

# 한국사회의 새로운 국가비전과 전략

- 일 시 : 2007년 9월 17일 수요일 09:00~18:00
- 장 소 : 연세대학교 상남경영관
- 주 최 : 좋은정책포럼, 코리아연구원, 복지국가소사이어티

# 한국사회의 새로운 국가비전과 전략

민주화 20년, 외환위기 10년을 맞이하여 한국사회는 대전환의 문턱 위에 서 있습니다. 돌아보면 지난 20년 동안 한국사회는 작지 않은 성취를 이루어 왔지만, 동시에 안과 밖으로부터의 새로운 도전들에 직면해 있습니다. 한국사회는 어디에 있고 어디로 가야 하는가. 한국사회에 부여된 새로운 개혁 과제는 무엇이며 어떻게 풀어야 하는가. 이에 좋은정책포럼, 코리아연구원, 복지국가소사이어티는 한국사회의 ‘선 자리’와 ‘갈 길’을 정치, 경제, 사회, 국제관계 영역에서 분석하고 전망하기 위해 새로운 국가비전과 전략에 관한 심포지엄을 마련했습니다.

**주최: 좋은정책포럼, 코리아연구원, 복지국가소사이어티**

일시 : 9월 19일 (수요일) 오전 9시 - 오후 6시

장소 : 연세대학교 상남경영관(02-2123-4560)

**개회사 (오전 9시 - 9시 15분)**

김형기 (좋은정책포럼 공동대표)

이태수 (복지국가소사이어티 공동대표)

**제1부: 국가 비전 (오전 9시 15분 - 10시 15분)**

사회: 김태일 (영남대 정치학)

발표: 김호기 (연세대 사회학), “사회통합적 세계화의 비전과 전략”

토론: 김윤태 (성공회대 민주주의와사회운동연구소 사회학)

발표: 성경룡 (한림대 사회학), “창조국가 전략과 균형발전 전략”

토론: 이장원 (한국노동연구원 사회학)

휴식 (오전 10시 15분 - 10시 30분)

**제2부: 정치, 정부, 생활정치 (오전 10시 30분 - 낮 12시)**

사회: 정해구 (성공회대 정치학)

발표: 정상호 (한양대 제3섹터연구소 정치학), “정치개혁의 과제와 전망”

토론: 안병진 (경희사이버대 정치학)

발표: 박광국 (가톨릭대 행정학), “정부개혁의 과제와 전망”

토론: 임채원 (서울대 행정연구소 행정학)

발표: 조대엽 (고려대 사회학), “생활정치와 민주주의의 전망”

토론: 김정훈 (성공회대 사회학)

점심식사 (낮 12시 - 오후 1시)

### **제3부: 경제정책과 사회정책 (오후 1시 - 3시)**

사회: 홍훈 (연세대 경제학)

발표: 김형기 (경북대 경제학), “한국 경제 ‘제3의 길’ ”

토론: 김호균 (명지대 경제학)

발표: 김유선 (한국노동사회연구소 경제학), “노동시장의 정상화 해법”

토론: 이병훈(중앙대학교 사회학)

발표: 이태수 (꽃동네현도사회복지대 경제학), “양극화 해소를 위한 경제사회정책”

토론: 홍종학 (경원대 경제학)

발표: 조흥식 (서울대 사회복지학), “저출산·고령화 시대에 대응하는 복지서비스 정책”

토론: 박주현 (시민경제사회연구소 소장)

휴식 (오후 3시 - 3시 15분)

### **제4부: 국제관계 (오후 3시 15분 - 4시 15분)**

사회: 임혁백 (고려대 정치학)

발표: 신기욱 (스탠포드대 아태연구센터 사회학), “한미관계의 변화와 전망”

토론: 손열 (연세대 정치학)

발표: 박순성 (동국대 북한학), “남북관계의 과제와 전망”

토론: 이남주 (성공회대 정치학)

#### **제5부: 종합토론 (오후 4시 15분 - 5시 45분)**

사회: 임혁백 (고려대 정치학)

토론: 김태일 (영남대 정치학), 박순성 (동국대 북한학), 이성재 (복지국가소사이어티 공동대표), 황인성 (前시민사회수석), 고원 (서울대 한국정치연구소 정치학)

#### **폐회사 (오후 5시 45분 - 6시)**

박순성 (코리아연구원 연구기획위원장)

만찬 (오후 6시 이후)

## 제1부: 국가 비전

# 사회통합적 세계화의 비전과 전략: 지속가능한 세계화를 향하여<sup>1)</sup>

김호기(연세대 교수, 사회학)

## 1. 문제제기

### □ 시대의 변화, 위기의 상황

#### ○ 세계사적 전환의 시대에 서 있음

- 오늘날 세계화와 정보화라는 세계사적 흐름 속에서 우리사회는 전환기의 새로운 국가비전과 창의적 국가발전전략 모색을 요구받고 있음
- 세계사적 전환기 인식 속에서 현재 국가의 전략적 포지션을 정립하는 것이 필요함. 즉 '우리는 지금 어디에 와 있는가, 어떤 방향으로 나아갈 것인가'를 고찰해야 할 것임
- 경제적 세계화가 초래하는 고용 없는 성장과 사회양극화의 문제는 사회통합을 저해하고 지속적 성장의 잠재력을 위협하는 문제로 대두되고 있음. 나아가 저출산, 고령화 문제는 우리 미래를 불안하게 만드는 중대한 과제임. 향후 몇 년이 선진국가, 새로운 사회발전으로 발돋움 하느냐 아니면 후퇴하느냐를 결정짓게 될 것임
- 이 역사적 도전 앞에 창조적으로 대응하지 못한다면 우리사회는 심각한 정체와 위기 상황에 직면하게 될 수 있으며, 낡고 고착화된 국가비전과 전략으로는 세계화 시대의 문제를 헤쳐 나갈 수 없을 것임

#### ○ 민주개혁세력의 '지적·도덕적 헤게모니'의 위기

- 정치민주화를 달성한 '87년 체제'의 성취와 동시에 경제적·사회적 민주화의 지체라는 한계가 노정되고 있는 상황임
- 1997년 경제위기 이후 본격화된 경제적 세계화의 충격은 우리 사회의 전면적 재편을 이끄는 중요한 전환점으로 작용하고 있음
- 민주화 이후 우리 사회는 새로운 변화를 갈망해 왔으며 이것은 민주개혁 세력에 강력한 지지 기반으로 작용해 왔음. 그러나 우리 사회가 본격적으로 세

1) 이 원고는 연세대 사회발전연구소 고동현 박사와 함께 작성한 것입니다.

계화의 조건 속으로 진입하면서 사회적 양극화가 심화되고, 국민들의 삶이 어려워지고 있으며, 사회갈등이 증대되고 있는 상황임

- 시대 변화에 따른 새로운 의제 설정이 요구되고 있지만, 현 상황은 일종의 '문화지체'를 보이면서 가치 및 정책의 측면에서 혼란에 처해 있는 실정임
- 이러한 상황은 민주화를 주도해 온 개혁세력의 역량에 대한 회의와 실망, 지지의 철회로 나타나고 있음. 즉 새로운 전환기 대내외적 도전 속에서 무엇을 어떻게 해야 할 것인지에 대한 적절한 해답을 제시하지 못함으로써 국민들로부터 점차 신뢰를 상실해가고 있는 상황임

#### □ 새로운 비전, 미래의 가치

- 우리가 지금 어떤 비전과 전략을 가지고 사회를 이끌어 가느냐에 따라 한국의 미래가 좌우될 것임. 민주화 이후 세계사적 전환의 시대를 헤쳐 나가는 새로운 국가비전과 전략이 필요함
- 새로운 정치구도의 정립: '양극(화)적 세계화냐 통합적 세계화냐'
  - 1997년 이후 우리사회에서는 민주화 시대가 종언을 고하고 세계화 시대가 가시화되어 왔다고 볼 수 있음. 국민들의 관심은 정치·사회적 민주화보다는 경제적 삶의 향상으로 이동해 왔음. 세계화는 이 경제적 삶의 방식과 질에 결정적인 영향력을 행사하고 있음
  - 이러한 대중의 변화된 일상적 경험세계와 새로운 삶의 구조적 조건을 인식하고 적절한 해결책을 제시하는 새로운 정치를 추구해야 할 것임
  - 그것은 세계화 시대에 능동적으로 대응하는 것임. 그 내용은 세계화가 우리에게 초래할 변화를 긍정적 방향으로 이끌고자 하는 것임
  - '민주화 대 선진화'라는 낡은 구도에서 벗어나, 세계화 시대에 걸맞은 새로운 정치구도로서 '양극적 세계화 대 통합적 세계화'를 제시할 수 있음
- 세계화는 우리에게 새로운 기회이자 위협으로 다가오고 있음. 세계화는 질적인 성장과 선진사회 도약의 기회를 제공하기도 하지만, '질주하는 세계화'는 파괴적 결과를 가져올 수도 있음. 따라서 세계화를 어떤 방향으로 이끌고 갈 것인가가 중요한 문제로 대두됨
- 세계화에 대한 신자유주의적 대응은 고용 없는 성장과 사회적 양극화 문제에 효과적으로 대처하는 데 한계를 드러내고 있음
  - 각 부문, 집단, 개인의 경쟁력 강화에만 주력할 뿐 그 과정에서 뒤쳐진 사람들을 '불가피한 희생자'로 다루고 있음
  - 신자유주의적 개혁은 행복한 미래를 보장하지 못하며, 오히려 낙오자의 존재

- 와 사회적 갈등의 심화로 인해 미래에 대한 불안이 더욱 증대될 것임
- 성장 위주의 경쟁력 강화 전략은 여전히 대기업 중심, 경제성장 중심, 첨단산업 중심, 수도권 중심의 불균형 발전의 연장선상에 있다는 점에서 과거 산업 사회의 패러다임에 갇혀 있으며 새로운 가치를 담고 있다고 보기 어려움
- 반면에 사회통합적 세계화는 지속가능한 사회의 전망을 제시하고 있음
  - 세계화와 정보화의 흐름에 낙오되지 않고 모두의 삶의 질이 향상되는 사회를 추구함
  - 사회적으로 배제된 사람들을 단순히 사회적 비용의 증대로 다루는 것이 아니라, 사회적 참여의 권리와 책임을 갖는 사람들로 인식하고 제도적 대응책을 마련하고자 함
  - 낡은 정치 인식과 기존 시스템으로는 세계화의 새로운 문제들을 해결할 수 없으며, 변화에 대응하는 경제적·사회적 구조를 대 전환하는 과제를 제기함
  - 동반성장, 고용 창출과 인재양성, 교육과 문화의 발전, 건강하고 안전한 생활의 추구, 개인의 능력 및 가능성 확대 지원 등 새로운 시대의 변화에 대응하는 미래의 가치를 담아내는 것임

## 2. 시대정신: 민주화에서 세계화로

### (1) 세계화와 한국의 시간

- 우리 사회의 경우 서구사회를 따라 잡는 압축발전의 과정에서 건국 시대, 산업화 시대, 민주화 시대 등의 역사적 국면들이 빠르게 교체되어 왔음
- 지난 19년 동안 우리사회에서는 두 개의 시간이 진행되어 왔음. 1987년 ‘민주화의 시간’과 1997년 ‘세계화의 시간’이 바로 그것임.

### □ 민주화와 ‘87년 체제’의 명암

- 87년 체제의 성취: ‘예외국가’에서 ‘정상국가’로의 전환
  - 산업화가 일정 시점을 지나면 민주화에 대한 요구가 증대됨. 이것은 ‘산업화 세력 대 민주화 세력’의 대결구도로 표출되었으며, 1987년 이후 ‘국가 대 시민사회’의 단일구도는 ‘국가와 시민사회’의 복합 대결구도로 변화됨
  - 군부개입 가능성 차단, 수평적 정권교체, 권력기관의 민주화 등 절차적 정치 민주화라는 성과를 달성함

- 87년 체제의 한계: 경제적, 사회적 민주화의 지체
  - 정치적 민주화 이행 이후 민주화의 공고화가 요원해지고 있음. 특히 신자유주의 구조조정과 사회적 양극화가 강화되면서 경제적, 사회적 민주화 과정은 지지부진한 상태임
  - 민주화 과정이 진행되면서 사회균열이 다원화되고 권위주의적 통치 하에서 억압되어 온 사회갈등이 폭발적으로 표출되고 있음

□ 경제적 세계화의 충격과 '97년 체제'

- 경제적 측면에서 볼 때 우리사회에서는 1987년보다는 1997년이 더 중요한 전환적 계기였다고 볼 수 있음
  - 체제(regime)란 포괄적으로 경제와 정치의 조응 관계를 의미하며, 특히 물질기반으로서의 생산/축적체제가 중요함. 이런 맥락에서 87년 체제란 나름대로의 의미를 갖지만 정치사회적 과정인 민주화에 대응하는 경제체제는 모호하다고 볼 수 있음.
  - 경제체제에 주목해 볼 때, 97년 체제가 더 유효한 것으로 파악됨. 1997년 경제위기 이후 한국경제는 권위주의적 발전국가 모델에서 신자유주의 경제모델로의 전환이 이루어졌음

<표 1> 61년 체제와 97년 체제의 비교

	61년 체제	97년 체제
세계사회	냉전	탈냉전
경제	발전국가	신자유주의
정치	권위주의	자유주의
시민사회	무정형의 시민사회	조직화된 시민사회
문화	공동체주의	개인주의

- 신자유주의 경제모델은 김영삼 정부의 시장개방과 세계화 전략에서 어느 정도 가시화되어 왔으며, 외환위기 이후 김대중 정부에서 가속화되었음.
  - IMF가 처방한 신자유주의 정책은 경제위기로부터 벗어나게 했지만, 다른 한편으로는 국제 금융자본의 영향력 증대, 고용 없는 성장, 비정규직의 확대, 사회양극화 심화 등 새로운 문제들을 초래했음.

□ 불확실성의 시대, 불안한 대중의 삶

- 최근 참여정부에 대한 실망과 지지 철회는 단순히 경기침체에 따른 현상이 아



님. 미래 전망의 불투명함과 불확실성의 공포가 존재론적 불안의 근원으로서 대중의 심리를 무겁게 짓누르고 있음

- 개인적 수준에서 이러한 불확실성은 실업 및 노동시장 구조의 변화에서 기인하는 바 큼. 실업과 신빈곤의 문제는 과거 주변부에서 발생하던 데서 이제는 중간집단을 위협할 정도로 확대되어 사회의 핵심 문제로 대두되고 있음. 사회경제적 양극화는 이러한 문제를 더욱 심각하게 만드는 요인으로 등장함
- 이로 인해 불안정한 생활 기반과 불확실한 삶의 경로가 나타나고 있음. 이제 표준화된 생활유형을 갖는 개인 생애주기의 정형화된 모델을 말하기가 어려워짐. 즉 정규적 교육과정, 종신고용과 연공서열제, 노동윤리, 안정된 결혼 및 가족관계, 연금 및 가족 부양에 기초한 노후생활 등 산업사회의 전형적 이미지가 무너지고 있음

○ 세계화로의 전환은 타율적인 변화를 강제하고 있음. 20대가 청년실업, 경쟁력 강화 등을 걱정하며 살고 있다면, 30~40대는 고용불안, 자녀 사교육비, 노후생활 등을 걱정하며 보내고 있음. 50~60대는 사회변화의 빠른 속도에 소외감을 느끼고, 많은 사람들은 사회복지의 미비로 경제적 어려움을 겪으며 살아가고 있는 실정임

- 경쟁력을 갖춘 사회적 강자들은 전지구를 무대로 삶의 여유를 가질지 모르지만, 사회적 약자들은 삶 전체를 경쟁력 강화에 헌신해야 하는 상황임. 일상화된 구조조정에 따른 고용불안, 자녀 경쟁력 강화를 위한 사교육비 증가, 변화에 대한 적응 압박 등은 시민사회 내 불안감을 안겨주고 있음

○ 최근 사회경제적 양극화의 문제는 사회적 갈등을 증대시키는 것뿐만 아니라, 심지어는 민주주의의 위기로까지 번질 우려를 낳고 있음

- 개혁 정부에 대한 국민의 실망이 민주주의의 후퇴라는 역사의 퇴행을 부를 수 있음. 즉 민주주의의 사회적 기반이 약화될 우려

○ 세계화 시대에 걸맞은 새로운 사회통합의 가치와 새로운 집합의식이 요구되고 있음

## (2) 새로운 시대정신

□ 건국, 산업화, 민주화

- 시대정신이란 한 시대의 문화적 소산에 공통되는 인간의 정신적 태도나 양식 또는 이념을 말함. 즉 현재를 진단하고 미래를 전망하는 가치의 집약이라 할

수 있음

- 우리사회의 시대정신은 건국, 산업화, 민주화로 이어져 왔음
  - 이런 시대정신은 구체적인 역사 속에서 대부분 불완전하게 성취되는 것으로 나타났음. 건국은 분단국가의 형성으로, 산업화는 정치적 억압과 사회적 배제를 수반한 공업화로, 그리고 민주화는 실질적 민주주의를 제대로 성취하지 못한 민주주의로 진행되어 왔음
- 그러나 이러한 시대정신은 당대의 시대적 과제와 도전을 헤쳐 나갈 명확한 비전 제시를 통해 집단적 의지와 참여를 이끌어 내는 원동력으로 작용하여 왔음
  - 60~70년대의 '산업화', 그리고 80년대의 '민주화'와 같이 국민적 지지와 적극적인 동참을 이끌어 내어, 우리의 잠재적인 역량을 최고조로 끌어올릴 수 있는 국가비전이 필요함

□ 세계화와 새로운 시대정신

- 역사적으로 볼 때, 세계화 시대의 과제는 이른바 '제3차 개방'을 어떻게 성취할 것인가에 있다고 볼 수 있음
  - 제1차 개방이 1870년대 개항이라면, 제2차 개방은 1960년대 박정희 정부의 근대화라고 할 수 있음. 둘 다 타율적 개방, 불완전한 성취의 모습으로 나타났음
- 세계화는 우리 시대의 불가피한 조건이 되고 있으며, 오늘날 세계화가 미치는 영향은 산업화, 민주화 못지않게 대단히 심층적이고 방대한 수준에서 나타나고 있음
- 세계화의 압력은 국민국가 단위로서의 한국사회를 대내외적인 경쟁의 장 속으로 내몰고 있을 뿐만 아니라, 글로벌 네트워크에 깊이 연계되어 있는 집단과 그렇지 못한 집단으로 양분된 사회와 경쟁적 구조를 심화시키고 있음
- 세계화를 단순히 외적인 힘으로 보는 것은 오류. 세계화가 국내적인 의제와 멀리 떨어져 있는 것은 아님. 즉 세계화는 직접적으로 경제정책, 사회정책, 환경문제 등 광범위한 정책 및 사회적 이슈들에 영향을 미치는 문제라 할 수 있음
- 핵심 문제는 어떤 세계화를 추구할 것인가에 있음

### 3. 국가비전

#### (1) 주요국의 국가비전 비교

□ 세계사적 전환과 창의적 발전모델의 모색

- 세계는 다양한 현실에 기초한 창의적 발전모델을 시험하고 있음. 선진국의 기존 발전모델들 역시 더 이상 모방 혹은 지향의 대상이 아니라, 심각한 도전에 처하고 있음
- 세계화의 전개와 신자유주의의 득세 속에서 서구 유럽의 복지국가모델의 한계가 논의되고 있는 상황임. 그 둘 사이의 양자택일이 아니라, 각국의 상황과 실정에 맞는 다양한 변형들이 가능
- 중국, 인도와 같은 개발도상국들이 ‘발빠른 추격자’로서 대두되고 있으며, 세계 무대를 차지하기 위한 치열한 경쟁과 도전에 나서고 있음
- 많은 국가들은 새로운 국제 정치·경제질서의 도전에 대응하기 위해 혁신전략을 추구하고 있음
  - 영국, 네덜란드, 아일랜드 등 선진국들은 물론 싱가포르, 대만 등 동아시아국가들도 새로운 국가비전을 제시하고 국가혁신 정책들을 실행하고 있음
  - 이렇듯 많은 국가들이 새로운 도전에 대응하기 위해 혁신과 변화를 경쟁적으로 추구하고 있는 상황임

<표 2> 주요국의 국가비전 및 핵심전략 사례

	국가비전	핵심전략
미국	혁신 미국	혁신교육, 차세대 혁신가 양성, 기업가경제 활성화, 국가인프라 확대, 소비자 가치 중시
영국	기회의 나라	인력 및 기술개발, 지역균형발전, 경영환경 개선
아일랜드	지속가능한 성장기반 구축	지역균형발전, 고용촉진, 인적자원 개발, 인프라투자 확대, 삶의 질 향상
네덜란드	지속가능한 경제성장	인적자본 투자 확대, 효율적 국토개발, 지속가능한 성장
핀란드	세계 3대 성공 국가	전문기술과 혁신, 친기업 환경, 정의와 공공안전 확보, 공동체적 책임

일본	열린문화창조국가	매력있는 국가, 열도개방, 가교국가, 초고령화 극복, 풍부한 공공서비스와 작은 정부
싱가포르	Remaking Singapore	도착기업 육성, 외국인력 유치, 구조조정
대만	Green Silicon Island	정치·금융·재정개혁, 인력·R&D 투자, 물류·금융의 아시아 지역총괄 거점
중국	전면적 샤오강(小康)사회 건설	균형발전, 과학기술/첨단산업 발전, 교육개혁 및 인재양성, 조화사회 건설
인도	India Vision 2020	인적자원개발, 기초생활수준의 향상, 에너지와 환경, R&D, 서비스 수출, 정보통신강국

- 대부분 국가들에서 국내외적 도전으로서 고용 없는 성장과 고령화 문제를 제기하고 있으며, 그에 대한 가장 유력한 처방으로서 인적자원개발과 지식기반 경제를 통한 국가경쟁력 강화, 대외개방과 정부혁신 과제를 제기하고 있음
- 국가비전의 실현을 이루는 것은 공동체의 발전방향에 대한 사회적 합의에 있음. 국가비전의 실천 과정에서 정부-기업-시민사회의 갈등적 이익과 인식을 조율해내는 합의의 정치와 통합의 리더십이 중요한 성공 요인이 되고 있음
- 이러한 세계적 흐름에 주목하면서 각국의 미래 국가전략을 참조하여 우리 상황과 실정에 맞는 창의적 국가전략의 모색이 필요함

□ 세계화에 대한 다양한 대응 양식

- 세계화에 대응하는 양식은 어떤 자본주의 경제체제와 복지체제의 특징을 가지느냐에 따라 다양하게 나타나고 있음
- 주로 자유시장 경제체제의 영미 국가들이 적극적으로 신자유주의적인 공공개혁과 복지개혁을 추진하는 반면에, 조정시장 경제체제의 특성이 강한 국가들의 경우에는 기존 체제의 큰 틀을 유지하면서 복지제도의 효율화, 노동시장의 유연화, 적절한 수준의 시장논리의 도입 등 점진적이며 유연하게 대응하고 있음
- 세계화에 대한 대응이 신자유주의적 세계화론자들의 주장처럼 복지국가의 축소와 시장의 확대를 지향하는 한 가지 길만 있는 것이 아니라, 경쟁력과 사회통합, 경제성장과 분배를 조화시킬 수 있는 다양한 길이 있음

○ 어느 하나의 선택과 수렴의 문제가 아니라 문화, 역사, 경제, 정치 유형에 따라 다양한 형태들이 계속 공존하고 있음에 주목해야 할 것임

□ ‘제3의 길’과 중도개혁세력의 진로

○ 제3의 길은 단순하게 유럽 좌파와 우파의 절충이 아니라 현 시대 세계화와 정보화 등 급변하는 사회적 변화를 수용하는 새로운 정치 프로그램이 되고 있음

○ 유럽의 중도좌파 정부는 세계화에 어떻게 대응해야 하는지, 지식기반경제에 어떻게 적응해야 하는지, 복지국가를 어떻게 개혁하고, 새로운 일자리를 어떻게 만들 것인지에 대한 서로 비슷한 해결책을 추진하고 있음

○ 자유와 평등, 권리와 책임, 개발과 보존 등 대립적 가치들의 오랜 논쟁을 해결하기 위한 새로운 시도를 하고 있다는 점에서 주목할 만함

○ 각국의 정치경제적 조건과 역사적 배경에 따라 제3의 길의 다양성도 논의되고 있음

<표 3> ‘제3의 길’: 영국, 독일, 프랑스의 중도좌파 정부정책 비교

	영국	독일	프랑스
총리	블레어	슈뢰더	조스팽
정부구성	노동당(1997~현재)	사민당+녹색당(1997~2005)	사회당, 공산당, 녹색당(1997~2002)
경제정책	탈규제: 국가와 기업의 경쟁력 제고		시장경제 보장틀 내 국가개입
사회정책	‘복지로부터 근로로’	‘근로를 촉진하는 국가’	소외층 강조, 노동시간단축 통한 실업해결
전략적 지지층	중간층 중심	중간층 중심	전통 사회주의 1지자와 중간층 연합
유럽정책	성장과 고용	성장과 고용	연대와 고용
노조 참여	배제	‘고용협정’의사결정 참여불가	‘사회협약’ 시도

(자료: 김수행 외, 『제3의 길과 신자유주의』, 서울대출판부, 2003)

□ 세계화 시대 한국 중도개혁세력의 위치와 역할

○ 세계사회의 이념구도 재편

- 21세기 냉전체제의 해체와 세계화의 진전에 따라 자본주의 대 공산주의, 우파 대 좌파, 노동 대 자본의 대결구도는 그 의미를 잃어가고 있음
- 새로운 정치구도는 기존의 이념적 기준에서 입장을 판단하는 것이 아니라, 세계화의 조건을 고려하는 새로운 전략적 모색을 둘러싸고 벌어지고 있음. 그것은 개방과 통합, 성장과 분배와 같은 딜레마적 요소들을 동시에 추진해야 하는 '어려운 선택'이 요구되는 일임

<표 4> 지구적 맥락에서 이념·정치의 균열

	일국주의	세계주의
신자유주의	신우파 (대처, 피노체트, 하이다)	초국적기업, 국제적 자유주의자 (후쿠야마)
재분배주의(복지국가)	구좌파 (전통 사회민주주의)	글로벌 시민 네트워크 (NGO, 원조기구)

(자료: M. Kaldor, "Civilizing Globalization", 2000)

○ 한국에서도 세계화는 새로운 이념 및 정치적 구도를 가져오는 조건이 되고 있음

- 대체로 보수=한나라당, 중도=열린우리당, 진보=민주노동당의 정치구도를 띠고 있으며, 글로벌 좌파라 할 수 있는 시민사회 세력들은 뚜렷한 정치적 선호를 보여주고 있지 못함

<표 5> 한국적 맥락에서 이념·정치의 균열

	보수	중도	진보
일국주의	개발독재론	좌우합작론	민족해방주의, 민중민주주의
세계주의	신자유주의	'제3의 길'	글로벌 좌파

○ 이들은 세계화의 추세에 대응하기 위한 경합하는 전략들을 보여주고 있음

- 보수세력은 신자유주의적 성장에 기반한 성장중심론을 제시하고, 진보세력은 사회복지를 강조하는 분배중심론을 대안으로 제시하고 있음. 하지만, 성장중심론은 고용불안과 사회적 양극화의 문제에 직면해 있으며, 다른 한편 분배중심론은 세계화의 대응과 성장동력 확충의 문제를 안고 있음

○ 이러한 상황은 민주화를 주도해 온 중도개혁 세력에 '기회와 위협'을 동시에

제공하는 것임

- 중도개혁 세력에게 세계화의 조건으로 인해 사회통합의 요구가 높아지는 것이 기회를 제공하는 측면이 있지만, 그러한 사회통합 정책을 펼 수 있는 정책적 수단이 제약되는 것이 위기를 가져올 수 있음. 실제로 경제위기를 벗어나기 위해 채택한 신자유주의적 구조조정이 사회적 양극화라는 부메랑이 되어 돌아오는 상황임

○ 세계화 시대 국민들의 불안에 적극 대응하고 그들의 열망에 부합하는 새로운 정치가 필요함

- 낡은 정치 인식과 기존 시스템으로는 이러한 문제를 해결할 수 없음. 특히 이념, 노사, 지역, 세대 등 참여한 갈등구조와 대결적 정당체계와 같은 고비용의 정치구조를 지닌 한국사회는 새로운 정치질서를 구축해야 하는 과제를 안고 있음

#### □ 한국식 표준창출 전략

○ 세계화에 능동적으로 대처하며 새로운 국가발전을 이끌기 위해서는 그동안 우리 사회의 발전모델이 되어 온 추격 전략이 아닌 표준창출 전략을 핵심 문제로 고민해야 할 것임

- 선진국의 기존 발전모델들 역시 더 이상 모방 혹은 지향의 대상이 아니라, 심각한 도전에 처하고 있음

○ 모방전략의 한계가 나타남

- 산업화에 뒤쳐진 후발국가로서 한국은 선진국 발전모델에 대한 모방전략을 통해 짧은 시간 내에 압축적 경제발전을 이루어 내는 성과를 얻었음
- 그러나 단선적 발전논리에 따른 모방적 근대화 논리 속에서 앞만 보고 돌진해 온 압축성장의 과정은 다른 한편으로는 성찰성과 자생성의 부재를 의미하는 것이었음
- 지금까지 고속성장의 밑바탕이 되었던 ‘발빠른 추격자’(fast follower) 전략은 외부시장에의 과도한 의존성으로 인해 자립적인 성장동력의 취약성을 드러내고 있음
- 이러한 모방을 통한 경쟁 추구의 방식은 혁신의 저변을 취약하게 만드는 요인으로 작용하여, 내생적 발전과 역동적 성장전략의 추진에 걸림돌이 되고 있음

○ 모방에 의한 산업화나 민주화가 아닌 지속가능한 세계화를 추구해야 하는 과제가 놓여 있음. 그것은 세계표준의 일방적 강요와 이식이 아니라 창의적이

고 능동적인 표준의 창출을 요구함

- 새로운 국가발전 전략의 모색은 우리의 현재적 상황과 역사적 발전경로를 고려하는 것이어야 함
  - 우리의 경우 열악한 자원 조건 및 수출과 내수산업을 동시에 지향해야 하는 조건을 가지고 있음. 반면에 양질의 인적자원, 첨단기술 분야의 경쟁력, 선진화된 정보화 사회의 인프라 등의 장점을 가지고 있음
  - 이런 조건은 외부의 유동성과 압력에 민감할 수밖에 없는 조건이지만, 순발력 있고 유연한 대처를 통해 세계화 시대 국제경제에서 더욱 경쟁력을 갖출 수 있는 긍정적 비전을 가질 수 있게 함
  
- 권위주의 시대 국가주도 발전모델과 경제위기 이후 급격히 도입된 시장주도 발전모델을 모두 넘어서는 새로운 국가발전 모델의 창출이 요구되고 있음
  - 현재의 과제는 경쟁력 강화와 불평등 감소, 평화공존과 국가이익, 사회적 다원성과 국민적 통합 등 상호모순적으로 보이는 국가 목표를 새로운 방식으로 결합하는 데 있음

## (2) 지속가능한 세계화: ‘낙오자 없는 세계화’(Globalization Without Losers) 프로젝트

### □ 낙오자 없는 세계화, GWL-Project

- 초국적기업과 금융자본이 주도하는 경제적 세계화와 무형의 정보와 지식, 서비스를 중심으로 전개되는 정보경제의 진전은 사회의 불안정성과 사회적 배제를 심화시키는 요인으로 작용하고 있음
  - 지구촌 어느 한 곳의 사건이나 결정이 멀리 떨어진 다른 곳에서도 곧바로 대규모의 영향을 미치고 있으며, 시장 환경은 그때그때 변화하는 사람들의 기대심리나 변덕스러운 취향에 더욱 의존하고 있음
  - 이런 상황에서 시장의 안정된 균형을 기대하는 것은 더욱 어려운 일이 되고 있음. 따라서 모든 결정과 행위의 조율을 시장에만 의존하는 사회는 근본적인 불안정성과 전면적인 사회갈등의 문제에 직면하게 될 것임
  
- 세계화와 신자유주의의 흐름은 새로운 사회적 배제를 강화시키고 있음
  - 시장주의의 확산은 치열한 경쟁체제와 그로부터 탈락된 개인 및 집단의 문제를 야기함. ‘20대 80의 사회’와 같이 포섭과 배제의 이중적 기제를 통한 새로운 사회적 분할이 진행되고 있음



- 또한 정보화와 같은 기술혁신체제에서는 환경 변화에 대응해서 새로운 지식의 흡수와 창출 능력이 취약한 개인, 조직, 집단 등이 경제적, 사회적 발전 과정에서 배제되고 사회적 격차가 확대되는 경향이 나타나고 있음
- 사회적 배제는 물질적 결핍이나 경제적 불평등의 문제를 넘어서 주거, 환경, 교육, 문화 등 다양한 영역에서의 결핍과 접근 차단, 나아가 사회적 관계의 단절과 고립 등을 의미함
- ‘낙오자 없는 세계화’란 시장에서의 실패자에 대해 사회적 보상을 통해 구제하는 사후처방적인 통합 정책을 뜻하는 것이 아님
  - 그것은 승자독식의 사회가 아닌, 모두 함께 승자가 되는(win-win) 경제적·사회적 구조를 만드는 것을 의미함
  - 세계화를 능동적으로 이끌어 나가는 동시에 모두에게 질 높은 삶의 기회를 제공하는 방향을 추구함
  - 이를 위해 전략적 사고가 필요함. 단순히 선의가 아닌, 좋은 결과를 가져오는 정책적 수단을 강구하는 일이 요구됨
- 낙오자 없는 세계화, 즉 GWL-Project는 과거 발전국가 모델에서 탈피하여 세계화 시대 지속가능한 사회발전을 모색하는 패러다임 전환을 의미함
- 신자유주의적 세계화는 경쟁력 강화를 추구하지만 사회적 양극화를 초래하고 있음. 반면에 이러한 일방적인 세계화의 추세에 저항하는 반세계화의 움직임은 세계화에 구체적으로 대응하는 정책들이 모호하여 양쪽 다 대안으로 삼기에는 한계가 있음
- 따라서 세계화에 능동적으로 대응하는 동시에 내부적으로는 지속가능한 발전과 접목시키는 새로운 국가비전으로서 ‘지속가능한 세계화’를 제시할 수 있음
  - 여기서 지속가능성이란 인간과 자연의 공존만을 의미하는 것이 아니라, 자본과 노동, 중앙과 지방, 남성과 여성, 기성세대와 신세대의 공존을 모두 포괄하는 개념으로 볼 수 있음
- 우리 사회는 세계화의 충격을 능동적으로 활용함으로써 성장 동력을 확충하고, 시스템 개혁을 이룩하며, 사회적 양극화를 해소해야 하는 과제를 안고 있음. 이 패러다임 전환은 우리사회의 현실적 조건을 고려할 때 선진국으로 진입하느냐 그렇지 못하느냐의 필요조건이라 할 수 있음

□ 이중의 선순환

- 낙오자 없는 세계화를 달성하기 위한 핵심 전략으로서 ‘이중의 선순환’을 제시함
  - 첫째, 세계화의 능동적 대응을 대내적인 지속가능한 발전과 접목시키는 대외 개방과 대내개혁의 선순환 구조를 만들어야 함
  - 둘째로, 경제혁신과 사회통합의 동시적 달성을 추구하는 성장과 분배의 선순환 구조를 만들어야 함
  
- 세계화에 대한 적극적 대응과 한반도 평화체제의 구축
  - 세계화의 적극적 활용을 통한 대외적 개방과 동시에 이것이 사회경제적 양극화와 사회갈등의 심화가 아니라, 삶의 질 향상과 복지 실현으로 이어지는 사회구조를 구축하는 과제가 요구됨
  - 한반도 평화체제의 구축은 경제성장과 번영을 위한 기반이 되며, 다른 한편 한반도 경제공동체와 동아시아 협력 네트워크는 적극적 평화를 위한 다른 축이 될 수 있음
  
- 경제혁신과 사회통합을 통한 질 높은 민주사회의 실현
  - 현재 우리사회가 직면한 최대의 과제는 새로운 성장동력의 확충과 사회 양극화의 해소에 있음
  - 성장과 분배의 관계는 반드시 상충되는 것은 아니며 서로 상승작용을 불러올 수 있음. 한편 성장의 자연스러운 부산물로 분배와 통합이 주어지는 것은 아니며, 다른 한편 분배 전략 역시 고용창출과 성장 잠재력 확충과 같은 새로운 역동성 확보 전략으로 전환할 필요가 있음

<표 6> 경합하는 국가비전: 신자유주의 세계화와 지속가능한 세계화

	신자유주의적 세계화	지속가능한 세계화
비전	선진국가로의 진입	낙오자 없는 세계화
핵심 전략	개방경제와 글로벌 스탠더드 도입 신자유주의 경제정책	개방과 개혁의 선순환 성장과 분배의 선순환
초점	경쟁력 강화	지속가능한 발전
경제정책	탈규제, 친기업 환경, 혁신경제	동반성장, 지식기반경제, 고용창출
복지정책	선성장 후분배 잔여적 복지정책	지속가능한 복지정책 사회투자 국가
외교안보정책	강고한 안보체제, 동맹 외교	평화체제 구축, 다자간 협력체제
정부 역할	작은 정부	능동적 정부
시민사회	이기적 시민사회	성찰적 공동체

사회적 결과	사회양극화	사회통합
--------	-------	------

### (3) 지속가능한 사회의 실현을 위한 국가운영 원리

- 지속가능한 세계화를 이끌어 가기 위한 새로운 가치로서 개방성, 창의성, 연대성, 미래지향성 등을 제시할 수 있음

#### □ 개방성

- 개방성은 자기 내부의 폐쇄성에 매몰되지 않고 열린 자세로 타자와 협력하는 원리를 뜻하며, 세계화 시대 안팎으로 열린 사고와 제도를 제시한다는 점에서 핵심적 덕목이라 할 수 있음
- 개방성은 사람, 자본, 기술의 글로벌 네트워크를 확장시키는 한편, 평화와 공존의 세계질서를 구축하는 원리로 자리매김 될 수 있음
- 개방의 가치를 사회구성원들에게 내면화하는 것이 필요함. 세계화 시대는 새로운 만남, 새로운 문화, 새로운 가치에 대한 열린 태도와 적극적 수용의 자세를 요구하고 있음. 이와 더불어 우리의 문화, 가치와의 융합은 창의적 사고를 싹 틔우는 바탕을 제공할 것임
- 즉 개방성은 내부로도 열린 사회를 지향하는 것임. 민족중심주의를 넘어 세계시민으로서의 소양을 갖추는 것과 더불어, 다양한 민족과 인종이 공존하는 다문화 사회의 가치를 구현하는 것을 추구함

#### □ 창의성

- 창의성은 기존의 관성과 타성에 빠지지 않고 스스로를 새롭게 변화시키는 힘을 의미하며, 새로운 발상과 창의적 사고를 중시하는 지식정보 사회에서 높은 가치로 평가받는 핵심 덕목임
- 새로운 발상과 독창적인 실험을 시도하는 자율적 개인과 다양성을 인정하는 사회적 분위기가 창의성을 높이는 바탕이 됨
- 창의성은 사회를 이끌어가는 혁신의 추동력으로 작용하며, 이것이 부족한 사

회는 정체와 쇠락의 길을 걷게 될 것임

- 지식정보, 교육, 문화 영역 등에서 창조적 혁신체계를 통한 인적자원의 개발은 개인의 능력 증대와 새로운 가능성을 확대하는 기반이 됨

#### □ 연대성

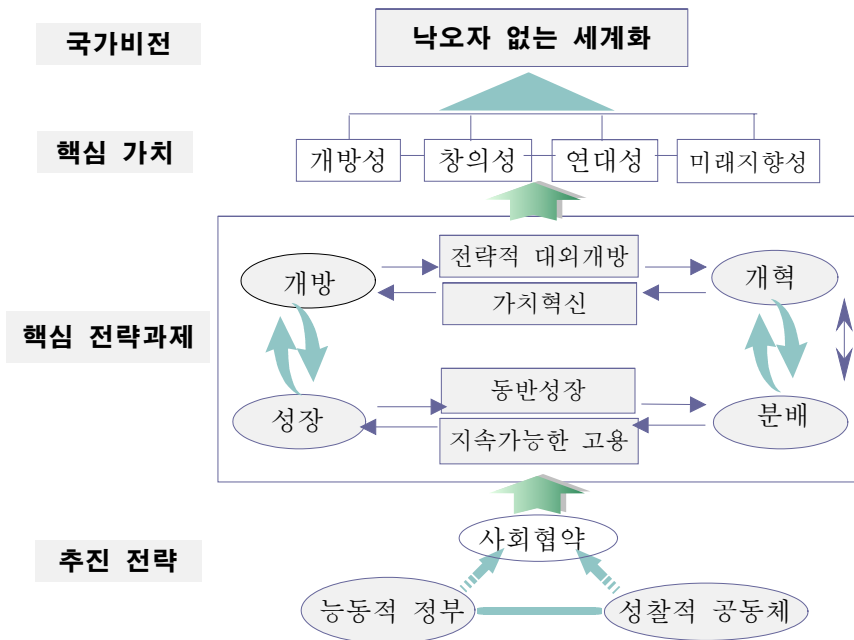
- 연대성은 사회구성원들이 다양한 역할을 수행하면서 서로 협력하는 가운데 공동의 가치를 구현하는 것을 의미하며, 세계화와 정보화의 추세 속에서 낙오되거나 뒤처지는 사람 없이 더불어 행복한 사회를 추구하는 공동체를 위한 핵심 덕목이라 할 수 있음
- 세계화, 정보화, 민주화 등 전환기 사회구조적 변화와 함께 사회갈등의 양상이 복잡해짐에 따라, 오늘날 사회는 단일한 공동체적 질서와 규범적 강조로만 유지되는 것이 어려워졌음
- 기존의 권위주의적 명령과 통제로 유지되고 통합되는 획일적 사회의 가치가 아니라, 다원화된 사회 속에서 서로의 상이한 차이를 인정하는 것과 동시에 공동체적 가치를 함께 실현하는 노력을 추구함
- 연대성은 세계화 시대 사회양극화와 사회갈등 문제를 해결하기 위한 새로운 원리로 적용되어 진정한 사회 발전을 도모하는 바탕이 됨

#### □ 미래지향성

- 미래지향성은 현 세대의 즉각적 욕구를 충족시키는 데 머물지 않고 미래의 가치를 추구함으로써 미래 세대와의 공존을 도모하는 것을 의미하며, 성장 위주의 경제발전이 아닌 삶의 질 향상과 같은 패러다임 전환을 통해 새로운 가치를 추구하는 원리로 자리매김 될 수 있음
- 환경·에너지 등 현재의 이용 방식과 일방적 착취에서 탈피하여 환경과 인간이 조화되는 사회를 정립하는 것을 포함함
- 저출산, 고령화 사회를 대비하는 체계적 계획과 준비를 통해 미래에 대한 책임을 지는 것을 의미함
- 젊은 세대의 삶의 기회 확대에 초점을 맞추어 교육, 보육, 정보, 문화 기반 등

인적 자원에 대한 사회적 투자를 확대하는 것은 곧 미래에 대한 투자라고 할 수 있음

<그림 1> 지속가능한 세계화와 이중의 선순환



#### 4. 핵심전략

##### (1) 대외개방과 내부개혁의 선순환

###### ① 개방의 필요성

- 경제통합이 가속화되는 대외적 환경과 개방성 높은 경제구조의 내적 구조는 개방적 경제체제를 통해 세계경제의 변화에 능동적으로 대응할 필요성을 제기함

- 개방 불가피론과 같이 개방하지 않을 경우 피해를 강조하는 수동적 입장에서 벗어나, ‘대외개방을 통한 경제선진화’를 목표로 하는 적극적 인식 전환이 필요함. 즉 세계화가 주는 충격을 어떻게 경제발전과 시스템 개혁의 동력으로 활용하느냐가 선진국 진입의 관건이라고 볼 수 있음
- 대외개방과 관련하여, 재경부 및 대외경제연구원 중심으로 ‘선진통상국가’(2005)의 비전을 제시하고 있음
  - 그 핵심 전략으로, 첫째, 제도 및 관행의 글로벌 스탠더드의 도입
  - 둘째, 글로벌 경제 네트워크의 강화
  - 셋째, 개방친화적 사회인프라 구축 등이 제시되고 있음
- 선진통상국가의 비전은 서비스산업이 미래의 핵심 성장동력으로 자리매김 되어야 한다는 주장을 전제하는 것임
  - 서비스산업의 경쟁력 확보를 통해 경제구조의 고도화와 신성장동력 확보 및 지식기반경제로의 이행을 앞당길 수 있을 것이라는 전망
  - 중국의 부상, 제조업의 공동화, 고용의 축소, 고부가가치 서비스 활동의 중요성 증가 등 국내외 경제 환경 여건의 변화를 고려할 때, 향후 경제성장의 관건은 지식기반 서비스의 육성에 있으며, 이는 능동적 개방전략의 채택을 통해 달성할 수 있다고 주장함
  - 이를 통해 한국경제의 경쟁력 강화 및 경제의 효율성 제고를 기대하는 것임

## ② 세계화와 전략적 대외개방

### □ 전략적 대외개방

- 전략적 대외개방은 우리 내부의 혁신역량과 혁신 유인의 강화에 기여하는 방향으로 개방을 추진하는 정책임. 수동적이고 방어적 입장에 서기보다는 능동적이고 적극적인 개방을 통해 우리 산업의 경쟁력을 강화하는 것과 동시에, 국민경제의 거시경제적 안정성과 사회정치적 통합성을 해치지 않도록 전략적으로 접근하는 것임
- 졸속적 대외개방은 부작용을 초래할 수 있음
  - 김영삼 정부가 OECD 가입과 세계화를 목표로 선부른 자본시장 개방을 추진한 결과 IMF 위기라는 국가적 재난을 초래했던 사실을 유념해야 할 것임
  - IMF 경제위기의 극복과정에서 국가규제의 철폐, 엄격한 재정운영, 금융시장

의 개방 등 신자유주의적 정책을 적극적으로 받아들인 우리의 경우에 세계화에 따른 새로운 위협의 도래에 무방비하게 노출되고 있음

- 개방의 사회적 비용을 어떻게 할 것인가를 고려해야 함
  - 대외개방에 따르는 구조조정 과정에서 농업, 일부 제조업, 노동집약적 서비스업, 중소기업의 경우 경쟁력 상실과 도산의 우려가 있음
  - 구조조정 대응능력을 갖춘 부문 및 집단과 그렇지 못한 부문 및 집단 사이에 차별화된 결과를 가져올 것임. 이에 따른 정치사회적 갈등이 빚어질 가능성이 큼
  - 또한 금융·외환시장의 급격한 개방은 우리 경제의 불안정성을 더욱 증폭시킬 가능성이 큼
- 개방에는 혜택과 동시에 부작용도 따르기 때문에, 우리 경제의 경쟁력과 성장동력을 강화하는 효과를 극대화하는 한편, 부작용은 극소화할 수 있는 개방 전략을 모색해야 함
- 국민경제의 안정성을 담보하기 위해 대외개방의 순서와 속도를 조절하고 제도적 안전장치를 마련하는 것이 중요함. 또한 세계화가 가져올 위험을 평가하고 체계적으로 관리하는 정책이 필요함

#### □ 대외개방을 위한 정책과제

- 글로벌 시장을 지향하는 개방경제구조의 확립
  - 상품, 서비스, 농업부문의 개방 및 FTA 확대 등 전방위적, 적극적 개방의 확대
  - 해외의 지식, 기술, 투자 자원의 흡수를 통한 역동적 경제 활동 촉진
  - 대외개방은 외국에 대해 문호를 여는 것뿐만 아니라 적극적인 해외진출을 포함하는 양방향 개방을 지향함. 해외시장 개척과 진출이라는 관점에서 서비스 시장의 개방을 적극 도모할 필요가 있음
- 글로벌 네트워크의 확대
  - 외국인 투자 유치 및 투자환경의 혁신과 함께 외국인 투자기업에 대한 사후 관리 강화 및 차별화된 인센티브 제도의 구축
  - 해외기업과 인력이 국내에서 자유롭게 활동할 수 있도록 사회적 제도 개선
  - 대학, 연구소, 기업 등 전문 고급인력의 네트워킹을 통한 인적 자원의 글로벌화 지향
  - 저개발국에 대한 지원을 확대하는 등 세계사회에의 적극적 참여를 통해 국제

사회에서 존경과 신뢰를 획득

- 대외개방의 속도와 절차를 조정· 협의하는 전사회적 협의 기구 설치
  - 각 부문의 개방을 체계적으로 준비하고 각각의 이해관계를 연계·조정하는 조정 시스템 마련
  - 국민적 공감대를 끌어내고 인식의 전환을 촉진시키기 위한 참여와 협력의 네트워크를 구축

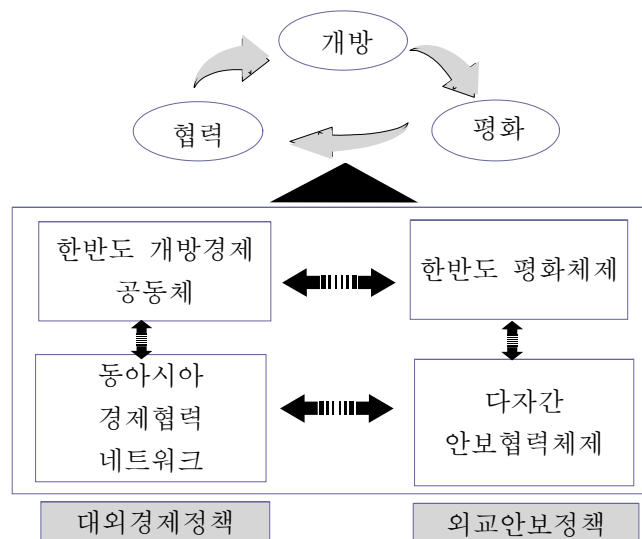
□ 한반도 평화체제의 구축과 개방경제로의 통합

- 세계질서는 탈냉전 시대로 접어들었지만, 미국, EU, 동아시아 사이에 새로운 세력균형을 모색하는 과정에서 평화를 위협하는 문제에 직면할 수 있음. 세계질서는 테러의 위협, 핵무장 국가의 확대, 패권주의의 횡행 등 심각한 갈등과 긴장의 고조를 경험하고 있음
- 최근 북한 핵문제에서 보듯이, 오늘날 평화의 실현은 경제성장과 번영의 기반이 되는 전제조건이라 할 수 있음. 즉 경제적 측면에서 개방과 협력, 정치·외교적 측면에서 평화와 공존은 상호작용적인 것임
- 한반도 경제공동체와 동북아 지역의 협력 네트워크는 적극적 평화를 위한 또 다른 축이 될 수 있음
- 개방과 협력은 한국경제 성장의 한계를 돌파하는 수단이 될 수 있음
  - 남북관계의 흐름은 경제지형을 변화시키는 중요한 관건이 될 것임. 한반도 개방경제 체제의 확립은 한국경제의 성장을 한 단계 도약시키는 계기가 될 수 있음. 따라서 북한을 개방경제 체제로 통합하여 한반도 경제공동체의 틀을 점차적으로 확대하는 것이 요구됨
  - 역동적 경제성장의 잠재력을 지속시키기 위해서는 남북관계의 틀을 넘어서 동아시아 지역 단위에서 협력의 토대를 구축하는 것이 필요함
- 이를 위해 남북경제협력 및 동북아 경제협력을 점차적으로 확대 강화시켜 나가야 함
  - 개성공단 사업 추진을 통한 남북경협 성공적 모델 창출
  - 에너지, 금융, 환경문제 등의 동북아 협력체제의 구축
  - 동북아 경제허브로서 동북아 물류, 금융, 연구개발 거점의 구축
- 한반도 평화체제와 다자간 안보협력 네트워크의 구축



- 외교안보 정책은 냉전시대의 유산인 동맹에 기초한 절대 안보의 개념에서 탈피할 것을 요구하고 있음. 즉 '자주냐 동맹이냐'를 넘어 남북한 평화체제를 영속화하기 위해서 동아시아 다자간 안보협력을 추진하는 것이 필요함. 이를 위해 한국의 외교안보 역량의 혁신과 강화가 요구됨
- 한반도 평화체제의 구축과 동시에 남북관계의 틀을 넘어서 동아시아 지역 단위에서 협력의 토대를 구축하는 것이 요구됨
- 다자간 안보협력체제 실현을 통해 외교안보 분야에서 미국, 중국, 일본, 러시아 등의 강대국들과의 실용적이면서도 유연한 정책을 펼침으로써 한반도의 평화 유지 및 동북아 지역에서의 자주적 위상을 강화할 수 있음

<그림 2> 한반도 평화체제의 구축과 개방경제로의 통합



## ② 내부개혁을 통한 새로운 가치창조

### □ 대외개방과 내부개혁의 연계

- 대외개방은 대외정책의 의미를 넘어서, 내부 개혁을 위한 계기가 되는 동시에 내부 개혁은 개방을 체계적으로 준비하기 위한 수단이 됨. 따라서 대외개방-내부개혁-대외개방의 선순환 구조를 만드는 것이 중요함
- 개방을 통한 제도개혁의 추진
  - 적극적 개방 찬성론자들은 대외개방을 통해 지지부진한 경제개혁을 일거에 진전시키는 효과에 특별한 기대를 하고 있음

- 세계화의 추진은 시장개방 이외에 국제규범 및 선진국 제도와 관행의 광범위한 적용을 요구하는 것임. 따라서 선진국 진입의 필수조건이라고 할 수 있는 글로벌 스탠더드를 경제, 사회 전반에 걸쳐 완비하는 계기로 활용할 수 있을 것으로 기대하고 있음

- 하지만, 개방에 의한 충격적 개혁 요법은 의욕이 앞선 나머지 민주적 절차에 대한 존중과 사회적 공감대 형성을 경시함으로써 개혁의 실패를 가져올 우려가 있음

#### □ 가치혁신으로서 내부개혁

- 선진화의 의미는 단지 미국식 표준의 적용이나 시장주의의 일방적 수용이 아니라 한국사회를 새롭게 업그레이드할 새로운 가치 창출을 의미하는 것이어야 함

- 단지 선진국 모델의 이식이 아니라, 한국이 대내외적으로 처한 환경과 현재의 제도적 배열과 문화를 고려한 모델이어야 할 것임.
- 정치, 경제, 사회, 문화 전반에서 일관된 정합성을 유지하고 각 부문간 균형 발전을 도모하는 모델이어야 함.
- 단순한 규범적 지향성을 표현하는 것이 아닌 현재 조건 속에서 실행가능한 모델이어야 함

- 개방의 충격에 대한 사후적 처방이 아닌, 미리 체계적으로 준비하고 적극적으로 관리하는 의식, 관행, 제도의 재정립이 필요함

- 기존 시스템과 제도를 선진화하기 위한 개혁의 추진에는 대부분 공감하지만, 내부적 개혁 노력을 포기하고 개방의 충격을 통한 외부적 압력에 의해 급진적 개혁이 이루어질 때는 의도하지 않은 문제를 야기할 가능성이 큼
- 내부개혁을 통해 우리의 경제·사회적 체질을 질적으로 강화함으로써 세계화에 대한 능동적 대응을 도모함

- 전략적 개방을 위해서는 경쟁력 강화를 위한 국내적 개혁과 함께 공공성 확보를 위한 법제도적 장치 마련이 선행되어야 함

- 앞으로 추진될 서비스시장 개방은 문화산업, 지적재산권, 의료, 교육 등에 걸쳐 있으며, 따라서 이것은 국민들의 삶의 질과 직결되는 문제인 동시에 공적 사회서비스의 문제와 관련 있음
- 교육·의료·방송·통신 등의 개방은 사회·문화 영역의 공공성을 침해할 위험이 있음
- 이 분야에서 국가 혹은 공적부문의 역할과 시장기제의 도입 정도에 대한 검

## 도가 필요함

- ‘경쟁우위’(competition advantage)에서 ‘가치혁신’(value innovation)으로의 전환
  - 기존의 경쟁 지표가 아닌 경쟁 자체를 넘어서는 가치혁신에 초점을 맞춤
  - 치열한 글로벌 경쟁의 한가운데 놓여 있는 기업 및 국가들의 혁신전략으로서 경쟁의 틀을 깨는 새로운 인식과 발상의 전환을 요구함
  - 예컨대, 다국적기업이 한국에 투자하는 것은 임금, 지가, 세금 등 비용 면에서 유리하기 때문이 아니라 우수한 인적자원의 존재가 가장 큰 매력으로 작용하고 있음. 비용 경쟁보다는 우리의 강점을 더욱 살리는 방향으로, 즉 차별화된 발전전략으로 전환되어야 함
  - 단지 경쟁력 강화를 위한 제도와 시스템의 개혁이 아니라, 모든 부문의 내생적 발전을 위한 기반을 마련하고 모두의 삶의 질을 전반적으로 향상시키기 위한 가치혁신이 되어야 함

## □ 내부개혁을 위한 정책과제

- 기업의 사회적 책임 강조
  - 대기업의 독점에 대한 규제완화가 아니라 오히려 공정한 경쟁시장을 위한 기업권력에 대한 규제가 필요함. 시장개혁을 통해 공정하고 투명한 경쟁질서를 확립해야 함
  - 이를 통해 자원배분의 효율성 및 대내외 신뢰도 제고를 통한 투자유치 및 생산성 증가를 기대할 수 있음
  - 이것은 기업과의 대립이 아니라 ‘새로운 가치’를 위해 기업의 협조와 유인 노력을 기울이는 것에 초점을 맞추고 있음
- 소비자의 권익 보호
  - 환경, 건강, 소비에 대한 사회적 견제 및 감시체계 구축과 더불어 기업의 책임을 유인하는 정책의 시행
  - 피해자 법적 구제수단 활성화 및 피해정보의 신속한 전달을 위한 네트워크의 구축
- 다문화 사회
  - 세계화에 대한 대내개혁의 과제를 단순히 글로벌 스탠더드의 도입에 그치지 않고, 다양한 민족과 인종이 공존하는 ‘다문화 사회’의 가치를 정착시키는 새로운 인식과 제도를 정착시킴. 이를 보편적 인권 의식의 고양으로 연결시킴으로써 민주주의적 가치를 드높이는 사회적 발전을 추구함

## (2) 성장과 분배의 선순환: 경제정책과 사회정책의 연계

### ① 정책 패러다임 전환의 필요성

#### □ 권위주의적 발전국가 모델의 한계

- 한국은 그동안 국가 주도의 경제개발정책을 통해 압축적 근대화와 높은 경제 성장을 달성하는 데 성공적이었음. 그러나 이러한 발전국가 모델은 성공과 동시에 위기의 원천이기도 함
- 발전국가는 자원의 전략적 할당과 다양한 정책도구를 통해 특정 부문 및 기업에 특수한 개입을 하는 과정에서 국가와 일부 자본부문 간의 긴밀한 연결망과 특수한 유착관계를 발생시킴. 이에 따라 대기업의 시장 독점적 지위 유지, 외부로부터의 재정투자과 차입자본에 의존한 경제활동, 부패와 정경유착 등 구조적 문제를 지님
- 발전국가 모델은 성장동력의 소진, 모방 전략의 한계, 참여의 위기, 사회통합의 위기 등 여러 문제들로 인해 새로운 전환의 위기를 맞고 있음

#### □ 지속성장의 위기

- 과거 한국경제는 고성장을 지속하면서도 분배가 개선되는 호순환 구조를 유지하였음. 그러나 대내외적 환경 변화로 성장세가 둔화되고 소득분배가 악화되는 이중의 어려움을 맞고 있음. 즉 세계화와 기술혁신 등의 환경 변화 속에서 성장의 분배 효과(trickle-down 효과)가 사라지고 있음
- 산업간 연계관계의 약화
  - 글로벌 경쟁력을 갖춘 소수 대기업과 가공 조립위주의 중소기업으로 양분화된 경제구조로 인해 대기업-중소기업간, 최종재-소재부품간 연계구조가 취약함
- 수출-내수간 연계성 약화
  - 과거 한국경제는 수출주도의 성장이라 불릴 정도로 수출이 내수 및 투자를 자극하여 전반적 국민경제의 활성화를 이끄는 메커니즘을 가지고 있었음. 그러나 90년대 후반 개방과 세계화에 따라 수출 증가가 내수 확대에 이어지지

## 않는 구조가 이어짐

### ○ 생산-고용간 연결고리 약화

- 생산·사무자동화 등 IT화의 진전으로 생산증대-고용유발이라는 선순환 고리가 약화되고 있음. '고용 없는 성장'의 구조가 현실화되고 있음

### ○ 불확실성과 단기주의적 행위의 문제

- 세계화 및 정보화의 빠른 흐름과 급격한 변화 속에서 기업의 현재 위치가 불안정하고 어두운 미래 전망에 휩싸이게 됨에 따라, 확실한 투자처를 찾지 못하는 불확실성이라는 요인이 발생하고 있음. 이는 기업투자의 감소 및 성장 잠재력 약화 요인이 되고 있음
- 경제주체들의 단기주의적 행위를 고착화시키는 요인이 되고 있음. 기업은 고위험투자를 꺼리고 비용절감 위주의 고용조정을 통해 단기수익 극대화에 주력하고 있음. 한편 노동계층은 단기적인 임금 극대화에 주력하며 대기업 노동시장의 경직성을 강화시키고 있음

## □ 사회양극화의 심화

- 우리 사회의 성장잠재력 약화 및 사회양극화 문제는 과거 불균형 성장 모델의 구조적 문제와 개방과 경쟁을 핵심으로 하는 시장주도의 경제논리의 문제가 중첩되어 있는 것임

- 성장을 통한 분배기제가 더 이상 작동하지 않고, 일자리 위기 현상이 표출되면서 양극화 문제는 더욱 악화되고 있음

- 사회양극화 문제는 사회갈등의 심화로 인한 사회적 비용 증대뿐만 아니라, 소득 감소 및 내수 약화를 발생시킴으로써 성장 잠재력을 저해하는 문제가 되고 있음

- 성장과 분배의 관계는 반드시 상충되는 것은 아니며, 서로 상승작용을 불러올 수 있음. 그러나 분배는 성장의 자연스러운 부산물이 아님. 따라서 '양극화 문제는 일시적인 것이며, 성장이 되면 자연적으로 해소되는 문제'라는 생각은 오류

- 참여정부의 정책이 그동안 동반성장을 강조했음에도 불구하고, 성장과 분배의 선순환의 고리를 잇는 구체적 전략과 정책 실행의 부재로 인해 사회경제적 양극화는 심화되고 있는 실정임

## □ 정책 간 연계와 통합의 부재

- 참여정부의 정책방향을 둘러싼 내부 갈등이 발생하고 있음. 한편으로는 ‘동북아중심국가’, ‘기업하기 좋은 나라’, ‘국민소득 2만불’ 등 경쟁력 담론에 기초한 비전이, 다른 한편으로는 ‘사회안전망 강화’, ‘사회통합적 노사관계’, ‘참여복지’ 등 사회통합 담론에 기초한 비전이 각각 제시됨
  - 경쟁력 담론은 주로 경제정책부서를 중심으로, 사회통합 담론은 사회정책부서와 정책자문그룹을 중심으로 존재함
  - 두 가지 목표 사이의 관계나 경제정책과 사회정책을 아우르는 장기적 사회발전 비전과 종합적 정책은 제시되지 못함. 장기적 방향성과 정책적 중요성에 대한 합의 실패를 가져옴. 이로 인해 단기적 부처별 이기주의, 재정확보 우선주의 등이 나타나고 있음
- 심지어 경제부서들 내에서도 향후 차세대 성장동력을 어디에서 찾을 것인가를 둘러싸고 경제발전 모델에 대한 상이한 비전과 목표가 각각 제시됨
  - 재경부를 중심으로 한 ‘선진통상국가’ 비전(2005)은 중국의 추격 등 제조업에 의한 성장의 한계를 인식하여 서비스 대외개방을 통한 동북아 비즈니스 허브화 전략을 주장함. 반면에 산자부를 중심으로 한국경제의 발전 경로와 특성에 주목하여 제조업의 혁신과 경쟁력 확보, 첨단산업 육성을 통한 ‘선진산업강국’ 비전(2005)이 제시됨
- 참여정부의 동반성장 전략에도 불구하고, 여전히 각 부처 및 기구들 간에 성장 우선의 논리와 분배 우선의 논리가 서로 상충되는 경우가 발생하고 있음
  - 이러한 상이한 이해관계 및 정책들 간의 조정과 관리 역할을 할 기구가 필요함

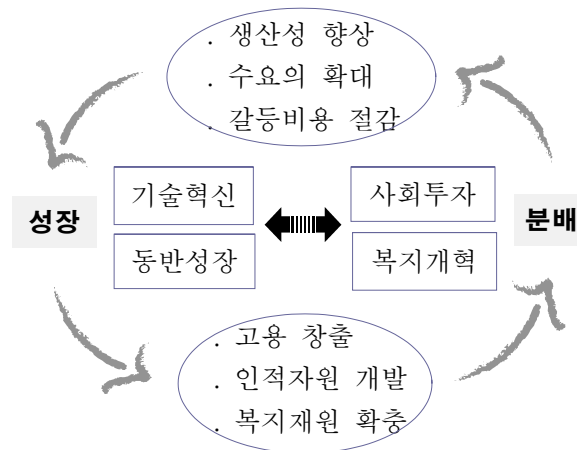
## ② 지속가능한 성장 전략

### □ 성장과 분배의 선순환

- 성장이나 분배의 이분법적 접근에서 벗어나야 함. 성장의 내용 자체가 균형발전과 공정분배를 가져올 수 있는 방식으로 이루어져야 하며, 분배의 내용 역시 단순한 재정지출과 사후 처방이 아니라 새로운 고용을 창출하고 이를 기반으로 성장 잠재력이 확대되도록 재조정되어야 함

- 성장잠재력 약화 및 사회경제적 양극화의 문제해결의 관건은 성장과 분배의 선순환의 고리들을 잘 포착하고, 이 고리에 정책역량을 집중하는 것에 있음
- 이러한 선순환 구조를 이루기 위한 성장의 핵심 고리는 ‘동반성장’, 분배의 핵심 고리는 ‘지속가능한 고용’이라고 할 수 있음

<그림 3> 성장과 분배의 선순환 구조



□ 지식기반경제로의 전환

- 새로운 성장동력을 창출하기 위해서는 기존 제조업 중심의 산업체제에서 지식기반형 경제로의 성공적인 전환이 필수적 요소임
- 저임금 생산 및 노동통제에 의존하거나 외부 자본의 양적 투입에 기반한 양적 성장모델은 지식기반경제의 도래에 따라 성장동력이 둔화되면서 경쟁력을 상실해 가고 있는 상황임
- 과거와 같은 자본과 노동력 등 물량위주의 요소투입형 경제발전에서 벗어나 기술혁신과 인적자원 개발에 기반한 신성장동력의 개발이 요구되고 있음. 글로벌 경제와 지식기반경제에서는 지식과 정보, 그리고 이를 잘 활용하여 고부가가치를 창출할 수 있는 인적 자원이 경쟁력의 원천이 됨
- 교육·훈련을 통한 인재양성에 대한 적극적인 투자, 기술혁신 과정에의 참여를 통한 노동자들의 지식과 기술 및 창의성의 활용, 권한 위임과 성과 배분을 통한 동기 유발 등 새로운 생산성 요소들에 초점을 맞춤

- 혁신 유인을 강화할 제도개혁과 함께, 교육개혁 및 연구개발투자 효율성 제고, 선진기업의 R&D센터 적극 유치 등이 필요함

#### □ 고용창출 경제성장 전략

- 지속가능한 성장을 실현하기 위해서는 무엇보다도 경제정책의 방향을 고용의 증대를 수반하는 경제성장 전략에 맞추어야 함
- 정보화 사회로 이행되면서 경제성장이 고용증대 없이 이루어지는 현상을 보이고 있으나, 정부의 정책적 의지에 따라서는 고용을 창출하는 경제성장으로 성장의 방향을 조율할 수 있음
- 더욱이 초고령사회로의 진입을 눈앞에 두고 있는 우리 경제는 생산가능 인구의 고숙련 근로자화와 더불어 노인, 장애인, 여성의 피고용능력(employability) 향상이 중요한 과제로 부각되고 있음
- 차세대 성장산업 육성
  - 고부가가치 신기술과 부품소재 산업의 집중 육성, 동시에 기존 산업부문에 고부가가치 수익모델의 창출. 이를 뒷받침하기 위해 연구개발(R&D) 지원, 혁신클러스터 구축 등이 필요함
- 서비스업 경쟁력 강화
  - 금융, 물류, 법률, 디자인, 문화, 스포츠 등 지식기반서비스 분야에서 경쟁력 강화를 통해 산업구조를 고도화하고 고급 전문인력을 양성

#### □ 동반성장

- 단순히 차세대 성장산업의 선택적 육성 발전이 아니라, 양질의 일자리를 얼마나 창출할 수 있을 것인지에 대한 정책적 관심을 가질 필요
  - 대기업 중심의 최종재 위주의 산업구조 속에서 차세대 성장 신기술 분야의 육성이란 기존 대기업 육성정책의 연장선상이 될 것이며, 산업의 양적 확대 전략에 지나지 않음
- 혁신형 중소기업 육성
  - 기존 대기업 위주의 성장은 고용 창출의 한계에 부딪히고 있음. 즉 첨단산업 및 수출위주의 산업구조는 국내 산업연관성 및 국내 고용 효과를 점차 상실



하고 있음, 반면에 중소기업의 고용 흡수율은 80%에 달하는 중요한 위치를 차지함.

- 따라서 중소기업의 활성화가 핵심 문제임. 다만 무조건적인 중소기업 육성정책이 아니라 새로운 가치를 높일 수 있는 혁신형 중소기업 육성전략이 필요함
- 대기업과 중소기업간 공정거래 및 공정경쟁 질서의 확립이 전제되어야 함
- 중소기업의 기회 확대는 경제 전체의 생산성을 높이고 고용을 확대하는 방안이 될 수 있음

○ 기업간, 산업간, 지역간, 노동부문간 등 국민경제 각 부문 간에 산업연관성을 높이고 협력적 네트워크를 구축하는 지속적인 동반성장을 추구

- 대기업과 중소기업, 수출부문과 내수부문, 첨단산업과 전통산업, 수도권과 지방 등 각 부문 간 연계를 강화, 이를 통해 경제성장의 성과가 경제 전체로 확산될 수 있는 시스템을 구축하는 것임

○ 즉 동반성장 전략은 성장 전략인 동시에 사회경제적 양극화를 해소하기 위한 새로운 분배 전략이기도 함

### ③ 지속가능한 분배 전략

○ 발전모델의 위기, 성장 동력의 소진, 정책 자율성과 국가능력의 제약 등 세계사적 전환은 복지 및 통합 정책의 물질적 기반을 약화시키는 요인이 되고 있음

□ 복지정책의 재구성: 경제-고용-복지정책의 연계

○ 사회양극화를 가져오는 것은 세계화와 기술혁신 등 외부적 요인과 더불어 경제 및 산업의 이중 구조화 등 내부적 요인들이 결합되어 있음. 따라서 사회양극화 문제는 노동정책이나 복지정책만으로는 해결이 불가능하며, 경제 및 산업정책, 노동, 고용, 복지정책 간의 유기적 결합이 필수적임

○ 사회양극화 문제는 경기변동에 따른 단기적 소득불평등의 문제와는 성격이 다른 구조적 차원에서 진행되는 문제임. 양극화 현상의 배후에는 성장-고용-분배의 선순환 구조의 해체라는 메커니즘이 작동하고 있음. 즉 성장이 양질의 고용을 보장하지 못하고, 고용이 빈곤을 해결하지 못하며, 고용의 질 향상이 생산성 향상과 성장 동력으로 작용하지 못하는 상황이 전개되고 있음

- 경제정책이 경쟁력 향상과 성장 육성만이 대안이 아닌 것처럼, 사회정책의 무작정 강화만이 대안은 아님
  - 양극화 문제에 대한 정책적 대응으로서 등장한 사회안전망 강화론은 근본적 해결책이 될 수 없음. 사후처방적인 사회안전망과 피해부문의 보호대책만 세우면 재정지출만 늘어날 뿐임
  - 사회복지도 여전히 시장에서의 패자를 보호하기 위한 잔여적인 정책수단으로 받아들여지고 있음

- 분배 전략의 재조정이 필요함
  - 단순히 재정지출, 물량투입, 경기진작 등 비용증대를 통해서가 아니라, 인적자원 개발, 일자리 창출, 고용확대 전략, 연관산업의 중소기업 활성화 등을 통해 성장-분배-성장으로 이어지게 하는 것이 핵심 과제
  - 복지정책을 수혜 중심이 아닌 고용창출 복지정책, 사회적 비용 절감 복지정책, 성장잠재력 확충 복지정책 등 새로운 역동성 확보 전략으로 전환해야 함

- 이와 같이 통합과 분배정책이 단순히 비용 상승의 요인이 아니라, 적절한 수준에서 조정되고 새로운 혁신으로 연결될 때, 새로운 수요를 창출할 수 있는 '가치혁신'의 전략이 될 수 있음

□ '지속가능한 고용'을 위한 사회투자

- 사회정책은 현재의 수요(needs)를 즉각적으로 만족시키는 것이 아니라, 미래를 위한 보장이 되어야 함.

- 현재 정부의 일자리 창출 정책은 단순한 양적 증대를 목표로 한 것이라는 점에서 사회양극화 해소 정책으로는 미흡함
  - 노동시장 최하위층이 종사하는 일자리는 대부분 저임금, 저숙련, 비정규직의 불안정한 일자리들이며, 반면 노동시장 중간계층이 종사해 왔던 '괜찮은 일자리'는 고용증가가 제대로 이루어지지 않고 있음. 저임금 단기고용의 일자리를 대규모로 창출한다는 계획은 노동시장 양극화를 해소하기는 커녕 더 촉진할 가능성이 높음.
  - 현재 정책적 지원을 통해 일자리를 인위적으로 늘리는 정책 역시 재정 지출 증대를 통한 양적 고용증대를 꾀하는 임시적이고 사후적 처방에 지나지 않음

- 양질의 고용을 계속해서 유지하는 것, 즉 '지속가능한 고용'이 목표가 되어야

## 함

- 교육·문화의 발전, 건강하고 안전한 생활의 추구, 인적자원 개발 등 새로운 시대 가치 지향의 변화에 주목할 필요가 있음
  - 발전에 대한 주민들의 욕구와 인식은 끊임없이 변화하고 있어서, 기존의 ‘굴뚝산업’, ‘개발’ 등으로 대표되는 무차별적인 개발이나 산업발전과 같이 단지양적인 성장의 추구에 머물지 않음
  
- 이는 교육, 문화, 환경, 정보 서비스 영역들에서 새로운 수요를 창출할 수 있음을 의미함. 이러한 기반 위에서 종합적이고 체계적인 혁신체제와 적극적인 사회투자가 이루어질 때 지속적 성장의 새로운 가능성을 만들어 낼 수 있음
  
- 사회적 일자리 창출
  - 보건, 보육 등 사회서비스 분야에 고용된 인력은 2000년 한국의 경우 전체 취업자의 2.2%에 지나지 않음. 미국 11.1%, 독일 10.3%, 스웨덴 18.4%에 달함
  - 선진국의 경우 공공 및 사회서비스 분야 고용의 규모가 가장 큰 반면, 한국은 도소매 음식숙박업 서비스 분야 고용규모가 가장 큰 부분을 차지함
  - 가족 부양과 기업복지 체제가 한계에 달함에 따라 사회서비스 분야에서 개인적 부담이 커지고 있으며, 노령화와 가족관계의 변화에 따른 사회서비스 요구가 증대하고 있음
  - 보육, 보건의료, 교육, 공공행정 분야에서 사회서비스 확대가 요구되고 있으며, 사회서비스 인프라의 확충은 새로운 수요 창출의 계기가 될 수 있음
  - 사회적 기업 모델 개발 등 사회적 일자리 창출에 초점을 맞추는 정책이 필요함

## □ 적극적 복지체계로의 전환

- 영원한 번영은 없고, 다만 새로운 기회가 있을 뿐
  - 빈곤이 사회적 배제를 유발하거나 사회적 배제가 만성적 빈곤을 유발하는 상황이 초래되고 있음
  - 예전에는 안정되어 보이는 직업이나 사회적 지위에 있는 사람들도 현재의 저축과 보장이 없기 때문에 언제든지 빈곤 상태로 추락할 수 있는 위기 상황에 처하고 있음
  - 빈곤선상의 집단은 저임금과 실업의 순환에 빠져서 저임금을 받는 일자리를 구하기 때문에 안정된 취업으로 이어지지 못하고 있음
  - 우리의 경우 장기실업과 불완전고용의 결과 구직 포기를 포함하는 비경제활

동인구의 증대로 나타나고 있음

- 개인 생애 주기마다의 실패가 완전한 사회적 배제로 이어지지 않고 부분적 실패로 끝날 수 있도록 재할가능성에 초점을 두는 복지정책이 필요함

○ 복지정책은 ‘자원의 재분배’에서 ‘가능성의 재분배’로 전환되어야 함

- 즉 국가의 역할은 재정지출을 통한 일방적인 수혜가 아닌 ‘사회적응력의 확대’에 초점을 맞추고, 개인의 생애기회 관리능력을 확보하는 방향으로 전개될 필요가 있음
- 적극적 복지는 개인의 다양한 경험과 정체성에 주목하며, 삶의 기획 능력을 지원하는 사회적 프로그램을 강화하는 것임
- 적극적 복지정책은 국가에 대한 의존성을 줄이고 취약계층의 행동 잠재력을 이끌어냄으로써 개인 주도성과 책임을 강조함
- 그것은 삶의 기회 및 재할가능성, 인적 자원의 개발, 생태 및 문화, 안전의 가치에 주목하는 새로운 복지정책을 뜻함

## 5. 추진 전략

### (1) 사회협약

- 우리 사회 갈등의 폭과 수준이 크고 구조화되고 있어서 어떤 개혁 의제도 순조롭게 추진되기가 어려운 것이 현재의 조건임. 따라서 불필요한 사회적 갈등을 최소화하고 선택과 집중을 통해 국가자원을 효율적으로 활용할 수 있는 조건을 만드는 ‘사회협약’이 새로운 국가비전을 성공적으로 이끌기 위한 구체적 방법과 전략으로 제시될 수 있음

□ 세계화 시대 사회협약의 사례들

○ 스웨덴의 ‘산업협약’(1997)

- 1930년대 사민당과 대기업 간의 대타협에 역사적 기반을 두고 있음(살트웨버든 협약, 1938)
- 노조는 신기술 도입을 적극 받아들이고 임금인상 요구를 자제하는 한편, 기업은 높은 세금부담을 감수함으로써 사회보장과 재교육을 통해 고용가능성 높이는 사회 장치를 만드는 데 기여함
- 이는 무엇보다 사민당, 기업, 노조가 공동의 이해를 가지고 긴밀하게 협조하였기에 가능했음

- 네덜란드 ‘바세나르 협약’(1982), ‘새로운 방향(New Course) 협약’(1993)
  - 1970년대 이른바 ‘네덜란드 병’을 치유하는 목표를 가짐
  - 전통적인 조합주의적 사회협약도 아니고, 신자유주의적 대응도 아닌 세계화에 대한 새로운 구조적 적응 방식으로 평가받음
  - 임금안정과 근로시간 단축을 골자로 하는 기초 협약을 원칙으로 함. 지속적인 협약 체결을 통해 과도한 노동비용과 복지비용을 경감시키고, 지속적인 경제 성장과 고용창출의 성과를 내는 데 성공
  
- 아일랜드 ‘국가재건 협약’(1987-90), ‘파트너십 2000’
  - 경기침체, 고실업, 재정적자 등의 상황에서 1987년 이후 6차례의 사회협약을 체결해 왔음
  - 이를 통해 외자유치에 성공함으로써 서유럽 내 중상위 부유국으로 도약하게 됨
  - 초기 협약들이 중앙집중화된 임금교섭을 통해 임금인상을 억제하고 경쟁력을 강화하는 신조합주의적 타협이었다면, ‘파트너십 2000’이후에는 여성, 실업자, 종교 등 시민단체도 참여하여 사회적 평등, 교통 및 연금 등 다양한 차원에서의 사회적 합의를 모색해 왔음
  
- 이외에도 핀란드 소득정책협약, 덴마크의 유연안정성 타협, 스페인의 실업해소를 위한 사회협약 등 각국의 조건과 상황에 맞는 사회협약 모델이 개발되고 실행되어 왔음

<표 7> 성공적 사회협약의 사례

	스웨덴	네덜란드	아일랜드
배경	경제위기	‘네덜란드 병’	‘유럽에서 가장 가난한 나라’
체결 내용	○ 샬트웨버든 협약: 사용자는 노조를 교섭상대 인정, 노조는 사용자의 경영권 인정 ○ 산업협약: 임금억제, 고용창출	○ 바세나르 협약: 임금억제, 노동시간 단축 ○ 새로운 방향 협약: 산별단체협약에 탄력성 부여	○ 1차~3차 사회협약: 경제위기 극복, 경제성장, 경쟁력 강화 ○ 4~6차 사회협약: 사회적 형평과 분배
체결 주체	사민당, 기업, 노조 대표	노사대표+정부	국가경제사회위원회, 이익단체와 NGO 참여
성과	경제 대성공, 스웨덴 모델로 정착	경제개혁, ‘네덜란드의 기적’	외자유치 환경 조성, 유럽내 중상위 부유국
요인	노사대표가 정부 정책수립	노사정 자문기구의 정책	이익단체의 폭넓은

	과정에 참여	협약 및 자문 역할, 연립정권 구성으로 정책 일관성	참여와 국민적 지지, 협약사항 이해 여부 관리 통제
--	--------	------------------------------------	------------------------------------

(자료: 삼성경제연구소, 『매력있는 한국: 10대 선진국 진입전략』, 2005, 313  
재구성)

- 성공으로 평가되는 사례를 볼 때, 사회협약의 표준화된 모델은 존재하지 않음.  
사회협약의 필요성을 각 경제주체들이 인식하고, 각국의 사회적 조건과 상황에 맞는 모델을 구준한 시도와 시행착오 속에서 만들어가는 것
  - 사회적 조건에 대한 공감대가 형성되고, 이를 바탕으로 사회협약의 필요성이 주요 참가 집단 및 전 국민에게 호응을 얻는 것이 필요함. 이 과정에서 정부의 적극적이고 효과적인 개입이 요구됨
  - 사회적 신뢰가 바탕이 되어야 하며, 이것이 무너지면 사회협약도 실패함을 볼 수 있었음. 신뢰는 금방 만들어지는 것이 아니며 지속적인 대화의 시도 속에서만 형성될 수 있음. 따라서 장기적인 로드맵에 바탕한 꾸준한 사회협약의 시도가 이루어져야 함

□ 우리사회의 사회협약

- 사회협약의 현재 조건
  - 협약 참가자들 사이의 신뢰가 부족하고, 협약 참가자들의 대표성에 한계가 있으며, 사회적 타협에 대한 필요성과 현실 인식에 대한 공감대가 충분하지 못한 조건 속에서 사회협약의 추진이 실질적으로 이루어지기가 어려운 상황임
  - 기업의 경우 투자를 꺼리는 이유가 적당한 수익모델을 찾기 어렵고 투자위험이 크다는 데 있다면, 노동계의 경우 협약을 주저하는 이유가 고용안정성, 일자리 창출 등이 과연 보장될 수 있느냐에 대한 신뢰의 문제에 있음
- 사회협약의 추진
  - 첫째, 합의가 비교적 가능하고 쉬운 의제부터 설정해 합의를 도출함으로써 신뢰를 축적함
  - 둘째, 합의된 사안이 현실적으로 힘 있게 추진될 수 있기 위해서 대표성 있는 집단들의 참여가 이루어져야 함
  - 셋째, 사회협약이 단기적 시도가 아닌 제도화를 통한 안정적 정착을 위해서는 끊임없이 타협을 매개하고 이해당사자들을 설득해가는 정부 및 정당의 적극적인 역할이 요구됨

## (2) 능동적 정부

### □ 세계화 시대 국가의 전략적 역할

- 최근 세계화와 신자유주의의 세계적 조류는 국가의 쇠퇴와 시장주의의 득세를 의미함. ‘지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 크다’는 인식 속에서 국가의 위상과 역할의 변화가 모색되고 있음
- 세계화의 전개 과정에서 정부의 역할이 전보다 덜 필요한 것이 아니라 오히려 국가의 매개적, 전략적 역할을 더욱 필요로 하고 있음
  - 시장과 국가의 이분법이 아닌, 국가의 새로운 역할 조정이 필요함
  - 세계화의 다양한 문제들에 대처하는 국가의 적극적 역할이 필요함
  - 정부는 시장경쟁의 공정성을 확보하고, 시장의 실패를 보완하며, 다양한 사회적 이해관계의 조정을 도모하고, 나아가 지방, 국가, 지역, 전지구를 연계하는 핵심적인 제도로서 자리매김될 수 있음
- 정부의 역할이 중요한 것은 우리 사회의 핵심 과제인 성장과 분배의 선순환 관계가 단순히 생산 영역과 분배 영역 간의 기능적 조정으로만 해결되지 않기 때문임. 이 두 영역을 매개하는 중요한 조정기제는 사회세력간의 합의구조를 이끌어 내는 정치적 조정이라 할 수 있는 만큼 정부의 적극적 역할이 요구되고 있음

### □ 국가와 정부의 재구조화를 통한 국가능력의 복원

- 국가능력의 상실은 단지 세계화로 초래된 것만은 아니며, 국가의 내생적 위기에서 비롯된 것이기도 함. 시장주의의 확산과 과거 권위주의 시대에 대한 반작용으로 ‘작은 정부론’이 제기되면서, 사회경제적 과제에 대한 국가의 대응능력이 취약해질 수 있음
- 국가역량(competence)은 국가를 구성하는 정부, 기업, 개인, 사회가 지니고 있는 문제해결 능력과 학습을 통해 축적한 지식 및 자원을 의미함
  - 정부는 현재의 위기적 상황을 타개하고 미래의 명확한 전망을 제시하는 국가 비전을 일관성 있게 추진함으로써, 이 과정에서 국민 공감대를 형성하고 사회갈등을 조정하는 역동적 리더십을 발휘하여 국가역량을 결집하는 데 핵심적 역할을 할 수 있음

- 국가의 역할은 기존 권위주의 국가에서처럼 명령과 통제, 정치적 수단의 활용 위주에서 벗어나, 기획, 관리 및 조정의 능력을 필요로 하는 것으로 전환되고 있음
- 네트워크형 국가 시스템
  - 복잡하고 급변하는 세계 속에서 정부는 민주주의적이고 투명한 뿐만 아니라, 발 빠르고 유연한 대처 능력을 갖춰야 함. 이를 위해서는 다양한 정책수단들 사이의 긴밀한 연계 및 조정 시스템 등 전 분야를 아우르는 (interdisciplinary) 전면적인 시스템 재편이 필요함
  - 각 부처, 기업, 산업, 부문, 지역 등의 이해관계를 조정하고 서로를 긴밀하게 상호 연계하는 정책조정 능력을 강화시켜야 함
  - 나아가 경제, 노동, 복지, 교육, 환경, 정보, 문화 등 각 부문에서 혁신능력을 제고하는 한편 상호연계의 네트워크를 확보해야 함
- 민주적 거버넌스와 갈등조정 시스템 구축
  - 사후적 대처 위주의 사회갈등 문제의 대응은 높은 사회적 비용을 요구함. 정책 가이드라인 제시, 갈등영향평가제도, 정책협의체 등 사회적 합의와 시스템에 의한 갈등조정 제도에 초점을 맞추는 것이 필요함
  - 민주적 거버넌스는 정부, 시장, 시민사회의 다양한 주체들이 공동으로 참여하여 공동의 과제를 함께 해결해 나가는 협력체제를 지향하는 것임
- 책임 있는 국정운영, 신뢰받는 정부
  - 국가의 적극적 역할은 경제·사회적 행위자들의 신뢰에 기반한 참여 속에서 이루어질 수 있음
  - 각 경제·사회적 행위자들 사이의 신뢰수준이 낮고 사회의 투명성이 낮다는 점이 사회 발전방향에 대한 국민적 합의를 이끌어 내는 데 걸림돌이 되고 있음
  - 경제·사회적 행위자들이 지나치게 단기주의에 빠지면서 공통의 비전과 가치를 놓치고 서로간의 협력 기반을 상실하고 있음
  - 노사관계는 여전히 적대적이며, 정부는 공정한 규칙의 설정 및 중재자로서의 신뢰를 얻지 못하고 있음. 시민사회가 새로운 중재자 역할을 수행할 수 있는 가능성은 아직 검증되지 않았음
  - 미래의 보장을 '공적 신뢰'로 풀어가야 함. 지속가능하지 않은 약속이 되지 않기 위한 실질적 개혁과 노력이 필요함

### (3) 성찰적 공동체



□ 사회자본(social capital)의 증대를 통한 사회적 합의의 기반 마련

- 우리 사회는 민주화 이행에 따라 사회갈등이 급격하게 표출되고 있으며, 계층, 세대, 지역, 이념 등 다양한 갈등 요인들이 복합적이고 중첩적으로 발생하고 있음
- 또한 장애인, 여성, 비정규직, 외국인노동자, 학력 차별 등이 만연함으로써 취약계층의 인권이 침해되고 불공정한 경쟁이 일상화되고 있음
  - 이러한 차별문제를 해결하지 않으면 사회적 배제 계층이 확대되는 등 사회통합과 역동성을 상실한 우려가 제기되고 있음
  - 사회적 약자에 대한 차별과 사회적 배제는 이들에게 실업, 빈곤, 질병, 일탈 등 사회문제가 집중되는 결과를 가져옴. 이것은 사회적 취약계층을 영속적으로 주변화하고 고립화할 수 있음
- 사회적으로 배제된 집단을 사회의 정당한 한 성원으로 받아들이기 위해 다양한 수준에서 사회통합 노력이 필요함
  - 권위주의적 발전모델의 '극단적 배제'와 시장주의의 '경쟁적 배제'를 넘어서 성찰적 시민사회의 역량에 기반을 둔 다원적 통합 모델을 구축
- 우리 사회는 갈등 해소 및 사회적 합의를 위한 사회문화적 기반이 취약함
  - 시민들의 정책 참여 경험이 거의 없고, 다양한 이해당사자들이 갈등 사안을 협상을 통해 해결하는 문화적 전통과 노하우의 축적이 부족함. 이에 따라 합리적 협상과 이익의 조화 보다는 감정적 대립과 집단 이익을 우선하는 모습이 보임
- 낮은 사회적 신뢰와 합의의 부재는 사회의 비효율성을 초래하고, 나아가 참여의 위기와 사회통합의 저해를 가져옴
  - 갈등을 대화와 협상으로 해결함으로써 사회적 비용을 최소화하는 방안이 요구됨
  - 미래의 가치를 위한 대화와 타협은 단기주의적 행위의 시정을 통한 긍정적 효과를 가져올 수 있음
- 신뢰, 규칙 준수, 상호존중의 문화 등은 사회자본(social capital)의 핵심 요소로서 작용함
- 대화와 타협을 위한 신뢰사회의 정착

- 합리적 절차와 규범을 통한 갈등 해결의 일관된 추구는 신뢰를 구축하는 데 기여함
- 공존의 가치를 위한 문화적 기반 및 교육 프로그램의 활성화를 통해 사회적 합의와 협력의 기반을 형성

□ 개인의 자율성과 사회적 연대가 조화되는 성찰적 공동체

- 오늘날 사회는 단일한 가치와 강력한 결속력에 의해서 유지된다고 보기 어려움. 자신과 견해가 다른 사람들을 배제하거나 집단 이익 추구에만 몰두하는 사회는 내부적 동질성의 추구하고 함께 외부적 폐쇄성을 야기할 수 있음
- 현대사회의 개인들은 공동체의 문화와 관행을 무조건 받아들이는 것이 아니라 그것의 가치와 함축성을 따져서 공동체에 대한 참여를 결정하고 있음. 고정된 권위에 만족하거나 개인의 목소리를 존중하지 않는다면 공동체로서의 기능을 제대로 수행할 수 없게 될 것임
  - 이런 점에서 성찰적 공동체는 성원들의 참여와 노력에 의해서만 형성, 유지, 발전될 수 있는 것임. 고정불변의 가치가 아니라 스스로 끊임없는 변화와 재구성의 과정을 거쳐야만 공동체적 가치를 실현할 수 있음
- 개인의 자율성과 사회적 연대가 조화를 이루는 사회를 추구함
  - 시민의 권리와 책임을 함께 강조함. 즉 타인에게 책임을 전가시키기보다는 자신의 행위의 결과에 대한 책임을 지는 성숙한 자세가 필요함
  - 이와 더불어 개인과 공동체의 삶의 별개의 것이 아니라 함께 하는 것임을 인식하여 공공의 선에 부합하는 행동을 이끌어 내기 위한 노력을 기울임
  - 이를 위해서는 다양한 개인 및 집단들을 연결시키는 신뢰의 네트워크와 확장된 호혜성의 공간을 만들어 가는 것이 필요함
- 즉 성찰적 공동체는 자율적 역량의 증진을 통한 활력 있는 시민사회의 구축과 더불어 서로의 차이에 대한 인정과 사회적 배려를 통한 사회적 연대를 추구하는 것을 의미함

6. 결론

□ 국가비전과 미래 전망

- 안과 밖에서 열린 세계

- 사람, 자본, 기술, 정보의 글로벌 네트워크로 긴밀하게 연결되는 글로벌 개방 경제와 혁신 시스템이 갖추어진 사회
- 한반도 평화체제의 구축과 동아시아 협력 네트워크 속에서 평화와 공존의 세계질서가 정착되는 사회
- 새로운 문화와 가치에 대한 열린 태도를 통해 다양한 민족과 인종이 공존하는 다문화 사회의 가치가 구현되는 사회

○ 활기차고 조화로운 경제

- 기술혁신과 인적자원 개발을 통해 지식과 창의성의 활용, 동기 유발, 개인의 능력과 가능성 확대를 이끌어 내는 역동적인 경제 성장
- 대기업과 중소기업, 수출부문과 내수부문, 첨단산업과 전통산업, 수도권과 지방, 정규직과 비정규직 간에 균형적 발전이 이루어지는 사회

○ 모두의 삶의 질이 높은 사회

- 성장과 분배, 인간과 환경, 남녀, 계층, 세대 간 균형적 발전을 통해 낙오자 없는 지속가능한 사회를 이룸
- 사회적 약자에 대한 배려와 서로의 차이에 대한 인정을 통해 더불어 사는 공동체의 가치를 추구
- 창의적 아이디어를 마음껏 발휘할 수 있는 참여와 협력의 공동체를 만들어 문화적 창조력을 드높임
- 환경, 건강, 문화, 정보 등 삶의 질을 추구하는 새로운 미래 가치의 실현

○ 희망을 주는 정치

- 새로운 국가비전과 체계적인 추진 전략의 제시를 통해 우리 사회 변화의 필요성과 현실 인식의 공감대를 이끌어내는 한편, 정치적 혼란을 극복하는 전면적 쇄신을 통해 국민들에게 기대와 희망을 불러일으킬 수 있음
- 그것은 이념, 노사, 세대, 계층, 지역의 첨예한 갈등구조와 대결적 정당체계를 넘어서는 새로운 정치질서를 만드는 것을 의미함. ‘민주 대 반민주’, ‘개혁 대 수구’라는 ‘전선의 정치’가 아닌 세계화 시대의 갈등과 혼란을 극복하는 새로운 ‘통합의 정치’를 제시함
- 희망의 정치는 세계화 시대에 걸맞은 새로운 집합의식을 형성함으로써 국민 통합적 가치를 제고함

## 한국의 미래발전 구상: 창조국가전략과 균형발전전략

성경룡 (국가균형발전위원장)

### I. 한국의 경제발전 단계

#### 1. 경제발전 1단계

- 요소투입형 성장, 투자주도형 성장
- 성과: 초기단계의 고도성장 실현

#### 2. 경제발전 2단계

- 요소투입형과 혁신주도형(창조형) 성장의 혼재
- 1987년 민주화 이후 20년 정도 지속
- 외환위기의 경험, 샌드위치 딜레마, Positioning Trap

#### 3. 경제발전 3단계

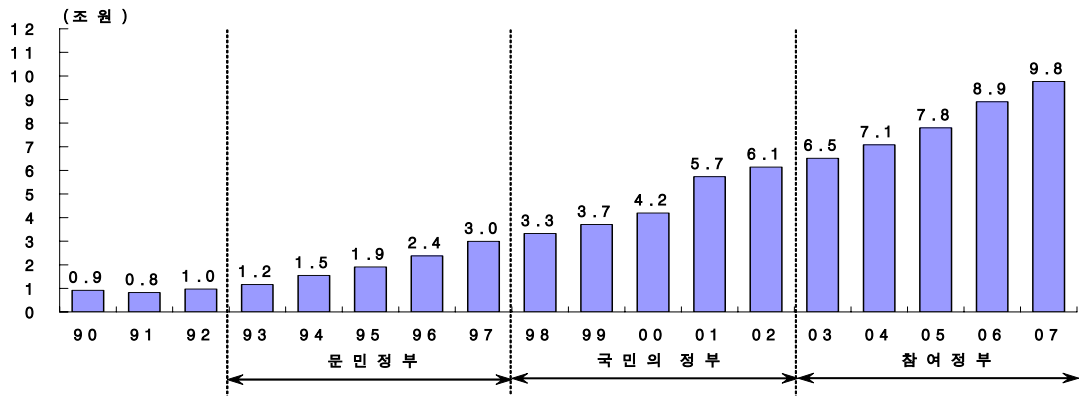
- 혁신주도형 경제
- 창조형 경제, High Concept & High Touch 경제
  - 3차원 발전전략: 내생적/내포적 발전(핵심) + 외연적 발전 + 속도
- 현재와 미래의 어려움: 혁신주도형/창조형 경제로의 전환 지연 (성장률과 생산성 하락)

기 간	GDP 증가율	성장기여도			
		취업자수	인적자본	물적자본	총요소생산성
1980-1990	8.3	1.9	0.8	3.3	2.3
1991-2000	6.0	1.1	0.9	2.7	1.3
2001-2005	4.4	1.0	1.0	1.9	0.4

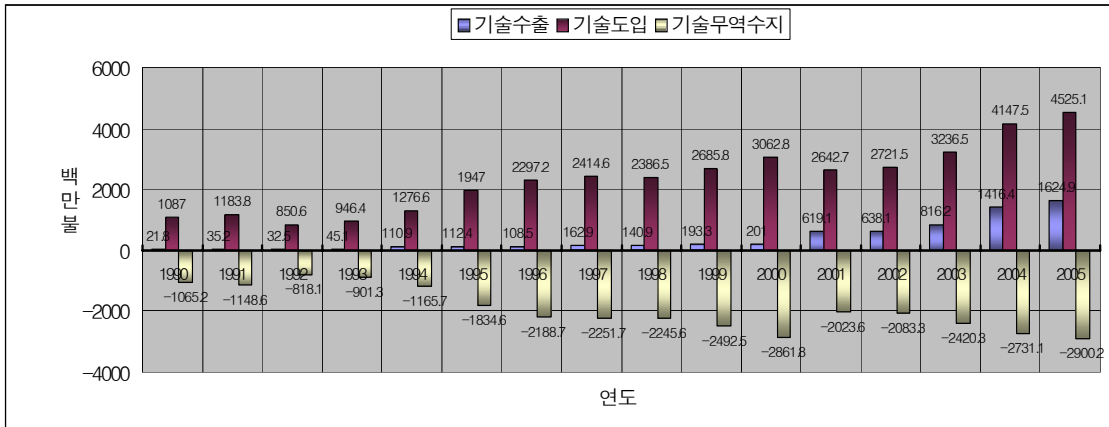
## II. 한국의 저혁신 함정

### 1. 공공부문

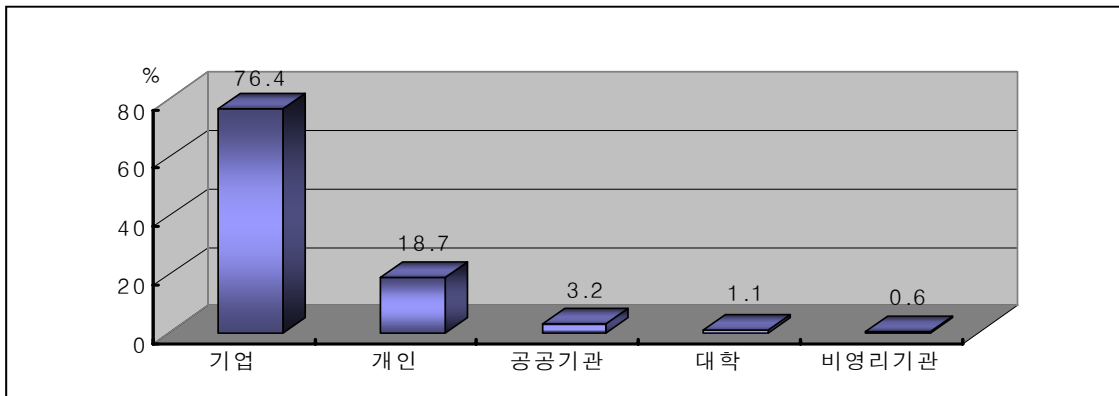
#### □ 연구개발 예산의 증가



#### □ 연구개발의 질적 성과 저조: 논문, 특허, 휴면특허, 기술수지



#### □ 대학과 공공연구기관의 성과 저조 (총 특허 대비 주체별 비율)

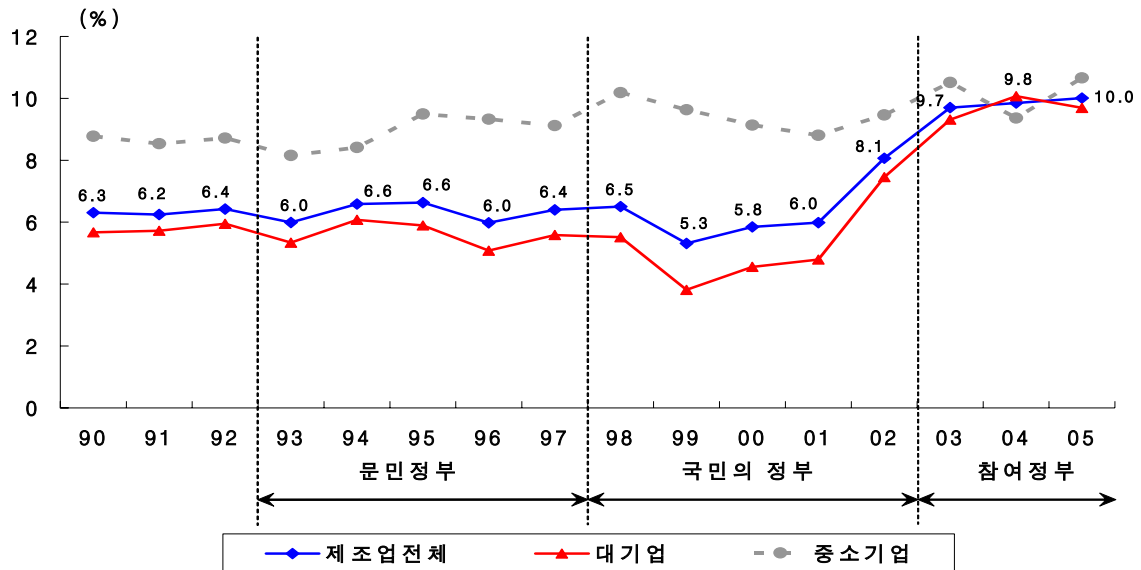


## 2. 기업부문

□ 기업의 연구개발 투자 미흡: low creativity (상장사 대상)

구분	2006년		2005년	2004년
	회사 수	비중(%)	회사 수	회사 수
10%이상	7	1.32	7	8
5~10%미만	19	3.58	18	19
3~5%미만	49	9.23	44	43
1~3%미만	124	23.35	125	124
1%미만	221	41.62	229	224
0%	111	20.90	108	113
합계	531	100.00	531	531

□ 기업의 위험회피 성향 (총자산대비 현금보유 비중): low risk-taking



□ 기업의 미래준비 미흡 (대한상의 조사, 2007.1)

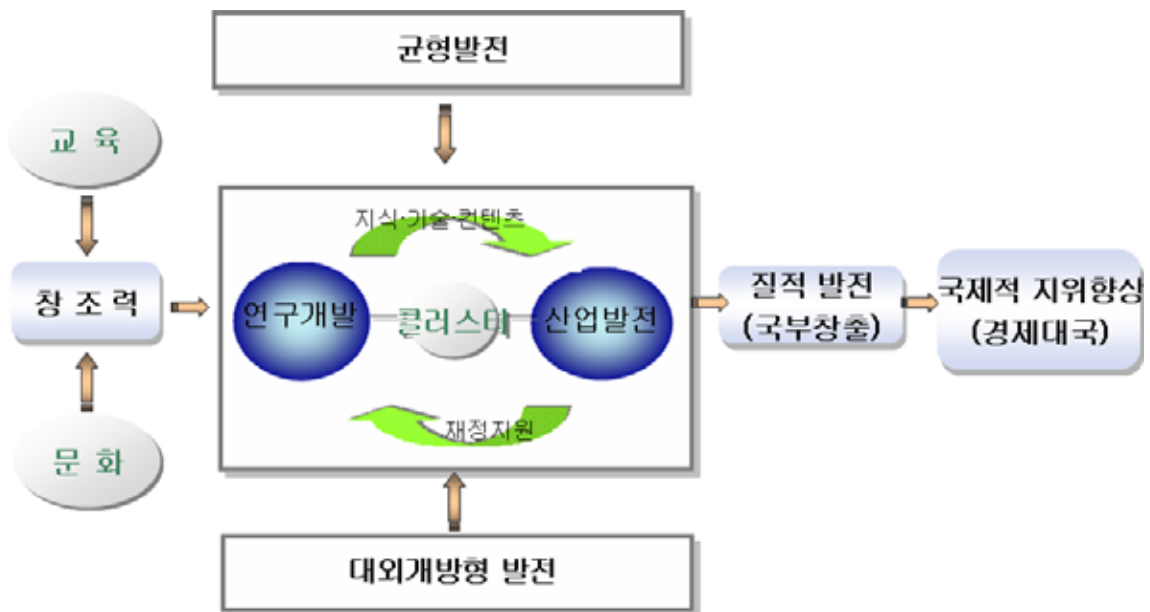
향후 3년 이후의 미래수익 원 확보 여부	확보하지 못하고 있음 (53.5%)
신규사업 추진이 부진한 이유	신사업 발굴이 어려움 (40.4%), 투자자금 조달애로 (22%), 진입장벽 등 각종 규제 (16.3%), 기술력 등 내부역량 부족 (12.7%) - 전체적으로 기업내부의 요인: 53.1%

### 3. 개인의 전략적 선택

- 저위험-고수익 추구: 판사, 검사, 공무원, 의사 등
- 암기식, 시험위주의 낡은 교육

## III. 새로운 국가발전 모델

### 1. 창조국가 모델



### 2. G7 진입 가능성 전망

국가명	예상 성장률	2015		2020		2025	
		GDP (10억 달러)	1인당 GDP (달러)	GDP (10억 달러)	1인당 GDP (달러)	GDP (10억 달러)	1인당 GDP (달러)
이탈리아	1.5%	2045.7	35214	2203.8	37936	2374.1	40868
캐나다	3%	1517.7	47034	1759.4	54526	2039.6	63210
한국	4%	1326.3	27371	1613.6	33301	1963.2	40516
	5%	1431.8	29549	1827.4	37713	2332.3	48132
	5.5%	1487.3	30694	1943.8	40115	2540.5	52429
	6%	1544.6	31876	2067.0	42658	2766.1	57087

### 3. 외연적 발전론에 대한 문제제기

- 단순 시장확대론, 작은 정부론
- 대규모 토목공사론

## IV. 창조성 함양

### 1. Paul Horgan의 주장

- “상상할 수 없다면 창조할 수 없다. 존재하지 않는 것을 상상할 수 없다면 새로운 것을 만들어낼 수도 없으며, 자신만의 세계를 창조하지 못하면 다른 사람이 묘사한 세계에 머무를 수밖에 없다.”

### 2. High Concept, High Touch의 시대

- GM의 최고경영자 로버츠 루츠(Robert Lutz): “나는 우리 회사가 예술적 사업을 하고 있다고 생각합니다. 자동차란 엔터테인먼트이자 움직이는 조각품인 동시에 수송수단의 역할을 하기도 합니다.”

### 3. 창조국가의 개념

- 창조성 함양이 국정의 최고 목표
- 과학기술과 문화예술의 창조
- 산학융합을 통한 연구개발과 산업발전
- Schumpeterian State, Druckerian State, Brain Nation

## V. 산학융합의 추구

### 1. 연구개발의 질적 성과가 왜 낮은가?

- 국가와 대학/연구기관의 관계: 후견주의의 문제
- 기업의 폐쇄형 연구개발: R&D의 내부화



□ 한국기업의 실태: 표준화된 기술 + 중간수준의 임금

## 2, 개방형 연계개발(Open Connect and Develop: C&D)로의 전환

□ Procter & Gamble의 사례

- 50% 이상의 연구개발을 외주
- 7,500명의 내부 연구진이 150만명의 외부 연구인력과 연계
- 300개의 제품 생산, 1만 가지의 신규 기술 및 제품 연구개발

## 3. 기술과정(Technology Process)의 활성화

□ 기술개발-기술평가-기술거래-기술이전의 활성화

□ 한국의 현실

기술과정	주요 특징
기술개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ R&amp;D 투자 규모: 24조원 (세계 7위)</li> <li>■ 공급중심의 R&amp;D에서 수요중심의 R&amp;DB 또는 R&amp;BD로 전환 필요</li> <li>■ 제4세대 R&amp;D(미래지향성, 개방성 중시)로의 전환 필요</li> <li>■ 개방형 연계개발(open C&amp;D)의 추진 필요성</li> </ul>
기술평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기술평가 기관: 81개 기관 지정 (4개 기관 활발)</li> <li>■ 기술평가 전문인력: 250명 → 420명(2006)</li> <li>■ 기술평가 실적: 201건(2002) → 1,922건(2006)</li> <li>■ 기술평가 금융: 0.5조(2002) → 2.7조(2006)</li> <li>■ 신기술제품 공공구매: 0.5조(2002) → 1.6조(2006)</li> </ul>
기술거래	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기술거래 기관: 15개(2002) → 24개 (2006)</li> <li>■ 기술거래사: 126명(2002) → 338명(2006)</li> <li>■ 기술거래 방법: 직거래 78.3%, 기술중개자 활용 6.2%</li> <li>■ 기술 거래 시장규모: 10억(2002) → 74억(2005)</li> </ul>
기술활용 (이전, 창업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기술이전전담조직(TLO): 101개(2002) → 187개(2005)</li> <li>■ TLO 평균인력: 3.2명(2002) → 4.2명(2005)</li> <li>■ 기술이전율: 14.3%(2002) → 20.3%(2005)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학 9.3%(2005), 공공연구기관 30.0% (2005)</li> </ul> </li> <li>■ 기술료수입: 168억(2002) → 687억(2005)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학 69억(2005), 공공연구기관 618억(2005)</li> <li>■ 창업지원 예산: 2,700억(2002) → 5,610억(2006)</li> <li>■ 벤처기업수: 8,778(2002) → 11,543(2006.6)</li> <li>■ 혁신형 중소기업: 8,558(2003) → 17,512(2006)</li> </ul>
--	--

#### 4. 대학의 역할

- 모델: UCSD의 Connect Program
- 세계 선도대학의 경험
  - 대학 산하 기술이전 조직: 주식회사 형태
  - 대학 주변에 Science Park 조성
- 한국 대학의 현실
  - 우수 학생 독점 경쟁
  - 고시촌, 술집, 옷가게 cluster

### VI. 혁신클러스터와 신산업의 육성

#### 1. cluster의 개념

- innovation + entrepreneurship + ecology
- Alfred Marshall: "mysteries in the air"

#### 2. 참여정부의 클러스터 정책

- 개발시대의 오류 시정: 연구단지와 산업단지가 분리 조성된 오류를 연구개발기능과 생산기능의 유기적 결합을 통해 수정
- 클러스터 정책의 추진: 대덕R&D 특구, 7개 산업클러스터 육성
- 클러스터 정책의 확대: 우월한 원리의 확장 (기존 산업단지 외에 의료/식품/국방산업 등 새로운 클러스터 조성을 검토)

#### 3. 신산업의 육성

- 고려요소
  - 기술사슬에서의 위치, 기술분야간 연계성, 신규투자 가능성, 고

융확대 가능성, 기술별·산업별 역량과 국제적 비교우위 등

□ 유망 신산업 분야 (예시)

- IT·BT·NT 산업, 산업간의 융복합화(예, BIT, NIT, BINT)
- 환경산업, 에너지산업, 항공산업, 제약산업, 서비스산업(교육, 문화, 관광, 의료, 노인요양과 간호 등)
- 기업/산업, 대학, 연구기관, 정부 등이 협동작업을 추진하되 기업과 산업이 주도하게 지원

□ 신기술/신산업 육성의 효과

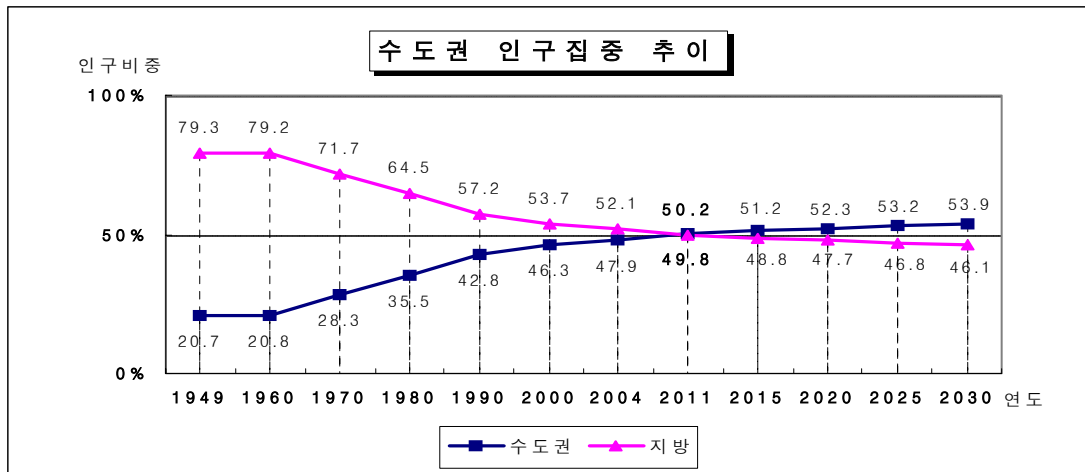
- 한국경제의 새로운 선도영역 개척

## VII. 균형발전전략의 지속적 추진

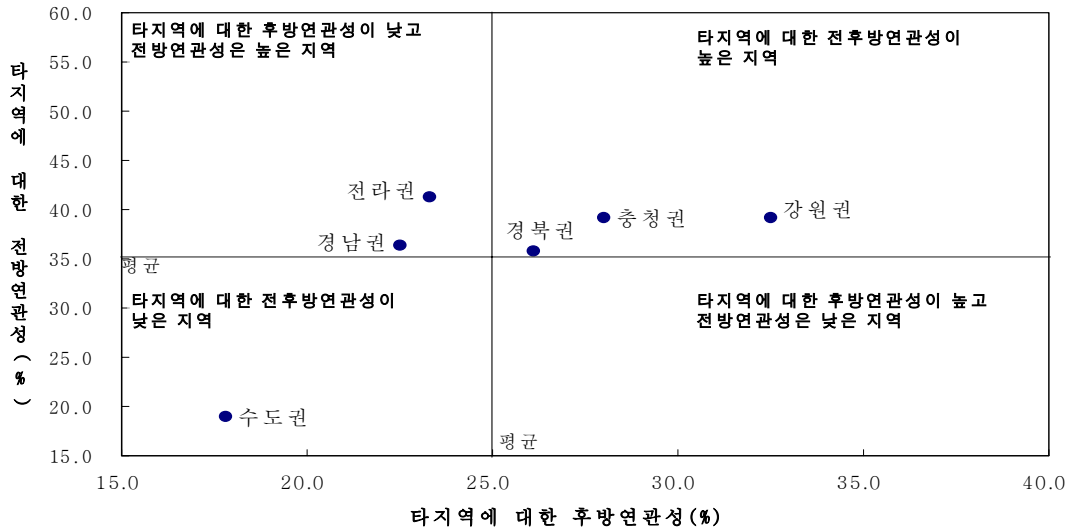
### 1. 균형발전의 필요성

□ 수도권 일극집중형 발전의 문제점

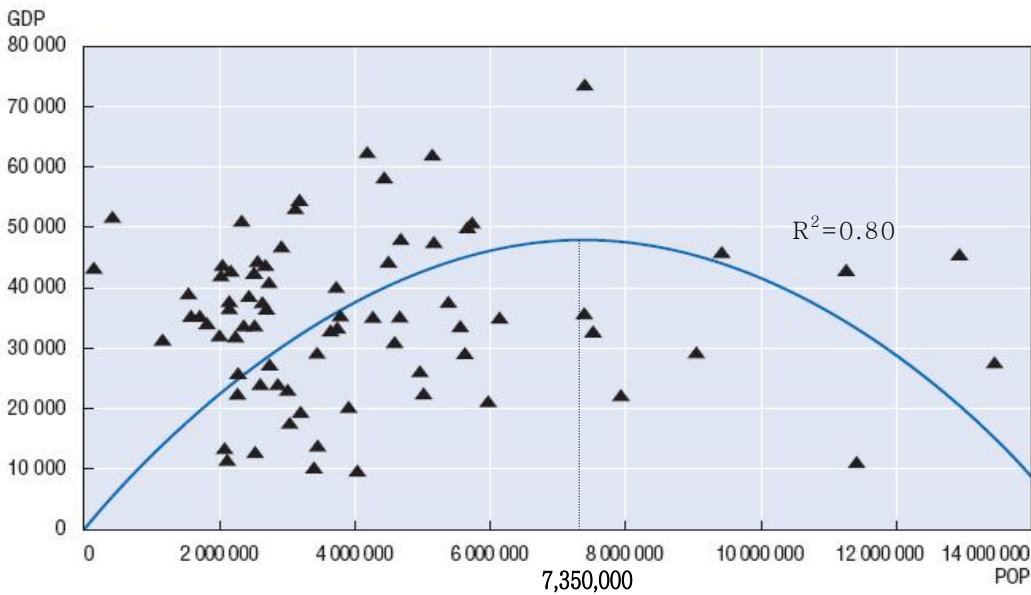
- 지역간 격차 확대 → 국민통합 저해
- ‘고비용-저효율의 국토구조’ → 국가 발전잠재력 약화



□ 수도권의 단절적 성장 패턴 (한국은행 분석, 2003년 자료)



□ 적정도시 규모: OECD 보고서 (2006)



## 2. 지역혁신과 다핵형 발전거점 구축

□ 지역혁신역량의 강화

□ 지역전략산업의 육성

□ 적극적 공간정책 추진

- 행정중심복합도시 건설: 49개 중앙행정기관 이전

- 10개 혁신도시 건설: 178개 공공기관 이전

- 6개 기업도시 건설: 낙후지역에 민간투자 유도

### 3. 미래과제

- 내생적 지역발전 전략을 중심 전략으로 채택
- 다핵 발전거점 조성을 위한 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설사업의 지속적 추진
- 수도권에 버금가는 5대 초광역경제권 구축: 수도권, 중부권, 서남권, 동남권, 대구·경북권
- 2단계 균형발전 정책의 적극적 추진
  - 1단계 균형발전 정책: 정부 및 공공부문 중심
  - 2단계 균형발전 정책: 민간기업 중심의 투자 촉진

## VIII. 결론

### 1. 새로운 발전전략의 정립

- 내생적/내포적 발전전략(창조국가전략)을 중핵 전략으로 설정
- 여기에 균형발전전략과 대외개방형 발전전략(선진형 통상국가 전략)을 보완·병행

### 2. 각 주체별 자기혁신/혁명

- 정부: 연구개발의 양적 확대, 질적 혁신 추구
- 기업: 개방형 연계개발 추구, 산학연 공동번영 추구
- 대학/연구기관: 시장·산업과의 연계
- 개인: 창조성과 도전정신 함양
  - high creativity, high risk-taking

### 3. 한국의 비전: 강대국? 선진국?

- 창조대국 → 기술대국, 문화대국 + 균형사회 → 경제대국 → 평화대국, 통상대국 지향

## 정치개혁의 과제와 전망: ‘시민참여 책임정치’로의 전환을 위하여

정상호(한양대)

### 1. 정치개혁의 현황과 과제: 기능주의적·탈맥락적 관점을 넘어서

정치개혁의 시대적 과제는 김대중 정부와 노무현 정부를 출범시킨 대중적 기반이자 민주 정부 10년의 최대 화두였다. 어떤 면에서는 정치적·시민적 제 권리의 실현과 권력의 민주적 운용, 보다 구체적으로는 반부패·시민권·삼권분립 등 절차적 민주주의의 확립을 목표로 하였던 87년 체제의 핵심 원리였다고 할 수 있다(조희연, 2005: 68-9).

그렇다면 길게는 민주화 이후 20여년, 짧게는 10여 년 동안 자유주의적 개혁정부들이 이루어낸 정치개혁의 성과는 무엇이고, 남은 과제는 무엇일까? 이를 간결하게 보여주는 것이 그동안 사회각계의 목소리를 모아 시민단체가 주장하였고 정치권의 협상을 통해 얻어진 성과들을 정리한 <표 1>이다.

<표 1>에서 알 수 있는 것처럼, 그동안 시민단체가 지속적으로 요구해 왔던 정치개혁 의제들은 상당 부분 입법화되었다. 시민단체의 선거활동은 보다 자유롭게 됐고 고비용저효율 정치의 상징이었던 지구당은 폐지되었다. 정치자금의 출처와 사용이 보다 투명하게 되었고, 선거법 위반에 대한 처벌은 과거보다 신속하고 강화된 방향으로 개정되어 왔다. 전혀 반영이 안 된 의제는 인터넷실명제 철회, 기탁금 하향, 1인 2표의 비례대표제 확대 정도 등이라 할 수 있다.

그렇다면 이 점에서 당연한 의문이 제기된다. 즉 시민단체의 주장과 요구가 대체적으로 반영되어 왔는데, 오늘 우리가 목격하고 있는 한국정치의 이 후진성은 무엇 때문인가? 필자는 정치개혁의 성과에 대한 제도적 진전과 체감의 괴리는 두 가지 원인 때문이라고 판단하고 있다. 첫째는, 법적·제도적 발전이라는 점에서 상당 부분의 실질적 진전이 이루어졌다는 것이다. 특히 해방 이후 한국정치의 고질적 병폐였던 금권 및 관권 선거의 불식은 중요한 성과라 할 수 있다. 이런 점에서 본다면 한국정치는 점진적 민주화에 따라 한 단계 높은 단계에 진입하였다고 긍정적으로 평가할 수도 있다. 보다 중요한 원인은 그동안의 정치개혁 방식이 한국적 문제의 진지한 성찰보다는 서구의 선진정치를 모델로 한 탈맥락적 접근(de-contextual approach)에 치중하였으며, 본질적 과제보다는 지나치게 소소한 사안과 주변적 제도만을 다룬 기능주의적 접근(functional approach) 위주로 진행되어왔다는 점이다. 뒤돌아 보건데 그동안의 정치개혁 담론은 고비용저효율 논리에 압도되어 지나치게 실용주의적 처방에 매달려 왔다. 또한 그것은 기능적 필요나 상황적 요구에 종속되어 파편화된 주제들에 대해 즉자적 대안과 대중적 처방을 급조하였던 정치엘리트들과 시민단체의 편협한 인식과 태도가 수반한 불가피한 결과이기도 하다(서복경 2004, 34-35).

본 연구는 기존 연구의 한계를 극복하기 위하여 아래의 세 가지 관점에서 기존의 정치개혁을 평가하

고 새로운 과제 및 대안을 제시하고자 한다.

첫째는 정치개혁을 바라보는 철학적 관점이다. 앞서 언급한 것처럼, 기존의 정치개혁 논의들, 특히

<표 1> 정치개혁 관련 제도의 주요 변화

시민단체의 주장		개정 내용(2000.2.9)	개정 내용(2004.3.9)
선거법	비례대표비율의 확대	-5.5:1→4.9:1	-5:1 (243:56) -전국명부 정당명부식 비례대표제
	표의 등가성 제고	-소선거구제(35만-9만)	-소선거구제(31.5만-10.5만)
	진입문턱완화	-5석 이상, 유효득표율 5% 이상	-5석 이상, 유효득표율 3% 이상
	후보자정보의 공개	-병역 및 최근3년간 세금납부실적 -전과기록 선관위 열람 가능	-재산신고 의무화 -세금체납정보 공개
	기탁금 하향 조정	-1,000만원→2,000만원으로 증액	-15%이상 전액, 10%이상 반액 보전
	자유로운 선거운동	-시민단체의 의사표시 허용 -언론사의 출구조사 허용	-합동연설회, 정당연설회 폐지 <b>-인터넷실명제 도입</b>
	선거연령 하향(18세)	-만19세	-만18세(2006.5.31지방선거)
정당법	지구당 제도 개선	-유급사무원 축소	-법정지구당 폐지(지역조직 불허) -중앙당, 시도당 5개 이상
	진성 당원제 확대	-당비납부나 자원봉사자에 한해 공직 후보 및 당직자 선거권 부여	-비당원·선거구민도 선출권 행사 -인터넷 이용한 입당, 탈당 허용
	공천제도	-비례대표 30% 이상 할당	-비례대표여성할당제(50%) 도입
	엄정한 선거관리	-선거30일전 당원교육 제한	-경선탈락자 당해 선거 등록 불허
정치자금법	단체·법인의 관리	-초기업단위 연합노조의 정치자금 기부허용(단위노조는 금지)	-법인 및 단체의 기부행위 금지 -기업의 기부행위 금지(개인만 가능)
	후원회 합리화	-연간납입한도액은 중앙당 및 시도 지부 1억원(법인 2억원) -지구당(2천만원, 법인 5천만원)	-국회의원 모금한도 3억→1억5천만원 -연간한도 1억2천만원→2천만원
	투명성 확대	-기부금영수증 발행	-고액기부자 공개(연간120만원 이상)
	처벌 강화	-자치단체장 등록사퇴 시한(6개월)	-정치자금위반자 공무담임권 제한(벌금형 5년, 징역형 10년)

출처: 손혁재(2000)와 중앙선관위(2004)를 기초로 재작성함. 시민단체의 요구는 제2기 범국민정치개혁협의회(2004)의 제안을 참고하였음.

시민단체의 주장은 고비용저효율을 극복하기 위한 ‘도덕주의와 경쟁력’ 담론에 해당된다고 할 수 있다(정상호 2005). 그렇듯 정치철학의 부재 속에서 지구당 폐지나 의원정수 감축이 정치개혁의 중요한 성과로 자평되기도 하였다. 이와 명확히 구분되는 정치철학적 성찰은 최장집에게서 발견된다. 그는 정치개혁의 목표를 대표(representatives)와 책임성(accountability)의 제고에 두고, 사회균열에 기반을 둔

정치적 대표체제의 구축을 핵심 과제로 설정하였다(최장집 2003). 하지만 최장집이 제시하고 있는 정치 개혁의 과제는 장기적 목표로서 타당하지만 ‘계급’과 ‘노동’을 사회균열의 중심에 두고 있다는 점에서 한국적 현실에 그대로 적용하기에는 무리가 따른다. 필자는 정치개혁의 이념적 지향으로서 ‘시민참여 책임정치’를 제시하고자 한다. 우선, 시민참여 책임정치는 정치의 일차적 주체로서 정당과 정부의 주도권을 정당한 것으로 승인한다는 점에서 대의제에 기반한 책임정치, 보다 구체적으로는 민주적 책임정당 정부를 지향한다.<sup>2)</sup>

그렇지만 시민참여 책임정치는 편협한 이익정치를 극복하기 위해 자율적 시민과 사회단체의 자발적 참여를 또 다른 원리로 강조한다는 점에서 이전의 대의제 민주주의와 구분된다. 현재의 대의제 하에서 정당과 선거 그리고 그것의 반영으로서 공공 정책은 시민이 아니라 상대적으로 많은 자원을 갖고 잘 조직화되어 있는 집단과 그 구성원에 의해 왜곡될 가능성이 상존하기 때문이다(Grady 1993, 19-20). 개별 시민과 사회단체의 참여와 견제는 그러한 편향성을 억제하는 구조적 힘(counter-valence)으로 작동하여 대의정치의 추를 보다 균형적으로 잡아줄 것이다. 아울러 시민과 사회단체의 참여는 관료주의적 습성과 점증주의적 타성 때문에 항상 대중의 욕구와 기대를 충족시키지 못하는 제도 지체의 문제를 해결해 준다. 따라서 정치체도의 능력과 활력을 위해서는 자율적 시민들의 자발적 참여에 기초한 부단한 혁신운동이 필수적이다. 액커만(Bruce Ackerman)은 미국헌법의 전통을 정부에 의한 일상적 정치결정과 특별히 고양된 순간의 민중에 의해 결정되는 이원적 민주주의로 정의하였는데, 이 개념은 민중적 참여의 결과가 궁극적으로 헌법적 내용을 혁신해 나가는 역동적 과정을 포착하고 있다(안병진 2004, 40-51). 본 연구는 액커만의 문제의식에서 더 나아가 예외적 상황이 아닌 일상적 정치에서도 시민들의 다양한 공적 참여를 강조하고자 한다.

둘째는 정치개혁을 실천할 수 있는 ‘전략적 관점’에 대한 강조이다. 사실 많은 분야의 정치개혁 과제들은 일반 국민이나 시민단체는 물론 정치권에서조차 거부하기 힘든 정치적 의제에 가깝다. 여야 사이의 대화를 통한 상생정치나 당원 참여의 확대에 의한 당내 민주화를 누가 반대하겠는가? 현행 단순다수 소선거구제를 바꾸어 지역주의를 청산해야하며, 5년 단임제 보다는 4년 연임제가 바람직하다는 데에는 다수가 공감하고 있다.<sup>3)</sup> 그렇지만 이를 관철하기 위한 구체 방식과 시점에 대해서는 의견이 분분하다. 본 논문에서는 합의형 쟁점일 경우에는 이를 실현하기 위한 경로에 대해서, 갈등형 쟁점일 경우에는 반대(veto) 세력을 우회하거나 합의를 도출할 수 있는 방법(operation)을 제시하는데 주안점을 둘 것이다.

셋째는 한국의 현실 속에서 정치개혁을 고려해야 한다는 맥락적 관점이다. 이 문제가 중요한 이유는 노무현 정부 하에서 당정분리, 분권형 책임총리제, 대연정, 개헌추진 등 적지 않은 새로운 실험들이 이루어졌다는 데 있다. 당 안팎에서 뜨거운 찬반 논란을 빚은 이러한 시도들은 한국정치의 문제점을

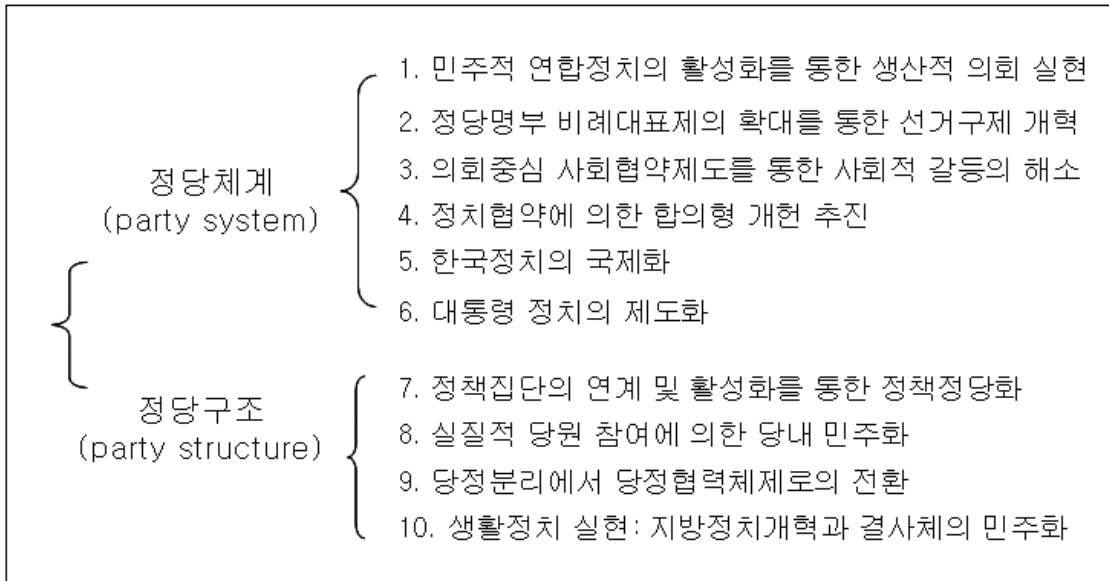
2) 선거를 통해 유권자의 의사를 위임받은 정당이 정부를 구성할 뿐 아니라 집행부와 의회를 융합하면서 정책을 강력하게 실현하고 그 결과에 대해 선거를 통해 책임지는 것이 책임정치 이론의 핵심이다. 책임정당정치 또는 정당정부는 민주주의 초기의 엘리트주의적 간접민주주의를 극복하고 선거를 통해 나타난 유권자의 정치적 의사를 보다 직접적으로 정치과정에 반영시킴으로써 국가정책 및 정치권력에 대한 인민(populus)의 통제를 가능케 하는 핵심적 원리이다.

3) 4년 연임제 대 5년 단임제의 선호도는 64.2% : 33.5%로 나타났다(조선일보-한국갤럽, 2007.1.9). 한편 지역주의 타파를 위해 현행 소선거구제를 중대선거구제로 바꾸자는 제안에 대한 공감과 반대는 64% : 29%로 나타났다(문화일보, 2003.1.2).



해결하고자 노무현 정부가 나름대로 시도하였던 정치적 실험이었다. 그렇지만 이러한 사안에 대한 학계의 이론적, 심층적 논의는 찾아보기 어려웠다. 거기에는 사안의 성격이 정치적으로 예민한 것이었다는 점과 서구에서도 해답이라 할 마땅한 모델이 없었다는 데서 사정을 가늠해 볼 수 있다. 이 글의 개요를 간략히 설명한 것이 아래의 <그림 1>이다.

시민참여 책임정치를 위한 10대 정치개혁 과제



## 2. 시민참여 책임정치를 위한 10대 과제

### 1) 민주적 연합정치의 활성화를 통한 생산적 의회의 실현

#### (1) 대연정으로 귀착된 여소야대의 해결 방안: 대안이 문제였다(solution is problem)

주지하다시피 노무현 정부는 정치개혁의 제1 과제로 여소야대 국면의 제도적 해소를 목표로 삼았다. 여소야대 국면의 장기화로 “대통령과 국회, 그리고 여야 정당이 서로 대화하고 타협하지 않고 사사건건 충돌하고 대립하여 국정 표류와 결정의 지체를 가져왔다”고 인식하고 있다(대통령비서실 2007). 그리고 이를 해소하기 위하여 제1 야당인 한나라당에 대연정을 공식으로 제안한 바 있다(2005.7.5).

다음의 표에서 알 수 있듯이 대통령의 주장에도 충분한 근거가 있다. 무엇보다도 우선 여소야대의 분점정부는 최근 한국정치의 구조적 현상으로 정착되고 있다(박찬표 2002, 266-267). 13대 총선(1988.4.26) 이후 16대 총선까지 집권 여당은 한 번도 과반 이상의 의석을 확보하지 못하였고, 그 후 여소야대 국회는 이번이나 예외적 현상이 아니라 고정된 선거패턴으로 자리 잡았다. 일반적으로 분점정부 상황은 정치적 ‘대치와 교착’을 초래하는 것으로 알려져 있다. 왜냐하면, 분점정부 하에서 각 정당은

차기 선거에서 유리한 위치를 차지하기 위해 의회와 행정부 중 자신들이 장악한 영역에 대한 통제를 강화하여 다른 편의 정책 주도를 저지하는 경향이 강하며, 특히 이러한 상황에서 점차 강화된 당파성은 결국 정부의 좌초를 촉발하기 때문이다(Flesher and Bond 2000).

<표2> 연도별/정부별 정부입법 건수 및 통과시간

연도	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	
구분	노태우 정부				문민정부				국민의 정부				참여정부							
	13대 국회 (88.5~92.5)				14대 국회 (92.5~96.5)				15대 국회 (96.5~00.5)				16대 국회 (00.5~04.5)				17대 국회 (04.5~06.12)			
	여소 야대 (민정당 42%)		여대 야소 (3당 합당)		여대 야소 (민자당 49.8%→의원영입)				여대야 소(신한국 46%→의 원영입)		여소야대 (국민회의26 %)→여대 야소(DJ 공조, 98.9)		여대야소 (DJP공동 48%,의원영입) →여소야대(DJP공 조 파기 01.9)				여대야소 (우리당 50.8%) →여소야대 (05.4 보궐선거 등)			
정부 입법 (건)	65	89	103	111	54	189	173	165	168	138	299	202	199	138	109	149	207	242	332	
통과 율 (%)	92.3	98.9	98.1	95.5	98.1	97.4	96.5	95.2	97.0	96.4	92.0	82.7	98.0	91.9	94.5	85.8	93.7	81.4	52.3	
통과 시간 (월)	2.8	3.5	2.0	1.2	5.7*	2.6	2.1	1.4	2.4	2.7	2.0	1.7	3.3	4.9	4.9	2.9	4.5	5.2	4.5	

위의 표에서 알 수 있듯이 정부 입법안이 국회를 통과하는 데 걸린 평균 기간은 문민정부 2.2개월, 국민의 정부 3.0개월, 참여정부 4.4개월로 나타났다. 만약 현재 국회에 계류 중인 정부 입법안이 모두 통과된다면 참여정부에서의 평균 소요 기간은 6.5개월이 될 것으로 예측된다. 이는 여소야대에 따른 장기 대치와 대결 국면이 국가적 의사결정의 지체를 가져왔음을 보여주는 것이다. 이러한 상황에서 노무현 정부는 여소야대를 타결할 방안으로 대연정을 추진하였다. 이는 인위적 영입이나 의원 빼오기 같은 과거 방식이 유효하지 않은 상태에서 어느 정도 불가피한 선택이기도 하였다.

그렇지만 대연정은 한국의 민주화 맥락과 민주주의 원리를 고려할 때 몇 가지 심각한 문제점을 안고 있었다. 첫째는 책임정치 원리와의 긴장과 갈등이다. 대통령은 대연정은 합당과 확연히 구분되는 정치 연합으로서, 타협과 대화의 선진정치 구현을 위한 결심이었다고 설명(“당원동지에게 여러분께 드리는 글”/ 2005.7.28)하였지만 아래로부터 당원과 지지자를 기초로 당의 정체성과 가치를 세우고, 노선과 정책을 통해 국민과 소통하는 책임정당정치의 원리와 정면으로 충돌한 가능성을 상당히 내재하고 있었다. 보다 중요한 문제는 대연정의 제안 과정이 당파의 문제의식의 공유와 토의라는 필수 절차를 생략한 채 ‘대통령’의 결단에 의해서 일방적으로 추진되었다는 데 있다. 그 결과 정치 중심으로써 당의 활력과 리더십은 약화되었고, 정치적 지기 기반의 잠식과 일탈이 가시화되었다.<sup>4)</sup>

4) 대연정 발언이 공식화된 뒤 2주일 뒤 대통령의 국정수행능력에 대한 여론조사는 취임 후 최저를 나타냈다. 5점 척도로는 16.1%, 4점 척도로는 29.6%를 보였다. 특히 광주와 호남, 30대와 40대에서 급락하여 지지층의

## (2) 향후 방향: 정책연합의 활성화

대연정은 실패하였지만 그것이 담고 있는 문제의식은 되새길 만하다. 향후 여야간의 협력정치의 진작과 입법과정의 효율화를 위한 바람직한 방안은 당정간, 정당간 민주적 토의를 거친 최소 연정이다. 즉 한국의 정치개혁과 민주주의의 진전에 부합하는 방향으로 나아가기 위해서는 제 정당간의 부문별 연대와 제휴가 의회를 중심으로 한 공개적 협의과정을 거쳐야하며, 그것은 각 정당의 정책과 정체성을 강화하는 방향에서 이루어져야 한다. 돌이켜 보자면, DJ의 햇볕정책을 공식적으로 승계하고 있는 민주당과 통일 및 남북정책에서 연대하지 못할 이유가 없었다. 사학법 개정과 국가보안법 폐지 등 일반 민주주의의 진전을 목표로 한 사회민주화 입법의 추진에 민주노동당은 더할 나위 없이 좋은 파트너였다. 지역구도 타파를 위한 선거구제 개편과 서민과 중산층을 위한 부동산 및 교육정책의 추진은 느슨한 형태라도 3당간의 개혁연대가 구축되었다면 지금보다 훨씬 확고하게 추진될 수 있었을 것이다. 향후 ‘대화와 타협을 통한 선진정치’는 분야별 정책협약과 토론을 통해 각 정당의 정체성을 강화하고 동시에 입법의 효율성을 신장시키는 유연한 정책연합의 방향으로 나아가야 한다.

## 2) 정당명부비례대표제의 도입을 통한 선거구제 개혁

### (1) 지역주의 청산의 공과

정치인 김대중이 한국의 민주주의와 인권의 상징이었다면 노무현은 지역주의 타파의 기수였다. 이러한 역사적 과제를 위임받은 노무현 정부는 이를 실현하기 위해 두 가지 방향에서 접근하였다. 첫째는 균형발전정책이었다. 지역간의 균형발전을 위해 기업도시, 혁신도시, 공공기관 이전, 행정수도 이전, 산업클러스터 정책 등을 역점을 두어 추진하여 왔다. 이러한 정책의 평가에 대해서는 찬반 양론이 대립되지만 지속적으로 추진된다면 소기의 성과를 달성할 수 있다고 전망된다. 다른 하나는 선거구제 개혁이었다. 노무현 대통령은 지역주의 해소를 위한 중대선거구제 개혁에 야당이 동의해 준다면 ‘권력의 절반’을 내놓을 용의가 있음을 몇 차례나 천명한 바 있다(2005.7.28). 그렇지만 후자의 제안은 실질적 성과를 내지 못한 채 결국 무산되었다.

노무현 정부가 효과적으로 선거구제 개편을 추진하지 못한 첫 번째 이유는 물론 야당을 비롯한 정치권의 비협조이다. 그렇지만 현재의 지역구도 하에서 기득권을 누리고 있는 여야 의원들의 소극적 태도는 충분히 예상할 수 있는 것이었다. 보다 큰 문제는 이를 실현하기 위한 전략의 부재였다. 무엇보다도 대통령은 지역주의 해소를 위한 방안으로 여야 동반선출을 가능하게 해 줄 중대선거구제를 선호하였다. 또한, 시민사회단체와 학계의 강력한 요구와는 달리 탄핵의 여파 속에서 치러진 17대 총선 이후 범여권 내에서도 정당명부비례대표제는 민주노동당을 이롭게 해줄 뿐이라는 정략적 판단 때문에 강력하게 주

심각한 이탈을 반영하는 것으로 해석되었다(내일신문, 2005.8.9).

장되지 못하였다.

요약하자면, 상이한 원리와 목표를 갖고 있는 중대선거구제와 비례대표제가 동시에 언급됨으로써 전략적 초점을 흐리게 만들었고, 이는 점차 선거구제 개혁안에 대한 대통령과 집권 여당의 합의 수준을 취약하게 만들어 강력한 추진을 불가능하게 만들었다. 시민단체나 진보개혁 세력 역시 이를 강력한 정치의제로 만들지 못하였다.<sup>5)</sup>

## (2) 정책협약과 사회적 압박 전략

일부에서는 비례대표제를 관철하기 위해서는 정당 등 이해집단을 배제한 채 중립적인 전문가와 시민단체로 구성된 선거제도위원회에서 안을 작성한 후 의회에서 가부에 대한 비준을 얻는 극단적 처방을 제시하고 있다(임혁백 20002). 그렇지만 사활적 이해가 걸린 이해관계자를 배제한 이러한 방식은 정당의 강력한 반발을 고려할 때 비현실적이다.

결국 이 문제는 개혁 정당과 시민사회단체의 충분한 논의와 협력을 거쳐 공론화하고, 이에 대한 사회적 압력을 조성하여 해결하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 비례대표제는 민주적 소연정의 중요한 정책의제로 채택되어야 한다. 향후 한국 정당체계는 진보와 보수의 분화 속에서 온건다당제 경향이 강화될 가능성이 크다. 무엇보다도 대선 과정이나 이후 총선 준비과정에서 범여권과 민주노동당은 비례대표제의 전면 확대에 대한 정치적 협약을 체결하는 것이 바람직하다.

시민단체는 비례대표제를 지역주의 타파와 표의 등가성 확보를 위해 한국의 정치개혁의 첫 번째 과제로 설정해야 한다. 낙천낙선운동, 시민후보 당선운동 등 과거의 전략은 정치개입 논란만 증폭시킬 뿐 더 이상 유효하지 않다. ‘지역주의 타파를 위한 시민사회단체연대회의’(가칭)와 같은 기구를 신설해 정면 대응할 필요가 있다. 이는 시민단체의 정책역량 및 전문성을 강화하고 장기적으로는 시민단체와 정치의 관계를 안정적으로 제도화시키는 효과를 가져다 줄 것이다.

## 3) 의회중심 사회협약제도를 통한 사회갈등의 해소

### (1) 한국정치의 미국화를 가져올 로비스트 제도의 도입

최근 사회적 갈등의 해소와 입법의 효율화·투명화를 위해 로비스트 제도의 도입을 촉구하는 목소리가 높아지고 있다. 참여연대는 2000년 5월 로비스트의 공개 등록, 로비활동 내용의 공개, 로비활동 규제 및 가이드라인 설정, 불법적 로비활동의 처벌 등을 골자로 한 ‘로비활동공개법’을 입법청원하였다.<sup>6)</sup> 참여연대는 본 입법운동의 취지를 “외국대리인의 등록과 공개를 통해 건전한 로비활동을 양성화하

5) 개혁진보진영이 비례대표제의 추진을 강력하게 추진하지 못한 이유 중 하나는 제도가 아니라 정책과 이념을 바탕으로 한 정당정치의 재편을 주장하였던 원칙론이었다. 지역주의 타파를 위해 노동 등 사회경제적 의제와 균열에 근거를 둔 정당 분화를 주장하였던 최장집의 논리가 대표적이다. 하지만 이는 참여정부의 균형발전전략과 마찬가지로 장기적 관점에서 타당하나 ‘지금 당장의 문제’ 해결에는 미흡한 처방이라고 평가할 수 있다.

는 한편 정책결정과정이나 입법과정의 투명성 확보를 도모”하는 것으로 설정하였다. 로비활동 법제화의 논의는 이후 더욱 진전되면서 2004년 8월에는 의원발의(무소속 정몽준 의원 외 28명) 형식으로 국회의 이익을 대리하는 로비스트의 활동을 공개하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘외국대리인로비활동공개법안’(의안번호 170328)이 발의되었다. 주목할 만한 것은 2005년 7월 13일 의원 10인의 발의(대표발의: 이승희 민주당 의원)로 제출된 ‘로비스트 등록 및 활동공개에 관한 법률안’(의안번호 172231)이다. 본 법안은 국내에 진출한 외국 대리인의 활동 공개를 목표로 하였던 이전의 것과 달리 국적을 불문하고 “정부 및 공공기관의 정책결정과정이나 집행, 국회의 입법 과정에 영향력을 행사하기 위하여 공무원을 대상으로 로비 활동을 하고자 하는 개인·법인 또는 단체”로 대상을 확대하였다.<sup>7)</sup>

그렇지만 로비스트 도입 주장이나 그것과 관련된 현재의 논의 구조는 심각한 문제를 안고 있다고 생각된다. 첫째, 그것을 옹호하는 입장은 물론이고 반대 논리마저도 탈맥락적 주장이라는 한계를 안고 있다. 미국의 로비제도는 정교하게 고안되어 진지한 논쟁을 거쳐 신대륙에 뿌리를 내린 다원주의 정치체도의 산물이다. 하지만 한국에서의 논의는 이익집단 정치를 근간으로 발전한 미국의 다원주의 시스템을 고려하지 않은 채 부패방지 차원의 일환에서 축소되어 인식되고 있다. 거기에는 로비와 로비스트의 도입이 민주주의의 발전, 특히 정당과 정치 시스템에 미칠 영향이 전혀 고려되지 않고 있다. 이 점은 더 본질적인 두 번째의 반대 이유로 연결되는데, 한국에서 그것의 도입은 기존 체제의 정치경제적 불균형을 시정하기보다는 심화시킬 개연성이 농후하다는 점이다. 버바의 유명한 비유를 빌리자면, 한국에서 로비 제도의 도입은 참여의 구조를 손상함으로써 결국 국민들의 목소리와 평등(voice and equality)을 왜곡하는 심각한 부작용을 낳을 것이다. 즉, 새로운 제도의 도입은 현실의 정치적 불평등을 완화하기보다는 심화시킴으로써, 보통 시민들의 소리를 듣기 어려울 만큼 작게 만들 것이고, 정책결정자들로 하여금 그들의 목소리에 귀 기울일 동기를 약화시키게 될 것이다.

## (2) 정부주도에서 정당참여 사회협약으로의 전환

로비스트와 다른 철학적 원리와 지향을 갖고 있는 사회적 갈등 해소방안으로 대표적인 것은 사회협약이다. 최근 한국에서도 노사정위원회를 제외한다면, 투명사회협약, 일자리협약, 사회공헌파트너십협약, 저출산고령화사회협약 등 이해관계자 사이의 참여한 이익 충돌가능성이 낮은 원만한 합의형 이슈(soft agenda)를 중심으로 활발히 전개되고 있다. 그렇지만 그러한 시도들이 문제의 실질적 해결에 기여한다기보다는 각계각층의 협의와 자문, 그리고 단순한 의견수렴에 그치고 있다는 회의와 부정적 평가가 확산되고 있다. 사회협약 정치의 정착을 위해서는 다음과 같은 방안이 강구되어야 한다.

첫째는 정부가 지원하고 정당과 사회단체가 주도하는 방향으로 역할의 재설계가 필요하다. 위원회의 설치, 인적 구성, 활동 영역의 설정에서부터 정당의 초당적 협력과 적극적 참여가 이루어져야 한다.

6) 참여연대, 「음성로비 근절을 위한 ‘로비활동공개법’의 올바른 입법방향 모색」, 토론회 자료집(2000.5.16).

7) 그렇지만 지금까지의 입법 추진 시도는 모두 무산되었다. 결정적 원인은 로비와 로비스트를 합법화된 브로커로 간주하는 부정적 여론에 있지만 그 이면에는 로비의 합법화를 변호사 직무의 정면 침해로 간주하는 관련 전문가 집단의 완강한 반대가 있었다. 대한변협은 “외국변호사 등이 외국대리인으로 등록하여 활동할 수 있게 함으로써 실질적으로 한국 법률시장을 개방하는 결과가 될 수 있다”라며 확고한 반대 입장을 피력하였다.

이를 위해 협약을 추진하는 각종 위원회를 대통령이나 총리 산하에서 국회(의장) 산하의 독립기구로 개편하는 방안을 적극 검토해야 한다. 둘째, 정당의 실질적 관여는 위원회의 협약 사항이 입법화·제도화되는데 크게 도움이 될 것이다. 최근 각종 사회협약이 소기의 성과에도 불구하고 지지부진한 양상을 보이고 있는 핵심 요인은 협약의 제도적 안정성 미비이다. 일례로 투명사회협약은 정부와 공공부문, 기업과 시민단체 부문의 자발적 약속에 근거한 것이지만 실행의무를 강제할 아무런 법적 권한과 조치를 갖고 있지 않다. 이러한 이유 때문에 권력부패와 같은 핵심 분야에서의 협약 사항들이 이행되지 않고 있다(투명사회협약실천위원회, 2006: 94-95). 정당중심의 사회협약은 사회협약의 입법화·제도화에 기여할 뿐 아니라 정당의 정책역량 강화와 협력적 정치문화의 증진에도 보탬이 될 것이다.

#### 4) 정치협약에 의한 합의형 개헌 추진

2007년 연초부터 논란이 되었던 개헌 문제가 결국 6당 원내대표의 '18대 국회 개헌 합의'와 청와대의 수용으로 일단락되었다(한겨레신문, 2007.4.14). 그렇지만 현재로서 개헌 전망은 밝지 않다. 왜냐하면, 원내대표 합의문은 구속력이 없는 정치적 약속일뿐이고, 현재까지 유력 대선 주자들이 이를 공약으로 제시하지 않고 있으며, 4년 연임제(원-포인트 개헌)와 같은 핵심 내용에 대해서는 정당·정파는 물론 국민들 사이에서도 적지 않은 이견이 존재하기 때문이다. 정당간의 합의를 거친 개헌이 과거와 같이 유아무야되는 것은 정치발전을 위해서 바람직하지 않다.

개헌문제의 가장 이상적인 해결의 실마리는 각 정당과 후보들이 보다 구체적 개헌안을 당론 및 공약으로 내걸고 대선을 치르는 것이다. 지난 17대 대선에서 민주당의 노무현 후보는 행정수도 이전을 공약으로 삼았고 집권 이후 여러 우여곡절이 있었지만 국회의 동의를 거쳐 원만하게 이행되고 있다. 2단계에서는 18대 국회가 개원하자마자 국회 개헌특위를 통해 제 정당 및 사회단체의 토론과 합의를 거쳐 단일 개헌안을 도출해야 한다. 이러한 단계를 거친 개헌문제의 조기 타결은 87년 체제의 극복은 물론 차기 정부의 조기 안정화에도 도움이 될 것이다.

#### 5) 한국정치의 국제화

그동안 한국정치와 그 의제들은 국내문제(domestic) 이슈에만 매몰되어 세계화의 흐름에 제대로 대응하지 못하였다. 실례로 한미 FTA 문제가 1년 이상 첨예한 쟁점으로 제기되어 왔지만 주요 정당과 정치인의 역할은 사회적 동의를 구축할 수 있는 대안 마련보다는 소극적 관전자이거나 극단적 양론의 한편을 거들 따름이었다. 한국정치의 국제화는 세 가지 차원에서 동시에 진행되어야 한다.

첫째는 한미 FTA를 넘어선 합리적 개방전략의 정립을 놓고 정당정치의 경쟁이 확대되어야 한다. 이번 대선과 차기 총선 등 향후 정치 경쟁은 사회적 통합성과 국가경쟁력의 제고에 기여할 합리적 개방전략의 확립을 둘러싸고 이루어져야 한다. 둘째는 사회적 시민권(social citizenship)의 확장이다. 이를

위해 가장 시급한 것은 재외국민의 참정권 보장이다. 현재 해외동포는 700만 명 정도인데, 그 중 어려운 여건에도 불구하고 국적을 여전히 보유하고 있는 재외국민이 280만 명에 달하고 있다. 그렇지만 한국은 터키와 함께 OECD 국가 중 유일하게 재외국민의 참정권을 보장하고 있지 못하다. 우선 대통령선거와 정당별 비례대표 선거에서부터 재외국민에게 참정권을 부여하는 방안을 조속히 입법화해야 한다. 앞의 것과 연관된 또 하나의 중요한 문제로써 해외 이주노동자의 참정권 확대이다. 지난 지방선거에서부터 공직선거법 개정으로 국내 거주 외국인중 영주권 취득이 3년 이상 된 19세 이상 외국인(약 6,500명)도 선거에 참여할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 그러나 까다로운 영주권 조항 때문에 실질적으로 40여만 명으로 추산되는 외국인노동자들의 실질적 참여는 불가능한 상황이다. 우선, 영주권 취득요건을 완화하고, 정치활동의 자유를 인정하여야 한다.<sup>8)</sup> 일정한 조건을 갖춘 장기체류 외국인에게 호혜주의적인 입장에서 단계적으로 선거권을 부여하는 국제적 조류를 수용하여 정주외국인에게 대통령선거권과 국회의원 선거권을 인정하는 법률개정을 검토해야 할 때이다.

끝으로는 해외파병정책의 근본적 전환이다. 해방 이후 한국은 베트남전, 레바논, 동티모르, 아프가니스탄, 이라크 등 전쟁과 분쟁 지역에 적지 않은 병력을 파견하여 왔다. 노무현 정부는 분쟁지역에 정전감시요원 파병, 테러와의 전쟁을 위한 국제연대 동참 등을 통해 국가 위상을 제고하고 한·미 동맹을 강화하였다고 평가하고 있다(국정브리핑, 2007.6.4). 남북정상회담과 6자회담의 원만한 진행 속에서 북미관계의 정상화와 정전협정에서 평화협정으로의 전망이 가시화되고 있다. 이제 안보와 병력 중심의 ‘파병정책’에서 인도와 NGO 중심의 ‘평화정책’으로 전환해야 할 시점에 도달했다고 판단된다.

## 6) 대통령 정치의 제도화

의회중심제에 비해 대통령제가 갖는 가장 큰 장점 중 하나는 헌정의 안정성이다. 하지만 노무현 대통령은 두 차례의 정치발언으로 야당에 의해 중앙선거관리위원회에 고발되는 등 헌정사태의 중단 위기를 맞았었다. 이러한 사태를 대통령 개인의 인성(personality) 탓으로 돌리는 것은 결코 정확한 진단이 아니다. 여기에는 무엇보다도 법과 현실의 경계를 모호하게 만든 제도적 결함(institutional deficiency)이 자리 잡고 있으며, 이를 방치할 경우 누가 집권하여도 유사 사태가 반복될 것이 분명하다.

공직자 특히 대통령의 선거 및 정치활동의 범주에 대한 학계 및 법조계의 논쟁은 혼란스럽다. 중앙선거관리위원회를 비롯하여 가장 지배적인 해석은 국회의원과 지방의회 의원 이외의 정무직 공무원은 선거운동을 할 수 없는 자(선거법 60조)로 규정되었기 때문에 대통령의 선거운동은 불법이라는 해석이다.<sup>9)</sup> 그렇지만 이이 대한 반론도 강력한데, 대통령은 선거에 따라 취임하는 정무직 공무원으로서 선거

8) 현행법제상 개정이 필요한 조항은 ‘대한민국에 체류하는 외국인이 정치활동을 하여서는 안 된다.(출입국관리법 제17조 2항),’ ‘대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.(정당법 제22조 제 2항),’ ‘외국인에게 정치자금을 기부할 수 없다’(정치자금법 제31조 1항) 등이다.

9) 또 하나의 흥미로운 주장은 한나라당의 홍준표 의원이 제시한 다음의 논리이다(『세계일보』, 2004.1.13). “대통령이 총선에 개입하는 것은 실정법으로도 불가능하고 정치적으로도 대통령이 총선에 개입한 전례가 없다. 예를 들면 종전의 대통령이 정당활동에 나선 것은 당 총재 자격이었다. YS는 신한국당 총재, DJ는 민주당

운동을 금지하는 국가공무원법 제65조 규정의 적용을 받지 않도록 되어 있기 때문에 대통령의 선거관이 합법적이라는 해석이다.<sup>10)</sup> 청와대 역시 같은 입장을 표명하고 있다. 최근 청와대 비서실은 “대통령의 선거법 위반을 명시한 판결은 사실상 대통령이 정당의 지도자임을 부정해 버렸다. 이는 선거를 통해 집권한 대통령의 정치적 책임과 기능을 폄하하고, 나아가 민주주의를 해치는 인식”이라고 주장하였다 (청와대비서실, 2007).

탄핵의 명분으로 작용하였던 대통령의 선거운동 논란은 이러한 모호한 법적 규정과 실제 현실과의 괴리에 근거하고 있다고 할 수 있다. 「정당법」 6조(발기인 및 당원의 자격), 「국가공무원법」 65조(공무원의 선거활동 금지), 「공직선거 및 선거부정방지법」 58조(정의)에서는 대통령의 정당 가입 및 통상적인 정치활동을 허용하고 있다. 그러나 「공직선거 및 선거부정방지법」 60조(선거운동을 할 수 없는 자)와 85조(금지된 선거운동의 행위)에서는 정당활동이 허용된 공무원이라 하더라도 직접적인 선거운동만이 아니라 선거에 관여하는 간접적 행위마저 포괄적으로 금지하고 있다. 요약하자면, 「정당법」은 정당의 지도자로서 대통령의 정당가입 및 정치활동을 보장하고 있으나 「선거법」은 모든 형태의 관여나 개입을 금지하고 있다. 정리하자면, 정치활동과 선거활동을 엄격히 분리하고 있는 모순된 법적 규정이 탄핵사태는 물론 이후 정치관여 논란을 촉발하였다고 할 수 있다.

필자는 현행 선거법과 정당법의 규정은 상충될 뿐만 아니라 민주화 이후 변화된 사회현실을 반영하고 있지 못하고 있다고 판단한다. 과거 권위주의 정권의 경우, 보다 정확하게는 앞선 모든 대통령들은 아무런 제약 없이 정치활동을 수행하였고 노골적 방식으로 선거활동을 지원하였다. 국세청이나 안기부 등 국가기구를 동원한 정치자금의 조달과 사정당국을 앞세운 인위적 정계개편의 정점에는 항상 대통령이 있었고, 검찰의 독립이 선행되지 않은 상황 하에서 선거법은 사문화 될 수밖에 없었다. 그렇지만 몇 차례의 정권교체, 지방자치제도의 정착, 시민의식의 성장 등 제반 여건의 변화로 이러한 법과 현실의 괴리는 더 이상 가능하지 않게 되었다. 정리하자면, 대통령 정치를 둘러싼 논란에는 관권선거로 상징되는 규제일변도의 법적 제약의 한계와 이러한 정치제도 전반을 정당정치와 참여정치에 조응하는 방향으로 전환하여야 한다는 시대사적 요구 사이의 충돌이 잠재하고 있다.

대통령을 비롯한 공무원의 정치적 중립은 모든 국가에서 통용되는 보편적 원리이다. 그러나 이에 대한 정의와 구현의 방식은 국가마다 제도마다 큰 차이를 갖고 있다. 우리의 경우 미국과 일본처럼 대통령의 정당 활동은 허용하되 선거운동의 구체적 항목에 대하여서는 포괄적 제한을 가하고 있다. 유럽의 경우 정치적 중립을 직무수행 과정에서의 불편부당성으로 이해하여 정당가입, 정당 활동, 선거운동을 모두 허용하되 직권을 남용하지 않을 양심과 윤리의 문제로 접근하고 있다. 향후 정당, 학계, 시민단체의 공론화를 통해 대통령의 정치 활동의 성격과 범위를 일체의 정치적 언급마저 금지하는 기계

---

총재로서 당을 이끌었다. 총재자격으로서는 가능하지만 지금 노 대통령의 입장은 열린우리당의 원내 대표도 총재도 아니다.” 이러한 주장은 대통령이 당 총재 자리를 회복한다면 정치활동이 합법적이라는 상이한 결론에 이르게 만든다.

10) 류지태(고려대 행정학과) 교수의 주장은 다음과 같다. “현행법은 정당정치의 특성상 발생할 수밖에 없는 대통령의 정치적 행위에 대해 선거운동에서 중립적 지위를 요구하지 않는 것이다. 노대통령의 선거 개입 의사 논의에 대한 각 정당의 그동안 반응은 당리당략에 따른 것이겠지만 적어도 법적 평가 면에서는 분명한 결론이 나오는 것으로 보인다. 대통령은 특정 정당에 가입한 뒤 그 정당의 이익을 위해 선거에 관여할 수 있는 것이 실정법상의 결론인 것이다.”(『문화일보』, 2004.1.5).



적 해석으로부터 직권의 정치적 남용을 제한하되 정치활동의 자유를 보장하는 보편적 추세(박응격 1992, 38-47)를 수용하고, 이를 바탕으로 사회적 합의를 마련할 필요가 있다.

## 7) 정책집단의 연계 및 활성화를 통한 정책정당화

반독재투쟁의 결과로 수립된 민주화 이행기의 신생 정부들이 안고 있는 공통점은 정책의 취약성이다. 그들은 일찍이 정치의 중요성을 깨달았지만 '정책이 정치를 결정'한다(policy shapes politics)는 공리를 이해하지는 못하였다. 사회적 기반을 창출하고 국가운영의 청사진을 마련할 정책의 산실로써 정당의 위상을 구축하기 위해서는 다음의 과제들이 시급하다.

첫째는 당 정책 연구소의 실질적 권한 및 정책역량 강화이다. 개정된 정당법을 통해 당 정책연구소에 대한 국가보조금이 상당히 확대되었지만 애초에 목적하였던 성과를 거두고 있지 못하다. 가장 큰 원인은 의원들의 관심 저조와 자체 연구 및 기획 역량이 취약한데 있다. 이를 개선하기 위해서는 외부의 전문가와 관련 집단이 제도적으로 연계될 수 있는 구체 방안을 마련해야 한다. 연구소의 실질적 책임은 당의 정체성과 맞는 동시에 전문성을 갖춘 유능한 외부 인사를 공모를 통해 충원하고, 합당한 직위(비례 대표직과 임기제)를 보장함으로써 연구소의 활성화를 유도할 필요가 있다. 또한, 정책역량을 강화하기 위해선 무엇보다도 당권 변화에 따라 임의로 이루어지는 임원진과 연구원의 신분보장이 필수적이다. 아울러, 의원들의 정책 전문성을 강화하고 자체 연구기획 기능을 활성화하기 위해 공모를 통해 충원된 연구책임자와 정책위의장이 공동대표제를 맡는 방안, 당 정책위원회와 연구소의 순환 및 파견근무, 의원급 임원진의 정책 간담회 등의 정례화 등을 검토해야 한다.

한편, 정책정당으로 발돋움하기 위해서는 정당-정부-이익집단 사이의 정책 협의와 안건 조율을 통한 정치적 연계가 강화되어야 한다. 최근 정치권 일각에서는 정강 정책과 지지를 서로 주고받는 스몰딜 운동, 또는 국민참여형 정강정책수립운동을 제안한 바 있다. 대중단체, 시민단체, 지역단체, 직능조직과의 다양한 형태의 정책협약에 대해 당원과 지구당 즉 아래로부터의 공동 토론과 공약 수립, 인준투표를 거쳐 중앙당의 주요 정책과 강령을 만들어가자는 것이 골자이다(민병두 2006). 이러한 제안은 선거에 임박한 위로부터의 조직 동원이 아닌 보다 투명하고 공개적인 수평적 정책협약이라는 점에서 진일보한 것이며, 시민참여책임정치의 구체적 일 형태라 할 수 있다.

## 8) 실질적 당원 참여에 의한 당내 민주화

### (1) 부유하는 정당 모델

정당조직은 간부정당(cadre party), 대중정당(mass party), 포괄정당(catch-all party), 선거전문가정당(electoral professional party) 카르텔정당(cartel party) 등의 다양한 유형과 단계로 구분된다. 그렇지만

오늘날의 현대 정당정치에 두 가지 대표적인 모델은 유럽식 모델인 대중정당과 미국식 모델인 선거전문가정당으로 구분할 수 있다.<sup>11)</sup>

최근 한국의 정당들은 두 모델 사이에 끊임없이 유동하고 있다. 민주노동당만이 대중정당 모델을 분명히 지향하고 있다. 이 모델에서 정치생활의 기본 단위는 개인의 선택이 아니라 분명한 소속감(membership)을 갖고 당원과 여타 집단과 확연히 구분되는 사회집단이다. 정치는 기본적으로 이러한 집단간의 경쟁·갈등·협력에 관한 것이며, 정당은 이러한 집단들을 대리하여 정치에 참여하고 국가에 주장을 전달하는 대리인(agent)이며, 궁극적으로 핵심 공직에 자신들의 대표를 위치시킴으로써 국가에 대한 통제권을 확보하고자 한다. 이러한 원리 하에서 민주노동당은 당직과 의원직의 겸직 금지 및 당원과 대의원에 의한 배타적 공직 선출제도를 끊임없는 논란 속에서도 완강히 고수하여 왔다. 조직적 관점에서 이 모델은 정당의 정책결정에 대중적 이해를 반영하기 위한 지부나 지회(branch and cell)의 광범위한 조직화를 필요로 하며, 원외정당, 특히 당원의 전체 의사를 대변할 대의원 대회의의 우위를 요구한다.

한편, 선거전문가정당 모델은 1960년대 이후 서구에서 나타난 탈근대주의적 가치관을 반영하며, 대규모 유권자 집단과의 다양한 접촉을 가능하게 만들어 준 매스 미디어의 발전을 배경으로 한다. 15대 대선에서 본격화된 TV토론 및 캠페인, 16대 대선에서 등장한 민주당의 개방형 국민참여경선, 최근 대통령후보 지명과정에서 도입된 여론조사 반영 및 모바일 투표 등은 한국의 보수중도 정당들이 이러한 흐름으로 치닫고 있음을 보여주는 분명한 사례이다. 이 모델에서 유권자들은 집단 소속감이 확고한 적극적 참여자라기보다는 객관적 소비자로 간주되고, 정당과 지도자에 대한 정서적 호감이 투표의 결정에 큰 영향을 미친다. 선거는 정책과 강령의 선택이 아니라 지도자 선택을 둘러싼 것이 되었고, 정책과 강령의 작성 역시 당원이 아니라 다양한 유권자들의 취향과 선호를 정확히 파악할 수 있는 각계 전문가들의 일시적 연합에 의해서 작성된다.

어떤 모델이 한국 정당정치에 부합하는 지에 대해서는 학계에서도 의견이 분분하다. 일각에서는 대표성, 책임성, 시민사회와의 강력한 연계 등을 들어 대중정당모델이 타당하다고 주장(박찬표 2002)하는데 반해 한편에서는 시대에 뒤떨어진 모델로 평가하고 있다(정진민 2004). 이 문제를 둘러싸고 가장 심각한 내홍을 겪은 것은 노무현 정부의 집권당(열린우리당)이었다. 열린우리당은 창당에서 해산까지 이 문제를 해결하지 못한 채 당원의 자격과 역할, 당과 정부의 관계, 경선방식을 놓고 소모적 논쟁을 벌여 왔다.

## (2) 이분법을 넘어서: 시민참여 대중정당 모델의 실험

필자는 이 문제를 해결하는 데 있어 몇 가지 점에서 인식 전환이 요구된다고 생각한다. 첫째는 한국적 맥락과 개별 정당의 정치적 성격에 대한 고민이다. 대중조직정당모델은 원리에 있어서 타당하나 정당의 계급적·계층적·사회적 기반이 취약하고 전문지식인과 중산층조차도 특정 정당의 당원이 되는 것을

11) 포괄정당(Kirchheimer, 1966)과 선거전문가정당(Panebianco, 1988)은 특징과 원리를 공유한다는 점에서 하나의 유형으로 간주할 수 있다. 두 개념 사이의 차이가 있다면 선거전문가정당의 조직은 정당 관료가 아니라 일차적으로는 전문가와 컨설턴트로 구성된다는 점이다(Mair 1997, 97).

기피하는 정치문화를 고려할 때 그대로 적용하기에는 무리가 따른다. 한편, 캠페인 전문가 정당의 경우 역시 조직화된 이익정치로의 편향과 고비용의 문제를 안고 있다. 결국 획일적·관념적 강박보다는 각 정당의 사정과 특성에 맞는 모델의 전략적 선택, 이에 근거한 중장기 발전과 제도 정착이 자연스럽다.

둘째는 강령·정책과 후보 선출과정에서 두 원리를 혼합하는 소위 시민참여 대중정당 모델의 시도이다. 사실, 진성당원이니 기간당원이니 하는 당원의 자격 규정이나 회비납부 의무기한의 최소 규정 등은 정당발전의 측면에서 보면 매우 부차적인 문제이다. 문제의 핵심은 당원에게 주어진 권능(empowerment)이 대단히 형식적이라는 점이다. 일례로, 국가보안법을 비롯한 4대 개혁입법, 한미 FTA, 대연정, 당의 해산 과정에서 일반 당원의 의사와 이해는 한 번도 제대로 반영되지 못하였다. 당의 정체성이나 강령 등과 관련된 핵심 정책 이슈의 결정에 대해서는 ‘전 당원의 직접투표’에 의하여 결정되도록 당규를 개정해야 한다. 아울러 일정한 요건을 갖춘 사안에 대해서는 당원에 의한 당직자 소환·입법청구·직접투표가 가능하도록 당원의 실질적 권한을 획기적으로 강화할 필요가 있다. 즉 정책 영역에서는 일정한 자격과 요건을 갖춘 당원에게만 실질적이고 포괄적인 결정 권한을 부여해야 한다.

하지만, 공직자 선출에 있어서는 과도기적으로는 당원이 아닌 지지자, 이해관계자, 그리고 일반 유권자들에게도 문호를 개방하는 차선택을 병용할 수밖에 없다. 이러한 방식은 당의 대중적 기반이 취약하다는 구조적 한계에 근거한 것이기는 하지만 한편으로는 당내 기득세력의 견제와 내부 개혁의 촉진제 역할을 수행할 수 있다. 다만, 각종 선거의 경선 절차와 방식에 대해서는 최소 1년 전 규칙을 확정하여 예측가능성을 높여야하며, 정략적인 임의 변경을 막기 위해 개정 규정을 엄격히 할 필요가 있다.

## 9) 당정분리에서 당정협력체제로의 전환

### (1) 당정분리와 정책혼선, 그리고 관료적 포획 현상

당정분리는 노무현 정부의 자발적 선택이 아니라 이전 정부에서부터 조성된 제왕적 대통령제에 대한 국민적 거부감, 그에 대한 반발로서 제기된 정치적 요구가 강제한 결과였다. 이에 대한 대응 방안으로 노무현 정부는 분권형 국정운영, 책임총리제, 팀장관제, 정무차관제, 수평적 당정협의 등 새로운 실험들을 적극 도입하였다.

<표 3> 국민의 정부와 참여정부의 시기별 각료 구성현황

		정 치 인	관 료	민간전문가
국민의 정부	초 기	12(9-0-3) / 44.4%	11(6-2-3) / 40.7%	4(2-0-2) / 14.9%
	후 기	2(1-0-1) / 6.1%	21(11-3-7) / 63.7%	10(6-1-3) / 30.2%
참여 정부	초 기	5(2-1-2) / 14.3%	9(4-2-3) / 25.7%	21(12-1-8) / 60.0%
	후 기	3(3-0-0) / 12.1%	16(9-1-6) / 48.5%	14(6-3-5) / 39.4%

※ ( ) 수치는 중앙정부 장관-처장-청와대 수석비서관의 순서임(2007.6.30일 현재).

시행 배경이 무엇이었던 그러한 제도들은 애초에 기대했던 성과를 낳지 못하였고, 오히려 정책혼선과 심각한 관료정치를 낳았다. 먼저, 위의 표가 보여주는 것처럼 한국의 민주화 과정에서는 민간정부들이 개혁적 국민 요구에 힘입어 정치 엘리트의 압도적 우위에서 집권을 시작하지만 집권 후기에 이르러 과거 권위주의 정부보다 더 관료에 포획되는 포획 국가의 순환적 사이클이 반복되었다. 최장집은 김대중 정부가 기술 관료적 경영주의의 지배적 이념과 가치에 압도되어 국가운영에 임하였고, 노무현 정부 역시 “정부의 효율적 운영과 생산적 정책결정이라는 모토를 내세우면서 전문가의 참여가 결합된 기술 관료적 결정 스타일을 발전시키는데 열성적”이었다고 지적하면서 민주정부의 개혁 실패의 원인 중 하나로 기술관료적 경영주의를 꼽고 있다(최장집, 2000, 129-134).

필자는 당정분리와 기술관료적 결정은 순환적 인과관계에 있다고 판단하고 있다. 왜냐하면, 서구 선진국은 물론이고 우리의 정당정치에서조차 정당은 관료통제의 핵심 수단이기 때문이다(강원택 2001, 9). 통상 정당은 세 가지 메커니즘을 통해 관료들을 통제한다. 첫째는 집권 정당이 추구하는 이념과 가치의 추구이다. 가장 대표적인 모델은 영국이며(Whitehall model), 여기에서 행정의 목표는 정치가 규정한 결정에 대한 집행과 관리의 효율화이기 때문에 관료의 지배 현상은 그다지 문제가 되지 않는다. 둘째는 정체성과 충성심을 공유한 정당 인사에 의한 인적 통제이다. 미국의 엽관제(spoil system, 교체임용주의)가 가장 대표적인데, 여러 차례의 행정개혁으로 그 적용 범위가 축소되고, 내용 역시 실질적으로 전환되고 있기는 하지만, 책임정당정치를 위한 불가피한 수단으로 여전히 그 본질적 성격을 유지하고 있다. 엽관제는 집권세력의 이념과 비전을 실현하기 위해 걸맞은 인재를 적재적소에 배치하여 공약을 실질적으로 구현하는 것이 대의 민주주의에 합당하다는 논리에 기초하고 있다. 셋째는 당정협의회와 같은 제도적 통로이다. 한국은 집권당 국회의원의 장관겸임, 당정회의를 통한 집권당과 행정부의 정책 조율 등 의회제나 이원집정부제가 아니면서도 정당정부의 성격이 강한 나라이다(강원택 2001, 9). 권위주의 시대에서조차 정당은 관료를 통제하는 가장 중요한 합법적 제도로서 역할을 수행하여 왔다.

<표 4> 경제부처 장관직의 관료 독점 현상

재정경제부	건설교통부	기획예산처
김진표(03.02-04.02)	최종찬(03.02-03.12)	박봉흠(03.02-04.01)
이헌재(04.02-05.03)	강동석(03.12-05.03)	김병일(04.01-05.01)
한덕수(05.03-06.07)	주병직(05.04-06.11)	변양균(05.01-06.07)
권오규(06.07-현재)	이용섭(06.11-현재)	장병완(06.07-현재)

한국의 경우 당정분리가 고착지면서 관료적 가치, 즉 신자유주의적 작은 정부나 효율성 중시의 정부 혁신이 국정운영의 철학적 원리로 격상하였고, 과거와 마찬가지로 성장논리에 편향된 경제부처가 영향력·논리·규모 면에서 복지 및 사회통합과 관련된 사회부처를 압도하였다. 또한 이들 부처들은 동질적 엘리트 집단이 핵심 라인을 장악하여 왔으며, 일반 서민보다는 관련 이해집단의 이해를 반영하는데 앞장 서 왔고, 관료적 전문성의 논리로 시민사회단체의 참여와 정당의 정책적 통제를 거부하여 왔다.

<표 2>는 참여정부에 들어 임명된 핵심 경제부처의 장관 명단인데, 예외 없이 관료 출신들로 구성되어 있음을 알 수 있다.

## (2) 협력적 당정관계 구축 방안

당·정·청의 정책 공조와 협력을 위한 기본 전제는 대통령과 집권세력의 확고한 정치철학이다. 점증주의에 익숙한 관료들은 본질적으로 급진적 변화에 소극적이다. 우리는 대통령과 집권세력의 확고한 리더십, 체계적이고 현실적인 비전과 프로그램, 이를 실현할 정책 수단이 정비됨으로써 관료 통제에 성공한 사례로 국민의 정부의 햇볕정책과 참여정부의 분권정책을 들 수 있다. 또 하나는 정당을 중심으로 정책집단을 육성하고 발굴하는 것이다. 구체적으로 이를 실현할 필수조건은 갈등적 핵심 의제에 대한 새로운 비전을 제시하고 실현할 당내 혁신세력(core group)의 존재이다. 정책그룹 형성을 통해 집권에 이른 대표적 사례는 클린턴 정부의 민주지도자위원회(Democratic Leadership Council: DLC)인데, 이들은 공화당 정권(레이건)의 장기 집권을 마감시키고 민주당 시대를 개척한 중도혁신세력으로 평가된다. 민주지도자위원회는 민주당의 정책(의료보험)·선거 및 통치전략(going the public)·인사개혁을 주도하였다. 또 하나는 토니 블레어의 신노동당 세력이다. 블레어와 고든 브라운이 주도하였던 신노동당 프로그램 혹은 블레어 프로젝트는 노동당의 좌파화가 아니라 급진중도파(radical center)에 의한 좌파의 실용주의적 시도였으며, 이를 통해 보수당 집권 15년을 종식시켰다. 이 프로그램은 노동당의 집권 방안으로 노동당의 전면 개혁과 집권 청사진을 담은 새로운 영국(New Britain)을 작성하였다. 핵심 내용은 북아일랜드 평화협상, 일하는 복지(welfare-to-work), 최저임금제도와 사회현장 채택 등이다. 최근의 사례는 미국의 민주당 내 이라크 연구그룹과 보수파 네오데미(Neo-Dems)이다. 이들은 집권에 성공한 후보자 그룹은 아니지만 정책과 성향 중심의 정치인 그룹으로서 핵심 사안에 대한 일관성 있는 정책방향을 제시함으로써 이번 중간선거의 승리에 기여하였다는 평가를 받고 있다.

끝으로는 효율적 당정협력 제도의 고안이다. 일방적, 사후적, 형식적 정책자문에서 실질적, 수평적, 예방적 정책협력으로 전환해야 한다. 노무현 정부에서 폐지되었던 정무수석제도의 부활은 필수적이다.

## 10) 생활정치 구현: 지방정치 개혁과 결사체의 민주화

### (1) 경쟁과 견제의 제도화를 통한 지방정치의 활성화

더 중요하지만 덜 강조되어 온 정치개혁의 과제는 생활정치의 공간으로서 지역의 복원이다. 그러나 반정당의 논리, 반정치의 인식체계로는 지방정치와 풀뿌리민주주의를 온전히 복원할 수 없다. 그 방향은 지역을 정당과 정치로부터 단절시키는 것이 아니라 허공에 뜬 정당정치가 지역에 뿌리를 내리게 만드는(embedded) 것이어야 한다. 좋은 정당 없이 건강한 민주주의가 불가능하다는 테제는 지방정치에도 유효하다. 왜냐하면, 중앙정치와 지방정치의 기본 원리와 작동 방식은 본질적으로 같기 때문이다. 이미

자치와 분권은 지방자치의 논리만이 아니라 국가운영의 보편적 원리로 격상되었고, 대표성과 책임성에 기초한 정당정치는 지방정치에서도 더 없이 중요하다. 지방정치의 개혁을 위해서는 다음의 과제들이 선결되어야 한다.

첫째, 가장 중요한 과제로써 지방정치의 경쟁성 제고이다. 정당 간 경쟁을 강조하는 이유는 그것이 지방정치의 기본 성격을 좌우하기 때문이다. 키이의 미국의 남부 지역정치 분석에서 밝혀진 것처럼 경쟁적 환경에서 유권자의 정당 일체감과 투표 참여는 확연히 증가된다(Key 1950). 또한, 정당 경쟁은 대체로 지방 정부의 정책유형을 결정하는 데 중요한 영향을 미친다. 예컨대, 정당 경쟁이 치열한 지역에서는 유권자들의 지지를 획득하기 위해 주정부가 사회복지정책에 투자를 많이 하는 반면, 비경쟁적 지역에서는 사회적 약자와 빈민층을 위한 투자가 인색한 것으로 나타났다(Bibby and Holbrook 1997, 103-109). 결국, 각 정당의 정책과 인적 자원의 지역적 기반을 강화하는 과제가 급선무이다. 그러기 위해서는 다양한 세력들의 진입 장벽으로 작동하고 있는 2인 중선거구제를 애초 취지에 부합하는 방향으로 4인 선거구제로 개정하고 비례대표제를 확대해야 한다.

둘째, 시민운동 진영의 적극적 자세가 중요하다. 모든 시민단체가 선거에 참여할 이유도 없고 그럴 필요도 없다. 그렇지만 현실적으로 시민운동세력은 오랫동안 방기되어 온 지방정치를 혁신할 수 있는 중요한 제도적 자원임에 틀림없다. 2010년 지방선거의 중장기 일정에 맞추어 대표성과 책임성에 기반한 지방 정당정치의 활성화, 특히 기초단체 확보 전략을 마련할 필요가 있다. 셋째, 풀뿌리 네트워크의 활성화이다. 시민참여의 차원에서 서구와 한국의 차이는 주민참여조례와 같은 법령과 제도가 아니라 학교, 교회, 주민조직과 같은 일상적, 자발적 시민참여의 폭과 깊이에 있다. 일반 시민들은 물론이고 진보적 지식인이나 시민활동가들조차 학교운영위원회, 아파트자치회, 주민자치센터자문위원회 등 미시적 공공기구의 참여에 매우 인색하다. 울산(시민배심원제와 지역사회협약), 과천(보육조례), 광주(참여예산제와 푸른 광주21) 등 시민단체의 역량이 강한 곳에서 새로운 주민참여 실험들이 활기차게 시도되고 있다는 사실에서 알 수 있듯이 풀뿌리 네트워크의 강화는 정당과 운동의 지역적 기반 모두를 공고하게 만들 것이다. 넷째, 지역의제의 발굴을 통한 정책선거로의 전환이다. 지방선거의 쟁점이었던 재정불균형 타개를 위한 세목교환 대 공동세안, 아파트 분양원가 공개, 방과후학교 등 정당과 시민단체가 갖고 있는 정책 역량을 속속들이 따져보면 의외로 부실하다. 지역 활동가를 넘어서서 지역 정책집단의 육성이 절실한 시점이다.

결론적으로, 지방정치는 종적으로 중앙의 정당정치와 연결(linkage)되어야 한다. 아울러, 횡적으로는 주민들의 자치조직과 연계되어야 한다. 진보·중도·보수 시민정당들이 정책과 이슈를 둘러싸고 경합하는 경쟁적 지방정치는 한국정치가 더 높은 민주주의로 가기 위해 거쳐야 할 합당한 의례이다.

## (2) 결사체의 내부 민주화

그동안 한국정치와 시민사회는 국가권력을 민주화하는 운동과 프로그램에만 매진하여 왔다. 그것이 어떤 유형과 성격의 결사체이든 아래로부터, 혹은 안으로부터 조직 운영과 활동을 투명하고 민주적으로 변화시키려는 노력들은 턱 없이 부족한 것이 사실이었다. 결사체 민주주의로의 전진은 이중의 전환과정

(double transition)으로 구성되어 있다. 하나는, 위임과 분권을 통해 국가와 결사체의 일방적이고 종속적인 관계를 보다 평등하고 협력적인 것으로 만드는 것이고, 다른 하나는 리더십과 일반 구성원의 내적 관계, 혹은 결사체 조직간의 상호관계를 보다 민주적으로 건설하는 것이다. 지금까지는 사회협약, 정책 협력 등 전자에 대해서 설명하였기 때문에 여기에서는 후자의 개혁방안에 관하여 논의하고자 한다.

첫째는 각종 사회단체 보조금과 기금 등의 지원에 있어 각 단체의 투명성과 민주성을 연동하는 매칭 펀드제의 운용이다. 반윤리적·반사회적·불법적·비민주적으로 운영되는 단체에게는 엄격한 법적 처리는 물론이고 정부보조금 지급의 경감 및 중단, 입찰 및 조달자격의 제한, 관련 책임자의 승인 거부 등 합법적 권한을 행사함으로써 내부 민주화 여건을 조성한다. 둘째, 기업에 한정되어 있는 사외이사제를 대규모, 전문직 단체에도 도입하도록 권고·유도한다. 셋째, 일반 회원들의 참여를 확대하기 위해 총회에 실질적 권한을 부여하고 내부 감사 제도를 강화한다. 아울러 실효성 있는 윤리강령 및 운영규약의 제정을 지원한다.

## 정부개혁의 과제와 전망

박광국(가톨릭대 교수)

### I. 들어가며

1948년 대한민국 정부 수립이후 우리나라는 국가간 무한경쟁에서 선두를 잡하기 위하여 부단한 노력을 기울여 왔다. 그 결과, 정부·민간합동작업단이 펴낸 「Vision 2030」 보고서를 보면, 대한민국의 현재 모습은 <표 1>과 같이 나타나고 있다.

<표 1> 오늘의 대한민국 모습 : 성과를 이룬 부분

지표	순위	우리나라	1 위국
명목 GDP('05)	12	7,875 억달러	124,860 억달러(미국)
교역규모('05)	12	5,456 억달러	26,370 억달러(미국)
정보화 지수('05)	3	91 점	97 점 (스웨덴)
초고속인터넷('04, 백명당 가입자수)	1	24.8 명	-
세계시장점유율 1위 품목수('03)	15	71 개	867 개(중국)
선박수주량('05)	1	13,571 천CGT	-
DRAM매출액('05)	1	12,131 백만달러	-
자동차 생산('05)	5	3,699 천대	11,947 천대(미국)

자료: 정부·민간합동작업단, 2006

이런 괄목할 만한 성과에도 불구하고 우리나라는 아직 사회복지분야, 교육분야, 공공분야의 주요 지표에 있어서는 국제사회의 우수기관으로부터 초라한 성적표를 <표 2>와 같이 받고 있다.



<표 2> 오늘의 대한민국 모습 : 아직 미흡한 부분

지표	순위	우리나라	1 위국
삶의 질('05)	41/60	5.3/10점	9.5 점(호주)
국가경쟁력(IMD, '05)	29/60	64.2점/100점	100 점(미국)
공공사회지출('01, GDP대비 비율)	29/29	6.1%	29.2 %(덴마크)
사회 응집력('05)	34/60	6.09점/10점	8.93 점(싱가폴)
상대 빈곤율('00)	25/26	13.3%	4.3 %(덴마크)
대학교육의 사회부합도('05)	52/60	4.점/10점	7.97 점(핀란드)
생산직 근로자 급여('03)	22/29	10.28달러/시간	32.18 달러/시간(덴마크)
노사관계(IMD, '05)	60/60	4점/10점	8.5 점(싱가폴)

자료: 정부·민간합동작업단, 2006

앞에서 언급한 이러한 분야들은 특히 정부개입의 필요성이 강하게 대두되고 있는 영역이며 여기에서 일하고 있는 공무원의 생산성 수준에 의하여 지표수준이 크게 영향을 받고 있는 부분이다. 2003년 IMD가 발표한 세계 경쟁력 연감 자료에 의하면 우리나라는 아시아 인구 2천만명 이상인 6개국에서 가장 낮은 국가경쟁력을 가지는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 보면, 2003년 현재 말레이시아 1위, 대만 2위, 태국 3위, 일본 4위, 중국 5위에 이어 한국은 꼴찌인 6위를 기록하고 있다. 미국, 일본과 같은 선진국과 비교해 볼 때 우리나라 공무원의 1인당 생산성은 미국의 절반이고 일본의 80% 수준에 머물고 있다. 선진국은 21세기에 들어와 신자유주의와 신공공관리의 영향을 받아 생산성 지향 경제(Productivity-driven economy)로 이행하고 있는데 비해 아직도 우리나라는 투입지향 경제(Input-driven economy)에 머무름에 따라 정부부문 공무원의 지식격차와 생산성격차는 갈수록 커지고 있다.

게다가 21세기에 들어와 우리나라를 둘러싼 국내외 환경은 갈수록 어려운 상황에 접어들고 있다. 먼저 국내적으로 우리나라의 선진국 진입을 가로막는 구조적 요인들이 오랜 시간을 두고 불거져 나오고 있다. 구체적으로 보면, 첫째 저출산·고령화 현상이다. 출산율은 1960년 6.0명에서 2004년 1.08명으로 꾸준히 감소하여 향후 젊은 생산연령층의 인구감소가 심각할 것으로 예상된다(정무권, 2005). KDI보고서에 의하면, 우리나라의 생산가능인구는 2016년 3,649만명을 정점으로 매년 42만명씩 감소하는 것으로 예측되고 있다. 우리나라의 인구고령화는 급속히 진행되고 있으며 2005년 현재 65세 이상의 노령인구는 9.1%이며 꾸준히 증가하여 2050년에는 37.3%로 세계 최고령국가에 이를 것으로 전망되고 있다. 둘째, 외환위기 이후 산업·기업·소득 등 전 분야에 걸쳐 양극화가 현상이 나타나고 있으며 그 정도가 급속히 심화되고 있다. 예컨대, 기업분야를 보면, 1997년과 2007년에 각각 30대 그룹에 포함된 대기업들을 비교해 보면 STX(24위), 이랜드(26위)를 제외하고는 모두 1997년도에 30대 기업에 포함된 기업들이다. 이러한 사실은 기업부문에서도 기존의 기업과 신규 진입 기업간에 엄청난 장벽이 존재하고 있다는 것을 보여주고 있으며 이로 인해 한국경제의

활력이 점차 감퇴되고 있다는 것을 입증해 주고 있다(동아일보 2007년 9월 5일자). 또한 소득의 양극화 현상을 보면, IMF이후 빈곤층의 비중이 급속히 증가하고 있는데 소득양극화를 나타내는 지니계수는 1990-97년 평균 0.286에서 1998-2003년 평균 0.315로 악화되는 것으로 나타나고 있다(박광국, 2005).<sup>12)</sup>

셋째, 국가성장잠재력이 80년대 이후 계속 하락하는 추세를 보이고 있다. '80년대에 6-8%를 기록하던 경제성장률이 2000년대에 들어와 4% 중반에 머무르고 있고 특단의 조치가 없는 한 2020년대에는 2% 중반대로 하락할 것으로 전망되고 있다. 우리나라가 세계 7위의 선진국으로 진입하려면 향후 10년간 6-5% 정도의 성장이 필요하며 4%대를 유지할 경우 세계 26위, 2%대를 유지할 경우 세계 45위로 전락할 것으로 예측되고 있다. 넷째, 정부조직의 관리와 운영이 낡은 제도와 관행에 의해 움직이고 있으며 사회구성원의 법·규범 준수 의식도 선진국에 비해 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 2007년 발간된 KDI보고서에는 우리나라 국민들이 선진국 수준의 법·규범 준수의식을 가질 경우 연 성장률이 1%정도 더 높아질 것으로 전망하고 있다.

다음으로 대외적 환경변화를 보면 첫째, 세계화의 물결을 타고 모든 부문에서 국가간 개방이 급속히 이루어지고 있다. 전세계 교역량의 50%이상이 FTA국가 간의 거래로 이루어지고 있으나 우리나라는 참여정부가 출범하기 전에는 WTO 중심의 다자무역체제에 지나치게 의존하고 있는 모습을 보여주었다. 또한 BRICs라고 불리는 브라질, 중국 등이 큰 폭의 성장세를 보이며 세계경제의 새로운 축으로 급부상함에 따라 우리나라는 선진국과 BRICs의 사이에 끼인 Nutcracker와 같은 샌드위치 상태를 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 우리나라는 이질적 정치·경제체제를 가진 북한과 대치하고 있으며 특히 북한의 핵무기를 통한 세계 질서 위협은 우리나라의 통일·외교·안보에 부정적 영향으로 미침으로써 나아가 우리나라의 경제성장에도 걸림돌로 작용하고 있다.

우리나라를 둘러싼 이러한 국내외 환경변화를 감안할 때 향후 10년 동안 우리나라가 성장동력을 확충하고 하드웨어 및 소프트웨어의 혁신에 바탕을 둔 사회적 기반을 완비하지 못하면 영원히 2등 국가로 전락할 수밖에 없는 절박한 상황에 직면하고 있다. 이런 점에서 국내외 많은 학자들은 한국이 이러한 위기를 극복하기 위해서는 대통령을 중심으로 정부전반에 대한 개혁을 단행할 필요가 있다는 것을 강력하게 주문하고 있다.<sup>13)</sup>

최근 행정개혁시민연합이 주관한 차기정부 개혁과제 연속 토론회에서 강제상(2007)은 새로운 정부의 역할 방향은 적극적 발전국가 모델에서 민주적 협업국가 모델로 이행해야 한다고 주장한다. 그에 의하면, 적극적 발전국가 모델이 기초하고 있었던 발전행정이론과 불균형성장이론은 80년대 중반까지는 어느 정도 효과가 있었지만 80년대 후반이후 우리 사회의 복잡성, 다원성, 개방성, 가변성이 증대하면서 정치·경제·사회·문화의 모든 부문에서 병폐를 노

12) 소득양극화와 마찬가지로 고용양극화에 있어서도 중간층의 정규직이 감소하고 비상용근로자(임시직+일용직)의 비중이 '96년 43.2%에서 2003년 49.5%로 가파르게 증가하고 있다.

13) 독일의 철학자 헤겔은 국가발전을 위해서는 공무원의 역할이 가장 중요하다고 역설하면서 공무원이야말로 우리 인체에 비유하면 등뼈에 해당한다고 주장하였다. 민간부문과 시민단체는 인체의 근육과 살에 해당하며 이 삼자가 균형있게 조화를 이룰 때 지속적 국가발전이 가능하다고 보았다. 독일 공무원의 투철한 대국민 봉사 의식은 바로 헤겔의 공무원상에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

정하기 시작하였으면 따라서 이를 극복하기 위해서는 국가-시민-기업-지방정부 등이 협업을 통한 공존 전략이 필요하다고 본다.

따라서 본 연구에서는 먼저, 2003년 출범한 참여정부가 이러한 문제를 해결하기 위하여 과거 역대정부에 비해 어떠한 차별적 노력을 하였으며 그 성과는 무엇인가에 대해 살펴보고자 한다. 둘째, 역사적 진화론 관점에서 참여정부가 추진한 정부개혁과제의 어떤 부분이 차기정부에서도 계승되어야 하며 동시에 개선되어야 할 부분은 무엇인가를 고찰해 보고자 한다.

## II. 선진국의 정부개혁 동향

1980년대 이후 선진각국은 국가경쟁력 강화를 위해 신공공관리론의 적극적 도입을 서두르고 있는데 이러한 움직임은 20세기 중반까지 지속된 케인즈의 복지국가론에 대한 비판에서 비롯되었다. 미국의 경우, 1980년에 집권한 레이건 대통령은 정부를 모든 문제의 해결자(problem solver)로 간주한 루스벨트 대통령과 달리 정부를 문제아(problem maker)로 규정하면서 대규모 정부부문의 민영화를 단행하였다. 영국의 경우도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있는데 1979년에 집권한 대처 수상은 영국의 공직사회가 국가적 위기를 해결할 수 있는 능력에 강한 의구심을 표시하면서 정부부문을 대체할 활력을 시장부문에서 찾고자 노력하였다.<sup>14)</sup> 미국과 영국의 정부개혁이 전 세계 국가의 주목을 받는 가장 큰 이유는 바로 행정관리의 패러다임이 전통적 관료제에서 기업가형 관리로 이동되었다는 데 있다. 오스본과 게이블러는 1992년에 펴낸 정부재창조(Reinventing Government)에서 기업가형 정부와 관료제형 정부의 차이점을 <표 3>에서 설명하고 있다.

<표 3> 전통적 관료제 정부와 기업가형 정부의 차이

전통적 관료제(Bureaucracy)	국가경영(Governance)
노젓기(rowing)역할	방향잡기(steering)역할
직접 해줌(service)	할 수 있도록 해줌(empowering)
서비스의 독점적 공급	서비스제공에 경쟁도입
규칙중심 관리	임무중심 관리
투입중심 예산	성과연계 예산
관료 중심	고객 중심
지출지향	수익창출
사후 치료	예측과 예방
집권적 계층제(명령과 통제)	참여와 팀워크(협업과 네트워크 형성)
행정메카니즘	시장메카니즘

자료: 오스본 & 게이블러, 1992

14) 대처수상의 관리혁명(Managerial revolution)은 민간부문으로의 원상복구, 행정규모의 감축, 공공지출의 감축, 관료구조의 효율화에 주된 초점이 맞추어져 있었다.

위 <표 3>를 통해서 알 수 있듯이, 선진국형 정부개혁의 가장 큰 특징은 자율, 분권에서 찾을 수 있다. 급변하는 환경 하에서 조직 상층부에 모든 권한이 집중된 조직구조를 가지고서는 조직이 효과적으로 기능할 수 없으며 구성원의 창의성 또한 기대하기 어렵다. 더욱이 이러한 전통적 관료제 하에서 관료들은 법규와 규정에만 집착할 뿐 국민에 대한 책임성 완수는 안중에도 없을 수 있다. 이러한 점을 직시하고 신공공관리론에서는 고객의 중시와 고객의 영향력 확대, 공공서비스 구매자와 공급자의 분리, 시장경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임성의 강조, 유연성의 증대라는 가치에 초점을 둔다(하혜수·정정화, 2001).

하지만 이러한 신공공관리론은 시장 경쟁원리를 신봉하는 미국, 영국, 영연방국가에서는 환영을 받았지만 상대적으로 계급타협의 전통에 익숙한 북유럽 국가에서는 오히려 신공공관리론보다 뉴거버넌스로 지칭되고 있는 정책네트워크 이론이 정부개혁의 주요 이론적 도구로 활용되었다.<sup>15)</sup> 그런데 정책네트워크가 활성화되려면 정책참여자의 제도적 다원성과 이해관계자간의 타협문화의 수준이 성숙되어 있어야 하기 때문에 이들 이론의 타 국가로의 벤치마킹을 시도하는데는 적지 않은 어려움이 있을 수 있다.

다음 절에서는 우리나라의 정부개혁을 위해 이러한 신공공관리론과 뉴거버넌스론이 어느 정도 적실성을 갖고 있는가를 알아보려면 우리나라에만 독특한 행정문화적 배경을 먼저 살펴 볼 필요가 있다.

### III. 우리나라 정부개혁의 특수성

다른 나라의 정부개혁을 통해서도 알 수 있듯이 각국마다 그 나라의 고유한 정치·행정문화를 가지고 있기 때문에 정부개혁시 이러한 요인들을 충분히 고려하여 추진하는 것이 필요하다. 구체적으로 보면, 미국이나 영국과 같이 정부와 시장을 동등하게 경쟁시키려고 하는 경쟁형 국가, 관료통제에 의한 국가체제를 가지고 있는 독일이나 일본, 이들의 중간에 위치하고 있는 네덜란드와 아일랜드는 자기 나라에 고유한 정부개혁 모델을 찾는데 치중하고 있다. 그렇다면 우리나라는 이들 국가군과 비교해 볼 때 어떠한 정치·행정문화적 특성을 갖고 있는가를 살펴 볼 필요가 있다. 이는 우리나라에 맞는 한국형 정부개혁을 추진하는데 중요한 방향을 제시해 줄 수 있다.

#### 1. 복지국가의 미경험

1980년대 이후 영국을 비롯한 선진국에서는 복지국가를 경험하면서 비대해진 정부규모를 효율성을 증진하기 위해 축소해야 한다는 비판이 학계를 중심으로 강하게 대두되었다. 신자

15) 뉴거버넌스론은 정부역할이나 연계관계의 강도에 따라 협력형과 위임형 정책네트워크로 대별된다. 협력형은 문제해결을 위해 정부와 이해관계자들이 공동으로 협력(제3섹터나 파트너십)하는 방식인 반면 위임형은 정부가 해결해야 할 문제를 사적이익정부(정부의 정책기능을 사업자 단체에 위임)나 자발적 조직(자원봉사조직이나 시민단체)에 대리케 하거나 관할권을 이전하는 방식이다. 다른 한편으로 연계관계의 지속성 수준에 따라 일시적인 이슈 네트워크와 지속적인 정책공동체로 구분되기도 한다.

유주의적 패러다임이라고도 불리는 후복지국가 모형은 ‘보다 좋은 정부’를 지향하는데 이를 위한 수단으로 More do, Less cost, More performance를 추구하고 있다(한국행정연구원, 2005).

하지만 우리나라의 경우는 서구 복지국가와는 사정이 다르다. 1940년대부터 1980년대까지 서유럽국가들은 국가의 시장개입을 통해 분배달성에 정책의 최우선을 두었으며 이를 위해 공립교육, 건강서비스, 국토균형발전, 공공주택, 완전고용, 사회복지 등의 전 분야에 걸쳐 정부개입을 강화한 결과 행정국가라고 불리는 큰 비만정부를 갖게 되었다. 이러한 결과, 미국을 비롯한 선진국은 만성적인 재정적자를 경험하고 있으며 성장잠재력이 둔화되는 국가적 위기를 맞고 있다. 그런데 우리나라의 경우는 복지국가로 미처 이행하지도 못한 상태에서 선진국과 같은 후복지국가로 나아가야 하는 어려움을 갖고 있다. 이런 상황하에서는 정부의 모든 부문을 감축하는 것보다는 오히려 선별적으로 국민적 수요가 큰 부처는 늘이고 그렇지 않는 부처는 과감히 축소·통폐합하는 선별적 전략을 택하는 것이 중요하다.

## 2. 과도한 중앙집권적인 정부조직 구조

우리나라는 1945년 해방이후 잠시 지방자치를 경험하였지만 1960년 5.16 군사혁명으로 인해 지방자치가 일시 중단되는 불행을 겪어야만 했다. 다행히 1991년 문민정부에 들어와 지방자치가 부분적으로 부활되었지만 선진국에 비해 과도하게 중앙집권적인 정부조직 구조를 갖고 있다. 21세기는 지방화 시대라고 불릴만큼 지방의 권한이 강화되고 있지만 우리나라의 경우 지방자치단체의 권한은 아직도 선진국과 비교해 볼 때 매우 미흡한 수준에 있다. 현재, 지방정부의 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권 등은 심한 제약과 받고 있으나 지방분권화의 과정에서 기득권을 가지고 있는 중앙정부의 반발이 강하게 예상되며 이에 대한 반동으로 지방자치단체의 지방분권에 대한 요구는 더욱 거세어질 전망이다.<sup>16)</sup> 지방분권화과정이 중앙정부와 지방정부간에 큰 마찰없이 연착륙을 하기 위해서는 정부간 관계의 재설정에 있어 갈등관리가 중요한 주제로 부각되고 있다.

## 3. 제왕적 대통령제 권력구조

우리나라는 다른 대통령제 국가들에서는 볼 수 없는 특이한 권력구조를 갖고 있다. 대통령 밑에 부통령이 있는 것이 아니라 내각책임제에서 볼 수 있는 국무총리제를 도입하고 있다는 점이다. 우리나라의 국무총리는 국무위원 임명제청이나 해임건의를 대통령에게 할 수 있지만 구속력을 갖는 것은 아니며 또한 대통령은 국무총리의 해임건의가 없어도 특정 국무위원을 해임할 수 있다. 더 큰 문제는 대통령은 아무런 제한없이 총리를 해임할 수 있으며 헌법에서도 국무총리는 대통령의 보좌기관으로 규정되어 있다(이창원, 2007).

16) 지방자치단체 자주재정 지표 중의 하나인 국세 대비 지방세의 비중을 보면 1993년에 지방세는 전체 세수의 28%까지 증가했다가 그 이후로 꾸준히 감소하여 2001년에 22%까지 감소하였다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

이런 상황에서 우리나라 역대 정부의 대통령들은 무소불위의 권력을 행사하여 왔다. 즉, 국가정보원, 검찰, 국세청, 경찰, 감사원 등은 대통령의 뜻에 따라 움직였으며 특히 대통령 비서실은 막강한 권력을 갖고 국정운영 전반에 영향력을 행사한 관계로 각 부처 장관들의 권한은 최소한도에 머물러 있었다.

#### IV. 참여정부의 개혁과제와 추진성과

2003년도에 출범한 노무현 정부는 국내외적으로 매우 어려운 환경하에서 출범하였다. 정부혁신을 서두르지 않고서는 지속적 국가경쟁력을 장담할 수 없었는데 왜냐하면, 더 이상 산업시대의 경직된 패러다임을 가지고서는 복잡하고 불확실한 환경에 능동적으로 대처하는데 있어 많은 한계가 있다는 것을 절감했기 때문이다.

더욱이 역대 정부에서는 정부의 비효율성 제거를 정부조직 구조개편이라는 하드웨어적 방식만을 통해서 달성하려고 하였기 때문에 의도한 성과를 거두지 못했다. 참여정부에서는 정부조직의 문화 및 공무원의 의식변화가 정부조직 구조개편과 동시에 맞물리지 않고서는 정부혁신이 성공할 수 없다는 점을 인식하고 하드웨어와 소프트웨어적 변화를 동시에 추진하고자 노력하였다. 구체적으로 보면, 거시적 차원에서 대통령의 탈권력화를 추진하였고 미시적 차원에서 공무원 조직의 일하는 방식의 개선, 조직내 권위주의 문화 청산에 많은 역점을 두었다. 또한 행정의 거버넌스가 세계적 조류임을 인식하고 대통령 밑에 각종 국정과제위원회를 설치하여 민간 전문가, 공무원, 시민단체 등이 정책과정에 참여할 수 있도록 배려하였다. 과거 수직적인 관계에 있던 중앙정부와 지방정부의 관계도 수평적 관계로 변모하고자 대규모의 지방분권을 실시하였다. 아래에서는 이러한 참여정부의 혁신노력을 범주화하여 정리해 보고자 한다.

##### 1. 로드맵에 의한 정부혁신<sup>17)</sup>

참여정부에서는 대통령자문기관인 정부혁신지방분권위원회를 설치하여 6대 부문인 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정·세제개혁, 전자정부, 기록관리 분야의 개혁과제에 대한 비전과 목표를 설정하고 이에 따라 세부과제를 도출하여 년도별 일정표에 따라 추진하였다. 총 149개의 세부추진과제가 도출되었는데 구체적으로 보면, 행정개혁에서는 국가평가인프라 구축 등 28개 과제, 인사개혁은 국가인사기능 통합과 인사자율권 확대 등 20개 과제, 전자정부는 정부기능 연계모델(BRM) 개발 등 31개 과제, 지방분권은 중앙행정권한의 지방이양 등 33개 과제, 재정·세제개혁은 중앙기능과 재원의 지방이양 등 23개 과제, 기록관리는 기록관리법, 대통령 기록관리 법제화 등 14개 과제로 되어 있다.

17) 로드맵이란 향후 정부와 정책운영의 경로를 말하는데 이를 통해 정부운영의 방향과 목적, 그리고 목적 달성을 위한 수단을 명확히 해 줌으로써 정부운영의 예측가능성을 높이고 정책주체들의 에너지가 한 곳으로 집중되도록 해 준다(김병준, 2007).

## 2. 대통령 및 권력기구의 탈권력화

이번 참여정부에서는 책임총리제가 구현될 수 있도록 대통령과 국무총리의 역할분담을 분명히 하고자 노력했다. 대통령은 미래의 국가경쟁력을 좌우하는 국가적 핵심과제에 전념하는 한편 국무총리는 각 부처를 통할하면서 국정운영 전반에 대한 책임을 지도록 배려하였다. 이러한 맥락하에서 대통령은 12대 국정과제를 효율적으로 추진하기 위해 대통령 직속으로 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 동북아경제중심추진위원회(이후 동북아시아위원회로 개칭), 교육혁신위원회 등을 설치하였다. 이를 통해 사회적 담론의 장을 활성화하고 부처간의 다양한 이견을 조정하는 통합 조정 메카니즘을 강화하고자 노력하였다(김병준, 2007).<sup>18)</sup>

참여정부는 이전 정부에서 권력기관의 상징인 국가정보원, 검찰, 국세청, 경찰, 감사원 등을 국민의 기구로 돌려놓은 대통령의 탈권력화 작업을 추진하였다. 국정원의 주례 대통령 독대 보고를 폐지하고 검찰인사에 외압이 작용하지 못하도록 검찰인사위원회의 기능을 강화시켰다. 이러한 권력기구들이 탈권력화되고 자율적으로 운영됨에 따라 공무원 조직의 오랜 고질병이었던 경직된 권위주의 문화가 상당히 완화되었다(김병준, 2007).

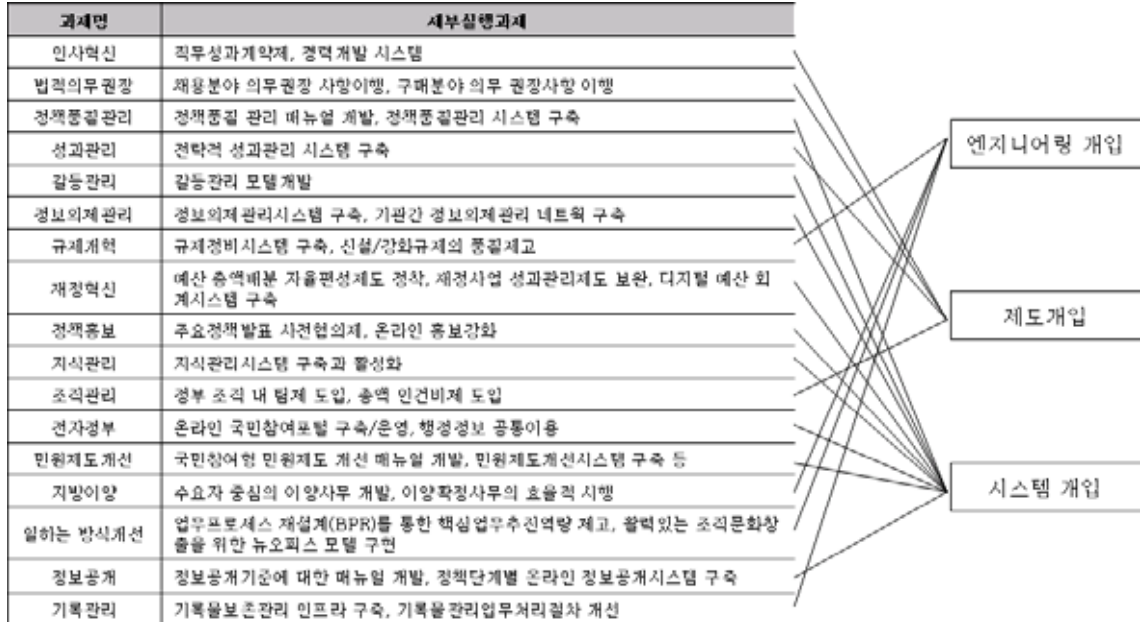
## 3. 엔지니어링·제도·시스템의 융합적 혁신

엔지니어링 개입은 일하는 방식과 프로세스를 변경하기 위한 개입인 반면 제도·시스템 개입은 제도적 환경과 구조 및 업무 시스템을 변경하기 위한 개입이다(행자부, 2006). 다시 말해, 엔지니어링 개입이 일하는 방식을 변경하기 위한 것이라면 제도·시스템 개입은 업무처리 결과물(정책품질과 정책서비스)의 표준화를 통해 균질성을 확보하기 위한 노력인데 정부 경쟁력 제고를 위해 반드시 넘어야 할 경혈이다. 이러한 변화를 유도하기 위해 공무원들에 대한 평가체계를 혁신적으로 변화시킴으로써 조직문화 자체를 바꾸기 위한 개입이다. 참여정부에서는 전 정부에 걸쳐 공통적으로 반드시 갖추어야 할 17개 공통과제를 도출하고 개별부처로 하여금 이를 추진하도록 유도하였다. <표 4>은 이들 17개 공통혁신과제가 엔지니어링 개입과 제도·시스템 개입과 어떤 연관성을 가지고 있는가를 보여주고 있다.

---

18) 12대 국정과제는 한반도 평화체제 구축, 부패없는 사회·봉사하는 행정, 지방분권과 국가균형발전, 참여와 통합의 정치개혁, 자유롭고 공정한 시장질서 확립, 동북아경제중심 국가 건설, 과학기술 중심사회 구축, 미래를 열어가는 농어촌, 참여복지와 삶의 질 향상, 국민통합과 양성평등의 구현, 교육개혁과 지식문화 강국 실현, 사회통합적 노사관계 구축으로 되어 있다.

<표 4> 17개 공통혁신과제와 부문별 개입과의 연계성



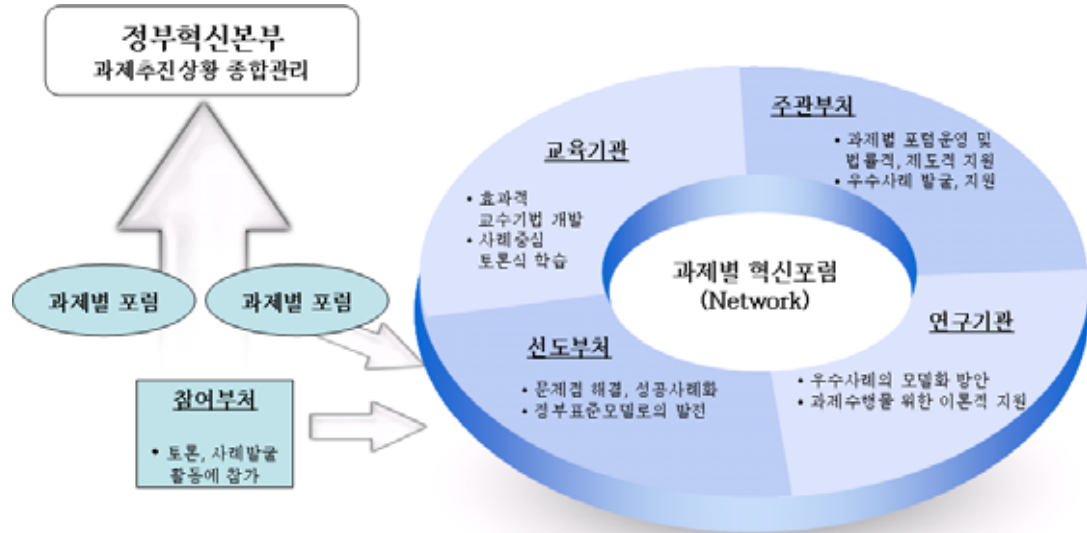
자료: 행정자치부(2006). 「정부혁신 이론연구 보고서」 p. 116.

#### 4. 하드웨어적 조직개편보다 소프트웨어적 학습·교육 중시

이번 참여정부가 정부경쟁력 제고를 위해 가장 주목한 부분이 바로 인적자원으로서의 공무원의 전문성 역량을 배양하고자 노력하였다는 점이다. 부처경쟁력 제고와 관련된 혁신과제들을 공무원 스스로 고민하게 하고 학습을 통해 대안마련을 유도함으로써 정부조직이 더 이상 수동적 조직이 아닌 자율혁신 구동장치를 갖춘 능동적 조직으로 탈바꿈하도록 만들었다. 예컨대, 공통혁신과제에 대한 근본적 학습과 교육을 위해 혁신포럼을 <그림 1>과 같이 범부처적으로 조직화하고 유기적 연계를 갖게 함으로써 이전 정부나 다른 나라에서는 찾아볼 수 없던 독자적 학습·교육모델을 개발하였다.



<그림 1> 범정부적 차원의 과제별 혁신포럼 네트워크



자료: 한국행정연구원(2006:135)에서 재인용

### 5. 구조, 행태, 환경을 아우르는 정부개혁

참여정부의 혁신이 다른 정부와 크게 차별화 되는 부분은 바로 '유연하고 탄력적인 조직문화 조성'과 '권위주의 행정문화 청산'이라는 두 개혁과제에 잘 녹아들어 있다. 첫 번째 대과제의 목표달성을 위해 두 개의 세부과제, 즉 '탄력근무제 확대와 사무공간 개선' '토론문화의 활성화'를 추진하고 있다. 또한 우리나라 정부경쟁력의 가장 큰 걸림돌인 행정조직내 권위주의 문화청산을 위해 구조, 행태, 환경분야에 30대 리모델링 과제를 선정하여 각 부처별로 기관장의 책임하에 실시하도록 유도하였다. 이들 리모델링 과제를 구체적으로 보면 <표 5>와 같다.

### 6. 거버넌스 관점에 입각한 정부개혁

21세기에 들어와 행정환경은 매우 빠른 속도로 변화하고 있으며 과거의 정부운영 방식을 가지고 복잡한 행정문제를 다루는 데는 많은 한계가 노정되었다. 이러한 맥락하에서 참여정부는 출범 초기부터 전통적 관료제적 패러다임에서 탈피하여 거버넌스적 패러다임에 입각한 정부개혁을 추진해 왔다. 민간부문의 역량이 증대되고 시민사회의 성숙도가 커짐에 따라 정부주도형 개혁보다는 이들 부문 간의 협치를 통한 공공문제 해결방식이 더 큰 효과를 갖게 되었다. 이를 구현하기 위해 이번 참여정부에서는 대통령 직속으로 다수 자문위원회가 구성되었고 대통령 아젠다를 민간전문가, 시민단체, 공무원의 참여하에 담론을 통해 정책개발을

시도하였다. 또한 중앙-지방정부간 관계에서도 과거의 수직적 관계에서 탈피하여 중앙과 지방이 국가발전을 위해 공동 파트너로서 기능할 수 있도록 수평적 관계를 재설정해 나가야 한다.

<표 5> 30대 리모델링 과제

구조혁신분야	행태혁신분야	환경혁신분야
팀제 등 대안적 관료조직 모색	고객만족도 조사	사무실 공간의 리모델링
수평적 조직문화 정착	적발위주 감사시스템 개선	자율적인 근무분위기 조성
직위분류제의 적극적 도입	다면평가 활성화	고객친화적 업무환경 개선
업무전담제 실시	공무원 고충처리 내실화	총체적 품질관리제도 도입
전결권의 위임 확대	교육훈련제도 강화	특정 전용시설 최소화
정책결정과정에 하위직 참여 확대	실행공동체 강화	사이버 민원처리 시스템 확대
외부전문가의 충원 및 활용	행정정보 공개 활성화	창의성 계발을 위한 환경 조성
국민참여 활성화, 민간과의 협력체계 구축	대표관료제 강화	여성 전용 휴게공간 확보
정기적 부처별 문화진단.평가 단 가동	공무원의 의식 변화	재택근무의 점진적 도입
	부패방지 프로그램 활성화	탄력시간 근무제 도입
	여성공직자 역할 제고	

자료: 행정자치부, 2006.

## V. 차기정부의 개혁과제 및 전망

정부개혁은 역사적 진화론 관점에서 추진되어야 한다. 이전 정부의 잘 된 점은 계승하고 미흡한 점은 개선·보완해 가는 관점이야말로 이해주체간 갈등관리 측면에서도 중요하다. 예컨대, 미국과 같은 선진국에서도 예산제도를 개혁한다고 예산이론의 주류이론인 점증주의(incrementalism)를 부정하고 경제적 합리성 관점에서 계획예산제도(PPBS), 영기준예산제도(ZBB)을 전면적으로 도입하려고 시도했지만 현실을 무시한 이상에만 너무 경도되어 결국 의회의 반대에 부딪혀 좌절된 적이 있었다. 이와 마찬가지로 이전 정부의 모든 성과를 부정하고 현실을 무시한 새로운 제도를 도입하려고 시도하는 것보다는 점진적인 관점에서 이미 추진되고 있는 제도를 보완·발전해 나가는 것이 현명한 전략이 될 수 있다.

본 연구도 이러한 관점에서 차기정부가 지속적으로 중점을 두어야 할 행정 패러다임과 이게 기초해 추진해야 할 주요 개혁과제에 대해서 살펴보고자 한다.

### 1. 신공공관리 및 뉴거버넌스적 패러다임의 전 정부적 확산

21세기에 들어와 행정을 둘러싼 환경은 급변하고 있으며 이에 따라 행정의 복잡성도 기하

급수적으로 증가하고 있다. 더욱이 정보통신기술의 급속한 발전은 수평적 커뮤니케이션을 촉진시킴으로써 위계적 질서에 입각한 계층제적 관료제의 효용성은 사라지고 있다. 전통적 정부조직 패러다임은 문명재(2007)의 주장대로, 조직과 조직환경간의 상호작용을 거부하면서 지속적인 변화를 추구하기보다는 현재의 상태에 안주하려고 하는 경향이 강하다. 이러한 조직의 공무원은 국민의 요구에 대응하기 보다는 자신들이 속해 있는 부처의 영역(인력 및 예산)을 확장하는 데만 골몰해 왔다. 하지만 새로운 정부조직 패러다임은 조직의 고유 기능을 강조하기 보다는 조직 환경 변화에 능동적으로 반응하면서 조직의 기능을 유연하게 변화시켜 가는 특징이 있다. <표 6>은 이러한 두 패러다임간의 차이점을 명료하게 비교하여 분석하고 있다.

<표 6> 전통적 정부조직 패러다임과 새로운 정부조직 패러다임의 비교

특징	전통적 정부조직 패러다임	새로운 정부조직 패러다임
조직구조	위계적 구조 (hierarchical structure) 보고체계를 통한 위계적 통제와 노드(node)가 중요	수평적 네트워크적 구조 (horizontal network) 자율적 역량과 수평적/수직적 연계(link)가 중요
조직환경	폐쇄적 체계 (closed system)	개방된 체계 (open system)
조직의 기능	분절적/전문적 기능	연계적/통합적 기능
책임성 제고	명확한 조직간 경계와 위계구조를 통하여 책임성 제고	자율과 성과관리를 통하여 책임성 제고

자료: 문명재(2007). 재구성.

차기정부에서는 새로운 정부조직 패러다임이 도입수준을 넘어 제도화단계에 들어갈 수 있도록 전 정부적 영역에 확산하고 그 추진속도도 배가해야 한다.

## 2. 대통령과 국무총리의 역할 분담 모델

대통령 비서실의 권한을 축소하고 국무총리 직속으로 있는 국무조정실의 권한 강화를 통해 국무총리의 조정역할을 강화한다. 대통령으로 하여금 일상적 업무는 국무총리와 각 부처장관에게 일임하고 대통령은 국정 아젠다에만 관심을 집중하도록 하는 것이 바람직하다. 보다 구체적으로 보면 국무조정실 내에 전체수석·조정관회의를 공식적 정책조정회의체로 간주한다. 부처간 실무조정회의부터 국무조정실이 실질적으로 개입하도록 하기 위해 동 회의에 관계심의관이 당연직으로 참여하도록 해야 한다. 그리고 부처파견인력이 각 부처의 이익을 대변하지 못하도록 국무조정실 직원의 전임화를 하는 것도 한 방안이 될 수 있다(하미승, 2007).

### 3. 수평적 정책조정체계의 활성화

차기정부에서는 대통령의 국정아젠다와 관련한 중·장기적 비전을 제시하고 범정부적 정책조정을 하기 위한 국정과제위원회의 기능을 보다 더 강화할 필요가 있다. 왜냐하면 국정과제위원회는 뉴거버넌스적 행정운영 패러다임의 정신을 반영하고 있으며 관리적 차원에서는 여러 부처에 걸친 현안을 협의하고 조정하는 수평적 관리 역할을 수행하기 때문이다.<sup>19)</sup>

하지만 앞으로 국정과제위원회가 원래 의도한 성과를 내기 위해서는 다음 몇 가지 점에서 개선이 이루어져야 한다. 첫째, 국정과제위원회는 기획과 정책화 과정에만 천착하고 집행권한은 각 부처의 소관이라는 원래의 의도에 충실해야 한다. 둘째, 국정과제위원회의 원래 설립목적은 국가정책의 중·장기적 과제를 기획·발굴하고 이를 추진하기 위한 로드맵을 만드는 데 있기 때문에 성과에만 급급하여 지나치게 단기적 과제의 해결에만 몰두하는 것은 지양되어야 한다. 셋째, 현재 지나치게 중복·난립되어 있는 국정과제위원회를 미국의 경우처럼 2-3개 정도로 대폭 통합하고 이들 국정과제위원회는 대통령이 직접 참여하여 회의를 주재할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 국정과제위원회의 중·장기적 과제는 국가경쟁력 강화와 직접적 관련이 높은 국가적 의제이기 때문이다.

### 4. 공공서비스 공급방식의 다양화

차기정부에서는 공공서비스 공급의 다원화를 도모해야 하는 데 그 이유는 <표 7>과 같다.

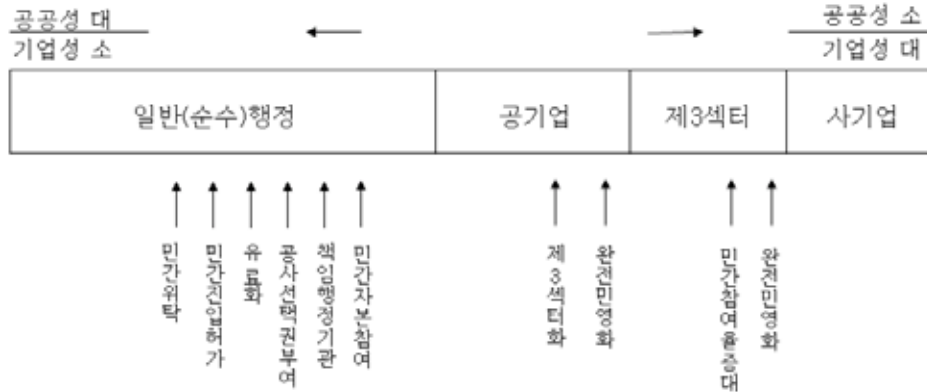
<표 7> 정부영역과 민간영역의 성과평가

	정부영역	민간영역
잘하고 있음	I	II
못하고 있음	III	IV

위에 언급한 <표 7>을 통해서 알 수 있듯이, 정부혁신은 III 사분면 영역에서만 일어나야 하며 민간영역인 II, IV 사분면에 속한 현재의 정부업무는 과감히 민간으로 넘겨주어야 한다. 광채기(2002)는 정부영역과 민간영역을 <그림 2>와 같이 공공성과 기업성의 정도 측면에서 구분하고 있는데 이에 따라 공공서비스의 다양한 공급방식이 고려될 수 있다.

19) 뉴거버넌스는 정부, 민간, 시민단체가 네트워크의 형태로 협력체제를 형성해서 국정을 운영하는 방식이고 수평적 관리는 내부적 관리에 있어 복잡한 사회문제와 국민의 수요에 부응하기 위해 부처간 정책조정에 초점을 맞춘다.

<그림 2> 공공서비스 공급의 다양한 방식들



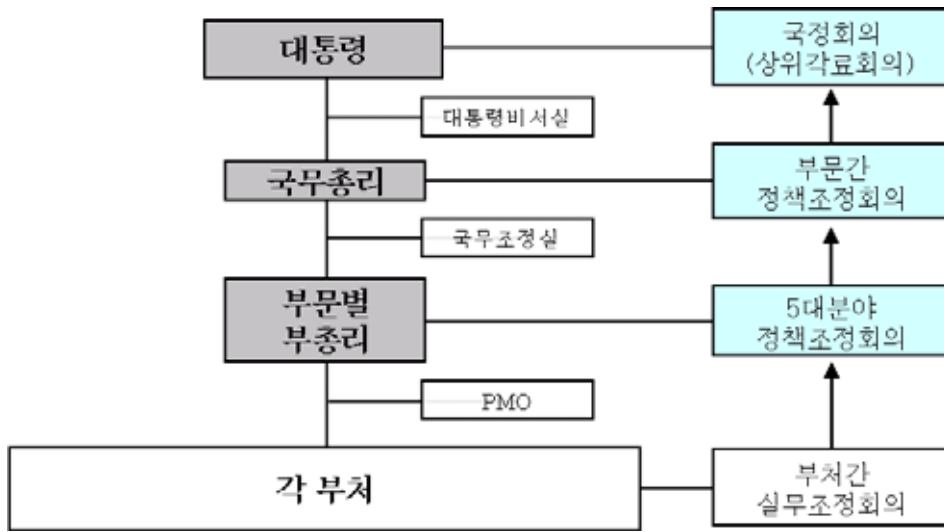
자료: 광채기(2002), 「지방행정의 경영화 전략과 기법」, p.63(일부 수정)

이런 측면에서 보면 이번 참여정부에서는 특히 민영화에 소홀했다는 점이 많은 학자들에 의하여 지적되고 있는데 차기정부에서는 정부와 민간이 할 업무를 잘 구분하고 이에 맞는 정책도구를 찾는 데 더 많은 정책적 주안점이 두어져야 한다.

### 5, 중앙정부조직의 재설계

차기정부에서 대통령이 행정을 효율적으로 움직이는데 사용할 수 있는 강력한 도구는 바로 앞에서 설명한 국정위원회제도와 지금 여기서 설명하고자 하는 5대 부문별 책임부총리제의 도입이다. 현행 5대 분야별 관계장관회의 제도와의 차이점은 5대 부총리에게 실질적 조정권한을 부여한다는 점이다. 이를 위해 5대 정책부문별 PMO(Policy Management Office)를 설치하고 여기에 해당부문의 정책전문가(공무원, 외부전문가 등)를 포진시켜 부총리의 정책조정역할을 실질적으로 보좌하도록 하게 한다(하미승, 2007). 이를 도식화해 보면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 중앙정부 차원의 효율적 정책조정 메카니즘의 설계



자료: 하미승(2007) 「2007년도 정부조직 개편방안」 p.120

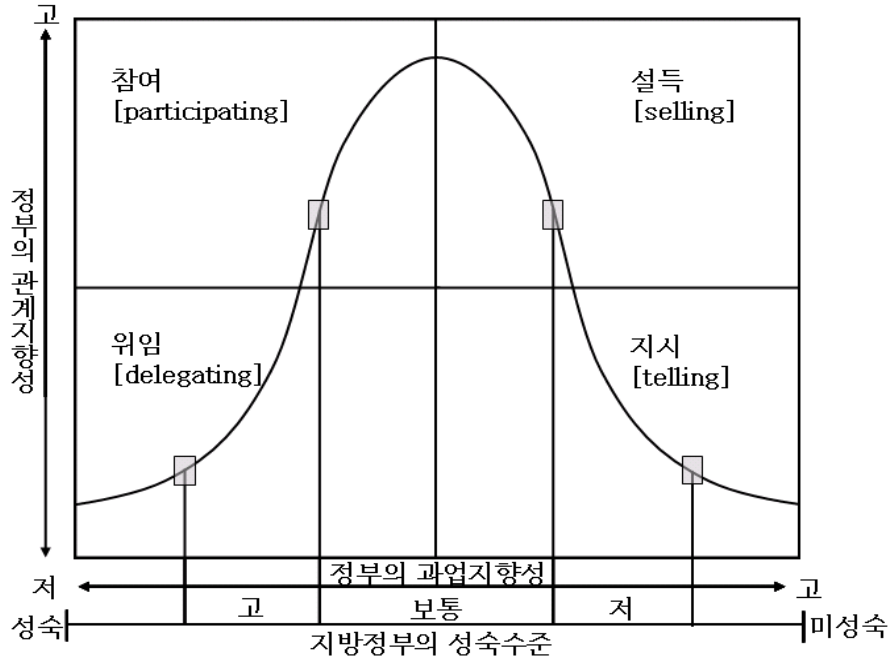
#### 6. 시스템혁신과 문화·행태 혁신의 지속적 추진

우리는 고장난 자동차는 수리하지 않고 운전자만 교체하려고 하는 우를 범해서는 안 되며 정부운영도 마찬가지로 측면에서 이해되어야 한다. 정부의 고장난 시스템을 찾아내고 효율적으로 기능할 수 있도록 불합리한 법과 제도를 지속적으로 정비해 나가야 한다. 이제는 행정이 복잡·다기화됨에 따라 공공문제를 해결하는데 입법부, 사법부, 행정부가 유기적인 공조체제를 형성하지 않으면 안 되게 되었다. 이들 정부부문에서 일하는 공무원의 행태와 조직문화가 새로운 시스템에 부합하도록(fit) 이들에 대한 부단한 교육과 학습, 그리고 조직문화의 변화노력이 동시에 이루어져야 한다. 참여정부에서의 노력은 행정부에만 국한되었지만 차기정부에서는 이러한 시스템·문화·행태변화가 입법부, 사법부를 포함한 정부전체 차원에서 동시다발적으로 일어나야만 국가발전을 향한 혁신성고가 극대화될 수 있다.

#### 7. 중앙정부와 지방정부간 관계 재정립

차기정부에서는 중앙정부와 지방정부간 관계가 현재보다 한층 더 성숙된 단계로 이행해야 한다. 이런 점에서 지방을 관장하는 행정자치부의 역할은 과거의 통제에서 장래에는 컨설팅 개념으로 전환되어야 한다. <그림 4>은 지방정부의 성숙도가 증가함에 따라 중앙정부의 대 지방정부 관계가 어떻게 변모되어야 하는지를 보여주고 있다.

<그림 4> 지방정부의 성숙수준에 따른 중앙정부와 지방정부간 관계 재설정



자료: 박광국(2006). 「정부혁신이론연구보고서」 p. 4.

허쉬와 블랑차드의 이론에 입각하여 볼 때 차기정부에서 지방정부와 중앙정부의 바람직한 관계는 현재의 단순한 참여(participating)수준에서 실질적 권한의 위임(delegating)수준으로 이행되어야 한다. 동시에 차기정부에서는 중앙정부의 특별행정기관이 담당하는 업무도 지방분권화 차원에서 과감하게 지방정부로 이관하는 방안이 속도감있게 추진되어야 한다.<sup>20)</sup>

#### 8. 행정부와 시민단체간 관계 재정립

참여정부에서 1인당 국민소득은 20,000불을 상회한 것으로 나타나고 있다. 차기정부에서 요망되는 바람직한 행정모형으로는 사회의 다양한 부문간의 협력을 중시하는 거버넌스 모형이 일차적으로 선호되어야 한다. 앞으로 정부에 대한 강한 균형과 견제 역할을 시민단체가 수행해야 하며 이런 점에서 시민단체의 위상이 제고되어야 한다.

김준기(2006:158)는 정부와 NGO와의 관계 유형을 ‘NGO에 대한 정부의 의존도’와 ‘정부에 대한 NGO 의존도’라는 두 변수를 사용하여 4가지 유형을 <표 8>과 같이 판별하고 있다.

20) 특별지방행정기관을 지방정부로 이관할 때, 제주특별자치도에서 채택한 일괄이관 모형, 지역적·기능적 차이를 인정하는 유연한 선택모형, 양 정부간 상생을 지향하는 통합협력모형 등 다양한 방식을 고려할 필요가 있다 (이시철, 2007:40).

<표 8> 정부-NGO 관계에 대한 유형별 분석

유형		NGO에 대한 정부의 의존도	
		높음	낮음
정부에 대한 NGO의 의존도	높음	<b>상호의존형</b> 교환자원: 재정적 지원(정부), 인력 및 조직 등의 전문성(NGO) 예: 사회복지분야(실험적 성격), 시민질서운동, 원조사업	<b>정부주도의 일방관계</b> 교환자원: 부정적 자원(개도국) 및 긍정적 자원(선진국)-(정부) 예: 사회복지분야
	낮음	<b>NGO 주도의 일방관계</b> 교환자원: 정부정책의 순응 및 정당성 제공, 재정적 지원(NGO) 예: 환경단체, 자선단체	<b>상호독립형</b> 교환자원: 정책결정 및 집행상의 견제와 경쟁 예: Food Bank, 예산감시단체

자료: 김준기, 2006

위 <표 8>에 의거해서 보면, 국민의 정부 이전까지 정부와 NGO의 관계는 정부주도의 일방적 관계로 규정할 수 있으며 참여정부에서는 상호 독립형의 성격을 많이 띠고 있었다. 차기정부에서 정부와 NGO의 관계는 서로가 윈-윈하는 상호의존형으로 이행하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 관계가 성립되기 위해서는 NGO는 조직내 구성원들의 전문성 역량을 강화시켜 나가야 하며 정부는 합법적인 재정적 지원을 해 주어야 한다.

## VI. 나오며

지금까지 본 연구에서는 차기 정부에서 고려해야 할 핵심 아젠다를 도출하기 위하여 먼저 우리 정부가 지향해야 할 방향은 무엇이며 환경은 어떻게 변하고 있는가를 고찰하였다. 이어 이번 참여정부에서 추진한 정부혁신의 성과를 크게 법·제도적 개혁, 시스템 개혁, 행태·문화 개혁으로 범주화하여 살펴 보았다. 본 연구에서 강조하고자 하는 것은 정부개혁도 역사적 진화론의 관점에서 파악되어야 하며 이전 정부의 개혁성과를 흑백론적 관점에서 비판하는 것은 재고되어야 한다는 점이다. 이는 국가발전 측면에서도 긍정적인 영향보다 부정적 영향을 끼칠 가능성이 크기 때문이다. 다만 정부개혁도 진공 속에서 일어나는 것이 아니라 수많은 이해관계자의 참여하에 이루어지기 때문에 이들 간의 갈등을 유연하게 조정하면서 정부개혁의 범위와 속도를 가늠하는 것이 중요하다. 새로운 정부가 출범하면 그 당시의 시대적 환경변화와 국민적 요구를 감안하여 정부개혁의 우선순위를 정하고 중요한 개혁부터 단계적으로 추진하는 것이 중요하다. 다시 말해 모든 개혁과제에 대해 산탄총 공약을 하는 것보다는 국가발전을 좌우하는 굵직굵직한 개혁과제에 대해 대통령의 관심 하에 소총공약을 하는 전략을 구사하는 것이 중요하다. 국민들도 일단 개혁과제의 시급성과 중요성에 동의한 이상 어떠한 어려움이 있더라도 국민적 지지를 보내 주는 것이 중요하다. 왜냐하면 이러한



정부개혁에 대해 기득권을 가진 계층은 집요한 방해전략을 구사할 가능성이 크기 때문이다. 정부개혁은 대통령만의 노력이 아니라 국민을 포함하여 민간부문, 시민단체, 중앙 및 지방 공무원 모두가 국가발전이라는 공동목표를 공유할 때 비로소 개혁이 원하는 결실을 맺을 수 있다는 것을 우리 모두가 유념해야 한다.

## 참고문헌

- 강재상. (2007). “ 차기정부 정부조직 개편-최고정책결정, 총괄지원 부문과 조직개편 방법론”. 행정개혁시민연합 발제논문.
- 곽채기. (2002). 「지방행정의 경영화전략과 기법」. 시·도지방공무원교육원.
- 김병준. (2007). 「높이 나는 연」. 서울: 한울.
- 김준기. (2006). 「정부와 NGO」. 서울: 박영사.
- 문명재. (2007). 「정부혁신이론연구」. 정부혁신지방분권위원회.
- 박광국. (2005). “정부역할의 변화와 기능”. 「뉴-거버넌스 포럼」. 113-138.
- 이시철. (2007). “특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향”. 지방정부연구. 11(2): 25-46.
- 이창원. (2007). “ 차기정부 정부조직 개편-최고정책결정, 총괄지원 부문과 조직개편 방법론”. 행정개혁시민연합 발제논문.
- 정무근. (2005). “국정환경의 변화와 과제”. 「뉴-거버넌스 포럼」. 3-47.
- 정부·민간협동작업단. (2006). 「함께하는 희망한국 Vision 2030」.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 「정부혁신지방분권 로드맵」.
- 총무처 직무분석기획단 편저. (1998). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 하미승. (2007). 「2007년 정부조직 개편방향 초안」.
- 하혜수·정정화. (2001). 「신공공관리론적 지방행정개혁의 성과평가」. 대구·경북지방자치학회 추계학술대회발표논문.
- 한국행정연구원. (2005). 「참여정부의 정부혁신의 普遍성과 獨自性: 해외 정부혁신 사례와의 비교」.
- 행정자치부. (2006). 「정부혁신 이론연구 보고서」.

## 시민사회의 정치와 '사회권력'의 민주화

- '시민공동체 패러다임'의 전망 -

조 대 엽(고려대 교수, 사회학)

### 1. 시민사회와 소통의 정치

근대적 사회구성에 있어서 시민사회는 일상적 삶의 다양한 양식과 관련된 제도들로 구성되어 있다. 따라서 시민사회는 사적 영역에서 형성된 공공성의 질서라고 할 수 있다. 사적 경제체계 및 공적 행정체계와는 구분되는 질서로서의 '생활세계'에는 개인의 프라이버시와 관련된 완전한 사생활의 영역이 있는가 하면 이처럼 일상생활의 제도와 시민운동을 포괄하는 시민사회의 영역을 구분할 수 있다. 따라서 시민사회의 영역에서 일상적 삶의 양식과 욕구가 공공의 제도와 운동으로 전개되는 과정을 '시민사회의 정치'라고 부를 수 있고 무엇보다도 이 영역의 이상적 지향은 합리적 의사소통을 통해 자율적 사회통합을 지향한다는 점에서 '소통의 정치'라고도 말할 수 있다.

한국의 시민사회는 오랜 권위주의 국가의 억압에 의해 통제되어 있었다. 1970년대와 1980년대의 민주화투쟁을 거치면서 시민사회는 점차 소통의 질서를 확장했다. 특히 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부를 거치면서 한국의 정치 민주화는 크게 신장되었고, 동반적으로 시민사회는 자율적 공간을 팽창시켰다. 외견상으로 보아 다른 어떤 사회보다 활발한 한국의 시민운동은 제도정치의 민주화에 크게 기여했을 뿐 더러 노무현 정부의 개혁개방정책은 거대한 탈근대정치의 실험이라고 할 수 있을 정도로 권위주의의 폐쇄적 질서를 허물었기 때문에, 권위주의 이후의 민주화는 당연히 소통의 질서를 가져다 줄 것으로 기대되었다.

시민사회의 합리적 소통은 자율적 공공성에 바탕을 둔 사회통합의 기제라고 할 수 있다. 그러나 민주화 이후 한국의 시민사회에서 시민운동은 저항의 전략에 바탕을 둔 정치·경제개혁운동을 추구함으로써 균열과 대립의 구조가 지속되었다. 또한 일상의 제도영역에는 여전히 권위주의 시대의 법적 장치와 불합리하고 폐쇄적인 관행이 유지됨으로써 합리적 소통을 기반으로 하는 사회통합의 질서로부터 이탈하는 경우가 대부분이었다.

이 같은 사회통합으로부터의 이탈과 사회적 균열이 확산된 데는 무엇보다 지구적 수준에서 전개되는 거대전환의 사회변동에 주목해야 한다. 이러한 변동의 계기는 1980년대 이래 지구적 수준의 거대경향으로 나타나고 있는 신자유주의적 시장화의 흐름이라고 할 수 있다. 정보화와 정치민주화의 경향을 동반하는 세계시장주의의 거대경향은 국가를 비롯한 다양한 공동체요소들을 경쟁과 효율의 시장가치로 바꿈으로써 근대 사회구성체의 주요 축이라고 할 수 있는 국가, 시장, 시민사회의 제도적 관계마저 변화시키고 있다. 특히 이러한 거대경향이 드러내는 시장의 팽창은 근대 사회질서에서 사회 관리의 보편적 담당자였던 국가의 능력을

크게 위축시켰다. 즉 시장화의 경향은 노동시장을 비롯한 경제영역과 사회적 삶의 영역을 양극화시킬 뿐만 아니라 이에 따른 사회갈등을 관리해야하는 국가의 공공성을 크게 약화시켰으므로 다양한 수준의 사회균열을 드러내고 있는 것이다.

여기에 중첩되어 더욱 심각한 사회적 균열은 제도정치와 시민사회의 정치에서 나타나는 대립의 질서이다. 2000년대 한국의 정치권력이동은 그간의 민주화과정에서 불완전했던 정치권력교체를 마무리하는 의미를 가졌다. 문제는 이 같은 권력교체가 분단체제의 이념적 균열과 중첩되어 사회균열을 새롭게 확대했다는 점이다.

이처럼 중첩된 균열의 구조는 권위주의 이후 한국의 시민사회를 소통의 정치로 전환시키는데 결정적 장애로 작동하고 있다. 이러한 균열은 한국의 사회발전을 지체시키는 무거운 족쇄이자 변화의 발목을 움아맨 덫이다. 이 글에서는 이러한 균열의 구조를 우리사회에 독특한 극단적 주관주의의 갈등문화로 보고자 한다. 아울러 '사회권력'의 민주화를 통해 이를 넘어섬으로써 시민사회와 일상의 삶에서 소통의 정치를 확대하고 나아가 다양한 제도영역과 구조적 결합을 이루는 '시민공동체 패러다임'을 전망하고자 한다.

## 2. '공공성의 재구성'과 시민운동의 새로운 주기

국가, 시장, 시민사회의 세 영역이 서로 다른 질서로 구분된 것은 근대 사회구성에 대한 핵심적 설명방식이었다. 나아가 탈근대의 논리에서도 서구 신사회운동 혹은 삶의 정치는 시민사회의 영역에서 나타나는 운동정치의 양식으로 설명됨으로써 이 같은 세 영역의 구분은 여전히 유효성을 갖는 것이었다. 무엇보다 이러한 구분에서 시민사회의 공론장과 다양한 사회운동은 국가 및 시장에 대한 비판과 저항의 거점으로 간주되어 각 영역은 대립과 견제의 관계가 강조되었던 것이다.

1970년대 들어 서구 중심부사회에 불어 닥친 이른바 케인즈주의 복지국가의 위기는 1980년대 이후 크게 확산된 신자유주의의 세계화경향으로 이어졌고, 1990년대 들어 한국 사회에도 이러한 물결은 본격적으로 밀려오기 시작했다. 지구적 수준에서 전개된 시장화의 거대경향은 어느 사회든 경쟁과 해체의 경향을 보편화했을 뿐만 아니라 근대 자본주의 사회구성의 핵심적 축이라고 할 수 있는 국가, 시장, 시민사회의 질서를 재편시켰다. 이러한 변화는 일반적으로 시장의 팽창과 국가의 축소, 그리고 시민사회의 강화라는 경향으로 평가되었으나 실제로 국가, 시장, 시민사회의 관계는 훨씬 더 다양한 방식으로 재구조화되고 있다.

이 같은 국가, 시장, 시민사회의 재구조화 경향을 '공공성 재구성'이라는 관점에서 볼 수 있다. 이러한 시각은 각 영역을 공통적으로 관통하는 분석요소이자 이를 객관적으로 반영하는 사회과학적 범주라고도 할 수 있는 '공공성'의 개념을 통해 새로운 변화를 설명하려는 시도라고 할 수 있다.

공공성(公共性; publicness)은 개인이나 특정집단의 사적 이해를 넘어 형성되는 국가 혹은 사회공유의 특성을 의미하는 것으로 사회과학의 대상과 범위에 따라 다양하게 사용되는 개념이다.<sup>21)</sup> 특히 공공성은 국가와 시민사회, 시장의 구성에 포괄적으로 결부되어 있기 때

21) 공공성에 해당하는 영어권의 용어로는 publicness, public relation, publicity, public sphere 등이 있다. 주지하듯이 public sphere는 국가와 구분되는 사적 영역에서 형성된 공공의 의사소통 망이라고 할 수 있는데, 하버마스는 이 범주를 근대 부르주아 시민사회의 모순이 반영된 영역으로 주목한 바 있다(위르겐 하버마스, 2001:15-20). 이 범주가 갖는 공공성의 일반적 의미는 여론, 격분한 여론 혹은 적절한 정보를 갖춘 여론, 그리고 공중, 공개성, 발표하다 등과 연관되어 있다(위르겐 하버마스, 2001:62). 이와 연속선에서 코헨과 아라토

문에 최근의 거시적 구조변동과 사회구조의 재구성을 설명하는데 핵심적인 개념도구가 될 수 있다.

우선, 국가는 정부를 중심으로 하는 법과 제도의 실질적 운영자로서 공권력에 기반한 강제적 영역이며 권력을 매개로 작동하는 지배와 복종의 정치적 질서라고 할 수 있다. 따라서 국가는 그 자체가 공공성의 영역이다. 국가의 공공성은 다른 무엇보다도 이른바 공공관리(public administration), 공공정책(public policy) 등으로 불리는 정부의 행정기능 혹은 공공지출을 통한 재분배의 기능이 특히 강조된다.

시장은 사적 이익을 목적으로 재화와 서비스의 생산 및 교환, 소비가 이루어지는 영역이며 노동과 화폐를 매개로 형성된 질서이다. 따라서 시장질서는 본질적으로 이윤의 추구하고 경쟁의 논리가 지배하는 사적 영역이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 오랜 역사를 가지는 기업의 기부행위와 기업출연의 공익재단 등이 시장이 갖는 공공성의 지표로 이해되기도 한다. 그러나 단순한 기부나 공익재단의 활동은 그 영역이 분석적으로는 시민사회에 해당한다는 점에서 시장은 원칙적으로 공적 기능을 갖지 않는다고 말할 수 있는 것이다.

이와 달리 시민사회는 국가와 시장경제 사이에 있는 사회적 상호작용의 영역으로 가족과 같은 친밀성의 영역, 결사체 영역, 사회운동, 공적 의사소통의 형태들로 구성된다(Cohen and Arato, 1992:ix). 시민사회는 공적 담론의 생산과 소통이 이루어지는 영역일 뿐만 아니라 결사와 연대를 기반으로 국가 및 시장을 견제하고 감시하는 기능을 갖는 영역이다. 따라서 이 영역의 공공성은 여론, 공중, 공개성 등과 관련되어 있는 공론장(public sphere)이 특히 강조된다(위르겐 하버마스, 2001). 말하자면 시민사회의 공공성은 사회성원 누구나 접근가능성을 가지며, 전체로서의 시민들에게 영향을 미칠 수 있는 이슈에 관한 견해를 가지고 이 영역에 관여한다는 점에서 공적이다(Bhargava and Reifeldms, 2005: 16). 공적 담론의 소통과 함께 이른바 NGO 혹은 NPO 등의 다양한 결사체는 사회운동과 사회서비스를 주도하는 시민사회 공공성의 핵심적 지표이다.<sup>22)</sup>

이처럼 시장영역에는 공공성이 내재되어 있지 않고, 국가와 시민사회에는 서로 다른 공공성이 다양한 방식으로 작동한다고 하더라도 실제에 있어서는 사회구성의 어떤 영역도 공공성으로부터 자유로울 수 없다. 가령 공공성을 절차적 측면과 기능적 측면으로 구분해 본다면 ‘절차적 공공성’은 특정의 조직이 자신들의 행위에 대해 공적 정당성을 확보하기 위해 따르게 되는 규칙을 전제로 한다. 국가와 시민사회, 시장 등 모든 영역의 활동에는 법적 절차와 규제가 수반되기 마련이다. 국가는 말할 것도 없지만 사적 부문이라고 할 수 있는 시민사회와 시장도 절차적 공공성의 예외가 될 수는 없다. 시민사회를 구성하는 사생활과 자발적 결사체, 공론을 형성하는 커뮤니케이션 제도, 나아가 사회운동조차도 법률성에 따라 권리와 의무가 규정된다. 시장에서의 고용과 투자, 시장거래의 투명성과 책임성 등도 법적 규제에 따른 절차적 공공성의 문제라고 할 수 있는 것이다. 이런 점에서 절차적 공공성은

---

는 다원성(plurality), 사생활(privacy), 법률성(legality) 등과 함께 publicity를 국가 및 경제와 구분되는 시민사회의 주요구성요소로 설정하고 있다. 이 때 publicity는 문화와 커뮤니케이션의 제도로 규정된다(Cohen and Arato, 1992: 346). 일반적으로 publicity는 public relations의 하위범주로 조직이나 특정의 견해가 출판물, TV, 라디오의 뉴스, 토크 쇼 등 미디어에 드러나는 것을 의미한다. 이 보다 상위의 범주로서의 public relations는 조직이나 특정입장이 공중과 의사소통하는 다양한 상황들을 포함할 뿐만 아니라 고용자관계, 투자자 관계, 기업커뮤니케이션, 공동체관계 등을 포괄한다(Beckwith, 2006: 3-4). 이제 이 논문에서 사용하는 공공성의 개념은 국가, 시민사회, 시장에 내재된 공적 기능을 포괄할 뿐만 아니라 서로 다른 수준의 공적 기능들도 포괄한다는 점에서 광의의 공공성(publicness)이라고 할 수 있다.

22) 이러한 맥락에서 NGO 혹은 NPO를 공공성의 범주에 따라 직능적 공공성(다양한 이익집단), 사회적 공공성(시민단체, 종교단체, 사회복지 및 사회서비스 단체)으로 구분하기도 한다(김상준, 2003).

사회의 대부분 영역에 걸쳐있는 보편적 현상이다. 따라서 공공성 재구성의 관점에서 우선적으로 주목하는 것은 절차적 공공성이라기보다는 오히려 국가와 시장, 시민사회의 영역이 실제로 담당하고 있는 사회통합과 재분배를 위한 역할로서의 ‘기능적 공공성’이라고 할 수 있다. 말하자면 국가의 공공지출을 통한 재분배의 기능과 시민사회의 사회서비스 단체를 통한 복지의 기능, 시장의 사회공헌활동을 통한 공적 기능 등이 직접적인 예가 될 것이다.

최근 세계시장주의의 확산에 따라 국가의 공적 복지기능이 약화되면서 공공성은 일종의 위기에 직면해 있다. ‘공공성의 재구성’은 이 같은 공공성의 위기에 대응하는 거시적 사회질서의 자기 조정적 대응이라고 말할 수 있다. 공공성의 재구성은 국가, 시장, 시민사회의 공적구조가 단순히 축소되거나 확장되는 것을 의미하는 것이 아니라 각 영역 내부에 고유한 공적 기능이 다른 영역으로 할당되거나 새로운 기능적 공공성이 형성됨으로써 각 영역 간에 공적 기능의 호환성이 발생하고 구조적 경계가 불명확해지는 것을 말한다. 따라서 국가, 시민사회, 시장의 영역에는 몇 가지 주목할 만한 변화가 따른다. 첫째, 국가주도의 공공성이 시민사회 및 시장에 할당됨으로써 국가공공성이 크게 약화된다. 둘째, 시장질서 내부, 구체적으로는 기업조직 내부에 시장공공성이 새롭게 형성된다. 셋째, 시민사회 내부에는 NGO의 기능이 확대되고 NGO의 기능 가운데 사회서비스의 공공성이 크게 확장한다. 넷째, 국가, 시장, 시민사회 간의 제도적 수준의 협조관계가 강화됨으로써 협치(governance)를 통한 공공성이 재구성된다.<sup>23)</sup>

이처럼 공공성의 재구성은 무엇보다도 국가, 시장, 시민사회에서 각 영역의 교호성이 높아지고 협치의 관계가 확장되는 것을 통해 확인할 수 있다. 구조적 수준에서는 이 같은 제도의 개방이 공공성의 재구성에서 중요하게 포착되지만, 보다 근본적 사회변동의 수준에서 나타나는 사사로운 것과 공적인 것의 경계의 해체는 공공성의 재구성과정을 정치·사회 과정의 맥락에서 훨씬 더 명백하게 보여준다. 예컨대 몸, 건강, 성 등의 이슈는 사적 친밀성의 영역에 해당하는 사생활의 문제로 간주되었다. 그러나 최근의 사회변동과정에서 이러한 사생활의 이슈는 시민사회의 정치적 이슈로 공공화 되고 이러한 이슈는 다시 제도정치 및 정부영역의 공적 이슈로 전환했을 뿐만 아니라 문제의 해결 방식 또한 정부, 기업, 시민사회가 협치의 제도로 해결하는 경향이 확대되고 있는 것이다.

비록 시민사회가 지속적으로 문제제기와 항의의 진지라고 하더라도 시민사회의 다양한 제도영역과 정부 및 시장요소가 공동의 과제를 해결하는 방식으로 바뀜으로써 공공성의 재구성과정은 시민사회가 정부 및 시장에 대한 대립적 질서에서 협조적 질서로 전환하는 측면이 크게 부각되는 것이다. 따라서 이 같은 사회변동의 조건에서 시민사회의 공적 활동으로서의 시민운동은 적대적 저항의 전략에서 소통의 전략으로 전환해야 하는 시점에 온 것이다.

한국의 시민운동은 이제 새로운 운동주기에 들어서 있다. 물론 사회운동이 뚜렷이 규칙적인 주기를 갖는다고 말할 수는 없다. 또 사회운동을 언급할 때 주기론을 강조하다보면 자칫 운동의 형식적 유사성에만 주목하게 되고 실질적 차이를 놓치게 되는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 새로운 ‘운동주기’를 강조하는 것은 장기적인 역사적 관점에서 본다면 사회운

23) 최근의 국가이론은 대부분의 시각에서 국가와 사회의 불분명한 경계와 상호침투에 대해 강조하고 있다. 이러한 경향은 첫째, 국가와 사회의 구성이 갖는 특수성과 상황성을 훨씬 더 강조하고 있으며, 둘째, 국가와 사회를 분리시켰던 경계가 허물어지고 있다는 인식을 가질 뿐만 아니라 국가와 사회 간의 복잡한 상호작용에 대한 인식을 반영하고 있다(크리스토퍼 피어슨, 1998: 138). 이러한 경향을 잘 보여주는 것이 제습의 ‘전략-관계의 접근’인데 국가능력은 국가체계 자체에 내재해 있는 것이 아니라 국가구조와 다양한 세력들이 취하는 전략의 관계에 달려있다고 강조한다. 아울러 국가는 제도적 고정성도 없고 공식적 실질적 통일성도 없는 다중적 경계를 갖는 제도적 총체라고 말한다(Jessop, 1990). 최근 제습은 국가와 사회의 상호작용에 대해 이보다 한 걸음 더 나아가 거버넌스와 네트워크중심의 국가론을 제시하고 있다(Jessop, 1998; 1999).

동은 비록 규칙적이지는 않더라도 끊임없이 새로운 방식으로 되풀이되고 있다는 점을 염두에 두기 때문이다. 그런 가운데 특정의 가치, 이념, 이슈가 다른 시기에 비해 특정의 시기 동안 강조되거나 지속적으로 추구되는 경향을 볼 수 있는 것이다.

이런 점에서 1987년 6월 항쟁 이후 새롭게 시작된 시민운동은 2004년까지는 민주화운동의 연장에서 전개된 ‘정치·경제개혁운동의 주기’를 거쳤다고 할 수 있다. 2004년 총선을 계기로 이러한 기존의 시민운동 주기는 만료된 것으로 볼 수 있다. 이 시기의 시민운동을 1987년 6월 항쟁이 남긴 과제를 지속적으로 추구했다는 점에서 1980년대 민주화운동의 연장으로 본다면, 시민운동으로서의 정치·경제개혁운동은 장기간에 걸친 정치민주화운동의 주기에 포함될 수 있을 것이다. 아무튼 ‘시민운동’의 주기로만 한정해서 본다고 하더라도 이제 1980년대 말 이래 크게 확산된 정치·경제개혁운동은 새로운 운동주기로 전환되는 시점에 있다. 시민사회가 정부 및 시장과 대립의 전선에서 가능했던 기존의 시민운동은 이제 공공성의 재구성에 따른 전선의 불확실성을 반영하면서 새로운 운동주기를 맞게 된 것이다. 새로운 운동주기가 도래했다는 것은 기존 운동의 이슈와 방식이 정당성을 갖기 어렵다는 말이기도 하다.

거대전환의 사회변동효과라고 할 수 있는 공공성의 재구성과 함께 한국사회의 정치민주화의 진전은 억압과 대립의 사회구성을 반영하는 정치·경제개혁운동의 주기를 넘어설 것을 재촉하고 있다. 따라서 시민운동의 새로운 주기는 훨씬 더 일상적 삶과 관련된 제도를 겨냥함으로써 사회 내적 공동의 과제에 주목해야 한다는 점에서 ‘사회개혁운동의 주기’로 전망할 수 있다. 사회개혁운동은 무엇보다도 시민사회가 내부의 개방과 소통을 통해 사회통합에 실질적으로 기여해야 한다는 현실의 긴요한 요청인 것이다.

### 3. ‘사회권력’의 민주화와 주관주의의 덧

현 단계 한국의 사회변동의 과정에서 ‘사회개혁’은 시민사회의 정치가 추구해야 할 무엇보다도 핵심적인 과제이다. 일반적으로 시민사회를 볼 때 시민운동과 NGO가 시민사회의 가장 적극적 행위자로 부각되기 때문에 시민사회는 늘 개혁적이라는 인상을 갖기 쉽다. 그러나 시민사회를 넓게 보면 언론과 학교, 종교, 법조, 의료분야 등 ‘사회권력’이라고 부를 수 있는 요소들이 굳건히 자리 잡고 있다. 사회권력이 모두 그런 것은 아니지만 많은 경우 권위주의 시대의 폐쇄성과 부조리를 여전히 끌어안고 있는 것이 사실이다. 그 결과 이러한 사회권력의 대부분은 폐쇄적 권위주의와 이념적 대립의 산업화시대 근대정치를 지향하는 정치세력과 동반관계에 있어 왔다. 사회개혁운동은 이 같은 사회권력의 ‘개방’이 무엇보다도 중요한 과제라고 할 수 있다.

시민운동의 새로운 주기에는 운동의 전략과 방식이 달라질 필요가 있다. 정치·경제개혁운동의 주기는 민주화운동의 연속선에서 일종의 저항의 전략이 지속된 시기라고 볼 수 있다. 저항의 전략은 대립과 균열을 낳기 마련이었다. 사회개혁운동의 주기를 이러한 전략으로 나아가간다면 사회균열은 더욱 심각해지고 소통과 사회통합의 과제들은 그만큼 멀어질 수 있다.

노무현 정부는 역대 어떤 정부보다 사회 권력의 이탈이 심각했다. 그만큼 사회적 균열과 갈등이 많았다. 무엇보다도 국가의 중대한 사안이 시민사회의 공론과 의회정치로 합의해내지 못하고 헌법재판소의 판결에 의존하는 경우가 늘었다. 얼핏 보아 법치주의가 구현된 듯 보이지만 이런 사회는 대화와 합의의 정치과정이 소멸된 ‘균열사회’요 법의 강제에 의해 형

식으로 통합된 ‘외피사회’라고 할 수 있다. 최근 이러한 우리사회의 자화상은 어쩌면 사회발전을 옹호하는 극단적 ‘주관주의의 덫’에 걸린 모습이라고도 말할 수 있을 것이다.

오늘날 우리사회는 이 같은 극단적 주관주의의 갈등문화가 만연되어 있다. 기득권과 개인적 이익, 혈연, 학연, 지연 등 폐쇄적이고 불합리한 이익과 연고의 정치가 구래의 이념대립과 중첩되어 합리적이고 객관적인 소통과 합의의 질서를 압도함으로써 극단적 주관주의의 갈등문화를 양산하고 있는 것이다. 갈등의 직접적 주체들은 말할 것도 없고 사회갈등에 대해 객관적으로 접근해야할 여론주도층이나 언론 등 공론영역을 구성하는 요소들까지도 과도하게 자기이익이 반영된 주관주의적 편향을 드러내고 있는 것이다. 2000년대의 정치권력이 동 이후 정치권력과 사회권력의 심각한 교착상태에서, 정치 및 정책과정에 대한 주관적 접근이 팽배한 형국은 갈등의 관리와 사회통합의 장치가 작동하기 어렵게 만들고 있다.

전향적 사회발전의 논리로 볼 때 이 같은 사회적 균열과 갈등은 무엇보다도 개혁정치로부터 이탈하는 사회권력과 보수정치권의 일종의 ‘회피적 저항’에 일차적 원인이 있다. 이념의 효능이 이미 사라진 세계에서 저물어가는 분단체제의 끝자락을 잡고 이념의 유행을 되살릴 필요가 있는 세력에게 사회적 균열과 갈등은 오히려 바람직한 것일 수 있다. 그러나 개혁정치를 추구하는 과정에서 노출된 혁신적 정치세력의 정치행태와 시민운동 내부에서 작동하는 배제의 정치 또한 이러한 균열의 책임으로부터 자유로울 수는 없다. 어느 시대, 어떤 정권에서나 정치권력을 장악한 이후 가장 주력해야할 과제는 사회통합이었다. 오늘날 사회 각 영역의 자율성이 크게 확장된 조건에서 사회통합의 실질적 원천은 시민사회이다. 시민사회에서 사회통합의 동력이 작동되지 않을 때 구체제와 친화적인 사회 권력은 균열을 향한 반발을 가속화하기 마련이다. 시민사회의 정치는 사회통합을 향한 전략적 전환이 요구되는 가장 급박한 시기에 가장 지체된 행보를 보인 셈이다. 어쩌면 시민운동단체가 권력과 시민의 틈에서 불어난 몸집으로 어슬렁거리는 사이 개혁정치에 대한 시민사회의 지지는 분산되고 크게 약화되어 버린 것인지도 모른다.

그럼에도 불구하고 사회발전을 가로 막는 이 같은 주관주의의 덫을 벗어날 수 있는 가능성은 여전히 시민사회의 정치에서 찾아야 한다. 특히 참여, 평등, 평화, 환경 등 시민운동이 추구하는 보편적 가치가 극단적 주관주의의 갈등문화를 넘어서는 데 적극적으로 개입하는 사회개혁운동이 확산되어야 하는 것이다. 새로운 사회개혁운동의 주기를 맞은 시민운동은 무엇보다도 균열과 대립의 질서를 합의와 소통의 질서로 바꾸기 위해 과감한 전략적 전환을 시도해야 한다.

공공성의 재구성과정은 다양한 방식으로 나타나지만 시민사회의 가치가 정부와 시장의 영역에 확산됨으로써 이러한 가치를 실현하는 방식이 다양한 영역 간 연계를 통해 구현된다는 사실에 주목해야 한다. 실제 제도에 있어서 이러한 연계는 이른바 ‘협치’의 시스템으로 나타나고 있다. 협치는 정부와 시민사회, 시장의 행위자를 각 영역의 정책과정에 공동으로 포함 시킴으로써 개방적 파트너십을 구축하는 일종의 네트워크화된 관리방식이라고 말할 수 있다. 정부와 기업, 시민사회의 상호침투에 따라 협치의 제도는 정부협치 뿐만 아니라 기업이나 시민사회 영역에서 구축되는 다양한 형태의 민간협치가 있을 수 있다. 이러한 협치의 방식은 기본적으로 근대 사회구성의 주요체계를 이루었던 행정체계와 경제체계로서의 정부 및 기업활동의 자기한계에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 결국 이러한 한계를 극복하는 방식은 시민사회와의 연계를 통해 모색되기 때문에 소통과 통합의 진지로서의 시민사회의 정치는 더욱 중요한 의미를 갖게 되었다.

문제는 오늘날 팽배한 극단적 주관주의의 갈등문화 속에서 시민사회의 사회 권력은 이 같

은 소통과 통합의 질서로부터 이탈하고 있다는 사실이다. 나아가 시민운동의 영역 또한 소통과 통합의 전략적 전환이 크게 지체되고 있다.

#### 4. 시민운동조직의 거대화과 지연된 소통

시민운동은 시민사회의 가장 적극적 정치형태이다. 1990년대 들어 정치·경제개혁운동의 주기 동안 시민운동은 정치권력과 경제권력의 민주화에 크게 기여했고 그러한 과정에서 운동단체들은 크게 성장했다. 특히 주요 시민운동단체의 경우 거대화됨으로써 새로운 운동주기를 주도하지 못할 뿐만 아니라 오히려 시민사회의 소통의 정치를 제약하는 요소로 간주되기도 한다.

1990년대 이후 성장해서 시민운동을 주도하는 주요시민단체들의 경우는 회원수나 상근자 규모, 예산 등에 있어서 다른 단체에 비해 월등히 확장되어 거대 조직화하는 경향을 보였다. 우선, 경실련의 경우 1989년 출범 당시 500명의 발기인으로 시작하여 1995년 1만 명 정도의 회원을 확보했다. 표 11에서 알 수 있듯이, 1999년에 경실련의 회원규모는 약 2만 명으로 늘어났으며, 2003년 집계로는 약 3만 5천명에 이르는 거대단체로 성장했다. 또한 2005년 현재 전국적으로 34개의 지역경실련이 설립되어 있으며 조직의 실제규모를 보여주는 상근자수도 56명, 연간예산도 약 14억으로 크게 늘어났던 것이다(시민의 신문, 2000; 2003). 참여연대 역시 출범 초기인 1995년 임원과 일반회원을 합해서 약 490명 규모이던 것이 1999년 회원규모는 1만 명으로 대폭 늘어났고 2003년 집계로는 약 1만 2,700에 이르고 있다. 참여연대의 상근자 규모도 크게 늘어나 1999년 48명, 2003년에는 54명으로 확충되었으며 연간 예산규모도 이미 2001년에 약 17억원으로 늘어났다(시민의 신문, 2000; 2003).

환경운동연합은 규모에 있어서 경실련이나 참여연대에 비해 더욱 거대화하는 경향을 보인다. 1993년에 8개 환경운동조직이 결합되어 설립된 환경운동연합은 1999년에는 회원규모 5만 3천 명, 상근관리자 50명, 연간예산 35억의 거대단체가 되었으며, 2003년에는 회원 수 8만 5천명, 상근자 73명으로 늘어났다. 2005년 현재 환경운동연합은 전국적으로 49개 지역지부를 가진 가장 강력한 환경운동단체로 성장한 것이다(시민의 신문, 2000; 2003; 환경운동연합, 2005).

주요 시민단체의 이 같은 거대조직화 경향은 시민단체의 활동들이 시민적 욕구의 ‘표출’ 그 자체라기보다는 시민적 욕구를 대변하여 이슈화하는 역할로 볼 수 있다는 점에서 시민단체가 시민의 ‘대의기구’적 의의를 갖도록 했다(조희연, 1999a). 이러한 점은 1980년대 말 이후 지속된 권위주의정권 아래 제도정당들이 민주적 기능을 담당하지 못한 상태에서 시민단체가 ‘유사정당’으로서의 역할을 했다는 점을 말해주는 것이기도 하다. 이른바 종합적 시민단체로 불리는 주요 시민단체들은 대부분 이러한 특성을 보이고 있다. 특히 시민단체들이 제한적 수준에서나마 전문화된 활동기구들에서 생산하는 정치, 경제, 사회문화 등 광범한 영역의 정책이슈들은 국민정당을 표방하는 정당의 정책을 연상시킬 정도로 포괄적이다.

주요 시민단체들이 서울에 있는 중앙조직중심으로 거대 조직화되고 유사정당화된 것은 1980년대 민주화운동의 연속성으로부터 크게 규정되고 있다. 1990년대 이후에도 여전히 지속된 중앙집중적 정치권력과 행정구조에 대한 제도화된 저항을 수행하는 과정에서 시민단체 역시 중앙조직중심으로 비대해지는 경향을 보였던 것이다. 거대한 조직규모와 그로 인한



의사결정과정의 편중성은 시민운동조직의 대중성을 크게 약화시키고 있다. 물론 시민운동조직의 제도화수준이 높아지면서 이러한 경향은 당연한 귀결이라고 할 수 있지만 거대조직화는 시민으로부터 점점 더 멀어짐으로써 소통을 제약하기 마련이다. 이와 동시에 정치·경제개혁운동의 주기 동안 한국의 시민운동은 일상적 삶의 영역에서 구체화된 쟁점들을 다루고 해결하기 보다는 정치사회적이고 여론지향적인 개혁적 쟁점을 중심으로 이슈화하는 과정에서 조직자체의 전문성이 제약되는 특성을 갖게 되기도 했다.

이처럼 한국의 시민운동은 정치·경제개혁운동의 주기에 조직의 거대화 와 전문성의 한계로 인해 소통의 질서를 구축하기 보다는 오히려 대립과 균열의 구조를 만드는데 기여했다. 새로운 운동주기를 맞아 주요 시민단체들은 조직의 유연화와 전문화를 위한 과감한 혁신을 시도할 필요가 있다. 이러한 조직혁신은 대중성과 주민중심성, 지역중심성, 사회개혁중심성을 반영하는 소통의 질서를 겨냥해야 할 것이다. 특히 사회 권력의 민주화와 합리화를 지향하는 시민사회의 정치는 일상적 삶과 관련된 법률의 개정을 위한 압력을 주도하면서도 동시에 사회권력의 현실적 기반이 되는 다양한 제도 내에서 현장 중심적 소통을 확산시키는 전략을 전개해야 할 것이다.

정치경제개혁운동의 시기 동안 시민운동은 비록 사회적 균열의 구조를 만들기는 했지만 미완성된 정치민주화와 경제권력의 민주화를 추구하면서 적어도 도덕적 권위는 뚜렷이 구축되었다. 그러나 소통의 전략이 시민운동의 새로운 전략으로 확산되기 위해서는 도덕적 권위 뿐 아니라 기술적 권위의 원천이 되는 전문성이 특히 강화되어야 한다. 무엇보다도 새로운 운동주기에서 시민운동조직은 시민사회의 다양한 영역에 대한 전문성을 강화할 것이 요구된다. 정치·경제 개혁운동의 주기에 시민운동조직들은 시민사회 보다는 국가영역과 시장영역의 문제에 치중함으로써 오히려 이 영역에 대한 전문성이 강화되는 경향을 보였다. 새로운 운동주기에서 시민운동단체의 권위는 ‘시민사회영역’에 대한 전문성을 높이는 데서 확보될 수 있다. 아울러 시민운동이 갖춘 전문지식체계는 시민단체의 도덕적 권위를 보증해 줄 수 있는 기반이다. 일반적으로 전문지식 및 전문기술체계는 개방화와 대중화를 꺼리는 독점적이고 배타적인 특징을 보인다. 따라서 시민단체에서 전문지식의 가용성을 높이고 전문지식의 확보를 통해 소통의 질서를 확대하는 것이야말로 시민사회를 합리화하는 것이라고 말할 수 있다.

다른 한편 노무현 정부에 들어 시민운동단체들 간에도 이념적 균열이 확산되는 조짐을 보였다. ‘뉴라이트 전국연합’과 같은 보수우파 단체들이 새롭게 생겨나 이념의 균열이 확대되는가 하면 1990년대부터 시민운동을 주도했던 시민단체들 간에도 진보와 보수를 구획함으로써 균열을 조장하는 경향 또한 있었다. 새로운 운동주기를 맞아 소통의 전략과 사회개혁으로의 전략적 전환이 필요한 시점에 오히려 폐쇄적 대립과 균열의 구도를 만들었던 것이다. 말하자면 사회권력 뿐만 아니라 정치권력과 시민운동단체들마저도 소통을 가로막는 극단적 ‘주관주의의 덩어리’를 만드는데 기여했던 것이다.

이 같은 조직의 비대화와 전문성의 결여, 나아가 시민사회 내부의 이념적 균열은 정치·경제개혁운동이 만들어낸 효과라고 할 수 있고 이러한 시민운동의 효과는 저항의 전략을 추구하는 데 있어서는 오히려 효율적일 수도 있었다. 그러나 정치·경제개혁운동의 시효가 만료된 후 시민운동의 이러한 요소들은 새로운 사회개혁운동을 주도하는데 명백한 한계를 보여주고 있다.

## 5. ‘시민공동체 패러다임’의 전망

우리사회에 가로놓인 극단적 주관주의의 갈등문화는 참여정부에 들어 훨씬 더 크게 부각되는 경향이 있었지만 향후 어떤 정권에서나 사회발전을 가로막는 장애로 재생산될 것이 분명하다. 사회권력의 개방과 시민사회의 민주화를 통해 소통의 질서를 구축하는 것은 다른 무엇보다도 이러한 장애를 넘어서기 위한 실질적 과제라고 할 수 있다.

시민운동이 새로운 운동주기에 접어들었다는 사실은 참여정부 이래의 정치변동과 그로 인한 사회균열이 소통과 통합을 지향하는 새로운 시민사회의 정치를 요구한다는 점에서 부각되기도 한다. 그러나 시민운동의 새로운 주기는 훨씬 더 근원적인 사회구성의 변화와 결부되어 있다. 무엇보다도 최근에 나타나고 있는 근대 사회구성의 주요 질서를 변화시키고 있는 거대한 구조변동의 효과가 시민운동의 새로운 주기를 알리고 있는 것이다.

말하자면 근대 사회구성의 핵심적 질서라고 할 수 있는 국가, 시장, 시민사회의 영역이 최근 신자유주의적 시장화의 거대경향에 따라 빠르게 변화되고 있는 것이다. 최근에 와서 국가와 시장, 시민사회의 영역은 상호배타적인 질서로 운영되는 것이 아니라 다양한 협치의 체도에 따라 영역 간의 경계가 불분명해지고 있다. 아울러 근대적 질서에서 사회통합과 공동성을 지탱하는 기반이었던 국가의 공공성이 크게 약화됨으로써 공적 질서와 통합의 기능이 시민사회와 시장영역에 할당되는 경향을 보이고 있는 것이다. 국가의 강제적 공공성과 시민사회의 자율적 공공성의 요소는 근대적 질서에서 이미 강조되는 바이지만, 시장영역이 공공성을 획득함으로써 ‘시장공공성’을 확보하게 된 것은 최근의 사회변동에서 대단히 의미 있는 대목이라고 말하지 않을 수 없다.

이 같은 시장공공성은 기업 활동에 시민사회의 공적 가치를 대폭 수용함으로써 이른바 사회공헌활동을 전략적이고도 기업 내화된 방식으로 추구하는 데에 주목할 수 있다. 시민운동 단체 또한 이 같은 공적 활동의 확대를 위해 기업과 다양한 연계를 확대하고 있다. 정부와 시민단체가 공공활동을 위해 연계를 이루는 것은 이미 우리에게 익숙한 일이 되었다. 동시에 정부영역이 다양한 민영화정책을 통해 시장화된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 더구나 최근 기업과 시민단체의 파트너십 강화현상은 국가, 시장, 시민사회 질서의 근본적인 변화를 보여주는 것일 수 있다는 점에서 크게 주목되는 현상이 아닐 수 없다. 이제 이 같은 공공성의 재구성 과정은 정부와 시장의 연계, 정부와 시민사회의 연계에 이어 ‘시장의 시민사회화’와 ‘시민사회의 시장화’라는 새로운 사회구성방식의 도래를 알리고 있다.

이러한 전망은 무엇보다도 근대 사회구성의 구분되는 질서로서의 시민사회영역과 이러한 영역구분의 이론적 근거를 제공한 기존의 시민사회론에 대해 전면적인 재인식을 요구하는 것일 수도 있다. 근대적 사회구성방식에서 시민사회는 다양한 이론적 흐름을 거쳐 국가 및 시장에 대립적이거나 자율적인 질서로 설정됨으로써 이른바 시민사회론이 사회과학의 주요 논점으로 부활한 바 있다. 목적 합리적 행위의 체계라고 할 수 있는 국가 및 시장의 질서와 구분되는 시민사회는 의사소통의 질서로 구성되어 있으며 국가 및 시장체계의 억압에 대한 저항과 비판의 대립적 진지로 간주되었다. 그러나 공공성의 재구성이 확대되고 국가와 시장, 시민사회 간의 기능적 호환성이 증대된다면 뚜렷이 구분되는 자율적 영역으로서의 ‘시민사회’가 강조되기 보다는 영역의 구분을 뛰어 넘어 보편적 공존의 가치를 추구하는 ‘시민공동체’를 전망할 수도 있다.

시민공동체 패러다임은 국가공공성과 시장공공성, 그리고 시민사회의 공공성이 결합된 사회구성을 지향하는 일종의 이념형이라고 말할 수 있다. 이처럼 각 영역이 협치적 공동체를

구성하는 질서 내에서 사적이고 일상적인 삶의 이슈들은 시민사회에서 공공화되고 이것이 국가공공성 및 시장공공성과 연계되어 해결의 방식을 만드는 시민공동체의 정치과정이 형성될 수 있는 것이다. 이러한 시민공동체 패러다임은 무엇보다도 분권화된 지방자치의 정치에서 보다 명백한 지향점을 가질 수 있다. 소규모의 지역공동체에서는 사회구성의 서로 다른 질서 간에 대립보다는 협조적 공동성을 확보하는 것이 훨씬 더 수월할 뿐만 아니라 정책결정과정의 효율성을 높일 수도 있기 때문이다.

시민공동체 패러다임은 무엇보다도 사회 권력의 개방과 합리화를 통해 가능하다. 시민공동체 패러다임은 시민사회의 민주화를 전제로 하기 때문에 사회 권력을 개방시켜 소통의 질서로 편입함으로써 가급적 시민공동체의 공공성과 합의의 구조로부터 이탈하는 요소를 최소화하는 것이 중요한 과제인 것이다.

시민공동체를 전망할 수 있는 사회변동의 경향이 이미 빠르게 진행되고 있고, 향후 더욱 확대될 조짐을 보이는 현실은 시민운동의 새로운 주기가 이미 시작되었음을 알리는 강력한 징후이다. 사회구성의 패러다임이 바뀌는 거대한 구조전환의 사회 변동기에 사회개혁운동으로서의 시민운동은 소통의 질서를 주도하는 주체가 되어야 한다. 이를 위해서는 저항과 대립의 전략을 넘어 새로운 사회변동에 대응할 수 있는 획기적인 전략의 전환이 요구되는 것이다.

제도의 개방을 확대하고 협치에 적극적으로 참여하는 소통의 전략은 시민사회의 공공성의 가치를 제도적으로 실현하는 것이라고 말할 수 있다. 그것은 시장화의 경향에 편승하여 공동체를 해체하는 데 협조하는 것이 아니라 제도적 요소 자체를 사회통합과 공공성을 강화하는 방향으로 전환시키는 과정이라고 할 수 있는 것이다. 바로 이 대목에서 ‘시민공동체’의 전망이 가능할 수 있다. 더구나 한국사회의 독특한 조건에서 오랜 저항과 대립의 시간 속에 만들어진 사회균열의 계곡을 메우는 일은 현 단계 사회발전의 시급한 과제이다. 사회개혁운동의 새로운 주기를 맞아 추구해야 할 ‘사회권력의 민주화’ 과제는 소통의 전략과 사회통합의 새로운 패러다임으로 접근할 때만 가능한 일이다.

제3부: 경제정책과 사회정책

## 한국의 노동시장 : 현황과 과제

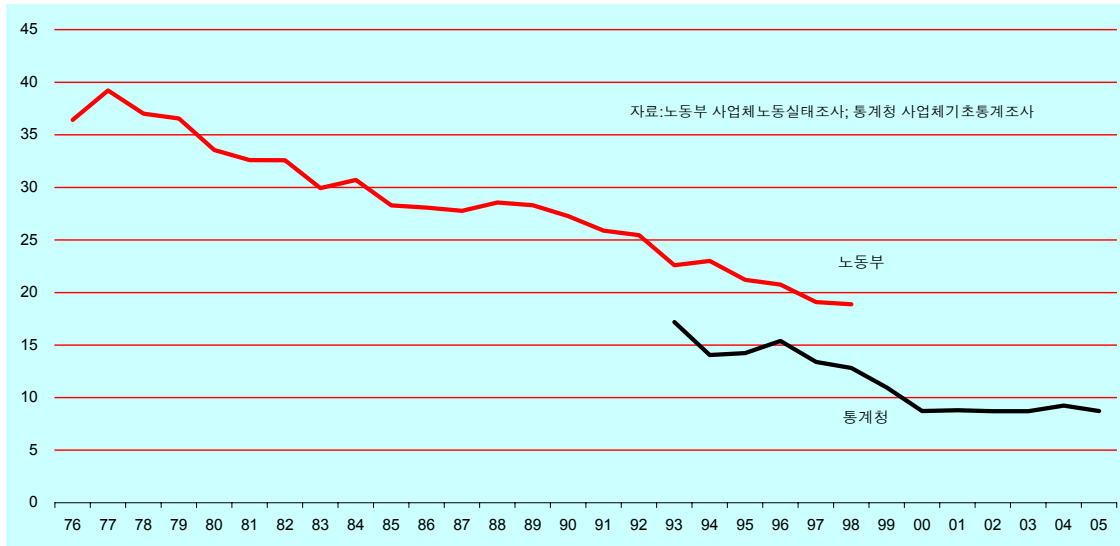
김유선(한국노동사회연구소 소장)

### I. 현황

#### 1. 중소기업업체 비정규직이 압도적 다수를 차지하고 있다.

통계청 ‘사업체기초통계조사’에 따르면 2005년 현재 1인 이상 사업체 취업자 1,515만 명 가운데, 500인 이상 사업체 취업자는 132만 명(8.7%)이고, 1인 이상 100인 미만 중소기업업체 취업자는 1,184만 명(78.2%)이다. 500인 이상 사업체 취업자는 1993년 17.2%에서 2000년 8.7%로 감소한 뒤 지난 5년 동안 변함이 없고, 100인 미만 중소기업업체 취업자는 1993년 69.0%에서 2000년 78.3%로 증가한 뒤 지난 5년 동안 변함이 없다([그림1] 참조).

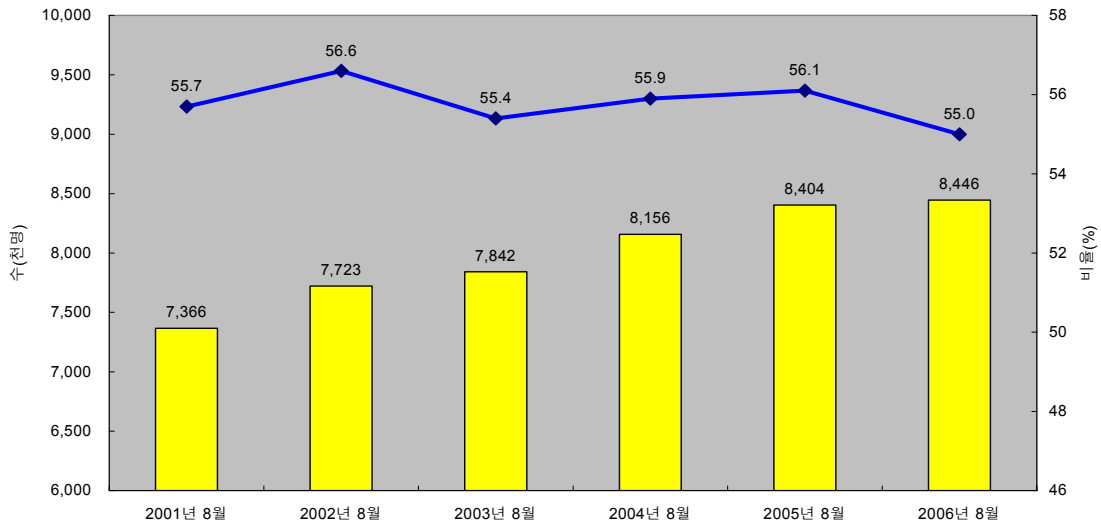
[그림1] 500인 이상 사업체 취업자 비중 추이(단위:%)



통계청 ‘경제활동인구조사부가조사’에 따르면 2006년 8월 현재 노동자 1,535만 명 가운데 정규직은 691만 명(45.0%)이고, 비정규직은 845만 명(55.0%)이다. 연도별로 비정규직 규모를 살펴보면 2001년 737만 명에서 2006년 845만 명으로 꾸준

히 증가하고 있다. 그러나 비정규직 비율은 2002년 56.6%를 정점으로 2003년 55.4%로 조금 하락했다가, 2004년 55.9%, 2005년 56.1%로 증가했고, 2006년에 다시 55.0%로 하락했다([그림2] 참조).

[그림2] 연도별 비정규직 규모 추이(단위: 천명, %)



따라서 2000년 이후 한국의 노동시장은 취업자 10명 중 8명이 중소기업체에서 일하고, 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직인 ‘중소영세업체 비정규직 중심의 노동시장’으로 구조화(또는 고착화)되었다고 결론지을 수 있다. 통계청 ‘경제활동인구조사부가조사’에서 사업체 규모 및 고용형태별 노동자 분포를 살펴보면, 2006년 8월 현재 300인 이상 사업체 정규직은 147만 명(9.5%)이고, 100인 미만 중소기업체 비정규직은 1,284만 명(83.7%)으로 압도적 다수를 점하고 있다([표1] 참조).

[표1] 사업체규모 및 고용형태별 노동자 현황(2006년 8월 현재)

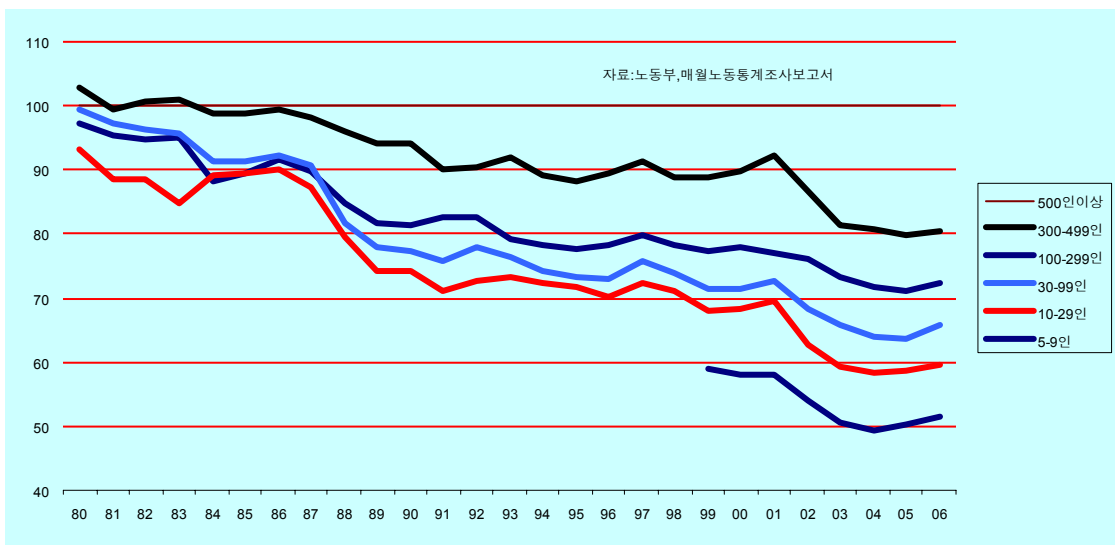
	수(천명)			비율(%)		
	정규직	비정규직	노동자	정규직	비정규직	노동자
1-4인	390	2,694	3,084	2.5	17.5	20.1
5-9인	766	1,809	2,575	5.0	11.8	16.8
10-29인	1,445	1,823	3,268	9.4	11.9	21.3
30-99인	1,795	1,230	3,025	11.7	8.0	19.7
100-299인	1,045	516	1,561	6.8	3.4	10.2
300인 이상	1,466	374	1,840	9.5	2.4	12.0
전규모	6,907	8,446	15,353	45.0	55.0	100.0

자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사

## 2. 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 사이에 임금격차가 매우 크다.

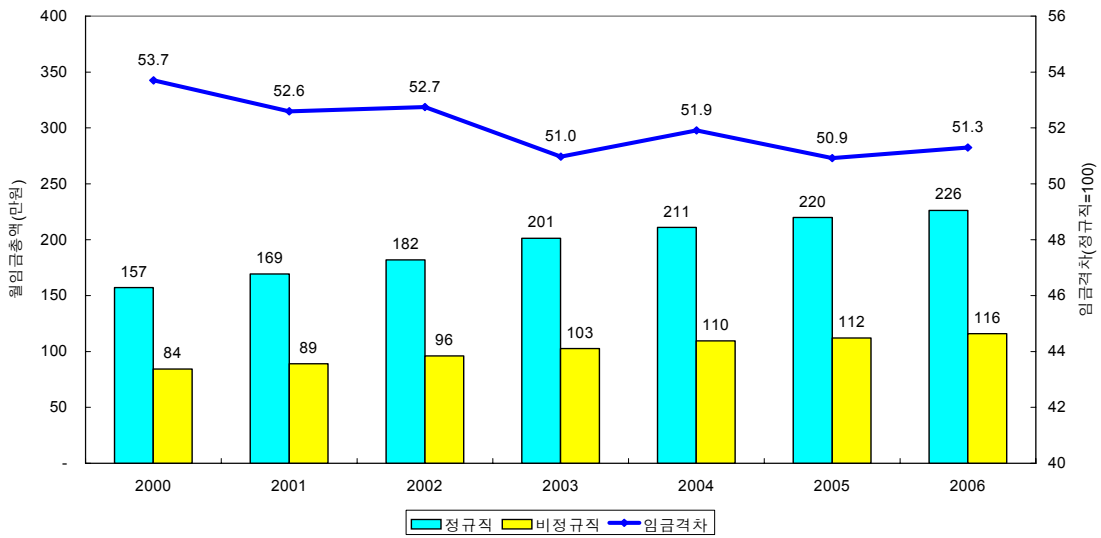
노동부 ‘매월노동통계조사’에서 500인 이상 사업체 임금을 100이라 할 때 중소기업(1~99인) 임금은 2001년 58~73%에서 2002년 54~68%, 2003년 51~66%, 2004년 49~64%로 계속 확대되다가, 2006년에는 52~66%로 소폭 개선되었다([그림3] 참조).

[그림3] 사업체 규모별 임금격차 추이  
(1980~2006년, 월 임금총액 기준, 500인 이상=100)



통계청 ‘경제활동인구조사부가조사’에서 정규직 임금을 100이라 할 때 비정규직 임금은 2000년 8월 53.7%에서 2003년 8월 51.0%로 하락했고, 그 뒤로도 51% 안팎에서 구조화되어 있다([그림4] 참조).

[그림4] 고용형태별 월 임금총액 격차 추이(2000~6년, 단위: 만원, %)



따라서 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 사이에 임금격차는 2003년 이후 구조화(또는 고착화)되었다고 결론지을 수 있다. [표2]에서 2006년 8월 현재 5인 미만 사업체 비정규직 임금은 94만 원으로, 300인 이상 사업체 정규직 임금(278만원)의 1/3밖에 안 된다.

[표2] 사업체규모 및 고용형태별 월임금총액(2006년 8월 현재)

	금액(만원)			격차(300인 이상 정규직=100)		
	정규직	비정규직	피용자	정규직	비정규직	피용자
1-4인	165	94	103	59.4	33.6	36.9
5-9인	186	110	132	66.7	39.5	47.6
10-29인	208	122	160	74.8	43.8	57.5
30-99인	227	130	188	81.6	46.9	67.5
100-299인	229	147	202	82.4	52.9	72.6
300인 이상	278	189	260	100.0	67.9	93.5
전규모	226	116	166	81.3	41.7	59.5

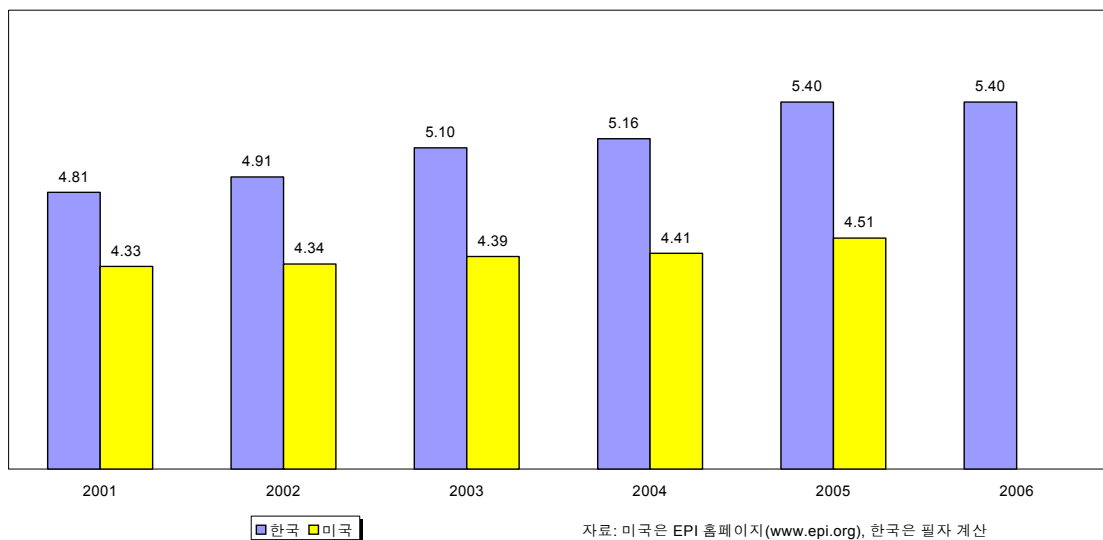
자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사



### 3. OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심하다.

대기업과 중소기업체, 정규직과 비정규직 노동조건 격차가 확대되면서, ‘경제활동인구조사부가조사’에서 임금불평등(하위10% 대비 상위10% 임금)은 2001년 4.8배에서 2006년 5.4배로 증가했다. 이것은 OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국(2005년 4.5배)보다 크게 높은 수준이다([그림5] 참조). 이에 따라 저임금계층(중위임금 2/3 미만)은 2001년 23.1%에서 2006년 25.8%로 2.7% 증가했고, 고임금계층(중위임금 3/2 이상)은 27.1%에서 27.7%로 0.6% 증가한데 비해, 중간임금계층(중위임금 2/3 이상 3/2 미만)은 49.8%에서 46.5%로 3.3% 감소했다([표3] 참조).

[그림5] 연도별 임금불평등 추이(시간당 임금 기준, P9010)



[표3] 연도별 저임금 계층 비율 추이(EU의 LoWER 기준, 단위: %)

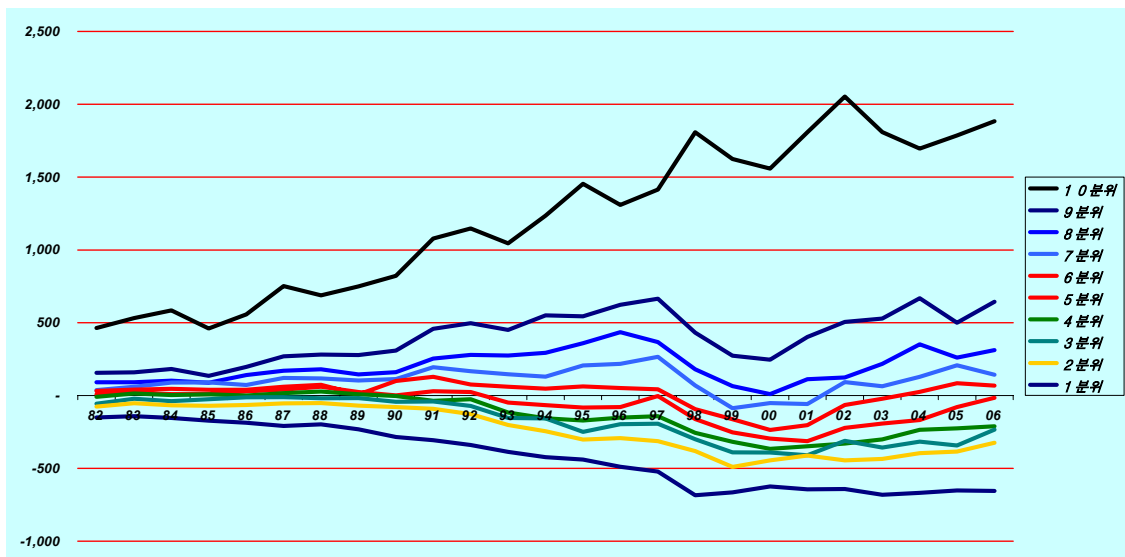
	월임금총액 기준						시간당임금 기준					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
저임금	21.5	23.5	21.6	25.9	24.8	26.2	23.1	24.1	27.5	26.7	26.6	25.8
중간임금	54.0	51.5	48.9	46.5	45.5	51.0	49.8	49.4	45.4	45.6	44.3	46.5
고임금	24.6	25.1	29.5	27.6	29.7	22.8	27.1	26.5	27.1	27.7	29.1	27.7

자료 : 경제활동인구조사부가조사, 김유선(2006)에서 재인용

#### 4. 대기업 정규직도 외환위기 이전 생활수준을 회복하지 못 했다.

흑자(或者)는 중소기업업체 비정규직의 노동조건 악화가 대기업 정규직의 고임금 때문인 양 주장한다. 그러나 [그림6]에서 도시근로자가구 중 1~5분위 계층은 외환위기 이후 가계수지<sup>24)</sup>가 적자이다. 6~7분위 계층은 외환위기 이후 흑자에서 적자로 전환했다가 최근에야 적자를 면했다. 8~9분위 계층은 외환위기 이후 흑자폭이 크게 감소했다가 최근 회복세를 보이고 있지만, 아직 외환위기 이전 수준을 회복하지 못 했다. 이에 비해 10분위 계층은 외환위기 이후 흑자폭이 크게 증가했다. 그러나 10분위 계층은 노동계급이 아닌 중간계급(고위임원, 관리자, 전문직)일 것인바, 전반적으로 노동자계급의 생활상태는 악화되었다고 결론지을 수 있다. 대기업 정규직이 중소기업업체 비정규직보다 형편이 나은 것은 사실이지만, 이들도 아직 외환위기 이전 생활수준조차 회복하고 있지 못 한 것이다.

[그림6] 도시근로자 소득계층별 가계수지 추이  
(실질소득 기준, 소비자물가지수 2005년=100, 단위: 천원)

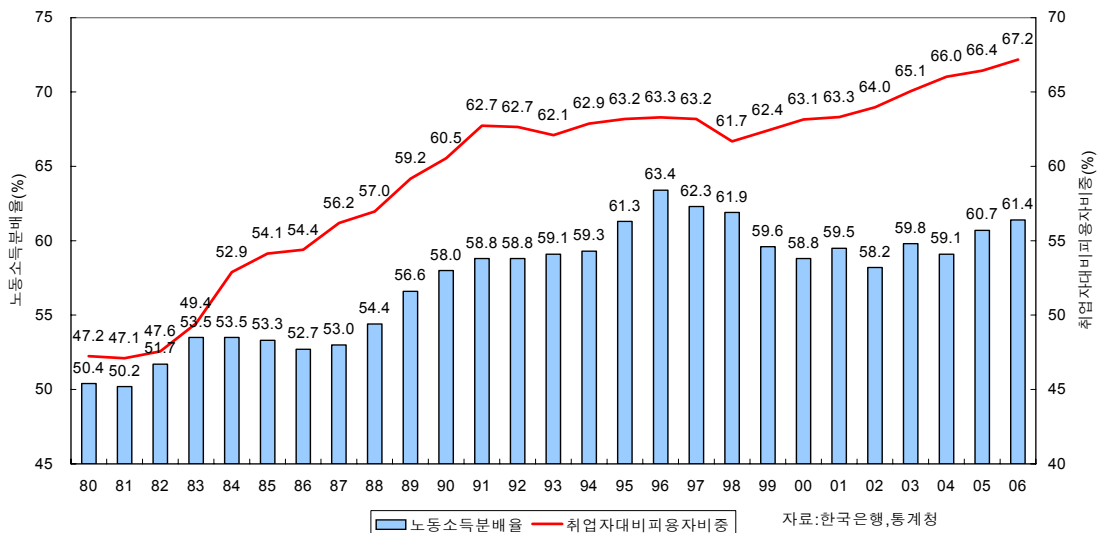


24) 주거비에 전세평가액과 자가평가액을 포함하여 계산했음.

## 5. 노동소득 분배구조가 악화되고, 가구소득 불평등이 심화되고 있다.

[그림7]에서 취업자 대비 임금노동자 비중은 1998년 61.7%를 저점으로 증가세로 돌아서 2006년에는 67.2%에 이르고 있다. 그러나 한국은행 ‘국민계정’에서 요소국민소득(노동소득+사업소득+자산소득) 대비 노동소득 비중인 노동소득분배율은 1996년 63.1%를 정점으로 2002년에는 58.2%로 하락했고, 2006년에도 61.4%로 외환위기 이전 수준에 크게 못 미친다.

[그림7] 노동소득분배율과 취업자 대비 피용자 비중 추이(단위:%)

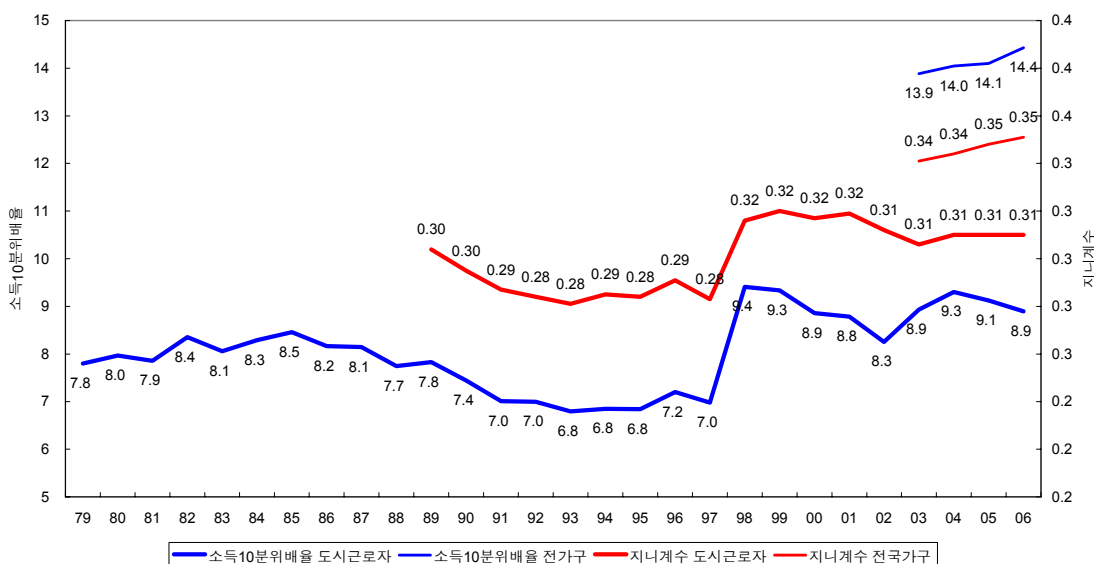


통계청 ‘도시가계조사’에서 도시근로자 가구소득 10분위배율(상위 10%계층 소득 점유율 ÷ 하위 10%계층 소득점유율)을 살펴보면, 1985년(8.5배)부터 1993년(6.8배)까지는 개선되다가, 김영삼 정부가 세계화와 노동시장 유연화를 추진한 1994년부터 악화되어 외환위기 직후인 1998년(9.4배)에는 최고치를 기록했고, 2004년에도 다시 9.3배를 기록했다. 외환위기 이후 가구소득 불평등은 1980년대 이래 가장 높은 수준인데, 외환위기 직후는 대량실업이 주된 원인이었다면, 최근은 비정규직 증가 등 임금불평등 심화가 주된 원인으로 해석된다. 이러한 추세는 지니계수에서도 마찬가지로 확인된다.

그런데 도시근로자 가구소득은 조사대상이 ‘도시에 거주하는 가구 중, 가구원이 2인 이상이면서, 가구주의 직업이 사무직이나 생산직 근로자인 가구’로 한정된다. 따라서 조사대상을 ‘전국(읍면포함)에 거주하는 2인 이상 비(非)농어가’로 확대한 전국 가구소득 조사결과를 살펴보면, 2006년 10분위 배율은 14.4배이고, 지니계수는

0.351로 도시근로자로 조사대상을 한정할 때보다 크게 높다. 따라서 ‘단신가구, 농어가’를 조사대상에 포함시킨다면 지니계수는 0.400에 근접할 것으로 보인다([그림8] 참조).

[그림8] 가구소득 불평등 추이



## II. 정책과제

### 1. 정부의 노동시장 정책 재검토

노동시장 유연성을 수량적 유연성과 기능적 유연성으로 구분하면, 지금까지 정부 정책은 수량적 유연화(고용조정, 비정규직 확대, 아웃소싱)에 초점을 맞추어 온 것으로 판단된다. 그러나 노동시장의 수량적 유연성은 ‘경제가 변동할 때 고용, 임금, 노동시간이 얼마나 빠른 속도로 변화 하는가’를 의미하는 바, 기업의 입장에서는 경제적 효율성을 의미할 수 있지만 노동자 입장에서는 그만큼 고용과 생활의 불안정을 의미한다. 더욱이 노동자들이 감내할 수 있는 수준을 넘어서면 경제운용의 효율성과 형평성을 저해함은 물론 사회불안마저 야기한다.

이에 비해 기능적 유연성은 노동자의 교육훈련, 작업조직 재편 등을 통해 변화하는 상황에 대처할 능력을 키워 나가는 것을 의미하는 바, 노동자에게는 고용안정과 생활안정을 가져다 줄 수 있고, 기업에게는 ‘지속 가능한 경쟁 우위’의 원천을 보장할 수 있다. 더욱이 한국 경제가 장기적으로 경쟁력을 확보하기 위해서는 고성능-참여적 작업시스템으로 전환해야 하고, ‘수량적 유연성을 추구하는 기업일수록 기능

적 유연성을 제고할 능력이 제약된다.’(Atkinson 1987)는 점을 감안할 때, 앞으로 노동시장 정책은 수량적 유연성을 제어하고 기능적 유연성과 안정성을 제고하는 방향에서 추진되어야 한다.

지금까지 한국의 노동운동은 수량적 유연성은 물론 기능적 유연성에 대해서도 부정적으로 평가해 왔다. 여기에는 나름대로 이유가 있다. 일반적으로 기능적 유연성(동태적 유연성)은 노동자와 노동조합에게 유리한 여건을 조성하는 것으로 평가되지만, 반드시 그런 것은 아니다. 한국을 비롯한 동아시아 지역에서는 동태적 유연성을 추구하는 고부가가치 산업이라도, 노동자와 노동조합의 의사결정 참여를 허용하지 않고, 집단적·공식적 참여보다 개별적·비공식적 참여를 선호하며, 선진국보다 훨씬 전제적(autocratic)으로 운영되기 때문이다.(Deyo 1997)

앞으로 기업은 ‘사람이 경쟁력의 원천’이라는 전제 아래, 기업의 전략을 ‘비용(인건비) 절감을 통한 단기수익 극대화’에서 ‘사람을 중시하는 장기수익 극대화’로 전환하고, 노동조합은 ‘사람 중시’ 경영철학, 경영 투명성 보장, 노동조합 의사결정 참여 등을 전제로 기능적 유연성을 적극적으로 평가하고 고용과 생활의 안정성을 제고해야 할 것이다. 정부 또한 임시근로의 남용을 제어하는 방향에서 과도한 수량적 유연화를 막고, 인적자원 개발 등 기능적 유연성을 제고하는 방향에서 노동시장 정책을 운용해야 할 것이다.

## 2. 기업의 경영방침과 지배구조 재검토

외환위기 이후 비정규직 고용이 증가하고 차별이 심화된 것은 일차적으로 기업의 ‘인건비 절감에 기초한 단기수익 극대화’ 전략에서 그 원인을 찾을 수 있다. 기업은 단기수익 극대화 전략을 통해 2004년 한 해 동안 사상 최대의 수익(경상이익률 7.8%)을 기록했다. 그러나 이러한 기업의 경영전략은 이미 한계상황에 봉착하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 노동시장의 수량적 유연성이 극단으로 치닫고, 제조업 인건비 비중이 1980년대 초반 수준(10%)으로 낮아졌음에도, 기업의 경쟁력은 개선되지 않고 있다. 둘째, 2000년부터 비정규직 규모(55%), 정규직-비정규직 임금격차(52%), 규모별 취업자 비중(500인 이상 9%, 50인 미만 69%)이 더 이상 확대되지 않고 구조화된 것은, 그동안 기업이 활용해 온 고용조정, 비정규직 확대, 아웃소싱이 한계상황에 이르렀음을 의미한다. 셋째, 2002~4년에 규모별 임금격차가 빠른 속도로 확대되다가 최근 더 이상 확대되지 않고 구조화된 것은, 기업이 새로운 돌파구로 ‘하도급 단가 인하’에 주력했으나 이것 또한 한계 상황에 봉착했음을 말해준다.

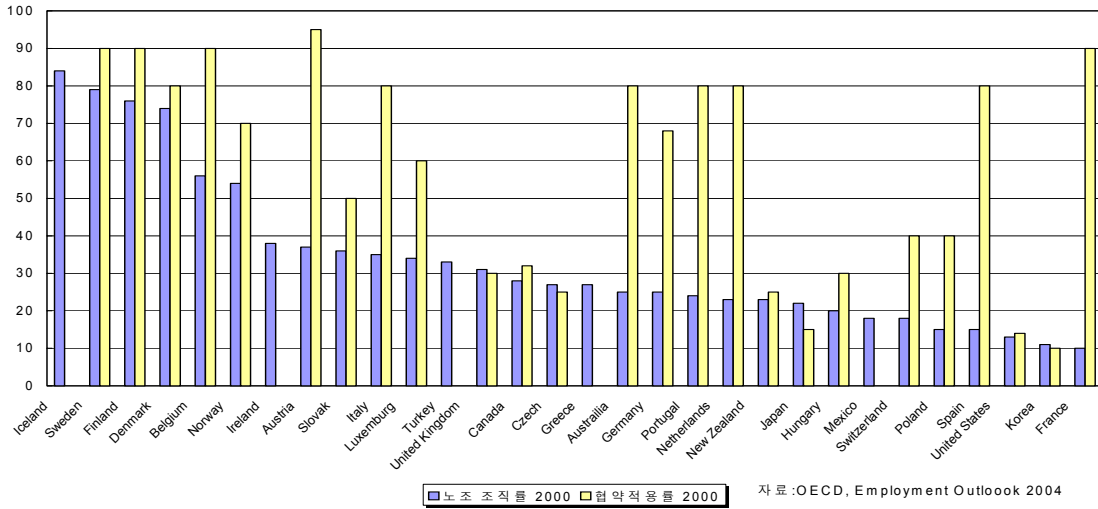
앞으로 기업은 (1) 지금까지 전략을 확대 재생산하여 ‘생산기지 해외이전’과 ‘해외 부품 조달’을 늘릴 것인가, (2) ‘저임금-저비용에 의존하여 개발도상국과 경쟁하는 것은 지속 가능한 성장모델이 아니고 한국 사회 구성원 전체를 공멸로 이끄는 길’이라는 자각 아래 ‘고임금-고생산성-고부가가치’ 생산체제로 전환할 것인가라는 선택에 직면할 것이다. 그렇지만 지금처럼 ‘단기수익 극대화’를 추구하는 풍토에서는 전자(前者)를 선택할 가능성이 높다. 이에 따라 앞으로 한국 경제는 전형적인 시장실패(market failure)의 한 예가 될 것으로 보인다.

기업이 ‘비용절감을 통한 단기수익 극대화’라는 일종의 ‘죄수의 딜레마’(prisoners' dilemma) 상태에서 벗어나 ‘인적자원개발에 기초한 장기수익 극대화’와 ‘기업의 사회적 책무’를 다 하기 위해서는, ‘비정규직 남용과 차별 해소, 법정 최저임금 현실화’ 등 사회적 규제를 강화하고, 기업 지배구조를 ‘이해당사자 기업’(stakeholder company) 모델로 전환하는 방안을 강구해야 할 것이다.

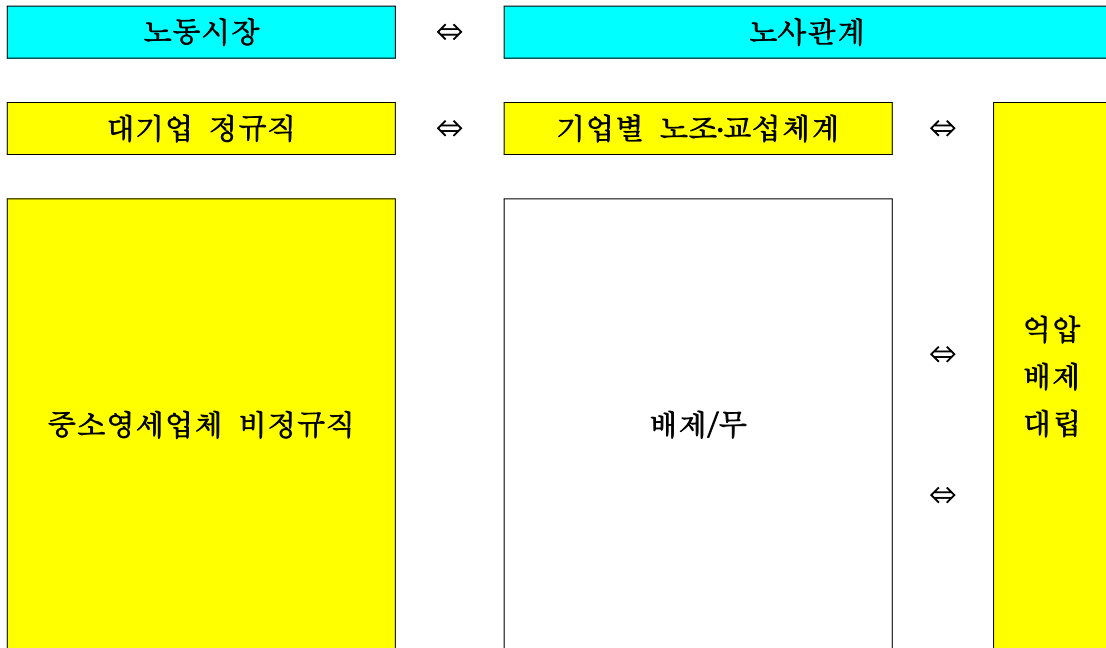
### 3. 정부의 노사관계 정책 재검토

OECD(2004)는 ‘노조 조직률과 단체협약 적용률이 높을수록, 단체교섭이 집중적이고 조정이 원활할수록 임금소득 불평등이 낮다.’고 결론짓고 있다. [그림9]에서 한국의 노동조합 조직률은 OECD 30개국 중 29위이고, 단체협약 적용률은 30위로 가장 낮다. 한국보다 노조 조직률이 낮은 프랑스를 비롯해서 서유럽 국가들의 단체협약 적용률이 80~90%에 이르는 것은, 산업별 단체교섭을 통해 체결된 단체협약이 단체협약 효력확장 제도를 통해 미조직 노동자들에게 확대 적용되기 때문이다. 더욱이 한국은 단체교섭이 기업별로 분권화되어 있고 ‘전국-산업-기업’ 사이에 조정이 원활하지 않아, 미국, 영국 등과 함께 집중도와 조정도가 가장 낮은 것으로 평가되고 있다.

[그림9] 노동조합 조직률과 단체협약 적용률 국제 비교 (단위:%)



[그림10] 한국의 노동시장과 노사관계 불일치



한국의 노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 낮은 것은, ① 중소기업체 비정규직 중심의 노동시장과 ② 대기업 정규직 중심의 기업별 노사관계가 한데 맞물린 데서 비롯된다. 전체 취업자 중 300인 이상 사업체에서 일하는 사람이 12%(180만 명)에 지나지 않고, 50인 미만 중소기업체에서 일하는 사람이 69%에 이르며, 전

체 노동자의 절반 이상이 비정규직이다. 기업별 노동조합 체제에서는 중소기업체에 노동조합을 조직하기 쉽지 않고, 설령 노동조합을 조직하더라도 정상적인 유지, 운영이 쉽지 않으며, 오랜 관행과 단체협약, 규약 등으로 임시직과 일용직 등 비정규직은 노조가입 대상에서 제외된다. 이에 따라 전체 노동자의 대다수를 차지하는 ‘중소영세업체 비정규직’은 헌법으로 보장된 노동기본권조차 향유하지 못한 채, ‘노동인권의 사각지대’에 방치되고 있다.

따라서 대기업 정규직과 중소기업체 비정규직 사이에 임금격차 확대를 방지하고 비정규직 남용과 차별을 해소하기 위해서는, 산업, 지역, 직종 등 초기업수준 노동조합 건설을 촉진하여 중소기업체 비정규직 노동자들에게 헌법으로 보장된 단결권을 실질적으로 보장함과 동시에, 산업 등 초기업수준 단체교섭을 촉진하고 산업별 단체협약 효력확장 제도를 신설하여 중소기업체 비정규직 노동자들도 헌법으로 보장된 단체교섭권의 성과를 향유할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 기초위에서만 ‘전국-산업-기업’을 잇는 중층적 노사관계를 구축할 수 있을 것이며, ‘사회통합적 노사관계 구축’ 역시 가능해질 것이다. 전체 노동자의 대다수를 차지하는 중소기업체 비정규직 노동자들을 노동3권 내지 노사관계의 틀 바깥에 방치한 상태에서 ‘사회통합적 노사관계 구축’은 불가능하기 때문이다.

#### 4. 비정규직 남용과 차별 해소

##### 1) 비정규직 관련 법률의 제·개정

지난 7월부터 기간제 보호법이 시행되고 있다. 이 법의 주요 내용은 ‘기간제 근로자에 대한 차별적 처우를 금지한다. 2년 이상 사용한 기간제 근로자는 기간의 정함이 없는 무기계약 근로자로 채용해야 한다.’는 것으로, 이에 대해 기업은 다양한 방식으로 대응하고 있다. 기간제 근로자를 정규직으로 전환하는 기업이 있는가 하면, 우리은행처럼 하위직군을 신설한 뒤 임금 등 근로조건은 이전과 같지만 기간의 정함이 없는 무기근로계약으로 전환하는 기업도 있다. 당장 차별적 처우가 해소되는 것은 아니어서 ‘차별의 고착화’나 ‘중규직’이니 하는 비판도 있지만, 적어도 고용불안은 해소된다는 점에서 잠정적인 타협안은 될 수 있을 것으로 보인다.

문제는 이랜드처럼 기간제 계약을 해지하고 해당 업무를 외주화 함으로써, 기간제 보호법을 회피하고 해당 근로자들의 고용조건을 악화시키는 기업들이다. 정부는 이들 기업에서 행해지는 편법적인 외주·용역 실태와 근로기준법 위반에 대해 특별근로감독부터 실시해야 할 것이다. 원청업체 사용자에게 공동 사용자 지위를 부여



하고, 고용형태에 관계없이 같은 사업장에서 일하는 노동자라면 누구에게나 차별시정 청구권을 부여하는 등 기간제 보호법의 미비점을 보완하고, 정규직 전환 기업에는 인센티브를 주고 비정규직을 많이 사용하는 기업에는 불이익을 주는 등 법률 이외의 정책수단도 강구해야 할 것이다.

지금까지 국내에서는 주로 개별적 노사관계법에 초점을 맞추어 논의가 진행되어 왔다. 독일 등 다른 나라에서도 우리만큼 심하지는 않지만 비정규직에 대한 차별은 존재한다. 그러나 독일은 종업원평의회가 설치된 사업장에서는 비정규직 차별이 존재하지 않지만, 종업원평의회가 설치되지 않은 사업장은 차별이 존재하는 것으로 보고되고 있다. 이것은 공동결정법에 따라 기업이 비정규직 채용과 관련된 정보를 근로자대표에게 제공하고, 노사 간에 사전협의를 통해 비정규직 남용을 제어하기 때문이다. 따라서 앞으로는 노사협의회, 단체교섭, 단체협약 등 집단적 노사관계법 영역으로 논의를 확장할 필요가 있다.

## 2) 비정규직의 정규직 전환 촉진

비정규직 남용을 줄이고 해당 근로자의 정규직 전환을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 정책이 필요하다. 첫째, 해당 사업장에서 정규직 충원이 필요할 때에는, 비정규직 근로자에게 서면으로 통지하는 것을 의무화해야 한다. 해당 업무에 적절한 자격과 요건을 갖춘 비정규직 근로자가 정규직으로 일할 것을 원하는 경우, 사용자는 가능하면 그 근로자를 우선 채용하여야 한다. 둘째, 사용자는 비정규직 근로자가 정규직으로 전환하는데 필요한 자격을 갖추도록 가능하면 적절한 훈련기회를 제공하여야 한다. 셋째, 정부는 사용자가 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하면, 일정 기간 동안 임금의 일부를 보조하거나 소득세 또는 법인세를 일부 감면하는 방안을 강구할 필요가 있다. 넷째, 기간제 고용에 대해서는 사회보험료의 사용자 부담률을 높이거나(스페인), 기간제 고용종료 시 계약종료수당 또는 해고수당을 지급하는 방안을 강구할 필요가 있다.(프랑스, 스페인)

## 5. 최저임금 수준 현실화와 근로감독 강화

OECD(1998)는 ‘최저임금은 임금불평등을 완화하고, 연령간, 남녀간 임금격차를 축소한다. 최저임금 수준이 높은 나라일수록 임금불평등과 저임금계층 비율이 낮다. 최저임금이 여성, 파트타임 등 성인에게 미치는 부정적 고용효과는 발견되지 않는다. 그러나 10대 연소자 고용효과를 둘러싼 논란은 존재한다. 최저임금은 노동자

가구에서 빈곤을 축소하고, 소득분배구조를 개선한다. 그러나 전체 가구를 대상으로 하면 그 효과가 줄어든다. 빈곤가구 가운데 임금노동자가 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구도 있기 때문이다. 따라서 빈곤 해소는 EITC 등 근로소득지원세제가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있다. 그러나 EITC는 국가재정이 소요되고 저임금 노동자들을 ‘빈곤의 덫’에 빠뜨릴 가능성이 있기 때문에, 최저임금제와 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.’라 결론짓고 있다.

그러나 한국의 최저임금은 지나치게 낮은 수준에서 책정되어 ‘있으나마나 한 유명무실한 제도’로 평가되어 왔다. 최근 부분적으로 개선되고는 있지만, 최저임금 제도를 도입한 1980년대 후반보다 낮은 수준에 머무르고 있다. [표4]는 ‘법정 최저임금’과 ‘임금총액 대비 최저임금 비율’을 국제 비교한 것이다. 미국 달러 기준으로 한국의 법정 최저임금은 2000년 2.0\$에서 2005년 2.9\$로 증가했지만, OECD 21개국 중 한국보다 최저임금 수준이 낮은 나라는 동유럽 체제전환국과 멕시코 등 6개국뿐이다. ‘임금총액 대비 최저임금 비율’은 2005년 25%로, OECD 21개국 중 20위이다. 한국의 최저임금은 그 수준과 비율 모두 최하위권인 것이다.

[표4] 법정 최저임금 국제비교(2000-5년)

	최저임금 (US\$ 기준)		임금총액 대비 최저임금 비율(%)	
	2000	2005	2000	2005
네덜란드	10.4	10.6	49	46
룩셈부르크	9.7	10.6	40	42
벨기에	9.2	9.2	42	40
프랑스	8.6	9.7	43	47
호주	8.6	8.9	50	48
아일랜드	8.3	9.2	53	53
영국	7.9	9.5	32	35
캐나다	6.2	6.0	38	38
뉴질랜드	6.0	6.7	45	48
미국	5.8	5.2	39	34
일본	5.8	6.0	27	28
그리스	4.7	5.0	43	39
스페인	4.1	4.3	34	35
포르투갈	3.1	3.1	41	39
한국	2.0	2.9	22	25
폴란드	1.3	1.5	33	36
터키	1.2	1.5	18	27
체코	1.1	1.8	30	41
헝가리	1.0	1.7	28	38

슬로바키아	1.0	1.2	31	37
멕시코	0.7	0.7	27	24
OECD21개국 평균	5.1	5.5	36	38

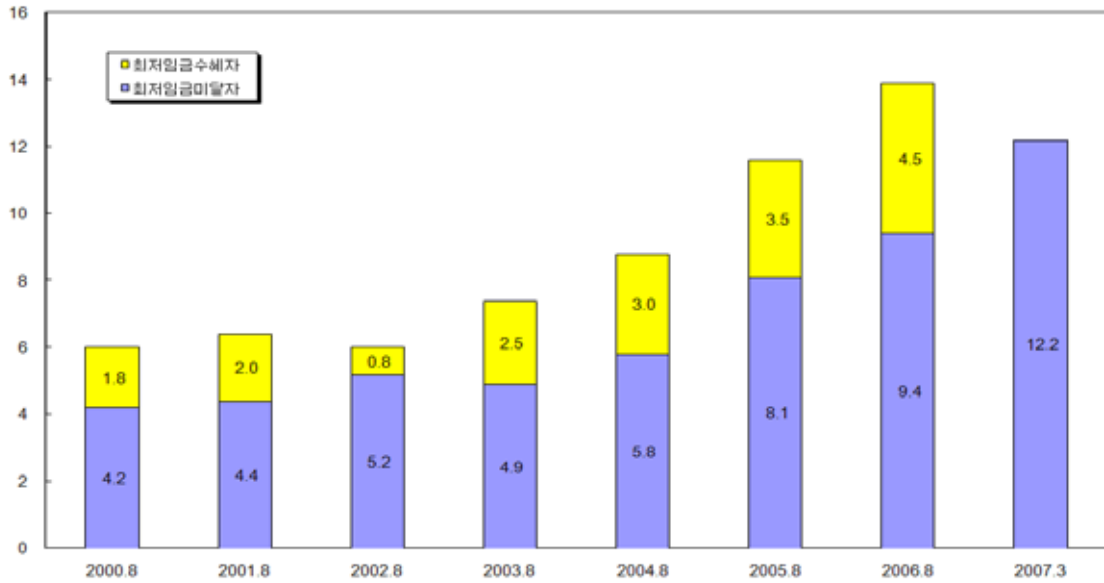
자료: Immervoll(2007), "Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment", *IZA DP No.2555*.

2005년 9월부터 2006년 12월까지 법정 최저임금은 시간당 3,100원이고, 2007년 1월부터 12월까지 법정 최저임금은 시간당 3,480원이다. 경제활동인구조사 부가조사에서 2006년 8월 현재 시간당 임금이 3,100원 미만인 사람은 144만 명(9.4%)이고, 3,480원 미만인 사람은 213만 명(13.9%)이다. 따라서 당시는 2007년 1월부터 적용되는 법정 최저임금(3,480원) 수혜자가 69만 명(최저임금 영향률 4.5%)이고, 나머지 144만 명은 최저임금 적용제외자이거나 최저임금법 위반업체에서 일하는 노동자들로 추정되었다.<sup>25)</sup>

그러나 2007년 3월 경제활동인구조사 부가조사에서 법정 최저임금(3,480원) 미달자는 192만 명(12.2%)이고, 2007년 최저임금 영향률은 2.8%이다. 법정 최저임금 미달자가 2001년 8월 59만 명(4.4%)에서 2006년 8월 144만 명(9.4%), 2007년 3월 192만 명(12.2%)으로 매년 증가한 것은, 법정 최저임금제도가 ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배 구조개선’이라는 본연의 목적에 충실하지 못 할 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다([그림11]과 [표5] 참조).

[그림11] 법정 최저임금 미달자 및 수혜자 비율 추이(단위: %)

25) 노동부는 최저임금 영향률을 13.9%로 집계한다. 그러나 이것은 최저임금 미달자(9.4%)까지 포함한 것으로, 마치 최저임금제가 본연의 목적에 충실하게 운영되고 있는 양 오해를 불러일으킬 수 있다.



법정 최저임금		시간당 임금	2003.8		2004.8		2005.8		2006.8		2007.3		최저임금 영향률
적용기간	시급		수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	
02.9~03.8	2,275	2275원미만	689	4.9	534	3.7	541	3.6	439	2.9	379	2.4	0.8
03.9~04.8	2,510	2510원미만	1,052	7.4	849	5.8	836	5.6	709	4.6	609	3.9	2.5
04.9~05.8	2,840	2840원미만			1,280	8.8	1,212	8.1	1,049	6.8	899	5.7	3.0
05.9~06.12	3,100	3100원미만					1,732	11.6	1,442	9.4	1,299	8.3	3.5
07.1~07.12	3,480	3480원미만							2,128	13.9	1,915	12.2	4.5/2.8

[표5] 연도별 법정 최저임금 현황과 영향률 추정(단위: 천명, %)

## 6. 교육훈련 시스템과 연계된 숙련급 체계 및 단순노무직 직무급 형성

교육훈련시스템과 연계된 숙련 지향적 임금·인사제도를 통해 노동자들의 숙련을 향상시키고, 숙련을 임금·승진과 연계하여 동일숙련 동일처우를 실현해야 한다. 그런데 숙련 지향적 임금·인사제도는 노·사·정 3자로 구성된 산업별 교육훈련위원회가 교육훈련프로그램의 개발·실행·평가를 담당하고, 산별교섭을 통하여 숙련등급에 따른 임금률을 정하고 이에 따라 해당 산업 노동자들의 임금이 결정될 때 최종적으로 실현 가능하다. 따라서 노사정 3자가 산업별 교육훈련위원회를 구성하고, 산별교섭을 촉진하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 이밖에 교육훈련을 통한 숙련형성이 의미를 갖기 어려운 단순노무 직종에서는 직무급 체계를 보급하여 임금과 생활의 안

정성을 보장할 필요가 있다.

## 7. 연대임금정책

노동조합은 ‘노동소득 분배구조 개선과 임금격차 해소를 위한 연대임금정책’을 추진할 필요가 있다. 문제는 노조 조직률이 10%대에 불과한 기업별 노조 체제에서, 대기업 정규직의 임금인상 자체가 중소기업 비정규직 임금인상으로 이어진다는 보장이 없고, 대기업 정규직의 낮은 임금인상은 중소기업 비정규직의 더 낮은 임금인상으로 귀결되기 쉽다는 점이다.

따라서 대기업 정규직의 임금인상 자체가 중소기업 비정규직 임금인상으로 이어질 수 있는 제도적 장치를 해당 산업의 구체적 특성에 따라 강구할 필요가 있다. 예컨대 제조업은 300인 이하 중소기업 가운데 2/3가 대기업의 하청업체이며, 이들 하청업체의 원청업체 의존도는 80%를 상회한다. 따라서 중소하청업체 비정규직 노동자들에게 더 많은 임금을 차등 인상할 것을 전제로[하도급, 용역 단가에 반영], 대기업 정규직 노조는 낮은 임금인상을 요구 타결하고, 정부는 원청업체가 하도급 단가를 책정할 때 중소하청업체 노동자들에게 협약 임금을 지급하도록 강제하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

초중등 교원 40만 명은 국공립사립학교 모두 하나의 임금체계가 적용되고, 사립학교 교원도 임금은 정부가 지급한다. 이것은 교육에 대한 국가 책임 원칙을 의무화한 것으로, 이러한 국가(또는 사회) 책임 원칙은 공공서비스업 전반으로 확장할 필요가 있다. 예컨대 의료산업에서는 의료보험 수가를 책정할 때 의사 1인당 인건비로 월 8백만 원을 반영하고 있는데, 앞으로는 간호사 등 병원 필수인력의 적정임금을 반영한다든가, 운수업은 버스 공영제를 확대하여 회사 운송 수입에 관계없이 운전기사 적정임금을 보장하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 8. 연대복지정책

대기업 정규직은 기업복지제도가 상대적으로 잘 정비되어 있지만, 중소기업 비정규직은 기업복지제도가 없거나 적용대상에서 제외되는 경우가 많다. 이에 따라 대기업 정규직과 중소기업 비정규직은 임금격차보다 복지격차가 더 크다. 따라서 기업복지제도의 수혜 대상을 동일 기업 내 비정규직 또는 하청업체 노동자로 확대함과 동시에, 산별복지제도를 신설하여 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 사이에 복지격차를 축소하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이밖에 사업체 소속 상용

직 중심으로 설계된 현행 사회보험 제도에 대한 재검토도 필요할 것으로 판단된다.

[참고문헌]

- 김유선. 2004. 『노동시장 유연화와 비정규직 고용』, 한국노동사회연구소.
- \_\_\_\_\_. 2005. “한국의 노동 : 진단과 과제.” 한국노동사회연구소 창립 10주년 기념  
심포지엄 자료집 『한국의 노동, 과거 현재 미래』
- \_\_\_\_\_. 2006. “비정규직 규모와 실태 - 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2006년 8  
월) 결과.” 『노동사회』 2006년 11월호(통권 115호)
- Atkinson, John(1987). "Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom  
Labour Market in the Eighties." *Labour and Society* 12(1):87-105.
- Deyo, Frederic C. 1997. "Labor and Post-Fordist Industrial Restructuring in  
East and Southeast Asia", *Work and Occupations* 24(1):97-118.
- OECD. 1998. "Making the Most of the Minimum : Statutory Minimum Wages,  
Employment and Poverty." in *OECD Employment Outlook*, OECD.
- OECD. 2004. "Wage-Setting Institutions and Outcomes ." pp. 127~81 in *OECD  
Employment Outlook*, OECD.

## 양극화 해소를 위한 경제·사회정책

이태수  
꽃동네현도사회복지대학교 교수  
복지국가소사이어티 공동대표

### 1. 양극화 해소가 갖는 정책과제로서의 의미

자본주의의 내적 원리가 자유경쟁과 사적 소유제이므로 이의 필연적 결과로서 승자와 패자의 갈림 현상이 있고 이로 인한 부와 소득의 편차 현상, 이중적 구조는 자본주의의 고유 특성의 하나이다. 이런 점에서 빈·부의 존재나 소득불균등 현상 자체를 자본주의 사회에서 문제시할 수는 없지만, 최근 우리나라 양극화의 추이는 그 심각성이 도(度)를 넘어서고 있어 정권 유지의 설득력이 의심되고 있으며, 성장동력의 심각한 훼손, 사회통합의 근본적인 와해 등을 염려하는 수준에 이르고 있다. 궁극적으로 양극화는 우리 사회에 계급이나, 신분 등 계층간의 질적 차이를 근본적으로 노정하는 상황을 초래하기에 이른다는 점에서 이러한 현단계의 양극화가 갖는 치명적인 위험성을 염려하지 않을 수 없다. 따라서 차기정부는 양극화해소를 위해 유효한 수단을 제시하지 않는다면 한국사회의 존립위기를 초래하거나 그렇지 않다하더라도 차기정부 자체의 역사적 의의를 상실할 것이라 예상된다.

특히 최근 우리 주변에서 회자되고 있는 양극화는 몇가지 특징을 지니고 있는데, 첫째, 최근의 양극화현상은 거의 우리 사회, 경제 전영역과 전부문에 걸쳐 등장하고 있다는 점이다. 즉 생산영역에 있어서는 산업부문간, 기업규모별, 업종별, 노동시장별 양극화 현상이 벌어지고 있으며, 소득에 있어서는 노동소득과 자산소득에 걸쳐 양극화현상이 심화되고 있다. 또한 교육과 의료, 주거, 정보, 문화 등 모든 소비영역에 걸쳐 지속적인 양극화현상이 일어나고 있다 할 것이다.

둘째, 신빈곤층의 양산을 내포하고 있다. 양극화의 폐해는 무엇보다도 국민기본선(national minimum)이 확보되지 않는 빈곤층이 양산된다는 것에 있다. 최근들어 전통적인 노동불능자의 빈곤보다는 노동가능자에 대한 빈곤, 이른바 신빈곤(new poor) 또는 일하는 빈곤층(working poor)이 양산되고 있는 것에 주목할 필요가 있으며, 정부조차도 차상위계층으로도 표현되는 신빈곤층의 규모가 263만명이나 된다고 공식적으로 인정하는 상태이다.

셋째, 저출산·고령화와 함께 이중효과(double effect)를 보이고 있다. 저출산·고령화 경향은 그 자체로서 매우 파괴적인 미래상을 예견하게 하는 것이지만, 양극화 현상과 연동하여 불

때 상호간 상승효과를 일으켜 더욱 심각한 미래 상황을 연출할 것이다. 양극화 현상은 한국사회에서의 생존 여건을 악화시켜 후속세대 양육에 대한 희망을 줄임으로써 저출산·고령화 사회를 유발시킨 동인(動因)인 동시에, 저출산·고령사회에 대한 사회적 대응력을 떨어뜨림으로써 저출산·고령사회를 더욱 가속화시킬 것이다. 또한 저출산·고령사회로 진입할수록 노인인구와 아동양육가구의 양극화 경향이 심화되어 양극화 경향은 더욱 확대될 것임에 틀림없다.

넷째, 경제성장과의 악순환 패턴을 고착화시키는 수준이다. 이중침체(double deep)을 거치는 한국경제로서는 양극화현상이 경기침체의 현상적 결과에 그치는 것이 아니라, 양극화는 경기침체를 가져온 구조적 요인의 결과라는 점에서 향후의 경제성장 전망과 관련하여 매우 비관적인 상황이다.

이러한 양극화 현상은 다음 정부에는 매우 중차대한 당면과제가 될 것이라는 점에서 그 해법을 정밀하게 마련하지 않으면 안된다. 과연 양극화를 해소할 해법은 있는 것인가? 있다면 한두가지의 부분적인 정책에 의해 가능한 것인가, 아니면 한국의 사회·경제 전반에 걸쳐 근본적인 변화를 꾀하는 정책을 통해서만이 가능한 것인가? 본문에서는 이러한 문제의식을 토대로 접근하여 차기정부가 행해야 할 양극화해소정책을 제시함을 기본 목적으로 한다.

## 2. 한국의 양극화 현상의 심각성과 원인

### 1) 산업간 양극화

수출위주의 제조업과 내수위주의 서비스업 사이에 명암이 엇갈리고 있다. 즉, 아래 표에서 보는 바와 같이 제조업의 부가가치 증가율은 비교적 높은 성장세를 보이는 반면, 서비스업은 '03년 이후 부진의 늪을 벗어나지 못하고 있다.

<표 1> 제조업과 서비스업의 부가가치 증가율(%)

연도 산업	2001	2002	2003	2004					2005 1/4
				1/4	2/4	3/4	4/4	연간	
제조업	2.2	7.6	5.5	12.2	13.7	12.0	8.0	11.4	5.3
서비스업	4.8	7.8	1.6	1.5	1.7	1.3	0.6	1.3	2.2

주) 전년동기 대비 증가율

자료: 한국은행, 「국민계정」, 각년도

IT산업과 전통산업(비IT산업)간의 부가가치 생산에서의 격차도 확대되는 추세이다. IT산업의 부가가치 증가율은 '02년 17.6%, '03년 14.2%, '04년 20.4%를 나타내고 있는 반면, 전통산업은 각기 5.8%, 1.7%, 2.5%로 미미. 현재 IT 산업이 차지하고 있는 GDP 내에서의 비중은



'02년 9.9%에서 2005년 일사분기에 잠정치로서 15.2%에 이를 만큼 급성장하고 있는 추세이다.

한편 성장유망서비스업과 영세서비스업의 명암도 엇갈리고 있다. 선도적인 대형업체의 시장점유율은 확대되고 있는데 비해, 생활형 서비스업은 영세업체로 경영악화에 시달리고 있다. 예를 들어 성장유망서비스업의 하나인 컨설팅업은 외국계 15개 업체가 시장의 70%를 차지하고 있고 컴퓨터관련 S/W업도 1%의 대기업이 생산의 40%를, 그리고 게임시장은 상위 한 개 회사가 전체 매출액의 34%를 차지하는 형편이다. 생활형서비스업의 대표적인 형태인 소매업은 재래시장과 슈퍼마켓의 퇴조 단계에 와있고 숙박업 또한 영세업소가 침체되면서 대형호텔이 호황을 이루고 있다. 음식업종은 과당경쟁의 차원을 넘어 국민 80명당 1개소가 있을 정도여서 이미 포화상태를 훨씬 지나쳤다.

## 2) 기업간 양극화

대기업과 중소기업간의 양극화에 대한 전형으로서 대기업과 중소기업 간의 격차를 들 수 있다. 2004년 말 현재 대기업의 부채비율은 91.7%, 전년 말의 113.5%에 비해 크게 개선된 반면 중소기업의 그것은 138.7%로서 물경 대기업에 비해 1.5배에 달하고 있다. 2004년 대기업의 영업이익율 역시 전년의 8.2%보다 개선된 9.4%를 나타낸 반면, 중소기업은 전년에 비해 하락한 4.1%에 그치고 있다.

한편 이런 경영 여건 상의 괴리 현상은 중소기업 내에서 다시 기업규모에 따라서도 똑같이 재현되고 있기에 기업규모별 양극화 현상은 규모별로 훨씬 촘촘히 전개되고 있다고 보아야 할 것이다. 구체적인 예를 들어 중소기업 중 매출액 500억원을 기준으로 할 때 이를 상회하는 중소기업은 2004년의 경우 부채비율 112.8%, 영업이익율 6.1%, 매출액증가율 22.3%에 달하지만 하회하는 중소기업은 각각 152.6%, 3.1% 및 7.9%를 기록하여 재무구조와 수익성, 성장성 등 모든 측면에서 규모가 작을수록 열악한 조건에 놓여있음을 보여주고 있다.

이러한 추이는 규모가 달라 실현이익의 절대규모 자체에서 차이가 날 수밖에 없는 대기업과 중소기업의 현실을 볼 때 기업규모별 위상의 격차는 점점 더 커지는 것이라 해석된다.

## 3) 노동시장의 양극화

정규직과 비정규직 사이의 임금 격차는 지속적으로 증대하여 2003년 현재 비정규직 근로자의 임금은 정규근로자의 50% 수준에 달하고 있다.

<표 2> 정규직 및 비정규직의 임금 격차<sup>1)</sup> 추이

	2000	2001	2002	2003
임금근로자	73.6	74.3	74.1	72.8
정규근로자 <sup>2)</sup>	82.6	83.1	81.8	84.1
상용직	100.0	100.0	100.0	100.0
임시·일용직 <sup>3)</sup>	57.1	55.0	54.7	52.8
비정규근로자	52.3	52.5	53.4	49.7
한시적근로자 <sup>4)</sup>	65.8	60.2	61.0	57.3
대안적고용관계 <sup>5)</sup>	45.9	47.1	48.5	42.1

주 : 1) 상용직 임금이에 대한 비중  
 2) 계속 근로가 가능한 무기 계약 근로자  
 3) 계속 근로가 가능하나 임시·일용직인 자  
 4) 계속 근로가 가능하나 무기계약근로자를 제외한 모든 유기 또는 무기계약근로자  
 5) 시간제근로, 파견근로, 용역근로, 독립도급근로, 일용대기근로 및 제탁근로 포함  
 자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사, 「비정규근로 문제해결을 위한 노사의 역할」, 안주엽, 2004에서 재인용

500인 이상의 대기업 근로자와 10인 이하의 소기업 노동자와의 임금격차는 점차 더 벌어지고 있어 2001년 1.7배이던 것이 2004년 현재 2배를 상회하고 있다.

<표 3> 기업규모별 월평균 임금 격차<sup>1)</sup>

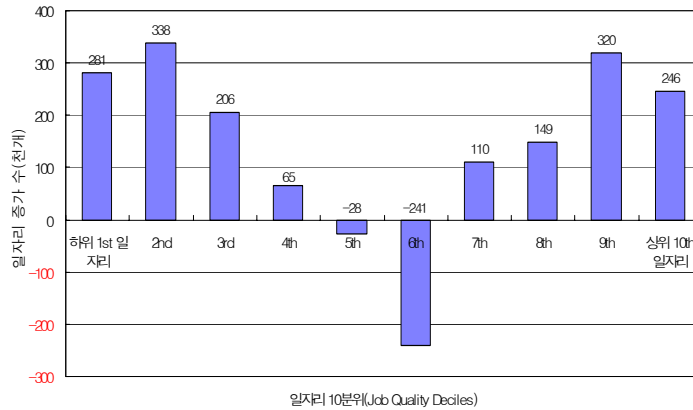
연 도 규모별	2001		2002		2003		2004	
	월임금	상대비	월임금	상대비	월임금	상대비	월임금	상대비
5-9인	1,344	100.0	1,446	100.0	1,543	100.0	1,642	100.0
30-99인	1,680	125.0	1,856	126.6	2,005	129.9	2,124	129.4
100-299인	1,785	132.8	2,067	140.9	2,230	144.5	2,387	145.4
500인 이상	2,313	172.1	2,718	185.4	3,043	197.2	3,327	202.7

주 : 1) 5-9인 사업체 평균임금을 100으로 했을 때 각기업규모별 임금을 비교  
 자료 : 노동부, 「매월 노동통계 조사」, 각년도.

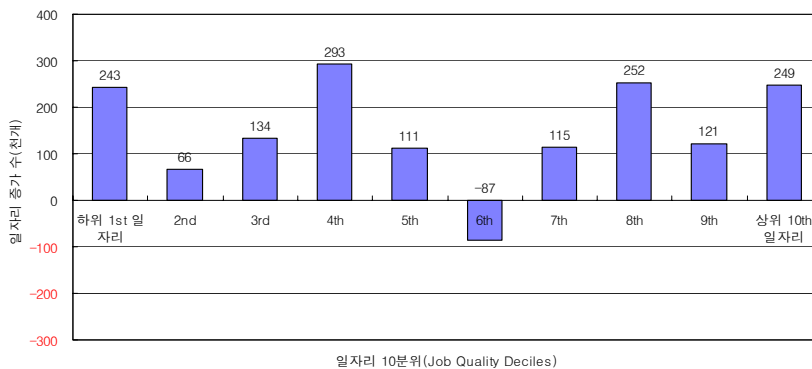
전병유 등(전병유·김혜원·신동균 2006)은 직업-산업 셀을 하나의 일자리 단위로 보고 임금의 중간값을 일자리의 질을 기준으로 삼아서 일자리를 서열화한 다음 1993년을 기준으로 하여 10분위별로 나누어 새롭게 창출되는 일자리를 구조를 분석한 결과 1990년대 이후 하위와 상위 일자리는 증가하는 반면 중간 부분의 고용은 크게 감소하는 이른바 U자형 고용 양극화가 진행되었다고 분석하고 있다.

<그림 1> 일자리 10분위별 고용증감

(1993-2000년)일자리10분위별 고용증감



(2000-2004년)일자리10분위별 고용증감



이러한 고용양극화가 진행된 원인과 관련하여, 여성이나 청년층이 저임금 일자로의 진출이 확대되어 고용이 양극화되었다기보다는 산업구조가 제조업에서 서비스업으로 바뀌고 기업들이 비정규직 형태로 인력구조를 가져가는 과정에서 양극화가 심화된 것으로 분석하고 있다.

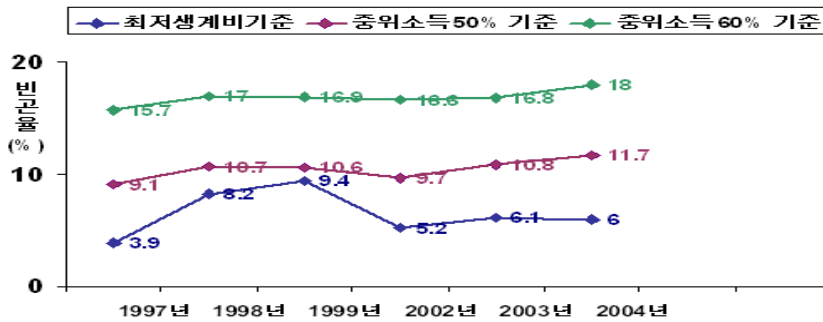
#### 4) 소득의 양극화

IMF 경제위기 당시의 빈곤율과 소득불균등도는 1999년도 2000년에 완화되는 경향을 보이다가 표와 그림에서와 같이 2002년 이후 악화되거나 정체되는 현상을 나타내고 있으며 이것이 현재 모든 양극화의 응축된 결과로 볼 수 있다.

<표 4> 빈곤율 및 소득불균등도 변화 추이

항 목		연 도					
		'97	'98	'99	'02	'03	'04
빈곤율 (%)	최저생계비 기준	3.9	8.2	9.4	5.2	6.1	6.0
	중위소득 50% 기준	9.1	10.7	10.6	9.7	10.8	11.7
	중위소득 60% 기준	15.7	17.0	16.9	16.6	16.8	18.0
소득불균등도	지니계수	0.283	0.316	0.320	0.312	0.306	0.310
	5분위 배율(배)	4.49	5.41	5.49	5.18	5.22	5.41

<그림 2> 빈곤율의 추이



5) 부동산 소유 집중의 문제

<표 5> 세대별 토지소유 분포현황(비율별)

비율	면적기준		비율	가액기준	
	면적(천㎡)	비율		가액(백만원)	비율
1%	15,385,151	27.2%	1%	243,597,696	21.3%
3%	24,619,742	43.5%	3%	393,261,525	34.4%
5%	29,909,997	52.8%	5%	482,368,233	42.1%
10%	37,503,980	66.2%	10%	623,558,554	54.5%
20%	44,421,835	78.4%	20%	783,815,786	68.5%
30%	47,380,065	83.6%	30%	879,339,347	76.8%
50%	48,976,902	86.4%	50%	991,090,510	86.6%

자료 : 행정자치부, 2005.8.12기준

부동산소유의 집중은 양극화에 대한 영향 뿐만이 아니라 한국사회의 각종 불평등의 기

원이 되기도 한다. 위 표에서 보듯, 1%의 상위자가 면적기준으로는 27.2%, 가액기준으로는 21.3%를 차지한다. 상위자 10%로 확대할 경우, 각기 66.2%와 54.5%로 나타난다.

또한 주택의 보유건수로 보았을 때, 전체 약 1,120만 주택 중 1가구를 보유한 세대에 의해 소유된 주택은 모두 882만 주택으로서 전체의 78.8%에 해당하고, 나머지 21.2%의 주택은 적어도 2건 이상의 주택을 보유한 세대에 의해 소유되고 있다. 더욱이 6-10건 사이의 소유세대도 25,685세대, 11건 이상의 소유세대도 14,823세대에 달한다. 이를 아파트에 국한하여 보면, 전체 아파트 530만채의 아파트 중 1채 소유세대는 471만으로서 전체의 80.5%에 해당하고 2채 이상의 소유세대는 19.5%에 달하여 전체 주택을 기준으로 했을 때 보다는 다주택 소유세대의 비율이 약간 떨어지지만 전체적인 집중도 측면에서 볼 때 여전히 심각한 양상을 낳고 있다.

이렇게 부동산이란 자산을 통해 형성된 극심한 양극화는 상위계층에 막대한 자산소득을 제공하게 되고 이는 중소기업, 자영업자, 일반 서민들의 이익과 소득의 상당부분을 빨아들이는 흡입효과에 의한 것으로 보아야 한다.

#### 6) 교육지출의 양극화

양극화는 당연히 심각한 계층간 교육비 지출의 격차를 유발하였다. 2003년도 기준으로 상위 10%는 하위 10%에 비해 약 4배의 교육비를 지출하였다. 이러한 인적자본 투자의 불평등은 나아가 빈곤의 대물림 등 계층의 고착화를 낳을 것이다. 서울대 사회대 입학생 중에서 고소득직 자녀와 저소득직 자녀의 비율이 1985년에는 1.3배였던 것이 2002년에는 16.8배가 되었다는 통계가 이를 뒷받침하고 있다.

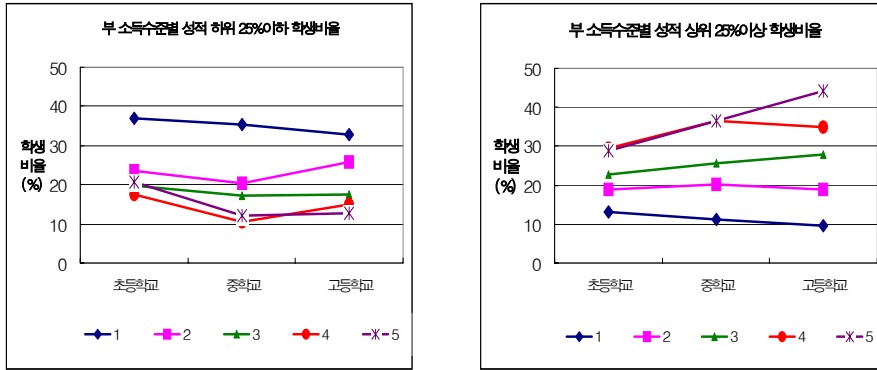
이러한 지출의 차이는 아래 표와 그림에서와 같이 소득수준별 학업 성취의 격차로 나타난다. 즉, 하위 20% 소득계층에 속하는 학생이 성적 하위 25%이하에 놓일 확률은 초등학교의 경우 37.02이고, 이는 소득수준 4집단의 17.58%, 5집단의 20.86%에 비하면 2.1배, 1.8배 높은 수준이다. 또한 반대로 성적 상위 25%에 놓일 확률은 초등학교의 경우 소득 1집단 13.17%, 5집단 36.55%이므로 1/3 수준밖에 되지 않는다.

<표 6> 소득수준별 학업 성취 격차

소득수준	성적 하위 25%이하			성적 상위 25%이상		
	초(%)	중(%)	고(%)	초(%)	중(%)	고(%)
1(하)	37.02	35.48	32.77	13.17	11.21	9.72
2	23.61	20.27	25.65	19.05	20.32	18.89
3	19.60	17.09	17.41	22.73	25.77	27.94
4	17.58	10.48	14.82	29.54	36.53	34.91
5(상)	20.86	12.18	12.84	28.70	36.55	44.29

출처: 류방란(2006), p. 14.

<그림 3> 소득수준별 학업성취 격차



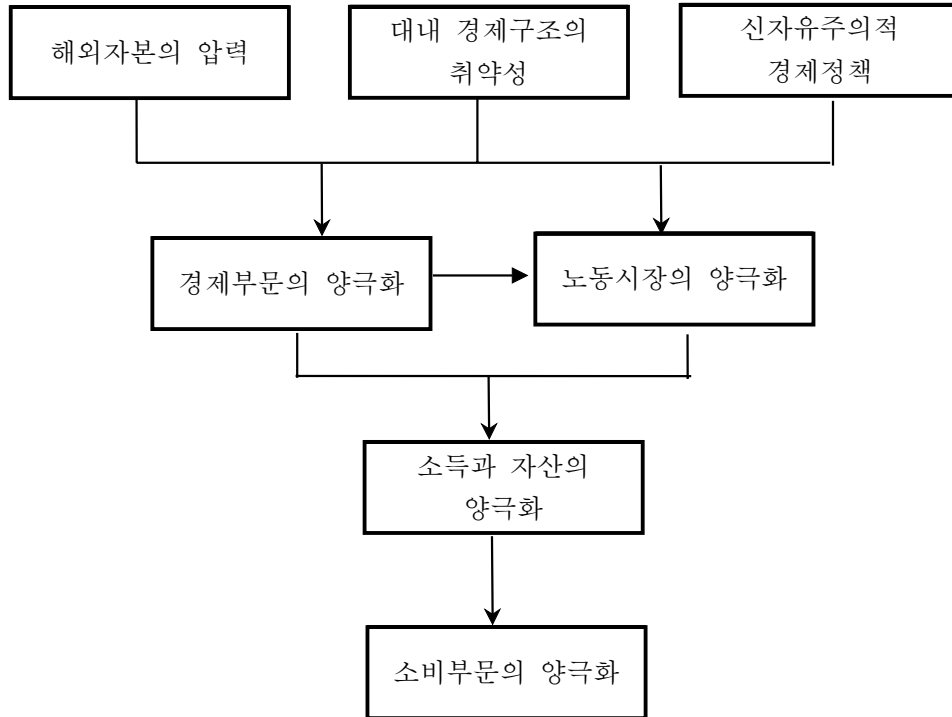
출처: 류방란(2006), p. 14.

#### 7) 한국 경제사회 양극화의 원인

결국 한국의 사회 경제적 제측면의 양극화는 매우 중층적인 인과 구조를 지니고 있다고 보아야 할 것이다. 즉 가장 기저에 있는 양극화 초래의 원인은 세계화로 대변되는 세계자본주의 질서의 재편과 한국 경제가 지니고 있는 구조적인 문제점, 그리고 경제정책의 신자유주의적 전개 등이라 할 수 있다. 물론 이러한 원인 가운데 세계화 경향은 한국경제의 입장에서는 하나의 외생변수로서 받아들여야 하는 것이기도 하며, 신자유주의적 경제정책에 있어서도 불가피한 측면이 없지 않다는 측면에서 양극화해소를 위해 이들 원인적 요인들이 모두 제거되어야 한다는 주장으로 연결되지는 않을 것이다.

이들 원인들이 기업간, 산업간에 걸쳐 경제적 양극화를 가져옴과 동시에, 정규직과 비정규직간의 노동 양극화를 가져오며, 이들이 소득과 자산의 양극화를 초래하여 가장 직접적인 양극화의 양태를 표출시킨다. 이들 소득과 자산의 양극화는 결국 소비의 제측면을 포함한 생활의 양극화를 가져오는 것이다.

<그림 4> 양극화의 전개 과정에 대한 종합 구도



### 3. 양극화해소를 위한 경제·사회정책 상의 유효한 수단들

#### 1) 안정적이며 공정경쟁을 확보하는 경제정책 수단 발현

##### (1) 과도한 경제개입이나 단기적인 경기부양책 지양

현재의 양극화는 환경적 요인과 함께 정부정책의 실패에 의한 것이라는 성찰이 있어야 한다. 규제완화가 부작용없이 경제의 효율성을 높이기 위해서는 경제적 약자에 대한 피해를 최소화할 수 있는 보호장치를 마련해야 한다. 카드 규제완화, 부동산 규제완화, 금융규제완화 등의 각종 규제완화가 그에 걸맞는 안전장치의 보완이 없었기에 거품으로 이어지고 결국 시장의 붕괴를 가져왔다. OECD 가입이나 한미FTA와 같은 급격한 개방화 정책 역시 경제적 약자의 유연성을 높이는 정책이 부수되지 않으면 부작용이 커지게 된다. 이러한 정책을 통해 경기를 부양하려는 단선적 시각은 교정되어야 한다.

정부의 과도한 산업에 대한 개입이 자원의 효율적 배분을 저해하고 있다. 중소기업에 대한

지원이 수익성 악화를 초래하는 역설이 발생한다. 외환위기 이후 중소기업의 대량 도산을 막기 위해 정책자금을 확대하였다. 1997년 3.2% 수준이던 정책자금 비중이 2001년 25%까지 증가하였다.

<표 7> 중소기업 외부자금 조달원

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
해외차입	0.3	0.8	0.5	0.5	0.5	0.4
사채	6.8	4.7	2.5	4.5	1.1	1.9
주식및회사채	1.7	0.4	1.2	1.0	2.4	0.5
비은행금융기관	7.7	4.9	4.3	4.3	2.0	3.1
정책자금 등	3.2	10.7	16.5	17.2	25.0	23.4
은행자금	80.3	78.5	75.0	72.5	69.0	70.7

자료 : 중소기업협동조합중앙회

이러한 과도한 정책금융은 중소기업의 구조조정을 저해하고 과당경쟁에 따른 수익성 저하를 초래하였다. 이로 인해 중소기업 시장에서 원활한 진입과 퇴출이 이루어지지 않게 되고, 창의력이 아니라 정책금융이 중소기업의 진입과 존속을 결정하는 부작용을 빚고 있다. 또한 부실기업의 퇴출이 억제되어 효율적 기업은 오히려 성장을 저해받고 있다.

따라서 정부의 경제에 대한 과도한 개입에 따른 혼란을 줄이고 안정적인 경제운용을 하는 것이 매우 중요하다.

## (2) 재벌개혁 등 공정 경쟁제도 확립

산업정책 중심에서 공정 경쟁정책으로 정책의 주안점이 바뀌어야 한다. 산업정책을 전면 폐기할 수는 없지만, 일단 과거 산업정책에 대한 엄밀한 평가가 수행되어 효율적 산업정책이 집행되도록 하면서 점차 그 비중을 줄여가야 한다. 지금까지는 공정거래제도의 정책은 산업정책의 부수적 역할만을 수행해 왔다. 이것은 제도 면에서 두드러지는데, 경쟁정책의 집행에 대해 공정거래위원회의 독점권을 부여하는 방식을 이용해 왔다.

그러나 현재 한국은 사전적 규제는 철폐되는 과정에서 사후적 규제는 정착되지 못하여 규제의 공백상태에 놓여있다. 사전적 규제와 사후적 규제의 효과에 대한 면밀한 검토에 따른 정책의 정립이 조속히 이루어지지 않는다면, 규제의 공백에 따른 부작용이 반복될 것이다.

공정한 경쟁을 위해 재벌개혁은 필수적이다. 현재의 영미형과 유럽형의 기업지배구조는 대공황 이후 각기 인위적 기업집단 규제정책에 의해 정착된 것이다. 미국에서 대공황이전 있었던 반독점법을 회피하려는 다층적 지주회사로 인한 경쟁제한 문제를 해결하고자 계열사 출자에 대한 배당과세 강화와 집단소송제를 도입하였다. 영국과 유럽에서도 각기 특유의 견제장치를 위한 규제를 통해 현재의 기업지배구조를 정착시킨 것이다. 이런 역사적 관점에서 본다면 재벌개혁없는 양극화 대책은 허구적이라 하겠다.

외환위기 이후 대기업에 대한 이른바 빅딜정책은 상위 대기업의 시장집중도를 강화시켰다. 이로 인해 대기업의 시장지배력은 강화되었으며, 반면 외환위기로 인해 중소기업과 노동자들



은 과잉 현상을 빚게 되었다. 이런 상태에서 중소기업이나 노동자들에 대한 정부 지원은 곧 독점력과 협상력이 강한 대기업에게 흡수되는 이른바 ‘빨대효과’가 발생하게 된다. 이러한 상태를 구조적으로 시정하지 못한다면 기업간 양극화는 해소되기 힘들고, 기업의 이익이 노동자에게 제대로 분배되지 못한다.

### (3) 경제성장 과실의 공유

이익공유(profit sharing)의 방법으로 직접적인 노동자의 경영참여에 의한 이익공유나 종업원 지주제가 있는가 하면, 미국에서 활성화되고 있는 기업연금을 통한 펀드 방식의 주식 소유가 있다. 효율적 중소기업 정책을 통해 Trickle down 효과의 극대화 추진이 필요하다. 공공부문에서의 적극적 중소기업 정책은 효과가 빠르다는 점에서 추천할 만하다. 예를 들면, 공공입찰 부문에서 중소기업 참여도를 평가의 주요지표로 이용하는 방안이다. 외국자본의 비중이 높아진 상황에서 우리사주제도나 스톡옵션제의 확대 등 이윤공유 프로그램을 협력업체와 비정규직까지 확대하는 적극적 정책이 요구된다.

### (4) 거시안정화정책의 유효성 제고

1970년대까지만 해도 케인즈학파의 경기안정화정책 또는 총수요관리정책은 자본주의 경제의 안정적 성장에서 중요한 역할을 담당했다. 선진국 정부는 재정정책과 통화정책을 적절히 구사함으로써 경기변동을 최소화하고 국민경제의 성장잠재력에 조응하는 수준으로 총수요를 유지할 수 있었다. 하지만 1980년대 이후에는 총수요관리정책에 대한 믿음이 크게 약화되었다. 우선 경제학계에서는 개별 경제주체의 미시적 의사결정이 중시되면서 재정정책의 무력성 명제에 공감하는 경제학자들이 늘어났으며 통화정책 또한 장기적으로 인플레이션만을 야기한다는 자연실업률 가설이 영향력을 발휘하기 시작했다. 이와 함께 정부의 경제적 역할은 총수요관리가 아니라 국민경제의 성장잠재력을 확충할 수 있는 공급능력 확대 쪽으로 국한되어야 한다는 견해로 확대되었으며, 세계화 특히 자본이동성의 제고도 일국 차원의 총수요관리정책을 어렵게 만드는 요인으로 작용했다. 한국의 경우에도 이러한 분위기는 마찬가지이다. 경기안정화정책은 인위적인 경기부양책과 사실상 동의어로 취급되고 있다. 외환위기 이후 채택된 물가안정목표제는 정책적 초점을 통화가치 안정에 맞추었으므로 고용과 성장에도 관심을 갖는 통화정책은 구시대의 유물로 치부되고 있는 실정이며, 건전재정이 중시되면서 재정정책의 경기안정화 기능도 크게 제한되었다.

그러나 경기안정화정책의 효과에 대한 부정적 인식은 이론적으로나 현실적으로나 문제가 있다고 보아야 한다. 균형재정론 및 감세론이 부각된 반면 누진적 조세체계 및 사회보장지출 등을 포함한 재정정책의 자동안정화장치로서의 기능은 실제보다 평가절하되고 있는 것으로 보인다. 또한 통화정책을 물가안정에만 연동시키는 정책기조 역시 자연실업률가설에 기초하고 있지만, 이 가설의 이론적 근거는 생각보다 튼튼하지 않다. 실제로 마스트리히트 조약에 의거, 물가안정과 균형재정을 거시정책의 최우선 과제로 설정한 유럽연합의 경우 경제적 성과는 기대에 미치지 못하고 있으며, 경기안정화정책을 최소화하는 제도적 제약조건이 경제를 어렵게 만들고 있다는 인식도 확산된 바 있다.

특히, 최근 들어 전세계적으로 관찰되고 있는 자산가격 거품이나 금융불안정성은 케인즈주의 총수요관리정책을 사실상 폐기하고 특히 재정정책을 최소화한, 거시경제 정책레짐의 변화에서 비롯되는 부분이 크다고 생각된다. 균형재정의 제약조건으로 인해 경기안정화 기능은 통화정책에 집중되었으며, 이로 인해 통화정책은 경기에 필요 이상으로 과민하게 대응할 수 밖에 없었으며 이것이 자산가격의 거품이나 금융불안정성을 심화시켰던 것이다.

규제완화와 세계화의 물결 속에서 시장의 힘이 확대됨에 따라 거시경제정책이 본연의 역할을 포기할 경우 경제의 불안정성과 양극화는 더욱 심화될 가능성이 높다. 이 점에서 새로운 경제환경 속에서 총수요관리정책 또는 경기안정화정책의 유효성은 완전히 그 근거를 상실한 것인지 아니면 새로운 형태로의 전환을 통해 그 유효성을 다시 확보할 수 있는 것인지를 검토할 필요성이 제기된다. 특히 재정정책과 통화정책의 역할분담 문제, 재정정책의 경기안정화 능력을 제고하는 문제, 금융불안정성의 최소화를 겨냥한 통화정책을 마련하는 문제, 재정정책이 사회정책의 기능을 보완적으로 담당할 수 있도록 하는 문제 등은 지속가능한 성장의 토대를 마련하기 위해서도 중요한 과제라고 할 수 있다.

## 2) 사회정책 상의 3-fares 정책

양극화사회를 탈피하기 위해서는 근본적으로 인적자본에 대한 경쟁력을 강화하기 위한 사회적 노력이 치밀하게 전개되어야 한다. 이를 위한 사회정책으로서 일자리와 학습, 사회복지 사이에 거시적으로는 정합적인 관계를 지니도록 설계되어야 하며, 미시적으로는 사회구성원 각자가 인간으로서의 품위를 지키며 양질의 노동생산력을 보지하고 이를 생산현장에서 발휘하도록 세밀한 사회적 연계망이 형성됨을 의미한다. 이를 jobfare(일자리복지), learnfare(학습복지), 그리고 welfare(사회복지) 등 3자가 조합되는 '3-fares' 정책이라 명명할 수 있을 것이다.

먼저 jobfare는 일반적으로 사용되는 workfare와는 다른 개념으로서 후자가 '일을 전제로 복지급여가 연결되는'(welfare to work) 제도라면, 전자는 '일자리를 통하여 복지욕구가 충족되게 하는'(welfare with work) 제도라고 볼 수 있다. 따라서 일단 노동시장에 진입한 경우 최저임금 이상의 근로소득을 올리도록 하거나 안정적인 취업자가 되도록 하는 것이 중요한 정책이며, 흔히 적극적 노동시장정책(active labor market policy)이라 포괄적으로 불리우는 정책이 매우 주요한 정책수단이다. 또한 민간부문에서 일자리창출의 한계가 존재한다면 적극적으로 정부나 시민사회가 일자리를 창출하도록 유도하는 정책이 포함된다.

welfare는 흔히 말하는 복지정책으로서, 협의의 복지영역은 물론 보건·의료·주택 등의 영역을 포괄한다. 기초생활보장제도를 통해 국민최저선(national minimum)을 확보하고 건강보험·국민연금 등에 존재하는 광범위한 사각지대를 제도의 개선을 통해 확보하며, 의료의 공공성과 주거의 공공성을 진전시키는 것이 급선무이다. 또한 사회복지서비스의 확대를 통해 보편적인 생활지지서비스를 일상화하여 아동·

여성·노인·장애인 등의 취약계층 자신은 물론 이들을 부양해야 하는 가계의 부담을 전체적으로 경감하는 정책이 포함된다.

learnfare는 노동시장으로의 진입을 위하여 근본적인 노동능력을 향상시켜주는 정책으로서, 평생학습체계를 구축하는 정책이 여기에 포함된다. 지식기반사회에 맞추어 지역사회 전체 또는 생산조직, 학교 등이 언제라도 누군가에게 평생학습을 위한 접근성을 확보하는 정책이라 할 것이다.

이상의 내용을 정리하여 표로 제시하면 <표 8>과 같다.

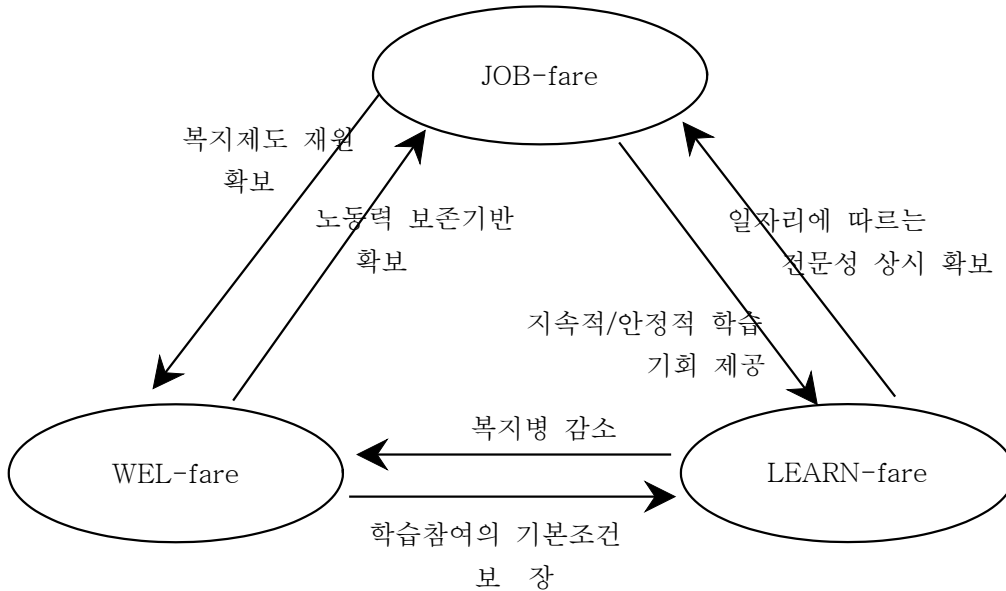
3-fares를 구성하는 각자 영역의 정책 핵심은 아래 표와 같다.

<표 8> 3-fares 정책의 핵심 내용

구분 항목	Jobfare	Welfare	Learnfare
역할	일자리 보장	노동력 보존	일할 능력 신장
특징	노동시장에서의 일자리유지 및 일자리창출 및 적극적인 노동시장정책	협회의 사회안전망으로서 직·간접적인 소득보전정책	평생학습체계 구축 등 인적자본 향상을 위한 정책
구체적인 수단	-직업교육 및 훈련강화 -취업정보제공 및 알선 -사회적 일자리창출 등	-기초생활보장제도 보완 -사회보험 사각지대 해소 -국민건강의 보장 -사회복지서비스 확충 등	-평생학습체계 구축 등을 통해 중소기업근로자등의 경쟁약자에 대한 경쟁력 강화

이들 간의 상호 작용은 다음과 같다. 우선 welfare는 노동력의 보전기반을 확보하여 jobfare가 효과를 발휘할 수 있는 원천을 마련해 주는 동시에 노동자들이 학습기회에 참여하기 위한 기본 조건을 보장하는 것이기도 하다. learnfare는 노동력의 질과 전문성을 고양시켜주며 welfare에 의존하려는 복지병의 원천적 제어 역할을 행한다. 또한 jobfare는 사회구성원의 삶의 안정적 영위를 가능케하는 원천인 근로소득을 확보하는 효과를 지니면서 아울러 복지재원을 확보하는 동시에 지속적/안정적 학습기회를 제공하는 일터를 확보해주는 것이기도 하다. 이런 상호연계효과를 지니고 있는 3-fares 정책이 근간이 되어 FTA의 확대에 따른 양극화 심화가능성을 차단하고 저출산 및 고령화에도 대처하여 여성 및 노인·장애인가계의 취업인구로의 편입을 담보하게 된다.

<그림 5> 3-fares 정책간의 상호 관계



<표 9> 조세와 사회보장제도의 소득분배 개선 효과 비교

항 목	국 가						
	스웨덴	영국	독일	미국	캐나다	한국	OECD평균
연도	'00	'99	'00	'00	'00	'04	'79-'88
조세·이전지출 전 지니계수	0.45	0.50	0.46	0.47	0.41	0.31	0.38
조세·이전지출 후 지니계수	0.25	0.35	0.26	0.37	0.30	0.29	0.27
개선율(%)	43.6	31.0	42.5	21.5	26.9	6.5	41.6

비고 : OECD는 1979-1988년의 15개국 평균치임.

자료 : 정부·민간합동작업단, 『함께하는희망 - 비전2030』, 2006.8., p.31과 유경준, 『소득분배 국제비교를 통해 본 복지정책의 방향』, 한국개발연구원, 2003. 9에서 인용.

### 3) 소득재분배 효과를 강화하는 조세정책

한국사회의 심각한 양극화 현상을 고려할 때, 또 하나의 중요한 환경적 요소로서 이러한 양극화를 더욱 심각하게 조장할 수 있는 FTA체결 등 세계적 무한경쟁체제

의 확산을 염두에 두지 않을 수 없다.

이러한 무한경쟁체제의 격화는 매우 인위적이고 충격적인 요법으로 전개됨으로 산업별, 지역별, 계층별 대응도가 판이하게 달라질 수밖에 없는데, 이때 각 부문별 수혜의 정도를 2차적으로 보정해주는 소득재분배효과가 아래 표에서 확인하는 것처럼 매우 미미하므로 양극화가 심화될 것은 명백하다.

특히 이러한 소득재분배 효과의 미미함에 있어 조세정책 측면의 원인을 추적하자면, 첫째, 조세정책상 직접세 비율의 낮다는 것을 들 수 있다. 한국의 직접세 비중은 52%('05년)로서, 미국 79%, 일본 68%에 비하여 낮다. 특히 소득세 비중이 12.8%('02년)에 불과하고, 최고소득세율에 있어서도 스웨덴 59.6%, 미국 46.6%, 일본 50%에 비해 한국은 44.0%에 불과함으로써 고소득에 대한 조세각출효과가 적다.

둘째, 과세기반이 미비한 것도 소득재분배효과를 미미하게 만드는 중요한 원인이다. 2003년 현재 근로소득자의 44.2%(600만명), 자영업자의 48.8%가 면세자로서 일본의 근로자의 면세율 18.9%, 미국 27.2%에 비하여 현저히 높다. <표 10>은 자영업자의 경우 부가가치세의 납세인원의 구성이 어떠한 지를 자세히 보여주고 있다.

<표 10> 부가가치세 납세인원(2003년)

구 분 단 위	합계	일반과세자	간이과세자(연매출 4,800만 이하)		
			소계	납부대상자	납부면제자
천명	3,634	1,861	1,773	243	1,530
%	100.0	51.2	48.8	6.7	42.1

<표 11> 임금근로자 소득과약 현황

(단위 : 만명)

임금근로자		소득과약여부	
		과약	미과약
전체 근로자	1,440	1,062 (73.7%)	380 (26.3%)
· 상시근로자	1,227	1,060 (86.6%)	167 (13.4%)
- 상용	727		
- 임시	500		
· 일용근로자	213	-	213 (100.0%)

임금근로자의 경우도 <표 11>에서 보는 바와 같이 소득과약도가 매우 낮아 전체

임금근로자 1,440만명 중 26.3%에 이르는 380만명은 소득이 과약되지 않는 경우에 속한다. 특히 일용근로자 213만명에 대해서는 소득과약이 전혀 안되고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 자산소득에 대한 과세나 자산소득 자체에 대한 소득과약이 미비하고, 각종 조세감면제도나 면세점 제도를 통한 소득세 등 감면이 남발되고 있는 것도 소득재분배효과를 교란시키는 원인이 된다. 우리나라는 현재 금융자산에 대한 과세를 하고 있다고는 하나, 주식매매를 통한 이득에는 과세하지 않고 있으며 금융종합과세도 아자소득이 4천만원 이상인 경우만 과세대상이 되고 있어 금융자산에 대한 과세는 미흡한 상태이다. 부동산 등에 대한 과세는 최근 정부가 보유세를 강화하고 있는 추세이 있지만 아직도 부동산을 통한 자산증식에 대해 충분히 과세하고 있다고 보기 어렵다. 또한 중산층 또는 기업이 주된 수혜층인 조세감면제도에 따른 총액은 2006년 현재 22조원에 달하고 이는 전체 세수의 15%에 해당하는 것이다.

따라서 근본적으로 조세정책의 변화를 추구해야 하는 데 가장 궁극적으로는 담세율을 높이는 것이다. 현재 국민의 추가적인 조세부담 능력이 있느냐를 검토해 보자면, 한국의 조세부담률 수준은 아래 표와 같이 OECD 국가 중 하위에 속하며, 동아시아권·영미국가권·북구국가권·유럽대륙국가권 등 유형별 국가권으로 비교할 때에도 같은 동아시아권 내의 일본을 제외하고는 타국가들과 현격한 차이가 존재함을 알 수 있다.

<표 12> OECD 국가권별 조세부담율<sup>1)</sup> 수준

조세부담율	동아시아		영미국가			북구국가			유럽대륙국가			OECD 평균	
	한국	일본	미국	영국	평균	스웨덴	덴마크	평균	독일	프랑스	네덜란드		평균
2002년	19.8	15.9	19.6	29.7	28.1	35.1	47.2	35.8	21.5	27.7	25.3	27.1	27.0
최근3개년 평균 (2000-2002년)	19.7	16.7	21.5	30.6	28.8	36.9	47.4	36.4	22.2	28.5	25.3	27.3	27.4

1) 사회보장비를 제외하였으며 국세 및 지방세를 모두 포함한 것임.

위의 결과를 고려할 때 한국의 경우 정부의 적극적 재정정책을 구사하기 위해 최소 5-8%p의 추가적인 조세 부담 능력이 있다고 보아야 한다. 따라서 소득재분배효과를 노리면서도 전체적으로 담세율을 높여 나가야 할 것이다. 구체적인 방안을 열거하자면 다음과 같다.

첫째, 소득세 면세점 인하, 간이과세제도 폐지 등 공평과세 구현

둘째, 법인세 및 소득세, 부동산세 등 세율 인상

셋째, 종합금융세의 부과기준 인상 및 주식 등 capital gains에 대한 세금 부과

넷째, 자영자소득 파악, 탈루·음성소득의 발굴 등 과세기반 확충  
다섯째, 소득역진적인 다양한 비과세 감면제도 개편 등 조세감면 축소  
여섯째, 사회보장세, FTA세 등의 목적세 도입 등.

### 제3부: 경제정책과 사회정책

## 저출산·고령화 시대에 대응하는 사회복지서비스정책

조흥식(서울대 사회복지학과 교수)

### 1. 머리말

1960년대 이후 1997년 외환위기 때까지 우리나라는 40년 가까이 압축경제성장을 해 왔기 때문에 경제성장 주도부문이 자연스런 빈곤해결에의 사회적 환류(social trickle-down) 효과를 가져다주었다. 그러니 사회복지정책 자체는 절대빈곤의 해결을 위한 임기응변적이며, 소극적인 성격을 가질 수밖에 없었다고 해도 과언은 아니다.

그러나 외환위기 이후 시장자유주의 개혁에 따라 빈곤과 사회양극화가 악화되면서 더 이상 소극적인 복지정책으로서의 사회갈등과 분열에 적절히 대응할 수 없게 되었고, 복지문제는 한국사회에서 중요한 정치적·사회적 이슈가 되었다. 사회복지정책에 대한 논쟁이 끊이지 않았고, 복지문제 자체가 일반국민의 주요 관심사로 떠올랐던 것이다. 특히 21세기에 들어와 급격한 출산율 저하와 고령사회의 도래는 우리 사회의 큰 위기로 부각되었고, 급기야 저출산고령사회기본법(2005)을 제정하기에 이르렀다.

물론 외환위기 이후 지난 10년 동안 국민의 정부는 ‘생산적 복지’라는 구체적인 복지 가이드라인에 따라 복지제도를 재편하고자 하였고, 참여정부도 초기에는 ‘참여복지’라는 이름하에 한국복지국가의 구축을 시도하였으며, 현재는 성장과 분배의 선순환을 통한 동반성장의 목표 아래 사회투자국가 유형을 강화하고 있다. 최근 한국형 근로장려세제(EITC) 도입, 장기요양보험 도입에 따른 노인복지서비스 시장 형성과 퇴직연금 전환에 따른 국민연금 축소 시도, 시장화된 민간 서비스 제공 강화, 개인연금 등 사적보험의 활성화 등은 비정규직, 노인, 여성, 실업자, 장애인 등에 대한 일정 정도의 사회배제 및 고립의 문제를 내포하고 있다. 이러한 상황 가운데 최근 사회투자국가론 논쟁은 새로운 사회위험에 대한 선별성에 기초한 민간 사회복지서비스의 팽창을 정당화하는 담론이 될 것인가, 아니면 보편적인 사회복지서비스 형성을 위한 대항담론으로 작용할 것인가 하는 문제와 직결되고 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 국민의 정부와 참여정부에서 행한 복지정책의 특징은 전 국민 대상의 보편주의적인 사회보장 프로그램보다 저소득층 대상의 선별주의적인 사회보장 프로그램 중심이었다고 할 수 있다. 그리고 복지재정이 총량적으로 볼 때 증가된 것은 사실이지만 양극화 문제해결 및 저출산·고령화 사회에 대응하는데 필요한 재정을 획기적으로 확충되지 못한 상황에서 여전히 빈곤층을 대상으로 사후적으로 사회안전망을 짜다 보니, 노동시장의 유연화 등으로 인해 발생하는 근로빈곤과 비정규직 양산 등의 문제를 제대로 대처하지 못하고 있는 형편이다. 다시 말하여 여전히 빈곤의 대물림과 같은 세대 간 격차까지 우려되는 현상이 나타나고 있으며, 사회보험의 사각지대도 해소되지 않고 있어 사회안전망 장치는 아직도 부실하다고 할 수 있다. 이런 점에서 한국사회는 아직도 빈곤구제와 사회보험의 사각지대 해소



라는 전통적인 구 사회위험(old social risks)을 안고 있다고 할 수 있다.

여기에다 한국사회는 급속한 저출산·고령화, 세계화, 지식기반경제로의 전환, 노동시장 유연화와 비정규직 양산으로 표현되는 노동시장구조 변화, 이혼, 별거, 가출 등에 의한 가족해체 등의 가족구조 변화 등 서구의 복지국가들이 처해 있는 신 사회위험(new social risks)까지 갖고 있다. 이렇게 구 사회위험과 신 사회위험을 동시에 안고 있는 한국사회의 경우 기존의 사회복지정책과는 다른 새로운 정책 대안을 내어 놓을 수밖에 없게 되었다. 사회복지서비스정책에 대한 강조는 바로 이러한 새로운 대안 가운데 하나이다.

## 2. 사회복지서비스정책의 강화 필요성

사회복지서비스정책의 강화가 현재 한국사회에서 필요한 이유는 다음과 같다(조홍식, 2007).

### 1) 구 사회위험과 신 사회위험의 중첩

우리나라의 경우 구미복지국가와는 달리 사회안전망이 부실한 구 사회위험과 함께 신 사회위험을 동시에 갖고 있기 때문에 사회복지서비스정책이 필히 요구된다.

이러한 최근 우리 사회에서 저성장 속의 양극화에 의한 불평등 및 빈곤 현상이 보여주는 몇 가지 특성을 보면 다음과 같다(조홍식, 2006). 첫째, 소득영역, 소비영역 등 전 영역에 걸쳐 발생하고 있으며, 정도가 심화되고 있다는 점이다. 소득영역의 경우 부동산, 금융 등에 의한 자산소득의 불평등, 고임금근로자와 저임금근로자 사이, 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이의 소득불평등 현상이 빈곤화로 심화되고 있으며, 이는 생활의 질을 결정하는 각종 소비영역, 즉 사회복지서비스, 교육, 의료, 주거, 정보, 문화 등의 불평등 및 빈곤으로 심화되고 있다. 둘째, 빈곤의 대물림과 같은 세대 간 격차까지 우려되는 현상을 초래함으로써 장기적으로 경제성장의 동력을 잠식하는 사태에 이르고 있다는 점이다. 셋째, 전통적인 노동불능자의 빈곤에 더하여 노동가능자에 대한 빈곤, 즉 ‘근로빈곤층’(working poor) 등의 신빈곤층을 확산시키고, 상대적 박탈감과 사회적 소외로 인해 사회통합을 저해함으로써 결국 경제성장의 걸림돌이 되는 사회배제 현상을 초래한다는 점이다. 넷째, 빈곤의 여성화, 저출산, 고령화 현상의 진전은 불평등 및 빈곤을 더욱 가속화하고 있다는 점이다. 다섯째, 탈북이주자, 해외이주노동자, 국제결혼이주여성가족 등 국외 이주자들의 빈곤문제가 새로운 사회문제로 등장하고 있다는 점이다.

특히 신 사회위험의 대두와 관련하여서는 선진국에서조차 전통적인 복지국가의 정책적 대응으로 이들 문제에 대처할 수 없기에 사회복지서비스 중심의 사회투자국가로의 전이가 불가피하다는 점을 강조한다(Surender, 2004, Taylor-Gooby, 2006). 다시 말하여 세계화는 더 이상 완전고용과 높은 수준의 고용보호, 그리고 소득평등이라는 복지국가의 목표를 달성하기 어렵게 만들었다는 것이다. 여기에 제조업의 위축과 서비스산업의 성장으로 상징되는 후기산업화사회의 도래는 고용흡수력의 한계와 함께 서비스산업의 낮은 생산성 증가로 노동시장 내 임금격차를 벌어지게 하였고, 지식기반경제의 진전은 지식과 기술의 변화에 부응하지 못하는 노동자의 도태를 불러왔다는 것이다. 결국 이러한 경제와 산업구조의 변화와 함께 가족구조의 변화와 저출산·고령화 사회의 충격은 사회가 이들을 떠맡지 않을 수 없는 신 사회위험으로 등장하였으며, 이러한 새로운 사회위험은 사회복지서비스 중심의 새로운

복지국가를 필요로 한다는 것이다.

## 2) 불평등한 인적자본 형성의 수정

외환위기 이후 우리 사회에서도 계층 간 인적자본 형성에 불평등이 존재하고 있음이 밝혀지고 있다. 부의 교육수준이 높을수록, 부모의 직업지위가 높을수록, 그리고 가구소득이 높을수록 대학진학 확률이 일반적으로 높은 것으로 나타나고 있다(방하남·김기남, 2002). 그리고 한국노동패널자료의 연령코호트 분석 결과, 교육성취와 관련하여 계층간 불평등의 정도가 지난 반세기 동안 감소하지 않고 있으며, 또한, 진학경로로 측정된 질적 불평등의 경우를 보더라도 계층간 불평등 정도가 오히려 심화되고 있음을 알 수 있다(방하남·김기남, 2003). 이렇게 볼 때, 우리 사회에서도 불평등의 세대간 전이 현상이 분명히 나타나고 있고 그러한 현상에는 인적자본 형성에서의 불평등이 중요한 요소로 작용하고 있음을 알 수 있다.

이러한 인적자본이론은 1960년대에 Becker와 Schultz 등의 경제학자들에 의하여 주창되기 시작하였는데, 인적자본도 실물자본과 같이 투자에 의해서 축적이 가능하다는 이론이다(박기성·송병호, 2002). 이때 인적자본에 대한 대표적인 투자방법은 교육과 훈련이며, 이러한 교육과 훈련을 통한 인적자본에의 투자는 개인의 생산성을 향상시켜 소득증대를 가져온다는 것이다.

그러나 사회경제적으로 열악한 처지에 있는 가정의 아동의 경우, 그렇지 않은 아동들이 이룰 수 있는 경제적 지위를 획득할 수 있는 평등한 기회를 제공받지 못할 때 인적자본 형성의 불평등은 심화될 것이다. 따라서 불평등한 인적자본의 형성으로 야기되는 소득불평등의 문제, 특히 세대간 불평등 전이의 문제는 소극적인 소득보장 확대만으로는 해결될 수 없으므로 저소득층을 대상으로 한 집중적인 인적자본 개발이 필요할 것은 분명하다. 즉 단순한 소득보장의 확대나 사회적 일자리 창출과 같은 공급 측면의 개입을 넘어 저소득계층의 인적자본을 증진시켜 노동시장 진입 기회를 제공하는 적극적인 수요 측면의 개입이 필요하다고 할 수 있다. 이런 점에서 인간의 인지적, 정서적, 사회적 능력의 제고를 지원하는 사회복지서비스정책은 인적자본 개발에 중추적인 기능을 담당할 수 있다고 하겠다.

## 3) 사회복지서비스가 갖는 성장친화적 속성

비교국가정책 관점에서 볼 때 현금이전에만 몰두하는 국가보다는 사회복지서비스를 함께 강화하려 노력한 국가에서, 그리고 사회복지서비스를 강화하는 경우라도 전반적인 사회지출 수준이 어느 정도 이상이 되는 유형의 국가들이 총체적인 성장 지속가능성이 높은 것(안상훈, 2006)으로 최근 연구들에 의해 밝혀졌다. 즉 사회복지서비스가 성장친화적 속성을 갖고 있다는 점에서 이를 중시해야 한다는 것이다.

사회복지서비스정책은 모든 사회구성원의 경제활동 참여를 목표로 하여 노동시장의 유연화를 추구하면서도 개개인의 고용가능성(employability)을 높이는 방식으로 완전고용을 추구한다. 이는 직업안정성(job security)보다는 고용안정성(employment security)을 강조하는 것을 뜻하며, 근로를 통해 생활수준의 향상을 도모하고 동시에 사회의 생산력을 극대화하고자 한다. 따라서 높은 고용율은 청년, 여성, 고령자의 경제활동참가를 유도할 때 가능해지며, 보육과 교육, 직업훈련 등 사회복지서비스 분야 고용을 활성화함으로써 경제성장에

도움을 주게 되는 것이다. 이렇게 볼 때 사회복지서비스정책은 사회복지의 증진과 경제성장의 목표가 조화될 수 있도록 통합적인 관점에서 사회프로그램을 형성한다고 할 수 있다.

#### 4) 정치적 합의 도출에 용이

사회복지서비스정책은 국민들의 정치적 합의를 구하는데 용이할 수 있다는 점이다. 부담하는 세금이나 보험료의 반대급부로서 복지혜택을 사회보험의 경우 지금 당장 받을 수 없으며, 공공부조의 경우 취약계층에만 혜택이 돌아가는 반면에 사회복지서비스는 지금 당장 누구나 혜택을 받게 되는 제도로서, 국민들의 조세저항을 낮추는 효과가 크기 때문에 국민들의 동의를 구하는데 유리하다는 것이다. 특히 취약계층 담론에서 벗어나 보편적인 방식으로 확장하는데 사회복지서비스는 기여한다는 것이다. 전 국민 보편적인 프로그램이 취약계층 중심의 선별적인 프로그램에 비해 지니는 친복지 정치적인 효과는 더 클 수 있을 것이다.

#### 5) 평등주의에 대한 새로운 접근

평등주의에 대한 새로운 접근으로서 사회복지서비스가 강조되고 있다는 점이다. 일반적으로 불평등의 원인으로 ①사회적 차별(discrimination), ②사회경제적 여건의 불평등(social background inequality), ③자연적 우발성에 따른 불평등(Natural endowment inequality), 그리고 ④성실성과 삶의 방식의 차이(differences in effort and lifestyle choice)를 들 수 있다.

이 중에서 전통적인 자유주의자들은 ①번만을 제거하여 소극적인 기회의 평등을 실현하려는 데 반해, 전통적인 복지국가주의자들은 ②번에 개입하여 저소득가정의 아동과 청년 그리고 여성의 기회의 평등 기반을 확대하려 하고 ③번에 개입하여 장애인 등에게 보다 적극적인 삶의 기회를 보장하는 것도 목표로 삼고, 더 나아가 ‘결과의 평등’을 주장하면서 ④로 인한 불평등도 보정해줄 것을 강조하나, 이제 ④로 인한 불평등은 국가적 책임이 아니라 개인의 책임으로 간주하는 경향이 강하게 나타난다는 점(White, 2004: 32)이다. 이러한 점에서 볼 때, 보다 많은 시민들을 시장으로부터 보호하려는 것이 아니라, 시장에서 보다 성공적으로 경쟁할 수 있도록 개개 시민들의 능력을 배양해주는 교육과 직업훈련 등 인적자원 개발과 관련된 사회복지서비스정책이 중요시됨은 당연하다고 할 수 있다.

### 3. 사회복지서비스정책의 실현 방안

사회복지서비스정책이란 한마디로 사회복지정책의 핵심을 사회복지서비스에 두어 사회복지정책 프로그램 및 예산 배정을 사회복지서비스 부문에 가장 많이 투입하는 정책을 말한다.

일반적으로 사회복지정책 프로그램의 유형은 크게 ‘현금이전’형 프로그램과 ‘사회복지서비스’형 프로그램으로 대별할 수 있다. 전자에는 연금보험, 상병보험 등 사회보험, 아동수당과 같은 데모그란트(demogrant), 그리고 소득최하층을 표적집단으로 하는 공공부조 등 소득보장 프로그램들이 포함된다. 한편, 사회복지서비스는 돌봄문제(양로/육아), 교육문제, 주거문제, 고용문제, 보건의료문제, 환경문제 등의 해결을 위한 공공서비스로서 수혜자를 기준으로 최종 전달되는 욕구해결기제가 유무형의 서비스 형태로 주어진다(안상훈, 2006).

이렇게 볼 때, 사회복지서비스정책이란 흔히 공공부조와 사회보험 중심의 소득보장에 치우친 현금이전형 프로그램 보다 공공서비스 중심의 사회복지서비스형 프로그램을 더 강화해 나가는 정책이라 할 수 있다. 따라서 사회복지서비스의 핵심은 물질적 보장보다는 인간의 심리적, 정서적 보장과 같은 비물질적 보장을 더 중시하는 경향을 갖는다는 것이다. 그러나 이러한 비물질적 보장도 기본적으로는 물질적 보장이 되어야만 효과를 발휘할 수 있기 때문에 사회복지서비스정책을 실행할 때는 당연히 물질적 보장도 기본적으로 함께 행하게 된다.

지금 우리나라는 저출산·고령화사회를 맞이하면서 새로운 사회복지서비스를 필요로 하고 있다. 그러나 우리나라가 신 사회위험과 함께 사회안전망이 부실한 구 사회위험을 동시에 갖고 있는 국가임을 감안해 볼 때, 사회복지서비스정책이 강화되기 위해서는 무엇보다도 기본적인 사회안전망이 갖추어져야 하는 전제에서 출발해야 한다. 다시 말하여 개개 인간의 전 생애에 걸쳐서 사회복지서비스를 제공할 충분한 자원과 양질의 인력을 기반으로 하는 인프라가 갖추어져 있어야 한다는 전제에서 논의되어야 한다는 점이다.

## 1) 사회복지서비스정책의 목표

사회복지서비스정책이 강화되려면 정책의 목표를 인적자본의 활성화에 초점을 두어야 할 것이다. 즉 우리 사회에서 비활성화된 계층인 여성, 노인, 장애인 등에 대한 돌봄노동의 사회화 및 사회비용 분담체계를 적극적인 사회복지서비스를 통해 활성화하여 우리 사회의 성장잠재력을 한 단계 고양하는 데 두어야 한다.

따라서 사회복지서비스정책의 대부분을 단순히 현금을 지급하는 정책이 아니라 인간 개인의 특성 파악을 통해 인적자본 향상과 고용가능성을 높이는 전략이 중심이 되어야 한다. 이를 좀더 세분화하면 첫째, 인적자본 활용의 강화 둘째, 개인 욕구별 보장의 체계화 셋째, 서비스정책 인프라의 구축에 두어야 한다.

## 2) 사회복지서비스정책의 실현 방안

### (1) 인적자본 활용의 강화

인적자본 활용의 강화라는 목표 달성을 위해서는 첫째, 저출산 대책의 일환으로 여성의 일과 가정의 양립문제 해결을 위한 공보육, 모성보호정책이 필요하고, 고령화 대책의 일환으로 노인의 고용을 제고를 위한 적극적 노동시장정책, 장기요양제도를 실시해야 한다.

둘째, 인적자본 활용을 제대로 하려면 우선 인적자본의 고도화가 필요하다. 이를 위해서는 평생학습서비스와 사회적 숙련형성 체제를 확립해야 한다.

셋째, 예방적 건강서비스를 강화해야 한다.

### (2) 개인 욕구별 보장의 체계화

개인 욕구별 보장의 체계화 목표를 달성하기 위해서는 개개인의 생애주기별 욕구파악을 우선해야 한다. 이를 기반으로 하여 개인 욕구별 보장의 체계화 목표를 달성하는 데 가장 중요한 단계는 아동/청소년을 대상으로 한 생애주기의 시작 단계이다. 그런데 학습능력은 가정의 소득수준과 문화적 수준에 크게 영향을 받기 때문에 빈곤의 대물림과 사회이동성의

고착을 막기 위해서는 저소득가정의 아동들에 대해 취학 전 적정수준의 보육과 교육을 사회적으로 제공할 필요가 있다(Esping-Andersen, 2006). 따라서 사회적 보육은 중장기적으로 보편주의적 사회서비스를 구축할 때 다른 정책영역보다 가장 높은 우선순위를 두어야 한다.

생애주기의 두 번째 단계에서는 유연안정성을 확보하는 정책들을 우선적으로 시행되어야 할 것이고, 생애주기의 마지막 단계에서는 고령화사회에서 고령자의 고용촉진과 재정효율성이 높은 기초보장제도의 구축에 강조점을 두어야 할 것임을 양재진 교수(2006)는 주장하였다.

한편, 안상훈 교수(2006)는 생애주기적인 일반적 욕구(global needs)에 대한 ‘기본생활보장’과 특수한 욕구(specific needs)에 대한 ‘범주적 생활보장’을 동시에 고려한 다층 안전망으로의 패러다임 전환적 구조조정 안을 제시하였다. 안상훈 교수가 제안한 안전망은 다음과 같이 4가지로 구성된다.

1차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 사회서비스를 통해 보편적인 방식으로 추진하는 것이다. 보편주의적인 방식이라 하더라도 예컨대, 동일한 서비스에 대한 소득수준별 차등이용료(sling scale fee for services)방식을 사용한다면 수익자부담 원칙의 견지에서 공평성을 담보하고 낙인을 방지하며, 무엇보다 직접적인 국가재정의 절감을 기할 수 있는 장점이 있다.

2차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 소득보장으로서, 사회보험형 공적 현금 급여로 구성한다. 하지만, 기본욕구를 1차안전망이 상당부분 소화할 것이므로, 사각지대를 줄이면서도 재정부담은 크게 늘지 않는 묘수가 가능할 것으로 전망한다.

3차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대해 민영화 혹은 시장화된 소득보장, 예를 들면 퇴직연금과 민간연금보험으로 구성한다. 이는 공평성의 견지에서 중산층 이상의 욕구를 수용하고, 시장활성화를 도모하기 위해서 필요한 부문이다.

4차 안전망은 3차 안전망까지의 다층 기제를 통해서도 끝까지 해결되지 못한 채 남겨질 가능성이 높은 취약계층의 잔여욕구들에 대한 범주형 사회부조로 구성한다. 현재의 국민기초생활보장제와 같은 일반형 공공부조의 정치경제적 단점을 극복할 수 있는 대안 중 한 가지가 범주형 공공부조이며, 이는 현금이전형 공공부조와 5대 사회적 취약그룹(socially disadvantaged big 5)인 저소득층의 아동, 노인, 장애인, 여성, 실업자에 대한 특수한 사회서비스로 구성한다. 특히 자격없는 빈자(undeserving poor) 논쟁에 적나라하게 노출된 근로빈곤층에 대한 분야는 적극적 노동시장정책 등 고용서비스와 결합된 ‘실업부조’ 등의 형태로 분리하는 것을 고려해야 한다.

이상으로 볼 때 사회복지서비스정책의 방향은 적어도 생애주기 관점에서 개개 시민들이 유아기로부터 노년에 이르기까지 시장에서 보다 성공적으로 경쟁할 수 있도록 능력을 배양해주는 교육과 직업훈련 등 인적자본 개발과 관련된 사회복지서비스정책을 무엇보다 중시해야 할 것으로 생각한다.

첫째, 취학 전 아동기 학습능력은 가정의 소득수준과 문화적 수준에 크게 영향을 받기 때문에 빈곤의 대물림을 막기 위해서라도 저소득가정의 아동들에 대한 보육과 교육에서 보편주의적인 사회복지서비스를 구축하는데 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

둘째, 근로가능인구에 대해서는 전통적인 소득보장정책 차원을 넘어서 세계화의 영향과 지식기반사회에 걸맞는 직업능력과 인적자본 개발에 필요한 능력고취에 초점을 두는 사회복지서비스 시스템을 구축해야 할 것이다. 특히 여성의 사회적 역할과 기능이 중시되며, 여성 관련 사회복지서비스 영역을 확대해 나가야 함은 당연하다.

셋째, 생애주기의 마지막 단계에 처해 있는 고령자에게는 앞으로 고령사회에서의 고용을 촉진하는 방안으로서 사회복지서비스 기능을 확산해야 한다.

따라서 사회복지서비스정책의 방향은 취학 전 아동의 학습능력 배양과 여성의 경제활동 참여를 돕기 위해 공보육을 강화하고, 청년과 중고령자의 고용율 증대와 직업이동을 원활하게 하는 통합적인 사회복지서비스 시스템을 구축하는데 중점을 두어야 할 것이다.

### (3) 서비스정책 인프라의 구축

사회복지서비스정책 인프라의 구축 목표를 달성하기 위해서는 사회지출구조의 합리화가 우선 요구된다. 특히 사회복지서비스 분야 지출을 확대해야 한다.

둘째, 사회복지서비스 전달체계와 가버넌스를 개선해야 한다. 특히 보건복지부·노동부·교육부 및 지방정부 간 정책 협조의 가버넌스가 구축되어야 한다. 이와 관련하여 상당히 많은 국가들이 최근에 실시하고 있듯이 보건복지부와 노동부를 통합하여 고용복지부를 만들고, 사회보험 업무의 경우 사회보험청을 고용복지부 산하에 두어 4대 사회보험의 체계성을 제고해 나가야 한다.

셋째, 사회복지서비스정책의 대부분은 인적자본 향상과 고용가능성을 높이는 전략이기 때문에 섬세하고 세밀한 행정체계가 요구된다. 가령 노동능력이 있는 빈민의 기술능력을 향상시켜 노동시장 안으로 통합시키기 위해서는 개별 상담 인력, 교육훈련 시설, 직업안전망 등의 인프라가 필수적이다. 즉 인프라가 정비되어 있지 않은 상황에서 사회복지서비스정책은 시행되기가 극히 어렵다.

넷째, 지역단위에서의 효율적인 사회복지서비스정책의 인프라 구축이 필요하다. 지역단위에서 보건정책, 복지정책, 교육정책, 고용정책 등의 인프라가 상호 유기적으로 결합되어야 정책의 효과성이 발휘될 수 있다. 때문에 지자체와 중앙정부간의 협력은 필수적이다.

다섯째, 중앙부처간 정보공유를 통해 서비스의 선택권을 확대할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다. 일선 행정기관 차원의 업무조정 및 정보공유를 통해 지역의 실정에 맞는 서비스의 종류와 공급량을 조절해야 한다. 그리고 정부는 주민생활지원 8대 서비스인 보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 관광, 생활체육 등과 관련된 통합정보시스템을 시급히 구축해야 한다.

## 4. 맺음말

선진국이 되기 위해서는 무엇보다도 경제성장에 예측된 물량주의적 패러다임을 삶의 질을 고려하는 인간주의적 패러다임으로 바꾸는 작업이 필수적이다. 특히 저출산·고령화 사회에서 겪게 되는 신 사회위험 문제는 이제 사회보험과 공공부조의 개혁만으로는 해결할 수 없고 노동시장에의 개입을 통한 대응방안이 필요하다는 점에서 사회복지서비스 영역의 확대를 통한 ‘괜찮은 일자리’ 창출이 점점 더 필요해지고 있다.

그러나 ‘괜찮은 일자리’ 창출에 대한 논의에서도 일자리의 공급에만 초점을 맞추었지 ‘괜찮은 일자리’를 차지할 수 있는 개인의 능력을 어떻게 하면 개발시킬 수 있는가에 대한 논의는 부족하였다. 다시 말하여 시장 내에서의 소득불평등 문제해결에 가장 직접적인 영향을 미칠 수 있는 직업능력과 인적자본을 키워 주는 개인의 능력배양, 그리고 이에 따르는 사회복지서비스의 역할에 관한 논의는 여태까지 거의 주목받지 못하였다.

따라서 앞으로는 사회복지서비스를 통한 사회구성원 모두의 인적자본의 개발은 소극적인 돌봄의 차원을 넘어서 보다 적극적인 불평등을 완화하기 위한 사회복지서비스정책을 강화해 나가야 한다. 그리고 주택, 보건, 교육 등과 마찬가지로 사회복지서비스도 본질상 탈상품적 성격을 갖는 공공재이기에 시장이 아닌 공공성 차원에서 다루어져야 함을 잊어서는 안 된다. 사회복지서비스를 시장과 민간에 주로 떠맡김으로써 과잉민영화되어 있는 우리 현실을 공공성 차원에서 중앙정부와 지방정부, 그리고 이들과 민간이 함께 책임 분담하는 방향으로 복지개혁을 이루어나가고, 또한 우리 민족뿐만 아니라 해외이주노동자와 국제결혼이주여성까지 포용하면서 지속가능한 사회발전을 지향해 나가는 수단으로서 사회복지서비스정책의 중요성을 확산시켜야 한다.

마지막으로, 개발을 중시하는 토건국가적 성격의 발전모델보다는 사회복지서비스를 중시하는 복지국가 발전모델을 중시해야 한다. 현재 우리나라에서는 빈약한 사회복지서비스 영역에서조차 토건국가적 성격이 깊이 배여 있음을 자각하도록 해야 한다. 즉 사회복지서비스 영역에서조차 인적자본에 대한 투자에 인색한 것이다. 한 예로, 정부의 예산 지원에서도 ‘사회복지관’이나 ‘노인복지관’ 건물을 설립하는 비용은 그래도 상대적으로 지원을 받기가 쉬우나, 그 건물 안에서 일할 인력을 확보하는 예산편성에는 미온적이다. 뿐만 아니라 프로그램 예산에서 인건비는 몇 %를 상회할 수 없다는 등의 일률적인 규정도 인적자본 서비스의 개발을 가로막는 주요 요소이다.

이제 사회복지정책에서도 변화가 필요하다. 사회복지서비스는 사람이 사람을 상대로 변화를 추구하는 서비스이다. 따라서 사회복지서비스정책이 추구하는 복지개혁의 달성을 위해서는 사회 구성원 모두가 사람을 중시하는 복지의식을 가져야 하며, 사회복지서비스정책의 확대를 위해서는 이에 대한 요구를 강하게 행동으로 표출하여야 할 것이다.

#### <참고문헌>

- 박기성·송병호(2002). “한국 근로자의 인적자본 형성에 관한 연구.” 『한국경제의 분석』 8(2).
- 박찬용·김진욱·김태완(1999). 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책과제』. 한국보건사회연구원.
- 방하남·김기남(2003). “한국사회의 교육계층화: 연령코호트간 변화와 학력단계별 차이.” 『한국사회학』 37(4).
- \_\_\_\_\_ (2002). “기회와 불평등: 고등교육 기회에 있어서 사회계층간 불평등의 분석.” 『한국사회학』 36(4).
- 안상훈(2006). "사회서비스 투자국가로의 전환논리 -하나의 비교사회정책학적 서설-". 『2006년 추계학술대회자료집』. 한국사회복지학회.
- 양재진(2006). “사회투자국가론과 한국에의 적용가능성 검토”. 『2006년 동계학술대회자료집』. 한국행정학회.
- 이봉주(2006). “인적자본과 불평등, 그리고 사회복지서비스”. 『2006년 춘계학술대회자료집』. 한국사회복지학회.
- 조흥식(2007). “사회서비스국가를 향한 시민사회의 과제”. 참여연대 사회복지위원회 편. 『한국 사회복지의 현실과 선택』. 나눔의 집.

\_\_\_\_\_ (2006). "한국사회의 불평등·빈곤과 복지 : 선진포용사회를 향하여". 『민주화운동 기념사업회 창립5주년기념 학술심포지엄 자료집』. 민주화운동기념사업회.

홍경준(2005) "한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제". 『2005년 추계학술대회 자료집』. 한국사회복지학회.

Esping-Andersen, G.(1996). "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy". In G. Esping-Andersen (ed). *Welfare State in Transition*. London : Sage Publications.

Surender, Rebecca(2004). "Modern Challenges to the Welfare State and the Antecedents of the Third Way." in Jane Lewis and Rebecca Surender(eds.). *Welfare State Change: Towards a Third Way?* London: Oxford University Press.

Taylor-Gooby, Peter(2006). "European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State."(unpublished paper).

White, Stuart(2004). "Welfare Philosophy and the Third Way" in Jane Lewis and Rebecca Surender(eds.). *Welfare State Change: Towards a Third Way?* London: Oxford University Press.



## 한미관계의 변화와 전망: 미디어 분석을 중심으로

신기욱 (스탠포드대학교)

한미관계가 대한민국 외교안보의 중요한 축이라는 것은 주지의 사실이다. 그러나 최근들어 한미관계의 변화에 우려의 목소리가 높아지는 것 또한 사실이다. 한미관계 역시 변화하는 동북아 및 세계질서와 맞물려 변화할 수 밖에 없지만, 한미간의 파열음이 있다면 이것이 단순히 새로운 한미관계가 형성되는 과정에서 생기는 성장통 (growing pains)인지 아니면 서로간의 다시 돌아올수 없는 다리는 건너는 (bridge of no return) 상황인지 냉철히 파악할 필요가 있다. 더구나 지난 가을 북한의 핵실험으로 형성된 새로운 안보환경은 남북관계와 한미관계가 밀접히 연결되어 있음을 보여주고 있다. 북한 핵실험후 미국이 한국에 요구한 PSI (Proliferation Security Initiative) 참여와 이에 대한 한국의 유보적 입장은 북핵문제에 관해 한미간의 입장이 다름을 잘 보여주고 있다.

이 글은 한국의 대외관계에 있어서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 한미 관계를 남북관계와의 연관속에서 경험적으로 파악하고, 이를 토대로 성숙한 한미관계 정립을 위한 방안을 모색하는데 주요 목적이 있다. 특히 이 글에서는 한국과 미국의 주요 신문의 해당 기사를 코딩한 새로운 데이터를 활용하여 지난 90년초 이후 한미관계의 변화와 현 주소를 경험적으로 분석한다. 한국에서와 같이 대북문제, 한미관계 등이 정치 이슈화 되고 보수와 진보세력 간의 첨예한 대립이 격화되고 있는 상황에서는 이러한 경험적 분석은 매우 중요한 정책적 자료가 될 수 있다.

이글의 중요한 논지는 북한문제와 한미관계는 긴밀히 연결되어 있으며, 이들 이슈에 관해 미국과 한국이 보는 패러다임이 다르다는 것이다. 즉 미국입장에서는 북한문제나 한미관계가 미국의 세계전략이나 동북아 전략의 한 부분으로서 안보문제인데 비해, 한국으로서는 단순한 정책의 문제를 넘어서서, 변화하는 지역적, 세계적 질서 속에서 21세기 한국의 위치와 전략을 어떻게 규정할 것인가 하는 정체성의 문제라고 볼 수 있다. 따라서 북한, 한미관계를 정체성의 관점에서 보는 한국과 이들 이슈를 정책의 문제로 여기는 미국과의 패러다임의 차이는 새로운 한미관계의 정립이 간단치 않음을 시사하고 있다. 특히 한국의 경우 새로운 정체성을 확립하는 과정은 매우 복잡하고 때로는 혼란스러워 보일 수도 있으며

정책적 이슈를 근본화 또는 정치 이슈화 하여 합리적인 토론을 막는 부작용을 초래할 수도 있다. 정체성과 정책의 이슈를 구분하고 국민적 합의를 통해 합리적인 정책을 개발하고 미래지향적인 정체성을 확립하는 것은 21세기에 걸맞는 성숙한 한미관계 정립에 매우 중요한 문제이다.

### 미디어와 국제관계

오늘날 미디어는 국제관계에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 국제관계의 중요한 사건들을 사실적 (factual), 기술적 (descriptive)으로 보도할 뿐만 아니라 특정 사건을 이슈화하고 분석하며 (analytical) 평가한다 (evaluative). 특히 특정 사안에 대한 아젠다를 설정하고 프레이밍하는 일은 일반국민들의 의식과 태도 형성에 중요한 영향을 미친다. 또한 미국이나 한국과 같은 민주주의 사회에서는 정부 정책입안자들이 정책 결정과정에 있어 여론을 중요시하므로 미디어는 특정 사안에 대한 여론형성을 통해 외교정책 등에 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 사설과 칼럼 등을 통해 특정 사안에 대한 의견을 적극적으로 개진하여 여론이나 정책에 보다 직접적인 영향을 미치기도 한다.

따라서 한미관계에 관한 양국의 주요 견해와 입장을 파악하는데 있어서 주요 신문분석은 매우 유용한 자료를 제공한다. 물론 미디어가 갖고 있는 나름대로의 편견, 즉 긍정적인 뉴스보다는 부정적인 뉴스를 주로 다룬다거나 (negativity bias), 한국언론과 같이 이념적으로 편향되어있는 경우 국제관계 사건에 있어서 객관적인 사실을 확인하는데 어려움이 있는 등 미디어 분석 또한 나름대로의 한계를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 한미 양국의 주요 신문분석은 한미관계의 현주소를 파악하는데 매우 중요한 시각을 제공할 수 있다. 특히 미국의 대외정책에 있어서 뉴욕타임즈나 워싱턴포스트가 갖고 있는 영향력이나 한국의 정책결정에 있어서 조선일보나 한겨레등이 갖고 있는 영향력은 결코 작은 것이 아니다. 이 글에서는 필자의 연구팀이 지난 3년간 수집한 방대한 양의 한미 미디어 자료 중 필요한 부분을 취합하여 90년대 이후 한미관계의 변화를 살피고 새로운 한미관계 정립을 위한 정책적 방향을 모색하고자 한다 (보다 자세한 분석은 필자가 현재 집필 중인 Perception Matters: Mass Media and US-Korean Relations (가제)에서 나와 있다).

### 데이터 수집과 분석 방법

본 연구의 주요자료가 될 한국 언론의 북한 및 한미관계 자료는 미국의 3대 일간지인 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트 및 월스트리트저널의 한반도 관련 기사 약 5천개와 한국의 조선일보

및 한겨레신문의 미국관련 사설 칼럼 약 1천7백여편이다. 미국자료는 1992년 7월부터 2004년 1월까지, 한국자료는 1992년 7월부터 2003년 7월까지의 기사를 포함한다. 한미 언론 자료 모두 유사한 방식에 의해 기사당 20여개의 변수에 걸쳐 코딩을 했다.

#### (1) 신문 선정

본 연구는 미국의 경우 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, 월스트리트저널 등 3대 미국신문에서 보도된 한반도 (남북한 포함) 관련 기사 및 사설 칼럼을 1차 자료로 삼았다. 그 이유는 크게 3가지다.

첫째, 이들 3대 신문은 미국의 대외정책에 커다란 영향력을 미치는 것은 물론 국내 다른 언론매체에게 국제뉴스를 제공하면서 아젠다를 설정하는등 중요한 역할을 한다.

둘째, 뉴욕타임즈와 워싱턴포스트는 다소 자유주의적 성향의 신문인데 비해 월스트리트저널은 유력한 보수 신문이다. 이들 3대 신문을 분석함으로써 미국 언론매체의 한반도 관련 보도에 대한 광범위한 이념적 시각을 취급할 수 있게 된다.

셋째, 뉴욕타임즈가 비교적 광범위한 국제뉴스를 다루는 반면 워싱턴 포스트는 정치 안보이슈에 초점을 맞추고 있고, 월스트리트저널은 경제관련 뉴스를 주도하는 언론 매체이다. 이들 3대 신문을 고려함으로써 미국 언론의 다양한 스펙트럼을 볼 수 있다.

한국의 경우, 조선일보와 한겨레신문의 사설, 칼럼만을 분석대상으로 삼았다. 우선 미국언론에서 한국이 차지하는 비중에 비해 한국언론에서 미국의 비중이 큰 관계로 미국관련 기사를 전부 분석하는 것은 엄청난 시간과 노력이 소요된다(전체 기사를 포함할 경우 두신문의 기사가 8,410개에 달함). 따라서 본 연구에서는 조선일보와 한겨레신문에 실린 사설과 칼럼으로 그 범위를 한정하였다.

조선과 한겨레를 선택한 이유는 두 신문이 한국 내 보수와 진보진영의 견해를 대표하고 있어 북한 및 한미관계에 관한 한국내 주요 입장과 논의를 파악하는 데 적절하다. 조선은 한국내 최대 일간지이고 한겨레는 구독량에 있어서는 조선에 못 미치지 못하지만 진보적인 정부에 (김대중, 노무현) 갖는 정책적 영향력이 적지 않음을 고려하였다.

#### (2) 샘플 선정 기준

뉴욕타임즈와 워싱턴포스트의 한반도 관련 기사들은 미국의 정보회사 렉시스넥시스(LexisNexis)의 데이터베이스를 활용해 취합했다. 월스트리트저널의 기사는 이 신문의 자체 데이터베이스(the Historical Wall Street Journal Archive) 를 활용해 취합했다.

비록 두 종류의 서로 다른 데이터베이스를 이용했지만 동일한 선정기준(키워드)을 적용했기 때문에 세 신문의 기사들은 비교 가능하다. 즉, ‘한국(Korea)’, ‘서울(Seoul)’, ‘평양(Pyongyang)’이라는 키워드가 포함된 모든 기사를 검색했다. ‘한국’이라는 단어는 ‘남한(South Korea)’과 ‘북한(North Korea)’에 관한 기사들을 모두 포함하게 해주는 키워드다. 또한 ‘서울’과 ‘평양’은 보조적 키워드다. 이 두 개의 단어들은 미국언론매체에서 관행적으로 각각 남한과 북한의 정부 당국을 지칭하는데 사용되고 있다. 따라서 이들 세 개의 키워드들은 거의 모든 한반도 관련 기사들을 검색하게 해주는 데 부족함이 없다.

이밖에 다른 부가적인 검색조건도 사용했다. 메인뉴스 섹션의 기사들은 전체를, 다른 뉴스 섹션은 프론트 페이지(front page)의 기사들만 포함시켰다. 메인섹션 이외의 문화, 스포츠 등의 섹션에서 보도된 기사들은 본 연구에는 부차적인 가치만 갖고 있으며 이들 가운데 중요한 기사는 그 핵심적 내용들이 각 섹션의 프론트 페이지에서 대부분 다뤄지고 있다.

이같은 검색조건을 통해 추출된 3대 신문의 한반도 관련기사들은 약 5천 개이다 (<표 1> 참조). 전체 기사들의 출처별 비율은 88.6%가 3 개 신문의 자체 생산 기사들이고 나머지가 AP(Associated Press), 로이터(Reuter) 등과 같은 뉴스 통신사들의 기사들이다. 또한 전체기사의 3%에 해당하는 분량이 일반 기사고 특집기사가 약 12%로 그 뒤를 잇고 있다. 사설과 칼럼의 수는 174개이다.

<표 1> 미국 언론의 표본

	뉴욕타임즈(NYT)	워싱턴포스트(WP)	월스트리트저널(WSJ)
사설/칼럼	N = 84	N = 56	N = 34
일반기사	N = 2,024	N = 1,161	N = 1,668
합계	N = 2,108	N = 1,217	N = 1,702

한국의 사설과 칼럼은 한국언론재단에서 운영하는 카인즈(kinds)의 데이터베이스를 활용해 취합했다. 기사를 선정하는데 있어서는 ‘미국’, ‘미’, ‘워싱턴’이라는 키워드를 사용하였으며 미국기사와 마찬가지로 키워드가 제목에 있는 경우에만 포함시켰다. 미국기사와 달리 한국자료의 경우 일반기사는 제외하고 사설과 칼럼만을 포함시켰으며 <표2>에서 보듯이 1,743개의 사설과 칼럼을 코딩하고 분석하였다.

〈표 2〉 한국 언론의 표본

	조선일보	한겨레신문
사설	N = 259	N = 314
칼럼	N = 685	N = 485
계	N = 944	N = 799

### 주요 이슈

#### (1) 미국 언론

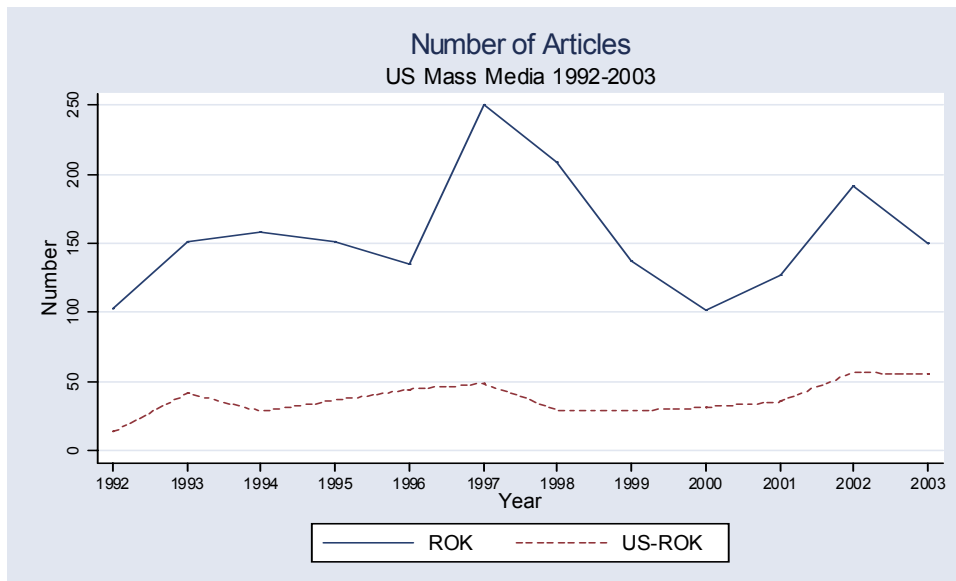
미 3대 언론의 한반도 관련 뉴스를 보면 전체적으로는 한국관련 뉴스가 46.3%로 북한관련 뉴스 38.6%보다 조금 많다. 제 1차 북핵위기가 발생한 90년대 초까지 미국언론에서 취급된 북한관련뉴스는 미미한 수준이다. 그러나 워싱턴포스트의 경우 북한관련 뉴스가 61.7%로 한국관련 뉴스 (20.1%)보다 월등히 많다. 반면 월스트리트저널의 경우 한국관련 뉴스가 68.6%로 북한관련 뉴스(23.1%)의 약 3배에 달하고 있다. 이러한 포커스의 차이는 각 신문의 특성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 워싱턴포스트는 주로 정치 안보관련 뉴스를 많이 다루고 있어 1, 2차 북핵 위기와 관련된 뉴스가 많이 포함되었기 때문으로 보이며 이는 북미관련 뉴스가 전체 한반도 관련 뉴스의 약 절반(46.1%)을 차지하는데서도 잘 알 수 있다. 반면 월스트리트저널은 주로 경제관련 뉴스를 다루기 때문에 한국관련 뉴스의 비중이 높은 것으로 보이며 이는 전체 기사 중 절반 이상(57.6%)이 한국 자체에 관한 뉴스라는 점에서도 잘 알 수 있다. 뉴욕타임즈는 자타가 공인하는 최대의 일간지로서 비교적 균형있게 기사를 다룬 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 미국 신문에 나타난 한반도(포커스)

	뉴욕타임즈 (NYT)	워싱턴포스트 (WP)	월스트리트저널 (WSJ)	종합
한국 소계	43.2% (908)	20.1% (246)	68.6% (1190)	46.3% (2344)
한국	35.3% (742)	12.2% (149)	57.6% (999)	37.4% (1890)
한미관계	7.9% (166)	7.9% (97)	11% (191)	8.9% (454)
북한 소계	38% (801)	61.7% (752)	23.1% (402)	38.6% (1955)
북한	9.1% (193)	15.6% (190)	7.4% (129)	10.1% (512)
북미관계	28.9% (608)	46.1% (562)	15.7% (273)	28.5% (1443)
남북관계	10.8% (229)	9.6% (117)	4.6% (80)	8.4% (426)
총계	100.0% (2102)	100.0% (1217)	100.0% (1734)	100.0% (5053)

한 가지 흥미로운 점은 <표3>에 나타난대로 한국관련 뉴스 중에는 한미관계보다는 한국자체에 관한 뉴스가 월등히 많은 반면 (37.4% 대 8.8%), 북한관련 뉴스 중에는 북미관계 관련 뉴스가 북한 자체에 관한 뉴스보다 많은 것을 알 수 있다 (28.5% 대 10.1%). 이는 여러가지 시사하는 점이 있는데, 우선 본 연구기간 (92년-2003) 동안에 한미관계는 비교적 순탄했기에 (후술하는 대로 최근들어 변화가 있지만) 한미관계 기사량이 비교적 적은 것으로 볼 수 있다. 한국 관련 기사량의 변화추이를 보면, 그림1에서 보여주듯이 1992년에서 2003년 사이에 기사수에 있어서 한미관계가 한국자체에 대한 뉴스를 앞선적이 없으며, 97년 외환위기와 같은 특정 사안에 따라 증감추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 반면 북한자체에 관한 기사가 상대적으로 적은 것은 북한에 관한 정보가 부족한 이유도 있겠지만 미국 입장에서는 북한자체 보다는 북한으로 인해 야기되는 북미관계의 이슈들 (예: 핵무기 프로그램)이 주요 뉴스거리가 되고 있음을 알 수 있다.

그림 1: 한국관련 뉴스 보도의 추이



이슈별로 나누어 분석한 것이 <표4>에 제시되어 있다. 우선 한반도 전체를 보면 (종합), 안보와 경제가 두 축을 이루고 있음을 알 수 있다. 안보이슈가 39.1%로 최다를 차지하고 있으며 경제관련 이슈가 34.5%로 그 뒤를 잇고 있다. 국내정치(7.5%), 1980년대 미국 언론의 한반도 관련 보도를 보면 87년 민주화 운동당시 가장 많은 기사량을 보이고 있는데 대부분이 한국정치와 관련된 부분이다. 일반외교(6.1%) 그리고 인권문제(5.8%)가 그 뒤를 잇고 있지만 안보와 경제관련 뉴스에 비해 훨씬 적은 비중을 차지하고

있음을 알 수 있다. 신문별로 보면 예상했던 대로 워싱턴포스트의 경우 안보관련 이슈가 절대 다수 (60.3%)를 차지하는 반면 월스트리트저널의 경우에는 경제 이슈가 절대 다수 (61.5%)를 차지하고 있다. 뉴욕타임즈의 경우, 안보관련 이슈 (39.5)와 경제이슈 (27.7%)가 비교적 균형을 이루고 있다.

그러나 이슈를 남한과 북한으로 나누어 살펴보면 커다란 차이를 발견할 수 있다. 우선 한국관련 뉴스의 경우 경제관련 뉴스가 전체기사의 2/3가량을 차지하고 있으며 (65%), 그 다음 순위인 국내정치 (12.3%), 안보 (8.8%)관련 뉴스는 그 비중이 현저히 떨어지는 것을 알 수 있다. 특기할 만한 점은 워싱턴 포스트의 경우 경제 (25.6%), 정치 (23.1%), 안보관련 (20.3%) 뉴스가 차지하는 비중이 엇비슷하게 나타나 있는 반면 월스트리트 저널의 경우는 경제관련 뉴스의 비중이 무려 81.5%나 차지해 이들 두 신문이 갖고 있는 나름대로의 특성이 한국관련 뉴스보도에도 잘 반영되어 있음을 알 수 있다.

북한관련 뉴스를 보면 안보 이슈가 전체 기사의 약 3/4 (74.3%)를 차지하고 있고 인권문제가 9.1%로 그 뒤를 잇고 있다. 한국관련 뉴스와 비교해 볼때 특기할 만한 점은 북한 관련 뉴스의 경우 3대 신문간에 큰 차이가 없다는 점이다. 즉 3대 신문 모두에서 안보관련 뉴스가 차지하는 비중은 절대적인 것으로 나타나 미국언론에 비친 북한은 기본적으로 안보이슈와 연관되어 있으며 이 점에 관한한 신문간 차이가 없다.

종합해 보면, 미국언론에 보도된 한반도 관련 뉴스는 안보와 경제 관련 이슈가 절대 다수를 차지하고 있으며, 한국과 관련해서는 경제 이슈가, 그리고 북한과 관련해서는 안보 이슈가 절대적으로 중요한 아젠다임을 명확히 보여주고 있다고 할 수 있다.

<표 4> 미국 언론에 나타난 한반도(이슈)

	이슈	NYT	WP	WSJ	종합
남 종합	안보	39.5%	60.3%	23.8%	39.1%
	경제 문제	27.7%	8.0%	61.5%	34.5%
	국내정치	8.7%	7.2%	6.2%	7.5%
	외교 일반	7.7%	8.1%	2.8%	6.1%
	인도주의/인권 문제	7.4%	8.7%	1.8%	5.8%
	기타	9%	8%	4%	7%
	계	100%	100%	100%	100%
남한	경제 문제	54.1%	25.6%	81.5%	65%
	국내 정치	15.9%	23.1%	7.32%	12.3%
	안보	9.9%	20.3%	5.5%	8.8%
북한	안보	71.3%	78.4%	72.6%	74.3%
	인도주의/인권 문제	10.5%	9.7%	5.2%	9.1%
	국내 정치	3.5%	3.4%	5.47%	3.8%

주: 남한은 남한 및 남한-미국관계를 모두 포함함. 북한은 북한 및 북미관계를 포함함. 남북한  
 종합은 남한, 북한 및 한국의 국제관계를 모두 포함함.

(2) 한국 언론

우선 한국언론의 미국관련 칼럼과 사설을 보면 92년 7월부터 2003년 7월까지 약 11년사이에 1,743편의 사설 칼럼이 두 신문에 게재되었다 (표 1 참조). 이는 숫자 면에서 연 평균 152편, 월 평균 13편의 미국관련 사설 칼럼이 실렸음을 의미한다. 같은 시기에 미국 3대 신문에 실린 한반도 관련 사설, 칼럼은 모두 174편으로 한국의 두 신문에 실린 미국 관련 사설 칼럼의 1년치 수준에 머무르고 있다. 또한 상대적으로 조선일보는 칼럼을 많이 활용하는데 비해(685 대 259) 한겨레신문은 사설과 칼럼의 수가 비슷하다는 특징이 나타난다(485 대 314). 미국 관련 사설은 한겨레가 조선보다 오히려 많았다.

표5에서 보듯이 미국 관련 사설 칼럼의 내용을 보면 미국 자체에 관한 것이 46%로 가장 많고 한미관계 관련된 것이 33%, 북미관계 관련이 20%로 각각 그 뒤를 잇고 있다. 좀더 세분해 보면 조선의 경우 미국자체에 관한 사설 칼럼이 절반을 넘는 반면 한겨레신문은 미국 자체에 관한 사설 칼럼과 한미관계에 관한 사설 칼럼이 그 양에 있어서 대동소이 함을 알 수 있다 (40% 대 39%). 이슈면에선 안보문제가 55%에 달해 절대 다수를 차지하고 있으며, 한겨레의 경우 전체 사설 칼럼에서 안보문제가 차지하는 비율은 거의 2/3에 해당한다. 즉, 미국신문에 비해 한미관계 관련 이슈가 많은 주목을 받고 있고, 특히 안보문제가 주요 이슈로 다루어지고 있음을 알 수 있으며, 이러한 경향은 한겨레에서 더욱 뚜렷히 나타나는 것을 알 수 있다.

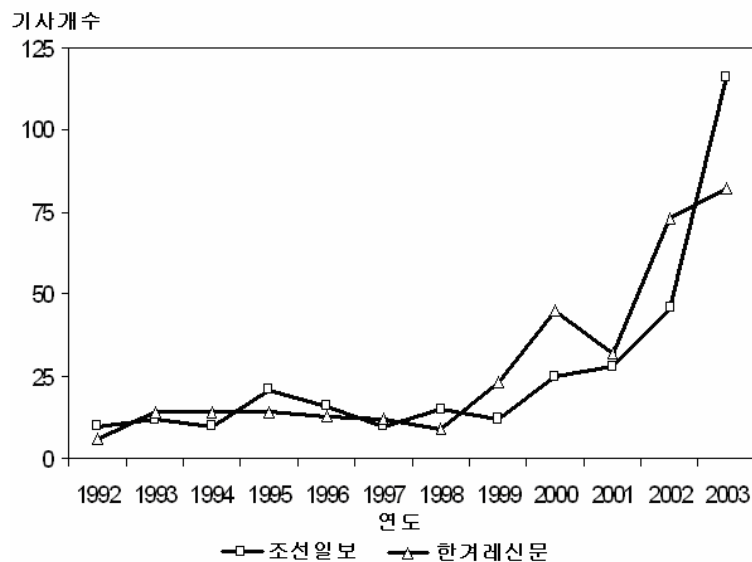
<표 5> 내용 분류에 따른 사설 칼럼의 분포

		종합	조선일보	한겨레신문
포 커 스	미국	777(46.33%)	471(51.99%)	306(39.69%)
	한미관계	559(33%)	263(29.03%)	296(38.39%)
	북미관계	341(20.33%)	172(18.98%)	169(21.92%)
	기타	56(3.23%)	37(3.92%)	19(2.41%)
	계	1,677(100%)	906(100%)	771(100%)
이 슈	안보	924(55.1%)	417(46.03%)	507(65.76%)

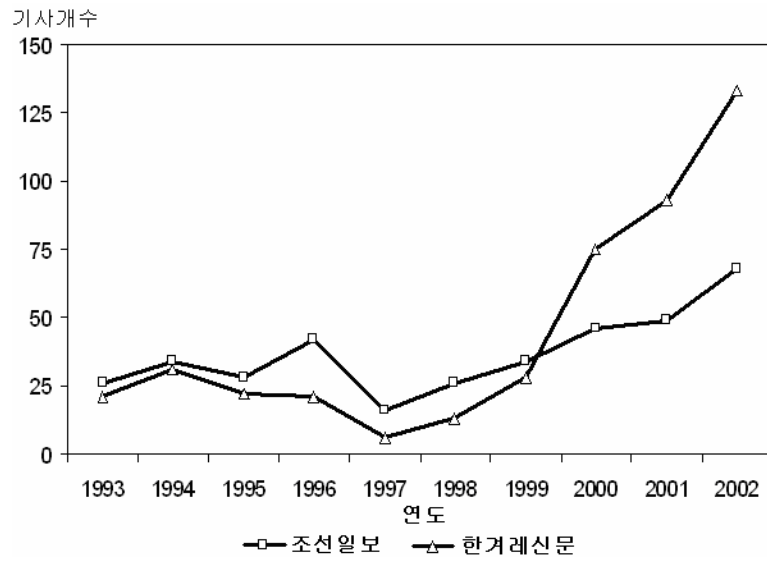


그럼 지난 10여년간 미국관련 사설 칼럼의 수에서는 어떤 변화가 있었는가? <그림 2>과 <그림 3>에서 보듯이 한미관계와 안보이슈에 관한 숫자가 가장 많은 폭의 증가를 보이고 있으며, 조선일보보다는 한겨레신문이 더욱 큰 폭의 증가를 보여주고 있다. 실례로 한겨레의 경우 1992년부터 1999년까지 연평균 20개에 불과하던 안보관련 사설 칼럼수는 2002년에는 무려 133개에 달해 6배 이상의 급격한 증가를 보여주고 있다. 또한 <그림 4>을 보면 주한 미군관련 사설 칼럼도 2000년도 이후 급증하여 한국내에서 주요 이슈가 되었음을 알 수 있다. 2001년 한겨레 신문에서의 숫자가 줄어든 것은 9.11 테러와 관계가 있는 듯 하다. 즉 미국의 테러 희생자에 대한 애도속에 주한 미군 문제에 대한 논의는 다소 주춤하였으나 2002년 다시 급증하게 된다. 특기할 만한 점은 미국언론과 달리 한미관련 이슈를 다루는 양이 특정 사건을 반영하기 보다는 90년대 후반이후 급격한 증가세에 있다는 점이다. 이러한 변화추세는 안보관련 한미관계 즉 한미동맹이 한국사회내에서 이슈화가 되었으며 이를 주도한 것이 한겨레신문으로 대표되는 진보세력이라는 점을 보여주고 있다.

<그림 2> 한국 언론의 한미관계 관련 사설 칼럼 수의 변화



<그림 3> 한국 언론의 안보 관련 사설 칼럼 수의 변화



<그림 4> 한국 언론의 주한미군 시설 칼럼 수의 변화

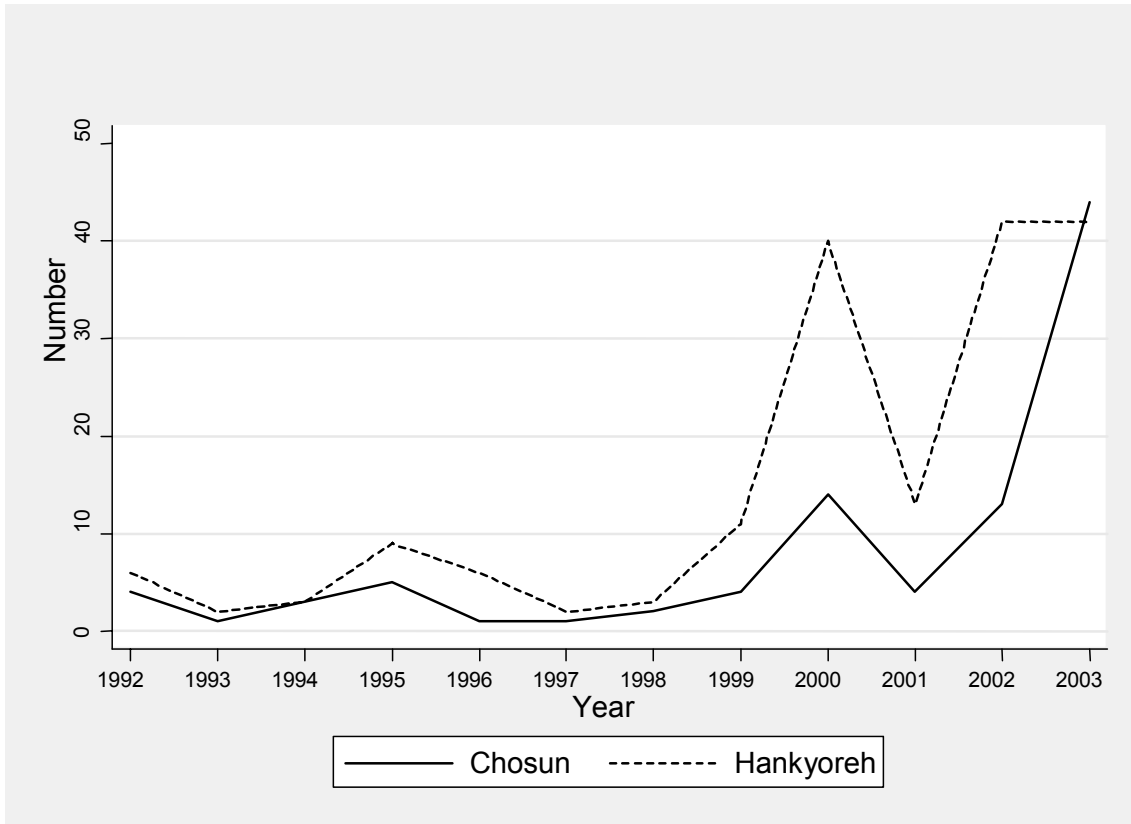
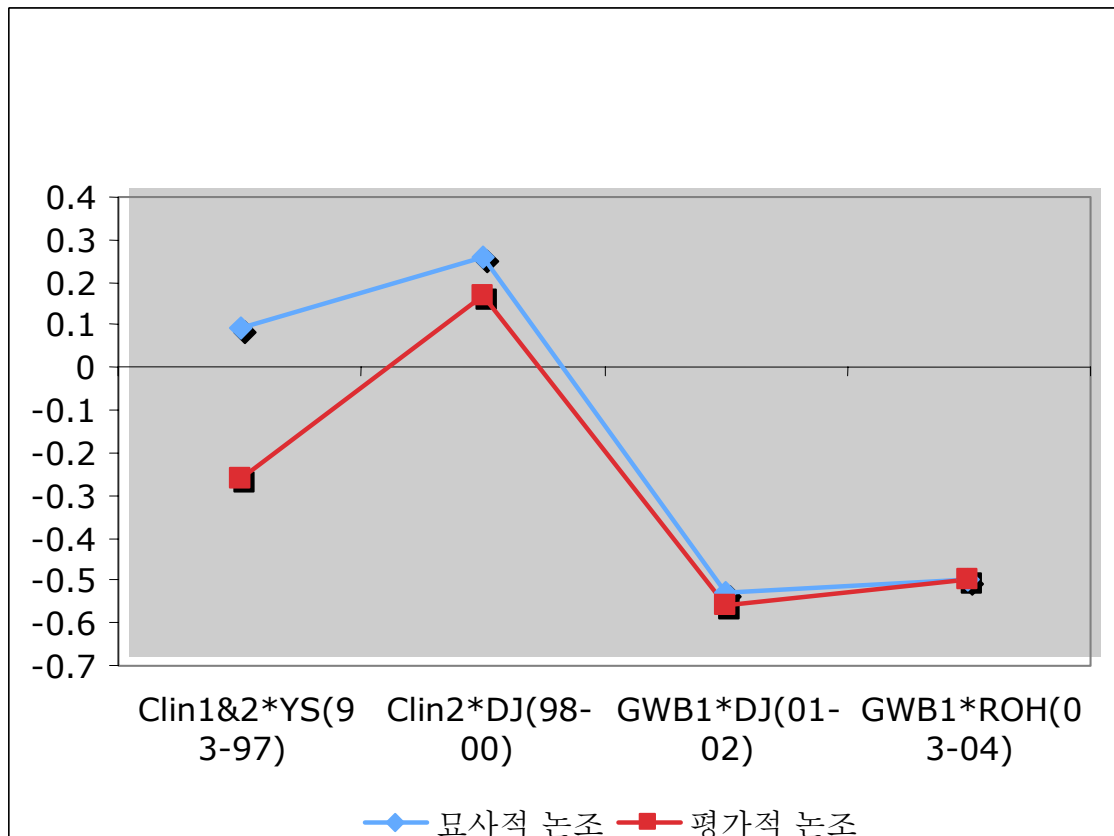


그림 6에서 보듯이 한국언론의 논조는 미국언론과는 사뭇 다른 패턴을 보여주고 있다. 우선 가장 비판적인 논조를 보였던 때는 김영삼정부와 클린턴 정부가 겹치는 시기이다. 진보진영에서는 이미 90년대 초 탈 냉전이후 한미관계에 관한 비판적 태도를 보이기 시작했고, 보수쪽의 비판적 논조는 김영삼 정부와 클린턴 행정부간의 마찰을 반영한 것으로 보인다. 예상과 달리 김대중 정부에 비판적이었던 조선에서 김대중/클린턴 시기에 긍정적인 논조를 보인것은 미국에 우호적이었던 김대중 정부가 한미관계를 발전시킬것이란 기대감도 작용한 것으로 보인다. 김대중정부와 부시정부가 마주치는 시기에 한미관계에 관한 논조를 보면 조선의 경우 미국언론과 비슷하게 부정적으로 변하고 있으나 미국언론의 논조와 비교하면 그 변화는 적다. 노무현정부가 들어선 시기에는 김대중 정부와 비교해 별 차이를 보이지 않고 있는데 노무현 정부가 김대중 정부의 대북정책을 대체적으로 계승했다는 점에서 예견된 일이다. 이 결과는 한미관계가 노무현 정부들어와서 급격히 악화되었다는 일부 주장을 반박하는 것이기도 하다. 현 자료가 노무현정부의 처음 6개월만을 포함하고 있어 이부분에 대한 확답은 유보하는 것이 적합할 것이다. 추가 데이터 수집을 통해 좀 더 명확히 검증할 필요가 있다. 반면 한겨레의 경우

미국언론이나 조선과 달리 한미관계에 관한 논조가 비교적 일관되게 비판적이었다. 즉 탈냉전을 맞아 진보진영에서는 이미 90년대 초반부터 기존의 한미관계를 재정립하려는 노력이 있었고 한겨레의 비판적인 논조는 이러한 흐름을 반영한 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 한미관계에 관한 한겨레의 비판적인 논조는 미국 언론보다 시기적으로 훨씬 앞서 있으며, 이는 탈냉전 시대를 맞아 새로운 민족 정체성을 정립하려는 진보진영의 노력과 연관되어 있는 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

<그림 6> 한국 언론의 한미관계에 대한 행정부 기간별 평균 논조



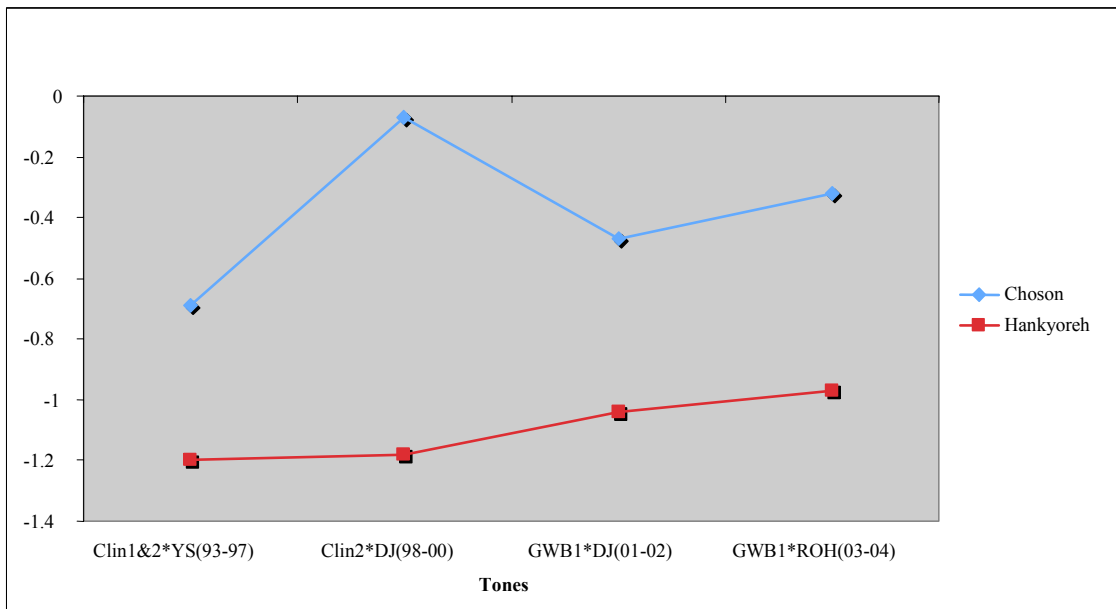
예상한대로 1차에 비해 2차 북핵위기시에는 미국언론의 한미관계 논조가 매우 부정적으로 변했음을 알 수 있다. 이러한 미국언론의 논조의 변화는 위에서 언급한 대로 1차 북핵위기시와 달리 2차 북핵위기시에는 한미 간 북핵문제에 대한 차이점으로 인해 한미관계에 균열이 생긴 것을 반영한다고 할 수 있을 것이다. 다만 부연할 점은 월스트리트저널의 경우 1차 위기시에도 한미관계 논조가 부정적이었고, 논조에 있어 1차와 2차사이에 별 차이가 없다는 점이다. 이는 월스트리트저널이 주로 경제 무역 등의 기사에 치중하는 것으로 비추어

불 때, 안보문제로 인해 한미간 무역 등 경제관계에 부정적 영향을 미칠 것을 염려했기 때문으로 보이며, 그 영향은 1차와 2차 대동소이한 것으로 판단했던 것이 아닌가 추측된다.

<그림 7> 북핵위기 기간 중 미국 언론의 한미관계 평가적 논조

있는가? <그림 8>에서 보듯이 미국 언론의 논조와는 상당히 다른 패턴을 보여주고 있다. 우선 한겨레의 경우 1차와 2차 북핵위기 모두 매우 비판적인 논조를 보여주고 있다. 2차 위기시의 논조가 좀 더 부정적이 되긴 했지만 의미있는 차이는 보이지 않고 있는데, 이는 진보진영에서는 이미 1차 위기때에도 미국의 대북 정책에 매우 비판적인 입장을 취한 것으로 해석 할 수 있다. 반면 1차 북핵 위기시 비교적 비판적인 입장을 취했던 조선일보에서는 2차 위기 동안 오히려 좀 더 긍정적인 논조를 보여주고 있다. 이는 대북정책에 대한 이견으로 인해 한미간에 균열이 생기는 것을 염려한 보수진영에서 한미동맹의 중요성을 강조하는데서 생긴 것으로 해석할 수 있다. 따라서 한미관계에 관한 조선과 한겨레 간의 논조 차이는 2차 북핵위기에 와서는 그 간격이 더욱 벌어졌으며, 이는 한미관계에 관한 견해와 입장에 있어서 한국내 보수와 진보진영 사이의 싸움이 더욱 치열해 진것을 경험적으로 입증해 주고 있다.

<그림 8> 북핵위기 기간 한미 안보관계에 대한 한국 언론의 평균 논조



각에서 보면 그 타당성이 입증된다. 반면 한국의 시각은 이를 반영하지 않는다. 왜냐하면 진보진영의 한미관계에 관한 비판적 입장은 이미 1차 북핵 위기때부터 나타났으며, 보수진영의 경우 2차 위기때에는 오히려 한미동맹의 중요성을 강조하는 방향으로 갔기 때문이다. 이러한 상반된 장은 진보와 보수진영의 정체성과 관련되어 있는 것으로 한미관계에 대한 비판적인 입장은 양국의 대북정책의 차이로 인한 갈등이전에 이미 진보진영에 의해 제기되고 있었던 것이다. 부연하자면 한국과 미국이 한미관계를 보는 패러다임이 다르다는 것이다. 미국은 한미관계를 정책의 관점에서 본다면 한국의 경우는 정체성의 문제와 연관이 되어 있는 것으로 볼 수 있다.

### 결론: 정책적 함의

지금까지 논의한 한미 언론자료의 계량분석을 통해 경험적으로 확인할 수 있었던 점을 토대로 이로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점을 살펴보고록 한다.

첫째, 미국 언론의 경우 한국관련 뉴스는 한미관계보다는 한국자체에, 북한관련 뉴스는 북한자체 보다는 북미관계에 초점을 맞춘 것으로 나타났다. 또한 한국관련 뉴스는 경제/무역과 관련된 것이 많은 반면, 북한 관련 뉴스는 주로 안보와 관련된 것이 대다수를 이루고 있다. 이는 미국이 한국을 볼때는 한미관계나 안보뿐 아니라 다양한 이슈를 폭넓게 보고 있는데 비해, 북한을 보는 시각은 북미간의 안보이슈로 좁혀서 보고 있음을 알 수 있다. 반면 한국언론의 경우 미국자체와 한미관계에 관한 보도량이 엇비슷해 미국언론에 비해 한미관계에 더 많은 중점을 두는 것을 알 수 있고, 이슈면에서도 안보관련이 가장 많아 한미간 안보이슈가 주요 의제로 다루어 지고 있음을 알 수 있다.

둘째, 한국에 있어서 미국은 큰 존재이고 국가 또는 민족의 정체성과 연관이 되어있다는 점이다. 미국관련 사설/칼럼의 수만 보더라도 미국이 한국에 있어서 얼마나 큰 비중을 차지하고 있는지 알 수 있으며, 최근들어 한미관계에 관한 사설/칼럼의 수는 더욱 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 미국언론과 달리 조선일보와 한겨레로 대표되는 보수, 진보세력 간의 대북, 대미 견해는 점차 그 간격이 벌어지고 있으며 (<그림 8> 참조), 미국언론에서는 볼 수 없는 격렬한 논쟁으로 이어지고 있다. 이는 한국에 있어서 대북, 한미관계가 단순한 외교 안보 정책적 이슈가 아니라 국가 정체성과 연관되어 있기 때문인 것으로 해석해 볼 수 있다.

셋째, 남북관계와 한미관계와의 연관성 문제이다. 미국시각에서 보면 대북 정책에 대한 이견이 한미간의 괴절을 가져온 것으로, 김대중정부의 대북유화 정책과 부시행정부의 강경책 간의 이견이 큰 이유로 보인다. 반면 한국의 시각은 이와 다르며, 특히 진보진영에서는 부시

행정부 이전에 이미 한미관계에 관한 비판적 견해가 나오기 시작했으며, 보수진영에서는 최근들어 나타나고 있는 한미관계의 손상을 우려한 나머지 오히려 한미관계의 중요성을 강조하고 있다. 즉 한국의 경우 한미관계의 변화는 양국간 대북정책에 대한 이견을 넘어서서 정체성의 문제와 연관되어 있으며, 냉전체제의 종식이후 새로운 정체성을 만들어 가는 과정과 밀접한 연관이 있는것으로 보인다.

넷째, 그렇다면 북핵문제가 해결되면 한미관계는 이전의 수준을 회복할 것인가 하는 점이다.이 점에 대해선 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 그러나 한국이 한미관계를 정체성의 관점에서 보는 한, 이를 정책의 문제로 여기는 미국과 여전히 마찰이 빚어질 수 있다.결국 한국의 정치지도자들이 대한민국의 국가 정체성을 어떻게 규정하느냐에 따라 대미관계도 달라질 수 있다고 예측할 수 있다.동시에 북한과 미국은 한국의 국가 정체성을 규정하는 주요 국가라고 할 때 북한과 미국에 대한 입장을 어떻게 정리하는가 하는 것이 문제의 핵심이 될 것이다.

다섯째, 탈냉전 시대에 맞는 한미관계를 재 정립하는 것은 불가피한 측면이 크지만 그렇다고 해서 한미동맹이 해체되어야 하는 것은 아니다. 그보다는 북한체제의 급격한 변화나 통일과 같은 한반도의 중요한 질서 변화에 있어서 미국의 역할이 있는지 있다면 무엇인지 주의깊게 생각해 보아야 한다.실사 북한이 붕괴되더라도 과거 독일통일과 같이 북한이 남한에 자동적으로 흡수 될지는 미지수 이다. 오히려 중국이 북한에 진출하던가 아니면 강대국에 의해 한반도는 한동안 분단된 상태로 남아있을 수도 있다. 이처럼 북한체제 변화나 통일과정과 같은 상황을 고려하여 동북아 지역의 세력 균형유지라는 측면에서 한미관계를 설정하는 전략적 마인드가 필요하다.

한국은 지정학적으로 중국, 일본, 러시아라는 강대국에 싸여 있으며 한반도는 이들 모두에게 매우 중요한 전략적 가치를 지니고 있다.따라서 이들을 견제하고 지역내 힘의 균형에 이르기 위해선 미국의 도움이 필요할 수 있다.노무현 정권이 주창한 동북아지역의 균형자 역할은 상대적으로 약소국인 한국의 힘만으로는 할 수 없으나 미국을 활용한 균형자 역할은 가능할 수 있다.미국 역시 한반도를 비롯한 동북아 지역의 세력균형을 유지하는데 한반도를 활용할 가치를 느끼고 있다.또한 미국은 한국에게 있어선 중국이나 일본처럼 역사적 이슈나 영토 문제가 없다.따라서 정체성이 아닌 현실적인 정책의 문제로 접근할 수 있고, 상대적으로 타협이나 합의가 쉽다.

마지막으로, 한미관계나 북한문제를 정치이슈화 하지 말고 국민적 합의를 모아야 한다.지난 수년간 북한문제, 한미관계 등 주요 외교, 안보 현안에 있어 합리적, 정책적 토론이

막힌채 지나치게 정치이슈화 되었다. 위에서 보여준 대로 진보와 보수간의 견해차는 더욱 더 벌어졌으며 합리적 정책 논의가 아닌 이념적인 대립 양상을 보여온 것이다.북핵, 작통권 이양, 한미 자유무역 협정 등과 같은 비교적 다른 정책적 사안들이 진보, 보수 양 진영 모두에 의해 하나로 묶여서 정치적 논쟁으로 치닫는 모습을 보이고 있다.주요 정책 현안을 정치이슈화 하기보다는 합리적인 정책 토론을 할 수 있는 공론의 장을 만들고 국민적 공감대를 끌어낼 수 있는 정치적 리더쉽이 필요하다.

### <참고 문헌>

- Korea Economic Institute. 2003. *US-Korea Relations: Opinion Leaders Seminar*.  
Washington, DC: Korea Economic Institute.
- Larson, Eric and Norman Levin. 2004. "Ambivalent Allies?: A Study of South Korean Attitude Toward the US." Technical report, Rand Corporation, CA.
- Derek Mitchell, ed. 2004. *Strategy and Sentiment: South Korean Views of the United States and the U.S.-ROK Alliance* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies).



## 제4부: 국제관계

### 남북관계의 과제와 전망<sup>26)</sup>

박순성(동국대)

6자회담과 북·미 양자접촉을 통해 북한핵문제가 해결되어 가면서, 한반도의 질서는 빠른 속도로 변화할 가능성이 높아졌다. 돌발변수가 발생하지 않는다면, 종전선언에 이은 평화협정 체결과 북·미 관계정상화는 부시 대통령의 임기가 끝나기 전에, 빠르게는 2008년 전반기에 이루어질 수도 있다. 이러한 한반도 질서 변화는 분명 남북관계 발전에 유리한 환경으로 작용할 것이다. 하지만, 자칫 남북관계 발전이 순조롭게 진행되지 못하거나 또는 특정 분야에 치우친다면, 한반도 질서의 변화는 남북한의 평화적 통일로 나아가기보다는 현상유지에 머무르고 말지도 모른다. 이 글에서는 남북관계 발전이 한반도 남북의 평화적 통일로 이어지도록 하기 위해, 한국 정부가 앞으로 추진해야 할 전략과 정책을 제시할 것이다.

#### 1. 분단체제의 변형과 남북관계의 동학

남북관계의 변화를 구조적이고 중장기적인 관점에서 이해하고 전망하는 데에 분단체제라는 개념은 매우 유용하다. 국제적 차원에서 외세와 민족 사이에 존재하던 세력불균형, 민족 내부의 차원에서 이러한 세력불균형에 편승한 남북의 신생 권력층과 민중 사이에 존재하던 세력불균형, 이 두 개의 세력불균형이 결합함으로써 분단체제는 만들어졌다. 세력불균형이 하나의 체제가 되었기 때문에, 분단체제는 본질적으로 민중-민족을 억압하는 질서였으며, 남북의 지배세력은 경쟁과 공생의 관계를 맺었다.

분단체제의 변화는 기본적으로 세 방향으로부터 온다. 한반도 질서에 직접적으로 영향을 미치는 국제질서, 남북한 각각에서 나타나는 지배권력(정권)과 민중 사이의 권력관계, 남북한 지배권력 사이의 전략적 행동방식, 이 세 가지 요인은 상호 작용하면서 분단체제의 변화를 일으켜왔다. 1970년대 초, 1980년대 중후반, 1990년대 초반, 1990년대 말에 각각 나타났던 남북관계와 한반도 질서의 변화는 분단체제가 고정되어 있지 않으며, 분단체제 내·외부로부터 변화의 동력을 얻고 있음을 보여준다.

1970년대 이후 분단체제의 변화와 관련하여 주목할 만한 특징들이 몇 가지 존재한다. 남북한 지도부는 외부 환경의 변화에 소극적으로 대응하기보다는 적극적으로 대

26) 이 글은 발표만을 위해 준비한 것입니다. 글의 전개 과정에서 부분적으로 생략된 논의들이 있으며, 4절은 다른 문제들만 열거해 놓았습니다. 필자가 참조한 참고문헌이나 관련 논의들도 생략되어 있습니다. 인용을 삼가시기를 바랍니다.

응하는 태도를 보였으며, 그 과정에서 남북관계의 변화가 나타났다. 분단체제 변화의 내부 요인으로 특별히 강조할 사항은 1980년대 말 남한의 민주화와 1990년대 초반 이후 북한의 경제위기이다. 북한의 개방정책과 분단체제 변화 사이에 존재하는 상관관계도 지적할 만하다. 1990년대 초반에 마무리되었던 세계적 차원의 냉전체제 해체와 그에 따른 동북아 질서변화는 분단체제의 기본적인 작동원리를 변화시켰다. 이 글에서는 북한 개방정책과 분단체제 변화 사이에 존재하는 상관관계와 1990년대 이후 분단체제의 변형에 대해 간단히 추가적으로 언급해 두려고 한다.

북한 지도부는 1960년대 후반부터 심화되기 시작한 경제의 침체에 대응하기 위해 1970년대 초부터 몇 차례에 걸쳐 개방정책을 폈으나, 소극적인 내부 개혁과 대외관계 개선의 부진으로 의도했던 경제적 성과를 달성하지 못했다. 무엇보다도 1990년대 초부터 시작되었던 경제특구를 통한 개방정책은 북미관계 악화로 좌절되고 말았다. 남북관계 차원에서 바라볼 때 북한의 개방정책과 관련하여 특별히 강조할 점은 남북관계 개선과 북한 개방정책이 밀접한 상관관계를 맺고 있다는 사실이다.

<표 1> 시대별 북한의 개방정책

	북한 개방정책	남북관계	대외환경	결과
1970년대 초반	OECD 국가의 차관 도입	7·4남북공동선언	오일쇼크 및 세계경기 침체	실패
1980년대 중반	합영법 및 제일조선인 투자	남북경제회담	사회주의권 개혁 및 붕괴	실패
1990년대 초반	경제특구 및 해외자본 투자	남북기본합의서	1차 북핵위기 및 한반도 위기 조성	실패
1990년대 말 - 2000년대 초	경제특구 확산 및 남한투자 유도	김대중 정부의 대북포용정책	남북정상회담 및 2차 북핵위기	가능성

세계적 차원의 탈냉전, 미국의 유일 패권적 지위 확보, 사회주의권의 붕괴와 체제 전환, 북한의 경제실패와 남북 세력균형의 붕괴, 남한의 민주화와 북방정책 성공은 1980년대 말부터 1990년대 초반 사이에 한반도 안보질서와 남북관계에 세 가지 변화를 가져왔다. 첫째, 북한은 군사적 불균형의 해소를 위해 비대칭적 군사력이라고 할 수 있는 핵무기의 개발에 주력하면서도 미국 및 일본과 관계를 개선함으로써 체제안정을 달성하려고 노력하였다. 둘째, 남한이 적극적인 대북포용정책을 펴고 북한이 남북관계 개선을 통해 흡수통일을 방지하려고 노력함에 따라, 남북관계는 급속히 개선되기 시작하였다. 셋째, 이러한 변화의 결과로 세계적 차원의 냉전체제에 기초한 분단체제가 남북한과 미국 사이의 삼각관계에 기반을 둔 분단체제로 변화하게 되었다.

변형된 분단체제는 외세의 영향력이 지속되고 남북 사이에 체제경쟁 및 대결국면이 완전히 해소되지 않았음에도 불구하고, 냉전시기의 분단체제와 작동원리 측면에서 분명한 차이를 보여주었다. 미국의 영향력이 강화되면서, 북-미 갈등이 한반도 안정을 위협하는 핵심 요소로 등장하였다. 북한의 핵무기 개발 문제는 북-미 갈등을 일으

키는 근본 요인으로 작용하였지만, 남북관계는 북-미 갈등에도 불구하고 꾸준히 발전하였다. 특히 남한 주민들이 식량난을 포함한 경제위기 때문에 고통을 받는 북한 주민들을 돕기 시작하면서, 남한 사회 내부의 대북관뿐만 아니라 북한 사회 내부의 대남관도 변화하였다. 북-미 갈등의 심화와 남북관계 개선 사이에 나타난 불일치는 한미관계에 부정적 영향을 미쳤으며, 분단체제 해소와 한반도 평화·통일의 과정에서 남한의 역할이 강화되는 결과를 가져왔다.

김대중 정부의 수립 이후 추진된 남한 정부의 더욱 적극적인 대북포용정책과 한반도 평화를 위한 대서방 외교정책은 북한과 유럽 국가들 사이의 관계 개선과 함께 남북정상회담을 가져왔다. 남북정상회담 이후 한반도 질서는 남한이 주도하는 남북 사이의 화해협력에 맞추어 재편되기 시작하였다. 북한에서는 개혁개방정책이 실질적으로 추진되기 시작하였고, 북미관계는 정상화를 향한 과정에 접어들었다. 2000년 10월 북미 공동코뮈니케는 이러한 변화의 절정이었다고 할 수 있다.

## 2. 2001년 이후 한반도 정세와 현 단계 남북관계의 과제

남북정상회담을 계기로 본격화되었던 남북 화해협력과 북미 관계정상화는 부시 행정부의 등장으로 더 이상의 진전을 이루지 못한다. 2001년도부터 둔화되기 시작한 남북관계 발전은 경제 및 사회·문화 분야에서의 성과에도 불구하고 남북관계 전반의 변화로 이어지지 못했고, 남북경협도 예상보다 더디게 확대되었다. 부시 행정부의 대북적대정책으로 북미관계는 원점으로 되돌아갔으며, 2002년 10월부터 2차 북핵위기가 발생하였다.

지난 5년간 한반도 정세와 남북관계 변화는 크게 세 가지 측면에서 분단체제의 불균등한 해체 과정으로 요약할 수 있다. 먼저 남북관계 발전과 북미관계 악화 사이의 불일치가 심화되면서, 북미관계의 남북관계에 대한 규정력이 다시 강화되었다. 남북관계가 북미관계에 완전히 종속되지는 않았지만, 남한이 주도하던 남북관계 개선은 북미관계 악화의 영향력을 벗어날 수 없었다. 북한 지도부는 남북관계 개선 자체만으로는 체제의 안정을 이룰 수 없다는 판단을 하게 되었고, 북한 체제의 전환을 최종 목표로 설정한 미국의 대북적대정책에 대응하여 핵무기 개발 재개와 미사일 시험 발사라는 군사적 대응을 하기에 이르렀다.

다음으로 남북관계에서도 경제·사회·문화 분야에서의 발전과 달리 정치·군사 분야에서의 발전은 아주 제한적 차원에서만 이루어졌다. 금강산관광사업과 개성공단사업의 추진을 위해 필요한 정도의 군사적 협력 조치만이 취해졌고,<sup>27)</sup> 남북은 군사적 긴장을 완화하기 위한 실질적인 군사 협력으로 나아가지 못했다. 군사 분야에서 협력이

27) 아울러 휴전선 근방의 상호 비방시설의 철거도 이루어졌다. 물론 이러한 조치만으로도 남북관계의 역사에서 매우 의미 있는 변화가 일어났다고 할 수 있지만, 남북관계의 변화를 근본적으로 바꾸는 정도 또는 남북정상회담 이후 예상되던 수준이라고 할 수는 없다. 안보를 중시하는 보수세력의 대북포용정책에 대한 비판은 북한의 핵무기 개발·실험 및 미사일 실험 발사와 함께 바로 이러한 사실에 기반을 두고 있다.

부진함에 따라 남북 모두에서 전통적인 안보관에 기초한 국방·안보전략이 유지되었다. 북-미 갈등 하에 놓여 있던 북한은 말할 것도 없이, 남한 역시 한미군사동맹의 강화와 국방력 증대를 추진하였다.<sup>28)</sup> 또한 정치 분야에서도 남북이 유지하고 있는 적대적인 법·제도의 개선이라는 변화를 이끌어내지 못했다.

끝으로 북-미 갈등이 심화되고 남북관계에서 협력의 전반적 확대가 이루어지지 않으면서, 한반도 평화·통일 과정에서 중요한 역할을 해야 할 시민사회 차원의 화해·협력의 노력이 제약을 받게 되었다. 2005년 민간이 주도하는 6·15남북공동행사에 남한 정부가 참여하여 북핵위기를 돌파할 수 있는 계기를 만들었지만, 여전히 남북관계는 국가 또는 정부 당국이 주도하는 양상을 벗어나지 못했다. 북한 체제의 특수성 때문에 민간 차원의 남북협력이 제한적일 수밖에 없다는 점을 인정하더라도, 정부 당국 차원의 남북관계 개선과 민간 차원의 남북관계 개선 사이에 존재하는 불일치는 통일 과정이 왜곡되거나 남북 사회통합이 지연될 가능성을 예상하게 만든다.<sup>29)</sup> 사실 양적으로 증대하는 남북경협에도 불구하고 민간기업의 활발한 대북경협사업은 이루어지지 않고 있으며, 민간 차원의 인도적 지원 사업이나 사회·문화 분야 협력사업은 남북관계 변화를 주도하거나 남한 사회 내부의 대북정책 변화에 큰 영향을 미치지 못하고 있다.

한편, 이처럼 분단체제 해체 과정에서 나타나고 있는 불균형은 소위 ‘북한문제’라고 일컬어지는 북한 체제의 한계를 잘 보여준다. 현재 북한 체제는 경제위기로부터 벗어나지 못한 상태에서 반미사상과 선군사상을 체제유지를 위한 이데올로기로 계속 활용하고 있다. 북한 지도부가 반미사상과 선군사상을 포기하지 않고 있는 배경에는 미국의 대북적대정책이 작용하고 있음을 부인할 수 없지만, 이와 함께 북한 체제가 전통적으로 ‘위기의식의 대중 유포’를 통해 체제 유지를 해 왔다는 사실도 주목해야 한다. 아울러 북한의 경제위기는 체제위기로 발전하면서, 북한 지도부가 개혁개방정책을 적극적으로 추진하거나 정치·군사 분야에서 남북관계를 획기적으로 발전시킬 수 있는 가능성을 제한하고 있다. 또한 국가 주도의 남북관계 역시 북한 내부에서 시장경제와 시민사회의 발전이 국가의 목인 아래에서만 제한적으로 이루어질 수밖에 없다는 사실에 연결된다.

최근 부시 행정부가 대북적대정책을 완화하면서 북한핵문제 해결과 북미관계 정상화가 예상보다 빠른 속도로 이루어질 가능성이 나타나고 있다. 이러한 변화는 남한이 주도하는 분단체제 해체 과정에서 드러난 불균등성을 해소하는 주요한 계기로 작용하겠지만, 자칫 한반도 질서의 변화가 한반도 통일로 이어지지 못하고 북한과 미국이 주도하는 방향으로 나아갈지도 모른다는 우려도 낳고 있다. 무엇보다도 남북관계가

28) 노무현 정부가 핵심적인 국방정책으로 추진하고 있는 「국방개혁 2020」은 한국군의 정예화와 최첨단 무기와 군사기술의 도입을 목표로 한 전형적인 국방력 증대 정책이다.

29) 통일 과정에서 국가와 시민사회의 차별화된 역할이 갖는 중요성은 분단국 통일 사례에서도 확인된다. 동서독 교류협력에서 시민사회의 역할이 컸던 독일 통일의 경우에도 통일 과정 및 통일 이후 사회통합 과정에서 국가와 시민사회 역할의 비대칭은 동서독 지역 주민의 불만을 야기한 원인 중 하나가 되었다.

북-미 갈등의 해결 과정에 맞추어 적절하게 발전해야 할 필요가 있다. 이런 점에서 현 단계 남북관계의 핵심 과제는 북미관계 정상화를 넘어서는 ‘통일을 향한 평화체제’의 형성이라고 하겠다.

통일 지향의 평화체제는 기본적으로 남북관계 발전에서 나타나고 있는 경제·사회·문화 분야 협력과 정치·군사 분야 협력의 불균등성을 해소함으로써 기반을 닦을 수 있다. 정치 분야 협력의 확대는 남북한에서 적대적 법·제도의 변경·폐지를 통해 남북한이 새로운 정체성을 형성하도록 만드는 일이다. 그동안 남북한은 분단체제 하에서 ‘적의 존재를 통한 자기 정체성의 확인’을 지속해 왔다. 이러한 폐쇄적인 정체성은 남북관계 발전의 장애요인으로 작용하였을 뿐만 아니라, 남북관계에서 긴장이 발생하였을 때 적대적 관계로 복귀하려는 경향을 만들어 내었다. 남북정상회담 이후 나타났던 ‘퍼주기 논란’이나 2차 북핵위기 발생 이후 등장한 대북압박정책 또는 연계정책의 주장은 이러한 관점에서 해석될 수 있다.

군사 분야 협력은 평화체제가 전쟁의 공식적인 종식과 전쟁 예방을 위한 제도적 장치의 구축에 단순히 머무르지 않고, 평화를 강화하고 한반도에서 평화의 공동체가 형성될 수 있는 사회적 기반을 만들어 줄 것이다. 군사 분야 협력을 통해 군사적 신뢰가 구축되고 군비가 축소된다면, 남북한 사회구성원들의 의식이 변화하고 주민들의 복지가 향상된다. 남북한 사회의 이러한 정신적, 물질적 변화는 한반도 거주자들이 ‘한반도 통일’을 ‘구조적 폭력의 해소’로, ‘평화체제의 완성’으로 이해하도록 유도할 것이다. 이제 남북통일은 한반도 평화와 분리되지 않고, 평화 속에서 자연스럽게 형성되는 상태이자 지역 차원에서 더 큰 평화공동체로 나아가는 과정이 될 것이다.

정치·군사 분야 협력을 고려할 때, 최근 북한이 강조하고 있는 4대 근본 문제의 해결을 단순히 ‘정치적 공세’로 해석해서는 안 된다. 2005년 이후 여러 계기를 거치면서 북한이 남북관계의 한 단계 도약을 위해 해결해야 할 과제로 제기한 서해 해상경계선 설정, 한미합동군사훈련 중지 또는 주한미군 철수, 방북자들의 참관지 제한 철폐, 국가보안법 철폐 등은 북한의 정치적 의도에도 불구하고, 분명 남북관계 발전에서 핵심 문제가 될 것이다. 그리고 이러한 문제를 다루는 것이 남한 사회 내부에서 ‘예민한 정치 쟁점’이 된다는 사실 자체가 통일 지향의 평화체제를 실질적으로 구축하는데 보이지 않은 장애물들이 우리 사회 내부에 얼마나 많이 존재하는가를 보여준다.

통일 지향의 평화체제가 실질적으로 형성되기 위해서는 남북경협이 한 단계 진전을 이루어야 한다. 남북경협을 통해 남북한 경제가 균형적이고 통일적으로 발전할 때, 남북한 평화공동체의 물질 기반이 마련될 것이다. 평화공동체의 물질 기반은 단순히 북한 경제의 성장과 남북경제의 상호의존성 증대만을 의미하지 않는다. 건강한 남북경제공동체는 북한 경제체제의 점진적 개혁개방과 체제전환, 남북경제의 유기적 연계와 격차 해소를 바탕으로 깔고 있어야 한다. 물질 기반은 경제적 기반이자 동시에 사회적 기반이다.

정치, 군사, 경제 분야에서 남북관계의 한 단계 진전과 함께 사회·문화 분야에서 남

북협력도 한 단계 진전을 이루어야 한다. 사회·문화 분야에서 남북관계 진전은 두 가지 의미를 갖는다. 사회·문화 분야 교류와 협력의 확대를 통해 남북 사회구성원들 사이에 상호 이해가 증진될 때, 남북 사이에 실질적 통일의 기반이 되는 의식의 공동체가 형성될 것이다. 평화공동체 형성이 국가 주도의 사회경제통합이나 정치적 통일을 뛰어넘는 사회구성원 차원의 협력체 형성을 의미한다면, 사회·문화 분야의 교류·협력은 ‘아래로부터의 통일’을 이를 ‘사회적 주체의 형성’을 의미한다고 볼 수 있다. 남한 사회가 여전히 이념 논쟁으로부터 자유롭지 못하고 북한 사회에서 당-국가를 견제할 시민사회가 존재하지 않는다는 점에서, 평화공동체 형성을 이끌 주체의 형성은 평화통일의 과정에서 가장 중요한 과제 중의 하나가 아닐 수 없다.

### 3. 향후 대북·통일정책의 기본 방향과 추진전략

분단체제의 형성과 변화 과정에서 외세의 영향력이 작동하였으며, 현재에도 미국의 대북정책이 남북관계 변화에 직접적인 변수로 작용하고 있다면, 한국의 대북·통일정책은 기본적으로 동북아 정세에 대한 중장기적인 전망으로부터 출발해야 한다. 현 시점에서 동북아 정세 변화와 그에 조응한 한반도 질서의 재편과 관련해서는 세 가지 전망이 유력하다.

다소 낙관적이지만 배제해서는 안 될 전망은 동북아 지역협력이 현재의 부정적 여건에도 불구하고 순조롭게 추진되면서, 남북한이 협력을 통해 평화공동체 형성에 도달하는 것이다. 이러한 전망에서 주요한 요인은 개별 국가들에서 평화세력이 대외정책 결정의 주체가 되는 일이다. 시민사회 차원의 평화운동의 발전, 지역의 평화와 협력을 목표로 개별 국가 내부에서의 그리고 국제적 차원에서의 시민사회와 정치사회 사이의 연대, 전통적인 안보담론을 극복한 평화담론의 전파, 국민국가 또는 민족국가 단위를 뛰어넘는 새로운 정체성의 확립, 지역협력에 바탕을 둔 경제발전 등이 이러한 전망을 현실로 만들어줄 것이다. 동북아 지역에서는 사회국가적 성격을 지닌 사회경제공동체가 형성되고, 한반도에서는 명실상부한 통일국가가 형성되거나 실질적인 평화통일의 단계가 도래할 것이다.

현실적으로 가능성이 높은 전망은 강대국들 사이의 현실주의적 국가전략이 충돌하면서, 현상적으로는 경쟁적 협력이 경제 분야에서 나타나지만 실질적으로는 군비경쟁이 심화되면서 미국의 패권이 불안한 형태로 유지되는 상황이다. 한반도에서는 북미관계의 정상화에도 불구하고 변형된 분단체제가 당분간 지속된다. 국가 중심의 외교안보정책과 강대국들 사이의 세력정치가 작동하고, 미국의 대중국 견제가 심화된다. 최근 전개되고 있는 미국-일본-호주의 군사동맹 강화는 중국-러시아-북한의 군사협력 강화를 불러올 것이다. 이러한 상황에서 한국은 기존의 외교안보전략 기조를 바꾸지 않는다면, 군사안보전략의 차원에서 미국의 패권에 편승하는 태도를 취하지 않을 수 없을 것이다. 동시에 한국은 경제적으로 대중국 의존도가 심화되면서 대외관계에

서 불안정한 균형을 유지하는 상태에 놓일 가능성이 높다.

강대국들 사이의 국가전략 충돌은 동북아 세력균형을 흔들 수도 있다. 현재 유지되고 있는 미국의 패권적 지위는 미국의 국력 쇠퇴와 중국의 국력 상승으로 사라지고, 동북아에서는 ‘세력불균형에 기초한 패권질서’가 ‘지역패권을 둘러싼 경쟁 상태’로 변화할 것이다. 이처럼 중국과 미국 사이에 지역패권 경쟁이 나타날 경우, 한국은 해양세력과 대륙세력 사이에서 줄타기를 하거나, 어느 한쪽에 기울거나, 균형추의 역할을 해야 한다. 세 가지 선택 중 어느 것도 한국에게는 쉬운 결정이 아니며, 한국이 주도하는 한반도 평화공동체 형성은 당분간 불가능해질 것이다. 또한 남한과 북한의 전략적 선택이 맞물리면서, 한반도에서는 새로운 긴장이 조성될 가능성도 배제하기 힘들다.

세 가지 전망을 모두 고려할 때, 한국의 대북·통일정책은 외교안보전략의 차원에서 중장기적으로는 ‘탈동맹의 지역협력’을 추구하면서, 단기적으로는 ‘교차승인과 한반도 평화체제 수립’을 목표로 삼아야 한다. 단기적으로 북미관계 정상화와 북일 수교가 이루어지고 한반도에서 평화체제가 수립된다면, 한반도는 동북아 지역의 불안정이나 패권경쟁으로부터 직접적인 영향을 적게 받을 것이다. 나아가 한반도 평화체제에 기반을 둔 남북관계 발전은 동북아 지역의 군사적 긴장을 완화시킬 수도 있다. 장기적으로 남북관계가 굳건한 협력체제로까지 발전한다면, 한국은 한미군사동맹으로부터 서서히 벗어나면서 동북아 지역협력을 주도하게 될 것이다.

이미 앞에서 언급하였듯이 남북한 협력체제의 구축에서 핵심 과제는 평화체제와 남북경제공동체의 형성이다. 평화체제 형성을 위해 남한이 추진해야 할 기본적인 대북·통일정책은 북한을 주적으로 상정한 군사전략의 변경, 한미군사동맹의 균형적 발전을 통한 외교안보전략의 자율성 증대, ‘합리적 충분성’ 내지는 ‘거부적 억지력’ 개념에 기반을 둔 통제된 군비 증강, 대북 적대적 법·제도의 개선·폐지 등이다. 군사력에서 이미 대북 우위를 확보하고 있는 남한이 군사안보전략을 방어적 성격으로 수정하고 북한에 대해 정치적 차원의 화해를 추진한다면, 북한 지도부의 입장에서 체제 보장에 대한 확신에 기초하여 평화체제 수립에 더욱 적극적으로 나올 가능성이 크다.

남북경제공동체의 형성과 관련하여 대북·통일정책은 기본적으로 ‘병행전략’을 추진해야 할 것이다. 군사·안보 문제와 경제 문제를 직접 연계하지 않는 병행전략은 북핵 위기가 북-미간 군사·안보 차원의 갈등을 중심으로 움직이고 있기 때문이며, 남한의 대북포용정책에 기반을 둔 남북관계 진전이 한반도 위기의 무력분쟁화를 막고 있기는 하지만 북-미 대결로 해결까지는 이르지 못하고 있기 때문이다. 남한의 병행전략이 북핵위기 해결에 직접적으로 도움을 주지 못하며 오히려 북한의 핵무기 개발을 부추기는 경향이 있다는 비판은 연계정책을 뒷받침하기 위한 논리가 될지는 몰라도, 북핵문제의 평화적 해결을 위한 실질적 방안을 제시하지는 못한다. 미국의 대북적 대정책 포기가 핵문제 해결의 출발점이 되었으며 북미관계 개선에 맞추어 남북관계 발전이 요구되고 있는 최근의 사태 전개는 병행전략의 합리성을 사후적으로 확인해

주었다.

병행전략과 함께 남한은 북한 개혁개방을 전제로 하지 않는 대북경협정책을 적극적으로 펴 나가야 할 것이다. 개혁개방을 전제로 한 대북경협이나 대북경제지원은 북한에 대한 체제 전환 압력으로 작용함으로써, 오히려 남북경협 자체를 지연시키거나 경제지원의 성과를 축소시킬 수 있다. 북한 지도부가 경제적 차원의 대남의존도 증대나 남북경협에 바탕을 둔 시장경제화를 남한이 의도적으로 추진하고 있는 평화적 체제전환 또는 흡수통일 전략의 핵심 요소로 인식한다면, 남북경협의 확대는 머지 않아 한계에 부딪치게 될 것이다. 오히려 개혁개방 압력이나 흡수통일 의도를 철저히 배제한 남북경협이 북한 지도부의 개혁개방이나 남북경협에 대한 태도를 긍정적으로 바꿀 가능성이 높다.

대북·통일정책의 기본 방향과 관련하여 한 가지 더 언급해야 할 사항은 앞서도 지적하였던 남북관계에서 ‘시민사회의 자율성 증대’와 이를 통한 ‘아래로부터의 변화’이다. 남한 사회에서 시민사회의 자율성이 발휘될수록 남북관계 발전에서 새로운 동력과 창의력이 증대할 것이다. 또한 이러한 자율성에 바탕을 둔 남북관계 발전은 장기적으로 북한 사회가 아래로부터 변화를 할 수 있는 여지도 넓혀주게 된다.

대북·통일정책의 추진 전략을 몇 가지 영역에서 살펴볼 수 있다. 현재 중요한 영역으로 주목을 받는 분야는 평화체제 수립 전략, 남북한 공통의 통일방안 실천 전략, 남북경제공동체 형성 전략이다.<sup>30)</sup> 이 글에서는 평화체제 수립 전략과 남북한 공통의 통일방안 실천 전략에 대해서만 간단하게 다룰 것이다.

평화체제 수립 전략과 관련해서는 두 가지 방안이 논의될 수 있다. 하나의 방안은 남북한과 미국, 중국이 국제조약의 성격을 갖는 평화협정을 맺는 것이다. 다른 하나는 남북한과 미국, 중국이 선언적 차원의 종전협정에 합의하거나 종전선언을 하고, 북한과 미국이 관계정상화를 하는 것이다. 평화협정을 맺을 경우, 한반도 평화는 형식적으로는 확고하게 보장될지 모르지만, 한반도 평화체제에 대한 미국과 중국의 개입 가능성이 남는다는 단점이 있다. 종전선언과 북미 관계정상화를 통해 한반도 평화체제를 구축하는 방법은 절차적으로는 간단하지만, 평화체제를 관리할 국제기구나 미국과 중국의 책임성이 보장되지 않는다는 단점이 존재한다. 이러한 단점에도 불구하고 두 번째 방안은 한반도 평화체제에서 남북한의 주도적 역할을 보장한다는 장점이 있다. 평화체제의 관리는 남북기본합의서의 이행을 통해서 할 수 있으며, 미국과 중국의 책임성은 지역안보협력의 추구로 해결할 수 있을 것이다. 오히려 더 중요한 것은 평화협정 체결이나 종전선언 이후에 평화체제를 굳건하게 만들기 위한 실질적 조치를 남북한과 주변국들이 해 나가는 일이다. 여기에서 핵심은 군사적 신뢰 구축과 군비 통제, 나아가 군축과 협력안보체제의 구축이라고 하겠다.

30) 이 세 가지 분야는 2차 남북정상회담에서 논의될 주요 의제이기도 하다. “남북 정상분들의 상봉은 역사적인 6·15 남북공동선언과 우리 민족끼리 정신을 바탕으로 남북관계를 보다 높은 단계로 확대 발전시켜 한반도의 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면을 열어나가는데서 중대한 의의를 가지게 될 것이다.” 「노무현 대통령의 평양방문에 관한 남북합의서」(2007. 8. 5).



남북한 공통의 통일방안 실천 전략은 6·15 공동선언에서 합의한 ‘연합제’와 ‘낮은 단계 연방제’의 공통성에 기초하여 새로운 단계의 남북관계를 설정하고, 그 단계에 도달하기 위한 제도적 장치를 만드는 것이다. 이 분야에서는 남북한이 지나치게 의욕을 내기보다는 현 단계를 화해협력단계의 성숙기로 규정하고, 남북연합 실현을 위한 공동의 연구를 민관합동으로 시작하는 것이 적절하다고 판단된다. 남북한의 공동 연구를 통해 통일방안과 관련한 구체적인 합의가 몇 년 안에 나온다면, 그것을 실천해 나가면 될 것이다.

#### 4. 대북·통일정책과 관련된 몇 가지 쟁점과 정책적 고려사항

- 대북·통일정책에서 진보와 보수의 구분은
- 대북·통일정책을 둘러싼 진보진영 내부의 긴장은
- 진보적 대북·통일정책의 추진 기반과 실현 가능성은