

ISSN 2733-8258

# 국가미래전략 Insight



Vol. 16

2021. 04. 15

[www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)

국가장기발전전략 탐색에 따른  
개혁의제 제언

이선화 (국회미래연구원 연구위원)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

# 국가미래전략 Insight

---

2021. 4. 15

Vol. 16

ISSN	2733-8258
발행일	2021년 4월 15일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

## 국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언

국회미래연구원 연구위원 이선화

요약

### I. 국가장기발전전략 연구의 기획 배경

### II. 『국가장기발전전략 연구시리즈』의 분석 틀과 구성

1. 발전전략 분석 틀
2. 연구의 구성

### III. 국가발전전략 분석의 역사적 배경: 대한민국 압축성장의 명과 암

1. 형식적 민주주의의 성장과 낮은 정치 효능감
2. 위기의 극복과정과 혁신성장 동력의 점진적 소멸
3. 행복하지 않은 대한민국
4. 대한민국 공동체가 당면한 도전과제

### IV. 『전략연구시리즈』의 주요 개혁의제

1. 정책 수요자 중심의 통합적 발전전략 추진
2. 관료제의 역할 재정립
3. 분권형 의사결정 및 정부정책 전달체계
4. 국회의 의사결정 기능 강화와 관련한 개혁의제

참고문헌

## ■ 연구 목적과 분석 틀

- ▶ 국회미래연구원의 『국가장기발전전략 연구시리즈』(이하『전략연구시리즈』)는 우리나라가 정치·경제·사회적으로 풀어야 할 구조적 문제에 대해 국가운영 시스템의 시각에서 종합적 해법을 모색한 결과물로서 총론·거버넌스·삶의질·혁신성장·노동 등 5권의 연구보고서로 구성
- ▶ 『전략연구시리즈』는 발전전략 달성에 있어 거버넌스의 중요성, 기존 제도의 경로의존성, 제도 부문간 상호의존성을 강조한다는 점에서 신제도주의 접근법을 취함
  - 거버넌스 개혁은 국가전략에 있어 정치제도와 전달체계의 중요성을 강조한 것
  - 경로의존성과 상호의존성은 특정 제도에 대한 기득권 집단의 존재와 제도의 부문간 연계성으로 인해 한번 정착한 제도가 쉽게 바뀌기 어려움을 의미
- ▶ 국가장기발전전략의 최종 목적은 국가비전의 제시와 더불어 기존 제도의 관성을 극복하기 위한 개혁의제를 제안하는 것
  - 이를 위해 한국의 압축적 성장과정이 공동체 구성원이 누리는 경제적 풍요의 원천이자 현재 우리가 당면한, 그리고 미래세대를 위해 풀어야 할 국가시스템 차원 난제의 출발점임을 확인함

## ■ 『전략연구시리즈』의 주요 개혁의제

### 1. 정책 수요자 중심의 통합적 발전전략 추진

- ▶ 복지시스템 구축이나 인적자원 전략과 같은 국가적 아젠다의 경우, 부처 간 업역(칸막이)의 범위를 넘어서 최상위 수준에서의 통합적 시스템 설계가 중요
- ▶ 통합적 발전전략 추진을 위해 관할권 조정과 부처 내 협업 시스템 구축 방안 제안
- ▶ 관할권 조정을 위한 대안: ① 행정부 내 컨트롤타워 설치, ② 대통령 비서실 등 행정부 외부 권력의 조정, ③ 대통령실 산하에 미국 관리예산실과 같은 기구 설치
  - ③안의 경우, 대통령실 권한 비대화라는 부작용이 우려되므로 권력 균형 차원에서 국회의 견제장치 강화 필요
- ▶ 부처 간 협업 시스템 강화를 위해서는 고위공무원단을 부처 단위에서 직무 단위로 개편하고 클라우드 공무원단을 활용

## 2. 관료제의 역할 재정립

- ▶ 관료제 부처 응집성과 이익집단화 현상 타파를 위해 인사제도 혁신 필요
- ▶ 총원제도 혁신안으로는 고시제도 및 공채 개혁과 전문임기제 확대 등을, 승진제도 혁신안으로는 민간개방형 직위제, 성과·역량 위주의 내부 승진시스템 구축 등을 제안
- ▶ 다만 이러한 혁신안은 지난 수십 년간의 관행에 따른 부작용을 최소화하기 위해 충분한 준비기간을 거쳐 실험적이고 점진적으로 도입

## 3. 분권형 의사결정 및 정부정책 전달체계

- ▶ 주거 및 지역공동체 분야에서는 지방정부가 지역 여건에 맞는 ‘지역 맞춤형 주거복지 로드맵’을, 보건 의료 분야에서는 ‘재원 조달의 중앙 집중화와 서비스 구매의 분권화’를 제안
- ▶ 노동 분야에서는 광역자치단체 중심의 고용보험 운영과 고용서비스 거버넌스 구축, 지역·업종 단위의 사회적 대화 확대방안 제시
- ▶ 혁신성장을 위한 과학기술 부문 개혁의제 역시 지역발전과 연계한 R&D 사업 배정을 위해 지방정부 역할 강화의 필요성 제기
- ▶ 분권화 방안의 실효성을 높이기 위해서는 지방 거점도시와 주변 중소도시를 포함한 권역을 설정하는 행정구역 체계 개편의 필요성 제기

## 4. 국회의 의사결정 기능 강화

- ▶ 국회의 사회갈등 조정 역할 제도화
  - 청와대나 행정부 산하에서 입법권에 준하는 수준의 효력을 발생시키는 위원회의 경우 의결의 적법성과 대표성, 책임성을 갖는 국회로 이관
- ▶ 지속가능 재정을 위해서는 국채발행, 증세, 지출 구조조정 등 거시적 재정안정화방안을 실행함에 있어 입법부와 재정당국간 협업 시스템 구축

# I. 국가장기발전전략 연구의 기획 배경<sup>1</sup>

패러다임 전환기에 대한민국號는 어디로 향할 것인가. 정부 정책의 생산과 전달에 대한 권한이 행정부에 집중되어 있는 우리나라 권력구조하에서 국가 장기비전에 대한 청사진은 대부분 대선용 공약이나 행정부 중심의 전략보고서를 통해 제안된다. 그런데 이러한 유형의 국가 장기비전은 장밋빛 미래에 대한 선언에 머무르거나 부처 단위의 업무 계획을 나열하는 데 그치는 경우가 빈번하다. 민주주의가 발전하고 경제가 고도화하며 인구구성이 다양화하는 등 정치·경제·사회 환경이 근본적으로 변화하였음에도 불구하고, 행정부 중심의 △△대 국정과제, XX 미래전략 보고서 등은 여전히 경제개발 초기 엘리트가 주도하는 일사불란한 국가발전전략의 수립과 집행이 가능하다고 전제하는 것처럼 보인다.

대표적으로 참여정부의 ‘비전 2030’ 보고서는 매우 포괄적이면서도 구체적인 국가 장기비전을 일목요연하게 제안하고 있다. 2006년 발간된 동 보고서는 한국사회가 당면한 구조적 문제점으로 저출산, 잠재성장률, 불평등, 일자리 등을 제시하였다. 나아가 ‘성장동력 확충’, ‘인적자원 고도화’, ‘능동적 세계화’, ‘사회복지 선진화’, ‘사회적 자본 확충’ 등을 5대 추진방향으로 설정하고, 투자 확대와 제도혁신을 포함한 50개 핵심과제를 도출하였다. 놀랍게도 15년 전에 작성되었음에도 불구하고 ‘비전 2030’은 현재 기준으로 보더라도 한국의 경제·사회에 대한 심도 깊은 성찰을 담고 있다. 그러나 동보고서는 2000년대 이후 역대 정부의 출범시기마다 제시된 국정과제와 마찬가지로 중요한 한계가 발견된다.

선거공약용 국정과제나 기존 비전보고서가 갖는 한계로는, 첫째, 비전을 던지는 것에 치중하면서 한국의 정치·경제·사회 시스템에서 그 비전을 실현하기 위한 구체적 전략에 대한 모색은 취약하다는 점이다. 달리 말해, 전략을 만들고 정책을 집행하는 의사결정과정 자체에 대한 비판적 접근이 부족하다는 것이다. 둘째, 장기비전이 대체로 대통령 국정과제 형태나 분야별 전략과제를 나열하는 방식으로 제안되면서 의제와 의제의 상호 연계성에 대한 고민이 충분하지

1 『국가장기발전전략 연구시리즈』는 총5권으로 권별 구성은 다음과 같다: 제 I 권 『국가장기발전전략 연구 총론: 새로운 발전전략의 모색』(이선화·여영준, 2019); 제 II 권 『국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구』(이선화 편, 2019); 제 III 권 『국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로』(허중호 편, 2019); 제 IV 권 『혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』(여영준 편, 2019); 제 V 권 『노동 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』(정영훈 편, 2019). 본 Insight는 나머지 네 권에 대한 총론인 제 I 권을 토대로 작성하였다.

않았던 점을 들 수 있다. 셋째, 민주화 이후 의회권력의 부상에도 불구하고 민주화된 의사결정 과정이 정책 집행에 미치는 영향에 대한 숙고 없이 집행권력만을 기축으로 국가 전략을 구성한 것 또한 한계로 지적할 수 있다. 우리나라 성장모형이 구조적 한계에 부딪힌 1990년대 후반 이후 엇비슷한 장기전략 의제가 정부 출범 시기마다 되풀이하여 제출되었음에도 그 실효성이 높지 않은 것은 이러한 이유 때문이 아닐까 한다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해 국회미래연구원은 공동체의 지속가능한 발전과 구성원들의 행복한 삶을 실현하기 위해 지향해야 할 비전을 제시함과 더불어 비전의 실현에 필요한 구체적 전략과제에 대한 고민을 담아 『국가장기발전전략 연구시리즈』(이하 『전략연구시리즈』)를 발간하였다.

## Ⅱ. 『국가장기발전전략 연구시리즈』의 분석 틀과 구성

### 1. 발전전략 분석 틀

기존의 미래전략 또는 비전보고서, 대통령 차원의 국정과제 제안 등은 국가가 나아갈 방향성에 대한 ‘조타수’로서는 충분한 의미를 갖는다. 그러나 비전의 실현 가능성을 높이기 위해서는 관점의 전환이 요구된다. 어떠한 정치·사회·경제 집단도 강력한 물질·제도적 토대를 갖지 못했던 한국전쟁 이후의 열린 공간과 달리 한국의 경제사회는 60~70년에 이르는 성장과정에서 매우 복잡한 사회경제 제도가 뿌리내린 복합 시스템이다. 새로운 전략을 제시하기 위해서는 이렇게 뿌리내린 기존 제도들과 그 제도들이 작동하는 시스템에 대한 이해가 선결되어야 한다. 전략의 실행주체에 관해서는, 정치적 의사결정의 단위나 절차, 정책의 전달 주체가 선의의 설계자(benevolent planner)가 아니라는 점, 거버넌스를 구성하는 주요 주체들이

기존의 제도와 시스템으로부터 기득권(또는 지대이익 rent)을 누리는 이기적 주체일 수 있음을 인정하는 시각이 중요해 보인다.

이상과 같은 관점은 ① 거버넌스 개혁의제, ② 제도의 경로의존성, ③ 제도간 상호의존성 등을 강조한다는 점에서 신제도주의 이론에 기초한 것이라 할 수 있다. 거버넌스에 대한 강조는 제도주의 이론에서 정치제도와 정부에 대한 강조와 일맥상통한다. 제도의 경로의존성과 상호연계성(상보성)은 일단 한번 생겨나서 정착하게 되면 관성이나 다른 제도와와의 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 인식들에 기초해서 『전략연구시리즈』는 단순히 비전 제시가 아닌 그러한 비전을 달성하기 위해 요구되는 기존 제도에 대한 개혁의제의 도출을 강조한다.

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

## 2. 연구의 구성

『전략연구시리즈』는 크게 거버넌스 연구와 공공정책 연구로 구분된다. 제Ⅱ권은 의사결정 과정과 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. 제 I 권은 총괄보고서로 『전략연구시리즈』의 연구배경 및 방법론적 차별성을 소개한다. 또한 제 II 권~V 권의 주요 개혁의제를 요약하는 한편 이를 유형화하여 정리하였다.

[그림 1] 『국가장기발전전략 연구시리즈』 권별 구성



### Ⅲ. 국가발전전략 분석의 역사적 배경: 대한민국 압축성장의 명과 암

우리나라는 해방 이후 국가 주도방식의 압축적 성장을 통해 세계 최빈국가 중 공적개발원조(ODA) 수혜국에서 원조 제공국가로 전환한 유일한 국가이며, 세계에서 7번째로 ‘30-50 클럽’(인구 5천만명 이상, 1인당 소득 3만 달러 이상인 국가)에 합류하였다. 이는 세계사적으로 유례를 찾기 힘든 경제개발 성공사례로 꼽힌다. 정치 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

“빈곤의 덫(poverty trap)”에 갇히지 않고 지금까지 이루어 낸 성취는 거의 기적에 가깝다.

실효성 있는 국가발전전략 도출을 위해 이하에서는 대한민국 발전과정에서 거버넌스, 성장동력, 삶의 질, 노동체제 등 『전략연구시리즈』의 각 부문별로 확인되는 성장의 성과와 한계를 살펴보았다.

## 1. 형식적 민주주의의 성장과 낮은 정치 효능감

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 정치·경제·사회적 위기를 되풀이하였다. 그 과정에서의 민주주의 제도 차원의 후퇴에도 불구하고 민주화를 위한 시민사회의 ‘과정’은 계속되었다.<sup>2</sup> 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. 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.<sup>3</sup> 다소 상반된 방향의 두 조사결과를 종합하면, 우리나라에서 민주주의의 ‘제도적’ 성숙에도 불구하고 그 실질적 운용이나 의사결정 과정에 대한 신뢰나 지지는 아직 충분히 성숙하지 않은 것으로 요약된다.

## 2. 위기의 극복과정과 혁신성장 동력의 점진적 소멸

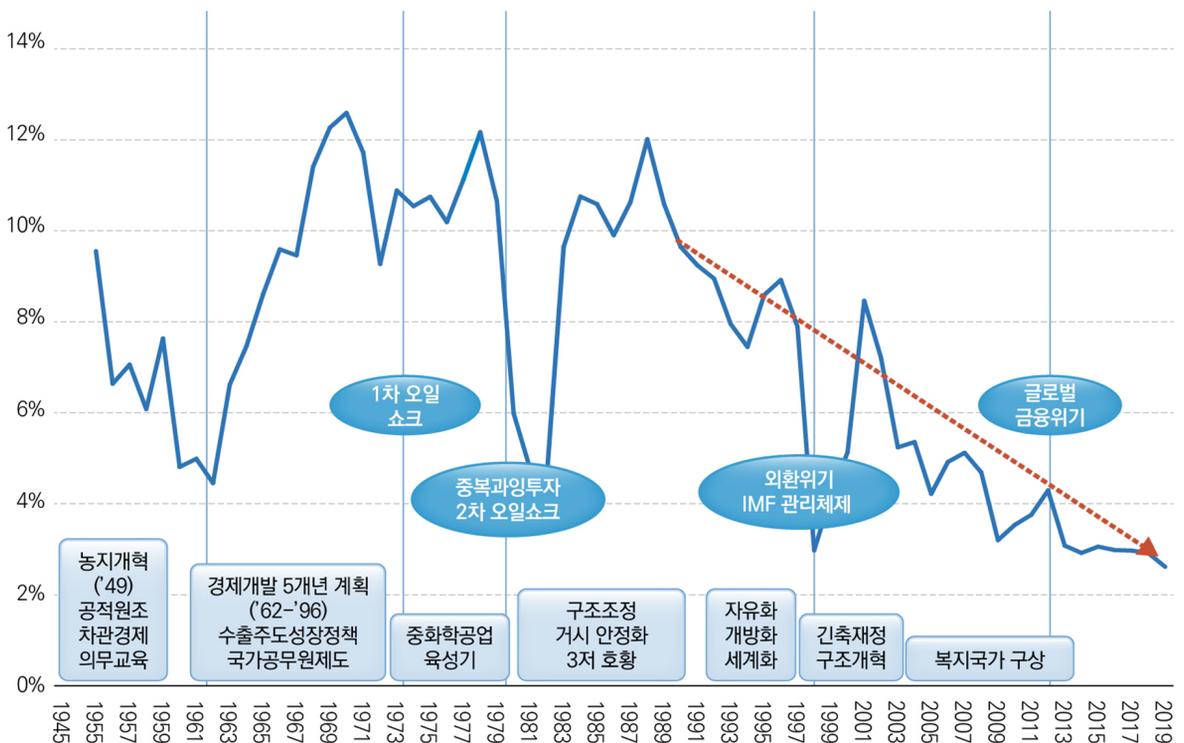
경제 분야에서도 한국의 성장은 단선적이었다기보다는 매 국면마다 대내외적 위기가 도래하는 가운데 이를 극복하는 발전의 ‘과정’이었다. 해방 이후 미군정이 주도한 농지개혁과 공적원조자금으로 경제성장을 위한 초기 기반을 수혈받은 후 1960년대 수출주도 성장전략과

2 Acemoglu & Robinson(2019)의14장에서도 이러한 관점이 확인된다.

3 우리나라는 대의제 의사결정 방식에 대한 선호는 낮은 반면 국민들이 국가 정책 결정과정에 직접 참여하는 것에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다(Wike et al, 2017).

1970년대 중화학공업 육성정책으로 이어지는 일련의 과정은 동아시아식 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 구조의 내적 취약성을 폭발시켰는데, 1970년대의 1차·2차 오일쇼크, 1997년 아시아 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기 등 외적 충격은 내생적 경제구조의 취약성과 결합하여 주기적 위기를 발생시켰다([그림 2] 참조). 그러나 한국 정부는 각 국면마다 강력한 안정화 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.

[그림 2] 한국의 GDP 성장률과 경제발전과정(1955~2019)

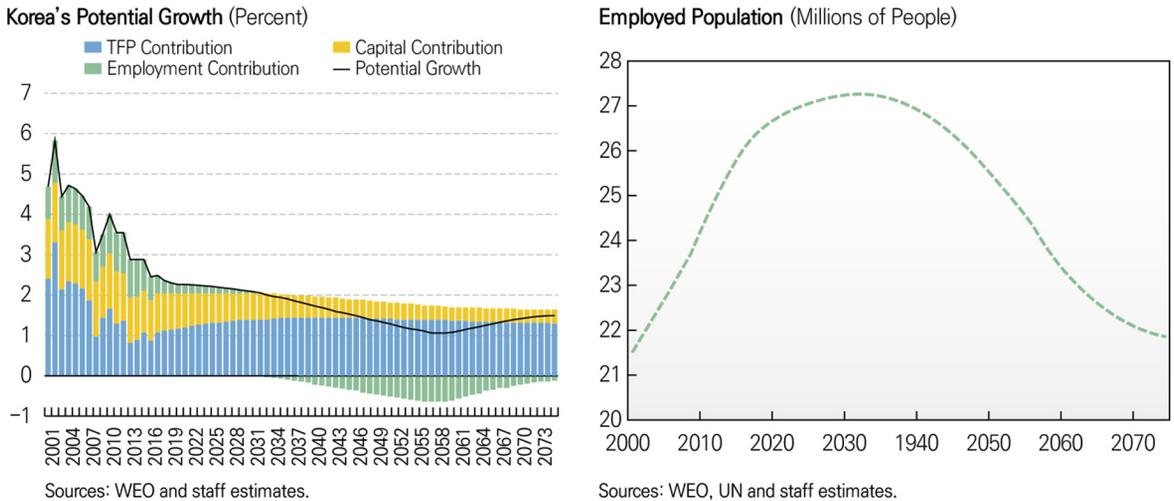


자료: 세계은행 (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KR>)

주: GDP 연간 증가율의 3년 이동평균 값임

그러나 1990년대 이후 GDP 장기성장률은 하락 추이([그림 2]의 경제성장률 추세선)가 뚜렷하게 확인되는데 이는 산업구조 변화, 노동생산성 하락, 고용률 하락과 같은 구조적 문제가 축적된 결과물이다(김세직, 2016).<sup>4</sup> 따라서 이러한 문제의 해소 없이는 잠재성장률 장기 추세의 반전은 기대하기 어려운 상황이다([그림 3]).

[그림 3] 한국의 생산가능인구 및 잠재성장률 장기 전망



자료: IMF(2018) (이선화 편, 2019의 372쪽)

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) 방식으로 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.

4 김세직(2016)은 [그림 2]의 우하향 화살표와 같은 장기성장률 하락 패턴을 '5년 1% 하락의 법칙'으로 규정하였다.

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.

### 3. 행복하지 않은 대한민국

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 우리나라 1인당 소득은 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시기를 제외하면 단선적으로 증가하였다.<sup>5</sup> 소득 측면에서 국민의 평균적 삶의 수준이 비교할 수 없으리만치 높아졌음은 반박 불가능한 사실이지만 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.

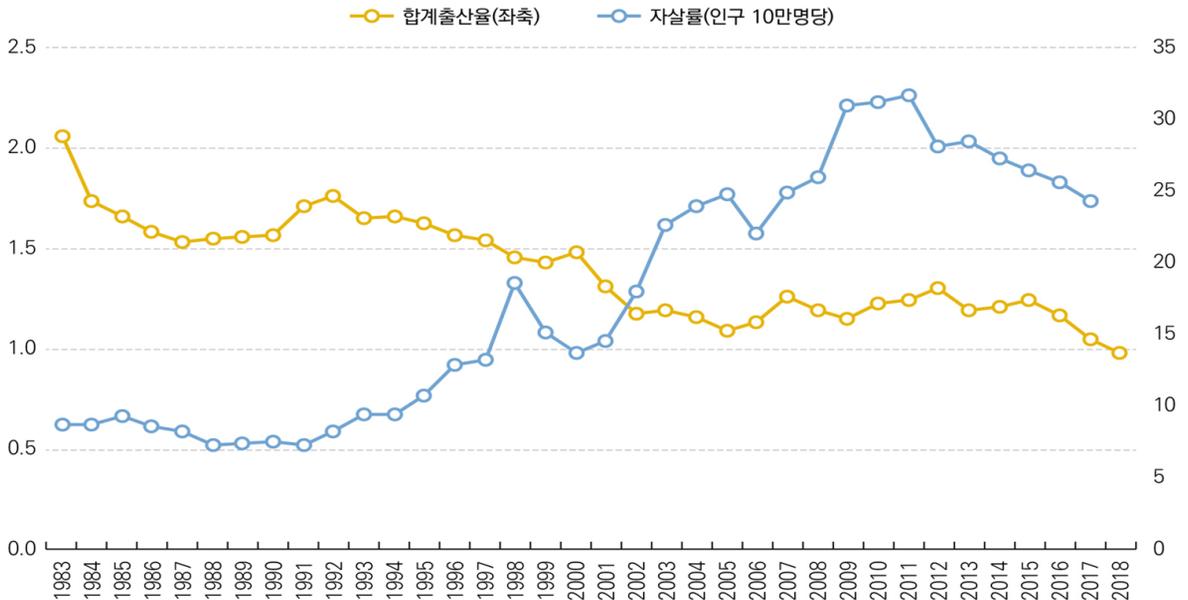
서구 복지선진국의 경우 제2차 세계대전 이후 경제적 황금기를 지나면서 노후 보장, 고용 안전망, 보건위험과 재난으로부터의 보호 등 국가가 사회 구성원을 경제사회적 위험으로부터 보호하는 사회적 장치를 구축하였다. 노령연금이나 건강보험의 도입을 통해 이들 국가에서는 전통 산업사회에서 발생하는 이른바 ‘구사회 위험’에 대해 효과적으로 대응할 수 있었다. 그러나 청년실업의 증가, 가족 내 분업구조 변화, 전통적 고용관계로 규정하기 힘든 비정형(non-standard) 노동의 등장 등은 서구 복지국가 시스템에도 새로운 형태의 사회적 위험으로 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

5 우리나라 1인당 국민총소득(GNI)은 1962년 120달러에서 2019년 33,720달러로 상승(2019년 기준).

하락으로 이어지고” 있으며 “전통적인 구사회 위험에 대한 효과적인 대응기제를 마련하지 못한 상태에서 새로운 사회 위험”(허종호 편, 2019: 7)에 처하게 되었다.

구사회 위험에 대한 사회안전망 미비는 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준의 노인 빈곤률과 노인 자살률이라는 결과로 그 심각성이 여실히 드러난다. 국민의 삶과 미래에 대한 태도를 보여주는 또 다른 중요한 지표는 출산율이다. 합계출산율의 경우 2019년 기준 0.92명으로 세계 최하위를 기록하였다. 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 4). 이는 적절한 복지제도의 도입이 적어도 가장 열악한 환경에 처해 있는 국민들의 삶의 질 개선에 기여할 수 있음을 보여주는 결과이다.

[그림 4] 한국의 합계출산율과 자살률 추이



자료: 통계청(kosis.kr)

노동부문 역시 우리나라 국가시스템 중 가장 취약한 영역이다. 다양한 국제지표 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.

#### 4. 대한민국 공동체가 당면한 도전과제

이상과 같이 한국의 압축적 성장과정은 공동체 구성원이 누리는 경제적 풍요의 원천인 동시에 현재 우리가 당면한, 그리고 미래세대를 위해 풀어야 할 정치적·경제적·사회적 난제의 뿌리이기도 하다. 따라서 국가장기발전전략 연구는, 우리나라가 고성장과 민주화를 거치면서 세계에서 유례를 찾기 어려운 경제사회적 성과를 달성하였으나 그 이면에는 쉽사리 해소되지 않는 여러 그늘을 남겼다는 점을 세밀하게 확인하는 것이 중요하다.

정치체제를 보면, 1987년 민주화 이후 외형상 민주주의 제도는 꾸준히 확장하였으나, 대의제는 갈등 해소와 합의 형성이라는 민주주의의 본 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 1987년 체제라는 민주적 발전국가모델 이후 한국의 산업정책은 크게 후퇴하게 되었다는 평가가 지배적이다(김호원, 2016). 세계화라는 환경 변화 속에서 한국의 산업정책은 방향과 비전을 상실한 채 표류해왔다고 해도 과언이 아니다. 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 Si에 의한 노동 대체와 같은 새로운 도전과제에 직면하게 되었다.

## IV. 『전략연구시리즈』의 주요 개혁의제

『전략연구시리즈』는 거버넌스(대의제·관료제·정부재정), 삶의 질(복지·주거·보건), 혁신성장(산업정책·과학기술·인적자본·정책금융), 노동(시장개혁·고용안전망·노동 거버넌스) 등으로 구분하여 부문별 전략과 개혁의제를 도출하였다.<sup>6</sup> 여기에서는 신제도주의가 견지하는 세 가지 관점, 즉 ①거버넌스 개혁의제, ②제도의 경로의존성, ③제도간 상호성 측면에서 의미 있는 과제들을 유형화하여 정리하였다.

### 1. 정책 수요자 중심의 통합적 발전전략 추진

각 보고서에서 가장 빈번하게 제안되는 개혁의제는 관료 시스템 내 부처 간 칸막이와 정책 조정 컨트롤타워의 부재와 관련되어 있다. 우리나라는 기술선진국을 모방하여 추격하는 전략을 통해 압축적 경제성장을 이루어 냈다. 이 과정에서 실적주의에 기반한 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 자산이라 할 수 있다. 그러나 삶의 질과 혁신성장을 강조하는 새로운 발전전략 단계에 접어들면서 부처별 응집성은 수요자 중심형 정책 전달체계를 구축함에 있어 강력한 제도적 장애물로 작동하고 있다. 고도성장기의 ‘부처별 응집성’이 21세기 이후에는 부처이기주의에 의한 정책 간 칸막이가 고착하는 기반을 제공한 것이다.

#### ■ 사례 1: 공급자(정부부처) 중심 사회안전망 구축에 따른 제도간 상충성

부처별 사업 칸막이는 복지사각지대나 고용안전망 문제를 체계적이고 효율적으로 극복함에 있어 심각한 장애요인으로 작동한다. 플랫폼 노동에 대한 대응을 포함한 사회안전망 제도의 경우 삶의 질 연구(III 권)와 노동체제 연구(V 권)에서 다루고 있다. 복지와 노동과 같이 사회안전망 제도가 서로 맞물려 있는 경우 부처 단위가 아닌 컨트롤타워 중심의 정책 추진이 중요함이 확인된다.

6 부문별로 세부적 전략과 개혁의제는 『전략연구시리즈』제II~IV권의 부표에 요약하여 제시하였다. 본고에서는 부문별 세부정책 보다는 각 권별 연계성이 높은 개혁의제를 중심으로 소개한다.

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

이에 대해 제V권은 고용 분야의 구사회 위험(기존 고용보험 사각지대)과 새로운 사회적 위험(비정형 노동의 출현)을 전통적 제도의 포괄범위에 포함시킴으로써 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-기초생활보장제도로 구성되는 3층 구조를 이루게 된다.

제III권의 복지정책 연구에서는 경제활동 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.

플랫폼 노동에 대한 접근방식의 경우 보다 본질적인 차이가 확인된다. 제III권에서는 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, “산업 구조가 바뀌어 좋은 일자리에 대한 개념이 바뀐 만큼, 고용관계에 맞춰져 있는 사회안전망도 변화”해야 한다는 사업자단체의 의견을 소개하면서 “고용주-피고용자 관계에 모든 것이 맞춰져 있는 현재의 산업사회 패러다임의 사회보험 체계를 근본적으로 변화시키고, 노동자성과 관계없는 사람들에게도 동일한 사회안전망이 적용된다면 현재 근로자/노동자성 논쟁은 불필요한

논쟁이 된다(한겨레, 2018)”(허종호 편, 2019: 71-72)는 입장을 지지하였다. 이러한 입장은 국민기초생활보장제도, 소득비례연금 등 전통적 사회보장제도가 성숙단계에 접어들어, 소득에 대한 충분한 보장성을 확보하는 경우 근로자만을 대상으로 하는 사회부조 및 사회보험은 의미를 상실하게 된다는 것으로도 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 있음을 지적해 두고자 한다. 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 제도를 합목적으로 설계하는 것이 중요하다. 그런데, 복지제도를 정책의 수요자가 아닌 공급자(앞의 사례에서는 보건복지부와 고용노동부) 중심으로 발굴하고 제안하는 경우 복지 수급의 중복성이나 복지 사각지대의 문제를 해소하기 어렵다. 개별 부처의 경우 기존에 규정된 사업과 업무의 연장선에서 정책을 추진하는 것이 일반적이는데, 부처별로 분절화된 전략으로는 경제사회적 환경이나 노동시장의 변화를 반영하는 것에 근본적 한계가 있기 때문이다.

## ■ 사례 2: 인적자원 정책의 거버넌스 분리문제

다음 사례로는 인적자원 부문에서의 인구 및 기술 변화에 대응한 직업훈련 및 평생교육 시스템 개혁의제를 들 수 있다. 이 의제의 경우 혁신성장을 위한 인적자원 연구(제Ⅳ권 Ⅲ부)와 노동부문 적극적 노동시장정책(제Ⅴ권 제4장)에서 다루고 있다. 제Ⅴ권에서는 바우처 지급과 같이 수요자 선택권을 강조하는 세부 개선과제를 제안하였다. 그러나, 각 권별 관점을 종합해 보면 ‘바우처 지급’과 같은 전략과제는 그 자체로 완결되지 않으며 인적자원 부문의 개혁의제와 결합될 필요성이 확인된다. 이에 대해 제Ⅳ권에서는 현재 우리나라 재교육 서비스의 문제점으로 교육수요와 공급 간 심각한 미스매치 문제를 지적하고 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.

이상의 전략을 실행함에 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 제Ⅳ권에서는 교육부의 직업교육 및 평생학습 정책 기능과 고용노동부의 직업능력개발 정책 기능을 하나의 정부 기구로 통합해 운영할 것을 제안하였다. 또한, 직업교육훈련 자원 대부분이 ‘고용보험 직업능력개발사업’ 기금에서 총당되는 점을 감안하여 기금 관리·운용 주체를 기능에 맞게 새로 구성할 것을 제안하였다.

### ■ 사례 3: 정책금융 지원정책 난립

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 추진체계로 인하여, 지원 사업 간 연계성이 낮으며 유형별 지원정책의 유기성이 낮다.

또한 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, 지원기관 통폐합 방안은 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 이해관계에 대한 조정권한을 부여받은 컨트롤타워가 강력한 의지를 가지고 개혁을 추진하는 것이 과제 달성에 있어 관건이라 하겠다.

## ■ 경로의존성에 의한 부처간 칸막이 해소방안

기능적으로 중첩되는 개혁의제의 경우, 부처별 또는 개별 부문 차원에서 전략을 도출한다면 자칫 전체 시스템의 재설계를 더욱 어렵게 만드는 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 복지시스템 구축이나 인적자원 전략과 같은 국가적 아젠다의 경우, 부처 간 업역(칸막이)의 범위를 넘어서 최상위 수준에서의 시스템 설계를 진행하는 컨트롤타워의 역할이 무엇보다도 중요하다. 문제는 경로의존성에 따른 관료제도 내 부처별 응집성과 기존 시스템의 저항을 어떻게 해소할 수 있는가 하는 것이다.

관료제도 개혁연구(제Ⅱ권 제Ⅲ부)는 관할권 조정과 부처 내 협업 시스템 구축이라는 해법을 제안한다. 관할권 조정을 위해서는 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)와 같은 세 가지 방안이 가능하다. ②번안의 경우 실효성을 높이기 위해 대통령 비서실 근무 공무원을 별도 채용함으로써 대통령비서실이 정부 부처에 휘둘리지 않는 정책역량을 갖추는 것이 중요함을 강조한다. ③번안의 경우, 대통령실 권한 비대화라는 부작용이 우려되므로 권력 균형 차원에서 국회의 견제장치 강화가 반드시 동반되어야 한다.

부처 간 협업 시스템의 강화를 위해서는 부처를 책임지는 고위공무원단을 부처 단위가 아닌 부문별로 운영하고 개방직 인재를 포진하는 등 부처 간 연결성 강화를 위한 인사교류 시스템이 구축되어야 한다. 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 정책추진 방식 자체를 개혁하자는 의제도 부문별로 다수 포함되었다.

### ■ 관료주의에 따른 비효율화의 부문별 사례

혁신성장을 위한 과학기술 분야 개혁의제 연구(제Ⅳ권 제Ⅱ부)에서는 관료 중심 예산배분 방식에 내재한 근본적 비효율성에 주목하며 ‘R&D 예산 배분의 집행 개선’과 ‘R&D 과제 기획·관리·평가체계 혁신’을 개혁의제로 도출하였다. 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. 그러나 이와 같이 공무원 및 관료 중심 R&D 사업체제하에서는 연구자의 자율성을 보장하기 어렵고 단기적 성과 중심으로 사업이 운영될 수밖에 없다.

교육 및 인적자원 분야 연구(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.

### ■ 관료제도 인사제도 혁신과제

관료조직이 부처 단위로 응집되어 하나의 이익집단과 같이 자원배분을 주도하는 관행을 타파하기 위해서는 관료시스템 내부 인사충원제도와 승진제도 등 인사제도에 대한 혁신이 요구

된다(제Ⅱ권 제Ⅲ부). 정책목표로부터 이반된 부처 중심 조직 운영을 혁파하기 위한 총원제도 혁신안으로는 고시제도 및 공채 개혁, 전문임기제 확대 등을, 승진제도 혁신방안으로는 민간개방형 직위제, 성과·역량 위주의 내부 승진시스템 구축 등을 제안하였다. 이상의 제도혁신 방안은 지난 수십 년간의 관행을 철폐하는 것으로 공직사회의 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 부문에서는 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 주거, 보건, 교육 등 주요 사회서비스는 여전히 중앙정부 주도로 이루어지고 있으며, 지역 단위가 주체가 된 혁신생태계 조성체계 역시 가시적 성과를 거두지 못하고 있다.

#### ■ 부문별 분권개혁 의제

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 권한의 일부를 지방정부에 이양하고 한국토지주택공사(LH) 등과 함께 지역별 주거복지에 필요한 재정과 기술을 지방자치단체에 제공할 것을 주문하였다. 보건 의료 분야(제Ⅲ권 제4장)에서도 서비스 공급체계의 분권형 개편방안이 제안되었다. 현행 장기요양보험은 건강보험공단이 운영하는 전국 단위의 자원 체계이기 때문에 분권화된 요양서비스 체계 및 지역사회와의 연계에 한계가 있다. 이에 건강보험과 장기요양보험의 자원 조달은 전국 단일 체계로 하고 하위 단위에 인구집단의 위험을 고려한 자원의 총액을 배분하는, ‘자원 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. 고용보험의 경우 가입자의 도덕적 해이 방지와 제도 효과성 제고를 위해 광역자치단체가 운영을 담당하는 분권화가 중요함을 강조한다. 중기적으로 지역 단위 고용 거버넌스(광역자치단체와 지방고용노동청으로 구성)가 고용보험의 자원 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.

## ■ 분권형 개혁의제 달성을 위한 행정체제 개편

한편 행정구역 체계의 개편은 의사결정시스템과 정책전달의 분권화 방안과 관련한 보다 근본적 개혁방안이라 할 수 있다. 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 포함하여 권역을 재설정하는 대대적 행정구역 체계 개편이 요구된다.

## 4. 국회의 의사결정 기능 강화와 관련한 개혁의제

입법부는 법률 제·개정 및 정부 예산편성을 필요로 하는 모든 정책에 대한 결정권자이지만, 실질적으로는 세세한 사회정책이나 경제정책의 수립 및 집행에서 행정부의 역량이 우위를 점하는 것이 현실이다. 그럼에도 사회적 갈등과 조정, 예산편성과 재정관리 등의 영역에서는 국회의 기능이 크게 부각된다(제Ⅱ권).

### ■ 지속가능 재정을 위한 국회와 재정당국의 협업시스템 구축

재정 부문(제Ⅱ권 제Ⅳ부)에서는 거시적 재정안정화 수단(국채발행, 증세, 지출 구조조정)을 실행함에 있어 모두 국회의 기능과 책임이 중요성을 강조한다. 첫 번째 수단인 국채 발행은 재정 확장기의 주요 재원확보 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 진행되는 것이 바람직하다. 지출 구조조정의 경우, 세출예산 편성은 행정부 재정당국이 주도하지만 이에 대한 정치적 책임은 국회의 몫이다. 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.

### ■ 국회의 사회갈등 조정 역할 제도화

다음으로 국회의 권한과 책임이 강조되어야 하는 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 자문기구이다. 청와대와 행정부 산하 위원회의 의사결정은 그 내용이 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

- 1) 김세직(2016). “한국경제: 성장 위기와 구조 개혁”, 『경제논집』 55(1), pp. 3-27, 서울대학교 경제연구소.
- 2) 김호원(2016), 「신산업정책의 필요성과 과제」, 『경제논집』 55(2): 277-289.
- 3) 김성수(2007), 『한국 과학기술 정책네트워크의 특성분석: 관료주도 정책결정시스템의 원인과 대안』, STEPI 정책자료.
- 4) 여영준 편(2019), 『혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전 전략 연구시리즈 제Ⅳ권.
- 5) 이선화·여영준(2019), 『국가장기발전전략 연구 총론: 새로운 발전전략의 모색』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅰ권.
- 6) 이선화 편(2019), 『국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전 전략 연구시리즈 제Ⅱ권.
- 7) 정영훈 편(2019), 『노동 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅴ권.
- 8) 허종호 편(2019), 『국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제Ⅲ권.
- 9) Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2019), *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. NY: Penguin Press.
- 10) IMF (2018), IMF Country Report No. 18/41 - REPUBLIC OF KOREA.
- 11) Wike, Richard et al.(2017), “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, Pew Research Center.

## 국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(국회미래연구원 연구위원)	2020.8.20
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(국회미래연구원 연구위원)	2020.9.3
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(국회미래연구원 초빙연구위원)	2020.10.15
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원 원장)	2020.11.12
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(국회미래연구원 연구위원) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(국회미래연구원 부연구위원)	2020.11.26
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(국회미래연구원 부연구위원)	2020.12.10
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(국회미래연구원 혁신성장그룹장) 김유빈(국회미래연구원 연구지원실장)	2020.12.24
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(국회미래연구원 삶의질그룹장)	2021.1.7
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준(국회미래연구원 부연구위원)	2021.3.4
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(국회미래연구원 연구위원)	2021.3.18
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술 부문을 중심으로	여영준(국회미래연구원 부연구위원)	2021.4.1
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(국회미래연구원 연구위원)	2021.4.15



07233 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동)  
국회의원회관 222호  
Tel 02-786-2190 / Fax 02-786-3977