THE HAMILTON PROJECT

해밀턴 프로젝트

기회와 번영, 성장을 위한 경제전략

브루킹스연구소

로저 알트만　　피터 오스잭

제이슨 보도프　　로버트 루빈

KDI 경제정보센터

THE HAMILTON PROJECT

해밀턴 프로젝트

THE HAMILTON PROJECT : An Economic Strategy to Advance Opportunity, Prosperity, and Growth

Licensed by The Brookings Institution Press, Washington, DC, U.S.A.

해밀턴 프로젝트
- 기회와 번영, 성장을 위한 경제전략 -

초판인쇄 2006년 7월 20일
초판발행 2006년 7월 25일

저 자 | 브루킹스연구소 로저 알트만 외
번 역 | KDI
발행인 | 현정택
발행처 | KDI 경제정보센터

출판등록 1975년 5월 23일 제6-0004호
우편번호 130-012 서울특별시 동대문구 청량리동 207-41
대표전화 : 958-4114 팩시밀리 : 961-5092

ISBN 89-8063-269-X 93320

해밀턴 프로젝트

기회와 번영 ,성장을 위한 경제전략

로저 알트만　　피터 오스잭
제이슨 보도프　　로버트 루빈

DK I경제정보센터

발 간 사

본 자료는 지난 4월 5일 미국 브루킹스연구소가 발표한 보고서인 「해밀턴 프로젝트」의 내용을 국내에 번역 소개하고, 아울러 우리나라에 대한 정책적 시사점을 모색해 보고자 하는 목적으로 마련되었다. 미국 초대 재무장관을 역임한 알렉산더 해밀턴의 이름을 딴 이 보고서는 클린턴 행정부에서 재무장관을 지낸 로버트 루빈 현 시티그룹회장, 로저 알트만 전 재무차관, 피터 오스잭 전 백악관 경제특보 등의 주도하에 작성되었다.

이 프로젝트는 향후 미국 사회가 장기적 번영을 지속해 나가기 위해 필요한 새로운 비전과 경제전략을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 저자들이 강조하고 있듯이 이 프로젝트에서 제안하는 정책대안들은 특정한 이데올로기나 주의(主義)에 기초한 주장을 배제하고 경험과 실증적 증거에 기반을 둔 혁신적 아이디어를 발굴해 내는 데에 중점을 두고 있다. 특히 저자들은 작은 정부나 감세정책 등으로 대표되는 소위 ' 공급경제학 (supply-side economics) '의 오류를 지적하고 이러한 주장과의 차별성을 강조하고 있다.

이 프로젝트에서는 미국의 경제적 번영을 지속해 나가기 위한 세 가지 기본원칙을 제시하고 있다. 첫째로, 저자들은 지난 1970년대 이후 미국

경제의 소득편중 현상이 심화되고 있으며 경제성장의 중산층 소득향상에 대한 기여도가 현저히 떨어지는 점을 심각한 문제로 인식하고, 지속적인 번영을 위해서는 모든 계층을 아우르는 보다 폭넓은(broad-based) 경제성장이 필수적임을 강조하고 있다. 즉, 지속성장을 위해서는 모든 국민의 잠재능력이 최대한 발휘될 수 있도록 기회의 균등을 보장해야 하며 이를 위해 모든 계층에 대한 양질의 공교육 제공과 자본에 대한 적절한 접근성 등이 중요함을 지적하고 있다. 이처럼 이 프로젝트는 일부 계층에 편중된 경제성장의 한계를 명확히 인식하고, 성장과 분배의 선순환 구조가 지속성장의 기본전제임을 천명하고 있다.

둘째, 각 개인의 경제적 안정과 경제성장은 상호 상승작용에 의해 강화될 수 있음을 강조하고 있다. 실업이나 빈곤 등의 위험에 대한 적절한 보호장치, 즉 사회안전망은 보다 많은 사람들이 창업이나 교육훈련 등 성과가 불확실한 미래투자에 보다 적극적으로 참여할 수 있게 함으로써 성장에 도움을 주게 된다는 것이다. 또한 각 개인이 경제적 역경으로부터 재복귀할 수 있는 소위‘ 패자부활전 ’을 가능케 할 뿐 아니라, 외부경쟁에 대해 보다 개방적 자세로 대응하게 함으로써 성장에 기여할 수 있다고 지적한다. 이처럼 적절한 사회안전망의 구축이 지속성장을 위한 필수적 요소임을 강조하는 것도 이 프로젝트의 큰 특징이다.

셋째, 저자들은 재정규율의 강화와 더불어 성장을 촉진할 수 있는 부문에 대한 정부의 투자자적 역할의 중요성을 역설하고 있다. 특히 중국·인도 등이 글로벌 경제에 편입되면서 더욱 치열해진 국제경쟁에 적응하기

위해서는 성장촉진부문에 대한 투자확대가 필수적이며, 이를 위해서는 기초과학 및 R &D, 사회인프라투자 등 시장의 실패가 발생하는 분야에 대한 공공의 역할이 강화되어야 함을 역설하고 있다. 이와 동시에 현재 GDP의 2.5%를 초과하는 대규모 재정적자 및 인구고령화로 인한 재정적자 확대 전망이 미국의 번영에 중요한 위협요인임을 강조하면서, 사회보장제도의 개혁을 포함한 지출억제노력과 함께 공공투자확대를 위한 세입확충 등을 통해 균형재정을 회복하는 데에 초당파적인 노력이 필요함을 주장하고 있다. 이러한 정부역할에 대한 재조명은 한계세율인하 등 공급경제학자들의 주장과 대조를 보이고 있으며, 저자들은 '작은 정부'대신 할 일은 하는' 효과적인 정부'를 대안으로 제시하고 있는 것이 특징이다.

이 프로젝트에서는 위에서 열거한 기본원칙하에서 인적자원투자, 혁신과 인프라, 저축과 보험, 정부역할제고 등 4대 정책과제를 제시하고 있다. 이 중 교육의 질 제고방안, 저축증진방안 등에 대해서는 구체적 정책대안을 제시하였으며, 향후 브루킹스연구소를 통해 각 분야에 있어 다양한 정책들을 계속 제안해 나갈 예정이다. 이 프로젝트는 미국 부시 대통령이 2004년 재선에 성공한 뒤 내세운 '오너십 사회(Ownership Society)'전략[1]에 맞서는 정책구상이기도 하다.

---

1) '오너십 사회'는 조지 W. 부시 대통령이 재집권 후 가진 취임사에서 사용한 용어로 집권 2기의 핵심정책방향을 상징한다. '오너십 사회'는 '개인의 소유'를 더 늘리는 사회를 의미하며, 국민 각자가 자신의 운명을 직접 관리토록 해 궁핍과 공포로부터 자유롭게 하겠다는 의지를 반영하고 있다. 이를 위해 개인퇴직연금계정 및 의료저축계정의 도입을 통해 개인의 선택권을 확대

브루킹스연구소의 해밀턴 프로젝트는 국제경쟁의 심화 및 소득편중 현상이 미국경제의 지속적인 번영에 중요한 위협요인임을 분명히 인식하고 이에 대한 나름대로의 해법을 제시하고 있다. 이러한 정책제안의 핵심은 모든 국민이 안정적으로 각자의 잠재적 생산능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 제공함으로써 동반성장을 도모하는 데에 있으며, 이를 위해 교육·직업훈련제도의 개선 및 교육격차의 완화, 미래불안 해소를 위한 생산적 사회안전망 구축의 필요성 등을 제기하고 있다. 이와 아울러 성장촉진과 경제적 기회창출을 위해 기초과학분야 R &D 투자확대 및 기술혁신 촉진, SOC 투자 등 시장실패분야에 대한 정부의 적극적인 역할을 강조하고 있다.

해밀턴 프로젝트의 내용은 우리나라의 향후 정책추진방향에도 매우 중요한 정책적 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 우선 이 프로젝트에서 인식하는 미국경제에 대한 위협요인은 현재 우리나라가 직면하고 있는 상황과 매우 유사함을 알 수 있다. 특히 중국경제의 부상으로 인한 국내 및 해외시장에서의 경쟁심화와 자본 및 일자리의 해외이전 등은 우리나라의 제조업 기반을 약화시키고 고용불안을 야기하고 있다. 이에 더하여 급속히 진행되는 인구고령화 현상은 우리나라의 성장잠재력을 지속적으로 약화시킬 우려가 크다. 이러한 불안정한 성장전망 속에 산업·고

하고, 중소기업활성화 및 고용촉진을 위한 감세의 영구화, 투자공제 확대, 상속세 폐지 등 조세개혁을 추진한다는 것이다. 또한 자가소유 촉진을 위한 모기지 세액공제유지 및 토지이용규제 완화 등도 함께 포함되어 있다.

용 · 소득의 양극화 현상은 지속성장의 기반인 사회통합에 심각한 저해요인으로 대두되고 있다. 더욱이 사회안전망 수준이 미흡한 우리나라의 경우 고용불안정 및 분배구조악화로 인한 빈곤층의 증가와 교육격차 확대 등은 하위소득계층의 미래를 위한 투자 및 사회적 이동성을 제약하여 빈곤층 고착화를 야기시킬 위험성이 더욱 클 것이다. 이는 다시 우리 경제의 역동성을 저해하여 동반성장에 걸림돌로 작용할 가능성이 있다. 이 프로젝트에 나타나 있듯이 미래불안 및 양극화 현상은 비단 우리나라에만 국한된 것이 아니라 세계적인 공통적 화두임을 알 수 있다.

이러한 도전과제에 대한 기본적인 대응전략에 있어서도 이 프로젝트의 제안과 현재 참여정부가 추진하는 정책방향과의 유사성을 찾아볼 수 있다. 우선 이 프로젝트의 기본철학인 모든 계층을 포함한 폭넓은 성장은 현 정부의 동반성장전략과 일맥상통하고 있다. 특히 동반성장전략의 핵심이 양질의 일자리 창출에 있으며, 이를 위해 교육 · 직업훈련시스템 개선을 통한 인적자본의 확충, 차세대 성장동력의 확보 및 중소기업혁신 등의 정책과제를 제시하고 있는 점은 이 프로젝트의 견해와 유사한 점이다.[2]

즉, 양질의 일자리 창출 및 모든 계층의 시장참여기회의 확대를 통해 우리 사회의 잠재적 생산능력을 극대화시켜 나가는 것이 동반성장의 해법이라는 점을 공통적으로 인식하고 있다.

또한 경제적 안정(economic security) 또는 사회안전망이 경제성

---

2) 국민경제자문회의, 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』, 2006.1 참조.

장과 상호 상승적 관계임을 강조하고 있는 점도 유사하다. 적절한 사회안전망은 사회적 이동성 제고와 사회통합을 위한 필수적 장치이며, 이를 통해 사회복지와 지속성장의 선순환을 도모할 수 있다. 특히 그동안 미흡했던 복지투자수준과 각종 복지사각지대가 잔존하고 있는 우리의 경우 사회안전망 확충은 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이에 현 참여정부는 ‘ 희망한국 21 ’등을 통해 사후적 · 시혜적 복지가 아닌 탈빈곤 및 빈곤예방을 위한 사회적 지원을 중점적으로 강화해 나가고 있다. 즉, 보편적 사회안전망 구축 및 질적 내실화, 교육격차 해소를 위한 투자확대 등을 통해 사회의 수직적 · 수평적 이동을 제고하고 빈곤의 대물림을 방지할 뿐 아니라, 경쟁낙오자에 대한 보호 및 자립 · 자활을 지원하기 위한 복지투자를 확대해 나가고 있다. 이와 함께 공적연금 개혁 및 노인요양제도 등 급격히 도래하는 고령화사회에 대한 사전대비에도 박차를 가하고 있다. 이러한 정부의 복지정책기조는 해밀턴 프로젝트의 기본철학과 매우 유사한바, 이를 편파적 정치성향이나 복지와 성장의 이분법적 사고의 잣대로 평가하는 것에는 한계가 있을 것이다. 즉, 적절한 사회안전망을 통해 각 개인이 직면할 수 있는 위험을 감소시킴으로써 보다 창의적이고 진취적인 경제활동을 영위하도록 지원하는 것은 지속 가능한 동반성장의 필요조건임을 공히 인식하고 있는 것이다.

이와 아울러 해밀턴 프로젝트가 무조건적인 ‘ 작은 정부 ’가 아니라 시장실패를 교정하고 경제성장의 촉매제 역할을 보다 적극적으로 수행하는 ‘ 효과적인 정부 ’를 강조하고 있는 점도 보다 깊이 음미해 볼 필요가 있을

것이다. 특히 과학기술 R &D 및 사회간접자본분야에 대한 정부투자를 개선하고 강화해야 한다는 점은 혁신과 인프라가 경제성장의 동력이 되고 경제적 일자리 창출의 필수요건임을 재확인하고 있다. 또한 이 프로젝트는 이러한 정부역할 수행을 위한 재정수입의 확보와 함께, 제한된 자원의 효과적 사용을 위해 정부부문에 상존하는 비효율성 및 비합리성을 과감히 개혁해 나가야 함을 강조하고 있다. 이러한 제안은 우리나라 정부의 역할에 대한 논쟁의 시각도 바뀌어야 함을 시사해 주고 있다. 즉, 큰 정부인가 작은 정부인가에 대한 비생산적인 논쟁보다는, 정부가 궁극적 정책목표인 동반성장전략을 보다 효과적으로 지원하기 위해서는 어떠한 분야에 어떻게 투자하는 것이 가장 바람직한가에 대해 초당파적인 합의를 도출해 내는 노력이 필요하다는 점을 시사해 준다.

이처럼 해밀턴 프로젝트는 미국의 지속적 번영을 위한 참신한 경제전략을 제시하고 있을 뿐 아니라, 우리나라의 경제사회전략의 수립에 있어서도 좋은 교훈을 던져주고 있다. 이러한 해밀턴 프로젝트를 국내에 소개할 수 있는 기회를 갖게 된 것을 기쁘게 생각하며, 이 프로젝트의 다양한 제안이 우리나라의 동반성장전략을 한걸음 더 발전시키는 데에 도움이 될 수 있기를 기대한다. 끝으로, 본원은 해밀턴 프로젝트의 국문번역 및 발간을 흔쾌히 수락해 준 브루킹스연구소 및 저자들께 깊이 감사드린다.

2006년 7월

한국개발연구원 원장 현 정 택

목 차

해밀턴 프로젝트의 주요 내용과 정책적 시사점

THE HAMILTON PROJECT

해밀턴 프로젝트 :
기회와 번영 ,성장을 위한 경제전략

본 프로젝트는 미국 초대 재무성 장관으로서 현대 미국경제의 초석을 놓은 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)의 이름을 따라 명명되었다. 가난한 이민 가정에서 태어나 일찍이 독학으로 성공한 해밀턴의 삶은 본 프로젝트의 동기인 기회와 상향성에 대한 미국적 가치의 전통을 상징한다. 그는 미국의 자본시장을 육성하고 상업을 부흥시켰으며, 건전한 재정정책을 주장하였다. 발전을 위한 폭넓은 기회가 국민의 역량을 극대화함으로써 미국의 경제성장을 견인한다는 해밀턴의 굳은 신념은 본 프로젝트의 기본원칙과 일치한다. 또한 그는 경제를 성장시키는 시장의 막강한 힘뿐 아니라 시장의 힘을 강화하고 방향을 제시하기 위한' 정부의 신중한 지원과 장려 '의 필요성을 동시에 인식하였다. 미국의 번영을 최초로 설계한 해밀턴은, 우리가 이 시대에 추구하고자 하는 바에 대한 좋은 상징이다.

요 약

교육과 근면한 노동이 개인들에게 발전의 기회를 제공하며, 이를 통해 모든 세대가 이전 세대보다 더 나은 삶을 영위할 수 있게 한다는 것은 미국 사회의 보편적인 믿음이다. 그러나 현재 미국은 미래를 위한 재원을 마련하고 있지 못할 뿐 아니라 미래를 위한 적절한 투자 또한 이루어지지 않고 있어 이러한 믿음은 붕괴의 위기에 직면해 있다. 미국은 다음 시대의 기회와 번영, 성장을 증진시키는 데 필요한 중요한 결정을 내리지 못하였다.

해밀턴 프로젝트의 경제적 전략에는 사회가 장기적으로 번영하기 위한 최선의 방식이 무엇인지에 대한 판단이 반영되어 있다. 즉, 폭넓은 계층을 포괄하면서 경제성장을 이루어야 하며, 개인들의 경제적 안정을 증진시키고, 공공투자를 수행함에 있어 정부는 효과성을 추구해야 한다는 것이다. 이러한 전략은 현 정부의 경제정책을 밑받침하는 경제이론과는 크게 다른 것으로, 재정규율의 강화와 주요 성장촉진 영역에 대한 공공투자 확대가 필요하다는 것이 주요 골자이다. 해밀턴 프로젝트는 미국 전역의 경제분야 주요 인사들로부터 새로운 아이디어들—

이데올로기나 주의에 기초한 주장이 아니라, 경험과 증거에 기반을 둔 혁신적인 아이디어들—을 수집하여 국가의 경제정책을 발전시키기 위한 논쟁의 장에 새로운 정책대안들을 제시하려 한다.

재정 관련 문제들에 관해 그간 많은 정책대안들이 제시되어 왔다. 지금 가장 시급한 것은 새로운 생각이 아니라, 정치적 의지, 그리고 정치적 협상과정에서의 초당파적 노력이다. 대통령과 상하원의 양당 지도자들은 개별 이슈를 해결하기 위한 과정에 함께 참가하여 사안의 중요성을 인식하고, 관점들 간의 차이를 파악하여 공동의 정치적 책임성을 확보하면서 공통의 기반에 도달해야 한다.

중국 · 인도 등의 국가들이 세계경제에 빠르게 편입됨에 따라 미국의 근로자와 기업이 치열한 경쟁에 직면하게 되었음을 고려할 때, 경제성장을 증진시키기 위한 건전한 정책에 현명하게 투자하지 못하고 있는 것은 매우 심각한 문제이다. 개인의 기회를 확대하고 미국경제를 강화시키기 위해 경험과 근거에 기반을 둔 정책들을 수립해야 하며, 이를 위해서는 상당한 지적인 작업이 새로이 필요하다.

따라서 해밀턴 프로젝트는 전국의 지도적 인사들로 하여금 새로운 생각들을 제안하도록 권장하는 한편, 적절하고 효과적인 방식으로 이러한 제안들을 정책토론에 부치도록 도울 것이다.

■ 그간의 경험과 경제적 상황들로부터 본 프로젝트의 전제가 되는 세 가지 원칙이 도출되었다.

① 경제성장은 폭넓은 계층을 포괄하는 방식으로 이루어질 때(broad-based) 보다 견고하고 지속 가능하다: 많은 국민들을 포괄하는 경제성장이 국민의 일부에게만 편중되어 이루어지는 경제성장에 비해 더욱 견고하고 지속 가능할 것이다. 사회의 공공정책이 지나치게 소수에게만 유리할 때, 많은 사람들의 혁신능력과 생산성을 활용할 기회가 상실된다.

② 경제적 안정성과 경제성장은 상호 상승작용에 의한 강화가 가능하다: 경제성장이 경제의 안정성을 증진시킬 수 있을 뿐 아니라 경제의 안정성 또한 경제성장을 증진시킬 수 있다. 이는 성장에 도움이 되나 위험을 수반하는(창업이라든가 교육에 대한 투자와 같은) 일에 많은 사람들의 참여가 가능해지고, 예기치 못한 충격을 당한 후에도 가정이 제자리로 쉽게 돌아올 수 있고, 외부 경쟁에 쇄국하자는 등의 성장에 역행하는 정책에 대한 요구를 줄일 수 있기 때문이다.

③ 효율적인 정부는 경제성장을 촉진시킬 수 있다: 시장은 경제성장의 주춧돌이다. 그러나 정부는 시장이 적절하게 충족시킬 수 없는 중요한 필요품목에 투자해야만 한다. 예를 들면, 정부는 교육 · 인프라 · 기초

연구 등의 분야에서 효율성과, 생산성 향상과, 내부적 혁신을 적극적으로 수행해 나감으로써 필요한 서비스를 효율적으로 제공할 수 있도록 노력해야 한다.

'견고하고 지속 가능한 폭넓은 경제성장'이라는 목표를 달성하기 위해서 본 프로젝트에서는 네 가지 주요 정책기조에 기반을 둔 정책 아이디어를 발굴하고 개진해 나갈 것이다.

교육과 근로 | 미국경제에 있어 생산력의 근원은 국민이다. 본 프로젝트는 지식기반사회에서 미국의 젊은이들이 성공을 위한 준비를 할 수 있도록 교육—취학 전부터 대학원까지—을 개선하고, 직업훈련체계를 개선하며, 저기술 노동자들의 근로의욕을 고취시키는 방법을 탐구할 것이다.

혁신과 인프라 | 혁신은 성장의 동력이 되고, 일자리를 만들며, 경제적 기회를 확장시킨다. 세계의 경제활동이 점점 더 기술에 의존하게 되는 현실에서 본 프로젝트는 더 많은 노동자들이 과학과 공학에 익숙하게 하고, 민간기업에 R &D를 수행할 유인을 제공하고 혁신 저해요인을 제거하며, 기초과학연구에 대한 연방정부의 지원의지를 천명하고, 에너지 자급률을 높이고, 물적 인프라를 개선하는 방안을 제안할 것이다.

저축 및 사회보험 | 사람들은 저축 및 사회보험을 통해 자기 재산의 안정

성을 확보할수록 미래에 대한 자신감을 더 갖게 되고 기회 포착 및 역경으로부터의 자활을 더욱 용이하게 할 수 있게 된다. 본 프로젝트에서는 사람들이 자신의 인적자본 형성을 위해 과감히 투자할 수 있도록 경제적 안정성을 제공하는 수단으로서 의료보장범위의 확대 및 의료비용 절감, 해고로 인한 경제적 충격 완화, 노후생활 보장방안 등을 고찰한다.

효과적인 정부 | 정부는 모든 국민들이 공유하는 성장의 기반을 마련하는 데 제한적이지만 긴요한 역할을 수행한다. 본 프로젝트는 환경 변화에 따른 정부활동 조정, 부당한 규제 배제 및 민간기업들의 효율적 지도를 위한 정부규제 개혁, 제기된 방안들의 예산중립성 보장대책 등 정부부문의 생산성과 효율성을 제고하는 방안들을 제시한다.

Ⅰ. 들어가며

교육과 근면한 노동을 통해 모든 세대는 이전 세대보다 잘살 수 있으며, 모든 개인이 인생의 출발점에서 제약받지 않아야 한다는 것은 미국사회의 오랜 믿음이다. 이러한 믿음은 그간 강력한 경제적 동기를 부여해 왔으며, 미국이 200년을 넘는 기간 동안 누려온 경제성장의 원동력이 되어 왔다. 그러나 현재 미국은 미래를 위한 재원을 마련하고 있지 못할 뿐 아니라 미래를 위한 투자 또한 적절하게 이루어지지 못하고 있어 모든 국민이 성공하기 위한 기회를 가져야 한다는 근본적인 원칙이 크게 흔들리게 되었다. 무엇보다 세계경제를 선도하는 경제력을 유지하기 위해 중요한 조치들을 취해야 할 시점에서 미국은 적절한 결정을 내리지 못했다. 재정적자 문제를 해결하는 데 실패했으며, 주요 영역에 대한 투자를 게을리 했다. 또한 교육시스템은 학생들에게 세계수준의 교육을 제공하지 못하고 있고, 새로운 기술환경에 대비할 수 있는 인프라를 구비하지 못하고 있으며, 정부는 오늘날의 세계가 요구하는 효율성과 효과성을 실현하지 못하고 있다. 현재의 추세를 변화시키지 못한다면, 젊은 세대의 미래는 크게 제약될 것이며, 미래세대의 기회가 계속 확대될 것이라는 미국의 전통적인 믿음은 붕괴할 것이다.

기업가정신, 유연성, 교육, 새로운 사람과 사고(思考)에 대한 개방성 등으로 요약되는 미국의 힘은 그간 세계인구의 5%에 불과한 인구규모로

전세계 GDP의 20%이상을 생산할 수 있도록 한 원동력이다. 이를 혁신적 사고, 정치적 의지와 결합시켜 활용함으로써 미국은 직면한 도전을 극복하고 과거의 믿음을 유지할 수 있을 것이다.

미국이 직면한 가장 큰 위기는 대규모의 재정적자와 주요 성장촉진 영역(교육, 의료, 에너지, 기초과학연구, 인프라)에 대한 부적절한 투자이다. 이러한 각각의 문제들은 상호 간의 상승작용을 통해 부정적인 효과를 확대해왔다. 재정적자는 성장을 촉진하는 데 필수적인 중요한 투자를 어렵게 만들었으며, 이러한 투자의 부족은 재정적자를 줄일 수 있는 경제성장에 장애가 되었다.

미래의 번영을 위협하는 요인으로는 우선 대규모의 재정적자를 들 수 있다. 미국의 낮은 저축률과 경상수지 적자규모(부분적으로는 재정적자에 의해 초래되고 있음)를 고려하면 이 문제의 심각성은 더해진다. 2005 회계연도의 경우 연방정부의 재정적자는 3천억달러로, GDP의 2.5%를 넘는 규모이며, 향후 10년 내 5조달러, GDP의 3%규모에 이를 전망이다. 더구나 베이비붐 세대가 본격적으로 은퇴하여 사회보장과 노인의료보험(medicare)의 수혜자가 되는 시점에 이르면, 이러한 정부의 적자규모는 더욱 빠르게 증가할 것이다.

주류 경제학에서는 재정적자가 지속될 경우 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석한다. 재정적자는 총저축을 감소시키며, 이는 투자의 감소와 해외차입의 증가로 이어진다. 해외차입의 증가는 대규모의 경상수지적자에 반영되며, 투자의 감소(생산성 증가를 약화시키는)와 경상

수지적자의 증가(국내자본의 수익 중 외국투자자에게 돌아가는 비중이 증가하는)는 모두 국민소득이 지속적으로 증가하는 것을 막아 미래의 국민소득을 감소시킨다. 이러한 전통적 관점에서 재정적자의 지속으로 인한 비용은 급작스럽게 발생하기보다 점진적으로 누적된다. 최근 버냉키 연방준비제도이사회 의장 역시 연방정부의 적자가 총저축과 자본축적을 억제하며 미래의 경제성장을 제약하게 될 것이라는 우려를 표명한 바 있다.

그러나 이러한 부정적 효과는 전통적인 경제분석에서 예측하는 것보다 훨씬 큰 규모로 급작스럽게 나타날 수 있다. 상당 규모의 적자가 장기간 동안 지속될 것으로 전망되는 경우, 이는 시장의 기대에 반영되고, 국내외 기업가와 소비자의 기대심리에 부정적인 영향을 준다. 적자의 규모가 작고 지속기간이 짧을 경우 이러한 경로를 분석에서 제외하는 것에 크게 무리가 없을 것이나, 적자규모가 증가하고 항상적으로 나타나고 있는 환경 변화 속에서는 이러한 분석이 합리화되기 어렵다 할 것이다. 상당 규모의 적자가 지속되는 것은 기대심리에 심각한 부정적 영향을 미칠 수 있으며, 이는 다시 재정적자와 금융시장 그리고 실물경제 간의 상승작용을 통해 더욱 악화될 수 있다.

지속성장을 위협하는 두 번째의 요인은 주요 성장촉진부문에 적절히 투자하지 않고 있다는 점이다. 기술과 운송의 발전으로 중국·인도 등의 국가들이 글로벌경제에 편입되고 있는 상황에서 문제는 더욱 심각하다. 미국의 근로자들에게 글로벌경쟁이란 더 이상 제조업에 국한되지 않으며, 과거 저임금국가의 근로자와 점점 더 고숙련·고임금 부문에서 경쟁

하게 된다. 궁극적으로는 질적인 저하 없이 전자경로를 통해 장거리를 넘어 전달될 수 있는 모든 서비스 영역에서 이러한 경쟁이 일어나게 될 것이다. 통신기술의 발전으로 인해 과거 특정 지역 내에서만 제공될 수 있다고 간주되었던 투자은행 업무나 X-레이 판독 등 고기술이 상당한 지역적 거리를 넘어서서 제공되는 원격근로가 이미 행해지고 있다.

세계화에 대응함에 있어 국제경쟁의 흐름을 차단한 채 스스로를 고립시키는 방식은 비현실적일 뿐 아니라 현명하지도 못하다. 이미 국경의 의미가 크게 퇴색되고 있는 현실을 고려할 때 비현실적이며, 자유무역으로 인한 경제적 편익과 다른 국가로부터의 보복적 조치로 인한 영향을 고려할 때 현명하지 못하다. 그러나 동시에 국제무역을 지지하는 사람들은 무역자유화로 인한 부정적 효과 역시 충분히 고려해야 한다. 무역은 특정 산업이나 특정 지역의 근로자들에게 집중적인 피해를 줄 수 있으므로 단지 무역자유화를 확대하는 것만으로는 불충분하다. 국가는 국내산업의 생산성을 증진시키는 정책을 확대해야 하며, 무역자유화로 인한 혜택과 피해 모두를 넓게 분산시켜야 한다. 이를 위한 정책수단에는 보다 잘 설계된 교육과 직업훈련, 근로의욕을 약화시키지 않으면서 경제적 불안을 감소시킬 수 있는 창의적 보조방식 등이 포함되어야 한다.

이러한 문제들에 직면하여 미국경제의 체질을 강화하기 위해서는, 공공정책에 관한 아이디어를 발굴하는 데 보다 현명하고 적절하게 투자해야 한다. 또한 이러한 아이디어는 이데올로기나 주의·주장에 기초하는 것이 아니라 경험적인 증거와 사실에 기반을 둔 것이어야 한다.

재정적자 문제를 해결하기 위한 대안들에 관해서는 그간 다양한 의견들이 제시된 바 있다. 현실적인 유일한 대안은 지출을 줄이고 수입을 늘리는 것이다. 재정규율을 강화하는 일에는 고통스러운 조정과정이 따를 것이고, 이러한 조정과정이 정부예산의 수입이나 지출 중 한쪽에서만 일어날 것이라고 예상하는 것은 비현실적이다. 정책입안자들이 세입과 세출 모두를 통제하는 보다 믿을 만한 준칙을 명시한다면, 균형재정을 회복하기 위해 필요한 결정들을 내리고 시행하는 것이 한결 쉬워질 것이다. 이러한 규칙들은 과거에 이미 시행된 것이거나 그 변형일 수도 있을 것이다. 분명히 약 10년 후에는 인구구조의 고령화와 의료비 지출의 지속적인 증가로 인해 현재의 재정적자 문제가 한층 더 심각하고 복잡해져 있을 것이다. 따라서 재정적자를 해소하기 위한 노력에는 사회보장제도 관련 정부지출 증가에 대한 고려 역시 포함되어야 한다.

이러한 문제들, 특히 노인의료보험과 저소득층의료보호(medicaid) 개혁에 대해서는 보다 분석적인 연구가 필요할 것이나 장기적 재정적자 해소를 위한 많은 정책대안들이 이미 제시되어 있다. 가장 중요한 문제는 정치적 선택과 의지이며, 더 중요한 것은 초당파적인 노력을 통해 이러한 대안들 중에서 결정을 내리는 것이다. 중기적 재정적자 및 사회보장과 관련한 장기적 재정적자의 심각성으로 인해 기존의 정치적 과정만을 통해 이를 해결하기는 어려울 것이다. 이 과정에서는 어떠한 정책제안이라도 즉각적이고 신랄한 공격의 대상이 되며, 더구나 이러한 공격들은 제시된 정책제안들을 손상시키고, 결과적으로 논의과정에서 제외시켜 왔다. 따

라서 대통령과 상하원 내 양당 지도자들은 이데올로기적 입장을 초월하여 보다 특수한 정치적 과정에 참여하여, 이러한 이슈들의 심각성과 대안들 간의 차이를 인식하면서 공동의 정치적 책임성을 확보하여 문제해결의 공통기반에 도달해야 할 필요가 있다.

재정적자 문제와 달리, 주요 성장촉진 영역에 투자하기 위한 혁신적인 접근방식을 고안하고 확정하는 데에는 새로운 지적 작업이 요구된다. 이에 따라 해밀턴 프로젝트는 전반적인 전략과 함께 이러한 전략에 부응하는 정책대안을 제시하여, 동반성장을 향한 국가적 의지를 일신하는 데 기여할 것이다. 전국의 경제학자와 여타 전문가들로부터 근거에 기반을 둔 최신의 아이디어들을 모아 적절하고 효과적인 방식으로 정책논의의 장에 제시할 것이다. 각각의 아이디어들은 미국의 정책들을 올바른 방식으로 개선시키는 혁신적인 수단이 될 것이며, 총체적으로 이들은 단지 포괄적인 단일처방이 아니라, 정책결정자가 선택할 수 있는 다양한 정책대안들의 모음을 제공할 수 있을 것이다.

작금의 현실에서 강력한 경제적 도전을 극복하기 위해서는 총체적인 비전과 정치적 용기뿐만이 아니라 혁신적이고 현명한 아이디어 역시 요구된다. 각계로부터의 훌륭한 아이디어를 취합하여 국가적 정책토론의 장에 제시함으로써 ' 해밀턴 프로젝트 '는 모든 세대가 이전 세대보다 더 나아지기 위해 기회가 부여된다는 믿음을 회복하는 데 기여할 것이다. 또한 이러한 기회 부여는 보다 강력한 경제성장과 세계화 속에서의 미국의 지도력을 유지하는 것으로 이어질 것이다.

Ⅱ .해밀턴 프로젝트의 기본원칙

'해밀턴 프로젝트'가 추구하는 경제전략은 세 가지 원칙에 기반을 둔다. 첫째, 경제성장은 장기간에 걸쳐 견고하고 지속 가능하도록 폭넓은 계층을 포괄하는 방식으로 추진되어야 한다. 둘째, 경제적 안정성과 성장은 상호 상승작용을 통해 강화될 수 있다. 셋째, 효율적인 정부는 경제성과를 증진시킬 수 있어야 한다.

이러한 원칙들이 모두 결합되었을 때, 한계세율이 다른 어떤 요인보다 경제성장의 핵심 요인이라고 강조하는 공급경제학과 현저하게 다른 비전을 제시할 수 있다. 즉, 조세 감면이 (소비 증가에 의한 경제 활성화를 통해 세수를 증가시킴으로써) 세수감소분을 상쇄시킬 정도로 경제에 도움을 준다는 주장은 완전히 틀렸다는 것이다. 한계세율이 70% 이상으로 높은 경우 상당한 (정책적) 관심이 한계세율에 집중되는 것이 적절한가 아닌가의 문제를 떠나, 이제는 그런 논의조차 한물간 것이고 따라서 한계세율에 초점을 맞추는 것은 무의미하다.

원칙 1 폭넓은 계층의 국민을 포괄하는 방식으로 이루어지는 경제성장은 보다 견고하고 지속 가능하다.

만약 모든 국민이 경제성장에 공헌하고 또한 경제성장으로부터 혜택받을 수 있는 기회를 지닌다면 그러한 경제성장은 궁극적으로 더욱 견고하

고 지속 가능할 것이다. 불행히도, 미국은 그러한 원칙을 준수하지 못하고 있다. 하버드의 경제학자인 벤자민 프리드만이 설명하듯이 전 국민을 기반으로 하는 경제성장은 신화(myth)가 아니다. 전후 초기 수십 년간 미국이 누려 왔던, 그리고 익숙해져 버린 경제성장은 단순히 이례적인 예에 불과하다고 하는 것 또한 사실이 아니다. 왜냐하면 그 기간 동안의 생활수준 향상은 미국이 그 이전 한 세기 반 동안 경험했던 생활수준 향상과 그 속도 면에서 다르지 않기 때문이다. 이례적인 것은 오히려 1970년대 초반을 기점으로 시작하는 우리의 현세대이다. 국민 절대다수의 생활수준 향상이 미국의 준칙이었음에도 이를 성취하지 못하고 있는 것이 바로 오늘날의 우리인 것이다.

오늘날, 너무나 많은 미국인들이 국가의 번영을 충분히 함께 누리지 못하고 있다. 1947 ~73년 동안에, 생산성과 중위가구의 실질소득은 매년 2.8%씩 증가했었다. 그러나 1973년 이후, 생산성은 연간 2.7%씩 증가하였으나 실질 가구소득은 고작 1.0% 성장에 그쳤다. 1973 ~2003년 사이에 실질 1인당 GDP는 73%늘어났으나 실질 시간당 보수의 중위값은 겨우 13%만 늘어난 상태이다. 즉, 국가의 풍요로움이 위에서 아래로 흐르지 못하였고 널리 퍼져 나가지도 못하였던 것이다.

오늘날의 미국인들은 모든 면에서 그들의 선조가 그러했듯이 열심히 일하고, 원대한 꿈을 품으며, 가족을 위해서라면 희생할 준비가 되어 있다. 그에 대한 대가로 그들이 지금 요구하는 것도 그들의 부모 세대와 조부 세대가 요구했던 것과 다르지 않다. 즉, 진보할 수 있는 공정한 기회이

다. 경제성장이 폭넓은 범위에서 이루어지지 않으면 이러한 사회적 계약은 달성될 수 없다. 따라서 기회를 확장해 주는 것은 장기적인 경제성장을 위해 절대적으로 필요할 뿐 아니라 미국의 핵심 가치—직업적으로 성공하는 데 있어, 가정환경보다는 본인의 능력과 노력이 더 중요하다—를 실현하는 데에 매우 중요하다.

더욱이, 이러한 경제성장은 일부 소수에게만 편중된 경제성장에 비해 훨씬 견고하고 지속적일 가능성이 높다. 사회의 공공정책이 비교적 소수의 편의만을 봐주는 쪽으로 지나치게 흐르면, 미국은 자국민의 혁신과 생산성에 대한 잠재능력의 많은 부분을 놓치게 되어 제대로 성장할 수 없다. 예를 들어, 양질의 공교육이 없이는 중산층의 자녀가 훗날 매우 생산적인 노동력으로 발전해갈 가능성이 줄어들 것이며, 자본에 대한 적절한 접근성이 없이는, 잠재적으로 성공 가능성이 있는 중산층의 여성 사업가가 자신의 사업에 착수할 수 있는 가능성이 줄어들 것이다.

정치적인 용어로 말하자면, 국민의 상당수가 경제성장의 열매를 맛보지 못하고 소외당한다는 사실은 그 자체로 경제성장을 위협하는 검은 그림자가 될 위험이 있다. 전(前) 연방준비제도이사회 의장인 앨런 그린스펀도" 소득편중 현상의 심화는 … 민주사회가, 그것도 자본주의적 민주사회가 반드시 살펴보지 않으면 안 될 사항이다. … "라고 밝힌 바 있다. 경제·정치적 효과 면에서 모두 범국민적 성장을 강조하는데, 이는 이미 여러 경험적 증거에 의해 뒷받침되고 있다. 세계은행은 최근 이 분야의 연구에서 다음과 같은 결론을 내렸다.

"사람들은 각자 다양한 재능과 아이디어를 소유하고 있으므로 현대사회가 번영하기 위해서는 많은 사람들이 의욕을 가지고 있어야 하며, 국가는 이를 위한 공공재와 보완적인 투입물을 제공할 수 있고 또 그렇게 할 의사를 가져야 한다. 따라서 개인에게 균등한 기회를 제공해주고 모든 이에게 정치적 신뢰를 부여해 주는 일련의 제도가 반드시 필요하다. … 성장은 그러한 환경이 갖추어지지 않은 곳에서도 가능할 수는 있다. 그러나 그러한 성장은 지속 가능하지 않다는 것을 많은 증거들이 뒷받침해주고 있다. 이러한 견해는 역사적 사실이며, 국가 간 비교 데이터가 보여주는 패턴이나, 경제성장의 원인을 밝히는 세심한 인과관계 연구 등과 일맥상통한다."

원칙 2경제적 안정성과 성장은 상호 상승작용에 의해 강화된다 .

경제성장이 경제의 안정성을 증진시킬 수 있다는 것은 자명하다. 그러나 경제의 안정성 또한 경제성장을 촉진시킬 수 있다. 많은 정책 입안자나 분석가들은 경제적 안정성을 증진시키기 위해서는 경제성과를 희생시켜야 된다고, 따라서 이 두 목표는 서로 상충된다고 믿도록 교육받아 왔다. 그러나 이와 같은 관점은 세 가지 중요한 포인트를 놓치고 있으며, 특히 장기적인 안목으로 보았을 때 더욱 그러하다. 첫째, 기본적인 경제안정성이 있는 경우 사람들은 위험을 감수하면서 일—예를 들면, 창업을 하거나 교육을 더 받거나 남들과 다른 직업을 갖는다든가 하는 것—을 추진하기 수월해지며, 이는 결국 경제성장을 가져온다. 위험에 대해 보호장치

가 부족한 경우, 사람들은 지나치게 조심하게 된다. 그래서 예일大의 로버트 쉴러 교수는“ 진정한 성취가 가능한 빠른 경제현장의 급류 속에 몸을 맡기는 것을 두려워하게 된다. ”고 주장한다. 즉,“ 경제적 위험을 두려워하여 상당한 커리어를 쌓을 기회를 도전도 하지 않은 채 지나치게 된다. ”는 것이다. 둘째, 역경이 실제로 닥쳤을 때 어느 정도의 원조는 이 가구가 회생할 수 있도록 돕는 자원을 제공해 준다. 어느 정도의 금전적 도움이나, 교육 혹은 훈련기회나, 기본적 의료를 제공받을 수 있는 가구들은 역동적인 경제에서 불가피하게 닥칠 수 있는 일시적인 경제적 역경으로 인해 영구히 좌절당하게 될 가능성이 적다. 따라서 일시적인 역경을 겪은 가구들에 대해 사회안전망을 제공하는 것은 더 나은 미래를 향한 발판이 될 수 있다. 마지막으로, 기본적인 경제안정성은 보호주의를 비롯하여, 경제성장에 역행하는 여러 정책에 대한 정치적 요구를 줄여준다. 새로운 기술이나 경쟁은 경제 전체로 혜택을 파급시키는 경향이 있기는 하나, 종종 어떤 산업 혹은 어떤 직종을 붕괴시키기도 한다. 이 분야에 종사하는 사람들은 당연히, 그러한 전반적인 발전에도 불구하고 자신들의 직업에 미치는 영향 때문에 이에 저항하게 될지도 모른다. 이러한 관점에서 볼 때, 어느 정도의 기본적인 경제안전망을 제공함으로써 사회 변화를 수월하게 하고 경제 전반의 성장을 방해할 수도 있는 정책입안을 피할 수 있을 것이다.

물론 지나치게 많은 경제안전망은, 일하고 혁신하고 투자하려는 사람들의 동기의욕을 지나치게 저하시켜 경제성장에 악영향을 미칠 수 있고,

일부 선진국들이 이와 같은 잘못된 방향으로 균형을 잃은 적이 있기는 하다. 그러나 성장에 미치는 그러한 부작용에 대해서는, 어느 수준의 경제안전망이 제공되어야 하는가의 문제가 중요하기도 하지만, 경제안전망이 어떻게 운영되는가의 문제—특히, 정책이 사람들의 동기의욕에 초점을 맞추어 고안되었는가 아닌가—에 주목해야 한다. 더욱이, 경제안전망이 충분히 공급되지 못하면 경제성장을 해칠 수 있으므로, 성장의 관점에서만 보더라도 어느 정도의 기본적인 안전망을 구축하는 것이 유익하다. 따라서 정책입안자들은 경제안전망의 형태와 수준이 경제성장과 개인의 행복에 동시에 영향을 미친다는 것을 인식하고 적당한 균형점을 찾도록 노력해야 한다.

원칙 3 효율적인 정부는 경제성장을 촉진시킬 수 있다.

시장은 경제성장의 주춧돌이다. 그러나 시장은 강력하기는 하지만 그 자체로 사회에 바람직한 수준의 교육과 훈련에 대한 투자를 이끌어내지는 못한다. 또한 시장만으로는 경제성장에 매우 중요한 기초과학이라든가 사회 인프라—예를 들면, 즉각적으로 명백한 상업적 이득을 손에 쥐어주지는 않으나, 정부의 자금으로 보조받아 후에 인터넷 발명의 기초가 된 'blue sky'와 같은 연구 프로젝트—에 충분히 투자하도록 되어 있지 않다. 견고하고 지속 가능하고 범국민적인 경제성장을 이루기 위해 시장의 힘은 효율적인 공공의 역할에 의해 지지되고 보완되어야 한다. 예를 들면, 정부는 경쟁이 공평하고 투명하며 모든 이해당사자에게 고르게 적

용되도록 보장해야만 한다. 장기에 걸친 견고한 성장이 단순히 ' 정부만 간섭하지 않고 사라져 줌으로써 이루어질 수 있다. "는 생각은 매우 잘못된 것이다. 왜냐하면 건전한 정부정책은 장기 성장을 극대화하는 데 필수적이기 때문이다.

경제성장을 가장 잘 수행해 나가기 위해 정부는 끊임없이 효율성을 추구해야 하며, 변화하는 환경에 맞는 역할 변화 역시 재발견해 나가야 한다. 정부가 변화하는 시대의 요구에 맞게 유연히 대처해 나갈 수 있는 능력이 있으면, 국가 자원이 효율적으로 사용되고 이에 따라 정책입안자들이 정부의 주요 기능에만 전념할 수 있게 된다. 따라서 정부는 효율성과, 생산성 향상과, 내부적 혁신을 적극적으로 수행해 나감으로써 기회와 경제성장에 필요한 공공서비스를 제공하는 역할을 해나갈 수 있어야 한다. 사기업에 대한 정부규제 역시 최소한의 비용으로 그 목적을 성취할 수 있도록 고안되어야 한다. 정부규제를 고안함에 있어, 정부 지도자들은 완화는 가능하지만 아예 없애는 것은 불가능하다는 점을 감안하여 이들을 완전히 없애려고 쓸모없고 어리석은 시도를 하기보다는 위험을 잘 분산시킬 수 있는 방법을 찾아내야 할 것이다.

일을 제대로 하는 정부를 요구하는 것뿐만 아니라, 국민들은 정부가 제공하고자 하는 공공서비스의 비용을 지불하여, 정부의 짐이 단순히 후세대로 전가되는 일이 없도록 해야 한다. 따라서 정부는 국가가 강조하는 필요에 맞게 그들의 일을 조정하고 이러한 일을 수행해 나갈 수 있는 금전적인 세입을 확보해야만 한다.

III .해밀턴 프로젝트의 주요 정책제안

'해밀턴 프로젝트'의 제안은 네 가지 주요 정책기조—교육과 근로, 혁신과 인프라, 저축과 사회보험, 효과적인 정부—에 기반을 둔다. 모든 영역에 있어서 현재의 정책은 향후 몇 십 년 동안의 성공을 위한 효과적인 전략을 제시하지 못하고 있다.

1교육과 근로

미국경제의 생산력은 국민들에게 크게 의존한다. 한 예로 관리예산처(OMB)의 추정에 따르면, 미국 내 민간 소유의 상업 건물과 설비의 가치는 13조달러이지만, 인력의 기술에 체화된 '인적자본'의 가치는 48조달러에 이른다.

인적자본은 이처럼 대단히 중요하기 때문에, 성공하는 데 필요한 지식과 유인을 모든 미국인들에게 제공하지 않으면 안 되는 것이다. 통합되어 가는 글로벌 시장환경에서 상당수의 미국국민이 교육과 취업기회의 부족으로 인해 제대로 활용되지 못하는 일이 있어서는 안 된다. 중산층 가정은 세계적인 수준의 공립학교와 대학에 아이들을 보낼 수 있어야 한다. 베이비붐 세대들은 그들이 은퇴하기 이전에 또 다른 경력을 가질 수 있어야 한다. 그리고 일반적인 미국의 노동자들이 희망적인 취업기회를 가진

미래를 기대할 수 있어야 한다.

교육은 기회와 생산성 모두를 향상시키므로 폭넓은 성장의 중요한 요소가 된다. 물적자본에 대한 투자가 일정한 수익률을 낳듯이 인적자본에 대한 투자에도 수익률이 존재한다. 여러 연구에 따르면, 교육 및 직업훈련 프로그램에 대한 투자의 실질수익률—초기 비용에 대응하여 생애 수입에서 발생하는 이익—은 연 7%에서 10%사이이다.

불행하게도, 현재 미국은 양질의 교육 및 직업훈련체계에서 발생할 수 있는 잠재적인 이익을 실현하지 못하고 있다. 실제로 학생의 성취도에서 미국은 대부분의 선진국들에 뒤처져 있다. 한 예로, 2003년 미국 15세 학생들의 평균적인 학업능력은 세계 21위에 머물렀다. 문제는 평균적인 학업능력에만 있는 것이 아니다. 상위 1%의 학업능력에서도 미국은 바닥권에 머무르고 있다. 미국의 고등교육체계 역시 문제를 노정하고 있다. 가정의 소득에 따른 대학교육 이수율 격차는 이미 상당한 수준이며, 점차 확대되고 있다. 1970년대 말에는 소득 기준 하위 75%가정의 학생들이 전체 학사학위 취득의 56%를 차지했으나, 현재는 42% 수준으로 떨어졌다.

'해밀턴 프로젝트'는 초·중등 교육, 고등교육, 노동력 양성, 그리고 노동의욕 고취의 영역에서 연구에 기초한 정책제안을 내놓을 것이다. 예를 들어, 학생들이 얼마나 배울 수 있는가를 결정하는 가장 중요한 요인은 교사들의 자질이다. 정책 결정자들은 전통적으로 교사가 되는 데 필요한 일정한 자격요건을 요구함으로써 교사들의 질을 유지했다. 그러나 최근

의 연구들은 그러한 문서상의 요건들이 유능한 교사들을 가려내는 데 그다지 큰 도움이 되지 못함을 지적하고 있다. 문서상으로 유능해 보이는 사람들이 실제 교실에서 비효과적일 수 있으며, 자격요건을 갖추지 못한 사람들이 때로는 교사들만큼 효과적일 수 있다. 따라서 어떻게 교사를 고용하고 평가할지에 대해 커다란 인식 전환이 필요하다. 교사 자격요건에 신경을 쓰기보다는 실제 교육현장에서의 교사들의 효과성에 더욱 중점을 두는 것이 필요하다. 그럼으로써 매년 많은 수의 교사—자격 요건을 갖추지 않았다 하더라도—들이 채용되고, 그중 교육과정에서 효과적인 소수만이 재임용되는 결과를 가져오게 될 것이다.

또 다른 제안은 소위 '여름방학 중 학습 소외'에 대한 것이다. 저소득층 가정의 자녀들은 고소득층 자녀에 비해 여름방학 동안 더 많은 퇴행을 경험하는 경향이 있다. 몇몇 연구는 여름학교가 이러한 학습 소외를 억제하기 위한 효과적인 수단이 된다는 증거를 제시하고 있다. 이러한 연구가, 유치원부터 5학년에 이르는 저소득층 자녀들이 부모가 선택하는 6주 기간의 여름학교에 참여할 수 있도록 하는 여름 교육기회 장학금(Summer Opportunity Scholarships: SOS)을 설립하는 기초가 되었다.

이러한 제안과 더불어, 해밀턴 프로젝트는 정기적으로 다양한 정책들을 제시해 나갈 것이다. 몇몇 제안들은 취학 전 교육, 직업교육훈련체계, 비숙련 노동자들의 노동 유인 등을 다룰 것이다.

2혁신과 인프라

혁신은 성장의 동력이 되고, 일자리를 만들며, 경제적 기회를 확장시킨다. 내셔널 아카데미(National Academies)는,“ 산업혁명 이후 전세계적 경제성장은 주로 과학적 이해의 추구, 공학적 해답의 응용, 그리고 지속적인 기술혁신을 통하여 이루어졌다.”고 지적한다. 미국은 과학기술의 진보를 이루기 위하여 더 많은 일을 해야 하며, 발견의 과정을 가속화하는 물적 · 법적 구조를 구축해야 한다.

미국이 과학기술에 있어서 세계의 선도자라는 것은 논란의 여지없이 분명하다. 최근 IMD의 『국제경쟁력연보』는 미국을 1위로 선정하였다. 발표된 연구논문의 수나 그 인용빈도로 볼 때 미국의 연구자들은 세계 1등이다. 그리고 최근의 비교에 따르면, 세계의 가장 우수한 연구기관 50곳 중 38곳이 미국에 있으며, 수십 년간 전세계의 가장 우수한 과학 및 공학 대학원생들이 이들 연구기관들을 선택해 왔다.

그러나 이러한 전통적인 우위에도 불구하고, 미국은 과학기술에 대한 투자를 늘려야 한다. 몇몇 관찰자들은 세계 과학의 선두자로서의 미국의 지위가 흔들리고 있다는 징후에 우려를 표했다. 예를 들어, 과학기술분야에서 미국 학사학위의 비중은 지난 몇 십 년간 변하지 않았으나, 다른 나라에서는 이 분야의 교육적 성취가 괄목할 만큼 증대되었다. 중국은

2010년까지 미국보다 더 많은 과학 및 공학분야의 박사를 배출해 낼 것으로 추정된다.

근본적으로 경제성장이 기술에 더욱 의존하게 될수록, 과학적 연구에 대한 투자는 더욱 중요해진다. 역사적으로도 R &D에 대한 투자는 20%내지 30%로 추정되는 수익률을 낳은 것으로 판명되었다. 이러한 수익의 더 많은 부분을 획득하기 위해서 미국은 더 많은 노동자들이 과학 및 공학에 익숙하도록 해야 하고, 민간기업들이 R &D에 대한 투자를 할 수 있는 유인구조를 채택해야 하고, 새롭게 구축된 기초과학연구에 대한 국가적 투자체계를 마련해야 한다.

첫째, 과학자와 공학자의 수를 늘리기 위해서는 여러 가지 장애를 극복할 필요가 있다. 과학기술분야를 전공하려는 대학 신입생 중 절반 이상이—일부는 학생들이 과학과 수학에 대한 준비 없이 대학에 입학했기 때문에—실제로 장애를 극복하지 못하고 있다. 과학과 공학을 전공한 학생들도 다른 직종보다 보상이 떨어지는 탓으로 졸업 후에 이 분야에서 계속 일하지 않는 경우가 많다. 미국에서 태어난 과학적 재능을 가진 사람들의 숫자가 줄어들수록, 더 많은 외국인 숙련 과학자와 공학자를 유인해야 한다. 실제로 실리콘 밸리에서 1990년대에 설립된 기업들의 1/3 이상이 외국에서 태어난 사람들—우리가 정보를 얻는 방식을 혁명적으로 바꾼 구글의 창업자인 세르게이 브린이나, 미국인 7만 5천명이 생업을 잇는 강력한 경제적 시장인 e-베이의 창업자 피에르 오미디어 같은 사람들—에 의해 시작된 것이었다.' 해밀턴 프로젝트 '는 대학과 대학원에 과학 및

공학 전공 학생들의 숫자를 늘리기 위한 방안—국립과학재단(National Science Foundation)의 대학원생 수와 연구 장학금을 늘리는 등의—을 모색할 것이다.

둘째, 민간부문의 기술혁신 유인은 조세체계나 특허제도 등의 요소들에 의해 영향 받는다. 에이브러햄 링컨은 특허제도가 '천재성의 불에 이익이라는 기름을 붓는 것'이라고 특허제도의 미덕을 찬양했다. 그러나 오늘날의 특허제도는 오·남용되고 있다. 미국 내 특허 신청 숫자는 지난 10년 동안 두 배가 되었다. 선제적인 수단으로서 특허를 획득하고 특허소송을 제기하는 것은 고비용을 낳을 뿐만 아니라 많은 정보가 공적인 영역으로 유통되는 것을 막아서 혁신에 악영향을 미친다. 연방거래위원회는 2003년에 "의심스러운 특허들은 경쟁의 중요한 장애이며 혁신을 저해할 수 있다."고 결론 내린 적이 있다.' 해밀턴 프로젝트'는 이와 관련된 문제들을 해결하기 위한 제안들을 내놓을 것이다.

셋째, 연방정부는 R &D에 대한 투자를 개선하고 강화해야 한다. 기초연구비 지원은 그 절대적인 액수에서는 역사적으로 가장 높은 수준에 근접하여 있지만, 그 구성 면에서 장기적인 연구와는 거리가 멀다. 이러한 변화의 가장 극명한 예가 국방선진연구계획기구(Defense Advance

---

3) 역자주: 본 기구는 구소련의 스푸트니크호 발사에 자극을 받아 1958년 아이젠하워 정부에 의해 처음 설립되었으며, 발족 당시 명칭은 고등군사연구계획국(ARPA)이었다. 이 기구는 선진군사기술에 대한 혁신적 연구 및 개발위험도가 높더라도 전망이 큰 연구 등을 수행하는 것을 목적으로 하고 있다. 2000년 현재 직원은 약 240명이며, 예산규모는 20억달러에 이른

Research Project Agency: DARPA)[3]의 새로운 지원 프로세스이다. 이 프로세스는 인터넷, 통신 및 날씨 위성, 위치추적 기술, 구글이 사용하는 새로운 검색 기술 등 당장의 상업적 성과는 부족하나 장기적으로 커다란 혁신을 낳았던, 제한이 없고 당장에 이익은 없었던 연구를 희생하고 즉각적인 산출에 점점 더 중점을 두고 있는 실정이다. 이러한 변화의 효과는 당장 나타나지는 않겠지만, 5년 내지 10년 안에는 나타날 것이라는 것이 과학자들의 주장이다.

'해밀턴 프로젝트'는 연방정부의 R &D 정책을 재조정할 몇 가지 제안을 내놓을 것이다. 여기에는 혁신이 축적될 가능성과 제안된 연구가 다른 연구에 기반이 될 잠재력 등에 기초하여 연구계획을 선택함으로써 정부가 혁신을 더욱 잘 진흥시킬 수 있도록 하는 방안이 포함될 것이다. 또한 최근의 처녀 비정부 유인 우주비행에 주어진 X-Prize[4]처럼 정부가 특정한 과학기술 업적에 대해 포상함으로써 어떻게 혁신을 유도할 것인가에 대한 방안도 제시할 것이다.

기초연구비 지원에 대한 약속과 동시에, 정부는 미국의 에너지 자급을 가능하게 하는 연구와 유망한 신기술의 투자에 중요한 역할을 해야 한다.

---

4) 역자주: X-Prize 재단은 민간우주개발을 주도하는 곳으로, 1996년 민간우주여행에 성공하면 현상금 1,000만달러를 주는 'Ansari X-Prize 프로그램'을 발표하였다. 본 프로그램은 2005년까지 자체개발한 3인승 우주선에 최소 1명이 탑승해 100㎞ 고도까지 올라갔다 내려오는 작업을 2주 안에 되풀이하는 것으로, 미국 · 영국 · 이스라엘 · 루마니아 등 27개 팀이 경쟁에 참가하였다.

현재 상승하는 에너지 가격과 분쟁지역에 대한 에너지 공급 의존도는 에너지 정책이 경제성장과 국가안보에 얼마나 중요한 것인가를 보여준다. 그런 이유로,‘ 해밀턴 프로젝트 ’는 미국의 에너지 상황을 개선할 수 있는 유망하고 새로운 아이디어를 탐구할 계획이다. 예를 들어, 구소련의 스푸트니크호의 발상에 반응하여 설립되었던 DARPA처럼 석탄 · 석유 등의 탄소계 연료에 새롭게 대처하는 기술을 개발할 연방연구기구를 설립할 수도 있을 것이다.

과학적 연구 외에도, 정부는 경제성장에 필수적인 현대적인 물적 인프라에 대한 약속을 재확인할 필요가 있다. 미국의 인프라 투자는 건설에 중점을 두면서 관리에는 둔감하다든지, 밀집지역에 대한 충분한 투자 없이 사용빈도가 낮은 시설을 짓는다든지, 또는 시점이나 교통량에 따라 달라지는 도로 사용료처럼 시장 친화적인 유인을 생각하지 못하고 지나치게 무료 접근을 강조하는 등, 잘못된 계획에 기초한 것이 자주 있었다. 현재 많은 영역에서 높은 수준의 투자가 필요하다. 학교 건물 중 75 %가 학생의 기초적인 요구를 만족시키지 못하고 있다. 공항 설비는 지난 15년간 1 % 증가한 데 비하여 항공교통량은 약 35 % 증가했다. 그리고 노후한 상수시설을 대체하고 복구하는 데 매년 110억달러 이상이 필요하다.‘ 해밀턴 프로젝트 ’는 공적 인프라의 관리 및 효과적인 가격 전략 등을 포함한 다양한 인프라 정책을 검토할 것이다.

3저축과 보험

저축 및 사회보험을 통해 경제적 안정성을 보다 많이 확보할수록 사람들은 미래에 대한 자신감을 더 갖게 되고 기회를 포착하거나 역경을 이겨내기가 더 쉬워진다. Ⅱ장(해밀턴 프로젝트의 기본원칙)에서 강조했듯이 경제적 안정성과 경제성장은 상호 보완관계에 있다. 그러나 불행하게도 과거에 비해 경제 전반의 안정성은 제고되었으나 가계소득은 변동성이 증가하여 부침이 심한 편이다. 일례로, 예일대학교의 제이콥 해커 교수가 지적했듯이 향후 2년 동안 가계소득이 20%감소할 확률이 1970년대 초반의 12%에서 현재는 25%수준으로 2배 이상 증가한 사실을 들 수 있겠다. 경제의 지속성을 유지하기 위해서 정부는 일반 가계들에게 적절한 경제안정성을 보장해 주는 정책을 채택해야 한다.

소득 불안정성 이외에 미국 가정에 가장 큰 재정위협이 되는 것은 의료비용과 재난적 중증질환으로 인한 개인파산이다. 이러한 두려움은 현실을 반영하고 있는데, 예를 들면 의료보험 가입자라도 상당액의 현금을 부담할 상황에 자주 직면한다는 사실이 그것이다. 최근 한 연구에 따르면, 개인파산 사례의 절반이 의료비용과 관련이 있고 본인부담 의료비용은 평균 12,000달러에 육박한다. 이 밖에도 높은 의료비용은 회사로 하여금 여타 인건비를 축소하게 하여 근로자들의 실수입 감소를 초래한다.

‘ 해밀턴 프로젝트 ’는 금년 들어 가계의 재정위험을 줄이고 의료서비스 질을 제고하기 위한 의료정책 대안 발굴에 상당한 노력을 기울이고 있다.

본 프로젝트는 예방적 진료 제공을 위한 혁신모델 구축 등의 구조적 개혁과 성과 제고 및 의료부문의 정보기술 채택 확대를 위한 노인의료보험 내의 성과급 이용 확대방안 등의 점진적 개혁을 동시에 검토하고 있다. 정부의 의료정책 개선에 대한 강한 의지를 감안한다면 본 프로젝트가 제안한 정책대안들은 반드시 검토되어야 할 것이다.

세계화 시대에 미국 가정들이 자주 겪는 또 하나의 경제적 위험은 해직이다. 문제는 해직자들이 실업기간을 거쳐야 할 뿐 아니라 그들 중 상당수가 더 낮은 임금을 받는 일자리를 갖게 됨으로써 장기적으로 경제손실을 보게 된다는 점이다. 해직으로 인한 경제적 충격을 적절히 완화하는 수단의 하나로 본 프로젝트는 정리해고 이후 저임금 일자리로 밀려난 근로자들에 대한 지원방안을 제안하고자 한다.

한번 일자리를 상실한 근로자는 퇴직시 경제적 위험에 처하게 된다. 불행히도 대부분의 사람들이 안전하고 안락한 노후생활을 위한 충분한 저축을 하지 못하고 있다. 따라서 본 프로젝트는 노후생활 보장방안을 제안하고자 한다. 예를 들어, 근로자들이 자동적으로 확정기여형 기업연금(401(k) plan)에 가입하는 경우 그렇지 않은 경우보다 저축을 더 많이 하는 것으로 밝혀진 바 있다. 따라서 본 프로젝트는 회사들로 하여금 특별한 사유가 없는 한 근로자들을 자동으로 퇴직저축(retirement saving plan)에 가입시키게 하는 방안을 제안한다.

4효과적인 정부

정부는 모든 국민들이 공유하는 성장의 기반을 마련하는 데 제한적이지만 긴요한 역할을 수행한다. 격변의 시기에 이러한 책임을 완수하기 위해서, 그리고 명확한 결과 창출, 제한된 자원과 에너지의 효과적 사용 및 효율적인 재정운용을 위해서 정부는 비효율적인 구태를 벗어나야 한다. ‘ 해밀턴 프로젝트 ’는 이러한 절박한 요구에 부응하는 정부활동 조정을 위한 다양한 방안을 제안하고자 한다. 일례로, 연방정부는 3천억달러에 달하는 시설과 토지를 소유하고 있는데, 회계감사원(GAO)이 내린 결론에 따르면, 이러한 방대한 자산구성의 대부분이 중요한 운영상의 문제점들을 안고 있다. 이는 대부분의 인프라가 1950년대의 경영모델 혹은 기술환경에 기초해서 구축된 것이라는 사실을 방증한다. 대부분의 자산이 달라진 정부의 임무에 효과적으로 대응하지 못했거나 조정되지 않아서 더 이상 필요하지 않은 실정이다. 본 프로젝트는 더 이상 필요치 않은 자산을 매각하거나 수수료가 부과되지 않은 채 방치된 자산을 경매 처분하는 등의 정부재산 관리개선방안을 모색하고자 한다.

또 다른 예로 스웨덴 · 뉴질랜드 · 독일 등을 포함한 많은 나라들이 생산성 증가를 촉진하기 위하여 우정서비스 시장의 경쟁을 심화시키고 있는 사실을 들 수 있다. 미국에서는 연방 공무원 고용의 1/3을 담당하는 우정공사(USPS)의 효율성과 장래에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 본 프로젝트는 우정공사의 보편적 서비스 전달기능을 확고히 유지하는 한편

이의 효율성을 제고하는 방안을 검토하고자 한다.

본 프로젝트는 또한 정부 내의 효율성을 측정하는 방법을 연구할 것이다. 이러한 측정은 투명성을 제고하고 궁극적으로 생산성을 향상시킬 것이다. 연방정부부문의 생산성을 측정하는 새로운 체계를 설계하기 위해 민간부문 및 다른 정부부문에서의 경험이 풍부한 선도 경영컨설팅 기업인 맥킨지사가 마련한 안을 제안하고자 한다.

정부는 자체 운영상의 효율성뿐만 아니라 민간기업을 규율하는 제도상의 효율성도 추구해야 한다. 정부는 시장실패 보정을 위해 개입해야 하지만 위험-보상 구조 또한 고려하여야 한다. 스티븐 브레이어 연방대법원장이 강조했듯이 정부가 위험관리체계를 수립할 때는 몇 가지 요인들을 고려하여야 한다. 즉,“ 한편으로는 정부의 규제가 당면한 특정 위험을 어느 정도로 감소시키는가? 다른 한편으로는 규제가 또 다른 위험들을 얼마만큼 초래하는가? … 규제로 인해 사용자들의 현재 혜택이 얼마나 감소하는가? 추가비용은 어느 정도인가? ’를 고려해야 하는 것이다. 대체적으로 말해서 정부의 규제목적은 모든 위험의 근절보다는 위험들 간의 균형을 유지하는 것이어야 한다. 이러한 목적에 부응하기 위해 본 프로젝트는 불공정거래규제법 개혁방안을 모색한다.

마지막으로, 국가는 정부의 효율성을 추구하는 한편 정부에 요구되는 기능을 보장하기 위한 충분한 재원을 제공하여야 한다. 본 프로젝트에서 제기된 방안들 중 상당수는 기존 재원을 재분배하는 것으로서 예산중립적이다. 하지만 일부는 추가 재정소요를 야기하기 때문에 재정상의 불균

형을 악화시키지 않아야 한다. 따라서 본 프로젝트는 제기된 방안들의 지출소요를 절감하고 필요한 재원을 확보하는 방법들을 제안할 것이고, 그럼으로써 조세부담을 완화하는 혁신방안을 개발하고자 한다. 일례로 매년 납세자들이 세금을 신고하는 데 소요되는 시간 중 5억 시간 정도를 절감해주는 무신고소득정산제(return-free tax filing)[5]를 들 수 있겠다.

---

5) 역자 주: 납세자의 소득신고를 통해 세금을 정산하지 않고 정부가 대신 세금을 정산해 주고 납세자들이 이에 대한 이의제기를 하는 체계로, 소득신고에 투입되는 납세자들의 시간소비를 절감해 주는 제도임. 일각에서는 실제로 이의제기하는 납세자들이 많지 않을 것이므로 정부의 세입을 간접적으로 증가시키는 제도라고 비판하고 있다.

Ⅳ. 결 론

오늘날 우리는‘ 다음 세대의 상향이동 ’이라는 본질적 언약을 이행하지 못할 위험에 처해 있으며, 이는 미국의 가치와 경제 번영을 위협하고 있다. 즉, 미국의 세계경제 주도 역할에 대한 도전이 거세지고 있는 것이다. 이러한 도전에 맞서기 위해 국가는 미래를 위한 투자에 대한 강한 의지를 가져야 한다. 뛰어난 경제사상가들의 혁신적인 견해를 바탕으로‘ 해밀턴 프로젝트 ’는 실제 경험과 증거에 기반을 둔 세련되고 실용적인 정책대안을 제시함으로써 기회, 번영 그리고 견고한 동반 경제성장을 위한 조건들을 마련하고자 한다.

THE HAMILTON PROJECT

해밀턴 프로젝트의
주요 내용과 정책적 시사점

Ⅰ .해밀턴 프로젝트의 기본철학과 주요 내용

1해밀턴 프로젝트의 추진배경

■ 로버트 루빈 前 재무장관을 비롯한 미국 민주당 계열 인사들은 금년 4월 5일‘ 해밀턴 프로젝트 ’라는 종합적인 경제 · 사회 정책구상을 발표

◦ 동 프로젝트는 지속적인 경제성장, 즉 장기적인 번영을 가능하게 하기 위한 종합적인 정책구상을 제공하는 것을 목표로 함.

◦ 세계화와 격화되는 국제경쟁 속에서 지속적인 경제성장을 이루기 위해서는 1970년대 이후 지속되어 온 정책기조와 전혀 다른 새로운 정책적 방향이 정립되어야 한다는 문제의식을 공표

◦ 이를 위해서는 이데올로기적 기반에 근거한 도그마적 주의 · 주장을 배제하고 최고수준의 전문성을 보유한 학계, 재계의 인사들로부터 경험에 근거한 실제적인 아이디어를 총화해내야 할 필요성을 역설

◦ 시장이 제대로 작동하기 위해서는 국가가 개입해야 할 영역이 존재한다는 점을 강조하면서, 국가가 과감하게 역할해야 할 분야를 지적하고, 적절한 개입방식을 제안

※ 해밀턴 프로젝트는 미국 초대 재무장관인 알렉산더 해밀턴의 이름을 따서 명명. 해밀턴은 시장이 지나친 규제에 의해 구속되지 않고 자유롭게 기능해야 한다는 것을

강조하는 동시에 정부가 시장이 제대로 작동하기 위해 필요한 도움을 신중하게 제공해야 한다는 것을 강조(In matters of industry, human enterprise ought doubtless to be left free in the main, not fettered by too much regulation, but practical politician know that it may be beneficially stimulated by prudent aids and encouragements on the part of the government)

- 현재 교육의 질 제고방안, 저축 증진방안 등에 대한 구체안이 제시되었으며, 향후 브루킹스연구소를 통해 각 분야의 구체안이 제시될 예정

◦ 동 프로젝트는 오는 11월 美 중간선거를 앞두고 부시 대통령의‘ 오너십 소사이어티(자기책임사회) ’전략과 정책대결을 펼칠 것으로 예상

■ 경제성장이 지속되기 위해서는 성장동력분야에서의 정부역할, 폭넓은 계층의 경제성장 기여, 개인의 경제적 안정성 보장, 정부의 효율성 제고 등이 필요하다는 점을 강조

◦ 폭넓은 계층이 경제성장에 참여하여 능력을 발휘하고 성장의 과실을 분배해야 경제성장이 지속 가능하다는 관점

◦ 특히 개인이 직면하게 될 위험을 사회안전망을 통해 감소시켜, 보다 창의적이고 진취적인 경제활동을 영위하도록 보조할 필요성, 정부기능의 생산성과 효율성을 제고해야 할 필요성을 강조

2현 상황에 대한 인식

지속적인 번영에 대한 사회적 믿음의 붕괴

◦ 교육과 근면한 근로를 통해 이전 세대보다 더 나은 미래를 보장받을 수 있다는 믿음은 그간 미국사회의 발전 원동력으로 작용

◦ 그러나 심각한 재정적자로 인한 시장의 기대심리 위축과 그간 성장 동력분야에 대한 투자를 소홀히 한 결과 미래에 대한 신뢰가 붕괴될 위기에 직면

두 가지 위기(재정위기 '속의' 미래투자 부재 ')

① 심각한 재정불균형

- 2005년도 연방정부 재정적자는 3천억달러 이상(GDP의 2.5%), 향후 10년간 5조달러(GDP의 3 %)에 이를 전망

※ 베이비붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 2015년 이후에는 사회보장 및 의료비 요구 증가로 재정적자는 확대될 전망

- 대규모 재정적자와 경상수지 적자(쌍둥이 적자 ') 및 낮은 저축률은 성장잠재력을 위축시킬 가능성

※ 재정적자 → 총저축 감소 → 국내투자 감소 → 성장잠재력 위축

※ 미래 재정적자 확대 전망 → 국내외 기업 및 소비자의 신뢰도 저하 → 경제에 부정적 파급효과

② 성장동력 확보를 위한 미래투자 부재

- 교육, 기술, 국민건강, 에너지 등에서의 인프라 구축이 미흡

※ 충분한 수의 학생에게 양질의 교육을 제공하는 데 실패한 교육시스템, 미래도전 대비에 미흡한 기술 인프라, 높은 의료비용, 높은 석유의존도 등

- 세계화 및 통신 · 운송의 발달은 전세계적 경쟁 격화와 일자리 위협 등을 초래

※ 제조업뿐만 아니라 종래 비교역재이던 서비스업에서도 원격 근로 제공*이 가능해짐에 따라 미국 내 일자리 감소

*투자은행의 분석업무, X-레이 판독업무 등을 중국 · 인도 기술자에게 의뢰

■ 문제해결을 위해서는 기존의 정책기조와 다른 초당파적 · 혁신적 발상이 필요하다는 인식

◦ 재정적자 축소를 위해서는 고통스러운 구조조정 과정이 수반

- 구조조정을 위해서는 재정지출 및 세입에 대한 준칙 도입 필요
- 고령화 등에 따른 재정지출 확대에 대응하기 위해 사회보장제도 개혁 필요

◦ 국제화 추세에 대응하여 생산성을 향상시키고 무역자유화에 따른 혜택 및 비용을 고르게 분산시킬 수 있는 정책적 노력이 필요

- 교육 · 직업훈련을 강화하는 동시에, 근로 유인을 약화시키지 않는 범위 내에서 경제적 불안을 해소하는 방안을 강구

◦ 따라서, 이데올로기에 기반한 도그마적 주장이나 당파적 이념을 떠

나 최고수준의 전문성에 기반한, 그리고 근거에 기반한 현황분석과 해결책이 제시되어야 할 필요 역설

3해밀턴 프로젝트의 3개 기본철학

가 .폭넓은 계층이 경제성장에 기여하고 ,과실 또한 넓게 배분되는 성장방식이 보다 견고하고 지속 가능한 성장으로 이어질 수 있음 .
(Broad-based economic growth is stronger and more sustainable)

◦ 1970년대 이후의 경제성장은 상위계층에게 혜택이 편중

- 소득의 물흐름 효과는 발생하지 않았음(Prosperity has neither trickled down nor rippled outward).

※ 1947~73년 기간 중 생산성과 중위가구의 실질소득은 모두 연평균 2.8% 증가하였으나, 1973년 이후에는 생산성은 2.7% 증가한 반면 중위가구의 실질소득은 1% 증가에 그침.

◦ 모든 계층에 대한 기회 확대는 중장기 경제성장 촉진에 기여

- 사회적 성공이 출발점에서의 환경이 아니라 개인의 능력과 노력에 따라 결정된다는 믿음은‘ 미국적 가치 ’실현을 위해서 중요
- 성장의 과실이 소수에 집중되면 사회통합 기반을 저해할 뿐만 아니라 대다수 국민의 잠재역량을 이끌어내기 어려워져 성장잠재력도 훼손 우려
- 1979 ~2002년간 미국의 상위 1 %계층의 세후소득은 111 %증가한 반면 중위 20 %계층의 세후소득은 15 %증가에 그침.

나 .복지와 성장은 상호 상승작용을 통해 강화
(Economic security and economic growth can be mutually reinforcing)

◦ 경제성장은 개인들의 경제적 안정감을 높이며, 이는 다시 경제성장을 촉진시키는 효과

◦ 성장과 분배가 상충된다는 논리는 다음과 같은 점을 간과

① 경제적 안정감이 뒷받침될 때 경제주체는 진취적인 경제활동을 위한 위험을 감수하며, 이러한 위험 감수는 경제성장의 원동력

② 잘 갖추어진 사회안전망은 예측하지 못한 재난에 직면해서도 패자부활의 기회 제공

③ 경제적 안정성 제고는 보호주의 등 성장을 저해하는 정책의 채택 가능성 낮춤

◦ 복지과잉은 서구 복지국가의 예와 같이 근로 · 투자의욕을 저해하여 성장을 저해할 가능성을 내포하고 있으나, 사회보장의 경제성장 저해 여부는 적절한 근로인센티브를 저해하는지의 여부, 즉 사회보장 제도의 설계방식에 더 크게 좌우

다 .효과적인 정부가 경제성장을 촉진
(Effective government can enhance economic growth)

◦ 경제성장의 주춧돌은 시장이며, 시장의 기능은 정부에 의해 저해되어서는 안 되는 것이 원칙이나, 경제의 모든 문제가 시장에 전적으로 맡겨져서는 해결되기 어려움.

- 시장기능에 의해서는 교육 · 직업훈련, 과학기술 인프라 등에 대한 충분한 투자를 기대하기 어려우므로, 정부의 보완기능 필요

◦ 정부는 환경 변화에 따라 효율성과 정부역할에 대한 재평가 등을 지속 추진

◦ 후세대에 부담을 지우지 않는 재원확보방안 마련 필요

4해밀턴 프로젝트의 패 정책기조

※ 해밀턴 프로젝트는‘ ① 인적자원 투자(교육과 일), ② 혁신과 인프라, ③ 미래불안 해소(저축과 사회보험), ④ 효과적인 정부 의 4대 정책기조를 포함

가 .교육과 일 (인적자원 투자)

◦ 국가경제의 생산력은 인적자원에 크게 의존하며, 양질의 교육은 생산성 제고 및 기회의 제공이라는 양 측면에 기여함으로써 폭넓은 성장의 주요한 요소가 됨.

⇒ 필요한 지식과 유인을 제공할 필요성: 중산층 학생들에게는 최고의 고등교육 제공, 베이비붐 세대에게는 제2의 커리어, 근로자에게는 보다 나은 일자리 제공 등

◦ 그러나 미국은 그동안 양질의 교육과 훈련시스템에서 발생할 수 있는 이익을 충분하게 실현하지 못함.

- 학생들의 성취도 저하: 15세 학생 학업능력 국제비교(PISA)에서

학생들의 평균학업능력(29개국 중 21위)과 우수학생들의 수준 모두 낮은 수준

- 한국의 경우 15세 학생의 문제해결능력 1위, 수학 3위, 읽기 2위, 과학 4위
- 상위 5%의 경우 문제해결능력 3위, 수학 3위, 읽기 7위, 과학적 소양 2위
- 소득수준에 따른 고등교육 이수율 차이 심화

※ 소득수준 하위 25% 가정에서의 대학졸업률이 1970년대 말 56%에서 2003년 42%로 하락

※ 1998년의 경우, 8학년의 수학성적이 상위 25% 이내에 들며 가정환경도 상위 25%에 드는 학생의 70%가 대학에 진학하는 데 비해, 성적이 상위 25%에 드나 가정환경이 하위 25%에 해당하는 학생은 29%만이 대학에 진학

분석적 정책대안 1 교육의 질 개선과 교육격차 해소를 위한 방안

) 교사 자질 개선을 위해 '교사평가 후 정년보장(Tenure)' 제도 도입

- 학생들의 성취도는 교사의 능력에 따라 큰 격차를 보이며, 우수한 교사를 임용하는 것이 교사 1인당 학생 수 등의 가시적 지표를 개선하는 것보다 비용 효과적(cost-effective)인 접근방법

※ 상위 25%교사에게 배정된 학생과 하위 25%교사에게 배정된 학생들의 성적은 평균적으로 10%차이가 존재

- 그러나 교사들의 성과는 교사들의 자격 여부와 무관하며, 최초 2

년간의 성과측정을 통해 선별 가능

※ 정식교사자격자, 준교사자격자, 무자격 임시교사에게 배정된 학생들에게서 통계적으로 유의한 성취도 차이는 발견되지 않으나(Kane and Staiger, 2005), 각 집단 내 교사들의 성과차이는 크게 나타남.

※ 교사들의 초기 2년간 성과는 3년차에도 그대로 나타나는 경향

- 따라서, 일정 자격요건을 가진 교사를 임명하고 평가를 하지 않는 것보다 교사의 수업능력을 평가하여 임용 지속 여부를 결정하는 것이 효과적

※ 교사에 대한 성과평가시스템을 구축하여, 임시채용 후 2년간의 성과평가를 거쳐 정식 채용

※ 저소득지역 근무 우수 교사에 대한 보너스 지급 - 상위 25% 교사가 75% 이상이 저소득층 자녀인 학교에서 근무하는 경우 연 1.5만달러의 보너스를 지급(참고로, 교사 초봉은 3만달러, 평균 연봉은 4.5만달러 수준)

2. 저소득층 자녀의 여름방학 중 학과 보충 (Summer Opportunity Scholarship: SOS)

- 소득에 따른 학력격차가 존재하며 이의 상당 부분이 여름방학 중에 발생
- 여름방학 중 학력격차를 해소하는 방안으로 여름학교가 효과적이나 저소득층의 참여율 저조
- 유치원 졸업 ~5학년에 해당하는 저소득층 자녀들의 여름학교 프로그램(6주) 참여를 지원하기 위해 바우처 형태의 장학금 지원

※ 소요비용은 연방정부와 주정부가 50%씩 분담

나 .혁신과 인프라

◦ 혁신은 성장을 촉진시키고 일자리를 창출하며 경제적 기회를 확대

※“ 산업혁명 이후 경제성장은 대체로 과학적 발견, 새로운 공법 적용, 끊임없는 기술개발에 의존 ”(미 학술원) ⇒ 경제성장의 기술발전에의 의존도가 높아지는 만큼 기초과학에의 투자는 점점 더 중요

◦ 미국은 아직도 과학 · 공학에서 세계 최고이나 조만간 추격을 허용할 가능성

- 미국은 IMD 국제경쟁력 순위 1위, 학술저서 출간 수 세계 1위, 논문 인용횟수 세계 1위, 세계 50대 최고 연구기관 중 38개를 보유

※ 우리나라는 2004년 현재 IMD 과학경쟁력 순위 19위, 기술경쟁력 순위 8위, SCI 논문 순위 14위, SCI 피인용 순위 29위

- 지난 수십 년간 미국 내 과학 · 공학분야 학사학위 취득자 비중은 정체(15%, 2002년)되어 왔으나 경쟁국들은 빠른 증가세

※ 경쟁국의 전체 학사 중 과학 · 공학 비중: 한국(38%), 독일(30%), 중국(50%)

- 2010년경에는 중국이 미국보다 많은 이공계 박사 보유 전망

◦ 혁신으로부터 최대한의 수익을 앞으로도 계속 향유하기 위해서는 이공계 인력 양성, 민간의 R &D 투자 유인 제공, 기초과학투자 지원시스템 개혁 등이 필요

) 이공계 인력 양성 확대

- 국내 대학 · 대학원의 이공계 학생지원을 위한 장학기금(National Science Foundation의 Graduate Fellowship) 확충 등의 대안 모색

이공계 학생지원을 위한 장학기금
(National Science Foundation's Graduate Fellowship)

◦ 미국연방정부의 기초과학연구 지원기관인 NSF(National Science Foundation)가 운영하는 장학 프로그램

◦ 미국시민권자 중 석·박사 과정에 진학한 대학원생들(매년 900명 선발)을 대상으로 총 3년간 지원

※ 연간 1인당 학비 10,500달러, 생활비 27,500달러 지급

● 미국의 이공계 인력 양성과 관련한 문제점

- 이공계 지망 대학생 중 절반 이상이 수학·과학실력 부족으로 이공계 전공 포기
- 상대적으로 낮은 급여 때문에 이공계 전공 대졸자 중 상당수가 이공계 취업 포기

2) 민간부문 기술혁신 촉진을 위한 특허·세제 개혁

- 특히 특허와 관련해서 특허출원 남발이 혁신을 저해하는 사례를 막고 특허분쟁에 따른 비용을 낮출 수 있는 방안을 모색할 예정

3) 연방정부의 R&D 투자시스템 개혁

- 최근 정부의 R&D 지원은 단기적 성과가 기대되는 분야에 집중되며 기초연구가 필요한 분야는 등한시되는 경향

  ⇒ 중장기적인 혁신을 촉진하는 R&D 정책방안을 제시할 예정

- 혁신집적도가 높고 다른 부문으로의 파급효과가 큰 부문 지원 확대

- 과학·기술분야의 업적에 대한 受賞 기회 확대 등

④ 에너지 의존도를 낮추기 위한 정책 전환

- 에너지 가격 인상, 산유국 정세 급변 등에 대응하여 자원안보 확보를 위한 방안 제시 예정(대체에너지원 개발 관련 연방연구기관 설립 등)

⑤ SOC 분야 정책 전환

- 잘못 설계된 기존의 인프라 투자 문제점 직시 : 신규건설에만 치중하고 기존 시설 관리에는 소홀, 밀집지역에 대한 투자보다 이용빈도가 낮은 시설 건설, 무상공급을 지나치게 강조하여 시장 친화적 유인에 둔감
- 공적 인프라의 관리 및 효과적인 가격전략 등 다양한 인프라 정책 검토 예정

다. 미래불안 해소 (저축과 사회보험)

◦ 저축과 사회보험을 통해 개인의 미래불안이 해소되어야 기회에 대한 도전과 패자부활 가능(→ 성장의 동력)

- 그러나 최근 경제성장에도 불구하고 가계소득의 안정성은 크게 저하되고 의료비 부담 등으로 인한 개인파산위험도 증대

※ 향후 2년 동안 가계소득이 20% 이상 줄어들 확률은 1970년대 초반 12%에서 2000년대 초반 25%로 2배 이상 증가(Jacob Hacker 예일대 교수)

◦ 미래불안을 해소하기 위한 구체적 방안이 금년 중 제시될 예정

① 의료비 지출 축소방안, Medicare 개혁, 의료분야에 IT 기술 적용 확대 등 모든 정책대안을 검토

② 일자리 상실로 인한 소득불안 문제와 관련, 정리해고 후 저임금 일자리로 밀려나는 근로자에 대한 지원방안 마련

③ 퇴직 후 소득보장을 위한 연금제도 개혁방안 제시(Improving Opportunities and Incentives for Saving by Middle- and Low-Income Households)

분석적 정책대안 2 중·저 소득층을 위한 퇴직저축 기회 및 유인 증진방안

1 정책의 필요성

◦ 광범위한 조세혜택과 선택권이 부여되는 확정기여형 기업퇴직연금(401(k)) 및 개인연금(Individual Retirement Accounts: IRA)이 전통적인 확정급여형 연금을 상당 수준 대체하고 있는 추세

◦ 그럼에도 불구하고 중·저 소득층의 401(k)/IRA 이용은 매우 저조한 실정

※ 55~59세 가구주의 절반 정도가 401(k)/IRA에 가입하지 않거나 1만달러 이하의 계좌 보유

◦ 401(k)/IRA 이용실적 저조의 두 가지 원인

- 과도한 선택의 자유: 가입 여부, 기여금액, 기여금운용 등에 대한 선택의 폭이 넓은 것이 오히려 가입을 저해

※ 종전의 확정급여형 연금제도하에서는 자동가입 및 자동급여 보장

- 소득역진적인 세액공제: 누진세율 구조하에서는 세액공제혜택이 고소득층에 집중되고 중·저 소득층에 대한 혜택은 높지 않음.

※ 조세혜택이 높은 고소득층도 저축을 늘리기보다는 절세효과를 누

리기 위해 기존 금융자산을 401(k)/IRA로 전환

◦ 부시 행정부가 제안한 소득공제한도 혹은 기여금한도를 확대하는 방안들은 그 혜택을 노후대비가 잘 되어 있는 고소득층에 집중되게 하므로 '소득역진성'의 문제점을 내포

◦ 해밀턴 프로젝트에서는 모든 근로자들을 퇴직저축에 자동으로 가입시키고, 중·저 소득층에 대한 저축 유인을 제고함으로써 노후소득 안정성을 보장하는 퇴직저축 발전방안을 제안하고 있음.

2 발전방안

◦ 401(k)/IRA의 자동화(Automatic 401(k)s and IRAs)

- 선택적 가입(Opt-in)에서 선택적 탈퇴(Opt-out) 형태로 전환
- 모든 신규 근로자들은 고용과 동시에 자동으로 401(k)/IRA에 가입(automatic enrollment)
- 기여율은 정해진 방식에 따라 매년 증가(automatic escalation)
- 기여금은 index fund 같은 안정적이고 분산된 투자대상에 투자(automatic investment)
- 이직시 종전 계좌를 유지하거나 새로운 계좌로의 이동 가능(automatic roll-over)
- 근로자들은 자신이 원하는 경우 상기의 자동화 플랜으로부터 탈퇴 가능

◦ 정부부담 기여금(Government Matching Contributions)

- 소득의 10%혹은 401(k)의 경우 2만달러, IRA의 경우 5천달러 한도에서 기여금의 30%를 정부가 지원
- 정부 기여금은 적절한 계정에 직접 입금되어 관리

- 현행 소득공제제도는 폐지
- 조기인출은 생애첫주택구입 혹은 대학교육에 한해서만 인정

※ 다른 이유로 인한 조기인출의 경우 정부 기여분 상실

◦ 평생연금제도(Lifetime Annuities)

- 노후소득의 안정성을 위해 퇴직 후 401(k)/IRA를 평생연금 형태로 전환
- 정부기여 부분은 의무적으로 평생연금으로 전환
- 자기기여 부분에 대해서는 원하는 경우 평생연금 전환방식으로부터 탈퇴(일시불 수령) 가능
- 연금급여액은 물가상승에 연동
- 추가 행정비용 최소화를 위해 연방정부 소속 사회보장청(Social Security Administration)이 주관

3) 정책적 시사점

◦ 해밀턴 프로젝트에서 제시된 발전방안은 크게 현행 제도의 소득역진성 완화 및 중·저 소득층의 퇴직저축 유인 증진을 통한 노후소득 안정성 제고라는 두 가지 목적을 염두에 둔 것임.

- 첫 번째 목적 달성을 위해서 소득공제제도를 철폐하고 정부부담 기여금을 신설할 것을 제안

◦ 누진세하에서 조세혜택은 소득역진적일 수밖에 없는 데 반해, 정부부담 기여금은 기여율이 일정하므로 소득중립적임.

◦ 정부부담 기여금에 필요한 재원은 소득공제 폐지를 통한 세출감소분(세입증가분)으로 상당 부분 충당 가능

- 두 번째 목적 달성을 위해서는 선택적 탈퇴(Opt-out)방식 및 평생

연금방식으로의 전환을 제안

◦ 401(k)/IRA 자동가입방식을 통해 중·저 소득층 저축 가입률을 제고하고 퇴직 후 급여를 평생연금형태로 전환함으로써 노후 소득의 안정성도 제고

◦ 개별 근로자가 저축을 통해 조성한 기금으로 퇴직 후 급여를 평생연금방식으로 지불해 주는 것은 현재 검토 중인 '역모기지' 제도와 유사한 개념

라 .효과적인 정부

◦ 정부가 본연의 역할을 수행하기 위해서는 주어진 재원하에서 정책효과를 극대화할 수 있는 개혁방안이 필요

① 국유재산 관리개선

- 불필요한 국유재산의 매각 등 정부의 자산관리시스템을 전면 개선하는 방안 마련

② 우정서비스의 생산성을 높이기 위한 제도 개선

- 서비스의 공공성을 보장하는 범위 내에서 효율성 제고

③ 정부기관의 효율성 평가 강화

- 투명성·생산성의 측정·평가시스템을 개발 추진

④ 규제개혁

- 시장실패가 있는 곳에 규제가 필요하나, 규제 신설로 인한 기대효과와 새로이 발생하는 비용 간에 균형 유지

⑤ 재정개혁

- 신규 사업의 재원충당을 위해 불필요한 지출을 축소하고 세입을 증대하기 위한 구체적 방안 모색 예정

해밀턴 프로젝트의 향후 추진 계획

◦ 4대 정책과제별로 분석 보고서 및 정책제안을 개발하여 주기적으로 발표하고 웹사이트 등을 통한 공론화 과정을 거칠 예정

◦ 우선, 교육 · 퇴직연금과 관련한 3개 보고서*를 프로젝트 발표일(4월 5일)에 맞추어 동시 발간

*‘ 교원 성과평가에 기초한 교육의 질 제고방안 ’,‘ 서민 · 중산층 노후소득보장(연금) 저축 증진방안 ’,‘ 여름방학 학습지원을 통한 학력격차 축소방안 ’

◦ 정부역할과 관련된 2개 보고서*는 발간 준비 중이며, 다른 분야 보고서도 순차적으로 발표 예정

*‘ 정부 내 생산성 평가제도 ’,‘ 납세제도 단순화 방안 ’등

Ⅱ .시 사 점

1참여정부의 정책기조와 해밀턴 프로젝트의 유사성

가 .사회경제적 배경의 유사성

■ 브루킹스연구소의 해밀턴 프로젝트는 국제경쟁의 심화 및 소득편중 현상이 미국경제의 지속적인 번영에 중요한 위협요인임을 분명히 인식하고 이에 대한 나름대로의 해법을 제시하고 있음.

- ◦ 이러한 정책제안의 핵심은 모든 국민이 안정적으로 각자의 잠재적 생산능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 제공함으로써 동반성장을 도모하는 데에 있으며,
- ◦ 이를 위해 교육 · 직업훈련제도의 개선 및 교육격차의 완화, 미래불안 해소를 위한 생산적 사회안전망 구축의 필요성 등을 제기
- ◦ 이와 아울러 성장촉진과 경제적 기회창출을 위해 기초과학분야 R &D 투자확대 및 기술혁신 촉진, SOC 투자 등 시장실패분야에 대한 정부의 적극적인 역할을 강조

■ 해밀턴 프로젝트에서 인식하는 미국경제에 대한 위협요인은 현재 우리나라가 직면하고 있는 상황과 매우 유사함을 알 수 있음.

◦ 특히 중국경제의 부상으로 인한 국내 및 해외시장에서의 경쟁심화와 자본 및 일자리의 해외이전 등은 우리나라의 제조업 기반을 약화시키고 고용불안을 야기하고 있음.

◦ 이에 더하여 급속히 진행되는 인구고령화 현상은 우리나라의 성장잠재력을 지속적으로 약화시킬 우려

■ 이러한 불안정한 성장전망 속에 산업 · 고용 · 소득의 양극화 현상은 지속성장의 기반인 사회통합에 심각한 저해요인으로 대두되고 있음.

◦ 더욱이 사회안전망 수준이 미흡한 우리나라의 경우 고용불안정 및 분배구조악화로 인한 빈곤층의 증가와 교육격차 확대 등은 하위소득계층의 미래를 위한 투자 및 사회적 이동성을 제약하여 빈곤층 고착화를 야기시킬 위험성이 더욱 클 것임.

■ 이는 다시 우리 경제의 역동성을 저해하여 동반성장에 걸림돌로 작용할 가능성

◦ 동 프로젝트에 나타나 있듯이 미래불안 및 양극화 현상은 비단 우리나라에만 국한된 것이 아니라 세계적인 공통적 화두임을 알 수 있음.

우리나라의 양극화 추세와 물흐름 효과 (trickle-down)

◦ 가처분소득을 기준으로 한 5분위 배율은 1996년의 4.28배에서 2000년에는 5.97배로, 다시 2003년에는 6.49배로 증가했고, 소득 하위 20%의 소득점유율은 1996년 8.60%에서 2000년 6.96%로 2003년에는 다시 6.25%로 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있어 양극화 추세가 지속되고 있다는 우려가 높음.

- 하위 10%(P10)의 평균가처분소득은 1996년 508천원, 2000년 460천원, 2003년 437천원으로 계속 감소하는 데 반해 상위 10%(P90)의 소득은 1996년 1,766천원에서, 2000년 1,987천원, 2003년에는 2,291천원으로 상승하여, P90/10의 배율은 1996년 3.47배에서 2000년 4.32배, 2003년에는 5.25배로 증가

한국의 가처분소득기준 불평등도의 변화

(단위: 천원, 배)

	1/5분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	5분위 배율
1996	8.60	13.96	17.82	22.77	36.85	4.28
2000	6.96	12.54	16.88	22.09	41.53	5.97
2003	6.25	12.49	17.27	23.43	40.56	6.49
	P10	P50	P90	P90/10	P90/50	P50/10
1996	508	973	1,766	3.47	1.81	1.91
2000	460	1,027	1,987	4.32	1.93	2.23
2003	437	1,129	2,291	5.25	2.03	2.58

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」 원자료, 1996, 2000.
한국보건사회연구원, 「국민생활실태조사」 원자료, 2003.

◦ 고소득계층의 소비증가가 중하위계층에게 전달되어 경기활성화로 이어지는‘ 소비의 물흐름효과 ’는 최근 크게 약화된 것으로 나타남.

- 효과의 양적 측정을 위하여 소득계층별 소비증가율의 시차상관계수를 측정한 결과 1996 ~2000년에 비해 2001 ~2005년 중 고소득층 소비의 하위계층으로의 확산효과가 1/3 수준으로 약화된 것으로 평가

<소득계층별 소비증가율의 시차상관계수 >

	›§ 20% …‴ǽ 1″– ¨ ˜ § 60% .‡æ	›§ 20% …‴ǽ 1″– ¨ ˜ § 20% .‡æ	›§ 20% …‴ǽ 2″– ¨ ˜ § 20% .‡æ
1996. 1/4~2000. 4/4	0.68	0.60	0.22
2001. 1/4~2005. 2/4	0.29	0.22	- 0.28

*1996 ~2000년 사이에는 상위 20%소득계층이 소비를 100원 늘리면, 1분기 후 하위계층 소비가 60원 늘어났으나, 2001년 이후에는 상위 20%계층의 100원 소비증가에 따른 1분기 후 하위 20%계층의 소비증가폭이 22원에 그침.

*1996 ~2000년에는 상위 20%계층의 100원 소비 증가가 2분기 후에도 하위 20%계층의 소비를 22원 증가시켰으나 2001년 이후에는 오히려 28원의 소비를 감소시킴.

- 물흐름 효과가 약화된 것은 고소득층의 해외소비 증가와 중하위소득계층의 가계부채 조정으로 인한 소비여력 약화 등 구조적 요인에 기인

나 .추진전략의 유사성

■ 경제 · 사회적 도전과제에 대한 기본적인 대응전략에 있어서도 동 프로젝트의 제안과 현재 참여정부가 추진하는 정책방향은 많은 유사성이 있음.

◦ 우선 동 프로젝트의 기본철학인 모든 계층을 포함한 폭넓은 성장은 현 정부의 동반성장전략과 일맥상통하고 있음.

■ 동반성장전략의 핵심이 양질의 일자리 창출에 있으며, 이를 위해 교육 · 직업훈련시스템 개선을 통한 인적자본의 확충, 차세대 성장동력의 확보 및 중소기업혁신 등의 정책과제를 제시하고 있는 점은 동 프로젝트의 견해와 유사

◦ 즉, 양질의 일자리 창출 및 모든 계층의 시장참여기회의 확대를 통해 우리 사회의 잠재적 생산능력을 극대화시켜 나가는 것이 동반성장의 해법이라는 점을 공통적으로 인식하고 있음.

■ 또한 경제적 안정(economic security) 또는 사회안전망이 경제성장과 상호 상승적 관계임을 강조하고 있는 점도 유사함.

◦ 특히 그동안 미흡했던 복지투자수준과 각종 복지사각지대가 잔존하고 있는 우리의 경우 사회안전망 확충은 매우 시급한 과제임.

■ 이에 현 참여정부는‘ 희망한국 21 ’등을 통해 사후적 · 시혜적 복지가

아닌 탈빈곤 및 빈곤예방을 위한 사회적 지원을 중점적으로 강화해 나가고 있음.

- 즉, 보편적 사회안전망 구축 및 질적 내실화, 교육격차 해소를 위한 투자확대 등을 통해 사회의 수직적 · 수평적 이동을 제고하고 빈곤의 대물림을 방지할 뿐 아니라,
- 경쟁낙오자에 대한 보호 및 자립 · 자활을 지원하기 위한 복지투자를 확대해 나가고 있음.
- 이와 함께 공적연금 개혁 및 노인요양제도 등 급격히 도래하는 고령화사회에 대한 사전대비에도 노력

■ 이러한 정부의 복지정책기조는 해밀턴 프로젝트의 기본철학과 매우 유사한바, 이를 편파적 정치성향이나 복지와 성장의 이분법적 사고의 잣대로 평가하는 것에는 한계가 있을 것임.

- 즉, 적절한 사회안전망을 통해 각 개인이 직면할 수 있는 위험을 감소시킴으로써 보다 창의적이고 진취적인 경제활동을 영위하도록 지원하는 것은 지속 가능한 동반성장의 필요조건임을 공히 인식

■ 이와 아울러 해밀턴 프로젝트가 무조건적인 '작은 정부'가 아니라 시장실패를 교정하고 경제성장의 촉매제 역할을 보다 적극적으로 수행하는 '효과적인 정부'를 강조하고 있는 점도 유사성이 있음.

- 특히 과학기술 R&D 및 사회간접자본분야에 대한 정부투자를 개선

하고 강화해야 한다는 점은 혁신과 인프라가 경제성장의 동력이 되고 경제적 일자리 창출의 필수요건임을 재확인

◦ 또한 동 프로젝트는 이러한 정부역할 수행을 위한 재정수입의 확보와 함께, 제한된 자원의 효과적 사용을 위해 정부부문에 상존하는 비효율성 및 비합리성을 과감히 개혁해 나가야 함을 강조

■ 이러한 제안은 우리나라 정부의 역할에 대한 논쟁의 시각도 바뀌어야 함을 시사해 주고 있음.

◦ 즉, 큰 정부인가 작은 정부인가에 대한 비생산적인 논쟁보다는, 정부가 궁극적 정책목표인 동반성장전략을 보다 효과적으로 지원하기 위해서는 어떠한 분야에 어떻게 투자하는 것이 가장 바람직한가에 대해 초당파적인 합의를 도출해 내는 노력이 필요하다는 점을 시사

■ 양극화 해소와 동반성장을 위한 참여정부의 노력과 해밀턴 프로젝트

◦ 소득분포의 불평등도가 증가하여 성장의 잠재력을 훼손하고 있다는 현상 인식하에 참여정부는 종합적인 정책적 수단을 마련하여 추진 중

◦ 해밀턴 프로젝트와 동반성장전략

	해밀턴 프로젝트	참여정부의 동반성장전략
강조점	개인의 경제적 안정성 강화, 양극화 해소를 위한 정부 역할 중시	양극화 해소와 동반성장을 위한 부문별 정책 추진 중
연금 개혁	국가의 필수적 역할 유지, 퇴직연금 장려	공적연금 정상화를 위해 재정안정화, 사각지대 해소, 기금운용 개선 등을 포괄하는 연금개혁방안 마련
교 육	교원 평가, 저소득층 대상 여름학교 운영	교육안전망 구축을 통한 교육격차 해소로 사회적 이동성을 증대시키기 위해 방과 후 학교 등의 정책 추진
정부효율성 제고	재정적자 해소를 위한 재정개혁과 정부자산관리 개선, 정부사업 효율성 강화	재정사업 평가체계 강화 및 산하기관 효율성 강화와 함께 광범위한 정부혁신 노력
양극화 대책	저소득층 아동 등 소외계층에 집중 지원	사회안전망 강화를 위한 기초생활보장제도, 의료급여제도 개선 노력과 국민다수의 경제적 안정성을 위한 건강보험 보장성 강화와 의료비 억제 노력

2부문별 정책과제와 추진현황

가 .교육투자와 인적자원 확충

- 국가의 경쟁력이 인적자원에 크게 의존하며, 교육격차의 해소가 생산성 제고와 사회적 상향이동에 기여하여 계층 이동성을 증가시킬 수 있다는 것이 참여정부와 해밀턴 프로젝트의 공통된 인식
- 소득수준별 소득격차는 미국보다는 낮은 수준이나, 이를 해소하기 위한 정책적 노력이 기울여지고 있으며, 교육복지를 통한 교육격차 해소와 모든 계층에 대한 양질의 공교육 제공을 위한 다양한 정책을 추진 중
- 도농 간 학력격차 해소를 위하여 1군 1우수고를 육성하고, 도시 저소득 지역의 학력저하 문제를 해결하기 위하여 교육복지투자 우선지역을 선정하여 집중 지원하고 있음.
- 사교육 수요를 흡수하기 위하여 방과 후 학교제도를 도입하고, 저소득층의 고등교육기회 보장을 위하여 정부보증 장기 학자금 대출제도를 운영 중
- 교원평가제, 교장 초빙 · 공모제 등을 통한 교원의 전문성 신장, 특성화 학교, 공영형 혁신학교 등 다양한 학교운영을 통한 학교교육의 내실화로 공교육을 통한 창의적인 인재양성의 여건 조성을 추진
- 대학특성화, 산학협력 강화, 성인의 평생학습 활성화 등을 통하여 노

동시장의 유연성에 부응할 수 있는 생애에 걸친 다양한 평생직업능력 개발기회를 제고함으로써 인적자원의 개발 및 활용의 극대화 도모

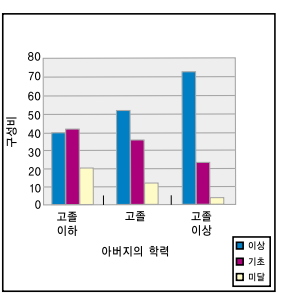
한국의 소득수준별 교육격차

■ 한국은 소득수준에 따른 교육격차가 국제적으로 볼 때 상당히 낮은 수준인 것으로 알려져 있으나 ,여전히 그 격차는 존재하며 이는 여러 측면에서 확인될 수 있음 .

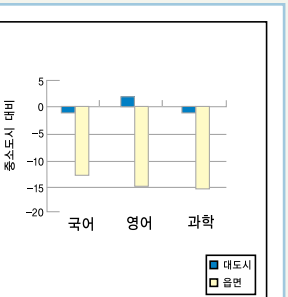
■ 소득수준별 학습성취도 격차

◦ 2002년 한국교육과정평가원 국가성취도 검사결과 지역별, 계층별 학력 불평등 현상이 나타남.

아버지의 학력수준에 따른 학업성취도 (고 1국어 2002 년도)



도농 간 고 1성취도 평균차 (2002 년도)



◦ 강영혜 등(2004)에 따르면, 지역별 학업성취도(고2 언어, 120점 만점)는 서울 74.46점, 광역시 77.84점, 중소도시 76.59점,

읍면 54.37점으로 도농 간 학력격차가 나타남.

◦ 김경근(2005)에 따르면, 수능성적이 '아버지의 학력, 부모의 소득, 직업'과 정비례

˘˙` ˙ „ ‡…`	…–•‰ˆŁ ˛. (¡⁄…‚fi¡⁄¿¬„ ˝)				
	N	M	SD	F	»˙˜¸ı
(1) ˜„ ˘	134	282.28	42.98	20.044***	(1)~(2)*
(2) `„	536	296.93	41.27		(1)~(4)***
(3) 2~3‡ º `„	69	300.10	43.57		(1)~(5)***
(4) 4‡ º `„	271	312.54	43.16		(2)~(4)***
(5) ºł (.fi»¡⁄„»)	71	327.80	42.84		(2)~(5)***
ˆ…	1,081	301.26	43.68		(3)~(5)**

***P ≤ .001, **P ≤ .01, *P ≤ .05

¡Ł.	…–•‰ˆŁ ˛. (¡⁄…‚fi¡⁄¿¬„ ˝)				
	N	M	SD	F	»˙˜¸ı
(1) 200ł ˘	214	291.81	42.59	18.300***	(1)~(3)***
(2) 201,~350ł	453	294.84	40.83		(1)~(4)***
(3) 351,~500ł	277	311.09	44.55		(2)~(3)***
(4) 500ł œ	137	317.33	44.78		(2)~(4)***
ˆ…	1,081	301.26	43.68		

***P ≤ .001, **P ≤ .01, *P ≤ .05

■ 소득수준별 교육비 지출 격차

◦ 이영(2004)에 따르면, 도시근로자가계에서 소비분위별로 보았을 때, 총교육비 규모는 상위 10%와 하위 10%의 차이가 6.8배(월 731천원 vs. 108천원)이며, 소득분위별로는 3.8배(591천원 vs. 157천원)임.

- 이 중 사교육비 지출액만을 살펴보면, 소비분위별 상위 10% 대비 하위 10%의 차이는 7.9배, 소득분위별 차이는 4.8배로 나타남.

◦ 월평균 교육비 지출에 있어 소득분위별 최상위(47.8만원)와 최하위(7.1만원) 간 6.7배 차이로 격차 확대(통계청, 가계수지 동향, 2005년 평균)

■ 소득수준별 고등교육 취학률 격차

◦ 이영(2005)에 따르면, 도시근로자가계 소득과 대학취학률(1998 ~2003년)을 분석한 결과 취학률과 소득 간에 강한 (+)의 상관관계가 있으며, 평균 취학률을 보면 최저 소득분위는 67%인데 반해 최고 소득분위는 76%로 7%p 차이[6]

◦ 이러한 소득수준별 대학취학률 격차는, 도시가계근로자만을 고려하였다는 사실을 고려하더라도, 상위 25%와 하위 25% 간의 격차가 약 30%에 이르는 미국보다는 그 격차가 낮은 것으로 보임.

---

6) 역자 주: 대학취학률의 차이뿐만 아니라 자녀 수에 있어서도 현저한 차이를 보이고 있음. 고소득층일수록 복수 자녀를 두며, 이들이 대학에 진학할 확률이 높음.

방과 후 학교

■ 운영 목적

◦ 과외 등 사교육에 대한 욕구를 해소

◦ 증대하는 교육서비스 요구에 대한 대응

- 맞벌이 부부나 근로 빈곤층의 증가로 방치되는 학생에 대응한 교육서비스를 제공하기 위하여 방과 후 학교가 제시됨.

◦ 교육격차 해소

- 방과 후 사교육에 대한 높은 의존도가 교육투자의 격차를 확대: 사교육비 지출은 소비 상위 10%는 하위 10%에 비해 7.9배, 총소득 상위 10%는 하위 10%에 비해 4.8배(이영, 2004)

- 비용은 기본적으로 수익자 부담이나, 교육투자 우선지역에서 먼저 실시하고 저소득층에 대하여 수강비를 지원하여 교육격차의 해소에 기여

※‘ 방과 후 학교 ’: 기존의 특기 · 적성교육, 수준별 보충학습, 방과 후 교실을 통합하여 운영 중(2005년 48개 시범학교 운영 → 2006년 278개)

■ 운영방안

◦ 운영주체: 기존의 방과 후 교육활동은 학교장 중심이었으나, 방과 후 학교는 운영주체의 개방성 확대

- 학교장 중심, 위탁 운영(인접 대학과 비영리법인 등) 모두 가능

◦ 지도강사: 현직 교원뿐만 아니라, 일반 외부 강사, 문화예술교육 강사를 포괄하는 강사풀을 시 · 도교육청, 지역교육청이 구성 · 운영

◦ 교육대상 : 학교 간, 학교급 간 연계 운영을 통하여 타교 학생에게도 개방하며, 지역사회의 성인까지 확대

◦ 프로그램 : 수요자인 학생과 학부모의 선택권을 최대한 보장하도록 다양화

- 초등학교는 보육 프로그램과 특기적성 프로그램
- 중학교는 특기적성 프로그램과 무학년 수준별 선택 교과 프로그램
- 고등학교는 무학년 수준별 선택 교과 프로그램과 진로직업 프로그램 위주로 운영

교원 전문성 신장을 통한 학교교육력 제고

■ 목 적

◦ 교육 수요자의 교원의 전문성 제고 요구에 부응

◦ 교원 양성 · 연수 · 승진에 이르는 체제를 혁신하여 학교교육력 제고

■ 교원평가제 확대 및 일반화 모델 개발

◦ 교원, 학생, 학부모의 다면평가를 통해 교원의 자발적 능력 개발 기회를 제공하는 교원평가 시범학교 운영

※ 대상학교 : 전국 초 · 중 · 고 67개교(2006)

◦ 교원평가 시범운영 종합평가를 통해 일반화 모델 개발 추진

■ 교장초빙 · 공모제 확대

◦ 현행 연공서열 중심의 교장승진제를 능력 중심 승진제로 개선하기 위한 방안 마련 및 법제화 추진

◦ 교장초빙 공모제 시범운영(2006.9 ~)으로 능력 있는 교원의 학교장 진입기회 확대

- 설립목적이 특수한 특성화 중 · 고 20여 개교에 대해서는 교육 경력자, CEO, 대학교수 등에게 공모기회 부여

■ 교원 양성 연수체제 개편

◦ 교사자격 취득기준 강화 및 교사양성을 위한 교육과정의 현장 적합성 제고 등 교원선발 및 양성체제 개편

◦ 자격연수 프로그램 개선 및 ' 맞춤형 연수 ' 운영, 연수경비 지원 확대 등 교원연수체제 개선

정부보증 장기 학자금융자제도

■ 도입 배경

◦ 능력과 의욕이 있는 학생은 누구나 고등교육을 받을 수 있는 교육복지 실현

◦ 종래의 학자금융자 이차보전방식을 정부보증 학자금 대출로 개선하여 대출인원과 대출금액을 대폭 확대

◦ 자기 책임하에 학비를 조달하고 취업 후 이를 상환케 함으로써 대

학생의 자립의식을 고취하며 학부모의 교육비 부담도 경감

■ 지원 내용

◦ 대학(원)생이 금융기관으로부터 학자금(생활비 포함)을 대출받을 때 대출받는 금액의 90%를 정부(학자금 대출 신용보증기금)에서 직접 보증

- 대출한도: 대학(원)은 4천만원(학기당 5백만원), 의학 등 전문대학원은 6천만원
- 대출금리: 7.05%(2006년 1학기)이며 최장 20년

◦ 지원 실적

- 2005년 2학기 이후부터 실시하고 있으며, 2005년 2학기 18만 2천명이 대출
- 2006년 1학기 25만 6천명에게 대출하여 40%증가율을 보임.
- 소득 하위 30%이하 저소득층에 약 53%(약 135,000명)가 대출되어 사회 양극화 해소에 기여

※ 저소득층 자녀 중 이공계 학생 18,963명에게는 재학 중 무이자로, 기타 전공자에게는 2%저리로 대출되었으며 이자차액은 정부가 보전

나 .혁신과 인프라

◦ 21세기 지식기반경제체제하에서 성장을 지속하기 위해서는 과학기술혁신을 통해 국가의 성장잠재력을 배양하는 것이 필수적이라고 참여정부와 해밀턴 프로젝트는 공통적으로 인식하고 있음.

참여정부의 과학기술정책기조

■ 과학기술혁신을 토대로 한 새로운 국가발전 패러다임 제시

◦ 과학기술중심사회 구축을 주요 국정과제로 설정하고 과학기술이 기반이 된 혁신주도형 성장전략 추진

- 과학기술분야의 자체적인 역량을 강화하고, 이를 토대로 산업계와 경제사회 전반의 생산성 제고를 촉진

■ 과학기술혁신역량 강화를 위한 시스템 개선에 중점

◦ 과학기술행정체제를 개편하는 등 국가기술혁신체계(NIS)의 효율성 제고

* 과학기술부총리체제의 도입과 과학기술혁신본부 설치를 통해 국가연구개발예산 조정·배분의 전문성을 강화하고 성과 중심의 평가체계를 구축

■ 미래 성장엔진 창출을 위한 전략기술분야에 대한 지원을 지속적으로 강화

◦ 10대 차세대 성장동력분야를 선정하여 핵심기술 개발을 집중 지원

◦ 핵심·원천 기술 확보를 위한 기초연구 투자를 지속적으로 확대

* 정부 R&D 투자 중 기초연구 투자비중을 2007년까지 25%로 확대(2004년 20.3%)

■ 동반성장·균형발전 추진 등 과학기술혁신기반 확대에 노력

◦ 과학기술기반이 취약한 중소기업과 지방에 대한 지원을 강화하

여 기술혁신의 주역으로 성장할 수 있도록 유도

*정부 R&D 투자 중 지방에 대한 투자비중을 2007년까지 40%로 확대(2004년 32.1%)

◦ 해밀턴 프로젝트에서는 성장촉진과 경제적 기회의 창출을 위해 이공계인력 양성, 기술혁신촉진을 위한 특허·세제 개혁, R&D 투자 시스템 개혁, 에너지 의존도 감소를 위한 정책 마련, SOC분야 정책 전환 등을 제안

◦ 우리의 경우도 중장기적인 기술혁신을 촉진하도록 이공계 인력양성, 기술혁신촉진을 위한 특허제도 개선, R&D 투자체계 개선, 에너지 의존도 감소 등을 위해 노력 중임.

이공계 인력의 체계적인 양성·활용

■ 각 부처별로 분산 시행되어 온 이공계 인력양성시책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 중장기 기본계획을 수립·추진

◦ 관계부처 합동으로 제1차 「이공계인력 육성·지원 기본계획(2006~2010)」을 수립하여 이공계 인력을 종합적으로 육성·활용할 수 있는 체계를 구축

*국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법(2004.3)에 근거

기술혁신 촉진을 위한 특허제도 개선

■ 신속·정확한 심사를 통해 특허분쟁을 미연에 방지하고 ,분쟁이 제기되더라도 이를 신속하게 해결하기 위한 시책을 지속적으로 강화해 나가고 있음 .

◦ 심사품질관리 표준화, 심사노트제 확대, 판례검색시스템 구축 등을 통해 심사품질을 제고함으로써 특허분쟁의 소지를 사전에 차단

◦ 집중심리제 도입, 심판인력 증원, 송달절차 개선, 구술심리 활성화 등을 통해 심판처리기간 단축

■ 우리나라의 경우 핵심원천특허 보유비율이 낮기 때문에 특허의 순기능적 측면을 활용한 특허출원 장려시책을 추진 중임 .

◦ 대학 및 공공연구기관의 지식재산 창출역량 강화, 지역의 지식재산 창출기반 구축 등을 시행

R&D 투자체계 개선

■ 우리나라는 정부의 지속적인 R&D 투자 확대에 힘입어 R&D 역량이 크게 강화되고 ,최근 세계적 수준의 연구성과를 창출하기 시작

◦ 세계적인 기술경쟁 속에서 한정된 재원으로 성장을 지속하기 위해서는 R &D 투자규모를 확대해 나가면서 R &D 재원의 전략적인 배분을 통해 투자의 효율화와 특성화를 도모해 나갈 필요

■ 국가 R&D 사업의 전략적·효율적 투자를 위해 전문성·공정성을 갖춘 R&D 예산 조정·배분체계를 확립

◦ R&D 예산의 전문적인 분석·조정을 위해 분야별 민간전문가로 구성된 상시 예산검토체제를 구축·운영

◦ 다수 부처가 추진하는 사업, 대형 연구시설·장비사업 등에 대해 전문성을 토대로 투자 효율화를 추진

◦ 성과평가 결과를 R&D 예산의 조정·배분시 반영하여 중복·과잉 투자 문제를 해소해 나가고 유망 기술분야 중심으로 투자를 집중

■ 향후 5년, 10년, 20년을 내다보고 선진국 수준의 과학기술역량 확보를 위해 정부의 비전과 전략을 일목요연하게 보여줄 수 있는 국가 R&D Total Roadmap 작성

◦ 국가R&D사업의 우선순위, 전략분야 등 중장기 국가목표를 설정하고 미래 비전을 제시

◦ 국가R&D재원 여건을 고려한 종합적인 중장기 투자 포트폴리오를 마련하여 국가R&D사업의 기획·평가·재원배분의 기본지침으로 활용

■ 정부의 산업부문 R&D 비중을 점진적으로 축소하고 기초·원천, 공공·복지부문 비중을 확대하여 R&D 재원 배분구조를 선진화

◦ 산업부문에 대한 직접적 지원방식에서 벗어나 민간의 기술혁신 역량 확충을 도모하기 위한 원천·기반기술 지원과 같은 간접지

원방식으로 전환

◦ 정부는 기초·원천, 미래선도, 보건의료·환경 등‘ 삶의 질 ’과 관련된 공공·복지부문의 R &D 지원에 역점

에너지 의존도 감소

■ 원유수급구조의 불안정성 ,지정학적 불안요인 등으로 인한 고유가 지속전망은 美·中·印·日 등 세계 각국의 자원확보 경쟁 격화를 촉발

◦ 또한 기후변화협약 등 에너지분야 국제 환경규제 강화에 대응하기 위해서 에너지 의존도의 점진적 축소가 필요

■ 에너지 안보를 위한 해외자원개발 강화

◦ 범정부 차원의 종합적 자원외교체계 강화를 위해 기존 성과에 대한 후속조치를 차질 없이 이행하고, 미개척 자원부국 등에 대한 중장기 자원외교 로드맵 수립

◦ 현행 에너지산업과의 연계모델을 IT, 건설, 문화, 의료, 기타 산업으로 확대하는 한편 유전개발 펀드, 자원개발 전문기업 육성 등 인프라 확충

◦ 대륙붕개발, 남북자원협력 강화 등 한반도 자원개발 추진

■ 전략적 신재생에너지 기술개발·보급 확대

◦ 행정중심복합·혁신도시를 첨단 신재생에너지 도시로 건설하는

등 공공부문을 통한 신재생에너지 보급확대

- 선진국 대비 50 ~70 % 수준인 기술수준을 2011년까지 70 ~90 %까지 육성하는 등 신재생에너지 기술개발 가속화
- 기술개발성과에 따라 신재생에너지 기준가격을 조정하여 예산부담을 최소화하고 시장기능이 작동할 수 있도록 정책 추진
- 친환경 석탄이용기술, 바이오매스, 비재래 에너지 등 신규 에너지원 발굴 · 지원

■ 중장기 에너지효율 향상대책 추진

- 관계부처 간 유기적인 협력을 통해 범정부적이고 중장기적인 에너지효율정책 추진
- 현행 자발적 협약제도(Voluntary Agreement)보다 강화된 정부협약제도(Negotiated Agreement) 도입으로 산업체의 에너지 절약 강화
- 자원순환형 재제조산업 활성화, IT 혁신네트워크 활용을 통한 에너지 효율성 제고 등 공정혁신과 신기술 접목을 통한 에너지절감 추진
- 「국가 에너지 · 자원기술개발 10개년계획(2006 ~2015)」을 수립하여 실질적인 R &D 통합기획방안을 제도적으로 구축하고, 에너지원별 조정이 가능한 시스템 마련

■ 수요에 부응한 에너지 공급능력 확충

- 제3차 전력수급기본계획 수립(2006 ~2020), 3기의 LNG 저장

시설(14만kℓ급, 통영) 준공 및 LNG 지역배관망의 추가 건설

◦ 방사성폐기물 처분장의 차질 없는 건설절차 이행 및 원전의 합리적 활용에 대한 본격적 논의 시작

◦ 이 중 신규건설에 치중하고 기존 시설 관리에 소홀, 시장친화적 유인에 둔감한 인프라 공급과정 등은 우리나라에서도 정책적 대응이 필요

- 동북아 물류중심기반 구축을 위해 SOC 네트워크를 지속적으로 구축하면서 교통투자의 효율화, 민자활성화 등을 추진

SOC 투자의 방향 전환

■ 한국의 SOC 투자는 그간 압축성장을 통한 '양적 투자'에서 도시교통난 완화, 이용자 선호도 등을 고려하는 '질적 투자'로 패러다임 전환 중

◦ 기존 시설의 개량·관리 강화

- 도로: 상습 지·정체 구간을 조사하여 확장, 선형개량, IC 입체화, 영업소 차로 확장 등을 추진
- 철도: 복선, 전철화 및 시설개량 추진
- 도시교통: 환승정보시스템 구축, 버스정보시스템 확대 등을 통하여 대중교통의 육성 및 이용 촉진
- 항만: 기존 노후 항만을 배후도시권역과 연계된 Waterfront 공간

으로 개발하여 항만공간의 다목적 활용 추진

◦ 수요에 따른 시설공급과 수요예측의 정확성 제고

- 도로: 교통혼잡비용(2004년 23조원)의 60%가 발생하는 도심부 투자 확대
- 공항: 여객이 혼잡하고 항공안전 개선이 필요한 공항에 우선투자하고, 타 공항은 완공시기와 착공시기 조정
- 항만: 항만개발계획을 물동량 예측결과에 따라 탄력적으로 조정하고 Trigger Rule 개발방식 도입

※ Trigger Rule: 매립을 통해 부지만 조성한 후, 항만수요 발생시 하역장비 설치 등 후속공사를 실시하여 터미널을 개장하는 방식

다 .미래불안 해소 ?저축과 사회보험 툩 통한 개인의 경제적 안정성 강화

◦ 경제적 안정성이 뒷받침될 때 경제주체는 진취적인 경제활동을 수행하기 위한 위험을 감수하여 경제성장에 이바지할 수 있다는 것이 해밀턴 프로젝트의 시각

◦ 해밀턴 프로젝트는 미래불안을 해소하여 개인의 경제적 안정감을 보장하기 위해 저축과 사회보험의 기능 강화와 의료비 억제, 해고근로자 지원 등에 관한 구체적 방안을 모색 중

◦ 참여정부는 사회안전망 보완, 사회보험의 보장성 강화와 의료비 억제방안에 관한 구체적인 대책을 마련하여 추진 중

사회안전망의 강화

◦ 기본적인 사회안전망이 갖춰져 있는 경우, 경제주체들은 위험이나 실패를 두려워하지 않고 어려운 과업에 도전하게 되고, 이러한 도전정신이 경제성장을 뒷받침

◦ 피할 수 없는 악재—예기치 못한 건강상의 문제, 갑작스러운 부도나 해고, 사고나 재해 등—는 보험을 통해 일부 막을 수 있으나 사적 보험에의 접근성이 떨어지는 저소득계층에게는 사회안전망이 필수적이며, 이를 통해 산업 고도화나 국제화 과정에서 낙오하는 경제주체들을 보호, 사회통합을 이룰 수 있음.

◦ 물론 복지의존성이 초래될 가능성이 존재하나 우리나라의 경우 사회안전망이 선진국에 비해 크게 뒤떨어지는 수준으로 복지병을 우려할 단계는 아니며, 오히려 대폭적인 보완이 필요

- 사회보장지출의 증가추세에도 불구(연평균 증가율 18%), 복지의 절대수준은 선진국에 비해 크게 낮다고 평가됨(OECD 평균의 약 40%).
- 복지혜택에서 제외되는 광범한 사각지대 존재(기초생활보장제도, 국민연금, 건강보험 등에 사각지대 존재)
- 여러 계층이 보편적으로 누릴 수 있는 사회서비스 부족(육아 · 보육서비스 등)
- 사회보장제도 운영에 비효율성 존재(소득파악 미흡, 전달체계 복잡 등)

사회안전망 강화를 위한 정책적 노력

■ 사회안전망 내실화 기반 마련

◦ IMF 외환위기 이후 경제위기를 극복하는 과정에서 사회양극화 해소를 위한 사회안전망 기본틀 구축

- 4대 사회보험과 기초생활보장제도를 점진적으로 확대하고 긴급복지지원제도를 도입하는 한편, 사회복지서비스의 다양화 추진

※ 1차 안전망: 국민연금 전 국민 확대(1999) → 건강보험 365일로 급여확대(2000)

※ 2차 안전망: 국민기초생활보장제도 도입(2000) → 의료급여 차상위계층까지 확대(2004)

※ 3차 안전망: 긴급복지지원제도 신설(2005)

<긴급복지지원제도>사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용, 질병 또는 부상 등의 위기상황으로 인해 생계유지가 어렵게 된 자에 대하여 생계, 의료, 주거, 사회복지시설이용 등을 지원(현금 또는 현물지원, 최저생계비의 60%수준, 300만원 이내의 의료서비스 지원 등)

◦ '희망한국 21 - 함께하는 복지' 대책을 통해 비수급소득빈곤층 축소, 차상위계층에 대한 의료·주거·보육/교육·자활/고용 등 종합적 빈곤예방 전략 마련(2005)

■ 일을 통한 빈곤탈출 지원기반 구축

◦ 근로빈곤층에 대한 종합적 빈곤탈출전략을 마련(2004.11)하고 근로유인을 위한 근로소득지원세제(EITC) 도입 예정(2007.1)

◦ 저소득층 근로기회 확대를 통한 자활촉진

- 자활근로사업 : 2001년 2만명 → 2005년 6만명 → 2006년 7만명
- 가사 · 간병도우미사업 : 2005년 7천명 → 2006년 13천명

◦ 노인수발보험제도, 노인 · 장애인 방문도우미 등 보건복지분야에서 새로운 노동시장 수요창출 노력

■ 저출산 · 고령사회 대응

◦ 「저출산고령사회기본법」 제정(2005.5.18) 이후 대통령자문기구인 「저출산 · 고령사회위원회」를 설치(2005.9)하고 「저출산 고령사회기본계획」 마련 · 추진

◦ 가족돌봄의 사회화 개념을 도입하여 노인수발보험제도 시행 추진

■ 공적연금제도 개선

◦ 해밀턴 프로젝트는 퇴직 후 소득보장을 위해 저축을 강제하는 정책수단을 개발하려 노력

◦ 우리나라의 경우 공적연금과 사적연금의 균형적 발전을 통한 다층적 노후소득보장체계의 구축이 궁극적 목적이나, 노후소득보장체계의 핵심 기둥인 공적연금제도가 직면하고 있는 여러 가지 문제점을 해결하는 것이 당면과제

- 국민연금제도 개혁의 과제는 재정불안정과 사각지대 해소, 급격한 규모 증가에 따른 기금의 관리운용 문제이며, 중장기적으로는 저출산-인구고령화, 경제성장률의 저하, 노동시장 변화 등 환경 변화에 대응하여 지속 가능한 다층 노후보장체계를 구축하는 것

국민연금제도의 개혁 노력

■ 현행 국민연금제도는 지난 1998 년의 제 1 차 국민연금법개정에도 불구하고 여전히 구조적 불균형문제를 안고 있으며 ,이와 함께 급속한 인구고령화로 인해 향후 심각한 재정불안 및 세대 간 불형평성의 문제가 예상되고 있음 .

■ 지난 2003 년도에 처음 실시한 재정재계산 결과에 의하면 ,현행 국민연금제도는 2026 년 당년도 수지적자가 발생하고 2047 년에는 기금이 소진될 것으로 전망되며 ,이후 제도유지를 위해서는 보험료율을 2030 년에는 30.0 %,2070 년에는 34.9% 로 인상해야 할 것으로 추정됨 .

■ 이에 따라 정부는 인구구조의 급속한 고령화에 대한 대비와 세대 간 형평성을 제고할 수 있도록 연금급여수준과 보험료율을 조정하는 등 장기 재정안정화 방안을 마련하고 ,기금규모의 급증과 금융환경 변화에 대한 적극적인 대응의 필요성이 높아짐에 따라 국민연금기금운영위원회를 상설화하여 책임성·전문성을 강화하는 등 현행 제도상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하여 국민연금제도를 내실 있게 발전시키기 위한 개혁을 추진 중

◦ 장기재정안정화를 위해 개정법(안)은 보험료율을 현행 9 %에서 2010년부터 매 5년마다 1.38 %p 씩 인상하여 2030년에는 15.9 %로 인상하고, 급여수준을 40년 동안 가입한 평균적인 소득자를 기준으로 현행 60 %에서 2004년부터 2007년까지는 55 %로, 2008년부터는 50 %로 인하하되, 기존 가입자의 연금액과 기득권을 보장하는 방안을 명시

◦ 또한 연금사각지대의 최소화 및 가입자 집단 간 부담의 형평성을 제고하는 방향으로 제도내실화 방안을 제시

◦ 급여 간 형평성 및 급여산정의 합리성 제고를 위하여 10 ~20년 미만 가입자에 대해 2.5%p 추가감액하는 감액노령연금을 폐지하여 최소 가입기간 10년이라는 설정 취지에 부합한 급여 설정 및 특례노령연금, 20년 이상 노령연금과의 형평성을 제고하는 등 급여합리화 방안을 제시

◦ 국민연금기금운용의 전문성·책임성을 제고하기 위하여 국민연금기금 운용위원회를 상설하고, 여유자금운용에 관한 계획수립, 중장기 투자계획의 수립, 운용현황 및 성과에 대한 평가 및 감시 업무를 수행하게 함.

의료비 억제 노력

◦ 선진 각국의 경우 1970년대 이후 늘어나는 의료비를 억제하기 위한 방안이 지속적으로 개발되어 이용되었으며, 특히 미국은 첨단의료기술개발의 선도적 존재로서 전세계의 의료비수준을 끌어올려 왔음.

◦ 우리나라의 의료비는 1990년대에 비교적 완만하게 증가하다가 2000년 의약분업 이후 급증하여 2004년 현재 GDP에서 차지하는 비중은 약 5.6%수준

◦ OECD 국가의 평균의료비 비중(8.3%)에 비하면 우리나라의 의료비 수준은 아직 낮지만, 국민 1인당 의료혜택 수준이 낮기에 향후 소득의 증가와 함께 의료비 비중 역시 증가할 것이 예상된다는 점, 빠

르게 진행되고 있는 고령화로 인해 의료수요의 급증이 예상된다는 점, 건강보험급여 확대와 함께 의료이용이 증가하게 될 것이라는 점 등으로 의료비의 지속적인 증가가 예상됨.

◦ 의료비지출의 억제방안으로는 크게 공급 측 억제 방안, 수요 측 억제와 의료시스템의 효율화 등의 수단이 사용됨.

- 의료분야의 경우 공급자가 의료수요에 영향을 미칠 수 있다는 특징으로 인해 공급 측 억제방안의 초점은 공급자의 도덕적 해이를 제거하는 것으로서 행위별 수가제의 문제점을 해결하기 위한 진료비 지불제도 개선책이 논의 중
- 수요 측 억제는 사용자 비용분담(cost sharing), 의료전달체계 확립, 의료소비에 대한 교육, 홍보 등을 통해 의료이용의 도덕적 해이를 방지하는 것이 초점
- 시스템의 효율화 노력은 보험자와 의료기관, 사용자 간의 이해관계 속에 경쟁과 배제를 통한 절약 인센티브를 내장하는 것으로서 단일 거대보험자조직인 건강보험공단의 효율화 요구와 맞물려 시스템 효율화를 위한 개선책이 논의 중

◦ 올해 들어 보건복지부는 약제비 억제방안과 요양병원 입원환자에 대한 일당 정액방식의 진료비 지불제도를 개발하여 추진 중

한국의료제도 평가 (2006 OECD Health Data)

■ 경제협력개발기구 (OECD) 가 발표한 OECD 가입국의 보건의료통계 (OECD Health Data 2006) 에 따르면 ,한국의 국민의료비는 OECD 국가 중 가장 낮은 가운데 한국 국민의 건강수준은 OECD 국가의 평균수준 또는 그 이상에 도달해 있는 것으로 나타남 .

※ 2006년 2월 컨퍼런스보드 캐나다본부(The Conference Board of Canada)의 발표와 비슷한 결론

◦ 한국은 2004년 GDP (국내총생산) 대비 국민의료비 비율이 5.6 %로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있으면서도,

◦ 국민의 건강수준을 나타내는 대표적인 지표인 평균수명은 여성 81세, 남성 74세로 주로 경제선진국으로 구성되어 있는 OECD 국가의 평균수준(여성 81세, 남성 75세)이고, 영아사망률은 천명당 5.3명으로 OECD 국가의 평균(5.7명)보다 낮아 건강수준은 이미 선진국에 도달

의료비 억제를 위한 정책적 노력

■ 건강보험 약제비 적정화 노력

◦ 현재 건강보험 총진료비의 29 % 이상을 차지하고 있으며, 매년 증가율이 14 % 정도에 이르는 약제비를 적정화하기 위해 보험약가와 사용량의 적정관리를 위한 정책을 추진 중

◦ 보건복지부는 건강보험 진료비 중 약제비 비중을 향후 5년 내에

24 %이하로 낮추기 위해 「건강보험 약제비 적정화 방안」을 마련

◦ 현재 원칙적으로 모든 의약품을 보험적용 대상으로 하는 관리방식(Negative List System)을 비용 대비 효과가 우수한 의약품 위주로 선별등재방식(Positive List System)으로 변경하고, 비용 지불자인 국민건강보험공단이 신약의 등재 여부와 가격에 대해 협상하는 절차를 도입하는 것을 핵심내용으로 함.

- 이와 함께 의약품 사용량의 감소를 위하여 처방건당 품목 수, 고가약 처방 등에 대한 적정성 평가를 강화하고, 의료계와 협력하여 처방 행태를 개선하는 노력을 추진할 계획

■ 요양병원형 건강보험수가 개발

◦ 과다진료로 인한 비용증가요인이 크다고 알려져 있는 급성질환 환자 대상의 행위별 수가제 대신 요양병원 입원환자에게 적합한 일당 정액방식의 새로운 진료비 지불방식을 개발, 금년 5월부터 1년간 시범사업을 실시한 후 본격적으로 적용할 계획

◦ 요양병원형 건강보험수가는 현재 건강보험에서 요양병원 입원환자에게 지원하는 진찰, 처치, 입원료, 약값 등의 평균 비용을 미리 정하여 日當 定額으로 지불하는 방식으로, 환자 유형을 총 17개 질병군(기능상태에 따라 3개군으로 등급화)으로 분류하여 건강보험 일당 진료비를 개발

◦ 과거 행위별 수가제에서 의료기관은 각각의 진료행위에 대한 비용을 건강보험공단에 사후적으로 청구하여 지불받았으나, 요양병원형 건강보험수가제하에서는 환자 유형별로 미리 정해진 비용을 공단에 청구하여 지불받게 되며, 건강보험 적용이 되지 않

는 간병비, 식대 등의 비용을 제외하고는 의료서비스의 내용과 양에 관계없이 일당 정해진 비용(일당 진료비의 20%)만을 부담

◦ 일당 정액방식의 진료비지불개선 도입으로 인해 행위별 수가제 하에서의 비용증가요인을 완화할 수 있을 것으로 기대

라 .정부 효과성 제고

◦ 해밀턴 프로젝트는 경제성장기반을 마련하기 위해 정부의 적절한 역할이 필요하며, 이러한 정부의 책임을 이행하는 데 있어서는 명확한 결과 창출, 제한된 자원의 효과적 사용 및 재정운용의 효율화를 위해 정부부문에 상존하는 비효율적 구태를 벗어나야 한다고 지적

◦ ‘ 효과적인 정부 ’구현을 위한 정책방향은 다음과 같이 정립

⑴ 정부부문의 생산성 효율성 제고

⑵ 대내 · 외 환경 변화에 부응하는 정부활동의 재조정

⑶ 민간기업들의 효율적 관리를 위한 정부규제 개혁

⑷ 제안된 정책대안들이 또 다른 재정위험을 수반하지 않도록 정부지출 절감 및 정부수입 확대

◦ 상기의 정책방향을 위한 구체적 정책대안들로서 국가소유 토지 · 시설 관리 개선방안, 우정공사 효율성 제고방안, 정부부문 생산성 측정방안, 정부규제 개혁방안, 소득신고 개선방안 등을 제시

- 자산가치가 3천억달러에 달하는 국가소유 시설 및 토지의 대부분이 운영상의 문제점을 내포하고 있음을 지적하고, 보유실익이 없는 자산의 매각 및 수수료가 부과되지 않은 채 방치된 자산의 경매처분 등 국

가소유 자산관리 개선방안을 제안

- 연방공무원 고용의 1/3을 담당하는 우정공사(USPS)의 보편적 서비스 전달기능을 확고히 유지하는 한편 효율성을 제고하는 방안을 제시
- 투명성 제고를 통한 정부부문의 생산성 향상을 위해 적절한 정부기관 효율성 측정방안 수립 필요성을 강조

◦ 참여정부도 해밀턴 프로젝트의 4대 정책기조 중 하나인 ' 효과적인 정부 ' 구현과 상응하는 정부부문 효율성을 높이기 위해 다각적인 노력을 기울여 왔음.

◦ 참여정부는 선진혁신국가로 나아가기 위한 정부혁신의 비전으로 ' 투명하고 일 잘하는 정부 ' 를 설정하고 정부혁신의 비전을 달성하기 위해 효율적인 정부, 봉사하는 정부, 투명한 정부, 분권화된 정부, 함께하는 정부 등 5대 목표를 설정하여 추진하고 있음.

◦ 특히 효율적인 정부는 최저의 비용으로 최대의 효과를 창출하는 생산적인 정부를 만들어 가는 것으로서 이를 위한 정책방향은 다음과 같음.

⑴ 성과 중심의 행정시스템 구축

⑵ 온라인 업무관리시스템 확산을 통한 일하는 방식 개선

⑶ 재정혁신을 통한 재정운영의 효율성 제고

◦ 구체적으로는 조직의 비전 · 전략과 성과지표를 연계하는 BSC 기반의 전략적 성과관리시스템 구축, 평가를 체계화한 통합적 국정평가, e-지원 기반의 온라인 정부업무관리를 통한 일하는 방식 개선, 임대

형 민간투자사업 · 재정성과관리 등 재정운영의 효율성 제고

- 정부부문의 효율성과 고객지향성을 높이고 성과주의 조직문화를 만들기 위해 부처별 특성에 맞는 전략적 성과관리시스템 도입 · 운영
- 국정운영의 능률성 · 효과성을 높이고 궁극적으로는 국민에 대한 책임성을 강화하기 위해 중복되는 각종 평가를 체계화하고 공공기관을 포함한 국정 전반에 걸쳐 통합적인 국정평가체계 구축
- 문서관리, 과제관리 등 업무의 투명성과 책임성을 확보하는 등 온라인정부업무관리시스템 확산을 통한 일하는 방식을 정착시키고, 업무관리시스템을 기반으로 기록관리 · 지식관리 · 국정관리 등 관련 시스템을 연계 · 통합하여 시너지 창출 등 업무혁신 가속화
- 중장기적 재정수요급증 등 재정여건의 변화에 따라 예산운영의 효율성과 합리적 재정운영을 도모하기 위하여 재정운영의 틀을 근본적으로 혁신함. 단년도 예산편성방식에서 벗어나 중장기적 시각에서 재정운영을 도모하는 5년 단위의 국가재정운용계획 수립, 비합리적 자원배분을 극복하기 위한 예산총액배분 자율편성제도(Top-Down제도), 재정정보의 실시간 관리 및 성과평가 중심의 예산평가를 위한 디지털 예산 · 회계시스템 및 재정성과관리제도 등 효율적이고 투명한 선진 재정제도를 마련

정부기관 평가체계 개선방안

■ 우리나라 평가제도의 특징 및 문제점

◦ 분산 · 다기화된 평가주체에 의한 개별평가제도

- 국무조정실 평가 이외에도 중앙행정기관을 대상으로 26개의 개별평가 존재
- 평가 중복 및 피평가기관 부담 가중(국무조정실의 기관평가, 기획예산처의 재정사업평가, 행정자치부의 조직관리평가 등)

◦ 평가의 객관성 · 타당성 미흡

- 외부 검증시스템 부재
- 결과 중심의 성과지표

◦ 평가결과의 활용 미흡

- 주요 정책 위주로 특정분야 평가에 치중
- 인사 · 예산상의 활용 저조

■ 2006 년부터 적용되는 개선된 평가제도

◦ 평가의 이원화

- 부처 자체평가: 5개 부문(주요 정책과제, 재정성과, 조직, 인사, 정보화)의 부처 공통업무를 평가
- 국무조정실(정부업무평가위원회) 특정평가: 중앙행정기관을 대상으로 관리대상업무(혁신관리, 정책홍보관리, 대통령지시사항, 규제개혁 등), 특정시책(다수 부처 관련 사업 및 현안시책), 고객만족도 평가

◦ 평가의 적정성 확보 및 결과 · 계량 중심 평가 보완

- 정부업무평가위원회가 자체평가결과를 확인 · 점검하고 필요시 재평가

- 결과 중심 평가의 보완을 위해 정책추진과정에서의 노력도 평가
- 계량지표 중심 평가의 보완을 위해 정성평가 가미

◦ 평가결과 활용 및 성과관리 강화

- 평가결과를 인사 · 예산 · 조직 및 보수체계와 연계하고, 개인평가 반영을 의무화
- 평가결과 공개 및 국무회의 보고

국유재산 관리 개선방안

■ 우리나라 국유지 현황

◦ 면적 : 69.7억평(전체 국토의 23%)

◦ 자산가치 : 106조원(전체 국유재산의 40%)

◦ 구성 : 청사 및 군부대 부지, 도로, 하천 등의 행정용도 부지가 대부분(89%)이고, 개발 및 활용대상인 국유지(잡종재산)가 7%, 문화재, 사적지 등의 보존재산이 나머지(4%)를 차지

◦ 국유재산 관리실태가 제대로 파악되지 않은 채 소극적이고 비효율적으로 관리되고 있다는 지적이 제기됨에 따라, 국유재산 관리 및 운용상의 문제점을 해소하고 국유지 관리를 개선하고자 2005년 4월 국유지관리 종합대책을 마련하였음.

■ 국유재산 관리 혁신방안의 주요 내용

◦ 국유지 관리실태 조사 및 DB 구축

- 잡종지 조사는 자산관리공사 및 토지공사에 outsourcing하고, 행

정 및 보존재산 조사는 각 관리청이 자체 추진

- 조사결과를 관리실태 및 활용방향을 기준으로 분류하여 DB 구축
- 구축된 DB를 기초로 구체적인 국유지 처분 및 활용방안 마련

◦ 전문기관 위탁관리 확대

- 지자체 중심의 국유지 관리에서 전문성 있는 기관(자산관리공사, 토지공사 등) 위탁방식 중심으로 전환하여 재정수입 증대 도모

◦ 적극적 매각 및 비축

- 보존이 불필요한 국유지는 적극적으로 매각하고, 매각대금으로 비축용 토지 매입

◦ 국유지 개발 활성화

- 수탁관리기관을 통한 국유지 개발방식 도입 : 수탁관리기관이 위탁받은 국유지에 건물 등을 신축하여 임대하고 그 수익을 국가에 교부

임대형 민간투자사업 (BTL)

■ 추진배경

◦ 매년 예산을 확보해 시설 투자하는 현행 방식으로는 국민이 원하는 시설을 적기에 제공하기 곤란

◦ 민간유휴자금을 장기 공공투자로 전환, 정부재정투자의 탄력성 제고

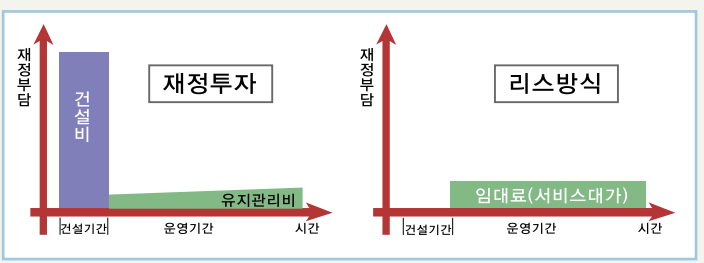
◦ 민간 경영기법을 활용, 시설운영의 효율성과 이용자의 서비스 만족도 향상

■ BTL (Build-Transfer-Lease) 추진내용

<BTL 도입 >

- 민자대상 : 도로, 철도 등 SOC → 학교, 복지시설 등 생활기반시설
- 정부역할 : 공공시설 독점 공급자 → 공공서비스 구매자, 민간과 경쟁
- 재정수단 : 공공시설 확충에 재정자금 → 민간자금까지 활용(선진국형)
- 효율기준 : 건설비 등 투입 중심 → 시설 Life Cycle Cost와 성과 중심

◦ 민간투자자가 학교, 미술관, 노인요양시설 등 공공시설을 설계·건설한 뒤, 20 ~30년간 시설관리, 청소, 경비 등 종합임대서비스를 제공하고 정부로부터 매년 임대료를 받아 투자비를 회수



◦ 2005년에는 BTL사업의 시행모델 수립 등 제도적 기반 마련과 대국민·투자자·공무원 홍보와 교육 등을 통해 사업추진의 기반 마련

◦ 2006년에는 15개 분야 8.3조원의 규모로 전년도에 비해 복합시설, 과학관 등 민간의 효율발휘가 높은 사업 위주로 대상시설 지정

◦ 향후 시설유형별 표준모델을 정비하고, 학교 복합시설 시범사업 추진을 통해 BTL사업의 본격적인 성공모델 창출

THE HAMILTON PROJECT

An Economic Strategy To Advance Opportunity, Prosperity, and Growth

Roger C. Altman
Jason E. Bordoff
Peter R. Orszag
Robert E. Rubin

The Brookings Institution

The Hamilton Project seeks to advance America's promise of opportunity, prosperity, and growth. The Project's economic strategy reflects a judgment that long-term prosperity is best achieved by making economic growth broad-based, by enhancing individual economic security, and by embracing a role for effective government in making needed public investments. Our strategy—strikingly different from the theories driving current economic policy—calls for fiscal discipline and for increased public investment in key growth-enhancing areas. The Project will put forward innovative policy ideas from leading economic thinkers throughout the United States—ideas based on experience and evidence, not ideology and doctrine—to introduce new, sometimes controversial, policy options into the national debate with the goal of improving our country's economic policy.

The Project is named after Alexander Hamilton, the nation's first treasury secretary, who laid the foundation for the modern American economy. Consistent with the guiding principles of the Project, Hamilton stood for sound fiscal policy, believed that broad-based opportunity for advancement would drive American economic growth, and recognized that "prudent aids and encouragements on the part of government" are necessary to enhance and guide maket forces.

THE HAMILTON PROJECT

THE HAMILTON PROJECT

An Economic Strategy to Advance Opportunity, Prosperity, and Growth

Roger C. Altman
Jason E. Bordoff
Peter R. Orszag
Robert E. Rubin

The Brookings Institution
APRIL 2006

Contents

The Project is named after Alexander Hamilton, the nation's first treasury secretary, who laid the foundation for the modern American economy. An immigrant who was born into poverty and was self-schooled in his early years, Hamilton symbolizes the traditonal American values of opportunity and upward mobility that motivate the Project's work. He fostered the nation's capital markets, encouraged commerce, and stood for sound fiscal policy. The guiding principles of the Project are consistent with Hamilton s deep belief that broad-based opportunity for advancement would drive American economic growth by motivating people to use the full range of their capacities. And he recognized not only the substantial power of markets to deliver economic growth but also the need for "prudent aids and encouragments on the part of government "to enhance and guide market forces. Hamilton was the first architect of American prosperity, and is an apt symbol for what we are trying to do in our time.

Executive Summary

- We believe in America's promise: that education and hard work can provide each individual with the opportunity to advance and allow each generation to do better than the one before. Today, however, that promise is in jeopardy because our nation is neither paying its way nor investing adequately in its future. Our nation has failed to make the tough decisions required to advance opportunity, prosperity, and growth over the years and decades ahead.

- The Hamilton Project's economic strategy reflects a judgment that long-term prosperity is best achieved by making economic growth broad-based, by enhancing individual economic security, and by embracing a role for effective government in making needed public investments. The Project's strategy—strikingly different from the theories driving current economic policy—calls for fiscal discipline and for increased public investment in key growth-enhancing areas. The Project will put forward innovative policy ideas from leading economic thinkers throughout the United States—ideas based on experience and evidence, not ideology and doctrine—

> We believe in America's promise: that education and hard work can provide each individual with the opportinity to advance and allow each generation to do better than the one before.

to introduce new, sometimes controversial, policy options into the national debate with the goal of improving our country's economic policy.

- Many options for addressing the fiscal problem have been identified; the most pressing need now is not new ideas, but greater political will and a bipartisan political process. The president and the leaders of both parties in both houses need to come together in a special process that recognizes the critical importance of these issues, acknowledges differences in views, and works to reach common ground with joint political accountability.

- The failure to invest wisely in sound policies to promote economic growth is particularly problematic in light of the growing competition U.S. workers and firms face as the people of China, India, and other nations rapidly enter the global economy. Significant new intellectual work is needed to identify evidence-and experience-based policies to promote individual opportunity and strengthen America's economy.

- The Project will therefore reach across the country to encourage many of the nation's leading thinkers to put forward new proposals and will help bring those ideas to bear on policy debates in a relevant and effective way.

- Economic evidence and experience suggest three principles on which the Project's economic strategy is premised:

- Broad-based economic growth is stronger and more sustainable: Broad-based growth will be stronger and more sustainable than growth accruing disproportionately to a small segment of the population. When public policy excessively favors relatively few, the economy misses out on opportunities for innovation and productivity by the many.

- Economic security and economic growth can be mutually reinforcing: Not only does economic growth increase economic security, but economic security in turn can increase economic growth-by enabling people to take the risks that promote growth (such as starting a new business or investing in their own education), by getting families back on their feet quickly after unexpected shocks, and by lessening calls for growth—diminishing policies like closing our markets to competition.

- Effective government can enhance economic growth: Markets are the cornerstone of economic growth, but government must invest in critical needs that market forces will not adequately meet—such as education, infrastructure, and basic research. Government must rigorously seek efficiency, increased productivity, and internal reform so that it can most effectively target its policies to provide necessary services.

■ To achieve the goal of strong, sustainable, and broad-based eco-

nomic growth, the Project will identify and advance sound policy ideas that rest upon four pillars:

- Education and work: The productive power of the U.S. economy lies heavily with its people. The Project will explore ways to improve education—from prekindergarten through graduate school—to equip America's youth to succeed in the knowledge-based economy; reform the nation's job training and vocational education system; and increase work incentives for low-skilled workers.

- Innovation and infrastructure: Innovation fuels growth, creates jobs, and expands economic opportunity. With global economic activity becoming increasingly dependent on technology, the Project will propose ways of making more workers literate in science and engineering; adopting smarter incentives for private firms to undertake R&D and removing barriers to private-sector innovation; increasing the federal commitment to fundamental scientific research; achieving energy independence; and improving our nation's physical infrastructure.

- Savings and insurance: The more security that people can achieve in their personal finances—through both savings and social insurance—the more confidence they can place in the future, making them more likely to seize opportunities and bounce back from adverse events. The

Project will be examining topics such as shoring up health-care coverage and reducing health-care costs; cushioning the economic shocks of job dislocation; and increasing retirement security—all in an effort to provide people with the economic security they need to be entrepreneurial and invest in their own skills.

- Effective government: Government has a limited but essential role in creating the conditions for growth in which all Americans can share. The Project will propose ways to increase government productivity and efficiency; realign government's activities in response to changing circumstances; reform government regulation so that it efficiently guides private firms when necessary without unduly hampering them; and take measures to make the Project's proposals budget-neutral.

I. Introduction

Americans have long believed that with education and hard work, each generation can do better than the one before and that where one starts in life should not limit where one ends up. This broad-based opportunity for individual advancement has provided a powerful incentive for industrious activity, spurring the unprecedented economic growth that the United States has enjoyed for more than two centuries. Yet the fundamental principle that all citizens should have an opportunity to succeed is at risk today because the nation is neither paying its way nor investing adequately in its future. At a time when the United States must take affirmative steps to secure its position as the world's leading economic power, our nation has failed to tackle its fiscal imbalance and neglected key areas of investment: we have a school system that fails to provide enough of its students with a world-class education; an infrastructure that is ill prepared for today's technological challenges; and a government that has not adapted to be as efficient and effective as today's world demands. Without a change in course, the lifetime prospects of today's younger Americans will be unnecessarily and unfairly inhibited—undermining the traditional vision of ever-increasing opportunity for succeeding generations.[1]

---

1. As the National Academies recently concluded, "For the first time in generations, the nation's children could face poorer prospects than their parents and grandparents did. We owe our current prosperity, security, and good health to the investments of past generations, and we are obliged to renew those commitments in education, research, and innovation policies to ensure that the American people continue to benefit from the remarkable opportunities provided by the rapid development of the global economy." See Committee on

America can meet its challenges and fulfill its promise by drawing on its great strengths—entrepreneurship, fiexibility, education, and openness to new people and new ideas—which are qualities that the world economy rewards. It is a reflection of these strengths that the United States, with less than 5 percent of the world s̓ population, accounts for more than 20 percent of global economic output—much more than any other country.[2] The nation must combine these strengths with innovative thinking and political will to address the problems of the day.

The two greatest economic risks our nation faces today are our country s̓ large fiscal imbalance and inadequate investment in key growth-enhancing areas—such as education, health care, energy independence, scientific research, and infrastructure, among many others. These challenges have mutually reinforcing negative effects: the fiscal imbalance makes it more difficult to make the necessary critical investments to spur growth, while the lack of adequate investment in turn impairs the economic growth that could help to narrow the fiscal imbalance.

One risk to future prosperity is the significant fiscal gap that the United States faces. Large budget deficits are especially problematic given the nation s̓ low private saving rate and its large current

---

Prospering in the Global Economy of the 21st Century, *Rising Above the Gathering Storm: Energizing and Employing America for a Brighter Economic Future* (Washington, D.C.: National Academies Press, 2005), ES-8.

2. International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Globalization and External Imbalances* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005), 198.

account deficit (which itself is partly caused by the budget deficit). In fiscal year 2005, the federal budget deficit amounted to more than $300 billion, or more than 2½ percent of GDP.[3] Over the next ten years, a variety of independent projections suggest a deficit of roughly $5 trillion, or approximately 3 percent of GDP.[4] Thereafter, as the baby boomers increasingly reach retirement age and claim Social Security and Medicare benefits, government deficits and debt are likely to grow even more sharply.[5]

> America's promise is in jeopardy because our nation is neither paying its way nor investing adequately in its future.

Mainstream economic analyses of sustained budget deficits underscore the adverse impact of deficits on long-term economic growth.[6] Under this conventional view, ongoing budget deficits decrease national saving, which reduces domestic investment and increases

---

3. Congressional Budget Office. *Monthly Budget Review, November 2005* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2005).
4. These projections assume that the tax cuts of 2001 and 2003 are extended. See, e.g., Center on Budget and Policy Priorities, Committee for Economic Development, and Concord Coalition, *Mid-Term and Long-Term Deficit Projections* (Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, 2003).
5. For further discussion of budget projections, see Alan J. Auerbach, William G. Gale, and Peter R. Orszag, "New Estimates of the Budget Outlook" (paper prepared for "Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy" Conference, Gould School of Law, University of Southern California, Los Angeles, February 10-11, 2006).
6. This section draws upon Robert E. Rubin, Peter R. Orszag, and Allen Sinai, "Sustained

borrowing from abroad. The external borrowing that helps to finance the budget deficit is reflected in a larger current account deficit. The reduction in domestic investment (which lowers productivity growth) and the increase in the current account deficit (which requires that more of the returns from the domestic capital stock accrue to foreigners) both reduce future national income, with the loss in income steadily growing. Under the mainstream view, the costs imposed by sustained deficits tend to build gradually, rather than occur suddenly. Federal Reserve Chairman Ben Bernanke recently expressed precisely this worry: "I am quite concerned about the intermediate-to-long-term federal budget outlook . . . . By holding down the growth of national saving and real capital accumulation, the prospective increase in the budget deficit will place at risk future living standards of our country."[7]

The adverse consequences of sustained large budget deficits may well be far larger and occur more suddenly than the conventional analysis suggests, however. Substantial deficits projected far into the future can cause a fundamental shift in market expectations and a related loss of business and consumer confidence both at home and abroad. The unfavorable dynamic effects that could ensue are largely if not entirely excluded from the conventional analysis of budget

---

Budget Deficits: Longer-Run U.S. Economic Performance and the Risk of Financial and Fiscal Disarray" (paper prepared for "National Economic and Financial Policies for Growth and Stability" Andrew Brimmer Policy Forum, Allied Social Sciences Associations Annual Meeting, San Diego, January 4, 2004).

7. Greg Ip, "Bernanke Wants Lower Deficits, Doesn't Rule Out Tax Increases," *Wall Street Journal*, sec. A, March 15, 2006, 2.

deficits. This omission is understandable and appropriate in the context of deficits that are small and temporary; it is increasingly untenable, however, in an environment where deficits are large and permanent. Substantial ongoing deficits may severely and adversely affect expectations and confidence, which in turn can generate a self-reinforcing negative cycle among the fiscal deficit, financial markets, and the real economy.

The second major risk to sustained economic growth is that we are not investing adequately in key growth-enhancing areas. These failures are particularly problematic since advances in technology and transportation are bringing the people of China, India, and other nations into the global economy. For American workers, global competition is no longer limited to manufacturing; increasingly, workers from these populous countries are competing in high-skill, high-wage sectors. Indeed, they may ultimately compete in all "services that can be delivered electronically over long distances with little or no degradation in quality."[8] The global telecommunications revolution already allows many relatively high-end services that were previously viewed as location-specific, from investment banking research to x-ray reading, to be undertaken by workers even at substantial geographical distances.[9]

---

8. Alan S. Blinder, "Offshoring: The Next Industrial Revolution?" *Foreign Affairs* 85 (2): 113-28. For further discussion of offshoring, see Lael Brainard and Robert E. Litan, "'Offshoring' Service Jobs: Bane or Boon and What to Do?" Policy Brief 132 (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2004).
9. As the New York Times columnist Thomas Friedman has put it, "They are not racing us to the bottom. They are racing us to the top." See Thomas L. Friedman, "Still Eating Our Lunch," *New York Times*, sec. A, September 16, 2005, 27.

In response to globalization, the United States could try to turn inward and shut out the forces of international competition. That approach, however, is unrealistic and unwise—unrealistic given the substantial cross-border connections that already exist, and unwise given the substantial aggregate economic benefits that can be obtained from trade and the tit-for-tat retaliatory steps that would likely result from other nations. At the same time, international trade supporters, including the authors of this article, must recognize the dislocations that can be caused by trade liberalization. Trade can precipitate concentrated harm to workers in particular industries and communities. It is thus not sufficient simply to embrace further trade liberalization; the nation must also expand policies intended to promote domestic productivity and spread not only the benefits but also the costs of trade liberalization broadly. The necessary policy changes include, among others, smarter approaches to education and worker training and innovative ways of providing stronger economic security without unduly weakening work incentives.

In light of the substantial budget deficit and these global challenges, America must invest adequately and wisely in sound public policy ideas—based on empirical evidence and experience, not ideology and doctrine-targeted to strengthen America's economy. Now more than ever, sound public policy is essential to expanding individual opportunity and promoting growth.

The options for tackling the fiscal imbalance, at least over the next decade or so, have been delineated in various publications.[10] The only real solution to the nation's fiscal imbalance is some combina-

tion of reduced spending and increased revenue. Restoring fiscal discipline will require painful adjustments, and it is unrealistic to think that the required adjustments can be undertaken entirely on one side of the budget or the other. The decisions necessary to restore fiscal balance might be easier to enact and to enforce if policymakers reinstated credible budget rules governing both spending and taxes. These rules can take either one of the forms used in the past or perhaps a variant. To be sure, the fiscal challenge grows larger and more complex after the next decade, driven mostly by an aging population and ongoing increases in health-care costs. As part of addressing our fiscal imbalance, this entitlement problem must be addressed.

Although more analytical work on the entitlement problem would be useful, especially with regard to reform of Medicare and Medicaid, many options have already been put forward for tackling the nation's long-term fiscal deficit.[11] The principal problem is one of political choice and will, and what is most needed is a bipartisan political process for deciding among the options. The combination of serious and intermediate-term deficits and longer term entitlement imbalances is so large that the regular political process seems unlikely to produce a solution.[12] Any specific proposal is apt to be immediately

---

10. See, for example, Congressional Budget Office, *Budget Options* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2005); Chris Edwards, *Downsizing the Federal Government* (Washington, D.C.: CATO Institute, 2005); Alice M. Rivlin and Isabel Sawhill, eds., *Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2004).
11. Alice M. Rivlin and Isabel Sawhill, eds., *Restoring Fiscal Sanity* 2005: *Meeting the Long-Run Challenge* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2005).

and sharply attacked. Moreover, these attacks taint the proposals put forward and tend as a consequence to take them off the table. Instead, the president and the leaders of both parties in both houses need to come together in a special process that recognizes the critical importance of these issues, acknowledges their differences, puts aside ideology, and works to reach common ground with joint political accountability.

> Prosperity has neither trickled down nor rippled outward. Between 1973 and 2003, real GDP per capita in the United States increased hourly compensation rose only 13 percent.

In contrast to the fiscal problem, significant new intellectual work is needed to identify and devise innovative approaches to investing in key growth-enhancing areas. The Hamilton Project will therefore provide an overarching strategy, and policy options consistent with that strategy, for renewing the nation's commitment to broad-based economic growth. The Project's proposals will come from across the nation, taking cutting-edge and evidence-based ideas from economists and others and bringing them to bear on policy debates in

---

12. See Kevin Hassett, "President Bush, Please Listen to Robert Rubin," *Bloomberg.com*, March 13, 2006, http://www.bloomberg.com/index.html. "Eventually, key members of both parties will have to sit down in a room and talk under the cone of silence about solutions. After much deliberation, a compromise solution must be reached, and presented to the public with wide bipartisan support. No other approach has any chance."

a relevant and effective way. Each idea will represent an innovative step in the right direction to upgrade the country s̓ policies. Together, these proposals will represent a portfolio of options from which policymakers may choose, rather than a comprehensive" solution "to the nation s̓ challenges.

Today s̓ new realities require not only sweeping vision and political courage, but also innovative and smart ideas to confront our most pressing economic challenges. By harnessing promising ideas from throughout the country and propelling them into the national policy debate, The Hamilton Project will help our country renew its promise to America s̓ children that every generation has the opportunity to do better than the one that preceded it. Providing such opportunity will foster stronger economic growth and continued American global leadership.

II. Principles of The Hamilton Project

The economic strategy envisioned by The Hamilton Project is based upon three key principles: that economic growth must be broad-based to be strong and sustainable over the long term; that economic security and economic growth can be mutually reinforcing; and that an effective government can improve economic performance.

These principles, especially in combination, offer a strikingly different vision from supply-side economics, which emphasizes that marginal tax rates above all else are the core driver of economic growth. Claims that tax cuts can even come close to paying for themselves have been shown to be flatly false.[13] Regardless of whether a substantial focus on marginal tax rates may have been appropriate when such rates were 70 percent or higher, that day has long passed, and therefore such a focus is no longer relevant. The time is overdue for an alternative economic growth strategy, one that is more attuned to the situation in which the nation now finds itself.

Principle 1: Broad-based economic growth is stronger and more sustainable.

Economic growth will ultimately be stronger and more sustainable if

---

13. See Congressional Budget Office, *Analyzing the Economic and Budgetary Effects of a 10 Percent Cut in Income Tax Rates* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2005); and William G. Gale, Peter R. Orszag, and Timothy T. Taylor, *Taxing the Future: Fiscal Policy under the Bush Administration* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2006).

all Americans have the opportunity to contribute to and benefit from it.[14] Unfortunately, the nation is now failing to deliver on that principle. As Harvard economist Benjamin Friedman explains:

> Broad-based economic growth in America was not a myth. Nor is it true that the growth Americans enjoyed in the early postwar decades was merely an aberration to which we nonetheless became accustomed. The pace of increase in living standards in those years was little more than what the nation had experienced on average during the previous century and a half. It is instead our own era, dating from the early 1970s, that stands out as exceptional. A rising standard of living for the great majority of our citizens has in fact been the American norm, and it is we, today, who are failing to achieve it.[15]

Today, too many Americans are not fully sharing in the nation s̓ prosperity. Between 1947 and 1973, productivity and real median family income both grew by 2.8 percent per year.[16] Since 1973, however, productivity growth has continued to average 2.7 percent per year while real median family income has risen only 1.0 percent per

---

14. For further elaboration on the case that shared growth and robust growth can be complementary objectives, see Gene Sperling, *The Pro-Growth Progressive: An Economic Strategy for Shared Prosperity* (New York: Simon & Schuster, 2005).
15. Benjamin M. Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth* (New York: Knopf, 2005), 435-6.
16. Lawrence Mishel, Jared Bernstein, and Sylvia Allegretto, *State of Working America 2004/2005* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2005), 46.

year.[17] Between 1973 and 2003, real GDP per capita increased 73 percent, while real median hourly compensation rose only 13 percent.[18] Prosperity has neither trickled down nor rippled outward.

Today's Americans are every bit as willing as their predecessors to work hard, dream big, and sacrifice for the sake of their families. In return, they ask for no more than their parents or grandparents did: a fair shot at advancement. If growth is not broad-based, this fundamental social pact will not be fulfilled. Expanding opportunity is thus crucial not only to promote long-term economic growth, but also to realize the core American value that merit and effort should matter much more to professional success than do the circumstances of one's family.

Furthermore, broad-based growth is likely to be stronger and more sustainable than growth that accrues disproportionately to a small segment of the population. When public policy excessively favors

---

17. The meager income gains that most American families have enjoyed since the 1970s, furthermore, have come largely from increased participation in the paid workforce among wives. This increased labor force participation has many benefits, but it also has forced more families to navigate the challenges and costs of having two working parents. See generally Elizabeth Warren and Amelia Warren Tyagi, *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers Are Going Broke (with Surprising Solutions That Will Change Our Children's Futures)* (New York: Basic Books, 2003).
18. Bureau of Economic Analysis, Interactive Access to National Income and Product Accounts Tables, table7.1,"Selected per Capita Product and Income Series in Current and Chained Dollars," Economic Policy Institute, Datazone, National Data from *The State of Working America 2004/2005*. "*Productivity and Median and Average Compensation, 1973-2003*" (Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 2005), http://www.epinet.org/datazone/05/prody comp.pdf.

relatively few, growth suffers because America misses out on much of our people's potential for innovation and productivity. For example, without a quality public education, the middle-income child is less likely to become the highly productive worker of the future; without adequate access to capital, the potentially successful moderate-income businesswoman is less likely to get her business off the ground.

In political terms, excluding significant parts of the population from the fruits of economic growth also risks a backlash that can threaten prosperity. As former Federal Reserve Chairman Alan Greenspan recently put it, "[A]n increased concentration of income . . . is not the type of thing which a democratic society, a capitalist democratic society can really accept without addressing . . . ."[19] Both the economic and political effects underscore the benefits of broad-based growth, a notion supported by a variety of empirical evidence. As the World Bank recently concluded in a major study of the topic,

> "Because talent and ideas are widely distributed in the population, a prosperous modern society requires the mass of people to have incentives—and a state that can and will provide key complementary inputs and public goods. It therefore requires an underlying set of institutions that

---

19. Joint Economic Committee, *The Economic Outlook*, 109th Cong., 1st sess., 2005. Between 1979 and 2002, for example, average after-tax income rose by 111 percent among the top 1 percent of the population but by only 15 percent in the middle fifth of the population. See Congressional Budget Office, *Effective Federal Tax Rates: 1979-2002* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2005), table 1C.

> generate equality of opportunity for individuals and assure the accountability of politicians to all. . . . Growth certainly can occur in societies in which these conditions do not apply. But the preponderance of evidence suggests that such growth is unsustainable. This perspective is consistent with historical narratives, basic patterns in cross-country data, and more careful causal empirical work on the sources of prosperity. "[20]

Principle 2: Economic security and economic growth can be mutually reinforcing.

Economic growth can clearly increase economic security, but economic security can also increase economic growth. Many policymakers and analysts have been trained to believe that providing more security to families must come at the expense of economic performance and that these two goals are thus contradictory objectives.[21]

Especially over the long term, however, the traditional view misses three key points. First, a basic level of security frees people to take the risks—for example, starting a business, investing in their own education, or trying an unconventional career—that lead to economic growth.[22] With inadequate protection against downside risk, people

---

20. World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2005), 124-5.
21. As one leading textbook observes, "As the government insures individuals against being poor, it raises the incentive for individuals to be poor." Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy* (New York: Worth Publishers), 463.

tend to be overcautious, "fearing to venture out into the rapids where real achievement is possible," as Robert Shiller of Yale has argued. "Brilliant careers go untried because of the fear of economic setback."[23] Second, if hardship does occur, some degree of assistance can provide the resources to help a family thrive again. Families with access to some form of financial assistance, educational and training opportunities, and basic health care are less

Principles of The Hamilton Project

- **Broad-based economic growth** is stronger and more sustainable
- **Economic security and economic growth** can be mutually reinforcing
- **Effective government** can enhance economic growth

---

22. See, for example, Hans-Werner Sinn, "Social Insurance, Incentives, and Risk Taking" (Working Paper 5335, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1995). Empirical evidence also suggests that generous personal bankruptcy laws are associated with higher levels of venture capital; that workers who are highly fearful of losing their jobs invest less in their jobs and job skills than those who are more secure; and that investment in education and job skills is higher when workers have key risk protections. See John Armour and Douglas Cumming, "The Legal Road to Replicating Silicon Valley" (Working Paper 281, Cambridge, UK: Centre for Business Research, University of Cambridge, 2004); Lars Osberg, "Economic Insecurity" (Discussion Paper 88, Sydney: Social Policy Research Centre, University of New South Wales, 1998); Margarita Esteves-Abe, Torben Iverson, and David Soskice, "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State" (paper prepared for the 95th American Political Science Association Meeting, Atlanta, September 2-5, 1999); and Sauro Mocetti, "Social Protection and Human Capital: Test of a Hypothesis" (Working Paper 425, Siena, Italy: Department of Economics, University of Siena, 2004).
23. Robert Shiller, *The New Financial Order: Risk in the 21st Century* (Princeton, N.J.:

likely to be permanently harmed by the temporary setbacks that are an inevitable part of a dynamic economy. For families experiencing short-term difficulties, a safety net can thus be a springboard to a better future. Finally, a basic level of economic security can lessen political demands for protectionism and other growth-diminishing policies. The benefits of new technology and competition tend to be spread widely across the economy, but are often highly disruptive to a certain industry or set of jobs. Individuals in the affected sectors may naturally resist the adverse effects on their own jobs associated with such overall progress. In this context, providing a basic level of economic security can ease transitions and help to avoid policy responses that may hamper overall economic growth.

To be sure, providing too much security can harm economic growth by excessively blunting incentives to work, innovate, and invest, and some developed nations have gotten the balance wrong in this way. But any such adverse effects on growth can be as much a matter of *how* economic security is provided—and in particular whether policy design pays careful attention to incentives—as *how much* security is provided.[24] Furthermore, insufficient economic security also harms

---

Princeton University Press, 2003), 8. Senator Barack Obama has made a similar point, arguing that "these safety nets are exactly what encourage each of us to be risk-takers and entrepreneurs who are free to pursue our individual ambitions. ... We take a chance on start-ups and small businesses because we know that if they fail, there are protections available to cushion our fall. Corporations across America have limited liability for this very reason. Families should too—and that's why we need social insurance" (Barack Obama, "A Hope to Fulfill" [remarks prepared for luncheon at the National Press Club, Washington, D.C., April 26, 2005]).

growth, and thus even from the perspective of economic growth alone, providing a core level of security is beneficial. Policymakers must thus seek the right balance, recognizing that both the form and amount of economic security can affect economic growth and individual well-being.

Principle 3: Effective government can enhance economic growth.

Markets are the cornerstone of economic growth. Yet market forces, while potent, will not by themselves generate adequate investments in education and training. Neither will markets generate sufficient investments in science and infrastructure—such as the type of government-funded "blue sky" research with no immediately apparent commercial viability that led to the Internet's creation—which are crucial to economic growth. To achieve strong, sustained, and broad-based economic growth, market forces must be supported and supplemented by an effective public role. For example, government must ensure that the rules of the game are fair, transparent, and binding for all parties. The notion that strong growth over the long term is possible simply by "getting government out of the way" is fundamentally misguided, since sound government policy is essential to maximizing long-term growth.

---

24. Rebecca Blank notes that equity and efficiency need not always be in tension and that how policies are designed (e.g., whether they carry a work or earnings requirement) may substantially affect their impact on economic efficiency (Rebecca M. Blank, "Can Equity and Efficiency Complement Each Other?" [Adam Smith Lecture, European Association of Labour Economists, Jvyäsklylä, Finland, September 15, 2001]).

To best promote economic growth, though, the government must continually seek efficiency and reevaluate certain roles as circumstances change. The government's ability to respond flexibly to evolving needs increases the likelihood that the nation's resources will be efficiently used and that policymakers can remain focused on essential governmental functions. The government must thus rigorously seek efficiency, increased productivity, and internal reform so that it can most effectively provide the services necessary for opportunity and economic growth. Government regulation of private business should similarly be designed to achieve its objectives at the least possible economic cost. In devising regulations, government leaders must recognize that risks can be mitigated but not entirely eliminated, and they must thus seek to balance risks rather than futilely and unwisely attempt to eliminate them.

In addition to demanding a government that works well, the nation must be willing to pay for those services the government provides so that the burden is not simply passed to future generations. The government should thus align its activities with the nation's pressing needs and then ensure it has sufficient revenue to pay for them.

III. Pillars of The Hamilton Project

The proposals from The Hamilton Project rest upon four pillars: education and work; innovation and infrastructure; savings and insurance; and effective government. In all four areas, current policy does not provide an effective strategy for success in the decade ahead and beyond.

I. Education and Work

The productive power of the U.S. economy lies heavily with its people. The Office of Management and Budget, for example, has estimated that all privately owned commercial buildings and equipment in the United States are worth $13 trillion—but the nation's "human capital," as embodied in the skills of its workforce, is worth $48 trillion.[25]

The predominant importance of human capital underscores the need to provide all Americans with the knowledge and incentives required to succeed. In an increasingly integrated global marketplace, the United States simply cannot afford to have substantial segments of its population underutilized because they lack educational or work opportunities. Middle-income families should be able to send their children to world-class public schools and universities. Baby boomers should be able to enjoy second careers before they retire.

---

25. Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives, Budget of the United States Fiscal Year 2007* (Washington, D.C.: Office of Management and Budget, 2005), 195.

And American workers in general should be able to look to a future with promising job possibilities.

Education is an essential ingredient in broad-based growth, since it promotes both opportunity and productivity.[26] And just as investments in physical capital carry a rate of return, investments in human capital do also. Indeed, studies suggest that the real rate of return on investments in education and training programs—in terms of the payoff to lifetime earnings relative to the up-front costs—is between 7 and 10 percent per year.

Unfortunately, the nation is missing out on many of the potential benefits of a high-quality educational and training system.[27] Indeed,

---

26. In addition to promoting opportunity and economic growth, education carries a variety of other benefits. For example, political scientists have extolled the benefits of an educated electorate, and evidence suggests that more-educated individuals make better citizens along a variety of dimensions. For example, more-educated Americans are more politically involved than less-educated citizens, are more likely to perform volunteer work, and are less likely to commit crimes.

27. The nation also no longer has the benefit of a rapidly expanding number of indigenous educated workers. Following dramatic increases throughout much of the twentieth century, the increase in average educational attainment in the workforce has now slowed substantially. The rate of increase is likely to slow even further, and some analysts have predicted that the average educational levels of the U.S. workforce may even decline. The implication is that the beneficial impact from education on economic growth will be attenuated. As Lawrence Summers has emphasized,"To an extent we have not fully appreciated, we have had rising human capital as a wind behind our backs in improving the performance of the economy over the past twenty years, and we will not have a similarly large thrust from increasing levels of human capital in the future"(Lawrence H. Summers,"Comments,"in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, ed. Benjamin M. Friedman [Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003], 290).

the United States now trails most developed countries in student achievement. In 2003, for example, the average academic performance for fifteen-year-old students in the United States ranked in a tie for twenty-first place.[28] The problem is not limited to average performance: the United States also ranks near the bottom in the percentage of students who perform exceptionally.[29] The nation's higher education system is also under stress.[30] The gap in college completion rates by family income is substantial and growing. In the late 1970s, students from families in the bottom 75 percent of incomes

---

28. Programme for International Student Assessment, *PISA 2003 Technical Report* (Paris: Programme for International Student Assessment, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003). The results from the Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) are somewhat more encouraging, but still suggest that U.S. students lag behind. TIMSS suggests that in 2003, U.S. fourth-graders were in the middle of the international distribution in mathematics, outperforming fourth-graders in seven countries and being outperformed by fourth-grad-ers in seven countries. U.S. eighth-graders outperformed students from six countries and were outperformed by students from seven countries. The results for science relative to other industrialized economies were similarly mixed. See National Center for Education Statistics, *Highlights from the Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) 2003 (Washington, D.C.: National Center for Education Statistics, Department of Education, 2004).
29. Ten percent of American students scored in the top two categories in math, a share lower than twenty-one other countries. Twelve percent scored in the top category in problem-solving, a share lower than twenty other countries. See Organisation for Economic Co-operation and Development, *Education at a Glance 2005: OECD Indicators 2005* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005), tables A4.1 and A5.1.
30. Over the past twenty years, state government support for higher education has gradually waned, and the share of higher-education expenditures subsidized by state appropriations has declined. See Thomas J. Kane, Peter R. Orszag, and Emil Apostolov, "Higher Education Appropriations and Public Universities: Role of Medicaid and the Business Cycle," in *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs: 2005*, ed. Gary Burtless and Janet Rothenberg Pack (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2005).

earned 56 percent of all bachelor's degrees; by 2003, that share had fallen to 42 percent.[31]

The Hamilton Project will put forward research-based proposals aimed at elementary and secondary schools, higher education, workforce training, and work incentives. For example, one of the most important determinants of how much students learn is the quality of their teachers. Policymakers have traditionally regulated teacher quality by requiring certain credentials for teachers entering the profession. Recent research, though, suggests that such paper qualifications do not help identify effective teachers: people can look good on paper but turn out to be ineffective in the classroom, and those who lack paper qualifications can turn out to be remarkably effective as teachers. The nation therefore needs a major paradigm shift in how teachers are hired and evaluated. Rather than continuing to focus on teacher *credentials*, it would make more sense to increase focus on teacher *effectiveness* on the job.[32] The result would be that a larger

---

31. A significant gap in college completion rates by socioeconomic status exists even after controlling for some measures of ability. For example, more than 70 percent of students who performed in the top 25 percent of their class in eighth-grade math in 1988 and were in the top 25 percent of socioeconomic status went on to attain a bachelor's degree. Yet among students who scored in the top fourth but were in the bottom fourth of socioeconomic status, only 29 percent went on to complete college. See National Center for Education Statistics, *Youth Indicators 2005: Trends in the Well-Being of American Youth* (Washington, D.C.: National Center for Education Statistics, Department of Education, 2005), 50.
32. Robert Gordon, Thomas J. Kane, and Douglas O. Staiger, "Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job" (White Paper 2006-01, Washington, D.C.: The Hamilton Project, 2006).

number of teachers would be hired each year—those with and without certification—but a smaller percentage-only those who perform well on the job—would receive tenure.

Another proposal addresses "summer learning loss." Children from disadvantaged families tend to experience greater losses in skills during summer vacations than do their more advantaged counterparts. Several studies provide evidence that summer school or summer enrichment programs are effective interventions for stanching this learning loss. This evidence inspires the creation of Summer Opportunity Scholarships (SOS) so that economically disadvantaged children in kindergarten through fifth grade can participate in a six-week summer school or summer enrichment program of their parents' choosing.[33]

In addition to these proposals, the Project will unveil a variety of others on a regular basis. Some early proposals in education and work will cover preschool education; reforms to the nation's job training and vocational education system; and work incentives for low-skilled workers.

II. Innovation and Infrastructure

Innovation fuels growth, creates jobs, and expands economic oppor-

---

33. Molly E. Fifer and Alan B. Krueger, "Summer Opportunity Scholarships (SOS): A Proposal to Narrow the Skills Gap" (White Paper 2006-03, Washington, D.C.: The Hamilton Project, 2006).

tunity. According to the National Academies, "Since the Industrial Revolution, the growth of economies throughout the world has been driven largely by the pursuit of scientific understanding, the application of engineering solutions, and continual technological innovation."[34] America must do more to spur advances in science and technology—and must build physical and legal structures that accelerate the process of discovery.

> Since the Industrial Revolution, the growth of economies throughout the world has been driven largely by the pursuit of scientific understanding, the application of engineering solutions, and continual technological innovation.
>
> —NATIONAL ACADEMIES

To be sure, the United States is still the undisputed world leader in science and technology. The latest IMD International World Competitiveness Yearbook ranks the United States first.[35] U.S. researchers lead the world in the volume of articles published and in the frequency with which those papers are cited by others.[36] And a recent comparison concluded that thirty-eight of the world's fifty

---

34. Committee on Prospering in the Global Economy of the 21st Century, *Rising Above the Gathering Storm: Energizing and Employing America for a Brighter Economic Future* (Washington, D.C.: National Academies), 2-1.
35. IMD International, *IMD World Competitiveness Yearbook 2005* (Lausanne, Switzerland: IMD International, 2005).
36. David A. King, "The Scientific Impact of Nations," *Nature* 430 (6997): 311-6.

leading research institutions were in the United States; these have for decades been the destination of choice for the world's best science and engineering graduate students.[37]

Despite this historical dominance, however, the United States must now increase its investment in science and technology. Some observers are concerned by indications that the United States' position as the global leader in science may be slipping. For example, the share of American bachelor's degrees earned in science and engineering has changed little over the past few decades, while the rest of the world has substantially increased its educational attainment in these areas.[38] By 2010, it is estimated that China will produce more science and engineering PhDs than the United States.[39]

More fundamentally, as economic growth becomes increasingly dependent on technology, investments in scientific research become ever more important. Even historically, investments in research and development have been found to carry substantial rates of return, estimated at 20 to 30 percent.[40] To capture more of these returns, the

---

37. Shanghai Jiao Tong University, Institute of Higher Education, *Academic Ranking of World Universities* - 2005 (Shanghai, China: Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University, 2005).
38. National Science Board, Science and Engineering Indicators 2004, Volume 2: *Appendix Tables* (Arlington, VA: National Science Board, National Science Foundation, 2004), A2-36, A2-78.
39. Richard B. Freeman, "Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U.S. Economic Leadership?" (Working Paper 11457, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2005), 4.
40. See Congressional Budget Office, *R&D and Productivity Growth: A Background Paper*

United States must make more workers literate in science and engineering; adopt smarter incentives for private firms to undertake research and development; and embrace a redesigned system of national investments in-along with a stronger commitment to—fundamental scientific research.

First, increasing the number of scientists and engineers requires overcoming various obstacles. More than half of college freshmen who intend to major in science and engineering fail to do so; part of the reason is that students come to college unprepared in science and math. Even those who major in science or engineering often fail to continue in those fields after graduation, in large part because the job market rewards have worsened relative to alternative high-level occupations for young workers. A related issue is that as the U.S.-born share of the world's scientific talent declines, our nation must increasingly attract skilled scientists and engineers from abroad. Indeed, more than one-third of all businesses founded in Silicon Valley during the 1990s were started by people born overseas—people like Google founder Sergei Brin, who revolutionized how we get information, and eBay founder Pierre Omidyar, who created a powerful economic marketplace where more than 75,000 Americans currently make a living.[41] The Hamilton Project will explore ideas—

(Washington. D.C.: Congressional Budget Office, 2005), 33. See also Alister Scott, Grovfi Steyn, Aldo Geuna, Stefano Brusoni, and Ed Steinmueller, "The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships" (Sussex, UK: Science and Technology Policy Research, University of Sussex).

41. AnnaLee Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs* (San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999).

such as increasing the number or dollar value of the prestigious National Science Foundation's Graduate Research Fellowship—to increase the number of science and engineering students in our nation's colleges and graduate schools.[42]

Second, private-sector incentives for technological innovation are infiuenced by factors including the tax code and the patent system. Abraham Lincoln extolled the virtues of the patent system, saying it "added the fuel of interest to the fire of genius."[43] Yet today's patent system is being overwhelmed and abused. The number of domestic patent applications nearly doubled over the last decade.[44] The need to acquire patents as a precautionary measure and litigate patent law-suits adversely affects innovation by creating high costs and keeping an excessive amount of information out of the public realm.[45] As the Federal Trade Commission concluded in 2003, "questionable patents are a significant competitive concern and can harm innovation."[46] The Hamilton Project will put forward proposals to address these and related problems.[47]

---

42. See Richard B. Freeman, Tanwin Chang, and Hanley Chiang, "Supporting 'the Best and Brightest' in Science and Engineering: NSF Graduate Research Fellowships" (Working Paper 11623, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, 2005).
43. Interestingly, Lincoln was the only U.S. president to hold a patent, receiving Patent 6,469 in 1849 for "A Device for Buoying Vessels over Shoals."
44. Stephen A. Merrill, Richard C. Levin, and Mark B. Myers, eds. *A Patent System for the 21st Century* (Washington, D.C.: National Academies Press, 2004), 1-2.
45. Stephen A. Merrill, Richard C. Levin, and Mark B. Myers, eds. *A Patent System for the 21st Century* (Washington, D.C.: National Academies Press, 2004), 80.
46. Federal Trade Commission, *To Promote Innovation: The Proper Balance of Competition and Patent Law and Policy* (Washington, D.C.: Federal Trade Comission, 2003).
47. For example, the Project is exploring an idea for a two-tiered system of patents to focus

Third, the federal government must revamp and strengthen its investments in research and development. Although basic research funding is still near its historically high level, funding has shifted away from long-term, visionary research.[48] The most noted example of this shift has been the new funding process at the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), which has increasingly focused on immediate payoffs at the expense of the sort of open-ended, blue sky research that led to many transformative innovations, including the Internet, communications and weather satellites, global positioning technology, and even the search technologies used by Google.[49] The effects of this shift may not be noticeable immediately, but scientists argue that it could manifest itself more forcefully within five or ten years.

The Hamilton Project will put forward several proposals to reorient federal R&D policy. Among these is a proposal concerning how the government can better promote innovation by choosing research pro-

---

limited patent office resources on the most consequential patent applications. Most patents would get only streamlined review by the patent office but then face stricter scrutiny in courts, while firms could pay more for thorough patent office review of more commercially important patents that would then receive greater deference from courts.

48. National Science Foundation, *Federal Funds for Research and Development: Fiscal Years 1970-2003* (Arlington, Va.: National Science Foundation, 2004).

49. As the U.S. Senate Armed Services Committee noted in the FY 2004 National Defense Authorization Act,“ investment in basic research has remained stagnant and is too focused on near-term demands. ”In addition, certain industries key to America s̓ economic growth, such as computer science, have been hit especially hard as federal basic research funding increasingly favors the life sciences at the expense of most physical sciences, mathematics, and engineering-the kind of research that, for example, produced key medical devices and procedures such as endoscopic surgery,“ smart ”pacemakers, kidney dialysis, and MRIs.

jects based upon the cumulative nature of innovation and the potential for others to build upon the proposed research. Another will describe how government might spur innovation by providing large inducement prizes for specific achievements in science and technology, similar to the recently awarded X-Prize for the first non-government human spaceflight.[50]

In addition to renewing our commitment to basic research funding, the government has a critical role to play in investing in research and promising new technologies to enable America to achieve energy independence. Rising energy prices and our reliance on tumultuous, often hostile, regions of the world for energy supplies have demonstrated how central energy policy is to both economic growth and national security. For that reason, The Hamilton Project plans to explore promising new ideas to improve our nation's energy situation, for example the possibility of creating a new federal research agency—similar to DARPA, founded in response to the Soviet launching of Sputnik—to generate radical new alternatives to carbon-based energy sources.

Aside from scientific research, the nation must also renew its commitment to a modern physical infrastructure, which is essential to economic growth. Our infrastructure investments have often been poorly designed, by focusing too much on construction and not enough on maintenance; by building too many "bridges to nowhere"

---

50. Such prizes, which have a long and storied history, allow the government to specify research ends without specifying research means, and thereby encourage greater creativity.

and not enough projects in congested areas to increase capacity; and by putting too much emphasis on free access and not enough on market-based incentives, such as tolls that vary according to time of day or traffic levels. In many areas, a higher level of investment is also now required. Seventy-five percent of school buildings fail to meet the basic needs of children. Air traffic has increased by roughly 35 percent in the last fifteen years while airport capacity has increased by just 1 percent. And $11 billion more per year is needed to replace or rehabilitate aging drinking-water facilities.[51] The Hamilton Project will be exploring many aspects of infrastructure policy, including new approaches to public infrastructure management and more effective pricing strategies.

III. Savings and Insurance

The more security that people can achieve in their personal finances—through both savings and social insurance—the more confidence they can place in the future, making them more likely to seize opportunities and bounce back from adverse events. As emphasized in the Project's principles, economic security and economic growth can be mutually reinforcing. Unfortunately, family incomes are now more volatile, rising and falling more sharply than they did several decades ago, even as the economy as a whole has become more stable.[52] For example, Jacob Hacker of Yale University has

---

51. American Society of Civil Engineers, *Report Card for America's Infrastructure: 2003 Progress Report* (Reston, Va.: American Society of Civil Engineers, 2003).

52. See Karen E. Dynan, Douglas W. Elmendorf, and Daniel E. Sichel, "Can Financial Innovation Help to Explain the Reduced Volatility of Economic Activity?" (Working

shown that the probability of a 20 percent decline in family income over a two-year period has more than doubled, from about 12 percent at the beginning of the 1970s to 25 percent now. To maintain the vitality of our economy, we must adopt policies that will provide American families with adequate economic security.

Apart from income shocks, the greatest financial threat to American families is the cost of health care and the risk that they will be bankrupted by catastrophic health events. Such fears reflect an underlying reality: even those with health insurance often face significant risks of substantial out-of-pocket costs. One recent study found that half of personal bankruptcy cases were linked to medical causes, and among those cases, out-of-pocket medical costs averaged almost $12,000.[53] High health-care costs also cause firms to lower other forms of labor compensation, reducing the take-home pay that families could use to meet other needs.

> The more security that people can achieve in their personal finances, the more likely they are to seize economic opportunities and bounce back from adverse events.

The Hamilton Project plans to devote significant

Paper 2005-54, Washington, D.C.: Federal Reserve Board, 2005).

53. David U. Himmelstein, Elizabeth Warren, Deborah Thorne, and Steffie Woolhandler, "MarketWatch: Illness and Injury as Contributors to Bankruptcy," *Health Affairs*, February 2, 2005, http://www.healthaffairs.org/.

attention in 2006 to developing health-care proposals to deliver higher quality health care with less financial risk for families. The Project is examining both large structural changes, such as innovative models to deliver preventive care, and more incremental reforms, such as expanding Medicare's use of pay-for-performance to generate improvements in quality outcomes and expand adoption of information technology in the health sector. Given the scale of the nation's health-care challenges, The Hamilton Project believes all options must be on the table.

Another economic risk that American families increasingly face in the new global economy is job dislocation. Not only do families with a displaced worker face a period of unemployment, but many also suffer even greater long-term economic harm because the worker is forced to take a new job at a lower wage. To better cushion the economic shock of job dislocation, The Hamilton Project will advance a proposal to assist laid-off workers who accept new jobs at lower salaries.[54]

Once workers leave the workforce, they face economic risks in retirement. Unfortunately, too many Americans have inadequate savings to provide for a secure and comfortable retirement. The Hamilton Project will thus advance proposals to increase retirement security. For example, based on evidence that workers save more if they are automatically enrolled in a 401(k) plan as opposed to having

---

54. Jeffrey R. Kling, "Temporary Earnings Replacement Accounts and Wage-Loss Insurance" (Washington, D.C.: The Hamilton Project, forthcoming).

to sign up for it, the Project will put forward a proposal requiring firms to enroll workers as a default in a retirement saving plan unless the workers choose to opt out.[55]

IV. Effective Government

Government has a targeted but essential role in creating the conditions for growth in which all Americans can share. To fulfill that responsibility in times of sweeping change, government must abandon old, inefficient approaches in order to deliver concrete results, focus resources and energy, and live within its means. Private markets and effective government complement each other in delivering strong, ongoing economic growth.

The Hamilton Project will put forward a variety of proposals to realign the government's activities with our most pressing needs. As one example, the federal government owns facilities and land worth more than $300 billion. The Government Accounting Office concluded that "much of this vast and valuable asset portfolio presents significant management challenges and reflects an infrastructure based on the business model and technological environment of the

---

55. William G. Gale, Jonathan Gruber, and Peter R. Orszag, "Improving Opportunities and Incentives for Saving by Middle-and Low-Income Households" (White Paper 2006-02, Washington, D.C.: The Hamilton Project, 2006). In addition, evidence suggests that tax incentives for contributions linked to marginal tax rates do not work well: they tend to induce substantial asset shifting rather than additional saving and are not well targeted to those who most need to save more. The proposal therefore replaces the current system of providing tax deductions for retirement saving with a universal government program that matches a household's retirement saving at a 30 percent rate.

1950s. Many assets are no longer effectively aligned with, or responsive to, agencies' changing missions and are therefore no longer needed."[56] The Project will explore ways of improving the government's asset management, including by selling assets no longer needed or by auctioning off assets that had previously been given away at no charge.

As another example, many other nations, including Sweden, New Zealand, and Germany, have increased competition in their postal delivery systems to facilitate productivity-increasing changes. In the United States, the U.S. Postal Service represents a third of civilian federal employment, and significant concerns have been raised about its efficiency and its future prospects.[57] The Project will explore options to make the Postal Service more efficient while maintaining a firm commitment to universal service.

The Project will also explore ways of measuring efficiency within the government. Such measurement should help to improve transparency and ultimately increase productivity. The Hamilton Project will thus advance a proposal, prepared by leading management consultancy McKinsey & Company, that draws upon experience in the private sector and in other government settings to design a new system of productivity measurement for parts of the federal government.

---

56. Government Accounting Office, *High-Risk Series: Federal Real Property* (Washington, D.C.: Government Accounting Office, 2003), 2.
57. President's Commission on the United States Postal Service, *Embracing the Future: Making the Tough Choices to Preserve Universal Mail Service*, (Washington, D.C.: President's Commission on the United States Postal Service, Department of the Treasury, 2003).

The government must seek efficiency not only in its own operations, but also in the regulations it uses to guide private firms. The government should intervene where markets fail, but must do so taking risk and reward calculations into account. As Supreme Court Justice Stephen Breyer has emphasized, government risk management must consider several factors: "On the one hand, to what extent will the regulation actually diminish the specific risk at issue? On the other hand, to what extent will regulation itself produce *different* risks?. . . . To what extent will the regulation deprive users of benefits the substance now brings? To what extent will it impose added costs?"[58] More broadly, the government's regulatory objective should not be to eliminate all risk of one type or another, but rather to balance risks. Consistent with this objective, the Project will explore potential reforms to the tort system.

Finally, while seeking to make government more efficient, the nation must be willing to provide sufficient revenue to finance the functions demanded of government. Many of the proposals put forward by the Project are budget-neutral: they reallocate existing resources to better uses. Some, however, involve new government expenditures, and the Project is committed to avoiding an exacerbation of an already dangerous fiscal imbalance. The Project will therefore put forward ways to reduce spending and raise revenue to pay for its proposals. In doing so, the Project will also aim to develop innovative ways to reduce the tax system's burden. One way, for example, would be

---

58. Stephen Breyer, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993), 10.

through a system of return-free tax filing that is estimated to save up to 500 million hours of taxpayers' time each year.[59]

IV. Conclusion

Today, we are in danger of breaking the quintessential American promise of upward mobility for the next generation, thereby threatening not only America's character but also our future economic progress—at a time when America faces growing challenges to its global economic leadership. To meet these challenges, the nation must be willing to make necessary investments now to reap benefits later. By drawing on the best and most innovative ideas from leading economic thinkers, The Hamilton Project will identify smart, pragmatic policy options, grounded in real-world experience and evidence, to create the conditions for continued opportunity, prosperity, and strong, broad-based economic growth.

---

59. Austan Goolsbee, "The 'Simple Return': Reducing America's Tax Burden through Return-Free Filing" (Washington, D.C.: The Hamilton Project, forthcoming).

Authors

ROGER C. ALTMAN

Chairman, Evercore Partners

Mr. Altman served two tours of duty in the U.S. Treasury Department, initially serving President Carter as Assistant Secretary for Domestic Finance and later serving President Clinton as Deputy Secretary.

Since 1996, Mr. Altman has served as Chairman and co-founder of Evercore Partners, which has become the most active investment banking boutique in the world. Previously, he was Vice Chairman of The Blackstone Group and responsible for its investment banking business. His initial Wall Street career involved Lehman Brothers, where he eventually became Co-Head of Investment Banking, a member of the Firm ś Management Committee and of its Board of Directors.

Mr. Altman is a Trustee of The National Park Foundation, New Visions for Public Schools and The American Museum of Natural History, where he also serves as Chairman of the Investment Committee. He also is a member of The Council on Foreign Relations and serves on its Finance and Investment Committee. He received an A.B. from Georgetown University and an M.B.A. from the University of Chicago.

JASON E. BORDOFF

Policy Director , The Hamilton Project

Jason E. Bordoff is Policy Director of The Hamilton Project. He previously

served as special assistant to Deputy Secretary Stuart E. Eizenstat at the U.S. Treasury Department and worked as a consultant for McKinsey & Co. in New York. He graduated with honors from Harvard Law School, where he was Treasurer and an Editor of the Harvard Law Review, and clerked on the U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit. He also holds an MLitt degree from Oxford University, where he studied as a Marshall Scholar, and a BA magna cum laude and Phi Beta Kappa from Brown University.

PETER R. ORSZAG

Director, The Hamilton Project

Peter R. Orszag is the Joseph A. Pechman Senior Fellow in Economic Studies at the Brookings Institution; Director of The Hamilton Project; Director of the Retirement Security Project; Codirector of the Policy Evaluation Project; Codirector of the Tax Policy Center; and Research Professor at Georgetown University. He previously served as Special Assistant to the President for Economic Policy and as Senior Economist and Senior Adviser on the Council of Economic Advisers during the Clinton administration. His current areas of research include pensions, budget and tax policy, Social Security, higher education, and homeland security. Dr. Orszag graduated summa cum laude in economics from Princeton University and obtained an MSc and a PhD in economics from the London School of Economics, which he attended as a Marshall Scholar. He is the coeditor of American Economics Policy in the 1990s and coauthor of Protecting the American Homeland: A Preliminary Analysis; Saving Social Security: A Balanced Approach; Protecting the Homeland 2006/7; Taxing the Future: Fiscal Policy under the Bush Administration; and Aging Gracefully: Ideas to Improve Retirement Security in America.

ROBERT E. RUBIN

Director and Chairman of the Executive Committee, Citigroup Inc.

Robert E. Rubin joined the Clinton Administration in 1993, serving in the White House as Assistant to the President for Economic Policy and the first Director of the National Economic Council. He served as our nation's 70th Secretary of the Treasury from January 10, 1995 until July 2, 1999.

Mr. Rubin joined Citigroup on October 26, 1999 as Director and Chairman of the Executive Committee and serves as Chairman of the Board of the Local Initiatives Support Corporation (LISC), the nation's leading community development support organization. He serves on the Board of Directors of the Ford Motor Company; on the Board of Trustees of Mount Sinai-NYU Health; and is a member of the Harvard Corporation. In October 2003 he was named Vice Chairman of the Council on Foreign Relations. He is also a member of the advisory board of Insight Venture Partners, a New York-based private-equity investment firm that specializes in e-commerce busi-ness-to-business companies.

Mr. Rubin graduated summa cum laude from Harvard College in 1960 with an A.B. in economics. He received a L.L.B. from Yale Law School in 1964 and attended the London School of Economics. He was an attorney at the firm of Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton in New York City from 1964-1966. He began his career in finance as an associate at Goldman, Sachs & Company in 1966, became a general partner in 1971 and joined the management committee in 1980. Mr. Rubin was Vice-Chairman and Co-Chief Operating Officer from 1987 to 1990 and served as Co-Senior Partner and Co-Chairman from 1990 to 1992.

Mr. Rubin is the author of In An Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington [Random House, 2003, with Jacob Weisberg], which was a New York Times bestseller as well as being named one of Business Week ś ten best business books of the year.

THE HAMILTON PROJECT

ADVISORY COUNCIL

Advancing Opportunity, Prosperity and Growth

THE BROOKINGS INSTITUTION

1775 Massachusetts Ave, NW, Washington, DC 20036

(202) 797-6279 www.hamiltonproject.org

THE BROOKINGS INSTITUTION