



국가장기발전전략 연구시리즈 I

국가장기발전전략 연구 총론

: 새로운 발전전략의 모색

이선화·여영준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가장기발전전략 연구시리즈 |
국가장기발전전략 연구 총론:
새로운 발전전략의 모색

이선화·여영준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

이선화 연구위원

여영준 부연구위원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금하며, 저작권법 제24조2(공공저작물의 자유이용)에 따라 사용하실 경우 반드시 국회미래연구원의 동의를 받아 사용하여 주시기 바랍니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리나라는 압축적 경제성장과 민주화를 거치면서 세계에서 유례를 찾기 어려운 경제사회적 성과를 달성하였으나 그 이면에는 쉽사리 해소되지 않는 여러 그늘을 남겼다. 1987년 민주화 이후 외형상 민주주의 제도는 꾸준히 확장하였으나 대의제가 갈등 해소와 합의 형성이라는 민주주의의 본 기능을 제대로 수행하지는 못하는 실정이다. 성장 우선주의에 밀려 체계적인 사회정책과 복지 시스템은 외면받았으며 그 결과 한국은 소득은 높되 행복지수는 세계 50위권에 그치는 ‘행복하지 않은’ 국가가 되었다. 정부 주도의 추격형 모형에 내재한 지나친 보호 또는 규제정책은 민간의 ‘학습역량 전환’을 왜곡하여 선도형 혁신체제로의 도약을 제약하고 있다. 노동 분야에서는 이중적 노동시장 구조나 대결적 노사관계 등 20년 이상 묵은 숙제들이 공전(空轉)하는 가운데, 플랫폼 노동이나 AI에 의한 노동 대체와 같은 새로운 도전과제에 직면하게 되었다.

국가장기발전전략 연구시리즈는 이처럼 우리나라가 정치·경제·사회적으로 당면한 문제에 대해 국가운영 시스템의 시각에서 종합적 해법을 모색하려는 시도의 결과물이다. 분야별 연구대상에 따라 강조점의 차이는 있으나 한국의 장기발전 과제를 제시할 때 전체 연구시리즈는 제도의 경로의존성과 제도 간 상호의존성을 강조하고 있다. 경로의존성이 발생하는 주요 이유는 기존 제도하에서 특권을 누리는 수혜집단이 더 나은 대안의 선택에 저항하기 때문이다. 이에 따라 부문별 발전전략이 성공을 거두기 위해서는 그 저항을 극복할 수 있는 ‘개혁과제’를 함께 모색하는 것이 중요하다. 제도 간 상호의존성은 정치·경제·사회·노동 등 제도가 서로 맞물려서 하나의 시스템으로 작동하기 때문에 국가장기발전전략은 각 부문별 제도의 정합성과 상호성을 고려하여 제시해야 함을 의미한다. 다음으로 본 연구시리즈의 시계(視界)인 ‘장기’는 물리적 시간 개념을 의미하기보다는, 전략과제의 구조 전환적 특성을 강조하는 의미로 사용하였다.

전체 연구시리즈는 본원 이선화 박사의 총괄로 진행되었으며, 총론(Ⅰ 권), 거버넌스 연구(Ⅱ 권), 공공정책 연구(Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ 권) 등으로 이루어진다. 본 보고서는 국가장기발전전략 연구시리즈의 제Ⅰ 권 총괄보고서로서 연구시리즈의 연구배경과 함께 연구



기획의 단초가 된 방법론과 분석 틀을 소개한다. 또한 제Ⅱ권~제Ⅴ권의 권별 주요 전략방향 및 개혁의제를 요약하는 한편 이를 유형화하여 제시하였다. 연구진으로는 본원의 이선화 박사와 여영준 박사가 참여하였다. 보고서 기획부터 발간에 이르기 까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여자에 이 자리를 빌어 깊은 감사의 뜻을 전 하며, 연구의 결과물이 국민이 행복한 사회, 혁신형 생태계 조성, 합의형 사회관계 등 새로운 국가발전 모형의 구축에 작게나마 기여하기를 기대한다.

끝으로 본 보고서의 세부 주장과 정책적 결론은 국회미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2019년 12월
국회미래연구원장 박진(朴進)

제1장 국가장기발전전략 연구 개요 1

제1절 연구배경: 대한민국 압축성장의 명과 암 3

제2절 연구의 목적과 차별성 10

1. 연구의 목적 10
2. 기존 비전보고서와의 차별성 11

제3절 연구시리즈 구성과 연구의 범위 14

1. 단계별 전략 결정 프로세스 14
2. 연구시리즈 구성과 연구의 범위 16

제2장 국가장기발전전략 분석 틀 21

제1절 국가장기발전전략 구성의 개념적 틀 23

1. 제도주의와 국가발전 경로 23
2. 기존 연구를 통한 분석 틀의 재구성 29
3. 본 연구의 분석 틀 34

제2절 국가 구성요소 분석 틀에 기초한 한국의 발전경로 분석 36

1. 발전국가 이론에 따른 한국의 발전경로 36
2. 발전국가 이론의 한계 40
3. 국가 구성요소와 국가발전 동적 과정의 결합 41

목 차

제3장 국가장기발전전략을 위한 개혁의제 요약 및 유형화 47

제1절 부문별 개혁의제 요약 49

1. 거버넌스: 대의민주주의 효능감 제고 49
2. 거버넌스: 관료제도 개혁 52
3. 거버넌스: 지속가능 재정운용 55
4. 삶의 질 제고: 복지제도 확충 57
5. 삶의 질 제고: 주거 및 지역 공동체 60
6. 삶의 질 제고: 보건의료 체계 개선 63
7. 혁신성장: 과학기술 부문 66
8. 혁신성장: 교육 및 인적자본 부문 69
9. 혁신성장: 정책금융 부문 71
10. 노동부문: 노동시장 이중화 해결방안 73
11. 노동부문: 고용안전망과 적극적 노동시장정책 74
12. 노동부문: 미래 노사관계 재정립 75

제2절 개혁의제의 부문간 관계 및 유형화 78

1. 부처 간 칸막이와 컨트롤타워 부재 78
2. 관료제의 역할 재정립 80
3. 분권형 의사결정 및 정부정책 전달체계 81
4. 부처 중심 복지제도 간 상호연계성 문제 83
5. 국회의 의사결정 기능과 관련한 개혁의제 85

참고문헌 87

[표 2-1] 발전국가 이론의 주요 전제 조건 및 한계점	39
---------------------------------------	----

그림 목 차

[그림 1-1]	한국의 GDP 성장률과 경제발전과정(1955~2019)	4
[그림 1-2]	한국의 생산가능인구 및 잠재성장률 장기 전망	5
[그림 1-3]	한국의 합계출산율과 자살률 추이	8
[그림 1-4]	정책 목표와 품질의 결정과정	14
[그림 1-5]	국가장기발전전략 연구시리즈 권별 구성	16
[그림 2-1]	제도형성의 정치적 과정과 경제적 성과	24
[그림 2-2]	국가의 힘과 사회의 힘의 상대적 크기에 따른 국가발전경로	26
[그림 2-3]	현대 국가의 구성체계 및 상호관계	31
[그림 2-4]	민주주의 개별 영역 내 주요 주체 및 영역간 매개 주체	32
[그림 2-5]	민주화의 궁극적 목적과 사회적 영향 구성	33
[그림 2-6]	본 연구의 개념적 분석틀 (1)	34
[그림 2-7]	본 연구의 개념적 분석틀 (2)	44

요 약

1 연구개요

□ 연구배경

우리나라는 해방 이후 국가 주도방식의 압축적 성장을 통해 세계에서 7번째로 ‘30-50 클럽’(인구 5천만명 이상이며 1인당 소득 3만 달러 이상인 국가)에 합류하였다. 한국은 세계 최빈국가 중 공적개발원조(ODA) 수혜국에서 원조 제공국가로 전환한 유일한 국가라는 점에서도 세계사적으로 유례를 찾기 힘든 경제개발 성공사례로 꼽힌다. 그러나 한국의 압축적 경제성장은 공동체 구성원이 누리는 경제적 풍요의 원천인 동시에 현재 우리가 당면한, 그리고 미래세대를 위해 풀어야 할 정치적·경제적·사회적 난제의 뿌리이기도 하다. 본 연구시리즈는 우리나라가 지속가능한 발전과 공동체 구성원들의 행복한 삶을 실현하기 위해 지향해야 할 비전이 무엇이며 비전의 실현에 필요한 구체적 전략과제가 무엇인지에 대한 고민에서 출발한다. 특히 연구진은 장기발전을 위한 전략목표 달성에 있어 과거 성장과정의 경험과 방식을 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다는 관점을 견지한다. 과거의 유사 연구가 비전의 제시에 머물고 그 실행에 이르지 못한 데에는 기존의 제도와 시스템으로부터 기득권(또는 지대이익 rent)을 누리는 정책 추진주체들의 문제를 간과하였기 때문이라 생각한다. 본 연구시리즈는 이와 같이 현재 제도의 동학을 이해함에 있어 과거로부터의 경로의존성과 관성의 문제, 제도개혁에 대한 기득권 집단의 저항을 강조한다는 점에서 제도주의적 인식 체계에 공감하며 그 접근방식을 따르고자 한다.

□ 연구시리즈 구성과 연구의 범위

본 연구시리즈는 전략의 수립 절차와 정책의 전달 프로세스를 반영하여 구성하였으며, 크게 거버넌스 연구와 공공정책 연구로 구분된다. 시리즈의 제Ⅱ권은 의사결정과정과 정책의 집행 및 전달과정 자체, 즉 국가의 정책을 결정하는 상위 거버넌스를 연구대상으로 한다. 공공정책 연구에서는 정부가 수행하는 공공정책

을 삶의 질, 혁신성장, 노동 패러다임 등 3대 부문으로 구분하여 부문별 장기적 전략 방향을 설정하고 전략 달성에 필요한 개혁과제를 제시한다. 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅲ권, 제Ⅳ권, 제Ⅴ권은 각각 삶의 질, 혁신성장, 노동 등 공공 정책 부문별 전략을 다룬다.

2 분석틀

국가발전전략을 어떠한 관점에서 접근할 것인지의 문제와 관련하여 본 연구시리즈는 1) 거버넌스의 역할, 2) 제도의 경로의존성, 3) 제도의 상호의존성이라는 세 가지 요소를 강조하며 이는 제도주의 경제학에 이론적 기초를 둔 것이다. 거버넌스에 대한 강조는 제도주의 이론에서 정치제도와 정부에 대한 강조와 일맥상통한다. 제도의 경로의존성과 상호연계성(상보성)은 일단 한번 생겨나서 정착하게 되면 관성이나 다른 제도와의 연계성에 의해 개별 제도에 대한 부분적 개혁이 쉽지 않음을 의미한다. 기존 제도로부터 기득권을 취하고 있던 이익집단의 존재 또한 기존 제도에 대한 개혁이 왜 어려운지를 설명해준다. 이러한 인식틀에 기초해서 국가장기발전전략은 단순히 비전 제시가 아닌 그러한 비전을 달성하기 위해 요구되는 기존 제도에 대한 개혁의제의 도출을 강조하고 있다. 이는 본 연구시리즈가 공유하는 분석틀인 의사결정과정과 정책집행 주체에 대한 문제의식, 패러다임 전환을 가로막는 제도의 경로의존성, 부문과 부문 간 개혁의제의 상호연계성에 대한 고려는 장기비전을 실현하기 위한 좀 더 실효성 있는 해법을 제시하기 위한 시도라 할 수 있다.

나아가 본 연구시리즈의 방법론에서는 국가, 경제사회, 시민사회, 거버넌스로 구성된 하나의 시스템으로 국가 발전과정을 이해하고자 한다. 국가는 경제사회에게 제도화된 시장을 제공하는 한편, 경제사회는 국가에 규범적 지지와 협력을 제공한다. 경제사회와 시민사회 간 관계는 시민사회로부터 경제사회로의 수요 및 선호 전달과 경제 부문으로부터의 재화 및 서비스 제공을 통해 연계된다. 시민사회는 정부에 정당성을 부여하는 한편, 국가는 시민사회에 공공서비스, 규범 및 법률 등의 형태로 영향력을 행사하게 된다. 거버넌스 시스템은 국가, 경제사회, 시민사회를 매개하는 개념으로 정의된다. 거버넌스 시스템은 국가로부터 행동지침 및 규범을 제공받는 한편 국가장치에 대한 통제권을 행사하게 된다. 경제사회

와의 관계에 있어서 거버넌스 시스템은 규제 틀을 제공하며, 경제사회로부터의 이해 및 정책수요를 전달받는다. 더불어, 시민사회에게는 법의 지배 및 절차를 제공하는 역할을 수행한다.

3 개혁의제 요약

국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅱ권에서 제Ⅴ권까지 개혁의제를 요약하면 다음과 같다.

□ 거버넌스

- 대의민주주의 발전전략: 국회 내부 제도개선과제, 국회와 행정부 간 균형적 의사결정, 국민참여 증대와 수용성 증대
- 관료제도 개혁: 관료의 정책역량 강화(충원제도와 승진제도 개혁), 부처 이기주의 극복(관할권 조정, 부처 간 협업 시스템 구축), 관료제 정치화 해소
- 지속가능 재정운용: 재정여건별 재정정책 기조의 설정, 정책수단별 재정거버넌스의 역할, 입법부와 행정부가 함께 책임지는 재정 거버넌스 구축

□ 삶의 질

- 복지제도: 미래 일자리 특성을 반영한 사회보장제도 적용과 근로자성 부여, 지속 가능한 노후소득보장 체계 구축을 위한 단계적 제도개선 과제, 노인돌봄서비스에 대한 공공성 강화 및 고진로 전략
- 주거 및 지역 공동체: 대항력 있는 주거권 개념 제도화, 새로운 주택정책 거버넌스의 구축, 지역공동체 자산 소유와 계획권한 인정, 유희공간 관리 활용 전략 개발, 개발정책 및 사업에 대한 ‘지역사회영향평가’ 제도 도입, 공공 참여 확대를 통한 도시정비제도 개혁
- 보건의료 체계: 지속가능한 건강보장제도 및 건강기대수명의 향상, 보건교육을 통한 건강관리능력 향상, 의료기술의 혁신 및 신주거기술 실용화, 건강 형평성을 위해 모든 정책에 건강 및 의료 체계 재구성

□ 혁신성장

- 과학기술 부문: 정책결정 상부 거버넌스 개혁, 정책 집행과 연계되는 부처 및 전문기관 등 중간 층위 거버넌스 개혁, 기업·대학·정출연 등 하부 거버넌스 개혁
- 교육 및 인적자본 부문: 고등교육 부문(수도권 대학 자율성 강화 및 비수도권 대학에 대한 재정지원 강화), 중등교육 부문(교사 양성 및 선발제도 개혁), 직업훈련 및 평생학습 부문(정부 부처별 직업능력개발 정책 기능을 하나의 정부 기구로 통합)
- 정책금융 부문: 중소기업 금융지원 및 창업지원 정책의 명시적 목표 설정, 거버넌스 재설계를 통한 정책 수행의 책무성 담보, 객관적 정책지표 마련 및 왜곡된 유인구조 개선 방안, 중소벤처기업부 창업지원 프로그램의 기능별 통합 및 재편, 민간 자본시장의 자율성 및 전문성 확대

□ 노동 패러다임

- 노동시장 이중화 해결방안: 기업 내부노동시장의 경직성 완화, 생산물시장의 이중구조 개선
- 노동시장정책: 고용보험 제도 개선, 적극적 노동시장정책 개혁과제
- 미래 노사관계 재정립: 기능별 노사교섭 주체의 다양화, 지역 및 업종 단위 노사교섭 기반 조성, 새로운 종업원대표제도 구축을 위한 노사관계 이원화, 노사정 사회적 협의기구 운영 정상화, 국회 중심의 노사관계 협의 추진

4 개혁의제 유형화

이상 개혁의제를 의제간 상호연계성에 따라 다음 방식으로 유형화하였다.

- 부처간 칸막이 및 컨트롤 타워 부재 문제와 관련한 의제
- 관료제의 역할 재정립과 관련한 의제
- 분권형 의사결정 및 정부정책 전달체계와 관련한 의제
- 정책간 상호연계성 또는 상충성 확인이 필요한 의제: 고용부문 복지제도
- 국회의 의사결정 기능과 관련한 개혁의제

제1장

국가장기발전전략 연구 개요

국가장기발전전략 연구시리즈의 연구배경·구성방식·연구범위를 설명하고 연구가 갖는 차별성과 의의를 소개한다.

제1절 연구배경: 대한민국 압축성장의 명과 암

제2절 연구의 목적과 차별성

제3절 연구시리즈 구성과 연구의 범위

제1절

연구배경: 대한민국 압축성장의 명과 암

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라는 해방 이후 국가 주도방식의 압축적 성장을 통해 세계에서 7번째로 '30-50 클럽'(인구 5천만명 이상이며 1인당 소득 3만 달러 이상인 국가)에 합류하였다. 한국은 세계 최빈국가 중 공적개발원조(ODA) 수혜국에서 원조 제공국가로 전환한 유일한 국가라는 점에서도 세계사적으로 유례를 찾기 힘든 경제개발 성공사례로 꼽힌다. 정치제도의 영역에서도 1987년 직선제 개헌 이후 권위주의적 통치체제에서 탈피하여 제도적 차원에서 민주주의를 안정적으로 정착시켰다. 국가 또는 공동체의 발전을 정치와 경제와 사회가 상호연계된 시스템으로 이해할 때 한국이 이른바 (개발경제학 분야의 난제와도 같은) 빈곤의 덫(poverty trap)에 갇히지 않고 지금까지 이루어 낸 성취는 거의 기적에 가깝다.

정치·사회적으로 보면, 1945년 식민체제 극복 과정으로부터 한국전쟁의 발발, 4.19 혁명에서부터 1961년 5.16 군사정변 및 1972년 유신헌법 선포, 1979년 유신체제 종식에 이은 5.18 민주화운동, 1987년 6월항쟁 및 직선제 개헌에 이르기까지 한국사에서는 해방 이후 40여년간 약 10년을 주기로 사회적 전복과 제도적 퇴보가 되풀이하였다. 그러나 이러한 민주주의 제도 차원의 후퇴에도 불구하고 민주화를 위한 시민사회의 '과정'은 계속되었다.¹⁾ 영국 EIU(Economic Intelligence Unit)의 민주주의 수준에 대한 지표 조사에 따르면 우리나라는 세계 167개 국가 중 2018년 21위, 2019년 23위를 기록, 제도적으로 안정적 체제를 갖춘 국가로 평가된다.²⁾ 반면, 2017년 미국 퓨 리서치센터(Pew Research Center)의 글로벌 정치태도 조사(Global Attitude Survey Project)에 따르면 대의민주주의 의사결정 시스템에 대한 한국 국민들의 효능감은 민주주의 선진국에 비해 여전히 낮은 수준이다.³⁾ 다소 상반된 방향의 두 조사결과는 우리나라

1) Acemoglu & Robinson(2019)의 14장에서도 이러한 관점이 확인된다.

2) 민주주의 수준에 대한 EIU 구분체계상 한국은 여전히 완전한 민주주의(full democracy) 국가군으로 진입하지는 못하고 그 다음 그룹인 결함있는 민주주의(flawed democracy)로 분류되기는 한다. 그러나 우리나라 민주주의 지표는 지속적으로 상승, 아시아권에서는 1위를 유지하고 있다. 우리나라는 특히 선거절차와 다원주의 부문에서 높은 평점을 받았다.

3) 우리나라는 대의제 의사결정 방식에 대한 선호는 낮은 반면 국민들이 국가 정책 결정과정에 직접 참여하는 것에 대한 선호가

라에서 민주주의의 ‘제도적’ 성숙에도 불구하고 그 실질적 운용이나 의사결정 과정에 대한 신뢰나 지지는 아직 충분히 성숙하지 않은 것으로 요약된다.

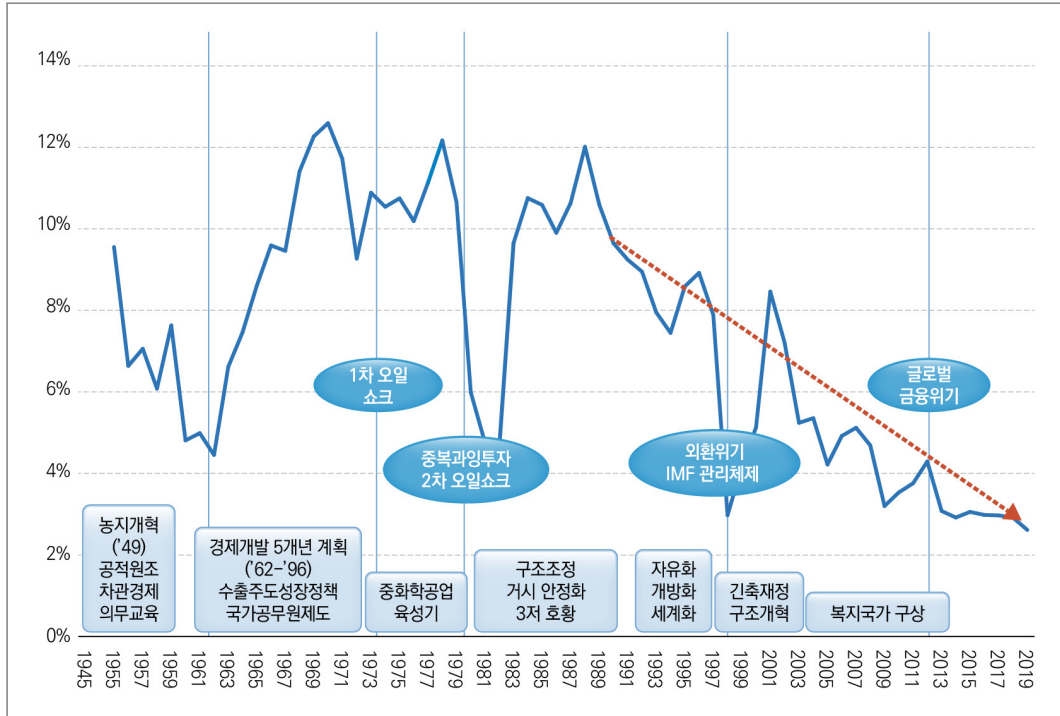


그림: 세계은행 (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KR>)

주: GDP 연간 증가율의 3년 이동평균 값임

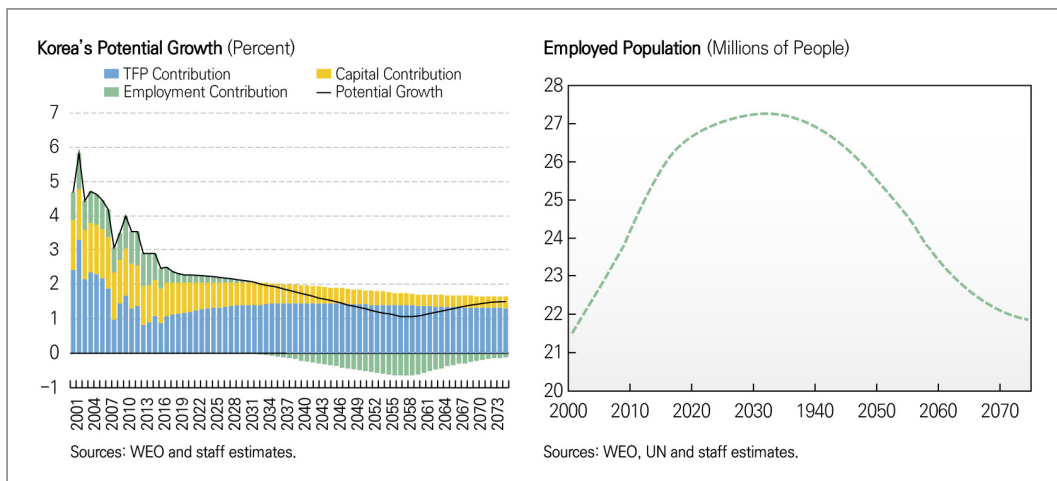
[그림 1-1] 한국의 GDP 성장률과 경제발전과정(1955~2019)

경제 분야에서도 한국의 성장은 단선적이었다기보다는 때 국면마다 대내외적 위기가 도래하는 가운데 이를 극복하는 발전의 ‘과정’이었다. 1950년대 미군정이 주도한 농지 개혁과 공적원조자금으로 경제성장을 위한 초기 기반을 수혈받은 후 1960년대 수출주도 성장전략과 1970년대 중화학공업 육성정책으로 이어지는 일련의 과정은 동아시아 식 압축성장 발전의 전형을 제시하였다. 그러나 고도성장기에 대한 성공신화와는 달리 한국경제는 국가주도형 발전모형의 한계에서 비롯한 내생적 취약성을 안고 있었다(중화학공업 과잉중복투자나 물가불안이 대표적 사례이다). 외부로부터의 충격은 경제 구조

높은 것으로 나타났다(Wike et al, 2017). (이선화 편, 2019의 139쪽에서 재인용).

의 내적 취약성을 표면화시켰는데, 1970년대의 1차·2차 오일쇼크, 1997년 아시아 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기 등 외적 충격은 내생적 경제구조의 취약성과 결합하여 주기적 위기를 발생시켰다([그림 1-1] 참조). 그러나 한국 정부는 각 국면마다 강력한 거시안정화 정책을 통해 위기를 돌파하였을 뿐만 아니라 위기를 극복하는 과정에서 새로운 성장의 동력을 발굴하였다. 이로써 한국은 경제개발 과정에서 유사한 위기를 겪은 후 고물가와 저성장으로 퇴보한 중남미 국가들과는 차별화된 발전경로를 밟을 수 있었다.

그러나 1990년대 이후 GDP 장기성장률은 하락 추이([그림 1-1]의 경제성장률 추세선)가 뚜렷하게 확인되는데 이는 산업구조 변화, 노동생산성 하락, 고용률 하락과 같은 구조적 문제가 축적된 결과물이다(김세직, 2016).⁴⁾ 따라서 이러한 문제의 해소 없이는 잠재성장률 장기 추세의 반전은 기대하기 어려운 상황이다([그림 1-2]).



자료: IMF(2018) (이선화 편, 2019의 372쪽에서 재인용)

[그림 1-2] 한국의 생산가능인구 및 잠재성장률 장기 전망

잠재성장률의 하락은 한국이 추격형 경제에서 선도형 경제로 전환해야 함에도 불구하고 정부나 공공부문에 의한 인적·물적 자원배분 시스템이 과거 방식을 답습하는 데 기인한다. 추격형 모형하에서 우리 정부는 전통적 승자 선택(picking winners) 방식으

4) [그림 1-1]의 우하향 화살표와 같은 장기성장률 하락 패턴을 김세직(2016)은 '5년 1% 하락의 법칙'으로 규정하였다.

로 특정 산업부문을 육성하며 시장에 직접 개입하는 산업정책을 취해 왔다. 정부 주도형 산업정책은 중화학공업 육성정책에서 확인되는 바와 같이 과잉중복투자라는 부작용을 낳기도 하였다. 민간의 생산역량과 자본 및 정보가 극히 부족한 상태에서 정부가 기업과 산업을 선별하여 집중적으로 지원하는 전통적 산업정책은 한국이 매우 원시적 단계에서 탈피하여 경제적 자생력을 갖추게 하는데 크게 기여한 것이 사실이다. 그러나 민간부문이 성장하고 시장수요가 다변화한 경제 고도화 시기에조차 우리나라 산업 및 기업 정책은 회생이 어려운 기업에 대한 보호막을 제공하는 데 집중하여 이들 기업의 원활한 시장 퇴출을 차단함으로써 혁신생태계 조성을 더디게 하는 역기능을 발생시켰다. 혁신형 인재 양성을 위한 공교육 시스템 역시 정형화된 주입식 교육의 틀을 크게 벗어나지 못하였다. 특히 최첨단 기술혁신 분야는 전통 제조업과 달리 인간의 비인지적 역량에 크게 의존함에도 불구하고 한국의 인적자본 양성 및 선발 시스템은 여전히 인지적 역량을 중심으로 구축되어 있다.

노동 부문은 사회정책이나 노동권의 측면에서 우리 사회경제 시스템 가운데 가장 취약한 부문이다.⁵⁾ 한국에서 노동자는 압축성장 과정에서 경제적·사회적으로 가장 보호받지 못한 구성원이었으나, 1987년 발화한 노동조합운동을 통해 법적·제도적·사회적 권리로서 노동권 개념을 신장시킬 수 있었다. 그러나 노동권이 사회적으로 충분히 자리잡기 전인 1997년 발발한 아시아 외환위기로 인해 국가운영이 IMF 관리체제로 전환되면서 우리나라 노동시장은 기업규모별 및 고용형태별로 이중구조로 분절화하였다. 이후 적극적 노동시장 정책, 근로시간 단축, 실업급여 확충 등 다양한 노동정책들이 노동현장의 상황을 개선시키는 데 기여하였다. 그러나 세계경제포럼(WEF) 등 국제기구들의 평가에서 나타나듯이 노동시장에서 이중구조 문제와 고용안전망 사각지대의 문제는 여전히 심각한 상황이며, 노사관계는 협력이 아닌 갈등하고 반목하는 구조에 갇혀 있다. 노동에 대한 유연성과 안정성 문제를 해결하려는 개혁시도는 협의와 타협을 통한 타결에 이르지 못한 채 실패를 거듭하고 있는 실정이다.

5) 노동 및 노동시장의 문제를 경쟁력의 관점에서만 평가하는 것은 문제의 소지가 있다. 그럼에도 한국의 국가경쟁력 평가항목 가운데 유독 노동시장과 노사관계에 대한 평점이 다른 항목에 비해 현저히 낮다는 사실은 노동 분야에서 우리나라의 문제해결 능력의 취약성을 단적으로 보여준다. 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력 평가결과에 따르면 2019년 기준 한국은 전체 141개 국가 가운데 13위라는 상위권에 속하였다. 이에 비해 노동시장 부문은 51위, 정리해고비용 116위, 고용·해고 관행 102위, 임금결정 유연성 84위, 노사협력 130위 등으로 우리나라가 노동 분야에 있어 유독 취약하다는 점이 확인된다. 관련 내용은 매일경제신문 2019.10.09.자를 참조하였다(<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/10/813063/>).

끝으로 대한민국 성장사를 평가함에 있어 가장 중요하게 확인해야 할 부분은, 경제성장이 국민의 삶의 질을 어떻게 변화시켰는가 하는 것이다. 우리가 경제활동을 영위하고 생산과정에 참여하는 최종 목적이 결국 행복한 삶과 지속가능한 공동체를 만들어 나가는데 있기 때문이다. 삶의 질과 직접적으로 연계되어 있는 경제지표인 1인당 소득을 확인해 보면, 우리나라의 1인당 국민총소득(GNI)은 1962년 120달러에서 2019년 33,720달러로 상승하였다.⁶⁾ 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시기를 제외하면 우리나라의 1인당 소득은 단선적으로 증가하였다. 소득 측면에서 국민의 평균적 삶의 수준이 비교할 수 없으리만치 높아졌음은 반박 불가능한 사실이다. 그러나 정부정책의 관점에서 보면, 압축성장 추진과정에서의 성장 우선주의에 밀려 체계적 복지시스템을 통해 성장의 결실을 공동체 구성원과 공유하는 작업은 외면되었다. 그 결과 전통적 산업사회에서 발생하는 위험에 대해 효과적인 대응 기제를 갖추지 못한 채 저성장이라는 경제변화와 저출산·고령화라는 인구구조 변화를 맞이하게 된다.

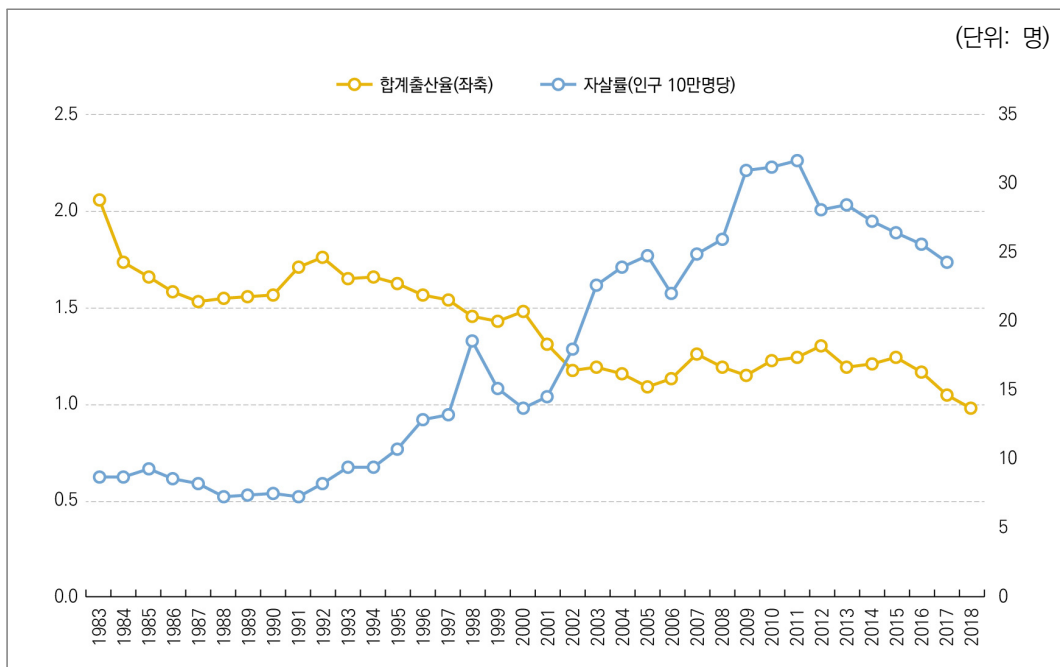
반면 서구 복지선진국의 경우 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기를 지나면서 노후 보장, 고용 안전망, 보건과 재난으로부터의 보호 등 국가가 사회 구성원을 경제사회적 위험으로부터 보호하는 사회적 장치를 구축하였다.⁷⁾ 노령연금이나 건강보험 등의 도입을 통해 이들 국가에서는 전통 산업사회에서 발생하는 이른바 ‘구사회 위험’에 대해 효과적으로 대응할 수 있었다. 그러나 청년실업의 증가, 가족 내 분업구조 변화, 전통적 고용관계로 규정하기 힘든 비정형(non-standard) 노동의 등장 등은 서구 복지국가 시스템에도 새로운 형태의 사회적 위험으로 대두하고 있으며 이에 대한 효과적이고 시스템적인 대응책 마련은 여전히 현재진행형인 과제에 속한다. 이에 비해 우리나라는 “지난 30년간의 사회정책의 발전 노력에도 불구하고 구사회 위험에 대처하는 사회보험의 사각지대가 크고 보장 수준이 낮아 실업과 퇴직, 질병은 급격한 경제적 지위 하락으로 이어지고” 있으며 “전통적인 구사회 위험에 대한 효과적인 대응기제를 마련하지 못한 상태에서 새로운 사회 위험”(허종호 편, 2019: 7)을 맞이하게 되었다.

구사회 위험에 대한 사회안전망 미비는 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준의 노인 빈곤률과 노인 자살률(2016년 기준 인구 10만명당 53.3명)이라는 결과로 그 심각성이

6) US달러 2019년 현재가치 기준(<https://data.worldbank.org/country/korea-rep>)

7) ‘삶의 질’ 분야에서 구사회 위험과 새로운 사회적 위험의 구분, 이에 대한 서구사회의 대응과 한국사회의 현실의 차이에 대한 논의는 허종호 편(2019)의 제1장을 참조하여 정리함.

여실히 드러난다. 국민의 삶과 미래에 대한 태도를 보여주는 또 다른 중요한 지표는 출산율이다. 합계출산율의 경우 2019년 기준 0.92명으로 세계 최하위를 기록하였다. 노인세대에 대한 사회안전망이나 사회적 자본 미비가 원인인 노인 빈곤율과 달리, 출산율은, 청년실업, 가족 내 성 역할 갈등, 세대간 양극화 등과 같은 새로운 사회 위험에 적절히 대응하지 못한 결과로 풀이된다. 우리나라는 최근에서야 구사회 위험에 대응하기 위한 복지제도 구축을 본격화하고 있으나 전통적 복지시스템의 사각지대 문제를 제대로 대응하지도 못한 채 새로운 위험이 발생함으로 인해 복지 사각지대는 오히려 확대되는 양상이다. 그 결과 한국은 소득수준은 높아졌으나 행복지수는 세계 50위권으로 국민 다수가 삶에 대해 만족과 안정감을 느끼지 못하는 ‘행복하지 않은’ 국가가 되었다. 다만, 2008년 기초노령연금과 노인장기요양보험의 도입 이후 10만명당 자살률은 31명대에서 24명대로 크게 하락한 것으로 나타났다(그림 1-3) 참조). 이는 적절한 복지제도의 도입이 적어도 가장 열악한 환경에 처해 있는 국민들의 삶의 질 개선에 기여할 수 있음을 보여주는 결과라 하겠다.



자료: 통계청(kosis.kr)

[그림 1-3] 한국의 합계출산율과 자살률 추이

이상 한국의 압축적 경제성장은 공동체 구성원이 누리는 경제적 풍요의 원천인 동시에 현재 우리가 당면한, 그리고 미래세대를 위해 풀어야 할 정치적·경제적·사회적 난제의 뿌리이기도 함을 확인하였다. 본 연구는 우리나라가 압축적 경제성장과 민주화를 거치면서 세계에서 유례를 찾기 어려운 경제사회적 성과를 달성하였으나 그 이면에는 쉽사리 해소되지 않는 여러 그늘을 남겼다는 데 대한 문제의식에서 시작된다. 1987년 민주화 이후 외형상 민주주의 제도는 꾸준히 확장하였으나, 대의제는 갈등 해소와 합의 형성이라는 민주주의의 본 기능을 제대로 수행하지는 못하는 실정이다. 1987년 체제라는 민주적 발전국가모델 이후 한국의 산업정책은 크게 후퇴하게 되었다는 평가가 지배적이며(김호원, 2016), 세계화라는 환경 변화 속에서 한국의 산업정책은 그 내용과 방향이 획기적으로 변화되어야 했음에도 불구하고, 방향과 비전을 상실한 채 표류해왔다고 해도 과언이 아니다(임혜란, 2004). 특히 지금까지 발전과정에서의 성장 우선주의에 밀려 체계적인 사회정책과 복지 시스템은 외면받았다. 정부 주도의 추격형 모형에 내재한 지나친 보호 또는 규제정책은 민간의 ‘학습역량 전환’을 왜곡하여 선도형 혁신체제로의 도약을 제약하고 있다. 노동 분야에서는 이중적 노동시장 구조나 대결적 노사관계 등 20년 이상 묵은 숙제들이 공전(空轉)하는 가운데, 플랫폼 노동이나 AI에 의한 노동 대체와 같은 새로운 도전과제에 직면하게 되었다.

본 연구시리즈는 우리나라가 지속가능한 발전과 공동체 구성원들의 행복한 삶을 실현하기 위해 지향해야 할 비전이 무엇이며 비전의 실현에 필요한 구체적 전략과제가 무엇인지에 대한 고민에서 출발한다. 특히 연구진은 전술한 연구배경을 통해 장기발전을 위한 전략목표 달성에 있어 과거 성장과정의 경험과 방식을 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다는 관점을 견지한다. 과거의 유사 연구가 비전의 제시에 머물고 그 실행에 이르지 못한 데에는 기존의 제도와 시스템으로부터 기득권(또는 지대이익 rent)을 누리는 정책 추진주체들의 문제를 간과하였기 때문이라 생각한다. 본 연구시리즈는 이와 같이 현재 제도의 동학을 이해함에 있어 과거로부터의 경로의존성과 관성의 문제, 제도간 상호연계성, 제도개혁에 대한 기득권 집단의 저항을 강조한다는 점에서 제도주의적 인식 체계에 공감하며 그 접근방식을 따르고자 한다.

제2절

연구의 목적과 차별성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 연구의 목적

국가장기발전전략 연구시리즈는 정책의 수립과 집행에 대한 정치적 의사결정과정과 정책 거버넌스에 대한 분석을 통해 궁극적으로 국민 개개인의 삶의 질 향상, 혁신성장 역량 제고, 협력적 노동관계 구축 및 일자리 확대 등에 기여하는 것을 목적으로 한다. 방법론적으로 본 연구시리즈는 국가를 구성하는 정치·행정·사회·경제 제도의 역사성과 시스템적 연계성을 염두에 두고 분석을 수행하였다. 특히 장기비전을 실현함에 있어서는 국가의 정책을 둘러싼 의사결정 과정과 정책 집행의 과정을 포괄하는 개념으로서 거버넌스의 중요성을 강조한다는 점에서 기존의 장기전략연구와의 차별화하고자 하였다.

우선 본 연구시리즈는 한국형 발전모델과 기존 발전전략에 대한 총론적 및 부문별 평가를 시도한다. 연구진은 각 분야별로 고도성장기에 한국의 발전에 기여한 성공 요인을 제시하고 그 요인들이 변화하는 환경하에서 어떻게 작동하는지를 분석하였다. 다음으로 국가운영 시스템 전환의 필요성을 보여주는 배경을 분석한 후, 제도의 역사적 경로의존성과 구조적 상호의존성에 기초하여 부문별 발전전략이 성공하기 위해 필요한 개혁의 제 및 전략과제를 제시하고자 한다. 연구시리즈를 관통하는 기본 질문은 현재의 정부 시스템 및 관련 제도가 대한민국 국가 공동체가 당면한 과제를 해결하기에 적합한지, 새로운 과제에 대한 문제해결 능력을 갖추기 위해서는 무엇을 혁신해야 하는지로 요약된다. 연구의 목적과 관련한 주요 질문을 구체화하면 다음과 같다.

- 한국의 경제성장과 민주주의의 발전을 이룬 핵심 구성요소와 동력은 무엇인가?
- 한국형 발전모형을 성공시킨 기존 전략은 현재 유효한가
- 한국형 발전모형의 구성요소 가운데 현 시점에도 여전히 유효한 요소는 무엇이며 한계에 봉착한 요소는 무엇인가

- 기존 발전전략이 더 이상 유효하지 않다면 그 주요한 원인은 무엇인가
- 한국의 국가운영 시스템 전환의 배경이 되는 주요 환경적 요인은 무엇인가
- 개별 부문(복지·주거·보건, 산업정책·과학기술·인적 자본·정책금융, 노동)에서 설정한 전략 목표(정책이슈 및 혁신과제)는 무엇이며 각 부문의 전략목표는 어떻게 서로 연계되어 있는가?
- 부문별 전략 및 정책과제 달성을 위해 정책 거버넌스(추진체계, 조직구성)는 어떻게 재편되어야 할 것인가
- 부문별 전략목표 달성을 위한 정부 및 공공부문의 역할은 무엇이고, 축소·확대·기능재편 등 재조정이 필요한 영역은 무엇인가

2 기존 비전보고서와의 차별성

국가 차원의 장기비전은 대선용 공약이나 행정부 비전 보고서의 형태로 제안되곤 하였으나 대부분은 장밋빛 미래에 대한 선언의 차원을 넘어서지 못하거나 지엽적 하위 정책목표를 달성하는데 그친 것으로 평가된다. 기존의 국가차원 장기비전은 대체로 대통령 국정과제 형태나 분야별 전략과제를 나열하는 방식으로 제안되므로 의제와 의제의 상호 연계성에 대한 고민은 낮은 편이다. 비전을 던지는 것에 치중하면서 한국의 정치·경제·사회 시스템에서 그 비전을 실현할 수 있는 전략에 대한 모색은 충분하지 않았던 것으로 파악된다. 여기에 더하여 민주화 이후 의회권력의 부상에도 불구하고 민주화된 의사결정 과정이 정책 집행에 미치는 영향에 대한 숙고 없이 집행권력만을 기축으로 국가 전략을 구성한 것 또한 기존 전략보고서의 한계이다. 한국이 사회경제적 구조 변화를 경험한 1990년대 후반 이후 엇비슷한 장기전략 의제가 정부 출범 시기마다 되풀이하여 제출되지만 그 효력이 높지 않은 것은 이러한 이유 때문이 아닐까 한다.

예를 들어, 가장 포괄적이고 구체적인 국가 장기비전을 담고 있는 것으로 평가받는 참여정부의 ‘비전 2030’을 살펴보자. ‘비전 2030’은 한국의 국가발전 패러다임 전환 필요성에 대한 정확한 진단 하에 경제·산업 전략의 경우 양적 투입 및 정부 주도형에서 혁신형 및 시장 주도형으로 전환할 것을 주문하였다. 동 보고서는 양적 투입 중심 성장 전략의 기초가 된 기존 성장우선주의 발전 패러다임의 한계로 인해 사회 및 경제 부문

간의 불균형 성장이 발생하고 성장과 복지 간의 연결고리가 약화된 사실을 강조한다. ‘비전 2030’은 기존 발전 패러다임을 근본적으로 전환한다는 발상하에서, 성장과 복지의 ‘선순환 고리’ 장착을 통한 조화로운 발전, ‘사람에 대한 투자 확대’, 그리고 ‘경쟁에서 탈락한 주체들에게 재기의 기회를 부여’하는 것을 주요 축으로 삼는 동반성장 전략을 제시한 바 있다. 이러한 장기적 비전에서 정부의 부처별 장기계획에 혁신성장이라는 단어의 빈도가 증가하고 부처별 예산에서 연구개발비의 비중이 높아진 것은 주지의 사실이다. 외견상 지표로는 한국은 새로운 성장 패러다임을 위한 정책과제를 차근차근 실행하고 있는 것으로 보인다.

그러나 정부 지출에서 연구개발비 비중이 꾸준히 증가하였으나 공적 자원을 배분하는 방식은 혁신 지향적이라기보다는 여전히 단기적이고 안전지향적 성과지표에 의존하고 있다. 혁신이 필요한 분야조차 예산을 나눠주고 관리하는 개발시대 관료적 관행을 벗어나지 못한 것이다(이세준 외, 2013; 김성수, 2007). 정책의 전달자인 관료제도의 조직과 구조와 기능이 기존 패러다임을 크게 탈피하지 못한 상황에서 정부 부문이 스스로 과거와 다른 패러다임의 국가 비전과 전략을 추진하는 것이 가능한가? 이에 대한 대답은 부정적이다. 국가의 장기발전전략 목표에 대해 관료 스스로가 개인의 이해관계를 떠나 이를 기계적이고 중립적으로 실행할 것이라고 기대하기는 어렵기 때문이다.⁸⁾

2006년 작성된 보고서임에도 ‘비전 2030’이 제안한 경제사회적 의제들이 현재 우리가 당면한 문제의식과 크게 다르지 않다는 점은, 2000년대 들어 진행된 구조적 문제점들이 현재진행형임을 의미한다. 더욱이 저출산, 잠재성장률, 불평등, 일자리 등 개별 분야에서 우려되던 구조적 문제들이 당시의 예상보다 훨씬 심각한 수준에 달하였다는 사실⁹⁾은, ‘비전 2030’이 국가발전 패러다임 전환에 필요한 전략의제를 달성하는 데는 그다지 효과적이지 않았음을 방증한다. 예를 들어 ‘비전 2030’은 ‘성장동력 확충’, ‘인적자원 고도화’, ‘능동적 세계화’, ‘사회복지 선진화’, 그리고 ‘사회적 자본 확충’을 5대 추진방향으로 설정하고, 이를 달성하기 위한 투자 확대와 제도혁신 포함 50개 핵심과제를 제시한 바 있다. ‘비전 2030’이 종료된 이후에도, 해당 비전에 포함된 세부 정책들은

8) ‘비전 2030’은 또한 ‘비전-목표-전략-실행수단’의 체계도를 통해 비전 실행을 위한 단계별 과정을 구체화하였다. 특히 패러다임 전환에 요구되는 자원조달을 ‘장기 재정전망’을 통해 제시하고 있다는 점도 높게 평가된다(최병호, 2006).

9) 현재 우리나라 경제사회 시스템이 직면한 정책환경 변화 및 주요 동인에 대한 세부 설명은 본 연구시리즈 제Ⅱ권(이선화 편, 2019)의 제Ⅳ부 2장, 제Ⅲ권(허종호 편, 2019)의 1장, 제Ⅳ권(여영준 편, 2019)의 제Ⅱ부 2장에서 확인할 수 있다.

여전히 언급되며, 보완 및 활용되고 있다. 하지만, 이는 해당 비전에서 제시한 국가발전 방향성과 추진 과제들이 실질적으로 국가발전 패러다임을 전환시키는 데 불충분하였음을 시사한다.

요약하면, 기존의 미래전략이나 비전보고서, 대통령 차원의 국정과제 제안 등은 국가가 나아갈 방향성에 대한 '비전'의 제안으로서는 의미가 있으나 그러한 비전을 어떻게 달성할 수 있는가에 대한 전략 보고서로서는 충분하지 않아 보인다. 현실에서는 정치·적 의사결정의 단위나 절차, 정책의 추진 주체조차도 의지가 없는 선의의 설계자(benevolent planner)가 아니기 때문이다. 또한, 어떠한 정치·사회·경제 집단도 강력한 물적·제도적 토대를 갖지 못했던 해방과 한국전쟁 이후의 열린 공간과 달리 한국의 경제사회는 60~70년에 이르는 성장과정에서 매우 복잡한 사회경제 제도와 시스템이 뿌리내렸기 때문에 새로운 전략을 제시하기 위해서는 기존 제도들과 그 제도들이 작동하는 시스템에 대한 이해가 선결되어야 한다.

결국, 본 연구시리즈가 공유하는 분석틀인 의사결정과정과 정책집행 주체에 대한 문제의식, 패러다임 전환을 가로막는 제도의 경로의존성, 부문과 부문 간 개혁의제의 상호연계성에 대한 고려는 장기비전을 실현하기 위한 좀 더 실효성 있는 해법을 제시하기 위한 시도라 할 수 있다.

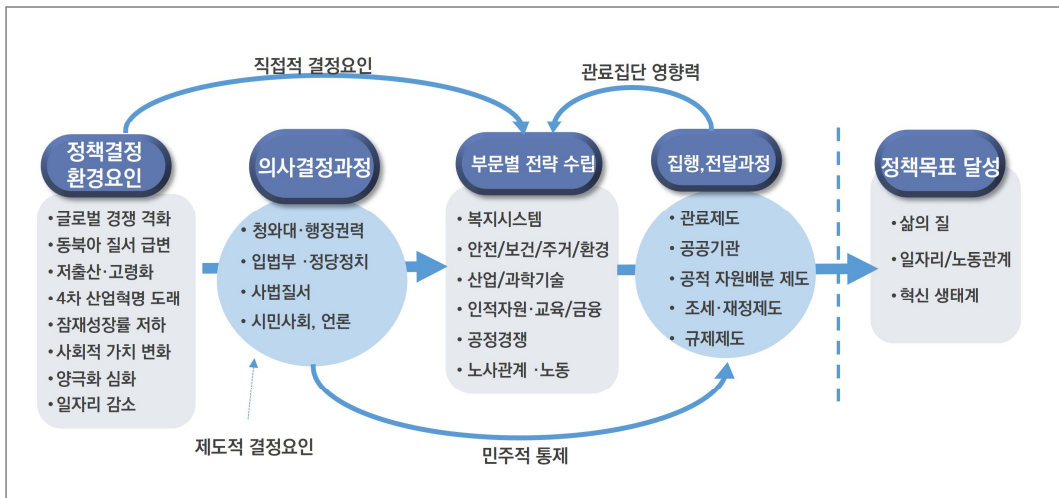
제3절

연구시리즈 구성과 연구의 범위

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 단계별 전략 결정 프로세스

국가 장기발전을 위한 부문별 정책 목표가 수립되고 정책 품질이 결정되는 프로세스는 [그림 1-4]와 같은 단계별 결정경로를 통하여 파악할 수 있다. 국가발전전략의 최종 목표는 국민 생활영역에서의 삶의 질 향상, 경제활동 영역에서의 혁신생태계 조성, 노동영역에서의 협력적 노동관계 구축 및 일자리 확대이다. 정치적·경제적·사회적 공동체가 추구하는 최종 목표를 달성하기 위해서는, 삶의 질 분야에서는 복지·안전·주거·환경 등에 대한 부문별 전략 수립을, 혁신생태계 분야에서는 산업과 과학기술, 인적자원과 금융조달, 공정경쟁 등에 대한 부문별 전략 수립을 필요로 한다. 일자리 확충과 협력적 노동관계 구축은 노동시장과 노동부문의 전략적 이슈이면서 복지시스템 및 인적자원 부문의 전략적 이슈와도 교집합을 이룬다.



[그림 1-4] 정책 목표와 품질의 결정과정

최종 정책목표 달성을 위한 부문별 전략을 수립하는 첫 단계는 국제·기술·인구·성장 잠재력·양극화 등과 같이 정치적, 경제적, 사회적 변화를 이끄는 환경요인을 식별하는 것이다. 이러한 전략결정 환경요인은 부문별 전략 수립에 직접적으로 영향을 미친다.

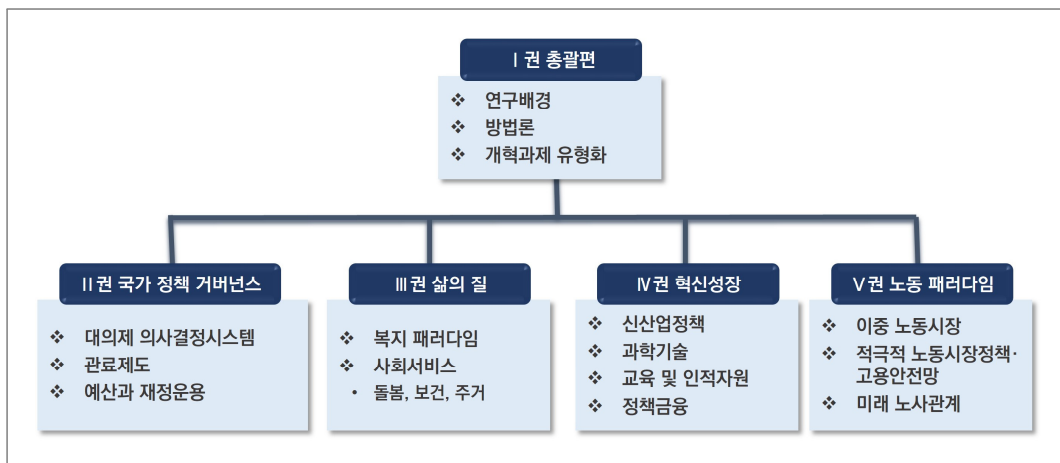
두 번째 단계는 주어진 환경요인 하에서 공동체가 선호하는 부문별 전략을 선택하는 의사결정의 과정이다. 삼권분립의 대의민주주의 제도를 채택하고 있는 한국의 경우 이 과정에서는 국민들이 선출한 행정권력(청와대)과 입법권력(국회)의 영향력이 결정적이다. 시민사회와 언론은 대의제 민주주의를 구성하는 또 다른 주체이자 제도로서 공동체의 의사결정과정을 구성한다. 헌법, 정당과 선거를 비롯한 정치제도, 사법질서 등은 권력이 작동하는 제도적 질서로서 의사결정 과정에 영향을 미친다. 국가의 발전전략에 영향을 주는 환경적 요인이 유사하더라도 권력구조와 헌법, 정치체제에 따라 국가의 발전 경로나 사회경제적 시스템이 유형화된다는 점은 전략 선택에 있어 의사결정 거버넌스가 핵심적 위치를 점함을 시사한다. 헌법질서와 정치체제는 그 자체로 제도로서의 경로의 존성과 상대적 자율성을 갖기 때문에 국가발전전략 결정에 영향을 미치는 독립적 요인으로 간주해도 무방할 것이다. 대의제를 구성하는 주체인 국회, 시민단체, 언론 등은 전략을 결정하는 단계 뿐만 아니라 국정감사나 모니터링, 언론활동의 형태로 정책이 집행되고 전달되는 과정에서 정책집행자를 민주적으로 통제한다.

세 번째 과정은 부문별로 주어진 전략과제를 정책화하고 사업화하는 정책 집행의 단계이다. 이 단계는 정책의 품질에 영향을 주는 과정이며 직업관료나 공공기관과 같은 공공부문이 주체이다. 행정입법에 따른 공적 자원배분이나 규제제도, 조세 및 재정제도는 정책 수단이자 제도로서 공공정책이나 공공재의 최종 품질을 결정한다. 삼권분립 체제 하에서 입법부는 국정감사, 예산심의권 등을 통해 행정부와 공공기관이 법률의 취지에 맞게 정책을 집행했는지를 감시하고 통제한다. 그러나 행정부 및 집행기관이 의사결정과정을 결정하는 반대방향의 힘도 작용한다. 행정부는 전문인력, 정보 접근성, 행정적 재량 등에서 입법부에 우위를 점하므로(Epstein and O'Halloran, 1999; Huber and Shipan, 2002), 관료와 공공기관 등 행정부를 구성하는 주체들은 대의제도가 결정한 정책의 단순한 전달자 위치에 머물지 않고 정책과 전략 선택과정에도 강력한 영향을 미친다. 이러한 경향성은 국가 주도형 경제성장을 이룬 우리나라뿐만 아니라 삼권분립이 엄격한 미국에서도 발견된다.¹⁰⁾ 두 번째와 세 번째 과정에서 전략 수립과 정책 집

행의 결정요인은 행위를 실행하는 주체적 측면과 행위를 제약(또는 유도)하는 제도적 측면으로 구분 가능하다. 국가 시스템 및 발전 패러다임의 전환은 제도를 구성하고 변화시키는 주체와, 주체의 행동을 제약하는 제도 간의 긴장과 균열로부터 시작하므로 국가 패러다임을 전환의 관점에서 사고하고자 한다면 그 상호성에 주의를 기울일 필요가 있다.

2 연구시리즈 구성과 연구의 범위

본 연구시리즈는 이상과 같은 전략의 수립 절차와 정책의 전달 프로세스를 반영하여 구성하였으며, 크게 거버넌스 연구와 공공정책 연구로 구분된다. 시리즈의 제Ⅱ권은 [그림 1-4]에서 의사결정과정과 정책의 집행 및 전달과정 자체, 즉 국가의 정책을 결정하는 상위 거버넌스를 연구대상으로 한다. 공공정책 연구에서는 정부가 수행하는 공공정책을 삶의 질, 혁신성장, 노동 패러다임 등 3대 부문으로 구분하여 부문별 장기적 전략 방향을 설정하고 전략 달성에 필요한 개혁과제를 제시한다. 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅲ권, 제Ⅳ권, 제Ⅴ권은 각각 삶의 질, 혁신성장, 노동 등 공공정책 부문별 전략을 다룬다([그림 1-5]).



[그림 1-5] 국가장기발전전략 연구시리즈 권별 구성

10) 김준석(2018)은 이로 인해 국회가 국민의 선호를 대표하는 기능을 제대로 하지 못하게 됨을 지적한다(이선화 편, 2019, 69~70쪽에서 재인용).

제Ⅱ권 『국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구』(이선화 편, 2019)는 입법부와 행정부를 포함하는 한국 정부의 거버넌스 시스템이 변화하는 시대적 요구에 맞게 제대로 기능하지 못한다는 인식에서 출발하여 거버넌스 시스템 차원에서의 국가장기발전 전략 연구를 제안한다. 정책의 상위 거버넌스는 특정 부문이 아닌 정부의 전략방향 및 전달체계를 결정하는 의사결정 시스템이 작동하는 방식을 대상으로 한다. 단계별로 보면 첫째, 대의민주주의하에서 국민을 ‘대표’하는 국회는 특정 정책에 대한 국민의 선호를 반영하여 정책을 입법화한다. 대의제는 헌법의 기본원리로서 국가의 최상위 의사결정 방식과 통치형태를 규정한다. 다음으로 민주적 절차를 거쳐 법제화한 정책을 예산으로 지원하는 단계이다. 행정부 재정당국은 정책실행을 위한 예산을 편성하며 입법부는 이를 심의하고 승인한다. 세입-세출-국가부채라는 재정관리에 대한 의사결정을 지배하는 것이 재정 거버넌스이다. 그 주체는 좁게는 행정부 재정당국이지만, 근원적으로는 헌법과 재정 관련 법률, 입법부와 행정부 재정당국의 관계를 규정하는 권력구조와 통치형태를 포함해야 한다. 마지막 과정은 행정부처를 통해 구체적 사업으로 실현하여 정책수요자인 국민에게 전달하는 단계이다. 삼권분립의 민주공화제를 채택한 한국에서 행정부의 정책집행 거버넌스는 관료제도의 조직 및 운영체제를 규정하는 국가공무원제도나 정부조직법 등이 중추적 역할을 담당한다.

거버넌스 분야의 세부 연구대상은 조직 측면에서는 입법부(정당과 국회), 행정부의 관료조직 및 재정당국이며, 기능 측면에서는 대의민주주의를 통한 의사결정 시스템, 관료제도를 통한 정책집행, 재원 배분을 둘러싼 의사결정 및 지속가능한 재정운용 등이다. 제Ⅱ권의 부문별 연구에서는 고도성장기에 한국의 발전에 기여한 성공 요인과 그 요인들이 변화하는 환경하에서 어떻게 작동하는지를 분석하였다. 또한, 이른바 발전주의 국가전략과 권위주의 의사결정 구조를 극복하기 위한 노력을 정치제도와 행정조직 차원에서 지속하였음에도 불구하고 그러한 노력이 여전히 새로운 국가운영 시스템으로 성공적으로 안착하지 못하였다는 사실을 확인하였다.

제Ⅲ권 『국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로』(허종호 편, 2019)는, 국민 삶의 질에 영향력이 큰 복지, 주거, 보건 분야를 중심으로 미래 사회에 대비하기 위한 국가장기발전전략 수립과 이를 추진하기 위한 세부 정책 과제 등을 제안하였다. 삶의 질에 대한 논의는 복지, 주거, 보건뿐만 아니라 교육, 노동,

환경 등 다양한 분야로 구성되지만, 교육, 노동, 환경 등의 분야는 삶의 질뿐만 아니라 인적자원 개발이나 경제 및 국제 관계 등 다른 분야와 중첩하여 논의해야 한다. 이에 제Ⅲ권에서는 상대적으로 단일한 영역으로 분류되고, 국가 정책 개입의 성과가 비교적 국민 삶의 질 향상과 직결되는 분야라 판단되는 복지, 주거, 보건 분야를 중심으로 국가 장기발전전략을 도출한다. 삶의 질 연구에서의 주요 질문은 다음과 같다.

- (1) 국민 삶의 질 향상을 위해 복지, 주거, 보건 분야에서 중장기적 대책이 요구되는 개혁과제는 무엇인가?
- (2) 대한민국 장기 미래에 대한 예측과 선호에 기초해 볼 때 향후 한국이 추구해야 할 분야별 필수 정책의 장기적 전략 방향은 무엇인가?
- (3) 복지, 주거 및 지역공동체, 보건의료 분야별 개혁과제의 성공적인 수립과 이행을 위해 동반되거나 선행되어야 할 정책적 조건과 역량은 무엇인가?

삶의 질 분야 중 복지분야 개혁과제로는, 1) 플랫폼 노동에서 미래 일자리 특성을 반영한 사회보장제도 적용과 근로자성 부여, 2) 단계적 제도개선을 바탕으로 지속가능한 노후소득보장 체계 구축, 3) 공공성 강화 및 고진로 전략을 통한 노인돌봄서비스의 질적 제고를 제안하였다. 주거 및 지역공동체 분야에서의 개혁과제는 1) '대항력 있는 주거권'의 제도화, 2) 주택정책 의사결정 거버넌스를 참여형·개방형으로 개편, 3) 공간정책 재구조화를 위한 행정구역 체계의 전면 개편, 4) 지역공동체의 자산 소유와 계획 권한 인정, 5) 유희공간 관리 활용전략 개발, 5) 개발정책 및 사업에 대한 지역사회영향평가 제도 도입, 6) 도시정비제도 개혁을 통한 공공 참여 확대 등이다. 보건의료 분야에서는 1) 지속가능한 건강보장제도 도입(소득 기준 건강보험료 부과, 양입제출 부과체계, 입원의료 포괄수가제, 의료비용 총액계약제, 인구 위험을 반영한 다층적 재원배분제도), 2) 건강 취약계층에 대한 지역사회 중심 보건교육 및 건강증진 사업, 3) 정책 부문 및 지역단위별 건강 형평성 개념 도입 등을 개혁과제로 도출하였다.

제Ⅳ권 『혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』(여영준 편, 2019)는 국가경제의 성장패턴을 혁신체제 내 기술학습 역량 형성과 이를 뒷받침하는 다양한 제도 부문 간 상호작용의 결과물로 이해한다. 한국경제의 성장정체 현상을 혁신체제의 '학습역량 전환 실패' 문제로 규정하며 혁신체제의 기술학습 역량을 구성하는 주요 요소인 과학기술 부문, 교육 및 인적자본 부문, 그리고 정책금융 부문(산업정책)을 연구대상으로 한다.

첫 번째 연구대상인 과학기술 부문은, 대내외 환경변화와 과학기술의 패러다임 전환기에 대응한 우리나라 혁신체제 내 과학기술 부문의 현황과 정책문제를 살펴보고, 장기적 개혁과제를 도출하는 데 주요 목적이 있다. 이를 위해 각 정권별 대표적인 성장동력 정책의 정책변동을 평가하고 이를 바탕으로 과학기술 거버넌스 내 상부 거버넌스에서 하부 거버넌스 수준까지 아우르는 종합적인 개혁과제를 제시하였다. 두 번째 인적자본 및 교육 시스템 부문에서는 미래 경제구조에 적절히 대응할 수 있도록 우리나라의 인적자원 양성 체계를 개편하기 위한 개괄적인 방향과 구체적인 접근방법들을 제안하였다. 본 연구는 초중등교육 부문, 고등교육 부문, 직업훈련/평생학습 부문을 분석대상으로 하여 주요 정책문제를 도출하고 정책개혁과제를 제안한다. 세 번째 정책금융 부문에서는 자본 배분을 결정하는 금융(중소기업 정책금융) 및 창업지원 정책의 현황과 문제점을 살펴보고, 혁신 친화적 중소기업 정책금융 및 창업지원 정책의 구축에 필요한 정책과제를 논의한다. 특히, 산업정책의 개념과 활용방식의 변천과정을 설명하고, 산업정책의 역할 및 정부개입의 근거가 변화함에 따라 우리나라 중소기업 및 창업지원 정책이 어떻게 바뀌어야 하는지에 대한 정책적 시사점을 도출하였다.

제V권 『노동 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』(정영훈 편, 2019)는 외환위기 이후에 추진되어 온 노동시장 및 노사관계 개혁정책의 성과, 한계, 실패 요인을 분석·평가함으로써 국가 미래발전전략 수립의 경험적 근거와 방법론적 기초를 확보하고자 하였다. 노동 패러다임 연구에서의 주된 문제의식은 다음과 같다. 1997년 경제위기 이후에 한국 노동체제의 특징과 한계는 무엇인가? 한계 극복을 위한 노동정책의 결정 및 추진과정, 그 성과와 한계는 무엇인가? 노동시장에 대해 유연화와 보호라는 상반된 지향이 극단적으로 대립하는 상황에서 노동개혁을 위한 전제조건과 해법은 무엇인가? 새로운 환경 변화가 가져오는 의제를 해결하기 위하여 우리나라가 만들어 가야 할 미래 노동체제의 비전, 핵심과제, 이행 전략은 무엇인가? 미래 노동체제에서 갈등과 대립을 해결하기 위한 노사 간의 대화와 협력은 어떻게 이루어져야 하고, 정부는 어떠한 역할을 하여야 하는가?

분석의 대상은 노동시장 이중구조, 노동시장정책, 노사관계 등 세 가지 영역으로 구분되며 세 영역에서 10개 연구 과제를 설정하였다. 노동시장 이중구조 개혁과 관련한 첫 번째 과제는 노동시장 이중구조의 원인과 메커니즘을 분명히 하고, 이를 개선하기

위한 정책 과제를 도출하는 것이다. 두 번째는 유연성과 안전성을 동시에 달성할 수 있는 노동개혁 추진 전략 모델을 제시하는 것이다.

노동시장정책 영역에서는 고용안전망과 적극적 노동시장정책과 관련하여 다음 5개의 연구 과제를 설정하였다. 첫 번째인 고용보험 사각지대 해소를 위한 포용적 고용안전망 구축과 두 번째인 플랫폼 노동에 대한 보호의 문제는 현재의 고용안전망으로 보호받지 못하는 고용형태를 대상으로 한다는 점에서 매우 밀접하게 연관되어 있다. 세 번째는 사회안전망과 적극적 노동시장정책, 복지와 노동의 유기적인 연계를 위한 행정 및 전달 체계의 개편 방향을 논의한다. 특히, 사회보험의 효율적 관리를 위해 징수기관을 국세청으로 일원화하는 것이 필요한지에 대해 검토한다. 넷째, 적극적 노동시장정책에서는 직접 일자리 창출 비중이 높고 직업훈련과 고용서비스 비중이 낮은 우리나라 현실에서 직업훈련, 고용서비스, 고용보조금, 직접 일자리 등을 어떤 식으로 재구조화해야 하는지를 검토한다. 다섯째, 프로그램 전달 체계의 문제로, 예를 들면 직업훈련의 경우 내일배움카드제도 등을 통해 노동시장 공급자인 근로자가 직업 능력개발의 주체가 되도록 하는 방안에 대해 논의하였다.

노사관계 개혁 분야의 첫 번째 과제는 노동환경 변화에 적절하게 대응하기 위해 노사정 사회주체가 어떻게 변화되어야 하며, 그 변화를 촉진할 수 있는 제도적 조치는 무엇인지를 검토하였다. 근로자 및 노동조합의 경우 90%의 미조직 근로자의 이해가 어떻게 대변될 수 있는지를, 사용자의 경우 건전한 원·하청 관계의 구축과 하청업체의 이해는 어떻게 대변될 수 있는지 등에 대한 방안을 모색하였다. 정부 부문에서는 고용노동부가 타 중앙부처나 지방자치단체와 맺는 관계와 함께 국회의 역할과 기능을 논의하였다. 두 번째로는 환경 변화에 따라 기업 수준 노사협의회 제도, 초기업 수준의 단체교섭제도와 사회적 협의 등 이해조정제도가 어떻게 변화되어야 하는지를 검토하였다. 끝으로 노사관계 성과를 모니터링하고 개선 방안을 제안하는 사회 수준의 거버넌스 기제에 대해 논의하고 개선방안을 도출하였다.

본 보고서는 국가장기발전전략 연구시리즈의 제Ⅰ권 총괄보고서로서 연구시리즈의 연구배경 및 방법론적 차별성과 함께 제Ⅱ권~제Ⅴ권의 구성방식, 연구내용을 정리한다. 또한, 권별 주요 개혁의제를 요약하는 한편 개혁의제를 유형화하여 소개한다.

제2장

국가장기발전전략 분석 틀

이 장은 문헌 고찰에 근거해 국가장기발전전략 연구시리즈의 출발점이 된 개념적 분석 틀을 소개한다.

제1절 국가장기발전전략 구성의 개념적 틀

제2절 국가 구성요소 분석 틀에 기초한 한국의 발전경로 분석

제1절

국가장기발전전략 구성의 개념적 틀

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

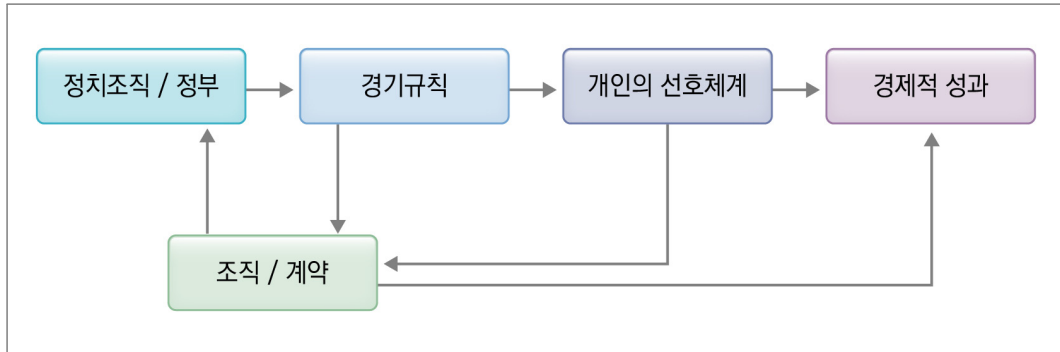
1 제도주의와 국가발전 경로

제1장에서는 한국의 장기발전전략을 연구함에 있어 압축적 경제성장의 경험이 현재 우리의 정치·사회·경제시스템에 어떠한 유산을 남겼으며 새로운 발전경로가 기존 제도와 어떠한 긴장관계를 형성하는지를 검토하는 것이 중요함을 강조하였다. 사회를 구성하는 제도와 이해집단들이 고착하지 못했던 경제개발 초기, 진공상태에 가까웠던 정치·경제적 공간과 달리 우리나라는 수십년에 걸친 성장과정 동안 복잡한 사회경제 제도와 그 제도와 관련한 이해집단들이 시스템 내에 공고하게 자리를 잡았다. 따라서 새로운 국가발전경로를 제시하기 위해서는 기존 제도들과 그 제도들이 작동하는 시스템에 대한 이해가 필요하다 이러한 접근방식을 통해 본 연구시리즈는 비전과 정책목표를 중심으로 제시된 기존 비전보고서와 차별화하고자 하였다.

이와 같이, 제도주의 이론은 정치제도, 경제제도, 사회제도 등이 한번 만들어 진 후에 관성을 가지게 되어 새로운 환경에도 쉽게 변화하지 않으려는 현상을 제도의 경로의존성(path dependency) 개념으로 설명한다. 노벨경제학상 수상자 더글라스 노스(Douglas C. North)는 제도(institutions)를 “한 사회에서의 게임의 규칙들, 보다 정식으로서는 인간의 (정치적, 경제적, 사회적) 상호작용을 규정하는 인간이 고안해 낸 제약들”(North, 1990; 1991)이라고 정의한다. 그러한 제약들은 인간들의 행위에 대한 유인체계로서, 헌법, 법률, 재산권과 같은 공식적 규칙과 관습, 전통, 규범과 같은 비공식적 규칙으로 구성된다.

노스의 이론에서 본 연구가 주목하는 것은 제도형성이 경제적 성과로 이어지는 과정에서 정치조직의 역할에 대한 부분이다. 제도와 경제성장 경로에 대한 아래 도식화에서 보듯이 경제적 성과로 이어지는 특정한 제도를 생산하는 것은 정부 또는 정치조직이다. 노스가 설명하는 정부조직은 “절대권력으로 존재하는 외생변수가 아니며 경제영역

과의 상호작용을 통해 제도의 효율성에 영향”을 주며, 따라서 정치주체(정치인, 관료) 역시 “경제주체와 마찬가지로 자신의 이익을 위해 행동하기 때문에 정부에 의해 공급되는 제도가 사회 전체의 이익과 괴리될 가능성”이 있다는 것이다(최인철, 2000: 63).



출처: 최인철(2000: 63)

[그림 2-1] 제도형성의 정치적 과정과 경제적 성과

역시 제도주의적 관점을 취하는 대런 애쓰모글루와 제임스 A. 로빈슨은 『국가는 왜 실패하는가: 힘, 변영, 가난의 기원』(Acemoglu & Robinson, 2012)에서 제도의 포용성과 착취성(inclusive vs. extractive) 개념을 사용해 국가 변영과 실패의 역사를 설명하였다.¹¹⁾ 이들의 저작에서 포용적 경제제도가 국가의 번영을 이루는 핵심요소이지만 포용적 경제제도를 가능하게 하는 것은 포용적 정치제도이다. 결국, 정치와 정치제도가 경제제도를 결정하게 된다는 입장을 취한다.¹²⁾ 저자들은 특히 “세계 불평등을 제거하고 가난한 나라를 부유하게 하는 것이 그토록 어려운 이유도 그런 관성과 그 관성을 유발하는 힘 때문”(국역본 77쪽)이며 그러한 관성이 정치과정에 의한 규율에서 만들어지므로 권력을 누가 쥐고 있으며 어떻게 행사하는지가 중요하다고 설명한다. 통합적 시스템에서 정치의 중요성을 강조하는 것은 폴 크루그먼, 알베르토 알레지나와 에드워드 L. 글레이저 등 진보적 경제학자들이 사회적 불평등의 결정요인이나 사회복지제도의 국가

11) 이하 대런 애쓰모글루와 제임스 A. 로빈슨의 두 저작에 대한 소개는 국회미래연구원 칼럼(<http://www.nafi.re.kr/nafi/story/think.do?mode=view&articleNo=1306&article.offset=20&articleLimit=10>)에서 인용하여 발췌하였다.

12) “한 나라의 빈부를 결정하는 데 경제제도가 핵심적인 역할을 하지만, 그 나라가 어떤 경제제도를 갖게 되는지를 결정하는 것은 정치와 정치제도라는 사실을 강조한다. 궁극적으로 미국의 좋은 경제제도는 1619년 서서히 부상하나 정치제도에서 비롯되었다”(Acemoglu and Robinson, 2012) (국역본 76-77쪽)

별 차이를 설명하면서 취했던 관점이기도 하다(Krugman, 2007; Alesina A. and Glaeser, E. L., 2004).

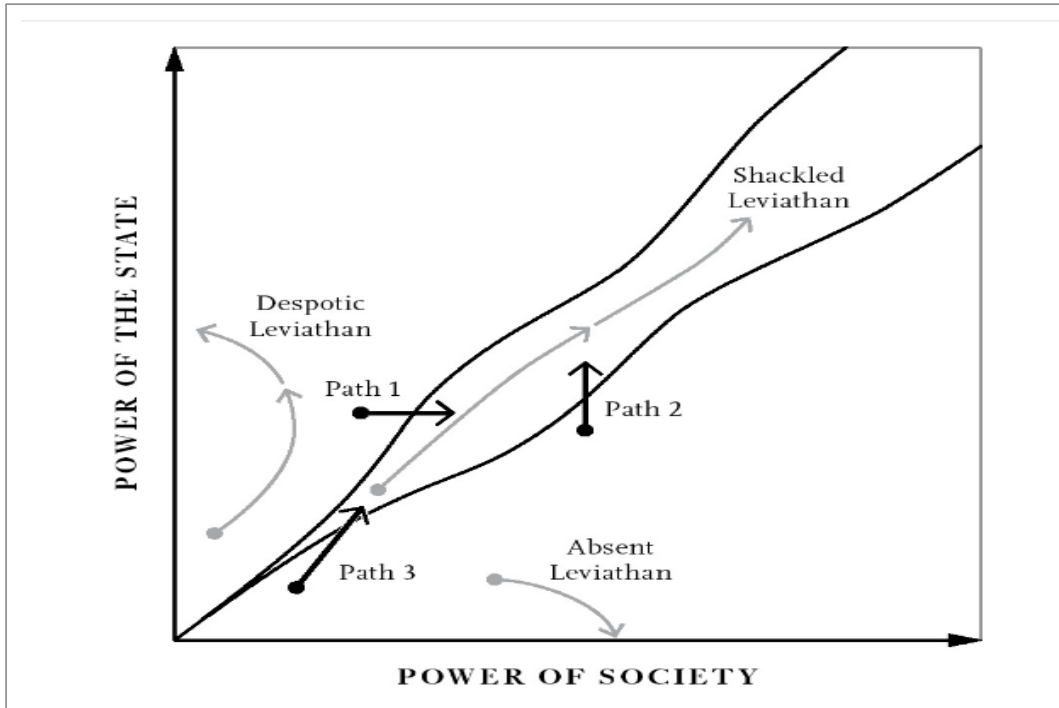
『국가는 왜 실패하는가』가 넓은 의미의 정치제도와 경제제도를 통해 국가 변영의 기원을 설명하려 했다면, 애쓰모글루와 로빈슨의 최신 저서, 『좁은 통로』(*The Narrow Corridor*)는 특정한 성장경로에 처해 있는 국가가 ‘자유’를 보장하는 ‘좁은 통로’로 진입하기 위한, 또는 그 ‘좁은 통로’에서 이탈하지 않기 위한 조건을 제시한다(Acemoglu & Robinson, 2019). 요약하면 ‘좁은 통로’는 ‘국가의 힘’과 ‘사회의 힘’ 사이에 정교한 균형이 이루어진 상태로 묘사된다. 이른바, ‘붉은 여왕 효과 *the Red Queen effect*’ (『이상한 나라의 앨리스』에서 현 위치에서 벗어나지 않기 위해 계속해서 달려야만 하는 붉은 여왕 에피소드에서 착안된 용어)는 국가와 사회¹³⁾ 사이의 균형이 무너지는 것을 막기 위해 두 주체가 끊임없이 상대방의 속도에 맞춰 경주(race)를 해야 하는 상황을 가리킨다.

강한 국가에 대해 하이에크(Friedrich von Hayek)는 반드시 사회주의 체제가 아니더라도 관리역량이 높은 행정국가의 탄생이 자유를 침해하는 ‘노예의 길’(The Road to Selfdom)을 예비할 것이라고 경고¹⁴⁾하였으나, 애쓰모글루와 로빈슨의 이론에서는 강한 국가가 반드시 자유의 침해를 의미하지는 않는다. 붉은 여왕의 땀박질처럼 국가의 힘이 커지는 만큼 국가와 정치 엘리트들 규율하고 견제하는 사회의 힘이 커지고 두 힘 사이의 균형이 유지된다면 ‘좁은 통로’의 폭은 좀 더 넓어지며 자유와 변영이 유지될 가능성도 그만큼 높아지게 된다. 리바이어든은 국가의 힘과 사회의 힘이 조합되는 방식에 따라 네 가지 유형(despotic, absent, paper, shackled)으로 구분되는데, 국가의 행정

13) 이때 ‘사회’는 다양한 형태의 개인의 집합체라는 넓은 의미에서 사용되고 있다. 근대 서구사회를 대상으로 하는 경우 ‘시민사회’의 개념에 해당하겠지만, 저자들은 국가가 왜 실패하는가에서 민주주의(포용적 정치제도)와 시장경제(포용적 경제제도)로 제도의 의미를 한정하지 않았던 것과 마찬가지로 의미의 역사적 및 공간적 확장성을 위해 적용범위가 넓은 ‘사회’라는 단어를 사용한 것으로 짐작된다.

14) 하이에크는 당시 설계된 서구 복지국가의 경우 사회주의자들이 주창한 국가와 같은 전제적(despotic) 성격이 없음을 인정한다. 그가 경고한 것은, “사회 위에 군림하는 국가(state over society)”가 만들어 낼 장기간에 걸친 심리지형의 변화이다. 국가의 힘이 커지면 종국에는 전제주의의 길이 열리게 된다는 것이다. 하이에크는 전후 영국 복지국가 모델을 제시한 비버리지 보고서(The Beveridge Report)에 대해서도 경고하였으나 Acemoglu & Robinson(2019)은 스웨덴과 덴마크 등의 사례를 들어 이러한 주장에 대해 반박한다: “There is perhaps no better example than the founding of the Swedish welfare state in the midst of the Great Depression to illustrate how the Red Queen can play this role and how her mobilization often necessitates new coalitions”(Acemoglu & Robinson, 2019: Chapter 15 Living with the Leviathan).

력과 조직력이 탄탄한 한편, 아래로부터 사회 참여를 통한 시민의 힘으로 국가의 전체적despotic 속성이 제어되는 상태가 ‘견제된 리바이어든(또는 국가) shackled leviathan’¹⁵⁾이다([그림 2-2] 참조).



출처: Acemoglu & Robinson(2019: Figure 6, Doorways into the Corridor)

[그림 2-2] 국가의 힘과 사회의 힘의 상대적 크기에 따른 국가발전경로

이상과 같은 제도주의 및 제도주의 이론에 기초한 국가발전경로에 대한 설명은 이미 경제적으로 충분히 성숙한 단계에 다다른 한국에서 국가발전전략을 어떻게 설정하고 어떠한 방식으로 접근해야 하는지에 대한 훌륭한 준거를 제공한다.

우선 우리나라가 어디에서 출발해서 어디를 통과하고 있는지, 그리고 어디를 향해 가야 하는지와 관련한 문제에 대해서는 위 그림을 통해 힌트를 얻을 수 있다. 애쓰모글루와 로빈슨은 『좁은 통로』에서 한국의 경험을 ‘견제된 리바이어든’¹⁶⁾의 한 가지 사례로

15) 대비되는 상태로는 ‘전제적 국가’(Despotic Leviathan), ‘무정부 상태’(Absent Leviathan), ‘페이퍼 국가’(Paper Leviathan)가 있다.

소개하고 있다. 한국의 경우, 1950년대 활동하던 시민사회의 역할이 사회적 억압이 심화되는 와중에도 위축되지 않았을 뿐 아니라, 제조업 기반 산업화를 거치면서 노동조합의 조직화 또한 활성화되었다. 권위주의 정부가 강화되는 한편 사회의 힘도 강화되었기 때문에 1970년대 군사정권에 대항한 대규모 시위가 촉발되었고, 중국에는 1987년의 민주화가 가능하였다는 설명이다.¹⁷⁾ 즉, 한국은 경제개발 초기에는 국가의 우위하에서 국가와 사회의 역관계가 불균형을 이루는 상태로 출발하였으나, 포용적 정치제도가 발전할 수 있는 경제적 토대에 힘입어 사회의 힘이 강화됨으로써 강한 국가와 강한 사회가 공존하는 좁은 통로, 즉 ‘견제된 리바이어든(국가)’ 경로로 진입할 수 있었다는 것이다. 즉 한국에서는 국가의 힘이 숙련 제조업으로 대표되는 경제적 발전과 함께 강화되었으나, 경제적 발전이 사회의 힘을 강화하는 기반도 제공하였기 때문에 강화된 사회의 힘에 의해 포용적 정치제도가 발전한 것이라는 해석이 가능하다.

특히 『좁은 통로』는 경제적 번영에 긍정적 영향을 주는 ‘좋은 제도’와 관련하여 재산권 확립을 강조하는 기존 제도주의 경제학 이론에서 한발 나아가 소득과 부의 불평등 문제의 중요성에 주목한다. 경제적 불평등이 심각한 사회는 공평한 기회의 차단으로 인해 혁신이 저해될 뿐만 아니라 국가를 견제하는 시민사회의 역량 또한 훼손되기 때문이다. 이러한 시각에서 보면, 해방 이후 농지개혁은 두 가지 측면에서 한국이 국가-시민사회-경제사회가 균형을 이룬 선순환의 발전을 달성하는데 물적 토대를 제공한 것으로 볼 수 있다. 경제성장의 측면에서, 농지개혁은 자원의 초기 배분을 통해 개인과 가계가 인적자본을 축적하고 경제적 혁신활동을 할 수 있는 기초를 제공하였다. 나아가 부의 분배는 경제성장 과정에서 권위주의 정부와 국가관료제가 결탁한 ‘전제적 국가’를 견제할 수 있는 시민사회 성장(즉, 붉은 여왕 효과)에 자양분을 제공한 것으로 볼 수 있다.

16) 애쓰모글루와 로빈슨은 세계화의 흐름하에서 제조업과 첨단산업의 발전이 견제된 국가의 가능성을 높인다는 설명을 위해 한국을 사례로 들고 있다(“Conversely, specialization in manufacturing, as well as services and high-tech activities, will make the corridor wider and improve the prospects for a Shackled Leviathan. The whole process was encouraged because repression is much more disruptive and costly in an industrializing economy than one relying on agriculture or natural resources. Thus, in the South Korean case, specialization in manufacturing, brought about by economic globalization, made the corridor wider and drove the country into it. Critically, however, the effects of economic specialization depend on the existing balance between state and society.”.)

17) 『좁은 통로』는 한국에서의 포용적 제도의 안착에 대한 전작, 『국가는 왜 실패하는가』에서의 불완전한 설명을 보완(포용적 경제제도가 포용적 정치제도를 결정)한 것으로 해석된다. 즉, 정치제도 대 경제제도라는 차원에 국가 대 (시민)사회의 차원을 추가한 것이다. 전자가 참여자들의 행태를 결정하는 제도의 차원이라면, 후자는 그 구조하에서 동적 변화를 추동하는 (유기체로서의) 주체에 해당한다.

결국, 우리나라는 농지 배분을 토대로 한 인적자본 중심의 경제성장 과정에서 [그림 2-2]의 Path 1의 경로, 즉 상대적으로 강력한 국가의 힘과 상대적 열위에 있던 시민사회의 힘이 작동하던 시기를 거쳐 국가의 안정성과 시민사회의 자유가 주어지는 ‘좁은 통로’에 안착해 있는 것이다. 이러한 경로가 영속적인 것은 아니므로 두 가지 힘의 균형을 유지하는 ‘붉은 여왕의 경주’는 계속되어야 한다. 다만, 이 과정에서 현재 진행되고 있는 바와 같은 경제적 불평등의 심화가, 혁신역량 저하와 시민사회의 위축이라는 두 가지 측면에서 우리나라를 ‘국가와 시민사회의 균형’ 및 경제적 번영이라는 선순환 궤도에서 이탈시킬 것이라는 우려가 커지는 상황이다.

이상 논의로부터 본 연구는 국가발전전략을 어떠한 관점에서 접근할 것인지의 문제와 관련하여 1) 거버넌스의 역할, 2) 제도의 경로의존성, 3) 제도의 상호의존성 이라는 세 가지 요소를 강조해 두고자 한다. 세 가지 요소는 모두 제도주의와 이론적 기초를 공유한 것이다.

거버넌스에 대한 강조는 제도주의 이론에서 정치제도와 정부에 대한 강조와 일맥상 통한다. 국가발전에 있어 의사결정을 담당하는 상위 거버넌스가 중요한 이유는 “경제·사회·노동·교육 등 공공정책 각 분야에서의 공적 자원 재배치 및 공공서비스 제공의 성공이 결국에는 주권자의 정책 수요와 선호가 전달되고 정책화하는 방식에 달려있고), ..., 부문 고유의 정책 거버넌스는 국민의 선호를 정책에 반영하는 상위 의사결정 거버넌스 체계에 따라 그 작동방식이 달라”지기 때문이다(이선화 편, 2019: 5).

다음으로 국가발전전략의 구상에 있어 염두에 두어야 할 부분은 제도의 경로의존성이다. 경로의존성을 만드는 중요한 동인은 관성과 특권(기득권)이다. 경로의존성은 “특정 제도나 발전 경로가 일단 선택되어 안정적으로 정착하면 그 사회 내에서 지속하는 경향이 생겨나기 때문에 (새로운 정책 환경하에서 더 우월한) 대안적 선택과 발전경로를 제약”하게 된다. 역사적 신제도주의는 제도의 경로의존성이 발생하는 원인으로 “기존 제도하에서 특권을 누리는 수혜집단의 저항, 새로운 제도 채택에 따른 학습비용, 복잡하게 얽혀 있는 제도 간의 상호의존성”(이선화 편, 2019: 19) 등을 들고 있다.

끝으로 제도의 상호의존성 또는 상호보완성(institutional complementarity)은 한 시스템 내의 경제제도, 사회제도, 정치제도 등이 서로 맞물려 있기 때문에 한 부문의 변화만으로는 전체 경로의 변화를 추동하기 어려움을 의미한다. 즉 특정분야의 제도는 다

른 분야의 제도들과 함께 실현되므로 서로 의존하며 보완하는 관계에 있는 제도들을 동시에 변화시키지 않는 부분적 개혁은 성공하기 어렵다는 것이다(최인철, 2000: 68).

제1장의 연구배경에서 본 연구시리즈의 분석틀이 의사결정 주체(거버넌스)에 대한 문제의식, 패러다임 전환을 막는 제도의 경로의존성, 부문간 개혁의제의 상호연계성에 기초하고 있다고 제안하였는데 이러한 인식의 틀은 제도주의가 제안한 국가발전경로에 대한 설명과 일맥상통한다.

2 기존 연구를 통한 분석 틀의 재구성

Acemoglu and Robinson(2019)은 국가(state)와 시민사회(society)로 구성된 2분 모델하에서 성숙한 국가와 시민사회가 힘의 균형(balance)을 이룰 때 ‘견제된 리바이어던(Shackled Leviathan)’으로 이행할 수 있다고 설명한다. 이 연구는, 풍부한 국가별 사례에 기초해, 국가와 시민사회 간 상대적 역할 및 자율성에 따라 국가별 발전과정을 재해석한다는 점에서 학문적 의의가 있다. 또한, 국가와 시민사회를 배타적 관계로 설정하기보다는 부문 간 상호 연동성 및 공진화의 필요성을 강조한다. Acemoglu and Robinson(2019)에 따르면, 시민사회의 역량 강화가 정부 부문의 역량 약화를 의미하는 것이 아니며, 오히려 두 주체 간 권력을 조화를 통해 시민사회의 강화가 긍정적 환류효과를 일으켜 국가의 장기발전이 가능해진다. 이러한 관점은, 국가와 시민사회 간 ‘제로섬’ 관계가 아닌 각 부문의 역량 강화에 따른 시너지 효과를 강조한 Putnam(1993)의 관점과 궤를 같이 한다.

그런데 Acemoglu and Robinson(2019)의 국가-시민사회 발전경로 모형에는 ‘경제 부문’ 및 ‘시장’을 시민사회 개념에 내포하여 제시한다는 한계가 발견된다. 이와 같은 단순모형의 경우, 경제체제 내 혁신활동으로 발생하는 경제적 이윤과 권력의 실질적 배분을 체계적으로 고려하기 어려우며 ‘민주주의’ 과정 속 시민사회에 보다 적극적인 역할을 부여하지 못한다는 한계가 있다(임현진, 2015). 또한, 국가와 시민사회를 매개하는 ‘정치제도’의 역할이 충분히 다루어지지 않아 국가와 시민사회 간 상호작용이 발생하는 방식은 블랙박스화 되었다고 볼 수 있다. 실질적으로는 국가의 구성요소와 시민사회의 구성요소가 정치제도(정치조직, 정당 및 의회, 행정부와 입법부 간 관계)와 정치적

권력관계에 의해 매개된다는 점을 감안할 때 국가의 발전 ‘과정’을 이해하기 위해서는 정치제도가 국가와 시민사회의 매개체로서 충분히 설명되어야 할 것이다.¹⁸⁾

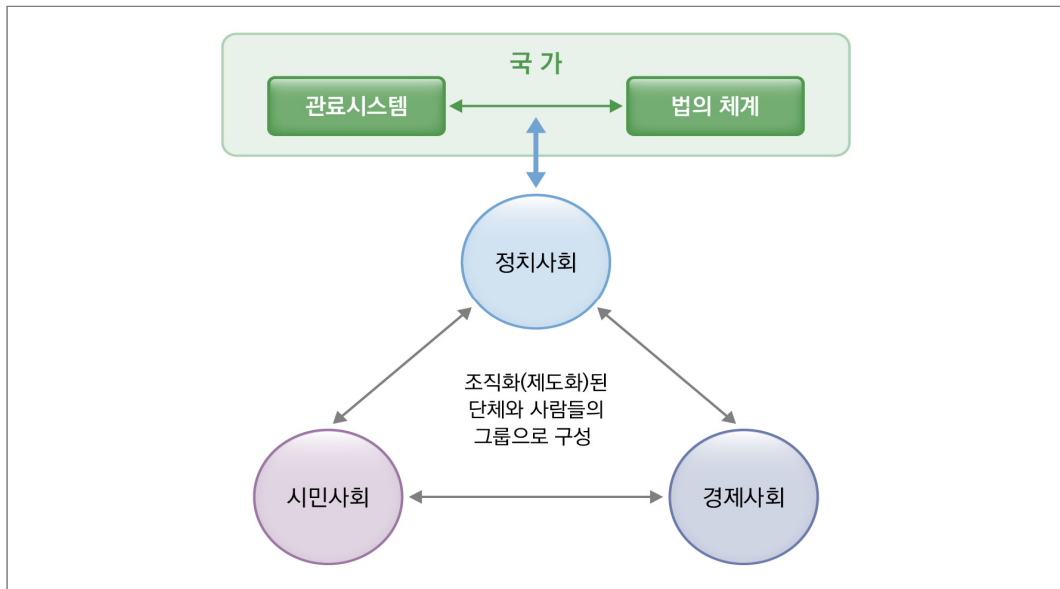
Linz and Stepan(1995)은 현대 민주주의의 영역으로서 국가, 정치사회, 경제사회 및 시민사회의 네 가지 구성요소를 제시하며, 개별 영역이 상호 연관되어 있음을 강조한다. 동 연구에서 국가는 헌법 및 합리적이고 합법적인 규범에 의해 동작하며, 민주적으로 확립된 법률과 정치사회에 의해 구축된 규범(규칙)은 경제사회, 시민사회, 정치사회 각각에 영향력을 행사한다. 국가가 작동하는 공간에는 합리적이고 자율적인 관료들이 중요한 역할을 담당하게 된다. 정치사회의 역할은 법률을 제정하는 것과 함께 경제사회에 대한 규제 틀을 구축하는 것이다. 정치사회는 또한 시민사회의 다양한 정치요구를 매개함과 동시에 국가권력 장치를 통제하고 제어한다. 경제사회는 시장제도를 통해 경제적 부를 창출하고 분배하는 공간이다. 시민사회 및 정치사회의 다양한 선호를 만족시키기 위한 물질적 기반을 제공함과 동시에 국가 공공재 공급을 위한 제도적 틀을 제공한다. 마지막으로 시민사회는 개인들이 자신의 이해와 가치를 표출함과 동시에, 국가권력을 규율하기 위한 행동의 결집(사회집단)이 발생하는 공간이다.

임현진(2015)은 Linz and Stepan(1995)의 개념에 기초하여 국가, 정치사회, 경제사회 및 시민사회가 상호 밀접하게 연계되어 있음을 강조한다. 개별 영역은 각자의 원활한 작동에 필요한 자원들을 상호공급하며, 다양한 매개작용을 통해 영역 간 균형이 이루어지게 된다. 이러한 틀에서 ‘민주주의’란 단순히 국가 자체의 성격이나 정치체제의 속성이 아닌 네 가지 영역이 상호연관 되어 있는 하나의 체계가 된다. 따라서 민주주의에 기초한 한 국가의 발전은 총체적 시스템의 구조적 변화를 동반하게 된다는 것이다. 선학태(2010)는 네 가지 영역 내 체제들이 각 영역 내 갈등 해결에 기여하면서 상호보완적으로 연계될 때 민주주의의 공고화가 이루어진다고 보았다.

Howard(2010) 역시 민주주의를 구성하는 개별 영역(국가, 정치사회, 경제사회, 시민사회) 간 상호작용에 주목한다. 국가의 경우 국가 관료제(state bureaucracy)와 법의 체계(rule of law)로 구성되며, 정치사회, 시민사회, 경제사회에 영향력을 행사한다. 정치사회, 시민사회, 경제사회 역시 개별 영역 내 조직화된 단체와 사람들의 그룹으로

18) 예를 들어, 임현진(2015) 및 김성국 외(2006) 등 연구는 대의민주주의 시스템에 내재하는 잠재적 위험요소로서 ‘권력 집중화’와 ‘관료제 심화’ 현상 등을 지적한 바 있다. 이와 같은 잠재적 위험이 국가 의사결정 시스템에 있어서 상향식 의견수렴을 제약함으로써 시민사회의 발전을 제약할 수 있다는 것이다.

구성되며 이들이 개별 영역의 제도적 양상과 내적 일관성을 결정하게 된다(아래 [그림 2-3] 참고). 이들 영역은 상호 밀접하게 연관되어 있으나 각 영역을 매개하는 요소들은 상이하다([그림 2-4] 참고). 예를 들어, 정치사회의 경우 정치적 리더 및 정치엘리트가, 시민사회의 경우 지역사회 내 조직, 인권단체, 여성단체, 환경단체 등 다양한 시민단체가, 경제사회의 경우에는 기업, 금융기관, 경제 엘리트 등이 중심이 된다. 정치사회와 시민사회를 매개하는 주체로는 정당, 정치와 관련한 이해단체 및 비정부단체 등을 들 수 있으며, 시민사회와 경제사회를 매개하는 주체는 노동조합, 노사협의체, 경제 관련 비정부단체 등을 들 수 있다.

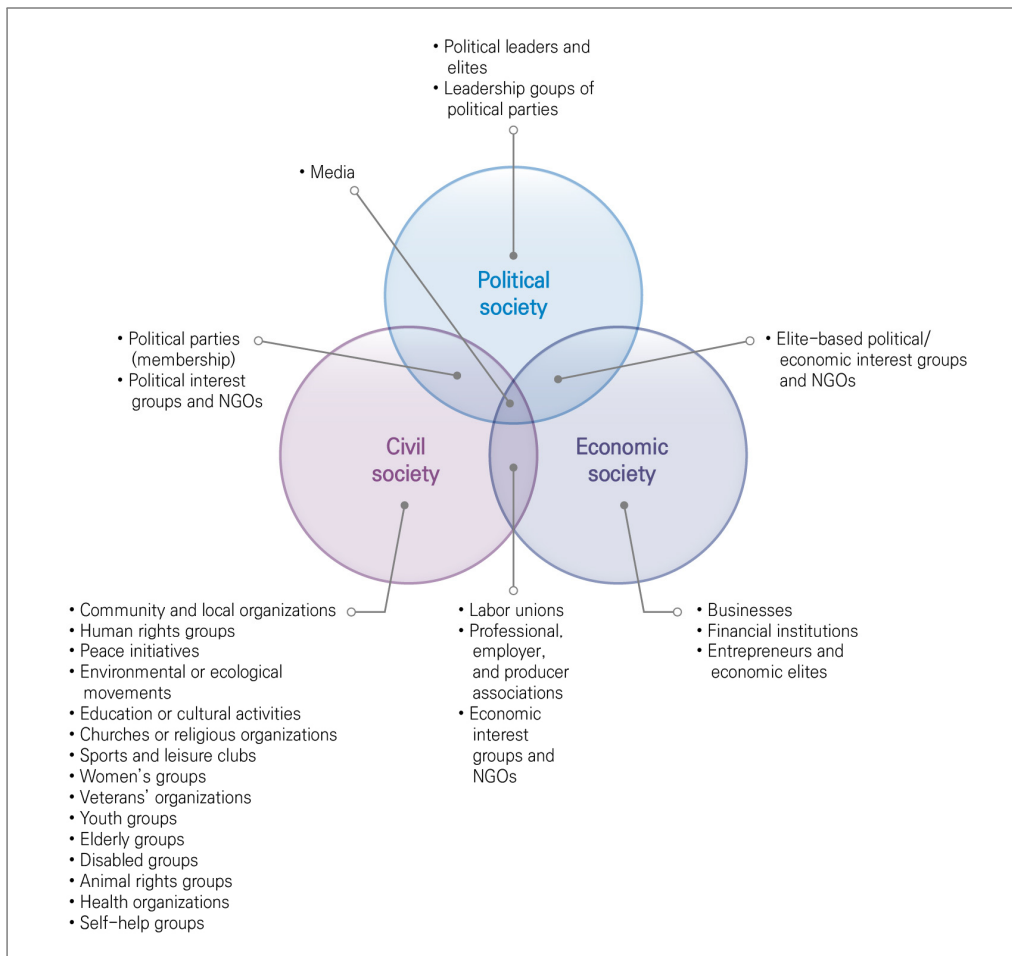


자료: Howard(2010) 재정리

[그림 2-3] 현대 국가의 구성체계 및 상호관계

이처럼, 국가의 발전을 민주주의의 이행 및 공고화로 해석하는 연구들은 국가와 사회 사이의 힘의 균형에 주목함과 동시에 민주주의를 구성하는 주요 영역을 개념화하여 제시한다. 송호근(1997)은 민주화로의 이행 및 공고화 과정을 구조적 변동으로 이해하며 그 사회적 동학을 [그림 2-5]와 같이 제시한다. 송호근(1997)은 민주화가 정치민주화, 경제민주화, 사회민주화를 모두 포함한 개념이며, 그 궁극적 목적이 사회적 삶의 질 향

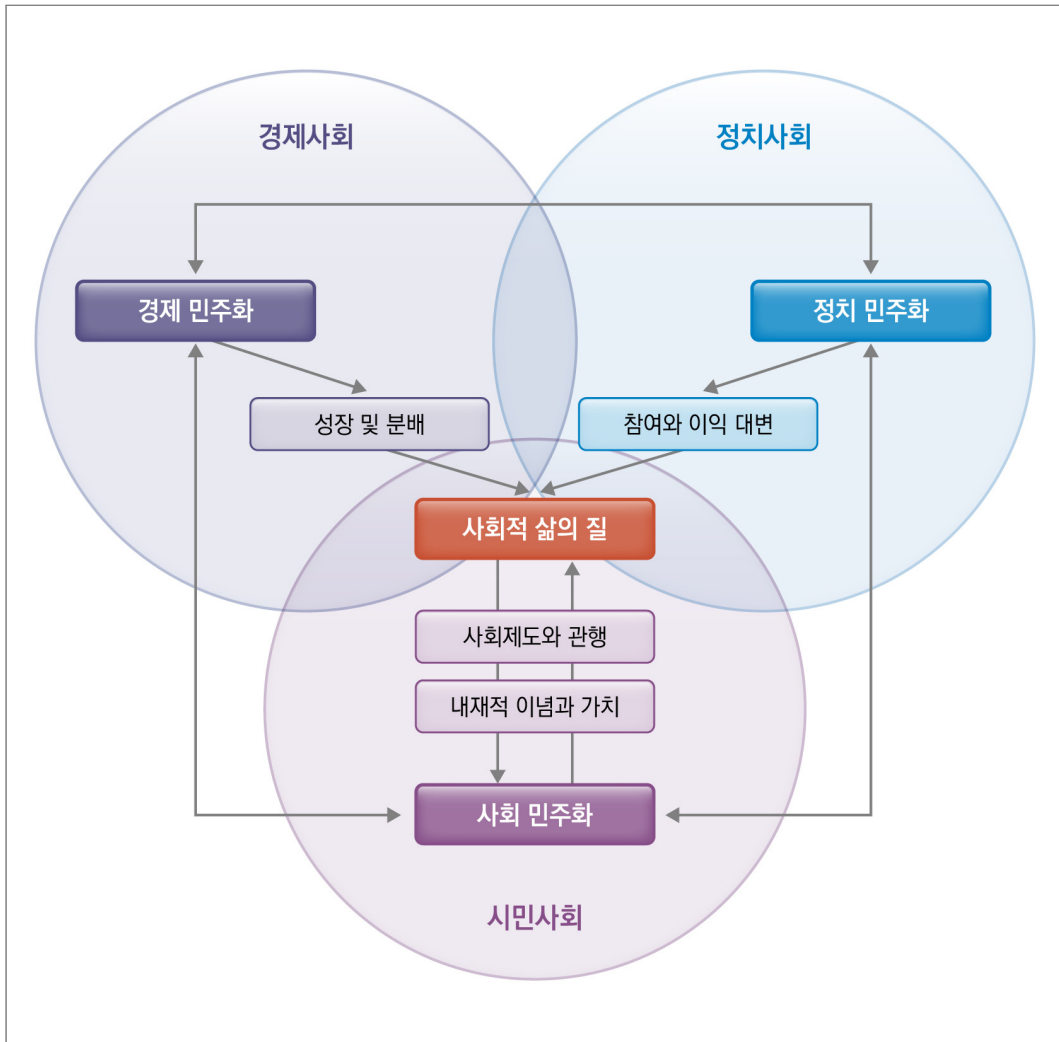
상에 있다는 점을 강조한다. 구체적으로 살펴보면, 민주화는 경제성장 및 분배 메커니즘을 규정하는 생산과 소비활동 부문의 민주화, 헌법질서·정당 및 선거제도·권력분산 장치 등을 기반으로 시민 참여와 이익 대변을 추구하는 정치과정의 민주화, 사회제도(교육 및 복지제도 등) 및 국가권력에 대한 시민사회의 견제력을 의미하는 사회민주화 등 세 영역에서 발생하는 복합적 관계로 설명된다.¹⁹⁾



자료: Howard(2010)

[그림 2-4] 민주주의 개별 영역 내 주요 주체 및 영역간 매개 주체

19) 예를 들어, 경제민주화와 관련된 정책수단은 생산부문에 대한 독과점 규제, 기업민주화, 소비 부문에 있어서는 임금과 물가, 소득불평등 완화 정책 등이 포함될 수 있다(송호근, 1997).



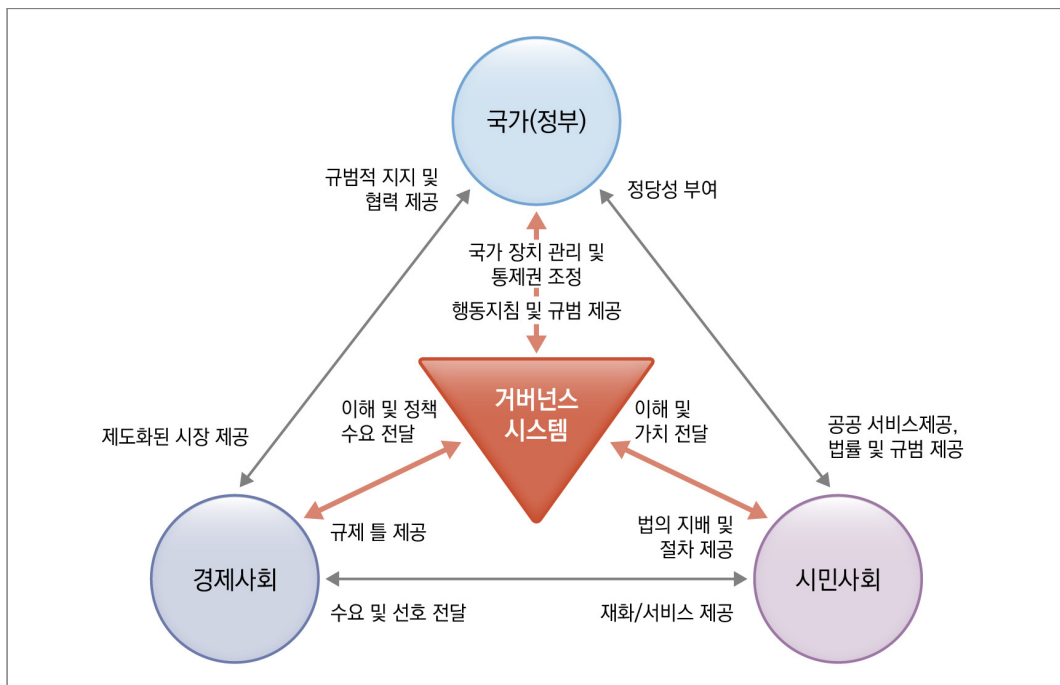
자료: 송호근(1997) 재구성

[그림 2-5] 민주화의 궁극적 목적과 사회적 영향 구성

이상 일련의 연구들은 국가를 구성하는 주요 부문 중 정치 부문과 경제 부문의 경우 국가 및 시민사회 영역으로부터 파생한 부수적 부문이기 때문에 국가와 시민사회의 기본 관계가 바뀔에 따라 그 특성과 내용이 변화할 수 있음을 강조한다(임현진, 2015). Acemoglu and Robinson(2019)의 경우 파생부문을 생략한 채 국가와 시민사회라는 최소 동인만으로 국가발전의 경로를 추상화하여 제시한 것이라 볼 수 있다.

3 본 연구의 분석 틀

본 연구시리즈는 추상적 수준에서의 국가와 시민사회의 발전 동학을 규명하기보다는 개별 정책부문에서의 구체적 전략을 도출하는 것을 목적으로 한다. 따라서 Acemoglu and Robinson(2019)의 분석 틀을 참조하되, 한국의 경제발전을 해석하고 그러한 성장을 가능하게 한 특수한 조건 및 제도적 특성을 규명하는 것으로 분석의 관점을 확장하고자 한다. 즉, 한국의 발전경로를 국가, 정치사회, 경제사회, 시민사회 등 개별 영역 내의 제도적 특성 및 경로의존성(역사성)과 이들 영역 간 상호의존성(연계성)에 기초하여 우리나라의 발전경로를 규명하고자 한다. 이를 위해서는 Howard(2010)나 송호근(1997) 연구에서와 같이 국가와 시민사회를 매개하는 경제 부문 및 시장, 그리고 정치 제도의 역할을 논의에 포함할 필요가 있다. [그림 2-6]은 앞서 고찰한 선행연구들의 주요 내용들을 취합하되 본 연구의 목적에 맞게 수정한 본 연구의 분석틀이다.



[그림 2-6] 본 연구의 개념적 분석틀 (1)

이에 따라, 본 연구는 국가, 경제사회, 시민사회, 그리고 거버넌스로 구성된 하나의 시스템으로 국가 발전과정을 이해하고자 한다([그림 2-6] 참조). 앞서 살펴본 바와 같이 국가는 경제사회에게 제도화된 시장을 제공하는 한편, 경제사회는 국가에 규범적 지지와 협력을 제공한다. 경제사회와 시민사회 간 관계는 시민사회로부터 경제사회로의 수요 및 선호 전달과 경제 부문으로부터의 재화 및 서비스 제공을 통해 연계된다. 시민사회는 정부에 정당성을 부여하는 반면 국가는 시민사회에 공공서비스, 규범 및 법률 등의 형태로 영향력을 행사하게 된다. 거버넌스 시스템은 국가, 경제사회, 시민사회를 매개하는 개념으로 정의된다. 거버넌스 시스템은 국가로부터 행동지침 및 규범을 제공받는 한편 국가장치에 대한 통제권을 행사하게 된다. 경제사회와의 관계에 있어서 거버넌스 시스템은 규제 틀을 제공하며, 경제사회로부터의 이해 및 정책수요를 전달받는다. 더불어, 시민사회에게는 법의 지배 및 절차를 제공하는 역할을 수행한다. 본 보고서는 거버넌스 시스템에 대해, 공공서비스를 제공하는 정부의 행정 역량과 같이 좁은 의미의 기술적 효율성을 뛰어넘어, 국가정책에 대한 의사결정과정을 포함한 “규칙의 결정, 적용, 집행”(Kjær, 2004)이나 “지배나 관리에 관련한 모든 과정”(Bevir, 2012)과 같이 포괄적 정의로 사용하였다. 거버넌스를 구성하는 세부요소로는 시민사회 및 경제사회와 국가를 매개하는 정치제도인 대의민주주의, 민주적 절차를 거친 선출권력과 정책담당 조직인 관료제, 그리고 전략이 정책으로 실현되는 과정을 지배하는 재정 거버넌스를 포함한다.²⁰⁾

20) 백응기 외(2014)에 따르면 2000년대 이후 주요 논문들은 “거버넌스 개념을 매우 일반적 수준에서 정의하며 정부라는 공적 조직에 국한되지 않은 시민사회의 행위자 및 그 네트워크, 공식적 제도가 아닌 사회적 관습과 행위로서 ‘거버넌스’의 구성요소를 강조”한다(이선화 편, 2019의 7쪽).

제2절

국가 구성요소 분석 틀에 기초한
한국의 발전경로 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 발전국가 이론에 따른 한국의 발전경로

이와 같은 분석틀을 바탕으로, 본 연구는 시민사회에서 ‘경제 부문’ 및 ‘시장’을 개념적으로 구분한 후 국가경제체제 내 기술학습 활동을 통해 발생하는 경제적 성장과 배분 과정을 설명하고자 한다. 특히, 혁신시스템에 기초한 경제성장 과정에서 경제사회 부문이 국가, 시민사회 및 거버넌스 시스템과 어떠한 상호연계성을 가지며 어떠한 제도적 특성을 구축해 왔는지를 분석하고자 한다. 국가와 시민사회 사이의 관계에 대해 주목하여 국가의 경제발전을 해석하고자 하는 시도는 다양한 선행연구에서 발견된다. 대표적으로 Evans(1995)는 국가와 시민사회 간 관계라는 분석 틀에 기초하여 경제발전 과정을 ‘약탈국가(predatory states)’와 ‘발전국가(developmental states)’로 구분하여 설명한다. Evans(1995)는 국가의 자율성과 역량이 발전국가가 되기 위한 전제조건이며 무능한 정부 관료들이 사익을 추구하는 자율성만 보장된 국가를 약탈국가로 규정한다. 약탈국가의 관료들은 개인적 연결망을 바탕으로 응집성을 형성하며 국가 차원의 발전 목표를 희석시키는데 이는 권위주의적 저개발국가의 전형적인 모습이다. 반면 발전국가란 발전과정에 잘 적응된 관료체제를 구축한 국가를 의미한다. 발전국가에서의 관료제는 국가(정부)와 경제사회 간 협력관계를 공고히 유지하는 ‘체화된(배태된) 자율성(embedded autonomy)’²¹⁾을 특징으로 한다.²²⁾

구체적으로 살펴보면, 발전국가(developmental state)론은 국가경제의 발전을 위한

21) Putnam (1993) 및 Evans (1995)의 연구는 국가와 시민사회 간 협력적 관계 형성을 통한, 국가발전과정 이행의 상승효과 창출을 위해 두 가지 전제조건이 필요하다고 보았다. 첫 번째는 공공 및 민간 영역의 상보성(complementarity)이며 두 번째는 시민사회에 대한 정부의 배태성(embeddedness)이다. 배태성은 국가와 시민사회의 경계를 넘나드는 관료와 시민사회 간 연계를 의미하는데, 해당 연계가 관료조직의 사적 이익 추구나 부패의 수단으로 활용되지 않아야 함을 주지한다. 또한, 상보성과 배태성이 상호 통합될 때, 국가의 발전경로 이행이 성공적으로 이루어질 수 있음을 강조하고 있다.

22) 구현우·우양호 (2012)는 1950년대 우리나라의 국가 자율성에 한계를 보인 것은, 실적주의에 기초한 관료제도 구축의 한계 등에 따른 것이라고 설명한다.

제도적 필수요소로서 강한 국가(strong state)의 역할, 즉 정부의 자율성과 정책 능력에 주목한다. 이 이론은 국가가 자원의 배분을 위해 시장에 적극적으로 개입하는 한편 하향식 정책수단을 바탕으로 민간 부문을 통제 및 제어함으로써 국가발전에 기여할 수 있다는 입장을 견지한다(Johnson, 1982; Evans, 1985; Amsden, 1989; Wade, 1990). 또한 경제사회시스템 내 주요 제도 부문 및 주체의 행동양식을 조정할 수 있는 강한 국가²³⁾의 역량을 강조하는데, 그 역량은 국가 내부의 응집력로부터 추동된다고 보았다(류석춘·왕혜숙, 2007; Chibber, 1999, 2002). Chibber(2002) 및 Evans(1995)는 특히 국가 내부 응집력의 원천 중 하나로 정치적으로 자유롭고 효율적임과 동시에 규칙을 준수하는 관료시스템에 주목한다. 박종민·윤견수(2015), 김형아(2005) 등은 우리나라 경제발전 과정에 긍정적 기여를 한 제도적 요인으로 권위주의 통치 하에서의 ‘엘리트 관료들의 응집성’과 ‘정치 및 사회적으로 자유롭고 독립적인 관료제의 합리성’을 강조한다는 점에서 위의 발전국가 연구와 맥락을 같이 한다. 관료의 전문성과 상대적 자율성이 국가와 기업 부문의 지대추구(rent-seeking) 행위를 제한함으로써 국가발전에 기여할 수 있다는 주장인 것이다(Evans, 1995; Evans and Raouch, 1999). Stubbs(2011)과 지주형(2009) 역시 개발시대 한국 관료제가 실적주의에 기초하여 인재를 선발하는 공무원 채용제도를 도입한 후, 국가주도 발전주의가 필요로 하는 목표달성에 특화한 체계를 갖추 수 있었다고 설명한다.

다음으로 발전주의에 기초한 국가발전(성장) 이론들은 시장의 실패와 국가 개입의 효율성을 강조한다. 우리나라의 경우 산업화 초기에 시장 메커니즘이 작동할 수 있는 제도적 여건이 매우 열악하였기 때문에, 시장친화적 정책이 아닌 ‘정부 주도적 시장개입’을 통해 정부가 산업과 기업을 직접 선별하여 육성·지원하는 발전전략을 채택하였다. 투자 불확실성과 낮은 기대이윤으로 인해 경제사회 내 민간 기업은 새로운 기술개발 및 신산업 진입을 꺼리게 되며(Amsden, 1989)²⁴⁾ 정보 불완전성 역시 시장 메커니

23) Nordlinger (1987)은 국가의 능력을 국가 자율성과 시민사회의 지지도의 함수로서 파악하고자 하였으며, 이에 따라, 국가의 유형을 네 가지(강한 국가, 반응적 국가, 독립적 국가, 약한 국가)로 구분하여 제시하였다. 여기에서 ‘강한 국가(strong state)’라 함은 높은 자율성을 가진 국가와 시민사회의 높은 지지도를 가지는 국가를 의미한다. 이와 함께, 구현우·우양호(2012)는 강한 국가를 국가가 사회 내 다양한 분파이익으로부터 자율적일 수 있는 ‘자율성’이 확보되고, 국가발전목표를 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 ‘능력’을 갖춘 국가로 묘사하고 있다.

24) Amsden(1989)은 한국에서 기업의 의사결정이 사적 기대이윤에 전적으로 의존하여 이루어졌다면, 경공업에서 중화학공업으로, 그리고 중화학공업에서 첨단제조업으로의 산업구조 전환을 이루어내기 어려웠을 것이라고 강조한다. 즉, 국가의 이익 및 국가발전 극대화라는 관점에서 국가가 기업을 유인하고 독려한 것이 한국의 성장에 효과적으로 작용하였다는 설명이다.

즘에 의한 최적의 선택을 어렵게 하는 요인이다. 그에 따라 정부가 ‘특정 영역을 선택하여 집중지원하는 접근법(picking winners)’을 택함으로써 관련 정책을 설계 및 실행하게 된다. 경제개발 초기에 우리나라는 정보 비대칭성, 불확실성, 외부성 등 다양한 시장 실패의 문제를 해결하기 위해 선택과 집중형 산업육성 정책, 수출입시장 규제, 시장진입 규제, 혁신활동 및 R&D 활동에 대한 보조금 및 세액공제, 기업의 투자활동 진작을 위한 재정 지원, 인적자본 개발 지원 등 정부가 직간접적으로 시장에 개입해 왔다(이상철, 2005; 한국공학한림원, 2019). 따라서 경제개발론 분야에서는 한국 정부(국가)가 기업 및 경제(권력) 주체들을 유인하고 통제하는 능력과 함께 산업정책의 역할에 주목한다.²⁵⁾ 예를 들어 김경미(2017) 및 임현진(2015)는 우리나라의 발전과정을 이끌었던 발전동맹을 국가와 자본가의 강한 연대체제 또는 국가-은행-재벌의 연계로 설명한다. 김경미(2017)에 따르면 한국 정부가 은행 국유화를 통해 자본 및 금융시장에 대한 통제권을 획득함으로써 전략산업 육성을 위한 정책자금 지원이 가능하였다.

25) 우리나라는 추격형 발전단계를 거치는 동안 글로벌 수준의 중간 단계 기술을 모방 및 흡수하기 위한 노력을 정부가 주도하였다. 발전 초기인 1960년대에는 국내 시장 보호를 위해 해외 제품의 수입금지, 시장 진입 규제, 개별 산업에 대한 육성 정책 등을 수단으로 수입대체를 추진하였다(이상철, 1998). 이후 1970년대에는 중화학제품의 수입대체와 수출산업화를 목표로 해당 산업 및 관련 기업에 대한 재정융자 및 금융지원, 조세지원, 사회간접자원 확충 지원 등의 정책 수단을 활용하였다. 그 결과 우리나라는 중화학공업화를 단기간에 달성하고 제조업 기반을 조성할 수 있게 되었다. 이 과정에서 정부는 규모의 경제에 의한 외부효과를 창출하고자 국내 대기업들을 지원하기 위한 정책수단을 설계하였다(이상철 외, 2005; 한국공학한림원, 2019). 1980년대 경제자유화 시기에는 글로벌 시장에서 비교적 용이하게 획득할 수 있었던 선진기술에 대한 접근이 제한됨에 따라, 기업의 혁신역량을 강화하기 위한 본격적 고민이 시작되었다. 기업들의 자체기술 개발 능력을 지원하기 위한 다양한 정책들이 설계되는데, 그에 따라 특정 산업 중심 지원정책에서 기술개발과 인력 개발에 대한 투자를 정부가 주도하게 된다(고영선, 2008). 이를 위해 정부 주도 연구개발사업들이 추진되고, 기술개발을 위해 자금이나 세제 등 다양한 지원책들이 확대되기 시작한다(한국공학한림원, 2019; 고영선, 2008). 산업구조 개선을 위해 중소기업 육성정책을 추진하는 한편, 과당경쟁에서 비롯되는 중복 및 과잉투자를 방지하고 산업합리화 지원을 체계화하기 위해 신규 기업에 대한 진입 규제, 업종전환 조세 특례, 민영화 등 직접적인 시장개입 조치를 단행하였다(이상철, 2005). 즉, 1980년대에는 선별적 산업육성 정책을 펼치는 한편, 정부가 각종 보조금 및 재정 지원을 매개로 경제체제 내 시장 질서를 시정하고자 노력하였다. 1990년 이후부터는, 보다 적극적으로 기업들의 R&D 활동을 지원하고자 R&D 활동에서 수반되는 다양한 시장실패 시정을 목적으로 공공 기반 혁신 및 산업정책을 펼쳤다. R&D 활동에 대한 보조금 및 세액공제 제공, 혁신주체들의 투자활동 진작을 위한 재정적 지원 제공, 인적자본 개발에 대한 지원 제공 등이 이에 해당한다.

[표 2-1] 발전국가 이론의 주요 전제 조건 및 한계점

발전국가 이론의 '강한 국가(strong state)'에 대한 주요 논의	
1) 국가 내부 응집력 및 관료의 배태된 자율성 강조	•국가 내부 응집력은 정치적으로 자유롭고 효율적이면서 규칙을 준수하는 관료시스템에 기초 •관료의 전문성과 상대적 자율성은 국가와 기업 부문의 지대추구(rent-seeking)를 제한함으로써 국가의 경제발전을 뒷받침
2) 시장실패와 국가 개입 효율성 강조	•정부는 '특정 영역을 선택하여 집중적으로 지원하는 접근법(picking winners)'을 채택함으로써 시장실패 문제에 적극 대응 •국가 개입시 다양한 형태의 산업정책을 활용
3) 국가의 맥락적 경험 및 환경적 요인 강조	•강한 국가의 능력과 관료의 상대적 자율성 및 전문성 등은 국가의 맥락적 경험 및 환경적 요인으로부터 형성

▼

발전국가 이론의 한계점
•(정태적인 관점의 한계) 국가발전과정에서 국가와 시민사회를 포함하여, 경제 및 정치사회가 기반하는 주요 제도들의 속성이 동적으로 어떻게 변화하는지에 대한 고려 미흡 •(내생적 과정에 대한 고려 부재) 국가 내 주요 주체들의 상호작용을 보여주는 내생적 과정에 대한 체계적 고려 미흡

다음으로 발전국가이론은 강한 국가의 역량과 관료의 상대적 자율성 및 전문성 등이 해당 국가의 맥락적 경험 및 환경적 요인으로부터 형성됨을 강조한다. 예를 들어 임현진(2015)은 우리나라의 경우 역사적으로 강한 국가의 전통이 오랜 기간 유지되어 온 점에 주목한다. 유교 중심 국가체제, 일본 제국주의에 의한 식민지화 및 해방 이후 군부독재 정권 시기를 거치면서 국가를 견제할 수 있는 시민사회의 성장은 지체되었고 그 결과 국가 우위적 특성이 우리나라의 국가-시민사회 관계에서 발견됨을 강조한다. Painter and Peters(2010) 역시 유교적 전통에 기반한 아시아 국가들에서 베버 관료제의 수준이 높게 나타난다는 점을 확인하였다.²⁶⁾ 다른 한편 Woo(1991)는 우리나라가 후발 발전국가로서 기술추격에 성공할 수 있었던 데에는 한반도의 지리적 이점과 냉전체제에 의한 국제정치적 긴장 관계 등 요인이 주효하였음을 강조하기도 하였다.

26) 베버주의 관료제는 실적 기반 인력 총원과 승진예측이 가능한 경력단계로 구성되는 특징이 있다(박종민·윤건수, 2014).

Kohli(1999)와 Cumings(1999) 역시 유사한 관점을 견지한다.²⁷⁾ 요약하자면, 국가 발전과정에서 나타나는 국가와 시민사회의 상호관계는 각 국가의 역사적 및 환경적 맥락 등 특수한 조건에 따라 상이하게 전개될 수 있다는 것이다.

2 발전국가 이론의 한계

발전국가 이론의 한계로는 국가발전과정에서 국가와 시민사회를 포함하여 경제 및 정치사회가 기반하는 주요 제도들의 속성이 동적으로 어떻게 변화하는지에 대한 고려가 충분하지 않다는 점이다. 예를 들어 김경미(2017)는 발전주의 국가 이론이 우리나라의 기술추격 기반 발전과정을 설명하는 데는 효과적일 수 있으나, 고정된 제도적 기초에만 초점을 맞추는 정태적 접근법에서 벗어나지 못하는 한계를 지적한다. 국가의 성장 및 발전단계에 따라, 국가를 구성하는 제도적 기반들이 대내외적 환경 변화에 대응 또는 적응하는 방식은 진화한다. 그 적응과정에서 국가를 구성하는 영역 내 제도적 속성들은 재구성되어 상호 연관된 시스템을 형성하게 된다. 하지만 한국의 경제성장을 발전국가 이론으로 설명하고 있는 주요 연구들은 ‘고정되어 있는 제도들의 경로의존성’이라는 맥락에서 우리나라 발전주의 체제가 지속되는 것으로 설명한다. 이러한 관점은 국가 경제사회시스템의 동적 진화 및 적응과정을 이해하기 어렵다는 한계가 있다.

한국 경제발전 모델의 특수한 진화 양상과 미래 발전모델의 재정립을 위해서는 단순히 국가시스템 내 주요 제도들의 특성(제도적 관성)이나 외부 환경변화에 초점을 맞출 것이 아니라, 주요 주체들이 상호작용하는 내생적 과정에 주목할 필요가 있다. 김경미(2017)는 외부 환경변화에 대한 다양한 압력에도 불구하고, 국가주도 발전주의 체제가 지속하였던 이유로 주요 주체들 간 상호작용과 개별 제도적 부문의 동적 적응과정이 강한 국가를 지향하는 형태로 이뤄졌음을 언급한다. 류석춘·왕혜숙(2007) 역시 1997년 외환위기 이후의 한국 발전국가 모델에 대한 유효성 논쟁에서 1997년 이후 국가의 자율성이 더욱 확대되었으며 국가의 강한 자율성과 역량에 기반한 시장개입(예를 들어,

27) 박종만·윤건수(2014)는 관리를 선발하고 승진시키는 조선시대 유교 전통의 과거제도에서 근대 관료체제의 요소를 발견한다. 과거제를 통해 학인들의 유교적 소양과 관료적 역량이 효과적으로 결합할 수 있었으며, 조선시대부터 현재에 이르기까지 ‘실적임용’이라는 요소가 발전주의 관료체제의 주요 속성으로서 유지되고 있다는 입장이다. 특히 관료들의 실적에 대한 판단 기준이 텍스트 기반 지식과 계층제적 관료시스템 및 경력에 의해 이루어진다는 점이 우리나라 국가 관료시스템의 중요한 유산임을 강조하고 있다.

금융시장 지배를 통한 자본 통제 및 자원배분)이 지속되었다는 점을 지적하고 있다.

한편 Stubbs(2011) 및 윤홍근(2013)은 1970년대 말 이후 우리나라 관료사회 내부에서 발전주의 연합과 신자유주의 연합 간 분화가 이루어지기 시작했고, 이들 간 경쟁과 긴장이 심화하였음에 주목한다. 두 연합 간 경쟁의 우위는 시기에 따라 다르지만, 중요한 사실은 관료제 내부에서 정책 지향을 달리하는 연합들이 발전함으로써 기존의 발전국가에서 보였던 정책 효율성이나 내적 정합성이 약화되었다는 점이다. 이러한 관점에 동조하면서 지주형(2009)과 박종민·윤건수(2014)는 관료제의 자율성과 전문성의 약화에 근거하여 한국에서 발전주의가 쇠퇴한 것으로 설명한다. 유사한 관점에서, 몇몇 연구들은 과거 한국 발전모델이 의존한 제도적 기초들(예: 금융시장 통제를 통한 자원 배분 개입, 관료제의 응집성 및 자율성, 국가-재벌 간 폐쇄적 발전연합)의 약화로 인해 국가 주도 발전주의가 점차 해체되고 있다는 분석 결과를 제시하였다(이연호 외, 2002, 2004; Chang and Evans, 2005).

한편 김경미(2017)는 역사적 제도주의 이론과 제도변화 이론을 차용함으로써 발전주의의 해체나 지속이냐의 이분법적 논쟁을 탈피하고자 하였다. 동 연구는 한국의 발전과정에서의 제도변화가 국가 내 주요 주체들의 상대적 역량 변화 및 이에 기반한 주체들 간 정치적·사회적·경제적 상호작용 과정에서 내생적으로 발현하였다는 관점을 취한다. 김경미(2017)는 우리나라 발전주의 모델이 정책 내용 및 정책수단에서 부분적인 변화가 있었음에도 불구하고, 여전히 국가주도 자본주의 유형에 속한다는 사실을 강조하였다.²⁹⁾

3 국가 구성요소와 국가발전 동적 과정의 결합

본 연구 역시 국가 내 주요 영역별 주체(행위자)들의 내생적 상호작용과 동적으로 진화하는 국가제도의 속성 및 경로의존성의 관점에서 우리나라의 발전과정을 이해하고자

29) 김경미(2017)는 1997년 이후 한국 자본주의 모델이 주력 산업 고도화와 신산업 육성을 시장에 맡겨두는 것이 아니라 여전히 국가가 개입해서 산업의 업그레이드를 주도하고 산업 혁신체제를 형성·조정한다는 점에서 앵글로색슨 자유시장 모델과 구별되며 민간 주도적인 유럽식 코포라티즘 모델과도 구별됨을 강조하였다. 김대중 정부의 벤처기업 육성 정책이나 부품소재 육성 정책, 노무현 정부의 차세대 성장동력 육성 정책, 이명박 정부의 신성장동력 육성 정책, 박근혜 정부의 창조경제 정책 등 한국의 경우 정부가 바뀔 때마다 각 정부가 산업정책의 새로운 비전과 구체적 프로그램을 제시하였는데, 이러한 사례를 통해 한국에서 산업 고도화를 주도하는 국가의 역할이 지속되고 있다는 입장을 견지한다.

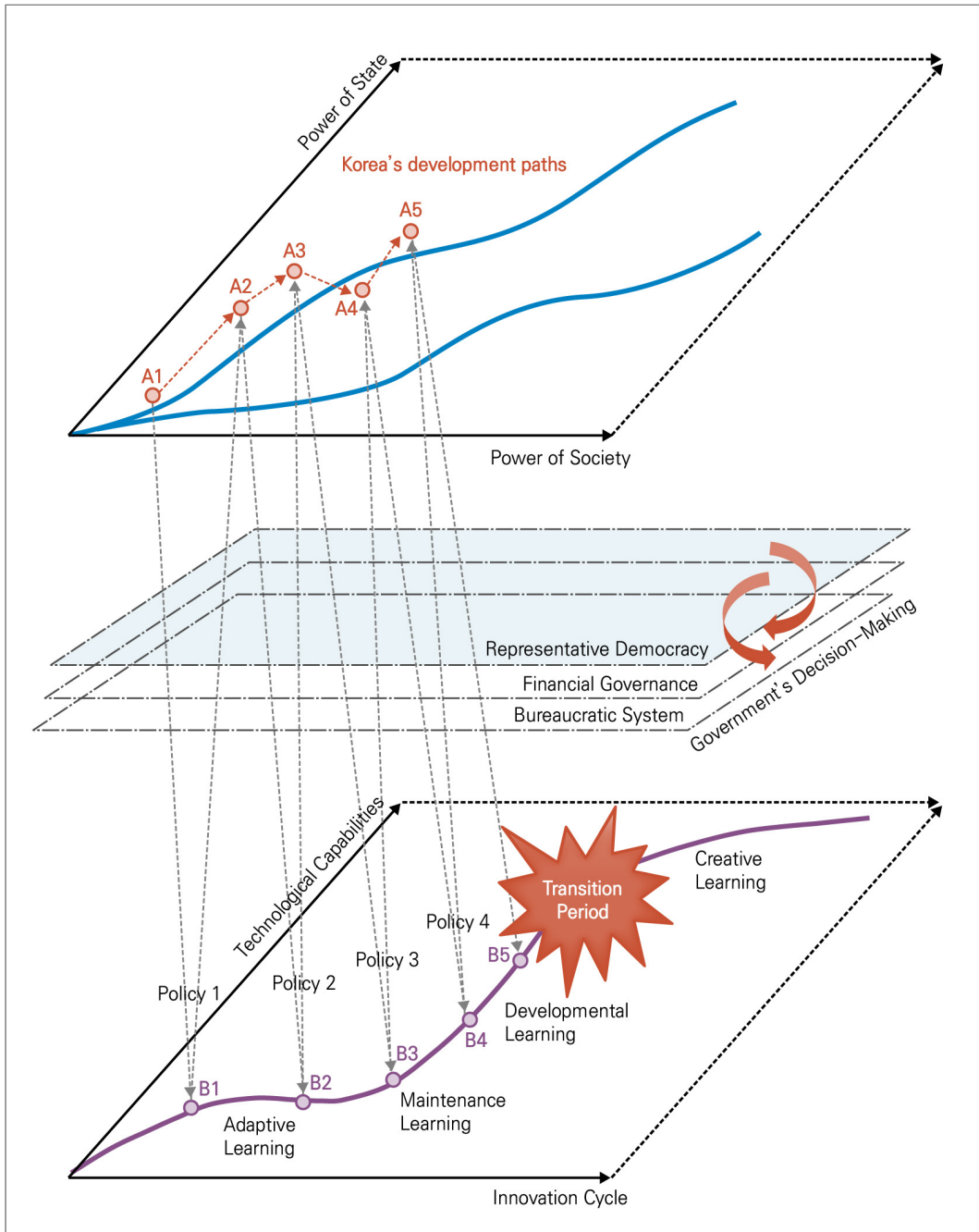
한다. 앞서 제시한 바와 같이 현대국가의 구성요소를 정부(국가), 경제사회, 시민사회, 거버넌스 시스템 등 네 가지 차원으로 규정하는 경우 국가 구성요소와 국가발전의 동적 과정을 결합한 개념적 틀은 [그림 2-7]과 같이 도식화 가능하다. [그림 2-7]의 상층부는 Acemoglu and Robinson(2019)에서 가져온 개념으로 국가와 시민사회 사이의 상보성(complementarity)이 국가발전의 잠재적 토대임을 의미한다. 시민사회의 참여 확대는 국가기구의 역량을 강화시킬 수 있으며, 효과적이고 높은 수준의 국가기구는 시민 참여를 더욱 번성하게 하는 환경을 제공한다. 국가와 시민사회가 상보성을 가지며 활발하게 상호연계할 때 국가가 발전하는 선순환이 가능하다. 여기에서의 논의는 단순히 국가와 시민사회 간 역할 분담 및 기능 이전을 넘어, 국가와 시민사회의 역량 강화에 기초한 국가-시민사회 간 상호연계체제의 재구성 및 변형까지를 포함한다.

나아가 국가가 실제로 발전하는 동적 과정을 확인하기 위해서는 경제사회와 정치사회, 이를 통합하는 거버넌스 시스템을 분석 틀로 가져올 필요가 있다. 국가와 시민사회는 구체적인 제도 공간에서 작동하는데 그 두 가지 기본 동인은 국가 의사결정(거버넌스) 시스템이라는 매개자에 의해 상호연계 된다. 본 연구에서는 국가정책에 대한 의사결정을 포함하는 거버넌스 시스템을 국가, 경제사회, 시민사회를 매개하는 개념이자 국가정책의 지배나 관리에 관련한 모든 과정이라는 포괄적 의미로 사용하였다. 세부 구성요소로는 시민사회 및 경제사회와 국가를 매개하는 정치제도인 대의민주주의 제도, 선출권력 및 국가 관료제, 전략이 정책으로 실현되는 과정을 지배하는 재정 및 정책집행 제도가 포함된다.

거버넌스 시스템의 첫 번째 요소인 대의민주주의는 단순히 정치 엘리트 중심의 권력 주도권 획득이나 조정과정을 의미한다기보다는, 국민이나 시민의 다양한 정책적 수요 및 가치(이해)를 기반으로 권력기반을 형성하고 정책에 대한 의사결정이 그 권력기반을 제공한 시민들의 수요를 반영하도록 함으로써 국가장치를 견제하고 감시하는 제도적 과정이다(이명석 외, 1998). 대의민주주의 제도와 공간은 정책 관련 아이디어가 소통하고 경쟁하며, 채택된 정책 아이디어가 정책 변화로 이어지는 제도적 기반을 의미한다(Genieys and Smyrl, 2008). 본 연구에서 ‘대의민주주의’ 체제는 권력관계에 기초하여 입법부와 행정부의 관계를 규정하는 제도, 삼권분립에 기반한 대의제도 등 정치적 의사결정에서의 합의형성 능력을 결정짓는 제도적 기반들을 포함한다.

두 번째 구성요소인 관료제는 시민사회 내 다양한 이해집단들의 정책 수요 및 사회적 요구에 반응하는 주체이다. 또한, 한편으로는 다양한 이해관계와 정책수요, 다른 한편으로는 국가의 목표와 정책을 매개하는 협상 채널이자 제도화된 소통 창구이기도 하다. 발전국가에 있어서 관료는 국가와 사회를 연결하는 공식적이고 비공식적인 네트워크에 체화되어 있으며, 이를 바탕으로 체화된 자율성을 형성하게 된다. ‘배태된 자율성’론에서 국가의 능력은 사회에 대해 행사하는 일방향식 능력이 아니라, 사회와 더불어 연계를 형성해낼 수 있는 능력, 사회의 행위주체와 보완적 협력을 이루어 내는 능력, 그리하여 국가-사회 상승효과를 창출해 내는 능력으로 파악된다(임현진, 2015). 따라서 관료 체제는 국가와 시민사회 및 경제사회 내 행위자들의 능동적 협력을 끌어내는 조정장치이자 사회적 과정으로 해석되기도 한다(윤건수·박진우, 2016).

세 번째 구성요소인 국가재정 거버넌스는 국가와 시민사회 및 경제사회를 매개하는 또 다른 영역이다. 재정 거버넌스는 국가의 발전전략이 정책으로 실현되는 과정(의사결정)을 지배하는 한편, 정책의 효율적 실행과 밀접하게 관련되어 있다. 예를 들어, 정책 입안에 따른 정책자금의 조성 및 투입 과정에서는 ‘국가의 자율성’이 드러나게 되며, 정책자금 관리 및 재정투입에 따른 평가 등을 통해서도 시민사회와 경제사회를 감독하고 제어하는 ‘국가의 역량’이 드러나게 된다(류석춘·왕혜숙, 2007).



[그림 2-7] 본 연구의 개념적 분석틀 (2)

이와 같이 대의민주주의, 관료제, 재정 거버넌스로 구성되는 국가 거버넌스 시스템은 국가와 시민사회 및 경제사회를 연결하는 구체적인 매개체를 제공한다. 특히, 국가와 시민사회 간 상대적 역량과 국가 거버넌스 시스템이 설계하고 실행하는 정책들은 경제사회 내 혁신주체들의 기술학습 역량과 행태에 영향을 끼치게 된다. 또한 혁신주체들의 기술학습 형태는 국가, 시민사회, 그리고 국가 거버넌스 시스템과 상호적 영향을 주고받으면서 발전해 나간다. 기술학습 역량 및 기술혁신에 따른 결과물에 따라 국가의 발전 및 성장단계가 점차 진화하게 되며, 그 성장궤적에 따라 국가, 시민사회 및 거버넌스 시스템 내 국가 제도가 적응하는 식이다. 이를 바탕으로, 국가발전체제의 정책 효율성과 내적 정합성이 결정되며, 이는 다시 민주주의와 국가의 발전 궤적에 영향을 끼치게 된다. [그림 2-7]의 상층 패널과 하층 패널을 잇는 화살표는 국가를 구성하는 제도와 혁신성장 궤적 간의 상호성과 내적 정합성을 개념적으로 묘사한 것이다.

본 연구의 분석틀은 국가발전체제 내 국가, 시민사회, 경제사회, 그리고 정치사회 간 힘의 균형을 통해 국가발전이 이뤄지며, 그에 조응하여 개별 영역의 제도가 내생적으로 적응 및 진화함을 강조하기 위한 것이다. 이와 같은 개념적 틀하에서 국가시스템 내 주요 행위자들이 국가발전단계의 변화과정에서 국내외 환경변화를 어떻게 해석하고 대응하였는지, 그 적응과정에 주목하고자 한다. 특히 개별 영역(국가, 시민사회, 경제사회, 정치사회)을 떠받치는 제도적 기반의 경로의존성, 부문간 제도의 상호의존성의 중요성을 인식하는 가운데 통합적이고(holistic), 시스템적 관점 하에서 우리나라의 발전과정을 해석하고자 한다. 이를 통해 우리나라 국가체제가 당면한 도전과제를 보다 정확하게 이해하고, 국가와 시민사회 사이의 상승효과를 추동할, 국가 중장기발전전략 수립에 필요한 개혁의제를 도출해내고자 한다.

국가장기발전전략 연구시리즈는 [그림 2-7]에서 제시한 개념적 분석틀을 바탕으로 우리나라가 정치·경제·사회적으로 당면한 문제에 대해 국가운영 시스템의 시각에서 종합적 해법을 모색하고자 하는 시도라고 볼 수 있다. 분야별 연구대상에 따라 강조점의 차이는 있으나 한국의 장기발전 과제를 제시하는 데 있어서 전체 연구시리즈는 제도의 경로의존성과 제도 간 상호의존성을 강조하고자 한다. 경로의존성이 발생하는 주요 이유는 기존 제도하에서 특권을 누리는 수혜집단이 더 나은 대안의 선택에 저항하기 때문이다. 이에 따라 부문별 발전전략이 성공을 거두기 위해서는 그 저항을 극복할 수 있는

‘개혁과제’를 함께 모색하는 것이 중요하다. 제도 간 상호의존성은 정치·경제·사회·노동 등 제도가 서로 맞물려서 하나의 시스템으로 작동하기 때문에 국가장기발전전략은 각 부문별 제도의 정합성과 상호성을 고려하여 제시해야 함을 의미한다. 다음으로 본 연구시리즈의 시계(視界)인 ‘장기’는 물리적 시간 개념을 의미하기보다는, 전략과제의 구조 전환적 특성을 강조하는 의미로 사용하였음을 밝힌다.

제3장

국가장기발전전략을 위한 개혁의제 요약 및 유형화

국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅱ권~제Ⅴ권에서 제안한 전략방향과 개혁의제를 요약하고 권별 핵심의제 간의 관계를 유형화하여 제시한다.

제1절 부문별 개혁의제 요약

제2절 개혁의제의 부문간 관계 및 유형화

제1절

부문별 개혁의제 요약³⁴⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 거버넌스: 대의민주주의 효능감 제고

거버넌스 분야의 첫 번째 개혁의제는 대의민주주의 개혁방안이다. 현행 한국 의사결정과정의 문제는 압축 성장기에 효율성을 중시하던 대통령 및 행정부 중심 거버넌스가 잔존하면서 민주적 제도 도입과 그 운영 사이의 괴리가 커진 점에서 출발한다. 민주화 이후 지속적 제도 정비에도 불구하고, 정당과 사회단체 등 다양한 정치 행위자들은 여전히 모든 문제를 중앙정부를 통해 해결하려는 성향이 강하다. 삼권분립의 주체 중 하나인 국회마저도 강력한 대통령과 행정부를 견제할 독립적 권한을 지니지 못한 실정이다. 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅱ권의 제Ⅱ부는 한국 사회 내 의사결정 시스템이 역사적·제도적·구조적으로 당면한 문제가 ‘비타협적 승자독식’에 기반함을 보이고, 이를 극복하기 위한 과제를 국회 내부 제도, 국회와 행정부 간 관계, 국민참여형 의사결정의 세 부문으로 나누어 제시한다.³⁵⁾

□ 국회 내부 제도개선

국회 내부에서 국회의원의 전문성과 의정활동의 책임성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것은 국회에 대한 국민의 신뢰 회복에 있어 무엇보다도 중요하다. 책임지는 의정활동을 위해 가장 중요한 과제는 상임위원회 중심주의를 현실화하는 것이다. 국회 상임위는 정부 각 부처에 대한 감시, 정책과 예산에 대한 숙의와 검토를 담당하므로, 생산적 국회를 위한 핵심 기구이다. 그러나 현재 상임위의 의사결정은 위원장과 여야

34) 본 절의 내용은 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅱ 권(이선화 편, 2019), 제Ⅲ 권(허중호 편, 2019), 제Ⅳ 권(여영준 편, 2019), 제Ⅴ 권(정영훈 편, 2019)에서 제안한 개혁의제 중 일부를 발췌하여 재정리한 것이다.

35) 의사결정 시스템 개혁에서 권력구조 개편 및 개헌을 의제에 포함할지는 모든 논의에 앞서 선결해야 할 핵심이슈이다. 그런데 권력구조 개편과 개헌은 한 나라의 발전 경로와 문화, 제도 간 상호성 뿐만 아니라 국민의 정치적 수용을 전제해야 하는 문제이다. 그만큼 현실적으로 매우 어려운 과정이라는 점에서 연구진은 현행 권력구조와 헌법의 테두리 안에서 미래사회의 문제와 정책 수요에 대응할 수 있는 의사결정 시스템을 제안하였다.

간사 간 협의를 통해 대부분 이루어지기에 소속 의원들의 전문성이 부차화하는 점, 정당 간 대결이 실질적 논의를 대체한다는 점, 최종 심의결과에 대한 책임소재가 불분명해지는 점 등의 문제가 발생한다. 이에 상임위 중심주의를 복원하고 소위원회로 기능을 분화함으로써, 국회의 정책역량과 책임성을 제고할 필요가 있다. 내실 있는 제도운영을 위해서는 상임위원장의 역할을 강화함으로써 별도의 합의 없이도 상임위를 개최할 수 있도록 조정하는 방안을 고려해야 한다.

다음으로 국회 윤리특별위원회 강화와 공청회 제도 정비를 제안한다. 윤리특별위원회의 강화는 국회의 자정 능력을 높여 유권자의 신뢰를 얻을 방편 중 하나이다. 마찬가지로 맥락에서 공청회와 청문회 제도 역시 활성화해야 한다. 공청회 제도가 현재와 같이 형식적 절차에 머무르지 않고 입법 과정에서 국민의 의견을 청취하는 본연의 목적을 달성하기 위해서는, 개최 시점, 대상 법안, 참여자 구성 등에 대한 제도적 절차의 보완을 고민해야 한다.

□ 국회와 행정부 간 균형적 의사결정

다음으로는 국회의 행정부에 대한 민주적 통제 강화를 통해 입법부와 행정부의 균형을 회복하기 위한 제도개선 과제를 제안하였다.

첫째, 행정부 입법활동에 대한 견제장치의 실질화가 요구된다. 한국 의사결정 시스템에서 행정부는 헌법에 의거하여 법률안 제출권을 보장받을 뿐만 아니라, 시행령 등 행정입법을 통해 국회를 우회하는 방식으로 실질적으로 입법활동을 주도한다. 개헌을 전제하지 않는 이상, 정부의 법률안 제출권이나 포괄적 입법활동을 제한할 수는 없다. 대신 이를 견제하기 위한 제도적 장치로서 국회의원들을 법률 준비과정에 참여시키는 방안을 제안한다. 행정부의 법안 준비는 입안, 관계기관 협의, 법제처 심사, 차관회의, 국무회의 심의 및 대통령 재가와 국회 제출 등 과정을 따른다. 이에 각 단계에 국회의원들을 참여시킴으로써 법률 준비과정에 개별 의원들을 포용하고, 행정부와 국회 간 비타협적 갈등 격화와 합의 부재 문제를 사전에 완화해 나갈 필요가 있다. 마찬가지로 정부 행정입법에 대해서도 입법부가 일부 의견을 표명하는 제도를 허용함으로써 행정입법의 정치적 수용성을 높일 수 있다.

두 번째, 행정부 내 갈등 조정기구의 국회 이관이 필요하다. 행정부는 국가적 차원의

의제와 정책을 결정하는 다수의 기구를 대통령 산하에 운용한다. 이 기구들은 대통령과 국무총리 산하에서 전문가들이 참여하는 방식으로 운용되며 자문기구로 통칭된다. 하지만, 해당 기구들에서 수행하는 의사결정의 수준이 대단히 높다는 점을 감안하였을 때, 이들은 대의제 기구를 대체하며 대의민주주의를 일정 부분 침해하는 것으로 지적된다. 즉, 그러한 자문기구에 참여하는 위원들은 정당과 국회의원처럼 국민을 대표하는 합법적 책임 주체가 아님에도 불구하고, 대의제 기구의 역할을 대신하는 것이다. 따라서 경제사회노동위원회 등과 같이 참여 위원들의 합의가 입법권에 준하는 수준의 효력을 발생시키는 행정부 산하 위원회들은 의결의 대표성과 책임성을 갖는 국회로 이관하는 것이 바람직하다.

셋째는 국회의 실질적 정책역량과 행정부 감시역량을 제고하기 위한 조치이다. 행정부는 부처별 정책 연구기관, 법제처나 감사원 등 지원기구를 두고 국정을 운영한다. 반면, 국회의 정책역량은 권한, 정보, 자원 측면에서 매우 취약하다. 영국이나 미국과 같이 감사원을 국회 산하에 두는 방안이 가장 이상적이지만, 이는 현행 헌법하에서는 불가능하다. 본 연구에서는 대안적 방안으로 국회 내 지원기구와 예산의 강화, 전문위원·입법조사관·의원 보좌진 전문화 등을 통한 의정활동 자원 확충 등을 제안한다.

□ 국민참여 증대와 수용성 개선과제

행정부 주도 사회적 합의 제도에 대의제 기구들이 동참함으로써 그 과정과 결과에 대한 책임성을 높일 필요가 있다. 정치과정에 대한 국민참여와 수용성을 높이기 위한 제도로는 국민참여청원 제도와 공론화 및 숙의 제도가 대표적이다. 그러나 행정부 중심 거버넌스 제도는 행정부의 권한 밖에 있는 입법적 및 사법적 의사결정 사안조차 청와대와 행정부가 논의를 주도하고 해결까지 도모한다는 특성을 보인다. 국민 요구에 대해 정부가 직접 대응한다는 외견상 장점에도 불구하고, 이러한 움직임은 민주화 이후 대의기구를 통한 의사결정의 다원화·다층화·책임화 노력에 배치된다. 정책에 대한 정치적 수용성을 높이기 위한 실험들이 대의제에 기초한 책임정치의 정신을 훼손하지 않기 위해서는, 이러한 국민참여 제도에 입법부가 함께 참여하는 방안을 논의할 필요가 있다.

다음으로, 한국 국민의 높은 정치참여 의지를 감안할 때, 선거 및 비선거 기간 동안 자유로운 정치참여를 제약하는 각종 규제에 대한 완화가 필요하다. 현행 한국의 선거제

도는 공정의 원칙을 지나치게 강조한 결과, 자유의 원칙을 훼손한다는 지적을 받는다. 국민의 실질적 참여를 제약하는 정치적 규제 완화는 국민의 자유권을 확대하는 한편, 국민 수용성을 고양하는 데 기여할 것이다. 끝으로, 국민의 정치 참여도와 정치에 대한 수용도는 국회 및 행정부의 정보공개 정도와 밀접하게 관련하므로 향후 중요한 공적 정보의 공개수준을 높여 나가는 것이 중요하다.

2 거버넌스: 관료제도 개혁

한국의 국가 관료제는 역량 있는 엘리트 관료집단과 집권적 수행체계를 특징으로 하며, 한국의 압축성장을 성공으로 이끈 주요 원동력으로 평가받는다. 그러나 경제 및 사회현상이 복잡화·다원화하면서, 정부 정책의 강력한 집행자를 지향하는 행정국가 전통의 정부 역할론에 비판의 목소리가 높아졌다. 현재 한국 관료제는 국민의 다양한 정책적 수요에 능동적으로 대응할 수 있도록 시스템 혁신이 필요함에도, 경제개발 초기와 같은 응집력과 효율성, 문제해결 능력을 갖추지 못하였다는 비판에 직면해 있다. 이에 변화하는 정책환경 하에서 정책 전달체계의 성과 제고를 위한 관료제 혁신과제를 역량 강화, 부처 이기주의 극복, 정치화 해소의 세 가지 차원으로 나누어 제안한다.

□ 관료의 정책역량 강화

관료의 정책역량 강화를 위해서는 충원제도와 승진제도에 대한 혁신이 필요하다. 충원제도 혁신안으로는 고시제도 및 공채 개혁, 부처별 자율채용제, 전문임기제 확대 등을, 승진제도 혁신방안으로는 민간개방형 직위제, 성과·역량 위주의 내부 승진시스템 구축 등을 개혁과제로 제안한다.

먼저 공채 및 고시제도의 경우, 관료조직 내 카르텔과 타 경로로 채용된 공무원에 대한 차별, 인재 선발에 부적합한 경직적 채용제도 등 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다. 부처별 자율채용제는 중앙통제식 일괄 채용시스템의 경직성을 극복하고 부처별 특성과 필요에 적합한 역량을 갖춘 인재를 선발하기 위한 방안이다. 단, 이 제도를 도입할 시 인사 비리 문제를 방지할 통제장치를 함께 마련하여야 한다. 전문임기제 확대 역시 현행 채용제도의 경직성을 완화하고 관료의 전문 역량을 높이기 위한 제도이다. 이 제

도가 실효를 거두려면 의원 면직 시 업무 공백 방지를 위한 대책을 마련하고, 임기제 공무원의 근무 연장을 탄력적으로 운영하는 방안을 고민할 필요가 있다. 승진제도 혁신은 현행 연공서열 제도의 혁파를 위한 것으로 첫째, 상위직을 관료제 외부의 전문 인력으로 충원하는 개방형 직위 제도를 내실화할 필요가 있다. 특히 개방형 직위제가 내부 승진의 방편으로 변질하는 것을 막고 외부 전문가 유입을 위한 실질적 통로로 작용하기 위해서는, 일부 자격요건을 민간으로 한정하는 등과 같은 제도 보완을 고민해야 한다. 둘째, 연공서열의 타파를 위해서는 저성과자 퇴출을 시스템화하는 것처럼 성과 중심의 인사 및 보직 관리를 실질적으로 이루어야 한다.

이상의 관료제도 혁신방안은 모두 공직사회의 급격한 변화로 인한 예기치 못한 부작용을 수반할 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 제도의 완결성을 높이기 위한 준비 기간을 거쳐 실험적이고 점진적으로 도입해야 한다. 또한, 제도 간 상호성에 대한 검토를 통해 부작용을 막을 보완조치를 함께 마련해야 한다.

□ 부처 이기주의 극복

부처 이기주의 해소를 위한 개혁과제는 크게 관할권 조정과 부처 간 협업 시스템 구축으로 구분한다.

첫째, 일상적 차원의 칸막이 행정 대응을 위한 관할권 조정 방안으로는 행정부 내 컨트롤타워 설치를 제안한다. 헌법상 권한과 정부조직법상 기관 업무를 고려할 때 담당 주체는 국무총리 산하 국무조정실이 적절하다. 둘째, 부처 간 업무와 기능을 둘러싼 관할권 다툼이 발생할 시에는, 조정을 위한 정치 권력과 같은 행정부 외부권력 개입이 필요할 수 있다. 조정주체로는 국정 전반을 총괄하는 대통령비서실을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 대통령 비서실에 근무할 공무원을 별도 채용함으로써 대통령비서실이 부처 이해관계에 휘둘리지 않도록 자율성을 확보하고 정책의 통합과 조정에 요구되는 전문성 및 정책역량을 갖추는 것이 중요하다. 셋째, 조직개편이 아닌, 시스템에 의한 부처 이기주의 해소방안으로는 미국 관리예산실(OMB)과 같은 기구를 대통령실 산하에 설치하는 안을 검토해 볼 수 있다. 미국 관리예산실은 대통령 직속 참모기관으로 예산 관련 기능은 물론 법제와 행정관리, 부처 간 업무조정 기능까지 수행한다. 다만 이 같은 기구 설치의 국무조정실과의 기능 중복 문제뿐만 아니라 대통령실 권한을 더욱 비대화

한다는 비판에 직면할 수밖에 없다. 따라서 행정부 권한 강화를 수반하는 개혁방안을 도입하고자 한다면, 권력 균형 차원에서 국회가 이를 견제할 수 있는 장치를 함께 마련하여야 할 것이다.

부처 간 협업 시스템 구축을 위한 첫 번째 과제로는 고위공무원단을 부처 단위가 아닌 부문별로 운영하고 개방직 인재를 포진하는 등 부처 간 연결성 강화를 위한 인사교류 방안을 제안한다. 두 번째는, 부처 간 협업 기회를 확대하는 방안이다. 협업의 방식은 공동의 목표를 제시하고 업무를 협업 예산을 중심으로 연계하는 것이 중요하다. 세 번째는 특정 부처에 속하지 않는 조직인 클라우드 공무원단을 설치하는 방안이다. 최근 발생하는 정책이슈 중 많은 부분이 부처 간 경계를 초월하는 성격을 띤다. 대규모 인력 투입이 필요한 정책 이슈가 발생하는 경우에 클라우드 공무원단을 활용하면 협력이 필요한 정책문제에 신속하고 유연한 대응이 가능할 뿐만 아니라 부처 간 협력을 제도화하는 효과도 기대할 수 있다.

□ 관료제 정치화 해소

관료제의 정치화 문제에서 핵심은 정치적 중립성과 관료제에 대한 정치적 통제(및 민주적 책임성) 사이에서 균형 있는 대안을 끌어내는 것이다. 개혁과제로는 정치적 중립성을 보장하는 방안과 정치적 통제를 제도화하는 방안을 각각 제시하였다.

정치화를 인정하는 방향에서는, 1급 등 고위직을 정무직으로 전환하는 방안과 선출권력 임기와 연동하는 지명직을 확대하는 방안을 개혁과제로 제안한다. 현재 굳어진 1급 공무원 인사에 대한 일괄사표 제출 관행은 직업 공무원의 정년 및 정치적 중립 보장과 정면충돌한다. 정치적 중립이 법·제도의 보호를 받지 못하는 상황에서는 승진과 직위보존을 위해 고위 공무원이 정치 권력과 결탁하는 현상이 오히려 심각해질 수 있다. 고위 공무원과 정치 권력의 결탁을 완벽히 차단하기 어렵다면, 음성적 정치화 과정을 양성화할 필요가 있다. 그에 따라, 선출 권력과의 관계를 공개하는 한편, 고위 공무원의 성과를 정권의 성공과 연계함으로써 관료제도의 책임성과 적극성을 제고하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

정치적 중립성 보장이라는 방향에서의 혁신과제는 다음 세 가지를 제안한다. 첫째, 고위공무원단을 부처 단위에서 직무 단위로 전환하는 것이다. 고위공무원단 제도는 높

은 전문성을 갖춘 고위직 인력을 양성하기 위해 직위와 부처 제약에서 벗어나 대통령이 나 장관 등 정무직 공무원이 자유롭게 관리할 수 있는 제도이다. 하지만 현행 제도는 부처별 운영으로 인해 본래 목적을 달성하는 데 한계가 있다. 현실적 제약을 고려할 때, 고위공무원단을 부처에서 직무군별로 확대 운영함으로써, 정치와 행정의 융합이 이뤄지도록 하고, 그 이하 직급에서는 정치적 중립과 객관적 전문성을 유지할 필요가 있다. 둘째, 정치 권력에 의한 관료의 선거 동원을 확실히 방지하기 위해 독립된 감시 주체(예컨대 선거관리위원회)의 역할을 강화할 필요가 있다. 세 번째, 집행권과 인사권의 분리이다. 관료의 선거 동원은 대개 인사권을 통한 보상을 매개로 작동하기 때문에, 집행권과 인사권을 분리함으로써 정치 권력이 관료를 선거에 동원하는 것을 예방할 수 있다.

3 거버넌스: 지속가능 재정운용

고도성장 시대가 종식된 이후 기존 재정운용 방식의 지속 가능성이 낮아짐에 따라 재정 거버넌스 측면에서도 단순한 제도 개선이 아닌 패러다임 전환을 요구받고 있다. 최근 재정운용의 특징을 보면, 정부 예산은 GDP 대비 30%로 꾸준히 증가하였으나, 증가 추이는 정체하고 있다. 세입 측면에서는, 잠재성장률 하락, 생산인구 감소, 고용창출 능력 저하와 같은 경제여건의 변화로 성장기반 재원조달 방식을 유지하기 어려워졌다. 세출 측면에서는 복지지출 등 의무지출 증가로 재정운용의 경직성이 높아졌다. 세입 위축과 지출 경직화로 인해 재정건전성 문제는 재정운용의 주요 도전과제로 등장하였다. 거버넌스 측면에서는 민주화 이후 입법부 재정 권한의 강화로 경제관료가 주도하는 재정 거버넌스에도 한계가 분명해졌다.

□ 재정정책 기조

향후 재정정책 기조로는, 중기적 시계에서의 재정확대 이후 재정안정화 단계로 전환하되 재정확대기에도 안정화 전환을 예비하는 제도적 설계가 중요함을 강조하였다. 재정지출 충수요는 복지비 증가, 일자리 지원정책 확대, 불평등 해소를 위한 재분배정책 강화 등으로 지속적으로 증가할 수밖에 없다. 지출 충당을 위한 재원은 조세나 국채를

통해 조달해야 하는데, 저금리 시기에는 국채 발행이 경제의 성장잠재력 제고라는 면에서 선호된다. 국채 금리가 성장률보다 낮은 기간에는 GDP 대비 국가채무 비중의 증가 속도가 완만하므로 국채 발행의 동태적 효율성이 높기 때문이다.

다만 한국은 기축통화국이 아니며 국가 자본이 풍부하지도 않기 때문에 금리가 상승세로 전환하는 경우, 국채 증가가 국가신용 위험으로 이어질 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 중기적 시계에서 일정 수준 이상의 국채 증가가 예상되는 경우 조세부담률 인상이나 재정지출 억제처럼 적극적인 재정건전화 방안을 추진하는 것이 중요하다. 국채, 조세, 지출 효율화 등 재정관리 수단의 시점 간 적정화가 성공하기 위해서는 역설적이지만, 향후 지출을 유연화할 수 있는 가역적 예산편성 방안을 지출 확대 시기에 선제적으로 도입해야 할 것이다.

□ 정책수단별 재정 거버넌스의 역할

재정 거버넌스, 즉 재정정책과 관련한 의사결정 주체와 방식은 증세, 국채 발행, 세출 축소 등 어떠한 재정정책 수단을 활용하는가에 따라 달라진다. 국채 발행의 경우 예산 심사 단계에서 국회 동의가 필요하지만, 증세와 비교하면 국민의 정치적 관심도는 상대적으로 낮다. 국채 발행을 주도하는 일차적 주체는 행정부이지만, 미래의 세금 부담을 증가시키기 때문에 궁극적으로는 국민 합의와 국회의 정치적 의사결정 과정이 중요하다. 특히 정치적 부담이 낮은 국채가 낭비적 지출로 남용될 위험을 낮추기 위해서는 국회의 예산심의 과정에서 ‘절제된 국채 승인’이라는 정치적 기제가 작동해야 한다. 해당 기제는 “재정당국과 국회의 협치” 거버넌스를 통해 실현할 수 있다.

세수 인상 및 세출 감축은 재정건전화 시기의 재정정책 수단이다. 조세 부담 상승은 납세자 동의와 정치권 합의가 관건이므로 국회가 주도한다. 재정지출 감축은 세출예산 편성권을 갖는 재정당국이 추진하지만, 궁극적으로 이에 대한 정치적 책임은 국회의 몫이다. 이에 국회를 중심으로 국민의 동의를 끌어내는 과정이 중요하다. 즉 재정 확장기의 국채 활용이든, 재정 건전화기의 증세 또는 세출 축소가든 성공적 재정관리를 위해서는 재정당국과 정치권(국회)의 협력과 조화가 필수 불가결하다.

□ 입법부와 행정부가 공동으로 책임지는 재정 거버넌스 구축

재정확대 국면에서 재정당국은 분야별 재정지출 규모를 확대하되, 이와 동시에 부처별 지출예산의 낭비적 요인을 최소화할 책무를 맡는다. 한국은 전체 예산 중 재정당국 관리대상에서 벗어나 있는 지출 비중이 매우 높아서 재정당국의 통제 효과는 제한적일 수밖에 없다. 국민이 부담하는 총 재원(국세, 지방세, 사회보장기여금) 중 사회보장기여금과 지방세는 중앙 재정당국의 관리대상이 아니다. 또한, 지방자치단체로의 이전재원 규모는 100조 원 이상에 달한다. 국방비와 인건비 또한 재정당국의 재량적 관리대상에 포함되지 않으며, 증가 추세인 법정지출은 향후 재정 기득권으로 고착할 가능성이 크다. 결국, 국민이 부담하는 총 재원 가운데 중앙정부의 관리대상은 10%에 불과하여, 재정당국의 의지만으로는 중장기적 재정건전성 악화 방지에 한계가 있다.

따라서 법정지출을 확정하는 입법부의 권한과 역량이 '재정 유연성 확보'를 위한 재정제도 구축에 무엇보다도 중요하다. 국회법 개정 없이 가능한 대안은, 예산심의 단계에서 '재정 경직화 방지'를 심의 기준으로 설정하고, 해당 기준에 근거하여 예산을 심의하는 방안을 고려해볼 수 있다. 국회법 개정사항은, 재정 경직화 방지를 위하여 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)에 따라 '의안 비용추계'의 적용 대상을 확대하고 내실화하는 방안이다. 의안 비용추계 대상을 법정지출과 관련한 전체 법령으로 확대한다면, 법정지출의 제약 없는 확대를 견제하여 재정지출 관리의 효과성을 높일 수 있게 된다.

4 삶의 질 제고: 복지제도 확충

한국은 구사회 위험에 대한 사회적 보장체계가 성숙하지 않은 상황에서 새로운 사회적 위험에 노출되어 있다. 전통적 복지국가조차 새로운 기술·경제·노동 사회의 도래로 인해 복지시스템의 한계가 노출되는 상황에서, 한국은 기존 복지 사각지대와 새로운 사회적 위험을 동시에 해결해야 하는 상황에 놓여 있다. 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅲ권은 이러한 이중적 위험을 염두에 두고, 소득보장제도, 일자리복지, 사회서비스(돌봄, 주거, 보건) 등으로 구분하여 국민의 삶의 질 제고를 위한 전략 수립 방향과 거버넌스 개혁의제를 함께 제안한다.

□ 미래 일자리의 특성을 반영한 사회보장제도 적용과 근로자성 부여

플랫폼 노동은 시간-공간-속성적 차원에서 기존 산업노동과 다르며, 종사자들의 일을 대하는 태도와 방식도 기존 산업노동자와 달리 유동적이고 자유롭다. 따라서 전통 산업 사회의 군집노동자를 대상으로 적용해 온 사회보험제도를 미래 플랫폼 노동자를 대상으로 일률적으로 운영하기에는 한계가 있다. 정부는 향후 2021년까지 플랫폼 노동자를 기존의 산재보험과 고용보험망으로 포함한다는 계획을 구상하고 있지만, 새로운 기술에 의한 비정형 노동에 적합한 형태인지는 의문이다. 그에 따라, 노동과 사회계약의 성격에 부합하는 좀 더 유연한 사회안전망을 모색할 필요가 있다.

플랫폼 노동의 불안정성을 보완하는 동시에 계약의 자율성을 보장하려면 근로자성 여부를 일률적으로 정하기보다는 미국의 에이비시(ABC) 테스트 등과 같은 해외사례를 참조할 필요가 있다. 그에 따라, 개별 플랫폼 기업과 노동자를 대상으로 근로자성 여부를 결정하기 위한 가이드라인을 입법화하는 방안을 고려해야 한다.

한편, 정부는 플랫폼 경제 내 이해관계자들의 협상에 개입하는 방식보다는 디지털 플랫폼 경제와 아날로그 산업 경제 사이의 갈등을 완화하기 위한 사회적 협상을 주도해야 한다. 플랫폼 경제 활성화는 아날로그 산업의 쇠락과 직결될 수도 있다. 윈-윈(win-win)보다 윈-루즈(win-lose)가 될 가능성이 큰 것이다. 이러한 산업 전환을 둘러싼 갈등은 개별 기업 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 정부가 나서서 경제·산업의 거시적인 변화를 읽고 사회적 해결을 위한 원칙 수립을 주도해 나가야 할 것이다.

□ 지속가능한 노후소득보장 체계 구축을 위한 단계적 제도 개선

기초연금, 국민연금, 퇴직연금 등 다층 체계하에서 각 제도가 제 기능을 발휘할 수 있게 해야 한다. 국민연금 재정 문제를 해소하기 위해서는 연금급여 대비 낮은 보험료율을 현실화하고 고령인구가 늘어나는 만큼 1인당 급여 수준 인하를 검토해야 한다. 다음으로 중간층 이상 가입자의 노후소득 적절성 제고를 위해서는 퇴직(연)금의 연금화가 요구된다. 끝으로 저소득층에 대해서는 단기적으로는 기초연금 강화, 중장기적으로는 기초생활보장제도와 기초연금을 통합한 기초보장연금(가칭) 도입을 통해 기초보장을 강화해야 한다. 세부적으로는 생산가능인구가 노후소득보장을 위해 부담하는 연금보험료

율을 사전에 확정할 필요가 있겠다(예컨대, 스웨덴은 공적연금의 최대 보험료율을 18.5%로 법제화하였다).

특히 현세대에 대한 노인빈곤구제제도와 국민연금제도 성숙 이후의 저소득 노인빈곤 제도는 엄밀히 구분되어야 한다. 현재 노인 빈곤층은 국민연금제도의 보장 범위에 충분히 포함되지 않기 때문에 국민연금에 의한 빈곤 해소가 어렵지만, 미래세대 노인은 가입기간이나 맞벌이 증가로 인해 상황이 현재와는 크게 달라진다. 따라서 국민연금제도 성숙 이후의 기초보장은 노인인구의 70%를 대상으로 하는 준보편주의보다는 빈곤선 이하 가구에 집중하는 방안이 적절할 것이다.

끝으로, 국민연금과 특수직역연금을 점진적으로 통합해 나가야 한다. 국민연금을 비롯한 민간부문 노후소득보장제도 개혁이 완료되면, 보험료나 급여 조건들이 특수직역연금과 비슷한 수준을 유지하게 된다. 특수직역연금 중 군인연금을 제외한 공무원연금과 사학연금을 기초보장, 국민연금, 퇴직연금 부분으로 분리하여 민간부문의 노후소득보장 제도와 통합하는 방안을 모색해야 한다. 직역 특수성에서 비롯되는 지급분을 퇴직연금 부분에서 담당하게 하는 방식으로 특수직역연금을 개편함으로써, 국민연금과의 형평성 시비를 차단하고 사회통합성을 증대시키는 것이 필요하다.

□ 노인돌봄서비스에 대한 공공성 강화 및 고진로 전략

지역사회 내 통합적 노인돌봄 체계 구축은 현재와 같은 시장경쟁 기반 공급망에서는 실현하기 어렵다. 이를 개선하기 위해서는 지방자치단체가 직접 운영하는 공공책임기관(보건소, 치매안심센터, 종합재가센터, 공공요양시설 등)을 확대하고, 마을 기반 사회적 경제 조직, 비영리 협동조합 등을 활성화시킬 필요가 있다. 이와 같은 생태계가 구축되면 민간사업자들이 법규에 맞춰 서비스를 생산하면서 지역사회 돌봄서비스 혁신에 기여할 수 있게 된다. 따라서 노인돌봄서비스의 정책 우선순위는 불법 기관을 퇴출하고 그 자리를 공공기관, 비영리기관으로 대체하는 돌봄서비스 인프라의 공공성 확보에 두어야 한다.

둘째, 파편화된 노인돌봄사업, 보건의료와 사회복지사업, 노인복지사업과 장애인복지사업 등 제도간 분절성과 격차 해소가 요구된다. 현행 돌봄서비스는 사업에 따라 상이한 소득 기준과 이용료 기준을 적용받는데, 서비스 이용 단계에서는 소득에 따른 신청

제한을 없애야 한다. 서비스 공급자로 구성되는 이해관계자의 반발이 예상되지만, 유사 기능 사업은 정부 차원에서 제도 합리화를 추진하여 복지사업에 대한 재정 효율화와 함께 사업운영 효과성을 제고해 나가야 한다.

셋째, 돌봄 필요의 측정 고도화, 보장 기능의 전문화, 대상별 서비스 총량의 조정 등 제도 합리화가 요구된다. 이 과정에서 조세와 사회보험 재정의 연계, 소득 수준에 따른 본인부담 설계, 돌봄 필요에 상응하는 서비스 보장 수준의 재조정이 이루어져야 한다. 국제노동기구는 돌봄 직업의 고용 수준 제고가 사회적 돌봄의 질적 수준과 공적 돌봄서비스 재정 확충에 도움이 된다는, 이른바 ‘돌봄노동의 고진로 전략’을 제시하였다. 돌봄 노동이 생계보장, 노동조건 측면에서 좋은 일자리로 제공된다면 중고령 여성만이 아니라 청년층을 공급자로 포함시킬 수 있다. 좋은 일자리에서 생산되는 돌봄서비스가 충분히 제공된다면 가족들도 돌봄서비스를 이용하면서 자신의 고용을 유지할 것이고, 사회적으로 조세 기반을 넓히게 되어 높은 질의 돌봄고용과 돌봄서비스 공급이 가능해진다.

돌봄은 오랫동안 사회적 보상 없이 가족 내 여성들이 제공한 노동인데 사회적 돌봄수요가 증가할수록 ‘돌봄의 외주화’를 경계해야 한다. 사회구성원 간 서로를 돌보는 영역이 자연스럽게 육성되려면 특정 가족구성원에게 돌봄이 전담되지 않도록 양질의 공적 돌봄 서비스가 제공되어야 한다. 이러한 사회적 조건하에서 사회구성원이 일하는 시간과 돌봄의 시간, 노동의 책임과 돌봄의 책임을 함께 수행하는 것이 가능해진다.

5 삶의 질 제고: 주거 및 지역 공동체

□ ‘대항력 있는 주거권’의 제도화

국민의 ‘주거생활 안정’을 위한 법적 장치로는 「주택임대차보호법」(1981년)이 있으며 최근 「주거기본법」(2015년) 제정으로 ‘주거권’이 처음으로 법률상에 명시되었다. 그러나 현행 주거권에는 임차인의 대항력을 보장하지 않고 있으며, 홈리스(homeless)와 비공식 거주민, 강제퇴거 위협에 노출된 사회적 약자의 문제도 정책적으로 소외되었다. 따라서 ‘주거권’을 헌법상 기본권으로 규정함으로써 사회적 약자에 대한 시혜가 아니라, 인간의 존엄성을 위한 당위적 권리로 확립해야 한다. 이를 통해 점유형태에 관계없이

소의 계층을 포함한 모두가 일정 수준 이상의 점유 안정성을 확보할 수 있도록 주거권을 강화하는 방향으로 관련 정책과 제도를 개선해야 한다. 또한, 강제퇴거와 철거 위협 등에서 법적인 보호를 받을 수 있도록 대항력을 확보해야 한다.

□ 새로운 주택정책 거버넌스의 구축

중앙정부의 하향식 주택정책은 단기간의 주택의 대량 공급에는 효과적일 수 있다. 그러나 주택정책이 경기정책에 종속되어 일관적이지 못하고 거시경제 변동에 따라서 주택가격이 등락하는 문제가 반복되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 주택정책 거버넌스의 구축이 요구된다. 중앙정부 차원에서는 기존 국토교통부 산하 주거정책심의위원회가 독립·강화된 형태로서 ‘주택정책 거버넌스 기구’(약칭 ‘주거기구’) 구성을 제안한다. 주거기구는 정부, 민간시장 주체, 주거소외집단을 대변할 시민사회가 참여하는 공개적이고 투명한 의사결정을 지향해야 한다. 지방정부는 중앙정부의 권한 일부를 이양받아 지역 여건에 맞는 ‘지역 맞춤형 주거복지 로드맵’을 총괄하도록 해야 한다. 중앙정부나 한국토지주택공사(LH)는 지방정부와 협력하여 지역별 주거복지에 필요한 재정과 기술을 지원해야 한다. 특히 주거 부문의 시민단체나 온라인 플랫폼 등을 통해 시민들이 주거정책 결정 과정에 상시적 혹은 정기적으로 참여할 수 있도록 보장해야 한다.

□ 행정구역 체계의 전면적인 개편

저성장 시대에 한정된 자원으로 지역균형발전을 도모하고, 스마트 축소도시, 커뮤니티 케어 및 지역공동체 전략 등을 실행하려면 그에 알맞은 공간적 단위와 위계가 설정되어야 한다. 그리고 미래 전략들을 뒷받침하기 위한 행정적 기능의 단위가 공간적 단위와 서로 부합하여야 한다. 미래에는 수도권과 지방 간 격차가 심화될 것으로 전망되지만, 모든 지역의 균형발전을 도모하는 것은 인구감소와 저성장 시대에서 기대하기 어렵다. 따라서 각 지방 대도시를 거점으로 하는 광역지역권을 편성해야 한다. 기초 지자체 수준에서는 지방 중소도시의 자원을 지역 거점도시로 집중적으로 유도하는 축소도시 전략을 세워야 한다. 이를 추진하려면 지방 거점도시와 주변 중소도시를 포함한 권역을 설정하는 대대적 행정구역 체계 개편이 요구된다.

□ 지역공동체의 자산 소유와 계획 권한 인정

재개발, 재건축 사업과 같은 지역개발 사업은 지역발전을 도모하지만 지대 및 임대료 상승으로 원주민과 영세임차인이 지역에서 퇴출되는, 소위 젠트리피케이션 현상과 같은 부작용을 발생시켰다. 지역공동체가 지역사회 문제를 능동적으로 해결해 나가기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 물리적·제도적 기반을 마련해 주는 것이 필요하다. 지역공동체 구성원이 지역사회의 물적 자산을 소유하고, 발전 방향을 계획하는 주체가 될 수 있도록 제도적 기반을 재정비하고, 재원의 독립성을 확보하기 위해 행정적·재정적 지원도 강화되어야 한다.

□ 유희공간 관리 활용 전략의 개발

저출산·고령화로 지역사회가 축소되고, 저성장에 따라 지역경제 침체가 장기화되면서 방치된 유희공간이 지속적으로 증가하고 있다. 유희공간은 그동안 지자체와 지역 주민, 토지 소유자 등 다양한 주체의 복잡한 이해관계 속에서 오랫동안 활용되지 못하고 방치되는 경우가 많았다. 이는 자원 낭비는 물론 우범화 등 사회적 문제 발생으로 지역의 쇠락을 가속화시키는 원인으로 작동하였다. 따라서 증가하는 유희공간에 대한 전략을 수립하여 지역 내 주거환경이 더는 황폐해지지 않도록 힘써야 한다.

유희공간에 대한 전략은 공간 수요에 따라 지역의 여건에 맞게 맞춤형으로 제시해야 한다. 먼저 공간 수요가 유지되는 대도시 권역에서는 유희공간의 토지 이용을 복합화하는 압축도시(compact city) 전략을 추진할 수 있다. 특히 빈집은 질적 보수와 개선을 통해 주택 수요나 주택가격 상승 충격을 흡수하는 완충지로 기능할 수 있다. 공간 수요가 감소하는 지역에서는 건물 철거나 녹지 인프라, 농업적 토지 이용 등에 대한 용도 하향을 통해 변화에 적응하는 방안과 유희공간의 값싼 이용을 인센티브로 하여 적극적인 인구 유인책을 추진하는 방안이 있다.

□ 개발 정책 및 사업에 대한 ‘지역사회영향평가’ 제도 도입

지금까지는 도시재개발, 도시재생 등 지역개발 사업이 지역사회에 미치는 영향, 즉 기존 주민들의 생계와 삶의 터전, 지역공동체가 해체되는 문제들이 개발의 논리에 밀려

쟁점화되지 못했다. 지역공동체의 갈등과 해체 문제에 대응하기 위해서는 이를 사전에 체계적으로 평가하기 위한 가치 ‘지역사회영향평가’ 도입을 제안한다. 동 제도는 지역 사회 내 계층 간 차별적 영향과 공동체에 대한 부정적 영향 등을 사전에 검토하여 이에 대한 대응방안과 사후 모니터링을 제시하는 제도이다. 특히 지역사회에서 배제되기 쉬운 사회적 약자에 미치는 차별적 영향을 분석·평가함으로써 지역 내부의 불균형에 대응하고, 지역갈등 등의 부정적 요소를 최소화할 수 있을 것으로 기대한다.

□ 공공의 참여 확대를 위한 도시정비제도 개혁

재개발·재건축 등 기존 도시정비사업은 대규모 물리적 철거 방식으로 인해 원주민들이 재정착하지 못한 채 비자발적인 이주를 선택하여 도시 공동체가 파괴되는 문제점을 안고 있다. 시공사와 조합의 권한을 현행보다 축소하거나 개발 비용 및 이익의 투명성을 확보하도록 공공성을 추구한다면, 총사업비 및 원주민들의 부담 비용도 감소하여 이들의 재정착률을 제고할 수 있을 것이다.

현행 제도에 대한 대안으로는 ‘공공시행자’ 제도를 제안하였다. 정비사업 공공시행자 제도는 현행 「도시 및 주거환경정비법」에 규정되어 있으나 현행 법령하에서는 정비사업 추진 절차상 중대한 문제가 있거나 특정 비율 이상의 토지 소유자들이 희망하는 경우 등에 한하여 지자체·한국토지주택공사(LH) 등의 공공을 사업 시행자로 지정할 수 있다. 과도한 사적 이윤을 추구하지 않는 공공이 시행자가 되어 조합을 대신하고 개발 비용 및 이익의 투명성을 확보한다면, 사업 비용을 줄이고 원주민들의 부담을 효과적으로 절감할 수 있을 것이다. 현행 법령상으로 공공시행자는 사업의 계획 수립 및 운영 단계에서 행사할 수 있는 권한이 매우 제한적인데, 공공시행자가 사업의 의사결정 과정에 더욱 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 제도적 개선책을 마련해야 한다.

6 삶의 질 제고: 보건의료 체계 개선

□ 지속가능한 건강보장제도 및 건강기대수명의 향상

건강보장제도가 안고 있는 가장 큰 미래 위험은 재정적 지속가능성에 있다. 재정조달

측면에서 현행 건강보험 체계는 낮은 보장성 문제, 즉 총 보건의료비용 중 공공재원 비중이 작고 본인 부담비가 크다는 문제를 들 수 있다. 의료서비스 대부분을 민간이 공급하며 (의료의 양과 강도가 계속 증가되는) 행위별 수가제가 운영되는 상황에서, 건강보험 수가의 통제를 받지 않는 서비스와 기술이 과잉 공급되는 것이 그 주요한 원인 중 하나이다. 포괄수가제 확대를 위한 개혁이 지지부진한 상태에서 비급여 서비스에 대한 지출 부담이 가중되고 있으며, 고령화로 인해 장기요양보험 재정 또한 심각한 위기에 처할 수 있다. 취약한 일차 보건의료 체계와 전문의·병원의료 중심 의료서비스 공급체계 또한 문제점으로 제기된다.

건강보장 재원문제 해결을 위한 첫 번째 개혁과제로는 프랑스와 대만의 개혁사례에서 보듯이, 현행의 비임금소득 상한을 폐지하고 모든 (임금 및 비임금) 소득에 대해 건강보험료를 부과할 것을 제안한다. 공공보험의 보험료는 개인 부담능력을 따르는 것이 원칙으로, 노동소득 외 소득 원천이 다양화하고 있는 경제적 여건하에서 부담능력 원칙을 강화하기 위해서는 비임금소득 상한을 없애는 것이 바람직하다.

다음으로 건강보장과 관련한 거버넌스 개편과 관련한 개혁과제이다. 우선 건강보험 재정 총액에 대한 통제장치로, 양출제입(量出制入)에서 양입제출(量入制出) 방식으로의 보험료 책정기준 전환이 요구된다. 현재 건강보험료는 전년도 지출에 맞추어 당해연도 보험료를 책정하는 구조이다. 이는 건강보험 지출과 보험료 인상을 억제하는 기제로 작동하기 어렵다. 두 번째 장치로는 포괄수가제의 도입이다. OECD의 대다수 회원국이 입원의료에 포괄수가제를 적용하고 있으나, 우리나라는 의료공급자들의 반대에 부딪혀 정책이 표류하고 있다. 대안으로 제시된 신(新) 포괄수가제도는 전 세계 국가 가운데 한국과 일본에만 도입된 제도이고 그 성과 역시 미흡한 실정이다. 나아가 보험자와 공급자가 총의료비용을 계약하는 총액계약제의 도입이 시급하다. 이러한 개혁을 추진하기 위해서는 여타 기금처럼 건강보험 관련 재정도 재정당국과 국회의 통제를 받도록 해야 한다.

다음 개혁과제로는 의료급여와 건강보험의 통합을 제안한다. 이는 의료급여제도와 건강보험이 별도로 관리되는 데 따른 재정과 관리 측면에서의 비효율성 문제를 해결하기 위한 것이다. 또한 이러한 통합은 의료급여 대상자에 대한 사회적 낙인과 차별화를 해소하자는 취지이기도 한다.

끝으로 장기요양보험의 개편을 제안한다. 현재 우리나라 장기요양보험은 건강보험공단이 운영하는 전국 단위의 재원 체계이기 때문에, 분권화된 요양서비스 체계 및 지역사회와의 연계에 한계가 있다. 요양병원과 요양시설이 장기요양보험이라는 동일한 재원 체계에 포함되면 서비스의 연속성을 담보함과 동시에, 두 유형의 시설과 제도를 합목적으로 연계할 수 있다. 이를 위해 건강보험과 장기요양보험의 재원 조달은 현행과 같이 전국 단일 체계로 하고, 인구집단의 위험을 고려하여 하위 단위에서 재원 총액을 배분하는 방안을 고려할 수 있다. 이른바 재원 조달의 중앙 집중화와 서비스 구매의 분권화로 요약되는 방안이다. 구체적으로 건강보험공단의 광역 지부 또는 광역 지자체 단위가 배분받은 재원으로 의료와 요양을 포괄 구매하는 방식이 가능할 것이다.

□ 보건교육을 통한 건강관리 능력 향상

노인인구 증가에 대한 대응방안으로는 우선 노인의 자기주도적 건강관리를 위한 시니어 의무교육(노인 초기를 2차 학령기로)이 요구된다. 예방 분야 노인친화기술은 정보통신기술 기반 사물인터넷과 헬스케어서비스 등 노인친화기술에 기초한 건강증진 사업 활성화를 필요로 한다. 공동체 차원에서는 ‘손상예방 안전도시’의 조성을 위해 인구 소멸 예상 지역, 대도시 위성 도시, 신도시 등이 노인과 어린이가 안전한 공동체로 전환될 수 있도록 중앙정부가 유도해 나가야 한다. 공동체 차원의 또 다른 과제로는 화학물질 사용을 최소화한 생활터 조성의 필요하다. 물질과 제품에 대한 유해성 관련 정보를 제공받아 안전한 상품을 구매함으로써 화학물질 위험에 대응하는 것이 일차적으로 중요하지만 미래 세대에게 쾌적한 환경을 물려줄 수 있도록 개인의 책무도 강화해야 한다. 정책 추진 거버넌스는 지역정부가 담당하는 것이 적절하다. 이를 위해서는 지방정부가 건강 취약계층에 대한 사업을 추진하기 위한 명시적 근거가 마련되어야 한다.

□ 의료 관련 기술: 의료기술의 혁신 및 신(新)주거기술의 실용화

의료기술 분야에서는 국민건강보험상 요양급여 대상 여부 결정을 위한 절차의 하나로 신의료기술에 대한 평가제도가 운용되고 있으나, 그 객관성과 공정성에 대한 지속적 문제 제기가 있었다. 하지만, 해당 문제의 해결을 위해서는 보험 급여 관련 평가체계의 혁신을 넘어, 기술 발달에 따른 사회 문제를 적시에 정의하여 해결하고자 하는 정책적

노력이 필요하다. 이를 위해, 경제적 능력에 따른 신의료기술 접근성 차이는 정책적 개입으로 완화하면서, 신의료기술의 비용 효과성, 국민건강보험의 사회적 가치 등에 기초하여 급여 범위를 정해야 한다. 궁극적으로는 기술 발달이 초래할 윤리 및 사회 구조 변화에 대한 탄력적 대응이 필요한데, 이를 위해 원격의료 도입을 위한 의료법 개정과 개인정보 보호법 개정 등을 통해 불요불급한 규제를 완화해 나갈 것을 제안한다.

□ 건강형평성: 모든 정책에 건강 및 의료 체계 재구성

건강 불평등은 전체 인구를 대상으로 하는 전 사회적 문제로 절대적 빈곤 개념에 입각한 취약계층 중심의 선별적 정책과 사업으로는 해결하기 어렵다. 건강 불평등을 발본적으로 해결하려면 첫째, ‘모든 정책에 건강을’을 실현할 수 있는 조직 및 거버넌스 구축이 필요하다. 주거환경, 도시계획, 복지 등 사회정책 전반에서 건강을 하나의 기준으로 삼고, 건강의 사회적 결정요인을 고려한 정책 실현이 필요하다.

두 번째로는 일차의료의 강화가 필요하다. 가족과 지역사회를 대상으로 활동하는 책임성 있는 임상의를 통해 개인의 보건의료 수요 충족, 환자와 지속적인 동반자 관계 형성 등 통합적이고 접근성 높은 일차 의료 공급체계를 갖추어 나가야 한다. 세 번째로는 공동체 차원의 의료체계 구축을 위해, 지방정부 단위의 보건국 설립을 고려해 볼 수 있다. 지역보건의료계획은 계획 수립에 그치는 것이 아니라 세부사업 및 정책 실행 결과에 대한 체계적 평가 및 확인 작업을 수반해야 한다. 구체적으로는 지역사회의 필요와 요구를 반영하여 인력을 자체적으로 양성 및 재교육할 수 있는 지역별 표준화 프로그램의 구축이 필요하다.

7 혁신성장: 과학기술 부문

2000년대 이후 한국의 성장동력정책은 정권이 바뀔 때마다 특정한 과학기술을 성장동력으로 제시하는 방식이었다. 정권의 정책 기조에 따라 정책에 대한 평가나 완결 여부와 관계없이 명칭과 내용이 바뀌는 현상이 반복되었으며 과학기술 거버넌스 역시 변동이 잦았다. 과학기술 전담부처의 위상 변화, 범부처 조정 기능의 변동 등으로 연구개발이 단절되고 지체되거나 관련 정책의 일관성 확보에도 한계가 있었다. 혁신성장을 저

해하는 거버넌스의 문제점으로는 정부 주도형 과학기술정책 내 민간과 정부의 위상 문제, 경제 중심의 양적 성장정책 추진, 정책 기조의 단절 및 정체, 관련 법률 제·개정 지체와 부재, 협치가 아닌 지시와 통제의 추진방식 등이 제기되었다.

□ 상부 거버넌스 체계의 개혁

과학기술 거버넌스 내 최상위 그룹은 청와대, 국회, 국가과학기술자문회의 등으로 정책 기조와 전략 방향을 설정하고 관련 부처에 정책을 집행하도록 큰 방향을 결정하는 역할을 맡는다. 상부 거버넌스 측면에서는 정책 통합성을 추구하는 패러다임 전환, 즉 혁신이 과학기술 분야에 한정되지 않고 경제 및 사회 혁신으로 확산될 수 있도록 하는 혁신의 통합성을 강조해야 한다. 관련 사업 및 정책 간 연계성을 강화하고 부처 간 연계·협력을 증진해야 한다. 장기 시계의 미래 예측을 기반으로 장기 비전 및 전략을 하부 주체와 공유하여 혁신성장 관련 위원회, 부처, 산하기관 간 연계 및 협력 체계를 새롭게 구축해야 한다. 단순한 기술 및 산업 중심 혁신이 아닌 사회 혁신과 연계하여 노동·복지·안보 등 사회적 문제해결을 포괄하는 정책 비전 및 목표 제시가 필요하다.

다음으로 성장동력 정책과정의 혁신을 유도해야 한다. 4차 산업혁명으로 대표되는 미래 시대의 혁신성장은 정책과정의 경로의존성 극복을 포함하는 선도형 전략이 요구된다. 정권 교체기마다 혁신성장정책이 요동치는 것을 지양하고 연속성 있는 정책 추진을 위해 관련 계획 및 추진체계의 일관성을 유지하는 것이 중요하며 이를 위해서는 증거 기반 정책변동 관리를 통한 정책의 유지, 승계, 종결 평가가 이루어져야 한다.

□ 중간 거버넌스 체계의 개혁

중간 층위 거버넌스 체제는 정책 집행과 연계되는 부처, 전문기관 등을 포함한다. 중간 거버넌스는 초기에는 과학기술부가 주도하였으나 점차 개별 부처가 관련 연구개발 업무를 수행하는 분산형으로 변화하였으며 이에 따라 과학기술정책이나 제도의 정합성 및 일관성 문제가 대두하였다.

이러한 문제를 해소하기 위한 중간 층위 거버넌스 개혁과제로는 첫째, 부처 간에 분절화된 정책들을 연계·조정하기 위해 범부처 종합 및 조정의 권한을 갖는 수평적 거버넌스 재설계를 제안한다. 수직적 거버넌스 혁신으로는 개방적 체제로의 전환, 참여형·

상향식 연구개발 기획체계 구축 등을 제안한다. 둘째, 혁신성장 지원을 위한 법령 제·개정을 구체적으로 적시에 진행함으로써 정책집행의 지연과 표류를 방지해야 한다. 셋째, 예산 배분 및 집행 과정에도 개선이 필요하다. 총괄예산제도를 적극 활용, 혁신성장 관련 예산을 총액으로 계상하여 단기·중기·장기목표와 효율적 투자를 위한 자원배분 전략을 제시하는 한편, 예산배분 및 집행 과정의 예측력을 제고해야 한다. 또한 예산문제가 연구현장에서의 실질적인 자율성과 연결될 수 있도록 해야 한다. 끝으로 연구개발 과제 기획·관리·평가 체계의 혁신으로 연구개발 과정에서 발생하는 외부환경 및 리스크에 체계적으로 대응할 수 있도록 해야 한다. 연동기획, 계획변경, 예비비 등 실질적인 대응 수단을 제공하고, 전문가 시스템을 고도화하여 관련 의사결정체계를 보완할 뿐만 아니라, R&D 과제 성과 평가에서도 공정성과 전문성의 균형을 확보할 필요가 있다.

□ 하부 거버넌스 체계의 개혁

혁신활동을 실제로 수행하는 하부 거버넌스에는 기업, 대학, 출연연 등이 포함된다. 하부 거버넌스에 대한 첫 번째 개혁 과제는 민간과 정부 간 역할 재정립을 통해 민간 부문에서의 파괴적 혁신을 유도하는 것이다. 정부는 파괴적 혁신의 확산이 가능하도록 규제개혁 입법과 네거티브 규제제도의 실질화 등 제도적 지원을 병행해야 한다. 혁신주체들은 성공 확률이 높은 안정적 연구를 탈피하고 실패 가능성이 높더라도 파급력이 큰 도전적 연구를 확대해야 한다. 이를 위해서는 ‘실패’에 대한 관점 전환이 필요한데, 실패 경험이 사회적 자산으로 축적되어 후속 연구를 위한 중요한 기획 자료로 활용될 수 있도록 지원체계를 구축해야 한다. 구체적 과제로는 도전 연구를 장려하는 별도 프로그램을 확대하고 관련 제도들을 연구현장에 안착시킬 필요가 있다.

혁신주체의 경우 기업, 대학, 출연연 등 주체별로 역할 재정립이 모색되어야 한다. 정부출연연구원과 대학의 연구비 불균형 문제를 해소하고 대학의 역할을 보다 강화할 필요가 있다. 출연연의 경우 추격형 모형하에서 민간의 연구개발 역량을 배양하는 역할을 담당하였으나, 이제는 사회문제 해결, 공공인프라 제공, 국가적 차원의 전략 연구 등에 집중해야 한다. 기업은 대학-출연연과 네트워크를 형성하여 새로운 먹거리 창출에 기여함과 동시에 기술주기가 짧은 고기술 분야에서 경쟁 우위를 선점할 수 있는 기술개발에 집중해야 할 것이다.

8 혁신성장: 교육 및 인적자본 부문

□ 고등교육 부문 개혁과제

고등학교와 그 이후 교육체계는 이전 단계에서 양성된 기본 소양의 기초 위에서 개인의 경제활동과 직업 경력에 직간접적으로 활용될 수 있는 기술과 숙련을 양성하는 데 초점을 맞추어야 한다. 그런 의미에서 고등학교 이후 교육체계는 넓게는 경제구조 변동, 좁게는 노동시장 수요의 변동에 개인들이 적절히 대응할 수 있도록 구성되어야 할 것이다. 고등학교 수준 이후 교육체계를 고려할 때에는 교육문제를 ‘교육에 고유한 문제’로서뿐만 아니라, 광의의 ‘경제문제’로 인식하는 접근법이 필요하다.

현재 고등교육 시장에는 수도권 대학에 대한 입학정원 규제와 등록금 규제가 동시에 존재한다. 이러한 이중 규제는 수도권 대학서비스에 대한 초과수요를 발생시켜 과도한 입시 위주 교육, 높은 사교육비, 고등교육기관들의 경쟁력 약화 등 다양한 부작용을 초래하였다. 본 연구에서는 교육서비스 수요자의 요구에 부응한 수도권 대학 규제완화 방안과, 균형발전이라는 지역적 과제에 부응한 비수도권 재정지원 강화를 고등교육 개혁을 위한 정책 패키지로 제안한다. 구체적 실행방안은 수도권 대학들에는 두 종류 패키지(규제형 패키지: 정원 규제 및 재정지원 유지, 자율형 패키지: 정원 규제를 받지 않고 재정지원 폐지)를 제안하고, 대학이 둘 중 하나를 자율적으로 선택하도록 하는 것이다. 단, ‘자율 패키지’를 선택한 대학들은 법정 전임교원 확보율을 엄격히 준수하도록 강제함으로써, 교육의 질 저하에 대비해야 한다. 다른 한편, 지역균형발전 차원에서 수도권 정원 규제 완화에 따른 부작용에 대비하기 위해서는 고등교육 재정을 확충해 비수도권의 우수 대학들을 집중적으로 육성하고 지원할 것을 제안한다.

두 번째 개혁방안은 대학 운영에 대한 교육부의 직접 개입을 축소하고 대학의 자율성을 제고하는 것이다. 정부는, 민간 고등교육기관들이 자율적으로 노동시장 변화와 시장 수요에 대응할 수 있도록 제도적 환경을 정비하는 한편, 고등교육 부문 선도자(positive 방식 규제)에서 시장실패 교정자(negative 방식 규제)로 그 역할을 전환해야 한다. 다만, 국공립대학 및 사범대학·교육대학에 대한 교육부의 관리 기능은 유지될 필요가 있다. 구체적으로는 사회적 취약계층을 위한 학생 선발제도 운영, 사립대학보다 낮은 수준의 등록금 책정 등을 통해 교육부문 불평등 해소를 주도해 나가야 할 것이다.

□ 초중등교육 부문 개혁과제

초중등교육 부문의 경우, 서비스 공급주체에 대한 변화가 요구된다. 학교 현장을 미래지향적 교육에 적합하도록 바꾸기 위해서는 교사 양성 및 선발에서 사범대학-임용고시라는 경로를 대체하는 새로운 교원 임용방식이 도입되어야 한다.

임용고시를 폐지하거나 과도한 변별력만을 강조하는 지필고사 방식에서 탈피해 교육하는 능력을 갖춘 우수한 교사들을 양성하고 가려내 보상하는 시스템을 정착시켜야 한다. 한 가지 가능한 대안으로 연구진은 1교실 2교사제에 기반한 수습교사제를 제안한다. 교사 양성에서는 교대 및 사범대를 교육전문대학원으로 전환하는 등 공개경쟁시험 위주의 임용제도를 탈피할 필요가 있다. 또한, 대학의 학부 과정에서 다양한 학문 분야를 전공한 인재에게 교직 진출 기회가 제공하는 것이 중요하다. 이 경우 교육전문대학원 졸업생이나 기타 임용요건을 갖춘 예비교사들을 별도 임용시험 없이 1~2년간 수습교사로 배치하고, 수업평가가 좋은 경우에 국한하여 정식 교사로 임용하는 방법이 가능하다. 종합하면, 지필고사보다는 학교 현장에서의 경험이 교원 선발에 더 중요하게 반영되는 임용 방식이 필요한데, 이러한 변화는 ‘시험 통과 ⇒ 지대 향유’라는 인적자본 운영 틀을 근본적으로 전환한다는 점에서 중요하다.

다음 개혁과제로는 선별보다는 학생의 자율적 역량개발을 위해 중고등학교에서 상대평가를 폐지하고 절대평가에 기반한 평가 방식을 도입할 것을 제안한다. 이 경우 학교에서의 교육 적절성을 점검하는 대안적 학교 평가지표가 필요하다. 연구진은 개별 학교들에 대한 기존 평가지표와 더불어 학생들의 최저학습 기준 달성 여부와 취약계층 학생의 성취도 향상도를 명시적으로 포함하는 ‘한국형 학교 책무성 정책’을 제안한다.

□ 직업훈련 및 평생학습 부문 개혁과제

먼저 직업교육과 평생학습을 담당하는 정부 부문 거버넌스의 개혁을 제안한다. 인적자본 양성 정책이 경제구조와 밀접하게 연동된다는 점을 감안할 때, 인구구조와 기술변화에 따른 숙련 수요의 변화는 교육정책의 초점이 학령기 인구로부터 청장년에게까지 확대되어야 함을 의미한다. 노동시장 변화에 맞추어 평생학습과 직업훈련을 포괄하는 형태로 인적자본 형성 체계가 뒷받침되어야 하지만, 전통 고등교육기관은 정규 학교를

졸업한 인구의 인적자본 형성에는 거의 기여하지 못하고 있다. 이는 정부 체계에서 교육부(고등교육기관)와 고용노동부(민간 직업훈련기관) 소관영역이 분리되어 있는 부처(조직·인사·사업) 및 예산 칸막이 문제와 무관하지 않다. 노동시장 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는, 교육부의 직업교육 및 평생학습 정책 기능과 고용노동부의 직업능력개발 정책 기능을 하나의 정부 기구로 통합해 운영할 것을 제안한다. 현재 직업교육 훈련 재원 대부분이 ‘고용보험 직업능력개발사업’ 기금에서 충당되는 점을 감안할 때 새로운 정부 기구가 이러한 기금을 관리·운용하는 주체가 되어야 할 것이다.

다음으로는 고등교육 및 직업훈련·평생학습 지원정책에 있어 정부 기능의 조정을 제안한다. 정부가 선도하는 체계로는 혁신과 숙련 내용이 급변하는 노동시장 환경에 대응하기 어렵다. 민간 교육수요자와 교육기관이 자율적 역량을 발휘할 수 있도록 정부는 선도자보다는 후원자로서 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 다만 정부는 민간 주도형 인적자본 형성 체계에서 발생할 수 있는 시장 독점 문제나 교육 불평등 심화 등 시장실패의 문제에는 적극적으로 개입해야 한다.

9 혁신성장: 정책금융 부문

중소기업 및 창업기업은 파괴적 혁신을 통해 기존의 산업 생태계를 변화시키는 잠재력을 가진 경제주체이다. 국가의 혁신지원 정책과 관련해서는 최근의 산업정책 재평가 논의를 주목할 필요가 있다. 이러한 논의에 따르면 기존 산업정책의 성과가 부진한 것은 정책 자체에 내재한 문제라기보다는 실행 방식과 관점의 문제라는 것이다. 이에 따라 ‘보호와 지원’을 강조한 과거 관행에서 벗어나 신산업정책(new industrial policy), 즉 민간과의 협력 체계를 중심으로 ‘혁신생태계’를 조성하는 정부의 역할이 강조된다. 이러한 배경하에 신산업정책이라는 관점에서 우리나라 중소기업 및 창업기업에 대한 정책금융 지원정책에 대한 개혁과제를 아래와 같이 제안하였다.

□ 중소기업 금융지원 및 창업지원 정책의 명시적 목표 설정

중소기업 및 창업기업 지원정책의 목표를 ‘혁신과 생산성 향상’ 측면으로 전환함으로써 정부의 실패와 시장의 실패를 모두 고려한 민간 및 정부 간 협력 관계를 구축해

야 한다. 이를 통해 시장의 역동성을 제고하고 혁신-학습에 따른 스페illo버 효과를 극대화할 수 있다. 다른 한편, 사회적 형평성 제고를 위한 중소기업 금융지원의 생산성 차이로 설명할 수 없는 임금 격차의 해소를 정책 목적으로 하는 경우에 한해 정당화될 수 있다.

□ 거버넌스 재설계를 통한 정책 수행의 책무성 담보

정책 책무성 담보장치로는 우선 정책금융 지주회사의 설립을 제안한다. ‘중소기업 정책금융 지주회사’는 금융지원과 관련된 모든 기관을 자회사로 하여 내부적으로 역할을 분담하고 금융지원 규모를 관리하는 역할을 담당하기 위한 제도이다. 이를 통해 개별 부처가 수행하는 금융지원 사업을 조정하는 한편 객관적 지표(예를 들어 FG: 자금조달 및 자금 공급 갭)를 바탕으로 한 정책자금 공급체제를 구축하고 일원화할 수 있게 된다.

□ 객관적 정책지표 마련 및 왜곡된 유인구조 개선 방안

자금조달 및 자금 공급 갭(FG) 등과 같은 객관적 지표를 바탕으로 정책자금 공급체제를 구축하고 일원화할 것을 제안한다. 정책 목표의 명시적 설정을 통한 기관 성과지표를 재성정함으로써 왜곡된 유인체제를 개선할 필요가 있다. 이는 민간 시장 내 자본배분 및 자본흐름의 왜곡성을 시정하기 위한 정책적 대안으로서 역할 할 것이다.

□ 중소벤처기업부 창업지원 프로그램의 기능별 통합 및 재편

각 부처에 산재하고 있는 창업지원 사업(창업교육, 창업사업화, 창업 인프라) 중소벤처기업부를 중심으로 전면적으로 개편하여 책임을 지는 방식으로 사업구조를 구축할 필요가 있다. 특히 창업실패자 재기 지원을 위한 중소기업재기지원과 재도약지원자금융자 등 지원사업 강화 및 예산 재편성이 요구된다.

□ 민간 자본시장의 자율성 및 전문성 확대

민간 자본시장 활성화를 위한 첫 번째 정책 대안은 포트폴리오보증의 점진적 확대이다. 장기 보증 이용 기업을 대상으로 포트폴리오보증제도의 도입을 확대하고, 은행과

보증기관 간 보증 비율 조정 및 은행의 대위변제율과 보증 총량 연계 방안 등을 정책 대안으로 고려해 볼 수 있다. 다음으로 정책수요에 대응한 체계적 정책 설계를 위해 융자 중심의 자본시장 구조를 지분투자자로 전환할 필요가 있다. 구체적으로는 기술신용보증기금의 지분투자보증 제공을 확대하고 성공불 용자나 투자보증 등 상품 도입 등을 대안으로 제시한다.

10 노동부문: 노동시장 이중화 해결방안

□ 기업 내부노동시장의 경직성 완화

기업 내부노동시장의 경직성 완화를 위한 방편으로 해고 규제 완화와 같은 수량적 유연성 전략은 노사갈등과 같은 사회적 비용이 매우 크다. 이에 대한 대안으로는 직무나 직능, 생산성을 반영하여 임금·근로시간·작업 방식의 유연성을 높이는 기능적 유연성을 제안한다. 선진형 제도 도입이 용이한 공공부문에서는 직무급 체계 도입을 추진하며, 민간부문에 대해서는 임금체계 개편을 위한 직무형 인사관리체계로의 전환을 지원한다. 전국 단위 경영계 단체에서는 임금체계 정보 및 모델을 구축하여 업종별 선택이 가능하도록 정보와 컨설팅 제공을 지원하거나 임금공시제 등을 도입한다. 근로시간 제도의 유연성을 높이기 위해서는 근로시간 결정에 관한 집단 자치를 확대하고, 이와 같은 제도적 틀에서 개인의 자치 결정권을 확대한다(“건강권은 국가가, 노동 총량은 집단적 자치로, 근로시간의 선택은 개인이”).

□ 생산물시장의 이중구조 개선

생산물시장에서의 독점을 규제하고 공정한 시장 규칙을 정착시키기 위해 관련 제도의 실효성을 높일 필요가 있다. 이를 위해 경제주체들의 부문 간 교섭력 격차 해소가 필요한데, 중소기업의 공동사업과 공동하청단가 교섭 등을 위한 제도를 도입함으로써 중소기업이 협동조합 형태로 조직화할 수 있도록 지원해야 한다. 나아가 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)과 공유가치창출(Creating Shared Value)을 통해 원청이 생산 사슬로 이어진 하청 근로자의 노동 기준 덤핑을 관리할 책임을 부담

할 것을 제안한다.

11 노동부문: 고용안전망과 적극적 노동시장정책

□ 고용안전망 제도 개선

첫째, 자영업자, 특수근로형태근로종사자, 플랫폼 노무 종사자 등과 같은 비임금취업자에 대한 고용보험 가입을 확대한다. 고용보험 적용 대상자를 임금근로자뿐만 아니라 모든 형태의 취업자로 확대한다면, 모든 취업자에 대해 소득 기준으로 보험료를 부과하고 징수하는 체계가 요구된다. 이 경우 4대 보험의 보험료를 소득 기준으로 부과·징수하게 됨에 따라 소득세와 소득 기준 보험료를 통합하여 부과하고 징수하는 체계를 도입할 필요성이 커진다. 사회보험료를 소득 기반으로 징수한다면, 사회보험이 사업장 단위에서 개인 단위로 적용되는 새로운 시스템으로 발전하게 될 것이다.

둘째, 고용보험이 수용할 수 없는 근로 능력이 있는 저소득 미취업 계층에 대한 1층 고용안전망으로서 실업부조제도 도입이 요구된다. 단, 이러한 형태의 실업부조제도 도입시에는 그 기능과 역할, 대상에 있어 국민기초생활보장제도의 자활급여와의 차이가 명확히 정리되어야 한다.

셋째, 고용보험 가입자의 도덕적 해이를 방지하고 제도의 효과성을 높이기 위해, 고용보험 운영을 광역자치단체에 배분할 필요가 있다. 중기적으로 광역자치단체와 고용노동부의 지방고용노동청이 구성하는 협의체(지역 단위 고용 거버넌스)를 통해서 고용보험 재원 배분 결정을 이루어 내야 한다. 고용노동부의 지방고용노동청은 모니터링과 평가 등 감독기관으로서 역할을 하되, 고용 촉진 관련 업무는 점차 광역자치단체로 이관한다. 장기적으로는 광역자치단체가 고용서비스 제공 주체가 되어야 하므로, 이에 대한 재원을 마련·집행하기 위해서는 고용보험의 운영 주체를 광역자치단체로 이전할 필요가 있다. 고용보험 재원은 중앙정부에서 징수하여 일정한 산식에 따라 광역자치단체에 배분하며, 고용보험 재원 이외에 고용 관련 예산도 산식에 따라 광역자치단체에 배분한다. 다만, 열악한 지자체에는 정부의 지원과 배려가 필요하다.

□ 적극적 노동시장정책 개혁과제

첫째, 한시적·단기적 직접 일자리 사업 예산을 고용서비스로 전환하여 재정운용의 균형과 효율성을 제고한다.

둘째, 고용서비스는 보편적으로 제공되어야 한다. 제공방식은 직접 제공보다는 바우처 등을 통해 소비자 선택권을 강화하며, 이 경우 모니터링 강화 등 제도적 보완이 필요하다. 모니터링은 예산 주기 때문에 연 단위 평가를 하고 있지만, 인력양성이 필요한 직업훈련은 2~3년이 지나야 효과를 평가할 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

셋째, 적극적 노동시장정책은 중앙정부보다는 광역자치단체 차원에서 계획하고 시행하여야 한다. 광역자치단체가 중심이 되어 지역 단위 고용 거버넌스를 형성하고, 지방고용노동청이 담당하는 기능은 평가·지원·감독으로 전환하여야 한다.

넷째, 부처별로 산재해 있는 재원과 인프라를 연계하고 보편적 직업훈련과 평생교육을 위하여 부처 간 칸막이를 철폐하여야 한다.

다섯째, 고용장려금제도를 보다 단순하게 재구조화하여 유사한 프로그램들은 통합하고 지원 자격이나 지원 수준 등을 일치시켜 사업 운영의 수월성 및 일반인의 이해도를 제고해야 한다. 선택과 집중 원리를 적용하여 지원 범위는 지원을 집중할 수 있는 계층으로 대상을 구체화하되 지원 수준은 확대한다. 단순히 보조금을 지원하는 것에 그치지 않고, 보조금 지원 대상 근로자가 적절한 일자리에 배치되고 충분한 훈련을 받아 일자리 경험을 축적하고 취업능력을 향상해 나가는 상황인지를 모니터링하고 수급자(고용주)들에 대해 사후관리를 철저히 할 수 있는 전달체계 간 연계를 강화한다.

12 노동부문: 미래 노사관계 재정립

□ 기능별 노사교섭 주체의 다양화

기업별 노조 체제의 장점을 유지하면서 단점은 보완하는 방안을 모색하여야 한다. 기업 단위를 넘는 개방적인 교섭 방식을 통하여 기초적 근로조건에 대해서는 공통의 개선

을 추구하는 방안을 모색한다. 이를 위해서는 업종별·지역별 수준 초기업별 교섭의 장점이 발휘될 수 있는 부문에서는 초기업별 교섭체제를 구축할 수 있도록 제도를 개선하거나 관행이 형성될 수 있도록 지원한다.

□ 지역 및 업종 단위 노사교섭 기반 조성

중앙 경사노위는 지역 단위·업종 단위의 사회적 대화를 전폭적으로 지지하고, 각 지방 정부는 노사의 의견을 적극적으로 반영할 수 있도록 참가형 정책결정 시스템을 구축한다. 이른바 광주형 또는 군산형 일자리 모델과 같이 지역노사민정협의회의 사회적 대화로 노동정책 및 사회정책을 협의하는 것이 좋은 예가 될 것이다.

□ 새로운 종업원대표제도 구축을 위한 노사관계 이원화

새로운 종업원대표제도를 구축하기 위해서 장기적으로 노사관계를 노동조합과 민주적 대표성을 전제로 한 종업원대표제로 이원화하고, 종업원대표를 독일 방식의 종업원대표제로 통합하여야 한다. 단기적으로는 근로기준법 등 법률에 의한 근로자대표제도를 노사협의회로 통합하여 새로운 종업원대표 조직을 구축한다. 이 경우에 노사협의회 협의의결 사항을 확대하여 노사공동결정 기능을 강화하고, 비정규직과 파견 및 사내하청 근로자의 참여도 보장되어야 한다.

□ 노사정 사회적 협의기구 운영 정상화

노사정 협의의 정상화를 위해서는 국가 수준의 중앙 사회적 협의기구인 경사노위의 역할을 합의 중심에서 협의 중심으로 전환한다. 경사노위는 중앙 사회적 협의기구로서 산업/업종/지역 수준의 다양한 사회적 협의를 상호 조정하고 연계하는 역할을 담당해야 한다. 현재 지역 수준에서 난립하고 있는 노사정 간 다양한 정책협의기구, 공공 재정 사업 심의 및 운영 협의기구, 공식 및 비공식 회의기구 등을 조속히 통폐합할 필요가 있다. 이를 바탕으로, 지역 수준의 사회적 협의를 정상화하고 중앙의 사회적 협의와 연계성을 제고하여야 한다. 지역 기반 사회적 대화를 통한 성과를 바탕으로 전국 단위 사회적 대화가 견인되어야 한다.

□ 국회 중심의 노사관계 협의 추진

노동정책 등에 대한 성과 평가와 공감대 형성 영역에서 국회가 중심적 역할을 담당하는 거버넌스의 구축이 요구된다. 국회가 중심이 된 거버넌스가 성과에 대한 모니터링과 진단 기능을 객관적으로 수행하고, 정부 출연 연구소와 노사 연구소, 시민단체 연구소 등이 이 거버넌스에 참여하여 전문성을 강화하여야 한다. 국회는 노사정을 초대하여 새로운 노동개혁의 필요성과 그 방향 제안을 설명하여 이들 사이에 공감대를 형성하고, 공감대가 형성되면 노사정은 사회적 협의와 단체교섭으로 자신들의 구체적인 이해를 조정하여 법·제도에 반영한다. 이로써 성과 평가-공감대 형성-사회적 협의와 단체교섭-성과 평가 과정을 포함하는 노사정 간 거버넌스 활동 체제가 구축될 것이다.

제2절

개혁의제의 부문간 관계 및 유형화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제1절에서 살펴본 거버넌스(대의제, 관료제, 재정), 삶의 질(복지, 사회서비스), 혁신 성장(과학기술, 인적자본, 정책금융), 노동(시장개혁, 고용안정망, 노동 거버넌스) 등 분야별 개혁의제는 해당 부문 내부에서 자율적이고 독립적으로 추진 가능한 의제도 있으나 부문 간 연계에 따라 의제가 밀접하게 연계된 경우도 있다. 본 절에서는 부문 간 일관성 있는 제도개혁 추진을 위하여 상호 연계된 개혁의제들을 유형화하여 정리하였다.

1 부처 간 칸막이와 컨트롤타워 부재

보고서별 전략에서 가장 빈번하게 제안되는 개혁의제는 관료 시스템 내 부처 간 칸막이와 정책 조정 컨트롤타워의 부재 문제이다. 우리나라는 기술선진국 추격 및 모방 전략을 강조하면서 압축적 경제성장을 이루어 냈다. 이 과정에서 효율성과 객관적 기준을 강조하는 실적주의 기반 관료주도 동원체제가 효율적이고 효과적으로 작동한 것은 주지의 사실이다(김성수, 2007). 관료제 내부집단 간 경쟁과 부처 간 경쟁체제는 부처 중심의 조직 응집력을 발휘하면서 국가적 목표 달성에 기여한 제도적 유산이라 할 수 있다. 그러나 우리나라가 삶의 질과 혁신성장을 중심으로 한 새로운 발전경로를 모색하는 단계에 접어들면서 부처별 응집성 또는 부처 이기주의는, 수요자 중심형 정책 전달체제를 구축하는 데 있어 매우 강력한 제도적 제약조건으로 작동하고 있다.

첫 번째 사례로는 인적자본에서 인구 및 기술 변화에 대응한 직업훈련 및 평생교육 시스템 개혁의제를 들 수 있다. 이 의제의 경우 노동분야의 적극적 노동시장정책(제V권 제4장)에서 바우처 지급과 같이 수요자 선택권을 강조하는 세부 개선과제를 제안하였다. 그러나, 현재 우리나라 재교육 서비스에서 더욱 심각한 부분은 교육수요와 공급 간 심각한 미스매치 문제에 있다. 새로운 기술 출현이나 구조적 실업 등으로 산업계 숙련 수요가 변화한다면, 인적자본 공급시스템이 이에 대응하여 적절히 구축되어 있어야

한다. 하지만, 우리나라는 이를 뒷받침하는 제도적 여건 구축이 부실한 상황이다. 이를 개선하는 데 있어 중요한 장애요인은 인적자본 공급서비스가 주무부처인 교육부(고등교육기관)와 고용노동부(민간 직업훈련기관)로 이원화되어 있다는 데 있다. 근로자 직업훈련 지원은 대부분 고용노동부가 관리하는 ‘고용보험 직업능력개발사업’ 기금을 통해 이루어진다. 하지만, 고용노동부 산하 민간 직업훈련기관은 4차 산업혁명 시대의 새로운 산업이 요구하는 인적자본 양성 교육시스템으로서 충분하지 않다. 즉, 최첨단의 지식과 기술 습득을 위해서는 대학을 중심으로 하는 고등교육기관이 산업계의 수요에 맞는 평생교육 및 직업훈련 서비스 공급자로 포함되는 것이 중요하다. 그러나 현행 정부조직 및 예산 배분 체계에서는 부처별 기능과 예산이 분리되어 있어서, 관련 부처 간 업무 및 예산 칸막이를 철폐하지 않고서는 직업교육 분야의 교육서비스 개선을 달성하기 어렵다. 이를 개선하기 위해 인적자본 분야(제Ⅳ권 제Ⅲ부)에서는 교육부의 직업교육 및 평생학습 정책 기능과 고용노동부의 직업능력개발 정책 기능을 하나의 정부 기구로 통합해 운영할 것을 제안하였다. 또한, 직업교육훈련 재원 대부분이 ‘고용보험 직업능력개발사업’ 기금에서 충당되는 점을 감안하여 기금 관리·운용 주체를 기능에 맞게 새로 구성할 것을 제안하였다.

두 번째로 혁신성장을 위한 중소기업 정책금융 개선과제(제Ⅳ권 제Ⅳ부) 또한 부처 간 칸막이의 철폐가 관건이다. 우리나라 창업기업 지원정책 및 관련 사업들은 복잡한 사업군 설계로 효율적 사업관리에 어려움이 있다. 창업교육, 사업화 지원, 창업 인프라 지원, 창업자금 지원 등 네 부문의 창업지원정책을 통해 유사한 정책 지원이 동시에 제공되고 있으나 근거 법률이나 사업 수행기관은 모두 다르다. 이와 같이 파편적이고 복잡한 사업 추진체제로 인하여, 지원 사업 간 연계성이 낮으며 유형별 지원정책의 유기성이 낮다.

세 번째 문제 역시 중소기업 정책금융 분야에서 제기되었다. 중소기업 금융지원은 다양한 이해관계자가 복잡하게 얽혀 있는 사업 수행구조로 인하여 정책 책무성을 담보하기 힘들다는 구조적 문제점을 안고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중소기업 금융지원 수행기관의 역할 조정 및 통폐합 논의가 수시로 제기되었으나, 사업 수행기관은 물론 정부 주무부처의 반대에 부딪혀 별다른 성과 없이 무산되어 왔다. 따라서 본 연구를 통해 제안하고 있는 창업지원 체계의 통합이나 ‘중소기업 정책금융 지주회사’ 설치

역시 개별 이해관계를 조정하는 컨트롤타워가 강력한 의지를 가지고 개혁을 추진하는 것이 과제 달성에 있어 관건이라 하겠다.

문제는 경로의존성에 따른 관료제도 내 부처별 응집성과 기존 시스템의 저항을 어떻게 해소할 수 있는가 하는 것이다. 관료제도 개혁연구(제Ⅱ권 제Ⅲ부)는 이에 대해 관할권 조정과 부처 내 협업 시스템 구축이라는 두 가지 방향의 해법을 제안한다. 관할권 조정방안으로는 1) 행정부 내 컨트롤타워 설치(일상적 차원의 칸막이 행정 대응), 2) 대통령 비서실 등 행정부 외부권력의 개입과 조정(부처 간 업무와 기능을 둘러싼 관할권 문제 대응), 3) 대통령실 산하에 미국 관리예산실(OMB)과 같은 기구 설치(시스템에 의한 부처 이기주의 해소)하는 세 가지를 제안하였다. 두 번째 방안의 경우 실효성을 높이기 위해 대통령 비서실 근무 공무원을 별도 채용함으로써 대통령비서실이 정부 부처에 휘둘리지 않는 정책역량을 갖추는 것이 중요함을 강조한다. 세 번째 방안의 경우, 대통령실 권한 비대화라는 부작용이 우려되므로 권력 균형 차원에서 국회의 견제장치 강화가 반드시 동반되어야 한다.

부처 간 협업 시스템을 강화하기 위해서는 부처를 책임지는 고위공무원단을 부처 단위가 아닌 부문별로 운영하고 개방직 인재를 포진하는 등 부처 간 연결성 강화를 위한 인사교류 방안을 제안하였다. 부처 간 협업 기회 확대는 협업 예산을 중심으로 업무를 연계하는 전략이 주효하다. 끝으로 특정 부처에 속하지 않는 클라우드 공무원단을 통해 협업과 통합이 필요한 정책에 대한 신속하고 유연한 대응체제를 갖출 것을 제안하였다.

2 관료제의 역할 재정립

정책집행과 관련한 부처 간 업무 조정 및 컨트롤타워 기능과 함께 관료제 중심의 정책추진방식 자체를 개혁하자는 의제도 부문별로 다수 포함되었다.

혁신성장을 위한 과학기술 부문(제Ⅳ권 제Ⅱ부)이 개혁과제로 제안한 ‘R&D 예산 배분의 집행 개선’과 ‘R&D 과제 기획·관리·평가체계 혁신’은 관료 중심 예산배분 방식에 내재한 근본적 비효율성에 주목한다. 관료적 예산배분의 특성인 회계 책임성 중심의 경직적 예산집행과 품목별·단년도 예산 배분은 장기적 투자와 전문성을 특징으로 하는 연구개발의 집행과는 상치된다. 예를 들어, 현행 국가연구개발사업 관리체제하에서 연구

개발비 사용계획 변경은 중앙행정기관의 장 또는 전문기관의 장의 승인을 받아야 한다. 부처별 사업관리를 위한 행정규칙(훈령/예규/고시)은 38건이며, 연구 관리 규정은 200여개가 넘는다. 이와 같은 세부규정은 국가연구개발사업의 부정을 방지하고자 하는 것이지만, 연구자의 자율성을 저해하고 행정부담을 가중시킨다. 품목별로 관리되는 국가연구개발사업 관리방식은 관료들의 R&D 과제 관리를 용이하게 하기 위한 목적인 것으로 이해된다. 이와 같은 공무원 및 관료 중심 R&D 사업체제하에서는 연구자의 자율성을 보장하기 어렵고 단기적 성과 중심으로 사업이 운영될 수밖에 없다.

교육 및 인적자본(제Ⅳ권 제Ⅲ부)에서도 관료제에 의한 자원배분 비효율의 문제를 제기하면서, 고등교육 부문에서 대학 운영에 대한 교육부의 직접 개입을 축소하고 대학의 자율성을 제고해야 할 필요성을 강조하였다. 민간부문이 자율적으로 교육수요에 대한 변화에 대응하기 위해 교육부는 적극적 선도자에서 시장실패의 교정자로 역할을 재정립해야 한다는 것이다.

관료조직이 부처 단위로 응집되어 하나의 이익집단과 같이 자원배분을 주도하는 관행을 타파하기 위해서는 관료시스템 내부 인사충원제도와 승진제도 등 인사제도에 대한 혁신이 요구된다(제Ⅱ권 제Ⅲ부). 정책목표로부터 이반된 부처 중심 조직 운영을 혁파하기 위한 충원제도 혁신안으로는 고시제도 및 공채 개혁, 부처별 자율채용제, 전문임기제 확대 등을, 승진제도 혁신방안으로는 민간개방형 직위제, 성과·역량 위주의 내부 승진시스템 구축 등을 제안하였다. 이상의 제도혁신 방안은 지난 수십 년간의 관행을 철폐하는 것으로 공식사회의 급격한 변화로 인한 예기치 못한 부작용을 수반할 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 충분한 준비 기간을 거쳐 실험적이고 점진적으로 도입해야 하며 제도 간 상호성에 대한 검토와 함께 부작용을 막을 보완조치를 마련해야 한다.

3 분권형 의사결정 및 정부정책 전달체계

사회서비스나 노동 등 분야에서는 정책수립 및 집행의 분권화와 공간적 재구조화가 주요한 개혁의제로 다루어졌다. 우리나라는 1995년 지방선거를 시작으로 중앙정부 주도형 성장모형에서 탈피하여 분권형 의사결정과 지역 중심 서비스 공급망을 갖추기 위한 정책을 꾸준히 추진하였다. 그러나 여전히 주거, 보건, 교육 등 주요 사회서비스는

중앙정부 주도로 이루어지고 있으며, 지역 단위가 주체가 된 혁신생태계 조성체계 역시 가시적 성과를 거두지 못하고 있다.

사회서비스 가운데 주거 및 지역공동체 분야(제Ⅲ권 제3장)에서는 중앙정부의 하향식 주택정책을 탈피하여 지방정부가 지역 여건에 맞는 ‘지역 맞춤형 주거복지 로드맵’을 총괄할 것을 제안하였다. 실효성 있는 정책 추진을 위해서는 중앙정부가 권한을 일부 지방정부에 이양하고 한국토지주택공사(LH) 등과 함께 지역별 주거복지에 필요한 재정과 기술을 지방자치단체에 제공할 것을 주문하였다. 보건의료 분야(제Ⅲ권 제4장)에서도 서비스 공급체계의 분권형 개편방안이 제안되었다. 현행 장기요양보험은 건강보험공단이 운영하는 전국 단위의 재원 체계이기 때문에 분권화된 요양서비스 체계 및 지역사회와의 연계에 한계가 있다. 이에 건강보험과 장기요양보험의 재원 조달은 전국 단일 체계로 하고 하위 단위에 인구집단의 위험을 고려한 재원의 총액을 배분하는, ‘재원 조달의 중앙 집중화와 서비스 구매의 분권화’ 방안을 제안하였다.

노동 분야(제Ⅴ권)에서는 고용보험, 적극적 노동시장정책, 노사 협상단위 등 세 영역에 걸쳐 분권화 관련 의제를 던졌다. 고용보험 분야에서는 가입자의 도덕적 해이 방지와 제도 효과성 제고를 위해서는 광역자치단체가 운영을 담당하는 분권화가 중요함을 강조한다. 중기적으로 지역 단위 고용 거버넌스(광역자치단체와 지방고용노동청으로 구성)가 고용보험의 재원 배분을 결정하며 장기적으로는 광역자치단체가 고용서비스 제공 및 운영 주체가 되어야 한다. 적극적 노동시장 정책에서도 중앙정부보다는 광역자치단체가 중심이 되어 지역 단위 고용 거버넌스를 형성할 것을 제안하였으며, 지방고용노동청은 평가, 지원, 감독으로 그 기능을 전환하는 분권형 개혁의 필요성을 제기하였다. 미래형 노사관계를 위해서는 지역·업종 단위의 사회적 대화를 확대하고 각 지방정부는 노사의 의견을 적극적으로 반영할 수 있도록 참가형 정책결정 시스템을 구축하는 방안을 강조하였다. 이러한 방안은, 지역노사민정협의회(이른바 광주형 또는 군산형 일자리 모델)와 같이 사회적 대화를 통해 지역 내 노동 및 사회 문제를 협의하는 지역단위 의사결정 시스템이 복잡한 이해관계의 조정과 사회적 합의 형성에 있어, 보다 효율적이라는 인식이 자리하고 있다.

혁신성장을 위한 과학기술 부문 개혁의제(제Ⅳ권 제Ⅱ부) 역시 지역발전과 연계한 R&D 사업 배정을 위한 지방정부 역할 재정립의 필요성을 제기하였다.

한편 행정구역 체계의 개편은 의사결정시스템과 정책전달의 분권화 방안과 관련한 보다 근본적 개혁방안이라 할 수 있다. 앞서 제시한 분권화 방안의 실효성을 높이기 위해서는 행정 기능의 단위와 공간적 단위가 서로 부합하여야 한다. 본 연구에서 상세하게 논의하지는 않았으나 행정구역 체계의 기본방향은 지방정부의 권한과 기능에 따른 이중적 거점화 전략(제Ⅲ권 제3장)이다. 광역은 지역별 대도시를 거점으로 하는 광역지역권을 편성하고, 기초 지자체 수준에서는 지방 중소도시의 자원을 지역 거점도시로 집중적으로 유도하는 축소도시 전략을 제안하였다. 이러한 전략에는 지방 거점도시와 주변 중소도시를 포함한 권역을 설정하는 대대적 행정구역 체계 개편이 요구된다.

4 부처 중심 복지제도 간 상호연계성 문제

부처별로 추진하는 업무 간 칸막이 문제나 컨트롤타워 부재의 문제는 앞서도 언급하였다. 그런데 복지제도를 통한 사회안전망 구축의 경우, 전달체계의 중복성 또는 일관성의 문제가 국민 대다수의 삶의 질에 영향을 주며 부처별 특정 사업의 칸막이화에 따른 문제에 비해 그 파급력이 지대하다. 플랫폼 노동을 포함한 사회안전망 제도의 경우 본 연구시리즈 중 두 보고서(제Ⅲ권 제2장, 제Ⅴ권 제3장)에서 동시에 분석하였다. 따라서 제도 간 상호연계성의 관점에서 각 보고서에서 제안한 내용을 별도로 비교해 두 고자 한다.

제4차 산업혁명이 촉발한 기술변화와 저출산·고령화라는 인구구조 변화와 같은, 이른바 ‘새로운 사회 위험’의 문제와 관련해서는 동일한 사회적 현상에 대해 각 부문이 제안하는 개혁의제 간 차이와 제도간 상호연계성 문제에 유의할 필요가 있다. 새로운 사회적 위험의 대표적 사례로는 고용의 연속성·안정성·정형성이 낮아지는 플랫폼 노동의 문제를 들 수 있다.

전술한 바와 같이 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기를 구가하면서 노후 보장제도, 고용보험제도, 보건 및 재난 보호 제도 등 전통적 산업사회에서 발생하는 사회적 위험에 대한 대응체제를 구축한 서구 복지국가와 달리 우리나라는 구사회 위험에 대한 보장체계가 미비한 상태에서 저성장·저고용·비정형노동 증가 등과 같은 신사회 위험에 대처해야 하는 상황에 처하였다. 구사회 위험에 대한 복지제도의 취약성이란 국민연금에

의한 노후보장제도가나 자영업자·소상공인·영세 제조업 등에 대한 고용안전망 제도가 포괄하는 범위가 제한적이어서 복지제도에 대한 사각지대가 크고 보장성 또한 높지 않은 상황을 의미한다.

이에 대해 노동분야 보고서(제V권: 정영훈 편, 2019)에서 제시한 고용안전망 방안의 경우, 고용 분야의 구사회 위험(기존 고용보험 사각지대)과 새로운 사회적 위험(비정형 노동의 출현)을 전통적 제도의 포괄범위에 포함시킴으로서 고용안전망의 사각지대를 없애는 것에 초점을 두었다. 사회보험의 일종인 고용보험을 모든 취업자로 확대하고 소득 기준 보험료 부과·징수 체계를 구축하자는 것이다. 이 방안은 고용보험의 가입범위를 확장시키는 것이므로 플랫폼 노동자의 ‘근로자성’을 인정하는 접근법에 가깝다. 또한 근로능력이 있는 저소득 미취업 계층에 대해서는 1층 고용안전망으로서 실업부조제도 도입을 통해 지원하는 안을 검토하였다. 실업부조제도(취업지원제도와 패키지로 제공되는 국민취업지원제도)를 도입하는 경우 고용안전망은 고용보험-실업부조-기초생활보장 제도로 구성되는 3층 구조를 이루게 된다.

삶의 질 보고서(제Ⅲ권: 허종호 편, 2019)의 복지정책 연구에서는 경제활동이 가능한 인구에 대한 사회안전망에 대해 별도로 분석하지는 않았다. 다만, 한국의 사회안전망 제도의 기저(0층)에 근로자와 자영업자 등 경제활동을 하는 인구를 대상으로 한 국민기초생활보장제도를 전제하고 있다. 국민기초생활보장제도의 경우 취업지원제도와 유사한 자활급여를 포함하기 때문에 이 경우 자활급여 프로그램과 취업지원제도가 수급자 차원에서 어떠한 질적 차별성을 갖는지, 부처에 따라 유사한 기능을 갖는 제도가 중복으로 제공되는 것은 아닌지에 대한 검토가 요구된다. 노동부문 보고서(제V권) 역시 국민취업지원제도의 실업부조가 공공부조와 갖는 본질적 차이가 있는지, 실업부조 본연의 기능을 수행할 수 있는지에 대한 의문을 제기하고 있다.

플랫폼 노동에 대한 접근방식의 경우 보다 본질적인 차이가 확인된다. 삶의 질 보고서(제Ⅲ권)에서는 플랫폼 노동에 대해 근로자/노동자성을 판단하기에는 아직 여건이 충분히 성숙하지 않았다는 의견이다. 플랫폼 종사자들이 직접 자신들의 노동의 성격에 대해 규정한 사례를 인용하면서, 플랫폼 노동이나 종사 형태를 전통적 방식으로 논쟁하는 것에 대해 경계한다. 예컨대, 스타트업 사업자단체인 코리아스타트업포럼(코스포)에 따르면 “산업 구조가 바뀌어 좋은 일자리에 대한 개념이 바뀐 만큼, 고용관계에 맞춰져

있는 사회안전망도 변화해야” 한다는 것이다. 또한 동 단체는 “고용주-피고용자 관계에 모든 것이 맞춰져 있는 현재의 산업사회 패러다임의 사회보험 체계를 근본적으로 변화 시키고, 노동자성과 관계없는 사람들에게도 동일한 사회안전망이 적용된다면 현재 근로자/노동자성 논쟁은 불필요한 논쟁이 된다(한겨레, 2018)”는 입장이다(허종호 편, 2019: 71-72). 위 소득보장제도와 결합해서 이야기하자면, 국민기초생활보장제도, 소득비례연금 등 전통적 사회보장제도가 성숙단계에 접어들어, 소득에 대한 충분한 보장성을 확보하는 경우 근로자만을 대상으로 하는 사회부조 및 사회보험은 의미를 상실하게 된다는 것으로 해석 가능하다.

여기에서는 두 보고서의 정책제언 중 어느 한쪽을 지지하고자 하는 것은 아니며, 동일한 대상에 대해 어떤 측면에서 접근하는가에 따라 상충된 해법이 제안될 수 있다는 점, 시스템에 대한 고려 없이 부문별로 접근하는 경우 최종적 정책 효과성이 왜곡될 수 있다는 점 정도를 지적해 두고자 한다.

아울러, 복지제도의 경우 개인을 대상으로 한 사회보험(소득보장을 위한 연금보험이나 보건의료를 위한 건강보험 등)이든 근로자를 대상으로 한 고용보험이든 소득에 기반하여 부과·징수 체계를 통합해 나갈 것을 제언하고 있다. 공적 부조제도의 경우에도 국민기초생활제도의 자활급여나 실업부조는 그 기능에 있어 중복성이 발견되므로 두 제도간 합목적적 설계의 필요성이 요구된다. 이처럼 기능적으로 중첩되는 사회정책이나 복지제도의 경우, 개별 부문 차원의 문제 해결에 국한하여 제도개선을 추진한다면 자칫 전체 시스템의 재설계를 더욱 어렵게 만드는 장애요인으로 작용할 수 있다. 결국 새로운 복지시스템의 구축과 같은 국가적 아젠다의 경우, 부처 간 업역(칸막이)의 범위를 넘어서 최상위 수준에서의 시스템 설계를 진행하는 컨트롤타워의 역할이 무엇보다도 중요하다.

5 국회의 의사결정 기능과 관련한 개혁의제

입법부는 법률 제·개정 및 정부 예산편성을 필요로 하는 모든 정책에 대한 결정권자이지만, 실질적으로는 세세한 사회정책이나 경제정책의 수립 및 집행에서 행정부의 역할이 우위를 점하는 것이 현실이다. 그럼에도 사회적 갈등과 조정, 예산편성과 재정관

리 등의 영역에서는 국회의 기능이 크게 부각된다(제Ⅱ권: 이선화 편, 2019).

재정 부문(제Ⅱ권 제Ⅳ부)에서는 거시적 재정안정화를 위한 세 가지 수단을 실행함에 있어 모두 국회의 중요성을 강조한다. 첫 번째 수단인 국채 발행은 재정확장기의 주요 재정확보 수단이다. 국채는 당장의 세부담 증가로 이어지지 않아 정치적 민감도가 낮기는 하지만 그만큼 낭비적 지출로 남용될 위험이 발생한다. 따라서 국회는 예산심의를 통해 행정부의 국채 발행을 민주적으로 통제하는 기제를 작동시킬 수 있어야 한다. 재정건전화 시기로 접어들 때는 증세와 지출 구조조정이 재정정책 수단이 된다. 기본적으로 증세는 국회가 사회적 합의를 통해 납세자의 동의를 이끌어 내야 성공적일 수 있으므로, 국회의 주도하에 진행하는 것이 바람직하다. 지출 구조조정의 경우, 세출예산 편성은 행정부 재정당국이 주도하지만 이에 대한 정치적 책임은 국회의 몫이다. 따라서 예산 편성이나 재정 운용의 실무를 재정당국이 담당함에도 불구하고, 세출이나 세입과 관련한 모든 정책 수단에 있어서 국회의 역할이 중요하다. 따라서 지속가능한 재정운용을 위해서는 입법부와 재정당국이 협업 시스템을 구축하는 것이 무엇보다도 중요한 거버넌스 전략과제라 할 수 있다.

다음으로 국회의 역량이 강조되는 분야는 사회적 갈등을 조정하고 이해관계자들간의 합의를 도출하는 영역이다. 이와 관련하여 대의민주주의 연구(제Ⅱ권 제Ⅱ부)에서는 행정부 내 갈등 조정기구를 국회로 이관할 것을 제안하였다. 예를 들어, 경제사회노동위원회와 같은 기구들은 대통령과 국무총리 산하에서 전문가들이 참여하는 방식의 자문 기구이다. 그러나 그러한 정책자문을 통한 의사결정의 수준은 입법권에 준할 정도로 매우 높은 수준이다. 자문기구에 참여한 공익위원이나 대표자들은 대의제를 통해 선출된 합법적 대표자가 아님에도 불구하고, 대의제 기구의 합의기능을 대신 수행한다. 따라서 그러한 기구를 통한 합의는 오랜 과정을 거쳐 진행됨에도 불구하고 결과적으로는 사회적으로나 정치적으로 수용성이 낮다는 문제점이 발견된다. 따라서 청와대나 행정부 산하에서 입법권에 준하는 수준의 효력을 발생시키는 위원회의 경우 의결의 적법성과 대표성, 책임성을 갖는 국회로 이관할 것을 제안하였다.

참고문헌

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내문헌

- 고영선(2008), 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, KDI 연구보고서.
- 구현우·우양호(2012), 「1950년대, 약탈국가론, 그리고 연속과 단절: 경제적 자원에 대한 국가의 통제권을 중심으로」, 『행정논총』, 50(1): 243-277.
- 국회미래연구원(2018), 『미래영향 환경변수 및 시나리오 도출 연구』, 국회미래연구원.
- 김경미(2017), 『발전국가 모델의 지속과 재구성의 정치: 비교역사적 관점에서 본 한국 발전모델의 진화』, 서울대학교 박사학위 논문.
- 김세직(2016), “한국경제: 성장 위기와 구조 개혁”, 『경제논집』, 55(1), pp. 3-27, 서울대학교 경제연구소.
- 김준석(2012), 「입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석: 18대 국회 접수 의안을 중심으로」, 『한국정치연구』, 21(3): 71-98.
- 김호원(2016), 「신산업정책의 필요성과 과제」, 『경제논집』, 55(2): 277-289.
- 김성국·박길성·송후근·정일준·김호기·임현진(2006), 『21세기 한국사회발전모델: 민주화와 세계화의 전망과 전략』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 김성수(2007), 『한국 과학기술 정책네트워크의 특성분석: 관료주도 정책결정시스템의 원인과 대안』, STEPI 정책자료.
- 김형아(2005), 『유신과 중화학공업: 박정희의 양날의 선택』, 일조각
- 류석춘·왕혜숙.(2007), 「외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적자금을 중심으로」, 『한국사회학』, 41(5): 64-97.
- 박용우(2016), 「한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운동을 통한 설명」, 『한국정치연구』, 25(2): 27-55.

- 박종민·김지성·왕재선(2016), 「정부역할에 대한 시민의 기대: 한국, 일본 및 대만 비교」, 『행정논총』, 54(2): 61~92.
- 박종민·윤건수(2014), 「한국 국가관료제의 세 가지 전통」, 『한국행정학보』, 48(1): 1~24.
- _____(2015), 「민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가관료제: 변화와 지속」, 『정부학연구』, 21(3): 35-63.
- 백용기·이우진·류덕현(2014), 『거버넌스와 경제적 성과』, 한국개발연구원
- 선학태(2010), 「한국민주주의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인: 합의제형」, 『민주주의와 인권』, 10(1): 69-130.
- 송호근(1997), 「민주화의 사회적 동학: 사회민주주의의 삶의 질」, 『한국사회과학』, 19(1): 86-126.
- 여영준 편(2019), 『혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅳ권.
- 윤건수·박진우(2016), 「개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구: 관료적 거버넌스를 중심으로」, 『한국행정학보』, 50(4): 211-242.
- 윤홍근(2013), 「한국정부의 경제적 역할 변화와 시장제도의 변화: 1980년대 초 “안정화 시책”에 대한 담론제도주의 분석」, 『한국정치연구』, 22(1): 163-187.
- 이상철(1998), 「한국에 있어서 화학섬유의 수입대체와 정부의 역할 (1965-1972)」, 『경제사학』, 25: 109-149.
- 이상철(2005), 「민주화의 사회적 동학: 사회민주주의의 삶의 질」, 이대근(편). 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』, 나남출판.
- 이선화 편(2019), 『국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅱ권.
- 이세준·이명화·황용수·홍사균·양승우·류이현·김주철(2013), 『과학기술혁신 촉진을 위한 부처간 연계 및 협력 메커니즘』, STEPI 정책연구 보고서.
- 이연호·임유진·정석규(2002), 「한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계」, 『한국정치학회보』, 36(3): 199-222.

- 임현진(2015), 「한국의 국가와 시민사회의 관계: 협동조합 활성화를 위한 NGO의 역할」, 『대한민국학술원논문집』, 54(2): 117-152.
- 임혜란(2004), 「한·미 통상갈등의 정치경제: 자동차분쟁과 철강분쟁의 비교분석」, 『성곡논총』, 35(2): 111-159.
- 정영훈 편(2019), 『노동 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제V권.
- 지주형(2009), 「한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로」, 『한국정치학회보』 43(4): 175-203.
- 최인철(2000), 「제도, 제도개혁과 경제성장」, 좌승화·이수희(편저). 『제도와 경제발전』, 한국경제연구원.
- 최병호(2006), 「비전 2030의 평가와 과제」, 『보건복지포럼』, 2006년 11월 통권 제 121호: 5-14, 한국보건사회연구원.
- 한국공학한림원(2019), 『대전환: 한국 산업기술의 대담한 도전』, 지식노마드.
- 허종호 편(2019), 『국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅲ권.

2 외국문헌

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A.(2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business.
- _____(2019), *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. NY: Penguin Press.
- Alesina, Alberto and Glaeser, Edward L. (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press. (국역, 『복지 국가의 정치학』, 생각의 힘, 2012)
- Amsden, A.H.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late*

- Industrialization*. Oxford University Press.
- Barret, R. et al.(1998), "Emerging and re-emerging infectious diseases: the third epidemiologic transition", *Ann Rev Anthropol*, 27, pp. 247-271.
- Bevir, M.(2012), *Governance, A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Chang, H. J., & Evans, P.(2005), "The role of institutions in economic change", *Reimagining growth*, pp. 99-129.
- Chibber, V.(1999), "Building a developmental state: The Korean case reconsidered", *Politics & Society*, 27(3), pp. 309-346.
- Chibber, V.(2002), "Bureaucratic rationality and the developmental state", *American Journal of Sociology*, 107(4), pp. 951-989.
- Epstein, D., and O'Halloran, S.(1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*, New York: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G.(2009), *Incomplete Revolution: Adapting to women's new roles*, Cambridge: polity.
- Evans, P.(1985), *Transnational Linkage and the Economic Role of the State..*
In: Evans P., Rueschemeyer D., Skocpol T. (eds) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Evans, P.(1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P., & Rauch, J. E.(1999), "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth", *American Sociological Review*, 64(5), pp. 748-765.
- Genieys, W., & Smyrl, M.(2008), "Inside the autonomous state: Programmatic elites in the reform of French health policy", *Governance*, 21(1), pp. 75-93.

- Howard M.M.(2010), *Civil Society and Democracy*. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. NY: Springer.
- Huber, J. D., and Shipan, C. R.(2002), *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, New York: Cambridge University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC)(2018), "Global Warming of 1.5°C", *IPCC Special Report*.
- IMF (2018), *IMF Country Report* No. 18/41 - REPUBLIC OF KOREA.
- Johnson, C.(1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kjær, A. M.(2004), "Governance," *Polity*.
- Kohli, M.(1999), "Private and public transfers between generations: Linking the family and the state", *European societies*, 1(1), pp. 81-104.]
- Krugman, Paul(2007), *The Conscience of A Liberal*, W. W. Norton(국역 『미래를 말하다』, 현대경제연구원, 2008)
- Kulp, S. A. and Strauss, B. H.(2019), "New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding", *Nature Communication*, 10, 4844.
- Linz, J., Stepan, A., & Gunther, R.(1995), *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, with reflections on Latin America and Eastern Europe*. Johns Hopkins University Press.
- North, Douglass C.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- _____ (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1): 97-112.
- Nordlinger, E.(1987), *Taking the State Seriously*. In: Weiner, M., Huntington, S. (eds) Understanding Political Development. Boston: Little Brown.

- Painter, M., & Peters, B. G.(2010), *The analysis of administrative traditions*. London: Palgrave Macmillan Press.
- Putnam, Robert.(1993), “The Prosperous Community”, *American Prospect*, 13, pp. 35-42.
- Rifkin, J.(2001), *The age of access: The new culture of hypercapitalism*, Penguin, New York.
- Schwab, K.(2017), *The fourth industrial revolution*, Portfolio, London.
- Stubbs, R.(2009), “What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate”, *The Pacific Review*, 22(1), pp. 1-22.
- Stubbs, R. (2011), “The East Asian developmental state and the Great Recession: evolving contesting coalitions”, *Contemporary Politics*, 17(2), pp. 151-166.
- Taylor-Gooby, P. ed.(2004), *New Risks, New Welfare: The transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Wade, Robert.(1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. NJ: Princeton University Press.
- Wike, Richard et al.(2017), “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, *Pew Research Center*.
- Woo.(1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. Columbia University Press.

3 웹사이트

매일경제신문 (2019.10.09.)

<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/10/813063/>

Economic Intelligence Unit(EIU),

<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

WHO(2016), “World Health Statistics”

World Bank,

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KR>

국가장기발전전략 연구 시리즈

I 권 국가장기발전전략 연구 총론: 새로운 발전전략의 모색

II 권 국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구

III 권 국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로

IV 권 혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구

V 권 노동 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구

국가장기발전전략 연구 총론: 새로운 발전전략의 모색

인 쇄 2019년 12월 27일
발 행 2019년 12월 31일
발 행 인 박 진 (朴 進)
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-14-4 (94300)

국가장기발전전략 연구시리즈 I

국가장기발전전략 연구 총론

: 새로운 발전전략의 모색

이선화·여영준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호

Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr



9 791190 858144

ISBN 979-11-90858-14-4 94300

ISBN 979-11-967072-0-0 (세트)

비매품