선진 한국을 위한 정책방향과 과제 : 6대 전략분야를 중심으로

우천식 · 정재호 · 김주훈 · 김태종 · 박정수
박 진 · 서중해 · 임영재 · 조병구 · 최경수 외

KDI

발 간 사

지난 반세기 동안 우리 경제는 세계적으로 이례적인 고속성장을 기록함으로써 GDP 기준 세계 12위권의 경제규모를 이루었고, 해외원조를 받던 나라에서 원조를 제공하는 나라로 발전하였으며, 이제는 소득 2만불 고지를 뛰어넘어 세계시장의 선도경합의 장에 참여할 수 있는 발전단계에 이르렀다.

고속·압축 성장으로 대표되는 개발연대식 성장과정에서 누적된 사회·경제적 모순 때문에 1997년에 외환위기를 겪었지만, 이를 계기로 경제·사회 주요 부문의 개혁을 강력히 추진해 온 결과 아시아에서 외환위기를 경험한 국가들 중 가장 빠른 기간 내에 위기를 극복한 것은 물론, 선진국으로의 발전을 위해 필수적인 시장기초질서, 경제·사회의 기반여건, 경제주체의 핵심역량을 대폭 강화하는 성과를 거둘 수 있었다.

그러나 현재 우리의 대내외적 경제환경은 선진경제의 창달이라는 목표를 실현하는 데 결코 우호적이지 않다. 갖가지 미래에 대한 도전과제들이 산적해 있으며, 이러한 상황은 향후 상당 기간 동안 지속될 것이다. 대외적으로 급변하는 세계 경제환경 속에서 경쟁압력이 점차 가중되고 있으며, 대내적으로는 저성장 속의 양극화, 고령화, 남북관계를 둘러싼 긴장, 기타 사회 전반의 갈등 등이 개혁의 발목을 잡고 있다. 갖가지 교란요인들이 서로 상쇄되기보다는 상호 상승작용을 통해 장기적인 침체 및 혼란 국면을 초래할 위험을 내포하고 있다고 보는 것이 현실적이다.

시장경제체제를 유지하면서 개혁과제들을 성공적으로 추진하기 위한 전제조건은, 각 경제주체들이 미래에 대한 비전을 공유함으로써 협력 속에 자율을 최대한 발휘하는 것이며, 또한 이것이 모두에게 이득이 된다는 공감대를 형성하는 것이다. 대내외적 도전을 극복하기 위한 경제주체 모두의 적극적인 대응의지, 그리고 정부와 민간의 역량을 결집하기 위한 새로운 전략과 새로운 협조체제를 구축하는 일이 절실히 요

구된다.

실로 우리나라는 21세기 선진 경제, 경제력과 삶의 질이 조화된 선진 사회로의 지속발전을 위한 또 다른 중대한 선택과 변화의 기로에 서 있다고 볼 수 있다. 급변하는 국제환경과 국내 정치·경제·사회의 변화 과정에서 향후 10~20년간에 걸쳐 어떠한 선택을 하고 어떠한 성과를 거두는가가 우리나라의 장래에 결정적 의미를 가질 것이다.

향후 10여년이 특히 중요하다. 이 기간은 선진국으로의 도약기간이 아니라 기본적으로 현재 우리가 OECD 20위권 이내의 선진국들에 비해 안고 있는 현저한 소득격차 및 제도격차를 조금씩 줄여가는 기간이다. 이 기간 동안의 우리의 정책적 대응에 따라 2030년경 혹은 그 이후 기간까지 우리 경제의 발전경로와 국제적 위상이 결정될 것이다. 특히 향후 5년은 '저성장 속의 양극화'로 대변되는 근래의 경제상황에 대한 문제해결의 단초를 찾고 소득 2만불을 넘어 3만불 시대를 향한, OECD 중견국가로서의 새로운 안정성장 및 국가발전의 기반을 구축하는 중차대한 기간이 될 것이다. 이 기간 동안 최근 『비전 2030』 등의 국정 보고서가 제시한 바 있는 여러 가지 미완의 '제도혁신 및 재정투자' 과제들을 완료함은 물론, 다수의 신규 과제들을 공론화·의제화하고 구체적인 정책으로 실천함으로써 전환기의 시대적 과제를 완수해야 한다.

본 보고서는 이러한 맥락에서 향후 20여년을 시계로 한 우리 경제의 장기적이고 종합적인 발전의 밑그림을 그려보고 주요 정책과제를 제시하고자 작성되었다. 국민적 합의가 가능한 비전과 전략, 주요 과제를 정리·제시함으로써, 현재 우리나라에 응집된 거대한 변화의 에너지를 생산적으로 결집하고, 21세기 지식정보화시대의 선도국가로서 우리나라의 새로운 미래를 열어 나가기 위한 논의의 기반을 제공하기 위해 작성되었다.

물론 이러한 성격의 보고서가 전혀 새로운 것은 아니다. 지난 10여년만을 살펴볼 때, 외환위기를 계기로 우리 경제의 구조적인 문제점이 극명하게 노정되면서, 우리의 성장잠재력 및 경쟁력 기반을 재정비하고 장기적인 국가발전 비전과 전략을 재설정하려는 노력이 계속 있었다. 많은 보고서들은 '정부주도-투입주도형 성장' 모형의 한계를 뛰어넘는 새로운 발전패러다임으로서 '혁신주도형 지식기반경제'를 주창하였으

며, ‘개방형 시장경제 기초질서의 확립’과 ‘지식・혁신 기반 확충’을 이를 실현하기 위한 양대 과제로 인식하고 심층적이고 포괄적인 구조개혁을 강조하여 왔다.

이러한 가운데, 작업의 관심 및 분석의 영역도 통상적인 경제문제를 넘어 ‘삶의 질,’ ‘사회적 결속,’ ‘가치・규범’ 등 사회・정치・문화적 영역으로 확대되어 왔다. ‘참여정부’의 출범 이후만을 볼 때도 성장동력 확충과 함께 양극화, 동북아 질서 및 남북관계, 세대 간・지역 간 갈등 해소, 정치・행정 체계의 선진화 등에 대한 포괄적인 문제제기와 함께, 정치-경제-사회-외교안보 부문을 아우르는 종합적인 비전과 전략을 제시하고자 하는 노력이 계속 진행되었으며, 그 결과 최근에는 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』(국민경제자문회의, 2006), 『비전 2030』(정부・민간 합동작업단, 2006), 그리고 『선진복지한국의 비전과 전략』(정책기획위원회, 2006) 등의 보고서가 발간되기에 이르렀다.

이러한 과정에서 우리가 직면하고 있는 문제가 무엇인가에 대한 인식수준이 크게 높아지고 종합적인 문제해결의 구도와 방안을 고민하며 일부 핵심 개혁과제를 정책으로 옮기는 중요한 성과가 있었다. 그러나 양극화, 남북관계 등과 같이 많은 문제들은 기본적으로 아직 공론화 단계를 벗어나지 못한 상태이며, 최근 발표된 『비전 2030』을 둘러싼 논쟁에서 목도하였듯이 구체적인 문제해결의 방향 및 정책수단, 그리고 이와 관련된 성장과 분배, 형평과 효율, 제도혁신과 재정투자 간의 관계나 우선순위 등에 대해서도 상당한 견해차가 존재하고 있는 것이 사실이다. 기본적으로 우리가 당면하고 있는 문제의 원인과 성격, 해법, 그리고 향후 우리나라의 성장 및 발전궤도의 기준선(baseline)에 대하여 사회 성원 다수가 공유할 수 있는 비전이 미흡하며, 그 결과 새로운 시대환경에 대응하기 위한 국가의 역량과 에너지가 하나로 결집되어 있지 않은 상황인 것이다.

본 보고서는 이러한 간극을 조금이라도 메우고자 하는 취지에서 작성되었다. 그러나 기존의 작업을 대체하는 것은 결코 아니며, 기존의 작업 대다수를 토대로 작성되었고 『비전 2030』을 포함한 최근의 작업들을 보완하는 성격이 강하다. 실제 본 보고서 연구의 많은 부분은 『비전 2030』 작업의 기초분석작업으로서 수행되었으며, 따라서 『비전 2030』

보고서와 지향점과 내용, 그리고 그 한계를 포함한 많은 것을 공유한다.

무엇보다 본 보고서는『비전 2030』과 마찬가지로 우리나라의 경제적 문제에 초점을 맞추되, 경제적・비경제적 요인을 포괄하여 통합적으로 접근하고 문제해결의 방향과 실행 과제를 찾고자 하였다. 예를 들어, '성장, 복지, 사회통합, 동북아 평화' 등 현안 이슈들에 대해 확장된 개념의 경쟁력 및 후생의 관점에서 통합적으로 접근하며, 무한경쟁시대에 살아남을 수 있는 '경제적 역량'을 확충하는 것과 함께 선진적 문화・사회 의식에 기초한 '소프트 역량'을 확충하는 것을 21세기 선진사회로의 발전을 위한 양대 조건으로 인식하고 있다.

이러한 관심과 분석대상의 영역은 본 보고서가 제시하고 있는 6대 전략 내지 6대 정책영역에서 잘 나타난다. 본 보고서는 성장동력의 확충, 인적자원의 고도화, 사회복지체제의 선진화, 사회적 자본의 확충, 능동적 글로벌화 등『비전 2030』이 제시한 5대 전략분야에 '국가 거버넌스의 개혁'을 더하여 모두 6개의 정책영역을 제시하고 있다. '거버넌스' 문제는『비전 2030』의 5대 정책영역을 점철 내지 관통하는 일종의 공통적인 화두로서, 주체별로 볼 때 기업은 물론, 정부 그리고 국가의 모든 차원에서 최우선적인 중요성을 지닌 개념이라 볼 수 있다.『비전 2030』에는 지배구조 문제가 사회적 자본의 내용으로 일부 반영된 바 있으나, 현 시점에서 독립적인 정책영역으로서 충분히 강조할 필요가 있기에, 완료된 연구라기보다는 진행 중인 연구에 가까움에도 불구하고 별도의 정책영역으로 분리해 정리하였다. 이같이 관심과 분석대상을 확대하고 사회, 정치 등 비경제적 요인을 최대한 고려하고자 하였으나, 연구역량의 제약과 본 보고서의 초점을 감안하여 정책적 대응이 가능한 부분과 그렇지 않은 부분을 구분하여 신중히 접근하고자 하였다.

본 보고서의 연구에는 국내 연구소 및 학계에 근무하는 총 60여명에 달하는 전문가들이 주요 연구진으로 참여하였다. 앞서 언급한 바와 같이 경제・사회는 물론 정치・외교안보 분야의 문제까지를 종합적인 시각에서 고민해야 하는 방대한 분야 간(multi-disciplinary) 연구이기에 경제학은 물론, 사회학, 정치학, 행정학, 교육학, 법학, 경영학, 철학, 금속공학 등 다양한 분야의 전문가가 집필에 참여하였다.

작업반은 총론반 및 6대 정책영역에 상응하는 6개 각론 작업반으로

구성되었으며, 연구는 주로 2005년 7월 이후 약 2년의 기간에 걸쳐 수행되었다. 연구는 본원의 기획과제인 '국가비전과 장기재정전략 수립을 위한 연구'라는 틀 안에서 수행되었으며, 중간 연구물은 『비전 2030』 작업과정에서 있었던 수차례의 종합 워크숍과 2차례의 국제회의, 그리고 수많은 작업반별 세미나에서 논의·검토되었다.

본원에서는 우천식 박사가 연구책임자로서 전체 연구를 총괄하였으며, 본원의 김주훈·서중해·임영재·조병구·최경수 박사, 그리고 본원 국제정책대학원의 김태종·박진 교수는 2년여의 연구기간 동안 6개 각론작업반의 연구책임을 나누어 맡았다. 이 외에도 본원 및 본원 국제정책대학원의 많은 연구진들이 작업반원으로 참여하였으며, 작업반원은 아니더라도 본원의 거의 모든 박사들은 각자의 축적된 연구결과를 통해서 혹은 세미나의 토론자 등의 역할을 맡아 간접적으로 연구에 크게 기여하였다. 이화여자대학교의 박정수 교수는 2006년 이후 '인적자원의 선진화' 작업반을 총괄하였고, 본원 국제정책대학원의 초빙연구위원인 정재호 박사는 초기부터 연구에 참여하여 총론의 많은 부분을 집필하고 전체 보고서를 조율, 조정하는 지대한 역할을 하였다. 이 외에 40명이 넘는 많은 외부 전문가들이 절 단위의 연구주제에 대한 집필을 담당하였으며, 이 외에도 수많은 국내외의 외부 전문가들이 연구과정에서 있었던 일군의 워크숍, 컨퍼런스, 세미나 등에 주제발표자나 토론자 등으로 참여하여 귀중한 자료와 의견을 주셨다. 기획예산처를 포함한 정부의 많은 실무관계자들 또한 기획, 진행을 포함한 연구의 모든 단계에 걸쳐 연구를 적극 지원·성원하였을 뿐 아니라, 본 보고서가 제시하는 문제의식과 상황진단, 정책대안을 도출하는 데 있어 집필진 못지않게 크게 기여하였다. 이 분들을 일일이 들어 감사를 표하지 못하는 것을 아쉽게 생각하며, 본 보고서에서 이 분들의 기여를 최대한 정확하게 반영하는 것으로 심심한 감사의 뜻을 대신하고자 한다.

본 보고서와 같은 작업에 따르는 의례적인 표현일 수도 있으나, 현재 인적자원정책본부에 근무하는 이경영 사무관과 본원의 서경란 연구원, 그리고 박정후 연구원은 이러한 대형 공동작업에 필연적으로 따르는 복잡하고 번잡한 행정업무를 탁월하게 수행하였음은 물론, 보고서 도처에 반영된 많은 기초분석과 함께, 수많은 집필자들의 연구결과를 하나의

생명력 있는 독립 연구물로 완성하는 데 필요한, 보이지 않지만 매우 중요한 연구작업을 수행하였다. 연구작업이 방대한 만큼 본 보고서의 참여연구진들은 이들의 노력에 각별한 감사를 표하고 있으며, 아울러 본 연구과정과 성과가 이들 개개인의 인적자원 고도화는 물론 본원을 포함하여 본 연구에 참여한 모든 분들 간의 사회적 자본 수준을 높이고 이를 통해 궁극적으로 우리나라의 미래를 밝히는 데 도움이 되었으면 하는 바람을 표하고 있다.

본 보고서의 일부 내용은『비전 2030』과 같이 최근에 발표된 다수의 정부보고서 및 참여연구진의 개별 연구성과물 형태로 이미 발표되었거나 혹은 발표될 예정이나, 보다 통합적인 시각에서 문제를 재검토하고 향후 후속연구를 위해 유용한 나름대로의 자기 완결성을 갖춘 연구자료를 제공하고자 하는 취지에서 이들 모두를 한권의 독립된 보고서 틀 안에 포함하고 통합하였다. 이미 발표된 연구결과 및 기타 관련 연구를 정확히 밝히고 인용하는 것이 연구총괄을 맡은 본원의 당연한 책무이겠으나, 작업의 방대함에 따른 실무적인 한계와 보고서의 물리적 분량을 감안하여 그러한 기술적인 면에 충실하지 못하였을 수도 있음을 밝히면서, 이에 대한 해량만을 바랄 뿐이다.

끝으로 본 보고서에 수록된 견해는 집필자들의 개인적인 견해이며, 관계 당국이나 본원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2007년 11월

한국개발연구원 원장

현 정 택

목 차

발간사

요 약 ····· 1

제 1 부 총 론

제1장 연구의 목적, 접근방법 및 주요내용 ····· 17

제1절 문제인식 ····· 17

1. 또 다른 발전의 기로에 선 한국경제 ····· 17

2. 비전과 전략 수립의 당위성 ····· 20

제2절 연구의 목적, 접근방법 및 특징 ····· 24

1. 연구의 목적과 기존 관련 보고서 ····· 24

2. 연구의 접근방법과 특징 ····· 27

제3절 보고서의 구성과 주요 내용 ····· 33

1. 제1부 총론 부분 ····· 33

2. 제2부의 정책상론 ····· 35

3. 제2부 정책상론의 편제와 기술양식 ····· 45

제2장 대외 환경 변화와 도전과제 ····· 46

제1절 세계경제의 변화와 과학기술의 발전 ····· 46

1. 세계경제의 통합과 국제적 공조화 증대 ····· 46

2. BRICs 및 아시아권 경제권의 부상 ····· 48

3. 과학기술의 발전과 사회경제적 변화 ····· 53
제2절 대내 여건 변화와 도전과제 ····· 55
1. 성장잠재력의 저하 ····· 55
2. 양극화 및 사회적 긴장의 증대 ····· 60
3. 급속한 저출산 · 고령화의 진행 ····· 65
4. 남북관계 등 안보환경의 변화 ····· 68
제3절 미래 연구기관의 장기 전망과 주요 변인 ····· 69
1. 미래 연구기관의 종합 전망 ····· 69
2. 세계경제 장기호황 실현을 위한 전제조건 ····· 72

제3장 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 모색 ····· 79
제1절 한국경제의 현 주소 및 기존 발전패러다임의 한계 ····· 79
1. 선진국에 대한 발전 격차 ····· 79
2. 당면문제와 성장을 통한 문제해결방식의 한계 ····· 81
제2절 새로운 발전패러다임의 모색 ····· 85
1. 국가역할 변천의 세계적 추세 ····· 85
2. 새로운 정책패러다임으로서의 성장과 복지의 동반발전 모형 88
3. 동반발전 패러다임의 기본구도 ····· 91
4. 동반발전 패러다임에서 정부와 재정의 역할 ····· 93

제4장 국가비전과 전략과제 ····· 100
제1절 장기 비전과 국가전략 ····· 100
제2절 6대 핵심 전략별 주요 실천과제 ····· 104
1. 성장동력의 확충 ····· 104
2. 인적자원의 고도화 ····· 108
3. 사회복지체제의 선진화 ····· 112

4. 사회적 자본의 확충 ····· 116
5. 능동적 세계화 ····· 120
6. 국가 거버넌스의 개혁 ····· 124
제3절 6대 핵심전략 간 상호관계 ····· 127
1. 성장동력의 확충과 여타 전략 ····· 128
2. 인적자원의 고도화와 여타 전략 ····· 129
3. 사회복지체제의 선진화와 여타 전략 ····· 129
4. 사회적 자본의 확충과 여타 전략 ····· 130
5. 능동적 세계화와 여타 전략 ····· 130
6. 국가 거버넌스의 개혁과 여타 전략 ····· 131
제4절 대한민국의 미래 모습과 이행경로 ····· 133
1. 비전의 실행경로 및 미래상 개관 ····· 133
2. 주요 분야별 미래의 모습과 이행경로 ····· 135

제2부 각 론

제5장 성장동력의 확충 ····· 143
제1절 총 론 ····· 143
1. 현황 및 문제점 ····· 143
2. 여건 및 전망 ····· 147
3. 정책방향과 과제 ····· 154
제2절 글로벌 생산구조의 중심권 진입 ····· 166
1. 현황 및 문제점 ····· 166
2. 여건 및 전망 ····· 168
3. 정책방향과 과제 ····· 175
제3절 지역혁신시스템 및 클러스터의 장기적 발전방안 ····· 179

1. 현황 및 문제점 ····· 179
2. 여건 및 전망 ····· 180
3. 정책방향과 과제 ····· 183
제4절 R&D 부문의 장기 발전방안 ····· 184
1. 현황 및 문제점 ····· 184
2. 여건 및 전망 ····· 190
3. 정책방향과 과제 ····· 193
제5절 중소·벤처 기업의 성장기여도 제고 ····· 198
1. 현황 및 문제점 ····· 198
2. 여건 및 전망 ····· 199
3. 정책방향과 과제 ····· 199
제6절 ICT산업의 세계적 선도 지위 강화 ····· 204
1. 현황 및 문제점 ····· 204
2. 여건 및 전망 ····· 207
3. 정책방향과 과제 ····· 208
제7절 문화산업 육성을 통한 국가 브랜드파워 강화 ····· 211
1. 현황 및 문제점 ····· 211
2. 여건 및 전망 ····· 212
3. 정책방향과 과제 ····· 213
제8절 기업의 효율성 극대화를 위한 시장경제의 정착 ····· 217
1. 여건 및 전망 ····· 217
2. 정책방향과 과제 ····· 219

제6장 인적자원의 고도화 ····· 222
제1절 총 론 ····· 222
1. 현황 및 문제점 ····· 222

2. 여건 및 전망 ····· 226
3. 정책방향과 과제 ····· 230
제2절 학교교육의 질 제고 ····· 235
1. 현황 및 문제점 ····· 235
2. 여건 및 전망 ····· 237
3. 정책과제 ····· 240
제3절 대학의 경쟁력 제고 ····· 245
1. 현황 및 문제점 ····· 245
2. 여건 및 전망 ····· 247
3. 정책방향과 과제 ····· 249
제4절 교육기회 격차 해소 ····· 252
1. 현황 및 문제점 ····· 252
2. 여건 및 전망 ····· 256
3. 정책방향과 과제 ····· 259
제5절 고급 인적자원 확충 ····· 261
1. 현황 및 문제점 ····· 261
2. 여건 및 전망 ····· 262
3. 정책방향과 과제 ····· 264
제6절 직업능력개발체제 혁신 ····· 267
1. 현황 및 문제점 ····· 267
2. 여건 및 전망 ····· 268
3. 정책방향과 과제 ····· 270
제7절 잠재인력의 개발 및 활용 ····· 272
1. 현황 및 문제점 ····· 272
2. 여건 및 전망 ····· 275
3. 정책방향과 과제 ····· 278

제7장 사회복지체제의 선진화 ····· 283
제1절 총 론 ····· 283
1. 현황 및 문제점 ····· 283
2. 여건 및 전망 ····· 291
3. 정책방향과 과제 ····· 295
제2절 공공부조제도의 장기적 발전방안 ····· 301
1. 현황 및 문제점 ····· 301
2. 여건 및 전망 ····· 306
3. 정책방향과 과제 ····· 309
제3절 의료보장과 장기요양 ····· 314
1. 현황 및 문제점 ····· 314
2. 여건 및 전망 ····· 316
3. 정책방향과 과제 ····· 319
제4절 공적연금 발전의 장기비전 ····· 324
1. 현황 및 문제점 ····· 324
2. 여건 및 전망 ····· 326
3. 정책방향과 과제 ····· 328
제5절 육아지원정책 발전방향 ····· 334
1. 현황 및 문제점 ····· 334
2. 여건 및 전망 ····· 336
3. 정책방향과 과제 ····· 336
제6절 주거복지정책의 장기발전방향 ····· 339
1. 현황 및 문제점 ····· 339
2. 여건 및 전망 ····· 343
3. 정책방향과 과제 ····· 344

제8장 능동적 세계화 ····· 348
제1절 총 론 ····· 348
1. 현황 및 문제점 ····· 348
2. 여건 및 전망 ····· 351
3. 정책방향과 과제 ····· 353
제2절 동북아 경제협력 추진 ····· 356
1. 현황 및 문제점 ····· 356
2. 여건 및 전망 ····· 357
3. 정책방향과 과제 ····· 358
제3절 글로벌 네트워킹 촉진 ····· 360
1. 현황 및 문제점 ····· 360
2. 여건 및 전망 ····· 362
3. 정책방향과 과제 ····· 363
제4절 국제협력 강화 ····· 371
1. 현황 및 문제점 ····· 371
2. 여건 및 전망 ····· 372
3. 정책방향과 과제 ····· 373
제5절 제도 및 관행의 국제표준화 ····· 376
1. 현황 및 문제점 ····· 376
2. 여건 및 전망 ····· 379
3. 정책방향과 과제 ····· 380
제6절 남북한 공동번영의 실현 ····· 384
1. 현황 및 문제점 ····· 384
2. 여건 및 전망 ····· 385
3. 정책방향과 과제 ····· 387
제7절 국가 이미지 제고 ····· 392

1. 현황 및 문제점 ····· 392
2. 여건 및 전망 ····· 393
3. 정책방향과 과제 ····· 394

제9장 사회적 자본의 확충 ····· 399
제1절 총 론 ····· 399
1. 논의의 목적과 개요 ····· 399
2. 사회적 자본의 개념, 효과 및 시대적 의의 ····· 400
3. 공동체, 사회적 자본의 양면성 및 정책적 의제 ····· 405
4. 우리나라 사회적 자본의 현황, 여건과 전망 ····· 409
5. 정책방향과 제약요인 ····· 418
제2절 정부 및 공적 제도에 대한 신뢰도 제고 ····· 421
1. 논의의 목적과 개요 ····· 421
2. 정부신뢰에 대한 전망 ····· 424
3. 정책방향과 과제 ····· 425
제3절 공동체를 통한 참여 활성화 ····· 430
1. 현황 및 문제점 ····· 430
2. 여건 및 전망 ····· 436
3. 정책방향과 과제 ····· 439
제4절 성숙한 시민의식 함양 ····· 442
1. 현황 및 문제점 ····· 442
2. 여건 및 전망 ····· 444
3. 정책방향과 과제 ····· 445
제5절 사회적 갈등의 해소 ····· 449
1. 현황 및 문제점 ····· 449
2. 여건 및 전망 ····· 453

3. 정책방향과 과제 ····· 455
제6절 직업현장에서의 사회적 자본 확충 ····· 457
1. 현황 및 문제점 ····· 457
2. 여건 및 전망 ····· 461
3. 정책방향과 과제 ····· 463

제10장 국가 거버넌스의 개혁 ····· 465
제1절 총 론 ····· 465
1. 거버넌스 개혁의 의미 ····· 465
2. 국제사회와 국가 거버넌스 ····· 466
3. 장기 비전을 위한 거버넌스 개혁의 핵심요소 ····· 471
제2절 공공갈등 해결과 국가 거버넌스 문제의 장기 비전 ····· 475
1. 거버넌스와 공공갈등의 관계 ····· 475
2. 한국의 공공갈등 해결능력 향상에 대한 장기 비전 ····· 478
3. 공공갈등 해결능력 향상을 위한 전략적 선택 ····· 486
4. 한국의 공공갈등 해결능력 향상을 위한 정책대안 ····· 494
제3절 국가 거버넌스 구조 개선과 분권의 제도화 ····· 495
1. 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화 ····· 496
2. 지방분권의 이론적 근거 ····· 499
3. 지방분권 선진국의 함의 ····· 503
4. 결론 및 정책제안 ····· 507

참고문헌 ····· 512

표 목 차

<표 1- 1> 주요 국가들의 혁신전략 및 여건 ····· 21
<표 1- 2> 우리나라 장기발전전략에 관한 최근의 주요 작업/보고서 ····· 25

<표 2- 1> 우리나라 잠재성장률(1982~2030년) 추정 및 전망 결과 ····· 56
<표 2- 2> 한국경제의 장기 잠재성장률 전망 ····· 56
<표 2- 3> 잠재성장률 변화추세와 향후 전망 ····· 57
<표 2- 4> 잠재성장률의 주요 변동요인 ····· 58
<표 2- 5> 세계 주요 경제의 연평균성장률 변화 ····· 58
<표 2- 6> 소득 불평등도 추이 ····· 62
<표 2- 7> 인구고령화 속도의 국제비교 ····· 66
<표 2- 8> NIC가 예측한 2020년 세계의 모습 ····· 70
<표 2- 9> AC/UNU가 보는 15대 지구촌 당면과제 ····· 71
<표 2-10> 장기적인 경제적-역동성의 5대 요인 ····· 72
<표 2-11> 주요 OECD 국가의 소득분배 변화 추세 ····· 74

<표 3- 1> 외환위기 전후의 일자리 창출효과 ····· 83
<표 3- 2> 국가발전전략의 패러다임 전환 ····· 92

<표 4- 1> SWOT 분석: 성장동력의 확충 ····· 104
<표 4- 2> SWOT 분석: 인적자원의 고도화 ····· 108
<표 4- 3> SWOT 분석: 사회복지체제의 선진화 ····· 112
<표 4- 4> SWOT 분석: 사회적 자본의 확충 ····· 116
<표 4- 5> SWOT 분석: 능동적 세계화 ····· 120
<표 4- 6> SWOT 분석: 국가 거버넌스의 개혁 ····· 124
<표 4- 7> 잠재성장률 전망(비전 2030) ····· 135

<표 5- 1> 우리 경제의 주요 여건 ····· 145
<표 5- 2> 산업생산구조의 장기변화 추이: 대분류 기준 ····· 152

<표 5- 3> 제조업의 생산구조 전망 ····· 153
<표 5- 4> 서비스업의 생산구조 전망 ····· 154
<표 5- 5> 선진국 대비 기술경쟁력 수준 ····· 159
<표 5- 6> 에너지원단위 국제비교(2003년) ····· 166
<표 5- 7> 주요국의 비임금근로자 및 서비스업 부문 취업자 비율(2002년) 167
<표 5- 8> 노동생산성 국제비교(2003년) ····· 173
<표 5- 9> 서비스산업 고용구조의 국제비교(2003년) ····· 174
<표 5-10> 사회서비스업 취업자 비중의 국제비교 ····· 174
<표 5-11> 수도권과 대전의 연구개발기관 현황(2002년) ····· 179
<표 5-12> 수도권과 대전의 연구개발활동 변화 추이 ····· 180
<표 5-13> 대학 사용 연구비의 성격별 비중 국제비교 ····· 187
<표 5-14> 공공연구기관의 기술이전·사업화 실적 국제비교 ····· 188
<표 5-15> 주요국 정부의 중소기업 금융지원의 자금형태별 구성 비교 ··· 189
<표 5-16> 주요국의 R&D 투자 목표 ····· 191
<표 5-17> 중소기업의 국민경제 비중 ····· 198
<표 5-18> 정보통신 고이용산업과 저이용산업의 생산성 추이 ····· 205
<표 5-19> 정보통신산업의 GDP 성장 기여도 전망 ····· 207
<표 5-20> 국내 IT산업의 부문별 평균 성장률 추이(1991~2004년) ····· 208
<표 5-21> 디지털 컨버전스의 사회적 파급효과 ····· 209
<표 5-22> 한국과 미국의 문화산업 비중 비교 ····· 213
<표 5-23> 문화산업의 경제적 파급효과 ····· 213

<표 6- 1> 초·중등교육 학교급별 교육환경 ····· 236
<표 6- 2> 사교육비 규모의 변화(1994~2003년) ····· 236
<표 6- 3> 전체 예산 대비 정부부담 공교육비(이전지출 포함)의
국제비교(2002년) ····· 240
<표 6- 4> 초·중등교육 학교급별 1인당 GDP 대비 학생 1인당
공교육비 ····· 240
<표 6- 5> GDP 대비 공교육비의 국제비교 ····· 253
<표 6- 6> 초·중등 및 고등교육의 수익자 부담 ····· 254
<표 6- 7> 교육세 현황 ····· 255

<표 6- 8> 저소득층 대학생에 대한 학자금 지원 현황 ····· 257
<표 6- 9> 여성 및 고령자의 경활참가율 및 유휴인력 비율 ····· 273
<표 6-10> 여성경제활동참가율의 국가간 비교 ····· 273
<표 6-11> 우리나라 연령계층별 인구 구성비 추이 ····· 276
<표 6-12> 기간별 평균 성장률 추이(2006~2050년) ····· 277

<표 7- 1> 총사회지출 및 순사회지출 규모 비교 ····· 284
<표 7- 2> 소득보장 급여의 빈곤완화효과 ····· 302
<표 7- 3> 가구유형에 따른 빈곤의 규모와 빈곤완화효과 ····· 302
<표 7- 4> 65세 이상 노인의 공적연금 수급현황(2003년 12월) ····· 307
<표 7- 5> 종사자 지위별 소득자료 보유율 ····· 308
<표 7- 6> 의료비 증가 추이 ····· 314
<표 7- 7> 미국과 영국의 의료서비스 구조 비교 ····· 317
<표 7- 8> 각국의 민간 및 공공의료시설 비율(병상기준) ····· 318
<표 7- 9> 국가별 민간의료보험 가입규모 ····· 321
<표 7-10> 특수직역연금 가입자 현황(2003년 12월 현재) ····· 326
<표 7-11> 총부과대상소득 대비 총급여지출액 비율 변화 ····· 327
<표 7-12> 65~69세 노인가구 소득구성의 국가 비교 ····· 327
<표 7-13> OECD 국가의 영유아 보육·교육비용 정부부담 현황 ····· 335

<표 8- 1> 남북한의 1인당 GNI 비율 ····· 351
<표 8- 2> 주요국의 직접투자 유출입의 상대적 중요성 ····· 361
<표 8- 3> 한국의 해외투자(2004년) ····· 362
<표 8- 4> 한국 및 주요국의 관광산업 주요 지표 ····· 365
<표 8- 5> EU의 자동차 CO_2 배출규제와 한·일의 대응 ····· 379
<표 8- 6> IMD의 국가별 문화 및 가치체계 경쟁력 평가지표 ····· 392
<표 8- 7> 주요 국가의 국가 이미지 ····· 393
<표 8- 8> 한국에 대한 이미지 변화 ····· 394
<표 8- 9> 유관기관 국제교류 활동범위 ····· 395
<표 8-10> 주요 외국의 문화홍보기관 현황 ····· 396
<표 8-11> 주요 국가 이미지 홍보부처 ····· 397

<표 9- 1> 국가별 사회적 자본 수준 ····· 410
<표 9- 2> IMD 평가(59개국) ····· 410
<표 9- 3> 제도권 기관에 대한 한국과 미국의 신뢰도 추이 ····· 422
<표 9- 4> 폐쇄적 공동체와 사이버 공동체 비교 ····· 435
<표 9- 5> 시민의식 수준 측정에서 한국과 IEA 국제 평균 정답비율 비교 ····· 443
<표 9- 6> 갈등으로 인한 주요 국책사업 공사중단 기간 및 사업 철회 시 손실 규모 ····· 452
<표 9- 7> 선진국의 갈등관리기본법 도입사례 ····· 456
<표 9- 8> 기업경영 효율성 지수 변화 추이(2001~05년) ····· 458
<표 9- 9> 기업 조직에서의 사회적 자본의 기능 ····· 459
<표 9-10> 최근 사회공헌 지출비용 추이 ····· 463

<표 10-1> 영역별 거버넌스 관련 국제비교지표 내용 ····· 469
<표 10-2> 미국의 공공갈등 해결능력의 진화단계 ····· 481

그 림 목 차

[그림 2- 1] 미국 경상적자와 재정적자의 추세(1974~2004년) ····· 47
[그림 2- 2] 고령층 인구비율 추세 국제비교(1950~2050년) ····· 48
[그림 2- 3] 세계주요국의 일인당 GDP 장기전망 ····· 49
[그림 2- 4] 기술·경제 패러다임의 변화 ····· 54
[그림 2- 5] 양극화의 성격과 구조 ····· 61
[그림 2- 6] 양극화의 원인 도해 ····· 61
[그림 2- 7] 양극화 지수 수준 및 변화율 국제비교 ····· 63
[그림 2- 8] 우리나라 사회복지예산 변동추이 ····· 64
[그림 2- 9] 우리나라 합계출산율 및 노령인구비중 추이 및 전망 ····· 66
[그림 2-10] 우리나라의 인구구조 전망 ····· 67
[그림 2-11] OECD 각국의 노인부양률(65+/15~64) 추이 및 전망 ····· 68
[그림 2-12] 세계경제의 장기 성장 시나리오 ····· 73

[그림 3- 1] 시스템과 소득의 상관관계 ····· 80
[그림 3- 2] 국내총생산 및 하위 20% 소득점유율 추이 ····· 83
[그림 3- 3] 근로소득준별 도시근로자 가구 분포(1995년과 2005년) ····· 83
[그림 3- 4] 국가의 역할 변천과정 ····· 86
[그림 3- 5] 복지지출/GDP 국제비교 ····· 89
[그림 3- 6] OECD국의 성장과 소득분배 추세 변화(1980년대 vs 1990년대) 90
[그림 3- 7] 시스템혁신과 선제적 재정투자 ····· 94

[그림 4- 1] 6대 핵심전략 상호 간의 관계 ····· 132
[그림 4- 2] 2030년까지의 발전경로 ····· 133

[그림 5- 1] 총투자율의 장기 추세(1960~2004년) ····· 148
[그림 5- 2] 혁신주도형 경제: 개념도 ····· 148
[그림 5- 3] 일인당 GDP 장기전망(미국 = 100) ····· 151

[그림 5- 4] 경제성장 원천 및 주요 정책변수 ····· 155
[그림 5- 5] 혁신클러스터 발전 전망 ····· 162
[그림 5- 6] 기존 성장주력산업의 중장기 발전경로 ····· 169
[그림 5- 7] 선진국형 기간산업의 발전경로 ····· 170
[그림 5- 8] 미래첨단산업의 중장기 발전경로 ····· 171
[그림 5- 9] 주요국 서비스산업의 고용비중 ····· 172
[그림 5-10] 1인당 연구개발비 대비 인구 백만명당 원천특허 수
국제비교(2002년 기준) ····· 186
[그림 5-11] 기업 연구개발투자액 중 대학 및 출연(연) 사용비중 추이 ···· 188
[그림 5-12] 설비투자 대비 R&D 투자비중 변화 ····· 190

[그림 6- 1] 교육경쟁력 국제비교(IMD, 2005) ····· 223
[그림 6- 2] 교육·인적자원 확충을 위한 정책영역과 과제 ····· 230
[그림 6- 3] 유학 및 연수지급 ····· 237
[그림 6- 4] 초·중·고등학교 학생 추계 ····· 241
[그림 6- 5] 우리나라의 공교육 투자재원 흐름도
(2002년 현재, OECD 기준) ····· 255
[그림 6- 6] 형식 및 비형식 평생학습 참여율 ····· 274
[그림 6- 7] 여성의 연령대별 경제활동참가율 전망 ····· 278

[그림 7- 1] 기초생활보장 사각지대 규모(2003년) ····· 304
[그림 7- 2] 한국, 미국, 영국, 일본의 지니계수 추이 ····· 307
[그림 7- 3] 공적연금 급여의 선별성과 노령인구 빈곤율 사이의 관계
(1994~97년) ····· 312
[그림 7- 4] 재정안정화 조치(정부개정안) 이후 국민연금 재정수지 전망 329
[그림 7- 5] 우리나라의 노후소득보장체계 ····· 330
[그림 7- 6] 공적연금제도 개혁 목표들의 상호관계 ····· 333

[그림 8- 1] 비즈니스 환경(2000~04년) ····· 349
[그림 8- 2] 국제전화비(2002년) ····· 349
[그림 8- 3] 한국의 무역의존도 및 서비스수출의 위상 비교 ····· 349
[그림 8- 4] 비전 개념 및 전략과제 ····· 354

[그림 8- 5] 고용경직성(2003년) ····· 377
[그림 8- 6] 연간노동손실일수(2002년) ····· 377
[그림 8- 7] 기업지배구조 선진화 지수(2004년) ····· 378
[그림 8- 8] 투명성 지수(2003년) ····· 378
[그림 8- 9] CO_2 배출량(2002년) ····· 378

[그림 9- 1] 사회적 자본의 효과와 구성요소 ····· 401
[그림 9- 2] 사회적 자본, 인적자본, 물적자본 ····· 404
[그림 9- 3] 공동체의 유형과 특성 ····· 406
[그림 9- 4] 사회적 자본에 관한 정책연구 영역 및 대상 ····· 409
[그림 9- 5] 사회제도에 대한 신뢰도 추이 ····· 411
[그림 9- 6] 정부부문의 부패도에 대한 국민인식의 국제비교 ····· 422
[그림 9- 7] 사회유형과 공동체(신뢰) 형태 ····· 433
[그림 9- 8] 엘리트 상위 10개 고교 비율 ····· 434
[그림 9- 9] 지역혁신을 위한 사회적 자본 학습네트워크의 경로 ····· 447
[그림 9-10] 사회적 네트워크 지원 영향 변수 ····· 448
[그림 9-11] 각종 사회갈등의 발생 빈도(1991~2003년) ····· 450
[그림 9-12] 사회갈등의 유형별 심각성에 대한 인식 ····· 451
[그림 9-13] 미국의 갈등관리지원기관 사례 ····· 457

[그림 10-1] 거버넌스 지표의 구성 영역: 세계은행 거버넌스 데이터베이스 분석 ····· 467
[그림 10-2] 거버넌스 개념 변화의 세계적 추세 ····· 470
[그림 10-3] 한국의 거버넌스 체계의 위치 ····· 477
[그림 10-4] 거버넌스 체제의 진화 개념도 ····· 478

요 약

제1장 연구의 목적, 접근방법 및 주요 내용

본 보고서는 향후 20여년을 시계로 한 우리 경제의 장기적이고 종합적인 발전의 밑그림을 그려보고 주요 정책과제를 제시한다. 국민적 합의가 가능한 비전과 전략, 주요 과제를 정리·제시함으로써, 21세기 지식정보화시대의 선도국가로서 우리나라의 새로운 미래를 열어 나가기 위한 논의의 기반을 제공하고자 한다.

우리나라는 40여년에 걸친 산업화 과정을 통해 '후발추격'을 벗어나 세계 '선도경합'에 참여할 수 있는 선진적 발전단계에 도달해 있다. 반도체, 자동차, 철강 등 주력 산업 분야의 국내 선도기업들은 외환위기 이후의 대대적인 구조조정과정을 통해 국제표준을 다툴 정도의 세계적 기업으로 발돋움하는 데 성공하였다. 그러나 이 같은 기업, 개인이 아직 극소수에 지나지 않으며, 그 확산 전망도 불투명하다는 것이 문제이다.

실제 우리의 대내외 제반 여건은 결코 우호적이 아니다. 세계화, 기술혁신, BRICs의 부상 등의 글로벌 환경 변화에 대한 대응부담은 계속 높아지고 있다. 대내적으로는 외환위기 이후의 경제사회시스템 전환 노력이 아직 착근 내지 완료되지 못한 상태에서, 근래에는 소위 '저성장 속의 양극화' 현상이 첨예하게 나타나고 있다. 이에 더하여 세계적으로 유례없이 빠른 저출산·고령화, 남북관계의 불안정성 등 우리의 특수요인들이 복합되어 미래에 대한 불안, 사회적 긴장이 확산되고 있다.

현 시점에서 우리가 해결해야 할 문제는 과거 어느 때보다 훨씬 더 다기적이고 복합적이다. 전통적인 성장과 분배의 문제 외에, 환경, 사회

적 역할, 가치관, 국가 이미지 등이 중요한 문제로 대두되고 있다. 권위주의적 압축성장모형의 잔재, 친족사회(kinship society) 및 무계층사회(classless society)의 속성, 균등주의, 동북아 정세 등 특수한 비경제적 요인들이 모두 맞물려 있다. 그만큼 문제의 해법이 간단하지 않다. 경제문제에 초점을 맞춘다 하더라도 경제·사회는 물론 문화·정치·안보 등을 감안하는 종합적인 접근이 필요하다.

'저성장 속의 양극화 문제' 해결의 가닥이 잡힐 것으로 예상되는 향후 10년 정도가 결정적으로 중요하며, 현 시점에서 현실적인 비전과 전략을 수립하는 것이 필수적이다. 내외 환경의 불확실성이 커서 최선의 시나리오와 최악의 시나리오 간에 커다란 간극이 있을 수 있으며, 통제할 수 없는 많은 변수만큼 정책적인 대응이 가능한 변수도 많기 때문이다.

향후 10년 동안 필요한 구조조정과 광범위한 제도개혁이 성공적으로 이루어질 경우, 새로운 안정적 성장기반을 확보하고 독자적인 국가이념과 사회문화적 정체성을 갖춘 OECD 중견국가로 발전할 수 있을 것이다. 그러나 이에 실패할 경우, 1990년대 중반 이후 배태된 '성장과 분배의 악순환고리'가 고착되어 경제적 역동성과 사회적 안정기반이 심각히 훼손되고 상당 기간 동안 침체·혼란이 지속될 수도 있다. 현재 우리가 직면하고 있는 문제의 원인과 성격, 그리고 향후 우리나라의 성장 및 발전궤도의 기준선(baseline)과 내용에 대한 현실적인 이해와 기대, 공동의 인식기반을 조속히 확충하고 일관된 대응체제를 구축해 나가야 한다.

제2장 대내외 환경 변화와 도전과제

장기적인 관점에서 조망해 볼 때, 우리나라의 중요한 대외 환경 변화와 도전과제는 다음의 세 가지로 집약할 수 있다. 첫째, 세계화에 따른 세계경제의 통합과 금융부문의 불안정성 증대 위협이다. 지구촌경제의 단일시장 통합추세가 가속화되면서, 세계경제 차원에서 보다 효율적인 자원 배분이 가능해지고 세계경제의 고성장률 국면이 유지될 가능성이 크다. 그러나 선·후진국 여부를 막론하고 국가 간 성과 격차는 커질 것인데, 각국의 정책적 대응능력이 관건이다. 금융자본의 국제적 이동성이 증대되면서 금융·외환의 불안정성이 심화될 것이며, 특히 미국의 쌍둥

이 적자는 장기 안정성장의 관건으로 작용할 가능성이 크다.

둘째, 고령화 및 인구감소로 기존 강대국의 상대적 지위 약화, BRICs 및 아시아 경제권의 부상 등으로 인해 세계화는 점차 비/탈서구화 성격을 띠게 되고 세계경제는 다극화 구조로 옮아갈 것이다. 신흥국가들의 부상은 세계시장을 확장시키는 요인이 되겠지만 부패, 빈부격차, 취약한 금융·재정 등 구조적인 문제들이 이러한 동력을 위협할 수도 있다. 테러·질병·환경·재난 등 안보위험도 다원화될 것이며, 이에 대응할 수 있는 국제공조체제에 대한 수요도 늘어날 것이다.

셋째, 과학기술 발전과 사회경제적 변화이다. 바이오, 나노, 신·재생에너지 등 새로운 분야의 기술혁신으로 과학·기술·산업의 융합과 기존 산업의 '창조적 파괴' 과정이 가속적으로 진행될 것이다. 이로 인해 세계시장의 구조개편이 상시화되고 시장 선점을 위한 국가 및 기업 간 경쟁이 더욱 치열해질 것이다. IT 등 기술패러다임 변화에 힘입어 분권화된 수평적 분업체제에 기반한 대중참여 민주사회로의 전환이 촉진될 것이나, 윤리적 문제를 둘러싼 갈등, 디지털 위험, 기존 정치체제와의 비정합성 등 정치·사회적 불안정 요인 또한 증대할 것이다.

한편, 대내적으로 중요한 4대 여건 변화와 도전과제는 다음과 같다. 첫째, 설비투자의 둔화와 노동공급의 감소로 인해 잠재성장률은 계속 하락하리라는 것이 표준전망이다. 기술혁신, 제도혁신, 인적자본 향상에 의한 생산성 제고가 잠재성장률을 결정하는 최대 변수가 될 것이며 그 전망은 매우 유동적이다.

둘째, 산업·기업 간 양극화 및 고용·소득의 양극화가 지속되고 전방위적인 양극화가 전개되는 가운데 고용불안도 심화될 것이다. 이는 대외적 요인뿐 아니라 부품·소재 및 중소기업 전반의 취약성, 자영업자의 비대 등과 같은 등 국내 산업의 구조적 특성에 기인하는바 단기간에 극복하기 어렵다. 양극화의 원인이자 결과로서 소득계층 간 교육·인적자원 투자기회의 격차가 지속될 경우, 세대 내·세대 간 사회적 이동성이 크게 저하됨으로써 사회통합기반을 침식함은 물론 경제적 효율성, 성장잠재력도 크게 훼손할 수 있다.

셋째, 급속도의 저출산·고령화로 인해 노동력이 감소되어 성장잠재력이 저하하고 노령인구 지원 부담이 증가하여 재정압박이 증폭될 것이

다. 이에 대응하기 위해서는 공적연금·건강보험 등 각종 사회보험 개혁이 시급하고 여성인력·고령인력의 노동시장 유입이 중요하나, 필요한 개혁이 정치적·경제적·사회적 요인으로 인해 지체될 수도 있다. 넷째, 군사 면에서는 미국 중심의 단극체제가 유지되면서 전반적인 평화가 예상되나, 한반도 정세를 하나의 중요한 변인으로 하여 동북아지역에서는 불안정성이 상존할 것이다. 분단/통일비용 감축을 위한 남북경협과 동북아지역 협력체제의 구축 성과가 동북아지역 평화의 주요 관건이 될 것이다.

제3장 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 모색 / 제4장 국가비전과 전략과제

우리 경제의 양적인 성장전략은 이미 한계에 도달했지만, 생산성 주도 경제, 지식기반경제로의 전환은 아직 이행기 과제이다. 성장의 고용창출·분배개선 효과는 크게 약화된 반면, '삶의 질', '국가품격' 등의 다양한 사회·문화적 욕구가 증대하고 있어 종래의 경제성장 일변도의 기존 목표는 수정이 불가피하다. 남북관계를 안보문제가 아닌 경제문제로도 이해하는 발상의 전환이 필요하며, 새로운 남북관계 구축을 위한 돌파구를 만들어야 한다. 이와 함께 새로운 국제공조체제를 구축하여 다양한 국내외 안보 위협요인에 대응하고 장기 안정성장의 환경여건을 담보하는 것이 중요하다.

선진 각국들도 우리와 유사한 문제에 이미 직면하였거나 현재 직면하고 있는바, 이들의 대응사례와 경험을 면밀히 검토할 필요가 있다. 국가역할 변천의 세계적 추세를 조망해 보면, 선진국들은 시장실패와 정부실패를 통해 얻은 교훈을 거울삼아 대개 '슘페터적 신복지국가(Shumpeterian New Welfare State)'를 지향하고 이를 혁신과 통합을 동시에 달성하기 위한 모형으로 삼고 있다. 슘페터적 신복지국가모형은 직업교육과 평생교육 활성화 등 인적자본의 투자와 함께 다양한 네트워크의 활성화 및 연계, 권한의 분산과 총괄조정 등 메타 거버넌스(meta-governance)를 통해 국가경쟁력을 제고하고 지속가능한 성장을 담보하고자 한다. 이는 현재 진행 중이거나 향후 예상되는 대내외 환경 변

화에 적합한 모형이라 할 수 있다.

과거 우리나라는 발전전략의 패러다임으로 '先성장 後복지' 전략을 추진하였다. 그러나 '저성장 속의 양극화'가 진행되고 향후 저출산·고령화로 인해 이 문제가 더 악화될 가능성이 있는 상황하에서 이러한 전략은 더 이상 유효하지 않다. 대내외 환경의 변화에 대응하기 위한 새로운 국가전략으로서 성장과 복지 간에 선순환 구조를 구축하고 성장과 상생을 동시에 달성하기 위한 동반성장전략이 필요하다.

경제·사회 각 부문·계층 간 상승적 동반발전을 실현하고 나아가 21세기의 선도국가로 도약하기 위해 정부는 시스템 혁신을 통해 경제적 효율을 담보하고, 중장기적인 시계에서 고안된 전략적 재정투자를 통해 경제적 효율과 사회적 효과성을 동시에 제고함으로써 최종적으로 국민 전체의 삶의 질 향상을 도모해야 한다. 유인부족과 과거의존성 등과 같은 정부실패 요인, 그리고 빈곤, 소외, 갈등 등과 같은 시장실패 요인을 적시에 보완함으로써 시장경제와 공공부문 간의 상승적 발전구도를 정착시켜야 한다. 특히 개개인의 인적자본개발 능력·기회·환경과 함께 우리 사회 전체에 축적된 사회적 관계자산(사회적 자본)의 질을 제고함으로써 성장잠재력과 삶의 질을 동시에 높여 나가야 한다.

SWOT 분석 등을 통해 볼 때, 동반발전을 실현하기 위한 주요 정책영역과 전략은 ① 성장동력의 확충, ② 인적자원의 고도화, ③ 사회복지체제의 선진화, ④ 사회적 자본의 확충, ⑤ 능동적 세계화, ⑥ 국가 거버넌스의 개혁 등 여섯 가지로 규정할 수 있다. 6대 전략 중 특히, 능동적 세계화는 정책방향 설정을 확고히 하는 효과(anchoring)를 낳을 것으로 기대되며, 국가 거버넌스의 개혁은 상이한 역할과 위계를 지닌 수많은 경제주체들의 자발적 참여와 적절한 역할분담을 담보하고 수많은 정책들에 대한 유기적인 총괄조정을 담보함으로써 정책 전체의 방향성과 효과성을 극대화해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

제5장 성장동력의 확충

우리 경제의 최근 성장패턴은 과거와는 다른 양상을 보여주고 있다. 경제성장률 저하와 함께 성장의 고용창출효과가 지속적으로 하락하여

‘고용 없는 성장’에 대한 우려가 제기되고 있다. 제조업의 고용비중은 감소하는 반면 서비스부문의 고용비중은 확대되고 있으나, 제조업 대비 서비스업 생산성 증가는 부진하다. 중화학공업 대 경공업, 수출부문 대 내수부문, 대기업 대 중소기업 등 산업 간 및 산업부문 내 기업 간 생산성 및 수익성 격차가 확대되고 있다.

이러한 우리 경제의 성장패턴은 경제발전단계의 성숙과정에서 오는 구조적 요인 및 세계화 등 대내외적 환경 변화요인이 동시에 작용한 결과이다. 과거 요소투입 주도의 산업화단계에서는 새로운 산업이 계속 생겨나고 이에 필요한 설비투자・산업인력 수요가 크게 증가되면서 경제가 성장하였다. 그러나 산업구조가 성숙됨에 따라 투자기회가 줄어들고, 생활수준의 향상으로 출산율 저하 및 고령화, 근로시간의 단축 등 노동공급의 증가도 둔화됨에 따라 요소투입 중심의 성장은 지속되기 어려운 실정이다. 정보통신기술(ICT)의 발전, 중국 등 저임금국가의 급부상 및 세계화의 전개 등 외부 환경 변화는 산업・기업 성장에 새로운 기회를 제공하는 한편, 산업 간・기업 간 격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다.

우리 경제는 과거의 성공적 산업화 과정에서 축적한 다양한 측면의 자산을 보유한 반면, 과거의 유산이 온존하여 새로운 도약에 장애요인으로 작용하는 약점을 동시에 보유하고 있다. 우리 경제는 현재 요소투입 주도의 고도성장단계를 지나 생산성 중심의 혁신주도형 발전단계로 전환하는 과정에 있다고 할 수 있다. 전환기의 과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 정부 개입을 지양하고 기업가정신을 고양하도록 시장기능을 활성화하는 것이 필요하다. 둘째, 산업발전전략에 있어서는 자본집약적・제조업 중심의 산업발전전략에 이어 지식기반산업 및 제조업과 서비스업의 균형발전을 추진한다. 셋째, 부품・소재 등 산업연관관계의 기초를 강화하여 완제품 중심의 산업구조를 고도화하고, 기업 간 네트워크를 통하여 기업 간 양극화를 극복한다. 넷째, 기술혁신이 경제성장을 추동하는 선도적 기술개발체제를 구축하여야 한다. 마지막으로 대외전략에 있어서는 BRICs・신진 개도국・이슬람권 등의 역할이 확대될 것으로 예상되는 세계경제체제의 변화에 능동적으로 대응하여야 한다.

제6장 인적자원의 고도화

전 세계적으로 안정적 성장과 사회발전을 위한 핵심정책으로서 인적자원정책의 중요성이 높아지고 있으나, 우리의 경우 이에 대한 대응이 미흡하다. 정보화 및 세계화로 인한 경제·사회의 심층적 구조 변화는 개인 및 기업에게 끊임없는 전략적 대응능력 및 자기주도 학습과 혁신능력을 요구하며, 국가의 안정적 성장과 발전의 관건은 지식과 기술의 원천인 인적자원의 질적 수준에 좌우된다. 이에 따라 많은 선진국들은 이미 1990년대 이후 '수월성, 다양성, 책무성' 그리고 '선택과 경쟁'의 원리에 입각한 교육 및 인적자원개발체제의 개혁 내지 혁신 노력을 경주해 오고 있으며, 최근에는 고급인력 확충을 위한 노력 및 인적자원 관리혁신을 위한 정책경쟁이 심화되고 있다. 우리의 경우도 잠재성장률의 장기적 하락추세와 함께 노동시장의 유동성이 급증하고 고용불안요인이 점증하는 여건에서 최소한의 안정성장 및 사회통합기반을 유지하기 위한 '인적자원의 양과 질'의 제고 노력이 절실하다.

인적자원 고도화를 위한 정책방향으로서, 먼저 교육기관 간에 공정한 경쟁을 촉진하여 다양한 교육수요를 충족하고 교육의 경쟁력을 확보해야 한다. 학교 간 경쟁을 통해 공급자 중심에서 수요자 중심으로 교육체제를 개편하여 교육의 경쟁력을 확보하는 한편, 지식기반사회에 적합한 실용적 교육을 통해 인력수급의 질적 불일치를 해소해야 한다. 또한 사회통합을 위한 저소득층 지원 강화 및 가용인력의 활용을 극대화해야 하며, 계층 간 소득격차 및 인적자원 투자격차로 인해 발생하는 양극화와 빈곤의 대물림을 방지하기 위해 저소득층 및 취약계층에 대한 교육지원을 강화하고 취업능력을 향상시켜야 할 것이다. 정규교육은 물론 인적자원개발에 관한 지자체 및 민간의 참여와 책무를 강화하여 필요 투자재원을 확충하고 투자의 실효성과 효율성을 제고하며, 인적자원개발에 관한 중앙부처 간 정책 기획·조정 기능 및 각종 사업에 대한 성과관리를 강화하는 한편 집행기능은 지자체로 이양하는 등 중앙정부·지자체·민간 간의 새로운 공조체계 구축이 필요하다.

평생학습사회를 맞이하여, 학령인구에만 국한되어 있는 우리의 교육체제를 잠재인력의 가용성 제고에 초점을 맞춘 효과적인 평생학습체제

로 전환·구축하는 것이 필요하다. 평생교육이 내실 있게 운영되기 위해 대학이 평생교육의 중심축으로 활용되도록 제도개선방안을 마련하는 한편, 대학의 평생교육기능 강화를 위해서 현행 정규 교육 위주의 교육운영시스템을 개편하고 탄력적 성인학습 프로그램 운영방안을 마련해야 한다. 이를 통해 평생학습이 수요자 중심의 유연한 체계로 구축되어 잠재인력의 노동시장 진입을 효과적으로 지원할 수 있도록 해야 한다.

청년 인적자원의 효율적 활용정책을 추진하여 수요·공급의 장기 변화에 따라 청년인력을 효율적으로 재배분함으로써 국가경쟁력과 국민통합도를 제고할 필요가 있다. 군복무 기간을 인적자본을 제고하는 생산적 기회로 전환하고, 차별적인 요소들을 시정하여 범국민 통합의 기회로 활용하는 방안도 마련되어야 할 것이다.

고령화시대를 대비해 고령인구의 경제활동 확대를 위한 적극적 지원방안을 강구하고, 상대적으로 활동이 저조한 여성 인적자원의 개발에 주력해야 한다. 아울러 해외 고급 인적자원을 적극적으로 유치하는 한편, 해외 인적자원과의 네트워크를 구축함으로써 글로벌 경쟁력을 강화해야 한다.

제7장 사회복지체제의 선진화

우리나라의 사회복지제도는 급속히 확대되었으나 현재 광범하게 존재하고 있는 사회복지에 대한 수요와 향후 예상되는 새로운 복지수요를 고려할 때에는 부족한 상황이다. 그럼에도 불구하고 재정여건과 급속한 고령화 추세 등을 감안한다면 향후 복지지출을 확대할 수 있는 여지도 크지 않다. 이와 같은 상황에서 사회복지에 대한 수요를 충족시키고 지출 확대에 대한 지지를 확보하기 위해서는 지속적인 복지체제의 개혁을 통하여 효과적이며 효율적인 복지체제를 구축하는 것이 필요하다.

사회안전망은 변화하는 수요에 따라 능동적인 개혁이 가능하도록 유연하게 설계될 필요가 있다. 또한 빈곤탈출을 유도할 수 있는 정교함도 필요하다. 이러한 측면에서 기득권을 형성하여 개혁을 어렵게 하고 나아가 재정불안정성을 결과할 수 있는 사회보험이나 데모그란트의 지나

친 확대는 경계할 필요가 있다. 다양한 프로그램에 의한 중첩적인 사회안전망을 형성함으로써 복지수요를 충족시키는 동시에 성장에도 친화적인 사회안전망을 형성하여야 한다. 또한 우리나라 복지제도의 취약점인 사회복지서비스를 강화하여야 하며, 효율성을 높이기 위해서는 전달체계의 개선과 지자체의 역할 제고가 필요하다.

사회보험 및 공적연금 부문에서는 무엇보다 지속적인 건전성 개혁을 통하여 재정적 지속가능성이 확보되어야 하며, 사회부조제도를 빈곤정책 차원에서 재정비할 필요가 있다. 의료급여, 산재급여 등 현재 비효율성이 지적되고 있는 부문에서는 제도개혁이 요구되며, 취약한 아동 및 장애인 복지는 강화될 필요가 있다. 또한 사회복지서비스를 확충하여 현금급여의 단점이 보완되어야 한다. 이와 같은 복지확대와 더불어 재정지출을 적정 수준으로 유지하기 위해서는 재정절감의 유인이 적절히 부여되어야 하며, 사후평가제도를 확립하여 복지개혁이 지속적으로 추진될 수 있어야 한다.

제8장 능동적 세계화

한국은 수출주도형 발전전략을 통해 세계 11~12위의 경제대국으로 성장하였으나 여전히 폐쇄적 중상주의 사고가 지배하고 있다. 대외적으로 폐쇄적인 국가라는 이미지를 벗어나지 못하고 있으며, 우리의 경제력에 부합하는 국제적 위상을 확보하지 못하고 있다. 또 정부규제, 행정절차, 노동시장 관행 등 기업활동을 위한 여건과 생활여건이 글로벌 표준에 미달하고 있다. 또 경제통합이라는 측면에서 보더라도 세계적으로 지역주의 추세가 강화되고 있는 데 비해 우리는 동북아 및 태평양지역 국가와의 경제통합이 지지부진한 실정이다. 동북아지역의 역내 국가 간 무역과 투자가 증대되고 있어 시장 주도의 기능적 통합은 어느 정도 진전되고 있으나, 한반도의 지정학적 위험이 지속되고 있고 남북한 간의 경제력 격차도 더욱 확대되고 있는 점은 동북아의 제도적 경제통합에 중요한 장애요인으로 작용하고 있다.

국제화 부문에서의 비전은 '국제적으로 소프트 파워(soft power)를 인정받는 국가'를 형성하는 것이다. 열린 경제를 이루어 국제규범에 맞는

제도·관행을 가지고 있는 국가로서, 국제사회와 경제적으로 긴밀히 연결되어 성장잠재력의 확보와 함께 한반도의 안보적 중요성을 강화하며, 국제사회의 일원으로서의 일정한 책임을 다한다는 것이 그 구체적인 내용이다. 우리 경제를 국제표준에 맞는 진정한 개방경제로 전환하고 외국과의 네트워킹도 촉진하여 열린 국가를 구현하는 것이 최우선 과제이다. 또한, 한국의 국가 이미지를 제고하고 국제협력을 강화하여 경제력에 걸맞은 국제적 위상을 확보해야 한다. 이에 따라 6대 전략과제를 제시할 수 있다.

첫째, 제도와 관행의 국제표준화가 요구된다. 국제기준을 따르면서도 한국적 특수성을 반영할 수 있도록 개선하는 것이 기본방향이며, 한국사회의 글로벌화를 위해서는 외국문화에 대한 거부감을 완화하고 수용성을 높일 수 있는 환경 조성이 필요하다.

둘째, 글로벌 네트워킹을 촉진시켜야 한다. 단순 공산품 수출 중심의 지원체제를 탈피하고 기업의 다양한 해외진출을 지원해야 한다. 지식기반경제 구축을 위한 인력의 글로벌 네트워킹을 구축하여 기술과 지식의 혁신을 위한 해외고급인력의 고용을 증진하고 우리 인력의 해외활동도 촉진해야 한다. 한국경제의 고도화를 위해서 FDI가 지속적으로 필요하지만 보다 전략적인 분야의 FDI 유치가 필요하다.

셋째, 동북아 경제협력체를 추진해야 한다. 동북아 경제통합의 제도화를 추진하기 위한 다양한 기반을 조성하고, 에너지·환경·수송 등의 분야에서 참여국들이 실익을 느낄 수 있는 구체적 공동사업을 추진할 필요가 있다. 거대경제권과의 FTA 체결이 필요하며, 이를 위한 내부갈등 조정역량도 강화할 필요가 있다.

넷째, 남북한 공동번영을 추진해야 한다. 단기적으로 당면 안보위험을 선도적으로 최소화하면서 경제적 통합을 추진하고, 중기적으로 한반도 평화체제의 구축을 통해 남북한 공동체의 상생적인 발전기반을 공고히 하여, 장기적으로 정치적 통합을 달성해야 한다.

다섯째, 국가 이미지를 제고해야 한다. 국가 정체성을 확립하고 효과적인 이미지 제고 활동 지원을 위해 한국의 대표 브랜드 이미지를 구축하는 것이 필요하다. 국가 정체성을 확립하고 한국을 대표하는 시각적·언어적 상징체계를 마련하는 등 국가적 대표 상징물을 선정해야 할

것이다.

여섯째, 국제협력을 강화해야 한다. 우리의 비교우위분야를 활용한 한국형 국제협력모델을 개발하고, 이에 기초한 세부 지원전략을 수립해야 한다. 제한된 재원의 효율적 활용과 지원효과 제고를 위해 원조대상국 선별기준을 마련하고 선택과 집중의 원칙에 따라 배분하여야 할 것이다. 원조 프로그램을 추진함에 있어서는 DAC의 각종 가이드라인과 선진 공여국의 기준 및 모범사례 등을 벤치마킹하여 국제기준에 부합하는 정책수립과 집행을 도모해야 할 것이다.

제9장 사회적 자본의 확충

신뢰, 네트워크, 규범, 제도 등 개인과 개인, 집단과 집단 간의 협력을 촉진시키는 사회의 무형자산을 사회적 자본이라고 한다. 사회적 자본은 거래비용을 낮추어 경제성장에 기여하며, 사회구성원의 소속감을 증진시켜 복리를 향상시키고, 사회적 통합을 촉진한다. 지식기반경제시대에는 경제주체의 자발적 협력의 중요성이 커진다는 점에서 사회적 자본의 역할이 증대된다. 세계경제의 지구화가 가속되는 가운데 사회적 자본은 수입이 불가능하다는 점에서 한 사회의 경쟁력을 좌우하는 궁극적인 인프라라고 볼 수 있다.

사회적 자본은 그 구성요소가 다양하다는 점에서 그 양의 고저를 일의적으로 평가하기가 쉽지 않다. 하지만 우리나라는 사회적 신뢰의 수준이 낮고, 시민사회에의 참여가 저조하여 사회적 자본의 수준이 낮은 나라에 속하는 것으로 평가되고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실은 식민지배, 전쟁에 뒤이어 정부주도에 의한 권위주의적 개발연대를 겪었고, 민주주의의 경험이 아직 일천한 우리나라 현대사의 굴곡을 반영하고 있는 것으로 보인다.

사회적 자본의 축적은 한 사회의 역사적 경험을 반영하며, 단기간에 사회적 자본을 제고할 수 있는 쉬운 수단은 찾기 힘들다. 사회적 자본이 축적되는 기제에 대한 연구도 아직은 초기단계에 머물고 있는 것으로 보인다. 더군다나 사회적 자본의 축적은 각국의 특수한 역사적·문화적 맥락 속에서 이루어지기 때문에 다른 나라의 정책이 그대로 우리나라에

서도 같은 효과를 가지리라 기대하는 것은 무리이다. 어려워도 우리나라에 적합한 정책 패키지를 개발해 나갈 수밖에 없다.

사회적 자본에 관한 논의에 있어서 지배적인 패러다임은 시민사회에의 참여를 강조한다. 참여를 통해 소통의 기술을 배우고, 신뢰를 학습하게 되며, 호혜성의 규범을 체득하게 된다고 본다. 하지만 우리나라의 경우 이미 존재하는 형태의 시민공동체에의 참여를 유인하는 것만으로는 사회적 자본의 확충을 기대하기 힘들다. 우리나라 시민공동체의 생태계는 전반적으로 양적인 취약함이 두드러지는 가운데, 향우회 및 동창회의 예에서 보는 바와 같이 동일한 출신배경을 공유하고 위계적인 내부질서를 가지며 폐쇄성을 가지는 단체들이 주종을 이루고 있기 때문이다.

개방적이고 민주적이고 다양성을 내포하며 공익에 봉사하는 열린 시민공동체를 육성하기 위한 방안을 강구해야 한다. 여기서 중요한 것은 정부가 정치적 고려에 따른 자의성 논란에서 자유로울 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 것이다.

사회적 자본의 확충을 위해서는 정부의 역할이 중요하다. 무엇보다도 법규범을 명료하게 하고 집행에 철저를 기함으로써 법치의 원리를 확립해야 한다. 이를 통해 시장과 사회에 있어서 개별 주체가 겪을 수 있는 규범의 혼란을 정리할 수 있을 뿐 아니라, 힘 있는 개인과 집단을 향해 팔이 굽는 불공정한 제도의 적용을 보고 냉소적으로 변한 개인이 공익을 위한 협력의 의사를 거두어들이는 신뢰 저하의 현상을 막을 수 있기 때문이다.

제10장 국가 거버넌스의 개혁

장기비전 전략에 대한 논의가 실효성을 담보하려면 효과적인 거버넌스 구조에 대한 고려가 필수적이다. OECD의 최근 연구결과는, 각 나라의 기술혁신시스템의 성과 차이는 장기전략의 차이뿐 아니라 미시적으로 해당 분야의 정책이 결정되고 집행되는 거버넌스 구조의 차이에서도 상당 부분 기인함을 잘 보여주고 있다. 이러한 연구결과는 우리나라의 기술혁신시스템에 관한 장기전략 수립에 있어서도 중요한 정책적 시사점을 던져주고 있다. 현재 우리나라의 기술혁신시스템전략은 국가균형

발전전략과 맞물리면서 국가 R&D 예산의 약 40%가 지방 R&D 예산으로 배분되고 있으나, 실제 지방 R&D 예산을 집행하는 주체들을 전체적으로 통합하는 효과적인 거버넌스 구조가 아직 구축되지 못하고 있어 비효율적인 측면들을 노정하고 있다.

정부 내의 거버넌스뿐만이 아닌 광의의 국가 거버넌스 구조에 있어서는 '정부-시장(기업)-시민사회' 3자 간의 상호 신뢰관계 및 상호 역학관계가 어떻게 형성되는가가 매우 중요하다. 최근 한국개발연구원의 '사회적 자본에 관한 설문조사'에 의하면, 우리나라의 '사회신뢰'(일반화된 타인에 대한 신뢰) 또는 공적 제도에 대한 신뢰는 선진국에 비해 현저히 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 근래의 추세를 살펴볼 때, 시기에 따라 증감은 있지만 대체로 낮은 수준에서 변동하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 기업의 정부에 대한 신뢰, 일반 시민의 정부 및 기업에 대한 신뢰가 충분하지 않음을 의미한다. 이와 같이 사회신뢰가 부족할 때에는 사회적으로 합의된 절차에 따르기보다는 단기적이고 비합리적인 의사표시수단을 통하여 집단이기주의를 내세우기 마련인데, 이는 현재 우리나라에서 자주 관측되는 현상이다. 따라서 장기비전전략 수립의 한 중요한 부분으로 광의의 국가 거버넌스 구조에 대한 체계적인 평가와 그에 대한 대응전략 수립이 포함되어야 한다.

현재 한국이 처한 거버넌스 문제의 한 예를 들면, 정부 이외의 다수의 행위자들이 급격한 민주화로 인하여 자기 목소리를 강하게 내기 시작한 반면, 그 목소리들을 효과적으로 수렴하여 효율적인 정책결정을 유도할 수 있는 절차는 아직 구축되지 못하였다는 것이다. 이로 인해 정부의 중요한 정책결정에 대해 관련 이해당사자들이 서로 머리를 맞대고 문제 해결을 위해 노력하기보다는, 저마다 자기 이익을 극대화하기 위하여 과격한 방법들을 사용함으로써 공공갈등이 더욱 심화되고 있는 실정이다. 즉, 갈등의 발생과 봉합과정에서 당사자 간의 관계가 더욱 악화되고 서로 간의 신뢰가 크게 떨어져 사회적 자본을 오히려 감소시키는 현상이 전개되고 있는 것이다. 또한, 정책결정이 장기간 지연됨으로써 사회 전체적으로 물질적 자본의 감소와 같은 상당한 크기의 사회적 비용을 지불하고 있는 실정이다. 따라서 정책 결정과정에서 필연적으로 발생하는 이해관계의 충돌로 인한 공공갈등 상황에서 다수의 이해당사

자들의 목소리를 효과적으로 조율할 수 있는 절차적 체계를 확보하는 것이야말로 한국이 처한 거버넌스의 문제를 극복하는 중요한 하나의 핵심의제가 될 것이다.

[제1부 총 론]

제1장 연구의 목적, 접근방법 및 주요 내용
제2장 대외 환경 변화와 도전과제
제3장 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 모색
제4장 국가비전과 전략과제

제 1 장

연구의 목적, 접근방법 및 주요 내용

제1절 문제인식

1. 또 다른 발전의 기로에 선 한국경제[1)]

우리나라는 역사적 전환기에 서 있다. 소득 2만불 고지를 넘어서 세계 선도국가로 발전해 나가기 위한 중대한 선택과 변화의 기로에 서 있다. 급변하는 국제환경과 국내 정치·경제·사회의 변화과정에서 향후 10~20년간에 걸쳐 어떠한 선택을 하고 어떠한 성과를 거두는가가 우리나라의 장래 방향에 결정적 의미를 가질 것이다.

1960년대 이래 40여년간 한국사회는 민주화와 산업화를 동시에 달성함으로써 세계로부터 찬사를 받는 빛나는 업적을 이룩하였다. 지난 10여년만 보더라도 외환위기를 성공적으로 극복하였음은 물론, 이를 계기로 개발연대의 권위주의적 국가발전모형을 정리하고 민주시민사회, 혁신주도형 경제로의 지속 발전을 위한 대대적인 시스템 개혁을 추진함으로써, 소득 2만불 고지를 넘어서 세계 일류국가로 발전할 수 있는 토대를 구축하였다.

이러한 발전과정과 성과는 세계문명사의 또 다른 거대한 전환기로 불리는 21세기에 있어 우리나라가 지니고 있는 거대한 발전잠재력을 입증

1) 이 부분의 논의의 일부는 주제의 유사성, 집필자의 중복으로 인해 대통령자문 정책기획위원회(2007)의 제1장, 그리고 우천식(2007b)'에서도 발견된다.

하는 것으로 보아도 무방하다. 실제 우리나라는 이미 '후발추격(catch-up as a Latecomer)'이 아니라 세계 '선도경합(front-runner competition)'에 참여할 수 있는 발전단계에 도달해 있다고 볼 수 있다. 외환위기 직후에 국내 산업·기업의 경쟁력을 비관·부정하는 견해가 대내외적으로 대두된 적도 있었다. 그러나 결국 반도체, 자동차, 조선, 철강 등 주력산업 분야의 국내 선도기업들은 외환위기 이후 대대적인 구조조정과정을 통해 국제 기술표준을 설정할 정도의 세계적인 기업으로 발돋움하는 데 성공하였다. IT 인프라와 IT 활용능력은 세계 선도적 지위에 있으며, 개개인을 볼 때도 문화, 예술, 과학, 학술 등 여러 분야에서, 국내외 많은 인사들이 모두의 예상을 크게 뛰어넘는 세계 정상급의 성과를 거두는 일이 빈발하고 있다.

물론 이러한 성과는 아직 극소수의 기업, 개인에 국한되어 있는 것이 사실이다. 외환위기 이후에 민주적·개방적 질서가 정치·경제·사회 전 분야로 확산되면서 점점 더 많은 기업, 개인들이 변화와 혁신의 경쟁에 뛰어들고 나름대로 괄목할 만한 성과를 내고 있지만, 아직 이러한 변화가 대세로서 뿌리를 내린 것은 아니다. 오히려 현재 우리나라는 이러한 거대한 전환의 변곡점에서 서로 다른 역량, 지향점을 지니고 있는 경제주체, 사회성원들이 혼재되어 경제·사회 전체의 방향성과 추동력에서 혼란이 발생하는, 커다란 과도기적 비용을 지불하고 있다고 할 수 있다.

실제 우리를 둘러싸고 있는 대내외 제반 여건을 감안할 때, 우리의 앞날을 결코 낙관할 수는 없다. 대외적으로는 세계화, 기술패러다임 변화, 중국 및 기타 BRICs의 부상 등으로 대변되는 세계경제의 지각변동이 계속 증폭되어 이러한 글로벌 환경 변화에 대한 우리의 대응부담도 크게 높아지고 있다. 대내적으로는 '유연성'과 '안정성'을 핵심개념으로 하는 외환위기 이후의 경제사회시스템 전환 노력이 아직 완전히 뿌리를 내리지 못한 상태에서, 근래에는 추세적인 성장률 하락에 소득·고용 격차가 확대되는 소위 '저성장 속의 양극화' 현상이 첨예하게 나타나고 있다. 이에 더하여 전 세계적으로 유례없이 빠른 저출산·고령화, 남북긴장의 지속 등 우리의 특수요인들이 복합되어 미래에 대한 불안, 사회적 긴장을 유발함으로써 당장의 국정운영에 심대한 어려움을 더하고 있다.

실로 현 시점에서 우리가 해결해야 할 문제는 과거 어느 때보다 훨

씬 더 다기적이고 복합적이다. 그만큼 문제의 해법도 간단하지 않을 것이다. 권위주의적 압축성장모형의 잔재, 친족사회(kinship society) 및 무계층사회(classless society)의 속성, 지나친 균등주의(equalitarianism), 동북아 정세 등 우리의 독특한 정치·사회·문화·안보적 요인들이 모두 맞물려 있으며, 과거 우리의 혁혁한 발전성과 자체도 실현하기 어려운 과도한 기대감의 원천이 되는 소위 '승자의 저주(curse of winners)'라는 부담요인이 되는 측면도 있다.

최근 5년간 4~5%대의 성장 실적에 직면하여, 몇몇 제도적·정책적 문제요인만 해소하면 다시 과거와 같은 고속 성장추세를 회복하여 선진국을 빠르게 추격할 수 있으리라는 기대가 상존하고 있는 듯 보이나, 이는 현실성이 떨어진다. 한 예로 혁신과 성장의 시각에서 이 문제를 조명해 보자. 재차 강조할 필요도 없이 지구촌 무한경쟁시대를 맞아 국가의 안녕(安寧)과 자존(自存)을 위해서는 경제의 역동성을 유지하고 혁신주도형 경제로서의 안정적 성장기반을 확충하는 것이 무엇보다 중요하다.

문제는 구체적인 방법에 있다. 요소투입형이 아닌 혁신주도형 경제, 생산성 주도의 경제로의 전환이 필요하다는 점은, 용어는 다소 다를지 몰라도 외환위기 이전부터 이미 충분히 인식되었고 실제 여러 정부의 주요한 지향점이 되어 왔었다. 그렇다면 아직도 혁신주도형 경제로의 전환을 이루지 못하고 근래에 경제·사회적 격차 확대를 수반한 성장률의 추세적 하락을 경험하고 있는 것은 무엇 때문인가? 한마디로 혁신주도형 경제로의 전환은 경제적 자원의 새로운 창출·결합을 위한 새로운 제도·의식·관행, 이를 뒷받침할 수 있는 정치·사회 시스템을 요구하며, 이러한 전환에는 상당 기간에 걸친 시행착오와 사회 전체의 집합적 학습(collective learning)이 불가피하기 때문이라 볼 수 있다. 이러한 시각에서 보자면 우리는 이미 혁신주도형 경제로 이행하는 중요한 '투자기'에 있으며, 상당한 투자성과를 올렸다고도 볼 수 있다.

앞서 우리나라는 오랜 기간 동안의 '후발추격' 경험을 바탕으로 이제 세계시장 속에서의 '선도경합' 단계에 들어섰다고 지적하였다. 혁신주도형 경제는 '선도경합형 경제'라 볼 수 있다. 후발추격 단계의 핵심개념이 '모방학습'이라면 선도경합 단계의 핵심개념은 '혁신과 창조'이다. '모방'이 기계적이고 개체적인 성격이 강하다면, '혁신이나 창조'는 유

기적이며 집합적인 성격이 강하다. 이는 우리나라가 혁신주도형 경제, 선도경합형 경제에 근접한 만큼 종래와 같이 순수한 경제적 요인에만 국한된 시각으로 우리의 문제에 접근하기에는 충분치 않다는 것을 시사한다. 실제 과거 많은 선진국들도 그러하였듯이 소득 2만불대의 성숙기 발전단계에 도달한 현 상황에서는 단순히 물질적인 욕구를 충족하는 것을 넘어, 사회 성원 모두의 다양한 정치적·문화적 욕구를 수용하고 조율하는 것이 삶의 질은 물론 경쟁력을 위해서도 중요하다. 사회성원의 정치·사회적 성취감을 고취하고 담보할 수 있는 새로운 사회적 역할분담 및 보상체계를 구축하는 것이 필수적인 것이다. 이와 함께, 유동적인 국제 정치·경제 환경에 적극 대응하여 단순한 후발산업국가, 추격국가가 아닌 국제사회의 선도적 일원으로서의 새로운 정체성과 위상, 이에 필요한 문화·외교적 역량을 확충하는 것도 삶의 질과 경쟁력 모두를 위해 중대한 과제가 되었다.

2. 비전과 전략 수립의 당위성

미래의 불확실성이 클수록 비전과 전략이 더 중요하다. 작금의 세계 경제환경은 한마디로 매우 유동적이며, 정치·외교적으로도 소위 '유동적 다극화 시대'의 커다란 불확실성 속에 국가 간의 전략경쟁이 격화되고 있다. 각국의 여건에 따라 차이는 있지만, 대체로 혁신기반 성장전략과 함께 소득계층 간, 지역 간 격차의 확대에 대응하기 위한 사회 인프라 확충, 고용창출전략을 강조하고 있다.

전통적으로 국가의 역할보다는 시장의 역할을 강조해 온 미국, 영국 등을 포함한 세계 각국이 불확실한 미래에 대비하기 위한 국가 차원의 대응을 강화하고 있다. G7 국가들은 IT·인력 등 지식·혁신 기반의 확충 및 성장에 주력하고 있으며, 최근에는 소득격차 및 사회적 이동성 문제 등에 대응하는 데 역점을 두고 있다. BRICs 국가들은 사회 인프라 확충, 정치·경제 제도 개선, 성장동력 다변화를 통한 국가경쟁력 제고에 초점을 맞추고 있으며, 싱가포르, 핀란드, 덴마크 등 강소국(强小國)들은 선택과 집중을 통해 틈새시장(Niche Market)의 경쟁력을 확보하는 데 주력하고 있다.[2)]

〈표 1-1〉 주요 국가들의 혁신전략 및 여건

	비 전	여 건	추진과제
영 국	Opportunity for all in a World of Change	• 중급 산업기술인력 부족 • 과학기술의 산업화 미약 • 변화 대응력 취약	• 규제개혁 및 경쟁촉진, 파산 관련 규제완화 • IT인력 양성, 직업훈련체제 개편 • 성공적 클러스터 발굴・지원
캐나다	Achieving Excellence	• 낮은 생산성 • 미국과의 소득격차 지속 확대 • R&D 투자 감소	• 석박사과정 지원자 수 매년 평균 5%씩 증가 유도 • 법인세율, 소득세율 지속 인하 • 초고속 인터넷 사용 일반화
네덜란드	Benchmarking The Netherlands	• 주력기업・R&D 이탈 • 중소기업 혁신성 저조 • 근로기피, 근로의욕 저하	• 법인세 인하, 기업지배구조 개선, 창업절차 개선 • 공공조달시장 및 전문서비스 부문 개방 확대 • 인력개발 투자 확대, 외국인・여성인력 활용제고
싱가포르	Remaking Singapore	• 저성장, 외투기업 이탈 • 구조적 실업 증가 위험 • 산업・인력 기반 협소	• FTA 추진, 對중국 경제협력 강화 • 임금동결, 근로자 연금부담률 인하 • 해외고급인력 대거 유치, 인력재배치(전직 지원)
대만	Challenge 2008	• 산업양극화・공동화 • 권위적・경직적 행정체제 • 금융산업 취약	• e-세대 인력 육성, 창조적 문화사업 개발 • R&D 국제기지화, 다국적기업 지역본부 유치 • 정치개혁, 금융개혁, 행정개혁

자료: 정부・민간 합동작업단, 『함께 가는 희망한국: 비전 2030』, 2006.

2) 한국무역협회 무역연구소(2003)는 20여개 주요국의 발전전략을 간략히 소개한 바 있다. 핀란드, 아일랜드 및 동아시아 경쟁국의 전략에 대한 보다 심층적인 분석은 국무조정실・한국개발연구원(2006) 및 2007도 『나라경제』~'글로벌포커스'에 실린 일련의 국가별 사례들을 참조하기 바란다.

반면 우리의 경우 과거 정부주도 발전전략의 폐해에 대한 반작용으로정부의 권위 자체에 대한 회의가 깊어지면서 전략적 기획기능, 조타(steering)기능이라고 하는 국가의 핵심기능이 오히려 약화된 측면이 있다. 국가와 시장 간의 바람직한 역할분담이 아직 자리 잡지 못한 채, 바람직한 정부, 바람직한 시장의 요체는 일부 망실된 반면 바람직하지 않은 정부, 바람직하지 않은 시장이 아직도 잔존해 있는 양상이다. 한편, 우리 경제의 성장잠재력과 장기 발전전망에 대한 우려의 시각이 확대되고 있으나, 경기순환적 요인, 정치적 요인에 따라 막연한 낙관과 비관이 교차·혼재되어 있는 가운데, 새로운 시대환경에 대응하기 위한 국가의 역량과 에너지는 하나로 결집되어 있지 않다고 볼 수 있다.

21세기는 '열린' 세기로서 21세기의 선도적 발전모형을 구현한 국가는 아직 없다. 본 보고서의 제2~3장에서 부분적으로 소개하듯이, 세계 도처의 많은 국가들이 각각의 도전요인에 직면하여 새로운 대응전략을 모색하고 제도적·정책적 실험을 계속하고 있으나, 아직 문제해결에 성공하였다고 보기는 어렵다.[3] 이러한 맥락에서 경제는 물론, 정치·사회·외교안보·문화를 망라한 우리나라의 광범위한 변화, 이를 위한 심층적인 제도개혁의 큰 그림을 준비하고 이에 관해 국민적 합의를 형성하는 것은 과거와 다른 각별한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

'저성장 속의 양극화 문제' 해결의 가닥이 잡힐 것으로 예상되는 향후 10년 정도가 결정적으로 중요하며, 현 시점에서 현실적인 비전과 전략을 수립하는 것이 필수적이다. 이 기간 동안의 정책적 대응성과에 따라서 2030년경을 넘어선 우리 경제의 장기 발전궤도 및 세계무대에서의 위상이 결정될 것이다. 내외 환경의 불확실성이 커서 미래에 대해서는 성장률 등 거시성과에 대한 기준 전망 자체가 어려운 측면이 있으며,

3) 예를 들어, 최근 가장 성공적인 국가의 하나로 평가를 받고 있는 아일랜드의 경우도, 젊은 세대들은 20여년 이상에 걸쳐 급격하고 심대한 경제사회 변화를 목도하는 가운데, 가치관, 정체성에 대해 아직 확신을 갖지 못하고 있다는 내부 진단도 있다(2006 KDI-World Bank Conference on 'Long-term National Vision and Strategy for the 21st Century: New Approach and New Agenda'에서의 토론내용). 『국가비전 및 장기 재정전략, 선진복지국가 모델의 해외비교 분석』(한국개발연구원, 2006)은 영미권 4개국(미국, 영국, 캐나다, 호주), EU 및 유럽강소국(핀란드, 스웨덴, 네덜란드), 동아시아 4개국(싱가포르, 대만, 홍콩, 일본)들에 대한 잠정적이지만 보다 비판적인 시각에서의 분석을 제공하고 있다.

Box 1-1 세계 각국이 직면하고 있는 주요 도전과제의 예시

○ 미국: 개인의 선택과 자유를 최대한 보장하고자 하는 소위 'Ownership Society 구축'(2004년 7월 발표)'을 기치로, 세계 최고 수준의 경쟁력을 계속 유지하고 새로운 사회안정기반을 구축하기 위해 노력하고 있으나, 고질적인 쌍둥이 적자(Twin Deficits) 문제와 심각한 소득편중 문제를 해결하는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 관측

○ 일본: 고령화로 인한 경제의 장기정체 혹은 퇴보 가능성을 심각하게 인식하고, 정치적 안정과 경제적 번영, 생산성과 소득 간 관계의 선순환구조 실현을 목표로 하여 내각부에 경제·재정정책협의회를 구성하고, 'Japan's 21st Century Vision(2005. 4)'[4]이라는 장기전략을 제시하였으나, 많은 정책적 장애요인이 상존. 예를 들어, 2012년까지 기초재정수지 흑자 전환을 목표로 하고 있으나, 그 실현 전망은 아직 불투명하다는 평가임.

○ 유럽: 본격적인 EU체제의 출범을 계기로 고령화 문제, 지역격차, 소득격차 및 이에 따른 재정위기와 EU의 분열과 해체 가능성에 대비하여 노동시장 유연화, 공공정책 혁신, 재정정책 건전성 제고 등에 역점을 둔 EU 차원의 계획(Lisbon Project)을 수립하였으나, 목표달성은 미흡하고 2004년에 수립된 新리스본 계획도 Euro-3국의 추동력 미흡 문제로 그 전망은 불투명

○ 중국: 80년대 이래 계속 고성장을 누리고 있으나, 성장 우선의 결과로 사회적 모순이 심화됨에 따라, 최근 균형, 효율, 분배 우선으로 중장기 전략목표를 전환하였음. 그러나 예견되는 다수의 위험요인에 대한 중국의 대응능력은 앞으로 두고 보아야 할 것임.

그만큼 최선의 시나리오와 최악의 시나리오 간에 커다란 간극이 있을 수 있다. 그러나 대내외적으로 우리가 통제할 수 없는 많은 변수만큼이나 정책적으로 대응이 가능한 변수가 많은 것도 사실이다.

향후 10년 동안 필요한 구조조정과 광범위한 제도개혁이 성공적으로

4) 내각부에서 민간전문가에게 위탁하여 작성되었다.

이루어질 경우, 이후 2030년경까지 90년대의 신경제 국가들의 경우와 같이 향후 우리의 발전단계에 부응하는 새로운 안정적인 성장세를 유지하면서, 독자적인 국가이념과 사회문화적 정체성을 갖춘 OECD 중견국가로 발전할 수 있을 것이다. 새로운 동북아 질서와 세계경제질서 형성에 능동적으로 참여하고 21세기의 새로운 문화 창달을 주도할 수 있는 기반을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 그렇지 않을 경우, 90년대 중반 이후 배태된 '성장과 분배의 악순환 고리' 기제가 고착되는 가운데 경제적 역동성과 사회적 안정기반이 심각히 훼손되고 장기적인 침체·혼란 국면에 접어들 위험성도 배제할 수 없다. 궁극적으로 이러한 침체나 혼란을 딛고 일어날 수 있는 역량을 충분히 보유하고 있다고 볼 수 있겠으나, 매우 고통스러운 시행착오가 될 것임이 분명하다.

현재 우리가 직면하고 있는 문제의 원인과 성격, 그리고 향후 우리나라의 성장 및 발전궤도의 기준선(baseline)과 그 내용에 대한 현실적인 이해와 기대, 공통의 인식기반을 조속히 확충하고 일관된 대응체제를 구축해 나가는 것이 매우 중요하다.

제2절 연구의 목적, 접근방법 및 특징

1. 연구의 목적과 기존 관련 보고서

본 보고서는 이러한 맥락에서 2030년까지를 염두에 둔 우리나라의 장기적이고 종합적인 발전의 밑그림을 그려보고 주요 정책과제를 제시하기 위해 작성되었다. 국민적 합의가 가능한 비전과 전략, 주요 과제를 정리·제시함으로써, 현재 우리나라에 응집된 거대한 변화의 에너지를 생산적으로 결집하고 21세기 지식정보화시대의 선도국가로서 우리나라의 새로운 미래를 열어 나가기 위한 논의의 기반과 틀을 제공하기 위해 작성되었다.

물론 이러한 성격의 보고서가 전혀 새로운 것은 아니다. 지난 10여년만을 살펴볼 때, 외환위기를 계기로 우리 경제의 구조적인 문제점이 극명하게 노정되면서, 우리의 성장잠재력 및 경쟁력 기반을 재정비하고

〈표 1-2〉 우리나라 장기발전전략에 관한 최근의 주요 작업/보고서

성 격	주관기관	과제/보고서 명칭
종 합 (국내)	재경부-KDI-정책기획위	• 비전 2030－함께가는 희망한국 • 선진복지한국의 비전과 전략(정책기획위원회, 06.12) • 역동과 기회의 한국(2004)
	재경부-KDI	• 2011 비전과 과제: 열린 세상, 유연한 사회(2001) • 지식경제발전 종합정책연구(1999) • 국민과 함께 내일을 연다(DJ-nomics)(1999) • 열린 시장경제로 가기 위한 국가과제: 21세기 새로운 도약을 위한 준비(1997) • 한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전(1995)
	21세기 위원회	• 21세기의 한국: 2020년을 바라본 장기정책과 전략(1994)
종 합 (해외 기관)	세계은행-OECD	• Korea and Knowledge-based Economy: Making the Transition(2001)
종 합 (국내 민간)	매일경제-외국컨설팅社	• Monitor 보고서: Knowledge for Action(1998) • McKinsey 보고서: Productivity-led Growth(1998) • Booze・Allen・Hamilton 보고서: Revitalizing the Korean Economy (1997)
	정보통신 정책연구원	• 21세기 한국 메가트렌드(2005)
	삼성경제 연구소	• 매력 있는 한국(2005)
부문별 (국내)	정보통신부	• U-Korea 기본계획(2006.5) • IT839(2004.2), u-IT839(2006.2) • e-Korea Vision 2006(2002)
	교육인적 자원부	• 교육발전 종합 5개년 계획(1999; 시안) • 국가인적자원개발 기본계획(2차: 2006, 1차: 2001) • 10대 차세대 성장동력 인력양성계획(2005)
	과학기술부	• 2025년을 향한 과학기술발전 장기비전(1999) • 2006~2012 과학기술부문 기초연구 진흥 종합계획(2005) • 창조적 인재강국 실현을 위한 과학기술인력 육성전략(2005)
	산업자원부	• 2010 산업발전 비전과 전략(2002.7) 등 • 2015 산업발전비전과 전략(2006.1)
	국방부	• 국방개혁 2020(2005)
	보건복지부	• Health Plan 2010(국민건강증진종합계획(1997) • 희망한국 21－함께가는 복지(2005) • 새로마지플랜 2010(안)(2006)

자료: 우천식・김동석(2003) 등을 보완하여 재구성.

장기적인 국가발전 비전과 전략을 재설정하려는 노력이 계속 있어 왔다.[5] 다소간의 차이는 있지만, 많은 보고서들은 대체로 '정부주도-투입주도형 성장'으로 대변되는 종래 우리의 발전패러다임이 안고 있는 한계와 선진국에 대한 지식격차, 제도격차 등을 우리 문제의 핵심으로 파악하였다. 이러한 문제인식하에 '개방형 시장경제 기초질서의 확립' 및 '지식·혁신 기반 확충'을 위한 심층적 구조개혁, 정책 혁신 및 이를 통한 '혁신주도형 지식기반경제'로의 전환 필요성을 일관되게 강조하고 필요한 정책과제를 제시하여 왔다. 이러한 가운데, 작업의 관심 및 분석의 영역도 통상적인 경제문제를 넘어 '삶의 질,' '사회적 결속,' '가치·규범' 등 사회·정치·문화적 영역으로 확대되어 왔다.

특히 '참여정부'의 출범 이후에는 성장동력 확충과 함께 양극화, 동북아질서 및 남북관계, 세대 간·지역 간 갈등 해소, 정치·행정 체계의 선진화 등에 대한 포괄적인 문제제기와 함께, 정치·경제·사회·외교안보 부문을 아우르는 종합적인 비전과 전략을 제시하고자 하는 노력이 계속 진행되었다. 그 결과 최근에는 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』(국민경제자문회의, 2006. 1), 『함께가는 희망한국: 비전 2030』(정부·민간합동작업단, 2006. 8), 그리고 『선진복지한국의 비전과 전략』(정책기획위원회, 2006. 12), 등의 보고서가 발간되었다.

이러한 과정에서 우리가 직면하고 있는 문제가 무엇인가에 대한 인식수준이 크게 높아지고 종합적인 문제해결의 구도와 방안을 고민하며 일부 핵심 개혁과제를 정책으로 옮기는 중요한 성과가 있었다. 그러나 양극화, 남북관계 등과 같이 많은 문제들은 기본적으로 아직 공론화 단계를 벗어나지 못한 상태이며, 최근 발표된 『비전 2030』을 둘러싼 정치적·학문적 쟁론이 시사하듯이 문제해결의 구체적인 방향과 정책수단, 그리고 이와 관련된 성장과 분배, 형평과 효율, 제도혁신과 재정투자 간의 관계나 우선순위 등에 대해서도 심각한 이견이 존재하고 있다.

---

5) 외환위기 이전에는 범정부 차원의 종합작업이 특수한 상황적 수요에 따라 비정기적으로 이루어졌으나, 외환위기 이후에는 범정부 차원의 공식 종합작업 외에도 개별 부처 차원의 작업이 확산적으로 이루어졌을 뿐 아니라 민간연구소 그리고 외국컨설팅회사가 주도하는 독립적인 작업도 다양하게 빈번히 이루어지게 되었다. 이러한 내용의 개괄적 논의는 우천식·김동석(2003)에서 시작되었으나, 아직 심도 있게 분석된 바 없다. 향후 심층적인 비교연구가 필요한 과제이다.

기본적으로 사회성원 다수가 공유할 수 있는 문제인식 기반과 비전이 아직 미흡하며, 그 결과 새로운 시대환경에 대응하기 위한 국가의 역량과 에너지는 하나로 결집되어 있지 않은 상황에 있는 것이다.[6)]

2. 연구의 접근방법과 특징

본 보고서는 이러한 간극을 조금이라도 메우고자 하는 취지에서 작성되었다. 기존의 작업을 대체하는 것은 결코 아니며, 기존의 작업 다수를 토대로 작성되었고『비전 2030』을 포함한 최근의 작업들을 보완하는 성격이 강하다. 본 보고서의 연구는『비전 2030』작업의 틀을 잡고 기초분석 자료를 준비하는 과정에서 수행되었으며, 따라서『비전 2030』보고서의 문제인식과 틀, 내용, 그리고 그 한계 등을 포함해서 많은 것을 공유한다. 이러한 관점에서 다음과 같은 본 보고서의 세 가지 특징을 설명하는 것이 유용할 것이다.

가. 분석의 시계

앞서 언급한 보고서 중 다수가 이미 성장률 둔화, 소득격차 확대, 사회갈등 심화 등 현재 우리가 직면하고 있는 문제를 상당히 정확하고 구체적으로 파악·전망하였지만(Box 1-2 참조), 실제 필요한 정책으로 이어지지 못하거나 정책화되었더라도 실천력을 담보하지 못하는 한계가 있었다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 정책연구의 관점에서 볼 때 크게 문제인식의 시계(視界)가 10년 미만에 그쳤다는 점이 주된 원인의 하나일 수 있다. 우리나라가 직면하고 있는 저성장, 저출산·고령화, 양극화, 남북긴장 등의 문제들은 최소 10년 이상, 길게 보아서는 한 세대 앞인 향후 20~25년 정도를 내다 본 장기적 시계에서 그 문제 해결방안을 찾고, 단계적으로

6) 토마스 소웰(Thomas Sowell)은 "비전은 우리의 사고방식을 소리 없이 결정한다. 비전은 우리의 세계관이다. 비전이 조화될 수 없을 정도로 충돌할 때 사회는 분열된다. 이해관계의 갈등은 단기에만 영향을 미치지만 비전의 충돌은 역사에 영향을 미친다"고 하였다(토마스 소웰[2006]에서 재구성). 우리 사회성원 다수가 공감할 수 있는 새로운 비전과 이를 실현할 수 있는 전략을 찾는 일이 우리의 새로운 미래, 새로운 역사를 만드는 중차대한 일임을 시사하는 표현이라 하겠다.

Box 1-2 **과거 비전작업의 문제진단의 예-『새천년의 패러다임: 지식경제 발전전략』(1999)**

□ 투자부진 문제

"… 외환위기 이후의 급속한 경기회복 추세 속에 국내투자가 다시 활성화되고 고용이 증가하고는 있으나, 이러한 추세가 앞으로도 지속되리라 낙관하기는 어렵다. 특히 수익성과 자금조달의 투명성을 강조하는 새로운 금융·기업 환경 속에서 그동안 국내투자와 고용창출을 주도해 온 대기업의 투자가 위축될 가능성이 높다."(p.70)

□ 소득격차 및 사회통합 문제

"… 최근의 개방화조치와 구조조정을 계기로 향후 국내 산업 전반에 걸친 구조 변화가 가속화되는 가운데, 고실업, 소득격차 등의 문제가 종래 우리가 겪지 못하였던 수준으로 악화될 가능성이 매우 높다. 특히 높은 인구밀도, 평등주의적 문화전통 등 고유의 사회문화 환경을 고려할 때, 우리의 경우 소득격차에 따른 부작용(사회적 결속의 와해, 일탈적 사회행위)은 더욱 심각한 결과를 초래할 가능성이 있다."(p.87)

□ 사회적 자본 및 신뢰의 문제

"… 그러나 이러한 지식과 능력의 효율적 결합이 자연스럽게 일어날 것이라고 기대하기는 어렵다. 부의 원천으로 지식의 중요성이 높아질수록, 각 경제주체가 자신의 지식을 배타적으로 보유하고 잠재적인 경쟁상대의 활용을 배제하고자 하는 경향이 강해지는 것은 지극히 당연한 일이다. 지식의 공유를 촉진할 수 있는 비법으로서 신뢰(trust)를 강조하는 견해가 있으나, 신뢰 역시 오랜 기간의 시행착오와 학습을 통해 형성되는 사회적 자산이지 단기간의 계몽이나 의식혁명으로 손쉽게 획득되는 것은 결코 아니다."(p.86)

필요한 준비를 해 나갈 필요가 있다. 이런 점에서 과거의 많은 작업들은 문제를 예견할 수는 있었지만 정치적 주기를 넘어서 실천가능한 구체적인 처방을 내리는 데 필요한 시계를 갖지 못하였다고 볼 수 있다.[7]

7) 비전의 시계에 대해서, 장기 국가비전이 필요하다는 응답자를 대상으로 장기 국가비전 수립 시 적절한 기간을 조사한 결과(한국개발연구원, 2006a)『국가비전에 대한 의견 조사』, 경제·사회 전문가(60.4%)와 일반국민(67.4%)의 과반수가 10년 뒤인

10년 이상의 장기적인 시야는 앞서 언급한 바와 같이 현재 우리의 상황적 맥락 때문에 특히 더욱 중요하다. 앞서 누차 강조하였듯이 현재 우리가 직면하고 있는 문제가 대내외적인 구조적 요인에 기인한다고 할 때, 이들 문제들은 단기적인 처방이 아닌 구조적 정책에 의해서밖에 해소될 수 없다. 한마디로 우리의 현 상황은 5~7년 정도의 중기적인 視界만으로는 우리나라의 미래 희망을 찾기 어려우며, 현재의 정책방향을 설정하기도 곤란하다는 것을 인식해야 한다. 예를 들어, 이 기간 동안 기대 이상의 경기회복이 나타날 수 있는데, 이러한 경기순환적 현상을 장기적인 성장잠재력 회복으로 오인할 위험성도 있다. 경기회복 여부와 상관없이 양극화는 지속될 것이며, 경제적·비경제적 요인에 의한 사회적인 갈등·불만도 지속될 것이다. 현재 우리의 부채요인이나 잠재력이 일정한 과정을 거쳐 자산요인으로 전환하거나 현실적 역량으로 시현되는 데는 최소 10년 이상의 시간이 소요될 것이다.

이러한 시각에서 우리가 안고 있는 많은 구조적 문제를 접근·분석하고 장기적인 시각에서 정책과제를 도출하여 정치적 주기(political cycle)를 넘어선, 일관되게 추진할 수 있는 정책을 개발하는 것이 무엇보다 중요하다. 본 보고서는 이러한 문제 인식하에 비록 정책과제에 있어서는 향후 5~10년 정도 안에 착수·완료해야 할 과제를 강조하기는 하였지만, 그러한 정책과제를 도출하는 기본적인 문제인식의 시계는 가급적 2030년 정도까지를 유지하고자 하였다.

이러한 시도에도 불구하고 미래예측에 대해 축적된 국내의 연구가 일천하여 보고서 내 많은 부분의 연구, 특히 사나리오 분석이나 구체적

2015년이 가장 적절하다고 응답하였으며, 다음으로 한 세대 뒤인 2030년이 적당하다고 응답하였다. 설문조사는 일반 국민의 인식 실태를 객관적으로 파악하는 데 매우 유용하지만, 정부·민간, 그리고 개별 경제주체들 간에 있을 수 있는 전략적 정보의 비대칭적 분포를 포함한 제반 현실 문제를 감안할 때 비전작업의 시계가 반드시 일반국민 다수가 지지하는 것에 맞춰져야 한다고 보기는 어려울 것이다. 이러한 맥락에서 젊은 층, 고학력층, 그리고 학생계층일수록 '한 세대 뒤인 2030년'이 비전의 시계로서 적절하다고 응답한 점도 매우 주목할 만하다. 일각에서는 15년 이상의 미래예측은 불가능하며 따라서 국가비전과 전략도 15년 이내의 시계에서 수립되어야 한다고 보는 시각이 있으나, 최근에는 기술예측 최대기한이라 할 수 있는 25년 정도를 내다보고 작업을 시도하는 경우가 늘고 있다. 일례로 최근 일본은 일본판 '비전 2030'을, 그리고 스웨덴은 'Sweden 2030'을 발표하였으며, 멕시코, 칠레 등의 국가들도 20년 이상의 장기 비전작업을 한 바가 있다.

인 정책대안 개발에 있어서는 10년 정도를 시계로 하는 전통적인 틀과 범주를 크게 벗어나지 못하는 한계가 있었다. 비록 엄밀한 미래예측 방법에 기초한 연구결과를 제공하지는 못할지라도, 후속 관련연구에 있어서 미래연구의 중요성을 밝히고 주요 연구의제를 밝히는 것이 본 보고서의 기여가 될 것이다.[8)]

나. 관심과 분석의 범위

본 보고서는 『비전 2030』과 마찬가지로 우리나라의 경제적 문제에 일차적인 초점을 두되, 경제적·비경제적 요인을 포괄하여 통합적으로 접근하고 문제해결의 방향과 실행 과제를 찾고자 하였다. 예를 들어, '성장, 복지, 사회통합, 동북아 평화' 등 현안 이슈들에 대해 확장된 개념의 경쟁력과 후생의 관점에서 통합적으로 접근하고자 하였으며, 무한경쟁시대에 살아남을 수 있는 '경제적 역량'을 확충하는 것과 함께 선진적 문화·사회 의식에 기초한 '소프트 역량'을 확충하는 것이 21세기 선진사회로의 발전을 위한 양대 조건임을 명시적으로 강조한다.[9)]

이러한 관심과 분석대상의 영역은 본 보고서가 설정하고 있는 6대 전략적 정책분야에서 잘 나타난다. 본 보고서는 『비전 2030』이 제시한 성장동력의 확충, 인적자원의 고도화, 사회복지체제의 선진화, 사회적 자본의 확충, 능동적 세계화 등 5대전략 분야에 '국가 거버넌스의 개혁'을 더한 모두 6개의 정책영역을 핵심전략 분야로 규정하고 있다. 거버넌스(governance, 지배구조) 문제는 『비전 2030』의 5대 정책영역을 점철 내지 관통하는 일종의 공통적인 화두로서, 주체별로 볼 때 기업은 물론, 정부, NGOs, 그리고 국가의 모든 차원에서 최우선적인 중요성을 지닌 개념이라 볼 수 있다. 『비전 2030』에 지배구조 문제가 사회적 자본의 내용으로 일부 반영된 바 있으나, 이를 현 시점에서 독립적인 정책영역으

8) 해외유수의 미래연구기관의 활동에 대한 개관은 우천식 외(2006) 참조. 미래예측 방법론에 대한 개괄적 소개는 정재호(2006) 참조. 미래예측 전문기관의 예측결과는 박영숙·제롬 글렌·테드 고든(2006) 등 참조.

9) 경제력을 확대하는 것은 하드역량과 소프트역량을 확보하기 위해 유용할 수 있으나, 이를 위한 충분조건은 아니다. 향후의 불안정한 세계 정치경제 구도, 그리고 문화적인 다극화 시대에 대비하여 경제적 역량과 별도로 소프트역량과 하드역량을 확충하는 데 명시적인 관심을 기울일 필요가 있다.

로서 각별히 강조할 필요가 있기에, 완료된 연구라기보다는 진행 중인 연구에 가까움에도 불구하고 별도의 정책영역으로 분리해 제시하였다. 이같이 관심과 분석대상을 확대하고 비경제적 요인(사회, 정치 등)을 최대한 고려하고자 하였으나, 연구역량의 제약과 본 보고서의 초점을 감안하여 정책적 대응이 가능한 부분과 그렇지 않은 부분을 구분하고, 정책적 대응이 가능한 부분에 집중하여 최대한 신중히 접근하고자 하였다.[10]

다. 장기재정추계

과거의 비전작업이 설정된 정책과제의 전략성과 실천성에 있어서 문제가 있었던 또 다른 이유는 구체적인 재정계획이 뒷받침되지 않았기 때문이다. 이러한 문제점을 감안하여, 『비전 2030(시안)』에서는 정책과제의 재정적인 타당성을 고려하고 장기적인 재정전략과 관련한 문제점을 제시한 바 있었다. 그러나 『비전 2030』의 공론화 과정에서 지적되었듯이, 2030년까지의 장기적인 기간을 시계로 하여, 그리고 남북관계에 관한 커다란 불확실 요인이 내재되어 있는 상황에서 체계적인 재정전략을 수립하는 것은 매우 어려운 작업이다. 일종의 시안이라 할 장기재정전략은 이미 『비전 2030』에 제시되었고 별도의 보고서에 천착될 것이므로, 본 보고서는 이 부분에 관한 논의는 사상한다. 무엇보다 사회 각계각층과 다양한 세대가 공유할 수 있는 책임감 있는 장기재정전략은 궁극적으로 추후 보다 심층적이고 전문적인 후속작업을 통해 도출될 수밖에 없을 것이다.

이와 관련하여 지적할 필요가 있는 것은 모형의 중요성이다. '중기재정계획'의 도입으로 우리나라도 5년 정도를 대상으로 한 중기재정전략을 수립하고 있으나, 아직 비전작업과 체계적으로 연계되어 있지 못하며, 연금개혁 등 중장기 재정계획에 필요한 정치한 분석모형을 구비하지 못하고 있다. 정량적인 장기예측모형은 과거 주로 개도국에서 활용되었으나, 근래에는 호주, 이탈리아 등의 선진국에서도 중장기적인 시야에서의 정책설계 및 선택을 위해서 활용되고 있다(Box 1-3 참조). 미국,

10) 대통령자문 정책기획위원회(2007)에서는 경제・사회・정치・외교안보 문제가 동등한 비중을 두고 통합적으로 다루어진다.

Box 1-3 국가 장기예측 및 재정분석모형 소개

○본 모형의 효율성 및 효과성은 CBO에 의해 수행된 다양한 분석연구에서 이미 검증되었으나 실제 모형의 활용도는 운용자의 전문성, 축적된 자료의 범위 및 시계열 정도에 의존

- 우리나라에 적용할 경우 자료의 문제, 우리나라 특성을 반영한 변수 설정의 문제, 운용자의 전문성 및 학습과정에 소용되는 기간 등을 고려할 필요가 있음.

○장기재정분석을 위한 Benchmarking 모형으로서의 가치가 충분

- 초기 학습을 위한 정부 차원의 협력, 자료 축적 및 운용을 담당할 안정적 기관 선정, 우리나라 고유 모형의 개발을 위한 장기투자 등이 필수적임.

□ Monash 모형과 GTAP

○호주 Monash 대학의 정책학연구소(CoPS)에서 개발한 모형으로 비교정태분석(무역 및 산업정책 분석)에 유용한 CGE(연산·일반균형) 모형을 동태적으로 확장한 것임.

- GEMPACK 소프트웨어를 기반으로 대규모·동태적·거시·다부문 모형을 통해 세계화 및 무역분쟁 논의 등에 필요한 광범위한 분석결과를 제시
- Monash-Australia, Monash-USA, GTAP 등이 대표적인 모형임.

○CBOLT 모형과의 유사성 및 상이성

- 양자 모두 장기적 정책효과를 분석하는 모형임.
- CBOLT 모형이 사회복지 등 재정정책효과 분석에 적합한 반면 Monash 모형은 다부문 무역 및 산업정책의 효과 분석에 적합
- CBOLT 모형은 비공개 모형이며 방대한 미시 시계열 자료의 축적이 필요한 반면 Monash 모형은 상용화 모형이며 기존 산업 관련 투입·산출 자료를 상당 부분 활용할 수 있음.

○대외 개방도가 높은 우리나라의 경우 정책효과 분석에는 두 모형의 장점이 모두 필요

- 무역·산업 정책 분석에는 Global GTAP 및 National Monash 모형을 적용하고 재정·복지 정책 분석에는 Micro CBOLT 및 Macro CBOLT 모형을 적용하는 통합된 모형 개발이 필요

호주, 영국은 체계적인 방법론에 의해 25~75년 장기재정추계를 실시하고 있으며, 기존 모형을 개선하기 위한 국가 간 협력도 강화되고 있는 것으로 파악된다. 이러한 모형은 일반적인 '비전과 전략' 논의 및 재정 정책적인 함의가 큰 중장기 현안 이슈에 대한 논의의 준거점을 제공한다. 우리나라도 장기 비전과 전략을 둘러싼 불필요한 혹은 소모적인 논쟁을 지양하고, 그 설득력과 실천력을 높이기 위해서는 이 같은 모형개발작업이 필수적일 것으로 본다.

제3절 보고서의 구성과 주요 내용

이하 본 보고서의 구성과 주요 내용은 다음과 같다. 보고서 전체는 크게 총론과 정책상론의 2개 부분으로 구성되어 있다. 본장 및 제2~4장까지는 제1부로서 보고서 전체의 총론이자 배경 논의에 해당한다. 2부는 제5~10장의 6개 장으로 구성되며, '성장동력 확충, 인적자원 고도화, 사회복지체제 선진화, 사회적 자본 확충, 능동적 세계화, 국가 거버넌스 개혁' 등 본 보고서가 제안하는 6대 전략에 대한 정책상론을 담고 있다. 주요 내용과 유의점을 간략히 기술하면 다음과 같다.

1. 제1부 총론 부분

가. 대외 환경 변화와 도전과제

제1부의 다음 장인 제2장에서는 OECD, AC/UNU, 미국 정보위 등 해외의 주요 미래연구 및 기존의 국내 관련 문헌을 종합하여 2030년까지의 대내외 환경 변화를 개괄한다. 세계화, 기술혁신 등 작금의 글로벌 트렌드가 계속 심화되는 가운데 세계경제는 소위 제3의 장기호황을 구가할 가능성이 높지만 미국의 쌍둥이 적자, 금융시장 통합에 따른 세계경제의 공조화, 국가 간 혁신 및 성장 격차의 확대 등으로 인한 구조적 불안정 요인이 심화될 가능성이 크다. 이와 함께 중국, 인도 등 아시아권 신흥거대국의 부상 및 중동, CIS 등 개발주변국의 산업화로 인해 세계화 또한

탈/비서구적 성격을 띠고 진행될 것이며, 경제・사회・외교안보 등 제반 측면에서 미국-EU-일본 주도의 '삼극권(triade) 시대'를 넘어서 '유동적 다극화 시대'가 펼쳐지게 될 것인바, 이에 대응한 각국의 정책혁신 그리고 국제적인 정책공조가 매우 중요할 것이다. 이러한 글로벌 환경 변화는 우리에게 새로운 기회와 도전을 제공하는바, 성장잠재력의 둔화, 양극화, 저출산・고령화, 남북 긴장관계 등 우리의 대내적 도전요인을 이들 글로벌 요인들과 통합적인 맥락에서 이해하고, 글로벌 맥락에서 정의된 우리의 창의적 대응전략을 찾아 실행에 옮기는 것이 21세기 무한경쟁 시대에 있어서 우리 경제의 안정성장과 발전을 위해 필수적이다.

나. 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 정립

제3장에서는 이러한 환경 변화에 대응하기 위한 한국경제의 새로운 발전패러다임을 논의한다. 새로운 발전패러다임의 요체는 '동반발전'이다. 동반발전은 『비전 2030』으로 대변되는 등 최근의 정책기조를 관통하는 개념이나, 아직도 '복지를 위한 성장의 희생,' '경제 내 선도집단의 성과를 희생으로 한 낙후그룹에 대한 지원 확대' 등의 개념으로 오인되는 경향이 없지 않다.

동반발전은 동태적이며 시스템적이며 확산지향적인 접근이다. 현재 그리고 향후 우리의 화두가 될 문제는 안정성장기반 확충, 사회격차・갈등 완화, 사회적 연대 강화, 치안・안보 문제를 포함한 삶의 질 제고, 경제발전에 부합하는 새로운 국가상・정체성의 정립 등으로 집약된다. 과거 개발연대에는 이들 문제의 상당 부분을 성장에 의해 동시에 해결할 수 있었으나, 현재는 성장률 제고의 현실적인 한계는 물론, 성장의 국민경제적 파급효과 하락, 사회문화적 욕구의 증대 등의 요인으로 인해 이러한 성장 일변도의 발전전략은 한계에 봉착하고 있다.

새로운 발전패러다임으로서 동반성장론의 요체는, 개방 확대, 규제개혁 등을 통해 시장경쟁을 극대화함으로써 경제의 유연성・역동성을 높이고 우리 경제의 잠재적 생산능력을 최대한 시현하는 동시에, 치열한 경쟁의 부작용 및 기타 사회적 위험요인으로부터 개인을 보호함은 물론 이에 대한 개개인의 적응력・혁신능력을 한 단계 끌어올리기 위한 사회

적 보호·인적자본투자를 강화해야 한다는 것이다.

문헌에 따라 용어에는 차이는 있을지 모르지만, 전통적 '복지국가론'이나 '신자유주의'를 신봉해 온 많은 선진국들이 이러한 방향의 동반성장론을 새로운 정책기조로서 이미 수용하고 있거나 수용하고자 하고 있다. 성장과 분배, 효율과 형평이라고 하는 상충적인 목표가 '지속가능성'이란 맥락에서 상호 조화·통합될 수 있는 이론적·실증적 기반이 바로 여기에 있다. '저성장 속의 양극화'라고 하는 이중적 부담(double burdens)에 직면해 있는 우리의 경우, '성장'과 '분배' 어느 한쪽에 편향된 정책으로는 이들 문제에 결코 대응할 수 없으며, 이 두 가지를 동시에 공략하기 위한 두 가지의 정책적 수단을 병행하는 동반성장전략으로 전환하는 것이 필요하다고 본 보고서는 강조하고 있다.

다. 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 정립

이어 제4장에서는 동반발전을 실현하기 위한 구체적인 방안으로서 앞서 언급한 6대 정책영역 혹은 6대 전략을 도출하고 그 필요성과 주요 내용을 논의한다. ① 성장동력의 확충, ② 인적자본의 고도화, ③ 사회복지체제의 선진화, ④ 사회적 자본의 확충, ⑤ 능동적 세계화, ⑥ 국가 거버넌스의 개혁 등의 전략 중 특히, '능동적 세계화'는 해외자원과 국내자원의 시너지적 결합을 극대화하고, 여타 국내 정책의 추진력을 확충하기 위한 외적 구속력으로서의 효과(external anchoring)를 낳을 것으로 기대된다. 국가 거버넌스의 개혁은 상이한 역할과 위계를 지닌 수많은 경제주체에 대한 수평적이고 유기적인 총괄조정을 가능하게 함으로써 정책 전체의 방향성과 효과성을 극대화해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이 장에서는 6대 전략을 도출하기 위한 간략한 SWOT 분석, 6대 전략별 상황진단 및 정책방향을 제시하고 6대 전략 간 상호관계 그리고 주요 실천과제의 내용을 간략히 논의·소개한다.

2. 제2부의 정책상론

2부인 제5~10장에서는 6대 전략 각각의 배경, 주요 실천과제와 장애요

인, 종합적인 전망 등을 여섯 개 장으로 나누어 상술하고 논의한다.

가. 성장동력의 확충

먼저 제5장은 성장동력의 확충 부분이다. 기본적인 관점은 다음의 세 가지이다. 첫째, 우리 경제는 과거의 성공적 산업화 과정에서 축적한 다양한 측면의 자산을 보유한 반면, 과거의 유산이 온존하여 새로운 도약에 장애요인으로 작용하는 약점을 동시에 보유하고 있다. 둘째, 우리 경제는 현재 요소투입 주도의 고도성장단계를 지나 생산성 중심의 혁신주도형 발전단계로 전환하는 과정에 있다고 할 수 있다. 셋째, 10년 이내의 시간에 잠재성장률의 하락추세를 반전시키기는 어렵겠지만, 투입요소와 생산성 전반에 관한 성공적인 정책적 대응이 있을 경우 성장률의 추세적 하락을 방지할 수 있을 것이며, 미국, 영국, 네덜란드 등 소위 신경제 국가들과 같은 성장률의 U-턴 현상도 실현할 가능성도 있다.

이 장에서는 성장동력의 확충을 위한 주요 정책방향과 과제를 ① 글로벌 생산구조의 중심권 진입, ② 지역혁신시스템 및 클러스터의 장기적 발전방안, ③ R&D 부문의 장기 발전방안, ④ 중소·벤처 기업의 성장기여도 제고, ⑤ ICT산업의 세계적 선도 지위 강화, 문화산업 육성을 통한 국가 브랜드파워 강화, ⑥ 기업의 효율성 극대화를 위한 시장경제의 정착의 6가지 분야로 나누어 분석·논의한다.

보고서가 제시하는 전환기의 주요 정책과제는 다음과 같다. 정부 개입을 지양하고 기업가정신을 고양하도록 시장기능을 활성화하는 것이 필요하다. 산업발전전략에 있어서는 자본집약적·제조업 중심의 산업발전전략에 이어, 지식기반산업 및 제조업과 서비스업의 균형발전을 추진해야 한다. 부품·소재 등 산업연관관계의 기초를 강화하여 완제품 중심의 산업구조를 고도화하고, 기업 간 네트워크를 통하여 기업 간 양극화를 극복해야 한다. 기술혁신이 경제성장을 추동하는 선도적 기술개발체제를 구축하여야 한다. 대외전략에 있어서는 FTA, FDI 등에 있어 보다 과감한 개방전략을 통해 글로벌 자원을 흡수·활용하는 것이 필수적이며, 특히 BRICs·신진 개도국·이슬람권 등의 역할이 확대될 것으로 예상되는바, 후발산업국으로서 단기간에 선진국 대열에 진입한 우리나

라의 독특한 경쟁우위를 바탕으로 이에 전략적으로 대응해야 한다.

나. 인적자원의 고도화

제6장에서는 '인적자원의 고도화' 문제를 논의한다. 기본적인 관점은 다음의 세가지이다. 첫째, 전 세계적으로 안정적 성장과 사회발전을 위한 핵심정책으로서 인적자원정책의 중요성이 높아지고 있으나 우리의 경우 이에 대한 대응이 아직 미흡하다. 둘째, 잠재성장률의 장기적 하락 추세와 함께 노동시장의 유동성이 급증하고 고용불안 요인이 점증하는 여건에서 최소한의 안정성장 및 사회통합기반을 유지하기 위해서는 '양'과 '질', 모든 면에서 우리의 인적자원 기반을 획기적으로 높이는 것이 절대적이다. 셋째, 중단기적으로 필요한 제도개혁이 지체되고 인적자원분야 전체가 답보 양상을 보일 가능성이 크나, 중장기적으로 적절한 교육·인적자원 정책이 시행되고, 능동적 세계화, 사회적 자본의 선진화, 지배구조 개혁 등 본 보고서가 제시하는 여타 전략분야의 정책과 시너지가 담보된다면 21세기를 선도하는 지식강국, 인력강국으로 재도약할 수 있는 가능성 또한 매우 높다.

이 장에서 제시하고 있는 주요 정책방향은 ① 학교교육의 질 제고, ② 대학의 경쟁력 제고, ③ 교육기회 격차 해소, ④ 고급 인적자원 확충, ⑤ 직업능력개발체제 혁신, ⑥ 잠재인력의 개발 및 활용 등의 6가지이다. 이 장에서 강조하는 주요 과제는 다음과 같다.

첫째, 교육기관 간 공정한 경쟁을 촉진하여 다양한 교육수요를 충족하고 교육의 경쟁력을 확보해야 한다. 학교 간 경쟁을 통해 공급자 중심에서 수요자 중심으로 교육체제를 개편하여 교육의 경쟁력을 확보하는 한편, 지식기반사회에 적합한 실용적 교육을 통해 인력수급의 질적 불일치를 해소하여야 한다.

둘째, 사회통합을 위한 저소득층 지원 강화 및 가용인력의 활용을 극대화하며, 계층 간 소득격차 및 인적자원투자 격차로 인해 발생하는 양극화와 빈곤의 대물림을 방지하기 위해 저소득층 및 취약계층에 대한 교육지원을 강화하고 취업능력을 향상시켜야 한다.

셋째, 정규교육은 물론 인적자원개발에 관한 지자체 및 민간의 참여

와 책무를 강화하여 필요 투자재원을 확충하고 투자의 실효성과 효율성을 제고한다. 구체적으로 인적자원개발에 관한 중앙부처 간 정책기획·조정기능 및 각종 사업에 대한 성과관리를 강화하는 한편 집행기능은 지자체로 이양하는 등 중앙정부·지자체·민간의 새로운 공조체계를 구축한다.

넷째, 평생학습사회를 맞이하여 학령인구에만 국한되어 있는 우리의 교육체제를 잠재인력의 가용성 제고에 초점을 맞춘 효과적인 평생학습체제로 전환 구축한다. 대학을 평생 교육훈련의 중추기관으로 전환하고 ICT에 기초한 네트워크기반형 교육·훈련 체제를 최대한 활용한다.

다섯째, 군 복무기간을 인적자본을 제고시키는 생산적 기회로 전환하는 방안, 여성인력의 노동시장 참여를 획기적으로 높이는 방안, 해외 고급인적자원을 적극적으로 유치하고 선진적인 글로벌 두뇌망을 구축하는 방안 등도 가용 인적자원의 양과 질을 획기적으로 높일 수 있는 주요 전략이자 과제이다.

다. 사회복지체제의 선진화

제7장에서는 사회복지체제의 선진화 과제를 논의한다. 기본적인 관점은 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 사회복지제도는 급속히 확대되었으나 현재 광범하게 존재하고 있는 사회복지에 대한 수요와 향후 예상되는 새로운 복지수요를 고려할 때에는 부족한 상황이라고 할 수 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 재정여건과 급속한 고령화 추세 등을 감안한다면 향후 복지지출을 확대할 수 있는 여지도 크지 않은 편이다. 셋째, 이와 같은 상황에서 사회복지에 대한 수요를 충족시키고 지출 확대에 대한 지지를 확보하기 위해서는 지속적인 복지체제의 개혁을 통하여 효과적이며 효율적인 복지체제를 구축하는 것이 필요하다.

제도개혁 및 정책설계에 대한 본 보고서의 접근은 다음과 같다. 사회안전망은 변화하는 수요에 따라 능동적인 개혁이 가능하도록 유연하게 설계될 필요가 있다. 또한 빈곤탈출을 유도할 수 있는 정교함도 필요하다. 이러한 측면에서는 기득권을 형성하여 개혁을 어렵게 하고 나아가 재정불안정성을 결과할 수 있는 사회보험이나 데모그란트의 지나친 확

대는 경계할 필요가 있다. 동시에 다양한 프로그램에 의한 중첩적인 사회안전망을 형성함으로써 복지수요를 충족시키는 동시에 성장에도 친화적인 사회안전망을 형성하여야 한다. 또한 우리나라 복지제도의 취약점인 사회복지서비스를 강화하여야 하며, 효율성을 높이기 위한 전달체제의 개선과 지자체의 역할 제고가 필요하다.

이 장에서는 이러한 접근선상에서 사회복지체제의 선진화 과제를 ① 공공부조제도, ② 의료보장과 장기요양, ③ 공적연금, ④ 육아지원정책, ⑤ 주거복지 등의 5가지 문제에 국한하여 분석·논의한다. 보고서가 제시하는 주요 실행과제는 다음과 같다. 첫째, 사회보험 및 공적연금 부문에서는 무엇보다 지속적인 건전성 개혁을 통하여 재정적 지속가능성이 확보되어야 하며, 사회부조제도를 빈곤정책 차원에서 재정비할 필요가 있다. 둘째, 의료급여, 산재급여 등 현재 비효율성이 지적되는 부문에서는 제도개혁이 요구되며 취약한 아동 및 장애인 복지는 강화될 필요가 있다. 또한 사회복지서비스를 확충하여 현금급여의 단점이 보완되어야 한다. 셋째, 이와 같은 복지확대와 더불어 재정지출을 적정수준으로 유지하기 위해서는 재정절감의 유인이 적절히 부여되어야 하며 사후평가 제도를 확립하여 복지개혁이 지속적으로 추진될 수 있어야 한다.

라. 능동적 세계화

제8장에서는 '국제적으로 소프트 파워(soft power)를 인정받는 국가', '존경받는 열린 국가'로 발전하기 위한 '능동적 세계화' 전략을 논의한다. 기본적인 문제인식과 관점은 다음과 같다. 첫째, 한국은 수출주도형 발전전략을 통해 세계 11위의 경제대국으로 성장하였으나 여전히 폐쇄적 중상주의 사고가 지배하고 있다. 대외적으로 폐쇄적인 국가라는 이미지를 벗어나지 못하고 있으며 경제력에 부합하는 국제적 위상을 확보하지 못하고 있다. 또 정부규제, 행정절차, 노동시장 관행 등 기업활동을 위한 여건과 생활여건이 글로벌 스탠더드에 미달한다. 둘째, 경제통합이라는 측면에서 보더라도 세계적으로 지역주의 추세가 강화되고 있는 데 비해 우리는 동북아 및 태평양지역 국가와의 경제통합이 매우 저조하다. 동북아지역의 역내 국가 간 무역과 투자가 증대되고 있어 시장 주도

의 기능적 통합은 어느 정도 진전되고 있으나, 한반도의 지정학적 위험이 지속되고 있고 남북한 간의 경제력 격차도 더욱 확대되고 있다는 점이 우리나라의 동북아 내 위상을 높이고 동북아의 제도적 경제통합을 이루는 데 주요 장애요인으로 작용할 것이다.

이러한 상황을 극복하기 위한 기본적인 정책방향과 목표는, 열린 경제를 이루어 국제규범에 맞는 제도·관행을 가지고 있는 국가로서, 국제사회와 경제적으로 긴밀히 연계하여 성장잠재력의 확보와 함께 한반도의 안보적 중요성을 강화하며, 국제사회의 일원으로서의 일정한 책임을 다하는 것이다. 보다 구체적으로 우리 경제를 국제표준에 맞는 진정한 개방경제로 전환하고 외국과의 네트워킹도 촉진하여 열린 국가를 구현하는 것이 최우선 과제이다. 또한, 한국의 국가 이미지를 제고하고 국제협력을 강화하여 경제력에 걸맞은 국제적 위상을 확보해야 한다. 이 장에서는 이를 실현하기 위한 실행과제를 다음의 6대 전략과제로 나누어 제시한다.

첫째, 제도와 관행의 국제표준화이다. 국제기준을 따르면서도 한국적 특수성을 반영할 수 있도록 개선하는 것이 기본방향이다. 한국사회의 글로벌화를 위해서는 외국문화에 대한 거부감을 완화하고 수용성을 높일 수 있는 환경 조성이 필요하다.

둘째, 글로벌 네트워킹 촉진이다. 단순 공산품 수출 중심의 지원체제를 탈피하고 기업과 인재의 다양한 해외진출을 지원해야 한다. 지식기반경제 구축을 위한 인력의 글로벌 네트워킹을 구축하여 기술과 지식의 혁신을 위한 해외고급인력의 고용을 증진하고 우리 인력의 해외활동도 촉진한다. 한국경제의 고도화를 위해서 FDI가 지속적으로 필요하지만 부품·소재·기계산업, 전략적 사업서비스 등과 같은 보다 전략적인 분야의 FDI 유치가 필요하다.

셋째, 동북아 경제협력체 추진이다. 동북아 경제통합의 제도화를 추진하기 위한 다양한 기반을 조성하고 에너지·환경·수송 등의 분야에서 참여국들이 실익을 느낄 수 있는 구체적 공동사업을 추진할 필요가 있다. 거대경제권과의 FTA 체결이 필요하며 이를 위한 내부갈등 조정역량도 강화할 필요가 있다.

넷째, 남북한 공동번영의 추진이다. 단기적으로 당면 안보위험을 선

도적으로 최소화하면서 경제적 통합을 추진하고, 중기적으로 한반도 평화체제의 구축을 통해 남북한 공동체의 상생적인 발전기반을 공고히 하고, 장기적으로 정치적 통합을 달성한다.

다섯째, 국가 이미지 제고이다. 국가 정체성을 확립하고 효과적인 이미지 제고 활동 지원을 위해 한국의 대표 브랜드 이미지를 구축한다. 국가 정체성을 확립하고 한국을 대표하는 시각적·언어적 상징체계를 마련하는 등 국가적 대표 상징물을 선정한다.

여섯째, 국제협력의 강화이다. 우리의 비교우위분야를 활용한 한국형 국제협력모델을 개발하고 이에 기초한 세부 지원전략을 수립한다. 제한된 재원의 효율적 활용과 지원효과 제고를 위해 원조대상국 선별기준을 마련하고 선택과 집중의 원칙에 따라 배분한다. 원조 프로그램을 추진함에 있어서는 DAC의 각종 가이드라인과 선진 공여국의 기준 및 모범사례 등을 벤치마킹하여 국제기준에 부합하는 정책수립과 집행을 도모한다.

마. 사회적 자본의 확충

다음으로 제9장에서는 '사회적 자본의 확충' 과제를 논의한다. 사회적 자본(혹은 사회자본)이 국내에서 본격적으로 논의된 것은 비교적 최근의 일이며, 해외 학계에도 아직 통일된 개념 규정이나 합의·정착된 문제 접근방식이 없는 실정이다. 본 보고서는 사회적 자본을 사회적 관계 속에 체화된 자산으로 보며, 보다 구체적으로 신뢰, 네트워크, 규범, 제도 등 개인과 개인, 집단과 집단 간의 협력을 촉진시키는 사회의 무형의 자산으로 그 개념을 규정한다. 본 보고서가 규정하는 사회적 자본의 기능은 거래비용을 낮추어 경제성장에 기여하며, 사회구성원의 소속감을 증진시켜 복리를 향상시키고, 사회적 통합을 촉진하는 세 가지이다. 본 보고서는 지식기반경제시대에는 경제주체의 자발적 협력의 중요성이 커진다는 점에서 사회적 자본의 역할이 증대되며, 세계경제의 지구화가 가속되는 가운데 사회적 자본은 수입이 불가능하다는 점에서 한 사회의 경쟁력을 좌우하는 궁극의 인프라라는 관점을 취한다.

사회적 자본에 관한 상황진단은 다음과 같다. 첫째, 사회적 자본은

그 구성요소가 다양하다는 점에서 그 양의 고저를 일의적으로 평가하기 쉽지 않다. 그러나 우리나라는 사회적 신뢰의 수준이 낮고, 시민사회에의 참여가 저조하여 사회적 자본의 수준이 낮은 나라에 속하는 것으로 널리 평가되고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실은 식민지배, 전쟁에 뒤이어 정부주도에 의한 권위주의적 개발연대를 겪었고, 민주주의의 경험이 아직 일천한 우리나라의 현대사의 굴곡을 반영하고 있는 것으로 보인다. 둘째, 사회적 자본의 축적은 한 사회의 역사적 경험을 반영하며, 단기간에 사회적 자본을 제고할 수 있는 쉬운 수단은 찾기 힘들다. 사회적 자본이 축적되는 기제에 대한 연구도 아직은 초기단계에 머물러 있다. 더욱이 사회적 자본의 축적은 각국의 특수한 역사적·문화적 맥락 속에서 이루어지기 때문에 다른 나라의 정책이 그대로 우리나라에서도 같은 효과를 가지리라 기대할 수 없다. 어려워도 우리나라에 적합한 정책 패키지를 개발해 나갈 수밖에 없다.

이 장에서는 사회적 자본의 확충을 위한 주요 정책의제로서 ① 정부 및 공적제도에 대한 신뢰도 제고, ② 공동체를 통한 참여 활성화, ③ 성숙한 시민의식 함량, ④ 사회적 갈등의 해소, ⑤ 직업현장에서의 사회적 자본 확충 등의 5가지를 제안하고 각각을 분석·논의한다. 사회적 자본 강화를 위해 강조하는 핵심 정책방향과 과제는 '시민사회의 질 제고 및 시민사회에의 참여 확대'이다. 개개인은 '참여'를 통해 소통의 기술을 배우고, 신뢰를 학습하게 되며, 호혜성의 규범을 체득한다. 그러나 우리의 맥락에서는 기존 형태의 시민공동체에의 참여를 유인하는 것만으로는 사회적 자본의 확충을 기대하기 곤란하다. 우리나라 시민공동체의 생태계는 전반적으로 양적인 취약함이 두드러지는 가운데, 향우회 또는 동창회의 예에서 보는 바와 같이 동일한 출신배경을 공유하고 위계적인 내부질서를 가지며 폐쇄성을 가지는 단체들이 주종을 이루고 있기 때문이다. 이 장에서는 개방적이고 민주적이고 다양성을 내포하며 공익에 봉사하는 열린 시민공동체를 육성하기 위한 방안을 강구한다.

역설적이기는 하지만 이 장에서는 사회적 자본의 확충을 위한 정부의 역할을 강조한다. 가장 중요한 것은 법규범을 명료하게 하고 집행에 철저를 기함으로써 법치의 원리를 확립하는 것이다. 이를 통해 시장과 사회에 있어서 개별 주체가 겪을 수 있는 규범의 혼란을 정리할 수 있

을 뿐 아니라, 힘 있는 개인과 집단을 향해 팔이 굽는 불공정한 제도의 적용을 보고 냉소적으로 변한 개인이 공익을 위한 협력의 의사를 거두어들이는 신뢰 저하의 현상을 막을 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 정부 정책이 '정치적 고려에 따른 자의성'으로부터 자유로워야 하며, 이를 담보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 정책적 선결과제임을 강조한다.

바. 국가 거버넌스의 개혁

마지막으로 본 보고서의 제10장에서는 '국가 거버넌스의 개혁' 과제를 논의한다. 앞서 언급하였듯이 사회적 자본의 문제와 마찬가지로 거버넌스 문제는 그동안 발표된 우리 경제의 발전 비전이나 전략에 관한 보고서에서 최상위 전략 영역으로 크게 다루어진 바 없으며, 현재의 관련 연구기반도 매우 분절적이며 또 취약하다. 그럼에도 불구하고 장기 비전 전략에 대한 논의가 실효성을 담보하려면 효과적인 거버넌스 구조에 대한 고려가 필수적이다. 우리나라가 안고 있는 많은 문제의 기저에는 '거버넌스', 즉 '지배구조'라는 구조적 문제가 공통으로 있으며, 이러한 구조적 문제가 개별 경제주체의 역량과 선택 양태, 그리고 제반 사회적 상호관계 등의 공진화(co-development) 발전을 크게 제약하고 있기 때문이다. 본 보고서는 이러한 관점에서 지배구조 문제의 개념과 중요성을 정리하고 다음의 3개 관련 정책영역에 논의의 관심을 제한하여 그 핵심 의제와 구체적인 정책방안을 모색・제시한다.

첫 번째 관심 영역은 기술혁신시스템이다. 이는 기술혁신과 같은 미시정책문제를 지배구조의 관점에서 접근하고자 하는 새로운 시도이다. 이미 OECD의 최근 연구결과는 각 나라의 기술혁신시스템의 성과 차이는 장기전략의 차이뿐 아니라 미시적으로 해당 분야의 정책이 결정되고 집행되는 거버넌스 구조의 차이에서도 상당 부분 기인함을 보여준다. 이러한 연구결과는 우리나라의 기술혁신시스템에 관한 장기전략 수립에 있어서도 중요한 정책적 시사점을 던져준다. 현재 우리나라의 기술혁신시스템전략은 국가균형발전전략과 맞물리면서 국가 R&D 예산의 약 40%가 지방 R&D 예산으로 배분되고 있으나, 실제 지방 R&D 예산

을 집행하는 주체들을 전체적으로 통합하는 효과적 거버넌스 구조가 아직 구축되지 못하고 있어 비효율적인 측면들을 노정하고 있다는 것이 본 보고서의 진단이고 새로운 문제 제기이다.

두 번째 관심 영역은 '국가 거버넌스 구조'이다. 단순히 정부 내의 거버넌스를 넘어선 광의의 국가 거버넌스에 있어서는 '정부-시장(기업)-시민사회' 3자 간의 상호 신뢰관계 및 상호 역학관계가 어떻게 형성되는가가 매우 중요하다. 사회적 자본에 관한 본 보고서의 제9장의 논의가 강조하듯이 우리나라의 '사회 신뢰'(일반화된 타인에 대한 신뢰) 또는 공적제도에 대한 신뢰는 선진국에 비해 현저히 낮다. 이는 기업의 정부에 대한 신뢰, 일반 시민의 정부 및 기업에 대한 신뢰가 충분하지 않음을 의미한다. 이와 같이 사회신뢰가 부족할 때에는 사회적으로 합의된 절차에 따르기보다는 단기적이고 비합리적인 의사표시수단을 통하여 집단이기주의를 내세우기 마련인데, 이는 현재 우리나라에서 자주 관측되는 현상이다. 따라서 장기비전전략 수립의 한 중요한 부분으로 광의의 국가 거버넌스 구조에 대한 체계적인 평가와 그에 대한 대응전략 수립이 포함되어야 한다고 본 보고서는 제안한다.

세 번째 관심 영역은 '갈등조정' 문제이다. 갈등조정 문제는 위에서 언급한 광의의 지배구조 문제의 핵심 축의 하나이며 구체적인 사례이자 핵심적인 정책개발 대상이다. 본 보고서는 효과적인 갈등조정기제의 부재는 효율성・효과성・형평성 등 여러 면에서 정부정책 및 우리 경제의 전반적 성과에 관한 주요한 걸림돌이 되고 있다고 진단하고, 따라서 정책 결정과정에서 필연적으로 발생하는 이해관계의 충돌로 인한 공공갈등 상황에서 다수의 이해당사자들의 목소리를 효과적으로 조율할 수 있는 절차적 체계를 확보하는 것이야말로 한국이 처한 거버넌스의 문제를 극복하는 핵심의제의 하나라고 보고 있다. 주목할 만한 것은 향후 전망이다. 본 보고서는 현재 우리 사회의 갈등수준은 점점 더 높아지는 추세이지만, 이는 일종의 과도기적 현상이며 중장기적 관점에서 우리 사회의 문제해결 전망은 결코 어둡지 않다고 보면서 이를 뒷받침할 수 있는 외국의 사례와 근래 우리의 경험을 분석・소개한다. 사회갈등에 관한 현재 우리 사회의 지배적인 통념과 상당한 거리가 있는 만큼 충분히 주목하고 후속 연구를 통해 천착・보완할 필요가 있다.

3. 제2부 정책상론의 편제와 기술양식

이상 언급한 본 보고서의 2부, 즉 6개 핵심 정책영역에 대한 정책상론 부분의 기본적인 편제와 분석양식은 다음과 같다. 각 장은 모두 해당 전략의 총론 부분과 여러 개의 하위 전략(혹은 정책 영역/방향)을 상술하는 복수의 절로 구성된다. 그리고 각 장에서 총론을 포함한 각 절은 가능한 한 모두 1) 현황과 문제점, 2) 정책 여건과 전망, 3) 주요 정책방향과 과제의 세 부분으로 그 형식을 통일해서 논의를 진행하려 노력하였다. 또한 이 중 '정책 여건과 전망' 부분과 '주요 정책방향과 과제' 부분은 2030년까지의 기간을 염두에 두되, 이 기간을 향후 5년 정도의 단기, 이후 2010년대 후반~2020년경까지의 중장기, 그리고 이후 2030년경까지의 장기로 구분하고 각 기간별로 주요 정책방향과 과제를 도출하고 논의하고자 노력하였다.

그럼에도 불구하고 2부 전체에 대해 이와 같은 통합되고 일관된 장별 편제와 기술양식을 유지하지는 못하였다. 정책상론에 관한 연구가 총 6개의 상이한 연구팀에 의해 상이한 연구기간 동안 수행되었다는 점, 그리고 주제에 따라서 일관된 장별 편제와 양식을 따르기에는 주제의 성격 자체나 기존에 축적된 연구에 한계가 있다는 점 등이 그 주된 이유이다. 이 두 가지 문제는 한 국가의 미래에 대한 20년 이상의 장기분석을 도모하는 기존의 모든 연구에서도 어느 정도 공통적이겠지만, 기본적으로 국내에 축적된 연구, 특히 미래예측에 관한 연구의 일천함을 반영하는 것으로 향후 추가적인 연구노력이 시급한 분야라 할 수 있다.

우리나라의 장기 비전과 전략을 보다 체계적으로 고민하고 연구하기 위한 보다 선진화된 연구전략과 연구 추진체계가 필요할 것이며, 본 보고서의 연구과정과 내용은 이를 모색하고 정착시키는 작은 발판이 될 수도 있을 것이다.

제2장

대외 환경 변화와 도전과제

제1절 세계경제의 변화와 과학기술의 발전[11]

1. 세계경제의 통합과 국제적 공조화 증대

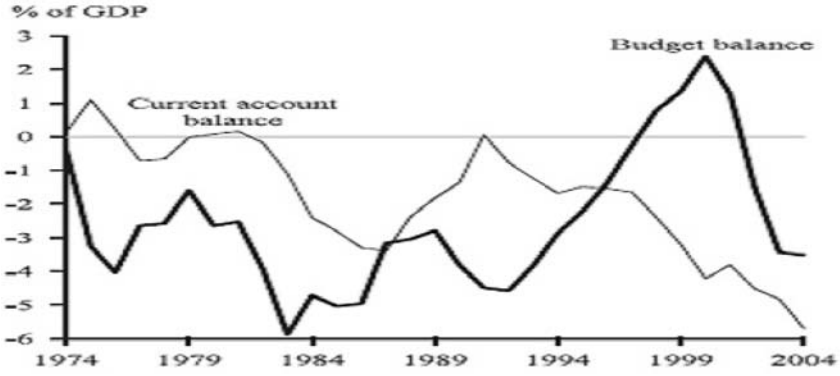
무역·투자의 자유화, 다국적기업의 세계화 전략, 정보통신혁명 등으로 인해 전 세계 모든 기업·국가가 '지구촌 경제'라는 단일시장으로 통합되고 있다. 특히 농산물, 소비재, 교육·문화 등 서비스부문의 통합 역시 장기간의 답보상태에서 벗어나 시장통합 대열에 동참하면서, 개도국의 서비스부문에 대한 개방압력이 가중될 것이며, 선·후진국을 막론하고 정부부문을 포함한 공공서비스에 대한 개방도 크게 진척될 것이다.[12] 시장경제시스템이 범세계적인 경제질서로 확립됨에 따라 글로벌 스탠더드에 부합하는 유연한 경제체제를 구축하는 것은 국가의 역사적·문화적 특성에 크게 상관없이 무한경쟁체제에서 생존하기 위한 필수적 과제가 되었다. 세계화라는 흐름과 함께 범세계적 구조조정과정을 거치면서 각국의 적응역량 격차에 따라 국가 간 양극화가 진행될 것이다.

---

11) 본절 및 대내외 환경 변화와 도전과제에 관한 본장 전체의 많은 논의는 국가 비전과 전략에 관한 최근의 많은 보고서를 통해 거의 표준화되었다. 본 보고서의 논의는 기본적으로 우천식(2007d)을 따랐으며, 정치, 외교안보 분야를 강조한 보다 확장된 논의는 대통령자문 정책기획위원회(2007)에서 찾을 수 있다.

12) Fraser and Oppenheimer(1997)는 전 세계 재화(서비스 포함)시장 중 세계화가 완료된 시장의 비중은 1995년 20%에서 2010년경 50%로 상승할 것으로 전망하였다.

[그림 2-1] 미국의 경상적자 및 재정적자의 추세(1974~2004년)



자료: Cavallo(2005).

세계화 과정의 가장 큰 특징 중 하나는 금융자본의 국제적 이동성 증대라 할 수 있다. 오늘날 자본 축적의 원천은 국경을 초월한 세계적 자본이며 이를 위한 국가 간 경쟁 격화는 공공 인프라와 서비스 개선, 조세감축 등 공공부문의 효율성 제고를 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 금융자본의 국가 간 유출입이 점차 대규모화되고 신속화됨으로써 특정 지역, 특정 국가의 불균형이 별도의 여과과정 없이 여타 지역으로 순식간에 이전되는 공조화 현상이 심화되었고 이에 따라 전 세계적 금융 불안정성 또한 증대되었다. 국지적 위험의 국제적 확산이 용이해짐에 따라 개별 국가는 장기 성장의 안정성을 담보하기 위해 내부 유연성 확보뿐만 아니라 금융・외환・재정 정책 등 모든 영역에서 새로운 국제협력체제를 구축하기 위해 노력하고 있다.

세계경제의 장기 안정성을 위협하는 가장 큰 요인은 미국의 쌍둥이 적자(Twin deficits) 누적이라 할 수 있다. 미국의 GDP 대비 정부부채비율은 2004년 말 현재 63.7%로 1997년(65.6%) 이후 최고 수준이며 2004년 정부부채(73,547억달러)는 1995년(49,206억달러) 대비 49% 증가하였다. 미국의 경상수지 적자는 1997년 GDP의 1.5%에서 2004년 5.7%로 급증하였다. 이러한 추세가 지속될 경우 미국의 대외 순채무는 2002년 GDP의 24%에서 2012년 64%로 급등할 것으로 예상된다. 미국의 쌍둥이

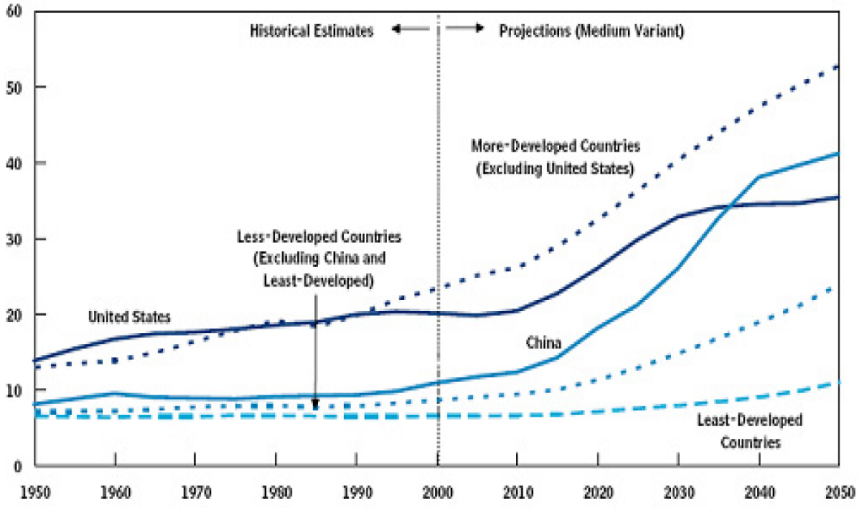
적자문제가 해소되지 않을 경우 단기적으로 무역수지 및 환율과 관련된 국가 간 갈등이 심화될 뿐 아니라 중기적으로 국제 정책공조체제의 위협, 장기적으로 국제경제체제 변환 등 세계경제질서의 심각한 조정국면이 초래될 위험성도 있다.

2. BRICs 및 아시아 경제권의 부상

유럽, 일본 등 기존 강대국의 상대적 위상은 고령화 및 인구 감소로 인해 점차 약화될 것이다. 2025년 EU 15개국의 고령인구비율은 평균 23%(미국 18%)로 상승하고 평균연령은 2000년 대비 7세가 상승한(미국은 3세 상승) 46세가 될 것으로 전망된다. 이러한 고령화 현상은 EU경제가 미국에 대해 상대적으로 위축되는 요인으로 작용할 것이다.[13]

미국은 군사적인 면에서는 계속 초강대국 지위를 유지하겠으나 BRICs 국가들, 특히 중국과 인도가 신흥 강국으로 부상함에 따라 상대적

[그림 2-2] 고령층 인구비율 추세 국제비교(1950~2050년)

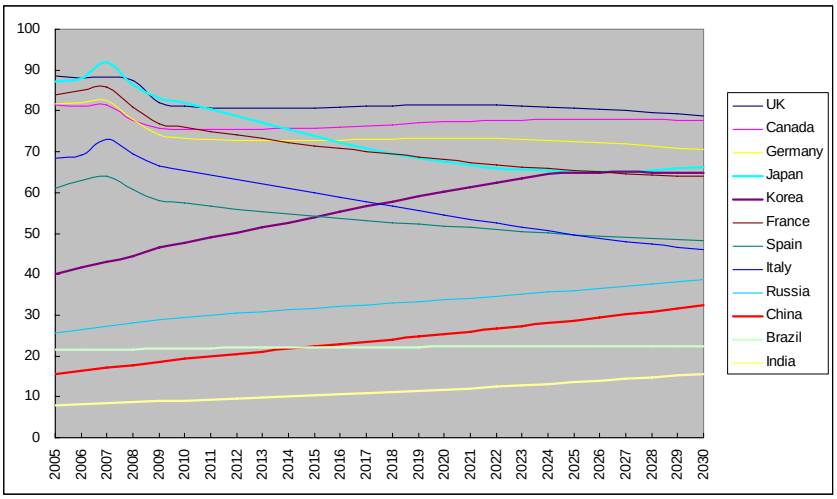


자료: US Congressional Budget Office, “Global Population Aging in the 21st century and Its Economic Implications,” 2005.

13) N. Eberstadt, “Population Power: Another Transatlantic Divergence?” A.E.I., 2004.

[그림 2-3] 세계 주요국의 일인당 GDP 장기전망

(미국 = 100)



자료: Economist Intelligence Unit(2005).

지위는 약화될 것으로 예상된다. 전반적으로 동양경제권으로 세계경제의 중심이 이동하면서(power shift) 세계화도 비/탈서구화의 양상을 띠게 될 것이다.[14]

세계인구의 42.6%, 면적의 28.7%를 점유하고 있는 BRICs 국가들은 2010년대에 이르러 세계 정치경제의 거대한 변화의 흐름을 주도하며 기존 3극권 체제에 커다란 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 그 결과, 이들 국가들의 이해관계에 따라 정치·경제 사안별 국제적 협력·제휴·갈등 관계가 지속적으로 변화하는 '유동적인 다극화' 시대에 들어설 것이다. 이들 국가들의 경제발전 수준 및 절대적인 경제규모가 아직은 3극권 국가에 미치지 못하지만 향후 산업화·체제전환 과정을 통해 안정적 발전단계에 진입하고 선진국에 대한 소득격차도 감소할 것이다. 2050년 GDP 기준 경제규모가 중국, 미국, 인도, 일본, 브라질, 러시아 순이 될 것이라는 Goldman Sachs(2003) 등의 전망을 주목할 만하다.[15]

14) 미국정보위(NIC), *Mapping the Global Future*, 2005. 1.
15) Goldman Sachs, *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*, 2003. 10.

중국의 급성장에 힘입어 아시아권의 경제력은 2020년경 미국, 유럽에 근접한 수준으로 신장할 것이다. 중국은 서부대개발계획(2000~50년)에서 2010~20년 기간 동안 인프라 구축 및 외자 유치를 통해 1인당 연소득 3천 달러를 달성하고, 2020~50년 기간 중 1인당 연소득 1만 달러를 달성한다는 것을 목표로 제시한 바 있다. 소위 小康 상태를 달성하는 2020년경 중국의 경제규모는 일본을 상회(현재는 일본의 1/3)하고, 아시아권 내에서의 정치・경제적 지위도 급상승할 것으로 예상된다. 동북아 경제권(한국・일본・중국・대만)의 경제규모는 현재 EU와 NAFTA의 2/3 수준이지만 고속성장을 기반으로 2020년경에는 이들과 대등한 규모로 높아질 것이다. 대만, 말레이시아, 태국 등 소위 DAE(Dynamic Asian Economies) 또한 고성장을 지속함으로써 2020년경에는 OECD 평균의 약 1/2~3/4 수준까지 소득수준이 상승할 것으로 OECD는 전망한 바 있다.[16]

그러나 중장기적으로 볼 때 중국은 내부적인 문제의 누적으로 인해 심각한 구조조정과 이로 인한 경기침체를 겪을 가능성이 있다. 국유기업의 비효율적 경영으로 인한 금융권의 부실채권 누적, 부동산 과열, 정부재정의 취약성, 심각한 지역 간 발전격차와 실업문제, 정치체제와 경제체제 간 부조화 등이 중국경제가 안고 있는 구조적 문제들이다. 미국의 랜드연구소(RAND)는 중국의 경제성장과 관련하여 8가지 위험요소들을 제시한 바 있으며 이들 요소들이 개별적으로 발생하기보다는 동시다발적으로 발생할 것으로 예상한 바 있다.[17] 중국정부도 이러한 구조적 문제의 심각성을 인식하고 성장일변도 정책에서 균형, 효율, 분배 우선으로 중장기 전략 목표를 전환하고 있다. 중국은 제11차 개발계획(2006~10년)을 통해 선부론(先富論)에서 공동부유(共同富裕)로 정책목표를 전환하였는데 전략 목표 전환의 대표적인 사례이다.[18]

인도, 러시아, 브라질 또한 중국과 유사한 구조적인 문제에 직면하고

16) OECD, *The World in 2020: Towards a New Global Age*, 1997.

17) ① 재정시스템과 국유기업의 취약성, ② 정부부패, ③ 수자원문제와 인구, ④ 외국인직접투자 감소, ⑤ 유행성 질병, ⑥ 실업・빈곤・사회적 불안정성, ⑦ 에너지 소비, ⑧ 대만문제.

18) ① 사회적 지출 증가와 징세 강화를 통한 소득격차 감축, ② 사회통합을 위한 통치이념, ③ 친환경적 에너지 절약형 경제성장모델로의 전환, ④ 부실채권과 부실기업 조기 정리, ⑤ 의료보험, 연금 등 사회보장 지출 증가.

Box 2-1 중국의 지속가능 발전 장애요인 및 전략

□ 성장 우선주의의 결과로 소득격차가 확대되면서 사회불만이 누적되고, 환경오염과 에너지 과소비 문제가 대두되고, 금융부문의 부실 누적과 사회안전망 미비 등 내적 모순이 심화되고 있는 상황

○ 도농 간, 지역 간, 계층 간 소득격차 확대

- 도시·농촌 간 소득격차: 1.8배(1980년)→3.3배(2005년)→4배(2020년 예상)
- 연해(상해)와 내륙(귀주) 소득격차: 7.4배(1991년)→10.6배(1995년)→13배(2004년)
- 0.5% 미만이 전체 개인재산의 60% 이상 소유[보스톤 컨설팅 그룹 2005년 전 세계 재산보고]

○ 지니계수가 위험수위(0.45)를 초과할 정도로, 사회불안정성 증가 추세

- 지니계수: 0.437(1995년)→0.454(2002년)→0.47(2004년)
- 2004년 중 공식적으로 74,000건 이상의 시위 및 폭동 발생

○ 성장주의로 인해 환경오염과 자원문제가 심화

○ 가구당 1자녀 제한으로 노령화가 급격히 진행됨에 따라 양적인 성장 전략은 한계에 봉착

○ 부실채권 누적으로 금융부문이 취약한 가운데, WTO 가입으로 자본·외환시장을 조기 개방할 경우 외환·금융 위기 가능성 증대

- 2003년 말 중국 4대 은행의 부실채권은 2조 4천억위안(360조원)으로 총생산의 20%(외부 추정은 정부 발표의 2배)

○ 고용창출 저조와 국유기업의 구조조정으로 인하여 실업자와 빈곤층이 증가하고 있는 가운데, 사회안전망은 미비

※ 제11차 개발계획(2006~10년): 선부론(先富論)에서 공동부유(共同富裕)로 목표 전환

※ 제7기 中國國情國力(2001~50년): 점진적이며 순차적으로 경제개혁 제시

- (1단계: 2001~15년) 장기 구조조정에 따른 실업과 소득격차 심화 해소
- (2단계: 2015~25년) 효율적인 자본시장과 노동시장을 구축하고, 아시아 자유무역지대를 적극 추진하되, 세계자본시장의 충격 대비 자본통제는 유지
- (3단계: 2025~50년) 자본시장의 개방과 변동환율제 도입

Box 2-2 중국 외 BRICs 3국의 발전 장애요인 및 전략

□ 인 도

○ 1991년 외환위기 이후 경제개혁·개방을 가속화하는 개발전략을 추진하여 4~8%의 높은 성장세를 지속하고 있음.

○ 그러나 아직 농업인구 비중이 60%에 달하는 등 산업구조가 낙후되어 있고 산업 인프라가 취약하며, 빈부격차와 계급·종교·민족 간 대립 등 정치·사회적 불안정 요인 잔존

○ 우수한 과학기술인력, 낮은 인건비를 바탕으로 90년대 이후 산업화 성과를 지속할 수 있을 것으로 예상할 수 있음.

※ 제10차 계획의 주요 목표를 빈곤, 교육, 성차별, 보건에 두고 있음.

□ 러시아

○ 1999년 푸틴 집권 이후 정치안정과 고유가에 힘입어 체제붕괴 이후의 극심한 혼란과 침체를 딛고 4%대 이상의 성장을 보임.

○ 에너지산업에의 과도한 의존과 금융부문 낙후 등의 구조적 문제를 안고 있지만, 풍부한 인적자원, 천연자원 및 과학기술자원을 보유

○ 최근 WTO 가입 추진과 20여개의 경제특구 설립 등 전략적인 개방

○ 향후 빠른 시일 내에 체제 이행기적 문제를 극복하고 본격적인 산업화 궤도에 진입할 것으로 예상

※ 2005~08년 사회·경제개발계획을 통해 안정성장과 계층·지역간 소득격차 해소에 주력

□ 브라질

○ 반복되는 외채·외환 위기로 인해 등락을 거듭하였으나, 2003년 룰라 정부에 대한 신뢰가 회복되면서 금융시장이 안정되고 경제 전체도 안정세를 보이고 있음.

○ 1995년 까르도주 정부 이후 민영화, 무역자율화, 사회보장 및 노동개혁을 추진하여 왔으며, 룰라 정부도 IMF와의 합의하에 물가안정, 공공부채축소 등을 추진하고 있으며, 미주 FTA 등에 적극 참여하고 있으나, 세계 최대 규모의 외채, 그리고 심각한 빈부격차 문제가 안정적인 성장의 장애요인이 되고 있음.

※ 기아퇴치운동(포미제로), 범국민적인 갈등관리제도(新사회협약), 지역경제 활성화 정책, 농목축업의 성장정책 등을 통해 빈부격차 해소에 주력

있는데, 인도의 경우 빈부격차 및 계급 간 차별문제를, 러시아의 경우 체제전환과정에서 심화된 재벌과 부패문제를, 브라질의 경우 과도한 외채와 빈부격차 문제를 안고 있다. 따라서 각국 정부는 내부 구조적인 문제의 성공적인 해결 여부가 안정적 성장의 장기적 실현을 위한 관건이라고 인식하고 이의 해소를 위한 장기과제를 추진하고 있다.

중국과 인도 등 BRICs 국가의 산업화는 세계경제의 성장을 추동하고 빈곤인구의 감소에 기여할 것으로 예상되지만 '저임금 노동'과 '고급기술'로 무장한 이들 초거대국들(2006년 경제규모로 볼 때 각각 세계 4위와 12위를 차지)이 세계무역시장에서 높은 비중을 차지하게 된다는 것은 여타 저개발국가의 후발산업화를 더욱 어렵게 함으로써 국가 간 불균형을 심화시키는 요인으로 작용할 수도 있다.[19] 한국의 입장에서 BRICs의 급부상은 1) 확대되는 신흥시장에 대한 적극적 접근방안 2) 각국의 경쟁적인 개방형 발전추구에 따른 개방시스템 면에서의 우위 확보방안, 3) 대국형 발전도상국의 완결형(full set) 산업화 추구에 따른 기간산업의 경쟁력 확보방안 등의 도전과제를 제시한다.

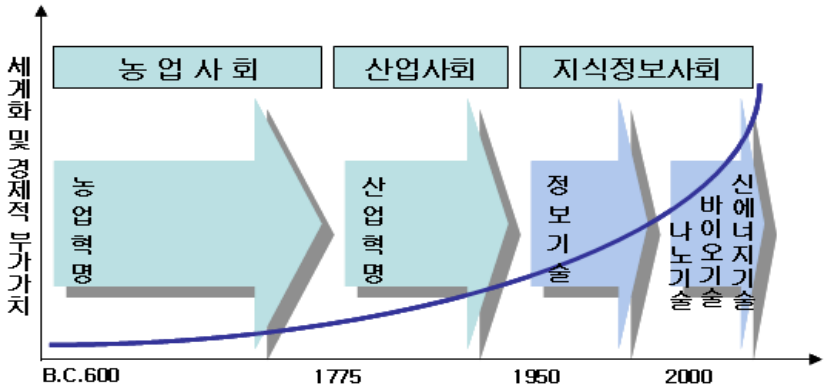
3. 과학기술의 발전과 사회경제적 변화

정보통신기술에 이어 바이오, 나노, 신·재생에너지 등 새로운 분야의 기술혁신으로 과학·기술·산업의 융합 및 기존 산업의 '창조적 파괴' 과정이 가속화될 것으로 전망된다. 나노기술(NT), 생명과학기술(BT), 정보기술(IT), 인지과학기술(Cognitive Technology: CT) 등 상호 밀접히 연계되어 있는 4대 기술 축에 기초한 소위 'NBIC 융합기술'이 미래 과학기술과 산업의 발전을 주도할 것이다. NBIC는 새로운 산업혁명에 비견될 정도의 폭발력을 갖고 있으며 추정조차 어려운 막대한 규모의 부가가치를 창출할 것으로 예견된다.

이런 융합기술은 노동집약적(Labor Intensive) 기술, 하드웨어(Hardware Oriented) 기술, 소프트웨어(Software Oriented) 기술 등 기존의 3개 기술군과는 궤를 달리하는 브레인웨어(Brainware Oriented) 기술이며, 하드웨어적인

19) AC/UNU(2005)의 관측임.

[그림 2-4] 기술·경제 패러다임의 변화



기술을 기반으로 한 기존의 산업·기업을 급격히 구축할 가능성이 있다. NBIC 융합기술로 인해 향후 25년 내 과학기술, 의약, 산업이 통합될 것이고, 인터넷을 통한 연구개발 외주 및 국제 공동연구를 통해 과학기술의 세계화도 더욱 촉진될 전망이다.[20]

이러한 기술패러다임의 변화에 따라 세계 산업계는 시장을 과점하는 소수의 글로벌기업과 틈새시장을 공략하는 특화기업군으로 재편됨으로써 여타 기업의 입지는 계속 약화될 것이다. 이에 따라 범세계적인 시장구조조정에 대비한 민간·공공 부문을 아우르는 국가 차원의 산업기술 발전전략을 수립할 필요성이 증대하였다(대만의 '二兆雙星', 중국의 '科教興國' 전략 등).

NBIC 융합기술 등 새로운 과학기술의 발전에 따라 '생명의 정체성 혼란', '기술에 의한 인성(humanity)의 지배' 등 윤리적 문제가 첨예화되고 이를 둘러싼 갈등도 심화될 것이다. 또한 ICT 발달로 '지구촌 신경체계(global nervous system)'가 구축되면서 사이버공간은 인류문명의 새로운 매체가 될 것이지만 동시에 사이버 테러, 컴퓨터 바이러스, 정보오염 등의 '디지털 위험(digital risk)'에 대한 노출도 증대할 것이다.[21]

---

20) NBIC 융합기술 및 국내 고등교육·과학기술 정책적 함의에 관한 상세한 논의는 김창경(2006) 참조.

21) 일례로 Mi2g社는 2004년 기준, 디지털 위험으로 인해 전 세계적으로 약 5,070억달러의 경제적 손실이 발생한 것으로 추정(AC/UNU[2005]).

과학기술의 발전과정에서 21세기의 사회구성은 보다 분권화된 수평적 분업체제에 기반한 대중 참여사회로 전환될 것으로 전망된다. 특히 생산·교역 방식, 문화소통방식, 환경문제에의 대응방식, 정치·사회적 참여방식 등에서 발생하는 획기적인 변화로 인해 과거의 대량생산·대량소비 체제 및 수직적 통제 시대에 형성된 제도와 새로운 기술·경제 패러다임 사이의 비정합이 커지면서 제도개혁에 대한 요구가 급증할 것이다. 따라서 일방향적·위계적 분업체제(one-way hierarchical division of labour)와 이에 상응하는 권력관계를 다원적·수평적 분업체제와 참여의 원리에 입각한 거버넌스 구조로 전환할 필요성이 계속 높아질 것이다.

제2절 대내 여건 변화와 도전과제

1. 성장잠재력의 저하

우리 경제의 잠재성장률은 이미 1980년대 8.6%, 1990년대 6.3%에서 최근 4%대로 하락추세에 있으며, 이는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 1990년대의 성장률 하락은 노동과 생산성 증가 둔화가 주요인이었으나 2000년대 초부터는 투자증가율 둔화에 의해 잠재성장률이 하락하는 추세를 보이고 있다.

향후 우리나라 잠재성장률은 2006년 4% 후반에서 점차 하락하여 2020년대에는 2%대까지 낮아질 것으로 전망된다. 1990년대와 비교할 경우 자본(투자)의 성장기여도가 크게 낮아지는 대신 생산성(총요소생산성: TFP)의 성장기여도가 높아질 것으로 예상되므로 생산성 증대 여부가 향후 우리나라의 잠재성장률을 결정하는 최대 변수로 작용할 것이다. 한국개발연구원(2004c)은 총요소생산성 증가에 대한 가정에 따라 2020년대 잠재성장률이 2~3%대로 하락할 것으로 추정한 바 있으며, 한진희 외(2006)는 2005년까지의 잠재성장률을 추정한 최근의 연구에서 이러한 결과를 확인하면서 이러한 잠재성장률 하락추세가 2050년까지 지속되리라 전망한 바 있다(표 2-2 참조).

〈표 2-1〉 우리나라 잠재성장률(1982~2030년) 추정 및 전망 결과

(단위: %)

기 간	잠재 성장률 (A=B+C+D)	노동 투입 (A=1+2)	취업자 (1)	근로시간 (2)	자본투입 (C)	총요소 생산성 (D)
1982~90	8.6	1.1	1.5	△0.4	4.4	2.9
1991~00	6.3	0.7	1.0	△0.3	3.7	1.8
2001~05	4.4	0.6	0.8	△0.3	1.5	2.3
2006~10	4.9[1)]	0.4	0.7	△0.3	2.3	2.1
2011~20	4.3	△0.1	0.3	△0.4	2.2	2.1
2021~30	2.8	△0.7	△0.4	△0.3	1.6	1.9

주: 2006년 경제성장률 전망치(5.0%) 적용.
자료: 한국개발연구원(2004c).

〈표 2-2〉 한국경제의 장기 잠재성장률 전망

(단위: %)

	GDP	물적자본	취업자 수	인적자본	TFP
2006~10	4.9	2.2 (43.9)	0.7 (15.3)	0.6 (12.2)	1.4 (28.6)
2010~20	4.3	2.0 (46.1)	0.4 (8.6)	0.6 (12.8)	1.4 (32.6)
2020~30	2.9	1.2 (42.4)	-0.3 (-9.4)	0.6 (17.6)	1.4 (49.4)
2030~40	1.8	0.6 (33.0)	-0.7 (-37.2)	0.5 (25.4)	1.4 (78.9)
2040~50	1.4	0.4 (29.7)	-0.8 (-56.6)	0.4 (28.2)	1.4 (98.7)

주 : ( ) 안의 값은 각 요인별 기여도의 비중.
자료: 한진희 외(2006).

향후 10년 정도로만 관심을 국한해 볼 때, 국내의 주요 기관 모두 유사한 수준에서 경제성장률 둔화를 전망하고 있다. 예를 들어, 한국은행(2005)은 2001~2004년의 잠재성장률이 4.6% 수준으로 하락한 것으로 추정하였고 향후 10년간(2005~2014년) 잠재성장률을 4.0~5.2%로 전망한 바 있다(중립적 전망치는 4.6%).[22)]

〈표 2-3〉 잠재성장률 변화추세와 향후 전망

	1991~2000	2001~2004	2005~2014		
			비관적	중립적	낙관적
잠재성장률	**6.1**	**4.8**	**4.0**	**4.6**	**5.2**
노 동	1.0	0.9	0.7	0.8	0.9
자 본	3.3	2.3	1.9	2.1	2.3
생산성	1.8	1.6	1.4	1.7	2.0

자료: 한국은행, 『우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망』, 2005. 8. 26.

그러나 총공급 및 총수요 모든 측면에서 향후 10년 동안 우리나라의 잠재성장률에 크게 영향을 줄 수 있는 요인들이 많고 그 이후의 기간 역시 노동력, 기술혁신에 의한 생산성 향상 등 많은 정책적 변수들에 의해 영향을 받을 수 있으므로 실제 성장성과는 잠재성장률 전망과 상당한 차이가 있을 수 있다는 점에 각별히 유의해야 한다(표 2-4 참조).[23]

실제로 1990년대 세계 주요 각국의 성장실적은 1980년대 말 시점에서의 전망치와 커다란 편차를 보인 바 있는데, 이는 전망 당시 예측하기 어려웠던 1990년대 세계경제환경의 심층적 변화로 인한 것이었고 앞으로도 이 같은 상황이 재현될 가능성은 얼마든지 있다.

최근 세계화, 기술진보로 대변되는 새로운 기술경제 패러다임이 자리를 잡으면서 상당수 선진국들은 경제발전과 함께 성장률이 하락한다는 소위 '한계수익률 체감의 법칙(Iron law of diminishing returns)'에 대한 예외적 현상이 관측된다. 많은 동아시아 국가들이 성장률 둔화현상을 보이고 있는 반면, 미국, 영국, 아일랜드, 핀란드 등 서구의 많은 '신경제 국가'들은 1980년대 혹은 1090년대 후반 이후 성장률의 추세적 상승을 경험하고 있다. 이러한 소위 신경제 국가들의 호황이 지속가능한 것인지 혹은 또 다른 장기 경기순환에 따른 호황-불황(boom-bust) 현상인지에

22) 한진희 외(2006)의 연구도 이와 비슷한 결론을 내리고 있다.

23) 이에 대해서는 아직 전문가들 간에도 상당한 이견이 존재한다. 본 보고서와 같은 견해는 우천식・김동석(2003)에 의해 처음으로 제기되었고, 이후 2030년까지 한국경제의 장기 잠재성장률에 관한 가장 최근의 연구라 할 한진희 외(2006)에서 보다 엄격히 검토되었다. 사회투자의 성장효과에 초점을 맞춰 잠재성장률의 가변성을 다시 한번 강조한 연구는 우천식(2007a)에서도 찾을 수 있다.

〈표 2-4〉 잠재성장률의 주요 변동요인

I. 공급 측면	
1. 노동공급 및 인적자원	고령화, 여성노동력, 외국인 노동력, 고용제도(40시간 근무제 등), 노사관계, 교육 및 직업훈련
2. 설비투자	대기업 및 중소기업 투자, 외국인직접투자 산업금융제도
3. 생산성 증가	기술혁신, 부품소재기계산업, 서비스산업, 시장경제질서, 사회적 자본, R/D투자
Ⅱ. 수요 측면	
4. 국내소비	가계자산/부채, 부동산
5. 해외수요: 교역환경	세계경제 성장추세, 에너지시장, 중국경제, BRICs
Ⅲ. 경제·사회 체제적 측면	
6. 양극화 및 사회 갈등	
7. 남북관계 및 동북아 환경	

〈표 2-5〉 세계 주요 경제의 연평균 성장률 변화

(단위: %)

		1980~89	1990~97	1998~2002
서구 선진국	캐나다	3.1	2.1	4.7
	핀란드	3.5	1.0	4.0
	아일랜드	3.1	7.3	10.7
	네덜란드	2.0	3.1	3.3
	영 국	2.9	2.2	3.1
	미 국	3.3	3.1	3.7
동아시아	일 본	4.0	2.6	0.6
	말레이시아	5.6	10.6	2.7
	싱가포르	7.2	10.2	3.6
	태 국	7.5	8.4	1.3
	한 국	8.6	8.3	4.8*

주: *는 한국은행의 1998~2004년의 연평균 성장률임.
자료: World Bank, *World Development Indicators*, 2004.

대해서는 아직 학계의 합의가 없으나 대체적으로 신경제 현상으로 불리는 성장패러다임의 변화가 있었다는 견해가 지배적이다.[24]

전반적으로 유동적인 대내외 환경 속에 심층적인 구조 변화와 제도 개혁이 지속될 것으로 예상되는 향후 25년간 우리나라 잠재성장률은 연평균 3.8%를 크게 상회하기는 어려울 것으로 보인다. 하지만 이 기간 동안 필요한 구조조정과 제도정비를 성공적으로 완료할 경우, 잠재성장률보다 상당 수준 상회하는 실질성장률을 달성할 가능성도 배제할 수 없다.

가장 큰 변수는 기술혁신 또는 제도의 질을 반영하는 총생산성(TFP)의 향상 여부겠지만 정책적 대응성과에 따라서는 취업자 수 및 자본스톡에 있어서도 기준치보다 높은 성장기여도를 기대할 수 있다. 예를 들어, 최근 몇 년간의 설비투자는 5%의 잠재성장률을 실현하는 데 필요한 수치에 크게 미흡하였지만, 이 시기는 외환위기 이후 국내 산업·기업의 조정기적인 측면이 강하였으므로 향후 이러한 추세가 장기간 지속될 것으로 속단할 필요는 없다. 다수의 불확실 요인이 있기는 하나 외국기업의 국내투자가 뒷받침될 경우 우리나라는 향후 대기업과 혁신형 중소기업을 중심으로 5% 잠재성장률 실현에 필요한 정상적인 투자수준을 점차 회복할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

미래 노동력 감축의 최대 원인으로 지목되고 있는 저출산 문제도 프랑스, 네덜란드의 사례가 시사하는 바와 같이 적절한 정책적 대응을 통해 극복될 수 있다.[25] 인적자원의 질적 제고 또한 그 규모를 예측하기는 어렵겠지만 성인근로계층에 대한 평생학습 확대, 직업교육훈련의 확산, 글로벌 시대에 부합하는 새로운 사회적 학습환경의 조성 등을 통해 현재 기대할 수 있는 이상의 성과를 거둘 수 있다.

---

24) 소위 '성장프로젝트(Growth Project)'라는 틀 안에서 수행된 일련의 OECD 연구결과는 이러한 견해를 뒷받침한다.

25) 프랑스의 경우, 1970년대 이후 1990년대 초반까지 출산율이 계속 하락하였으나, 이후 육아지원에 초점을 맞춘 다양한 출산장려정책에 힘입어 상승세로 반전하였다[2.4(1970) → 1.95(1980) → 1.65(1993, 저점) → 1.88(2000) → 1.92(2004)]. 네덜란드의 경우에도 1980년대 내내 하락하던 출산율이 여성의 시간제고용 확대 등의 정책에 힘입어 1990년대 이후 상승하여 최근 1.7 수준을 회복한 바 있다.

2. 양극화 및 사회적 긴장의 증대

급격한 국내외 환경 변화에 대한 경제주체의 적응능력 격차로 인해 산업·기업 간 양극화 및 고용·소득의 양극화 현상이 당분간 지속·심화될 것이다. 양극화는 세계화, 중국의 부상, 기술진보와 같은 '글로벌 추세'에 기인한 바도 크지만 부품·소재 및 중소기업 전반의 취약성, 높은 자영업자의 비중, 90년대 외환위기 이후 회복기에 있었던 정책적 대응상의 문제점 등과 같이 우리의 독특한 구조적 요인에도 기인하고 있어 단기간 내에 해소될 것으로 기대하기는 어렵다.[26]

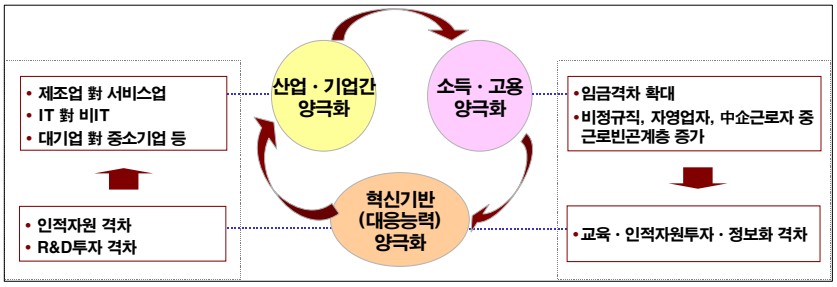
첫째, 부품·소재 등 중간자본재 산업의 취약성을 들 수 있다. 1990년대 중반 이후 국내 선도대기업의 기술적 도약에 따라 국내 협력업체의 공급능력과의 괴리가 심화되면서 핵심중간재의 수입의존도가 증가하는 한편 수출의 부가가치(고용 포함) 유발효과가 감소하면서 선도대기업과 국내 협력기업, 수출과 내수 간의 양극화가 심화되었다고 볼 수 있다.[27] 둘째, 과다한 자영업자 비중 및 서비스 산업의 낙후성을 들 수 있다. 자영업자의 과다(지난 10년 이상 전체 취업자 중 27~28%) 상태가 지속되고 있고 더욱이 영세 개인사업체 형태가 지배적이다. 셋째, 외환위기 이후 경기회복기의 단기 대증요법적 대응으로 인해 야기된 문제를 들 수 있다. 과도한 창업 지원과 무리한 내수 부양으로 인해 경쟁력이 뒷받침되지 않는 중소업체의 과잉 팽창이 초래되면서 양극화 문제가 구조화된 측면이 있다.

양극화가 최근에 표면화·의제화되기는 하였지만, 1990년대 이후 지속적으로 진행된 것으로 보는 것이 타당하다. 특히 외환위기 이후의 경제·사회 전반의 심대한 구조조정을 거치면서 현재는 산업·기업 간 격차 → 소득·고용의 격차 → 혁신기반(교육·인적자원·기술개발 투자기회) 격차 → (다시) 산업·기업 간 격차로 연결되는 순환구조가 형성된

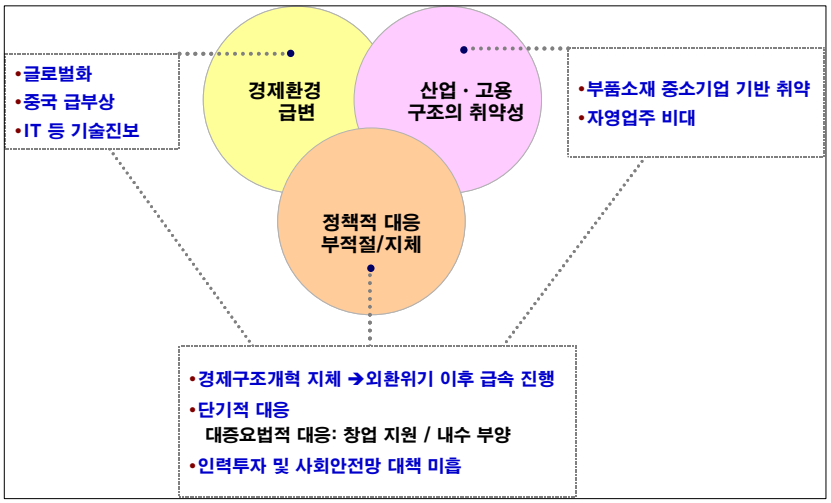
26) 이하 논의되는 우리나라의 양극화 전개과정과 현황에 관한 구조적 분석은 한국개발연구원(2005) 등에서 발견할 수 있다.

27) 이는 중소기업에 대한 성장장벽 및 중견 기업의 부재로 인한 문제와도 관련되어 있다. 안상훈(2005)의 분석에 의하면, 우리나라의 경우 창업 시 기업규모 상위 5% 내에 있던 기업의 규모는 10년 후에도 거의 변하지 않았는데(100명 수준), 이는 우리나라 중견·중소기업의 취약성을 극명히 드러내는 사실이라 하겠다.

[그림 2-5] 양극화의 성격과 구조



[그림 2-6] 양극화의 원인 도해



것으로 파악된다. 우리나라의 양극화 전개과정은 크게 다음의 3단계로 진행된 것으로 분석된다. 1단계는 1990년 이후로 현재까지로서 생산성이 급상승하는 제조업의 고용비중이 하락한 반면 생산성이 침체상태에 있는 서비스업 고용비중이 계속 상승함으로써 소득분배가 악화되었다. 2단계는 외환위기 이후로 위기 이전과 달리 고생산성 · 고성장 업종(주력제조업, 금융보험, 건설업 등) 대기업들이 대규모로 고용을 축소한 반면 저생산성 부문인 중소 제조업과 생계형 서비스업의 고용이 급증한 시기이다. 이에 더하여 비정규직의 증가와 취업시간의 감소, 임금격차의

〈표 2-6〉 소득 불평등도 추이

항 목 \ 연 도	1997년	1998년	1999년	2002년	2003년	2004년	2005년
지니계수 (도시근로자가구 기준)	0.283	0.316	0.320	0.312	0.306	0.310	0.310
소득 5분위 배율	4.49	5.41	5.49	5.18	5.22	5.41	5.43

자료: 통계청, 『가계조사연보』, 2005.

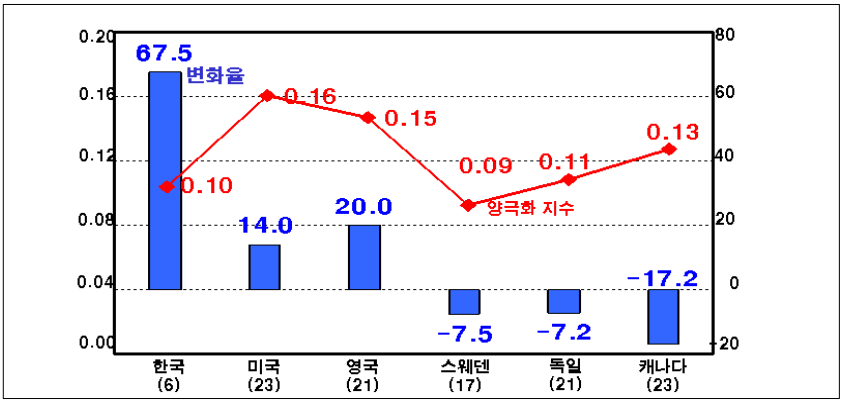
확대(2000년 이후) 등으로 근로소득의 분배 악화가 초래되었다. 3단계는 2003년 경기침체 이후 시기로 서비스부문의 기업화가 본격화되는 가운데 영세업체의 진입 증가로 인해 업체과다 상태에 있던 전통 제조업 및 서비스업에 대한 내수가 격감한 시기이다. 이 기간 동안 해당 업종의 자영업자와 임시·일용직 등 중·저 소득계층은 고용과 소득 양면으로 영향을 받은 결과 근로빈곤계층을 형성하게 되었다.

향후 세계화, 중국의 부상, 기술 변화 등 양극화의 대외적 요인이 심화될 경우 유형화된 양극화(수출-내수, 경공업-중화학공업, 제조업-서비스업, 대기업-중소기업 등)는 물론이고 특정 부문, 산업, 업종을 막론하고 순수 개별 경제주체의 역량에 따라 격차가 확대·심화되는 전방위적 양극화가 전개될 수 있다. 국내 선도대기업, 외국계 다국적기업, 혁신형 중소기업은 계속 약진하는 반면 독자적인 경쟁력을 갖추지 못한 중소제조업체, 전통 서비스업 및 건설업 내 다수의 영세업체들은 한계화 내지 도태되는 상황에 직면할 것이다.

외환위기 이후 특히 저소득계층의 소득 정체로 인해 소득불평등도 및 소득격차가 크게 확대되었으며, 이 같은 추세는 2000년대 이후 아직까지도 계속 진행 중이다. 전방위적 양극화 속에 고용불안요인이 가중되고 소득불균형이 심화될 경우, 현재 전망치를 크게 넘는 고성장을 실현한다 하더라도 근로빈곤계층 및 경제성과에 항상 불만을 갖는 계층이 점차 더 증대할 가능성이 존재한다.

특히 유의할 것은 사회적 이동성의 저하문제이다. 소득격차 증대로 교육 및 인적자원에 대한 투자기회 격차가 확대되고 노동계층의 세대 내

[그림 2-7] 양극화지수 수준 및 변화율 국제비교



주: ( ) 안은 변화가 이루어진 기간으로, 한국은 1997~2003년, 미국은 1974~97년, 영국은 1974~95년, 스웨덴은 1075~92년, 독일은 1973~94년, 캐나다는 1975~97년임.
자료: 신동균・전병윤(2005).

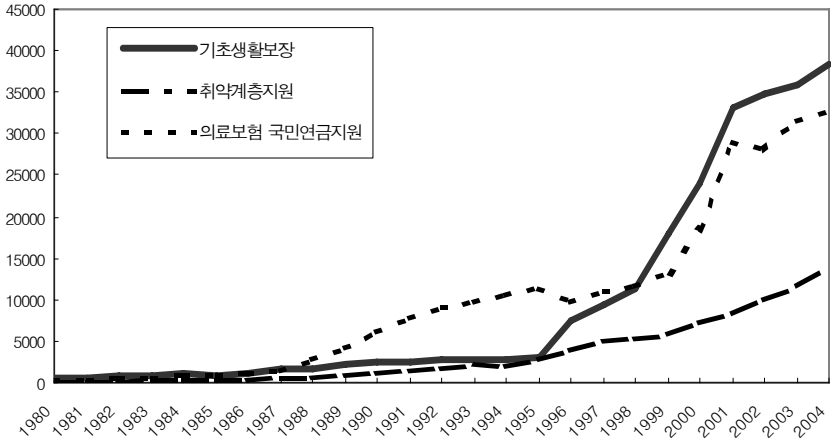
및 세대 간 이동성이 줄어들 것이다(빈곤의 대물림 현상). 실제 외환위기 이후 노동계층의 상향이동성이 감소하였고 소득의 계층화가 진행되는 과정에서 중산층이 감소(1997년 67.5% → 2004년 63.9%)한 것으로 관측되는데, 중소기업 근로자 및 비정규직의 비중은 높아지고, 특히 자영업자의 소득이 크게 감소하는 등, 근로빈곤계층이 증가한 결과로서 해석할 수 있다.

양극화는 경제구조 고도화를 위해 불가피한 과정이며 그런 의미에서 바람직한 측면도 있겠지만 사회통합기반을 저해함으로써 성장잠재력 훼손의 위험성이 내포되어 있다는 점에서 결코 그냥 방치할 수는 없다. 신동균・전병윤(2005) 등 최근의 연구에 의하면, 소득의 계층화 및 잠재적 사회갈등 수준을 측정하는 양극화지수(polarization index)로 파악한 우리나라의 양극화는 빠른 속도로 진행되고 있다.

고용・소득 불안, 근로빈곤계층의 확대, 사회적 이동성 저하 등으로 초래된 미래에 대한 불안 증가가 또다시 사회갈등을 확대・심화시킨다는 점을 고려하면 사회안전망 구축 및 교육・직업훈련의 획기적 강화 등 장기적 대책 마련이 시급하다. 하지만 적절한 정책 대응의 부재로 사회

[그림 2-8] 우리나라 사회복지예산 변동추이

(단위: 억원)



갈등이 증대되고 사회통합기반이 침식되고 있다.

참여정부 출범 이후 기초생활보장제도 강화, 노인·장애인 등 취약계층 및 의료보험·국민연금 지원 강화 등에 사회안전망이 대폭 정비되고 관련 재정지출도 크게 늘어나고 있지만 아직 국민의 기본욕구를 충족하기에는 미흡하다. 국민연금의 경우 전국민의 25%가 납부유예 등으로 사각지대에 있으며, 제2차적 사회안전망인 기초생활보장제도의 경우에도 7%에 달하는 최저생계비 이하 인구 중 실제로 보호받는 인구는 2.9%에 불과하다.

분배문제와 함께 삶의 질 추구, 수평적 거버넌스 구조로의 전환추세 속에서 우리 사회에 내재된 다양한 갈등요인들이 사회의 전 계층, 전 부문에서 분출되면서 사회적 긴장이 더욱 고조될 가능성이 높다. 가족구조 변화, 개인주의적 문화의 확산에 따라 사회구성원의 가치관과 생활양식이 다양화·개성화되는 것도 주요한 요인들이다. 이를 선진 시민사회 이행기에 발생하는 불가피한 현상으로 볼 수도 있으나 사회갈등을 부추기는 측면에 유의해야 한다. 양극화 문제 그리고 각종 사회적 긴장의 분출문제에 대한 적절한 대응이 없을 경우 사회불안이 심화되고 '성장과 분배 간의 악순환 고리'가 고착될 위험성이 있다(시스템 위기 시나리오).

Box 2-3 우리나라의 정치적 민주화 및 분배정의에 대한 욕구 변화

□ 우리나라는 1987년을 기점으로 국민의 직접참여에 의한 대의적 민주주의와 정당정치가 정착되는 등 정치제도적인 측면에서 민주화가 크게 진전됨.
  ○ 언론의 자유가 보장되고 각종 사회단체의 활동에 대한 제한이 해제되어 정치적 자유는 선진국 수준에 이르렀음.

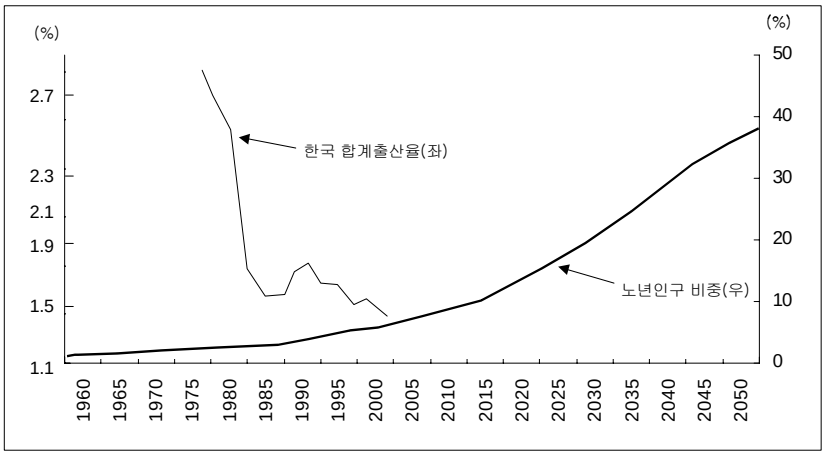
□ 그러나 정치참여 또는 정치적 민주화와 대비되는 개념인 경제참여와 경제적 민주화의 진행은 상대적으로 지체됨.
  ○ 개발경제시대에 형성된 경제력 집중문제의 완화, 소비자와 소액주주의 권익 보호를 주요 내용으로 하는 경제참여 및 경제적 민주화는 비교적 최근 사회적 이슈로 부각됨.
  ○ 이와 같은 인식의 변화에 따라 과거 성장 일변도의 경제정책에 대한 반성이 제기되면서 분배에 대한 관심과 욕구가 급격히 대두됨.

제도적·사회적 갈등조정기제가 미비한 상태에서 학연, 지연, 혈연, 직능집단, 그리고 정치적 책임성이 낮은 다양한 NGO에 의존한 가운데, 이해관계의 첨예한 대립이 지속될 가능성이 크다. 이에 대비하여 사회구성원 간 이해갈등을 합리적으로 조정하기 위한 새로운 제도와 관행을 구축하는 한편, 사회갈등을 사전적으로 최소화하기 위한 거버넌스 구조를 설계하는 것이 시급한 과제로 대두되고 있다.

3. 급속한 저출산·고령화의 진행

우리나라는 급속한 출산율 하락, 평균수명의 연장으로 세계적으로 유례가 없는 빠른 속도의 고령화를 경험하고 있다. 우선, 우리나라 합계출산율의 경우 1980년 2.83명에서 2004년 1.08명(2004년)으로 급격히 감소하였다. 이는 OECD 평균 1.6명, 미국 2.01명, 영국 1.65명, 프랑스 1.88명, 일본 1.32명 등 주요 국가의 합계출산율과 비교해도 크게 낮은 수준으로 세계 최저치에 해당한다.

[그림 2-9] 우리나라의 합계출산율 및 노령인구비중 추이 및 전망



〈표 2-7〉 인구고령화 속도의 국제비교

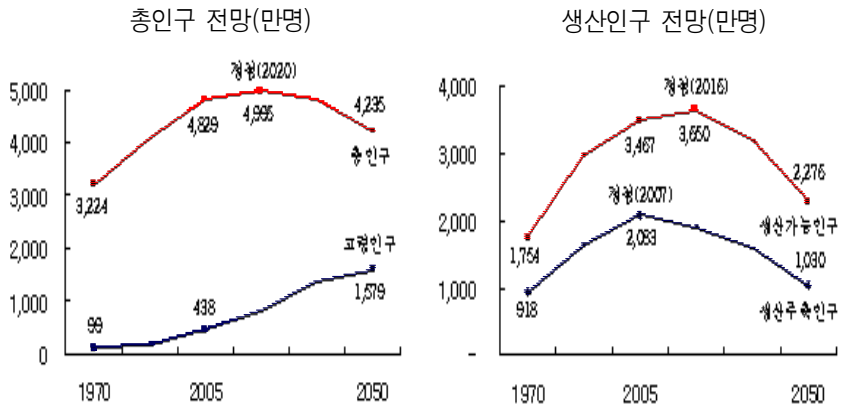
	도달연도			증가 소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2019	115	40
독 일	1932	1972	2010	40	38
이탈리아	1927	1988	2008	61	20
미 국	1942	2014	2030	72	16
한 국	2000	2018	2026	18	8

자료: 일본 국립사회보장・인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2003.

또한 2000년에 고령(65세 이상)인구비율이 7%를 초과하면서 이미 '고령화 사회'에 진입하였는 바, 2018년에 14%를 초과하면서 '고령사회'(14.3%)에 진입하고, 2026년에 20%를 넘어서는 '초고령사회'(20.8%)에 진입할 것으로 전망된다. 고령인구비율의 증가 소요연수로 볼 때 역시 세계적으로 전례가 없을 정도의 급속한 고령화다.

급속한 고령화는 노동력 감소, 저축률 하락으로 성장동력을 감퇴시킬 뿐 아니라 연금・노인의료 문제 등 우리 사회의 다양한 분야에 걸친

[그림 2-10] 우리나라의 인구구조 전망

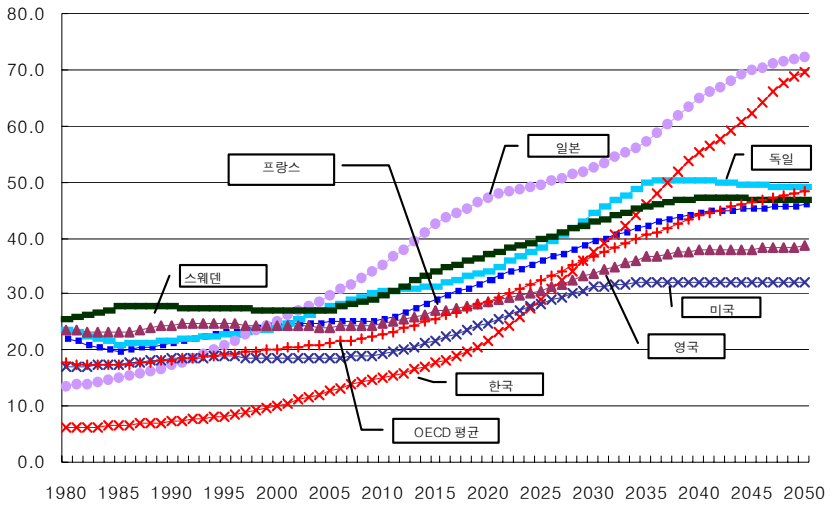


근본적 변화를 초래한다. 우리나라 전체 인구는 2020년을 기점으로, 생산가능 인구는 2016년을 기점으로, 생산기축 인구(25~50세)는 2008년을 기점으로 정점에 도달한 후 지속적으로 감소할 것으로 예상된다.

노인 1명을 부양하는 인원은 2005년 7.7명에서 2030년 2.7명으로 급속히 감소할 것으로 전망되는데, 이 역시 OECD 주요 국가들에 비해서도 크게 낮은 수준이다. 피부양인구비중의 급증은 저축률 하락을 통해 잠재성장률을 둔화시킬 뿐 아니라 연금·의료 등 사회보험의 지속가능성에 위협요인으로 작용한다.

급격한 고령화에 대응하기 위해서는 공적연금·건강보험 등 각종 사회보험개혁이 시급하나 필요한 제도개혁이 지체되고 있다. 국민연금 개혁을 지체할 경우 잠재적 연금부채(부족 책임준비금)는 매년 30조원 이상씩 증가하여 국민연금의 장기적 재정안정성을 심각히 위협하고 결국 엄청난 부담을 후세대에 전가시키는 결과를 초래할 가능성이 높다. 이런 이유 때문에 국민연금에 대한 국민의 불신이 심화되고 이는 다시 미래에 대한 불확실성의 증대 및 소비역동성의 저해요인으로 작용하는 측면도 간과할 수 없다. 공무원, 군인, 사학연금의 경우 재정불안정성이 이미 현안문제로 대두되었고 현 제도 유지를 위해 향후 막대한 국가예산의 투입이 불가피할 정도로 연금 전반의 개혁 지연에 따른 피해가 누적되고 있다.

[그림 2-11] OECD 각국의 노인부양률(65+/15~64) 추이 및 전망



주: 한국의 경우, 조출산율(TFR)이 2035년까지 1.3 수준(통계청의「장래인구특별추계」중위 전망치)으로 접근한 후 이 수준이 계속 유지되는 것으로 상정.
자료: UN, *World Population Prospects: The 2002 Revisions(Medium variant)*, New York, 2003 및 통계청,「장래인구특별추계」, 2005. 1.

4. 남북관계 등 안보환경의 변화

남북관계의 호전에도 불구하고 북한이 고립상태를 벗어나지 못하고 정전체제가 유지되고 있어 안보불안 문제가 상존하고 있다. 높은 국방비, 동북아협력체제 구축의 지체, 국가신인도 저하 등으로 인한 분단비용은 성장 잠재력을 상당히 훼손하는 요인이여서 평화체제의 구축은 안정성장 측면에서도 반드시 해결해야 할 과제이다. 남북한 경제력 격차가 더욱 확대되면서 남북한 통일 시 한국이 부담해야 할 비용의 규모 또한 증대될 것이다. 이에 따라 남북한 간 소득격차의 점진적 감축을 위한 남북 경제협력의 중요성이 부각되고 있다. 북한은 핵문제가 해결될 경우 빠른 속도로 세계경제에 편입될 가능성이 있고, 특히 중국이 민주적인 체제전환에 성공할 경우 북한의 변화속도는 가속화될 수 있으므로 중국과의 다각적 협력체제를 구축하는 일이 긴요하다.

전반적으로 동북아에서 미국의 영향력은 약화되고 중국, 일본, 러시아 등의 세력 균형이 다극화될 전망인 반면, 효과성 있는 다자간 안보기구의 등장이 아직은 불확실하므로 새로운 질서가 확립되기 이전에는 역내 불안요인은 상존할 것으로 예상된다. 장기적으로는 남북한 간 평화체제 구축에 경주해야 하겠지만 단기적으로는 우선 동북아 경제통합 노력을 강화하여 안보질서 공백을 보완할 필요성이 있다.

전 세계적으로 볼 때, 국가 중심의 군사안보 개념이 테러, 질병, 환경, 재난 등 인간 중심의 포괄적 안보 개념으로 전환됨에 따라 안보 위협의 원천도 국가뿐 아니라 테러리스트, 특정 종족 및 집단, 국제 NGO 등으로 다원화될 것이다. 이에 대응한 위기관리능력은 이미 개별 국가의 한계를 벗어난 상태로 국가 간 공동대응 및 협력체제 구축에 의한 보완이 필수적이다. 특히 한반도 주변 정세의 특수성을 고려할 경우 국제공조체제 구축의 필요성은 더욱 절실하다고 볼 수 있다.

제3절 미래 연구기관의 장기 전망과 주요 변인

1. 미래 연구기관의 종합 전망

미국정보위원회(NIC)는 정치・경제・사회・안보 등 모든 분야를 포괄하여 향후 15년, 즉 2020년까지의 변화된 세계의 모습을 다양한 시나리오와 함께 예시한 바 있다. NIC는 동 보고서에서 세계화, BRICs의 부상, 과학기술 변화 등은 대세로 진행될 것이 확실하나 이로 인한 혹은 이들과는 독립적으로 전개되는 다른 변인들로 인해 궁극적인 변화의 양상에는 커다란 불확실성이 존재한다고 지적하였다(NIC[2005]).

국제적인 미래연구 네트워크 조직인 AC/UNU(American Council for the United Nations University)는 좀더 장기적인 관점에서 향후 인류가 풀어야 할 15대 지구촌 당면과제를 제시하였다. 동 보고서는 많은 문제들이 전통시장 혹은 개별 정부의 힘에 의해 해결되기 어렵고 미래의 변화 방향이나 결과가 매우 복잡하고 불확실함을 지적하고 있다(AC/UNU [2004, 2005]).

〈표 2-8〉 NIC가 예측한 2020년 세계의 모습

비교적 확실한 사항	불확실한 핵심 사항
세계화의 돌이킬 수 없는 대세화, 반면 서방화 측면 감소(탈서구화)	세계화가 정체된 경제를 견인할지 여부, 새로운 '게임의 룰' 설정에 대한 아시아의 기여 정도
세계경제의 고성장	빈·부 간 격차 수준 확대 여부, 민주주의 취약 국가 후퇴 여부, 금융위기 관리·억제 여부
글로벌기업의 증가로 신기술 확산 가속화	인터넷 등 정보 확산에 따른 정부의 부담 정도
아시아의 부상 및 신흥 경제 중진국 출현	중국·인도의 부상이 순조로울지 여부
기존 강대국들의 인구 고령화	EU·일본의 노동력 구조 및 복지제도 개선, 유입인구 통합능력, EU의 초강대국화 여부
'땅에서 생산되는' 에너지 공급은 세계수요를 충족	에너지 생산국들의 정치 불안 및 공급 교란의 발생 여부
비국가 행위자(non-state players)의 힘이 증대	국가와 국제기구가 비국가 행위자를 수용할 수 있는 의지와 능력
이슬람 정치세력의 힘 지속	국가단합에 대한 종교의 영향 및 종교의 분쟁요인화 여부, 성전(지하드) 이념 확산 여부
일부 국가의 WMD 능력 제고	핵 보유국 증감 여부, 테러리스트의 WMD 획득능력
중동·아시아·아프리카 지역 정세 불안	체제 전복 사태의 가속화 여부
강대국 간 분쟁의 전면전화 가능성 별무	분쟁지역 및 자원경쟁 관리능력 정도
환경·윤리 문제가 전면으로 대두	신기술의 윤리적 딜레마 야기·해결 능력 정도
미국의 경제·기술·군사 유일 초강국 유지	여타 국가들의 미국에 대한 공개 도전 여부, 미국의 과학·기술 우위 상실 여부

자료: NIC(2005).

〈표 2-9〉 AC/UNU가 보는 15대 지구촌 당면과제

지속가능 발전 (환경, 에너지, 보건)	1. 지속가능한 발전 2. 충분한 양의 깨끗한 물 확보 3. 인구 증가와 자원 간의 균형 13. 증가하는 에너지 수요의 안전하고 효율적인 공급방안 8. 신종 역병 및 면역성 세균의 위협
시장・기술	6. 만인을 위한 전 세계적인 정보통신기술(ICT)의 융합 14. 인간의 삶을 증진시키기 위한 과학기술의 발전 7. 빈부격차를 줄일 수 있는 윤리성을 갖춘 시장경제 11. 여성의 지위변화를 통한 삶의 질 향상
의사결정 및 지배구조	9. 일과 제도의 급격한 변화에 따른 의사결정역량 개선 4. 권위주의 탈피, 진정한 민주주의 실현 10. 가치 공유 및 새로운 안보전략 12. 다국적 조직범죄 네트워크의 차단 5. 전 세계의 미래를 위한 정책 결정 15. 전 지구적 의사결정에서 윤리적 고려

주: 3개 과제 범주는 과제 성격에 따른 편의상의 구분이며, 과제 앞 번호는 'AC/UNU 미래보고서'의 원래 과제순서임.
자료: 우천식 외(2006).

OECD의 장기전망 보고서는 경제적 측면에 초점을 맞추어서 세계경제가 향후 2030년경까지 19세기 이래 제3차 장기호황(long boom) 국면에 접어들어 연평균 약 4%(일인당 소득 기준 3%)의 고속성장을 실현할 가능성이 있음을 강조하고 있다. 동 보고서는 세계경제가 기술변화, 생산요소시장, 제도, 경쟁환경, 변화에 대한 열망(aspiration) 등 모든 면에서 1990년대 이후 관측되고 있는 세계경제의 역동성을 바탕으로 향후 2020~30년까지 제3차 장기호황을 달성할 수 있을 것으로 전망하였다.[28]

미국정보위원회(NIC) 또한 향후 2020년까지 IT혁명 및 세계화 심화로 인해 세계경제가 고성장 기조를 유지할 것으로 전망한 바 있으며, 최근의 세계은행 보고서도 이와 유사한 세계경제의 고성장 시나리오를 제시한 바 있다.

28) OECD, *The Future of the Global Economy: Towards the Long Boom*, 1998.

〈표 2-10〉 장기적인 경제적·역동성의 5대 요인

기 술	생산성을 높이고 새로운 부가가치를 창출할 수 있도록 하는 기술의 존재(ICT, NT, BT 등)
투입요소	에너지, 원자재, 노동력, 금융자본, 지적자본 등 생산활동에 필요한 요소의 가용성
제 도	경제·사회적 활동과 성과의 배분, 의사결정 및 갈등조정과 관련된 국가·지방·지역·범세계적 차원, 공공·민간 부문을 망라한 제도
경 쟁	자원배분의 효율성 및 제도·정책의 질적 제고에 필요한 경쟁적 환경의 조성 여부
열 망	변화에 대한 우호적인 태도, 경제적 성취동기 등

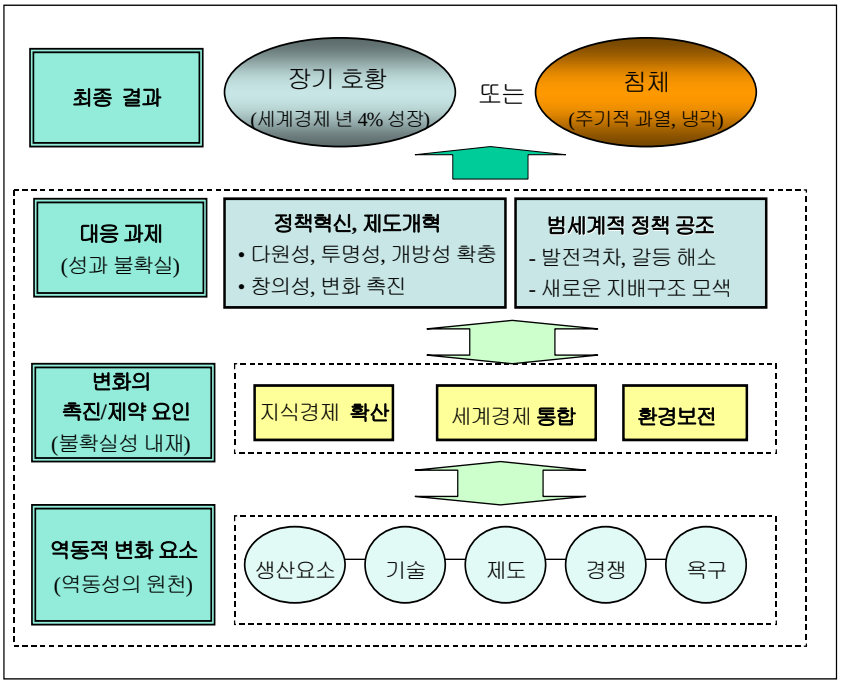
2. 세계경제 장기호황 실현을 위한 전제조건

세계경제 장기호황을 실현하기 위해서는 국가(national)·지방(sub-national)·국제적(inter-national)인 모든 차원에서 통상·교육·복지제도, 정책결정과정 등에 관한 새로운 질서와 제도를 창출하기 위한 심층적인 제도혁신(institutional innovation)이 필수적이다. 특히 세계금융시장의 불안정성, 소득격차와 소외·환경 문제 등에 대한 주요 국가들 간의 긴밀한 정책공조가 또 다른 관건이라 할 수 있다. 국가 간 및 각 국가 내 양극화 및 사회적 해체(fragmentation)의 위협에 대한 성공적인 대응이 필요하기 때문이다.

20세기 산업화 시대에 있어서 국가 간 경제성과는 수렴과 양극화 혹은 발산의 두 가지 경향이 혼재해 왔다.[29] 최근 30년을 볼 때 신흥개도국인 동아시아국은 선진국에 대한 격차를 줄인 반면 남미, 아프리카 국가의 경우 그 격차가 확대되었다. 그러나 1990년대 중반 이후를 볼 때 소위 신경제 국가들과 동아시아 국가들 간의 격차도 확대되는 양상을 보이고 있다.

29) AC/UNU(2005)에 의하면, 최고소득국가와 최저소득국가의 소득비율은 20세기 이후 계속 악화 추세이다.
[(1820년) 3:1 → (1913년) 11:1 → (1973년) 44:1 → (1992년) 72:1]

[그림 2-12] 세계경제의 장기 성장 시나리오



주: OECD(1998)를 기초로 작성.

세계경제가 고성장을 유지할 경우에도 각국의 첨단기술 개발·수용 여부, 변화가 요구되는 내부 제도개혁 성과에 따라 국가 간 경제성장 격차는 향후 상당 기간 계속 확대될 것으로 전망된다. NIC(2005)는 세계화가 요구하는 변화에 성공적으로 대응한 국가와 실패한 국가 간의 격차가 향후 15년간 확대될 것으로 전망하면서 종교, 인종, 자원 문제는 국가 간 갈등과 분쟁을 심화시킬 가능성이 크다고 지적한 바 있다.

국가 간 성장격차의 확대와 함께 대다수 국가들에 있어서 경제주체 간 성과격차, 소득불균등 또한 지속적으로 확대될 것이다. 국내 소득격차는 국가마다 차이가 있으나 지니계수(Gini coefficient)로 볼 때 다수의 OECD 국가들의 경우 1980년대 중반 이후 1990년대 중반까지 소득불균등은 확대되었다. 1990년대 중반 이후 시장소득 기준 소득분배는 많은 국가들에 있어서 다소 개선되거나 악화 폭이 감축되었으나 가처분소득

〈표 2-11〉 주요 OECD 국가의 소득분배 변화 추세

	크게 개선	상당히 개선	다소 개선	불 변	다소 악화	상당히 악화	크게 악화
70년대 중반 ~ 80년대 중반	그리스	핀란드 스웨덴	캐나다		네덜란드	미국	영국
80년대 중반 ~ 90년대 중반		스페인	호주 덴마크	오스트리아 캐나다 프랑스 그리스 아일랜드	벨기에 독일 일본 스웨덴	핀란드 네덜란드 노르웨이 포르투갈 영국 미국	이탈리아 멕시코 뉴질랜드 터키
90년대 중반 ~ 2000년		멕시코 터키	핀란드 아일랜드 폴란드	호주 독일 이탈리아 네덜란드 뉴질랜드 포르투갈 미국	오스트리아 캐나다 덴마크 그리스 일본 노르웨이 영국		핀란드 스웨덴

주: Gini 계수(x100) 기준: (크게 개선) 12 이상 감소, (상당히 개선) 7~12 감소, (다소 개선) 2~7 감소, (다소 악화) 2~7 증가, (상당히 악화) 7~12 증가, (크게 악화) 12 이상 증가.

자료: OECD questionnaire on distribution of household incomes로부터 계산(한국의 경우는 보고서 작업반 내 산출치임).

기준으로는 계속 악화되는 추세를 나타내고 있다. 이는 많은 국가들에서 복지/소득이전 프로그램이 삭감되었기 때문인데 실제 조사대상국 전체 중에서 중위소득 40% 미만의 상대적 빈곤계층의 비중이 1980년대 중반 이후 계속 상승하였고 2000년 현재 11%에 달하고 있다.

시대별로 볼 때, 1990년대 중반까지 소득분배의 국가 간 편차가 증가하였지만 최근 들어 노르딕 4개국(덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이) 및

네덜란드 등 과거 소득분배가 양호하였던 국가의 소득분배까지 악화됨으로써 국가 간 편차가 오히려 감소하는 일종의 소득분배의 수렴화 현상이 나타나고 있다. 모든 국가에서 소득분배가 악화 추세에 있다고는 볼 수 없으나 세계시장의 통합과 기술혁신의 혜택이 전반적으로 선진국 일부 계층에 집중되는 경향이 심화되고 있다.[30] 이로 인해 다수 계층의 한계화 내지 상대적인 박탈감 문제가 심화될 경우 향후 세계화의 진전이 위협받을 가능성도 상존한다. 양극화를 극복하기 위한 정책으로 재정지출을 증대할 필요가 있으나 저출산과 고령화가 동시에 진행되는 국가의 경우 재정건전성 위기가 대두되면서 성장과 분배 간의 악순환 고리가 형성·심화될 가능성이 있으므로 국내외적 제도개혁을 선제적으로 추진할 필요가 있다.

따라서 세계경제의 장기호황을 실현하기 위해서는 이러한 국가 간 및 각 국가 내 성과격차 확대의 위협에 대한 정책대응과 함께, 혁신과 창의, 다양성을 촉발하면서 동시에 급격한 변화에 따른 부작용에 대처할 수 있는 새로운 조직형태와 의사결정기제 및 제도를 구축하는 것이 필수적이라고 볼 수 있다. 국가 거버넌스 구조상 국가 최상위 수준에서 설정된 중장기 정책지침과 조정안에 따라서 개별 부처의 정책이 긴밀히 연계되어 총괄·조정될 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성이 증대한 것이다.

새로운 정책적 리더십 구조하에, 부문별로 정책의 연속성(continuity)과 변화(change)를 적절히 조합하는 것이 필요하다. 과거 정책기조와의 연속성이 필요한 분야는 거시경제적 안정성, 노동시장의 유연성, 자본시장의 투명성, 경쟁적 상품시장 등을 들 수 있으며, 혁신적 변화(breakthroughs)가 필요한 분야로는 국가 간 발전격차의 확대 억제, 사회부조제도, 교육, 투명한 의사결정과정, 협치적 지배구조(collaborative governance), 갈등조정기제, 경제활동 관련 기본인식(세계관, 인간관 등)등을 들 수 있다. 이러

30) 미국, 영국, 캐나다 등 신경제 국가들을 볼 때, 상위 10% 소득계층 중 최상위 1%의 소득비중은 대략 1970년대 후반기까지 계속 하락하였으나, 1980년대 중반 이후 급상승하여 2000년 현재 약 32%(캐나다)~36%(미국)에 이르고 있다. 반면 프랑스의 경우에는 상위 1%의 소득이 1980년대 이후에도 24%의 안정적 수준을 유지하고 있다(Atkinson[2002]).

한 정부개혁의 모범적 사례로서, 핀란드는 의회 내에 미래상임위원회(Committees for the Future)를 설치하여 ① 5~10년 단위 발전 시나리오 및 전략을 도출하고, 이를 5~10년 단위 예산계획으로 뒷받침하는 시스템의 구축, ② 중장기적이며 종합적인 정책 설계, ③ 미래예측과 정책분석에 보다 쉽게 활용할 수 있는 통계시스템 확충, ④ 의사결정자들의 미래지향적 소양을 높이기 위한 교육훈련 프로그램 강화를 체계적으로 구축하고 또 실행하고 있다(정재호(2007b).

세계화로 인해 전 세계 모든 국가가 지구촌경제로 통합됨에 따라 국제 정책공조가 필요한 문제들이 급증하고 있으므로 지구촌 차원의 장기적인 관점에서 의사결정에 필요한 새로운 세계지배구조를 형성할 필요성 또한 증대하였다. 전통적인 국내 문제들도 주변 환경의 복잡화나 이해관계의 중첩 등으로 인해 더 이상 주권국가시대의 위계질서에 의한 관리가 점점 더 어려워지고 있다. 그 결과, 정부, 기업, NGO, 대학, 국제기구 등 다양한 기관들로 구성된 초기관적 연합체(trans-institutional coalition) 및 이를 주축으로 한 전 세계 다양한 리더 그룹과의 연계 필요성이 증대할 것이다. 따라서 다양한 성격의 초국가(super- national) 기관 및 각 국가 내 지역(sub-national) 정부나 기관들이 종래의 주권국가와 함께 주요 정책결정의 권한과 책임을 분담하는 구도로의 이행이 필요하나, 이를 위한 심층적인 지배구조 재편과정에서 상당한 갈등과 혼란이 발생할 것으로 예상된다. 이러한 과정에서 향후 세계경제의 성장과 기술혁신의 추동력 및 관련 정책환경도 다원적인 방향으로 변화할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

향후 10년 정도를 전망할 때 전체적으로 이상의 도전과제에 대한 각국 및 범세계적인 정책적 대응 성과는 매우 불투명하며 그만큼 향후 10년간 세계경제환경도 극히 유동적이라고 볼 수 있다. 삼성경제연구소(2005)도 2015년경의 세계경제환경을 전망하면서 세계경제는 고성장세를 누리겠으나 국가 간 갈등이 증대되는 '양극화와 갈등(Great Divide)'의 가능성 또한 가장 높은 시기라고 전망한 바 있다.

결론적으로 국내외 보고서들과 전문가 의견들을 바탕으로 대외 환경을 종합적으로 예상해 볼 때 세계화로 인한 효율적인 자원 배분, BRICs 국가의 고성장 등 세계시장의 확대로 인한 기회요인은 매우 크다고

Box 2-4 세계경제 성장 축에 관한 3개 시나리오(OECD)

□ 향후 세계경제의 성장축 내지 변화/혁신의 주도세력 및 관련 정책에 대해서 OECD는 다음의 세 가지 시나리오를 제시함.

1) Growth leader 시나리오: 미국이 기술혁신을 주도하면서 세계경제 성장을 견인. 세계 각국은 혁신에 의한 생산성 향상과 이윤 증대기회를 극대화하기 위한 경제·사회 환경을 조성하는 데 주력하며 환경문제 해결 등 국제협력은 크게 진전되지 않음. 소득격차 문제 등은 크게 개선되지 않거나 악화될 수 있음.
2) Growth Shift 시나리오: BRICs 등 신흥개도국이 급성장하여 선진국 대비 생산성·소득 격차를 급속히 줄이면서 세계경제의 성장을 추동. 무역·투자 자율화와 함께 개도국으로의 지식·기술의 이전이 촉진되며, 환경문제, 국제금융시장의 불안정성 문제, 소득격차 문제 등에 대응하기 위한 국가 간 정책협력도 크게 진전
3) Growth Clusters 시나리오: 세계 도처에 있는 혁신과 교류의 중심지의 초국가적인 네트워크화에 의해 치열한 경쟁 속에 혁신이 가속화할 것이며, 전자거래의 안전성, 지적재산권 등에 관한 국제규범은 크게 개선될 것이나, 환경문제나 소득격차문제 등을 해소하기 위한 국내 및 국제적인 정책노력은 상대적으로 저조

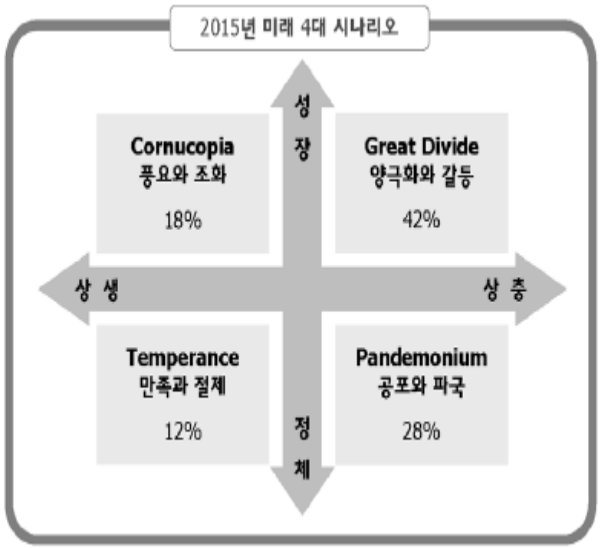
자료: OECD, *The Future of the Global Economy*, 1998.

볼 수 있다. 그러나 국가 간 양극화가 심화되면서 갈등 격화로 인한 위협요인 또한 상당할 것이다. 대내적으로는 환경과 관련해서는 성장잠재력의 저하, 양극화로 인한 사회분열, 저출산·고령화의 급속 진행, 남북문제 및 동북아지역 불안정성 요인 등의 문제에 대한 지혜로운 해결이 선결과제이다. 기회를 최대화하고 위험을 최소화하기 위한 기존 발전패러다임의 전환이 필요한 것이다.

Box 2-5 2015년 세계의 4대 시나리오

□ 삼성경제연구소는 세계경제의 성장과 갈등을 2개 변인으로 4개 시나리오 도출

- ○ 시나리오 #1: 풍요와 조화(Cornucopia), 成長 + 相生, 확률 18%
- ○ 시나리오 #2: 양극화와 갈등(Great Divide), 成長 + 相衝, 확률 42%
- ○ 시나리오 #3: 만족과 절제(Temperance), 停滯 + 相生, 확률 12%
- ○ 시나리오 #4: 공포와 파국(Pandemonium), 停滯 + 相衝, 확률 28%



자료: 삼성경제연구소(2005).

제3장

새로운 발전모형 및 정책패러다임의 모색

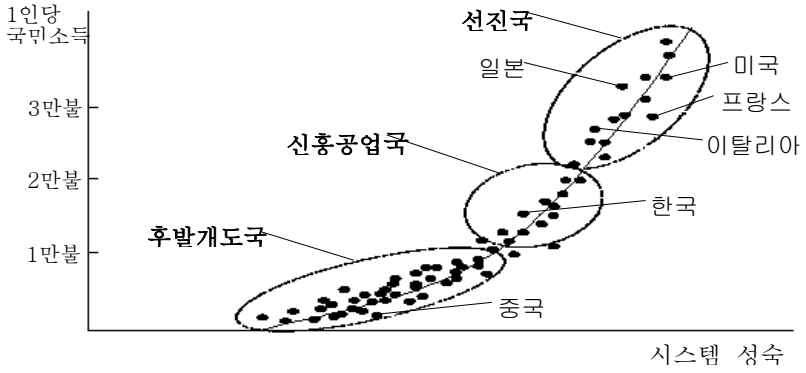
제1절 한국경제의 현 주소 및 기존 발전패러다임의 한계

1. 선진국에 대한 발전 격차

우리나라 경제는 1960년대 이래 압축성장을 통해 세계 역사상 유례가 드문 획기적인 발전성과를 이루었다. 1인당 국민소득 증가율을 살펴보면 1911년부터 산정할 경우 세계 최고기록에 해당한다. 2005년 기준으로 GDP 세계 10위, 교역규모 세계 12위를 기록하는 등 2차 세계대전 이전에 식민지였던 나라들 중에서는 거의 유일하게 선진국 수준에 도달하였다. 해외원조를 받던 나라에서 원조를 제공하는 나라로 발전한 예외적인 나라 중 하나가 바로 대한민국이다. 그러나 아직 문화·사회적 성숙도, 삶의 질, 국제적 위상 등 여러 면에서 선진국에 비해 상당한 격차를 보이고 있는 것 또한 사실이다. GDP와 교역규모 이외에 초고속 인터넷 가입자 수, 연구개발투자 등 일부 경제지표에서도 세계 10위권 이내의 선진국 수준에 이르렀지만 노사관계, 상대적 빈곤율, 공적 의료비 지출 등 사회분야 지표가 전반적으로 하위권에 머물면서 국가경쟁력, 삶의 질 등 종합지표는 세계 20～40위권[31] 수준에 그치고 있다.

31) 스위스 국제경영개발원(IMD)에 의하면, 2005년 조사대상 60개국 중에서 우리나라의 국가경쟁력은 29위, 삶의 질은 41위로 각각 평가되었다. IMD 및 WEF 등 국제경쟁

[그림 3-1] 시스템과 소득의 상관관계



주: IMF, *Economic Outlook*, 2003을 재구성.

이러한 현실은 기본적으로 우리의 경제·사회적 환경과 제도가 기존 선진국들의 그것에 비해 전반적으로 아직 개선의 여지가 많다는 사실을 반영하고 있다. 세계 주요 국가들을 함께 비교해 보면 경제·사회적 제도의 성숙도가 높을수록 더 높은 소득수준을 향유하고 있는 것으로 나타나는데, 아직은 우리나라와 선진국들 사이에 다소간의 격차가 존재하고 있으므로 앞으로 이러한 제도적 격차를 줄여나가기 위한 노력이 지속되고 강화될 필요가 있다.

그러나 문제는 대내외 환경의 변화로 인해 선진국과의 격차를 축소하는 일이 점점 더 어려워지고 있다는 점이다. 최근 우리나라의 달러표시 일인당 국민소득이 환율 상승에 힘입어 1만불대의 장기 정체기를 벗어나 2만불대로 급등하였으나 삶의 질, 경제시스템의 질을 나타내는 주요 경제사회적 지표는 여전히 중하위권을 벗어나지 못하고 있다. 특히 저출산·고령화, 양극화 등의 변화가 과거 다른 어느 나라에서도 보지 못할 정도로 급속도로 동시에 진행되면서 제도 개선의 어려움이 가중되었는데 이로 인해 미래에 대한 불안이 확산될 경우 불안심리가 다시 저출산, 저소비, 저성장의 심화로 연결되는 악순환의 고리 형성이 가능하다는 점을 고려할 때 이에 대한 보다 엄중한 인식과 대처가 필요하다.

력 평가기구의 평가결과 현황과 그 해석에 대한 상세한 논의는 국무조정실·한국개발연구원(2006) 등 참조.

Box 3-1 **국민의 입장에서 본 불안요인 - 통계청, 사회통계조사(2005. 11)**

□ (일자리) 지식수명 단축과 사회환경의 급변으로 고용불안
- ○ 상시 구조조정으로 조기퇴직 불안감 증대
- ○ 대형 유통업체의 등장으로 슈퍼마켓 등 자영업자 폐업

□ (기본수요) 소득수준에 비해 높은 교육·주거·의료비 부담
- ○ 가족이 사고를 당하거나 불치병에 걸리면 빈곤층으로 추락
- ○ 치열한 입시경쟁에 따른 사교육비 부담 가중

□ (노후생활) 은퇴 후 건강, 소득에 대한 불안 가중
- ○ 치매·중풍 등 노인질환에 걸릴 경우 치료비, 간병, 가정 붕괴에 대한 불안 가중
- ○ 연금 수급 등 노후소득에 대한 우려

□ (규범·신뢰) 사회구조와 가치관의 급변으로 사회규범 준수의식이 떨어져 사회적 불안 증대
- ○ '자신'은 64%, '타인'은 28%만이 법을 지킨다고 생각
- ○ 평소 범죄피해에 대해 두려움을 느끼는 사람이 58%

2. 당면문제와 성장을 통한 문제해결방식의 한계

현재는 물론 앞으로 상당 기간 우리의 화두가 될 문제는 안정성장기반 확충, 생산성 제고, 사회격차·갈등 완화/해소, 사회적 연대 강화(social cohesion), 치안 및 안보문제를 포함한 삶의 질 혹은 복리(well-being) 제고, 그리고 세계화 시대에 부합하는 가치관, 국가상, 정체성의 정립 등으로 집약될 수 있다. 과거 개발연대에는 이들 문제의 상당 부분을 성장에 의해 동시에 해결할 수 있었다. 그러나 경제적 성숙발전단계에 들어선 현재는 이러한 경제성장 일변도의 발전전략은 한계에 봉착하였다.

가. 성장률 제고의 현실적인 한계

우선, 대내외 구조적 변화에 따라 잠재성장률 자체가 추세적으로 하

락하고 있어 경제성장률을 중·단기간 내에 높이기는 현실적으로 매우 어렵다. 산업구조가 성숙됨에 따라 투자기회가 줄어들고 출산율 저하, 고령화, 근로시간 단축 등으로 노동공급의 증가가 둔화됨에 따라 요소투입 중심의 성장은 지속되기 어려운 여건이 되었다. 기술혁신능력, 제도의 질 등에 의해 결정되는 총요소생산성(total factor productivity: TFP) 또한 단기간 내에 획기적으로 끌어올리기는 쉽지 않다. 최근 10여년간 있었던 과학기술 및 연구개발에 대한 투자 및 정책적 노력을 바탕으로 과거와 다른 새로운 기술혁신 성과가 나타나고 향후 새로운 추세로 점차 자리 잡을 수 있을 것으로 기대할 수 있으나, 본격적인 정책효과가 나타나기 위해서는 임계규모 이상 투자와 제도 정비, 새로운 시스템에 대한 최소한의 적응과 학습기간이 필요하다. 외환위기 이후 대대적인 구조개혁을 바탕으로 제도의 질은 크게 개선되고 있으나 아직 착근되지 않은 상태이며, 특히 과거의 의식과 관행이 잔존함에 따라 경제체질 개선 노력이 생산성 향상효과로 이어지기까지는 앞으로도 상당한 시간이 소요되리라 전망된다.

나. 성장 자체의 국민경제적 파급효과 하락

또한 경제 전반에 대한 성장의 적하효과(trickle-down effect)가 약화되면서 성장률 제고를 통해 고용불안, 분배악화 및 빈곤문제에 대응하는 데도 한계가 있다. 이미 지식기반경제로의 급속한 전환에 따른 산업구조 변화와 경기 변동성 강화 등으로 인해 성장의 일자리 창출효과가 크게 감소하였기 때문이다.

성장의 과실이 경제의 선도그룹과 계층에 집중됨에 따라 성장률과 상관없이 근로빈곤계층 및 기타 빈곤계층이 상존할 가능성이 농후하다. 1990년대 중반 이후 GDP는 계속 증가하였지만 하위 20%의 소득점유율은 오히려 8.5%에서 7%로 하락하였으며, 도시근로자를 볼 때 90년대 중반 이후 중위 및 고위 소득계층의 근로소득수준은 계속 증가하고 있으나 저위 소득계층의 절대적인 소득수준은 정체되어 있다.

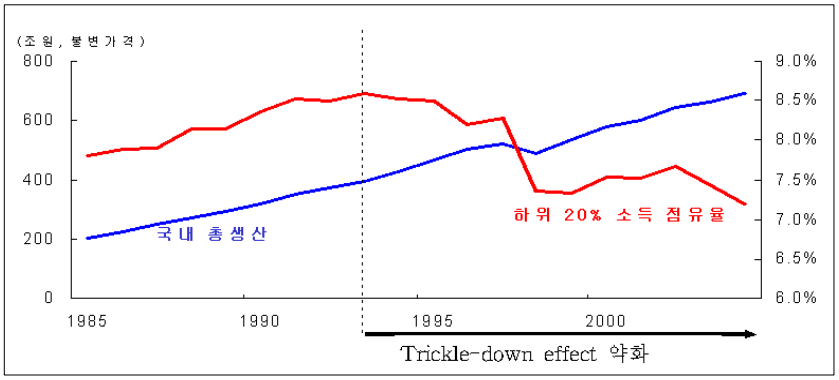
이는 앞으로 기대 이상의 고성장이 실현될지라도 경제성과의 분배에 불만을 갖는 집단 및 근로빈곤계층이 더 늘어날 가능성이 높음을 시사

〈표 3-1〉 외환위기 전후의 일자리 창출효과

(단위: 만명)

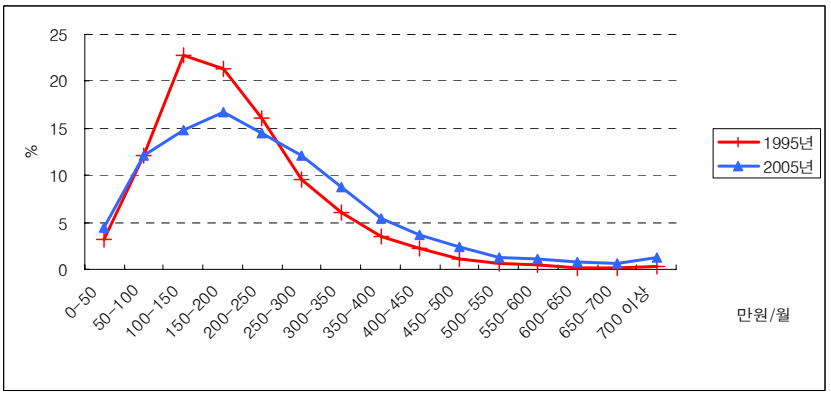
	외환위기 이전		외환위기 이후	
일자리 창출	경기확장기	경기수축기	경기확장기	경기수축기
	49.4	26.9	29.2	28.5

[그림 3-2] 국내총생산 및 하위 20% 소득점유율 추이



자료: KDI.

[그림 3-3] 근로소득수준별 도시근로자 가구 분포(1995년과 2005년)



주: 도시근로자 가구 근로소득 기준임. 단위는 2000년 불변가격(만원/월) 기준.
자료: 우천식 · 최경수, 「산업 · 노동의 구조변화와 양극화」, 2006.
(원자료: 통계청, 「도시가계조사」(1995, 2000) 및 「가계조사」(2005)를 기초로 계산).

한다. 과거 우리의 성장 중심의 발전모형은 일부 선도 기업과 인력이 중심이 되어 경제 전체의 성장을 견인하고 그 성장의 과실을 여타 부문과 인력이 공유하는 모형이라고 볼 수 있다. 이러한 모형은 소위 성장의 '물흐름 효과'가 약화된 상태에서는 더 이상 유효하지 않을 뿐 아니라, 기업과 인력의 국제적 이동성이 증대한 결과 글로벌 기업과 인력이 전 세계적인 혁신 중심지로 몰리는 현상(agglomeration)이 보편화되는 추세를 감안할 경우 더 이상 가능하지도 않게 되었다. 세계 10위권으로 경제규모가 확대된 상태에서 글로벌 기업과 인력의 절대적인 비중을 늘리는 소위 壙基盤型 혹은 壙幅(Broad-based) 성장전략이 필요하다.[32]

다. 사회적 · 문화적 욕구의 증대

소득수준의 전반적인 상승으로 인해 경제적인 기본 욕구가 충족됨에 따라 '삶의 질'과 관련된 다양한 사회적 · 문화적 욕구가 증대추세를 보이고 있다. 국민 다수의 소득이 이미 최저생계(minimum subsistence) 수준은 물론 최저문화(minimum cultural life) 수준 이상으로 상승한 단계에서 자기실현 및 사회적 역할에 대한 욕구 충족이 경제적 욕구 못지않게 삶의 질에서 중요한 부분을 차지하게 되었다. 경제적 욕구 충족은 어느 정도 총량적 접근이 가능한 데 반해 사회 · 문화적인 욕구는 개별 접근이 필요한 과제로서 새로운 정책패러다임이 요구된다.

우리의 국가 이미지 또한 경제규모에 비해 매우 낮은 편으로, 이는 직접적인 경제적 손실(Korea Discount: 외국인투자 및 고급인력 유치 저해 등)과는 별도로 국가품격 등 국민들의 삶의 질을 간접적으로 저하시키는 요인으로 작용하고 있어 장기적인 대처가 필요하다.

라. 한반도 안보정세의 복잡성 및 불확실성

한반도의 안보정세는 국민의 삶의 질뿐 아니라 사회통합기반에 중대한 영향을 미치는 변수이나 극히 유동적인 국제정치 역학관계 하에서

32) 壙基盤型(Broad-based) 성장이란 용어는 미국경제의 경제 · 사회적 격차문제의 심각성을 지적하고 성장과 분배정책 간의 균형을 촉구한 미 브루킹스 연구소의 *Hamilton Report*(2006) 이후 널리 활용되기 시작했다.

우리의 경제력 확충만으로는 해결하기 곤란한 문제이므로 성장촉진정책과는 별도로 새로운 안보환경에 적합한 국제공조체제를 구축하기 위한 정책을 다각도로 추진할 필요가 있다.

특히 남북관계 등 민족경제권의 향배는 향후 우리나라 성장성과를 결정하는 최대 변인으로 작용할 것이다. 한반도 안보정세는 우리나라 경제 최대의 시스템적 불안요인으로서 이에 대한 효과적인 관리는 안정적 성장의 전제조건이다. 또 다른 한편, 동북아 평화기조의 정착과 민족경제권의 형성은 우리나라의 총수요기반을 획기적으로 확대함으로써 경제성장을 촉발할 수 있는 기회를 제공할 가능성이 높다.

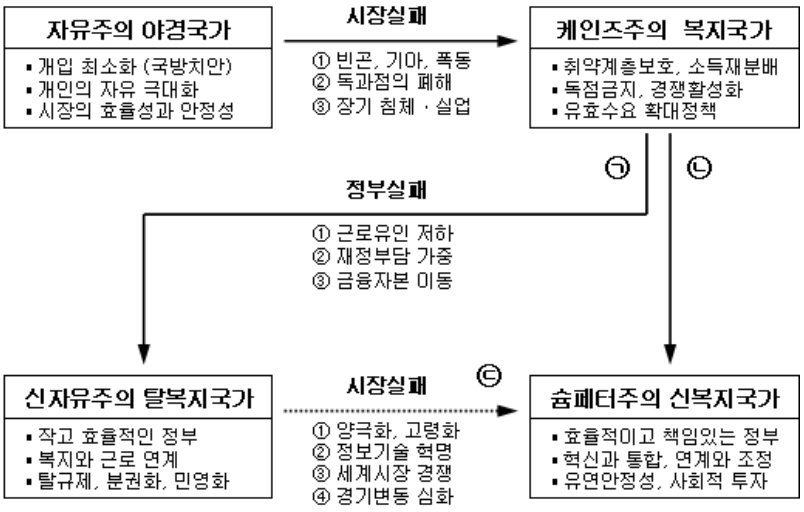
제2절 새로운 발전패러다임의 모색

1. 국가역할 변천의 세계적 추세

아담 스미스 등 자유주의 경제학자들은 '보이지 않는 손'으로 일컬어지는 시장의 자율조정기능에 의해 효율과 공익 모두를 달성할 수 있다고 보면서 바람직한 국가의 역할을 국방·치안과 같은 기본적인 공권력 행사로 제한하는 '야경국가론'을 제시하였다(그림 3-4 참조). 19세기 초 자본주의는 실업과 빈곤, 경제위기의 빈발, 자본의 횡포와 집중 추세 등 형평성뿐 아니라 안정성과 효율성 등 다양한 면에서 문제점을 내포하고 있다고 인식하게 되었다. 초기 자본주의의 구조적 취약성은 20세기 들어 대공황을 통해 확대 분출되었는데, 케인즈의 유효수요 창출과 베버리지(Beverage)의 복지정책 등 정부개입 강화에 의해 시장실패를 보완해야 한다는 사회적 합의를 기반으로 서유럽 주요국들은 케인즈·베버리지 복지국가체제를 도입하였다. 특히 북유럽 국가들은 사회적 합의를 중시하는 사민주의적 복지체제를 도입하였다(그림 3-4 참조).

그러나 정부의 개입은 동시에 진입장벽 도입으로 인한 지대의 창출과 추구행위, 복지의존성 증가 등 비효율 요인으로도 작용하였다. 1970년대 브레튼우즈 체제의 붕괴 및 석유위기의 발발 등 체제적인 불안정성과 공급 측면의 변동성 증가에 따라 자본주의 경제는 장기침체 및

[그림 3-4] 국가의 역할 변천과정



재정적자의 확대를 통해 잠재적 모순을 표출시켰다. 이에 따라 예산극대화, 지대추구, 도덕적 해이 등 정부실패를 보완하기 위한 자율화와 규제완화, 민영화 등을 통한 공적부문의 최소화 그리고 개인의 자유를 극대화하는 작고 효율적인 정부가 이상으로 제시되었다(그림 3-4의 ㉠ 과정 및 신자유주의 탈복지국가 참조).

하지만 신자유주의적 정책은 다른 한편으로 양극화의 심화와 빈곤의 증대에 따른 소외와 배제 등 사회문제를 발생시켰고, 영국・미국 등 일부 국가에서는 시장경제의 불안정화에 의한 경제위기가 발발하는 등 부작용을 초래하였다. 특히, 탈냉전 이후 세계화가 급진전되면서 금융・외환 위기와 자연・환경 재해 등 영향력 있는 대외적 요인의 빈도가 증대하였고, 정보화의 진전으로 구조적 및 마찰적 실업이 증가하였을 뿐 아니라, 소득 양극화 및 저출산・고령화 문제가 심화되면서 정치・사회적 불안의 증대 등 새로운 사회적 위험이 등장함에 따라 신자유주의 복지국가모형은 시장 제일주의의 한계에 봉착하였다. 시장실패의 문제점을 해결하기 위하여 사회・교육 안전망의 확충을 통해 국내외 충격에 대해 유연하고 안정적인 성장을 담보함으로써 시장기능의 작동을 보완할 수

있는 복합(hybrid)모형으로 슘페터주의적 요소를 가미한 새로운 복지체제가 제시되었다(그림 3-4의 ㉡, ㉢ 과정 및 슘페터주의 신복지국가 참조).

대량생산·대량소비의 포드주의적 산업경제로부터 다품종 소량생산의 지식기반경제로 기술산업 패러다임이 전환됨에 따라 세계화에 따른 경쟁격화에 대항할 수 있는 최선의 길은 개인의 능력 향상을 통한 성장잠재력의 제고 여부에 달려 있다. 슘페터주의 신복지국가모형은 직업교육과 평생교육 활성화 등 인적자본의 투자와 함께 다양한 네트워크의 활성화 및 연계, 권한의 분산과 총괄조정 등 메타 거버넌스를 통한 국가경쟁력의 제고와 지속가능한 성장을 도모하는 것으로서 대내외 환경 변화에 적합한 모형이라 할 수 있는데, 국가별 차이는 있겠으나 많은 국가들이 이와 같은 방향으로 진화 중에 있다.

상기 역사적 변천과정이 시사하는 바와 같이 국가의 역할은 대내외 환경 변화에 따라 내적 모순이 확대되면서 표출된 시장실패와 정부실패를 교정하면서 변증법적으로 진화해 왔다고 볼 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 세계화의 진전으로 지구촌이 단일시장으로 통합됨에 따라 각국의 경제는 같은 충격에 노출되어 동조화 현상이 심화되고 있다. 각국 경제는 역사적 배경에 따라 상이한 특성을 보유하고 있으나 충격의 유사성은 앞으로 각국 경제가 유사한 방향으로 진화할 가능성이 있으며, 세계화와 지식기반경제 시대에 가장 적합한 모형이 출현할 가능성 또한 존재함을 시사한다.

혁신과 통합을 기반으로 완전고용을 지향하는 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북구 복지국가들은 슘페터주의 신복지국가에 해당하는데 이들의 경험은 성장과 분배 간 선순환의 구축 및 국가경쟁력 제고에 있어 국가역할의 중요성을 시사하고 있다. 2005년도 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)에서 실시한 177개국 대상 국가경쟁력 평가에서 복지강국인 북유럽 4개 국가들이 10위권 이내에 분포하고 있음은 이들 모형의 대내외적 환경 변화에 대한 적합성을 시사하고 있다.[33] 북구형 복지국가모형은 세계화와 노령화, 정보통신혁명 등 다양한 충격에도 불구하고 복지제도를 유지하면서 국가경쟁력 등 여타 부문에서도 상위권을 유지하고 있

33) 스웨덴(3위), 핀란드(4위), 덴마크(4위), 노르웨이(9위).

어 각국의 벤치마킹 대상이 되는 등 모범사례(best practice model)라는 합의(consensus)가 세계적으로 형성되고 있다.

성장과 분배를 장기적 보완관계로 보는 실증연구 결과 또한 증가추세를 보이고 있는데 이들 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

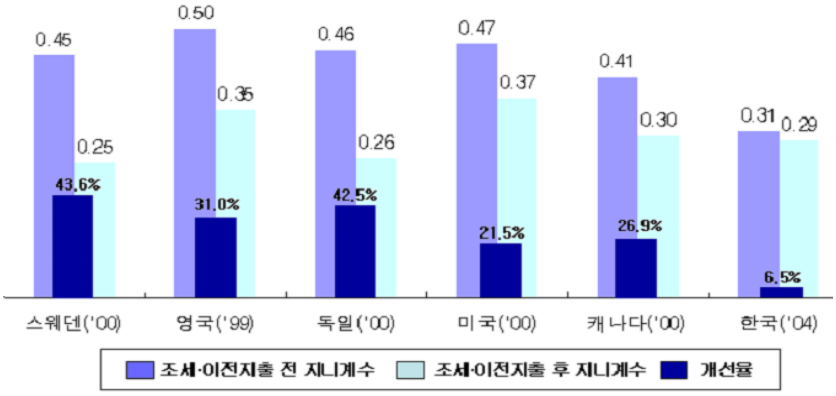
- 불평등도 지표와 경제성장 사이에 음(-)의 상관관계가 존재[34)]
- 재분배정책과 경제성장 사이에 양(+)의 상관관계가 존재[35)]
- 세계화로 외부충격이 증가하면서, 재정지출의 사회보험적 역할이 증대[36)]
- 재분배를 통해 사회통합(사회자본)이 증가하면 분쟁감소로 생산증가[37)]
- 사회적 지출과 국제경쟁력 간에 양(+)의 상관관계가 존재[38)]

2. 새로운 정책패러다임으로서의 성장과 복지의 동반발전 모형

과거 우리나라는 발전전략의 패러다임으로 '先성장 後복지' 전략을 선택하였다. 성장을 국가발전의 최우선 과제로 설정하고 양적 투입 위주, 정부주도, 수출 위주의 불균형 발전전략을 시행하면서 복지문제는 국가나 사회가 책임지기보다 가족공동체에 의존하여 해결하고자 하였다. 이후 각종 사회안전망 확충을 위한 제도가 도입되기도 했지만 외환위기 이후의 급격한 구조조정과정에서 서민생활 안정 등을 위한 대응조치의 차원이었을 뿐 체계적인 장기 국가비전에 기반을 둔 것은 결코 아니었다. 이러한 상황에서 정부 재정자원의 배분도 최근에 이르기까지 경제분야 재정지출비중이 복지분야 비중을 상회하였고 복지재정 지출규모 자체가 작아 재정의 분배개선 기능도 미약한 수준이었다(그림 3-6). 앞서 언급한 바와 같이 이러한 기존 패러다임은 1990년대 중반 이후

34) Persson-Tabellini(1994), Clarke(1995), Perotti(1996).
35) Easterly-Rebelo(1993), Perotti(1996), Fernandez-Rogerson(1998), Benabou(2002).
36) Rodrik(1998), Andersen(2002).
37) Kennedy(1998), Rodrik(1999), Begg-Berghman(2001).
38) De Grauwe-Polan(2002), Fourage(2003), EEC(2005).

[그림 3-5] 복지지출/GDP 국제비교

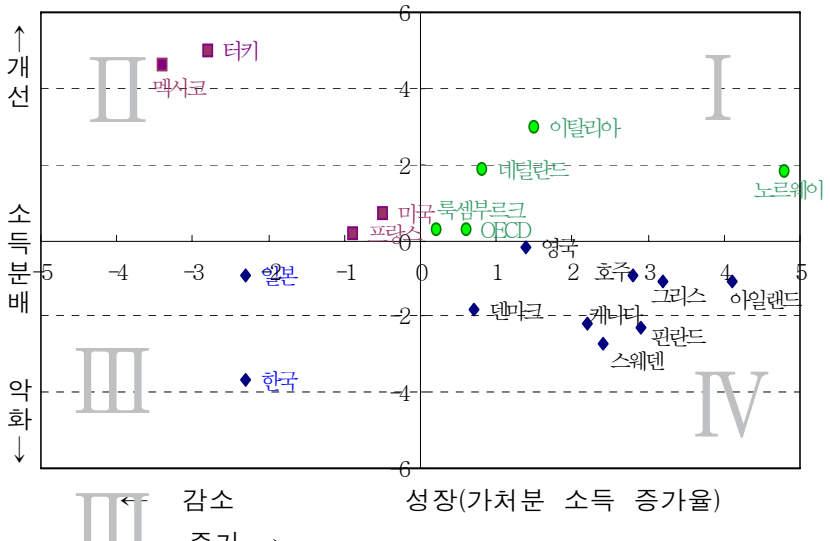


자료: 조세연구원.

경제구조가 성숙되고 저출산·고령화, 양극화, 지식정보화, 세계화 등의 새로운 도전을 겪으면서 한계를 노정하였다.

현재 우리 사회는 정책의 우선순위에 있어 소위 성장촉진정책과 소득분배정책 사이에서 일종의 교착 상태에 있다고 볼 수 있다. 이러한 상태는 '저성장 속의 양극화'로 대변되는 현 국내경제 상황의 특성을 반영하며, 어느 정도는 필연적인 결과이다. [그림 3-6]이 보여주듯이 80년대와 90년대의 성장률 및 소득분포 변화를 기준으로 보면 우리나라의 경우 '저성장기조로의 추세 전환 속에 분배악화'(Ⅲ분면) 양상을 보인다. 이와 달리 OECD 국가 다수는 80년대에서 90년대에 '고성장 기조 속의 분배악화'(Ⅳ분면) 내지 '고성장 기조 속의 분배개선'(Ⅰ분면)을 겪고 있는 것으로 판단된다. 성장둔화와 분배악화가 동시에 발생하고 있는 것은 국내외 환경 변화요인이 복합적으로 작용한 결과로 나타나는 추세적·구조적 변화의 결과이므로 현실적으로 제한된 정책운용 수단을 통해 두 문제를 동시에 해결하기는 쉬운 일이 아니다. 단기적인 경제성과만을 본다면 성장친화적 정책에 주력하여 경제의 활력을 살려나가야 하겠지만, 사회안전망이 미흡하고 소위 '패자부활전' 기회가 부여되지 않은 상태에서 이러한 방향의 정책은 자칫 분배악화의 추세를 고착화함으로써 장기적으로는 사회통합 저하와 개혁지연을 초래하여 성장마저도 놓치게 될

[그림 3-6] OECD 국가의 성장과 소득분배 추세 변화
(1980년대 vs 1990년대)



주: 횡축: 가처분소득(DI)의 90년대 평균 증가율－80년대 평균 증가율
종축: '하위 1/5 DI 증가율-상위 1/5 DI 증가율'의 90년대 값－80년대 값
자료: Michael Forster and Marco Mira d'Erockle, "Income Distribution and Poverty in OECD countries in the Second Half of the 1990s," OECD Working Paper, 2005에서 재구축.

위험이 크다. 한편 고령화 등으로 복지지출 소요가 구조적으로 증가하는 상황에서 전통적인 소득보조형 분배정책은 성장잠재력을 약화시키고 재정여력의 고갈과 정책대응능력의 약화를 초래함으로써 오히려 빈곤에서 벗어나지 못하는 계층을 더욱 양산할 가능성이 있다.

대내외 환경의 변화에 대응하기 위한 새로운 포괄적 국가전략은 성장과 복지 사이에 선순환 구조를 구축하는 '동반발전' 전략으로 집약된다. 여기에는 과거와는 확연히 구별되는 인식과 패러다임의 전환이 전제되어야 한다. 즉 과거와 같이 경제정책은 성장을 위한 것이고, 복지정책은 분배를 위한 것이라는 이분법적 접근에서 탈피하여 경제정책이나 복지정책 모두 성장과 분배에 필수 불가결한 요소라는 인식하에, 종합적인 영향 분석을 바탕으로 이들을 통합적 시각에서 운용하는 지혜가

필요하다. 다시 말해 복지 지출은 낭비나 소비가 아니라 미래를 위한 투자이며 성장은 분배를 달성하기 위한 필요조건이라는 인식이 전제되어야 한다. 정부 재정자원의 배분 측면에서도 미래에는 경쟁력의 원천으로서 인적자원의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 사람에 대한 투자를 확대하는 방향으로 전환해 나갈 필요가 있다.

3. 동반발전 패러다임의 기본구도[39)]

성장만으로 우리의 당면 문제를 해결할 수는 없으나 성장은 문제해결을 위한 일차적인 과제임에 틀림없다. 이러한 관점에서 지속적인 성장 자체를 위해서도 여타 비경제적인 문제를 해결하는 것이 매우 중요하다. 시장경제체제하의 소득불균등은 일정 부분 불가피하며 경제주체의 성과를 높이기 위한 강력한 유인이 되기도 하지만 지나친 불균등은 계층 간 갈등을 높여 경제체제의 안정성을 위협하고 성장기반을 잠식할 수 있다. 현재 우리나라의 사회·문화적 특성(높은 인구밀도, 강인한 1차 공동체 전통 등)을 고려하면 소득 불균등 문제는 다른 나라에 비해 매우 중대한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 전통적인 사후보전 성격의 재분배정책은 근로유인을 저하시키는 등 심각한 경제적 왜곡효과를 초래하여 성장을 저해하고 복지제도 자체의 지속가능성을 위협할 수 있으므로 각별히 유의해야 한다.

문제의 해결을 위해서는 우리 경제의 낙후·취약 부문의 자생적인 대응능력을 향상시켜 선도·혁신 부문과 함께 성장할 수 있도록 하는, 즉 성장과 복지가 함께 가는 동반발전모형을 정착시킬 필요가 있다. 동반발전전략은 동태적인 시각에서 양극화의 부작용에 대응하면서 동시에 경제의 역동성을 회복하는 종합적인 전략이다. '시장경쟁단계'에서는 국제수준의 치열한 경쟁을 실현하여 자원배분의 효율성을 최대한 높이고 혁신동기를 극대화하되, '경쟁 후 또는 경쟁 전 단계'에서는 시장에서의 공정한 경쟁이 가능하도록 개별 경제주체의 대응역량을 강화하고 필요한 공적 지원을 강화한다는 것이 바로 이 전략의 요체이다.

39) 이 부분의 논의는 한국개발연구원(2005)에 기초한다.

〈표 3-2〉 국가발전전략의 패러다임 전환

	기존 패러다임	동반발전 패러다임
• 추진 배경	탈빈곤, 성장과 분배의 고리 작동	양극화 심화, 성장과 분배의 고리 약화
• 정부 역할	성장에 집중	성장과 복지의 조화
• 성장전략	양적 투입 위주, 불균형 성장, 정부 주도	혁신주도형 · 균형 성장, 시장 주도
• 복지전략	가족 · 공동체에 의존, 구호적 복지	정부의 역할 제고, 미래를 위한 투자
• 투자 중점	物的 자본	人的 · 社會的 자본

이러한 전략이 시행되면 구조조정이 더욱 촉진되고 그에 따라 단기적으로 시장경쟁의 결과(세전소득)에 있어서 개별 주체 간 격차가 더 확대될 수도 있을 것이다. 그러나 이전소득을 포함한 최종소득이나 공공의 교육훈련서비스 등을 포함한 최종 유효소비단계에서는 실질적으로 양극화가 완화될 수 있으며, 무엇보다 장기적으로 인적자원 투자 강화 등을 통한 개별 주체들의 대응능력 제고와 경제의 혁신기반 확대, 사회서비스업 등 새로운 고용기반 확충 등을 통해 시장경쟁단계에 있어서도 빈곤계층이 감축되고 중 · 고 소득계층이 늘어나는 효과를 기대할 수 있게 된다.

성장률 제고효과는 분배개선에 의해서만이 아니라 사회적 연계, 사회적 자본의 생산성 제고에 의해서도 달성될 수 있다. '사회적 응집력'은 소득분배 외에 가치관, 사회성원 간의 상호 신뢰 등 사회 전반의 무형적 자산에 의해서도 결정된다. 이들 무형적 자산을 확충하는 것은 경제 · 사회의 안정성을 높일 뿐 아니라, 사회성원 간 공동의 이익을 위한 '협력과 참여'를 촉진하여 '생산성 향상'에도 직접적으로 기여한다. 혁신성과는 단순한 '기술혁신'뿐 아니라 사회성원 간의 자발적인 협력에 크게 의존한다. 특히 지식기반경제의 혁신과 생산성 향상성과는 '사회관계'의 질, 소위 '사회적 자본'의 수준에 의해 결정되기 때문에 혁신주도형 경제로의 발전단계에 들어선 우리나라의 경우 이러한 사회적 자본을 축적하는 것이 특히 중요하다고 볼 수 있다.

Box 3-2 사회적 자본의 의미

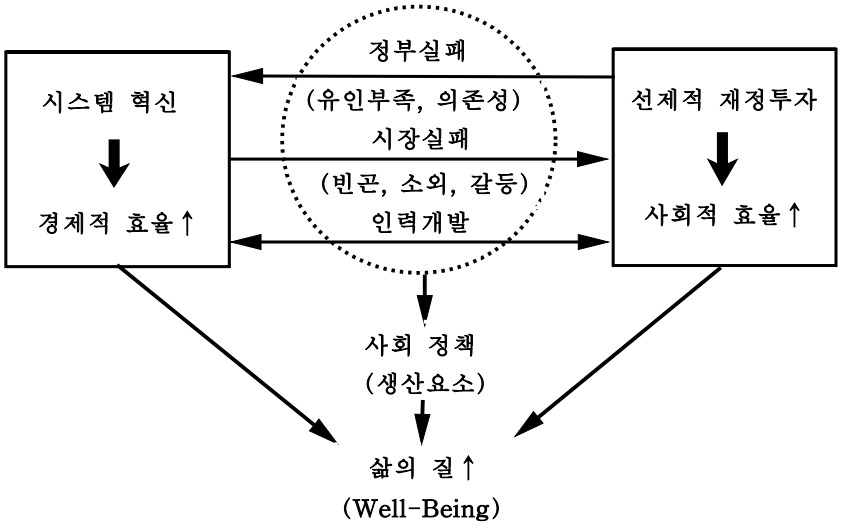
□ 학계에 보편적인 정의는 없으나 일정 집단을 형성하는 사회성원 간 공동의 이익을 위한 '협력과 참여'를 창출하는 무형자산으로 규정할 수 있음.
- ○ 개념적으로 과거에 투입된 노동의 결과로서 현재의 생산수단이 되는 '물적 자본'이 '축적된 인간의 노동'이라면, '사회적 자본'은 과거에 인간관계 형성에 투입된 시간과 노력의 결과물로서 현재의 생산수단이 된다는 의미에서 '축적된 인간의 관계'라고 볼 수 있음.
- ○ 정보의 원활한 흐름과 개인 간의 신뢰가 없이는 경제적 교환을 포함하는 사회적 교환의 폭이 제한되며, 생산성과 개인의 후생도 제약됨. 사회적 자본은 이러한 제약을 완화
- ○ 사회적 자본을 '신뢰'나 '네트워크'의 개념으로 제한적으로 이해하는 견해도 있으나, 사회적 자본은 이외에도 '규범', '제도' 등을 포괄하는 제반 사회관계적 자산을 포괄하는 것으로 이해하는 것이 적절

□ 사회적 자본의 효과와 역할은 세계화의 진전 및 지식기반사회로의 이행에 따라 더욱 증대
- ○ 세계화로 인해 자본은 물론 인력의 국가 간 이동성이 크게 높아지면서 최후의 국가 고정자산이자 국가경쟁력의 원천으로서 사회적 자본의 중요성 증대
- ○ 또한 서비스업의 비중이 늘어나고 제조업의 지식집약화가 진행됨에 따라 설비, 장비를 매체로 한 기계적인 인간관계보다는 자발적 참여와 협력의 원리에 기초한 인간관계의 질이 기업과 국가 전체의 경제적 성과를 좌우하는 최대의 변수로 대두

4. 동반발전 패러다임에서 정부와 재정의 역할

성장과 복지의 선순환구조는 정부의 역할에 대한 새로운 시각을 요구한다. 과거 개발연대의 권위주의적 정권과 정부의 폐해에 대한 반작용으로서 80년대 후반 이후 정부의 역할에 대한 부정적인 시각이 확산된 결과 실제로 정부가 국가 주요 정책을 기획하고 민간의 합리적인 판단을 위한 정보와 물질적·제도적 환경을 제공하는 역할을 적절히 수행

[그림 3-7] 시스템 혁신과 선제적 재정투자



하지 못했던 측면이 있었다. 개발연대를 지배하였던 정치권-官(관)-재벌 간의 3각 구도가 단계적으로 약화·해체되었지만 이를 대체할 수 있는 모형이 아직 정착되지 않은 가운데 국가 전체적으로 전략적인 의사결정 및 갈등조정기능이 제때 적절하게 보완되지 못한 것이다.[40]

정부의 이러한 고유기능을 회복하기 위해서는 일차적으로 정부와 민간, 국가와 시장의 역할과 기능에 관해 '전부 아니면 전무(all or nothing)'라는 식의 이분법적인 논리를 지양하는 것이 중요하다. 국가(정부)가 완전하지 않은 것과 같이 시장(민간) 또한 완전하지 않다는 점은 누구나 알고 있는 사실이다. 경제·사회적 발전단계나 제반 여건을 불문하고 정부의 역할은 무조건 작을수록 좋다고 주장하는 것은 쉽게 받아들이기 어렵다. 시장실패와 정부실패의 위험성 모두를 감안한 신중한 사회적 선택과 정부·민간 공동의 학습노력을 통해 이들 실패요인을 점진적으로 축소할 필요가 있다.

시스템 혁신을 통해 투자의 효과성을 담보하고 경제·사회 시스템

40) 이러한 견해는 정덕구(2006)에 의해 잘 대변되고 있다.

전반의 효율성을 제고하는 한편, 선제적 재정투자를 통해 지속적인 혁신과 통합(포괄적 안정망)에 필요한 공공서비스를 확충하여 성장과 분배의 동시 달성을 추진할 수 있다. 시스템 혁신과 선제적 재정투자를 양대 축으로 빈곤, 소외, 갈등과 같은 시장실패적 요인과 유인부족, 의존성 같은 정부실패적 요인을 최소화하면서 인력개발을 위한 투자에 주력할 경우 사회자본과 인적자본의 질 및 양적 제고에 의하여 삶의 질(well-being)을 포함한 국민 비전의 실현은 머지않아 달성될 수 있다.

앞으로 성장과 분배의 동반발전전략을 추진하는 데 있어서 정부와 재정의 역할은 막중할 것으로 예상된다. 우선 모든 개인과 조직이 혁신역량을 최대한 발휘하고 자유롭고 공정하게 참여·경쟁하고 상호 신뢰할 수 있도록 경제·사회 전반에 걸쳐 기본적인 법·제도를 완비해야 한다. 개방과 통합에 따른 경제의 위험요인 증가에 적극적으로 대응하고 성장잠재력을 확충함으로써 경제의 안정적 성장을 지원하는 동시에 사회통합에 기반을 둔 지속가능한 성장구조를 정착시키고 국민기본수요의 충족과 형평의 증진을 통해 삶의 질 향상과 기회균등을 실현해야 한다. 이를 위해서는 한정된 국가재원을 국가발전의 장기 비전과 우선순위에 입각하여 최적 배분하는 일이 무엇보다 중요하다.

동반발전전략에 필요한 대다수의 과제는 상당한 재정투자나 심층적인 제도개혁을 필요로 할 것이므로 실제 정책 추진에는 적지 않은 어려움이 예상된다. 따라서 재정부담을 최소화하고 투자의 실효성과 책임성을 담보하는 한편 제도개혁의 실천성을 높이기 위한 전략으로서 재정투자와 제도개혁을 긴밀히 연계하는 통합적이고 전략적인 접근이 필요하다. 특히 재정건전성 문제에 대해서는 단기적·정태적인 의미에서 재정수지나 국가채무 등 재정지표의 안정을 추구하기보다는 전략적인 재정지출을 통해 성장잠재력을 높이고 세수기반을 확대함으로써 재정건전성을 실현한다고 하는 장기적·동태적 시각의 재정건전성을 목표로 설정할 필요가 있다.

이러한 전략적 재정정책(Strategic Fiscal Policy)은 10~15년 정도를 시계에 두고 규정할 수 있는 개념으로서 신규 소득기반이 창출되기까지 상당 기간의 '투자기' 동안은 재정과 성장이 악화될 수도 있다(제도개혁의 J-커브 효과).[41] 그러나 전략분야를 잘 선정하고 정책효과를 담보할

수 있는 적절한 정책수단을 선택하여 정치하게 설계(mechanism design)한다면 투자기의 어려움을 최소화하고 정책의 효과를 조기에 가시화할 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 경기변동과 재정 간의 단기적 상관관계를 넘어 보다 장기적·구조적인 '잠재성장률과 재정'의 관계에 대한 심층적인 논의와 분석이 전제되어야 할 것이다. 정부와 민간의 새로운 역할분담에 관한 보다 실천적인 기준과 이에 대한 사회적 합의 형성도 필요하다.

사회복지정책과 관련해서는 적극적인 재정투자가 필요하겠으나 그와 병행하여 교육·복지·고용지원 등에 관한 현행 전달체계의 문제점을 교정하고 투자의 효율성을 높이기 위한 심층적인 제도개편을 추진하는 것이 필수적이다. 사회정책 관련 제도를 포함한 현재 우리나라의 경제·사회 시스템은 선진국에 비해 낙후되어 있어 제도적 낙후성으로 인해 투자의 효율성과 효과성이 전반적으로 떨어지는 상황이다. 일차적으로 사회복지 '지출'이 아닌 '투자'의 개념이 정착되도록 각 사업별 투자성과관리체제를 획기적으로 강화할 필요가 있으며, 이와 함께 '교육-노동(직업훈련, 고용안정)-복지'라는 3대 정책의 유기적 연계 및 지역 차원에서의 책임 있는 통합서비스 제공을 위한 제도 개편과 보완이 수반되어야 할 것이다.

관련 정책을 추진하는 데 있어서 중앙정부-지방정부-시민단체 간의 실질적인 공조를 확보하여 정책 실효성과 추진력을 담보하고 정책 변화에 따른 사회적 비용을 최소화하는 것도 매우 중요하다. 중앙정부에 집중된 정책적 리더십을 지역사회 및 NGO 등 성숙한 시민사회의 정책참여에 의해 보완하는 한편 기존의 권위적이고 중앙집권적인 지배구조 대신 한국형 협치(Collaborative Governance)모형, 참여민주주의 모형을 빠

41) 국제무역이론에 자국 화폐의 가치하락(평가절하 등)이 궁극적으로는 무역수지 개선에 도움이 되겠지만, 중단기적으로는 무역수지를 악화시킨다는 소위 'J-커브' 효과가 있다. 제도개혁에도 비슷한 효과가 있을 수 있는 바, 즉 새로운 제도의 도입기에 불가피하게 나타나는 '적응/조정 비용', 제도 변화를 둘러싼 정치·사회적 '갈등비용' 등으로 인해 장기적으로는 생산적인 제도개혁이 중단기적으로는 오히려 경제성과를 저하시키게 될 수 있다. 이를 제도개혁의 'J-커브' 효과'로 부를 수 있는바, 최근 미국에서 발간된 I. Bremer의 'J-curve'는 J-커브 효과의 개념을 개방문제에 응용한 특수한 사례로 볼 수 있다.

른 시일 내에 정착시키는 것이 중요한 과제이다. 복지 및 사회적 갈등 문제를 재정정책이나 경제적 접근만으로 해결하는 데는 기본적인 한계가 있으므로 지역별·직능별 등 다양한 규모와 성격의 공동체(커뮤니티)를 활성화하고 사회적 보상(social reward)기제를 적극 개발하여 중앙정부의 재정지원이나 경제적 보상에 의존하는 기존 정책의 한계점을 보완해 나감으로써 사회복지정책의 효과성을 최대한으로 끌어올리는 동시에 재정부담을 최소화하는 노력 또한 필요할 것이다.

Box 3-3 사회적 재정지출과 장기 지속성장 간의 관계

□ 사회적 재정지출과 장기 지속성장 성공사례의 시사점

○ (유연안정성) 세계화로 충격에 대한 노출이 증대하면서, 충격 발생 시에도 효율적인 자원의 재배분을 통해 성장을 지속하기 위한 노동시장 유연성과 안정성이 필수적임.

▪ 유연성, 안정성 및 적극적 노동시장정책을 3대 축으로 동시 추진

* Nordic Model: 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드

○ (범사회적 대타협) 성공 국가들은 상호신뢰 구축에 의해 사회자본을 축적함으로써 범국민적 대통합에 의한 국력집중의 기반을 마련하였음.

▪ 조직화된 소수의 집단이기주의 ⇔ 암묵적 다수의 참여 유도

▪ 폭력과 위협에 의한 협상 관행 ⇔ 대화에 의한 협상과 원칙의 준수

* 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아일랜드

○ (대외지향성) 세계화로 인한 시장의 급격한 확대는 획기적 성장기회를 제공하는바, 성공한 국가들은 대외 개방정책을 통해 이를 적극 공략하였음.

▪ 국제화 일정의 천명을 통해 개혁의지에 대한 국내외 신뢰도를 제고할 수 있음.

* 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 미국, 아일랜드, 영국, 스웨덴, 홍콩

□ 사회적 재정지출과 장기 지속성장 실패사례의 시사점

○ (재정건전성) 세계화의 진전으로 조세경쟁, 조세저항이 심화되어 세수 확보는 어려워진 반면, 외환금융 불안정성과 양극화, 노령화 등으로 재정수요가 늘어나면서 재정건전성 위협요인이 전반적으로 증가했음을 감안, 재정구조의 근본적 개혁 추진

▪ (금융위기로 인한 재정비용) GDP의 10~60%로, 평균 GDP의 12.8%에 달함.

* 한국의 경우 26.5%로 조사대상 국가 중 5위[Honahan-Klingebiel (2000)]

▪ (재정준칙) 스웨덴, 영국, 캐나다, EMU, 호주, 미국 등 재정지출 통제 강화

Box 3-3 사회적 재정지출과 장기 지속성장과의 관계(계속)

○ (순서와 속도) 전반적으로 제도가 정비되지 못한 상태에서 제도의 도입과 개방을 급속 추진할 경우, 금융자본의 이동성 증가는 국내외 충격의 증폭 가능성을 의미하는바, 예기치 못한 내부모순의 심화와 제도도입의 비가역성을 감안하여 제도완비 및 안전장치 강화를 우선할 필요성이 있음.

▪ '제도개혁과 투자'에 관한 종합적이고 구체적인 구도가 정립된 이후에는, 관련 의사결정 주체 및 주요 이해관계자를 포함한 사회 전반의 합의형성을 위한 노력을 경주하면서 '선후관계와 투자기준'에 유연하게 접근하는 것이 바람직

제 4 장

국가비전과 전략과제

제1절 장기 비전과 국가전략

우리의 비전은 '혁신'과 '사회통합'의 기반 위에 성장과 복지의 선순환구조가 정착되어 우리 경제·사회 각 부문·계층 간의 상승적 동반발전을 실현하고 21세기의 선도국가로 도약하는 데에 있다. 대내적으로는 차별이 없고 다양한 기회와 계층 간 이동이 원활한 가운데 공정하고 합리적인 경쟁원칙하에 열심히 일하는 사람에게 정당한 보상이 이루어지는 한편, 대외적으로는 열린 글로벌사회의 일원으로서 국민 모두가 21세기 새로운 국제질서 및 문화 창출에 능동적인 역할을 할 수 있는 자랑스러운 국가를 지향한다.(비전 설정은 '비전의 표제'에 대한 설문조사(한국개발연구원, 2006. 1) 결과 참조).

한편 우리가 직면하고 있는 대내외 위협요인은 다음과 같이 요약될 수 있다. 경제·금융 면에서는 유일 초강대국인 미국이 강력 지지하는 금융자본의 세계화가 향후 불가피한 대세로 전망되지만 미국의 쌍둥이 적자는 단기적으로는 무역수지와 환율 관련 갈등 심화, 중기적으로는 국제 정책공조, 장기적으로는 국제경제체제 변환 등 조정과정을 거칠 가능성이 있다. 사회·정치적으로는 세계화·양극화· 노령화로 인한 내부모순과 갈등의 증폭으로 경제·문화적 혼란과 정치적 변동 등 체제

변화가 일어날 것으로 예상되며, 갈등의 상생적인 해결기반 구축 등 국가위기의 사전예방과 사후관리능력에 따라 장기 지속발전 여부가 결정될 것이다. 자원·환경 면에서는 재생 불가능한 석유의 고갈이 예상됨에 따라 전략적 자원의 확보경쟁이 치열해지고 유가와 지정학적 위험이 급등할 것이다. 동시에 현재의 석유소비 추세가 지속될 경우 급격한 기후 변화로 인한 대혼란까지 예상되지만 기후 변화를 막기 위한 국제협력은 각국의 이기주의로 인해 답보상태에 놓여 있다. 군사·외교 면에서는 탈냉전 이후 미국 중심의 단극체제가 급격히 진행되어 강대국 간 전면전 가능성은 낮아졌으나 한반도 등의 지역에서의 국지전 가능성은 오히려 고조되고 있다.

대내외 위협요인에 대한 우리나라의 국가발전전략 및 국가의 역할 변화의 핵심 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 포괄적 안보체제를 구축할 필요가 있다. 금융·외환 위기 빈발과 엄청난 재정부담규모, 자연·환경 재해의 빈발과 파괴력 증가, 양극화·노령화로 인한 내부갈등의 증폭은 전통적 군사·외교 안보를 확장한 개념으로서 포괄적 안전망의 필요성을 시사하고 있다. 둘째, 유연 신속성(flexibility and speed)을 강화할 필요가 있다. 국내외 환경이 불안정해짐에 따라 상황변화에 적합한 자원배분을 신속하고 효율적으로 할 수 있는가 여부가 국가경쟁력의 관건으로 등장했으며 권한의 하부이양(devolution), 각종 시민단체 및 기관과의 네트워크화·민영화가 필요하고 이를 수행할 수 있는 국가역량의 개발이 중요해졌다. 셋째, 국제적 협력체제를 구축할 필요가 있다. 다양한 형태의 위기가 빈발하고 규모의 확대 및 장기화로 인하여 위기관리능력은 개별 국가의 한계를 이미 벗어난 상태로 국가간 공동대응 및 협력체제 구축에 의한 보완이 불가피한 상황이다.

한편 우리는 높은 교육성취도와 학습능력을 겸비한 우수 인적자원, 단기간에 구축된 세계 최고 수준의 IT 인프라, 고위 및 중고위 기술 제조업 기반과 반도체·자동차·조선·철강 등 선도기업, 동북아의 중심에 위치한 입지적 강점, 외환위기에서 나타난 범국민적 단합 역량과 애국심, 외환위기 이후 광범위한 제도개혁에서 나타난 시스템 유연성, 대다수 선진 국가들에 비해 건실한 재정 등 타국이 보유하고 있지 않은 잠재역량 또한 보유하고 있다. 세계화·정보화로 통합되어 가고 있는 지

구촌 거대경제는 위험뿐 아니라 새로운 도약을 위한 기회를 제공한다.

위협요인이 실현될 가능성을 최소화하는 동시에 세계화와 정보화가 제공하는 지구촌 거대 통합시장, 공존·공영과 참여 민주사회의 가능성 증대 등 기회요인을 최대한 활용하여 비전을 실현하기 위한 6대 핵심전략은 SWOT 분석을 통해 다음과 같이 제시할 수 있다.

(1) 성장동력의 확충: 기술혁신과 창의를 바탕으로 한 혁신주도형 경제로서의 안정적인 성장동력을 확충하여 선진국 진입에 필수적인 경제력을 확보한다.
(2) 인적자원의 고도화: 경제·사회 변화에 대한 능동적인 대응능력을 지닌 전문인력의 양성·활용 체계를 구축하여 혁신주도형 경제로의 전환을 촉진한다.
(3) 사회복지체제의 선진화: 선진형 사회보장제도를 구축하고 취약계층에 대한 사회적 보호를 강화한다.
(4) 사회적 자본의 확충: 합리적이고 신뢰할 수 있는 공적 제도와 규범을 토대로 사회 전반에 걸쳐 투명성·신뢰성을 제고함으로써 삶의 질과 생산성을 제고한다.
(5) 능동적 세계화: 제도·의식·관행의 국제화를 통해 동북아의 Hub 및 Gateway로 발전하고 동아시아 전체의 성장에 기여한다.
(6) 국가 거버넌스의 개혁: 정치·행정 의사결정구조의 투명화·분권화·민주화를 통해 공공부문의 효율성을 제고하고 갈등을 최소화함으로써 국가경쟁력을 강화한다.

Box 4-4 6대 전략의 도출을 위한 SWOT 분석

S 강점	▪ 우수한 인적자원 ▪ ICT산업 및 인프라 발달 ▪ 높은 교육열과 성취동기 ▪ 비교적 건전한 국가재정 ▪ 자본집약적 대규모 제조업	W 약점	▪ 저출산, 고령화 ▪ 저성장 속 양극화 ▪ 학벌주의, 이기주의 ▪ 사회안전망 미비 ▪ 수출·대기업 편중
O 기회	▪ 세계 거대 단일시장 선점 (BRICs 시장의 급속성장) ▪ 사회통합으로 역동성 제고 (국내 갈등의 상생적 타결) ▪ 통일로 시장·국력 증대 ▪ 국제분쟁의 균형자 역할	T 위협	▪ 세계 무한경쟁에서 낙오 (선진국 약진과 후발국 추격) ▪ 내적 갈등으로 사회 불안정화 (국내 분쟁으로 국력 소진) ▪ 북한의 붕괴로 동반 몰락 ▪ 주변 4강 간 분쟁에 연루

□ 강점보강과 약점보완을 통한 기회활용과 위협회피 전략

SWOT 분석	6대 전략과제	주요 내용
WO <약점보완→기회활용>	성장동력의 확충	▪ 여성·노인 경제활동 참여 확대 ▪ 혁신주도형 중소기업 육성 ▪ 서비스산업의 고부가가치화
SO <강점보강→기회활용>	인적자본의 고도화	▪ 획기적 교육개혁 ▪ R&D 강화로 지식산업 선도 ▪ 핵심인력 양성
ST <강점보강→위협회피>	사회복지 체제의 선진화	▪ 취약계층의 기본수요 충족과 ▪ 지역사회 중심 전달체계를 통해 계층 및 지역 간 균형발전 도모
WT <약점보완→위협회피>	사회적 자본의 확충	▪ 사회안전망과 노동시장 유연성 ▪ 복지의 유인부합성과 지속가능성 ▪ 사회통합으로 안정성장기반 구축
ANCHOR <글로벌 스탠더드>	능동적 세계화	▪ 능동적 개방에 의한 효율성 제고 ▪ 물적·인적·지적 자본의 가교국가 ▪ 국내외 갈등조정의 균형자 역할
INFRA <정치·행정 거버넌스>	국가 거버넌스의 개혁	▪ 공공갈등 해결제도의 점진적 확대 ▪ 행정의 투명성·자율성과 책임성 강화 ▪ 지방 분권화와 개방적 정책네트워크

제2절 6대 핵심 전략별 주요 실천과제

1. 성장동력의 확충

가. 상황진단 및 정책방향

〈표 4-1〉 SWOT 분석: 성장동력의 확충

S (강점)	▪ ICT산업과 정보 인프라 발달 ▪ 중공업과 경공업 등 전 산업에 걸쳐 발달 ▪ 지역 산업(단지) 및 대학의 발달	W (약점)	▪ 제조업 위주 발달로 서비스 산업 취약 ▪ 핵심 부품·소재산업 미비로 불균형 발전 ▪ 고투입-저산출의 저생산성 산업구조
O (기회)	▪ R&D 비용 급증으로 규모의 경제 필요 ⇒ 수출주도형 대기업 체제의 유용성 ▪ 한류 확산으로 국가 이미지 향상 ▪ BRICs의 성장은 잠재 수출시장의 확대	T (위협)	▪ 산업 간, 기업 간 양극화 심화 추세(수출산업과 대기업 편중 현상 심화) ▪ 지역적 편중 현상 심화 ▪ BRICs의 급성장으로 경쟁우위 급속 소멸

중국 등 BRICs 국가들의 급부상으로 인해 노동집약형 산업경쟁력이 급속도로 잠식되고 있으며 저출산과 고령화 추세로 인해 요소투입형 성장은 한계에 달하리라 예상되므로, 혁신주도형 경제로의 전환은 장기적인 안정성장을 지속하기 위한 필수적인 과제이다. 그러나 세계화와 WTO 규제로 인해 정부의 직접 지원은 점차 어려워지기 때문에 정부는 민간의 기업가정신과 창의력을 극대화하고 지식기반경제 인프라 강화를 통한 고부가가치 창출 등 시장친화적인 간접 지원에 특화할 필요가 있다. 또한 ICT산업 경쟁력과 수출주도 대기업체제의 장점을 한류에 의한 차별화와 함께 활용하면서 새로운 성장동력을 적극 발굴·확충하는 한편, 서비스·중소기업·내수의 육성을 통해 수출주도 경제의 취약성

을 보완하고 산·학·연 간의 연계를 강화함으로써 지역 간 균형성장을 병행해서 추진할 필요가 있다.

나. 주요 실천과제

1) 글로벌 생산네트워크 체제의 중심권 진입: 제조업의 고도화

제조업의 투자활성화 및 투자구조 고도화에 주력하면서 핵심 부품·소재의 글로벌 공급기지화를 적극 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 투자활성화에 있어서 기존의 설비투자 위주의 구도를 탈피하여 R&D, HRD, IT, 디자인 브랜드 투자 등 소프트 자원 확충을 위한 투자 확대
- 주력 산업별 특성을 활용한 글로벌 경쟁력 제고전략 추진
- 원천기술 포함 10대 전략 부품·소재를 집중 개발하고, R&D, 마케팅 등을 포함한 기업활동 전 단계에 걸쳐 대·중소기업 협력 강화
- 신뢰성 평가 및 인증기준 제정 등을 통해 세계 조달네트워크 참여 활성화

2) 지역혁신 클러스터 육성: 산·학·연 연계에 의한 균형성장 모색

현재 초기단계에 있는 혁신 클러스터 사업이 내생적 발전기제로 정착하기까지는 상당한 시간이 소요될 전망이므로 수도권과 대전에 비해 지방의 취약한 혁신역량을 보강하기 위한 정부의 지원과 관리가 필요하다. 지역 차원의 성장동력 다원화를 통해 균형성장전략을 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 중앙부처별로 산재한 다양한 사업들을 지역균형발전과 혁신주체인 기업역할을 극대화하는 방향으로 일관 정비
- 생산 및 연구기능 등의 단순 집적을 넘어서 산·학·연 간 혁신주체들이 상호작용할 수 있는 제도·시스템을 구축함으로써 사업의 효율성과 효과성 제고
- 수도권 일극 집중은 수도권의 질적 성장에 지장을 주는 한편 지방침체를 초래하여 국가 전체의 경쟁력을 저하시키기 때문에 지역 간 경쟁 활성화 및 지역별 차별화에 의한 균형성장 추진

3) 혁신주도형 지속성장기반 구축: 기술개발 및 자원·환경 보전

기술개발 저변의 확대를 통해 혁신역량을 강화하고 기술개발 심화 및 R&D 투자 효율 제고를 통해 경제발전동력을 제고할 필요가 있다. 또한 총에너지의 97%를 해외에서 수입하고 있고 자원의 효율이 선진국 대비 낮은 수준이므로 자원확보 및 효율제고를 위한 장기대책 수립이 필요하다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 기술금융을 포함한 선진적인 기술혁신 유인체제를 구축하여 중소·벤처 기업의 R&D 투자 활성화
- 상업화연구 → 응용기술연구 → 원천기술연구로 국내 산업의 혁신역량을 심화·확충함으로써 신규 성장동력 발굴
- R&D 투자효과에 따라 우선순위를 선정하여 집중투자하고 기술개발주체 간 연계를 강화하여 시너지 효과 창출
- 해외자원 개발을 통해 에너지의 안정적 공급기반을 확충하고 에너지 고효율 산업구조로의 전환 추진
- 유전개발펀드 도입 및 유전개발 직간접 참여 활성화, 신·재생에너지 기술개발 및 보급 확대, 에너지 저소비형 산업구조로 전환

4) 중소·벤처 기업의 혁신역량 강화: 시장친화적인 기업환경의 구축

중소·벤처 기업의 성장 기여도 제고를 통해 장기 지속성장기반을 조성하는 한편 정부의 직접규제에서 시장친화적 규제로 전환한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 한국의 중소기업과 벤처기업을 세계 부품·소재 글로벌 공급기지의 4대 핵심 축으로 육성
- 선진국형 서비스 중소기업의 육성을 통해 지속성장기반을 구축하여 중국경제와 동반발전할 수 있는 산업기반을 확립하고 산·학 협력을 바탕으로 한 인력 양성체계 및 유인체계 구축
- 대기업집단에 대한 규제를 중장기적으로 정부의 직접적이며 일률적인 규제에서 간접적이며 시장친화적인 규제 또는 시장자율 규제로 대체

- 시장규율의 정착을 위해 정부의 소비자보호 및 민간 이해관계자 참여강화를 통해 규제개혁의 실효성 제고

5) 기존 선도지위의 유지 및 신규 성장동력의 발굴

ICT 발전을 가속화하여 ICT산업의 세계 선도지위를 강화하고 차세대 성장동력 기술 및 제품의 기술경쟁력을 확보하여 수출산업화를 추진한다. 서비스산업을 신규 성장동력으로 활용하기 위해 지식기반서비스 등 高생산성 부문으로 서비스산업의 구조를 우선적으로 전환할 필요가 있다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 서비스 고도화, 네트워크 확충, 관련 기기/부품의 유기적 발전을 통해 ICT산업 내의 양극화(업종별, 기업규모별, 수출과 내수 간) 완화 유도
- 고용효과가 큰 SW, 콘텐츠 등 ICT 서비스산업을 육성하고 ICT 기반 직업능력을 제고함으로써 양질의 일자리 창출기반 확충
- IT · BT · NT 등 신기술 접목을 통하여 기존 제조업의 기능을 부가하고 차별화를 강화하기 위해 기술수준과 국내역량을 고려한 민 · 관 협력체제 구축
- 부처 간 전략적 역할분담 및 범부처적 추진을 강화하고, 민간부문(특히, 중소기업) 참여를 확대하여 산업화 기반을 조기 확충

6) 국가브랜드 파워 강화에 의한 차별화 모색: 한류 등 문화산업 육성

문화산업의 성장기반 확충을 위해 창작역량을 강화하고 문화산업 인프라 구축을 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 한류 본류의 핵심인 문화콘텐츠의 향상을 위해 전문인력의 양성, 투자환경의 개선, 유통구조의 현대화 등 인프라 구축을 지원
- 한류를 바탕으로 한 해외관광객 유치 등 관광산업과의 결합을 통한 시너지를 창출하고 한류의 확산을 위한 정보시스템 구축 및 부처 간 협력체계 강화
- 국내관광 서비스의 질적 확충 및 영화, 드라마 등 문화콘텐츠와 관광 간의 연계 강화를 통해 다양한 여행 · 문화서비스 수요에 대처

▪ 전통 소매업, 음식·숙박업 등 영세 자영업자 비중이 과도한 유통·개인 서비스 부문을 대상으로 단계적인 구조조정 추진

2. 인적자원의 고도화

가. 상황진단 및 정책방향

〈표 4-2〉 SWOT 분석: 인적자원의 고도화

S (강점)	▪ 초·중등학생의 탁월한 학업성취도 ▪ 고졸자의 높은 대학진학률 ▪ 고학력 인적자원의 배출 급증 ▪ 높은 교육열은 잠재적 투자재원 ⇒ 정부투자의 절감효과	W (약점)	▪ 중앙집권적으로 결정된 획일적 입시 위주 교육제도는 창의성과 자발성 저해 ▪ 공급자 중심의 교육제도로 직능 및 직업 불일치, 청년실업 등 인력수급 불균형 ▪ 지식기반 서비스산업의 발달에 적합한 고급 전문인력 양성체제 미흡 ▪ 직업능력 개발과 재교육 체제 미흡
O (기회)	▪ 정보화 부문 기초능력과 인프라가 구축되어 있어, 네트워크형 교육·학습 혁명 추진에 유리 ▪ 저출산으로 교육환경의 자연적 개선 ▪ 고학력 여성과 중·고령층 유휴인력 풍부	T (위협)	▪ 사교육의 고비용 구조는 사회계층 간 이동성의 감소 및 갈등의 증가를 유발 ▪ 저출산과 고령화로 성장잠재력 저하

지식의 급속한 발전으로 인해 산업별 수요가 급변하고 복잡 다기화됨에 따라 중앙집중식 통제로는 한계가 있어 민영화와 자율화 등 수요 중심으로 노동시장을 포함한 인적자원의 개발체제를 근본적으로 개혁할 필요가 있다. 그러나 인적자원의 개발은 부처 및 이해집단 간 갈등이 첨예하게 대립하여 관련 법의 제·개정이 교착상태에 있어 이러한 갈등의 해결이 개혁 성공의 관건이라 할 수 있다. 따라서 지식기반경제에 적합

한 인력개발체제의 수립을 통해 우수한 인적자원의 잠재역량을 보완·활용하되 사회이동성 증진, 취약계층을 위한 사회안전망 기반 확충, 직업훈련 및 평생교육 등 적극적 노동시장정책(ALMP)과 병행 추진함으로써 개혁에 대한 갈등요인을 근본적으로 조정·해결할 필요가 있다.

나. 주요 실천과제

1) 학교교육 장기발전전략: 중앙정부·지자체·민간 간의 공조체제

교육·인적자원정책에 대한 주요 의사결정 및 구조개혁에 관한 새로운 접근방법을 모색하고 조기 정착을 유도한다. 또한 학교교육의 공공성·수월성·다양성을 제고하기 위한 제도개혁을 지속적으로 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 교육인적자원부의 초·중등교육 부문과 대학·인적자원개발 부문을 분리하여 '인적자원개발위원회'는 후자에만 집중하고 전자는 별도의 중앙조직이 지방당국과 역할을 분담하여 관할하는 방안 검토
- 초·중등·대학 부문을 막론하고 지역 내 교육투자재원 조달 및 집행에 관한 광역 지방자치단체의 권한과 책임 강화
- 지자체가 스스로의 판단에 의해 교육을 주축으로 지역발전을 도모할 수 있도록 '교육특구'모형을 조기에 도입하고 확산
- 특성화학교, 자율학교, 자립형 사학 등을 확대하여 학생·학부모의 학교선택권을 강화하고 학교 간 차별화 및 혁신경쟁을 유도
- 중장기적으로 공립·사립의 이원적 학교제도 정착을 위해 현행 학교제도 및 재정지원체계 정비(자립기반이 취약한 사립학교의 공립화)
- 일제시대 이후 유지해 온 현행 학제를 개편하여 교육경쟁력 강화(학교급별 수업연한 조정)

2) 전문화 및 특성화를 통한 대학교육의 경쟁력 제고

대학의 전문화를 통해 연구능력을 제고하는 한편 특성화 발전을 통해 대학교육의 산업현장 활용도를 제고하기 위해 산·학 연계를 강화하

고 단계적으로 구조개혁을 추진하면서 재정지원과 함께 규제유인을 활용할 필요가 있다. 또한 국공립・사립, 수도권・지방대, 일반・특수・전문대학을 망라하여 고등교육 전반에 대한 장기발전계획과 함께 이를 실현하기 위한 종합 재정지원방안을 수립하여 일관된 방향의 구조개혁을 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 연구개발인력, 전문지식 근로자 등 고급인력 양성을 위한 대학의 역할을 간소화하는 정책의 일환으로 외국대학과의 공동프로그램 활성화, 전문분야 초일류대학원 유치 등 대학시장의 국제화 추진
- 국립대의 자율책임경영제의 정착을 위한 제도개선안(특별회계제도, 특수법인화) 확정과 국립대 예산지원체계 정비(국립대 통폐합 및 입학정원 감축 등)
- 사립대학에 대한 지배구조 개선조치와 함께 자율권 및 정부지원(세제 및 예산) 확대와 M&A 등 시장주도적 구조조정을 위한 법체계의 정비
- 대학경쟁력 강화를 위한 정보공개 및 교육평가시스템 개선

3) 저소득층 교육지원제도 정비를 통한 사회적 이동성 증진

유・초등학교 등 교육 초기단계에서부터 저소득층에 대한 재정지원을 강화하고 교육지원방식 정비에 의해 효율성을 제고한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 만 5세 무상교육을 단계적으로 확대하고 궁극적으로 인적자원관리의 효율화 차원에서 아동의 취학연령을 만 5세로 하향조정
- 사교육으로 인한 교육・인적자원투자의 격차 시정조치 추진 지속
- 유・초・중등 교육에 있어 불특정 다수에 대한 일률적인 학비보조 방식을 지양하고 바우처, 장학금, 교육비 소득공제, 융자제도 등을 통해 저소득층 자녀 지원 집중
- 대학교의 경우 도덕적 해이를 유발하는 간접적인 기관지원방식을 학생에 대한 직접지원방식으로 전환

4) 고급 인적자원의 확충, 가용인력의 활용도 및 질적 수준 제고

연구개발인력, 전문지식 근로자 등 고급 인적자원의 개발을 위한 투자를 지속적으로 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 지식서비스분야 전문대학원제도 정착 및 분야별 교육훈련 프로그램 다양화 등을 통해 특성화된 전문인력 양성
- 국가경쟁력 강화를 위해 유망 선도 분야의 인재육성에 집중 (BK21, 산・학・연 연계강화 프로그램 등)
- BT・NT・IT・CS(인지과학) 등 융합기술에 기초한 두뇌 지향형 (brain-oriented) 산업/기술 분야의 경우 내부 양성기반 구축과 핵심 해외인력 유치를 병행 추진

5) 직업능력 개발체제의 혁신

우리나라의 실정에 적합한 적극적 고용전략을 개발하고 추진함으로써 고용유발형 성장과 사회통합의 동시 달성을 모색한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 고용보험과 예산지원제도를 정비하여 직업훈련사업의 대상을 확대하고 대상별 접근 차별화를 통해 근로자의 취업능력을 향상시켜 구조적・마찰적 실업 최소화
- 재직근로자를 대상으로 하는 대학교의 평생교육과 직업훈련기능의 대폭 강화를 통해 지식기반경제의 급속 발전에 대응

6) 잠재인력의 개발 및 활용도 제고

여성・중고령자 및 영세자영업자 등을 대상으로 직업훈련을 강화함으로써 취업 및 업무 능력을 제고하고 청년 인적자원과 해외인력의 활용을 강화함으로써 국내외 노동시장의 효율성과 유연성을 증진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 취업연령제한 철폐, 정년조정, 임금피크제 확대 등을 통해 고령자의 취업을 저해하는 노동시장의 경직적인 요소들을 제거함으로써 고령인력의 활용도 제고
- 청년 인적자원의 장기 수급 전망에 따른 효율적 재배분 방안 모색

(군복무 연령 인력의 활용도 제고)

- 해외 교포 등 해외의 가용 고급인력에 대한 체계적인 관리전략을 수립·집행하고, 단순 숙련·기능직 부문은 외국인 노동자의 활용도 제고

3. 사회복지체제의 선진화

가. 상황진단 및 정책방향

〈표 4-3〉 SWOT 분석: 사회복지체제의 선진화

S (강점)	▪ 우리나라의 복지지출 수준은 선진국들의 현 수준 혹은 우리와 비슷한 소득단계 시의 수준에 비하여 매우 낮은 편 ⇒ 복지지출의 증가여력을 보유	W (약점)	▪ 소득파악 부족으로 인한 형평성 문제 ▪ 건강보험: 중증·고비용 질환 부담 과도 ▪ 재정절감과 빈곤탈출 유인 부족 ▪ 비효율적인 사회복지 전달체계 ▪ 저소득계층의 주거부담 과도
O (기회)	▪ 교육과 의료, 보육 등의 분야에서는 이미 민간 위주의 공급체계가 형성되어 있음 ⇒ 민간과 공공부문의 상호 보완 가능 (그러나 동시에 기득권층과의 갈등요인 존재)	T (위협)	▪ 공적연금: '저부담-고급여'로 지속 불가능 ▪ 공공부조 부문: 사각지대가 광범위한바, 아동, 여성(보육), 노인수발 분야가 특히 심각

세계화의 진전으로 국외에서 발생하는 충격이 빈번해지고 양극화·노령화 심화로 인해 국내 정치사회적 불안정성이 증대함에 따라 사회안전망의 선제적 구축을 통해 경제적·사회적 안정성장을 담보하고 국내외 민간투자를 활성화함으로써 불안정성으로 인한 시장기능의 작동실

패를 보완할 수 있다. 그러나 사회보험은 광범위한 기득권 형성으로 말미암아 개혁이 지연되는 경향이 있으므로 조기개혁 혹은 보장 확대와 동시개혁을 추진할 필요가 있고 무엇보다 개혁실행의 시점이 중요하다. 정부재정의 건전성을 활용하여 취약계층을 위한 사회안전망을 강화하되 연금 및 건강보험의 개혁, 복지전달체계의 개편 등 효율성의 제고를 통해 지속가능한 복지체계를 구축하여 성장과 분배 간에 안정적 선순환 구조의 정착을 유도할 필요가 있다.

나. 주요 실천과제

1) 사회보험 지출의 효율성 제고

일반적으로 복지국가의 위기는 변화하는 복지수요에 대응한 제도개혁이 미흡하여 고비용-저효과의 복지체제가 고착됨으로써 발생하기 때문에 복지체제의 개혁가능성이 복지국가 수립의 전제조건이다. 우리나라에서도 복지수요가 증대하고 재정압박이 점차 현실화되면서 사회복지 제공의 관건은 지출효율성 증대로 귀착될 전망이므로 재정절감 유인과 평가제도의 확립이 중요하다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 제도의 지속가능성과 관련된 불안요인은 사회보험기여금 부과에 대한 저항을 심화시킬 수 있음을 감안하여 개혁의 용이성을 높이기 위하여 지수화(Indexing) 및 기여금-급여수준의 자동조정방식 등 보다 정교한 개혁프로그램 마련 검토
- 현재는 재정절감의 유인 부족으로 사업수행의 비효율성이 누적되고 지출소요가 증대하고 있는 형편으로 사례관리와 전달체계 강화 등 재정절감을 위한 수단을 강화
- 재정절감 유인의 제고를 위해 지자체의 역할을 확대하여 지역실정에 적합한 복지제공의 선택을 일정 부분 허용

2) 의료보장의 조기개혁 동시 추진

우리나라의 사회보험제도의 발전에 있어 보장성의 확대는 향후 비교적 단기간에 이루어질 것으로 예상되므로 개혁이 필요한 부분에 대한

조기개혁 또한 보장성이 확대되는 시기에 동시에 추진할 필요가 있다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 우리나라의 국민부담률 수준은 유럽국가보다는 낮으나 미국, 일본과 대등한 수준으로 재원확충을 위한 여지는 크지 않다고 볼 수도 있음.
- 그러나 빈곤정책의 강화, EITC 도입, 건강보험 보장성 강화, 노인수발제도의 도입 등 사회보장의 강화가 진행되고 있는 상황으로 장기 개혁에 필요한 제도 개선이 이루어질 수 있는 여지는 존재
- 따라서 의료보장의 효율성 제고 및 의료비의 과다한 지출 통제를 위한 장치 마련 등 장기적 개혁이 필요한 사안의 조기개혁 추진

3) 공공부조제도의 다층화 및 형평성 제고

우리나라의 기초생활보장제도는 경제위기 시 사회안전망의 긴급한 필요성으로 인해 도입되었으나 형평성 결여, 빈곤탈출 동기 부족 등의 문제를 안고 있어 제도에 대한 전반적 재검토가 요청되는 상황이다. 특히 장애인 LPG 지원, 노인 교통수당, 건강보험 지원 등 획일적 지원은 사회복지제도의 효과를 반감시키므로 우선적으로 개선할 필요가 있다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 최저생계비 미달 가구에 지원이 집중됨으로써 빈곤탈출 유인을 제공하지 못하고 의료 및 주거빈곤층 등 특성별 및 욕구별 지원이 미흡한 점 개선
- 빈곤요인과 결부되지 않은 포괄적 지원방식은 부정수급 등 부작용들을 유발하여 공공부조제도에 대한 신뢰를 저하시키므로 이를 시정
- 기초생활보장제도가 도입된 지 5년이 지났으므로 현재까지의 제도 시행의 공과를 토대로 제도의 발전방향을 점검
- 계층 간 소비서비스의 분리 등 기본원칙에 위배되는 사업들을 대상으로 사회복지에 대한 재정지원효과 재검토
- 본인부담 경감에 따른 과소비 억제 등 보완장치를 마련한 후 직접적인 지원으로 전환 검토

4) 아동 · 장애인 복지서비스의 강화

사회보험의 형태로 사회복지제도가 도입됨에 따라 우리나라의 사회복지 프로그램 중 가장 미흡한 분야로 지적되는 분야가 바로 아동복지 부문이다. 또한 우리나라 장애인은 전체 인구의 약 4.4%로 향후 장애범주 확대에 따라 빠르게 증가할 것으로 전망되나 현행 장애인 복지정책은 시설수용 중심에서 벗어나지 못하고 있어 이에 대한 재검토가 시급하다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 아동복지부문은 저출산 대응 차원뿐만 아니라 차세대 빈곤의 해소, 사회적 약자 보호의 관점을 고려하여 정책 수립
- 선진국들의 경우 연금제도의 성숙 및 노인요양제도의 정착에 따라 빈곤의 문제가 아동빈곤으로 귀착되는 상황이 관찰되고 있으므로 이에 대한 대책 마련
- 구체적인 방법으로 도입이 검토되고 있는 근로연계 복지프로그램에 아동급여를 강화하는 방법 등 다양한 방법들을 검토
- 시설 위주의 지원으로부터 장애인의 자립 · 자활을 강화하는 방향으로 정책전환을 검토
- 장애유형 및 장애정도에 적합한 직업재활서비스 체계를 확립하고 장애특성에 맞는 사회서비스 지원의 확대를 검토

5) 주거 등 사회복지서비스의 확충: 현금급여의 단점 보완

육아, 양로, 교육, 주거서비스 등 사회복지서비스의 직접적인 제공은 현금급여의 목적 외 지출 및 계층 간 분리 등 현금급여의 단점을 보완할 수 있는 유력한 수단이다. 전반적인 주거수준의 향상에도 불구하고 저소득층의 주거부담은 여전히 과도하고, 부동산가격 급등으로 인해 소득계층 간 주거불평등도 확대 추세에 있으나 저소득층 주거지원제도는 단기 직접공급수단 위주로 구성되어 있어 시정될 필요가 있다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 사회적 일자리 창출, 여성 경제활동참여 지원, 개혁의 용이성 등도 정책 수립 시 반영할 필요
- 재원소요가 방대할 수 있으므로 무상교육의 확대 실시, 임대주택

제공 확대 등 순차적·점진적으로 확대
- 당분간은 임대주택 공급에 주력하되 장기적으로 임대료 보조 등 간접지원 병행
- 지원대상을 소득 및 주거수준별로 분류하고 계층별로 지원수단 확보
- 건설비 기준으로 산정되어 온 임대료 체계를 장기적으로 소득과 재산보유 상태에 따라 산정하는 방식으로 전환

4. 사회적 자본의 확충

가. 상황진단 및 정책방향

〈표 4-4〉 SWOT 분석: 사회적 자본의 확충

S (강점)	▪ 외세의 지속적인 위협 속에서도, 국난위기를 극복하고 공동체를 유지해 온 역사적 전통 ▪ 월드컵 응원에서 나타난 애국심과 단합 ▪ 네티즌 간 참여·협력, 열린 공동체 급증 현상 ▪ 학연의 중요성 약화 및 기부문화 확산 추세	W (약점)	▪ 신속하고 효율적인 갈등 조정제도 부재(폭력과 위협에 의한 협상관행 만연) ▪ 공공부문과 정치권에 대한 신뢰도 미흡 ▪ 혈연과 학연 중심의 폐쇄적·배타적 사회
O (기회)	▪ 사회적 통합으로 역동성 제고(국내 갈등을 상생적으로 타결하고 안정성장을 위해 국력을 집중)	T (위협)	▪ 조직화된 소수의 집단이기주의 확산 추세 ▪ 양극화 심화로 내적 갈등이 증대하면서 사회 불안정화 및 해체 가능 ▪ 국내 분쟁으로 성장여력 소진(국내분쟁은 남남 갈등, 남북갈등 포함)

양극화와 노령화는 노사·계층·세대 간 갈등의 증폭요인으로 작용하기 때문에 소모적인 내부 분쟁이 장기화될 경우 국력의 소진, 사회의 불안정화 및 해체로까지 이어질 수 있다. 한편 사회자본 축적으로 상호협력기반이 구축될 경우 효율적 성장이 가능하므로 갈등의 상생적인 해결을 위한 사회적 자본의 예방적 투자는 국가경쟁력을 제고하는 효과가 있다. 따라서 신뢰 제고, 법·제도 완비, 의식개혁 등 사회자본의 축적에 의해 갈등의 승화 및 범국민적인 합의도출이 가능하도록 협치(協治)의 근간을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 국가는 사회공동체의 발전적인 진화에 우호적인 정책환경을 제공하고 공동체들을 매개로 자발적 복지체제를 구축하여 공공복지체계를 보완할 필요가 있다.

나. 주요 실천과제

1) 법질서 및 정부에 대한 신뢰도 제고

부패 추방을 위해 정부가 선도적으로 노력하며 관련 법을 정비하는 한편 중앙정부, 지방정부, 시민사회 간 역할분담을 재정립한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 부패 추방에 관한 정부의 선도적 노력은 규범의 사회적 학습과정을 위한 선순환의 단초를 제공하므로, 특히 지도층의 법·규범 일탈행위에 대해서는 더욱 엄격하고 공정한 책임추궁 필요
- 정합성이 결여되어 있거나 모호한 법령의 개폐를 포함한 법과 공적인 규범의 정비와 함께 법·규범의 권위 확립을 위한 사법·준사법 기능 강화
- 지방정부와 시민사회의 역할을 강화하기 위한 청사진과 로드맵을 마련하고 중앙정부의 권한 이양 등에 대한 시책을 단계적으로 추진
- 시민사회의 다양한 목소리를 수렴하기 위한 정책입안 및 추진체계를 도입하고, 중앙-지방 공무원의 정책 기획·관리 역량을 배양

2) 열린 참여공동체의 활성화 지원

해외의 지역공동체 활성화제도의 도입, 지역사회의 공공도서관 설립 및 도서구입비용 지원을 검토할 필요가 있다. 세부 실행과제들은 다음

과 같다.

- 퍼센트법(percent law): 개인소득세의 1% 한도에서 납세자가 지정한 NPO, NGO, 지역사회재단에 지원할 수 있도록 하여 참여공동체의 활성화를 위한 민간주도의 지원수단을 확보
- 지역사회재단(community foundation): 기금의 모집 및 관리, 지역사업을 위한 자금의 지원, 아이디어 뱅크 역할 등 지역사회 밀착형 혁신사업을 적극 발굴하고 지원
- 지역사회 공공도서관: 자원봉사자의 활용을 통해 지역사회 공동체 활성화의 근간으로 기능

3) 성숙한 시민의식의 함양: 열린 공동체의 건전한 발전을 지원

평생교육과 지역공동체 활성화의 중심으로서 학교의 역할을 재정립하고 사이버 공동체의 건전한 발전을 지원한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 생애단계별로 다양한 민주시민 능력기반 교육과정을 개발
  - 남북갈등: 탈북자 이해, 통일 후 북한동포와의 협력 및 통합
  - 남남갈등: 세대 간·계층 간 공동체적 요소의 재인식
  - 국제갈등: 국제인의 기본 소양, 국제 에티켓, 남을 위한 배려
- 평생학습을 중심으로 지역공동체를 활성화하기 위한 제도적 환경정비
- 재원 및 공공기관의 이전, 지역사회의 역량강화에 의한 균형발전
- 사이버공동체는 사회자본의 축적 및 확산의 매체로 기능할 수 있다는 점에 유의하여 사이버공동체의 급성장을 우리나라 특유의 사회발전모델화
- 저소득층과 고령층 대상 ICT 장비 및 교육 지원의 확대를 통해 디지털 격차의 해소와 사회 전체의 정보교류 확대를 모색

4) 사회적 갈등의 조정 및 해소를 위한 인프라 구축

사회적 갈등을 조정하고 해소하기 위해 선진국에서 시행되고 있는 다양한 정책과 제도를 검토하고 단기 및 중장기 과제로 선정 추진한다. '심의 민주주의(deliberative democracy)'형 제도들 또한 검토할 가치가 있

다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 갈등 해결을 위한 법규의 제정・정비와 함께 갈등 조정 및 협상의 프로그램을 마련하고 실시함.
- 민간 차원의 갈등조정 프로그램 마련・갈등해결을 위해 다양한 민간부문 전문가와 전문조직 양성 및 갈등전문연구기관 육성
- 제도의 신뢰를 높이고 정보의 흐름을 원활히 하고 정보 격차를 해소하기 위해 합리적 규범의 정착을 위한 시민교육을 강화
- 통상적인 사회소양교육 확대와 함께 합리적 대화와 토론문화 형성, 시민의 갈등조정능력 배양, 배려와 관용정신의 함양 추진
- 선별된 시민패널이 폐기물 관리, 의료보험개혁 등 사회적 주제에 대해 전문가의 조언을 듣고 내부토론을 거친 후 권고의견을 제출하는 '합의회의(consensus conference)'와 '시민배심원(citizen juries)' 제도 도입 검토
- 충분한 정보제공과 심층 토론을 종료한 후 이루어지는 '공론조사(deliberative poll)' 제도 도입 검토

5) 직업현장에서 사회적 자본에 친화적인 교육인프라 구축

윤리경영과 기업의 사회적 책임에 관한 관심을 환기하여 기업으로 하여금 사회적 자본 형성에 자발적으로 적극 참여하도록 유도한다. 기업 간 네트워킹 및 클러스터 형성을 통해 이해관계자들 간에 협력체계를 구축함으로써 생산성 증진을 모색한다. 규제완화를 통하여 투명경영과 윤리경영 실천기업에게 인센티브를 제공하는 등 사회적 자본이 축적될 수 있도록 게임의 규칙을 정비할 필요가 있다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 대기업/중소기업 간 및 지역혁신 클러스터 내 기업들 간의 협력 강화
- 교육・가정 친화적 인사관리 등 종업원들의 다양한 요구를 반영한 대안적 맞춤형 인사관리방식을 도입
- 형식적 윤리교육을 넘는 구체적 시민규범을 직업현장에서의 실용적 교과과정을 통해 체화시키는 교육제도의 혁신을 추진
- 대기업은 경영시스템의 안정성을 확보하고 상생적인 리더십을 발휘하여 매력적 네트워크를 창조・유지・혁신하는 키스톤(keystone) 기

업으로 거듭남으로써 반기업 정서 등 사회적 견제를 극복하도록 유도
- 중소기업들은 과도한 대기업 의존에서 탈피하여 독자생존이 가능해지도록 경영의 전반적인 업그레이드 추진
- 특히 영세 중소기업 종사자 및 자영업자들의 직능 학습을 도울 수 있도록 체제를 정비

5. 능동적 세계화

가. 상황진단 및 정책방향

〈표 4-5〉 SWOT 분석: 능동적 세계화

S (강점)	▪ 과거 침략사례 및 향후 침략의도 별무 ⇒ 동북아지역 갈등 조정자로서 적합 ▪ 한국의 경제발전모형은 개도국에 적합 ⇒ 한국 특유의 개도국 협력모델 가능성	W (약점)	▪ 폐쇄 성향과 개방·개혁에 대한 저항 ▪ 노동시장의 경직성과 미흡한 구조조정 ▪ R&D 비용 대형화 추세로 독자개발 한계 ▪ 소극적인 개도국 원조 및 국제기구 참여
O (기회)	▪ 동아시아 시장은 고도성장 예상 지역 ⇒ 지정학적 위치 활용에 의한 동반발전 ▪ 한류로 한국 문화에 대한 호감도 상승	T (위협)	▪ 북한의 급격한 붕괴 시 막대한 통일비용 ▪ 미·중 간 분쟁 가능성과 지정학적 위험 ▪ 지역통합 강화추세 속에서 소외 가능성

개방에 대한 우리나라의 폐쇄주의적 성향, 개혁과 구조조정에 대한 저항으로 인한 갈등 심화와 장기 정체 가능성, 남북갈등 포함 동북아 지역 불안정화 가능성 등 위협요인의 적절한 통제는 민족의 생존과 번영의 관건이라 할 수 있다. 국제적으로 번복하기 어려운 협약 등을 통해 대외개방 의지를 공개적으로 천명함으로써 필요한 제도개혁에 대한 국내외 신뢰도를 제고하고 국제표준의 조기정착을 유도함으로써 비교우

위를 확보할 필요가 있다. 따라서 대외개방·대내개혁·대외성장 간 선순환구조 정착을 통하여 선진통상국가를 지향하면서 지역 간 경제교류를 활성화하여 동북아지역의 평화적인 동반발전을 유도하는 한편 경제자유구역의 활성화 등 능동적인 개방을 통해 동북아중심 국가를 지향하는 장기발전을 모색하고 평화체제와 글로벌 네트워크 구축을 통해 동북아 공존·공영의 기틀을 확립하기 위한 정책을 추진한다.

나. 주요 실천과제

1) 동북아 경제협력체 결성

고도의 포괄적인 FTA를 추진함으로써 동북아 FTA 허브로의 도약을 모색하고 동북아지역 내 제도적 경제통합을 심화·확대한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 동북아 국가 간 FTA 체결을 통해 세계적인 지역무역블록화 추세에 적극 대응하는 한편 역외 주요 국가들과도 한·미 FTA를 포함한 자유무역협정을 적극적으로 추진
- 동북아 차원의 FTA는 궁극적으로 동북아 주요국인 한·중·일 3국 간의 FTA가 바람직하나 이를 위한 사전 작업으로서 일·중 관계를 감안하여 한·일 FTA와 한·중 FTA를 우선적으로 추진
- 국가 간 FTA를 점차 관세동맹으로 심화·발전시키고 무역·투자에서 금융협력 등으로 확대함으로써 궁극적으로 역내 시장의 통합을 모색
- 동북아에서 EU 집행위원회와 같은 기구 결성이 난이한 상황임을 고려하여 OECD 형태의 느슨한 경제협력기구 설립을 추진

2) 글로벌 네트워킹 촉진

한국경제의 고도화를 위해 전략적 분야의 투자를 우선 유치하고, 지식기반경제 구축을 위한 인력의 글로벌 네트워킹을 촉진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 중국의 부상에 대응하여 핵심부품 및 소재산업, 서비스경제화를 위한 다국적기업 본사 및 R&D 센터 유치 추진

- 한반도의 지정학적 특성을 활용하여 중국과 일본을 아우르는 역내 물류・서비스 중개기능을 육성시켜 동북아의 관문(Gateway)으로 발전
- 중장기적으로 총고정자본 형성의 10% 이상을 외국인직접투자로 충당
- 기술과 지식의 혁신을 위해 해외 고급인력의 고용을 증진하는 한편 국내인력의 해외활동 또한 촉진
- 해외교포의 브레인 네트워크 형성을 강화하여 국내 경제발전과 연계

3) 국제협력의 강화

ODA를 양적으로 확대하고 질적인 수준 또한 제고하는 한편 비교우위에 입각한 한국형 국제협력모델을 개발하고 지원전략을 수립한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- ODA 확대를 위한 중・장기 계획 수립
- 현재의 우리의 국내외 현황을 고려하여 ODA 배분구조상 양자 간 무상원조비율을 장기적으로 OECD/DAC 회원국의 평균 수준까지 증대 추진
- 국별 예산배분전략, 중요도 및 특성에 맞는 원조분야를 발굴하고 지원수단 등을 고려하여 접근하되 중장기적으로는 국가별 원조 프로그램 추진
- DAC의 가이드라인과 Peer Review 결과, UN 및 선진 공여국의 기준 및 모범사례 등을 벤치마킹하여 국제기준에 부합하는 정책수립 및 집행
- ODA의 투명성을 제고하고 시민사회와의 협력을 강화함으로써 국민 참여와 지지기반을 확대하는 등 참여형 국제협력모델을 구축

4) 제도 및 관행의 국제표준화

핵심전략 관련 분야의 전반적인 제도와 관행들의 국제화를 지속적으로 추진한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- (노동) 노사관계법과 제도를 선진화하고 외국인력 관리체계 개선
- (자본) 투명성을 제고하고 금융산업 간 장벽을 낮추어 산업 간 통

합을 촉진하고, 통합금융법 제정을 통해 금융규제와 제도의 선진화 추구

- (시장) 고유의 경쟁정책 분야와 이와 연계된 소비자보호에 정책 초점을 맞추고, 시장경쟁을 촉진할 수 있는 시스템 구축
- (외환) 정부의 적극적 글로벌 스탠더드 도입에 따라 외환자유화를 대부분 마무리하였으나 중장기 발전방안에 따라 외환자유화 가속화

5) 남북한 공동번영의 실현

단기적으로는 당면 안보위험을 선도적으로 최소화하면서 경제통합을 추진하고, 중기적으로는 평화체제의 구축을 통해 남북한 공동체의 상생적 발전기반을 공고히 하는 한편, 장기적으로는 정치적 통합 달성을 목표로 공존·공영을 모색한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 단기적으로 북한의 핵문제를 해결하여 한반도 평화체제를 구축하고, 중기적으로 남북한 경제협력 등을 통해 경제격차를 대폭 축소
  - 남북한의 경제통합을 공동시장(common maket) 수준으로 격상
- 장기적으로 남북연합을 거쳐 통일의 달성을 단계적으로 추진
  - 남북한이 독자적인 정부를 유지하면서 정부 간의 공식 협의체를 구성하는 남북연합을 우선적으로 실현
  - 공식 협의체의 권한을 점차 확대해 가면서 남북한 정부의 독자권한을 축소해 가는 등 점진적인 방식을 통해 통일을 최종적으로 달성

6) 국가 이미지 제고

관계적 통로, 텍스트적 통로, 개인적 경험의 통로 등 다양한 경로를 개발함으로써 국가정체성을 확립하여 차별화에 의한 국가경쟁력 제고를 모색한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- (관계적 통로) 여론주도층, 주요 기관 등을 통한 이미지 제고
  - 해외 한국학 지원사업의 거점별 네트워크화
  - 해외 한국어 보급 확대: 외국어로서의 해외 현지교육 전문화
- (텍스트적 통로) 매스미디어나 관련 서적의 접촉을 통한 이미지

제고
- 한국 관련 문헌의 외국어 번역사업 강화
- 해외 미디어의 왜곡된 한국 이미지 교정

▪ (개인적 경험의 통로) 국가방문, 대인접촉, 제품을 통한 이미지 제고
- 한국의 독창성과 보편성을 알리는 우수 문화상품 발굴 및 전파
- 해외 또는 체한 외국인의 한국 체험기회 확대

6. 국가 거버넌스의 개혁

가. 상황진단 및 정책방향

〈표 4-6〉 SWOT 분석: 국가 거버넌스의 개혁

S (강점)	▪ IT 인프라 및 참여활성화는 공론화의 장 및 시민사회의 학습기회 제공 ▪ 높은 정치참여의식과 비판정신 ▪ 고도의 전자정부화 (전자결재, 조달체계, 전자민원서비스)	W (약점)	▪ 부처 이기주의, 폐쇄적 정부 조직문화 ▪ 지역 할거주의, 소수 집단 이기주의 ▪ 정부와 정치에 대한 불신, 붕당주의 ▪ 불투명한 정책 결정 및 집행과정 ▪ 합리적인 갈등조정 제도/관행의 부재
O (기회)	▪ 거버넌스 개선에 의한 사회적 통합은 사회자본 확충에 의한 국가경쟁력의 제고로 경제성장 활성화 ▪ 합리적인 갈등의 사전조율/사후조정에 의해 국가자원의 효율적 배분 제고 ▪ 자율성 강화는 창의와 혁신 유발 ▪ 지방분권화에 의한 균형발전	T (위협)	▪ 책임과 역량에 부합하지 못한 분권화는 도덕적 해이와 비효율 유발 가능 ▪ 합리적인 갈등조정의 미비는 갈등의 증폭에 의한 사회 불안정화로 표출 ▪ 조율체계의 미비는 분열을 심화시켜 국력낭비와 교착/정체의 장기 지속을 야기하며, 결과적으로 국제경쟁력 약화 유발

세계화의 진전으로 공공부문의 정책 결정 및 집행 과정의 공정성·효율성·투명성은 국내적으로 사회통합의 요소일 뿐 아니라 국제적으로도 국가경쟁력의 결정요인이 되었다. 정보혁명으로 인한 복잡다기화 및 네트워크화는 수직적 위계질서의 붕괴를 의미하므로 수평적인 협치구조와 참여 민주주의, 분권화와 지역화는 시대적 요구사항이라 할 수 있다. 그러나 시민준법정신과 정부에 대한 신뢰 등 사회적 자본의 축적이 미흡하고 양극화가 심화되고 있는 상태에서 분권화가 진전될 경우에는 집단 이기주의와 사회적 갈등의 심화로 국력의 낭비와 교착 혹은 정체가 장기 지속될 위험이 있다. 따라서 분권화·자율화·투명화 등 거버넌스 구조의 개혁과 함께 책임과 역량에 근거한 자율화 및 공공갈등의 합리적 사전/사후 조정제도의 정착을 병행 추진함으로써 민주정치의 발전 및 국가경쟁력의 강화를 모색할 필요가 있다.

나. 주요 실천과제

1) 공공부문 갈등해결시스템의 제도화

정책결정과 집행과정의 효율화와 공정화를 담보하기 위해 갈등해결절차를 제도화한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 정책실험 후 제도화 추진: 선진국 갈등조정제도들의 분석 및 적용
- 소규모 성공사례들을 축적한 후 점진적으로 대규모 확산 추진
- 공공 갈등관리 전문가의 활용에 의한 객관성과 중립성 제고
- 정부관료 주도의 중립적인 갈등관리시스템의 정착 모색

2) 행정과정상 투명성·개방성·책임성의 강화

중앙 및 지방정부의 투명성과 공개성을 강화함으로써 독단과 전횡, 도덕적 해이, 무능과 부패를 차단한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 정보공개법의 공개범위를 확대함으로써 시민감시에 의한 규율 강화
- 주민소환제, 주민감사청구제, 주민투표제, 주민참여예산제의 활용도 제고
- 단체장의 자율권 제고와 함께 성과의 비교평가를 통한 사후적 책임성 강화

- 성과주의 예산, 시민평가단의 도입, 재정패널티제 등 예산배분의 효율성 제고

3) 분권화 및 지역화 관련 역량개발 지원과 제도적 정착

분권화와 지방자치의 성공 여부는 담당 공무원의 자질과 직결되는데, 중앙정부 대비 지방 공무원의 역량이 아직 미흡하고 헌법에 의한 신분보장도 빈약한 실정이다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 중앙정부 및 상위정부와의 인력교류 활성화
- 지방 공무원의 행정능력 개선 프로그램 도입
- 분권과 지방자치 확립을 위한 헌법개정 검토
- 지방자치와 정당정치의 정합성을 제고하기 위한 정당지배체제 개혁

4) 시민사회와의 파트너십 강화를 위한 시민단체 지원

국가, 시장, 시민사회의 긴밀한 협조체제의 구축을 통해 사회통합과 국가경쟁력을 제고하기 위해서 시민단체의 중립과 신뢰를 확보하고 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 위한 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 실질적인 주민자치권의 확보를 위한 수단으로 시민사회의 역량 강화 지원
- 기존 '비영리민간단체법'에 의한 재정지원은 민간단체의 관변단체화를 초래함으로 말미암아 장기적으로는 시민사회를 위축시킬 위험이 있으므로 시정 필요
- 국민이 자신의 세금 중 일부를 시민단체, 정부, 지방정부, 의회 등에 자발적으로 지정기탁할 수 있는 시스템의 제도화

5) 원칙 준수를 통한 일관성 확립과 법치

제도화가 되더라도 실질적으로 원칙이 준수되지 않을 경우 실질적인 효과는 반감되기 때문에 일관성과 형평성이 지켜지는 법치의 확립은 국가에 대한 신뢰도 회복 등 사회적 자본의 근간을 구성한다. 세부 실행과제들은 다음과 같다.

- 법규범의 정비 및 규제개혁을 통한 법의 형평성과 일관성의 확보

▪ 정책의 기획과 집행에 있어서 국민의 참여를 제고하고, 집행에 있어서 차등적용 배제

제3절 6대 핵심전략 간 상호관계

거센 대내외적 도전을 극복하고 비전을 실현하기 위해서는 6대 전략과제들을 성공적으로 수행해야 한다. 이들 전략과제들은 서로 무관한 것이 아니고, 대부분 상호 보완적이고 상승적인 관계에 있다.

성장동력 확충과 사회복지 선진화 과제 간의 상보적 관계는 이미 '성장과 복지의 선순환구조', '동반성장'모형에서 강조한 바와 같다. '사회복지'와 '사회적 자본' 간에도 긴밀한 관계가 있는바, 예를 들어 양극화에 대응하기 위한 사회투자는 시민민주주의 정착에 불가결할 뿐 아니라, 이는 다시 장기적으로 한반도의 평화 정착, 민족공동체의 형성을 위한 인프라의 성격을 가진다. '국가 거버넌스의 개혁'은 경제·사회·외교안보 등 모든 분야의 정책을 위한 일종의 '인프라'와도 같은 과제이다. 이것이 없이는 개별 정책의 추진력과 정책효과를 담보하기 어려움은 물론 비전 실천을 위한 국민적 에너지 결집 자체가 불가능하다.

'글로벌화'가 '성장동력 확충'의 필수조건이자 가장 유효한 전략이라는 점은 우리가 필요로 하는 기술재원, 시장의 대다수가 해외에 있다는 점을 생각할 때 자명하다. 글로벌화는 또한 '제도 선진화'를 통해 성장을 지원한다. 즉, 기업·금융·공공부문 등에 관한 개혁이나 교육·노동·복지를 포함한 사회정책분야의 개혁을 추진하기 위한 외적 환경 및 구속력을 제공하는 역할을 한다. '글로벌화'를 통한 외교안보역량 증진은 우리의 해외시장 확대는 물론 한반도의 긴장 완화를 가져옴으로써 국제자본시장에서의 소위 '코리아 디스카운트(Korea Discount)'를 줄이는 데도 크게 기여할 수 있다. 나아가 한반도의 평화정착은 우리에게 새로운 '개발특수'를 가져올 수 있는바, 그 효과는 평화정착을 위한 비용을 넘어, 우리의 장기 성장궤도를 바꿀 정도의 수준이 될 수도 있다.

물론 이들 분야 및 과제 간에 상충적 요인이 없는 것은 아니다. 예를 들어, '글로벌화' 과제 중 ODA, 대북경협을 위해 이루어진 재정투자정

책이 과다할 경우, 경제에 부담이 될 수도 있으며, 투자의 회임기간이 긴 사회복지사업에 과다하게 투자할 경우, 중단기적으로는 재정과 경제, 성장에 장기적인 효익을 상회하는 부담을 초래할 수도 있다. 성장동력 확충과 사회복지의 교차부분이라 할 수 있는 '저출산·고령화' 문제에 대한 대응은 현재의 노동시장의 공급초과 문제를 악화시켜 사회적 긴장을 높이고 그만큼 성장에도 추가적인 부담을 줄 수 있다.

실로 6대 전략분야의 관계는 기본적으로 상승적이고 상보적이라 하더라도, 매우 복잡다기할 뿐 아니라 동태적인 관점에서만 규정될 수 있는 것으로서 정형화하기 매우 곤란하다. 더욱이 개별 과제 수준으로 들어가면 과제들 간에 커다란 상충적 요소를 내포하고 있는 것이 현실이어서, 개별 과제 각각을 정책화하는 데 따르는 현실적인 어려움에 더하여 어떻게 조합(combination)하여 어떤 순서(sequence)로 배열(deploy)해 나갈 것이냐 하는 것에 대한 개념적인 문제 또한 만만치 않다고 하겠다.

결국 수많은 과제들 간의 상충성을 감안하여 동태적인 입장에서의 시시너지 효과를 극대화할 수 있도록 해야 한다는 원론은 제시할 수 있지만, 과연 그러한 정책의 조합이 무엇인가에 대해서는 아직 명쾌한 답을 제시할 수 없는 것이 현실이며, 이것을 고민하고 밝히는 것이 앞으로의 연구의제이자 정책의제가 될 것이다. 이하 본절에서는 이러한 고민을 조금이라도 돕고자 하는 취지에서 6대 전략 간의 상호관계를 조금 더 상술해 본다.

1. 성장동력의 확충과 여타 전략

- **(인적자원의 고도화)** 성장동력의 원활한 확충은 국내 인적자원에 대한 수요의 증대를 통해 인적자본 공급시장의 선순환적인 발전을 유도
- **(사회복지체제의 선진화)** 성장동력의 원활한 확충은 사전적인 안전망으로서 실업 발생의 감축을 통해 사후적인 사회안전망의 유지비용을 감축
- **(사회적 자본의 확충)** 성장동력의 원활한 확충은 positive-sum 게임으로 분배문제가 전환됨으로써 사회적 갈등요인이 감소하는 효

과 초래

- **(능동적 세계화)** 자원의 안정적 확보, 균형발전과 내수기반의 확충은 세계화 추진 시 국외발 충격의 완충효과를 통해 안정적인 성장을 담보

2. 인적자원의 고도화와 여타 전략

- **(성장동력의 확충)** 저출산 및 노령화로 인한 국내 생산요소(노동력)의 양적 감축을 질적 제고와 국내외 고급 인적자본의 유입을 통해 보완
- **(사회복지체제의 선진화)** 인적자원의 수급 불균형이 신속하게 조정될 경우 사회복지제도의 실제 유지비용 감축
- **(사회적 자본의 확충)** 수요 중심 인적자원의 공급과 수급 불균형 시정의 신속성은 대정부 만족도 및 신뢰도를 제고함으로써 사회적 자본 증가
- **(능동적 세계화)** 해외 인적자원을 활용하여 국가경쟁력을 제고하고 적극적 고용전략을 통해 해외환경 변화에 따라 국내 인적자원을 배분

3. 사회복지체제의 선진화와 여타 전략

- **(성장동력의 확충)** 부동산가격 안정화를 통한 비생산적 지대추구 감축은 물적·인적 자원 투자 등 생산적 활동의 증대로 성장동력 확충에 기여
- **(인적자원의 고도화)** 여성인력의 활용 등 유휴 인적자원의 효율적 배분
- **(사회적 자본의 확충)** 사회연대적 책임분담은 공동체적 통합을 강화
- **(능동적 세계화)** 국외 환경이 급격히 대규모로 변화할 경우 요구되는 물적·인적 자원의 재배분 충격에 가장 취약한 계층의 적응력을 지원하는 체제의 완비는 능동적 세계화를 추진하기 위한 필

요조건

4. 사회적 자본의 확충과 여타 전략

- **(성장동력의 확충)** 갈등의 신속한 생산적 해결이 가능해지면 지대추구 등 비생산적 행위 및 물적·인적 자원의 파괴로 인한 사회적 손실이 감축되는 만큼 성장여력 증가
- **(인적자원의 고도화)** 공동체 구성원 간 관계가 긴밀해지면서 인적자원 간 시너지 효과에 의해 국가 인적자본의 총량 증대
- **(사회복지체제의 선진화)** 수요자 중심의 민관 협력형 복지제도 구축
- **(능동적 세계화)** 사회적 자본이 누적되면서 시민사회의 문명과 질서가 올바로 정립되어 세계적으로 존경받는 나라가 될 경우 평판과 명분 등 소프트파워적인 국가경쟁력 강화

5. 능동적 세계화와 여타 전략

- **(성장동력의 확충)** 저출산과 노령화로 인한 국내 노동력과 물적 자본의 감축을 FDI, 이민 등 해외 생산요소의 유입을 통해 확충하고 BRICs 등 해외발 성장동력을 활용함으로써 협소한 국내 성장여력을 확장
- **(인적자원의 고도화)** 열린 세계화는 '혼돈(chaos)의 가장자리' 효과를 통해 발명 및 혁신과 같은 비연속적(catastrophe) 발전경로를 유발함으로써 지식기반경제의 혁신주도형 발전에 적합
- **(사회복지체제의 선진화)** 외국인력에 대한 차별 해소와 권익 증진은 장기적으로 해외 동포와 해외 거주 우리나라 국민의 삶의 질 등 포괄적 복지 향상에 긍정적 효과
- **(사회적 자본의 확충)** 열린 글로벌화 정책의 국제적 천명은 개혁에 대한 신뢰도를 제고함으로써 국내 갈등의 해결에 유용한 지표로 작용하며, ODA 등 국제사회의 일원으로서 의무를 성실히 이행할 경우 우리나라의 국제적 사회자본 및 연성 국력(softpower)의

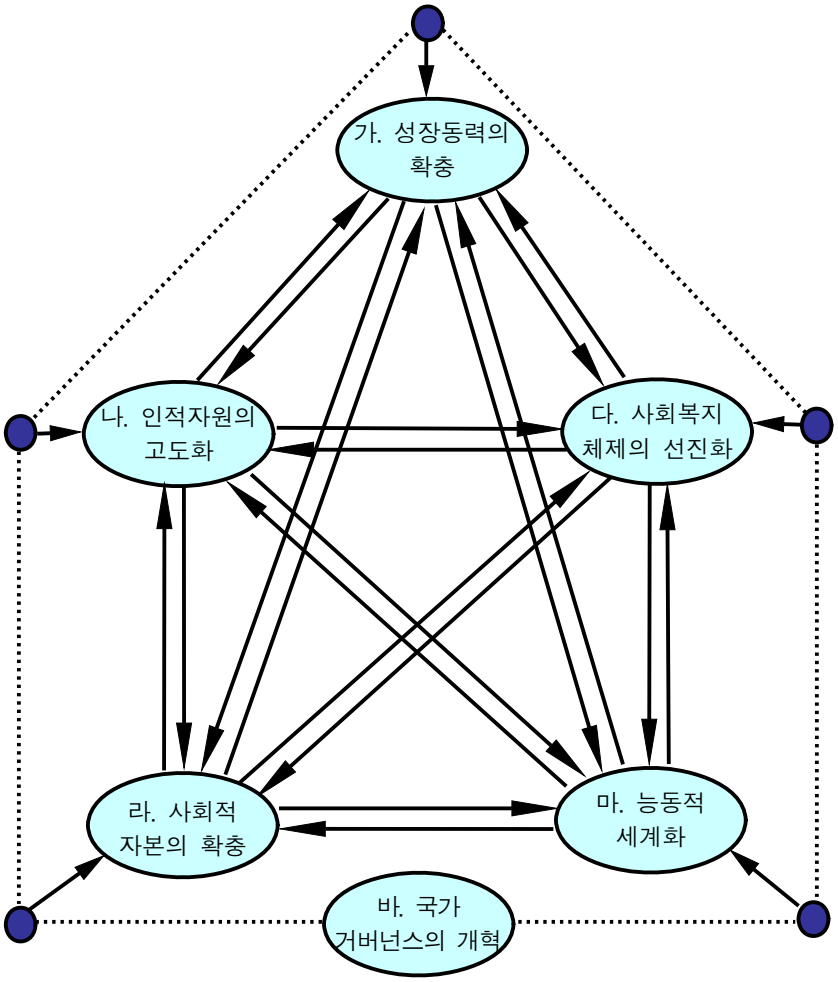
증대 효과

6. 국가 거버넌스의 개혁과 여타 전략

거버넌스는 인프라적인 요소가 강해 다른 전략들로부터의 영향보다 다른 전략들에 주는 영향을 중심으로 분석하였다.

- **(성장동력의 확충)** 부패 철폐를 통한 준조세의 감소, 자율권 확대를 통한 경쟁 및 혁신 유발, 정책의 예측가능성 제고를 통한 국내외 투자확대효과는 경제성장에 긍정적인 영향
- **(인적자원의 고도화)** 전자정부화에 의한 공공부문 지적자산의 통합은 인적자원의 효율적 배분, 활용 및 개발에 긍정적인 효과
- **(사회복지체제의 선진화)** 전자정부화에 의한 행정정보의 통합운용은 조세의 누출요인 및 정부지출의 낭비요인을 감축함으로써 사회복지체제의 선진화에 기여
- **(사회적 자본의 확충)** 부패 척결과 공정성/효율성 제고를 통해 대정부 신뢰를 회복할 수 있고, 공공갈등의 사전조율 및 사후조정의 합리성 제고, 네트워크 활성화는 사회통합과 사회자본의 확충에 기여
- **(능동적 세계화)** 효율적이며 공정한 거버넌스 구조의 구축은 국가경쟁력 제고를 통해서 외국인투자 유치를 증대할 수 있을 뿐 아니라 우리나라의 국제적인 품격 또한 제고하는 등, 능동적 세계화를 향한 견인차 역할

[그림 4-1] 6대 핵심전략 상호 간의 관계



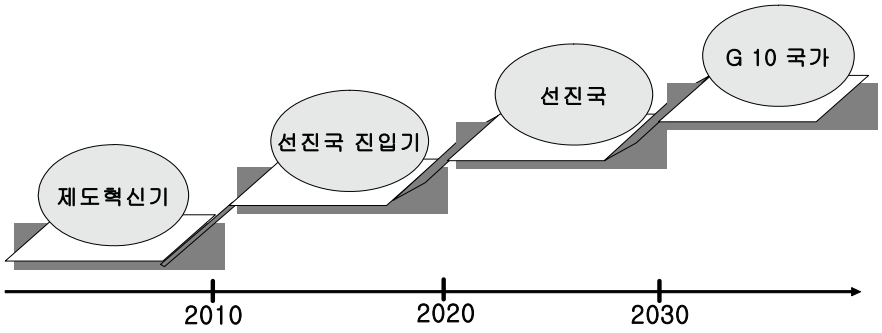
제4절 대한민국의 미래 모습과 이행경로

1. 비전의 실행경로 및 미래상 개관

향후 20여년, 즉 2030년경까지에 이르는 비전의 실현경로와 관리전략은 크게 다음의 3단계로 나누어 파악할 수 있다. 첫 번째 단계는 비전이 지향하는 2030년까지의 거대한 '전환의 준비기'로서 대체로 2010년 초까지의 기간이다. 이 기간은 거대한 전환을 위한 기반공사를 완료하는 기간으로서, 전환의 방향에 대한 사회적 합의기반을 공고히 하고, 이를 바탕으로 이미 추진 중인 제도개혁을 마무리하는 동시에 새로운 주요 사회·경제적 제도혁신에 착수하는 것이 주요한 과제가 될 것이다.

둘째 단계는 선진국 진입을 위한 '변화를 가속화'하는 기간으로서 대체적으로 2020년까지 10년 정도에 걸친 기간이 이에 해당한다. 제1단계 제도개혁기의 혁신성과를 바탕으로 과감한 선제적 투자에 착수함으로써 우리 사회의 취약점을 효과적으로 극복하고 선진국 진입을 위한 발판을 다질 수 있게 될 것이다.

[그림 4-2] 2030년까지의 발전경로



- 제도혁신기(~2010): 국가발전의 기반이 되는 주요 사회·경제 제도의 혁신 완료
- 선진국 진입기(~2020): 지속적인 성장 및 사회안전망 구축을 통해 선진국 진입
- 세계 선도국가 진입(~2030): 정치·경제·사회·문화 분야에서 선도적 위상 확보

마지막으로 2030년까지의 10년 정도는 '전환의 완성기'이다. 이전 10여년에 걸친 제도개혁과 선제적 투자의 효과가 본격적으로 나타나면서, 도전적 내외 환경에 대한 내부의 대응역량을 확충하고, 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 국제사회에서 선도적 지위에 있는 선진국으로 발돋움하게 될 것이다.

이러한 경로를 통해 우리나라의 국가 위상과 국민의 생활수준은 지속적으로 상승해 나갈 것이다. 성장률은 떨어지더라도, 생산성 증가가 추동하는 혁신주도형 경제로의 전환에 따라 국민 일인당 소득은 2030년 5만불에 근접하게 될 것이다. 세계 표준이 될 만한 선진적인 교육 및 복지 제도가 정착되어 교육, 주거, 의료, 문화 등에 대한 국민의 기본수요가 충족되며, 대기오염 감소, 도심 내 녹지공간 확대, 대체에너지 개발 및 활용 등으로 쾌적하고 건강한 생활이 보장될 것이다. 정부, 시장을 망라하고 경제·사회 시스템이 업그레이드되고 질적 측면이 크게 향상되어 세계적 수준의 산업·기업 경쟁력을 뒷받침할 뿐 아니라, 국민 개개인의 삶에 대해 만족감이 크게 높아지게 될 것이다. 관련 국제평가를 준용한다고 할 때, 전반적으로 국가경쟁력과 함께 삶의 질 순위도 2030년에는 세계 10위권에 들 수 있다.

수많은 변수가 있으며 과거 못지않은 커다란 어려움이 예상되기는 하지만, 이 같은 비전의 실현가능성은 충분하다. EIU(Economist Intelligence Unit)는, 2005년 현재 미국의 40% 수준인 우리나라의 일인당 GDP가 2025년에 65% 수준에 도달할 것이며, 이러한 과정에서 우리나라의 일인당 GDP가 2015년에 스페인을, 2017년에 이탈리아를 각각 추월하며, 2025년경에는 일본·프랑스에 버금가는 소득수준에 도달할 것이라고 전망한 바 있다. Goldman Sachs는 한걸음 더 나아가, 우리나라의 일인당 소득이 2050년경에는 미국에 이어 두 번째가 될 것이라 전망한 바 있다.[42] 물론 이러한 외부기관의 전망을 그대로 믿을 필요는 없다. 그럼에도 불구하고, 이들 기관들의 평가는 우리가 지니고 있는 거대한 잠재력을 확인시켜 주는 정도로서는 충분히 의미가 있을 것이다.

그러나 2030년까지 우리의 발전경로에 관해 특히 유념해야할 점은

42) Goldman Sachs, *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*, 2003. 10.

이러한 2030년까지의 발전은 선형적이거나 기계적인 과정이 아니라는 점이다. 특히 2010년대 중반까지 향후 10여년의 기간의 의의에 대한 냉철한 인식이 필요하다. 앞서 강조하였듯이, 향후 10여년 동안의 기간은 선진국으로의 도약기간으로 보기 어려우며 기본적으로 현재 우리가 선진국 (OECD 20위권 이내 국가)에 비해 안고 있는 현저한 소득격차 및 제도격차를 조금씩 줄여가는 기간으로 보는 것이 현실적이다. 이러한 과정을 성공적으로 완수할 때 비로소 OECD 중견국으로서의 새로운 발전모형을 뿌리내리고, 이후의 대외적인 교란요인을 넘어 2030년대에 세계 선도국가로서 안정적인 발전궤도에 접어들 수 있다.

2030년까지 우리나라의 발전경로를 경제, 사회, 그리고 사회자본, 국가지배구조를 포함한 기타의 세 분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

2. 주요 분야별 미래의 모습과 이행경로

가. 경제분야

『비전 2030』은 우리나라의 잠재성장률이 2010년대 4.3%, 2020년대 2.8% 수준으로 계속 둔화될 것으로 전망하였으며, 한진희 외(2006) 등의 전망도 기본적으로 이와 동일하다. 잠재성장률이 하락하더라도, 이는 EU국가는 물론 미국, 일본을 상회하는 것으로서 이들 선진국과의 소득격차는 현저히 감축될 것이다.

인구 거대국인 러시아, 인도 등의 약진으로 우리의 경제규모는 현재의 10위 정도에서 큰 변동이 없을 수 있으나, 일인당 국민소득은 2010년대

〈표 4-2〉 잠재성장률 전망(『비전 2030』)

	2004～10	2011～20	2021～30	2006～30
우리나라	4.7	4.3	2.8	3.8
EU 15개국	2.2	2.1	1.4	1.9

자료: The European Commission (DG ECFIN), “The 2005 EPC Projections of Age-related Expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies,” Special Report No.4/2005, Economic Policy Committee.

중반을 전후로 하여 OECD 20위권 내에 진입하고 이후 점차 10위권으로 근접하며 안정화될 것이다.

선도대기업, 혁신형 중소기업, 외국계 다국적기업을 3대 축으로 하여 기술집약적 산업의 비중이 점차 높아지고 산업의 경쟁력 기반도 다변화될 것이다. 제조업은 글로벌 생산구조(Global Production Network)의 중심권에 진입하며, '세계 4대 부품·소재 글로벌 공급기지'로서의 기반을 확보할 것이다. 중국 등 개도국들의 산업화에 필요한 핵심부품 및 설비투자에 대한 수출이 증대하면서 국내 기술집약적 산업부문의 비중도 계속 높아질 것이며, 이러한 과정을 통해 중국 및 신흥개도국과의 보완적 성장모형이 완성될 것이다. 전자, 자동차, 화학 등 현재의 최종재 중심의 기간산업이 핵심 소재·부품 중심으로 개편되고 이들 부문에서도 세계적인 기업이 출현할 것이다.

미국, EU를 포함한 세계 주요 시장과의 FTA망이 확대되는 등 경제개방화, 산업의 지식집약화가 계속 진행되면서 다국적기업의 국내활동(생산, 고용, 무역 등) 비중은 현재의 OECD 평균수준으로 계속 상승할 것이다. 임금상승, 해외 생산/조달 확대, 개도국의 추격 등으로 기술력이 낮은 한계업체의 퇴출이 지속되면서 중소기업의 비중은 점차 축소될 것이다. 그러나 중소기업의 양적 비중은 축소되는 반면, 기업단위에서 질적 고도화가 진행되고 대기업과의 격차는 완화될 것이다.

우리 경제의 성장동력과 고급 고용창출의 원천으로서 서비스산업의 비중이 획기적으로 증대되고 2030년까지 선진국형 서비스경제로의 전환이 완료될 것이다. 동북아 지역 내 수요확대를 바탕으로 하여 통신·물류·IT관련서비스·기업지원서비스 등 사업자관련서비스는 물론 교육·의료·레저 등 비교역재 성격이 강한 사회문화서비스도 획기적으로 성장할 것이다. 고유의 '전통문화자산'에 기초하며, 제조업과 서비스업을 융합하는 독자적인 문화산업의 경쟁력기반이 확충될 것이다.

시장에서 공정한 경쟁이 보장되고, 기업규제가 적은 기업환경이 구현될 것이며, 협력적 노사관계가 정착되는 한편 기업은 사회적 책임을 존중하여 기업인이 존경받는 사회가 실현될 것이다.

국가혁신체제 및 지역혁신체제의 핵심 지식인프라로서 대학의 기능이 획기적으로 제고되는 한편, 개방적이면서도 강한 흡인력을 지닌 우

리나라 고유의 글로벌인재네트워크를 구축함으로써 세계 고급인력의 동북아 집적지, 21세기 인적자원 선도국으로서의 위상을 확보할 것이다. 이러한 인력·과학기술 기반을 바탕으로 IT, BT, NT 등 최첨단 기술을 기반으로 한 핵심기술 강국으로서의 위상을 확보하게 된다.

대학·연구소의 연구성과가 산업경쟁력으로 연결되는 산·학·연계 체계가 정착하고, 대학-산업-지역의 동반발전모형하에 연구성과의 산업화가 활발하게 이루어지는 선진형 지역산업발전모형이 구축된다. 각 지역의 독자적인 입지우위 및 내생적 발전기제에 기초한 지역균형발전, 다극형 국가발전모형이 구현된다. 이와 함께 농어촌 생활환경이 개선되고 인구와 경제활동의 대도시 집중 흐름이 역전되면서 도농 간·지역 간 발전격차도 점차 해소될 것이다.

나. 사회분야

가족구조 변화(핵가족화, 독신가계 증가), 개인주의적 문화의 확산, 국제 인력교류의 확산 등이 진행되면서 사회구성원의 가치관과 생활양식이 계속 다양화·개성화되는 한편, 이러한 다양한 욕구와 가치를 수용하면서도 사회의 통합성을 유지할 수 있는 집단적 역량(collective capacity)을 확충하게 될 것이다. 개방사회로의 전환과 함께, 전통성과 근대성, 동양사상과 서구사상을 융합한 새로운 정체성·가치관이 확산될 것이다.

경제적 보상과 사회적 보상, 시장기제와 비시장 기제를 적절히 결합하는 새로운 '성별·세대 간 분업모형'이 정착되는 가운데, 여성·고령 인력의 경제·사회적 참여가 높아질 것이다. 건강한 임신과 출산이 보장되며, 양육비 걱정 없이 질 높은 육아서비스를 받을 수 있는 육아지원 체계가 확립되며, 여성이 일을 통해 자아를 실현하고 여성의 권한을 보장받는 사회가 구현된다. 취업을 원하는 고령자에게 충분한 일자리가 제공되며 은퇴 후에도 안정적인 소득이 보장될 수 있는 사회적 보호제도가 정착할 것이다.

환경 변화에 스스로 유연하게 대응할 수 있는 분권적이고 개방적인 교육·인적자원개발 시스템이 정착될 것이다. 우수한 교육환경, 다양한

학교제도하에서 내실 있는 교육을 받을 수 있는 정규교육시스템이 구축되며, 공영형 혁신학교, 자립형 사립고, 대안학교 등이 활성화되는 가운데, 학생의 다양한 학교선택권이 확장되어 입시압박이 해소된다. 사교육비 부담 없이 방과 후에도 양질의 다양한 교육기회가 제공되도록 방과후 활동이 활성화되며, 특히 저소득층 아동에 대한 방과후 교육기회 확대와 서비스 전달체계가 개선된다. 실업자의 직업능력개발과 재취업을 위한 직업훈련프로그램이 강화되며, 정규 교육훈련기관은 물론 기업, 사업자단체 등 다양한 공급주체가 참여하는, 모든 근로계층을 위한 평생학습체제, 교육안전망이 구축될 것이다.

다. 기타: 거버넌스, 사회자본, 대외관계 등

정부 및 공공기관의 역할과 지배구조가 개선되고 법・제도가 선진국 수준으로 정비됨으로써, 법・질서 등 각종 공적 제도에 대한 신뢰가 높아지며, 성숙한 시민의식을 바탕으로 부패 없는 투명한 사회가 구현될 것이다.

혈연・지연을 매개로 하는 전통적 공동체, 직장, 거래처, 사업자단체 등의 직능공동체, NGO 등의 시민참여공동체, 사이버 공동체 등 다양한 형태의 공동체가 공존하면서 상승적으로 발전하여 공공부문의 역할을 보완할 것이다. 중앙정부에 집중된 정책적 리더십이 내생적 발전역량을 갖춘 지역정부 및 성숙한 시민사회의 정책참여에 의해 보완될 것이다. 사회복지, 기술혁신 등 미시정책 영역에 있어 광역 및 기초자치단체의 권한과 책임이 획기적으로 강화되면서, 지역적 실험주의(Regional Experimentalism)에 입각한 다층적인 국가지배구조가 정착될 것이다.

국가는 안보・환경 정책 등에 있어서 새로운 리더십을 확충하는 한편, 세계 각국 정부, 기업, NGO, 대학, 국제기구 등 다양한 기관들로 구성된 초국가적・초기관적 연합체(trans-institutional coalition)와의 연계 또한 강화된다.

다양한 공동체가 국가의 주요 의사결정과정에 참여하게 되면서 궁극적으로 합리적이고 공정한 절차에 의한 갈등조정 역량과 제도를 확충하게 될 것이며, 그 결과 중앙정부-지역정부-시민사회-국제사회 간의 새로

운 파트너십에 기초한 한국형 협치(Collaborative Governance)모형, 참여민주주의(Participatory Democracy)모형이 정착될 것이다.

경제력, 정치적·사회적 역량을 포함한 포괄적 국가역량을 확보하고, 한반도에 평화를 정착시켜 민족공동체를 형성함은 물론 동북아 평화번영의 촉진자이면서 세계 평화와 인류공영에 기여할 수 있는 국가가 될 것이다. 경제규모에 상응한 ODA 증액을 통한 국제신인도 향상 및 국제사회 참여도 제고될 것이며, 미주, 유럽, 아시아의 3대 경제권 및 선진국과 후발개도국 간의 이해를 중재·조정할 수 있는 세계경제의 교량국가(bridge state)로서의 독자적인 위상을 확보할 것이다.

[제2부 각 론]

제5장 성장동력의 확충
제6장 인적자원의 고도화
제7장 사회복지체제의 선진화
제8장 능동적 세계화
제9장 사회적 자본의 확충
제10장 국가거버넌스의 개혁

제5장

성장동력의 확충

제1절 총 론

1. 현황 및 문제점

우리 경제의 최근 성장패턴은 과거와는 다른 양상을 보이고 있다. 과거 우리 경제는 고성장과 더불어 활발한 고용의 창출로 완전고용에 가까운 모습을 보였으나, 최근 경제성장률 저하와 함께 성장의 고용창출 효과는 지속적으로 하락하여 '고용 없는 성장'에 대한 우려가 제기되고 있다. 또한 탈공업화가 지속적으로 진행되어 제조업의 고용비중은 감소하는 반면 서비스 부문의 고용비중은 확대되고 있으나, 제조업 대비 서비스업 생산성 증가는 부진한 상태이다. 투자 측면에서는, 설비투자는 부진한 반면, 해외투자는 지속적으로 증가하여 국내투자와 해외투자의 대체현상이 부분적으로 발생하고 있어 산업공동화의 가능성도 제기되고 있다. 이와 더불어 중화학공업-경공업, 수출부문-내수부문, 대기업-중소기업 등 산업 간 및 산업부문 내 기업 간 생산성 및 수익성 격차가 확대되고 있는 등 경제 각 부문에서 양극화가 진행되고 있다.

우리 경제의 현주소는 과거의 성공적 산업화 과정에서 축적한 다양한 측면의 자산을 보유한 반면, 과거의 유산이 온존하여 새로운 도약에 장애요인으로 작용하는 약점을 동시에 갖고 있다. 먼저, 높은 교육열·투자와 이로 인한 우수한 인적자원이 풍부한 점은 우리 경제의 강점으

로 향후 발전과정에서도 여전히 소중한 자산인 반면, 새로운 시대적 요구에 부응하기 위한 교육개혁의 부진 및 창의적·혁신적 인재 풀이 취약한 것은 우리 경제가 가장 먼저 극복해야 할 과제로 남아 있다. 짧은 기간의 산업화 과정에서도 여러 측면에서 자산과 약점을 동시에 내포하고 있다. 먼저 급속한 산업화 과정은 국민의 높은 저축률 및 이에 기초한 높은 투자율에 의하여 가능하였고, 이 과정에서 단기간의 자본축적에 성공하였다는 점에서 소중한 자산이라 할 수 있는 반면, 산업화 과정에서 이차적인 지원기능에 치우친 금융부문은 혁신금융을 주도할 금융인력 육성에 소홀하였으며, 자본의 과잉시대임에도 불구하고 기술과 금융의 접목은 원활하게 이루어지지 않고 있는 상황이다. 또한 산업화 과정은 부문 간, 기업규모 간 불균등 발전을 가져왔는데, 일부 제조업 부문에서 세계 최고 수준에 도달하고, 기술적 우위로 시장을 선도하는 대기업이 존재하는 반면, 상당수 중소기업은 하청생산방식에 의존하고, 서비스 부문의 생산성은 제조업의 절반 수준에 머물러 있는 상태이다.

혁신역량의 측면에서도 유사한 양상이 나타나고 있다. 제조업 중심의 발전전략 역시 주요 지역에 산업단지를 우선적으로 구축하고 기능인력을 양성해 왔으나, 지역적 편중이 심하고 지역이 혁신동인 역할을 수행하여 자체적으로 고용을 창출하는 내재적 발전기제로 정착하지는 못하는 한계를 내포하고 있다. ICT 부문에서도 1990년대 이후, 새로운 성장동력으로 ICT산업을 육성하고 정보사회 건설에 필요한 정보 인프라 구축에는 성공하였으나, 원천기술의 취약으로 핵심기술의 대외의존도가 여전히 높은 상태이며, 제조·기기 중심의 ICT산업 발전전략은 정보통신강국으로 부상하는 데 기여하였으나, 콘텐츠·소프트웨어 부문의 미발달이라는 내부적 취약점을 갖고 있다. 기술개발에 있어서도 짧은 기간에 대기업을 중심으로 기술개발체제를 구축하는 데는 성공하였으나, R&D 비용 급증에 따른 투자효율성 저하 문제에 당면하고 있다.

제도와 문화 측면에 있어서도, 정부 주도로 시장경제제도 구축에 성공하였으나, 법·제도는 여전히 세계적 수준에 미달하고 창의적 개발유인으로 작동하는 데는 미흡한 실정이며, 한류 확산으로 국가 이미지는 상당히 향상되었으나 한류기반 및 후속모델이 취약하여 지속 여부는 불투명하다. 또한 BRICs의 성장이라는 세계 시장환경 역시 우리에게

〈표 5-1〉 우리 경제의 주요 여건

	강 점	약 점
투입요소	• 높은 교육열 · 투자, 우수한 인적자원 • 단기간의 자본축적 성공	• 창의적 · 혁신적 인재 풀 취약 • 혁신금융기능 취약
기 업	• 선도적 대기업이 존재 • 해외시장 경험 축적	• 중소기업 및 중견기업 취약 • OEM 함정에서 탈피하지 못함
산 업	• 생산 · 제조 경험 및 능력 축적 • 전자 · 자동차 · 선박 등 일부 부문은 세계적 수준에 도달	• 핵심 부품 · 소재 부문의 취약 • 탈공업화의 진전에도 불구하고, 서비스 부문의 생산성은 낮음
지 역	• 산업단지의 발달 • 지역산업 · 대학의 발달	• 지역적 편중이 심함 • 내재적 발전기제 취약
대내 환경 · 제도	• ICT산업과 정보 인프라 발달 • 민간의 높은 R&D 투자 • 정부 주도로 시장경제제도 구축	• 원천기술 취약으로 높은 대외의존도 • R&D 비용 급증으로 투자효율성 저하 • 창의적 개발유인 미흡
대외 환경	• 한류 확산으로 국가 이미지 향상 • BRICs 성장으로 잠재수출시장 확대	• 한류기반 및 후속모델 취약 • BRICs 성장으로 경쟁우위 잠식

새로운 수출시장 확대라는 기회를 제공해 줌과 동시에 경쟁우위 상실이라는 위협요인으로도 작용하고 있다.

한국 산업은 생산능력에 기반한 제품 및 기술의 신속한 추종(fast follower) 전략으로 고도성장이 가능하였으나, 선진국 대비 R&D, 디자인, 마케팅, 판매 및 물류 등 Value Chain 경쟁력은 전반적으로 미흡한 수준이다.[43]

43) 산업자원부 · 전국경제인연합회 · AT커니, 『2015 산업발전 비전과 전략』, 2006.

가. 디자인

한국의 디자인 경쟁력을 100이라고 할 때, 일본은 140, 미국은 137, EU는 134 정도로 평가되고 있으며, 디자인 차별화를 통한 기업의 성공사례도 미흡한 상황이며 디자인 자체 개발 및 용역에 대한 의지도 부족하다. 낮은 디자인 경쟁력의 근본적인 원인은 디자인 전문회사의 영세한 규모에 따른 경쟁력 확보의 어려움 및 산업수요에 부응하는 전문화된 디자인 인력의 양성 및 확보가 미흡한 데 기인한다.

나. 물 류

경쟁국 대비 높은 물류비용 부담은 제조기업 경쟁력 약화의 한 요인으로 작용하고 있으며, 물류서비스를 통한 부가가치 증대 및 제조기업의 경쟁력 강화기회를 상실케 하고 있다. 2003년 GDP 대비 국가 물류비 비중은 미국 9.6%, 일본 8.4%인 데 비해, 한국은 13% 수준을 보이고 있으며, 기업 매출액 대비 물류비 비중도 미국은 7.5%, 일본이 5%인 데 비해, 한국은 9.9%에 달하고 있다. 부가가치 물류를 실행하고 있는 선진국에 비해 한국 물류의 GDP 기여도는 현저히 낮은 실정이다(물류의 GDP 기여도: 싱가포르 7.8%, 네덜란드 7.1%, 한국 4.6%).

다. 마케팅

한국기업은 전반적으로 마케팅 역량이 부족하여 부가가치 창출기회를 상실하고 있으며, 국가 브랜드 이미지 활용을 통한 산업 시너지 효과 창출이 미흡하다. 영국 Anholt-GMI의 조사에 의하면, 한국의 국가 브랜드 이미지는 대상국가 11개국 중 중국, 인도에 이어 8위에 그치고 있다. 또한 한국기업은 브랜딩을 위한 전담조직, 전문인력의 확보가 미흡하고, 브랜드 가치평가능력이 취약하며, 관련 정보의 획득이 어렵다는 문제점을 안고 있다. 특히, 중소기업의 경우 마케팅 전문인력 및 전담조직의 확보와 다양한 마케팅 기법의 활용이 미흡하며, 수출국에 대한 시장정보의 획득 및 관리가 어려움에 따라, 글로벌 마케팅 역량이 전반적으로 낮은 수준이다.

라. 비즈니스 서비스

한국기업의 아웃소싱 활용비율은 59%로 미국 90%, 일본 77% 등 선진국 기업에 비하여 저조하며, 이에 따라 비즈니스 서비스를 위한 수요기반이 부족한 상황이다. 이러한 수요기반의 취약성은 비즈니스 서비스 업체들의 영세성 지속과 이에 따른 시장 성장 제약 등 악순환의 고리를 형성하고 있어 한국산업의 경쟁력 강화를 위해서는 비즈니스 서비스의 육성이 필수적이다.

2. 여건 및 전망

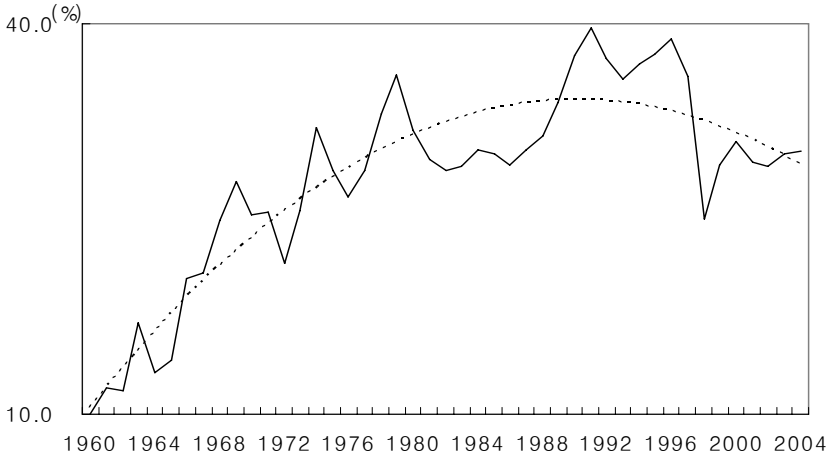
가. 경제 성장패턴의 변화

이러한 우리 경제의 성장패턴은 현재 변화의 과정에 있다. 과거 요소투입 주도의 산업화단계에서는 새로운 산업이 계속 생겨나고 이에 필요한 설비투자 및 산업인력 수요가 크게 증가되면서 경제가 성장하였다. 그러나 경제발전으로 산업구조가 성숙됨에 따라 투자기회가 줄어들고 생활수준의 향상으로 출산율 저하 및 고령화, 근로시간의 단축 등 노동공급의 증가도 둔화됨에 따라 요소투입 중심의 성장은 지속되기 어려운 여건이다.

우리 경제는 요소투입 주도의 고도성장단계를 지나 생산성 중심의 혁신주도형 발전단계로 전환하는 과정에 있다. 혁신주도형 경제는 '투입요소의 질적 고도화와 함께, 경제 전반의 생산성 증가로 성장이 지속되어 국민의 삶의 질이 지속적으로 높아지는 경제'로, '혁신'은 생산성 증가의 원천으로 광의로 정의할 수 있다. 혁신주도형 경제에서는 성장률은 과거에 비해 낮아져도, 국민 일인당 실질부가가치는 상승하여 삶의 질이 지속적으로 향상된다. 혁신주도형 경제의 외연은 ① 노동, 자본 등 투입요소의 질적 고도화, ② 서비스 부문을 비롯한 산업의 구조고도화 및 새로운 수요·기술에 따른 신산업의 형성, ③ 기업의 생장(生長) 환경의 개선 및 ④ 규제개혁, 개방화 등의 제도·정책 변화를 포괄한다.

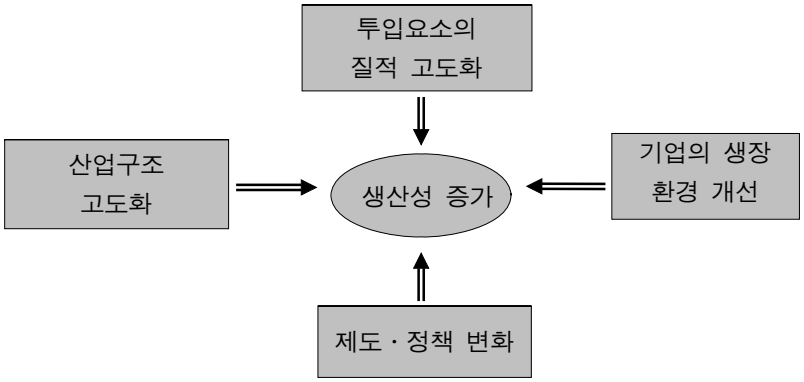
먼저, 노동·자본 등 투입요소의 질적 고도화는 생산성 제고의 원천으로, 인적자원의 고도화 및 금융시장의 선진화는 자본비용의 절감을

[그림 5-1] 총투자율의 장기 추세(1960~2004년)



주: 총투자율(실선)은 GDP 대비 총고정자본형성으로 계산, 점선은 2차회귀식으로 추정한 추세선.

[그림 5-2] 혁신주도형 경제: 개념도



통하여 경제 전반의 생산성을 제고한다. 두 번째는 기존 제조업 부문의 고도화로 생산·제조 기능은 비교우위를 상실하는 반면, R&D, 디자인, 마케팅 등 새로운 부문이 비교우위를 획득하게 됨으로써 주력 제조업 부문의 부가가치 원천이 고도화된다. 기존 산업의 변화와 함께, ICT,

BT, NT 등 신기술에 기반을 둔 새로운 산업이 형성되어 산업구조는 질적으로 변화한다. 산업형성 초기에 있는 부문은 선진국기업의 시장지배력이 상대적으로 강하지 않으며 따라서 성장기회가 전통산업보다 더 크다. 또한 탈공업화에 대응하여 서비스산업의 생산성이 제고되고 새로운 서비스산업이 형성되기도 한다. 세 번째 영역은 기업의 생장환경을 개선하는 것으로, 시장에서 진행되는 경쟁과정에서 보다 혁신적인 기업이 탄생하고 성장할 수 있도록 환경을 조성하는 것이다. 기업의 탄생-성장-퇴출 과정을 통하여 경제 전체의 생산성이 높아진다. 마지막으로 혁신주도형 경제는 규제개혁, 개방화 등의 제도 개선을 통하여 생산성을 제고한다.

이러한 성장패턴의 변화는 경제발전단계의 성숙과정에서 오는 구조적 요인이자 동시에 세계화 등 대내외적 환경 변화요인이 함께 작용한 결과이다. 정보통신기술(ICT)의 발전, 중국 등 저임금국가의 급부상 및 세계화의 전개 등 외부 환경 변화는 산업·기업 성장에 새로운 기회를 제공하는 한편, 산업 간·기업 간 격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. ICT의 급속한 발전은 ICT산업의 비중이 확대되는 한편, ICT를 활용하는 부문(개인)과 그렇지 못한 부문(개인) 사이의 격차를 확대시킨다('digital divide'). ICT 발전은 생산과정의 분절(fragmentation)을 가능하게 한다. 따라서 다국적기업은 최적의 입지조건을 찾아 국경을 넘어 생산과정을 배치하는 글로벌생산네트워크(global production network: GPN) 전략을 구사하고 있다(Ernst[2005]). ICT 발전에 따른 이러한 생산과정의 분절 및 다국적기업의 GPN 전략은 후발국에게 우수한 입지환경을 조성하여 FDI를 유치함으로써 지난한 기술능력 축적과정을 뛰어넘어 경제발전의 도약(leapfrogging)기회를 제공한다(Lall[2003]).

중국의 산업화는 우리 경제의 저숙련 및 노동집약적 산업부문의 경쟁력을 급속하게 잠식하여 구조조정 대상을 확대시키는 한편 기술집약적 산업들에 대해서는 시장기회를 확대시켜 주어, 기술변화와 함께 산업 양극화를 초래하였다. 섬유산업 등 노동집약적 산업은 저임금에 기반을 둔 중국에 경쟁우위를 상실하는 한편, 전자·자동차 등 기술집약적 산업은 중국시장의 확대에 힘입어 고성장을 시현하였다. 산업 간 및 산업 내 기업 간 양극화는, 외환위기 이후 기업구조조정에 이은, 이른바

'中國發 構造調整 壓力'으로 작용하였다. 또한 WTO 규제 등 교역환경의 변화로 인해 정부 직접 지원 영역은 제한되고 있다. 이를 극복하기 위해서는 민간의 기업가정신과 창의성 활용을 극대화할 필요가 있다.

대내적으로는 구조조정과정에서 퇴출되는 인력들에 대한 사회적 안전망의 확대, 재훈련비용의 증대 등으로 재정적 부담이 급증할 전망이다. 이에 대한 사회적 합의의 도출이 지연될 경우 혁신주도형 경제로의 전환에 필수적인 지식자원의 육성에 대한 자원배분이 지연될 우려가 있다.

지금까지의 논의는, 대내외적 환경변화에 당면하여 우리 경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 과거의 강점을 살리면서 새로운 제도·시스템을 구축하기 위한 발전 전략·패러다임의 전환이 필요함을 시사하고 있다. 장기적 지속성장의 관건은 생산의 활력을 고취하는 제도적 토대를 구축하고 외부 충격에 대한 대응력을 견지하는 데 있으며, 여건·발전단계에 따른 실용주의적 접근이 필요하다(Rodrik[2005]).[44)]

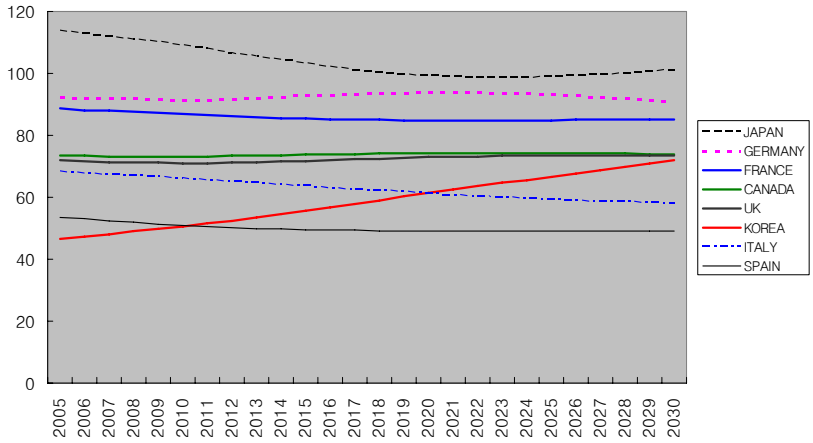
나. 한국경제 장기발전 전망

경제발전전략의 전환 및 이를 위한 정책적 노력이 성공적으로 진행되는 경우, 향후 한국경제는 주요 선진국보다 높은 성장률을 상당 기간 지속하여 선진국과의 소득격차를 줄여나갈 것으로 전망된다. Economist Intelligence Unit(2005)의 각국의 일인당 GDP 장기전망에 따르면, 미국은 대부분의 선진국보다 높은 수준의 경제성장률을 실현하여 소득격차를 확대해 나갈 것으로 예상되며, 러시아, 중국, 브라질, 인도 등 신흥공업국은 2030년까지 선진국보다 높은 수준의 경제성장을 함으로써 선진국과의 소득격차는 현저하게 줄어들 것으로 전망되었다. 우리나라의 경우 2005년 현재 미국의 47% 수준인 일인당 GDP는 2030년에 72% 수준에 도달할 것으로 전망되며(Economist Intelligence Unit[2005]), 2010년에 스페인을, 2020년에 이탈리아를 각각 추월하여 2030년경에는 영국·캐나다에 버금가는 소득수준에 도달할 것으로 전망되었다.

향후 우리 경제는 지식집약화·서비스화의 진전으로 보다 고도화될

44) Dani Rodrik, "Growth Strategies," in Phillipe Aghion and Steven Durlauf(eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier, 2005.

[그림 5-3] 일인당 GDP 장기전망(미국 = 100)



자료: Economist Intelligence Unit(2005).

전망이다. 구체적인 구조조정과정의 경로는 세계시장의 경쟁구도, 기술변화, 국내산업의 핵심역량 등의 차이로 인하여 산업별로 차이가 있다. 전체적으로 우리의 산업구조는 2030년까지 제조업과 서비스업이 균형적인 성장추세를 유지하는 가운데, 농림어업과 제조업의 비중은 점차 낮아지는 반면, 서비스업의 비중은 지속적으로 높아질 전망이다. 제조업은 고기술·지식집약적 산업을 중심으로 지속적인 성장을 유지하면서 성장률이 경제 전체의 성장률 수준을 유지할 것이나 상대가격의 하락으로 그 비중은 지속적으로 하락할 것으로 예상된다. 전기·수도·가스 및 건설업 등 사회간접자본 관련 산업들은 국내경기의 변동에 의한 단기적인 영향에도 불구하고 견조한 증가세를 유지할 것으로 예상되며, 이에 따라 그 비중도 일정한 수준으로 계속 유지될 것으로 보인다. 서비스업은 제조업의 외주화와 경제 서비스화로 경제성장률을 상회하는 성장세와 더불어 상대가격의 상승이 가세되어 비중이 크게 확대될 것으로 전망된다. 반면, 농림어업은 비교우위 약화와 함께 시장개방의 확대로 부가가치가 낮은 농산물의 수입이 증대되면서 성장세가 둔화 내지 감소되어 전 산업에 대한 경상비중이 크게 축소될 것으로 예상된다.

〈표 5-2〉 산업생산구조의 장기변화 추이: 대분류 기준

(단위: %)

산 업	경상부가가치 비중					실질 증가율			
	1990	2000	2010	2020	2030	1991~2000	2001~2010	2011~2020	2021~2030
농림어업	8.9	4.9	2.5	1.6	1.0	1.8	0.5	0.1	-0.6
광 업	0.8	0.4	0.2	0.1	0.1	-4.5	-1.2	-0.9	-2.2
제조업	27.3	29.4	27.1	25.2	22.6	8.1	6.2	4.3	3.0
전기・가스・수도	2.1	2.6	2.4	2.2	2.0	9.1	6.4	4.8	3.5
건설업	11.3	8.4	9.2	8.5	8.0	2.4	4.4	3.3	2.0
서비스업	49.5	54.4	58.7	62.3	66.3	5.8	4.8	4.6	3.3
전 산업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.8	5.1	4.3	3.0

자료: 산업연구원.

특히, 제조업에서는 저위기술 중심인 경공업의 해외이전과 정보통신산업과 중고위기술산업의 산업 내 고도화가 성장을 견인하여 중화학공업의 비중이 지속적으로 확대될 전망이다. 식료품・섬유의복・신발・가구 등 저위기술산업은 가격경쟁력 약화로 수입증대, 국내기업 간 경쟁심화 등으로 생산의 해외이전이 가속화될 것으로 예상된다. 반면, 비교우위를 갖추고 있는 정보통신산업과 경쟁력 확보의 가능성이 높은 정밀화학, 기계류산업 등에서는 기존 핵심역량의 강화, 지속적인 연구개발 및 기술도입, 외국기업 유치 등으로 산업 내 구조고도화의 진전으로 실질 증가율이 경제성장률을 계속 상회할 것으로 예상된다. 이에 따라 전산업 대비 경공업의 비중이 2000년 6.1%에서 2030년에는 2.2%까지 낮아지며, 중화학공업의 비중은 2000년 23.3%에서 2030년 20.4%로 다소 낮아지는 데 그칠 전망이다.

서비스 부문은 제조업에 비해 상대적으로 생산성이 낮으나, 비교역부문의 비중이 높고, 수요의 소득탄력성이 상대적으로 크기 때문에 소득이 증대됨에 따라 상대적 비중이 증가할 것으로 예상된다. 특히 금융보험업・운수창고・통신업은 경제규모 확대에 따른 물동량 증대와

〈표 5-3〉 제조업의 생산구조 전망

(단위: %)

	경상부가가치 비중					실질 증가율			
	1990	2000	2010	2020	2030	1991~2000	2001~2010	2011~2020	2021~2030
제조업 전체	27.3 (100.0)	29.4 (100.0)	27.1 (100.0)	25.2 (100.0)	22.6 (100.0)	8.1	6.2	4.3	3.0
<전통분류>									
· 경공업	7.9 (29.0)	6.1 (20.7)	3.7 (13.6)	2.7 (10.7)	2.2 (9.8)	1.3	0.4	1.8	0.5
· 중화학공업	19.4 (71.0)	23.3 (79.3)	23.4 (86.4)	22.6 (89.3)	20.4 (90.2)	11.1	7.3	4.6	3.3
<OECD 기술 분류>									
· 첨단산업	1.0 (3.6)	0.9 (3.1)	0.9 (3.2)	1.0 (3.8)	1.0 (4.3)	7.0	6.9	5.9	2.2
· 정보통신산업	3.0 (10.9)	5.9 (20.2)	8.9 (33.0)	9.1 (35.9)	8.6 (38.1)	21.2	11.8	5.2	4.3
· 중고위기술 산업	6.6 (24.4)	6.9 (23.6)	6.2 (23.0)	6.0 (23.7)	5.4 (23.7)	10.9	6.2	4.6	2.8
· 중저위기술 산업	9.2 (33.8)	9.9 (33.5)	7.5 (27.6)	6.6 (26.3)	5.5 (24.5)	7.6	4.4	3.8	2.4
· 저위기술산업	7.5 (27.3)	5.8 (19.7)	3.6 (13.1)	2.6 (10.3)	2.1 (9.5)	1.5	0.6	1.8	0.4

자료: 산업연구원.

금융자산의 축적, 정보통신 인프라 구축 등이 진전됨에 따라 비중이 증가될 것이다. 교육서비스와 보건 및 사회복지서비스 등도 교육훈련에 대한 수요와 국민복지수준의 향상에 따른 수요 확대로 구성비가 점차 증대될 전망이다. 국내산업의 지식집약화 및 세계화가 진전되면서 경영·기술·마케팅 컨설팅, 정보서비스, 법률자문서비스 등을 포괄하는 부동산 및 사업서비스의 구성비중도 증대될 것으로 예상된다. 반면, 도소매 및 음식숙박업의 경우 점진적인 소득증대와 소비활동의 질적 향상에도

〈표 5-4〉 서비스업의 생산구조 전망

(단위: %)

	경상 비중					실질 증가율			
	1990	2000	2010	2020	2030	1991~2000	2001~2010	2011~2020	2021~2030
서비스업 전체	49.5 (100.0)	54.4 (100.0)	58.7 (100.0)	62.3 (100.0)	66.3 (100.0)	5.8	4.8	4.6	3.3
· 도소매음식숙박업	13.0 (26.2)	10.8 (19.9)	8.8 (14.9)	7.1 (11.5)	6.0 (9.1)	5.1	3.3	2.9	1.6
· 운수창고통신업	6.8 (13.8)	7.0 (12.9)	7.4 (12.6)	7.9 (12.7)	8.3 (12.5)	9.1	8.5	7.7	4.7
· 금융보험업	5.8 (11.8)	6.9 (12.6)	10.1 (17.3)	12.8 (20.6)	14.7 (22.2)	8.2	6.4	5.1	3.8
· 부동산 · 사업 서비스업	9.1 (18.3)	13.2 (24.3)	13.0 (22.2)	13.4 (21.5)	14.0 (21.1)	6.3	4.5	4.4	3.2
· 공공행정 · 국방	5.2 (10.6)	5.7 (10.4)	6.2 (10.5)	5.7 (9.1)	5.1 (7.8)	3.3	2.3	1.2	0.0
· 교육서비스업	4.7 (9.6)	5.0 (9.2)	5.8 (9.9)	6.0 (9.6)	6.5 (9.7)	2.6	3.3	2.4	1.8
· 보건사회복지사업	1.9 (3.8)	2.4 (4.5)	3.8 (6.5)	5.6 (9.0)	7.7 (11.6)	4.0	2.9	3.2	3.3
· 기타서비스업	2.9 (5.9)	3.3 (6.1)	3.6 (6.1)	3.7 (6.0)	4.0 (6.0)	7.3	5.4	5.0	3.8

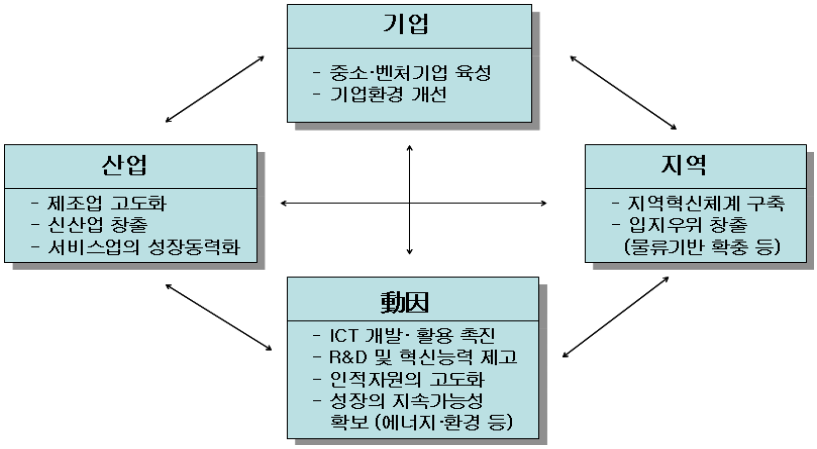
자료: 산업연구원.

불구하고 수요주체의 감소와 더불어 사업체들의 대형화, 경영 효율화 등으로 산업 내 부가가치 비중이 다소 낮아질 것으로 전망된다.

3. 정책방향과 과제

성장동력 확충을 위한 정책변수를 기업, 산업, 지역 및 動因(enablers) 등 네 가지 측면에서 검토하고자 한다. 첫 번째 정책변수는 생산주체인 기업으로서 기업의 창업-성장-퇴출 과정은 자본주의 경제발전의 핵심이다.

[그림 5-4] 경제성장 원천 및 주요 정책변수



따라서 기업가정신이 창발할 수 있는 기업환경을 조성하는 것은 경제정책의 최우선 과제이며, 중소・벤처 기업의 육성을 통하여 경제의 활력을 유지하기 위한 전제조건이다. 두 번째로 산업구조의 진화 및 고도화는 경제발전의 또 다른 측면이다. 생산성 혁신을 통한 제조업 고도화, 기술발전을 내재화한 신산업 창출 및 서비스산업의 경쟁력 제고 등을 통하여 새로운 성장동력을 창출할 수 있다. 다음 정책변수는 지역으로서, 지역의 입지우위 차이는 경제성장의 차이를 초래하게 된다. 산・학・연 연계에 기초한 혁신클러스터를 육성하고, 물류기반 확충 등을 통하여 입지우위를 창출할 수 있다. 마지막으로 성장동력의 동인 측면으로, 신기술 활용 및 혁신능력, 효율적 자본시장 등을 들 수 있다. 노동, 자본 등 투입요소의 생산성은 ICT 등 신기술 활용, 혁신능력, 인적자원의 수준 등에 의해 결정되는 것이며, 효율적 자본시장은 자원배분의 효율성을 증가시켜 생산성 증가에 의한 경제성장의 중요한 요소로 작용한다. 아울러 에너지 확보, 환경 보전 등은 지속성장의 필요조건이다. 이하에서는 각각의 정책변수를 좀더 자세히 살펴보고 바람직한 정책방향을 제안하고자 한다.

가. 기 업

1) 중소·벤처 기업의 성장기여도 제고

최근 중소·벤처 기업 부문은 구조적 애로요인이자 대기업과의 임금·생산성·수익성 등에서 격차가 확대되는 모습을 보이고 있다. 외환위기 이후 혁신주도형 경영전략으로 전환하고 있는 대기업과는 달리 중소기업은 요소투입주도 성장단계에서 정체되고 있는 양상이다. 특히, 서비스산업의 중소기업은 저부가가치 업종에 편중되어 있으며 영세자영업의 비중이 높다.

중소·벤처 기업이 우리 경제의 성장동력 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 혁신역량을 강화하는 한편 지속성장을 위한 기반을 조성하는 것이 중요하다. 혁신역량의 강화를 위해 대기업과 정부가 연계하여 중소·벤처 기업이 고부가가치 부품·소재의 원천기술 확보와 전문화를 통해 세계초일류 경쟁력을 확보하도록 지원함으로써 중소·벤처 기업을 세계 4대 '부품·소재 글로벌 공급기지'를 구축하는 핵심 축으로 육성할 필요가 있다. 또한 선진국형 서비스 중소기업의 육성과 경쟁력 강화를 통해 지속성장기반을 구축하고 중국경제와 동반성장할 수 있는 산업기반을 확립할 필요가 있다. 특히, 세계 최대의 대중국 비즈니스 서비스 수출국 위상을 확보하고, 비즈니스 서비스 중 중소기업형 업종과 중소기업지원 전문 업종을 육성하는 것이 바람직하다.

중소기업의 혁신역량을 제고하기 위해서는 지역과 해외를 연계하는 글로벌 클러스터를 확산시킬 필요가 있다. 사이버공간을 통하여 국내외 클러스터를 연계하고, 현장밀착형 지원금융체계가 가장 중요한 자금조달원이 되도록 지역의 혁신생태계를 조성하는 것이 효과적이다. 또한 산학협력을 바탕으로 현장적응력을 갖춘 인력을 양성·공급할 수 있는 인력양성체계 및 이를 위한 유인체계를 구축할 필요가 있다. 고급 연구·기술인력을 활용하는 산학협력 연구과제 등을 통하여 중소기업의 혁신능력을 강화하고, 지역에 산재한 공공연구장비의 공유 등 지역 중소기업에 대한 기업지원서비스를 제공해 주는 것이 바람직하다.

2) 중소기업 금융지원체계 개선

중소기업 정책금융의 대부분이 기존기업(existing firms)에 장기간 지원되는 반면, 혁신형 기업이나 신규창업기업에 대한 지원은 미미한 수준이다. 기존기업에 대한 금융지원 편중은 자원이용의 형평성 및 자원배분의 형평성을 악화시키고, 중장기적으로 혁신형 중소기업의 출현과 성장을 저해한다. 생산성, 수익성, 채무변제능력 등이 저하된 중소기업에 대한 구조조정은 경제 전체의 경쟁력 제고에 필수적이지만, 구조조정 성과는 아직 미진한 실정이다. 반면, 혁신선도형 기업은 일반기업에 비하여 기술력, 사업성 등에 있어서 추가적인 불확실성이 존재하지만, 이를 해소할 수 있는 평가 인프라가 부족한 실정으로, 혁신기업에 대한 정확한 평가체계가 구축되어 있지 않을 경우 혁신기업의 자금조달비용이 상승하거나 자금조달 자체가 불가능하게 됨으로써 혁신기업의 창업이 어려워진다. 현재 기보, 산업은행 등이 기술평가에 기초하여 자금을 공급하고 있으나 혁신기업의 자금수요를 충당하기에는 현저히 부족한 수준이다.

따라서 혁신형 중소기업의 출현과 성장을 제고하기 위해서는 정책금융의 장기수혜기업에 대한 지원을 축소하고, 혁신형 기업과 신규창업기업에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 거액보증기업, 장기보증기업, 우량기업 등에 대한 보증을 점진적으로 축소하되, 기존기업에 대한 보증축소로 마련된 재원을 활용하여 부실위험이 높더라도 기술력에 기반한 혁신기업과 창업기업에 대한 보증비중을 증대시켜야 한다. 더불어 정책금융의 효율성 제고와 재정부담의 완화를 위하여 목표-성과 관리를 강화하고, 채권금융기관 중심의 중소기업 워크아웃 활성화로 기업의 회생확률을 제고하는 것이 바람직하다. 또한 기술평가정보를 양적 그리고 질적으로 개선하고 생산된 정보의 활용도를 높이기 위한 기술평가 인프라를 확충할 필요가 있다. 과학기술인력을 기술평가기관의 평가인력으로 활용하는 한편, 기술평가에 기초한 금융상품 수익률의 일정 부분을 평가자에게 인센티브로 제공하고, 생산된 기술평가정보를 금융기관이 활용할 수 있도록 정보유통체계를 개선하는 방안을 고려해볼 수 있다.

3) 기업환경 개선 등 민간의 창의성 극대화를 위한 시장경제의 정착

외환위기를 계기로 표출된 시장경제 관련 제도는 기업 관련 회사법, 증권거래법, 노동법 등에서 상당한 수준으로 정비된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 시장경제시스템을 개혁하기 위한 여러 제도들이 그 목적에 부합되게 효과적으로 집행되는 데까지는 이르지 못한 실정이다. 외환위기 이후 잠시 노사관계의 안정이 이루어졌으나 장기적으로는 아직도 불안정한 상태로, 노동의 유연성(flexibility)과 안전성(security)은 동시에 확보해야 할 과제로 남아 있다.

정부에 의한 직접적 규율에서 시장 자체의 상시적 규율 또는 정부의 시장친화적 규율로 전환할 필요가 있다. 시장경제의 선진화는 기본적으로 정부가 아닌, 이해관계자들에 의한 감시·책임추궁을 통해 이루어질 수 있기 때문에 대기업집단에 대한 규제를 정부의 직접적·일률적 규제에서 중장기적으로 시장친화적인 규제 또는 시장 자체의 규율로 대체하는 것이 바람직하다. 이런 의미에서 금융감독제도, 도산법제, 회사법제, 회계·공시제도, 경쟁정책, 대기업정책 등은 궁극적으로는 시장기능의 원활한 작동이 목적이라 할 수 있다.

중소기업정책 역시 시장의 힘에 의하여 규율될 수 있도록 기본방향을 정립할 필요가 있다. 경쟁력 있는 중소기업이 시장의 원리에 입각하여 선택적·집중적으로 지원받게 될 때 중소기업의 창의성·효율성은 극대화될 수 있다. 새로운 기술, 새로운 시장의 환경하에서 정부 규제·감독 체계, 기업·금융 법제 등을 포함하는 인프라의 재구축에 있어서 가장 중요한 것은 민간의 창의성과 효율성 극대화를 유도할 수 있는 방향으로 지속적으로 추진해야 한다는 점이다.

또한 시장친화적 규율로의 전환에서 간과할 수 없는 중요한 정책 중의 하나는 정부의 소비자정책 기능의 강화 및 규제개혁의 실효성 측면이다. 시장규율의 정착을 위해서는 기업 간 경쟁이 활성화되어야 할 뿐만 아니라 궁극적으로는 소비자들로부터의 압력이 필수적이다. 따라서 소비자정책 기능을 강화하려는 노력이 필요하며, 이와 같은 전반적인 규제개혁의 실효성을 높일 수 있도록 민간의 이해관계자 참여를 강화하

고 개혁을 지속적으로 추진해야 한다.

나. 산 업

1) 제조업 고도화: 글로벌 생산구조의 중심권 진입

제조업의 고도화에 있어서 현재 단계에서의 관건은 핵심 부품・소재 산업의 경쟁력 강화이다. 부품・소재산업의 전반적인 기술경쟁력은 꾸준히 높아지고 있으나 아직 미국・일본 등 선진국 대비 평균 80% 미만 수준이며, 특히 신제품개발・신기술응용 등 미래 경쟁력을 좌우할 기술분야가 취약한 실정이다. 핵심 부품・소재 산업의 경쟁력 강화를 위해서는 R&D 전 단계에 걸쳐 대・중소기업 협력 강화, 국제인증기준 제정을 통해 세계 조달네트워크에 참여, 특히 소재산업의 전략적 발전기반 구축 등을 통해 글로벌 공급기지화를 적극적으로 추진해야 한다.

〈표 5-5〉 선진국 대비 기술경쟁력 수준

(단위: %)

구 분	전 체		기업형태(2004)	
	2001	2004	대기업군	중소기업군
설계기술	67.7	79.5	83.0	76.1
신제품개발기술	66.4	76.5	79.8	73.2
신기술응용	68.6	77.0	79.8	74.2
생산기술	77.8	82.0	86.4	77.8
평 균	70.1	78.8	82.3	75.3

자료: 산업연구원,「부품・소재산업 실태조사 결과」, 2005. 9.

2) 신산업 창출을 통한 새로운 성장동력 구축

신산업 창출을 통해 새로운 성장동력을 구축하기 위해서는 차세대 성장동력 기술 및 제품의 기술경쟁력을 확보하고 이를 수출산업화할 필요가 있다. 특히, IT・BT・NT 등 첨단신기술 융합을 통해 새로운 기능

이 부가되고 새로운 시장이 창출되고 있어 이에 대한 차별화된 지원을 강화할 필요가 있다.

3) 한류 등 문화산업 진흥기반 확충

한류의 지속적 확산을 위해 정보시스템을 구축하고 부처 간 협력체계를 강화할 필요가 있다. 한류 본류의 핵심인 문화콘텐츠의 향상을 위해 전문인력 양성, 투자환경 개선, 명시적·암묵적 규제 완화 등 인프라 구축을 지원하며, 이를 관광산업과 결합시켜 시너지를 창출할 수 있도록 해야 한다.

4) 새로운 성장엔진으로서의 서비스산업

한국은행(2006)은 지식기반서비스 등을 중심으로 하는 경제의 서비스화가 새로운 성장동력이 될 수 있는 것으로 분석하였다.[45] 특히, 서비스산업 중에서도 생산자서비스나 지식기반서비스의 비중 증가는 경제 전체의 성장을 촉진시킨다는 것이다. 서비스산업을 新성장동력으로 활용하기 위해서는 지식기반서비스 등 高생산성 부문으로 서비스산업의 구조를 전환하는 것이 가장 중요하다. 현재 서비스업의 대다수를 차지하고 있는 전통 소매업, 음식·숙박업 등 영세자영업자 비중이 과다한 유통·개인서비스 부문은 구조조정을 적극 추진할 필요가 있는 반면, 제조업 등 생산활동과 연관성이 높은 통신, 금융보험, 광고, 사업서비스 등 생산자서비스 업종은 대형화·전문화하여 대외경쟁력을 강화하는 것이 바람직하다. 교육, 의료, 사회복지 등 사회서비스에 대해서는 다양한 욕구를 공공성 논리로 억제하기보다 시장원리 도입, 대외개방 등으로 충족시키는 것이 바람직하며, 국내 관광서비스 인프라의 질적 확충 및 영화, 드라마 등 문화콘텐츠와 관광의 연계 등을 통해 다양한 여행, 문화서비스 수요에 대처할 수 있다.

다. 지 역

세계화와 지식정보혁명에 따른 경쟁환경의 변화는 역설적으로 성장

45) 한국은행, 「서비스산업의 신성장동력 가능성 분석」, 2006. 5.

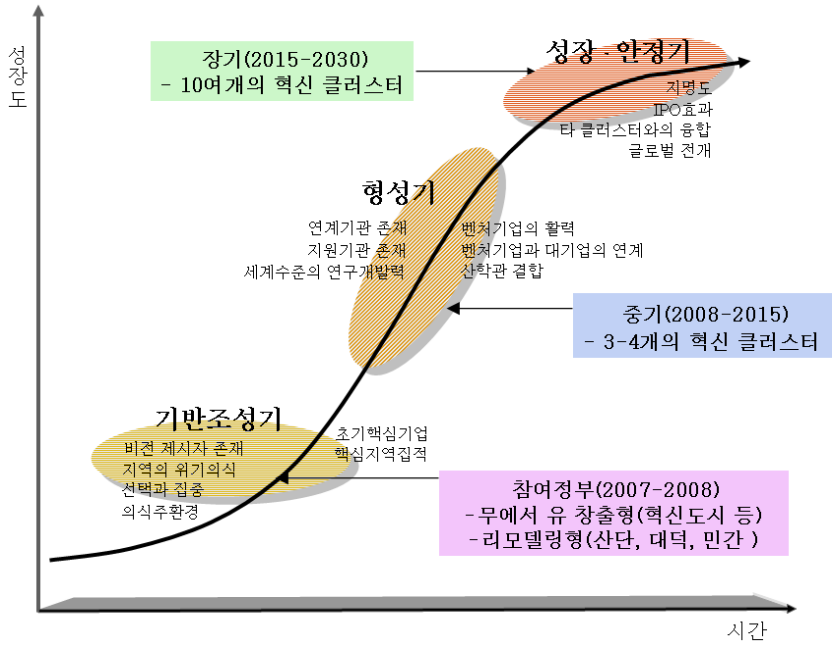
동인으로서 지역의 중요성을 부각시키고 있다. 세계화에 따른 자본이동성 증가 및 정보통신기술 발전에 따른 생산과정의 분절화(fragmentation of production process)는 국가 간 분업체제에 큰 변화를 초래하고 있으며, 다국적기업을 중심으로 생산과정을 국경을 초월하여 지역별로 입지우위에 따라 재배치하면서, 지역의 입지우위에 따라 산업·경제 발전패턴에 차이가 발생하고 있다. 그러나 지역의 입지우위는 주어지는 외생변수가 아니라 지역의 기초여건과 정책적 개입에 의하여 변화될 수 있는 정책변수이며(Regional advantages can be created), 이에 각 국가는 입지우위를 창출하고자 부단한 노력을 경주하고 있다.

우리나라도 산업화의 성공으로 각 지역에 많은 수의 산업단지를 보유하게 되었으나, 이들 산업단지의 상당수는 경제환경의 변화에 부응하여 새로운 입지우위를 창출하는 데는 이르지 못하였다. 대부분의 지역은 경제·산업구조 고도화에 필수적인 자체적 혁신역량에 기초한 내생적 발전기제 구축에는 이르지 못하였고, 중국 등 저임금후발국의 급부상에 따른 가격경쟁압력으로 성장의 한계에 직면하였다. 지역의 관점에서 본 우리 경제의 도전과제는 혁신주도형 성장을 실현할 수 있는 지역의 입지우위를 창출하고 내생적 발전기제를 구축하는 것이다. 지역의 입지우위는 궁극적으로 지역의 혁신역량이 결정하며, 지역의 혁신역량은 혁신의 시스템적 특성을 구현할 수 있는가가 관건이다. 혁신의 궁극적인 주체는 기업이나, 혁신의 원천은 기업 외부와의 연계에 의존하며, 이 부분에서 정책적 개입이 유효할 수 있다. 그러나 정부의 정책적 개입 또한 정부의 개입 없이도 작동할 수 있는 내생적 발전기제를 구축하는 것이 궁극적인 목표이다.

1) 혁신클러스터 형성을 통한 지역의 내생적 발전기제 구축

현재 초기단계에 있는 혁신클러스터 사업이 내생적 발전기제로 정착하기까지는 상당한 시간이 소요될 전망으로, 수도권·대전 대비 지방의 취약한 혁신역량을 보완하기 위한 정부의 개입 및 재정 지원은 타당하나(empowerment), 효과를 발휘하기 위해서는 혁신주체인 기업의 역할이 관건이며(effectiveness), 혁신주체 간의 연계를 통하여 사업의 효율성(efficiency)을 제고할 필요가 있다. 또한 중앙부처별로 산재한 다양한

[그림 5-5] 혁신클러스터 발전 전망



사업들을 지역의 관점에서 일관되게 정비하고 생산이나 연구기능 등 단순 집적지에서 산·학·연·관 혁신주체들이 상호작용할 수 있는 제도와 시스템을 구축해야 한다.

2) 균형성장전략을 통한 지역의 발전 잠재력 확충

지역 차원에서 성장동력을 다원화하는 것이 균형성장전략의 핵심이다. 수도권 일극 집중은 수도권의 질적 성장에 지장을 주는 한편, 지방의 침체를 초래하여 국가 전체의 경쟁력을 저하시킨다. 따라서 동시에 지역 간 경쟁을 유도하는 지역별 차별화 및 차이의 존재가 필요하다. 현재 추진하고 있는 주요 정책과제를 이러한 관점에서 재조명하여 정비할 필요가 있다. 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방 이전 및 혁신도시 건설 등의 사업을 차질 없이 추진하는 한편, 투자성과 극대화를 위해서는 국가적 관점에서의 시스템 디자인이 필요하다.

라. 주요 動因

1) 혁신주도형 성장을 견인하는 기술개발체제

우리나라의 기술개발체제는 후발국형에서 선진국형으로 전환되는 단계로서 모방을 통한 추격(catching-up) 전략과 신기술을 통한 선도(frontier) 전략이 공존하고 있는 상태이다. 일부 대기업은 기술개발을 통하여 경쟁우위를 창출하여 시장을 선점하는 시장선도형 전략을 구사하는 수준인 반면, 상당수 중소기업은 외부기술의 도입·모방에 의존하여 연구·개발 단계를 거치지 않고 바로 생산단계로 돌입하는 후발국형 전략에 머물러 있으며, 일부 신기술기반기업은 대기업·연구기관의 전략적 파트너 역할을 수행하고 있다.

전환기 우리나라 기술개발체제의 당면 과제는 ① 기술개발 저변을 확대하여 경제 전체의 혁신역량을 강화하고, ② 경제발전을 견인하도록 기술개발 내용을 심화하며, ③ R&D 투자의 성장기여도를 제고하는 등의 세 가지로 요약할 수 있다. 먼저, 기술개발 저변의 확대와 관련해서는 소수의 대기업이 주도하는 민간기술개발체제에서 중소·벤처 기업의 R&D 투자가 확대되기 위해서는 기술금융을 포함한 기술혁신 유인체제가 제대로 작동하도록 하는 것이 관건이다. 이를 위해서는 중소기업을 혁신주체로 인식하고 시장원리에 부합하면서 시장실패를 보정·보완하는 정책이 유효하다. 두 번째로 새로운 성장원천을 지속적으로 확보하기 위해서는 '상업화연구 → 응용기술연구 → 원천기술연구'로 기술개발내용을 심화하여 국내산업의 혁신역량을 확충할 필요가 있다. 그러나 원천기술연구로의 이동은 R&D 비용 및 위험부담이 증대하는 것을 의미하므로 산·학·연 공동연구를 통하여 위험부담을 분산시킬 필요가 있다. 원천기술연구에서 산학협동을 촉진하기 위하여 연구비용의 분담과 연구 성과의 공유를 유도·조정하는 정부의 역할이 중요한바, 정부 R&D 예산 배분에 있어서 이 부분에 대한 우선순위를 높이는 한편, 산업계와의 긴밀한 협의채널을 구축하고 기획전문가를 양성할 필요가 있다. 세 번째로 R&D 투자에 있어서 투자효과에 따라 우선순위를 정하여 집중하고, 기술개발주체 간의 연계를 강화하여 시너지 효과를 창출하도록 함으로써 R&D 투자의 효율성을 제고해야 한다. 이를 위해서는

기획・기술이전・성과확산・성과평가 등의 기제가 작동하도록 제도를 정비하고, 공익성은 크나 성공확률이 낮은 연구과제에 대하여 정부의 적극적인 연구비 지원 및 역할 정립이 필요하다.

2) ICT 개발 및 활용 촉진

정보통신 부문(ICT)은 새로운 성장산업으로서의 역할과 기업・산업・경제 전반의 생산성을 제고하는 동인(enabler)으로서의 역할을 수행하고 있다. 지속적인 정보통신투자는 정보통신자본의 양적 증가를 통해 직접적으로 경제성장에 기여하였으며, 외환위기 이후 우리나라 경제성장을 주도해 왔다. 실제로 컴퓨터・주변기기, 네트워킹, 소프트웨어 등 정보화 관련 투자가 전체 설비투자에서 차지하는 비중은 1995년 24%에서 2004년 35%로 증가하였다. 반면, 정보통신 고이용산업의 생산성이 저이용산업보다 높게 나타나고는 있으나 전체적으로 보아 ICT 투자의 생산성 증대효과는 전 산업에 걸쳐 아직 낮은 상태이다.

우리나라 ICT 부문의 향후 과제는 ICT 발전을 가속화하여, ICT산업의 세계적 선도 지위를 강화하고, 경제 전반의 생산성 동인으로서의 역할을 제고하는 것이다. 먼저, 현재 정보통신부에서 추진하고 있는 'IT 839 전략'[46]이 성공해야 하는데, 이를 위해서는 서비스 고도화, 네트워크 확충, 관련 기기/부품의 유기적 발전, 상용화 촉진 및 시장 확대 등의 조치가 필요하다. 또한 신규 서비스에 대한 소비자 수요의 불확실성을 해소하고 신규서비스에 대한 규제의 불확실성을 제거해야 한다. 공급자 중심이 아닌 수요자 니즈에 의한 투자, 신규 통신・방송서비스 도입과 경쟁체제 구축을 위한 경쟁촉진 및 공정경쟁 정책이 필요하다.

다음으로는 ICT산업 내의 업종별, 기업규모별, 수출과 내수부문 간의 양극화를 완화시키는 것도 중요하다. ICT산업에서 차지하는 비중과 노동생산성이 모두 낮은 소프트웨어 산업에 대한 육성, 기업규모별 생산성 격차 확대에 대한 대응, 수입의존도가 높은 ICT 부품・소재산업 육성 등을 통해 ICT산업 부문 간의 균형적인 발전을 유도할 필요가 있다.

46) IT 839전략이란 WiBro 등 8대 신규서비스를 도입하고 광대역통합망 등 3대 인프라에 대한 투자를 유발하고 이동통신・텔레매틱스 등 9대 신성장동력을 육성함으로써 IT 부문의 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위한 전략이다.

마지막으로 경제 전반에 ICT 기술의 접목·확산을 통해 생산성 제고를 유도해야 한다. 특히, 고용효과가 큰 SW, 콘텐츠 등 ICT 서비스산업의 육성, ICT 기반 직업능력 제고 등을 통해 지속적인 일자리기회를 창출할 수 있다.

3) 금융기능의 제고

시장경제체제에서 금융시스템은 생산성이 높은 자금수요자(기업)에게 자금을 배분함으로써 경제성장에 기여하고 있다. 비완전시장에 존재하는 기술적 인센티브 마찰을 완화시켜 자원배분의 효율성을 제고함으로써 성장에 기여하는 한편, 저소득층의 신용제약 완화 및 중소기업의 신용접근의 증대를 통한 분배 제고효과가 있다.

우리나라 금융산업의 경쟁력은 국내 다른 부문에 비해 상대적으로 낙후되어 있으나, 향후 발전 잠재력은 큰 것으로 평가되고 있다. 금융기관의 자산규모·수익성·건전성 등은 그동안의 구조조정을 통해 크게 향상되었으나, 아직은 선진국 수준에는 미달(2006년 IMD 평가: 금융부문 37위)인 상태이다. 그러나 우리나라 금융시장은 실물경제 기반, 연금확대 등 잠재적 금융서비스 수요, 금융 규제·감독 체제 및 풍부한 인적자원 등 성장 잠재력도 보유하고 있다.

우리나라 금융산업의 장기비전은 동북아 금융허브로서의 위상 정립, 이를 위하여 효율적·안정적 금융시스템을 구축하고 매력 있는 금융투자처로 육성하는 것이다. 이를 위해서는 먼저, 포괄적 규율체계(negative system)로 전환하여 자율적 금융혁신의 토대를 마련하고, 투자자보호·회계투명성·공시제도 등 시장중심구조로 전환하며, 금융 전문인력을 육성하는 등 경쟁력 있는 금융하부구조를 구축해야 한다. 두 번째로는 채권시장의 국제화, 주식시장에서의 기관투자가의 역할 제고, 국내 금융기관의 자산운용업무 활성화 등 금융시장 선진화를 통해 시장의 매력도를 제고해야 한다. 세 번째는 혁신을 통한 금융산업 역량 강화이다. 소비자 후생을 확대하도록 겸업 금융을 확대하고 금융 리스크 관리·감독체계를 정비하며, 선도 금융기관을 육성하고 금융소외 부문을 해소하는 한편, 금융감독 역량의 확충 등을 통해 금융산업 역량을 강화시킬 수 있다. 마지막으로 금융시스템의 안정성을 확보해야 한다. 이를 위해서는

금융회사의 리스크 관리능력 제고, 금융위기 조기경보시스템 조기 정착 등 리스크 중심 감독체계 확립, 기업규모·신용도 등 기업 특성에 따라 차별화된 기업금융체제 구축 등이 바람직하다.

4) 에너지 확보 및 효율화를 통한 지속가능한 성장 추구

우리나라는 총에너지의 97%를 해외에서 수입하고 있으며 고유가 시대에도 불구하고, 에너지 효율성은 선진국에 비해 낮은 수준이다. 따라서 에너지확보 차원에서 신재생에너지 보급률과 자주개발률을 제고하고, 효율성 확보를 위해 에너지원단위를 지속적으로 낮출 필요가 있다.

더불어 해외자원 개발을 통해 에너지의 안정적 공급기반을 확충하고 에너지 고효율 산업구조로의 전환을 추진할 필요가 있다. 해외자원 개발 활성화, 태양·바이오 등 신재생에너지 기술 개발 및 보급 확대, 기술혁신 등을 통해 에너지 저소비형 산업구조로의 전환 및 재정제도 개선을 통해 교통세 중 일부 재원을 에너지 분야에 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 5-6〉 에너지원단위 국제비교(2003년)

	미 국	일 본	프랑스	OECD 평균	한 국
에너지원단위[1)]	0.22	0.11	0.20	0.20	0.37

주: 1) 부가가치 1단위 생산에 소비되는 에너지량(에너지소비/총부가가치).

제2절 글로벌 생산구조의 중심권 진입

1. 현황 및 문제점

우리 산업은 과거 40년간 산업화단계에서 누렸던 후발국의 이점이 소진되면서 고부가가치 산업구조로의 구조조정에 직면하고 있다. 기존 주력산업은 세계적 제조·생산 기술력을 바탕으로 세계 1~6위 수준의

〈표 5-7〉 주요국의 비임금근로자 및 서비스업 부문 취업자 비율(2002년)

(단위: USD, %)

	1인당 국민소득	자영업(비임금근로자) 비중	서비스업부문 취업자 비중
한 국	11,479	36.0	63.3
일 본	33,648	15.4	65.3
대 만	12,541	28.4	57.3
호 주	20,410	14.1	74.8
프 랑 스	24,032	8.7	74.9
독 일	24,099	11.2	65.0
스 웨 덴	27,191	9.8	70.8
포르투갈	12,111	26.6	53.5
영 국	30,293	12.1	74.3
미 국	37,368	7.2	75.9

자료: 통계청, 『국제통계연감』, 각년도; OECD, *Labour Force Statistics(1982~2002)*, 2003; Taiwan, *Statistical Yearbook*, 2003.

위상을 확보하는 등의 성과를 보이고 있으나, 저숙련의 노동집약적 업종에서는 유사한 발전단계를 밟아오는 중국 등 후발개도국의 경쟁력 강화 및 저가공세로 세계시장에서 시장잠식이 가시화되고 있다.

고부가가치화를 지향하는 구조조정이 지속됨에 따라 대기업의 고용흡수력은 저하된 반면 소영세기업과 자영업 부문에서는 과잉고용에 빠지게 되었다. 과거에도 우리나라 고용구조는 자영업 비중이 높았으나 외환위기를 맞아 기업구조조정이 진행되면서 퇴출인력의 유입이 급증하여 선진국은 물론 경제발전단계가 유사한 대만보다도 월등히 높은 실정이다.

산업의 기술혁신역량이 선진국에 비해 미흡하여 핵심 부품·소재산업이 취약하고 첨단산업과 주력산업의 고부가가치화에 장애요인으로 작용하고 있다. 우리나라 주력산업은 외국기술이 체화된 자본설비와 핵심 부품·소재의 수입에 기초한 완제품 위주의 생산체계이다. 부품·소재의 기술수준은 선진국 대비 80%에 불과하여 첨단 부품·소재는 일본 등 해외로부터의 수입에 의존하고 있는 실정이다. 2004년 현재 현재 우

리나라의 기술수준은 선진국을 100으로 보았을 때, 생산기술 82, 설계기술 79, 신제품개발기술 77 수준이며, 재료 국산화율은 반도체 65%, 휴대폰 70.3%, 자동차 90～95%, 선박 80%이다. 부품・소재 부문에서의 대일 적자규모 역시 2001년 103억달러에서 2003년 139억달러, 2004년 159억달러로 지속적으로 확대되고 있다. 또한 기업규모가 영세하여 R&D 투자여력이 매우 부족하고, 글로벌 소싱에 참여할 전문화된 대형 부품기업이 크게 부족하다. 10인 미만 사업체 비중이 전 산업으로 보면 30.0%, 자동차부품은 33.1%, 기계부품은 50.2%, 화학소재는 43.3%를 차지하고 있다. 글로벌 부품・소재기업의 시장가치를 비교해 보면, 인텔(美) 245조원, 지멘스(獨) 71조원, 무라타(日) 20조원, 포스코 12조원, 삼성SDI 6조원, 현대모비스 4조원 등으로 대기업조차도 규모의 차이가 확연하게 나타나고 있다.

2. 여건 및 전망

우리나라의 경제구조는 외형적으로는 제조업의 비중이 일정 수준에 머물면서 서비스 부문의 역할이 더 크게 기대되는 방향으로 전환하고 있는데, 이 과정에서 산업 전반의 생산성을 높이는 것이 당면한 주요 과제이다. 제조업의 비중은 부가가치나 고용 등의 측면에서 볼 때, 현 수준에서 더 이상 확대되지 않을 것이나, 제조업의 생산성 향상이나 혁신성과는 다른 부문의 성장 및 생산성 제고와 밀접한 관련이 있다. 범용제품의 생산방법은 대부분 세계적으로 표준화되어 있으며, 시장 또한 세계적으로 더욱더 통합되어 가는 추세이며 경쟁 또한 더욱 격화되고 있어 이러한 환경에서는 혁신을 통한 생산성 향상이 이루어지지 않으면 기업이 성장할 수 없다.

우리나라의 경우에는 제조업의 높은 노동생산성에 비하여 서비스 부문을 포함한 나머지 산업의 노동생산성이 현격하게 낮다. 경제 전체의 생산성을 제고하기 위해서는 제조업의 선진국과의 생산성 격차를 축소하는 것과 함께 서비스부문의 노동생산성 제고가 매우 중요하다. 이를 위해서는 소규모 자영업이 주축인 개인서비스 부문을 대형화할 필요가 있으며, 생산자서비스 부문의 장기적인 육성 및 사회서비스 부문의 확

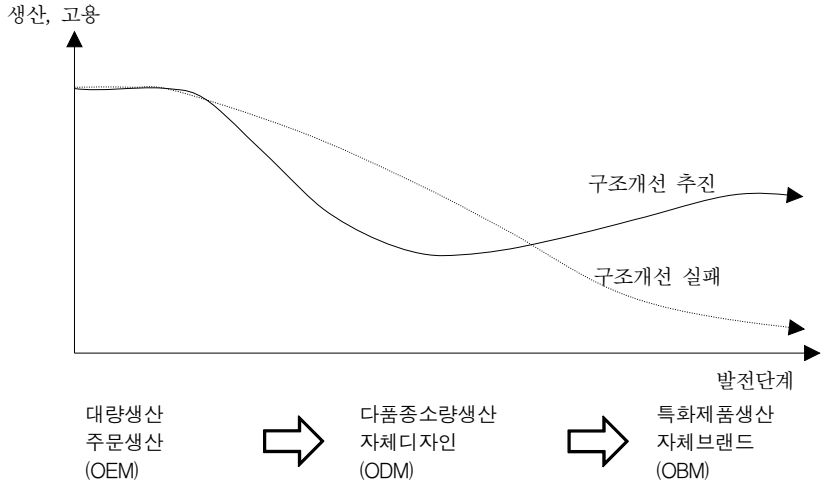
대 등 서비스 부문의 구조고도화가 매우 중요한 과제이다.

한국경제의 성장을 유지하기 위해서는 내수시장의 확대와 수출의 신장이라는 양대 축이 필요하지만 국내시장 확대는 한계가 있기 때문에 지속적인 수출확대가 우리 경제의 장래를 결정하는 주요인이 될 것이다. 수출의 경우 양적 성장보다는 수출의 수익성을 제고할 수 있는 고부가가치화가 관건이 될 것이며, 특히 중국 시장의 급속한 성장이라는 유리한 조건을 최대한 활용하기 위해서는 우리나라의 수출산업이 선진국형으로 전환해야 한다. 우리나라가 전통적으로 강점이 있던 선진국 대상의 소비재 완제품 수출은 임금경쟁력이 급속도로 악화되어 후발국에 잠식될 것이기 때문에 기술혁신역량을 확충하여 제품을 선도하는 전략이 필요하다.

1) 기존 성장주력산업

섬유, 신발, 가전제품과 같이 과거에는 성장주력산업이었으나 임금경쟁력의 악화로 급속한 사양길에 접어든 산업이라 할지라도 기술혁신을 통하여 일부 품목과 분야에서 고부가가치화를 달성할 수 있다. 초기의 대량생산체제를 탈피하여 고부가가치의 일부 품목에 집중하는 다품종

[그림 5-6] 기존 성장주력산업의 중장기 발전경로

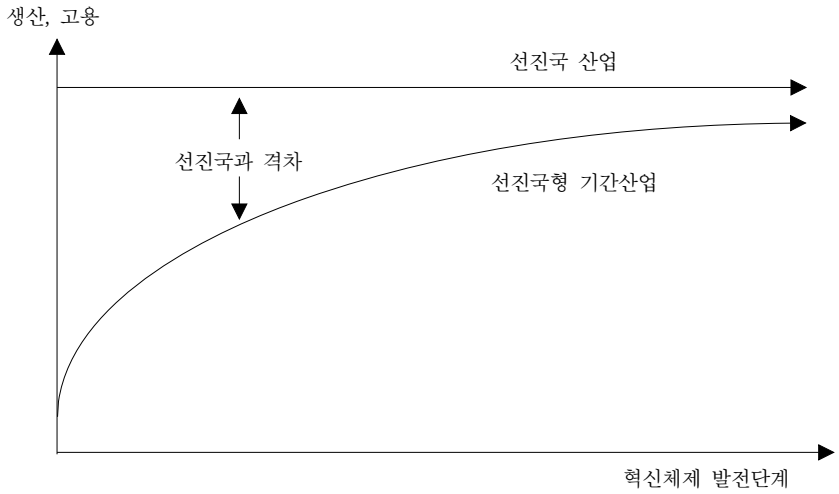


소량생산단계를 거쳐 기술개발, 상품기획, 시제품생산단계에 이르는 구조개선을 추진함으로써 일정 규모의 생산을 유지하거나 디자인이나 상표만으로도 상당한 부가가치를 향유할 수 있다. 결과적으로 혁신역량을 갖추지 못한 한계기업은 도태되는 반면, 일부 기업은 구조개선과정에서 살아남아 경쟁력을 유지할 것이다. 과거의 대량생산·주문생산 방식에 의존한 전략에서 탈피하여 탄력적 생산체제로 전환하고 자체 디자인 및 브랜드 파워를 보유하기 위해서는 혁신역량의 강화 및 특화제품 생산전략으로의 전환이 필요하다.

2) 선진국형 기간산업

기계, 화학, 자동차 및 전기·전자 등과 같은 중간재와 자본재산업은 장차 우리나라의 성장주력산업으로 육성되어야 할 주요 대상이다. 다국적기업을 중심으로 글로벌 생산체제를 확대하는 새로운 국제분업구조 변화에 대응하기 위해서는 산업연관관계를 강화하는 것이 관건인데, 이들 산업부문이 이러한 역할을 수행하고 있다. 이들 산업의 경쟁우위를 확보하기 위해서는 글로벌 R&D 네트워크를 구축하고, 첨단기술기업의

[그림 5-7] 선진국형 기간산업의 발전경로



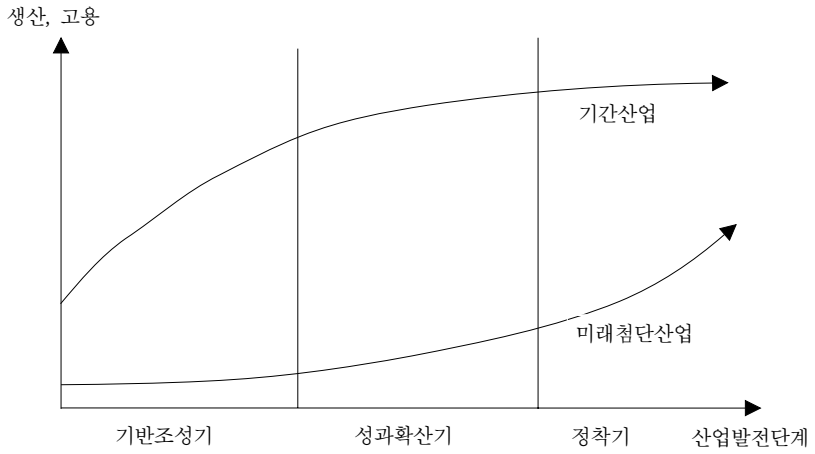
매수, 중·고위기술의 외주화, 선도적 기업들과의 전략적 제휴 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

국내산업 기반이나 기술혁신역량이 매우 취약한 정밀화학과 기계산업은 선도 글로벌기업의 아시아 생산기지나 지역기술센터를 한국에 배치하도록 입지조건을 단계적으로 개선하는 전략을 통하여 경쟁력을 강화해야 한다. 특히 이들 기업들의 R&D 활동을 뒷받침할 수 있는 전문인력의 양성과 훈련시스템을 구축하고 우수한 연구자 및 기술자를 배출할 수 있는 교육환경과 기술혁신 하부구조를 구축하는 것이 선결과제이다. 또한 한국에 진출한 다국적기업들이 국내 협력기업들과 혁신 네트워크를 형성하여 기술이전 및 공동연구개발을 할 수 있도록 유치기업을 중핵으로 한 클러스터 구축정책을 적극적으로 추진해야 한다.

3) 미래첨단산업

차세대 성장동력산업 등 신기술분야에 있어서도 외부의 혁신자원을 적극적으로 활용하는 연계전략이 필요하다. 이 분야의 기술개발은 R&D 투자규모도 막대하며 투자 효율성이나 시장 불확실성이 높아 면밀한 사전 검토가 필요하다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 외국과의 R&D 연계, 원천기술 및 응용기술을 보유한 해외기업의 매수 등의 전략이

[그림 5-8] 미래첨단산업의 중장기 발전경로



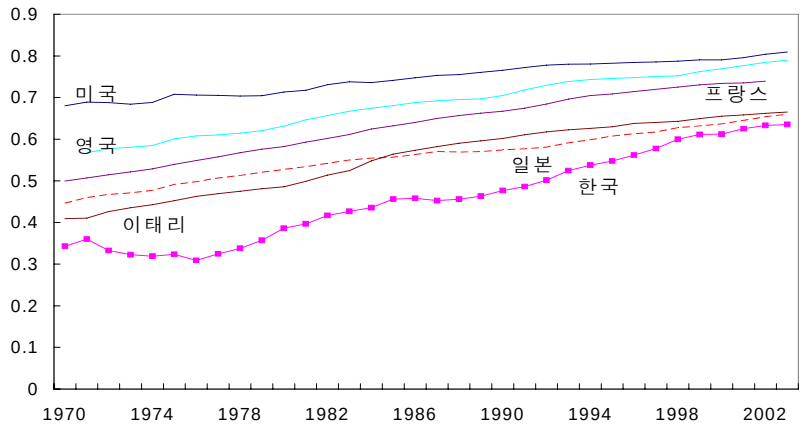
필요하다. 또한 이들 미래첨단 분야의 핵심원천기술의 독자적인 개발을 겨냥하기보다는 중·고위의 R&D가 필요한 소재·부품산업에 주력하여 다국적기업의 수요를 충족시키는 전략을 구사하는 것이 바람직할 것이다. 이들 분야에 대한 투자는 단기간에 조급한 성과를 기대하기보다는 향후 몇 년간 선행투자 성격의 R&D에 주력하여 기반조성기와 기술혁신의 성과를 확인한 단계를 거쳐 이들 품목에 대한 세계 수요가 확대될 경우를 대비하는 전략이 필요하다.

4) 서비스업

우리 경제의 서비스화는 빠르게 이루어져 고용구조는 선진국 수준에 근접하고 있다. 서비스산업의 경제 내 비중이 확대되어 2005년 현재 부가가치의 56%, 고용비중의 65%를 차지하는 국가 기간산업으로 성장하였다. 그러나 생산성이 높은 생산자서비스, 교육·의료·복지 등 사회서비스보다는 영세업자 위주의 소매업·음식숙박업을 포함한 유통서비스와 개인서비스에 의해 주도되고 있다.

우리 경제의 서비스화는 향후 보다 진전될 것으로 전망되는데, 서비스 부문의 생산성 제고를 통하여 새로운 성장동력으로 육성하는 것이 필요하다. 우리나라에서는 선진국에서와 달리 서비스산업의 고용비중이

[그림 5-9] 주요국 서비스산업의 고용비중



〈표 5-8〉 노동생산성 국제비교(2003년)

	한 국	대 만	네덜란드	독 일	프랑스	미 국	일 본
전 산업 (미국=100)	35.9	43.6	61.3	68.2	75.4	100.0	101.3
서비스산업 (제조업=100)	54.8	125.4	76.6	92.4	82.7	83.5	85.0

주: 근로자 일인당 부가가치를 각국 국민계정에서 계산하여 명목환율로 전환.
자료: 한국생산성본부, 『생산성 국제비교』, 2005.

GDP비중보다 훨씬 빠르게 확대되어 전반적인 생산성 수준이 제조업이나 선진국에 비해 현저히 낮고 생산성 증가도 부진한 실정이다. 서비스산업 중에서는 생산자서비스의 비중 확대가 가장 특징적이지만 선진국에 비해서는 아직 경제 내 비중이 5~10%p 낮은 수준에 있으며, 제조업 생산에 투입되는 서비스 비중이 증가하고 있으나 아직 선진국의 절반 수준에 그치는 등 제조업-서비스업 간 산업연관도가 그리 높지 않다.

국민경제 내에서 서비스산업의 고용비중은 향후 상당 기간 증가할 것으로 전망되는데, 서비스산업이 새로운 성장동력으로 작용하기 위해서는 전반적인 생산성 제고가 관건이다. 2003년 우리나라 전 산업의 노동생산성은 미국의 36% 수준에 불과한데, 이는 서비스부문의 저생산성에 기인한다.

서비스부문의 생산성을 높이기 위해서는 생산자서비스 및 사회서비스 부문의 고용비중을 제고하는 한편, 유통서비스 및 개인서비스 비중을 낮추는 방향으로 서비스산업 내 구조고도화가 필요하다. 이를 위해서는 생산자서비스(통신, 금융보험, 부동산, 광고, 사업서비스, 방송), 사회서비스(교육, 의료보건, 사회복지), 개인서비스(영화 및 연예, 기타오락서비스, 문화서비스) 등 지식집약도가 높은 지식기반 서비스산업을 전략적으로 육성할 필요가 있다. 지식기반 서비스산업은 제조업의 서비스화, 아웃소싱 활성화, 소프트화 등으로 IT 기반의 유통·물류, e-비즈니스, 디자인 등 지식기반 서비스산업이 성장할 전망이다. 지식기반서비스의 성장을 촉진하기 위해서는 기업의 대형화·전문화를 추진해야 하며,

〈표 5-9〉 서비스산업 고용구조의 국제비교(2003년)

(단위: %)

	유통 서비스	생산자 서비스	사회 서비스[2]	개인 서비스[2]	서비스 산업 전체
선진국[1] 평균(A)	20.3	16.8	24.1	13.2	73.3
우리나라(B)	23.5	11.2	12.6	16.2	63.5
B-A	+3.2	-5.6	-11.5	+3.0	-9.8

주: 1) 미국, 영국, 프랑스(2002년), 이탈리아, 일본.
2) 일본을 제외한 4개국 평균
자료: 한국은행.

〈표 5-10〉 사회서비스업 취업자 비중의 국제비교

(단위: %)

구 분		OECD 평균	독 일	네덜란드	스웨덴	미 국	한 국
전체 취업자 대비 비중	전 체	24.0	24.8	27.6	33.4	24.8	13.8
	여 성	35.5	35.7	39.7	52.9	36.2	17.7
	남 성	15.1	16.4	19.0	15.9	14.9	11.1
사회서비스업에서의 여성비율		65.8	62.9	59.8	74.8	67.6	52.8

주: 한국은 2003년이며 나머지 국가는 1998년.
자료: OECD, *Employment Outlook*, 2001. 한국은행, 『경제활동인구조사』, 2003.

지식집약도를 제고하고 수요기업 및 소비자로부터 신뢰성을 확보해야 한다.

그동안 제조업 중심으로 형성된 '성장→고용→소득→소비'의 순환구조를 사회서비스 부문의 고용 확대를 통해 성장을 유발하도록 보완할 필요가 있다. 우리나라는 생산성이 낮은 도소매 및 개인서비스에 고용이 집중되고 있고, 사회복지제도의 취약으로 사회서비스 부문의 취업비중은 낮은 실정이다. 여성취업의 증대, 고령화 등의 여건 변화에 대응하여 육아, 보건 등과 관련된 사회서비스업의 육성을 통해 성장과 고용 창

출을 도모해야 한다. 고령화로 인한 다양한 수요에 부응하여 보건복지 서비스 부문의 비중이 지속적으로 증가할 전망인데, 이를 뒷받침하기 위해서는 의료복지서비스 등의 규제 및 법·제도 개선, 정보공개 등이 필요하고 대외개방을 통하여 경쟁력을 높이는 것이 중요하다.

3. 정책방향과 과제

시장의 경쟁압력이 혁신유인으로 작용하도록 시장기능을 활성화하고, 기업의 혁신활동을 지원하는 경제환경을 조성하고, 기술 확산 기반을 구축하여 산업경쟁력을 강화시켜야 한다. 정부정책은 궁극적으로 기업 혁신활동의 외부적 환경요인으로 작용하며, 이러한 의미에서 경제정책 일반은 산업경쟁력의 기본조건(framework condition)으로 작용한다. 특정 산업·기업에 대하여 우선적으로 자원을 배분한 과거의 산업정책은 시장기능의 다이너미즘을 훼손하는 결과를 초래하며, 산업정책의 기본방향은 시장기능의 활성화에 초점을 맞추어야 한다. 오히려 산업 전반의 생산성을 제고하는 방향으로 구조조정을 추진하는 것이 가장 유효한 산업구조 고도화 정책수단이라 할 수 있다.

산업정책의 근간은 기술혁신 및 기술이전의 하부구조(Framework Conditions)를 개선하고, 기업 간 네트워크와 산·학·연 연계의 형성(Networking)을 유도·지원하는 데 초점을 맞추어야 한다. 대기업의 혁신역량과 경쟁력이 국민경제와 연결되는 고리는 이들과 관련된 중소기업이나 중견기업의 혁신역량 여부이며, 클러스터 정책의 핵심은 기업 간 연계의 강화에 있다.

R&D 투자와 관련해서는 투자비중의 확대보다는 효율성의 제고가 더욱 중요해질 것이다. 우리나라의 R&D 투자비중은 이미 개도국 수준을 훨씬 넘어서 선진국 수준에 도달하거나 상회하는 단계에 이르렀으며, 따라서 앞으로는 R&D 투자규모의 증대보다는 R&D 효율성의 제고와, 넓게는 경제 전반의 혁신시스템의 선진화가 관건이 될 것이다. R&D 투자의 효율성을 제고하기 위해서는 운영시스템을 개선하고, R&D 분야 선정과 성과를 측정할 수 있는 기획·평가 시스템을 구축해야 한다.

가. 단기: 산업별 경쟁력 확보전략 수립

주력산업과 서비스산업의 산업별 특성에 부합한 경쟁력 확보전략을 추진하는 것이 중요하다. 자동차・기계・반도체 등 성장단계의 산업군에서는 수요확대가 예상되는 미래형 첨단품목을 중점 개발하여 세계시장 점유율을 지속적으로 확대하는 것이 관건이며, 성숙단계에 진입한 조선・철강・석유화학산업 등은 나노・IT 등 신기술과의 접목으로 고부가가치화 및 글로벌 경쟁력 우위를 지속시키는 것이 중요하다. 반면, 바이오 및 나노기술 등 신기술의 기존 주력산업에의 접목을 통해 미래시장을 선점하고 성숙단계 주력산업의 신시장을 개척하여 재도약을 촉진시켜야 한다.

기존 주력산업 분야의 차세대 성장동력 제품 및 기술 발굴과 함께 신산업이 필요로 하는 제도를 개선하고 산업 인프라 구축을 지원해야 한다. 차세대 성장동력 기술 및 제품에 대해서는 조기산업화가 가능하도록 지원하며 기술경쟁력의 확보를 위해 노력해야 한다. 중국 등 후발 개도국과 경쟁관계에 놓인 산업군(가전, 섬유 등)에서는 신시장 개척, 기능개선 및 디자인 강화 등을 통해 제품차별화를 추진하는 것이 바람직하다. 차별화 및 고기능 프리미엄제품의 해외마케팅을 지원하고 업종별 상호협력 가능 분야의 발굴 및 전략적 제휴 관련 해외시장 정보를 제공하는 등의 지원이 필요하다.

더불어 부가가치 고도화를 위해서는 핵심 부품・소재의 글로벌 공급기지화를 적극 추진할 필요가 있다. 원천기술이 포함된 10대 전략 부품・소재를 집중 개발하고, R&D 전 단계에 걸쳐 대・중소기업 협력 강화를 도모해야 한다. R&D 수행단계별로 대・중소기업 간의 협력은 다른 양상을 보일 수 있다. 기획단계에서는 부품・소재 혁신 연구회 등의 형식으로 아이디어를 나누고, 실행단계에서는 수급기업 간 공동 기술개발을 추진하면, 사업화단계에서는 수급기업 펀드를 활용할 수 있고, 판매단계에서는 판로지원 및 상호 간의 구매정보 교류체제를 구축하는 형태가 될 수 있다. 더불어 글로벌 공급기지화를 위한 중요한 전략 중의 하나는 글로벌 수요기업이 인정하는 신뢰성 평가 및 인증기준 제정 등을 통해 세계적 조달네트워크에 참여하고 사회적 인식제고를 위한 제도

적 노력을 강화하는 것이다.

서비스산업의 경우 서비스산업 중장기 발전전략 수립 및 정부계약 확대를 통해 초기시장을 형성하도록 지원하는 것이 중요하다. 서비스산업 중장기 발전전략은 민간 전문가들이 참여하는 서비스산업별 발전계획을 작성하고 부처별 규제개혁을 추진하는 것이 바람직하며, 해당 부처의 기능을 규제·감독에서 산업진흥으로 전환할 필요가 있다. 또한 서비스업에 관한 부처 간 업무의 통합과 재조정을 추진하여 업종별로 혼재된 규제와 감독의 범위를 개선할 필요가 있다. 정부의 정책기능을 심화하기 위하여 정부연구기관의 서비스업 업종별 분석과 육성전략에 관한 정책연구 기능을 강화하고 서비스업의 발전에 필요한 기술개발에 대한 이공계 정부출연구기관의 연구개발을 확대시킬 필요가 있다. 서비스업의 초기시장 형성을 위해서는 정부 기능 중 외주화 가능분야에 대한 외주조달 범위를 확대하고 정부계약 범위 확대를 통한 서비스산업 시장의 확대를 도모하는 것이 바람직하다.

나. 중기: 수출산업화 도모

산업경쟁력을 강화하기 위해서 중기적으로는 IT, BT, NT 등 첨단신기술 접목을 통해 기존 제조업 제품에 새로운 기능을 부가하거나 제품 차별화를 위한 R&D 지원을 강화하고 차세대 성장동력 기술 및 제품의 산업화를 추진함으로써 수출산업화를 도모하는 것이 중요하다. 지능형 로봇, 차세대 전지와 같은 차세대 성장동력 기술에 대한 R&D 및 혁신 인프라 조성에 대한 집중지원을 통해 조기에 시장을 선점하고, 글로벌 차원의 기술경쟁력을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 기업주도형 기술개발, R&D·인력양성·기반조성 등 패키지 지원, 국제기술협력, IT+BT, IT+NT 등 융합기술 개발 지원을 통해 조기 산업화를 촉진시켜야 한다.

제조업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 지식기반서비스산업의 수요산업과의 연계를 강화하고 글로벌시장을 확보하도록 노력을 기울이는 것도 중요하다. 글로벌제조업의 품질경쟁력 제고 차원의 지식서비스 연계 인센티브를 제공하여 초기시장을 형성하고 제조업과의 동반성장을

위한 시스템을 구축해야 한다. 또한 사회서비스 부문 고용의 경우 초기 단계에서는 정부주도로 창출함으로써 자영업 및 개인서비스업의 구조조정을 연착륙화하고 산업으로서의 성장을 지원하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 사회복지사, 직업상담사 등 공공행정 및 복지전달체계 인력의 고용을 확대할 필요가 있다. 복지공무원 1인당 담당 사회복지대상 인구는 일본 2,052명, 호주 806명, 영국 284명인 데 비해, 한국은 4,381명으로 매우 높다. 예산 측면에서도 GDP 대비 사회보장예산 비중은 미국 11.5%, 영국 13.5%, 스웨덴 18.0%인 데 비해, 한국은 3.7%로 매우 낮은 실정이다. 또한 보육, 간병 등 가사노동을 사회화하여 시장수요의 창출기반을 확대하고 공공의료시설 및 보육시설 등을 확대하여 관련 종사자의 고용기회를 증대시킬 수 있다. 의사 1인당 인구를 비교해 보면, 미국 365명, 독일 302명, 프랑스 298명인 데 비해, 한국은 608명으로 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

다. 장기: 글로벌 리더십 확보

장기적으로는 한국산업의 디자인, 국가이미지, 문화브랜드 등 무형자산 확충을 통한 글로벌 리더십을 확보하고 제조업의 제2단계 글로벌화 및 소프트화를 강화하는 것이 중요하다. 디자인, 국가이미지, 문화브랜드 등 무형자산 확충을 통한 글로벌 리더십의 확보가 장기적으로 중요한 과제이다. 또한 사회적 니즈 충족형 서비스산업의 발전기반 구축을 완료해야 한다. 일본의 개호보험제와 같은 고령자보호보험제도 도입을 통한 초고령 사회의 사회적 니즈에 대비한 고령친화서비스의 공급체계 구축을 예로 들 수 있다.

제3절 지역혁신시스템 및 클러스터의 장기적 발전방안

1. 현황 및 문제점

지역혁신체제의 중요성이 높아지고 있으나 지방에는 지역혁신시스템을 구성하는 요소가 미흡하다. 세계화·지식정보화 시대의 도래로 국가경쟁력보다는 지역경쟁력 확보가 중요해지고 있으며, 지역경쟁력 확보는 지역혁신체제 구축 여하에 달려 있다. 그러나 지방에는 이공계 공공연구기관 등 지역산업발전에 기여할 연구기관, 기업부설연구소, 대학의 연구소 등 연구개발주체들이 매우 취약하다. 중앙정부의 지방 연구개발투자 미흡으로 지역에서 기초 및 응용연구를 수행할 역량을 가진 기관은 대학에 불과하고, 이공계 연구기관은 수도권과 대전에 거의 집중되어 있으며, 나머지 시·도는 소수여서 기초 및 응용 연구역량이 취약하다. 지방의 연구개발을 대변하는 대학의 경우 역시 연구개발이 지속적·조직적이지 못하여 지방에서는 경쟁력 있는 대규모 연구개발이 이루어지지 못하고 있다. 1996년 이후 점차 지방의 연구개발역량이 높아지고 있으나 아직도 수도권과 대전에 연구개발활동의 2/3 이상이

〈표 5-11〉 수도권과 대전의 연구개발기관 현황(2002년)

(단위: 개, %)

구분	공공연구기관		대 학		기업체		총 계	
	연구기관 수	비 율	대학 수	비 율	기업 연구소 수	비 율	연구개발 조직 수	비 율
전 국	211	100.0	389	100.0	6,954	100.0	7,554	100.0
수도권	83	39.5	133	34.2	4,758	68.4	4,974	65.8
대 전	22	10.4	28	7.2	348	5.0	398	5.3
지 방	106	49.9	225	58.6	1,848	26.6	2,182	28.9

자료: 과학기술부·한국과학기술기획평가원, 『과학기술연구활동조사보고』, 2003.

〈표 5-12〉 수도권과 대전의 연구개발활동 변화 추이

(단위: %)

구 분		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
연구비	수도권·대전	79.8	74.4	74.8	73.9	75.2	75.0	74.3
	지방	20.2	25.6	25.2	26.1	24.8	25.0	25.7
연구인력	수도권·대전	67.5	66.6	62.7	64.5	66.1	68.5	67.1
	지방	32.5	33.4	37.3	35.5	33.9	31.5	32.9

자료: 과학기술부·한국과학기술기획평가원, 『과학기술연구활동조사보고』, 2003.

집중되어 있는 실정이다.

지방의 우수인재(수능성적 1등급 이내 학생)들의 약 70%가 서울 소재 대학에 진학하거나 진학을 희망하고 있어 우수인재의 유출로 지방대학은 물론 지방대도시의 경쟁력 또한 약화시키고 있다. 대구광역시의 경우 타 연령에 비해 20~29세 인구의 유출비중이 높고, 2004년 수능 응시 학생 중 1등급 학생의 70% 이상이 서울로의 진학을 희망하고 있는 실정이다.

2. 여건 및 전망

가. 변화양상

1) 단기: 혁신 클러스터의 육성

국가 간 경쟁시대에서 지역 간, 클러스터 간 경쟁시대로 전환하는 등 혁신 클러스터의 중요성이 증대되고 있다. WTO 체제의 출범으로 인한 자유무역 확대, 세계화·지식정보화로 인한 무국경·무한경쟁 시대의 도래로 지역경쟁력 확보가 중요해지고 있다. 지역경쟁력을 높이기 위해서는 지역이 가진 혁신자원을 바탕으로 한 신기술(지식) 창출·확산·활용이 중요하다. 지역의 경쟁력이 중요해지고, 이에 따라 클러스터 육성이 국가균형발전사업의 주요 과제로 부각되고 있다. 생산성 향상과 지식·기술의 창출 및 확산의 거점으로서 혁신 클러스터의 중요성이 증

대되고 있고, 제2의 경제도약을 위해서는 혁신 클러스터를 육성할 필요성이 대두되고 있다. 선진국들은 혁신 클러스터를 구축하여 지속적인 경제발전을 구가하고 있으며, 후발국들도 클러스터 형성을 통해 경제성장을 도모하고 있다. 미국의 실리콘밸리, 스웨덴의 시스타, 핀란드의 울루, 프랑스의 소피아앙띠폴리스, 영국의 캠브리지, 대만의 신죽과학산업단지, 중국의 중관촌, 인도의 방갈로르 등이 그 예이다. 우리나라도 산업단지를 혁신 클러스터화하고, 대덕연구단지를 10년 내 세계 초일류 혁신 클러스터로 육성하는 사업을 추진하고 있다. 산업단지의 경우 7개의 국가산업단지를 시범적으로 추진하고 있으며, 그 성과를 바탕으로 확대해 나갈 계획이다.

2) 중기: 전략산업 클러스터의 경쟁력 강화

중기적으로는 전략산업 클러스터의 연구개발역량이 증대될 것이다. 지역전략산업을 중심으로 연구개발역량을 증대시키는 사업, 기업지원사업 등을 추진하여 전략산업 클러스터의 경쟁력이 강화될 전망이다.

또한 혁신도시 건설이 완료됨에 따라 공공기관이 이전하고 종사자들도 정착할 전망이다. 10곳의 혁신도시 또는 혁신지구에 이전대상 공공기관이 이전하고 이전 공공기관과 긴밀한 관계에 있는 관련 기업 및 기관도 동반 이전할 계획이다. 혁신도시는 높은 수준의 정주여건 조성으로 이전 공공기관 종사자뿐 아니라 많은 고급인력이 입주할 것으로 전망된다. 공공기관 지방이전 등 중추관리기능이 점차 이전되고 있어 지방에 고급 일자리가 증가하고 지역산업 발전에 필요한 연구기능도 확충될 전망이다. 수도권에서 이전되는 공공기관들이 일부 자체 연구소를 보유하고 있어 이에 따른 연구역량도 확충될 것으로 전망된다. 예컨대, 농촌진흥청의 경우 이전하는 산하기관이 거의 대부분 연구기관으로 박사급 연구인력만 700명을 상회하고 있다.

3) 장기: 클러스터의 융합

2030년 즈음에는 이전한 공공기관 및 종사자가 혁신도시에 뿌리내리고 지역전략산업 중심의 혁신 클러스터가 형성될 전망이다. 혁신도시 내 관련 기업·기관들 간의 혁신활동도 활발할 것으로 예상된다.

타 클러스터와의 융합도 가능할 것이다. IT와 BT, IT와 NT 등 산업 클러스터 간뿐 아니라 타 지역 클러스터와의 융합도 가능할 전망이다.

나. 제도와 정책변수의 변화방향

1) 단기: 클러스터별 자립 추진

각종 혁신 클러스터 형성 사업에 대해 자립을 고려한 적정 규모를 설정하고, 공간적·운영적 집적화를 이룰 필요가 있다. 최근 그러한 시도가 이루어지고 있는데, 기존에 기능별 각개전투식으로 추진 중이던 사업들이 균특회계 내 지역혁신계정 사업으로 분류되고 유사사업은 통합되어 가고 있다. 과기부의 RRC와 산자부의 TIC가 통합되는 등 부처별로 유사하거나 연계 혹은 통합 필요성이 있는 사업은 통합되어 추진되고 있다. 또한, 대덕연구개발특구, 오송보건의료단지, 산업단지 혁신클러스터, 테크노파크, 지역특화센터, 혁신도시 등 각종 혁신 클러스터 형성 사업들이 공간 및 운영 면에서 통합되고 적정 규모로 이루어져 장기적으로 추진주체가 자립 가능하도록 유도할 필요가 있다.

2) 중기: 공공기관과 연계된 기업 및 기관의 동반 이전

중기적으로는 공공기관 지방이전이 완료되고 혁신도시 내로 공공기관뿐 아니라 관련 기업과 기관들의 유치가 촉진될 것이다. 2012년까지 수도권으로부터 175개 공공기관 이전이 완료되고, 혁신도시 또는 혁신지구로 128개 기관이 입지할 것이다. 이전 공공기관이 지방 혁신의 구심점 역할을 적절히 수행할 수 있기 위해서는 인센티브 제공을 통해 이전 공공기관과 연계된 기업 및 기관의 동반 이전을 권장하는 것이 필요하다. 현재 이전 공공기관과 관련된 기업 및 기관들에 대해 동반 이전을 권장하고 있으며, 지역 내 다른 곳에 입지한 기업지원기관들 및 기업들의 입지를 권장하고 있다. 또한 지방대학의 이공계대학 또는 해외 이공계대학의 분교 유치 등 적극적인 지방대학 역량 강화가 이루어질 경우 우수인재가 지방에 정착할 전망이다.

3) 장기: 글로벌 네트워크체제 구축

장기적으로는 해외 유명 클러스터 내 지역전략산업 관련 기업, 대학 및 연구기관을 유치하도록 함으로써 해외 유명 클러스터와의 연계를 통한 글로벌 네트워크 체제를 구축해야 한다. 지역 내 소싱, 아웃소싱 체제뿐 아니라 글로벌 소싱, 아웃소싱이 가능한 체제를 구축하여 국제적인 경쟁력을 갖출 필요가 있다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

경쟁력 있는 클러스터를 성공적으로 구축하기 위한 정책방향으로 다음 다섯 가지를 제시하고자 한다. 먼저 각개전투식 정책 추진에서 협력적 정책, 포괄적 정책 추진으로 변환해야 한다는 점이다. 부처의 개별 프로그램 위주의 산발적·분산적 지원방식에서 탈피하여 법·제도적 기반 구축을 통한 수요자 중심의 협력적·종합적 지원방식으로 전환하는 것이 관건이다. 두 번째는 중앙정부의 일방적 지원에서 중앙과 지방의 협력적 분권으로 추진해야 한다는 점이다. 즉, 중앙정부에 의한 하향식 계획수립과 집행방식에서 벗어나 중앙과 지방이 협력하는 통합적·포괄적·참여적 사업추진 방식으로 전환하는 것이다. 세 번째는 유치형에서 자생형·파생형으로 발전시켜야 한다는 것이다. 기업과 기관들을 유치·이식하는 방식을 넘어서서 지역 기업과 기관으로 뿌리내리도록 유도해야 한다. 네 번째는 하드 인프라 위주에서 지역혁신시스템 구축으로 정책을 전환하는 것이다. 산업단지 건설 같은 하드 인프라 위주의 지원에서 혁신주체들의 클러스터링과 이들 간의 활동을 제도적·환경적으로 지원하는 지역혁신체제 구축으로 정책을 전환해야 한다. 마지막으로 단순 집적지에서 혁신 클러스터 형성으로 발전시켜야 한다. 생산이나 연구기능 등 단순 집적지에서 산·학·연·관 혁신주체들이 상호작용할 수 있는 제도적 지원을 동반한 혁신 클러스터 형성으로 발전시켜야 한다.

나. 정책과제

클러스터의 형성을 도모하고 성장을 활성화하기 위해 대도시, 대덕, 산단, 민간, 대학 등의 연구 및 지원 역량을 강화해야 한다. 연구인력이 선호하는 초광역 거점도시부터 대도시, 중소도시 순으로 고급일자리를 확충하여 연구역량을 강화하고 임계규모를 확보해야 한다. 또한 기존의 산업단지를 혁신클러스터화하여 기존 산업의 구조를 고도화해야 한다. 즉, 생산 중심의 산업단지를 연구개발, 마케팅, 디자인, 물류활동의 강화를 통해 혁신 클러스터로 전환하는 것이다. 또한 대덕 연구개발특구와 같은 연구 중심의 연구단지를 사업화연계기술개발사업(R&BD) 체제 구축과 더불어 시제품 생산, 마케팅, 디자인 등의 활동 강화를 통해 혁신클러스터로 전환하는 것이 바람직하다. 현재, 민간 및 대학 등을 중심으로 추진 중인 사업들의 역량을 강화하여 이들을 중심으로 혁신 클러스터로 성장해 나갈 수 있도록 유도해야 한다.

신규 조성 중인 개발 사업들이 자립형 지방화의 거점이 될 수 있도록 성장산업 및 신산업 중심의 클러스터로 기반을 조성하고 지역혁신체제 구축을 위한 구성요소를 확충·보강하고 거버넌스를 확립하는 것도 중요하다. 지역 내 지식 창출, 확산 및 활용 기관 중 취약한 기관을 유치하고 각 구성요소를 연계하며, 다양한 혁신주체 간을 연계시킬 실무기구를 두는 등 지역혁신체제 구축을 위한 거버넌스를 확립하는 것이다. 또한 각 시·도 내 지역혁신계정 사업의 개별 사업을 가능한 한 공간적·운영적 측면에서 통합·집적화하여 중복을 방지하고 예산을 절감하며 시너지 효과를 거둘 수 있도록 유도해야 한다(Box 5-4 참조).

제4절 R&D 부문의 장기 발전방안

1. 현황 및 문제점

우리나라는 R&D 투자 확대에도 불구하고, 국가규모에 한계가 있고 R&D 역사가 짧아 선진국에 비해 투자 총액규모가 적다. 그러나 GDP

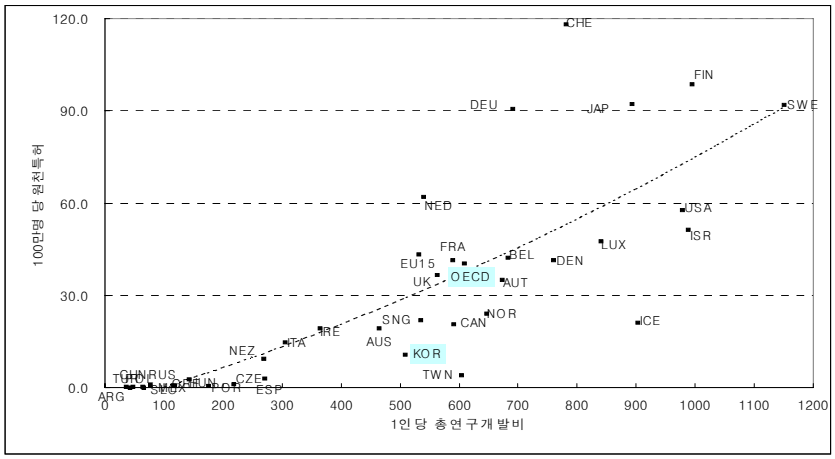
Box 5-4 금산 다락원 지역개발사업 통합추진 사례

○ 7개의 중앙행정기관 및 산하기관이 지원하는 12개 보조사업(문예회관, 문화원, 야외공연장, 보건소, 노인복지회관, 청소년수련관, 장애인복지회관, 농업경영인회관, 실내체육관 등)을 하나의 사업으로 통합하여 건립

○ 이로써 단지 내 기능중복을 방지하고 운영관리의 경제성, 건축물의 예술성 및 시설의 유용성을 추구하여 예산절감효과, 집객효과, 지역민의 자긍심 제고, 평생학습도시 지정, 자치단체의 이미지개선 효과를 얻음

대비 총연구개발비(정부+민간) 비중은 1998년 2.34%에서 2004년 2.85%로 증가하여, 이스라엘 4.85%(2004), 스웨덴 3.98%(2003), 핀란드 3.49%(2003), 일본 3.15%(2003) 등에 이어 세계 8위로, OECD 평균 2.24%를 상회하고 있다. 연구개발투자 규모는 경제규모의 차이로 인해 주요 선진국에 비해 낮은 수준으로, 2004년 기준 총연구개발비 규모는 미국의

[그림 5-10] 1인당 연구개발비 대비 인구 백만명당 원천특허 수 국제 비교(2002년 기준)



자료: OECD, *Main Science & Technology Indicator*, 2005/1, 2005.

1/15, 일본의 1/7 수준이다. 2004년 GDP 대비 정부연구개발비 비중은 0.8%로 일본을 제외한 주요 선진국에 비해 상대적으로 낮다.

지속적인 R&D 투자 확대에 따라 성과가 크게 신장되고 있으나, 여전히 R&D 투입에 비해 성과가 낮다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 핵심원천기술 및 부품·소재 기술력이 취약하여 기술무역수지비가 낮으며, 우리나라의 1인당 연구개발비는 OECD 평균의 86% 수준이지만 성과지표의 하나인 인구 백만명당 원천특허[47]는 OECD 평균의 26% 수준에 불과한 실정이다.

이와 같이 우리나라의 연구개발투자 효율성을 낮추는 주요 요인으로는 정부·민간 간 및 연구주체 간 명확한 역할분담이 미흡하고 산·학·연 간 유기적인 협력시스템이 취약하다는 점을 주로 지적할 수 있다. 특히, 민간 R&D 투자가 활발한 분야에 정부투자가 중복되는 등 정부와 민간간의 역할분담이 불명확하다. 실제로 산업 R&D 투자 중 전자·기계산업 비중(2004)이 민간의 경우 75.8%로 매우 높은 수준을 유지하고

47) 원천특허란 하나의 발명품에 대해 미국·일본·유럽 특허청에 동시에 등록되어 있는 특허를 지칭한다.

〈표 5-13〉 대학 사용 연구비의 성격별 비중 국제비교

(단위: %)

구 분	한국(2004)	미국(2003)	일본(2002)	프랑스(2002)
기초연구	33.5	70.4	54.5	86.8
응용연구	34.6	22.8	35.9	10.9
개발연구	31.9	6.8	9.7	2.3

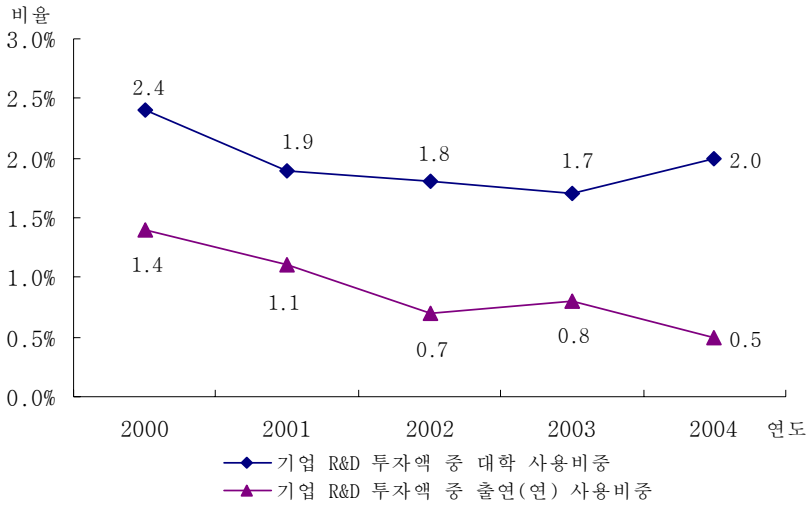
자료: OECD, *R&D Statistics*, 2005.

있으며, 정부 역시 55.3%로 같은 분야에 높은 비중으로 투자하고 있다. 기초연구의 경우 성격상 대학에서 수행하는 것이 바람직하나, 우리나라 대학이 사용한 연구비 중 기초연구 비중은 선진국에 비해 매우 낮은 편이다. 대학 사용 연구비 중 기초연구 비중은 2000년 42.4%에서 2004년 33.5%로 급감하였는데, 이는 정부연구개발정책에서 응용 및 개발연구가 차지하는 비중이 높기 때문이다. 출연(연)의 응용연구 비중 역시 2004년 기준 27.1%로 개발연구(56.4%)에 비해 훨씬 적은 수준이다.

연구개발투자의 효율성을 낮추는 두 번째 요인은 정부의 산·학·연 협력에 대한 기반조성과 투자확대에도 불구하고 연구주체 간의 자발적인 필요에 의한 실질적인 협력은 미흡하다는 것이다. 대학과 출연연구소가 수행하는 정부연구개발과제 중 기업참여 비중(금액 기준)이 각각 1999년 17.7%와 26.9%에서 2004년 37.3%와 36.4%로 증가하였음에도 불구하고, 기업이 자발적인 필요에 의해 대학 및 연구소와 협력하는 정도는 감소한 것으로 나타났다.

이와 더불어 연구개발성과의 확산과 사업화를 촉진하기 위한 국가차원의 제도와 실행 메커니즘 구축이 부족한 것도 투자효율성이 낮은 주요 원인 중의 하나이다. 최근 연구성과 확산의 강조로 기술이전·사업화 실적이 증가하고 있지만 아직은 선진국 수준에는 미흡한 실정이다. 기술이전 조직 지원사업들이 상호 유사한 기능을 수행하고 있을 뿐 아니라 관리기관도 분산되어 있어 사업운영에 비효율성이 발생하고 있다. 다수의 관리기관에 의해 소액 살포식의 명목상 지원에 그침으로써

[그림 5-11] 기업 연구개발투자액 중 대학 및 출연(연) 사용비중 추이



자료: 과학기술부·한국과학기술기획평가원, 『과학기술연구개발활동조사보고』, 2001~2005.

〈표 5-14〉 공공연구기관의 기술이전·사업화 실적 국제비교

구 분	한 국			미 국			영국 (대학)	캐나다 (대학+연구소)
	대학	연구소	계	대학	연구소	계		
기술사업화전담조직 평균보유인력(명)	3.6	2.7	3.2	8.1	6.3	7.8	6.0	7.7
연간 기술이전율(%) (기술이전건수/기술개발건수)	10.1	33.9	20.8	28.0	37.8	29.1	29.0	34.9
연간 기술료수입비율(%) (기술료 수입/연구비 지출)	0.14	1.38	0.85	2.95	8.48	3.49	n/a	1.62

주: 미국 및 캐나다는 2003년, 영국 2002년, 한국 2003, 2004년 기준
자료: 산자부·기술거래소, 「2005년 공공연구기관 기술이전현황 조사결과」, 2005.

기술이전 및 지원전담조직의 내실운영에 한계가 있다. 사립대학 기술이전센터는 대학당 평균 13백만원을, 지역기술이전센터는 센터당 평균 1.9억원을 지원하는 데 그치고 있다.

〈표 5-15〉 주요국 정부의 중소기업 금융지원의 자금형태별 구성 비교

(단위: %)

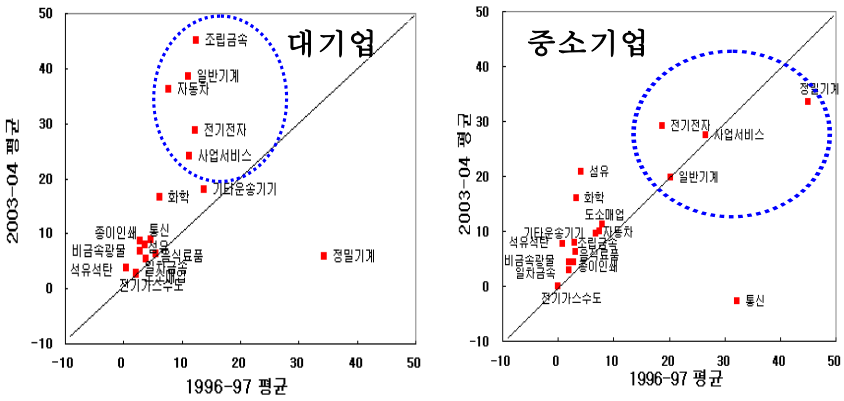
구 분	한국(2004)	미국(2004)	프랑스(2002)
보 증 (창업기업 지원 비중)	94.6 (0.2)	66.0 (26.0)	78.0 (52.0)
융 자	5.2	0.1	21.7
투 자	0.2	33.9	0.3

주: 한국과 미국은 2004년 예상치임.
자료: 재정경제부, 「중소기업 금융현황 및 대응방안」, 2004. 7.

기술기업의 성과 확산과 사업화 촉진을 위해서는 기술가치평가에 근거한 투·융자 확대 등 기술금융이 중요하나 아직은 시장이 활성화되지 못한 실정이다. 아직 공신력 있는 기술가치평가를 위한 전문기관, 전문인력, 객관적인 평가기법과 모델 등 관련 인프라가 취약하며, 기술가치평가에 대한 인식 부족으로 아직 시장수요가 많지 않으며, 투·융자 등 기술금융과의 연계가 부족하다. 또한 시장실패가 발생하는 기술사업화 초기단계에 있는 기업에 대한 금융지원이 중요하나 이에 대한 정부와 민간의 투자가 매우 미약한 상황이다. 벤처캐피털의 신규투자는 2001년 8,893억원에서 2004년 5,639억원으로 급감하였으며, 1년차 기업에 대한 투자비율도 2000년 44.5%에서 2003년 14.6%로 급감하였다. 정부의 중소기업 정책금융지원이 확대되고 있으나 신용보증을 통한 대출과 융자 중심이며, 특히 창업기업에 대한 적절한 지원이 이루어지지 않고 있다.

대기업의 경우 전기전자·자동차·일반기계·금속·사업서비스 분야에서 설비투자 대비 R&D 투자비중이 크게 확대되고 있어 혁신주도형으로 변모하고 있으나, 중소기업은 큰 변화를 발견할 수 없다. 또한 제조업 내 대기업의 매출액 대비 연구개발비 비중은 2002년 2.3%에서 2004년 2.7%로 증가하였으나, 중소기업은 2002년 2.3%에서 2004년 2.1%로, 벤처기업은 2002년 8.7%에서 2004년 6.1%로 감소한 것으로 나타났다.

[그림 5-12] 설비투자 대비 R&D 투자비중 변화



자료: 한국개발연구원 내부자료, 2005. 12.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

우리나라는 국가규모에 한계가 있고 R&D 역사가 짧아 선진국에 비해 R&D 투자 총액규모가 적은 편이다. R&D 투자 확대에 따라 성과가 크게 향상되고 있으나, 투자의 효율성은 아직 선진국에 비해 낮은 수준이다. 투자의 효율성을 낮게 하는 주요 요인으로는 정부·민간 간 및 연구주체 간 명확한 역할분담의 미흡, 산·학·연 간 자발적인 필요에 의한 유기적인 협력시스템의 취약성, 정부 R&D 성과의 활용(성과 확산과 사업화)을 촉진하기 위한 제도와 실행 메커니즘 부족 등을 들 수 있다. 또한 고용창출 동반성장을 위해 중요한 역할을 담당하는 중소기업의 혁신역량이 대기업에 비해 취약한 실정이다.

나. 전 망

지식기반 경제사회로의 급속한 이행에 따라 주요국을 선두로 자국의 이익과 특성을 고려한 지식개발 및 이의 활용체계 구축과 동시에 이에

〈표 5-16〉 주요국의 R&D 투자 목표

국 가	내 용
미 국	• 향후 10년간(2007～2016년) 첨단기술 개발을 위한 정부의 기초연구 투자액을 2배로 확대(국가경쟁력 강화계획, 2006.1)
일 본	• 2006～2010년간 정부 R&D 예산 25조엔 투입, GDP 대비 1% 목표 (제3기 과학기술기본계획, 2006)
유럽연합	• GDP 대비 총R&D 투자비중을 2000년 1.88%에서 2010년까지 3%로 확대(리스본 전략, 2002)
독 일	• GDP 대비 총R&D 투자비중을 2001년 2.5%에서 2010년까지 3%로 확대
중 국	• GDP 대비 총R&D 투자비중을 2004년 1.44%에서 2010년 2.0%, 2020년 2.5%로 확대(국가 중장기 과학기술발전 계획, 2005)

상응하는 R&D 투자규모도 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. 최근, 미국, 일본, 유럽연합, 중국 등 주요국들은 지속적인 R&D 투자 확대를 위한 정책목표와 계획을 발표하였다.

현재 GDP 대비 우리나라 R&D 투자비중(2.85%)을 고려할 때, 경제규모가 급격히 증가되지 않는 한 연구개발비의 급속한 확대가 쉽지 않을 것으로 전망되어 지속적인 투자확대가 가능하도록 하는 데에 보다 많은 정책적 관심이 집중될 것으로 예상된다. 정부의 R&D 투자 확대를 위해 민간과의 차별성을 고려하여 민간이 담당할 수 없는 기초연구, 인력양성, 공공・복지연구개발 등에 대한 정부의 역할이 강조될 것이다. 또한 대학과 출연연구소 간 명확한 역할정립을 통한 효율성 제고, 산・학・연 협력시스템 등의 강화에 있어 정부 R&D의 선도적 역할이 필요할 것이다. 민간기업의 R&D 투자를 적극 유발할 수 있는 제도 구축과 개선 요구가 증대될 것이다.

정부 R&D 투자의 지속적 확대의 주요 변수는 R&D 성과의 확산과 사업화를 통한 활용도 제고이므로 향후 성과 활용에 대한 기대가치가 더욱 커질 것이고, 성과활용을 위한 국가 차원의 제도 및 시스템 구축에 대한 관심이 커질 것으로 예상된다. 차세대 성장동력사업, 대형연구개발

실용화사업 등을 통한 신성장동력의 육성, 공공연구개발성과의 이전과 사업화 촉진, 기술가치평가 및 기술금융 활성화 등을 위한 제도개선 요구가 많아질 것이며, 더불어 R&D 성과에 대한 평가 요구가 더욱 강조될 것이고, 이에 따라 객관적인 성과평가 방법론 개발도 가속화 될 것이다.[48] 또한 기획단계에서 성과 활용이 제고될 수 있도록 체계적인 기획에 대한 요구가 증대될 것이다. R&D 성과 활용에 따른 경제적 가치 창출 연계 관련 전문성에 대한 요구가 심화되고, 이에 따른 가치 창출 메커니즘이 보다 체계적으로 진보될 것으로 전망된다. 이러한 일련의 변화는 R&D 분야의 서비스산업 창출 및 활성화의 유인책으로 작용할 것이다.

향후 당분간은 대기업과 중소기업의 R&D 양극화 현상이 지속되는 가운데 중소기업의 자구노력과 정부의 정책대응이 활발하게 이루어지면서 선진국형 산업구조 고도화의 토대가 마련될 전망이다. 현재 이를 위해 한계기업의 구조조정과 사업전환이 촉진되고 중소·벤처 기업의 기술력 강화와 신기술 사업화, 생산성 향상 등의 경쟁력 강화노력이 전개되고 있으며, 향후 대기업과 중소기업 간 공동이익에 대한 인식이 정착되면서 중소·벤처 기업의 활력 회복을 위한 상생협력이 확대될 것으로 예상된다.

중장기적으로 창의성과 기업가정신으로 무장한 중소·벤처 기업이 21세기 선진 한국경제를 주도하는 혁신주체로서 자리매김하는 비전을 실현할 것으로 예측된다. 산업 전반에 혁신형 중소기업이 확산되고, 부품·소재 중소기업이 대기업과의 호혜적인 협력을 통해 핵심부품의 원천기술을 확보할 것이며, 지식기반 서비스업 분야의 중소기업이 작지만 부가가치가 높은 선진형 중소기업으로 도약할 것으로 예상된다. 장기적으로는 다수의 글로벌 산업·기업을 보유하고, 원천기술이 산업발전을 견인하는 강대국형 R&D 체제로 전환되어, 기술무역수지 및 과학기술경쟁력 질적 수준이 선진국 대열에 진입할 전망이다.

48) 이와 같은 맥락에서 2005년 R&D성과평가법이 제정된 바 있다.

다. 제도적/정책적 변수

정책적 변수는 장·단기 여부에 따라 달라질 것이다. 단기적으로는 지속적으로 유효한 R&D 투자재원 확보방안과 정부 R&D의 효율성 제고방안 수립 유무가 주요 정책적 변수로 작용할 것이며, 중기적으로는 가치 있는 연구성과의 창출과 활용의 정도, 새로운 산·학·연 협력시스템 정착 정도, R&D 인력양성 수급 불균형 해소 정도, 중소기업의 혁신역량 제고 정도 등이 정책적 변수가 될 것이다. 또한 장기적으로는 서비스 기반 산업구조로의 변화 정도, 세계 경제구조의 변화, 사회·문화적 변화 등이 변수가 될 수 있을 것이다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

궁극적으로 R&D 부문의 장·단기 발전을 위해서는 다음과 같은 정책방향을 설정해야 한다. 먼저 과학기술혁신을 통한 성장잠재력 확충을 위해 R&D 투자를 지속적으로 확대해야 한다. 두 번째는 정부·민간 및 산·학·연 간 명확한 역할분담과 협력시스템을 강화하고 지속적인 연구개발성과 향상과 활용의 촉진 등을 통해 R&D 투자 효율성을 획기적으로 제고해야 한다. 세 번째는 성장동력의 질적 고도화, 고용창출, 양극화 해소 등 국가발전목표 달성을 위한 기술혁신을 강화해야 한다.

나. 정책과제

1) 정부 연구개발투자의 확대와 민간 R&D 투자 활성화를 위한 제도개선

먼저, 성장잠재력 확충의 일환으로 지속적인 연구개발역량 강화를 위한 중장기적인 정부 R&D 투자재원 확보방안을 강구할 필요가 있다. 민간기업의 R&D 투자 활성화를 위해서는 연구개발 조세지원을 지속적으로 추진하여야 한다. 많은 선진국들은 민간기업의 R&D 투자를 확대하기 위하여 조세지원(세액공제 확대, 지원기간 영구화 등)을 강화하는

경향을 보이고 있어, 향후 조세지원제도의 지속적인 추진이 필요하다. 조세지원제도는 OECD의 연구(2003)에서도 R&D 투자 유도에 가장 효과적인 방법으로 검증된 바 있으므로 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 차세대 성장동력산업 육성 등 민간의 R&D 투자를 적극 유도하여야 하는 우리 실정에서 투자확대를 유발하는 조세지원제도의 개선 및 활용이 필요하다.

중장기적으로 해외직접투자(FDI)를 통한 R&D 투자를 확충하도록 유인하는 것이 바람직하다. 우리나라는 R&D 투자 중 FDI가 차지하는 비중이 OECD 회원국 중 최하위 수준으로 동북아 R&D 허브를 위해서는 특별한 노력이 요구된다. FDI를 통해 R&D 투자를 확충하기 위해서는 규제완화, 고급 R&D 인력 양성, R&D 인력의 국제 커뮤니케이션 능력 제고 등 R&D 경쟁력을 확충하고, 창업, 확장, M&A, 퇴출, 노동시장 등에서 제도적 유연성을 확보하며, FDI 유인정책에 있어서 R&D 투자일 경우 보다 강력한 정부 지원을 제공하는 정책도 고려할 필요가 있다.

2) 정부 R&D 투자의 전략적 배분 · 활용을 통한 효율성 제고

기초연구, 성장동력 확충, 인력양성 등 시장실패가 있는 부문에 정부 지원을 집중하여 민간과의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다. 단기적으로는 지속적 연구개발역량 강화를 위한 기초연구, 성장동력 질적 고도화와 고용창출을 위한 기술혁신 등에 대한 투자를 확대하는 것이 바람직하다. 대학에 대한 기초연구 지원을 대폭 강화하되 그 성과에 대한 평가를 바탕으로 지원의 차별 폭을 확대한다. 특히 개인의 창의적 기초연구 지원을 확대하여 '개인연구 → 소규모 그룹연구 → 집단연구'로 이어지는 기초연구의 발전단계별 지원체계를 강화한다. 또한, 미래 성장동력 확충을 위한 차세대 성장동력사업, 21세기 프론티어 사업 등에 대해서도 지속적으로 지원하여, 기업의 중장기적 기술역량을 축적하고 기술파급효과를 높이는 방향으로 지원방안을 강구하는 것이 바람직하다. 기술파급효과를 극대화하기 위해서는 산업연관관계가 높고 고용유발효과가 큰 부품 · 소재 분야의 원천기술 개발을 적극적으로 지원할 필요가 있다.

중장기적으로는 R&D 인력수급 불균형 해소와 사회적 수요 분야에

대한 적정 투자규모를 확보할 필요가 있다. 미래기술혁신을 선도할 첨단핵심기술인력 양성과 산업현장의 기술·기능 인력의 양성 및 재교육 등에 대한 투자를 확대하도록 하며, 국민의 삶의 질 향상, 식량·물·에너지, 환경 등 미래 사회적 문제 해결에 기여하는 R&D 역량 강화에 대한 투자를 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

3) 연구주체 간 유기적인 연계와 협력을 강화하여 지식공유형 혁신시스템 구축

단기적으로는 연구주체 간 자발적인 협력을 촉진하기 위한 제도개선에 주력하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 이를 위해 먼저 대학의 산학 협력역량 강화와 문화개발을 위해 관련 제도를 개선해야 한다. 공학교육인증원의 평가결과 공인을 통해 공학교육인증제도의 정착과 확산을 지원하고 공학교육을 국제적으로 상호 인정하는 워싱턴 협정(Washington Accord) 가입 지원을 통해 공학교육을 국제적 수준으로 향상시킬 필요가 있다. 2005년 6월 제7차 WA대회(홍콩)에서 우리나라는 준회원으로 가입하였는데, 2007년 제8차 대회에서는 정식회원으로 가입하도록 추진하는 것이 바람직하다(현재 정회원국은 미국 등 10개). 또한, 이공계 교수 임용 시 산업체 경력 우대 및 활용지원 확대를 통해 산업체 경력자의 대학으로의 유입을 강화하고 교수 연구년제 운용 개선으로 국내 산업체, 국내기업의 해외 현지 연구소 등의 현장연구를 통해 기업의 기술혁신활동 지원을 강화할 필요가 있다.

연구주체 간 협력 촉진을 위한 두 번째 단기 과제는 기업, 대학 및 출연연구기관 상호 간의 자발적인 협력을 촉진하기 위한 인센티브 메커니즘을 확충하는 것이다. 이를 위해 대학교수의 산학협력 실적과 학생 취업률 실적 등을 교수업적 평가나 정부의 연구개발과제 선정 및 평가 시 실질적으로 반영하도록 유도하고 산학협력 전담교원제도를 신설하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 산학협력단의 조세부담이 기존 대학과 동등한 수준으로 유지될 수 있도록 산학협력단이 제공하는 재화·용역에 대한 부가가치세 면제, 기부금의 손금한도 확대 등 관련 세제를 개정하여 산학협력 활성화를 촉진하는 것이 바람직하다. 더불어 대학이 개발한 기술의 사업화를 통해 자체적으로 수익을 창출할 수 있도록 대학

내 벤처기업 등이 스핀오프할 때 산학협력단에서 지분을 투자할 수 있는 '산학협력기술지주회사제도'를 도입하고, 출연(연) 등 정부연구기관의 경우 기술이전·사업화 관련 전문직 경로를 개발하고 중소기업 기술지원 인력에 대한 인센티브를 확대할 필요가 있다.

기업의 대학·연구소 위탁·공동연구 및 교육훈련을 촉진하기 위해 관련 비용을 기존의 연구·인력개발비 공제대상에서 분리하여 공제율을 확대 적용하는 '산학협력 특별세액공제제도'를 도입하는 것도 필요하다. 일본, 프랑스, 영국 등 OECD 선진국에서도 특별세액공제 혜택을 통해 산·학 및 공공·민간 간 협력을 장려하는 추세이다.

마지막으로 대학과 출연연구소의 산·학·연 연계·협력 조직의 역량을 강화하는 것도 연구주체 간 협력을 위해 중요하다. 이를 위해 대학 산학협력단의 기술이전·평가 등 전문인력의 확충을 유도하여 전문역량을 제고시키고, 출연(연)의 기술이전·사업화 전문인력 채용을 지원하고, 관련 기술이전·사업화 전담 조직 간 네트워크를 강화해야 한다.

중장기적으로는 산·학·연 공동연구법인 설립, 민간 연계조직 육성 등을 통해 새로운 산·학·연 협력모델을 창출하여 자발적인 협력시스템을 정착시켜야 한다. 이를 위해 출연(연)과 대학의 우수기술과 기업의 실용화·상용화 능력의 시너지 효과 극대화를 위한 산·학·연 공동연구법인 설립을 촉진할 필요가 있다. 산·학·연 공동연구법인은 연구기관과 대학, 중소기업이 각각 보유하고 있는 기술, 인력, 자금을 상호 출자하여 연구개발 전문기업의 공동 설립을 지원하는 것이다. 현재 대덕R&D특구에서는 대덕R&D특구 특별법 제2조(시행령 제3조)에 따라 출연(연)이 보유한 기술을 직접 사업화하기 위해 자본금 가운데 20% 이상을 출자하여 특구 안에 설립하는 '연구소 기업' 설립이 가능하다.

4) 가치 있는 연구성과 창출과 활용을 극대화할 수 있는 메커니즘 구축·실행

연구성과의 창출과 활용을 극대화하기 위해 단기적으로는 정부연구개발사업의 성과평가·관리를 위한 제도 구축을 완성하는 것이 중요하다. R&D 성과평가법 제정·시행에 따른 성과평가제도를 구체적으로 실행하기 위해 평가에 필요한 정보·데이터 등 평가 인프라를 정비하도록

하며, 연구개발사업의 다양성 및 특성을 적절하게 반영할 수 있는 성과지표를 개발·적용하고, 성과평가제도를 통한 생산성 제고를 위해 이 제도를 연구사업·과제의 기획·관리 및 재원배분과 연계하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

중장기적으로는 R&D 성과가 특정 연구집단의 과학적 성과에 그치지 않고 활용·확산·사업화될 수 있는 하드웨어 및 소프트웨어 네트워크를 구축하는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해 먼저, 국가연구개발사업 성과의 확산과 사업화를 촉진시킬 필요가 있다. 사업화연계기술개발(R&BD), 기술구매개량(Purchase & Development) 사업 등 개발된 기술의 사업화 지원 프로그램을 강화하고, 정부 R&D 지원 시 기획·선정·종료·사업화에 이르는 R&D 전 과정에 대한 경제성 평가를 강화하고 기획평가비용을 확대하며, R&D 과제별·사업별 성과관리 현황을 분석·평가하는 성과활용평가시스템을 구축하고, 성과평가결과와 사업화 지원사업을 연계시키는 방법이 효과적일 것으로 판단된다.

또한 공공기술의 민간이전 및 거래를 촉진시키는 것 역시 중장기적으로 R&D 성과의 활용도 제도를 위한 중요한 과제이다. 휴면특허에 대한 수요·공급 실태조사를 정기적으로 실시하고, 휴면특허의 이전 및 사업화 유인을 위한 세금감면 등 제도적 장치를 마련하며, 기술이전 시장의 협력 및 정보체계를 공유화하고, 성과에 대해서 기여자 및 기관에 대한 인센티브 및 평가를 확대하고 단위조직(TLO)의 사업화 지원 강화 및 평가관리 보상체계를 확대하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

R&D 성과 활용도 제고를 위한 마지막 중장기 과제는 기술평가의 신뢰성 제고와 함께 기술평가금융 지원을 지속적으로 확대하고, 장기적으로는 민간이 주도하는 기술금융시스템을 구축하는 것이다. 이를 위해 기술평가기관의 전문성 및 기술평가기법의 신뢰성 제고, 기술평가 전문인력 양성 등을 통해 공신력 있는 기술평가시스템을 구축하고, 기술평가기반 투·융자 확대, 기술사업화 초기단계 자금공급 확충, 기술 현물출자와 기술자산 유동화의 활성화 등을 통해 기술금융 공급을 확대하며, 금융기관의 기술평가능력 제고 지원, 금융기관의 기술평가기관 활용 지원 등을 지속적으로 확대하여 민간기관 중심의 기술평가·금융시스템 구축을 유도할 필요가 있다.

제5절 중소·벤처 기업의 성장기여도 제고

1. 현황 및 문제점

한국경제의 고도성장 시대에 중소·벤처 기업은 활발한 창업과 혁신으로 경제의 역동성에 기여함과 동시에 고용을 창출하는 역할을 수행하였다. 특히, 중소기업은 활발한 창업으로 고용 없는 성장시대에서 새로운 고용 창출자로서의 역할이 더욱 부각되고 있다. 1997~2004년간 중소기업의 고용은 216만명 증가한 반면, 대기업의 고용은 122만명 감소한 것으로 나타났다.

최근 중소·벤처 기업 부문은 구조적 애로요인과 경기 활성화 지연으로 부진한 모습을 보이면서 대·중소기업 간의 임금·생산성·수익성 등의 격차가 경제양극화 심화요인으로 작용하고 있다. 제조업의 경우 외환위기 이후 혁신주도형 경영전략으로 전환하고 있으나 상당수 중소기업은 요소투입형 단계에서 정체되고 있으며, 과도한 대기업 하청거래 의존[49]으로 대기업의 매출부진이나 비용 상승이 중소기업으로 확대되어 전가되는 구조를 보이고 있다. 산업구조 측면에서도 서비스산업을 중심으로 저부가가치 업종에 편중되어 있으며, 영세자영업의 비중이 높은 실정이다. 2004년 말 기준으로 우리나라의 자영업자 수는 765만명으로 전체 취업자의 34%를 차지함으로써, 미국 7.2%, 독일 11.1%, 영국

〈표 5-17〉 중소기업의 국민경제 비중

	사업체 수	종업원 수	생산액	수 출
규 모	약 300만개	1,042만명	383조원	921억달러
국민경제 비중(%)	99.8%	86.5%	48.6%	35.6%

주: 2004년 기준(수출은 2005년), 생산액은 중소제조업 기준.
자료: 통계청; 관세청.

49) 2004년 기준 중소제조업의 하도급 관계 비중은 61%로 50%인 일본에 비해서도 높은 것으로 나타났다.

11.7%, 일본 16.3%, 대만 28.4%와 비교할 때 매우 높은 수준이며, 특히 부가가치와 생산성이 낮은 개인서비스 업종에 집중하고 있다.

2. 여건 및 전망

단기적으로는 대기업과 중소기업의 양극화현상이 지속되는 가운데 중소·벤처 기업의 자구노력과 정부의 정책대응이 활발하게 이루어지면서 선진형 산업구조 고도화의 토대가 마련될 수 있다. 이를 위해서는 한계기업의 구조조정과 사업전환이 촉진되고, 중소·벤처 기업의 기술력을 강화하고, 신기술 사업화, 생산성향상 등의 경쟁력을 강화하도록 노력하며, 대기업은 중소기업과의 공동이익에 관한 인식이 정착되면서 중소·벤처 부문의 활력회복을 위한 상생협력을 확대하고, 정부도 중소기업사업전환법 제정, 벤처기업 특별법 개정 등 법적 장치를 활용하여 중소기업 부문의 경쟁력을 강화하도록 지원해야 한다.

중장기적으로는 산업 전반에 혁신형 중소기업이 확산되면서 새로운 제품과 시장을 끊임없이 창출하는 기반을 형성하고, 국제화된 중소기업이 글로벌 가치사슬에 능동적으로 참여하면서 대기업수준의 수출과 해외투자를 달성하고 국내 대기업에 대한 협상력을 확보할 것으로 예상된다. 또한 부품·소재 중소기업은 대기업과의 호혜적인 협력을 통하여 핵심부품의 원천기술을 확보하고 부품·소재의 글로벌 공급기지를 구축할 것으로 전망되며, 서비스 중소기업은 작지만 부가가치가 높은 선진형 중소기업으로 도약함과 동시에 비즈니스 서비스의 생산성 향상은 산업 전반의 경쟁력을 보완할 것이다. 이와 같이 한국 중소기업이 국내외에서 사회적 책임을 다함으로써 새로운 차원의 국제경쟁력을 확보하고 국가브랜드를 제고할 것으로 예상된다.

3. 정책방향과 과제

가. 단기: 중소기업 정책지원체계 수립

중소·벤처 부문이 침체된 활력을 회복하고 생산성 향상의 기반을

마련하기 위해 가장 먼저 해야 할 일은 체계적으로 지원하는 정책체계를 정립하는 것이다. 현재 계획하고 있는 혁신형 중소기업 3만개(소상공인을 제외한 전체 중소기업의 3%)를 육성하기 위해 혁신형 중소기업 육성에 필수불가결한 중소기업 R&D 예산을 단계적으로 확대하고 혁신역량 수준에 따른 맞춤형 지원을 통해 잠재혁신형 기업의 혁신기업화를 추진해야 한다.

그 다음으로는 혁신형 중소기업 중심의 정책지원체계를 수립해야 한다. 이를 위해서는 중소·벤처 기업의 혁신능력에 대한 평가기준을 수립하고, 혁신의 범위를 신기술 개발과 신제품 개발에서 일상적인 공정혁신까지 유형화하여 적절한 지원을 강구함으로써 효과적인 생산성 향상을 지원하며, 혁신형 중소기업의 실체에 대한 폭넓은 이해와 그동안의 실증연구 결과를 바탕으로 새로운 전략과 접근방법을 정립하도록 해야 한다. 또한 경영혁신형 중소기업 발굴·육성을 위한 지원모델을 개발하고 평가체계를 수립하는 것도 중요하다.

중소기업을 대상으로 '21세기형 수출주도 성장전략'을 추진하는 것도 단기적으로 중소기업의 성장기여도를 확보하기 위한 중요한 과제 중의 하나이다. 이를 위해 혁신형 중소기업의 수출기업화를 추진하여 저변을 확충하고, 수출역량이나 성과와 연계한 수출단계별 지원방안을 강구해야 한다.

부품·소재를 생산하는 중소·벤처 기업의 기술력 향상과 해외시장 개척에 대한 지원 역시 시급한 과제이다. 대기업이나 중견기업·다국적 기업의 수요와 연계한 기술개발(구매조건부 기술개발 등)을 우선적으로 지원하고, 대기업과 중소기업 간 전략적 파트너십 구축을 통한 부품·소재 공동기술개발을 확대하도록 유인하며, 대기업의 경험·네트워크를 활용하여 구매상담, 전시회 참가, 해외 물류센터 활용 등을 통해 부품·협력 중소기업의 해외시장 진출을 지원하는 것이 바람직하다.

선진국에 비해 크게 낙후되어 있는 서비스중소기업의 생산성향상기반을 조성하는 것 역시 중요하다. 이를 위해서는 과감한 규제철폐를 추진하는 동시에 기술개발, 전문인력 양성, 비즈니스 모델 창출 등 기능별 경쟁력 요소 보완방안을 강구해야 한다. 현재 5% 수준인 5인 이상의 중소유통업체 비중을 2010년까지 15% 수준으로 확대하고, 업종점의 업태

화(기존 공급자 위주에서 수요자 중심 점포형태로의 전환)를 중점 지원하여 중소서비스업의 경쟁력을 제고할 필요가 있다. 또한, 서비스중소기업 지식기반화를 통해 경영혁신능력을 제고해야 하는데, 이를 위해 성공사례 발굴과 순회설명회 등의 홍보를 통해 지식경영의 필요성에 대한 인식을 확산시키고, 지식경영DB 구축을 통해 정보를 공유하고 지식기반화 지수를 통해 기업 자가진단체제를 구축하도록 지원하며, 중소서비스업의 사업전환 등 구조조정을 통한 내실화를 도모하도록 지원해야 한다. 이미 사업전환 지원 법률을 제정(2006.3)하는 등 사업전환 기반을 정립하려는 시도를 하고 있는바, 이에 더하여 사업전환 진단 및 컨설팅, 정보제공체계 등 기반 구축 및 사업전환에 따른 세제지원·금융지원을 강화할 필요가 있다.

마지막으로 중소기업의 성장기여도를 제고하기 위해서는 지역기반 혁신체계를 구축하여 지역 클러스터의 형성을 유도하는 것이 바람직하다. 이를 통해 산업집적효과와 함께 대기업-중소기업, 산·학·연, 제조업-서비스업 등 시너지 효과를 극대화할 수 있는 정책지원방식을 모색하고, 지역 중소기업의 혁신마인드를 활성화하여 지역경제발전을 유도할 수 있도록 지역클러스터를 형성하고 연계방안을 모색해야 한다. 또한 중소기업의 혁신활동 활성화 및 고도화를 위해서는 개별 중소기업 차원이 아닌 연계 및 네트워크화가 핵심과제이므로 중소기업 중심의 지역혁신체계 및 산학협력체계를 구축하는 것이 중요하다.

나. 중기: 중소기업 혁신체계 구축

중소·벤처 기업의 성장기여도를 제고하기 위한 중기적 과제로는 먼저, 중소·벤처 부문이 기술력과 경영능력을 확보하여 새로운 기술과 상품을 개발하여 사업화하는 기능을 원활히 수행할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. 먼저, 중소기업의 혁신역량 저변을 확대하기 위해 소상공인을 제외한 혁신형 중소기업이 전체 중소기업의 10% 수준에 이르도록 중소·벤처 기업의 혁신역량을 강화할 필요가 있다. 더불어 기술력을 바탕으로 글로벌 경쟁에 당당히 맞설 수 있는 '혁신형 중소기업'의 기반을 공고히 하고, 이들의 혁신모델을 전체 중소기업으로 확산시키는

방법이 바람직하다. 제도적으로는 혁신형 중소기업 육성의 요체인 기술과 자금, 인력, 판로, 정보 간 연계지원체제를 구축하여 혁신형 중소기업 육성의 정책 효과성을 제고시킬 필요가 있다.

혁신형 중소기업의 비중을 획기적으로 확대하기 위한 방안으로 '중소기업형 차세대 성장동력 로드맵'을 구현하는 것이 바람직하다. 차세대 성장동력 중 중소기업 특화가능 부문을 선정하고 유망기업 선별지원을 위한 금융 인프라를 확충하며, 국내외 고급인력 공급을 확대할 필요가 있다. 금융 인프라와 관련해서는, 혁신형 기업 중점 지원을 위해 기존의 담보력 및 재무평가 위주의 금융기관 대출시스템을 사업성이나 미래 가치 위주의 기술평가 대출 시스템으로 전환하는 것이 효과적일 것으로 판단되며, 고급인력의 공급확대와 관련해서는 이공계 대학의 특성화 강화 및 이공계 인력의 자질 향상을 통해 산업 현장에 적합한 고급인력을 공급하고 해외 고급인력 유치를 위한 기초 인프라를 확충하며 사회적 인식을 개선시킬 필요가 있다. 이러한 정부의 지원을 체계화하기 위해 일반적으로 혁신성, 기술우위성이 높은 우수 R&D 기업을 혁신형 기업으로 집중 육성하기 위한 지원시책 중장기 로드맵을 구축하고, 혁신형 기업 육성정책에 대한 부처 간 통합지원 추진으로 혁신형 중소기업을 획기적으로 확대하는 것이 바람직하다.

중소기업의 글로벌 경영이 본격화하여 대기업과 유사한 수준의 국제화 수준을 실현하도록 유도하는 것도 중요한 과제 중의 하나인데, 이를 위해서는 산업지원기관의 재조직화(re-organization)를 통해 중소기업의 수출・해외투자 지원에 집중하도록 하고 지원성과를 예산배정에 반영하는 것이 효과적일 것이다.

또한 부품・소재를 생산하는 중소・벤처 기업이 해외시장을 주요 시장(primary market)으로 하여 제품을 공급할 수 있도록 여건을 조성해 줄 필요가 있는데, 글로벌 마케팅 지원과 함께 타깃시장별 전략적 육성품목을 선정하여 현지진출, 물류 등을 종합적으로 집중 지원할 필요가 있다.

지역 클러스터가 실질적인 지역산업 균형발전의 기초가 되도록 지원하고 이를 위하여 중앙정부와 지자체 간 역할분담을 체계화할 필요가 있다. 즉, 지자체의 중소기업 지원인력의 전문성을 강화하고 상시정책협력체계를 정립하며, 중앙정부는 국가혁신체계(National Innovation System)

와 중소기업의 혁신 수요 및 전략을 결합시켜 중소기업혁신체계를 핵심 영역으로 발전시켜 나가고 지역혁신 클러스터 전략과 긴밀한 연계방안을 모색해야 한다. 이 과정에서 중앙집중형 및 공급자 중심의 정책전달 체계를 분권형 및 수요자 중심으로 전환하기 위해 적절한 역할분담체계를 구축할 필요가 있다.

다. 장기: 중소기업의 경쟁력 강화

장기적으로는 중소·벤처 기업이 국민경제의 상시적인 혁신동력으로서 대기업 부문을 선도하는 역할을 수행할 수 있도록 유도하는 정책을 전개해야 한다. 혁신형 중소기업이 전체 중소기업의 20% 수준에 이르러 한국경제의 혁신주도 주체로서 정착될 수 있도록 육성하며, 시장친화적 혁신형 기업의 성장 생태계를 조성하고 중소기업 혁신체계를 구축해야 한다. 또한, 중소기업 혁신활동의 활성화 및 고도화를 위해 범정부적 정책자원의 연계 및 네트워크화를 추진하고, 혁신형 중소기업이 중심이 되는 지역혁신체계 및 산학협력체계를 구축해야 한다.

중소기업정책을 혁신형 중소기업정책으로 대체하고, 대기업 평균과 같은 수준의 생산성과 부가가치 수준을 달성하도록 집중적으로 지원해야 한다. 이와 관련하여 가장 중요한 것은, 담보제공능력이 없는 혁신형 중소기업의 기업활동을 지원하기 위해 창업 중소기업 전문 신용평가체계와 신개발기술의 기술가치 평가·보증 체계를 구축하고 직접금융시장의 역할을 강화하는 것이다.

또한 장기적으로 모든 중소·벤처 기업이 글로벌 경영전략을 수립하여 이행하도록 지원할 필요가 있다. 중소기업의 경쟁력을 강화함으로써 글로벌 가치사슬에 편입하도록 지원하여 부가가치 제고를 도모하고 경제 양극화 문제를 원천적으로 해결하는 것이다.

중소·벤처 기업의 성장기여도 제고를 위해서는 무엇보다도 중소·벤처 기업을 세계 4대 '부품·소재 글로벌 공급기지' 를 구축하는 핵심축으로 육성하는 것이 관건이다. 이를 위해서는 대기업과 정부가 연계하여 중소·벤처 기업이 고부가가치 부품·소재의 원천기술 확보와 전문화를 통해 세계 초일류 경쟁력을 확보하도록 지원해야 한다.

서비스 부문에서는 선진국형 서비스중소기업을 육성하고 중국경제와 동반성장할 수 있는 산업기반을 확립하는 것이 바람직하다. 서비스기업 간 또는 제조업체와의 협업, 제휴 등의 기업 간 네트워크 지원을 통해 전문성 및 경쟁력을 제고하고, 자유로운 기업 간 네트워크가 용이하도록 법률 및 제도를 정비하고, 정보교류 활성화 등을 지원해야 한다. 또한 중소서비스업이 중국 등으로의 해외수출 기반을 확보할 수 있도록 지원해야 하며, 중소기업 간 제조 및 서비스기능 연계형 협업 활성화[50]를 통한 해외시장 개척을 지원해야 한다. 특히, 비즈니스서비스업의 전문성을 제고하여 제조업과 동반 해외진출을 지원하는 것이 바람직하다.

마지막으로 지역과 해외를 연계하는 글로벌 클러스터를 확산시켜야 한다. 사이버공간을 통하여 국내외 클러스터를 연계하고, 현장밀착형 지원금융체계가 가장 중요한 자금조달원이 되도록 지역의 혁신생태계를 조성해야 한다. 국내외 중소기업 간 또는 국내 대학과 선진국 대학 간 네트워크를 구축하고 이를 통해 중소기업의 해외진출을 강화하여, 글로벌 네트워크 형성을 통해 전략적 거점을 구축하고 국제 산학협력활동을 활성화할 필요가 있다.

제6절 ICT산업의 세계적 선도 지위 강화

1. 현황 및 문제점

지속적인 정보통신투자는 정보통신자본의 양적 증가에 의해 직접적으로 경제성장에 기여하여 왔으며, 산업이나 기업의 생산성 향상을 통해서도 간접적으로 경제성장에 기여해 왔다. 컴퓨터 및 주변기기, 네트워킹, 소프트웨어 등 정보화 관련 투자가 전체 설비투자에서 차지하는 비중은 1995년 24%에서 2001년에는 39.7%까지 높아졌으며, 2004년 현재 약 34.5%를 기록하고 있다. 미국, 영국 등 주요국의 자본투입에서도

50) 신개념 융·복합 제품의 경우 생산업체, 판매업체 및 A/S업체가 연계하여 수출을 추진할 경우 이를 지원하는 방법이 있다.

〈표 5-18〉 정보통신 고이용산업과 저이용산업의 생산성 추이

(단위: %)

노동생산성 증가율			
정보통신정책연구원(2004)	1994-1998	1998-2001	1994-2001
정보통신 고이용산업	9.1	5.6	8.0
정보통신 저이용산업	4.0	-2.6	0.9

총요소생산성 증가율				
박정규 외(2005)	1993-1997	1998-2001	2002-2004	1993-2004
정보통신 고이용산업	2.0	-1.2	3.1	1.2
정보통신 저이용산업	0.6	-0.9	0.8	0.1

IT 투자가 약 25~30%를 차지하여 전체 자본스톡의 증가를 주도하였다. IT 투자가 경제성장에 기여한 비중은 1995년 이후 빠르게 증가하였다. 1990~95년 전체 GDP 성장률의 약 3.5%(=0.258/7.450)만을 기여했던 정보통신투자는 1995~2000년에는 GDP 증가의 약 17.7%(0.941/5.310)를 기여한 것으로 나타났다. 이러한 정보통신투자의 높은 성장기여율은 미국, 캐나다, 호주 등과 비교하여도 낮지 않은 수준이다.

정보통신투자의 생산성 증대효과의 경우 전 산업에 걸쳐 뚜렷한 증거가 나타나지는 않고 있지만, 정보통신 高이용산업의 생산성이 정보통신 低이용산업의 생산성보다는 높은 것으로 나타났다. IT 투자는 기업과 정부의 효율적 경영을 실현시키는 파급효과를 통해 경제 전반의 생산성과 성장률을 증가시켜 왔으며, 그 효과는 인적자본과 조직구조 등 IT 투자의 흡수능력이 갖추어진 상태에서 극대화될 수 있을 것이다.

몇몇 연구결과들은 우리나라 IT산업의 국제경쟁력이 상당한 수준에 이르렀다는 것을 보여주고 있다.[51] 2004년 중에 비교 가능한 지표들을 종합해 볼 때 우리나라 IT산업의 국제경쟁력은 28개 OECD 국가 중 미국, 핀란드, 영국 등에 이어 4위 수준의 경쟁력이 있는 것으로 분석되었다. 경쟁력 지표를 결정하는 7개 하위 차원별로 성적을 살펴보면, IT 수

51) 홍동표 외, 「2004 IT산업 경쟁력 국제비교: OECD 국가를 중심으로」(2005)를 참조.

출규모 및 특화도(1위), 기술혁신 수준(5위), 정책 및 법·제도 수준(5위), IT산업 규모 및 비중(6위) 등이 높은 점수를 받은 반면, IT 인프라 수준(13위), 인적자원 및 노동시장(15위), 금융 및 벤처 창업환경(14위) 등은 중위권 수준을 기록했다.

그러나 전 세계 IT 분야의 가치사슬이 핵심부품, 서비스 위주로 재편됨에 따라 가공 조립형 IT 제조업 위주의 성장패턴은 한계에 직면하고 있다. 과거 90년대에는 IT 제조업이 가치사슬에 있어서 가장 부가가치(수익성)가 가장 높은 영역이었으나, 2000년 초기부터 IT산업 전체에서 차지하는 IT 관련 서비스 및 핵심부품 영역의 중요성이 증가하고 있으며, 수익원(부가가치) 또한 제조업에서 서비스 및 핵심부품 분야로 이동되는 '스마일 곡선(Smile Curve)' 현상이 등장하였다. IT 제조업에 사용되는 고부가가치 핵심부품의 개발 및 표준화에 의해 IT 제품의 기능과 특징, 적시성(time to market)이 좌우됨에 따라 고부가가치 핵심부품 개발 관련 기술이 중요해졌으며, IT산업의 생산에 투입되는 IT 관련 서비스의 비율은 지속적으로 상승하는 반면, 비용절감을 위한 기업의 아웃소싱이 증가함에 따라 각종 IT 관련 서비스가 IT 제조업으로부터 분화하는 현상도 증가하고 있기 때문이다.

우리나라 IT산업은 내부적으로 S/W산업 및 부품산업의 미발달, 대기업과 중소기업 간의 격차 심화 등 구조적 문제점이 노정되고 있다. 이러한 구조적 문제점을 극복하기 위해서는 소프트웨어 산업의 육성, 기업 규모별 생산성 격차 확대에 대한 대응, 수입의존도가 높은 IT 부품·소재 산업 육성 등을 통해 IT산업 부문 간의 균형적인 발전을 유도할 필요가 있다.

또한 IT 육성을 위한 법·제도 및 행정정보화 등은 높은 수준에 있지만 지적재산권의 보호수준에서는 OECD 최하위권이며, 디지털 컨버전스를 위한 법제도 정비가 선진국 수준에 미치지 못하는 실정이다. 선진국에서 이미 서비스가 이루어지고 있는 IPTV, IT 기반 의료서비스 등이 법·제도의 정비가 선행되지 못해 국내에서 서비스가 이루어지지 못하고 있다는 점은 법·제도의 정비가 새로운 산업의 출현 및 발달에 얼마나 큰 영향을 미치는지 잘 보여주고 있다.

2. 여건 및 전망

가. 중기전망

2005~08년까지의 기간 중 세계 IT산업은 연평균 4.8% 성장하고, 국내 IT산업은 연평균 7.8% 성장할 것으로 전망된다(KISDI[2005]). 국내경제성장률이 5%를 달성한다는 가정하에 IT산업의 대GDP 비중은 2008년 19.1%로 증가할 것이며, 기여도는 2%를 상회할 것으로 추정된다.

〈표 5-19〉 정보통신산업의 GDP 성장 기여도 전망

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP 성장률	3.1	4.7	4.0	5.0	5.0	5.0
정보통신산업 성장률	14.2	17.5	13.6	13.2	12.9	15.0
기여도	1.6	2.2	1.9	2.0	2.1	2.6
대GDP 비중	12.3	13.8	15.0	16.2	17.4	19.1
기여율	51.3	42.6	46.5	39.6	42.0	52.3

주: GDP성장률은 시장가격, 정보통신산업성장률은 기초가격 기준.
자료: 2003～2005년은 한국은행, 『국민계정』, 2006년부터는 KISDI 전망.

나. 정성적 전망

중장기적으로 정보통신산업의 성장률은 둔화될 것으로 전망된다. <표 5-20>에 나타난 것과 같이 국내 IT산업의 성장률은 둔화되어 왔는데, 주력제품의 성숙기 시장 진입, 통신서비스 시장의 포화, 한국이 취약한 부품산업/IT서비스 산업의 부가가치 창출률 증대 등이 주요 원인으로 파악된다. 그러나 새로운 제품의 신흥시장(emerging market)을 선점하고, 신규 통방융합서비스를 제공하며, 부가가치가 높은 부품 및 IT 서비스산업을 육성할 경우 IT산업 성장률 둔화의 속도와 폭이 완화될 수 있을 것이다.

개별적으로 발전하던 산업구조가 디지털 컨버전스로 인해 콘텐츠,

〈표 5-20〉 국내 IT산업의 부문별 평균 성장률 추이(1991~2004년)

구 분	1992～95	1996～99	2000～04
정보통신서비스	19.5%	22.0%	12.4%
정보통신기기	33.8%	22.8%	14.3%
소프트웨어	67.4%	40.8%	25.8%

자료: KAIT.

단말기, 네트워크의 디지털화와의 상호연계로부터 시작되어 수직, 수평적 산업으로의 확장 및 영역 재구성을 거쳐 궁극적으로는 유비쿼터스(ubiquitous)한 서비스 환경으로 발전할 것으로 예상된다.

3. 정책방향과 과제

가. 단기: IT산업의 발굴 및 육성

IT산업이 지속적으로 우리나라 경제성장의 견인차 역할을 할 수 있기 위한 첫 번째 단기 과제는 IT 신성장산업을 발굴·육성하는 것이다. 이를 위해 산·학·연 연계를 통한 혁신역량 강화, IT 기반 컨버전스 환경 조성 등 시장을 통해 새로운 지식과 기술이 지속적으로 창출될 수 있는 생태계 조성으로 저투자·저성장 함정을 극복해야 하며, 세계시장을 주도할 수 있는 IT 인프라, 서비스, 제품을 지속적으로 발굴하여 IT839전략을 보완·발전시켜야 한다.

두 번째 과제는 글로벌 디지털 리더십 강화 등 우호적 국제 IT 환경을 조성하는 것이다. 국제사회 기여 확대 등 IT 선도국가로서의 우호적 국제환경을 조성하고 영향력 있는 해외인사를 중심으로 親韓 네트워크를 구축·활용하며, 인터넷 기반의 전자무역 인프라 구축·확산, FTA 체결 관련 프로세스 정보화 등을 통해 세계 무역정보화를 주도해야 한다. 또한 세계적인 신기술의 Test-Bed 환경 제공, 국제 공동 IT 협력 어젠다 제시, 세계표준 선도 등을 통해 글로벌 스탠더드를 주도해야 한다.

세 번째로는 IT를 활용한 지식기반산업을 육성하고 일자리를 창출

〈표 5-21〉 디지털 컨버전스의 사회적 파급효과

가정	모든 기기들이 통합된 네트워크를 구축하고, 정보를 공유함으로써, 구성원들이 교육, 방송, 오락 등 기본적인 서비스에서부터 원격의료, 보안 등 고도화된 서비스에 이르는 통합된 서비스를 제공받을 것으로 예측되며, 삶의 질을 높일 수 있는 인간화, 친환경화, 편리화 관점에서 IT 발전 지속
직장	시간과 장소에 구애받지 않고 원스톱으로 관련 업무를 볼 수 있는 모바일 오피스 환경의 도입, 전자상거래에 있어 전자 태그 기술의 활용 등으로 조직의 분권화가 심화되며 글로벌화가 촉진될 것으로 예측됨
교육	지리적으로 고정되어 있는 학교에 구애받지 않고 원격교육, 디지털 도서관, 옥외교실 등이 활용될 것으로 예상. 멀티미디어 방송대학/대학원 등과 같이 보다 시간적 제약이 없어지는 교육이 증대될 것이며, 개인의 연령, 능력과 수준에 맞춘 최적 교육 형태가 꾸준히 시도될 것임
교통/물류	고도로 발달된 ITS 인프라 보급으로 자동운전이 시도될 것으로 예상. 이로 인해 교통체증이 완화될 것임. 보행자 내비게이션 서비스의 향상으로 보행자의 취미와 기호, 여행목적에 근거하여 네트워크 에이전트가 목적지까지의 경로 설정, 교통수단과 호텔 예약 등을 실시간으로 할 수 있는 시스템 도입이 예상됨
환경	환경측정용 단말이 다양한 형태로 적용될 것으로 예상. 예를 들어, 해양을 부유하며 위성을 통해 데이터를 송신하는 이동형 단말과 산 정상에 설치되어 영상 및 데이터를 송신하는 고정단말, 멸종 야생동물 추적 조사를 위한 체내 내장형 나노기술을 구사한 초소형 발신기의 개발 등도 가능
문화	IT를 이용한 사이버공간, 커뮤니티 등의 일반화로 인해 디지털 문화의 개념이 보편화될 것임. 인간, 기술, 자연을 묶는 디지털 웰빙형 문화가 등장할 것임.
의료	재택의료와 원격진단이 가능해지고, 고정밀 화상 전송기술과 원격 수술을 통해 자택이나 인구과소 지역에서도 전문의의 진찰과 처방을 받을 수 있는 가상병원 실현. 예방의료도 고도화되어 시계나 액세서리 등 일상적 장착품에 부과된 센서를 통해 병원에 데이터가 전송되어 결과가 피드백되는 서비스 도입이 예상됨
정치	전자투표가 정착됨으로써 유권자의 의사가 정치에 보다 정확히 반영되고 장애인 등이 편리하게 투표에 참여함으로써 정치참여의 범위가 확대되어 개표작업의 효율화가 이뤄짐. 전자민주주의가 고도화됨으로써 사이버 주민자치에 의한 정책결정 증대로 투명성이 증대되고, 행정부처에 대한 불신감이 감소할 것으로 예상됨
공공부문 서비스	전자정부 구현을 위한 시스템이 지방자치단체까지 보급. 모든 행정서비스를 인터넷을 통해 24시간 이용가능. 각종 신청업무가 전자화됨으로써 시청의 창구업무에서 인적가동이 대폭 절감, 행정조직의 간소화와 효율화 가능

해야 한다. 고용효과가 큰 SW, 콘텐츠 등 IT 서비스산업을 성장동력으로 발굴・육성하고, 물류, 유통, 비즈니스 지원 등 전 산업에 공통적으로 요구되는 핵심 서비스분야에 대해 위치정보기술, RFID기술, 대량 정보수집・분석기술 등을 활용하여 전체 산업경쟁력을 향상시켜야 한다.

마지막으로, 통신과 방송의 융합, 유선과 무선의 통합 등 융합시대에 대비한 중장기적 정책비전의 수립과 추진을 위한 법・규제 체계의 정비가 시급하다. 통신・방송 시장의 급속한 기술・시장 환경 변화 속에서 신규 통신・방송 서비스의 도입과 경쟁체제 구축을 위한 경쟁촉진 및 공정경쟁정책이 중요하다.

나. 중기: IT산업 육성에 따른 파급효과의 극대화

중기적으로는 IT산업 내의 양극화를 완화시키는 것이 중요하다. 이를 위해 먼저 '수출증가→국내 투자・고용 증가→소비확대'의 선순환관계가 복원될 수 있도록 IT 등 소재・부품산업을 적극 육성하여 수출 증가의 파급효과를 극대화해야 한다. 하드웨어 산업에 치중되어 있는 산업구조의 불균형을 해소하기 위해 R&D, 투자재원, 인력기반 등 소프트웨어 산업 전반이 유기적으로 상승할 수 있는 대책을 강구함으로써 소프트웨어 산업 규모의 확대와 고부가가치화를 유도해야 한다. 또한, 기술개발, 금융지원, 대기업의 불공정 거래관행 근절, 기술집약적 IT 중소기업 창업 활성화 등을 포함하는 종합적인 IT 중소기업 육성정책을 지속적으로 집행하며, 대기업 중심의 산업클러스터에 잠재력 있는 혁신형 중소기업을 발굴・참여시키고, 대기업과 중소기업, 중소기업 간 네트워킹을 통해 기술개발, 제품생산, 마케팅 등에 대한 협조체계를 구축해야 한다.

다. 장기: IT 기술 확산을 통한 생산성 제고

장기적으로는 IT 기술 확산을 통한 경제 전반의 생산성 제고가 가장 중요한 과제이다. 동반성장 실현을 위해서는 IT 신산업을 육성하는 동시에 전통 제조업에 대한 IT 접목 강화로 경쟁력기반을 구축하며, 전통산업의 생산시스템 선진화, 신기술 접목을 통한 핵심역량 강화, 빠른 신

제품 개발 등을 지원해야 한다. 또한, 업종별 전통기업·IT기업·IT 전문연구기관 간 혁신네트워크 구축, IT 접목을 통해 성공한 영역별 최우량사례(best practice)의 발굴·홍보 등을 통해 전통산업에 대한 IT 응용을 확산시키는 방법도 바람직하다.

제7절 문화산업 육성을 통한 국가 브랜드파워 강화

1. 현황 및 문제점

우리나라의 문화산업은 문화적 서구화와 정보통신 인프라의 강화, 창작 및 기술 인력의 강화로 동남아를 중심으로 문화산업 한류의 붐을 일으켰으나 아직은 구조적 취약성을 안고 있다. 문화산업은 막대한 자금이 투입되기 때문에 금융시스템의 발전과도 상당한 관계가 있는데, 금융시스템이 미비하며 높은 흥행리스크와 완성리스크가 해소되지 않아 투자의 유인이 약한데다 투자관행도 불합리한 실정이다. 사전제작이 불완전한 상태에서 사실상 주요 투자자에 의한 완성보증의 형태로 자금관리의 투명성이 결여되어 있다. 최근 일부 영화를 중심으로 SPC 설립 제작 등 일부 개선의 징후가 나타나고 있으나, 영화제작사와 재무적 투자자 간의 원금에 대한 보장 없이 제작사가 투자 금액에 대한 이자를 지급하는 조건부차입은 투자유인을 크게 저해하고 있다. 투자시스템이 구비되지 못한 상태에서 산업 내 정보의 비대칭성으로 인하여 투자수익률의 편차가 크게 존재하여 투자위험이 높은 상태이며, 투자효과가 불확실하여 민간부문의 투자가 저조하며, 물적 담보에 의존하는 투·융자 관행으로 인해 중소업체의 자금조달이 어려운 실정이다.

문화산업의 구조 고도화를 통한 한류의 잠재적 가치 극대화는 문화산업의 자체적인 속성 및 문화산업이 제조업 수출에 미치는 영향으로 인하여 절대적으로 필요한 것으로 판단된다. 한류 효과는 만화, 영상물, 음악, 관광 등 직접적 산업뿐만 아니라 가전제품, 휴대품 등 제조업과 성형수술 등의 연관 서비스산업으로 확대되며, 국가 전체의 이미지를 제고시켜 유무형의 편익을 창출하기 때문이다. 최근 문화산업 수출은

급격하게 증가하여 주요 부문에서 무역수지 흑자를 기록하였다. 제조업과 마찬가지로 소비 및 내수시장 성장을 바탕으로 해외진출 기반이 확립된 단계로서 전략적인 접근이 필요한 시점이다. 과거 일시적·국지적 유행 여부가 우려되던 한류는 현재 7~8년 이상 지속되고 있으며, 최근에는 아시아권을 넘어 유럽 및 라틴아메리카로 진출하여 우리나라 문화산업의 보편적 경쟁력의 가능성을 보여주고 있다. 그러나 우리가 아직 한류로부터 형성된 국가브랜드의 경제적 효과를 극대화하지 못하고 있고, 이런 와중에 한류의 지속 여부는 아직은 불투명한 단계이다.

2. 여건 및 전망

『2005 문화산업백서』에서 밝힌 2004년 우리나라 문화산업의 매출액은 약 50조원, 종사자 수는 약 45만 9천명으로 전체 산업에 대하여 약 3% 내외의 비중을 차지하고 있다. 전체 산업에 대한 문화산업의 부가가치 및 고용 비중은 1990년 이래 증가추세를 지속하고 있으나 아직 미국에 비해서는 크게 낮은 수준이다.[52]

문화산업의 급속한 성장은 디지털·정보통신 기술의 혁명적인 발달과 정보통신망의 세계적인 보급으로 인한 소위 '비트와 네트의 결합'이 기본적인 배경이라 할 수 있다. 세계적인 문화적 수렴 및 정보통신 인프라의 보급을 바탕으로 문화산업의 국제간 거래는 급속히 증대되고 있다. 우리나라는 최근에 세계수준의 정보통신망 인프라의 보급 등을 기반으로 문화산업에서 괄목할 만한 성장을 보이고 있다.[53] 문화산업은 소득 탄력성이 높은 미래지향적 산업이고, 환경친화적이며, 고용유발계수, 부가가치 등에서 타 산업을 능가하고 있다.

문화산업은 그 자체로 소비자본의 형성을 통한 중독성이 강하며,[54]

52) 한국과 미국 모두 핵심저작권산업을 비교한 것이다.

53) 문화산업에 관한 세계 공용의 통계적 기준은 아직 수립되지 않은 상태로, 미국은 1997년 NAICS 개정에 정보산업(51)과 예술, 오락, 레크레이션(71)을 중심으로 통계체계를 정리하는 한편 마그네틱 단순복제업(3346)은 제조업의 한 항목으로 분리하고 있으며, 영국은 콘텐츠 중심의 정부지원과 매체 중심의 산업적 접근을 구별하는 움직임을 보이고 있다.

54) 문화적 소비의 소비자본 형성에 대한 설명은 Becker(1998) 참조.

〈표 5-22〉 한국과 미국의 문화산업 비중 비교

(단위: %)

	한국		미국	
	1990년	2000년	1990년	2001년
부가가치 비중	1.23%	2.42%	3.52 %	5.24 %
고용 비중	1.47%	2.56%	2.41 %	3.49 %

〈표 5-23〉 문화산업의 경제적 파급효과

구 분	문화산업	전체 산업
성장률	21.1%	5.7%
부가가치 유발계수	0.8	0.6
생산유발계수	2.1	1.9

주: 성장률은 1999~2003년 평균, 유발계수는 2003년 기준.

상대국에 대한 문화산업의 수출은 한국 제조업 제품 전반에 대한 수입국 수요의 구조적인 쉬프트를 초래하는 전략적인 가치가 있다.[55] 문화산업은 배급-서비스의 가치사슬에서 배급사가 시장가치 및 산업구조의 주도권을 잡고 있는 것이 일반적이며, 세계적인 시장도 배급사 중심의 합종연횡의 역사라고 할 수 있다.

3. 정책방향과 과제

문화산업정책의 핵심은 가치사슬 전반에 걸쳐 개선의 노력이 필요하다는 점이다. 구체적으로는 콘텐츠 제작 및 마케팅 과정의 지식집약도 제고, 혁신적 소규모 제작 기업의 활성화 기반 구축, 문화산업 핵심인력 양성시스템 확립, 문화산업의 국제적 배급망 확립 등이다.

55) 문화관광부(2005)에 따르면, 문화산업의 1% 수출 증대는 제조업의 수출을 0.045% 유발하는 것으로 추정된다.

가. 단기: 문화산업 고도화 기반 조성

문화산업은 초기 콘텐츠 생산과 마케팅의 극대화를 위한 수요자 정보의 집적 및 고부가가치화 가공의 과정에 인문학과 연계한 광범한 인적・물적 자원의 투입을 연계하는 유기적인 시스템의 구축이 필요하다. 한류 본류의 핵심인 문화콘텐츠의 향상을 위해 정부의 직접적인 재정지원보다는 전문인력의 개발, 투자환경 개선, 명시적・암묵적 규제의 개선 등을 통해 경쟁력 있는 기업이 성장할 여건을 제공해야 한다.

투자환경을 정비하여 문화산업의 R&D를 활성화하는 중소규모 제작사의 콘텐츠 개발을 활성화하고 수익실현 가능성을 극대화시키는 것이 산업경쟁력의 제고에 필수적이다. 투자환경을 개선하기 위해서는 규모의 경제를 실현하는 시스템의 구축을 통해 단기적으로는 흥행리스크와 완성리스크를 통제하도록 노력해야 한다. 문화산업은 이 두 가지 고유한 리스크가 맞물려 규모의 확대 및 금융시스템의 발전을 제약하고 있기 때문이다.

제작자 중심의 산업구조를 유도하여 산업적 창의력을 활성화할 필요가 있다. 국내적으로 이동통신사 중심의 산업구조 정착은 소비자의 효용 및 제작활성화의 양 측면에서 문제가 있으므로 신중하게 통제되어야 한다. 이동통신사 망서비스 개방, DRM의 표준화 등은 산업의 독점・경쟁관계뿐만 아니라 소비자의 후생에도 영향을 미치는 중요한 정책이다. 복제방지 기술의 개발에는 막대한 자본과 기술력이 필요하다. 문화콘텐츠 기업의 영세성으로 인해 독자적 기술개발에 어려움이 있으나 창의력 활성화를 위해 필요한 사항이다.

문화산업의 고도화를 위해서는 문화산업 부가가치를 실현하고 공정거래질서를 확립할 필요가 있다. 특히, 지적재산권 관련 체계를 개선해야 하는데, 법・제도적 측면과 기술적 측면이라는 양 측면을 포괄할 수 있는 문화상품의 저작권 관리시스템의 정비, 관리사업의 육성이 필요하며, 저작권 보호, 유통정보 처리, 과금체계, 사용료 표준안 등 디지털시대에 적합한 콘텐츠 유통체계를 정립해야 한다.

마지막으로 효과적인 해외정보 및 후반제작 등 수출 지원정책을 수립해야 한다. 언어 및 문화적 전통 등 우리 문화의 고유성은 세계적 소

비시장의 정보 접근 및 수출가치의 극대화에 제약요인으로 작용할 수 있는데, 이 점은 특히 중소제작에 제약요인으로 작용하기 쉬우므로 개선이 필요하다. 또한 국내뿐 아니라 수출 대상지의 저작권 관리시스템을 보완하고 저작권에 대한 인식을 제고해야 한다.

나. 중기: 문화산업 5대강국 진입

중기적으로는 '문화산업 5대 강국' 진입을 목표로 해외투자를 확대해야 한다. 문화산업에 대한 인프라 투자확대를 통하여 창조적 한국(Creative Korea)을 확립하고, 해외 한글교육의 지원 및 고급문화 교류의 확대 등을 통해 문화한국의 이미지를 강화하도록 지원하며, 창의력과 민간투자를 극대화할 수 있는 문화산업 인프라를 구축해야 한다.

두 번째 중기 과제는 문화산업의 국내외적 소비기반을 확충해야 한다는 것이다. 문화산업은 매체를 통해 소비될 때 부가가치가 실현되는 것이며, 이는 보다 큰 소비시장의 확충을 필요로 한다. 이를 위해 국내적으로는 국민 전반의 미디어 교육을 활성화하는 한편, 노인복지, 소외층 문화향수 및 사회적 정보화 제고 등과 접목한 지속적 국내 소비시장의 확대정책이 필요하며, 대외적으로는 해외 배급망의 확보를 위해 적극 노력해야 한다.

문화산업의 기반 형성에서 가장 중요한 요건 중의 하나는 인력이다. 따라서 문화콘텐츠산업 인력교육시스템을 강화하여 기획·창작·개발 인력 중심의 핵심인력양성체계를 수립해야 한다. 예를 들면, '문화콘텐츠 비즈니스 스쿨'을 설립·운영함으로써 다매체 및 복합형 콘텐츠에 대응하는 비즈니스 모델 개발, 혁신적 발상 등을 갖춘 시장개척형 프로듀서를 양성할 수 있다.[56]

문화산업의 지속적인 발전을 위해서는 해외 문화콘텐츠의 적극적인 교류·흡수 및 국내문화의 적극적인 번역·소개의 기능이 구비되어야 한다. 이를 위해 문화산업의 국제적 네트워크 및 후반제작을 강화해야 한다. 즉, 국제적 문화산업자본들과의 제휴 등을 통해 문화산업의 국제

56) 미국의 UCLA Extension 및 UCLA MFA Producers Program, USC 대학원, EU의 Media Business School 등이 그 예이다.

적 배급네트워크를 강화하고, 확대된 문화산업 시장규모를 바탕으로 문화산업의 후반제작 기지를 구축하고 아시아를 중심으로 영상촬영 및 후반제작 수요를 유치하여 문화산업의 부가가치를 확대재생산할 수 있도록 지원해야 한다.

다. 장기: 아시아 문화콘텐츠 허브

우리나라를 아시아 문화콘텐츠의 허브로 만드는 장기적 목표를 이루기 위해서는 먼저, 우리나라가 세계 문화산업의 한 축을 형성하고 국제적 문화산업의 거래질서를 주도할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 저작권 관련 국제적 협약의 주도적 참가 및 정립을 통해 문화산업 해외 부가가치 획득을 극대화하며, 문화산업 인력을 양성하고 교육의 중심지로서 정보네트워크의 중심적 지위를 강화해야 한다.

또한 한류의 문화적・산업적 결실 수확기로서 아시아 내에 한국문화를 확산시켜야 한다. 현재의 한류열풍을 기반으로 아시아 최고 수준의 문화콘텐츠산업을 육성하고 아시아 문화콘텐츠 허브의 위상을 지속적으로 유지시켜야 한다.

문화콘텐츠 강소(强小)기업의 활성화 역시 장기적으로 중요한 과제이다. 개인 맞춤형 생산(full customization)에 부합하는 혁신 문화콘텐츠 기업의 역할을 강화해야 하는데, 이 과정에서 한국경제의 잠재력에 맞는 '강소기업'을 지향하고, 입체형・지능형・실감형 콘텐츠 기술을 선도적으로 개발하고, 표준화 전략을 구사하는 것이 바람직하다. 이를 통해 전 세계 문화산업 시장의 틈새를 공략하는 것이다.

마지막으로, 문화산업을 통해 복지정책의 패러다임을 전환해야 한다. 문화산업구조의 고도화를 통해 국민들의 문화 향수기회를 증진시키고 CT(Culture Technology)를 활용한 장애인정책 및 노인정책을 구현함과 동시에 오감체험형 콘텐츠 개발, 장애인 커뮤니케이션 보조 기술을 정착시켜야 한다.

제8절 기업의 효율성 극대화를 위한 시장경제의 정착

1. 여건 및 전망

외환위기를 계기로 표출된 낙후된 시장경제시스템을 개혁하기 위하여 그동안 기업 관련 회사법, 증권거래법, 노동법 등 많은 법·제도의 개선이 추진되어 왔다. 아직은 미흡한 면도 있지만 전반적인 제도는 상당한 수준으로 정비되어 가고 있다고 할 수 있다. 특히, 은행 및 주식시장 등 금융부문에서의 효율성 증대는 괄목할 만한 개선이 이루어졌다. 그러나 외환위기 이후 도입된 시장경제시스템을 개혁하기 위한 여러 제도들이 그 목적에 부합하게 효과적으로 집행되고 있는지에 대해서는 의문이다. 근본적인 제약요인은 경제시스템의 전환이 본질적으로 쉽지 않다는 점에 있다. 정치·사회·문화적인 요소들과 복잡하게 얽혀 있어 단기간에 걸친 법과 제도의 개혁만으로는 불충분할 수밖에 없다. 또한, 경제주체가 자기책임의 원칙에 따라 재산권을 행사하지 못하는 경우가 비일비재할 뿐만 아니라 재산권 행사에 따른 이해갈등을 투명하게 해결하지 못하는 점도 시장경제의 선진화를 위한 개혁추진에 있어 중요한 장애요인이다.

외환위기가 어느 정도 극복된 이후부터는 기업지배구조의 현안 이슈들에 대한 우리 사회의 견해가 양분되고 있는데, 외국자본과 기업경영, 재벌정책, 금융과 산업의 분리 문제 등 외환위기 이후 우리 사회에 형성되어 온 기업지배구조에 대한 시각들을 과학적·실증적인 토대 위에서 재정립할 필요성이 있다.

먼저, 외환위기 이후 기업의 회계 및 감사의 투명성을 높이기 위해 기업의 내부 및 외부 통제제도 도입 등 제도의 개선이 추진되었으나, 최근 일련의 회계 관련 사건에서 보듯이 보다 적극적인 회계 및 감사의 투명성 향상이 필요하다.

두 번째는 외국자본의 국내투자 활성화 관련 법·제도의 정비와 관련한 것이다. 외환위기를 조속히 극복하기 위한 한 방편으로 외국자본이 국내 기업에 투자를 원활히 할 수 있도록 관련 회사법, 증권거래법

등 많은 법·제도의 개선이 추진되었다. 특히 M&A 관련 법·제도는 적대적 M&A가 허용되는 등 상당한 수준까지 정비되어 있으나, 외국자본의 경영권 침해, 외국자본의 현행 법·제도적 루프홀을 이용한 국부유출 등의 우려가 있어 개선할 필요가 있다. M&A 제도가 현 경영진의 견제시스템으로 작동하기 위해서는 적대적 M&A가 허용된 수준에 상응하는 경영권 방어수단을 기업이 활용할 수 있어야 하는데, 이에 대한 시각들을 과학적·실증적인 토대 위에서 재정립할 필요성이 있다.

세 번째로, 노사관계 측면에서도 외환위기 이후 잠시 노사관계의 안정이 이루어졌으나 장기적으로는 아직도 불안정한 상태이다. 국가경쟁력을 높이기 위해서는 노동시장이 유연하게 시장경제원리에 입각하여 운영되어 기업이 필요로 하는 양질의 노동력이 적정가격으로 공급되어야 하는 반면, 노동 공여자는 적정하게 노동의 대가를 지불받아야 하며, 기술 및 능력 향상을 도모할 기회가 주어져야 한다.

공기업의 민영화와 관련해서는, 외환위기를 계기로 공기업의 창의성 및 효율성 증대를 위해 공기업의 민영화를 추진하기 위한 관련 법·제도의 정비가 이루어졌으나, 지속적인 공기업의 민영화가 이루어지지 않고 있다. 일부 민영화하지 못한 공기업들 중에는 경영진의 방만한 경영을 적절히 견제할 수 있는 시스템이 부재하여 책임소재 파악이 불가능하고 심각한 도덕적 해이와 경영부실을 보이기도 한다. 민영화된 기업이 소기에 목적한 바를 효과적으로 이룰 수 있도록 관련 법·제도가 정비, 집행되고 있는지에 대하여는 의문의 여지가 있다.

다섯 번째 고려할 사항은 방송과 통신의 융합과 관련된 것이다. 최근 통신과 방송의 융합 등 기술의 발전에 따라 새로운 시장이 창출되고 기존 산업 간 경계가 무너지고 있다. 그러나 현재의 정부부처 및 규제기구들이 기존의 산업 간 경계에 기초한 규제방식들을 계속 고집함으로써 시장에 혼란을 초래하고 궁극적으로는 민간의 창의성 및 효율성 극대화를 저해하고 있는 실정이다.

마지막으로, 정부는 재벌에 대한 정부의 직접규율을 시장규율로 대체해 나가기 위한 정책으로서 시장개혁 로드맵을 수립·집행하고 있다. 이 시장개혁 로드맵을 통하여 재벌의 소유지배구조 개선과 투명경영을 유도할 수 있는 다양한 출자총액제한제도 졸업기준을 마련하였다. 2007

년 기업 내·외부 견제시스템이 효과적으로 작동될 경우 정부직접규율을 시장자율규율로 전환할 것이다.

2. 정책방향과 과제

기업의 효율성 극대화를 위해서 가장 중요한 것은 정부에 의한 직접적 규율에서 시장 자체의 상시적 규율 또는 정부의 시장친화적 규율로 전환하고, 글로벌화 시대에 적합한 시장기능의 활성화와 시장규율의 정착을 추구하는 것이다. 대기업집단에 대한 규제를 정부의 직접적·일률적 규제에서 중장기적으로 시장친화적인 규제 또는 시장 자체의 규율로 대체해야 하며, 정부의 공권력에 의한 시혜적 시장질서 유지가 아니라 이해관계자 간의 견제를 통해 자신의 권리를 효과적으로 지키려는 노력으로 시장질서의 자율적 형성을 유도해야 한다.

시장경제의 선진화, 즉 제반 시장기구의 작동을 원활하게 하는 과제는 기본적으로 정부가 아닌, 이해관계자들에 의한 감시·책임추궁이 가능함으로써 이루어질 수 있다. 금융감독제도, 도산법제, 회사법제, 회계·공시제도, 경쟁정책, 대기업정책 등은 이러한 과제들을 추진하기 위한 정책수단들로서 궁극적으로는 시장기구가 원활히 작동되게 하는 데 목적이 있다. 중장기적으로 기업·금융 관련 법·제도들을 민간의 창의성 및 효율성 극대화를 유도하기 위한 방향으로 재구축하고, 이해관계자들에 의한 감시·책임추궁이 작동한다는 전제 위에서 사전적 규제 조항들을 가능한 한 사후적 규제체계로 전환하는 것이 바람직하다. M&A 관련 법·제도들이 기업의 집행경영진을 상시로 견제하고, 필요시 보다 나은 경영진으로 교체할 수 있는 시스템으로 작동하여야 하며, 동시에 기존 집행경영진은 적절한 경영권 방어수단을 활용할 수 있어야 시장원리에 입각한 상호견제와 균형이 가능하다.

대기업집단정책과 관련해서도 시장의 힘에 의하여 규율될 수 있도록 정책의 기본방향을 정립해야 한다. 시장의 힘에 의한 규율이 작동될 때 비로소 대기업집단들이 스스로 지배·경영·사업구조를 변화시키려는 유인을 가질 것이기 때문이다. 대기업집단이 글로벌 경쟁력을 갖춘 글로벌 기업으로 성장·도약할 수 있도록 글로벌 기준을 최대한 적용하도

록 해야 한다. 또한 중소기업정책에 있어서도 획일적이고 인위적 지원이 아닌 성장가능한 중소기업이 선택과 집중에 따라 지원받게 될 때, 중소기업의 창의성과 효율성을 극대화시키는 유인이 발생할 수 있다. 선별된 중소기업이 자금조달 및 인재조달에서 우위를 갖도록 하여야 한다. 즉, 이해당사자가 자기책임의 원칙에 따라 시장원리에 입각하여 결정하도록 유도하는 것이다.

글로벌화 시대에 적합한 글로벌 기준을 최대한 수용함으로써 기업효율성을 극대화하여 국가경쟁력을 고양시키는 것 역시 중요한 과제이다. 기업의 이사회가 기업집행부를 효과적으로 감시하고 견제할 수 있는 제도를 모색해야 하며, 기업의 회계 및 감사의 투명성을 높이기 위해 제도를 개선할 필요가 있다. 더불어 기업이 사회적 책임을 다하고 윤리경영을 기업에 뿌리 내리게 하는 제도 및 유인방안을 모색하고, 창의성 또는 창업가 정신이 기업에 팽배하도록 하는 제도 및 유인방안을 모색할 필요가 있다.

이 외에도 경쟁정책의 실효성을 제고하기 위해서는 私訴를 활성화할 필요가 있다. 私訴가 활성화되면 위법행위에 대한 감시·억지 효과가 제고되고, 경쟁정책당국의 단독 법집행에 따른 과중한 사건처리 부담이 경감되며, 법집행의 효율성이 증대된다. 또한 정부의 소비자정책 기능을 강화할 필요가 있는데, 시장규율의 정착을 위해서는 기업 간 경쟁의 활성화와 더불어 시장 소비자의 압력이 필수적이기 때문이다.

공기업의 효율성, 투명성, 책임성을 제고시킬 수 있도록 적합한 지배구조를 구축하는 것도 중요하다. 방만 경영을 억제할 수 있는 효과적인 내·외부 통제시스템, 공정한 인사시스템, 경영자율권을 최대한 보장하되 자율 경영에 상응하는 책임을 지게 하는 보상시스템을 구축하고, 주주의 가치를 극대화하는 방향으로 집행경영진을 효과적으로 감시하고 유인할 수 있는 제도를 모색할 필요가 있다. 또한 회계 및 감사의 투명성을 높이기 위한 제도를 개선할 필요가 있다.

이와 같은 규제개혁의 실효성을 높일 수 있도록 민간의 이해관계자 참여를 강화하고 지속적으로 추진하도록 해야 한다. 이른바 '정책규제'의 성역을 제거하여 모든 규제를 대상으로 시장경제질서의 정착 및 '기업하기 좋은 나라'의 관점에서 검토하도록 하며, 규제일몰제, 실명제 등

의 추진으로 규제도입의 취지를 명확하게 하고, 규제 담당자의 책임을 강화하고, 장기적으로 규제권한을 지자체로 이양하고, 지역 간 경쟁을 통해 규제를 완화하는 것이 바람직하다.

장기적으로는 기술의 획기적 발전에 따라 현재의 기업조직, 시장조직 등도 획기적으로 변모할 것으로 예상된다. 이러한 기업조직, 시장조직 등의 변화에 따라 정부조직 자체도 획기적 변화를 모색할 필요가 있으며, 새로운 기술, 새로운 시장 형태하에서 민간의 창의성과 효율성 극대화를 유도할 수 있는 방향으로의 시장 인프라(정부규제·감독체계, 기업·금융 법제 등 포함) 재구축 작업이 지속적으로 필요하다.

제6장

인적자원의 고도화

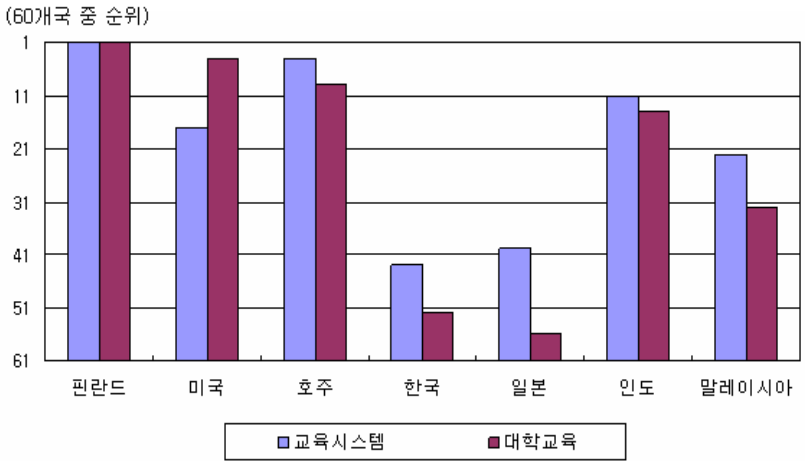
제1절 총 론

1. 현황 및 문제점

전 세계적으로 안정적 성장과 사회발전을 위한 핵심정책으로서 인적자원정책의 중요성이 높아지고 있으나 우리의 경우 이에 대한 대응이 지체되고 있다. 정보화 및 세계화로 인한 경제·사회의 심층적 구조 변화는 개인 및 기업에게 끊임없는 전략적 대응능력 및 자기주도 학습과 혁신능력을 요구하며, 국가의 안정적 성장과 발전의 관건은 지식과 기술의 원천인 인적자원의 질적 수준에 좌우된다. 이에 따라 많은 선진국들이 이미 1990년대 이후 '수월성, 다양성, 책무성' 그리고 '선택과 경쟁'의 원리에 입각한 교육 및 인적자원개발체제의 개혁 내지 혁신 노력을 경주해 오고 있으며, 최근에는 고급인력 확충을 위한 대학개혁 노력 및 인적자원관리혁신을 위한 정책경쟁이 심화되는 추세이다.

그러나 우리나라의 경우, 지식경제사회의 도전에 대응할 수 있는 새로운 교육·인적자원개발 패러다임을 정착하고 국내외 지식·인적자원을 보다 효과적으로 개발하고 활용하기 위한 전략적 대응과 제도개혁이 지체되고 있다. 잠재성장률의 장기적 하락 추세와 함께 노동시장의 유동성이 급증하고 고용불안 요인이 점증하는 여건에서 최소한의 안정성장 및 사회통합기반을 유지하기 위한 '인적자원의 양과 질'의 제고 노력이

[그림 6-1] 교육경쟁력 국제비교(IMD, 2005)



절실한 시점이다.

우리는 고등교육의 보편화 등 외형적으로는 고급인력의 대량공급체제를 구축하였으나, 다양화·전문화되고 있는 직업현장의 수요를 충족하기에는 미흡한 실정이다. 국내 대학 다수가 상호 차별성이 미약한 일반 교육기관 성격이 강하여, 고학력자의 초과공급 및 질적 불일치(skill mismatch) 문제가 지속되는 가운데, 직종별·전공별로 인력난 문제가 병존하고 있다. 대학의 양적인 포화상태에서 전문대학은 물론 국립대학을 포함한 다수의 지방대학들이 심각한 경영난에 직면하고 있으며, 실제로 2004년 현재 지방소재대학의 미충원율은 일반대학 14.8%, 산업대학 26.6%, 전문대학 28.0%(수도권 소재 대학의 경우, 각각 2.2%, 6.9%, 2.0%)에 이른다.

한편 고급과학기술인력은 물론 제조업 기술인력과 기업지원서비스 부문의 전문인력이 부족하여 제조업 및 서비스업의 지속적인 지식기반화를 저해하고 있다. 고급 과학기술인력 면에서, 예를 들어 앞으로 BT·NT·IT·CS(인지과학) 등 융합기술에 기초한 두뇌지향형 산업/기술군(brain-oriented technologies)을 담당할 인력이 점점 더 중요해지고 있으나, 아직 국내에는 이를 위한 교수인력이나 교육과정이 전무한 상황인 것이

다. 이러한 상황을 반영하여 IMD 등의 조사에서 대학경쟁력은 계속 최하위권을 벗어나지 못하고 있다.

무엇보다 획일적이고 관료적인 학교교육체제로 인해서 수월성·다양성 교육이 저해되고 있으며, 사교육의 팽창으로 실질적인 교육기회의 불평등 정도가 심화되는 문제를 해결해야 한다. 과거 학교교육은 교육기회의 형평적 확대를 통해 사회 전체적인 부와 소득을 평등화한다고 하는(great income equalizer) 社會統合機能을 수행하여 왔으나, 최근 사교육비의 증가로 인해 이러한 기능도 약화되고 있는 실정이다. 한국개발연구원(2004a)의 도시근로자가계 대상 조사에 의하면, 소득 최상위 10% 가계의 총교육투자비는 소득 최하위 10% 가계의 3.8배(월 59.1만원 vs 15.7만원)에 이르며, 사교육비는 4.8배(월 40.7만원 vs 8.5만원)에 달한다. 이러한 가운데, 조기유학을 포함한 해외유학이 급증하고 있으며 이로 인한 경제적·사회적 부담도 증가추세에 있는바, OECD의 *Internationalization and Trade in Higher Education*(2004)에 의하면 우리나라의 인구당 해외 유학생은 세계 1위를 차지하고 있다.

학교교육 이외에 평생교육도 문제가 많다. 근로자 개인이 주도하는 평생학습, 인적자원 투자의 중요성이 크게 증가하고 있으나, 아직 평생학습의 중요성에 대한 사회적 인식이 낮고, 평생교육 수요를 수용·지원할 수 있는 제도적 환경도 미흡한 실정이다. '전업학생에서 전업직장인'이라는 전통적인 교육-근로 간의 이분적 구조가 지배적이며, 재직자의 직업능력 향상을 위한 체계적인 정책과 제도가 미비하다. 특히 중소기업 근로자, 비정규직 근로자, 자영업자 등 근로취약계층에 대한 직업훈련 프로그램이 빈약하여 이들의 사회·경제적 이동성이 제약되어 있으며, 실제로 중소기업에서의 직업훈련참여율은 8%, 대기업의 경우 77%(2004년 300인 기준, 고용보험 DB)로 양극화현상을 보이고 있다.

교육수준 증가 및 고령화 사회 진입으로 여성 및 중고령자의 인력활용에 대한 중요성은 높아지고 있으나, 여성 및 고령자의 경제활동참여율은 정체 혹은 감소추세에 있다. 여성의 경제활동참여는 30대의 경력단절현상과 고학력자의 참여율이 저조해 2003년 기준으로 OECD 평균에 비해 9.4%나 낮은 실정이며, 중고령자의 경우 교육·훈련에서 소외되어 활용도도 낮은 경향을 보이고 있다.

비단 물적 자원에 대한 투자뿐만 아니라 인적자원에 대한 투자의 중요성이 대두되고 있는 시대이지만, 인적자원 관련 정책의 조율기능이 약하고 중앙집권적이고 폐쇄적인 성격이 강하여 정부사업의 효율성과 효과성이 저조한 실정이다. 교육, 연구개발, 산업, 복지 등 인적자원 관련 정책이 중앙정부에 집중되어 있는 가운데, 각종 정책 및 사업의 부처 간 조율과 연계가 취약하다는 문제가 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 '인적자원개발회의'를 발족(2001)하고 교육부를 교육인적자원개발부로 승격 개편(2002)하였으며, 인적자원개발기본법을 제정(2002)하여 제1차 기본계획(2001~05)을 추진하였고, 2006년부터는 제2차 기본계획(2006~10)을 추진하고 있으나, 아직은 가시적 성과가 미미한 것으로 평가된다. 선진국과의 지식격차 해소를 위해서는 해외의 선진지식 기술자원을 지속적으로 흡수하고 국내 시스템에 접합시키는 것이 필수적이나, 아직은 이러한 개방형 인적·지식 자원 개발체제로의 전환이 미흡한 실정이다. 따라서, 해외 유학·연수, 기술도입 등에 주로 의존해 왔으며, 해외 교육기관의 국내진출, 외국기업의 산학협력 및 국가 R&D 사업 등에의 참여, 국내 기업/연구기관의 해외진출 등 보다 다양한 경로를 통한 연계가 미흡하다.

우리의 교육투자구조는 공·사 교육투자 모두에 있어 심각한 비형평적인 요소를 안고 있어 교육양극화 문제가 심각한 수준이다. 정액 부담 방식이 대부분인 사부담 공교육비는 정부부담 교육비의 70%인 20조원에 달하는 것으로 추정되나, 학자금 지원(장학금, 융자, 소득공제 등)은 미미하여 저소득층의 부담이 상대적으로 높은 구조를 보이고 있다. 공교육비의 80%가 초·중등교육에 투자되어, 고등교육에서 저소득층의 소득 대비 교육비 부담 비중이 높을 수밖에 없는 구조인 것이다. 국가차원에서의 관련 의사결정 구조를 볼 때, 정부, 의회, 전문가 간, 그리고 정부 내 교육담당 부서와 여타 부서 간의 체계적인 연계나 협력 고리가 미약한 문제도 지적되어야 한다. 평준화정책, 입시정책, 대학개혁 등 주요 현안 타개를 위한 새로운 리더십이 어느 때보다도 절실하지만, 집단 간 이해갈등만이 첨예화하여 관련 주요 법안의 제·개정이 계속 교착상태에 있다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

우리가 안고 있는 교육・인력 개발체제의 문제점에도 불구하고, 21세기 인력강국으로서의 새로운 도약을 위한 잠재력은 충분하다. 교육의 양적 공급기반으로서 고졸자의 대학진학률이 82%에 달하는 등, 고등교육의 대중화가 완료되어 '교육기회의 확대'에 관한 정책적 부담이 거의 해소되었다. 중등학생의 학업성취도 또한 세계적인 수준이어서, 교육의 수월성・다양성에 맞춘 본격적인 '질적 개혁(quality reform)'을 시도할 수 있는 입장이다. 이미 고등교육기관은 학교의 초과공급 상태에서, 나름대로의 혁신노력을 기울이고 있으며 차별화와 특성화 발전의 맹아가 싹트고 있다. 차별화 노력이 본격적으로 전개되어 신흥 명문대학(혁신대학)이 출현하고 있으며, 대학 간 서열구조 변화가 두드러지고, 질적인 면에서 일부 전문대는 4년제 대학을 능가하는 것으로 평가된다.

인력수요 측면에서 지식기반제조업, 전략적 사업서비스는 물론 아시아시장 수요를 바탕으로 고급 소비재산업이 될 수 있는 경공업부문도 고급인력 수요를 창출할 가능성이 있다. 지식기반서비스의 비중은 아직 선진국에 못 미치나 외환위기를 계기로 사업자 관련 서비스를 중심으로 급속히 팽창 중이어서 대졸 수준의 고급인력에 대한 수요기반은 계속 확장될 전망이다. 반면, 단순숙련인력, 영세자영업자 등에 대한 구조조정 및 고용압박은 계속 가중될 것이나, 이들의 재교육, 고용전환 문제에 대한 정책적 대응 성과는 현재로서는 매우 불투명한 상태다. 정보화 능력 측면에서 하드웨어 인프라와 정보화 기초능력에서 앞서 있어, 네트워크 기반형(network-based) 교육・학습 혁명에 능동적으로 대처할 수 있는 입장이다. 교육・훈련 현장에서 ICT의 응용은 아직 매우 제한적이지만, 향후 정책적 노력에 따라 획기적인 변화를 유발할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

투자재원 측면에서 교육열이 정규학교 단계에 편중되어 입시경쟁, 과열과외 등 부작용을 낳고 있기는 하지만, 높은 교육열은 상당한 규모의 잠재적 투자재원이 아직도 우리 사회에 있음을 시사한다. 매우 불투

명하기는 하지만, 초·중등학교 및 대학을 망라하여 교육 행·재정체계, 조세제도, 학사제도 등에 관한 포괄적이고 심층적인 개혁이 이루어질 경우, 막대한 사교육비를 공교육비로 흡수하는 것이 가능할 것으로 보인다.

향후 출산율 하락으로 학령인구가 감소함에 따라 학교 교육환경 개선을 위한 예산소요가 상대적으로 줄어든다는 것도 우호적인 변수임에 틀림없다. 투자 측면에서 민간 금융시장의 투자 재원을 흡수하여 정부의 재정투자를 보완하기 위한 다각적인 노력이 전개되고 있는바 BTL, 정부보증에 의한 ABS 학자금 융자 등이 그 사례라 할 수 있다. 노동시장 환경은 외국기업의 국내진출 증가, 중소벤처기업의 창업 붐 등을 배경으로, 脫학력·학벌주의의 새로운 고용인사 관행이 확산되는 추세이다. 궁극적으로 입시 위주의 교육, 대학의 단선적인 서열화 문제 등을 완화하고 노동시장 변화에 부응하는 대학·학교의 차별화·특성화 혁신을 유발할 가능성이 높은 것으로 전망된다.

새로운 사회적 학습환경으로 정부·민간 차원의 대외교류, 사회의 개방도가 계속 증가하면서 각종 선진 제도·관행이 국내에 파급되고, 개개인의 학습잠재력을 실현시켜 줄 수 있는 사회적 '학습환경'과 '학습동기'가 조성되고 있다. 높은 학습 잠재력에도 불구하고 '지식격차'의 문제가 발생하는 것은 교육·인력 개발체제상의 문제점에 못지않게 우리의 사회·학습 환경이 폐쇄적이었던 것에 기인한다. 인적자원개발 기본법 제정, 인적자원개발회의의 출범 등은 교육-노동-산업-연구개발 등을 연계하여 인적자원 문제에 대해 종합적으로 접근하고자 하는 바람직한 방향의 시도로 평가할 수 있다. 아직 가시적 성과는 미흡하지만, 최근 5년 정도 동안의 노력은 기초적인 제도적 인프라를 정비하기 위한 과정으로 봐야 하며, 앞으로 필요한 제도와 전문성을 보완하여 국내 인적자원 혁신의 주춧돌로 자리 잡을 가능성이 높은 것으로 보인다.

향후 학교 혁신에 관한 최대의 제도적 변수의 하나로 지목되는 교육자치와 일반자치의 연계강화 문제가 그동안 오랜 논란을 거쳐 최근 법제화에 성공한 것도 고무적인 변화다. 연구비를 포함한 대학에 대한 재정지원이 크게 늘고 있으며, 대학에 대한 위기감을 배경으로 최근 구체적인 대학개혁, 예컨대 '국립대 통폐합사업 및 구조조정 선도사업', 국립

대 법인화 등의 추진에 착수한 것도 바람직한 변화로 평가된다.

나. 전 망

이러한 잠재력을 구현하기 위해서는 인력 고도화에 관한 현실적인 목표를 세우고, 우리 교육·인력 개발체제의 경직성·폐쇄성을 극복하기 위한 근본적이고 실효성 있는 개혁을 단계적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 정부주도하에 국내 모든 교육훈련기관의 질을 높이는 것은 불가능하므로 민간의 공정한 혁신 경쟁을 촉발하고 그 성과가 확산·파급될 수 있도록 각종 제도 및 정책수단 재정비가 핵심 과제가 될 것이다. 초·중등학교에 대한 중앙으로부터의 과격한 제도개혁은 현실적으로 바람직하지도 가능하지도 않으며, 교육자치제도와 지방자치의 연계가 학교제도 다양화, 현장·수요자 중심의 교육을 달성하기 위한 최대의 관건이다. 미래의 학교모형에 관한 키워드는 다양성과 불확실성으로 요약된다. 과거 대량생산-대량소비시대에 형성된 현재의 학교모형의 대안이 무엇인가는 확실치 않지만, 그만큼 중앙정부 주도의 획일적인 교육실험의 위험성이 큰 것은 확실하다.

대학부문의 개혁은 상당한 진통이 예상되기는 하지만 중단기간에 국립대학의 통폐합 및 법인화, 사립대학에 대한 규제완화와 지배구조 개선에 있어 상당한 성과가 기대되며, 대학 관련 재정확충과 효율화를 위한 제도개선에 있어서도 새로운 성과가 기대된다. 반면, 재직자 훈련·평생교육 문제는 재정투자가 계속 확대될 것이지만, 관련 제도 및 부처의 중첩성·복잡성 등으로 인해 효과적인 통합서비스가 제공되기까지는 오랜 시일이 걸릴 것이며, 부처 및 이해집단 간에 커다란 갈등과 시행착오가 불가피할 것으로 예상된다. 이들에 관한 최대의 변수는 현재 교육과 인적자원 총괄기획기능을 맡고 있는 교육인적자원부의 역할을 재정립하는 것이다. 교육인적자원개발회의를 교육인적자원위원회로 격상하고 인적자원혁신본부를 신설하는 과정에서 문제해결의 단초를 찾아야 한다. 단계적으로 교육인적자원부의 역할을 정리하지 않는다면, 정책추진체계상의 혼란이 계속되고 필요한 개혁 일체가 지체될 위험성이 높다.

다. 종합 전망

우리나라의 교육・인적자원 부문의 미래는 경제 전체 못지않게 매우 유동적인 것으로 보인다. 거대한 잠재력을 바탕으로 21세기 교육・인적자원 선도국으로서의 위상을 굳히고, 이를 바탕으로 새로운 경제성장 및 국가발전 모형을 완성할 수도 있으나, 잠재력 구현에 필수적인 심층적인 제도개혁과 이를 위한 인식의 전환 및 사회적 합의가 계속 지체될 경우, 현재의 침체 상태를 크게 벗어나지 못하고 인력의 '양'과 '질' 문제가 고질화되어 범세계적인 '인재' 경쟁에서 낙오될 수도 있다.

우리나라의 교육・인적자원 부문의 미래를 조망해 보았을 때, 기준이 되는 시나리오는 다음의 세 가지를 상정할 수 있다.

첫 번째 시나리오는 전면적인 체제 정비와 인적자원 강국으로 도약하는 것이다. 의사결정과정, 정책추진체계의 문제점을 조기에 정비하여 현재의 침체/교착 상태를 탈피해 일관된 방향의 심층적인 제도개혁을 추진하는 경우이다. 2010년까지는 부처 간의 연대를 강화하고 교육인적자원 발전에 관한 종합계획을 마련하여 주요 법령 개정 및 제도 정비를 위한 사회적 공론화에 주력한다. 2020년경까지는 지방교육자치제도 개편, 대학 구조고도화 종합계획 수립 및 국립대학 개혁, 직업훈련제도의 재구조화, 교육시장 개방 및 글로벌 인력네트워킹 강화, 교육재정확충 등을 주요 전제로 하여, 사회적 합의를 형성하고 정부 내 새로운 의사결정과정을 정착시키며, 주요 법・제도의 정비를 완료하여 변화의 성과를 사교육문제 완화 등으로 가시화하는 것이다. 2030년까지는 제도변화를 완성시키고, 환경변화에 스스로 유연하게 대응할 수 있는 분권적이고 개방적인 시스템을 완성하여 세계 수준의 고급인력의 동북아 집적지로 만드는 구상이다. 이를 위해서는 대학교육의 지방화와 사이버교육체제의 완성, 동북아/글로벌 인력네트워킹의 구축과 더불어 한반도 정세변화에 따른 교육 충격의 흡수 등이 주요 전제가 되어야 할 것이다.

두 번째로, 상황적/임의적 대응으로 부분적인 개선은 이루어지지만, 전반적으로 침체되는 경우이다. 의사결정과정과 정책추진체계의 문제점이 지속되고 고답적인 정책 대응과 이로써 비롯되는 혼란과 이해갈등, 개혁지체 현상이 지속되며, 교육・인력문제의 외적 요인마저 가세하여,

비록 부분적인 개선은 이루어질 수 있지만 교육 수요자의 혼란과 일탈적 선택이 지속되고 인력의 '양'과 '질'의 문제가 고착화되는 경우이다.

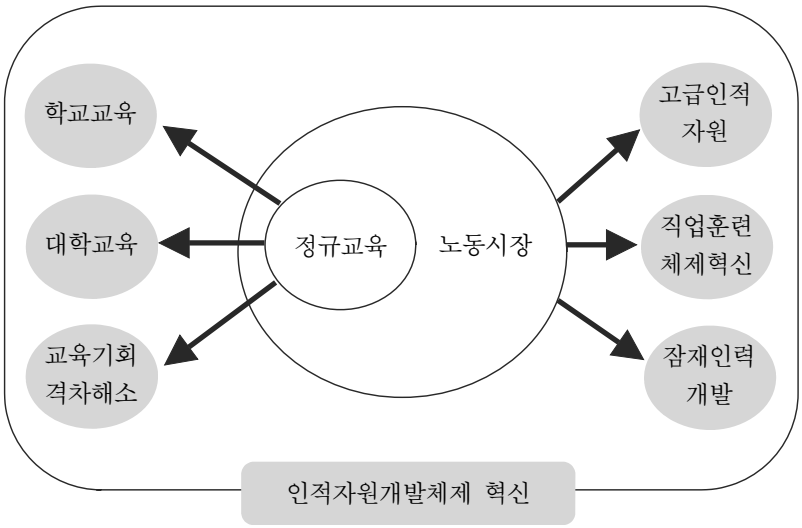
세 번째 시나리오는 부분적인 개선과 전반적인 침체가 반전되어, 심층적 제도개혁에 착수하는 경우이다. 이와 같은 반전이 이루어지는 계기는 우리 경제·사회의 전반적 위기상황 속에서 태동할 수 있으며, 반전 및 새로운 제도개혁의 모멘텀은 정부가 아닌 민간부문에서 발생할 수도 있을 것이다.

이상의 시나리오들은 시기적으로 앞으로 7~8년간이 일차적인 고비라고 볼 수 있으며, 교육·인력 부문의 문제와는 별도의 외적 요인(전반적인 경제·사회적 환경)도 중요한 변수로 작용할 것이다.

3. 정책방향과 정책과제

교육·인적자원의 혁신을 위한 정책영역과 과제는 크게 정규교육과 노동시장에서의 영역으로 나뉘며, 각각 3개의 정책과제와 전체 인적자원개발 체제의 혁신과제로 나누어 파악할 수 있다.

[그림 6-2] 교육·인적자원 확충을 위한 정책영역과 과제



가. 정책방향

교육기관 간 공정한 경쟁을 촉진하여 다양한 교육수요를 충족하고 교육의 경쟁력을 확보한다. 학교 간 경쟁을 통해 공급자 중심에서 수요자 중심으로 교육체제를 개편하여 교육의 경쟁력을 확보하는 한편, 지식기반사회에 적합한 실용적 교육을 통해 인력수급의 질적 불일치를 해소하여야 한다. 사회통합을 위한 저소득층에의 지원 강화 및 가용인력의 활용을 극대화하며, 계층 간 소득격차, 인적자원투자 격차로 인해 발생하는 양극화와 빈곤의 대물림을 방지하기 위해 저소득층 및 취약계층에 대한 교육지원을 강화하고 취업능력을 향상시켜야 할 것이다. 정규교육은 물론 인적자원개발에 관한 지자체 및 민간의 참여와 책무를 강화하여 필요 투자재원을 확충하고 투자의 실효성과 효율성을 제고하며, 인적자원개발에 관한 중앙부처 간 정책기획·조정기능 및 각종 사업에 대한 성과관리를 강화하는 한편 집행기능은 지자체로 이양하는 등 중앙정부·지자체·민간 간의 새로운 공조체계를 구축하는 것이 필요하다.

나. 정책과제

1) 수요자 중심의 교육 강화를 통한 교육의 경쟁력 확보

특성화학교, 자율학교, 자립형사학 등을 확대하여 학생·학부모의 학교선택권을 강화하고 학교 간 차별화 및 혁신경쟁을 유도하여야 한다. 중장기적으로는 공립·사립의 2원적 학교제도 정착을 위해 현행 학교제도 및 재정지원체계를 정비하고 자립기반이 취약한 사립학교의 공립화를 추진하여, 공공성과 수월성·다양성이 조화된 학교교육을 위한 제도개혁을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

대학의 전문화·특성화 발전을 위한 공정경쟁 환경을 조성하고, 재정지원·규제 유인을 적절히 결합하여 단계적 구조개혁을 추진하여야 한다. 이를 위해 국공립·사립, 수도권·지방대, 일반·특수·전문대학을 망라한 국내 고등교육 전체에 대한 장기 발전계획 및 이를 실현하기 위한 종합적인 재정지원방안을 수립하여, 일관된 방향의 구조개혁을 추진하여야 할 것이다. 우선적으로 국립대의 자율책임경영제 정착을 위한

제도 개선안, 특별회계제도, 법인화방안 등을 확정하고, 국립대학 예산 지원체계를 포뮬러 펀딩방식으로 정비하여야 한다. 이를 통해 역진성 문제가 심각한 수도권 국립대학으로의 예산편중 문제를 시정하고, 국립대 모두에 대한 단계적인 등록금의 자율화를 추진할 수 있다. 사립대학에 대해서는 지배구조 개선 조치와 함께 자율권 및 정부지원(세제 및 예산)을 확대하고 M&A 등 시장주도적 구조조정을 위한 법의 정비가 필요하다. 연구개발인력, 전문 지식근로자 등 고급인력 양성을 위한 대학의 역할을 강화하고 이러한 맥락에서 외국대학과의 공동프로그램을 활성화하고, 전문분야 초일류대학원을 유치하는 등 대학시장의 개방과 국제화를 지속적으로 추진하여야 한다.

2) 사회적 이동성 증진과 사회통합을 위한 저소득층 교육지원 제도 정비

유・초등학교 등 교육 초기단계에서부터 고등교육에 이르기까지 저소득층에 대한 국가의 재정지원을 대폭 강화하여야 한다. 유・초・중등학교에 대해서는 현재와 같은 불특정 다수에 대한 일률적인 학비보조 확대 방식을 지양하고 바우처제도, 장학금제도, 교육비 소득공제 확대 등을 통해 저소득층 자녀에 대해 지원을 집중하도록 유도하여야 할 것이다. 도덕적 해이를 유발하는 대학교에 대한 직접적인 기관지원방식에서 탈피하여 학생에 대한 간접지원방식으로 정책을 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해 신용보증방식의 학자금 대출 등 융자제도를 확대하고 대출자금을 유동화하여 재원조달의 효율성을 확보하고 대출확대와 함께 제도적 인프라 정비를 병행하여야 할 것이다. 또한 국가장학기금을 확충하여 저소득층 및 전문대 학생에게 우선적으로 장학금을 제공하고 이공계장학제도를 강화하여야 한다.

만 5세 무상의무교육의 추진과 사교육으로 인한 교육・인적자원 투자의 격차를 시정하기 위한 조치를 지속적으로 추진하고, EBS 방송 및 On-line 강좌제도를 지속적으로 확대함으로써 과도하고 왜곡된 사교육 투자를 초래하는 입시제도의 문제점을 시정하여야 할 것이다.

3) 가용인력의 활용도 및 질적 수준 제고

고급인력의 안정적 공급기반을 마련하기 위해 인센티브 확충 및 특성화된 양성체제를 구축하고, BT・NT・IT・CS(인지과학) 등 융합기술에 기초한 두뇌지향형 산업/기술군(brain-oriented technologies)의 핵심 해외인력을 유치하는 동시에 내부 양성기반을 구축하는 등 연구개발 인력, 전문 지식근로자 등 고급인력에 대한 지속적인 인적자원 투자를 강화하여야 한다.

여성・중고령자 및 영세자영업자 등에 대한 직업훈련을 강화하여 취업능력을 제고하고 노동의 세대 내, 세대 간 이동성을 증진시켜야 할 것이다. 고용보험제도 및 예산지원사업을 전면 정비하여 직업훈련사업의 대상을 확대하고 대상별・차별적 접근을 통해 근로계층의 취업능력을 향상시켜야 한다. 이를 위해서는 중소기업근로자에 대한 훈련비 지원의 인상, 최소훈련시간 요건 완화를 통해 중소기업훈련에 대한 우대지원제도를 확대하고 대기업과의 훈련컨소시엄을 통해 현장기술훈련지도 사업을 활성화하여야 할 것이다. 자영업자의 전직・전업 지원을 위해 직업훈련을 확대하고 개인부담훈련비에 대한 소득공제 확대로 개인주도의 훈련 프로그램을 지원하며, 이직자・실업자에 대한 재취업 촉진제도를 개선하고 직업훈련 프로그램과 연계하여 재취업 및 전직을 촉진시켜야 한다.

재직근로자를 대상으로 하는 대학의 평생교육/직업훈련기능을 대폭 강화하는 것이 필요하다. 제조업분야의 중견기술인력은 물론 지식기반서비스 부문의 전문인력이 기업지원서비스 등의 유관 전문분야로 전직/전업할 수 있도록 전문화된 고급직업훈련 프로그램을 적극적으로 개발하고 이에 관한 정규대학의 역할을 강화시켜야 한다. 이러한 맥락에서 기술교육대학교, 기능대학(23개), 직업전문학교(21개) 및 기타 공공직업훈련기관(총 3,200개 정도)의 재구조화를 추진하여야 한다. 아울러 해외교포 등 해외의 가용 고급인력에 대한 체계적인 관리전략을 세워 집행하고, 단순 숙련・기능직에서의 외국인 노동자의 활용도를 제고하여야 할 것이다.

4) 중앙정부 · 지자체 · 민간 공조의 교육 · 인력 개발체제 구축

초 · 중등교육에 관한 시도교육청과 지방정부 간의 역할분담체제를 정착하고, 지방대학에 대한 광역 지자체의 역할을 강화하여야 한다. 지자체는 설비투자, 중앙정부는 학비 · 연구비 지원을 주로 담당하는 이원적 구조로의 이행을 목표로 하여 교육행정제도(지방교육재정조정제도, 교육세제, 지방교육자치제 등)를 단계적으로 개편함으로써, 초 · 중등 · 대학 부문을 막론하고 지역 내 교육투자재원 조달 및 집행에 관한 광역 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하여야 한다. 아울러 지자체가 스스로의 판단에 의해 교육을 주축으로 한 지역발전을 도모할 수 있도록 하기 위한 '교육특구'모형을 조기에 도입하고 확산시켜야 한다.

민간투자와 정부투자 간의 보완성을 강화하고, 재정사업 전반에 대한 체계적인 성과관리제도를 정착시켜야 한다. 향후 정부재정에서 사업비중이 높아질 것으로 예상되는 융자, 투자, 보조사업(민간 및 지자체)을 포함하여 공공재원과 민간재원을 최대한 효과적으로 동원하기 위한 종합적인 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 민간의 자발적 투자재원(학부모의 학비부담 여력, 민간기업의 연구개발 및 잠재적 교육투자 재원 등)을 최대한 흡수하고, 정부는 국가재정이 책임지는 국공립학교의 질을 높이고 교육기회의 격차를 해소하는 데 집중 노력하여야 할 것이다. 또한 다양한 민관협력(Public-Private Partnership: PPP)의 새로운 투자방식이 주는 기회를 최대한 전략적으로 활용하여 투자재원 확충과 효율화의 목표를 동시에 달성해야 한다. 아울러 사업평가 중심의 중립적인 조직인 '고등교육평가원'의 설립을 검토하는 등 성과관리제도 정착을 위한 별도의 재정지원하에 관련 정보 및 평가인프라(D/B, 인력, 제도)를 조속히 정비한다.

중앙과 지방의 공공부문 인력 실태에 대한 기초분석을 실시하고, 이를 바탕으로 지역 인력강화를 위한 전문교육 프로그램 확대, 공공부문 인력재배치 등을 포함한 종합계획을 조속히 수립해야 한다. 지방화 · 분권화가 국정과제로 추진되고 있으며, 인적자원 개발과 관련해서도 RHRD(Regional Human Resource Development), RIS(Regional Innovation System) 등이 정책화되고 있으나, 아직 지자체의 정책기획 및 관리능력

이 미흡하며, 이에 대한 종합적인 대책도 수립되어 있지 않은 실정이다. 지자체의 인력강화 문제는 현재 공공부문 인력개발과 관련하여 최대의 현안이라 볼 수 있지만, 현 상태대로는 크게 개선될 가능성이 없으며, 이로 인해 분권화가 지연되든지 아니면 기초여건이 미비된 상태하의 분권화로 인해 커다란 부작용이 발생할 위험성이 높다. 따라서 지방정부의 정책역량 제고(capacity building)가 반드시 필요하다.

교육·인적자원 정책 관련 주요 의사결정 및 구조개혁에 관한 새로운 접근방법을 모색하고 이를 정착시키는 것이 필요하다. 재정지원 확대와 제도·구조 개혁을 병행 추진하고 이를 통합한 종합적인 청사진하에 일괄타결(fast track) 방식의 법령 제·개정 방식도 고려해 봄직하다. 투자와 구조개혁 간의 선후관계에 관한 소모적인 논쟁을 종식하고 복잡한 이해관계로 인해 개별 법령 통과가 어려운 현실을 감안하여 여러 관련 법안을 모아, 이해관계를 중화시켜 일괄 타결하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 교육인적자원부의 초·중등교육 관련 기능과 대학 및 인적자원개발 관련 기능을 분리하여 '인적자원개발위원회'는 후자에만 집중하고, 전자는 별도의 중앙조직이 지방당국과 적절히 역할을 분담하여 관할하게 하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

제2절 학교교육의 질 제고

1. 현황 및 문제점

그동안 많은 개선에도 불구하고 선진국과는 격차가 있는 물리적 교육환경이 문제로 지적되어 왔다. 취학률의 상승과 더불어 교사 1인당 학생 수, 학급당 학생 수, 학생 1인당 공교육비 등의 지표는 꾸준히 개선되었으나 여전히 선진국의 교육환경과는 일정한 격차를 보이고 있는바, 교사 1인당 학생 수, 학급당 학생 수, 학생 1인당 교육비 공히 OECD의 평균에 미치지 못하는 실정이다.

공교육에 대한 신뢰 부족과 사교육의 팽창이 문제다. 교육환경의 개선과 객관적인 학업성취 지표(ex. *PISA*, *TIMSS*)는 우수한 것으로 보고되고

〈표 6-1〉 초·중등교육 학교급별 교육환경

구 분		초 등	중고등
교사 1인당 학생 수(명)	한국	30.2	17.8
	OECD 평균	16.5	13.6
학급당 학생 수(명)	한국	34.7	35.2
	OECD 평균	21.6	23.9
학생 1인당 교육비 (PPP 달러기준)	한국	3,553	5,882
	OECD 평균	5,313	7,002

주: 1) 교사 1인당 학생 수는 전일제로 환산한 교사 수 기준.
2) 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수는 2003년 기준, 학생 1인당 교육비는 2002년 기준.

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

〈표 6-2〉 사교육비 규모의 변화(1994~2003년)

(단위: 10억원)

	1994	1998	2001	2003
경상가격	5,646	12,245	10,663	13,649
불변가격(2003년 기준)	6,967	12,570	11,044	13,649

자료: 최상근 외, 『사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구』, 한국교육개발원, 2003.

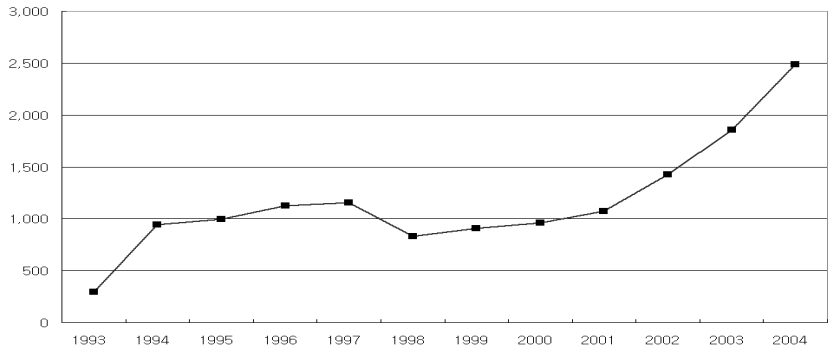
있다. 최근 OECD의 학업성취도 국제비교(*PISA*, 2003)에 따르면, 한국은 문제해결력 1위, 읽기 2위, 수학 3위, 과학 4위 등의 결과를 얻어 학업 성취도가 가장 우수한 국가군에 속한다. 그럼에도 불구하고 공교육에 대한 신뢰는 낮은 것으로 보이며, 그 결과 사교육의 비중이 높고 해외유학도 꾸준히 확대되고 있다. 2003년 한국교육개발원의 연구에 따르면, 2003년 현재 과외비는 총 13.6조원, GDP의 약 2.3% 규모로 추정된다.

국제수지표상 유학 및 연수 지급도 외환위기 이후 잠시 줄어들었다가 이후 급속하게 증가하는 형태를 보이고 있다.

학교교육시스템이 '공급' 중심의 행정 및 예산 체계로 인해 매우 비효율적이며 또한 여러 가지 교육문제를 야기하고 있다. 특히, 우리나라

[그림 6-3] 유학 및 연수지급

(단위: 백만달러)



자료: 한국은행, 「국제수지표」.

교육이 입시 위주의 교육으로 흘러감으로써 교육 본래의 기능이라 할 수 있는 사회적 리더 육성 및 가치관 교육에 실패하고 있고, 이로 인해 '교육부문'이 담당하여야 할 사회적 자본의 형성에 제대로 기여하지 못하고 있다. 학령아동 감소, 국제화 등 사회환경 변화에 대응하기 위한 전면적인 학제 개편도 검토할 필요가 있다. 아동 성장 속도의 증가, 선진국보다 높은 입직연령 등을 감안한 학제개편이 필요하다. 예컨대, 남자의 입직연령을 비교하면, 한국 27.2세, 미국 22.0세, 영국 21.0세, OECD 평균 22세로 상대적으로 높은 실정이다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

1990년대 들어 '지방교육자치제도'를 통해 상당히 분권화가 이루어졌으나 아직은 미진한 상태에 머물러 있다. 교육자치가 광역단체 수준에 머물러 있어 단위학교의 실질적인 자율성은 여전히 부족한 실정이다. 교육자치 과정에 대한 교육수요자의 민주적 통제가 불충분하며, 교육행정과 일반행정의 분리에 따른 여러 가지 비효율성이 존재한다. 학교운영위원회를 통한 단위학교 내에서의 통제 경로는 형성되어 있으나,

지방교육행정가에 대한 선임권 내지 이에 대한 참여, 일반 지자체를 통한 간접적인 통제는 사실상 존재하지 않는 상황인 것이다.

미래에 바람직한 학교모형이 무엇이든지 간에, 새로운 교육모형을 정립하기 위해 다양한 실험과 이를 통한 선택의 과정이 있어야 하나, 중앙집중적인 교육체제는 이러한 다양성을 가로막는 요인이 된다. 현재 중앙정부 차원에서 자립형 사립학교나 특성화 고교 등 다양성을 위한 실험이 실시되고는 있으나, 적절한 교육모형을 발굴해 내는 데는 한계를 보인다. 중앙에서 관리하는 교육모형의 실험은 실험할 수 있는 교육모형이 제한적이고, 성공적인 모형의 선택과정이 불투명할 수밖에 없는 바, 이는 실험된 모형의 선택에 대한 의견대립을 낳아 새로운 교육모형을 전면적으로 실시하는 데 한계를 가지게 될 것이다.

나. 전 망

아직 커다란 불투명성이 남아 있기는 하지만, 향후 학교 혁신에 관한 최대의 제도적 변수의 하나로 지목되는 교육자치와 일반자치의 연계강화 문제가 그동안 오랜 논란을 거쳐 최근 법제화에 성공한 것은 고무적인 변화라 할 수 있다. 복잡한 이해관계로 인해 개별 법령 통과가 어려운 현실을 감안하여 여러 관련 법안을 모아, 초·중등 교육은 지방정부에 과감하게 그 권한을 위임하고, 중앙은 고등교육 및 인적자원개발 관련 기능으로 역할을 분담하는 일괄 타결방안이 고려될 수 있다.

자녀 수 감소와 소득의 증진으로 교육에 대한 요구는 고급화되고 다양화될 전망이다. 교육 및 소득 수준의 증가와 자녀 수의 감소는 교육수요의 고급화를 낳아 현재 공교육이 부딪히는 문제를 더욱 심화시킬 것으로 보인다. 사교육의 팽창과 해외 유학의 증가 등은 공교육이 사회의 질적인 교육수요를 충분히 충족하지 못하는 결과일 것으로 추측된다. 이러한 교육수요를 강화시킬 것으로 판단되는 사회적 변화는 공교육의 질과 사회적 수요와의 괴리를 심화시킬 전망이다.

따라서 새로운 교육모형의 필요성이 대두되고 있다. 지식경제사회의 도래로 새로운 기술 및 능력이 요구되고, 공교육 역시 이에 따른 다양한 사회적 수요에 대응하여야 한다. 급속한 기술 및 지식의 발전은 학교에

서 전달해야 할 지식의 내용 역시 빠르게 변화할 것을 요구한다. 학교교육의 핵심도 지식내용(know-what)의 전달보다는 정규교육 이후에도 끊임없이 새로운 지식을 배울 수 있는 능력(know-how, know-why)을 가르치는 쪽으로 이동할 필요가 있다. 학교에서 습득된 지식내용은 급격한 사회발전에 따라 유용성이 빠르게 사라질 것이기 때문이다.

다. 종합 전망

학교교육의 장기적인 발전에 관한 전망은 두 가지 시나리오로 나눌 수 있다. 첫째, 낙관적 시나리오는 교육권한 분권화의 점진적 확산에 성공하는 경우로, 지방교육자치제도 관련 법안 개정 및 교원평가제 도입 등으로 단위학교의 자율권이 강화되어 실질적인 교육 분권화와 다양한 학교모형에 대한 실험이 시행되는 것이다. 이럴 경우, 교육정책 권한이 점차 지방으로 이전되고, 학교 간 교육지식 공유와 교육실험 평가를 위한 협력체계가 구축될 것으로 전망된다. 대학의 입학사정 자율권이 강화되면서 학교 선택권이 허용되며, 중기적으로 자율적인 단위학교 운영이 가능해짐으로써, 교육자치에 대한 주민의 실질적인 통제, 지역별 다양한 교육정책의 실험과 평가가 이루어질 수 있을 것이다. 이 수준에 이르면, 공영형 자율학교 등 다양한 형태의 학교교육시스템의 출현이 가능해진다. 장기적으로 교육자치와 일반자치가 통합되어, 지역 내 특색있는, 지역 요구에 부합하는 학교모형이 정착된다. 다양한 교육모형이 혼재되어 학교 간 자율적 경쟁 및 다양화가 촉진되고, 대학의 학생 선발 기준도 다양화된다.

한편 부정적인 시나리오는 분권화 관련 이익 관련자들의 반발과 갈등이 지속되는 경우로, 교육 분권화가 지체되면서 현재와 같은 중앙집중적 체제가 유지되고, 중앙 주도의 제한적인 교육모형의 실험 및 실시로 다양화·자율화된 학교제도 정착에 뚜렷한 한계를 가져오게 된다. 이러한 상황이 지속될 경우, 다양한 학교모형의 부재로 공교육의 정체와 붕괴 가능성이 높아질 것이다.

3. 정책과제

1) 교육개혁을 위한 기반으로서의 물리적 환경에 대한 투자

교육개혁의 기반으로서 학교교육환경을 개선하기 위한 꾸준한 투자가 필요하다. 학생 1인당 공교육비가 선진국에 비해 낮은 수준에 있는 것은 사실이나, 경제규모에 비해 보면 한국의 교육투자는 낮은 수준이 아니다. 초·중등교육에 있어 전체 예산 대비 정부부담 공교육비의 비중은 OECD 평균을 상회하고 있으며, 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 역시 여러 선진국에 비하여 낮은 수준이 아니어서 경제성장에 따른 교육비 투자의 증가를 기대해야 하는 상황이다.

그러나 출산율 하락으로 인한 학령인구의 감소는 특별한 교육투자의 증액 없이도 교육환경의 개선을 가져다 줄 수 있을 것으로 기대된다. 인구추계에 따르면, 초등학교는 2004년부터, 중학교와 고등학교는 각각 2008년과 2011년부터 학생 수가 감소하는 것으로 나타난다.

〈표 6-3〉 전체 예산 대비 정부부담 공교육비(이전지출 포함)의 국제비교 (2002년)

(단위: %)

	OECD 평균	한 국	미 국	캐나다	독 일	영 국	일 본
정부부담 초·중등교육비/ 전체 예산	8.9	13.2	10.3	7.6	6.4	9.0	8.0

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

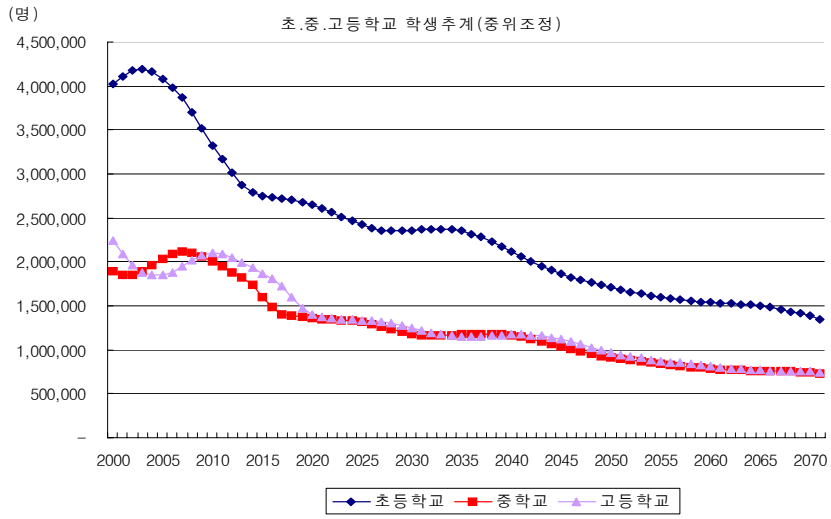
〈표 6-4〉 초·중등교육 학교급별 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비

(단위: %)

	초등학교		중학교		고등학교	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
한 국	21	23	24	29	29	36
OECD 평균	19.1	19.6	24.4	24.2	26.5	28.4

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

[그림 6-4] 초·중·고등학교 학생 추계



현재의 교사 수와 학급 수를 유지하더라도 모든 학교급에서 2020년 전에 OECD 평균의 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수 수준을 성취할 수 있을 것으로 전망된다. 한국이 OECD 평균의 교사 1인당 학생 수를 점진적으로 성취한다 하더라도, 향후 학생 수의 급격한 감소를 감안하면 평균적으로 채용해야 할 교사 수는 현재의 절반 규모에 머무를 것으로 보인다. 따라서 초·중등교육에 대한 공적인 투자는 현재의 수준을 유지하면서 적절한 투자계획을 통한 투자의 효율화에 중점을 두는 것이 바람직하다. 학교의 신축이나 교사의 확보 같은 물리적 환경에 대한 투자는 과잉투자가 될 위험성도 존재하므로, 장기적으로 소규모 학교 통폐합 등을 감안하여 필요한 교사 수나 학교 수에 대한 추계와 투자계획이 수립되어야 한다. 교육수요의 지역격차를 고려하여 장기적인 투자계획을 세울 때에는 지역별로 수립하는 것이 타당하며, 인력을 보강할 때에도 교사보다는 부족한 행정직 요원이나 학생 상담 전문가 등 비교사인력(non-teaching staff)을 충원하여 교사들의 부담을 경감시켜야 할 것이다. 학교개혁을 위한 교육투자는 '분권화를 통한 다양화'의 인프라 구축에 주력하며, 제도개혁을 통한 민간조달을 확대해야 할 것이다.

2) 분권화를 통한 다양화

새로운 교육모형을 찾기 위해서는 분권화를 통하여 다양한 실험을 가능하게 하고, 성공적인 실험이 선택되는 과정을 활성화시킬 필요가 있다. 이러한 분권화는 중앙정부와 지방정부의 관계, 그리고 지방정부와 개별 학교의 관계라는 두 단계의 차원에서 실시해야 할 것이다. 지방정부로의 분권화는 각 지역으로 교육행정권한을 위임하고, 이들 행정기관이 그들이 원하는 다양한 실험을 할 수 있도록 유도한다. 주민들의 합의에 의한 교육실험을 행할 수 있도록 단기적으로는 교육자치단체장을 주민이 직접 선임하게 하고, 장기적으로는 일반자치와 교육자치를 통합하여 일반자치단체장이 교육문제에 대한 책임을 지도록 해야 할 것이다. 예를 들어, 평준화의 개편문제, 자립형 사학을 전면적으로 확대하는 문제 등 견해가 대립될 수 있는 문제에 관하여 각 지역들이 그들의 요구에 맞게 다양한 실험을 실시하도록 해야 한다. 교육재정의 조달 역시 행정적인 권한과 함께 지방정부로 이전시켜 각 지역의 책임성을 강화하고, 이로 인해 발생할 수 있는 지역별 격차는 중앙정부가 취약 지역에 대한 보조를 행함으로써 해소할 수 있을 것이다. 지역 간의 경쟁과 선거를 통한 주민의 참여가 성공적인 행정모형의 선택과 확산을 가능하게 할 것이다.

학교교육 현장에서의 다양한 실험이 가능하도록 단위학교 및 교사의 자율성을 확대시키기 위해 단위학교의 분권화가 필요하다. 학교 단위에서 교원채용, 승진, 보수, 수준별 학습 등에 재량을 가질 수 있도록 학교의 자율성을 점진적으로 확대해야 한다. 아울러 이에 준하는 책무성을 부과하기 위하여 일선 행정가와 교사, 학부모, 특히 학생이 참여하는 형식을 통해 교육성과를 평가하고 성공적인 사례를 발굴하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 이는 교육 수혜자인 학생 및 학부모의 목소리가 담길 수 있는 교장 및 교원에 대한 평가제도가 그 출발점이 될 수 있을 것이다.

3) 다양한 실험을 평가·선택할 수 있는 제도적 인프라의 구축

지방정부 수준의 제도적 실험은 지역 간의 경쟁, 선거절차를 통한 주

민들의 선택과정을 거쳐 자연스럽게 진화해 나갈 것으로 보인다. 그러나 학교현장에서의 실험은 모범적인 사례를 발굴하고 전파시킬 수 있는 제도적 인프라를 구축하는 것이 필요하다. 교사들이 새로운 교육모형을 개발하고, 실험된 교육모형에 대하여 평가할 수 있도록 교사연구모임을 활성화하여야 한다. 새로운 실험을 공유하고 평가할 수 있는 학교 간 제휴 및 연대를 활성화하고, 지역적으로 이를 묶을 수 있는 네트워크의 형성이 필요하다. 이러한 네트워크에는 학교 바깥에 있는 대학 및 민간의 전문가를 망라하여야 할 것이다.

4) 지역 공동체와 학교의 협력관계 활성화

교육이 발전하기 위해서는 사회에 존재하는 다양한 교육 에너지를 흡수하는 것이 필수적인바, 이를 위해서는 민간 사교육부문의 에너지 흡수, 그리고 지역사회의 인적·물적 자원 동원이 중요하다. 이를 위해 지방정부와 지역사회의 자원이 단위학교 발전에 기여할 수 있도록 시스템 개혁이 필요하다. 분권화 및 학교유형 다양화 그리고 교육개방정책을 통하여 학업의 경쟁력이 제고될 수 있는 것이다. 분권화와 더불어 세계 각국에서는 지역공동체가 학교교육에 참여하는 것을 활성화하고 있는 실정이다. 우리나라에서도 지역공동체가 가진 자원을 활용하여 학교교육의 효과를 극대화하며, 국제화의 진전과 지식사회의 발전에 따라 지역공동체의 인적·물적 자원을 이용하여 학교교육의 수준을 향상시킬 필요가 있다. 학교의 의사결정과정에 지역공동체가 참여함으로써 지역공동체의 필요를 충족시킬 수 있는 교육을 제공할 수 있으며, 방과 후 교육과 평생교육을 학교에서 제공하도록 함으로써, 학교를 거점으로 낙후된 지역사회의 활성화를 시도한다.

지역공동체와 학교의 협력관계 활성화를 위해서 정부, 학교, 민간에서 다양한 노력을 기울일 필요가 있다. 정부는 재정적 지원과 제도적 여건 마련에 기여하고 협력활동에 재정적 지원을 제공할 수도 있고, 자원봉사활동 지원이나 세제상의 혜택을 제공하여야 할 것이다. 학교는 전담팀을 운용하여 학교 운영 의사결정과정에 지역공동체를 참여시키고, 학교정보 공개를 통해 평가를 받는 등 지역공동체와의 협력관계 형성을 위해 노력하여야 할 것이다. 민간에서는 협력관계 활성화를 위한 네트

워크 형성과 컨설팅 서비스를 제공하고 한걸음 더 나아가 민간재단을 설립할 수도 있을 것이다. 외국에서 이와 같은 예를 찾아볼 수 있는데, 미국의 National Network of Partnership Schools(NNPS)는 Johns Hopkins 대학에 설치된 센터로서 지역공동체와의 협력관계 형성을 원하는 학교에 컨설팅 서비스를 제공하고 지원하는 역할을 수행한다. 호주 Victoria 주의 Education Foundation은 민간으로부터 재원을 모아서 초·중등학교에 연결시켜 주는 역할을 한다.

협력관계가 성숙하면 지역공동체가 주도가 되어 협력관계를 이끌어 나가는 체제가 될 수 있다. 협력관계 형성의 초기에는 학교가 주도적인 경우가 많지만, 협력관계가 성숙되면 학교가 지역공동체의 학습센터 역할을 수행하게 된다.

5) 학교, 지방정부의 다양한 실험을 수용할 수 있는 대입제도의 개선

중앙에서 통제하는 대학입시의 기준은 초·중등교육과정의 획일화를 불러올 가능성이 있으므로 대학에 학생 선발에 대한 자율권을 부여한다. 현재 대학입시는 학교의 성과를 나타내는 가장 중요한 지표로 여겨지고 있어 중앙에서 단일한 입시기준을 제시하면, 초·중등교육은 이 기준에 입각하여 교육과정을 개설할 것이다. 따라서 제도적인 지방의 자율, 학교의 자율이 현실적인 다양화를 낳지 못할 가능성이 있다. 그러므로 대학에 학생 선발의 자율권을 주어 초·중등 교육과정의 다양화와 학생 선발 기준의 다양화가 병행되어야 한다.

이를 위해 대학이 학생 선발 기준을 다양화시킬 수 있는 역량을 지원해야 한다. 대학 입학 사정관 제도를 활성화하여 대학 내에 입학 사정을 전담하는 기구를 설치하고, 다양한 학생 선발에 대한 연구를 수행할 수 있도록 지원을 아끼지 말아야 한다. 이러한 지원은 대학의 학생 선발 자율권이 본고사의 부활로 이어져 또 다른 획일적 교육환경을 낳는 것을 억제하는 효과를 지닐 것이다. 학생 선발에 대한 자율권이 고등학교 간에 차별을 불러일으킬 수 있으나, 지역할당제 등을 이용하여 이를 조절할 수 있을 것이다. 대학이 좋은 학생을 선발하려는 유인이 있고 지역 간 경제적·사회적 격차에 따라 학교들 간의 현실적인 격차가 존재한다

면, 암묵적인 고교등급제를 통제할 수 있는 실질적 수단은 없다. 지역간 격차를 염려한다면 오히려 지역할당제 같은 투명하고 강제하기 쉬운 정책이 타당해 보인다. 또한 지역할당제의 기준이 되는 지역은 교육자치의 기준이 되는 지역과는 다른 대도시·중소도시·농어촌 간 등이 되어야 할 것이다.

6) 학제개편, 취학연령 하향조정 등 초·중등교육 단계에서의 교육체제 혁신

개인 생애 생산성 극대화를 위해 현행 학제 및 취학연령의 적절성을 재검토한다. 진로교육 강화를 통한 노동시장 간 원활한 연계도모 및 국제간 융통성 제고를 위해 학교급별 수업연한(5-3-4-4제) 및 가을학기제 등 종합적인 학제개편을 도모한다. 우리의 경우 입직연령이 OECD와 비교해 상대적으로 높은 점을 감안해서 취학연령을 만 6세에서 만 5세로 하향조정하고 조기진급 및 조기졸업제도 활성화 등을 적극 검토할 필요가 있다.

제3절 대학의 경쟁력 제고

1. 현황 및 문제점

가. 전 세계적인 동향

지식경제사회로의 전환기에 있어 국가의 핵심 지식 인프라이자 국가경쟁력의 원천으로서 대학의 역할이 증대되고 있다. 세계의 일류기업, 인력들이 우수한 대학이 소재해 있는 혁신의 중심지(centers of excellence)를 향해 이동하고 있다. 대학의 역할과 운용방식, 시장구조도 빠르게 변하고 있다. 상아탑모형이 쇠락하고 실용주의적 성향이 강화되는 추세이며, 상업적 모형이 대두되는 가운데 국제화·세계화가 진전되고 대학간 및 대학-외부기관 간의 제휴가 증가하고 있다. 다양화·노령화되는 교육수요자의 편의를 위하여 원격교육이 확산되고 있으며, 고등교육기

관을 포함한 다양한 사업자 간에 치열한 경쟁이 전개되고 있고, 사업자 간에 다양한 제휴관계가 형성되고 있다.

선·후진국을 막론하고 세계 각국의 대학혁신 경쟁이 본격적으로 전개되고 있다. 모든 선진국들이 대학의 근원적인 개혁 내지 전환을 추구하고 있다. 일본의 도야마 플랜(국립대 독립법인화), 독일의 사립대학 도입, 영국의 학생교육비 부담 인상, 싱가포르의 해외 유수대학 초치 내지 공동 프로그램 운영, 후발국인 중국의 경우 대학 초고속 팽창과 구조조정이 병행(2·11 공정)되고 있다. 그러나 모든 국가들은 각각의 고유한 문제에 직면하여 아직도 문제 해결에 난관을 겪고 있다. 프랑스, 독일 등은 고등교육수요가 급격히 확대되고 있으나 이를 위한 재원 부족, 미국은 대학 경쟁력은 세계 독보적인 지위이나, 최상위 대학 입학경쟁 가열, 등록금 급등, 이로 인한 교육기회의 격차 확대 등의 부작용 심화를 우려하고 있다.

나. 국내 대학의 현황과 문제점

대학부문은 1990년대 중반 대학설립 자율화 조치 이후 급팽창해 현재 양적인 포화·초과공급 문제가 심각한 가운데 다수의 대학이 침체 상태를 보이고 있다. 전문대학은 물론 국립대학을 포함한 다수의 지방대학들이 심각한 경영난에 직면하고 있는 것이다. 문제의 연원을 차치하고 이를 방치할 경우 조만간 심각한 사회문제로 대두될 가능성이 높다.

우리 대학은 상아탑모형의 전통이 강하여 지역산업, 지역사회와의 관계가 미미하다. 현장 적합성이 저조하여, 직능 및 직업 불일치 문제, 청년실업 문제 등이 심각하며, 이러한 상황을 반영하여 IMD 등의 조사에서 대학경쟁력은 최하위권에 속하는 것으로 나타난다. 관료적 규제 요인이 강한 가운데, 만성적인 재원 부족 상태가 지속되고 있다. 대학의 행·재정·학사 업무 전반에 관한 공식·비공식적 규제가 잔존한다. 그간의 규제개혁 조치로 대학의 자율권이 신장되었으나, 아직도 대학교육의 의사결정이 여전히 정부의 행정지도에 크게 의존하고 있다. 대학의 자체 혁신의지나 역량이 미흡한 상태이며, 다수 사학은 경영의 투명성, 즉 지배구조 문제를 안고 있다.

대학에 대한 정부투자가 빈약할 뿐 아니라 정부의 재정지원은 국립대학에 치중되어 사립대에 대한 지원은 미미한 실정이다. 대학에 대한 정부투자는 GDP의 0.3%로서 OECD 평균(1.0%)을 크게 하회한다. 전체 예산에 대비한 교육비 지출규모는 선진국에 비해 상대적으로 높으나 고등교육 부문에의 투자는 전체 교육예산의 4.8%(2005년)에 그치고 있다. 대학의 특성화와 다양화, 대학(원)의 교육역량 강화, 기술인력양성 등 고급인력 부문에 대한 투자비중은 2005년 전체 인적자원개발예산의 27.6%에서 2009년 22.4%로 낮아질 전망이다. 지원방식도 단위 기관 중심이거나 평가체제가 미숙하여 지원의 효율성·효과성 면에서 문제점이 많다. 대학 예산의 등록금 의존도가 매우 높은 상태에서 저소득층 가계의 학비 부담률이 더 높은 역진적인 교육비 부담구조를 보인다. 대학생 학비지원은 GDP의 0.03%로 OECD 평균(0.25%)을 크게 하회하며 역진적 대학 교육비 부담 문제에 대한 문제 인식조차 아직 저조한 실정이다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

국내 대학부문은 현재 전반적인 침체·혼란 상태에 있으나 최근 전향적인 변화가 진행 중이다. 대학의 초과공급 상황에서 각 대학의 위기의식이 높아지고, 상당수 대학에서 진지한 자구노력이 시작되었다. 차별화 노력이 본격적으로 전개되어 신흥 명문대학(혁신대학)이 출현하고 있고, 대학 간 서열구조 변화가 보고되고 있다. 질적인 면에서 일부 전문대는 4년제 대학을 능가하는 것으로 나타난다. 노동시장 환경도 이러한 대학의 변화를 촉발하거나 지지하는 방향으로 전향적인 변화를 보이고 있다. 능력주의 인사 관행 등 脫학벌주의 경향이 확산되고 있으며, 대학의 양적 팽창이 완료되어, 정부는 질적 개혁에 전념할 수 있는 여건이다. 대학에 대한 재정지원, 특히 R&D 관련 지원이 최근 대폭 증대되는 등 정책환경도 개선되고 있다. 경제 관련 부처의 산·학 협력사업, BK21 등이 추진되면서 산·학·연 협력도 활성화 단계에 이르고 있고, 대학 R&D 성과도 급증세를 보이고 있다. 산·학 협동을 위한 물적·인

적 인프라가 형성된 상태이며, 대학 전체에 대한 구조조정 압박이 가중되는 가운데 산·학 협력의 필요성에 대한 대학 측의 인식도 첨예화하여, 변화를 주도할 수 있는 잠재적 혁신그룹이 태동하고 있다.

최근 대학에 대한 위기감이 고조되면서 정부는 대학개혁을 위한 구체적인 행동에 착수했다. '대학구조개혁 종합안' 발표(2004.12)에 이어 국립대 통폐합사업 및 구조조정 선도사업이 국가재정운용계획의 틀 안에서 추진되고 있고, 이어 국립대 법인화사업도 추진 중이다. 그러나 사립대학은 물론 국립대학 구조개혁의 당위성과 방향에 대한 합의기반이 취약하여 향후 전망을 낙관할 수 없는 실정이다. 국공립대-사립대, 수도권대학-지방대학, 일반대학-전문대-특수대를 망라하는 중장기적인 구조개혁의 청사진과 이를 위한 종합적인 재정계획은 부재한 실정이다. 추가적인 재정을 투입하여 국립대학의 정원을 감축하고 그 질을 높이며 법인화를 추진한다는 것 외에 구체적인 '이후' 계획이 부진하다. 다수의 대학 및 교직원은 각각의 이해관계 변화에 불안해 하며, '현상 안주 내지 기회주의적인' 태도를 계속 유지하는 행태를 보이고 있다. 국가 차원의 의사결정구조 및 정책수립체계를 볼 때, 행정부, 의회, 전문가를 포괄하는 구조개혁의 구심력이 아직 형성되어 있지 않은 것이 가장 큰 문제이다.

대학의 국제화도 미흡하여 전 세계적인 추세에 후행하는 문제가 있다. 외국기관의 국내 진출이 제한되어 국내대학에 대한 외적 자극/충격이 미약한 가운데, 제한적인 성격의 공동프로그램 정도만 활성화되고 있다. 해외유학은 계속 늘어나는 반면(인구당 유학생 세계 1위), 국내 유학생은 미미하여, 유학은 심각한 역조상태를 보인다.

나. 전 망

국내 대학의 경쟁력에 관한 전망에 대해서는 크게 두 가지 시나리오로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 긍정적 시나리오는 10～20년 정도의 기간을 아우르는 장기적인 시야에서 '투자계획이 뒷받침하는 종합적인 구조개혁 계획이 수립되고, 이해당사자 및 납세자인 일반국민의 합의를 형성해 필요 정책에 단계적으로 착수'할 경우에 실현가능하다. 현재의 세

계적인 양적 기반을 바탕으로 다수 대학이 연관된 급속한 구조개편, 변환과정을 통해 세계적 수준의 대학부문으로 '환골탈태'한다. 단기간에 법률 제·개정을 포함한 관련 제도를 정비하고, 변화를 시작하여 이후 5년 이내에 가시적 성과를 달성한다. 다시 10년 내에 이와 같은 변화와 성과를 대세화해서 새로운 대학모형을 정착하고, 지속적으로 진화시킨다. 이 과정에서 발생되는 이해당사자 간의 갈등을 최소화하기 위해서는 교육-예산-조세 당국을 잇는 행정부 내 긴밀한 연계 형성과 재정계획이 뒷받침하는 구체적이고 구속력 있는 청사진이 필수적이다. 각 대학은 통폐합, 병합, 제휴 등의 구조조정과정을 통해 유형별로 독특한 지배구조를 형성하면서 특성화·차별화되어 발전한다. 국공립대의 자율권이 높아지고 재원이 다변화하여, 궁극적으로 지역정부와의 연계성이 강화되며, 사립대에 대한 재정지원이 증대되어 공적 성격이 강화된다. 지방대학은 지역혁신체제의 구심체로서 '지역성'을 강화해 대학 구조조정과정에서 새로운 지역의 혁신거점대학이 등장한다. 전문대학은 소수 정예를 중심으로 특성화하고, 나머지는 중하위 지방대와 함께 기술전문학교(polytechnic)화한다.

둘째, 부정적인 시나리오는 갈등과 침체의 경우로 장기적인 청사진이나 재정계획을 도출하는 데 실패하고, 이에 대한 사회적 합의를 이루지 못해 다수 기관이 현재 상태를 크게 벗어나지 못한 상태에서 부분적이고 지엽적인 변화만 진행되는 것이다. 근본적인 구조개혁 없이, 일부 대학의 약진 속에 전체적인 지식 인프라로서의 기능이 계속 침체되어 선도 대학과의 격차가 심화된다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

대학의 자율운영권을 저해하고 있는 잔존 행정규제를 걷어내고, 관련 법규 등의 정비를 통해 대학의 책임경영제도 기반을 구축하여야 할 것이다. 민간 및 대학자체 투자재원을 확보하고, 지원사업 목적에 맞는 재정지원제도의 원칙을 수립하여 유사한 목적과 성격의 사업을 통합하

는 등 지원체계를 단순화해야 한다. 대학개혁에 관한 종합적인 청사진과 미래 비전을 갖고 재정지원 확대와 규제개혁, 제도 및 구조 개혁을 병행추진해야 한다.

나. 정책과제

대학 자율화, 구조개혁, 경쟁적 시장환경 조성을 위해 국공립·사립, 수도권·지방대, 일반·특수·전문대학을 망라한 국내 고등교육 전체에 대한 장기 발전계획 및 이를 실현하기 위한 종합적인 재정지원방안을 수립하여 일관된 방향의 구조개혁을 추진한다. 국립대학의 경우 통폐합 및 독립법인화를 통한 경쟁력 강화를 유도하는 한편 대학 정보공개 및 인증·평가제도를 도입한다. 지방교육자치제도의 개편일정과 연동하여 관련 제도를 정비해서 대학발전에 대한 지역정부의 역할을 증대시킨다. 또한 규제개혁 차원에서 기업경영 수준의 대학운영이 가능하도록 제도를 정비하고, 투명경영을 위한 지배구조 개선을 전제로 사립대에 대한 세제·재정 지원을 확대하여 국공·사립 간 공정경쟁 환경을 조성한다. 대내 시장을 개방해 민간의 특수대학 설립을 적극 유도하고, 산업체·연구소 주관의 강좌나 학위프로그램을 활성화시킬 수 있도록 관련 제도를 정비하여 대학의 사회수요 부합도 증진을 위한 산·학·연 연계를 강화한다. 교육시장을 대외에 개방함으로써 선진국 우수대학 및 교육프로그램, 우수인력을 적극적으로 국내에 유치한다. DDA 교육서비스시장 개방과 관련하여 전향적인 차원에서 전략적·단계적으로 대학시장을 대외에 개방하고 질적 수월성을 제고하여 외국 유학생을 적극적으로 유치한다. 경제자유구역 및 경제특구 내 '외국인교육기관'을 적극 유치하고, 국내 대학과 해외 대학 간에 공동 프로그램의 내용을 심화하고 확산시킨다.

특성화·전문화를 위한 투자재원 확충 및 재정지원제도를 정비한다. 정부재정을 확대하되 이를 보완하여 민간 및 대학의 잠재적 투자재원을 최대한 흡수한다. 재정재원, 자체조달(보유 자산 사업화)재원, 민간투자재원(BTL, R&D, 기부금) 간의 새로운 삼각구도를 정착시킨다. 지원제도를 정비하여 지원사업 내용과 체계를 단순화시키고, 체계적인 성과평가

체제와 개인 중심의 지원체제를 구축하고, 저소득층 자녀 학비지원 확대 등으로 투자의 효율성과 형평성을 제고한다. 교육부, 과기부, 산자부, 정통부 등 다수 부처가 운영하고 있는 대학 및 산업체에 대한 각종 지원사업을 연계하고, 과제선정 및 성과관리에 관한 일관된 원칙과 기준을 정립하여 체계적인 성과평가체제를 구축한다. 또한 대학에 대한 직접적인 지원을 점차 줄여 나가고, 우수 교원에 대한 직접 지원 및 학생에 대한 직접 지원(장학금, 학자금대여 등)을 학생의 선택과 시장 수요에 부합한 우수한 교원과 학생을 유치하는 대학에 간접 지원되는 방식으로 전환함으로써 대학 간 경쟁 유도를 통해 효율성 및 질적 향상을 도모한다.

대학에 대한 재정투자의 획기적 증대에 앞서, 주요 사업을 망라하는 '합리적 평가체제', 엄격한 '투자성과관리체계'를 구축해 나가는 일이 선행되어야 한다. '평가에 의한 차등지원'이 늘고 있으나, 규제성 평가가 많고 단위 기관 중심의 지원체제이며 각종 사업에 대한 평가체제가 미숙하여 지원의 효율성·효과성이 저조하며 고등교육 재정투자 증액에 대한 납세자의 동의를 구하기 어려운 실정이다.

대학 성과평가제도 혁신을 위해서는 개별 대학의 자율성 신장을 극대화하는 방향으로 평가정책을 재설정하고, 평가의 기준 및 방법 등도 이러한 방향에 따라 재정립하여야 한다. 현재는 평가기준이 법률로 명확히 규정된 것도 아닌 상태에서 교육부 권장정책의 채택 여부가 평가기준으로 설정되는 경우가 많아, 평가가 강제성을 띤 규제로 작용해 또 다른 획일화를 낳는 상황(Perform to the Standard)이다. 예컨대, '학부제, 교수업적평가제도, 연봉제, 성과급제, 입시제도' 등과 같은 제도들은 평가제도에 의하여 사실상 강제된 사례로 볼 수 있다. 한편, 대학단위의 지원보다는 연구팀 및 연구자 개인의 연구지원을 늘리고 연구성과 개선을 중심으로 평가하는 것이 필요하다. 대학단위로 지원하는 '교육부 대학기반조성, 국립대 기자재, 지방대학 특성화, 교육개혁추진 우수대학' 등의 재정지원사업은 연구성과 개선과 별다른 관계가 없거나 오히려 연구성과를 악화시키는 결과를 초래하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

제4절 교육기회 격차 해소

1. 현황 및 문제점

외환위기 이후 고용・소득의 양극화가 진행되는 가운데, 사회・소득계층 간의 교육・인적자원 투자 격차가 심화되고 있다는 우려가 대두되고 있다. 가계의 소득배경에 따른 교육기회의 격차가 확대될 경우, 우리 경제의 효율성과 역동성, 사회적 안정성이 심각하게 잠식될 위험성이 증대된다. 경제의 효율성과 역동성이 잠식될 경우, 개인의 잠재적 능력과 학습기회의 불일치를 유발하여 인적자원 활용의 효율성을 낮추고 경제 전체의 혁신기반을 약화시킨다. 또한 사회적 안정성이 잠식될 경우, 경제・사회적 지위의 세대 간 이동성(inter-generational mobility)을 떨어뜨리고 사회계층의 고착화를 초래함으로써, 사회적 긴장을 높이고 사회적 통합기반을 심각하게 침해할 우려가 있다. 개발연대 이후 교육은 우리나라의 형평적 성장(equitable growth)을 가능하게 하였던 가장 중요한 기제였으나, 앞으로는 역동성과 형평성 모두를 위협하는 가장 큰 요인으로 작동할 위험이 높아진 것이다.

사회/소득계층 간 교육기회의 격차 확대가 전 세계적인 추세인가는 아직 확실치 않으나, 우리나라는 물론 해외 다수 국가에서 이러한 경향성이 관측된다. 우리나라의 경우, 소득계층 간에 커다란 교육기회 격차가 존재하며, 지속적으로 그 격차가 확대되는 추세이다. 「서울대 사회대학 입학생 조사」(김대일 외[2004])에 의하면, 입학생 중 고소득직 가계 대 저소득직 가계의 배율은 1985년 1.3배에서 2003년 16.8배로 증가했다. 『한국의 인적자원개발 지표』(한국직업능력개발원[2004])에 의하면, 사회적 이동성은 많은 근로계층에서 크게 낮아진 것으로 인식하는 것으로 나타난다. 이 같은 현상이 전 세계적인 추세인가는 아직 확실치 않으나, 미국 및 영국의 경우 우리와 비슷한 현상에 대한 우려의 시각이 확대되고 있다. 2005년 『이코노미스트』지 신년호에 의하면, 상위 146개 대학 재학생의 75%가 소득 최상위 25% 가정 출신이며, 최하위 소득집단의 자녀가 다시 최하위집단에 속할 확률은 70%에 달한다. 2004년 UK

Strategy Unit의 Life Chances & Social Mobility에 따르면, 1976년에는 하위 10%와 상위 10%의 소득격차가 2.9배였으나, 20년 후인 1996년에는 4배로 늘어나 소득의 양극화가 심화되고 있고, 직업지위에 따른 실업위험, 기대수명 등의 격차가 나타나고 있는 것으로 보고하고 있다.

가. 교육투자구조상의 교육투자 격차

우리의 교육투자구조는 공·사 교육투자 모두에 있어 심각한 비형평적인 요소를 안고 있는 것으로 추론된다. 정부부담 교육비(공부담 공교육비) 수준이 낮음에도 학부모 직접부담 교육비(사부담 공교육비)가 매우 높아 총교육비는 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타나고 있다.

사부담 공교육비 비중이 매우 높은 반면, 저소득층을 위한 학자금 지원규모는 미미한 실정이다. 정액 부담방식이 대부분인 사부담 공교육비는 정부부담 교육비의 70%인 20조원에 달하는 것으로 추정되나, 학자금 지원은 미미하여 저소득층의 부담이 상대적으로 높은 구조를 보인다. GDP 대비 사부담 공교육비는 2.9%로 OECD 평균인 0.7%를 크게 상회하지만, 학자금 지원규모는 0.08%로 OECD 평균인 0.38%에 크게 미달한다.

〈표 6-5〉 GDP 대비 공교육비의 국제비교

	전 체			초·중등				고등교육			
	전 체	공부담	사부담	전 체	공부담	사부담	공공 보조금	전 체	공부담	사부담	공공 보조금
한 국	7.1	4.2	2.9	4.1	3.3	0.9	0.07	2.2	0.3	1.9	0.01
일 본	4.7	3.5	1.2	3.0	2.7	0.2	0.01	1.1	0.4	0.6	0.08
미 국	7.2	5.3	1.9	4.1	3.8	0.3	-	2.6	1.2	1.4	0.55
영 국	5.9	5.0	0.9	4.3	3.7	0.6	0.01	1.1	0.8	0.3	0.04
독 일	5.3	4.4	0.9	3.6	3.0	0.7	0.13	1.1	1.0	0.1	0.17
OECD 평균	5.8	5.1	0.7	3.8	3.6	0.3	0.13	1.4	1.1	0.3	0.25

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

〈표 6-6〉 초·중등 및 고등교육의 수익자 부담

(단위: 억원)

	초·중등				고 등			
	국공립	사 립	소 계	학생 1인당 (천원)	국공립	사 립	소 계	학생 1인당 (천원)
입학금 및 수업료	9,199	11,834	21,033	260	2,123	76,163	78,285	2,206
학부모부담[1)]	19,129	11,923	31,052	384	11,227	-	11,227	316
소계	28,328	23,757	52,085	644	13,349	76,163	89,512	2,522

주: 1) 학부모부담은 초·중등교육에서는 학교운영지원비 및 수익자부담경비 등을 포함하고 있으며, 고등교육에서는 기성회비를 의미함.
자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 2005.

이러한 문제는 특히 사부담 공교육비가 절대적인 비중을 차지하는 대학(20.38조원, GDP의 1.9%)에 있어서 매우 심각한 수준이다. 공교육비의 80%가 초·중등교육에 투자되어, 고등교육에서 저소득층의 소득대비 교육비 부담비중이 높을 수밖에 없는 구조인 것이다. 또한 학생 1인당 수익자부담액은 초·중등이 평균 644천원, 고등교육이 2,522천원으로 고등교육의 입학금 및 수업료, 기성회비 등의 수익자 부담액이 상대적으로 매우 높은 것으로 나타난다.

정규교육 이전, 즉 영유아기의 조기 교육·인적자원투자에 있어서도 심각한 소득계층 간 투자 격차 문제가 상존한다. 우리의 영유아 교육보급률은 선진국에 크게 미달하며, 유아교육 및 보육지원 수혜계층이 전체 아동의 18.8%에 불과하다. 특히 저소득층 자녀를 위한 정부의 투자가 일천하여 생애 전체로 이어지는 소득 격차의 주된 원인이 되고 있다.

교육재정의 조달구조를 볼 때, 교육 관련 조세구조의 역진성으로 인해 저소득층의 공교육비 부담이 상대적으로 높을 가능성이 상존한다. 조세구조의 겉모습은 누진적이나 실질적인 소득재분배 기능이 약한 것으로 지적된다. 저소득층의 소득 대비 세부담률이 중상위층보다 높고, 교육세의 경우에도 소비재 품목(주세, 교통세, 자동차세, 담배소비세 등)의 간접세 위주로 편성되어 저소득층의 분담률이 상대적으로 높다.

〈표 6-7〉 교육세 현황

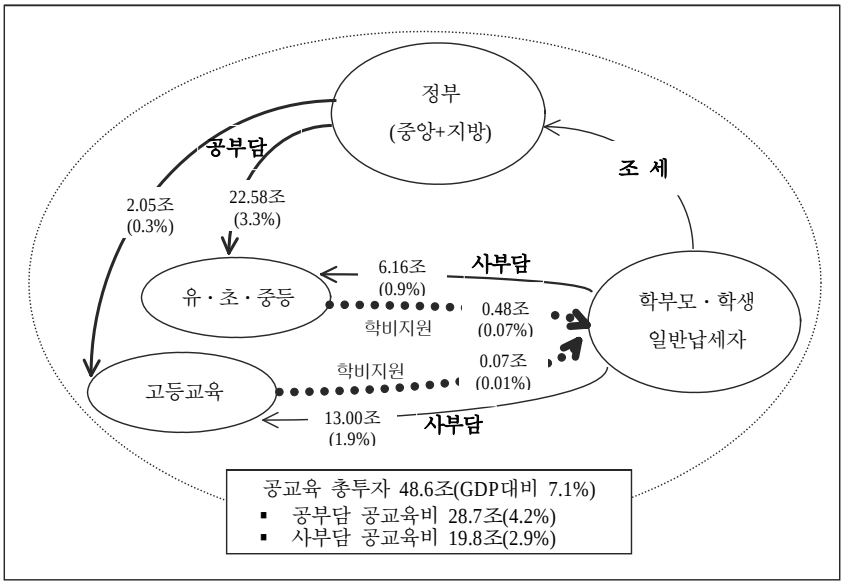
(단위: 억원)

국세분 교육세	주 세	특소세	유류분 특소세	교통세	금융 보험업자 수익금액	수입분, 기타	합 계
부가세율	10%	30%	15%	15%	0.5%	-	
2005 예산[1)]	7,895	7,167	4,000	16,078	6,498	2,134	43,772
지방세분 교육세	주민세	등록세, 재산세, 종토세	자동차세	레저세 (마권세)	담배소비세[2)]		합계
부가세율	10%	20%	30%	60%	50%		
2005 예산	294	18,546	5,301	5,461	14,444		44,046

주: 1) 2005년 예산은 추정치로, 세수결손액이 반영되어 있지 않음.
2) 담배소비세는 담배가격에 포함되어 있는 세금으로, 지방세분 교육세 중 33%를 차지하고 있음.

자료: 민주노동당 정책실,「2004년 학부모 부담 공교육비 현황 검토보고」, 2005.

[그림 6-5] 우리나라의 공교육 투자재원 흐름도(2002년 현재, OECD 기준)



자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

나. 사교육부문의 투자격차

공교육비 부담의 비형평성 문제와 별도로, 막대한 사교육비로 인한 교육기회·성과의 격차 문제가 심각하다. 가계소득에 따른 초·중등학교 단계에서의 사교육비 투자 격차가 학업성취 및 대학진학 성과, 그리고 노동시장의 성과 격차로 이어지는 구조적 문제를 보인다. 소득계층별로 교육투자에 상당한 격차가 발견되며, 이러한 격차는 공교육비보다 사교육비에서 더욱 현저하다. 가계소득 중 사교육비 지출비중은 1999년 5.5%에서 2003년 7.5%로 증가했고 도시근로자 소득상위 10%와 하위 10%의 총교육비 격차는 7배 정도나 된다. 과외비 지출에 따른 일류대 진학률 격차가 심각해 서울 25개 자치구 중 최고/최저지역 비율이 서울대 10배, 상위 3개대 3배로 나타나고 있으며, 일류대 신입생 중 고소득직 가구 자녀의 비중은 계속 상승하는 것으로 보고되고 있다(이주호 [2002]).

우리나라 사교육의 문제는, 첫째 사회가 요구하는 수요자 중심의 맞춤식 교육을 공교육이 수용하지 못함으로써 야기되는 측면, 둘째 청소년기의 아동을 질적으로 돌보려는 학부모의 당연한 수요와 맞물려 있어 증폭되는 양상이 있으며, 셋째 지금의 입시제도가 지식내용(know-what) 중심의 지식 전달식 체제이기 때문에 효과 면에서 입시학원이 학교에 비해 상대적으로 비교우위가 있기 때문으로 분석된다. 결국, 고소득층 자녀가 높은 사교육 투자를 통해 우수 대학에 진학하고 이어 고소득직종에 진출하는, '교육을 통한 소득의 대물림' 경향성이 상존한다. 이에 더하여, 정부의 대학지원이 상대적으로 질이 높은 국립대학에 집중됨으로써, 미래 기대소득이 더 높은 고소득층 자녀의 학비부담을 덜어주는 결과를 보이는 것이다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

근래에 들어, 가계배경에 의한 교육기회 격차 확대에 대한 우려가 높아지면서 재정투자를 수반한 다각적인 정책적 대응노력이 전개되고 있다.

〈표 6-8〉 저소득층 대학생에 대한 학자금 지원 현황

사업명	2004 예산	2005 예산
이공계 대학(원)생 장학금 지원	· 무상장학금: 연 10,600명 · 무이자융자: 연 40,000명	· 무상장학금: 연 15,900명 · 무이자융자: 연 40,000명
	665억원	1,005억원(+51.1%)
학자금융자 이차보전	· 일반: 연 280,000명	· 일반: 연 250,000명 · 저소득층: 연 30,000명
	912억원	1,062억원(+16.5%)

중학교 무상교육 실시에 이어, 교육복지종합계획(2004)을 수립하여 교육취약계층의 학습권을 보장하기 위한 교육복지사업이 강화되고 있다. 유아교육 및 보육 예산의 지속적인 확대(2005년 약 2조원), 저소득 및 저학력 학생을 위한 교육복지투자우선지역 시범 실시 및 확대, 서울 및 5개 광역시 15개 도시 저소득층지역 150억원 지원(2005) 등이 대표적인 사례이다. 이공계 대학생 학자금 지원을 크게 확대한 데 이어 저소득층 대학생에 대한 지원프로그램도 확대되고 있고, 2005년도에는 민간금융을 최대한 활용하기 위해 정부보증의 ABS방식이 도입되었다.

나. 전 망

그러나 경제사회 전반에 걸친 양극화 추세가 너무 강하여, 현행 제도 및 정책기조상에서의 대응만으로 교육격차 문제가 해소되기를 기대하기는 곤란하다. 충분한 투자재원을 확충하는 한편 이를 효율적으로 활용하기 위한 포괄적이고 심층적인 제도 정비/개혁이 필수적이며, 이와 관련된 주요 제도적·정책적 변수는 다음과 같다.

1) 공교육비 조달·지출 구조의 합리화

조달상의 형평성을 위해서는 교육비 관련 조세제도는 물론 세무행정 기반을 정비해야 하나, 그 필요성 및 방향에 관한 사회적 합의가 부족하고 필요한 정책 인프라(연구, D/B)도 미흡하여 전망은 불투명한 실정이

다. 교육비 세금공제제도 확대도 효과적인 정책수단이지만, 세정기반의 획기적 강화 없이는 확대에 한계가 있다. 정부의 학자금 지원은 지속적으로 늘어날 것으로 보이나 시장수요에 비해 그 규모가 미미하여 그 효과는 제한적일 것(특히 대학 부문)으로 보인다. 정부보증 ABS방식 융자 등이 확대되면서 민간금융기관의 역할이 중요해질 것이나, 관련 금융제도 정비 성과가 관건이며 상당한 시행착오도 예상된다. 대학생 학비 부담의 형평성을 위해서 국립대 지원 중심의 기존 대학 재정지원체계를 전면 개편할 필요가 있으나, 대학 구조개혁과 같이 그 실현 가능성과 일정은 불투명한 실정이다.

2) 사교육비 문제에 대한 대응

EBS 방송, 사이버 학원 등이 활성화되면서 일반 과외시장을 어느 정도 대체할 것으로 예상되나 중단기적 효과는 제한적일 수밖에 없다. 궁극적으로 공교육 내실화, 대학의 특성화・차별화에 관한 정책성과가 관건이나, 관련 정책의 불투명성 및 정책효과의 시차를 감안할 때, 향후 10년 정도의 시계에서 볼 때 사교육비 투자로 인한 교육격차 문제가 현저히 해소/완화될 가능성은 낮다. 사교육비 대책에 있어서 정규교육부문의 개혁에 못지않게 중요한 것은 정보 부족으로 인한 학부모의 비합리적인 과외수요를 줄이는 것이다. 정보 문제에 초점을 맞춘 정책적 혁신이 있을 경우, 사교육투자 및 이로 인한 교육격차 문제 해결이 촉진될 수도 있다. 현재의 과외수요의 상당 부분은 과외수요에 영향을 미치는 대학 및 노동시장에 관한 정보가 부족한 데 기인하고 있다.

3) 유아교육・보육에 대한 투자 확대 및 효율성 제고

유치원에 대해서도 바우처 방식을 도입할 필요가 있으나 현행 학교 지원체제와의 상충 문제 해결이 변수로 대두되고 있다. 유아교육 및 보육 프로그램 간의 보완적 발전이 중요하나 주무 부서 간의 효과적인 정책 협력체제 구축이 관건이다. 사립과 국・공립기관, 국가와 민간 간의 적절한 역할분담이 필요하나 아직 이에 대한 사회적 합의가 이루어지지 못한 상태이다.

4) 정책 인프라의 정비

정책 인프라, 특히 연구 및 통계 인프라가 취약하여 필요한 정책의 방향과 수단, 정책대상 집단과 수요를 정확히 식별하고 효율적인 지원 체계를 수립하는 데 한계를 보인다. 사교육비를 포함한 국가 교육투자 구조(교육비의 조달·지출, 가계특성별 교육비 실제 부담)에 대한 이해가 미흡하고, 엄격한 분석모형이 부재한 실정이다. 교육격차로 인한 세대 간 이동성 제약의 실태에 대한 연구도 부재하며, 저소득층을 돕기 위한 제도가 반대의 효과를 나타낼 가능성이 상존하는 것이 사실이다. 교육-재정-세제 정책을 주축으로 하는 관련 부처들 간의 긴밀한 공조가 필수적이나, 아직 필요성에 비해 매우 미약하고 중단기 전망도 불투명한 실정이다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

저소득층 지원을 위한 정부의 교육투자를 확대하고 이를 보완하여 민간의 투자재원을 최대한 활용한다. 정부투자는 민간투자를 촉발하거나 시장실패를 보완하는 데 한정해야 한다. 수요자 중심, 단위 교육기관에 대한 직접 지원이 아닌 개인 지원을 원칙으로 지원의 혜택이 저소득층에게 집중될 수 있도록 제도를 정비하여 정착시킨다.

나. 정책과제

유아교육 및 보육사업의 재정지원 합리화 및 효율화가 필요하다. 프로그램별 지원방식, 아동별 바우처 방식을 확대한다. 유치원 바우처 도입은 관련 학교제도 개혁과 연동하여 추진하며 사립기관의 보육료 현실화/자율화를 중단기로 추진한다. 현행 이원화된 체제를 지역정부 중심 운영체제로 통합하고 재정확보 및 배분방식도 중장기 시계로 단일화한다. '교육자치-일반자치의 연계 강화'를 위한 제도개혁 일정과 연동하고 구체적인 운영모형은 지역 자율에 맡기는 것이 필요하다.

중등학교에 대한 현행 재정지원제도 및 학교제도를 저소득층의 실제 부담을 줄이는 방향으로 개편한다. 일률적인 납입금 감면이 아닌, 비용부담능력에 따른 차등 지원이 될 수 있는 소득공제 등의 체제를 정착시킨다. 자립형 사학을 확대하고 정부의 재정지원을 공립학교로 집중함으로써, 중저소득계층 자녀에 대한 실질 투자가 증대되도록 중장기시계에서 추진한다.

정보실패 문제로 인한 비합리적 사교육비 수요 경감을 위해 노력한다. 대학입학 사정전담기구의 설치 및 운영 지원을 통해 대학입시제도의 다양화 및 자율화를 정착시키고, 대학정보 공시제도(2008년 시행) 안착을 통해 교육시장의 정보제약을 해소한다. 아울러 교육시장과 노동시장이 연계된 통계 DB를 구축한다.

저소득층을 위한 학자금 융자 확대 및 장학금 지원을 확대한다. 이공계 대학(원)생 중심 장학금지원제도는 우수 인력양성효과도 불투명하고 교육비 부담의 역진성 문제가 심각하므로, 일반 저소득층 지원 중심 체제로 단계적으로 전환한다. 학자금 지원을 현재의 공급자 위주에서 시장친화적인 지원체제를 정착시키는 데 전략적으로 활용하고, 정부신용보증에 의한 ABS 방식을 조기에 정착시킨다.

교육비 관련, 중장기 세제 개편을 통해 간접세의 비중을 낮추고 직접세의 비중을 높여야 한다. 또한 적절한 정책적 대응을 위한 연구 및 통계 인프라를 강화한다. 해외 기관을 포함한 관련 연구기관, 부처와 공동으로 가계특성별 교육비 실질 부담비중을 파악할 수 있는 분석모형을 개발하고, 관련 통계 인프라를 보강한다.

사교육 수요를 제도적으로 흡수하기 위해서 제도적 장치를 마련한다. 현재 준공립화되어 있는 사립학교 체제를 자율화하여 장기적으로 공립학교와 사립학교 간의 경쟁체제로 시스템을 전환한다. 방과후 학교를 대폭 확장하며 나아가 입시제도와 학교의 기능을 자기주도적 학습능력을 강화하는 방향으로 전환한다.

제5절 고급 인적자원 확충

1. 현황 및 문제점

지식정보화가 진전될수록 전문・기술직을 중심으로 한 지식근로자에 대한 수요가 증가하였다. 이전의 육체노동자(블루칼라)나 사무직 노동자(화이트칼라)와 구분되는 골드칼라, 즉 두뇌를 주로 활용하여 높은 부가가치를 창출하는 새로운 계층이 보다 광범위하게 등장하였다. 취업자 중 전문・기술직 비중은 1970년 4.8%에서 1990년 7.2% 2003년 17.3%로 증가추세를 보이고 있으며, 1988~99년간 OECD 국가 서비스산업 성장 기여율이 60%에 달하는 것으로 나타나는 등(OECD, *Science, Technology and Industry*, 2003) 지식기반서비스업의 성장에 따라 새로운 서비스에 대한 수요 증대, 직업의 분화, 자격제도의 변화가 예상된다.

국가 전체의 차원에서 보면 우수한 인적자원의 효율적 배분이 점점 어려워지고 있다. 사회적 측면에서 후생을 최대화하기 위한 개인의 선택과 인적자원의 효율적 배분 사이에 편차가 존재한다. 우수 학생의 이공계 기피현상, 여러 사회 분야에서 고급인력의 쏠림현상 및 단일 방향적 이동성(대학・공공연구소・기업 부문 간, 수도권-지방 간, 대기업-중소기업 간 등) 등 다양한 양극화현상이 대두되고 있다. 주요국과 비교해 대학에서 사용하는 연구개발비의 규모는 작고, 대학의 연구개발재원은 전체의 1.3%에 지나지 않으며, 민간부문 연구개발비의 1.9%만이 대학에서 수행되고 있다.

고등교육 부문의 급속한 팽창에도 불구하고 전략분야의 인력을 수급상황에 맞춰 지속적으로 공급하는 데 어려움을 겪고 있다. 최근 이루어진 수급전망 결과, 총량 측면에서는 공급이 충분한 것으로 나타나고 있으나 첨단기술 분야에는 필요한 고급인력이 효율적으로 공급되지 않고 있다. 따라서 고학력・첨단기술 분야의 인력양성 기반 제고가 요망되고 있다. 2002～2006년까지 미래유망 신기술분야 학사 이상 수요는 약 43만명으로 추정되나 양성가능인력은 신규 수요의 절반 정도에 머무를 것으로 예상된다(과학기술부[2001]). 최근 국가인적자원의 수급전망에서는

국가전략기술 분야와 차세대 성장 동력산업은 총량적 측면에서 인력 수급에 큰 어려움 없을 것으로 전망된다. 다만 석・박사에 대한 수요가 가장 빠르게 증가하여 고학력으로 갈수록 공급 부족 경향 및 질적 불일치가 노정(露呈)되고 있다(교육인적자원부[2005]). 특히 맞춤형 신약, 인지과학 기술, 소프트웨어 기술 등과 같은 미래 핵심기술인 브레인웨어(Brainware) 기술 인재가 육성되지 않아 인력 양성을 위한 교육체제 혁신이 요원한 실정이다. 미국 NSF(국립과학재단) 보고서에 따르면, 미래 지향적 과학기술 방향은 융합과학의 추구이며, NBIC(NT, BT, IT, CT) 관련 지식 선순환 고리를 만들어야 폭발적 부가가치 지식기반을 완성할 수 있다고 지적한다.

전반적으로 교육기관이 수요자인 학생과 기업의 요구를 능동적으로 수용하는 데 실패하고 있다. 학제, 입시제도, 교과과정, 대학구조조정, 대학의 역할 다변화('기업가적 대학'으로의 변모, 산학협력 활성화, 평생학습의 장으로서의 기능 수용 등)를 포함한 교육시스템 전반의 변화가 미흡하다. 대학, 학과, 전공별 졸업생의 노동시장 성과를 객관적으로 평가하여 학생 및 국민들에게 올바르게 전달하는 기능이 취약하다. 자본 및 기업이 국경을 자유롭게 이동할 수 있는 상황에서 산업계와 유리된 교육 및 고학력화는 고학력실업을 피할 수 없을 것이다. 지식기반서비스업 부문 등의 고급전문인력 양성에도 문제가 있어, 우리 경제가 역동적이고 안정적인 혁신주도형 경제로 계속 발전하는 데 있어서 중요한 걸림돌로 작용한다. 금융・유통 서비스, 기업지원서비스(컨설팅, 마케팅 등), 교육・의료보건 서비스의 낙후는 기술혁신과 경제성장에 장애요인으로 작용한다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

미래에는 국가 인적자원의 경쟁력이 양 중심에서 질 중심으로 전환되어, 기존의 투자력으로 승패가 갈라지는 산업구조에서 두뇌의 싸움으로 승패가 좌우될 정도로 초우량 인재가 국가 경쟁력을 좌우하게 될 것

이다. 지식기반사회에서 경쟁력의 핵심은 창의성·전문성을 보유한 고급 인적자원이며, 창조적 소수가 발명과 혁신을 통해 경제적 혁신을 주도하는 경향이 점증하고 있다. 브레인웨어 인력양성만이 지식기반사회를 주도할 수 있으나, 현재 상황은 이들 인력을 양성할 준비도 되어 있지 않고 양성할 실력도 없다는 점이 문제이다. 지식기반경제에서는 성장의 기술적 근간을 이해하는 능력이 과학기술분야뿐 아니라 모든 직업분야에서 중요한 역량으로 자리 잡게 될 것이다. 과학기술에 대한 전문적 교육과 훈련을 필요로 하는 일자리는 다른 계층에 비해 빠르게 증가할 것이다. 미국의 경우 기술적 훈련을 필요로 하는 직종이 다른 직종에 비해 5배나 빠르게 증가하고 있다(Innovate America[2004]).

지식기반서비스업의 비중은 아직 선진국보다 낮으나 2000년대 들어 빠르게 증가하고 있으며, 미래 고급 일자리의 창출을 주도할 것으로 예상된다. 서비스산업의 고도화를 향한 구조 재편기에 진입한 것으로 판단되며, 전반적인 낙후성에도 불구하고 이미 업종 간 분화와 업종 내 분화의 본격화, 전문기업의 출현, 전문인력에 대한 수요 활성화로 인해 새로운 변화가 예상된다. 특히 문화산업, 사업서비스(IT 관련 및 전문사업자) 등이 유망하며, 여성 및 중·고령층 고용창출 여력이 높은 보건·복지서비스도 공공성·수익성이 조화된 자생력을 갖춘 산업으로 발전이 가능하다.

나. 전 망

향후 이공계 기피현상 등으로 인해 과학기술자와 엔지니어의 공급이 부족할 가능성이 있다. 비록 현재의 상황은 공급이 충분하나, 노동시장의 선진화와 제도적 혁신이 늦어질 경우에는 학령인구의 급속한 감소, 진학률 증가세 퇴보, 과학기술자군(群)의 노령화 및 은퇴에 따른 대체수요 증가는 기존 예측의 수준을 상회할 개연성이 높다. 핵심인력의 양적 불균형과 질적 불일치가 심각하나, 수급 안정화를 위한 정부의 정책적 노력에는 한계가 있다. 대학의 과학기술 전공자의 비중이 미국 수준은 아니지만 지금보다 낮아질 것으로 예상되며, '사회적 관심'의 저하가 우수 인력에서도 진전될 것이다. 국가의 다른 주요 정책과 고급 인적자원

정책의 연계 및 공진화(供進化, coevolution)가 필요한 시점이다. 노동시장 유연화 VS 비정규직, 지역균형발전 VS 연구중심대학 육성 등과 같은 정책분야에서 상충적 관계에서 벗어나 보완적 관계로 정립하기 위한 정책 노력이 요구된다. 최근 이공계 대학 경쟁력 제고 및 특성화 관련 정책의 진전이 있었으나, 고등교육의 경쟁력 강화를 위한 시장 개방 여부 문제, 대입을 둘러싼 3불 정책 등의 정책적 규제가 잔존하는 실정이다.

다. 종합 전망

향후 인적자원 확충에 대한 전망으로서 먼저, 긍정적 시나리오는 중장기적으로 서비스시장이 개방되고, 서비스 부문의 본격적 분화 및 양성시스템과 관련 자격제도 변화, 대학의 특성화 및 경쟁체제 심화가 본격화되는 것이다. 고등교육 부문의 개방 여부나 대학입시제도 및 3불정책의 향배에 따라 고등교육의 경쟁력이 좌우될 것이며, 이공계대학 특성화 관련 정책의 진화로 5개 정도의 세계적 수준의 대학이 등장한다. 대학·교수 평가제도 도입, 국립대 법인화 등으로 국공립대학의 시스템도 변화하여, 고등교육 부문에 대한 정부의 역할도 퇴보하면서, 교육과 시장부문의 상호보완적 발전모형이 정착된다. 또한 지식서비스산업이 선진화되고 노동시장이 개방됨으로써 이공계 및 지식서비스 분야에서 해외인력 활용이 증대된다.

반면 개혁이 지체되는 부정적 시나리오는 교육부문 관련 주체 간 갈등, 고착화 및 관련 정책시행의 연기 등으로, 생존을 위해 대학부문의 근시안적 변화만 초래되는 경우이다. 대학의 차별화·차등화가 심화되면서 인력수요 변화에 대한 체계적·전략적 대응 체제 부재로 대학부문의 공교육적 역할 및 정부의 관리체제가 붕괴하는 경우이다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

고급 인적자원 수요에 대응한 대학교육 혁신으로 기업과 사회의 변화와 요구를 능동적으로 수용·선행하고, 교육기관의 전문화, 특성화 및

다양한 교육모형의 활성화를 통해 급변하는 고급 인적자원 수요에 대응하고 질적 향상을 도모해야 한다. 고급 인적자원의 양성 및 전문성 향상 기반 조성을 위해 국가가 필요로 하는 다양한 전문・기술 분야에서 고급 인적자원의 양성 및 전문성 향상을 위한 양성체제 및 훈련제도를 정착시켜야 할 것이다. 또한 향후 전문・기술직 인력에 대한 수요 증가에 대처하고, 정책 및 사회적 갈등요소에 효과적으로 대응할 수 있도록 질 중심의 교육, 훈련, 직능개발 추진을 취한 제도의 개혁이 이루어져야 할 것이다.

나. 정책과제

1) 고급 인적자원 수요에 대응한 대학교육 혁신

대학교육체제의 혁신 및 수요 지향적 교육체제를 정착시켜야 한다. 대학의 교육과정 혁신 및 경쟁력 강화를 위한 체제 개편으로 대학 구조조정, 특성화(연구중심대학, 산학협력중심대학 등), 융합분야 인력양성을 위한 다학제적 교육과정 정착, 새로운 대학/교수 평가제도를 추진한다. 수요 지향적 교육체제 정착을 위해 산업 및 시장의 수요를 반영한 커리큘럼, 교수법, 학제, 인증제 정착의 지원이 필요하다. 고등교육 부문 및 고급 인적자원에 대한 자원 제약을 극복하고 갈수록 다양해지는 고급 인적자원 수요에 적절히 대응하기 위해 고등교육 및 고급 인적자원 개발 부문에 대한 정부 및 민간 투자를 확충해야 한다. 고등교육 및 고급 인적자원 개발 부문에 대한 예산확충방안을 마련하고 고급 인적자원 개발을 관련 정부정책의 상위 어젠다로 고려하여야 한다. 관련 정부 사업과 인적자원 개발의 연계를 통해 시너지효과를 제고하고 민간의 교육・훈련・연구개발 부문 투자 활성화를 위한 제도 개선 및 규제를 완화해야 한다. 또한 대학에 대한 투자 및 독자적 교육・훈련기관 설립 및 운영을 유도하는 것이 필요하다.

2) 고급 인적자원의 양성 및 전문성 향상기반 조성

우수 과학기술인력 공급기반 조성의 일환으로 이공계 학생에 대한 진학 및 학업 지원을 강화한다. 이공계 대학(원)생에 대한 정부지원 장

학금의 확충, 학생연구원에 대한 연구수당의 현실화 등을 추진하고 우수 대학(원)생에 대한 다각적인 병역특례 지원방안을 강구해야 한다. 첨단기술 분야에 대한 대학 연구개발활동 및 연구역량 강화를 위한 기반을 조성하고 여성 과학기술인력의 육성 및 활용을 활성화한다. 예를 들어, WISE 프로그램 활성화, 여성 과학기술인력에 대한 공공기관 채용목표제 상향 조정 등을 추진한다. 우수 과학기술인력의 글로벌 소싱체제를 구축한다. 또한 외국학생에 대한 유치, VISA 및 출입국제도 개선, 개발도상국에 대한 Post-Doc./연수 지원 프로그램을 활성화한다.

고부가가치 지식서비스 분야 전문인력 양성체제의 구축이 필요하다. 특성화된 전문인력 양성체제 구축의 일환으로 의·치의학 전문대학원을 정착시키고, 법학전문대학원을 추진해야 한다. 금융, 물류, 통상 분야에 대한 전문대학원 설립을 추진하는 등, 전문대학원 설립 추진 분야를 선정하고 설립을 촉진하는 방안이 마련되어야 한다. 그리고 문화콘텐츠 등 학제적 전문인력 양성이 필요한 분야의 특성화 과정 설립을 촉진하며, 지식서비스 전문인력의 교육·훈련을 위한 지원 프로그램을 체계화한다.

3) 고급 인적자원의 효율적 양성·활용을 위한 제도개혁

고급 인적자원 개발을 위한 제도 개선으로서 미래 기술분야와 중장기적 시장수요에 대응할 수 있는 새로운 학생지원제도를 마련하고 정부 연구개발비의 전략적인 배분 및 활용방안을 강구해야 한다. 아울러 연구개발 결과의 상업적 활용을 수월하게 하는 지원시스템(실험실 벤처·창업 인큐베이터 활성화 등)을 확충해야 한다. 한편, 민간의 교육·훈련·연구개발 부문 투자 활성화를 위한 제도 개선 및 규제를 완화하여 대학에 대한 투자 및 독자적 교육·훈련기관 설립 및 운영을 유도하는 것이 필요하다. 아울러 지식서비스 분야별 자격제도 정비 및 태동·정착 단계인 지식서비스산업의 신규 전문자격제도를 활성화(문화콘텐츠산업, 연구개발서비스업 등)하며, 서비스의 질 제고를 위해 관련 교육·훈련 프로그램의 인증제를 도입할 필요가 있다.

고급 인적자원 개발을 위한 정책개발 및 조정 인프라 구축의 일환으로 전문기술분야 고급인력의 양성·활용과 관련된 통계 인프라를 구축

한다. 자격·숙련·직무 및 국내외 유동성 등에 대한 통계자료를 수집하고 분석하여 지표를 개발하고, 지식서비스 및 유망기술 분야의 고급인력에 대한 실태조사 및 수요-공급을 전망한다. 한편 지식서비스분야 전문인력의 양성 및 전문성 지원정책의 수립·추진을 위한 범부처 정책조정체제를 구축할 필요가 있다.

제6절 직업능력개발체제 혁신

1. 현황 및 문제점

지식정보화의 빠른 진전으로 지식과 기술의 생존주기가 단축되면서 생애에 걸친 능력개발의 필요성이 증대되고 있다. 학교에서 수행하는 직업교육은 지식정보화시대의 변화에 대응하여야 하며, 성인들도 고용안정을 유지하기 위해서 지속적인 능력개발이 요구된다. 세계 여러 나라에서도 능력개발의 중요성을 인식하고 국가발전을 위해 교육·훈련 및 평생학습을 전략적 추진과제로 선정하고 있는바 미국의 국가혁신전략, 핀란드의 균형발전 미래전략, EU의 新리스본 전략, 인도의 비전 2020 등을 꼽을 수 있겠다.

학령인구의 감소, 고등교육 보편화 등으로 인하여 전통적인 직업교육과 직업훈련의 양대 축으로부터 추진되던 능력개발체제가 한계에 봉착하고 있다. 단순한 실업고, 전문대, 산업대 등 교육기관의 특성에 중심을 둔 직업교육은 위기감이 팽배하다. 학령기의 교육에 대한 투자는 OECD 국가 중 최고 수준이나 노동시장 진입 이후의 능력개발은 저조한 실정이다. 공공과 민간을 합한 GDP 대비 공교육비 투자(2002년)는 한국이 7.1%, 미국이 7.2%, OECD 평균이 5.8% 수준이나 노동시장 진입 이후 인적자본 축적을 위한 성인 근로자의 직무 관련 훈련 참여율은 OECD 국가 중 최하위 수준으로 근로자(25~64세) 직무 관련 참여율은 한국 14.3%, 영국 49.5%, 미국 44.3%, 덴마크 52.5%, 폴란드 16.1%, OECD 평균 37.1%를 나타낸다.

직업훈련은 양성훈련이 급격히 위축되고 있으므로 재직근로자 중심

의 능력개발체제로의 전환이 요구된다. 1995년 고용보험제도와 1998년 근로자직업훈련촉진법 도입에 의한 대대적인 직업훈련으로 외환위기 당시 대량실업위기 극복에 기여하였으며, 재직근로자에 대한 훈련도 확대하고 있다. 실업자 훈련은 1999년 324천명, 2001년 158천명, 2004년 108천명으로 감소되었으나, 재직자 훈련은 1999년 795천명, 2001년 1,617천명, 2004년 2,003천명으로 확대되고 있지만 기업 간·근로자 간 직업능력개발 격차가 심화되고 있다. 직업훈련참여율은 중소기업이 8%, 대기업이 77%로 중소기업의 훈련투자가 상대적으로 저조하며, 비정규직, 여성근로자 등의 직업훈련참여도가 상대적으로 저조한 실정이다.

획일적·모방적 숙련을 필요로 하던 대량생산시대의 직업능력개발 체제의 잔재가 남아 있어 평생학습사회의 요구를 반영하는 데 한계가 노정되고 있다. 실업고, 전문대, 산업대학교를 제외한 4년제 대학의 특성화 등 산·학 연계 차원의 직업교육이 부진하다. 직업훈련은 훈련비용의 경직적 운용 등으로 시장의 변화에 대응하기 어려운 공급자 중심의 직업훈련이 잔존한다. 표준훈련비에 의한 훈련비 지원, 사전 인·지정 제도 등 공급자 중심의 지원제도로 기업 내 직업훈련 활성화가 미흡한 것으로 평가된다. 평생학습은 여가 지향형 평생학습이 주류를 이루고 있어 일을 통한 복지(work-fare) 또는 학습복지(learn-fare)를 지향하는 평생학습은 부진한 실정이다. 2004년 평생학습참여율은 한국이 21.6%, OECD 평균이 44%로 성인의 평생학습이 대단히 부진한 수준이다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

최근 직업능력개발 분야에서는 공급자 위주에서 수요자 위주의 방향으로 정부 차원의 변화를 모색하고 있다. 직업능력개발의 위기를 극복하기 위한 대응방향 설정 노력이 전개되고 있다. 교육혁신위원회로부터 직업교육혁신방안이 제시(2005년 5월)되었고 직업훈련 분야에 있어서도 재정지원방식의 혁신, 근로자 자율적 능력개발 지원 확대 등의 대응책이 보고되었으며, 학습, 고용, 복지를 연계하는 데 있어서 핵심요소가 되

는 고용지원서비스의 획기적 개선을 위한 혁신방안도 제시된 바 있다. 즉, 국민 개개인은 일을 통한 복지(work-fare)기회를 확대하고, 기업은 필요한 인재를 적절히 활용하도록 하여 국가경쟁력을 높이려는 국가전략과제를 제시하고 있다. 그러나 이러한 미시적 개선 조치만으로는 교육훈련서비스의 통합적 접근이 요구되는 시대적 변화에 조응하는 데 한계가 있다.

나. 전 망

직업능력개발을 둘러싼 환경변화는 학령인구의 감소가 급격해지면서 학교에서의 직업교육이 크게 위축되고, 직업훈련에서 양성훈련 대상자원도 점차 사라질 것으로 전망된다. 향후 5년까지는 고등학교 수준의 학령인구가 미세하게 반등할 것으로 전망되나, 이후부터 급격하게 감소할 전망이다. 고등교육 수준의 학령인구도 향후 미세하게 반등하다가 이후 급속하게 감소하여 입학생 부족이 더욱 심화될 것으로 예상된다. 인구의 고령화가 급속하게 진전되면서 중·고령 인적자원의 새로운 형태의 능력개발 필요성이 크게 증대될 전망이다. 인구증가율의 둔화에 따라 노동력의 중장년화가 빠르게 진전되고, 향후 5년 이후 베이비붐 세대들이 본격적으로 중·고령화로 접어들 전망이다. 따라서 중·고령 인적자원의 제2의 인생설계로서 인적자원개발의 필요성이 크게 증대할 것으로 예상되는바, 이러한 인구감소와 고령화로 인하여 장기적으로는 전통적인 직업교육과 직업훈련(양성훈련)의 모습은 거의 사라지게 되고, 평생학습의 새로운 틀이 능력개발의 중심축으로 자리매김할 것으로 예상된다. 재직자의 능력개발이 더욱 활발해지는 이외에 여성, 중·고령자 등의 일을 위한 능력개발 수요가 크게 증가할 것으로 예상되며, 능력개발의 형태도 대상에 따라 다양화될 것으로 전망된다.

미시적 단기정책대응의 경우 기존에 추진해 오던 직업교육, 직업훈련, 평생학습의 문제점은 부분적으로 개선이 기대되지만 현재의 문제점을 치유하는 수준이어서 장기적인 재정투자계획을 마련하기는 어려울 것으로 보인다. 또한, 중장기적 인구구조 변화와 현장에서의 숙련수요 변화에 적절하게 대응하지 못할 것으로 예상된다. 중장기적 계획하에

거시적 혁신을 추진할 경우 인구구조의 변화 및 산업의 숙련수요 변화에 탄력적 대응이 가능하다. 그러나 기존의 서비스공급자(실업고 교사, 직업훈련 교사 등)들의 반대로 인한 장애요소가 등장할 것이며, 관련 서비스를 담당하는 정부부처의 변화에 대한 경직성으로 추진의 어려움이 예상된다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

지역단위의 직업교육, 직업훈련, 평생학습이 활성화되도록 시스템을 전환하고, 기업 차원의 능력개발을 활성화해야 한다. 서비스 제공에 있어서 시장기능을 강화하여 개인의 선택기회를 확대함으로써 효율성을 추구한다. 다른 서비스 또는 시스템과의 연계를 강화하고, 나아가 통합적으로 운영하는 방향으로 설계하며, 정부의 역할을 직접적인 서비스의 공급자에서 서비스 전달자로 전환시킨다. 정부는 서비스 소비자의 선택권을 확대하기 위한 인프라로서 정보, 상담, 교육훈련 내용 등의 공신력을 높이는 방향으로 재정투입을 확대해야 한다.

나. 정책과제

단기적으로 장기적 시각의 직업훈련체제에 대한 종합적인 로드맵을 마련하고, DB 구축 등 정보 인프라 구축, 관련 법령 등 제도정비에 착수한다. 기존의 직업교육과 직업훈련을 내실화하고, 인적자원의 질적 향상을 위한 성과에 부합되지 않는 것은 과감하게 바꾸는 혁신을 본격적으로 추진한다. 직업능력개발의 수요가 성인으로 확대될 것임을 전제로 하여 직업능력개발에 대한 시장의 기능을 작동하게 하는 단초로서 금융시스템을 마련한다. 베이비붐 세대가 중・고령으로 편입되는 시점을 고려하여 중・고령자의 다양한 형태의 능력개발을 지원할 수 있는 금융시장 육성을 위한 계획을 수립하되, 능력개발-고용-학습이 복지 차원에서 상호 연계되도록 하는 금융상품을 개발(성인 및 학생 대상)하고 현재의 고용보험기금과 국민기초생활보장기금과 일반예산을 기반으로 '학습기

금' 또는 'HRD 기금'을 마련하고 인적자원 투자를 위한 금융시장을 육성한다. 장기적으로는 환경변화에 순응할 직업능력개발의 시현이 필요하다. 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험금을 통합적으로 운영함으로써 고용서비스와 능력개발(학습, 훈련 등) 서비스를 연계한 일관성 있는 평생학습체계를 구축할 필요가 있다. 아울러 다양한 학습형태와 학습대상에 따라 각 부처별로 분산 활용되고 있는 재정을 일관성 있게 관리할 수 있는 재정관리체계를 구축하고, 학습자의 참여를 유도하기 위한 다양한 프로그램 개발 및 학습의 질적 향상 기제를 도입함으로써 시장기능에 순응하는 양질의 서비스 제공을 위한 틀을 마련한다.

단기 정책과제로, 초·중등교육에서 직업교육을 혁신하기 위해 직업기초능력에 대한 교육을 강화하고, 체계적인 진로지도를 통한 직업윤리 및 직업의식을 강화한다. 실업계 고등학교를 일반계 고등학교로 전환하거나 통합형 고등학교로 확대하고, 특성화 고등학교를 중심으로 내실화한다. 중장기적 플랜에 의한 직업교육기관 축소를 유도하고 과원교원의 직업전환을 위한 편입학 등 학습비용을 지원할 대책 마련이 필요하다. 고등교육기관인 전문대, 기능대, 기술대 등은 지역사회에서 성인들을 대상으로 하는 계속교육의 중심기관으로서 역할을 재정립한다. 직업능력개발 파트너십 활성화를 위해 지역단위의 협력적 직업능력개발체제를 구축한다. 지역의 실태조사 등을 통한 지역 수준의 통계 생성체계 구축, 기업 간 연계 훈련 컨소시엄 확대, 노사협력적 직업능력개발 추진(비정규직의 훈련기회 제공 등)을 구체화하여 추진한다. 훈련 및 경력개발의 상담서비스를 강화하고, 직업훈련 정보망의 공신력을 확대한다. 훈련과 고용안정센터의 통합적 연계를 통한 훈련과 취업의 연계성 강화, 소외계층 및 고령자 친화적인 다양한 형태의 훈련을 제공한다. 또한 e-러닝을 통한 직업훈련과 평생학습체계를 강화시켜야 한다. 산업인력관리공단 및 공공훈련기관(기능대, 직업전문학교 등)을 재편하는 계획을 수립하고, 산업인력관리공단의 직업훈련, 기능대학, 자격, 고용정보 등의 기능 중 직업훈련 기능에 특화하면서, 고용정보와 자격 검정의 기반을 강화하기 위한 기초정보 생성 역량을 확대한다.

중장기 과제로 기업과 근로자 그리고 정부가 공동으로 분담하는 시스템으로 저소득 취약계층의 인적자본투자의 확충이 중요한바, 이러한

제도의 큰 틀은 새롭게 마련되어야 할 것이며, 향후 5년 동안 준비한 후에 본격적으로 시행한다. 아울러 현재의 산업인력관리공단 중심의 공공직업훈련관리는 과거 대량생산체제의 숙련관리의 잔재를 안고 있으므로 새로운 관리체제를 마련하여야 한다. 훈련, 자격, 정보의 독자적 시스템을 구축하되 상호 연계되는 새로운 체계를 구축한다. 자격제도, 평가제도, 상담기능 강화 등이 장기적으로 정합성을 갖도록 각 시스템을 통합적으로 전환하기 위해서는 장기적으로 부처의 기능 조정 또는 새로운 기구의 신설이 필요할 것으로 보인다. 예컨대, 교육인적자원부의 평생학습과 노동부의 직업능력개발 영역을 통합하고, 보건복지부의 국민기초생활보장 중 자활사업도 통합하는 것이다. 한편 지금의 대학의 운영과는 전혀 다른 성인들의 계속교육을 위한 교육과정 운영체제를 마련하고, 직업교육도 장기적으로 고등학교 수준이 아닌 대학 등 고등교육에서 직업교육을 담당하는 체제로 강화시켜야 한다. 또한 평생학습의 틀에서 직업교육과 직업훈련이 이루어지도록 하는 것이 중요하며, 특히 지역단위의 경제활동과 밀착되는 평생학습을 추진(learn-fare의 실현)하는 것이 중요하다.

제7절 잠재인력의 개발 및 활용

1. 현황 및 문제점

일반적인 교육수준은 꾸준히 증가하고 있으나, 생산적인 인적자원으로 활용되지 못하고 있는 잠재인력인 여성과 중·고령층이 대규모로 존재한다. 여성의 경제활동참가율이 외환위기 이후 정체상태이고, 고령자의 경우에도 경제활동참가율이 감소추세를 보이고 있다. 교육훈련이나 심신장애, 연로 등의 이유가 아닌 다른 사유로 경제활동을 하지 않고 있는 유휴인력의 비율도 증가 추세에 있다.

여성의 고학력화와 낮은 경제활동 참가는 자원의 비효율적 배분과 낭비를 유발하여 성장잠재력을 훼손할 우려가 제기되고 있다. 2004년 현재 고졸자의 대학진학률은 81% 정도로 매우 높은 수준임에도 불구하고,

〈표 6-9〉 여성 및 고령자의 경활참가율 및 유휴인력 비율

(단위: %)

		1997	1999	2001	2002	2003	2004
여성	경활참가율	49.8	47.6	49.2	49.7	48.9	49.8
	유휴화율	35.8	38.6	37.3	36.8	37.1	37.1
고령자 (55세 이상)	경활참가율	49.0	46.2	45.3	45.9	43.9	44.7
	유휴화율	31.6	33.4	35.2	34.9	32.8	34.3

주: 유휴화율= 노동력 인구 중에서 교육훈련을 받고 있거나, 심신장애, 연로 등의 사유 이외의 사유로 경제활동을 하지 않고 있는 인력의 비중.

〈표 6-10〉 여성경제활동참가율의 국가 간 비교

(단위: %)

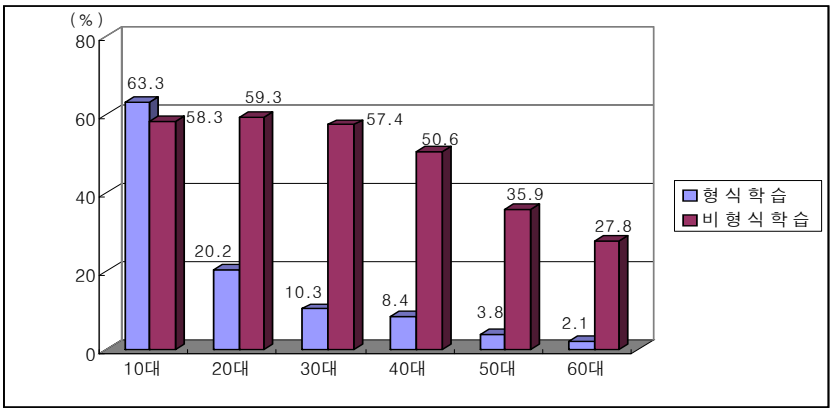
	여성노동시장참여율(2003년)					
국 가	한 국	미 국	일 본	스웨덴	멕시코	OECD
비 율	50.7	69.2	60.2	76.6	42.8	60.1
	대졸여성 노동시장참여율(2003년)					
국 가	한 국	미 국	일 본	스웨덴	멕시코	OECD
비 율	57.6	80.0	67.0	88.2	71.4	78.1

자료: OECD, *Employment Outlook*, 2005.

대학을 졸업한 여성인력의 약 100만명 이상이 비경제활동인구로 남아 있다. 여성경제활동참가율은 우리와 비슷한 소득수준 시점의 주요 선진국들과 비교해 보아도, 적게는 4~5%p에서 많게는 20%p 이상 차이가 나고 있다. 여성인력 활용의 문제점은 30대에 노동시장으로부터 이탈하는 경력단절 현상과 고학력 대졸여성들의 경제활동참가율이 낮다는 점을 들 수 있다. OECD 평균과 비교할 때, 2003년 여성경제활동 참가율은 9.4%p 낮고, 대졸 이상 고학력여성 경제활동 참가율은 20.5%p 낮은 상태이다.

중·고령인력의 경제활동참가율은 OECD 내에서도 높은 편이지만,

[그림 6-6] 형식 및 비형식 평생학습 참여율



주: 형식학습: 구조화된 상황, 명료한 교육활동, 학습결과로 학력을 포함한 자격 제공.
비형식학습: 조직화된 강좌나 프로그램이 없음. 일상생활에서 우연히 발생하는 학습, 세미나 참여나 박물관 관람 등.
자료: 손유미 외, 『평생학습 관점에서 본 중고령 인적자원개발 방안』, 직업능력개발원, 2005.

이는 높은 자영업 비중과 연금제도의 미비에 기인하는 것으로, 잠재인력이 적극적으로 활용되고 있는 측면을 반영한다고 보기는 어렵다. 우리나라의 고령자 경제활동참가율은 OECD 내에서도 높은 수준이지만, 외환위기 이후 고령자 경제활동참가율이 하락 추세에 있고(장지연[2003]), 근로자의 평균 정년도 단축되고 있는 추세이다(김동배[2003]). 잠재인력의 질적 개선에 초점을 둔 인적자원개발정책이 부진하고 다양한 제도적 제약으로 인해 여성의 경제활동참여와 인적자원개발이 획기적으로 개선되지 못하고 있는 실정이다. 고령자의 경우, 조기퇴직의 확대 및 구조조정과 정년단축으로 경제활동참가율이 떨어지고 있고, 인적자원개발도 부진한 실정이며, 교육훈련으로부터 체계적으로 소외되는 시장실패 현상이 치유되지 못하고 있다. 기업들의 인력고령화가 급진전되고 있지만, 기업의 인적자원 투자는 절대적으로 감소하고 있으며, 그나마도 핵심인력 중심으로 이루어지면서 고령자나 여성의 학습기회가 줄어들고 있다. [그림 6-6]에서 볼 수 있듯이, 전반적으로 취미나 여가생활 등의 비형식 학습비중이 높은 반면, 직업경력개발을 위한 평생학습 참여도가 낮고, 특히 중고령자로 갈수록 평생학습 참여도가 낮은 것으로 조사되고 있

다. 경제의 글로벌화 및 노동절약적 기술혁신으로 성장에 따른 고용창출 잠재력이 크게 약화되어, 성장이 고용을 통해 분배개선으로 연결되는 선순환 구조가 약화되고 있다.

현행 군복무제도로 인해 청년 인적자원의 활용이 저조한 것도 큰 문제다. 현재 軍은 인력 위주로 편성되어 있는바, 이는 첨단과학시대에는 부적합한 것으로 보인다. 또한 군 생활에 적응하지 못하는 부적격자의 복무 허용에 따른 교육과 감시비용이 과다하며, 군복무 기간 중 다양한 인적자본의 개발기회가 부재한 실정이다. 현행 대체복무제도의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 불요불급하거나 상업적 이용이 과다하고, 둘째 기간, 업무의 난이도가 상이해 부패와 사회해체의 요인이 되고 있으며, 셋째 복무기간 중뿐 아니라, 제대 후에도 차별적 요소가 존재해 형평성이 저해되고 있다. 한편 사회복지부문은 인력투입 필요성 대비 인력과 재원이 부족하며, 청년실업 과다는 청년 인적자원 수급의 구조적 불균형을 시사한다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

청년 인적자원의 장기 공급은 저출산으로 인해 장기적으로 급감하는 추세이다. 청년 인적자원의 장기 수요는, 첫째 국방기술의 첨단과학화로 인해 국토방위 부문 인력수요가 감소하고 있고, 둘째 고령화로 인해 사회복지서비스 부문 인력수요가 증가하고 있으며, 셋째 지식경제의 확산으로 고급 인력수요가 증가하는 등 구조가 변화하고 있다. 청년 인적자원의 장기 공급 감소로 인하여 희소가치가 급등함에 따라, 청년인력의 배분이 수급변화에 부적합할 경우 막대한 사회비용이 초래된다.

저출산·고령화로 인해 여성인력 및 중·고령인력에 대한 관심이 높아지고 있어 고용촉진형 여성·고령자 정책 추진이 필요하다. 여성 및 고령자 등 잠재인력의 활용 및 개발은 개인들의 근로인센티브에 영향을 미치는 정책과 제도의 영향을 많이 받는다. 보육시설, 출산 및 육아휴가 정책, 적극적 고용개선 조치 등 차별시정정책, 정년연장과 연령차별 시

정 등 근로생애 연장정책, 고령 친화적 작업환경 구축, 여성과 고령자 인력개발정책 등은 잠재인력의 활용 수준을 높이는 데 있어서 매우 중요한 정책적·제도적 요인들이지만, 재정부담이나 기업비용의 증대로 이어질 가능성이 있다. 정부와 기업이 잠재인력의 활용을 통해 생산성을 높임으로써 정책적 부담을 완화할 수 있는 정책 및 제도의 설계가 요구된다. 즉, 잠재인력 활용정책은 잠재인력의 생산성을 높이는 정책과 같이 가야 할 것이다.

나. 전 망

잠재인력 개발에 대한 긍정적 시나리오는 제도 개선 및 정책 개발을 통해 청년, 여성과 고령자 등의 잠재인력을 활용하고 개발하는 수준을 한 단계 높이는 것이다. 이럴 경우, 해외인력의 도입 없이 고령화에 따른 부양비 증가 압력을 완화할 수 있을 것으로 추정된다. 부양비(0~14세+65세이상/15~64세 인구)는 유년인구의 감소로 2020년까지는 증가하지 않지만, 그 이후에는 고령자의 증가로 빠르게 증가할 것으로 예측된다. 실질적 부담을 나타내는 실질적 부양비(비경제활동인구/경제활동인구)도 2020년까지는 감소하지만, 그 이후에는 증가할 것으로 예상된다.

여성 및 중·고령자의 경제활동참가율을 현재의 수준 이상으로 높인다면, 중장기적으로 실질적인 부양비는 증가하지 않고 오히려 감소할

〈표 6-11〉 우리나라 연령계층별 인구 구성비 추이

(단위: %)

구분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
0～14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.1	16.3	12.6	11.2	9.0
15～64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.8	72.8	71.7	64.7	53.7
65세+	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	15.7	24.1	37.3
전체 부양비	83.8	60.8	44.3	39.5	39.3	37.4	39.5	54.6	86.2
유년부양비	78.1	54.7	36.9	29.4	26.6	22.4	17.6	17.3	16.8
노인부양비	5.7	6.1	7.4	10.0	12.7	15.0	21.9	37.2	69.5

〈표 6-12〉 기간별 평균 성장률 추이(2006~2050년)

(단위: %, %p)

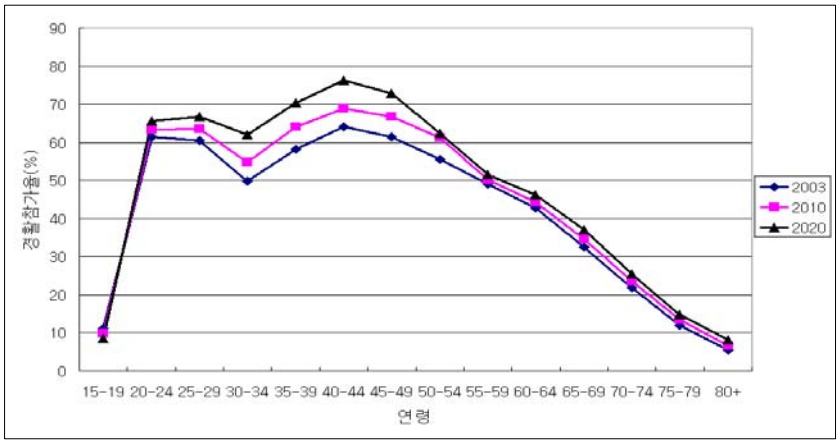
	2006～10	2011～20	2021～30	2031～40	2041～50	전체 평균
고령화 전망(A)	4.12	3.43	3.33	2.64	1.45	2.87
인적자본정체시(B)	3.04	1.90	1.82	1.27	0.34	1.52
격차(B－A)	-1.08	-1.53	-1.51	-1.37	-1.11	-1.35

수 있다는 추정도 가능하다(장지연[2005]). 이 경우 2004년 현재 실질적 부양비가 104이지만, 2020년에는 76, 2050년에는 68까지도 떨어뜨릴 수 있는 것으로 추정된다.

그러나 부정적 시나리오는 청년, 여성 및 고령자의 잠재인력 활용·개발이 현재의 수준에서 벗어나지 못하고 정책이 실패하는 경우다. 결국 인구구조의 고령화로 장기적 노동력공급의 양과 질이 떨어져 경제성장률 둔화가 예상되며, 한국은행(2005)이 경제성장률이 2010년까지는 4~5%의 성장이 가능하지만, 2011년 이후에는 3%대 이하로 하락할 것으로 추정한 바와 같이 경제성장이 둔화되는 것이다. 특히, 인적자본이 기준연도(2001년) 수준에 머물 경우, 성장률은 1%p 이상 더 낮아질 것으로 전망된다.

또한 고령화의 진전으로 2010년부터는 인력부족에 직면하게 된다. 2003~20년간 잠재성장률이 4.5%대로 유지되면 취업자증가율은 약 1.5%에 달하지만, 여성의 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 수준으로 유지되고, 고령층에서의 경제활동참가율이 제고되기 어려워 2010년부터는 인력부족에 직면할 가능성이 제기된다(한국노동연구원[2005]). 2010년이나 2020년에도 여성의 경제활동참가율은 전체적으로는 올라가겠지만, M자 형태의 연령대별 경제활동참가율에는 변화가 없을 것으로 추정된다.

[그림 6-7] 여성의 연령대별 경제활동참가율 전망



3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

정책적·제도적 문제를 해결하여 잠재인력의 가용성을 높인다. 잠재인력 활용정책에서 가장 중요한 키워드는 '직장과 가정의 양립(Work and Family Balancing)' 및 '적극적 고령화(Active Aging)'이다. 여성, 특히 고학력 여성인력의 활용가용성을 제고하기 위해 보육 등 가사노동의 사회화 및 여성고용평등정책을 지속적으로 추진한다. 중고령자의 고용가능성과 근로가능성을 높임으로써 조기퇴직 경향을 차단하고 재취업을 촉진함으로써 근로생애를 연장한다.

또한 잠재인력의 인적자원 개발을 통해 생산성을 제고한다. 고령화에 따른 인구감소와 인력부족을 노동의 질 및 노동 생산성 제고로 대응하는 것이 필요하다. 여성 경제활동참가율 제고 및 고령자 정년 연장 등 잠재인력 가용성 제고만으로는 성장률 제고에 한계가 있다. 잠재인력 가용성 제고는 단기적으로는 효과가 있겠지만, 장기적으로는 효과가 제한적이다. 따라서 장기적인 인적자원 수준의 제고를 통해 생산성 향상을 도모해야 한다. 참고로 한국은행(2005)은, 여성경제활동참가율이 5~10%p 높아질 경우 성장률은 0.3~0.4%p 높아지고, 정년이 3~5년 늘어

나 선진국 수준(60～65세)으로 늘어나면 성장률 제고효과는 0.1%p 정도로 높아질 것으로 추정한다. 즉, 인적자본 축적을 통하여 총요소생산성을 꾸준히 높일 경우, 경제성장률은 2050년까지 연평균 0.5～1.3%p 상승이 가능하다는 것이다. 그러므로 여성과 고령자에게 단순히 일자리를 제공하는 것이 아니라 인적자원개발을 통해 노동력의 질을 향상시켜 고용가능성(employability) 및 근로가능성(workability)을 제고하여야 한다.

잠재인력의 가용성 제고에 초점을 맞춘 효과적인 평생학습체제를 구축하는 것이 필요하다. 직업·평생교육이 내실 있게 운영되기 위해 대학이 평생교육의 중심축으로 활용되도록 제도개선방안을 마련하는 한편, 대학의 평생교육 기능 강화를 위해서 현행 정규 교육 위주의 교육운영시스템을 개편하고 탄력적 성인학습 프로그램 운영방안을 마련해야 한다. 이를 통해 평생학습이 수요자 중심의 유연한 체계로 구축되어 잠재인력의 노동시장 진입을 효과적으로 지원할 수 있도록 해야 한다.

청년인적자원의 효율적 활용정책을 추진해 수요·공급의 장기 변화에 따라 청년인력을 효율적으로 재배분함으로써 국가경쟁력과 국민통합도를 제고한다. 군복무 기간을 인적자본을 제고하는 생산적 기회로 전환하고 차별적인 요소들을 시정하여 범국민 통합의 기회로 활용해야 한다.

나. 정책과제

일-가족 양립지원정책과 여성고용평등정책 등 두 가지 정책수단으로 여성 경제활동참가율을 획기적으로 제고한다. 가족친화적 고용정책을 통한 일-가족 양립 지원으로 여성 경제활동참가율을 제고하고, 남녀근로자가 직장과 가정 영역의 균형과 조화를 달성하도록 하는 일-가족 양립 지원정책을 체계화해야 한다. 출산·입양과 관련한 다양한 지원, 신축적 유급 육아휴직제도, 탁아 및 보육 시설 확충 등 다양한 정책을 체계적으로 제공하여 여성의 경력단절 방지와 여성 경제활동참가율을 제고한다. 적극적 고용개선조치 등 여성고용평등의 실효성을 제고할 수 있는 정책수단 도입을 통해 전통적으로 남성지배적인 전문직 분야로 여성들이 진출할 수 있는 통로를 개척하도록 하고, 고용친화적인 세제개

편을 추진한다. 산・학 연계 활성화 등 산업수요에 맞는 대학교육, 직업능력개발훈련 및 평생교육 강화 등을 통해 노동력의 질적 향상을 도모한다. 인간적인 근로환경, 적정수준의 임금, 안정적인 고용여건 구축 등 고용의 질을 향상시키는 정책을 통해 적극적인 노동참여를 촉진한다.

여성 대표성이 낮은 부문에서 인적자원개발을 촉진하는 정책이 필요하다. 학교교육의 경우, 고등교육에서 여성의 비중이 빠르게 증가하고는 있으나, 석사 이상의 학위 부문이나 이공계 부문에서는 여성 대표성이 아직도 낮은 실정으로 고등교육에서 여성 대표성을 높일 수 있는 적극적인 정책 개발이 요구된다. 직업훈련에서도, 고기능기술자를 양성하는 훈련이나 사업체 내 재직자 훈련 등에서 여성의 배제 현상이 지속되고 있어 이를 개선하기 위한 제도적 장치를 확립해야 한다.

평생학습-고용가능성 제고를 통한 중・고령자의 근로생애 연장을 도모한다. 중・고령자 고용률을 유지・제고하기 위해서는 고용안정과 재취업 촉진이 필요하다. 단기적으로는 중・고령자의 재취업이 용이하지 않고 저임금직종에 한정되는 경우가 많으므로 조기퇴직 추세를 차단하여 중・고령자의 고용안정을 도모하는 정책이 우선적으로 필요하다. 연공급체계의 개선과 직무급제 도입, 임금피크제 등을 통한 정년연장, 연령차별과 같은 비합리적인 요소의 개선 등도 필요하지만, 교육훈련을 통해 고령근로자의 고용가능성을 높이는 정책이 요구된다. 특히, 고령자의 경우 인적자원 투자의 사적 편익이 낮기 때문에, 사회적 편익을 고려한 정책적 지원이 필요하다.

고령근로자의 근로가능성(workability)을 높임으로써 고용안정・생산성을 제고한다. 고령친화적 작업환경 개선 지원 및 직업보건(occupational health) 증진지원 정책은 고령자가 건강하게 자신의 생산성을 발휘할 수 있도록 작업조직 및 근로환경을 재설계함으로써 고령근로자의 근로가능성을 높이고, 기업의 고령자고용 유지에 기여할 수 있다.

중・고령자 인적자원개발을 통해 중・고령자의 재취업을 촉진한다. 갈수록 중・고령자 노동이동은 더욱 활발해질 것으로 판단됨에 따라 중・고령자의 재취업을 지원하는 평생학습체계의 개발, 중・고령자에 특화된 고용서비스의 구축 등이 요구된다. 이와 더불어 고령자의 노동시장 참여 유인제고를 위한 정책이 필요하다. 연금 지급이 본격적으로

이루어지게 될 경우 고령자의 노동시장 참여유인이 낮아질 가능성이 있으므로 이에 대비하여 고령자의 노동시장유인정책(make working pay)을 준비할 필요가 있다.

중·고령자 인적자원개발 인프라의 확충이 필요하다. 현재 노동부, 교육부, 보건복지부, 서울시 등의 공동기금으로 중앙단위의 연구개발, 재정지원, 컨설팅사업, 교육훈련 프로그램 개발, 전문인력 양성 등을 총괄 조정하는 '중·고령자 인적자원개발 지원센터'를 구축 중이다. 장기적으로는 대학이나 교육훈련기관 등이 지역이나 업종 특성에 맞게 중장년 또는 중·고령 직업개발 등을 지원하는 교육훈련시스템으로 구축되어야 할 것으로 판단된다.

여성, 고령층 및 성인들의 교육기회 확대를 위해 정규 및 평생교육 제도에 대한 규제를 완화하고 보완하여야 한다. 스웨덴의 경우처럼, 성인은 누구나 대학에 입학할 수 있도록 입학 전형에 대한 대학의 자율화를 도모한다. 아울러 성인 학습의 유연성 확보 및 질적 향상을 위해 기존 제도의 탄력적 운영이 필요하다. 시간제 등록제를 활성화하기 위해 정규 강좌와 별도로 성인 강좌를 개설하여 이를 학점으로 인정하는 한편, 학점은행제의 질 관리 및 활성화를 위해 학점은행제에서 각 대학별 명의로 학위를 줄 수 있는 최소 학점 기준을 조정함으로써, 최종적으로 대학이 성인학습의 질 관리를 할 수 있도록 역할을 부여해야 한다. 또한 학기에 대한 고정 틀을 탈피하여, 성인의 경우 다양한 프로그램에 대해 8주 혹은 4주 등 기간을 유연하게 적용할 수 있도록 하여 성인의 학습 접근성을 높이는 것이 필요하다.

청년 인적자원의 효율적 활용을 위한 개선방안 마련도 중요한 과제이다. 먼저 군복무 제도를 개선하는 방안으로서, 복무인력 및 복무기간을 단축하고 군복무 선호체계를 구축하여 이에 의한 정예인력을 선발하며, 복무기간 중 군사교육과 정보교육 등의 훈련을 강화시키고, 자율선택 허용과 사전심사 강화로 군의 질적인 제고를 모색하며, 적성과 희망에 의한 부대업무 배치로 자발적 동기를 부여하도록 한다. 대체복무제도의 근본적 개혁방안으로, 상부상조정신에 기초한 전원 복무 원칙에 의하여 일관성을 견지하고 상업성을 배제한 형평성 제고로 부패의 원인을 차단하고 사회통합도를 제고한다. 방위과학기술부문 핵심 연구인력

의 특별육성을 강화하고, 복무기간 중 다양한 교육·훈련의 기회를 부여하며, 정보교육, 보직훈련 강화로 직무수행도 제고에 주력함은 물론 일반적 문제해결 능력을 강화한다. 사회복지부문의 보조인력으로 활용하는 방안도 검토하되 투입 전 교육을 강화하고, 잠재적 복지전문인력으로 육성하는 방안을 강구한다.

제7장

사회복지체제의 선진화

제1절 총 론

1. 현황 및 문제점

가. 현 황

우리나라의 사회안전망 체제는 여전히 미흡한 부분이 많아 의료, 장애, 고령, 사망 등의 회복할 수 없는 장기적 위험에 대한 보호가 취약하다는 약점을 가지고 있다. 또한 여러 차례의 제도개선에도 불구하고 복지의 사각지대도 여전히 광범하게 존재하고 있다. 뿐만 아니라 복지지출의 거듭된 증액에도 불구하고 비용-효과 측면에서는 비효율적이어서 체감된 복지정책의 효과는 이에 따르지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 경제구조 변화에 따른 상대적 빈곤의 확대와 급속한 인구구조 고령화 등 사회경제여건의 변화는 사회복지 수요를 점차 확대하는 방향으로 작용하고 있다. 이러한 사회복지 수요의 확대에 대응하는 데 있어 현재의 사회복지체제는 매우 미흡한 실정이다.

우리나라의 사회복지 지출규모를 선진국들과 비교하면 매우 낮은 편이다. 2001년 기준으로 OECD에서 사용하고 있는 척도인 총사회지출[57]의 GDP 대비 비중을 비교하면 한국의 총사회지출의 GDP 대비 비중은

57) 총사회지출 = 공적사회지출 + 법정민간사회지출

〈표 7-1〉 총사회지출 및 순사회지출 규모 비교

(단위: %)

	한 국	일 본	미 국	프랑스	독 일	이탈리아	영 국	호 주	캐나다	스웨덴
총사회지출[1]	8.7	17.5	15.2	28.5	28.8	25.8	22.4	18.9	17.8	29.5
(연금 제외)[2]	(4.3)	(7.8)	(7.5)	(14.2)	(13.0)	(8.4)	(10.6)	(10.7)	(11.7)	(13.9)
순사회지출[3]	12.4	15.7	23.4	-	28.8	25.3	24.6	21.9	21.8	30.6

주: 1) GDP 대비 비중(%)임. 2001년 기준.
2) 공적사회지출 중 연금에 관련된 노령, 유족, 장애 항목 및 법정민간지출 제외.
3) 요소 GDP 대비 비중(%)임. 한국은 2001년 기준, 외국은 1997년 기준.

자료: 총사회지출통계: OECD(2004f), 순사회지출(외국): Adema(2001), 한국은 고경환 외(2003).

8.7%로서 OECD 30개국 평균인 21.2%의 절반에도 못 미치는 수준이다.

우리나라는 선진국들에 비하여 인구구조 고령화의 단계가 아직 낮으므로, 이를 감안하여 연금 관련 항목(고령・유족・장애)을 제외한 공공사회지출을 기준으로 비교하더라도 한국의 사회지출은 GDP의 4.3%인 반면, OECD 30개국 평균은 2001년에 10.0%로서 한국의 사회지출은 선진국의 절반 이하 수준이다. 고령화 수준 외에 각국의 복지체제의 차이를 감안하기 위하여 다른 기준을 적용하더라도 결과는 이와 유사하다. OECD에서 사용하는 총사회지출은 공공부문의 지출만을 비교하므로 복지체제가 민간복지 위주로 구성된 국가의 경우 실질적인 복지지출 수준을 과소평가할 우려가 있다. 이를 감안하여 사회지출에 민간의 복지지출과 조세감면혜택에 의한 복지지출을 포함하고 복지지출에 대한 조세부과액을 차감하는 순사회지출을 기준으로 비교하더라도 우리나라의 복지지출 규모는 요소 GDP[58]의 12.4%(2001년)로서 여전히 선진국들보다는 크게 낮다.

물론 각국의 사회복지 수준을 비교함에 있어서 복지지출 총액을 기준으로 한다는 것은 매우 불완전한 방법을 사용하는 것이다. 국가마다 국가복지와 민간복지의 구성, 복지의 제공방법 등에 따라 사회복지에

58) 순사회지출은 조세를 제외한 순개념이므로 요소 GDP(시장가격 GDP에서 간접세와 정부보조금을 제외)와 비교.

포함될 수 있는 범주는 매우 다양하다. 각국의 복지체제는 정치 및 사회체제와 더불어 형성된 것이기 때문에 그 국가의 국가형성의 역사적 과정, 경제발전의 역사와 경험, 국가의 구성요소 등에 따라 복지체제는 다른 형태를 띠게 된다. 따라서 복지체제는 각국에 따라 매우 다르며 그 수준을 정확히 비교하는 것 또한 매우 어려운 작업이 된다. 일반적으로 복지지출 규모, 복지 프로그램의 종류, 내용, 숫자 등이 복지수준 비교의 척도로 사용되지만 어느 방법도 단순 명확한 결과를 보여주지는 않는다. 그러나 단순한 지출규모뿐만 아니라 개별 프로그램의 종류와 범위를 비교하더라도 우리나라의 복지수준은 선진국들의 현재 및 과거의 수준과 비교할 때 매우 낮은 편이라는 것이 일반적 견해이다.

사회복지지출 수준의 결정에서는 대체적으로 각국의 전반적인 재정상황이 중요한 결정요소가 된다. 이러한 재정상황은 전체적인 재정규모와 조세부담 수준, 조세저항의 강도에 따라 결정되는데, 이러한 조건들은 각국의 사정에 따라 매우 다르다. 우리나라의 경우 사회복지 수준이 낮은 것은, 경제성장은 매우 급속하였으나 복지부문의 발전이 상대적으로 지체되어 경제성장에 상응하는 성장을 이루지 못하였다는 점이 원인으로 지적된다. 특히 급속한 경제성장을 통해 국민의 소득수준을 전반적으로 상승시키는 데 주력하였기 때문에 사회복지부문은 상대적으로 경시되었으며 발전도 미진하였다는 것이 가장 일반적인 견해이다. 이외에도 한국적인 혈연과 지연의 연줄에 의한 전통적인 상호부조체제가 서구에 비하여 상대적으로 오랜 기간 동안 존속하여 복지수요를 해결하는 수단으로 기능하여 왔다는 점도 지적된다.[59] 그러나 경제수준에 걸맞지 않은 사회복지체제의 취약성은 곧 드러나게 되었으며, 그 단적인 예가 1997년 말에 발생한 경제위기로 인한 사회불안의 경험이라고 할 수 있다. 고도성장체제가 기능을 정지하는 상황이 발생하였음에도 불구하고 이러한 상황에서 경제성장을 대체하여 국민의 생활을 보호할 수 있는 적절한 장치는 존재하지 않았으며, 이는 우리나라 사회복지체제의 취약성을 사회구성원들이 직접 확인하는 계기가 되었다.

59) 이러한 우리나라의 특수한 복지체제는 혈연·지연에 의한 복지라는 점에서 연복지(緣福祉)라고 지칭되기도 한다.

우리나라의 사회복지 지출규모는 1990년대 후반 이후 매우 급속히 확대되었으며, 현재는 복지지출규모 면에서는 아시아에서 일본에 이어 두 번째로 복지국가 진입을 바라보는 단계에 있다.[60] 사회복지·보건 분야 재정투자규모는 1997년 21.0조원에서 2004년 44.1조원으로 연평균 11.2% 증가하였는바, 이는 전체 재정지출 증가율 8.5%를 크게 상회하는 것이다. 건강보험, 국민연금, 고용보험은 도입 이후 각각 12년, 10년, 5년 만에 전국민으로 확대되었고, 특히 기초생활보장예산은 1998년 1.2조원에서 2005년 4.7조원으로 증가하였다. 기초생활보장 대상자는 1998년 54만명에서 2005년 150만명으로 확대되었다.

이러한 증가추세에도 불구하고 사회복지에 대한 수요는 여전히 광범하게 존재하고 있으며, 향후 크게 증가할 전망이다. 탈제조업으로 요약되는 우리 경제의 구조 변화와 중국 등 BRICs 경제의 세계자본주의 경제 편입에 따른 국제분업구조의 변화는 소득격차를 크게 확대시키고 있다. BRICs 경제가 세계자본주의 경제로 진입함에 따라 세계자본주의 경제의 노동력은 15억에서 30억으로 배가되었으며, 이에 따라 우리나라에서도 저생산성 부문의 일자리는 급속도로 축소되고 있다. 경쟁력이 낮은 제조업 부문의 일자리는 빠르게 감소하고 있으며 자영업자가 늘어나면서 영세자영업 등 저생산성 부문의 사정이 악화되고 있다. 이러한 상황은 상대빈곤을 확대시키는 요인으로 작용하고 있으며 이에 대한 대응문제가 새로운 정책과제로 등장하고 있다. 이에 더하여 우리 사회도 본격적인 고령사회로 빠르게 이행하면서 노후소득보장, 의료보장 등 고령화로 인한 사회복지 수요도 빠르게 증가하고 있다. 뿐만 아니라, 저출산 현상, 전통적 가족제도의 변화에 따른 편모부자 가정 증가, 사적이전지출의 감소 등 복지정책의 새로운 과제들도 증가하고 있다.

나. 문제점

우리나라의 사회복지제도는 건강보험, 고용보험, 국민연금 등 사회보

60) 김연명(2004)은 아시아에서 어느 정도 복지체제를 갖추고 있다고 평가되는 국가들인 싱가포르, 홍콩 등은 개인의 기여로 형성된 Central Provident Fund가 복지제도의 핵심을 이루고 있으므로 개인주의적 복지원리에 바탕을 두고 있으며, 본격적인 사회복지국가로는 볼 수 없다고 평가하고 있다.

험제도가 도입됨과 더불어 외환위기 이후 사회보호제도가 기초생활보장제도를 중심으로 본격적으로 확대되면서 기본적인 틀을 갖추기 시작하였다. 그러나 차상위 계층 등 광범한 복지사각지대가 여전히 있으며, 아동, 노인, 장애인에 대한 사회복지서비스가 미흡하여 국민의 기본적인 수요 충족을 위한 사회안전망의 구축은 아직도 불완전한 단계에 머무르고 있다. 이와 같이 사회안전망이 아직 충분히 갖추어져 있지 못함에도 불구하고 복지지출은 급속히 증가하여 재정부담이 되고 있으며, 이미 도덕적 해이 문제와 복지의존성 심화, 빈곤탈출 유인 부족 등 복지제도로 인한 부작용도 나타나고 있다. 우리나라는 사회복지제도가 빈약한 상황에서 체계적인 장기적 계획 없이 단기간에 급속히 확대되어, 여전히 부족한 부분이 많은 동시에 운영상의 비효율성도 나타나고 있는 실정이다.

우리나라 사회복지제도의 가장 큰 문제는, 복지 프로그램이 단편적으로 확대되는 과정에서 복지지출의 우선순위가 모호하게 설정되어 사회적 책임이 요구되는 '사회적 위험'의 범위에 대해 개인과 사회의 책임, 지역사회와 정부 간의 역할분담이 명확하지 않다는 것이다.[61] 이러한 불명확성은 사회복지에 대한 국민적 지지기반을 공고히 하는 데 부정적인 요소로 작용하며 결과적으로는 사회복지체제의 정착을 저해하는 요인으로 작용한다. 우리나라와 같이 공적부조가 중심을 이루고 있는 복지제도에서는 다수 국민이 복지비용을 부담하는 반면 복지지출의 혜택을 받는 계층은 소수이므로 사회복지에 대한 정치적 지지기반은 협소할 수밖에 없다는 약점을 가지기 마련이다. 이러한 상황에서 정치적 지지기반을 확보하기 위해서는 복지 프로그램의 정당성이 인정되어야 한다. 더욱이 복지제도가 비효율적으로 운영되고 있다는 평가를 받을 경우에는 사회복지제도 유지의 전제조건이 되는 정치적 지지기반 확대는 보장되기 어렵다.

사회보호제도(social protection system)의 경우 우리나라에서는 빈곤문제에 대하여 체계적인 정책대응의 틀을 갖추지 못하고 외환위기 이후

61) 개인이 일생 동안 당면하는 질병, 빈곤, 노령 등 개인적 위험(personal risk) 중 사회적 지원이 필요한, 즉 사회적 책임이 요구되는 위험을 사회적 위험(social risk)이라고 한다.

빈곤층의 급속한 증대와 더불어 이에 대한 사회적 책임에 대한 인식이 확산되면서 수립된 기초생활보장제도만으로 빈곤문제에 대응하고 있다. 이러한 단일 수단으로 빈곤에 관련된 다양한 과제에 접근하고 있는 결과, 필요한 복지를 선별적으로 제공하는 체제, 탈빈곤을 유도하는 체제에 취약점을 가지고 있다. 예를 들어, 복지가 포괄적으로 제공되는 포괄적 복지의 대상은 인구의 약 3%로서 매우 넓은 반면, 아동, 의료빈곤층, 차상위계층 등 다양한 욕구별・특성별 집단에 대한 사회보호제도는 충분히 갖추고 있지 못하므로 사회보호의 수요를 충족시키고 있지 못할 뿐만 아니라 사회보호 제공의 형평성도 충분히 갖추고 있지 못하다는 문제를 가지고 있다. 이러한 제도적 문제점은 우리나라 복지제도가 빈곤에 대한 개인의 책임과 사회적 책임을 명확하게 규정하지 않고 있다는 데에도 기인한다. 빈곤의 원인을 구분하지 않고 빈곤 자체를 복지수혜를 위한 조건으로 하였으므로 제도 내에서는 탈빈곤을 위한 인센티브가 원천적으로 존재하지 않는 것이다. 대부분의 선진국의 사회보호제도에서는 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여 별도의 제도를 운영함으로써 개인과 사회의 책임을 구분하고 있는 데 비하여, 우리나라의 현재의 기초생활보장제도는 근로능력 유무에 관계없이 빈곤가구에 대해서는 최저생계비 수준의 소득을 보전하는 제도로서 빈곤의 원인과 수혜조건이 연계되어 있지 않아 빈곤에 대한 개인과 사회의 책임 분담이 모호하며 따라서 탈빈곤의 유인도 포함하고 있지 못하다. 이 밖에도 복지급여의 수준을 최저생계비의 일부가 아닌 100%로 정하고 있기 때문에 수혜대상자에게는 과도한 수준의 복지가 제공되어 형평성이 부족하다는 문제도 존재한다.

현재의 사회복지제도에서는 복지지원 방식의 모호성에 따른 형평성 훼손 및 예산낭비 문제도 발생하고 있다. 한 예로 건강보험의 지역가입자에 대한 포괄적 지원, 장애인 LPG 지원, 노인교통수당 지원 등 지원대상의 소득수준과 무관한 지원방식이 존속하고 있다는 것을 들 수 있다. 또한 복지지출에 있어서 재정절감의 유인을 충분히 갖추고 있지 못함으로 해서 의료급여의 증가, 일자리 창출 사업의 남발 등 비효율성이 증가하고 있다는 점도 문제점으로 지적된다. 반면 사회복지를 효과적으로 전달할 수 있는 복지전달체계는 사회복지인력의 규모와 전문성, 시설

확보 측면에서 미흡하게 형성되어 있어서 주어진 예산지출에 대한 효과도 충분히 거두지 못하고 있다는 점도 지적되고 있다. 이와 같이 비효율적이면서도 낭비적인 사회복지지출의 지속적인 증가는 정작 지출이 필요한 부문에 대한 지출 여력을 제한함으로써 확대되는 복지수요에 대하여 충분하게 대응하지 못하게 하는 원인으로 작용할 수도 있다.

의료 및 연금 등 사회보험제도는 공통적으로 도입 당시 기여금 부과에 따른 저항을 축소하기 위하여 저부담-고혜택 구조로 설계되어 도입되었으며, 후속과제로 필요하게 된 부담과 혜택의 불균형을 바로잡기 위한 구조개혁은 지연되고 있다는 문제점을 가지고 있다. 따라서 개혁의 부담은 여전히 존재하는 반면, 고혜택에 대한 기득권은 이미 빠르게 형성되어 개혁에 대하여 강력한 저항을 형성하고 있어서 개혁이 용이하지 않은 상황이 초래되고 있다. 대표적인 사례인 국민연금의 경우 장기적인 지속가능성을 고려하지 않은 저부담-고급여의 구조를 가지고 있으므로 적기에 개혁이 이루어지지 않을 경우 장기적으로 엄청난 재정부담을 초래할 수 있다. 비교적 재정상황이 안정적이라 평가받는 건강보험의 경우도 도입 당시에 수혜대상을 넓게 하기 위하여 중증·고비용 질환에 대한 급여수준은 낮은 반면 저비용 질환에 대한 급여수준은 높은 형태로 설계되어 도입되었으므로 질병으로 인한 경제적 재난과 부담완화라는 원래 목적을 달성하는 데에 한계를 보이고 있다. 재정안정성을 유지하기 위해서는 저비용 질환에 대하여 본인 부담을 증가할 필요가 있는데 이에 대하여도 저항이 존재하고 있으며, 이러한 저항은 중증·고비용 질환에 대한 급여수준을 높이는 것을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 뿐만 아니라 국민연금과 건강보험은 공통적으로 임금근로자를 가입대상으로 하는 제도로부터 출발하여 소득파악이 불충분한 자영업자로 확대되었다. 이러한 신속한 확대는 우리나라의 사회보험의 조기정착의 요인이 되었지만 반면 부담과 혜택의 연계성을 약화시킴으로써 형평성을 훼손하며 재정 불안정성을 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

앞으로는 사회보험료 수준을 쉽게 높일 수 없다는 점도 사회보험체제의 장기적인 재정안정성에 특히 유의하여야 하는 또 다른 이유가 되고 있다. OECD 국가들에서 사회보험료가 임금에서 차지하는 비중의 평균은 2002년 31.3%로서 각국별로는 프랑스 54.3%, 독일 41.3%, 미국

15.2%, 일본 20.6% 등이다. 우리나라의 사회보험료 합계는 2004년 현재 퇴직금 부담 8.3%를 포함하여 전체 임금의 17.4%로 추정되고 있으나 현재의 추세가 지속될 경우 2030년에는 27.1%까지 증가할 것으로 추정되고 있어서 이미 선진국들에 비하여 낮지 않은 수준이다. 이에 더하여 건강보험 보장성 확대 등이 시행된다면 사회보험료를 추가적으로 인상하여야 할 필요성도 발생한다. 이와 같이 향후 사회복지 확대와 고령화 대응에 따라 사회보험료가 추가적으로 인상된다면 높은 사회보험료 부담은 일자리 창출을 억제하는 요인으로 작용할 수 있으며, 이 경우에는 사회복지가 경제성장을 저해하는 효과가 본격화될 가능성이 있다. 사회보험료 부담의 추가적인 상승을 억제하면서 점증하는 사회복지수요에 대응할 수 있는 유일한 방법은 사회보험제도를 개혁하는 방법이다. 그러나 일반적으로 사회보험개혁이 적기에 이루어지지 않는 주원인은 다른 복지제도와 같이 개혁에 의하여 혜택이 줄어들거나 부담이 늘어나는 피해를 입는 계층은 명확하고 좁아서 개혁에 대한 저항은 강하게 일어나는 데 비하여 이득을 입는 계층은 광범하고 불분명하여 개혁에 대한 지지는 소극적인 경향이 존재하기 때문이다. 사회복지제도의 개혁에 대한 저항을 최소화하면서 원활하게 추진하기 위해서는 여러 가지 정책들이 종합적으로 추진되는 패키지 프로그램으로 개혁하는 것이 필요하며, 이러한 개혁이 개별적인 프로그램의 개혁보다 추진력에 있어서 효과적이다. 예를 들어, 노인장기요양제도의 도입은 노인소득보장 프로그램의 개혁과 연계된 하나의 정책 패키지 프로그램으로 논의가 이루어지는 것이 바람직하다.

사회복지서비스(social service) 부문이 급속히 팽창하고 있는 사회보험 부문에 비하여 상대적으로 발전이 미진한 것도 우리나라 사회복지체제의 문제로 지적된다. 결과적으로 공적연금 부문의 복지혜택 수준은 부담에 비하여 과다하게 높은 수준으로 설정되어 있는 반면, 아동, 여성(보육), 노인수발, 장애인 부문의 복지는 미흡하여 사회적 약자를 위한 복지수요의 충족에는 부족하다는 문제가 있다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

우리나라의 사회복지지출은 빠르게 증가하는 추세가 유지되어 2005년에는 약 10% 내외에 도달한 것으로 추정된다.[62] 그러나 이는 선진국에 비한다면 여전히 크게 낮은 수준이다. OECD의 사회복지지출 기준으로 비교할 때, 우리나라의 2001년 사회복지지출은 GDP 대비 8.7%로서 일본(16.9%), 미국(14.8%)의 1/2 수준이며, 유럽 국가(독일(27.4%), 프랑스(28.5%), 영국(21.8%))의 1/3 수준에 불과하다. 또한 현재의 우리나라 소득수준 및 고령화 수준과 유사한 시점에서의 OECD 국가들의 사회복지지출 수준과 비교하더라도 낮은 편이다. 일본의 경우 우리나라의 2001년 고령화 수준과 유사하였던 1980년의 사회복지지출은 약 10%였으며, 국민소득 1만불 달성 시점에서의 OECD 22개국 평균은 약 20% 정도였다. 현 추세가 유지될 경우 우리나라의 사회복지지출은 2030년에야 17.5%에 도달하여 현재의 일본 및 미국과 유사한 수준이 될 전망이다.

반면, 우리나라의 국민부담률은 2001년에 이미 24.1%로서 현재의 일본(27.4%) 및 미국(28.9%)과 크게 다르지 않은 수준이다. 반면 OECD 유럽 국가들의 국민부담률은 2002년 평균 38.9%이다. 그러나 우리나라가 비교적 조세저항이 높은 국가임을 감안할 때 우리나라에서는 국민부담률 수준이 유럽 수준으로까지 증가되기는 어려울 것이라는 점을 예상하여야 한다. 우리나라의 여건을 감안할 때 장기적인 국민부담률 수준은 유럽보다는 낮은 수준을 지향하는 것이 현실적이다. 또한 경제성장의 고용창출효과가 하락하고 있는 최근의 경향을 감안할 때, 비임금노동비용의 상승을 의미하는 사회보험료의 인상은 고용창출을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있으므로 경제성장이나 분배의 측면에서도 바람직하지 않다. 따라서 현재 우리나라는 사회복지지출 총액 면에서 선진국들에 비하여 크게 낮은 수준임에도 불구하고 재정여건 및 급속한 고령화 등에 따른 수요를 감안할 때, 복지지출 확대의 여지는 충분하지 않은 것이 현재의 여건이라고 할 수 있다.

62) OECD 통계에 의하면 우리나라의 2001년 사회복지지출 총액은 GDP 대비 8.7%이다.

이러한 여건에도 불구하고 우리나라의 사회보장 수준은 선진국에 비하여 크게 낮으며 사회보장에 대한 수요가 여전히 광범하게 존재하는 상황이다. 사회보험으로 구성된 1차 사회안전망의 경우 건강보험의 보장성 확대, 국민연금 재정안정성 강화라는 과제가 있으며, 이 밖에 노인장기요양제도가 현재의 정부 계획과 같이 사회보험의 형태로 도입된다면 사회보장부담은 추가적으로 상승한다. 공적부조로 구성된 2차 사회안전망의 경우 복지사각지대 저소득층에 대한 인구집단별, 욕구별 지원을 강화하여야 한다는 과제가 존재한다. 빈곤층에 대한 교육투자 확대, 편모부자 가정 보호 등 사회환경의 변화에 따른 새로운 복지수요도 증가하고 있다. 이 밖에 복지정책의 효과를 높이기 위한 사회복지 전달체계의 강화도 필요하다.

따라서 재원의 부족과 증가하는 복지수요를 감안할 때, 복지체제의 수립에서는 민간부문을 최대한으로 활용함으로써 공공복지의 효과를 극대화할 수 있도록 설계될 필요가 있다. 사회복지의 공급 측면에서는 교육, 의료, 보육 등의 분야에서 민간 위주의 공급체계가 이미 형성되어 있으므로 이러한 민간부문을 활용하여야 한다는 것이 복지체제 수립의 또 다른 여건으로 작용한다.

나. 전 망

우리나라의 사회복지 수요를 전망하기 위하여 선진국들의 경험으로부터 상대빈곤의 추세를 우선 살펴본다면, 선진국들에서는 미국의 경우 70년대 중반부터, 유럽의 경우 80년대 초부터 탈제조업 현상이 발생하면서 실업자가 늘어나고 상대빈곤이 확대되면서 사회보장에 대한 수요가 증가하였으며, 이와 같은 추세는 약 20년 동안이나 지속되었다. 이러한 사회보장 수요 증가에 대응해 미국의 경우 EITC를 비롯한 사회보장 프로그램을 강화하였으며, 유럽은 조기연금지급, 실업급여 및 적극적 노동시장정책을 확대한 바 있다. 이러한 선진국들의 상대빈곤 확대추세는 1990년대에 접어들어 경제 전반에 걸친 구조조정 및 지식경제로의 이행이 마무리되면서 완화된 바 있다. 우리나라에서도 탈제조업 및 상대빈곤 확대의 추세는 1990년대 중반부터 시작되어 외환위기 이후 가속화되

고 있으며 여전히 진행되고 있는 중이라고 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 현 상황과 선진국들의 경험을 고려한다면 우리나라에서 사회복지에 대한 수요는 적어도 향후 상당한 기간 동안은 지속적으로 증가할 전망으로 복지체제의 설계에서는 이를 감안할 필요가 있다.

또한 향후 고령화의 진전에 따라 국민연금, 건강보험, 노인수발제도 등 사회보험의 재정안정성은 심각한 도전에 직면할 전망이다. 사회복지에 대한 수요뿐만 아니라 사회보험의 재정안정성문제 또한 복지체제를 장기적인 시각에서 설계하여야 하는 요인이 된다. 국민연금의 경우 현 제도의 개혁이 이루어지지 못한다면 2047년경 기금이 소진될 것으로 전망되고 있으며, 상황에 따라 추가적인 개혁 필요성이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 건강보험에서도 의료비 지출이 큰 고령층 비중이 증가함에 따라 전체 지출액은 급속히 상승할 전망이다. 또한, 고령화는 현재 도입 논의 중인 노인수발제도에 대한 재정수요를 증대시키는 요인으로 작용한다.

재원 측면에서 살펴본다면 우리나라의 재정지출구조에서는 아직 경제부문 지출의 비중이 높으므로 이 부문의 구조조정을 통하여 사회복지부문 재정지출을 확대할 수 있는 여지는 어느 정도 있다. 그러나 우리나라는 조세에 대한 저항이 높은 국가로서 국민부담률이 인상될 수 있는 수준에는 한계가 있다고 할 수 있다. 우리나라의 조세저항은 지금까지 조세부담의 형평성이 부족하였으며, 과거 급속한 경제성장의 상황에서 개인은 정부의 서비스를 기대하기보다 절약과 저축을 통하여 생활수준을 향상하는 것이 보다 효과적이었으며 또한 가능하였다는 경험적 법칙에 근거하고 있기 때문에 가까운 장래에 바뀔 것을 기대하기는 어려운 상황이다. 재원조달에 있어서 적자재정을 선택하는 방법도 있으나, 선진국들에서는 정부자산이 풍부하고 정부에 대한 신뢰수준이 높아 적자재정에도 불구하고 정부의 신뢰성은 크게 훼손되지 않았으므로 경제에 대한 큰 충격 없이 적자재정을 운영하는 것이 가능하였던 반면 우리나라에서는 이러한 조건도 충분히 갖추어지지 않은 상황이다.

이러한 상황을 감안할 때, 향후 우리나라에서 성공적인 사회복지체제를 수립할 수 있는가의 여부는 복지체제의 성공적인 개혁 여부에 달려 있다. 이에 따라 다음과 같은 두 가지의 시나리오를 설정할 수 있다.

【시나리오 1】 지속적인 복지개혁과 성공적인 사회안전망의 정착

재정적으로 지속가능하며 국민의 수요를 충족하는 복지체제의 수립을 위해서는 복지개혁이 지속적으로 이루어지는 것이 중요하다. 복지수요는 시대상황에 따라 지속적으로 변하지만 복지체제에는 기득권이 형성되므로 복지체제를 시대적 수요에 따라 적시적절하게 변화시키는 개혁은 언제나 지난한 과제가 된다. 즉, 복지국가는 지속적으로 새로운 수요에 대응하여야 한다는 필요성과 재원의 부족이라는 한계에 직면하는 위기적 상황에 놓이게 되며 따라서 이러한 '복지국가의 위기'를 지속적으로 극복할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 국민연금 등 공적연금과 과도한 비용이 지출되고 있는 의료급여, 산재급여 등 복지제도의 개혁이 적기에 이루어질 때, 사회복지로 인한 재정위험으로부터 벗어날 수 있으며, 이러한 복지개혁이야말로 성공적인 '한국형' 사회복지체제를 수립할 수 있는 기반이 된다. 이러한 복지제도의 개혁가능성을 유지하기 위해서는 혜택과 기여가 직접적으로 연계되는 사회보험형의 복지제도에 과도하게 의존하는 것을 경계할 필요가 있다. 왜냐하면 사회보험에 의한 복지제도는 기여와 혜택을 연계함으로써 제도도입에 대한 저항을 완화하는 데에는 효과적이지만 이후 혜택을 축소하는 개혁을 단행하고자 할 때에는 그 시점까지의 기여에 의하여 형성된 혜택에 대한 기득권도 그만큼 강하게 형성되어 개혁에 대한 저항으로 작용하기 때문이다. 따라서 사회보험형 복지와 조세에 기반하여 혜택이 제공되는 공적부조형의 복지체제의 조화를 찾을 필요가 있다. 아울러 촘촘한 사회안전망을 형성함으로써 급속한 세계경제환경의 변화, 경제개방 등 경제구조조정의 가속화로 인해 발생하는 정책수요에도 대처할 필요가 있다.

【시나리오 2】 복지개혁 실패 → 재정위험 초래 및 분절적 복지체제

연금 등 사회보험제도의 개혁에 실패할 경우 재정위험이 초래될 가능성이 있을 뿐만 아니라 추후 사회보장기여금의 급격한 상승이 불가피해짐에 따라 고용창출이 저해되고 사회적 통합이 훼손될 우려가 있다. 남유럽 국가들의 경우 연금 등 사회보험에 기반한 복지가 과도한 수준에 다다름에 따라 매우 높은 사회보장기여금 부담으로 인한 고용주의 정규고용 회피로 정규직과 비정규직이 분리되는 이중 노동시장화 경향

이 가속화되어 사회통합을 저해하고 있다. 일반적으로 경제성장이 과도한 복지지출에 의하여 지장을 받게 되는 경우를 분석하여 보면 과도한 복지지출로 인하여 재정위기가 발생하거나 혹은 과도한 사회보험료가 일자리에 대한 조세로 작용하여 노동력 확대가 저해되는 경우이다. 이러한 현상이 특히 개혁이 어려운 사회보험형의 복지체제를 유지하고 있는 독일, 프랑스 등 유럽 대륙 선진국들에서 두드러지게 나타나고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

우리나라의 사회보장체제에는 여전히 광범한 사각지대가 존재하므로 사회안전망을 강화하여 '안심할 수 있는 사회'를 구축하는 것이 필요하다. 특히 충분한 보장이 이루어지지 않고 있는 의료빈곤, 노인빈곤, 빈곤아동 보호, 장애, 알콜 중독, 긴급구호 등의 사회보장 범위를 확대할 필요가 있다. 반면 사회보장의 수요는 상황에 따라 변화하기 때문에 변화하는 복지수요에 신속히 적응할 수 있는 유연한 복지체제를 구축하는 것도 필요하다. 복지국가의 재정위기는 일반적으로 기존의 복지혜택을 축소하는 개혁이 신속히 실천되지 못하는 데에서 발생한다. 사회복지지출이 재정위기를 초래하거나 근로의욕 감소를 초래하는 경우 경제성장을 저해할 수 있으므로 사회복지체제는 성장친화적인 정교한 체제로 설계될 필요가 있다. 그러므로 정교한 동시에 상황에 따라 변화될 수 있는 유연한 사회안전망을 구축할 필요가 있다.

또한 재정안정성을 위해서는 사회보장제도의 지속가능성 및 유연성이 확보되어야 한다. 사회보장제도에 의하여 재정위기가 초래되는 경우를 살펴보면, 전형적으로 광범한 사회복지제도에 의하여 개혁에 강력한 저항을 형성하는 폭넓은 기득권층이 형성되어 위기가 현실화하기 이전에는 개혁이 시행되지 못한 경우가 대부분이다. 대부분의 국가에서 연금제도는 시행 당시의 가입자에게 유리한 저부담-고급여 형태로 설계되어 도입되었으며 장기적으로 지속가능하지 않은 이러한 구조가 적기에

개혁된 경우는 오히려 드물었다. 사회복지체제에 대한 개혁의 용이성은 혜택을 입는 범위가 어떻게 설정되는가와도 긴밀한 관계가 있다. 캐나다의 경우 노인연금급여제도가 데모그란트의 보편적인 형태로 수립되어 개혁이 불가능함으로 인해 재정위기를 초래하는 요인으로 작용하였으나, 호주의 경우는 모든 복지제도가 자산검증(means test)을 조건으로 하는 선별적 제도로 설계되어 있으므로 재정위기와는 무관하게 복지제도가 운영될 수 있었다. 특히 사회보험은 과거의 기여실적에 따라 일정한 혜택을 보장하는 형태의 복지제도이므로 수혜자가 늘어나는 고령화와 더불어 재정을 위협하는 요인으로 작용하는 경우가 많다. 이 경우 과도한 비용지출로 인하여 복지제도의 근간이 위험에 처할 가능성도 존재한다. 이러한 사회보험은 광범한 기득권 형성으로 개혁이 용이하지 않은 체제이므로 기득권이 형성되기 이전에 개혁을 단행하는 조기 개혁 또는 보장성 확대와 패키지화된 동시적 개혁 등 개혁실행의 타이밍이 특히 중요하다. 특히 데모그란트 등 보편적인 복지는 광범하고 정치적으로 강력한 기득권을 형성하므로 도입에 극히 신중할 필요가 있다.

다층적 사회안전망 수립으로 복지제공의 형평성 제고 및 빈곤탈출의 동기를 강화하는 노력도 필요하다. 유럽의 경우 과거에는 경제위기를 일시적인 요인에 의한 영향으로 인식하고 실업부조, 실업급여, 조기은퇴수당 등 노동력의 공급을 제한하는 복지정책을 시행하였다. 그러나 이러한 정책은 근로유인을 감퇴시켜 경제성장을 떨어뜨리고 결과적으로 복지체제의 지속성을 위협하는 요인으로 작용한 반면 복지의존성은 오히려 심화하여 지출을 증가시킨 바 있다. 따라서 최저생계비 이하 계층에게 포괄적 복지를 제공하는 기초생활보장제도의 취약성을 탈피하여 다양한 프로그램에 의한 다층적 사회안전망을 형성함으로써 복지제공의 형평성을 강화하는 동시에 빈곤탈출 유인을 강화할 필요가 있다.

이와 더불어 사회복지서비스를 강화하여야 한다. 보육, 노인요양, 장애인 재활 등의 부문에서의 사회복지서비스의 강화는 사회적 일자리 창출이 가능하며 여성의 경제활동참가율 제고 등에 의하여 경제의 생산성 향상도 기대할 수 있는 효과가 있다. 더욱이 사회복지서비스는 그 혜택이 광범하게 제공되기 때문에 공공부조에서의 경우와 같이 수혜자의 폭이 좁은 데에서 발생하는 납세자의 불만 형성을 예방할 수 있는 유리한

점이 있기도 하다. 그러나 이러한 사업에는 많은 재원이 소요되므로 점진적으로 확대해야 하며 사업운영의 효율성 유지에 특히 많은 노력이 필요하다. 장애인지원은 사회일원으로 당당히 참여할 수 있도록 장애인의 자립을 지원하는 방향으로 추진해야 한다.

복지전달체제의 보완 및 복지전달에 있어서의 지자체의 역할 또한 강화될 필요가 있다. 공급자 중심의 서비스전달체계를 수요자 중심으로 전환하여 복지재정투자의 효율성이 제고되어야 한다. 복지전달에 있어서 지자체의 역할을 강화함으로써 지역특성에 맞는 복지제공과 더불어 효과성을 제고하는 동시에 민간의 복지자원을 충분히 활용하기 위하여 민간의 서비스 제공주체와의 연계를 긴밀히 할 필요가 있다.

나. 정책과제

1) 미래를 대비하는 사회안전망 형성

우리나라는 사회안전망이 아직 불충분한 형편으로 미래를 대비하여 보다 촘촘한 사회안전망을 갖추어야 한다. 차상위계층에 대한 의료급여 등 욕구별 복지수준을 강화함으로써 현재보다 폭넓은 사회안전망을 형성해야 한다. 새로이 도입되는 사회안전망은 사회보험보다 공공부조 형태로 형성함으로써 과도한 노동비용 상승을 억제하고 복지제도의 개혁 가능성도 확보해야 할 것이다. 또한 기득권을 형성하는 현금급여형의 사회복지보다는 사회서비스 형태의 복지제도를 우선적으로 확대할 필요가 있다. 노인복지와 아동복지의 균형, 사회적 이동성(social mobility) 보장에 우선순위를 부여함으로써 생산적이며 미래지향적인 복지제도를 형성하고 저소득층의 중증노인질환, 장애인, 희귀질병, 알콜 중독 등 국민의 기본적인 존엄성 유지를 위한 부문에 대한 지출을 확대할 필요가 있다.

2) 사회보험의 개혁을 통한 재정적 지속가능성 확보

복지국가의 위기는 대부분 기득권을 보장한 사회보험 부문의 지출 확대로부터 발생하는 것으로서 공적연금 등 사회보험의 개혁은 사회복지체제 수립을 위한 전제조건이다. 물론 현재 경험하고 있는 바와 같이

각 계층의 기득권이 대립하는 공적연금제도의 개혁은 지난한 일이다. 그러나 이와 같은 개혁을 제대로 이루어내지 못할 경우에는 복지국가 수립의 목표 자체가 요원한 일이 될 우려가 있다. 사회보험의 개혁 논의는 정치적 이해득실 관계로부터 분리되어야 하며 우선적 개혁이 필요한 계수적 개혁(저부담-고급여 구조의 시정)은 중장기적인 노후소득보장제도의 구조적 개혁 논의와 분리되어 조기 추진될 필요가 있다. 건강보험, 산재보험 등에 있어서도 사회보험의 원래 취지에 입각하여 보험의 원리에 의하여 최소한의 보장을 제공하되 질병이나 재해로 인한 경제적 재난을 예방하는 기능을 발휘할 수 있도록 하는 개혁을 달성함으로써 사회보험의 지속가능성을 담보해야 한다.

3) 빈곤정책의 전반적인 제도 재검토

우리나라의 기초생활보장제도는 경제위기 당시 사회안전망 마련의 긴급한 필요성으로 인하여 도입되었으나 형평성 결여, 빈곤탈출 동기부여 부족 등 많은 문제를 안고 있어 전반적인 제도 재검토가 요청되는 상황이다. 기초생활보장제도는 근로능력의 유무를 구분하지 않고 빈곤의 요인과는 무관한 포괄적 지원방식을 시행하고 있기 때문에 빈곤탈출을 유도하는 메커니즘으로서 작동하지 못하고 있을 뿐만 아니라 부정수급자 발생에도 원천적으로 취약하며 이러한 측면은 제도에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 최저생계비 미달 가구에 지원이 집중되는 포괄적 급여의 구조를 가지고 있기 때문에 수급대상에 머무르려고 하는 유인을 발생시키며, 반면 부분적 급여가 필요한 의료빈곤층, 주거빈곤층 등 특성별 및 욕구별 지원은 미흡하다는 단점이 노정되고 있다. 포괄적 보장의 수준에 있어서도 최저생계비의 100%인 최저소득보장 수준도 공공부조의 소득보장 수준으로는 지나치게 높다는 견해도 존재한다. 이러한 많은 문제점과 5년여의 시행경험, EITC 등 새로운 제도의 도입에 따른 제도개편 필요성 등을 고려한다면 우리나라 빈곤정책의 틀은 미래의 정책적 수요를 고려하여 전반적으로 재검토할 필요성이 존재한다.

4) 비효율적 복지제도의 개혁을 통한 국민적 지지기반 확보

과도하게 상승하는 의료급여, 산재급여 등 일부 복지급여와 복지수혜대상이 불명확한 장애인 LPG 지원, 노인교통수당 등의 복지혜택은 비효율적으로 재정낭비일 뿐만 아니라 복지지출에 대한 국민적 지지기반을 훼손하여 복지국가 수립에 오히려 장애요인으로 작용하므로 조속히 개혁해야 한다. 이러한 개별 부문을 개혁하고자 할 때 현재 수혜자인 해당 기득권자가 반발할 것은 분명하나 반면 이러한 개혁을 이루지 못할 경우에는 복지제도에 대한 국민적 지지기반 상실이라는 더 큰 대가를 초래한다는 것을 명심할 필요가 있다. 의료급여, 산재급여 등의 비용지출 억제는 실제로 수혜자와 접촉하여야 하는 시행관서의 소극적인 태도에도 일부 원인이 있기 때문에 단순히 감독을 강화한다는 방침보다는 근본적인 제도를 개편함으로써 유인을 재정립하는 방향으로 대응할 필요가 있다. 장애인 LPG 지원, 노인교통수당, 건강보험 국고 지원 등은 소득계층 간 소비서비스의 분리원칙 등 간접지원의 기본적 지원원칙에도 부합하지 않는 획일적 지원으로 재정지원효과가 의문시될 뿐만 아니라 전반적인 사회복지제도의 효과를 반감하므로 우선적으로 개선해야 한다. 이러한 제도들은 본인 부담 경감에 따른 과소비 억제 등 보완장치를 마련한 이후에 직접지원으로의 전환이 바람직하다.

5) 아동 · 장애인 복지의 강화

우리나라의 사회복지 프로그램들은 사회서비스 제공이 아닌 사회보험의 형태로 도입되었으며, 사회복지 프로그램 중 가장 미흡한 분야로 지적되는 분야가 아동복지 부문이다. 아동복지 부문은 저출산 대응 차원뿐만 아니라 차세대 빈곤의 해소, 사회적 약자 보호의 관점에서도 긴요하다. 선진국들의 경우 연금제도의 성숙, 노인요양제도의 정착에 따라 빈곤의 문제는 아동빈곤의 문제로 귀착되는 경향이 나타나고 있으며, 우리나라에서도 향후 동일한 경향이 나타날 가능성이 있다. 구체적인 방법에 있어서는 도입이 검토되고 있는 근로연계 복지 프로그램에 포함되어 있는 아동급여 부문을 강화하는 방법 등 다양한 방법이 고려될 수 있다.

우리나라의 장애인은 전체 인구의 약 4.4% 수준이나 향후 장애범주 확대에 따라 빠르게 증가할 전망이다. 그 예로 2001년 3월부터 2005년 12월까지 등록된 장애인은 월평균 1.0%씩 증가하는 것으로 나타났다. 현행 장애인 복지정책은 시설수용 중심에서 벗어나지 못하고 있어 장애인구 증가에 따른 정책 재검토가 필요하다. 이를 위해서는 시설 위주의 지원에서 장애인의 자립·자활을 강화하는 방향으로 정책전환을 검토할 수 있다. 장애유형 및 장애정도에 적합한 직업재활서비스체계를 확립하고 장애특성에 맞는 사회서비스 지원의 확대를 검토해야 한다.

6) 재정절감 유인 강화 및 사후평가제도 확립

우리나라에서도 점차 복지수요가 증대하고 재정압박이 현실화됨에 따라 사회복지 확대의 관건은 지출효율성 증대로 귀착될 것이다. 이를 위해서는 재정절감 유인 제공 및 평가제도의 확립이 긴요하다. 현재는 사업시행 관서에서 수급자의 강력한 반발에 직면하면서까지 재정절감을 위하여 복지혜택을 축소하여야 하는 유인이 없는 상황이기 때문에 재정절감을 위한 유인을 부여할 필요가 있다. 이를 위해서는 복지제공에 있어서의 지자체의 재량권과 역할을 증대하여 지역실정에 맞는 복지제공의 선택을 할 수 있도록 유도하는 것도 중요하다. 이 경우 지자체는 복지제도의 개혁을 통하여 복지재정지출을 제한하고 절약된 재원으로 새로운 프로그램을 실시하려는 유인을 가질 수 있을 것이다. 새로운 복지수요에 끊임없이 대응하여 복지제도의 효과를 지속적으로 높이는 개혁을 지속하기 위해서는 사업평가결과의 축적이 전제조건이 되므로 사후평가결과를 축적해 나가야 한다.

7) 사회복지서비스 확충을 통한 현금급여 단점 보완

육아, 양로, 교육, 주거서비스 등 사회복지서비스의 직접적인 제공은 현금급여의 단점인 목적 외 지출, 계층 간 분리 등의 문제점을 보완할 수 있는 유력한 수단이다. 아울러 사회적 일자리 창출, 여성 경제활동참여 지원, 개혁의 용이성 등의 장점도 고려할 필요가 있다. 다만 재원소요가 방대할 수 있으므로 무상교육의 확대 실시, 임대주택 제공 확대 등은 순차적·점진적으로 확대해야 할 것이다.

제2절 공공부조제도의 장기적 발전방안

1. 현황 및 문제점

가. 현 황

우리나라의 공공부조 지출은 기초생활보장제도의 시행 이후 급속하게 확대되었으며 그 효과도 확대되고 있다. 급여 자격과 급여액 결정방식의 변화, 전달체계의 정비는 국민기초생활보장제도 생계급여의 수급자 수와 관련하여 예산의 대폭적인 증가를 가져왔다. 과거의 생활보호법에서는 노인, 아동, 임산부 등 인구학적 기준이 부과되었으나 2000년 이후 기초생활보장제도에서는 인구학적 기준이 폐지됨에 따라 기초생활보장예산은 1997년 0.9조원에서 2000년 2.5조원, 2005년 4.6조원으로 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 1997년까지 30만명 이하였던 생계급여의 수급자 수는 2000년 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 150만명에 가깝게 증가하였고, 그 이후 현재까지 130만~140만명의 규모를 유지하고 있다. 한편, 수급자 1인당 예산도 큰 폭으로 증가하는 추세에 있어 1997년에는 약 82만원이었지만, 2000년 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 195만원으로 증가했으며, 2003년에는 300만원을 넘어서게 되었다. 공공부조를 포함한 사회보장 급여의 빈곤완화효과는 지난 5년 사이에 상당히 증가하였고, 이는 주로 기초생활보장 급여의 효과로 해석할 수 있다. 공공소득보장 전체는 2004년의 경우 최저생계비 이하 가구의 비율로 정의되는 빈곤율을 10.5%에서 8.5%로 2%p 낮추는 효과를 가져왔던 것으로 평가된다(표 7-2).

가구유형별로는 빈곤율이 가장 높은 편부모가구의 빈곤완화폭이 가장 크며, 공공부조제도를 통해 노인가구의 빈곤율도 크게 완화되고 있는 것으로 나타났다. 우리나라에서도 빈곤 확률은 가구주의 근로능력 정도에 결정적으로 의존하고 있으며, 따라서 편부모가구와 노인가구에서 빈곤율이 높다. 노인가구에서는 사적이전이 빈곤감소에 보다 크게 기여하였으나 편부모가정에서는 공적이전이 보다 중요한 빈곤감소

〈표 7-2〉 소득보장 급여의 빈곤완화효과

(단위: %)

	빈곤율[1]		빈곤갭 비율[2]	
	2000[3]	2004[4]	2000[3]	2004[4]
소득보장 급여 전 (요소소득+사적이전)	8.67	10.46	3.13	4.86
소득보장 급여 후(경상소득)	7.25	8.46	2.09	3.18

주: 1) 절대빈곤의 빈곤선은 정부발표 최저생계비 기준을 사용. 가중치와 가구원 수로 가중평가.
2) 빈곤갭은 생계비와 해당가구의 소득수준의 격차로 정의됨. 역시 가중평가된 값임.
3) 2001년 가구소비실태조사자료.
4) 2004년 전국가계조사자료. 일인가구는 포함하지 않음.

자료: 홍경준(2002), p.12.

〈표 7-3〉 가구유형에 따른 빈곤의 규모와 빈곤완화효과

(단위: %)

가구유형별 구성비		소득이전 전		소득이전 후	
가구유형	전체	구성비[1]	빈곤율	구성비[1]	빈곤율
전체 가구	100.0	100.0	6.8	100.0	5.2
편부모가구[2]	1.5	5.0	23.2	4.1	14.4
노인가구[2]	5.7	12.1	14.5	10.6	9.7
일반가구[2]	92.8	82.8	6.1	85.3	4.8

주: 1) 구성비는 빈곤가구 전체에서 차지하는 비중(%)을 의미함.
2) 노인가구는 60세 이상의 노인이 가구주인 가구. 편부모가구는 비노인가구 중 18세 미만의 아동을 부양하는 편부·편모 가구이며, 노인가구와 편부모가구가 아닌 가구는 일반가구.
2001년 도시가계조사를 이용한 추정결과.

자료: 홍경준(2002), p.9

요인으로 작용하고 있다.

우리나라에서는 1차 사회안전망인 사회보험이 적용되지 않는 대상이 여전히 광범하여 공공부조에 대한 수요가 폭넓게 존재한다. 국민연금의 경우 지역가입자의 약 45%가 납부예외자이며, 가입자 중에서도 상당수가 장기체납자인 상황이다. 3개월 이상 체납으로 건강보험 혜택이 중지된 가구가 2003년 6월 기준으로 152만 세대에 이른다. 또한 고용보험의

경우 피보험자가 임금근로자 수 대비 2002년에 약 52%였고 적용대상 대비 적용률도 2002년 8월 62%로서, 일용근로자의 3/4, 비정규직의 1/2이 적용대상에 들지 못하고 있는 실정이다. 이를 통해 볼 때, 다수의 광범한 저소득층은 1차 사회안전망의 보호 범위 외부에 있으며 이들은 공공부조의 대상이 될 수밖에 없는 상황에 있어 빈곤문제에 대한 공공부조의 부담이 높은 상황임을 알 수 있다.

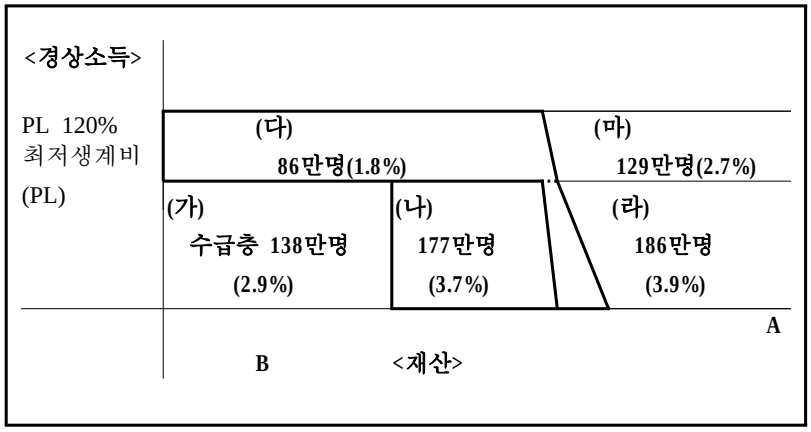
나. 문제점

공공부조예산이 계속 증가하였음에도 불구하고 공공부조 대상계층의 폭과 보장내용에는 변화가 없어 새로운 정책수요계층을 포괄하지 못하고 있으므로 공공부조의 효과는 확대되지 못하고 있다. 지금까지 기초생활보장예산 추이를 살펴보면 생계급여에 비하여 의료급여예산만이 크게 증가하였다. 이와 같은 의료급여예산 소요의 확대는 공공부조의 보장 범위와 대상의 확대 없이 예산지출만 크게 증가한 주원인이 되고 있다.[63] 그러므로 복지 프로그램의 내용과 범위나 복지효과의 증대 없이 비용만 확대되고 있는 결과가 발생하고 있는 것이다. 이러한 문제점은 실제 지출되는 금액이 원래 의도하였던 '최저생계'를 보장하는 의료급여 규모를 크게 초과하는 데에 대하여 속수무책인 제도상의 문제점에서 비롯되었다. 수급자 선정의 형평성이 완벽할 수 없는 가운데 지출만 증가할 경우에는 제도 자체의 불신으로 이어져 국민적 지지가 약화될 가능성이 있으므로 이러한 제도는 개선될 필요성이 있다.

또한 상당한 규모의 빈곤층이 여전히 공공부조제도의 사각지대에 남겨져 있는 것도 문제점으로 지적된다. 가장 최근의 전국자료인 「차상위계층 실태조사」(보건사회연구원[2005])에 의하면, 2003년 전국 절대빈곤율은 6.6%이다(그림 7-1참조). 단, 동년 기초보장수급자 비율은 약 2.9%이다. 또한 빈곤하지만 기초보장을 받지 못하는 비수급 빈곤층(그림의 (나))이 약 3.7%이며 최저생계비의 100～120% 사이에 존재하는 잠재적 빈곤층(그림의 (다))은 약 1.8%로 추정된다. 이러한 차상위 계층(비수급빈곤층+잠재적 빈곤층, 그림의 (나) 및 (다)) 중 일부는 기초보장의

63) 기초생보예산: 2000년 2.5조원 → 2005년 4.6조원

[그림 7-1] 기초생활보장 사각지대 규모(2003년)



A: 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비의 100%인 선.
B: 소득인정액이 최저생계비의 120%인 선.

사각지대에 놓여 있는 것으로 나타났다. 부양 의무자 기준이나 재산을 소득으로 환산하는 방식과 관련하여 소득은 최저생계비에 미달하지만, 기초생활보장제도의 수급자격을 가지지 못하는 빈곤층도 존재하고 있어 복지수요는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

또한 자산조사의 부정확성이나 전달체계의 결함도 자격기준을 충족하는 사람을 사각지대에 남기는 결과를 초래하였다. 기초보장의 사각지대에 남겨진 빈곤층의 제도에 대한 접근성 제고를 위해, 급여 수급을 위한 상담과 신청과정을 좀더 편리하게 하는 전달체계의 개선이 요구된다.

기초생활보장제도는 근로의욕 저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 노력 미흡 등의 문제를 수반하고 있다. 기초생활보장제도는 기본적으로 '최저생계비'에 미달하는 가구에 대해 부족부분을 보충하여 주는 보충급여 방식이므로 당연히 소득의 하향신고를 유발하는 경향이 있으며 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 수급자의 대부분은 비공식부문(영세자영업, 일일노동)에 종사하고 있으므로 소득파악이 어렵고, 보충급여방식에서는 소득이 파악되는 만큼 급여가 줄어들므로 성실신고를 기대할 수 없다. 그러나 자산조사의 부정확성으로 비빈곤층이 급여대상으로 선정될 경우 차상위층과 소득역전 현상이 야기되므로 국

민들의 기초생활보장제도 자체에 대한 불신감을 유발하고 사회연대감을 훼손할 수 있다. 또한 현재 기초생활보장제도에서 보장하는 최저생계비 수준은 부부가 최저임금 수준으로 일할 때의 소득을 초과하는 수준으로 근로의욕을 저하시키고 있으며, 일하는 자와 일하지 않는 자 간의 형평성의 문제를 야기하고 있다. 최저생계비 수준은 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 데 필요한 최저소득수준으로 고려되는 소득수준이기 때문에 사회부조의 원리에 의하여 제공되는 공공부조 급여의 수준으로 하기에는 지나치게 높은 수준이다. 또한 국민연금의 수령액 등 다른 사회보장제도의 급여수준과 비교하더라도 높다. 그러므로 기초생활보장제도에서 주어지는 급여의 수준은 재검토될 필요성이 있다. 또한 기초생활보장제도는 생계, 주거, 의료, 교육, 자활급여 등을 통합급여의 형태로 제공하기 때문에 수급자에서 벗어나면 다양한 현물급여(의료, 주거, 교육 등) 대상에서도 배제되므로 심각한 생활곤란을 일으킬 수도 있어 수급을 탈피하고자 하는 동기가 원천적으로 결여되어 있다. 이러한 빈곤탈출 동기의 결여는 저소득층을 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠뜨릴 수 있다는 문제가 있다.

급격한 경제구조의 변화과정에서 오히려 증가할 가능성이 있는 근로빈곤층(working poor) 등 상대빈곤층에 대한 대책이 미흡한 것도 문제로 지적되고 있다. 현행 기초생활보장제도는 선정기준이 절대빈곤선으로서 이 수준보다 조금 높은 소득수준에 있는 상대빈곤층에 대한 대책은 거의 전무한 실정이다. 하지만 새롭게 등장하는 근로빈곤층의 문제, 소득불평등 확대 문제 등은 상대빈곤에 대한 대책강구를 요청하고 있다. 상대빈곤층 확대는 빈곤의 확대라는 직접적 결과뿐만 아니라 아동에 대한 교육투자 부족, 빈곤의 세습화라는 보다 중요한 문제를 초래할 가능성이 있으므로 아동에 대해서는 별도의 지원 프로그램을 마련하여 빈곤문제가 또 다른 사회적 문제를 야기하지 않도록 예방하는 정책이 필요하다.

의료급여의 경우 과다한 진료비 및 진료일수로 지출규모가 급증하여 여타 부문의 공공부조를 위한 재원을 축소하는 부작용을 낳고 있다. 의료급여 지출액은 2002년 2.0조원에서 2005년 3.2조원으로 급증하였다. 외형적으로는 수급자 확대(2002년 142만명, 2005년 176만명), 건강보험 수가인상, MRI 및 인공와우[64] 등 급여확대, 중증질환 본인부담금 경감

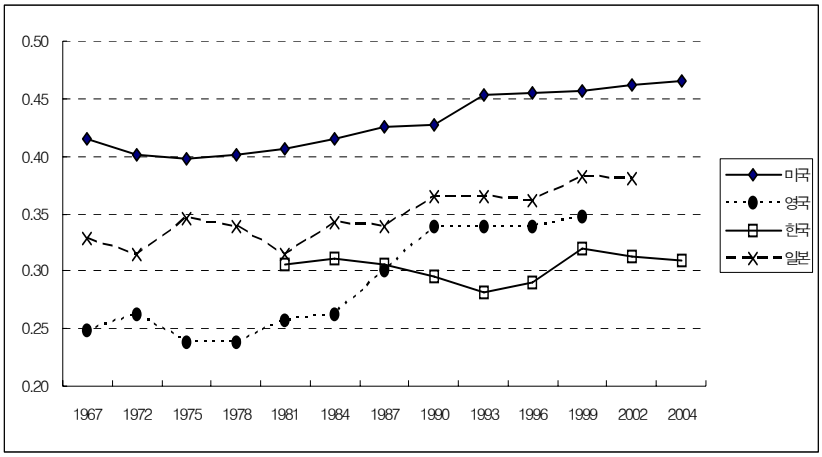
등이 원인이다. 의료급여 수급권자의 1인당 진료비는 동 기간 137만원에서 192만원으로(40.3%), 1인당 진료일수는 174일에서 219일(25.9%)로 증가하였으며, 의료급여 수급권자는 건강보험에 비해 장기간 치료(입내원일수 1.8배)하면서 진료비도 2.5배 증가한 바 있다. 본인부담이 없는 1종 대상자의 진료비는 본인부담이 15%인 2종 대상자의 3배이며, 증가율도 높다. 연간 진료일수 365일 초과자가 38.5만명, 동일 질병으로 5일간 3개 이상 병원이용 환자가 1만명으로서 의료 쇼핑, 사회적 입원도 심각한 수준임을 시사한다. 반면 지속적인 적용대상 확대에도 불구하고 아직도 2005년 전체 차상위계층 인구 265.4만명 중 14.8만명(6%)만이 의료혜택을 받고 있어 비수급 빈곤층 및 차상위층 등 의료사각지대도 광범하게 존재하는 것으로 나타나고 있다.

2. 여건 및 전망

선진국의 과거 경향을 참고한다면 우리나라에서도 상대빈곤 문제는 향후 상당 기간 지속될 것이라는 가능성을 배제할 수 없다. 선진국들은 공통적으로 후발국의 추격과 국제분업구조의 변화로 탈제조업의 과정을 거치는 동안 소득불평등 확대, 상대빈곤 확대라는 문제를 경험하였다. 미국, 영국, 일본 등 선진국들의 소득불평등은 1970~80년대 이후 장기간 지속적으로 확대되었으며, 이러한 추세는 결국 경제전반에 걸친 구조조정 및 지식경제로의 이행이 마무리되면서 완화되었다. 이와 같은 상대빈곤의 확대에 대응하여 미국의 경우 EITC를 비롯한 사회복지지출을 확대한 바 있으며, 유럽은 조기연금지급, 실업급여 및 적극적 노동시장정책 확대로 이에 대응한 바 있다. 우리나라의 경우 소득불평등은 90년대 중반 이후 확대추세이며, 최근에도 근로소득만을 고려할 경우에는 선진국과 유사한 추세를 보이고 있다. 그러므로 공공부조제도의 개선에서는 이러한 미래의 잠재적 수요를 충분히 감안할 필요가 있다. 상대적 빈곤계층 확대의 문제는 저소득층의 교육투자를 부족하게 하여 사회적 이동성을 위축하게 하는 결과를 초래할 수 있으므로 특히 아동빈곤문제에

64) 人工蝸牛: 청각제공을 위한 인공 전자장치.

[그림 7-2] 한국, 미국, 영국, 일본의 지니계수 추이



〈표 7-4〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급현황(2003년 12월)

국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	총 계
8.7	1.8	0.3	1.6	12.4

주: 65세 이상 노인인구 규모는 2003년 398만명.

중점적으로 대처할 필요가 있다.

고령화에 따라 노인인구는 증가하지만 우리나라의 노후소득보장체제는 취약하기 때문에 앞으로 노인빈곤문제가 본격화될 가능성도 있다. 노인계층은 근로능력이 부족한 집단으로 대표적인 취약집단 중의 하나이나 국민연금의 미성숙으로 연금수급자는 광범하지 않으며 넓은 사각지대의 존재로 인하여 공적연금의 빈곤감소효과도 제한적일 전망이다. 2003년 12월 기준으로 65세 이상 노인의 공적연금 수급률은 12.4%에 불과하며, 경제활동인구 대비 공적연금 가입자 수(명목가입률)는 2004년 87.3%였으나, 보험료 납부자 수(실질가입률)는 58.2%에 그치고 있다. 또한 가족구조의 변화 등으로 인하여 노인에 대한 사적이전소득의 비중도 감소하고 있다. 그동안의 공공부조 확충은 노인빈곤에 크게 집중되지 못하였으며 최근 수년간 65세 이상 노인 중 기초생활보장 수급자는

〈표 7-5〉 종사자 지위별 소득자료 보유율

(단위: 천명, %)

	합 계	임금 근로자	자영자	자영 농어민
소득파악 대상인구(A)	20,444	14,402	4,859	1,183
국세청 소득자료 보유인구(B)	15,198	10,626	4,550	22
소득파악장부 기장자(C)	12,018～13,031	10,626	1,392～2,405	-
소득자료 보유율(B/A)	74%	74%	94%	2%
소득파악장치 보유율(C/A)	59～64%	74%	29～49%	0%

자료: '한국형 EITC 도입 타당성 검토' 토론회 자료, 2005. 7.

약 8%, 경로연금수급자는 약 15%로 큰 변화가 없었다.

공공부조의 지출수준을 결정하는 중요한 요인은 조세부담률이나 우리나라는 조세저항이 강한 편으로 조세부담률의 상승에는 한계가 있다. 조세저항은 일반적으로 조세부담의 형평성이 낮은 국가, 개인소득 상승의 가능성이 높은 국가에서 강하며, 우리나라의 경우 조세저항이 강한 편이다. 따라서 우리나라에서는 공공부조 지출의 확대에 한계가 있을 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 우리나라는 일본, 미국 등의 선진국들과 달리 적자재정에 의한 재원조달도 용이하지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 조세부담인구의 확대 및 소득파악 인프라의 개선은 공공부조 개선의 전제조건이 되고 있다. 2003년 기준 국세청의 임금근로자의 소득파악률은 74%이며, 일용근로자와 과세미달자인 상용근로자에 대한 소득파악이 매우 어려운 실정이다. 자영자의 소득파악률은 49%를 넘지 못하고 있어 임금근로자와 자영자 간의 조세형평성 문제가 제기되고 있다.

뿐만 아니라 공공부조 확대의 중요한 조건이 되는 복지정책에 대한 국민적 지지기반도 넓지 않은 편이다. 복지 프로그램이 단편적으로 확대되는 과정에서 복지지출의 우선순위가 모호하게 설정되어 사회적 위험에 대한 개인과 사회의 책임 및 역할 분담이 명확하게 설정되지 않고 있다. 우리나라의 경우 재원의 제한으로 인해 공공부조는 취약계층에

집중하는 형태가 될 수밖에 없으나 이러한 복지체제는 정치적 지지기반이 협소하기 마련이며, 더욱이 복지지출의 형평성과 효율성에 대한 광범한 국민적 공감대가 형성되지 못할 경우 복지지출에 대한 국민적 지지는 약화될 가능성이 있다.

3. 정책방향과 과제

우리나라 공공부조제도의 제도개선 방향은 앞서 요약된 공공부조에 대한 광범한 수요의 충족, 현행 제도의 문제점 개선, 그리고 제한된 재원으로부터의 효과 최대화라는 정책목표를 달성할 수 있어야 한다. 현재 문제점을 노정하고 있는 여러 사업의 경우 개별적인 프로그램 설계 및 운영상의 문제에 기인한 부분도 있으며, 복지체제의 전반적인 설계의 개선이 필요한 부분도 있다. 예를 들어, 의료급여의 경우는 대상자 선정뿐만 아니라 의료보호의 제공방식에서의 문제에 기인하여 지출이 확대되는 측면이 크므로 이는 프로그램의 개선이 필요한 사업이다. 또한 기초생활보장제도의 탈빈곤 및 근로유인 부족의 경우 복지체제 전반의 설계의 잘못에서 비롯된 측면이 크다.

최근의 세계적 경향은 공공부조제도의 표적성(targeting) 강화와 취업연계급여(in-work benefit) 제도의 도입으로 요약할 수 있다. 대부분의 국가들에서는 일반적 공공부조[65]를 범주적 공공부조와 결합하여 운영하거나, 보편적 데모그란트(demogrant)를 슬림화하여 일부 요소를 공공부조로 전환함으로써 표적화(targeting)를 강화하는 추세이다. 미국(SSI/TANF) 등 이원형 공공부조 국가에서는 근로능력 유무에 따라 별도의 공공부조 프로그램을 운영하고 있고, 영국(JA/IS)을 비롯한 대부분의 유럽대륙 국가들에서는 실업부조 및 일반적 공공부조를 혼합형으로 운영하고 있다. 캐나다는 아동수당 및 기초연금을, 영국은 아동수당의 일부를 Child Tax Benefit으로 전환했으며, 이는 데모그란트의 공공부조화의 예이다. 관심을 모으고 있는 취업연계급여(in-work benefit)제도의 경우는 주로 영미

65) 특정의 인구학적 범주(노인, 아동 등)와 욕구별 범주(의료, 주거 등)의 조건이 부과되는 공공부조는 범주적(categorical) 공공부조이며, 이러한 조건이 없는 경우는 일반적(general) 공공부조이다.

계 국가들에서 제도화되었으나 점차 확산되고 있는 추세로 미국(EITC), 영국(WTC/CTC), 핀란드(EITC), 캐나다(NCBS), 뉴질랜드(FTC), 아일랜드(FIS) 등이 그 예이다. 이러한 급여는 빈곤층을 대상으로 하지만 최저생계를 보장하는 제도는 아니기 때문에 대부분의 국가들에서는 통상적인 공공부조 급여와 결합하여 운영하고 있다.

이러한 세계적 동향과 현행 제도의 문제점을 고려할 때, 우리나라에서 잠재적 빈곤층을 보호하기 위한 접근방법은 세 가지 방향에서 모색될 수 있다. 첫째, 현행 국민기초생활보장제도의 최저생계비 수준을 높이거나 특례규정을 통해 부분급여를 확장하는 방법이 있다. 둘째, 근로능력 여부 등을 기준으로 국민기초생활보장제도의 수급자격 기준을 이원화하여 상이한 수급자격을 설정하는 방법이다. 마지막으로 근로빈곤층은 사회보험과 취업연계급여를 통해 복지를 제공하며, 근로능력이 없는 저소득 취약계층에 대해서는 표적화(targeting)를 강화하는 방법을 선택할 수 있다.

위의 방법 중 두 번째 방법과 세 번째 방법을 선택할 경우 복지혜택의 범위를 넓힌다는 측면에서는 동일한 효과를 목표로 하고 있으나 현행 기초생활보호제도의 문제점을 극복하기 위한 개혁의 폭과 깊이의 차원에서는 서로 다소 다른 판단을 포함하고 있다. 첫 번째 방법은 현 제도를 확대하는 것으로서 현 제도의 문제점의 시정에는 부적합하다는 문제가 여전히 남는다. 두 번째 방법은 의료, 교육, 주거 등 현물급여를 개별급여체계로 개편하고 수급자의 경우는 이 모든 급여가 교차하여 기존의 수급과 차이가 없도록 하는 방식으로서 근로능력자와 무능력자에게 다른 복지를 공급한다는 의미이다. 이 경우 의료, 교육, 주거 등 욕구별 지원이 필요한 집단이지만 기초생활보호 수급자로 편입되기 어렵거나 적절하지 않은 집단에 대한 지원을 현실화하고 확대해야 한다. 이를 통해 수급자에서 벗어나면 현물급여 대상에서 벗어날 수 있다는 위기감으로 수급탈피가 어려워지는 현행 제도의 부정적인 원심력을 극복할 수 있을 것으로 예상된다. 세 번째 방법은 결국 공공부조 대상자 선정절차의 변경을 필요로 한다. 최저생계비 이하의 국민의 보호라는 목적에 우선순위를 두고 기초보장제도의 역할을 보전하는 것과 동시에 잠재적 빈곤층에게 특성에 따른 공공부조를 우선 제공하고 이들 가운데 기초생활

보장제도 수급요건에 해당하는 집단에 대해 수급자격을 부여한다는 방안이다. 그러나 이 경우 기초생활보장제도 자체가 가지는 문제점을 충분히 극복하지 못한다는 단점이 있다.

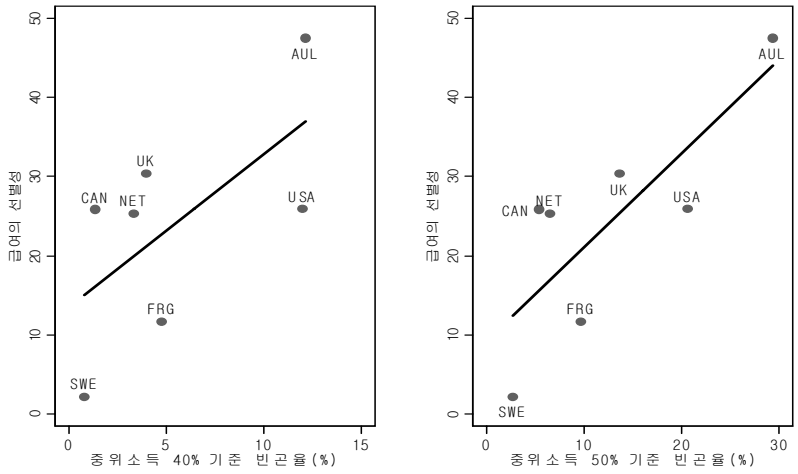
사각지대 저소득층에 대한 지원 확대를 위한 공공부조의 개선은 국민연금 등 사회보험 가입 유인을 약화시키지 않도록 설계하는 것이 또한 중요하다. 그리고 의료급여 지원확대 또한 건강보험 가입 유인을 약화시키지 않도록 해야 한다. 제도 정착을 위한 구체적인 예로 EITC와 같은 취업연계 급여를 사회보험 가입 확대를 유인하는 제도적 장치로 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

경로연금, 저소득모부자가정지원, 장애수당, 장애아동부양수당 등 이미 존재하는 다양한 범주적 공공부조제도들을 정비하여 국민기초생활보장제도와 연계하는 방식으로 운영하면 빈곤층의 상당수를 보호할 수 있다. 근로능력이 없거나 취약한 잠재적 빈곤층에 대한 소득보장제도로 범주적 공공부조의 정책목표를 명확하게 해야 한다. 예를 들어, 경로연금과 저소득모부자가정지원, 장애수당, 장애아동부양수당 등은 명백하게 범주적 공공부조의 특성을 가지고 있음에도 불구하고 현재는 사회복지서비스로 분류되고 있어 이에 관한 개선이 요구된다.

실행에 앞서 빈곤감소효과를 유지시키는 표적화(targeting)의 방법을 모색해야 한다. 일반적으로 급여의 선별성과 급여의 빈곤완화효과는 반비례 관계를 가지지만, 표적화의 방법에 따라 이러한 관계는 달라지기도 한다. 캐나다의 경우 급여의 선별성을 높게 유지하면서도 급여의 빈곤완화효과는 상당히 컸다. 이는 사회보장 급여를 모든 국민에게 보편적으로 제공하고, 이를 다시 조세를 통해 환수(claw-back)하는 방식으로 표적화한 결과이다. 따라서 소득파악 인프라의 개선에 따라 장기적으로는 이러한 표적화의 방식을 도입해야 한다.

사각지대 저소득층의 다수를 차지하는 근로빈곤층에 대한 지원은 이들의 근로유인을 제고하거나 억제하지 않는 방식으로 이루어져야 한다. 저임금·저숙련 부문 중심의 일자리 확대를 완화하기 위해서 최저임금 수준 이상의 적정급여, 괜찮은 일자리(decent job)의 창출전략을 패키지로 시행해야 한다. 이러한 측면에서 취업연계급여는 효과성을 제고할 수 있는 적절한 기제이다.

[그림 7-3] 공적연금 급여의 선별성과 노령인구 빈곤율 사이의 관계 (1994~97년)



주: 분석 시기는 국가에 따라 1994~97년까지 분포함.
자료: LIS data.

또한 주거 및 자활급여의 개별급여화도 고려해 볼 수 있다. 통합급여 형태로 운영되고 있는 주거, 자활 등 현물지원 혜택을 개별급여로 운영하는 것은 근로능력집단의 근로유인 제고, 기초생활보장제도로의 진입유인 방지, 수급자의 탈수급 촉진에 기여할 것이다.

빈곤한 노인인구를 대상으로 한 범주적 공공부조의 도입이 필요하며, 이의 구체적인 방안으로서는 공적노후소득보장 사각지대의 완화를 위해 기존의 경로연금과 기초생활보호대상을 부분적으로 확대하는 방안과 개인단위의 별도의 공공부조를 형성하는 방안 두 가지가 있다. 후자의 경우 과다한 예산소요, 국민연금료 납부유인 저해, 노인의 노동공급유인 감소 등의 문제점이 있어 신중한 검토가 필요하다.

빈곤아동을 대상으로 한 취업연계급여의 제공도 필요하다. 상대적 빈곤계층은 저소득뿐만 아니라 빈곤아동의 문제가 보다 심각한 사회적 문제가 될 수 있으나, 아동급여의 지급은 근로동기를 심각하게 저해하는 부작용을 가져올 수 있으므로 이를 근로활동과 연계하여 지급하는

취업연계급여의 형태로 구성해야 한다. 구체적인 예로, 아동을 부양하는 저소득 가구에 대해서는 세금환급을 통해 일정소득을 보전하며, 보육서비스 등의 지원을 강화하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

근로와 복지의 결합을 통해 근로세대 빈곤층을 지원해야 한다. 자활급여를 적극적 노동시장정책으로 성격을 전환하면 실직 저소득층을 시장으로 유인할 수 있을 것으로 기대된다. 자활사업은 기초생활보장제도의 일부분으로 구성되어 있다. 생계급여를 받기 위해서는 자활사업에 참여하여야 하며 그 소득만큼 생계급여가 감소하므로 매우 '소극적'인 성격의 사업이다. 이러한 자활사업에 대해서는 근본적인 개혁을 실시하여 적극적 노동시장정책으로의 전환이 필요하다.

취업빈곤층에 대한 지원방법도 구체적으로 구상해야 한다. 기초보장 수급자로 지원이 집중되고 있는 주거급여를 개별급여화하여 주거욕구가 있는 저소득층에 대한 임대료 지원제도로 확대함으로써 수급대상으로 머물러 있고자 하는 유인을 제거해야 한다. EITC의 시행 및 점진적 확대를 통해 탈빈곤으로 적극 유인해야 할 것이다. 근로빈곤층 지원을 사회보험 가입의 유인수단으로 활용하여 공공부조의 수급자 수를 감소시키는 방향으로 조정해야 할 것이다.

의료급여의 경우 과다한 지출을 억제하고 수혜대상을 확대하기 위해서는 제도개선을 통한 적정의료 유도가 불가피하다. 현재의 과도한 지출을 통제하기 위해서는 감독강화로는 충분하지 않으며 수급권자와 의료공급자 양자를 모두 통제하여 적정의료를 유도할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 인두제, 총액계약제도, 본인부담제 등 의료급여 지불보수체계 개선, 공공의료기관에 의한 의료공급 등 제도적 개선이 선행되어야 의료급여 재정안정과 수혜대상 확대가 가능할 것이다.

제3절 의료보장과 장기요양

1. 현황 및 문제점

가. 의료 및 장기요양 수요 증대

소득 증가와 그에 따른 의료욕구 증가에 따라 의료 및 장기요양에 대한 수요가 증가하고 있으며, 이에 더하여 인구고령화도 의료수요를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 지금까지의 추세를 살펴본다면 1996년부터 2005년까지 건강보험 진료비는 연 14%, 국고지원은 연 17% 증가하였다. 이 중 65세 이상에 대한 지출은 건강보험 총진료비의 24.4%, 약제비의 29.1%를 차지한다. 또한 장기요양에 대한 공적지원제도가 미흡하고, 저소득 중산층을 위한 요양시설도 부족함에 따라 장기요양이 필요한 노인들이 불필요하게 일반병원에 입원(사회적 입원)하는 현상도 늘어나고 있다.

〈표 7-6〉 의료비 증가 추이

(단위: 백억원, %)

	1990	…	2000	2001	2002	2003	2004
전체 의료비	222	…	1,314	1,782	1,906	2,053	2,236
노인의료비	24	…	229	317	368	437	511
구성비	10.8	…	17.4	17.8	19.3	21.3	22.9

자료: 건강보험심사평가원, 『건강보험심사평가통계연보』, 각년도.

나. 낮은 의료보장 수준

우리나라에서는 건강보험의 낮은 급여수준과 비효율적 급여구조로 인하여 건강보험 원래의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다. 현재의 건강보험제도는 전국민을 대상으로 하고는 있지만 급여의 수준이 61.3%(2004년)로 매우 낮아, 질병으로 인한 경제적 재난과 부담의 완화라는

원래의 목적을 달성하는 데 한계가 있다. 나아가 급여구조가 비효율적이어서 환자본인부담률이 질병의 중증도 혹은 의료비용의 크기에 따라 탄력적으로 조정되지 않아 중증/고비용 지출 질환에 대한 환자의 경제적 부담이 과도하다. 건강보험에 대한 현행 국고지원방식은 결과적으로 자영자에 대한 조세지원과 마찬가지이므로 사전적 지불능력이나 사후적 의료비용의 지출과 무관하여 비효율적이고 형평성도 결여되어 있다.

다. 비효율적인 의료체계

현행의 행위별 수가제하에서는 의료비용이 의료의 양과 강도 증가 등을 통해 지속적으로 상승할 수밖에 없으며, 원가 대비 수가, 즉 마진이 높은 의료가 상대적으로 많이 제공되므로 자원 배분의 왜곡을 초래한다. 비용-효과성에 대한 충분한 고려 없이 빠르게 도입되는 신의료 서비스나 신의료기술은 비급여서비스의 양산과 의료비 상승을 야기할 수 있다. 또 네거티브 방식의 약제관리방식하에서는 약제비 증가를 통해 의료비 지출을 빠르게 증가시킬 우려가 있다.

민간 위주의 의료제공체계와 취약한 공공의료기관도 문제점으로 지적된다. 의료제공체계가 민간 위주로 되어 있어서 공공의료기관은 전체 의료기관의 15% 미만이다. 소수의 공공의료기관 역시 민간의료기관과의 기능 분담이 미흡하고 공공의료기관 간 연계도 부족하다. 이로 인해 의료공급에 있어 의료기관 간 바람직한 역할분담이 이루어지지 않아 의원과 병원 간, 1차 진료의사와 전문의 간, 병원과 종합병원 간, (급성기) 의료기관과 장기요양기관 간에 중복과 과당 경쟁을 야기하여 의료체계의 비효율성이 심각하다.

또한 의사가 소유한 개인영리병원은 허용하고 법인형태의 영리병원은 금지하는 진입장벽은 의료전문인의 독점력을 강화시키고, 의료부문에 대한 자본의 진입을 억제하며, 의료산업 경영의 투명성을 저해하는 결과를 낳고 있다. 비영리법인병원 역시 개인(영리)병원에서 시작한 경우가 대부분이고 실제 초기 설립(소유)자인 의사가 여전히 막대한 영향을 가지고 있으며, 병원의 행태 역시 비영리로 보기 어렵다. 따라서 법인형태의

영리병원 진입 금지로 인한 의료산업의 비효율성을 개선할 필요가 있다.

2. 여건 및 전망

가. 의료재원조달

우리나라의 공적재원을 통한 의료보장 부담은 여전히 낮은 편으로 확대할 필요가 있다. 질병에 대한 대규모 지출은 개인 부담으로는 감당하기 어렵기 때문에 보험의 원리에 입각하여 공적재원을 통한 의료보장 확대의 필요성이 있으며, 또한 이러한 정책은 부담의 형평성을 제고하는 효과도 기대할 수 있다. 공적의료재원 비중을 비교하면 미국 44.4%, 독일 78.4%, 일본 81.5%, 영국 83.4%, 한국 49.4% 등으로 미국을 제외한 선진국들은 전국민에게 조세나 사회보험과 같은 공적인 재원을 통해 의료를 보장하는 추세이다. 독일과 같은 나라를 제외하면 거의 모든 사회보험제도는 순수 사회보험제도라기보다는 혼합모형을 취하고 있다. 즉, 사회보험료가 가장 큰 비중을 차지하지만 정부조세지원금도 큰 역할을 하며, 대만과 일본의 사례를 살펴보더라도 유사한 제도를 유지하고 있다. 전세계적으로 사회보험료에 대한 저항이 커짐에 따라, 향후 사회보장에 있어서 조세의 역할이 더욱 커질 것으로 전망되고 있다. 즉, 제도 초기에는 사회보험료가 재원 확보에 유리하지만, 그 비중이 커지면서 사회보험료는 일반 조세에 비해 더욱더 큰 저항을 초래하기도 한다. 또한 조세로부터 의료재원이 조달될 경우 제반 사회적 투자의 비용-효과에 대한 평가를 기반으로 의료부문에 대한 바람직한 규모의 사회적 자원이 미리 배분되고 의료비용이 그 한도 내에서 억제될 수 있는데, 이를 통해 자원배분의 거시적 효율성도 확보될 수 있다는 유리한 점이 있다. 따라서 영국과 북구 유럽의 예와 같이 조세에 주로 의존하는 의료재원체계가 의료비용 적정화에 효과적이다. 하지만 우리의 여건상 현재의 건강보험체계를 조세모형으로 전환하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다.

민간보험은 역선택과 같은 시장의 실패에 매우 취약하고 의료비용 상승을 유도하며 빈곤층 및 의료취약층이 시장에서 배제되는 문제점들이

〈표 7-7〉 미국과 영국의 의료서비스 구조 비교

	병상 비율(%)			민영보험 비중(%)	의료비 지출규모 (GDP 대비 %, 2002)	건강수준	
	영 리	비영리	국 영			기대수명 (2003, 세)	영아 사망률 (2003, %)
미 국	12.9	70.7	16.4	대체형 71.9%	14.6	77.2	7.0
영 국	3.8	1.6	94.5	보충형 11.5%	7.7	78.5	5.3

있음은 외국의 경험을 통하여 드러나고 있다. 민간의료보험과 민간의료 공급체계를 갖추고 있는 미국의 경우 GDP의 14.6%가 의료비에 소요되는 반면 국민의 건강수준은 낮은 편이다. 그러나 모든 유형의 의료와 의료비용을 공적건강보험으로 커버하기에는 부담이 과중하다. 그리고 고급화되고 다양화되는 국민들의 욕구를 만족시키는 데에도 한계가 있다. 따라서 민간보험은 공적재원체계에 대한 보완적 역할로 활용할 필요가 있다.

나. 의료공급체계와 진료비지불제도의 개선

의료공급자의 경제적 유인을 재설정함으로써 의료비 지출 증가를 통제할 필요성이 있다. 소비자의 정보부족과 경쟁의 실패와 같은 의료부문의 특성을 고려한다면 의료소비자에 대한 정책보다는 의료공급자에 대한 정책이 의료비를 결정하는 핵심 요인이다. 특히 우리나라와 같은 민간주도 의료체계는 의료비 상승 압박에 더욱 취약하다. 사회보험체계와 민간중심 의료공급이 맞물린 우리나라의 경우 민간공급자들의 행태의 특성상 의료비가 상승할 가능성이 매우 높고, 이는 쉽게 보험료의 인상으로 이어지는 악순환으로 이어질 우려가 있다.

전 세계적으로 가장 공통적인 의료개혁의 흐름은 진단명을 이용한 포괄수가제(Diagnosis Related Group: DRG)와 같이 의료공급자에 대한 진료비지불제도를 바꿈으로써 그들이 의료비를 절감할 경제적 유인을

〈표 7-8〉 각국의 민간 및 공공의료시설 비율(병상기준)

국가(연도)	국공립병원	민간비영리병원	민간영리병원
영국(1999)	96	-	4
독일(2004)	54	38	8
프랑스(2004)	65	15	20
오스트리아(1998)	61	34	5
스페인(1997)	69	18	13
네덜란드(2004)	6	94	-
스위스(1994)	46	32	22

자료: WHO, *Health Care Systems in Transition*, 해당연도.

갖도록 하는 것이다. 또한 선진국들의 경우 1차 진료의사가 주치의 역할을 담당하고, 주치의가 환자의 중증도와 의료요구에 따라 필요한 경우 전문의와 병원에 환자를 의뢰하는 문지기(gate-keeping) 체계가 잘 정비된 나라일수록 의료비가 절감되고 국민들의 건강수준도 높다. 우리의 현실상 의료체계를 새롭게 설계할 수는 없으므로 진료비지불제도와 같은 경제적 유인을 통해 의료공급체계를 합리화할 필요가 있다.

또한 기존 민간의료기관들의 의료제공행태를 적절하게 규제하는 정책을 설립하고 진료비지불제도를 개편해야 한다. 민간병원이 90% 이상을 차지하는 우리의 현실, 그리고 공공의료기관이 운영상의 비효율성을 보일 수 있음을 고려할 때, 공공의료기관 위주로 의료제공체계를 재편하는 것은 비현실적이다. 선진국의 경우에도 공공 중심의 재원체계와는 달리 의료제공에 있어서는 나라마다 서로 다른 산업구조를 가지고 있고 일반적으로 민간(비영리)부문의 역할이 중요한 것으로 알려져 있다. 외국의 경우 공공의료기관과 비영리의료기관이 주를 이루기는 하지만, 일본과 네덜란드를 제외하면 영리법인병원의 진입을 금지하는 나라는 거의 없다. 영리법인병원의 의료비가 높은 경향이 있으나 소비자의 선택을 허용하는 추세이다.

다. 노령화와 장기요양

인구노령화에 따라 노인장기요양에 있어 공적재원조달의 역할이 세계적으로 증가하는 추세이다. 선진국의 경우 북구 유럽에서는 기존의 공공부조제도를 장기요양이 필요한 전 노인으로 확대하였고, 독일과 일본의 경우 기존의 의료보험과는 별도의 장기요양보험을 도입하는 등 노인 장기요양 수요 증가의 문제에 대처하고 있다. 수발이나 장기요양의 보장 대상은 노인뿐 아니라 젊은 인구(예: 장애인)를 포괄하는 것이 일반적이며, 대부분의 나라에서는 일단 공공부조를 통해 경제적으로 취약한 노인에 대해 요양서비스를 제공하다가 노령화가 빠르게 진전함에 따라 추가적인 제도를 도입하여 재원을 조달해오고 있다. 외국의 경우 노인수발에 대한 재원구조를 다양화하기 위해 노력하고 있으며, 일본은 장기요양보험이라 하더라도 조세와 보험료의 비중이 동일하다. 또 북구 유럽의 경우 소득에 따른 본인 부담의 차별화와 급여수준의 적정화를 통해, 수발에 대한 신체적 요구뿐 아니라 경제적 요구를 동시에 고려하기도 한다.

외국의 사례를 통해 보면 노인수발에 대한 사회적 비용의 절감을 위해 다양한 정책수단을 사용하고 있다. 사후적인 수발의 제공뿐 아니라 사전적인 예방을 통해 노인들의 신체기능을 향상시키고 수발의 필요와 의존도를 낮추기 위해 노력하고 있으며, 이를 위해서 노인들에 대한 예방활동과 함께 의료와 장기요양의 유기적 연계에 중점을 두고 있다. 시설 중심의 요양을 탈피하여 가정이나 지역사회를 중심으로 노인들에 대해 요양서비스를 제공함으로써 비용의 절감과 함께 노인들의 삶의 질을 향상시키고자 하는 것이다.

3. 정책방향과 과제

가. 건강보험 보장성 강화

건강보험을 현재의 저부담-저급여에서 적정부담-적정급여로 바꾸어 건강보험의 보장성을 강화해야 한다. 급여율을 높임과 동시에, 중증・고비용지출 질환에 대한 보장을 높이고, 경증・저지출 질환에 대해서는

보장을 낮추는 것이 필요하다. 의료 사회안전망을 충실하게 하기 위해서, 본인부담상한을 소득수준에 연계하는 제도, 건강에 대한 투자의 효과가 가장 중요한 세대인 학령기 아동・청소년에 대한 본인부담금 면제 등을 추가적으로 도입할 필요가 있다. 또한 급여 확대를 위해 보험료를 인상함에 따라 보험료 부담의 형평성에 대한 관심이 더욱 높아질 것이므로 소득 파악과 보험료 부담의 형평성을 제고해야 한다.

자영자의 소득수준을 고려하지 않는 현행 조세지원방식을 바꾸어, 건강보장 재원에 있어 조세와 건강보험료의 효과적인 역할분담을 추구하는 것이 필요하다. 단기적으로는 국고지원을 의료급여제도의 수혜자에 대한 (비급여 진료에 대한) 본인부담금 감소나 차상위 계층에 대한 보험료 지원 확대로 전환하는 것이 바람직하다. 그리고 장기적으로는 의료급여제도에 대한 지방정부 재원의 조달비중을 높이고, 중앙정부(조세)재원은 매우 높은 수준의 재난성(catastrophic) 의료비 지출에 대한 보장을 제공하는 목적으로 이용하는 것을 검토할 필요가 있다.

나. 민간의료보험 역할 정립

전국민을 대상으로 하는 공공보험체제(건강보험)는 유지하되(universal coverage) 민간의료보험이 건강보험과 보완적 역할을 하도록 해야 한다. 필수적 의료, 고액 의료비가 소요되는 중증 질환 등 시장실패의 가능성이 상대적으로 큰 영역을 사회보험이 커버하고, 민간보험에서는 공보험에서 급여하지 않는 나머지 부문에 대해 급여를 제공하는 것이 바람직하다. 반면 민간보험이 공공보험의 본인부담금을 보상하는 제도는 의료수요의 증가와 공공보험의 재정부담을 가져올 수 있으므로 바람직하지 않다.

민간의료보험시장에 있어서도 정부의 역할이 중요한데, 정부는 민간의료보험시장에서 필연적으로 발생하는 현상, 예를 들어 보험자가 건강한 가입자만을 선택하는 문제(preferred risk selection 혹은 cream skimming) 등을 해결하기 위해 보험시장에 적절히 개입할 필요가 있다.

〈표 7-9〉 국가별 민간의료보험 가입규모

국가(연도)	대체형 (공적 의료보험과 동일 범위)	보완형 (법정 본인부담금)	보충형 (부가서비스)
프랑스(2000)	거의 없음 (소수 외국인노동자)	94%	-
독일(1999)	9%	-	9%
영국(2000)	-	-	11.5%
네덜란드(1999)	24.7%	60%	-
오스트리아(1999)	0.2%	18.8%	12.9%
아일랜드(2000)	-	-	45%
미국(2000)	71.9%		-

다. 진료비지불제도 개선

우리나라와 같은 민간 중심의 의료체계에서는 의료비의 상승 압박이 크므로 효과적인 진료비지불제도가 필수적이다. 건강보험 급여 확대는 의료공급자에 대한 건강보험의 협상력을 높여줄 것이므로 진료비지불제도를 개편하는 기회를 제공할 수 있다. 의원은 외래기능 중심으로, 병원은 입원기능 중심으로 역할을 분담하되 외래는 주치의제도를 통한 인두제(capitation)를, 입원에 대해서는 진단명 기준 포괄수가제를 도입하는 것이 적절하다. 그래도 진료비 상승을 적정화하지 못할 경우에는 한 해의 총진료비에 대한 상한을 정하는 총액계약제(global budgeting)를 시행할 필요가 있으나 대부분의 의료기관이 민간인 현실에서 제도의 도입에는 많은 난관이 예상된다. 이러한 진료비지불제도의 개선은 약가 억제에도 기여할 수 있다. 의약분업이 도입되었으나 이는 외래에 대한 제도이고 현재 입원 부문은 변화가 없으며, 외래 역시 의약분업 이후 의사들이 고가의 약을 처방하면서 약제비 상승의 압박이 크다. 예를 들어, 인두제나 포괄수가제를 도입한다면 의료공급자는 의약품을 포함하여 제반 의료의 투입요소를 적정화할 경제적 유인을 가질 수 있을 것이다.

라. 의료공급체계 개편

공공의료기관이 사회적 안전망 그리고 보건의료정책의 집행에 있어서 기반 역할을 할 수 있도록 현재보다는 그 수가 증가되어야 한다. 기존 공공병원의 낙후된 시설을 보강하여, 공공병원이 시장에서 사회안전망 이상의 역할을 어느 정도 수행하도록 지원해야 한다. 인구고령화에 따라 노인들의 건강 증진과 예방이 더욱 중요해질 것이므로, 보건소가 지역 사회에서 질병예방과 건강증진의 중심적인 역할을 하는 것이 효과적이다. 특히 임종 직전에 많은 의료비용이 발생하는 것이 일반적이므로 호스피스와 같은 임종 관련 서비스 제공을 활성화하여 사회적 비용을 절감하는 노력도 중요하다.

마. 영리의료법인 도입

의료산업의 차원에서 영리법인병원에 대한 진입장벽을 완화하여 주식회사 형태의 영리의료법인 병원을 허용할 필요가 있다. 소비자 선택을 허용하고, 새로운 경영패러다임을 도입하며, 생명공학, 제약산업과의 전략적 연계를 통해 의료산업 혁신의 가능성을 열어주어야 하기 때문이다. 단, 단기적으로는 영리법인병원도 기존의 건강보험체계 안에서 수가규제를 받도록 하고, 장기적으로는 요양기관지정제도의 개선을 실시하여 건강보험과의 관계를 재정립할 필요가 있다.

바. 장기요양서비스 확대

공적노인수발보험제도 도입에 있어서는 상당 기간 동안 시범사업과 요양 인프라 준비 등을 거친 후, 장기재정추계 등의 면밀한 연구와 국민적 합의를 통해 단계적으로 서비스 수준과 대상을 확대해 나가는 것이 필요하다. 고령화, 핵가족화, 여성의 경제활동 증가, 의식 변화 등으로 인해 의료뿐만 아니라 요양(수발)과 같은 사회적 서비스(social service)에 대한 수요도 증가하고 있다. 공적수발보장에 대한 보편적 서비스로의 확대 시기는 노인인구비율 등을 고려하여 신중히 결정하되, 공적수발보험제도가 지속가능한 제도로 정착할 수 있도록 설계해야 한다. 공적수

발제도가 수발 요구가 있는 모든 노인들을 보장하기 이전에는 사회안전망 성격으로 빈곤층 노인을 대상으로 한 공공부조제도를 내실 있게 운영해야 할 것이다. 그 예로 2006년 2월에 제정된 노인수발보험의 경우 고령화 속도를 고려하여 수발대상을 단계적으로 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 젊은 계층과 달리 노인은 장기요양이 필요할 경우 자산을 상속 대신 소비할 수도 있으므로 의료보장과는 다소 다른 차원에서의 고려가 필요하다. 수발급여 대상은 노인뿐 아니라 전 연령의 장애에 의한 수발수요도 포함해야 한다. 이는 사회적 연대에 기초한 사회보험 원리에 부합하는 것이며, 나아가 젊은 층 비용부담자의 반발을 줄이고 전 연령계층이 보험료를 납부함으로써 재정안정화 가능성을 더 높일 것이다.

구체적인 제도 설계에 있어서는, 국가, 지역사회, 가족 간에 책임을 적절히 분담토록 하고, 적정부담·적정급여체계를 지속적으로 유지하는 것이 중요하다. 일단 신체기능의 판정을 통해 급여의 대상이 되면, 피보험자가 서비스급여와 현금급여 중 선택할 수 있게 하여 수발에 있어 가족의 기능을 가급적 유지시키고, 또한 재정안정화를 도모하도록 해야 한다. 이에 관하여 현금급여의 수준을 서비스 급여의 절반으로 책정하여 재정안정화에 일조한 독일요양보험의 예는 시사하는 바가 크다.

또한 장기요양에 있어서 민간부문의 역할을 증대해야 한다. 공적수발급여의 범위는 필수적 수발수요 위주로 하여, 선별적 수발수요는 시장(민간보험 등)에서 공급토록 유인하는 것이 필요하다. 시설서비스보다는 재가 또는 지역사회 중심의 수발제공체계가 구축될 수 있도록 정책적으로 고려해야 하며, 의료와 장기요양 간의 유기적 연계를 통해 예방의 역할을 높이고 사회적 비용을 절감할 필요가 있다.

제4절 공적연금 발전의 장기비전

1. 현황 및 문제점

가. 국민연금제도

1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 도입되어 1999년 도시지역 자영자를 포함한 전국민 연금제도로 확대된 국민연금제도는 특수직역연금에 해당하지 않는 일반 국민을 대상으로 도입되었으나 노후소득보장 및 빈곤예방이라는 공적연금 본연의 두 기능을 충분히 수행하지 못하고 있어 보완이 시급한 상황이다. 현재 국민연금의 기여금과 급여금의 수준은 저부담-고급여 구조로서 장기적인 지속가능성을 결여하고 있어서 국민의 장기적인 노후소득보장을 위한 제도로서는 미흡하다. 보험료 납부총액 대비 급여총액의 비율은 평균소득자 기준으로 2.4배에 달하고 있고, 현행 제도를 유지할 경우 2036년에 당기 수지적자가 발생하기 시작하며, 적자규모는 2036년 12조원에서 2070년 1,015조원으로 급격하게 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 2047년에는 적립기금이 소진될 전망이다. 또한 수급자격을 갖추지 못한 무연금 노령인구가 광범하여 빈곤예방기능 충족에도 미흡하다. 2005년 8월 말 현재 가입대상은 1,689만명이나 납부예외자 및 체납자가 450여만명에 달하고 있어 향후 연금급여 수급자격을 갖추지 못한 국민이 다수 발생할 것이다. 이에 따라 고령층의 빈곤예방을 위해서는 별도의 공공부조제도의 도입 혹은 국민연금제도의 구조개혁이 필요하다. 지역가입자의 소득신고율이 사업장가입자에 비해 상대적으로 낮고 소득파악도 불충분하여 소득수준에 따른 재분배가 아닌 사업장가입자와 지역가입자 간의 불형평 소득이전이 발생하는 문제점도 해결해야 할 과제이다.

또한 국민연금 적립금 규모가 팽창하고 있어 효율적 적립금 운용의 과제가 제기되고 있다. 2005년 8월 말 현재 연금기금의 적립금은 172.7조원이 조성되어 연금급여 지출 등 24.8조원을 제외한 147.8조원이 운용중이다. 급속하게 증가하는 적립금을 효율적으로 운영하기 위한 중장기 기금운용계획의 수립·운영이 요청되고 있다.

Box 3-1 국민연금 도입 경위

1. 국민복지연금법 제정(1973)
   - ○ 1974년 1월 시행 예정이었으나 1973년 석유파동 등 경제불황으로 국민연금제도 시행을 무기한 연기
2. 국민연금법 시행(1988. 1)
   - ○ 10인 이상 사업자 근로자 대상
     * 1986.12.31 법명 등 전문 개정
3. 5인 이상 사업장 근로자로 확대(1992. 1)
4. 농어촌 지역(군 지역)으로 확대(1995. 7)
5. 도시지역 확대 적용(1999. 4)
   - ○ 전국민 연금시대 진입
6. 5인 미만 사업장으로 단계적 확대(2003. 7)
   - ○ 법인 또는 전문직종 사업장, 임시·일용직 및 시간제 등 비정규직 근로자(1단계, 2003. 7)
   - ○ 국민건강보험 또는 고용보험 가입사업장(2단계, 2004. 7)
   - ○ 5인 미만 나머지 사업장(3단계, 2006. 1)

나. 특수직역연금

우리나라의 특수직역연금은 1960년에 공무원연금, 1963년에 군인연금, 1975년에 사립학교교직원연금이 도입되었으며, 2003년 12월 현재 3개 특수직역연금의 가입자는 133만명으로 수급자는 26만명이다. 특수직역연금은 역시 저부담-고급여 구조로 설계되어 연금재정의 지속가능성을 결여하고 있으며, 공무원 및 군인연금은 이미 연금수지 적자 상태로 국고 보조로 운영하고 있다.

공무원연금은 1993년 적자발생 이후 적자폭이 커지는 추세로 2001년부터 급여 부족분을 국가 또는 지방자치단체가 보전하고 있다. 군인연금은 1973년부터 적자가 발생하고 있으며, 수입이 지출의 50～60%에 불과하여 적자규모가 매년 증가하고 있다. 사학연금은 제도의 출범이 1975년으로 상대적으로 늦어 현재는 적자상태가 아니지만 공무원연금과

〈표 7-10〉 특수직역연금 가입자 현황(2003년 12월 현재)

(단위: 명)

구 분	계	공무원연금	군인연금	사학연금
가입자	1,331,462	947,616	158,492	225,354
수급자	260,518	181,726	60,892	17,900

동일한 저부담-고급여 구조로 중장기적으로 기금 고갈이 예상된다. 특수직역연금에는 보전금 형태의 국고지원이 지속되고 있어 공공부문에 대한 특혜라는 불공정성 논란과 갈등이 지속되고 있다.

2. 여건 및 전망

인구구조의 급속한 고령화와 저부담-고급여의 구조적 문제점으로 인하여 국민연금재정은 급속히 악화될 전망이다. 15~64세 인구 대비 65세 이상 인구비율로 정의되는 '노인부양비'가 2005년 13.3%에서 2020년 22.3%, 2050년 65.4%로 급속하게 악화될 것으로 예상된다. 또한 국민연금 가입자 대비 수급자 비율로 정의되는 '제도부양비'는 2005년 8.4%에서 2020년 22.8%, 2050년 88.5%로 급속하게 악화될 전망이다. 이에 따라 현 제도가 유지된다면 국민연금의 총기여대상소득(전체 가입자의 보험료부과대상 소득) 대비 급여지출비율이 2005년 1.7%에서, 2020년에는 5.7%, 2050년에는 30.0%로 급증하여 과중한 후세대 부담을 초래할 것이다.

특수직역연금 역시 동일한 재정불안정의 문제에 직면할 것으로 예상된다. 더불어 경제의 성숙에 따른 저성장 구조로의 전환도 연금재정을 불안하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 제조업 중심에서 서비스 중심의 경제로 이행함에 따라 1인당 소득 증가율은 둔화될 전망이다. 복지지출의 전체적인 구조에서 노후소득보장이 어떠한 비중으로 설정되어야 하는가는 청장년층과 고령층의 부의 분배구조에 따라 결정되어야 할 문제로서 향후 경제성장률이 하락한다면 높은 연금급여는 청장년층의 부담을

〈표 7-11〉 총부과대상소득 대비 총급여지출액 비율 변화

(단위: 10억원, %)

구 분	총부과대상소득(A)	총급여지출(B)	B/A
2010	342,633	10,921	3.2
2020	613,791	34,701	5.7
2030	967,960	110,576	11.4
2040	1,341,389	288,329	21.5
2050	1,869,968	560,567	30.0
2060	2,440,472	892,859	36.6
2070	3,280,327	1,283,095	39.1

자료: 국민연금발전위원회(2003).

〈표 7-12〉 65~69세 노인가구 소득구성의 국가 비교

	근로소득	자산소득	공적이전 소득 (공적연금)	기업연금	기타 (자녀지원 등)
캐나다(1997)	22.4	6.5	46.6	20.2	4.3
독일(1994)	17.2	3.3	70.0	9.5	0.2
네덜란드(1994)	7.9	5.3	57.5	28.6	0.7
스웨덴(1995)	161.	5.0	62.0	16.4	0.5
스위스(1992)	15.1	19.2	43.1	21.8	0.8
영국(1995)	15.6	10.0	46.3	27.3	0.8
미국(1997)	28.8	12.2	41.3	17.4	0.3
한국(2000)	45.7	16.8	14.1	-	23.4

자료: 김수완 · 조유미(2005).

과중하게 하는 문제를 유발한다. 또한 가족의 부양기능 약화로 기존의 노후소득보장체제 중의 하나인 사적 소득이전이 노후소득에서 차지하는 비중은 급속히 감소할 전망이다. 우리나라 65~69세 노인소득에서 자녀지원이 차지하는 비중은 2000년 23.4%이나 이는 급속히 감소할 전망이며, 선진국에서는 그 비중이 1% 이하이다.

고용이 불안정한 임시 · 일용직 근로자들 가운데에서는 국민연금 가

입자 비중이 크게 낮은 상황이다. 고용형태별 국민연금 가입률을 보면 전체 임금근로자 58.4%, 상용직 95.8%, 임시직 24.8%, 일용직 2.5%이다.[66] 이러한 노동시장의 변화로 임시·일용직 등 고용이 불안정한 계층이 증가함에 따라 경제활동인구 중에서도 연금 미수급자가 다수 발생할 가능성이 증가하고 있다. 반면 인구구조의 고령화로 고령인구가 다수를 차지함에 따라 노후소득보장에 대한 요구는 증가할 것이다. 특히 2020년대 이후에는 고령인구의 비중이 20%를 초과하는 고령사회로 이행함에 따라 고령층 인구의 비중이 증가하는데, 고령층 인구는 특히 정치적 결집력이 높으므로 노후소득보장에 대한 정치적 압력이 증가할 것이다. 현 추세라면 2030년 무연금 노인의 비율이 28%에 달할 전망이며, 이 중 상당수가 빈곤층으로 경제활동능력이 부족한 고령빈곤층은 공적 지원에 의존하려는 경향을 보일 것으로 예상된다.

이와 더불어 국민연금 적립금 규모가 급속히 팽창함에 따라 연금기금 운용이 금융시장에 미치는 영향은 크게 증가하고 있다. 국민연금기금 규모는 2015년 GDP 대비 약 40%까지 증가할 것으로 예상되며 2030년 이후 급속히 하락할 전망이다. 국민연금기금의 증가기간에는 연금기금의 자산 구성에 따라 자본시장의 자산구조에 크게 영향을 끼쳐 현재와 같은 안전자산 위주의 자산구조가 유지된다면 무위험자산의 가격을 상승하게 함으로써 자본시장을 왜곡할 수 있다. 반면, 연금기금의 급격한 축소는 채권가격의 급속한 하락을 유발할 가능성이 있다.

3. 정책방향과 과제

가. 국민연금 및 특수직역연금의 지속가능성 확보

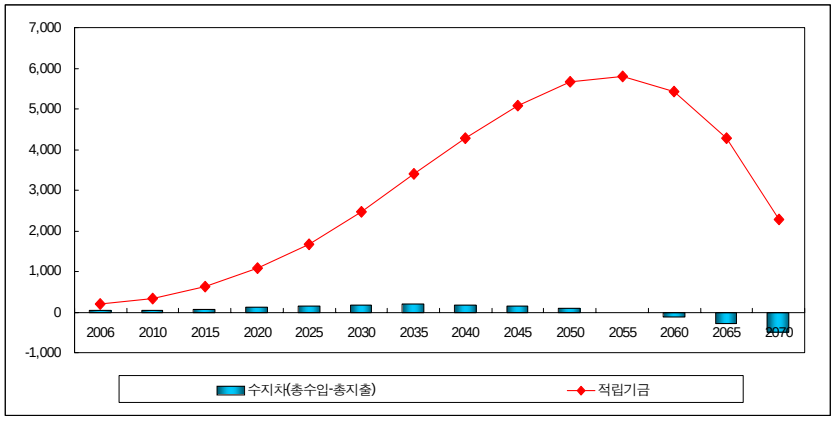
현행 국민연금제도의 기여-수급 구조하에서는 장기적인 연금재정의 지속가능성이 확보되지 않으므로 지속가능성 확보를 위한 연금개혁이 필요하다. 우선적으로 현재 정부개혁안에 제시된 바와 같은 적정부담-적정급여 체계로의 기여-수급 요율조정의 계수적 개혁(parametric reform)을 조속히 실시할 필요가 있다. 정부개정안과 같은 계수적 개혁이

66) 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2004. 8.

Box 3-2 국민연금법 정부 개정안

* 급여수준 인하: 60% → 2008년 50%(2005~07년은 55%)
* 보험료율 인상: 9% → 2030년 15.9%(2010년부터 5년마다 1.38%p 인상)

[그림 7-4] 재정안정화 조치(정부개정안) 이후 국민연금 재정수지 전망



이루어지더라도 여전히 급여율은 부담률에 비하여 높은 수준으로 장기적으로는 2차적인 개혁이 필요한 상황이다. 현 정부안대로 개혁이 이루어질 경우 2070년까지는 연금기금이 고갈되지 않으나 여전히 과다한 수지적자가 예상되므로 추가적 개혁이 불가피하다.

2차적인 개혁으로는 최근의 스웨덴, 이탈리아, 러시아 등에서 도입된 '명목확정기여방식(NDC)' 등 구조적 개혁안도 고려될 수 있다. 높은 연금기여금이 고용에 미치는 부정적 효과를 고려할 때, 현행 정부안(15.9%) 이상의 기여금 인상은 바람직하지 않으며 연금개혁은 급여구조의 개혁을 중심으로 설계되어야 한다. 구체적인 예로 일본, 독일의 연금개혁에서는 연금기여율의 상한선을 설정하고 있다.

특수직역연금에 있어서도 현재 논의되고 있는 급여율 인하에 더하여 장기적인 재정안정성을 위해서는 추가적인 2차적인 구조개혁이 필요할

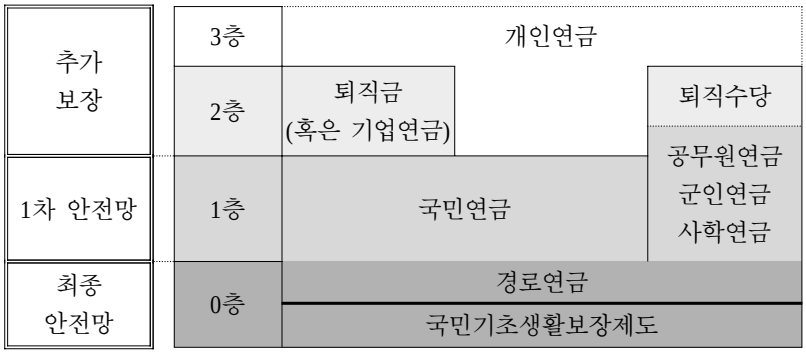
수도 있으므로 이에 앞서 요율조정(parametric reform)을 조속히 실현할 필요가 있다. 공무원연금의 경우 현행 30년 가입 기준 70%의 보장률을 60%로 인하한다고 하더라도 추가적인 개혁필요성이 발생할 수 있으며, 군인연금, 사학연금에서도 사정은 이와 유사하다.

나. 다층적 소득보장체계의 구축

국민연금의 재정안정성을 위한 개혁과 더불어 기업 및 개인연금에 의한 다층적인 노후소득보장체계를 구축해야 한다. 국민연금 재정안정성을 위한 개혁은 장기적으로 국민연금 소득대체율을 40% 안팎으로 하락시켜, 실질적인 의미에서 사회보험방식의 기초연금으로 작동하도록 하는 결과를 가져올 것이다.

근로자 퇴직연금제도는 2005년 12월 근로자퇴직급여보장법의 시행에 따라 도입되었으며, 적용대상은 5인 이상 사업장 근로자로부터 시작하여 점차 전 사업장으로 확대할 예정이다. 인구고령화 추세, 기업의 장기적 부담능력, 국민연금과의 제도적 연계 및 역할분담 등을 고려하여 퇴직연금의 소득대체율은 20～25% 내외로 설정되어 있다. 일반적으로 노후생활 안정을 위한 필요소득 수준이 생애평균소득의 70%선임을 감안할 때, 자본시장 육성 및 기업·개인연금의 활성화를 통하여 노후소득보장이 이루어지는 체계를 구축해야 한다. 영국, 독일 등의 선진국의 경우 65세 이상 노인의 연금을 포함한 가처분소득은 18~64세 소득의

[그림 7-5] 우리나라의 노후소득보장체계



Box 3-3 급여 적절성을 확보하기 위한 국민연금의 소득대체율

○ 연금수급자가 퇴직 직전의 생활수준을 유지하기 위한 급여는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등의 다층 노후소득체계를 통해 보장

○ ILO는 공적연금의 적정 보장수준에 대한 국제기준으로 53~60%선을 제시 (40년 가입, 2인 가구 1인 소득활동자 기준)

* ILO의 사회보장의 최저기준에 관한 협약 102호(1952년)에서는 30년 가입 시 2인 가구(1인 소득활동) 평균소득자의 소득대체율을 40%(40년 가입 시 약 53%), 128호(1967년)에서는 45%(40년 가입기준 60%)로 규정

○ 몇몇 주요국의 과거(2000년)의 완전노령연금 소득대체율을 살펴보면, 평균적으로 53.3%로 나타나 ILO가 제시한 수준과 유사한 보장수준임.

* 그러나 이후 일본은 2004년 공적연금 재정안정화를 위한 추가개혁을 실시한 바 있으며, 여타 국가에서도 연금재정 안정화의 과제에 직면

* 따라서 1차적으로 계수적 개혁을 실시한 이후 장기적 재정안정화 방안을 모색

주요국 공적연금[1]의 소득대체율[2]

구 분	미국 (1999)	영국 (2001)	캐나다 (1999)	일본3) (2000)	독일4) (2000)	5개국 평균	한국
소득대체율 (완전노령연금)	60% (40%)	52% (40%)	55% (40%)	56% (40%)	43.6% (43.6%)	53.3% (40.7%)	60% (60%)
현 수급자의 평균소득대체율	49% (32.5%)	37.6% (27.8%)	44.6% (29.8%)	44.8% (32.1%)	29.3% (29.3%)	41.1% (30.3%)	-

주: 1) 미국과 독일은 소득비례연금만, 기타는 기초연금과 소득비례 이원연금 운영.
2) 한쪽 배우자가 소득활동을 하지 않는 경우에 지급되는 피부양자 가급연금(미국: 가입자 연금의 1/2, 영국: 가입자 기초연금의 60%) 및 피부양자 고유의 연금수급권(캐나다 및 일본: 단신기준 기초연금의 100%)을 합산한 소득대체율임. ( ) 안은 모두 이러한 피부양 배우자의 연금을 제외했을 때의 소득대체율임.
3) 피용자(후생연금가입자) 기준이며, 보너스를 포함한 총소득기준임.
4) 45년 가입 총소득기준.

자료: 국민연금발전위원회(2003).

70~80% 수준이다. 우리나라의 경우 국민연금 40~50%, 퇴직연금 20~25%, 개인연금 10%의 소득대체율 보장 시 노후소득 안정에 필요한 수준의 소득이 보장된다.

다. 연금구조의 개혁에 대한 검토

민간기업과 정부 간 인적 교류가 빈번해지고 있음에도 불구하고 국민연금과 특수직역연금 간 연계장치는 마련되어 있지 않아 연금수급권 상실 등 공적연금 사각지대가 발생하고 있다. 따라서 연금제도 간 이동성(portability)이 확보될 필요가 있다. 연금수급권을 확보하지 못하고 연금제도를 이동하는 인원은 연평균 8만명 수준이며 지속적으로 증가하는 추세이다. 예를 들어, 민간기업 9년과 공무원 19년을 근무한 사람의 경우 근무 시 재직기간이 28년임에도 불구하고 연금수급자에서 제외될 수 있다. 가입기간 합산을 통해 연금수급자격을 부여하는 등 제도 간 연계방안을 강구해야 한다. 국민연금과 특수직역연금 간 가입기간 연계는 연금수급권의 강화 및 노동시장 유연성 제고에 기여할 것이다.

연금재정 안정성을 위한 개혁과 더불어 국민연금의 노후소득보장 확대를 위한 개혁도 검토할 필요가 있다. 국민연금제도가 재분배적 요소를 포함하고 있음에도 불구하고 국민연금제도의 미성숙과 광범한 사각지대의 존재로 인하여 전반적인 재분배 효과는 낮은 편이다. 일부 연구에 의하면, 국민연금의 소득재분배 개선효과는 지니계수 기준으로 0.01~0.02로 추정되고 있으며, 이는 선진국들에 비해서 낮은 편이다. 노동시장의 유동화, 비정규직의 확대 등 노동시장 여건 변화에 대응하여 가입기간이 불충분한 저소득층을 위한 표적화(targeting)를 강화하는 구조개혁을 고려해야 한다. 철저한 소득조사를 전제로 보험료 납입단계에서의 지원 또는 연금급여 수급단계에서의 연금액 지원이 EITC 등 공공부조 정책의 틀 안에서 이루어지도록 해야 할 것이다.

불가피하게 발생하는 연금사각지대 문제는 공공부조의 강화를 통하여 보완해야 한다. 고령자 교통수당 등 연령을 기준으로 하는 무차별적인 지원보다 소득검증을 통한 지원방식을 채택하는 것이 필요하다. 조세방식 기초연금제도는 고령사회에서 발생하는 막대한 재원부담을 감

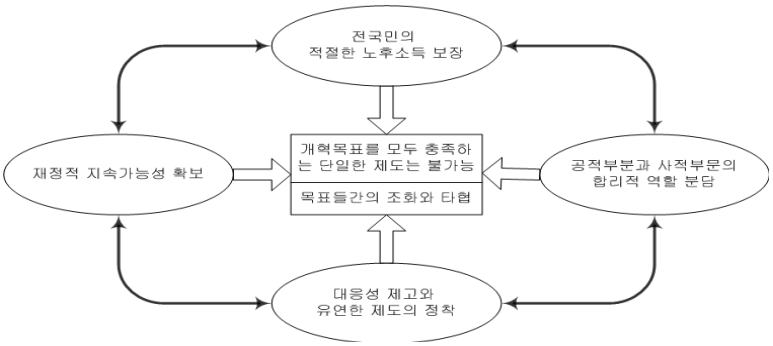
안할 때 제도도입에 신중을 기할 필요가 있다. 장기적으로 적용의 보편성과 급여의 적절성 차원에서 제도도입이 불가피하다고 판단될 경우에도 적용대상은 저소득층 노인으로 국한하는 것이 바람직하다. 중산층 이상의 노인에 대해서는 세금환수조치 등을 통해 실질적으로 조세방식 기초연금의 수급권을 배제해야 한다. 국민연금에 성실 가입한 저소득층에 대해서는 최저생계비 이상의 연금급여 수급을 위한 인센티브를 제공해야 할 것이다.

장기적으로 각 연금제도를 국민연금제도 중심의 단일한 공적연금제도로 재구축하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 특수직역연금을 국민연금으로 흡수·통합하여 국민연금(1층), 기업연금(2층), 개인연금(3층)으로 구성하고 있는 미국의 사례가 노후소득보장체계 재편의 적절한 선례이다.

라. 효과적인 기금운용방안 모색

연금기금규모의 팽창에 따라 자본시장의 왜곡을 통한 경제에 대한 부정적 영향을 최소화할 수 있는 기금운용방안을 수립해야 한다. 또한 국민연금적립금 운용결정을 실질적으로 분산함으로써 투자결정의 집중화에 의한 부작용을 제거하는 방안을 모색해야 한다. 특히 급속한 기금소진 시점에서 자산매각에 따른 거시경제에 미칠 부정적인 효과를 최소화할 중장기 기금운용 마스터플랜이 중요하다.

[그림 7-6] 공적연금제도 개혁 목표들의 상호관계



제5절 육아지원정책 발전방향

1. 현황 및 문제점

우리나라의 출산율 수준은 2005년 1.08명으로 홍콩과 마카오를 제외하면 세계 최저 수준으로 장기적으로는 국가적인 위기를 초래할 가능성이 잠재되어 있는 상황이다. 현 추세가 지속될 경우 우리나라의 2050년 노인부양률(65세이상/15~64세 인구비율)은 69%로 미국 32%, 일본 72%, 독일 49%, 프랑스 46%, 영국 39%와 비교할 때, 일본에 이어 OECD 최고 수준에 달할 전망이다. 이러한 급속한 고령화가 이루어진다면 경제성장률 하락뿐만 아니라, 연금・건강보험 부담으로 인한 재정위기, 정치・사회적 미래지향성 결여 등으로 국가적인 위기가 초래될 가능성이 높다.

저출산의 주된 원인은 여성들의 생활과 욕구의 변화에도 불구하고 사회적인 조건이 이에 따라 변화하지 못하여 여성의 생활과 양육 간에 괴리가 존재하는 데에 있다. 따라서 일과 가사의 병립을 가능하게 하는 보육지원이 시급하다. 현재 대표적 저출산 국가인 동아시아, 남유럽 국가들의 공통점을 살펴보면 전통적으로는 매우 보수적인 사회였으며, 최근에는 여성들의 고학력화, 가치관 변화, 경제활동 증가 등으로 여성들이 크게 변화하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 즉, 여성들은 급속히 변화하는 가운데 사회의 변화는 지체되고 있으며, 따라서 개인과 사회의 괴리가 심각한 수준에 있다는 공통점이 발견된다. 우리나라의 경우 젊은 여성들의 교육수준은 세계최고 수준이며 여성경제활동도 크게 높아졌으나, 육아에 따른 직장생활의 어려움, 남성의 장시간 근로로 인한 가사분담의 미흡 등으로 일과 가사의 병립이 매우 어려운 형편이다. 우리나라 여성 취업률을 살펴보면 25~34세 여성 기준으로 1995년에는 47%였으나 2005년에는 55%로 비약적으로 증가하였으며, 학력수준을 살펴보더라도 25~34세 여성 중 대졸자(초급대 포함) 비율은 2000년 미국 42%, 영국 29%, 프랑스 37%, 독일 20%, 일본 49%인 반면 2005년 한국은 51%로서 선진국들보다 오히려 높은 수준이다.

우리나라에서는 출산율이 크게 하락하여 장기적 위험요인으로 제기되고

〈표 7-13〉 OECD 국가의 영유아 보육·교육비용 정부부담 현황

구 분	스웨덴	프랑스	호 주	독 일	네덜란드	영 국	한 국
보육교육비/GDP(%)	1.67	0.80	0.30	0.55	0.31	0.35	0.19
정부부담률(%)	88	73	66	91	78	70	38

자료: 여성가족부(2006a).

있는 반면 육아지원체제가 잘 정비되어 있는 유럽 선진국들의 출산율은 1.5~2.0 수준으로 장기적인 인구구조의 위기로부터는 안전한 상황이다. 장기적인 위기 예방이라는 고려 외에도 국민의 복리후생과 여성인력 활용의 측면에서도 육아지원은 정책적으로 중요하게 고려되어야 할 부문이다.

육아지원정책의 설계에서는 기존의 보육체제의 현황이 중요한 요인인데 우리나라의 보육산업은 현재 민간 중심으로 발달되어 있다. 국공립 및 법인보육시설을 이용하는 아동은 전체 보육시설 아동의 약 30%이며, 70%의 아동은 민간보육시설을 이용하고 있다. 유치원의 경우도 약 77%의 아동이 사립유치원을 이용하고 있고, 보육시설의 경우 국공립 보육시설(법인시설 포함)의 비중은 10.5% 수준이다. 영유아 보육 및 교육 관련 재정지원 수준은 OECD 국가들에 비해 낮은 편이다. 2005년 현재 GDP 대비 0.19% 수준으로 다른 선진국에 비해 낮고, 정부의 육아비용 분담비율도 38% 수준으로 다른 국가들보다 낮은 수준이다.

우리나라에서는 보육서비스의 질적 수준도 낮아 수요자인 부모의 기대를 충족시키지 못하여 육아지원서비스 이용률이 저조하다. 2004년 보육실태 조사결과, 보육시설을 이용하는 부모의 약 51.5%가 육아서비스 수준이 낮다고 평가하였고, 선택할 수 있는 보육시설이 불충분하다는 의견도 52.3%에 달했다. 보육시설과 유치원을 합한 육아지원서비스 이용률이 47.0%에 불과하고, 특히 영아의 경우 21.1%로 이용률이 매우 저조하다. 보육시설이나 유치원은 양적으로는 초과공급 상태이지만, 질적인 측면에서는 낮은 수준이다. 시설조사에 따르면, 정원충족률은 보육시설의 경우 81.0%이고, 유치원의 경우에는 정원을 충족하지 못하는 유치

원이 전체의 87.5% 수준이다. 육아서비스에 대한 만족도가 낮아 이처럼 보육시설이 정원을 충족하지 못하고 있는 상황이 발생하는 것이다. 이러한 육아지원서비스의 취약성은 출산율 및 여성 경제활동참가율이 낮은 원인 중 하나로 지적되고 있다.

2. 여건 및 전망

출산율 하락이 지속됨에 따라 육아대상인 영유아 수는 감소하고 있으나 보육수요는 오히려 급증하고 있는 추세이다. 2005년 현재 출산율은 1.08명으로 OECD 국가 중 최하위 수준이나, 여성의 경제활동참여가 증가하고 영유아 보육 및 교육에 대한 부모의 욕구가 증가함에 따라 육아서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 그러나 국민의 생활수준 향상과 기대수준 증대 등으로 보다 양질의 보육서비스에 대한 요구가 증가하여 정부의 저출산・고령사회 기본계획 수립 등 적극적인 저출산 현상 대응에도 불구하고, 양질의 육아서비스에 대한 부모의 기대수준에는 미치지 못하고 있는 상황이다. 또한 아동연령별, 거주 지역별, 부모 취업여부 등에 따라 보육에 대한 요구도 다양해지고, 안전하고 쾌적한 보육환경 조성, 성장단계별 적합한 보육과정과 프로그램에 대한 요구도 높아지고 있어 다양한 수요를 충족할 수 있는 지원이 필요하다.

3. 정책방향과 과제

가. 기본방향

외부성, 정보의 비대칭성, 수요자의 유동성 제약 등을 감안할 때, 보육서비스에 있어 시장만으로는 사회적 효율성 달성에 한계가 있다. 보육 및 유아교육은 사적 서비스의 특성을 가지고 있으나 공공성이 큰 분야이므로, 효율성과 형평성 측면에서 정부의 역할이 필요하다. 또한 저소득층에 일정 수준 이상의 교육 및 보호서비스를 제공하는 것은 형평성 차원 및 미래 성장잠재력 제고 측면에서도 중요하다. 적절한 육아서비스의 발전은 여성 경제활동참여 및 출산율 제고 측면에서도 긍정적인

효과가 있을 것으로 기대된다.

영유아 보육 및 교육 서비스 제공 형태, 정부지원방법은 국가별 이념 및 재정여건 등에 따라 큰 차이가 있다. 북유럽・네덜란드・프랑스 등 전형적인 사회민주주의 국가들의 경우 정부가 직접적인 서비스를 제공하는 방식을 채택하고 있으며, 가사 및 육아에 대한 공동책임이 강조되고 있다. 반면, 미국이나 호주는 시장 중심적인 서비스 접근방식을 채택하고 있다. 또한 독일이나 스페인 등은 국가의 역할보다는 부모의 역할을 강조하는 경향이 있다.

우리나라의 재정여건과 민간 중심으로 발달한 보육산업의 성격을 고려할 때 우리나라는 국가와 부모가 영유아 보육의 책임을 공유하는 방식이 바람직하다고 판단된다. 재정여건을 감안할 때 정부가 모든 영유아 보육 및 교육 서비스를 직접적으로 제공하고 책임지는 것은 현실적으로 어렵다. 만 5세 이하의 영유아에게 직접적으로 육아서비스를 제공한다고 가정하고 재정소요를 추정하면 10조원 이상이 될 것으로 추정된다. 따라서 정부는 주요한 서비스 공급자가 아니라 부모의 자녀양육에 대해 제도적・금전적인 지원을 수행하는 것을 정책목표로 하고, 차등보육료 지원 등 바우처(voucher)제도를 통해 소비자의 선택권과 시설간 경쟁을 유도하는 등 보육서비스의 질 향상을 유도하는 것이 바람직하다.

출산율 제고를 위해서는 출산보조금, 자녀수당, 가족수당 등 수당적 성격의 지원금보다 보육지원을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 소득수준이나 어머니 취업 여부에 관계없이 제공되는 수당이나 보조금은 재정적 부담은 큰 반면, 출산율 제고효과는 불명확하다. 결과적으로 금전적인 수당이나 보조금 지급보다는 가정과 직장이 양립할 수 있는 인프라를 구축함으로써 출산과 양육에 유리한 환경을 조성해 주는 것이 중요한 과제가 된다. 한편, 소득계층별 여건과 특성에 따른 적절한 정책적 개입을 할 필요가 있다. 저소득층에게는 보육료 부담을 덜어주는 것이 필요한 반면, 중산층 이상의 소득층에게는 질 높은 서비스를 제공하여 보육시설에 대한 접근성을 높여야 한다. 취업모에게는 보육료 지원, 출산휴가 및 육아휴직 활성화 등을 중점 지원해 주어야 한다.

나. 정책과제

소득수준별 차등보육료 지원은 지속적으로 확대될 필요가 있다. 영유아 보육의 외부성과 저소득층의 유동성 제약을 고려할 때 저소득층에 대한 보육료 보조금 지급은 효율성과 형평성을 모두 제고시킬 수 있는 적절한 정책으로 평가된다. 따라서 차등보육료의 수급대상과 대상범위를 재정여건이 허용하는 범위 내에서 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 차등보육료 지원은 시설에 제공하는 시설보조금 등과 비교할 때 동일한 재원을 소득에 비례하여 분배하는 것이므로 형평성 차원에서도 우월한 효과를 기대할 수 있다.

또한, 양질의 보육서비스가 제공될 수 있는 보육시설 및 유치원의 시장진입을 허용할 필요가 있다. 다양한 공급처를 제공하여 소비자 선택권을 부여하고, 보육료 자율화를 통해 가격 신호(signal) 기능이 작동할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있기 때문이다. 공급자가 많을 경우 경쟁에 의하여 보육료 자율화는 평균가격 상승으로 직결되지 않을 수 있으며, 많은 공급자의 존재는 시설 간 담합을 어렵게 할 것이다.

현재 질 낮은 서비스를 제공하게 하는 원인이 되는 보육료 상한제는 폐지 또는 상향 조정되어야 한다. 보육료 상한제, 즉 정해진 가이드라인 하에서 영리를 추구하기 위해서는 인건비나 식비, 시설투자비를 절감하려는 시도가 발생하여 투입비용을 최소화하려는 유인이 발생하며 따라서 서비스의 질을 보장할 수 없다는 문제가 발생한다. 보육료 상한선을 폐지하거나 상한선을 높임으로써 질 높은 서비스를 제공할 수 있도록 보장하고, 시설 간 경쟁을 통해 보육료의 상승을 제한하는 것이 경제적이며 효율적이다.

불리한 조건하에 있는 영유아에 대한 지원에 대해서도 적극적인 조치를 고려할 필요가 있다. 미국의 헤드 스타트, 영국의 교육투자 우선지역 내 조기교육센터, 프랑스의 ZEP(zone d'education prioritaire) 등과 같이 저소득층이나 취약한 보육환경에 처해 있는 아동에 대한 특별지원 등을 고려할 수 있을 것이다.

여성노동공급 제고를 위해 중장기적으로 차등보육료 지원 및 무상보육・교육 확대와 함께 아동에 대한 세액공제제도의 도입도 적극 검토해

야 한다. 기혼여성의 경제활동참여는 만 2세 이하의 영유아의 존재에 의해 크게 영향을 받으며, 영아에 대한 보육부담 경감이 여성의 노동공급을 활성화하는 데 매우 중요하다. 저소득층은 차등보육료나 영아에 대한 보육료 보조금을 통해 어머니의 취업 여부에 관계없이 자녀보육의 금전적 부담을 해소하고, 소득수준이 낮은 경우는 보육료 보조금이 기혼여성의 취업에 더욱 큰 효과가 있을 것이다. 중간 이상 소득계층에 대해서는 취업모에게 세액공제의 형식으로 보육료 부담을 완화하는 방법이 효과적이다.

정부의 재정여건이 취약한 경우, 정부 지출보다는 부모가 자녀를 양육할 수 있는 사회적인 시스템을 구축해야 한다. 특히 일과 가정의 양립을 위한 인프라 구축 차원에서 출산휴가 및 육아휴직을 정착하고 확대 시행하는 것이 바람직하다. 영아를 공적인 보육시설에서 보육하는 것은 비용도 많이 들고 안전이나 건강 차원에서도 바람직하지 않아 어머니가 직접 기르는 것이 적정하기 때문이다. 이러한 점을 감안하여 영아에 대해 분유, 기저귀 등 양육에 필요한 물품을 현물로 지원하는 제도의 도입도 검토해 볼 수 있다. 육아휴직제도의 활성화를 위해 육아휴직수당의 현실화도 지속적으로 추진해 나가야 할 과제이다.

제6절 주거복지정책의 장기발전방향

1. 현황 및 문제점

가. 현 황

1) 저소득층 주거수준 현황

그동안 지속적으로 물량 중심의 주택공급정책을 지속한 결과, 우리나라의 전반적인 주거수준은 크게 향상된 것으로 평가된다. 2004년 말 기준 주택보급률은 102.2%로 100% 이상의 수준에 도달하였으며, 이는 1980년 71.2%, 1990년 72.4%와 비교할 때 괄목할 만한 성과라고 할 수 있다. 이와 더불어 1인당 주거면적 역시 1980년의 10.1㎡에서 1990년

13.8㎡, 2000년 20.2㎡로 지속적으로 증가하였다.

그러나 전반적인 주거수준 향상에도 불구하고 저소득층의 주거수준은 개선되지 않고 있으며, 특히 소득 1십분위 이하의 최저소득층 가구의 주거수준은 매우 열악한 상태이다. 소득 1십분위 이하 저소득층의 평균 주거면적은 15.7평, 가구당 사용방수는 2.7개, 다가구・다세대주택 거주비율은 46%, 보증부월세・월세・사글세비율은 40.8%로서 매우 열악한 수준이다. 반면 전체 가구 평균을 보면 주거면적은 21.2평, 평균 사용방수는 3.5개, 다가구・다세대주택 거주비율은 30.1%, 보증부월세・월세・사글세비율은 17%로서 최저소득층의 주거수준과는 큰 격차가 있음을 알 수 있다. 다른 지표를 살펴보더라도 저소득층 거주주택 중 입식부엌의 비율은 81%, 수세식 화장실 비율은 73%, 온수목욕탕 비율은 75.3%에 불과한 반면 전체 가구 평균은 각각 97.7%, 95.9%, 96.2%이므로 전체 평균과 비교할 때 낮은 수준이다.

저소득계층의 주거부담이 과도하며, 소득계층 간 주거불평등도는 오히려 확대되는 추세에 있다. 소득 1분위 계층의 연소득 대비 주택가격비율(PIR)은 6.7의 수준이다. 주택자산 지니계수는 악화되는 추세로 1993년의 0.489에서 2002년에는 0.510로 오히려 확대되었다. 이 수준은 2002년의 소득지니계수가 0.351임을 감안할 때 주택자산분배의 불평등도는 소득불평등보다 높음을 알 수 있다.

2000년 현재 최저주거기준 미달 가구는 3,344천 가구로 전체 가구의 23.4% 수준이다. 최저주거기준 미달 가구 중 시설기준 미달 가구는 71.3%, 면적기준 미달가구는 39.1%, 침실 수 기준 미달 가구는 14.8%이다. 특히, 소년소녀가장 가구(50.8%), 노인가구(36.3%) 등의 비율이 높다. 최저주거기준 미달 가구의 40.7%는 20년 이상을 같은 주택에 거주하여 주거이동을 통한 주거수준 향상이 쉽게 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이는 주거의 상향이동을 통해 전체 가구의 주거수준을 향상시키려는 중산층 위주의 주택정책이 충분한 효과를 거두지 못하고 있음을 시사한다.

2) 저소득층 주거지원제도 현황

저소득층 주거지원 수단에 있어서는 직접공급 수단과 간접지원 수단

을 병행하고 있으나 직접공급 수단이 강조되고 있다. 직접공급 수단으로는 공공임대주택 건설 및 공급이 있고, 간접지원 수단으로는 전세자금융자와 주거급여 지원이 활용되고 있다. 이 중 공공임대주택 건설 및 공급에 대한 지원은 택지, 금융, 세제 등의 측면에서 시행되고 있으며, 택지지원은 택지개발지구 내 공동주택 건설용지의 일정 부분을 임대주택용지로 우선 배분하고 조성원가 이하로 공급하는 정책이 시행되고 있으며, 금융지원은 재정(국민임대주택)과 국민주택기금(국민임대주택 및 기타 공공임대주택)이 투입되고 있고, 세제지원은 취득세·등록세 면제 또는 감면, 재산세 감면 등이 실시되고 있다.

2004년 말 현재 임대주택 재고는 전체 주택재고의 8.9%이며, 공공부문에서 공급한 공공임대주택의 재고는 전체 주택재고의 2.5%이다. 10년 이상 임대가 가능한 장기적 성격의 임대주택은 전체주택 재고의 4.3%이다. 정부는 2012년까지 국민임대주택 100만호와 10년 장기임대주택 50만호 등 총 150만호의 장기적 임대주택 공급계획을 추진 중이다. 이를 위해 재정 및 국민주택기금 등 공공자금이 56조원 이상 투입될 예정이며, 이를 통해 장기공공임대주택의 비율을 영국 22%, 독일 20%, 프랑스 17% 수준에 근접하도록 15%까지 끌어올릴 계획이다.

전세자금융자는 저소득영세민 전세자금융자와 근로자·서민 전세자금융자로 분리하여 지역별 전세보증금의 70%까지 저리로 국민주택기금에서 융자하고 있다. 저소득영세민 전세자금융자는 지역별 전세보증금의 일정 수준 이하의 범위에서 이루어지고 있으며 전용면적 60㎡ 이하 주택 임차를 원칙으로 한다. 근로자·서민 전세자금융자는 연간급여가 3천만원 이하인 무주택세대주가 전용면적 85㎡ 이하 주택을 임차하는 경우 지원하고 있다. 주거비지원은 국민기초생활보장법에 의거하여 주거급여와 생계비에 포함된 주거급여로 구성되어 있으며, 가구규모에 따라 차등지급한다. 이는 2005년 최저생계비의 17.7% 수준이다.

나. 문제점

1) 공공임대주택 공급정책

공공임대주택 공급정책은 단기 공급 위주로 시행되고 있어 공공임대

주택의 재고 확충에 기여하지 못한다는 문제가 있다. 1992년부터 2001년까지 전체 임대주택 공급량의 약 60%인 53만여호의 임대주택이 5년 단기임대주택으로 공급되었다. 이러한 5년제 공공임대주택은 임대의무기간인 5년이 지나면 분양 전환되므로 장기적인 공공임대주택 재고 확충에는 기여하지 못하고 있는 것이다.

프로그램과 정책대상 계층의 불일치(mismatch)도 존재하는 것으로 나타났다. 소득수준과 지불능력에 따라 적절한 임대주택을 공급하는 프로그램 체계가 미비하여 비적격자로 구분될 수 있는 중산층 이상 소득계층이 공공임대주택에 거주하고 있는 사례가 다수 존재한다. 동시에 공공임대주택 공급의 누수현상이 발생하여 향후 수혜받지 못하는 가구를 위해 공공임대주택을 추가적으로 공급하여야 한다는 문제도 발생하고 있다.

또한 지역 간, 계층 간 지원의 형평성이 부족하다는 문제도 존재하고 있다. 국민주택기금의 융자기준은 지역별 주택시장의 차이를 고려하지 않고 있으며, 임대주택의 유형과 규모에 따라서만 차등지원하고 있다. 또한 입주자격 선정 시에만 소득수준이 고려되기 때문에 입주기간이 장기화될수록, 소득이 높을수록 입주자 편익이 높아져서 계층 간 형평성이 약화되는 문제도 존재한다. 이러한 계층 간 형평성 문제는 2006년 1월과 11월 입주자 임대보증금 및 임대료 산정기준이 개편되면서 완화될 것으로 기대되고 있다.

2) 전세자금 융자 및 주거비 보조정책

전세자금 융자 지원규모는 지속적으로 증가되어 왔음에도 불구하고 2003년 전세자금 융자규모는 총운용규모의 18% 수준으로 국민주택기금 운용규모에서 아직 낮은 비율을 차지한다. 또한 주거급여가 낮은 수준으로 실질적으로 최저주거비를 보장하지 못하는 것도 문제점으로 지적된다. 저소득층 생활비 중 주거비가 차지하는 부분은 20~30% 정도이나 최저생계비 중 총주거비 지원은 20% 이하인 것으로 나타났다. 최저생계비가 가구규모 이외에 지역별·가구특성별 차이를 반영하지 못함으로써 주거급여도 지역별·가구특성별 요구수준에 따라 차등지원하지 못하는 것도 문제이다. 반면 1999년 최저생계비 계측 시 분석된 최저주거

비 비율은 서울/중소도시/농촌도시의 경우 1.29/1.00/0.65로 나타나 상당히 큰 격차를 보이고 있다.

2. 여건 및 전망

임대주택 재고의 절대수준이 낮은 상황에서 당분간 지속적으로 임대주택의 공급을 확대하는 것이 필요하지만 공공 주도의 임대주택 공급은 택지 및 재원확보 등의 측면에서 어려움이 존재하고 있다. 2012년까지 국민임대주택 100만호 건설에 필요한 택지는 약 1억 4천만평으로 추정되지만 임대주택 입주 대상계층이 집중되어 있는 대도시에서의 택지확보에는 한계가 있다. 임대주택건설용지의 지속적인 수요에 따라 대도시권을 중심으로 가용택지가 감소하면서 토지보상가격이 상승될 것으로 예상되므로 소요재원도 증가할 것으로 예상된다. 소요재원은 2003년 불변가격 기준으로 정부고시가 기준 51조원, 주택공사 사업비 기준 약 89조원, 개발택지 공급가 기준 약 78조원 수준이다.

그러나 임대료 보조 등 간접지원으로의 방향 전환은 아직 시기상조로 판단된다. 간접지원정책은 동일한 재원으로 상대적으로 많은 대상자에게 혜택을 제공해 줄 수 있을 것으로 예상되지만 임대주택 재고가 부족한 상황에서 임대료 보조는 임대료 인상만을 초래할 가능성이 존재하기 때문이다. 임대주택 공급은 비탄력적인 것으로 분석되고 있으므로 간접지원정책을 통해 임대료 보조가 시행된다면 시장임대료가 크게 상승할 가능성이 있다. 외국의 경우에도 건설재원의 과다한 부담 등이 임대료보조정책으로의 정책 전환의 가장 큰 계기가 되었으나 대부분의 국가에서는 임대주택 재고가 높아 임대료 인상의 가능성이 낮은 상황에서 임대료 보조를 시행하고 있다. 주요 선진국의 임대주택 재고 비율은 공공과 민간을 포함하여 영국 32%, 독일 60%, 프랑스 38%, 미국 35%, 일본 34% 등이다.

또한 임대주택 공급에 대한 민간부문의 기여가 낮을 가능성도 상존한다. 민간부문 임대주택 공급은 대부분 건설회사를 중심으로 이루어지므로 주택경기가 호황인 상황에서는 임대주택 건설을 기피하고 분양사업을 선호한다. 건설된 주택의 시장성이 다르며 투자자금의 회수기간이

긴 점 등 분양과 임대의 특성 차이로 임대주택사업의 수익성 보장은 어려운 과제가 된다. 민간부문 공공임대주택 공급은 1999년에는 총공급량의 72.1%를 차지하였으나 2003년에는 11.6%에 불과하였다. 이와 더불어 건설 위주의 임대주택 공급사업으로는 대상 계층이 선호하는 입지와 공간적으로 일치하는 지역에서 공급이 이루어지지 못할 가능성도 존재한다. 대규모 주택단지를 위한 토지를 확대하지 못하여 대상 계층 거주지에서 멀리 떨어진 도시 외곽에 그린벨트의 해제 등을 통하여 임대주택단지를 대량 공급함으로써 대상 계층의 입주 선호가 감소하는 문제도 발생하고 있다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

공공지원 대상계층의 명확화 및 대상계층별 맞춤 프로그램을 추진하는 것이 필요하다. 공공부문은 지불능력 부족으로 시장을 통해 일정 수준 이상의 주거수준을 확보할 수 없는 계층에 대해 주거수준 향상과 주거안정 지원을 도모하는 역할을 담당할 필요가 있다. 그러나 이 경우 어떠한 가구에게 공공지원을 해줄 것인지에 대한 목표집단(target group) 설정이 명확해야 하며, 그렇지 않은 경우 재원의 누출 현상이 발생할 우려가 있다. 가구특성 및 계층별로 원하는 지원수단이 다를 수 있으므로 대상계층에게 적절한 프로그램을 설정, 추진해야 한다.

지원 프로그램은 당분간 임대주택 공급에 주력하고 장기적으로 임대료 보조제 도입을 검토해야 한다. 일정 수준 이상의 임대주택 재고가 확보될 수 있을 때까지 임대주택 공급에 주력하고 주거급여 등 간접지원을 현실화하는 것이 적절할 것이다. 장기적으로는 임대주택 재고가 일정 수준(약 15%) 확보된 시점(2012~2015년 정도)에서 임대료 보조제도를 단계적으로 도입하는 것이 바람직하다.

또한 임대주택 공급의 효율성과 형평성을 제고할 수 있는 방향으로 제도 개선을 추진해야 한다. 공급자 주도의 임대주택 건설은 입지와 규모 면에서 정책대상계층의 수요와 불일치할 가능성이 높으므로 효율성

이 낮다. 또한 정책대상계층의 지불능력을 고려하지 않은 임대보증금 및 임대료 부담으로 소득계층 간 형평성을 오히려 저해할 우려도 존재한다. 이와 더불어 최저주거기준 등 정부가 정한 주거수준 미달가구에 대한 정책적 고려도 미흡할 수 있다.

일정 수준 이상의 지불능력을 갖춘 계층의 주거복지 향상은 민간부문에서 담당할 수 있도록 시장기능을 제고시키고 간접지원을 확대하는 것이 필요하다. 중대형 임대주택 건설이 활성화될 수 있는 각종 지원제도를 마련하여 중산층 이상도 임대를 통해 적절한 주거서비스를 소비할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 이에 따라 주택소유를 원하는 가구에게는 주택구입을 쉽게 할 수 있도록 주택금융시장을 활성화할 필요도 제기되고 있다.

나. 정책과제

1) 공공지원 대상계층의 명확화 및 계층별 지원수단 확보

공공지원 대상계층을 소득수준과 주거수준을 통해 명확하게 구분하고 각 계층별로 적절한 지원수단을 마련해야 한다. 소득수준과 주거비 부담수준, 최저주거기준 미달 여부 등을 기준으로 우선지원계층, 직접지원계층, 간접지원계층 등으로 구분할 필요가 있다. 우선지원계층과 직접지원계층에게는 부담가능한 수준의 임대료로 국민임대주택을 공급하거나 주거비 지원을 추진하고, 간접지원계층에게는 장기임대주택 또는 공공분양주택을 공급하거나 전세자금 융자 등을 추진하는 것이 바람직하다.

2) 지원수단 간의 형평성 제고

현재 공공임대주택과 간접지원제도 간의 형평성은 유지되지 않고 있는 실정이다. 공공임대주택 입주자의 편익이 전세자금 융자나 주거급여 등 간접지원에 따른 편익보다 상대적으로 높아 동일 계층 간 수평적 형평성에 문제가 존재한다. 간접지원의 규모를 단계적으로 현실화하여 장기적으로 임대료보조제도가 도입되는 시점에서 직접공급과 간접지원의 형평성이 유지될 수 있는 균형적인 시스템을 구축할 필요가 있다.

3) 수요자 중심적 국민임대주택 공급

국민임대주택 100만호 건설계획이 실현되기 위해서는 대규모 공공자금 및 택지확보가 필요하나 여기에는 현실적인 어려움이 존재한다. 또한 대규모의 물량공급을 위하여 도시 외곽 지역의 대단지 건설을 중심으로 공급이 이루어지고 있으나, 이는 수요자가 선호하는 입지와 공간적으로 일치하지 않는 문제도 발생한다. 주거복지는 수요자 중심적이어야 효율성이 높아지므로 100만호 건설 달성이라는 물량적 목표에 치중하기보다는 수요자가 원하는 지역에서 임대주택이 공급될 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 현재 정부가 추진하고 있는 도시 내 기존주택을 활용하는 임대주택 공급의 효과성을 객관적으로 평가하고 이에 기초하여 다양한 프로그램 도입방안을 모색해야 한다. 기존 주택 활용방안은 임대주택 유지・보수・입주자 관리 등에 있어서 임대주택단지 건설보다 관리의 비효율성이 높으므로 이에 대한 대비도 병행해야 한다.

4) 지불능력을 고려한 임대료 부과체계 구축

현행 국민임대주택 입주자 부담은 건설비를 기준으로 산정되며 입주자의 지불능력이 충분히 고려되지 않으므로 입주자 편익에 있어 소득역진성이 존재한다. 국민임대주택 입주자 부담은 공급규모별로 차등화되어 15평 이하는 총사업비의 10%, 16~18평은 20%, 19평 이상은 30%를 부담하게 되어 있다. 입주자격은, 15평 이하는 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하, 16~18평은 70% 이하, 19평 이상은 100% 이하이다. 최근 입주 후의 소득검사를 통하여 기준 소득을 초과하는 임차인에 대해서는 임대료 할증제도를 도입할 예정이어서 소득역진성 문제는 완화될 것으로 예상된다. 장기적으로는 입주자 소득을 기준으로 임대보증금과 임대료 산정체계를 마련하는 것이 계층 간 형평성을 높이는 유효한 방안이 될 것으로 보인다. 소득수준이 아니라 건설비를 기준으로 입주자 부담을 결정하는 경우 역진성 문제는 지속적으로 상존할 것으로 판단된다. 따라서 소득 및 재산보유상태를 확인할 수 있는 공식적 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

5) 최저주거기준의 정책지표화

정부는 주택법에 따라 최저주거기준을 도입하고 향후 10년 내에 최저주거기준 미달 가구를 100만 가구 감축할 계획이다. 그러나 최저주거기준 미달 가구를 감축할 수 있는 정책수단이 마련되어 있지 않다. 공공지원계층 선정 조건의 일부로 최저주거기준 미달 여부를 고려하는 것이 바람직하다.

6) 민간활력을 활용한 주거복지 제고

공공부문 위주의 임대주택 공급은 장기적으로 공공부문의 비대화와 민간 역할의 축소를 초래함으로써 시장효율성을 감소시키게 된다. 따라서 민간부문이 임대주택 공급을 통해 최소한의 수익성을 확보할 수 있는 대안을 마련하여 민간부문의 참여를 유도할 필요가 있다. 현재의 건설회사 중심의 임대주택 건설은 주택경기에 따라 변화가 심하므로 안정적 현금흐름 확보를 중시하는 기업형 임대사업자를 육성하거나 연·기금 등 재무적 투자자가 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 공공부문 임대주택이 많은 선진국(영국)의 경우 재정 등 공공자금의 소요가 많이 발생하여 공공임대주택 매각을 통해 공공부문의 임대주택 규모를 줄이고 있으며, 미국의 경우 민간부문에 대해 금융지원, 지방세 감면 등 다양한 지원수단을 제공하여 임대사업을 영위할 수 있도록 하는 정책 전환이 이루어지고 있다. 이러한 민간참여의 확대를 통하여 공공부문의 비대화를 방지하고 시장기능 중심의 임대시장 작동에 긍정적 효과를 거둘 수 있다.

제8장

능동적 세계화

제1절 총 론

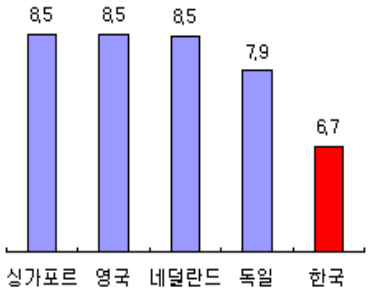
1. 현황 및 문제점

한국은 수출주도형 발전전략을 통해 세계 11위의 경제대국으로 성장하였으나 여전히 폐쇄적 중상주의 사고가 지배하고 있다. 개방의 긍정적인 효과를 적극적으로 활용하기보다는 시장개방은 외국의 압력에 대한 굴복이라는 수동적 통상관이 주류를 이루고 있다. 따라서 우리나라는 대외적으로 폐쇄적인 국가라는 이미지를 벗어나지 못하고 있으며, 이에 따라 우리의 경제력에 부합하는 국제적 위상을 확보하지 못하고 있음은 주지의 사실이다.

대외개방이 적극적으로 대내개혁에 활용되지 않아 정부규제, 행정절차, 노동시장 관행 등 기업 활동을 위한 여건과 생활 여건이 글로벌 스탠더드에 미달하고 있다. 우리나라의 2004년도 글로벌화지수는 세계 61개국 중 32위이고, TOEFL 점수는 아시아 23개국 중 16위에 불과하다. 우리나라가 글로벌화와 거리가 멀다는 점은 지구상에서 차이나타운이 없는 거의 유일한 나라라는 점에서 단적으로 드러난다. 그만큼 우리는 외국인에 대해 배타적이며 글로벌화하겠다는 적극적인 의지도 크게 드러나 보이지 않는다. 우리나라의 글로벌 생산체제와의 네트워크 구축은 아직 초보단계이며, 외국인직접투자 누적잔고도 GDP의 8.1%로 중국보다

[그림 8-1] 비즈니스 환경(2000~04년)

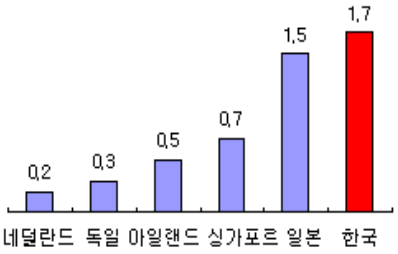
(단위:지수)



자료: EIU, *World Investment Prospects 2004*.

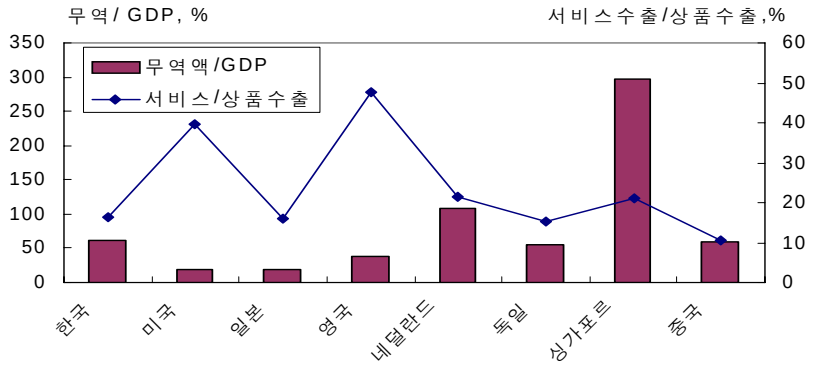
[그림 8-2] 국제전화비(2002년)

(단위:달러)



자료: IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2002.

[그림 8-3] 한국의 무역의존도 및 서비스수출의 위상 비교



자료: World Bank, *World Development Indicators*, 2005.

낮은 수준이다. 서비스수출/상품수출의 비율도 16.3%로 영국의 48%나 미국의 40%에 비해 크게 낮은 수준이다.

우리나라의 경제력 수준을 살펴보면 외환보유고 세계 4위, 전자제품 생산액 4위, 자동차 생산량 6위, 인터넷 이용자 비율 2위, 선박 건조량 세계 1위 등 경제적으로는 이미 상당한 수준에 도달해 있는 것을 알 수 있다. 그러나 이에 상응하는 우리의 국제적 위상은 확보하지 못하고 있는 실정이다. GDP 규모에서 우리 다음 순위에 있는 멕시코, 호주, 네덜

란드, 브라질 등에 비해서도 우리의 국제적 위상이 우위에 있다고는 할 수 없다.

우리는 개도국이 원하는 기술과 경제발전의 경험을 보유하고 있으며, 외국 침략의 근대사도 없어 對개도국 지식 협력에 가장 유리한 위치에 있으나, 경제력에 걸맞은 국제적 책임을 다하지 못하고 있는 상황이다. 예를 들면, 우리의 경제적 능력에 상응하는 對개도국 ODA 지원도 크게 부족하다. 선진 DAC(Development Assistance Committee)의 ODA/GNI 비율은 2006년에 0.3%에 이를 전망이나 우리나라는 2007년에 0.08%를 목표로 하고 있는 실정이다.

한국의 국가 이미지도 세계 중하위권에 불과한데, 이는 홍보 부족 문제뿐 아니라 정치·사회분야의 관행과 제도가 국제기준에 미달하는 등 후진적 국가 이미지가 남아 있기 때문에 나타난 현상이라고 볼 수밖에 없다. 우리의 국가 이미지는 '경제·문화적으로는 활력이 넘치나 국제규범을 제대로 준수하지 않고 책임을 다하지 않는 다소 폐쇄적인 국가'에 가깝다는 것이 일반적인 인식이다.

또 경제통합이라는 측면에서 보더라도 이미 EU, NAFTA, ASEAN 등 세계적으로 지역주의 추세가 강화되고 있는 반면, 우리는 동북아 및 태평양 지역 국가와의 경제통합이 지지부진하여 성장잠재력 확충에 걸림돌로 작용한다는 지적도 있다. 한 가지 다행스러운 점은 동북아 지역의 역내 국가 간 무역과 투자가 증대되고 있어 시장 주도의 기능적 통합은 어느 정도 진전되고 있다는 점이다. 반면 한반도의 지정학적 위험이 지속되고 있고 남북한 간의 경제력 격차도 더욱 확대되고 있는 점은 동북아의 제도적 경제통합에 중요한 장애요인으로 작용하고 있다. 물론 이러한 문제점이 우리만의 책임은 아닐 수도 있다. 세계 주요 경제지역 중 지역무역협정은 고사하고 협의기구조차도 구성하지 못하는 등 경제통합 논의 자체가 지지부진한 곳은 동북아 및 동아시아 지역이 거의 유일한 지역이기 때문이다. 우리의 입장에서 보면, 한·칠레, 한·싱가포르 FTA는 타결되었으나 한·일 FTA는 협상이 중단된 상태이다. 한·아세안 FTA도 조기에 타결될 전망은 없어 보이나, 최근 한·미 FTA가 타결되고 한·EU FTA가 진행되고 있는 점은 그나마 다행이다.

지난 수년간 남북관계가 전반적으로 호전되었음에도 불구하고 아직

〈표 8-1〉 남북한의 1인당 GNI 비율

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
남한 수치 / 북한 수치	12.8배	13.2배	14.3배	14.4배	15.1배	15.6배	15.5배

북한이 고립상태를 벗어나지 못하고 있고 정전체제가 유지되고 있기 때문에 남북관계는 안보불안이 상존해 있는 상태이다. 미국과 북한의 관계가 지속적으로 악화되면서 남북관계도 부정적인 영향을 받을 수밖에 없으며, 이러한 상황은 한·미 관계에도 악영향을 미치고 있다. 분단상황은 이뿐 아니라 높은 국방비 지출의 직접적인 원인이 되고 동북아협력에의 장애, 국가신인도 저하 등 여러 측면에서 부정적인 영향을 미치고 있으며, 이로 인한 성장잠재력 훼손도 그 정도가 심각한 상태이다. 남북한 간의 경제력 격차가 더욱 확대되면서 남북한 통일 시 한국이 부담해야 할 비용의 규모도 커지는 상황이다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

다자간 경제통합은 상대적으로 부진한 반면, 국가 간 FTA가 2005년 8월 현재 총 180개로 급속히 확산되는 등 FTA를 중심으로 지역통합이 빠르게 진전되고 있다. 지역통합은 지역 간 연계의 강화를 통해 간접적으로 다자간 경제통합을 촉진시킬 것으로 전망되며, 다자간 경제통합이 지연될 경우 지역통합에 불참하는 비용은 더욱 커질 전망이다. 대외경제정책연구원(KIEP)의 발표에 의하면, 지역주의 불참의 기회비용은 GDP의 1.3%, 수출의 19.2%에 달할 전망이다. 따라서 적극적인 지역경제 통합 및 거대경제권과의 FTA 추진 노력이 절실히 필요하다고 할 수 있다.

한편 BRICs가 세계경제에 편입되면서 세계경제 지형에도 큰 변화가 초래될 것으로 예상된다. 그렇게 되면 우리 경제에 대한 영향도 따라서 증대할 것이다. BRICs의 세계 GDP 비중은 2004년의 8.9%에서 2025년에

는 14.3%로 커질 것이며, 2050년에는 미국 등과 함께 G6 국가를 형성할 전망이다. BRICs는 모두 완결형 산업화 전략을 추구하고 있어 시장 확대 측면에서는 기회요인이 될 수도 있으나, 국제분업구조 측면에서 보면 우리 기간산업의 경쟁력 확보에 위협요인이 되고 있다. 예컨대, 한국의 對중국 수출은 최근 184억달러(2000)에서 497억달러(2004)로 2.7배 증가하였으나 중국의 중간재 생산능력 강화로 향후 관련 수출에 타격이 예상된다. BRICs 시장 공략을 위한 FTA 등 적극적인 개방노력과 BRICs와의 글로벌 네트워크의 강화, 한국 제품에 대한 국가 이미지 개선작업이 절실히 요구되고 있다.

나. 전 망

한·미 FTA는 수직적 '국제분업체제(Global Vertical Production Network)' 구축을 가속화할 것으로 기대된다. 미·칠레, 미·호주 FTA의 사례를 보면 통신·법률·의료·교육·금융·기업지원서비스·광고·엔지니어링 분야 등 지식기반 서비스 부문의 개방 압력이 거세어질 것으로 전망된다. 장차 농업정책, 교육·의료시장 정책에 대한 변화도 역시 필요하며, 비관세장벽·지적재산권·정부조달·경쟁정책·환경·보조금 등 다방면에 걸쳐서 압력이 가중될 것으로 예상된다. 이에 따라 국내 정책에서도 글로벌 스탠더드를 존중해야 할 필요성이 증대될 것이다.

안보 개념도 국가 중심의 군사 안보에서 테러·질병·환경·재난 등 인간 중심 개념으로 전환될 전망이다. 그렇게 되면 안보 위협의 원천도 국가에 그치지 않고 테러리스트, 특정 종족 및 집단, 국제 NGO 등으로 다원화됨에 따라 對개도국 외교, 다자 외교의 중요성이 더욱 강화될 것이다.

동북아에서 미국의 영향력은 약화되고 중국·일본·러시아 등 동북아시아의 세력 균형은 다극화되어 불안정성이 더욱 심화될 것이다. 여기에 중국이 민주화에 성공하지 못할 경우 미국의 대일 편향은 더욱 심화될 것으로 전망되는데, 그 반면에 동북아 지역에는 남·북한 문제, 중국·대만 문제, 중·러 간의 국경 분쟁, 일·러, 중·일 간의 도서 분쟁 문제, 한·일 간의 독도 문제, 그리고 기타 중·일, 한·일 간의 과거사

문제 등 많은 쌍무적 이슈가 미해결인 채로 남아 있어 동북아시아에 다자간 안보기구가 등장할 전망은 거의 기대하기 어렵다. 다시 말해서 새로운 역내 질서가 확립되기 전에는 역내 역학구조가 불안한 상태로 남아 있게 될 것으로 전망된다.

더욱이 남북한 간에도 평화체제 구축이 긴요하며 동북아 경제통합으로 안보질서의 공백을 대체할 필요성이 증대되고 있다. 북한은 핵문제가 해결될 경우 빠른 속도로 세계경제에 편입될 전망이며, 특히 중국이 민주화에 성공할 경우 북한의 변화속도는 가속화될 전망이다. 내년부터 북한이 남한에 비해 5%p 높은 고속성장을 지속한다 해도 2030년까지는 북한의 1인당 GDP는 남한의 23%에 불과하므로 남북한 간 소득격차 해소와 이를 위한 남북경제협력의 중요성이 더욱 부각될 것이다.

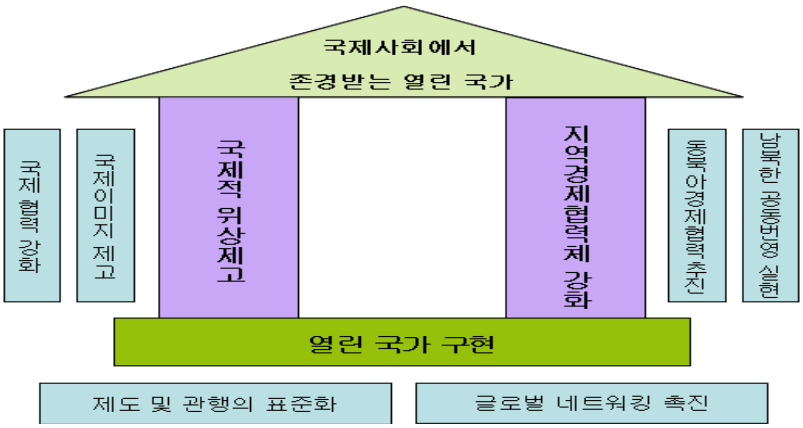
3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

국제화 부문에서의 비전은 '국제적으로 소프트 파워(soft power)를 인정받는 국가'를 형성하는 것이다. 열린 경제를 이루어 국제규범에 맞는 제도·관행을 가지고 있는 국가로서, 국제사회와 경제적으로 긴밀히 연결되어 성장잠재력의 확보와 함께 한반도의 안보적 중요성을 강화하며, 국제사회의 일원으로서의 일정한 책임을 다한다는 것이 그 구체적인 내용이다.

국제화 부문의 비전은 한국의 국가 비전을 달성하는 데에 긴요하다. 열린 국가 구현은 우리의 해외시장 확대의 수단이자 경쟁력 제고 수단이며, 지역 내 경제협력을 활성화하는 것은 우리 산업의 경쟁력 강화와 함께 남북한 및 동북아의 외교·안보적인 안정성을 확보하는 데 긴요하다. 아울러 한국의 국제적 위상을 제고하는 것은 한국경제의 경쟁력 제고 수단인 동시에 한국의 외교적인 역량을 강화하는 수단으로서 안보에도 기여한다.

[그림 8-4] 비전 개념 및 전략과제



나. 정책과제

우리 경제를 국제표준에 맞는 진정한 개방경제로 전환하고 외국과의 네트워킹도 촉진하여 열린 국가를 구현하는 것이 최우선 과제이다. 이를 위해 남북한 공동번영을 실현하고 동북아 경제통합 등 지역 내 협력을 통해 동북아 번영의 가교 국가를 건설해야 한다. 또한, 한국의 국가이미지를 제고하고 국제협력을 강화하여 경제력에 걸맞은 국제적 위상을 확보해야 한다.

이에 따라 6대 전략과제를 제시할 수 있다.

첫째, 제도와 관행의 국제 표준화이다. 국제기준을 따르면서도 한국적 특수성을 반영할 수 있도록 개선하는 것이 기본방향이다. 미국의 회계개혁법(Sarbanes・Oxley Act)상 기업지배구조 및 회계투명성 관련 규정이 점차 글로벌 스탠더드로 인식되고 있는 상황 아래, 한국은 상기 제도의 대부분을 이미 반영하여 시행하고 있다. 기업의 의사결정 및 내부통제체제 개선, 소수주주권 강화, 회계투명성 강화, 증권 관련 집단소송법 도입 및 시행 등이 좋은 예이다. 또한, OECD・WTO・IMF 등 국제기구의 평가 및 권고에 따라 시장경쟁을 촉진하는 부문별 정책을 추진해야 하며, 외국인투자에 대한 부정적 인식을 해소해야 한다. 한국사회의 글로벌화를 위해서는 외국문화에 대한 거부감을 완화하고 수용성을 높

일 수 있는 환경 조성이 필요하다.

둘째, 글로벌 네트워킹 촉진이다. 단순 공산품 수출 중심의 지원체제를 탈피하고 기업의 다양한 해외진출을 지원해야 한다. 한국경제의 고도화를 위한 전략적 분야의 투자를 유치하여 한반도를 중국과 일본을 아우르는 동북아의 관문(gateway)으로 육성, 중장기적으로 총고정자본형성의 10% 이상을 외국인직접투자(FDI)로 충당하도록 한다. 지식기반경제 구축을 위한 인력의 글로벌 네트워킹을 구축하여 기술과 지식의 혁신을 위한 해외 고급인력의 고용을 증진하고 우리 인력의 해외활동도 촉진한다. 중국의 부상에 따른 한국경제의 고도화를 위해서 FDI가 지속적으로 필요하지만 보다 전략적인 분야의 FDI 유치가 필요하다.

셋째, 동북아 경제협력체 추진이다. 동북아 경제통합의 제도화를 추진하기 위한 다양한 기반을 조성하고, 에너지・환경・수송 등의 분야에서 참여국들이 실익을 느낄 수 있는 구체적 공동사업을 추진할 필요가 있다. 국별 및 동북아 차원에서의 학술회의 및 공동연구를 체계화하고, 이를 산・학 및 산・관・학 차원으로 확대・심화하는 한편, 언론매체를 통해 일반 대중에게도 홍보해야 한다. 6자 회담 성공 시 6자 회담국 중심으로 대북한 경제개발 지원을 위한 협의체를 구성하는 방안도 검토가 가능하다. 협의체의 성격도 소수 국가들의 느슨한 협의체에서 출발하여 점차 제도화 범위 및 수준을 확대・제고하는 것이 현실적인 전략이다. 미국・일본・중국 등 거대경제권과의 FTA 체결이 필요하며 이를 위한 내부갈등 조정역량도 강화할 필요가 있다. 피해계층에 대한 지원은 단순한 보상 차원을 넘어서 구조조정과정에서의 전직, 재투자, 사업 재전환 등에 대한 지원에 초점을 맞추어야 한다. FTA가 논의될 때마다 보상을 논의하기보다는 포괄적인 '무역조정지원법(가칭)' 제정 및 관련된 재정수요의 파악이 시급하다.

넷째, 남북한 공동번영의 추진이다. 단기적으로 당면 안보위험을 선도적으로 최소화하면서 경제적 통합을 추진하고, 중기적으로 한반도 평화체제의 구축을 통해 남북한 공동체의 상생적인 발전기반을 공고히 하고, 장기적으로 정치적 통합을 달성한다. 2010년까지 북한 핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하며, 2020년까지 남북한 경제협력 등을 통해 경제 격차를 대폭 축소하여, 남북한의 경제통합을 공동시장

(common market) 수준으로 격상시킨다. 2030년까지 남북연합을 거쳐 통일을 추진하여 남북한이 독자 정부를 유지하면서 정부 간 공식 협의체를 구성하는 남북연합을 우선적으로 실현하고, 공식협의체의 권한을 점차 확대해 가면서 남북한 독자 정부의 권한을 축소해 가는 등 점진적인 방식을 통해 통일을 최종적으로 달성한다.

다섯째, 국가 이미지 제고이다. 국가 정체성을 확립하고 효과적인 이미지 제고 활동 지원을 위해 한국의 대표 브랜드 이미지를 구축한다. 한국 대표 브랜드 이미지를 확산시켜 독창적 문화국가로서의 국가 이미지 및 일본·중국 등 동아시아권 인접국과의 차별성을 확보한다. 국가 정체성을 확립하고 한국을 대표하는 시각적·언어적 상징체계를 마련하는 등 국가적 대표 상징물을 선정한다. 국가 대표 브랜드 이미지(시각적·언어적 상징물)에 대한 사회적 합의는 국가 이미지 제고위원회 혹은 국가 이미지 관련 업무 총괄 기관을 통해 추진할 수 있다.

여섯째, 국제협력의 강화이다. 우리의 비교우위 분야를 활용한 한국형 국제협력모델을 개발하고 이에 기초한 세부 지원전략을 수립한다. 제한된 재원의 효율적 활용과 지원효과 제고를 위해 원조대상국 선별기준을 마련하여, 선택과 집중의 원칙에 따라 원조대상국 수를 현재 130개국에서 절반 수준인 60개국 내외로 축소한다. 국별 예산배분 전략, 국별 중요도 및 특성에 맞는 원조 분야, 지원수단 등을 고려하여 접근하되, 중장기적으로는 국가별 원조 프로그램을 추진한다. 원조 프로그램을 추진함에 있어서는 DAC의 각종 가이드라인과 DAC의 Peer Review 결과, UN 및 선진공여국의 기준 및 모범사례 등을 벤치마킹하여 국제기준에 부합하는 정책수립과 집행을 도모한다.

제2절 동북아 경제협력 추진

1. 현황 및 문제점

동북아 지역에서도 지역 내 국가 간 무역 및 투자가 증대되는 등 시장주도의 기능적 통합이 진전되고 있다. 그러나 지역 차원에서의 지역

무역협정은 물론 협의기구조차도 없는 지역은 세계 주요 경제지역 중 동북아 및 동아시아 지역이 유일하다. 제도적 통합의 경우 1997~98년 발생한 아시아 금융위기 이후 동아시아 차원에서 진행 중이다. 1997년 12월 이후 아세안+3 정상회의가 정례화되고 각종 각료회담이 개최되는 등 아세안+3 체제가 형성되었다. 일본·싱가포르 FTA, 일본·필리핀 FTA, 한·싱가포르 FTA, 중국·아세안 FTA가 타결되는 등 동아시아 국가 간에 다수의 FTA가 추진되고 있으나, 한·일 FTA는 협상이 중단된 상태에 있고, 한·아세안 FTA와 한·EU FTA 협상이 진행 중이다. 한·미 FTA는 타결되어 양국 의회의 비준을 앞두고 있다.

'동북아 경제협력체' 설립은 시장 확대 및 경제 효율성 증대와 같은 경제편익의 실현과 지역 내 정치·안보적 긴장관계의 해소를 위해서도 필요하다. 동북아 지역의 특성을 감안하면, 유럽과는 구별되는 동북아 모형을 지향해야 하며, 단순한 FTA가 아닌 하나의 거대한 동북아 시장 형성을 모색하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 중국의 거대한 인구를 감안할 때, 인적 요소의 자유로운 이동에는 제한을 두는 것을 고려할 필요가 있다. 이렇게 경제협력이 어느 정도 진전되고는 있으나 다수의 장애요인으로 인해 동북아 지역에서의 제도적 통합은 진전을 보지 못하고 있는 실정이다. 여기에는 경제발전단계의 격차, 취약 산업의 존재 등과 같은 경제적 요인, 중·일 간의 라이벌 관계, 정치체제의 차이, 북한의 고립 및 핵 문제 등과 같은 정치적 요인, 과거사 문제의 미해결, 공동체 의식의 결여 등 다수의 역사·문화적 요인이 장애로 존재하고 있다.

2. 여건 및 전망

지역주의는 범세계화와 함께 1990년대에 세계경제의 양대 조류로 등장하였으며, 21세기 초에도 지역주의는 확대·심화될 전망이다. 한편으로는 FTA로 상징되는 지역무역협정이 뜻을 같이하는 국가 간에 체결됨으로써 지역주의가 확산되고 있으며, EU·NAFTA와 같은 대륙 차원의 거대한 무역 블록도 이미 형성되었다. 이러한 추세는 향후에도 지속되어 회원국이 확대되거나 경제통합 수준이 심화될 전망이다.

다양한 제약요인을 고려할 때 동북아 경제협력체 설립과 관련해서는 점진적이고 신축성 있는 실용적 방식을 모색할 필요가 있다. 가능한 부문에서 참여할 수 있는 국가들부터 시작하여 여건이 허락하는 범위 내에서 단계적으로 확대·심화하는 전략이 유효할 것이며, 참여국도 지역 내 국가에 한정하지 말고 역외국에도 문호를 개방할 필요가 있다. 부문별 특성에 따라 참여국을 차별화하고, 특히 초기에는 참여국이 실질적인 도움을 느낄 수 있는 사업부터 착수해야 한다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

동북아 경제협력체를 실현하기 위해서는 동북아 경제통합의 제도화를 추진하기 위한 다양한 차원에서의 기반을 조성해야 한다. 제도적 틀인 지역무역협정의 체결, 초국가적인 독립적 경제협력기구의 설립 등이 그러한 요건에 포함될 것이다. 동북아 경제통합을 위한 공감대를 형성하고 공동체 의식 함양을 위한 구체적 활동도 필요하다. 국별 및 동북아 차원에서의 학술회의와 공동연구를 체계화하고, 이를 산·학 및 산·관·학 차원으로 확대·심화하는 한편, 언론매체를 통해 일반 대중에게 홍보하는 것도 필요한 작업이다. 유럽의 에라스무스(Erasmus) 프로그램과 같은 대학생 교환 프로그램 등 청소년 교류 프로그램을 확충하여 역내 국가 간 인적·문화적 교류를 확대하는 방안도 실효성 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 대중문화의 교환을 통한 상호 이해 증진과 동질성에 대한 인식 제고를 통해 공동체 의식을 함양하는 작업도 병행되어야 한다.

에너지·환경·수송 등의 분야에서는 참여국들이 실익을 느낄 수 있는 구체적 공동사업 추진이 필요하다. 그 이유는 지난 10여 년간 동북아 경제협력이 논의되어 왔으나 역내 국가 간 무역·투자 증대 외에는 뚜렷한 성과가 없는 상태이기 때문이다. 그러기 위해서는 우선 에너지·환경·수송 등 부문별로 정부부처 혹은 산·관·학이 참여하는 협의체를 구성하는 일이 선행되어야 한다. 이러한 맥락에서는 6자 회담 성공 시 6자 회담국 중심으로 대북한 경제개발 지원을 위한 협의체를 구성하

는 방안도 검토가 가능할 것이다. 협의체의 성격도 소수 국가들의 느슨한 협의체에서 출발하여 점차 제도화 범위 및 수준을 확대·제고하는 것이 현실적인 전략이다.

나. 정책과제

첫째, 한·미 FTA 체결이 중요하다. 동북아 차원에서의 무역 블록 형성에 대해 미국을 비롯한 역외국들이 가질 수 있는 우려를 불식시키기 위해서는 한국이 한·미 FTA를 비롯한 역외 주요국들과 FTA를 추진하는 것이 중요하다. 역내·외 국가들과의 FTA 체결을 통해 한국은 동북아와 역외 국가들 간의 연결고리 역할을 자임할 수 있게 된다. 미국·일본 등 선진국과의 FTA와 중국·ASEAN과의 FTA가 동시 추진될 경우 국제분업효과는 극대화될 것이며, FTA의 충격도 완화하는 효과가 기대된다. 한·미 FTA 체결을 통해 선진 통상국가의 기반을 마련하면, 국가 전체적으로 국민소득 14조원, 교역량 193억달러의 증가가 예상된다.[67] 높은 수준의 포괄적인 FTA를 구현하여 동북아 FTA 네트워크의 허브로 도약해야 하며, 이를 위해 농업 및 서비스 산업 등 일부 피해부문에 대한 합리적 지원과 산업 구조조정을 촉진해야 한다. 이를 위해 2007년부터 피해 기업 및 근로자를 지원하는 '무역조정지원법'을 시행한다.

둘째, 동북아 국가 간 FTA 체결을 추진하는 것이다. 한·일, 한·중, 한·중·일 FTA 체결이 그 구체적인 내용이 되는바, 동북아 차원에서의 FTA는 동북아 주요국인 한·중·일 3국이 모두 참가하는 FTA가 바람직하나, 일·중 간의 관계를 감안할 때 차선책으로 한·일 FTA와 한·중 FTA를 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 한·중·일 FTA는 동북아 경제통합뿐만 아니라 동아시아 차원 경제통합의 핵심이라고 할 수 있는 동아시아 FTA 실현을 위해서도 매우 중요한 전략이다. 경제규모 면에서 세계경제의 1/5을 차지하는 한·중·일 3국 간 FTA는 동북아 경제통합의 가장 중요한 중간목표가 될 수 있을 것이다.

셋째, 동북아 지역에서의 제도적 경제통합을 확대·심화시키는 과제이다. 동북아 경제통합을 위해 국가 간 FTA를 점차 관세동맹으로 심

67) 농업부문의 경우 2조원의 생산 감소가 예상된다.

화・발전시키고, 무역・투자에서 금융협력 등으로의 확대를 도모한다. 회원국도 점차 확대하여 궁극적으로는 하나의 통합시장을 실현한다.

넷째, 독립적 경제협력기구의 설립이다. 현 상황에서는 동북아에서 EU 집행위원회와 같은 초국가적 기구를 구성하기 어려운 상황이므로 OECD와 같은 경제협력기구를 설립하는 것이 현실적인 대안이다. 각국의 대표가 참여하여 동북아 경제협력에 관해 논의하는 한편, 상설 사무국 및 연구기관(예시: 동북아경제협력연구원) 설치도 장기적으로 검토가 가능할 것이다. 동북아경제협력연구원은 동북아 경제협력기구 설립 시 그 산하기관으로 들어가거나 독립된 연구기관으로 존속시키는 방안을 검토할 수 있다. 동북아 내 초국가적 국제기구에 대한 경험이 없는 상태임을 감안할 때, 첫 단계로 동북아 경제협력을 연구할 국제연구기관을 설립하여 동북아 경제통합과 관련된 제반 문제를 연구하고 동북아 경제통합에 대한 공감대 형성을 위한 홍보활동을 전담시키는 것이 전략적으로 유리할 수 있다. 가급적 한・중・일 3국 정부의 지원하에 출범하여 설립초기에는 정부의 재정 지원을 받은 후, 민간 중심의 국제연구기관으로 운영하는 방안이 유효할 것이다.

제3절 글로벌 네트워킹 촉진

1. 현황 및 문제점

글로벌 네트워킹은 '품격 있는 열린 국가' 실현을 위한 기본적인 필요조건이다. 네트워킹을 통해 세계경제와 연결하면서 무형의 이익 창출이 가능하다. 한국의 세계경제 협력은 주로 상품수출로 이루어지고 있으며 서비스 수출이 선진국에 비해 저조한 상황이다. 무역의존도(수출/GDP)는 2004년 70%로 싱가포르(298%), 네덜란드(109%) 등 소규모 개방국가보다는 낮지만 미국(18%), 일본(20%)보다는 훨씬 높은 수준이며, 서비스수출/상품수출의 비율은 16.3%로 영국 48% 및 미국 40%에 비해 크게 낮은 수준이다. 글로벌 생산체제 구축 및 외국인직접투자도 아직까지 초보단계이고, 해외직접투자 유입과 유출 잔고도 주요 선진국에

〈표 8-2〉 주요국의 직접투자 유출입의 상대적 중요성

(단위: %)

		직접투자흐름/총고정자본형성			직접투자잔고/GDP		
		2002	2003	2004	1990	2000	2004
한 국	유입	1.9	2.1	3.8	2.1	8.1	8.1
	유출	1.6	1.9	2.4	0.9	5.8	5.8
중 국	유입	10.4	8.6	8.2	5.8	17.9	14.9
	유출	0.5	·	0.2	1.3	2.6	2.4
싱가포르	유입	25.6	41.7	62.7	83.1	123.1	150.2
	유출	18.0	16.5	41.6	21.3	62.1	94.5
미 국	유입	3.7	2.8	4.2	6.9	12.9	12.6
	유출	7.0	5.9	10.1	7.5	13.5	17.2
영 국	유입	9.3	6.9	21.9	20.6	30.5	36.3
	유출	19.5	22.7	18.2	23.2	62.4	64.8

자료: UNCTAD, *World Investment Report*, 2005.

비해 극히 낮은 수준이다. 2004년 말 현재 국내 외국인직접투자 누적 잔고는 GDP의 8.1%이며, 해외직접투자 잔고는 GDP의 5.8%에 불과하다. 중국만 해도 외국인직접투자 잔고는 GDP의 14.9%로 한국에 비해 상대적으로 훨씬 많은 투자가 유입되고 있다.

한국은 60년대 이후 경제개발과정에서 수출 및 생산 우선주의가 형성되어 글로벌 시대의 시장경제의식이 취약한 상황이다. 수입에 대한 적대적 감정으로 국내시장 개방에 대한 부정적 인식이 존재하며, 외국인 투자가의 위험 투자에 대한 '수익'을 인정하는 데 인색하여 세계 투자가들로부터 비판을 받고 있다. 이는 국제금융자본의 한국진출과 M&A에 대한 국민의 거부 정서가 존재하기 때문이다. 해외직접투자가 증가하고 있으나 아직 무역에 비하면 비중이 낮다. 우리의 무역의존도(수출입/GDP)는 2004년 70%에 달하지만 해외직접투자잔고는 GDP의 5.8%에 불과하다(표 8-2 참조). 글로벌 경제에서는 직접투자 증가율이 무역 증가율보다 빠르게 증가하므로 M&A 등 우리의 해외투자를 확대할

〈표 8-3〉 한국의 해외투자(2004년)

(단위: 백만달러, %)

	전 지역	중 국	중국 비중
전 산업	5,932	2,277	38.4
제조업	3,373	2,049	60.7
제조업 비중	56.9	90.0	·

자료: 수출입은행, 「해외투자통계」, 2004.

필요가 있다. 또 직접투자의 경우 제조업을 중심으로 해외투자가 진행되면서 산업공동화의 우려가 증가하고 있다. 이러한 현상은 총해외투자 중 제조업 비중이 56.9%, 그리고 대중국 투자 비중은 38.4%이며, 총제조업 투자의 60.7%가 미래의 경쟁국인 중국에 투자되고 있다는 데서 감지할 수 있다.

외환위기 이후 외국인직접투자 유치를 강조했고 또 일정한 성과를 달성했으나 경쟁국에 비하면 아직도 많이 낮은 수준이다. 한국에 유입된 FDI는 2004년 총투자의 3.8%에 불과하고 FDI 누적잔고의 GDP비율은 8.1%에 불과하다(표 8-2 참조). 더욱이 FDI의 대부분이 신규투자(greenfield)가 아닌 M&A형이라는 데 대한 국민들의 시각도 비우호적이다. 우리는 강한 민족주의를 바탕으로 외국인에 대해 배타적이어서 전문 외국인 고용이 극히 부진하다는 문제점도 안고 있다. 산업연수생 등 외국인 저임 노동력은 충분히 활용되고 있으나 고급인력의 활용은 부진한데, 이는 국적 및 출입국 관리의 경직성 및 동질적 민족주의, 폐쇄적 생활환경에 기인한다고 볼 수 있다.

2. 여건 및 전망

한국은 세계 2위의 경제대국인 일본, 미래 최대 경제국이 될 중국 사이에 위치하여 글로벌 네트워킹 추진에서 비교우위를 확보하고 있다. 우선 제조업의 우수한 생산기반, 양호한 연구개발능력, 인적 기반을 구비하고 있으며, 향후 동북아에서 핵심 산업으로 부상할 전자·IT 부문

의 발전기회를 포착하기 좋은 입지를 보유하고 있다. 특히 한국은 IT 및 IT 소프트웨어에서 비교우위를 점하고 있다. 또 일본에 비해서는 저렴한 생활환경을, 그리고 중국에 비해서는 편리한 제도를 갖추고 있다.

글로벌 네트워킹을 통해 수송・통신・정보 수집 등의 비용이 줄어들어 상품 및 서비스 수출시장 개척, 통상마찰 완화, 해외자원 확보가 가능하다. 반덤핑 등 수출환경의 악화도 글로벌 네트워크의 강화로 완화가 가능하며, 경쟁열위 상품의 해외 생산을 통해 가격을 인하시킬 수 있다. 또한, 선진국의 규제나 보호가 크지 않은 고부가가치 상품 및 서비스 수출을 확대할 수 있다.

한국의 문화 및 관광산업의 국민경제에 대한 기여는 현재는 낮은 수준이지만 앞으로는 경쟁력이 향상되고 외부 수요도 증가할 것으로 예상된다. 최근 한국의 역동성을 살린 대중문화의 역량이 강화되자 외부의 수요가 증대하는 데서 이러한 가능성을 감지할 수 있다. 또한 중국의 소득 증가와 개방, 일본의 노령화는 한국에 대한 관광 수요를 증대시킬 것으로 기대된다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

글로벌 네트워킹을 촉진하기 위해서는 단순 공산품 수출 중심의 지원체제를 탈피하고 기업의 다양한 해외진출을 지원해야 한다. 특히 서비스 수출을 확대하여 장기적으로 상품수출 대비 비율을 30% 이상으로 확대하고, 우리 기업의 글로벌화를 장려하여 해외생산체제 구축 및 거점 확보를 지원해야 한다. 이를 위해 다국적기업의 육성을 적극적으로 고려할 수 있으며, 이러한 전략을 통해 국민경제의 발전을 도모하여야 한다. 기업의 해외진출 심화는 우리 경제의 외연적 확대로 이해되어야 하고 해외시장 개척 및 자원 활용이란 측면에서 강화될 필요가 있다. 기업의 해외 진출 및 투자는 해외 자원(생산요소, 시장, 1차 자원)을 활용하여 성장을 도모하는 중요한 전략의 일환이다. 이미 주요 대기업의 해외 매출이 국내 매출보다 많으며 일부 경공업에서는 해외 생산비중이

100%에 이르기도 한다. 해외에서의 우리 기업의 성장은 단기적으로는 국내 고용사정을 악화시킬 수 있으나, 장기적으로는 세계적 기업의 성장을 유도하여 국가경제의 발전에 기여할 것이다. 산업공동화를 야기할 수 있는 핵심 제조업 투자보다는 해외시장을 개척할 수 있는 서비스투자 및 M&A 투자를 활성화하여야 한다.

또한 한국경제의 고도화를 위한 전략적 분야의 투자를 유치하여, 한반도를 중국과 일본을 아우르는 동북아의 관문(Gateway)으로 육성할 필요가 있다. 한국은 일본과 중국 사이에 위치하여 물류 및 서비스 중개지역으로서의 잠재력이 충분하다. 중국의 부상에 대응해서는 핵심부품과 소재산업, 서비스 경제화를 위한 다국적기업 본사와 R&D 센터 유치전략을 적극적으로 추진해야 한다. 구체적으로는 중장기적으로 총고정자본 형성의 10% 이상을 외국인직접투자로 충당하여, 2012년까지 외국인직접투자를 연 300억달러 이상 유치하도록 노력을 경주해야 한다(2004년 순유입 기준으로 76.9억달러, 신고액 128억달러).

중국의 부상에 따라 조립분야 제조업에서 경쟁력이 저하될 가능성이 크므로 고부가가치 부문의 외국인투자를 유치해야 한다. 한국을 부품 및 소재의 세계적 공급기지로 육성하여, 비교우위가 있는 IT산업의 경쟁력을 강화하고 중국과의 수직적 분업체제 유지를 위해 부품 및 소재산업을 육성해야 한다. 또한, 동북아 전역에서 사업활동을 하는 다국적기업의 활동 본거지로서 공간을 제공하고, 동북아의 성장기회를 활용하기 위한 지식 및 R&D 활동공간을 건설할 필요가 있다. 한국경제의 고도화를 위해서 FDI는 지속적으로 필요하지만, 보다 전략적인 분야의 FDI 유치가 필요하다. 아울러 제조업 부문의 핵심역량 강화로 중국과의 기술 격차를 유지하여야 한다. 또한, 중국의 성장을 활용하기 위한 서비스산업 부문의 육성도 절실히 필요하다고 할 수 있다.

다음으로 지식기반경제 구축을 위한 인력의 글로벌 네트워킹을 추진하여야 한다. 기술과 지식의 혁신을 위해서는 한편으로 해외 고급인력의 고용을 증진하고, 다른 한편으로는 우리 인력의 해외 활동도 촉진하여야 한다. 이러한 전략의 목표는 국내외 인력 간의 지적 충돌을 통해 국내 지식시스템의 질적 제고를 도모하고자 하는 것이다. 보다 구체적인 목표로는 2012년까지 정규대학(2년제 포함)에 5만명 이상의 유학생을

〈표 8-4〉 한국 및 주요국의 관광산업 주요 지표

		관광객 수(만명)		수입 및 지출 (억달러)		수입 및 지출/ 상품수입 및 지출(%)	
		1995	2003	1995	2003	1995	2003
한 국	입 국	375	475	67	69	4.5	3.0
	출 국	382	709	69	109	4.5	5.1
태 국	입 국	695	1008	93	104	13.2	11.1
	출 국	182	215	48	40	5.8	4.8
스페인	입 국	3492	5248	275	460	20.6	19.4
	출 국	365	409	58	105	4.3	4.2

자료: World Bank, *World Development Indicators*, 1996, 2004.

유치하고, 우리의 자산인 해외교포 네트워크를 강화하여 국내경제와 연계하는 전략 등을 고려할 수 있다. 혁신을 위한 다양성을 확보하기 위해 국내외의 고급 인적자원을 동원해야 한다는 것이다. 산업구조 고도화와 지식기반경제 구축이라는 목표를 달성하기 위해서는 저임인력 수입은 억제하고 고급인력 수입을 확대해야 한다.

문화 및 관광 산업을 육성하여 경제의 고부가가치화와 다각화를 달성하고, 이를 통해 안정성장을 유도해야 한다. 관광 및 문화 산업의 글로벌화는 미래의 고용 창출과 국민들의 글로벌 인식 제고를 촉진할 수 있을 뿐 아니라, 경제의 제조업 의존도를 줄이고 고용창출능력을 제고할 수도 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 국제회의산업을 육성하여 지방의 국제화를 추진하는 전략도 고려할 수 있을 것이다.

나. 정책과제

첫째, 서비스 기업의 해외진출 지원이다. 동북아의 입지적 경쟁력을 활용할 수 있는 비즈니스 서비스산업 육성 등을 통해, 서비스 수출을 확대하여 공산품 중심의 수출구조를 고도화하고 지식 및 기술, 문화콘텐

츠 등 수출상품의 다양화를 추진한다. 한편, 제조업 투자를 보완할 수 있는 서비스산업의 투자에서 독립적으로 현지 시장을 공략할 수 있는 서비스산업의 투자로 고도화를 이루어야 한다. 광고・물류・보험 및 금융 등에 대한 진출을 위해 해외 국가와의 외교적 노력을 강화하고, 중국 대상의 유통・관광 서비스산업 및 물류 서비스산업 진출을 지원한다. 또한, 해외직접투자 신고수리제도를 개선하고, KOTRA 한국투자기업 지원센터의 기능을 보강하는 등 서비스 기업의 대외 진출을 위한 정부의 지원을 확대한다. 산업별・지역별로 투자환경 보고서를 발간하는 등의 작업도 수반될 수 있다.

둘째, 선진국 시장에서의 M&A이다. 국내 대기업의 유보자금을 활용한 기술선진국 기업의 M&A를 지원하여, 국제시장에서의 M&A 기회에 대한 정보 수집 및 전파를 강화한다. 미국・일본・독일 등 선진국 기업과의 M&A를 추진하여 기초기반 기술을 획득하도록 한다. 해외에 진출한 제조법인의 현지 상장을 통한 자금 조달로 성공적인 해외투자기업의 현지화를 지원한다. 주요 기업의 미국・일본・유럽 등에서의 상장을 통해 기업의 국제화를 추진한다.

셋째, 주요국과 정부 간 협정 추진이다. 해외투자의 보호와 촉진을 위해 미체결국과 투자보장협정 및 이중과세방지협정을 체결하는 등 주요 통상국들과 종합적인 경제협력협정을 체결한다. 미국・EU・일본・중국과 쌍무적 FTA를 체결하고, FTA 체결 시 한국기업의 투자 진출을 촉진할 수 있는 프로그램을 구체화한다. 특히 일본・중국과의 FTA를 우선적으로 체결하여 이를 동북아(한・중・일) 3국 간의 FTA로 발전시키는 등 동아시아자유무역지대(EAFTA)의 창설을 주도해 동아시아 투자환경 개선을 추진한다. 한・중・일 3국 간의 FTA 결성은 또 외국 기업들의 중국 및 일본 시장 진출을 위한 전진 기지로 한국을 활용하도록 유도하는 효과도 가지고 있다. EAFTA를 통해 중국과 인도차이나 지역 등에 대한 안정적인 투자환경을 조성하고, 중국의 서부 大개발, 동북 3성 개발, 메콩강 유역 개발계획 등에 한국기업의 참여를 확대한다.

넷째, 전략적 해외 거점 확보 및 국내 인력의 해외 진출 확대이다. 국제무역 중계지 및 제조업 투자가 집중된 지역에 글로벌 물류센터와 글로벌 R&D센터를 건설하여 우리 기업의 활동을 지원한다. 또한, 에너지

고갈 및 식량자원 부족에 대비하기 위해 국가전략 차원에서 해외자원 거점을 확보한다. 그리고 중국의 동북지역에 대한 농업의 투자를 확대하여 장기적으로 식량조달을 도모하고, 외환보유고의 일부를 활용하여 해외에너지 개발권을 매입한다. 중국이 해외 에너지 자원 거점 확보에 적극적으로 노력하고 있는바 공동 진출도 모색할 수 있을 것이다. 또 전략거점으로서 해외의 한인타운에 대한 네트워크를 추진할 수도 있다. 현재 뉴욕·LA 등 해외에 형성된 한국인 지역사회(코리아타운)의 발전을 위해 현지 사업자에게 국내 정보를 제공할 수 있다. 또한, 러시아·중국·중앙아시아의 한인사회를 견고하게 육성한다.

UN 등 국제기구에 대한 우리의 지분을 확대하고, 지분에 걸맞은 고용기회를 발굴하는 등 국내 양성 인력의 해외 진출을 적극적으로 지원한다. 국제기구의 인턴제를 적극적으로 활용하며 비용의 일부를 지원하고, 신규 국제기구 및 국제기구의 산하기관을 한국에 유치하여 청년층의 고용기회를 확대한다. 국내 대학에서 양성된 석·박사 인력의 해외취업을 확대하기 위한 해외 한국학 강의 지원기금을 확대한다. 또 IT 인력을 중심으로 미국, 일본, 독일, 프랑스, 중동 산유국 등 기술인력을 필요로 하는 주요 선진국들과 인력파견협정을 체결한다. ODA 프로그램의 일환으로서 청년들의 개도국 활동을 장려하는 방안도 중요하며, 중앙아시아·중남미 등 개도국 지역을 포함한 해외 2세 및 3세에 대한 한국어 교육을 강화하기 위해 청년층을 파견하는 방안도 적극적으로 검토한다. IT 분야의 교육 및 한국 전통에 대한 교육을 위한 파견도 가능하다.

다섯째, 핵심부품 산업 및 다국적기업 본사의 투자 유치이다. 일본 및 유럽 등으로부터 기계 요소, 전자부품 분야의 외국인직접투자를 유치한다. 한·일 FTA에 대비해 전자부품·정밀기계부품·정밀화학·자동차 부품 분야 등에 대해 일본의 부품업체와 국내 부품업체 간의 합작을 유도할 수도 있다. 수도권 및 영남권 등 기존 조립산업이 집적된 지역에 부품산업의 클러스터를 육성하기 위한 정부 지원을 확대하며, 이를 위해 지자체·조립업체·외국 부품 투자업체 간에 대화 창구를 설립하도록 한다. 일본 및 중국에 생산설비를 갖춘 다국적 제조업체의 마케팅·재무·R&D·구매 등 다국적기업의 관리기능을 가진 본사를 한국에 유치한다. 다국적기업의 지역 본사가 한국에 입지할 때의 인센티브

시스템을 개선하고, 지역 본사에 대한 법인세 감면제도를 확충한다. 동북아 내의 물류부문에서 활동하는 물류 기업의 본사를 유치하기 위해 인천국제공항, 부산 및 광양항에 대한 투자를 지속하고, 일본과 중국시장을 커버하는 국제 금융기관들의 백오피스 기능을 유치한다.

여섯째, 국제 R&D센터의 유치이다. 한국의 디지털 테스트 베드 잠재성을 적극적으로 홍보하여 동북아를 대상으로 하는 세계 주요 기업의 R&D 기능을 유치한다. 세계 최고의 디지털 인프라와 디지털 수용도를 기반으로 세계적 디지털 인력・기술・아이디어를 공유하고 실험하는 마당(field)을 조성하고, 세계 100대 기업의 R&D센터의 20% 정도는 한국에 연구개발센터를 설치하도록 유치한다. 디지털 분야의 비교우위를 유지하기 위한 IT 인프라를 지속적으로 개선하고 지식 및 R&D 허브 육성 관련 산업과 인프라를 개선한다. 반도체・휴대전화기・TFT-LCD 등 IT기술 관련 산업이 세계 최고의 경쟁력을 유지하도록 기술개발노력을 강화하고, R&D 활동의 집중화와 그 결과를 국내 다른 산업에 전파할 수 있도록 경제특구를 운용한다. 또한, 선진 교육기관이나 R&D 기관, 특히 IT 및 소프트웨어 관련 교육기관의 투자를 지원하고 외국의 대학을 유치한다.

경제자유구역 내 외국인투자 유치를 활성화하여 글로벌 일류기업의 비즈니스・물류 거점으로 육성한다. 2003년 인천(국제업무, 첨단산업), 부산・진해(물류, 기계), 광양(물류, 레저) 등 3개 지역을 경제자유구역으로 확정하고 송도 컨벤션 센터 등 선도 프로젝트 중심으로 개발이 본격화되고 있다. 전략적 클러스터 등 비즈니스 모델을 개발하여 체계적인 투자유치 활동을 전개해야 한다. 또한 외국인 임대주택 공급 및 국제학교・병원 유치 등을 통한 생활환경 개선 등 경영 및 생활 측면에서 매력적인 투자환경을 조성한다.

일곱째, 해외 고급인력의 국내 고용기회 확대와 해외 한국 두뇌의 네트워킹 강화이다. 한국과학재단(KOSEF)의 해외 석학 단기초빙제도 및 해외 고급과학두뇌 초빙활용(Brain Pool) 사업 등 기존 사업의 초청 및 지원기간 연장 등을 통해 해외 우수 두뇌(인문사회학 포함)를 국내에 유치해 고용기회를 제공한다. 해외 과학두뇌들을 국내 대학, 정부출연(연), 국・공립 연구기관에 고용하고, 외국의 인문사회 저명인사 및 예술가들

의 국내 거주를 장려한다. 고급인력의 영주 강화를 위해서는 거주자격(F・2) 및 영주자격(F・5) 취득요건을 대폭 개선하여 5년 정도의 장기체류자는 영주권 신청이 가능토록 개선한다. 이공계 석사학위 이상 소지자 등 전문인력에 대해 복수 사증 발급을 확대하여, 1회의 사증 발급으로 유효기간 동안 자유로운 출입국을 보장한다. 현재 추진 중인 외국인 경영 및 생활환경 개선과제(151개)를 차질 없이 추진하여 외국인 친화적 체류환경을 조성하여, 경제자유구역 내에 해외 우수학교 및 병원을 유치한다.

분야별로 학회 및 협회를 조직해 운영자금의 일부를 지원함으로써 해외에서 활동 중인 한국인 과학기술인력 및 문화예술인력 네트워크를 구축한다. 매년 심포지엄 형식의 회의를 개최할 때 이를 지원하는 방안을 고려할 필요가 있으며, 국내에서 개최되는 세미나 및 심포지엄 등에 해외한국인 학자들이 참여할 때 일정 경비를 지원하도록 한다. 또한, 외국 대학에 있는 한국인 학자들이 안식년을 맞아 한국의 대학이나 연구기관에서 연구활동을 하도록 지원한다. 외국의 유명 대학 및 대학원을 유치하여 국내 및 해외 학생의 유학을 장려한다. 예컨대, 싱가포르는 국가 차원에서 스타 과학자나 존스 홉킨스・MIT・와튼・시카고 비즈니스 스쿨 등을 적극 유치하고 있다. '유학생 유치기금'을 설립하여 국내대학의 석사과정 이상의 유학생 유치 실적에 따라 기금을 대학에 차등지원하고, 교육부의 유학생지원기금을 확대하여 국내 대학원에서 IT 및 한국학을 전공하는 외국유학생을 지원하는 정책을 추진토록 한다. 또한, 국내 대학에서 학위를 취득한 우수 외국인이 국내에 취업할 수 있도록 체류기간을 연장하도록 한다.

대륙별로 한상회의(韓商會議)를 수시로 개최하고 이를 지원하는 등 해외에서 성공한 한국인 기업인들의 네트워킹을 강화한다. 세계 화교 네트워크와 같이 해외 한국인들이 주도적으로 결성하여 이를 정부가 간접적으로 지원하는 형태로 전환한다.

여덟째, 소프트 관광산업 육성 및 문화상품의 해외 수출 지원이다. 아시아 경쟁국에 비해 경쟁력이 있는 드라마・영화 관광 상품, 엔터테인먼트 관광 상품, 문화체험 상품 등을 핵심 관광 상품으로 개발하고, 주요 드라마의 관광효과를 극대화하기 위한 인프라를 정비하고 부산영

화제 등을 관광으로 연결한다. 동북아에서 최고의 실력을 갖춘 바둑 등의 제전을 개최하여 관광 상품화하고, 관광산업으로서 잠재성이 있으며 자력으로 생존이 증명된 지방 축제를 발굴하여 예산을 지원한다. 이를 위해 각 지방자치단체가 추진하는 축제 중 관광 잠재력이 높은 축제를 엄정한 기준을 적용하여 선발한다.

경주・부산에서 목포・제주를 연결하는 관광벨트를 조성하여 역사와 자연이 어우러진 복합 관광 상품을 개발하는 등 남해안 관광벨트를 '아시아의 지중해'로 육성한다. 한려수도를 중심으로 한 남해안의 리아스식 해안을 교량으로 연결하면서 세계적인 '다리의 박물관'을 조성하고, 부산・제주・목포를 중심으로 동북아 3국 간 카페리 항로를 증설하고 3개 도시의 공항도 확충한다. 제주도의 국제자유도시 개발계획 등을 추진하여 제주도를 동북아의 관광허브로 육성한다. 중국 베이징에서 서울까지 여객 열차를 도입하여 유럽 및 중국의 젊은 층 배낭 여행자를 유치하여, 동북아 3국에 통용되는 'Northeastern Rail Pass'를 구체화하고 북한을 통과할 때 통과비용을 지불하도록 한다. 중국의 고소득층을 대상으로 한 의료서비스 제공 기반을 강화하여 의료서비스산업의 관광 상품화를 추진한다. 추후 영역을 확대하여 대만, 싱가포르, 동남아 등의 고소득층에 대한 관광 및 의료 서비스를 연계하는 방안을 고려한다.

영화・드라마・게임・가요 등 아시아에서 경쟁력을 갖추고 있는 대중문화산업에 대한 해외 진출을 지원한다. 해외에서 한국의 전통예술・역사 및 현대 대중예술 등에 대한 학술적 연구가 활발하게 이루어지도록 정부 차원의 장학금 지원을 확대한다. 아울러 해외 유명박물관 내 한국관 설치 및 확대를 적극 지원하고 한국학 보급을 위한 해외학자 지원을 강화한다. 우리 문화의 해외 진출을 확대하기 위해 외국, 특히 동북아와의 문화 및 인적 교류 활성화를 추진한다. 문화관광부 주도로 동아시아 전통문화의 보존과 계승을 위한 3국 간 협력체제를 구축하여, 동아시아 건축 등 유형 문화와 음악 등 무형 문화의 보존을 위한 교류를 추진한다. 영화・대중음악 등의 한・중・일 상호개방과 교류 촉진을 위해 연간 교류 목표를 설정하고 순차적으로 이를 확대하도록 한다.

우리 국민이 세계의 다양한 문화를 접할 수 있는 기회를 제공하여 시야를 확대하기 위하여 개발도상국의 전통문화 공연에 대해 정부가 일

정 부분 지원하는 방안도 검토 가능하다. 1차적으로 아시아 지역의 전통문화 공연을 유치하고 경제성이 없을 때는 정부가 보조금을 지불하고, 2차적으로는 미주・유럽・아프리카 문화를 소개하는 작업도 추진한다.

국제회의산업은 고부가가치 산업이며 글로벌화와 관광산업의 육성에도 직접적인 기여를 할 수 있는 산업이다. 국제회의산업 육성을 통해 지역의 균형발전을 도모하도록 한다. 1단계로 동북아 3국 혹은 동아시아 국제회의 개최를 촉진하고 2단계로는 세계 차원의 회의를 개최한다. 특히 동북아 회의나 아세안+3 등 각종 회의를 전략적으로 지방에서 개최하도록 하며, 부산・제주・목포・속초 등 국제공항과 연계될 수 있는 지역을 거점도시로 선정한다. 이를 위해 부산(김해공항)・제주(제주공항)・목포・속초(양양) 등에 해양 리조트 개발을 촉진하고, 이 지역에 국제적 브랜드의 호텔 체인망을 유치한다. 국제 호텔체인을 활용하여 정부, 지자체가 회의유치에 공동의 노력을 기울이도록 하며, 이 지역과 기존 전시장(컨벤션센터)을 연계한다.

이를 위해 도시 간 자매결연 등을 추진하여 선진국의 노하우를 습득한다. 국제회의도시로 유명한 유럽의 도시(스위스, 프랑스, 독일의 도시)들과 주요 국내 도시들의 자매결연을 추진하여 국제회의산업에 대한 지식을 함양한다.

제4절 국제협력 강화

1. 현황 및 문제점

국제적으로 ODA 규모는 선진국의 경제적 침체와 동서냉전 종식으로 감소 추세였지만, 2000년 UN MDGs 회의 이후에는 점차 증가 추세에 있다. 실례로 2005년 UN MDG+5 정상회의에서는 ODA를 GNI 대비 0.7%까지 제공토록 권고하였다. 원조공여국들이 UN MDG 달성을 위해 약속한 ODA 확대약속을 실제로 이행할 경우 OECD/DAC 회원국의 ODA 규모는 2006년 약 970억달러(ODA/GNI 비율 0.3%), 2010년에는 1,270억달러(ODA/GNI 비율 0.36%)로 늘어날 것으로 추산된다. 우리 정

부도 국제사회의 MDG 달성노력에 동참하고 우리나라의 빈곤완화 및 경제발전 경험을 개도국에 전수해 주기 위해 2009년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.1%로 확대키로 결정하였다. 현재 우리의 ODA 규모는 7.4억 달러로 GNI 대비 0.09%(2005년)에 불과하며, IDB 가입 등에 따른 일시적 국제기구 출자·출연금(2억달러)을 제외할 경우 ODA/GNI 비율은 0.07% 수준으로 2005년도 OECD/DAC 회원국의 평균 0.33%의 1/4 수준에 불과하다.

ODA의 질적인 측면에서는 대외 원조의 통합적 이념과 목표가 없는 상태이며, 종합적인 정책수립 및 조정 기능이 취약하고, 성과 중심적인 원조체계가 미비한 실정이다. 게다가 국민들의 지지와 참여기반도 취약하다는 지적을 받고 있다. 이와 같은 문제점들을 해결하기 위해 국무조정실에서는 2005년 11월에 '대외원조개선 종합대책'을 수립하였으며, 동 대책을 중심으로 각 부에서는 개선책을 마련하여 실시하고 있다. 다자간 원조의 경우 ODA 총액 대비 22%(2004년)로 OECD/DAC 회원국의 평균을 약간 하회하며, 지원기구의 선정과 지원규모를 결정함에 있어 대내외적으로 표명하고 있는 구체적 지원 원칙이나 기준은 없다고 보는 것이 타당하다.

2. 여건 및 전망

우리는 식민지 지배, 전쟁, 극단적 빈곤 등 개도국의 보편적인 고통 유형을 모두 경험한 국가이지만 짧은 기간 내에 성공적으로 경제개발을 달성하였다. 우리가 선발개도국이라는 입지를 활용하고 우리의 소중한 개발경험을 다른 후발개도국에 전수함으로써 우리의 국가 브랜드를 높일 수 있으며, 궁극적으로는 지구촌의 지속가능한 개발과 평화유지에 기여할 수 있다. 우리의 ODA 규모와 노하우가 다른 선진국에 비해 열세인바, 이를 극복하기 위해서는 우리의 비교우위 분야를 최대한 활용할 필요성이 대두되고 있다. 우리는 개도국이 필요로 하는 중·저급의 기술을 보유하고 있으며, 이를 전수할 수 있는 인적자원과 노하우도 보유하고 있다. 또한 한국전쟁 이후 국제적인 재정적·기술적 도움으로 전후 재건사업을 훌륭히 수행했던 귀중한 경험도 보유하고 있다.

ODA 사업은 국민 개개인은 물론 민간기업, NGO 및 시민단체 등의 참여를 통해 ODA에 대한 국민적 공감대와 지지기반을 확충함으로써 효과적인 ODA 사업 수행이 가능하다. 2004년 쓰나미 사태가 발생했을 때는 우리 국민과 민간단체, 지자체 등에서 정부와의 협력을 통해 조기에 필요한 물품 및 의사와 간호사를 파견하여 효과를 제고하였으며, 국민들에게 ODA의 중요성을 인식케 만든 계기를 제공하였다. 이러한 경험을 살려나가기 위해서는 시민사회와의 협력을 강화하고 ODA의 투명성을 제고하여 국민적 참여와 지지기반을 확대해야 한다.

국제사회의 존경은 이념(민주주의, 시장경제)·군사력·경제력과 함께 국가안보를 결정짓는 중요 요소이다. 따라서 ODA를 확대하는 것은 국가안보와 외교문제 해결의 중요한 수단으로 활용될 수도 있다는 것이다. ODA는 실질적으로 국제무대에서 개도국의 지지를 유도하기 위한 유효한 수단이며, 개도국과의 현안 해결에 중요한 전략적 기반으로 활용가능하다. ODA는 또한 무역 마찰에 대한 예방적 효과와 함께, 우리나라의 이미지와 브랜드 가치를 높임으로써 중장기적으로 수출증진·기업진출에 기여할 것으로 기대된다. 빈곤 완화 등 UN의 새천년개발목표(MDGs)에 명시된 범세계적인 이슈에 우리의 적극적인 자세를 표시함으로써 국제사회에서의 역할 증대에 기여할 수 있을 것이다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

우선 우리의 비교우위 분야를 활용한 한국형 국제협력모델을 개발하고 이에 기초한 세부 지원전략을 수립해야 한다. 제한된 재원의 효율적 활용과 지원효과 제고를 위해 원조대상국 선별 기준을 마련하여, 선택과 집중의 원칙에 따라 원조대상국 수를 현재 130개국에서 절반 수준인 60개국 내외로 축소한다. 당장은 국별 예산배분전략과 국별 중요도 및 특성에 맞는 원조 분야와 지원 수단 등을 고려하여 접근하고, 중장기적으로는 국가별로 개별적인 원조 프로그램을 운영할 수 있도록 추진한다. 그러기 위해서는 주요 수원국과 국별로 정례적 개발협력정책대화

등 협의채널을 구축할 필요가 있다.

다음으로 DAC의 각종 가이드라인과 DAC의 동료평가(peer review) 결과, UN 및 선진 공여국의 기준 및 모범 사례 등을 벤치마킹하여 국제기준에 부합하는 정책 수립 및 집행을 도모한다. 수원국의 국가개발계획과 빈곤 감소전략(PRSP)에 최적으로 부합하는 지원을 하도록 하며, 범지구적 과제해결, MDG 달성에 직접 기여할 수 있도록 구체적인 목표 설정 및 지원을 추진한다.

나. 정책과제

첫째, ODA의 양적 확대와 질적 수준 제고이다. 국내 재정소요 등을 고려하여 단기간 내에 선진국 수준으로 ODA를 급격히 확대하기보다는 우선 2007년까지는 ODA/GNI 비율을 0.08%, 2009년까지 0.1%, MDG 달성 마지막 연도인 2015년까지 0.25%, 2030년까지는 UN에서 권고하는 0.7%까지 확대하는 ODA 중장기 확대계획을 수립한다. 현재의 우리의 국내외 현황을 고려하여 ODA 배분구조상 양자 간 무상원조비율을 2007년 50%, 2009년 60%, 2015년 70%까지 확대하며, 2030년까지는 OECD/DAC 회원국의 평균인 90%까지 제고한다. ODA의 지역적 배분은 우리와 정치・경제 및 지리적으로 가까우며 또한 원조효과가 높은 아시아・태평양 지역을 중심으로 한다. 그러나 원조의 본래 목적에 부합토록 최빈국(LDC)에 대해서도 2007년 0.02%, 2009년 0.03%, 2015년 0.05%까지 확대하며, 2030년까지는 UN의 권고 수준인 ODA/GNI가 0.15%가 될 수 있도록 한다. 비조건부 원조율은 국제적인 기준과 국내 상황을 종합적으로 고려하여 2007년까지는 30%, 2009년 40%, 2015년 70%, 2030년까지는 국제기준인 90%로 점차 증가시키는 노력이 배가되어야 한다.

기획・심사・모니터링 및 평가 기능 등 핵심 기능을 강화하고 원조기법을 선진화하여 원조의 효율성을 제고한다. 아웃소싱을 확대하고 성과 중심적 사업수행체계를 마련하며, 중기(3~5년) 단위의 수요 조사를 실시하고 사업계획을 수립한다. 해외 조직의 확대와 기능 강화, 사무소 주도의 국가별 지원계획 수립, 주재국과의 정례회의 개최, 현지 구매 확대 등 현장 중심의 사업운영체제로 전환하는 것도 중요하다. OECD/

DAC 가입에 대비하여, 국제 규범에 부합하는 선진 원조정책 및 DAC 논의사항을 우리 정책에 활용하기 위한 연구·평가 기능을 강화한다. 대학 및 전문연구기관을 적극적으로 활용하고, 장기적으로는 협력 및 개도국 연구 전담기관을 설립하는 방안을 검토한다. 국제적으로 개발원조 분야가 전문화·다양화되고 있는 추세에 대응하여 ODA 관련 전문가를 양성한다. 이를 위해 개발 분야에 특성화된 대학 또는 대학원에 학위과정 및 단기과정을 개설한다. 조직 외적으로는 분야별 외부전문가 및 컨설턴트 등록제도 등을 실시한다. 국내 전문인력의 UN 및 OECD 등 국제기구 진출도 지원한다.

국제기구, OECD 원조 공여기관 등과의 협조 및 조정 체계 강화를 통하여 글로벌 네트워크를 구축한다. 선진국 및 UNDP 등 국제개발기구들과의 원조정책협의회를 확대하고, 국제협력 정보자료 및 노하우 교환 활용체제를 발전시키고 국제협력 관련 국제회의 참여와 국제기구·원조기관과의 공동협력사업 실시를 확대한다. 협력사업수단 간의 연계 추진을 강화하고, NGO 사업비중을 확대하는 등 사업수단의 질적 개선을 도모한다. 3국 공동사업, 국제기구 공동사업 활성화 등 원조기관 간의 협력을 강화하고, 해외 긴급재난에 대한 체계적 대응시스템을 구축한다. 그리고 DAC 가입을 추진하여 진정한 의미의 선진국으로서 국제사회에서 보다 큰 영향력 행사를 도모한다. 2009년 전후를 가입 시점 기준으로 검토하되 원조목표 달성추이와 재정여건을 고려하여 결정하며, 가입 전이라도 DAC 가입준비반을 설치 운영하여 DAC 가입 심사 시에 대비한다.

둘째, 선진 원조정책 실시이다. 개발 NGO·시민단체·학계·경제단체 대표로 구성된 가칭 '대외원조정책위원회'를 설립, 선진 원조정책 실시를 위한 기반을 구축하고, 우리나라 국민의 개도국 봉사기회를 확대하기 위한 봉사단 규모를 확대한다. 우리 ODA 중 개발 NGO에 대한 지원규모를 현재의 0.5%에서 2007년까지 0.7%, 2012년까지는 1.5%, 2030년까지는 OECD/DAC 평균인 2.14%(2002년 기준)로 확대하는 계획을 수립 및 집행한다. 국내 개발 NGO 숫자가 더욱 확대되고 활동이 활성화될 수 있도록 제도적 장치를 마련하며, ODA 프로젝트가 개발 NGO를 통해 실시될 수 있도록 하고, 또한 NGO를 통한 ODA 인식제고 프로그

램에 대한 지원을 강화한다. 지자체가 ODA 사업에 적극 참여할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 중앙정부, 지자체 및 NGO 단체와의 네트워크를 강화한다. 민간기업과의 ODA 네트워크를 마련하여 동 기업들이 ODA 사업에 직접 참여할 수 있는 길을 모색하고, 또한 동 기업들이 국제 ODA 입찰 등에 적극 참여할 수 있도록 GO와 NGO 간 정보교환을 활성화한다.

셋째, 참여형 국제협력 실시이다. 정부와 NGO 간의 정책 대화를 강화할 수 있는 제도적 기반을 구축하고, 개도국 발전을 위한 우리 청년 및 중·장년 인력들의 봉사기회를 확대하여 참여형 국제협력의 모델을 정착시킨다. 개발 NGO들의 ODA 정책수립과정 참여를 보장하는 제도적 장치를 마련하고, 개발 NGO들로 하여금 우리 국민들의 ODA에 대한 인식 제고에 적극적으로 참여할 수 있도록 자체 프로그램 운영 예산을 지원한다. 또한, 선진국과 같이, 민간기업들이 국제적인 ODA 사업에 직접 참여하여 기술적·재정적인 지원을 실시하고, 국제적 ODA 입찰 사업에도 적극 참여토록 권고한다.

넷째, 국제기구와의 협력 강화이다. 국제개발기구에의 지원이 OECD 회원국의 평균인 전체 ODA 중 30%에 달할 정도로 그 역할이 중요하므로, UN의 새천년개발목표(MDGs)에 기초하여 국제기금에의 지원을 강화하고, 이때 우리의 기업들이나 시민단체의 참여를 유도하고, 국제기구 지원성과 평가네트워크를 활용한 다자간 기구 지원전략을 수립한다.

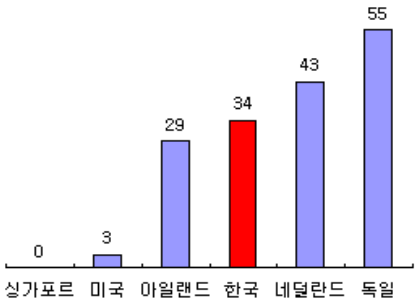
제5절 제도 및 관행의 국제표준화

1. 현황 및 문제점

국내 기업은 물론이고 외국 기업 역시 편리하게 기업활동을 할 수 있도록 세계적 관행이 통용되는 비즈니스 환경의 창출이 필요하나, 우리나라의 비즈니스 환경은 싱가포르·영국 등에 비해 뒤떨어지는 것으로 조사되었다. 통신·교통 등 물적 인프라의 저렴한 공급 외에도 규제나 행정절차의 간소화와 생활환경·언어소통 등 사회·문화 환경 역시

[그림 8-5] 고용경직성(2003년)

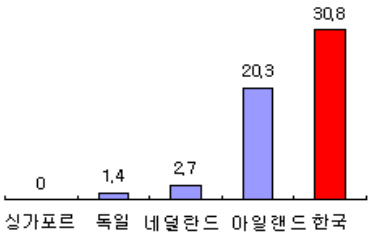
(단위: 지수)



자료: World Bank, *Doing Business in 2004*.

[그림 8-6] 연간노동손실일수(2002년)

(단위: 천명당 일수)



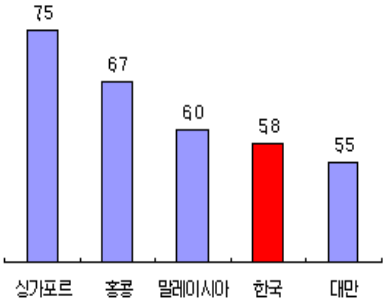
자료: ILO, *Labor Statistics*, 2002.

중요하다. 편리한 비즈니스 환경은 국내기업의 경쟁력을 강화시킬 뿐만 아니라, 외국인투자 유치를 통해 일자리 창출에도 기여한다. 기업이 우수한 인력을 자유롭게 이용할 수 있는 제도적 환경과 유연하고 안정된 노동시장의 형성이 필요하나, 우리나라의 고용 경직성은 독일, 네덜란드 등 일부 유럽 국가에 비해서는 낮지만, 미국과 비교하면 여전히 높은 것으로 평가된다. 노동 관련 규제 및 행정절차의 간소화, 고용 조정이 용이한 노사관행, 노사관계 안정화가 핵심적 요소이다. 노동시장의 유연화는 해외투자자의 불안감을 줄일 뿐만 아니라 제조업의 안정적 성장, 정규직과 비정규직 간 격차 해소에도 기여한다.

해외자본의 유치를 위해서는 기업지배구조의 선진화가 요구되나, 우리나라의 기업지배구조는 말레이시아와 비슷한 수준이라는 평가도 있으며, 사회 전체의 투명성도 선진국에 비해 낮은 수준으로 평가되고 있다. 따라서 기업지배구조 개선을 위해서는 글로벌 스탠더드에 부합하는 회계기준의 확립, 투명한 경영관행의 정착, 소비자 보호정책의 강화 등이 필요하다.

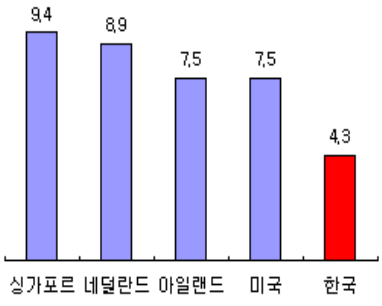
아울러 국제적 환경기준에 부합하는 환경 관련 국내 제도의 정비가 필요하나, 우리나라는 경제규모 대비 이산화탄소 배출량이 유럽국가의 약 2배 수준으로, 경제구조의 환경친화성이 선진국 수준에 미달된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 세계적 환경기준에 부합하는 제품

[그림 8-7] 기업지배구조 선진화 지수(2004년)



자료: Asian Corporate Governance Association, *CG Watch 2005*.

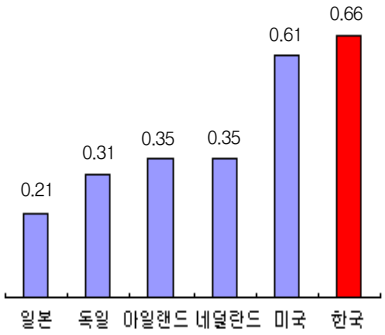
[그림 8-8] 투명성 지수(2003년)



자료: Transparency International, *Global Corruption Report 2004*.

[그림 8-9] CO_2 배출량(2002년)

(단위: kg/GDP)



자료: OECD, *CO2 Emissions from Fuel Combustion 1971/2002*, 2004

및 기술 개발, 환경 친화적 생산공정 도입, 환경산업의 육성, 국내 환경 기준의 강화 등이 필요하다. 환경 차원의 글로벌 스탠더드 도입은 선진 국시장 진출 확대 및 환경 관련 통상분쟁 회피 외에도 지구 온난화 방지협약에 대응하는 효과가 있다.

〈표 8-5〉 EU의 자동차 CO_2 배출규제와 한 · 일의 대응

	합의기준	대응 및 영향
한 국	170g/km(2004년) 140g/km(2009년)	중간목표 달성 실패 수출타격 예상
일 본	140g/km(2008년) 120g/km(2010년)	중간목표 기 달성 수출증가 예상

자료: OECD, *CO2 Emissions from Fuel Combustion 1971/2002*, 2004.

2. 여건 및 전망

WTO와 같은 규범 중심의 다자체제(rule-based multilateral trading system)가 확대 · 강화되고 자유무역협정(FTA)을 중심으로 한 지역주의가 확대되는 등 세계경제의 통합이 가속화되면서 글로벌 스탠더드를 도입해야 할 필요성이 증대되고 있다. 2006년 7월 라미 WTO 사무총장이 농업분야의 시장 접근 및 국내 보조, 비농산물 시장 접근 등 핵심 쟁점에서의 회원국 간 이견을 이유로 DDA 협상의 중단을 선언함에 따라 향후에는 지역주의가 더욱 확산될 것으로 전망된다. 지역주의를 통해 세계시장이 통합되어 글로벌 소싱이 이루어지는 '글로벌화 시대'에 통상을 통해 선진국으로 도약하기 위해서는 보편적으로 통용되는 경제 · 사회적 규범과 관행의 정착이 필요하다.

통상협상의 의제가 관세 중심 의제(cross · border agenda)에서 지식재산권, 경쟁정책, 정부조달 등 각종 제도를 포함하는 의제(beyond · border agenda)로 확대되면서 규범 및 제도가 동조화(harmonization)되는 추세이다. 각종 규범의 국제 동조화 추세 및 필요성 증대에 따라 국내 관련 법규를 글로벌 스탠더드와 부합되도록 재정비할 필요성이 증대되고 있다. 이와 같은 규범 및 제도의 동조화는 불필요한 각종 거래비용을 감소시켜 무역을 보다 원활히 할 것으로 전망되며, 특히 개도국의 부정 · 부패를 완화시킬 수 있는 계기가 될 것으로 예상된다.

글로벌 스탠더드의 도입은 우리 제도의 선진화는 물론 외국인직접투자(FDI)를 증가시켜 경제의 효율성 제고를 통한 경제성장에 기여할 것

으로 전망된다. 중국경제의 부상으로 우리나라는 차별화된 FDI 유치 전략을 수립할 필요가 있는바, 중국사회의 상대적 후진성을 이용하여 글로벌 스탠더드 도입을 통해 차별화된 환경을 구축할 필요가 있다. 전 세계에서 통용되는 제도 및 규범을 구축하는 것은 외국인직접투자 유치의 필요조건이며, 합리적인 제도의 도입으로 우리 경제의 효율성이 제고될 전망이다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

노동부문에 있어서는 개별 국가마다 노사관계와 법·제도가 상이하여 글로벌 스탠더드를 일률적으로 정의하기는 어려우나, 노사관계 법령이 국제기준을 따르면서도 한국적 특수성을 반영할 수 있도록 개선하는 것이 기본방향이다. 미국의 회계개혁법(Sarbanes·Oxley Act)상 기업지배구조와 회계투명성 관련 규정이 점차 글로벌 스탠더드로 인식되고 있는 상황이며, 우리나라는 이 제도의 대부분을 이미 반영하여 시행하고 있다. 기업의 의사결정 및 내부 통제체제 개선, 소수주주권 강화, 회계투명성 강화, 증권 관련 집단소송법을 이미 도입하여 시행하고 있으며, 개별 금융산업 간 장벽을 낮추어 산업 간 통합을 촉진하고 관련 규제를 철폐하는 방향으로 정책을 추진하고 있다.

OECD·WTO·IMF 등 국제기구의 평가 및 권고에 따라 시장경쟁을 촉진하는 부문별 정책을 추진한다. 시장경쟁을 촉진하는 고유의 경쟁정책 분야와 이와 연계된 소비자보호에 정책초점을 맞춘다. UR 10년에 대한 냉철한 평가를 바탕으로 개방화시대에 부합하는 농정 패러다임을 구축하여 체계적이고 통합적인 농업·농촌정책을 시행하고, 선진국 수준에 맞는 '서비스산업 중심'으로 국내 산업구조를 고도화하기 위해 적극적인 서비스시장 개방과 경쟁을 도입하여 국내 서비스산업의 경쟁력 증진을 도모한다.

외국인투자에 대한 부정적 인식을 해소하고 한국사회를 글로벌화하기 위해서는 외국문화에 대한 거부감을 완화하고 수용성을 높일 수 있

는 환경 조성이 필요하다. 외국인직접투자(FDI)를 유치하기 위한 환경으로서 외국인의 경영 및 생활 환경의 개선이 중요하다. 그리고 가장 기본적인 정책은 언어소통이므로 외국어 교육 강화를 통해 외국문화에 우호적인 분위기를 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다.

나. 정책과제

1) 노동부문

노동부문에서는 노사관계법 및 제도의 선진화, 근로기준법의 개선, 외국인력 관리체계 개선이 중요한 정책과제이다. 노사관계법 및 제도의 선진화는 노동자 정리해고 요건 완화, 전임자 급여 문제, 복수노조 교섭창구 단일화 방안, 대체근로 제한 완화, 직권중재제도 등이 핵심 쟁점이 된다. 근로기준법의 개선을 위해서는 노동시장의 유연성을 제고하는 동시에 고용보호의 실효성을 강화하기 위해 경영상 해고제도 개선, 부당해고 구제제도 및 임금지급 보장제도의 실효성을 강화해야 한다.

외국인 근로자 등 외국인 이주가 급증하고 있으나, 준비 없는 외국인력의 유입이 많은 사회적 부작용을 초래하고 있어 외국인력 관리체계 개선이 시급하다.[68] 예컨대, 외국인 고용허가제 정착 등 미숙련 외국인력의 합리적이고 투명한 활용체제 구축이 필요하며, 사회통합을 위한 외국인력 정책 마련과 시행을 통해 '열린 사회'를 구현해야 한다. 재외동포에게 영주자격을 부여하여 취업 및 경제활동 여건을 개선하고, 글로벌 기업의 R&D센터 유치 등 외국인 전문인력 활용기반을 구축해야 한다.

2) 금융부문

자본시장의 투명성을 구현하기 위해서는, 중소기업의 지배구조를 개선해야 한다. 그러나 자산규모 2조원 미만 기업에 대한 지배구조 개선은 기업의 부담을 감안하여 신중히 검토하여 중장기적으로 추진해야 한다.

68) 유형별 체류외국인 현황: 2005.12 현재 총 747,000명: 외국적 동포 147,000명, 외국인 근로자 348,000명, 결혼이민자 70,000명.

또한, 통합금융법 제정을 통해 영업 관련 규제의 완화, 업종 간 차별적 규제의 철폐, 금융소비자와 투자자 보호 강화 등을 지향한다. 그리고 금융혁신을 유도하기 위해 경쟁에 반하거나 실효성이 떨어진 규제를 전면 재정비하는 등 금융산업제도도 개선해야 한다.

3) 경쟁부문

시장경쟁을 촉진할 수 있는 시스템 구축을 위해, 카르텔 행위 근절을 위한 제도 개선, 독과점 시장구조의 개선 등에 정책초점을 두되, 기업의 절차적 부담은 완화하는 방향으로 추진해야 한다. 그리고 능동적 시장경쟁 문화의 확산을 위해 경쟁제한적 정부규제를 지속적으로 정비하고, 경제의 글로벌화 및 디지털 경제 확산 등 경제 패러다임의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 시장 참여자의 자율규제 확대를 위해서는 공정거래 자율 준수 프로그램이 활성화될 수 있도록 각종 인센티브를 확대해야 한다. 아울러 경쟁정책과 연계된 소비자 보호 기능 강화를 위해 소비자에 대한 정보제공 기능을 확충하고, 신속하고 효율적인 소비자피해 구제시스템을 구축해야 한다.

4) 외환부문

외환부문에서는 동북아 금융허브 육성을 위한 외환제도 정비가 우선적으로 추진되어야 한다. 예컨대, '유입촉진·유출억제'의 외환정책기조를 완화하고 불법 자본이동에 대한 감시역량을 강화할 필요가 있다. 그리고 자본거래 허가제를 연기할 경우 대외신인도에 어떤 영향을 미치게 되는지, 또 폐지될 경우에는 어떤 문제점들이 예상되는지 등을 분석하여 세부적 정책방향을 수립하여야 한다. 이러한 분석과 문제점 검토를 바탕으로 향후 외환자유화의 세부 추진일정을 마련해야 한다. 또한, 국내 외환자산의 효율적 운영을 도모하기 위해 설립된 KIC를 적극적으로 활용하여 국내 기업의 해외 진출 및 첨단 기술의 아웃소싱을 제고해야 한다.

5) 농산물시장의 개방 및 구조조정

현재의 농업·농촌 문제는 왜곡된 시장기능에 기인하므로 농업 관련

시장의 기능과 정부 역할에 대한 평가를 바탕으로 정책부문별 시장 기능을 강화해야 한다. 농업·농촌의 소득 및 경영 안정정책을 바탕으로, 개방된 시장에의 이행적응을 지원하기 위해 2004년부터 7년 동안 조성될 FTA 이행지원기금을 이용할 수 있다. 한편, 국내외 산지로부터의 안정적인 식료공급을 확보하고 식품안전문제에 대한 구체적인 대응방안(제도와 관련된 예산 포함)을 마련하여야 한다. 이와 함께, 농촌지역의 통합적 발전을 위해, 산업적 시각에서 농촌정책에 접근하는 것을 지양하고 지역개발 측면에서 농촌개발의 개념과 비전을 제시하고 농촌개발 정책의 원칙과 기본정책을 수립하여 시행한다.

6) 서비스시장의 개방 및 경쟁력 제고

종합적인 서비스시장 개방을 위해, 2005년 상반기 중 WTO/DDA 협상에서 개방 요청이 있었던 40개 부문에 대한 점검을 바탕으로 종합적인 서비스시장 개방계획을 수립하여 시행한다. 이와 함께, 업종별 경쟁력 강화를 위해 단기적으로 방송·광고·법률 등의 경쟁력을 강화하는데 정책초점을 모으고, 중장기적으로 교육·의료 등의 경쟁력 강화에 노력하되, 정부 차원의 지원은 DDA 서비스 보조금 관련 협상의 추이를 파악하여 결정한다. 또한, 서비스시장 개방 및 업종별 경쟁력 강화를 추진할 수 있도록, 범정부적으로 체계적인 시스템을 구축하여 운용한다. 한편, 한류의 확산으로 인해 한국 문화산업의 경쟁력이 확인되고 있는 바, 이를 이용한 문화 관련 서비스를 적극 육성한다.

7) 외국문화에 대한 우호적 분위기 조성

외국어 교육 강화를 위해, 아리랑TV와 같은 형태의 라디오 영어 채널 신설, 우수 외국 프로그램의 원어 TV방영 확대, 지상파 DMB 영어방송 실시 등을 통해 외국어 전용 미디어를 확충한다. 영어로만 하는 영어 전용 수업, 영어체험 캠프, 영어교사를 대상으로 한 심화 연수 운용 등 외국어 교육에 대한 지원을 확충한다. 또 외국 문화에 대한 수용성을 높일 수 있는 환경 조성을 위해 해외 유명 박물관의 국내 관람기회 제공, 외국 문화공연 프로그램의 유치 지원, 다른 나라의 문화원에 대한 지원 및 홍보 강화 등 외국 문화 소개 프로그램을 개발·육성한다.

한국에서 공부한 외국인은 결국 親韓 인사가 될 가능성이 크고 동 외국인을 통한 외국 문화의 국내 전파로 외국 문화에 대한 거부감이 줄어들 수 있으므로, 국내 대학의 외국인 유치를 위한 정보 및 자료를 적극적으로 제공하고 한국정부 초청 외국인 장학생 선발을 확대한다. 이를 위해 장학사업 관련 예산을 확보하여 중장기 관점에서 집행할 필요가 있다. 이 외에도 민간부문의 각종 해외연수를 확대한다.

제6절 남북한 공동번영의 실현

1. 현황 및 문제점

참여정부는 DJ정부의 햇볕정책을 심화・발전시킨 '평화번영' 정책을 일관성 있게 추진함으로써 남북협력을 지속적으로 발전시킬 수 있었으며, 특히 2005년은 '제2의 6・15 시대'를 여는 도약단계로 해석될 수 있다. 정치・군사 분야의 장관급 및 실무급 회담들을 적극 활성화함으로써 신뢰와 대화에 근거한 갈등의 상생적인 해결전통의 기반을 구축하였다. 특히, 2차례 서해상 충돌 발생 이후 우발적 분쟁의 확대 방지장치를 마련하고, 6자 회담의 측면 지원 강화를 통해 군사적 긴장 완화에 기여하였다. 또한, 경협 범위를 기존의 3대 산업(철도・도로, 개성공단, 금강산)으로부터 농・수산업으로 확장하고, 사무소 설치 등을 통해 제도화를 추진하였다. 2004년 11월 도로공사는 남북 모두 완료하였고, 2005년 8월 남북해운합의서 발효로 남북 각각 7개 항 간 해상항로대가 개설되었다. 남북 물자교역이 지속적으로 증대한 결과 2005년에는 남북교역규모가 1조원(10.5억달러)을 돌파하였다. 1991~2000년 기간 동안에 연 1천억원 이하였던 남북협력기금은 2001~2005년 기간에는 연 5천억원으로 증가하였고, 2006년에는 1조원을 돌파하였다. 금년도 재원은 총 1조 2,389억 원에 이른다. 이 밖에도, 이산가족들의 상봉기회를 확대하고, 국군 포로와 납북자 문제의 해결을 위한 발판 마련 등 사회・문화 부문 교류・협력의 확대를 모색하였다. 2005년의 왕래 인원 88,341명은 지난 60년간의 왕래 인원인 85,400명을 상회하였으며, 금강산관광이 연간 30

만명을 돌파하면서, 2005년부터 수익성을 확보하기 시작했다. 군사회담의 제도화, 인적 왕래와 물적 교류 확대 등 참여정부의 '접촉을 통한 변화' 정책은 남북관계의 안정적 발전기반 구축에 기여하였다. 특히 2007년 10월의 정상회담에서는 보다 구체적인 남북 경협 추진방안에 대한 합의가 이루어져 남북관계 발전에 커다란 진전이 있었다.

그러나 북한의 핵개발 문제가 여전히 미해결 상태이며, 북한의 국제적 고립이 해소되지 않고 있어 한반도의 지정학적 위험은 지속되고 있다. 정전체제의 유지 등 근본적인 안보 불안이 지속되면서 국방비 부담, 국가신인도 하락 등 분단비용으로 인해 잠재성장력이 저하되고 있는 바, 한반도 평화체제 구축과 남북한 간 경제력 격차의 해소는 선진국 진입을 위한 전제조건으로, 상호보완적인 경제구조를 가지고 있는 남북 간 경제협력이 본격 추진될 경우 성장잠재력은 크게 향상될 전망이다. 특히, 대중국 투자의 상당 부분이 지리적으로 더 가깝고 언어 또한 동일한 북한으로 방향 전환할 가능성이 크리라고 예상된다.

전쟁과 냉전 시대의 유산으로 말미암아 북한에 대한 시각이 경직화된 보수계층을 중심으로 남북 경협에 대한 부정적 의견 또한 존재하는 것이 현실이다. 북한의 미사일 발사 이후 대북 경협의 효과에 대한 회의적 시각이 증가하였으나 최근 남북 정상회담 이후 다시 우호적인 분위기가 성숙하고 있다. 그럼에도 불구하고 갈등의 사전적 감축을 위한 국민적 합의 도출과 투명한 과정의 중요성은 덜해졌다고 할 수 없다. 남북 경협으로 인한 남남 갈등의 심화를 축소하기 위해서는 사전적으로 도출된 국민적 합의에 따라 투명하게 진행할 필요가 있으며, 장기적 시계를 가지고 일관되게 체계적으로 접근할 필요에 대한 인식이 확산되고 있다.

2. 여건 및 전망

급성장세에 있는 중국과 유일 초강대국인 미국 간 냉전·열전 가능성, 대만의 독립을 둘러싼 국지 분쟁, 북한의 핵개발 등 한반도를 둘러싼 동북아 지역은 앞으로도 지정학적 위험이 매우 높을 것으로 예상된다. 무기체계의 발달 특성상(사정거리의 연장, 정확도와 살상력의 증대, 미사일 방어체계 구축) 선제 기습공격의 이점이 증가함에 따라 전쟁 발

생 가능성 또한 증가하였다. 50년 이상 전쟁 준비를 해온 남북한 간에 전면적 전쟁이 발생할 경우 민족 공멸의 위험이 수반될 뿐 아니라, 이는 최소한 주변 강대국들에 의한 종속적 지배로 연계될 가능성이 높으므로, 한반도 평화체제의 수립을 최상위 과제로 추진해야 할 필요성이 있음은 자명하다.

통일비용은 이데올로기적으로 분리되었던 두 체제가 경제를 통합한 후 10년 내 유사 경제・생활 수준에 도달하기 위해 투자해야 할 비용으로, 독일의 경우에도 초기에는 1조마르크가 예상되었으나, 민간부문과 공공부문을 포함하여 2조마르크(950조원)를 초과한 것으로 밝혀졌다. 통독 후 15년간 1조 2,500억유로(1,500조원)를 통일비용으로 지불한 독일은 통독 전에도 30년간 500억유로(120조원)를 지불한 바 있다. 남북한의 통일 후 북한경제의 자립까지 지원해야 할 비용 추정 사례로 21세기위원회는 사회간접자본 확충・생계보조・민간투자를 포함하여 4,400억～1조 2,000억달러(352조～960조원)로 추정하였다.[69] 1996년 마커스 놀랜드는 통일 후 10년간 1조 5천억달러를 투자하고 25년이 지나도 북한의 생활수준은 한국의 60%에 불과하리라 전망하였다.[70] 북한의 재해와 침체 지속으로 인해 남북 간 경제력 격차가 확대되면서 남북한 통일 시 한국이 부담해야 할 잠재비용 또한 대폭 증가할 전망이다.

남북 경제협력비용은 새로운 경제적 부가가치를 창출할 뿐 아니라, 장차 잠재적 통일비용을 감축하기 위한 선제적 투자의 특성이 있다. 이는 시장의 창출과 선점을 통해 남북한에 호혜적인 블루오션을 제공하고, 평화 증진을 통해 국가신인도가 제고되면서 외국인의 국내투자 증가, 해외자금 조달비용의 감소, 국내 자산가치의 증대효과를 유발할 수 있다. 남북경협은 인도적 지원을 통해 민족의 최소 생존을 확보・유지하고, 북한 주민의 대남 적대감 해소를 통해 민족화합을 촉진할 뿐 아니라, 북한경제의 안정적 전환을 지원함으로써 경제통합비용을 절감하는 등 평화를 유지하면서 통일을 준비・촉진하기 위한 투자의 성격을 보유하고 있다.

69) 대통령자문 21세기 위원회, 『21세기의 한국과 한국인』, 1994.
70) 한미안보연구회의, 『한반도 통일비용에 대한 계산: 비판적 시각』, 1996.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

단기적으로 당면 안보위험을 선도적으로 최소화하면서 경제적 통합을 추진하고, 중기적으로 한반도 평화체제의 구축을 통해 남북한 공동체의 상생적인 발전기반을 공고히 하고, 장기적으로 정치적 통합을 달성하여야 한다. 이를 위해, 첫째 2010년까지 북한 핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축한다. 한국은 6자 회담에서 주도적인 역할을 통해 북한 핵문제 해결을 선도하면서, 정전협정을 평화협정으로 대체하여 한반도의 안보불안을 종식시키고 통일의 기반을 조성한다. 둘째, 2020년까지 남북한 경제협력 등을 통해 경제 격차를 대폭 축소한다. 남북 교역과 투자의 획기적인 확대를 이루고 개성·금강산 등 기존 협력 거점을 중심으로 경제관계의 심화를 추진하고, 국제협력을 통해 북한경제를 지원하는 한편 농업·SOC·통신 분야의 실질적인 협력을 강화한다. 이를 통해 남북한의 경제통합을 공동시장(common market) 수준으로 격상시킨다. 셋째, 2030년까지 남북연합을 거쳐 통일의 달성을 추진한다. 남북한이 독자 정부를 유지하면서 정부 간 공식 협의체를 구성하는 남북연합을 우선적으로 실현하고, 공식협의체의 권한을 점차 확대해 가면서 남북한 독자 정부의 권한을 축소해 가는 등 점진적인 방식을 통해 통일을 최종적으로 달성한다. 또한, 통일 한국이 동북아의 경제중심 국가가 될 수 있도록 기초 여건을 조성하는 한편, 통일비용의 다양한 재원 조달방안을 사전에 강구한다.

나. 정책과제

첫째, 한반도 평화체제의 구축이다. 이를 위해 남북정상회담의 정례화·제도화를 추진하고 2020년까지 남북정상회담의 합의사항에 대한 이행·실천을 담보하는 신뢰의 관행을 정착시킨다. 또한, 평화보장을 위한 방위역량의 확대와 한·미 동맹의 미래지향적 발전을 위해 2010년까지 무기체계 독자개발능력을 확충하고 이를 위한 방위부문 연구개발투자를 확대하며, 2020년까지 평화체제의 진전에 따라 감군을 실시하되

한국적 여건에 맞는 첨단군으로 육성하기 위해 정보·정밀 타격 분야의 전력예산을 중점적으로 확보한다.

남북 간 평화체제의 구축도 함께 이행되어야 한다. 이를 위해 북한 핵문제를 해결하고 대북 에너지 지원 예산을 확보해야 한다. 대국민 홍보예산을 확대하여 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성에도 힘써야 한다. 또한, 전시 작전권 이양, 한반도에서 미국이 갖는 장기적인 역할 등에 대한 논의를 위해 평화체제 구축 이전에 한·미 정상회담을 개최하는 등 한·미 간 다양한 대화채널을 가동한다. 이를 위해 외교통상부는 다양한 대미외교 통로를 개발할 수 있도록 관련 예산을 확대한다. 2020년까지 북한이 미국·일본 등과 수교하고 동북아에 새로운 안보질서가 확립되도록 외교적 노력을 경주해야 한다.

자주국방을 위한 하드파워(Hard Power) 기반의 강화도 핵심적이다. 국제 외교·협력 강화 등 소프트파워 중심 접근방법은 상대 국가의 약속 이행 실패나 의도적 기만에 대해 취약할 수 있으므로, 이를 하드파워로 보완함으로써 제도적 안정성(robustness)을 확보할 필요가 있다. 이는 「국방개혁 2020」의 조기 집행을 통해 군을 기술집약형 정예 강군으로 변환시킴으로써 달성될 수 있다. 4강에 둘러싸인 지정학적 위치로 인해 한반도의 평화는 남북 갈등뿐 아니라, 6자 간 다양한 갈등에 의해서도 영향을 받을 수밖에 없으며, 동북아 지역은 향후 20~30년간 분쟁 발생 가능성이 매우 높으리라고 예상되고 있는 만큼 전시작전권의 환수 등 국방정책의 독립성 확보는 불요·불급한 갈등을 최소화하기 위해서 필수적이라고 할 수 있다. 독자적 정보수집능력 및 전략기획능력의 조기 확보를 우선적으로 추진하여 지정학적 위치로 인해 발생할 수 있는 갈등에 대비해야 한다.

둘째, 남북 경제통합의 발전기반을 공고화하는 것이다. 북한의 시장적 가치를 제고하여, 2010년까지 북한과의 협의를 통해서 임금수준·노무관리·통관절차 등 북한의 투자조건이 중국을 앞설 수 있도록 유도한다. 이를 위해 북한 공무원의 중국 산업 시찰을 지원하는 사업을 추진한다. 2020년까지 북한이 시장경제로 전환될 수 있도록 북한의 공무원 및 연구자에 대한 시장경제훈련 지원예산을 확대하고, 북한의 교역가능상품 개발을 위한 컨설팅 사업을 전개한다.

남북교역과 대북투자 확대를 위한 제도와 관행을 개선해야 한다. 민간과 정부 간의 보완적 역할을 명확히 설정하고 경제적 거래 성격을 갖는 경제협력의 비중을 확대한다. 2010년까지 남북한 간의 교역을 내국간 거래로 인정받기 위한 국제적 협력을 강화하고 9개 경협 관련 합의서 발효, 남북경제협력협의사무소 개설 등 남북경협의 제도화 수준을 심화시킨다. 또한, 2010년까지 그간 지연된 남북철도·도로 연결사업을 마무리하기 위해 관련 대북예산 지원을 2년 내에 집중 투입한다.

남북협력기금의 효율화를 도모하면서 남북경협을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 지난 15년간(1991~2005년) 순수 남북경협비용은 7,500억 원(연평균 500억원)에 이르는데, 남북협력기금의 60% 이상이 식량·비료지원에 집중되고 개발성 경협사업은 27%에 불과하므로, 남북협력기금 사용의 효율화를 위한 재정배분을 도모할 필요가 있다. 또한 남북한 주민 '동등 대우 비용'과 북한의 '시스템 전환 비용' 완화를 위해 남북경협의 단계별 지원 다양화를 추진한다. 우선 3대 경협사업(개성공단 건설, 철도·도로 연결사업, 금강산 관광사업)을 심화·확대하고, 점차 농업·경공업·물류·에너지 등 호혜적인 산업협력으로 확대한다. 초기에는 주로 정부재정을 활용하고 도약·심화 단계에는 국제기구 자금과 해외원조, 민간자금 등을 주재원으로 활용한다.

개성·금강산 등 협력 거점의 발전을 도모해야 한다. 2010년까지 1단계 100만평에 대한 부지공사, 기타 인프라 건설을 완료하고 미국과의 협의를 통해서 개성공단 상품의 해외 판로를 확보한다. 전략 물자의 북한 내 반입 문제를 해소하며, 통행·통관 절차 간소화, 법·제도의 정비 등을 통해 국제경쟁력을 갖춘 공단으로 개발한다. 2020년까지 나진·선봉, 신의주, 원산, 남포 등을 대북 협력 거점으로 육성하기 위해 대북예산 지원을 지역적으로 선택 배정한다. 한편, 2020년까지 비자에 의한 남북한 자유 왕래를 실현하여 금강산·개성·평양 등 북한 지역에 대한 본격적인 관광협력을 개시한다. 금강산 관광은 육로 관광의 정례화, 위락시설 확충 등으로 2006년 6월 현재 관광객 100만명을 돌파하였다.

북한의 식량문제 해결을 위한 농업부문의 협력 확대도 중요하다. 2010년까지 북한지역이 당면한 식량난 타개를 목표로, 농기계에 대한 부품 및 수리지원을 통해 농기계의 가동률을 높이고 토지정리사업을 지

원한다. 또한 FAO・WFP 등 국제기구의 북한지역 '식량 및 작황 평가팀'에 적극 참여하여 향후 농업개발지원사업에서 한국의 주도적인 역할을 준비한다. 2020년까지 북한지역의 농업생산 자립능력을 확립하기 위해 농업생산에 직접적 영향을 미치는 비료산업에 북한과 공동 투자하는 방안을 강구한다.

SOC 부문의 남북협력이 확대되어야 한다. 2010년까지 현재 진행 중인 철도 및 도로 연결사업을 완결하고 개성, 금강산, 나진 등 주요 협력거점 주변의 배후 교통망 관련 지원을 우선 추진한다. 2020년까지 평양・신의주・나진・원산 등에 남북 항공로를 개설한다. 북한지역에 대한 초기 SOC 투자규모는 3.7조~8.5조원으로 추산되며 다자간 국제협력의 틀 안에서 이를 해결하는 것이 필요하다. 또 광공업부문의 실질적 협력 강화를 도모해야 한다. 에너지 분야에서는 2020년까지 동북아 에너지 협력구도를 확립한다. IT 분야에서는 2010년까지 남북한의 공동 기술표준을 위한 노력을 강화하며, 2020년까지 저작권을 비롯한 제도적 장치를 구축한다. 전통산업분야의 협력 강화를 위해, 2010년까지 제1차 경공업 및 지하자원 개발협력 실무협의(2005.8.24~27, 평양)를 정례화하고, 2020년까지 남북한 간 실질협력을 위한 기구를 설립한다.

셋째, 국제협력을 통한 북한경제 개발지원이다. 경제 개발을 위해 북한이 IMF・IBRD・ADB 등 국제금융기구에 가입할 수 있도록 지원하고, 대북 차관공여 가능 규모를 확대하기 위한 노력을 경주해야 한다. 2010년까지 북한이 경제 관련 통계를 작성할 수 있는 능력을 갖출 수 있도록 대북 통계 협력 지원 예산을 강화하고, 북한의 국제기구 가입에 대비하여 북한의 점진적인 시장경제화 로드맵을 제시하고 다양한 교육・훈련 프로그램을 통해 시장경제 운영의 노하우를 북한에 전수한다. 또한, 총 27억~45억달러로 추정되는 국제금융기구의 대북 차관 공여 가능 규모를 확대하기 위한 노력을 경주하여 2020년까지 북한이 국제기구의 최대 수혜국으로 발돋움할 수 있도록 지원한다.

북한 지원을 위한 다자간 대형 프로젝트를 성공사례로 창출하는 것도 중요하다. 2010년까지 기존에 논의되던 두만강유역개발사업(TRADP) 등 다자간 프로젝트를 재가동하는 방안을 강구하여야 한다. 관련국 간 협의체를 상설화하고 UNDP 등 관련 국제기구에서 우리의 역할을 제고

하고, 북일 국교정상화 시의 수교자금이 TRADP에 지정 투입되도록 외교적 노력을 강화한다. 2020년까지는 새로운 대북 지원 대형 프로젝트를 본격 추진하여 성공사례를 창출하도록 한다.

대규모 난민문제 해결을 위해 중국・일본・러시아・미국과 함께 소위 '북한 난민 국제회의'를 소집하여 북한경제 개발과정의 부작용에 대비한 국제공조체계를 구축하는 것도 시급한 문제이다. 1970년대 중후반 베트남 난민의 주요 탈출 대상이었던 태국이 국제사회의 인도적 책임을 주장하여 '인도차이나 난민 국제회의'를 발족하였던 전례를 참고할 수 있다.

넷째 과제는 통일을 대비한 재원의 확보이다. 좀더 구체적으로는 중기적인 남북경협 활성화를 위한 재원 조달이 필요하다. 국제협력을 통한 재원 조달방안을 최우선적으로 추진하고 국내적으로 세원의 발굴 및 확충, 불급한 예산 지출 축소를 통해 재원 조달능력을 확대하는 한편, 민간과 정부의 명확한 역할분담하에 현행 남북협력기금의 용처를 정부의 대북 지원사업으로 국한할 필요가 있다.

통일 대비 연구도 강화해야 한다. 2010년까지 통일 재원의 소요 분야 및 그 규모, 남북한 시장과 제도의 통합을 위한 우리 자체의 연구역량을 강화하고, 2020년까지 북한과 위 분야에 대한 공동연구를 시행하여 일부 분야에 대한 시범 적용을 시도한다. 통일에 대비한 부문별 통합방안을 남북한이 공동으로 마련하여 2030년까지 구체적 실행을 마무리하도록 한다.

통일을 대비한 장기적인 재원 조달방안은 다음과 같다. 2010년까지는 필요한 분야에 대해서 재정이 적극적인 역할을 수행한다. 2020년까지는 장기적인 통일을 대비한 재정의 건전성 회복을 최우선 과제로 설정하여, 통일 시 소요될 비용규모를 추계하여 민간과 재정의 역할 분담을 설계한다. 통일을 위한 별도의 기금(예컨대, 통일기금)을 조성하는 것은 운영상의 문제, 민간부문에 대한 구축효과 등 부작용으로 인해 부적절한 것으로 보이며, 통일을 위한 기반으로 가장 중요한 요소 중 하나인 남북한 경제력 격차의 해소는 남북 경제협력을 통해서 장기에 걸쳐 점진적으로 추진해야 한다.

제7절 국가 이미지 제고

1. 현황 및 문제점

국가 이미지는 국가 위상, 국민 품격 고양, 사회통합에 기여하는 등 지식정보사회에서의 국가경쟁력 결정의 중요한 요소 중 하나이다. 따라서 세계 각국은 이미지 경쟁력 강화를 위해 나름대로 전략을 수립하고 계획을 추진해 나가고 있다. 이렇게 국가 이미지가 중요하게 간주되는 이유는 기업·상품 이미지와 선택적 친화관계를 형성하여 제품선정과 가격에 절대적인 영향(premium value/discount value)을 미치고 기업의 해외활동을 총체적으로 지원하는 역할을 하기 때문이다. 이렇게 중요한 요소임에도 불구하고 우리나라의 국가 이미지 경쟁력은 세계 중하위권이다. 이렇게 한국에 대한 후진적 국가 이미지가 형성된 이유는 아마도 국가 정체성에 대한 홍보 부족, 일부 정치·사회 분야의 관행 및 제도의 국제기준 미달 등의 요인 때문인 것으로 판단된다.

대체적으로 국가 이미지 형성에는 정치·경제·사회·문화·역사·자연·스포츠 등 수많은 복합적 요인이 작용하며 대부분 통제가 불가능한 요인들이다. 그런데 한국의 국가 이미지에는 분단·시위 등 부정적 이미지와 경제발전·월드컵과 같은 긍정적 이미지가 혼재되어 있다. 특히 한국의 이미지는 사건·인물 등에 국한되어 있어 총체적인 대표 상징 이미지가 없는 상태라는 것이 정확한 현실 진단이다. 이에 반해, 선진국들은 민주주의·역사·문화유산·예술 등의 다양한 긍정적 국가

〈표 8-6〉 IMD의 국가별 문화 및 가치체계 경쟁력 평가지표

항 목 \ 연 도	2001	2002	2003	2004	2005
순위(전체 조사대상국 중)	31/48	29/48	29/50	25/57	33/57
순위(조사대상 OECD 국가 중)	24/29	21/30	20/30	15/30	19/30

자료: IMD, *World Competitiveness Report*, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

〈표 8-7〉 주요 국가의 국가 이미지

미 국	영 국	프랑스	독 일	일 본	중 국	한 국
자유여신상 성조기 백악관 링컨 할리우드 그랜드캐년	런던브리지 대영박물관 엘리자베스 여왕 버킹검궁 세익스피어	에펠탑 세느강 루브르박물관 나폴레옹 샹젤리제	벤츠 아우토반 베를린 베토벤 브란덴 부르크문	벚꽃 후지산 스시 기모노 가부키 다도	만리장성 모택동 중국요리 한자 경극	
실용성 자유로움	전통	세련됨 예술성	견고성 합리성	정밀함 깔끔함	저력 전통	빠른 속도 남북갈등 시위

자료: 최정화, 『한국이미지 알리기』, 한국이미지커뮤니케이션, 2004.

이미지를 갖고 있다는 점은 주지의 사실이다.

우리나라에 대한 부정적 이미지는 대부분 정치적 사안과 관련성이 높으며, 그나마 긍정적으로 연상되는 이미지는 문화적 요소라고 할 수 있다. 따라서 국가 이미지 제고를 위해서는 문화적 이미지 요소를 활용하는 것이 가장 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

2. 여건 및 전망

한국 브랜드를 형성하는 정치·사회·경제·문화 요소에 대한 이미지 조사와 한국에 대한 매력도를 평과한 결과, 개발도상국가들은 경제적 요소를 중요한 요인으로 지적하고 있고, 선진 국가들은 한국 문화의 중요성을 강조하고 있다. 전체적으로는 한국의 문화가 국가브랜드 구축 시 가장 중요한 역할을 할 것으로 평가하고 있다.[71] 문화를 통한 국가브랜드 제고는 경제뿐 아니라 국가 이미지를 구성하는 다른 요인들, 즉 정치·사회적 요소에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 또한, 국가 인지도 경로를 통한 한국 문화의 긍정적 문화 이미지도 확대될 것이다.

71) 성균관대학교 국가브랜드 경영연구소, 『국가이미지조사』, 2003.

〈표 8-8〉 한국에 대한 이미지 변화

이미지 / 시기	역사적 배경	긍정적 이미지	부정적 이미지
1950년대	한국전쟁	고요한 아침의 나라	한국전쟁, 가난
1960・70년대	박정희 정권 경제개발 추진 베트남전 참전	경제개발, 새마을운동	분단국가, 독재국가
1980・90년대	민주화 올림픽개최 IMF 경제위기	분단, 민주화, 올림픽	과격시위, 분단국가 경제위기
2000년대	월드컵대회	경제성장, 월드컵, IT	정치 불안, 분열, 분단국가

자료: 최정화,『한국이미지알리기』, 한국이미지커뮤니케이션, 2004.
국가브랜드 경영연구소,『문화를 통한 국가브랜드가치 제고전략』, 2003.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

국가 정체성을 확립하고 효과적인 이미지 제고 활동 지원을 위해 한국의 대표 브랜드 이미지를 구축할 필요가 있다. 한국 대표 브랜드 이미지를 확산시켜 독창적 문화국가로서의 국가 이미지를 확립하고 일본・중국 등 동아시아권 인접국과의 차별성을 확보해야 한다. 이를 위해, 국가 정체성을 확립하고 한국을 대표하는 시각적・언어적 상징체계를 마련하는 등 국가적 대표 상징물의 선정을 추진한다. 광범위한 실태조사를 실시하고 유형과 무형의 다양한 상징물을 개발해 한국의 대표적인 상징으로 활용하는데, 이때 경제적인 성과, 월드컵, IT 발전 등 긍정적인 이미지를 최대한 활용해, 분단・전쟁・시위・낙후된 정치 등 과거의 부정적 이미지를 상쇄하는 효과를 가져올 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 작업을 거쳐 2007년까지는 시각적 혹은 언어적 상징물과 같은 국가 대표 브랜드 이미지에 대한 사회적 합의를 형성해야 한다. 이는 국가 이미지 제고위원회 혹은 국가 이미지 관련 업무를 총괄할 수 있는 기관을 통해 추진할 수 있을 것이다.

나. 정책과제

정부조직 내에 의사결정의 조정 메커니즘을 구성하고 관련 조직 간 네트워크 조직화를 추진하는 등 국가 이미지 관리체계 조정 및 개편을 추진하여야 한다. 통폐합을 통한 조직 정비는 효과성도 낮고 현실적으로 추진이 어려우므로 유사업무 조정의 실질적인 권한을 갖는 통합관리체제를 구축하도록 한다. 또한 국가 이미지 제고 추진체제도 관 주도에서 민·관 협력체로 전환해 전문성과 효율성을 제고하고, 정부의 입장은 주도자에서 조정자로 전환되어야 한다.

관계적 통로, 텍스트적 통로, 개인적 경험의 통로 등 다양한 경로를 통해 국가 이미지 제고[72]를 위한 정책을 동시다발적으로 추진하여야 한다. 관계적 통로를 통한 국가 이미지 제고에는 오피니언 리더(opinion leader), 주요 기관 등의 매개체를 통한 이미지 제고 등이 있다. 여기에서는 다음과 같은 정책의 실행을 통해 국가 이미지를 제고할 수 있을 것

〈표 8-9〉 유관기관 국제교류 활동범위

내용 / 기관	한국학	한국어	문화 홍보	문화 교류	학술 교류	인적 교류
한국국제교류재단	■	■	■	■	■	■
한국문화예술위원회			■	■		
한국학술진흥재단	■				■	
국제교육진흥원		■			■	
재외동포재단		■		■		■
외교통상부						■
국정홍보처			■			■
문화관광부			■	■		

자료: 『국정감사자료집』, 2003.
『국회문화관광위원회정책자료집』, 2004.

72) M. A. Moffitt, "A Cultural Studies Perspective Toward Understanding Corporate Image", *Journal of Public Relations Research*, 1994.
박기순, 『취약한 국가이미지 한국상품 제값 못 받는다』, Advertising, 1996. 8.

〈표 8-10〉 주요 외국의 문화홍보기관 현황

구 분	영 국	독 일	일 본	프랑스
기관	British Council	Goethe Institute	Japan Foundation	국제협력 및 개발총국
설립연도	1934	1952	1972	1998
기관성격	공익법인 (외무성 지원)	공익법인 (외무성과 업무대행협약)	독립행정법인 (외무성 지원)	외교부 산하
설립목적	• 영어 보급 • 문화, 과학 • 기술, 교육 • 상호협력	• 독일어 보급 • 국제간 문화 교류증진	• 일본에 대한 이해 제고 • 국제상호이해 증진	• 프랑스어 보급 • 프랑스문화의 전파
주요 사업	• 영어 보급 • 초청, 파견 • 예술, 과학 협력 및 교류 • 영국 내 교육 훈련	• 독일어 보급 • 문화교류 • 독일 관련 정보 제공	• 해외 일본연구 지원 • 인적교류 • 문화예술교류 • 출판자료협력 • 일・미협력 사업	• 국정홍보 • 영화시사회 • 외국인장학사업 • 해외 거주 프랑스인 교육지원 • 해외 프랑스어 보급
주요 재원	정부보조, 자체수익	정부보조, 자체수익	정보보조, 기금운용	외교부 예산
연간예산	8억 8천만달러	2억 7천만달러	1억 5천만달러	10억달러
인원	5,400명 (3,800명)	3,100명 (1,500명)	233명(85명)	30,000명
해외 지부	110개국 220개소	78개국 144개소	18개국 22개소	100개국 370개소
효과성	공식외교활동을 제외한 국제교류의 전문적 기능 수행			

자료: 문화관광부, 『국제문화교류 중장기 정책비전』, 2004.

이다. 첫째, 해외의 한국학 연구에 대한 지원을 강화・확대하고 지역과 연구 분야를 다변화하여야 한다. 대부분의 경우 교수직 설치는 영어권 지역에, 정책연구 지원은 북미 지역에 90% 이상 편중되어 있고, 한국학 지원은 대부분 문학・어학 등에 치중하고 있으므로, 이에 대한 재검토가

〈표 8-11〉 주요 국가 이미지 홍보부처

기관별	관련 조직		장단점	
	국 내	해 외	장 점	단 점
문화 관광부	• 본부 국제교류과 • 한국문화예술위원회(문예진흥원) • 각 산하예술단체	• 해외문화원 (LA, 뉴욕, 파리, 중국)	• 조직 • 콘텐츠 보유	• 관광, 문예진흥, 정책홍보 정책 혼재
외교 통상부	• 본부 문화외교국 • 한국국제교류재단(KF) • 재외동포재단 • 국제협력단 (KOICA)	• 130개 공관 (외교부) • 5개 해외 사무소 (KF) • 24개 해외 사무소 (KOICA)	• 해외네트워크 • 국가 이미지 제고정책 실행 산하단체	• 콘텐츠 취약 • 예산 부족
국정 홍보처	• 본부	• 6개 문화홍보원 • 18개국 홍보담당관		국가홍보기관

필요하다. 둘째, 국내외 한국학 연구기관의 파트너십 구축과 해외 한국학 연구의 거점별 허브 구축, 그리고 한국학 지원사업의 거점별 네트워크화를 추진하여야 한다. 셋째, 국어의 해외 현지교육 전문화, 관련 기관별 지원체계 통합, 해외 한국어 정규과정 교육기반 구축을 통해 해외에 한국어 보급을 확대한다

매스미디어나 관련 서적의 접촉 등 텍스트적 통로를 통한 이미지 제고에는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 번역 언어, 번역 분야의 확대 등을 통한 한국 관련 문헌의 외국어 번역사업의 강화이다. 둘째, 해외 미디어의 왜곡된 한국 이미지 교정작업이 필요하다. 주요 선진국이 아닌 경우 국가 이미지는 텍스트적 통로가 특히 중요한 역할을 하며, 이를 방치할 경우 왜곡의 가능성도 높다. 외국 언론사의 한국 특파원들과의 관계를 증진시키는 프로그램을 개발하고, 위성방송의 활용을 강화하며, 드라마·영화 등 한국의 전통과 문화를 담은 이미지를 해외언론에 소개하는 전략 개발(경제·정치 어젠다에서 문화의 어젠다로 이동)을 통해 왜곡된 이미지를 교정해야 한다.

국가 방문, 대인 접촉, 제품이나 서비스 이용 등과 같은 개인적 경험의 통로를 이용한 정책 대안은 다음과 같다. 첫째, 대표 브랜드 이미지에 따른 문화상품 개발·보급(영화·드라마·전통공연·무형문화재·현대공연) 등 한국의 독창성과 보편성을 알리는 우수 문화상품을 발굴·전파한다. 둘째, 해외의 박물관에 한국문화 상징물, 즉 한국실, 문화실, 상징조형물 등의 설치를 확대한다. 셋째, 해외 또는 한국에 체류하고 있는 외국인의 한국 체험기회 확대를 위해 해외 인사 초청 확대, 국내의 국제교류 관련 인사 네트워크 구성, 체한 외국인 대상 한국 소개 프로그램 개발 등을 시행한다.

제9장

사회적 자본의 확충

제1절 총 론

1. 논의의 목적과 개요

한국사회는 현재 성장, 분배, 사회통합, 후생(well-being) 모든 면에서 커다란 도전과제에 직면하고 있다. 소득수준은 2만불 수준으로 높아졌지만, 개인의 욕구가 단순한 '경제적 욕구' 이상으로 고급화·다양화되면서, 삶의 질과 보람은 대체적으로 저조하다. 저성장 속의 양극화가 진행되는 가운데, 경제적 이해관계뿐 아니라 가치관이나 이념, 정치·사회적 역할을 둘러싼 사회집단 간의 갈등이 심화되고 있으며, 이러한 사회적 갈등이 안정성장과 사회통합의 기반 모두를 위협하는 양상이다. 다양한 욕구와 가치를 수용하면서 사회의 역동성, 통합성(integrity)을 유지할 수 있는 우리 사회의 역량이 본격적인 시험대에 오른 것이다.

이러한 문제에 대한 대응방안을 모색함에 있어서 순수한 경제적 문제 요인에만 초점을 맞춘 접근은 근본적인 한계를 안고 있다. 경제·사회적 문제의 기저를 형성하는 사회성원의 상호관계에 주목하는 새로운 접근이 필요하며, 이를 위해 이른바 '사회적 자본(Social Capital)'[73]에 대한 진지한 고민이 필요하다. 사회적 자본은 '협력과 참여' 등 사회성원 간 공동의 이익을 위한 상호작용을 창출하는 무형자산으로서 경제·사

73) 연구자에 따라서 그냥 '사회자본'으로 부르기도 한다.

회의 역동성과 안정성을 높이는 데 긴요한 역할을 수행한다.

우리나라가 안고 있는 문제를 '사회적 자본'의 개념을 원용한 확장된 경제·사회적 시각에서 이해하고 보다 근원적이고 종합적인 해법을 모색해야 한다. 시장·정부 부문을 통한 통상적인 경제적 거래와 이에 관한 제도적 환경을 주요한 관심사로 다루더라도, 이들 문제를 비정부·비시장 부문을 포함하는 개개인 및 집단 간의 상호관계라는 확장된 문제의 시각에서 접근할 필요가 있는 것이다.

최근 경쟁력과 사회통합의 핵심요소로서 사회적 자본의 중요성이 부각되고 있지만, 아직 국내의 관련 연구는 학술적 논의의 초기단계에 머물러 있다고 볼 수 있다. 사회학, 정치학, 경제학, 교육학 등 관련 분야를 통합한 본격적인 연구는 희소하며,[74] 정책연구 목적상의 유용한 접근방법론도 아직 정립되어 있지 않다. 이러한 사회적 자본에 관한 정책연구의 간극을 메우고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

이하 본장에서는 관련 분야의 기존 문헌이 제시하고 있는 사회적 자본의 개념과 경제사회적 효과, 국내 현황을 간략히 조관한 후, 향후 우리나라의 사회적 자본의 발전전망과 그 주요 변인을 논의한다. 이와 함께 국내 정책목적상 중요한 사회적 자본의 연구영역과 과제를 제안하며, 사회적 자본 함양을 위한 정부의 역할 및 기본적인 정책방향을 논의한다.

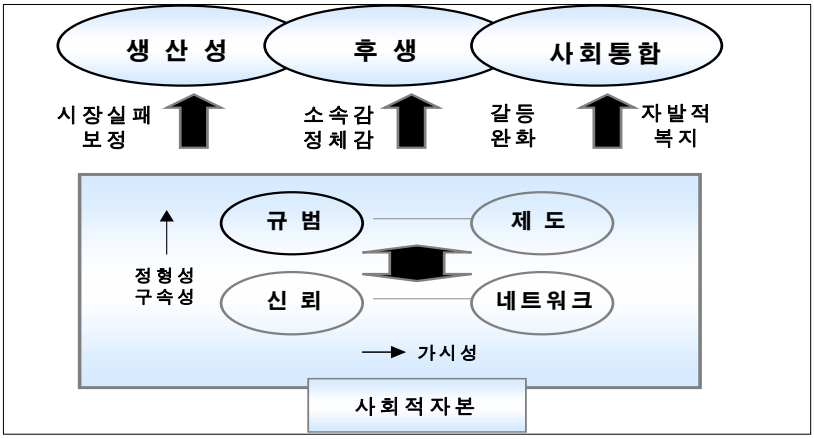
2. 사회적 자본의 개념, 효과 및 시대적 의의

가. 사회적 자본의 개념

사회적 자본을 '신뢰'나 '네트워크'와 같은 제한적인 개념으로 이해하는 견해도 있으나, 사회적 자본은 이외에도 규범, 제도 등을 포괄하는

74) 정부 문서에 '사회적 자본'이 명시적인 정책의제로 등장한 것은 2001년도 교육인적자원부가 발표한 「제1차 국가인적자원개발 기본계획」이 처음이다. 이 계획에서는 인적자원과 별도의 개념으로서 사회적 자본을 인식하고, 초·중등교육, 시민교육 등을 통한 시민의식 함양을 강조하였다. 그러나 교육학적 관점에서 제한적으로 접근하였으며, 사회적 자본에 관한 한국사회의 다각적이고 종합적인 문제 진단이나 정책적 대응방안을 모색하지는 않았다.

[그림 9-1] 사회적 자본의 효과와 구성요소



제반 사회관계적 자산을 포괄하는 것으로 이해하는 것이 보다 적절하다.[75] 신뢰, 네트워크, 규범, 제도는 긴밀하게 연관된 개념이지만, 이들 간의 상호관계는 아직 학계에서 엄밀하게 연구되거나, 규명되지 않았다. 그러나 다음의 두 가지의 일반화는 가능할 것이다(그림 9-1 참조).

첫째, 제도와 네트워크는 상대적으로 그 외적 관측성이 더 높으며, 규범과 제도는 더 정형적이며 구속성이 더 높다. 신뢰는 정형성과 가시성이 가장 낮다. 둘째, 규범과 제도가 신뢰와 네트워크에 의해 결정되기도 하지만, 신뢰와 네트워크의 형태 및 질이 기존의 규범과 제도에 의해 결정되기도 한다. 규범과 제도는 사회적 관계의 불확실성을 줄여줌으로써 네트워크의 형성을 돕고 신뢰를 증진시키는 것이다.

선진국에서의 사회적 자본에 관한 논의는 네트워크와 신뢰에 초점을 맞추고 있는 것이 보통이다. 그러나 우리나라의 경우 선진국에 비해 비교할 수 없을 정도로 압축된 근대화의 과정에서 규범과 제도의 발전이 지체된 측면이 있으며, 따라서 규범과 제도에 대한 논의가 신뢰, 네트워

75) 개념적으로 과거에 투입된 노동의 결과로서 현재의 생산수단이 되는 '물적자본'이 '축적된 인간의 노동'이라면, '사회적 자본'은 과거에 인간관계 형성에 투입된 시간과 노력의 결과물로서 현재의 생산수단이 된다는 의미에서 '축적된 인간의 관계'라고 볼 수 있다. 물적자본이 사용에 의해 마모되고 소진된다면 사회적 자본은 반대로 사용하지 않음으로써 퇴화되는 점이 주요한 차이점 가운데 하나라고 할 수 있다.

크 못지않게 중요하다.

나. 사회적 자본의 경제사회적 효과

그동안 관련 문헌이 강조하고 있는 사회적 자본의 긍정적인 역할과 효과는 크게 1) 경제적 효율성 및 생산성 제고, 2) 개인의 복리 증진, 3) 사회통합기반 강화 등의 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회적 자본은 정보의 부족과 비대칭성으로 인한 시장거래의 제약요인-경제행위의 거래비용(transaction costs)과 기회주의적 행동에 따른 무임승차 문제(free-rider problem) 등을 완화시킴으로써, 경제적 효율성 및 생산성을 높이는 데 기여한다.[76] 전통적인 의미에서 시장거래를 활성화하여 기존 자원의 활용도, 정태적 효율성, 생산성을 높일 수 있을 뿐 아니라, 개별 주체가 보유한 혁신자산의 효율적 결합을 위한 사회적 거래를 촉진함으로써 혁신을 촉발하고 동태적 의미의 집단적 효율성(collective efficiency)을 높일 수 있게 되는 것이다.

둘째는 직접적인 개인의 복리 증진이다. 사회적 자본은 생산성 향상을 통해 개인의 후생을 높이기도 하지만, 이 같은 경제적 보상과는 별도로 네트워크나 공동체 활동에의 참여는 개인의 소속감・소통만족・정체성 등과 같은 사회적 보상(social reward)을 제공함으로써 개인의 후생을 직접적으로 증진시킬 수 있다. 이 같은 사회적 자본의 '소비재'로서의 가치는 소득이 '최저생계수준' 이상으로 상승하고 사람들의 욕구가 정치적・사회적 참여 및 이를 통한 삶의 보람 등으로 고급화됨에 따라 더 중요해진다.[77]

셋째, 사회통합기반 강화효과이다. 사회성원 간의 신뢰와 이를 보장・지원할 수 있는 제도, 규범 등은 사회갈등을 줄이고, 사회의 안정성을 유지하기 위한 핵심적인 자산이다. 오늘날과 같이 경제・사회의 변환이 급속한 격변기에는 위험부담에 관한 인식이나 사회불안의 체감에

76) 하이에크 등이 강조하였듯이, 시장거래를 포함한 사회적 교환을 위해서는 적절한 거래의 상대방을 찾는 과정과 만난 상대방과의 신뢰가 필요하나, 정보의 부족과 비대칭성으로 인해 제약이 발생한다.

77) Coleman(1988), Bourdieu(1986) 등이 강조한 대로 사회적 자본은 '자본재'로서의 속성과 함께 '소비재'로서의 속성을 갖고 있는 것이다.

서 계층·집단 간에 커다란 간극이 발생하고 사회적 긴장이 고조될 가능성이 높다. 그만큼 사회통합기제로서 사회적 자본의 중요성이 높아진다. 한걸음 더 나아가, 사회적 자본은 개성, 자유 등 개인주의적 지향을 최대한 존중하면서 자발적 참여와 역할분담에 의해 사회 전체의 공동체적 연대를 지원함으로써 21세기의 지배구조로 불리는 협치(collaborative governance)의 근간을 이루게 된다.[78] 또한, 사회적 자본은 경제적 동기나 제도적 강제가 아니라, 사회구성원 간의 자발적인 재원이전 욕구에 기초한 비공식적 사회안전망 및 자발적 복지체제의 전제가 되는바, 이는 시장 및 정부 기능에 의존하는 정형화된 사회복지체제의 한계를 극복하는 데 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

다. 시대환경의 변화와 사회적 자본

지식기반사회의 도래, 세계화라는 시대적 트렌드 속에 사회적 자본의 중요성이 크게 부각되고 있다.

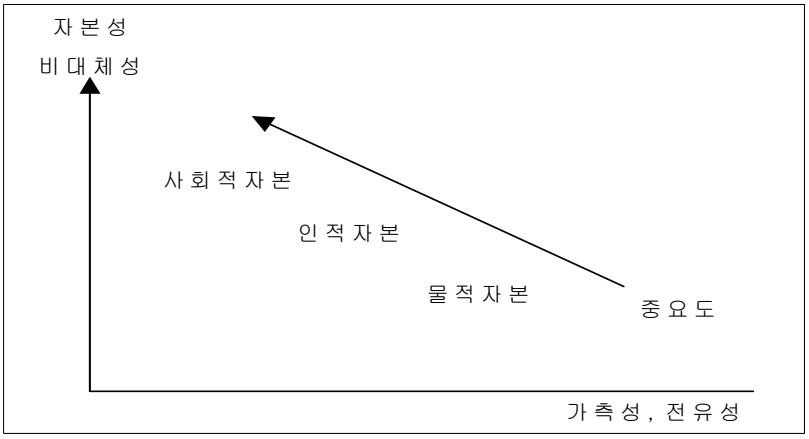
첫째, 지식기반사회가 도래함에 따라 생산요소로서 사회적 자본의 중요성이 더욱 높아졌다. 21세기 지식경제사회는 '네트워크 지식(networked intelligence)'의 시대로서 기업, 지역, 국가를 막론하고 개개인의 지적 역량 못지않게 이들을 결합하는 집단적 역량이 중요하다. 특히 지식경제의 핵심 산업인 지식집약서비스업(Knowledge Intensive Services)에서는 고급지식자원 간의 수평적 네트워킹 능력이 매우 중요하게 작용하는바, 사회적 자본은 이러한 지식기반사회에 있어 한 경제의 혁신 성과를 좌우하는 가장 중요한 자본이 된다.[79]

---

78) OECD, *Governance of the 21st Century*, 2003.

79) 포디즘(Fordism)으로 대변되는 산업자본시대에는 인간이나 조직 간의 관계는 기계, 설비를 중심으로 하는 '생산공정'에 따라 기계적으로 규정되었다. 그만큼 인간의 자발적 선택의 여지가 제한되었으며, 최소한 경제적 성과에 관한 한 인간관계의 '질'도 부차적인 의미밖에 가지지 못하였다. 그러나 지식기반사회의 도래로 서비스업의 비중이 늘어나고 제조업 내에서도 지식집약화가 진행됨에 따라 설비, 장비를 매체로 한 기계적인 인간관계보다는 자발적 참여와 협력의 원리에 기초한 인간관계의 질이 기업과 국가 전체의 경제적 성과를 좌우하는 최대의 변수가 되었다. 인간관계가 예측/통제 가능한 '기계적'인 요인이 아니라 개개인의 자발적이고 임의적인 선택에 의존한다는 점에서 지식기반경제의 경제적 성과는 인적자원 및 물적자원 여건이 동일하다 하더라도 사회적 자본 기업이나 국가마다 큰 차이가 있을 수 있다. 또한,

[그림 9-2] 사회적 자본, 인적자본, 물적자본



둘째, 세계화로 인해 물적자본은 물론 인적자원의 국제적 이동성이 크게 높아지면서 최후의 국가 고정자산이자 국가경쟁력의 원천으로서 사회적 자본의 중요성도 커지고 있다. 기본적으로 사회관계에 기초한 제도, 신뢰, 규범 등은 외국으로부터 수입하거나 단순 모방하기 어렵다. 사회적 자본은 장기간에 걸친 사회성원 간 상호작용, 학습과정을 통해 형성되고 그만큼 시장에서의 대체성(substitutability)이 낮기 때문이다. 실제, 작금의 세계경제에서 자본은 두뇌를 쫓아 이동하고 두뇌는 사회적 자본이 풍부한 국가를 쫓아 이동하는 추세이다. 한마디로 희소한 생산요소로서 사회적 자본의 가치가 물적자본은 물론 인적자원보다도 더 높게 된 것인데, 이러한 경향은 세계화의 심화와 함께 계속 강화될 것이다.

이러한 사회적 자본의 역할에 주목하여 근래에는 학술적 차원의 관심을 넘어 국가정책 차원에서 사회적 자본에 관한 논의가 본격화되고 있다. 예를 들어, Putnam(1993)은 “공동체의 사회적 생산성에 영향을 주는 사람들 간의 관계에서 형성되어 개인과 집단의 발전을 가져오는 일

물적자본에 대한 인간의 소외 가능성을 내포하고 있는 과거 포디즘 시대에 있어서 기업 전체의 경제적 성과가 종업원 개개인의 후생과 상치될 수 있었음에 반해, 지식경제에 있어서는 원칙적으로 자발적 동기에 의한 개개인의 적극적인 참여가 경제적 성과에 직결된다는 면에서 개개인의 후생과 경제적 성과 간의 갈등관계도 완화될 수 있다.

련의 동력”으로서 사회적 자본을 규정하고 있으며, 세계은행에서도 “경제발전이나 빈곤퇴치를 위해서뿐만 아니라 범죄, 교육격차, 공공위생, 환경 분야의 문제를 해결하기 위한 핵심자산”으로 사회적 자본을 꼽고 있다.

3. 공동체, 사회적 자본의 양면성 및 정책적 의제

사회적 자본의 구체적인 축적경로이자 구현체는 ‘공동체 혹은 집단’이다. 한 사회에는 가정에서 국가에 이르기까지, 다양한 성격과 형태, 규모의 공동체가 혼재한다. 앞에서 사회적 자본이 개인은 물론 사회 전체의 후생, 생산성, 안정성에 기여할 수 있다고 하였지만, 이는 국가 ‘공동체’ 차원에서 형성된 사회적 자본의 경우에 그렇다. 사회적 자본을 가정, 지역 등 국가 이하 단위의 ‘공동체’에 대해서 정의할 때, 사회적 자본의 효과는 ‘공동체의 성격과 형태’에 따라 크게 달라진다. 한마디로 특정 공동체 내에 형성된 사회적 자본은 여타 공동체나 사회성원, 국가 전체의 이익을 증진시킬 수도 감소시킬 수도 있다.[80]

논의를 위해서 이들 공동체는 다음의 세 가지로 구분하는 것이 유용하다.[81]

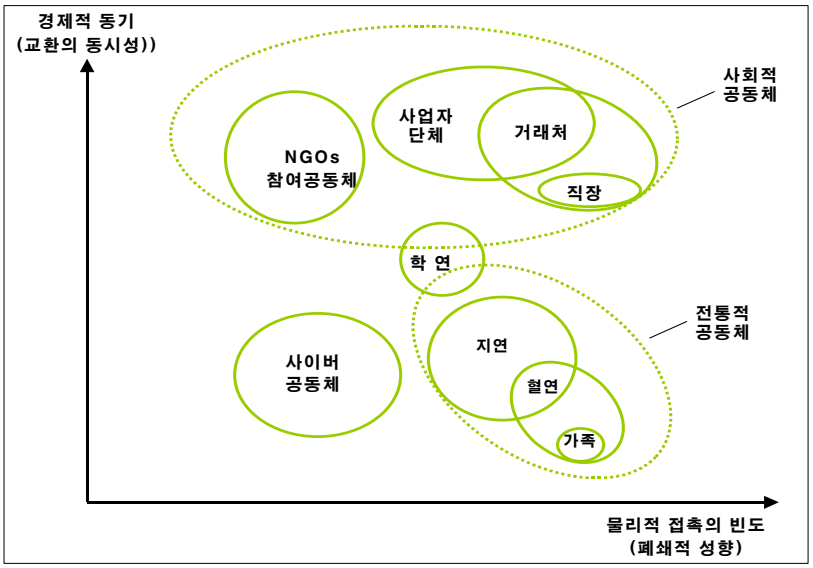
- ○ 전통적 공동체: 가족, 혈연, 지연, 학연 등 제1차 집단
- ○ 사회적 공동체: 직장, 거래처, 사업자단체, NGO, 국가 등 2・3차 집단
- ○ 사이버 공동체: ICT에 기초한 사이버공간에 형성되는 집단

[그림 9-3]은 공동체에서 일어나는 교환이나 만남에서 물질적인 동기

80) 예로서 마피아 집단 내부의 결속은 집단의 구성원에게는 이익을 가져다주지만 사회 전체의 후생을 감소시킨다. 계측이 어렵다는 문제와 함께 이러한 사회적 자본의 부정적 효과에 주목하여 경제학에서는 오랫동안 ‘사회적 자본’을 인적자본이나 물적자본과 같은 선상에서의 ‘자본’으로 보는 데 유보적인 입장을 취하였다. 그러나 그 정도가 덜하며 간접적이라 하더라도 물적자본이나 인적자본도 계측성이나 부(否)의 외부성 문제가 없는 것은 아니며, 따라서 사회적 자본이라는 용어에 개념상의 본질적인 문제는 없다고 볼 수 있다.

81) 물론 이들 공동체가 상호 배타적이지는 않다. 예를 들어, 학연집단은 전통적 공동체와 사회적 공동체의 두 성격을 모두 갖다.

[그림 9-3] 공동체의 유형과 특성



(경제적 동기)가 얼마나 강한가, 그리고 공동체 성원 간에 얼마나 잦은 접촉이 일어나는가 하는 두 가지 기준에 따라 각종 공동체를 유형화해 본 것이다. 예를 들어, 가족이나 직장이 다른 공동체에 비해 물리적 접촉 빈도는 가장 높으나, 직장은 가족보다 물질적 동기가 강한 것으로 볼 수 있다. '사이버 공동체'는 경제적 동기나 물리적 접촉이 가장 낮은 것으로 볼 수 있다.[82]

중요한 점은 특정 집단 및 공동체 내에 형성된 사회적 자본은 공공재와 사유재적 성격이 혼재된 클럽재적(club good) 성격이 강하며, 커다란 외부성(外部性)을 발생시킬 수 있다는 점이다. 예를 들어, 혈연·지연·학연 등을 매개로 한 연고집단이나, 이익집단과 같이 폐쇄성 및 배타성이 강한 공동체는 내부 성원 간에게는 매우 생산적일 수 있으나, 소

82) 물론 이 같은 특성은 특정 개별 단위 차원에서는 얼마든지 그렇지 않을 수도 있고, 각각의 공동체가 나타내는 특성의 분포 자체도 국가별로 시대별로 차이가 날 수 있다. 극단적인 예를 들자면, 소위 가족의 해체가 진행되면서 가족 간의 접촉빈도는 줄어들고, 경제적 동기가 높아지는 반면, 사이버 공동체가 발달하면서 사이버 공동체 내 접촉빈도는 높아지고 그 경제적 동기도 가족보다 낮게 될 수 있다.

집단 이기주의를 추구하는 과정에서 여타 사회 성원 및 국가 전체의 이익을 해칠 수 있다.[83] 특정 집단, 공동체를 중심으로 한 사회적 자본의 확대·축적이 사회 전체적으로는 바람직하지 않을 수 있는 것이다.

이 같은 사회적 자본의 양면성은 바로 사회적 자본이 적극적인 국가 정책대상이 될 수 있음을 시사한다. 다양한 공동체의 성격이나 사회 전체적인 구성, 역학관계는 국가별로 시대적으로 다르다. 그러나 산업화, 근대화, 도시화의 과정에서 가족, 지역사회 등의 전통적 공동체가 약화되는 반면, 시장을 중심으로 하는 사회공동체가 강화·확산되고, 사회적 관계는 '폐쇄적이고 강한 연대(strong tie)'에서 '개방적이고 느슨한 연대(weak tie)'로 점차 이행하는 것이 일반적이다. 이러한 과정에서 점점 더 많은 사람들이 다양한 사회적 활동, 공동체 활동에 참여하게 되고 그 결과 사회성원 간의 이해, 협력과 분업의 폭이 넓어지며 그만큼 사회적 자본의 양과 질이 높아지게 된다. 그러나 다른 한편에서는 전통적 공동체의 해체에 따른 '개인의 소외'의 문제가 발생하는 것은 물론, 다양한 공동체, 사회적 집단들의 이해가 충돌하여 사회 전체의 갈등을 심화시키고 집단적 효율성을 저해하는 결과를 낳을 수도 있다. 최소한 이행기에 있어서 '개방적이고 느슨한 연대'로의 이행이 반드시 국가 전체의 사회적 자본 축적에 긍정적인 효과를 가지는 것만은 아니라 할 수 있다.[84]

게다가, 최근에는 ICT에 기초한 사이버 공동체(cyber community)가 급속히 확산되면서 공동체, 사회적 자본 형성의 패러다임이 바뀌고 있다. '공동체'는 '핵심정보 공유집단'이라고도 볼 수 있다. 물리적인 공간과 시간의 제약에서 자유로운 사이버 공동체의 등장은 궁극적으로는 '모두가 긴밀히 연계된 열린 공동체', '보편적 세계시민사회'라는 고도의 사회적 자본을 실현하기 위한 획기적인 계기가 될 수 있다. 그러나

83) 특히 Bourdieu(1986)는 일부 엘리트 집단의 신분, 기타 사회·문화적 지대(rent)를 항구화·구조화하는 기제로서 사회적 자본의 폐해를 강조하였다. 우리나라의 연고집단 문제에 대한 포괄적인 논의는 유석춘(2002) 참조.

84) 소위 '차선의 정리(the second-best theorem)'에 따르면, 복수의 요인이 복합되어 최적의 상황 실현을 저해하고 있는 차선의 현실 상황에서는, 몇몇 문제요인을 해소하는 것이 오히려 전반적인 상황을 악화시킬 수 있다. 이러한 차선의 정리를 적용하여 보자면, 여러 형태, 성격의 공동체가 혼재하고 있을 경우, 그 자체로서는 긍정적인 효과를 지닌 '열린 사회적 공동체'의 확장이 사회 전체의 성과를 저해할 가능성도 배제할 수 없다.

기존 공동체들의 안정성, 운행방식 및 이들 간의 역학관계를 크게 변화시키고 기존의 법, 제도, 규범 등을 무력화시키는 심각한 과도기적 문제를 야기할 수도 있다.

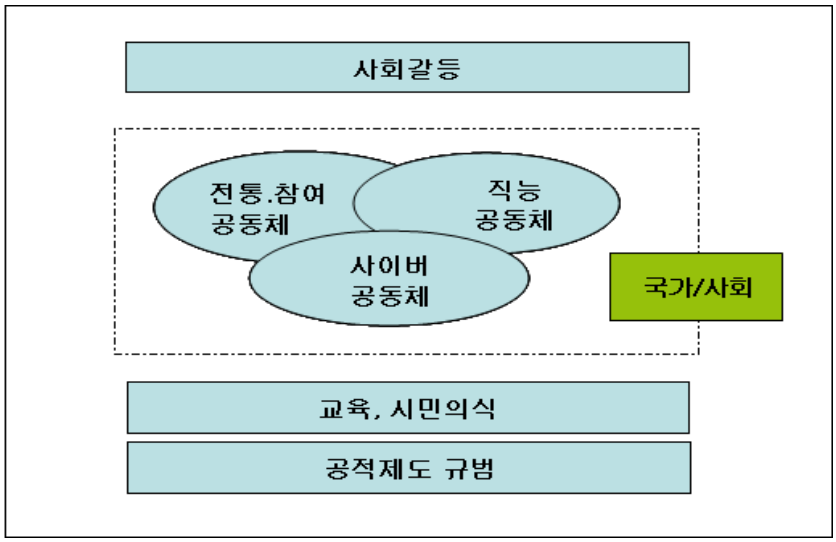
사회적 자본에 관한 정책 논의의 핵심은, 국가 차원의 관점에서 다양한 공동체 및 이들에 체화된 사회적 자본의 '최적 조합(best mix)'을 정부가 어떻게 이끌어 내는가에 달려 있다. 이들 사회적 자본의 조합에 따라, 사회적 자본의 주요 구성요소인 '신뢰와 규범, 네트워크와 제도' 등의 형태와 질이 결정되고, 사회성원의 상호관계 및 개개인과 사회 전체의 경제·사회적 성과가 결정되기 때문이다.[85]

이상의 논의를 바탕으로, 우리나라의 정책적 관점에서 본 사회적 자본의 주요 연구영역을 도식화한 것이 [그림 9-4]이다. 연구영역별로 연구과제를 제시해 보면 다음과 같다.

- ○ 공적제도·규범: 법·규범의 투명성·공정성·준수성, 공적제도에 대한 신뢰, 시장거래 관행 등
- ○ 공동체: 가족, 지역사회 등 각종 연고집단, NGO 등 사회적 공동체 및 사이버 공동체, 관련 정책
- ○ 기업, 산업부문(직능공동체): 노사관계, 기업 지배구조 및 HRM, 산업구조 및 산업조직론적 특성, 사업자단체, 지역혁신체제
- ○ 교육·시민의식: 지역사회에서 학교의 역할, 교육내용, 시민교육 프로그램, 평생학습훈련, 세계화와 전통적 가치관의 변화
- ○ 갈등조정: 노사갈등, 지역 간·세대 간 갈등, 성적 차별, 이념적 갈등, 경제적 이해를 둘러싼 갈등조정기제
- ○ 국가·사회: 정부의 기능과 역할, 사법·입법을 포함한 국정운영체제, 분권화, 지배구조 등

85) 물론 '최적 조합'을 이론적으로 구명하는 것은 거의 불가능한 일이며, 설혹 '최적 조합'을 어떤 식으로 규정할 수 있다 하더라도 최적 이행경로가 무엇인지 밝히는 것은 더욱더 어려운 일이다. 최근 사회적 자본에 대한 연구와 논의가 급증하고 있지만, 아직 제도, 규범, 신뢰, 네트워킹 등 사회적 자본의 구성요소와 다양한 공동체 간의 관계는 충분히 밝혀져 있지 않다. 특히 국제비교 및 동태적인 시각에서, 한 사회에서 다양한 공동체가 사회적 자본과 함께 어떻게 진화하며, 이러한 공동체의 역할과 그 진화경로가 국가별로 어떻게 다른가를 밝힌 연구는 희소하다.

[그림 9-4] 사회적 자본에 관한 정책연구 영역 및 대상



4. 우리나라 사회적 자본의 현황, 여건과 전망

가. 현황 및 기존의 평가

기존의 많은 문헌이나 조사들은 우리나라의 사회적 자본 수준이 낮은 것으로 평가하고 있다. Knack and Keefer(1997)의 연구에 의하면, 우리나라는 특히 신뢰가 다른 나라에 비해 낮은 것으로 파악되는바, 이는 우리나라를 저신뢰 사회로 규정한 Fukuyama(1995)의 견해와 같은 맥락이다.

국가경쟁력 종합평가기구인 IMD의 평가에서도 사회응집력, 사회정의, 사회적 차별 등 사회적 자본 관련 지수는 우리의 종합 국가경쟁력 순위를 밑도는 중하위권에 머물러 있다.

구체적으로 볼 때, 국내외 많은 연구들은 정부, 의회, 법원, 언론, NGO, 대기업 등 주요 사회제도·기관에 대한 국민의 신뢰가 낮은 문제를 지적하고 있다. 세계은행의 「세계가치관조사(World Values Survey)」에 따르면, 위에서 언급한 사회기관들에 대한 신뢰도가 대체로 저조하며,

〈표 9-1〉 국가별 사회적 자본 수준

국 가	신 뢰	시민적 규범	정부에 대한 신뢰
스웨덴	57.1	41.57	0.65
덴마크	56.0	40.34	0.76
미 국	45.4	40.55	0.61
영 국	44.4	40.07	0.54
일 본	40.8	41.79	0.46
한 국	38.0	39.64	0.61

자료: S. Knack and P. Keefer, "Does Social Capital have an Economic Payoff?: A Cross-country Investment," *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, p.1286.

〈표 9-2〉 IMD 평가(59개국)

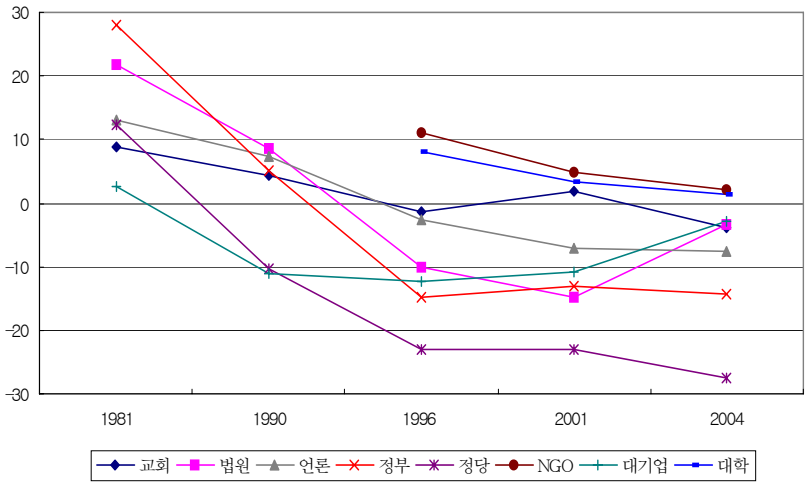
	정부정책 투명성	사회 정의	사적 영역보호	정치불안 위협	사회 응집력	사회적 차별	작업장에서의 폭행
2003	41	46	46	53	39	57	52
2004	41	41	39	55	46	57	36
2005	34	35	22	51	34	54	42

자료: IMD, *The World Competitiveness Yearbook*, 2005.

특히 정부에 대한 신뢰도는 정당을 제외하고는 가장 낮은 수준에 머물고 있다.[86] 국제투명성기구(Transparency International)의 2005년 조사에 의하면, 정부의 투명성(부정부패 수준)은 1999년 이후 지속적으로 개선되는 추세이지만, 아직 중위권 수준(40위)이다. 이 외에도 삼성경제연구소(2005)는 우리나라의 거버넌스(NGO 활동 및 사회정의) 수준이 30개 비교대상 국가들 중 23위인 것으로 평가하고 있다.

86) 정부에 대한 신뢰는 1981, 1990, 1996년 조사에서 계속 하락하였고, 이후에도 계속 낮은 상태에 있다. 정당에 대한 신뢰는 2004년까지 계속 하락하고 있으며, 법원에 대한 신뢰도 2001년까지 하락하다가 2004년 들어 약간 회복세를 보였다.

[그림 9-5] 사회제도에 대한 신뢰도 추이



주: 척도는 50(최고수준의 신뢰)에서 -50(최저수준의 신뢰)까지.
자료: 1981, 1990년 World Value Survey, 1996년 이후 서울대 조사.

제도화된 사회기관에 대한 국민의 신뢰가 낮을 뿐 아니라, 시민들 간의 상호신뢰도도 매우 낮은 것으로 보인다. 예를 들어, 통계청 사회지표의 '준법수준' 인식조사에 의하면, 국민의 64%가 자신의 준법수준이 높다고 보는 반면, 타인에 대해서는 28.0%만이 준법수준이 높은 것으로 인식하고 있다.

산업·기업현장에서의 사회적 자본도 문제가 큰 것으로 파악되고 있다. 널리 알려진 바와 같이 IMD는 우리의 노사관계를 조사대상국 중 최하위권으로 보고 있다. 기업 간 관계에서도 대기업과 중소 협력업체 간의 갈등이 빈발하는 등, 기업 간 신뢰기반이 취약한 것으로 인식되고 있다. 기업과 주주, 지역사회 간의 관계에 있어서도 상당한 갈등요소가 내재해 있는바, 예를 들어, 2005년도 IMD가 평가한 국내 기업의 윤리지수는 36위로서 대만(22위), 싱가포르(28위), 일본(29위)보다 낮은 수준이다.

나. 문제의 원인, 여건과 전망

위에서 언급한 많은 조사들이 지적하였듯이, 실제 우리나라는 사회적 자본에 관해서 전형적인 후발산업국으로서의 양태를 노정하고 있다고 볼 수 있다. 전근대적・근대적・탈근대적(post-modernistic)인 관계, 혈연・지연・학연 등 폐쇄적 연고집단과 민주적 참여공동체, 정경유착・부정부패와 투명한 시장거래 등 이질적인 요소들이 혼재되어 있다. 이러한 요인들이 첨예하게 대립하면서 사회갈등이 심화되고, 사회적 연대감 약화 및 경제 전체의 효율성 손실 등이 초래되고 있는 상황이다.

그러나 이러한 현상은 우리의 급격한 경제・사회 변화에 따른 불가피한 측면이 강하며, 향후 일정 기간의 과도기를 거쳐 이러한 혼란이 해소될 수 있을 것으로 보인다. 우리나라의 공동체는 폐쇄성이 높은 공동체를 중심으로 편중되어 발전해 왔으나 최근 들어 균형을 회복하는 움직임이 관찰된다. 산업화, 근대화가 진행되는 과정에서 혈연 및 지연을 매개로 하는 전통적 공동체가 일부 변용을 겪으면서도 끈질긴 생명력을 보이는 가운데 직장, 거래처, 사업자단체 등의 직능공동체가 확장되는 추세인 것이다.[87] 특히 최근 들어 NGO 등 시민사회의 참여공동체, 사이버 공동체가 급성장하고 있는바, 특히 사이버 공동체의 성장은 실로 괄목할 만한 수준이다.

이러한 근래의 변화는 향후 우리나라가 독특한 사회적 관계, 사회적 자본을 형성하고 이를 기초로 안정적이면서도 역동적인 21세기의 선도국가로 계속 발전할 수 있는 잠재력을 보유하고 있음을 시사한다. 그러나 전반적으로 우리나라 공동체 생태계의 구성은 양적・질적인 측면에서 아직도 불균형 상태에 놓여 있으며, 이러한 잠재력이 발현되기까지는 상당 기간에 걸친 커다란 시행착오가 예상된다. 주요 변인과 전망은

87) 우리나라의 경우, 전통적 공동체와 직장을 핵심으로 하는 직능공동체는 비교적 폐쇄성이 높고 내부 질서도 수직적 위계질서가 강조되는 경향이 강하여, 공동체 내외의 인간 간의 상호작용을 통해 일반화된 신뢰관계를 촉진시키는 기능은 미흡하다. 이는 선진국의 근대화 과정에서 참여공동체가 성장하면서 폐쇄적 공동체와 상보적인 역할을 담당해 온 것과 큰 차이를 보이는 것이다(예를 들어, 스카치폴[Skocpol]이 논의하는 바와 같이 미국의 경우 전국적 연결망을 가진 시민참여공동체가 계속적으로 확산되어 왔는데, 이러한 경향은 남북전쟁 후와 같이 국가가 위기를 겪을 때에 더욱 강화되었다).

다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 전통적 공동체의식과 새로운 유형의 공동체 및 가치관의 공존

가족, 지역사회와 같은 '전통적 공동체'는 '비정부·비영리 부문'으로서 시장과 정부의 기능을 보완하는 중대한 역할을 할 수 있다. 실제 오늘날 많은 서구 선진국들은 시장경제의 지나친 '개인주의적 지향'을 '공동체적인 관심'으로 보완하고자 노력하고 있으나, 오랜 기간에 걸친 시장경제체제 정착과정에서 이미 심각히 훼손된 공동체적 가치관을 복원하는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다(Etzioni[1993]; Putnam[1993]).

우리나라도 산업화, 근대화의 과정에서 가족, 지역사회가 급격히 해체되었으며,[88] 시장의 논리, 개인주의적 가치관이 시장, 직장은 물론, 가정까지 파급되는 양상이다. 그러나 서구사회에 비해 아직은 전통적 공동체의식 및 가치관이 강하게 남아 있어서, '개인주의적 가치관'과 '공동체의식'의 조화·융합 발전 가능성이 그만큼 높다. 최근 가족, 특히 지역사회의 기능을 재정립하고자 하는 정책적 노력이 강화되고 있으나, 아직 가족 및 지역사회의 해체 추세를 제어하지는 못하고 있다. 시장경제와 양립할 수 있는 건전한 가족 및 지역공동체를 구축하는 데 있어서 앞으로도 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

학연·지연에 의한 폐쇄적인 '연고집단'은 아직 '폐쇄성'이 강하여 파당주의나 집단이기주의의 원인이 되고 있다. 학연과 같은 연고주의는 최근 학력·학벌주의의 퇴조와 함께 이미 상당히 약화되는 추세이나, 단기간에 획기적인 변화를 기대하기는 어렵다. 공공기관, 민간기업을 망라하여 개방적이고 투명한 능력 및 성과 위주의 인사 관행을 얼마나 빨리 정착시키느냐가 관건이다.

88) 우리나라는 서구사회보다 지방분권의 전통이 취약하다. 중앙집권적 체제하에서 급격한 산업화·도시화가 진행된 결과 지역공동체가 급속하게 해체되었다.

2) NGO 및 사이버 공동체의 급성장: 새로운 융합형 공동체 모형 창출

90년대 들어 환경, 교육 및 경제사회정책 일반 등에 관한 NGO들이 급성장하는 추세이다. 예를 들어, 2005년 현재 NGO 단체 수는 323개로 급성장하였다(시민사회단체연대회의[2005]). 이는 현실 정치나 정책환경에 대한 높은 불만과 동시에 시민들의 높은 참여의식을 반영하는 결과이다. 특히 네티즌의 폭발적 확대로 급성장하고 있는 사이버 공동체(인터넷상의 블로그 확대, 다양한 성격의 카페 활성화)는 對面활동을 대신하여 사회적 갈등 조정, 신뢰 형성에 관한 새로운 학습의 장이 될 수 있다(장원호[2004]).[89]

NGO와 사이버공동체의 팽창은 폐쇄성이 강한 전통적 공동체를 보완하여 '느슨한 연대'와 '강한 연대'가 조화된 국가 차원의 새로운 공동체 문화를 창출하는 데 크게 기여할 수 있다. 그러나 기존 질서 및 권위체제를 지키려는 계층, 특히 정부가 이를 생산적으로 수용하지 못할 경우, 커다란 시스템 균열 요인이 될 수 있다. 예를 들어, 과도기에 특정 집단이 주도하는 대형 NGO, 사이버공동체가 형성될 경우, 시민참여 및 의사결정과정상에 심각한 왜곡이 발생할 가능성도 있다.

3) 독특한 인적자원의 구성: 수평적 네트워킹 사회의 구현 가능성

우리는 사회 구성원의 학습능력이 전반적으로 매우 높고 또 균질적이어서[90] 21세기 지식사회가 요구하는 수평적 네트워크 및 유기적인 사회연대를 형성하는 데 유리한 측면이 있다.[91] 진정한 참여민주주의, 협

89) 인터넷 이용자 수는 1998년 3,103천명에서 2004년 31,508천명으로 10배 증가(2003년 현재 단위 인구당 이용자 수 세계 2위)하였다.

90) 2002년 현재 25살에서 34세 사이의 인구 중 중등교육을 받은 사람들의 비중은 OECD 국가 중에서 가장 높고, 고등교육을 받은 사람의 비중은 캐나다, 일본에 이어 세 번째로 높다. 전체 근로자를 볼 때 50세 미만 근로자의 3/4 이상이 고졸 이상의 학력을 보유하고 있다. 학생들의 국제표준학력시험에서의 성적도 탁월하다. OECD의 PISA 연구에서 한국의 15세 학생들은 수학, 독해, 과학 및 문제해결능력 등 각 분야에서 최상위권의 성적을 거두었으며, 종합 2위의 성적을 내었다. 평균성적이 높을 뿐 아니라, 성적의 사회계층 간 격차도 적은 편이다(OECD, 『2005년 한국보고서』).

91) 인적자원의 수준과 분포가 사회적 자본, 네트워킹과 어떠한 관계에 있는지에 대한

치를 실현할 수 있는 잠재력 또한 그만큼 크다. 그러나 개개인의 높은 학습능력과 참여 동기가 높은 것만큼, 이를 적절히 수용, 조율할 수 있는 정치적·사회적 역할 분담구조와 이해 조정기제가 마련되지 않을 경우, 매우 치명적인 사회적 갈등이 초래될 위험성도 무시하기 어렵다.[92]

4) 산업구조의 고도화와 직장을 통한 사회관계의 학습

직장은 일반적 타자와의 사회적 관계를 학습하는 일차적인 공간이며, '느슨한 연대'와 '강한 연대'의 속성을 모두 갖추고 있다. 그러나 기업형 업체가 아닌 영세자영업체들은 그 속성상 조직 내 및 조직 간 상호관계가 단순하거나 미미하여, 개방적이면서도 합리적인 사회관계를 경험하는 데 한계가 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라는 영세제조업체, 자영업자의 비중이 절대적으로 높은 산업구조의 특성상,[93] 기업형 직장에서 근무하면서 다양한 사회관계를 학습할 수 있는 근로자가 소수에 지나지 않은 구조적 문제를 안고 있다고 볼 수 있다. 제조업의 경우 많은 사업자단체가 있으나, 중앙정부 중심으로 정치화되어 있으며, 서비스업은 업종에 따라 사업자단체가 난립해 있거나 전무한 상태여서 서비스업 종사자를 구성원으로 하는 건전한 직능공동체는 사실상 부재 상태에 있다.

그러나 급변하는 대내외적 경제환경 속에 계속 급속한 산업구조 변화가 진행되고 있는바, 이와 함께 직장 및 직능공동체의 성격도 크게 변화할 것으로 예상된다. 첫째, 산업 전체로는, 기업형 업체의 비중이 늘어나면서 일반적 사회관계의 학습장으로서의 직장의 역할이 증대할 것으로 보인다. 이미 제조업, 서비스업, 농업을 망라하여 영세업소에 대한 구조조정이 진행되고 있고, 기업의 규모가 증가하고 있으며, 근대적 기업

연구는 아직 일천한 편이며, 향후 이에 관한 본격적인 연구가 필요하다.

92) 수평적 네트워크의 3대 요인은 ① 수평적 분업을 가능하게 하는 다수 성원의 높은 개인 역량, ② 공통의 비전과 목표(shared vision and goals), ③ 리더십과 학습과정(learning)으로 볼 수 있다.

93) 우리나라는 300인 미만 중소기업들의 고용이 85% 이상을 점하고 있으며, 이 중 50인 미만 업체의 비중이 70%이다(서비스업 포함). 자영업주의 전체 고용비중은 지난 10여 년간 계속 26~27%의 높은 수준을 유지하고 있다(비임금 가족종사자를 합할 경우 전체 경제활동인구의 1/3 수준; OECD 평균은 19%).

에 종사하는 인력이 증가하고 있다.[94] 둘째, 기업 내 조직문화도 기업의 지식집약화, 세대교체 등을 배경으로 수직적·권위적 관계에서 수평적이고 유연한 네트워크형 관계로 점차 변해 갈 것으로 보인다.[95] 노사관계에 있어서도 경영진의 세대교체 및 노동의 탈이념화가 진행되면서 새로운 실용주의적인 노사관계가 생성될 가능성이 크다. 셋째, 기업 간 관계에 있어서도, 독자적인 기술력, 핵심역량을 지닌 혁신형 중소기업이 증가하면서 기업 간 관계도 상호 신뢰와 유기적 협력의 관계로 진화해 갈 것이다.[96] 넷째, 기업과 사회의 관계에 있어서도, 기업의 사회적 책무를 강조하는 '윤리경영'이 점차 확산됨으로써 기업에 대한 국민의 신뢰도 개선되어 나갈 것으로 보인다. 이러한 우리나라의 산업구조, 기업문화, 기업관계의 변화는 외환위기 이후 촉발되어, 이제 우리 사회에서 대세로 자리 잡아 가고 있다. 직능공동체의 미숙으로 인한 사회적 자본의 낙후문제도 그만큼 빨리 해소될 가능성이 크다.

5) 정부, 법질서, 계약관계 등 공적 제도·규범 등에 대한 낮은 신뢰

정부와 공적 제도·규범에 대한 낮은 신뢰는 사회적 자본에 관한 우리 사회 최대의 취약점이며, 선진적 시장거래질서 정착, 대화와 타협에 의한 갈등 조정, 정부의 정책적 리더십 확충 등에 커다란 장애요인이 되고 있다. 그러나 시장거래에 관한 제도·규범의 취약성은 우리나라가

94) 제조업의 비중이 줄어들고 서비스업의 비중이 높아지겠지만, 양 부문 모두 영세업체의 비중은 감축하고 일정 규모 이상인 기업형 업체의 비중이 증대할 것이다. 외환위기 이후 구조조정과정 속에 대기업 종사자 수는 약 80만명이 줄었으나(260만 → 180만), 앞으로는 대기업은 아니더라도 중견기업 및 일정 규모 이상의 업체에 종사하는 근로자가 증가할 것으로 전망된다.

95) 기업 활동의 중심이 '단순생산/판매'에서 기획, 행정관리, 기술개발, 판촉 등 지식집약적 활동으로 이전함에 따라 조직구조도 '종업원의 자발성과 창의성'을 강조하는 방향으로 변화할 것이다. 이와 함께, '절차적 합리성', '금전적 보상'의 원리와, 전통적 공동체의 특성인 '사회적 보상'의 원리가 결합된 새로운 규범, 신뢰관계가 확산될 것이다.

96) 제조업 분야의 혁신형 중소기업은 경제위기 이후 급성장하여 현재 전체의 2.5% 수준인 2,500~3,000개로 추산된다. 아직 선진국 수준(전체의 10~15%)에 못 미치나 앞으로 지역클러스터 정책 등을 배경으로 더욱 성장하는 과정에서 선진국형의 고도화된 산업네트워크를 형성하게 될 가능성이 있다.

권위주의적 국가발전모형에 의해 총량 위주의 성장을 추구한 데 기인한다고 볼 수 있다. 실제 외환위기 이후 대대적인 개방·구조개혁을 추진함으로써 선진국 수준으로 시장거래질서를 정비하는 성과가 있었으며, 앞으로도 이러한 방향의 변화가 계속될 것으로 전망된다.

공적제도에 대한 낮은 신뢰는 정부의 리더십과 권위, 기능에 대한 신뢰(confidence) 결핍을 반영한다. 이는 80년대 이후 자유화, 민주화를 통해 '권위주의'의 잔재를 청산하는 과정에서 정부의 정당한 권위마저도 손상된 데 따른 결과인 측면이 있다. 이제 권위주의는 거의 불식된 단계이지만, 정부의 정당한 역할이 무엇인가에 대해서는 아직 상당한 견해차가 있다. 앞으로는 특히 양극화, 사회복지에 대한 정부의 역할이 계속 문제시될 것이다. 정부의 역할에 관한 합의를 형성하고, 역할 수행에 필요한 정부의 조직과 역량을 정비하는 한편, 다양한 공동체가 참여하는 투명하고 책임성 있는 국가 의사결정구조를 정착하는 것이 시급하나, 많은 불확실성이 내재해 있다.

이상의 변수들을 종합적으로 고려할 때, 향후 우리나라의 공동체 및 사회적 자본의 진화과정 및 그 결과는 다음과 같이 크게 두 가지의 시나리오로 나누어 전망할 수 있다.

【시나리오 1】 다양한 공동체의 조화 발전, 사회적 통합기반 확충

- 다양한 형태의 공동체가 공존하면서 상승적으로 발전: 가족, 지역사회 등 전통적 공동체와 새로운 사회공동체의 보완 발전
- 전통성과 근대성, 동양사상과 서구사상을 융합한 새로운 가치관, 시민의식, 문화 정립
- 공적 제도에 대한 신뢰 제고로 시장기능 활성화, 시장실패 부분은 정부와 함께 혈연·지연 공동체 및 자발적 사회공동체가 담당
- 변화를 주도할 수 있는 정부의 건전한 권위, 역량 확충

【시나리오 2】 공동체 간의 갈등, 사회적 긴장의 지속·심화

- 다양한 형태의 공동체 간에 긴장, 대립관계 지속/심화
- 세대 간·지역 간 갈등, 남북관계를 둘러싼 남남(南南)갈등, 개인주의 vs. 공동체적 가치관 등 이념·가치관의 갈등·대립 지속[97]
- 시장, 정부, 기타 부문 간의 갈등, 비정합 지속(시장실패와 정부실

패의 병존상태 지속)
- 정부의 리더십 문제 지속

5. 정책방향과 제약요인

가. 일반화된 신뢰 구축을 위한 정책방향

신뢰는 '개인화된 신뢰(personalized trust)'와 '일반화된 신뢰(generalized trust)'로 나누어 볼 수 있다. 이 가운데 핵심적인 사회적 자본은 일반적 타인(generalized other)에 대한 신뢰를 의미하는 일반화된 신뢰이다. 개인화된 신뢰는 개인 간의 상호관계가 반복되는 가운데에 형성될 수 있지만, 사회적 거래를 보다 광범위하게 확대시키는 데에는 한계가 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 우리가 당면하고 있는 '사회적 자본' 문제의 핵심은 일반화된 신뢰를 확충하는 것으로 귀결된다. 일반화된 신뢰의 형성을 촉진하는 요인을 중심으로 사회적 자본 고도화를 위한 거시적 차원의 정책방향과 과제를 논의해 보기로 한다.

1) 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범 · 제도의 확립

사회의 기본질서를 수호하는 제도를 확립하는 일은 시장경제의 원활한 운용을 위한 일차적인 과제이다. 개인, 집단의 입장에서 보면, 부를 획득하는 방식에는 부의 창출과 타인의 부를 합법, 비합법적으로 전유하는 두 가지 선택지(make it or take it)가 있다. 지대추구 등 사회적으로 비생산적인 활동이 아니라 부의 창출을 위해 사회의 자원이 동원될 수 있도록 하는 실질적 법질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 기본적인 규범, 제도를 확립하는 일은 개인 · 네트워크 간의 소통에 있어서도 상대방의 행동에 대한 예측 가능성을 높임으로써 일반화된 신뢰를 제고하는 기능을 한다. 이를 위한 구체적인 정책과제로서 법 · 규정 및 공공부문 관행의 명료화 · 투명화, 법의 엄정한 집행 및 부패 추방

97) 특히 '남북관계'의 향배는 향후 사회적 자본, 사회통합에 관한 우리나라 발전궤도에 있어 최대의 도전요인이 될 수 있으며, 생명공학의 발달로 인한 생명윤리의 변화 및 이로 인한 가족제도의 변화 또한 향후 우리나라 사회적 자본 발전에 관한 커다란 변수이다.

을 위한 정부의 선도적 노력과 사법기능의 강화 등이 중요할 것이다.

2) 열린 공동체에의 참여 촉진

개개인은 공동체에의 참여를 통해 사회적 소통의 기술, 효용을 체득한다. 소통을 통해서 상대방을 알고, 자신을 알리며, 서로에 대한 책임감이 증대한다. 또한 주요 관심사에 대해 공유된 인식기반은 소통을 촉진하는 역할을 한다. 어떤 공동체든 공동체에의 참여를 통해 개인의 신뢰성 여부가 공개되며, 기회주의적 행동에 따른 평판의 손실이 증가함으로써 타인의 신뢰를 배신하지 않을 유인이 증대되는 것이다. 개인이 속한 공동체의 폐쇄성이 낮을수록 이러한 효과가 커지며, 이러한 방향의 소통(communication)을 촉진하기 위한 기반정비가 필요하다. 이를 위한 정책과제로서 퍼센트법(percent law),[98] 지역사회재단(community foundation)의 도입[99] 등을 검토할 수 있다.

특히 중요한 것은 사이버 공동체의 건전한 발전을 지원하는 것이다. 사이버 공동체의 급속한 팽창은 우리나라의 독특한 현상이며, 사회적 자본 축적에 있어 우리나라 특유의 모델을 발전시킬 수 있는 소중한 자산이 될 수 있다. 사이버 공동체의 확산 및 발전을 위해 하드웨어적 투자뿐 아니라, 건전한 공동체 규범의 확산을 위해서도 관심을 기울일 필요가 있다.

3) 사회적 신뢰에 친화적인 사회문화 환경, 규범의 확산

장기적으로는 교육의 역할이 가장 중요하다. 인권·인격에 대한 존중, 사회적 소수자에 대한 관심과 배려, 배경이 다른 사람과의 소통의 기술, 리더십, 공공질서의 존중 등 시민적 자질을 함양하기 위한 실천적

98) 개인소득세의 1% 한도 내에서 납세자 개인이 지정하는 NPO, NGO, 지역사회재단에의 지원을 가능케 하는 법으로서, 독일, 헝가리, 리투아니아 등 동구권에서 확산 중이다. 자의적·정치적으로 비칠 수 있는 정부의 개입을 배제하고 참여공동체의 활성화를 위한 민간주도의 지원수단을 확보하는 효과적인 수단으로서 도입을 고려할 수 있다.

99) 기금을 모집, 관리하면서 지역사회 사업을 위한 자금 지원, 아이디어 뱅크의 역할을 수행하는바, 지역사회에 밀착된 혁신적 사업을 발굴, 지원한다. 미국, 영국 등 선진 각국의 경우 대단히 활성화되어 있으며, 아시아 지역에서는 일본, 필리핀 등이 최근 도입한 바 있다.

교육을 강화할 필요가 있다. 이와 함께, 제도의 신뢰를 높이고 정보의 흐름을 원활히 하며, 경제사회적 격차를 줄이기 위한 정책적 노력이 중요하다. 중단기적으로는 1) 갈등 해결을 위한 법규의 제정 및 갈등 해결의 로드맵 마련, 2) 민간 차원의 갈등조정프로그램 마련 및 갈등해결 전문조직 및 전문가 양성 등의 방안을 생각할 수 있다.

정치인, 공무원, 고소득계층, 기업가 등 지도층의 솔선수범은 규범의 변화를 유도하여 사회적 신뢰를 촉진시키는 데에 결정적 역할을 한다. 이에 대한 사회적 관심을 환기시키는 다양한 노력을 전개할 필요가 있다.

나. 제약요인

그러나 구체적인 정책개발의 관점에서 볼 때, 사회적 자본은 전반적으로 정원을 가꾸듯(gardening) 세심한 배려가 필요한 분야이다. 다음의 두 가지 제약요건을 감안해야 한다. 첫째, 신뢰, 규범, 제도, 네트워크 등 사회적 자본에 대한 정책적 개입은 장기간의 시간이 지나야 효과를 기대할 수 있으나, 이들 사회적 자본이 형성되는 구체적 기제에 대해서는 아직 충분한 이해가 형성되어 있지 않다. 기본적으로 이들 문제는 사회학, 경제학, 행정학, 심리학 등을 포괄하는 다학문적이고 융합적인 접근(trans-disciplinary approach)을 필요로 하나, 이러한 연구는 선진국에서도 아직 초기단계에 있다. 둘째, 앞서 말한 대로 사회적 자본은 양면성이 있다. 결사체, 사회적 참여공동체를 중심으로 형성된 사회적 자본이 집단적 지대추구행위를 촉진하는 역기능을 발휘할 수도 있다.

종합적으로 국가는 전통적 공동체 및 사회공동체의 발전적인 진화 및 형성에 우호적인 정책환경을 제공할 수 있으나(gardening), 부적절한 개입에 따른 역작용의 위험성이 상존한다. 사회적 자본의 축적은 궁극적으로 시민사회의 활성화를 통해 달성 가능하다. 따라서 사회적 자본의 축적을 촉진하기 위한 정부역할의 확대와 시민사회의 활성화 사이에 존재하는 이러한 이율배반을 감안한 신중하고 지혜로운 접근이 요구된다.

제2절 정부 및 공적 제도에 대한 신뢰도 제고

1. 논의의 목적과 개요

앞의 [그림 9-5]를 통하여 볼 수 있는 바와 같이 우리나라에서의 정부에 대한 신뢰도의 하락 추세는 일단 멈춘 것으로 보이나 여전히 낮은 수준에 머물고 있다.

좀더 자세히 살펴보면, 1981, 1990, 1996년 조사에서는 정부에 대한 신뢰가 계속 대폭 하락하는 경향이 확인된다. 1996년 이후 하락경향은 멈추었으나, 낮은 수준에서 회복되는 데에까지는 이르지 못하고 있는 것이 현실이다. 전반적으로 사회기관에 대한 신뢰도가 저조한 가운데에서도 정부에 대한 신뢰도는 정당을 제외하고는 가장 낮은 수준에 머물고 있는 것이다.

우리나라와 미국을 비교한 한림대 이재혁 교수의 연구에서도 학계, 의료기관, 군대, 노조, 언론, 교육기관 등을 포함한 각종 제도권 기관에 대한 신뢰에 있어 한국은 미국에 비해 상당히 낮으며, 특히 정부와 정당에 있어서 매우 큰 격차가 있음을 알 수 있다. 공정성에 가장 직접적으로 영향을 미친다고 할 수 있는 정부와 정치권에 대한 불신은 제도적 선진화에 있어 한국사회가 당면한 가장 시급한 사회적 문제라고 볼 수 있을 것이다.

가. 정부 부패도에 대한 국민인식

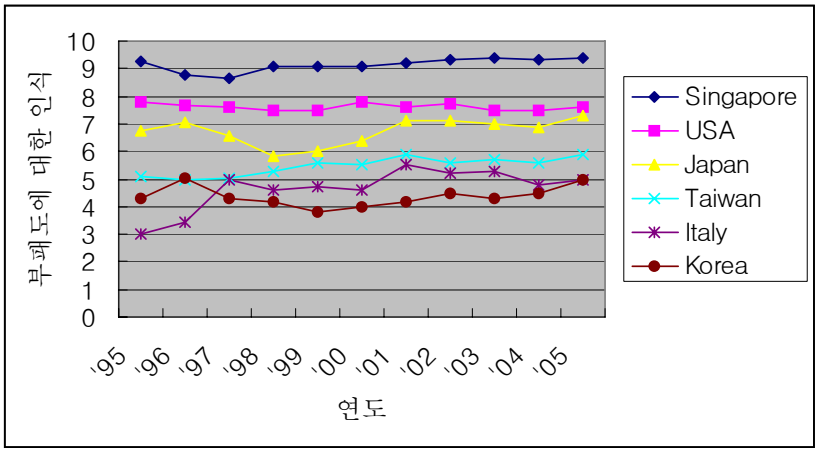
TI(Transparency International) 등의 조사를 통해 볼 때, 정부부문의 부패 정도에 대한 국민인식은 향상 추세를 보이고 있으나, 국제비교에 있어서는 개선의 여지가 있다. 우리나라의 정부 부패도에 대한 인식은 10점을 만점으로 했을 때 1999년의 4점을 최저점으로 꾸준히 개선되었으며, 2004년 현재 5점에 이르렀다. 그러나 미국, 일본 등 선진국은 물론 대만과 같은 동아시아 경쟁상대국에 비해서도 열위에 있어 향후 개선의 여지가 큰 것으로 보인다.

〈표 9-3〉 제도권 기관에 대한 한국과 미국의 신뢰도 추이

	한국(신뢰%)	미국(신뢰%)	차이
학 계	80.4	90.5	-10.1
대법원	75.7	88.2	-12.5
의료기관	74.2	88.8	-14.6
군 대	72.8	93.0	-20.2
금융기관	72.3	81.4	-9.1
종교기관	70.0	75.8	-5.8
교육기관	67.8	84.3	-16.5
방송국	66.6	57.1	+9.5
대기업	62.0	81.7	-19.7
노 조	61.5	75.6	-14.1
신문사	56.5	57.5	-1.0
중앙정부부처	42.4	78.3	-35.9
국 회	18.0	75.1	-57.1

자료: 이재열(1998).

[그림 9-6] 정부부문의 부패도에 대한 국민인식의 국제비교



주: 10점 척도(10점 최고수준).
자료: Transparency International.

한국정부는 형식이나 내용 면에 있어 민주화가 상당 수준 진척되었고, 정부혁신을 위한 노력이 꾸준히 경주되고 있으나, 정부의 서비스에 대한 만족도나 공적제도에 대한 신뢰는 다음과 같은 여러 가지 이유로 인해 개선의 여지를 안고 있는 것으로 보인다.

첫째, 중앙정부와 지방정부, 정부와 시민사회 사이의 역할분담의 재정립이다. 지방정부 공무원의 역량 미흡 등의 이유로 지방정부가 담당하는 것이 적절한 업무임에도 아직 이양되지 않은 분야가 많다. 또한 개발에 있어 속도를 중시한 정부의 주도적 역할, 독재정권 시절의 시민사회에 대한 견제 및 억압 등의 여파로 시민사회 혹은 지역공동체가 담당하는 것이 적절한 기능이 아직도 중앙정부 관할하에 있는 분야가 많은 것이 실정이다.

둘째, 민주적 정치질서 아래서의 효과적인 정책 입안 및 추진 체계 정비가 미흡하다. 각계각층의 다양한 목소리가 조직화되고 이해관계의 결집·구조화가 진행되고 있는 현 실정에 부응하여 정책의 입안 및 추진 체계도 정비할 필요가 있으나, 필요한 제도개혁이 지체되고 있다. 다행히 공치/협치(participatory/cooperative governance)의 모델이 일부 시도되고 있으나, 시행착오가 많고 경험의 축적 및 확산이 미흡한 실정이다.

셋째, 정책평가의 역량 및 경험의 축적이 미흡하다. 여태까지 감사는 규정위반 적발을 위주로 행해져 왔으며, 정책의 성과를 평가하기 위한 역량 및 체제는 아직 정비되어 있지 못하다. 과거 권위주의적 개발독재 체제하에서는 정책성과의 평가 필요성이 상대적으로 적었다. 그러나 민주화 이후, 민주적 질서 아래서 국민 및 정치권을 설득하기 위해서는 정책의 집행이 우선 시험적으로 이루어지고 이에 대해 명료하면서도 납득하기 쉬운 형태로 정책평가의 결과를 제시할 필요성이 점증되고 있다.

나. 법률 및 공적 제도의 권위 실추

현재 한국에 적용되고 있는 법률 및 공적제도는 피식민지배 및 개발독재시대의 급속한 근대화과정에서 선진제국의 제도가 깊은 검토과정을 거치지 않은 채 졸속 도입된 사례가 많다. 모호하거나 지키기 힘든 법률, 공적규범이 다수 존재하고 있는 것이 사실이며, 실제로 사문화 혹

은 그에 준하는 상태에 떨어진 법률 및 규범이 존재하는 것이 현실이다. 이는 개발독재시대 지도자의 권위에 의존한 근대화가 추진되었기 때문에 법률 및 공적제도의 정합성에 대한 요구가 상대적으로 적었던 까닭으로 이해할 수 있다. 그러나 정치적 상황이 급변한 현재에 와서도 여전히 제도정비가 지체되고 있는 것으로 보인다. 이와 더불어 위법행위에 대해 철저한 법률적 추궁이 이루어지지 않는 사례가 빈발하여, 법규범과 공적제도의 권위가 실추되고 있는 것이다.

2. 정부신뢰에 대한 전망

정부개혁과 역량 강화를 위한 시책이 지속적으로 추진되고 있는 한편으로 사회적·정치적 여건도 급속한 변화를 계속하고 있다. 국민의 민주적 질서에 대한 기대수준이 점증하고, 각종 이해집단의 정치조직화·거대화가 급속히 진전되고 있는 가운데, 세계화, 고령화, 남북관계 등에 관한 복합적 성격의 정책대응 방안을 마련해야 할 필요성이 대두되고 있다. 따라서 정부가 국민의 신뢰 및 존경을 회복하기 위해서는 정부의 일상적인 행정관리 및 정책의 성과가 국민이 만족할 만한 수준에 이르러야 할 것이다. 국민의 신뢰 및 존경 여부는 정부가 선택할 수 있는 정책의 폭을 좌우할 뿐 아니라 정책의 성과에 대해서도 심대한 영향을 끼친다는 점에서도 큰 함의를 지니고 있다. 향후, 정부부문의 신뢰회복에 있어서 제도 및 법규범의 발전에 있어서의 지체현상 해소, 정부의 역량강화가 여건의 변화에 비해 상대적으로 빠르게 추진될 수 있는지가 관건이 될 것이다.

정부신뢰에 있어서 향후의 전망과 관련하여 다음과 같이 긍정적, 부정적인 두 시나리오를 상정해 볼 수 있다.

가. 긍정적 시나리오

정부신뢰와 관련된 긍정적 전망은 제도의 지체현상 청산 및 변화된 여건에 걸맞은 정부의 역량강화가 충분히 빠른 속도로 추진되고, 시민사회의 역량이 강화되면서 이러한 공공부문의 노력을 촉진시키는 것이

다. 제도정비 및 정부역량 강화를 위한 투자가 이루어지는 기간 동안에는 변화에 수반되는 추가적 혼란으로 정부에 대한 신뢰가 현 수준을 유지하거나, 추가 하락할 수도 있겠으나, 그 후 빠른 속도로 회복하여 동아시아 경쟁국 수준을 추월하여 선진국에 근접하는 수준으로 변화할 것이다. 정부에 대한 신뢰가 회복되기 시작하는 국면에서는 정책 선택 폭의 확대 및 정책효과의 제고 등의 효과가 맞물리면서 신뢰증진이 가속화될 수 있을 것으로 예상된다. 중앙정부, 지방정부, 시민사회의 역할분담이 적절하게 이루어지고 효과적인 협치모델이 정착하여 정부 및 공적제도에 대한 신뢰가 안정된 수준에 이르게 되어, 민간부문에 있어서의 사회적 자본의 축적에 양호한 조건을 제공하게 될 것으로 예상된다.

나. 부정적 시나리오

제도 정비 및 정부역량 강화를 위한 정치적 의지의 유지에 실패하고, 시민사회도 이를 위한 역할을 담당하지 못할 때 악순환의 심화 가능성은 상존한다. 시민사회의 정치적 요구, 변화되는 여건에 대한 정책적 대응의 실패가 누적되면서 정부의 역량은 현상유지에도 실패하고 지속적으로 하락할 수도 있을 것이다. 이에 따라 정부의 정책 선택의 여지가 가일층 제한되고, 선택된 정책의 성과도 약화되면서 정부 및 공적제도에 대한 국민의 신뢰가 혼미상태에서 벗어나지 못할 가능성이 있다. 이와 더불어 21세기의 변화된 여건에 적합한 지배구조를 갖추는 데에 실패한 채, 민간부문의 사회적 자본 축적에도 악영향이 계속될 것으로 우려된다.

3. 정책방향과 과제

가. 정부신뢰도 제고를 위한 정책방향

정부신뢰도 제고를 위한 정책방향은 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 중앙정부, 지방정부, 시민사회 사이의 역할분담을 재정립하는 것이다. 교육, 평생학습, 복지, 지역사회육성, 지역혁신체제 촉진 등에 있어서의 지방정부 및 시민사회의 역할 강화를 위한 청사진을 마련하

고, 단계별로 중앙정부의 권한 이양을 위한 로드맵을 작성하며, 지방정부와 시민사회의 역량강화를 위한 단계적 시책을 추진하여야 한다. 둘째, 변화된 정치여건에 걸맞은 정책 입안 및 추진 체계를 정비하고 관련된 역량을 강화하여야 한다. 중앙 및 지방정부에 있어 시민사회의 다양한 목소리를 수렴할 수 있는 정책 입안 및 추진 체계를 도입하고, 정책결정과정을 종합적으로 감안하면서 세련되게 정책을 입안, 추진해 나갈 수 있는 공무원의 역량을 배양하여야 한다. 셋째, 정책평가의 역량을 강화하고 체제를 정비하여야 한다. 넷째, 법률 및 공적규범 정비를 지속적으로 추진함과 동시에 그 권위를 제고할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

나. 정책과제

1) 중앙정부, 지방정부, 시민사회의 역할분담 재구조화

먼저, 교육, 평생학습, 복지, 지역사회육성, 지역혁신체제 육성 등에 있어 광범위한 분권화를 단계별로 추진하여야 한다. 그리고 그 운용을 지방정부에 맡기는 수준에 그치는 것이 아니라 지역별로 다양한 실험이 이루어지고, 그 평가의 결과 성공적인 프로그램이 타 지역으로 확산될 수 있도록 본격적인 분권화를 목표로 하여 단계적으로 추진하여야 한다.

둘째, 지방정부의 각종 사업에 있어 시민사회 및 지역공동체가 주체적으로 참여할 수 있는 제도적 틀을 마련하게 되면, 이를 통해 사업의 성과 제고뿐 아니라 시민사회 및 지역공동체의 역량 강화를 기대할 수 있을 것이다. 이를 위해서 현행 3단계의 지방행정체계도 행정여건 변화를 감안하여 변경하는 방안을 중장기적으로 검토해 볼 만하다.

셋째, 중앙정부는 전국적 규모에서 외부성이 기대되는 정책 및 사업분야에 특화하고, 정책연구, 기획, 평가 등의 역량을 강화하면서, 동시에 부처의 벽을 넘어 고도의 조정이 필요한 복합적 정책을 개발하는 데에 역량을 집중하여야 할 것이다. 이를 위해서 그동안 규제 위주의 인력배치에서 서비스 위주의 인력재배치를 통해 행정서비스의 질을 제고하여야 할 것이다.

2) 신뢰받고 존경받는 정부를 실현하기 위한 공무원 역량 강화

정책의 효과뿐 아니라 정책결정과정을 입체적으로 감안하여 세련되게 정책을 입안, 추진할 수 있는 능력을 배양하기 위한 공무원 교육훈련 프로그램을 강화하여야 한다. 중앙정부 권한의 단계적 지방이양에 앞서 지역의 실정에 맞게 정책, 프로그램을 설계하고 운용, 평가, 개선할 수 있는 지방공무원의 역량 강화를 위한 교육훈련 프로그램을 개발하여야 한다. 이러한 관점하에서 현재의 중앙 및 지방정부 공무원 교육훈련 프로그램을 검토하고 필요시 재설계하여야 할 것이다.

3) 공공기관 지배구조 개선

한국은 98년 외환위기 이후 공공기관의 혁신을 지속적으로 추진해 왔으나, 대리인 문제로 인한 방만 경영, 도덕적 해이, 유착과 포획 등의 문제들이 여전히 상존하고 있는 실정이다. 이와 같은 문제들을 해결하기 위한 공공기관들의 지배구조 개선 노력은 계속되어 왔으며, 이는 다음의 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 정부 산하기관 기본법의 개정・시행(2004.4) 및 공공기관 운영 관련 법률안 제출(2006.6.8)에서 나타난 공공기관과 관련된 법률의 제・개정을 통한 근본적인 개혁의 추진이다.

둘째, 정부인력 관리의 개방성과 유연성을 제고하기 위해 개방형 직위 제도를 도입하고 고위공무원단 제도와 부처 간 인사교류의 활성화를 통해 자율책임경영체제의 확립을 지향하고 있다. 아울러 과제별 성과목표와 성과지표의 개발, 다면 평가제도의 확산을 통해 정부인력 관리의 공정성과 투명성을 제고하고 있다.

셋째, 공기업에 있어 주총, 이사회, CEO 등 경영진과 감사가 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 이사와 감사의 독립성・전문성・책임성을 강화함으로써 내부 견제・균형 장치를 보강하도록 하였다.

넷째, 공공기관 운영위원회에 의한 성과관리가 이루어짐으로써 성과계약에 대한 이행실적과 평가결과의 환류를 강화하는 등 엄격한 외부감사와 평가제도를 구축하였다.

다섯째, 각 부처는 자체평가를 내실화하고, 중앙정부는 이를 검증하

는 성과관리시스템의 통합에 의해 효율성을 제고하였다. 이는 국정평가 기본법안에 따라 2006년부터 통합국정평가로 일원화하여 실시하고 있다.

여섯째, 권력기관의 특혜·특권을 철폐하고 감찰기관 간 견제와 균형을 강화시키며, 국가청렴위원회, 공직자윤리위원회의 설치를 통한 부패방지시스템의 구축을 추진해 왔다.

기존의 공공기관의 지배구조 개선을 위한 정책적 노력을 평가해 보고 가일층의 노력을 경주해 나갈 필요가 있다.

4) 전자정부 구현

한국의 정자정부 구축은 높은 정보화 수준을 바탕으로 급진전되어 현재 수출을 통한 국제협력을 모색 중이다. 현재 세계 최고 수준의 전자정부의 구현을 위한 후속작업이 추진되고 있으며, 이와 같은 노력의 결과로 UN의 전자정부 평가에 따른 한국 전자정부 순위는 2003년 12위에서 2004, 2005년 연속 5위로 상승하였으며, 또한 전자정부 활용비율은 2003년 23%에서 2008년 60%를 목표로 꾸준히 향상되고 있다. 전자정부 구현을 위한 정책적 노력의 몇 가지 예를 들어보면 다음과 같다.

첫째, 전자신고 세액공제제도를 통해 납세자의 참여를 유도하는 등 종합국세시스템(e-세정)의 고도화로 납세 편의, 정확한 정보에 의한 세무상담, 단순반복 과세업무가 감소하는 효과는 물론, 세정의 정보화와 과학화, 생산성과 투명성이 제고되고 있다.

둘째, 종합민원시스템 구축으로 정보의 공동 활용을 통한 행정효율성이 제고되고 민원처리, 인허가, 사후관리의 체계화를 통한 갈등의 신속한 해결이 가능해졌다.

셋째, 참여마당신문고와 같은 온라인 국민참여 통합포털의 제공으로 국민참여 창구의 단일화로 중복민원을 해결하고 국민제안과 정책 참여 업무를 신속·정확하고 투명하게 처리할 수 있게 되었다.

넷째, 경영성과의 비교분석이 가능한 통합공시체제의 구축, 공기업, 준정부기관 통합연차보고서 작성 및 공개가 공공기관 포털 사이트를 통해 이루어짐으로 인하여 경영공시제도가 대폭 개선되었다.

앞으로 전자정부 구현에 있어서 단순히 사무효율성을 높이는 수준에 머무는 것이 아니라 세정 및 민원처리 분야에 있어서의 국민의 신뢰 제

고, 국민의 국정 참여 촉진, 공공기관 경영합리화 등의 목표에 유기적으로 연결하는 것을 목표로 지속적인 노력이 이루어져야 할 것이다.

5) 정책평가의 제도 정비 및 역량 확충

합리적인 성과평가가 가능한 모든 분야에 있어 평가를 의무화하고 정책예산에 평가예산을 일정비율로 반드시 편성하도록 제도화할 필요가 있다. 이를 시행함에 있어 평가역량의 한계를 고려하여 중요 사업부터 단계적으로 확대해 가는 방안을 강구해야 한다. 평가역량의 신장은 평가인력의 확보와 양성이 핵심적인 선결과제이다. 평가인력의 양성을 위한 프로그램을 추진하여 항구적인 평가인력의 공급이 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 감사원, 국회 예산정책처 등 정부기관, 정부부처, 국책연구소, 민간연구소, 국제기구 등을 포함한 복수의 평가주체 사이에 경쟁 및 평가결과의 비교가 가능한 체제를 구축하여야 할 것이다.

멕시코 프로그레사(Progresa)[100] 형태의 정책평가 및 추진방식을 도입하는 것도 고려해 볼 만하다. 이를 통해 개인, 지역, 중소기업, 학교 등이 수혜대상이 되는 정책에 관하여 실험집단과 통제집단으로의 무작위배정을 핵심으로 하는 과학적 실험(controlled experiment)에 의한 객관적 평가가 시행될 수 있을 것이다. 이와 같은 방식을 도입하여 시행할 경우, 평가결과가 명료하게 해석되며, 결과에 대한 국민과 정치권의 이해를 신속히 구할 수 있다는 장점이 있다.

6) 사법제도 개혁

공적인 법・제도의 권위 회복을 위한 노력이 필요하다. 정합성이 결여되어 있거나, 모호한 법령의 개폐・정비를 지속적으로 추진하여야 한

100) 프로그레사는 멕시코 저소득 농촌지역 아동의 건강 및 학업성과를 높일 목적으로 일정일 이상 학교 등교, 정기적인 보건소에서의 건강검진을 조건으로 학부모에게 현금을 급여하는 제도이다. 전국의 대상부락을 무작위 배정을 통해 실험집단과 통제집단으로 구분하여 프로그램의 성과를 누구나 쉽게 납득할 수 있는 방법으로 평가한 결과, 비용 대비 효과가 만족스러운 것으로 나타났으며, 그 평가결과와 평가방식이 멕시코 정부와 국제기구의 깊은 관심을 끌었다. 프로그램의 파라미터(급여액수, 급여조건 등)에 따른 효과의 차이도 같은 방식으로 평가하고 그 결과를 차기 연도 사업 재구조화에 반영하는 것으로 정책의 시행과 평가가 일체화된 방식이다.

다. 민간전문가를 포함하여 법령 정비를 위한 위원회를 설치하여 운용해야 한다. 동시에 법규범의 권위 확립을 위한 사법, 준사법 기능의 역량을 강화하여야 할 것이다. 사법지체(judicial backlog)의 실태를 파악하고, 그 해소를 위한 경찰 및 사법 인력의 확충, 역량 강화방안을 강구하여야 한다.[101]

군사법제도에 있어서도 징계영창 및 미결구금제도를, 신체구속은 불가피한 경우로 한정하고, 군검사의 군사법경찰에 대한 통제를 강화하며, 공판 중심의 법정심리절차를 확립하는 등의 방향으로 개선할 필요가 있다. 군사법제도의 개혁은 국방개혁의 일환이라는 의미를 아울러 지니고 있는 것이다. 이와 더불어 공정거래위원회, 금융감독위원회 등의 기구들의 준사법 기능을 강화하기 위해 인력역량 강화를 추진하여야 한다.

제3절 공동체를 통한 참여 활성화

1. 현황 및 문제점

공동체 안에서의 개인 간의 상호작용은 사회적 자본의 대표적 형태인 一般的 他者(generalized others)에 대한 신뢰형성에 있어 핵심적 환경이다. 따라서 공동체 변화를 파악하여 사회적 자본 형성을 위한 정부 정책방향을 제시할 수 있다. 현재 및 미래 한국사회의 핵가족 및 고령화 사회에 적합한 공동체 모습의 파악을 통해 기존 공동체의 장점의 강화와 단점의 보완이 시급히 요구된다. 또한 인터넷의 발달과 함께 최근 급성장하고 있는 새로운 형태의 사이버 공동체가 미래 공동체에 미칠 영향을 분석하는 작업이 시급하다.

가. 공동체 변화의 세계적 흐름

사회의 흐름은 크게 전통적 공동체사회 → 개인주의(산업화) 사회 →

101) 이를 위해 2005년 설립된 사법제도개혁추진위원회가 법치주의에 대한 신뢰를 회복하기 위해 22개 부문의 법률과 규범의 대대적인 정비를 추진 중에 있다.

새로운 시민사회인 참여공동체 사회로 변화하고 있다(아담 스미스[Adam Smith], 토크빌[Tocqueville], 뒤르껭[Durkheim]부터 부르디외[Bourdieu], 콜먼[Coleman], 퍼트넘[Putnam]까지의 논의).

전통적 공동체는 가족 중심의 혈연에 바탕을 둔 소규모 공동체이며 가족구성원 간의 혈연관계에 의한 신뢰, 공동생활에 바탕을 두고 있는 것이 그 특징이다. 이후 산업화사회에 접어들면서 전통적 공동체는 와해되는 경향을 보이고 있으며 사회구성원의 개인주의 성향이 강화되는 추세이다. 구성원 간의 경쟁이 강조되면서, 개인의 소외, 상호 간의 관심 약화 등의 문제도 초래되었다. 핵가족의 확산으로 가족 간 또는 가족 내 유대 역시 약화되는 경향이다.

산업화 시대 개인주의 사회의 한계를 극복하고자 하는 최근의 모색은 과거의 전통적 공동체와는 다른 새로운 형태의 공동체에서 가능성을 찾고 있다. 즉, 혈연, 가족구성원 중심에서 사회의 한 일원으로서의 개인을 강조하고, 가부장적 권위에 기초한 수직적 공동체에서 능력에 기초한 수평적 공동체로, 소수에 의해 주도되거나 또는 특정인에 의존해 오던 방식에서 상호협력을 통한 시너지 및 융합이 강조되고 있다.

현재 정보화의 진전으로 인해 공동체는 오프라인상의 공동체에서 시간과 공간의 제약이 없는 온라인상에 형성된 '사이버 공동체'가 강조되는 사회로 점차 변화하고 있다. 그러나 사이버 공동체는 정보화의 특성상 바람직한 공동체 형성에 부정적인 영향을 미칠 위험성도 안고 있다. 즉, 정보화로 인한 온라인 활동(인터넷 커뮤니케이션, 인터넷 게임)의 발달은 대면교류(face-to-face communication)에 수반되는 정서적인 혹은 물질적인 상호의존을 약화시킬 수 있다. 또한 온라인 활동의 증가는 개인 상호 간의 공동체 형성에 중요요소인 커뮤니티 활동의 감소로 연결될 수도 있으며, 온라인 커뮤니케이션은 일상생활의 정상적인 사회적 상호작용을 저해하며, 고립감과 소외감을 증가시키는 경향도 나타난다.

그러나 이러한 부정적 가능성에도 불구하고 사이버 공동체의 등장은 공동체의 활성화를 통해 사회적 자본 형성을 촉진시킬 것으로 기대된다. 우선 정보의 교류 자체가 불신을 감소시키는 역할을 하는바, 가입·탈퇴의 장벽이 매우 낮은 온라인 활동의 특성은 많은 사람들에게 이러한 새로운 정보교류의 장을 제공하는 것이다. 네트워크의 증가는 성원

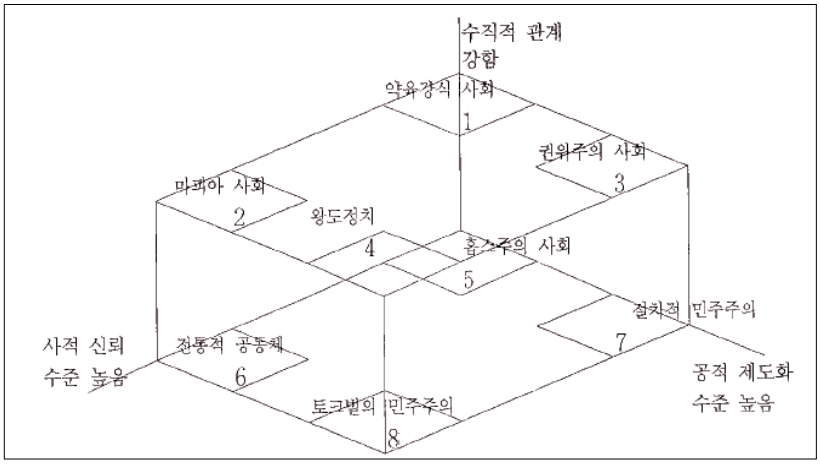
들의 기회주의적 행동에 대한 제재의 효능을 높이고 이에 따라 신뢰와 협동의 가능성을 높이는 효과가 있다. 하버마스에 따르면, 정보화를 통한 소통성의 증가는 인간에게 내재적인 의사소통적 합리성의 발현을 통해 공적인 제재나 물질적 보상 없이도 협력과 신뢰할 수 있는 행동의 가능성을 증진시킨다. 우리나라의 경우 사이버 공동체의 활성화는 온라인과 오프라인의 긴밀한 연대를 통해 실제 생활에서의 새로운 공동체 활동을 더욱 활성화시킴으로써 약한 연대(weak tie) 성격의 사회적 자본 증가에 기여하는 것으로 나타나고 있다. 실제로도 온라인 커뮤니케이션이 온라인을 통한 정보교류나 만남의 주선 등의 방법으로 오프라인 조직의 활성화로 이어지는 경우를 흔히 볼 수 있다.

나. 한국사회의 공동체 특징

현재 우리나라는 사회의 구조상 전통적·개인주의적 공동체 및 새로운 공동체의 모습들이 착종하여 존재하는 양상을 보이고 있다. 다양한 공동체의 혼재는 과거 전통사회의 급격한 붕괴, 급속한 경제발전 및 근대화로 인해 사회 자체 또는 사회구성원이 사회여건 변화에 적응할 수 있는 시간을 가지지 못한 역사에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이로써 전통사회의 붕괴에도 불구하고 내면에서는 아직도 혈연/지연/학연 또는 연고 중심의 전통적 공동체가 사회에서 중요한 역할을 담당하고 있는 것이 현실이다.

전통적 공동체는 개인 간 상호작용이 비교적 단순했던 과거의 사회에서는 순기능을 발휘하였으나, 시민-정부-공무원, 주주-경영자-종업원 등의 관계에서 보는 바와 같이 본인-대리인 문제가 중층적으로 복잡다기하게 얽혀 있는 현대사회의 구조에 연결될 경우 심각한 부작용을 야기할 수 있다. 전통적 공동체의 정보 소통 통로 역할에도 폐쇄성·배타성으로 인한 한계가 여실하다. 급격한 도시화가 이루어졌으나, 도시지역에서의 지역공동체의 발달이 매우 미흡하여 도시지역의 거주민은 어떠한 책임 있는 공동체에도 속하지 않은 원자화된 상태에서 시장 및 정부와 직접 대면하게 되었다. 이로써 일반적 타자와의 갈등조정, 역할분담 학습을 위한 공동체 기반이 취약하게 되었고, 이는 국가적 차원에서의 경제·

[그림 9-7] 사회유형과 공동체(신뢰) 형태



자료 : 이재열(1998).

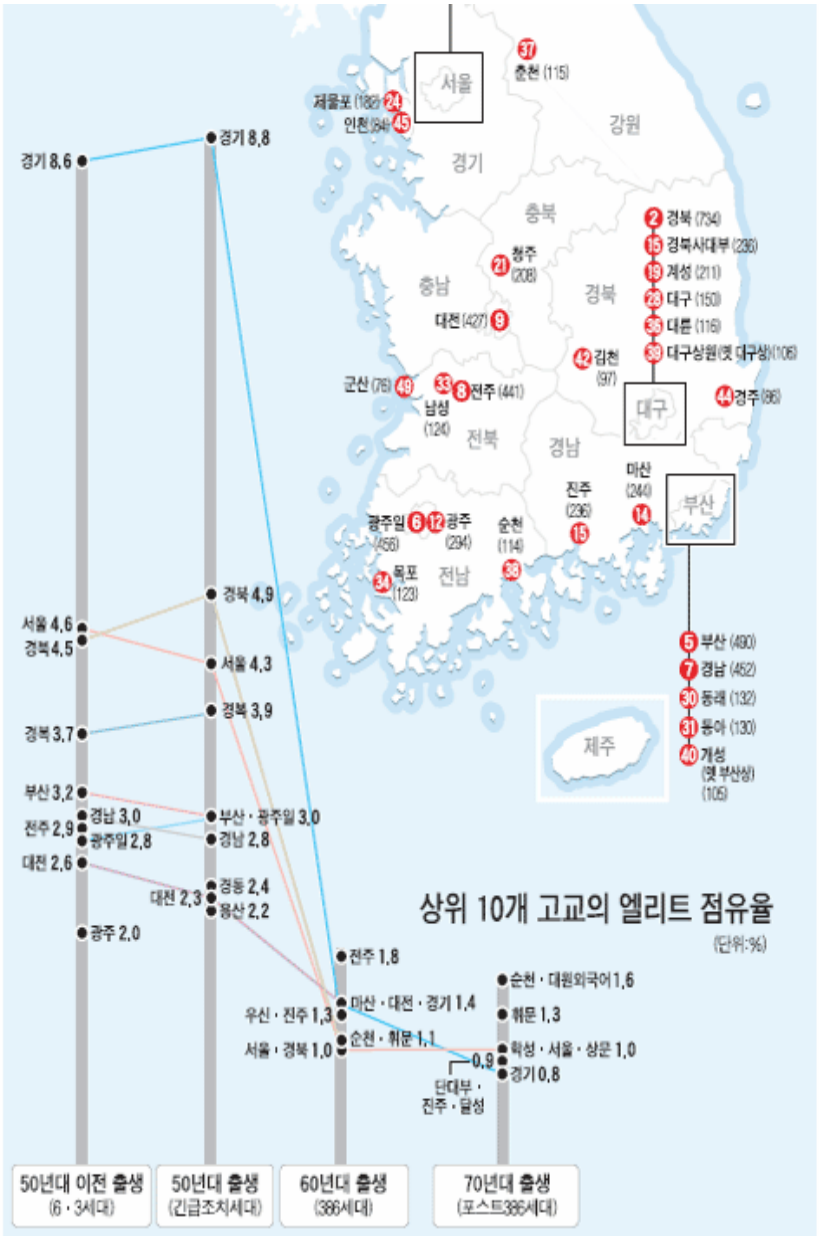
사회적 갈등조정의 실패가 주된 원인으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 공백상태를 극복할 수 있는 교육, 학습, 복지의 부문에서 역할을 할 지역공동체의 창달이 필요한 것이다.

공동체 생태계는 전통적 공동체에 편중된 구조에서 민주주의의 절차적 합리성을 충족하는 시민사회형 참여공동체가 확산되는 방향으로의 진화가 바람직하다. 우리나라의 공동체는 전통공동체나 사회공동체를 막론하고, 아직 전체적으로 사적 신뢰에 의존하여 공적인 제도화 수준이 낮거나, 수직적 권위관계에 의존하는 성격이 강하다(그림 9-7의 2번 혹은 6번 유형).

그러나 최근 우리 사회도 혈연/지연/학연 중심에서 열린 형태의 공동체 형태로 전환이 이루어지는 징후가 확인되고 있다. 미약하지만 시민단체 수가 증가하고 활동 폭이 다양해지는 등 시민참여가 증가하는 한편, 학연의 중요성이 약화되고, [그림 9-8]에서와 같이 엘리트 출신 고교 가운데 상위 10개교가 차지하는 비중이 대폭 하락하는 등 사회발전 및 통합을 위해서 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 변화가 이루어지고 있는 것이다.

사이버 공동체의 출현도 열린 공동체의 확산에 일익을 담당하고 있다.

[그림 9-8] 엘리트 상위 10개 고교 비율



자료: 『중앙일보』, 2005. 9. 22.

〈표 9-4〉 폐쇄적 공동체와 사이버 공동체 비교

폐쇄적 공동체(학연/지연/학연 네트워크)	사이버 공동체
결속적 사회자본이 높음	교량적 사회자본이 높음
공유된 문화와 경험에 기초	신뢰와 호혜성에 기초
점증적·도구적 지식의 형성	선도적·조합적 지식의 형성
도구적 합리성에 기반	소통적 합리성에 기반
정치권력과 경제적 이익을 목적으로 하는 '생산정치' 추구	라이프스타일, 일상생활과 같은 '소비정치'에 관심
지식의 공동 창조력 낮음	지식의 공동 창조력 높음

사이버 공동체의 발달로 인해 폐쇄적 공동체가 약화되고 자연스럽게 공동체가 개방화되는 열린 공동체가 출현하게 되었고 사이버 공동체를 통해 구성원 간의 신뢰를 학습하는 장(場)으로서의 기능도 하게 되어 궁극적으로 실제생활에서의 신뢰를 증가시키는 데 이바지하였다. 궁극적으로 사이버 공동체의 출현으로 인한 개인 또는 집단 상호 간의 소통성이 증가되어 폐쇄적 집단 간의 이해심의 증진을 통해 사회 전체 구성원 상호 간의 신뢰가 강화될 수 있을 것이다.

그러나 사이버 공동체가 지닌 의견 개진과 소통이 자유롭다는 특징 때문에 부정적인 현상도 나타나고 있다. 특히 사이버 공동체 내 여론주도 집단의 非대표성 문제, 익명성 보장으로 인한 무책임하고 극단적인 표현 확산 등은 건전한 공동체 형성에 방해요소로 나타나고 있다. 실제로 열린 공동체가 일부 발달하는 모습을 보이는 가운데, 소비자, 납세자로서의 시민의 광범위하면서도 다양한 이익을 대변할 공동체 조직의 활성화는 미흡한 실정이다. 이에 따라 비교적 특정부분에 대한 좁은 이해관계를 대변하는 공동체 조직이 정치과정에 과도한 영향을 미칠 우려가 상존하는 것이다.

한국사회에서 주종을 이루는 공동체의 성격과는 별도의 차원에서 한국인의 공동체 참여빈도는 대단히 낮은 것이 현실이다. Park and Shin

(2005)의 연구에 따르면, 일본에 비하여 한국인의 사회조직 참여빈도는 양적·질적으로 빈곤한 것으로 드러났다. 특히 공식적인 사회조직에 전혀 참여하지 않고 있는 사람의 비율이 한국에서는 90%에 달하는 데에 비해 일본의 경우 같은 비율은 30% 수준이었다. 공식·비공식 사회조직을 막론하고 한국인이 참여하는 사회조직의 대종은 동창회 조직인 것으로 조사되었다. 즉, 사회조직에의 참여에 있어 그 빈도도 빈약하지만, 내역도 다양성이 결여되어 있는 것이다. 한국사회의 지배적인 공동체 유형은 폐쇄성, 배타성, 동질성이 높고 수직적 내부 질서 등의 특징을 가지는 것으로 드러났다. 이와 같은 특징은 일반화된 신뢰의 형성에 결코 좋은 여건이라고 볼 수 없다.

민주주의에 대한 국민들의 꾸준한 열망에 따라 현재 형식적인 민주주의는 달성되었으나, 시민사회의 기반이 대단히 취약한 것 또한 사실이다. 급속한 산업화, 도시화, 근대화 과정에서 전통적 공동체가 파괴되면서 이를 대체할 새로운 공동체가 형성되는 데에 시간이 걸리는 지체현상이 나타나고 있다. 식민지배 체제 및 권위주의적 정치체제가 장기간 지속되는 가운데 정부주도의 조급한 근대화는 시민사회의 공동체가 자체역량을 배양할 기회를 박탈한 측면이 있으며, 이와 동시에 민주화 이전의 정권이 시민사회의 성장을 견제하고 억압한 면도 있었다. 시민사회의 뒷받침이 없는 취약한 민주주의가 우리나라의 현실이며, 이는 성찰적 민주주의(deliberative democracy)로의 질적인 성장을 도모하는 데에 있어 장애가 되고 있다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

우리 사회가 한 단계 질적으로 도약하기 위해서는 사회 전반의 변화가 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 신뢰결여, 부정 및 부패, 투명성 부족으로는 사회적 비용뿐만 아니라 경제적 비용 급증으로 선진사회 진입이 현실적으로 불가능한 실정이다. 따라서 시민의 적극적인 참여에 기반한 새로운 공동체 필요성이 증가하고, 이에 대한 인식도 확산되고

있다.

참여공동체의 확산은 개인 간의 신뢰가 일반화된 신뢰로 확산되는 계기가 될 수 있을 것이다. 폐쇄적 공동체에 바탕을 둔 개인적 신뢰는 분절이 심해 정보의 소통을 제약하며 경제적 교환을 포함한 사회적 교환을 촉진할 수 있는 범위에도 한계를 가지기 마련이다. 다행히 한국에서의 참여공동체는 확산되고 있는 추세이며, 최근 단순히 소수의 연고 기반 폐쇄적 관계에서 공개적이고 사회적으로 공유된 관계로 변화가 시작되었다는 징후가 확인되기도 하였다(『중앙일보』(2005. 9. 22)).

정부 차원에서도 각종 국제지표 개선을 위한 의지 천명 및 구체적 지원을 위한 노력이 전개되고 있다. World Bank, World Values Survey, International Social Survey Program 등 일반화된 신뢰 조사 순위의 세계 상위권 도약을 위한 개선방안이 마련되고 있고 살기 좋은 나라로서 IMD 등의 국가경쟁력 상위권 도약을 위해 국무총리실 및 각 부처에서 개선방안을 추진 중이다.

아울러 새로운 형태의 공동체적 가치 및 사회적 책임이 강조되는 참여공동체 기반 마련 및 활성화를 위한 민간, 정부, 사회단체에 의한 다각적인 노력이 전개되고 있다. 예컨대, '아름다운재단'의 1% 기부운동의 확산 등 제한적이지만 기부문화가 확산되고 있다. 정부도 기부금에 대해 세제 혜택을 제공하는 등의 노력을 기울이고 있다. 또한 서울시의 자원봉사센터와 '서울사랑커뮤니티,' 대전시의 복지네트워크 등 시민이 참여하는 공동체 프로그램이 실시・확산되는 추세이다. NGO의 양적 성장 및 인터넷상의 자발적인 공동체가 증가하는 것도 주목할 만한 변화이다. 시민단체연대회의의 조사에 따르면, 2005년 현재 NGO 단체 수는 323개로 급성장하였고, 인터넷상의 블로그 확대, 다양한 사회적 이슈에 대한 카페 활성화 등 참여공동체의 기반이 확대되고 있는 추세이다.

나. 전 망

현재 새로운 형태의 시민사회 참여공동체 형성을 위한 노력에도 불구하고, 현행 제도 및 정책기조상에서의 노력만으로는 사회변화를 유도하는 데 많은 한계점이 노출되고 있다. 세 가지 시나리오에 따른 전망을

제시하면 다음과 같다.

【시나리오 1】 선진국형 시민참여공동체 형성 및 새로운 사회모델 정착

장기적인 안목을 가지고 지속적인 사회변화를 위한 다양한 정책을 추진함과 동시에 사회구성원의 합의 도출을 통해 새로운 참여공동체를 확립하고 공동체 강화를 위한 다양한 프로그램 수립 및 지원책 마련을 통한 점진적인 사회변화를 유도한다. 또한 가족공동체, 지역공동체 및 직능공동체, 사이버 공동체에의 지원체제 마련을 통한 활성화를 유도한다. 이를 통해 개인 간의 신뢰도가 증가하며 살기 좋은 나라로서의 국제적 인지도를 제고한다.

IT 강국의 이점을 최대한 활용한 P세대(Participation)와 U세대(Ubiquitous)가 합쳐진 NC세대(New Citizen)가 사회참여의 주역으로 등장하면서 온/오프라인상의 참여공동체 구축을 통한 선진국형 공동체 문화의 확산이 이루어지고, 사회공헌 활동(Unpaid Activities)이 경제적 가치 창출 활동으로 인지되는 사회가 정착되며(Alvin Toffler의 산업혁신포럼 2005 연설), 자발적인 사회참여와 기부가 보편적인 사회문화로 정착됨으로써 사회참여 강국으로 도약한다.

공동체 네트워크 형성을 위해 민간, 정부, 시민단체 간에 밀접한 협력관계가 유지되고, 세대 간에 나타날 수 있는 공동체 문화 차이 최소화를 위한 노력이 전개되며, 차세대 시민양성을 위한 지속적인 지원 등 참여공동체 확산 및 지속을 위한 다양한 정책 및 사업 간의 통합 또는 연계가 강화된다.

【시나리오 2】 상황 악화 → 국면 전환 → 선진국형 시민참여공동체 정착

장기적인 참여공동체 형성을 위한 청사진 제시에 실패하거나, 사회구성원 간의 합의도출 실패로 인해 단기적인 혼란이 발생할 우려도 있다. 하지만 새로운 공동체 형성의 필요성에 대한 인식이 확산되면서 국면이 전환되고 선진국형 시민참여공동체 정착을 위한 기반을 마련하게 된다.

단기적인 정책대응 실패에 대한 반성을 통해 새로운 공동체 수립의 필요성에 대한 인식이 확산되고, 참여공동체 확산기반 마련을 위한 장

기계획 수립 및 지속적인 추진을 통해 새로운 국면으로 전환된다. 약간 지체가 있기는 하나, 궁극적으로 선진국형 참여공동체 기반 마련을 통해 시민참여공동체를 정착시킨다. 이 과정에서 정책대응 실패로 인한 사회비용 증가분에 대한 부담이 발생할 것이다. 하지만 사회해체 또는 공동체 붕괴보다는 바람직한 변화라고 볼 수 있다.

【시나리오 3】 상황 악화 → 공동체 붕괴 지속 및 사회해체 고조

한국사회에서 진행되고 있는 사회변화 요구를 방치해서 개별 공동체의 붕괴가 확산되며 궁극적으로는 사회해체로까지 이어진다. 장기적인 사회불안 확산으로 사회탈출 현상이 나타나며 국제적인 이미지도 하위권으로 추락하게 된다. 혈연/지연/학연 중심의 폐쇄적인 공동체가 확산되고, 각 사회구성원 간의 신뢰 하락 및 갈등이 확산된다. 사회참여나 기부 문화 확산이 불발되고, 온라인상에서 불건전한 사이버문화가 확산된다.

단기적으로 근본적인 개혁 없이 특정 공동체에 편중된 부분적이고 지엽적인 변화 유도를 통해 현재 상황 극복에 실패하게 된다. 선진국사회의 공동체와 비교 시 격차가 지속되어 대내외적으로 우리나라 사회에 대한 인식이 악화되고, 불안정한 민주주의가 지속된다. 사회적 자본의 결핍으로 정부의 정책수단 선택의 폭에 심각한 제한이 가해질 뿐더러 정책효과도 감소하는 상태가 지속된다. 세계화, 고령화, 남북관계 변화 등 다양한 도전에 대한 정책적 대응에 실패하면서 결국 선진국으로의 도약에 제동이 걸리게 된다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

시민참여공동체 기반 마련 및 확산을 위해서는, 새로운 공동체 형성을 위한 시민문화운동을 전개하고 공동체의 활성화를 위한 네트워크형 지원체제를 구축하여야 한다. 또한 사회구성원의 공동체 참여를 촉진하기 위한 제도정비가 필요할 것이다.

나. 정책과제

1) 새로운 공동체 형성을 위한 시민문화운동 전개

새로운 공동체 형성을 위한 시민문화운동을 전개하기 위해서는, 첫째 시민의 책임의식을 강조하는 시투엥 오블리제(Citoyen Oblige) 문화를 확산시키고, NGO단체와 대중매체의 적극적인 참여를 유도하는 등 사회적 시민책임의식 강화 프로그램의 개발 및 전파가 필요하다.

둘째, 새로운 공동체 형성 프로그램을 개발하고 전파하여야 한다. 지역사회 재단(community foundation)[102]을 법제화하여 이를 통해 지역사회 주도로 지역사회에 밀착된 혁신적 복지, 사회개발 프로그램들을 발굴하여 시행하여야 한다.

셋째, 지역 도서관이 지역 공동체 형성 발전에 한 초점으로 기능할 수 있도록 하여야 한다. 공공도서관 시설을 각 지역에 확충하고 자원봉사자 등의 활용을 통해 지역 시민사회가 그 운영에 적극 참여하도록 유도하고, 동시에 도서관에 도서구입 비용을 지원함으로써 인문 및 사회과학분야에 있어서의 연구・출판 활동을 지원하여야 한다. 주요한 역사문제, 사회문제, 철학 등 기타 인문적 주제에 관한 공유된 인식은 소득계층, 지역, 세대, 성별을 넘어 소통을 촉진하는 데 필요한 기반 인프라라 할 수 있다. 하지만 누군가의 인식을 자의적으로 국가가 강요할 수는 없는 노릇이므로, 정부가 공공재원을 들여 확산시키는 모델보다는 간접지원을 통해 아이디어의 시장(marketplace for ideas)의 기능에 의존할 필요가 있다. 도서관의 확충과 연구・출판 활동의 간접지원은 이를 가능케 하는 수단이다.

넷째, 시민사회와 NGO가 주도하는 가운데 정부의 지원을 통해 사회변화 유도방안을 연구하고 교육훈련 프로그램을 개발하여 보급하여야 한다. 예컨대, 이탈리아의 Pistoia市에서는 시정부가 아동보호를 위한 공간을 제공하고 인근학교 교사가 참여하는 가족공동체 강화 프로그램을 실시하였다. 이 공간은 현재 방과 후 학생의 보호공간인 동시에 성인을

102) 미국, 영국 등에서는 지역사회 재단이 활성화되어 시민사회 주도로 지역사회의 활성화를 위한 혁신적인 프로그램이 개발, 운용되고 있으며, 최근에는 아시아 지역에서도 일본, 필리핀 등지에서 제도의 도입을 위한 법제화가 이루어졌다.

위한 공동체 만남의 point로도 활용되고 있다.

다섯째, 시민의식과 정보화 마인드를 갖춘 21C형 차세대 시민인 '뉴프론티어 인력' 양성 프로그램 운영 및 지역단위 NGO를 활성화시켜야 한다. Northern Ireland의 자발적 조직인 '얼스터 민족대학(Ulster People's Collge)'의 경우, 지역주민을 위한 조직화된 훈련 프로그램을 제공하는 것으로 알려져 있다.

마지막으로, 혁신적 공동체 형성 및 발전 사례를 발굴하고 전파하여야 할 것이다.

2) 공동체의 활성화를 위한 네트워크형 지원체제 구축

공동체의 활성화를 위한 네트워크형 지원체제를 구축하기 위해서는 먼저, 참여공동체 지원센터(가칭 '코리아 르네상스 지원센터')를 설립하여 온/오프라인상의 시민사회 참여공동체의 형성, 확산 및 지원 기능을 시스템화해야 한다. 서울특별시의 서울사랑커뮤니티, 대전광역시의 복지네트워크 등과 같은 시민의 사회참여 활성화를 위한 다양한 기관에 대한 지원 및 정보의 네트워크 구축을 통해 시너지효과를 극대화해야 할 것이다.

둘째, 지역단위의 다양한 NGO 활동 강화 및 정책 반영 통로를 구축하여 지역사회의 교육, 학습, 복지 공동체 형성을 지원하여야 한다. 상가연합회가 지역상권 환경정비, 지역사회활동의 활성화에 주역이 될 수 있도록 지원하여야 할 것이다. 이와 같은 지원정책을 통해 2005년 현재 23위인 NGO 활동의 사회시스템 경쟁력을 2030년에는 5위권에 진입할 수 있도록 목표를 상정하고 꾸준한 지원을 통해 이를 달성해야 할 것이다.

셋째, 온/오프라인상 정보교류를 위한 인프라를 구축하여야 한다. 도시지역 공동체, 소비자, 납세자 등으로 광범위하게 분산된 시민의 이익을 대변할 공동체 조직의 활성화 유도방안을 강구하여 전 세계 최고수준의 IT 환경에 부응하여 사이버문화의 질적 수준도 OECD 최상위권에 도달하도록 유도해야 한다. 이와 더불어 사회 전체의 정보교류 확대를 위하여 저소득층, 고연령층에 대한 ICT 장비 및 교육지원을 확대하고 이를 통해 디지털 격차를 해소하는 방안을 마련해야 한다.

3) 참여공동체 활성화를 유도할 수 있는 각종 제도 정비

'1%법'[103]의 도입 및 각종 시민 단체, 지역사회재단 등 NGO, NPO에 대한 기부금 지원을 촉진하는 세제개편을 통해 참여공동체의 활성화를 유도할 수 있는 제도 또한 고려해 보아야 한다. 2005년 현재 기부금 지원 등을 통한 기업의 사회적 책임의 완수는 세계 30위 수준에 머물러 있다. 2030년에는 선진국 수준인 10위권 이내에 도달시키는 것을 목표로 제도를 정비해 나가야 할 것이다.

민간이 주도하거나 민・관 또는 민・관・학이 상호 연계된 각종 형태의 공동체 참여 프로그램에 대한 지원 확대를 위해 지원체계를 정비해야 한다. 현재 형식적인 수준에 머물러 있는 초・중・고・대학에서의 봉사활동을 보다 실질적인 자원봉사활동으로 활성화시킬 수 있는 방안을 유도해 내는 것이 필요하다. 또한 각종 NGO나 지역단위의 공동체 프로그램을 정부정책 추진 시 적극적으로 활용하는 방안도 고려해 봄직하다.

World Bank, OECD, IMD 등에서 발표하는 각종 국제지표를 감안하여 국제비교 및 통시적 비교가 가능한 사회참여지표, 사회적 자본지표를 개발하여 축적함으로써 공동체 지표 측정을 위한 각종 통계 인프라를 보강해야 한다. 아울러 정부와 시민사회의 관계 설정 및 효율적인 지원방안 마련을 위한 연구를 계속 추진하여야 할 것이다.

제4절 성숙한 시민의식 함양

1. 현황 및 문제점

현재 한국에서는 시민의식에 관한 교육이 초・중등학교 단계에서의

103) 연말정산 시 원하는 경우 소득세의 1%를 납세자가 지정한 NGO, NPO에 지원할 수 있도록 하는 제도로 독일에서 시행되고 있던 것이 민주화 이행 후 취약한 시민사회의 문제점을 절감하고 있던 헝가리, 체코, 폴란드, 리투아니아 등 동구권 국가로 급속히 확산되었다. 시민사회의 발전을 지원하되 정치적 편의, 자의성 등에 대한 비판으로부터 정부가 자유로워질 수 있다.

〈표 9-5〉 시민의식 수준 측정에서 한국과 IEA 국제 평균 정답비율 비교

	초등	중등	성인	IEA 평균 (14세)
차별에 대한 지식	30.8%	33.6%	50.2%	50%
다수당의 원리에 대한 이해	39.2%	50.4%	74.7%	75%
정부의 비민주성에 비판의식	29.4%	50.8%	81.9%	53%

자료 : 김태준, 「한국 사회 시민의식의 주요 실태」, 한국교육개발원, 2004.

주입식 교육방법에 의존하기 때문에 현실에서 국가정체성, 다양성 존중, 상호 신뢰, 소통의 기술, 리더십 등에 대한 사회적 실천력이 결여되어 있는 실정이다. 대표적인 시민의식인 평등이나 다양성 존중에 대한 시민의식을 발달단계(초등, 중등, 성인)별로 살펴보았을 때, 기본적인 이해 수준이 국제수준에 비하여 현저하게 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

더구나 기초적인 시민소양 배양의 터인 학교에서는 오히려 청소년의 학교폭력 등 질서·규범 위반에 대한 문제가 심각하고, 교사, 학부모, 학생 등 교육주체들 간의 상호불신이 심화되고 있다. 한국교육개발원(2005)의 보고에 의하면, 신체적 폭력, 금품 갈취 등의 학교 폭력 가해 경험 학생 비율이 갈수록 증가하는 실정이다(2001년 24.0%에서 2002년 26.6%로 증가). 학교 폭력의 경우 교육현장에서 가·피해 학생은 증가하고 있음에 반하여 학교 폭력 실태 및 현상에 대한 정확한 파악은 매우 열악한 상태에 처하여 있다. 연구에 따르면, 중등학생의 41.7%가 '공공질서는 위반해도 된다'고 응답하고, 51.5%가 '질서를 지키는 사람이 손해를 본다'고 응답함으로써 질서, 규범에 대한 의식수준이 매우 저조한 것으로 보고되고 있다(김태준[2004]). 학부모의 교육수준이 높아지면서 교사의 권위가 하락하는 가운데, 일반적인 교육정책은 물론 교사평가 및 인사제도를 둘러싼 교육주체들 간 입장 차이로 인하여 상호불신이 심화되고 있다.

따라서 실천적인 시민의식 배양을 위해서는 학교 이후 작업·생활 현장에서 지속적으로 '시민'으로서의 학습경험을 쌓고 체계적인 피드백(feedback)을 받는 평생학습체제가 구축되어야 할 것이다. 그러나 25세

이상 성인의 평생학습 참여율은 17.2%로서 OECD 회원국(평균 35.5%) 중 최하위 수준이며, 평생학습 인프라가 극히 취약한 실정이다.

다양한 목적의 시민사회에는 다양한 가치가 공존하고 있으나, 이들 가치가 성격상 상호 조화·융화되기에 곤란할 정도로 대척적 성격을 함축하고 있어 가치의 혼란을 겪고 있는 상황이다. 연고형 관계에서는 전통적인 유대, 상호존중, 호혜성 등의 규범과 함께 권위주의가 작동하는 반면, 근대적 관계에서는 원자화된 개인주의, 이기주의 등이 팽배해 있고, 이와 달리 시민적 관계에서는 일정 부분 건강한 시민정신이 표출되고 있다. 산업화와 민주화 시기에는 이러한 다양한 가치의 조합이 일정하게 경제사회발전의 추동력을 보장했으나, 현재는 가치들 간의 갈등, 대립, 착종이 심각하여 사회통합 및 경제의 집단적 효율성에 부정적 결과를 초래하게 되었다.

대립적 가치 간의 공존과 조합은 개개인의 가치와 규범의 변형을 초래하여 사회 전체적으로 공유되는 가치가 부재한 실정이다. 대표적 연고형 관계인 가족관계에서도 수직적 질서가 부분적으로 붕괴되면서 개인주의와 이기주의가 작동하고 있고, 계약적 관계에 전통적인 연고형 유대가 작용하여 시민사회단체 내에서도 연고형 유대 및 수직적 질서가 작동하는 추세이다.

2. 여건 및 전망

전술하였던 다양한 가치들 간의 갈등은 한국사회 내에서 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 세계화와 지역화가 가속화됨에 따라 전통적인 연고주의의 가치체계가 변형되고 그 영향력이 감소되는 한편 계약적 가치체계와 시민의식은 확산될 것으로 보인다. 그렇지만 중국 및 BRICs의 부상 등으로 인해 세계화의 '탈서구화'가 진행되면서 동양적 가치에 대한 재평가가 이루어지는 추세 속에, 서구적 가치와 우리의 전통적 가치를 융합하고자 하는 노력도 강화될 것이다.

가치의 갈등을 극복하고 한국의 고유한 가치·철학 체계를 모색하고자 하는 노력이 증가할 것이지만, 구체적인 성과가 나타나고 또 사회 다수 성원에 의해 수용되는 데는 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 남북

관계, 세계 정치·경제 환경의 변화 등에 따른 경제·사회·정치적 위기상황을 겪으면서 '절차적 합리성'에 따라 다양한 가치를 포용할 수 있는 중도적이고 융합적인 새로운 가치·문화가 형성되고 점차적으로 정착할 가능성이 엿보인다.

건전한 '시민의식' 배양을 위한 교육기관의 역할에 대해 사회적 인식이 증대되고 있지만 국가의 역할에 대한 이견이 대립하는 가운데, 구체적인 방법과 내용에 대한 관련 주체 간의 견해가 대립되는 양상도 당분간 지속될 것으로 보인다. 학교제도가 다양화되고 지역사회의 역할이 증대하면서 지역이나 단위 학교 차원에서 신뢰와 시민의식 학습의 장으로서 학교의 기능을 회복하기 위한 실험이 증대하고 그 성과가 확산되어 나가는 방향으로 문제가 타결될 가능성이 농후하다. 지역정부-지역사회-학부모-학생-교사 등 광의의 교육주체 모두가 참여하여 지역밀착형 학교모형, 지역학습공동체 모형이 태동하고 확산될 전망이다. 따라서 향후 과제는 지역학습공동체 실현을 위한 세부 전략과 행정지원 조직 및 제도, 예산 지원을 얼마나 빨리 정비하느냐가 관건이 될 것이다. 이와 함께, 교육과정 개편, 지방교육행정제도의 개편, 단위 학교로의 교육분권화, 지역혁신클러스터 등 지역산업정책, 일반적인 행·재정업무의 지방분권화 등이 이에 관한 주요 제도적 변수로 작용할 것으로 보인다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

우리나라 국민들에게는 일차적으로 합리적 토론문화, 사회적 연대, 책임의식, 법치주의 등 근대적 시민정신의 함양이 필요할 것으로 생각된다. 아울러 국가 차원에서 국가 정체성 및 세계 시민성을 함양하기 위한 각계의 합의를 유도하고, 정부는 국민에게 비전 제시 및 효과적인 대국민 홍보 등의 노력이 필요하다.

사회적 자본 형성을 위해 형식적이었던 윤리, 가치, 규범, 질서, 시민교육 등을 지양하고, 실천적 교육과정 개선을 통한 내면화 교육에 역점을 두어야 할 것이다. 이를 위해 국민 스스로가 법규를 준수하고 타인의

입장에 대해 경청하고 자신의 의견을 논변을 통해 개진하고 상호 토론・협의할 수 있는 '公衆(the public)'의 자질을 갖추도록 하는 시민성 문해교육(Civic Literacy Education)이 필요하다. 아울러 도덕, 역사, 사회 등 기존 교과에서 시민교육 관련 내용을 전면 개편하고, 이를 뒷받침하기 위한 국가교육과정(national curriculum: 교육체계, 교과내용, 방법, 교수기술, 평가 등)의 개발 및 보급이 필요하다.

평생교육, 성인계속교육을 강조하고 평생교육, 지역혁신의 거점으로서 학교의 역할이 변화하여야 할 것이다. 특히, 학교에서 직업세계로의 이행과정에서 학생의 사회적 네트워크 지원을 통해 지역사회와 밀착된 개인 역량(competency)을 육성함으로써 자기실현을 도모할 뿐만 아니라 궁극적으로 지역에 대해 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

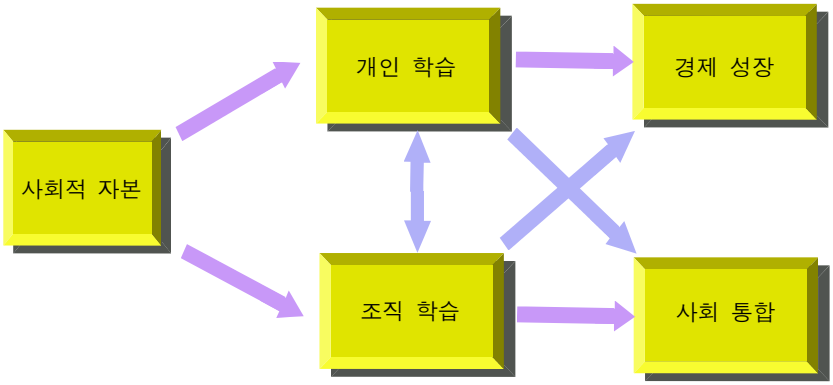
나. 정책과제

첫째, 내면화 시민교육 프로그램을 개발하고 이를 활성화해야 할 것이다. 평생교육을 통한 구체적인 시민능력(citizenship specific competencies)을 육성하여야 한다. 예컨대, 영국의 경우, 시민의식을 지식기반사회가 요구하는 핵심 능력(문제해결능력, 협동능력, 자기주도적 학습능력, 의사소통능력, 정보활용능력, 수적용능력)과는 구분되는 또 다른 핵심 생애능력(key life skill)으로 보고 주요 생애단계별 학습목표와 내용을 구체화하였다. 이러한 시민의식의 구체적인 능력(citizenship-specific skill)에 대한 교육과 개발은 생애 주요 발달단계(key stage)에 대한 능력 목표의 설정 및 질 관리 시스템인 국가자격체계(national qualification framework)를 통해 체계적으로 추진된다. 또한 이러한 능력의 평가(assessment) 및 인정(recognizing achievement) 등 일련의 절차는 교육과정청(QCA)에 의해 관리된다.

다양한 생애단계별 민주시민 능력기반 교육과정(Civic CBC: Competencies Based Curriculum)을 개발하여 계층 간・세대 간 공동체교육을 실시하고 탈북자문제 해결과 사회의 다양성 및 이질성을 이해하기 위한 타인, 타 문화 이해 교육 또한 병행해야 할 것이다. 통일 전후에 남북동포 간의 원활한 협력 및 화합을 위한 통일교육을 실시하고 사이버 공동체

16~19세에서 갖추어야 할 시민의식의 구체적인 능력(FEFC[2002])
▪ 특정 사회적 역할과 관련된 권리와 책임을 표명할 수 있는 능력 ▪ 특정 상황에 적합한 도덕적 가치기준을 적용할 줄 아는 능력 ▪ 문화, 성, 종교, 인종 및 지역 간의 다양성을 존중할 줄 아는 능력 ▪ 편견과 차별에 맞서 싸울 줄 아는 능력 ▪ 광고, 미디어, 압력단체 및 정치집단 등의 정보를 비판적으로 평가할 수 있는 능력 ▪ 재무관리능력, 상황판단력, 변화를 관리하고 주도할 줄 아는 능력 ▪ 특정 사회문제에 대한 적절한 제도와 기제를 선택할 줄 아는 능력 ▪ 일련의 행위가 환경에 미치는 영향을 분석할 줄 아는 능력

[그림 9-9] 지역혁신을 위한 사회적 자본 학습네트워크의 경로

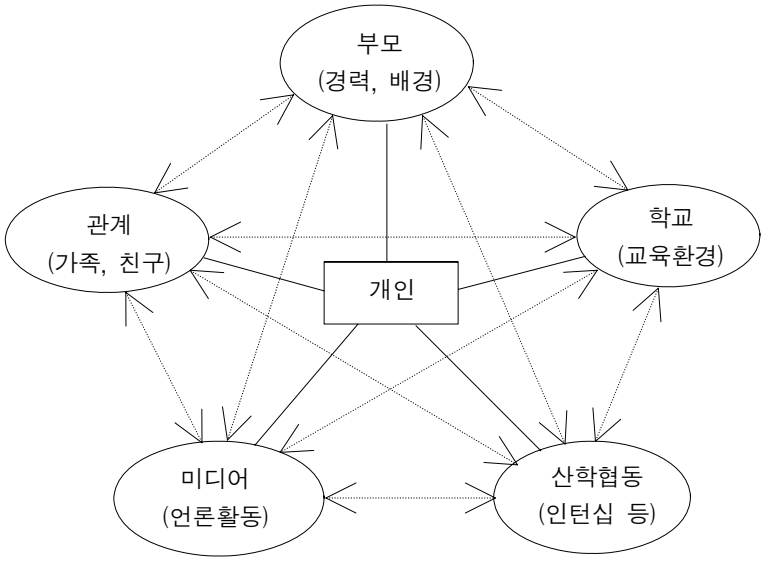


자료: OECD.

커뮤니티 활성화와 긍정적인 네트워크 구축을 위한 사이버 윤리교육, 직업윤리 등에 대한 노력도 아끼지 말아야 할 것이다.

사회적 자본 학습네트워크를 통해 지역혁신 및 교육자치의 실현에 이바지해야 한다. 유럽의 학습도시, 미국 실리콘 밸리 등 사회적 학습네트워크를 활용한 지역혁신 사례를 본보기로 하여 지방정부, 지역기업, 대학, 고용기관 등의 학습네트워크 구축을 통한 학습도시와 학습지역을 구축해야 한다.

[그림 9-10] 사회적 네트워크 지원 영향 변수



영국의 지역고용 및 기술향상 전략(The Framework for Regional Employment & Skills Action: FRESA) 또한 차용해 볼 만하다. 학습네트워크를 통해 주민역량을 개발하고 고용체제를 구축하는 등 지역인적자원개발에 이바지하는 방안을 마련해야 할 것이다.

미국 실리콘 밸리에서는 1990년대 중반 이후, challenge 2000 프로젝트라는 일련의 교육개혁 활동이 수행되면서 학교와 학교 사이, 그리고 학교와 산업계 사이, 학교와 학부모 및 지역사회 사이의 연계활동이 강화됨에 따라 실리콘 밸리의 인적자원개발 체계를 네트워크 중심의 틀로 변화시켰다. 초・중・고등학교, 이른바 K-12 교육체계의 구성원들의 상호 학습 및 벤처 방식의 학습 팀별 아이디어를 바탕으로 성과에 상응하는 학습 재정을 지원하고 청소년의 직업세계 이행과정에 대한 지원을 통해 지역과 밀착된 인력양성 및 경력개발이 가능해졌다. 이와 같은 사례를 모델로, 학생에서 직업세계로의 이행과정에서 사회적 네트워크 지원체제 구축을 고려해야 할 것이다.

해당 지역의 사회적 자본과 평생교육의 거점으로서 학교의 역할이

변화해야 할 것이다. 지역사회를 중심으로 학교의 역할 수행을 위한 평생교육 프로그램을 개발하고, 고등교육기관을 이용하여 커뮤니티를 활성화시키고, 지역사회 구성원들의 자발적 참여(volunteering)를 적극 유도할 수 있는 평생학습 페스티벌, 성인학습동아리를 구성해야 한다. 아울러 평생학습의 법, 제도 및 재정적 기반을 확립하고, 평생학습정책의 사회적 자본 효과 분석 및 이를 통한 프로그램의 보완을 통해 평생교육기반을 조성하여 사회적 자본 형성에 이바지해야 할 것이다.

제5절 사회적 갈등의 해소

1. 현황 및 문제점

사회적 갈등은 사회구성원이나 집단 간의 이해의 충돌, 가치관이나 이념의 차이에 의해 발생한다. 근대 산업사회에서 사회갈등은 계급 및 계층을 중심으로 형성되었고, 따라서 경제적 영역에서 노동계급과 자본 간의 갈등, 정치영역에서 국민과 국가 간의 갈등이 주요 갈등 양상으로 나타났다. 탈근대사회 혹은 현대사회에서 사회갈등은 계급 및 계층 이외에 성, 연령, 세대, 종교, 인종 및 민족, 장애 여부, 성 정체성 등 다양한 사회문화 영역에서 발생하였다. 또한 서구 선진사회에서는 성, 인종, 계층/계급이 복합적이고 중층적으로 상호 연관되어 있다. 따라서 현대사회에서 사회갈등과 불평등의 복합성과 중층성에 주목할 필요가 있다.

다양한 행위주체들이 수없이 다양한 일상적 이슈들을 정치화시켜 새로운 갈등구조가 생산되어 갈등의 일상화와 제도화가 발생한다. 이런 현상을 두고 학자들은 '사회운동사회' 혹은 '갈등정치' 등으로 개념화하였다. 이와 같이 갈등사회 개념은 한국사회의 근본적 경향성을 선명하게 보여주는 것이다.

갈등사회로서 한국사회의 주된 문제점은, 첫째 갈등으로 인한 사회적 비용의 급증, 둘째 협력을 통한 시너지 창출의 곤란, 셋째 불신과 갈등의 악순환 반복, 넷째, 갈등의 증폭에 의한 시스템적 위험의 가능성이라고 할 수 있다.

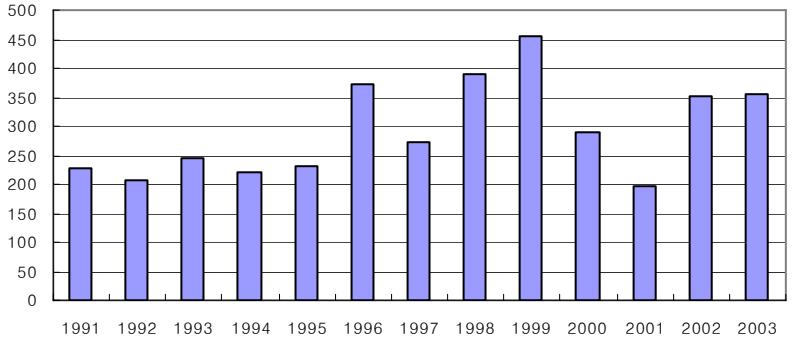
가. 한국에서의 사회적 갈등의 현황

한국사회에서의 갈등은 권위주의 정권의 시대 동안 정치적 물리력에 의해 억제되어 왔던 반면, 억제되었던 갈등들이 민주화 과정에서 급격하게 분출되었다. 하지만 [그림 9-11]에서 보는 바와 같이 1987년 이후 민주화 이행기를 거쳐 공고화 단계에 들어선 1990년대 중반 이후에도 감소 추세를 보이지 않고 있다.

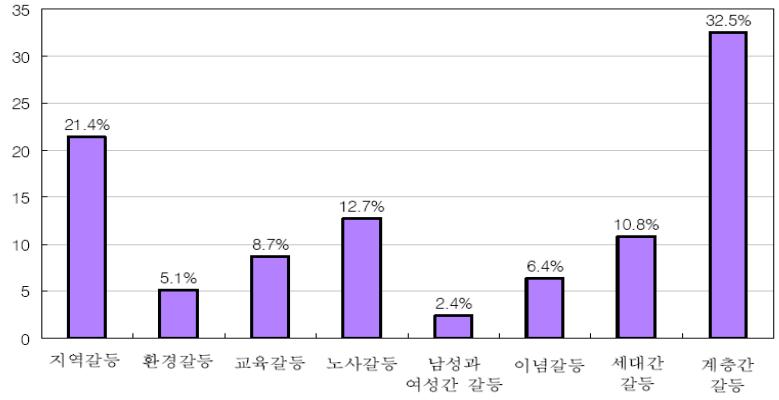
한국여성개발원의 2005년『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』의 조사결과에 따르면 전체 응답자의 92%가 우리 사회갈등 양상에 대해 심각하다고 생각하고 있으며, 70%가 이런 갈등이 사회발전 또는 통합을 저해할 것이라고 응답하였다. 갈등의 심각성은 계층갈등>지역갈등>노사갈등>세대갈등>교육갈등>이념갈등>환경갈등>성별갈등 순으로 나타났다.

1987년 이전까지의 한국사회는 권위주의 정치체제하에서 압축적 산업화, 돌진적 근대화를 경험하였다. 근대사회로의 이행과정에서 근대적인 사회구조와 제도양식, 가치관은 위로부터 일방적으로 부과되었고, 시민사회 내의 자생적인 재생산구조는 대단히 취약하였다. 이 시기에 사회의 모든 영역은 '경제성장을 통한 조국 근대화'를 위해서 희생되었고, 민주주의, 인권, 교육, 의료 및 건강, 환경, 복지, 문화 등은 안보와 경제성장 논리에 의해 뒷전으로 밀려나는 시대였다.

[그림 9-11] 각종 사회갈등의 발생 빈도(1991~2003년)



[그림 9-12] 사회갈등의 유형별 심각성에 대한 인식



자료: 한국여성개발원, 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』, 2005, p.32.

1987년의 민주화 이행은 국가 일방주의와 성장 우선주의에서 벗어나 정치경제적 민주주의와 시민사회의 다원적 자율성을 제고할 최초의 계기를 마련하였다. 그러나 탈권위주의 시대에 적합한 합리적이고 민주적인 권위구조 형성에 실패하고 말았다. 정보사회의 역동성은 공적부문과 사적부문 간의 상호동화작용을 촉진시키면서 공익과 사익의 구분을 어렵게 만들고 그 결과 정부개입에 의한 사적 관계 조율의 가능성을 차단하는 결과를 가져오게 되었다.

현대 한국사회에서는 경제성장에 걸맞은 사회시스템의 정착이 지연되면서 각 사회집단들이 나름의 문제해결방식을 추구하고 있으나 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선 시하는 모습이 노출되고 있다. 현재 한국사회의 갈등지형은 전통적인 계급과 시민운동에 국한되지 않고 지역, 성, 세대, 교육, 소수자 등 사실상 사회 전방위에 걸쳐 있으며, 그 갈등 양상의 특징은 빈도 측면에서 상당히 빈번하게 발생하고, 지속적 측면에서 끈질기고 오래가며, 갈등의 형식에서 집단행동 형태로 나타나고, 빈번히 불법적이고 과격한 형태를 띠고 있다.

사회갈등이 효율적으로 조정되고 관리되지 못함으로써 막대한 사회·경제적 손실을 초래하고 있다. 갈등주체들이 신뢰를 통해 국가사회의

〈표 9-6〉 갈등으로 인한 주요 국책사업 공사중단 기간 및 사업 철회 시 손실규모

사업명	공사 중단에 따른 손실액	사업철회 시 부가가치 미창출액 (2005. 2말 현재가치 기준)
새만금간척지	7,500억원	5조 4,218억원
천성산터널	2조 5,161억원	30조 876억원
사패산터널	5,547억원	공사 재개(2004. 5)
계룡산국립공원관통도로	685억원	공사 허가(2004. 12. 1)
경인운하	2,900억원	사업 중단
한탄강댐	3년 갈등 후 착공 못함	
동강댐	10년 갈등 후 착공 못함	
합 계	4조 1,793억원	35조 5,094억원

자료: 대한상공회의소.

발전을 촉진하기보다는 소모적인 대립과 갈등에 몰입하여, 이로 인해 대형 국책사업들이 표류하고 국가의 대외신인도가 추락하여 국가경쟁력을 저하하고 있는 실정이다(표 9-6 참조). 따라서 사회갈등을 조율하고 사회적 합의를 도출하여 분산된 사회적 에너지를 통합할 필요가 증대되고 있다.

문제의 심각성에도 불구하고 한국사회는 갈등을 체계적으로 관리할 수 있는 기구와 전문가의 부족, 갈등관리 관련 연구와 교육(인적자원 양성)체계의 미비, 이를 뒷받침할 법·제도의 부재 등 갈등관리 인프라가 극히 미비한 실정이다. 그리고 서로 간의 다름에서 오는 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 문화적 환경이 형성되어 있지 않다.

나. 사회적 갈등과 사회적 자본

한국사회에서 갈등이 문제가 되는 것은 갈등이 존재하는 것 그 자체가 아니라 관리 가능한 범위를 넘어서 점차 통제가 불가능한 수준의 갈등이 빈번하게 발생하기 때문이다. 즉, 현재 발생하는 갈등은 과거의 그

것과는 다르고 또한 상당수의 갈등은 국가의 관리능력 범위 밖에 있는 것으로 판단된다. 불필요한 사회분열을 방지하고 국정과제를 효율적으로 추진하기 위해 사회갈등의 사전예방 및 최소화를 위한 갈등관리 관련 법, 제도, 인프라 구축이 필요하다. 또한 민주적이고 합리적으로 갈등과 대립을 완화하려는 국민의식개혁운동도 필요하다. 결국 이러한 노력은 바람직한 사회적 자본의 축적과 연결되는 것이다. 사회적 갈등이 일단 발생한 후의 사후적 해결보다 갈등의 사전 예방이 더욱 중요하며, 이를 위해서는 건전한 사회적 자본의 육성이 매우 중요하다.

근대 산업사회에서 갈등은 정부가 통제 및 관리의 주체였다. 그러나 갈등사회에서는 더 이상 정부 혼자서만 갈등을 관리하기가 어려울 것이다. 다양한 사회집단이 갈등의 주체이자 갈등관리의 주체로 등장하였기 때문에 갈등 해결을 위한 민관 파트너십과 협치(協治)가 필요한 시점이다.

사회적 자본의 핵심적 요소인 상호 간 신뢰 및 제도에 대한 신뢰의 결여, 그리고 규칙에 대한 존중의 결여는 갈등 관리 및 해결 과정의 효율성을 떨어뜨리고 갈등으로 인한 사회적 비용을 증가시킨다. 사회적 자본은 사회적 갈등을 줄일 수 있지만, 사회적 갈등은 사회적 자본의 축적을 방해하거나 현재의 사회적 자본을 파괴할 수 있는 상호적 관계가 있기 때문에 사회적 자본 축적을 통한 사회적 갈등의 감소는 사회적 자본의 지속적 축적의 조건이기도 하다. 근본적으로 갈등사회에서 갈등은 해소되는 것이 아니라 관리되는 것이다. 갈등은 사회통합을 저해하기만 하는 것이 아니라 새로운 아이디어를 창출하고 보다 높은 수준에서 사회를 통합하는 순기능을 갖고 있다. 사회적 통합 및 합의가 잘된 국가들이 국가경쟁력이 높은 것으로 밝혀지고 있고, 따라서 갈등을 잘 관리하여 분산된 사회적 에너지를 통합할 필요가 크다.

2. 여건 및 전망

가. 여 건

2000년대 이후 경제적으로 신자유주의적 경향이 확산되고, 동시에

사회적 양극화가 심화됨으로써 사회적 불안정층이 늘어난 결과, 사회적 불안과 불만이 고조되고 그에 따라 사회적 갈등이 높아질 수 있다. 민주화의 지속적인 진행과정에서 정치적 권위와 각종 제도에 대한 국민의 전반적 신뢰도가 낮아진 반면, 다양한 사회적 집단들의 권리의식이 각성된 결과 사회적 갈등이 확대될 가능성이 높아지고 있다.

현재 한국에서 갈등을 조정하는 정부기구 및 제도는 어업분쟁조정시스템, 건설분쟁조정위원회, 국민고충처리위원회, 환경분쟁조정위원회, 환경영향평가제도, 노사정위원회, 노동위원회, 언론중재위원회, 사학분쟁조정위원회, 의료심사분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 증권분쟁조정위원회 등이 있다. 참여정부 들어 '지속가능발전위원회'의 갈등해결 역할과 기능을 대폭 강화하여 사회통합을 위한 노력을 기울였고, 2005년 4월 갈등관리기본법을 국회에 상정하였다. 현재의 다양한 사안별 갈등 조정기구 및 제도는 사안별로 독립적이고 분산적이어서 갈등에 대한 종합적 대처가 어렵다. 갈등관리기본법의 경우, 정부가 갈등의 대상이 되는 경우 정부기구로서의 한계가 존재하고, 또한 참여정부의 개혁과 혁신 정책들이 장기적으로 갈등의 근원을 해결하려는 것들임에도 불구하고 중단기적으로 억제된 욕구의 분출과 기득권의 유지 노력에 따른 갈등을 낳고 있는 실정이다. 이렇듯 갈등 조정을 위한 제도적 정비가 이루어지고 있음에도 불구하고, 그에 필요한 전문인력이 부족한 실정이고, 조정 및 관리 프로그램이 개발되었지만 아직까지 갈등 조정의 경험이 많지 않다.

나. 전 망

향후 사회적 갈등의 구조적 유인은 민주주의의 공고화 및 성숙한 시민사회의 형성이 이루어진다면 감소하겠지만, 그렇다고 하더라도 향후 5~10년 동안은 과도기로서 사회적 갈등이 현재 상태를 유지하거나 증가할 것으로 보인다. 다원적 가치 및 신념의 충돌, 소수자 권익의 보호, 시스템의 복잡화에 따른 딜레마의 증가 등이 새로운 갈등의 원천으로 중요해질 것이며, 이에 대한 대비가 필요하다. 현재 미비하거나 혹은 결여되어 있는 공적 제도와 법에 대한 신뢰, 합리적 갈등 조정을 위한 제도

와 프로그램, 공익을 우선시하는 합의와 조정의 사회적 분위기를 갖추지 못하면 갈등은 심각한 사회문제가 될 것이다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

법과 제도가 국민 대다수로부터 신뢰받고 법과 규칙이 공정하게 적용될 수 있도록 함으로써, 법과 제도, 규칙이 사회적 집단과 개인의 판단과 행동의 지침으로 잘 작동할 수 있도록 하는 방향으로 법·제도를 정비하고 엄정하고 공정하게 법을 집행하여야 한다. 국민 상호 간의 가치와 신념의 차이로 인해 발생하는 사회적 갈등을 줄이기 위해 국민적 통합의 토대를 마련하는 동시에 다양성에 대한 존중에 기초한 합의의 근거를 창출하도록 해야 할 것이다. 경제적·사회적 양극화의 심화와 그로 인한 사회적 분열을 극복하기 위해서는 지역별, 계층별, 성별 등 다양한 차원에서 존재하는 집단 간 격차를 줄여 나가려는 노력이 필요하다. 아울러 앞서 제시한 바와 같은 사회적 갈등에 대한 예방적 노력과 사회적 갈등이 발생했을 때 이를 해결하는 과정에서 효과성 및 효율성을 높이기 위한 다양한 갈등 조정의 제도적 기반 마련 및 실천 프로그램을 개발해야 할 것이다.

나. 정책과제

갈등 해결을 위한 법규의 제정 및 정비와 함께, 갈등 해결의 로드맵과 갈등 조정 및 협상 관련 프로그램을 마련하고 실시하여야 한다. 민간 차원의 갈등조정프로그램을 마련하고, 갈등해결을 위한 다양한 민간 전문조직 및 전문가를 양성하는 한편, 민간부문 갈등 전문 연구기관을 육성·지원해야 한다. 여러 선진 국가들의 경우, 이를 위해 관련 법률과 제도를 마련하여 갈등해결을 위한 체계적인 노력을 경주하고 있다. 미국의 경우, 「행정분쟁해결법」(1990), 「협상에의한법규제정법」(1990) 등이 제정되어 갈등조정 활동의 법률적 근거가 되고 있고, 시민들의 참여에 의한 의견제시 및 의견수렴 기제로서 유럽의 '합의회의' 혹은 '시민배심원단'

〈표 9-7〉 선진국의 갈등관리기본법 도입사례

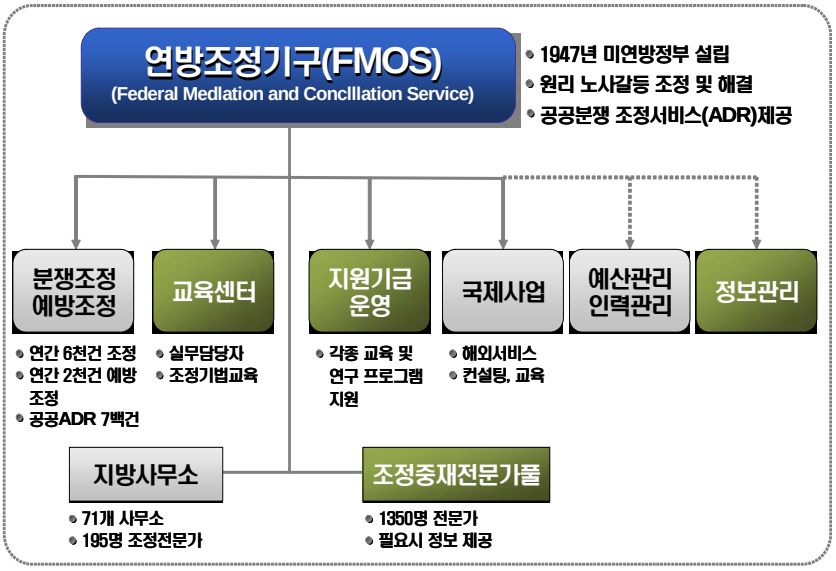
미 국	■「행정분쟁해결법」(1990년), 「협상에의한법규제정법」(1990년) • 대안적 분쟁해결(ADR)을 분쟁해결의 주요 방법으로 채택 • 분쟁해결 전문가 활용 • 공무원 분쟁해결 교육훈련 실시
EU	■독일: 국토·도시계획 및 기타 공공사업계획법제에서 계획형량 제도를 통한 갈등 해결원칙 의무화 • 공공사업계획의 계획 확정절차 시행으로 절차적 정의 확보 및 갈등의 사전조정 ■네덜란드: 이해당사자가 정책형성의 초기단계부터 참여하여 정책결정에 반영하는 기획제도 운영(Infra Lab)
일 본	■일반적 갈등해결방안으로 ADR 기본법(안) 입법화 추진 중

제도도 주목해 볼 만하다. 영국의 Mediation UK, 미국의 National Association for Community Mediation, 국제적 기관인 Partners for Democratic Change 등의 기구들은 민간 차원의 갈등조정 자문 전문조직을 지원하는 역할을 수행하고 있다.

통상적인 사회소양교육 확대와 함께, 합리적 대화와 토론문화의 형성, 시민의 갈등조정능력 배양, 배려와 관용정신의 함양 등을 위해 '심의민주주의(deliberative democracy)' 제도를 도입할 필요가 있다. 선별된 일단의 시민패널이 폐기물관리, 의료보험개혁 등 사회적 논쟁주제에 대해 전문가의 조언을 듣고 내부 토론을 거친 후 권고형태로 의견을 제출하는 '합의회의(consensus conference),' '시민배심원(citizen juries)' 제도를 차용하고, 충분한 정보 제공과 심도 있는 토론을 거친 후 이루어지는 '공론조사(deliberative poll)' 제도의 도입 또한 고려해 보아야 한다.

국민들의 각종 제도에 대한 신뢰를 높이고, 제도의 투명성과 제도 간의 소통성을 높이기 위한 제도 개혁과 정비가 필요하다. 불필요한 규제의 과감한 철폐와 더불어 국민들의 참여를 보장할 수 있는 제도적 장치의 마련이 장기적 관점에서 사회적 자본의 확충에 크게 기여할 것이다. 정부의 정책 및 제도에 대한 국민들의 정보 부족이나 잘못된 정보로

[그림 9-13] 미국의 갈등관리지원기관 사례



인해 발생할 수 있는 갈등의 소지를 줄이기 위해 정보 흐름을 원활화하는 방안을 강구하고, 사회적 갈등의 근본적 원인이 될 수 있는 물질적 이해의 충돌이나 결핍으로 인한 갈등을 줄이기 위해 양극화 및 격차를 해소할 수 있는 적절한 사회정책을 마련하는 방안을 강구해야 할 것이다.

제6절 직업현장에서의 사회적 자본 확충

1. 현황 및 문제점

우리나라는 세계 11위의 경제규모, 12대 무역 강국, 제4위의 외환보유국, 주력산업의 글로벌 리더십 확보 등 괄목할 만한 성과를 달성하였지만 기업의 효율성, 생산성은 아직도 낙후된 상태이다. IMD 보고서를 따를 경우, 우리 기업의 경영효율성(Business Efficiency)은 전반적으로 우리의 평균 국가경쟁력에 못 미치는 수준인 것으로 나타났다. 경영효율성은

〈표 9-8〉 기업경영 효율성지수 변화 추이(2001~05년)

구분	2001	2002	2003	2004	2005
경영효율성 연도별 순위	35	27	45	29	30
• 생산성 및 효율 (1인당 생산성)	30	32	32	32	42
• 노동시장	28	26	40	36	26
• 금융시장 효율	33	30	36	40	38
• 경영관행	37	30	51	39	26
• 태도 및 가치관	41	28	38	19	25
분석 대상 국가 수	49	49	59	60	60

자료: IMD, *IMD World Competitiveness Yearbook*, 각년도.

2003년 45위로 급격히 하락한 이후 다소 개선되었지만 2005년 현재 35위 수준으로, 국가경쟁력(30위)에 미치지 못하고 있는 실정이다. 경영효율성에서 노동시장, 경영관행은 상대적으로 양호하지만, 생산성 부문이 42위로, 특히 취약한 것으로 평가되었다. 특히 중소기업 생산성(50위)의 경우 국제적 표준에 현격하게 미달되는 것으로 나타났다.

기업의 낮은 생산성은 여러 가지 이유에 기인하지만 기업 내/기업 간의 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 자본이 저조한 점도 이유가 될 것이다. 현대사회의 급변하는 환경 속에서 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 조직구성원의 개인적 노력보다는 조직 전체의 노력과 협력이 보다 필요하며, 기업의 경영성과는 개인의 능력뿐 아니라 조직구성원과 하부조직 간의 상호관계에 크게 의존하고 있다. 기업 내 규범이 형성되어 있고 구성원 간의 신뢰가 높으며, 조직 내 협동과 정보공유 등 하부기관 및 구성원 간의 효과적인 네트워크가 형성되어 있을 경우 조직의 문제해결 능력이 크며 전체적으로 생산성도 높은 것으로 알려져 있다.

기업 내 문제와는 별도로, 기업 간 협력이 미흡하고 네트워크가 취약하여 정보교류나 공동사업이 부진한 것은 기업 간 신뢰기반이 취약하기 때문으로 풀이된다. 중소기업이 미성숙한 가운데, 경제위기 이후 대기업의 다운사이징(downsizing), 아웃소싱(outsourcing)이 증가하고 대기업과

〈표 9-9〉 기업 조직에서의 사회적 자본의 기능

신 뢰	규 범	네트워크
• 부서 간 동료에 대한 신뢰 • 상사에 대한 신뢰 • 타 부서 동료에 대한 신뢰 • 부하에 대한 신뢰 • 타 기업(국내외)에 대한 신뢰	• 조직의 규범 및 규정 확립 • 조직 구성원의 규범 및 규칙 준수 • 조직 질서의 확립 • 조직 구성원 간의 시민의식 • 국제 상거래 법 준수	• 조직 구성원의 협력 (수평적, 수직적) • 갈등의 자체적 해결 • 조직 내 정보 공유 • 민주적 의사결정 • 대외 네트워크 구축, 활용

사회적 자본의 기업 조직에 대한 기여
○ 사회적 자본은 조직 구성원들로 하여금 노동기회, 생산성, 혁신, 정보 등의 경제적 효용과 공공적 가치 및 지속가능한 발전을 위한 잠재력을 연계시켜 주는 중계자 내지 촉매역할을 할 수 있음 ○ 아울러 사회적 자본은 중재/연결 기능을 통해서 시장의 조정기능과 경쟁기능을 촉진하고 비대칭적인 정보문제 해결에 기여하여 파레토 최적의 상태에 더욱 가깝게 유도할 수 있음 ▪ 확립된 신뢰관계에 따른 지식의 공유, 공동의 틀, 공유된 목표 제공 ▪ 높은 수준의 신뢰 및 협동정신에 따라 거래비용 감축 ○ 낮은 거래비용으로 퇴직과 고용 및 훈련비용이 절감 ○ 고용안정으로 인원 변화에 따른 단절 최소화 ○ 조직의 지식 공유 및 보전을 통한 생산성 향상

중소기업 간의 전통적인 하청관계를 둘러싼 긴장이 고조되고 있다. 독자적 기술능력을 지닌 지역 내 중소기업 및 유관 기관(대학, 연구소 등) 간의 유기적 협력에 기초한 지역산업클러스터 모형도 아직 미발달하여 중소기업의 대외적 네트워크는 전반적으로 매우 취약한 실정이다.

'기업과 사회의 관계'에 있어서도 정부가 정한 각종 법률 및 제도 외에 이해관계자(주주, 종업원, 경쟁업체, 지역사회 등)들에 대한 법적·윤

리적 책임, 경제적 책임, 사회공헌 책임 완수가 미흡하다. 부실공사, 환경오염 등 기업이 당연히 준수해야 할 1차적인 책임도 수행하지 않아 사회에 손실을 끼치는 사례가 여전히 많은 것으로 나타났다. 2005년도 IMD의 기업의 책임성 지수는 30위이나, 기업윤리지수는 36위로서 대만(22위), 싱가포르(28위), 일본(29위) 등과 비교해 봤을 때에도 낮은 수준에 이르고 있고, World Bank의 조사에 따르면, 기업부문의 부패관행지수(corrupt practices)는 35개국 중 17위에 머물러 있는 실정이다. 우리나라의 글로벌화 수준은 세계 61개국 중 30위로서(IMD[2005]), 전반적으로 글로벌 네트워킹이 취약한 가운데, 해외 진출 시에도 현지의 관습, 법, 전통 등을 무시하고, 종업원과 마찰을 일으키는 등 진출한 국가에 대해 책임을 다한다는 의식이 부족하다. 물론 다른 요인도 있겠지만, 이러한 기업의 행태를 부분적으로 반영하여 한국의 경우 반기업 정서가 매우 높은 수준이다.[104)]

무엇보다 영세제조업체, 자영업자의 비중이 절대적으로 높은 산업구조여서, 기업형 직장에서 근무하면서 다양한 사회관계를 학습할 수 있는 근로자는 소수에 지나지 않은 구조적 문제를 안고 있다. 직장은 '느슨한 연대'와 '강한 연대'의 속성을 모두 갖추고 있지만, 기업형 업체가 아닌 영세자영업체들은 그 속성상 조직 내 및 조직 간 상호관계가 단순하거나 미미하여, 개방적이면서도 합리적인 사회관계의 경험을 제공하는 데 한계가 있는 것이다.

서비스업을 포함하여, 우리나라는 300인 미만 중소기업들의 고용이 85% 이상을 점하고 있으며, 이 중 50인 미만 업체의 비중이 70%를 차지하고 있다. 자영업주의 전체 고용 비중은 지난 10여 년간 계속 26~27%의 높은 수준으로 비임금 가족종사자를 합할 경우 전체 경제활동인구의 1/3 수준이다. 제조업의 경우 많은 사업자단체가 있으나, 중앙정부 중심으로 정치화되어 있으며, 서비스업은 업종에 따라 사업자단체가 난립해 있거나 전무한 상태여서 서비스업 종사자를 위해 기능할 수 있는 건전한 직능공동체는 사실상 부재한 실정이다.

---

104) 2004년 *Economic Review*(2004. 5. 18)가 CEO를 대상으로 조사한 반기업 정서의 수준은 한국 70%, 영국 68%, 이탈리아 55%, 남아프리카 55%, 아르헨티나 55%, 브라질 55%, 프랑스 53%, 인도 50%, 호주 45%, 일본 45%이다.

2. 여건 및 전망

급변하는 대내외적 경제환경 속에 급속한 산업구조 변화가 진행될 것이며, 이와 함께 직장 및 직능공동체의 성격에도 심대한 변화가 예상된다. 산업 전체를 두고 보았을 때, 기업형 업체의 비중이 늘어나면서 일반적 사회관계의 학습장으로서의 직장의 역할이 증대하고 있다. 제조업, 서비스업, 농업을 망라하여 영세업소에 대한 구조조정이 진행되고 기업의 규모가 증가함으로써 근대적 기업에 종사하는 인력 또한 증가하고 있다. 제조업의 비중이 줄어들고 서비스업의 비중이 높아지겠지만, 양 부문 모두 영세업체의 비중은 감축하고 일정 규모 이상의 기업형 업체의 비중이 증대하였다. 외환위기 이후 구조조정과정 속에 대기업 종사자 수는 약 260만명에서 180만명으로 약 80만명이 줄었으나, 앞으로는 대기업은 아니더라도 중견기업 및 일정 규모 이상의 업체에 종사하는 근로자가 증가할 것으로 전망된다.

첫째, 기업 내의 변화를 조망해 보았을 때, 기업활동의 지식집약화, 세대교체 등을 배경으로 수직적·권위적 조직문화는 수평적이고 유연한 네트워킹형으로 점차 대체될 것으로 보인다. 기업활동의 중심이 '단순생산/판매'에서 기획, 행정관리, 기술개발, 판촉 등 지식집약적 활동으로 이전함에 따라 조직구조도 '종업원의 자발성과 창의성'을 강조하는 방향으로 변화될 것이다. '절차적 합리성', '금전적 보상'의 원리와 전통적 공동체의 특성인 '사회적 보상'의 원리가 결합된 새로운 규범, 신뢰관계가 태동하고 있다. 노사관계에 있어서도 경영진의 세대교체 및 노동의 탈이념화가 진행되면서 새로운 실용주의적인 노사관계가 생성될 가능성이 엿보인다. 저출산 고령화로 인해 경제활동인구가 감소하고 경제활동인구 자체의 고령화가 급진전될 전망이다. 또한 노동자의 필요에 맞추어 교육, 훈련, 가정친화적 인사관리 등의 필요가 확산될 것으로 전망된다.

둘째, 독자적인 기술력, 핵심역량을 지닌 혁신형 중소기업이 증가하면서 대기업과 중소기업을 포함한 기업 간의 관계에도 심대한 변화가 예상된다. 제조업 분야의 혁신형 중소기업은 경제위기 이후 급성장하여 현재 전체의 2.5% 수준인 2,500~3,000개로 추산되었다. 아직 선진국 수준 (전체의 10~15%)에 못 미치나 앞으로 지역클러스터 정책 등을 배경

으로 더욱 성장하는 과정에서 선진국형의 고도화된 산업네트워크를 형성하게 될 가능성이 있다.

중소기업과 대기업 간에도 상호신뢰 및 네트워크 구축을 통한 위험, 비용 및 시간을 분담하는 모형이 발달하였다. 예컨대, 대규모 제약업체인 Pfizer와 Merck은 모두 수십억 달러에 달하는 연구 개발비를 지출하고 전 세계에 걸쳐 연구팀과 실험실을 갖추고 있다. 하지만 두 회사 모두 소규모 회사 또는 연구소와 수백 개의 파트너십을 맺고 협업하고 있다. 또한 글로벌 네트워크 수준도 현재는 매우 낮은 수준이지만, 본격적인 다국적 기업화 단계에 들어선 국내 선도 대기업, 그리고 혁신형 중소기업군을 필두로 빠른 속도로 개선될 가능성이 크다.

셋째, 아직 미약하지만 점차 많은 기업들이 기업의 미션, 비전, 전략과 밀접한 연관성을 가지고 범경제적으로 사회공헌 활동과 더불어 윤리경영을 표방하고 있다. 최근 들어 기업의 사회적 책임은 공익 연계 마케팅 활동을 강화하는 등 전략적 사회공헌 활동으로 변화하였으며, 사회적 책임투자의 척도로 활용될 수 있는 시대적 조류로서 선택이 아닌 필수적 경영전략으로 인식되고 있다(Ian Davis, *world managing director*, McKinsey & Company). 아울러 새로운 정보통신기술의 등장과 이의 활용으로 기업 간, 고객 간, 기업내부 조직의 상호작용의 형태가 변화하고 있다. 우리나라 기업의 사회공헌 지출비용의 경우 2002년은 2000년도에 비해 47.0% 증가하였고(202개사 통계), 매출액 대비 0.17%를 지출(190개 기업, 2002년)하고 있다.

최근 세계 선진기업들의 사회공헌 경영활동으로, 기업의 생존조건이 '돈 잘 버는 기업'에 그치지 않고 '존경받는 기업'으로 자리 잡는 것이라는 인식이 확산되었다.

* "지금부터 사회적 책임은 기업의 생존조건이 될 것임"(조 후지오, 도요타 사장)
* "모든 이해당사자와 공생할 수 없는 기업은 결국 도태될 것임"(미타라이 후지오, 캐논 사장)
* "세계가 안고 있는 문제점의 해결에 공헌해야 함"(제프리 이멜트, GE 회장)

〈표 9-10〉 최근 사회공헌 지출비용 추이

(단위: 백만원, %)

구 분	1995년	1996년	1998년	2000년	2002년
응답기업 수	-	92개사	147개사	193개사	202개사
총집행액	293,426	306,764	332,710	706,060	1,086,594
기업 평균 집행액	3,189	3,334	2,263	3,658	5,379
증감률	-	4.5	△32.1	61.7	47.0

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』, 각년도.

* "기업을 사회의 소유물로 명확하게 인식하고 행동하는 것이 사회적 실천의 기본임(나카무라 구니오, 마쓰시다 사장)

국내 사례로는 포스코가 윤리경영 강화 및 지속가능 방침과 윤리규범의 적극 실천으로 글로벌 선두 기업으로의 발전을 목표로 하고 있고, 삼성그룹의 1,000억원 이상의 사회공헌활동 계획, 현대자동차의 회장직속 지속가능경영위원회 설치, 사회공헌활동을 총괄하는 사회공헌활동협의회의 가동 등을 들 수 있다.

3. 정책방향과 과제

가. 정책방향

대기업/중소기업 간, 지역혁신 클러스터 내의 기업 간의 협력이 강화되는 추세에 따라 교육·가정 친화적 인사관리 등 종업원들의 다양한 요구에 맞춘 대안적 인사관리 방식에 관한 관심을 환기시킬 필요가 있다. 아울러 윤리경영과 기업의 사회적 책임에 관한 관심을 환기시키고, 영세 중소기업 종사자, 자영업자들의 직능 관련 학습을 도울 수 있는 체제를 정비하는 방향으로 정책기조를 설정해야 할 것이다.

나. 정책과제

기업 간 네트워킹 및 클러스터를 통한 생산성 증진활동이 이루어져

야 할 것이다. 이해관계자들의 파트너십 구축과 더불어 대기업은 경영 시스템의 안정성을 확보하고 상생의 리더십을 발휘하여 매력적인 네트워크를 창조・유지・혁신하는 키스톤(keystone) 기업으로 거듭나서 반기업 정서 등 사회적 견제를 극복하여야 할 것이다. 아울러 중소기업들은 대기업 의존에서 벗어나 자생할 수 있도록 경영을 업그레이드시킬 필요가 있다. 또한 규제완화와 행동절차의 투명성을 확보하고, 투명성을 증진하고 윤리경영 실천 기업에 적당한 인센티브를 제공하기 위한 게임의 규칙을 정비하는 등 투명경영과 기업지배구조를 선진화시켜야 할 것이다.

제10장

국가 거버넌스의 개혁

제1절 총 론

1. 거버넌스 개혁의 의미

최근 사회과학 논의에서 사용되고 있는 거버넌스 개념은 단순한 관리방식(Mode of Governing)이라는 사전적 의미와 비교해 좀더 포괄적인 개념으로 해석되고 있다. 현재 사용되고 있는 거버넌스 개념은 국가 중심의 중앙집권적 통치방식이라는 협의의 의미와는 차별성을 가진 개념으로, 다양한 정치·경제·사회 영역에서 나타나는 자율적·탈규제적 '사회운영방식' 혹은 '사회지배원리'로 이해된다.

과거 성장과 발전의 결과물이 중시되던 통치구조가 점차 그 정당성을 잃어가고, 공정한 과정이 강조되는 투명한 거버넌스의 확립이 우리나라뿐 아니라 전 세계적으로 진행되고 있는 것이다. 이러한 포괄적 개념화는 최근 초국가적 사회운동으로 진행되고 있는 개별 국가의 건전한 거버넌스 확립과 부패방지 확산에 대한 국제사회의 요구로 인해 더욱 부각되고 있다. 이러한 맥락에서 세계은행, 국제투명성기구(Transparency International) 등 많은 국제기구와 시민단체로부터 거버넌스 관련 각종 지표들이 쏟아지고 있고, 이 지표와 통계자료가 개별 국가에 미치는 영향 또한 점차 커지고 있는 실정이다.

2. 국제사회와 국가 거버넌스

가. 세계은행의 거버넌스 D/B에 나타난 추세

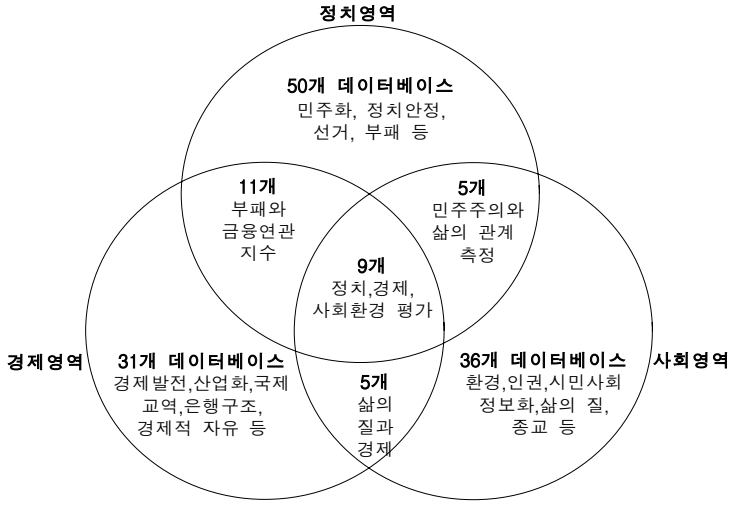
2차 세계대전 이후 국제사회에서 통용되던 초창기 거버넌스 지표들은 주로 국가통치구조의 특성을 살피는 정치영역을 중심으로 구축되었다. 예를 들어, 민주화지수(Democracy Index), 정치안정성지수(Political Stability Index), 정권교체지수(Regime Change Index), 관료제의 발전 정도를 측정한 정부 각료의 수(Number of Cabinet Members), 정부부처의 다각화지수(Number of Ministries) 등이 그 예이며, 이러한 지표들은 비교적 장기간에 걸쳐 표준화되어 왔다. 1970년대를 지나며 각종 민권 관련 지표들(Civil Rights Index, Political Rights Index)이 출현했지만 여전히 정치영역을 계량화하고 있다.

경제영역 역시 오랜 기간 기초적인 거버넌스 지표들로 정리되어 왔는데, 경제발전지표, 산업화, 도시화지수, 국제교역지수 등 국가의 경제활동과 관련된 지표들은 일찍부터 국제사회에서 통용되어 왔다. 흔히 발전지표라고 불리는 이러한 지표들은, 현재 국제사회에서 개별 국가의 경제가 어떤 방식으로 운영되고 있는지를 보여주는 경제영역의 거버넌스 지표로 해석되고 있다.

그러나 1990년대 이후 신자유주의 물결과 세계화의 바람은 국제사회에 새로운 개념의 거버넌스 지표들을 출현시키게 되었다. 국가와 시장의 상호 긴밀한 협조체계가 유지되고 있는지를 측정하는 시장투자 용이성지수(Investment Profile Index), 투명성지수(Transparency Index), 국유화지수(Nationalization Index), 관료제의 효율성지수(Bureaucratic Effectiveness Index), 반부패지수(Anti-corruption Index), 법치주의지수(Rule of Law Index), 은행규제지수(Bank Regulation Index), 계약불이행방지 지수(Contract Enforce-ability Index), 사업환경지수(Business Environment Index) 등 자유시장제도 확립과 지원 정도를 측정하는 폭넓은 경제영역의 거버넌스 지표들이 출현한 것이다.

그리고 나아가서 최근 들어서는 거버넌스 개념이 위에서 살펴본 정치·경제 영역뿐 아니라 각종 사회영역도 포괄하는 광의의 의미로 확장

[그림 10-1] 거버넌스 지표의 구성 영역: 세계은행 거버넌스 데이터베이스 분석



되고 있다. 환경, 인권, 여성, 노동, 교육, 시민사회, 문화, 정보화 등 다양한 사회복지 영역 거버넌스 지표들이 국제사회에 출현하고 있는 것이다.

현재 국제사회에서는 이제껏 강조되던 위계적 통치기제로서의 거버넌스 모델보다는 투명성/설명책임성 개념에 근거한 협치와 평가의 거버넌스 모델이 각광을 받기 시작하고 있는데, 최근 들어 전 세계적으로 진행되고 있는 다양한 정치·경제 개혁은 이런 현상을 잘 반영하고 있다. 행정체계의 투명성과 책임성 증대, 부패 척결, 조직운영에 대한 감시의 제도화(감사회), 법치주의 강화, 계약보호 및 해외자본투자의 장려, 민주주의 심화, 시민사회의 지위 향상, 공무원, 기업대표 및 시민 간 신뢰와 협력 구축 같은 예들이 모두 새로운 거버넌스 개념에 근거한 개혁의 내용으로 이해될 수 있다.

따라서 국제사회에서 통용되는 거버넌스 관련 데이터베이스들은 단순한 자료로서의 가치 이상의 중요한 연구적 가치를 지니고 있다고 볼 수 있다. [그림 10-1]은 세계은행에 의해 수집된 147개 거버넌스 데이터 세트를 바탕으로 다양한 거버넌스 관련 자료들이 실증적으로 어떻게

재구성될 수 있는지에 대한 기초조사를 요약하고 있다. 데이터 수가 147개에 달하는 방대한 자료이니만큼 거버넌스에 대한 내용, 의미, 구성방법, 측정방법, 국가범위, 측정범위, 조사시기 등이 다양하게 나타나고 있다.

우선, 147개의 거버넌스 관련 데이터들을 영역별로 정리하면, 정치영역 데이터는 50개로 비교적 역사가 오래되었으며, 전체적으로 민주화/민주주의, 정치적 안정, 선거/투표권 관련, 부패 관련 정도, 정치적 능력 등을 측정하고 있다. 경제영역 데이터는 31개로 경제발전, 산업화, 국제교역, 사업/투자 환경, 규제와 탈규제, 경쟁력 등을 측정한다.

비교적 최근 들어 출현하고 있는 36개의 사회영역 데이터들은 내용상 상당히 다분화되어 있는 반면, 하나의 지표가 정치·경제적 차원까지 포괄하면서 광의의 의미로 확장되어 있다. 여기에는 환경, 인권, 시민사회, 정보화, 삶의 질, 노동권, 종교, 여성, 언론, 사회문화적 가치 등과 관련된 데이터들이 포함되어 있다. 각 영역별 측정개념과 지표들의 예시를 정리하면 <표 10-1>과 같다.

우선 주목할 점은 거버넌스 관련 국제비교 데이터들이 최근 들어 정치·경제·사회영역 모두를 포괄하는 경향이 증가한다는 것이다. 위의 [그림 10-1]은 각 영역에 중첩되는 데이터들이 적지 않음을 보여주며, 중첩된 지표들을 포함한 대부분의 데이터베이스들이 1980년대 후반 이후부터 출현하고 있고, 기존의 단일 영역만을 측정했던 거버넌스 지표들도 1980년대 이후 복수 영역을 측정하는 복합적 척도들로 전환되고 있다.

이와 같이 1980년대 후반 이후 포괄적 지수화의 경향이 더욱 증가하여 정치·경제·사회적 차원을 통합하는 개념과 지표들이 출현하고 있는 현상은 국가, 시장, 시민사회의 긴밀한 협조체제를 요구하는 거버넌스 변화의 시대적 상황을 반영하는 결과로 여겨진다.

이러한 최근의 흐름을 반영하여 세계은행의 Kaufmann(2006) 등은 거버넌스의 다양한 측면들을 통합하는 지표 구성을 시도하고 있다. 즉, 세계은행은 1996년부터 2005년까지 213개국을 대상으로 다음과 같은 6개 차원의 거버넌스 복합지표를 개발하여 발표하였다.

- 대의성과 책임성(Voice and Accountability)

〈표 10-1〉 영역별 거버넌스 관련 국제비교지표 내용

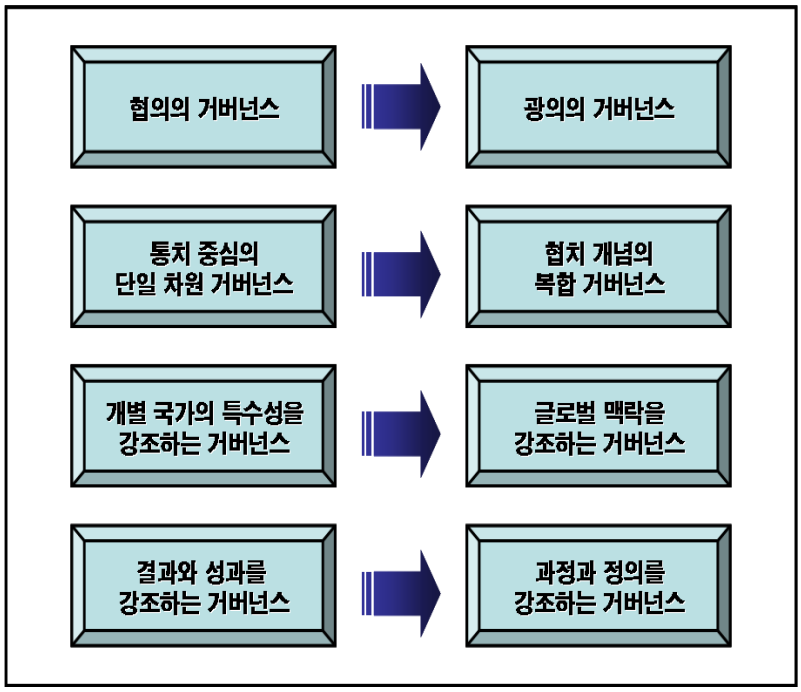
영 역	개 념	측정지표 예시
정치	민주화	• 민주화/민주주의에 대한 기본 개념과 그 구현 정도 • Gurr 지수, Democraticness 지표
	선거 및 투표	• 선거제도 특성 파악, 국가 간 선거체계 및 운영방식 비교 • Electoral Systems 데이터 • 투표권
	부패 관련	• 각 집단별 부패 정도 측정 • Bribe Payers 지수, Global Corruption Barometer 조사
	기 타	• 정치적 안정 측정, 상대적 정치적 능력 측정 등 • Political Stability 지수
경제	투자/ 사업 환경	• 개방성, 투자 및 사업환경, 경제적 자유 정도 측정 • Business Environment 지수, Investment Profile 지수 • 계약불이행(Contract Enforceability)지수
	규제/ 탈규제	• 국유화(Nationalization)지수 • 규제와 은행, 규제와 비공식경제의 흐름을 측정 • Bank Regulation 지수
	투명성/ 불투명성	• 투명성과 불투명성에 따른 자본의 비용 측정 • 불투명성지수
	경쟁력	• 미시경제, 성장 경쟁력 등을 측정 • Microeconomic Competitiveness 지수
	기 타	• 국내총생산 • 교역량
사회	시민사회	• 시민사회지수, 공동체지수
	인 권	• 인권위반 측정, 인권지수
	노 동	• 노동자의 권리, 노동권 위반 측정
	환 경	• 환경오염, 환경의 지속가능성 측정
	여 성	• 젠더, 인구, 사회발전을 측정하는 여성지수
	기 타	• 언론자유, 종교자유, 범죄, 교육, 사회문화적 가치

- 정치적 안정성 및 비폭력성 · 합리성(Political Stability and Absence of Violence)
- 정부의 효과성(Government Effectiveness)
- 규제의 질(Regulatory Quality)
- 법치수준(Rule of Law)
- 부패의 통제(Control of Corruption)

나. 거버넌스 개념 변화의 세계적 추세

세계은행에서 수집한 이상의 거버넌스 데이터베이스들에 나타난 국가 거버넌스 개념 변화의 전 세계적 추세를 정리하면 [그림 10-2]와 같다.

[그림 10-2] 거버넌스 개념 변화의 세계적 추세



3. 장기 비전을 위한 거버넌스 개혁의 핵심요소

가. 부패척결 및 투명성 증대

한국개발연구원이 실시한 '2006 한국사회자본 실태조사'에 따르면, 우리나라 공직자 중 부패한 사람들이 얼마나 있다고 생각하느냐는 질문에 51%의 응답자가 다수 혹은 거의 모두의 공직자가 부패했다라고 응답하고 있는데, 이는 우리나라 국민들의 대다수가 부정부패에 대한 피해의식이 심각함을 말해주고 있다. 약 반 정도가 부패했다고 응답한 18.5%까지 포함하면, 응답자의 약 70% 가량이 우리나라 공직자의 과반수 이상이 부패했다고 인식하고 있는 것이다.

공직자의 정보공개 및 투명성에 관한 질문에서도 58.7%의 응답자가 공직자들이 중요한 정보를 국민들에게 별로 혹은 전혀 공개하지 않는다고 응답하고 있다. 한편 거의 공개한다고 답한 응답자는 5% 미만에 불과하였다.

결과(outcome) 또는 성과(performance)를 강조하는 거버넌스에서 과정(process)과 정의(justice)를 강조하는 거버넌스 개념으로의 전환을 위해서는 국정운영의 투명성 증대와 이에 따른 부패감소가 필수적이라고 할 수 있을 것이다.

다만, 현재 조금씩 드러나고 있는 투명성의 지나친 강조와 정량적 자료에만 의존한 통치방식이 가지는 문제와 함정에는 주의가 요망된다.

나. 자율성 확대와 분권화

지방정부, 학교 등 다양한 행위자들의 자율적 운영 보장이 요구된다. 현재의 집중화된 통제방식이 아닌 개별 영역의 자율성을 최대한 보장하는 방식으로의 개혁이 필요하다.

특히, 중앙정부의 권한, 기능, 책임을 지방정부로 대폭 이양하여 실질적 분권화를 확대할 필요가 있다. 중앙정부는 그 주된 기능을 통제에서 조정으로 전환하고, 국가발전의 계획 및 추진의 주체가 아닌 사회통합 및 갈등조정자의 역할수행으로의 전환이 점진적으로 요구되고 있다.

다. 원칙 준수를 통한 일관성 확립과 법치

규제와 행정의 지속성・일관성・공정성을 확보하고 이를 통한 법치 확립이 절실히 요구된다. 일관성과 형평성이 지켜지는 법치 확립은 미시적 차원의 신뢰회복과 사회적 자본을 축적시키는 근간이 된다는 의미에서도 더욱 필요하다.

국가기관의 공정성에 대한 국민들 의식을 조사한 결과, 법원의 판결이 공정하다는 반응(6~10점)은 50%인 반면 불공정하다는 반응(0~4점)은 27%로 나타나고 있다(한국개발연구원이 실시한 '2006 한국사회자본 실태조사'). 경찰의 법집행이 공정하다는 반응은 43%, 불공정하다는 반응은 32%로 법원에 비해 경찰의 공정성에 대한 회의적 응답이 더 많이 나타나고 있다. 이에 비해 일선 행정기관의 민원서비스의 경우는 70%의 응답자가 공정하다고 답한 반면 불공정하다는 반응은 14%로 비교적 공정하다는 반응이 다수를 이루고 있다.

반면 공직자들의 준법 및 법 준수실태에 관한 설문에서는 응답자들의 30.2%가 "공직자들이 법을 가끔 지킨다"고 대답했고, 59.4%가 "별로 혹은 전혀 지키지 않는다"고 응답하고 있다. 응답자의 8.5%만이 "공직자가 법을 거의 지킨다"고 응답하여 공직자들의 준법 및 법치에 대한 심각한 불신을 드러내고 있다.

라. 참여와 상호협력의 파트너십 확보

공적 혹은 사적인 행위자, 이익집단, 전문가와 시민들의 의견이 반영되고 참여가 활성화되는 다차원적 협력이 요구되고 있다

"정부가 사람들이 원하는 것을 얼마나 잘 받아들인다고 생각하는가?"라는 질문을 통해 정부의 일반국민 의견 반영 및 참여의 수용력 정도에 대한 국민 견해를 조사한 결과, 응답자의 25%만이 정부가 국민들이 원하는 것을 매우 잘 혹은 대체로 잘 받아들인다고 답하고 있는 반면, 응답자의 75%가 정부가 국민의 요구에 대해 별로 혹은 전혀 반응하지 못한다고 답하고 있다(한국개발연구원이 실시한 '2006 한국사회자본 실태조사').

이러한 조사결과는 국민의 의견 반영과 참여에 대해 열려 있지 않은

정부에 대한 비판적 견해로 해석될 수 있다. 국가-시장-시민사회 간 혹은 중앙-지방 간의 갈등과 경쟁을 줄이기 위해서는 다양한 경로를 통한 의견 수렴과 참여가 유도되는 조화와 상호협력의 파트너십 구축이 요구되고 있는데, 이를 위해서는 특히 시민사회 영역과의 조화로운 협력체계 구축이 필수적이다.

시민사회 영역을 활성화하기 위해서는 기존의 정부지원방식의 시민단체 지원에서 시민주도적 지원체계 제도화로의 전환이 필요하다. 예를 들어, 기존의 '비영리민간단체 지원법'에 의한 나눠주기식 재정지원방식은 민간단체를 관변단체화하고 시민사회를 위축시킬 위험성이 있다. 이의 극복을 위해서는 국민이 자신의 세금의 일부를 시민단체, 정당, 지방정부, 지방의회 등에 자발적으로 지정기탁할 수 있는 시스템의 제도화가 필요하다.

마. 사회적 자본의 극대화 및 갈등의 민주적 관리

과거의 거버넌스 체계에서는 시민들 간에 네트워크(또는 사회적 자본)를 이용해 문제를 해결하려는 국가의 노력이 부족했으나, 협치의 거버넌스 모델에서는 시민들의 협력, 신뢰, 연계가 매우 중요하게 된다.

Putnam(1993)은 신뢰라는 사회적 자본의 정도에 따라 거버넌스의 성과가 다르게 나타난다고 주장하고 있다. 그는 이탈리아의 북부, 중부, 그리고 남부에서 각 지역이 전통적으로 소유하고 있는 신뢰(사회적 자본)의 정도에 따라 거버넌스의 성과가 다르게 나타나는 것을 발견하였다. 북부 지역에서는 높은 사회적 신뢰를 배경으로 거버넌스의 성과가 높게 나타나고, 남부 지역은 역사적으로 자기 가족 이외에는 아무도 신뢰하지 않을 정도의 낮은 사회적 신뢰를 배경으로 거버넌스의 성과가 아주 낮게 나타난다는 것이다.

사회적 자본과 신뢰를 높이기 위해서는 법규범 정비 및 규제개혁을 통해 법의 형평성과 일관성을 확보하고 차등적 적용을 타파하는 것이 필수적이다. 정책의 기획 및 집행에 있어 국민의 참여를 높이고, 정책평가의 인프라도 구축할 필요가 있다.

시민성 향상과 신뢰회복을 통해 축적된 사회적 자본은 나아가서 공공

갈등을 포함한 다양한 사회갈등의 완화 및 해소에 긍정적 영향을 줄 것이다. 공공갈등 해결을 위한 제도화된 절차, 중재자 및 협상대표에 대한 신뢰 없이 갈등해결은 불가능한 것이다. 공공갈등의 민주적 관리는 이러한 신뢰에 기반을 둔 공정한 절차와 협상을 통해서만 가능할 것이다.

바. 공공기관의 효율성 증대

작지만 효율적인 정부, 강하지만 제한된 정부로의 전환이 모색될 필요가 있다. 정부의 주된 역할은 통제에서 조정으로 바뀌고 민주화와 효율성을 조화시키는 방향으로의 전환이 요구된다. 그러나 시장주의 원칙의 과잉도입에 따른 불필요한 부처 간 이해관계 대립이나 지나친 경쟁은 국가 거버넌스의 개혁에 해가 됨을 숙지하여야 할 것이다.

사. 국가제도 신뢰 증가

국가제도, 특히 공적기관에 대한 한국사회의 불신 극복이 중요한 과제 중 하나이다. 특히 국회, 정당, 정부에 대한 국민의 불신은 심각한 수준에 이르고 있다.

국가제도와 공적기관 신뢰에 대한 설문조사 결과, 국회를 신뢰할 만하다는 반응(6~10점)은 약 9%인 반면, 그렇지 못하다는 반응(0~4점)은 75%에 달하고 있다. 그리고 정당을 신뢰할 만하다는 반응(6~10점)은 약 11%인 반면, 그렇지 못하다는 반응(0~4점)은 67%에 달하고 있고, 정부를 신뢰할 만하다는 반응(6~10점)은 약 13%인 반면 그렇지 못하다는 반응(0~4점)은 67%에 달하고 있다(KDI가 실시한 '2006 한국사회자본 실태조사').

이러한 우리나라의 공적기관에 대한 저신뢰 현상은 국가 간 비교에서도 잘 드러난다. World Value Survey의 2001년도 조사내용에 따르면, 국회 및 정당에 대해 신뢰를 보인 한국인 응답자는 11% 내외에 불과해, 스웨덴 의회 50%, 미국 의회 40%, 일본 의회 20% 정도의 신뢰수준과 비교하면 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

과거 권위주의 정부 시절에 국민들이 갖던 정부당국자나 정치집단에 대한 불신보다, 협치와 상호협력이 강조되는 현재 시점에서 국가 공적

기관에 대해 만연해 있는 불신과 불만은 더 심각한 사회문제로 간주될 수 있다. 국가제도 및 정부규제 개혁을 통해 국가 공적 영역의 공정성·일관성·탄력성을 확보하는 것은 국민의 신뢰 회복에 필수적 요소이다.

제2절 공공갈등 해결과 국가 거버넌스 문제의 장기 비전

1. 거버넌스와 공공갈등의 관계

거버넌스는 20세기 후반 구미 선진국들이 그들에게 닥친 정치·행정의 새로운 환경의 변화를 극복하는 과정에서 새롭게 등장한 정치·행정 패러다임이다. 많은 학문 분야에서 거버넌스에 대한 다양한 정의들을 내리고 있다(Kooiman[1993], Lynn and Ingraham[2004], March and Olsen [1995], Peters[1996], Phodes[1997]). 본절에서는 거버넌스와 공공갈등이 어떻게 서로 연관되어 있는지 먼저 이해하고, 한 국가의 거버넌스 체제의 발전을 위한 공공갈등 해결능력의 향상이 어떤 식으로 일어나야 하는지에 대한 장기 비전을 기술하고자 한다.

우선, 공공갈등과 거버넌스의 관계를 이해하기 위해서는 거버넌스의 여러 특징들 중에서 다음과 같은 두 가지 특징을 살펴보아야 한다. 첫째, 거버넌스 체제에서는 정부 이외의 행위자의 역할이 증대된다(Stoker [1998]). 시민단체, 기업과 같은 정부 이외의 기관과 행위자들은 민주화 과정을 통하여 정부의 정책결정과정과 정책집행과정에 영향을 미칠 수 있는 제도적·조직적 역량을 갖추게 되었다. 특히, 정부의 기존의 top-down 정책결정모델에 기반을 둔 일방적인 정책결정과 집행에 대해 민간 이해당사자들은 법적 소송, 정치적 로비 또는 시위 등 여러 가지 방법을 통해 정부의 통치행위에 제동을 걸 수 있게 되었다.

둘째, 거버넌스 체제에서는 절차가 중요시된다(Stoker[1998]). 첫 번째 특징에서 언급된, 정부를 포함한 다수의 행위자 및 이해당사자들이 공익과 관련된 문제들을 어떻게 효과적으로 해결해 나가야 하는가, 즉 절

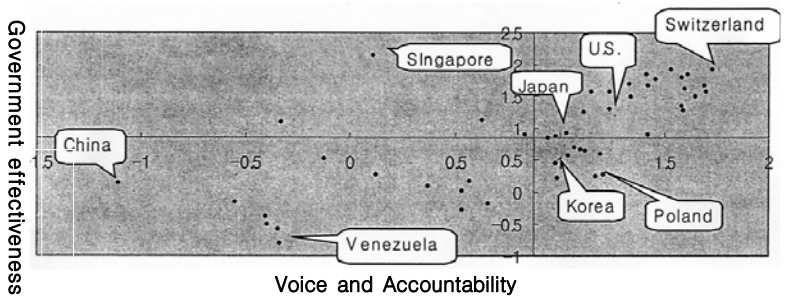
차에 대한 논의를 중요시하게 된다. 그런데 효과적인 거버넌스 체제를 위한 첫 번째 조건인 정부 이외의 행위자들의 역할은 증대된 반면, 두 번째 조건인 다수의 이해당사자들의 목소리들을 효과적으로 조율하는 절차가 확립되지 못할 경우, 공공갈등이 발생하게 된다. 또한 정책 수립 및 집행에 있어서 공공갈등이 심할수록, 그 국가 또는 사회가 직면한 여러 당면 과제들에 대해 효과적이고 효율적으로 대처하는 국가적 능력이 현저하게 떨어지게 된다. 즉, 거버넌스 체제에 문제가 생기게 되는 것이다.

현재 한국이 처한 거버넌스의 문제는 바로, 정부 이외의 다수의 행위자들이 급격한 민주화로 인하여 자기 목소리를 강하게 내기 시작한 반면, 그 목소리들을 효과적으로 조화롭게 조율하여 효율적인 정책결정을 할 수 있는 절차가 아직 정착되지 못한 것에 있다. 이로 인해 정부의 모든 중요한 정책결정 방침에 대해 이해가 걸린 이해당사자들이 서로 머리를 맞대고 문제 해결을 위해 노력하기보다는 저마다 자기 이익을 극대화하기 위하여 과격한 방법들을 사용함으로써, 공공갈등이 심화되고, 갈등의 발생과 봉합과정에서 당사자 간의 관계가 악화되고 서로 간의 신뢰가 크게 떨어져 사회적 자본(social capital)을 오히려 감소시키고 있다. 또한, 정책결정이 장기간 지연됨으로써 사회 전반적으로 물질적 자본의 감소와 같은 상당한 크기의 사회적 비용을 지불하고 있는 실정이다.

따라서 정책 결정과정에서 필연적으로 발생하는 이해관계의 충돌로 인한 공공갈등 상황에서 다수의 이해당사자들의 목소리를 효과적으로 조율할 수 있는 세련된 절차적 체계를 확보하는 것이야말로 한국이 처한 거버넌스의 문제를 극복하는 핵심의제가 된다. 다른 말로 하면, 한국의 거버넌스 체제의 발전에 대한 장기적인 비전에 관한 논의에서 한국의 공공갈등 해결능력의 향상이 핵심 주제가 될 수 있다는 것이다.

한국의 거버넌스의 현 지표를 보다 더 객관적으로 진단하기 위하여 World Bank의 거버넌스 연구를 살펴보자(그림 10-3 참조). World Bank에서는 최근 10년간 전 세계 모든 국가의 거버넌스 체제를 연구해 오고 있는데, 6가지 지표를 설정하여 지속적으로 평가하고 있다. 그중에서 다음의 두 가지 지표가 거버넌스와 공공갈등 간의 관계를 설명하는 데 비교적 도움이 될 수 있다. 첫째, 대의성과 책임성(Voice and Accountability)

[그림 10-3] 한국의 거버넌스 체계의 위치



자료: Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobation(2002).

이란 지표는 간단히 말해 정부 이외의 행위자들이 얼마나 자유롭게 자신들의 의견을 낼 수 있고, 또한 얼마나 정부에 영향력을 미칠 수 있는가를 나타낸다. 둘째, 정부의 효과성(Government Effectiveness)이란 지표는 정부의 정책결정과 집행과정의 품질, 정부의 신뢰도 등을 나타낸다.

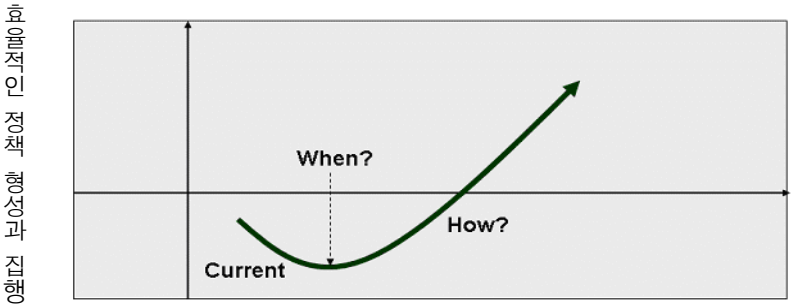
위의 그림에서 보면 미국과 일본 등을 포함한 선진국들의 경우, 대의성과 책임성(Voice and Accountability) 지표와 정부의 효과성(Government Effectiveness) 지표에 대해 각각 비교적 높은 점수를 받고 있다. 즉, 선진국들은 이미 민주화를 통해 정책결정과정에서 다수의 의견들의 파생과 정책결정과정에의 적극적 참여를 경험하였고, 동시에 또는 그 이후에 그로 인한 여러 갈등을 효과적으로 조율하는 나름대로의 절차적 체계를 확립하여 보다 효율적인 정책결정과 집행을 달성하고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우, 급격한 민주화로 인해 대의성과 책임성(Voice and Accountability) 측면에서는 과거에 비해 비약적인 발전을 이루었으나 정부의 효과성(Government Effectiveness) 측면에서는 다른 선진국들에 비해 아직 많이 뒤처져 있는 것으로 보인다. 따라서 위의 그림에서 우측 상단에 속한 국가 그룹으로 도약하기 위해서는 대의성과 책임성(Voice and Accountability)을 더욱 향상시키면서 동시에 정부의 효과성(Government Effectiveness)도 향상시켜야 한다는 명제에 도달하게 된다.

2. 한국의 공공갈등 해결능력 향상에 대한 장기 비전

한국의 공공갈등 해결능력의 향상에 대한 비전을 논하기 위해서는, 앞에서 언급한 두 가지 거버넌스 지표의 관계가 시간에 따라 어떻게 변할지에 대해 생각해 보아야 한다. 즉, 앞의 [그림 10-3]에 시간의 개념을 추가했을 때 한 국가의 두 가지 지표가 어떻게 변할 것인가에 대한 문제이다. 개념적으로 두 단계의 과정을 가정해 볼 수 있다. 첫째, 한 국가가 민주화 과정을 겪으면서 다수의 이해관계가 자유롭게 표출되었으나 효과적으로 이견을 조율할 수 있는 절차가 아직 마련되지 않은 상태에서 이해관계가 첨예하게 대립하고 그 결과 많은 공공갈등들이 발생하게 되고, 그 갈등들을 해결하는 과정이 미숙하여 정책형성과 집행과정에서 저효율·고비용을 경험하게 된다. 두 번째 단계로, 그 국가가 저효율·고비용의 사회적 경험과 학습으로 인해 공공갈등 문제를 해결할 수 있는 새로운 혁신적인 절차들을 개발 및 시도하게 되고 결과적으로 확립하게 됨으로써 다수의 이해관계를 용인하고 적극적으로 정책과정에 참여시키되 효과적으로 정책을 수립하고 집행하는 고효율·저비용의 효율적인 거버넌스 체제로 진입하게 된다.

위에서 언급한 두 단계에 대한 개념적 이해를 위해 아래와 같은 그림을 생각해 볼 수 있다(그림 10-4). [그림 10-4]에서 사용된 지표들은 World Bank의 거버넌스 연구에서 사용된 지표와는 조금 다른 개념을 사용했다고 가정한다.

[그림 10-4] 거버넌스 체제의 진화 개념도



앞의 그림에서 현재(Current) 한국은 다수의 이해당사자의 참여의 정도가 확대 심화되면서 효율적인 정책 형성과 집행에 어려움을 겪고 있다. 즉, 화살표가 시간이 흐르면서 아래로 향하고 있다. 거버넌스에 대한 장기 비전을 논의할 때 중요한 의제는 언제(When) 이런 경향을 반전시켜서 앞의 그림에서 진화를 나타내는 화살표의 방향을 우상향으로 발전시킬 수 있는가와 어떻게(How) 발전시킬 것인가이다.

한국에 대한 논의에 앞서 위와 같은 발전단계를 겪은 여러 선진국들 중 미국의 사례를 살펴보자. 미국도 1970년대부터 불어온 민주화과정과 시민단체의 폭발적 팽창으로 발생한 공공갈등의 결과, 저효율・고비용 정책형성과 집행의 문제를 경험하였다. 그러나 그 문제들을 해결하는 과정에서 그들이 축적한 공공갈등 해결의 노하우는 전 세계로 전파되고 있고, 한국에도 많은 시사점을 줄 수 있다. 따라서 본 소절에서는 먼저 미국의 공공갈등 해결능력의 향상에 대한 역사적 고찰을 해보도록 한다.

가. 미국의 공공갈등 해결능력 향상의 역사

미국에서 발전하여 세계에 전파되고 있는 공공갈등 해결에 대한 학문분야는 약 40여 년이 채 안 되는 짧은 역사를 가진다. 미국도 1970년대 초부터 시민사회의 질적・양적 팽창과 절차적 민주주의제도의 개선으로 인해 사회 곳곳에서 공공갈등의 폭증을 경험했다. 견제와 균형이라는 원칙을 지키기 위해 만들어낸 여러 가지 민주적 제도들 덕택에 시민들이 입법부를 상대로 소송을 걸 수 있게 되었고. 사법부는 행정부의 정책활동들에 대해 법적으로 견제할 수 있게 되었다. 미국에서도, 큰 홍수 피해를 겪었던 대도시의 홍수를 예방하기 위해 정부가 제안한 댐 건설이 지역 주민과 환경단체들의 반대에 부딪혀 1959년부터 무려 15년간 지연되는 등 갈등을 겪었다(워싱턴 주의 스노퀄미 강 유역의 댐 건설의 경우). 1975년부터 1987년까지 무려 12년 동안 미국 전역에서 쓰레기 소각장과 같은 혐오시설이 주민들의 반대로 지어지지 않았다. 1980년대 중반 무렵에는 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency)이 제안했던 환경규제 법률의 80%가 기업 또는 환경단체들의 불만으로 법적 소송에 휘말려 집행이 연기되거나 폐기 처분되었다.[105] 결국, 견제와 균

형을 원칙으로 하는 미국의 통치체계 속에서 전통적인 입법·행정·사법적인 제도의 활용으로는 폭증하는 공공갈등을 해결하는 데 한계가 있음을 절감하게 된다.

그렇다면 미국은 어떻게 공공갈등 해결분야를 발전시키게 되었는지 그 진화과정을 시대별로 살펴보면 <표 10-2>와 같다.

1970년대 초반부터 1990년대 후반까지 약 30년간 미국의 공공갈등 해결능력의 진화단계에서 나타난 특징적인 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법적 소송이 공공갈등 해결의 주요 기제로 작용하던 문화적 배경에서 법적 투쟁 및 정치적 힘겨루기의 소모적 비용에 대한 사회 전반적인 학습이 있었다. 또한 그런 소모적 비용이 장기간의 법적 소송으로 인한 소송비용으로 환산되기가 쉬워 다른 절차적 시도의 비용과의 비교가 비교적 용이하였다.

둘째, 민간부문과 정부부문에서 이해당사자들의 폭넓은 참여와 협상, 또는 중립적인 제3자의 조정(Mediation) 등 새로운 절차적 혁신에 대한 몇 개의 실험적 시도가 선행되었다.

셋째, 공공갈등 해결분야의 발전 초기단계(10년 이상)에서 정부보다는 Ford Foundation, Kettering Foundation과 같은 공익재단들이 공공갈등 조정에 관한 실험과 연구에 대해 재정적 지원을 하여 민간의 중립적인 연구자와 전문가들의 갈등조정역량 제고에 큰 역할을 하였다.

넷째, 몇몇의 실험들 속에서 소수의 성공사례들의 탄생과 그 사례들에 대한 학습과 모방으로 인한 성공사례들의 점진적 확산으로 새로운 절차를 가진 공공갈등 해결방법에 대한 거부감과 저항을 극복해 나갔다.

다섯째, 비교적 작은 범위와 중요성을 가진 공공갈등에서의 실험들의 성공을 바탕으로 점차 복잡하고 중요도가 큰 공공갈등 사안에 대한 실험으로 점진적으로 그 영역을 확대해 나갔다.

여섯째, 공공갈등 해결에 관심을 가진 민간이지만 중립적인 전문가들의 수가 늘어나고 그들만의 전문집단이 형성되었고 직업화되었다.

일곱째, 급증하는 갈등관리 전문가들에 대한 수요를 충족하고 양질의

105) L. Susskind and J. Cruikshank, *Breaking the Impasse*, New York: Basic Books, 1987.

〈표 10-2〉 미국의 공공갈등 해결능력의 진화단계[106]

1970년대	■ 1974년: 워싱턴 주의 스노퀄미(Snoqualmie) 강 유역의 댐 건설을 둘러싼, 정부와 지역주민, 환경단체 간의 15년간의 공공갈등 사안에 Gerald McComick과 Jane McCarthy가 제3의 중립적인 조정자로 개입. 미국 최초의 공공갈등에의 제3자 조정 실험의 성공 → 다른 주에서도 비슷한 사안들에 대해 이 사례의 모방이 시도되어 다른 성공적 사례가 생기기 시작함. ■ 1978년: 지역사회 내의 구성원 간의 공공갈등의 심화로 지방 법원이 과도한 업무에 시달리자, 미국 법무부에서 최초로, 지역사회의 자발적 지원자들이 지역사회 내부의 갈등을 조정하도록 하는 취지의 Neighborhood Justice Centers(NJCs)를 Kansas City, Atlanta, Los Angeles의 세 도시에 실험적으로 설립 ■ 1979년: 중앙정부와 지방정부 간의 예산 분배와 집행을 둘러싼 정부 간 갈등과 민간 이해당사자들 간의 갈등이 심화되자, 공익재단인 Kettering Foundation에서 후원하여 최초로 Indiana주의 Gary시에서 NIS(Negotiated Investment Strategy)라는 협상기법을 실험 → 연방정부와 주정부, 지방정부의 예산 관련 관료들이 한자리에 모여, 중립적인 조정자의 도움을 받아, 협상을 통해 효율적으로 예산 분배와 집행문제를 해결하고자 함. 새로운 시도의 주요 이유는, 시정부가 도시 내의 다양한 이해당사자 집단의 생각과 이해를 반영하는 장기적인 투자전략을 마련하기 위해서는 주정부와 연방정부의 협조와 조정이 없이는 불가능한 것이었기 때문임 → 18개월 동안의 협상을 통해 1980년에 성공적으로 합의안을 만들어냄.
1990년대	■ 1990년: 정부에서는 행정분쟁에서 facilitation, Mediation, Arbitration, Consensus Building과 같은 대안적 분쟁해결절차(Alternative Dispute Resolution)의 사용을 권장하는 Administrative Dispute Resolution Act 법안과, 연방정부의 정책결정에서 규제협상을 권장하는 Negotiated Rulemaking Act 법안을 입법 ■ 1991년: 전국적인 규모의 5개의 시민단체들도 지역사회의 공공갈등 문제를 합리적으로 해결하기 위하여 Program for Community Problem Solving이란 조직을 결성 ■ 1990년대 중반: 14개 주정부 내에 Dispute resolution 업무를 담당하는 office가 생김

106) L. Susskind and S. Mckearnan, "The Evolution of Public Policy Resolution," *Journal of Architecture and Planning Research*, 1999.

전문가들을 양성하고 그들의 공공갈등 조정력의 품질을 유지하고 향상시키기 위한 다양한 교육 프로그램들이 각 대학과 연구소에서 형성되고 발전되었다.

여덟째, 연방정부뿐만 아니라, 주정부와 지방정부, 그리고 기업, 공익재단, 시민단체 등 사회의 여러 계층에서 각자 영역에서 필요한 독립적이고 자발적인 공공갈등 해결에 대한 실험들이 이루어졌다.

아홉째, 학자와 전문가들은 새로운 실험들에서 도출된 각종 성공사례들과 실패사례들을 취합, 심층분석하여 새로운 이론들을 발전시키고, 이론들을 다시 실무에 도입하는 환류시스템이 마련되었다.

마지막으로, 새로운 실험들에 대한 정부의 인정과 그 시도들을 정부가 제도화하려는 노력을 하게 되었다.

나. 한국의 공공갈등 해결분야의 현황

40년 전의 미국과 같이 한국에서도 민주주의가 공고화되면서 지난 10여 년간 각종 공공갈등이 폭증하고 있으나 그 갈등의 전개 양상은 미국과 많이 다르다. 갈등을 해결하려는 접근방법에 있어서 법적인 공방에 대부분 의존했던 미국과는 달리 한국에서는 집단행동 등의 실력행사를 통해 문제를 해결하고자 하는 경향을 보이고 있다. 그러나 최근 들어 새만금 간척사업과 관련된 갈등의 사례에서 보이듯이 한국에서도 법적인 소송을 통해 공공갈등을 해결하려는 움직임이 시민단체들에서도 나타나고 있다.

또한, 공공갈등에 대한 사회적 피해와 비용에 대해 사회 전반적으로 체감하고 있고, 기존의 입법・사법・행정제도의 공공갈등 해결능력의 한계에 대해서도 절감하고 있다. 따라서 공공갈등 해결을 위한 새로운 실험적 시도가 중앙정부 및 지방정부 주도로 몇 차례 진행되었고, 작은 규모의 성공과 실패를 경험한 사례들이 점차 늘고 있다. 예를 들면, 각종 민관 공동위원회가 정부의 주도 또는 시민단체의 주도로 만들어지고 있다. 대표적으로 한탄강 댐 건설과 관련된 공공갈등의 경우에는 비록 결과적으로 갈등해결에 성공을 거두지는 못했으나 민간의 제3자, 즉 중립적인 전문가 그룹이 갈등 조정을 담당하여 숙의과정과 협상을 원칙으

로 이해당사자들로 하여금 문제 해결을 위해 함께 노력하도록 하는 조정(Mediation)방식을 최초로 시도하였다. 또한 2002년과 2003년에는 경유차로 인한 대기오염과 경유 승용차의 판매 허용 사이의 정책갈등 상황 속에서 기업, 환경단체, 정부가 공동위원회를 만들어 합의안을 도출하려고 시도하기도 하였다. 숙의 민주주의(Deliberative Democracy) 이론을 바탕으로 한 공론 조사기법(Deliberative Polling)과 시민 배심원제도 등 시민참여모델 등이 사용되기도 하였다. 지속적으로 새로운 시도들이 이루어지고 있고 점점 많은 성공 또는 실패사례들을 만들어 나가고 있는 것이다.

갈등해결에 대한 전문가를 양성하는 문제에 대해서도 미국의 경우와 마찬가지로 한국에서는 현재 점차 많은 교육기관에서 갈등 관리 및 협상에 대한 교육 프로그램을 개설하고 운영하고 있다. 그와 발맞추어 점차 많은 수의 갈등관리 전문가들이 노동, 무역, 환경 등 각 분야에서 등장하고 있으며, 전문가들의 조직들이 생기고 있다. 정부도 공공갈등 해결의 필요성을 절감하고 갈등영향평가와 같은 새로운 절차를 기술한 공공갈등 관리기본법을 제정하여 공공갈등 해결역량을 제도화하려고 시도하고 있다.

한국에서의 공공갈등 해결에 대한 논의와 새로운 시도들은 크게 숙의 민주주의(Deliberative Democracy)이론을 바탕으로 한 시민참여모델과 협상이론을 바탕으로 한 갈등 관리 및 해결(Dispute Resolution) 분야로 이루어진 두 축으로 전개되어 나가고 있다. 단, 두 접근방법 간에 눈에 띄는 차이가 있다면, 첫째 갈등관리분야가 갈등해결과정에서 전문적인 제3의 중립자들의 역할을 크게 강조하고 있는 반면, 숙의 민주주의이론을 바탕으로 한 기법들은 반드시 그렇지 않으며, 둘째 갈등관리이론이 이해당사자 집단(Stakeholding Groups)이 중점적으로 참여하는 갈등해결 절차를 강조하는 반면, 숙의 민주주의이론은 일반 대중의 보편적 참여를 통해 대표성을 확보하는 데 주안점을 두고 있다. 셋째, 갈등관리이론이 특정 절차 등을 통해 합의안을 도출하고 그 합의안이 반드시 실행되도록 하는 실행성(Implementabiltiy)을 강조하는 반면, 공론조사나 시민의회와 같이 숙의 민주주의를 바탕으로 한 기법들에 따르면, 합의안의 실행이 반드시 담보되지 않아도 대표성을 지닌 일반이 참여하여 여론을

보여주는 데 만족하기도 한다. 넷째, 갈등관리이론은 합의(Consensus)를 강조하는 데 반하여, 숙의 민주주의이론은 숙의의 결과를 보여주는 데 있어 반드시 합의를 강조하지는 않는다. 현재 한국에서는 이 두 가지 큰 축을 바탕으로 미국을 비롯한 선진국에서 사용되었거나 사용 중인 여러 기법들이 여러 상황에서 도입되고 시도되고 있는 실정이다.

전반적으로 현재 한국사회에서는 앞에서 언급한 미국이 보여주었던 공공갈등 해결능력의 진화단계에 필적하는 과정들이 매우 빠르게 일어나고 있다. 그러나 미국과 비교하여 부족하거나 뚜렷이 차이가 나는 것들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공공갈등의 장기화와 극단적 해결수단의 선택 등으로 인한 막대한 사회적 비용에 대한 인식이 사회적으로 많이 확대되었음에도 불구하고, 갈등의 발생과 봉합과정에서 보이는 양상을 고려하면, 갈등의 당사자들에게는 여전히 새로운 절차를 시도해야 할 인센티브가 매우 작은 것으로 짐작할 수 있다. 즉, 독자적인 실력행사를 통해 끝까지 투쟁하는 것만이 자신들의 이익을 지켜낼 수 있다는 판단이 우세하다는 뜻이다. 이런 경우, 협상이론에서의 BATNA(Best Alternative to a Negotiated Agreement)라는 개념을 사용하면 이해가 쉽다. 협상에 참가하지 않고 또는 협상이 결렬되었을 때에 자신의 이익을 지켜낼 수 있는, 독자적인 대안적 수단들이 존재한다고 믿고 있거나 아직 많이 존재하고 있다는 뜻이다. 여기서 독자적인 대안적 수단에는 바로 조직의 힘을 보여주는 극단적인 가두시위나 법적 투쟁, 정치적 로비 등 여러 가지 방법이 존재할 수 있다. 그런데 아직 한국에서는 이런 방법을 통하는 것이 더욱 효과적이라는 인식이 존재하고 있다는 뜻이다. 다른 말로 하면, 여러 원인들로 인해 일단 갈등의 당사자들이 같이 모여 대화를 시도할 수 있는 인센티브가 적거나, 또는 자신들의 BATNA를 실제보다 더 높게 계산하고 있는 오류가 있을 수도 있다.

둘째, 공익재단들이 갈등해결분야의 초기단계에서 실험과 연구를 재정적으로 지원했던 미국의 경우와 달리, 한국에서는 공공재단의 참여가 거의 없고 정부의 주도로 제한적인 실험이 진행되고 있다는 특징이 있다. 미국의 경우는, 이런 재정적 지원이 이 분야의 발전의 기폭제 역할을 하였다. 또한 정부로부터 중립적인 재정적 지원이 창의적인 민간 부문의 갈등해결 전문가와 기관에 집중됨으로써 더욱 혁신적인 방법들이

개발되고 시도되게 되었다. 정부 주도의 실험이 정부가 관련된 공공갈등에서 이루어지고 있는 한국의 경우, 이해당사자들의 정부에 대한 신뢰가 약할 경우에는 갈등해결에 있어 정부가 주도권을 갖는 것에 어려움을 겪을 소지가 있다.

셋째, 두 번째 상황과 연관되어 한국에서는 정부의 주도로 갈등해결과 관리가 이루어지고 있어 민간의 중립적인 전문가의 활용이 매우 적다. 주로 정부 관료가 주도권을 갖고 갈등해결에 관한 협상을 진행하는 경우가 대부분이다. 미국의 경우에는 많은 수의 민간, 즉 제3의 중립적인 전문가 집단이 탄생하고 그들이 공공갈등의 해결에 적극적으로 참여하였다.

넷째, 최근 한국에서의 실험은 많이 있었지만, 모방을 할 만큼 성공적인 실험이었다고 할 만한 사례들이 부족하다. 미국에서는 소수의 갈등해결 성공사례가 갈등해결분야의 기폭제 역할을 했었다. 반면에, 한국에서는 성공적으로 갈등을 해결하여 모방을 통해 다른 갈등사례에도 적극 도입되고 있는 사례가 아직 부족하다. 즉, 혁신적인 시도 그 자체는 의미가 있으나 과정이나 결과가 그리 만족스럽지 못했다는 것이다. 그 원인은 너무나 빠르게 실험 또는 갈등해결절차가 진행되고 있다는 것에 있다. 즉, 철저한 준비와 검토 없이 너무 급하게 쫓기듯이 짧은 시한을 가지고 절차들을 진행하고 있다는 것이다.

다섯째, 한국에서 사회적으로 큰 이슈가 되고 있는 사회갈등과 공공갈등 등을 자세히 살펴보면, 그 기저에는 남북 분단으로 비롯된 진보세력과 보수세력들 간의 이념갈등, 부익부 빈익빈 현상의 심화로 인한 경제적 계층갈등, 그리고 영남과 호남의 지역갈등 등이 깔려 있는 경우가 대부분이다. 이는 한국사회의 공공갈등의 독특한 특징으로, 일반적인 공공갈등이라 하더라도 위의 세 가지 근원적인 갈등이 혼재되어 나타나고 있다는 것이다. 예를 들어, 평택 미군기지 이전 문제나 한·미 자유무역협정 체결 관련 공공갈등 문제들은 분명히 명확한 배분적인 이해관계가 존재하는 가운데에서도 진보세력과 보수세력 간의 근본적인 이념갈등도 내재되어 있다는 것이 특징인 것이다.

3. 공공갈등 해결능력 향상을 위한 전략적 선택

앞 소절의 [그림 10-4]에서 제시한 공공갈등 해결과 거버넌스 체제의 개념적인 진화단계에서 한국은 이제 전환점에 가까이 다가와 있는 것으로 보인다. 공공갈등의 피해로 인한 경험과 학습을 통해 보다 효율적인 정책 결정과 집행의 단계로 나아갈 준비를 하고 있는 것이다. 이 전환점에서 어떤 선택을 하느냐에 따라 공공갈등 해결능력이 향상될 수 있고, 또한 보다 효율적인 정책 결정 및 집행을 이루어서 비로소 선진국의 저비용・고효율의 거버넌스 체제를 이룰 수 있을 것인가가 결정된다. 즉, 더 빨리 반환점을 돌 수도 있고 더 아래로 내려갈 수도 있다. 또한 화살표의 상승이 더 많은 시행착오들을 거쳐 완만하게 이루어질 수도 있고, 가파르게 상승할 수도 있다. 전환점에 가까이 이른 한국의 경우 어떤 선택을 해야 하는지에 관하여 다음과 같은 네 가지 논의를 제안하고자 한다.

가. 공공갈등 해결절차의 제도화

협상, 중재, 조정, 갈등평가와 같은 특정 공공갈등 해결절차를 제도화, 즉 법률화하여 공식적이고 정규적으로 정부의 정책 결정 및 집행 절차에서 사용하는 것은 정부와 입법부의 역할에 해당한다. 공공갈등 해결능력 향상의 발전과정에서 언젠가는 이루어져야 하는 단계이다. 그런데 문제는 언제 어떤 방식으로 이루어지느냐 하는 것이다. 선택할 수 있는 대안을 크게 나누면 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 철저한 준비를 통해 특정 절차를 공공갈등 해결에 실험적으로 도입해 보고 몇 번의 확실한 확인실험을 거쳐 실효가 있다고 입증되는 경우 제도화하는 방법이다. 두 번째 대안은 먼저 이론에 근거한 특정 절차에 대해 제도화를 먼저 시도하여 행정 각 영역에서 급격한 패러다임의 변화를 꾀하는 방법이다. 먼저 각각의 대안들의 장단점을 살펴보기로 한다.

1) 실험 후 제도화 방법

특정 공공갈등 해결절차에 대한 실험을 먼저 실시한 후에 정부가

제도화를 실시한 대표적인 나라로는 미국을 들 수 있다. 1982년 Administrative Conference of the United States(ACUS)는 연방정부의 정책결정과정에서의 갈등으로 인한 문제점들을 해결하기 위해, 연방정부의 각 부처에 민간 이해당사자들과의 협상을 원칙으로 하는 새로운 형태의 정책결정모델을 시도해 볼 것을 권고하였다. ACUS의 권고를 근거로 미국 환경보호청(EPA)은 미국의 규제협상법(Negotiated Rulemaking Act)의 모태가 되는 첫 번째 실험을 하기 위해 1983년부터 준비에 들어가게 된다. 첫 번째 실험으로 삼을 규제법안의 내용의 선정부터 조심스럽게 접근한 EPA는 처음에 실험대상으로 삼았던 핵폐기물 처리에 대한 법률이 협상의 대상이 아니라는 환경단체의 의견을 받아들여 협상이 가능한 다른 환경규제 법률로 실험 대상을 삼게 되었다. 또한 외부의 중립적인 갈등해결 전문가팀을 고용하여 관련된 민간 이해당사자들을 폭넓게 접촉하여 갈등평가를 수행하고 그들의 대표들이 모두 자발적으로 첫 번째 규제협상에 참여하도록 유도하는 역할을 하도록 했다. 이런 준비기간만 일년여 이상이 소요되었으며, 마침내 1984년에 미국 대기보전법(Clean Air Act)과 관련된 대형트럭의 배기가스 규제법안에 대한 규제협상을 실시하여 성공적으로 합의안을 도출하게 된다. 그 이후로도 여러 연방정부에서 새로운 규제협상 실험들을 실시한 결과 성공적인 결론에 이른 사례가 많아지자, 마침내 1990년에 미국정부는 연방정부의 정책결정에서 규제협상을 할 수 있는 법적인 근거를 마련하고 규제협상의 사용을 권고하는 수준의 Negotiated Rulemaking Act를 입법화하였다. 같은 해에, 행정부가 얽힌 공공갈등에서 제3의 중립자의 도움을 받는 중재촉진(facilitation), 조정(Mediation), 중재(Arbitration), 합의형성(Consensus Building)과 같은 대안적 갈등해결절차(Alternative Dispute Resolution) 방식의 사용을 권장하는 Administrative Dispute Resolution Act를 입법화하였다.

이들 법안들의 특징은 이런 특정의 절차들을 무조건 강요하는 것이 아니라 권고하는 수준이라는 것과 오래전부터 실험들을 거쳐 절차들의 효과들에 대해 철저한 분석과 검증이 이루어진 후에 제도화되었다는 것이다. 이렇게 실험 후 제도화 단계를 밟게 되면, 성공적인 실험을 위해 철저한 준비를 하게 되고, 성공을 하게 되면 자신감이 생기고, 실패를

하더라도 제도화를 하기 전에 미진한 부분을 보완할 수 있다는 장점이 있다. 또한 제도화를 하였을 때 예상하지 못한 부정적인 파급효과들을 미리 줄일 수 있다는 장점도 가지고 있다. 그러나 실험을 철저하게 준비하는 데만 일년 이상 소요되고 몇 번의 실험을 거쳐 제도화를 시도할 경우 장기간이 소요될 수 있어, 단기간에 성과를 바라는 정부의 경우 그 기간을 용인할 것인지가 핵심 쟁점이 될 수 있다.

2) 제도화를 통해 대량 실험을 양산

앞에서 언급한 미국의 경우와 반대로, 먼저 정부의 공공갈등 해결능력을 향상시킬 것으로 예상되는 특정 절차적 요소를 지닌 법률을 입법화한 뒤 행정부 전체적으로 큰 변혁을 꾀하는 방법이 있다. 물론 미국에서도 1969년에 National Environmental Policy Act(NEPA)라는 입법을 통해 모든 행정부의 정책결정과정에서 환경영향평가를 실시하도록 절차를 규정하여 행정부의 정책결정과정에 큰 변화를 준 바 있다. 또한, 브라질을 비롯한 남미의 국가들에서는 특정 주정부에서 참여예산제도(Participatory Budgeting)와 같이 보다 진보적인 주민참여정책들을 실험없이 과감하게 수행하기도 하였다. 이러한 과감한 제도화는 정치권의 강한 의지가 입법화에 영향을 미쳤거나, 혹은 장기간의 실험을 통해 제도화를 이룰 만큼 시간적 여유가 없거나, 마지막으로 행정부 각각의 주체가 자발적으로 실험을 시도할 만한 여력이 없어 중앙정부의 강한 상명하달식 규제가 없으면 변화가 일어날 것 같지 않은 상황에서 사용될 수 있다.

한국의 경우, 최근 2005년에 공공기관 갈등관리기본법을 국회에서 제정하려고 노력하였으나 정치권의 반대로 미래가 불투명해졌다. 그 법의 내용은 한국의 모든 공공기관에서 국책사업을 진행하기 전에 기관장의 재량에 따라 갈등영향 분석을 실시하고 갈등이 발생할 경우 갈등조정회의를 개최하여 갈등을 관리하도록 하는 법안이다. 결국 입법화에는 실패하였으나 한국정부가 취하려고 하는 방법은 실험 후 제도화보다는 일단 먼저 제도화를 시도하고 있는 경우에 속한다.

제도화를 먼저 시도할 경우, 전체 정부조직에서의 큰 변화를 짧은 시간에 이루어 내는 기회가 되고, 이 절차의 집행에 필요한 전문지식을 가

진 많은 인적자원들을 활용할 기회가 생기고, 그들의 관심을 유발할 수 있다. 또한, 많은 실험들을 양산하는 결과를 가져올 수 있다. 하지만 실험과정이 생략된 급격한 제도화로 인해 특정 법안이 본래 의도하고 있는 취지를 충족시키지 못한 채 형식만을 지키는 식으로 많은 실험들이 양산될 경우, 복잡한 갈등의 해결에 오히려 걸림돌로 작용할 수 있는 위험이 있다. 기존의 정책 결정 및 집행방식은 갈등평가를 하지는 않았지만, 갈등평가를 어떻게 하느냐 그리고 누가 어떻게 관리하느냐에 따라 갈등관리의 양상이 좌우되게 된다. 간단히 말해서, 갈등평가를 하고 갈등조정회의를 구성하는 것 자체가 갈등해결을 담보하지 못한다는 것이다. 조정자의 자질과 갈등평가의 과정, 갈등해결절차의 중요한 요소들에 대한 적절한 이해가 수반되지 않고는 갈등이 제대로 해결되기가 쉽지가 않다. 실례로, 국책사업이 진행되기 전에 반드시 환경영향평가라는 법적인 절차를 집행해야 하지만 환경영향평가가 본래 취지에 부합하지 못한 채 절차상 형식적으로 행해지고 있어서 환경보호에 별로 큰 실효를 거두지 못할 수도 있는 것과 같은 논리이다. 따라서 갈등평가가 전문성이 있는 갈등관리 전문가에 의해 행해지지 않고, 갈등영향평가라는 형식적 절차를 만족시키기 위해 적당히 행해질 경우, 절대로 갈등해결에 도움이 되지 않는 상황에 이르게 되고, 갈등해결에 실패할 가능성이 많아진다. 결국 급격한 제도화로 인해 많은 실패한 사례들만 더욱 양산하게 될 위험요소가 도사리고 있다. 특히, 제도화로 인해 행정부 전역에서 갈등평가와 갈등조정을 위한 전문가 그룹을 갑자기 많이 필요로 하게 되는 경우에, 갈등평가를 담당할 전문인력과 갈등조정회의 등에 참여할 전문가들의 공급이 제대로 이루어지지 않는 경우에는 그 위험은 더욱 커질 수밖에 없다. 이런 최악의 시나리오에서는 오히려 갈등해결에 대한 제도화가 가지고 있는 본 의도를 충족시키지 못한다는 비난을 받을 수 있으며 갈등해결 노력들에 오히려 제동이 걸릴 수 있다는 위험이 있다. 따라서, 이 경우 제도화 이후 얼마나 많은 성공사례가 탄생할 수 있느냐가 제도화의 성공을 결정하는 바로미터가 될 것이다.

공공갈등 해결능력 향상의 기로에 서서 미국과 같이 철저한 준비를 통한 소수의 실험을 거쳐 제도화로 가는 단계를 밟을 것인가, 아니면 먼저 제도화를 통해 과감하게 변혁을 시도하고, 그 과정에서 오는 시행

착오들을 극복하며 나아갈 것인가에 대해서 많은 논의가 이루어져야 한다.

나. 공공갈등 관련 전문가들의 활용

두 번째 선택에 대한 논의는 앞으로 증가할 것으로 예상되는 공공갈등 관련 민간전문가들의 활용에 대한 것이다. 공공갈등 해결분야가 학문적으로 인기를 얻고 실무적으로 수요가 생기면서 교육 프로그램들이 생기게 되면, 여러 공공분야에서 갈등해결을 전문적으로 혹은 직업으로 삼는 전문가들이 공급되게 된다. 이때, 이들이 어떤 역할을 할 수 있느냐는 전적으로 그 국가 및 사회에 형성된 공공갈등 관련 민간전문가에 대한 수요에 달려 있다. 그들에 대한 수요가 있으면 자연스럽게 그 수요를 따라 공급원이 형성될 것이다. 그러나 수요가 없으면 아무도 그 분야에 에너지를 허비하려 들지 않을 것이다. 여기서 수요란, 관련 전문가들이 중앙 또는 지방정부가 관련된 공공갈등의 해결에 있어 객관적이고 중립적으로 갈등평가를 수행하거나 직접 갈등을 조정하는 데 일정한 보수를 받고 활용될 수 있는 시장이 형성되어 있는가에 달려 있다.

이 경우에도 한국은 두 가지 선택을 할 수 있다. 첫째, 민간의 갈등관리 전문가들을 공공갈등 상황에서 적극적으로 활용하는 방안과, 둘째 정부 관료의 주도로 갈등관리시스템을 개편하여 관료가 갈등관리를 잘 하도록 교육 및 양산하는 방안이다.

1) 민간 갈등관리 전문가들의 적극적 활용

미국의 경우, 1970년대 초 워싱턴 주의 스노퀄미 강 유역의 댐 건설로 인한 공공갈등에 있어서 두 명의 갈등 관련 전문가들이 시애틀 시의 시장에게 갈등의 조정자(Mediation) 역할을 제안하여 시장이 동의한 후 그들의 도움으로 환경과 개발 사이의 갈등해결에 성공을 거둔 사례 이후 민간 갈등 관련 전문가들이 그 분야의 공공갈등 해결에 큰 역할을 담당하고 있다. 갈등해결을 전문으로 하는 영리·비영리 단체의 수도 매우 많고, 그들만의 회원제 조직과 학회도 가지고 있다. 갈등관리 민간전문가들이 정부가 이해당사자로 관련된 공공갈등의 해결과정에서 성

공적으로 활용되기 위해서는 다음과 같은 선결조건들이 필요하다. 첫째, 공공갈등 해결에 대한 이론을 잘 이해하고 실무에 밝은 양질의 전문가들의 존재와 그들의 적극적인 참여자세, 둘째 그들을 공공갈등의 해결에 적극적으로 활용하고자 하는 전향적인 정부의 자세, 셋째 민간 이해당사자들의 갈등관리 민간전문가들의 중립성에 대한 신뢰, 넷째 지속적으로 전문가들의 능력을 향상 및 유지시킬 수 있는 자체 정화시스템의 존재이다. 물론, 처음부터 이런 네 가지 조건을 충족시킬 수는 없다. 시작점은 갈등관리 전문가들이 참여하여 갈등해결을 이끌어 낸 소수의 성공사례들을 얼마나 빨리 그리고 잘 만들어 낼 수 있느냐에 네 가지 조건을 달성하는 성패가 달려 있다. 잘 준비된 실험에서 성공할 경우, 갈등관리 전문가들의 활용에 대한 정부의 수요가 증가할 것이고 그들의 중립성에 대한 신뢰도 더 높아지며, 전문가 그룹의 공급이 자연스럽게 증가하면서 그들의 갈등해결능력을 자체적으로 향상시킬 시스템이 등장할 수 있기 때문이다.

2) 정부 관료 주도의 갈등관리시스템의 정착

정부 내에서 갈등관리를 주도적으로 담당하는 시스템을 만들어서 활용하는 경우 갈등관리 전문가의 활용도는 앞에서 언급한 경우와는 달리 떨어지게 된다. 국무조정실의 위상과 정책 조정 역할 및 기능이 확대·향상되면 정부 내 조직 간의 정책갈등의 조정이 활성화되면서 보다 효율적인 정책결정을 내릴 수 있게 된다. 그러나 민간 이해당사자들이 깊숙이 연관된 사회갈등의 경우에는 중립적인 정부의 역할이 제한되게 된다. 또한, 갈등관리 민간전문가의 중립성이 의심되거나, 갈등조정능력이 떨어지는 경우 또는 정부 주도의 행정문화가 익숙하여 정부 주도의 갈등관리가 민간 이해당사자들에게 별 문제없이 받아들여지는 경우에는 정부 주도의 갈등관리시스템이 정착될 수 있다. 그러나 정부가 이해당사자인 경우나, 정부의 신뢰도가 낮은 경우 또는 전체 정부 관료의 갈등관리능력을 제고할 프로그램이 존재하지 않는 경우에는 정부 관료 주도의 갈등관리시스템의 성공에 한계가 존재한다. 따라서 한국도 민간 갈등 관련 전문가의 활용에 있어서 어떤 길을 선택할지 조심스럽게 분석해 보아야 한다.

다. 갈등문제의 선택

세 번째 선택에 대한 논의는 갈등해결에 있어 어떤 문제들의 해결에 국가적·사회적 역량을 집중할 것인가에 대한 문제이다. 현재 한국에서 사회적으로 언론에 크게 부각되고 있는 공공갈등의 경우, 진보와 보수 세력 간의 이념 대립, 지역갈등 또는 계층갈등 등과 같이 좀처럼 쉽게 해결되기 어려운 갈등적 요소를 가지고 있다. 이런 특징은 한국의 역사적·사회적 경험과 관련된 것으로서 다른 서구사회의 공공갈등과는 다른 성질을 가지게 된다. 그런데 공공갈등 중에서도 이해관계가 배분적인 성질의 것으로 서로 주고받는 것이 가능한 경우에는 해결이 비교적 쉬운 반면, 환경과 개발, 진보와 보수 등등 역사적·사회적으로 뿌리 깊은 가치관이나 이념갈등의 경우에는 갈등의 해결이 매우 어렵게 된다. 협상을 통해 합의를 이루는 방식으로 이런 문제를 접근하면 오히려 역효과가 나기 쉽다. 왜냐하면 깊게 자리 잡은 가치관이나 이념을 협상의 대상으로 처음부터 강조하기가 어렵기 때문이다. 그리고 이런 갈등을 해소하는 과정에서 자칫 잘못 관리되면 상대방에 대한 불신이 더욱 커지게 되고 관계가 더욱 악화되게 된다. 따라서 이런 문제들은 이념과 가치가 다른 상대방을 대화의 상대로 인정하는 단계를 거쳐서 서로 비난하지 않고 상대방의 이야기를 들을 수 있는 분위기가 먼저 조성되어야 비로소 어떠한 작은 합의점이라도 찾아낼 수 있게 된다.

문제는 이런 깊은 가치관의 차이에서 비롯된 공공갈등의 해결에 있어 아직 성숙하지 못한 갈등해결분야와 기법이 활용될 경우, 오히려 문제를 해결하지 못하고 지치게 될 가능성이 존재한다는 것이다. 그렇다고 이런 갈등들을 방관할 수만은 없다. 그러나 이런 문제의 갈등해결에만 모든 역량을 쏟아부을 경우, 정작 일상생활에서, 일반 시민들이 속한 마을에서, 도시에서, 지방정부의 공공정책과 관련되어 벌어지고 있는 여러 가지 공공갈등들이 부각되지 못한 채 어영부영 넘어가고 있지 않은지 살펴보아야 한다.

오히려, 가치관의 대립이나 이념대립과 상관없는 보다 실용적인 공공갈등의 여러 문제들에 대하여 현재 발전하려고 도약하는 한국의 공공갈등 해결분야가 일정 역할을 담당하게 되고 또한 작은 공공갈등의 해

결부터 차근차근 성공을 해 나간다면 그 과정에서 갈등이 해결되는 것을 경험한 이해당사자들 간의 관계가 개선되고 그로 인해 신뢰관계가 형성됨으로써 사회적 자본이 더욱 증가하게 되고, 궁극적으로 더 큰 가치관의 차이에서 오는 공공갈등도 이전의 작은 공공갈등의 해결과정에서 구축한, 상대방을 대화의 상대로 인정하는 신뢰관계의 바탕하에서 더욱 효과적으로 해결되고 완화될 수 있을 것이다.

결론적으로, 한국의 공공갈등과 관련하여 정부, 전문가, 일반 시민들이 그들의 갈등해결역량을 선택적으로 집중 육성하는 데 있어 어떤 문제의 해결에 먼저 많은 에너지를 투입하느냐에 따라 전혀 다른 발전의 길을 가게 될 것이다.

라. 갈등해결시스템의 선택

마지막으로 제안할 논의의 주제는 한국의 공공갈등 해결능력의 향상을 위해 어떤 모델들을 선택하여 실험적으로 시도해 볼 것인가에 대한 문제이다. 궁극적으로는 한국의 상황에 적합한 한국식 공공갈등 해결모델이 등장하겠지만 그때까지는 불가피하게 다른 나라들에서 이미 개발된 공공갈등 해결모델들을 모방하여 시도해 볼 수밖에 없다. 현재는 미국의 공공갈등 해결모델들, 즉 협상을 통한 합의형성모델들이 교육되거나 실험적으로 시도될 가능성이 있고, 또한 숙의 민주주의이론을 바탕으로 한 합의회의 등 유럽식 모델들도 시도될 수 있다. 문제는, 각 모델들이 발전하게 된 그 나라의 독특한 역사적·사회적·문화적 배경이 있을 것이고 성공적으로 적용될 수 있는 조건들이 존재할 것인데, 그 조건들이 한국에 충족되지 않는 상황에서 무분별하게 다른 나라의 모델들을 사용할 때 어떤 효과가 있을지 불확실하다는 것이다. 그러나 발전 초기단계에서는 그러한 여러 모델을 다양하게 시도해 보고 그 결과들을 평가하여 조금씩 한국식 모델을 만들기 위해 조정해 나가는 수밖에 없다. 따라서 궁극적으로는 한국에 적합한 공공갈등 해결모델의 개발을 목표로 하되 각국의 공공갈등 해결사례들을 연구하고 어떤 조건에서 어떤 결론이 났는지를 분석하는 연구가 빨리 이루어져야 한다.

4. 한국의 공공갈등 해결능력 향상을 위한 정책대안

한국은 언제가 될지 모르지만 궁극적으로 공공갈등 해결능력을 현재보다 월등하게 향상시켜 보다 효율적인 거버넌스 체제를 갖추게 될 것이다. 그것은 바로 더욱 공고화된 민주주의 체제하에서 더 많은 다양한 이해관계가 다양한 절차들을 통해 조율되고 여러 사회문제들이 효율적으로 해결된다는 것을 의미한다. 문제는 언제, 어떻게이다. 앞에서 필자는 현 상태에서 한국정부 및 사회가 논의해야 할 네 가지 선택의 기로에 대해 제안하였다. 어떤 선택을 하느냐에 따라 공공갈등 해결능력 향상의 속도와 질의 차이를 보여주게 될 것이다. 공공갈등 관련 전문가의 입장에서 선택의 기로에 선 한국에 도움이 될 수 있는 제언을 할 수 있다면 다음과 같을 것이다.

공공갈등 해결을 위한 절차들에 대한 제도화를 시도하기 전에 반드시 실험을 실시해 보기를 적극 권장한다. 그 실험들의 준비와 운영에 현재 등장하고 있는 민간의 갈등 전문가들을 적극 활용해 보기를 제안한다. 첫 번째 실험인 경우 특히 사례 선정에 매우 조심스러워야 하고 성공할 가능성이 있는 것을 선택하고 철저한 준비를 해야 한다. 실험은 쉬운 사례에서부터 시작하여 점차 어려운 것으로 확대해야 한다. 실험이 끝날 때마다 반드시 평가하여 문제점을 보완하고 잘된 점은 확산시켜야 한다. 비록 실험이 실패로 끝났다 하더라도 구태의연으로 다시 돌아가는 것을 주의하며 시행착오를 경험한 부분에 대해서는 철저히 분석하여 보완해야 한다. 각종 실험이 중앙정부의 각 부처들과 지방정부에서도 고위 관료들의 발상의 전환으로 이루어질 수 있도록 인센티브를 부여하고 민간부문에서도 새로운 갈등해결방식의 사용에 대해 정부에 요구 및 제안을 해야 한다. 가치관이나 이념의 대립으로 인한 공공갈등 해결에 에너지를 모두 쏟아붓기보다는 보다 현실적이고 실용적인 문제들에 대한 공공갈등의 해결에 역량을 집중해야 한다.

위에서 언급된 논제들에 대한 논의가 활발하게 일어나고 보다 나은 발전방향을 선택하게 된다는 가정하에서, 비록 한국의 공공갈등의 미숙한 해결로 인한 현실이 어두울지라도 미국의 공공갈등 해결분야가 지금처럼 발전하는 데 걸린 40년보다는 좀더 빠르게 발전을 이룰 수도 있을

것이다. 하지만 너무 빠르게 발전하는 것에만 초점을 맞추게 되면 오히려 더 늦게 성장할 수도 있다. 갈등을 빠르게 봉합하려다가 오히려 갈등을 심화시키는 이치와 비슷하다. 어떻게 보면 천천히 준비하여 느리게 가는 것 같지만 결국에는 그 방법이야말로 갈등해결능력의 향상을 이끄는 지름길이 될 것이다. 궁극적으로 이런 노력들을 통해 빠른 경제성장과 급격한 민주화를 이룬 한국이 한국적인 공공갈등 해결모델을 개발하고 성공적으로 효율적인 거버넌스 체제를 갖추게 된다면, 민주화를 이룬 다른 개발도상국들이 한국에 와서 한국의 경제발전모델뿐만 아니라 공공갈등 해결분야에서도 한국을 모델로 삼는 그런 비전을 가지는 것이 헛된 것은 아닐 것이다

제3절 국가 거버넌스 구조 개선과 분권의 제도화

민주화 이후, 세계화 시대에 우리나라가 지향·달성해야 할 양대 국가목표는 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화이다. 나날이 치열해져만 가는 국가 간 무한경쟁 속에서 생존·번영하기 위해서는 국가경쟁력을 제고할 수 있는 민주주의, 다시 말해 '실효성 있는 민주주의(effective democracy)' 혹은 '제대로 작동하는 민주주의(democracy that works)'를 구축하여 발전시키는 것이 급선무이다.

'실효성 있는 민주주의' 혹은 '제대로 작동하는 민주주의'하에서 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화는 상보적 관계를 가져야 한다. 국가경쟁력의 맹목적·일방적인 추구로 민주주의의 근본가치인 자유와 평등이 침해되어서도 안 되고, 그렇다고 민주주의의 수호에만 집착하여 국가 간 경쟁에서 낙오해서도 안 된다. 따라서 정부는 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화를 어떻게 동시적·병렬적으로 달성할 수 있는가를 부단히 고민해야 한다.

국가 거버넌스 구조의 개선은 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화라는 양대 국가목표를 달성하는 중추적인 수단이다. 국가 거버넌스 구조를 구성하는 핵심요소 중 하나는 중앙정부와 지방정부 간 관계, 즉 정부 간 관계(inter-governmental relations: IGR)이다. 중앙정부와 지방정부

간 관계를 어떻게 민주적이면서도 생산적인 관계로 발전시키는가는 민주주의의 심화 및 국가경쟁력의 강화와 직결된 문제이다.

현재 세계의 여러 민주주의 선진국, 경제 강국들은 다양한 형태의 체제를 채택하고 있다. 국체(國體)에 있어 연방제를 채택하기도 하고 단방제를 채택하기도 하며, 정체(政體)에 있어 대통령중심제를 채택하기도 하고 의원내각제를 채택하기도 한다. 그러나 다양한 국체와 정체에도 불구하고 현존하는 민주주의 선진국, 경제 강국치고 분권과 지방자치가 제대로 이루어지지 않고 있는 국가는 하나도 없다. 모든 선진국들에서 지방분권은 민주주의의 당연한 기본요소로 받아들여지고 있고 구체적인 제도와 정책을 통해 실현되고 있다. 물론 분권화와 지방자치만 이루어지면 민주주의가 자동적으로 심화되고 국가경쟁력이 자동적으로 강화된다고 주장할 수는 없다. 그러나 분권화와 지방자치가 '실효성 있는 민주주의' 혹은 '제대로 작동하는 민주주의'의 성취와 성공을 위해 대단히 중요한 필요조건이라는 것에는 의문의 여지가 별로 없어 보인다.

1. 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화

1987년 민주화 이후 과거 약 20년 동안 한국 민주주의는 괄목할 만한 발전을 거듭해 왔다. 무엇보다도 절차적 민주주의(procedural democracy)의 핵심요소라고 할 수 있는 선거를 통한 정치적 경쟁(political contestation)이 확립되었다. 선거는 권위주의 체제 때와는 비교가 안 될 정도로 훨씬 더 깨끗해지고 공정해졌다. 그 결과 정권교체, 즉 권력의 수평이동도 성취되었다. 아울러 공민적 자유(civil liberties)도 현저히 신장되어 언론, 집회, 출판, 결사의 자유가 크게 증진되었다. 언론에 대한 감시와 통제가 사라졌고, 과거 불법조직으로 탄압되었던 노동조합, 사회단체들이 속속 합법화되었다. 그 결과 한국은 오늘날 Yale대 정치학과 교수이자 저명한 민주주의 전문가인 Robert Dahl이 개발한 민주주의 지표(Polyarchy Scores)로 측정해 볼 때 별 의문의 여지없이 1급(Score 1) 민주주의에 해당된다(Dahl[2006], p.121).

거시적·구조적 차원에서 볼 때 민주화는 두 가지 관계에서의 변화를 포함·수반한다. 하나는 국가와 시민사회 간 관계(state-civil society

relations)이며, 다른 하나는 국가기관 간(intra-state relations) 관계이다. 한국 민주주의를 '1급 민주주의'라고 구분할 수 있게 해주는 자유롭고 공정한 선거제도의 확립, 그리고 공민적 제 자유의 신장은 두 차원 중 대체로 국가와 시민사회 간 관계와 관련 있는 변화라고 할 수 있다. 민주주의 체제하에서 개인은 정당과 선거를 통해 대의민주주의를 실질적으로 운영할 선량들을 선출하고, 이익집단, 운동단체 등 시민사회조직을 통해 정책결정에 영향을 미친다. 민주화 이후 지난 20년간 한국의 국가-시민사회 관계는 눈에 띄게 민주화되었다.

민주화의 또 다른 차원인 국가기관 간 관계의 민주적 변화는 국가 거버넌스 구조의 개선이라는 문제와 직결되는 사안이다. 국가기관 간 관계는 또다시 양 차원으로 세분된다. 하나는 중앙권력기관(행정, 입법, 사법부) 간의 수평적 관계이고, 다른 하나는 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 관계, 즉 흔히 정부 간 관계(IGR)라고 칭하는 것이다. 이 중 후자, 즉 정부 간 관계의 민주화는 권위주의 시대에 수립·고착된 중앙정부 중심의 집권적 행정·정책과정을 분권화(decentralization)하고, 지방의 정치·행정·재정적 역량을 강화하여 지방자치를 확립하는 것을 의미한다.

민주화 이후 절차적 민주주의가 확립·확대되고, 중앙정치에서 행정부에 대한 입법부 및 사법부의 위상이 현저히 강화된 것을 고려해 볼 때 중앙권력기관 간의 수평적 관계는 상당한 민주적 변화를 겪은 것을 확인할 수 있다. 그에 비해 현재 한국 민주주의에서 상대적으로 가장 변화가 더딘 부분은 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 관계, 다시 말해 분권화와 지방자치의 발전이라고 할 수 있다. 지방자치시대가 본격적으로 개막된 지 11년이 지났음에도 불구하고, 그리고 현 참여정부가 지방분권 정책을 대단히 의욕적으로 수립·추진했음에도 불구하고 한국의 분권화와 지방자치의 현재에 대한 전문가들의 평가는 대체로 부정적이다.

결과적으로 오늘날 한국의 민주주의는 다소 기형적인 모습을 띠게 되었다. 국가-시민사회 간 관계 그리고 중앙권력기관 간 관계라는 차원에서는 민주주의의 진척이 가시적이고 현저하게 이루어진 데 반해 지방차원의 민주주의 그리고 중앙정부와 지방정부 간 관계의 민주화는 그에 비견될 만한 변화를 이루지 못했기 때문이다(Kim[2006]). 민주화된 한국

에서 중앙정부는 지방정부에 비해 여전히 훨씬 더 큰 권력과 권한을 보유하고 있고, 지방정치는 여전히 중앙정치에 과도하게 예속되어 있다. 결국 한국 민주주의를 심화시키기 위해서는 중앙정부의 권한과 지방정부의 권한 간에, 중앙정부의 역량과 지방정부의 역량 간에, 그리고 중앙정치의 민주화 정도와 지방정치의 민주화 정도 간에 존재하는 간극을 해소하지 않으면 안 된다. 요컨대 분권화와 지방자치의 실현은 한국 민주주의에 존재하는 불균등성·비대칭성을 극복하고 한국 민주주의의 질을 제고하기 위해 마지막 남은 대단히 중요한 과제가 된다.

분권화는 정부 간 관계의 민주화를 통해 우리 민주주의의 질을 개선해 줄 뿐만 아니라 국가경쟁력의 제고에도 기여한다. 국가경쟁력은 일반적으로 복잡하고 가변적인 대외 안보 및 경제환경 속에서 국민의 생활수준을 지속적·안정적으로 향상시킬 수 있는 국가의 능력을 의미한다. IMD(International Institute for Management Development)에서 발표하는 세계 주요 국가의 경쟁력 순위에서 한국은 1998년 19위, 2000년 23위, 2002년 26위, 2005년 29위, 그리고 2006년에는 38위를 기록하였다. 국가경쟁력이 지속적으로 하락하고 있을 뿐만 아니라, 특히 2006년에는 전년도에 비해 9계단이나 추락하여 전체 조사대상국 61개국 가운데 그 순위의 하락폭이 가장 컸다. 따라서 급락하고 있는 국가경쟁력을 회복하는 것이 정부의 최우선 과제로 부상하고 있다.

국가 간 무한경쟁으로 특징지어지는 세계화 시대에 한 국가의 경쟁력은 무엇보다도 그 나라의 정치·경제·사회·문화 등 제 제도가 어떻게 구성·배열되었는가, 그리고 그러한 제도의 총합 매트릭스(matrix)가 불확실하고 급변하는 외부환경에 얼마나 유연하게 적응하고 효과적으로 대응할 수 있는지에 절대적으로 의존한다. 그릇된 대응으로 야기되는 위험을 분산시키고 변화에의 대처능력을 향상시키기 위해서는 무엇보다도 국가 거버넌스 구조가 가변성과 신축성을 확보하지 않으면 안 되는데, 이 경우 중앙집권적인 국가 거버넌스 구조보다는 지방분권적인 국가 거버넌스 구조가 여러 가지 면에서 우월성을 가진다.

지방분권적인 국가 거버넌스 구조는 조직학자들이 '이완결합체제(loosely-coupled system)'라고 부르는 조직구조에 가깝다(Weick[1976]). 특정 조직구조가 다른 조직구조에 대해 가지는 우월성은 절대적일 수는

없다. 그것은 조직구조가 처한 외부적 환경과 시대적 맥락에 따라 유동적·상대적이다. 조직환경의 안정성과 예측성이 높은 경우 이완결합체제가 다른 조직구조에 비해 우월하다고 주장할 근거는 별로 많지 않다. 하지만 오늘날과 같이 조직환경이 불확실하고 불안정하며 그 예측성이 낮은 시대에는 이완결합체제인 분권적 국가 거버넌스 구조가 훨씬 더 많은 장점을 가진다. 구성 부분이 상대적으로 상호독립적인 분권체제는 집권체제에 비해 환경 변화에 대한 감지능력이 낫고, 변용(mutations)과 혁신의 가능성이 더 높으며, 환경의 사소한 변화에 의해 조직구조 전체가 받는 영향이 덜하고, 조직구조 내 한 부분에서의 문제나 실패가 다른 부분으로 파급될 가능성이 적기 때문이다.

물론 오늘날 조직환경에서 분권적인 국가 거버넌스 구조가 집권적인 국가 거버넌스 구조에 비해 상대적인 우월성을 가진다고 해서 모든 정책분야가 총체적·무조건적으로 분권화되어야 한다고 주장하는 것은 아니다. 국방이나 외교 등 중앙에 의한 통일적 관리와 운영이 필요하고 바람직한 영역은 분권화가 전혀 부적절하다. 그러나 지방이 하는 것이 더 합리적·효율적인 많은 분야들에서는 적극적이고 지속적인 분권화가 필요한 것이다.

아울러 진정한 분권적 국가 거버넌스 구조는 국가기관의 공간적 분산(deconcentration), 중앙과 지방 간 및 각 지방자치단체 간 기능과 역할을 분담하는 분업, 그리고 책임과 자원의 이양(devolution), 권한과 권력의 분권(decentralization) 등을 유기적·종합적으로 고려·시행함으로써 지방정부의 권한과 책임, 기능과 자원 사이에 균형을 창출하고 유지할 수 있도록 설계·제도화되지 않으면 안 된다.

2. 지방분권의 이론적 근거

통상적으로 지방분권을 정당화하는 이론적 근거로 가장 흔히 언급되는 두 가지 가치 혹은 이념은 민주성(democracy)과 효율성(efficiency)이다. 이 중 민주성은 이하에서 상술하듯이 여러 가지 이유에서 그 타당성이 인정된다고 할 수 있다. 하지만 효율성은 그것이 경제적 효율성이 되었든지 아니면 행정적 효율성이 되었든지 간에 지방분권의 정당화 근거

로 제시되는 것이 적절치 않아 보인다. 왜냐하면 때로는 분권보다 집권(集權)이 더 효율적일 수 있기 때문이다. 물론 장기적으로는 분권체제가 가지고 있는 다양성, 가변성, 자율성, 신축성, 유연성 등이 효율성을 산출해 낼 개연성이 더 크다. 하지만 단기적으로 볼 때는 분권체제가 집권체제보다 효율적이라고 주장할 수 있는 근거가 박약하다. 그렇기 때문에 분권체제의 이론적 근거는 효율성보다는 민주성과 경쟁력이라는 양대 축에서 찾아야 한다.

여러 가지 이유에서 분권체제는 집권체제에 비해 민주주의의 심화와 민주주의의 질 제고에 더 효과적이다. 우선 집권체제의 경우 권력과 권한이 한 군데에 집중되어 권력을 가진 인물, 기관 혹은 세력이 과도하게 강력해질 수 있다. 지나치게 강력해진 권력자 혹은 권력기관은 권력의 남·오용, 전횡, 독선, 일탈 등의 유혹에 취약하다. 그렇게 과대성장한 권력자 혹은 권력기관이 사용할 수 있는 다양한 유·무형의 탄압·회유 수단에 맞서 일반 주민들의 민주적 통제(democratic control)는 용이하지 않다. 그에 반해 분권체제의 경우에는 권력이 분산적으로 존재해 권력의 비대화를 방지할 수 있고 주민들의 상시적 감시와 민주적 견제가 상대적으로 용이하다는 장점을 가진다.

둘째, 분권과 지방자치의 현장은 민주주의의 '산 교육장'을 제공한다. 주민들은 지방자치를 통해 이상으로서의 민주주의를 현실에서 구현할 수 있는 훈련을 체득하게 되고, 성숙한 민주시민 및 지도자로 성장할 수 있는 기회를 가진다(De Tocqueville[1945]). 주민이 정책결정의 객체가 아니라 주체가 되는 '풀뿌리 민주주의(grassroots democracy)'에서는 주민들이 합리적인 대화와 활발한 토론을 통해 자신들이 거주하고 있는 지역의 당면 이슈들을 파악·이해하여 문제의 해결을 모색한다. 아울러 이 과정에서 효과적인 문제 해결 및 처리 능력을 가진 인재들을 선별·선출하는 안목 또한 기르게 된다. 결국 분권화는 궁극적으로 주민들의 공공심(public spirit)을 함양해 주고(Mill[1931]), 그렇게 함양된 공공심과 공동체정신은 국가 전체 차원에서 사회자본의 증진과 정치적 안정에도 기여하게 된다.

셋째, 분권체제는 집권체제보다 주민에 대한 반응성(responsiveness)이 뛰어나다. 지역이 독자성을 가지지 못하는 집권체제와 달리 분권체제에

서는 각 지역이 차별적인 공공서비스를 제공할 수 있다. 이는 지방정부 간 성과(performance)의 비교를 가능케 하며 궁극적으로 상호경쟁을 촉진한다. 지방정부 간 상호경쟁은 행정과 정책의 질을 개선시키고, 주민들은 자신들의 선호에 더 잘 부합하는 재화와 서비스를 공급받게 되어 주민의 행정·정책 만족도가 제고된다. 또한 분권체제에서는 지방정부가 지역의 특성과 주민의 선호를 최대한 반영할 수 있는 방향으로 문제를 해결하려고 노력하기 때문에 이 과정에서 과거의 관행이 타파되고 새로운 지식이 산출될 가능성도 크다. 지역 간 상호경쟁은 우수한 혁신사례와 성공적인 경험의 유포와 확산을 촉진한다.

다른 한편 분권은 국가의 전반적인 경쟁력 강화에도 다양한 방식으로 기여한다. 첫째, 분권체제는 '이완결합체제'로서 정책실패의 가능성, 그리고 정책실패가 초래하는 부정적인 여파를 극소화시킬 수 있다. 물론 객관적인 정책역량만 놓고 본다면 중앙정부가 지방정부보다 우월하다는 점을 부인하기는 힘들다. 하지만 정책사안이 워낙 복잡하고 정책환경이 워낙 불확실할 경우 중앙정부가 지방정부에 대해 정책역량 면에서 가지는 상대적 우월성은 대단히 미미한 것이다. 오히려 집권체제에서는 중앙정부의 그릇된 계획과 정책마저도 '일사불란'하고 '체계적'으로 집행되어 국부와 국력의 엄청난 낭비로 이어질 수 있다(김영평[1986]). 집권체제에서는 중앙정부의 정책실수가 국가경쟁력에 회복할 수 없는 치명적인 피해를 가져올 수도 있는 것이다.

둘째, 지방분권은 중앙정부의 과도한 행정책임과 부담을 경감시켜주는 효과를 가진다. 사실 분권과 지방자치는 행정책임을 중앙정부에서 지방정부로 이전(transfer)하여 중앙정부에 가해지는 과도한 정치압력(political pressure)을 감소시키는 유효한 수단이기도 하다. 예컨대, 미국의 연방제도는 국가 전체 차원에서의 사회적 의견의 상위(social disagreement)를 지방자치단체에 분산·희석시킴으로써 갈등을 관리하는 방법으로 이해되기도 한다(Wildavsky[1987]). 지방정부 수준에서 정치·행정 책임의 강화가 이루어진다면 중앙정부로서는 정치·행정 책임이 그만큼 감소되는 것이고, 이는 궁극적으로 전반적인 국가경쟁력의 제고로 이어진다.

셋째, 경쟁, 다양성, 가변성 등을 도입함으로써 정책혁신(policy

innovation)이 가능해지고 시민들의 요구와 선호에 대한 반응성을 제고할 수 있다. 지방분권은 지역의 주민과 지방정부가 자율적인 결정에 따라 자신들의 역량에 의지해 문제해결방식의 변화를 시도해 볼 수 있는 가능성을 열어 준다. 다시 말해 분권과 지방자치는 '정책실험의 장'과 '정책학습의 장'을 제공한다. 중앙정부와 지방정부가 공히 최선이라고 생각하는 정책을 실험할 수 있게 해주며, 이를 통해 정책에 필연적으로 수반되는 '시행착오'의 비용을 최소화할 수 있다.

이상과 같이 지방분권은 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화에 다양한 방법으로 기여한다. 그렇다고 분권과 지방자치가 만병통치라고 주장하는 것은 아니다. 지방분권체제가 원만하게 작동하기 위해서는 무엇보다도 두 가지 중요한 조건이 충족되지 않으면 안 된다. 첫째는 지방분권의 도입으로 강화된 지방의 정치·행정 행위자들의 권력을 감시, 통제, 견제할 수 있는 제도적 장치가 수립·운영되어야 한다는 점이다. 그렇지 않은 상태에서 지방분권이 진행되면 지방의 기존 세력의 강화만을 초래하여 일반 주민들의 소외와 배제가 더욱 심화될 가능성이 있다. 이른바 지방자치가 소수 지방엘리트들만의 '토호자치'로 변질될 가능성이 상존하는 것이다.

둘째는 지방분권으로 초래될 수 있는 지역 간 불균형을 교정·시정할 수 있는 정책과 기제가 마련되어 있어야 한다는 점이다. 분권화를 통해 가변성과 다양성의 체제가 성립되면 지역 간 경쟁이 촉발되어 필연적으로 지역 간 격차와 불균등이 발생한다. 지역 간 불균등을 전혀 허용하지 않으려면 중앙집권만이 최선이다. 하지만 지역 간 불균등 방지나 해소가 유일한 혹은 최고의 국가목표가 될 수도 없고, 또 지역 간 불균등을 감수하고 얻어지는 국가 거버넌스 구조의 신축성과 환경 적응력을 고려한다면 지역 간 격차의 발생은 어느 정도 불가피하게 받아들여야 할 측면이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 지역 간 격차가 상궤를 벗어날 경우에는 중앙정부가 이를 보완하고 보정하기 위해 개입하는 것이 제도적으로 보장될 필요가 있다.

지방분권으로 권한이 강화된 지방 정치·행정 주체들에 대한 감시와 견제, 그리고 지역 간 불균형의 보정이라는 두 가지 요건이 충족되지 않는다면 분권화가 목표로 하는 민주주의의 심화는 지방엘리트들만의 '배

제의 정치(politics of exclusion)'로 전락할 수 있고, 국가경쟁력의 강화는 분배정의를 실현하라는 국민들의 저항에 발목을 잡힐 수밖에 없다.

3. 지방분권 선진국의 함의

본 소절에서는 지방분권체제가 비교적 발달한 선진국인 독일, 프랑스, 이탈리아, 미국, 일본 등 5개국에서 지방분권이 어떻게 이루어지고 있는지 제도적 차원, 특히 법적 보장에 초점을 맞추어 간략하게 살펴보고 우리나라의 지방분권정책에 주는 함의를 검토해 보기로 한다. 검토 대상 5개국의 국체를 살펴보면 독일과 미국은 연방제 국가이고, 프랑스, 이탈리아, 일본은 단방제 국가이다. 정체를 살펴보면 독일, 이탈리아, 일본은 의원내각제 국가이고, 프랑스와 미국은 대통령중심제 국가이다.

고찰 대상 5개국 중 연방국가인 독일과 미국은 거시적·총체적인 국가발전전략 차원에서 연방정부와 지방정부 간 역할분담을 부단히 조정·재조정하면서 지방분권체제의 개혁을 지속적으로 추진해 오고 있다. 프랑스는 1980년대에 대대적인 지방분권 개혁을 실시하였고, 2003년에는 분권화에 입각한 개헌에 성공하였다. 이탈리아는 지역 간 갈등을 완화하기 위해 지방정부에 권한을 대폭 이양하였고, 최근에는 비록 국민투표에서 부결되기는 하였으나 연방제로의 국체 전환까지 고려한 바 있다. 일본은 '정부파괴'라고 불릴 정도의 대대적인 정부축소 작업과 지방분권화를 추진해 오고 있다.

가. 독 일

독일에서는 제2차 세계대전 종전 이후 연방제 국가가 성립되었다. 독일은 연방주의(federalism)에 기초해 건국이 이루어진 미국과 달리 포괄적인 자율권을 지방정부에 보장하고 있지는 않다. 그러나 기본법(Grundgesetz)에 연방과 주, 주와 주 간의 관계에 대해 비교적 구체적이고 상세한 규정을 두고 있다.

입법권의 경우 헌법에서 연방에 부여한 입법권을 제외하고는 모두 주의 입법권으로 명시되어 있으며, 행정권의 경우에도 연방법이 달리

규정하지 않는 한 주가 권한을 행사할 수 있도록 보장 범위를 상당히 폭넓게 인정하고 있다. 재정권은 구체적인 세목, 세율은 물론 연방과 주의 재원 배분비율까지도 헌법에서 자세히 규정하고 있다는 점에서 미국과 차이를 보인다. 또한 협력을 강조하여 '협력적 연방주의'가 실현될 수 있도록 헌법적 차원에서 보장하고 있다.

나. 프랑스

프랑스에서는 프랑스대혁명 이후 전제군주제에 대한 반발로 지방자치가 자연스럽게 중요한 국가운영시스템으로 대두되었다. 그렇지만 파리를 중심으로 하는 전통적인 중앙집권체제에 급격한 변화가 일어난 것은 아니었다. 오히려 급속한 변화는 훨씬 최근인 1982년「지방분권법」제정과 2003년의 헌법 개정을 통해 나타나기 시작했다. 프랑스는 지방자치 강화의 필요성에 대해 어느 정도 국민적인 합의가 존재하고 있었음에도 불구하고 구체적인 정책들로 실현되지 못하고 있는 일종의 교착상태를 법률의 제정과 헌법의 개정으로 돌파한 사례라고 할 수 있다.

프랑스는 2003년 헌법 개정을 통해 헌법 1조에 "국가조직은 분권화에 기초한다"라고 명시적으로 규정하였다. 이후 지방자치와 관련하여 다양하고 구체적인 관련 규정들이 등장하였다. 입법권의 경우 법률에 따라 지방정부가 입법권을 행사할 수 있으며 명령권도 인정되고 있다. 행정권은 자기책임성과 보충성의 원칙에 기초한다고 명시되어 있을 뿐만 아니라 설사 법률에 근거가 없더라도 지방정부의 과감한 정책실험이 가능하도록 보장되어 있다. 재정권 또한 자율성이 폭넓게 보장되어 있으며, 지방의 자율성 증가에 따라 발생할 수 있는 지역 간 격차를 완화하기 위해 재정조정제도(equalization mechanisms)를 규정하고 있다.

다. 이탈리아

이탈리아의 경우 강한 지방자치의 전통과 지역 간 다양성이 존재했으나 지방자치가 부단한 토호의 지배와 후견주의(clientilism)에 의해 국가적 단합과 국가경쟁력의 제고에 긍정적인 역할을 할 수 없다는 데 문제가 있었다. 후견주의는 주요 정당을 통해 지방정치가 중앙정치에 철

저히 예속되는 형태를 취했다. 그러나 후견주의적 지방·중앙 간 연계는 지역적 특수성이 고려된 정책을 추진하는 계기보다는 중앙 정치인과 지방 토호 간 부패의 온상만을 제공하였다. 급기야 지방이 연루된 빈번한 부패 스캔들로 국가 전체의 발전이 저해되면서 새로운 국가운영시스템을 적극적으로 고려하게 되었다. 그 결과물의 하나가 1990년의 「지방정부개혁법」이다. 이 법은 주민의 참여와 감시기능을 대폭적으로 보장하고 지방정부의 운영에 '경영마인드'를 도입하기 위한 내용이 핵심을 이루었다.

지방의 입법권의 경우 헌법에 포괄적으로 규정되어 있으며 그 내용도 구체적이어서 원칙적으로 국가의 기본적인 입법권에 속하는 것들을 제외하고는 모두 지방정부에게 허락하는 거의 연방제 수준의 보장이 되어 있다. 행정권 역시 과거 의회에 집중되어 있던 것을 행정부로 대폭 이관하면서, 보충성·다양성·타당성의 원칙에 따라 광범위한 권한이 보장되고 있다. 다만 재정권의 경우 지역적 불균등을 고려하여 아직 그 보장이 제한적이다.

라. 미 국

미국의 지방자치체제는 연방정부가 주정부를 하향식으로 구성한 것이 아니라 주정부가 연방정부를 상향식으로 구성한 '아래로부터의 연방제' 형태를 띠고 있다. 따라서 연방정부 차원의 일률적인 자치제도가 존재하지 않으며, 지방정부에 관해 어떠한 구성원칙도 제시되고 있지 않다. 각 주들은 주의 특성에 따라서 적합한 지방자치를 실시하는, 일종의 '지방자치의 백화점'이라고 할 수 있다.

연방헌법에는 연방의회가 할 수 있는 권한과 할 수 없는 권한만을 매우 간단하게 규정하고 있고 기타 모든 사항은 주의 입법권 사항이 되고 있다. 행정권 역시 주정부가 할 수 없는 일만을 규정하고 있을 뿐, 나머지 사항에서는 주의 자율권이 행사된다. 재정권 또한 주정부의 막강한 자율권이 보장되어 있다.

마. 일 본

일본의 지방자치는 제2차 세계대전 종전 이후 미군정에 의해 본격화되었다. 당시 지방자치에 대한 일본인들의 지지는 매우 낮았고, 헌법적 차원의 보장도 대단히 미흡하였다. 그러나 산업화가 진행되고 동경 중심 도시화의 부작용이 속속 나타나면서 지방자치에 대한 시각이 변화하기 시작하였으며 자연스럽게 지방자치 강화의 필요성이 제기되었다.

그러나 평화헌법체제의 특수성 때문에 지방자치 강화에 대한 요구를 헌법적 차원에서 수용·반영할 수는 없었고, 그 대신 지방자치를 강화하기 위해 법률적 차원의 노력이 지속되었다. 지방의 입법권은 법령에 위반되지 않는 한도 내에서 보장받는다고 규정되어 있고 자치사무의 기준을 정하는 것은 조례에 위임하는 등의 조치가 취해졌다. 행정권과 재정권에 대해서도 법률과 특별법을 통해 지방의 권한을 지속적으로 확대해 나가고 있다. 지방자치법과 법률에서 지방자치단체의 행정권을 열거하고 있고 재정권의 경우에도 법률로 비교적 폭넓은 자율권을 보장하고 있다.

바. 한국에의 함의

이상 지방분권 선진국들의 사례를 살펴보면 몇 가지 중요한 공통점을 발견할 수 있다. 첫째, 일찍부터 지방분권을 민주주의 질 제고와 국가경쟁력 향상의 핵심적인 요소로 인식하고 그 점에 대해 국민적인 합의를 이루었다. 둘째, 지방분권을 단순히 일개 정부의 정책 차원에서 접근한 것이 아니라 헌법·법률적 보장을 포함한 제도적·구조적 관점에서 접근하였다. 셋째, '지방분권만을 위한 지방분권'이 아니라 지방분권을 국가발전전략의 일부로 보아 지방분권과 관련된 다양한 요소들 간의 상호작용에 세심한 주의를 기울였다. 넷째, 입법권, 행정권, 재정권 등 지방과 관련된 권한을 과감하게 대폭적으로 이양함으로써 지방의 책임성과 경쟁력을 제고시켰다. 다섯째, 과감한 이양과 함께 사후적 감독과 시민의 참여 및 견제장치를 확립·보장하고자 하였다. 특히 지역 간 격차를 완화하기 위해 중앙의 조정기제를 강화하였고, 지방정부의 활동을 감시·견제할 수 있는 다양한 제도를 수립·운영하였던 것이다.

요컨대 지방분권 선진국들의 공통적인 특징은 지방분권을 포괄적이고 거시적인 국가발전전략 차원에서 구상·계획하고 헌법·법률적 보장 등 제도적인 차원에서 접근했다는 점이다. 단순히 일 정부의 일시적 정책 차원이 아니라 헌법을 포함한 구조적인 개혁과 국민적 결단을 통해 지방분권을 실천해 나가고 있는 것이다.

따라서 우리나라의 경우에도 지방분권정책이 단순히 인력을 조정한다거나 부처의 조직을 변경한다거나 하는 수준에 머물러서는 큰 효과를 보기 힘들 것이다. 국가 거버넌스 구조를 구성하는 여러 요소들이 어떻게 상호 연결되었는지에 대한 세심하고 정확한 분석을 바탕으로 구조적·제도적인 차원에서 접근하지 않으면 안 된다.

참여정부를 비롯해 민주화 이후 역대 정부들은 국내외적 정치·경제 환경 변화에 대응하기 위해 다양한 지방분권정책과 제도 변화를 시도해 왔다. 그러나 분권정책의 추진과정에서 국민적 합의와 정치 제 세력 간의 협력이 부족했고, 정부의 임기 후반에는 정책추진력이 고갈되는 한계를 드러냈다. 그러므로 이제는 지방분권을 민주주의 심화와 국가경쟁력 강화를 위해 국가이념의 차원으로 승화시켜 보다 체계적이고 제도화된 노력을 기울일 때이다.

4. 결론 및 정책제안

민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화를 위해 지방분권의 지속적인 추진과 제도화는 필수불가결하다. 지방분권체제는 주민들의 지방정치에의 참여의식을 고양하고, 다양한 정책실험을 가능케 하며, 세계화 시대에 급변하고 있는 환경에 효과적으로 적응할 수 있는 체제이다. 관건은 현재까지 일개 정부의 정책으로 간헐적이고 파편적인 방식으로 추진되어 온 지방분권을 어떻게 제도화하여 지속적인 추진체계를 갖출 수 있는가 하는 문제로 집약된다.

물론 지방분권의 완전한 실현이 정부 주도로만 이루어질 수는 없다. 위로부터의 지방분권화는 한계에 직면할 수밖에 없다. 중앙정부가 제아무리 좋은 의도를 갖고 지방자치와 분권을 추진하더라도 중앙집권체제가 갖고 있는 획일성의 논리에서 벗어나기가 힘들고, 그 결과 지방자

치와 분권이 추구하는 근본가치인 다양성을 살려내기는 극히 어렵다.

오히려 지방분권의 중요성과 절실성에 대한 국민 전체의 인식을 환기시켜 아래로부터의 힘으로 지방분권과 자치를 이루어 나가야 한다. 다시 말해, 시민사회, 중앙정부, 지방정부의 일치된 의견과 단합된 기획 그리고 단호한 실천을 통해서만 지방분권은 제도화·공고화될 수 있다.

하지만 현실적으로 중앙과 지방 간에 상존하는 엄청난 힘과 자원의 불균형을 고려해 볼 때 역시 지방분권의 효과적인 진행을 위해서는 단기적으로 중앙정부의 역할이 대단히 중요하다고 인정하지 않을 수 없다. 따라서 정부는 보다 거시적·총체적·포괄적인 국가발전전략을 구상·수립·추진하여 지방분권의 기조를 유지·강화하고 그 한계를 보완하여 질적으로 가일층 향상된 지방분권정책을 추진할 수 있도록 노력하지 않으면 안 될 것이다.

민주화 이후 지방자치의 현실은 저조하고 형해화(形骸化)된 주민참여, 지방정치와 행정의 중앙 종속성, 자치단체장의 독단과 전횡, 단체장과 지방의회 의원들의 부패와 무능 등으로 점철되어 왔다. 이와 같은 현실을 타개하는 방법은 지속적으로 지방정치와 행정의 중앙 의존성을 경감시키고, 지방자치단체장과 의회 의원들에 대한 시민의 감시·견제 장치를 활성화하며, 지방의회 의원과 공무원의 자질을 향상시키고, 지방시민사회의 역량을 강화하며, 지방분권을 제도화해 나가는 것이다. 구체적으로는 아래와 같은 부분에 역점을 두어 분권화를 추진해 나가야 한다.

가. 행정의 투명성 및 책임성 강화

그동안 중앙 및 지방행정의 투명성과 공개성이 제고되기는 했으나 기존의 정보공개제도는 범위가 제한되어 있고 적용에서도 예외사항이 많아 실효성이 떨어진다. 정보공개의 범위를 대폭 확대하고 정보공개제도를 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 정보공개법이 조례로 제정될 필요가 있다.

아울러 주민소환제, 주민감사청구제, 주민투표제, 주민예산참여제와 같은 제도적 장치가 마련되어 있다고 할지라도 주민들이 관심을 갖고

활용하지 않거나 활용하기 힘든 경우는 무용지물이다. 지역의 주민들이 보다 적극적으로 이러한 제도를 활용할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

나. 개방적 정책네트워크의 추진

중앙으로부터 이양된 권한이 지방정부 차원에서 다시 집권화된다면 중앙-지방 간 분권화가 또 다른 집권화, 다시 말해 지방 차원에서 단체장 중심의 권력 집중으로 연결될 소지가 크다. 그리고 이러한 권력 집중은 시민의 정치참여 공간을 축소하고 궁극적으로는 '지방독재'로 귀결될 수 있다.

이를 방지하기 위해서는 지역주민이 의사결정권을 가질 수 있도록 정책결정과정을 유연화시킬 필요가 있다. 이러한 '개방적 정책네트워크'를 지방 차원에서 구축하기 위해서는 현재 부실하게 운영되고 있거나 형해화되어 있는 지방정부 위원회를 대폭 개선하고 실질화시켜 정책입안단계부터 시민이 참여할 수 있는 제도를 고안·도입할 필요가 있다.

이 과정에서 지방의 시민단체가 주도적 역할을 수행해야 하며 그러한 노력을 통해 실질적인 주민자치권이 확보되어야 한다. 지방시민단체의 활성화는 중앙정부가 직접적으로 개입할 수 없는 문제이다. 왜냐하면 시민사회의 본질적인 전제가 국가로부터의 독립성·자율성이기 때문이다. 하지만 시민단체에 대한 전반적인 물적·제도적인 지지 인프라를 강화한다든지 하는 등의 간접적인 방법으로 시민사회의 역량 강화 노력을 측면 지원할 필요가 있다.

다. 단체장 통제 강화

지방자치는 지방정부가 중앙정부의 통제나 감독에서 벗어나 자율성을 확보할 때 보다 효과적으로 달성된다. 그러나 동시에 지방정부에 완전한 자율성을 부여해 주는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 분권화는 자치단체장의 권력을 과도하게 강화시켜 권력 남용의 가능성을 증대시키는 방향이 아니라, 주민참여를 통한 참된 지방자치가 이루어질 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

지방정부들이 주민의 후생을 증진하기 위한 경쟁을 벌이도록 유도하

기 위해서는 지방정부의 성과를 판단·평가할 수 있는 기준이 명확히 제공되어야 한다. 주민들이 잘하는 지방정부와 그렇지 못한 지방정부를 제대로 구분할 수 있는 기준을 가지고 책임을 물을 때 지방정부들은 비로소 경쟁에 나설 유인을 갖게 될 것이기 때문이다(Rivlin[1971], pp.120~144).

따라서 중앙정부로서는 지방정부의 성과를 상호 비교하고 우열을 가릴 수 있게 해주는 객관적이고 효과적인 성과지표(performance measures)를 개발하고 그것을 유인책(incentives)으로 활용하는 것이 대단히 중요하다.

라. 지방공무원 능력 개선 프로그램 실시

지방정부 공무원의 능력과 성과 향상은 지방자치의 질 향상과 직결된다. 지방행정의 능력은 지방공무원의 능력에 비례하며, 지방행정의 발전도 지방공무원들의 역량에 달려 있기 때문이다. 지방공무원의 능력을 향상시키고 역량을 강화하기 위해서는 중앙정부 및 상위정부와의 인력교류를 활성화하고 지방공무원 인력 향상을 위한 투자와 평가가 실시되어야 한다.

특히 세방화(世方化, glocalization)와 더불어 지방정부 공무원의 역량개발은 국제감각과 능력의 증진에 초점을 두고 진행될 필요가 있다. 지방공무원들이 해외유학을 통해 선진 행정기술을 배울 수 있도록 하는 프로그램을 적극 운용할 필요가 있다.

마. 지방재정의 개혁

재정개혁의 가장 중요한 목표는 예산의 낭비를 차단하고 효율성을 높이는 것이므로 다음과 같은 몇 가지 조치의 검토 및 시행이 필요하다. 첫째, 예산회계제도를 개선하고 재정정보 공개 및 주기적 평가제도를 마련해야 한다. 둘째, 분권으로 이전된 자원이 효율적으로 사용되고 있는지에 대해 주민이 통제할 수 있는 시스템인 시민평가단을 마련해야 한다. 셋째, '주민숙원사업'이라는 애매모호한 명목하에 실행되는 소액예산의 낭비를 차단할 수 있는 체제를 구축해야 한다. 넷째, 현행 품목

별 예산을 성과주의예산으로 대체해서 성과주의예산 채택 단체에 인센티브를 부여해야 한다. 다섯째, 중앙정부의 교부금 지원에 대한 통제방안을 마련하고 재정패널티제의 도입을 검토해야 한다.

바. 정당지배체제의 개혁

지방선거에서 중앙당 공천의 과도한 영향으로 인해 단체장과 지방의회 의원들이 소속정당 그리고 공천권을 행사하고 있는 지구당 위원장으로부터 자유롭지 못하다. 그리고 이는 지방자치를 중앙정당 지배의 자치로 변질시키고 있다.

'풀뿌리 지방자치'를 정착시키기 위해서는 자치행정에 대한 정당의 지배체제를 타파하고 지방선거가 지나치게 정파적 이익을 위한 선거가 되는 것을 방지할 필요가 있다. 이러한 차원에서 능력 있는 새로운 인물의 진출을 촉진해야 하고, 현재의 소선거구제를 중·대선거구제로 전환하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

사. 분권화 개헌의 고려

지방분권의 궁극적인 제도화는 헌법 개정을 통해 달성될 수 있다. 헌법은 국가의 최고 가치규범인 동시에 국가발전전략을 수행하는 데 핵심적인 수단이다. 지방분권이 국가발전전략의 핵심요소라면 헌법을 통해 제도화되는 것이 당연하고 바람직하다.

연방제, 단방제 등 국체를 불문하고 대부분의 민주주의 선진국에서 분권과 관련된 원칙을 헌법에 분명하고 상세하게 규정해 놓고 있는 것에 비해 우리나라 헌법은 전혀 그렇지 못하다. 대한민국 헌법은 분권 관련 조항 자체가 빈약하며, 형식적·원칙적 차원이라 할 수 있는 설립과 정의에 비해 내용적 차원이라 할 수 있는 운영에 대한 조항이 상대적으로 적고, 법률에 위임한 규정이 많다.

지방분권을 민주주의의 심화와 국가경쟁력의 강화를 위한 국가 거버넌스 구조 개선의 기축으로 삼고자 한다면 헌법적인 차원에서 분권과 지방자치의 정신과 원칙을 명백하게 선언하고 제시할 필요가 있다.

참 고 문 헌

「국정감사 자료집」, 2003.

「국회문화관광위원회 정책자료집」, 2004.

감정기 · 최원규 · 진재문, 『사회복지의 역사』, 사회복지학 총서 44, 나남출판, 2002.

건강보험심사평가원, 『건강보험심사평가통계연보』, 각년도.

고경환 · 장영식 · 이래연, 『한국의 사회복지지출 추계: 1990~2001』, 보건사회연구원, 2003.

과학기술부, 『미래유망신기술분야 인력수요전망』, 2001.

과학기술부 · 한국과학기술기획평가원, 『과학기술연구개발활동조사보고』, 2001~2005.

곽창규 · 손석호 · 박병원 번역(박영숙 감역), 『2004 State of the Future UN 미래보고서』, AC/UNU The Millennium Project, 서울: 매일경제신문사, 2005.

교육인적자원부, 『교육통계연보』, 2005.

국가브랜드 경영연구소, 『문화를 통한 국가브랜드가치 제고전략』, 2003.

국무조정실 · 한국개발연구원, 『2006년 국가경쟁력 백서』, 2006.

국민경제자문회의, 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』, 2006.

국민연금발전위원회, 『2003년 국민연금 재정계산 및 제도개선 방안』, 2003. 6.

김 현, 『행복한 책읽기』, 서울: 문학과 지성사, 1992.

김경근, 「가족 내 사회적 자본과 아동의 학업성취」, 『교육사회학연구』, 제10권 제1호, 2000, pp.21~40.

김대일 외, 「서울대 사회대학 입학생 조사」, 서울대학교 사회과학연구소, 2004.

김대환 · 조희연 편, 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』, 한울아카데미, 2002.

김동배 외, 「고성과 작업관행과 기업교육훈련」, 『노동정책연구』, 제3권 제1호, 2003.

김선혁 · 최병선 · 하연섭 · 김병기 · 홍준형 · 전영평, 『국가-지방정부간 관계 재정립을 위한 개정(안) 연구』(제2장, 3장, 4장, 7장), 동아시아연구원(EAI), 미출간 보고서, 2006.

김성권, 「OECD 국가들의 사회적 자본이 경제성장에 미치는 효과에 대한 실증분석」, 『국제지역연구』, 제8권 제2호, 2004.

김성철 편,『한국의 국가전략 2020』, 세종연구소, 2005.
김승진 외,『위기극복 이후 한국경제의 성장동력』, 한국개발연구원, 2000.
김수완・조유미,『우리나라 노인가구 소득원의 실태분석: 가구소비실태조사(2000)를 중심으로』, 국민연금연구원, 2005.
김안나,「더불어 사는 미래를 향한 선진국형 사회안전망 구축방안」, 정책현안자료 2006-01, 한국보건사회연구원, 2006.
김연명,「ILO의 사회보장기준과 한국사회보장의 정비과제」,『한국사회복지학』, 제31권, 1997.
김연명,「한국 사회복지의 낙후성: 기존 논의의 재검토와 몇 가지 가설」, 비판복지학회 2004년 봄 학술대회 발표문, 2004. 3. 27.
김영평,「지방자치정부의 조직형태와 주민대표성」,『한국정치학회보』, 제20권 제1호, 1986.
김재진・박능후,『한국형 EITC 도입 타당성 검토』, 한국조세연구원, 2005. 7.
김주훈 편,『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005.
김태동 외,『세계의 새천년 비전』, 나남출판, 2000.
김태준,『한국사회 시민의식의 주요 실태』, 한국교육개발원, 2004.
김창경,『지식혁명시대를 선도할 기술융합형 인력양성체계 구축방안』, 국가기술자문회의 정책연구보고서, 2006.
김현숙,「영유아 보육정책의 방향: 시장과 정부의 역할분담」,『재정포럼』, 2005년 11월호, pp.6～23.
김현숙,『영유아 보육・교육과 정부의 역할』, 한국조세연구원, 2005.
김호기・김영범・김정훈 편역,『포스트 포드주의와 신보수주의의 미래』, 한울아카데미, 1995.
대외경제정책연구원,『한국의 2만불 시대 달성을 위한 전략: 해외 사례로부터의 시사점』, 2003.
대통령자문 21세기 위원회,『21세기의 한국과 한국인』, 1994a.
대통령자문 21세기 위원회,『21세기의 한국: 2020년을 바라본 장기정책과 전략』, 서울프레스, 1994b.
대통령자문 정책기획위원회,『선진복지한국의 비전과 전략』, 동도원, 2006a.
대통령자문 정책기획위원회,『희망한국을 위한 성찰의 기록』, 미다스북스, 2006b.
대통령자문 정책기획위원회,『선진한국의 비전과 전략』, 2007.
대한민국 정부,『역동과 기회의 한국: 참여정부의 경제・사회 비전과 과제』, 2004.
데이비드 C. 코튼,『기업이 세계를 지배할 때』, 채혜원 옮김, 세종서적, 1997.
류상영 외,『국가전략의 대전환』, 삼성경제연구소, 2007.

문화관광부,『국제문화교류 중장기 정책비전』, 2004a.
문화관광부,『창의한국』, 2004b.
문화관광부,『문화산업정책 비전 및 전략』, 2005.
문화관광부,『2005 문화산업백서』, 2006.
민주노동당 정책실,「2004 학부모부담 공교육비 현황검토보고」, 2005.
박기순,「취약한 국가 이미지 한국 상품 제값 못 받는다」, Advertising, 1996. 8.
박길성,「사회적 자본과 삶의 질」,『아세아 연구』, 제45권 제2호, 2002, pp.109~139.
박세일,『대한민국 선진화전략』, 21세기북스, 2006.
박영숙 · 제롬 글렌 · 테드 고든,『UN 미래보고서』, 서울: 교보문고. 2006.
박종철 편,『2020 선진한국의 국가전략』, 통일연구원, 2007. 3.
박진 외,『갈등 조정, 그 소통의 미학』, 굿인포메이션, 2006.
박찬웅,「신뢰의 위기와 사회적 자본」,『사회비평』, 제19권, 1999, pp.33~64.
보건사회연구원,『차상위계층 실태조사』, 2005.
비전 2030 민간작업반,『국가비전 및 장기재정전략 수립: 민간작업반 보고서』, 2006.
산업연구원,『부품 · 소재산업 실태조사 결과』, 2005. 9.
산업자원부 · 기술거래소,「'05년 공공연구기관 기술이전현황 조사결과」, 2005.
산업자원부 · 전국경제인연합회 · AT커니,『2015 산업발전 비전과 전략』, FKI미디어, 2006.
삼성경제연구소,『매력 있는 한국』, 국회 시장경제와 사회안전망 포럼, 2005.
서울대학교 사회복지연구소,『공공부조 개선을 통한 사회안전망 구축방안』, 용역보고서, 2005.
선학태,『갈등과 통합의 정치』, 심산, 2004.
선학태,『민주주의와 상생정치』, 다산출판사, 2005.
성경륭,「한국 정치민주화의 사회적 기원: 사회운동적 접근」, 경남대 극동문제연구소(편),『한국 정치, 사회의 새흐름』, 서울: 새물결, 1993.
성균관대학교 국가브랜드 경영연구소,『국가이미지 조사』, 2003.
손유미 외,『평생학습 관점에서 본 중고령 인적자원개발방안』, 한국직업능력개발원, 2005.
수출입은행,『해외투자통계』, 각년도.
시민사회단체연대회의,「시민사회 활성화를 위한 법제개선 의견서」, 2004.
신동균 · 전병윤,「소득분포의 양극화 추이」,『노동경제논집』, 제28권 제3호, 2005. 12, pp.77~109.
안상훈,「중소기업의 진입과 성장에 대한 실증분석」, 김주훈 편,『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005.
앤서니 기든스,『제3의 길』, 한상진 · 박찬욱 옮김, 생각의 나무, 1998.

여성가족부, 「OECD 국가 영유아 보육교육비용 현황 통계」, 2006a.
여성가족부, 「제1차 중장기 보육계획(2006~2010)」, 보도자료, 2006b. 7. 27.
여유진 · 김미곤 외, 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해』, 한국보건사회연구원, 2005.
여유진, 「주요 OECD 국가의 빈곤율과 경제성장, 사회지출 간의 관계」, 『국제사회보장동향』, 2006년 여름호, 한국보건사회연구원, 2006. 7.
우천식 편, 『사교육의 효과, 수요 및 그 영향요인에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2004.
우천식, 「한국경제구조변화와 양극화」, 『산업양극화문제 해소방안』, 2005년 경제 · 인문사회연구회 연구기관 공동 워크숍 결과보고서, 경제 · 인문사회연구회, 2005.
우천식 외, 『국가비전 및 장기재정전략: 선진 복지국가 모델의 해외 비교 분석』, 한국개발연구원, 2006.
우천식, 「사회투자의 경제성장 효과 : 전망과 과제」, 『한국사회의 미래와 사회투자정책』¯제미나 발표자료, 2007a. 2.
우천식, 「선진경제 실현을 위한 정책방향과 과제」, 『포스트 참여정부의 경제부문별 정책과제』, 민 · 관 정보교류협의회 2007년 논총집, 2007b(발간예정).
우천식 편, 『한국경제 · 사회와 사회적 자본』, 한국개발연구원, 2007c.
우천식, 「한국경제와 세계경제」, 전상인 엮음, 『한국2030』, 에코리브르, 2007d.
우천식, 「최근 두뇌유실 (Brain Drain) 현상의 이해 및 한국의 글로벌두뇌망」, 인적자원협력망 정례토론회 발표자료, 2007e. 9.
우천식 · 김동석, 「21세기 경제강국 실현을 위한 성장시나리오 및 주요과제」, 경제사회연구회 워크숍 발표자료, 2003. 6.
우천식 · 최경수, 「산업 · 노동의 구조변화와 양극화」, 『양극화와 중산층』, 국회 시장경제와 사회안전망 포럼 자료집. 2006. 6.
유석춘, 『한국의 시민사회, 연고집단, 사회적 자본』, 서울: 자유기업원, 2002.
유석춘 · 장미혜 · 정병은 · 배영(공동편역), 『사회자본: 이론과 쟁점』, 그린, 2003.
유재원 · 임혜준 편, 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』, 대외경제정책연구원, 2005.
윤상철, 『1980년대 한국의 민주화 이행과정』, 서울: 서울대학교 출판부, 1997.
윤석명, 「우리나라 국민연금의 장기비전」, 발제원고, 2005.
이남철, 「사회적 자본의 경제적 접근과 공공정책」, 2003년 추계 한국노동경제학회 발표논문, 2003.
이영섭, 「경기만 확장 사업의 국민경제적 의의」, 『한반도 공동번영 대전략』, 제9차 한국학술연구원 코리아포럼 발표자료, 2007. 10.
이장원, 『한국의 파업구조와 특징에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2005.

이재열, 「민주주의, 사회적 자본, 사회적 신뢰」, 『계간 사상』, 1998 여름호.
이재혁, 「동태적 구조이론의 가능성: 행위와 구조의 되먹임」, 김일철 편, 『한국의 사회구조와 지역사회』, 서울대학교 출판부, 1999.
이종선, 「한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화」, 『산업노동연구』, 제7권 제1호, 2001, pp.193~224.
이주호, 「고교평준화정책의 개선방안」, 『교육재정경제연구』, 제11권 제1호, 2002.
일본 국립사회보장・인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2003.
일본 내각부 편, 『일본의 21세기 비전』, 한광희 옮김, 미래한국재단, 2006.
임채원, 『신자유주의를 넘어 사회투자국가로』, 한울아카데미, 2006.
장덕진, 「기업집단 지배구조」, 배규한・한준・김우식 편, 『변화하는 사회환경 기업의 대응』, 서울: 지식마당, 2002, pp.125~164.
장원호, 『사이버커뮤니티와 사회관계의 변화』, 정보통신정책연구원, 2004.
장지연, 「중고령자의 경력이동」, 『한국사회학』, 제37권 제2호, 2003.
장지연, 『고령화시대의 노동시장정책』, 한국노동연구원, 2005.
재정경제부, 「중소기업 금융현황 및 대응방안」, 2004. 7.
재정경제부・한국개발연구원, 『새 천년의 패러다임: 지식기반경제 발전전략』, 1999.
저출산・고령사회위원회, 『새로마지 2010』, 2006.
전경련, 『기업・기업재단 사회공헌백서』, 1995~2002.
전영평, 「자치의 오류와 지방정부 혁신: 성찰과 과제」, 『행정논총』, 제41권 제3호, 2003.
정부・민간 합동작업단, 『함께 가는 희망한국: 비전 2030』, 2006.
정덕구, 『한국경제의 미래설계: 키움과 나눔을 넘어서』, 21세기북스, 2006
정의철, 「우리나라 임대주택의 현황과 과제」, 『주택』, 2001년 봄호, 대한주택공사, 2001.
정의철, 「저소득층 주거지원체계 분석과 정책제언」, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2004.
정재호, 「미래예측방법론: 이론과 실제」, 『나라경제』, 제191호, KDI 경제정보센터, 2006. 10.
정재호, 「아일랜드: 유럽의 빈국에서 켈트의 호랑이로」, 『나라경제』, 제194호, KDI 경제정보센터, 2007a.
정재호, 「핀란드의 생존전략: 자주, 통합 그리고 혁신」, 『나라경제』, 제196호, KDI 경제정보센터, 2007b.
주성수, 『시민참여의 민주주의』, 아르케, 2006
지속가능발전위원회, 『갈등관리 교육프로그램 개발 및 연구활성화 방안』, 지속위 자료집, 2005.

채욱 · 김세원 · 유재원 외,『선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구』, 대외경제정책연구원, 2006.
최상근 외,『사교육비 실태 및 사교육비규모분석연구』, 한국교육개발원, 2003.
최장집,『민주주의의 민주화』, 후마니타스, 2006.
최정화,「한국이미지 알리기」, 한국이미지커뮤니케이션, 2004.
토마스 소웰,『비전의 충돌: 세계를 바라보는 두 개의 시선』, 채계병 옮김, 아카루스미디어, 2006.
통계청,『도시가계조사』, 1995, 2000.
통계청,「경제활동인구조사 부가조사」, 2004. 8.
통계청,「장래인구특별추계」, 2005. 1.
통계청,『국제통계연감』, 각년도.
하영선 엮음,『21세기 한반도 백년대계: 부강국가를 넘어서 지식국가로』, 풀빛, 2004.
한국개발연구원,『21세기 한국경제의 비전과 발전전략(1996~2020)』, 1997.
한국개발연구원,『열린 세상, 유연한 경제』, 2001.
한국개발연구원,『도시근로자 가계조사』, 2004a.
한국개발연구원,『인구고령화와 거시경제』, 2004b. 12.
한국개발연구원,『제조업부문 전략적 외국인투자유치의 구도와 전망: 기계공업을 중심으로』(동북아위원회 정책연구과제), 2004c. 12
한국개발연구원,『경제구조변화와 양극화』, 2005(미발간보고서).
한국개발연구원,『국가비전에 대한 의견 조사』, 2006a. 1.
한국개발연구원,『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』, 2006b. 10.
한국개발연구원,『양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안』, 2006c. 8.
한국개발연구원 지식경제팀,『한국의 산업경쟁력 종합연구』, 2003.
한국교육개발원,『지속가능한 국가발전을 위한 사회통합의 전략과 과제』(교육인적자원부 수탁연구보고서), 2003.
한국무역협회 국제무역연구원,『주요 국가들의 21세기 국가경쟁력 강화 전략』, 2003. 8.
한국생산성본부,『생산성 국제비교』, 2005.
한국여성개발원,『국민통합을 위한 사회갈등 해소화 방안 연구』, 2005.
한국은행,『경제활동인구 조사』, 2003.
한국은행,『국제수지표』, 2005.
한국은행,『우리 경제의 성장잠재력 약화원인과 향후 전망』, 2005. 8. 26.
한국은행,『서비스산업의 신성장동력 가능성 분석』, 2006. 5.
한국조세연구원,「OECD 국가의 복지지출 추이 분석과 시사점」, 2005.
한국직업능력개발원,『한국의 인적자원개발지표』, 2004.

한미안보연구회의, 「한반도 통일비용에 대한 계산: 비판적 시각」, 1996.
한반도사회경제연구회, 『한반도경제론: 새로운 발전모델을 찾아서』, 창비, 2007. 1.
한진희 · 최경수 · 임경묵 · 신석하, 『한국경제의 잠재성장률 전망』, 한국개발연구원, 2006
함정호, 『선진국 진입을 위한 한국경제의 새로운 성장전략』, 지식산업사, 2004.
현정택, 「한국경제의 구조변화와 선진화 과제」, 2006년 경제학 공동학술대회 발표자료, 2006
홍경준, 「공적이전과 사적이전의 빈곤 감소효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 통권 50호, 2002, pp.61~85.
홍동표 외, 『2004 IT산업 경쟁력 국제비교: OECD 국가를 중심으로』, 정보통신정책연구원, 2005.
『이코노미스트』, 2005. 1.

AC/UNU, "The Millennium Project: Global Futures Studies & Research," http://www.acunu.org/
AC/UNU, *The Millennium Project, 2005 State of The Future*, 2005.
AC/UNU, *The State of the Future*, Various Issues.
Adelman, I. and C.T. Morris, *Society, Politics, and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1967.
Adema, W., "What Do Countries Really Spend on Social Policies? A Comparative Note," *OECD Economic Studies* No. 28, OECD, 1997.
Adema, W., "Net Social Expenditure: 2nd Edition," OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 52, OECD, 2001.
Alesina and LaFerrara, "Participation in Heterogeneous Communities," *Quarterly Journal of Economics* 115(3), 2000, pp.847~904.
Altman, R. et al., *The Hamilton Porject: An Economic Strategy to Advance Opportunity, Prosperity, and Growth*, The Brookings Institution Press, 2006.
Barber, B. R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 2003.
Barr, A, "Enterprise Performance and Functional Diversity of Social Capital," Working Paper Series 98-1, University Oxford, Institute of Economics and Statistics, 1998.
Bebbington, A., "Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelyhoods and Poverty," *World Development* 27, 1999, pp.2021~2044.

Becker, G., "Investment on Human Capital: A Theoretical Analysis," *Journal of Political Economy* 70, part 2, 1962, pp.9~49.

Becker, Gary S., *Accounting for Taste*, Harvard University Press, 1998.

Begg, I. and J. Berghman, *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, 2001.

Benabou, R., "Tax and Education Policy in a Heterogenous Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?" *Econometrica* 70, 2002.

Bivens, L. J., "Debt and the Dollar," *EPI Issue Brief* #203, 2004.

Bourdieu, P., "The Forms of Capital," in J.G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Eeducation*, New York: Greenwood, 1986.

Cavallo, "Understanding the Twin Deficits," *FRBSF Economic Letter*, 2005.

CG Watch, "Asian Corporate Governance Association," 2005.

Coleman, J., "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* 94: S95-S121, 1988.

Coleman, J., *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

D'Ercole, Marco Mira and Andrea Slvini, *Towards Sustainable Development: the Role of Social Protection*, OECD, 2003.

Dahl, Robert A., *On Political Equality*, New Haven: Yale University Press, 2006.

Dasgupta, P. and I. Serageldin, *Social Capital - A Multifaceted Perspective*, The World Bank, Washington, D.C., 2000.

David, Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Fourth Edition. 2005.

De Eberstadt, N., "Population Power: Another Transatlantic Divergence?" A.E.I., 2004

De Grauwe, P. and M. Polan, "Globalisation and Social Spending," *Pacific Economic Review*, Vol. 10. No. 10, 2005.

De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, New York: Vintage, 1945.

Easterly, W. and S. Rebello, "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation," *Journal of Monetary Economics* 32, 1993.

Eberstadt, N., "Population Power: Another Transatlantic Divergence?" A.E.I., 2004.

Economic Review, 2004. 5. 18.

EIU, *World Investment Prospects*, 2004.

Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society*, The Free Press, 1984.

Esping-Andersen, Gosta, et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford

University Press, 2002.

Etzioni, A., *The Spirit of Community*, New York: Crown, 1993.

Fernandez, R. and R. Rogerson., "Income Distribution and Public Education: A Dynamic Quantitative Analysis of School Finance Reform," *American Economic Review*, 1998.

Fishkin, J. S., *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, 1995.

Forster, M. et al., "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s," OECD Working Paper, 2005.

Fouarge, D., "Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies and the Cost of Not Having Them," *European Commission for the Employment and Social Affairs DG*, 2003.

Fraser, J. and J. Oppenheimer, "What is New about Globalization?" *McKinsey Quarterly*, 1997.

Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.

Goldman Sachs, *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*, 2003.

Goldstein, A., "Thinking Outside Pandora's Box," Background paper for the policy research report on gender and development, Washington, DC: The World Bank, 1999.

Granovetter, M., "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78, 1973, pp.1360~1380.

Grootaert, C., "Social Capital, Household Welfare, and Poverty in Indonesia," Policy Research Working Paper No. 2148, The World Bank Social Development Department, 1999.

Hall, R. and C. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114, 1999, pp.83~116.

Heller, P., "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India," *World Development* 24, 1996, pp.1055~1071.

Hill, Michael and Peter Hupe, *Implementing Public Policy*, 2002.

Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958.

IEA, *TIMSS*, 2003.

ILO, *Labour Statistics*, 2002.

IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

IMF, *Economic Outlook*, 2003.

Jessop, B., "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Political Economy* 40, 1993.

Kaufmann, D., A. Kraay, and P. Zoido, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01," World Bank Policy Research Working Paper No. 2772, 2002.

Kaufman-Kraay-Mastruzzi, "Governance Matters Ⅳ," World Bank, 2005.

Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005," World Bank Working Paper, 2006.

Kennedy, P., *Rise and Decline of the Great Powers*, Vintage Books, 1987.

Kim, Sunhyuk, "Civil Society and Local Democracy," *Korea Journal* 46, 2006.

Knack, S. and P. Keefer, "Does Social Capital Have an Economic Payoff?: A Cross-country Investment," *Quarterly Journal of Economics* 112, 1997, pp.1251~1288.

Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Governemnt-Society Interactions*, *Thousand Oaks*, CA: Sage Publications, 1993.

Lall, Sanjaya, "Foreign Direct Investment, Technology Development and Competitiveness: Issues and Evidences," in Sanjaya Lall and Shujiro Urata (eds.), *Competitiveness, FDI and Technological Activity in East Asia*, Edward Elgar, 2003.

Lim, Hyun-Chin and Joon Han, "Social Realignment, Coalition Change and Political Transformation," in Duck-Koo Jung and Barry Eichengreen (eds.), *The Korean Economy Beyond the Crisis*, Edward Elgar, 2004.

Lindblom, Charles E., *The Market System*, Yale Univ. Press, 2001.

Lister, Ruth, "The Third Way's Social Investment State," Jane Lewis and Rebecca Surender (eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford University Press, 2004.

Lynn, Laurence E., Jr., and P. W. Ingraham (eds.), "Governance and Public Management: A Symposium," *Journal of Policy Analysis and Management* 23, 2004, pp.3~96.

March, J. G. and J. P. Olsen, *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995.

Michael Forster and Marco Mira d'Erockle, "Income Distribution and Poverty in OECD countries in the Second Half of the 1990s," OECD Working Paper, 2005.

Mill, John Stuart, *Representative Government*, London: Dent, 1931.

Moffitt, M. A., "A Cultural Studies Perspective toward Understanding Corporate Image," *Journal of Public Relations Research*, 1994.

Moffitt, M. L. and R. C. Bordone (eds.), *The Handbook of Dispute Resolution*, Jossey-Bass, 2005.

National Intelligence Council, *Mapping the Global Future*, 2005.

Nye, Jr., J. S., *Soft Power, Public Affairs*, 2004.

OECD, "New Orientations for Social Policy", *OECD Social Studies* No. 12, 1994.

OECD, *The World In 2020: Towards a New Global Age*, 1997.

OECD, *21st Century Technologies: Promises and Perils of a Dynamic Future*, 1998a.

OECD, *The Future of the Global Economy: Towards the Long Boom*, 1998b.

OECD, *Governance in the 21st Century*, 2000a.

OECD, *The Creative Society of the 21st Century*, 2000b.

OECD, *Employment Outlook*, 2001.

OECD, *21st Century Governance*, 2002.

OECD, *Labour Force Statistics(1982~2002)*, 2003a.

OECD, *PISA*, 2003b.

OECD, *Science, Technology and Industry*, 2003c.

OECD, *CO2 Emissions from Fuel Combustion* 1971/2002, 2004a.

OECD, *Global Knowledge Flows and Economic Development*, 2004b.

OECD, *Innovation in the Knowledge Economy*, 2004c.

OECD, *Internationalization and Trade in Higher Education*, 2004d.

OECD, *Social Expenditure (SOCX) database:* 1980~2001, 2004e.

OECD, *SOCX National Accounts*, 2004f.

OECD, *Education at a Glance*, 2005a.

OECD, *Employment Outlook*, 2005b.

OECD, *Learning a Living*, 2005c.

OECD, *Main Science & Technology Indicator*, 2005/1, 2005d.

OECD, *R&D Statistics*, 2005e.

OECD, *Social Expenditure Database*, 2007a.

OECD, "The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide," *SOCX* 1980-2003, 2007b.

Olson, M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.

Park, Chong-Min and Doh C. Shin, "Social Capital and Democratic Citizenship: The Case of South Korea," *Japanese Journal of Political Science* 6(1), 2005, pp.63~85.

Perotti, R., "Democracy, Income Distribution and Growth: What the Data Say,"

Journal of Economic Growth, 1996. 6.

Persson, T. and G. Tabellini, "Is Equality Harmful for Growth?" *American Economic Review* 84, 1994.

Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

Portes, A., "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology*, 1998, pp.1~24.

Putnam, R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Putnam, Robert D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster, 2000.

Putnam, D.R., *Better together, The report of the Saguaro Seminar: Civic Engagement in America*, Cambridge, MA: Saguaro Seminar, 2002.

Rhodes, R. A., *Uncerstanding Governance: Policy Networks, Governance, Refexivity, and Accountability*, Buckingham, UK: Open University Press, 1997.

Rivlin, Alice M., *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971.

Rodrik, D., "Globalization, Social Conflict, and Economic Growth." *Prebisch Lecture, The World Economy* 21, 1998a.

Rodrik, D., "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106, 1998b.

Rodrik, Dani, "Growth Strategies," in Phillipe Aghion and Steven Durlauf(eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier, 2005.

Rothstein, B., "Social Capital in the Social Democratic Welfare State," *Politics and Society* 29, 2001, pp.207~241.

Saguaro Seminar at Harvard University, *Social Capital Benchmark Survey: Methodology and Documentation*, Cambridge, MA: Author, 2000.

Sampson, Morenhoff, and Earls, "Beyond Social Capital: Collective Efficacy for Children," *American Sociology Review* 64, 1999, pp.633~660.

Sandefur, R. and E.O. Laumann, "A Paradigm for Social Capital," *Rationality and Society* 10, 1998, pp.481~501.

Sapir, Andre, *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel, (www.hruegel.oeg), 2005.

Schafft, K. and D. Brown, "Social Capital and Grassroots Development: The Case of Roma Self-governance," in Salamon et al., Global Civil Society, 1999.

Schuller, Tom, "Integrating Human/Knowledge Capital and Social Capital," *OECD*

Report, 2002.

Schultz, T. W., "Investment in Human Capital," *American Economic Review* 51, 1961, pp.1~17.

Serageldin, I. and P. Dasupta, *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, New York: World Bank, 2001.

Smithson, C. W., *Capital, in Dictionary of Economics*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1982.

Stoker, G., "Governance as Theory: Five Propositions," *International Journal of Social Science*, Vol. 50, 1998. pp.17~28.

Susskind, L. and G. McMahon, "Theory and Practice of Negotiated Rulemaking," *Yale Journal on Regulation*, Vol. 3, 1985, pp.33~165.

Susskind, L. and J. Cruikshank, *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books: New York, 1987.

Susskind, L. and S. Mckearnan, "The Evolution of Public Policy Resolution," *Journal of Architecture and Planning Research*, Vol. 16, No. 2, 1999.

Sztompka, Piotr, *Trust*, Cambridge University Press, 1999.

Taiwan, *Statistical Yearbook*, 2003.

Temple, J. and P. Johnes, "Social Capability and Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 113(3), 1998, pp.965~990.

Townsend, R., "Risk and Insurance in Village India," *Econometrica* 62, 1994, pp.539~591.

Transparency International, *Global Corruption Report*, 2004.

UK Strategy Unit, *Life Chance and Social Mobility*, 2004.

UN, *World Population Prospects: The 2002 Revisions*, New York, 2003.

UNCTAD, *World Investment Report*, 2005.

US Congressional Budget Office, *Global Population Aging in the 21st Century and Its Economic Implications*, 2006.

Uslaner, Eric M., "Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?" Marc Hooghe and Dietlind Stolle(eds.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, New York: Palgrave, 2003.

Uvin, P., "Fighting Hunger at the Grassroots: Paths to Scaling up," *World Development* 23, 1995, pp.927~939.

Uvin, P., P. Jain, and L. D. Brown, "Thinking Large and Act Small: Toward a New Paradigm for NGO Scaling up," *World Development* 28, 2000, pp.1409~1419.

Varsheny, A., *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, New

Heaven, Yale University Press, 2000.

Verba, D., K. Lehman, E. Schonlzman, and H. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Weick, Karl E., "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems," *Administrative Science Quarterly* 21, March 1976.

Wenger, E. and W. Snyder, "Communities of Practice: The Organizational Frontier," *Harvard Business Review* 78, 2000, pp.139~145.

Whiteley, P. F., "Economic Growth and Social Capital," *Political Studies* 48, 2000, pp.443~446.

WHO, *Health Care Systems in Transition*, 1994~2004.

Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power*, New Brunswick: Transaction, 1987.

Wilson, W. J., *When Work Disappears: The World of New Urban Poor*, New York: Alfred Knopf, 1996.

Woo, Cheonsik(ed.), *Long-term National Vision and Strategy for the 21st Century*, Korea Development Institute, 2007(forthcoming).

Woo, Cheonsik, Taejong Kim, and Wonho Chang, *Social Capital and Policy in Korea*, Korea Development Institute, 2007.

Woolcock, M., "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework," *Theory and Society* 27, 1998, pp.151~208.

World Bank, *The Quality of Growth*, Washington, DC: The World Bank, 2000a.

World Bank, *World Development Report 2000/01*, New York: Oxford University Press, 2000b.

World Bank, *Doing Business in 2004*.

World Bank, *World Development Indicators* 2005.

World Bank-OECD, *Korea and Knowledge-based Economy: Making the Transition*, 2001.

Yee, Jae-Yeol, "Social Networks of Korean," *Korea Journal*, 2000.