



맞이할 미래

성장사회냐,
성숙사회냐

맞이할 미래

:

성장사회냐,
성숙사회냐

서문	미래를 내다보는 힘	6
----	------------	---

I **맞이할 미래를 읽는 방법**

1	미래 연구의 목표와 방법	14
2	6대 미래전망 분야와 미래 질문	20
3	인과지도로 맞이할 미래 가늠하기	30

II **‘관계’, 경쟁과 협력의 조화**

1	관계에 대한 현재 진단	44
1 -	우리는 경쟁하며 협력할까, 경쟁하며 고립할까?	
2 -	다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?	
2	관계에 대한 예상 시나리오	54
3	맞이해야 할 관계의 미래	58
1 -	성숙사회의 관계를 위한 조건	
2 -	자유롭고 고립되지 않는 개인들의 사회	

III ‘주거환경’, 우리가 살고 싶은 거주지

1	주거환경에 대한 현재 진단	72
1 -	우리는 주거환경에 만족하며 살까?	
2 -	어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로 안정된 삶을 살 수 있을까?	
.....		
2	주거환경에 대한 예상 시나리오	82
.....		
3	맞이해야 할 주거환경의 미래	86
1 -	성숙사회의 주거환경을 위한 조건	
2 -	어디에 살든 안전하고 건강한 삶	

IV ‘교육’, 다양한 도전, 새로운 대한민국

1	교육에 대한 현재 진단	100
1 -	노력하면 계층 상승할 수 있을까?	
2 -	어느 곳에서도나 혁신을 위한 다양한 도전의 기회가 주어질까?	
.....		
2	교육에 대한 예상 시나리오	106
.....		
3	맞이해야 할 교육의 미래	110
1 -	성숙사회의 교육을 위한 조건	
2 -	어디서나 계층 상승의 도전 기회 확대	

V **‘경제’, 함께 가는 성장**

1	경제에 대한 현재 진단	124
1 -	한국 산업의 성장세를 지속해서 기대할 수 있을까?	
2 -	중소 기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?	
.....		
2	경제에 대한 예상 시나리오	132
.....		
3	맞이해야 할 경제의 미래	136
1 -	성숙사회의 경제를 위한 조건	
2 -	사람, 자연, 기술이 조화롭게 어우러지는 시장경제	

VI **‘정치’, 비판적 시민의 등장과 생활 정치의 확대**

1	정치에 대한 현재 진단	154
1 -	국회에 대한 국민 신뢰도는 높아질까?	
2 -	지방정부의 재정과 통치역량은 높아질까?	
.....		
2	정치에 대한 예상 시나리오	162
.....		
3	맞이해야 할 정치의 미래	166
1 -	성숙사회의 정치를 위한 조건	
2 -	다양한 지역사회의 공존과 발전을 위한 분권형 거버넌스	

VII ‘국제관계’, 한반도의 위상 제고와 평화를 향하여

1 국제관계에 대한 현재 진단 180

- 1 - 한국의 국제적 위상과 역할은 지속해서 확대될 것인가?
 - 2 - 우리는 공동번영의 한반도에서 살게 될까,
갈등과 격차가 심해진 한반도에서 살게 될까?
-

2 국제관계에 대한 예상 시나리오 186

3 맞이해야 할 국제관계의 미래 192

- 1 - 성숙사회의 국제관계와 한반도의 미래를 위한 조건
- 2 - 남북한의 공존과 병립을 기반으로 스마트 파워 코리아 창조

성숙사회를 맞이하기 위한 205

미래의 3대 방향 :

탈집중화, 함께 성장, 돌봄사회

미래를 내다보는 힘

어떻게 미래를 알 수 있을까? 미래를 예측하는 방법은 다양하며, 어떤 방법을 쓰는지에 따라 그 결과가 달라진다. 그렇기에 미래 연구자는 단일한 미래예측의 결과보다는 다양한 가능성을 탐색하려고 노력한다. 예측 과정에서 새로운 지식과 방향성을 창출하는 것에도 집중한다.

국회미래연구원은 설립 초기인 2018년부터 독자적인 미래전망의 이론과 방법론을 개발해왔다. 국민의 합의 기구인 국회에서 미래를 전망하기에 다양한 시민의 요구와 의견을 직접 들어야 한다는 것, 분야별 미래가 아닌 분야간 통합적 관점에서 미래사회를 전망해야 한다는 것, 그리고 단기적 시각에서 벗어나 중장기적 시각에서 미래를 전망하는 것을 목표로 삼았다. 미래 예측은 목적, 사회적 맥락과 문화, 가용할 수 있는 물리적·인적 자원, 예측에 참여하는 사람들의 멘탈 모델(mental model : 현상 인식의 틀)에 따라 방법론을 다르게 조합한다. 정량적 방법론과 정성적 방법론을 병행하고, 전문가와 일반 시민의 관점을 적절하게 결합하여 반영해야 한다. 과거부터 현재까지의 데이터를 체계적으로 분석하는 것도 중요하지만, 과거에 없던 새로운 현상을 알아보는 안목과 상상력도 필요하다.

미래를 예측하는 것보다 중요한 작업은 우리가 어떤 미래를 만들어야 할지를 논의하는 것이다. 어떤 미래가 더 바람직한지를 충분히 논의하고 그 새로운 미래가 현재 우리 사회에 어떤 변화를 요구하는지 파악해야 한다. 미래전망의 의미는 ‘현재를 바꾸는 것’에 있다. 이런 관점에서 국회미래연구원은 설립 초기부터 시민들과 함께 미래를 전망하면서 ‘선호하는 미래상’을 찾으려고 노력했다. 그 결과로 ‘성장사회를 넘어

성숙사회'라는 비전을 제시하게 되었다. 성숙사회가 성장사회와 어떤 점에서 다른지는 이 책의 곳곳에서 살펴볼 것이다. 여기서 한 가지 강조하고 싶은 것은 성숙사회라는 비전을 실현하지 못하면 우리 사회는 과거의 굴레에 갇혀 현재의 문제들을 풀지 못한 채 쇠퇴의 길로 갈 수밖에 없다는 점이다.

이 책은 관계, 주거환경, 교육, 경제, 정치, 국제관계라는 6개 분야에서 성숙사회로 가기 위해 우리가 던져야 할 질문을 각 2개씩, 총 12개를 제시했다. 분야별로 각각 살펴보면, 관계 분야에서 '우리는 경쟁하며 협력할까, 경쟁하며 고립될까?', '다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?'를, 주거환경 분야에서 '우리는 주거환경에 만족하며 살까?', '어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로 안정된 삶을 살 수 있을까?'를, 교육 분야에서 '노력하면 계층 상승할 수 있을까?', '어느 곳에서도 혁신을 위한 다양한 도전의 기회가 주어질까?'를 제시했다.

경제 분야에서 '한국 산업의 성장세를 지속해서 기대할 수 있을까?', '중소기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?'를, 정치 분야에서 '국회에 대한 국민 신뢰도는 높아질까?', '지방정부의 재정과 통치역량은 높아질까?'를, 국제관계 분야에서 '한국의 국제적 위상과 역할은 지속해서 확대될 것인가?', '우리는 공동번영의 한반도에서 살게 될까, 갈등과 격차가 심해진 한반도에서 살게 될까?'를 제시했다. 향후 30년간 대한민국이 이 질문에 어떤 답을 내놓느냐에 따라 우리가 과거를 담보할지, 아니면 새로운 번영의 길로 올라설 것인지 결정된다.

이 12개의 질문에 대해 과거부터 현재까지 우리 사회가 어떤 길을 걸어왔는지 살펴보면 매우 우려스럽다. 사회적으로 고립되는 개인이 증가하고 있으며, 협력보다는 갈등이 심화하고 있다. 소득 하위계층과 사회적 약자의 주거환경은 폭염과 열대야, 강력범죄 등 여러 위협에 더욱 취약해졌다. 수도권 대기업 노동자와 지방 중소기업 노동자의 임금 격차는 좁혀지지 않고 있으며 지역 발전의 불균형은 지속되고 있다. 제도권 정치에 대한 불신이 줄어들지 않으며 참다못한 국민들이 직접적 의사 표시와 행동을 감행하는 흐름이 강해지고 있다. 대한민국의 국력 신장으로 인해 경제적, 기술적 리더십을 발휘할 기회와 공간이 확대되고 있다는 점은 희망적이나 이마저도 미중 전략경쟁의 심화와 남북관계의 불안정이라는 최근 상황을 고려해보면 대한민국의 국력이 지속해서 상승할지, 한반도의 평화가 유지될 수 있을지 우려된다.

이 책은 국회가 설립한 출연연구기관인 국회미래연구원이 2022년에 펴낸 <대한민국 미래전망 연구 보고서>를 다시 쓰고 재구성한 것이다. 국내 전문가들과 국회미래연구원의 연구진 등 총 52명이 함께 현재까지의 추세를 분석하고, 전망 모델링을 통해 장기 미래를 예측했으며, 예측의 결과를 놓고 우리 사회에 필요한 전략과 정책을 제시했다.¹ 우리는 전반적으로 부정적 미래가 예상되는 상황에서 이 흐름을 벗어날 새로운 가능성을 찾아보려고 노력했다. 우리 사회에 새로운 전환의 길이 있을까. 과거에 성장사회를 일궈내면서 뒤따른 여러 부정적 결과를 해결하면서도 세계적으로 모범이 될 수 있는 성숙사회를 실현할 수 있을까. 이런 질문들과 씨름하며 고민했다.

우리는 다른 미래의 가능성을 확인하기 위해 과거에서 현재로 온 과정을 깊이 분석하면서도 이 프레임을 벗어나는 길을 모색하는 인과지도를 그렸다. 인과지도는 현재까지의 경로를 성찰하고, 새로운 정책 변수를 적용해 미래를 예측하도록 도와주는데, 각 분야별로 인과지도를 만들어 다른 미래로 가는 길을 탐색했다. 이 인과지도를 따라가다 보면 새로운 길을 찾아낼 수 있다고 믿는다. 또한 전문가들의 의견을 바탕으로 국회미래연구원이 자체적으로 개발한 미래전망 모델링을 통해 성숙사회를 실현하는데 필요한 미래정책들을 분야별로 제시했다. 지금의 시점에서 상상해볼 수 있는 2050년 성숙사회의 모습을 상정하고, 이를 실현하기 위한 2027년 최우선정책과 2037년 중장기전략을 도출했다. 물론 우리의 전망 모델링은 완성형이 아니다. 계속해서 수정하고 개선해야 하며, 이를 통해 다양한 인과 관계를 포괄하고 새로운 전환의 길을 보여줄 수 있는 전망 모델링이 될 것으로 기대한다.

우리가 꿈꾸는 사회는 그냥 찾아오지 않는다. 지금부터 함께 준비하고 노력해야만 원하는 미래를 맞이할 수 있다. 더 나은 미래를 위해 우리에게 중요한 일, 우리가 해야 할 일이 무엇인지 이 책에 담고자 했다. 이 책의 발간을 위해 많은 사람들이 기여했지만, 특히 딱딱한 보고서의 내용을 쉽게 다시 풀어준 사회적기업 소소한소통과 책의 편집, 디자인, 출간을 맡아준 이음에 감사의 마음을 전한다.

I

맞이할 미래를 읽는 방법

--	--

--	--

I	맞이할 미래를 읽는 방법
1	

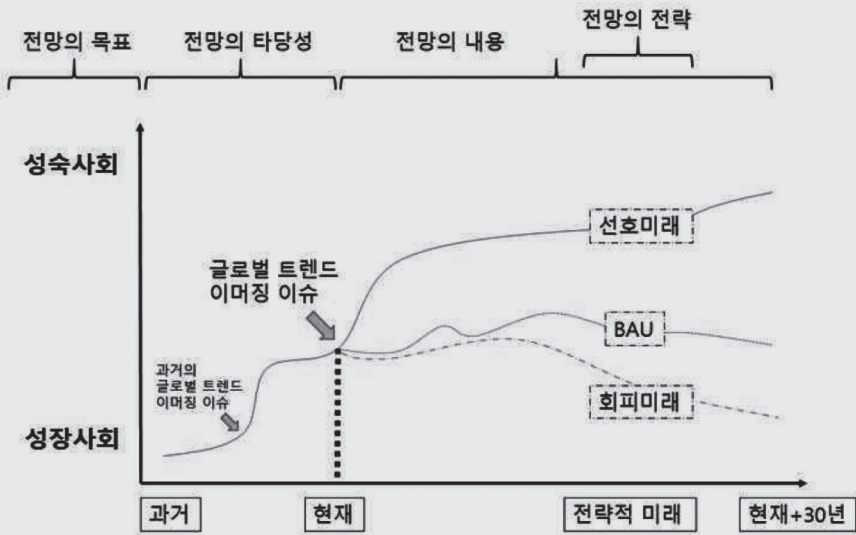
미래 연구의 목표와 방법

국회미래연구원은 우리 사회의 미래를 중장기적 관점에서 전망하고 변화에 대응하는 정책을 제시한다는 목표를 수행하기 위해 2018년 5월 설립된 국회 최초의 독립적 미래연구기관이다. 설립 이래 다양한 시도와 경험을 바탕으로 국회미래연구원은 일반시민의 미래를 고려해야 한다는 것, 분야별 미래가 아닌 통합적 관점에서 미래사회를 전망해야 한다는 것, 그리고 현안의 맞춤형 대응책을 내놓기보다는 미래의 복잡한 상황을 고려한 미래의제를 제시해야 한다는 것을 차별화 전략으로 삼고 독자적인 미래전망의 프레임과 과정을 개발해왔다.

미래를 예측하는 방법은 다양하고 방법에 따라 결과도 달라지기 때문에 미래 연구는 다양한 가능성을 탐색하는 가운데 예측의 결과보다는 과정에서 새로운 지식과 견해를 창출하는 것을 추구할 필요가 있다. 이를 위해 미래 예측은 데이터로 과거와 현재의 객관적 수준을 파악하는 정량적 방법론과 현재 추세의 다양한 미래 의미를 예측하는 정성적 방법론을 결합해야 한다. 전문가와 시민의 시각도 적절하게 반영해야 한다. 엄밀한 숫자의 흐름을 분석하는 작업 못지않게 과거에 없는 새로운 현상을 알아보는 안목과 상상력도 필요하다.

이러한 배경에서 국회미래연구원은 미래전망의 프레임에 4가지 요소가 담겨야 한다고 제안한다. 미래전망의 목표, 전망의 타당성, 미래전망의 구체적인 내용, 그리고 우리 사회가 추진해야 하는 전망의 전략이다. 이 요소는 단계별로 실행해야 하고, 어느 하나라도 빠져서는 안 되는 핵심 요소들이다.

전망의 목표는 사회가 추구하는 비전이면서 지향해야 할 목적지다. 이 목적지가 분명해야 미래 연구를 통해 우리 사회가 목적지에서 멀어지면 경고의 신호를, 목적지에 다가가면 기회의 신호를 발신할 수 있



미래전망의
4대 구성요소와 연결성

다. 국회미래연구원은 가치지향적인 미래를 목표로 연구를 추진하면서 우리 사회의 미래를 선호미래, 회피미래, 이대로 간다면 맞이할 미래(BAU, Business As Usual)로 구분하였다. 이를 통해 미래 연구의 결과를 직관적으로 이해하면서 정책적으로 어떤 노력을 기울여야 하는지 판단하는 기준으로 활용하고자 했다.

전망의 타당성은 미래를 연구하는 방법을 잘 갖추었느냐와 미래를 전망한 결과가 기존의 역사적 경험에 비추어 잘 부합하는지를 따져 보자는 것이다. 전망의 타당성을 확인하다 보면 오일쇼크, 개인용 컴퓨터와 인터넷의 등장, 외환위기 등 과거 우리 사회가 마주했던 변화에 어떻게 대응했는지 분석할 수 있다. 이를 바탕으로 앞으로 발생할 변화에 어떻게 대응할 수 있는지 예상할 수 있다.

미래를 전망하는 방법이 충분히 타당하다는 것을 확인했다면 본격적으로 미래전망의 구체적인 내용을 마련할 수 있다. 이때 가장 중요한 것은 현재와 같은 상태가 계속 이어진다면 맞이할 미래(BAU)를 기준으로 삼는 것이다. 이는 가장 비현실적인 미래다. 변화하지 않는 사회는 없기 때문이다. 그런데 사회는 종종 발견된 문제를 적절히 해결하지 못하거나 여러 이유로 대응의 시기를 놓쳐 부정적인 변화를 맞이하기도 한다. 1990년대부터 이어진 저출생 문제에 대응하지 못한 것이 그 예다. 구조적인 문제를 해결하는 사회 전환의 미래까지 다양하게 전망하려면 적어도 30년을 내다봐야 한다. 그런데 발견된 문제를 정책으로 대응하기 위해서는 전략적 전망이 필요해서 30년보다 짧은 기간을 설정해야 한다.

전망의 전략으로서 선호미래와 회피미래는 우리 사회가 대응해야 할 미래 방향을 나타낸다. 선호미래는 목표에 더 다가서는 미래이며, 회피미래는 반대로 목표로부터 더 멀어지는 미래이다. 회피미래는 맞이

하지 않을수록 좋은 미래로, 이에 대한 정책은 부정적 상황을 방지하는 것이기 때문에 회피미래를 잘 대응하는 것만으로도 사회적 발전을 이루는 것이라 할 수 있다.

맞이할수록 좋은 미래인 선호미래에 대해서는 모두가 동의할 것 같지만 실제로는 그렇지 않다. 큰 변화를 수반하기 때문에 그 과정에서 누군가에게 불이익이 발생하기도 하고, 누군가는 현재를 유지하는 것이 더 바람직하다고 생각할 수도 있기 때문이다. 따라서 선호미래는 변화의 과정에 대한 충분한 설명, 미래 갈등에 대비한 세밀한 계획, 변화의 과정에서 누구도 뒤처지지 않도록 배려하는 다양한 정책 등과 함께 제시되어야 한다. 여기에 정부와 국회의 신뢰도 중요하다. 장기적 정책을 추진하는 공공기관이 신뢰를 얻지 못하면 시민들은 선호미래의 실현성을 의심한다.

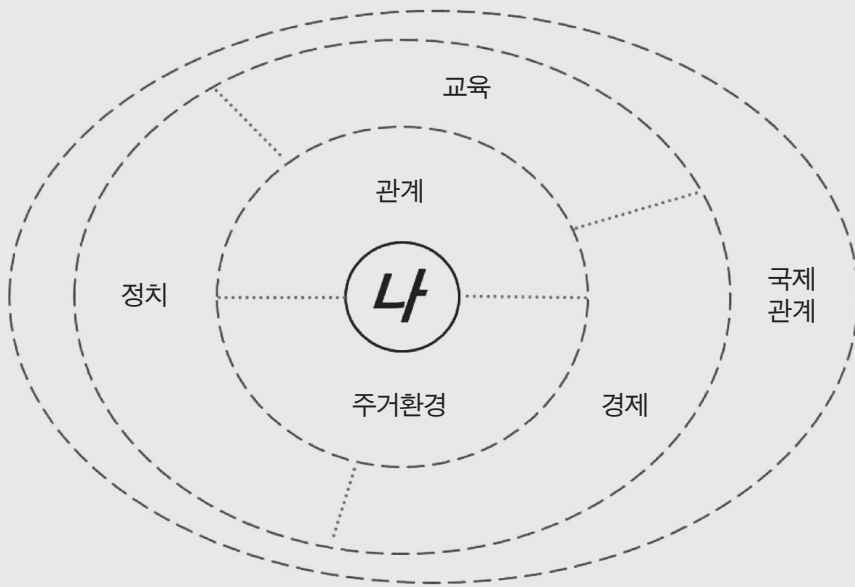
미래를 전략적으로 제시하는 시기는 15년 전후가 적당하다. 그 이상의 기간에 대해서는 시민들이나 정치인의 관심이 급격히 떨어진다. 따라서 전략적 미래는 실행할 수 있는 미래, 구조적으로 단단하게 대응할 수 있는 미래, 사회적 협력이 필요한 미래를 제시하는 것이 핵심이다.

I	맞이할 미래를 읽는 방법
2	

6대 미래전망 분야와 미래 질문

국회미래연구원은 온라인 의견조사와 숙의토론형 공론조사로 국민이 선호하는 미래상을 확인했다. 그 결과, 국민의 선호미래는 2020년에 ‘도전 분배사회’, 2021년에 ‘성숙사회’였다. 두 미래는 경제성장 중심에서 탈피해 사회적, 환경적 가치를 중시하고 국가보다는 개인의 성장, 중앙집권적 거버넌스보다 분권적 거버넌스, 그리고 공동체의 복원을 희망한다는 점에서 비슷했다. 이를 바탕으로 국회미래연구원은 2050년까지의 시간 범위를 두고 이대로 간다면 맞이할 미래(BAU)를 기준으로 방향을 달리하는 선호미래와 회피미래까지 세 가지 시나리오로 미래에 대한 전망을 제시했다. 그리고 각 전망을 바탕으로 선호미래는 맞이하고 회피미래는 맞이하지 않기 위한 조건과 환경을 구축하는 방법을 다룬 15년 뒤의 전략적 미래를 도출했다.

미래는 개인과 집단이 생존과 번영을 위해 어떻게 행동하느냐에 따라 다르게 전개된다. 따라서 미래 연구는 그 전개과정에서 어떤 요인들이 상호 작용하는지 제시할 필요가 있다. 이에 국회미래연구원은 미래 전개에 작용하는 분야를 관계, 주거환경, 교육, 경제, 정치, 그리고 국제관계로 나누었다. 관계와 주거환경은 개인적 요소이며, 교육, 경제, 정치, 국제관계는 사회적 요소로 보았다. 이 6개 분야는 다음 그림과 같이 ‘나’를 중심으로 관계를 맺는다. 예를 들면, 개인이 주도적으로 선택할 수 있는 것은 관계와 주거환경이며, 이 선택들은 교육, 경제, 정치, 국제적 환경에 영향을 주고받으며 변화한다. 예측의 여섯 분야를 구상하면서 중심에 ‘나’를 놓은 이유는 우리의 미래전망 결과가 각 개인의 미래구상과 계획에 도움이 되기를 바라기 때문이다. 거시적 미래 트렌드만 제시하거나 시민 개인의 일상과 별 관련이 없는 신기술만 나열한 여타 미래전망 책들과 달리 이 책이 개인적 차원에서도 쓸모 있는 미래전망을 제시해주기를 바란다.



6개 전망 분야 관계도

국회미래연구원은 각 분야별로 미래 질문을 정하고 그 질문에 답하는 것을 미래전망의 목표로 삼았다. 분야별 핵심 질문은 내부 연구진의 여러 차례 회의를 통해 선정하였다. 그리고 각 미래 질문에 답하기 위해 고려해야 할 중요한 사항들을 총 30명의 다양한 분야의 전문가와 함께 파악하였다. 이를 통해 다음과 같이 미래전망에서 다룰 6대 분야의 핵심 질문 12개와 중요 고려 사항들을 도출했다.

관계 분야

“우리는 경쟁하며 협력할까, 경쟁하며 고립될까?”

고려 사항 사회적 고립도, 사회단체 참여율, 부패인식지수, 대인신뢰도, 선거투표율, 정치적 역량감, 시민의식

“다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?”

고려 사항 여성 경력단절 규모, 장애인 고용률, 청년고용동향, 고령인구 상대적 빈곤율 추이, 등록장애인 추이

주거환경 분야

“우리는 주거환경에 만족하며 살까?”

고려 사항

주택매매가격 변동률, 월소득대비 주택임대료 비율,
자가점유가구 비율, 인구 1천 명당 주택수, 주거환경 만족도,
1인당 도시공원 면적, 기후변화 적응도, 도농생활인프라 격차

“어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로
안정된 삶을 살 수 있을까?”

고려 사항

주관적 건강상태, 범죄율, 우울감 경험률, 월간 근로시간,
평균 통근시간, 평일과 휴일 여가시간, 여가생활 만족도,
소비생활 만족도, 1인당 국민총소득 증가율, 가구 자산 및
부채와 순자산, 체감환경만족도, 자생생물종수

교육 분야

“노력하면 계층 상승할 수 있을까?”

고려 사항 고등교육이수율, 학생1인당 사교육비, 학교생활 만족도,
학교교육 효과, 사회이동가능성 인식, 저임금근로자 비율,
임금5분위배율, 평생학습 참여율, 특수교육대상자 진학률/
취업률

“어느 곳에서나 혁신을 위한 다양한 도전의
기회가 주어질까?”

고려 사항 산업기술인력 수급실태, 지역별 연구개발비, 국가예산 대비
지방예산, 벤처투자 현황, 창업기업 수, 혁신형 중소기업 현황,
노동생산성, 기업결합 현황, 재택/원격 근무 추이

경제 분야

“한국 산업의 성장세를 지속해서
기대할 수 있을까?”

고려 사항

창업동향, 신생기업 생존율, 고성장 및 가젤기업, 기업생멸,
환경산업 비율, 창업투자 현황과 실적, 주요 업종별 연구개발비,
전략적 제휴 기업 수, 평생학습 참여, 4차산업혁명 관련
기술개발과 활용, 기술사업화 성과, 지역별 연구개발 여건과
투자, 협력 네트워크, 지역별 창업문화

“중소기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?”

고려 사항

사용자 해고와 고용 자율성, 노동시장 규제지수, 정규고용
보호지수, 임시고용 보호지수, 대중소기업 경영 비교 현황,
중소기업 성장성/수익성/안정성/생산성, 동반성장지수,
고령자 고용동향, 남녀임금격차, 인구집단별 고용률,
하도급거래관행 개선 현황, 중소기업 노동생산성,
중소기업생산성

정치 분야

“국회에 대한 국민 신뢰도는 높아질까?”

고려 사항

정당활동 개황 및 회계보고, 공공기관 청렴도, 부패인식도, 정부 대외적 자율성, 정부효과성, 사회단체참여율, 투표율, 외회 내 여성분포, 정당 및 정치집단 가입률, 합법적 시위발생 정도, 언론과 표현의 자유, 차별 및 인권보호에 관한 인식, 사회적 합의 정도, 민주주의에 대한 신뢰와 지지 정도

“지방정부의 재정과 통치역량은 높아질까?”

고려 사항

지방정부 갈등관리 능력, 국가와 지방 예산 현황, 지방자치단체 재정자립도, 지방자치단체 기금운용 현황, 지방재정규모, 지방세 징수액 현황, 지역연구개발 여건과 투자, 기술이전 참여기관 수, 지역별 기술거래 플랫폼, 시장 활성화 수준, 자체 고용창출 및 기술개발 역량

국제관계 분야

“한국의 국제적 위상과 역할은 지속해서
확대될 것인가?”

고려 사항

우리나라 평화유지활동 참여 현황, 유엔정규 및 PKO
분담금 현황, GNI 대비 및 1인당 ODA 추이,
수교국/미수교국 현황, 양자 ODA의 지원 분야별/지역별 배분,
우리 국민(기업)의 국제기구 및 해외진출 현황,
우리나라 조약발효 현황, 재외동포 현황, 해외이주신고자 현황

“우리는 공동번영의 한반도에서 살게 될까,
갈등과 격차가 심해진 한반도에서 살게 될까?”

고려 사항

남북교역 추이, 북중무역 추이, 군사력 증강 추이,
탈북민을 보는 한국인 의식조사, 남북 인적교류 및
물동량 추이, 남북교류협력기금 조성 추이, 대북지원 현황

미래를 세 가지 유형으로 구분해 다양한 경로를 보여주고자 했지만 현재 시점에서 최선과 최악의 경우를 판단하기란 말처럼 쉽지 않다. 현재의 걱정은 미래의 시점에서 봤을 때 기회일 수 있고, 현재의 기회가 나중에 오히려 위험 요인이 될 수 있기 때문이다. 그런데도 3가지 각기 다른 방향성의 미래를 전망하는 이유는 적어도 우리 앞에 3가지의 선택지가 있음을 보여주기 위함이다. 그래도 미래는 열려 있으며 우리의 노력에 따라 변화될 수 있는 여지가 있다고 믿기 때문이다.

이 책은 정량적 미래예측 방법에서 새로운 도전을 했다. 시스템 다이나믹스 기법을 활용했는데, 이 방법의 특징은 데이터가 아직 없는 미래의 시공간에 난수를 도입해 다양한 경로로 미래를 예측한다는 점이다. 이 분석에 앞서 소개한 각 미래 질문별로 마련한 중요 고려 사항을 변수로 활용했다.

이러한 분석을 통해 이 책을 통해 제시하고자 한 2050년 최선의 미래상은 ‘성숙사회’의 실현이다. 성숙사회는 양적, 경제적 성장의 시대를 넘어 질적, 사회적, 환경적 성장의 시대로 진입하려는 사회를 의미한다. 15년을 두고 제시한 전략적 미래는 성숙사회 실현을 위해 지금부터 우리 사회가 해야 할 일로 볼 수 있다.

I	맞이할 미래를 읽는 방법
3	

인과지도로
맞이할 미래 가늠하기

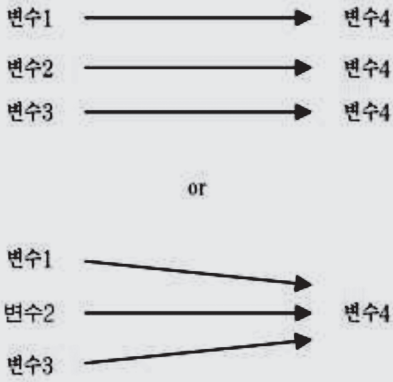
시스템적 사고는 구조가 행동과 현상을 만들어낸다는 전제로부터 시작한다. 현재 우리가 직면하는 현상과 사건 그 자체보다 현상 이면에 존재하는 구조의 본질적 특성을 이해함으로써 현재 우리 사회를 움직여 나가는 메커니즘과 원동력을 파악할 수 있는 통찰력을 제시해 준다. 여기에서 구조란 겉으로 표현되지 않는 현재의 현상 이면에 존재하는 다양한 경제, 환경, 제도적 요소 간의 긴밀한 상호관계와 직간접적인 연결 고리와 피드백을 포함한다.



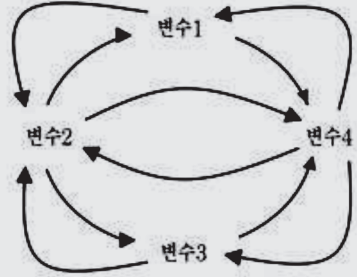
이처럼, 시스템적 사고는 우리 사회를 구성하는 다양한 요소(변수)들의 동태적인 변화가 다른 변수들과의 역동적인 상호작용을 바탕으로 일어난다고 바라본다. 그리고, 우리 사회의 현재 상태를 이들 간 변화의 집합체로서 바라보아야 함을 일깨워준다. 그에 따라, 현상을 바라보는 단선적인 사고를 뛰어넘는 관점의 틀을 제공한다.

단선적 접근과 시스템적 접근을 비교하면 오른쪽 그림과 같이 정리할 수 있다. 단선적 접근은 시스템을 구성하는 변수 및 요소들(변수 1, 2, 3)이 개별적으로 결과변수(변수 4)에 영향을 미치는 일방적인 관계를 보여주고 있다. 예로, 변수 4를 ‘학생의 학업 성취도’라 하면, 이를 결정짓는 변수로서, 변수 1(‘학업 동기’), 변수 2(‘교육의 질’), 변수 3(‘교실 환경’) 등을 고려할 수 있다. 이에 반해, 시스템적 접근은 관련 변수들 간 다양한 상호관계를 역동적으로 보여준다. 즉, 학생의 학업 동기가 교육의 질에도 영향을 끼치며, 교육의 질은 교실 환경과도 밀접한 상호작용을 형성함으로써 ‘학생의 학업 성취도’를 결정짓게 되는 것이다.

단선적 접근



시스템적 접근

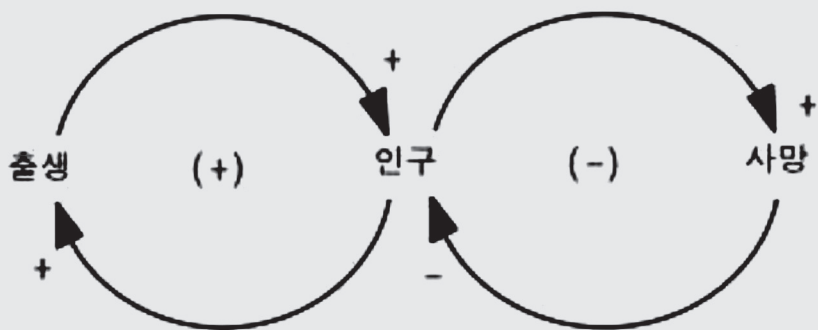


인구 변화 관계를 보여주는 인과지도

국회미래연구원은 이러한 시스템적 관점을 바탕으로 인과지도(Casual Loop Diagram)를 활용해 우리나라 사회 구조를 진단했다. 인과지도는 수면 위로 드러난 현상을 관찰하기보다는 수면 아래에서 현상을 유발하는 다양한 잠재적 원인들의 상호 관계성을 시각적으로 표현한 도구라고 할 수 있다. 인과지도는 관심 있는 사회적 현상을 하나의 시스템으로 간주하고, 이를 구성하는 중요 변수들을 탐색한 뒤 변수 간 관계를 화살표로 연결해 직관적이고 쉽게 해석 가능한 상호관계를 모사하는 절차를 거쳐 만들어 진다.

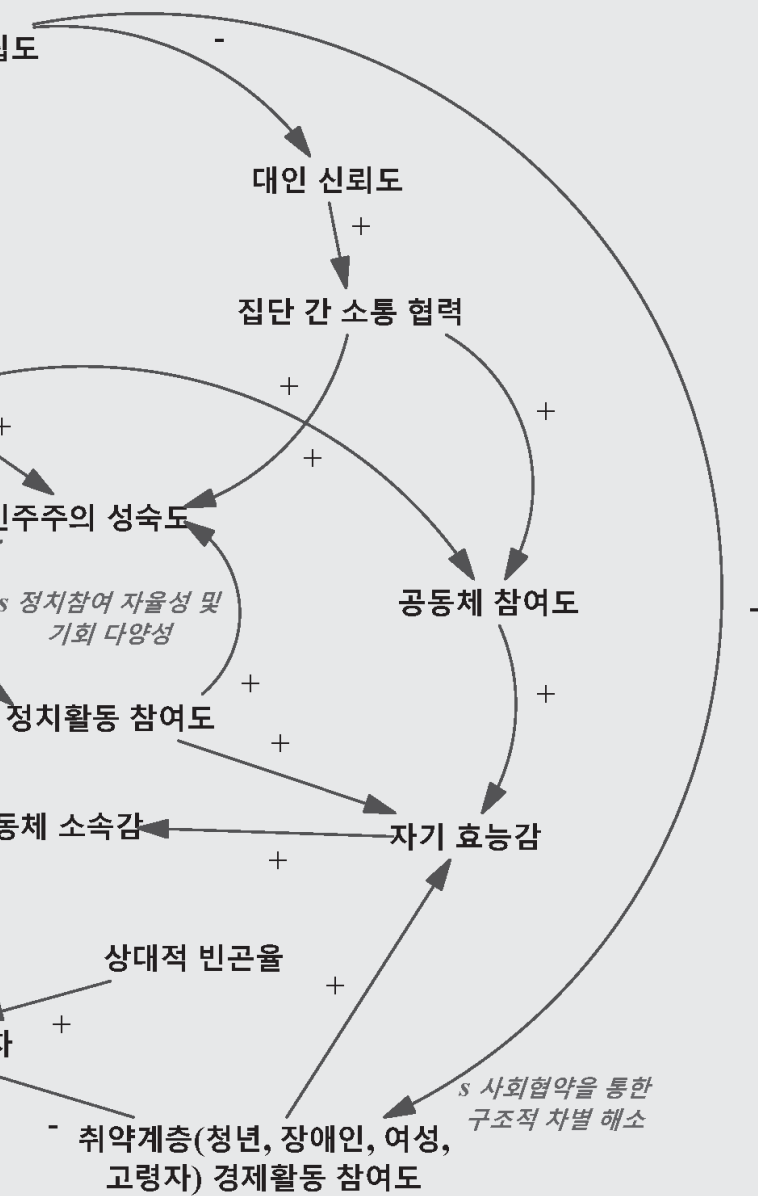
변수 간 인과관계(causal relationships)는 양(+)과 음(-)의 형태로 표현된다. 양(+)의 관계는 원인변수와 결과변수가 같은 방향으로 변하는 관계를 의미하며, 음(-)의 관계는 원인변수와 결과변수가 반대 방향으로 변화하는 관계를 의미한다. 예를 들어, 출생의 증가는 인구의 증가를 일으키므로 출생 증가와 인구 증가는 양(+)의 관계를 갖는다. 반대로 사망의 증가는 인구의 감소를 일으키므로 사망 증가와 인구 감소는 음(-)의 관계를 갖는다. 이렇게 변수 간의 관계를 그린 것이 인과지도다.

인과지도의 핵심은 변수들의 다양한 관계 구조를 파악하는 데 있다. 어떠한 상황에서 어떠한 결과가 발생하는지 진단할 수 있기 때문에, 현재의 문제 현상의 원인을 유추해볼 수 있으며 앞으로 어떻게 변화할 것인지도 예측할 수 있다.



인구 변화 관계를 보여주는 인과지도	





이처럼, 현상을 설명하는 인과지도 수립은 다양한 변수와 요소들의 상호 작용과 피드백 루프 형성 구조에 대한 이해를 바탕으로, 현상과 시스템의 변화 패턴을 읽어내는 데 기반이 된다. 즉, 현재 시스템의 작동 구조가 미래의 행태 변화를 이끄는 원동력으로 작용하게 된다는 관점이 반영되어 있다. 그리고 수립한 인과지도에 포함된 주요 변수들에 대한 실제 데이터를 투입하여, 컴퓨터 시뮬레이션을 수행하는 시스템 다이내믹스(System Dynamics) 모델링 기법을 활용했다. 이를 통해 우리 사회 시스템을 구성하는 다양한 변수들의 변화에 따른 미래 우리 사회의 행태 변화를 포착하려고 노력했다. 시스템에 영향을 주는 변수가 무엇인지, 또한 어떠한 강도와 방향으로 영향을 주는지 파악한다면 2050년을 성숙사회로 만들어줄 정책적 수단을 찾아낼 수 있을 것이다.

참고로 미래전망 모델링을 볼 때 영문으로 소문자 's' 뒤에 붙여 놓은 글자를 주의해서 볼 필요가 있다. 이 글자들은 미래정책변수를 나타내는데 지금은 존재하지 않거나 미미하지만 선호미래 실현에 도움을 줄 수 있는 경제적 변수를 의미한다. 앞 그림에서는 미래정책변수의 예로 's 사회협약을 통한 구조적 차별 해소' 's 인구 및 가구 구조 변화를 고려한 사회서비스 혁신' 등을 볼 수 있다. 이를 통해 최선과 최악의 미래뿐 아니라 이 미래를 형성하는 미래정책변수의 조합도 파악할 수 있다.



‘관계’, 경쟁과 협력의 조화

--	--

--	--

현재 대한민국 국민은 어떤 관계를 맺으며 살고 있는가?

과거에는 대체로 작고 폐쇄적인 관계망 안에서 살면서 사람들은 대부분 서로를 알았다. 그러나 현대사회로 오면서 관계의 모습이 점점 달라졌다. 네트워크는 개방되었고 관계는 넓어졌다. 넓어진 관계는 사람들에게 자유를 주었지만 외로움도 함께 주었다. 현대사회에서 사람들이 나와 관계없는, 모르는 타인을 존중하는 일은 쉽지 않게 되었다.

좋은 사회적 관계는 사람들에게 활력을 주고 업무 효율성과 생산성을 높여 좋은 성과로 이어진다. 반대로 부정적인 관계는 우울감과 스트레스를 만들고, 업무 성과에도 부정적 영향을 끼친다. 실제로 많은 직장인들이 업무가 아닌 인간관계에서 생기는 스트레스 때문에 퇴사를 결정한다고 한다. 이렇듯 다른 사람과 어떻게 소통하고 관계를 맺느냐는 내 삶의 방향을 바꾸거나 삶의 질을 결정하는 잣대가 되기도 한다.

삶의 질을 확인하는 가장 객관적인 지표는 사회자본이다. 사회자본이란 ‘사회집단 구성원들 간에 유용한 지식, 정보를 서로 원활하게 공유하고 활용할 수 있도록 도와주는 양질의 관계와 사회적 연결망’을 의미한다. 사회자본이 높은 사회는 신뢰, 연대감, 협동성 등이 높다. 더 나은 사회가 되기를 바라며 투표에 참여하고, 지역의 경제 활성화를 위해 시민들이 함께 협력하며, 서로의 삶을 존중하며 관계를 맺는다.

관계는 이중성을 고려해야 한다. 관계는 자원이 되기도 하지만 구속이 되기도 한다. 누군가와 관계를 맺는다는 것이 다른 누군가와는 관계를 맺지 않는다는 뜻이 될 수 있다. 이처럼 관계는 양면성이 있고, 이중성이 있다. 자유로우면서 고립되지 않는 삶, 그리고 성별, 인종, 문화, 종교가 다른 서로를 존중하며 약자를 외면하지 않고 함께 살아가는 사회가 건강한 관계를 맺는 사회다. 이러한 관점에서 관계에 대한 두 가지 질문을 제시했다. 첫째는 ‘우리는 경쟁하며 협력할까, 경쟁하며 고립될까?’이고, 둘째는 ‘다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?’이다. 먼저 이 두 가지 질문에 대한 현재 우리 사회의 모습은 어떠한지 살펴보자.

Ⅱ	'관계', 경쟁과 협력의 조화
1	

관계에 대한 현재 진단

1 우리는 경쟁하며 협력할까, 경쟁하며 고립할까?

혼자인 사회

‘인간은 사회적 동물’이라는 명제 앞에 당신에게 한 가지 질문을 던진다. “곤란한 일이 있을 때 도움을 받을 수 있는 사람이 주변에 있는가?” 2019년 OECD의 조사 결과에 따르면 우리나라는 OECD 가입국 중 가장 낮은 수준의 사회적 지지체계를 가졌다. 국민 10명 중 2명은 “곤란할 때 도움을 청할 사람이 없다”라고 답했다. 왜 사람들은 이러한 사회적 고립 상태에 놓이게 된 걸까?

과거에 비해 대한민국의 가족관계가 소원해지거나 줄어들고 있다는 것은 널리 알려진 사실이다. 이혼율은 1970년 이래 꾸준히 증가하고 있으며, 결혼율도, 결혼한 가정의 출생율도 낮다. 가구의 모습도 많이 변했다. 우리나라 국민의 3가구 중 1가구가 혼자 사는 1인 가구다. 과거에는 1인 가구라 하면 ‘독거노인’을 흔히 떠올렸겠으나 지금의 1인 가구는 혼자 사는 노인뿐 아니라 결혼하지 않고 혼자 사는 사람, 부모로부터 독립하여 혼자 사는 청년 등 다양하다. 1인 가구는 청년, 중장년에서도 확대되어 전 세대를 아우르는 보편적인 가구 형태가 되었다. 혼자 살고, 혼자 먹는 것이 문화가 될 만큼 사회가 변했으니 어쩌면 사회적 고립은 자연스러

운 현상이다.

1인 가구의 증가뿐 아니라 비친족 가구 관계의 등장도 주목할 만하다. 2015년에는 약 21만 가구였던 비친족 가구는 2020년에 40만 가구를 넘어섰고 곧 50만 가구를 넘을 것으로 예상된다. 비친족 가구나 1인 가구의 증가는 기본적으로 가족관계의 약화를 의미한다. 가족 밖의 사회는 어떠할까? 단기적 성과주의, 경쟁주의는 학교, 취업, 결혼 등 모든 분야에서 치열한 경쟁을 만든다.

노년 인구에서 사회적 관계망이 가장 부족한 나라도 한국이다. 고령화가 빠르게 진행되는 시대에 혼자 살거나 가족과 멀리 떨어져 사는 노인은 고립되어 외로움을 겪는다. 노인들이 적극적으로 활동할 수 있는 공간이 부족하며, 인터넷과 디지털 기기 이용이 어려운 노인은 온라인을 통해 사회적 연결성을 맺는 데 어려움을 겪는다.

사회적으로 고립된 사람들은 그렇지 않은 사람에 비해 여러 가지 어려움을 지닌 채 살아간다. 대표적인 어려움이 건강 문제다. 불균형한 영양 섭취나 불규칙적인 생활 습관으로 질병의 위험에 노출되어 있고, 감정적 지지와 안정감 부재로 생기는 우울증이나 스트레스, 외로움으로 정신 건강 또한 좋지 않다. 혼자 외롭게 죽음을 맞는 고독사의 가능성도 높다. 더욱이 전 지구를 뒤덮은 코로나19 팬데믹은 새로운 사회적 고립을 경험하게 했다. 동거 가족을 제외한 타인과 관계가 단절되는 사회적 고립을 모든 사람이 경험했다. 포스트 코로나 시대에 마주하게 된 사회 전반의 고립 상태는 이제는 사적인 문제가 아닌 사회문제가 되었다. 가족관계와 사회관계가 동시에 해체되고 있는 대한민국에서 사회적 고립도는 당분간 높아질 것으로 예상된다.

2 다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?

여성에게는 여전히 좁은 문

‘경력단절’과 ‘여성’이라는 단어가 합쳐진 ‘경력단절 여성’이 하나의 고유 명사처럼 사용되고 있다. 통계청에서 매년 조사하는 「지역별 고용조사」에 따르면 가장 생산성이 높은 30~40세의 남녀 고용률에 큰 차이가 나타난다. 특히 35~39세의 남성 고용률은 90.1%임에 반해 여성은 57.5%로 32.6%p의 차이를 확인할 수 있다. 남성이 한창 일하고 경제활동을 하며 자신의 커리어를 쌓는 시기에 여성은 동일한 기회를 얻지 못하는 것이다.

15~54세의 기혼 여성 중 경력단절 여성의 수는 매해 조금씩 줄어들고 있으나, 이는 경력단절 여성이 줄어들었기 때문이 아니라 결혼율이 낮아 기혼 여성 자체가 줄고 있기 때문이다. 비혼, 만혼, 저출산 등으로 경력단절의 총 규모가 낮아질 수도 있지만, 남성 중심의 가족 구조, 성차별적 노동 구조와 같이 여성의 경제활동 참가를 제한하는 구조가 변화하지 않는 한 여성의 경력단절 문제는 여전히 존재할 것이다.

한국 여성 노동의 대표적 특징은 높은 대학 입학률에 비해 경제활동 참가율이 낮다는 것이다. 한국 여성의 경력단절 문제는 북유럽이나 북미 국가와 비교해 심각하다. 높은 수준의 교육을 받고도 경제활동을 하

지 않는 여성의 존재는 사회적으로도 큰 손실이다. 이를 개선하기 위한 정책적 노력에도 불구하고 여성들이 체감할 만한 긍정적 변화는 보이지 않는 상황이다.

여성의 경력단절은 장기적으로 중장년 여성 노동자의 고용의 질에도 악영향을 미칠 수 있다. 전문적 기술과 일련의 경력을 가졌더라도 오랜 과거의 경험으로만 머물러 있기 때문에 노동시장에서 중요한 역할을 수행하지 못한다. 다시 일할 수 있는 시기에는 저임금, 비정규직 등 노동 조건이 나쁘거나 안정성이 낮은 분야에서 일하게 되는 경우가 많다. 재취업이 쉬운 것도 아니다. 여성가족부가 2020년에 발표한 ‘2019년 경력단절 여성 등의 경제활동 실태조사’ 결과에 따르면 경력단절 여성이 재취업에 걸리는 시간은 평균 7.8년이고, 이들의 월 평균임금은 경력단절이 없는 여성과 비교했을 때 약 75만 원가량 적은 것으로 나타났다. 여성 비정규직 근로자의 규모 또한 2009년 309만 명에 비해 2021년 449만 명으로 크게 증가했다.

장애인은 직업이 없다

정부는 장애인이 가진 신체적·정신적 장애로 인한 취업의 어려움을 사회 문제로 인정하고 다양한 장애인 고용 정책을 마련하여 이를 해결하고자 노력하고 있다. ‘장애인 의무 고용제도’가 대표적인 예시다. 정부와 공공기관은 직원의 3.6%, 민간기업은 직원의 3.1%를 장애인으로 고용해야 하며, 이를 지키지 않을 시 장애인 고용 부담금을 지불해야 한다. 장애인 고용 대신 장애인 고용 부담금을 선택하는 기관과 기업이 적지 않아서 정부에서는 장애인 고용률을 높이기 위해 장애인 고용 장려금, 시설장비 무상 지원 등의 정책적 노력도 펼치고 있다. 또한 상대적으로 취업에 더 어려움을 겪는 중증장애인의 고용 확대를 위해 1명의 중증 장애인 고용 시 2명의 경증 장애인을 고용한 것으로 인정한다.

2012년부터 2021년까지의 장애인 고용률 추세를 보면 정부나 공공기관의 장애인 고용률이 민간 부문보다 지속적으로 높은 것을 알 수 있다. 공공기관을 제외한 정부나 민간에서는 아직 장애인 의무 고용률을 달성하지 못하고 있다. 공공기관의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 경영평가 지표 때문에 장애인 고용률이 정부, 민간 부문에 비해 다소 높은 것으로 분석된다.

고용률 이상으로 중요한 것은 고용의 질인데 이에 대해서는 우려의 목소리가 크다. “장애인이 자신의 능력에 맞는 직업생활을 통해 인간다운 생활을 할 수 있도록” 하는 장애인 고용의 목적에 맞게 실제로 다양한 장애인이 양질의 일자리를 통해 경제활동을 하고 있는지에 대한 우

려다. 질병, 사고 등으로 장애를 갖게 된 중도 장애인의 경우 장애 발생 이전의 직업을 유지할 수 있도록 해야 하는데, 사실상 사회적 인식이나 물리적 환경의 한계 등으로 많은 중도 장애인이 직장생활을 포기하거나 새로운 직종으로 재도전을 하고 있다.

미래에는 장애 때문에 직업 활동에 큰 공백이 발생한 장애인을 위한 정책도 필요하다. 장애인도 비장애인과 마찬가지로 생애주기에 따른 휴직이나 여러 가지 사유로 휴가가 필요하다. 자녀 양육을 위한 육아 휴직, 장애와 함께 수반된 질병을 치료하기 위한 병가 등을 사용할 수 있어야 한다. 그런데 장애인 의무고용제도는 장애인이 휴가, 특히 휴직 등을 원하는 만큼 사용하기 어렵게 만든다. 장애인이 휴직하는 기간에는 장애인 고용으로 인정되지 않기 때문에 기업 입장에서는 장애인 고용률이 저하되는 부담이 생긴다. 따라서 장애인 노동자는 회사의 눈치를 볼 수밖에 없다.

무엇보다 장애인이 취업이나 직장생활을 유지하는 데 큰 장애물이 되는 것은 ‘장애인도 일할 수 있다’는 사회적 인식이 부족한 것, 함께 일할 동료가 장애에 대해 바르게 이해를 하지 못하는 것 등 장애에 대한 올바른 인식이 미흡한 것이다. 「장애인 고용 촉진 및 직업재활법」의 개정에 따라 2018년부터 모든 직장에서는 근로자 대상으로 장애인식개선교육 제도를 의무적으로 시행하게 되었으나, 실상은 연 1회의 의무교육 횟수를 채우는 것에 치중되어 있다는 평가를 받고 있다.

희망 잃은 청년 세대

연애, 결혼, 출산을 포기한 3포세대에서 시작해 이제는 N가지 것을 포기하는 N포세대로 대표되는 한국의 청년들. 그들이 많은 것을 포기하게 된 출발점에는 청년 실업 문제가 자리하고 있다. 고용절벽, 실업대란 등으로 대표되는 한국의 청년 고용 실태는 열악할 것이라는 통상적 인식과 달리 고용지표 상으로는 10년간 회복 추세를 보여왔다. 15~29세 고용률은 코로나19의 영향을 받은 2020년을 제외하고는 2013년 이후 지속해서 증가했다. 청년 실업률 역시 2016년 이후 안정적인 감소세를 보인다.

하지만 청년이 체감하는 현실은 다르다. 취업의 어려움을 호소하는 청년들의 목소리가 줄어들지 않고 있다. 고용률이라는 양적 지표는 긍정적인 추세를 보여주고 있지만, 오랫동안 구직 활동을 쉬고 있는 사람이나 아르바이트를 하면서 취업을 준비하고 있는 사람 등 더 넓은 범위의 실업 인구를 포함해 계산한 확장실업률은 2015년부터 점차 증가하고 있다. 일자리의 질이 열악하기 때문에 청년 고용지표는 아직 적정 수준에 닿지 못했고, 청년들은 아직 불안한 고용시장에 놓여 있다. 우리나라 청년 고용의 현주소는 국제 비교를 통해서 가늠해 볼 수 있다. 2019년 OECD가 발표한 자료에 따르면 코로나19가 발생하기 이전인 2019년 한국의 15~24세, 15~29세 고용률은 이탈리아와 스페인 등 경제위기를 겪고 있는 일부 국가를 제외하고는 대부분의 OECD 가입국에 비해 현저히 낮은 수준을 보인다.

청년 고용률이 낮다는 것 외에 심각한 문제는 구직활동을 일시

적으로 하지 않았거나 아예 구직을 포기한 청년 비경제활동인구의 비중이 다른 나라에 비해 높다는 점이다. 만 15~29세 청년 중 취업하지 않거나 정규 교육 기관에 통학하지 않는 ‘청년 니트’ 인구는 2020년 20.8%로 OECD 평균인 12.3%보다 현저히 높은 수준이다. 학비 부담, 진로 선택의 어려움, 취업난 등이 미래를 대비하지 않는 청년을 만들어 내고 있다. 청년이 우리 사회의 미래임을 고려할 때 청년 니트 문제는 사회의 미래에도 영향을 끼칠 수 있는 중요한 문제다.

양적 측면에서 회복 추세였던 청년 고용 또한 2020년 코로나19를 계기로 큰 타격을 입었다. 대면 서비스업과 고용 안정성이 낮은 직종에 고용 충격이 가해졌고, 해당 일자리에서 높은 비중을 차지하는 청년층은 타 연령대에 비해 극심한 충격을 받았다. 전통적 일자리에서 비대면, 디지털을 활용하는 고용 형태인 플랫폼 노동에서 청년의 취업이 늘어났다. 일시적이거나 불규칙적이라는 특징을 지닌 플랫폼 일자리는 안정적인 소득 보장이 어려워 청년 일자리의 질은 여전히 우려된다.

이 외에도 청년 인구 감소, 저출산·고령화 문제, 국제적인 경기 침체와 장기 불황으로 인한 불확실성은 청년 고용시장의 전망을 어둡게 한다. 또한 대기업과 중소기업 간의 격차, 정규직과 비정규직 간의 격차 등 노동시장의 구조적 격차는 오랫동안 해결하지 못한 난제다. 고용시장의 격차를 근본적으로 해결하지 않은 채 청년 고용 문제를 해결하는 것은 불가능하다.

Ⅱ	'관계', 경쟁과 협력의 조화
2	

관계에 대한 예상 시나리오

관계에 대한 변화의 동인은 주로 사회적 고립도이며, 구체적으로 가족관계와 사회관계가 이에 영향을 미친다. 통계청의 「인구동향조사」에서 나타나는 결과를 보면 가족관계의 규모가 급속도로 축소되고 있다. 1인 가구 비중 증가, 혼인을 감소, 이혼율 증가, 합계출산율 감소 등을 통해 이러한 변화를 파악할 수 있다. 기존의 가족관계는 축소되고 있지만 가족의 구성이 변화하고 있는 것을 주목할 필요가 있다. 통계청의 「장래가구추계」를 보면 비친족 가구가 증가하고 있다. 비친족 가구는 친족이 아닌 남남으로 구성된 5인 이하의 가구를 뜻한다.

가족관계와 관련해 앞으로 비친족 관계의 성격을 어떻게 볼 것인가? 라는 질문이 중요해질 것으로 전망된다. 현재로서는 비친족 가구의 증가 규모가 가족관계를 대체한다고 보기는 어렵다. 오히려 1인 가구의 증가 경향이 더욱 뚜렷하다. 또 비친족 관계가 어느 정도 안정적인 관계인지도 분명하지 않다. 혼자 사는 사람이 꾸준히 증가하는 가운데 함께 사는 가족도 친족에서 비친족으로 대체되는 경향이 지속되는 과정에서 관계에 대한 질문과 정의가 지속적으로 중요해질 것이다.

사회관계와 관련해서는 정당, 시민단체, 직능단체 등 결사체에 참여하는 비율이 대폭 감소하고, 어려운 일에 처했을 때 도움을 요청할 사람이 적다고 느끼는 사람들이 많다는 점에서 사회적 고립도가 앞으로 높아질 것으로 전망된다. 이러한 변화 속에서 사람들이 맺는 인간관계는 여러 가지가 겹친 관계가 아니라 특정한 목적을 위한 것으로 바뀌면서 기능적인 성격이 강화될 것으로 보인다. 자유와 고독 사이에서 개인의 중요성이 강해지면서 이를 중심으로 한 새로운 관계를 만드는 것이 사회적인 과제가 될 것이다.

앞으로 사회적 고립도가 증가하게 될 것이 분명하다면 중요한

것은 고립도 증가의 기울기와 시점 등 세부적인 변화 추이를 따져 변화의 동인을 좀 더 분명하게 확인하는 것이다. 1인 가구가 증가하고 비친족 가구가 증가하면서 기존의 혈연관계가 느슨해지는 것은 다른 관계가 형성될 가능성을 그만큼 넓히는 것이 될 수 있기 때문이다.

그러나 한국사회에서 관찰되어온 기존의 관계망 성격을 고려하면 혈연관계의 약화가 새로운 관계를 창출하는 것으로 이어지긴 힘들 것으로 보인다. 한국사회 관계망의 성격은 공적 성격을 띤 조직에 참여하는 정도가 본래 약했기 때문이다. 특히 사회관계와 관련하여 언급한 결사체의 경우 친분, 지연, 혈연을 중심으로 형성되어 있어서, 혈연관계의 약화는 사회관계의 약화로 이어질 가능성이 높다고 전망할 수 있다. 따라서 혈연관계가 약화되는 변화 속에서 사람들이 사회적 고립으로부터 벗어나 새로운 관계, 자유로우면서도 고립되지 않는 관계를 만드는 것이 중요하다.

그렇다면 자유로우면서도 고립되지 않는 관계는 어떻게 모색할 수 있을까. 이때 관건은 1인 가구와 비친족 가구의 증가를 통해 만들어지는 관계가 어떻게 어느 정도로 가능할 것인가이다. 그에 따라 사회적 고립도의 수준이 달라질 것이기 때문이다. 이런 맥락에서 ‘다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?’라는 미래 질문을 살펴볼 수 있다.

이러한 질문에 대해 답하기 위해 우리는 사회단체 참여율, 정치적 역량감, 시민의식, 대인신뢰도, 선거투표율을 변수로 설정해 관계 분석 모델에 반영했다. 분석을 더욱 풍부하게 하기 위해 우리는 앞으로 더 다양한 변수를 반영해나갈 것이다. 특히 비혈연 관계의 수준과 성격을 측정할 수 있는 지표를 개발할 것이다. 여기에 관계에 대한 구조적 요인과 제도적 요인을 관계의 맥락을 파악하는데 함께 고려할 수 있다. 구조적 요인은 세계화, 지역화의 수준과 방식, 도시화 수준, 이민 규모, 전염병 대유행의 빈

도와 파장 등을, 제도적 요인은 가족관계, 노동관계, 거주관계 등을 꼽을 수 있다.

Ⅱ	'관계', 경쟁과 협력의 조화
3	

맞이해야 할 관계의 미래

1 성숙사회의 관계를 위한 조건

누구나 차별 없이 참여할 수 있는 환경과 인식이 마련된 사회가 좋은 사회라는 것에는 아무도 이의가 없을 것이다. 물론 경제적, 사회적 활동이 개인의 노력과 분리될 수 없겠으나 개인의 일만으로 치부할 수는 없으며, 좋은 사회를 실현하기 위해 제도적·정책적 뒷받침이 필요하다. 이러한 미래를 맞이하려면 어떻게 해야 할까. 인과지도에 미래변수를 적용해 시뮬레이션한 결과를 통해 우리가 맞이해야 할 선호미래와 회피해야 할 미래를 살펴본 결과는 다음과 같다.

관계 분야에서는 맞이하고 싶은 선호미래로 ‘함께 자유로울 수 있는 미래’, ‘자유롭고도 고립되지 않는 개인들의 사회’, ‘사회적 약자를 보살피는 사회’, ‘각자의 방식으로 의미 있는 활동을 하면서 생존할 수 있는 관계’ 등이 제시되었다. 반면, 맞이하고 싶지 않은 회피미래로는 ‘이윤을 기준으로 인간을 상품으로 보는 관계’, ‘서로 억압하고 배제하는 관계’가 논의되었다.

회피미래는 현재 우리사회가 보여주는 관계의 부정적 모습을 압축적으로 보여주고 있다. 우정, 친밀, 배려, 존중이 아닌 경제적 이윤으로만 얹혀 있는 관계, 서로의 장점을 알아주고 이를 키워주는 관계보다 권력과 힘을 앞세워 나만의 이해관계를 실현하는 분위기, 이는 약자들에게는 억압적이고 배제적인 관계로 나타난다. 선호미래와 회피미래에 관한 전망은 다음에 제시되어 있는 인과지도에 전망변수를 적용해 도출한 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자.

관계 영역의 통합 인과지도

관계 영역 인과지도는 ‘우리는 경쟁하며 협력할까, 경쟁하며 고립할까?’와 ‘다양한 사람들의 사회 참여를 보장할 수 있을까?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고 미래의 모습을 그리기 위한 전장 변수로서 ‘사회적 고립도’와 ‘취약계층의 경제활동 참여도’를 대리 변수로 설정했다.

‘사회적 고립도’는 다양한 사회관계망의 영향을 주요하게 받는다. 사회관계망이 넓고 촘촘하면 사회적 고립도는 낮아지고, 반대로 사회관계망이 탄탄하지 못하면 사회적 고립도는 높아진다. 사회적 관계망은 여러 가지 변수에 따라 달라진다. 1인 가구, 독거 노인의 규모, 혼인율이 변화하면 사회적 관계망에도 변화가 생긴다. 또한 사회적 고립도가 높아지면 타인이나 사회제도에 대한 신뢰도가 낮아질 수 있다. 이는 시민의식, 집단 간의 소통과 협력에 영향을 미친다. 서로의 존재를 믿을 수 있을 때 이 사회는 개개인이 외롭지 않고 함께 연대하며 살아가는 곳이 된다.

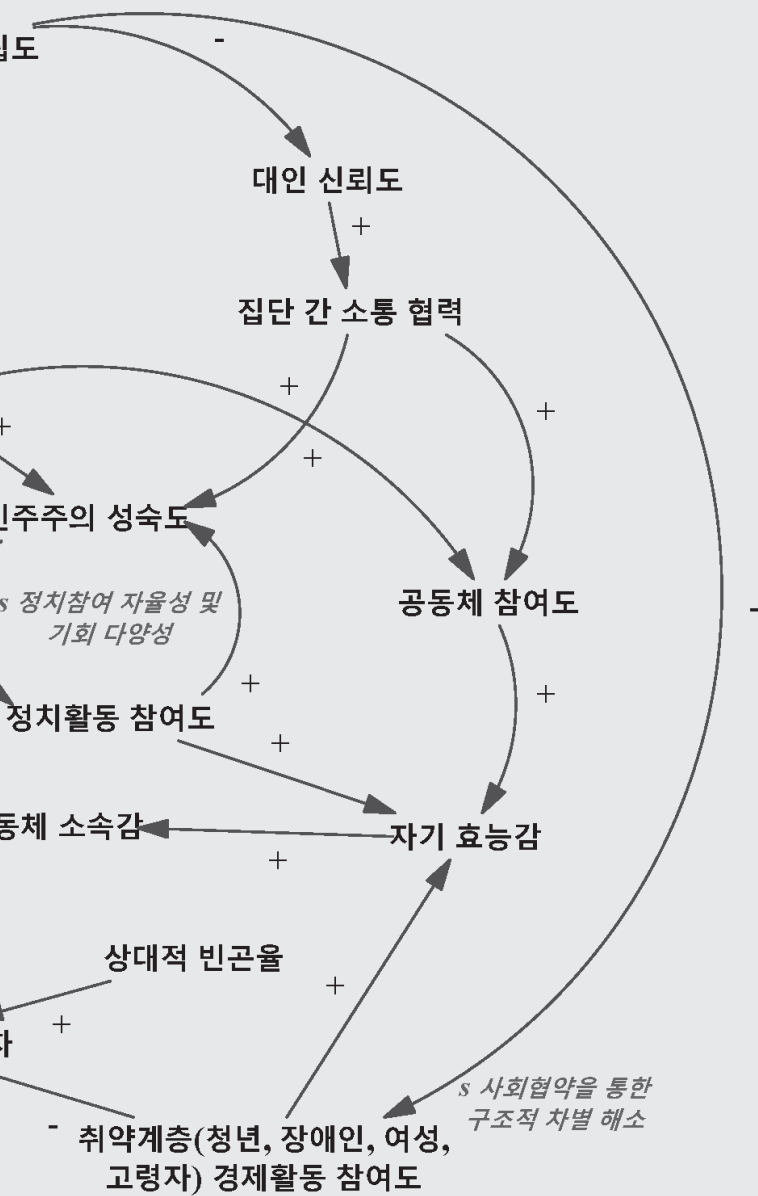
다음으로 ‘취약계층의 경제활동 참여도’를 살펴보자. 이는 청년, 장애인, 여성, 고령자 등이 경제활동에 얼마나 참여할 수 있는지를 나타내는 지표이다. 취약계층의 경제활동 참여도가 낮으면 사회 구성원 간 경제적, 사회적 격차가 커지며 나아가 사회 갈등으로 이어질 수 있다. 반대로 취약계층의 경제활동 참여도가 높아지면 자신의 노력이 결실을 보게 될 것으로 믿는 자기효능감이 높아지며, 이는 공동체의 소속감을 높이고 사회 갈등을 감소시킬 수 있다. 이러한 주요 변수들의 변화는 사회적

관계, 정치활동 참여도, 공동체 참여도에 또다시 영향을 주고, 결국에 취약계층의 경제활동 참여도와 사회적 고립의 수준에 연결되는 구조를 갖는다.

2050년 미래를 전망해볼 수 있는 관계 인과지도의 시뮬레이션에 사회적 고립도를 낮추고 취약계층의 경제활동 참여도를 높이리라 예상되는 미래정책변수를 대입하여 분석한 결과, 다음과 같은 2050년 미래의 모습을 전망하였다. 비혈연 기반의 가구와 사회 연대가 증가했을 때, 사회서비스의 혁신이 이뤄질 때, 지역 단위 사회서비스 체계가 구축될 때 사회적 고립도가 낮아질 것으로 예측되었다. 따라서, 사회적 고립도를 낮추어 경쟁하면서 협력하는 사회를 만들기 위해서는 이들 변수를 고려한 정책을 계획하고 추진해야 한다.

정부가 다양한 이해집단의 갈등을 조정하거나 불평등을 완화하는 방안을 담은 사회협약을 체결하거나, 치안과 사회보험, 자살예방, 산업재해 예방, 돌봄 시설, 웰다잉, 사회적 부양 등과 관련된 사회안전망을 구축하면 다른 미래가 2050년에 형성될 것이다.





2 자유롭고 고립되지 않는 개인들의 사회

사람들은 전통적인 사회관계로부터 자유로워지며 점차 개인화되는 사회 관계를 만들어가고 있다. 동시에 특정한 목적을 달성하기 위해 새로운 관계를 쌓는 방향으로 변화하고 있다.

사회관계의 대표적인 변화는 혈연 중심에서 비혈연 중심으로 가족이 재구성된다는 점이다. 한국사회는 다양한 관계에서 혈연과 지연이 중요한 의미를 가지는 구조이므로 이러한 혈연관계의 약화는 기존 사회관계의 약화로 이어질 것이다. 이러한 현상을 부정적으로만 보기에에는 아직 이르다. 변화하는 관계 양상을 사회적으로 인정하고 그에 맞는 새로운 정책을 시행한다면 새로운 사회적 관계가 우리 사회를 이끄는 새로운 힘이 되어줄 것이다.

변화하는 사회적 관계를 지키기 위해 2027년까지 추진해야 할 우선 정책은 무엇이 있을까. 먼저 새로운 형태, 새로운 모습의 가족을 인정해야 한다. 생물학적 연결보다 감정적, 사회적으로 연결되는 가족이 중요하다는 공통의 합의가 필요하다. 피를 나누지 않더라도 서로를 돌보는 관계로서의 가족이 중요하다는 것을 제도로서 인정해야 하며, 입양, 결혼, 혈연 등의 전통적 방식이 아닌 개인들이 스스로 가족을 구성할 수 있도록 정책적 지원이 필요하다. 비혈연 기반의 사회적 연대를 공고히 하는 일도 중요하다. 가족, 친척이라는 관계로 묶지 않아도 공통의 관심사가 있다면, 주로 생활하는 지역의 반경이 겹친다면, 함께 살아갈 수 있어야 한다. 내

가 사는 동네를 중심으로 네트워크를 만들고 주민들이 삶을 껴칠 수 있는 활동 범위가 늘어나야 한다. 지역 공용 텃밭 가꾸기와 같은 사업은 주민들의 신뢰와 연대 의식을 높여줄 것이다.

또한 사회협약을 통해 구조적 차별을 없애야 한다. 다양한 이해 집단의 갈등을 완화할 수 있는 사회협약이 필요하다. 장애인이라는 이유로 시설에 분리되어 살아가는 것이 당연하지 않고, 자신이 원하는 곳에서 원하는 사람과 살 수 있도록 하는 ‘탈시설지원법’과 성별, 장애, 나이, 성적 지향, 인종 등에 의해 차별받지 않도록 다양한 사람을 보호하는 ‘차별금지법’이 필요하다. 이러한 정책들이 실현되지 않으면 사회적 약자와 소수자는 사회적, 경제적 활동에 참여하기 힘들며, 다양성을 존중하는 사회는 영원히 실현되기 어려운 유토피아로 남게 될 것이다. 새로운 협약, 정책이 등장할 때 나타날 갈등까지 포함하여 깊이 있는 논의를 시작해야 한다.

2037년까지 추진해야 할 정책을 제안하면 다음과 같다. 사람과 사람이 만나 관계를 맺는 자리가 필요하다. 동네서점, 카페 등과 같이 개인들이 만나서 이야기 나눌 수 있는 공간은 새로운 관계를 빚어낸다. 동네 곳곳의 골목이 사라지지 않고 생존해야 하며, 그 골목의 서점, 카페 등에서 만나 어려움을 나누고 공동체의 문제를 공유하며 연립할 수 있어야 한다. 특히 사회적 약자에게도 지역사회에서 새로운 관계를 유지할 기회를 마련하는 노력이 필요하다. 각자의 방식으로 의미 있는 활동을 하면서 생존할 수 있는 관계를 지키기 위해서는 보편적 소득보장제도로서의 기본소득도 중요한 의미를 가진다. 지금의 생산활동은 생산성에 따라 평가되지만 기본소득이 제공된다면 생산성 중심의 생산활동에서 벗어나 개개인이 하고 싶은 일을 할 수 있는 기회가 많아진다. 기본소득이 주어진다면 당장 돈벌이는 되지 않지만 개인적으로, 사회적으로 의미 있는 활동을 할

수 있도록 사회가 지원하게 되는 것이다. 기술의 발전으로 노동력 없이 부를 축적할 수 있는 사회에서 그런 부를 기본소득으로 배분한다면 더 지속 가능한 사회를 기대해 볼 수 있을 것이다.



‘주거환경’, 우리가 살고 싶은 거주지

--	--

--	--

지리학에서는 인간 생활에 미치는 주위의 모든 조건을 ‘환경’이라고 한다. 환경은 ‘자연환경’과 ‘인문환경’으로 구분된다. 자연환경은 산과 강, 바다, 대기같이 자연적으로 존재하는 환경을, 인문환경은 도로, 다리, 공원, 건축물 등 인간이 만들어낸 환경을 말한다. 넓은 의미에서 인문환경은 인간이 만들어낸 사상, 문화, 제도, 인프라 등을 포함한다.

우리나라의 주거환경은 전 세계적 문제인 기후 위기 속에서 변화를 겪으며 위기를 맞고 있다. 무더워진 여름과 길어진 장마, 늦여름에도 발생하는 태풍, 강수량의 불균형, 이로 인한 가뭄과 건조한 날씨, 산불까지. 폭우로 하천이 범람하고 도심의 지하철과 도로마저 침수되거나, 열흘 가까이 계속되는 산불로 산과 들, 논과 밭, 축사와 공장까지 모조리 태웠다는 소식은 안전한 주거환경에 대한 불안감을 증폭시키고 있다.

오래된 인문환경은 새로 등장한 사회문제에 대응하지 못해 주거환경에 영향을 미친다. 수도권은 일자리, 교통, 의료, 문화 등의 인프라가 특히 발전한 곳이다. 청년들이 일자리를 위해 수도권으로 떠난 지방 도시는 인프라마저 쇠퇴한다. 학교가 문을 닫고, 버스 터미널과 기차역이 사라지며, 각종 문화 시설과 의료 시설도 줄어든다. 수도권과 지방 도시, 지역 간 인프라 격차가 심화되며 지역에 따라 삶의 질에 영향을 미치는 주거환경의 편차도 커지고 있다.

주거환경 자체와 직접적으로 관련이 있는 문제도 심각하다. 지난 몇 년간 무리해서 빚을 내고 집을 산 사람들, 이른바 ‘영끌족’이 늘었다. 그러나 기대와 달리 부동산 가격은 하락했고, 오른 금리에 이자가 배로 늘어나며 영끌족은 하우스 푸어로 전락했다. 집을 빌려 사는 세입자들 역시 주거 불안에 시달리기는 마찬가지다. 부동산 정책의 허점을 파고든 전세 사기가 급증했다. 세입자를 불안하게 만드는 전세 사기는 날이 갈수록 다양해지고 피해자도 늘고 있다.

인문환경은 자연환경의 변화, 또 다른 인문환경의 위기를 극복하기 위해 만들어졌다. 더위나 추위를 막기 위해 집을 짓고, 강을 건너기 위해 다리를 만들고, 죽음과 질병을 막기 위해 병원을 만든 것처럼 변화와 위기를 맞은 환경을 극복하는 것은 결국 인문환경이다. 환경의 위기에 대응할 수 있는 인문환경을 조성할 필요가 있다. 이러한 관점에서 환경에 대한 두 가지 질문을 제시했다. 첫째는 ‘우리는 주거환경에 만족하며 살까?’이고, 둘째는 ‘어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로 안정된 삶을 살 수 있을까?’이다. 먼저 이 두 가지 질문에 대한 현재 우리 사회의 모습은 어떠한지 살펴보자.

III	'주거환경', 우리가 살고 싶은 거주지
1	

주거환경에 대한 현재 진단

1 우리는 주거환경에 만족하며 살까?

우리가 바라는 주거환경의 미래는 주거 안정으로부터 출발한다. 사람들이 거주할 수 있는 충분한 수의 주택이 없다면 주거환경의 질을 따지는 것이 무의미하기 때문이다. 주택이 충분하더라도, 주택을 사거나 빌릴 수 없을 정도로 가격이 비싸다면 주거 안정은 보장될 수 없을 것이다. 질적 측면의 만족도를 알아보기 전에, 모든 사람이 일정 수준 이상의 주거 안정에 접근할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

내 집이 내 집이 아니다

자기가 소유한 집에서 거주하고 있다면, 주거비용 상승이나 주거 기간에 대한 걱정 없이 안정된 주거환경에서 살 수 있을 것이다. 우리나라 주택수는 모든 가구가 거주할 수 있을 정도로 충분하다. 주택의 과부족을 나타내는 지표인 신주택보급률은 지난 20년간 상승했다. 신주택보급률은 주택수를 가구수로 나눈 지표로, 100%가 넘으면 양적인 측면에서 주택부족 문제가 해소되었다고 추정한다. 신주택보급률은 2006년 기준 99.2%에서 2020년 103.6%로 향상했다. 우리나라의 모든 가구가 거주할 수 있는 만

큼 충분한 수의, 오히려 남아돌 정도의 주택이 공급되었다고 볼 수 있다.

하지만 모든 가구가 지금 사는 집을 소유하고 있는 것은 아니다. 2020년 자가보유율은 60.6%이다. 10명 중 6명만 집을 소유하고, 나머지는 남의 집에서 살고 있다는 뜻이다. 문제는 소득별로 자가보유율의 차이가 크다는 점이다. 부유한 사람들은 집주인이 되었지만 가난한 사람들은 세입자 신세다. 부유한 사람들은 고소득, 유리한 대출 조건 등으로 상대적으로 집을 구입할 능력이 있지만 가난한 사람들은 그렇지 않다. 고소득층은 더 쉽게 집을 살 수 있게 되었고, 저소득층은 집을 사기 더 어려워졌다. 현재까지의 부동산 정책이 자가보유율의 양극화를 만든 것은 아닌지 살펴보고, 계층 간 자가보유율 차이를 줄이기 위한 대안이 필요하다.

자기 소유의 집에서 사는 사람의 비율을 나타내는 자가점유율도 주거 안정의 지표로 사용되는 통계다. 전국 자가점유율은 2020년 57.9%로, 자가보유율과 큰 차이는 없지만 동향을 살펴보면 오랜 기간 일정 수준에 머무르며 정체되어 있다. 특히 수도권은 전국 평균보다 자가점유율이 낮는데, 수도권의 주택은 투자가치가 높고 전세나 월세 등의 임대 수요가 높기 때문인 것으로 보인다. 자가보유율과 자가점유율의 차이가 크면 거주 이외의 목적으로 주택을 구입하는 사람이 많다는 뜻으로 볼 수 있고, 이는 주거 안정에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 실거주 목적의 주택 구입을 장려하고, 투자 목적의 주택 구입을 제한하는 제도적 장치가 필요하다. 가령, 주택 구입 목적이 투자가 아닌 실거주일 때에만 주택 구입을 허락하는 등의 정책이 필요하다.

한편 주거 안정의 지표로 사용할 수 있는 자가보유율과 자가점유율이 늘어나지 못하는 원인으로, 주거비용의 상승이 지목되기도 한다. 주거비용은 꾸준히 상승하고 있다. 'PIR'라고 줄여 말하는 연소득 대비 주

택 가격(Price Income Ratio)은, 연평균소득을 기준으로 평균 수준의 주택을 구입하는 데에 걸리는 시간을 말한다. PIR은 가구 소득 대비 주택 가격의 비율로, PIR이 10이라면 10년치 소득을 한 푼도 쓰지 않고 모두 모아야 주택 한 채를 살 수 있음을 의미한다.

2020년까지의 PIR은 전반적으로 상승하는 추세다. 인구가 감소하는 도 지역을 제외하고 수도권과 광역시 등에서는 상승세가 뚜렷하게 나타났으며 특히 수도권의 PIR 지수 상승 폭이 컸다. PIR의 전체적 경향은 상승 추세로 보이며, 소득만으로 주택을 구입할 수 있는 기간은 점차 길어지고 있다.

사람이 살 만한 집

주택이 충분히 공급되고 감당할 수 있는 가격의 주거비용이 형성되어 주거 안정 접근성이 향상되어 집이 생겼다고 했을 때, 그 집은 살 만한 집일까? 겨우 구한 집이 몸 하나 겨우 누일 수 있을 정도의 좁은 집은 아닐까? 누구나 일정 수준의 주거환경에서 살 수 있도록, 우리나라는 최소한의 주거환경을 법으로 정해두었다. 이를 최저주거기준이라고 한다. 최저주거기준은 법으로 정한 사람답게 살 수 있는 주택의 최저기준으로, 가구구성별 최소 주거면적, 방의 개수, 화장실 등 필수 설비 기준, 안전성과 쾌적성 등의 지표가 포함되어 있다.

20년간 충분한 양의 주택 공급과 더불어, 질적 기준인 최저주거기준에 미치지 못하는 주택의 비율이 줄었다. 2006년 최저주거기준 미달가구의 비율은 16.6%에서 2020년 4.6%로 대폭 하락하였다.

(단위 : 만가구, %)

구분		2006	2010	2014	2016	2017	2018	2019	2020
최저주거기준 미달가구		268.5 (16.6%)	184.0 (10.6%)	99.2 (5.4%)	102.7 (5.4%)	114.1 (5.9%)	111.1 (5.7%)	106.0 (5.3%)	92.1 (4.6%)
	면적기준 미달가구	128.8 (8.0%)	98.7 (5.7%)	51.7 (2.8%)	60.2 (3.1%)	78.7 (4.1%)	78.2 (4.0%)	75.0 (3.8%)	67.2 (3.3%)
	시설기준 미달가구	159.2 (9.9%)	97.3 (5.6%)	53.2 (2.9%)	50.4 (2.6%)	63.1 (3.3%)	60.2 (3.1%)	60.0 (3.0%)	56.3 (2.8%)
	침실기준 미달가구	31.4 (1.9%)	14.8 (0.9%)	9.3 (0.5%)	9.3 (0.5%)	6.7 (0.3%)	7.7 (0.4%)	5.2 (0.3%)	4.5 (0.2%)
최저주거기준 미달 가구									

2006년에 비해 2020년의 최저 면적 기준미달은 8.0%에서 3.3%로 줄었고, 특히 시설 개선이 크게 이루어져서 시설기준 미달 가구의 비율이 9.9%에서 2.8%로 감소하였다. 그동안 가구 수도 증가한 점을 고려하면 질적 개선이 크게 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

출처 : 국토교통부(2021)

최저주거기준 미달 주택 비율이 줄고 1인당 주거면적이 2006년에 $26.2m^2$ 에서 2020년 $33.9m^2$ 로 증가한 것은 고무적이다. 하지만 1인당 주거면적은 가구의 주택 면적을 가구원의 수로 나눈 지표여서, 세대마다 가구원의 수가 줄어든 것을 감안하면 1인당 주거면적의 증가는 사실 당연한 일이다.

그리고 문제는 다른 설비에 대해서 정확한 수치나 기준이 제시되어 있지 않다는 점이다. 예컨대 ‘적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖춰야 한다’는 내용에서 ‘적절한’의 기준이 무엇인지 명시되어 있지 않다. 최저주거기준의 구체적인 수치를 제시하면서도 면적, 설비 등의 내용이 현재에 적절하다고 판단되는 기준으로 개선되어야 할 것이다. 1인 가구가 늘어남에 따라 1인 가구의 주거기준을 다듬고 2인, 3인 등의 가구에 도 개선된 기준을 적용하는 것이 현재 사람들의 주거 인식을 최저주거기준에 반영하는 바람직한 방향이다.

2 어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로 안정된 삶을 살 수 있을까?

정신적, 신체적으로 안정된 삶이란 건강한 삶을 유지하는 것 이상으로 삶의 질을 추구하는 가운데 위기에 대응할 수 있는 생활을 뜻한다. 교통, 교육, 의료, 문화 등의 사회서비스는 삶의 질을 유지하고 개선하는 데에 큰 영향을 미치는 조건이므로 어느 지역에 살더라도 갖추어질 것이 요구된다.

기후 위기와 주거환경의 상관관계

우리나라의 기상관측자료에 따르면 1980년 이후 전국적으로 최고기온은 1.4℃, 최저기온은 2.0℃ 이상 상승했다. 평균기온의 상승으로 2010년 이후 폭염은 심해지고 여름은 길어졌다. 1980년 이후 지역별로 늘어난 여름 일수를 살펴보면 서울이 가장 큰 폭으로 늘어났으며, 증가한 여름 일수는 31일이나 되었다.

기후변화에 관한 정부간 협의체인 IPCC가 최근 발간한 보고서는 지구 온도가 2021~2040년 사이 1.5도 상승할 것을 예측했다. 현재 상태를 유지한다면 2100년에는 4.0℃에 가까운 평균기온 상승이 예상된다.

이 경우 여름은 최대 5개월까지 길어지고 겨울은 2개월 남짓으로 줄어든다.

우리나라는 폭염과 열대야 등에 취약해 여름 일수 증가로 인한 피해가 더 커질 것으로 우려된다. 냉방기기로 인한 전력수요 급증에 대해 정부는 에너지 절약을 당부한다. 안정적인 전력 공급을 준비하는 한편, 도시에서는 열섬효과로 인한 피해를 줄이기 위해 공원과 같은 녹지를 더 많이 만드는 등의 적응 전략이 필요하다. 동시에 폭염에 취약한 고령자, 야외 노동자 등을 위한 지원책을 마련하고 냉방을 충분히 하기 어려운 취약 계층의 주거환경을 살피는 노력이 필요하다.

길어진 여름은 강수량의 증가로도 이어질 것이다. 강수량은 앞으로 연평균 450mm 이상까지 늘어날 것으로 예상된다. 연간 누적 강수량이 고르게 증가하는 것이 아니라, 우기와 같이 한 시기에만 강우가 집중되어 가뭄과 홍수와 같은 극한의 강수 패턴이 빈번해질 것으로 보인다. 평소보다 긴 장마는 자연재해에 상대적으로 안전할 것이라고 예상했던 지역에도 큰 타격을 입혔다. 늦여름에 우리나라를 찾아오는 태풍도 늘었다. 지구온난화의 영향으로 여름이 길어지자 북태평양의 수온이 낮아지지 않고, 한반도까지 확장된 북태평양 고기압을 따라 태풍의 경로가 우리나라를 향하고 있기 때문이다.

지구온난화로 인한 극단적인 기후현상은 앞으로도 계속될 전망이다. 기후 위기는 직접적인 주거환경뿐만 아니라 신체적 안정도 크게 위협한다. 기후 위기로 인한 재난은 공평하게 찾아오지 않는다. 저소득층과 같은 사회적 약자에게 재난은 더 치명적이다.

노년을 건강하고 안전하게

나이가 들수록 인간은 약해진다. 신체 기능도, 인지 능력도 저하되어 환경에 적응하기 힘들고 위험에 노출되기도 쉽다. 나이가 들에 따라 삶의 질을 유지하고 발전시키는 데에 더 많은 조건과 노력이 필요하다. 고령인구가 늘어나면 의료 서비스를 비롯한 사회적 서비스의 수요도 늘어날 것으로 전망된다. 퇴직 후 경제활동이 중단된 고령인구는 재취업하더라도 높은 임금을 받지 못해 주거를 포함한 생활 전반에 어려움을 겪는 노인 빈곤 문제를 생길 수 있다.

고령인구는 범죄의 위험에 노출되기도 쉽다. 기술의 발전과 함께 범죄도 진화하고 있다. 기술을 악용한 새로운 범죄 유형이 생겨나면서 새로운 기술에 적응하지 못한 고령인구가 범죄의 대상이 된다. 치안 시스템이 발전하며 전국적으로 강력범죄 발생 비율은 줄어드는 추세이지만, 고령화지수가 높은 지역에서 상승세를 보였다. 코로나19의 영향으로 2020년의 강력범죄는 조금 줄었지만, 이전의 추이를 보면 고령화지수가 높은 전북, 전남, 경북에서 범죄율이 증가했는데 이는 지역사회의 해체현상과 관련이 있는 것으로 풀이된다. 지방 도시의 일자리 부족, 지역 간 소득 불균형, 인구이탈 등으로 인해 지역사회가 해체되면 사람들 사이의 신뢰가 사라지고 도덕적 해이를 불러오기 때문이다. 이렇게 고령인구가 범죄의 위험에 노출될수록 주거환경에도 악영향을 미칠 수 있다.

신체 기능이 저하되기 시작한 고령층은 병원을 자주 찾는다. 고령층의 의료 서비스 수요 증가에 따른 병원비 지출이 커지고 있다. 국민건강

강보험과 건강보험심사평가원에 따르면 2021년 65세 이상 인구의 1인당 연평균 진료비는 509만 원이었다. 전체 인구 1인당 평균 진료비인 186만 원에 비하면 거의 3배에 가까운 수치다. 나이가 들수록 의료비 지출이 늘어난다는 점을 고려할 때, 노인 빈곤으로 필요한 진료를 제때 받지 못하는 고령인구를 위한 의료 서비스 지원이 필요하다.

지방의 의사 수가 감소하고 있어 해마다 지방 의료원의 의사 결원이 늘고 있다. 지방자치단체가 운영하는 지방 의료원 35곳 중 절반 이상이 의사 정원을 채우지 못했고, 2018년 기준 7.6%이던 결원율이 2022년 14.5%까지 높아졌다. 의료 인프라는 정신적, 신체적 안정을 보장하는, 생존과 직결된 시스템이다. 국가 차원에서의 균일하고 평등한 의료 서비스를 보장해야 한다. 의료뿐만 아니라 사회적 인프라가 수도권에 몰려 있지만, 인프라가 절실한 것은 지방 도시다. 부족한 지방의 의사 수와, 지방 의료 서비스 공백을 해결하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

더불어 스스로 돌보기 어려운 환경에 놓인 독거노인이 증가하는 것에 대응하기 위해 최소한의 생계와 건강을 챙길 수 있는 사회적 안전망이 필요하다. 인프라가 구축된 수도권 지역에서도 취약계층 및 노령 인구의 의료 인프라 접근성을 높이는 동시에 정서적, 신체적 안정을 보장할 수 있는 돌봄 및 의료 서비스 체계가 마련되어야 한다.

III	'주거환경', 우리가 살고 싶은 거주지
2	

주거환경에 대한 예상 시나리오

주거환경의 미래를 전망할 때 고려할 주요 동인으로는 자가점유율(자가에 거주하는 가구), 주거비, 주택만족도 등 주거 안정성 추세이다. 주거안정성을 파악하는 대표 지표인 자가점유율 동향을 살펴보면, 수도권은 정체, 광역시나 도 지역은 소폭 상승 추세를 확인할 수 있다. 도 지역에서는 유의미한 상승이 일어나고 있음에도 대도시 쏠림 현상으로 전국 단위에서도 뚜렷한 상승이 보이지 않고 있다. 이는 자가점유율로 대표되는 주거 안정이 단기간 안에는 해결되기 어려울 것을 시사한다.

주거비의 경우, 연소득 대비 주택 가격(PIR)은 꾸준히 상승세에 있으며 특히 최근에는 수도권 등지에서 급등하고 있다. 일시적인 상승은 거시경제 및 정책환경 변화에 따라 조정될 수 있겠지만, 추세를 관통하는 방향은 상승 추세이며, 중장기적으로 소득 대비 주택 구입비는 꾸준히 증가할 것으로 전망된다.

국토교통부가 주택 만족도(집의 구조, 방수, 단열, 환기, 채광, 소음, 재해·화재 안전, 방법, 위생 상태)와 주거환경 만족도(상업·의료·공공·문화·녹지 시설 접근성과 교통·주차 용이성, 교육환경 및 방법·도로 안전, 청결성, 대기오염, 소음, 이웃관계 등)를 조사해 2021년에 발표한 결과를 보면, 두 지표 모두 지역과 무관하게 2016년부터 답보 상태에 있다. 이는 뚜렷한 만족도 개선이 이루어지지 않았으며 국민의 주거환경 증진을 위한 대책 마련이 시급하다는 것을 시사한다.

결론을 성급하게 제시하고 싶지는 않지만 앞서 우리가 주거환경에서 질문한 ‘우리는 주거환경에 만족하며 살까?’, ‘어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로 안정된 삶을 살 수 있을까?’에 대한 미래전망은 다소 부정적이다. 이와 더불어 주거환경의 미래를 전망할 때 그간 미처 고려하지 못했던 ‘기후변화’나 ‘지역 간 격차 해소’와 같은 개념도 중요한데, 이

린 요소까지 반영하면 미래는 더욱 불안해진다.

우리는 주거환경의 미래를 전망하기 위해 주택 및 주거환경 만족도와 정서적 신체적 안정성을 중심 변수로 하여 통합적 관점의 인과지도를 구성하였다. 주거환경 여건과 관련하여 소득수준별 자가주택 보유가 확대되면 주택 보유 기회 격차를 줄일 수 있으며, 주택 가격 변동이 낮으면 주거비용이 낮아져 주택 보유 기회를 확대할 수 있다. 이는 주택에 대한 만족도를 높이는 요인이 되는 것으로 판단하였다.

또한 주차교통 안전시설, 방범 시설 및 대응능력, 생활안전 시설 등 주거 관련 인프라는 주거비용을 높일 수 있으나 주거환경 여건을 개선하여 주거환경에 대한 만족도를 높이는데 기여하는 것으로 인과 관계를 구성하였다. 정서적, 신체적 안정성과 관련된 변수로는 체감 환경 만족도, 소비생활 만족도, 주관적 건강상태 등을 설정했다. 체감 환경 만족도는 기후변화 불안도, 녹지환경 만족도, 생물다양성 변화, 주거환경 여건, 생태환경 만족도에 영향을 받으며, 소비생활 만족도는 개인 소득 및 자산에 의해 영향을 받는 것으로 판단했다.

주거환경을 구성하는 요소는 매우 다양하다. 예를 들어 교통환경의 극적인 변화(도심항공교통, 자율주행, 개인형 이동수단 등)나 주거의 공간적 제약을 완화하는 기술(메타버스, 디지털 트윈)도 고려할 필요가 있다. 인구감소와 축소, 소멸도시의 확산, 그리고 가족 구성의 변화 등도 좀 더 면밀하게 살펴보고 전망의 변수로 활용해야 한다. 이러한 변수들의 변화는 주택 안정성과 주거환경을 구축하는 기반시설 확보, 커뮤니티 만족도, 정서적 안정성 등에 직접적 영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다.

주거환경에서 주민 간 교류, 지역사회, 커뮤니티, 이웃 관계의 중요성도 전망변수로 추가할 만하다. 수도권 집중과 지방소멸 시대에 소

외지역 거주민이 질 높은 주거 만족도를 갖기 위해서는 기반시설뿐만 아니라 커뮤니티가 붕괴하지 않는 것이 중요하다. 우리 사회가 성숙사회를 지향하기 위해서는 단순히 시설과 서비스로 이루어진 주거환경 조성보다는 친밀한 교류가 이루어지는 주거 문화를 만들어나가는 것이 필요할 것이다.

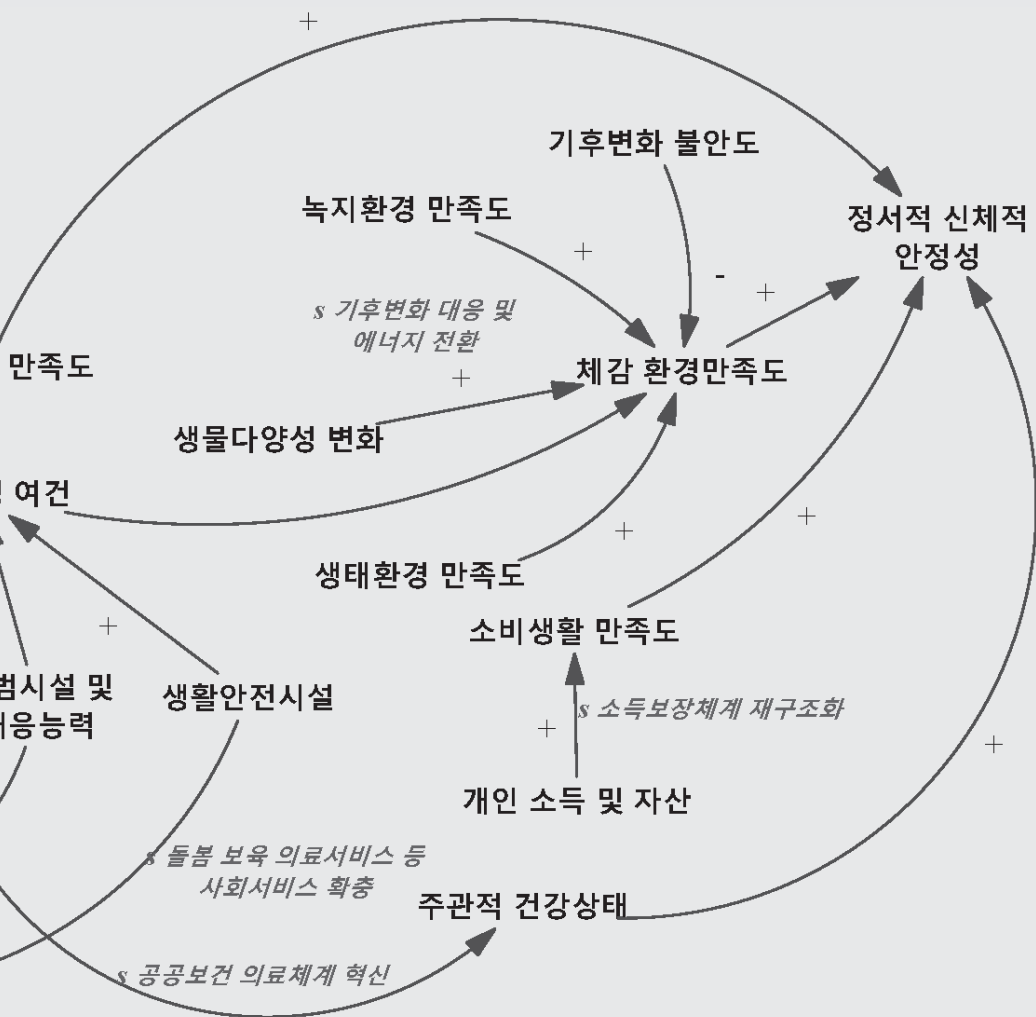
III	'주거환경', 우리가 살고 싶은 거주지
3	

맞이해야 할 주거환경의 미래

1 성숙사회의 주거환경을 위한 조건

주거환경은 주거의 안정도 뜻하지만, 거주지의 자연환경, 운동할 수 있는 여건, 생존에 필요한 병원 등 필요한 시설 등이 제대로 갖춰져 있는지를 나타낸다. 이런 점에서 주거환경의 선호미래는 국내 어느 곳에서 거주하든지 생존을 위협하는 요인이 없으며 스스로 건강한 삶을 영위할 수 있는 인프라가 갖춰진 미래로 볼 수 있다.

반면, 우리가 맞이하고 싶지 않은 회피미래는 ‘서울과 비서울로 나뉘어 안전과 건강에서 양극화가 심화한 미래’일 것이다. 여기에 더해 주택과 주거환경의 만족도가 지속해서 하락하고 소득 하위계층과 소수 약자의 주거환경이 폭염과 열대야 심화, 노인 대상의 강력범죄율 상승 등 여러 위험에 취약해지는 미래는 막아야 한다. 선호미래와 회피미래에 관한 전망은 다음에 제시되어 있는 인과지도에 전망변수를 적용해 도출한 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자.



주거환경 영역 인과지도는 ‘우리는 주거환경에 만족하며 살까?’, ‘어느 지역에 거주해도 정신적, 신체적으로 안정된 삶을 살 수 있을까?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘주택 및 주거환경 만족도’와 ‘정서적, 신체적 안정성’을 대리 변수로 설정했다.

‘주택 및 주거환경 만족도’는 주택 만족도와 주거환경 만족도를 통합한 것으로, 주택 보유 기회 구조와 주거환경 여건의 영향을 받는다. 주택 보유 기회 구조가 공평해질수록, 주택 만족도도 올라가는 것으로 확인되었다. 모두에게 공평한 주택 보유 기회가 주어지기 위해서는 소득 수준과 상관없이 자가주택을 보유할 수 있어야 기회의 차이가 감소함을 확인할 수 있었다. 주거 비용의 안정도 필요하다. 주택가격의 변동이 클수록, 그리고 시장 상황이 불확실할수록 주거 비용에 부정적인 영향을 준다.

자기 소유의 주택에 살든, 빌려 살든 비용 부담을 완화하는 정책적 노력을 기울일 때 우리의 미래가 선호미래와 가까워질 수 있다. 주거 비용 보조 정책을 통해 주택 가격 변동으로 인한 위기를 보완할 수 있다. 주거 비용이 높을수록, 주택 보유의 기회가 적어지기 때문에 주택 보유율을 유지, 향상하기 위한 주택 공급 방식 다양화가 필요하며 부동산 및 주택정책의 안정성을 보장해야 한다. 주차 교통 안전 시설, 생활 안전 시설 등의 부대 시설도 주거 비용에 영향을 미치는 요인이다. 지역 간 인프라를 해소하고 돌봄, 보육, 의료 서비스를 확충하는 정책을 함께 마련해야 한다.

주거환경 여건은 정서적, 신체적 안정성에도 영향을 미친다. 앞서 말한 주차 교통 안전 시설, 방범 시설 및 대응능력, 생활 안전 시설의 개선을 통해 안정적인 주거환경 여건을 개선하면 주거환경 만족도가 상

승해 삶의 질을 높이는 효과를 기대할 수 있고, 나아가 정서적 안정을 얻을 수 있었다. 주관적 건강상태는 신체적 안정성에 직접적인 영향을 미치는 요인이다. 신체적으로 안전하고 건강한 주거환경을 조성하는 것이 필요하며, 이를 위해 의료 서비스를 이용할 수 있도록 공공보건 의료 체계 혁신이 정책적으로 필요하다.

이 외에도 주거환경을 둘러싼 자연 환경에 대한 만족감도 정서적 안정성과 관련이 있다. 기후, 녹지 관련 만족도를 보장하고 생물 다양성을 보존해 체감하는 환경 만족도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해 기후 변화에 대응하고 친환경 신재생 에너지로의 전환을 모색하는 정책이 요구된다.

인간의 소비 활동은 풍요로운 삶을 영위하는 데 중요한 역할을 한다. 적절한 소비 생활을 위해 개인의 소득 및 자산 수준을 적정 수준으로 보장하는 정책이 시행되어야 한다. 다양한 생활 수준, 가구 단위 등을 고려하여 사회보험체계를 개편해야 한다. 사회수당 영역을 돌봄 등 시장 외부 활동으로 확장해 개인적 차원의 소비를 촉진하고 장려해 소비생활의 만족도를 높이면 정서적 안정성에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다.

2 어디에 살든 안전하고 건강한 삶

주거 공간은 잠을 청할 수 있는 안전한 보금자리 이상의 의미가 있다. 사회로부터 지친 나를 위로하고, 위협으로부터 나를 지킬 수 있는 나만의 공간을 가질 수 있다면 어떨까? 주거비용이 오르는 걱정 없이, 때마다 이사해야 하는 걱정 없이, 한집에서 오랫동안 머물 수 있는 정주 여건이 만들어진다면 주거 안정도 함께 보장될 수 있다.

주거 안정만큼이나 중요한 것은 주거 공간 주변의 환경이다. 새로운 곳으로 이사 갔을 때, 우리는 낯설고 고립된 느낌을 받곤 한다. 그럴 때는 집 근처를 돌아다니며 공원, 식당, 카페, 병원 등을 발견하고 자주 찾다 보면 심리적인 지도를 그릴 수 있게 되고 익숙한 느낌을 받으면서 안정감을 느낄 수 있다. 주거 공간 주변의 자연환경과 인문환경은 삶의 질을 상승시키고 주거환경 만족도를 높인다. 공원, 숲과 같은 녹지는 휴식 공간이 되어주고 음식점, 카페가 밀집한 상권은 여가를 제공하며 극장, 박물관을 통해 문화 경험을 누릴 수 있다. 이런 인문 환경에 관심이 없는 사람일지라도 의료 서비스만큼은 필수적이다. 다치거나 아플 때, 언제든지 빠르게 갈 수 있는 병원은 우리에게 꼭 필요한 서비스다. 우리나라의 어디에 살더라도 적절한 치료를 받을 수 있는 의료 서비스 접근성은 건강한 삶을 누릴 수 있게 한다.

사람과의 관계도 중요하다. 옆집, 같은 층, 아파트 단지 등 같은 생활권에 어떤 사람이 사는지 모른다면 범죄 노출 위험, 신변 위협을 느끼게 된다. 하지만 커뮤니티를 이루고 공동체를 맺는다면 불안감이 줄고

위협에 함께 대응할 수 있으며 생활 공간에서 사회적 신뢰가 쌓여 정서적 안정감도 높아질 수 있다.

쾌적한 자연환경 조성은 우리의 주거환경을 윤택하게 만들 수 있다. 도심 속 조성된 울창한 숲은 나무를 통해 대기의 열을 식히고 그늘을 만들어 체감 온도를 낮추어준다. 도시의 숲은 열섬현상 완화뿐만 아니라 미세먼지를 흡수하여 대기질을 개선하는 역할을 한다.

주거 걱정 없이, 어디에서든 안전하고 건강한 삶을 살기 위해서는 어떤 정책적 노력이 필요할까? 가장 시급한 문제는 주거 공간이 될 곳을 확보하는 것이다. 2027년까지 ‘부동산 및 주택 정책의 안정성’을 강화하는 것을 가장 우선적인 정책으로 시행해야 한다. 부동산과 주택 가격을 안정시켜 주거 접근성을 향상시키면 최소한의 주거 안정이 보장될 수 있을 것이다.

나아가 ‘지역 간 인프라 격차를 해소’하기 위해, 지역에 따라 차이가 없도록 균등한 주거환경 인프라를 조성해야 한다. 특히 지방 도시의 의료 공백을 메우기 위해 돌봄 보육 의료 서비스 등 사회서비스의 확충, 공공보건의료체계의 확대 등이 요구된다. 인구 감소와 소멸도시의 관리도 2027년까지의 최우선 정책으로 꼽힌다. 수도권과 비수도권의 인프라 격차의 양극화는 인구 감소 문제와도 연관이 있다. 인프라가 발달한 수도권으로 인구가 더 몰리기 때문에 지방 도시는 인구가 빠르게 감소하고, 소멸할 위기에 놓이는 것이다. 서울이 아닌 곳에서도 경제활동을 하고, 맛있는 음식을 먹으러 가고, 보고 싶은 영화와 공연, 전시를 볼 수 있고, 필요한 의료 서비스를 받을 수 있다면 지방 도시에도 정주 여건이 마련될 수 있을 것이다.

주거 안정과 관련된 문제가 어느 정도 해결되었다면, 주거환경

에서 삶의 질을 높이는 방법을 고민해야 한다. 2037년까지 중장기 전략으로, 전국 각 지역의 ‘돌봄과 건강 도시 전환’이 필요하다. 소비 창출과 경제 성장을 추구하며, 도시는 끊임없이 확장했다. 재개발이라는 명목으로 원도심이 파괴되고 원주민은 쫓겨나기도 했다. 밀어내거나 밀려나는 재개발 중심 정책이 아닌, ‘보존 중심의 주택환경 정책’을 실시해야 한다. 중장기 전략에서 무엇보다 중요한 것은 ‘기후변화 대응 및 에너지 전환’이다. 예측하기 어려운 기후변화는 주거환경이 보장하는 안전을 위협하는 요소다. 폭염, 홍수 등의 기후 재난이 일어났을 때 피해를 최소화하는 시스템을 구축하고 피해로부터 빠르게 회복할 수 있는 인프라를 마련해야 한다. 이미 가속도가 붙은 기후 위기를 완화하려면 탄소 배출을 최소화하는 동시에 친환경 에너지로의 전환이 필요하다.

IV

‘교육’, 다양한 도전, 새로운 대한민국

--	--

--	--

당신은 흙수저인가, 금수저인가? 2010년대 중반부터 한국사회에서 수저계급론은 개인의 사회적·경제적 지위를 확인하는 대중적 용어로 통용되었다. 사회 이동을 위한 사다리는 부러져 사다리의 아래에 있는 사람들은 위로 올라갈 가능성이 거의 없고, 사다리 위에 있는 사람은 자신의 위치를 지키고 향유하고 있다는 확신이 우리 사회에 만연하다.

실제 한국의 소득 하위 10% 가구가 평균 소득 수준의 가구로 이동하는데 평균 4.5세대가 소요된다. 이러한 수치는 OECD 가입국의 평균을 약간 웃도는 수치로 호주나 일본보다는 약간 높고 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등의 북유럽 국가에 비해서는 확실히 높은 수치다. 주관적으로 인식한 사회 이동 가능성에 대한 설문 조사 결과 또한 지난 15년 동안 전반적으로 감소하는 추세다. 특히 이동 가능성에 대한 비관적 인식은 젊은 세대에서 높게 나타나 한국의 미래사회 이동성을 낙관하기 어렵다. ‘개천에서 용 난다’는 속담은 옛말이 되었을까?

교육은 변화의 힘을 가졌다. 새롭게 배우고 학습하는 과정에서 사람들이 가진 역량과 기술은 개인을, 조직을, 사회를 변화시킨다. 내가 속한 집단의 위치와 상관없이 언제, 어디서나 계층 상승을 위한 도전의 기회가 주어져야 하며, 그 도전은 바로 교육으로 가능해질 수 있다.

누구나 동등한 교육을 받고 원하는 계층으로 상승할 수 있도록 한국 교육의 시스템을 바꾸야 한다. 그렇지 않고는 우리 사회의 양극화, 불평등의 문제는 개선되지 않고 고착화될 것이다. 우리에게는 개천의 용이 필요하다. 그리고 개천의 용을 만들기 위한 공정한 교육의 기회가 필요하다.

태어날 때부터 들고 나온 수저의 색깔을 바꾸기 위해서는 무엇이 필요할까? 교육이 기반이 되어야 노동시장에서의 안정적인 지위를 확보할 수 있다. 교육을 통한 계층 상승은 모든 사람이 누릴 수 있는 기회이자 권리이다. 새로운 시도는 다양한 도전의 기회가 주어졌을 때 가능하며, 도전을 통해 혁신적인 결과를 만들어 낼 수 있다. 도전을 가능하게 하는 것은 새로운 것에 대한 학습과 교육이다. 우리는 어떠한 도전의 기회를, 혁신의 결과를 상상하고 있을까.

이러한 관점에서 교육에 대한 두 가지 질문을 제시했다. 첫째는 ‘노력하면 계층 상승할 수 있을까?’이고, 둘째는 ‘어느 곳에서나 혁신을 위한 다양한 도전의 기회가 주어질까?’이다. 먼저 이 두 가지 질문에 대한 현재 우리 사회의 모습은 어떠한지 살펴보자.

Ⅳ	‘교육’, 다양한 도전, 새로운 대한민국
1	

교육에 대한 현재 진단

1 노력하면 계층 상승할 수 있을까?

임금 불평등이 교육 불평등으로

불평등한 임금은 현대사회에서 많은 사람이 관심 갖는 문제 중 하나다. 매년 실시하는 ‘임금구조 기본통계조사’로 우리나라의 임금 불평등 추이를 파악할 수 있다. 이 조사에서는 하위 10% 임금 대비 상위 10% 임금을 나타내는 P90/10 값을 임금 불평등의 지표로 사용한다. 이 값은 1980년 5.1배에서 1994년 3.6배로 꾸준히 개선되었다가 1995년부터 증가세로 돌아서 2007년에는 4.8배로 높아졌고 2008~2014년에는 4.6~4.8배라는 높은 수준을 유지했다. 다행히 2015년부터 감소세로 돌아섰지만 최저임금이 큰 폭으로 인상된 2018~2019년의 감소 폭이 컸고 코로나19가 맞물린 2020~2021년에는 3.9배로 더 이상 개선되지 않고 있다.

1995년부터 임금불평등이 증가세로 돌아선 것은 한국의 OECD 가입, 국제통화기금 위환위기 등과 맞물려 정부가 세계화와 노동시장 유연화 정책을 본격적으로 시작했기 때문이다. 게다가 저임금 비정규직 일자리가 늘어나고 정규직도 경제성장률에 못 미치는 임금 인상이 이루어지면서 노동소득분배율이 악화되었다. 노동소득분배율은 경제활동으로 생산된 가치 중 노동자들이 얼마나 많은 분배를 받는지를 나타내는 지표이다. 노동소득분배율이 악화하면 결정권 있는 노동자들은 자기

몫을 지키지만 그런 권한이 없거나 취약한 노동자들은 자기 몫을 지키지 못해 결국에는 임금 불평등 심화로 이어지게 된다.

임금 불평등 문제는 정치와 사회와도 밀접하게 관계된다. 임금 불평등을 중요한 사회문제로 인식한다면 최저임금제도 강화나 소득세 인상 등 노동자의 권리와 근로 조건을 보호하는 정치적 노력을 통해 임금 불평등 격차를 좁혀나갈 수 있다. 사회적 요인도 마찬가지다. 지역, 성별, 교육 등의 사회적 변수가 임금에 영향을 미칠 수 있다. 도시와 시골의 경제적 성장 및 산업 구조의 차이가 노동자의 임금 격차로 이어진다. 성별의 차이도 임금에 영향을 미친다. 여성은 남성과 비교해 경력단절로 인해 경험의 차이를 갖는다. 이러한 차이는 남성에게 여성보다 더 높은 직책에서 일할 수 있는 기회를 더 많이 제공하며 임금 격차의 문제로 이어진다.

임금 불평등은 경제적 불평등에 영향을 미친다. 격차가 누적되면 경제적 부를 축적한 소수의 사람이 가진 혜택은 계속 높아지고, 그렇지 못한 사람들은 제자리걸음일 수밖에 없다. 이렇게 불평등한 임금은 교육의 기회를 앗아가는 악순환으로 이어진다.

2 어느 곳에서나 혁신을 위한 다양한 도전의 기회가 주어질까?

혁신을 원하는 중소기업이라면

우리나라 하도급 기업 비율은 최근 10년 동안 평균 45.2% 수준이다. 하도급이란 기업이 자신의 생산 활동 중 일부를 다른 기업에게 위탁하고, 위탁받은 기업은 위탁받은 부분을 생산하여 납품하는 거래를 말한다. 대부분의 경우 대기업이 중소기업에게 외주를 줘 생산하게 되는데 거래 과정에서 과도한 가격 하락 등을 요구하여 대기업은 이익을 극대화하고, 중소기업은 경제적 어려움에 처하게 되는 문제가 생긴다. 공정한 계약과 거래 관계가 전제되지 않을 경우 하도급업체의 사업자, 노동자는 삶의 질을 개선하기 어렵다. 한국경제의 희망적 미래는 하도급 거래가 공정하게 이루어질 때 가능하다. 그리고 공정한 관계를 위해서는 하도급 거래를 받는 중소기업들이 독자적인 역량을 가져야 한다.

하지만 우리나라 중소기업 중 연구개발을 하는 기업의 비율은 매우 낮다. 합리적이고 공정한 거래 관행의 정착은 대기업과 중소기업 사업자의 성장에도 중요하지만, 중소기업 노동자들의 안정적인 경제활동에 큰 촉매제가 되므로 변화를 위한 적극적인 노력이 필요하다. 시장을 주도적으로 개척할 역량을 확보하고 기업의 성장을 위해 신제품을 개발하는

등 노력이 필요하다. 중소기업이 가진 잠재력을 끌어내기 위해서는 기업이 학습하고자 노력하는 것이 중요하다. 무엇보다 제품과 관련한 혁신 역량이 필요하며, 이를 위해 연구개발(R&D) 투자에 더 집중할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

창업, 도약을 위한 도전

창업은 국가 경제와 일자리에 매우 중요한 역할을 한다. 새로운 제품과 서비스를 만들어 내는 과정에서 다양한 일자리가 생긴다. 창업을 활성화하기 위한 조건으로 창업과 관련한 정책, 금융, 시작, 문화, 자원 등이 중요한 요소로 꼽힌다. 우리나라에서 최근 6년간 지역별 창업기업 수를 살펴보면 서울, 경기 지역의 창업기업 수가 전체 창업기업 수의 약 50%를 차지한다. 이는 창업기업을 위한 인프라, 생태계가 수도권에 집중되었다는 것을 의미한다. 이러한 지역적 불균형은 지역 간 경제 격차를 심화시킬 수 있으므로 균형을 맞추기 위한 노력이 필요하다.

창업기업을 이끌어갈 기업가정신을 갖추고 창업 문화를 조성하는 가운데 새로운 아이디어를 발굴하고 실현시키는 열정과 도전 정신, 실패를 두려워하지 않는 용기를 가질 수 있도록 교육이 필요하다. 성인뿐 아니라 미래의 창업 기업가를 배출하기 위한 청소년 대상 교육도 중요하다. 어릴 때부터 아이들이 교육의 하나로 지역의 창업 전문가와 함께 창업

교육 프로그램을 경험한다면 예비창업자로서 지역의 창업잠재력을 인지하고 활용할 수 있게 될 것이다.

누구나 언제든지 배울 수 있는 기회

평생학습은 빠르게 변화하는 현대사회에서 살아가기 위한 필수 요소가 되어가고 있다. 기존의 지식과 기술, 정보의 유효기간이 빠르게 단축되고 있기 때문이다. 평생학습은 형식이나 목적, 비용 부담과 무관하게 개인의 생애에 걸쳐 이루어지는 다양한 학습이나 교육 훈련으로 형식교육, 비형식교육, 무형식학습 등을 포함한다.

형식교육이란 졸업장이나 학위가 주어지는 정규교육을 말하고, 비형식교육이란 학력이나 학위 인증을 받지 않으나 형식교육과 동일하게 계획적, 체계적으로 조직화된 교육과정을 의미한다. 무형식학습은 강사나 교사로부터 배우지 않고 학습자가 주도적, 자발적으로 학습하는 것을 말한다. 교육부의 평생교육조사에 따르면 2020년 우리나라 국민 중 비형식교육에 참여한 성인(만 25~79세)은 30.7%로 3명 중 1명이었다. 평생학습을 위해 지출하는 비형식교육의 연평균 학습비는 평균 23만 원이었고, 시간은 77시간으로 나타났다.

Ⅳ	‘교육’, 다양한 도전, 새로운 대한민국
2	

교육에 대한 예상 시나리오

교육의 미래에서 우리가 다룬 질문은 ‘노력하면 계층 상승할 수 있을까?’와 ‘어느 곳에서나 혁신을 위한 다양한 도전의 기회가 주어질까?’였다. 이 두 가지 질문에 긍정적인 답변을 전망할 수 있다면 우리는 성숙사회에 가까워진다고 판단했다.

각자의 노력이 처지에 따라 공정하게 평가받고, 어느 지역에서 거주하든 다양한 도전과 성장의 기회가 주어지는 미래를 환영하지 않는 사람은 없을 것이다. 이렇듯 많은 사람이 반기는 미래가 도래하지 않은 데에는 다양한 원인이 있다. 특히 우리 사회가 개인보다 국가의 성장을 중심에 놓고 이를 이루는 수단으로 능력 중심의 경제적 성장을 추구했던 사회 경제적 구조를 지목하지 않을 수 없다.

선진국과의 경쟁에서 우리나라는 저임금 체제를 유지하면서 수출경쟁력을 높였고, 그에 따라 경제적 사회적 양극화가 심화했다. 대기업과 중소기업의 임금 격차는 줄어들지 않고 있으며 다단계 하청구조에서 노동자들은 같은 일을 해도 대기업 노동자보다 훨씬 적은 임금을 받게 되는 불평등 구조를 고착화했다. 물가 안정을 추구한다는 이유로 저곡가를 유지하면서 도시와 농촌의 격차는 벌어졌고, 이에 따라 지역사회에 거주하는 청년들은 고향을 버리고 서울과 수도권으로 대거 이동하면서 지역은 소멸의 수순을 밟고 있다. 수도권 대기업 노동자와 지방의 중소기업 노동자의 임금 격차는 심화할 것으로 전망된다. 하도급 기업의 원사업자의존도가 심화하고, 중소기업의 연구개발역량이 향상되지 않으면 이런 격차는 좁혀질 여지가 없다.

우리는 교육을 통한 계층 상승을 전망하면서 다음과 같은 변수를 고려했다. 계층 상승과 관련하여 세대 내의 사회이동성(한 개인의 생애 동안의 계층적 위치 변화) 기대감 변수는 교육 투자의 확대, 교육 성취도, 노동시

장 내 격차와 관련된다고 판단했다. 개인이 한평생을 살면서 꾸준히 사회 이동성의 기대감이 높아진다면 그 사회는 새롭고 역동적인 기회 구조가 등장할 수 있는 사회라 할 수 있을 것이다.

한편, 세대 간 사회이동성(부모 세대와 자녀 세대 간에 나타나는 계층적 위치 변화)은 학습에 대한 투자, 학습 성취도, 노동시장 내 사회적 지위와 관련이 있다고 판단했다. 자식 세대가 부모 세대보다 더 높은 계층으로 이동할 수 있다는 믿음이 생기면 이 역시 사회에 새로운 기회의 구조를 확대할 수 있다.

이밖에도 우리는 교육의 미래를 전망하면서 경제활동 참여 및 교육 기회의 공정성, 교육 투자 등을 저량변수로 지목했다. 저량변수의 증감에 따라 계층 상승의 기대감이 달라질 것인데, 증감에 영향을 미치는 변수로는 제도에 대한 신뢰, 사회분배 공정성 및 형평성, 사회적 대화 체계 건전성, 절차 및 정보 공정성, 노동시장 유연성, 고용관계 안전성, 부모 등 귀속 요인에 따른 기회 및 정보 접근성 격차, 경제성장에 대한 전망, 학습 및 숙련 수요, 노력에 대한 공정한 처우 기대를 적용하였다.

어느 곳에서든 도전과 혁신 기회가 있을지를 전망하기 위한 저량변수로 원격 근무 활용, 개인 여유시간, 학습 투자, 벤처투자 규모를 설정했다. 저량변수의 증감에 영향을 주는 변수로는 조직 내 정보화 투자, 학습 접근성, 학습 및 직업훈련 자율성과 재량 수준, 일터 혁신, 학습 및 혁신 시도 집중화 해소 노력, 개인 역량 및 스킬 수요를 적용했다.

계층 상승, 도전과 혁신의 기회와 연관된 변수들은 다양하다. 앞서 거론하지 않은 것으로 저숙련 노동시장의 대체에서 시작되어 점차 일의 전반적인 영역으로 확장할 인공지능의 인간 일 대체도 중요한 변수다. 알고리즘과 로봇틱스의 결합을 통해 인간의 물리적, 인지적 역량을 월

썬 능가하는 생산성 향상이 실현된다면 노동자들이 일할 기회도 권리도 박탈당할 수 있다.

기술의 적용은 대량의 자본설비를 필요로 하는 자본 집약적 형태로 추진될 수밖에 없다. 기계가 대체할 수 없는 인간만의 고유한 ‘일’은 새로운 교육 기회를 선점한 일부 상류계층의 전유물이 될 수도 있다. 나아가 혁신과 도전의 역동성은 이들 알고리즘과 기계의 도움으로 무한히 창출될 수도 있다는 점에서 인공지능, 자동화, 기계화 등 기술 발전에 따른 변화 요인이 사회이동, 계층이동, 혁신의 역동성에 미치는 영향으로 고려하는 것이 필요하다.

어느 지역에서든 도전과 혁신을 추진할 기회가 있느냐는 전망에서는 보상체계의 혁신, 일터 혁신, 학습 및 직업훈련 자율성과 노동자의 높은 재량 수준, 높은 학습 접근성 등도 고려해야 한다.

IV	'교육', 다양한 도전, 새로운 대한민국
3	

맞이해야 할
교육의 미래

1 성숙사회의 교육을 위한 조건

교육은 개인의 생존 기회를 넓히고 배움과 실천을 통해 사회발전에 기여하며 자신의 목표를 실현하는 데 도움을 주어야 한다. 그러자면 이런 목표를 실현하는 기회가 많아야 하고, 누구에게나 이런 기회가 주어져야 한다. 어디에 살든, 나이가 몇 살이든 이같은 기회를 누릴 수 있어야 한다.

이런 점에서 교육 분야의 선호미래는 ‘누구나 어디서나 계층상승의 도전 기회’, ‘혁신적 시도가 다양한 곳에서 허용되고 개인이 새로운 가치 창출을 위해 역량을 형성할 수 있는 사회’ 등을 제시할 수 있다.

반면, 미래에 마주하지 않아야 할 회피미래로는 ‘사회의 위계화, 서열화의 심화’를 꼽을 수 있다. 강압적 위계화와 경직적인 서열화 탓에 개인이 노력해도 그만한 처우를 기대할 수 없으면 학습 의욕을 잃어버리고 일터는 지옥이 된다. 선호미래와 회피미래에 관한 전망은 다음에 제시되어 있는 인과지도에 전망변수를 적용해 도출한 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자.

교육 영역 인과지도의 첫 번째 질문은 ‘노력하면 계층 상승할 수 있을까’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘세대 내 사회이동성 기대감’, ‘세대 간 사회이동성 기대감’을 대리 변수로 설정했다.

‘세대 내 사회이동성 기대감’이 커지면 교육에 더 많은 투자를 하게 되고, 이는 교육 성취도를 높여 노동시장 내 격차를 해소하여 사회의 새로운 기회 구조를 확대할 수 있다. 이러한 연결 고리는 결국, 세대 내 사회이동성 기대감을 높이는 순환구조를 이루게 된다. ‘세대 간 사회이동성 기대감’은 학습에 대한 투자를 확대하고, 이는 학습 성취도를 높여 노동시장 내 사회적 지위 향상과 연결되어 새로운 사회적 기회 구조를 확대한다. 이는 세대 간 사회이동 가능성에 대한 기대감을 다시 증가시키는 순환구조를 형성한다. 두 가지 변수 모두 사회이동에 대한 기대감이 새로운 사회적 기회 구조를 만들고, 이러한 변화가 다시 기대감을 높이는 선순환 구조를 만들어낸다.

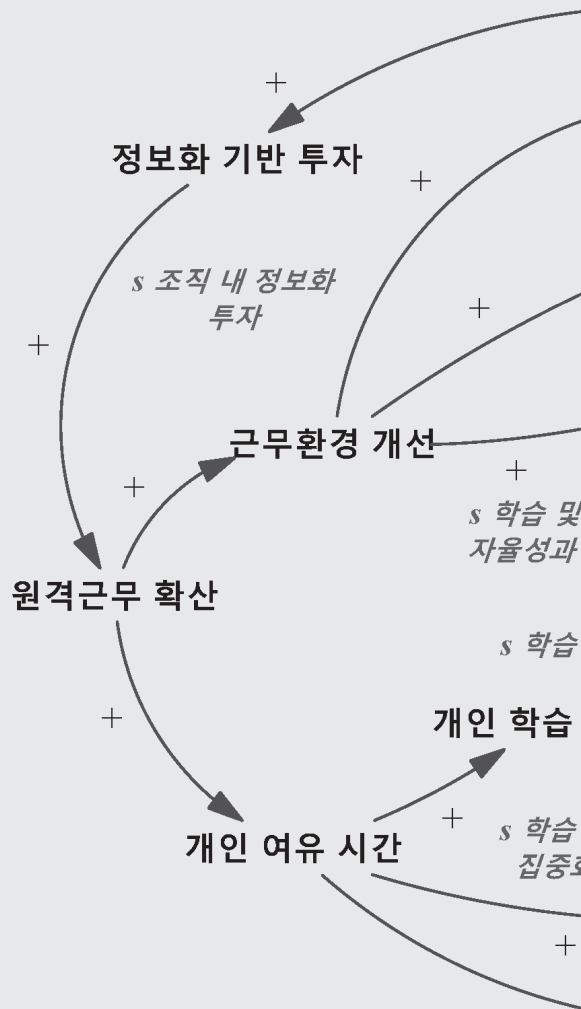
계층상승 기대감을 높이는 미래정책변수를 살펴보니 노력에 대한 공정한 처우, 경제가 성장할 것이라는 전망, 안정적인 고용 관계, 사회분배의 공정성 및 형평성 등이 현재의 부정적 흐름에서 벗어나 긍정적인 미래를 형성하는 데 도움이 되는 것으로 나타났다. 특히, ‘노력에 대한 공정한 처우 기대’는 교육 분야에서 가장 중요한 변수다. 여러 사회적 이유로 자신의 노력이 정당한 보상을 받지 못한다고 생각하는 개인이 많을수록 사회는 투기나 도박과 같은 비정상적인 경제활동을 부추긴다. 노력은 개인의 에너지, 시간, 자원 등을 투자하여 얻은 결과물이다. 이러한 노력에 대한 보상은 정당성과 공정성을 유지하는 데 중요하다. 개인과 조직의 성공을 촉진하기 위해 노력에 대한 정당한 보상이 이루어질 수 있는 정책

도입이 필요하다.

교육 영역 인과지도의 두 번째 질문은 ‘어느 곳에서나 혁신을 위한 다양한 도전의 기회가 주어질까’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘근무환경 개선’과 ‘개인 학습 시간’을 대리 변수로 설정했다. 경제활동에 참여하는 개인의 일터 상황과 개인의 일-생활 균형에 따른 학습 여유 시간이 다양한 도전의 기회를 창출하는 데 바탕이 되는 기제로 역할하기 때문이다.

‘근무환경 개선’이 가능하려면 정보화 기반 투자나 원격근무 확산 등 새로운 노동 환경의 변화에 대한 대응 노력이 있어야 하며, 이러한 노력은 개인의 여유 시간을 늘려주어 ‘개인 학습 시간’을 확대시킨다. 이러한 조직과 개인의 변화는 혁신적 시도와 연계될 수 있다.

혁신 시도와 도전 기회에 미래정책변수를 대입하여 미래를 전망해 보니 ‘학습 및 직업 훈련 자율성과 재량 수준’, ‘일터 혁신’, ‘보상체계 혁신’ 등이 다양한 도전의 기회를 만들어 내는 것으로 예측되었다. 지역 산업과 지역 인재 간 선순환 학습 체계를 도모할 수 있도록 지방대학의 자율적 교육 역량을 강화하고, 노사협력을 기반으로 일하는 방식을 바꿔 기업의 경영 성과와 노동자의 삶의 질을 함께 높이는 노력이 필요하다. 이러한 노력이 정책으로 실현된다면 2050년에는 어디서든, 누구라도 혁신에 도전해 보려는 문화가 정착될 것으로 기대된다.



도전 기회에 대한 인과지도



2 어디서나 계층 상승의 도전 기회 확대

교육을 통해 새로운 지식이나 기술을 익히고 다양한 문제를 해결하는 능력을 갖출 수 있다. 만약 내가 무엇을 좋아하고 잘하는지 모른다면 교육을 통해 자신의 관심사나 역량을 발견할 수도 있다. 이렇듯 교육은 도전과 혁신의 출발점이 되기도 하고, 도전과 혁신을 가능하게 하는 필수조건이 되기도 한다. 교육의 기회는 누구에게나 공평하게 주어져야 하며 어디에 살든, 나이가 몇 살이든 자신의 조건에 맞춰 누릴 수 있어야 한다.

성숙사회를 실현하기 위해 2027년까지 추진해야 할 교육 정책은 지방대학의 역량을 키우는 것과 일터의 혁신을 만들어내는 것이다. 수도권에 집중되는 대학 입학 인구를 지역으로 분산시키기 위해서는 지방대학의 변화가 필요하다. 지방대학의 운영 자율성을 높이고, 지역대학 중심으로 직업 훈련 체계를 구축하여 졸업생의 사회 진출을 적극적으로 도와야 한다. 대학의 위상은 대학의 지리적 위치와 상관없이 내실 있는 교육 과정으로 평가되어야 한다.

누구나 노력한 만큼 더 나은 삶의 조건을 갖추기 위해서는 기업의 변화가 필요하다. 다치지 않고 일할 수 있는 근무 환경이 준비되어야 하고, 혁신적 아이디어를 제시한 사람에게 공정한 보상이 이뤄져야 한다. 사회의 변화에 따라 끊임없이 학습할 수 있는 기회가 주어져야 하고, 학습한 것을 일터에서 사용할 수 있는 문화 또한 필요하다.

대기업-중소기업 간의 임금 차이를 줄여나가는 정책 실행도 필요하다. 이를 위해 중소기업이 새로운 도전과 혁신이 샘솟는 기업으로 발

돕을 수 있도록 정부가 기업에 맞는 연구개발비를 지원하고, 원사업자와 하도급 사업자의 불합리한 거래 관행을 개선할 필요가 있다. 새로운 교육 정책은 도전과 혁신이 가능한 사회를 만들어 낼 수 있다.

V

‘경제’, 함께 가는 성장

--	--

--	--

1970년부터 2021년까지 50년간, 마이너스 경제성장률을 기록한 해는 단 세 번에 불과하고, GDP는 1970년 2.8조 원에서 2021년 2,072조 원으로 50년간 약 700배 이상이 증가한 우리나라는 세계 10위권의 경제대국이다.

최근 주요 선진국들은 저성장 기조를 극복하고, 경제발전을 지속하기 위한 혁신 주도형 경제성장을 추진하고 있다. 혁신 주도형 성장이란 기술의 혁신을 통해 새로운 고부가가치를 창출할 수 있는 성장을 말한다. 4차산업혁명과 함께 주목받는 혁신 기술로는 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 가상현실 등이 있으며, 이러한 기술의 발전은 새로운 제품과 서비스를 창출하고 새로운 산업을 만들어 내기도 한다.

한국은 여전히 반도체, 디스플레이, 배터리 등 전자부품산업이 주력이다. 새로운 산업을 빠르게 선점할 수 있는 혁신주도형 전략과 함께 고부가가치를 창출할 수 있는 성장 모델 발굴이 부족한 상황에서, 한국이 강점을 가진 산업 분야에서의 위기가 고조되고 있다.

우리나라 경제성장의 배경에는 정부 주도의 산업화가 있다. 정부 주도 경제성장 과정의 중심에 있었던 것은 대기업이었다. 대기업과 함께 성장한 경제는 대기업에 크게 의존하게 되었다. 이로 인해 산업 전반에 있어서 중소기업과 중견기업의 기반이 약해졌고 대기업과 중소기업 사이에 막대한 격차가 벌어졌다. 대기업과 중소기업의 매출액 차이는 66배, 영업이익 차이는 113배에 달하며 우리나라 영업이익의 절반 이상은 대기업에서 발생하고 있다. 이것은 산업군의 다양화, 혁신을 통한 확장성이 드러나기 힘든 결과를 낳았다.

대한민국 경제는 새로운 성장의 도약이 필요하다. 기술혁신을 통해 국가 경제의 미래 먹거리를 발굴하고 신산업을 적극적으로 육성하는 전략을 모색해야 한다. 또한 우리나라 기업의 대부분을 차지하는 중소기업의 경쟁력을 높여 대기업과의 격차를 줄이고, 지속가능한 상생의 경제 구조로 변화할 것이 요구된다.

이러한 관점에서 경제에 대한 두 가지 질문을 제시했다. 첫째는 ‘한국 산업의 성장세를 지속해서 기대할 수 있을까?’이고, 둘째는 ‘중소기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?’이다. 먼저 이 두 가지 질문에 대한 현재 우리 사회의 모습은 어떠한지 살펴보자.

v	'경제', 함께 가는 성장
1	

경제에 대한 현재 진단

1 한국 산업의 성장세를 지속해서 기대할 수 있을까?

새로운 시도와 지속의 가능성

새로운 기업은 혁신적인 제품과 서비스를 시장으로 확산하며, 새로운 기업의 창출과 생존은 경제적 성장에서 중요한 역할을 한다. 통계청은 활동, 신생, 소멸 등 기업활동의 변화상태를 파악할 수 있도록 ‘기업생멸행정통계’를 작성하고 있는데, 여기에 신생기업 생존율이 포함되어 있다. 신생기업 생존율은 기준연도까지 생존해있는 기업이 각각 몇 년 전에 생겼는지, 그리고 해가 갈수록 기업이 남아있는 비율을 계산한 수치다.

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
1년 생존율	62.7	65.3	65.0	63.7	64.8
2년 생존율	49.5	50.7	52.8	52.8	51.9
3년 생존율	39.2	41.5	42.5	44.7	44.5
4년 생존율	32.9	33.6	35.6	36.7	38.5
5년 생존율	-	28.6	29.3	31.2	32.1

우리나라 신생기업 생존율

신생기업 생존율이 점점 증가하고 있지만, 2년을 유지하기 어려운 기업이 전체의 절반 가까이 된다는 것은 우리나라 신생기업의 경쟁력이 그만큼 낮다는 것을 의미한다.
자료 : 국가통계포털(kosis.kr)

우리나라의 신생기업 생존율은 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있는데, 특히 5년 생존율은 2016년 28.6%에서 2019년 32.1%로 증가하였다. 그러나 이는 EU 회원국 평균이나 독일, 프랑스, 영국 등 국가에 비해서는 여전히 낮은 수준이다. 우리나라 기업생태계는 경쟁력 있는 신생기업이 한계기업을 퇴출시키는 생태계가 아니라 신생기업이 경쟁력이 없어서 창업 후 이른 시기에 시장에서 사라지고 있는 생태계에 가깝다.

대한상공회의소의 '한국 산업 역동성 진단과 미래 성장기반 구축'보고서에 따르면, 우리나라 경제의 잠재성장률은 2015~2019년 2.7%로 전망되었으나 2020~2024년 2.3%로 줄어들며 낮아지는 추세다. 잠재성장률이 저하되고 있는 원인으로 국내 산업의 역동성 저하를 들 수 있었다. 신생기업 생존율이 증가하는 추세인 것에 반해 신생률은 감소했다. 신생률은 기업 중 새로 생겨난 기업의 비율을 뜻하는데, 2007년 17.9%에서 2019년 15.3%로 감소했다.

연구개발, 성장을 위한 조건

창업한 이후 기업의 성장성도 낮아지는 것으로 나타났다. 통계청의 '기업생멸행정통계'에 따르면, 생존하여 활동하는 기업 중 3년간 매출액 증가가 20%를 넘어선 고성장기업의 비율은 2009년 13.1%에서 2019년 8.6%까지 떨어졌다. 신생기업이 중소기업, 중견기업을 거쳐 대기업으로 자라

나는 ‘성장사다리’가 악화된 것으로 보인다. 신생 기업의 업종 비율도 아쉬운 점이다. 생산성이 높은 제조업의 고위기술 부문 중 전자·컴퓨터·통신, 전기장비, 의료·정밀기기 등의 업종 비율이 줄었다. 서비스업에서도 고부가 업종인 정보통신, 금융보험, 전문과학기술 등의 업종이 줄어들고 창업의 진입장벽이 낮은 도소매, 음식숙박, 부동산업 위주의 영세 업종에서 창업이 늘었다. 신생률이 낮아지고 산업 역동성이 낮아지는 경우 혁신 주도형 경제 성장에 걸맞은 혁신 기업이 탄생하기 어려우며 향후 잠재 성장률의 향상 또한 기대하기 어렵다.

우리나라 연구개발비는 2020년 기준 63조 8,163억 원으로, 제조업이 대부분을 차지한다. 그중에서 전자부품, 컴퓨터, 영상 및 통신장비 제조업과 자동차 및 트레일러 산업의 비중이 크다. 규모별 연구개발비를 보면 대기업이 기업 연구개발비의 큰 부분을 차지한다. 대기업은 전체 기업 중 0.3%밖에 안 되지만, 전체 연구개발비의 절반 이상을 차지한다. 또한 지역별 연구개발 환경에서도 기업연구소들이 몰려 있는 수도권의 연구개발비가 가장 비중이 크다. 연구개발비 투자의 불균형은 기업유형별, 지역별 생산성의 불균형으로 이어지고, 경제 전체의 생산성에도 영향을 미쳐 성장과 혁신을 방해한다.

2 중소기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?

노동시장 이중구조와 양극화

대기업과 중소기업의 격차를 나타내는 지표는 많다. 생산성, 임금, 복지 수준 등의 격차는 대기업과 중소기업으로 양분된 노동시장 이중구조로 나타났다. 노동시장 이중구조란 노동시장이 임금, 고용안정 등 근로 조건에 질적 차이가 있는 두 개의 시장으로 나뉘어 있음을 뜻하는 말이다. 1980년대까지만 해도 노동시장의 이중구조는 큰 문제가 아니었다. 통계청 자료에 따르면 2021년 기준 대기업 대비 중소기업 노동자 임금수준이 57.8%인 것에 비해, 당시 중소기업 노동자의 임금은 대기업의 90% 수준 이어서 소득 격차가 크지 않았기 때문이다.

노동시장 이중구조는 대기업이 정부의 지원과 자본을 바탕으로 생산성을 높이며 중소기업과 생산성 격차가 확대되고, 노동자들의 권익을 옹호하기 위한 노동조합은 대기업 위주로 조직되고, IMF 사태 이후 비정규직이 증가해 정규직과의 임금 격차가 벌어지면서 큰 문제가 되기 시작했다. 이런 배경에서 대기업이 중소기업과의 거래관계에서 과도한 통제력을 행사하는 불공정거래가 발생할 수 있다. 대기업이 중소기업으로부터 납품받는 부품으로 제품을 생산하고 중소기업도 더 작은 규모의

기업으로부터 부품 제조에 필요한 제품을 납품받는 하도급 거래가 주된 원인이 된다.

대기업의 ‘갑질’에도 불구하고 시장 판매의 불확실성과 위험을 피하고 기본적 영업이익을 보장받을 수 있고, 독자적인 시장을 개척할 필요 없이 대기업과 지속적인 공급과 수요 계약 관계를 유지할 수 있기 때문에 불공정거래 관계에서 중소기업이 얻을 수 있는 바도 있다. 그러나 장기적으로는 한계를 맞이할 수밖에 없다.

노동시장의 이중구조는 노동시장의 양극화를 더욱 심각하게 만든다. 연평균 근로일수는 하도급 기업, 즉 중소기업이 원청인 대기업 직원보다 많지만 임금은 대기업보다 낮다. 더 많이 일해도 더 적게 버는 것이다. 대기업과 중소기업의 종속적 관계는 양극화의 악순환을 낳는다. 중소기업이 독립성과 전문성을 기르고, 하도급 거래에서 발생하는 종속적이고 독점적인 관계를 개선할 단호하고 과감한 정책적 노력이 필요하다.

한계 앞에 선 중소기업 생산성

대기업과 중소기업의 영업이익의 차이는 생산성에서 온다. 여기서 생산성은 노동생산성을 의미하며 노동자 1명이 생산하는 부가가치의 크기를 나타낸다. 중소기업과 대기업의 생산성 격차를 만드는 요인은 여러 가지이다. 기업의 규모와 자본, 기업의 역량(제품전략, 마케팅전략, 재무전략, 글로벌화

전략), 연구개발 수준, 교육·훈련을 받은 노동자, 정당한 보상과 근로 촉진
을 위한 인사노무관리 시스템, 기업이 정신 등 기업의 성장을 촉진하거나
저하하는 기업 내적 요인이 있을 것이다. 또한 산업 및 시장 여건을 비롯
해 앞서 말한 중소기업과 대기업 간 거래관계 네트워크, 대기업 종속 여
부, 시장구조와 공정경쟁 여부 등 외적 요인도 있다.

하지만 대기업과 중소기업의 노동생산성은 노동시장의 이중구
조로 인해 영업이익의 격차가 벌어지면서 차이가 날 수밖에 없으며, 그 폭
도 클 수밖에 없다. 한국경제의 구조적 측면을 고려했을 때 대기업은 주어
진 외적 환경을 바꾸고 내적 역량을 강화할 수 있는 주체이다. 대기업은
자본과 지위를 바탕으로 연구개발에 적극적으로 투자하고, 신기술과 설
비를 도입할 수 있다. 고용을 줄이더라도 자본 설비를 늘리며 노동생산성
을 향상시킬 수 있다.

한편 중소기업은 외부 구조를 개선하거나 내부 역량을 스스로
혁신하기 어려워, 노동생산성을 늘리는 데에 한계가 있다. 중소기업은 시
설, 설비와 같은 고정자본에 투자할 만큼 영업이익이 높지 않아 중소기
업에 있어 고정자본 투자는 모험이나 마찬가지다. 연구개발 투자는 기업
의 노동생산성을 증가시키는 가장 중요한 수단이지만, 한정된 자본과 이
익은 중소기업의 연구개발 투자를 소극적으로 만들어 노동생산성 상승을
제한한다.

연구개발 투자를 통해 스스로 생산성을 향상할 수 있는 능력을
상실한 중소기업에 대한 정책적 지원이 필요하다. 기존의 많은 중소기업
정책은 대기업과의 경쟁에서 중소기업의 생산 경쟁력을 위해 연구개발
비 지원을 늘려야 한다고 주장해왔다. 현재 우리나라 총연구개발비 중 중
소, 벤처기업의 연구개발비는 2020년 기준 19.4%로 20% 내외를 오갔다.

OECD의 2022년 한국경제보고서는 생산성이 낮은 중소기업에 대한 지원책은 축소해야 하지만, 디지털화 지원이나 연구개발비는 확대하기를 권하고 있다. 그러나 중소기업의 연구개발 지원책은 비용 지원의 규모보다 연구개발의 효율을 높이는 것이 장기적 변화에 유의미한 것으로 보인다. 연구개발비용의 절대량보다 어떤 기업에 어떻게 지원하는지가 더 중요하다는 뜻이다.

2006년 3월, ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’이 제정되었다. 이 법안은 대기업과 중소기업의 불합리한 거래 관행, 수직적 네트워크에 대한 문제 제기로부터 출발했다. 아울러 현재 중소기업에 관련된 지원 정책은 1,300여 개에 이른다. 하지만 이러한 제도가 실제로 효과가 있는지는 별도로 평가가 필요하다. 또한 수많은 정책이 다른 영역의 정책과 유기적으로 연계되어 움직이는지 점검할 필요가 있다.

v	'경제', 함께 가는 성장
2	

경제에 대한 예상 시나리오

한국의 산업경쟁력이 유지되고 성장할 수 있을지를 전망할 때 고려할 변수들은 기술혁신, 인구구조 변화, 환경 및 에너지 등이다. 기술혁신은 새로운 제품과 서비스를 창출하면서 기존 산업구조를 바꾸기도 하고, 신산업을 태동하기도 한다. 4차산업혁명으로 가속도를 밟고 있는 첨단기술의 발전은 산업 전반에 빅데이터, AI, 가상현실 등의 기술을 빠르게 전파하며, 기존 제품이나 서비스와 결합해 또 다른 산업군을 잉태한다.

인구구조의 변화도 살펴보자. 우리나라는 근대화, 산업화를 강력하게 추진하면서 도시화가 빠르게 진전되었다. 도시를 중심으로 인구가 급증하면서 다양한 산업이 나타나고 성장했다. 1960년대 경공업과 중화학공업을 거쳐 1980년대 전자산업, 그리고 1990년대 이후 정보통신산업에 집중하면서 국내 주요 도시들은 특정 산업의 거점 역할을 맡기도 하였다.

그러나 향후 저출생, 고령화가 더욱 진행되면 국내 산업경쟁력에 큰 영향을 미칠 것이다. 직접 산업에 미치는 영향은 생산가능인구의 감소다. 또한 사람의 노동력에 기반했던 생산과정의 상당 부분이 기계로 대체되며 이 흐름은 가속할 것이다. 다른 측면에서는, 1인 가구와 노인의 증가는 새로운 산업이 등장하는 계기가 될 것이다.

환경과 에너지 문제도 우리나라 산업경쟁력에 영향을 미칠 주요 동인이다. 기후변화, 폐기물, 각종 오염에 따른 환경 문제의 심각성이 지속해서 드러날 것이다. 이와 밀접한 에너지 전환 문제가 산업에 주요 동인으로 작용할 것이다. 예를 들면, 환경보존과 에너지 전환을 위해 국내외 각종 규제가 등장하고 산업계는 이에 적응해야 한다. 제조업 비중이 큰 우리나라의 경우 이산화탄소 배출량을 감소시키고, 친환경 제품을 생산해야 하며, 폐기물을 지속해서 줄여나가기 위해 노력해야 한다. 친환경적 생산

방식의 도입, 친환경 제품의 공급 확대, 생산 거점의 이동도 나타날 것이다.

우리는 국내 산업의 경쟁력을 전망할 때 제기해야 할 또 다른 질문으로 ‘중소기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?’를 꼽았다. 중소기업 노동자가 대기업 노동자만큼의 임금을 받게 될 때, 중소기업의 경쟁력이 대기업과 비슷한 수준까지 올라간다면 국내 산업의 전반적인 경쟁력이 상승할 수 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나 중소기업과 대기업의 격차는 부정적 미래가 예상된다. 이는 여러 지표를 통해 가늠할 수 있다. 대기업과 중소기업의 매출액 차이는 66배, 영업이익 차이는 113배나 벌어져 있다(통계청 보도자료, 2020.12.14.). 노동자 1인당 매출액 차이는 4배, 영업이익은 7배나 된다. 대기업과 중소기업의 매출액과 영업이익 차이는 생산성에서 비롯된다. 국내 중소기업의 생산성은 OECD 국가 평균에 한참 미치지 못한다. 2022년 OECD는 한국의 300인 이상 기업과 비교해 300인 미만 기업의 생산성은 1/3 수준이며, 이는 OECD 평균치의 절반 수준이라고 밝힌 바 있다.

중소·중견기업은 우리나라 기업의 99%를 차지하고, 노동자의 80% 이상이 근무하는 일터다. 그런데도 우리나라의 영업이익의 절반 이상은 우리나라 기업 전체의 0.3%에 불과한 대기업에서 발생한다. 기업의 규모와 자본, 기업의 역량(제품전략, 마케팅전략, 재무전략, 글로벌화 전략), 연구개발 수준, 교육·훈련을 받은 노동자, 정당한 보상과 근로 촉진을 위한 인사노무관리 시스템, 기업가 정신 등이 이 차이를 만들어내는 동인이다.

더 중요한 동인으로서는 산업 및 시장 여건을 비롯해 중소기업과 대기업 간 거래관계 네트워크, 대기업 종속 여부, 시장구조와 공정경쟁 여

부 등 외적 요인도 있다. 재벌 대기업은 주어진 외적 환경을 바꾸고 내적 역량을 강화할 수 있지만 중소기업은 주어진 구조에 적응하기도 바빠 외부구조를 개선하거나 내부 역량을 혁신할 여지도 많지 않다.

v	'경제', 함께 가는 성장
3	

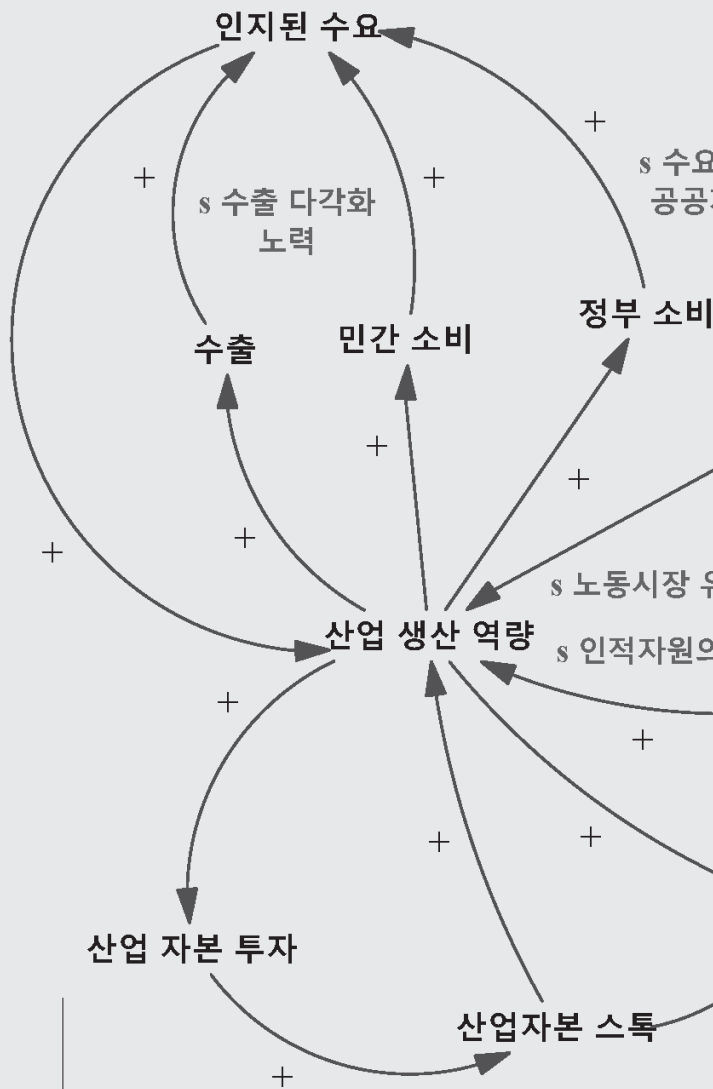
맞이해야 할 경제의 미래

1 성숙사회의 경제를 위한 조건

경제 분야에서 맞이해야 할 2050년 선호미래는 ‘기술, 사람, 자연이 조화롭게 어우러지는 시장경제’, ‘동반 지속 성장’, ‘중소기업과 대기업이 상생협력해 어느 기업에서 근무하는지가 개인의 삶의 격차를 크게 만들지 않는 사회’ 등이다. 한국의 경제 성장세가 지속되려면 대기업, 재벌기업의 독주보다는 수많은 중소기업이 함께 성장해야 한다는 점을 강조한 비전이다. 이런 비전은 최근까지 지속해서 강조되고 있는 선호미래상이지만 실행의 측면에서는 큰 진전을 이루지 못했다는 점에서 여전히 우리사회의 숙제가 아닐 수 없다.

한편, 지금부터 노력해서 미래에는 마주하지 않아야 할 회피미래로는 ‘대중소기업의 격차 확대’, ‘사람이 소외되는 시장’, ‘기술에 사람이 종속되고 자연이 파괴되는 미래’ 등이다. 또한 경제성장의 중심에서 벗어나 자연환경까지 고려한 성장의 전략을 내놓아야 한다. 환경파괴에 기반한 성장을 멈추고 자연과 함께 공존하는 전략이 필요하다.

선호미래와 회피미래에 관한 전망은 다음에 제시되어 있는 인과지도에 전망변수를 적용해 도출한 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자.



산업 성장세를 전망하는 인과지도

수요기반
공공지출

소비

장 유연성
원의 질

s 조직 내 생산성
제고 혁신

s 노동자 신기술
활용도 증대

노동생산성

노동 인구

s R&D 효과성

생산성

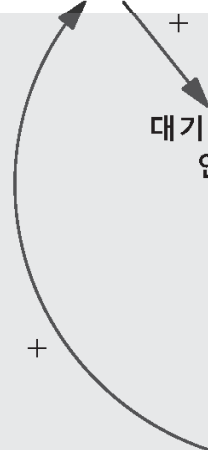
s 기업 간
네트워킹 지원

R&D 투자

생산량

산업 발전

대기업 자본 투자



대기업 중소기업
시장경쟁력 격차



s 중소기업 자금조달
역량

중소기업 자

대기업과 중소기업 성장격차를 전망하는 인과지도



경제 영역 인과지도의 첫 번째 질문은 ‘한국 산업의 성장세를 지속해서 기대할 수 있을까?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘산업 생산 역량’, ‘생산성’, ‘생산량’을 대리 변수로 설정했다.

생산성은 R&D 투자가 확대할수록 높아진다. 높아진 생산성을 통해 산업 생산 역량과 생산성이 함께 향상하는 것으로 확인된다. 산업 생산 역량이 높아지면 산업 자본에 대한 투자도 늘어나며 기업의 산업자본 스톡을 증가시켜 생산량에 다시 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

이를 위해서 R&D 효과성을 높이는 정책이 필요하다. 지식을 창출하는 ‘연구’와 실질적 생산이 가능한 ‘개발’이 유기적으로 연결되도록 연구개발 지원과 지식 인프라를 구축해야 한다. 혁신적인 아이디어가 새로운 기술과 제품이 수요로 이어질 수 있도록, 시행착오를 거쳐 생산 과정으로 이어질 수 있도록 금융이나 마케팅, 법률 등의 지원 인프라도 강화해야 한다.

특히 ‘노동시장 유연성’, ‘인적자원의 질’을 높이는 정책이 실현될 때 산업 생산 역량이 강화되는 미래가 이루어질 것으로 예측되었다. 취업과 재취업의 기회를 확대해 노동시장을 유연하게 만들어서, 개인의 역량 강화가 생산성 향상으로 이어지고 다시 복지 재원의 확보로 선순환되도록 유도하는 과정을 구축해야 한다. 기업에서는 개인의 직무, 직능, 생산성을 반영해 임금을 높여주는 제도도 마련해야 한다.

경제 영역 인과지도의 두 번째 질문은 ‘중소기업과 대기업의 성장 격차는 계속 벌어질까?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘대기업 시장 경쟁력’, ‘대기업 기술혁신 역량’, ‘중소기업 시장 경쟁력’, ‘중소기업 기술혁

신 역량'을 주요한 대리 변수로 설정했다. 이를 바탕으로 대기업과 중소기업 간 격차를 전망하고자 했다.

중소기업과 대기업의 격차를 줄이기 위해서는 중소기업의 시장 경쟁력과 기술혁신 역량이 중요한 변수였으며 무엇보다 중소기업 차원에서의 성장을 지원하는 정책이 종합적으로 필요하다. 이런 변수들을 통해 대기업과 중소기업이 상생 협력하는 미래로 향하는 열쇠임을 확인했다.

특히, 중소기업 신기술 인프라를 확충할 때 우리 경제 미래 모습이 변화할 가능성을 발견했다. 이를 위해 중소기업 자본투자, 중소기업 R&D 투자를 확대하는 것이 중요하게 평가되고 있다. 이러한 인프라와 외부 기술 도입, 인적자원이 중소기업의 기술혁신 역량을 높일 것으로 보인다. 중소기업 기술혁신 역량의 향상이 중소기업 경영 성과의 향상으로 이어져 궁극적으로 중소기업의 시장경쟁력을 높일 수 있다고 보았다. 하지만 대기업이 R&D 투자와 혁신 과정을 통해 획득하는 시장경쟁력이 중소기업과의 거래관계 통제력에 영향을 미친다면 중소기업의 시장경쟁력을 떨어트리는 인과성을 가지는 것으로 나타났다.

이를 위해 필요한 정책적 노력으로는 매우 다각적인 지원이 필요해 보인다. 중소기업 노동생산성과 고용환경을 개선하는 정책으로 중소기업의 인적자원 역량을 끌어 올려야 한다. 연구개발을 지원하고 연구개발의 효율성을 높이는 정책을 시행해 신기술 인프라를 조성해야 하고, 생산관리 능력과 개방형 혁신을 지원하는 정책으로 기술혁신을 이루기 위한 노력이 필요하다. 이를 통해 중소기업의 전략적 제품이 많아지면 중소기업의 기술 역량이 증가하고 시장 경쟁력 또한 상승할 것으로 기대된다. 대기업과의 관계를 개선할 수 있는 정부의 직접적인 정책도 중요한 것

으로 나타났다. 정부 차원에서 대기업과 중소기업이 눈높이를 맞추고 대화할 수 있는 정책적 뒷받침이 필요하다. 대기업과 중소기업이 상생하는 거래관계를 구축할 수 있도록, 중소기업이 규제개혁에 대해 적극적으로 의견을 개진할 수 있도록 제도를 마련하고 혁신형 강소기업 중심의 수평적 혁신 네트워크를 구축해야 한다.

2 사람, 자연, 기술이 조화롭게 어우러지는 시장경제

지속 가능성은 미래 경제 성장의 중요한 화두다. 지속 가능성은 성장의 과정에서 우리를 둘러싼 환경 파괴를 최소화하며, 더 적극적으로 환경을 보존하자는 개념이다. 인간이 발전 과정에서 파괴한 환경은 결국 인간에게도 치명적인 위협이 된다. 그것을 알게 된 사람들은 환경이 받은 고통을 나누어 짊어지려 한다. 지구의 회복력을 도우며 상쾌한 공기, 깨끗한 하늘, 푸른 산, 맑은 강과 바다처럼 건강한 환경 속에서 살아갈 미래를 기약하며 현실로 만들기 위해 노력한다.

한편 모든 사람이 새로운 기술을 잘 익히고 이로온 목적으로 사용하는 것이 새로운 규범으로 요구되고 있다. 디지털 기기 사용에 어려움을 겪는 이들에게 도움을 내어주는 것이, 기술과 조화롭게 공존하기를 바라는 우리가 지향해야 할 새로운 도덕일 것이다.

근로 조건의 차이는 개인의 삶에도 차이를 가져온다. 경제활동은 누구에게나 중요하지만, 우리의 삶 역시 경제활동만큼이나 중요하다. 일과 삶의 균형은 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 관계없이 모두에게 중요한 가치다. 저녁이 있는 삶, 워라벨 등으로 표현되는 삶의 가치를 모든 사람이 지킬 수 있도록, 어디에서 일하든 고용 안정, 노동 시간, 임금, 복리후생 등의 격차가 줄어들어야 한다.

우리는 기술, 사람, 자연이 조화롭게 어우러지는 시장경제, 중소기업과 대기업이 상생 협력해 개인의 삶의 격차가 크지 않고 동반 성장할 수 있는 사회를 바라고 있다. 쉽 없이 달려온 경제 성장의 길에서 잠시 숨을 고르고 함께 더 멀리 가기 위한 정책적 노력이 필요하다. 우리나라의 대기업과 중소기업의 기울어진 관계를 개선하기 위해서는 2027년까지 ‘납품단가 연동제의 정착’이 요구된다. 납품단가 연동제란 원자재 가격이 상승하면, 중소기업이 대기업에 납품하는 물품의 가격도 연동하여 가격을 인상하는 제도다. 대기업의 하도급을 받아 물건을 생산하고 납품하는 중소기업은 대기업에 가격 인상을 쉽게 이야기하지 못하는 경우가 많았다. 이 제도의 성공적인 안착을 위해 악용을 방지하고 실효성을 확보하기 위한 관심과 노력을 기울여야 한다.

또한 중소기업의 경쟁력과 생산성을 높이기 위해 ‘중소기업의 생산성 향상을 위한 특별법 제정’도 필요하다. 중소기업의 생산 설비를 선진화하고 생산 과정을 개선할 수 있도록 지원하는 내용을 담아야 한다. 또한 기술개발 지원, 금융과 세제 지원, 규제 특례를 검토하고 근로자의 역량 강화를 위한 조직문화 개선과 복지 강화 등의 내용이 포함되어야 한다. 이와 함께 녹색 산업으로의 전환을 위해서 ‘탄소세 도입’을 추진해야 한다. 탄소세를 도입하면 경제의 각 산업 분야에서 환경을 오염시키는 폐기

물 배출량을 낮출 수 있을 것으로 기대된다. 물론 탄소세에 기업이 적응하기 위해서는 10년 정도 소요되겠지만 5년 안에 탄소세를 도입하면 기업 또한 그에 대한 대응 전략을 수립해 환경 오염을 줄이는 노력이 경주될 것이다.

2037년까지의 중장기 전략으로, 대기업과 중소기업의 관계 개선과 녹색기술혁신을 보다 적극적으로 추진해야 한다. 중소기업은 대기업과의 관계에서 대체로 주도적인 입지를 갖기 어려우므로 국가적 차원에서 양자 간의 격차를 줄이기 위한 장을 마련해야 한다. 또한 기후 위기 경각심이 고조되며 많은 사람이 개인적인 차원에서 환경 보호를 위해 노력하고 있다. 기후 위기를 대비하기 위한 개인적 노력과 행동이 헛되지 않도록 국가적 차원에서 신재생 에너지와 친환경 기술을 적극적으로 개발하고 소비할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 맞이해야 할 미래의 경제는 인간도 자연도 소외되지 않고 함께 성장하는 방향으로 나아가야 한다.

VI

‘정치’, 비판적 시민의 등장과 생활 정치의 확대

--	--

--	--

1987년 민주항쟁 이래로 정부에 대한 신뢰도가 50%를 넘은 해가 거의 없다. 국회에 대한 불신도 크다. 많은 시민이 국회나 정당을 통해 자신들의 의사가 정책에 반영되고 있지 않다는 강한 불만을 가지고 있다. 상대적으로 시민단체(NGO)에 대한 신뢰가 높아졌지만, 최근에는 지향하는 가치가 다른 시민단체 간의 대립과 갈등이 심각해지면서 이에 대한 시민들의 불신이 높아지고 있다.

현대 대의민주주의 위기에 관한 논의는 1970년대부터 시작되었다. 정부에 대한 시민들의 기대치와 정부의 실질적인 성과 사이의 갭에서 불신이 팽배한 것으로 분석되었다. 1970년대 1, 2차 오일쇼크로 경제 악화의 상황을 맞았고, 이어서 무역적자와 정부 재정적자가 일상화되면서 정치의 역할과 기능의 한계가 드러났다. 실제로 정부가 추진했던 주요 정책과 서비스 시행은 적지 않은 차질을 빚었다. ‘비판적’ 시민들은 정부와 정치에 대해 비판적이며, 정당 등을 통한 전통적인 정치참여 뿐 아니라 자원봉사, 서명운동과 시위 등 시민사회 활동에 참여하는 자발적인 시민들이다. 한국 시민사회에서 ‘비판적’ 시민들은 선거 참여뿐 아니라 2002년 미선·효순 촛불집회와 시위, 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회와 시위, 2016년 대통령 퇴진 촛불집회와 시위에 비판적 참여자가 되어, 개혁과 민주화의 동력을 제공한 주권자였다.

시민 개개인의 직접행동 또한 촛불혁명 이후의 새로운 민주화의 트렌드가 되고 있다. 흩어진 독자적인 개개인들이 소통과 공감으로 연대해 직접행동으로 나서고 있는 것이 미투운동, 갑질 저항, 비리 고발에 나선 개인들이 주도하는 ‘생활 민주화’ 운동으로 발전하는 특징이 있다. 전통적으로 개인들이 조직화된 집단행동에 국한되어 노동조합이나 시민사회단체 등을 통한 참여 활동이 일반적이었다.

이제는 개인들이 조직을 통하지 않고 자신과 같은 생각을 하는 타인과의 온라인이나 오프라인 소통과 공감으로 문제를 제기하는 새로운 직접행동주의가 발전하고 있다. 직접행동이 일상화되는 배경 요인으로는 대의민주제에 대한 강한 불신과 남이 나를 대변해주기를 기다리기보다는 내가 직접 나서 행동하고자 하는 ‘직접행동주의’가 부상하는 것으로 보인다. 아울러 가치관의 변화를 주목해볼 만하다. 자기표현에 적극적인 청년세대를 중심으로 환경보호, 양성평등, 정치, 경제 의사결정 참여 등 표현이 증가하고 있다. 이들은 의사표현에 그치지 않고 정책 결정과 집행에 직접 영향력을 행사하고 있다.

정치적 결정은 우리의 일상생활에 큰 영향을 미친다. 정치적 결정에 따라 입시제도가 바뀌고, 수도세나 전기세가 오르기도 한다. 국민의 삶에 강력한 영향력을 발휘하는 정치가 바르게 나아가지 못한다면 국민은 적극적으로 행동해야 한다. 참여와 소통을 통해 의견을 표출하고 정치의, 국회의 책임 있는 대응을 요구해야 한다. 정치의 모든 과정에 국민이 있어야 한다.

‘배지를 달면 사람이 변한다’는 속설은 국회의원에 대한 불신의 뿌리가 얼마나 깊은지를 알려준다. 반면 국민의 이익을 위해 성실히 노력하는 국회의원도 있을 것이라는 믿음도 있다. 정부와 국회에 대한 국민의 신뢰도는 앞으로 높아질 수 있을까.

다양한 지방정부가 지역적 특색에 맞는 운영을 할 수 있도록 도입된 지방자치제도는 지방민주주의를 실현하고 지역의 발전을 만들어 내는데 중요한 기여를 한다. 지방자치제도가 성공적인 성과를 만들어내기 위해서는 중앙정부의 집권에서 벗어난 지방정부의 역량이 필요하며, 이는 지역 주민들의 높은 수준의 삶의 질을 만들어 내는 중요한 기준점이 된다. 이러한 관점에서 정치에 대한 두 가지 질문을 제시했다. 첫째는 ‘국회에 대한 국민 신뢰도는 높아질까?’이고, 둘째는 ‘지방정부의 재정과 통치역량은 높아질까?’이다. 먼저 이 두 가지 질문에 대한 현재 우리 사회의 모습은 어떠한지 살펴보자.

vi	'정치', 비판적 시민의 등장과 생활 정치의 확대
1	

정치에 대한 현재 진단

1 국회에 대한 국민 신뢰도는 높아질까?

정치적 의견을 제시하는 집단

정당은 민주주의의 필수 요소이자 가장 근간이 되는 기초 정치집단으로 현대 민주주의에서 정당의 역할은 매우 중요하다. 정당에 가입한다는 것은 특정 정당의 목표와 정책에 동의하는 것이다. 국민은 자신이 지지하는 정치적 주장을 가진 정당을 선택하여 자신의 정치적 의견을 표현하고 더 나아가 정치 결정에 영향력을 끼친다. 또한 정당은 대의민주주의의 이행에 있어 국민을 대표할 후보자를 찾아 양성하며, 국민의 이익을 정책과 공약으로 만들어 정치권에 전달하는 다리 역할을 한다. 그렇기에 국민 없이는 정당이 존재할 수 없으며 국민의 관심과 참여는 정당에게 매우 중요한 요소가 된다.

정당뿐 아니라 시민단체, 이익집단도 정치적 의견을 제시하는 주요 집단이다. 물론 정당과는 다른 운영 목적과 참여 방식을 가졌지만 궁극적으로 국민 가까이 존재하며 풀뿌리 민주주의를 실현하는 조직이다. 한국에는 다양한 시민단체, 이익집단이 있다. 기업과 같이 영리를 추구하는 것은 아니기에 이들은 비영리민간단체로 정의할 수 있으며, 정부나 지방자치단체에 비영리단체로 등록되어 활동에 대한 지원을 받는다.

정치권의 부정부패는 정치에 대한 국민의 불신을 높여 정당 가입률을 낮추고, 당원들은 신뢰하던 정치인에 대한 믿음이 무너지게 되면 과감히 탈당을 선택한다. 정당에 대한 국민의 불신 증가가 정당 가입률에 영향을 미치며, 정당이 어떠한 의미를 갖는지, 대의민주주의에는 어떤 문제가 발생할지 계속해서 논의가 이뤄질 것이다.

공공기관의 청렴도 추이

국민권익위원회는 2002년부터 공공기관의 청렴 수준과 부패 취약 분야를 과학적·객관적으로 측정하여 공공기관의 반부패 전략 수립을 위한 기초 자료로 활용하고 있다. 행정기관과 공직 유관단체를 포함하는 공공기관 청렴도는 공공기관 업무처리 경험이 있는 국민과 공공기관 내부 직원이 응답한 설문 조사 결과와 실제 발생한 부패사건을 점수화하여 종합해 산정한다. 측정 결과는 기관별 등급(1~5등급)과 점수(10점 만점)를 산정하여 1등급과 10점에 가까울수록 높은 청렴 수준을 나타낸다. 최근 10년간의 결과를 살펴보면 2012년 7.86점에서 2021년 8.27점으로 완만한 상승세를 확인할 수 있다. 반부패 현안이나 이슈 등에 의해 전년 대비 다소 하락하는 해도 있었으나 전체적인 청렴도 수준은 지속적으로 개선되었다.

최근 5년간의 청렴도 조사 결과를 보면 상승세는 더욱 두드러진다. 청렴도 결과에 반영되었던 금품·향응·편의 경험률 또한 5년간의 청

렴도 상승세와 흐름을 같이 한다. 청탁금지법 시행이 공공기관의 부패 예방 및 청렴도 개선에 직접적으로 긍정적인 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다. 국민의 요구를 받아들이고 정책을 통해 변화시키는 노력은 국가가 가진 당연한 책임이다. 지속적으로 공공기관의 청렴도를 높이기 위한 노력이 필요하다.

2 지방정부의 재정과 통치역량은 높아질까?

지방정부의 갈등관리 역량

입장 차이에서 발생하는 주민 사이의 갈등은 지역 곳곳에서 일어나고 있다. 공공의 의사결정에 대한 이익 충돌로 발생하는 공공갈등을 예방하고 해결하는 것은 지역의 발전과 안정적인 주민의 삶에 매우 중요하다.

지방정부의 노력이 없는 것은 아니다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 대통령령으로 제정된 이후 일부 지방정부들은 조례를 만들어 공공갈등 해결을 위한 제도를 만들고 있다. 하지만 여전히 행정, 재정적 지원, 연구, 교육, 전문가 양성 등의 문제 해결을 위한 실질적 체계가 마련되지 않은 상태다. 통계를 보면 새로운 정권 초기에는 갈등 관리에 관심을 갖고 주목하지만 정권 후반으로 가면서 오히려 갈등이 증폭되는 양상을 반복해 보여준다. 정권 초기에는 새로운 정치 권력이 등장하며 새로운 정책을 추진하면서 갈등을 적극적으로 조절하고 해결하는 모습을 보이지만 정권 후반으로 가면서 정권의 힘이 떨어짐과 동시에 새로운 문제나 상황 변화에 대처하는 능력이 떨어지며 갈등 관리에 어려움을 겪는 것이다.

갈등 해결을 위해 가장 시급하고 중요한 조치는 중앙정부와 지

방정부의 갈등을 과학적, 체계적으로 해결할 수 있는 인프라 구축이다. 구체적인 예로 갈등관리 전문가 양성을 위한 교육훈련 프로그램, 갈등관리 사례를 연구 및 관련 데이터베이스 구축, 갈등관리 전문기관 설립 등을 들 수 있다. 지방정부는 지방의 민주주의를 보장하고 지역발전을 추진하는데 중요한 역할을 한다. 이러한 지방정부의 갈등관리 역량은 지방정부가 역할을 수행하는 데 기본적이면서도 핵심적인 역량이다.

지방도 재정 자립을

우리나라는 공공부문 개혁의 방안 중 하나로 지방분권을 지속해서 추진하고 있다. 지방분권은 중앙정부에 집중된 권한과 책임을 지방자치단체로 분산하는 것을 의미하며 정치, 행정, 경제, 재정의 권한을 나눈다.

재정 분권은 조세, 지출 등 재정적 권한과 책임을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 것이다. 중앙정부보다 지방정부가 지역 주민들의 삶에 더 가까이 있기 때문에 공공서비스 공급에 대한 책임과 권한을 지방정부에 부여하고 있다. 그렇게 함으로써 서비스 제공과 재원 배분이 각 지역에서 더 효율적으로 이루어지도록 하기 위함이다. 하지만 실제 ‘자율성’과 ‘가용성’을 가진 지방정부의 재정 자치 운영 수준을 확인하는 ‘재정자립도’는 매년 감소하고 있다. 재정자립도는 재원 조달 측면에서 지방정부의 자립도 수준을 나타내며 지방세입 등에 의해 좌우되는데, 17개 광역지

방자치단체의 재정자립도 전국 평균은 2016년 46.6%에서 2021년 43.6%로 감소했다.

지방자치단체의 재정자립도는 지역 주민의 생활과 발전에 큰 영향을 미친다. 재정자립도가 높은 지방정부는 지역의 특성과 주민들의 요구에 맞는 공공서비스를 적시에 제공하고 효율적으로 집행할 수 있다. 재정자립도가 낮으면 중앙정부에 대한 재정 의존도가 높아지고, 지역의 문제를 파악하고 해결하는 적극적인 노력은 어려워지며, 주민들의 삶의 만족도나 복지체감도는 자연스럽게 낮아지게 된다.

지방자치단체의 재정자립도가 낮다는 것은 지방정부가 지방의 특성과 현실을 고려한 자체적인 정책이나 서비스를 운영하는 것보다 중앙정부가 할 일을 지방자치단체가 대신 수행하는 비중이 높다는 의미다. 재정자립도가 특히 낮은 군 단위의 경우 급속한 노령화로 중앙정부에게 받은 사회복지 교부금의 비중이 높아지면서 동시에 관련 사회복지 업무도 증가했다.

군 단위 지방자치단체 중 충북 진천군과 음성군의 경우는 재정자립도가 계속 증가하고 있다. 이는 지방 세수를 높여주는 기업을 지역으로 활발히 끌어오거나 혁신도시 유치로 통해 공공기관이 이전해 오며 지방세 수입과 젊은 사람들이 증가하고 있기 때문이다. 이를 통해 지역에 젊은 사람들이 정주하고, 지방세수가 증진할 수 있도록 노력해야 함을 알 수 있다.

vi	'정치', 비판적 시민의 등장과 생활 정치의 확대
2	

정치에 대한 예상 시나리오

국회 신뢰도 변화를 설명하는 동인 가운데 가장 큰 변인은 ‘민주화’라는 거시변동 여부다. 민주화 이전에는 시민들의 민주주의에 대한 기대가 국회에 몰려 높은 신뢰를 보인다. 우리 국회도 민주화 이전까지 높은 신뢰를 받았다. 그러나 이미 민주화는 이루어져 이 동인은 크게 고려하기 힘들다. 이제 민주화라는 거시변동은 정치 전망의 베이스라인이다.

민주주의에서 국회 신뢰에 영향을 미치는 주요 동인은 공급 측면과 수요 측면으로 나뉘어 살펴볼 수 있다. 공급 측면은 국회의 기능과 관련된 변인들이다. 대표적으로 사회갈등 관리와 정책 및 입법 만족도를 들 수 있다. 국회는 관료제나 법원은 물론 가족이나 교회, 학교 등과는 달리 서로 갈등하는 사회적 요구를 서로 경쟁하는 정당들이 움직이는 특별한 공기관이다. 따라서 국회에서 정당과 의원들이 다양한 사회적 요구를 표출하고 집약하고 이를 공공정책과 입법, 예산으로 반영하는 정치 과정이 좋을 때와 나쁠 때의 평가는 매우 큰 차이가 날 수밖에 없다.

정책 및 입법 만족도를 매개하는 동인들도 중요하다. 입법과 예산을 통해 알 수 있는 공공정책의 품질이 있다. 여기에 작용하는 국회의 정책 능력도 중요하다. 국회가 국정기획의 기능에 있어서 어느 정도의 권능을 발휘하는지, 행정부를 견제하는 과정에서 어느 정도의 정책 지식을 보여주는지 등의 동인이 대표적이다. 나아가 이를 발휘하기 어렵게 만드는 정치 양극화 정도는 어떠한지도 이 차원에서 중요하게 고려되어야 할 동인이 아닐 수 없다.

수요 측면은 시민의 관점에서 갖게 되는 만족도와 관련되어 있다. 예컨대 정치적 욕구 실현, 참여의 효능감 등에서 국회가 기대감을 채워주는 정도는 국회를 신뢰하고 신뢰하지 않음을 결정하는 중요 동인이다. 이를 매개하는 동인도 중요하다. 대표적으로 국회의 활동에 대한 정보

취득의 접근이 용이한 지를 가리키는 소통의 정도, 정당들이 공적으로 약속하는 정책의 다양성 등이 있다. 이를 통해 정책 지식을 얻고 기대 효용을 형성하고 실제 입법 및 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 정도가 느껴질 때 정치참여의 효능감이 결정되기 때문이다.

공급 측면과 수요 측면 이외에도 전체적인 환경 동인도 국회 신뢰에 영향을 미친다. 대표적으로 언론의 국회 활동 보도가 어느 정도 공정한지와 같은 일종의 커뮤니케이션 환경이 있다. 우리 언론의 국회 보도는 부정적인 의견 전달이 압도적인 것으로 평가되고 있는데, 이로 인해 국회에 대한 저평가가 강화, 지속할 것이다.

정치체제의 안정성, 사회경제적 불안, 국회-행정부 관계 등도 국회 신뢰도에 영향을 미치는 환경 동인들이다. 이들 동인이 어떻게 작동하느냐에 따라 국회에 대한 신뢰 역시 달라질 것이다.

환경 동인 가운데는 잘 변하지 않는 것들도 있다. 대표적으로 오랜 기간을 거쳐 형성된 정치문화나 정치에 대한 시민의식 등은 잘 변하지 않는다. 정치권은 부패했다는 인식 등도 비록 편견 등이 많이 작용하나 일단 형성된 다음에는 지속하는 효과가 있다. 국회미래연구원의 정치 전망 분석에는 이런 다양한 동인들이 종합적으로 고려되었다.

정치의 전망에서 고려한 또 다른 주제는 지방정부의 통치 능력이었다. 지방분권과 균형발전은 국가의 미래를 좌우할 중요한 의제이기 때문이다. 1995년 4대 지방선거가 실시된 이후 한국에서 지방자치와 분권화는 균형발전을 위한 필수 불가결한 조건으로 인식되었다. 하지만 지방선거가 중단되고 재개된 배경을 살펴보면 한국의 지방자치는 민주주의의 정착과 심화라는 장기적 목표 속에서 추진됐음을 알 수 있다.

오늘날 지방자치 논의에서 지역균형발전이라는 의제는 중심적

인 위치를 차지한다. 하지만 한국의 지방자치 및 분권화는 균형발전보다는 정치권력의 민주화라는 동력을 통해 시작되고 확산했다. 정치적 민주화를 안정적으로 달성한 이후 한국의 지방자치는 비로소 지역 균형발전이라는 새로운 의제에 관심을 쏟기 시작했지만 여러 정치적 조건 탓에 논의가 진전되지는 못했다.

지방분권이 확대될 것으로 전망하기는 어렵지만, 이를 실현하려면 우선 재정 측면의 실질적 분권화가 필요하다. 지방재정의 규모가 확대되더라도 지방재정의 자율성이 높아지지 않는다면 실질적인 지방분권화는 미진할 수밖에 없다.

지방정부의 행정역량은 지속해서 발전해 왔으며 앞으로도 향상될 것이다. 하지만 지방정부의 자율적인 예산 및 재정기능이 강화되기 위해서는 행정역량에 더해 지방정부 차원의 민주주의, 견제와 균형의 정치가 강화되어야 한다.

중앙정부의 조세 및 재정지출은 행정부가 계획을 마련하지만, 국회에서 입법을 통해 통제한다. 한국의 지방정부는 양적으로나 질적으로나 성장하고 있으나 지방의회의 견제 기능은 미진한 상황이다. 국회와 비교할 때 지방의회의 인력과 자원은 비교할 수 없을 만큼 취약하다. 향후 지방분권의 수준을 높이기 위해서는 지방재정의 자율성을 확대하는 것이 필요하지만, 지방재정의 자율성은 지역의 민주주의가 필요하다. 지역 수준에서 지방자치단체와 지방의회의 견제와 균형이 작동할 때 지방정부는 비로소 재정의 자유와 책임을 동시에 질 수 있는 것이다.

vi	'정치', 비판적 시민의 등장과 생활 정치의 확대
3	

맞이해야 할 정치의 미래

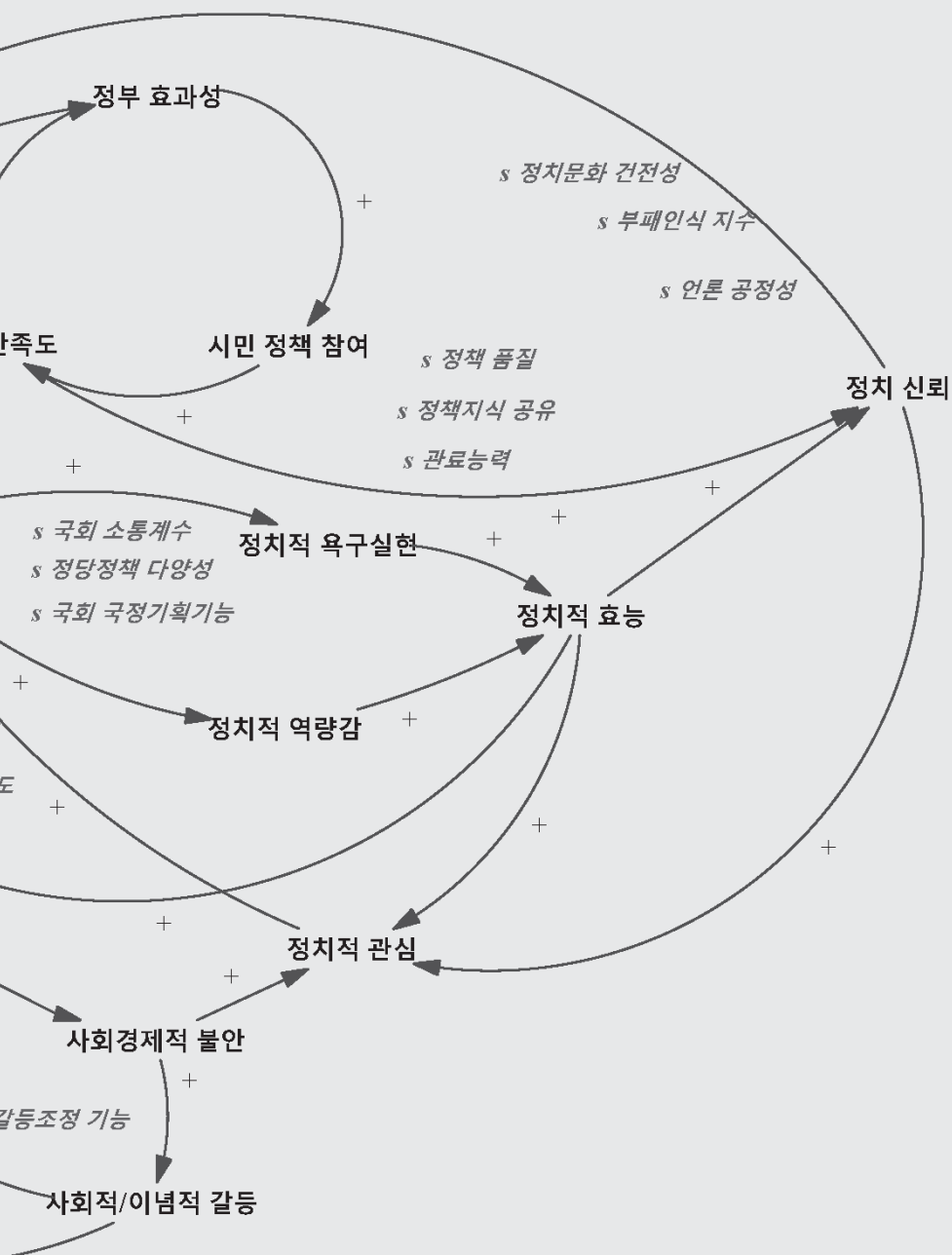
1 성숙사회의 정치를 위한 조건

2050년 정치 분야의 선호미래로 ‘역량 있는 지방 시대’ ‘다양한 지역사회가 공존하는 분권형 균형발전’이 추구되어야 한다. 지금은 지역정부의 자율성과 역량을 믿기 어려워 중앙정부에서 목적 예산을 지방에 내려보내고 이를 지방정부가 집행하는 방식이 대부분이다. 그러나 지역정부의 역량이 강화되면 책임성 있게 재정을 집행할 수 있고, 지역의 수요를 충족하는 정책을 더 많이 내놓을 수 있다. 아직은 지방에서 정부와 의회 간에 견제와 균형의 원리가 제대로 작동하지 않아 지역정부에 보내는 시선이 곱지 않다. 견제와 균형의 바탕에서 지역정부의 자율성이 신장하여야 한다.

반면, 우리가 노력해서 저지해야 할 회피미래로는 ‘수도권 집중과 지역 소멸’을 들 수 있다. 지역에서 지역 의회가 강화되지 못하면 지방정부를 견제하기 어렵고 결국 균형의 원리를 실천할 수 없다. 지방 정부의 주도로 지역 문제를 해결하는 체계를 구축하지 못하고, 지방 정부 간 추진해야 할 협력사업을 실패하면 서울과 수도권 집중이라는 미래를 피할 수 없다. 선호미래와 회피미래에 관한 전망은 다음에 제시되어 있는 인과지도에 전망변수를 적용해 도출한 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자.



국회 신뢰도 전망의 인과지도



정치 영역 인과지도의 첫 번째 질문은 ‘국회에 대한 국민 신뢰도는 높아질까?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘국회 신뢰’를 설정하고, 이에 영향을 끼치는 주요 핵심 변수로서 ‘정치적 역량감’, ‘시민 정책 참여’, ‘정치적 관심’, ‘사회경제적 불안’, ‘국회 갈등관리 노력’ 등을 고려했다.

‘정치적 역량감’이 높아지면 정치적 효능이 확대되고 이는 정치 신뢰를 높이는 데 기여한다. 정책 만족도는 정부 효과성을 높이며, 이는 ‘시민의 정책 참여’를 높이게 된다. 높아진 시민의 정책 참여는 정책 만족도로 다시 연결되며 이러한 순환의 과정은 다시 정치 신뢰를 높이는 원인이 된다.

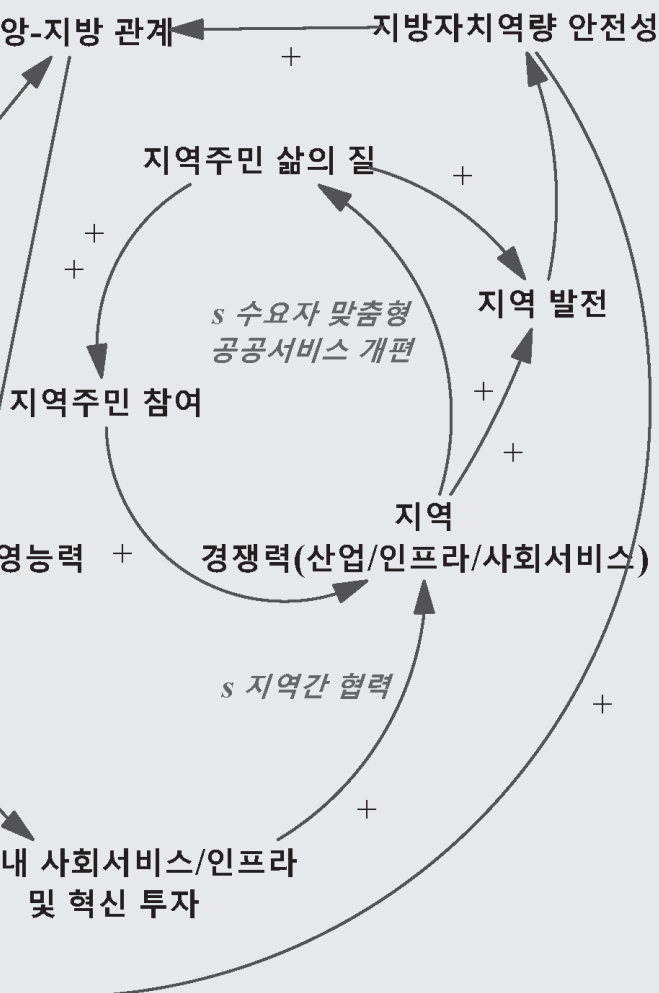
‘사회경제적 불안’이 높아지면 이로 인해 국가의 정치체제 안정성이 낮아지게 되며, 결국 국회 신뢰 나아가 정치 신뢰를 낮아지게 한다. 또한 높아지는 ‘사회경제적 불안’은 사회적 갈등을 불러일으켜 국회의 갈등관리 노력을 더 많이 필요로 한다.

‘국회 국정기획 기능’, ‘정당 정책 다양성’, ‘정책 품질’, ‘언론 공정성’의 미래정책변수가 실현되었을 때 국회와 정치의 신뢰도를 높이는 변화가 나타날 것으로 보았다. 갈등의 조정과 사회통합, 미래 기획을 위해 일하는 국회가 필요하며 정당 간 이견과 차이를 조정하고 합의할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 양질의 정책을 개발하기 위한 노력과 함께 언론이 공정성을 확보할 수 있는 정책이 필요하다.

정치 영역 인과지도의 두 번째 질문은 ‘지방정부의 재정과 통치역량은 높아질까?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘국회 신뢰’를 설정하고, 이에 영향 끼치는 주요 핵심 변수로서 ‘정치적 역량감’, ‘시민 정책 참여’, ‘정치적 관심’, ‘사회경제적 불안’, ‘국회 갈등관리 노력’ 등을 고려했다.

지방의 재정 규모가 커지면 ‘지방 재정 건전성’을 높이며, 높아진 재정 건전성은 중앙정부의 재정 영향을 낮춘다. 이는 지방행정 운영 능력을 높이는 원인이 된다. 지방행정 운영 능력이 높아지면 지역 내 산업, 인프라, 사회서비스에 대한 투자가 확대되어 지역의 경쟁력을 높여 지역 발전, 지역주민 삶의 질 향상을 통해 궁극적으로 지방정부의 역량을 높게 된다.

지방분권이 가능한 지방정부의 역량을 높이기 위해서는 ‘지방 재정 민주주의 실현도’, ‘중앙과 지방 재정 관계 개편 합의 수준’, ‘지방정부의 행정기획 역량’이 중요한 정책 변수로 확인되었다. 이를 정책화한다면 우리의 미래가 변화될 것이다. 지방정부가 주도적으로 지역 문제를 해결하는 시스템을 구축하고, 지방정부 간 협력사업을 개발하고 상생의 발전이 가능한 정책이 필요하다. 지방정부의 행정 기획 역량을 강화하기 위해 중앙에서 지방으로 내려왔던 하향식을 벗어난 상향식 지역 사업을 적극적으로 제안하고 중앙정부가 공정하게 심사해 채택하는 방안도 고려해야 한다. 지역 주민과 밀접한 접촉과 소통을 통해 미래의 문제를 앞서 예상하고 대비하는 예견적 지방자치 거버넌스 구축도 지방정부의 역량을 높일 수 있을 것이다.



2 다양한 지역사회의 공존과 발전을 위한 분권형 거버넌스

2050년 정치 분야에서 성숙사회를 이루려면 ‘역량 있는 지방 시대’, ‘다양한 지역사회가 공존하는 분권형 균형발전’을 추진해야 한다. 반면, ‘수도권 집중과 지역 소멸’의 미래는 피해야 한다. 지역에서 지역 의회가 강화되어 지방정부를 견제하고 균형의 원리를 실천할 수 있어야 한다. 이런 미래 실현을 위한 2037년까지의 전략적 방향으로 ‘지역 민주주의와 자율성 지자체의 확대’, ‘중앙정부 주도에서 지역정부 주도로’를 추진해야 한다.

이런 전략적 방향을 구축하기 위해 2027년까지 우선해서 추진해야 할 정책으로 지방 정치 활성화를 위한 지역 정당의 설립 허용을 꼽을 수 있다. “현행 정당법은 서울을 포함한 5개 이상 광역자치단체에 시·도당을 두고 각각 1,000명 이상의 당원을 뒀야 ‘정당’으로 인정한다. 1962년에 만들어진 이 조항 때문에 한국에는 지역 정당이 등장하기 힘들다. 선거 후보 등록은 물론, 광고·벽보·인쇄물·방송 등에도 정당 이름을 쓰면 안 된다. 심지어 이를 위반하면 1년 이하 징역형에 처해질 수도 있다.

전국단위에서는 거대 양당이 경쟁하더라도 지역 단위에서는 사실상 1당의 지배 현상이 나타날 수 있으며, 지방선거가 대통령에 대한 중간평가 역할을 하게 되면서 중앙당 주도의 중앙 정치가 지방 정치를 주도하는 상황이 벌어지고 있다. 지역 정치 세력이 다원화되어 지역의 정치인들이 지역의 이슈를 두고 선의의 경쟁을 펼치는 지역 단위의 민주주의 구현을 위해서는 최소한 지방선거에서라도 지역 단위의 정당 설립을 허

용하고 활성화할 필요가 있다.

민주주의 사회에서 입법부인 국회에 대한 신뢰는 정치의 미래를 전망할 수 있는 잣대가 되기도 한다. 하지만 현실 속 국회에 대한 국민의 신뢰는 행정부나 경찰 법원 등의 공공기관에 비해 늘 낮게 나타났다. 정당이나 정치인에 대한 전반적인 불신도 공존한다. 입법 남발이나 낮은 품질의 정책이 개선되지 않고 지속된다면 국회 신뢰도는 갈수록 악화할 수밖에 없을 것이다.

VII

‘국제관계’,
한반도의
위상 제고와
평화를 향하여

--	--

--	--

1964년 유엔무역개발회의(UNCITAD)에 의해 개발도상국으로 분류되었던 우리나라는 50여 년 만인 2021년 선진국으로 재분류되었다. 정치, 사회, 경제, 문화, 군사 등 다양한 측면에서 고도의 성장을 달성한 우리나라는 국제 사회에서도 존재감을 드러내며 다른 국가들도 인정하는 국제적 위상을 가지게 되었다. 그러나 우리나라는 주변국과의 외교에 있어 국제적 위상만큼 강력한 영향력을 행사하지 못하고 있다. 한국은 높아진 명성과 위상만큼 국제 사회에서 주요한 역할을 수행하는 리더가 될 수 있을까?

이러한 관점에서 국제관계에 대한 두 가지 질문을 제시했다. 첫째는 ‘한국의 국제적 위상과 역할은 지속해서 확대될 것인가?’이고, 둘째는 ‘우리는 공동번영의 한반도에서 살게 될까, 갈등과 격차가 심해진 한반도에서 살게 될까?’이다. 먼저 이 두 가지 질문에 대한 현재 우리 사회의 모습은 어떠한지 살펴보자.

VII	‘국제관계’, 한반도의 위상 제고와 평화를 향하여
1	

국제관계에 대한 현재 진단

1 한국의 국제적 위상과 역할은 지속해서 확대될 것인가?

대외 관계의 복합적 변수, 미·중 갈등

미국과 중국, 두 강대국 사이의 갈등으로 세계의 긴장감이 높아지고 있다. 앞으로의 국제 정치는 미국과 중국을 축으로 강대국과 중견국들의 이합집산 속에서 국가 간 전쟁이 핵심적인 변수로 나타날 것이다. 2010년부터 2013년까지 미·중 관계는 냉각과 해빙을 반복했다. 미국과 중국 이외에 제3세력 강대국, 중견국, 약소국들의 위상이 증가했다. 복잡해지는 세계 질서 속에서 미·중 양국이 모든 규범과 규칙을 독점하여 제정하고 유지할 수 없다. 유럽연합, 일본, 러시아와 같은 다른 강대국을 비롯해 중견국들 역시 다양한 영역에서 규범 제정자의 역할을 강화하고 있다.

미·중 갈등은 정치적, 경제적, 군사적으로 우리나라에 큰 영향을 미치는 외교 변수다. 우리나라는 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 이른바 ‘안미경중’ 외교 노선을 견지해왔다. 그러나 대미 외교에서 중국 변수를, 대중 외교에서 미국 변수를 지혜롭게 대응하지 못하고 있다. 미·중 갈등은 한반도의 평화 정착에도 위협적이다. 북한의 연이은 핵실험 이후 국제 사회의 대북 제재가 이어져 왔다. 중국과 러시아가 연대하면서 북한은 북러 간 협약, 북중 간 관계 강화를 모색하면서 미국의 경제 제재에 대

응할 것이다.

유럽연합과 아프리카와의 새로운 관계 모색

유럽연합과 ‘기본협정’, ‘자유무역협정(FTA)’, ‘위기관리협정’의 3대 주요 협정을 모두 체결한 국가는 우리나라가 유일하다. 우리나라와 유럽연합은 정치, 안보, 경제, 사회의 굵직한 분야에서부터 소비자 정책, 시민사회 포럼과 같이 국민의 실생활에 영향을 미치는 분야에서도 협의채널을 가동하며 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

우리나라와 20년간의 긴밀한 관계를 맺어온 유럽연합이지만, 항상 호의적인 것만은 아니었다. 유럽연합은 자신이 추구하는 민주주의, 자유, 평등과 같은 규범을 따르지 않는 국가에 우호적이지 않다. 유럽연합은 유럽 대륙에서 지정학적 행위자의 위상을 갖추려 노력해 왔으며, 안보 분야에서 그치지 않고 무역, 산업, 기후 등과 관련한 분야에서도 자율성을 확보하고자 한다.

국제무대에서 규범을 내세운 유럽연합은 쉽지 않은 교역 파트너였다. 더군다나 미국, 중국과 같은 양강 구도에서 유럽연합은 독자적인 경쟁력을 갖춘 행위자로 성장하고 있다. 유럽연합이 규범 외교를 바탕으로, 미국의 그늘을 벗어나 경제, 안보 분야에서 독립한다면 국제 사회에서 우리가 상대할 유럽연합은 더욱 까다로워질지도 모른다.

우리나라는 그동안 아프리카를 개발 원조를 지원하는 지역으로 여겨왔다. 아프리카를 정치적, 경제적, 문화적 협력 국가로 인식하는 새로운 프레임이 필요하다. 우리나라가 국제 사회에서 영향력을 미치는 행위자로 발돋움하기 위해서는 신흥 국가로 주목받는 아프리카 대륙의 국가들과의 교류를 확대할 필요가 있다. 아프리카 대륙의 많은 국가가 다당제 선거를 치르는 선거 민주주의를 채택하고 있지만, 몇몇 국가는 민주주의 안정화에 어려움을 겪고 있다. 우리나라의 정치적 경험과 민주주의에 대한 효능감은 아프리카 대륙의 민주주의 안정화에 기여할 수 있다.

국제 사회는 오래전부터 아프리카의 성장 잠재력을 눈여겨보았다. 아프리카대륙자유무역지대는 아프리카의 경제 성장이 추진력을 얻을 기회로 전망된다. 하지만 우리나라와 아프리카의 교역 관계는 매우 미미한 상황이다. 아프리카가 경제발전에 있어서 성장을 필요로 하는 산업 분야는 우리나라의 강점 분야이기도 하다. ICT, 통신, 건설, 에너지 등 분야의 선진 기술력과 발전 경험을 공유한다면 아프리카와의 상생 기회가 확대될 것이다. 아프리카 대륙은 우리나라의 K-콘텐츠에 관심이 많은 지역이다. 아프리카 대륙은 성장할 준비를 마쳤고 그 움직임을 세계가 주목하고 있다. 아프리카를 새로운 국제 사회의 협력 대상으로 바라볼 필요가 있다.

2 우리는 공동번영의 한반도에서 살게 될까, 갈등과 격차가 심해진 한반도에서 살게 될까?

대한민국은 전쟁 중

북한의 무력 도발과 핵 문제는 한반도를 긴장하게 하는 가장 큰 요인이며 국제 안보에도 위협적인 사안이다. 북한의 무력 도발과 핵무기 실험이 있을 때마다 세계는 한반도가 전쟁 중인 국가라는 사실을 상기하게 된다. 안보 위협은 정치, 경제, 문화 등 사회의 모든 부문의 활동을 위축시킨다. 북한의 무력 도발과 핵무기 개발이 끊이지 않는 한 평화로운 미래는 상상하기 어렵다.

북한은 1960년대부터 수입 없는 경제 성장 전략을 펼쳤다. 이러한 경제 체계는 극단적인 수입 대체 정책이었기 때문에 북한의 경제를 폐쇄적으로 만들었다. 한계를 느낀 북한은 1970년대가 되어서야 다른 나라들과 교류하기 시작했다. 탈냉전 시기 북한 무역의 주요 파트너는 한국, 중국, 일본이었다. 우리나라는 노태우 정부의 7.7 선언 이후 1989년부터 북한과 교역을 시작했다. 그러나 1994년부터 1997년까지 이어진 대규모 기근과 고난의 행군을 겪으며 무역이 원활하게 진행되지는 못했다. 고난의 행군이 끝난 2000년대, 북한과 무역 파트너인 우리나라, 중국, 일본 간

의 관계가 개선되며 남북 간의 무역도 빠르게 증가했다. 특히 금강산 관광이 시작되고 개성공단이 가동되면서 남북교역은 폭발적으로 늘어났다.

2021년 북한의 무역총액은 7억 1,000만 달러였다. 같은 기간 1조 2,595억 달러를 기록한 우리나라의 0.1% 수준에 불과하다. 이 가운데 중국이 차지하는 비중은 95.6%에 달해 진행되는 교역은 거의 전적으로 중국에 의존하고 있다. 최근 북한은 국경봉쇄를 완화하고 무역을 재개할 조짐을 보이는데, 중국과의 교역이 더 늘며 무역의존도는 더욱 커질 것으로 보인다. 북한의 대중 의존도가 커질수록 중국이 북한에 미치는 경제적 영향력도 커질 것이다. 한 나라가 다른 나라에 강력한 경제적 영향력을 미치게 되면 이를 무기로 다른 분야에서도 큰 영향력을 가지기 마련이다. 중국의 대북 영향력 강화는 우리나라의 대북 영향력 감소를 의미한다.

vii	‘국제관계’, 한반도의 위상 제고와 평화를 향하여
2	

국제관계에 대한 예상 시나리오

국제질서의 불확실성, 불안정성, 불예측성의 시대에 한국의 미래는 위기와 기회를 동시에 맞이하고 있다. 한국은 문화력과 기술력으로 소프트 파워의 역량을 향상하고 있으며 반도체 등 첨단기술 분야의 경쟁력으로 글로벌 위상을 높여왔다. 그러나 글로벌 기술 경쟁과 가치경쟁이 심화하는 세계질서에서 한국의 글로벌 문화력과 기술력이 지속할 수 있을지 전망하기란 쉽지 않다.

한국은 소프트 파워와 하드 파워를 포함한 종합국력이 상승할 것으로 전망된다. 문화력과 외교력, 규범 주도력 등의 소프트 파워 측면에서 점차 그 영향력과 위상이 제고될 것이며, 군사력, 경제력, 기술력 등 하드 파워 측면에서의 경쟁력 또한 지속 제고될 것으로 전망된다. 한국의 첨단기술, 전략적 공급망 관리, 과학기술 외교 등의 측면에서 2050년 대한민국의 위상은 일정하게 상승할 것으로 전망된다.

그러나 첨단기술 측면에서 강대국 간 전략경쟁이 심화하는 현실 속에서 한국은 상당한 도전에 직면해 있다. 개발도상국의 빠른 추격과 첨단기술 분야의 선도국 간 경쟁은 한국의 글로벌 위상과 영향력 제고에 위협요소다. 2017년 PWC가 발표한 미래 전망 보고서에서 한국의 세계 경제 순위는 2030년 14위, 2050년 18위로 지속 하락하는 것으로 예견되었다.

미·중 전략경쟁의 미래와 세계 기술혁신 경쟁의 미래에 따라 향후 한국의 글로벌 위상과 영향력도 변화할 수 있다. 진영화 질서와 탈세계화의 흐름 속에서 한국과 유사한 도전과 과제를 안고 있는 많은 국가가 존재한다. 유럽, 일본, 캐나다, 호주 등 선진국들은 물론 아프리카, 중남미 등 개발도상국들도 이러한 전략경쟁 시대, 기술경쟁 시대에 생존과 번영을 위한 다양한 전략적 고민에 직면해 있다.

미·중 전략경쟁과 진영화 속에서 일정하게 관여하면서도 한편으로는 개방하고 연대하려고 하는 세계화와 탈진영화의 추세가 존재한다. 이러한 방향은 한국의 미래 역할과 영향력 제고를 위한 새로운 공간을 제공하고 있다. 우리가 기회로 활용해야 하는 3가지의 동인은 다음과 같다.

첫째, 힘의 이동과 개발도상국의 부상이다. 개발도상국들의 디지털화와 현대화의 의지는 단순히 중국에 대한 의존뿐만 아니라 기술적 관여와 경제적 협력을 할 수 있는 파트너들에 열려있으며 이들의 전략적 방향과 외교적 태도는 글로벌 협력의 공간을 만들어 낼 수 있다.

둘째, 미·중 전략경쟁 속에서 다수의 국가가 영향력을 공유하는 다극질서의 부상이다. 한국, EU, 일본, 호주 등 선진국이면서 중견국의 국가들이 민주주의 동맹에 관여하면서도 한편으로는 중국에 대한 건설적 관여와 협력의 기초를 여전히 포기하지 않고 있다는 점에서 중국에 대한 건설적 관여와 글로벌 협력의 공간들을 만들어 갈 수 있는 다극질서의 부상이 주요한 기회가 될 수 있다.

셋째, 비서구 질서, 비정부 행위자의 부상이다. 경제적 힘의 이동 속에서 세계는 비서구의 부상에 주목하고 있다. 문화와 가치의 다양성을 수용하고 이에 적응해가는 다원사회를 전망하고 있다. 비서구의 부상과 다원 질서의 부상은 한국의 미래 리더십에 주요한 동력이 될 수 있다.

또한, 세계가 강대국 전략경쟁의 심화라는 현실에서도 빅테크 기업을 포함한 다양한 비정부 기업의 위상과 역할이 제고되는 상황은 단순히 국가 간 전략경쟁을 초월한 초국적 세계화 유지의 동력이 여전히 힘을 얻어갈 수 있다고 볼 수 있다.

국제관계의 변화에서 한반도의 미래를 전망해보자. 남북한이 공동번영하는 미래 전망에는 남북한 교류협력, 남북한 체제의 안정성 및 국제사회 지위, 핵과 재래식 전력을 포함한 남북한 군비경쟁, 남북한 주민들의 평화·통합에 대한 인식 등이 중요한 동인으로 고려해야 한다.

남북한 교류협력은 초보적 수준에서부터 정치·경제·사회·문화 전반 영역에 걸쳐 진행될 수 있다. 다양한 영역의 교류협력은 상호호혜적 관계 및 신뢰 증진에 기여할 수 있다는 점에서 공동번영으로의 경로에 기초적인 조건으로 작용한다. 남북한 교류 협력은 국제기구, NGO 등 국제사회의 대북지원과 보완 혹은 경쟁적 관계에 놓일 수 있으며, 특히 남북한 교류협력 중 경제교역은 북중교역과 경쟁적 관계일 수 있다.

남북한 공동번영의 동인으로서 남북한 체제의 존립과 안정, 국제사회 내 지위/관계도 중요한 고려 대상이다. 한국의 경우 국제사회에 대한 개방, 참여 정도, 국내 정치, 경제적 상황에서 체제적 위협 요소가 상대적으로 적지만 향후 세계 경제 변동과 맞물린 경제침체나 사회적 불안정 요소가 우려된다.

공동번영의 전망에서 남북한 각각의 안정성, 남북한이 국제사회 내 어떤 지위, 관계를 점하는가의 문제는 양자의 (평화적/갈등적) 공존 혹은 분립의 양상을 결정하는 중요한 조건이다. 북한의 국제사회에서의 지위/관계에는 남북한 교류협력 외 중국의 인정 및 교역 관계, 국제사회의 인도적 지원 및 협력이 영향을 줄 수 있다.

남북한 공동번영의 핵심 조건으로서 최소한의 군사·안보적 위협 요인의 상호 제거가 필수적이며 궁극적으로 한반도 안보 딜레마(security dilemma) 해결을 위한 제도적 장치의 구축이 필요하다.

남북한의 재래식 및 핵전력 증강을 통한 군비경쟁, 안보 딜레마

심화는 지속가능한 평화의 제도화, 평화구축을 침식할 것이다. 북한 핵전력 고도화와 한국의 대응 군사력 강화는 본래 의도한 전쟁억지(deterrence) 효과 대신에 군비경쟁의 악순환에 따른 상호불신 및 공포, 의사소통의 실패 등으로 인한 위기 고조, 확전으로 이어질 수 있다.

더욱이 한반도를 넘어서는 동아시아 역내 군비경쟁 강화는 남북한 공동번영의 근본적 기반을 약화하는 방향으로 작용할 수 있다. 북한 핵전력 고도화는 국제사회의 북한 인정 및 교류 지원, 국제시장에서 북한의 개방성에 부정적 영향을 미칠 것이다.

남북한 주민들의 한반도 평화·통합에 대한 인식은 남북한 교류협력, 군비경쟁 등에 영향을 미치는 변수로서 공동번영 전망에 포함되어야 한다. 한국의 경우 특히 1980년대 말 민주화 이후 한미동맹, 비핵화-평화체제, 대북 교류협력 등에 대한 국민의 여론이 대북정책 지속과 변화에 갖는 중요성이 증가했다. 고질적인 진보/보수 간 남남갈등 뿐 아니라 최근에는 세대, 젠더에 따른 평화, 안보에 대한 인식, 신념 격차에 따른 갈등이 주목된다.

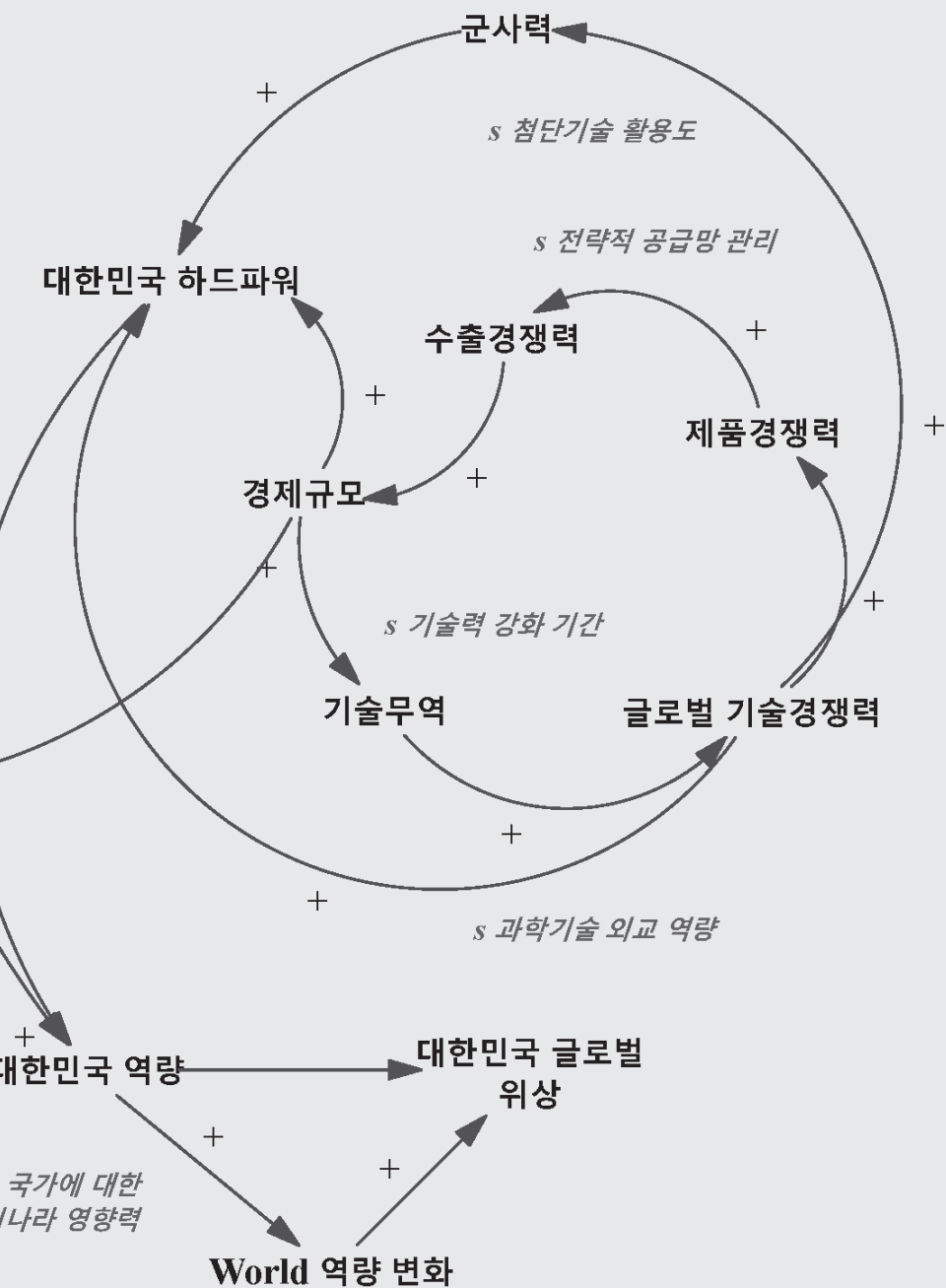
또한 한국의 다문화 사회로의 변화, 국내 탈북민 인구 증가에 따라 이질성, 다양성에 대한 포용, 공존과 관련된 인식 문제가 중요하게 대두되었다. 북한은 체제 성격상 주민들의 인식보다 리더십의 결정이 중요하게 작동하지만, 최근 청년세대에 대한 사회주의 애국주의 고양, ‘우리 국가 제일주의’에 대한 선전과 더불어 강화되는 김정은 정권의 남한에 대한 적대적 인식, 경계 강화에서 보듯, 대외·남북관계 악화 맥락에서 주민들에 대한 체제적 정당화를 활용하는 흐름도 존재한다.

VII	‘국제관계’, 한반도의 위상 제고와 평화를 향하여
3	

맞이해야 할
국제관계의 미래

1 성숙사회의 국제관계와 한반도의 미래를 위한 조건

2050년 국제 분야의 선호미래로 ‘역량과 신뢰 기반의 스마트 파워 코리아’, ‘남북한이 상호 인정해 경계 내부의 발전을 도모하는 동시에 경계를 넘나드는 이동과 교류, 협력의 공존과 병립’을 제시할 수 있다. 반면, 회피미래는 ‘경제역량 쇠퇴와 지정학적 불안정성에 흔들리는 취약국가’, ‘남북한과 동북아 사회의 상호간 이해, 소통의 피로도가 극단적으로 고조되는 미래’를 들 수 있다. 선호미래와 회피미래에 관한 전망은 다음에 제시되어 있는 인과지도에 전망변수를 적용해 도출한 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자.



국제 영역 인과지도의 첫 번째 질문은 ‘한국의 국제적 위상과 역할은 지속해서 확대될 것인가?’라는 미래 질문에서 출발했다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘대한민국 소프트 파워’, ‘대한민국 하드 파워’를 대리 변수로 설정했다.

기술 무역, 글로벌 기술경쟁력, 제품경쟁력, 수출경쟁력으로 이어지는 인과 관계는 우리나라의 경제 규모를 확대하고 글로벌 영향력을 높이면서 대한민국의 하드 파워에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 높아진 글로벌 영향력은 국제개발 원조, 문화 수출을 확대해 국제사회에서 한국의 규범적 영향력 및 문화적 영향력을 높여 국제사회 속에서 대한민국이 규범적 행위자의 입지를 다지고, 국제적 역량 강화에 기여하는 것으로 인과 관계를 설정했다.

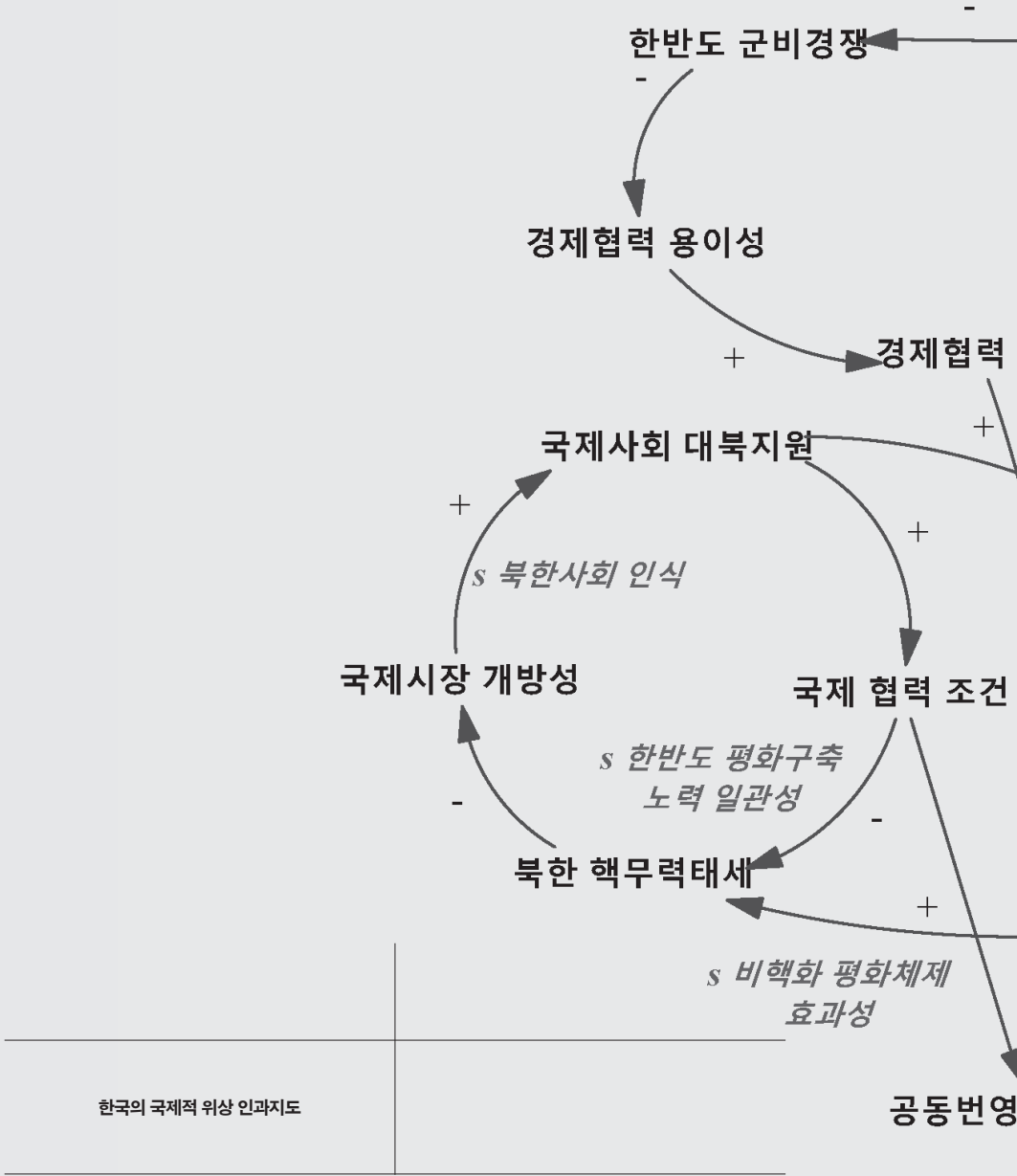
이미 문화 콘텐츠를 통해 입증한 강력한 소프트 파워를 더욱 키우고, 하드 파워의 측면도 강화하는 변수를 대입하면 소프트 파워까지 겸비한 새로운 리더십의 국가로 성장하는 미래를 전망할 수 있다. 우수한 과학 기술은 우리나라의 하드 파워를 이루는 중요한 요소다. ‘과학 기술 외교의 효과성’을 심분 활용하는 정책을 시행하면 과학기술을 통해 글로벌 지역과 교류하면서 우리의 기술 영향력을 세계로 전파할 수 있을 것으로 기대되었다.

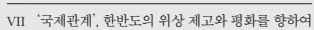
또한 중견국, 지역기구, 제3세계 등 개발도상국 외교를 통해 다양한 국제 행위자와의 외교를 확대해 우리나라의 위상과 역할을 제고하기 위한 노력을 펼쳐야 한다. 기술혁신을 통해 성장한 경제 규모는 글로벌 영향력에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 국제 개발 원조 확대를 통해 인류 보편의 가치를 확산하며 규범적 영향력도 높아질 것으로 기대된다.

국제 영역 인과지도의 두 번째 질문은 ‘우리는 공동번영의 한반도에서 살게 될까, 갈등과 격차가 심해진 한반도에서 살게 될까?’라는 미래 질문에 서 출발했다. 남한과 북한의 경제 격차를 줄이면서 공동번영을 이루는 것을 목표로, 공동번영 실행 조건을 살펴보았다. 미래 질문에 대한 답을 얻고, 미래의 모습을 그리기 위한 전망변수로서 ‘남북 성장격차’ 및 ‘남북 공동번영’을 고려했다. 이 같은 전망변수에 영향을 끼치는 핵심 변수로서는 ‘국제 협력 조건’, ‘경제협력 조건’, ‘북한 체제 내부 안정성’ 등을 고려했다.

국제 협력 조건이 갖추어진다면 북한의 핵 무력 태세가 완화될 것이다. 핵 실험 때문에 북한 지원을 중단했던 국제 사회의 대북 지원이 되면서 북한의 경제에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망되었다. 북한의 경제 규모가 확대되고 경제 기반이 안정적으로 유지되면 경제적 협력이 이루어지고, 군사적 긴장감이 완화되어 한반도의 군비 경쟁 또한 감소할 것으로 예상된다. 남북한의 경제 협력이 수월해지고, 경제 협력의 조건도 마련된다. 북한의 대중 무역도 경제 기반과 관련이 있는 변수다. 북한의 경제 기반이 탄탄해질 때, 북한의 대중 무역도 활발해지며, 이는 북한 체제의 안정성과 경제 규모 증대를 가져와 북한 경제기반 확장이라는 선순환 구조를 형성할 수 있다. 그러나 북한이 중국과 교류에 의존하는 비중이 커질수록 남북 교류는 감소할 수 있다는 점을 전망에 고려해야 한다.

북한과의 공동번영을 위해 평화를 구축하기 위한 방향의 정책적 변수를 대입하자 우리가 바라는 미래가 뚜렷하게 보였다. 우선 북한의 핵 위협을 벗어나야 한다. 북한과의 지속적인 대화와 교류를 통한 한반도의 비핵화와 평화 구축을 추구해야 한다. 북한 체제의 내부 안정성은 핵 무력 태세를 강화하는 변수로 작용할 수 있지만 비핵화 평화 체제를 완수하려는 정책적 노력을 일관되게 시행해야 한다.





사실 북한의 국제 협력 조건을 갖추기 위한 대북 지원은 국민적 합의 없이 이루어지기는 어렵다. 북한을 대하는 우리 사회의 새로운 인식과 합의도 필요하다. 한반도의 평화 정착, 남북한의 평화로운 공존에 대해서는 우리나라 국민 다수가 어느 정도 합의하고 있다. 하지만 미래의 한반도를 떠올렸을 때, 통일의 필요성을 이야기하거나 두 나라의 최종적인 모습에 대해 합의한 내용은 없다. 이념 갈등에서 벗어나 한반도가 마주하고 있는 인류 보편적 가치에 준거한 미래의 위기, 문제 등을 함께 논하며 평화와 통일에 대한 담론을 발전시켜 나가야 한다.

2 남북한의 공존과 병립을 기반으로 한 스마트 파워 코리아 창조

우리나라는 이제 국제 사회의 주요 행위자로 나서고 있다. 강력한 경제력, 군사력, 문화력을 겸비한 우리나라가 국제 사회에서 더 적극적으로 영향력을 발휘한다면 어떨까? 한반도 평화 정착은 국제적 위상을 높일 수 있는 요인이다. 북한과의 정치적, 군사적 긴장감이 한반도에서 해소된다면 북한과의 경제적, 문화적 교류도 기대해볼 수 있을 것이다. 북한과의 자유로운 교류가 시작된다면, 우리나라는 물론 전 세계의 불안도 해소될 것이다.

우리나라가 더 적극적으로 국제 사회에서 영향력을 행사하는 나라로 발돋움하기 위해, 2027년까지 다음과 같은 정책 전략을 우선적으로 고려해야 한다. 미국과 중국 두 강대국 갈등의 핵심은 기술 경쟁이다. 우리나라 역시 ‘기술혁신을 통한 역량 확대’가 필요하다. 반도체, 전기차는 높은 수요가 있는 우리나라의 잠재적 성장 분야다. 이와 동시에 ‘외교 관계 다변화’를 추구해야 한다. 우리나라와 냉전 시대부터 외교적 관계를 맺어왔던 미국, 중국, 일본 등의 국가를 넘어 더 다양한 국제 사회의 행위자를 발굴하고 연대하며 새로운 교류 관계를 구축해야 한다.

남북한의 평화적 공존을 위해서 ‘탈북민, 재일조선인, 조선족, 이주노동자 등을 포용하는 제도의 정착’이 필요하다. 이는 국민 인식 개선을 위한 정책적 노력으로 볼 수 있다. 오랜 기간 분단되어 교류가 적었던 북한은 우리에게 타자화된 존재다. 북한은 우리 관점에서 경제적으로도,

사회적으로도 가장 취약한 지역이다. 경제적으로 낙후된 북한과 협력해야 하는 이유에 의문을 가지는 사람들이 우리나라에 많은 것이 현실이다. 북한과 가까운 존재인 탈북민, 재일조선인, 조선족을 비롯하여 우리나라에서 타자로 살아가는 이주노동자를 포용하는 제도를 마련하는 등 사회적 약자에 대한 시각을 바꿀 필요가 있다. 이들이 우리 사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 한다면 향후 북한과의 교류에 있어 사회의 거부감이 줄어들 것으로 예상된다.

2037년까지의 중장기 정책 전략으로는 ‘기술혁신, 규범 주도로 글로벌 리더십을 강화’하는 전략을 들 수 있다. 영화, 음악, 요리 등의 문화적 측면의 소프트 파워와 기술혁신을 통한 경제력, 군사력 등의 하드 파워가 결합한 스마트 파워를 갖춰야 한다. 또한 인류 보편적인 규범을 주도해 세계 질서에서 새로운 글로벌 리더십을 가진 국가의 역할을 점진적으로 확대하려는 노력을 기울여야 한다.

남북한 관계 개선을 위해서는 ‘남북한 이분법적 단위가 아니라 다수의 하위 정치단위들의 연합적 질서’와 ‘지역 시민사회를 포괄하는 거버넌스’를 구축하는 것을 장기적 목표로 두고 정책을 펼쳐야 한다. 남한과 북한 양자의 대결이 아니라 남한과 북한에 살고 있지만 두 나라 출신의 개인 간의 관계를 만들어 나가야 한다. 젊은 세대로 갈수록 통일에 대한 인식이 열어지고 있으며 이에 맞는 통일관이 필요하다. 통일을 통해 하나의 나라를 만들어야 한다는 주장보다, 서로 다른 체제를 가진 두 개의 국가로서 존립하며 한반도의 긴장감을 해소하자는 합리적 미래관이 요구된다.

성숙사회를 맞이하기 위한 미래의 3대 방향: 탈집중화, 함께 성장, 돌봄사회

--	--

--	--

미래 예측이 어려운 여러 가지 이유 중 하나는 사회의 지배적 의견을 거스르거나 때론 그에 맞서야 하기 때문이다. 주류와 다른 의견은 뾰족하게 보여 사회를 불안하게 만들기도 한다. 하지만 미래 예측을 ‘안전하게’ 할 수는 없다. 독일의 세계적 문호 괴테가 “배는 항구에 있을 때 가장 안전하지만 그게 배의 존재 이유는 아니다”라고 말했듯, 지배적 의견에 편승하는 예측은 안전하지만, 예측의 쓸모를 증명하지는 못한다. 현재의 지배적인 의견과 다른 의견을 낼 때 예측의 가치가 오히려 드러난다.

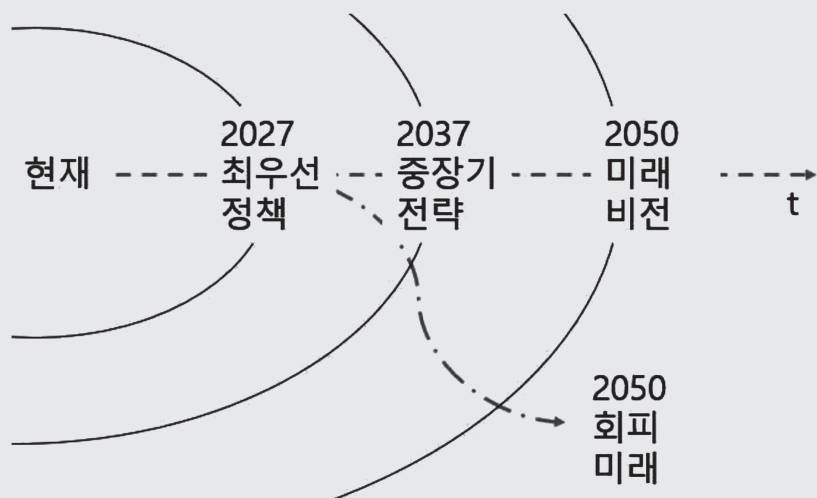
국회미래연구원은 그동안 우리 사회가 추구해온 성장주의의 관점에서 벗어나 새로운 미래비전으로 성숙사회를 제시했다. 성숙사회의 원류는 1971년 노벨물리학상을 수상한 물리학자이자 사상가인 데니스 가보르가 1972년 발표한 저서 『Mature Society』에서 찾을 수 있다. 그는 성장사회가 잃어버린 개인의 행복 능력, 놀이와 여가, 다양성을 회복하는 것이 성숙사회의 과제라며 시급히 성장사회에서 퇴각해야 한다고 주장했다. 가보르의 성숙사회는 한동안 잊혔다가 유엔(UN)이 설립한 대학에서 2013년 성숙사회를 위한 심포지엄을 개최하면서 다시 언급되었다.

이 자리에서 영국 케임브리지대학의 경제학자 파사 다스굽타는 GDP로 성장을 측정하는 관행을 비판하면서 자연 자본과 개인의 건강이 훼손되지 않는 성장을 주장했다. 그는 미래세대의 웰빙까지 고려하는 것이 성숙의 전략이라고 강조했다.

성숙사회를 저출생과 고령화를 겪고 있는 일본의 관점에서 비전으로 제시하는 시각도 있다. 일본 교토대학 히로이 요시노리가 2019년에 펴내고 2021년 국내에 번역된 『AI가 답하다: 일본에게 남겨진 시간은?』에서 일본이 지속가능하려면 도시집중에서 지역분산형으로 전환이 필요하다고 주장한다. 그는 사람과 물건, 돈이 지역 안에서 순환하는 분산형 사회시스템이 성숙사회를 실현하는 결정적인 조건이라고 강조한다.

경제적 성장의 한계가 이미 50년 전 로마클럽의 보고서에서 확인되었지만 성장 그다음의 비전은 아직 형성되지 않았다. 지속가능성장, 동반성장, 혁신성장, 포용성장 등이 지금까지 대안적 비전으로 거론되었지만, 여전히 성장의 프레임에 갇혀 있다. 성장 앞에 무엇을 붙이든 어제보다는 오늘이, 오늘보다는 내일의 소비와 생산이 증가해야 한다고 믿기 때문이다.

여전히 경제적으로 더 성장해야 한다고 믿는 우리 사회의 처지에서는 당장 성숙사회로 이행하기가 쉽지 않을 것이다. 그러나 성숙사회가 성장사회에 짓눌려 새로운 선택지로 등장하지 않는다면 우리는 지금껏 하던 대로 살 수밖에 없다. 그것은 진정한 의미의 성장을 하지 않는 사회이며 매력도 없는 사회다.



2050년 미래비전의 길과 회피미래의 길

이러한 관점에서 국회미래연구원은 6개의 분야에서 우리가 바라는 미래를 그려보고, 선호미래를 위한 2027년 최우선 정책 전략과 2037년 중장기 정책 전략을 살펴보았다. 이 책을 통해 제시한 6대 분야별 선호미래와 회피미래의 구체적 모습은 다음과 같다.

분야	2050년 선호미래	2050년 회피미래
관계	- 자유롭고도 고립되지 않는 개인들의 사회 - 사회적 약자를 보살피는 사회	- 이윤을 기준으로 인간을 상품으로 보는 관계 - 서로 억압하고 배제하는 사회
환경	- 어디에 살든 안전하고 건강한 삶 - 주거 걱정이 없는 사회	- 서울과 비서울로 나뉘어 안전과 건강에서 양극화가 심각한 사회
교육	- 어디서나 계층상승의 도전 기회 확대 - 혁신적 시도를 장려하는 사회	- 사회의 위계화, 서열화 심화
경제	- 사람, 자연, 기술이 조화롭게 어울리는 시장경제 - 대기업과 중소기업의 상생협력	- 대중소기업의 격차 확대 - 사람이 소외되는 시장 - 기술에 사람이 종속되고 자연 파괴
정치	- 역량 있는 지방 시대 - 다양한 지역사회가 공존하는 분권형 균형발전	- 수도권 집중과 지역 소멸
국제	- 역량과 신뢰 기반의 스마트파워 코리아 - 남북한 상호인정에 바탕한 공존, 남북한 경계를 넘는 상위 공동체 (한반도) 지향	- 경제역량 쇠퇴와 지정학적 불안정성에 흔들리는 취약 국가 - 핵전쟁, 혹은 남북한의 소통 피로도가 극단적으로 고조
2050년 선호미래의 모습, 탈집중화, 함께 성장, 돌봄사회		

2050년 선호미래의 모습, 탈집중화, 함께 성장, 돌봄사회

우리가 제시한 6대 분야 선호미래 전략을 관통하는 3가지 키워드를 도출하면 탈집중화, 함께 성장, 돌봄사회로 요약할 수 있다.

첫 번째, 탈집중화는 자원을 한곳에 집중하여 투입하는 대신, 여러 곳으로 나누는 것이다. 우리가 앞서 살펴본 6개 분야의 전략 중 주거환경, 정치, 국제관계 분야의 미래 전략에서 이를 찾아볼 수 있다. 수도권, 중앙정부, 강대국에 집중된 자원을 지방 도시에, 지방정부에, 중견국과 제3세계에 분배해야 한다. 화석 연료에만 집중했던 것으로부터 친환경적인 대체 에너지를 개발하고, 자연을 무분별하게 개발하는 데에 집중했던 것으로부터 자연을 보존하는 등 여러 방면에서도 중요한 가치다. 물론 다른 분야의 대안에서도 탈집중화의 가치가 드러난다. 권력, 기회, 자원 등의 집중을 분산하여 적절하게 나누는 것이 선호미래로 향하는 중요한 길임이다.

두 번째, 함께 성장은 탈집중화를 통해 재분배가 필요한 주체들과 함께 발전하는 것을 의미한다. 이는 교육과 경제 분야에서 공통으로 제기된 문제이자 대안이었다. 한곳에 자원을 집중해 성장이 한쪽으로 편중되면 단기간에 성장의 효과를 기대할 수는 있지만 장기적으로는 성장에 걸림돌이 된다. 대기업과 중소기업의 함께 성장, 사회적 약자와 강자의 함께 성장, 도시와 농촌의 함께 성장 등의 전략을 통해 격차를 줄이는

것이 선호미래에 한 걸음 더 가까워지는 방법이다.

세 번째, 돌봄사회는 소수, 약자에게 필요한 자원을 더욱더 적극적으로 제공하는 것과 관련이 있다. 이는 관계와 교육 분야에서 강조되었던 미래 모습이다. 사회가 어떤 모습의 사회적 관계를 지향하느냐에 따라 교육의 목표가 달라진다. 경쟁을 중시할 때 교육은 일등부터 꼴등까지 등수를 매기는 방향으로 전개된다. 하지만 경쟁하면서 다양한 협력 파트너를 찾고, 서로를 돌보는 사회를 지향한다면 교육은 다양성을 존중하는 방향으로 나아갈 것이다. 우리의 미래는 점점 더 외로워질 것이다. 사회적 고립도가 커지고 혼자 사는 사람이 늘어날수록, 서로를 돌보는 사회가 필요하다. 돌봄사회의 추구는 우리가 바라는 미래로 도달하는 중요한 걸음이다.

선호미래를 맞이하기 위한 최우선 전략과 중장기 전략

시시각각 변하는 변수들을 가지고 미래를 전망하고 구체적인 정책과 전략을 제시한다는 것은 어려운 일이다. 구체적인 내용은 앞으로 다가올 시간을 맞이하면서 당연히 수정하고 보완해야 하겠지만, 우리가 제시한 선호미래로 향하기 위해 2027년까지 추진해야 할 최우선 정책과 2037년까지 추진해야 할 중장기 전략을 제시했다.

먼저 관계 분야에서 ‘자유롭고도 고립되지 않는 개인들의 사회’를 선호미래상으로 제시했다. 이를 위해 5년 내 실현해야 할 최우선 정책으로 가족구성권 인정, 차별금지법, 사회수당 확대, 탈시설 지원법 등을, 더 나아가 중장기전략으로 기본소득제 실시를 통해 보편복지를 추진할 것을 제시했다. 특히 사회단체참여율이나 정치적 역량감, 사회적 신뢰도를 높이는 방안도 적극 추진할 필요성을 강조했다.

주거환경 분야에서 ‘어디에 살든 안전하고 건강한 삶’을 선호미래상으로 제시했다. 이를 위해 5년 내 실현해야 할 최우선 정책으로 소멸도시의 관리, 지역 간 인프라 격차 해소 등을, 더 나아가 중장기전략으로 돌봄, 건강, 자연환경 보존 중심으로 전환할 것을 제시했다. 특히 교통환경과 주거환경의 변화에도 주목할 것을 강조했다.

교육 분야에서 ‘어디서나 계층상승의 도전 기회 확대’를 선호미래상으로 제시했다. 이를 위해 5년 내 실현해야 할 최우선 정책으로 지방대학 자율성 강화와 지역대학 중심의 직업훈련 체계 구축, 분산 사무실과 원격 근무 확대 등을, 더 나아가 중장기전략으로 사회분배의 형평성, 고용의 안정성 강화를 제시했다. 특히 인공지능과 자동화 기술의 발달 추세가 교육과 고용의 미래에 어떠한 영향을 미치는지 면밀히 주시할 필요성을 강조했다.

경제 분야에서 ‘사람, 자연, 기술이 조화롭게 어우러지는 시장경제’를 선호미래상으로 제시했다. 5년 내 실현해야 할 최우선 정책으로 탄소세 도입, 중소기업 생산성 향상 특별법 등을, 더 나아가 중장기전략으로

녹색기술의 혁신과 대중소기업의 독립적, 자율적 거래 관계를 제시했다. 특히 장시간 노동관행과 업무환경의 개선, 자기발전의 기회 확대 등 고용환경 혁신의 필요성을 강조했다.

정치 분야에서 ‘다양한 지역사회의 공존과 발전을 위한 분권형 거버넌스’를 선호미래상으로 제시했다. 5년 내 실현해야 할 최우선 정책으로 지역 정당의 설립을, 더 나아가 중장기전략으로 중앙정부에서 지역정부 주도, 지역 민주주의와 자율성 확대를 제시했다. 특히 이런 전략과 병행하는 국회의 역할과 관련해 국정기획의 강화, 정당 정책의 다양화, 정책의 품질 제고를 추진해야 함을 강조했다.

국제관계 분야에서 ‘역량과 신뢰 기반의 스마트 파워 코리아’와 ‘남북한이 상호 인정한 공존과 병립’을 선호미래상으로 제시했다. 5년 내 실현해야 할 최우선 정책으로 기술혁신에 기반한 외교 다변화, 탈북민, 재일조선인, 조선족, 이주노동자를 포괄해 한국 정착을 돕는 법제도 정비 등을, 더 나아가 중장기전략으로 기술혁신과 규범으로 주도하는 외교 다변화, 남북한이라는 이분법적 단위가 아닌 도와 같은 하위 정치단위들의 연합적 질서와 지역 시민사회를 포괄하는 거버넌스 구축을 제시했다. 특히 지식과 정보역량을 강화하고 혁신 능력을 배양하고, 창조적 영감을 발휘하는 사회 분위기가 필요함을 강조했다.

빨리 가려면 혼자 가고, 멀리 가려면 함께 가라는 말이 있다. 우리 사회는 빠르게 달려온 것 같은데, 우리는 충분히 멀리 온 것일까? 미래전망은 이보다 더 멀리까지 내다보는 일이다. 멀리 가기 위한 대안으로,

탈집중화, 함께 성장, 돌봄사회는 피할 수 없는 결론이다. 수도권에
집중된 인프라, 대기업 중심의 불균형한 성장, 중앙정부와 지방정부의
편차 등은 우리가 도달한 오늘이자 이미 맞이한 미래다. 하지만 우리가
맞이해야 할 미래는 다를 수 있고, 달라야 한다. 우리가 더 멀리 가기 위해
함께 가기를 결심했다면 성장사회를 넘어 성숙사회로 기꺼이 들어가야
한다.

발행	2023년 7월 31일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원
기획	소소한소통
제작	이음
주소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 525호
전화	02) 786 - 2190
팩스	02) 786 - 3977
홈페이지	www.nafi.re.kr

“우리가 맞이할 미래는 다를 수 있고, 달라야 한다.”

더 나은 미래를 위해 국회미래연구원이 제시하는 6대 분야 12개 비전!

미래를 예측하는 것보다 중요한 작업은 우리가 어떤 미래를 만들지 논의하는 것이다. 미래전망의 의미는 ‘현재를 바꾸는 것’에 있다. 국회미래연구원은 설립 초기부터 시민들과 함께 미래를 전망하면서 ‘선호하는 미래상’을 찾으려고 노력했다. ‘성장사회를 넘어 성숙사회’라는 비전을 제시한 이 책은 그 노력의 결과다.

국회미래연구원

국회미래연구원은 미래 환경의 변화를 예측·분석하고 국가 중장기 발전전략을 도출함으로써, 국회 정책역량을 강화하고 국가발전에 이바지하는 것을 목적으로 2018년 5월에 국회가 설립한 미래연구기관이다.

