·조직관리에 대한 통합조정력이 강화될 필요가 있다.

우선 국가안전관리기본계획 등의 실질적인 이행방안 확보를 위해 관련 계획에 대한

이행관리 및 평가체계를 마련토록 한다. 또 소방방재청의 위상 및 역할 강화를 위해 재난관리 지휘·통제 체계를 재정비하고, 관계 부처간 예방·대비·대응·복구 단계별 프로세스를 통합·관리하도록 하여야 한다.

제6절 재난 관리 정책의 향후 과제

참여정부는 2004년 6월 소방방재청 출범과 함께 재난으로 인한 인명피해를 임기 내에 30% 저감한다는 목표를 천명한 바 있다. 최근 10년간(1994~2003) 자연 재난으로 인한 인명피해는 연평균 148명이었으나, 2004년 14명, 2005년 30명, 2006년 62명에 그쳐 이미 그 목표는 달성하였다고 본다. 그러나 가까운 미래에 재난관리 선진국으로 진입하기 위해서는 현재로서는 충분하다고 할 수는 없으며, 재난관리체제와 패러다임 전환을 통한 방재구조 혁신 등 더욱 강력한 추진 전략이 필요하다고 본다.

1. 재난관리 전담기구의 위상 강화

소방방재청은 국가재난관리 전담기구로 발족하여 많은 성과를 올린 것이 사실이나, ‘청’ 급 기관으로서 정부 중앙부처가 분담하고 있는 재난관리를 총괄·조정하는 역할에는 한계가 있다.

상급 기구인 중앙안전관리위원회와 중앙재난안전대책본부의 기능을 빌려 재난관리 업무를 수행하고 있지만, 사회적 재난에 대한 관리 문제, 국가안전관리 기본계획 및 집행 계획의 조정, 안전관리 업무의 총괄·조정, 재난 수습·지원, 재난·안전관리 업무 평가, 안전한국훈련 실시 등의 업무수행에 있어 정부 중앙 부처 및 지자체 간에서 발생하는 어려움이 많다. 따라서 국가재난관리 업무가 효과적으로 수행되기 위해서는 재난관리 전담기구의 위상이 현재보다 대폭 강화되어야 할 것이다.

중앙안전관리위원회의 실무 기능을 확대하여 재난관리 전담기구인 소방방재청 업무를 뒷받침하여 ‘강한 소방방재청’으로 역할을 수행할 수 있도록 해 주거나, 현재 각계

에서 거론되는 것처럼 ‘부단위 기구’로 개편하여 실질적으로 국가재난관리를 총괄하게 한다는 측면에서 검토하여야 할 것이다.

재난관리의 선진국으로 진입하기 위해서는 재난관리 전담기구가 총괄기관으로서 위상을 정립하여 예방·과학·통합·자율의 재난관리 패러다임 전환을 통한 방재 구조 혁신을 도모할 수 있도록 해주는 것이 선결되어야 할 문제이다.

2. 자율과 책임형 재난관리

앞으로 국가재난관리는 중앙은 정책·정보 지원, 지방은 현장대처 기능으로 역할을 분담하고, 지방현장 업무는 과감하게 지방으로 이양하여 효율성을 극대화하여야 한다. 또한 지역별 특성에 적합한 자율적인 자기책임형 재난관리 시스템을 구축하도록 하는 한편, 평가 및 진단 제도를 적극 활용하여 환류 기능이 확대되도록 하여야 할 것이다.

지방의 특성을 살린 자율방재 체제를 확립하고 책임관리 시스템을 구축하기 위하여 지방의 자율을 최대한 존중·보장하되, 책임 원칙에 입각한 현장 중심의 재난관리 시스템을 정착시키기 위한 토대를 구축하여야 한다. 풍수해보험제도 적용 지역·대상 시설 및 지역 자율방재단 운영을 확대하는 것이 그 예가 될 수 있을 것이다.

아울러 사후복구 위주의 재난관리정책에서 탈피하여 사전예방사업에 대한 투자 확대를 유도하여야 하며, 이를 위해 유형별 재난경감 계획을 수립하고 재난 위험도 분석을 실시하는 한편, 방재시설 확보 등을 독려하여야 한다.

3. 안전문화 확산기반 확충

현실의 국가재난관리는 아무리 강력한 정부 기능이 있다 하더라도 정부의 힘만으로는 충분하지 않다. 분야별 민간자원의 최대한 활용을 위한 민관협력 네트워크 및 시스템을 확대하고 조직화하며, 사회 전 분야와 국민 모두에게서 안전 문화가 뿌리 내릴 수 있도록 해 주는 것이 무엇보다도 중요하다.

직능 단체별, 안전관련 단체별 네트워크의 구축과 역할 확대 등을 통해 민관협력 시

스택과 네트워크의 확대를 도모할 수 있으며, 그 외에도 언론, 민간구조단체 등 유관기관의 참여와 재난정보 공유를 위해 상호 업무협력(MOU)도 강화하여야 할 것이다.

안전선진국이 되기 위해서는 안전문화가 선진국 수준에 도달하여야 가능할 것이다. 따라서 안전문화가 우리 사회에 제대로 자리 잡게 하기 위해서는 ‘안전문화관련법’의 제정도 필수적이다.

4. 미래 ‘선진안전한국’을 위한 제언

참여정부가 출범한 후 과거 정부와 가장 두드러지게 차이 나는 분야가 재난·안전관리 분야라 할 수 있을 것이다.

과거 정부에서는 재난·안전 관리가 사실상 없었다고 하여도 과언이 아니다. 삼풍백화점, 성수대교, 씨랜드, 대구지하철 사고 같은 대형 재난이 끊임없이 발생한 것이 이를 잘 말해 주고 있다.

참여정부 들어 자연재난의 피해도 줄었지만 이러한 대형 인적 재난의 사례를 기억하는 것이 쉽지 않게 되었다. 이것은 참여정부의 재난·안전 관리 정책이 빛을 본 결과라고 평가할 수 있으며, 「재난 및 안전 관리 기본법」의 제정 및 ‘소방방재청’의 개청으로 큰 성과를 거둘 수 있었다고 분석한다.

그러나 앞으로 21세기의 진정한 안전선진국으로 나아가기 위해서는 지금보다도 더 혁신적인 새로운 접근이 필요하다고 본다.

이것은 점차 대형화하는 자연재난과 인적 재난, 그리고 사회적 재난이 국가 경영에 치명적 결과를 초래할 가능성이 외국의 대형 재난 사례에서 나타나고 있기 때문이다.

‘안전’은 ‘투자’와 ‘노력’과 ‘참여’ 없이는 불가능한 것이다. 무엇보다 국민과 사회를 조화롭게 이끌어 갈 정부의 노력이 제일 중요하다고 본다.

참여정부 국정운영백서 ④

사회

발행처 국정홍보처

발행인 김창호

발행일 2008년 2월 20일

편집협력 김형운편집회사

인쇄제본 삼화인쇄(주)