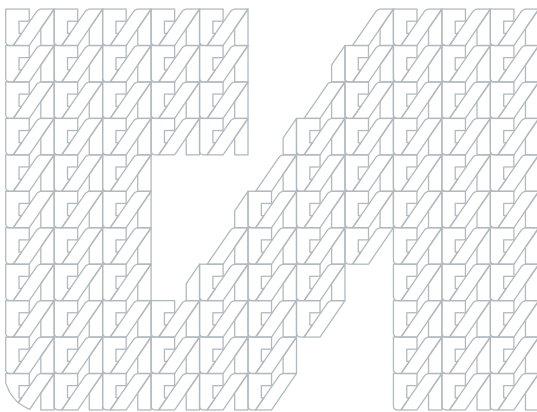


국민 행복을 위한 희망정책 연구

한상헌 외



연구책임

- 한상헌 / 도시경영연구실 연구위원

공동연구

- 김종법 / 대전대 글로벌융합창의학부 교수
- 고봉준 / 충남대 정치외교학과 교수
- 김홍섭 / 대전세종상생포럼 공동대표
- 김응규 / 충북대 법학전문대학원 교수
- 조복현 / 한밭대 경제학과 교수
- 이덕희 / KAIST 기술경영학부 교수
- 남수중 / 공주대 경제통상학부 교수
- 정세은 / 충남대 경제학과 교수
- 안기돈 / 충남대 경제학과 교수
- 허창수 / 충남대 교육학과 교수
- 이영미 / 한남대 사회복지학과 교수
- 남기곤 / 한밭대 경제학과 교수
- 윤자영 / 충남대 경제학과 교수
- 류유선 / 대전세종연구원 연구위원
- 김창수 / 도시문화연구소 대표
- 김종남 / 대전시민사회연구소 부소장
- 전영훈 / 대전대 건축학과 교수

정책연구 2017-06

국민 행복을 위한 희망정책 연구

발행인 유 재 일

발행일 2017년 4월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(신화동 287-2)

전화: 042-530-3593 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: (주)하이브 TEL 042-223-0781 FAX 042-223-0780

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

차 례

1장. 2017년 시대정신: 새로운 시대를 위한 제언 (김종법)	1
1. 2017년 시대정신을 위한 방향	3
2. 2017년 시대정신을 상징하는 주요 키워드	5
3. 2017년 시대정신을 구현할 제도와 정책	9
4. 2017년 시대정신의 함의	21
2장. 불확실성 시대의 복합 대응 (고봉준)	23
1. 들어가는 말	25
2. 현 정부의 외교안보 정책	25
3. 최근 외교안보 환경과 그에 대한 대응	33
4. 나가는 말	44
3장. 국민행복을 위한 정치행정 개혁과제 (금홍섭)	47
1. 들어가는 말	49
2. 한국 민주주의 발전과 정치	50
3. 한국 지방자치 진단	53
4. 국민행복을 위한 정치·행정개혁의 과제	56
5. 나오는 말	60
4장. 사법개혁과 헌법 원리의 실현 (김응규)	63
1. 사법개혁의 취지	65
2. 검찰개혁	66
3. 헌법재판소 개혁	73
4. 결론	78
5장. 한국의 경제성장 과제 (조복현)	79
1. 머리말	81
2. 불완전한 경제성장 : 경제성장의 부진과 소득불평등의 심화	82
3. 불완전 경제성장의 원인	89

4. 우리 경제의 완전 성장, 보편적 풍요를 위한 과제	107
6장. 내생적 혁신체제로의 전환 (이덕희)	113
1. 외생적 발전 : 우리는 일상에서 혁신을 하고 있는가?	115
2. 연역과 귀납의 균형	119
3. 내생적 발전	121
4. 내생적 혁신을 위한 제언	123
7장. 글로벌 통상환경 변화에 따른 새로운 통상정책의 모색 (남수중)	133
1. 문제제기	135
2. 통상정책의 의미와 시기별 특징	135
3. 역대 주요 정부의 통상정책 효과 비교	141
4. 주요 국가의 통상정책 전망과 한국의 대응전략	149
5. 정책 제언 및 결론	154
8장. 저성장·양극화 시대의 바람직한 조세정책 (정세은)	157
1. 분배개선의 성장효과	159
2. 보수 정부의 ‘감세와 작은 정부’ 정책의 문제점	160
3. 대대적인 복지 확대가 필요하다	166
4. 직접세-누진도 강화 방식의 증세 필요	170
5. 결론	178
9장. 4차 산업혁명 시대의 과학기술정책 (안기돈)	181
1. 연구개요	183
2. 제4차 산업혁명의 특징	183
3. 제4차 산업혁명과 한국의 현실	188
4. 과학기술정책의 패러다임 전환	193
10장. 교육의 공정성과 공공성 강화 확대 (허창수)	202
1. 지방 분권형 교육 확대	204
2. 교육 공공성 확대	209
3. 시민성 함양을 위한 평생학습 체제 구축	214

11장. 장애인복지정책의 변화와 전망 (이영미)	219
1. 들어가며	221
2. 장애인정책의 변화	221
3. 각 정책 영역별 현황 및 과제	223
4. 전망	234
12장. 한국 노동정책의 발전 방향 (남기곤)	239
1. 한국 노동시장의 실태 : 국제비교	241
2. 정책 대안	255
3. 요약 및 결론	263
13장. 출산 장려 정책에서 지속가능한 사회재생산으로 (윤자영)	265
1. 저출산 실태와 원인	267
2. 저출산 대책의 현황과 문제점	273
3. 저출산 대책의 방향	276
14장. 사회적 재생산 관점에서 여성정책의 방향 (류유선)	283
1. 사회적 재생산 위기와 여성	285
2. 젠더레짐과 생활세계의 연결	295
3. 성평등 정책으로 나아가기	298
15장. 문화로 행복한 한국 사회를 위하여 (김창수/한상현)	305
1. 들어가는 말	307
2. 한국 문화정책의 전개와 그 특징	308
3. 대통령 선거 문화부문 공약 비교 및 실행 분석	314
4. 문화정책의 방향과 과제 제안	318
5. 맺음말	324
16장. 생태민주화와 정의로운 전환 (김종남)	327
1. 민주화의 환경적 한계	329
2. 생태민주화와 정의로운 전환	331
3. 생태민주화를 향한 주요 환경정책	333

17장. 아름다운 마을 건강한 공동체 (전영훈)	353
1. 아름다운 마을 건강한 공동체란?	355
2. 구성요소의 정의 및 구축조건에 대한 제언	356

표 차례

[표 1-1] 분야별 2017 시대정신(예상 및 희망) 정리	7
[표 5-1] 10년 단위별 경제성장률 추세	83
[표 6-1] 직종별 구인·구직 비중	116
[표 7-1] 통상정책의 의미와 범위	137
[표 7-2] 주요 정부의 수출입 증가율 평균값 비교(전년동기대비)	143
[표 7-3] 주요정부의 수출입 증가율 평균값 비교(전월대비)	143
[표 8-1] 조세부담, 재정지출, 복지지출 및 총부채 규모 (2012)	166
[표 8-2] 2011년 OECD와 우리나라의 재정 지출 구조	169
[표 8-3] 조세 및 사회보험료 수입 구조-한국과 OECD 평균 비교	171
[표 8-4] 주요 세목의 최고세율 - 한국과 OECD 평균 비교	171
[표 8-5] 가구 형태별, 소득 수준별 실효소득세율 수준	177
[표 9-1] 기술진보와 노동 간의 관계	186
[표 9-2] 서비스산업 비중과 경제성장률	188
[표 9-3] 한국의 주입식교육	190
[표 9-4] 한국과 서양의 독서문화 비교	192
[표 9-5] 과학기술 헌법 개정 내용	193
[표 9-6] 정부연구소 연구원 국가별 비교	194
[표 9-7] 주요국의 과학기술 대중화정책	197
[표 9-8] 전국 학위별 연구인력 대비 대덕특구 학위별 연구인력 현황	199
[표 11-1] 중증장애인자립생활센터 사업내용	232
[표 12-1] OECD 국가의 소득수준 및 인구	242
[표 12-2] 고용률과 실업률, 실업기간 (2015년)	245
[표 12-3] 시간제 및 임시고용 근로자 비율 (2015년)	247
[표 12-4] 근속년수가 1년 미만인 사람의 비율 (2014년)	248
[표 12-5] 근로시간 및 노조 조직률	250
[표 12-6] 인적특성별 임금격차	254

[표 13-1] 20-44세 미혼 남녀의 무자녀 또는 1자녀 출산 의향 이유	269
[표 13-2] 20-44세 미혼 남녀의 출산 조건	270
[표 13-3] 제1, 2, 3차 저출산 기본계획 추진 배경(2006~2020)	274
[표 13-4] 제1, 2, 3차 저출산 기본계획의 기본 방향 및 추진 전략 비교	275
[표 14-1] 여성가구주가구 절대 빈곤율(전가구기준, 정부발표 최저생계비)	290
[표 14-2] 성별노동시간 및 급여(1995-2015)	293
[표 15-1] 건국 이후 제5공화국까지 문화정책의 변동과 그 특징	310
[표 15-2] 노태우 정부와 김영삼 정부의 문화정책의 변동과 그 특징	311
[표 15-3] 김대중 정부와 노무현 정부 문화정책의 전개와 특징	312
[표 15-4] 이명박 정부와 박근혜 정부의 문화정책의 변동과 그 특징	313
[표 15-5] 부처간 정책 협력과 그 내용 예시	320
[표 16-1] 가슴기살균제 신고 및 사망자 현황	334
[표 16-2] 삼성반도체 노동자 업무상 질병 의심사례 산재신청 현황과 판정결과	335
[표 16-3] 우리나라의 화학물질 관리 법령	336
[표 16-4] 전력수급기본계획 목표수요 전력소비량 및 최대전력 예측결과	340
[표 16-5] 6차/ 7차 전력수급기본계획의 전원믹스	341
[표 16-6] 세계 발전원별 전원믹스구조 변화 전망	341
[표 16-7] 신재생에너지 발전량 및 설비비중	342

그림 차례

[그림 1-1] 1인당 GDP증가액 정부별 비교	14
[그림 1-2] 최저임금 정부별 비교	14
[그림 1-3] 코스피상승률 정부별 비교	15
[그림 1-4] 누적재정적자 정부별 비교	15
[그림 1-5] 가계대출증가액 정부별 비교	15
[그림 1-6] 대복송금액 정부별 비교	15
[그림 1-7] 국가부채 정부별 비교	15
[그림 5-1] 실질 GDP 성장률 추이	83
[그림 5-2] 통계청 발표 지니계수 추이 몫	84
[그림 5-3] 상위 10%의 소득분배	85
[그림 5-4] 가계소득과 기업소득의 GDP 중 비중	85
[그림 5-5] 우리 경제의 경기순환 (1970-2014)	86
[그림 5-6] OECD경제성장률 추세	87
[그림 5-7] 주요 선진국의 지니계수 추이	88
[그림 5-8] 세계 소득 몫으로 가중한 은행위기 국가 비중 (1900-2008)	89
[그림 5-9] 경쟁지수의 변화추이(1962-2002)	92
[그림 5-10] 선진 주요국의 노동생산성 연평균 성장률 추이(1970-2012)	92
[그림 5-11] 주요 선진국의 자본축적 (고정자본 형성/GDP, 1970-2015)	93
[그림 5-12] 기술진보에 의한 TPP기여	94
[그림 5-13] 효율성에 의한 TPP	94
[그림 5-14] 총요소생산성의 경제성장 기여 (G7국가 전체)	95
[그림 5-15] 임금소득 몫의 변화 추이 (1970-2010)	97
[그림 5-16] 자본이동과 금융위기 발생(1800-2008)	99
[그림 5-17] 자본자유화와 금융위기	99
[그림 5-18] OECD 국가들의 임시직 비율 (2015)	102
[그림 5-19] 우리나라의 가계부채 수준과 GDP대비 비율	103
[그림 5-20] 평균소비성향	105
[그림 5-21] 설비투자증가율	105
[그림 5-22] 노동생산성 증가(취업자기준)	106
[그림 5-23] 잠재성장률 기여도 추이	107

[그림 6-3] OECD 사교육 참여율	116
[그림 6-3] 전공 불일치 발생률	117
[그림 6-3] 수확체증원리	128
[그림 6-4] 혁신의 확산 패턴	129
[그림 6-5] San Diego 바이오클러스터 형성 과정	130
[그림 7-1] 통상정책의 의미와 범위	136
[그림 7-2] 한국 통상조직의 변화	141
[그림 7-3] 한국의 대미국 수출입 규모 추이	145
[그림 7-4] 한국-EU 회원국과의 수출입 추이	146
[그림 7-5] 한국의 대중국 수출입 추이	148
[그림 7-6] 한국의 대일본 수출입 추이	149
[그림 8-1] 한국과 OECD 평균 국민부담률 추이	161
[그림 8-2] 소득세, 법인세, 소비세의 세수입 추이	163
[그림 8-3] 소득세/소비세의 추이 (한국과 OECD 평균 비교)	174
[그림 8-4] OECD 국가들의 소득세의 누진도와 실효세율	176
[그림 9-1] 4차 산업혁명의 진원지	184
[그림 9-2] 4차 산업혁명의 지능발달 기술	185
[그림 9-3] 기업이 제공하는 가치사슬의 확장	185
[그림 9-4] 최근 선진국의 일자리 양극화 추이(2002~2014)	187
[그림 9-5] 한국의 4차 산업혁명 기술의 세계시장 점유율	189
[그림 9-6] 주입식교육과 자기주도학습의 비교	190
[그림 9-7] 유대인의 하브루타와 한국의 주입식교육	191
[그림 9-8] SF영화에 대한 미국과 한국의 흥행	192
[그림 9-9] 4차 산업혁명시대의 과학기술혁신체제	195
[그림 9-10] 4차 산업혁명에서 요구되는 인재상	198
[그림 12-1] 임금불평등도의 국제비교 (PIACC 조사)	252
[그림 12-2] 숙련 수준 및 분포의 국제비교 (PIACC 조사대상 국가)	253
[그림 13-1] OECD 국가의 출산율 비교, 2014년	268
[그림 14-1] 성별 희망임금 분포	291
[그림 16-1] 연도별 전력소비량 변화 추이	339

1장

2017년 시대정신:
새로운 시대를 위한 제언

김종법

1. 2017년 시대정신을 위한 방향

역사적 전환기라 할 수 있었던 2016년은 새로운 시대를 향한 변화와 기대 속에 역동적인 한 해를 보냈다. 혁신과 변화를 담은 새로운 시대를 향한 강렬한 열망에도 불구하고 대한민국은 과거의 권위주의와 전체주의로 회귀하면서 세계적인 흐름과 물결을 거스르고 있는 암울한 현실 속에 있다. 과거로 회귀할 것인지, 아니면 새로운 미래를 향해 나아갈 것인지를 가늠할 2017년의 여정이 더욱 중요하고 결정적일 수 있다는 것은 2016년의 대한민국 현실을 보면 더욱 명확하다. 박근혜 정부가 집권한 이후의 대한민국을 굳이 설명하지 않더라도 얼마나 퇴행적인 사회로 회귀하고 있는가는 분명하다고 할 것이다. “민주주의의 퇴행”, “비정상의 정상화”, “권위주의와 전체주의의 망령”, “특권과 비선의 시대”, “후안무치의 시대”, “청산하지 못한 과거의 부활” 등으로 상징되는 현 시국이 우리가 살고 있는 대한민국의 사회상(社會相)이다.

국내적으로 파행을 겪고 있는 시대상황 못지않게 국제적으로도 커다란 반향과 변화의 굴곡점이 도래했다. 미국의 트럼프즘(Trumpism)의 등장과 변화, 그에 따른 글로벌 정치경제의 질서 변화와 고립주의 및 국가우선주의의 등장 가능성, 금리인상효과에 따른 국제정치경제질서의 불확실성 증가, 제4차 산업혁명의 도래와 충돌되는 갈등 요소의 잠복 등이다. 동북아시아 역시 중국이 소강사회¹⁾(2020년 중국의 1차 목표, 중국공산당 창당 100주년)를 선포했던 2016년의 기조가 이어지면서 동북아 질서의 변화 가능성이 높으며, 한국과 일본의 정치적 갈등이 지속되리라 예상되고, 러시아의 적극적인 개입 등으로 동북아 국제정치경제의 불확실성이 높을 것으로 예상할 수 있다. 미국과 중국 중심의 국제정치질서의 불확실성과 대비하여 제4차 산업혁명의 도래로 인한 산업사회 전반에 걸친 변화도 감지된다.

특히 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 드론, 로봇 등 정보통신기술이 제조업 등 다양한 산업과 결합되어 새로운 형태의 제품, 서비스, 비즈니스를 창출할 것으로 예상되지만, 그러한 발전에 반하는 사회적 양극화와 인간소외·대체 등 잠재적 위협 역시 제기되고 있다. 또한 유럽 역시 불확실성의 증가와 유럽의 통합이나 발전을 저해하는 잠재적인 요인들이 많이 존재한다. 주요한 요인

1) ‘소강(小康)’ 사회란 인간답게 살 수 있는 삶의 질이 보장된 사회를 의미함.

들을 거론하면 다음과 같은 요인들이다. Brexit로 인한 유럽통합의 불확실성 증가, Italexit(혹은 Italeave)의 가능성과 불안정한 유럽통합의 가능성, 2017년 프랑스 대선과 극우정당의 집권 가능성, 2017년 독일의 총선과 메르켈의 4선 가능성, 중도좌파 대통령을 선택한 오스트리아, 유럽의 주요 국가들에서 예정되어 있는 선거일정을 보면 네덜란드 총선(2017년 3월15일), 영국 지방 선거(2017년 3월4일) 등이 있다. 결과 여부에 따라 트럼프 당선에 따른 미국과 유럽의 관계 전환으로 탈대서양주의(Post-Atlanticism)가 극심할 수 있다는 전망이 상존한다.

그렇다면 이렇듯 변화무쌍하고 예측 불가능한 2017년의 시대정신에 무엇을 어떻게 담아야할 것인가는 결코 쉬운 문제가 아닐 것이다. 그럼에도 도래할 모든 사건이나 상황을 담을 수는 없겠지만 적어도 2017년에 기대하고 도래할 수 있는 상황과 현상은 어느 정도 가늠할 수 있을 것이다. 여기서는 앞서 이야기한 국내외적 상황 변화에 따라 대한민국에서 발생할 수 있을, 또 기대하고 있는 변화의 흐름과 내용을 중심으로 간략하게 서술하고자 한다. 특히 미국과 유럽 그리고 한반도 주변 강대국의 변화에 초점을 맞추고, 2016년부터 이어져 온 촛불시위와 탄핵인용의 선고 및 조기 대선 등으로 인한 급변하는 정세의 변화를 충분히 고려하여 새로운 시대를 위한 전망과 정신을 고민할 것이다.

2016년 하반기부터 시작한 박근혜 대통령의 탄핵 정국은 2017년에도 3월 10일 역사적인 탄핵인용 선고를 통해 박근혜 대통령을 파면하고 일반인의 신분으로 돌려보냈다. 국민들을 너무나 허탈하고 분노하게 한 이 시기의 일련의 사건들은 역설적이게도 한국사회의 민주적 양면성을 보여준 두 가지 사건이 인과적으로 그리고 동시적으로 연결되어 있다. 최순실 사태로 촉발된 사상 초유의 비선실세에 의한 국정농단 사태와 이를 둘러싼 해결 방식을 두고 2년에 걸쳐 벌어진 일련의 촛불시위이다. 2017년 3월 10일 박근혜 전대통령 탄핵인용 다음날 열린 촛불시위는 ‘촛불혁명’ 혹은 ‘시민혁명’이라는 애칭을 받으며 20번의 집회를 끝내고 새로운 대한민국을 기다리고 있다. 두 개의 사건이 만들어낸 2017년은 한국 민주주의 역사의 의미 있는 이정표를 세웠다.

2016년 박근혜 정부는 모든 국민들을 절망의 나락으로 떨어뜨리면서, 이와 동시에 국가의 존재와 민주주의 체제에서 사회의 가치가 무엇일까라는 생각을 하게 해주었다. 그런데 역설적이게도 절망 속에서도 한국 민주주의의 역사에 새로운 양상과 현상이 촛불시위를 통해 발생했고, 그 민주주의 성격을 논할

수 있는 시기가 되었다. 이 글에서 논의하고자 하는 시대정신은 비록 촛불시위가 종료되기는 했지만, 촛불시위가 보여준 다양한 성격을 논의하고, 이와 동시에 미국의 새로운 대통령으로 선출된 트럼프로 인해 초래될 국제정치경제적인 환경 변화를 모두 고려하여 시작하고자 한다.

2016년 10월 29일 첫 집회를 시작으로 2017년 3월 11일까지 진행된 촛불시위는 참가 연인원이 1,500만을 넘기는 기록을 갱신하면서, 한국 민주주의의 역사에 새로운 이정표를 세웠다. 무엇보다 촛불시위를 통해 국민들이 요구하는 것이 단순히 박근혜 대통령의 탄핵이나 조기대선, 혹은 개헌과 같은 정치 일정이 아니라는 점이다. 그런 이유 때문에 촛불 이후의 한국사회가 더욱 중요하다. 또한 우리는 촛불을 통해 무엇을 얻고자 하는 것인지, 촛불로 인해 우리 사회의 무엇을 변화시키고자 하는지 등에 대해서 진지하게 고민하고 분석할 필요가 있다. 그것은 지금까지 어찌면 한 번도 가보지 않았던, 그리고 한 번도 도래하지 않았던 새로운 한국사회가 촛불 이후에 새롭게 구현될 수도 있기 때문이다.

따라서 이와 같은 국내외적 상황을 참조하여 이 글은 다음의 4부분으로 구분하여 구성하고자 한다. 첫 번째 장에서는 2017년 시대정신의 방향을 서술하고, 두 번째 장에서는 2017년 시대정신을 상징하는 주요 키워드를 중심으로 해석과 의미를 분석하며, 세 번째 장에서는 시대정신 구현을 위한 구체적인 정책과 제도에 대한 총론적 수준에서의 제언을 중심으로 서술할 것이고, 네 번째 장에서는 2017년 시대정신의 함의를 간략하게 정리하면서 결론에 갈음하고자 한다.

2. 2017년 시대정신을 상징하는 주요 키워드

2017년 시대정신을 나타내는 키워드는 분야와 영역에 따라 약간의 차이를 보일 것이다. 단순히 정치·경제·사회·문화라는 4분야로 구분하여 시대정신을 논의하기보다는 보다 구체적인 영역과 분야에서 시대정신을 논의하는 것이 이 글의 취지에 맞다고 생각하면서 다양한 영역에서 제시할 수 있는 주요 키워드와 개념을 보면 다음과 같이 나열할 수 있다. 균형, 지속가능성, 4차 산업혁명, 87년 체제의 평가와 패러다임 전환, 공정함, 민주주의, 정의, 국민참여, 과정과 절차의 적법화, 사회적 기본권, 노동권의 확보, 즐거움, 사회통합, 시혜

에서 인권으로 이동하는 복지개념, 격차해소, 저출산 관련 생계에 대한 국가의 책임 등이다.

이외에도 2017년에 바라는 더욱 많은 바람과 희망들이 키워드나 슬로건으로 표현될 수 있을 것이다. 제시된 단어나 개념 모두 개별적으로도 훌륭하고 상징적인 의미를 표현하는 슬로건으로서도 충분한 의미를 갖겠지만, 표현의 극대화와 내용적인 이해를 위해서는 좀 더 정교하고 체계적인 구분이 필요할 것으로 생각된다. 이번 장에서는 제시된 다양한 영역과 분야에서의 중 키워드와 슬로건을 좀 더 상징적이고 반복화가 가능한 집약적인 개념과 슬로건으로 전환시켜 구체적으로 정리하고자 한다.

이를 위해 구체적 정리의 방향은 네 분야로 구분하여 정리하고자 한다. 첫째는 대한민국의 국가통치와 발전 방향에 대한 핵심적인 키워드를 제시하고, 둘째는 정치와 경제, 사회와 문화 분야에서 필요한 시대방향을 제시하며, 셋째는 이를 구체화할 수 있는 중요한 정책들을 중심으로 설명하게 될 것이다. 현재까지 논의되고 있는 가장 중요한 키워드와 단어들은 2016년 말부터 진행되어 온 국내정치적인 상황을 반영한 것들이 대부분이다. 균형, 공정, 통합, 참여, 행복, 즐거움, 불평등해소, 인권 보장, 특권철폐 등등의 단어나 개념 속에는 그동안 한국 사회의 불공정과 불의를 정정하고자 하는 바람과 열망이 담겨있다. [표 1-1]은 이러한 내용을 분야별로 정리한 것이다.

[표 1-1] 분야별 2017 시대정신(예상 및 희망) 정리

국가통치방향	주요 키워드	균형성장	국민성장
			민주경제
			균형발전
			사회통합
정치개혁의 방향	슬로건		국민이 공감하는 정치
			국민에게 이익이 되는 정치
			국민을 행복하게 하는 정치
			국민이 주인이 되는 정치
			국민이 함께하는 정치 등등
영역별 핵심 전략	주요 키워드	국민공감	공익정치
			공정경제
			공평사회
			공유문화
			공생교육

- * 새로운 시대에 국민들이 바라는 바를 세가지의 수직적이면서 입체적인 영역으로 세분하여, 국가통치->정치개혁->분야별 정책 전략의 수준으로 구분하였음
- * 국가통치방향: 새로운 시대의 정치권력에게 바라는 국가발전과 통치의 종합적인 방향을 제시한 것임
- * 정치개혁의 방향: 실종된 정치의 복원을 위해 국민주권의 민주주의 국가회복을 위한 슬로건을 정리한 것임.
- * 영역별 핵심전략: 국민들이 새로운 시대의 정치·경제·사회·문화·교육의 영역에서 바라는 정책의 핵심적인 전략을 주요 키워드로 정리한 것임.

먼저 국가통치방향에서 약간의 설명이 필요한 키워드는 민주경제일 것이다. 이미 ‘경제민화’라는 단어에 익숙한 국민들에게 민주경제라는 단어가 어떤 차별성이 있을 것인가에 대해 의아심을 가질 수 있다. 실제로 경제민주화나 민주경제의 어감이나 내용이 완전히 다른 것은 아니지만, 적어도 다음의 두 가지 분명한 차이가 있다고 생각한다. 첫째, 민주경제는 경제 영역에서 대기업과 중소기업의 공생이나 경제적 불평등 해소에 역점을 두고 있는 경제민주화에 비해 경제 영역에서의 모든 측면을 민주적으로 제도화하고 민주적으로 운영하고자 하는 측면을 더욱 강조하고 있다. 둘째, 민주경제의 참된 의미는 인간생활과 활동의 기본인 경제 영역에서 관련 제도를 민주적으로 운영하고 경제민주화를 포함한 사회적 불평등이나 빈부격차와 같은 현상을 공정하고 민주적으로 해결하면서 국민들 개개인이 공정한 경제활동에 참여하고 공평한 배분이 가능한 국가를 구현하고자 하는 열망이 담긴 통치방향이다. 두 가지 방향이 상호보완적임과 동시에 정치와 경제가 함께 병행하여 개혁적인 방향에서

보다 구체적인 제도화가 이루어짐으로써 민주사회와 공정경제를 달성할 수 있도록 하는데 목적이 있다.

영역별 핵심전략 중에 다소 간의 설명이 필요한 개념은 국민공감, 공익정치, 공유문화, 공생교육일 것이다. 먼저 국민공감은 국민이 공감할 수 있도록 정치가 국민과 소통하고 함께 나눌 수 있는 가장 큰 범위의 전략을 의미한다. 정치적 권위주의와 국민위에 군림하는 정치에 익숙한 대한민국의 정치와 사회를 바꾸자는 의미에서 제시하고 있다. 두 번째 제시하고 있는 공익정치는 사익을 추구하지 않는 정치, 모두에게 도움과 이익이 될 수 있는 국민을 위한 정치를 의미한다. 세 번째의 공유문화는 사회적 공공재와 사회의 모든 가치는 함께 공유하고 나눌 수 있는 공공의 재산이기에 이를 사유화하지 않고 공동으로 소유하여 아끼고 지킨다는 의미에서 제시하고 있다. 네 번째의 공생교육은 경쟁 사회에서 1등만을 강요하는 사회적 분위기를 쇠신하고 함께 살아갈 수 있는 교육과 인생의 가치를 배울 수 있는 교육시스템을 만들자는 의미에서 제시하고 있다.

[표 1-1]에서 제시하고 있는 방향과 주요 키워드가 2017년 시대정신을 모두 대표한다고 볼 수는 없을 것이다. 제시된 단어나 개념 외에도 많은 사람들이 더욱 공감할 수 있는 키워드나 개념들이 존재할 수도 있을 것이며, 혹은 더 나은 시대정신을 대표하는 슬로건이나 단어들이 분명 존재할 것이기 때문이다. 그럼에도 <표1>에서 제시된 개념과 단어들은 현재 대한민국 사회가 현실적인 지표를 고스란히 보여주는 상징적인 의미를 담고 있다. 한국사회를 지배해왔던 지배계급의 부패하고 부정한 사회악이 지속되면 어떤 사회가 도래되는지를 적나라하게 보여준 현재의 한국사회를 완전히 바꾸자는 국민들의 열망과 바람은 단순히 정치권력의 교체나 새로운 정치지도자의 선출로는 부족하다는 사실을 보여주고 있다.

정상국가에서 비정상국가로 퇴행하고, 민주국가에서 권위주의적이고 잔재주의적인 국가로 회귀하는 모습을 보면서, 더 이상 소수의 권력층과 기득권을 유지하는 방식의 통치에 반대하는 국민들의 열망이 2017년 집단정신으로 모아져 시대정신이라는 강으로 모여들고 있는 것이다. 비정상이 정상처럼 보이거나 특권과 비선이 좌우하는 국가가 아니라 투명하고 정상적인 사회에서 공평하고 공정한 삶을 영위하고자 하는 국민들에 의해 현재 상황이 부정되고 있다. 물론 그러한 국민들의 열망이 한꺼번에 동시적으로 이루어지기에는 국제정치

적인 상황이나 북한이라는 상수에 항상 영향을 받고 있는 내부적 요인들이 가변적일 수 있지만, 시대를 변혁하여 국민들이 원하는 세상을 만들어야 하는 것이 2017년 시대정신의 사명이다.

3. 2017년 시대정신을 구현할 제도와 정책

1) 개요

2017년 시대정신은 시대정신만으로는 부족하다. 시대정신을 담아내고 구현할 수 있는 구체적인 그릇과 용기가 필요할 것이다. 그러한 그릇과 용기가 바로 제도와 정책일 것이다. 이번 항에서는 바로 그러한 시대와 세상을 만들 수 있는 시대정신 구현을 위한 정책과 제도를 제안하고 설명하고자 한다. 2017년 시대정신을 상징하는 다양한 단어와 개념들은 개별적으로도 충분한 의미와 의의를 갖고 있다. 공정함과 공평함, 불평등과 격차의 해소, 사회통합과 국민소통과 같은 가치가 어느 시대나 국가에서도 불변하는 사회적이고 국가적인 가치라는 점에서 그것이 꼭 대한민국이라는 국가만이 점유할 수 있거나 이루어져야만 하는 가치는 아니기 때문에 세계적으로 보편성을 가질 것이다.

그러나 이러한 가치들이 2017년에 우선적으로 구현되고 실현될 수 있는 정신으로 거론되고 제안되는 것은 현재의 상황에서 우선적으로 실현되어야 할 시급한 국가적 가치의 의미가 있는 것이다. 따라서 이러한 가치의 구체화를 위해서는 보다 현실적이면서 충분한 효율성이 담보되는 정책과 제도가 뒷받침되어야 한다. 그것이 무엇이 되어야 할 것인가에 대해서는 현재의 상황을 인식하는 사람들에 따라 다소 차이가 있을 수 있지만, 적어도 여기서 제안하고자 하는 제도와 정책은 앞서 거론한 2017년 시대정신을 구현할 수 있는 가장 시급하고 구체적인 정책과 제도라는 성격을 담고 있다.

2) 국가적 차원에서의 제도와 정책

국가 차원에서 제시되고 있는 시대정신은 균형성장의 방향성 위에서 국민이

함께 성장하고, 민주적인 제도와 정책이 경제 분야에서의 불평등과 격차를 해소시키면서, 단순히 수도권이나 일부 지역에 국한한 발전과 성장이 아니라 전국토의 균형적인 발전을 지속시키면서 사회적인 갈등과 아픔을 해소할 수 있는 국민적인 통합을 이룩하자라는 것이다. 이러한 시대정신에 대한 요구는 이미 2016년 말부터 시작된 탄핵정국과 촛불시위의 양상을 통해 충분히 드러났다고 볼 수 있다.

그러나 실제로 이를 수행할 수 있는 주체와 세력은 요구하는 이들의 입장과 상황에 따라 상당히 차이가 존재한다. 이는 단순히 보수와 진보라는 진영의 논리나 세대로 대표되는 연령별 층위를 의미하는 것만은 아니다. 국민 각자의 입장이나 이해관계에 따라 지향하는 바와 목적이 분명히 다르기 때문에 이를 모든 구성원이 공감할 수 있는 보편성 있는 상대가치로 담아내는 일조차 쉽지 않다. 그러나 분명한 사실은 ‘지금 이대로는 안 된다’ 라고 하는 현 상황과 시국에 대한 변화와 개혁의 열망이다.

따라서 2017년 시대정신을 담고 현재 시국에 대한 변화 열망을 구체화하기 위해서는 현재까지 이어져 내려온 국가의 발전과 성장에 대한 패러다임을 바꾸는 것이 우선적이다. 특히 경제성장이 곧 국민들의 성장과 발전과 동일시되었던 기조와 패러다임을 바꾸고, ‘평균의 덫²⁾’에 빠지지 않으면서 경쟁과 효율성만이 중시되는 국가적이고 사회적인 가치를 절대시하지 않는 사고의 전환이 필수적이다. 그렇지 않고서는 그 어떠한 제도와 정책도 결국 기존의 질서나 기득권의 이익을 유지하고 보존하는데 활용될 수밖에 없는 한계를 지니고 있기 때문이다.

이러한 사고와 인식의 변화가 선행된다면 국가성장과 발전의 패러다임을 함께 사는 사회와 구성원 모두의 이익이 우선되는 사회로 바꿀 수 있을 것이다. 국민이 주인인 국가, 경영자와 노동자가 공생하는 기업문화, 사회적 강자와 약자가 배려하는 사회, 타인을 이겨야 살아남는 사회가 아니라 함께 살아갈 수 있는 길을 모색하는 교육과 사회가 도래할 수 있다. 그것은 투명한 사회를 만들고, 학연이나 지연 및 혈연과 같은 연고주의에 좌우되지 않는 공정한 제도를 운영할 수 있는 동력이자 기반이 될 것이다.

2) ‘평균의 덫’이란 우리가 일상에서 흔히 접하는 경제관련 통계 수치들에서 볼 수 있거나, 국가의 정책과 제도에서 내세우는 ‘평균수치’의 절대화에서 빠져나오지 못하고 허우적대는 양상을 의미한다.

이를 실현할 수 있는 국가의 기초정책과 제도는 많다. 양적인 성장우선정책에서 질적인 성장우선정책으로 전환하는 일, 대기업에 의존하는 경제시스템을 중소기업의 토대를 육성하는 방향으로 바꾸는 기업정책, 살아남는 법을 가르치는 교육에서 공생과 배려의 교육정책으로 바꾸는 일, 사회적 약자를 위한 정책과 사회적 책무와 의무를 반드시 이행하도록 하는 정책을 도입하는 일, 정책의 투명성을 제고하고 국민의 삶과 안전을 우선시하는 정책에 예산을 우선 배정하는 세금운영의 기조 전환, 불로소득이나 사행성 소득이 불가능하도록 하는 정책의 수립, 토지공개념 도입에 따른 주택정책의 획기적인 전환, 출산과 육아 및 보육의 국가책임 확대, 노령화 사회를 대비한 실버정책의 전면적 개편 등은 국민적 합의에 의해 당장이라도 시행할 수 있는 정책과 제도의 방향일 것이다.

3) 정치영역에서의 제도와 정책

대한민국 국민들이라면 누구나 한번쯤은 정치의 비효율성과 무능을 경험해 보거나 느껴보았을 것이다. 현재의 시국과 국제정치적 상황에서 두드러지게 볼 수 있는 현상과 요구는 분명하다. ‘국민이 국가의 주인이다’라는 명제를 분명하게 제기하면서 한국사회를 체질적으로 바꾸는 정치를 원하고 있으며, 엘리트나 몇몇 지도자 혹은 지배집단 중심의 상향식 정치를 바꾸자는 것이다. 대한민국의 탄핵정국에서 국민들 개개인의 요구와 국민의 정치적 참여를 보장하라는 주장이 대세를 이룬 것이나, 영국의 브렉시트와 미국의 새로운 대통령으로 트럼프를 선출한 것은 그동안 기득권이라고 할 수 엘리트와 주류정치에 대한 반발이라고 볼 수 있는 현상이다. 이를 한국에서는 ‘포폴리즘’이라는 용어로 폄훼하거나 왜곡하고 있지만 보다 정확히 이야기하자면 기득권과 주류정치에 대한 반발과 소수에 의해 결정되고 이끌어지는 기득권과 소수 엘리트의 정치를 바꾸자는 열망의 표현일 것이다.

이러한 관점에서 정치 영역에서 눈여겨볼 수 있는 제도와 정책은 크게 두 가지 부류이다. 하나는 정치권력(통치구조) 구조의 변화를 통한 국민주권의 효율성 제고이며, 다른 하나는 이를 뒷받침할 수 있는 다양한 정책과 제도이다. 먼저 정치권력 구조 분야에서 논의되고 있는 대통령제와 의회중심제 등의 주장은 이를 논의하기 전에 살펴보아야할 몇 가지 전제들이 존재한다. 탄핵정국

의 표적이 되고 있는 현행 대통령제의 문제점은 헌법에 보장되어 있고, 명기되어 있는 삼권분립의 원칙을 대통령이 남용하거나 준수하지 않는데 가장 큰 원인이 존재한다. 물론 몇몇 세부적인 헌법 조항을 좀 더 세대에 맞게 바꾸어야 할 필요는 있지만, 대통령제 자체를 의회중심제나 이원정부제로 바꾸는 전면적인 헌법 개정은 결국 현재의 국회의원이나 정당의 기득권을 더욱 강화시켜주는 결과를 우려하지 않을 수 없다. 한국의 경우 정치의 비효율성과 지역과 학연 등에 얽매어있는 ‘연고주의’ 그리고 부정부패한 관료사회 등이 문제이지, 대통령제 자체의 제도적 결함은 아닌 것이다. 따라서 비효율적이고 투명하지 않은 정치문화와 몇몇 특권세력을 위한 정치개혁이나 정치권력 구조의 개편은 바람직하지도, 또 해서는 안 될 방향이다.

오히려 탄핵정국에서 드러난 국민들의 정치적 열망을 수용하여, 국민이 직접적으로 정치에 참여할 수 있는 방법과 정치권과 국민이 소통할 수 있는 통로를 다양화하며, 기존 정치세력의 특권과 권력을 완화하는 방식으로 정치개혁이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 채택할 수 있는 제도와 정책은 적지 않다. 우선 대통령의 권력 남용과 비선 악용을 막기 위한 제도화이다. 특히 현재 사문화된 대통령 관련 법률상의 제도와 정책을 활성화하는 것이다. 특히 대통령의 권한으로 선출할 수 있는 기관장과 국무위원 임명 등의 권한을 헌법과 관련 법률의 준수와 이행을 국민들과 공유하며, 대통령과 국민이 직접 소통할 수 있는 다양한 방법(이를 테면, 대통령의 일정과 통치행위 혹은 청와대 소식의 주기적인 공개와 국회와의 협치 방법 모색 등)을 사용하고, 국민과 공유하는 통치를 관례화한다면 제도 개선보다 훨씬 큰 효과를 볼 수 있을 것이다.

삼권분립의 확립과 준수, 국회의원을 비롯한 정치지도자의 특권 타파, 국가공권력의 정당한 집행과 남용 금지 등을 확보할 수 있는 방향에서 정치개혁을 이룬다면 대통령제 혹은 의회중심제를 둘러싼 논의보다 훨씬 개혁적이고 바람직한 민주국가를 이룩하는데 도움이 되리라 생각한다. 아울러 몇 가지 제도적 보완을 하자면 국민발안제(유은혜 의원의 국민발안제 내용 참조³⁾)나 국민소환제의 경우 지역주의나 국회의원의 대표성 문제를 더욱 악화시킬 수 있다는 점에서 가능하면 지양해야 할 것이겠지만, 국민참여가 가능한 ‘국민감사제’와 지방자치 차원에서의 ‘국민이사제⁴⁾’ 등은 충분히 고민하고 도입할 수 있는

3) 다음의 사이트를 참조하기요. http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201703061605259549.

4) 국민이사제란 유럽에서 실시하고 있는 노동이사제를 원용한 제도로 지방정부 산하의 다

제도와 정책일 것이다.

그러나 무엇보다 중요한 점은 정치개혁의 열망이 충분히 실현될 수 있는 정치문화의 변화가 수반되어야 한다는 점이다. 제도만 바꾼다고 해결할 수 있는 것이 아니라 그 제도를 움직이는 사람이 바뀌지 않는다면 아무리 훌륭한 제도도 제도로서의 장점을 잃어버리게 된다, 2016년 말부터 시작된 탄핵정국과 탄핵인용의 일련의 과정을 보면 국민과 시민에 의해 권력을 바꿀 수 있다는 것을 분명하게 증명한 사례라는 점이다. 결국 운영하는 인간의 의식과 이를 반영하고 있는 사회문화의 수준과 내용이 민주주의를 보장하고 실현시킬 수 있다는 것을 보여주었다. 탄핵이후의 보다 분명한 정치개혁이 대한민국의 미래를 위한 변화와 발전의 열망과 희망을 담아 정치와 민주주의의 복원으로 이어질 수 있기를 고대한다.

4) 경제영역에서의 제도와 정책

2012년 대선부터 계속 이야기되고 있는 경제민주화라는 구호는 한국사회의 후진성을 측정할 수 있는 좌표의 하나이다. 일반적으로 경제민주화는 선진국이나 민주주의가 정착된 국가에서는 이미 국가 제도 안에 굳건히 정착되어 있거나, 굳이 정책 목표로 설정하지 않아도 되는 방향성이다. 경제 영역에서 얼마나 불평등하며, 부의 불균형과 빈부격차가 심하면 이와 같은 정책적인 방향성이 경제정책의 가장 중요한 목표인 것인가에 대해서는 확인하지 않아도 알 수 있기 때문이다.

대한민국은 1997년 ‘IMF’ 위기 이후 경제의 질적인 체질 개선이나 부의 편재 해소 혹은 양극화 문제 등이 해결되지 않은 채 2008년 말부터 시작된 글로벌 경제위기에 다시 내몰리는 상황이 지속되고 있다. 이러한 상황에서 선진국이나 유럽의 주요 국가들과 같은 국가가 사회적 약자나 국민들의 삶을 보장해주는 사회보장이나 복지정책을 제대로 시행할 수 없었음은 자명한 일이었다. 그러나 그보다 더 큰 문제는 기본적인 복지제도가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 국민들을 아무런 사회적 안전망 없는 상태로 계속 내몰고 있는 정책

양한 기구와 기관 등에 해당 지역 주민이나 시민을 적극적으로 참여시킴으로써 지방자치의 본래 목적을 달성함과 동시에 국민참여의 직접민주주의 원칙을 구현할 수 있는 제도이다. 저자 주.

방향과 특별한 대책 없는 국가경쟁력 논리에 따른 일관되지 않은 사회보장제도의 결핍이라는 사실이다.

이러한 상황에서 경제민주화가 되었던, 신성장경제정책이 되었던 국가경쟁력을 유지하면서 효율적으로 펼칠 수 있는 경제정책이 필수적이다. 2017년의 시대정신 역시 이러한 기조 아래 성장과 안정 및 조화를 함께 구축할 수 있는 새로운 개념의 경제정책과 제도로의 전면적인 개편이 필수적이다. 지난 10년간의 보수정권 집권 시기가 경제영역이나 관련 분야에서 지표상으로는 가장 최악의 상황이라는 점은 통계상의 수치로도 곳곳에서 확인된다.([그림1-1~4] 참조)⁵⁾ [그림1-1]부터 [그림1-4]까지 각각의 항목을 보면 보수정권의 장점이 안보와 경제 분야에서만큼은 진보정권에 비하여 낫다는 일반적인 평가와 인식이 무색해진다.

[그림 1-1] 1인당 GDP증가액 정부별 비교 [그림 1-2] 최저임금 정부별 비교



5) 출처: <http://www.ddanzi.com/free/149281342>

[그림 1-3] 코스피상승률 정부별 비교 [그림 1-4] 누적재정적자 정부별 비교



[그림 1-5] 가계대출증가액 정부별 비교 [그림 1-6] 대북송금액 정부별 비교



[그림 1-7] 국가부채 정부별 비교



경제 영역에서 2017년에 새로이 도입하거나 실시해야할 정책이 한둘이 아니겠지만, 가장 기본적인 정책과 제도를 중심으로 언급하고자 한다. 가장 먼저 도입해야할 제도는 지역협약과 사회적 경제정책의 확대이다. 지역협약은 기업의 사용자와 노조나 노동자 단체 등이 직접 체결하는 기업이나 산업별 협약과는 다른 개념으로 지역, 다시 말해 지방자치단체나 시, 군 등의 지역이 중심이 되어 국가기관과 해당 지역의 중소기업이나 자영업자들까지를 포함하는 경제 관련 당사자들이 임금이나 노동조건 및 지역경제정책 등에 대한 상호간 협약을 체결하여 시행하는 제도이다. 지역협약은 지방 경제를 활성화시킴과 동시에 노동 문제를 지방정부가 주도하여 해결할 수 있는 제도이며, 사회적 경제 시스템을 확산시키는 데에도 상당히 유용하다. 신자유주의 세계화 체제 속에서 국가가 거의 방기해왔던 노동정책을 중앙정부가 아닌 지방정부가 지역의 특성에 맞게 실시한다는 점이나, 지역 산업에 적합한 협약 내용을 조정할 수 있다는 점에서도 균형적인 국가발전을 위해서도 도입 가능성을 검토할 필요가 있을 것이다.

지역협약과 연계하여 실시할 수 있는 또 다른 경제정책은 사회적 경제 시스템의 확대와 안정화이다. 사회적 경제 시스템은 사회적으로 약자나 경제적 취약계층을 위하여 사회가 자립의 기회와 경제참여 기회를 제공함과 동시에 노동을 통해 복지를 해결하는 방식이다. 주로 시혜적 복지제도의 문제점을 경제 활동 참여와 노동을 통해 보완하고자 하는 의미에서 서구 선진 국가들에서 시행하고 있는 경제정책의 주요 방향이다. 또한 이러한 제도와 정책의 시너지 효과를 높이기 위하여 지역 단위의 협동조합정책을 권장하고, 소규모 자영업자나 영세한 소규모 기업들을 적극적으로 참여시켜 활성화할 필요가 있다.

지금까지 언급한 제도들 이외에도 경제정책의 기초나 방향은 더욱 다양한 방식으로 접근할 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 사실은 경제정책의 기초와 방향이 더 이상의 양적 성장이나 외형적인 성장정책을 지양할 시점이라는 점이다. 국가가 주도하는 경제정책은 최소한에 그치고, 오히려 국가가 적극적으로 개입하여 사회적 불평이나 경제적 취약계층의 인간적인 삶을 보장하는 방향과 기초에서 정책이 입안되고 시행되어야 한다는 사실이다. 외국인 거주자 200만 명이 넘고, 저출산으로 인한 인구증가의 한계, 가속화되고 있는 고령화 사회, 남북분단이라는 현실적인 제약 요건 등은 한국사회의 양적 팽창과 외형

성장의 의미를 반감시키는 상황이라는 점에서 전면적인 경제정책과 제도의 수정이 필요한 시기가 2017년인 것이다.

5) 사회영역에서의 제도와 정책

현대사의 굴곡을 온몸으로 감싸온 대한민국은 여러 비극적이고 어려운 상황에서라도 항상 곳곳하게 미래를 향해 전진해왔다. 눈부신 경제성장 만큼이나 온전한 민주주의 체제의 기틀을 구축하는 데에도 비교적 성공적으로 임했다. 비록 현재의 탄핵정국이 어지러울지라도 촛불시위와 같은 평화적인 시위를 통해 올바른 민주주의 사회를 구축하려는 노력도 지속적으로 수행하고 있다. 그렇지만 한국을 대표적으로 상징하는 “빨리빨리” 라는 사회적 가치와 지독한 경쟁사회의 논리는 ‘함께 하는 사회’, ‘더불어 사는 사회’, ‘행복한 삶을 실현시키는 사회’, ‘배려하고 공생하는 사회’ 를 배제하였다.

책임지지 않는 사회적 분위기와 1등만을 강요하는 경쟁 사회에서 인간에 대한 배려나 인간으로서 보장받아야할 최소한의 행복한 삶은 담보되지도, 담보할 수도 없었다. 더군다나 1998년 ‘IMF 위기’ 이후 노동과 인권은 사회에서 배제된 채 국가와 사회가 지켜야할 공공의 가치에서 후순위로 밀려났다. 이러한 상황에서 국민 모두의 행복은 허황한 구호로만 표현되었을 뿐 제도나 정책을 통해 구현되지 못했다. 이러한 기조의 지속은 부정부패한 사회와 청산되지 않은 과거를 간직한 대한민국을 불행하게 하였고, ‘최순실 사태’ 로 빚어진 국정논란 상황을 초래하였다. 따라서 더 나은 미래의 대한민국 사회와 인간다운 사람을 보장하고 함께 사는 사회를 지향하기 위해서는 몇 가지 제도와 정책 도입이 불가피하다.

먼저 교육제도의 재편이다. 현재와 같은 교육제도로는 대부분의 국민이 아이들의 교육을 제대로 시킬 수도 없지만, 교육을 통한 사회적 통합이나 사회구성원의 지속적인 재구성화도 실패할 수밖에 없다. 소수의 몇 사람들만이 살아남는 사회에서는 국가 역시 유지되기 어려우며, 다수의 국민이 소수의 특권계층을 위해 존재할 수밖에 없는 구조는 다시 중세나 왕조사회로 회귀할 수밖에 없는 불행한 시대를 만들게 될 것이다. 따라서 무한 경쟁을 지향하는 교육 체계 전반을 바꾸고, 영재교육이나 특정 영역의 특화교육은 국가가 책임지는 방향에

서 전면적인 교육제도 개편이 이루어져야 할 것이다. 교육의 공적인 성격을 내세우고, 사학재단의 공공성을 강화하면서 국립교육체계 안에서 최저한의 학습능력을 갖춘 학생들을 진학시키는 방법의 시험제도 도입을 통해 보통교육과 평등교육의 방향성을 정립해야 한다.

교육제도의 개편은 취업이나 노동문제와 긴밀하게 연계되어야 하는데, 아주 특별한 자격증이나 전문지식이 요구되지 않은 업종에서의 신규 취업에 학력이 임금을 결정하는 요인을 정책적으로 배제하는 것이 중요하다. 다시 말하면 흔히 이야기하는 대졸과 고졸의 임금 격차를 줄이고, 대기업과 중소기업의 임금 격차도 최소화한다면 굳이 좋은 학교나 사교육을 통해 얻고자 하는 경제적 기대이익이 감소할 것이기 때문에 기본 교육과 인성교육 및 사회인으로서의 자질에 보다 집중하게 될 수 있다. 물론 이를 위해서는 학벌 중심의 사회문화나 명문대와 같은 오랫동안 우리 사회에 고정적으로 뿌리박힌 교육에 대한 문화와 인식이 바뀔 필요가 있다.

이와 같은 제도의 변화가 효율적이 되기 위해서는 우리 사회에 뿌리깊이 자리 잡고 있는 ‘아파트’ 나 빌딩과 같은 부동산에 대한 인식과 제도가 바뀌어야 할 것이다. 아파트와 같은 주택이 더 이상 부의 증식 수단이 아니라 주거 공간으로서 삶의 안정과 가정을 꾸리는 공간으로서 더욱 중요한 역할을 할 수 있는 다양한 제도들(예를 들면, 공공임대주택의 확산과 강화, 일정 금액 이상의 부동산에 대해서는 ‘초과이익환수제’ 나 ‘사회환원세’ (가칭) 등의 제도)을 도입할 필요가 있다. 또한 이러한 제도와 정책이 충분히 효율성을 담보할 수 있도록 수도권과 비수도권, 지역거점도시들과 비거점도시들 간의 사회간접자본의 격차를 줄이고, 자금자족이 가능한 지역활성화 정책 등이 병행·수립되어야 할 것이다.

그러나 무엇보다도 가장 중요하고 핵심적으로 변해야 할 것은 인간의 삶에 대한 대한민국 구성원들의 인식과 태도일 것이다. 자기주체적인 삶 속에서, 부자가 아니어도 또는 가진 것이 별로 없어도 충분히 행복할 수 있으며, 사회와 국가가 그러한 인간다운 삶을 보장해줄 수 있다는 현실적인 믿음이 충분하다면 많은 사회적 갈등이 해결될 수 있을 것이다. 우리 사회가 흔히 범하는 수많은 오류 중에서 ‘편을 가르거나’, ‘나만 잘 살면 되지’ 하는 생각, ‘나만 아니면 되지’ 와 같은 생각을 버리고 공존과 배려의 사회적 분위기를 우선적으로 만들어가야 할 것이다.

더 나아가 ‘통일과 분단’이라는 이분법적인 사고의 틀을 벗고, ‘통합과 분리’도 가능하다는 남북한의 미래에 대해서도 전향적인 입장을 가질 필요가 있다. 한민족이기 때문에, 원래 한 나라였으니까 남과 북이 막연히 통일되어야 한다는 생각보다는 떨어져 살아온 시간이 너무나 길어서 이제는 돌이키기 힘든 점도 많아졌다는 사실을 고민하면서 적절하게 분리된 채로 아주 느슨하지만 막연한 형태로 통합을 이야기해야 하는 시점이 왔다고 생각한다. 그래야만 분단이라는 상황 속에 매몰되어 ‘안보’라는 가치를 대한민국의 절대적인 종교적 계명으로 여기는 인식을 바꿀 수 있고, 그래야만 국방비를 교육이나 복지를 위해 사용하면서, 미국이나 일본, 혹은 중국이나 러시아와 같은 강대국 중심의 안보의존도를 줄어나갈 수 있을 것이다. 이제는 대한민국 국민의 안녕과 평화를 위해 실질적이고 실용적인 방법을 모색할 필요가 있으며, 이는 우리 사회 영역의 전반적인 사고와 인식의 변화가 필수적인 이유이다.

6) 문화영역에서의 제도와 정책

지금까지 제시된 여러 영역의 다양한 제도와 정책이 성공하기 위해서는 제도나 정책 자체의 실행 가능성이나 적합성 등도 중요하겠지만, 가장 중요한 것은 그러한 제도와 정책을 수용하고 바꾸어야 하는 정치, 경제, 사회 영역의 근간이라고 할 수 있는 의식과 인식의 문제, 즉 정신문화일 것이다. 일반적으로 제도나 정책 자체가 잘못되거나 부족한 경우는 그리 많지 않다. 그것을 실행하는 주체들이 어떤 마음과 의지를 갖느냐가 중요하고, 그러한 제도와 정책을 수용하는 사회가 얼마만큼 수용할 수 있는 준비, 예를 들면 사회적 투명성과 수용을 통한 변화와 개선의 의지 등이 갖추어져 있느냐에 따라 제도와 정책 도입의 성공 여부가 결정된다.

결국 문화의 영역에서 가장 중요한 것은 국가와 사회를 구성하고 있는 문화적 분위기와 구성원의 인식과 태도가 가장 중요하다고 볼 수 있다. 그럼에도 이 같은 제도나 정책의 효율성과 투명성을 보장하기 위해서는 몇 가지 제도와 정책 도입이 동반되면 더욱 좋은 성과와 결과를 산출할 수 있다.

첫째, 외형적인 성장이나 발전 중심의 문화에서 탈피하기 위해서는 인간 중심의 문화와 의식이 자연스럽게 우선시 되는 정책과 제도가 시행되어야 한

다. 예를 들면 자연적인 재해나 재난이나 사회 안에서 발생한 사고와 사건 등에서 인간의 생명과 인권이 가장 우선시되는 국가와 사회의 가치라는 점을 정책과 제도에 분명히 명기하고 이를 소홀히 하거나 고의적으로 지연하는 행위에 대해서 엄격하게 법을 적용하도록 해야 한다. 대한민국의 최우선 가치가 정치나 경제 논리에 의해 결정되는 것이 아니라 인간 개개인의 생명과 인권, 행복과 보호가 최우선시 되는 제도와 정책을 엄격하게 준수해야 한다.

둘째, 문화에 대한 기본적인 인식을 바꿀 수 있는 ‘문화기본법’을 보다 체계적이고 구체적이며 종합적인 내용을 담아 개정할 필요가 있다. 2013년 시행되고 있는 ‘문화기본법’은 2016년 5월에 수정되어 시행중이지만, 그 내용은 변화하는 문화 개념에 대한 전반적인 이해와 콘텐츠 부족을 여전히 내포하고 있다. 문화를 관장하는 국가기관의 설립도 중요하지만, 문화를 산업이나 건물 중심의 관리와 통제의 대상으로 보고 있는 현재의 ‘문화기본법’은 문화의 세부 영역과 지역 및 분야에 따라 구체적인 연계법안과 시행령 등이 구체적으로 마련되어야 할 것이다.

셋째, 문화를 하나의 흐름이나 트렌드 혹은 패션의 영역에 국한시키기 보다는 대한민국의 정신을 대표하고 상징하는 총체적인 정체성과 시대정신으로 영역을 확장하고 지속시킬 필요성이 있다. 문화를 어떻게 구분하고 경계지을 것인가의 문제는 전문가나 학자들에 따라 다소 다르게 접근하여 규정하고 있지만, 적어도 정치·경제·사회의 하부 영역으로 위치 지우는 전통적인 방식에서 탈피할 필요가 있다. 문화를 가장 큰 범위를 갖는 영역으로 설정하고, 하부 영역에 정치, 경제, 사회, 교육, 노동 등으로 구분하는 방식을 통해 문화가 갖는 종합적이고 통합적인 성격을 이해하고 새롭게 규정하면 된다.

이와 같은 문화 영역에 대한 새로운 규정과 제도화는 대한민국 사회를 규정하는 새로운 시대정신을 구축하고 민주주의공화국 대한민국의 성격을 올바르게 이끌 수 있을 것이다. 그런 문화적 기틀과 정신이 뒷받침되어야 천박한 자본주의 체제에서 탈피할 수 있는 것이며, 문화를 단순히 산업이나 이윤 창출의 수단으로 여기는 인식에서도 벗어날 수 있다. 문화라는 최상위의 정신세계를 통해 이루어지는 정치, 경제, 사회, 교육, 노동 등의 하위 구조들이 상호 조화와 협력체계를 갖춘다면 내용 있는 실질 민주주의 체제를 구축하면서 남북한의 분리 상황에서도 대한민국이라는 국가만의 독자세력화와 주체적인 발전이 가능할 것이다.

4. 2017년 시대정신의 함의

지금까지 설명하고 제안하였던 여러 개념과 단어들이나 세부적으로 제시하고 있는 다양한 제도와 정책은 분야와 영역별과 개별적으로 도입하거나 정책 화해야 된다는 의미는 아니다. 오히려 이러한 개념과 단어들의 의미를 극대화하기 위해서는 모든 제시된 정책들이 상호연계성을 갖고 체계적으로 입안·시행되어야 할 것이다. 이러한 동시성과 즉각성이 공유되는 제도와 정책 도입이야말로 2017년 시대정신을 분명하게 구현할 수 있는 최선의 방법이 될 것이다.

2016년 말부터 시작된 국내외적인 변화와 요구의 분출은 크게 세 가지 방향에서 정리할 수 있을 것이다. 첫 번째는 국내적으로 탄핵정국과 탄핵인용으로 이어지게 된 촛불시위에서의 국민들의 요구나 미국 대통령 선거에서 트럼프가 당선된 사건은 지금까지 소외되었던 일반 국민들이 직접 정치에 참여하여 국가의 미래를 결정하겠다는 의지의 표현이자 중요한 흐름이라 평가할 수 있다. 이러한 흐름은 한국이나 미국에서뿐만이 아니라 영국의 브렉시트(Brexit) 결정 과정이나 주요 국가들에서 나타난 대중적인 정치적 움직임도 이러한 흐름의 연장선이라고 볼 수 있다. 이는 기득권 정치에 반대하는 구체적 요구라는 점에서 다수를 위한 직접적인 정치와 통치를 바라는 직접민주주의적인 요소가 강조되고 실현되는 해가 2017년이 될 것이라는 사실을 의미한다.

두 번째는 신고립주의로 상징되는 자국우선주의의 표출이다. 오랫동안 세계 경제 시스템을 지배했던 신자유주의 체제는 2008년 말부터 시작된 글로벌 경제위기 이후 변화의 가능성을 보였지만, 여전히 강대국 중심의 신자유주의 세계화 체제를 바꾸기에는 충분한 동력을 보여주지 못했다. 그러나 거의 모든 국가들이 경제적 위기에서 서서히 벗어나면서 실업률과 같은 내부적 위기상황에 적극적으로 개입할 필요성이 생기고, 난민사태와 IS에 의한 테러의 발발 등과 같은 외부적인 충격 등이 복합적으로 작용하면서 더 이상 시장에 의한 논리에만 의지할 수 없는 상황이 만들어졌다. 결국 국가가 보다 적극적으로 개입할 수 있는 여지와 상황들이 복합적으로 연계되어 자국우선주의가 대안으로 제시되기에 이르렀다. 앞선 영국의 EU 탈퇴뿐만이 아니라 그리스 사태와 유럽의 많은 국가들에서 EU 탈퇴를 강령으로 내세운 대중정당들이 세력을 얻게 된 것은 그러한 흐름의 연장선이다.

세 번째는 반엘리트주의와 소수에 독점되어 있는 정치권력과 부의 집중에 대한 반대의 물결이 일어나면서 민주주의의 본질과 진정한 민주주의 국가의 실현을 담고 있다는 점이다. 세 번째 방향은 첫 번째 방향과 연관성을 갖고 있으며, 현재까지의 세계 곳곳에서 진행되어 온 경제체제나 민주주의 제도가 그다지 공평하거나 공정하지 않다는 점에서 불평등하고 억압받던 이들의 정치적 의사표현이 지속적으로 제기되고 분출되는 방향성을 가지고 있다. 이는 한국의 촛불시위가 단순히 권력자의 비선실세에 의한 국정농단을 심판하기 위한 것만은 아니며, 힐러리의 실패나 샌더스 상원의원의 부상은 그러한 의미를 표현하는 실질적인 행동이자 결과였다.

물론 제4차 산업혁명의 제기나 새로운 기술우위 시대라는 정신도 제시되었지만, 그러한 흐름이 세계적인 차원에서 모두가 공감하거나 2017년에 실현될 수 있는 시대정신으로 보기에 다소 미흡한 측면이 존재한다. 그럼에도 불구하고 대한민국의 미래를 위한 준비와 제4차 산업혁명의 의미를 축소할 필요는 없다. 중요한 사실은 현재의 대한민국이 과연 제4차 산업혁명의 흐름이나 방향에 충분히 따라 갈 수 있는 국가적인 역량을 갖추고 있는가를 냉철하게 평가해볼 필요가 있다는 점이다. 더군다나 박근혜 대통령의 과편을 결정한 현재의 탄핵인용으로 새로운 대한민국이 출발 할 수 있는 기본 여건이 2017년에 만들어졌다. 새로운 대한민국을 어떻게 그릴 것인가는 앞서 제기한 여러 측면의 2017년 시대정신뿐만 아니라 우리 모두가 제기하고자 하는 정신과 마음을 담아 2017 대한민국의 미래를 담아야 할 것이다. 어찌면 2017년 시대정신의 시작은 이미 혼돈의 시대를 예견하고 국가를 바꾸고자 한 박근혜 대통령으로 시작된 ‘비정상의 정상화’ 라는 슬로건에서 비롯된 것일지도 모른다.

참고문헌

http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201703061605259549.

<http://www.ddanzi.com/free/149281342>

2장

불확실성 시대의 복합 대응

고봉준

1. 들어가는 말

지난 10여 년간 이명박 정부와 박근혜 정부는 각각 “선진일류국가”의 비전과 “행복한 통일시대의 기반 구축”이라는 국정지표의 실천을 추진하였다. 그러나 결과적으로 이명박 정부는 굳건한 선진안보체제 구축을 위한 기반인 국방개혁의 완수에 실패하고, 박근혜 정부는 통일의 기반을 다지는 데에 실패함으로써 각각 추진했던 외교안보 정책의 핵심적 내용에 있어서 국민의 동의와 긍정적 평가를 이끌어 내기에 부족한 측면을 보여줬다.

이런 가운데 차기 정부가 당면하게 될 외교/안보/국방 분야의 고민들은 복합적으로 다기화하고 있다. 우선 한반도 차원에서는 북한이 핵능력을 지속적으로 고도화하고 이를 사용하기 위한 투발수단을 다각화하는 움직임을 보이고 있다. 이에 대응하는 차원에서 한국 정부는 독자적인 군사력 증강 외에도 주한미군의 한반도 THAAD 전개에 동의하고 신속한 배치를 추진하고 있다. 이에 대해 중국 및 러시아는 극단적인 대응을 할 것임을 공언하고 있다. 지역 차원에서는 북한과 중국으로부터의 위협에 대응한다는 명분으로 일본이 재군사화 움직임을 노골화하고 있다. 아울러 미국과 중국은 이제 지역 차원을 넘어서 전 세계적으로 이해의 충돌 가능성을 보임으로써 한국의 외교/안보/국방 정책 추진에 불확실성을 증폭시키고 있다.

따라서 한국이 강대국의 패권 경쟁의 희생양이 되지 않고 지역 및 한반도에서의 불안정성에 효과적으로 대응하기 위해서는 이러한 불확실성 요인들을 체계적으로 검토하고, 이에 대해 국민적 동의를 얻어서 능동적이고 장기 전략적 정책 추진 방향을 정리해야 할 필요가 있다. 이 글을 이러한 목적을 위해 우선 현 정부의 외교안보 정책 전반을 비판적으로 검토하고 한반도의 안보 불안정성을 증폭시키고 있는 주요 현안들에 대한 단/중기 정책 방향에 대한 토론을 시도한다.

2. 현 정부의 외교안보 정책

2013년 2월 제18대 대통령직인수위원회가 제시한 박근혜 정부 국정과제는 총 5개의 국정목표 하에 140대 국정과제가 열거되어 있다.¹⁾ 이 중 박근혜 정부의 외

1) 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜정부 국정과제』 (2013년 2월)

교안보정책은 주로 국정목표5의 “행복한 통일시대의 기반구축”에 포함되어 있고, 이는 크게 “튼튼한 안보와 지속가능한 평화실현(추진전략 19),” “행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현(추진전략 20),” 그리고 “국민과 함께 하는 신뢰 외교 전개(추진전략 21)”의 세 축으로 구성되어 있다.

현 정부 초기에 언론에서는 대체적으로 외교안보 정책이 다른 정책 부문보다 상대적으로 성과를 보여준 것으로 평가하였다. 즉 대선 국면 당시 초래되었던 사회의 극단적 정치적 양극화 현상이 해소되지 않고 여러 정책적 제안에도 불구하고 투자와 소비가 개선되지 않는 등 경제적으로도 어려운 상황이 지속되었지만, 외교안보 분야에서는 가시적인 성과가 있었다는 것이 세간의 평가 중 하나였다.

구체적으로 박근혜 정부는 정부 출범 후 “연미화중”으로 묘사할 수 있을 정도로 미국과는 미래비전을 공유하고, 중국과는 조화롭고 협력적인 관계를 유지하는 균형을 취하는 동시에 한국의 이익을 저해하는 북한과 일본에 대해서는 원칙적인 자세로 대응했다는 평가가 있었다.²⁾ 그 결과 강대국 사이에서 실리를 취하는 균형외교를 구사함과 동시에 이산가족 상봉 등 남북관계의 진전이라는 성과를 보여주고, 아울러 일본에 대해서는 책임 있는 중견국의 위상을 강조하는 등 관점에 따라서는 기대 이상의 성과를 보여준 측면이 있다는 평가인 것이다.

이러한 박근혜 정부의 외교안보정책 기조는 일견 같은 집권당을 기반으로 하고 있기에 큰 틀에서는 전임 이명박 정부의 기조와 큰 차이가 없어 보인다. 100대 국정과제 중 “성숙한 세계국가”라는 국정지표를 실현하기 위한 4대 전략을 추진하기 위한 이명박 정부의 세부 과제로, 구체적으로 전략 17에는 북핵폐기(과제81), 비핵개방3000(과제82), 한미관계발전(과제83), 남북간인도적문제해결(과제84), 신아시아협력외교(과제85)가 세부 실천과제로 적시되어 있었으며, 전략 18에는 에너지협력외교(과제86), FTA다변화(과제87), 지구촌문제해결(과제88), 인권/문화외교(과제89), 재외국민보호강화(과제90)가 과제로 포함되고, 전략 19에는 국방개혁2020보완(과제91), 전시작전통제권전환적성평가(과제92), 남북간신뢰구축/군비통제(과제93), 군사시설보호구역조정(과제94), 방위산업의 신경제성장동력화(과제95)가 과제로 포함된 바 있다.

2) “<박근혜 정부 6개월> 외교·안보·통일은 A학점, 원자력협정 등은 과제,” 『헤럴드경제』 (2013년 8월 22일).

따라서 전체적으로는 굳건한 안보를 바탕으로 한 한반도 평화의 유지, 한미 동맹의 증시, 북핵문제의 해결 및 평화통일 지향, 중견국으로서의 위상 정립, FTA 네트워크 강화 등의 과제는 형식적 표현에 있어 사소한 차이를 제외하고는 양 정부의 정책 기조 상 큰 차이가 없다고 판단할 수 있다. 다만 이명박 정부에서 핵심 사항으로 추진했던 국방개혁이 미래지향적 방위역량 강화 및 혁신적 국방경영 등으로 완화되어 포함되었고, 대북정책의 핵심이 비핵개방 3000에서 한반도 신뢰프로세스로 바뀌었다는 점, 그리고 한중동반자 관계의 조화/발전 및 한일관계 정상화가 한미동맹의 강화와 함께 공동의 과제로 포함되었다는 점, 그리고 군비통제에 대한 직접적 언급이 제외되고 전시작전권 전환적성평가는 정상추진으로 수정되어 과제로 포함되었다는 점 등이 약간의 차이라고 할 수 있다.

이상에서 소개한 박근혜 정부의 외교안보정책을 편의 상 대북(통일)정책, 국방정책, 외교정책 등으로 구분하여 개괄적으로 검토한다.

1) 대북(통일)정책: 한반도신뢰프로세스와 쟁점

박근혜 정부는 기존 대북정책이 실패했다는 평가를 하였다. 그 주된 이유는 북한의 의도를 제대로 파악하지 못하고, 북한의 내구력에 대해 잘못된 판단을 해서 결과적으로 대북정책에 대한 국제공조를 도출해내는 데에도 실패했기 때문이라는 것이다.³⁾ 이런 인식을 토대로 박근혜 정부는 ‘신뢰’라는 개념을 대북정책의 화두로 삼았다. 물론 전임 이명박 정부에서도 남북 간 신뢰구축이 실천과제 중의 하나로 다뤄지기는 하였으나, 이는 주로 군사적 신뢰구축을 염두에 둔 것으로서 다른 유관기관과의 조율이 없는 상태에서 제시되어 실질적으로는 정책구현 의지가 크지 않았던 것으로 판단할 수 있다.

이른바 ‘한반도신뢰프로세스’는 기본적으로 남북한 당국 간에 신뢰가 구축되어야 정책적 수단이 효과를 거두고 남북관계가 지속적으로 발전할 수 있다는 판단에 근거했다고 볼 수 있다.⁴⁾ 즉 남북한 간의 평화는 힘의 우위를 통해 유지될 수 없으며, 힘의 우위는 평화의 충분조건이 아니며, 따라서 힘에 기

3) 최진욱, 김호섭, 이정훈, 한용섭, 황재호, 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』 KINU 정책연구시리즈 13-03 (서울: 통일연구원, 2013), p. 23.

4) 최진욱 외(2013), p. 30.

초한 안보라는 현실주의적 시각과 함께 신뢰를 통해 남북한 관계를 지속가능한 평화, 즉 적극적 평화에 대한 고민을 시작하자는 것이 한반도신뢰프로세스의 고민이었다고 볼 수 있다.⁵⁾

애초에 한반도신뢰프로세스는 도발→대화→지원→또 다른 도발이라는 악순환 고리를 끊고 강화되는 신뢰를 통해 북한을 진정으로 변화시키고자 하는 새로운 패러다임의 시작을 상징한 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 이는 정치적 상황에 구애받지 않는 인도적 지원과 남북 간 합의의 존중을 통해 낮은 수준의 기초적인 신뢰 구축부터 시작하여, 남북 관계의 개선을 통해 사회문화적 교류를 활성화하는 한편, 비핵화에 가시적인 진전이 있을 경우 서울-평양 교류협력사무소 설치, 나아가 국제사회까지 참여하는 ‘비전코리아 프로젝트’ 등을 추진함으로써 남북관계의 정상적 발전을 도모하자는 계획을 포함하였다.

이러한 프로세스를 추진하기 위해서는 과정적, 단계적, 접근이 필요하다. 즉 신뢰구축 과정에서 협력과 관계의 수준이 심화되는 것이 필요하고, 동시에 신뢰가 완전하지 않더라도 단계에 맞는 지원과 교류 및 협력을 추진하는 것이 필요해진다. 즉 기존 합의의 존중과 조건 없는 인도적 지원을 통한 기초적 신뢰 쌓기가 진행된 이후에는 서로에게 실질적으로 도움이 되는 호혜적 교류를 추진하여 상호이익에 기초한 신뢰 구축이 가능해진다. 마지막으로 본격적 교류협력은 공동체의 비전 공유를 통한 신뢰 쌓기로서 한반도 경제공동체 건설로까지 이어질 수 있다는 것이 애초의 구상이었다.⁶⁾

그러나 이런 특징과 장점에도 불구하고, 한반도신뢰프로세스는 정책적으로 적용하는 데 몇 가지 중요한 쟁점을 가지고 있었다. 우선 이 프로세스가 북한의 약속 위반을 비판하는 것으로는 문제가 해결되지 않는다는 전향적 의지를 담고 있지만, 결국 ‘옛날 술을 새 병에 담은(old wine in a new bottle)’ 듯한 모양새를 완전히 탈피하지는 못했다. 가장 큰 이유는 실질적으로 한반도프로세스를 추진하기 위한 구체적인 방법론이 부재하여, ‘어떻게’와 ‘무엇을’이라는 질문에 현재까지 답을 하지 못해왔기 때문이다. 따라서 한반도프로세스를 통해 남북관계를 한국이 어떻게 주도하여 북한의 변화를 이끌 것인지 모호하고, 또한 이 프로세스가 과거 정부의 대북정책을 대표하는 포용정책 또는 원칙중심의 강경한 대북정책과 어떻게 다른 지 분명하지 않다. 즉 남북관계를 한국이

5) 유현석, “한반도 신뢰프로세스, 어떻게 이해할 것인가” JPI PeaceNet, No. 2013-10, p. 1.

6) 유현석 (2013), pp. 2-3.

적극적으로 주도하기 위해서는 북한의 선택과 호응에 대한 수동적 반응보다는 상호 신뢰를 쌓기 위해 한국이 해야 할 일은 무엇인가에 대한 고민이 반드시 담겨있어야 하는데 현 정부의 한반도신뢰프로세스에는 그런 각론이 부재하다는 치명적 단점이 존재한다.

2) 국방정책: 포괄적 방위역량 강화

박근혜 정부의 국방정책은 전임 이명박 정부와 비교할 때 뚜렷한 특징이 없는 것이 특징이다. 물론 그 세부적인 내용을 볼 때, 확고한 국방태세를 확립하고, 전략 환경에 부합하는 미래지향적 방위역량을 강화하고, 한미군사동맹의 지속적 발전 및 주변국과의 국방협력을 강화하는 한편 내부적으로는 혁신적인 국방경영 및 국방과학기술의 발전과 보람 있는 군복무가 가능한 환경 조성을 병행하겠다고 밝히고 있지만,⁷⁾ 그 세부 추진계획에 있어서는 새롭거나 박근혜 정부의 특징을 분명하게 나타내는 부분이 존재한다고 할 수 없다.

즉 대북(통일)정책 분야의 한반도신뢰프로세스와 외교정책 분야의 동북아평화협력구상 등과 같은 축이 국방정책 분야에는 부재한 것이다. 따라서 박근혜 정부의 초기에는 이러한 차이가 국방 분야에 대한 상대적 무관심 또는 무지에 따른 것인지 아니면 외양보다는 내실에 충실한 정부의 입장이 반영된 것인지에 대한 질문이 나오도록 하였으나, 현 시점에서는 보수정권이 가보처럼 활용해온 확고한 안보태세라는 관점에서 보기에다 박근혜 정부의 국방정책은 상당한 문제가 있다고 평가할 수 있다.

예를 들어 박근혜 정부의 국방정책은 그 추진계획이 나열적이고 중요한 과제는 중복되는 경향을 보였다. 먼저 ‘국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립’이라는 추진 전략을 구체화하기 위해서 대북 군사대비태세의 완비 및 능동적 억제전략의 구축을 들고 있는데, 이는 ‘전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화’라는 전략을 구체화하기 위한 계획인 국방개혁 보완 및 발전과 한국형 방어체계 구축이라는 추진계획과 거의 중복되어 있다. 또한 한미동맹을 포괄적 동맹으로 발전시키는 계획과 전시작전통제권 전환과 관련한 계획에 있어서는 현 정부가 해야 할 일을 적시하지 않거나 기념사업의 추

7) 제18대 대통령직인수위원회(2013), p. 180.

진 등 중요성이 떨어지는 부분을 포함시키는 등 동맹의 지속과 발전에 대한 심각한 고민의 담겨있지 않은 사항을 나열하였다.

또한 이명박 정부 국방정책의 핵심 중에서도 중점 추진 사항이었던 국방개혁 2020 조정안은 실용주의에 입각한 저비용·고효율의 실용적 운영체제를 구축하는 것을 목표로, 합동성 강화와 적극적 억제능력의 제고 및 효율성 극대화가 포함되어 나름대로의 체계성을 갖추었다고 평가할 수 있다.⁸⁾ 반면, 현 정부의 추진 계획에 포함된 ‘능동적 억제전략’과 ‘맞춤형 확장억제능력 강화’는 그 정확한 의미에 대한 정의부터 필요하다.

주지하다시피, 능동적 억제전략이란 개념은 이명박 정부에서 활동했던 ‘국방선진화추진위원회’에서 기존의 거부적 억제 전략을 비판하면서 제시했던 개념이다. 즉 북한이 한국의 강력 대응 의지와 능력을 신뢰하도록 만들기 위해서 새로운 접근법이 필요했다고 판단했기 때문이다. 이를 국방부에서는 적극적 억제 전략이라는 개념으로 받아 명문화했었다.⁹⁾ 당시에 적극적 억제의 실체가 무엇인지에 대한 논란은 존재했다. 왜냐하면 (핵)전력의 사용 징후 발견 시 선제 타격하겠다는 것이 그 주요 내용이었는데, 과연 무엇으로 타격할 것이며, 그 결과로서의 함의는 무엇인가라는 부분에 대해 명확한 답변이 주어지지 않았기 때문이다.

박근혜 정부 출범 후 김관진 국방부 장관의 보고에 따르면, 능동적 억제전략은 기존의 ‘적극적 억제전략’에서 한 차원 발전한 개념으로 북한의 대량

8) 그럼에도 그 세부과제들이 추상적, 나열적, 포괄적으로 제시되고, 전체적인 국가전략 및 안보환경 변화에 대한 고려를 토대로 한 전체적인 비전의 제시가 부족했다는 점이 지적된다. 결과적으로 이행이 완료된 것은 소수에 불과한데, 이는 애초에 과제의 설정이 이행이 검증되기 힘든 부문에 집중되거나 실제 이행에 어려움을 겪었다는 두 가지로 해석할 수 있다.

9) 이 적극적 억제 개념은 그 대상으로 북한의 국지도발에 중점을 둔다는 특징을 지닌다. 즉 향후에도 물론 북한의 전면적인 도발도 가능하지만, 최근 북한의 행태나 전력 구조를 볼 때 오히려 국지도발의 지속적 가능성이 존재하기 때문에 이에 대한 대비를 보다 강화한다는 차원이다. 그간의 과정을 돌이킬 때 한국군의 능력과 한국 정부의 의지가 무엇보다도 강조되어야 하므로, 북한의 도발을 격퇴시킬 수 있는 능력을 확보하고 이런 능력을 현실화시키겠다는 의지가 이 개념에 담겨져 있는 것이다. 적극적 억제는 문자 그대로 군사력의 선제적 사용보다는 북한의 도발을 “억제”하는 것에 주안점을 두지만 북한의 도발 시에는 적극적이고 단호한 응징을 하겠다는 것이다. 이를 통해 위기 및 교전 상황을 조기에 종결시킴으로써 전면전으로의 확전을 방지하겠다는 것이다. 즉 북한이 국지전적 도발을 감행하는 경우 공격 원점에 대한 타격을 원칙적으로 배제하지는 않지만, 공격 후에 군사적 보복 차원에서 제3의 목표물을 타격하지는 않는다는 것이 적극적 억제 개념의 기본 원칙이다.

살상무기(WMD) 위협에 대응해 다양한 군사적 대응능력을 갖추겠다는 의지의 표현이다. 이에 대한 보충적 설명은 “기존 적극적 억제전략에 북한의 핵사용 징후가 확실할 때 선제타격한다는 개념이 포함돼 있는데 능동적 억제전략에도 선제타격 개념이 들어가고 여기에 북한의 도발을 억제할 수 있는 압도적인 능력을 갖춘다는 개념도 포함된다”는 것이다. 결국 능동적 억제전략은 “킬 체인 구축 등 각종 대비계획을 조기에 실행해 억제전략 측면에서 우리의 능력과 역할을 확대하자는 것”이며, 따라서 능동적 억제전략의 근간은 탐지-식별-결심-타격체체인 ‘킬 체인’과 한국형 미사일 방어체계(KAMD)가 된다.¹⁰⁾

그렇다면 킬 체인 구축의 핵심인 탐지 능력의 중요성이 커지는데, 그런 능력의 구현 가능성 여부와는 별도로 이 부분 또한 주요 추진계획 중 감시 및 정찰 능력의 확대라는 부분과 겹칠 수밖에 없다. 아울러 능동적 억제가 한 차원 발전한 것이라는 모호한 평가 외에도 이것이 국지전보다 더 확장된 개념을 염두에 두고 있는 것인지, 실제 가용 수단의 투발 또는 사용 이후의 상황에 대한 고민과 능동적 억제전략의 최종 결정 주체는 누구여야 하는지에 대한 전략적 고민 등이 뚜렷하게 관찰되지 않는다는 점이 문제이다.

아울러 ‘맞춤형 확장억제능력 강화’도 그 내용에 문제가 있다. 앞서 논의한 것처럼 우리 군은 북한의 핵사용이 임박한 단계에선 선제타격 개념을 적용한다는 방침인데, 이를 한미 공동 맞춤형 억제전략에 반영하는 노력을 하고 있다고 밝혔다.¹¹⁾ 확장억제의 주체는 미국인데, 자국의 결정을 한국에 위임하는 형태의 이런 방식을 미국으로서는 받아들이기 힘들 수밖에 없다. 물론 북한 핵의 위협을 억지하기 위해서는 한·미 간에 핵전력 협력을 강화할 필요가 존재한다. 일본과 미국 사이에는 유사시 미군의 핵전력에 대한 일본의 접근을 강화하는 문제가 논의되어 한·미 협력에 비해 앞서 있다는 점에 주목할 필요가 있고, 최소한 한국도 핵우산 공약을 뒷받침할 수 있는 구체적인 조치를 취해줄 것과, 일본과 같은 수준의 핵전략대화를 가질 것을 미국에 요구해야 할 필요가 있을 수 있다.¹²⁾ 하지만, 미국의 차별적 행동에는 미국의 국가이익을 고려한 이유가 존재하기 때문에, 이러한 주장은 한미동맹의 근간을 흔들지 않는 범위 내에서 신중히 제기될 필요가 있을 것이다.

10) “북핵 능동적 억제전략, 3단계 대응방안 마련,” 『연합뉴스』 2013년 4월 1일.

11) “북핵 능동적 억제전략, 3단계 대응방안 마련,” 『연합뉴스』 2013년 4월 1일.

12) 전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』 KINU 연구총서 12-01 (서울: 통일연구원, 2012).

3) 외교정책: 동북아평화협력구상

박근혜 정부 외교정책의 핵심은 동북아 양자 갈등구조를 다자 간 상호협력의 틀로 완화하고 유라시아 협력과 연동시켜 한반도와 동북아에서 신뢰구축 및 경제협력을 병행하여 추진하는 것이다.¹³⁾ 소위 연계외교라고 정의되는 다면적인 활동을 통해서 주변 국가들 간의 이해관계를 한국을 중심으로 하여 연계될 수 있도록 하자는 것이 이 구상의 목표이다. 이는 기존의 동맹관계를 강화하고 다양한 외교 수단을 활용하여 중견국가로서의 위상을 제고하는 것을 내용으로 하고 있다.¹⁴⁾ 따라서 동북아평화협력구상은 동북아 국가들 간의 회의 등을 제도화하는 것에서 출발하지만, 남북러 및 남북중 3각협력의 추진, ASEAN과 EU를 포함하는 유라시아 3각협력 구도의 강화, 한미동맹의 심화발전, 한중 전략적 협력동반자 관계 내실화, 한미중 3자 전략대화의 단계적 가동, 한일관계의 안정화 등 다층적 공조와 협력을 그 외연으로 한다고 할 수 있다.

그러나 일부(FTA 네트워크 등 경제협력 강화 부문과 ODA 등 개발협력 추진 부문)를 제외하고는 전반적으로 이러한 구상은 아이디어 수준에 지나지 않고, 구체적으로 실현할 수 있는 방안에 대한 고민은 추진계획에 포함되어 있지 않았고 아직까지 구체적 결실을 충분히 보여줬다고 할 수 없다.

물론 중견국으로서의 위상을 적극 활용하자는 의도와 지역 내에서 한국의 독특한 위치를 고려한 의견의 개진이라는 차원¹⁵⁾에서는 동북아평화협력구상이 나름대로 의미를 지니나, 역내 협력의 제도화 여건이 미성숙하고 협력으로 이끌어나야 할 대상들이 국제정치적 강대국들이라는 현실을 감안한다면 5년 단임의 정부에서 실현하기 위한 정책적 기조로서는 다분히 구체성과 실현성이 결여되었다고 평가할 수 있다.

13) 제18대 대통령직인수위원회 (2013), p. 197.

14) 최진욱 외(2013), pp. 47-48.

15) 일본은 과거사 문제, 중국은 이미 G2 강대국으로서 주변국에게 위협적인 존재, 동남아시아는 개별국가들의 국가역량이 부족하고 글로벌 협력의 주도자로서 이미지가 부족으로 그러한 중심적 역할을 수행할 수 없다는 시각이 있다. 최진욱 외(2013), p. 48.

4) 소결

박근혜 정부 외교안보정책 기조를 구분해서 본다면, 북한에 대해서는 능동성 및 적극성 결여, 국방정책 부분에서는 장기 전략적 고민 부재, 외교정책에 있어서는 균형외교의 한계에 대한 고민 부족 및 매력외교의 방안에 대한 고민이 부재하다는 점을 지적할 수 있다. 특히 대북정책과 국방정책이 대북 강경 대응이라는 단일 처방에만 매몰되어 있는 것은 향후에 극복되어야 할 중요한 문제라고 할 수 있다.

또한 강대국 사이에서 균형외교를 추진하겠다는 박근혜 정부의 계획은 최근 전통적 권력정치의 대두로 한국에 엄중한 과제를 안겨주고 있다. 현실적으로 한미 양국 또는 한미일 협력의 강화는 중국에게 대중국 포위 전략으로 인식될 수밖에 없다. 미국 친화적 한국이 어떻게 중국의 이해를 저해하지 않고 장기적으로 이익을 가져다 줄 수 있는지에 대한 논리와 구체적인 방안에 대한 고민이 필요하다. 아울러 미국이 자국의 이익을 위해 다자안보 네트워크를 강화하고 있는 상황에서 일본이 새삼스럽게 핵심적인 국가로 자리하고 있다. 즉 미국의 시각은 미일관계를 축으로 한 아시아 질서의 구축이라는 것이 분명해지고 있는 시점이다. 따라서 한일관계의 안정화를 조급하게 추진했던 박근혜 정부의 계획은 국내외적으로 부정적인 결과를 초래하고 있다고 볼 수 있다.

3. 최근 외교안보 환경과 그에 대한 대응

1) 북한의 핵능력 고도화¹⁶⁾

북한의 핵능력이 고도화되면서 국내에서는 핵이라는 비대칭 전력에 대한 근본적인 대응책 마련 주장이 대두되고, 이에 따라 그 일환의 하나로 미국의 전술핵 재반입 또는 독자적 핵무장에 대한 주장까지 제기되고 있다. 이에 대해 우리 정부는 국제비확산 체제의 당사자로서 비핵 정책을 견지한다는 주장을

16) 이 부분은 정성윤, 이동선, 김상기, 고봉준, 홍민, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016)에서 필자가 서술한 부분을 발췌 및 수정한 것임을 밝힌다.

하고 있지만, 과거에 핵무장론을 경계하던 전문가 그룹 내에서도 핵 옵션 주장이 제기된 상황이다.¹⁷⁾ 전반적으로 악화되어가고 있는 한반도의 안보 환경을 고려할 때 핵 옵션에 대한 여러 주장이 향후 상당한 정치적 부담으로 작용할 가능성이 커질 것이다.¹⁸⁾

이는 결국 지난 20년간의 북한 핵능력 고도화에 대한 피로감 증대와 이에 대한 부실한 대응에 대한 비판과 아울러, 획기적이고 실효적 대안에 대한 요구로 이어질 가능성이 크다. 최근의 북한의 행보를 감안한다면 결국 핵무장한 북한을 가정한 국가전략 수립의 필요성이 대두되어 이에 대한 공론화의 움직임이 드러날 수 있다. 문제는 이런 방향의 정치적 고려가 진행될수록 실효성 있는 통일정책과의 연결 가능성이 약화된다는 점이다.

북한의 핵능력 고도화의 핵심 목표 중의 하나가 결국 유사시 미국의 한반도 개입을 차단하는 것이라고 할 때, 한미동맹의 대북억지력을 어떻게 효과적으로 구성할 것인가라는 질문에 대한 체계적 고민이 필요할 것이다. 현재 한미동맹의 억지 이행지침 등을 도출한 상황이지만, 다양한 시나리오를 바탕으로 구체적인 계획을 준비해야 할 것이다.¹⁹⁾ 또한, 정치적으로 한국의 대북 억지력에 대한 체계적 검토가 필요하다. 최근 분위기는 북한 핵능력이 고도화하는 상황에서 사드의 한반도 배치는 주한미군의 확장억지력 보호와 한국 내 전략적 자산에 대한 보호를 위한 최소한의 시급한 조치라는 주장이 어느 정도 설득력을 획득한 상태이다. 그러나 사드만 가지고 북한의 핵능력 고도화에 대해 대처할 수 없다는 점이 여러 안보 전문가들의 대체적 의견이다. 사드의 한반도 배치 외에 한반도의 지전략적 특성을 충분히 염두에 둔 억지력의 제고에

17) 그런 이유는 북한의 행보로 보아 북한 비핵화는 달성할 수 없는 목표이고, 그렇다면 임시 처방 외에 국가안보 패러다임을 전환하는 근본적인 고민이 필요하기 때문이라는 것이다. 예를 들어, “대북전문가 그룹서도 ‘핵무장론’...정성장 ” 실보다 득이 많다.” 『연합뉴스』 2016년 1월 12일자 참조.

18) 예를 들어 얼마 전까지 국방부 대변인으로 활동했던 한 언론인은 북한의 핵능력 고도화에 따른 효과적인 대응책으로 미군의 전술핵무기를 한국과 미국이 공동으로 운영하자는 제안을 한 바 있다. “미군의 전술핵무기 한·미 공동 운영하자,” 『중앙시사대거진』 201607호, 2016년 6월 17일자 참조.

19) 한미 양국 정상은 2016년 9월 6일 아세안 정상회의 회동에서 확장억지를 북한에 대한 전략으로 공식적으로 언급함으로써 북한 핵능력에 대한 강력한 대응 의지를 공유한 바 있다. 이에 대해서는 “한미정상, 사드·확장억제로 강력한 억지력 유지...중 역할 중요,” 『연합뉴스』 2016년 9월 6일

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/06/0200000000AKR20160906194900001.HTML>
(검색일 2016.9.6.).

대한 정치적 관심도 향후에 지속적인 토론의 주제가 될 것이다.

예를 들면 북한이 지상 이동형 KN-08 고체연료 탄도미사일 등을 개발하여 실전배치하고 잠수함발사 탄도미사일 기술을 구현하는 경우 배치가 예정된 사드로는 이에 대한 대처가 용이하지 않게 될 수 있다. 또한 ‘사드’는 일종의 거부적 억지라고 볼 수 있는데, 주한미군이 운용함으로써 우리에게도 부수적인 안보이익이 있다는 주장보다는 중심이 짧은 한반도의 지형과 북한이 탄도미사일을 발사하는 상황에 대한 전면적 고려를 통해 거부적 억지의 타당성을 재평가해야 하여 사드 외의 대안에 대한 고려도 적극적으로 진행할 필요가 있다. 그런데 실효성 있는 대응책의 도출 과정에서 국내 정치 세력 간 적절한 대응책과 보다 광범위한 대북·통일 정책을 둘러싼 당파성이 심화될 가능성이 존재하고 있다는 것이 더욱 중요한 문제일 수가 있다. 북한으로부터의 급증하는 위협에도 불구하고 현실적으로 이러한 정치적 간극의 문제는 쉽게 좁혀지지 않을 수 있다. 그 이유는 크게 세 가지로 나누어 생각할 수 있다.

첫째는 그간 보수와 진보라는 정치적 이념과 결부되어 북한의 도발과 고도화하는 핵능력에 대한 처방으로 제시되었던 처방의 효과성이 검증되지 못했다는 점이다. 둘째, 한국 사회에서 이런 정치적 간극은 상당히 오랜 기간 존재해왔고 결국 일종의 사회적 균열구조(social cleavage)로 기능한다는 것이다.²⁰⁾ 셋째, 아울러 지적할 수 있는 부분은 한국의 대북정책과 관련된 이런 정치적 간극(신중론과 강경론)은 한국에 국한되는 현상이 아니라 기존 국제정치이론의 정책적 처방과 관련된 논쟁에서 이미 관찰되어오던 것이라는 점이다. 한편에서는 적의 무력도발을 억지하기 위해서는 강력한 군사력을 기반으로 하여 그런 의도에 대응할 필요가 있다는 주장(억지모델)이 제기되고, 다른 한편에서는 지나치게 강경한 대응은 결국 위기가 나선형으로 고조되어 통제할 수 없는 상황에 처할 수 있다는 주장(나선형 모델)이 제기된다. 이론적으로는 두 주장이 일정 정도 타당한 논리적 기반을 가지고 있기 때문에 미래의 전망과 관련하여 여전히 두 가지 다른 관점이 존재할 수밖에 없을 것이고, 따라서 한국의 대북정책을 둘러싼 논쟁이 정치적으로 비화할 가능성도 상존한다고 할 수 있다.

그러나 여러 논쟁에도 불구하고 결과적으로 당분간 북핵 정책이 비핵화 프

20) 대표적으로 Seymour Lipset and Stein Rokkan, “Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction,” Lipset and Rokkan eds., Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives (New York: The Free Press, 1967), pp. 1-64 참조.

로세스의 추진을 위한 다양한 정책적 구상에서 이탈하여 군사적 대응에 중점으로 두는 방향으로 굳어질 가능성이 크다. 아울러 북핵 능력 고도화가 초래하는 다른 문제는 당분간 북핵 문제 해결에 한국의 외교력이 집중될 수밖에 없는 환경이 조성되어 그 과정에서 중국 등 통일로 가는 과정에서 도움을 얻어야 하는 국가들과 이견이 도출될 가능성이 높아지고, 그간 북핵 문제의 해결 과정에서 공조나 협력을 필요로 했던 국가들과의 사이가 소원해질 가능성도 생긴다는 점이다. 또한 외교적 이슈가 단순화되면서 한국이 국제 사회에의 적극적 기여보다는 필요한 도움만을 추구하는 수동적인 국가라는 이미지를 굳히게 할 가능성도 존재한다. 아울러 북핵 문제의 해결은 굳건한 한미동맹 및 공조를 기반으로 할 수밖에 없다는 점에서 외교에 있어서 대미경사가 두드러질 가능성이 있어, 주변 국가들에게 균형 있는 협력을 얻어내는 데에 근본적 한계가 생길 수밖에 없다.

외교적으로는 북핵 능력 고도화를 저지하기 위해서는 북한이 비핵화를 선택하지 않았을 때 치러야 할 비용이 치명적이고 그에 반해 협상을 통해 비핵화의 경로를 택했을 때 보상이 매우 크다는 것을 보여줘야 하는데, 이에 대한 손익계산을 한국과 북한이 공유하기 위해서는 핵능력 고도화의 구체적 단계에 대한 최저양보선을 명확히 설정하고 단계별로 비용과 이익과 관련된 수단을 구체화할 필요가 있다.²¹⁾ 여기에는 주변 국가들의 협력과 공조가 필요하다.

이런 필요성에도 불구하고, 북한 핵능력의 고도화는 역으로 주변 국가들의 효과적인 대북 협력을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 이는 북핵 능력의 고도화는 우선적으로 한·미·일 삼국 협력체제의 강화와 이에 대한 중국 등의 반발로 이어지는 모습으로 이어지고 있기 때문이다. 따라서 이는 지역 전체의 향후 국제관계에 중요한 영향을 미칠 수 있는 잠재적이고도 실질적인 요인이라고 평가할 수 있다. 이는 결국 한반도 통일외교환경의 변화에도 영향을 미칠 수 있는 것이다.

실제 사드의 한반도 배치 결정 이후에 미국과 일본, 그리고 중국과 러시아 등 한반도와 관련된 주요 강대국의 입장은 극명하게 대립되었다. 특히 중국은 사드의 한반도 배치 가능성에 대해 그간 지속적으로 반대 입장을 표명했던 것과 같은 논리로 사드 배치 결정에 대해 강력한 반대 입장으로 다양한 수단을

21) 전봉근, “4차 북핵실험 이후 북한 비핵화 전략 모색,” 『주요국제문제분석』 2016-05 (2016년 2월 19일), p. 16.

통해 한국을 압박하고 있다. 중국의 논리는 사드 배치로 인해 미국의 동아시아 MD 구축이 가시화되는 등 전략적 균형을 훼손하고, 이와 아울러 한미일 공조로 중국에 대한 포위 및 봉쇄가 가속화되고, 실질적으로도 사드 배치 레이더의 탐지로 북중 접경 지역에 배치된 것으로 알려지는 DF 계열 탄도미사일²²⁾의 동태를 구체적으로 파악할 가능성이 높아진다는 이유이다. 마찬가지로 러시아도 유례없이 강한 어조로 사드 배치 결정을 비난하고 있다. 중국의 주장과 유사하게 사드 배치 결정으로 지역의 전략적 균형이 훼손되고 한반도 비핵화에 장애가 발생할 것이라는 것이 러시아의 주장이다. 이에 따라 러시아는 중국과 공유하는 전략적 인식을 바탕으로 양국 간 공조를 진행할 수 있음을 시사하고 있다.²³⁾

그렇다면 사드 배치 결정 이후에도 5차 핵실험 등 도발의 강도를 고조시키고 있는 북한의 행태를 고려할 때, 한국과 중국·러시아의 전략적 이해가 쉽게 조정될 가능성은 약하고, 오히려 양국과의 경제 교류와 협력의 확대에 장애가 발생할 개연성이 더 높다고 할 수 있다. 더 나아가서는 한국의 입장에서 통일 외교를 추진하는 역량에 큰 장애물에 봉착한 상황이라고 할 수 있다. 결국 외교적으로는 안보의 근간의 한미동맹을 근간으로 하면서도 중국의 전략적 이해를 동시에 고려하고, 안보를 굳건히 하는 가운데 주변국과의 협력을 바탕으로 경제 활성화의 대안을 모색하고, 북핵 능력 고도화에 따른 단기적이고 군사적인 대응 외에 중장기적이고 창의적인 대응 전략을 마련해야 하는 엄중한 상황이 현실이라고 할 수 있다.

이 외에도 북한 핵능력 고도화에 따라 가장 실질적인 준비를 해야 하는 것이 군사 분야이다. 그간 막대한 국방비의 지출에도 불구하고 북한 핵능력 고도화에 대한 실질적 대안이 마련되지 않은 이유로 이런 변화된 상황에 대응하기 위한 무기체계 도입의 필요성이 적극적으로 대두되고 있다. 궁극적으로 한국은 현재 추진하고 있는 미사일방어(THAAD+PAC-3), 선제타격(Kill-Chain) 및 다른 방식의 억지력 등 가능한 모든 수단을 강구할 가능성이 높고, 이는 남북한 간에 중단기적으로 군비경쟁을 강하게 촉발할 가능성을 높이게 될 것이다.²⁴⁾

22) 사정거리가 1,500km에 이르고 수평선 너머의 함정을 직접 공격할 수 있는 이 탄도미사일은 미국의 아시아로의 재균형 전략과 공해전투 독트린에 대응하는 중국의 반접근지역 거부(A2AD) 능력의 핵심적 자산으로 평가되고 있다.

23) 이상 주변 국가의 사드 배치 결정에 대한 반응은 통일연구원, 『사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응방안』 KINU 통일나침반 16-05 (2016)을 주로 참고했음.

현재까지 북한의 핵능력에 대한 한국의 군사적 대응책은 유사시 선제 타격하여 무장해제할 수 있다는 준비되지 않은 자신감의 피력과 입증되지 않은 미사일방어를 포함한 거부적 억지에 대한 의존 등으로 대별할 수 있다.²⁵⁾ 그런데 선제타격은 그 타당성과 필요성을 입증할 필요를 지닌다. 선제타격을 정당화시키기 위해서는 그런 공격이 정말로 최후의 수단이자, 북한이 실제로 핵탄두를 탑재한 미사일로 한국을 향해 공격할 준비를 하고 있다는 증거를 확보해야 하는데 이것은 현실적으로 지극히 어려운 일이 될 것이다. 왜냐하면 설령 북한이 미사일을 발사할 준비를 하더라도 실제 그 목표가 어디인지 밝히는 것이 힘들기 때문이다. 물론 남북한 간의 긴장이 고조되어 객관적으로 전면적인 군사적 충돌이 예견되는 상황이라면 상황을 달라질 수 있다. 그러나 그런 경우에도 선제공격과 예방 공격 사이의 명확한 구분은 힘들 수 있다.

그리고 더욱 중요한 것은 선제 타격 이후에 예상할 수 있는 2차적, 3차적 결과에 대한 고려, 즉 전면전에 대한 고려가 함께 있어야 한다는 점이다. 즉 이 경우 선제타격으로부터 이어지게 될 전면전과 관련된 결정을 과연 누가 내려야 하는지에 대한 근본적인 질문에 답을 구해야 할 것이다.²⁶⁾ 만약에 타격 이후에도 완벽하게 확전 통제가 되는 상황에서 군통수권자의 의지가 정확히 반영되는 것을 전제로 하여 선제타격 계획을 구축한다면 이는 비현실적인 전쟁 계획이라고 할 수 있다. 특히 한국은 북한 군부 또는 김정은 정권이 군사력 사용과 관련하여 비이성적이거나 비합리적 판단을 할 수 있음을 강조하면서 기존 한미동맹을 근간으로 하는 확장억지의 신뢰성을 보완하기 위한 수단을 강구해오고 있다. 만약 북한이 비이성적인 행위자라면 선제 타격 이후에 확전 통제에 대한 막연한 기대는 원하지 않은 결과를 초래할 가능성이 있다. 그러므로 선제타격은 전면전의 시작을 의미할 수 있음을 선제타격 계획의 구

24) 2016년 8월 24일 북한의 SLBM 발사 성공 보도 이후, 한국 내에서는 이에 대응하기 위해 기존에 보유하고 있는 이지스 함에 SM-3 미사일을 장착해야 한다는 주장, 그리고 원자력추진잠수함을 보유해야 한다는 주장까지 이어졌다. 이러한 무기체제의 북핵 대응에 있어서의 타당성 여부는 별도로 논의해야 하지만, 한편으로 북핵 능력의 고도화에 무대응은 정치적으로는 가장 좋지 않은 상황이기 때문에 한국은 자원 동원력이 허용하는 한 대응 무기체계를 확충하는 방향의 결정을 내릴 가능성이 크다고 할 수 있다.

25) 선제타격 능력의 궁극적 완성은 2020년대 중반으로 예정되어 있고, 미사일방어의 효용성에 대해서는 여전히 논쟁이 진행 중이어서 이런 능력의 지나친 확신이나 과장은 문제의 소지가 있다.

26) 아직까지 전시 작전통제권이 한국 정부에 있지 않은 상황에서 주한 미군을 배제하고 선제타격 명령이 한국 정부에 의해 하달되어 이행될 수 있는지는 명확하지 않다.

체화 과정에 반영해야 할 것이다.

아울러 현재도 미사일방어의 실효성에 대한 논쟁이 종결되지 않은 상황에서 국내에서 사드를 포함한 미사일방어를 지나치게 강조하는 것은 마치 북한의 (핵)미사일 공격을 성공적으로 막아낼 수 있다는 착시를 불러일으킬 수 있다. 북한이 한국에 탄도미사일을 발사하는 상황이라면 우리의 물리적 피해는 불가피할 것이다. 이런 점을 솔직하게 인정하고, 이외의 대응방안에 대한 고민도 함께 진행해야 한다. 따라서 선제타격이나 미사일방어는 북한의 핵능력 고도화에 대한 완벽한 대안이 될 수 없다.

최근 우리 군은 북한의 비대칭 전략 개발과 추진에 대한 수동적 대응을 지양하고 보다 창조적으로 북한군보다 우위를 가질 수 있는 전략 개념을 발전시킬 것임을 천명하였다.²⁷⁾ ‘역비대칭 전략’으로 명명된 창조형 군사력 건설의 방향은 우리가 명백한 우위를 점하는 첨단 정보통신기술을 융합함으로써 북한의 대응을 어렵게 하고 결과적으로 북한의 핵과 대량살상무기를 무력화하겠다는 것이다.²⁸⁾ 특히 만약 우리가 북한에 대해 비대칭적 우위를 가지고 있는 자산과 능력을 전략적으로 사용할 수 있다면 이는 전쟁의 방지와 수행비용에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 다만 전략적인 맥락에서 이탈하여 맹목적인 신기술 추구하고 중복적인 투자로 인한 자원 낭비를 지양하기 위해서는 몇 가지 고려할 사항이 있을 것이다.

우선 다양한 군사적 개념의 발전에도 불구하고 한국의 국가정체성에 부합하는 군사 전략은 불필요한 전쟁을 회피하고 전면전의 발생을 ‘억지’하는 것이 될 수밖에 없다. 왜냐하면 현실 국제정치에서 군사력의 사용은 엄격히 제한될 수밖에 없는 것이 현실이기 때문이다. 최근에 국방중기계획을 통해 한국의 각 군이 추진하고 있는 군사력 강화 프로그램들(킬체인, 공중급유기, 차세대전투기, 아파치헬기, 이지스함, 창끝부대 전투력 강화)의 목표도 주변 강대국과의 불필요한 군사력경쟁을 피하고, 한반도 안보상황을 우리가 주도적으로 안정적으로 관리하고, 북한이 비대칭 전력으로 도발할 경우 철저히 억지함과 동시에 강대국 분쟁에 끌려가지 않도록 스스로 방어할 수 있는 억지력을 확보하는 것이 되어야 한다. 여기에는 자원의 배분 측면, 공약 이행가능성의 측면,

27) 2015년 국방안보포럼 주최 세미나 주제 발표 내용. 관련 기사는 연합뉴스 홈페이지, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/08/27/0200000000AKR20150827078600043.HTML>

28) 국방장관 2015년 국방 업무보고에 대한 기사, 『연합뉴스』 2015년 1월 19일자 참조. <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2015/01/19/0505000000AKR20150119010700043.HTML>.

안보에의 승수효과 등을 면밀히 검토한 균형 있는 계획의 추진이 필요할 것이다. 이에 대해 완전한 합의가 힘들 수 있겠지만, 한정된 자산과 결코 호전되지 않는 안보환경을 고려할 때, 위의 질문에 대한 체계적 재검토는 필수적이라고 할 수 있다.

특히 무기체계 획득의 추진에 있어서 현시성의 강화만큼 중요한 것은 유사시 전술/전략적 승수 효과가 얼마나 큰 것인가 하는 질문에 대해 대답할 수 있어야 한다는 점이다. 향후에 과학기술 우위에 기반을 둔 군사혁신을 추진한다면, 이는 무선 네트워크 능력의 강화, 군 위성통신 능력의 강화, 관련 인력과 전문성의 강화를 반드시 수반해야 할 것이다. 한국의 입장에서 유의할 점은 능력기반의 효과 중심 작전만을 염두에 둔다면 한반도 유사시 통일을 염두에 둔 국가전략을 수행하는 데에 제약 사항을 노출시킬 수 있다는 것이다.

아울러 해군의 대양해군 추진이라든지, 공군의 작전 반경 확대 노력 등으로 대표되는 전력투사력(power projection capability)의 지나친 강조도 경계해야 하고, 북한의 현존하는 위협, 즉 막강한 재래식 육군력의 위협에 대한 대응에만 매몰되는 것도 지양해야 할 것이다. 이러한 노력들이 고립적으로 진행된다면 한국의 안보에 적합한 군사력의 최적화를 이루는 데에 낭비 요인으로 작용할 소지도 있다고 보인다.

동시에 북핵 능력 고도화에 지나치게 민감하게 반응하는 것은 한국이 가지고 있는 한정된 자원을 비계획적으로 운용하게 만들 위험이 있다. 따라서 한반도의 지전략적 환경을 고려하여 최소, 최선, 최대 억지력에 대한 면밀한 검토를 통해 국방의 효율성을 장기적으로 증진시키는 노력이 필요한데, 실효성 있는 대안의 확보는 결국 국가 전체적인 전력 균형을 고려한 합동성 강화의 차원에서 진행되어야 한다는 당위성을 지닌다.

사실상 북한 핵능력의 고도화에 따라 한국이 치러야 할 안보 비용은 상당히 복합적인 형태로 나타날 수 있다. 남북한 간에 안보딜레마와 유사한 논리가 작동²⁹⁾되는 것 외에도, 한국이 북한 핵능력 고도화에 대하여 맞춤형 대응을 적절하게 한다 하더라도 향후에 결과적으로 북핵 문제가 해소된 후 이런 대처

29) 이론적으로 안보딜레마는 현상 유지 국가들 사이에서 존재하는 것으로 전제되고 있다. 이런 관점에서 보자면, 한국은 북한을 수정주의 국가로 파악하고 있기 때문에 한국의 입장에서 북한과의 관계에서는 안보딜레마가 존재하지 않는다는 주장을 할 수 있다. 여기에서는 북한을 현상유지 국가로 보는 것은 아니며, 다만 향후 조성될 군비경쟁의 조건이 안보딜레마의 논리에서 파생되는 것과 유사한 점이 있다는 것을 강조하는 것이다.

에 소요된 함몰 비용(sunk cost)은 결국 한국의 효율적 자원 활용을 저해하는 요인으로 작용한다. 아울러 최근 사드의 한반도 배치와 관련해서 일각에서는 북핵 문제가 해결되면 사드는 철수시킬 수 있다는 입장도 표명되고 있다.³⁰⁾ 이 경우 문제는 주한 미군과 자산의 보호를 목적으로 미국이 주도하여 배치를 추진하는 한반도의 사드를 철수시키는 데에 미국과 추가적 협의를 진행해야 한다는 것이고, 이 과정에서 현재까지 고려되지 않는 비용이 발생할 가능성도 존재한다는 것이다.

2) 국제정치적 불확실성의 증대

당면한 북핵 문제 외에 현재 진행되고 있는 국제정치 상황은 세계사적 대변환의 전조를 보여주는 것일 수 있다. 특히 영국의 유럽연합 탈퇴라는 충격적인 사건과 트럼프의 미국 대통령 당선으로 대두된 트럼프즘은 개별 국가적 사안이 아니라 전후 미국과 영국을 중심으로 공고하게 유지되어온 자유주의적 세계질서의 한 축의 붕괴를 예고하는 것이라는 평가가 제시되고 있다.

그런 가운데 경제적으로는 세계적인 불확실성이 현저히 증가하였다. 우선 미국이 장기간의 고민 끝에 금리를 인상함으로써 국제 유동성 축소, 신흥국 통화 가치 하락과 더불어 선진국 간 통화정책 비동조화에 따른 국제금융시장 변동성과 혼란이 증대될 가능성이 커졌고, 이에 따라 글로벌 생산 분업체계의 약화, 세계경제 성장과 교역량 간 상관관계 약화, 보호무역주의 강화로 전체적인 교역량이 위축될 전망이다. 아울러 그간 개도국의 상징으로 여겨졌던 소득 양극화가 선진국 경제에서도 심화되면서 소득 불평등이 글로벌 금융위기 이후 경제 회복을 저해하는 주요 원인으로 자리하는 복합적 위기가 동시다발적으로 진행되고 있다.³¹⁾

군사안보적으로 주목해야 할 점은 중국의 경제적 굴기를 통해 미국과 중국 간에 지역 및 세계 차원에서 패권 경쟁이 노골화하고 있다는 것이다. 여기에 한국과 사활적 관계를 가지고 있는 주변 4강국에 모두 보수적이고 적극적으로 이익을 추구하는 정권이 등장한 상황이다. 이런 가운데 일본의 아베 정권은

30) “외교부 차관 ‘북핵 문제 해결 시 사드 철수’,” 『중앙일보』 2016년 7월 14일자.

31) 고봉준, 김소영, 김종범, “2017 글로벌 트렌드와 주요 선진국가 비전,” 2017 대전세종비전 워크숍 발표문 (2016년 12월 15일), pp. 1-3.

우경화 정책을 지속적으로 추구하고 있으며, 러시아도 크리미아 합병 후 제재 국면에서의 탈피를 도모함과 동시에 안보의 측면에서 중국과 공조를 강화함으로써 일종의 동맹 재조정 현상이 관찰되고 있다.

이는 자칫 미중 간 세력전이와 유사한 추이와 결부되어 발화할 가능성을 내포하고 있다. 왜냐하면 미국은 중국의 (군사적)부상이 현상을 깨는 것이고, 미국의 전력 투사력을 제한받는 것 또한 용인할 수 없다고 보고 있기 때문이다. 이에 미국은 해외 주요 기지를 강화하고 전략적 기동성을 확보하고 동맹국과의 효율적 협력 노력을 지속하고 있다. 반면 중국은 자국의 국방비 증가가 주변국을 위협하기 위한 것이 아니라는 점을 강조하면서도 신장하는 자국의 이익을 보호하기 위해 군사력의 해외 전개능력을 강화하고 있다.

마지막으로 지역 내에서는 해양에서의 영유권 및 관할권을 둘러싸고 국가들 간에 대립과 반복이 지속되는 상황이다. 중국은 남중국해 및 동중국해 대부분에 대해 주권 및 관할권을 주장하고 있고, 이를 뒷받침하기 위해 상당히 공격적인 행태를 보여주고 있고, 일본 역시 최근 중국과의 영토 분쟁을 경험한 이후 중국과의 협력적 관계를 지속하면서도 미국과의 안보협력을 강화하고 중국을 주적으로 가정한 방위태세를 계속 준비하고 있다.³²⁾ 아울러 아베 정권은 2010년 민주당 정권이 만든 방위계획대강을 수정하고 이에 따른 새로운 중기 방위력증비계획을 마련하였고, 그 핵심 중 하나는 도서방위력 증강 예산 등 국방력 강화인데, 일본은 2013년 이후 일본은 국방예산을 지속적으로 증액시키는 추세이다.

이러한 배경 하에서 최근 가장 중요한 화두는 바로 트럼프즘이고, 이는 미국 정치의 아웃사이드이자 극단적 주장의 트럼프 당선으로 미국 국내외 정책의 급변 가능성에 대한 우려를 반영한다. 트럼프즘의 핵심은 불확실성이다. 트럼프의 당선 이후 미국 내치에 있어서의 불확실성 증대 요인은 극심한 양극화, 막말 정치로 인한 정치혐오증 심화, 기존 사회개혁 및 이민관련 정책의 대대적 수정 가능성, 중산층 및 제조업을 위한 감세 및 강력한 반이민정책 채택

32) 실례로 2000년부터 실시되던 오리엔트 쉴드(Orient Shield) 미일 양국 지상군 합동 훈련은 최근에는 미국 하와이 주둔 스트라이커(Stryker) 장갑차가 참가하여 전술작전 훈련을 함께 실시하는 방향으로 진전되고 있다. 이는 전술적 수준에서 양국 군대의 합동성을 강화하기 위한 것인데, 이 훈련은 미국의 아시아-태평양 중시 전략을 상징하는 것으로 미군당국자들은 평가하고 있다. Donna Miles, "Orient Shield Promotes U.S.-Japan Readiness, Interoperability," <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118326>.

가능성을 예로 들 수 있고, 외치에 있어서의 불확실성 증대 요인은 보호무역주의적 성향 강화로 인한 세계경제의 불확실성 심화 가능성, 신고립주의로의 회귀 및 이에 따른 동맹/우방국의 신뢰 저하 가능성, 동시에 미국 국익을 최우선으로 하면서도 세계와 협력하겠다는 입장을 들 수 있다.

현재까지 드러난 미국 트럼프 정부의 대외전략의 기초와 아시아 정책 기초를 통해 본다면 미국 우선 기초에 따라 미국의 국제적 역할이 부분적으로 축소될 가능성이 있다. 즉 복합적 위협이 존재하는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라는 인식이 트럼프의 사고 저변에 깔려 있다고 할 수 있고, 이는 해외 군사개입 축소, 동맹/우방의 방위분담 확대, 세계 경찰 대신 미국 국익에 집중하는 노선의 시사로 표면화하고 있다. 마찬가지로 대외 경제정책도 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의적 움직임이 강화되고 있다. 결국 미국은 미국의 실질적 국익을 우선시하고 군사력을 불필요하게 역외에 배치하여 원치 않는 분쟁을 회피하고 핵심 이익이 침해되는 경우에만 선별적으로 개입을 도모할 가능성이 있다. 물론 이러한 일종의 신고립주의가 전면에 대두되면 위에서 언급한 것처럼 아시아지역에서 다른 세력에 주도권 내줄 가능성에 대한 우려가 있기에, 미국이 완전히 아시아에서 철수하지는 않지만 경제적인 관점에만 주안점을 둔다면 오바마 정부만큼 아시아/태평양 지역을 중시하지 않을 가능성은 존재한다. 결과적으로 아시아에서 힘의 공백이 생길 가능성으로 미국 동맹국들의 입지가 어려워질 수 있다. 특히 한국과 관련해서는 방위비 분담과 FTA 재협상이 현안이 될 가능성 높다는 것이 대다수 전문가들의 지적이다.

또 한 가지 미국과 관련하여 우리가 주목해야 할 점은 미국 경제가 작년 이래 전반적으로 회복 추세를 보이고 있지만, 이런 추세가 미국 내 일자리 양극화 문제를 근본적으로 해결하는데 도움이 될 지는 불분명하다는 점이다. 트럼프 경제 공약의 핵심은 제조에 종사하는 중산층에 일자리를 돌려주겠다는 것인데, 무인자동차와 인공지능 및 로봇틱스 분야에서의 급진적 기술 진전에 따르는 자동화 추세는 제조, 운송, 서비스 업종에서 양질의 일자리가 감소하는 기존의 추세를 변화시키는데 실패할 가능성이 높다(세계경제포럼 보고서). 결과적으로 미국 경제는 완만한 회복세 기초에서 제조업은 성장하지만 제조업 일자리는 정체되어 양극화가 심화될 가능성이 생기게 되는 것이다.³³⁾

33) 고봉준, 김소영, 김종범, “2017 글로벌 트렌드와 주요 선진국가 비전,” 2017 대전세종

만약 상황이 이렇게 전개된다면, 트럼프는 현재의 낮은 지지도보다 더욱 큰 국내적 어려움에 봉착하게 될 가능성이 있다. 국제정치에서 갈등의 원인을 설명하는 가설 중에 전환이론은 국내정치적 기반의 강화 또는 정당성 확보의 차원에서 정치지도자가 외부의 위협을 강조하거나 외부의 적에 대한 적대감을 선전할 수 있다는 주장을 한다. 이런 관점에서 본다면 트럼프의 국내정치적 지도도가 우리에게는 사활적 문제를 안겨줄 가능성도 있다고 보인다.

4. 나가는 말

북핵 문제와 복합적인 국제정치 현실의 변화에 직면한 한국의 외교/안보/국방 정책은 그간 장기적인 전망이 불가능할 정도로 부침을 거듭해 왔다. 이제 미국이 미국 우선을 강조하고 있음을 볼 때 더 이상 한국 안보의 한국화를 외면할 수는 없는 상황이다. 그런데 그간 거듭되어온 전시작전권 전환 연기 요청에서 드러나듯이, 한국의 안보 정책은 길을 제대로 찾지 못하고 있다. 트럼프 정부에서 전시작전권 전환에 대해 재평가가 진행될 수는 있지만, 이미 미국의 계획이 진행 중인 상황에서 그 계획에 우리가 제대로 준비를 하지 못하면 그 공백을 어떻게 메울지에 대한 치밀한 고민이 있는지 생각해봐야 할 시점이다. 다년간의 준비 기간에도 불구하고 다시 연기를 얘기해야 하는 상황에 대해 군에서 책임 있는 자세를 보이지 않는 모습은 국가 전체적인 안보기획 및 추진능력에 회의를 가지게 한다.

물론 한국군의 독자적 방위능력이 아직 입증되거나 준비가 구체화했다고 평가하기 힘들다. 여전히 정찰 및 감시 자산은 미국 또는 일본의 능력과 협조에 의존할 수밖에 없는 상황이고, 전력 구조면에서도 지상군은 한국이 해공군은 미국이 담당한다는 역할 분담이 아직도 유효한 상황이다. 또한 천안함과 연평도 도발 이후에 북한의 현존하는 위협에 상대적으로 방점이 주어지다보니, 합동성 강화를 염두에 두고 추진되던 국방 재조정이 원안보다는 육군 위주로 진행되면서 해공군이 추진하던 첨단 전력 기능의 구현이 지연되었다. 더 큰 문제는 이런 누적되는 문제에 대한 체계적인 재검토가 진행되지 않는다는 점이다.

북한의 제5차 핵실험 이후에 한국 내의 전문가들은 굉장히 다양한 정책적

비전 워크숍 발표문 (2016년 12월 15일), pp. 7-9.

대응 방안을 쏟아내고 있다. 그런 대안 중에는 한국의 핵잠수함 보유 주장과³⁴⁾ 사드 2개 포대의 추가 배치라는 군사적 대응책 강화³⁵⁾ 및 일종의 긍정적 관여 정책인 선 고도화 방지 후 폐기라는 북핵 해법의 제시 등³⁶⁾이 포함되어 있다.³⁷⁾ 이런 다양한 의견의 제시는 북핵 문제의 해결을 위한 대안들을 체계적으로 검토할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 긍정적인 측면이 있으나, 자칫 이런 대안들이 정치적으로 해석되거나 이용되는 과정에서 대안의 효과성에 대한 검토라는 긍정적 측면보다 사회적 갈등의 야기라는 부정적 측면이 더욱 부각될 가능성도 존재한다. 특히 이런 대안에 대한 논의가 전통적인 남남갈등의 요인 중 하나였던 대북 강경론 및 협상론으로 수렴되면서 확대 재생산되는 상황은 한국의 대응 노력에 장애물이 될 수 있는 가능성이 있기에 갈등보다는 대안들의 차이점과 효과성에 대한 이해를 제고시킬 수 있도록 하는 전문가들의 역할이 사회적 악영향을 최소화하는 데에 필요할 것이다.

대북정책에 있어서는 신뢰구축의 한 축이 한국이라는 사실에 입각하여 적극적으로 구체적인 행동계획을 보강할 필요가 있어 보인다. 국방정책에 있어서는 군내의 자군 중심주의 성향이나, 협소한 이익(parochial interests) 추구 성향을 극복하기 위해서 기획 차원에서 민간으로부터의 의견 반영이 불가피하다. 따라서 현재 필요한 것은 외교와 국방이 망라된 전략적 관점에서 동아시아와 한국의 기회와 도전 요인을 객관적으로 파악하는 것이다. 이를 위해 전문가의 양성과 토론의 활성화가 중요하다. 또한 이를 바탕으로 기존 정부 간 회의와 협력 이외에도 공공외교 채널과 기타 민간 교류의 활성화를 통해 한국적 관점에서 고민에 대한 논의의 확대를 지속시킬 필요가 있다.

기본적으로 한국 정부의 외교/안보/국방 정책은 한반도 안보환경의 안정적 관리와 통일의 전망을 제고함에 있어 한국의 주도권을 제고시키는 것을 단기적 목표로 해야 할 것이다. 여기에 군사력에의 자원 투여는 “총과 버터(guns and butter)” 논의에서 드러나듯이 일정한 기회비용을 수반한다는 점에 유의

34) “3천톤급 잠수함 7번함, 핵잠수함으로 건조해야,” 『연합뉴스』 2016년 6월 3일자 참조.

35) 군사적 효용성의 측면에서 현재 논의되고 있는 경북의 한 지역에 사드 포대라 배치된다면 실질적으로 그 포대가 수도권을 방어하는 데에는 한계가 있으므로 사드의 추가적인 배치에 대한 논의가 지속될 가능성이 있다고 할 수 있다.

36) “제재국면 속 ‘긍정적 관여정책’으로 비핵화 모멘텀 찾아야,” 『통일뉴스』 2016년 7월 5일자 참조.

37) 아울러 북한의 핵능력 고도화에 따라 한국과 일본 사이에 정보공유를 활성화하는 포괄적 군사정보보호협정(GSOMIA)이 결국 국내적 반대에도 불구하고 추진되었다.

해야 한다. 국가마다 이러한 자원동원 능력에 있어서 차이가 있을 수밖에 없고, 우리의 지난 경험은 북한의 위협에 대한 효과적 대응에 있어서 3군의 자군 중심주의가 일정 정도 역할을 했다는 것을 보여주어 왔다. 이는 결국 국방문민화에 대한 논의의 시발을 의미할 것이고, 지난 경험에서처럼 이런 논의가 생산적 결과를 도출하지 못하는 상황을 피하기 위해서는 어떤 제도적 장치를 통해 국방문민화에 대한 합의를 이끌어 낼 것인지에 대한 고민이 필요하다.

아울러 외교안보와 같이 파급적 영향력이 큰 분야에서는 정책의 효과뿐만 아니라 비의도적이거나 부수적인 결과에 대한 충분한 검토가 있어야 한다. 다양한 시각이 도입되지 않은 상황에서는 이슈에 대한 조기 인지 종료 (premature cognitive closure) 및 근원귀속 오류(Fundamental attribution theorem) 등의 문제가 발생하여 믿음에 부합하지 않는 정보는 받아들이지 않을 가능성이 커지게 되고 이는 비생산적인 결과로 귀속될 가능성을 높인다.

3장

국민행복을 위한
정치행정 개혁과제

김홍섭

1. 들어가는 말

박근혜 탄핵 이후 그 어느 때보다도 우리국민들의 정치개혁에 대한 열망이 뜨겁다. 촛불광장을 통해 표출된 성과는 정치개혁으로 이어져야 한다며 하나 같이 입을 모으고 있으며, 잘못된 정치세력을 교체하고 재벌 중심의 경제 질서를 바로잡고, 국정원과 검찰 등의 국가권력기관의 개혁과 구조적인 적폐를 청산해야 정치개혁을 완성할 수 있다고 강조하고 있다.

박근혜 게이트는 비록 부끄러운 대한민국의 정치의 단면을 보여주었지만 전화위복 기회로 삼는다면 새로운 대한민국을 만들어가는 전환점이 될 수 있다. 지난 5개월여에 걸친 촛불집회는 과히 인류역사상 유래가 없는 ‘국민혁명’으로 평가할 수 있으며, 민주주의를 지키기 위한 국민들의 자발적인 행동은 국민 개개인의 정치 참여가 얼마나 위력적인지를 보여준 일대 사건이라고 평가할 수 있다.

그런 점에서 이제 남은 과제는 박근혜 정부의 국정농단과 같은 사태가 더 이상 재발하지 않도록 하는 정치개혁과 함께 우리사회 만연되어 있는 적폐를 청산하는 등의 민주주의를 더욱더 공고히 하기 위한 일련의 행동이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 제왕적인 대통령제를 비롯 광범위하게 형성되어있는 독점적인 정치권력 구조를 과감하게 혁파하고 재벌중심의 경제구조와 정경유착 등 적폐를 청산하고, 양극화 등 잘못된 사회의 병폐를 보다 적극적으로 개혁해야만 할 것이다. 더 나아가 그동안 중앙정부(정치)의 보완제 역할에 머무르면서 제대로 된 역할을 하지 못했던 지방자치제를 개혁하고 혁신하기 위한 노력을 이번 19대 대통령선거와 개헌논의를 계기로 완수해야 할 것이다.

이 시점에서 중요한 것은 다가오는 19대 대통령선거를 통해 정권이 교체되고 개헌논의가 본격화 된다고 하더라도 앞에서 언급한 정치·행정 개혁과제가 자연스럽게 해소되지는 않을 것이란 점이다. 특히 기득권 집단의 격렬한 반대와 일부 정치세력의 저항에 직면할 것이 자명하다는 점에서도, 정치권을 비롯 우리사회는 국민들의 정치개혁에 대한 열망에 기반 하여 정치개혁과 지방자치 개혁을 지체 없이 이루어내야 할 것이다. 이에 필자는 한국 민주주의 발전과 정치의 진단을 통해 정치개혁 과제를 제시하고, 아울러 20년을 넘어서고 있는 지방자치제 진단을 통해 지방자치 개혁과제를 나름대로 제시해 보고자 한다. 다만 본 글은 학술적 이론에 바탕한 원고라기보다는 관련 문헌을 참고로 현

시국에서 중요하게 다루어야 할 정치·행정개혁과제를 중심으로 필자의 주관
을 나열했음을 밝힌다.

2. 한국 민주주의의 발전과 정치

1) 민주주의의 발전과 정치제도

민주주의란 국가의 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 정치를 행하는 제
도, 또는 그러한 정치를 지향하는 사상으로, 국민이 권력을 가지고 그 권력을
스스로 행사하는 제도 또는 그런 정치를 지향하는 사상, 기본적 인권, 자유권,
평등권, 다수결의 원리, 법치주의 따위를 그 기본 원리로 하고 있다. 오늘날
민주주의는 결코 지배세력의 수혜적 혜택으로 부여된 결과물이 아니라 어찌면
수많은 민중에 의해 오랜 시간 동안 투쟁하면서 쟁취한 성과물이자 다수대중
의 관심과 참여로 유지되고 있는 제도라고도 볼 수 있다. 특히 서구사회를 중
심으로 오랫동안 민주주의가 성장·발전해오고 있는 배경에는 사회의 토대가
되고 있는 정치사상과 국민들의 주권행사, 그리고 각종 정치개혁 제도가 뒷받
침이 되고 있기 때문이다.

서구의 이런 오랜 전통을 가지고 있는 민주주의에도 불구하고 항상 위기와
시련에 직면하고 있으며, 농익지 않은 한국의 민주주의 또한 크고 작은 위기
와 시련에 직면하고 있다. 특히 한국의 정치는 박근혜 탄핵에서도 확인이 되
고 있듯이 문제가 된 크고 작은 정치적 논란의 중심에는 항상 대통령이 자리
잡고 있다. 이를테면 해방이후 역대정부 모두 권력의 독점적 발원지로서 대통
령이 그 역할을 담당해 왔으며, 대통령이라는 리더(인물)를 중심으로 (집권)정
당과 국가권력기구가 나열·포진함으로써 견제와 감시라는 정당과 국가권력
기구의 본연의 역할이 아닌 독점적 권력구조를 확산하는 스피커 역할을 담당
해 왔다고 평가할 수 있다. 대통령이 항상 권력의 중심에 있을 수밖에 없는
한국정치체제의 특성이 고스란히 확인되는 대목이다. 실제로 해방이후 9차례
에 걸친 헌법 개정 중에 8번이 대통령의 임기와 권한을 둘러싸고 논의가 되었
으며, 정당개혁과제 또한 각종 선거 국면에서 지속적으로 문제가 되고 있다는
점에서도 민주주의 발전과 왜곡된 한국의 정치제도는 불과분의 관계에 놓여

있다고 볼 수 있다.

과거 한국정치의 역사를 통해서도 확인되고 있듯이, 무너진 민주주의를 복원하고 성장·발전시키는 것은 매우 어려운 난제 중에 하나다. 특히 선거를 통해 선출된 정치세력이 민주주의를 파괴했을 경우에는 더더욱 그러하다는 사실을 우리는 박근혜 탄핵을 통해 확인했다. 따라서 민주주의의 성장과 발전을 위해 정치개혁을 위한 제도의 뒷받침과 사회 구성원의 지지는 매우 긴밀한 필수 요건이 될 수 있다. 다행스럽게도 박근혜 탄핵이후 우리 국민들의 정치개혁에 대한 열망은 매우 높은 상태에서 정치개혁의 걸림돌은 기존 기득권세력과 소수 정치 엘리트 집단으로 민주주의 발전을 위한 정치개혁에 대한 범국민적 공감대 형성과 탁월한 정치적 리더십의 발휘는 그 어느 때 보다도 중요해졌다.

따라서 본 장에서는 일반적인 정치개혁과제에 관한 논의와 검토는 그 범위와 과제가 너무나 방대하기 때문에 한국민주주의에 영향을 미치는 정치제도 가운데 주요하게 논의되어야 할 의제를 임의적으로 선별하고, 각 의제별 개혁과제 제시를 위해 고찰해야할 ‘한국정치의 문제점과 특징’을 중심으로 내용을 전개하고자 한다.

2) 한국정치의 특징과 문제점

(1) 한국정치의 특징

한국정치의 특징과 관련 선행논문들을 참고해 보면 먼저 민주주의의 전통이 짧고 헌정의 전개가 1990년대에 이르러서 안정적으로 자리 잡았지만 두 차례의 쿠데타와 유신헌법 등으로 말미암아 1990년대 초반까지만 해도 불안했다고 평가할 수 있다. 더 나아가 한국정치 체제는 지방자치의 역사도 짧고 막강한 대통령제를 중심으로 한 중앙집권적인 구조를 띠고 있어 다분히 권위주의적 성격이 강하며, 남북이 분단되어 있는 상황과 지역주의의 고착화로 인해 한국정치는 대체로 보수적인 경향을 보이고 있다. 특히 정치 불신과 낮은 정치의 식으로 말미암아 정치와 국민들의 괴리감 또한 큰 게 현실이다.

특히 제왕적 대통령제에 대한 폐단과 함께 항상 지적되고 있는 것이 허울뿐인 책임총리제에 대한 문제와 함께, 권력유지의 수단이자 권력남용의 당사자로 지목받고 있는 국정원과 검찰, 감사원 등에 대한 문제점 또한 결코 무시할 수

없는 노릇이다. 또한 여론을 수렴 신속하게 국정운영에 반영해야 할 정당정치마저도 아직까지 제 자리를 잡지 못하고 있으며, 여전히 지역균열구도와 지역주의에 기대어 후진적 정치에서 탈피하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 정당정치의 토대이자 핵심인 당원에 의한 민주적인 정당운영이 아닌 정파와 국고보조금에 의존하고, 각종 선거에서 빚어지고 있는 공천권을 둘러싼 끊이지 않는 잡음은 국민들에게 정치 불신의 명분이 되고 있다.

또한 특정 정치집단으로 권력이 집중되면서 정치적 다양성을 표출하는 데에 한계가 있다는 점 또한 한국정치의 가장 큰 특징으로 꼽을 만하다. 이를테면 양대 정당에 의한 정치권력의 독과점이 지속되는 구조 하에서 다양한 정치세력에 대한 유권자의 선택은 봉쇄될 수밖에 없는 제도와 현실도 향후 시급하게 개혁해야 할 대상이다. 아울러 정당정치가 제대로 안착되지 못하고 지역정당마저도 법적으로 허용되지 않아 중앙정치의 지역정치에 대한 지배가 쉽게 이루어지고 있으며, 지방자치제 시행 이후에도 여전히 지역정치는 중앙정치에 예속되면서 지방자치의 발전과 성장에도 악영향을 미치고 있는 실정이다.

(2) 한국정치의 문제점

이상에서 살펴본 한국정치의 진단을 통해 한국정치의 개혁과제를 제시하고자 아래와 같은 몇 가지 핵심 논제를 선별해 보고자 한다. 먼저 제왕적 대통령제라는 비판에 직면하게 되는 핵심 배경은 몽테스키외가 말했던 삼권분립을 무색케 하는 대통령에게 모든 권력이 모아지고 집중되기 때문이다. 특히 비례성이 현저히 낮은 현행 선거제도는 양대 정당의 고착화를 초래했고, 이는 다양한 사회구성원의 합의에 기초한 포용정치의 작동을 가로막는 원인이 되면서 제왕적 대통령제가 나타난 핵심 배경이 되고 있다.

실제로 대통령은 입법부와 사법부로부터 끊임없는 견제와 감시를 받는 지위에 있지만, 행정부를 실질적으로 통제하고 있는 대통령이 사법부의 수장인 대법원장 임명권을 가지고 있으며, 입법부가 만들어놓은 법률안 거부권까지 행사하고 있다는 사실은 행정부와 입법부, 사법부 간에 정상적인 상호견제가 이루어지지 않는 배경이 되고 있다. 특히 국무총리와 장관 임명권도 실질적으로 대통령이 가지고 있으며, 막강한 권한을 독점하고 있는 국정원과 검찰의 수장마저도 대통령이 인사권을 쥐고 있으며, 심지어 입법부의 국회의원을 장관으로 임명할 수 있도록 하면서 대통령에게 너무나 많은 권한과 역할을 부여하고 있다.

따라서 역대정권에서 대통령은 그의 통치 리더쉽과 역량과 관계없이 항상 제왕적 대통령이라는 비판을 야당 또는 반대세력으로부터 받아 왔다. 이런 제왕적 대통령제하에서 삼권분립의 견제구조가 작동하지 않거나, 국가권력기관인 국정원이나 검찰, 경찰이 제 역할을 하지 못하거나, 심지어 소통과 협상마저 결여되었을 때, 작금의 한국사회가 처한 국정농단과 같은 문제들이 쉽게 나타날 수 있다. 특히 왜곡된 재벌 중심의 경제체제하에서 정치권력과 자본이 결합했을 때 어떠한 문제가 발생하는지는 비단 이번 삼성 등 대기업의 사례를 언급하지 않더라도 수많은 사례가 있으며, 부실한 정당정치 속에서 입법부인 국회가 행정부와 사법부를 제대로 견제하고 감시하지 못했을 때 국정운영 마저도 독선과 오만, 불법이 횡횡하는 총체적 난국을 초래하는 배경이 되고 있다.

분명한 것은 이러한 한국정치의 문제들이 되풀이해서 나타나고 있는 것은 결코 몇몇 리더들의 문제 또는 과소역량 때문에 발생하는 문제로 핑계 댈 수 없다. 따라서 정치제도의 문제로 인식하고 보다 근본적인 문제해결을 위한 논의에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를테면 ‘제왕적 대통령제’, ‘정당정치의 문제’, ‘정치권력 기구의 문제’, ‘투표연령 문제’, ‘국민들의 무관심’ 등의 한국정치의 구조적인 문제로 인식하고 다가오는 19대 대선국면에서부터 한국정치의 문제점을 진단하고 각 논제에 대한 개혁과제를 제시하여 대선이후에 본격논의 될 개헌논의에서 국민적인 공감대와 합의를 이루어낼 수 있도록 해야 할 것이다.

누군가 인간은 이기적인 동물이라고 했다. 가장 합리적인 정치제도를 가지고 있는 정치 선진국에서도 정치문제는 항상 제기되고 있으며, 정치개혁을 위한 논의에 많은 시간을 투입하고 국민들의 관심을 이끌어내려 노력하고 있다는 점에서, 작금의 정치제도를 바꾸기 위한 논의에 정치권뿐만 아니라, 유권자인 우리 국민들의 관심과 참여 또한 매우 절실하다.

3. 한국 지방자치 진단

1) 지방자치 20년 성과

지방자치가 본격적으로 부활한지도 20년을 훌쩍 넘어서고 있으나, 여전히

지방자치에 대한 국민들의 만족도는 매우 낮은 것이 현실이며, 최근 정치개혁 및 개헌논의와 맞물려 분권형 개헌제안을 비롯 지방자치를 혁신하기 위한 다양한 대안이 모색되고 있다. 따라서 현 시점에서 지난 20년 동안의 지방자치를 통해 이뤄낸 성과를 짚어내고 한계점과 문제점을 바탕으로 지방자치 개혁 과제를 제시하는 것은 매우 의미가 있다.

먼저 각종 문헌연구를 통해 지방자치 20년에 대한 성과로는 지방행정서비스의 질이 향상되었으며, 지방의회와 지역실정에 맞는 자치입법의 활성화를 통해 지역주민의 관심을 참여가 확대되었다 아울러 각종 지역밀착형 정책을 통해 차별화된 지역발전을 이뤄내는 등의 전체적인 지방자치 발전에 기여한 것으로 정리할 수 있다. 특히 행정의 투명성과 지역주민들의 삶의 질과 밀접한 각종 조례(행정정보공개조례, 주민참여예산제, 친환경무상급식조례, 준비물 없는 학교조례, 영유아 보육조례, 학생인권조례, 옴부즈만 조례, 시민감사조례, 업무추진비 공개조례)의 제정은 정부정책의 변화와 혁신을 가져왔다는 점에서도 매우 의미 있는 성과로 평가할 수 있다.

아울러 과거 관치행정 시절에 비해 지방자치제 이후 권위주의행정이 사라지고, 주민자치센터 등의 행정기관의 문턱이 낮아졌으며, 지역주민들의 각종 주민참여제도와 프로그램을 통해 지방자치 행정에 지역주민들의 참여가 증가한 점도 지방자치의 대표적인 성과로 언급할 수 있다. 최근 박근혜 탄핵국면에서 불안한 정국상황과 달리 국민들이 일상생활을 하는데 있어 아무런 불편을 느끼지 못하는 배경에는 지방자치제가 자리 잡았기 때문이라는 지적 또한 충분히 일리 있는 평가이자 지방자치 성과라 할 수 있다.

하지만 이러한 지난 20년간의 지방자치제에 대한 성과에도 불구하고 지방자치에 대한 한계와 문제점도 결코 적지 않으며, 이로 인해 지역주민들의 지방자치에 대한 신뢰도는 매우 낮은 게 현실이다.

2) 지방자치 20년 한계와 문제점

1995년 부활한지 20년이 넘어선 우리나라 지방자치가 최근 새로운 기회와 도전에 직면하고 있다. 지역내부의 민주주의는 지체 상태에 빠져있고, 주민들의 공적인 참여 또한 부진한 게 현실이며, 여기에도 각종 부정부패나 예산낭비 사례는 끊이지 않으면서, 단체장과 대의기관 모두 주민들로부터 총체적 불

신을 받고 있다. 특히 지방자치에 대한 무관심이 심화되고 있으며, 무엇인가 새롭게 변할 것이란 기대와 열망은 사라진지 오래고 단체장의 권위주의는 강화되고 있는 반면 시민사회와의 협력에 기초한 혁신적이고 창의적인 행정 혁신과 정책시도 또한 찾아보기 어렵다.

지방정부의 권력구조는 임명제에서 선출직으로 변화하였으나 인물은 여전히 그놈이 그놈인 경우가 대부분이며, 지방자치는 행정관료, 직업정치인, 자영업자에게 장악되어 있어, 이런 지역 기득권 세력의 정책 성향은 삶의 질, 생태적 가치, 분배정의 등을 추구하는 생활정치 보다 양적 성장을 중시하는 개발정치 성향을 강하게 띠고 있다. 이런 와중에 이명박 정부 이후 박근혜 정부에 이르기까지 지방분권 분산, 균형발전이라는 가치보다는 중앙집권이라는 일극체제를 강화 하면서 지방자치는 ‘자치’가 아닌 ‘통치’의 대상이 되고 있으며, 설상가상으로 경기침체의 지속과 무분별한 수도권 규제완화, 그리고 각종 감세정책으로 말미암아 지방의 위기는 더욱더 심화되고 있다.

중앙과 지방간의 권력 분산, 재정이양 등 지방분권의 측면에서도 별다른 진전을 보이지 않고 있는 가운데, 정부의 국토 불균형 정책의 핵심적인 문제로 지적되고 있는 수도권규제완화와 수도권중심의 정책에 대해 지방의 대응은 점점 약화되고 수도권으로 산업과 인력과 재원의 집중성은 심화되고 있다. 아울러 시민의 참여를 위한 제도적 장치는 상당부분 도입되었으나 매우 형식적이고 실효성을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 특히 단체장의 일방적 행정 독주가 강화되고 있는 반면 이에 대한 견제기능을 담당해야할 지방의회는 감독권과 인사권의 제약과 전문성 및 자질부족으로 인해 말미암아 근본적인 한계를 드러내고 있다.

그럼에도 불구하고 현 시점에서 지방위기를 극복하기 위한 의제와 역량 강화를 위한 지방의 주체적인 노력 보다는 여전히 중앙정치권에 기댄 목소리만 간혹 분절적으로 나오고 있는 실정이다. 따라서 한국의 지방자치는 무엇보다 위기를 맞고 있는 지방자치를 살리기 위한 특단의 대책을 모색해야 한다. 특히 박근혜 탄핵 이후 정치개혁과 개헌논의가 본격화 되고 있다는 점에서, 지방자치를 개혁하고 혁신하기 위한 본격적인 논의를 통해 구체적인 방법과 대안을 제시해야 할 것이다.

4. 국민행복을 위한 정치·행정개혁의 과제

1) 정치개혁을 위한 희망정책 5가지

앞에서 살펴본 바와 같이 한국정치는 크게 제왕적 대통령제라는 권력구조, 정당정치, 유권자 참여 등의 측면에서 심각한 문제점들을 드러내고 있다. 물론 이러한 문제를 해결하기 위해서 정치의식을 변화시키기 위한 노력에서부터 권력구조 및 정부형태 변경에 이르는 헌법 개정까지 포함해야 한다. 따라서 필자는 작금의 정치위기를 극복하고 오는 19대 대선을 맞이하여 한국정치 개혁과제를 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 정치개혁을 위한 광범위한 분야의 개헌추진.

하지만 현재 일부 정치권에서 논의되고 있는 개헌논의는 우리사회의 누적된 모순과 적폐를 타파해야 한다는 데는 공감대를 이루지 못하고, 자칫 기득권&정치엘리트간의 합의라는 87년의 잘못된 개헌 답습 할 수도 있으며, 특히 대선전 개헌을 해야 한다는 일각의 주장은 시간에 쫓겨 졸속개헌마저 우려된다. 따라서 정치권은 각 정당의 이해관계와 대권주자간의 유, 불리에 따라 개헌을 논할 것이 아니라, 국민이 합의하는 권력구조 개편(4년중임 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제 등)과 기본권과 사회권(소수자와 약자배려 등 미래가치) 관련 의제와 자치권(인사, 재정 등의 지방분권형 개헌 등) 관련 광범위한 개헌논의가 되어야 할 것이다. 지금시점에서 가장 바람직한 개헌 절차로는 광범위한 개헌논의와 이를 토대로 국민적 합의를 위해서는 대선후보들이 개헌로드맵과 개헌방향에 대해 대선공약으로 제시하고, 새로운 정권출범 이후 국민들이 참여하는 개헌 추진 기구를 구성하여 2018년 지방자치 선거 때 개헌안에 대한 국민투표로 개헌을 추진하는 것이 가장 바람직한 방법이 될 것이다.

둘째, 제왕적 대통령제 및 권력기관의 폐단 극복 방안 제시.

현 한국의 대통령제는 내·외치 관련 상당한 권한이 집중되어 있어 삼권분립에 의한 정상적인 견제와 감시가 이루어지지 않을시 작금의 상황과 같은 심각한 문제가 나타날 수 있으며, 특히 대통령의 임기 중 문제에 대한 유권자의 평가는 탄핵 등의 수단 이외에는 원천적으로 그 기회가 부여되지 않는 특징과 문제점을 드러내고 있다. 따라서 제왕적 대통령제에 대한 문제 해결을 위한

대책과 아울러, 대통령과 행정부 등을 견제하고 감시할 수 있는 입법부와 사법부의 복원, 그리고 국정원, 검찰, 감사원 등의 권력기구에 대한 대통령의 자의적인 권력행사를 엄격하게 통제할 수 있는 보다 근본적인 대안을 제시해야 한다. 대통령의 자의적인 권력행사에 대한 대안으로는 우선적으로 대통령의 권한과 책임을 분산시키는 방법이 가능할 것이며, 이를 위해 대통령과 총리간의 권한을 분명하게 하여 보다 제도화된 책임총리제를 도입하는 등의 특단의 대안이 모색되어야 할 것이다. 특히 국정원의 경우 과부여 되어있는 수사 및 기소행위에 대한 규제와 국내사찰을 전면 금지시키는 등의 방법을 모색해야 할 것이며, 검찰의 경우 과집중 되어있는 수사 및 기소권에 대한 분산과 청와대를 비롯한 파견검사 관행을 폐지하는 등의 개혁방안이 제시되어야 될 것이다. 감사원 등의 사정기관에 대한 인사 및 활동을 보장하여 행정부 등을 제대로 감시하고 견제할 수 있도록 하는 등의 대책이 마련되어야 한다.

셋째, 정치 불신을 극복하는 정당정치의 복원과 정치개혁 과제 제시.

박근혜 탄핵국면에서 그나마 희망을 볼 수 있었던 점은, 젊은 층을 중심으로 우리 국민들의 정치에 대한 관심과 참여가 높았다는 점과 그 어느 때보다도 정치개혁에 대한 국민들의 열망을 확인했다는 점에서, 이번 기회에 정치개혁의 최우선 과제로 정치 불신을 극복하기 위한 다양한 분야에 대한 개혁방안을 마련하고 제시해야 한다. 우선 정당 개혁의 경우 정파 및 소수 기득권 정치세력의 ‘그들만의 리그’ 라는 정치영역에 대한 국민들의 영향력과 지배력을 높이기 위한 대책이 강구되어야 하며, ‘민주주의의 기관차’ 라는 정당정치를 정상화시켜 대의민주주의를 상향시켜야 할 것이다. 또한 지역주의 정치의 청산과 정파갈등에 따른 끊이지 않는 공천갈등 문제를 해소하기 위해 제도보완을 통해 정당운동을 민주화 하도록 견인해야 하며, 아울러 유권자의 투표권이 과소평가되고 있는 현실을 극복하기 위해 정당명부제 등의 비례대표성의 강화와 현 소선거구제를 중선거구제로 변경 하는 것도 적극 검토되어야 할 것이다. 아울러 정당에 대한 정부보조금 지원방식을 국회의원 수 이외에도 진성당원 숫자와도 연동하게 하며, 지역정치를 활성화하기 위해 지역정당을 허용하는 등의 보다 근본적인 개혁방안을 마련 제시해야 한다.

넷째, 투표연령을 최소한 18세로 낮추어 젊은 층의 정치참여를 확대 보장해야 함.

OECD국가에서도 유래를 찾아보기 어려운 투표연령을 현 19세에서 최소한 18세로 낮추고 투표시간대를 확대하는 등의 유권자의 투표참여에 대한 다양한

인센티브 제공을 통해 젊은 층의 정치에 대한 관심과 참여를 제고해야 한다. 또한 정책선거를 통한 정치에 대한 유권자들의 관심과 참여를 위해 방송토론을 확대 의무화하고 금권선거, 동원 등의 불법 선거운동에 대한 법적 규제 이외의 온·오프라인 선거운동은 대폭 허용하는 등의 시대흐름에 부응하는 개혁 방안도 강구되어야 한다.

2) 지방자치 개혁을 위한 희망정책

문헌조사결과 한국의 지방자치는 강력한 중앙집권적 권력구조, 지역주의 정치, 정당공천 등의 중앙정치의 영향을 직접적으로 받고 있음이 드러났다. 그런 점에서 최근 정치개혁에 대한 논의와 개헌논의와 맞물려 지방자치 개혁방안을 모색하는 것은 매우 의미가 있다. 따라서 필자는 지방위기 극복하기 위한 지방자치 개혁과제를 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 지방분권국가와 지역균형발전을 명기한 지방분권형 헌법개정.

19대 대통령선거 이후 개헌논의가 본격적으로 이루어질 때 권력구조와 사회적기본권 등의 분야에서의 개헌논의 외에도 지방자치 개혁하기 위해 반드시 지방분권형 개헌이 이루어지도록 노력해야 한다. 특히 현행 헌법은 지방자치에 대해 단 두 개 조항만을 간단하게 기술하고 있다는 점과, 지방자치를 강화하고 책임성에 대한 내용이 매우 미약하다는 점에서도 지방분권형 개헌이 이루어지도록 해야 한다. 특히 지방분권형 개헌은 권력구조 뿐만 아니라 지방으로의 권한 배분 등에 대해 자세히 규정하여 지방자치제도가 제대로 실시될 수 있도록 국가의 기본법을 바꾸는 것이다. 이를테면 개헌 총칙에 대한민국은 분권국가임을 선언하고 분권국가의 운영원리와 실행방안을 명기하고, 아울러 자치입법권과 재정분권 내용 또한 포함하고, 주민들의 직접민주주의를 강화하기 위해 헌법에 주민참여에 대한 내용도 포함하도록 하여, 지방자치단체에 실질적인 권한과 책임성을 부여해야 한다.

둘째, 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치권한의 대폭 확대.

지방자치의 근본정신은 지역문제를 지역주민들 스스로 해결하는데 있다. 따라서 지방정부의 자치권과 정치적 자율성, 그리고 재정, 인사, 조직에 대한 권한의 보장을 통해 지방자치제가 제대로 정착하고 책임성을 높일 수

있도록 해야 한다. 특히 지방분권의 핵심은 권한의 위임이나 이전만이 아니라, 재정권과 조직 등의 인사권을 실질적으로 이전할 때만이 가능하다는 점에서, 국세와 지방세수 및 비율을 조정하는 등의 재정분권을 대폭 강화해야 한다. 아울러 현 19.24%의 국세의 지방교부세율을 20% 중반대로 확대하고, 국고보조금의 포괄보조금제도로의 변경 등 재정조정제도의 정비를 통해 중앙정부의 과도한 지방재정권 침해문제를 해소하며, 아울러 자주재원 확충과 지방정부의 재정투명성을 높이는 법과·제도 정비를 통해 재정민주주의를 강화해야 할 것이다.

셋째, 강한 단체장 약한 지방의회라는 권한의 불균형문제 해소.

지방자치단체장과 지방의회 간 대표적인 권한의 불균형문제는 자치단체장의 지방의회에 대한 인사권과 재정권 등이며, 아울러 집행부에 대한 견제와 감시를 위한 전문가들의 조력을 받을 수 있는 보좌체계가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 따라서 지방의회가 집행부에 대해 제대로 된 견제와 감시가 가능하도록 최소한 의회 직원에 대한 인사권만큼은 지방의회가 갖도록 한다거나, 공동보좌관계와 같은 전문 보좌 인력을 충원하는 등의 지방의회의 권한과 역할을 전체적으로 높여야 할 것이다. 또한 개헌논의를 통해 해결할 문제이기도 하지만, 아직도 자치입법권이 법률이 아닌 법령에 의해 통제받고 있다는 점에서, 개헌내용에 자치법률제정권을 분명히 하고 ‘법률에 저촉되지 않는 범위 내에서’ 자치입법권을 보장하도록 개정하여 의회의 권한을 높여야 할 것이다. 이외에도 집행부에 대한 예산통제 및 행정사무감사에 대한 지방의회의 권한을 확대하고, 지방정부 산하 기관장 등에 대한 인사 청문제도의 도입 등의 단체장의 인사권에 대한 감시와 견제기능도 대폭 높여, 강한단체장 약한 지방의회의 권력불균형문제를 해소해야 한다.

넷째, 대의제의 한계를 극복하기 위해 직접민주주의를 대폭 강화함.

지방자치 개혁과제 중에 자치권의 확대와 지방의회 권한 강화와 함께 강조되어야 할 핵심 분야는 주민참여를 확대하기 위한 법과 제도가 정비되어야 한다. 이를테면 현 주민소환제, 주민투표제, 주민소송제 등의 법률에 대한 개정을 통해 실효성을 높이고, 지방정부와 지방의회에 더 많은 주민들이 참여할 수 있도록 의무화 하여 집행부와 지방의회에 대한 주민들의 통제력을 높여 지방자치에 대한 신뢰를 높일 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 지방자치에 주민

의 직접참여를 확대하고 다양한 시민교육 프로그램을 통해 직접민주주의를 경험하고 학습하도록 하는 것은 물론, 사회적 자본 육성과 건강한 지역공동체가 형성될 수 있도록 다각적인 지원을 통해 지방자치가 성장 발전하도록 해야 할 것이다.

5. 나오는 말

지금까지 한국정치와 지방자치제의 문제점을 진단하고 핵심 개혁과제를 제시해 보았다. 어쩌면 한국정치와 지방자치 문제의 가장 큰 책임은 중앙정치권과 지방자치 기득권 세력에게 있겠지만, 그 어떤 정부도 그 정부가 대표(봉사)하는 바로 그 시민들보다 더 나은 수준일리는 없다(A government can be no better than the people it represents)(H. George Frederickson, 1991)는 말이 있듯이, 권한과 책임의 관점에서 살펴보았을 때 우리 국민 어느 누구도 그 책임에서 자유로울 수 없다.

따라서 한국정치와 지방자치를 개혁하고 혁신하는 것은 유권자의 정치 혐오를 불식시키고, 제대로 된 의회정치와 정당정치 통해 가능하며, 중앙정치 일변도가 아닌 지방정치가 보편화되고 수평화 될 때 가능할 것이다. 이런 관점에서 보면, 책임정치의 복원과 지역정치의 역량 회복에서 문제해결 방안을 찾는 것이 우선될 필요가 있다. 특히 유권자 참여 없이 정치개혁은 불가능하다는 점에서 민주공화국의 주권자인 우리 국민들이 더 큰 책임감을 가지고 한국의 정치와 지방자치를 바꾸고 개혁하기 위한 대장정에 적극 참여해야 한다. 정치개혁과 지방자치 개혁의 성패는 결코 소수정치엘리트들의 손이 아닌 유권자의 손에 달려 있음을 우리 모두 명심해야 할 것이다.

참고문헌

- 금홍섭 외(2015), <2016년 국내외 트렌드 변화에 따른 대전의 비전과 전략>, 대전발전연구원.
- 김영명(2014), “한국민주주의의 발전과 퇴보-노무현 정부와 이명박 정부”, 한국정치학회, <한국정치연구> 23(3), 137-162.
- 김용복(2012), “한국 민주주의 발전과 정당정치-최장집교수의 정당민주주의론에 대한 비판적 고찰”, 고려대학교 민족문화연구원, <민족문화연구> 제56호; 139-173.
- 김종철(2016), “개헌 어떻게 볼 것인가?”, <내일을 여는 역사> 제64호; 84-97.
- 민준기(2008), “한국의 민주주의 공고화, 어떻게, 언제 가능한가?”, 경희대학교 국제지역연구원, <아태연구> 15(1); 91-103.
- 박정택(2007), <일상적 공공철학하기>, 한국학술정보(주).
- 송석운(2002), “헌법의 관점에서 본 정치개혁-정당개혁을 중심으로”, 한국공법학회, <공법연구> 31(1); 1-20.
- 이정희(2004), “한국민주주의의 진로-참여,갈등 그리고 통합”, 한국사회조사연구소, <사회연구> 5(2); 15-45.
- _____ (2007), “한국 정치개혁의 과제와 전망-통합을 위한 제언”, 한국지역사회연구소, <지역사회> 2007 봄호(55); 100-112.
- 정만희(2013), “차기정부의 헌법적 과제”, 한국헌법학회, <헌법학연구> 19(1); 175-222.
- 정진영(2010), “한국 민주정치 발전을 위한 정치제도적 조건-제도적 상보성을 중심으로”, 21세기정치학회, <21세기정치학회보> 30(1); 47-69.
- 정해구(2012), “특집 : 민주화 25년, 국가권력의 문제점과 그 대안”, 한국민주화운동기념사업회, <계간 민주> 제3호; 78-95.
- 최장집(2006), “특집 : 한국민주주의의 현주소-제도적 실천으로서의 민주주의”, 민주화운동기념사업회, <기억과 전망> 제15호; 81-115.
- 하승수(2016), “지방자치 20년의 한계와 성과, 전망”, <열린전북> 제139호; 27-29.
- 동아일보(2004. 1. 1). 정치개혁의 과제와 시민의 역할.
- 금홍섭(2012), <올바른 지방자치 혁신을 위한 몇 가지 의견>, 혁신자치포럼 창립대회 자료집, 111~114.
- 송재봉(2015), <지방자치 현실과 혁신방향-지방자치운동은 지역을 바꾸고 있는가?>, 자치포럼 창립포럼 자료집.

4장

사법개혁과
헌법 원리의 실현

김웅규

1. 사법개혁의 취지

개혁의 의미는 낡은 것을 새로운 것으로, 불합리하고 불공정한 것을 정의로운 것으로 바꾸는 것을 뜻한다고 본다면, 1987년 제9차 개헌으로 이루어진 현행헌법은 기본권의 실질적 보장이라는 목적 하에 국민주권, 자유민주주의, 권력분립, 법치주의라는 헌법의 원리에 근거하여 새롭게 해석되어야 할 것이다.

또한 그러한 해석에 근거하여 정치·사회·경제·문화의 제 분야에서 개혁의 방향이 정해져야 하며, 사법의 영역도 꾸준히 제기되어오는 문제점들에 대한 보완과 개혁이 필연적으로 이루어져야 할 당위적 과제가 존재한다.

사법개혁에 있어서 사법영역은 법의 판단과 그 집행의 영역에 있는 헌법재판소, 법원, 검찰 등을 지칭한다. 법치주의수호의 첨병인 이들 영역에서의 개혁은 국민의 기본권보장과 정의를 적극적으로 실현시킨다.

사법개혁의 방향과 기준은 위에서 언급한 헌법의 목적과 그 원리를 토대로 하되 보다 권력분립, 국민주권, 권력통제, 그리고 21C 대한민국에서 그 헌법적 의미가 강화되어야 할 지역분권을 실질화하는 내용으로 이루어져야 할 것이라고 본다.

여기서 권력분립은 단순한 고전적 의미의 권한의 분배가 아니라 수평적, 수직적 의미의 권력분립을 의미하며 집중된 권한을 분산하고 형식적으로 분배되었지만 실질적으로 행사되지 않은 권력의 소재 혹은 주체와 범위를 새로이 정립하는 것이다.

권력통제라 함은 권력의 기능적 분립을 넘어서 형식적 기능의 견제기능을 과거의 경험을 토대로 현실화시켜야 한다는 것이다. 또한 국민이나 주민에 의한 보다 직접적이고 효과적인 통제방법을 가미한다는 것이다.

국민주권이라 함은 입법부, 행정부와 비교하면 국민의 주권적 의사가 상대적으로 덜 반영되고 있는 사법영역에 있어서 국민주권의 취지를 보다 확대하는 것을 의미한다.

지역분권¹⁾은 기형적으로 비대화된 중앙집권적 내부구조가 국가의 정책방향

1) 일반적으로 같은 의미의 맥락에서 지역분권보다는 지방분권이라는 용어를 많이 쓰고 있다. 그러나 상하 혹은 중심과 주변부를 내포하는 중앙에 대한 지방이라는 의미에서의 지방분권보다는 중앙과 지방의 차별없이 모든 지역에서의 분권과 자치를 포괄적으로 다룰

에 지속적으로 암묵적인 영향을 미치고 있는 현실에서 날로 취약해져가는 수도권외 지역의 실질적 평등원칙침해과정을 적극적으로 방지하자는 것이다. 교통, 통신의 비약적 발전을 고려한다면 추상적 불리성에 대한 개념을 타파하고 공적 영역에서의 적극적 지역분권정책의 실현과 의지 그리고 지방자치의 헌법적 지위격상의 명문화가 실현되어야 한다. 또한 구조상 중앙집권적인 사법영역의 성격을 지역주민이 참여하여 실질적 국민주권과 참여가 이루어질 수 있도록 개선되어야 한다. 즉 지방사법권의 독립성이 강화되어야 한다는 것이다.

2. 검찰개혁

일부 검사의 비리와 전횡에 대한 검찰의 지위를 회복하고, 검찰의 독립성과 중립성 그리고 민주적 정당성이 충실하게 보장되도록 하기 위하여서는 검찰제도의 재조정은 필요한 시점에 이르렀다고 할 것이다.

이러한 검찰제도의 개혁은 외부적 견제와 내부적 제도개선으로 나누어 볼 수 있다. 집중된 검찰권한의 재분배를 위한 외부적 견제장치로서는 고위공직자비리수사처의 신설, 검찰과 경찰의 수사권한의 분배 등을 들 수 있으며, 검찰내부적 제도개선으로는 대통령의 지휘를 받는 법무부장관에 대하여 독립된 수사기관인 검찰청 수장의 정치적 중립성확립, 인사제도 개선, 검사장 보직 감축, 검찰인사위원회 운영 실질화, 법무부 및 외부기관 파견 검사의 단계적·순차적 감축, 검찰징계 및 적격심사 강화 그리고 지방검찰청 수장의 직접선거 등을 들 수 있다.

“검찰이 국민의 신뢰를 얻기 위해서 가야 할 길은 분명하고, 명확하다. 검사 인사의 독립성을 확보하고, 국민이 검사의 결정에 참여하고 협력할 수 있는 길을 확대하고, 검찰권 행사의 공정성을 확대하며, 전관 자체의 발생을 차단하는 것이다.”²⁾

수 있는 지역분권의 용어를 사용하는 것이 타당하다고 생각한다.

2) 이민, 검사장직선제도입의 필요성, 검사장직선제도입을 위한 토론회(국회)자료, 2016. 12. 8, 39면.

1) 지방검찰청 수장의 직접선거

우리나라 검찰은 중앙집권적 조직이다. 법무부 외청으로 검찰청이 독립되어 있으며 검찰청법에 따라 독립적 조직과 권한을 가진다. 검사의 직급은 검찰총장과 검사로만 구분되어 있지만 보직에 따라 그 직위가 구분되어 있으며 평검사로 출발하여 근무평정에 따라 보직이 이동되는 일원화된 조직이라 할 수 있다. 검사동일체의 원칙에 따라 운영되는 검찰의 업무는 사법집행에 있어 통일성과 수사의 지속성에 있어서의 장점이 있지만 그 운용에 따라서 불공정한 사례가 일어나고 있음은 주지의 사실이다.

검사는 그 직무수행에 있어서 국민전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 되고(검찰청법 제4조 제2항), 검사는 검찰사무에 관하여 상급자의 지휘감독을 받으며 구체적 사건과 관련된 지휘감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다고 규정되어 있지만, 검사의 정치적 중립성과 수사의 독립성유지를 보장하기 위하여서는 여전히 입법적 조치가 미흡하다.

제21조(지방검찰청 검사장)

- ① 지방검찰청에 지방검찰청 검사장을 둔다.
- ② 지방검찰청 검사장은 그 검찰청의 사무를 맡아 처리하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.

제34조(검사의 임명 및 보직 등)

- ① 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 한다. 이 경우 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 검사의 보직을 제청한다.

제35조(검찰인사위원회)

- ① 검사의 임용, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 법무부에 검찰인사위원회(이하 “인사위원회”라 한다)를 둔다.

검찰조직의 장점을 유지하면서 국민감시를 강화하고 중앙집권적인 조직에 대해 지방분권의 원리를 가미하기 위하여서는 그 조직의 구성절차에 대하여 변화를 주어야 할 필요성이 있다는 점에서 지방검찰청의 장의 직접선거에 의한 선출을 고려해 볼 수 있다.

검사장 직선제의 장점은 우선 사법집행에 있어서 민주적 정당성의 강화이다. 현 제도 하에서는 수사를 지휘하고 영장을 청구하는 막강한 권한을 가지는 검

찰의 구성에 있어서 국민주권의 원리가 직접적으로 구현되지 않고 있다. 권한은 막강하지만 구성원의 신뢰가 제도적으로 보장되지 않기에 특정 사건에 있어서 공정한 수사권행사와 기소가 탄력을 받지 못한다.

두 번째 검사장직선제는 외부적 견제가 아닌 내부적 권력분할의 한 형태로서 권력 통제적 장점을 가질 수 있다.

세 번째 검사장직선제는 지역주민에게 자치권의 의미를 더욱 자각하게 하고 사법집행의 신뢰성을 높임으로서 지역분권의 원리를 강화할 수 있다.

검사장 직선제가 도입될 경우 검찰이 유권자의 표를 의식하게 되어 검찰권 행사의 공정성이나 형평성이 어긋나고 더 ‘정치적’으로 수사하게 될 것이라는 우려도 있지만 이는 권력의 최정점에 있는 대통령의 의중을 살피는 ‘정치검찰’의 행태보다는 낫고, 유권자에 의한 일상적인 견제와 감시가 이뤄짐으로써 검찰권의 행사는 지금보다 더 공정하게 이루어질 수 있을 것이다.³⁾

검사장 직선제의 구체적인 방안으로는 현재 전국의 18개 지방검찰청(서울 5개 : 중앙, 동부, 서부, 남부, 북부지검 / 서울 외 수도권 3개 : 의정부, 인천, 수원지검 / 비수도권 10개 : 춘천, 대전, 청주, 대구, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주, 제주지검)의 검사장 18명을 관할 지역 주민이 직접 선거로 선출하고, 대통령이 임명하여, 선출된 검사장이 지역 내에서 발생하는 검찰 업무를 통할하도록 하면 될 것이다. 주민의 직접선거에 의한 검사장선출의 단점을 고려하여 지역 범조 인사들에 의하여 검사장을 선출하는 방안도 있다.⁴⁾

또한 지방검찰청 검사장의 임기는 4년으로 하고⁵⁾, 재임은 지방자치단체장과

3) 하태훈, 고위공직자비리수사처 신설 등 조직·행정 측면의 개선과제, 국회입법조사처세미나자료집(검찰권에 대한 통찰 및 정책적 과제), 2017. 2. 23. 17면.

4) 송영길의원, 검사장직선제도입을 위한 토론회(국회)자료, 2016. 12. 8, 30면 : 검사장의 직선제는 수사기관이라는 검찰제도의 장래와 관련되어 있는 중요한 사안이라는 점에서 신중히 접근할 필요가 있고, 자칫 선거권자의 무관심이나 후보자의 능력 및 자질이 아닌 인물 위주의 선거를 통해 검찰의 부정부패 척결과 권력의 비리에 대하여 공정하게 수사할 수 있는 능력 및 자질이 없는 사람이 당선될 경우 그 폐해가 국민들에게 미치는 영향은 지대할 것이고 그 결과는 다시 돌아킬 수 없다. 따라서, 검사장의 직선제에 대한 관심이 지대하고 그 후보의 자질에 대하여 잘 알고 있는 사람, 즉 당해 검찰청 관할 내의 검사와 변호사를 선거권자로 하는 것이 검사장의 직선제를 제대로 확립하는 방안이라고 할 것이므로, 검사장은 당해 고등검찰청 관할 내의 검사 및 개업 중인 변호사가 선출하는 것으로 개정할 수 있다.

5) 이에 대하여서는 임기3년, 1차에 한하여 중임을 허용하자는 송영길의원의 의견이 있다. 그러나 빈번한 선거와 정치의 과잉을 방지하기 위해서는 임기4년인 다른 선거직과 균형을 이를 필요가 있다.

같이 3번에 한하도록 하여 지방토속세력과의 유대를 차단하며 후보자격은 법조 경력 10년 이상의 판사, 검사, 변호사, 공인된 대학의 조교수 이상의 법학교수 등으로 하도록 한다. 사법집행에 있어서 정치세력과의 결합을 방지하기 위하여 후보자의 정당추천을 금지하고, 후보자등록신청 개시일로부터 과거 1년 내에 정당원이 아니어야 한다고 규정할 필요가 있을 것이다.⁶⁾

그 권한으로는 현행 검찰청법상 지방검찰청 검사장이 갖고 있는 모든 권한을 부여하고, 그에 더해 관할 지방검찰청 소속 검사의 보직에 관한 권한, 차장검사 임명에 의견 제시 권한을 추가하여 임기동안 직무집행에 있어서 독립적인 기관으로서의 역할을 보장해 주어야 한다.⁷⁾ 공무원 직제는 중앙공무원법과 지방공무원법에 구분되어 있으며 중앙조직과 지방조직이 독립적으로 존재하나, 검찰은 검찰청과 지검이 법적으로 독립되어 있지 않으므로 국가검찰과 지방검찰을 분리하여 인사를 포함한 조직의 독립이 병행되어야 할 것이다.⁸⁾

입법적 보완으로는 지검장의 선거를 위하여서는 정치운동을 금지하는 검찰청법 제43조의 개정 또는 검사장직선제를 위한 특별법이 필요하다고 할 것이며 교육감선거에 관한 법률을 참조하면 될 것이다.

검찰청법 제43조(정치운동 등의 금지) 검사는 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원이 되는 일
2. 정치운동에 관여하는 일
3. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일
4. 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일

2) 고위공직자비리수사처의 독립

고위공직자비리수사처(공수처)의 설립의 취지는 대통령을 포함한 고위공직자 비리에 대한 역사적 경험적 성찰의 결과이다. 특별검사제가 비슷한 취지로 여러 번 이루어져 왔지만 국민이 만족하는 수사의 결과를 얻은 것은 그리 많지 않았다고 볼 수 있다. 결국 한정된 시간과 인력 그리고 사건별로 이루어지는 특별법이 그때그때의 정치적 사정에 따라 입법되어 공정성이 때론 의심되고 그

6) 참여연대정책자료, 20대 국회 입법/정책과제, 2016. 5. 23, 5면참조.

7) 참여연대정책자료, 20대 국회 입법/정책과제, 2016. 5. 23, 6면참조.

8) 송영길의원, 검사장직선제도입을 위한 토론회(국회)자료, 2016. 12. 8, 31면.

결과에 대한 신뢰가 기대만큼 이루어지지 못했던 것이다.

국민에게 위임받은 검찰권이 공정하게 행사될 수 있도록 견제장치를 마련하는 것이 당면과제이며 검찰의 수사·기소 독점권은 어떤 형태로든 개선이 불가피하다. 검찰뿐만 아니라 임명권자인 대통령으로부터 독립된 특별수사기구를 설치하여 수사기관을 다변화함으로써 수사지휘권 이외에 기소권을 독점적으로 보유한 검찰이 사실상 전면적으로 수사하기 곤란한 판·검사, 정치인 및 고위 공직자, 대통령과 그 가족이 관련된 권력형 비리와 부정부패 사건에 대해서는 독립적으로 수사할 수 있도록 하여야 한다.⁹⁾

그렇다면 공수처 설립에 대한 필연적 합의가 필요하다고 볼 수 있다.

무엇보다도 중요한 것은 공수처의 조직과 권한의 독립성과 명확성이다.

공수처의 장은 제반 권력 특히 정치권에 대하여 그 독립성을 유지하여야 하는 바 국회에서 선출하는 방법, 혹은 공수처의 장에 대한 선거제를 고려해 볼 수 있다.

결국 국민의 정당성과 그 신임이 확보되지 않으면 외압에 대한 수사권의 독립은 요원한 것이다. 권력을 가진 자들에 대한 수사이기에 공수처의 힘은 궁극적으로 국민에게서 나오지 않으면 안 된다.

수사관할의 범위는 헌법상 탄핵대상을 포함해야 할 것이다. 이러한 공수처가 이루어진다면 그 권한은 오히려 보다 명확한 규정으로 정해져야 한다. 권력의 남용과 비리를 막기 위해 설치되는 공수처가 오히려 권한남용의 지위가 되어서는 아니 될 것이다. 또한 대통령에 대한 수사는 앞으로 권력구조가 어떻게 이루어지는가에 따라 탄핵제도와 조화를 위하여 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 박대통령탄핵사건에서 그 필요성이 제기된 탄핵절차법의 제정과 더불어 교차 검토하여야 할 것이다. 의원내각제가 아닌 대통령제를 채택한다면 기본적으로 대통령의 업무의 임기 내 독립성과 그 지속성은 또한 유지되어야 하는 장점이기도하기 때문에 대통령제 기능을 훼손하지 않아야 하는 점을 고려해야 할 것이다.

지방의 고위공무원, 예로 들면 선출직 도지사까지 확대하는 것은 공수처의 권한의 비대화방지와 지방자치의 특수성을 고려할 때 보다 연구검토의 시간이

9) 하태훈, 고위공직자비리수사처 신설 등 조직·행정 측면의 개선과제, 국회입법조사처세미나자료집(검찰권에 대한 통찰 및 정책적 과제), 2017. 2. 23. 15면.

필요한 사항이라고 판단된다.

현재 고위공직자비리수사처 설립에 관한 법안¹⁰⁾들이 준비되고 있는데 직무의 독립성, 임명의 민주적 정당성, 수사와 기소권부여, 관할범위와 직무의 명확성을 기본적 골격으로 하여 조속한 입법이 이루어져야 할 것이다.

3) 검찰총장 지위의 독립

검찰총장지위의 독립성강화를 위한 개혁적 제도개선을 논의한다면 우선 법무부장관에 대한 검찰총장의 독립성확보이다. 법무부장관은 검찰의 행정적, 보완적 사무의 최고 감독자로 그 업무를 수행하며 수사에 관한한 검찰총장을 수장으로 하는 검찰청의 독립적 관할로 하여 구체적 사건에 대하여 일반검사뿐만 아니라 검찰총장을 지휘 감독하는 규정은 폐지되어야 할 것이다.

검찰청법 제8조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.

두 번째, 검찰총장의 민주적 정당성을 위한 직선제 도입의 가능성이다.

검찰청법 제34조(검사의 임명 및 보직 등)
② 대통령이 법무부장관의 제청으로 검찰총장을 임명할 때에는 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

이국은 교수는 검찰총장 선거제의 경우 헌법적 통치 구조 차원에서 득실을 면밀히 논해야 하는데, 대한민국 최강의 정치적 실권자를 선출하는 결과를 낳게 될 게 명백한 점, 국회나 대통령을 상대로 권력 균형이라는 측면에서 많은 문제를 야기하게 될 게 분명한 점, 초집권적 관료 검찰 조직의 특성을 더욱 강화하게 될 가능성이 매우 짙은 점 등의 문제점을 지적한다.¹¹⁾

10) 노회찬 의원이 발의한 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안(제2001057호, 2016.7.21.), 박범계·이용주 의원이 발의한 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(제2001461호, 2016.8.8.), 그리고 양승조 의원이 발의한 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(제2004379호, 2016.12.14.) 등을 들 수 있다.

검찰총장의 정치적 독립성을 확보하되 또한 그 권한의 견제를 위하여 검찰위원회의 독립성과 그 견제권한의 부여가 필수적으로 수반되어야 한다.

4) 검사의 독립과 견제

제6조(검사의 직급) 검사의 직급은 검찰총장과 검사로 구분한다.

제7조(검찰사무에 관한 지휘·감독)

① 검사는 검찰사무에 관하여 소속 상급자의 지휘·감독에 따른다.

② 검사는 구체적 사건과 관련된 제1항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

제4조(검사의 직무)

① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항

2. 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독

3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구

4. 재판 집행 지휘·감독

5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독

6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

법무부의 직무 중 검찰관련 직무는 극히 일부분이지만 법무부에서 검찰국이 차지하는 위상은 대단히 높다. 이러한 법무부의 주요 직책을 검사가 독점함으로써 검찰의 상위기관인 법무부의 검찰에 대한 행정적 견제기능에 대한 의문점을 낳게 한다. 현재 법무부의 검찰국은 물론, 기획조정실, 법무실, 범죄예방정책실 등 교정본부장국을 제외한 모든 주요부서의 간부진이 검사로 임용되고 있을 뿐 아니라, 이 또한 순환보직의 체제에 의하여 법무부와 검찰청을 오가며 근무하게 함으로써 전문성도 떨어지고 법무·검찰행정 두 영역간의 경쟁적 발전의 가능성도 도모하지 못하는 실정이다.¹²⁾ 독립적이고 준 사법기관으로서

11) 이국운, “국민에 의한 검찰권 통제”, 시민과 세계 제21호, 2012, 293면.

12) 하태훈, 고위공직자비리수사처 신설 등 조직·행정 측면의 개선과제, 국회입법조사처세미나자료집(검찰권에 대한 통찰 및 정책적 과제), 2017. 2. 23. 10면.

법과 양심에 따라 수사하여야 할 검찰의 인사를 정치적 지위를 갖는 법무부장관이 장악함으로써 검찰의 구체적 수사업무에 대한 정치적 영향력 행사의 가능성이 상존하고 있다.¹³⁾

상명하복의 검찰조직은 법무부장관이나 검찰총장의 정치적 소신이나 성향에 따라 좌우 될 수 있는 폐쇄적 조직이라는 점이 더해지면 그 권력행사의 정치적 독립성 및 중립성은 기대하기 어려워지는 것이다. 검찰개혁을 위한 우선과제는 무엇보다도 상하관계의 위계질서를 완화시켜 검찰 내부의 민주화를 이루어내고 검찰권과 검찰행정권의 명백한 분립을 이룩하는 것이다.¹⁴⁾

검사에 대한 상명 하복적 지휘감독은 예외적인 경우를 제외하고는 행사되지 않아야 하며, 검사의 기소권남용을 방지하기 위하여서는 미국의 대 배심제도 처럼 국민의 기소절차참여제도가 확대되어야 한다.

또한 검사 사직-청와대 파견근무-검사 재임용 방식으로 검사의 청와대 파견을 금지한 검찰청법을 우회하여 사직 후 청와대근무 그리고 검찰청복귀의 형태로 이루어지는 관행이 여전히 지속되고 있다. 검사퇴직 후나 청와대근무이후 검사임용을 일정기간 금지하는 개선이 이루어져야 한다.¹⁵⁾

검찰청법 제44조의2(검사의 파견 금지 등) 검사는 대통령비서실에 파견되거나 대통령비서실의 직위를 겸임할 수 없다.

3. 헌법재판소 개혁

해방이후 70여년동안 우리나라의 역동적 변화는 세계사적으로도 획기적으로 기록될 것이지만, 1988년 헌법재판소창설이후 헌법재판소판결에 대한 그리고 그로 인한 국민법감정의 변화와 수용의 역사는, 미국의 연방대법원의 경우처럼 법치주의의 형식적·실체적 종결이 헌법재판소에 의해 이루어지고 있음을 여실히 보여주고 있다.

13) 하태훈, 고위공직자비리수사처 신설 등 조직·행정 측면의 개선과제, 국회입법조사처세미나자료집(검찰권에 대한 통찰 및 정책적 과제), 2017. 2. 23. 10면.

14) 하태훈, 고위공직자비리수사처 신설 등 조직·행정 측면의 개선과제, 국회입법조사처세미나자료집(검찰권에 대한 통찰 및 정책적 과제), 2017. 2. 23. 14면.

15) 정성호 위원 발의 검찰청법 일부개정법률안(제2004668호, 2016.12.28.); 박주민 의원 발의 검찰청법 일부개정법률안(제 2005163호, 2017.1.19.).

길지 않지만 성공적 안착에 성공한 제도는 쌓여진 경험과 헌법원리에 따라 변화의 과정은 필연적으로 겪어야 한다.

기본권보장이라는 헌법의 목적하에 국민주권, 자유민주주의, 권력분립, 법치주의라는 헌법의 원리를 미래지향적으로 고찰하면 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것이다.

1) 헌법재판소장의 임명 그리고 임기

헌법 제111조

④헌법재판소의 장은 국회의 동의를 얻어 재판관 중에서 대통령이 임명한다.

제112조

①헌법재판소 재판관의 임기는 6년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

우리 헌법은 헌법재판소의 장을 국회의 동의를 얻어 재판관 중에서 ‘대통령’이 임명한다고 규정하고 있는데, 사법기관의 최종적 헌법해석기관으로서의 최고성과 권력 분립적 의미를 생각한다면 헌법재판소의 장은 호선으로 개정하여야 할 것이다.

대통령의 헌법상 지위로서는 국가원수로서의 지위와 행정부수반으로서의 지위가 논의되고 있지만 대통령권한의 축소와 권력의 분권을 지향한다면, 국가원수로서 헌법기관의 장의 임명권행사는 다분히 형식적이기에 그 의미가 축소될 수밖에 없다. 또한 중앙선거관리위원회의 장은 호선으로 정한다고 하고 있는데, 그 권한의 독립성에 있어서 헌법재판소의 장의 지위가 상대적으로 인정받지 않을 이유가 없는 것이다.

또한 헌법재판소의 장은 그 임기가 별도로 정해지지 않고 있어 현재 임명된 때로부터 재판관으로서의 남은 임기동안만 그 직을 수행하고 있는 바, 재판관의 경우에 따라 1년도 안되는 임기를 가지는 헌법재판소장이 존재할 수 있게 된다. 잦은 헌법재판소장의 교체보다는 6년의 임기동안 안정적으로 헌법재판소를 이끌어가게 하는 것이 사법기관의 안정성을 위하여 필요하다.

2) 헌법재판소 재판관의 퇴임사고 등 궐석시 즉시충원의 법규화

헌법재판소법 제6조(재판관의 임명)

- ① 재판관은 대통령이 임명한다. 이 경우 재판관 중 3명은 국회에서 선출하는 사람을, 3명은 대법원장이 지명하는 사람을 임명한다.
- ② 재판관은 국회의 인사청문을 거쳐 임명·선출 또는 지명하여야 한다. 이 경우 대통령은 재판관(국회에서 선출하거나 대법원장이 지명하는 사람은 제외한다)을 임명하기 전에, 대법원장은 재판관을 지명하기 전에 인사청문을 요청한다.
- ③ 재판관의 임기가 만료되거나 정년이 도래하는 경우에는 임기만료일 또는 정년도래일까지 후임자를 임명하여야 한다.
- ④ 임기 중 재판관이 결원된 경우에는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 임명하여야 한다.
- ⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 국회에서 선출한 재판관이 국회의 폐회 또는 휴회 중에 그 임기가 만료되거나 정년이 도래한 경우 또는 결원된 경우에는 국회는 다음 집회가 개시된 후 30일 이내에 후임자를 선출하여야 한다.

헌법재판관의 결원 시 후임자의 임명은 규정되어 있지만 지명선출임명권을 가진 대통령, 국회 그리고 대법원장의 사정에 따라 헌법재판관의 충원이 결정되고 있어서 결원이 된 상황에서의 헌법재판소의 역할 수행은 중대한 침해를 받게 됨은 익히 경험한 사실이다.

특히 국회에서의 선출은 정치적 합의의 곤란성으로 말미암아 상당한 시일을 경과하는 일이 자주 발생되고 있는데 국회법과 헌법재판소법을 개정하여 후임자임명규정을 강행 규정화하는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다.

중대한 결정시에는 재판관 6인 이상의 찬성이 있으면 되고(헌법 제113조), 헌법재판소의 심판은 7명이상의 출석으로 사건을 심리하고 중국심리에 관여한 재판관의 과반수 또한 6인 이상으로 사건에 관한 결정을 할 수 있어(헌법재판소법 제23조) 결원심리와 결정에 있어서의 위헌·위법성은 문제가 되지 않지만 공정한 재판, 평의의 실질적 활성화를 위하여서는 가급적 9인의 재판관의 구성 하에 그 심리와 결정이 이루어져야 할 것이다.

헌법 제113조

①헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6인 이상의 찬성이 있어야 한다.

헌법재판소법 제23조(심판정족수)

① 재판부는 재판관 7명 이상의 출석으로 사건을 심리한다.

② 재판부는 종국심리(終局審理)에 관여한 재판관 과반수의 찬성으로 사건에 관한 결정을 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 재판관 6명 이상의 찬성이 있어야 한다.

1. 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정(認容決定)을 하는 경우
2. 종전에 헌법재판소가 판시한 헌법 또는 법률의 해석 적용에 관한 의견을 변경하는 경우

3) 헌법재판소 재판관자격의 다양성 확보

헌법 제111조

②헌법재판소는 법관의 자격을 가진 9인의 재판관으로 구성하며, 재판관은 대통령이 임명한다.

헌법재판소법 제5조(재판관의 자격)

① 재판관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(職)에 15년 이상 있던 40세 이상인 사람 중에서 임명한다. 다만, 다음 각 호 중 둘 이상의 직에 있던 사람의 재직기간은 합산한다.

1. 판사, 검사, 변호사
2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 국영·공영 기업체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람
3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 공인된 대학의 법문학 조교수 이상의 직에 있던 사람

헌법재판소의 재판관자격을 법관으로만 한정하는 것은 민주적 정당성과 다양성으로 판단할 때 적절하지 못하다고 할 것이다. 위의 규정으로 인하여 실제 판사나 검사로만 절대다수의 재판관이 임명되어 왔으며 일부 대학출신만이 재판관으로 임명되는 결과를 낳고 있다.

헌법재판소는 본질적으로 사법기관이지만 또한 현시대 국민의 일반적 법감정과 가치 그리고 이념을 담아야 하는 고도의 정치성도 그 본질적 특성으로

가지고 있다. 세대적 갈등, 인공지능을 위시한 과학문명의 발달, 인권의식의 포괄적 확장성, 국가를 넘어서는 세계화 그리고 미래지향적인 가치판단의 필요성을 고려할 때, 사회 전반의 동의를 구할 수 있는 헌법재판소의 결정이 이루어져야 하며 그러기 위해서는 재판관의 인적 구성이 다양화하는 것은 필수 불가결한 것이라 할 수 있다.

4) 대법원장의 재판관지명권

헌법 제104조

① 대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

헌법재판소법 제6조(재판관의 임명)

① 재판관은 대통령이 임명한다. 이 경우 재판관 중 3명은 국회에서 선출하는 사람을, 3명은 대법원장이 지명하는 사람을 임명한다.

대통령과 국회에 의한 선출과 임명은, 양 기관이 민주적 정당성을 지니고 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있지만 대법원장은 선거로 선출되지 않고 임명되었기에, 다른 헌법기관구성에 있어서 동등한 권한을 부여한다는 것은 국민적 정당성과 권력분립적 근거가 상대적으로 미약하다고 볼 수 있다. 그리고 헌법재판소는 헌법의 최종적 해석을 담당하고 대법원이 위헌법률심판을 제청하면 헌법재판소의 심판에 의하여 재판하여야 하는데, 대법원장에 의한 헌법재판관의 지명은 이와 같은 헌법체계와 조화되지 않는다는 견해도 있다.¹⁶⁾

대법원장의 임명권제한이 헌법 개정을 통해 이루어져야 하므로 개선이 어렵다고 한다면, 대법원장이 지명하는 헌법재판관의 경우 사법부의 내부합의기구에서 재판관의 선출을 주관하는 방식¹⁷⁾ 또는 재판관후보추천위원회와 같이 사법부 외의 인사들이 참여하는 방식¹⁸⁾, 법조인이나 판사에 의한 선거제 등을 도입할 수 있을 것이다.

16) 허영, 헌법소송법론, 박영사, 2011, 110면.

17) 성낙인, 「헌법재판소 인사와 임명 절차상의 문제점」, 시민과 변호사제8호, 서울지방변호사회, 1994, 74면.

18) 최대권, 「헌법재판소의 정치학 -그 구조와 기능을 중심으로-」, 법학제34권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1993, 119면.

결구 헌법재판관의 구성방식은 헌법 개정을 통해서 민주적 정당성과 독립성 및 중립성을 확보하는 방향으로 개선해 나가야 할 것인바, 현행 대법원장의 헌법재판관 지명제도를 폐지하고, 민주적 정당성을 부여받은 국회와 대통령이 변호사자격유무에 상관없이 사회 각 영역에서 추천을 받아 적절한 비율로 헌법재판소의 구성에 관여하는 방안이 바람직하다고 본다.¹⁹⁾

4. 결론

내용의 방만함으로 인하여 법원의 개혁을 다루지 못했지만 법원도, 대법원장의 대법관, 헌법재판소재판관임명에 대한 인사권의 통제, 판사회의의 활성화와 실질화, 전시·비상시를 제외한 군사법원의 폐지, 전관예우의 방지, 상고심개선, 신속재판원칙의 강화, 국선변호인의 확대, 징벌적 보상제도 도입, 국민 참여재판의 개선 등의 과제를 가지고 있다.

헌법재판소도 위에 적시한 문제 외에 판결의 통일성과 체계성을 위하여 재판소원의 도입, 권한쟁의사건의 전속 관할화 등의 과제를 가지고 있다.

사법집행의 단계에서 중요한 역할을 담당하고 있는 경찰분야에서도 국가경찰과 지방경찰의 독립, 단순사건에서의 기소권을 포함한 수사권의 확대, 인권 의식과 투명한 경찰행정집행을 위한 교육·선발과정의 강화 등의 개혁과제를 제시하지 않을 수 없다.

법치주의 국가에서 사법개혁은 인권의 신장이라는 시대적 변화와 더불어 이루어질 수밖에 없는 당위성이 존재한다. 결국 국민의 기본권보장이라는 헌법의 목적과 국민주권, 권력분립, 자유민주주의, 법치주의, 지역분권이라는 헌법상 원리를 구현하는 개혁의 노력은 중단될 수 없다.

19) 조규범, 헌법재판관 자격과 구성의 쟁점과 과제, 2015년도 국정감사 시정 및 처리결과 평가보고서 제4호, 2016. 9. 7, 24면.

5장

한국의 경제성장 과제

조복현

1. 머리말

‘동아시아의 기적’이라 불리며 높은 성장을 구가하던 우리 한국경제는 1997년 외환위기 이후 저성장 추세를 심화시키면서 오늘에 이르러, 최근에는 우리 경제가 장기 저성장의 늪에 빠져들고 있는 것은 아닌가 하는 우려마저 낳고 있다. 더욱이 외환위기 이전의 고성장이 부와 소득의 공평성을 유지하면서 이루어졌는데 반해, 외환위기 이후의 저성장은 소득의 불평등을 심화시키면서 전개되고 있기조차 해서, 현재의 경제 운용질서나 경제정책 기조에 대한 많은 비판들이 제기되고 있다.

경제성장의 궁극적 목적은 성장을 통한 전체 국민의 물질적 풍요의 향상과 각 개인들의 이 풍요의 공평한 향유일 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 경제성장은 적정 수준의 성장률을 달성해야 하며, 또 소득불평등의 증가를 억제하도록 하면서 이루어져야 한다. 이러한 의미에서 본다면, 외환위기 이전 우리 경제는 바람직한 경제성장을 이루어 왔다고 할 수 있을 것이다. 그러나 외환위기 이후의 우리 경제성장은 경제성장률의 기준에서나 소득불평등의 기준에서 모두 바람직하지 못한 상태를 보여 왔다고 할 수 있다.

외환위기를 기점으로 이러한 경제성장의 질적 변화가 발생한 것은 무슨 이유 때문일까? 특히, 외환위기 이후 지속적으로 경제성장률이 저하하고 소득불평등이 악화된 것은 무슨 이유 때문일까? 사실 저성장과 소득불평등 심화는 외환위기 이후의 우리나라에서만 겪는 특이한 현상은 아니다. 선진국 경제도 1980년대 이후 우리와 비슷한 현상을 겪으면서 오늘날까지 그러한 경제성장의 현상이 지속되고 있다.

선진국들의 경우 1980년대 이후 기존의 정부개입 등의 혼합경제체제 대신 시장경쟁 주도의 신자유주의 경제질서가 경제활동을 지배하게 되면서, 경제성장률이 이전에 비해서 저조해지기 시작했고, 소득불평등의 정도도 심화되기 시작했다. 미국에서는 1990년대 후반 일시적으로 경제성장이 회복되기도 했으나, 이는 지속되지 못했고, 곧이어 성장이 다시 지체되기 시작했다. 더욱이 2008년에는 1929년의 대공황 이후 최대의 규모라는 글로벌 금융위기가 발발하고 전 세계적으로 확산되어, 금융부문의 대혼란은 물론 실물부문의 경기침체가 장기간 지속되기조차 했다.

이 글은 우리나라에서 나타나고 있는 외환위기 이후의 경제성장 불안정성, 다시 말해 성장률의 저조, 소득불평등의 심화, 경제 불안정의 강화가 왜 나타났는가 하는 것을 살펴보고, 이어서 이에 대한 대응책, 즉 적절한 경제성장을 달성하기 위한 대응책은 무엇인가 하는 것을 살펴보고자 한다. 보편적 풍요라는 목적을 달성하도록 경제성장이 이루어지기 위해서는, 적정수준의 성장률과 함께 소득분배의 공평성 향상, 경제의 안정성 유지 등이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 경제 질서의 개혁은 물론, 경제정책의 방향이 새롭게 정립되어야 할 것이다.

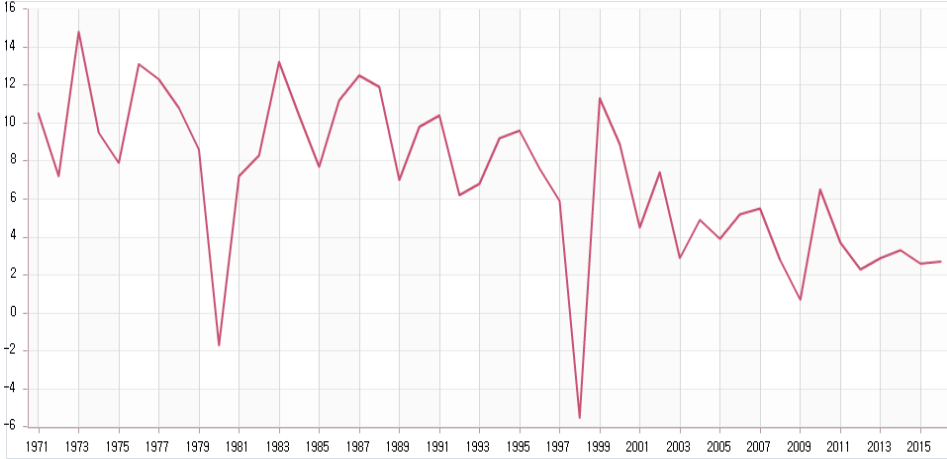
2. 불안정한 경제성장 : 경제성장의 부진과 소득불평등의 심화

1) 우리 경제의 성장률 저조, 소득불평등 심화, 그리고 경제 불안정화

(1) 경제성장률의 저하

우리 경제는 외환위기를 계기로 경제성장률이 지속적으로 감소했을 뿐만 아니라 저성장체제의 고착화를 우려하기에 이르렀다. 1971년 이후 외환위기 이전인 1997년까지는 우리 경제가 연평균 9.18%의 높은 경제성장률을 보여 왔다. 정치적 상황의 갑작스런 변화로 1980년에 심각한 경기침체가 있었기는 하지만, 이는 곧바로 회복되어 1997년까지는 계속해서 경제성장 추세를 이어왔다. 1970년대의 경제성장률은 연평균 9.3%의 성장을 보였으며, 1980년대에도 연평균 9.9%의 성장률을 보였다. 1990년대에도 외환위기 이전까지는 7.9%의 높은 성장률을 이어갔다. 그러나 외환위기를 거치면서 우리 경제는 낮은 성장 추세를 나타냈는데, 1998년부터 2016년까지의 연평균 경제성장률은 이전의 절반에도 미치지 못하는 4.02%를 기록했다. 외환위기 이후 2000년까지는 연평균 4.9%로 떨어졌으며, 이러한 낮은 성장 추세는 이후 회복되지 않고 계속 지속되었다. 2000년대 10년은 연평균 4.4%, 2011년~2016년간은 다시 연평균 2.9%의 성장률로 성장추세가 저하되었다.

[그림 5-1] 실질 GDP 성장률 추이



자료 : 한국은행, 통계정보시스템

[표 5-1] 10년 단위별 경제성장률 추세

(단위 : %)

기간	71~80	81~90	1991~2000		01~10	11~16
GDP성장률 (실질)	9.3	9.9	7.0		4.4	2.9
			(91-97)	(98-00)		
			7.9	4.9		

자료 : 한국은행, 『조사통계월보』, 2017년 1월호 등.

이와 같은 경제성장의 저조는 국민 전체의 소득수준의 증가속도를 저하시킬 뿐만 아니라, 고용기회의 증가도 감소시킨다. 지속적인 경제성장률의 감소는 실업을 증가시키거나, 아니면 고용의 질을 악화시켜 노동자의 소득 획득을 불가능하게 만들거나 불안정하게 만들어 생활의 안정을 위협할 수 있다.

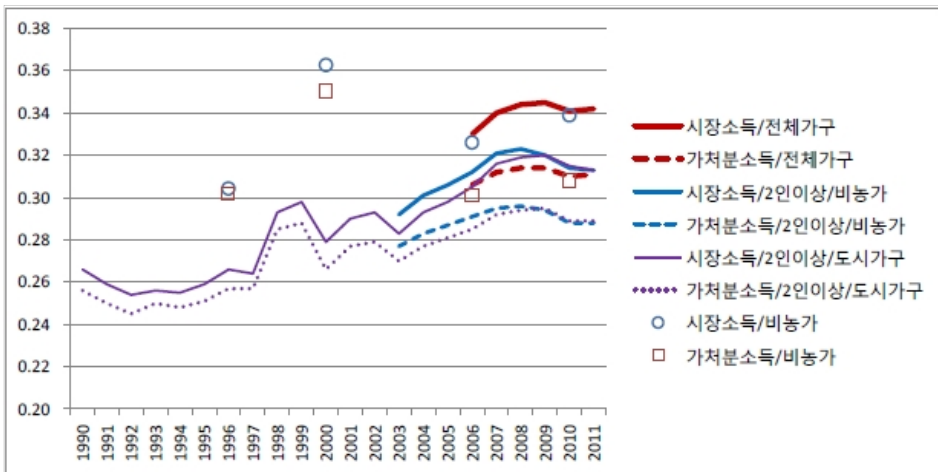
(2) 소득불평등의 심화

우리 경제는 외환위기 이후 소득분배 상태도 계속 악화되어 왔다. 도시 2인 가구의 시장소득 지니계수를 보면, 아래 [그림 5-2]에서 보는 바와 같이 외환 위기 이후 그 값이 크게 상승했을 뿐만 아니라, 이러한 상승추세가 지속되고 있는 것을 확인할 수 있다. 외환위기 이전인 1997년까지만 하더라도 이 지니 계수는 0.26 내외의 수준에서 머물러 있었는데, 1998년부터 이 값이 0.29의 수

준으로 증가하더니, 다시 2006년 이후는 0.30대를 넘어서 0.32의 수준으로까지 상승했다.1) 이 시장소득에 정부의 이전소득을 더하고 비소비지출을 공제한, 가처분소득으로 나타낸 지니계수도 상황은 마찬가지이다. 정부의 소득재분배 정책이 지니계수의 수치를 다소 완화시키기는 했으나, 외환위기 이후의 상승추세를 제거할 정도의 것은 아니었다.

한편, 우리 경제의 이러한 소득분배 악화를 소득순위 상위 10%의 소득분배 몫 비중을 기준으로 살펴보면, 소득분배의 집중과 불평등은 더욱 더 확연하게 드러난다. 아래 [그림 5-3]에서 보는 바와 같이, 1980년대에는 상위 10%의 소득분배 몫이 30%를 넘지 않았으나, 1997 외환위기 이후에는 이 비중이 급속히 상승해, 2000년대 후반에는 45% 수준을 넘어서고 있다. 이와 같은 상위 10%의 소득분배 몫은 다른 나라와 비교해 보더라도 현격하게 큰 것이어서 2010년 기준으로 우리나라의 이 몫은 주요 선진국 중 미국에 이어서 두 번째로 높은 수치를 보이고 있다. 우리 경제는 외환위기를 기점으로 소득분배의 상태가 크게 악화되었음을 다시 확인할 수 있다.

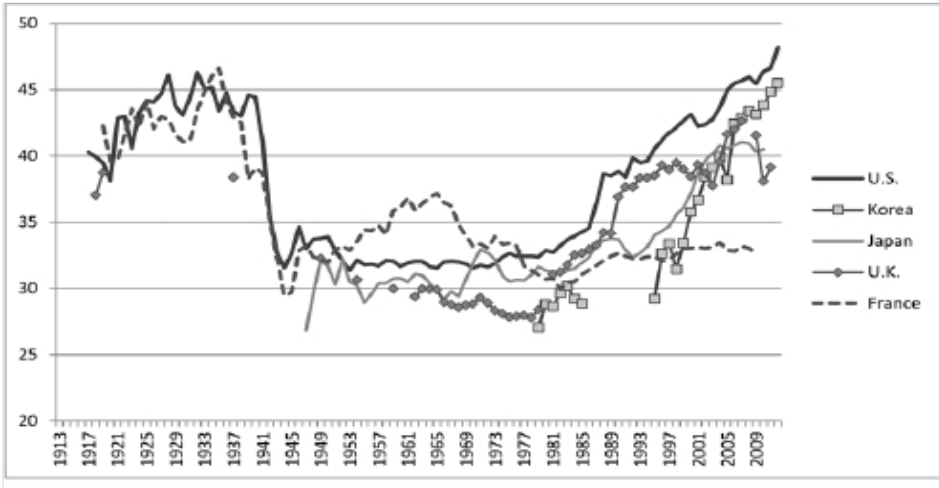
[그림 5-2] 통계청 발표 지니계수 추이 몫(%)



자료 : 김낙년 · 김종일(2013)

1) 이러한 통계청의 지니계수에 대해서 김낙년 · 김종일(2013)은 계수 값 자체가 과소평가되었다고 주장한다. 그들은 통계청이 지니계수 산정을 위해 행하는 기초조사인 가계동향조사가 고소득층의 소득을 반영하고 있지 못할 뿐만 아니라, 금융소득의 대부분을 누락시켜 지니계수 값을 낮게 산정할 수밖에 없도록 만든다고 주장한다. 고소득층의 소득과 금융소득을 포함하여 지니계수 값을 산정하면 통계청의 수치보다 훨씬 높은 값이 얻어진다는 것이다.

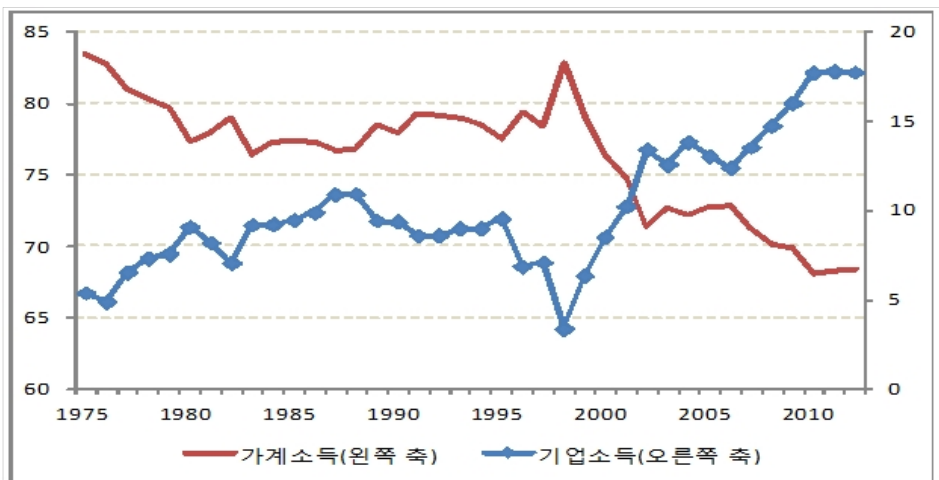
[그림 5-3] 상위 10%의 소득분배



자료 : 김낙년·김종일(2013)

또한, 국민소득을 가계소득과 기업소득으로 나누어 그 분배 몫을 보면, 이 또한 외환위기를 계기로 큰 변화가 있었음을 볼 수 있다. 아래 [그림 5-4]에서 보는 것과 같이, 가계소득 몫은 1997년을 기점으로 이전의 평균 80% 수준에서 68%의 수준으로 계속 감소해 왔음을 볼 수 있다. 반면, 이와는 대조적으로 기업소득 몫은 1998년 이후 급속하게 증가해 2010년대에는 이전에 비해 무려 거의 두 배나 증가한 18% 수준의 비중을 보이고 있다.

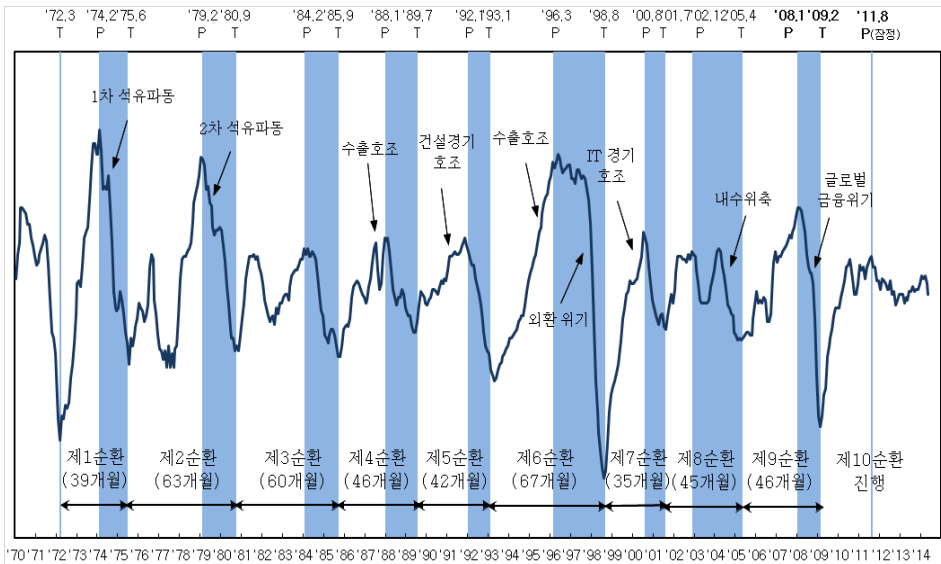
[그림 5-4] 가계소득과 기업소득의 GDP 중 비중(%)



(3) 경제불안정의 심화

우리 경제는 또한 외환위기 이후 더욱 불안정해졌을 뿐만 아니라, 해외의 경제상황에 쉽게 그리고 크게 영향을 받는 취약한 경제구조로 변화하였다. 단 순하게 외환위기 이전과 이후의 경기순환 주기만 가지고 보더라도 외환위기 이전인 1970-1998년까지는 29년간 6번의 순환에 순환주기가 52.8개월이었으나, 그 이후 1998-2009년까지는 10년간 3번의 순환에, 순환주기도 42.0개월로 짧아졌다. 당연히 경기호황과 불황이 더 빈번하게 발생하고 있는 것이다. 1970년대의 1, 2차 석유파동에 따른 경기후퇴를 제외하고는 외환위기 이전까지는 큰 규모의 경기침체는 거의 없었다. 그러나 외환위기 이후에는 경기후퇴도 더 빈번하게 발생하고, 침체의 심도도 더 커졌다. 그리고 특히, 외환위기 이후에 자본시장이 전면 개방되면서, 우리 경제의 상태와는 무관하게 해외 금융문제가 우리 경제에 큰 영향을 미치는 일이 자주 발생하게 되었다. 2008년 글로벌 금융위기는 이러한 해외 영향의 가장 대표적인 예라 할 수 있다.

[그림 5-5] 우리 경제의 경기순환 (1970-2014)



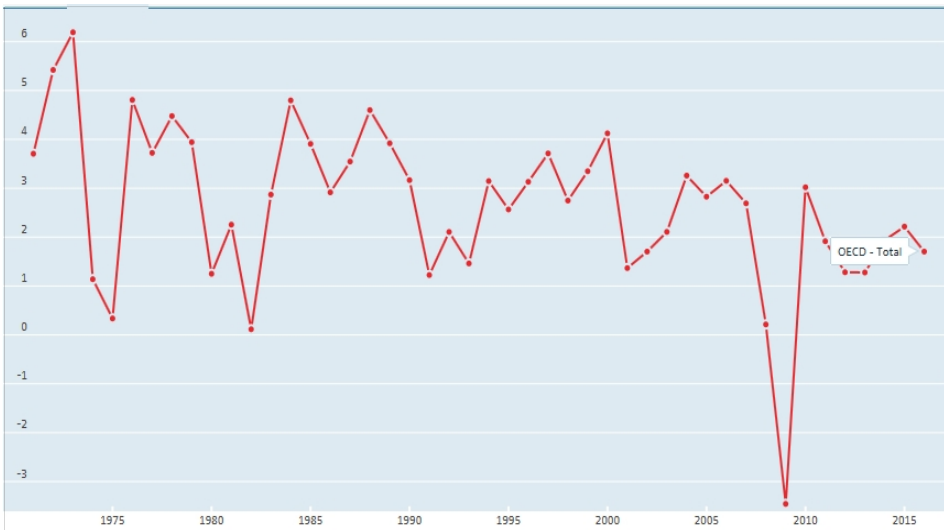
자료 : 통계청, “최근 경기순환기(제9/10순환)의 기준순환일 결정”, 2014. 6. 27

2) 세계 경제의 불완전 성장 경험

사실, 외환위기 이후 우리 경제의 불완전 성장은 우리나라에만 독특하게 발생한 경제적 현상은 아니었다. 주요 선진각국은 1980년대 이후 경제성장률의 저조와 소득분배의 불평등 심화를 모두 겪어 왔다. 아래 [그림5-6]에서 보듯이 OECD국가 전체의 경제성장률은 1980년대 이후부터 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 1970년대의 10년간은 연평균 3.49%의 경제성장률을 보이던 OECD 전체 경제는 그 이후 계속 감소했는데, 1980년대에는 연평균, 3.18%, 1990년대에는 2.16%, 2000년대 첫 10년간은 1.67%, 2011-2016년간은 1.70%의 성장률을 보였다.

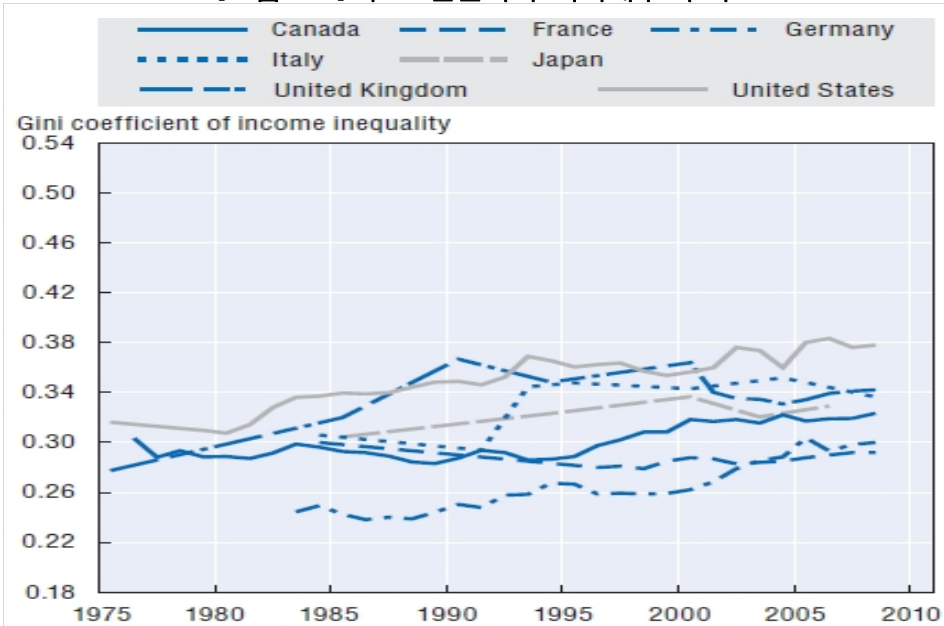
또한, 소득분배도 대부분의 선진국에서 악화되어 왔다. 아래 [그림 5-7]은 주요 선진국의 지니계수 추이를 보여주고 있는데, 미국, 영국, 일본에서는 이미 1980년대부터, 그리고 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아에서는 1990년대 이후 지니계수의 수치가 크게 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 5-6] OECD경제성장률 추세



자료 : OECD Statistics

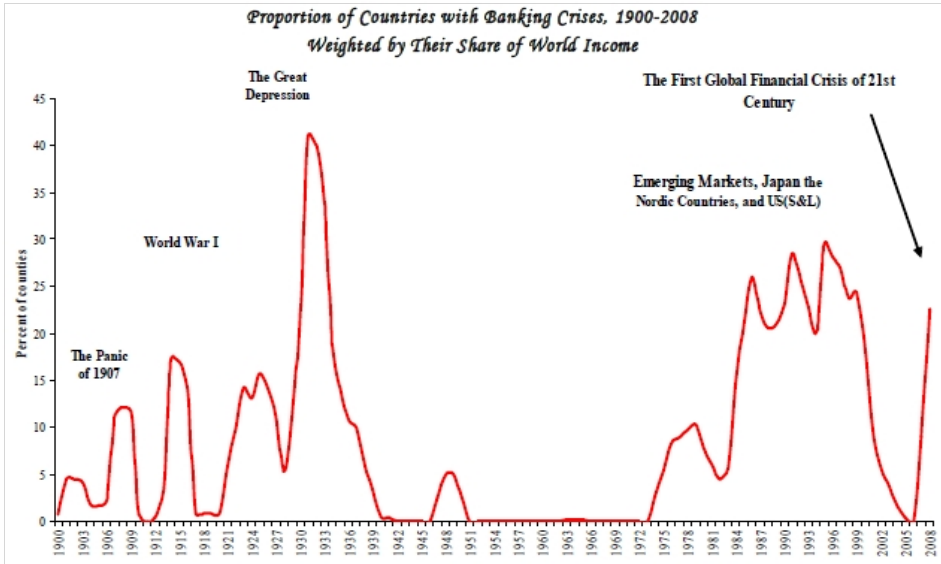
[그림 5-7] 주요 선진국의 지니계수 추이



자료 : OECD(2011)

경제 불안정 역시 1980년대 이후 세계 각국에서 크게 증가했다. 1920년대의 대공황과 2차 세계대전 이후 세계 경제는 1980년대 초까지는 안정적인 성장을 이루었는데, 1980년대 이후 금융위기가 크게 증가하기 시작했다. 1980년대 이후 주요 금융위기만 보더라도, 1984년 미국은 저축대부조합 위기, 1991~2년의 북유럽국가들의 금융위기, 1992년 일본은 자산가격 거품 붕괴 이후 장기침체, 1994~1995년 멕시코, 아르헨티나 금융위기, 1997년 동아시아 금융위기, 2001년 아르헨티나와 2002년 우루과이 금융위기, 2008년의 미국 서브프라임 위기 등이 발생했다. 아래 [그림 5-8]은 금융위기 발생 비중을 각 국가의 세계소득 몫으로 가중하여 보여주고 있는데, 세계대공황이전에는 금융위기가 크게 발생했으나, 그 이후부터 1970년대 중반까지는 금융위기가 거의 없었다. 그러다가 다시 1980년대 이후 금융위기가 빈번하게 발생하고 있음을 보여준다.

[그림 5-8] 세계 소득 몫으로 가중한 은행위기 국가 비중 (1900-2008)



자료 : Reinhart and Rogoff(2013)

3. 불완전 경제성장의 원인

1) 신자유주의 경제질서와 경제성장 불완전 : 세계적 특성

세계경제가 이미 1980년대 이후 경제성장의 불완전성을 나타내고 있다는 것은 외환위기 이후 우리 경제의 불완전 성장을 이해하는데 크게 도움이 될 수 있다. 즉, 우리 경제가 외환위기 이후 세계 경제의 큰 흐름 속에서, 또는 세계 경제의 1980년대 이후의 경제 질서와 같은 경제 질서를 토대로 해서 운영되고 있기 때문이다. 물론, 우리 경제의 불완전 경제성장은 이러한 세계경제 공통의 특성뿐만 아니라, 우리 경제에 고유한 특수성을 또한 반영하고 있다. 따라서 우리 경제의 외환위기 이후 저성장 기조 지속, 소득불평등 심화 등의 불완전 성장 원인을 세계 경제 질서의 공통적 특성과 우리 경제의 특수한 특성으로 나누어서 살펴보는 것이 적절할 것이다.

(1) 신자유주의 경제 질서

이 절에서는 먼저, 세계 경제의 공통적 특성으로는 1980년대 이후 신자유주의적 경제 질서가 구축되었고, 우리 경제도 외환위기 이후 이러한 신자유주의적 경제 질서를 대폭 적용하여 경제를 운영해 왔다는 점이다. 신자유주의 경제 질서는 시장근본주의, 금융지배, 세계화 등을 내용으로 하는 경제 질서이다. 먼저 시장근본주의는 하이에크, 프리드먼 등 경제학자들의 주장을 기초로 정부개입 대신 시장자율과 경쟁을 경제활동의 기본적 질서로 주장하며, 고용안정과 사회적 타협보다는 물가안정과 시장원리를 더 강조하고, 경제정책으로서 팽창정책보다는 긴축정책을 더 중시한다. 이러한 시장근본주의 경제질서는 영국의 대처수상과 미국의 레이건 행정부부터 강화되기 시작해, 경제활동의 전반에서 시장근본주의가 이전의 정부개입주의를 대체했다. 이에 따라 선진각국에서는 정부규제의 완화 및 정부지출의 축소, 국유 및 공기업의 대대적인 민영화, 노동조합의 세력약화와 노조활동의 억제, 재정 및 통화정책의 긴축정책으로의 전환 등이 이루어졌다.

금융지배의 경제 질서는 금융자유화와 금융혁신으로 인해 급속도로 발전한 금융부문이 경제전체를 자신의 금융적 수익 원리에 종속하도록 만든 것이다. 1980년대 이전에 금융부분에 가해졌던 여러 규제들이 폐지되거나 완화되면서, 그리고 정보통신기술의 발달에 따라 금융기법이 크게 발전되면서, 금융부문은 급속히 증대되었다. 이러한 금융부문의 증대는 산업과 노동에 대해, 그리고 정부정책에 대해 금융시장의 원리를 따르도록 요구했다. 금융시장의 원리란 기업의 경영활동과 정부의 경제정책이 모두 금융시장에서의, 특히 주식시장에서의 주가변화로 평가되어야 한다는 것이다. 주식시장은 기업 활동에 대한 또는 정부정책에 대한 모든 정보를 반영하여 주가로 나타내는 효율적 시장이기 때문에 주가야말로 가장 정확한 경제활동의 성과지표가 된다는 것이다. 이러한 현상을 일부 경제학자들은 ‘금융화’(financializatio)라 칭하고 있기도 하다.²⁾

금융세계화는 윌리엄슨(Williamson)에 의해 주장된 ‘워싱턴 컨센서스’³⁾를

2) 금융화에 대한 정의나 자세한 내용은 Epstein(2005)을 참조하라.

3) 워싱턴 컨센서스는 윌리엄슨이 1989년에 제안한 개발도상국 경제의 발전 전략으로, ‘워싱턴의 모든 사람들이 동의하고, 라틴아메리카의 모든 나라들이 필요로 할 것이라고 믿는’ 10가지 전략에 대해 윌리엄슨이 스스로 붙인 이름이다. 당시에 윌리엄슨이 제안한 10가지 전략은, 1) 재정긴축, 2) 정부지출 우선 순위의 친성장 지원방식으로의 재조정, 3) 세율은 낮추되 세원을 넓히는 조세개혁, 4) 이자율의 자유화, 5) 경쟁적 환율제도의 도입, 6) 무역자유화, 7) 해외직접투자 유입의 자유화, 8) 민영화, 9) 안전, 환경, 가격 등에 대

기초로 무역자유화, 해외직접투자의 자유화, 자본계정의 자유화를 내용으로 전개된 세계 각국 사이의 무역 및 금융의 상호의존의 심화를 가리킨다. 특히, 1980년대 이후 금융활동의 국가 간 상호의존과 자본이동의 증가가 크게 증대되었는데, 선진국에서는 1980년부터 2000년 사이에 대외자산과 부채의 총액이 4조 7천억 달러에서 55조 2천억 달러로 무려 11배 이상이 증가했다 (IMF, 2005). 금융세계화로 인한 자본이동의 내용도 초기의 1980년대에는 은행부채나 채권, 해외직접투자가 주요 구성 성분이었으나, 1990년대 이후에는 은행부채나 해외직접투자보다는 주식투자 등 단기 포트폴리오 투자의 유입이 더 빠르게 증가하면서 이것이 주요 구성 성분을 이루게 되었다.

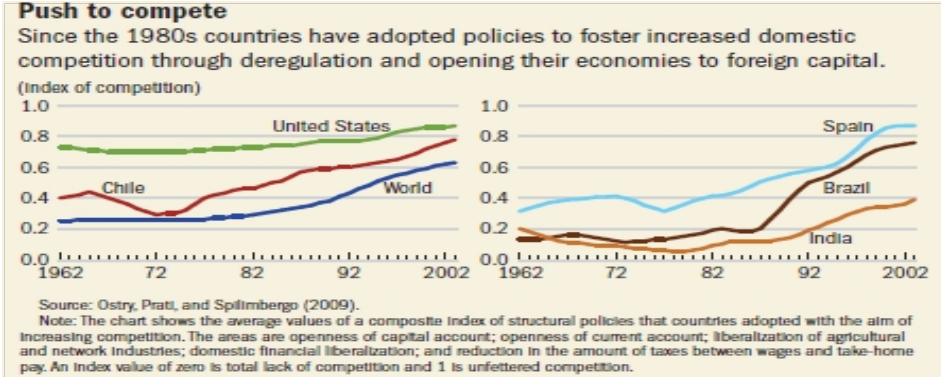
(2) 경제성장 둔화의 원인

이와 같이 1980년대 이후 전개된 세계적인 신자유주의 경제질서의 구축과 발전은 세계 각국의 경제성장을 불완전한 것으로 만들었다. 앞에서 본 바와 같이, 경제성장률의 증가속도는 크게 떨어졌으며, 소득분배도 악화되었다. 또한 경제는 더욱 불안정해져 잦은 금융위기와 그에 뒤따르는 경기침체에 시달리게 되었다. 이러한 현상이 발생하게 된 원인은 무엇일까? 앞에서 본 바와 같이, 시장근본주의, 금융지배, 금융세계화가 서로 복합적으로 경제활동에 영향을 미치면서 불완전 성장의 현상을 낳았다고 할 수 있다.

첫째, 경제성장이 이전 시기에 비해 부진해진 이유를 보자. 1980년대 이후에 전개된 시장근본주의에 따른 정부개입 축소와 정부규제 완화, 그리고 금융세계화는 모든 경제활동의 시장경쟁 격화를 낳았다. IMF의 조사에 나타나고 있는 것처럼, 1980년대 이후 선진국은 물론, 개발도상국 모두에서 경쟁은 격화되었다. 세계전체의 경쟁지수는 1980년대 이전만 하더라도 경쟁지수가 0.3에 미치지 못했었으나, 1980년대 이후 증가하기 시작해 2000년대에는 0.6을 넘어섰다.

한 규제 완화, 10) 재산권 제도의 강화 등이다(Williamson, 2004).

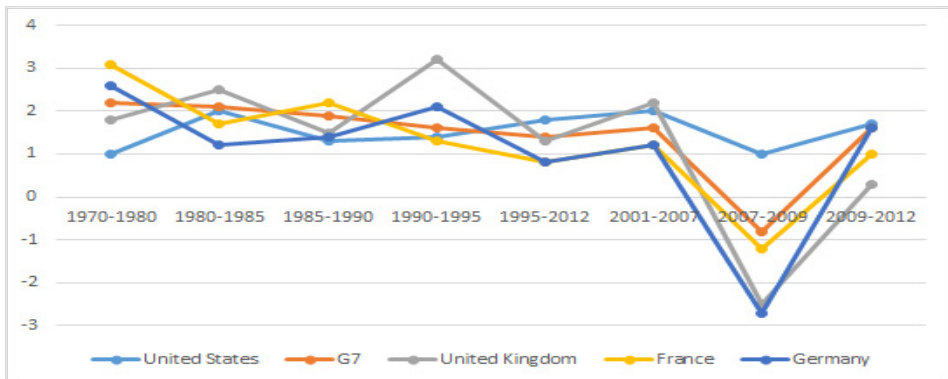
[그림 5-9] 경쟁지수의 변화추이(1962-2002)



자료 : Ostry et al. (2016)

이와 같은 경쟁의 강화는 신자유주의 주창자들의 주장과는 달리, 경제의 효율성과 생산성을 증가시키지 못했다. 아래 [그림 5-10]의 주요 선진 주요국의 노동생산성 추이가 보여주는 바와 같이, 대부분의 국가에서 1980년대 이후 생산성이 계속해서 감소해 왔음을 확인할 수 있다. 미국은 예외적으로 1990년대 후반부터 글로벌 금융위기 이전시기까지 생산성이 다소 증가하기는 했으나 다시 감소했다. G7전체의 생산성 추이를 보면 1970년대에 비해 그 이후 계속해서 노동생산성이 감소하고 있다. 1970년대에는 연평균 2.6%의 증가율을 보이던 G7 국가들의 노동생산성이 1995년부터 2012년 사이에는 그의 1/3에도 미치지 못하는 연평균 0.8%의 증가율밖에 달성하지 못하고 있다.

[그림 5-10] 선진 주요국의 노동생산성 연평균 성장률 추이(1970-2012) (%)

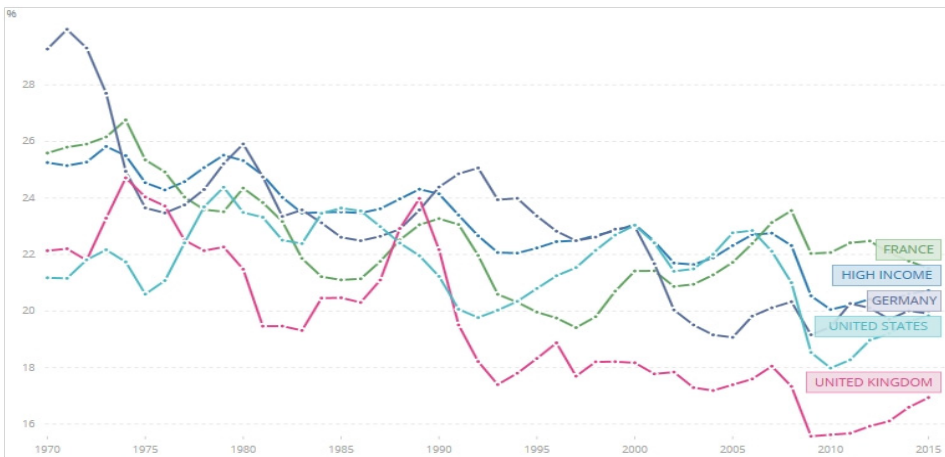


* 노동생산성 : 실질GDP/고용인

자료 : OECD Data set (OECD.Stat)

또한 시장경쟁과 금융지배 및 금융세계화의 경제활동은 자본축적을 활성화시키지도 못했다. 자본축적의 지표로 사용되는 GDP대비 고정자본형성 비율을 보면, 아래 [그림 5-11]에서 보는 바와 같이, 주요 선진국에서 1980년대 이후 계속 그 비율이 감소해왔다. 신자유주의적 경제 질서를 가장 폭넓게 받아들였던 영국과 미국에서 자본축적의 감소는 더 뚜렷한 추세로 나타나고 있다. 자본축적의 증가율 감소추세는 당연히 경제성장에 부정적 영향을 미친다.

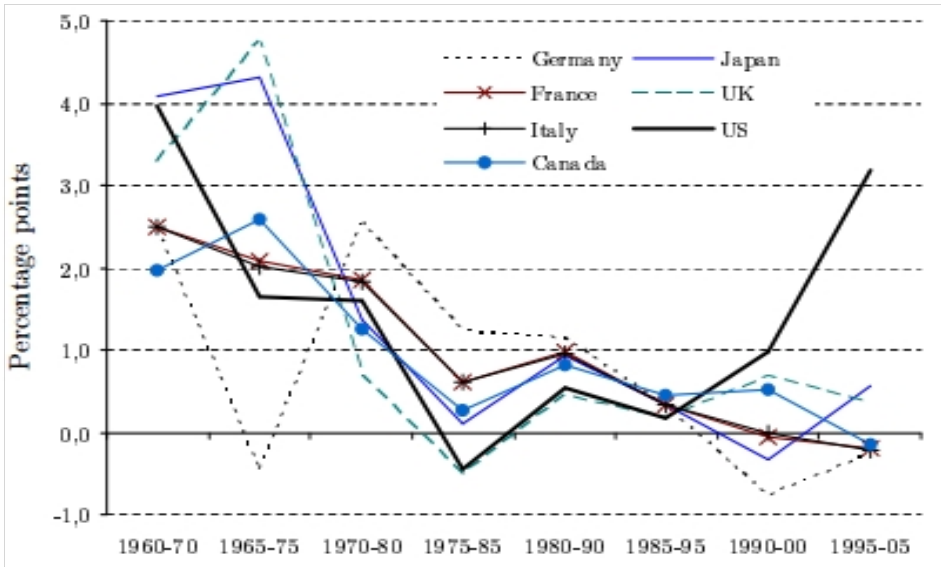
[그림 5-11] 주요 선진국의 자본축적 (고정자본 형성/GDP, 1970-2015, %)



자료 : World Bank, National Accounts Data.

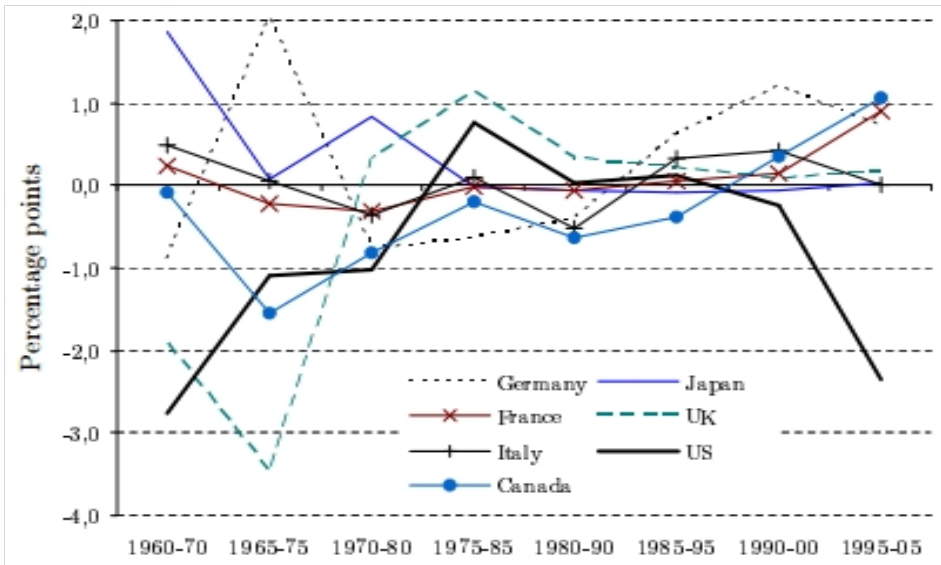
성장에 영향을 미치는 기술진보와 기타 제도적·정책적 요소들을 모두 포함하는 총요소생산성(Total Factors Productivity)을 보더라도, 1980년대 이후 개선되기는커녕 오히려 악화되었다는 것을 알 수 있다. 정부규제 완화와 시장경쟁이 민간의 기술개발 투자를 증가시키고 효율성을 증대시켜 총요소생산성을 증가시킬 것이라는 기대와는 달리, 오히려 총요소생산성은 이시기에 크게 저하했다. 총요소생산성이 저하한 이유는 기술진보가 크지 않았고, 효율성도 개선되지 못했기 때문이다. 아래 [그림 5-12]와 [그림 5-13]에서 보는 바와 같이, 기술진보나 효율성은 1980년대 이후 크게 개선된 것이 없다. 오히려 기술진보는 그 증가속도가 미국을 제외하고는 주요 선진국 경제에서 더 저하되었으며, 효율성도 개선되지 못했거나 오히려 저하했다.

[그림 5-12] 기술진보에 의한 TPP기여



자료 : João and Coimbra (2007)

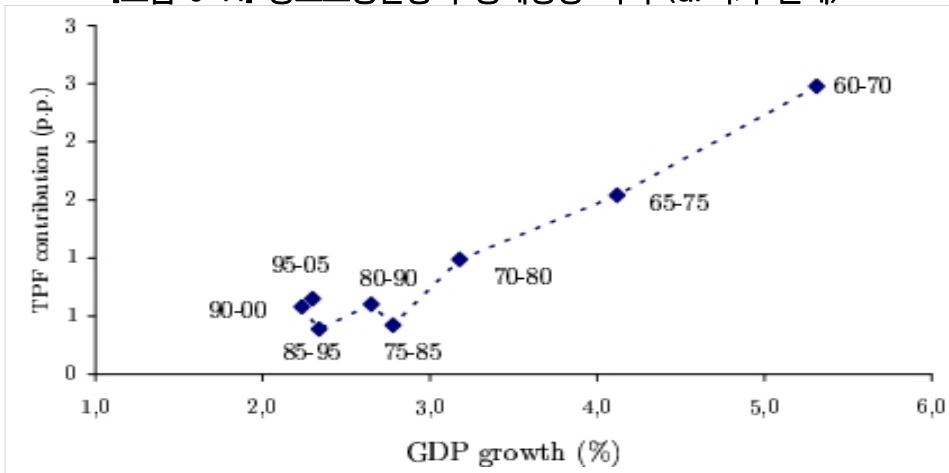
[그림 5-13] 효율성에 의한 TPP



자료 : João and Coimbra (2007)

이와 같은 총요소생산성의 저하는 당연히 이것의 경제성장률에 대한 기여에서 더 작은 부분만을 차지하게 될 것이다. G7국가 전체를 보면, 아래 [그림 5-14]가 보여주듯이, 총요소생산성의 경제성장 기여는 1960년대와 1970년대에 비해 1980년대 이후에 크게 낮아졌다.

[그림 5-14] 총요소생산성의 경제성장 기여 (G7국가 전체)



자료 : João and Coimbra (2007)

이처럼, 노동생산성과 자본축적 증가율 감소, 총요소생산성의 저하는 당연히 선진 각국의 경제성장률을 떨어뜨린다. 이미 앞에서 본 바와 같이 신자유주의 경제 질서의 구축 이후 선진 각국의 경제성장률이 크게 저하 추세를 보였는데, 이는 바로 이러한 노동생산성의 저하, 총요소생산성의 저하, 그리고 자본축적 저하의 결과라고 할 수 있다.

선진국 주요 경제가 이렇게 1980년대 이후 정부규제와 자본이동 제한 대신 시장경쟁과 자율, 세계화를 경제활동의 기본 질서로 전환시켰음에도 불구하고, 생산성이나 효율성이 개선되지 못하고 오히려 이들을 저하시켜 결국은 경제성장을 저성장으로 이끌게 된 원인은 무엇일까? 이는 시장경쟁과 자율, 그리고 금융지배와 금융세계화 등의 신자유주의 경제질서가 경제의 총수요에 부정적 영향을 미쳤기 때문이다. 이들 신자유주의 경제 질서가 총수요에 부정적인 영향을 미친 요소는 다시 신자유주의 경제 질서의 각 요소들이 노동 분배 소득을 악화시키는데 크게 작용했고, 또 기업의 투자활동을 제약하는 요소들을 받

전시켰기 때문이다.

신자유주의 경제 질서가 노동 분배 소득을 악화시킨 것에 대해서는 아래에서 다시 자세히 분석할 것이다. 노동소득 분배의 악화는 일차적으로는 소비 증가를 억제하고, 이차적으로는 이로부터 연유하는 신투자의 감소를 초래한다. 소비의 전반적 부진은 이에 따르는 생산의 감소와 투자의 감소를 초래하기 때문이다. 어쨌든 노동소득 분배의 악화는 소비와 투자를 부진하게 만들어 경제의 총수요에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

또한 신자유주의 경제 질서가 기업의 투자활동을 제약하는 요소들을 발전시킨 것은 금융지배의 경제활동 때문이다. 앞에서 본 바와 같이, 1980년대 이후 금융부문의 발전과 지배력 증대는 경제활동 전반에 대한 금융적 수익 원리를 강조했는데, 이로 인해 기업경영자는 장기적 관점에서 기업의 성장을 추구하기보다는 단기적 관점에서 수익극대화를 추구할 수밖에 없게 되었다. ‘주주 가치 극대화’라는 이름으로 전개된 금융적 수익 원리의 경영활동 지배가 이러한 단기적 수익극대화 목표를 갖게 만든 것이다. 단기적 수익극대화를 목표로 경영활동을 전개하게 되면, 장기 성장을 위한 설비투자보다는, 단기 효율화와 수익극대화를 위한 경영합리화 투자에 더 초점을 맞추게 만든다. 그리고 영업이익도 성장을 위한 재투자보다는 배당금으로의 지불이나 단기 금융자산에 대한 투자로 사용하기 쉽다. 이렇게 되면 설비투자는 제약을 받게 된다.

(3) 소득분배 악화의 원인

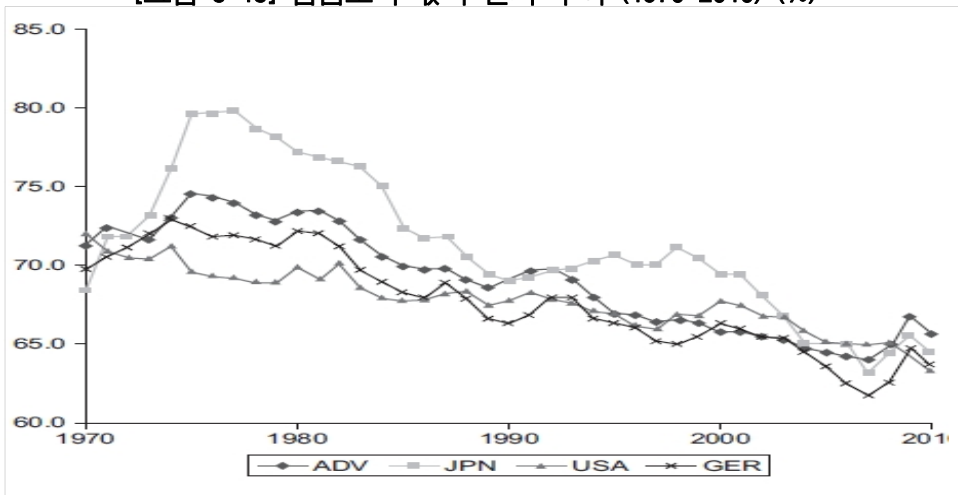
둘째, 소득분배가 악화된 이유는 무엇인가? 신자유주의들도 객관적으로 나타나고 있는 소득분배의 악화에 대해서는 인정한다. 다만, 그들은 이러한 소득분배 악화가 시장의 객관적인 논리에 따른 것임을 강조한다. 그들은 1990년대 본격화된 정보통신 기술의 발달이 고숙련 노동자에 대한 수요를 증가시키는 대신 저숙련 노동자에 대한 수요를 감소시켜 노동자들 사이의 임금격차를 강화시켰을 뿐만 아니라, 세계화로 인해 생산활동이 개발도상국의 저임금 지역으로 이전함에 따라 선진국 노동자들의 임금소득 몫이 감소하게 되었다는 것이다. 그러나 이에 반대하는 주장들에 의하면, 1980년대 이후의 소득분배 악화는 정치적 보수화나 불평등을 심화시키는 경제정책, 또는 자본소득의 노동소득에 대한 상대적 증가와 자본 소유의 불평등 심화 때문이라고 지적한다.

크루그먼은 정치적 보수화로 인해 소득세나 법인세, 자본이득세의 조세율이

크게 낮아지고 누진율도 약화되었기 때문이며, 또한 노동조합의 약화로 노동 소득 몫이 크게 감소한데 기인한다고 주장한다 (Krugman, 2008). 스티글리츠는 1980년대 이후 신자유주의 경제질서가 불평등을 심화시키는 정책을 수행한 것에 그 원인을 돌리고 있다. 그에 따르면, 1980년대 이후 시장실패를 교정하는 독과점 금지제도가 완화되었으며, 복지, 교육제도 등 기회균등을 강화하는 제도들도 크게 약화되었으며, 조세제도 역시 세율이나 누진율의 저하로 인해 소득분배의 악화가 초래되었다고 주장한다 (Stiglitz, 2013). 피케티 역시, 1980년대 이후의 부와 소득의 불평등은 신자유주의 주창자들이 주장하는 것과는 달리, 어떤 객관적인 경제적 논리에 의해 이루어진 것이 아니라 역사적 정치적 제도에 의해 결정된 것이라고 주장한다. 그는 1980년대 이후 자본/소득 비율이 크게 증가해 지분소득의 비중이 더 커진데다, 계층간의 자본소유가 크게 불평등해졌고, 또 특히 미국에서 두드러진 것으로, 최고경영자의 보수가 급상승해 노동소득의 격차가 커졌는데, 이것이 소득분배의 불평등을 강화시킨 원인이라고 주장한다(Piketty, 2014).

실제로, 1980년대 이후 선진 각국에서 임금소득 몫은 크게 저하되었다. 아래 [그림 5-15]에서 보는 바와 같이, 주요 국가의 GDP 중 임금소득의 비중은 1980년대 이전까지는 약간 증가하거나 안정된 추세를 보이다가 1980년대 이후 2010년까지 지속적으로 하락하고 있다.

[그림 5-15] 임금소득 몫의 변화 추이 (1970-2010) (%)



* ADV는 고소득 OECD국가의 평균(비가중)값을 나타내는 것임.

자료 : Stockhammer(2013)

이처럼 임금 몫이 저하한 이유에 대해 스톡햄머(Stockhammer, 2013)는 실증분석을 통해, 금융화를 가장 중요한 요소로 지적하고 있다. 그는 임금소득 몫의 기여 요소로서, 금융화, 세계화, 기술발전, 복지국가축소 등의 4가지로 들고 있다. 이들이 선진국 경제에서 1990년-2000년 사이의 임금 몫 감소에 기여한 기여도를 측정한 결과, 금융화가 가장 큰 기여를 했으며, 다음으로는 복지국가 축소, 세계화, 기술발전의 순서로 큰 기여를 한 것으로 나타났다. 금융화는 앞에서 설명한 것처럼, 신자유주의 경제질서 중 금융지배의 결과 나타난 현상으로 모든 경제활동에 금융적 수익원리가 지배하여, 금융적 활동의 결과로 나타나는 소득과 지출이 국민소득에서 더 큰 몫을 차지하게 되고, 또 경영활동이 주주가치 극대화를 목표로 행해지며, 경제정책 역시 이러한 주주가치 또는 금융적 수익의 극대화를 보호하도록 이루어지는 경제현상을 가리킨다. 결국, 금융화는 임금소득 몫을 저하시키고 대신 기업소득 또는 이윤을 더 증대시키도록 만드는데 크게 기여한 것이다. 이처럼, 신자유주의적 경제 질서는 금융화를 통해서, 또는 세계화를 통해서, 복지국가의 축소 정책을 통해서 임금소득 몫을 감소시키고, 소득분배의 불평등을 심화시키는데 역할을 했다.

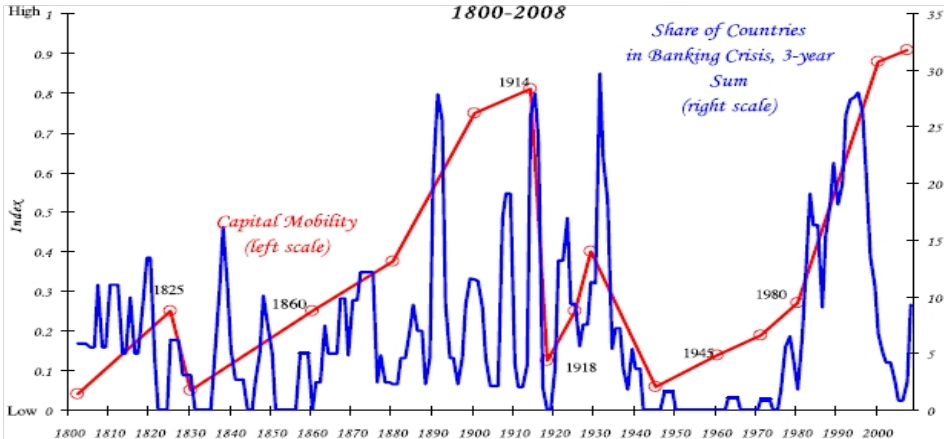
(4) 경제 불안정 증가의 원인

셋째, 금융위기가 더욱 빈번하게 발생하는 등 경제가 더욱 더 불안정해진 이유는 무엇인가? 이는 금융규제 완화와 금융혁신에 따른 위험 금융거래의 증가와 자본자유화에 따른 해외자본의 유입이 가장 큰 이유이다. 1980년대 이후 선진 각국에서는 금융자유화와 금융혁신으로 새로운 금융기법이나 새로운 금융상품이 다수 나타났다. 자산유동화증권은 물론, 파생금융상품들이 다수 등장하면서 금융활동은 더욱 더 위험성이 커지게 되었다. 또 다른 한편에서 금융규제 완화는 금융기관들의 도덕적 해이를 강화시켜 위험자산에 대한 투자를 증가시키는 결과를 낳았다. 여기에 더해 자본자유화는 자본의 국가간 이동, 특히 단기 포트폴리오 투자의 이동을 증가시켜 신용 붐을 불러일으키기도 하고 급격한 자본철수에 따른 금융시장 혼란을 야기 시키기도 했다.

라인하르트와 로고프(Reinhart and Rogoff, 2013)는 1980년대 이후 세계 여러 나라에서 발생한 금융위기가 자본자유화에 따른 자본유입과 크게 관련이 있음을 아래의 [그림 5-16]을 통해 잘 보여주고 있다. 이 그림은 1800년대부터 최

근까지의 자본이동 지수와 금융위기 지수를 나타내고 있는데, 1950년대부터 1980년 까지는 자본이동도 작았고, 금융위기도 더 적게 나타났다. 그러나 1980년대 이후 자본이동이 크게 증가하면서 금융위기 발생국가 수도 그만큼 비례적으로 증가했다.

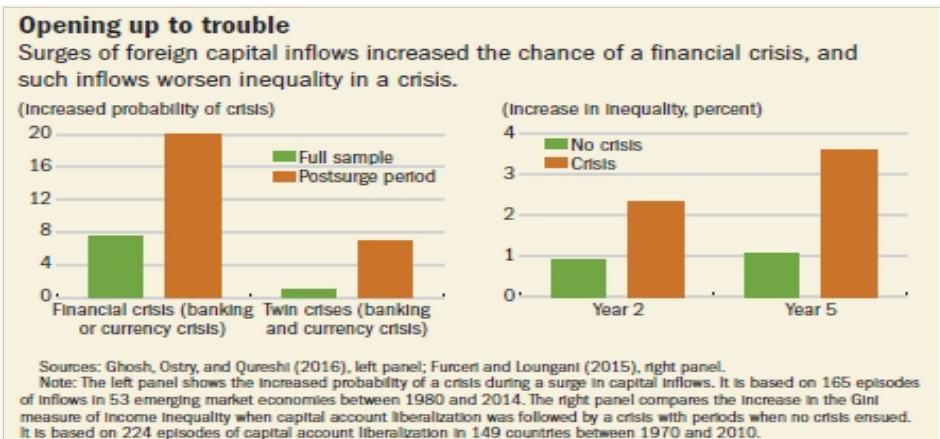
[그림 5-16] 자본이동과 금융위기 발생(1800-2008)



자료 : Reinhart and Rogoff (2013)

최근에 발표된 IMF의 보고서도 자본자유화가 특히, 해외자본의 유입이 금융위기는 물론 외환위기를 훨씬 더 크게 초래한다는 것을 밝혀주고 있다. 그리고 이러한 금융위기는 다시 소득 불평등을 심화시키는데 기여한다는 것이다.

[그림 5-17] 자본자유화와 금융위기



자료 : Ostry et al. (2016)

2) 한국경제의 불완전 성장 원인: 세계적 특성과 한국경제 특수성의 결합

우리 경제는 1998년 외환위기사 IMF로부터의 긴급 구제 금융을 받으면서 IMF의 요청에 따라 기업구조개혁, 금융개혁, 노동개혁, 정부개혁 등의 개혁 정책을 추진했다. 이러한 개혁의 최종목표는 정부의 개입이나 규제를 폐지하고 대신 자유로운 시장경쟁 질서의 구축을 통한 시장원리에 의한 경제운용, 그리고 금융자유화와 세계화의 강화를 통한 자유로운 금융질서의 구축이었다. 다시 말해 앞에서 본 세계경제의 신자유주의 경제 질서의 도입 또는 워싱턴 컨센서스의 수용이었다. 이러한 목표에 따라 진행된 경제개혁은 우리 경제를 보다 자유 시장경쟁 질서에 따르도록 만들었고, 또 우리 경제를 세계시장에 개방되도록 만들었다. 이처럼 외환위기 이후 우리 경제는 점차 신자유주의 경제 질서를 발전시키게 되었다. 이에 따라 세계경제가 직면하게 되었던 경제성장 둔화, 소득불평등 심화, 경제불안정 강화와 같은 경제적 현상을 우리 경제도 겪게 된 것이다.

그런데 우리 경제는 여기에 더해, 우리 경제를 취약하고 불완전하게 만드는 우리 경제의 특수성을 또한 가지고 있다. 우리 경제는 다른 선진국 경제와 유사하면서도 다른 측면을 가지고 있는데, 특히 다른 선진국 경제와 다른 우리 경제의 특수성이라고 할 수 있는 것은 다음의 다섯 가지가 있다.

첫째, 우리 경제는 지나치게 대외의존이 강해 장기 지속성장에 불리할 수 있다. 우리나라의 대외무역 의존도(수출입액/GNI)는 2011-2015년 평균으로 보면 무려 103.82%에 이른다. 최근 다소 감소하기는 했으나 이는 세계 무역량 감소에 따른 수출과 수입의 부진으로 기인하는 것으로 기본적으로 우리나라는 대외 의존이 강하다. 한 조사연구에 의하면, 개인당 소득이 3만 달러를 넘어서는 도약기에 무역의존도가 100%를 넘어섰던 국가는 인구 1,000만 명이 안 되고 국토도 좁은 네덜란드와 벨기에뿐이다. 나머지 국가들, 미국, 호주, 일본은 무역의존도가 18~39%에 불과했으며, 프랑스, 독일, 캐나다, 스웨덴과 같은 국가들은 48~69%에 머물러 있었다(유병규·김동열, 2013). 이것은 일정한 인구 규모와 경제규모를 갖는 경제가 지속적인 성장을 위해서는 대외의존에 지나치게 의존해서는 안 된다는 것을 의미한다. 네덜란드나 벨기에처럼 작은 규모의 국가는 대외수출이 중요한 수요를 구성하지만, 그렇지 않은 나라에서는 국내

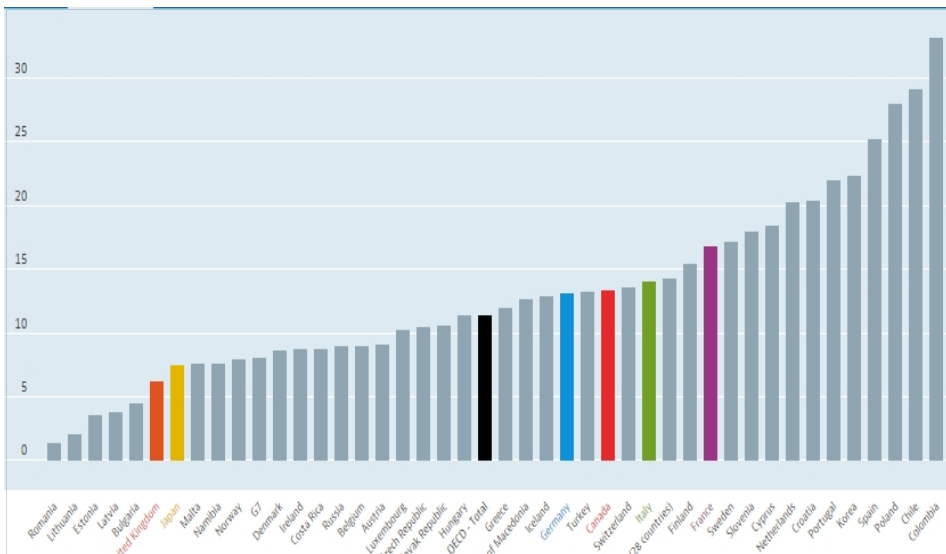
수요를 통한 총수요 유지와 증대가 필요하다는 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 우리 경제의 지나친 대외의존은 경제성장의 장기 지속성을 어렵게 만들 수 있다. 더욱이 대외의존도의 심화는 우리 경제를 해외의 경제상황에 지나치게 민감하게 만들고, 또 국내 산업간·기업 간 연계를 약하게 만든다.

둘째, 우리 경제는 경제활동의 역동성이 약화되어 있다. 새로운 창업과 기술 혁신 등으로 나타나는 경제의 역동성은 대체로 창업기업이나 중소기업에 의해 주도된다. 우리나라도 중소기업의 비중이 사업체수에서는 99.9%, 종사자수는 87.9%에 달하고 있을 뿐만 아니라, 창업과 혁신을 주도하고 있다(수치는 2014년 기준임). 그럼에도 불구하고 중소기업은 생산성이나 일인당 급여수준에서 대기업의 절반 수준에도 거의 미치지 못하고 있다. 2015년의 경우 중소기업의 생산성은 대기업의 32.5%에 불과하며, 중소기업의 일인당 연간 급여수준은 대기업의 54.1%에 불과하다. 그리고 대부분의 중소기업은 자금조달이나, 기술인력 조달, 경영능력 면에서 매우 열악한 상황에 머물러 있다. 이것은 우리 경제가 재벌과 대기업 중심으로 운용되고 있을 뿐만 아니라, 대기업과 중소기업 사이의 불공정 계약 등이 강하게 작용하고 있기 때문이다. 또한 금융기관의 중소기업 금융행태, 즉 담보나 신용보증서에 기초한 대출의 관행 등은 창업기업이나 일반 중소기업의 자금조달을 어렵게 한다. 그리고 우리 경제에는 벤처캐피탈 등의 창업자금 투자 기관이 덜 발달되어 있다. 이러한 금융행태나 벤처캐피탈의 미흡은 중소기업의 창업과 성숙을 곤란하게 만든다. 이와 같은 우리 경제의 대기업 위주의 경제운용과 금융기의 낙후는 대기업과 중소기업 간의 경제양극화를 심화시키고 그 결과 우리 경제의 역동성을 저하시키고 있다.

셋째, 우리 경제는 고용의 불안정성이 특히 크다. 우리 경제의 임시직 비율은 2015년 22.3%로 OECD국가들 중 5번째로 높은 수치이다. 2015년의 OECD 전체의 임시직 비율은 11.4%에 불과하며, G7국가 전체도 8.1%에 불과하다 ([그림 5-18] 참조). 사실 이 OECD 통계의 임시직에는 시간제 근로자나 용역근로자 등이 포함되지 않는데, 이들을 포함하는 비정규직의 숫자는 이보다 훨씬 많아 2015년 8월의 경우 비정규직 근로자 비율이 전체 근로자의 32.5%에 달한다 (통계청, 2016. 8). 또한 우리나라 고용의 근로 상태도 다른 나라에 비해 불안정한데, 우리나라의 노동자의 평균 근속년수는 2011년의 기준으로 5.1년에 불과하여 같은 해 OECD국가들의 평균근속년수 10.0년의 거의 절반 수준에 불과하며, 조사대상 OECD 국가 중에서는 가장 짧은 근속년수를 보이고 있다. 이

시기에 우리나라는 1년 미만의 단기 근속자 비율은 조사대상 OECD 국가 중에서 가장 높았고, 10년 이상 장기근속자 비율은 OECD 국가 중에서 가장 낮았다. 또한 시간제 노동자의 비율도 그 비율 자체만 본다면 다른 나라에 비해 많다고는 할 수 없으나, 비자발적 시간제의 비중은 2012년의 경우 5.8%로 OECD 국가 평균 4.1%보다는 훨씬 높은 수준을 보였다 (유명홍·이정훈, 2013).

[그림 5-18] OECD 국가들의 임시직 비율 (2015)



자료 : OECD(2017)

여기에 더해, 비정규직의 근로여건이나 임금, 복지혜택 등은 정규직에 비해 매우 취약한 실정이다. 아래 [표 5-2]에서 보는 바와 같이, 2015년 기준으로, 평균근속년수는 정규직이 7년 3개월인데 반해, 비정규직은 2년 4개월에 불과하다. 또한 주당 근로시간도 정규직은 41.3시간인데 반해, 비정규직은 34.2시간에 불과하다. 월평균임금 수준은 정규직이 269.6만원을 받는 반면에 비정규직은 그의 54%에 불과한 146.7만원을 받고 있다. 한편 국민연금 가입 등 사회보험 가입률을 보면, 정규직의 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입률이 각각 82%, 84.8%, 82.4%인데 반해, 비정규직의 경우는 이 비율이 각각 36.9%, 43.8%, 42.5%로 정규직의 거의 절반 수준에 불과한 실정이다.

[표 5-2] 정규직과 비정규직의 근로조건 등 (2015년 8월 기준)

	근로조건		임금수준	사회보험가입률(%)		
	평균 근속년수	주당평균 근로시간	월평균 (만원)	국민연금	건강보험	고용보험
정규직	7년 3개월	41.3시간	269.6	82.0	84.8	82.4
비정규직	2년 4개월	34.2시간	146.7	36.9	43.8	42.5

자료 : 통계청, “2016년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과”, 2016. 11. 03.

넷째, 가게 및 자영업자의 부채비율이 높아 이들의 재무구조의 건전성이 취약하다. 가게부채는 그 규모나 증가율에서 볼 때 너무 빠르게 진행되어 왔고, 다른 나라들에 비교해보더라도 너무 높은 수준이다. 우리나라의 2016년 9월말 현재 가게부채 규모는 약 1,300조에 달해, 가게의 가치분 대비 170%를 넘어서는 수준에 이르고 있다. 이를 GDP 대비 비율로 보더라도, 2016년 6월말 기준으로 90%를 넘어섰는데, 이러한 가게부채 수준은 미국, 일본, 프랑스 등 다른 나라들과 비교해보더라도 상당히 높은 수치이다. G20 국가들의 GDP 대비 가게부채 비율이 평균 60.5%인 점을 감안하면 우리 경제의 가게부채는 상당히 높은 수준임은 분명하다.

[그림 5-19] 우리나라의 가게부채 수준과 GDP대비 비율



자료 : 오세진(2017)

특히, 이와 같은 가계부채의 증가는 주택가격 상승을 노리는 주택투자를 위한 것도 있지만, 가계소득 저하와 전세가격 상승, 자영업자의 소득 부진에 따르는 것들이 많다. 이러한 소득부진과 전세가격 상승에 따라 불가피하게 조달된 가계부채는 지속적인 소득 개선이 이루어지지 않는 한, 소비를 줄이지 않는 한 부채를 감축시킬 수 없다. 현재, 자영업자의 부채 및 60대 이상 고령자의 부채가 적지 않은데, 이들이 지고 있는 부채의 부담은 현재와 같은 경기상태에서는 계속 악화될 가능성이 있다.

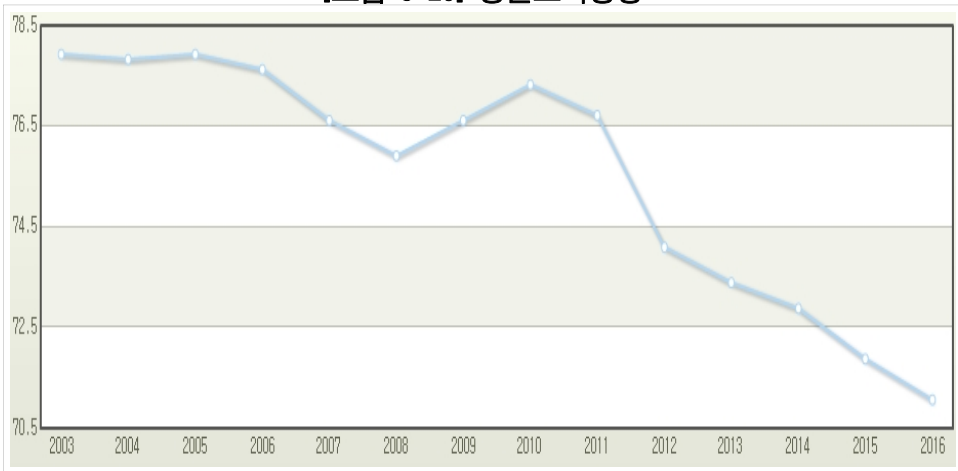
다섯째, 우리 경제의 또 다른 특수성 중 하나는 사회안전망이 매우 취약하다는 점이다. 복지상태가 매우 취약하고 연금도 사적연금에 더 크게 의존하고 있어서 개인들이 위협에 실업이나 퇴직 등의 상황에 스스로 대비하지 않으면 살기가 어렵다. 우리나라의 2014년 사회보장의 공공지출을 보면, GDP대비 10.4%로서 OECD국가 중 멕시코에 이어 두 번째로 낮은 수준이다. OECD평균이 21.6%인데 반해 우리나라는 이의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 연금지출 역시 마찬가지이다. 우리나라는 연금의 공공지출 비중이 GDP의 2.2%에 불과하다. 이것 역시 멕시코에 이어서 두 번째로 낮은 수준이다. OECD국가들의 평균 연금 공공지출 비중은 7.9%로 우리나라의 3배를 넘는다. 대신 우리나라의 연금 중 사적 지출의 비중은 2.3%로 OECD평균 1.6%보다 훨씬 높은 수준이다 (OECD Fact Book, 2015-2016).

지금까지 살펴 본 우리 경제의 이러한 특수성은 신자유주의 경제 질서의 일반적 성격과 함께 우리 경제의 불완전 성장을 초래했다. 그리고 그러한 불완전 성장을 그동안 강화시켜 온 것이다. 신자유주의 일반적 특성인 시장경쟁의 강화, 금융지배, 금융세계화에 더해, 우리 경제의 특수성인 대외의존의 심화, 경제의 역동성 약화, 고용불안정과 노동시장의 이중구조, 가계부채의 높은 수준, 낮은 수준의 복지체계 등이 결합되어, 총수요의 지속적 부진과 자본축적의 부진, 그리고 그에 따른 생산성의 증가 침체가 오늘날의 성장지체와 소득불평등의 심화, 경제 불안정의 강화를 초래했다.

아래 그림들은 이러한 신자유주의 경제 질서와 우리 경제의 특수성이 결합하여 나타나고 있는 총수요의 부진과 생산성 저하, 그리고 우리 경제의 잠재성장 능력의 저하를 잘 보여준다. 먼저, [그림 5-20]은 2003년 이후의 평균소비성향을 보여주고 있는데 지금까지 계속해서 소비성향이 저하하는 것을 보여주고 있다. 노동소득 분배 몫의 저하와 고용불안정, 가계부채의 누증, 소득불평

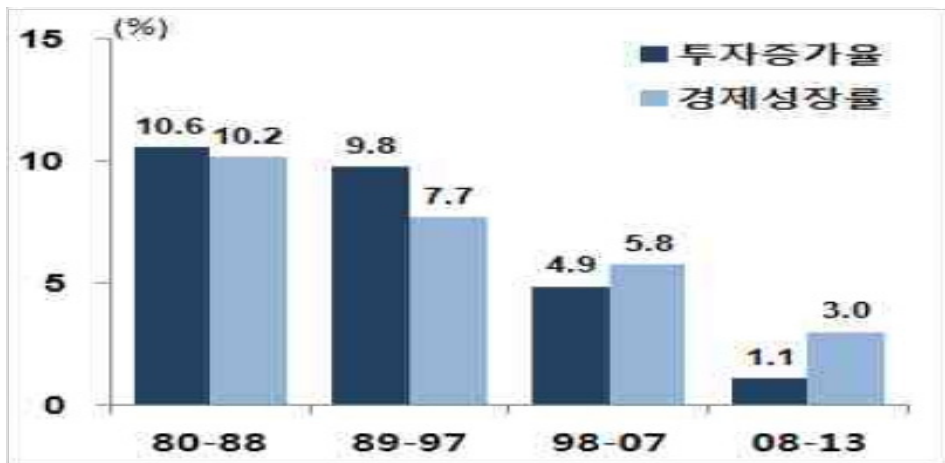
등의 심화는 가계의 평균소비성향을 떨어트릴 수밖에 없다. [그림 5-21]은 1980년대 이후의 설비투자 증가율을 경제성장률과 비교하여 보여주고 있는데, 1997년 외환위기 이전까지만 하더라도 설비투자증가율은 경제성장률을 앞질렀으나, 그 이후 경제성장률에 뒤처지고 있음을 볼 수 있다. 이는 외환위기 이후 강화된 소득분배 악화와 금융지배의 강화로 인해 설비투자의 증가가 억압받아 왔음을 보여주는 것이다. 2008년 이후 최근의 설비투자 부진은 소비성향의 저하와 함께 우리 경제의 총수요를 크게 부진하게 만드는 결과를 낳았다.

[그림 5-20] 평균소비성향



자료 : 통계청, 통계포털

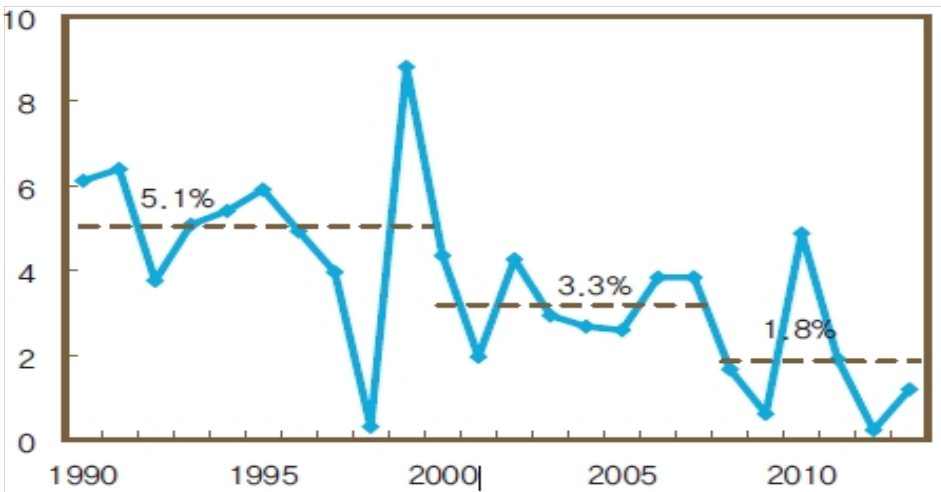
[그림 5-21] 설비투자증가율



자료 : 조규림 (2014)

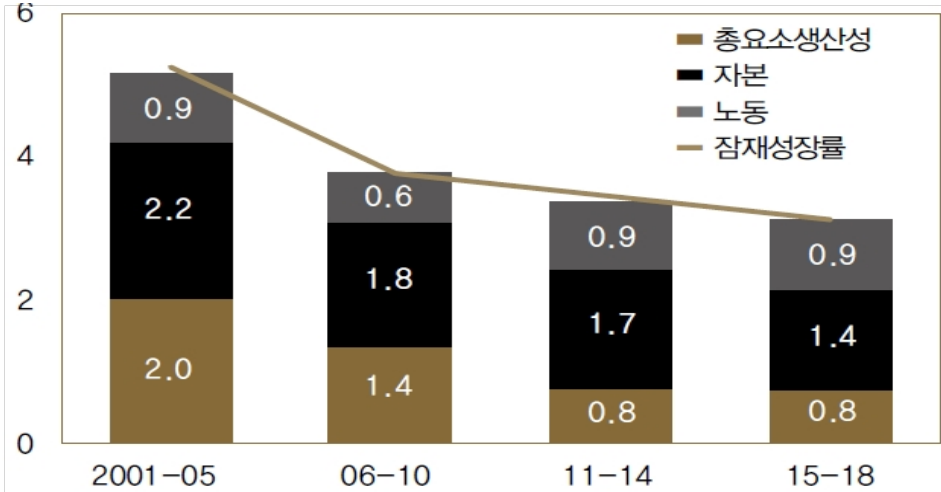
한편, 이러한 총수요의 부진과 투자의 감소는 자본축적을 약화시켜 [그림 5-22]에서 보는 바와 같이, 노동생산성을 지속적으로 떨어트려 왔다. 노동생산성은 투자 감소에 따른 자본장비율의 저하뿐만 아니라, 서비스업과 같은 저생산성 산업으로의 산업구조 재편에도 원인이 크게 있다. 그러나 이러한 저생산성 서비스업의 증대도 고용불안정과 사회보장제도의 미비에 따르는 자영업의 증대에 기인하는 것이다. 이러한 노동생산성의 저하는 투자부진에 따른 자본축적의 부진과 함께 우리 경제의 잠재생산 능력마저도 떨어트린다. 아래 [그림 5-23]은 2001년 이후 최근까지의 이러한 잠재성장률 저하의 원인을 보여주고 있다. 이 그림은 2001년 이후 잠재성장률의 저하에 가장 크게 기여한 요소가 총요소생산성이며, 다음으로는 자본축적임을 보여주고 있다. 그러나 노동량은 인구감소와 고령화 추세에도 불구하고 아직은 잠재성장률에 부정적 영향을 미치지 않는다고 있다.

[그림 5-22] 노동생산성 증가(취업자기준)



자료 : 박세준 등 (2014)

[그림 5-23] 잠재성장률 기여도 추이



자료 : 강환구 등 (2015)

4. 우리 경제의 완전 성장, 보편적 풍요를 위한 과제

경제성장의 궁극적 목적은 성장을 통한 전체 국민의 물질적 풍요의 향상과 각 개인들의 이 풍요의 공평한 향유라고 한다면, 경제의 성장은 완전고용을 달성하고, 고용안정을 보장할 정도의 적정 수준의 성장률을 달성해야 하며, 또 소득분배가 공정하고 공평하게 이루어지도록 성장이 이루어져야 할 것이다. 그리고 경제가 안정적인 패턴으로 진행할 수 있도록 경제성장의 등락이 크거나 빈번해서는 안 된다. 이러한 성장이야말로 완전한 성장이라고 할 수 있을 것이다.

물질적 풍요의 향상과 이 풍요의 공평한 향유, 즉 ‘보편적 풍요’는 애덤 스미스를 비롯한 대부분의 경제학자들이 꿈꾸어 왔던 경제활동의 목적이다. 우리 경제는 앞에서 본 바와 같이 현재 보편적 풍요의 목표와는 먼 저성장 추세의 지속과 소득분배의 극심한 불평등을 겪고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우리 경제가 안고 있는 특수성을 해결하여야 하며, 또 동시에 세계경제가 공통적으로 안고 있는 신자유주의 경제 질서의 극복이 필요하다.

1) 우리 경제의 특수성 해결을 위한 과제 : 공정성의 회복과 대외의존의 완화

우리 경제가 가지고 있는 특수성의 일부분은 경제활동에서의 공정성의 결여에서 오는 것들이다. 대기업과 중소기업 사이의 공정한 거래, 정규직과 비정규직의 구분 없이 공정한 노사관계와 계약의 형성이 이루어진다면, 중소기업의 역동적인 경제활동을 통해 우리 경제의 역동성을 살려낼 수 있다. 중소기업이 활발하게 창업할 수 있고 또 성장과 성숙의 단계를 거쳐 발전해나간다면, 우리 경제는 역동성은 물론, 고용문제도 크게 개선할 수 있을 것이다. 이를 위해 중소기업의 지원 및 보호와 함께, 중소기업들 사이의 건전한 경쟁을 통한 생산성 향상이 이루어지도록 경제 환경이 구축되어야 할 것이다. 사실 글로벌 금융위기 이후 우리나라는 대기업 위주의 경제정책을 펼쳐왔다, 수출 중심의 정책방향은 물론, 대기업에 대한 각종 세제혜택과 규제완화를 통해 경제성장을 촉진하고자 하는 정책이 시행되었는데, 그 결과는 앞에서 본 것처럼 성장정책과 양극화만을 낳고 말았다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보다 실효성 있는 중소기업 강화 정책과 중소기업 시장 환경의 개선이 필요하다고 할 수 있다.

또한, 정규직과 비정규직의 차별이 폐지되도록 노사관계와 노동계약이 개선되어야 고용안정이 이루어질 수 있다. 고용안정이야말로 완전고용과 함께 우리 경제가 추구해야 할 중요한 과제로 인식해야 한다. 고용안정은 고용 그 자체의 안정적 유지만이 아니라 임금이나 근로조건에서의 비정상적인 차별을 철폐하는 것을 의미한다. 고용안정을 통해 임금격차나 근로조건 차별이 축소되면, 그만큼 노동자들의 안정적인 소득획득이 가능해진다. 이러한 소득의 안정적 확보야말로 가계부채의 해소와 소비지출의 적정화를 통해 우리 경제의 안정성과 활력을 증진시킬 수 있다.

그동안 우리 경제의 중소기업의 약화와 고용의 불안정은 경제 전체의 생산성을 떨어뜨리고, 저부가가치의 서비스 자영업의 증가를 초래했다. 그리고 또한 이들 부문에서의 소득 약화로 가계부채의 증가를 초래했다. 중소기업이나 노동자들이 공정하게 경제활동에 참여하고 경쟁할 수 있도록 만드는 것이야말로, 우리 경제의 생산성을 증대시키고 자영업자를 포함하는 가계의 과도한 부채문제를 해결할 수 있는 지름길이 될 것이다.

또 다른 특수성인 대외의존의 심화도 해결해야 할 과제이다. 우리 경제가 안정적인 성장과 국내 분업체계의 건전한 발전을 위해서는 경제의 흐름이 내

수 중심으로 이루어져야 한다. 대외의존의 심화는 우리 경제가 대외 환경의 변화에 지나치게 영향을 받아 불안정이 증가된다는 점 외에도, 우리 경제의 건전한 분업구조를 약화시킨다. 수출대기업의 성장에도 불구하고 국내 내수 중소기업의 성장은 정체된다든가, 분업구조가 세계적 차원에서 이루어지기 때문에 국내의 경제가 균형적 발전을 할 수 없게 되는 문제를 야기한다.

우리나라의 낮은 수준의 사회보장 시스템은 신자유주의 경제질서의 결과이기도 하지만, 우리 사회의 특수한 문화의 결과이기도 하다. 다른 나라들에 비해 공적 사회보장과 공적 연금의 지출 비중이 현저히 낮은 것은 그동안 우리나라가 위험에 대한 준비와 부담을 개인이 각자 알아서 하도록 해온데 기인한다. 그러나 이처럼 위험에 대한 준비나 부담을 각 개인이 해야 할 경우 그만큼 저축성향은 높아지고 또 부채조달은 늘어날 수밖에 없게 된다. 공적인 사회보장과 공적 연금 부담의 증대는 개인들의 위험에 대한 책임을 사회가 공동으로 부담한다는 도덕적 차원의 의미도 있지만, 경제적으로도 소비를 활성화하고 부채의 증가를 억제할 수 있다는 점에서 매우 큰 긍정적인 역할이 있다.

2) 신자유주의 경제질서의 극복 : 정의의 실현과 완전 성장의 선순환 체계 구축

앞에서 본 것처럼, 시장근본주의, 금융지배, 금융세계화의 신자유주의 경제질서는 경제의 생산성도 효율성도 증대시키지 못한 채, 저성장과 소득불평등, 경제 불안정만을 심화시키는 결과를 낳았다. 이것은 사회정의의 차원에서도 바람직하지 못하고, 완전 성장의 선순환 체계를 구축하기 위해서도 바람직하지 못하다.

신자유주의 극복을 위해 해야 할 첫 번째 과제는 적정 성장과 노동시간 공유를 통한 완전고용의 실현이다. 실업을 단순히 시장경쟁 원리의 결과라고 할 수 있다 하더라도, 실업은 한 개인의 경제활동 자체를 불가능하게 하는 최악의 상황이다. 시장근본주의는 이러한 실업을 개인의 책임으로 돌리지만, 그리고 금융지배의 경제 질서는 실업을 기업의 수익극대화를 위해 꼭 필요한 수단이라고 주장하지만, 실업은 당사자에게는 생존 자체를 위협하는, 그리고 한 사회의 경제활동에 참여할 수 없게 만드는 가장 혹독한 징벌이다.

실업의 원인에 대한 다양한 의견들이 존재하기는 하나, 실업 해소를 위해서

는 일차적으로 경제의 성장을 적정 수준으로 유지시켜야 한다. 경제가 적정수준으로 성장하기 위해서는 앞에서 보았던 것과 같이, 소비와 투자로 구성되는 총수요가 적절히 유지되어야 한다. 소비와 투자의 적정 수준 유지는 다시 적정한 임금과 이윤이 보장되는 경제구조의 유지를 필요로 한다. 이를 위해서는 시장경쟁의 원리만 가지고는 불가능하다. 정부의 적절한 개입을 통해 임금수준의 안정적 유지와 최저임금의 일정 수준 이상으로의 유지가 필요하다.

또한 실업해소를 위해서는 이차적으로 근로시간의 공유가 필요하다. 기술발전으로 인한 고용유발계수의 저하와 고용 없는 성장의 확산은 사실 완전고용을 위해 매우 높은 경제성장률을 필요로 할 수도 있다. 그러나 낮은 성장 속에서도, 그리고 기술발전 속에서도 완전고용은 가능하다. 그것이 가능하기 위해서는 물론, 일자리와 근로시간의 공유가 필요할 것이다. 사실 기술발전이 국민 모두에게 향유되기 위해서는 기술발전으로 인해 얻게 된 노동시간 절약이 모든 국민에게 돌아가 적은 노동시간만 일하는 것으로도 충분한 소득을 얻을 수 있게 되어야 한다. 그리고 나머지 시간은 여가와 자신의 또 다른 발전을 위한 시간으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 그러나 시장근본주의의 시장경쟁 원리는 이러한 것을 허용하지 않는다. 기술발전으로 인한 노동시간 절약을 자본 소유자와 취업자가 전유하도록 만든다. 그렇게 되면, 자본 소유자나 기술을 가지고 취업한 사람만은 기술발전의 혜택을 누리지만 다른 사람들은 실업상태로 전락하고, 채무자로 전락하게 되고 만다.

두 번째 과제는 소득과 부의 격차를 해소해야 한다. 소득과 부의 격차 증대는 앞에서 본 바와 같이 단순히 시장원리를 넘어서, 보수적 정치와 정책의 결과이기도 하다. 신자유주의의 시장근본주의나 금융지배는 사실 이러한 보수적 정책이나 정치를 강화시켜 왔다. 그리고 시장경쟁의 원리도 이러한 보수적 정책을 지원했다. 미국에서 2000년대 초 기업경영자들의 임금은 정규직 노동자 임금의 거의 400배에 달하는 수준으로 상승했다. 시장경쟁원리는 이러한 높은 임금을 경영자의 높은 생산성으로 설명하여 합리화하고자 한다. 그러나 크루그먼이 지적하고 있듯이, 이는 경제적 현상만이 아니라 사회 및 정치적 현상의 결과라고 할 수 있다 (Krugman, 2008).

소득과 부의 불평등을 해소하기 위해서는 그러한 불평등을 정당화하는 사회적 의식의 변화가 필요하다. 각 개인들의 정확한 한계생산성을 측정할 수 있는 방법이나 수단이 결여되어 있는 상태에서 사후적으로 소득격차를 생산성의

차이로 설명하는 것은 정당하지 못하다. 그리고 그러한 사회적 현상을 억제할 수 있도록 노동조합의 세력이 강화되어야 하며, 누진적 조세제도가 강화되어야 한다. 특히, 자산소득에 대한 누진적 과세와 자본이득에 대한 상당한 정도의 과세부과를 통해 자산 소유의 불평등을 억제하는 것, 그리고 상속세의 증대를 통해 자산의 상속을 통한 부의 불평등을 억제하는 것은 소득과 부의 불평등을 완화하는데 반드시 필요한 정책이다.

세 번째 과제는 경제의 안정화를 위해 금융부문에 대한 규제를 지금보다 크게 강화해야만 한다. 금융활동이 실물부문의 경제활동을 지배하기 보다는 실물부문의 경제활동을 돕는 역할을 할 수 있도록 금융활동에 대한 적절한 규제가 필요하다. 1980년대 이후 전개된 금융부문의 규제완화와 금융혁신은 실물부문의 경제활동을 억제하고, 또 금융위기를 불러 일으켜 경기침체를 야기 시켜 왔다. 금융활동에는 기본적으로 도덕적 해이와 투기적 속성이 있다. 금융활동에 대한 규제가 완화되면 될수록 이러한 도덕적 해이와 투기적 속성은 강화된다.

자본이득에 대한 과세, 자산유동화에 대한 제한, 자산운용에 대한 일정한 제한의 설정 등과 같은 금융규제는 금융활동에서 나타나는 도덕적 해이와 투기적 속성을 완화시킬 수 있다. 그리고 이러한 도덕적 해이와 투기적 성격이 완화되어야만, 금융의 실물경제 지배력도 약화될 수 있다. 이러한 금융부문에 대한 적절한 규제를 통해 경제를 안정화시키고 금융활동이 실물경제의 발전을 돕는 기능을 발전시키는 것이 또 하나의 신자유주의 경제 질서 극복의 과제가 된다.

참고문헌

- Amador, João and Coimbra, Carlos(2007), “Total Factor Productivity Growth in the G7 Countries: Different or Alike?”, Banco De Portugal, Estudos e Documentos de Trabalho, Working Papers, 9-2007.
- Epstein, Gerald A. (ed.)(2005), *Financialization and World Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- International Monetary Fund(2005), “Globalization and External Imbalances”, World Economic Outlook 2005. 4, International Monetary Fund, pp. 4557-4573.

- Krugman, Paul (2008), *The Conscience of a Liberal*. 예상한 외 譯, <미래를 말한다>, 현대경제연구원.
- OECD(2011), “An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings”, OECD General Economics & Future Studies, Volume 2011, Number 14, pp. 6-30.
- OECD(2017), Temporary Employment(Indicator). doi: 10.1787/75589b8a-en (Accessed on 09 March 2017)
- Ostry, Jonathan D., Loungani, Prakash and Furceri, Davide(2016), “Neoliberalism: Oversold?” , IMF Finance & Development, June 2016, pp. 38-41.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the 21 Century*. 장경적 외 譯, <21세기 자본>, 글항아리.
- Reinhart, Carmen M. and Rogoff, Kenneth S. (2013), “Banking Crises: An Equal Opportunity Menace” , Journal of Banking & Finance, Volume 37, Issue 11,
- Stiglitz, Joseph (2013), *The Price of Inequality*. 이순희 譯, <불평등의 대가>, 열린책들.
- Stockhammer, Rngelbert (2013), “Why Have Wage Shares Fallen? An Analysis of the Determinants of Functional Income Distribution” , in Lavoie Marc and Stockhammer, Rngelbert (eds.), *Wage-led Growth*, Palgrave Macmillan.
- Williamson, John (2004), “A Short History of Washington Consensus” , Paper commissioned by Fundacion CIDBO for a Conference “From the Washington Consensus towards a New Global Governance”, Barcelona, September 24-25.
- 강환구 · 김도완 · 박재현 · 한진현(2015), <우리 경제의 성장잠재력 추정결과 조사통계월보>, 12월호, 한국은행.
- 김낙년 · 김종일(2013), <한국 소득분배 지표의 재검토>, 낙성대경제연구소 워킹페이퍼, 2013-08.
- 박세준 · 방홍기 · 이은석 · 안지훈(2014) <우리나라 노동생산성의 증가세 둔화 요인 및 시사점>, BOK 경제리뷰, 2014-11.
- 유병규 · 김동열(2013), <한국경제의 중진국 함정 탈출 전략, 지속가능성장을 위한 경제주평>, 제13권 제8호, 현대경제연구원.
- 오세진(2017), <최근 가계부채의 현황과 위험요인 점검>, 한국산업은행 조사연구, 2017. 1. 7.
- 조규립(2014), <국내 고정투자 부진의 중장기적 원인과 시사점>, VIP리포트 14-43호, 현대경제연구원.

6장

내생적 혁신체제로의 전환

이덕희

1. 외생적 발전 : 우리는 일상에서 혁신을 하고 있는가?

1) 지대추구행위의 만연

한 나라의 혁신역량은 개개인이 일상생활에서 얼마나 혁신에 관여하고 있는가에 달려 있다. 개개인들이 생업에서 자기의 역량을 집중시키지 않고 다른 분야로 흩어지게 되면 생업에서의 혁신의 밀도는 낮아지게 되어 자연스럽게 사회 전체적인 혁신역량이 낮아질 수밖에 없다. 따라서 개개인의 혁신역량의 총합이 결국 그 나라의 혁신역량을 결정짓는다고 할 수 있다.

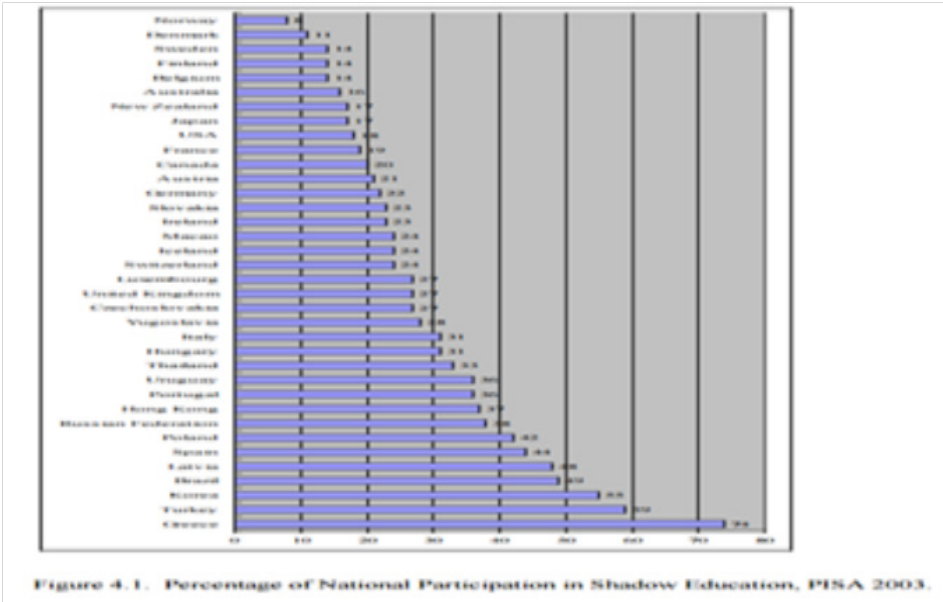
개인의 혁신역량이라 함은 과학기술 지식의 활용을 통한 새로운 지식의 창조나 신기술 개발 같은 것에 국한되지 않고 보다 넓은 의미에서 개인이 일상적으로 힘쓰는 일이나 직업에 얼마나 관심을 가지고 역량을 집중시키느냐를 말한다. 즉 혁신은 어디에도 있을 수 있는 일상적인 것이다.

우리나라의 경우 학력이나 부동산과 같은 지대추구행위에 과도하게 에너지를 집중시킨 나머지 자기 일에 쏟는 역량 집중도가 높지 않아 혁신역량이 낮은 편이다. 예를 들어 대표적인 일간지인 조선일보 2016년 7월 15일자의 광고지면 45,130 cm² 중에서 부동산 광고지면이 26,550 cm²로 전체 광고지면의 58.8%를 차지하여 아파트, 토지, 상가, 건물 등 부동산 관련 업무에 국민적 관심이 매우 높게 나타나고 있다. 보유자산 중 부동산 비중이 한국은 74.8%로 미국 29.6%, 일본 40.9%, 캐나다 46.3%, 영국 50.3%, 독일 59.8%, 이탈리아 63.5% 등 OECD 국가에 비해 매우 높은 편에 속한다.¹⁾

학력에 대한 욕구도 강해 혁신과 직접적인 상관이 없는 입시 관련 사교육에 우수한 인재들을 비롯해 전 국민이 과도하게 참여하는 행태를 보이고 있다. 한국의 사교육 참여율은 55%로 OECD 36개국 중 그리스, 터키에 이어 3위를 차지하는 것으로 나타났다.²⁾

1) 선대인경제연구소 자료

2) Programme for International Student Assessment(PISA)(2003) 자료



[그림 6-1] OECD 사교육 참여율

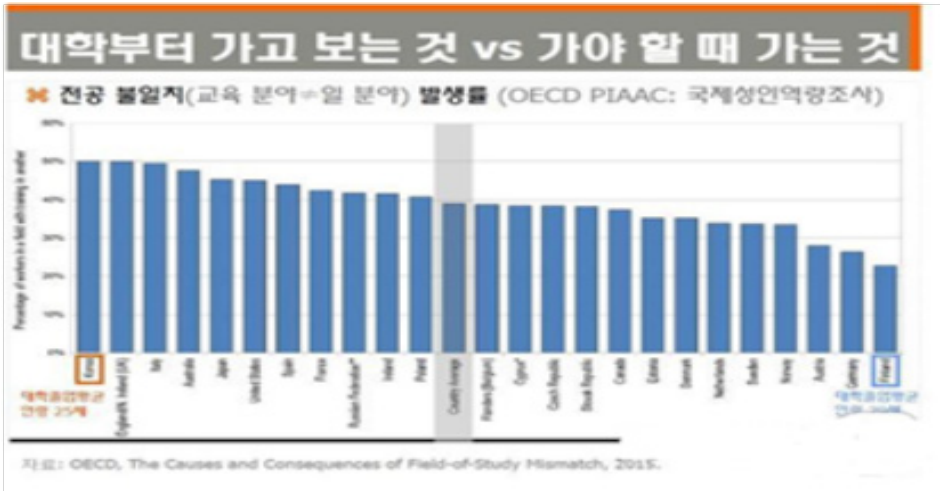
이러한 맹목적 학력 추구로 인해 정작 산업 현장에서 필요한 인력을 공급하지 못하는 현상을 초래하여 인력의 수요와 공급간 불균형 문제의 누적이 심각할 뿐만 아니라 부동산, 사교육 등에 과도한 지출로 다른 부분으로의 지출 여력이 제한되어 경제 불황의 악순환 구조를 가중시키는 등 국가 자원배분과 인력 배분구조의 기형을 초래하고 있다.

[표 6-1] 직종별 구인·구직 비중

		기능직	관리·전문 사무직	서비스 판매직	기타
2008-09	구인(A)	57.5	28.8	11.7	2.0
	구직(B)	42.7	45.1	10.7	1.5
	격차(B-A)	-14.8	16.3	-1.0	-0.5
2010-14	구인(A)	58.1	28.8	10.2	3.0
	구직(B)	39.5	47.4	11.6	1.5
	격차(B-A)	-18.6	18.6	1.4	-1.5

주: 전체 구인(구직)대비 각 직종별 구인(구직)

자료: 한국고용정보원 워크넷



[그림 6-2] 전공 불일치 발생률

국가 차원에서 보면 개개인의 관심과 역량이 혁신 행위와는 직접적인 관련이 없는 곳으로 분산되다 보니 자연스럽게 일상생활이나 직업 현장으로부터의 혁신역량이 취약한 구조를 보이고 되게 이것이 모여 국가 혁신역량의 취약성으로 나타나고 있는 것이 현실이다.

2) Top-down 방식의 한계

올림픽 때마다 지적되는 엘리트 체육의 한계가 지난 리우 올림픽에서도 예외 없이 되풀이되었다. 국민들의 체육에 대한 관심과 개별 체육 종목들이 일상생활에 얼마나 가까이 있느냐의 문제로 생활체육이 뿌리 내리지 않은 상태에서 top-down식의 엘리트 체육은 한계를 지닐 수밖에 없음을 다시 한 번 각시키는 계기가 되었다.

엘리트 체육은 단기적으로 성과를 낼 수 있을지언정 중장기적으로는 어려움에 직면할 수밖에 없으며, bottom-up의 저변이 뒷받침되지 않을 경우 큰 효과를 기대할 수 없다. 튼튼한 생활체육이나 사회체육의 바탕 위에 엘리트 체육이 더해질 때 지속적 성과가 가능하며, 체육을 통해서도 얼마든지 훌륭한 삶을 살 수 있게 함으로써 어릴 때부터 스포츠에 관심이 가도록 시장을 키워는

노력이 선행이 되어야 한다.

혁신도 마찬가지로여서 bottom-up의 혁신 생태계가 일천한 상태에서 top-down식의 정부 정책은 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없다. 자율적 혁신 토대가 형성되지 않기 때문에 진정한 혁신이 일어나기 어렵고, 오히려 엄청난 마중물(R&D 투자)만 쏟아 붓는데도 불구하고 샘물(혁신)이 솟구쳐 나오지 않는 형국이다. 돌이켜보면 새로운 정부가 들어설 때마다 혁신을 위해 수많은 노력과 자원을 투입하여 왔다. 그럼에도 불구하고 별 성과 없이 동일한 패턴이 되풀이 되고 있다. 혁신정책은 지속적으로 이루어져 축적과 체화되어야 함에도 이전 정부의 정책을 계승하지 않고 전부 새로이 하는 정부 정책의 불연속성도 큰 문제점 중의 하나이다. 보다 근본적인 원인은 환경 변화에 따라 상이한 기술과 혁신의 패러다임을 상징하고 다양한 정책을 지속적으로 추진함에도 불구하고 여전히 변하지 않는 top-down식의 추진방법에 있다. 혁신의 자발성이 확보되지 않은 상태에서 엄청난 자원만 투입하는 식이다. 정부주도의 과거 새마을 운동 메커니즘의 관성을 과감히 탈피하여 ‘자발적 새마을 운동’이 일어나도록 해야 한다. 이제 우리 사회와 시민은 그러한 역량이 충분히 갖추었다고 생각된다.

3) 희미한 현장의 목소리

우리나라는 후발국으로서 정부정책과 행정지도에 의한 발전전략이 불가피한 상황에 있다. 여전히 시장 실패가 존재하고 부문 간 불균형이 존재하기 때문에 자원배분의 효율성을 위한 정부의 지원정책은 필요하다. 더구나 외생적 발전에 익숙한 우리나라의 경우 정부 주도의 혁신정책은 여전히 유효한 상황이다. 결국 bottom-up과 top-down의 조화가 필요한데, 혁신의 근간을 bottom-up으로 방향 전환을 하는 동시에 top-down의 효율성을 확보하는 것이 현재로서는 필요한 과제라 여겨진다.

대개 혁신은 최종 재화를 사용하는 소비자와 같이 수요 단계(downstream)에서 귀결되고 평가되어 다시 생산이나 연구개발 단계(upstream)로 피드백되는 과정을 거치기 때문에, 반드시 수요자의 피드백이 혁신 프로세스에 반영되어야 한다. 가령 정부가 추진하는 전자산업의 혁신을 기획하는 일에 소비자는

물론 하청업체의 직원이나 각 가정을 방문하여 서비스를 제공하는 기사가 참여해서 실제 소비자들의 불편이나 필요들이 반영되어야 할 것이다.

그러나 어떤 계획을 세우거나 기획을 하는 단계에서 실제 기획, R&D 관련 부서 중심으로 수행되고 현장 관련 부서들이 배제되는 것이 일반적인 관행이었다. 그러다보니 실제 세상에 큰 영향을 주는 기술개발이나 발명이 드물 뿐만 아니라 투자한 만큼 그 성과가 미흡한 경우가 많았다. 이런 풍토가 쌓여 현장을 등한시 하는 문화를 부지불식간에 만들어 온 것이 아닌가 한다. 현장을 소홀히 하거나 그로 인한 현장 전문가의 부재 등으로 치루는 사회경제적 비용이 엄청나다든 사실을 그 동안 수많은 일들을 통해 경험하여 왔듯이, 혁신의 논의에 현장과 적극 소통하는 체계를 마련해야 할 것이다.

2. 연역과 귀납의 균형

1) 혁신은 연역과 귀납의 동시 작용

이론과 실제간 서로 간극이 존재하는 것이 사실이지만 그렇다고 실제와 아주 동떨어진 이론은 존립하기 어려우며 이론과 상호작용하지 않은 실제 또한 무의미하다. 현실의 문제점을 의미 있게 바꾸어 나가고 세상을 바람직한 방향으로 진화시키기 위해서는 이론과 실제 간 맥락적 연계가 필요하다. 그러므로 이론과 실제가 부딪혀서 패러다임 시프트가 발생하는 소이이다. 즉 이론에서 실제로 작용하는 top-down과 실제에서 이론으로 작용하는 bottom-up이 균형을 이루어 상호작용 될 때 패러다임이 바뀌고 이에 수반하여 다양한 혁신이 일어난다고 할 수 있다.

이론과 실제는 엄연히 구분되나 문제는 양자가 서로 맥락적으로 연계되어 있느냐이다. 이는 내생성의 중요한 요소로서 이론으로 체계화되지 않은 실제는 확장성에 한계를 가질 수밖에 없으며 경직적이고 외생적일 수밖에 없다. 양 날개를 구비하지 않고서는 외생적 발전은 불가피하다. 현장 없는 연구는 마치 기술 없는 과학과 동일하여 논리적이고 사변적이거나 구체성이나 역동성이 부족하여 진정한 혁신으로 이어지기 어렵다. 반면에 기술과 과학이 서로 소통할 경우 경험과 이성의 능력이 융합되면서 실질적인 혁신이 가능하다. 따라서

교육과 혁신에 쌍방향의 소통이 다 필요함은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

2) 귀납적 접근의 강화

우리의 그간 교육이나 발전 방식을 반추해보면 연역적 접근이 지배해왔다고 평가할 수 있다. 이미 선발 국가들에서 증명된 이론과 정책을 수용하여 정부나 지식인층에서 빠르게 흡수하여 중앙집권적 top-down식 접근으로 집행함으로써 매우 높은 정책적 효율성을 달성할 수 있었다. 이는 후발국으로서 선발국을 쫓아잡 하는데 대단히 효과적이었었다.

그러나 쫓아잡의 단계를 넘어 혁신 단계에서 연역적 접근 일변도는 한계를 지닌다. 혁신 단계에서는 변화무쌍한 현장과의 간단없는 상호작용을 통해 새로운 이론과 패러다임을 창출하는 작업이 매우 필요하다. 그렇지 않고 이론의 현실 적용에만 익숙해지면 사물이나 일의 속으로 들어가 실상을 파악하기가 곤란하고 늘 주변만 맴돌게 되어 진정 새로운 것이 창출될 수 없다. 즉 bottom-up의 귀납적 접근이 기초가 됨에도 불구하고 우리의 의식과 교육방식은 여전히 top-down의 연역적 접근에 머물러 있다.

집을 짓는 일에 비유하자면 외부 환경변화의 불확실성이 높은 상황에서 새로운 패러다임을 선도하기 위해서는 집의 골격과 내용을 동시에 쌓아가는 방식이 요구됨에도 불구하고 집의 외부골격을 미리 짜놓고 거기에 맞추어 내용물을 채워나가는 방식을 여전히 고수하고 있는 격이다. 골격에 해당하는 이론을 외부로부터 무비판적으로 받아들이는 데 익숙한 나머지 이를 당연시하는 풍토가 만연되어 있다고 하겠다.



근래 회자되고 있는 빅데이터 분석은 방대한 데이터 분석을 통해 기존 이론들이 설명하지 못하는 현장의 복잡성을 보다 잘 설명할 수 있는 장점을 지닌다는 점에서 귀납적 접근의 한 추세를 보여주고 있다. 이를 잘 활용한다면 귀납적 접근을 보강할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것이다.

3. 내생적 발전

1) 상향식(Bottom-up)

내생적 발전이란 말 그대로 내부로부터 생하는 발전을 말한다. 즉 발전이 남에 의해서가 아니라 나에게 의해 이루어진 경우를 말하며, 그 동인이 남이 아닌 나에게 의해서 촉발되어 진행되는 것이다. 나의 행위의 어떠한 준칙이 나의 내부로부터 나오는 것으로 내부의 끈끈한 인과관계를 형성하면서 진화되어 간다. 역사적으로 보면 내생적 발전은 19세기 영국의 자유주의, 보편주의에 대항하여 독일, 프랑스, 미국 등에서 대안으로 대두되어 독일 역사주의, 프랑스 협동사회, 미국 지방분권사상 등으로 구체화된 데서 유래된 것으로 후발국 발전 전략으로 강조되어 왔다.³⁾

우리나라는 오랜 역사를 통하여 줄곧 외부의 것을 가져다가 이를 지향해야 할 무엇으로 삼아왔다. 정치, 경제, 문화, 종교, 사상 등 많은 것이 우리 고유의 것보다는 남이 만들어 놓은 것을 가져다가 활용, 적용하여 왔다. 심지어 그것을 만든 나라보다 더 지고지순(至高至純)한 것으로 섬김으로써 경직적이고 유연하지 못한 모습을 보여 온 것이 사실이다.

경제발전패턴도 그 연장선상에서 소위 조립가공무역, 중간진입전략의 외생적 발전을 취하였다. 이는 선발국을 쫓아오는 데 매우 성공적이었고 여타 개도국의 모범사례로 되고 있다. 그러나 스스로 혁신을 해야 하는 단계에서는 더 이상 외생적 발전으로는 한계가 있으며 bottom-up의 내생적 발전으로의 패러다임 시프트가 요구되고 있다. 예를 들어 소단위 지역에서 각각 고유한 역사, 문화에

3) 鶴見和子, 川田 侃 編(1990)

근거하여 기술과 기능을 연마하고 사업화하여 비즈니스를 키워 세계시장으로 성장해나가듯이 발전의 과정과 드러난 결과가 유리되지 않고 일체화되는 것이 내생적 발전이며, 진정 내 것이라 할 수 있다.

오랜 기간 동안 외생적 발전을 취하였고 또 현재의 번영도 상당부분 이에 기초하여 이루어져 거의 우리의 DNA가 되다시피 한 상황에서 내생적 발전으로 방향 전환하기가 쉽지 않을 것이다. 더구나 내력보다는 관계가 난무하는 정보화 시대에 중심 잡기가 더욱 어려울 것으로 보인다. 그럴수록 이리저리 휘둘리지 않도록 중심을 굳건히 잡는 노력이 한층 요구된다.

2) 자율 시스템

자율 시스템은 자기의 운명은 스스로 개척해나가는 소단위들이 상호작용하면서 전체의 질서를 창발시켜 나가는 시스템으로 내생적 발전의 기본 요건이라 할 있다. 비유하자면 자연생태계나 혁신생태계와 유사하다.

자연생태계는 다양한 종(種)이 상호 연결성을 유지하며 공생공존하는 자기구동적 열린 시스템의 특성을 지니고 있다. 스스로 치열하게 뿌리를 내리는 개별성, 거대한 자연생태계의 자기조절 메커니즘의 기초를 이루는 종의 다양성, 생태계를 구성하는 모든 개체들이 서로 내적 필연성으로 연결되어 있는 상호 연결성, 특정 종이 지나치게 비대하여 지배하는 일이 없는 공생공존의 특징을 지니고 있다.

혁신생태계도 이와 유사하여 수많은 구성원들의 자율적인 경쟁을 통해 새로운 비즈니스가 활발하게 창업하고 중소기업, 대기업으로 성장하고 또 다시 새로운 기술혁신으로 이루어 선순환이 이루어지는 토양을 기초로 한다. 따라서 혁신이라는 것이 어느 날 갑자기 불쑥 나타나는 것이 아니라 그럴만한 토양에서 일정한 시간을 거쳐 탄생한다. 매일매일 반복되는 일상이 오랜 세월 동안 누적되는 과정에서 자기와 다른 세계와의 상호작용이 결합되어 새로운 변용이 일어나고 이것이 새로운 환경에 잘 적응하면서 혁신으로 진화한다는 것이다.

환언하면 종적인 내력과 횡적인 관계가 조화를 이룰 때 혁신이 싹틀 수 있다. 혁신에 적합한 환경에서는 일방의 질서가 지배하는 것이 아니라 분권화된

다수의 질서가 서로를 허용하면서 인터페이스의 영역이 넓어지는 불안정적이고 복잡성이 매우 높은 구조를 보인다. 말하자면 경쟁과 협력, 분리와 통합, 자율과 통제, 무질서와 질서, 개별성과 집단성, 이기심과 이타심이 공존하는 시스템이다.

3) 융합화

근래의 산업과 시장 환경에서는 서로 다른 기술이 만나 새로운 기술을 생성하는 추세가 두드러지는 데다 한 개체가 지속적 성장을 위해서는 개체가 속한 집단이나 환경의 성장이 중요해지고 있어 융합화는 필수불가결한 요인이 되고 있다.⁴⁾ 또한 패러다임 시프트와 같은 큰 흐름의 변화에 대한 통찰은 융합을 통한 자기 정체성 확인 작업이 끊임없이 수반될 때 가능하다. 그런 면에서 영역 간 융합은 거스를 수 없는 추세임이 분명하다.

융합의 범위도 점점 넓어져 기술의 편리성, 혁신성, 경제성뿐만 아니라 환경, 심미성, 인간의 행복 문제 등으로 점점 확대해지고 있어 과학, 공학, 경제, 경영분야에다 인문, 예술 분야까지를 아우르는 학제적 접근이 광범위하게 일어나고 있다.

그러나 실효성 높은 융합이 되기 위해서는 단순히 소통하는 데서 그치지 않고 상대방의 패러다임이 나의 패러다임에 들어와 융해되어 새로운 가능성을 배태할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 서로 간에 명시적 지식뿐만 아니라 암묵적 지식의 소통이 수반되어야 가능하다. 예를 들어 ‘영역 간 경계 허물기’, ‘오픈 이노베이션’ 과 같은 것들이 구호에 그치지 않으려면 인적 교류와 같이 직접적인 교류가 수반되어야 한다. 뿐만 아니라 이론과 현장 간에 적극적인 상호작용이 있어야만 실행을 통한 배움(learning by doing)이 일어나 진정한 융합의 효과를 기대할 수 있다.

4. 내생적 혁신을 위한 제언

4) Porter and Kramer(2011)

1) 기술자, 기능자 우대

구체적인 기술, 재능으로 오랫동안 연마하여 전문성을 키워 온 사람들을 대우하는 풍토를 마련하는 것이 시급하다. 이러한 사회적 분위기가 선행되지 않고서는 현장의 전문가가 자부심을 가지고 일에 몰두할 수 없기에 혁신의 문화가 근본적으로 개선되기가 어려울 것이다. 산업기술인력실태조사에 따르면 2016년 우리나라 산업기술인력 부족 인원은 36,933명으로 부족률 2.3%로 2015년 0.8%에 비해 크게 증가하였다. 또한 1년 미만 조기 퇴사율이 41.7%로서 매우 높은 수준이다. 미충원 인력 발생의 사유는 현장투입 가능한 숙련 인력 부족 24.7%, 임금조건 불일치 21.3%, 직무수행에 적합한 학력, 자격 미충족 18.3% 순으로 나타났다.⁵⁾ 이러한 통계는 우리나라 산업현장 인력이 얼마나 취약한 구조에 있는지를 잘 대변해주고 있다.

기술자, 기능자 등 전문가 우대는 창업생태계 형성에도 매우 중요하며, 내생적 혁신의 꽃을 피울 수 있는 저변의 훌륭한 씨앗이 된다. 임금체계를 개선하고, 명장제도를 활성화하며, 기술자와 기능인들이 전문가로서 활동할 수 있는 기회를 확대하며, 크고 작은 혁신의 논의의 장에 적극적으로 참여시켜 스스로 자부심을 갖게 하는 동시에 밑으로부터의 혁신을 촉진해야 한다.

궁극적으로 혁신하는 부류와 주어진 혁신을 실행에 옮기는 부류가 따로 있는 것이 아니라 모든 참여자가 혁신의 주체가 되는 시스템으로 전환해야 한다. 회사가 어려움에 직면했을 때 모든 종업원들로부터 혁신에 대한 아이디어를 활용하여 고연비 자동차의 새로운 혁신을 창출한 일본 마쓰다 자동차의 MAZDA's SKYACTIV Innovation은 좋은 예에 해당한다.

2) 임금체계 개선

우리나라의 현행 임금 체계는 현안 문제의 해결과는 역행하는 구조로 짜여져 있다. 가령 중소, 중견기업 중심의 산업구조를 지향하지만, 중소기업의 임금수준은 대기업에 비해 상당히 낮아 중소기업 열악함의 근본 원인이 되고 있다.

5) 산업통상자원부(2017)

고용노동부에 따르면 2016년 우리나라 중소기업 임금은 대기업의 62% 수준으로 1994년 78%에 비교하여 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 제조업만으로도 보면 약 54%까지 떨어진다. 시간당 임금은 더 낮아 대기업 정규직 근로자의 시간당 임금을 100으로 봤을 때 중소기업 정규직은 49.7에 불과한 실정이다. 참고로 외국의 경우 대기업 대비 중소기업 임금 비중이 일본 77.9%, 영국 76%, 미국 76%, 독일 73.9%, 캐나다 71.1%로 나타나고 있다.⁶⁾ 중소기업 저임금-인재 기피-경쟁력 약화의 악순환의 고리를 끊기 위해서는 정부가 중소기업 종업원의 임금을 보전해주는 적극적인 정책이 필요하다. 나아가 임금체계를 기본적으로 전문가와 비전문가로 구분하여 전문성이 높고 생산성 향상에 기여를 많이 하면 높게 보상해주는 식으로 임금체계의 개선을 통해 전문가 사회로 이행하는 것이 혁신 사회에 부합할 것이다.

3) 현장교육 강화

2016 산업기술인력실태조사(산업통상자원부)에 따르면 학력별 인력부족률이 고졸은 2015년 3.1%에서 2016년 2.3%로 하락하였으나, 전문대졸 이상은 상승하여 대학원졸의 경우 0.9%에서 2.4%로 증가하였다. 이는 고학력자들의 현장 기피 뿐만 아니라 고도의 전문기술인력 양성 체계의 개편을 시사하고 있다. 즉 이공계 대학의 현장교육 강화와 전문대학의 질적 고도화가 필요함을 보여주고 있다.

전문대학의 질적 고도화는 중고등학교의 직업교육 강화와 맞물려 있는 사안으로 특정 기술이나 기능을 연마하여 현장으로 연결시키는 직업교육을 중학교부터 대학원 수준까지 별도의 독립적인 체계를 마련하는 식으로 교육 학제를 재설계할 필요가 있다. 반대로 생업이나 산업현장에서 자생적으로 이루어지고 있는 기술개선, 노하우 등이 학교에 소개되어 체계화되는 노력도 함께 이루어져야 한다. 실제 일상에서 일어나는 무수한 축적들이 그대로 사장되는 경우가 많은데, 이러한 것들을 적극 발굴하여 체계적인 원리나 이론 등으로 연결시키는 노력이 더 활발히 이루어져야 한다.

또한 교육 내용에 있어서도 교실에서 이론만을 배우는 데서 그치지 말고 손발로써 경험할 수 있도록 교육방법을 획기적으로 개선해야 한다. 현장 실습과 학교

6) 중소기업연구원 자료

교육이 병행하는 ‘이원교육체계’를 도입하여 학교에서 배운 이론이 현장에서 어떻게 적용되는지를 몸소 체험할 수 있도록 해야 한다. 대학에서는 실험실습의 인프라를 대폭 확충하거나 산업체와 연계하여 학생들이 현장 실습을 할 수 있게 하고, 문이과 융합교육이 강화되도록 교과과정을 개편할 필요가 있다. 초등 및 중등교육에서는 책상이나 걸상을 만드는 것과 같이 실생활에 필요한 것을 학생들로 하여금 직접 경험하도록 교과내용을 보완하는 것도 고려해볼만하다. 비록 작은 것이지만 이것이야말로 살아있는 교육이며 그 옛날 실학자들의 비전이었던 실사구시를 실천하는 시작이다.

4) 창업 활성화

창업활성화를 위해 그 동안 엄청난 자원을 투입하였음에도 불구하고 우리나라 대졸자의 창업비중은 매우 낮은 편이다. 우리나라 대표적인 창업 선도 대학인 KAIST의 경우 2011년 기준 창업률이 0.8%로 미국의 Stanford 대학의 20.8%와 현격한 차이를 보이고 있다.⁷⁾

창업을 강조하는 이유는 취업은 기본적으로 이미 만들어진 안정적인 조직의 힘을 활용하므로 외생적 발전의 성격이 강한 반면 창업은 자신이 스스로 성장해야 하므로 내생적 성장의 성격을 지니기 때문이다. 창업이 저조하다는 것은 그 만큼 경제의 내생적 발전이 취약하다는 증거이다. 일례로 2015년 기준 세계 400대 부호 중 자수성가형은 65%로 미국 71%, 중국 97%, 일본 100%, 한국 0%로 나타났다.⁸⁾ 자산 10억 달러(약 1조 2000억원) 이상 부자 가운데 상속형은 한국이 74.1%로 세계 평균 30.4%의 2배 수준에 달한다.⁹⁾

이제 더 이상 대기업 중심의 경제구조로는 급변하는 혁신 경쟁에 대처하는데 한계가 있는 만큼 창업 활성화와 중소기업의 강한 기술력으로 혁신을 주도할 수 있도록 방향 전환이 필요하다. 교수와 학생들의 창업을 적극 유도해야 하며, 창업에 대한 리스크는 정부와 대기업들이 부담하도록 역할 분담이 필요하다. 무엇보다 건전한 혁신생태계 조성에 기여하는 방향에서 창업이 활성화되

7) KAIST 창업보육센터 자료

8) 블룸버그 자료

9) 미국 피터슨국제경제연구소(PIIE)가 1996~2015년 20년간 포브스 억만장자 명단을 분석한 자료

도록 접근하는 것이 기본 전제가 되어야 하며, 여기엔 벤처 투자자의 역할이 매우 중요하다. 창업투자회사, 엔젤 등의 투자는 인체의 혈관과 같은 역할을 하기 때문에 건전한 투자자들이 풍부해질 때 창업자의 리스크를 감소시킬 뿐만 아니라 투자자들을 매개로 기술 및 지식의 스피로버 효과가 활발해지면서 혁신 생태계 조성에 윤희유 역할을 담당할 것이다.

5) 산학연 개방 협력체제

산학연 연계도 기초-응용-실용, 이론-실제 간 소통을 원활히 하여 각자의 좁은 분야를 벗어나 큰 흐름을 보는 안목을 길러 혁신적인 아이디어나 기술이 나올 수 있도록 새로운 시각에서의 접근이 필요하다.

효과적인 산학연 협력을 위해서는 patenting, licensing 등 전통적 기술이전 방식은 한계가 있으므로 인력 파견과 같은 직접적인 교류 방식을 채택하여 현장에 체화된 암묵적 지식이 습득되도록 해야 한다. 대학과 산업계 간의 높은 장벽을 허물어 현장 경험이 풍부한 전문가를 대학의 교원으로 활동할 수 있도록 하며, 동시에 교원이 현장에서 근무할 수 있도록 유연한 운용 시스템이 요구된다.

특히 출연연구소와 중소기업 간 인력교류가 시급한 과제로서 출연연구소의 재정립의 큰 방향으로 적극 고려되어야 할 사안으로 보인다. 참고로 싱가포르의 GET-UP 프로그램은 공공연구소(PRI)의 엔지니어를 중소기업에 직접 파견하여 중소기업의 혁신 능력을 향상시키는 프로그램으로 참고할 만하다.

6) RIS 중심으로 개편

분산화된 혁신과 창조성이 요구되는 4차 산업혁명시대를 맞이하고 있음에도 불구하고 아직 정부의 혁신정책은 Top-down의 국가혁신체제(NIS) 정책이 주가 되고 있다. 지자체의 혁신 노력이 과거보다 배가되고 있지만 여전히 국가혁신의 근간이 바뀌지 않고 있어 그 효과와 비효율성이 날로 누적되고 있는 상황이다.

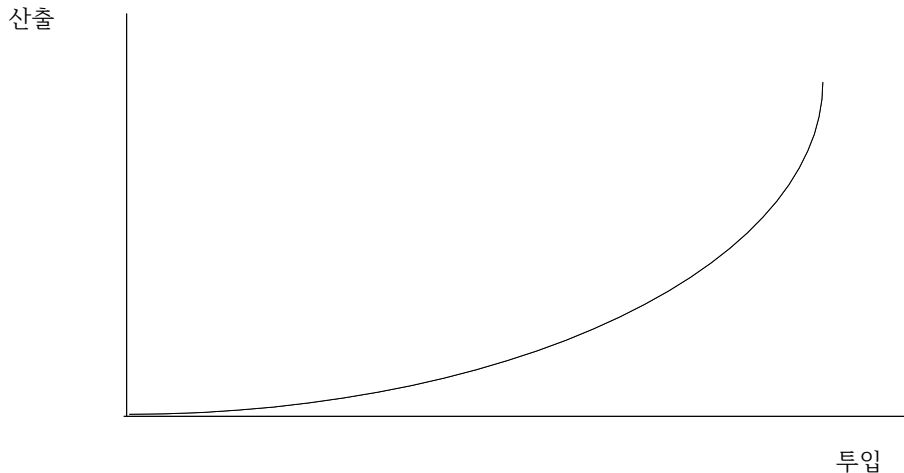
지자체가 지역의 혁신을 책임지고 기획하고 추진할 수 있도록 혁신시스템을 RIS (Regional Innovation System) 중심으로 전면적으로 개편해서 지역의 역사,

문화와 개발, 혁신이 상호 얼라이언스가 되어 내생적 발전이 일어날 수 있도록 해야 한다. 가능한 한 군, 구와 같은 기초단위에서 자율성을 가질 수 있도록 권한을 이양하며, 중앙 및 지방정부의 산하단체에도 권한을 대폭 이양하여 현장에서 책임지고 일하면서 전문성을 축적할 수 있는 환경을 마련해주는 것이 바람직하다.

7) 네트워크 기반 기술혁신체제

정보화 시대에 Bottom-up의 기술혁신체제 구축을 위해서는 네트워크 기술의 활용이 매우 효과적인 것으로 판단된다. 지식 및 정보사회의 장점은 정보와 지식의 소통이 용이하여 거래비용이 매우 낮다는 데에 있으므로 서로 소통하여 활발한 상호작용이 일어날 때 그 효과가 극대화될 수 있기 때문이다.

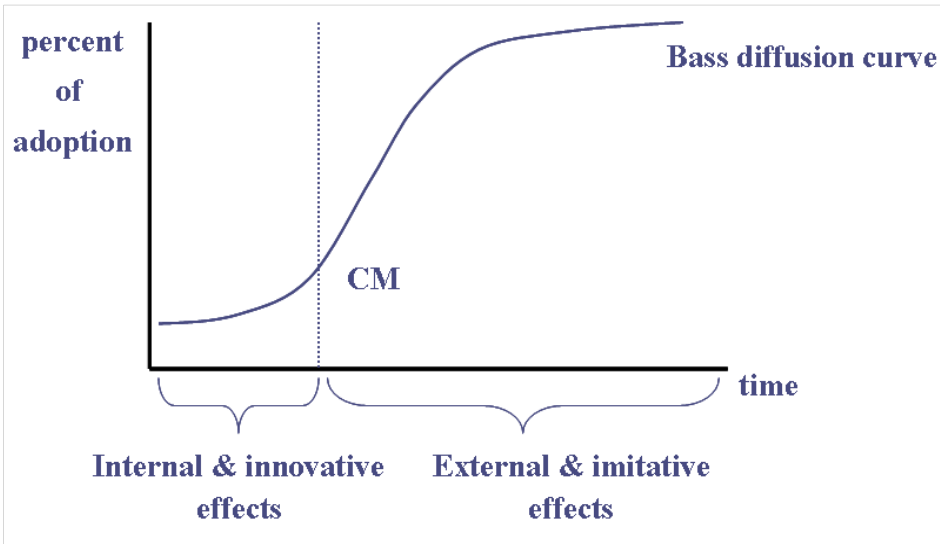
지식, 정보는 여타 투입요소와는 달리 상호 네트워크를 통해 새로운 가치 창출이 용이하며, 그 창출의 크기가 기하급수적으로 확대되는 특성을 지니고 있다. 소위 수확체증의 원리를 지니고 있어 투입 대비 산출이 점점 증대하는 특성을 지닌다.¹⁰⁾



[그림 6-3] 수확체증원리

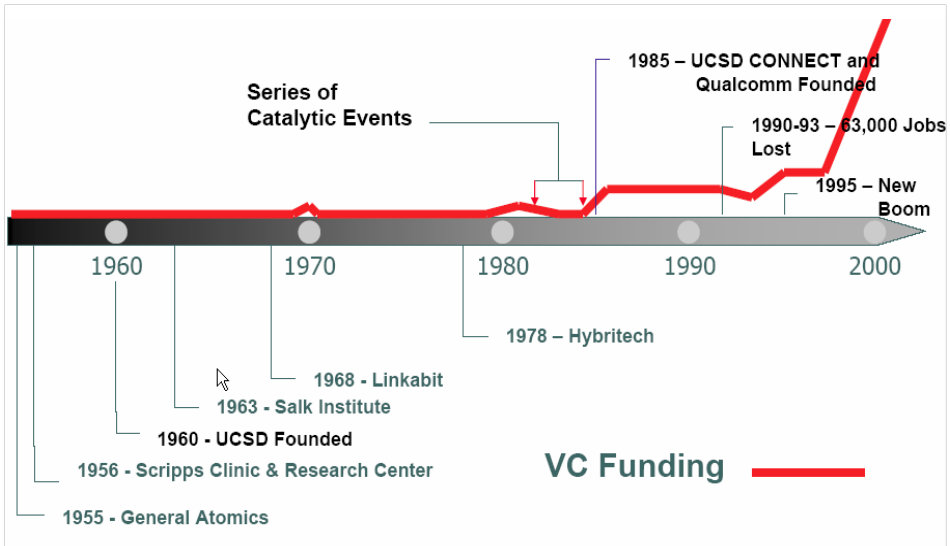
10) 이덕희(2008)

즉 네트워크 외부성 (network externalities)이 강하게 존재하여 정보나 지식의 사용자가 많을수록 그 가치가 점점 증가하는 특성을 지니고 있다. 또한 일정 규모(Critical Mass, CM)가 형성되면 정보, 지식 자체가 스스로 성장의 모멘텀을 확보하여 진화해나가는 자기조직화(self-organization)의 성격을 지니고 있다. 자기조직화 과정이 존재한다는 것은 기존 질서와는 완전히 다른 돌연변이 같은 새로운 혁신이 일어날 수 있는 가능성을 내포하고 있음을 말한다.



[그림 6-4] 혁신의 확산 패턴

비즈니스 생태계도 이와 유사하며 일련의 구성원들 간 상호정보 공유 및 소통체계라 할 수 있으며, 시장에서의 자유로운 경쟁을 통해 자기조직화하는 특성을 지니고 있다. 따라서 ICT 기술을 적절히 활용하여 광범한 네트워크 체계를 형성할 경우 상당히 효율적인 혁신시스템의 구축이 가능하다. 대표적인 혁신생태계인 실리콘밸리나 샌디에고 혁신 클러스터의 경우 벤처시스템 구성원들 간 상호정보 공유 및 소통체계가 잘 구축되어 새로운 지식과 아이디어가 활발하게 논의되는 풍토가 마련되었기 때문에 성공할 수 있었다.



[그림 6-5] San Diego 바이오클러스터 형성 과정

현재 활발하게 활용되고 있는 사물인터넷(IoT) 같은 기술을 적절하게 활용한다면 복잡하게 얽혀 있지만 매우 효율적으로 작동되는 인체의 신경망처럼 경제사회 시스템을 디지털 신경망과 같은 인프라 구축이 가능할 것이다. 여기에 공공 데이터와 같은 정보들이 개방되고 구성원들 간에 온오프 상의 정보소통 활동이 활발하게 일어난다면 보다 역동적인 혁신이 유발될 것으로 기대된다.

8) 기술혁신 기반 경제성장

우리나라는 저렴한 노동력과 노동집약적 산업에 기반하여 60년대 이후 경제 개발을 시작한 이후 70-80년대 자본 확충에 기초한 중화학공업화로 산업화의 기틀을 마련하였다. 그 이후 90년대부터는 소위 지식, 정보기반 산업으로 이전하여 IT산업을 비롯하여 높은 성장을 시현하였다. 그러나 지식, 정보라는 것은 내생성과 창의성을 생명으로 하여 다양한 주체들의 활발한 소통을 통해 창발하는 생태계적 특성이 매우 강하기 때문에 기존의 방식과는 다른 접근을 요한다. 폴 로머(Paul Romer)가 주장한 지식(기술)의 내생적 성장이론도 지식이 외생적 변수로서 경제성장에 영향을 미치는 것이 아니라 노동이나 자본과 같은

생산요소로서 노동과 자본의 영향을 주고받는 내생변수로 취급함(Romer 1986, 1990)에 그 의미가 있다고 하겠다.

그러므로 지식의 창출, 확산, 응용이라는 일련의 과정에 기술혁신 주체들이 주체적으로 참여함으로써 새로운 지식을 창출하고 이들이 다시 확산, 응용되는 내생적 과정이 매우 중요하다. 따라서 기술혁신 주체들 간의 상호관계와 이에 기반한 지식의 창출, 확산, 학습과정을 시스템적으로 접근하는 국가혁신 시스템(NIS), 지역혁신시스템(RIS)의 실현이 정책적 과제로 대두되었고(Freeman 1987, Lundvall 1992), 우리나라도 이에 편승하여 지속적으로 관련 정책을 수행하여 왔다.

그럼에도 불구하고 대기업 중심의 top-down식 의사결정 패턴과 중후장대형 산업 중심의 투입자원 효율성에 의존하는 산업구조의 관성이 여전히 지배하고 있는 것이 현실이다. 즉 투입 대비 산출을 나타내는 노동생산성이나 자본생산성이 높으냐가 경쟁력의 주요한 원천으로 작용하고 있다. 그러나 날로 기술경쟁이 치열해져가는 환경에서 경직적인 투입-산출 효율성만으로는 성장의 한계를 노정하고 있다. 더구나 중국, 인도처럼 저렴한 노동력에 기반한 거대한 규모의 경제를 활용한 경쟁력에 철강, 조선, 석유화학 등과 같은 장치산업은 설 자리가 좁아질 것으로 예상된다. 결국 하이테크 제품, 고도의 기술, 부품소재 등 고부가가치 제품으로 산업구조조정이 필수적일 뿐만 아니라 기존 산업에 IT 기술을 접목하여 공정을 혁신하는 등 주력 산업의 지속적 혁신도 함께 이루어져야 할 것이다.

또한 제조업 일변도에서 탈피하여 우리의 고유한 문화, 예술과 첨단 기술이 접목한 서비스, 콘텐츠 분야로 새로운 시장을 적극 개척해야 한다. 우리의 정체성을 활용한 제품이나 서비스 등으로 차별화하여 외국 사람들로 하여금 우리의 것에 매력을 느끼도록 만드는 것도 매우 중요하다.

결국 모든 분야에서 기술혁신이 중요하며, 그 내용은 패러다임 시프트를 선도하여 시장에 임팩트가 큰 제품들을 창출하고, 생산성이 획기적으로 향상됨으로써 탄탄한 경쟁력이 확보되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 혁신이 일상에서 일어나 시장에서 구현되어 성과가 나타나고 이것이 또 다시 새로운 혁신을 동인하는 풍토가 마련되어야 한다. 몇몇 대기업이나 연구기관이 리드하는 top-down 형태가 아니라 모두가 혁신의 인자가 되는 혁신의 풍부한 저변을 바탕으로 하는 bottom-up 형태의 기술혁신체계가 무엇보다 필요하다.

대기업과 중소기업의 밀접한 협력을 통하거나, 벤처기업과 중소기업의 강한 기술경쟁력, 활발한 창업 등이 혁신에 중요한 원천이 될 것이다. 공간적으로는 지역혁신 생태계가 지역 거점을 중심으로 촘촘하게 짜여져 지역 스스로가 미래를 계획하고 예산을 집행하여 혁신을 만들어갈 수 있도록 확고한 지역혁신 체제(RIS)를 구축하여야 할 것이다.

참고문헌

이덕희(2008), <네트워크 이코노미>, 동아시아

Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance*, London: Pinter
Lundvall, B. A. ed.(1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.

OECD(2015), The Causes and Consequences of Field-of-Study Mismatch

Porter, M. E. and M. R. Kramer(2011), “Creating Shared Value”, Harvard Business Review, Jan-Feb Issue.

Programme for International Student Assessment(PISA)(2003), Education at a Glance: Educational Finance Indicators.

Romer, P. M. (1986), “Increasing Returns and Long Run Growth,” Journal of Political Economy 94, 1002-37.

Romer, P. M. (1990), “Endogenous Technological Change”, Journal of Political Economy 98, 71-102.

鶴見和子, 川田 侃 編 (1990), <內發的 發展論>, 東京大學出版會.

산업통상자원부(2017), <2016 산업기술인력실태조사>

한국고용정보원 워크넷(<http://www.work.go.kr/seekWantedMain.do>)

7장

글로벌 통상환경 변화에 따른 새로운 통상정책의 모색

남수중

1. 문제제기

본 논문의 목적은 통상정책의 의미와 글로벌 경제환경 변화에 따른 한국의 새로운 통상 정책의 방향을 제시하는 것이다.

이어 본문은 과거 선행연구에 대한 정리를 통해 통상정책의 의미와 특징을 소개하여 독자의 이해도를 높이고자 한다.

또한 주요 국가들의 통상정책을 분석하여 참고자료로 활용할 것이며, 최근 FTA 협정 체결 추세, 각국 정부의 통상정책 변화 등 새로운 글로벌 경제 환경 변화에 따른 한국의 대응전략을 제시할 것이다.

따라서 본 논문은 최근 국제 경제 환경의 변화가 어떻게 진행되고 있는가? 또한 이러한 변화에 적응하여 새로운 정부가 통상정책의 변화를 모색할 수 있는가? 등에 대한 문제제기에서 출발한다.

본 논문의 구성은 2장에서 통상정책의 의미와 한국 통상정책의 시기별 특징을 설명하고, 3장에서 주요 정부의 통상정책 효과를 비교 분석하였다. 4장에서는 최근 주요 국가의 통상정책 변화를 서술하면서 글로벌 경제환경 변화 내용을 소개한다. 5장은 결론에 해당된다.

2. 통상정책의 의미와 시기별 특징

1) 통상정책의 의미와 효과¹⁾

(1) 통상정책의 의미

통상정책은 국제무역의 흐름과 대외통상관계에 영향을 미치는 정책으로 정의되며, 국제무역의 흐름에 영향을 미치는 관세 인하, 비관세 장벽 철폐 등 무역정책을 포함하는 보다 넓은 개념으로 이해된다.

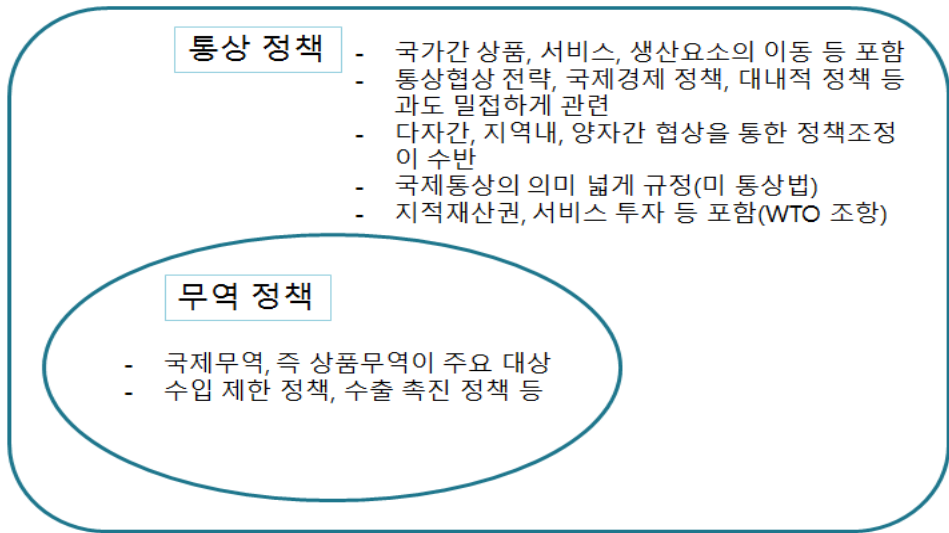
또한 특정 경제목적의 추구를 위해 양자, 혹은 다자간 이해조정을 통해 자국의 이익을 극대화하는 정책을 의미하기도 한다. 또한 자국 산업정책과 비교우위체제를 토대로 교역상대국의 특수성 및 세계경제 여건 등 글로벌 환경

1) 통상정책의 의미와 효과는 노택환(2008)의 제1편 총설의 내용을 참고하였음

변화에 대응하여 모순을 극복하는 정책이다.

통상정책은 근본적으로 대외정책인 동시에 효과가 국내에도 미치는 양면적인 성격을 포함하는 복합성이 있다. 최근 통상정책은 서비스, 자본이동, 노동 기준, 기술 및 투자, 지적재산권 등을 포괄적이다. 교역상대국과의 관계에서 이루어지기 때문에 통상정책은 상대국의 경제, 정치적 상황을 고려해야 한다. 통상협상은 어떠한 기구에서, 어떤 국가와 협의하는가에 따라서 규범의 강도가 달라 양허 내용에도 차이가 날 수 있다.

[그림 7-1] 통상정책의 의미와 범위



자료: 필자 정리

(2) 통상정책의 특징과 조직 비교

통상정책은 일반적으로 종합적인 특성을 갖는다. 국민경제 전체의 안정과 발전에 영향, 여러 경제정책들과 상호 보완적으로 실시, 교역 상대국의 반응 등 고려해야 하기 때문이다.

일단 산업정책적 성격은 통상정책이 국가간 산업구조에 영향을 미쳐서 국내 산업의 구조조정을 초래하기 때문에 국내 이익집단 사이의 조정도 포함된다.

외교정책적 성격은 통상정책이 zero sum game이며, 국가간 정책의 상호작용과 다자주의, 지역주의적 차원으로 확대되기 때문에 외교적인 협상이 필요하다라는 의미이다.

정치경제적 성격은 통상정책이 스톨퍼-사무엘슨 정리에 따른 승자와 패자가 발생하며, 소득 재분배 문제와 관련하여 국내 정치 세력 사이의 갈등 조정이 필요하다는 것을 의미한다.

통상정책은 국가마다 우선순위를 두는 정책 목표에 따라 기조가 결정된다. 통상정책은 대내적 정책 사이의 적절한 정책 조합이 중요한 것으로 알려지고 있다. 통상정책은 무역정책, 국제수지정책, 국제투자정책 등 정책 수단을 포함한다. 무역정책 수단은 수출입거래에 대한 정책, 관세/비관세/수출촉진정책 등이 포함된다.

통상정책 관련 행정조직은 종합적, 복합적 성격을 반영하여 정책의 운영주체 및 조직을 구성한다. 기본적으로는 통상정책은 정부나 공공기관에서 추진한다.

다만 결정권한이 어디에 있느냐에 따라서 미국과 같은 의회와 행정부 사이의 견제와 균형을 원리가 준수되는 의회중심형, 일본과 같이 전문관료가 절대적인 영향력을 발휘하는 전문관료중심형, EU처럼 집행위원회와 각료 이사회의 상호작용을 중시하는 절충형으로 구분할 수 있다.

통상행정조직의 유형에 따라 구분하면 다음과 같다. 미국, 중국 등은 통상정책을 독립적인 행정부서에서 실시하는 독립조직형이다. 호주, 캐나다 등 외교와 통상을 동일부서에서 담당하는 국가는 외교통상형이다. 일본, 영국 등은 통상정책을 산업정책과 동일부서에서 운영하는 산업통상형이다.

[표 7-1] 통상정책의 의미와 범위

경제정책 일반의 목표	자원의 효율적 배분과 후생증대	<ul style="list-style-type: none"> · 자원의 효율적 배분 · 국민후생복지증진
	국민경제의 성장과 발전	<ul style="list-style-type: none"> · 경제성장과 발전 · 국내산업의 육성·강화 · 국내 산업구조/경제구조의 고도화
	국민경제의 균형과 안정	<ul style="list-style-type: none"> · 완전고용·물가안정 · 국제수지균형(대외균형의 달성)
	소득분배의 형평성 제고	무역을 통한 소득재분배
통상정책 고유의 목표	무역을 통한 국익극대화	<ul style="list-style-type: none"> · 특정산업(사양산업·전략산업)의 보호 · 대외교역조건 개선
	국제협력체제의 달성	<ul style="list-style-type: none"> · 대외환경변화에 대한 대응과 조정 · 국제협력체제의 유지와 달성
	비경제적 목표의 달성	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 위신유지 · 국방력(안보)의 강화

자료: 노태환(2008)

2) 한국 통상정책의 시기별 특징

우리나라의 통상정책은 경제 및 무역의 발전과 궤를 같이 한다. 해방 후 전쟁을 겪으면서 대외원조 획득이 주된 목표였던 통상정책은 그 이후 해외시장을 개척하고 수출주도형 성장전략을 뒷받침하는데 중요한 역할을 수행하였다. 2000년대 중반 세계 11위의 경제대국, 12위의 무역대국으로 우리 경제의 위상이 높아진 데는 양자간 및 다자간 통상협력, 국제경제기구 가입, 개발도상국과의 통상협력 등 적극적인 통상정책이 기여한 바가 크다.(국가기록원(책임집필: 이연호), 2007)

(1) 정부수립~1950년대

전후 경제부흥과 무역확대를 위한 세계적 협력기구로 1944년 IMF(국제통화기금)와 IBRD(국제부흥개발은행), 그리고 1948년 GATT(관세와 무역에 관한 일반협정)가 탄생하였다. 또한 동서 냉전 격화로 미·소를 양극으로 하는 전후 구호원조 및 개발원조가 활발히 전개되었다. 이러한 세계경제 조류 하에서 6.25 전쟁을 겪은 우리의 통상정책은 경제부흥을 위한 대외원조 획득에 치중할 수밖에 없었는데, 주로 미국과 UN 등의 국제기구에 의존했다. 우리나라는 1955년 IMF와 IBRD에 가입하여 한국경제를 세계경제와 연결하는 최소한의 통로를 마련하였다. 그러나 미국 일변도의 협력관계를 벗어나지 못하여 양자간의 통상협정으로 1956년 「한·미 우호통상 및 항해 조약」을 체결하는데 그쳤다.

(2) 1960년대

1960년대에는 세계적인 무역자유화 분위기에 따라 무역방벽을 완화하기 위한 다자간 협상으로 케네디라운드(1964~1967)가 전개되었다. 이러한 분위기에서 개도국들은 선진국의 개발협력과 파격적인 무역장벽 완화를 요구하였으며, 이 과정에서 1964년UNCTAD(UN 무역개발회의)가 창설되었다. 우리나라는 경제개발 5개년 계획에 의한 수출주도 성장전략에 따라 통상정책의 기조도 GATT의 내국민대우와 최혜국대우(MFN)를 최대한 확보해 수출에 유리한 조건을 구축하는 데로 모아졌다. 이러한 노력의 결과 1960년 미국과 투자보장협정을 체결하고,

1965년에 UNCTAD, 1967년에 GATT에 가입하는(1967) 등 통상협력을 위한 기본적인 틀을 갖추었다. 또한, 케네디라운드(1964~1967)에 참여하여 68개국으로부터 9만 5,200개 품목에 대한 관세율 인하 혜택을 받게 되었다. 이 시기에는 1950년대의 미국 일변도의 협력관계에서 탈피해 다변적 관계를 추구하고자 노력했는데, 1970년 말까지 21개국과 통상조약을 체결하고 42개 국제기구에 가입하게 되었다.

(3) 1970년대

이 시기에는 미국경제의 약화, 일본 및 EU(유럽연합)의 대두로 세계무역이 다원화되었고 도쿄라운드(1973~1979)가 개최되어 다자간 무역협상이 본격 전개되었다. 또한, 두 번에 걸친 석유파동으로 신보호무역주의가 시작되었으며, GATT를 주축으로 한 자유무역체제가 동요하기 시작하였다. 이 시기 우리나라에서는 수출주도 성장전략이 본격적으로 성과를 나타냈고 이를 뒷받침하기 위한 통상 외교도 더욱 적극성을 띠게 되었다. 미국, 유럽, 일본 등 선진국과는 공공차관도입, 기술도입과 함께 투자보장협정, 이중과세방지협정, 기술협력협정 등을 체결하여 경제협력의 기본 틀을 구축하려고 노력하였다. 한편, 두 차례에 걸친 석유파동을 계기로 자원통상 협력도 본격화되었으며 비적성 공산국가 및 비동맹그룹과 실리적인 통상외교를 펼쳐 대외협력의 대상을 넓혀 나갔다.

(4) 1980년대

1980년대에는 신보호무역주의의 연장선에서 세계 각국 정부가 경쟁적으로 수출입에 대한 개입을 강화하여 다자간 무역체제가 점차 약화되었다. 이러한 보호주의의 확산을 저지하고 자유무역기조를 회복하기 위한 노력으로 우루과이라운드(UR, 1987~1994)가 전개되었다.

신흥공업국 중 선두주자로 평가받은 우리나라에 대해 선진국은 개도국 졸업론(GSP [일반특혜관세] 수혜 배제, GATT 18조 적용 배제)과 함께 세계경제에 대한 국제적 책임을 제기하였다. 우리나라 수출상품에 대한 선진국의 수입규제가 강화되었고, 공산품과 일부 농산물 뿐 아니라 금융, 보험, 지재권, 통신, 정부조달 분야에 대해서도 시장개방 요구가 크게 확대되었다. 다자차원 협상(UR)에서도 관세, 비관세, 농산물 분야 등 광범위한 분야에 걸쳐 시장접근 확대 요구가 본격화되었다. 이러한 대외무역 환경 속에서 우리나라의 통상정책은 시장개방과 무역자유화를 기본으로 다자·양자 차원 모두에서 협력기조를

유지하려고 하였다. 통상협력의 수단으로 무역실무회담, 통상장관회담 등 다양한 협의채널을 가동하였으며 정부 또는 민간 주관의 통상사절단과 시장개척단 파견을 크게 늘렸다.

(5) 1990년대

1990년대에는 국제경제 질서에 큰 변화가 있었다. 우선 우루과이라운드가 타결되고 1995년 WTO 체제가 출범하였다. 한편, EU(유럽연합) 강화, 중국의 개방과 급부상, 일본의 경쟁력 우위, 미국 경쟁력의 상대적 약화, 냉전체제의 종식과 구소련 및 동구권의 시장경제 전환 등 세계경제의 다극화가 한층 더 심화되었다. 또한 자유무역주의를 표방하는 WTO의 출범에도 불구하고 지역주의가 확산되었으며 공정무역을 명분으로 한 사실상의 보호무역 통상정책이 미국에 의해 주도되었다.

우리나라의 통상정책은 이러한 국제경제환경에 부응하고 경제의 세계화를 달성하기 위해 국내제도 개선과 시장개방 확대에 적극 임하였다. UR 협상에서는 공산품, 지적재산권, 반덤핑 등의 분야에 주도적으로 참여하고 농산물, 서비스 분야에서도 전향적인 자세를 보여협상 타결에 기여하였다. 또한 1990년대에 UR타결과 WTO 가입, OECD 가입(1996), 외환위기(1997) 등 우리나라의 통상정책 기조에 영향을 미치는 중요한 사안들이 다수 있었다.

(6) 2000년대

2000년대 들어서도 통상환경은 큰 변화를 겪고 있다. WTO를 중심으로 자유무역이 세계무역의 조류로 자리를 잡아가고 있으나, 다른 한편에서는 미국을 중심으로 무역 불균형을 이유로 개방 압력을 가하고 있으며 선진국·개도국 모두 자국산업 보호를 위해 반덤핑 등 무역구제 수단을 남용하는 경향이 나타나고 있다. 또한, 지역주의도 계속 심화되어 세계적으로 자유무역협정(FTA)을 포함한 지역무역협정(RTN)이 크게 늘고 있다. WTO 차원의 새로운 협상으로 도하라운드(DDA)가 시작되었다(2002.1). 이 협상은 몇 차례 고비를 넘기며 진행되어 왔으나 결국 예정된 협상종료일(2006.12)을 5개월 남겨놓은 시점(2006.7)에서 협상이 중단되었다. 도하라운드 협상에서 우리는 그 이전 라운드에서보다 훨씬 조직적이고 주도적으로 대응하여 무역대국으로서 국제적 위상을 높였다.

3. 역대 주요 정부의 통상정책 효과 비교

1990년대 이후 국제통상 환경이 급변하고 있는 가운데 세계 각국은 새로운 통상전략의 수립에 몰두하고 있다. 한국 역시 예외는 아니어서 21세기의 생존전략으로서 새로운 통상정책을 모색해왔다. 그 한 가운데 FTA의 문제가 놓여 있다. FTA에 관한 국내의 논의는 FTA가 한국의 GDP, 무역, 복지, 그리고 산업구조 및 경쟁력 등에 미치는 경제적 영향에 대한 예측을 바탕으로 FTA 체결의 필요성 또는 부당성을 역설하거나, FTA에 수반되는 대내외 협상과정에서 나타나는 문제점들을 지적하는 것을 중심으로 이루어져 왔다.

그러나 이승주(2007)는 이러한 연구들이 한국 통상정책 변화의 역사적 맥락에 대한 설명을 결여하고 있다고 비판하면서 1960년대 이후 전개되어 온 한국 통상정책을 통시적으로 변화 양상을 검토하고 변화의 원인을 규명한다. 또한 정부가 현재 추진 중인 FTA의 정책결정 기제에 대한 분석 역시 통상정책 변화라는 거시적인 맥락 속에서 파악하며, 한국 통상정책의 변화를 통상 거버넌스(trade governance) 사이의 선택과 통상 거버넌스 내의 선택이라는 관점에서 접근한다.

2000년대 들어 통상정책 방향에는 몇 가지 두드러진 현상들이 나타나고 있다. 우선, 세계적인 FTA 확산의 와중에 한국도 고립되지 않기 위해 다수의 국가들과 동시 다발적인 FTA 협상을 추진하고 있다. 또한 한국경제와 무역의 국제적 위상에 걸맞는 국제적 책임분담 요구가 더욱 강해짐에 따라 공적개발원조(ODA)와 대외경제협력기금(EDCF) 지원 등 유·무상원조를 강화하여 개도국과의 협력적 통상관계를 유지하려고 노력하고 있다.

한국의 통상조직은 1995년 이후 주무부처가 정권에 따라 산업통상자원부와 외교부로 바뀌면서 일관성과 전문성이 추락하였다. 따라서 각 정부의 수출입 실적에도 큰 차이가 나타나고 있다.

[그림 7-2] 한국 통상조직의 변화



1) 통상정책 효과 비교

이 시기의 통상정책의 대표적인 사례는 ‘통상교섭본부’의 설립이라고 할 수 있다. 동아시아 금융위기가 한창이던 1998년 초 출범했던 김대중정부는 ‘개방과 개혁’을 국정 의 핵심 화두로 제시했고, 개방적 통상정책을 효과적으로 수행할 수 있도록 기존 외무부에 통상정책 전담기구로 통상교섭본부를 설치하여 외교통상부로 확대했다(정인교, 2013).

정인교 교수(2013)는 통상정책 체제에 대한 많은 논란이 있었지만, 당시의 시대상황으로 최선의 방안을 택한 것이라고 주장하였다. 그리고 통상교섭본부의 최대 실질적으로 세계 최고 수준의 FTA망을 구축한 점을 들 수 있다. 김대중 정부 출범초부터 통상교섭본부는 무역개방 등 당시의 통상현안에 대처하면서 새로운 통상이슈로 FTA 추진을 검토하였다. 어려웠던 대내외 환경 속에서 칠레와의 FTA 협상을 추진하면서 통상협상 역량과 통상절차 기반을 강화시켰고, 2003년 9월에는 정부 차원의 ‘FTA 추진 로드맵’을 확정하였다.

미국, EU 등 세계 최대 경제권을 포함한 10개 국가(지역)와 FTA를 이행(타결)시켜 지난 10여년 사이 한국은 ‘FTA 불모지’에서 세계적인 ‘FTA주도국’으로 발전하였다. 현재 협상이 진행 중이거나 협의 중인 남미(Mercosur), 러시아, 캐나다, 멕시코 등과의 FTA가 타결되면 총 교역 중 FTA 교역 비중은 90%대로 육박할 것으로 전망된다.

WTO-DDA 다자무역협상에서도 통상교섭본부의 역할은 적지 않았다. 교착상태에 빠진 DDA 협상의 돌파구를 마련하기 위해 무역원활화와 같은 우선 합의가 가능한 이슈에 대한 논의, 서비스 및 정보기술상품 자유화 등 복수국 간 협정 추진을 제안하기도 했다.

한국은 그동안 다자체제하의 시장전략을 FTA 협상에 연계시켜 왔기에 DDA 협상이 재개되면 공세적 입장에서 협상타결을 주도해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

또한 통상교섭 조직은 OECD, APEC 등에서도 국익을 반영한 국제통상 어젠다 수립에 적극 참여해 왔고, 일본, 중국 등과의 협력기조 속에 동아시아 경제협력 논의를 주도해 온 것으로 평가된다.

과거 김영삼 정부부터 최근 박근혜정부까지 수출입 증가율 평균값을 비교한

결과, 전년동기대비 평균값에서 노무현 정부의 수출입 및 무역 총액 증가율이 압도적으로 높았다. 최근 박근혜정부의 평균값이 가장 낮은 수준을 나타내고 있다([표 7-2] 참고).

또한 전월대비 평균값을 비교할 경우에도 노무현 정부의 실적이 높고 박근혜정부에서 상대적으로 낮을 것으로 나타났다([표 7-3] 참고). 이런 결과는 국내외의 다른 경제변수들을 고려하지 않은 단순한 비교라는 한계가 있으나, 통상전문성을 보유한 조직을 활용하여 적극적으로 대외협상에 참여한 노력의 산물이라는 점을 무시할 수는 없겠다.

[표 7-2] 주요 정부의 수출입 증가율 평균값 비교(전년동기대비)

	수출 증가율	수입 증가율	무역 총액 증가율
김영삼 정부(1993/2~1998/1)	10.32	9.03	9.86
김대중 정부(1998/2~2003/1)	2.66	-1.96	1.05
노무현 정부(2003/2~2008/1)	14.89	15.53	15.25
이명박 정부(2008/2~2013/1)	5.71	3.82	4.91
박근혜 정부(2013/2~)	-2.87	-6.65	-4.58

주: 전년동기대비 증가율 평균 / 자료: 필자 정리

[표 7-3] 주요정부의 수출입 증가율 평균값 비교(전월대비)

	수출 증가율	수입 증가율	무역 총액 증가율
김영삼 정부(1993/2~1998/1)	1.31%	0.60%	0.87%
김대중 정부(1998/2~2003/1)	1.20%	1.30%	1.20%
노무현 정부(2003/2~2008/1)	1.59%	1.79%	1.67%
이명박 정부(2008/2~2013/1)	1.01%	0.61%	0.75%
박근혜 정부(2013/2~)	0.04%	-0.18%	-0.10%

주: 전월대비 증가율 평균 / 자료: 필자 정리

2) FTA 추진 내용과 효과

(1) 한-미 FTA

한미 양국 간 통상관계는 한국의 경제발전단계 또는 국제통상환경에 따라 많은 변화를 겪기도 했지만, 미국이 한국의 정부수립 이후 줄곧 한국의 최대 무역대상국으로서 한국경제에 지대한 영향을 미쳤다. 한국의 대미 경제 의존

도는 높아졌고, 따라서 한국은 미국의 통상정책, 특히 대한국 통상정책에 매우 민감하면서도 수동적으로 대응해 왔다. 특히 1980년대 한국이 신흥공업국으로 부상한 이후에는 미국의 시장개방 요구를 한국이 어느 정도 수용하느냐 하는 것이 한 미 통상관계에 있어서 가장 중요한 이슈였다고도 할 수 있다

채욱 외(2007)는 한 미 FTA의 체결로 그와 같은 불균형적인 양자간 통상관계를 해소할 수 있는 계기가 마련되었다고 평가하였다. 한 미 간 통상환경 및 관련 이슈도 한 미 FTA를 계기로 크게 변화할 것으로 보인다. 오랫동안 한국의 시장접근의 개선과 비관세장벽의 제거가 양자간 주요 통상이슈가 되어 왔으나, 상당부분이 한 미 FTA 체결로 해결될 가능성이 커졌기 때문이다.

제조업분야는 거의 완전 개방되었고, 농업의 보호수준이 여전히 높기는 하지만 장기간에 걸쳐서 분명한 개방 일정이 이미 제시된 상태이다. 서비스분야의 개방이 미흡하기는 하지만, 이미 외환위기를 계기로 개방이 가속화된 금융 서비스분야가 한 미 FTA 협상을 통해 더욱 문호가 개방되었고 미국이 오랫동안 관심을 보여 왔던 법률 회계서비스, 그리고 방송 통신서비스 등 분야의 개방에서도 상당한 진척이 있었던 것이 사실이다. 그래도 문제는 여전히 남는다.

협정의 이행과정에서 합의사항에 대한 이해의 차이로 또 다른 통상마찰이 불거질 수도 있고 협정 이외의 사안이 새로운 통상이슈로 등장할 가능성도 있다. 우선, 농업분야에 있어서는 FTA상의 명확하지 않은 협정문구나 지나치게 포괄적인 내용이 많아 협정해석과 관련한 한 미 양국간 이해차이에서 통상현안들이 발생할 소지가 크다. 위생 및 검역(SPS)관련 조치의 범위, 위원회의 권한과 역할 등이 그 대표적인 예가 될 수 있으며, 한 미 FTA에서 거론되지 않았지만 쌀의 의무수입량 준수 여부, 쇠고기 검역, 유전자 변형 농산물(GMO) 및 유전자 변형 생물체(LMO) 등도 주요 현안으로 등장할 수 있다.

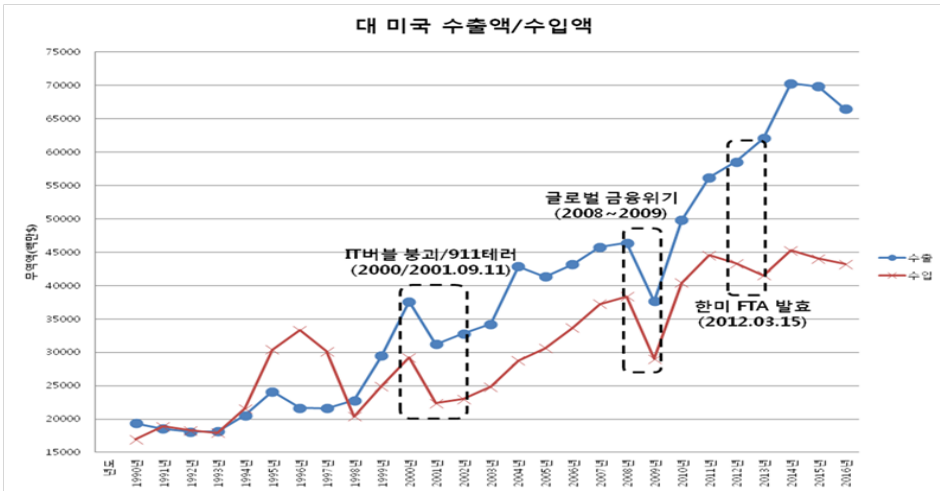
제조업분야에서는 비록 대폭적인 관세인하가 이루어지긴 했으나, 우회수출 방지 관련 기업 및 원가 관련 정보 제공의 범위, 미국의 까다롭고 엄격한 섬유 및 의류 관련 원산지 규정, 통관절차, 자동차 기술표준, 그리고 의약품 관련 통상마찰 가능성은 여전히 존재한다.

서비스분야에서도 전문직 자격의 상호인정이나 비자쿼터 확대 문제, 한국의 광고 방송 통신서비스 관련 각종 규제, 그리고 미국의 해운서비스의 폐쇄성과 주정부 차원의 다양한 규제가 통상현안으로 등장할 가능성이 있다. 이외에도 투자자와 국가간 투자분쟁, 반덤핑 등 무역구제제도의 운영, 그리고 지식재산

권, 정부조달, 경쟁정책 등과 관련하여 양국간 입장이 대립될 가능성에 유의할 필요가 있다.

최근에는 트럼프가 대통령으로 당선되면서 한국과 FTA 재협상을 요구하는 한편, 미국의 이익을 우선하는 신보호주의적 입장을 강조하고 있다.

[그림 7-3] 한국의 대미국 수출입 규모 추이



(2) 한-EU FTA

대외교역에 있어서 EU는 2000년대 중반부터 역외국과의 적극적인 FTA 체결을 추진해 왔다. 글로벌 경제위기 이후 EU는 자체적인 성장동력이 약해지는 반면 신흥국의 수출수요가 계속적인 증가세를 보이자 FTA의 외연을 보다 확대하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

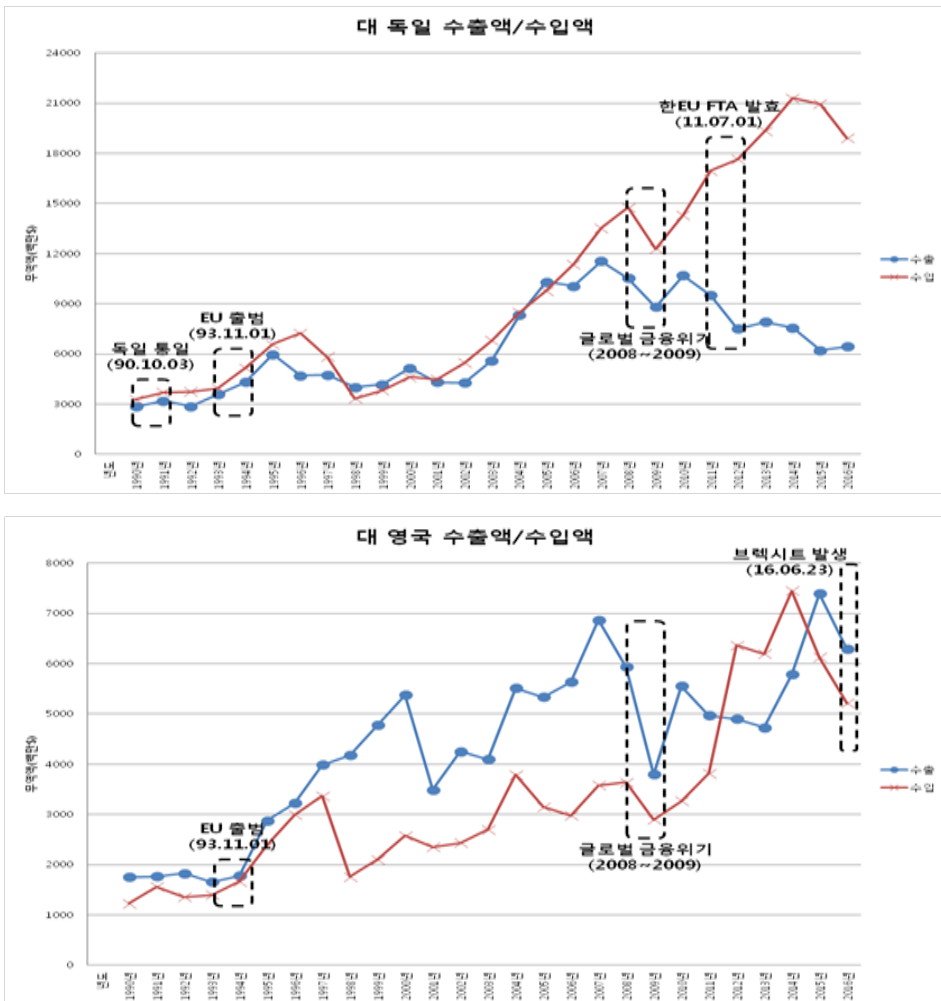
그러나 앞으로의 대외교역 협상의 초점은 관세장벽에서 국내외 규범, 지적재산권, 투자정책, 정부조달시장 등과 같은 비관세장벽으로 옮겨갈 것으로 보인다. EU의 신통상전략은 2009년 12월 발효된 리스본 조약에 의해 더욱 강화되고 있다. 리스본 조약은 EU 통상정책의 범위를 관세협상뿐만 아니라 서비스와 투자, 그리고 무역관련 지식재산권(TRIPS)으로까지 확대하고 있다.

또한 통상정책 결정에 있어서 유럽의회의 권한을 대폭 강화시킴으로써 절차적 합법성을 강화하고자 한다. 역외국 입장에서는 앞으로 EU와의 통상협상에 있어서 대표자인 EU 집행위원회뿐만 아니라 유럽의회의 입장 또한 고려할 필요가 생긴 것이다.

한-EU 간의 교역은 1997년의 동아시아 외환위기와 2008~2009년의 글로벌 경제위기 기간을 제외하고는 꾸준히 증가하여 왔다. 한-EU FTA의 발효는 양국의 무역증가에 기여할 것이 자명하나, 무역증가는 산업별로 다르게 나타날 것으로 예상된다. 앞으로 한-EU 간에는 관세장벽이 철폐됨에 따라 비관세장벽이 갖는 상대적인 중요성이 커질 것으로 보인다(강유덕 외, 2011).

EU 주요국과의 수출입 규모의 추이는 아래의 [그림 7-4]를 참고할 수 있다. 한-FTA 체결이후 한국의 대독일, 대영국 수출입 규모가 모두 증가하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 7-4] 한국-EU 회원국과의 수출입 추이



(3) 한-중 FTA

KIEP의 분석(오세경 외, 2016)에 따르면, 한·중 FTA 발효 이후에도 한국은 중국 내 시장점유율에서 1위를 유지하였고, 중국의 총 31개 지역 가운데 강서성, 광둥성, 절강성 등을 포함한 20개 지역(64.5%)에서 對한국 수입비중이 0.04~9.52%p가량 상승한 것으로 관측되었다.

발효 후 전년동기대비 품목수 기준으로 본 수출입 다양성이 개선된 것으로 나타났다. 한국의 對중국 교역품목은 수출에서 총 품목수가 26개 증가하였고, 수입품목도 18개가 증가하여 품목수 기준으로 본 수출입 다양성이 다소 개선되었다는 것이다.

농축수산업 전체 수출은 전년동기대비 증가하여 한·중 FTA로 인한 수출증가 효과가 있었다. KIEP 분석에 따르면, 농축수산업의 對중국 총수출은 전년동기대비 7.8% 증가하여 같은 기간 동 산업 對세계 수출증가율 5.5%보다 높고, 발효 이전 對세계 5개년 평균증가율 1.9%를 상회하는 것으로 나타났다.

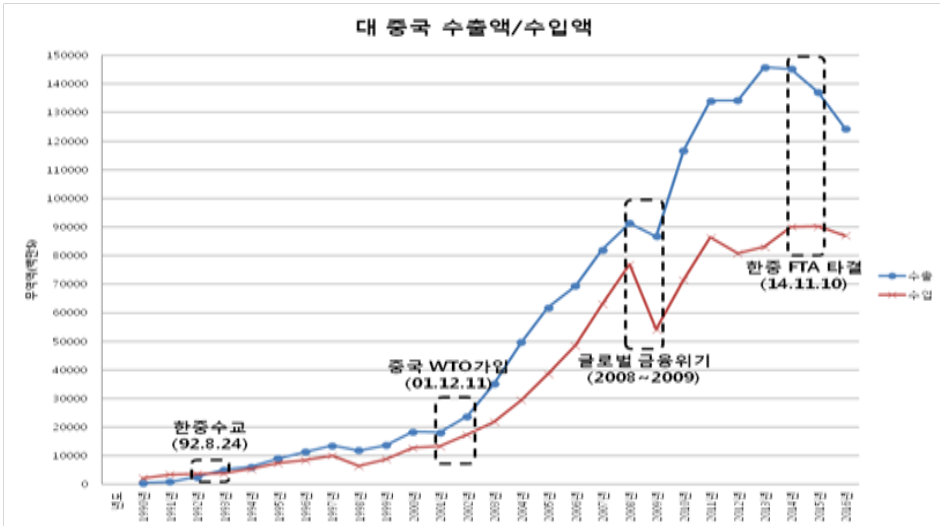
제조업 분야에서는 한·중 FTA 발효에 따라 관세가 인하된 품목을 중심으로 긍정적인 성과가 나타났다. 한국의 對중국 수출에서 상위 50개(HS 8단위) 주요 품목 중, 중국측의 관세인하 혜택을 받은 품목은 총 27개이며, 이 중 15개 품목(55.6%)에서 세계적인 무역둔화에도 불구하고 한국의 수출실적이 상대적으로 긍정적이었다.

전자상거래는 발효 후 한국의 對중국 수출규모가 전년동기대비 급격히 증가한 것으로 관측된 반면 수입규모는 소폭 증가하는 데 그쳐, 한·중 간 전자상거래 교역이 한국의 무역수지 개선에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 향후 전자상거래 확대를 위한 양국간 협의와 인프라 확충 및 규제 협력 노력이 필요하다고 KIEP 보고서는 주장하고 있다.

서비스수지는 한·중 FTA 협상개시 이후 비약적으로 개선되었는데, 이는 가공수지서비스 적자가 심화되었음에도 불구하고 여행수지 및 지적재산권사용료수지 흑자가 큰 폭으로 늘어난 데 기인한다. 향후 중국 서비스시장이 확대될 것으로 예상되는바, 한·중 서비스투자 후속 협상을 조속히 개시할 필요가 있다.

KIEP는 비관세조치에 따른 통상마찰을 최소화하고 한·중 FTA 활용률 제고 및 FTA 이행 모니터링을 위해 양국의 협력방안 모색이 필요하다고 강조하였다.

[그림 7-5] 한국의 대중국 수출입 추이



(4) 일본 포함 동아시아 FTA

다자무역체제의 약화에 따라 지역 및 양자 차원의 FTA는 빠른 속도로 확산되고 있다. 또한 미국 등 주요국들은 최근 침체한 경기를 회복하기 위해서는 재정 및 금융 등 국내 정책수단에만 의존할 것이 아니라, 대외 경제 개방을 지렛대로 활용할 필요가 있다는 판단을 하고 있다. 이에 따라 주요 거대경제권간의 FTA 논의가 활발하다.

우선 미국이 높은 수준의 포괄적인 무역협정을 지향하면서 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에는 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 등 기존 회원국에 더하여 호주, 베트남, 페루, 말레이시아 등이 참여하고 있다.

그동안 FTA 추진에 미온적이던 일본도 자국 기업의 글로벌 경쟁환경을 개선하기 위해 TPP 참여를 결정하였다. 이와 함께 일본은 아베 정부 집권 이후 FTA에 적극적인 자세를 보이면서 EU와도 FTA 협상 개시에 합의하였다.

한편 TTIP(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership)라 불리는 미국과 EU 간 FTA의 첫 번째 공식협상은 2013년 7월 개최되었다. 이처럼 거대경제권간의 FTA가 활발하게 추진되는 가운데 동아시아의 통합논의도 빠르게 이루어지고 있다.

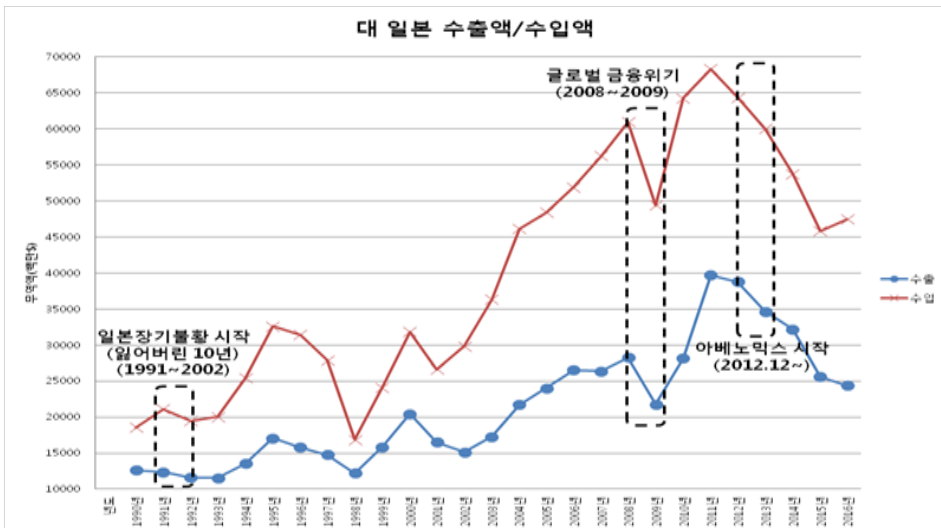
한국, 중국, 일본 3개 국가는 2012년 12월 한·중·일 FTA 협상을 개시하기

로 합의하였다. 또한 한·중·일 3국과 ASEAN, 인도, 호주, 뉴질랜드 등이 참여하는 FTA는 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership)라고 불리는데, 2012년 12월에 협상이 시작되었다.

한국, 중국, 일본, 인도, 호주·뉴질랜드는 각각 ASEAN과 FTA를 체결한 바 있는데, 이 5개국의 양자간 FTA를 통합해서 동아시아 경제를 통합하려는 논의가 공식화된 것이다.(최낙균 외, 2013)

참고로 [그림 7-6]는 한국의 대일본 수출입 추이인데, 최근 아베노믹스 이후 감소 추세를 나타내고 있다.

[그림 7-6] 한국의 대일본 수출입 추이



4. 주요 국가의 통상정책 전망과 한국의 대응전략

1) 미국: 트럼프 시대의 통상정책 변화와 전망

2016년 11월 8일 진행된 미국 대통령 선거에서 도널드 트럼프가 대통령으로 선출되었다. KIEP(2016)의 분석에 따르면, 트럼프 행정부의 향후 통상정책 방향은 i) 보호무역주의 기조 심화와 더불어 ii) 불공정무역행위 제재를 위한 대

대적인 행정명령 시행 및 무역구제조치 사용 가능성이 높은 것으로 예상되며
iii) NAFTA 등 기 체결 FTA의 재협상 iv) TPP의 사실상 논의중단 등이 이루어질 가능성이 높은 것으로 판단된다.

보호무역주의 기조가 심화될 가능성이 높으며, 트럼프의 성향을 통해 불 때 극단적인 보호무역주의 발현 가능성을 배제할 수 없게 만드는 요인으로 작용할 것이다. 많은 전문가들은 기 체결 FTA의 재협상 가능성이 높은 것으로 판단하고 있다. TPP의 레임덕 세션 통과 가능성은 낮은 것으로 평가되며, 트럼프 정부하에서 비준은 어려울 전망이라는 것이다. 반덤핑/상계관세 등의 무역구제조치뿐 아니라 행정명령을 통한 보다 직접적인 제재 가능성이 높은 상황이다.

미국 실행정부의 기타 경제정책은 i) 금융정책: 금융규제 완화 ii) 재정정책: 재정확대 및 감세 iii) 이민정책 역시 이민에 대한 부정적인 기류 확대가 예상된다. 「도드-프랭크 법(Dodd-Frank Act)」 폐지, 각종 금융규제 완화 등 금융안정을 위한 정책도입이 예상되고 있다. 재정정책과 관련하여 인프라 투자 등의 재정지출 확대, 조세부담 경감정책 시행 등이 예상된다. 불법이민자 추방 및 이민에 대한 심사 강화 등이 이루어질 것으로 전망된다.

한국은 i) 무역구제조치 대비 ii) 환율문제에 대한 현명한 대처 iii) 한·미 FTA의 이행문제 및 재협상에 대한 대처방안 마련 iv) TPP 향방에 대한 모니터링 및 대응책 마련 v) 금융시장 자금유출입 모니터링 vi) 미국 정부조달시장 진출 확대방안 마련 등이 필요할 것으로 예상된다. 무역 모니터링제도를 도입하여 직접적 무역구제조치에 대한 사전예방이 필요하며, 한·미 FTA의 이행문제 및 재협상 요구에 대한 준비가 필요한 실정이다. TPP 논의 중단 및 비준 지연에 대비하여 대응책을 마련할 필요성이 있는 것으로 평가된다.

2) 중국: 시진핑 정부의 통상정책 변화와 사드 배치

시진핑 지도부의 등장을 전후해 중국의 통상정책이 기존의 세계화 수용에서 ‘개방적 지역중심전략’으로 변화해 가고 있다. WTO 가입(2001년) 이후 최근까지 중국의 통상정책은 세계화 단계, 즉 무역 자유화와 투자제한 완화 등의 대외개방 확대에 주력하되 FTA를 포함한 다자·양자 협력과 국제규범 분야에서는 모색 및 수용 단계에 머물러 있었다. 이러한 전략이 이제 산업 추격전

략, 개방적 지역주의, 자국을 중심으로 하는 지역경제협력 전략을 결합해 추진하는 방향으로 업그레이드되고 있는 것이다. 시진핑 지도부의 등장 이후 현재 개최중인 전국인민대표대회까지 일관되게 나타 나고 있는 중국의 통상정책은 분야에 따라 지속성과 변화를 보여 줄 것으로 보인다.

무역분야에서는 2010년부터 시작된 가공무역의 전환 및 업그레이드, 수출품 고도화, 무역흑자 완화 조치 등이 강력하게 추진될 것이다. 자국 산업의 육성·보호 와 중서부지역 발전을 위한 선택적 FDI 도입, 기업의 국제경쟁력 제고와 원자재 조달을 위한 ‘해외진출’ (走出去, ODI)도 계속 추진될 것이다.

변화가 예상되는 분야는 다자협력, 분쟁처리 및 지역통합정책이다. WTO등을 통한 분쟁처리에서 중국은 앞으로 더욱 적극적으로 국제규범의 활용과 창출(즉 국제 규범 재판짜기)에 관여해 간다는 계획이다. 마지막으로 지역통합과 관련해서는 역외세력에 개방적이되 자국 중심적인 동아시아 지역질서를 더욱 본격적·체계적으로 추진해 나갈 것이다.

중국의 새로운 통상정책은 동아시아지역내 양자·다자간 FTA 진전에 도움을 줄 가능성이 크다. 홍콩, 마카오와의 CEPA 후속 협상은 물론 중·대만 ECFA 협상등 중화권내 FTA는 동아시아지역에서 가장 높은 통합도를 이루면서 중국의 지역중심 지위 강화에 기여할 것이다. 이와 동시에 중국은 한·중 FTA, 한·중·일 FTA, RCEP 등 역내 경제통합에 좀 더 적극적이고 진전된 입장을 보일 가능성이 크다.

중국이 배제된 채 추진중인 TPP는 중국으로 하여금 개방적 지역주의를 표방하는 동시에 각종 FTA에 더욱 진전된 태도를 취하도록 작용할 가능성이 크다. 물론 중국의 정책 변화가 곧바로 동아시아지역의 협력 증진을 의미하는 것은 아니다. 일본, 미국 등 주요국가가 어떻게 대응하느냐에 따라 동아시아 지역협력의 내용이 결정되기 때문이다.

중국의 지역중심 전략에는 ‘두만강유역 개발계획(GTI)’, ‘메콩강유역 개발계획 (GMS)’, ‘중앙아시아 개발협력’ 등 주변지역과의 소(小)지역 개발계획도 포함되어 있다. 오랫동안 별개로 진행돼 온 소지역 개발계획에 대한 중국 정책당국의 중요 성 강조는 중국의 동아시아 협력정책이 더욱 적극적·체계적으로 추진될 것임을 시사한다. 중국의 새로운 통상정책은 한국에게 기회와 도전을 동시에 제공할 것이다(정환우, 2013).

3) 일본: 아베 정권의 통상정책

동아시아 지역을 둘러싼 정치·경제 관계가 급변하고 있는 가운데, 1990년대까지는 「제도적 경제권의 공백지역」 이었다고 할 수 있는 동아시아 지역에서도 동아시아에서의 ASEAN+1의 FTA 네트워크가 본격 가동되고 있고, 중국·대만의 FTA(ECFA) 체결, TPP협상이 본격화되는 등 지역경제권 구축과 관련한 움직임이 새로운 국면으로 접어들고 있다.

이러한 상황 하에서 1990년대까지만 해도 지역주의에 소극적이었던 일본이 2000년대에 들어오면서 WTO를 중심으로 한 다자주의 정책과 함께 동아시아를 중심으로 한 FTA정책을 추진하는 중층적인 통상정책으로 전환하고 있다. 특히, 민주당 정권은 2010년 11월에 일본 통상정책의 커다란 전환이라고 할 수 있는 새로운 FTA정책인 「포괄적 경제 연계에 관한 기본방침」을 발표하였다. 핵심내용은 높은 수준의 FTA를 추구하며, 특히 미국 주도의 환태평양동반자협정(TPP) 협상에 참여한다는 것이다.

특히 일본이 2011년 11월 미국에서 개최된 APEC정상회담에서 TPP협상 참여를 발표함으로써 아태지역에서 미국과 일본, 중국 간의 패권을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있다. 일본이 TPP에 가입하게 되고, TPP가 아시아태평양 지역에 10개국 혹은 캐나다, 멕시코의 참여로 12개국으로 확대 될 경우 APEC가맹국 및 주변국들의 TPP가입이 확대되면서, TPP가 아태지역에서 경제통합의 중추적 역할을 담당할 가능성이 높아졌다. 또한 일본은 TPP협상 참여와 함께 동아시아 자유무역권(ASEAN+3, EAFTA), 동아시아 포괄적 경제연계구상(ASEAN+6, CEPEA)도 동시에 추진한다는 방침으로, 이는 그동안 동아시아와 아태지역에서 한국에 주도권을 넘겨주어야 했던 일본이 주도권 재탈환을 위한 전략이라고 하겠다.

이처럼 일본이 미국주도의 TPP에 참여를 표명하고, 미국이 아태지역에서의 정치, 경제적 영향력 확대를 꾀하면서 아태지역에서의 미국, 일본, 중국과의 주도권 확보 경쟁이 한층 치열해 질 것이다.

한편 TPP협상이 어떤 방식으로 진행되고 과연 12개국이 모두 참여할 수 있는가 등 아직은 많은 불확실성을 내포하고 있는 상황이다. 그러나 일본의 TPP협상 참여 결정은 어떤 식으로든 한일 FTA 등 한국의 FTA 전략이나 동아시아

및 아태지역에서의 한국의 전략에도 중대한 영향을 미칠 것은 분명하다. 한국도 일본이 TPP에 본격 참여하는 경우에 대비 하여 전략적 목표를 설정하고 철저한 대응책을 마련해나가야 할 것이다. 특히 한국의 경우는 TPP 참가에 따른 실익이 일본과 다를 수 있어 TPP참가에 신중한 판단이 필요할 것으로 보인다(KJCF, 2011).

4) EU의 신통상정책 특징

김홍중 외(2016)의 분석에 따르면, 지난 10여 년간 EU가 추진해온 통상정책은 글로벌 통상환경의 변화에 따른 EU차원의 대응전략을 수립하는 동시에 내부의 다양한 요구에 대한 정책적 대응의 표현으로 이해할 수 있다.

EU는 2015년 10월 새로운 통상투자전략을 발표하였는데, 주요 내용은 미국의 TTIP 협상과정에서 시민 단체 및 일부 회원국이 요구한 협상내용 공개에 대응하면서 EU 집행위의 명확한 입장 표명과 비전제시를 포함하고 있다. 사실상 2006년 이후 발표되었던 통상전략 방향성과 크게 차이가 없으나 최근 글로벌 무역환경의 변화에 따른 보다 구체화된 대응 방안을 제시하는 한편, 그동안 EU가 글로벌 유럽전략하에 체결해온 다수의 FTA가 역내 고용 및 성장에 미치는 긍정적인 영향을 부각하고자 하였다.

결국 EU는 2006년 이후 신통상정책하에서 FTA의 외연을 확대함으로써 역내 기업의 글로벌 시장에 대한 접근성을 강화하기 위해 노력하였다. 또한 대외적으로는 유럽표준을 글로벌 규범화하기 위해 FTA를 추진해왔으며, 내부적으로는 고용 및 성장 확대를 위한 수단으로 FTA를 적극적인 추진전략을 이용하였다. 유럽 내의 성장동력 약화에 대한 대응방안으로 신흥국과의 FTA를 체결하였으며, 이를 통해 아시아를 비롯한 신흥시장에 대한 유럽의 접근성을 강화하였다. WTO를 포함한 다자간 무역자유화 협력이 정체된 현 상황을 타개하게 위해 다수의 양자간 FTA를 통해 무역 규범의 조화를 추진하여 궁극적으로는 유럽 표준을 글로벌 규범화하려고 노력하였다.

EU는 FTA 영향 평가를 통해 역내 고용 및 성장에 미치는 영향을 진단하고 대중에 홍보하여 FTA의 효용성을 강조하고 대외무역의 성과를 높이기 위해 글로벌 벨류체인(GVC)의 활용 및 확대를 적극 추진하고 있는 것이다. 따라서 이

에 대한 한국정부의 적극적인 대응이 필요한 것을 자명한 일이다.

5. 정책 제언 및 결론

본 논문은 글로벌 통상환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방안을 제시하였다. 일반적으로 통상정책은 무역정책을 포함하여 국가간 상품, 서비스 및 생산요소의 이동 등 통상협상 전략, 국제경제 정책, 대내적 정책 등과도 밀접하게 연관되어 있다. 통상정책은 종합적인 특성을 가지고 있으며, 산업정책, 외교정책, 정치경제 등의 성격을 보유한 것으로 분석된다.

한국의 통상조직은 1995년 이후 주무부처가 정권에 따라 산업통상자원부와 외교부로 바뀌면서 일관성과 전문성이 추락하였다. 이는 주요 정부의 수출입 실적에도 반영되고 있는데, 통상조직이 외교부에 속해서 비교적 독립적으로 운영되던 김대중, 노무현 정부에서 수출입 등 대외무역 증가율이 높았던 것으로 나타났다.

세계화가 확산되고 FTA 등 지역의 자유무역협정이 활발하게 추진되면서 글로벌 통상환경이 급격하게 변화하고 있다. 한국도 적극적으로 주요 국가들과 FTA를 체결하면서 대응하고 있으나, 최근 미국 트럼프 대통령의 당선 이후 신보호무역주의 등장에 따른 미-중 사이의 갈등이 확대되는 등 적절한 통상전략 수립이 더욱 필요해졌다.

트럼프 대통령의 대중국 무역 제재 조치가 예상되는 가운데, 중국의 반발 정도에 따라 한국에 미치는 영향도 커질 가능성이 높다.

미국의 대중국 제재 조치는 1) 환율조작국 지정, 2) 국경조정세 도입, 3) 행정부 재량으로 관세 부과, 4) 무역구제조치(반덤핑, 상계관세) 강화, 5) 농산물 수입 쿼터 추가 요구 등일 것으로 예상된다.

중국은 미국의 조치에 대해 1) 반덤핑 관세 부과 및 WTO 제소, 2) 미국 제품 불매, 3) 중국 내 미국기업에 대한 제재, 4) 미중 양자투자협정(BIT) 협상 지연, 5) 미국 국채 대량 매도 등으로 대응할 가능성이 높다.

미국이 계속 대중국 강경 입장을 고수할 경우, 중국의 대응 수위에 따라 달라질 수 있으나 전면적인 통상 마찰 가능성도 배제할 수 없다.

한국은 미중 통상관계 모니터링과 시나리오별 대응 방안을 수립해야 할 것

이다. 특히 미국은 Rebalancing Policy를 추진하면서 일본과 한국에도 실질적인 방위비 부담을 요구할 가능성도 있고, 일본은 이를 정상국가로의 복귀 기회로 활용할 수도 있다.

최근 THAAD 배치와 관련하여 미국의 강행과 중국 반발로 인해 한국과 중국의 관계가 악화되고 갈등 요인으로 부각하고 있다. 최근 미국과 중국의 정상회담에도 불구하고 한국의 사드 배치와 관련된 해결책이 제시되지 않았다.

따라서 최근 급격하게 변화하는 글로벌 경제 환경 변화에 대응하여 한국도 미국에서 신설한 국가무역위원회(NTC) 수준의 상당한 권한과 전문성을 가진 독립적인 통상전문 부처가 필요하다. 새로운 부처가 신설되어 안보와 경제문제를 결합하고 국내의 이해관계를 조정할 정도의 권한을 부여하여 부처 간 이견을 조정해야 할 것이다.

이것이야말로 급박하게 변화하고 있는 글로벌 통상환경에 적절하게 대응하는 동시에 새로운 대한민국을 수립하는 바로미터가 될 것이다.

참고문헌

- 강유덕 외(2011), <한-EU FTA 이후 대EU 통상정책의 방향과 전략>, 연구보고서 11-10, KIEP 국가기록원(대표 집필 이연호).
- 김홍중 외(2016), <신통상정책에 나타난 EU의 FTA 추진전략과 시사점>, 연구보고서 16-18, KIEP
- 노택환(2008), <국제통상정책론>, 박영사
- 방청록, <한국의 개방적 통상정책 추진전략과 정책적 시사점 연구>
- 이승주(2007), “한국 통상정책의 변화와 FTA”, <한국정치외교사논집 29집> 1호
- 오세경 외(2016), “한-중 FTA 발효 1년의 평가와 시사점”, Vol.16 No.36.
- 상공부(1988), <무역진흥 40년>
- 전국경제인연합회(1986), <한국경제정책 40년사>
- 정인교(2013), “산업통상자원부의 통상정책 방향”, <정책과 이슈>, KIET
- 정환우(2013), “시진핑시대 중국의 통상정책과 한중 통상관계”, <Trade Focus>, IIT.
- 채욱 외(2007), <한-미 FTA 이후 한국의 대미 통상정책 방향과 과제>, 연구보고서 07-06, KIEP
- 최낙균 외(2013), <동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석>, 연구보고서 12-01, KIEP
- 한국무역협회(2006), <한국무역사>
- KIEP(2016), “미국 신행정부의 향후 정책방향 및 시사점”, <오늘의 세계경제> Vol.16 No.32
- KJCF(2011), “일본 통상정책의 새로운 전개와 한국의 대응”, <일본연구> 2011-04, (재)한일산업-기술협력재단.
- 산업통상자원부, <미국 신행정부의 통상정책 전망과 한국에 대한 시사점>
- 산업통상자원부, <중국의 통상정책 변화에 따른 주요국의 전략과 한국의 대응방안>
- 한국경제연구원, <한국의 개방정책 진단과 향후 통상정책 방향>
- 한일산업기술협력재단, <일본 통상정책의 새로운 전개와 한국의 대응>

8장

저성장·양극화 시대의 바람직한 조세정책

정세은

1. 분배개선의 성장효과¹⁾

현 정부의 조세재정정책의 기저에는 재정정책으로는 ‘성장-분배-건전재정’이라는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 없으므로 재정건전성을 지키기 위해서 분배를 더 이상 강화해서는 안 된다는 논리가 자리 잡고 있다. 저출산·고령화로 저성장 추세는 피할 수 없는 운명이라고 전제하고 분배를 강화하는 정책은 건전재정이 무너뜨릴 것이므로 현재의 복지 수준에 만족해야 한다는 것이 주장이다. 이런 주장에는 재분배 강화를 위한 복지확대는 성장 효과는 없이 재정부담만 가중시킬 것이라는 가정이 깔려 있다. 그러나 최근 재분배 강화가 성장 효과가 있다는 연구 결과가 지지세를 확대하고 있다.

분배 개선의 성장 효과에 대해서 주류경제학자들은 그다지 관심을 보이지 않았다. 주류경제학의 논리 내에서는 각 생산요소의 보수는 생산성에 따라 결정되기 때문에 분배가 악화되는 것은 생산성 격차의 자연스런 결과이기 때문이다. 효율성이 지배하는 세계에서는 생산성 격차에 따른 불평등 현상은 자원의 효율적 배분이라는 점에서 바람직한 현상으로까지 인식되기도 한다. 이러한 주류경제학의 논리와는 다르게 포스트 케인즈학과 경제학자들은 분배가 생산성에 의해서 결정되기보다 노동유연화정책, 노사협상력, 노조조직률, 최저임금 같은 다양한 요인에 의해 결정되며 임금분배뒀의 확대가 소비확대를 통해 총수요 확대, 경제성장을 달성할 수 있다고 본다(Lavoie and Stockhammer, 2012; Onaran and Galanis, 2012; Onaran and Galanis, 2014; UNCTAD, 2011).

임금은 가계소득의 주요 구성요소인 동시에 기업의 생산비용이므로 임금의 상승은 소비, 투자 및 수출에 서로 다른 영향을 미친다. 즉 임금의 상승은 소비를 증가시키지만 동시에 투자와 수출을 감소시키는데 이 때 총수요 증대 효과와 총수요 감소 효과 중 어느 쪽이 더 큰가에 따라서 최종적인 효과가 결정된다. 포스트케인지안들은 임금상승으로 인한 소비 증대 효과가 투자 및 수출 감소 효과보다 더욱 클 경우에 임금분배뒀을 증가시키는 정책이 경제성장을 가져올 수 있다고 주장한다. 최근 주목받고 있는 포용적 성장(Inclusive Growth), 임금주도성장(Wage-led Growth Model), 소득주도성장(Income-led Growth Model)이 소득분배 개선을 통한 성장을 추구하는 모델들이다.

1) 본 글은 2015년 본인이 발표했던 ‘박근혜 정부의 조세재정정책 평가와 대안의 모색(민주사회와 정책연구 2015년 하반기)의 주요 내용을 중심으로 작성되었음.

실제로 포스트 케인지언들은 거시 데이터를 사용하여 선진국들에서 노동소득분배율의 제고가 총수요를 증가시킨다는 것을 실증적으로 증명하였으며 이들의 분석 방법론을 우리 경제에 적용한 국내의 다수 선행연구들도 임금분배 몫의 확대의 총수요 증대효과가 있음을 증명하였다(주상영, 2013, 홍장표, 2014, 박강우 2015, 전수민·주상영, 2016). 저성장, 양극화 해소를 위해서 그간 정부는 ‘감세와 작은 정부’ 정책을 시행해 왔지만 경제는 여전히 저성장, 양극화로 고통 받고 있다. 전환이 필요한 시기이다.

2. 보수 정부의 ‘감세와 작은 정부’ 정책의 문제점

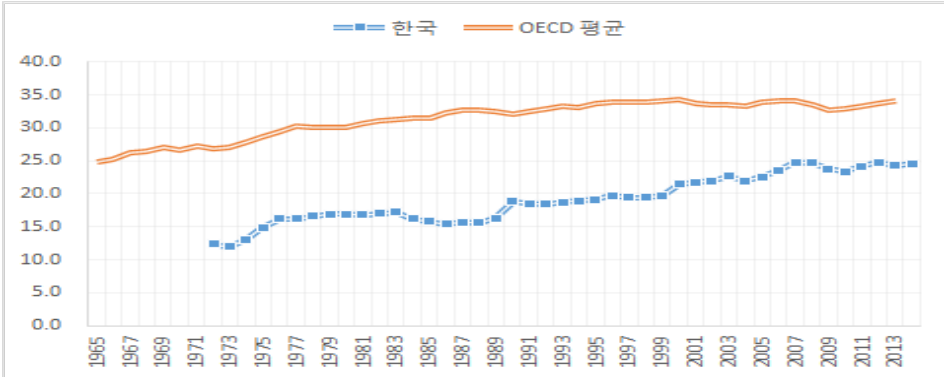
1) 민주화 이후 조세정의를 위한 지난한 노력

1960년대, 70년대 개발국가 시대에는 정부 정책의 초점이 성장과 산업화에 맞추어졌는데 조세재정정책도 예외가 아니었다. 대부분의 재정이 경제 사업과 국방에 투입되었고 조세 제도는 생산 활동과 저축을 장려하기 위해 설계되었다. 즉 생산 활동 인센티브를 주기 위해 개인소득세의 경우 세율 자체는 매우 누진적으로 설계되었으나 장시간 노동에 대한 비과세 감면 혜택을 많이 제공하였다. 법인세의 경우에도 생산, 투자, 수출, 기술개발에 대해 관대한 비과세 감면 혜택을 제공하는 구조였다. 한편 금융소득이나 자본이득의 경우 저축과 자본축적을 장려한다는 명목 하에서 역시 많은 비과세감면 혜택을 제공하였다.

이와 같은 비과세감면 제도로 인해 조세지출이 1970년대에는 40%에 이르기도 했다. 게다가 탈세 관행도 널리 퍼져 있었고 부동산세는 터무니없이 낮게 평가된 부동산 가액에 대해 부과되었으며 부동산 자산, 금융자산의 명의신탁을 통한 탈세도 횡행했다. 가장 세수를 많이 제공한 세수 항목은 간접세로서 1977년 세율 10%로 도입된 부가가치세의 역할이 컸다. 부가가치세는 소비를 억제하는 효과를 가졌으므로 생산, 수출, 투자 촉진, 저축 장려, 소비 억제라는 산업화 시기의 경제정책에 부합하는 조세 체제이기도 했다.²⁾

2) 이를 김도균(2013)은 저축기반, 자산기반 생활보장체계라고 불렀다

[그림 8-1] 한국과 OECD 평균 국민부담률 추이 (%)



* 주: 조세수입 및 사회보험수입의 합, 세외수입은 제외.

출처: OECD 홈페이지

조세재정정책은 1987년 민주화로 변하게 되었다. 경제민주화로 복지 확대와 공정한 조세 제도에 대한 요구가 컸다. 사회보험 기반의 복지가 강화되어 사회보험료 수입 증가로 인해 [그림 8-1]에서와 같이 국민부담률이 증가하기 시작했다. 조세 측면에서는 불로소득에 대한 환수 시도가 있었다. 부동산 보유세가 강화되었고 금융실명제가 전격 도입되었으며 직접세 세수 비중이 증가하고 간접세 세수 비중이 줄어들기 시작했다. 1997년 외환위기 이후에도 지출 측면에서는 복지지출이 증가해서 복지지출의 규모는 2003년부터 경제부문 지출 규모를 능가하게 되었다. 그러나 조세 정책 측면에서는 조세정의에 대한 요구는 컸으나 외환위기의 수습, 전세계적 직접세 세율 인하 분위기에 의해 영향을 받지 않을 수 없었다.

김대중정부는 외환위기로 인해 경기침체가 지속되었기 때문에 경기부양을 위해 비과세감면 혜택을 대규모로 실시하고 직접세 세율인하를 실시했으며 실제로 직접세 세수 비중이 다시 줄어들기도 했다. 노무현 정부는 부동산 부문에 대한 과세 강화를 위해 종합부동산세를 도입하였으나 역시 직접세 세율인하를 실시했다. 복지는 낭비라는 인식은 약화되었으나 비과세감면과 세율 인하를 통해 생산 활동을 장려하는 것이 바람직한 조세체제라는 암묵적 시대 분위기에 진보성향의 정부도 동의한 셈이다. 그러나 노무현 정부 시기에는 적극적인 탈세 축소 노력, 부동산 보유세 강화, 세율 인하에도 불구하고 직접세 세수 비중 확대 등 조세 정의 측면에서 거둔 성과도 분명히 존재한다.

2) 2008년 이후 보수정부 감세 정책 수혜자는 고액 자산가, 대기업들

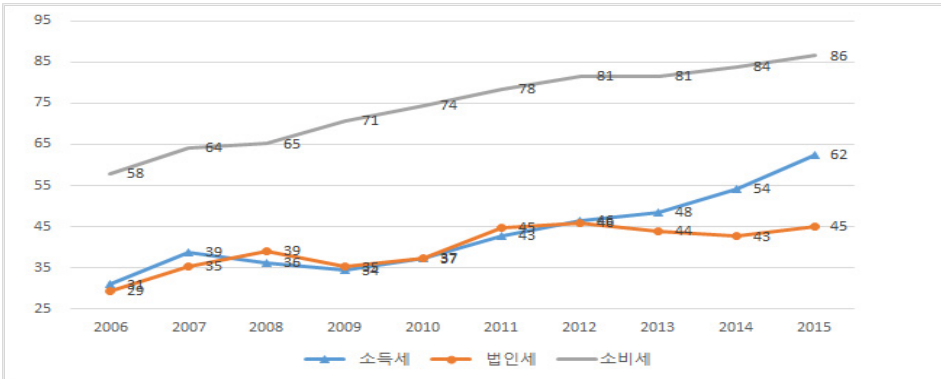
2008년 집권한 이명박 정부의 대표적인 공약은 ‘감세와 작은 정부’였다. 이전 진보정부 시기에 직접세 세율을 인하했지만 실제로는 세수 확대 노력을 했던 것과는 완전히 달라진 입장이었다. 이러한 재정조세정책의 기조는 10년간의 소위 ‘좌파정부’ 하에서 사회복지지출의 증가로 조세부담률이 높아졌고 높은 조세부담이 투자와 소비를 위축시켜 성장을 저하, 양극화 심화 현상이 발생했다는 인식에 근거한 것이었다. 정부가 감세정책을 펴게 되면 투자가 촉진되어 ‘저부담→고투자→고성장’의 선순환 구조가 정착되고, 이를 통해 우리 경제는 7% 성장능력을 갖춘 경제로 거듭나게 될 것이라고 기대하였다. 감세와 함께 중기적으로 재정지출 증가율을 경상성장률보다 낮게 관리하여 조세부담률을 당시 22% 수준에서 OECD 최저인 20% 수준으로 내리겠다는 목표도 제시했다.

이러한 기조에 따라 2008년 가을에 대대적인 감세안을 발표했다. 법인세, 소득세, 상속·증여세, 양도세, 종부세 등 거의 모든 주요 세목에서의 감세를 골자로 했다. 개인이 납부하는 소득세를 2010년 모든 과표 구간에서 2%p씩, 법인이 내야하는 법인세도 13~25%에서 10~20%로 최대 5%p 인하하겠다고 발표했다. 또 양도소득세 세율을 종합소득세와 같이 인하하며, 상속·증여세 역시 최저 세율이 과표 1억원 이하 10%에서 5억원 이하 6%로 인하하는 것으로 발표했다. 이러한 계획은 대부분 실현되었으나 양극화에 대한 국민들의 불만으로 원래의 계획대로 시행되지 못한 부분도 있었다. 소득세의 경우 과표 8,800만 원 아래 구간에서는 세율을 인하했으나 위 구간의 경우에는 세율 인하를 실시하지 못하였고 정권 말기, 박근혜 정부 초기에 3억 원의 상위 구간이 만들어져 38%의 세율이 적용되게 되었다.

이명박 정부의 감세 정책의 결과 2008년 이후 소득세, 법인세 세입은 동시에 감소하였으나 2011년 이후 고소득층 소득세 부담 강화 제도의 실시와 함께 세입의 빠른 증가와 법인세 세입의 정체라는 대조적인 모습이 나타났다. 소득세의 경우 최근 부동산경기 활성화로 인한 양도소득세의 대폭적인 증가가 일부 반영되기도 하였지만 종합소득세 및 근로소득세 세수 증가도 빠른 편이다. 반면 법인세는 거의 정체되고 있는데 명목GDP가 계속 증가하는 것을 고려하

면 GDP대비 법인세 세입은 줄어들었다고 볼 수 있다.

[그림 8-2] 소득세, 법인세, 소비세의 세수입 추이 (단위: 조원)



* 출처: 기재부 국세통계 홈페이지

즉 이명박 정부의 감세정책의 최대 수혜자는 대기업이다. 국회예산정책처(2014)에 따르면 2009년부터 2013년까지 5년 동안 62조 4000억 원의 세수가 감소했는데 이 중 27조 8000억 원이 대기업 및 중견기업에 귀속됐고 중소기업은 9조 4000억 원의 혜택, 서민·중산층과 고소득층은 각각 9조원, 8조원의 혜택을 보았다고 추정했다. 다른 연구들도 이명박 정부의 감세 정책의 최대 수혜자가 대기업이라는 데 동의하고 있다. 소득세의 경우 이명박 정부의 법정세율 인하에 따른 직접감세 효과는 그 이후의 소득구간 조정 및 공제·감면 축소 등에 의해 거의 모든 소득분위에서 2012년도가 되면 거의 사라졌으나(김상조, 2014), 기업의 실효세율은 2008년에 비하여 2012년에도 여전히 낮았던 것이다(전순욱 의원실, 2014).

그렇다고 해서 고소득, 고자산 계층이 손해만 본 것은 아니다. 첫째, 종합부동산세의 무력화로 고액부동산 보유자가 이득을 누렸다. 또한 주택에 대한 취득세율 영구인하, 다주택자에 대한 양도소득세 중과세 폐지 등 이명박 정부 하에서 추진되었던 부동산 세제 완화 정책도 고액부동산 보유자에게 이득을 주었다. 둘째, 2015년부터 3년간 한시적으로 도입되는 경기활성화 3대 패키지 세로 특히 배당소득자들이 이득을 보았다. 셋째, 2014년부터 가업상속공제 적용대상이 연 매출액 2,000억 원 이하 기업에서 3,000억 원 미만 기업으로 확대되고 가업 상속 후 10년간 동일업종을 유지해야한다는 조건이 유사업종 내 전환을 허용하는 방법으로 완화된 것이 기업소유자들에게 이득을 주었다.

또한 저소득층이라고 해서 감세의 이익만 누린 것은 아니다. 어차피 세금을 안내던 가계는 감세의 혜택이 없는 반면에 담배세 인상은 증세를 의미했다. 담배세 인상은 국민 건강을 증진한다는 명목 하에 실시되었지만 서민들에게 더 큰 부담을 지을 수밖에 없는 개편이다. 위의 그림에서 소비세(부가가치세와 개별소비세의 합)는 소득세보다는 느린 속도지만 꾸준히 증가해 왔는데 2015년 부가가치세 세입은 줄어든 반면 개별소비세는 담뱃세 세수 증가에 힘입어 증가했다.

3) 감세 정책 유지의 결과: 경기침체의 지속과 국가채무의 증가

이명박 정부의 뒤를 이은 박근혜 정부는 양극화 심화문제에 직면하여 복지 확대를 내걸고 집권했다. 그런데 이를 증세 없이 달성하겠다고 약속했다. 즉 ‘증세 없는 복지 확대’ 및 ‘재정건전성 확보’ 공약이다. 세목신설과 세율인상 등 직접적인 증세는 지양하는 대신 비과세·감면 축소 및 지하경제양성화 등 세원확대, 재량지출 조정을 통해 복지를 확대할 계획이라고 약속했다. 그러나 증세 없이 복지를 확대하려니 복지를 제대로 확대할 수 없었다. 박근혜 정부의 복지공약은 인수위를 거치면서 대폭 축소되었다. 또한 대폭 축소된 복지 공약조차 소요 자원 추정 시 중앙정부 차원에서의 필요 재원도 제대로 반영하지 못한 것일 뿐 아니라 지방 정부 소요액은 아예 제외되어 있다는 점이 문제였다. 이와 같이 박근혜 정부가 복지 소요재원을 과소 추정함에 따라 집권 이후 복지 프로그램은 중앙정부와 지방정부 차원 모두에서 왜곡된 형태로 진행될 수밖에 없었다.

공약 사업을 진행하기가 버거워 다른 재량적 복지 사업들이 타격을 받을 수밖에 없게 된 것이다. 실제로 2014년 복지부 예산이 전년 대비 7조원정도 증가하도록 편성되었지만 그 중 의무지출이 5조 2,000억 원을 차지했다는 점에서 중앙정부 예산을 기준으로 한다면 의무지출 이외의 복지지출은 크게 변화가 없다는 것을 알 수 있다. 의무지출 예산중에도 기초연금 도입에 따른 국정 과제 반영분도 포함되어 있으나 자연증가분도 포함되어 있다. 결국 국민들의 바람과는 다르게 박근혜 정부의 복지공약 의지는 집권 1년 만에 실종되었다. 집권 2년차인 2014년 연두기자회견에서 박근혜 대통령은 경제민주화와 복지국가 건설보다는 ‘경제개혁 3개년 계획’을 강조함으로써 복지보다는 성장에

중심을 두는 방향으로 선회하였다. 다시 성장 우선주의로 되돌아간 셈이다.

‘증세 없는 복지 확대’에 더하여 현 정부가 중요시하는 재정정책의 목표는 건전 재정이다. 정부는 2013~2017년 국가재정운용 방향에서 관리재정수지의 적자 규모를 점차 줄여 2017년에는 균형재정을 달성하겠다는 계획을 밝혔다. 이를 위해 균형재정에 이를 때까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 2~3%p 이상 낮게 유지하는 한시적인 암묵적 재정준칙을 적용하여 왔다. 예를 들어 2014년 예산안, 2015년 예산안에서 재정지출 증가율은 명목 경제성장률에도 미치지 못할 정도로 정부가 지출 증가를 억제해왔다. 이런 점에서 재정정책 기조는 긴축적이다. 현대경제연구원(2015)에 따르면 우리나라의 재정정책은 2008년과 2009년에는 확장적 기조를 보였으나 2010년부터는 긴축적이거나 균형적이었던 것으로 분석되었다.

그러나 긴축적 재정정책 시행으로 인해 경기침체가 오히려 장기화되고 있다. 정부는 재정지출 증가를 엄격히 관리해도 감세 정책과 부동산 시장 부양으로 경기가 살아날 것이라고 기대하고 있으나 경기 부양 효과는 기대에 미치지 못했다. 주요 교역국들의 경제 회복이 더딘 상황에서 긴축적 재정정책을 운용하면서 여전히 기업들의 수출 경쟁력과 고소득층의 낙수효과에 기대려는 정책의 성과는 기대 이하이며 내년 경제성장률은 2%초반대로 전망되고 있다.

이러한 경기 침체는 세수입 확보를 어렵게 해서 세수결손 현상과 국가채무 증가를 야기하고 있다. 2013년, 2014년 계속해서 8.5조원, 11.1조원의 세수결손의 문제를 겪었고 국가채무 수준도 점차 증가하고 있다. 현재의 국가채무 수준 자체가 심각하게 문제가 되는 것은 아니다. 2013년 우리나라의 국가채무는 IMF나 OECD 등 국제기구 비교에서 사용되는 일반정부 부채 기준으로 GDP 대비 39.6%였는데, 2012년 OECD국가들의 일반정부 부채가 평균 69.6%였으므로 아직까지 OECD 국가들에 비해 국가채무 규모가 낮은 수준이기 때문이다. 그러나 국가채무 중에서도 대응자산을 갖지 않는, 순수하게 적자성인 채무가 빠르게 증가하고 있다는 점이 매우 우려스럽다.

이러한 상황은 새로운 조세재정정책 패러다임을 요구하고 있다. 감세를 통한 경제활성화가 성장 및 분배 양 측면에서 모두 효과가 없다는 것이 분명해지고 있다. 더욱이 경제위기의 시기에는 재정정책의 역할이 더욱 중요해지고 있다. IMF의 수석 이코노미스트인 블랑샤르와 레이(Blanchard and Leigh 2013)는 경기 침체 시기에는 확장적 재정정책의 효과가 평상시보다 더욱 커진다는

연구 결과를 발표했다. 즉 이전의 IMF 연구들은 재정승수를 0.5로 가정했으나 블랑샤르와 레이는 최근 국제금융 위기 초기에 1이상임을 발견한 것이다. 이 제는 감세가 아니라 증세를 통한 적극적 재정정책으로 패러다임의 전환이 이루어져야 할 때이다.

3. 대대적인 복지 확대가 필요하다

1) 미약한 복지수준과 부동산 투자 과열

1987년 민주화, 1997년 외환위기를 거치면서 우리나라의 복지 수준과 조세 부담을 수준은 눈에 띄게 증가했지만 아직까지도 OECD 평균에 비교한다면 아직도 낮은 수준에 머무르고 있다. 그리고 이렇게 저복지-저부담의 소득재분배 체제로 인해 국민들은 사회안전망으로서 국가복지에 의존하기보다 노동, 저축과 자산형성에 의존하는 생활보장체제에 의존해 왔다(김도균, 2013). 국가복지가 약한 상황에서, 또한 국가복지를 강화할 생각이 없는 역대 정부 하에서 가계와 개인은 고도성장기에는 노동 소득 창출 및 저축을 통한 안전망 추구, 민주화 이후 자산 형성을 통한 안전망 추구에 몰두해 왔다. 즉 신자유주의 개혁 이후 국가 복지의 적극적인 확대보다는 자산형성을 통한 안전망 추구는 더욱 강화되었고 이는 자산기반복지(asset-based welfare) 추구로 이해된다(Doling and Ronald, 2010).

[표 8-1] 조세부담, 재정지출, 복지지출 및 총부채 규모 (2012)

(단위: GDP 대비 %)

	사회보험 제외 조세부담	사회보험 포함 조세부담	중앙정부 총지출	공공복지 지출	중앙은행 총부채
북유럽국가	35.4	43.7	52.7	27.3	53.0
영미형국가	25.8	29.3	41.3	20.1	100.1
서유럽국가	25.7	40.5	50.8	27.8	97.3
남유럽	23.9	34.9	50.0	26.5	131.3
한국	18.7	24.8	32.7	9.6	34.7
OECD평균	24.7	33.7	45.0	21.6	83.7

주: 공공복지지출은 보건과 사회보호를 포함. 주거, 교육은 미포함

출처: www.oecd.org/statistics

자산기반 복지체제가 잘 작동해 왔다고 볼 수 있을까? 그렇다고 보기는 어려운데 그 이유는 실제의 자산격차 수준은 공식적인 수준보다는 훨씬 높을 것이라는 점 때문이다. 공식 데이터가 자산격차의 실상을 정확히 반영하지 못하고 있는데 이는 통계청의 표본 조사가 상위층의 자료를 누락하고 있기 때문이며 이로 인해 실제의 자산격차는 공식적인 수준보다 훨씬 높을 것으로 짐작된다. 김낙년(2013)은 통계청의 가계조사 자료를 사용한 공식 통계와 상속세 자료를 사용한 본인의 연구 결과를 가지고 상위 1%와 10%의 자산가가 소유한 자산이 전체 자산에서 차지하는 비중을 비교하였는데 통계청 조사결과보다 상속세 자료 결과가 훨씬 상위자산가 자산 비중이 높다는 것을 발견했다. 자산 소유에서의 격차가 소득에서의 격차를 유발하는 정도도 자본이득이 제대로 파악된다면 실제로는 매우 작지 않을 것이다.³⁾ 더욱 근본적으로 자산기반 복지체제는 자산 시장 거품에 기댄 것으로서 자산시장이 붕괴한, 2008년 금융위기 이후 지속가능하지 않다는 것이 분명해졌다.

2) 저성장-양극화 해소를 위해 복지는 대폭 증가해야한다

우리나라의 복지수준은 OECD 국가들에 비해 경제 및 인구 특성을 감안해도 과도하게 작은 편이다. 2012년 재정지출 규모는 OECD 평균에 비해 GDP 대비 10%p 정도 작는데 지출 구조를 살펴보면 비복지지출은 2.5%p 더 많고 복지지출은 12.5%p 더 작다. 즉 우리나라의 정부지출 규모가 작은 것은 복지지출 수준이 매우 작기 때문이다. 우리나라의 복지지출 규모가 이와 같이 유독 작은 것에 대해 경제적, 인구적 특성 때문이라고 설명하는 연구들이 존재한다.⁴⁾

3) 홍민기(2015)도 통계청의 가계조사가 가진 한계로 인해 국세통계를 사요하여 최상위 소득 계층 10%, 1%, 0.1%, 0.01%의 소득 구성을 살펴보았는데 임대소득을 포함하는 사업소득은 상위 0.1% 이상에서, 금융소득은 최상위 0.01%에서만 중요하다는 것을 발견했다. 그러나 이러한 분석은 국세통계가 임대소득을 정확하게 잡을 수 없다는 점, 자본이득을 포함하고 있지 않다는 점에서 자산관련 소득이 소득격차에 미치는 영향을 과소평가할 수밖에 없다.

4) 대표적으로 안중범·김을식(2004)의 연구를 예로 들 수 있는데, 이들은 OECD 29개 회원국들에 대해 1980~1999년 기간의 패널데이터를 사용하여 공공복지지출의 결정요인을 분석한 후 우리나라의 복지지출 수준은 그 실제 규모가 작았던 1999년에도 실제 값이 적정수준의 약 81.6%로서 그다지 낮지 않다고 결론 내렸다.

그러나 안중범·김을식(2004)의 연구는 조세부담률을 설명변수로 사용함으로써 낮은 수준의 복지가 적정 수준으로 추정될 수 있는 모형을 사용하였다는 점에서 문제가 없지 않다. 우리나라는 조세부담률이나 정부지출 규모가 작기 때문에 이 변수들을 설명변수로 포함할 경우 낮은 복지지출 규모가 정당화되기 쉽기 때문이다. 고령화율이나 1인당 GDP를 설명변수로 사용하는 것은 복지 수요와 복지 제공 능력을 나타낼 것이므로 누구나 수긍할 수 있지만 조세부담률이나 정부지출규모는 궁극적으로 정책변수로서 국민들의 합의와 정부의 정책에 따라 얼마든지 변할 수 있는 변수라는 점에서 이들을 설명변수로 사용하는 것은 문제가 있다. 김혜원 외(2007)는 안중범·김을식(2004)과 유사한 방법론을 사용하여 추정해 보았는데, 그 결과 2001년 기준 우리나라의 공공복지지출 수준은 국민부담률 포함 시 적정수준의 60.09%, 국민부담률 미포함시 51.95%로 추정되었다. 국민부담률을 포함할 경우 적정 복지지출 수준이 왜곡될 수 있다.

우리나라의 복지 지출 수준이 크게 증가한 최근을 대상으로 비슷한 방법론을 사용한 연구를 살펴보면, 조세부담률이나 정부지출 규모 자체가 이전보다 커졌기 때문에 이 변수들의 포함이 가져오는 왜곡 효과가 많이 줄어든 것으로 보인다. 전승훈(2014)은 정부지출 규모를 설명변수로 사용하여 분석한 결과 2011년 우리나라의 복지지출 수준이 적정수준의 67.6%라고 추정하였고, 진익·곽보영(2014)도 정부총지출 변수를 포함하여 분석한 결과 2011년 기준 적정수준의 65% 수준이라고 추정하였다. 2011년 공공복지지출이 GDP대비 약 9%였으므로 적정수준은 14% 수준인 셈이다.

즉 고령화와 1인당 GDP만을 고려한다면 우리나라의 복지지출은 GDP 대비 약 10%p는 증가해야 OECD 평균에 이를 수 있다. 2014년 명목 GDP가 1500조 원 가까이 되므로 150조 원 정도 복지지출이 더 증가해야 OECD 평균이 된다는 것이다. 당장 이 정도의 복지지출을 늘리는 것은 무리일 것이므로 다년간에 걸친 계획을 세울 필요가 있다. 무엇보다 OECD 평균의 복지 수준을 달성하는 것은 막대한 재원을 필요로 하는데, 하나의 방안은 현재 경제 부문에 과도하게 투입되고 있는 재원을 복지로 돌리는 것이다.

[표 8-2] 2011년 OECD와 우리나라의 재정 지출 구조

(단위: %)

		일반 행정	국방	공공 질서	경제	환경 보호	주거, 공동체	여가,문 화,종교	교육	복지
총지출 대비 비중	한국	15.2	8.6	4.2	20.1	2.4	3.3	2.2	15.8	28.3
	OECD	13.6	3.6	3.9	10.5	1.6	1.6	2.7	12.5	50.1
GDP 대비 규모	한국	4.9	2.8	1.3	6.5	0.8	1.1	0.7	5.1	9.1
	OECD	5.9	1.5	1.7	4.5	0.7	0.7	1.2	5.4	21.6

출처: OECD Statistics

3) 복지 확대를 위한 증세의 부정적 효과는 크지 않다

정부지출을 늘리면서 재건전성성을 유지하기 위해서는 증세가 필수적인데 증세는 경제성장에 부정적이라는 인식이 증세를 가로막고 있다. 그러나 실증 분석 결과들은 법인세나 소득세 세율 인상이 경제 성장에 미치는 부정적 효과가 그다지 크지 않음을 보고하고 있다. 소득세의 경우 세율 인상은 노동공급을 감소시킬 수 있다는 우려가 있으나 김현숙·성명재(2007), 남재량(2007), 남재량·전영준·이영·김현숙(2009), 강병구·성효용(2013) 등의 연구결과에 따르면 세후임금률이 노동공급에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않거나, 통계적으로 유의하더라도 그 크기가 그리 크지 않은 것으로 나타났다.

법인세 세율 인상이 투자에 미치는 영향과 관련해서도 김현숙(2004), 김우철(2007), 성효용·강병구(2008) 등 다수의 연구들이 법인세가 기업의 투자에 미치는 영향이 유의하지 않거나 통계적으로 유의하더라도 그 크기가 크지 않다는 결과를 제시하고 있다. 그리고 전봉걸·송호신(2012)은 글로벌 금융위기 이후 법인세가 기업의 투자에 미치는 부정적 영향이 약화되고 있다는 연구결과를 제시하고 있다. 이상의 분석결과는 법인세 부담의 증가가 경제에 미치는 부정적 영향이 크지 않음을 시사한다. 주목할 만한 점은, 팍태원·이병기·현진권(2006)의 연구결과로서 법인세의 영향이 대규모 기업보다 중소기업에서 더 크게 나타났다는 점이다. 우리나라는 법인세를 누진적 구조로 시행하고 있는데 법인세율

인하가 중소기업의 투자행위에 더욱 큰 영향을 준다는 점에서 중소기업에 대해 낮은 법인세율을 적용하는 현재의 법인세율 구조가 나쁘지 않아 보인다.

이와 같이 우리나라의 경우 법인세와 소득세의 효율성 감소 효과가 크지 않다고 많은 연구들이 실증 분석했음에도 불구하고 이러한 분석에 기초하지 않은 채 법인세율의 상승은 투자를 위축시키고 소득세율의 상승은 노동공급을 위축시킨다는 가정을 채택하여 거시모형을 구성한 뒤 법인세, 소득세의 경제적 효과가 부정적이라는 추정결과를 발표하는 보고서들이 존재한다는 점은 문제라 할 수 있다. 조정영·황상현·우광호(2015)의 경우 연산가능일반균형모형(CGE)을 수립하여 법인세의 거시경제적 효과를 추정하였는데 이에 따르면 법인세율이 2%p 상승하면 그 이후 3년간 소비자물가는 0.12% 오르고, 투자와 소비는 각각 0.96%와 0.39% 감소하여 GDP는 연평균 0.33%씩 감소할 것이라고 전망하였다. 그러나 모형을 세울 때 법인세세율이 올라가면 투자가 줄어든다는 가정이 이미 포함되어 있기 때문에 이러한 결과는 어찌 보면 당연한 것이다.

4. 직접세-누진도 강화 방식의 증세 필요

1) OECD 국가들과 비교한 조세 구조의 특징

적절한 증세 방안을 모색하기 위해 우리나라와 OECD 국가들의 조세구조를 비교해보자(표 5). GDP 대비 각 세목의 세수 규모를 비교해 보면 우리나라는 대부분의 세목이 OECD 평균에 비해 작지만 세목에 따라 편차가 있다. 개인소득세와 고용주 사회보장기여금 비중이 OECD 평균 대비 약 40% 정도이고, 부동산보유세, 소비세와 근로자 사회보장기여금 부담은 그보다는 크지만 70%대이며 법인세와 자산거래세가 OECD 평균보다 크다(각각 120% 및 428%). 만일 세수 비중만 고려한다면 개인소득세와 고용주 사회보장기여금의 비중을 높여도 세제를 개편하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 세수 규모는 각 세목의 과표 구간 및 세율 설계뿐 아니라 세원의 규모, 비과세감면 제도에 의해서도 결정되고 경제활동에 미치는 영향도 다르기 때문에 여러 가지를 고려하여 세제개편안을 모색해야 한다. 예를 들어 주요 세목의 세수 규모와 법정 세율 수준(표 6)을 비교해보면, 우리나라의 부가세와

사회보험기여금 규모가 OECD 평균보다 작은 것은 어느 정도 낮은 세율에 의해 설명되지만, 소득세와 법인세의 경우 세율이 OECD 평균과 그다지 차이가 없는데도 세수 규모가 큰 차이를 보이고 있다.

[표 8-3] 조세 및 사회보험료 수입 구조-한국과 OECD 평균 비교(2010년)
(단위: GDP 대비 %)

	소득세		재산세			소비세	사회보장기여금	
	개인 소득세	법인 소득세	전체	부동산 보유세	금융·자본 거래세		근로자	고용주
한국	3.59	3.48	2.86	0.79	1.80	8.50	2.39	2.49
OECD 평균	8.42	2.90	1.77	1.05	0.42	10.96	3.21	5.30
한국/OECD	42.6	120.0	161.6	75.2	428.6	77.6	74.5	47.1

주: 2010년 기준
출처: OECD Statistics

[표 8-4] 주요 세목의 최고세율 - 한국과 OECD 평균 비교
(단위: %)

	개인소득세 최고세율	법인세 최고세율	부가가치세 표준세율	사회보험료		
				합계	종업원	고용주
한국	41.8	24.2	10.0	18.50	8.29	10.23
OECD 평균	43.4	25.3	18.9	26.8	10.43	17.27

주: 2013년 기준. 개인소득세와 법인세율은 중앙정부 소득세율과 지방정부 소득세율을 합한 것.
출처: 강병구(2015)

2) 사회보험보다는 조세 중심의 증세 방안

증세 방안을 결정함에 있어 우선적으로 결정해야 할 것은 전체 재원 구조에서 사회보험의 역할을 어느 정도의 비중으로 설계할 것인가이다. 사회보험과 관련해서는 다른 OECD국가들에 비해 우리나라의 사회보험료가 낮는데 기인하므로 사회보험료를 올림으로써, 특히 고용주의 사회보험료를 크게 올림으로써 사회보험의 역할을 현재보다 강화하는 개편을 고려해 볼 수 있다(이영; 2015,

양재진; 2015). 현재 우리나라의 복지제도가 주로 사회보험 위주로 되어 있고 다른 OECD국가들에 비해 아직 부담률이나 보장률이 작다는 점에서 고려해 볼 만한 증세 방안이다.

그러나 사회보험중심의 복지제도가 가진 문제점을 고려해야 한다. 정규직 고용형태를 근간으로 하는 사회보험 중심적 복지제도는 노동의 유연화 및 불안정화가 심각하게 진행됨에 따라 저소득층 사각지대, 낮은 보장 등 복지의 양극화를 야기하고 있다.⁵⁾ 또한 고령화가 진행됨에 따라 현재의 복지제도는 모든 은퇴계층이 후속세대에 부담을 지우는 결과를 야기할 것이다. 즉 동일 세대 내 소득재분배 효과가 있겠지만 세대 간 착취현상이 발생할 수 있다. 국가복지 양극화, 후속세대 착취 우려로 인해 사회보험 중심적 복지제도의 대표적 국가인 프랑스가 이미 1990년대부터 사회보험의 비중을 줄이고 조세의 비중을 높여 누진적 부담을 지게 함으로써 소득재분배 기능을 증가시키고(김은경, 2013).⁶⁾ 연금 혜택을 줄이고 부담을 늘리는 개혁을 단행하고 있다.

우리나라는 OECD국가들 중에서도 노동의 양극화가 심각하고, 사회보험의 사각지대가 크며 고령화 속도가 빠르다는 점에서 사회보험 강화가 가져올 수 있는 문제를 충분히 고려해야 한다. 따라서 사회보험을 강화하더라도 상위계층이 부담률을 더욱 무겁게 하여야 세대내 소득재분배 기능을 높이고 후속세대에 대한 과도한 부담을 지양할 수 있다. 그러나 상위계층에 대한 부담을 더욱 무겁게 하여 사회보험의 보장성, 부담률을 강화하는 것은 상위계층의 반발로 쉽지 않을 것이며 아예 사회보험망 바깥에 존재하는 사각지대를 오히려 더 넓힐 수도 있다는 문제가 있다. 사각지대를 줄이는 것이 쉽지 않다는 것은 이를 줄이고자 도입된 두루누리 사업의 상황을 보아도 짐작할 수 있다. 2014년 6월 현재 이 사업의 지원을 받는 수혜자 약 219만 명 가운데 88.2%인 약 194만 명이 기존의 사각지대에 놓여 있던 신규가입자가 아니라 기존가입자이다.

이러한 점에서 사회보험을 강화하더라도 조세로 보완되는 복지가 더욱 확대될 필요가 있다. 기초연금의 강화, 실업수당, 의료보험 등에 조세로 마련한 재

5) 우리나라의 복지체제는 국가복지가 약하며 기업복지, 가족복지가 강하다고 이야기된다. 그런데 이러한 시스템은 복지 체제마저 양극화될 가능성을 의미한다. 저소득층은 가족복지, 기업복지 모두 큰 혜택을 누리지 못할 것이기 때문이다. 과거보다 국가복지는 확대되었으나 혜택면에서는 상위계층에 혜택이 쏠렸을 가능성이 크다.

6) 프랑스의 사회복지제는 근로소득에만 부담을 부과하는 것이 아니라 이윤, 소비에 대해서도 세금을 부과.

원이 사용될 수 있으며 보육, 교육 등도 마찬가지이다. 고용주의 사회보험료 인상 시 여력이 있는 대기업 종사자들이 더욱 큰 혜택을 보겠지만 법인세 인상 시 두루 그 혜택을 보게 될 것이다. 물론 사회보험의 역할을 어느 정도 강화할 것인가라는 문제와는 독립적으로 현재의 사회보험료 부담 체제의 공평성을 높이는 개혁은 적극 추진될 필요가 있다. 특히 고용 중심의 사회보험제도의 틀을 이미 상당히 벗어난 건강보험의 경우 직장가입자와 지역가입자 간 부담의 공평성을 실현하기 위한 노력이 기울여져야 한다(정창률·권혁창·남재욱, 2014).⁷⁾

3) 소득재분배 강화를 위해 직접세 위주의 증세 우선

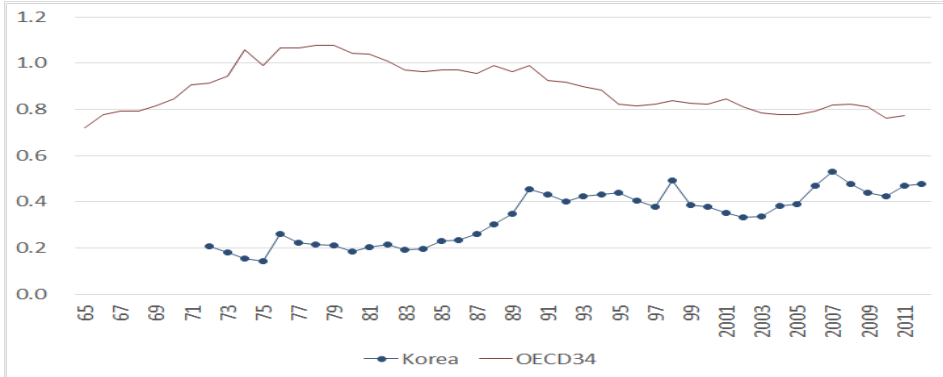
조세 중심의 복지체제를 확립해 나가되 어떤 방식으로 조세를 개혁할 것인가도 결정되어야 한다. 보편복지를 추구한다면 보편증세가 맞기 때문에 소위 역진적이라고 이야기되는 부가세의 세율을 올리는 것이 필요하다고 주장하는 학자들도 있다. 부가세 증세를 주장하는 학자들은 사회민주주의 국가들도 복지 확대를 위해 소비세에 의존했다는 점을 거론한다. 대표적 복지국가인 사회민주주의 국가들의 경우 복지국가 초기부터 소비세에 대한 의존도를 높이기 시작해 소비세가 GDP에서 차지하는 비중이 1980년대 말까지 지속적으로 증가하였다는 것이다.

그러나 이 국가들에서 소득세 비중이 이미 매우 높은 수준이었다는 점이 간과되어서는 안 된다. 소득세의 비중이 이미 높은 수준이었기 때문에 더 이상 높이기 어려웠고 복지국가를 확대하기 위해서는 소비세에 대한 의존을 늘릴 수밖에 없었던 것이다. 우리나라의 경우 그간 소득세의 비중이 증가해 온 것은 사실이지만 다른 OECD 국가보다 소위 역진적이라고 하는 소비세의 비중이 아직까지 과도하게 크다(그림 4). 따라서 아직까지는 역진적인 소비세보다 누진적인 소득세 위주의 증세를 먼저 추진하는 것이 바람직하다. 한편 우리나라의 경우 부가세가 역진적이지 않다는 점도 부가세 증세의 근거로서 제시되지만 부가세가 역진적이라는 연구결과도 존재한다는 점에 주의해야 한다.⁸⁾

7) 임대소득에 대한 과세강화가 지역가입자의 건강보험료를 갑작스럽게 올린다는 이유로 건강보험 부과체계 개선이 지체되고 있다.

8) 성명재(2012)는 분석 결과 부가세가 누진적이지도 역진적이지도 않은 것으로 분석하였으

[그림 8-3] 소득세/소비세의 추이 (한국과 OECD 평균 비교)



출처: OECD Statistics

4) 직접세 중에서 자본소득 및 자산보유 과세 강화가 우선

주요 세목을 대상으로 증세안을 모색함에 있어 고려해야 할 원칙들은 효율성, 공정성, 세수확보, 조세저항 등이다. 그런데 우리의 조세 체계는 산업화 시기부터 자본의 축적, 경제성장의 지원이라는 효율성 추구에 주로 초점이 맞추어져 자본소득 과세 및 보유자산 과세가 제대로 이루어지지 않았다. 이렇게 조세 정의가 훼손되어 있는 상황이기 때문에 증세에 대한 국민들의 조세저항이 높다. 향후 당분간은 수직적 공정성을 높이는 증세안을 마련함으로써 증세에 대한 국민들의 조세저항을 줄여야 한다.

첫째, 법인세는 현재 소득세에 비해 세율이 지나치게 낮은 상태이다. 단지 외환위기 이후 가계소득보다 기업소득이 증가해 온 것 때문에 세수 규모가 큰 상황이다(김유찬, 2015). 특히 문제가 되는 것은 2011년 기준 상위 1%기업이 당기순이익의 93.98%를 차지할 정도로 기업 이익에 있어서 기업 규모별 격차가 심각한데 상위 10대 기업들의 실효세율이 대기업 평균보다 더욱 낮다는 점이다(강병구, 2015). 재벌 중심 한국 경제의 가장 수혜자인 대기업에 소득이 집중되고 있는데 이들이 적정 수준의 세금을 내고 있지 않다는 것은 조세정의를 상당히 훼손하는 것이다. 따라서 이 문제를 교정하기 위해서는 특히 상위 대기업의 법인세 유효세율을 높일 필요가 있다.⁹⁾

나 재정패널을 이용하여 분석한 박기백(2008)은 소비관련 조세들이 역진적이라고 분석한 바 있다. 설사 부가세가 중립적이라고 해도 소득세는 누진적인 방식으로 개편될 수 있다는 점에서 소득세 강화가 공정성을 추구하기에 우월하다.

둘째, 효율성 면에서 큰 이득이 없고 근로소득에 비해 현저히 가볍게 과세된다는 의미에서 조세정의를 심각하게 훼손하고 있는 임대소득, 상장주식양도차익, 배당 및 이자소득에 대한 과세도 속히 정상화해야 한다. ‘넓은 세원, 낮은 세율’ 전략이 최적조세 원칙으로 제시되고 있는데 이를 달성하기 위한 하나의 방안이 바로 금융소득, 자본이득에 대한 과세 강화이다. 특히 상장주식 양도차익 비과세의 경우 우리나라 기업들이 노동자들을 희생시키며 막대한 이익을 올리고 있는데도 이로 인한 주가상승의 이득이 제대로 과세되지 않는다는 점에서 심각한 문제이다.

셋째, 자본이득세에 대한 과세 강화와 같은 맥락에서 부동산 보유세에 대한 과세도 강화되어야 한다. 부동산을 임대하는 경우 획득할 수 있는 소득을 기준으로 세부담을 평가한다면 부동산 보유세는 개인소득세에 비해 과하게 가볍게 과세되고 있다. 고액자산가에게 적절한 세부담을 지울 수 있도록 자산관련 세제가 강화되는 대신 증권거래세, 부동산 취득세는 완화되는 것이 맞는 방향이다.

5) 소득세는 고소득층 과세 강화로부터

자본소득에 공평과세를 강화하는 것과 동시에 소득세의 소득재분배 기능을 전반적으로 높이기 위한 개혁이 필요하다. 소득세의 과표 구간과 세율, 소득공제 및 세액공제를 어떻게 설계하는가에 따라 누진도와 세수 규모가 달라질 수 있다. 이와 관련하여 현재 소득세의 누진도는 충분히 높기 때문에 누진도를 높이는 것을 목표로 할 것이 아니라 면세자 비중을 줄이고 세수 규모를 늘리는 것이 더 긴급하다는 주장, 즉 ‘낮은 세율과 넓은 세원 원칙’을 추구해야 한다는 주장이 존재한다.

예를 들어 성명재(2011)는 현재 우리나라의 소득세의 누진도가 충분히 높으

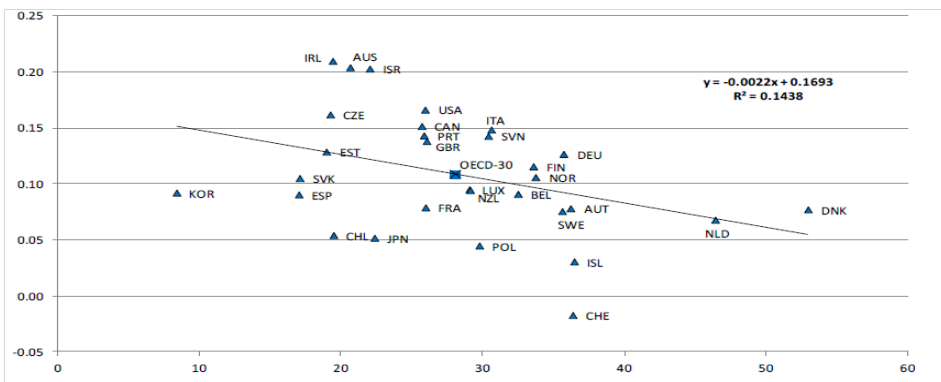
9) 이에 대해 법인세보다는 소득세 과세 강화가 낫다는 주장이 있을 수 있다. 법인세를 높게 부과해도 배당에 대해 세액공제되고 소득세가 부과되므로 소득세 단계에서 충분히 과세하는 것이 낫다는 이유이다. 실제로 북유럽 복지국가들의 경우 법인세를 낮게 거두고 개인소득세를 많이 거두고 있다. 예를 들어 덴마크는 2011년 기준 법인세 세수는 GDP 대비 2.7%로 낮은데 비해 소득세 세수는 24.3%로 매우 높다. 그러나 우리나라는 대기업들의 내부지분율이 높아서 배당의 많은 부분이 계열사로 나누어지고 있는데 기업이 받는 배당은 이윤에 포함되어 법인세만이 부과되기 때문에 이후 높은 소득세율이 적용될 수 없다는 문제가 있다. 외국인이 획득하는 배당도 이중과세방지협약으로 인해 제대로 과세할 수 없다.

므로 소득세의 소득재분배 효과를 증대하기 위해서는 누진도를 높이기보다 선진국에 비해 현저히 낮은 소득세 실효세율을 높일 필요가 있다고 주장한다. 즉 최고소득층의 실효 소득세율은 이미 선진국 수준에 도달할 정도로 높은 만큼 추가적으로 누진도를 강화하는 개편보다는 면세자 가운데 담세력이 충분히 큰 경우 또는 소득수준에 비해 실효과세율이 현저하게 낮은 계층의 과세를 현실화하는 방향으로의 개편이 바람직하다고 주장하였다.

그런데 조세의 소득재분배 기능이 강한 국가들의 경우 가계부담 직접세 누진도가 매우 높든, 아니면 가계부담 직업세의 세수 규모가 높다는 특징을 보인다. 즉 위의 그림에서 OECD 평균을 지나는 우하향하는 선 위쪽에 위치한다는 점이다. 예를 들어 미국은 세수 규모는 OECD 평균 수준에 조금 못 미치지만 누진도가 매우 높고 덴마크는 그 반대이다. 우리나라는 평균 수준에 비해 누진도가 소폭 미달하고 세수규모가 매우 미달하는 특징을 보이고 있는 상태인데 세수규모의 확대만을 통해서 조세의 소득재분배를 달성하고자 한다면 가계가 내야 하는 세수를 대폭 늘릴 수밖에 없다. 이는 당장 가계에 큰 충격을 줄 것이므로 누진도와 세수를 동시에 늘려 조세의 소득재분배 효과를 올리는 전략을 취하는 게 바람직해 보인다. 즉 소득세 상위 구간의 세부담이 먼저 강화되어야 한다는 것이다.

[그림 8-4] OECD 국가들의 소득세의 누진도와 실효세율

가계부담 직접세 누진도



가계부담 직접세/가계소득

주: 가계부담세금의 누진도는 Kakwani지수(세금의 집중도 계수 - 복지가전지출 수혜 후 조세 납부 전 소득의 집중도 계수의 차이)로 계산됨. 프랑스와 아일랜드 자료는 2000년대 중반. 나머지는 2000년대 후반

출처: Joumard, Pisu and Bloch(2012)

고소득층에 대해 과세를 강화하는 방안이 정치적으로 어려울 것이란 회의적인 시각도 있다. 양재진(2015)은 소득세 상위 1%에 대한 최고세율의 신설은 상징성 차원에서 필요하지만 중산층을 대상으로 하는 소득세율 인상은 조세저항을 야기할 수 있으므로 부가가치세를 적극 활용해야 한다고 주장한다. 재원이 부족하여 복지를 확대하지 못하는 상황이 올 수도 있으므로 소폭의 세율 확대만으로도 적지 않은 세수를 가져다주는 부가세를 활용하여 복지를 확대할 필요가 있다는 주장이다.

[표 8-5] 가구 형태별, 소득 수준별 실효소득세율 수준(한국과 OECD 평균)
(단위: %, %p)

평균소득 대비 소득수준	독신			2인 가구			4인 가구		
	한국 (A)	OECD 평균 (B)	B-A (%p)	한국 (A)	OECD 평균 (B)	B-A (%p)	한국 (A)	OECD 평균 (B)	B-A (%p)
50%	0.9	7.3	6.4	0.7	4.6	3.9	0	3.1	3.1
67%	1.5	10.1	8.6	1.2	7.2	6	0.6	5.4	4.8
100%	4.6	13.6	9	4	11	7	2.2	9.3	7.1
133%	6.7	16.4	9.7	6.3	13.9	7.6	4.9	12.4	7.5
167%	8.2	18.5	10.3	7.9	16.4	8.5	6.7	15.2	8.5
200%	10.6	20.4	9.8	10.1	18.4	8.3	8.6	17.2	8.6
250%	13	22.4	9.4	12.6	20.7	8.1	11.4	19.8	8.4

주: 상시 근로자 기준

출처: OECD Taxing Wages 2014, 안종석(2015) 재인용

양재진(2015)의 우려는 충분히 공감은 가지지만 오히려 대다수 국민들의 증세에 대한 동의를 이끌어내기 위해서는 상위 1%에 대한 과세강화로부터 출발하는 것이 되어야 한다. 우리나라의 상위 소득층이 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 더 낮은 세부담을 지고 있기 때문이다. <표 5>는 근로소득 수준별로 실효세율(근로소득공제, 인적공제 실시만 고려)을 비교한 것인데 우리나라가 OECD 평균보다 모든 소득계층에서 세부담이 작지만 특히 평균소득 이상의 상위 계층에서 세부담이 더욱 작은 것을 알 수 있다. OECD국가들에서 1980년대 이후 넓은 세원 낮은 세율의 소득세 개편과 함께 상위 구간의 소득세율이 하락함에 따라 소득세의 누진도가 약화되어 왔지만 2000년대 들어 저소득층의 세부담을 완화하는 조치들이 도입되면

서 누진도가 다시 강화되었음에 주목할 필요가 있다. 이러한 비교에 따르면 우리의 소득세 체계는 전체적으로 유효세율을 올려야 하지만 특히 상위 계층의 유효세율을 더욱 많이 올리는 개편이 이루어져야 한다. 또한 복지 지출 수준이 아직 낮다는 점에서 당분간 저소득층보다는 먼저 고소득층의 유효세율을 OECD 수준에 가깝게 올릴 필요가 있다.

5. 결론

조세재정정책을 포함한 현 정부의 경제정책은 실패했다. 기대하는 낙수효과가 나타나지 않는 가운데 경제는 침체 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 문제는 이러한 상황에서도 현 정부는 정책 기조를 수정하는 대신 오히려 복지를 축소하고 신자유주의적 개혁을 완성하려 하고 있다. 그러나 현 정책으로는 경제 위기와 저성장 및 양극화 문제를 해결하기 어렵다는 것이 갈수록 명확해지고 있다. 지난 총선에서 복지확대를 공약으로 내건 야당들이 선전하여 여소야대를 이룬 것은 국민들이 현 정부 정책의 한계를 명확히 인식하고 있다는 증거이다. 국민들은 국가가 소득재분배 역할을 강화할 것을 요구하고 있는 것이다.

국가의 소득재분배 강화는 경제의 효율성을 해치지 않으며 오히려 경기 회복과 성장을 자극할 수 있다. 적극적인 재정정책을 위한 증세안으로는 당분간 수직적 공정성을 높이는 개편이 바람직하다. 자본 축적과 기업 투자를 자극하겠다는 목표로 인해 조세 정의가 심각하게 훼손되어 왔고 그로 인해 증세에 대한 국민들의 저항이 높기 때문이다. 따라서 법인세, 소득세에 있어 상위 계층의 세부담을 늘리고 부동산 보유세와 자본소득세를 강화하는 방식의 증세안을 먼저 실시하고 그로 인한 세수입을 복지확대에 사용함으로써 국민들이 증세와 복지확대에 적극적으로 되도록 해야 한다. 또한 복지가 충분히 주어지지 않는 상황에서는 저소득층의 세부담을 강화하지 않는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 강병구(2015), <소득주도 성장을 위한 세계개편의 방향과 내용>, 한국노총 보고서.
강병구·성효용(2013), “근로소득세의 소득계층별 노동공급효과”, <재정정책논

- 집), 제15집 제3호. 87-109.
- 곽태원·이병기·현진권(2006), “조세정책이 기업투자에 영향을 미치는가?: 조세조정 토빈q모형을 이용한 한국의 실증분석”, <경제학연구> 제54집 제2호. 5-39.
- 김낙년(2014), “2013년 소득세제 개편과 계층별 소득세 부담률”, <재정학 연구>, 제7권 제2호. 59-93.
- 김도균(2013), 한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구-개발국의 저축동원과 조세정치를 중심으로, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김상조(2014), “국세청의 통합소득 자료를 이용한 소득분배 및 실효세율 추이 분석- 모집단 기준 전환 100분위 자료를 기초로”, <경제개혁리포트> 2014-8호. 경제개혁연구소.
- 김우철(2007), “법인세 부담이 기업의 투자활동에 미치는 효과 분석”. <한국경제의 분석> 제13권 제2호. 51-112.
- 김은경(2013), “프랑스의 복지재원 조달시스템 연구”, <정책연구> 2013-70.
- 김현숙(2004), “기업의 세부담이 투자 및 고용에 미치는 영향에 대한 실증분석”. <재정포럼> 제98호. 6-30. 한국조세재정연구원.
- 김현숙·성명재(2007), “자녀세액공제제도 도입이 기혼여성 노동공급에 미치는 영향”, <공공경제> 제12권 제1호. 75-117.
- 김혜원·김은경·전승훈(2007), <사회안전망의 경제적 분석: 노동시장효과를 중심으로>, 연구보고서 2007-4. 한국노동연구원.
- 남재량(2007), <근로소득세의 노동공급 효과 연구>, 한국노동연구원.
- 남재량·전영준·이영·김현숙(2009), <조세정책과 고용효과>, 한국노동연구원.
- 성효용·강병구(2008), “법인세가 기업투자에 미치는 효과 분석”, <재정정책논집> 제10집 제1호. 107-128
- 전봉걸·송호신(2012) “법인세 부담이 기업의 행태에 미치는 영향”, <한국경제연구> 제30권 제2호. 141-166
- 조경엽·황상현·우광호(2015), <한국의 조세정책 평가모형 구축을 위한 연구>, 한국경제연구원.
- 박강우(2015), “노동소득분배율 변동의 총수요 효과 : 대안 지표 및 OECD국가와의 비교”, <산업경제> 28(5).
- 안종범·김을식(2004), “복지지출수준의 국제비교”, <재정논집> 제19집 제1호. 1-27.
- 안종석(2015), “소득수준별 근로소득 세부담과 가족수당 혜택”, <재정포럼> 4월호. 28-46. 한국조세재정연구원.
- 양재진(2015), “복지증세, 어떻게 실현할까?” <현안과 정책> 제 77호. 지식협동조합 좋은

나라.

- 전수민·주상영(2016), “한국의 기능적 소득분배와 총수요: 단일방정식 접근”, <사회경제평론> 51호.
- 주상영(2013), “노동소득분배율 변동이 내수에 미치는 영향”, <경제발전연구>, 19(2).
- 홍민기(2015), “최상위 소득 비중의 장기 추세 (1958~2013년)”, <경제발전연구>, 제21권 제4호
- 홍장표(2014), “한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용 가능성”, <사회경제평론> 제43호.

- Blanchard, O. J. and D, Leigh(2013), Growth forecast errors and fiscal multipliers, IMF Working Paper.
- Journard, I., M. Pisu and D. Bloch(2012), “Less Income Inequality and More Growth - Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries”, OECD Economics Department Working Papers No. 926. OECD Publishing.
- Doling, John, and Richard Ronald(2010). “Home Ownership and Asset-based Welfare”, Journal of Housing and the Built Environment, 25(2), 165-173.
- Lavoie, M. and E. Stockhammer(2012), “Wage-led growth: Concept, theories and policies”, Conditions of Work and employment Series No. 41, ILO
- Onaran, O. and G. Galanis(2014), ‘Income distribution and aggregate demand: National and global effects’, Environment and Planning A, 46(2), 373-397.
- Onaran, O. and G. Galanis(2012), “Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects”, Conditions of Work and Employment Series No.40, ILO-Geneva,
- UNCTAD(2011), Trade and Development Report 2011: Post-Crisis Policy Challenges in the World Economy, Geneva.

국회예산정책처. 2014. MB정부 감세정책에 따른 세수효과 및 귀착효과

김유찬(2015), 조세정의의 실현과 재정개혁. 민주당 정책엑스포.

전순옥(2014), MB 4년 법인세감세 30조원, 대기업 75% 독식. 의원실 발표자료. 9월 22일.

현대경제연구원(2015), “IMF 재정충격지수로 본 국내 재정정책의 기초 분석-확장적 재정정책이 필요하다”, <경제주평> 15-11.

9장

4차 산업혁명 시대의 과학기술정책

안기돈

1. 연구개요

현재 제4차 산업혁명이 전 세계적으로 급격히 진행하고 있다. 제4차 산업혁명의 핵심은 오프라인과 온라인을 통해 모든 사물과 사람 간을 연결함으로써 초지능사회로 발전하는 것이다. 초연결 초지능사회로 발전해가는 근간기술은 소프트웨어다. 따라서, 초연결 초지능사회로 발전하는 제4차 산업혁명은 산업 분야에 국한되는 것이 아니라 우리 사회의 모든 분야에 적용될 수 될 수 있다. 결국 제4차 산업혁명을 주도하기 위해서는 소프트웨어 기술 능력과 이를 활용하여 사회전체를 변화시킬 수 있는 창의적인 인재가 핵심이다. 하지만, 하드웨어 중심으로 발전해온 한국 사회와 경제는 제4차 산업혁명 준비가 매우 뒤떨어져 있다. 특히, 영화 스타워즈 시리즈가 단 한 번도 1천만명 관객을 동원하지 못한 사실은 우리나라의 과학기술에 대한 낮은 인식을 잘 보여주고 있다. 더구나, 암기위주와 주입식 교육에 초점을 맞춘 우리나라 교육도 큰 문제가 있다. 결국 제4차 산업혁명을 주도하기 위해서는 우리나라 과학기술정책을 송두리째 변화시켜야 한다. 이를 위해서는 과학기술은 경제발전의 하위개념으로 정의한 현재의 우리나라 과학기술 헌법을 인간의 존엄과 가치를 실현하는 것으로 개정해야한다. 또한 새로운 과학기술 헌법을 실현할 수 있는 제4차 산업혁명 시대의 새로운 과학기술정책 시범도시를 선정하여 실행에 옮겨야한다. 대전은 이를 위한 시범도시로서 모든 것을 갖춘 지역임은 구태여 자세한 설명 필요 없을 것이다.

2. 제4차 산업혁명의 특징

1) 제4차 산업혁명의 핵심기술

제4차 산업혁명의 핵심기술은 인공지능, 빅데이터, IoT, 임베디드SW, 센서 등이다. 이러한 핵심기술의 핵심동력은 소프트웨어의 알고리즘 혁명이다. 이러한 소프트웨어 알고리즘의 원리는 대규모 클라우드 컴퓨팅의 출현에 의해 전세계의 데이터센터를 연결함으로써 탄생시키는 빅데이터 등과 같은 풍부한 데이터를 통해 인간의 행동양식을 파악한 후에 유형별로 분류하고 변형, 재결합, 확

장하는 방식으로 새로운 기술에 응용하는 방식이다.

소프트웨어 알고리즘의 혁명에 의한 다양한 핵심기술들은 매우 다양한 산업 분야에 응용됨으로써 산업의 패러다임을 변화시키고 있다. 이와 같은 핵심기술은 지구상의 모든 사람과 사물을 연결시킬 수 있는 특징 때문에 제4차 산업혁명 시대를 초연결 초지능사회로 정의되기도 한다. 즉, 제4차 산업혁명이 기존의 산업혁명들과 다른 가장 큰 차이점은 기존 산업혁명들과 다르게 4차 산업혁명은 산업적 범위를 벗어나서 사회 모든 분야에 적용되는 특징 때문에 그 적용범위가 매우 넓어 경제 산업뿐만 아니라 사회 전반의 패러다임을 바꿀 수 있다.

[그림 9-1] 4차 산업혁명의 진원지



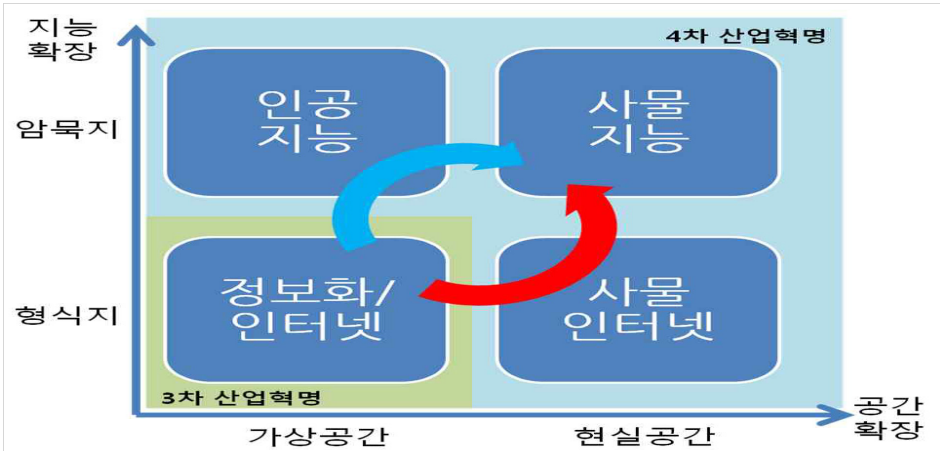
자료: 김주훈, “제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁”, KDI 정책세미나(2016)

2) 기술변화의 특징

딥러닝(Deep Learning)으로 대표되는 소프트웨어의 알고리즘 혁명에 의한 인공지능의 발달은 컴퓨팅 패러다임을 변화시켜 시각인식과 언어처리 능력 혁명을 초래하고 있다. 인공지능 기술발달은 가상공간과 현실공간을 연결하여 암묵지에 과거 암묵지에 존재하던 정보를 인공지능과 사물지능에 의해 파악할 수 있다. 이와 같은 기술변화는 비즈니스모델을 급격히 변화시키고 있다. 자원 및 활동 영역의 비즈니스는 공유서비스를 탄생시키고, 가치창출 영역은 주로 개인맞춤형서비스 비즈니스를 탄생시키고 있다. 소비자와의 관계 및 채널은

직접 방문하지 않은 상태로 서비스를 이용하는 비대면 서비스 모델이 발달시키고 있다.

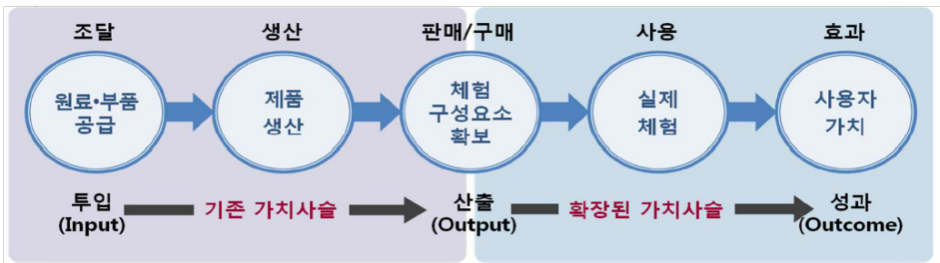
[그림 9-2] 4차 산업혁명의 지능발달 기술



자료: 이성호, “4차 산업혁명과 기술산업 발전전략”, KDI 중장기전략 위원회 세미나(2017)

이러한 지능발달 기술은 산업 가치사슬을 상품 중심에서 체험과 가치 중심으로 변화시키고 있다. 지금까지는 기업이 제품을 생산하여 소비자에게 판매함으로써 소비자가 제품을 이용하도록 하는 것까지 가치창출로 인식하였다. 하지만, 사물지능 발달로 인해 4차 산업혁명 시대에서는 소비자가 실제 제품을 사용하여 얼마만큼 만족하는지를 파악함으로써 사용자의 가치까지 측정할 수 있다. 따라서, 기업이 제공하는 가치사슬이 대폭 확대되고 있기 때문에 기업은 소비자의 가치창출을 최종 목적으로 두고 비즈니스 활동을 해야만 성공할 수 있는 시대가 왔다.

[그림 9-3] 기업이 제공하는 가치사슬의 확장



자료: 이성호, “4차 산업혁명과 기술산업 발전전략”, KDI 중장기전략 위원회 세미나(2017)

3) 고용시장의 특징

제4차 산업혁명은 초연결 사회를 만들어 가는 과정에서 고용시장에 엄청난 영향 끼칠 것으로 추측된다. 특히, 지능발달의 기술개발로 인해 단순 노동직은 인공지능 등과 같은 지능기술이 대체함으로써 직업이 없어질 것으로 예상된다. 반면에 인공지능을 개발하는 SW개발자처럼 고부가가치 직업에 대한 수요는 급격히 증가할 것으로 예상된다. 하지만, 상실되는 직업 수가 창출되는 직업 수보다 훨씬 많을 것으로 예상되기 때문에 제4차 산업혁명에서의 일자리 감소에 대한 우려가 높다. 일례로, 미국 경제자문위원회(CEA)는 시급 20달러 미만 직업은 83%, 20~40달러 사이 직업은 31%, 40달러 이상은 4%만 자동화가 가능할 것으로 분석했다.

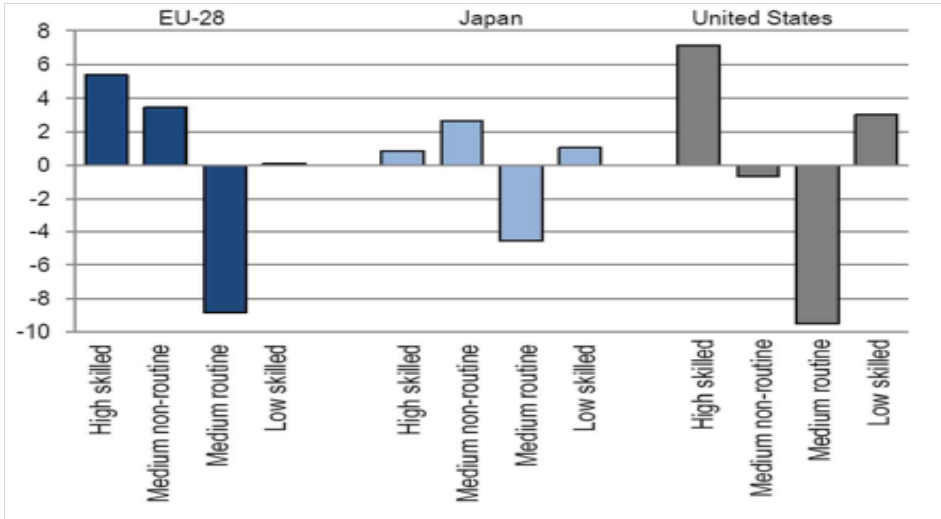
일자리 감소에 대해서 적극적으로 대체하기 위해서는 4차 산업혁명으로 인한 노동시장의 구조조정에 대한 이해는 매우 중요하다. 생산공정은 제조업과 ICT산업의 융합으로 디지털화하기 때문에 매우 유연해지고 개인맞춤형 서비스를 제공할 수 있다. 또한 빅데이터 분석과 같은 분석적인 직업과 상호작용으로 인해 새롭게 발생할 수 있는 것에 대한 창의적인 활동이 요구된다. 결국 새로운 시장이 형성되기 때문에 이에 적용될 수 있는 새로운 비즈니스 모델과 새로운 일자리가 창출될 것이다. 특히 인공지능과 로봇이 사람의 일자리를 대체하지 못하는 분야에서 인공지능과 로봇을 활용하여 인간의 감정과 감성을 위한 서비스 분야의 직업은 새로운 직업분야로 각광받을 수 있다.

[표 9-1] 기술진보와 노동 간의 관계

기술진보	노동 변화
숙련편향적 기술진보	숙련인력에 대한 수요와 보상수준이 높아지는 방향으로 기술이 변화 고학력자의 상대적 임금수준 향상, 실업률 하락 한국은 1990년대 중반까지는 공급 증가가 수요증가를 상회하여 대졸자의 상대 임금이 하락
정형편향적 기술진보	반복적인 업무를 대체하는 방향으로 기술변화가 진행 반복적 업무는 주로 중간층 직업이 수행하고 있기 때문에 기술변화는 일자리 양극화를 초래
4차 산업혁명의 기술진보	폴라니의 역설, 모라벡의 역설을 극복. 비정형적, 인지적인 직무까지 AI, Big Data 기술을 통해 대체, 기계가 인간을 능가하는 singularity 현상이 고임금의 화이트 컬러 직종에서도 빈번히 나타나고 있음 CEA는 시급 20달러 미만 직업은 83%, 20~40달러 사이 직업은 31%, 40달러 이상은 4%만 자동화가 가능할 것으로 분석.

자료: 고상원 외, “4차 산업혁명의 고용 효과”, KDI 중장기전략 위원회 세미나, 2017

[그림 9-4] 최근 선진국의 일자리 양극화 추이(2002~2014)



자료: 고상원 외, “4차 산업혁명의 고용 효과”, KDI 중장기전략 위원회 세미나, 2017

제4차 산업혁명이 초래할 노동시장의 구조 변화는 최근 10년간 선진국에서 진행된 노동시장의 구조변화를 통해 쉽게 추측할 수 있다. [그림 9-4]는 EU 28 개 국가와 일본, 그리고 미국의 노동시장 구조변화를 보여주고 있다. 대부분의 지역에서 중간노동스킬의 직업은 급격히 감소하였다. 반면에 고급기술 노동인력은 급증하고 있다. 제4차 산업혁명은 이러한 노동시장 구조조정을 더욱 가속화시켜 상위 노동력 수요를 증가시키는 반면에 중위 및 하위 노동은 인공지능 등 지능발달 기술이 대체하여 감소시킬 것이다. 이와 같은 노동시장의 구조조정은 임금격차를 심화시켜 불평등을 더욱 심화시킬 것이다. 즉, 수요가 증가하는 상위 노동력의 임금은 상대적으로 상승하지만 수요가 급격히 감소하는 중위 및 하위 노동력의 임금은 상대적으로 하락할 것이다.

4) 제4차 산업혁명 시대의 인력양성

제4차 산업혁명의 산업적, 기술적, 노동시장의 특징은 어떤 인재를 양성해야 하는 지에 대한 명확한 시사점을 제공하고 있다. 인력양성을 위한 교육은 기본적으로 노동수요에 기초해야한다. 즉, 최상위의 노동수요는 증가하고 중상위 수요가 감소하는 현상에 기초하여 교육제도를 유연하게 개편해야한다. 노동수

요가 증가하는 상위 노동을 위해 창의성(creativity), 적응력(adaptability), 비판적 사고력, 소통, 협업 등을 함양하는 인력양성 교육을 강화해야한다. 중간 밀집형 교육(OECD PISA)을 지양해야한다. 즉, 대중화를 지양하고 고숙련 인력수요에 대응하는 고급화가 필요하다. 더구나, 4차 산업혁명은 매우 빠르게 변화하기 때문에 교육제도 역시 매우 유연하게 실시해야한다. 4차 산업혁명은 매우 빠르게 진행되기 때문에 불확실성도 매우 높다. 따라서, 이에 대비하기 위해서는 수요자의 요구에 공급자가 즉각적으로 반응할 수 있는 시장을 이해할 수 있는 역량함양 교육도 중요하다. 이를 위해서는 네거티브 규제가 필요하며 유연한 교육을 위해 산학협력을 통한 교육을 강화해야한다. 이를 위해서는 교육주체인 대학과 기업의 자율성을 강화해야한다.

3. 제4차 산업혁명과 한국의 현실

1) 취약한 SW산업의 산업구조

제4차 산업혁명은 독일이 제조업을 4차 산업혁명의 핵심기술들을 접목시킴으로써 고도화시키는 노력에서 탄생한 용어인만큼 HW의 제조업 중심의 산업구조를 SW기반형 산업구조로 전화시키는 노력이 매우 중요하다. 하지만, 한국의 산업구조는 지금까지 경제성장률을 이끌어온 HW기반형 산업화 성공에 안주하고 있으며 SW중심 산업구조로의 전환을 위한 노력이 매우 미흡하다. SW중심의 산업구조의 전환은 싱가포르와 한국의 경제성장률과 서비스산업의 비중을 통해 쉽게 이해할 수 있다. 2002년까지의 두 국가의 산업구조는 비슷했으며 경제성장률 역시 비슷했다. 하지만, 2003년부터 서비스산업 중심으로 산업구조를 전환한 싱가포르의 경제성장률은 그렇지 못한 한국의 경제성장률 보다 훨씬 앞서고 있다.

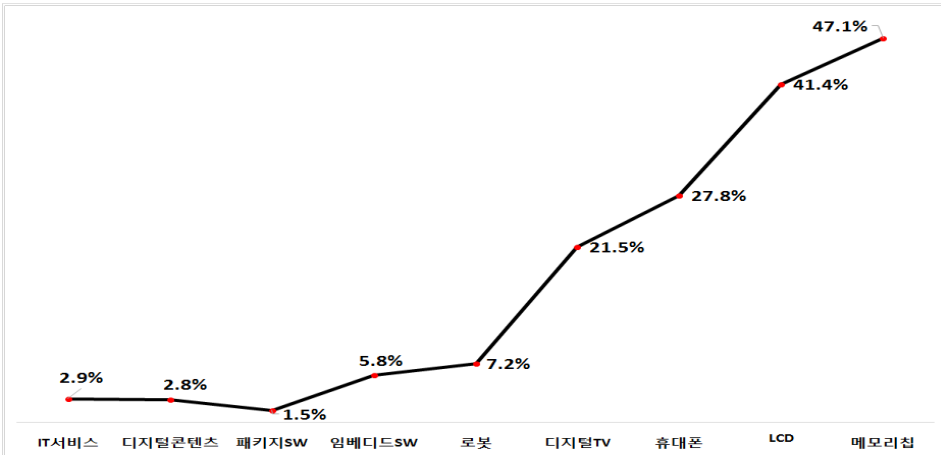
[표 9-2] 서비스산업 비중과 경제성장률

	경제 성장률		서비스산업 비중	
	92-02	03-13	2003	2013
한 국	6.5%	3.8%	58.5%	59.1%
싱가포르	6.2%	6.3%	66.7%	74.9%

자료: 김주훈, “제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁”, KDI 정책세미나(2016)

[그림 9-5]이 보여주는 것처럼 우리나라의 4차 산업혁명의 HW기술들(모바일 통신, 반도체, 연료전지 등)은 세계적 수준이지만, IT서비스, 디지털콘텐츠, 패키지SW, 임베디드SW, 로봇 등의 SW의 비중은 매우 낮다.

[그림 9-5] 한국의 4차 산업혁명 기술의 세계시장 점유율



자료: 김주훈, “제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁”, KDI 정책세미나(2016)

2) 교육의 현실

한국 교육의 가장 큰 특징은 사교육이 발달되어 있다는 사실이다. 하지만, 이와 같은 사교육은 4차 산업혁명 시대가 요구하는 인재양성을 크게 방해하고 있다. [그림 9-6]이 보여주고 있는 것처럼 사교육은 4차 산업혁명 시대가 요구하는 창의성을 비롯해 다양한 역량 함양을 위해 매우 부정적인 교육이다. 반면 자기주도학습과 부모의 조언과 격려를 통한 창의성, 자아존중감, 목표의식, 교우관계 등 4차 산업혁명 시대가 요구하는 모든 역량을 위해 매우 효과적인 교육 시스템이다. 즉, 4차 산업혁명은 자기주도형 창의적인 인재를 요구하고 있지만, 공교육과 부모와의 대화를 통한 교육을 대체하고 있는 사교육은 향후에 사라질 인재를 양성하고 있다. 강창희와 박윤수(2015)는 잘못된 입시 평가제도와 대학 서열화로 인해 엄청난 사교육 비용을 투입하고 있지만, 정작 4차 산업혁명이 요구하는 역량 함양에는 매우 부정적으로 작용하고 있음을 지적하고 있다.

[그림 9-6] 주입식교육과 자기주도학습의 비교



자료: 창조경제연구회, 「상생 국가탈추격 12대 전략-국가 혁신 100대 과제-」, KCERN 33차 포럼 보고서, 2017

사교육뿐만 아니라 한국의 주입식교육 역시 4차 산업혁명을 위해 매우 바람직하지 않다. 이해정(2014)는 서울대학교 학생들을 심층분석한 후 대학교 주입식교육의 심각한 문제를 지적하였다.

[표 9-3] 한국의 주입식교육

	한국의 주입식교육	유대인의 하브루타
	<p>듣는 공부 “조용히 해” 듣고, 외우고, 시험본 후 잊어버리기를 반복하는 교육</p>	<p>말하는 공부 “마따호세프?” “네 생각은 무엇이나?” 두 사람이 짝 지어 질문, 토론, 논쟁하는 공부</p>

자료: <http://m.blog.naver.com/u2math/220549959532>

한국의 주입식교육의 문제점은 사실 어제 오늘의 현상이 아니다. EBS는 유대인의 자기주도학습과 한국의 주입식교육을 비교하면서 한국의 주입식교육의 문제점을 매우 적나라하게 제시하였다. 이처럼 한국의 주입식교육은 4차 산업

혁명 시대를 맞이하여 송두리째 변화시켜야 한다. 그렇지 않으면 우리나라의 4차 산업혁명에 대한 미래는 매우 불투명할 수 있다.

[그림 9-7] 유대인의 하브루타와 한국의 주입식교육



자료: <http://m.blog.naver.com/u2math/220549959532>

3) 과학기술에 대한 부족한 관심 문화

제4차 산업혁명은 근본적으로 기술혁명이기 때문에 과학기술정책이 매우 중요하다. 모든 정책의 효과극대화를 위해서 필수조건 중의 하나가 정책을 수용하고 효과적으로 집행될 수 있는 여건과 문화다. 하지만, 한국의 과학기술에 대한 인식은 매우 저조한 편이다. 예를 들어, 미국 시민들의 흥분시키면서 엄청나게 흥행했던 스타워즈 시리즈 영화는 한국에서 단 한번도 1천만 관객을 동원한 적이 없다. 예를 들어, 한국에서 매우 흥행했던 영화 ‘괴물’에서 괴물을 잡는 사람은 약간 바보처럼 묘사되는 주인공인 반면에 그 영화에서 과학자는 전문성이 떨어지는 것으로 묘사되고 있다. 영화뿐만 아니라 가장 흥행하는 드라마 역시 미국은 대부분 공상과학(SF)영화인 반면에 한국의 경우 SF 드

라마 자체도 많지 않은데다가 흥행하는 경우는 없다. 이러한 사실은 한국 사람들의 과학기술에 대한 부족한 관심을 보여준다.

[그림 9-8] SF영화에 대한 미국과 한국의 흥행



영화와 드라마뿐만 아니라 독서를 강조하는 것 역시 한국은 아직도 조선시대의 서당과 같은 매우 전근대적인 분위기를 묘사하고 있는 반면에 선진국은 최첨단 도서관을 소개하고 있다. 과학기술에 대한 지식을 쌓기 위해서는 독서는 필수적인 사실을 고려할 때 한국의 과학기술에 대한 관심 및 인식이 얼마나 부족한지를 알 수 있다.

[표 9-4] 한국과 서양의 독서문화 비교

한국의 독서문화	서양의 도서관

자료: 네이버

4. 과학기술정책의 패러다임 전환

1) 과학기술정책 패러다임 전환을 위한 헌법개정

한국의 과학기술정책 헌법 제127조 제1항은 과학기술을 국민경제 성장을 위한 도구로 정의하고 있다. 하지만, 이러한 과학기술 헌법은 개발시대에 만들어진 것이기 때문에 제4차 산업혁명 시대에 적합하지 않는 내용이기 때문에 개정이 필요하다. 4차 산업혁명은 산업범주를 벗어나 사회의 모든 분야에 적용되고 있기 때문에 과학기술역시 사회적 의미를 추구하고 자연에 대한 이해와 공존을 위한 목적으로 추진되어야 한다. 따라서, 과학기술을 위한 헌법 제127조 제1항은 “국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 인간의 존엄과 가치가 과학기술의 발전과 조화되는 사회를 추구한다.” 로 개정되어야 한다.

[표 9-5] 과학기술 헌법 개정 내용

현행 헌법	한 계	새로운 접근	개 정 안
<ul style="list-style-type: none"> - 과학기술 헌법 조항의 경제 조항 종속성 - 경제성장을 위해 연구개발 예산 투입 <p>제127조 제1항 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 과학기술의 질적 성장의 한계 - 과학기술의 사회적 역할의 한계 - 국가주도형 과학기술정책의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 과학기술의 사회적 의미 추구 - 자연에 대한 이해와 공존 (기초과학육성) - 사회의 다양성과 기술의 접목 - 공공기술을 통한 과학기술 적정화 	<p>제127조 제1항 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 인간의 존엄과 가치가 과학기술의 발전과 조화되는 사회를 추구한다.</p>

자료: 과학정책대화 국회 종합토론회, 2017

2) 정부 출연연구소 연구원 확충

과학기술을 사회발전 및 인간과 자연의 지속가능성을 위한 목적으로 개발하고 4차 산업혁명 시대에 부합할 수 있는 과학기술정책을 위해서는 기초 및 응용분야 연구가 더욱 중요해지고 있다. 기초 및 응용연구는 공공연구기관이 담당하고 이를 활용하여 사업화에 성공할 수 있는 개발연구는 민간부분이 담당할 수 있도록 공공과 민간의 연구개발 기능을 구분할 필요가 있다. 4차 산업혁명 시대에는 인간과 자연의 지속가능성을 위한 기초 및 응용분야 연구가 매우 중요하다. 따라서 이를 기초 및 응용연구를 담당하는 정부 출연연구소의 연구원을 대폭 확충할 필요가 있다. 이와 같은 추세는 선진국의 연구원 수와 한국의 인구대비 공공기관 연구원 수를 비교하면 그 필요성을 확실하게 알 수 있다. 한국의 인구대비 공공기관 연구원 수는 선진국들에 비해 매우 부족하다. 4차 산업혁명 시대는 인간과 자연의 지속가능성을 위한 연구개발이 필요하기 때문에 공공기관의 연구원을 대폭 확충할 필요가 있다.

[표 9-6] 정부연구소 연구원 국가별 비교

국가 (인구)	연구원 수
미국 (305백만 명)	NIH(18천명), NIST(2.9천명), NASA(18천명), 40개 NL(75천명), 국방·농업·교통·환경 분야에 각각 만명 이상
일본 (127백만 명)	RIKEN(3.4천명), AIST(4.7천명), NIMS(2천명), JAEA(4천명) 그 외 보건·농업 분야(총 10만명 추정)
프랑스 (67백만 명)	CNRS(33천명), CNES(2.4천명), IFREMER(1.5천명), CEA(16천명), INSERM(8천명), INRA(8천명), INRIA(4.1천명), (총 7만명 추정)
독일 (82백만 명)	MPS(16.9천명), FhG(17.1천명), HGF(22천명), WGL(16천명) (총 8만명 추정)
영국 (60백만 명)	대학 중심으로 연구하며 Research Council 7개
한국 (50백만 명)	ETRI(2,022명), 원자력연(1,447명), 항우연(827명), KIST(753명), 생기원(708명), 표준연(455명), 화학연(427명), 생명연(400명) (정규직 총 1만 2천명)

자료: 노환진, 과학정책대화 카이스트 토론회, 2017

3) 과학기술혁신체제

효율적이고 효과적인 과학기술정책을 추진하기 위해서는 시대에 부합하는 추진체제의 구축은 매우 중요하다. KCERN(2017) 보고서는 4차 산업혁명을 대응하기 위해서는 과학기술혁신체제를 근본적으로 혁신해야한다고 주장하고 있

다. 즉, 한국의 GDP 대비 국가 R&D는 20조 원을 넘어 세계 1위를 유지하고 있을 정도 연구개발 투입에 관한 한 세계 최고 수준이다. 이와 같은 높은 R&D 투자는 논문과 특허 수에서는 세계 3위를 차지하고 있다. 하지만, 4차 산업혁명이 요구하는 사업화 측면에서는 세계43위이다. 즉, 우리나라 과학기술정책은 4차 산업혁명 시대에 부합하지 못하고 있다.

KCERN(2017) 보고서는 4차 산업혁명 시대에 부합하는 과학기술혁신체제를 구축하기 위해 창조형 기술사업화 패러다임으로의 전환이 시급하다고 강조하고 있다. 본 보고서는 미국 국방성의 다르파(Darpa)와 독일의 ‘it’s OWL’ 프로그램을 예로 제시함으로써 과학기술혁신체제의 근본을 시장지향적 기술사업화에 목표를 두어야함을 강조하고 있다. 이와 같은 시장지향적 기술사업화의 과학기술혁신체제는 기술시장과 기술창업을 활성화시켜 경제성장을 견인할 것임을 강조한다. 이와 같은 과학기술정책의 패러다임을 효과적으로 추진하기 위해서는 현재 각 부처별로 파편처럼 흩어져 있는 연구개발정책을 총괄할 수 있도록 컨트롤타워 역할기관이 필요하다.

[그림 9-9] 4차 산업혁명시대의 과학기술혁신체제



자료: KCERN, 「상생 국가탈추격 12대 전략-국가 혁신 100대 과제-」, KCERN 33차 포럼 보고서, 2017

4) 즐겁고 재미있는 과학기술 대중화

한국 발전의 핵심 동력 중의 하나는 연구개발투자뿐만 아니라 대학교에 공학도를 양성하는 전공을 획기적으로 확대하여 산업체에서 필요한 인력을 양성하는 정책도 매우 중요했다. 하지만, 현재 한국 고등학생들이 가장 선호하는 전공은 의대이지 과학기술분야는 아니다. 4차 산업혁명 시대는 과학기술 인력에 대한 수요가 매우 높다. 따라서, 과학기술에 대한 관심을 향상시키는 정책이 필요하다. 재미없고 딱딱하다고 느끼는 과학기술에 대한 국민들의 관심을 고조시키기 위해서는 과학기술을 재미있고 즐거운 것으로 인식시키는 노력이 필요하다. 유럽 및 미국은 과학기술에 대한 관심부족을 해결하기 위해 오래 전부터 노력해오고 있다. 우리나라 역시 연구개발특구에 있는 연구소를 중심으로 과학기술의 대중화 프로그램을 운영하고 있지만, 영국과 미국처럼 과학기술계가 스스로 대중의 수요에 맞는 활동을 개발하고 제공하기 위해 방송작가와 언론과 유기적인 협력을 하면서 과학기술의 대중화에 노력하는 정도는 아니다. 과학자와 공학도가 딱딱하고 어려운 과학기술 용어와 내용을 쉽게 설명하는 것은 어렵기 때문에 방송작가와 언론이 협력하여 과학기술계가 협력하여 개발된 기술을 대중을 잘 이해하는 방송작가가 매우 쉽고 재미있게 해석한 후에 언론이 이를 재미있는 프로그램을 제작하여 방송하는 방식은 매우 효과적이다. 제4차 산업혁명의 핵심은 과학기술혁명이란 관점에서 과학기술에 대한 대중의 관심은 매우 중요하다. 특히 우리나라의 청년들은 과학기술에 대한 관심이 매우 저조하기 때문에 이를 타계하기 위해서는 과학기술에 대한 호기심을 촉진시킬 필요가 있다.

[표 9-7] 주요국의 과학기술 대중화정책

구분	목표	구성요소	조직방식
영국	대중의 과학기술 이해 촉진 대중의 과학기술 참여 과학기술의 지지기반 강화	과학기술단체의 적극성 우수한 물질적 인프라 과학단체와 정부 중심	민간주도/정부후원 다양한 주체와 참여 사업 시너지 효과 제고
미국	과학기술 식자율 향상 과학문화 격차 해소 사회적 이슈에 대한 대응	민간부문의 후원 발달 우수한 물질적 인프라 과학단체와 공공기관	대부분 민간주도 다양한 주체의 참여 사업에 대한 평가 활발
일본	과학기술의 계몽 보급 청소년의 이공계 진출 촉진 과학기술과 사회 채널 구축	대중매체가 핵심 수단 물질적 인프라 구비 공공기관 중심	민간에서 정부주도로 주체 간 횡적연계 부족 사업 시너지 효과 미흡
한국	과학기술의 계몽 보급 청소년의 이공계 진출 촉진 과학기술의 지지기반 강화	민간부문의 미발달 물질적 인프라 취약 정부와 공공기관 중심	대부분 정부주도 초보적 상호작용 기획과 평가 미흡

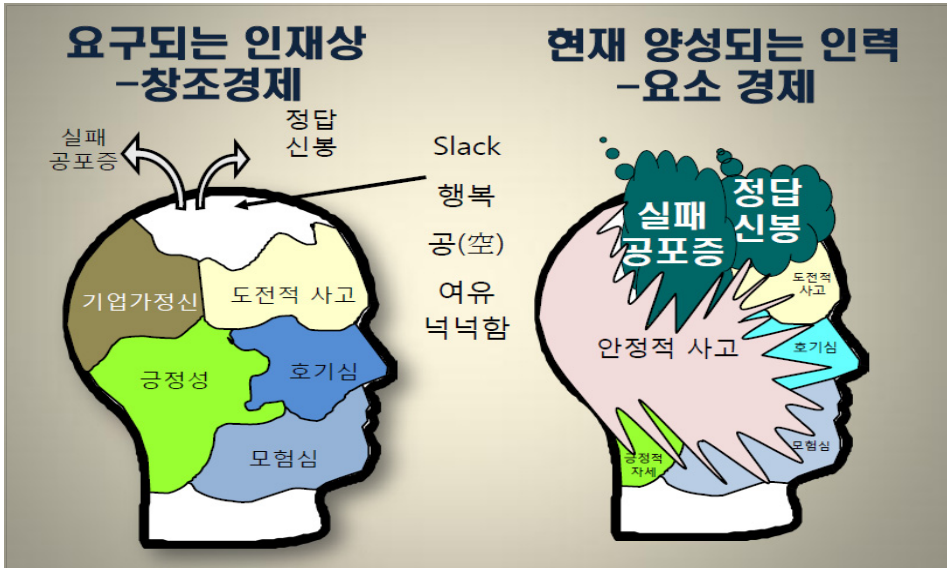
자료: 최명은(2015) 재인용

5) 창의인재 양성의 교두보

4차 산업혁명은 창의적이고 도전적으로 자기주도적인 인력을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 창의인재 양성을 위한 교육정책은 4차 산업혁명 시대를 위해 가장 핵심이다. 따라서, 우리나라의 교육제도는 송두리째 혁신해야한다. 현재의 스펙형 인간은 미래에는 인공지능과의 경쟁에서 도태되는 인재상이 될 것이고 인터넷에 있는 정답을 맞히는 교육은 더 이상 인간을 위한 교육이 아니게 될 것이라는 것이다. 창조와 협력을 중심으로 교육 과정의 전면적 개편이 필요하고 ‘협력하는 괴짜’가 미래 인재들의 롤 모델이 되어야 할 것이다.

창의적인 인재 양성을 위해서는 초등학교부터 고등학교의 교육시스템 및 방식을 송두리째 변화시켜야 한다. 미국의 초등학교는 쉬는 시간이 없음에도 불구하고 초등학생들은 지겹다는 얘기를 하기는커녕 오히려 재미있다고 얘기를 하고 있다. 하지만, 40분 수업마다 쉬는 시간이 있는 한국의 초등학교는 매우 지루하다고 평을 한다. 창의적인 수업방식으로 획기적인 수업방식을 도입해야한다.

[그림 9-10] 4차 산업혁명에서 요구되는 인재상



출처: 이민화, “창조경제와 R&D 클러스터”, 한국은행 세미나, 2013

대학교육이 자리 잡으면서 입시의 자율권이 부여되면 획일적인 중·고등 교육도 부활하게 될 것이다. 자율과 다양성과 개방 융합이 미래 교육의 핵심 키워드일 것이다. 국가는 제도와 인간으로 발전한다. 제도는 정치가 인간은 교육의 몫이다. 정치와 교육의 혁신이 한국의 4차 산업혁명의 근간일 것이다.

6) 대전 전체를 4차 산업혁명시대의 시범도시화

4차 산업혁명이 기존 산업혁명과 다른 것은 혁신 대상이 산업적 범주를 벗어나서 사회 전반적인 분야에 영향을 준다는 점이다. 이와 같은 사실은 혁신의 대상이 산업분야뿐만 아니라 교육, 행정, 사회, 문화 등 사회의 모든 분야가 해당되기 때문에 사회 전반적인 분야의 패러다임을 획기적으로 변경시키고 있다. 결국 비즈니스 원천 역시 엄청나게 확대되고 있다. 예를 들면, 4차 산업혁명은 행정 패러다임도 변경시키고 있다. 민주주의 가장 발달된 형태는 모든 시민이 직접 참여할 수 있는 민주주의다. 하지만, 공간적인 문제 때문에 대의 민주주의가 탄생했다. 하지만, 모든 유권자가 휴대하고 있는 휴대전화와 방송

을 연결하는 프로그램이 이미 개발되어 있기 때문에 휴대전화로 직접 생방송을 보면서 시민들의 의견을 휴대전화로 제시함으로써 시민들이 자신의 의견을 주장할 수 있다. 이처럼 4차 산업혁명은 행정의 패러다임도 변화시키고 있다. 교육 역시 휴대전화와 온라인 방송 프로그램을 이용하면 교실 안에 있는 학생들이 온라인을 통해 제작된 수업내용을 실시간으로 접할 수 있다.

위처럼 4차 산업혁명의 핵심인 온라인과 오프라인을 연결하는 초연결 기능을 실행하기 위해서는 다양한 과학기술 분야의 발달이 중요하다. 대전에는 세계적으로 유명한 다양한 분야의 연구소가 밀집되어 있는 대덕연구개발특구가 있다. 따라서 대전은 4차 산업혁명을 주도할 수 있는 가장 좋은 환경과 여건을 지니고 있기 때문에 4차 산업혁명과 관련된 새로운 기술, 프로그램, 정책 등을 테스트하고 시도할 수 있다. 대전 및 인근지역을 4차 산업혁명시대의 시범도시로 지정하여 한국의 4차 산업혁명 전진기지로 발전시켜 우리나라 4차 산업혁명을 발전시킬 필요가 있다.

[표 9-8] 전국 학위별 연구인력 대비 대덕특구 학위별 연구인력 현황

구분	전체 학위별 인력현황(2013)	대덕특구 학위별 연구인력 현황(2018)	비중
전체 연구인력	300,050명	18,209명	6.1%
박사	73,444명	6,783명	9.2%
석사	94,418명	7,253명	7.7%
학사	177,840명	3,809명	2.1%
기타	14,348명	364명	2.5%

출처: 2013년도 연구개발특구 통계조사, 2014

참고문헌

최명은(2015), <대중의 과학기술 이해> 관점에서 공공 연구기관의 과학기술문화 정책대안 효과성 분석: 한국원자력연구원 사례를 중심으로, 충남대학교 국가정책대학원 석사학위논문.

고상원-권규호-김대일-이정민-홍석철-홍재화(2017), 4차 산업혁명의 고용 효과, KDI 중장기전략 위원회 세미나.

김주훈(2016), 제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁, KDI 정책세미나.

이성호(2017), 4차 산업혁명과 기술산업 발전전략, KDI 중장기전략 위원회 세미나.

임춘택(2012), ‘기술사상’, 강의자료.

창조경제연구회(KCERN)(2017), <상생 국가탈추격 12대 전략-국가 혁신 100대 과제>, KCERN 33차 포럼 보고서.

10장

교육의 공정성과 공공성 강화 확대

허창수

가장 인권적인 것이 가장 교육적이라는 표현(한날 외, 2012)처럼 교육은 인간의 존엄성을 최고의 가치로 여기고 개인과 공동체 구성원으로 풍요로운 삶을 살아가기 위해 인간이 만들어낸 문화이며, 기능이다. 따라서 교육은 인간이 누려야 하는 기본적인 권리에 해당하며 동시에 이를 통해 사회문화적 존재로 살아갈 수 있는 역량을 갖도록 하는 의무의 대상이다.

한국 사회에서 교육은 이와 같은 인권적인 시각의 접근보다 자본주의와 신자유주의에 따라 인간과 인간이 살아가기 위한 환경을 강조하기보다 자본이 우선시 되는 교육 정책을 중심으로 운영하고 있다. 자본주의와 신자유주의가 가진 장점과 함께 단점도 많이 있는데, 이에 대한 충분한 고민 없이 특정 방향만을 강조하면서 나타나는 폐해가 점차 심화하고 있는 현 한국 사회에서는 모든 것을 자본과 신자유적인 발상에 의존하고 마치 그것이 절대적인 진리인 것처럼 신화적 믿을 가지고 교육의 방향을 밀어붙이고 있다.

폐해들은 상당히 많은 현상을 만들어 냈지만, 그 중 현시점에서 살펴 봐야 하는 것 중 중요한 것은 자본의 축적과 경쟁을 다른 가치보다 강조한다는 것이고, 그로부터 교육에 있어서 불평등성과 불공정성(공평성)을 양산한다는 것이다. 그리고 교육의 성취 정도를 개인이 소유하고 있는 상징적 자본에 지나치게 의존한다는 것인데, 그중에서도 경제적 자본의 정도에 따라 교육받을 수 있는 선택의 폭이 넓어지고 결국 이는 성취 정도의 차이로 이어지는 경제적 자본의 의존도가 높아진다는 것이다. 즉, 공공성이 상당히 취약해지고 있다.

이를 해소할 수 있는 방향이 바로 교육의 공정성과 공공성을 강화하고 확대하는 것이다. 공정성은 형평성과도 상통하는 의미이고 평등의 의미를 함축하고 있다. 그리고 결과의 공정성만을 의미하는 것이 아니라 과정상에 있어서 공정한 것을 의미한다. 공공성이란 사회 구성원 전체가 공동으로 누릴 수 있는 성질을 의미한다. 이 둘을 함께하면 공공성에 기초하여 편성되고 운영되어야 공정성을 강화하고 확대할 수 있다. 공정성은 교육하는 과정에 있어서 특성을 강조한 것이라면 공공성은 대상을 위한 것이라고 할 수 있다.

공정성과 공공성을 성취하기 위해 선택한 세 가지 방향은 분권성, 공공성, 시민성이다. 현 한국이 가진 특성은 중앙 집권 형태의 획일화된 교육이다. 이로 인해 발생하는 다양한 쟁점들이 있는데 예를 들면 교육부와 같은 국가 기

관의 관료주의적인 적폐가 교육의 방향을 좌지우지하는 것에 대한 문제는 이미 오래된 교육계의 지적이다. 한국 교육의 또 다른 중요한 쟁점은 교육의 몫이 모두 개인에게 주어진다라는 것이다. 예컨대, 초중등교육에 있어서 대학입시를 지나치게 강조하면서 그림자 교육으로 인정되는 사교육 시장(Kim, 2016)의 보편화와 고등교육에 있어서 대학교육의 약 80%를 담당하고 있는 사립대학, 그에 필요한 각 개인의 비용은 생애주기 평생학습의 필요성이 주목받고 있는 현 교육의 흐름에서는 지나치게 개인에게 그 비용을 떠맡기고 있다.

시민성은 교육이 가진 근본적인 목적과 연관되어 있다. 민주주의를 달성하고자 하는 것은 우리 사회가 가지고 있는 중요한 목표이다. 이를 위해서는 구성원의 민주시민성이 강조해야 하며, 각 시민들이 갖춰야 하는 것은 문화정치적 사고와 행위를 할 수 있는 역량 갖도록 해야 한다. 최근 촛불축제가 문화의 형태로 자리 잡은 데에는 이러한 시민성의 우수성을 의미하고 있다. 그런데도 자본주의와 신자유주의가 팽배해지고 있는 현 사회에서 이러한 시민성은 점차 위협을 받고 있을 뿐 아니라 시민의 의미조차 이해하기 어려운 상황들이 비일비재하게 나타나고 있으며, 점차 심해지고 있다. 따라서 시민성은 이 사회 구성원이 끊임없이 고민하면서 갖춰야 하는 중요한 역량임과 동시에 이에 대한 함양은 우리 사회와 교육이 가지고 있는 중요한 과제와 같은 것이다.

1. 지방 분권형 교육 확대

초중등교육은 2010년 지방선거부터 시작한 민선 교육감 선출을 시작으로 지방교육자치를 진행하고 있다고 할 수 있다. 그런데 2010년 16개 지방의 교육감 선거에서도 소위 진보 성향의 교육감 6명이 선출되면서 중앙과 지방의 교육에 대한 갈등이 형성될 것을 예측하였다. 이후 2014년에는 세종특별자치시와 함께 17개 지방으로 늘어난 선거에서 중앙 정부와는 다른 소위 진보 성향의 교육감이 13개 지역으로 증가하면서 갈등의 양상은 더욱 복잡하게 전개될 것이라는 예측은 쉽게 할 수 있었고, 이는 생각보다 더욱 심각한 형태로서 현실화되었다. 이처럼 현 한국 사회에서 지방교육은 교육감의 선출방식, 거버넌스 형성, 교육청과 교육지원청의 역할 등에 다양한 쟁점을 안고 있지만, 교육

자치는 점차 자리를 잡아가고 있다. 이것이 의미하는 바는 교육은 이미 중앙 집권에서 지방 분권 형태로 이동하고 있다는 것을 의미한다. 다양한 쟁점과 장단점을 모두 가지고 있다고 하더라도 각 지방에서 이와 같은 교육자치를 통해 각 지방이 가진 특수성에 적합하도록 다양한 교육을 시도하고자 하는 노력에서도 이해할 수 있다.

초중등교육뿐 아니라 한국의 모든 교육은 이와 같은 방향으로 진행되는 것이 타당하다. 지방 분권 형태로 운영하는 것이 가질 수 있는 장점 중 하나는 각 지역이 가진 특성에 적합하도록 교육 정책을 입안해서 운영할 수 있다는 것이다. 따라서 교육의 형태는 다양하게 운영될 수 있고, 그로부터 생산되는 인적 자원의 다양성은 지방과 국가의 균형 있는 발전의 원동력이 될 것이다. 현 국제 사회는 획일화된 특성보다는 다양성을 추구하는 것을 지향하고 있는데 한국의 지방교육자치는 이에 부응하고 있는 것이라 할 수 있다.

그런데 이러한 흐름에서 앞에서도 언급한 것처럼 현 한국 사회에서 중앙과 지방 간 다양한 갈등이 양산되고 있다. 이는 이념적 차이를 정치적으로 활용하고 있기 때문인데, 이것이 가능한 것은 중앙 정부가 가지고 있는 재정과 그에 대한 운영을 통해 관리와 통제하려는 시도 때문이다. 이는 다양화를 추구하는 현 사회에서는 역주행하는 것이라 할 수 있다. 또한, 중앙 정부의 지나친 간섭과 정치적 활용은 지방교육자치가 자리 잡는 데 방해만 될 뿐이다. 따라서 이러한 구조적 모순을 해소하는 것은 지방 분권형 교육을 형성하는 데 필요하다.

또한 초중등교육과는 달리 영유아, 고등, 평생 교육은 아직도 이러한 지방교육자치와는 상당히 다른 방식으로 운영되고 있다. 즉 지방 분권 형태의 어떠한 모습도 갖추고 있지 않다. 지방교육자치를 통한 지방 분권형 교육을 추진하기 위해서는 영유아, 고등, 평생 교육 영역도 그 권한이 지방교육자치로 이동해야 한다.

언급한 것처럼 지방교육자치를 이루어 나아가는데 서로 간 협력보다는 정치적인 목적이 농후한 갈등 양산을 생산하는 중심에는 중앙 부처인 교육부가 존재한다. 현재 교육부를 통해 생산되는 많은 교육 정책들의 형성 배경에는 관료주의와 비민주적인 불합리성이 존재하는 것으로 학자들은 비판하고 있다(예,

김용, 2016). 이를 적폐라고 할 수 있으며 이에 대한 청산은 중요한 과제이다.

또한, 초중등교육은 각 지방의 교육감과 교육청의 저항으로 중앙 정부가 추구하고자 하는 교육 정책에 일부 제동이 걸리지만, 고등교육의 경우는 관료주의와 비민주적인 적폐가 적용된 정책의 마구잡이식 운영은 정도가 한참 지나쳐 있다. 따라서 지방 분권형 교육을 위해서 초중등교육 외 고등교육과 같은 영역에서 적폐를 청산해야 하는 것은 상당히 중요하고 선결해야 하는 과제이다.

1) 교육부의 단계적 해체와 독립적 기구인 교육위원회 설치 및 운영

가칭 ‘국가교육위원회’ 라는 독립 기구 설립에 대한 주장은 이미 상당히 진척되었다고 할 수 있다. 현재는 여야 정치인 구분 없이 이를 동의하는 것 같다. 다음 대선에서도 공약 사항으로 출현할 가능성이 상당히 높고 이는 실현 가능성이 가장 높은 차기 대통령의 교육 정책 중의 하나가 될 것으로 예상된다.

이에 대한 논의는 이미 상당히 진척되었다. 표면으로 드러난 시점을 2011년으로 보고 있는데(김용, 2016), 논의의 시작은 2002년경 교육부를 두고 교육정책을 위한 대통령직속기구를 신설하자는 의견이 제시되었다. 그리고 2012년 대선에서도 가장 중요한 공약 사항으로 선정되었다. 이러한 흐름에서 다양한 교육정책을 둘러싼 현 교육부의 작태들을 볼 때, 차기 대통령은 누구라도 이에 대한 소극적 또는 적극적 추진을 시도할 것이며, 최근 다양한 목소리들이 하나둘씩 나타나고 있다.

여러 정황으로 볼 때 가칭 ‘국가교육위원회’ 라는 독립 기구의 신설은 당연시 하는 것 같은데 이에 대한 우려의 목소리들도 적지 않게 나타나고 있다. 이들이 주장하는 바는 다양하지만, 기관을 없애고 기구를 설립해서 운영하는 것, 즉 외형과 구조의 변화만을 통해서 적폐 청산이 가능한지에 대한 걱정으로 이해할 수 있다. 독립 기구 신설을 주장하는 학자들과 마치 반대편에 있는 것처럼 보이는 이에 대한 우려의 목소리들도 그 내용을 살펴보면 상당히 유사한 면이 많이 있다. 즉, 교육부를 해체하든지 또는 유지하든지, 국가교육위원회를 신설하든지 다른 형태의 구조를 구성하든지 간에 한목소리로 동의하고 있는 것은 현 교육부의 적폐 청산, 다시 말해서 관료주의와 비민주적인 교육

정책 입안 과정으로 인해 위협받고 있는 공정성, 공평성, 형평성, 공공성을 성취할 수 있는 고민을 해야 한다는 것이다. 따라서 논의의 중심에서는 기관의 해체와 기구의 신설에만 있지 않다는 것을 충분히 이해할 것 같다.

이런 교육 정책에서 적폐로 인정되는 관료주의와 비민주적인 정책 입안 과정을 청산하기 위해서는 지방 분권형 교육이 필요하다. 이를 위해 현 교육부의 위치와 위상에 대한 반성과 성찰을 해야 하는 것이 필요하다면 새로운 기구로서 가칭 ‘교육위원회’ 또는 ‘위원회’ 들을 신설하고 운영하는 것이 적절하다고 생각한다. 따라서 이러한 전환은 지장 분권형 교육을 구성해 가는데 가장 우선 추진해야 하는 것으로 생각한다.

2) 지방 교육 재정 확대 지원 및 재정 운영 권한 강화

자본주의와 신자유주의가 사회를 지배하고 있는 현실에서 경제적 자본의 지배력은 부정하기 어렵다. 재정에 대한 확보와 운영 권한 방식은 현 한국 교육 정책에 큰 영향을 주고 있다. 최근까지도 영유아 보육비와 관련된 교육청과 교육부의 갈등은 이를 분명하게 보여주고 있다. 대통령 공약으로 이행하고 있는 영유아 보육비 지원은 그 주체가 다소 애매한 부분은 있을 수 있겠지만, 상당히 상식적인 수준에서 이해하는 바와 크게 다르지 않을 것 같다. 영유아는 아직은 공교육 영역으로 완전한 이동하지 않았기 때문에 이에 대한 재정은 교육청이 담당해야 하는지에 대한 여부는 좀 더 충분한 고민이 필요하다. 그 이유는 영유아 교육도 공교육의 영역으로 언젠가는 이동해야 하기 때문이다. 현시점에서는 교육청이 담당하는 것이 정당한지에 대한 여부는 쉽게 판단할 수 있는데, 박근혜 정부는 특이한 발상으로 이를 위한 예산은 교육청의 것을 활용할 것을 요구했었다. 교육청 예산이 충분하면 가능하지만 이미 상당히 정해진 운영 수준에서 추가로 편성하는 것은 다양한 지방 분권형 초중등교육 정책에 장애가 될 수 있다.

이처럼 재정 편성과 운영의 주체가 어디에 있는지에 따라 교육정책의 운영은 크게 영향을 받는다고 할 수 있는데, 이는 지방 분권형 교육정책을 운용하기 위해서 논의해야 하는 상당히 중요한 쟁점이다. 즉 교육재정에 대한 편성

과 운영의 주체는 해당하는 지방이 중심이 되어야 하며 이는 지방 분권형 교육정책을 편성해서 운영하기 위해서는 상당히 중요하다. 즉 중앙에서 지방으로 교육을 위한 재정 편성과 운영의 주체를 전환하는 것은 지방 분권형 교육을 위한 핵심 중의 하나이다.

이것이 가져올 영향은 지방이 추구하는 다양한 정책을 각 지방의 특성에 적합하도록 운영할 수 있는 권한을 이항하는 것이기 때문에 지방의 특색이 담긴 교육정책을 입안해서 운영하는 데 중요하게 작용할 것으로 기대한다. 특히 다양한 교육 형태가 요구되는 현시점에서 중앙 정부의 재정 통제로부터 지방의 재정 자립적 운영으로 이동해서 운영하는 것은 균형 있는 국가 발전과 형성에 필요할 것이다.

3) 고등교육(대학교육)의 자율성 확대

초중등교육은 지방교육자치제도 시행으로 고등교육과 비교할 때 어느 정도 지방 분권화의 방향으로 진행하고 있다. 물론 이러한 흐름에는 상당한 저항도 있고 아직은 미비한 수준이라고 할 수 있다. 반면, 고등교육은 점차 교육부의 관리와 통제가 심해지고 있다. 국립대학의 총장 직선제 폐지, 국립대학 등록금에 대한 교육부 운영, 구조조정을 위한 평가, LINC, ACE, CK, CORE, PRIME 등 각종 사업을 통해 교육부가 추구하는 교육정책을 강요하고 있으며 이는 강도가 점차 심해지고 있다.

더욱 심각한 것은 대학교육에서 약 80%를 차지하고 있는 사립대학에 대한 관리이다. 사학들의 비리, 불법, 부실에 대한 징계나 처분에 대해서 교육부는 상당히 관대한 편이다. 물론 사립대학에 대한 중앙 정부의 지원도 크게 부족한 편이고 대부분의 사학은 학생들의 등록금으로 운영하고 있는 점도 상당히 중요하게 논의되어야 하는 쟁점이다. 이러한 운영에 사립대학들의 교육에 대한 소극적 투자도 한몫하고 있다. 중요한 것은 이러한 사립대학에 의존하는 고등교육으로서 대학교육은 교육생태계 차원에서 볼 때 상당히 부실하게 운영되고 있다.

중앙 정부의 이와 같은 고등교육 지원에 대한 소극성과 운영에 대한 적폐는

결국 현 한국의 고등교육이 초중등교육이 진행되는 혁신의 흐름에서 이탈하고 있다는 것을 충분히 인식할 수 있다. 즉 중앙 집권식의 고등교육이 가지고 있는 관료주의와 비민주적인 의사결정의 적폐 청산 또한 교육이 나아가야 할 중요한 지향점이다.

고등교육이 새로운 전환을 해야 하는 핵심은 이명박근혜 정부에서 지속해서 추진해왔던 관리와 통제를 통한 운영 방식이다. 민주적이고 자율적인 고등교육을 역행하는 다양한 정책들이 이 시기에 상당히 진행됐다. 따라서 이러한 흐름의 차단하고 다시 정주행하기 위한 시작점은 고등교육의 자율성을 강화하고 확대하는 데 있다. 이와 함께 고등교육의 정상화 노력이 필요한데, 무분별한 인원 감축을 위한 구조조정 등과 같은 비합리적인 대학 정책을 운영하기 보다는 비리, 부실, 불법적 행위를 일삼는 사학에 대한 정당한 징계와 그에 따른 구조조정이 필요하다.

결국, 지방 분권형 교육에서 마지막으로 고민해야 하는 것은 고등교육 영역에서 교육생태계라는 관점에서 교육 순환 주기를 완성하기 위해서는 고등교육 또한 지방과 대학에 자율권을 부여할 수 있는 여건을 조성하고 추진해야 한다.

2. 교육 공공성 확대

한국 사회는 다른 국가와는 달리 교육열 온도가 상당히 높은 편이다. 교육 환경도 대부분 인구가 고등교육을 받을 수 있는 여건을 가지고 있다. 이것은 한국 사회가 가지고 있는 중요한 특성임과 동시에 교육 차원에서 국가 발전을 위한 중요한 원동력이 되고 있다. 다만 자본주의와 신자유주의로 인해 교육의 질과 경제적 조건이 교육의 위계 구조를 형성하고 있는 것은 대한 신중한 고민이 필요하다. 특히 경제적 배경이 교육의 운영에 중요한 영향력을 가지고 있다는 것은 현 한국 사회가 가진 특성임과 동시에 새로운 방향으로 전환하기 위해 고려해야 하는 핵심 대상이다.

교육에 대한 공평성, 공정성, 평등성, 그리고 공공성은 한국인이 원하고 있는 매우 민감한 특성이라고 할 수 있다. 최근 정유라와 이화여대 간 발생한 교육 관련 특혜에 대해서 분노하는 한국인들의 모습과 태도는 바로 이러한 교

육에 대한 열정과 기대에서 발현되는 것이다. 이러한 한국인들에게 지금까지 교육은 상당히 평등성에만 의존하여 진행해왔다. 그것도 자본주의와 신자유주의가 극심하게 확대되면서 그나마 유지하고자 노력했던 평등권도 사라져가고 있는 현실을 부정하기 어렵다. 즉 경쟁과 개인의 자유만을 교육 정책에 강요하면서 발생하는 위계 구조 속에서 이제는 평등권도 재고해야 할 대상이 되어 버렸다.

자본에 따른 교육 받을 수 있는 범위의 차별적 차이는 늦기 전에 새로운 전환을 해야 한다. 그것이 바로 교육 공공성을 확대하는 것이다. 즉 공적 재원의 범위 내에서 교육을 진행하는 환경을 조성하는 것은 시급한 과제이다. 이미 최근 ‘금수저-흙수저’ 담론이 지배해가고 있는 현 사회에서 교육 평등권에 대한 보장과 함께 공평권, 형평권, 공정권 그리고 이를 위한 공공성의 확대는 시류적인 과제임과 동시에 피할 수 없는 논의 대상이다. 특히 한국인은 초중등교육뿐 아니라 생애주기 전체에 있어서 다양한 목적으로 교육적 열망을 보여주고 있는데, 이는 한편으로는 권리로 요구하고 있는 시점에서 국가는 이에 대한 충분한 대응으로 교육의 공공성을 확대하는 것이 필요하다.

1) 유초중등교육의 공공성 확대

유초중등교육의 공공성을 확대하기 위해서는 모든 교육의 공교육화와 다양화라는 지향을 설정하는 것이 중요하다. 유초중등교육에서 공공성 확대가 절실한 영역은 영유아교육이다. 영유아 교육비 지원으로 이러한 절실함을 채우고 있지만 이는 임시방편이라고 할 수 있다. 이를 공교육의 경계 안으로 가져오는 것이 필요하다.

교육의 공공성에는 재원의 공공성도 포함하고 있다. 다시 말해서 공적 재원을 통해 교육을 진행해야 한다. 즉 무상교육의 범위를 확대하는 것이 교육 공공성을 확보하는 것이다. 무상교육에는 교육비뿐 아니라 교육이 진행되는 동안 필요한 모든 재정적 지원을 의미한다. 무상급식이 대표적인 예라 할 수 있다. 공공성 확대를 위한 무상교육이라는 관점에서 유초중등 교육을 바라볼 때 현재 그 범위는 상당히 협소하다.

예시적으로 사례를 꼽아보면 다음과 같다. 영유아교육의 공교육화도 중요하지만, 고등학교도 무상교육으로 전환하는 것도 상당히 시급하다. 이는 상당히 논의가 진전되어 있다. 현재 고등학교 이수율은 이미 상당히 높은 편이고 모든 국민이 고등학교 교육을 이수한다고 해도 과언은 아니다. 이러한 상황에서 의무교육 범위에서 벗어나 있는 고등학교에 대한 변화가 필요하다.

또한, 한국의 교육은 대학입시가 요구하는 방향으로 편성하여 운영하고 있다고 해도 과언이 아니다. 실제 국가 교육과정은 이와는 차이가 있지만, 공교육 내 교육과정 운영과 사교육의 활용은 모두 대학입시와 직접 밀접한 연관성을 가지고 있다. 특히 사교육은 현재 공교육보다 대학입시를 좌우하는 중요한 그림자 교육과정으로 되어 있다. 이는 대학교육 정책의 변화도 필요하지만, 초·중등교육의 영역에서 사교육 절감을 위한 입시제도 개선이 필요하다.

지금까지 공교육은 학교라는 제한된 시간과 공간의 범위만을 강조하며 운영해 왔다. 학교 밖 청소년이 증가 추세에 있는 현 상황에서 이들은 사회적 위치와 위상에서 상당히 모호한 상태로 이탈되어 살아가고 있다. 이들은 학교 밖 청소년이지만 국가가 감당해야 하는 공교육의 범위에서 벗어난 것은 아니다. 이들을 공교육에서 바라보면 이에 대해 지원을 하는 것도 공공성 확대에 해당한다.

교육 공공성의 확대는 또한 교육 형태의 다양성을 생산하기 위한 방향으로 진행해야 한다. 1980년대부터 또는 근대교육의 시작부터 추진해온 새교육, 참교육 운동은 대안교육이라는 형태를 생산했고 이것이 공교육의 영역으로 퍼지기 시작한 것은 최근의 일이다. 혁신학교 형태의 확산과 자유학기제는 이러한 움직임의 결과라 할 수 있다. 특히 2014년도에 13개 시도에서 소위 진보 교육감이 선출된 것은 획일화된 대학입시 중심의 교육에서 탈피해서 다양성을 추구하는 교육의 형태로 나아가고자 하는 국민의 열망을 담은 패러다임의 이동이라고 할 수 있다. 따라서 유초·중등교육 형태의 다양성을 통한 공교육의 경계를 확대하는 것이 필요하며 이러한 다양성을 위해 반드시 고려해야 하는 것은 다양한 진로를 찾기 위한 교육과정이다.

2) 고등교육의 공공성 확대

고등교육의 공공성은 크게 두 가지 확대 방향을 가지고 있다. 첫째, 공적 재원의 차원에서 공공형 대학교육을 확대하는 것이다. 둘째, 대학의 서열화를 약화하는 것이다.

한국의 고등교육 이수율은 국제적으로 평균 이상이며 상당히 높은 것으로 알려져 있다. 특히, 대학교육으로 진학할 수 있는 여건은 상당히 조성되어 있다. 이는 사회를 움직이는 큰 원동력이 되고 있다. 반면 이들을 위한 국가적 지원, 다시 말해서 공적 재원을 통한 지원은 상당히 취약하다. 현재 한국은 80%에 가까운 수준에서 사립대학이 운영되고 있다. 이들은 대부분 학생의 등록금으로 운영되고 있다. 따라서 고등교육의 공공성 확대를 위해서는 이러한 사립대학 중심 운영의 대학교육에 대한 대대적인 구조조정이 필요하다. 특히 가장 우선 과제로 삼아야 하는 것은 비리, 불법, 부실 대학을 구조조정의 대상으로 삼는 것이다. 이 과정에서 기존에 있는 교육 여건을 개선 방향은 일부 사립대학을 국립, 도립, 시립화하여 국가와 지자체가 운영하는 공공형 대학으로 전환하여 고등교육을 기본권 수준으로 끌어올려 고등교육 공공성을 강화하는 것이 필요하다.

대학의 서열화는 공공성을 해치는 중요한 요인이 되고 있다. 이는 경쟁을 부추기고 성취 결과만을 강조하는 현 교육의 체제에 의해 형성된 것이다. 이를 해소하기 위해서는 자율성과 다양성에 입각한 대학교육 운영을 추구해야 한다.

3) 인권과 복지를 중심으로 하는 교육 기본권 확보

교육은 인간이라면 마땅히 누려야 하는 기본적인 권리라는 것은 다양한 곳에 적시되어 있다. 헌법 31조 1항은 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다’ 라고 하고 있으며 이는 교육권 보장을 강조하고 있다. 또한 세계인권선언 26조와 27조는 바로 인간의 기본권으로서 교육권을 선언하고 있다. UN 세계아동권리선언에도 이러한 교육 받을 권리는 제시되어 있으며, UN 아동권리협약 28조와 29조는 특히 이러한 교육권에 관해서 설명하고 있다. 한국의 경우 2015년에 시행한 교육기본권도 이러한 인권의 차원에서 교

육을 바라봐야 함을 암시하고 있다.

교육복지라는 용어가 있지만, 이는 교육을 인간의 권리임과 동시에 기본권으로 규정할 때는 의미가 반복되는 것이다. 즉 교육은 복지 차원에서 진행되는 하나의 수행으로 인정해야 한다. 교육은 그 수행 과정에서 취약한 계층에 대한 지원과 배려를 강조한다. 이는 교육의 가진 가장 근본적인 목적이 복지를 달성하기 위한 것임을 알 수 있다. 따라서 교육을 현재처럼 대학입시를 위한 그리고 개인의 목적만을 성취하기 위한 수단으로 바라보기보다 사회 공동체 구성원들이 함께 행복한 삶을 추구하고 달성하기 위한 하나의 수단과 수행이 될 수 있는 복지 차원의 기본권으로 확보해야 한다.

4) 평등과 공정한 교육 현장 확대

교육 현장은 이상적인 환경을 위한 실험의 장이어야 한다. 기존 사회 체제가 가진 모순을 받아들이는 교육 현장은 교육이라는 본질적 의미를 상실한 가운데 교육적 수행을 하는 것이다. 이러한 수행은 진실한 인간을 양성하는 데 실패할 수밖에 없다. 따라서 차별적인 모든 요소를 제거하는 노력의 앞에서는 해야 한다.

현 교육 현장은 평등과 공정한 시간과 공간을 갖추고 있다고 주장하기 어렵다. 다양한 영역에서 이를 어기고 있는 사례들이 많이 있다. 끊임없는 성추행과 폭행, 인권이 무시되는 공간 등 교육 현장이 충분한 자격을 가졌는지에 대해서는 의심이 가는 부분이 많다. 특히 자본주의와 신자유주의에 의해 형성된 불공정과 불평등의 양산에도 직접 참여하고 있는데, 대표적인 것이 바로 비정규직의 양산이다. 이윤재(2016)의 학교 비정규직 실태 조사에 따르면 2015년 당시 37만을 넘었으며 이는 점차 증가 추세에 있다. 학교 비정규직의 양산은 1990년대 중후반부터인데, 이는 한국 사회의 민주화 과정에서 생산된 사기업의 이윤 추구를 위해 요구하는 노동의 유연화라는 이름으로 자본주의와 신자유주의식 착취가 목적인 대표적인 노동력 정책이다. 이러한 모순을 그대로 적용하는 교육 현장이라는 것은 그것이 가진 본질적 의미에서 타당성을 상실한 것이라 할 수 있다.

교육 현장에는 비정규직 이외에도 다양한 불평등과 불공정이 양산되고 있다. 이는 교육을 통한 성취가 우선이라는 이유로 묵인하고 있다. 그리고 성취를 위해 경쟁을 부추기고 있다. 이는 모두 자본주의와 신자유주의가 생산한 허위의식인 것이다. 따라서 가장 민주적인 공간이 되어 다양한 실험들을 할 수 있는 평등하고 공정한 공간과 시간으로서 교육 현장은 운영해야 한다.

3. 시민성 함양을 위한 평생학습 체제 구축

100세 시대가 도래하고 있고, 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 맥락에서 역동적으로 변화하고 있는 현대인의 삶은 행복을 추구하고 달성하기 위해서 지속적인 학습을 요구하고 있다. 이런 과정에서 삶의 가치는 생존에서 행복으로, 즉 양에서 질로 변화하면서 평생학습에 대한 필요성이 급증하고 있다. 생애주기를 볼 때 유치중등 그리고 고등 교육만으로 이러한 질적 행복을 누리는 것은 한계가 있다.

최근 교육이 가장 지향하고 있는 역량은 자기주도성과 협력성이다. 평생교육도 이러한 흐름에서 자기주도적이고 협력을 강조하는 학습의 형태를 강조해야 한다. 따라서 평생학습 체제는 모든 국민이 시간과 장소에 제한을 갖지 않고 접근할 수 있고 다양한 학습을 자율적으로 할 수 있는 환경이 형성되어야 한다.

평생교육 또는 평생학습은 현재 다양한 취미활동에 초점을 두고 있는 것 같다. 1980년대부터 평생교육(학습)을 진흥해 왔지만 실제로 평생교육의 정체성에 대해서 고민을 시작한 것은 1999년 ‘평생교육법’으로 법령이 변경되면서 2000년 이후라고 할 수 있다. 특히 최근 들어서 예측하기 어려워진 급변하는 미래사회에 대한 준비로서 평생학습은 그 방향에 대해서 심도 있게 고민해왔다고 할 수 있다.

민주주의 사회를 달성하고자 하는 시민들의 노력에서 알 수 있듯이 민주가 가진 의미처럼 시민들이 갖춰야 하는 역량도 학교 교육뿐 아니라 평생학습 차원에서 고민하기 시작하는 것이 필요하다. 즉 시민역량을 규정하고 그것을 추구하고, 시민이 주도하여 다양한 형태의 학습공동체 형성의 노력은 바로 시민성을 함양

하는 평생학습 체제에서 구축해야 한다(예, 김미영 외, 2016)

1) 교육환경 안전망 구축

교육환경 안전망이란 단순히 교육을 위한 물리적 환경의 안전만 의미하지는 않는다. 다양한 교육 여건을 조성함으로써 교육을 언제 어디서 받을 수 있는 교육과 학습의 수행을 위한 모든 환경의 안전망을 의미한다. 예컨대 현재 다양한 형태로 운영되는 대안적인 교육과 학교 교육 외에 진행되는 다양한 형태의 취미 등을 위한 교육도 이에 해당한다고 할 수 있다.

특정 학령기에는 학교 교육이 이를 담당해야 하는데 모든 학생의 요구를 만족하게 하기는 데에는 한계를 가지고 있다. 따라서 이들이 요구하는 교육을 받기 위해 학교 밖으로 이동하게 된다. 이러한 상황을 만족하게 해줄 수 있는 교육의 공적 안전망이 형성되어 있지 않아 학생들은 모두 개인이 가진 재원이나 역량 그리고 선택 때문에 개인의 욕구를 채우고 있다. 학교 교육이 가진 한계를 확대할 수 있는 교육은 평생학습 체제에서 감당해야 한다.

예컨대, 학교 교육에 적응하지 못하는 학생들은 이들이 원하는 특수한 교육의 형태를 손쉬운 접근할 수 있는 체제를 가지고 있어야 하는데 현 한국 사회는 이들에 대해서는 상당히 소홀한 태도를 가지고 있다. 교육은 인간이 누려야 하는 기본권으로 바라볼 때 이들은 인권적인 차원에서 자신의 권리를 충분히 누리지 못하는 것이다. 마찬가지로 각자 해야 하는 사회적 의무의 수행에도 한계를 가지고 있으므로 이들에 대한 학습 체제를 구축하는 것은 안전망을 형성해 주는 것이다.

또한, 학교에 잘 적응을 하는 학생들도 요구하는 다양한 교육을 받기에는 현실적으로 한계가 있다. 따라서 이들은 고등교육으로 이동할 때까지 기다리거나 개인적인 차원에서 스스로 진행하는 경우가 대부분이다. 이처럼 개개인이 가진 여건에 맡겨진 학교 교육 외 다양한 교육은 결국 각 개인 간에 차별적 불공정성을 생산하는 역할을 하게 된다.

따라서 교육 안전망은 단순히 다양한 교육을 받기 위한 망을 형성하는 것뿐 아니라 사회의 공정성, 공평성, 형평성, 공공성 달성할 수 있는 체제를 의미한

다. 또한, 교육 안전망은 그 체제가 갖춘 특성으로 인해 사회 구성원 스스로 시민성과 민주성을 갖출 기회를 제공한다.

2) 진로와 직업 다양성 확보를 위한 학습 체제 구축

민주 시민으로서 사회 공동체에 참여하기 위해서는 다양한 진로와 직업 교육이 필요하다. 학교 교육은 나이와 진로에 따라 계열화되어 있어 그 범위를 벗어난 인구들은 다시 학교 안으로 들어가는 것은 불가능하다. 또한, 학교 교육은 진로와 직업에 있어서 기초 역량을 갖추는 것을 우선 목표로 삼고 있으므로 그를 위한 충분한 전문성을 위한 역량까지 요구하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 따라서 학교라는 공식적 공간과 시간 밖에서 진로와 직업 교육을 통한 다양성을 확보하는 학습체제를 구축하는 것이 필요하다.

진로와 직업은 생애별과 인구별 특성에 따라 다양한 체제를 갖춰야 한다. 평생학습은 학교 밖 생애와 인구만을 의미하지는 않는다. 전 생애발달주기와 전체 인구의 특성에 적합한 학습체제를 갖춰야 한다. 예컨대 생애발달주기는 영아(0~2세) 유아(3~6세), 학령기(초중고), 청년(대학/취업 전), 중년(취업 후), 노년(퇴직 후) 등 사회에 참여하고 개인의 성취를 위해 요구되는 생애주기별 역할을 의미한다. 또한, 인구별 구분도 다양하게 해야 하는데 특히 여성, 노인, 장애인, 청년 지원 등은 현재 사회적으로 배려가 필요한 인구계층별 대상은 우선 고려해야 한다.

평생학습 체제는 위와 같은 다양한 생애주기별, 인구별 특성에 따라 진로와 직업 교육을 위한 역할과 기능을 구축하는 것이 필요하다. 이 또한 진로와 직업만을 위한 것이 아니라 삶의 질을 행복이라는 의미에서 향상함으로써 민주 시민으로서 시민성을 함양할 수 있는 사회 기반을 조성하는 역할과 기능을 동시에 하는 것이다.

3) 능동적 평생학습 체제 구축과 지원

평생학습을 통한 시민성을 함양하는 것은 민주주의 사회를 실현하기 위한 역량을 갖추기 위한 것이다. 이러한 역량은 실천이라는 중요한 특성을 담고 있어야 한다. 또한, 민주시민 역량이라고 하는 것은 개인과 공동체의 행복을 동시에 추구해야 한다. 이를 위해서는 시민성에 포함되어야 하는 것은 각 개인이 가진 능동성을 함양하는 것이다. 그리고 그 능동성에 의해서 형성하는 평생학습 체제 구축과 지원은 민주주의 사회의 중요한 요소이다. 예컨대 공유를 통한 평생학습 체제 구축과 지원은 이러한 능동성에서 발현 가능한 것이다.

여기서 의미하는 체제가 가진 특성은 생명력을 가진 것으로 특정 주체에 의한 것이 아닌 스스로 역동적인 움직임을 가진 것을 의미한다. 공유와 배려, 그리고 공동체의 의미에서 스스로 다양성을 생산하는 생태계적 공동체를 형성하는 것을 의미한다. 또한, 공동체를 지나치게 강조하다 보면 개인의 권리가 침해되는 경우가 있는데 개인과 공동체의 변증법적 관계에서 체제는 구축해야 한다.

지원은 생태적 공동체 체제가 가진 특성이라고 할 수 있다. 스스로 움직이는 생명체가 공동체 내에서 서로에게 수행하는 모든 행위는 지원의 성격을 가지고 있다. 따라서 지원은 체제를 갖추기 위한 하나의 요건이며 체제와 지원은 서로 순환적인 성격을 가지고 있도록 해야 한다.

능동적 평생학습 체제 구축과 지원은 평생학습 그 자체의 체제와 지원만을 의미하지 않는다. 민주시민으로서 시민 역량을 생산하고 실행하는 구조로서 역할을 한다. 따라서 평생학습 체제의 구축과 지원은 궁극적으로 민주시민을 위한 시민성 함양을 달성하기 위한 것이고 능동성은 그를 위한 중요한 역량이다.

참고문헌

- 김미영외(2016), <대전시 평생교육진흥 5개년 중장기 발전계획 수립>, 정책연구 DILE 2016-02, 대전평생교육진흥원.
- 김용(2016), “국가교육위원회”, <교육비평> 제38권. 12~22.
- 이윤재(2016), “학교현장의 비정규직노동자 실태와 개선방안”, <교육비평> 제38권. 88~108.
- 장창수 외(2016), <대전시민복지기준 설정 연구>, 대전광역시.
- 한날 외(2012), <가장 인권적인 가장교육적인: 학생인권이 교육에 묻다>, 교육공동체벗.
- Kim, Y. C.(2016). *Shadow Education and the Curriculum and Culture of Schooling in South Korea*, Palgrave Macmillan.

11장

장애인복지정책의
변화와 전망

이영미

1. 들어가며

세계적으로 장애에 대한 개념은 질병, 불행, 개인적 책임을 함축하는 개념에서 사회적 책임과 지원을 강조하는 방향으로 변화되고 있는 추세이다. 또한 지역사회를 중심으로 한 자립생활의 강조, 장애인 정책목표로서 인권보장의 강조 등 장애인복지를 둘러싼 환경 변화는 장애인복지 정책이 수요자 중심 정책으로 전환될 것을 요구하고 있다.

우리나라의 현대적 장애인정책은 1981년 UN의 ‘세계장애인의 해’ 선포와 장애인 올림픽 개최로 인해 장애인정책에 관한 정부의 관심이 크게 증가하였고, 그 결과 장애인복지관련 여러 가지 법 제정과 정책들이 시행되면서 만들어지기 시작하였다. 우리나라의 장애인정책은 30여년의 역사 속에서 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 커다란 발전과 변화를 겪고 있다. 이 글에서는 우리나라의 장애인정책의 현황과 개선해야 할 과제는 무엇인지, 장애인정책 패러다임의 변화에 따라 장애인에 대한 정책들은 어떤 방향으로 변화하고 있는지를 살펴보고 장애인정책의 미래에 대해 포괄적인 전망을 해보고자 한다.

2. 장애인정책의 변화

1) 장애인정책 패러다임의 변화

장애인정책의 패러다임은 정상화(normalization)와 사회통합(social integration)으로 대표될 수 있다. 정상화는 1960대 후반 스칸디나비아에서 지적장애인의 서비스 실천 원칙에서 제기된 개념으로 시설보호를 반대하고 생활리듬과 패턴이 정상적인 생활을 하도록 강조하는 개념이다. 사회통합은 장애인이 평등의 기초 위에서 사회의 부분이 되어 장애인이 속한 사회적, 문화적 활동에 참여하는 것을 의미한다. 사회통합은 개인의 역할수행에서부터 사회의 구조와 신념에 이르기까지 매우 다양하고 광범위한 개념으로 사용되고 있다(임종호 외, 2013). 정상화와 사회통합의 이념은 인간의 일반적이고 보편적인 삶을 기본적 기준으로 전제한 개념이며, 일반적이고 보편적인 삶을 살고자 하는 장애인의 욕구를 대변하는 것이라 할 수 있다(장애인개발원, 2014).

최근의 우리나라는 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 제정·시행하였고, UN 장애인권리협약을 비준·이행하며 장애인 정책의 패러다임을 바꿀 수 있는 국내외적 변화를 경험하였다. 변화된 장애인 정책 패러다임의 핵심은 ‘권리에 기반한 접근’ (Rights-Based Approach: RBA)이라고 할 수 있다. 권리에 기반한 접근은 사회적 모델을 기반으로 하는 시민권 확보정책으로서 의료적(개별적) 모델을 기반으로 하는 기존의 정책들과 그 정책수단과 목표에서 구분된다. 권리기반의 정책은 장애인의 사회참여를 막는 여러 가지 장벽들과 장애인을 억압하고 배제하는 차별을 문제시하며 장애차별을 금지하는 새로운 법적 수단을 요청하는 인권적 접근이다. 의료적 모델을 중심으로 한 기존의 정책들이 국가가 주체가 된 소득이전 프로그램에 의존하는 반면, 인권적 접근은 사적 영역까지 포함된 전 사회 영역에 해당될 수 있는 법적 수단에 크게 의존한다(장애인개발원, 2014).

2) 장애인정책의 국제적 동향

주요 선진국의 장애인정책 동향을 살펴보면 다음의 세 가지 정책으로 정리될 수 있다(김용득, 2016). 첫째, 장애급여 수급요건을 강화하고 소득보장과 고용서비스를 적극적으로 연계하는 전략을 수립하고 있다. 장애급여 수급요건으로써 근로능력평가 요소를 강화하여 장애급여에 대한 신규진입을 억제하고, 부분적 근로능력이 있는 장애급여 수급자를 대상으로 급여를 지급받는 조건으로 고용서비스에 참여하도록 하는 노동시장 정책을 강화하고 있다. 또한 임금보조나 근로소득공제 등 인센티브를 통해 장애인근로자의 소득을 지원해서 장애인 고용률을 증가시키고 탈수급 및 자립을 지원하려는 정책적 노력을 기울이고 있다.

둘째, 장애인 사회서비스 분야에서 현금 급여를 도입하고 있다. 1996년에 도입된 영국의 직접지불제도를 비롯하여 스웨덴, 프랑스, 미국 등 약 20여개 국가에서 서비스 이용자에게 서비스 구매 도는 활동보조인 고용을 위해 현금 급여를 지급하고 있다. 이러한 이용자 중심 재정지원 방식의 도입으로 인해 장애인복지 서비스 공급자들은 시설 존립의 근거가 되는 서비스 이용자의 확보를 위한 경쟁과 정부에서 요구하는 서비스 질 향상에 부응하기 위해 급격한 변화를 경험하고 있다.

셋째, 주요 선진국들은 사회보장 급여 전달체계와 고용서비스 전달체계를 통합하는 경향을 보이고 있다. 부분적 근로 능력이 있는 장애인들에게 제공되는 적극적 노동시장 정책이나 고용서비스에 대한 접근이 용이하지 않고, 서비스 제공체계도 복잡하고 분절적으로 이루어져 있어 서비스의 효과성을 제한하고 있는 문제점을 개선하기 위해 장애급여와 고용서비스의 전달체계를 통합하는 국가들이 늘어나고 있다. ‘one-stop-shop’ 이라는 요소를 기존 전달체계에 반영함으로써 장애인들이 적절한 시기에 적절한 서비스를 받도록 하고 있다.

3. 각 정책 영역별 현황 및 과제¹⁾

1) 소득보장

(1) 현황

장애인 가구는 소득은 낮고 장애로 인한 추가비용으로 인해 빈곤에 빠질 가능성이 매우 높다. 장애인 소득의 현황을 살펴보면, 장애인실태조사에 의하면 2014년 장애인가구의 월평균 소득은 2,235천원으로 전국 가구 소득(3,713천원)의 60.2% 수준으로 비장애인 가구에 비해 소득이 낮은 것으로 나타나고 있다(김성희 외, 2014). 장애인가구의 월평균 지출은 1,706천원으로 전국 월평균 가구지출(3,004천원)의 56.8% 수준으로 나타났고, 장애로 인한 월평균 추가비용은 전체 평균 164만2천원으로 주로 의료비, 교통비, 재활보조기구 구입 및 유지비 등에 지출하는 것으로 조사되었다. 2014년 장애인가구의 빈곤율은 전체 가구의 빈곤율이 16.3% 이고, 장애인가구의 빈곤율은 34.5%인 것으로 나타났다(장애인개발원, 2015).

장애인소득보장제도는 크게 저소득 장애인을 대상으로 하는 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당과 국민연금 가입자를 대상으로 하는 장애연금을 들 수 있다. 또한 국민기초생활보장제도는 최빈곤층에게 소득을 지원하는 제도이지만 최빈곤층 중에 장애인이 많이 포함되어 있어 장애인에게 중요한 소득보장 제도라고 할 수 있다.

우선 사회보험급여로서 장애연금의 경우 질병 및 부상에서 비롯된 노동력의

1) 한국장애인개발원(2015), 「2015 장애인백서」를 참고함

손실로 인한 소득 상실의 위험에 대응하여 개인과 가족의 생활안정을 목적으로 하는 소득보전급여인데 장애인들 중 34.1%만이 국민연금에 가입하고 있어 가입율이 낮고 실제 수급자수는 3.3%에 불과하다.

사회부조급여로서 장애인연금의 경우 장애인연금법 제5조에서 기초급여와 부가급여가 각각 소득보전급여와 추가비용급여임을 명확히 규정하고 있다. 장애수당과 장애아동수당의 경우에도 관련 법률인 장애인복지법에 제49조 및 제50조에서 각 급여가 장애로 인한 추가비용 보전을 목적으로 하는 추가비용 급여임을 명확히 하고 있다.

우리나라 장애인연금, 장애인연금, 장애수당 등 장애급여의 수급율은 주요 선진국의 1/4에 불과하며, 장애인연금 기초급여기준으로 급여수준 역시 1/4에 불과하다. 현재의 장애인 소득보장제도는 형식적인 측면에서는 틀을 갖추고 있으나 장애인소득보장 제도로서의 효과성 측면에서 역할이 미미하다고 할 수 있다(장애인개발원, 2016).

(2) 과제

장애인 소득보장체계의 발전을 위해 두 가지 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지급대상을 단계적으로 확대하여야 한다. OECD(2010)에 의하면, 2008년 기준 우리나라의 장애급여 수급률은 1.6%로 OECD 회원국 평균인 5.7%에 비해서 매우 낮은 수준이다. 우리나라의 장애인연금과 장애관련 수당의 모든 수급자는 국민기초생활보장 수급자와 차상위계층으로 한정되어 있다. 장애급여 지급 대상 확대를 위해 전체 중증장애인에게 장애인 연금을 지급해야 하며, 장애인연금 수급 요건으로서 장애 기준을 현재의 의학적 손상 중심의 장애등급 체계가 아닌 근로 능력 손상 중심으로 개편하고 가입 전 장애의 제한적 인정 등 국민연금의 제도 개선도 이루어져야 할 것이다(이선우, 2016).

둘째, 급여수준을 인상하여야 한다. 장애인연금의 기초급여와 부가급여의 급여액을 보면 합리적인 근거가 부족하다. 특히 장애로 인한 추가비용을 보전하기 위해 지급하는 부가급여도 장애인 실태조사 등의 추가비용에 대한 기존 조사결과를 제대로 반영하지 않고 책정되어 있다. 장애수당 4만원도 2014년 장애인실태조사의 장애로 인한 추가비용 월 평균 16만4,200원에 전혀 미치지 못하는 실정이다. 개별국가에서 운용하는 다양한 장애급여의 수준을 비교해 볼 수 있는 지표로서 GDP 대비 장애급여 지출 비중을 살펴보면, 2007년 기준 우

리나라의 GDP 대비 장애급여 지출 비중은 0.2%이며 OECD 회원국 평균 1.2%에 비해 매우 낮았다(OECD, 2010). 장애급여 수준과 관련한 또 다른 대리 지표인 장애급여 수급 후에 비장애인 대비 장애인 소득 비중이 어떻게 달라지는지를 살펴보면, EU 회원국의 경우 장애급여 수급후 비장애인 대비 장애인 소득 비중이 26.3%가 상승한 반면 우리나라의 경우에는 2.9% 증가에 그쳤다(김성희 외, 2011). 장애급여 수준을 인상하기 위해 장애인연금의 평균임금소득대비 비중이 최소한 10%에 도달할 때까지 단계적으로 확대해야 할 것이다.

2) 장애인 고용

(1) 현황

2014년 6월 기준 만 15세 이상 장애 인구대비 장애인 취업자 비율은 36.6%로 15세 이상 인구대비 전국 취업자 비율 60.9%에 비해 절반을 조금 넘는 수준이다. 장애인의 실업률은 6.2%로 통계청 기준 전국 실업률 3.5%에 비해 높은 수준이다(통계청, 2014). 취업장애인의 임금수준은 월평균 154.3만원으로 전체 상용 근로자 329만원의 46% 수준이기 때문에 앞으로도 계속 소득이 증가되어야 할 것이다(김성희 외, 2014).

2014년 5월 기준으로 종사상 지위별 장애인의 취업자 구성비를 살펴보면, 유급종사자를 두고 있지 않은 자영업자 27.5%, 상용근로자 36.5%, 임시근로자 14.7%, 일용근로자 10.3%, 무급가족종사자 5.4% 등의 순으로 나타났다. 이는 전체인구의 상용근로자 비율이 47.1%인 점과 차이가 난다(고용개발원, 2014). 장애인 취업자의 직업별 분포는 단순노무 종사자 25.7%, 농림어업숙련종사자 18.0%, 장치 기계조작 및 조립종사자 13.8% 등의 순으로 나타났다. 반면에 전체 인구의 직업별 구성을 보면 전문 및 사무종사자의 비율이 장애 인구에 비해 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이처럼 전체 인구에 비해 장애인은 낮은 고용율과 저소득, 낮은 종사상의 지위 문제를 가지고 있다.

(2) 과제

장애인 고용정책의 발전을 위해 몇 가지 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 장애인의 고용기회 확대 및 고용의 질 강화가 필요하다. 현재 경증장애

인 중심인 장애인 의무고용제를 중증장애인 중심의 의무고용제도로 전환하기 위한 제도 개선이 요구된다. 또한 중증장애인직업재활 시설의 규모화를 통해 발달장애인과 정신장애인의 일자리를 확대하고, 직업재활시설 근로장애인에 대한 임금보조를 통해 임금 수준을 향상시키는 방향으로 제도 개선이 필요하다.

둘째, 장애인의 근로능력 평가 모형을 구축하여 근로능력의 손실정도를 반영하는 합리적이고 체계적인 맞춤형 고용서비스 지원이 가능하도록 하여야 한다. 근로능력 평가 모형의 구축은 고용서비스와 소득보전급여 연계의 기반이 된다. 예를 들어, 다음과 같이 소득보전급여와 고용서비스의 맞춤형 지원이 가능하다. 근로능력에 제약이 거의 없는 장애인의 경우 장애인 소득보전급여 대상에서 배제하되 실업급여 혹은 기초보장체제로 편입되도록 하며, 보편적 고용서비스나 장애인취업성공 패키지, 장애인 일자리 사업 등 장애인 고용서비스 강화를 통해 취업을 유도 한다. 부분적 근로능력이 있는 장애인의 경우 새로운 소득보전 급여로서 일시 장애 급여(부분 장애연금과 일시 장애인연금)를 도입하여 일정기간 지급하되 그 기간 동안에 집중적인 맞춤형 장애인 고용서비스를 제공하여 취업을 유도할 수 있다. 마지막으로 근로능력이 없거나 심각한 제약을 경험하고 있는 장애인의 경우 소득보전급여(완전 장애연금과 장애인연금)의 대상이며 고용 서비스 대상은 아니지만 보호고용이나 지원고용 등의 장애인 고용서비스에 참여가 가능하도록 한다. 무엇보다 지급액 수준을 강화하여 장애로 인한 근로능력의 상실로 인해 발생하는 소득상실을 보전하기 위한 소득보전급여인 장애인연금과 장애연금의 본래 지급 목적을 달성하도록 하여야한다.

셋째, 장애인 근로지원정책 및 고용-복지서비스-소득보장제도를 종합적으로 연계한 장애인 자립지원 정책을 추진해나가야 할 것이다. 장애와 상관없이 일을 할 수 있고 일하는 것이 유리하며, 일하는 것을 지원할 수 있는 급여체계를 만들고 장애인이 자립할 때까지 사회서비스를 지원하기 위한 복지-고용-교육-사회서비스 통합 연계지원 및 사례관리시스템 구축이 필요하다(이선우, 2016).

3) 교육·문화

(1) 현황

첫째, 장애인 교육의 현황을 살펴보면, 2015년 현재 전국 167개의 특수학교에서 2만 5,531명의 특수교육 대상학생이 분리교육을 받고 있으며, 특수학교에서 특수교육을 담당하고 있는 교원은 7,863명이다. 통합교육 현황은 유치·중·고등학교에 설치된 특수학급에서 4만 6,351명, 일반학급에서 1만 5,622명의 특수교육 대상학생이 특수교육을 받고 있다. 2015년 2월 특수교육대상자 고등부 졸업생 7,111명의 진학률을 보면 특수학교 졸업생의 진학률이 57.5%, 특수학급 졸업생은 37.9%, 일반학급배치 특수교육대상자 졸업생이 55.3%이며 전체 진학률은 47.0%이다. 1995년부터 장애학생의 대학교육 기회 확대 및 직업재활을 도모하기 위해 특수교육대상자 특별전형 포함 제도를 실시하고 있다. 2015년도에 특별전형 포함 실시 대학은 121개교이며 이를 통해 입학한 학생은 807명이다. 또한 2015년 7월 현재 대학 장애학생을 지원하는 도우미는 221개 대학에 3,339명을 배치하여 지원하고 있다(교육부, 2015).

둘째, 장애인의 문화예술·체육 영역의 현황을 보면, 경제발전과 더불어 문화복지의 틀 안에서 소외계층인 장애인들을 위한 문화나눔 사업이 추진되었고 수요자중심의 복지가 강조되면서 문화 이용권 사업도 확대되어왔다. 현재 시행중인 ‘제4차 장애인정책종합계획(2013~2017)’에서는 장애인 생애주기별 교육 강화 및 문화예술·체육 향유 확대분야를 4대 분야로 정하고 ‘장애인 문화향수 기회 확대’, ‘장애인 문화예술활동 지원사업 확대’, ‘장애인 영화관람을 위한 접근성 강화’ 등의 세부과제를 추진하고 있고 ‘장애인 체육활동 강화’를 위해 ‘장애인 생활체육사업 적극추진’, ‘장애인체육정보·시설 인프라 구축’, ‘장애인스포츠 국제경쟁력 강화’ 등의 세부과제를 추진하고 있다(장은석, 2015).

(2) 과제

장애인 교육정책의 발전을 위해 몇 가지 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 특수교육 대상자의 전달체계 확대 시행에 따른 체계적 교육지원시스템이 강화되어야 한다. 장애영아 단계부터 전공과에 이르기까지 의무 및 무상교육 제공에 따라 특수교육 전달체계가 완비되고 대상학생 수가 해마다 늘어나고 있는 추세이다. 이에 발맞추어 교육여건 확충과 지원이 이루어지고 있으나, 향후 교육 수혜자 중심의 보다 고도화되고 생애발달 단계에 따른 연계성을 갖춘 지원이 점차적으로 요구되고 있다. 따라서 향후 학교급별 종단적 특수교육 서비스 전달체계를 구축 및 강화, 병원·학교·보건소·복지관 등 유

관기관 간 연계 시스템 마련 및 협력 강화 등이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 장애학생의 교육력 제고 및 사회통합을 위한 체계적인 지원이 지속적으로 이루어져야 한다. 최근 통합교육을 받는 학생 수가 지속적으로 증가하고 있으며 특수학교의 중도·중복화가 가속화됨에 따라 장애학생을 지원하는 교사들의 역량과 책무성이 더욱 요구되고 있다. 따라서 교원양성과정 개선, 특수교육교원의 장애유형별 지도역량 강화, 통합교육 담당교원과 협력 시스템 마련 등 학령기 장애학생의 교육력 제고를 위한 특수교육 전문성을 지속적으로 강화해야 한다. 아울러 장애학생의 사회통합을 위하여 진로·직업교육 강화, 고등교육 접근성 및 교육 인프라를 강화하고 비장애학생들에 대한 장애학생 인권친화적 분위기 조성하기 위한 인권존중 문화 정착이 강화되어야 할 것이다.

셋째, 장애학생들의 생애에 걸친 지원을 위한 유관부처의 협력체계가 이전보다 긴밀하게 구축되어야 한다. 영유아시기부터 성인기에 이르기까지 장애학생들은 교육활동 이외에도 다양한 지원을 필요로 한다. 특히 보건복지부, 고용노동부를 비롯하여 그 외 유관기관 등이 유기적인 관계 속에서 장애인 정책을 수립하고 추진해 나가도록 협력체계를 구축하고 지방자치단체에서 특수교육 관련 사업 등을 적극적으로 추진할 수 있도록 권고해야 할 것이다.

한편, 장애인의 문화향유 정도는 비장애인에 비해 아직도 상대적으로 낮은 수준이고, 장애유형이나 정도에 따른 세분화된 문화프로그램 지원이 부족한 실정이다. 장애인이 이용 가능한 생활체육시설과 생활체육지도자 배치가 부족하여 인해 장애인 생활체육을 활성화하는 데 있어 어려움을 나타내고 있다. 상당수 장애인들은 연극·영화 관람이나 미술·서예·음악연주, 체육 활동 등 능동적인 참여보다는 여전히 TV를 시청하는 것과 같은 수동적 소비에 머무르고 있다. 이를 개선하기 위해서는 장애특성을 반영한 다양한 프로그램을 적극적으로 개발하여 홍보하고 장애인 문화예술과 장애인체육을 확대하여 활성화할 필요가 있다. 정부는 장애인의 문화예술 및 체육 활동에 대한 정책적 지원을 강화하고, 관련 시책을 안정적으로 추진해야 한다. 문화예술 및 체육 관련 공공 및 민간부문과 일반국민들의 관심과 참여도 필수적이다. 단순히 프로그램의 수를 늘리기보다는 이러한 활동에 장애인들이 관심을 갖고 능동적으로 참여할 수 있도록 적극적으로 이끌고, 접근 장벽을 낮추는 일도 병행되어야 할 것이다.

4) 인권

(1) 현황

법·제도적 틀 내에서 장애인의 차별과 억압의 관행을 제재하겠다는 의지의 표명인 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」이 2007년 제정되고 2008년 4월11일 시행되었다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 국가인권위원회에서 구제를 받을 수 있도록 규정하고 있다. 사법부를 통해 장애인 차별에 대해 권리 구제를 받을 수도 있다. 또한 「국가인권위원회법」 제19조 제3호의 규정에 따라 차별행위에 대한 조사 업무를 수행한다. 같은 법 제30조 제1항 제2호에 의거, 위원회는 개인 등이 법인·단체 또는 사인에 의해 차별행위를 당했다고 진정한 내용을 조사할 수 있고, 또한 같은 법 제30조 제3항의 규정에 따라 진정이 없는 경우에도 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하고 인정되는 경우에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.

정부는 장애인 인권실현을 위해 기본계획에 장애인 인권 내용을 담고 있다. ‘제4차 장애인정책종합계획’은 4대 분야에 장애인의 권익증진 분야가 명시되고 19대 중점과제 중 3개 중점과제를 인권보호에 할당하고 있어 이 전 시기 기본계획 보다 인권정책이 강화되었다. 이 외에도 제1차 사회보장 기본계획, 제2차 국가인권정책기본계획 등이 수립되어 장애인 인권정책의 기본틀을 제공하고 있다.

또한 장애인거주시설에서 발생한 인권침해사건을 계기로 인권침해사건을 발굴하고 예방을 위해 2011년부터 인권실태조사를 실시해왔다. 2014년은 602개 장애인거주시설을 대상으로 22,090명의 장애인과 12,414명의 종사자를 대상으로 인권실태조사가 이루어졌다. 2014년 10월에는 장애인거주시설 인권실태조사 결과를 토대로 ‘장애인거주시설 인권보호 강화대책’을 발표하였다. 크게 예방체계 구축, 구조체계 마련, 보호체계 구축, 행정제재 강화를 주요 골자로 발표되었다. 이 대책은 거주시설의 인권 변화를 가져올 전기를 마련할 것으로 평가된다(전동일, 2015).

2017년부터는 ‘장애인복지법 제59조9’ 신설로 장애인권익옹호기관 설치 근거를 마련해 중앙권익옹호기관 1개소 및 시도별 지역권익옹호기관 17개소가 설치된다. 기관에서는 학대예방 프로그램 개발·보급 및 장애인 학대 실태조사, 전문인력 양성, 장애인학대 사고의 신고접수 및 현장출동, 피해 장애인 응급보호 및

회복지원 등의 역할을 수행할 예정이다. 또한 발달장애인 지원과 권리보호를 위해 17개 광역지자체 단위 발달장애인지원센터가 운영된다. 발달장애인의 생애주기별 특성을 반영한 개인별지원계획을 수립하고 이에 따른 복지, 고용, 교육 서비스 등을 연계해 제공할 계획이며 특히 발달장애인 대상 범죄 발생 시 현장조사와 보호, 공공후견인지원, 발달장애인이 당사자가 된 재판의 보조인으로 참석해 발달장애인 권리보호 업무를 수행한다.

(2) 과제

장애인의 인권촉진과 보호를 위해 몇 가지 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(장차법)의 국내법적 체계성을 확립하기 위해 장차법과 개별적 장애인권리법제들과의 관계정립이 필요하다. 수직적 법체계는 하위법의 실효성에서 근본적 전제인 합법성을 확보하는 것이므로, 비체계적인 법체구조의 결함이 있어서는 안된다. 특히 「장애인복지법」과의 경계와 역할분담을 명확히 하고 양 법 사이의 상호모순과 중복된 부분을 제거하고 상호기능과 역할을 보강하여야 한다(조경진·박경순, 2016).

둘째, 장애의 개념을 새로이 정립해야 한다. 장차법의 목적에 부합할 수 있도록 장애의 개념을 인권적이고 사회적인 모델로 변화시킬 필요가 있다. 장차법에서는 장애를 “신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태를 말한다”고 규정하고 있다. 「장애인복지법」상의 장애개념과 거의 동일하다. 그런데 급부를 제공하기 위한 「장애인복지법」과 차별을 금지하고자 하는 장차법의 장애개념이 유사한 것은 매우 이해하기 힘든 것이다. 급부라는 것은 예산과 연계가 되어있기 때문에 급부 관련 법은 정책 대상자를 선정하고 관리하기 위해 매우 엄격하게 적용하게 된다. 그러나 차별은 모든 장애인이 대상자가 될 수 있기 때문에 「장애인복지법」상 장애인이 아니더라도 차별을 받을 수가 있다. 따라서 신체적·정신적 손상이 있는 모든 사람들은 장차법상의 장애인이 될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 장애인들 뿐 아니라 비장애인들도 장차법의 의미를 충분히 인지할 수 있도록 차별에 대한 사회적 감수성을 높이고 장차법에 대한 적극적인 홍보와 교육을 해 나가야 한다. 이와 함께 각계각층의 국민을 대상으로 하는 장애인식개선 교육도 전문성 있는 인식개선 강사를 양성하고 예산을 지원하면서 지속적으로 실시해 나가야한다.

5) 자립 · 서비스

(1) 현황

첫째, 장애인복지시설의 현황을 살펴보면, 「장애인복지법」 제58조에서는 장애인복지시설의 종류를 장애인거주시설, 장애인지역사회재활시설, 장애인직업재활시설, 장애인의료재활시설, 장애인생산품판매시설로 분류하고 있다. 장애인복지시설의 수는 매년 증가하는 추세로 특히 장애인주간보호시설, 장애인복지관 등 이용시설이 많이 늘어나고 있으며, 이는 장애인들의 사회참여 욕구를 반영한 것으로 분석된다. 시설여건과 수행하는 사업의 수준도 과거에 비해 질적으로 많은 성장을 하였으며, 장애인복지시설의 기능과 역할도 고정되어 있는 것이 아니라 변화하는 사회환경과 이용하는 이들의 욕구에 맞추어 변화해 왔다. 대표적으로 2012년 「장애인복지법」 개정으로 장애인 거주시설을 개편하여 기존의 생활시설 내에서 모든 종류의 서비스가 제공되던 것에 비해 거주시설은 장애인의 거주를 제공하는 목적에만 집중하고 그 외의 서비스는 가능한 지역사회 자원을 활용할 것이 강조되고 있다. 또한 시설의 소규모화가 추진되었지만 소규모시설에 대한 예산지원이 현실화되지 않았고 장애인부모 및 장애인 당사자의 고령화로 거주시설 입소 상담은 늘어나면서 거주시설 확충을 고려하고 있으나 주민들의 민원제기에 탈시설화를 요구하며 반대하는 장애인 단체의 저항까지 어려움이 가중되고 있다. 지역사회재활시설은 공급의 절대량이 부족하고 지역 간 격차도 큰 문제를 안고 있다. 대표적인 지역사회시설인 장애인복지관의 경우 서울, 경기, 전남 지역을 제외하고는 광역자치 단체마다 3~5개소만이 운영되고 있고, 그 외의 시설도 절대적 공급량이 부족한 것으로 나타나고 있다(임종호, 2016).

둘째, 장애인의 자립관련 정책의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 「장애인복지법」에서 중증장애인의 자립생활 실현을 위한 제도의 법적인 근거가 마련이 된 것은 2007년 4월 11일 전부 개정이 이루어지면서 부터이다. 개정문에서 「장애인복지법」 제53조 내지 제55조에 대해 “국가와 지방자치단체는 중증장애인이 스스로 자립할 수 있도록 필요한 시책을 강구하고, 중증장애인 자립생활센터를 통해 각종 지원서비스를 제공하도록 하며, 중증장애인에게 활동보조인을 파견하는 등의 활동보조 서비스를 지원할 수 있도록 한다”고 규정하고 있다. 중증장애인 자립생활센터의 사업내용은 다음의 표와 같다.

[표 11-1] 중증장애인자립생활센터 사업내용

구분	서비스	내용
기본 사업	정보제공과 의뢰	자립생활에 영향을 미칠 수 있는 각종 제도·정책, 지역사회자원에 대한 정보제공과 다른 기관에서 적절한 서비스를 받을 수 있도록 알선하는 활동
	권익옹호	개인적·사회적 권리침해에 대해 옹호적 활동을 하고, 법률적 자문을 지원하며, 인권교육 및 인식 개선사항 등을 포함할 수 있다.
	동료상담	자립생활을 경험한 동료장애인에 의하여 제공되는 상담. 동료역할모델을 통해 자기신뢰(장애수용)등을 목적으로 함. 이외 가족관계, 지역사회자원 활용방법, 곤란한 문제에의 대처 방법 및 법률적 자문 등에 대해 상담을 하거나 정보를 제공함
	자립생활기술훈련	스스로의 의사결정의 중요성, 활동보조서비스 관리, 신변처리 및 일상생활 관리, 개인 재정관리, 지역사회 자원의 활용 등에 대한 교육프로그램·동료지원방식을 적극 활용함 - 자립생활 체험을 활용하는 프로그램을 포함 할 수 있다. - 장애인의 자립을 위한 기본적인 교육활동 프로그램도 포함할 수 있다(예: 야학, 검정고시 대비 등).
선택 사업	개별 자립생활지원	- 장애인의 개별적 욕구(자립생활, 교육·문화 등의 사회참여, 가족 지원 등 포함)에 대응하고 이를 위한 자원을 연계·동원하는 지속적인 서비스지원
	거주시설 장애인 탈시설 자립지원	- 거주시설 장애인중 탈시설 가능 장애인에 대한 자립생활 지원 서비스 제공(자립생활체험홈 활용) - 지역내 거주시설 및 각종 장애인서비스 기관과 협력체계를 구축하여 추진
	활동보조서비스	중증장애인에게 신변활동, 가사 및 일상생활의 보조, 이동 등의 활동보조 서비스 지원
	주거서비스	주택의 개조, 소개, 주택비용의 조성, 지원제도의 활용 등의 서비스
	이동서비스	리프트 차량 등을 활용한 이동서비스
	보조기구 관리, 수리, 임대	각종 장애인보조기구, 관련 장비의 유지·관리 및 지원
	기타 사업	시설장애인의 자립생활전환 지원사업, 장애청소년사업, 가족지원사업, 교육·훈련사업, 고용지원사업, 자원개발사업 등 기타 사업

출처: 보건복지부(2014). 2014년 장애인복지사업안내

(2) 과제

첫째, 장애인복지시설 관련 정책의 과제를 살펴보면, 전국적으로 균일한 서비스 질 관리가 필요하다. 감사원은 “사회복지분야 지방이양사업 운영실태” 감사 결과 미래수요 미반영으로 인한 지방비 부담 증가, 국가사무의 지방이양 등의 문제점을 지적하고, 장애인생활시설 등 3개 생활시설의 운영사업을 국고 사업으로 환원조치토록 정부에 권고하였다. 이에 따라 2015년부터 장애인거주시설 운영 사업이 국고보조사업으로 중앙 환원되어 전국적으로 공통기준에 따라 적용을 받게 되었다. 하지만 2012년 시행된 장애인복지법에 따라 장애인거주시설은 단기거주시설 및 공동생활가정도 포함되어 있음에도 두 개의 시설 유형은 국고보조사업으로 환원되지 못하였고, 여타 장애인복지시설의 지원기준 및 설치·운영도 지방자치단체마다 모두 제각각인 상황이다. 따라서 장애인의 인간다운 생활을 보장하기 위해서 장애인복지시설에 대한 정부의 중장기 계획에 의한 수급관리 및 전국적으로 균일한 서비스 질 관리를 위해 서비스 표준화 등의 역할이 강화되어야 할 것이다.

무엇보다 지금의 장애인복지서비스는 서비스 공급자가 이용자를 선발하는 구조를 가지고 있어, 서비스 결정에 이용자가 참여할 수 있는 장치가 미흡하다. 따라서 서비스 급여체계(이용대상, 급여량 등) 개편을 통해 이용자 욕구에 부합하는 패키지 형태의 서비스 제공을 할 수 있도록 공급체계의 통합성을 제고하여야 한다. 다양한 거주서비스의 개발을 통해 욕구에 맞는 지원을 하면서 거주 지원서비스와 비거주서비스를 적절히 결합하고, 거주시설 이용자격을 수급자와 무연고자로 제한하는 규정을 폐지한 후 장애정도와 개인별 상황을 고려해 이용자 자격제도를 새로 마련하는 방안을 고민해보아야 할 것이다(김용득, 2016).

둘째, 장애인의 자립관련 정책의 과제로는 센터에 대한 운영비와 사업비 그리고 인건비가 안정적으로 지급되어야 한다. 장애인자립생활센터에 대한 중앙 정부의 지원이 2005년부터 시작하여 올해로 약 10년이 되어 가는데 아직도 적은 예산이 지원되는 것은 장애인의 자립을 방해하는 요인이 될 수 있다. 장애인자립생활센터가 진정으로 장애인자립생활을 실현하려는 목적을 달성하기 위해서는 안정적이며 합리적인 예산지원이 절대적으로 필요하다. 또한 장애인자립생활의 질적 도약을 위해서는 센터의 사업들이 체계적으로 발전되어야 한다. 장애인의 자립을 실질적으로 도울 수 있는 다양한 방법들이 개발되고 실험되어 다른 센터에도 보급되어야 하며 장애인자립생활센터 서비스의 질적 수준이

상승되어야 할 것이다. 우선적으로 기본 사업인 정보제공과 의뢰, 권익옹호, 동료상담, 자립생활기술훈련 등의 방법들이 체계적으로 개발되어야 할 것이다. 현재 거주시설에서 살고 있는 장애인이 지역사회에서 삶을 시작하려면 지원을 할 수 있는 기관이 많아져야 한다. 자립생활과 탈시설은 별개의 것이 아니기에 장애인자립생활센터는 거주시설을 방문하여 지역사회로의 삶을 원하는 장애인들에게 지역사회 자원에 대한 정보를 알려주고, 그들이 지역사회의 원활한 거주를 적극적으로 지원해야 할 것이다.

4. 전망

1) 고령 장애인을 위한 정책마련

최근 의료기술과 안전사고의 감소 등의 영향으로 후천적 장애출현이 감소함에 따라 전체 장애인구의 증가는 크지 않을 것으로 전망되는 가운데, 장애인구의 고령화는 가속화되고 있다. 2014년 장애인실태조사 결과 전체 장애인의 43.3%가 고령장애인이며, 중고령장애인의 규모는 전체 장애인의 74%에 달한다. 고령장애인의 증가에 주목해야 하며, 이들을 위한 정책지원의 욕구가 높아질 것이다.

고령장애인은 기존의 장애경험에 노화로 인한 변화가 중첩된다. 이들의 성공적 노화를 위한 정책지원방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 고령화된 장애인에 대한 지원방향은 건강한 노화에 초점을 둘 필요가 있다. 고령화된 장애인 이슈들 중에 의료적 문제와 의존성에 초점을 둘 위험성이 있는데, 학자들은 고령장애인 관련 논의가 지나치게 장애인의 의존성을 강조하는 방향으로 전개되는 것에 대해 우려하였다. 노년기에 신체적 의존성에 지나치게 초점을 둘 경우 의료적 모델로 회귀할 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 고령장애인의 활동적 노화에도 관심을 기울여야 한다. 고령장애인도 일반 인구와 같은 동일한 권리를 가지며, 지역사회에서 활동적 노화를 영위해야 한다. 고령장애인의 활동적 노화를 위해 평생교육 프로그램 개발, 건강증진 프로그램 개발, 자원봉사활동 참여, 종교활동 참여 지원, 의미있는 사회적 관계 증진, 지역사회 멘토링 등 다양한 낮활동 프로그램을 개발하여야 한다. 활

동적 노화를 위해 적절한 소득유지가 중요하므로 경제활동을 증진방안도 모색하여야 한다.

셋째, 고령장애인의 지원은 친숙한 환경에서 노화를 지향해야 한다. 선진국에서는 자신이 거주하는 원거주지에서 노년을 보낼 수 있도록 지원하는 정책을 시행하고 있는데, 장애인들도 기존의 그룹홈에서 노인요양시설로 이동하기 보다는 현재의 지역사회 거주환경에서 노년을 보낼 수 있는 방향으로 지원을 해 나가야 할 것이다.

2) 장애정책의 보편적 관점 강조

앞으로는 장애정책의 보편적 관점이 한층 더 강화될 것이다. 과거의 장애에 대한 접근은 분리 접근이 주도적이었다. 일반교육의 기회가 배제되었기 때문에 특수학교를 이용하였고 지역사회와 분리되어 외딴 지역의 대형시설에서 모여서 살았으며 장애인이 일반 체육시설을 이용하지 못하고 장애인만을 위한 체육시설을 만들어 이용하였다. 이런 과거 방식의 접근은 더 이상 적절하지 않다.

미래의 장애인정책은 통합적 사고 속에 각각의 다양성에 대응할 수 있는 보편적 모델(Universalist model)에 의해 접근되어질 것이라고 전망한다(나운환, 2014). 보편적 모델은 장애관점의 보편적 관점에 따라 장애인정책을 장애인이라는 특정 집단을 위한 산물로 인지하는 것이 아니라 정책의 보편성 원칙에 의해 접근하는 것이다. 따라서 장애인정책이 장애인 뿐 아니라 사회의 모든 구성원에게 적용되는 일반적인 공공정책에 포함되어 보편성 원칙, 포괄성 원칙에 의해 접근되는 것이다. 이러한 보편적인 접근은 특정 구성원을 특별한 존재로 부각시켜 사회의 주류에서 소외시키거나 부정적 편견을 유발하는 것을 차단할 수 있다(임종호 외, 2016). 유니버설 디자인이 모두를 위한 설계로 누구나 편안하고 안전하게 사용할 수 있도록 하는 것처럼, 유니버설한 사회 역시 모두를 위한 사회, 누구나 편안하고 행복한 사회가 되는 것을 지향하는 사회를 의미한다.

장애인의 자립과 사회통합을 지원하는 것이 아니라 장애인이 우리 사회의 일원으로 보편적으로 삶을 살아가는데 필요한 지원과 능력을 키워 나가도록 하며,

모든 부처의 공공정책이나 공적 서비스, 대중 서비스 등을 보편적 설계와 보편적 서비스라는 측면에서 설계하고 제공하도록 해야 한다. 차별을 금지하는 것이 아니라 평등을 보장하는 포괄적 관점의 정책목표가 설정되어야 하고 이 목표를 근거로 모든 분야에서 보편적 서비스가 제공되어야 한다.

우리 사회 전체를 바꾸는 ICT 기술이나 기술의 진보는 보편적 서비스를 가능하게 하는 수단이지만 이를 방해하는 장벽이 될 수도 있다. 따라서 정부와 우리 사회는 미래의 융합사회에서 장애인들이 보편적인 삶을 살아갈 수 있도록 기술의 진보, 기술과 문화의 융합에 대한 선제적 대응과 단계적이고 종합적인 개선전략을 마련하여야 한다.

3) 장애인정책의 제도 간 상호연계성과 통합적 관리

장애인정책의 개혁방향은 제도개편을 통한 서비스 비중의 확대, 그리고 전달체계 개편을 통한 통합적 관리(integrated management)로 개편될 수 있다. 장애인복지 통합에 대한 관심은 OECD 국가들에서 복지 효율화를 추구하는 정책 방향의 하나라고 할 수 있다. 기존의 복지총량을 단순히 축소하려는 시장지상주의적 접근이 아니라, 기존 복지정책의 한계를 극복할 성장 잠재력으로 장애인 즉 노동시장 밖의 비경제활동인구와 근로능력 미약자의 활성화(activation) 및 능동화(enabling)가 주목받고 있다. 이와 관련하여 이전에 복지급여의 대상으로만 간주되었던 장애인에 대한 공공부문의 개입이 현금급여를 넘어 재활 및 고용서비스, 돌봄 서비스의 통합적 관리를 통해 재정비되고 있다. 각기 다른 맥락에서 발전한 상별급여, 장애연금, 장애인연금, 사회부조 등이 일원화되고 이와 연계하여 재활 및 고용서비스, 돌봄서비스 등이 보다 효율적으로 관리될 수 있는 통합전달시스템이 구축되고 있다(OECD,2010).

장애인복지 통합은 국가마다 상이하게 나타나고 있으며, 윤상용(2012)은 주요 선진국의 통합 경향을 진입창구의 유형에 따라 완전통합형, 2원 통합형, 분리형으로 구분하고 있다. 완전통합형은 소득지원, 재활 및 고용서비스, 사회서비스 세 영역을 포괄하는 유형이고, 2원 통합형은 소득지원과 재활 및 고용서비스를 연계하고 사회서비스는 분리하는 유형이다. 분리형은 개별 영역으로 접근하는 유형이다. 우리나라는 소득지원과 사회서비스 진입창구가 통합되어 있는 반면

재활 및 고용서비스는 분리되어 있는 2월 통합형으로 구분되어 있다.

우리나라에서도 장애인 서비스의 통합에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 정부주도의 시범사업이 추진되었고, 그 결과 국민연금공단 중심의 서비스 관리가 이루어지게 되었으며 이러한 장애인통합지원 시스템의 문제와 개선에 대한 논의는 계속 진행 중이다(박수지, 2015). 서비스 구심점으로 지자체, 공단, 장애인개발원, 서비스 기관 중 어떤 조직이 적절한가, 장애인의 욕구사정과 서비스 연계 등의 사례관리는 어떻게 수행할 것인가, 서비스 결정과 제공과정에서 민간기관과의 협력은 어떻게 창출할 것인가 등의 논의에 다양한 의견들이 제시되어 아직 합의를 보지 못하고 있다. 하지만 OECD 회원국의 동향을 통해 우리나라도 복지효율화를 추구하는 세계적 흐름을 반영하는 방향으로 장애인 정책이 재정비되리라는 것을 전망할 수 있다. 정부는 복잡한 정책 이슈에 대해 다각도의 의견수렴과 분석을 시행하여 합리적인 통합방향을 모색해야 할 것이다.

참고문헌

- 김성희 외(2014), <2014년 장애인실태조사>, 한국보건사회연구원.
- 김용득(2016), “장애인정책미래포럼 서비스·자립분과 발표”. <제1차 장애인정책 미래포럼 자료집>, 한국장애인개발원.
- 김용득(2016), <장애인복지: inclusive society를 위한 상상>, EM커뮤니티.
- 나운환(2014), “한국장애인재활 60년의 분석과 재활의 방향성”, <재활복지>, vol.18 no.4.
- 노승현(2014), “고령장애인 사회복지 서비스 방향모색”, <전북 RI-KOREA 재활심포지엄 자료집>
- 박수지(2015), “장애인서비스의 통합적 관리에 관한 전문가 인식유형 연구”. <장애인복지학> 제30호. 5~28.
- 윤상용(2012), “OECD국가의 장애인 소득보장과 사회서비스 연계정책”. <장애인 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제>, 한국보건사회연구원.
- 이선우(2016), “장애인정책미래포럼 소득·고용분과 발표”. <제1차 장애인정책 미래포럼 자료집>, 한국장애인개발원.
- 임종호 외(2016), <장애인복지론>, 학지사.
- 장은석(2015), “문화·예술·체육”. <2015 장애인백서>, 한국장애인개발원.
- 전동일(2015), “인권증진”. <2015 장애인백서>, 한국장애인개발원.
- 조경진·박경순(2016), “장애인 인권관련 국내규범의 실효성 확보방안연구”, <직업재활연구>, vol.26 no.3.
- OECD(2010), *Sickness and Disability Policies Synthesis Report*.
- 고용개발원(2014), <2014 장애인통계>, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원.
- 교육부(2015), <특수교육연차보고서>
- 보건복지부(2014), <2014년 장애인복지사업안내>
- 장애인개발원(2014), <주요 선진국과 한국의 장애인 중장기 정책계획 분석연구>, 한국장애인개발원연구보고서.
- 장애인개발원(2015), <2015 장애인백서>, 한국장애인개발원연구보고서.
- 통계청(2014), <한국통계월보>

12장

한국 노동정책의 발전 방향

남기곤

1. 한국 노동시장의 실태 : 국제비교

1) 고용의 양적 측면

일을 하고자 하는 국민들에게 양질의 일자리가 얼마만큼 원활하게 제공되는지는 그 나라 국민들의 행복 수준에 결정적인 영향을 미친다. 물론 고용의 양과 질은 국가의 경제 수준에 의해 한계가 주어지기 마련이다. 국가의 부가 증가할수록 국민들에게 양질의 일자리를 제공할 수 있는 여력이 높아진다. 하지만 그렇다고 경제 수준의 향상이 자동적으로 그리고 비례적으로 고용의 질을 높여주는 것은 아니다. 산업 구조, 기술의 특성, 분배 시스템, 노동시장을 둘러싼 각종 제도적 요인들로 인해, 경제력 수준과 고용 수준 간에는 괴리가 발생할 수도 있다.

다음 [표 12-1]에서는 한국의 경제 수준이 어느 정도 위치에 있는지를 확인하기 위해 몇 가지 지표들을 정리하였다. 표를 보면 한국의 경우 1인당 GDP는 2015년 현재 2만 7,214달러로, 34개 OECD 국가들 중 22위로 나타나고 있다. 상위 2/3 수준이다. 근로자들의 평균임금 역시 매우 유사한 추세를 보여준다. 한국 근로자의 평균임금은 29,979달러인데, 1인당 GDP가 우리보다 낮은 나라들에 비해서는 평균임금도 더 높은 양상을 보이고 있다. 근로자의 평균적인 임금수준은 우리나라의 경제력 수준을 반영하고 있다고 판단된다. 표의 마지막 열에는 인구 수를 정리하고 있다. 한국의 인구는 5,062만명으로 OECD 국가들 중 9위이다. 인구 규모로 볼 때 한국은 대규모 국가 군에 속해 있음을 확인할 수 있다.

[표 12-1] OECD 국가의 소득수준 및 인구

국가	1인당 GDP(2015년) (달러)	평균임금(2015년) (달러)	총인구 (천명)
오스트레일리아	56,328	59,407	23,969
오스트리아	43,439	45,115	8,545
벨기에	40,231	47,537	11,299
캐나다	43,249	49,590	35,940
칠레	13,384	15,523	17,948
체코	17,231	12,773	10,543
덴마크	52,002	63,674	5,669
에스토니아	17,295	15,082	1,313
핀란드	41,921	45,353	5,503
프랑스	36,248	40,471	64,395
독일	41,219	41,716	80,689
그리스	18,036	19,567	10,955
헝가리	12,259	10,660	9,855
아이슬란드	50,173	58,127	329
아일랜드	51,290	52,532	4,688
이스라엘	35,330	33,799	8,064
이탈리아	29,847	32,041	59,798
일본	32,477	33,542	126,573
한국	27,214	29,979	50,617
룩셈부르크	101,450	66,966	567
멕시코	9,009	8,905	127,017
네덜란드	44,433	51,442	16,925
뉴질랜드	37,808		4,529
노르웨이	74,735	65,037	5,211
폴란드	12,494	12,257	38,612
포르투갈	19,223	18,153	10,350
슬로바키아	15,963	13,647	5,426
슬로베니아	20,713	24,612	2,068
스페인	25,832	30,476	46,122
스웨덴	50,273	46,164	9,779
스위스	80,215	88,761	8,299
터키	9,130		78,666
영국	43,734		64,716
미국	55,837	58,714	321,774

출처: OECD.Stat

우리나라에서도 노동문제와 관련하여 가장 중요한 이슈는 ‘고용’이다. 일자리를 찾지 못해 실업자나 비경제활동인구에 머물고 있는 사람들이 증가하고 있다. 특히 청년층의 경우 실업 문제는 매우 심각한 상태인 것으로 인식되고 있다. 어느 정부 혹은 어느 선거에서나 일자리 창출은 단골 이슈가 되어왔다.

하지만 실제 관련 통계를 검토해보면, 우리나라의 경우 고용의 양적인 문제가 국제적인 기준에서 보았을 때 심각한 상황이라 보기는 어렵다는 사실을 확인할 수 있다. 다음 [표 12-2]는 OECD 국가들의 고용률과 실업률 그리고 실업 기간에 관한 자료를 정리한 것이다. 국가들 명단에서 음영이 되어 있는 국가는, 앞의 [표 12-1]에서 우리보다 1인당 GDP가 더 낮은 나라를 표시한 것이다.

우선 15~64세 고용률을 보면 한국은 65.7%로, 29개 OECD 국가들 중 17위이다. 우리나라의 경우 여성의 경제활동참가율이 낮다는 점, 그리고 고학력화나 실망근로자 층으로 인해 비경제활동인구 계층의 규모가 클 가능성이 있다는 점을 감안한다면, 고용률이 상위 1/2에 가까운 수준이라는 사실은 의외의 결과이다. 우리나라보다 1인당 GDP가 더 높은 벨기에, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아보다 우리의 고용률은 더 높은 수준이다. 반면 우리보다 경제력 수준이 더 낮은 체코와 에스토니아에 비해서는 우리나라의 고용률이 더 낮은 상황이다. 우리나라가 지금의 경제력 수준과 비교할 때 고용률이 낮은 상황이라고 보기는 어렵다고 판단된다.

우리나라의 실업률이 매우 낮다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 표를 보면 2015년 현재 15~64세 인구층의 실업률은 3.7%로, 일본의 3.6%와 더불어 세계적으로 가장 낮은 실업률 수준을 보여주고 있다. 물론 청년층의 실업률은 이보다 더 높으며, 특히 최근 들어 급격히 증가하고 있는 추세이다. 표를 보면 15~24세 인구층의 실업률은 2015년 현재 우리나라가 10.5%로 제시되고 있다. 하지만 이러한 통계 역시 34개 OECD 국가들 중 실업률이 낮은 순서로 볼 때 8위에 해당하는 수치이다. 다른 연령층에 비해 노동시장에 처음 진입하는 청년층은 어느 나라에서나 실업률 수준이 높을 수밖에 없다. 이러한 점을 감안한다면 한국 청년층의 실업률 역시 국제비교적인 측면에서 보았을 때 오히려 상대적으로 양호한 수준을 유지하고 있다고 평가할 수 있다.

실업자의 규모도 중요하지만 실업 기간이 어느 정도 지속되는지도 중요한 이슈이다. 같은 표에서 마지막 열의 실업기간에 대한 자료를 보면, 한국의 경우 실업자 중 실업기간이 6개월 이상 1년 미만인 사람의 비율은 9.6%, 1년 이

상인 경우는 0.4%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 나머지 90%에 달하는 실업자는 실업 기간이 6개월 미만인 단기 실업자임을 의미한다. 표를 보면 우리나라보다 실업기간이 더 짧은 나라는 멕시코가 유일한 것으로 나타나고 있다.

이상의 분석 결과를 종합한다면 적어도 고용률, 실업률 그리고 실업기간과 같은 고용의 양적인 측면에 있어서 한국은 다른 OECD 국가들에 비해 심각한 문제점을 노출하고 있지는 않다고 볼 수 있다. 물론 최상위 선진국과 유사한 수준으로 고용률이 증가하고, 청년층 실업률도 더 낮아지며, 장기 실업자 규모도 더욱 축소되면 좋겠고, 또 이러한 방향으로 지속적인 정책이 추진될 필요가 있다. 하지만 이와 같은 고용의 양적 측면은 국제적으로 볼 때 이미 상위 수준이며, 따라서 그만큼 개선의 가능성이 크지 않고, 또 이로 인한 국민들의 고통의 정도가 심각한 상태라고 보기 어려울 수 있다. 한국 노동시장 발전의 핵심적 고리는 사실 이러한 양적인 측면에서의 고용 문제가 아닐 수 있음을 지금의 분석 결과는 시사해준다.

[표12-2] 고용률과 실업률, 실업기간 (2015년)

국가	고용률 (15~64세)	실업률		실업기간	
		15~64세	15~24세	6개월이상 1년미만	1년 이상
오스트레일리아	72.2	6.2	13.1	15.5	23.5
오스트리아	71.1	5.8	10.6	20.0	29.2
벨기에	61.8	8.6	22.1	14.3	51.7
캐나다	72.5	7.0	13.2	9.4	11.6
칠레	62.4	6.5	15.5		
체코	70.2	5.1	12.6	18.1	48.3
덴마크	73.5	6.3	10.9	15.7	26.9
에스토니아	71.8	6.3	13.2	15.0	38.3
핀란드	68.7	9.6	22.0	14.5	25.1
프랑스	63.8	10.5	24.7	19.2	44.3
독일	74.0	4.8	7.3	15.4	44.0
그리스	50.8	25.1	49.8	10.9	73.1
헝가리	63.9	6.9	17.3	19.9	46.7
아이슬란드	84.2	4.2	8.8	11.9	16.2
아일랜드	63.1	9.6	20.9	14.4	57.6
이스라엘	68.3	5.3	9.2	13.8	11.5
이탈리아	57.1	12.1	40.3	13.3	58.9
일본	73.3	3.6	5.6	15.0	35.5
한국	65.7	3.7	10.5	9.6	0.4
룩셈부르크	66.1	6.7	17.3	21.3	28.4
멕시코	60.6	4.5	8.6	2.4	1.2
네덜란드	74.1	7.0	11.3	16.3	43.6
뉴질랜드	74.3	5.6	13.7	19.3	13.2
노르웨이	74.9	4.5	9.9	20.3	11.7
폴란드	62.9	7.6	20.8	18.5	39.3
포르투갈	63.9	13.0	32.0	13.0	57.4
슬로바키아	62.7	11.5	26.5	11.9	62.3
슬로베니아	65.2	9.1	16.4	16.9	52.3
스페인		22.2	48.4	14.4	51.6
스웨덴		7.6	20.3	14.9	17.6
스위스		4.7	8.6	17.1	38.6
터키		10.5	18.5	14.3	21.2
영국		5.5	14.6	15.8	30.7
미국		5.4	11.6	9.4	18.7
러시아	69.3			20.6	27.3

출처: OECD.Stat

2) 고용의 질적 측면

고용의 양적인 측면에서와는 달리 질적인 측면에서는, 한국의 노동시장은 여러 가지 문제점을 보이고 있다. 다음 [표 12-3]은 OECD 국가들을 대상으로 시간제 근로자와 임시고용 근로자의 비율을 정리한 것이다.

우선 시간제 근로자의 경우 대체로 경제수준이 향상될수록 이 비율은 높아지는 추세를 보이고 있다. 여성의 경제활동 참가가 증가하고, 노동시장이 유연화되는 경향을 보이기 때문이다. 한국의 경우 2015년 현재 시간제 근로자의 비율은 10.6%로, 34개 OECD 국가들 중 25위를 나타내고 있다. 경제력 수준에 비해 시간제 근로자의 비율은 다소 낮은 수준임을 알 수 있다. 우리보다 경제수준이 낮은 칠레, 그리스, 멕시코, 스페인에 비해서도 한국은 시간제 근로자의 비율이 더 낮은 수준이다.

임시고용 근로자의 비율은 한국이 지나치게 높은 수준이다. 표를 보면 한국은 임시고용 근로자의 비율이 전체 근로자의 경우 22.3%, 25~54세 근로자의 경우 16.7%로 나타나고 있다. 우리보다 더 높은 임시고용 근로자의 비율을 보이는 나라는 칠레, 폴란드, 포르투갈, 스페인 밖에 없다. 우리보다 경제수준이 뒤처지는 체코, 에스토니아, 그리스, 헝가리, 멕시코, 슬로바키아, 슬로베니아, 터키 등에 비해서도 한국은 임시고용 근로자의 비율이 더 높은 상황이다.

임시고용 근로자의 비율이 높다는 것은 그만큼 고용이 불안정하다는 것을 의미한다. 이러한 상황을 보여주는 또 하나의 지표는, 다음 [표 12-4]에 제시된 근속년수가 1년 미만인 사람의 비율이다. 표를 보면 2014년 현재 한국은 이처럼 근속년수가 짧은 근로자의 비율이 전연령 층의 경우 30.8%, 청년층(15~24세) 70.8%, 중장년층(25~54세) 25.7%, 고령층(55~64세) 35.1%로 나타나고 있다. 자료가 제출된 OECD 국가들 중 우리보다 이 비율이 높은 나라는 없다. 우리나라 근로자의 고용이 얼마나 불안정한가를 잘 보여준다.

[표 12-3] 시간제 및 임시고용 근로자 비율 (2015년)

국가	시간제 근로자 비율	임시고용 근로자 비율	
		전체	25~54세
오스트레일리아	25.2		
오스트리아	21.0	9.1	5.2
벨기에	18.2	9.0	7.3
캐나다	18.9	13.4	9.8
칠레	16.8	29.1	27.7
체코	4.7	10.5	8.7
덴마크	20.0	8.6	6.7
에스토니아	8.6	3.5	2.9
핀란드	13.4	15.4	12.9
프랑스	14.4	16.7	13.3
독일	22.4	13.1	9.6
그리스	11.1	12.0	11.1
헝가리	4.4	11.4	10.3
아이슬란드	17.2	12.9	9.5
아일랜드	23.3	8.7	6.5
이스라엘	15.9		
이탈리아	18.7	14.0	13.2
일본	22.7	7.5	5.3
한국	10.6	22.3	16.7
룩셈부르크	14.9	10.3	7.7
멕시코	18.2		
네덜란드	38.5	20.2	14.9
뉴질랜드	21.3		
노르웨이	19.4	8.0	6.3
폴란드	6.4	28.0	25.6
포르투갈	10.5	22.0	20.1
슬로바키아	5.7	10.6	9.4
슬로베니아	9.2	17.9	14.4
스페인	14.5	25.1	24.8
스웨덴	14.1	17.2	12.3
스위스	26.8	13.6	7.9
터키	9.9	13.2	10.6
영국	24.0	6.2	4.6
미국			
러시아	4.2	9.0	8.4

출처: OECD.Stat

[표12-4] 근속년수가 1년 미만인 사람의 비율 (2014년)

	전체 (15-64)	청년층 (15-24)	중장년층 (25-54)	고령층 (55-64)
오스트레일리아	..	..	..	..
오스트리아	14.6	38.6	12.1	5.1
벨기에	11.4	46.6	9.8	2.6
캐나다	18.7	48.9	15.1	7.5
칠레	..	..	..	..
체코	10.0	37.7	8.9	4.8
덴마크	21.9	50.5	19.1	8.3
에스토니아	15.7	48.8	14.2	7.2
핀란드	17.8	58.5	14.7	5.8
프랑스	12.5	50.4	10.2	4.3
독일	13.4	39.0	12.1	4.7
그리스	10.1	38.2	9.7	3.9
헝가리	14.8	46.1	13.3	9.0
아이슬란드	19.2	46.7	15.4	7.2
아일랜드	14.4	47.0	12.8	4.4
이스라엘	..	..	..	..
이탈리아	9.5	39.7	9.1	3.4
일본	..	..	..	..
한국	30.8	70.8	25.7	35.1
룩셈부르크	13.0	55.1	11.7	3.9
멕시코	21.4	43.0	17.6	8.3
네덜란드	14.5	42.0	10.8	3.8
뉴질랜드	..	..	..	..
노르웨이	14.9	42.3	12.7	3.0
폴란드	12.1	42.8	10.6	5.2
포르투갈	13.7	51.9	12.5	4.9
슬로바키아	9.9	35.6	8.7	4.6
슬로베니아	9.3	39.0	8.1	3.2
스페인	15.9	56.4	15.5	5.2
스웨덴	19.5	60.2	16.3	6.9
스위스	16.1	41.0	14.2	4.6
터키	27.5	56.5	23.0	13.0
영국	16.2	43.1	13.3	7.2
미국	20.2	54.6	16.3	9.4
OECD 평균	17.5	48.7	14.7	8.0

출처: OECD(2015), OECD Employment Outlook 2015.

한국 근로자들의 열악한 노동조건을 보여주는 또 하나의 대표적인 지표는 근로시간이다. 그동안 장시간 노동의 문제는 사회적 이슈로 제기되어 왔고, 이 문제를 해결하기 위해 주5일제 도입 등 다양한 형태의 정책적 노력이 지속적으로 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라는 경제력 수준에 걸맞지 않게 노동시간이 긴 상황이다. [표 12-5]를 보면 한국 노동자의 연간 근로시간은 2,113시간으로 멕시코의 2,246시간 다음으로 근로시간이 가장 긴 것으로 나타나고 있다. 우리보다 경제수준이 낮은 10여개 국가들에 비해서도, 한국 근로자의 연간 근로시간은 100~400시간 정도 더 길다.

근로자들이 자신들의 목소리(voice)를 집단적으로 전달하고 이익을 관철하기 위해서는 노동조합 조직이 필요하다. 한국의 경우 헌법 상 노동3권이 보장되어 있음에도 불구하고, 실제 노동조합 조직률은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 같은 표를 보면 2012년 현재 우리나라의 노동조합 조직률은 10.1%로 조사되어, OECD 국가들 중 4번째로 낮은 조직률 수준을 보이고 있다. 우리보다 조직률이 낮은 나라는 에스토니아 6.1%, 프랑스 7.7%, 터키 7.0%밖에 없다.¹⁾ 우리보다 경제력 수준이 낮은 많은 국가들에 비해서도 우리나라의 노동조합 조직률은 더 낮은 상황이다.

불안정한 고용, 장시간 노동, 낮은 조직률 수준. 이들 자료들은 국제적으로 보았을 때, 그리고 우리의 경제력 수준을 감안했을 때, 우리나라의 고용의 질이 열악한 상황에 놓여 있음을 보여주는 지표들이다.

1) 프랑스의 경우에는 노동조합에 가입해있지 않아도 전체 노동자의 95% 이상이 노동조합의 단체협상 적용 대상에 포함되기 때문에 우리와 직접적으로 비교하기 어렵다.

[표 12-5] 근로시간 및 노조 조직률

국가	연간근로시간 (시간)	노동조합조직률 (2012년, %)
오스트레일리아	1,665	18.2
오스트리아	1,625	28.0
벨기에	1,541	55.0
캐나다	1,706	27.2
칠레	1,988	15.3
체코	1,779	14.3
덴마크	1,457	67.2
에스토니아	1,852	6.1
핀란드	1,646	69.8
프랑스	1,482	7.7
독일	1,371	18.3
그리스	2,042	22.8
헝가리	1,749	10.7
아이슬란드	1,880	85.2
아일랜드	1,820	31.2
이스라엘	1,858	22.8
이탈리아	1,725	36.9
일본	1,719	18.0
한국	2,113	10.1
룩셈부르크	1,507	32.8
멕시코	2,246	13.6
네덜란드	1,419	17.9
뉴질랜드	1,757	20.9
노르웨이	1,424	53.3
폴란드	1,963	12.7
포르투갈	1,868	18.9
슬로바키아	1,754	13.6
슬로베니아	1,676	22.0
스페인	1,691	17.1
스웨덴	1,612	67.5
스위스	1,590	16.2
터키		7.0
영국	1,674	26.0
미국	1,790	10.8
러시아	1,978	

출처: OECD.Stat

3) 노동시장의 불평등

한국 노동시장의 또 하나의 중요한 문제는 ‘불평등’이다. 우리나라는 유난히도 노동시장에서 불평등이 심한 나라이다. 다음 [그림 12-1]은 2012년 국제 성인역량 조사(PIAAC, Program for the International Assessment of Adult Competencies)에 참여한 22개 OECD 국가들을 대상으로 임금 불평등도를 측정 한 결과이다.²⁾ 그림을 보면 하위 10% 대비 상위 10% 임금의 비율이 한국은 5.83배로 나타나, 조사 대상 국가들 중 압도적 1위임을 확인할 수 있다. 미국이 4.81배로 그 다음이고, 평균은 3.41배다. 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북구의 국가들은 2.5배를 밑도는 수준이다.³⁾

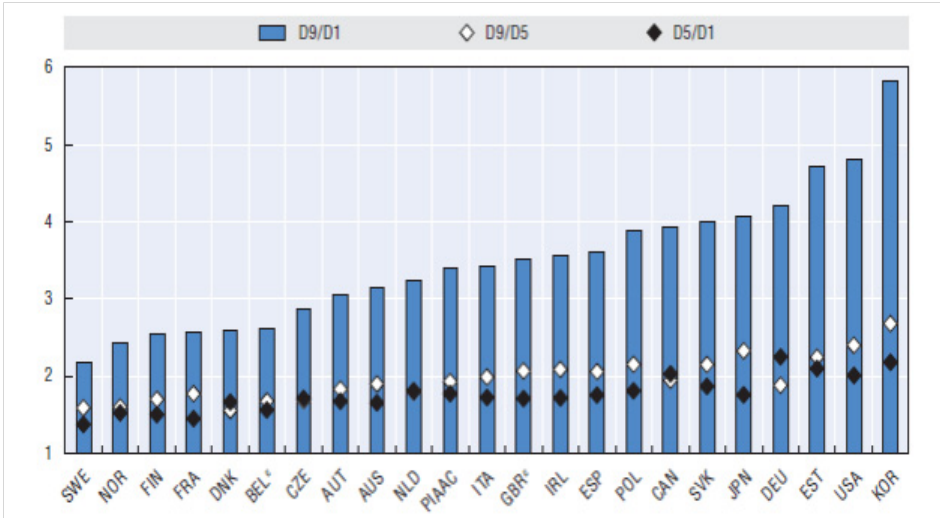
이 외에도 한국 노동시장의 불평등 정도를 보여주는 지표들은 다양하게 확인된다. OECD Employment Outlook 2015에 보고된 자료 중 각 국가에서 자체적으로 조사한 임금불평등도 자료를 보면, 하위 10% 대비 상위 10% 임금의 비율이 한국은 4.70배로 보고되고 있다. OECD 국가들 중 4위이다. 우리나라보다 이 비율이 높은 나라는 미국 5.08, 이스라엘 4.91, 터키 4.85 밖에 없다. OECD 국가들의 평균은 3.46배이고, 역시 북구의 국가들은 2.5배 미만의 숫치를 나타내고 있다. 중위소득의 2/3 미만을 받고 있는 저임금 근로자 비중 또한 한국은 24.7%로 OECD 국가들 중 가장 높다. 평균은 17.1%이다. 최저임금보다 임금이 적거나 그 근처에 있는 근로자의 비율도 한국은 14.7%로, 자료가 제시된 국가들 중에서 가장 높다. 미국은 4.3%이고, 일본은 2.0%이다.

2) PIAAC 조사는 체계적이고 일관성 있는 방법으로 국가 간 성인능력의 분포와 수준을 평가하기 위해 실시된 국제 성인역량 조사이다. 실제 테스트를 실시하여 성인들의 언어능력, 수리력, 그리고 컴퓨터 기반 환경에서의 문제해결력을 평가하고 있다. 2012년도에 실시된 조사에는 24개 OECD 국가의 16-65세 연령층 15만 7천명이 참여하였다. 한국의 경우 6,667명이 조사에 참여하였다.

3) 노동시장의 불평등도에 관한 내용은 줄고(2017)를 참조하여 작성하였다.

[그림 12-1] 임금불평등도의 국제비교 (PIACC 조사, 2012)

- 10분위 집단 간 임금 비율 -

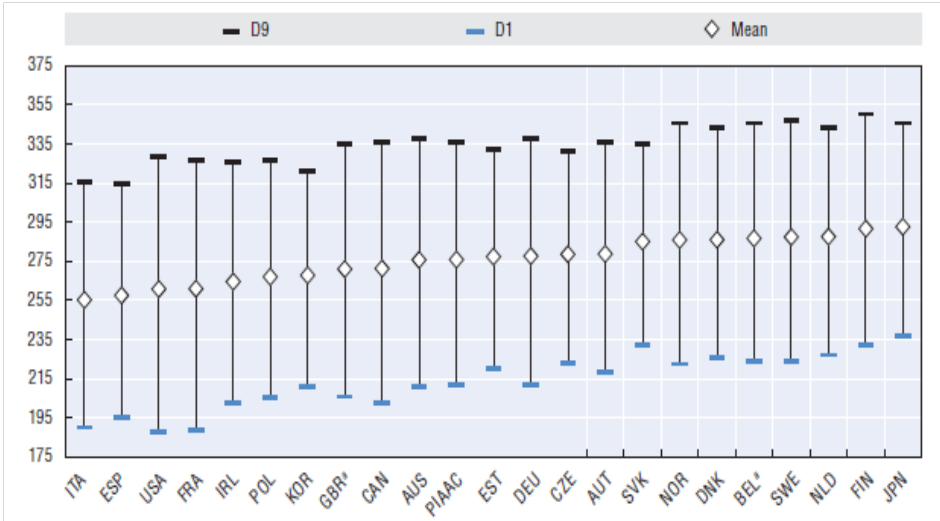


출처: OECD(2015), OECD Employment Outlook 2015.

물론 모든 근로자의 임금 수준이 동일할 수는 없다. 근로자들마다 능력도 다르고 노력의 정도도 다를 것이기 때문이다. 하지만 한국이 다른 국가들에 비해 근로자들의 이러한 특성의 차이가 더 현격하다고 보기는 어렵다. [그림 12-2]는 PIAAC 조사에서 확인된 국가별 근로자들의 수리능력의 분포를 도표화한 것이다. 한국의 경우 전체 평균은 268점으로, 22개 조사 대상국 중 17위로 나타나고 있다. 특히 주목되는 현상은 상위 10% 근로자의 점수는 321점이고 하위 10% 근로자의 점수는 211점으로, 두 집단 간 점수 격차가 110점에 그치고 있다는 사실이다. 다른 나라들에 비해 격차가 상대적으로 낮은 편에 속한다. 적어도 이 조사 자료를 기초로 할 때 한국의 근로자들 간 임금 불평등 정도가 심각한 이유가, 근로자들의 능력의 격차가 다른 나라에 비해 보다 더 강하기 때문이라고 볼 수 있는 근거를 발견하기는 어렵다.

[그림 12-2] 숙련 수준 및 분포의 국제비교 (PIACC 조사대상 국가, 2012)

- 수리능력 평가 점수, 평균, 상위 10%와 하위 10%, 모든 근로자 -



출처: OECD(2015), OECD Employment Outlook 2015.

그렇다면 한국의 노동시장에서 이처럼 불평등 정도가 큰 이유는 무엇일까? 이를 확인하기 위해 [표 12-6]에서는 인적특성 별로 임금격차가 어떠한 양상을 보이는지를 정리하였다.

우선 성별 임금격차를 보면 한국의 경우 남성과 여성 간의 임금격차는 (남성 임금의) 37%로 나타나, OECD 국가들 중 가장 높은 격차 수준을 보이고 있다. 연령대별 임금격차 역시 한국의 경우 두드러지는 것으로 나타나고 있다. 표를 보면 25~54세 중장년층에 비해 15~24세 청년층의 임금의 격차는 43%로, 아일랜드, 이스라엘, 영국, 미국 다음으로 격차가 컸다. 25~54세 중장년층과 55~64세 고령층 간의 임금격차는 7%로, 이 역시 우리보다 더 높은 플러스의 격차를 보이는 나라는 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코 밖에는 없다. 중장년층에 비해 청년층과 고령층의 임금이 더 낮은 경향이, 우리나라에서 보다 강하다는 사실을 보여준다.

[표 12-6] 인적특성별 임금격차

	성 여성 / 남성	연령		교육수준	
		15-24 / 25-54	55-64 / 25-54	저학력 / 중간학력	고학력 / 중간학력
	2013	2013	2013	2012	2012
오스트레일리아	18	39	-2	17	-35
오스트리아	18	36	-35	33	-63
벨기에	6	35	-27	18	-56
캐나다	19	41	-3	16	-34
칠레	15	42	-5	..	..
체코	16	37	-1	27	-76
덴마크	8	40	-2	19	-28
에스토니아	27	..	..	6	-34
핀란드	20	37	-2	3	-32
프랑스	14	..	..	18	-54
독일	13	40	-11	17	-70
그리스	11	37	-23	21	-52
헝가리	9	37	-2	25	-100
아이슬란드	15	42	1	..	..
아일랜드	13	55	-4	16	-76
이스라엘	22	54	-19	29	-52
이탈리아	11	16	14	23	-47
일본	27	41	2	..	..
한국	37	43	7	12	-37
룩셈부르크	6	26	27	31	-66
멕시코	15	23	11	..	-99
네덜란드	20	..	..	17	-56
뉴질랜드	6	41	-4	20	-19
노르웨이	7	36	-6	23	-27
폴란드	11	33	-3	16	-71
포르투갈	17	38	-30	30	-69
슬로바키아	14	32	5	33	-73
슬로베니아	12	..	..	22	-80
스페인	6	37	-19	20	-41
스웨덴	14	31	-8	20	-25
스위스	19	..	..	24	-57
터키	20	..	..	37	-91
영국	17	43	1	30	-56
미국	18	49	-17	37	-74
OECD 평균	15	38	-5	22	-56

출처: OECD(2015), OECD Employment Outlook 2015.

반면에 표를 보면 교육수준별 임금격차의 경우 한국이 두드러지게 이 격차가 크다고 보기는 어렵다. 중간학력 근로자와 저학력 근로자 간의 임금격차는 12%로, 에스토니아와 핀란드 다음으로 낮은 수준이다. 고학력 근로자와 중간학력 근로자 간의 임금격차는 37%인데, OECD 국가들 중 중간 정도의 수준이다. 교육수준의 격차가 임금격차의 주된 요인일 것이라는 기존 통설과는 차이가 있는 결과이다.

하지만 고등학교 진학률이 거의 100%에 달하고 있고, 대학 진학률도 70~80%에 달하고 있는 한국과 같은 국가에서, 어느 단계까지 교육을 마쳤는지 즉 대학을 졸업했는지 여부 자체는 그리 중요한 요인이 아닐 수 있다. 대학이라고 하더라도 어떤 대학을 졸업했는지가 노동시장 성과를 결정하는데 결정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 국내의 연구들 중 출신 대학의 특성이 임금에 어느 정도 영향을 미치는지에 대한 실증분석은 상당 정도 축적되어 있다. 개인의 인적특성을 통제하더라도 상위권 대학 졸업자는 노동시장에서 임금 프리미엄을 얻는다. (장수명, 2006; 한준·한신갑, 2006) 수학능력시험 성적 혹은 학력고사 성적이 높을수록 임금이 높아지는 경향이 뚜렷하며, 이를 통제하더라도 상위권 대학 졸업자는 상당 정도의 임금 프리미엄을 받고 있다. (이경희·김태일, 2007; 김희삼·이삼호, 2007; 김진영, 2007) 도구변수 방식을 이용할 경우 지방대학 졸업자는 수도권대학 졸업자에 비해 임금이 낮아지는 경향을 보이고 있다. (남기곤, 2012)

한국 사회에서는 우수한 학업성적을 얻어 보다 상위권 대학에 진입할 경우, 노동시장에서 보상이 주어지고 있는 것은 분명해 보인다. 물론 그 정도가 다른 나라들에 비해서도 더 심각한지는 확실치 않다. 여하튼 노동시장에서 불평등 정도가 크고, 상위권 대학에 진학할수록 노동시장 성과도 높아진다는 것은 여러 기존 연구들을 통해 확인되고 있다.

이상의 분석 결과처럼 한국의 노동시장은 매우 불평등하고, 성별, 연령별, 그리고 대학의 서열별로 임금의 격차가 뚜렷한 상황이라고 판단할 수 있다.

2. 정책 대안

1) 노동정책의 방향 전환: ‘양’에서 ‘질’로

앞의 국제비교 분석을 통해서도 확인할 수 있듯이, 한국 노동시장의 핵심적인 문제는 고용의 ‘양’ 적 측면이 아니라 ‘질’ 적 측면에 있다. 그럼에도 불구하고 현재 정치권에서는 일자리가 부족해서 문제이고, 따라서 일자리를 창출하기 위해 정부가 앞장서야 한다는 논리가 지배적이다. 특히 청년층의 일자리 문제는 가장 중요한 사회문제로 이야기되곤 한다.

예를 들어 이번 정부 시절 노동정책과 관련하여 지속적으로 제기되어 왔던 문제는 고령화와 정년 연장과 맞물리면서 고용절벽-고용대란이 발생할 가능성이 있으며, 따라서 젊은이들의 일자리를 마련하기 위해서는 임금피크제를 도입한다거나 혹은 일반해고와 비정규직 기간 연장 등을 포함한 노동개혁을 단행해야 한다는 것이었다. 야권 진영의 대응 역시 크게 보면 이러한 범주에서 벗어나지 않았다. 예를 들어 서울시와 중소기업 간에 체결한 청년일자리 창출을 위한 취업스쿨 등의 사업을 보면, 청년층을 대상으로 어떻게 일자리를 만들어 낼 것인지에 주된 초점이 있었다. 현재 야권의 유력 대선 후보인 문재인 후보의 발언을 보면 “다음 정부의 가장 중요한 정책과제는 일자리를 늘리는 것” 이고, 이를 위해 “청년일자리 신규로 70만개 만들겠다” 고 약속하고 있다.

물론 국제적으로 다른 국가들과 비교할 때 그 정도가 높은 것은 아니지만, 10%에 해당하는 젊은이(비경제활동인구 층에 잠복되어 있는 잠재적 실업자까지 합한다면 그 이상의 젊은이)들이 일자리를 갖지 못하고 있는 것은 중요한 사회 문제이다. 그들을 위해 지금처럼 막대한 예산을 들여 직업훈련을 실시하고, 직업 알선 제도를 활성화하는 것은 중요하다. 하지만 이들이 직업을 가지지 않는 것은 일자리 수 자체가 절대적으로 부족해서가 아니라, 자신에게 적합하다고 판단되는 일자리가 없기 때문일 가능성이 높다는 점을 인식할 필요가 있다.

이번 정부에서 추진했던 것처럼 비정규직 기간을 연장하고 파견 제도를 활성화하여 노동시장 유연성을 증대시키면 일자리 수는 증가할 수 있다. 하지만 이는 청년층 고용 문제 해결과는 거리가 먼 이야기이다. 고용이 불안하고 노동조건이 열악한 ‘막다른 일자리들(dead-end jobs)’ 을 많이 창출한다고 해서, 청년층 고용문제 해결에 별다른 도움이 되기는 어렵다.

돈으로 일자리 문제를 해결할 수 있다는 생각도 한계가 있다. 일자리를 창

출하는 기업에게 보조금을 지급하는 것은 새로운 고용을 창출하는데 거의 실질적 효과가 없다. 직업훈련에 예산을 투입하는 것 역시 상당 정도 불필요한 과잉 중복적인 경우가 많다. 일부 지자체에서 시작된 청년 수당 제도 역시 실효성이 의심스럽다. 구직 단계에서 소득의 증가는 유보임금 수준의 하락을 지체시키고, 오히려 구직기간을 늘릴 가능성이 높다.

결국 이 문제를 해결하기 위해서는 일자리의 양이 아니라 질에 초점을 맞추는 방식으로 정책 방향의 전환이 필요하다. 물론 사람들의 욕구는 끝이 없으며 상대적인 것이어서, 모든 사람들을 만족시킬 수 있는 일자리를 공급한다는 것은 불가능한 일이다. 하지만 사람들이 선호하는 일자리들이 많아지고 일자리들 간의 질적 격차가 축소되면, 좋은 일자리 획득을 위해 그 앞에 장기간 대기하는 모습은 크게 완화될 수 있다. 고용 문제 해결을 위한 핵심 방향은 일자리의 질을 상향평준화시킬 수 있는 방법에 초점이 모아져야 한다.

“어떻게?” 경제가 성장하고 기업들의 경쟁력이 향상되면 자연스럽게 양질의 고급 일자리들이 창출된다. 당연하며 근본적인 해결 방안이다. 이를 위해 다양한 형태의 산업 정책과 기업 지원 제도가 필요하다. 하지만 이는 참 먼 이야기이다. 몇 십년동안 우리는 지속적으로 이러한 방식을 추진해 왔지만, 양질의 일자리 창출은 여전히 부족하고 만족스럽지 못하다. 경제가 성장하기를 한정 없이 기다리는 것도 힘든 일이며, 지금과 같은 대기업과 중소기업 간 이중적인 산업구조가 지속되는 한 경제성장이 양질의 일자리를 창출하는 효과는 일부 대기업에 한정될 가능성이 높다.

이제는 발상의 전환이 필요한 시점이다. 새롭게 양질의 일자리를 만들어내는 전략에서 기존의 일자리를 양질로 변환시키는 전략으로, 사고의 틀을 바꿀 필요가 있다. 현재 사람들이 기피하여 어쩔 수 없는 상황이 아니면 선택하려 하지 않으려 하는 중소기업의 일자리들이나 영업직이나 판매직 등의 일자리들의 노동조건을 향상시켜 나가야 한다. 원래 이러한 일자리들은 일 자체의 성격 때문에 사람들이 기피하는 것이 아니라, 임금도 낮고 노동시간도 길며 고용도 불안하기 때문에 선택하려 하지 않는 경우가 많다. 노동조건이 향상된다면 이러한 일자리를 기피하는 경향은 크게 감소하고, 이로 인해 고용률도 증가하게 될 것이다.

앞에서도 확인하였듯이 한국은 유난히도 노동시장에서 불균등이 심한 나라이다. 물론 모든 근로자의 임금 수준이 동일할 수는 없다. 근로자들마다 능력

도 다르고 노력의 정도도 다를 것이기 때문이다. 하지만 한국이 다른 국가들에 비해 근로자들의 이러한 특성 차이가 더 현격하다고 보기는 어렵다. 한국 근로자들 임금의 심각한 불균등성은 노동시장을 둘러싼 다양한 제도와 문화, 그리고 주체들 간의 역학 관계 때문에 발생하는 측면이 강하다. 대기업과 중소기업 간 산업의 이중구조 현상, 10% 수준에 턱걸이 하고 있는 노동조합 조직률, 그마저도 대기업이나 공공부문 등에 집중되어 있는 불균등성, 노동법의 보호 조차도 제대로 받지 못하는 비정규직 근로자들과 특수형태 근로 종사자들, 이들에 대한 사회적 방치와 무관심. 이러한 사회 구조 하에서 기업이 선택할 수 있는 가장 합리적인 이윤극대화 방식은 소수의 근로자에게는 높은 대우를, 그리고 나머지 근로자에게는 박한 대우를 제공하는 것이다. 따라서 노동시장의 불균등 문제에 대해 근본적인 문제제기를 하지 않고는 고용문제를 해결할 수 있는 실마리를 마련하기 어렵다. 어떻게 하면 밑바닥 일자리의 질을 끌어 올릴 수 있는지에 대해 고민을 집중해야 할 것이다.

2) 일자리 질의 향상 방안

한국 노동시장에서 가장 열악한 상황에 놓여 있는 계층은 비정규직 근로자와 중소-영세기업 근로자 계층, 그리고 근로자성 조차도 인정받지 못하고 있는 특수고용형태근로 종사자 계층이다. 이들 중 상당수는 저임금-저소득 상태에서, 고용도 불안정한 상황에 놓여 있는 경우가 많다. 이들의 근로조건을 개선시켜 나가는 집중적인 노력이 필요하다.

그동안 비정규직 근로자의 노동조건을 개선하기 위해서는 다양한 정책적 노력이 추진되어 왔다. 가장 중요한 정책으로는 2007년부터 시행된 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’ 과 ‘파견근로자보호 등에 관한 법률’ 의 시행을 들 수 있다. 이 법률들의 핵심적인 내용은 기간제(계약직) 근로자로 2년 이상 일하면 사용주가 사실상 정규직으로 전환하도록 규정하고 있다는 점, 그리고 정규직과 동등하거나 유사한 직무를 수행하는 비정규직 근로자가 합당한 이유 없이 임금이나 근로조건에서 차별을 받을 경우 노동위원회를 통해 시정을 요구함으로써 임금을 보상받는 등 차별시정 명령을 이끌어낼 수 있다는 점이다. 또한 파견근로자의 경우에도 일한 지 2년이 지나면 사용주는 고용 의무를 지도록 강제하고 있다. 기간 초과뿐 아니라 파견 허용 업종을 위반한 경

우에도 적발 즉시 직접 고용해야 하고, 무허가 파견 등의 불법 파견의 경우에도 고용한 지 2년이 지나면 직접 고용하는 것을 의무화하고 있다.

소위 비정규직보호법이라고 알려진 이들 법률에 대해 그동안 다양한 찬반 논란과 이를 개정하려는 시도들이 있었지만, 어쨌든 2006년 47.3%에 달했던 비정규직 근로자의 규모가 2016년 33.6%로 감소했다는 통계적 사실은 이 법률이 비정규 근로자의 규모를 감소시키는데 있어서는 일정한 효과가 있었음을 보여준다.⁴⁾ 하지만 여전히 비정규직 근로자 규모가 다른 OECD 국가들에 비해 지나치게 크며 (앞의 [표 12-3]), 정규직 근로자와 비교할 때 차별적 처우를 받는 경향은 시정되고 있지 않은 상황이다.

법적으로 정규직 근로자와의 차별을 금지하고 있음에도 불구하고 이러한 상황이 개선되지 않는 이유는 여러 가지가 있다. 우선 고용 자체가 불안정한 비정규직 근로자로서는 재계약 여부 혹은 그 분야에서의 평판에 영향을 미칠지도 모르는 불리함을 감수하면서까지, 자신의 차별대우 상황에 대해 법적인 문제제기를 하기가 쉽지 않을 수 있다. 또한 현재의 법률에서는 해당 사업장에서 동종 또는 유사한 일을 하는 정규직 근로자에 비해 차별적 처우를 받는 경우만 규제하고 있는데, 따라서 정규직 근로자와 비정규직 근로자가 담당하는 일이 다르게 분리되어 있어 해당 사업장에서 비교대상 근로자를 찾을 수 없을 경우, 비정규직 근로자에 대한 낮은 처우에 대해 문제제기를 할 수 있는 방법이 없다. 어느 사업장이든 정규직 근로자와 비정규직 근로자에게 동일한 업무를 담당하게 하는 경우는 많지 않으며, 과거 그러한 관행이 있었다고 하더라도 법 시행 이후 업무를 분리해서 법적인 제재를 피하려는 경향도 나타나고 있다. 이러한 문제로 인해 기대와는 달리 비정규직보호법이 비정규직 근로자의 근로조건을 개선하는데 있어서는 뚜렷한 한계를 보여주고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 차별 여부를 판단하는 기준을 해당 사업장에서 당해 산업 혹은 지역 범위로 확대하는 법적 개정이 필요하다. 또한 차별 시정을 요구하는 주체를 근로자 본인에서 사업장의 근로자 대표나 노동조합 등으로 확대하는 것도 고려할 필요가 있다. 법 제정 당시부터 노동계에서 요구해 왔던 것처럼, 현행의 기간제한 방식에서 사유제한 방식으로 법률

4) 비정규직 근로자에 대한 정의는 매우 다양하다. 여기서는 통계청의 경제활동인구조사 자료에서 종사상 지위가 임시근로자나 일용근로자인 사람을 비정규직 근로자로 정의하고 통계자료를 확인한 것이다.

을 개정하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

아무리 법률을 정교하게 만든다고 하더라도 사용자들이 이를 피하려고 시도하면 법률이 무력화 될 수 있다. 결국 중요한 것은 그 나라 노동시장에 형성되어 있는 문화이다. 무슨 방법을 써서라도 자기 기업의 이윤만 극대화하면 된다는 의식과 분위기가 형성되어 있는 경우, 비정규직 근로의 문제가 해결되기는 어렵다. 작업의 특성 상 불규칙적이고 단속적인 일이라서 어쩔 수 없이 비정규직 근로자를 이용해야 되는 경우를 제외한다면, 상시적이고 연속적인 업무에 대해서는 정규직 근로자를 채용하는 것이 당연시되는 문화를 만들어 나갈 필요가 있다. 또한 비정규직 근로자에 대해서는 고용 상의 불안정성을 보상해 줄 수 있을 정도로 오히려 더 좋은 노동조건이 보장되는 관행과 문화가 형성되는 것이 중요하다.

이를 위해서는 공공부문이 앞장 설 필요가 있다. 공공부문에서 만큼은 상시적 업무에 대해서 정규직 근로자 채용을 원칙으로 삼아야 하고, 외주 용역 근로자도 직접 정규직으로 고용해야 한다. 비정규직 근로자를 과다하게 고용하고 있는 사업자의 경우 조달 자격을 제한하는 입찰 방식의 도입도 고려할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해 비정규직 근로자의 규모를 줄이고 이들의 노동조건을 개선해 나가는 것이야 말로, 한국 노동시장의 일자리의 질을 향상시키는데 중요한 의미를 가질 수 있다고 판단된다.

일자리의 질을 개선하는데 있어 또 하나의 중요한 정책 수단은 최저임금제다. 우리나라의 현재 최저임금은 평균임금 대비 35%, 중위임금 대비 43% 수준으로, OECD 국가들 중 중하위권 수준이다. 최저임금 수준 자체가 낮을 뿐만 아니라 이를 지키지 않는 비율도 12.4%에 달하고 있다. 최저임금 수준을 평균임금의 50%로 끌어 올리는 것을 목표로, 매년 단계적으로 최저임금을 인상할 필요가 있다.⁵⁾

최저임금 인상에 대해서는 다양한 형태의 부작용이 언급되곤 한다. 우선 경제학계에서는 최저임금이 고용에 부정적 영향을 미칠 것이라 우려한다. 하지만 최근 연구들에서는 최저임금의 고용 효과가 반드시 부정적이지는 않다는 실증 분석 결과들이 제출되고 있고, 특히 한국에서도 이러한 연구 결과들이 보고되고 있는 상황이다.⁶⁾ 최저임금 인상으로 자영업자들의 부담이 가중될 것이라는

5) 최저임금 부분에 대해서는 김유선(2015: 63-68)을 참조하였다.

6) 즐고(2015) 참조.

우려도 있다. 하지만 이는 골목상권 보호, 적정 하도급 단가 보장, 카드 수수료 인하 등 경제민주화를 통해 해결해야 할 것으로, ‘사람에게 일을 시키면 생활하는 데 필요한 임금을 지불해야 한다’는 대원칙을 훼손해서는 안 된다.

최저임금 미지급 문제를 해결하기 위해서는 징벌적 손해배상 도입, 최저임금 위반 적발 즉시 과태료 부과, 반복적으로 최저임금을 위반한 사업주 처벌, 최저임금 전담 근로감독관, 최저임금 위반 신고 간소화, 최저임금 준수 입증 책임을 노동자에게서 사용자로 전환, 최저임금 체불 시 노동부 선지급 후 구상권 행사 등의 정책들을 도입할 필요가 있다.

3) 노동법의 엄격한 집행

아무리 법과 제도가 잘 갖추어져 있다고 하더라도, 이를 집행하고 감독하는 방식이 철저하고 효율적이지 않으며 실효성을 가지기 어렵다. 앞에서 설명한 최저임금 미준수처럼 노동현장에서는 기본적인 근로기준법조차 제대로 지켜지지 않거나, 다양한 형태의 명시적인 혹은 음성적인 부당노동행위들이 자행되고 있음에도 불구하고, 이를 감시하고 처벌하는 시스템이 활성화되어 있지 못한 상황이다. 현재의 법만이라도 제대로 지켜지도록 근로감독 기능을 강화시키는 것이 무엇보다도 시급하다.

이와 관련해서는 도재형(2017)에 제시된 다음과 같은 제안이 의미 있는 주장이라고 판단된다.⁷⁾

첫째, 근로감독청을 설치해서 근로감독 기능을 일반 고용노동 행정으로부터 독립시켜 근로감독관의 전문성과 독립성을 확보할 필요가 있다. 지금과 같은 순환 보직 형태의 인력 운용 방식은 인적 자원의 다양성과 업무의 전문성을 담보하는 방향으로 개선되어야 하고, 따라서 근로감독관은 별도의 정원을 두어 특정직 공무원으로 충원하는 방식이 바람직하다. 그와 함께 근로감독관의 정원 확대도 필요하다. 근로감독관의 업무량은 계속 증가하는데 인원은 정체되어 있고, 이는 근로감독 업무의 지연 처리와 초과근로시간의 증가로 이어지고 있는 상황이다.

둘째, 현재 집단적 노사관계 영역까지 확대되어 있는 근로감독관의 업무 영

7) 세 가지 제안은 도재형(2017)의 110~111쪽의 서술 내용을 정리한 것이다.

역을 일본처럼 개별적 근로관계법 분야(부당노동행위 포함)로 축소함으로써, 근로감독관의 업무 범위를 근로자의 근로조건 보호에 집중되도록 만들 필요가 있다. 지금과 같이 근로감독관이 개별 사업장의 집단적 분쟁에 개입하며, 때로는 이들이 수집한 쟁위행위 관련 증거를 근거로 근로자에 대한 형사처벌이 이루어지는 것은 근로감독관 제도의 본래 취지에 맞지 않은 것이다.

셋째, 근로감독청에 노동검사를 두어 노동 범죄에 대한 형사법적 기능을 보완하는 것이 필요하다. 우리나라 근로감독 제도의 결정적 한계는 근로자의 권리를 침해하는 범죄에 대한 수사·기소 권한이 근로감독 기구와 단절된 채 행사된다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 근로감독의 결과에 따라 필요한 경우에는 근로감독청이 수사·기소 권한을 행사할 수 있도록 만들 필요가 있다.

이와 같은 철저한 근로감독 시스템을 마련하는 것과 더불어, 문제가 되는 노동법 위반 사항에 대해 공정하고 신속한 처벌 절차를 확립하는 것 또한 중요한 과제이다. 노동법과 일반 민사법들과의 차별성을 감안한다면, 궁극적으로는 노동법에서도 독자적인 소송 절차와 노동법원 체계를 마련해 나갈 필요가 있다.

이와 더불어 현재 가장 대표적인 노동 분쟁 해결 절차인 노동위원회 제도에 대해서도 개선이 필요하다.⁸⁾ 현행 노동위원회는 형식적으로는 고용노동부와 분리되어 있지만, 인사와 재정 등에서 고용노동부의 실질적 영향력 아래 놓여 있다. 중앙노동위원회의 위원장을 제외한 대부분의 고위직 인사는 정부가 임명하고, 그 재정 역시 고용노동부에 종속되어 있는 상황이다. 이 때문에 중요 사건을 처리하는 과정에서 노동위원회는 정부로부터의 독립성과 중립성에 관해 의심을 받곤 한다.

고용노동부가 노사관계에서 가장 전문적인 행정기관인 이상 노동위원회의 전문성 확보를 위해 그 조직을 굳이 배제할 이유가 없다고 생각할 수도 있으나, 심판 기구로서의 신뢰 제고를 위해서는 인력과 재정 운영의 독립성을 갖춰야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 노동위원회의 공무원 정원을 고용노동부와 별도로 뚝으로써 인적 독립성을 갖추는 것이 필요하고, 재정상 독립성을 확보하는 방안도 마련할 필요가 있다.

그와 함께 노동위원회가 비정규 근로자의 권리 구제 제도로 기능할 수 있는 절차도 보완되어야 한다. 예를 들어 판례에 따르면 근로자가 부당해고구제신

8) 이 부분은 도재형(2017)의 113~114쪽의 내용을 정리하였다.

청을 하여 해고의 효력을 다투던 중 근로계약 기간이 만료되면 그 구제의 실익이 소멸된다고 보는데⁹⁾, 이는 기간제 근로자에게 새로운 민사소송을 제기하도록 하는 부담만 지을 뿐이고 노동법의 이행 확보에 도움이 되지 않는다. 이러한 경우에도 구제이익을 유지할 수 있도록 하는 입법이 마련될 필요가 있다.

노동법이 제대로 지켜지도록 유도하는 것은 법과 제도를 정비하는 것도 중요하지만, 정부가 어느 정도 강력한 의지를 가지고 위반 사항에 대한 감독을 철저히 시행하는지 여부도 중요하다. “대표적인 사업장 한두 곳을 타깃으로 삼아 단속하고 ‘의도적으로 임금을 체불하는 사업주는 구속한다’ 라는 신호를 주면 임금체불은 많이 없어질” 가능성이 있다는 지적이나, “예컨대 공기업이 성과연봉제를 일방적으로 시행한 것을 집중단속 대상으로 정하고 공기업 사장의 출석을 요구하고 이런저런 핑계를 대고 불출석할 경우 체포영장을 청구하는 등 강력하게 대처하면 일정한 성과를 낼 수 있을 것” 이라는 설명 등을 주의 깊게 고려할 필요가 있다.¹⁰⁾ 현재의 제도적 틀 내에서도 정부의 의지에 따라 충분히 개선될 여지가 있음을 시사해준다.

3. 요약 및 결론

양질의 일자리가 모든 국민들에게 공평하게 공급되는 노동시장을 우리는 희망한다. 하지만 일자리의 양과 질은 종국적으로 그 나라의 경제수준을 반영하는 것이어서, 가장 바람직한 최상의 상황을 강조하는 것은 실효성이 떨어질 수 있다. 그러한 점에서 우리와 유사한 경제력 수준을 가진 다른 나라들에 비해 한국 노동시장이 어떠한 점에서 얼마나 더 열악한 상황에 놓여 있는지를 파악하는 것은 보다 유의미한 작업이 될 수 있다.

본 논문의 분석 결과 한국은 다른 OECD 국가들과 비교할 때 고용률, 실업률, 실업기간과 같은 고용의 양적인 측면에서는 크게 심각한 문제점을 노출하고 있지는 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 반면 임시고용 근로자의 비율이 지나치게 높고, 근로시간이 매우 길며, 노동조합 조직률이 극히 낮은 수준에 머물고 있었고, 노동시장에서의 불평등도 역시 심각한 수준을 나타내고 있다.

9) 대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두22136 판결.

10) [노동포럼] “2017년, 노사관계의 주요 의제-위기를 기회로, 새로운 노동패러다임 모색-”, <노동사회> 제192호, 60-62.

경제력 수준이 우리보다 낮은 OECD 국가들에 비해서도 한국 노동시장에서의 일자리의 질은 더 열악한 양상을 보였다.

따라서 노동정책의 방향은 지금까지와 같은 ‘일자리를 많이 만들겠다’는 차원에서부터 ‘일자리의 질을 향상시키겠다’는 차원으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해서는 노동조건이 열악한 하위 직업군에 대해 고용을 안정시키고 소득을 증대시키는 ‘상향평준화’ 전략을 추진해 나가야 한다. 비정규직 근로자에 대한 실효성 있는 보호 정책을 강화하고, 최저임금 수준의 향상을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 근로기준법조차 제대로 지켜지지 않는 사각지대를 없애고 노동법이 엄격하게 집행될 수 있도록 근로감독을 강화하는 정책이 추진되어야 한다. 이와 같은 방식의 일자리 질의 개선은 우리나라의 경제력 수준에 걸 맞는 노동시장을 만들어 가는데 필수적인 요건이라 보인다.

참고문헌

- 김유선(2015), <한국의 노동 2016>, 한국노동사회연구소.
- 김진영(2007), “대학서열과 노동시장”, <한국경제의 분석>, 제13권 3호, 1~72.
- 김희삼·이삼호(2007), <고등교육의 노동시장성과와 서열구조 분석>, KDI.
- 남기권(2006), “대학 진학은 서울로 합리적인 선택인가?”, <경제발전연구>, 제18권 1호, 81~114
- _____ (2015), “최저임금을 올려도 고용이 늘어난 미국, 그렇다면 한국은?”, <나라경제>, 2015년 6월호, 38~39.
- 도재형(2017), “노동법의 이행 확보를 위한 새로운 틀”, <노동사회> 제192호, 한국노동사회연구소, 107~115.
- 장수명(2006), “대학서열의 경제적 수익 분석”, <한국교육>, 제33권 2호, 75~107.
- OECD(2015), OECD Employment Outlook 2015.
- 남기권(2017), 교육 불평등의 현실과 정책대안, 서울사회경제연구소 제24차 심포지엄 발표논문.
- 이경희·김태일(2007), 대학교육의 성별 임금효과: 대학 순위와 전공의 영향을 중심으로, 한국노동패널 학술대회 발표문, 한국노동연구원.
- 한준·한신갑(2006), 대졸자의 사회경제적 성과를 통해 본 대학 간 불평등, 한국노동패널 학술대회 발표문, 한국노동연구원.
- 통계청 국가통계포털 URL: <http://kosis.kr/>
- OECD 통계사이트, URL: <http://stats.oecd.org/>

13장

출산 장려 정책에서
지속가능한
사회재생산으로

윤자영

자녀 출산은 부부에게 부담과 기쁨을 동시에 동반한다. 자녀는 부모에게 시간과 노력, 직접 지출이라는 비용을 가져 온다는 점에서 경제적 부담이 된다. 그러나 자녀 양육을 통해 보람, 기쁨, 배움, 고민과 절망을 경험하여 인격적 성숙의 기회가 되기도 하고, 자녀로 인한 다양한 인간관계와 사회관계망, 제도적 경험을 갖게 된다. 그만큼 출산은 부부에게 가족생활의 질적 전환을 가져오는 중대 사건이다.

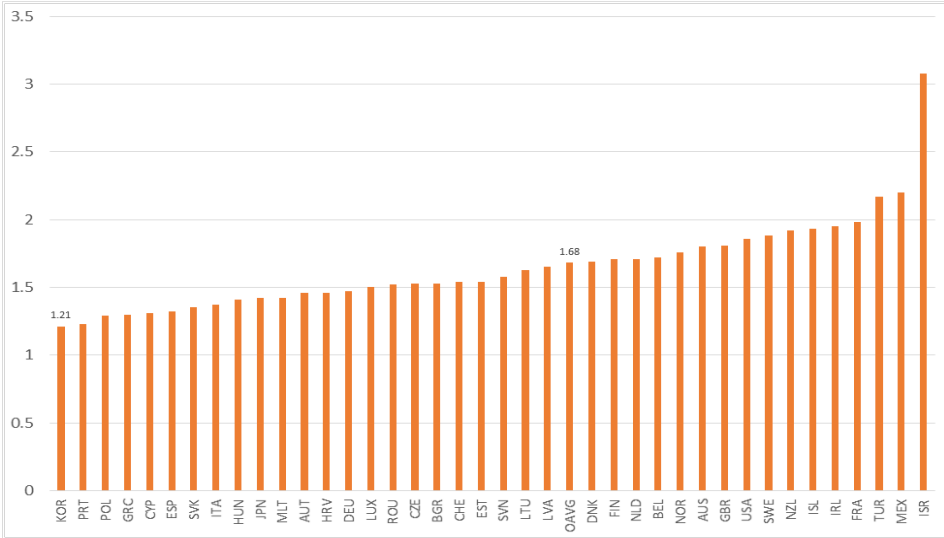
지금까지 우리 사회는 결혼과 출산이라는 사건을 독립 사건으로 간주하지 않았다. 결혼한 부부는 오랜 시간이 경과하지 않아 자녀를 출산하리라고 당연히 기대했다. 그러나 자녀가 부모의 노후를 책임지는 기제로서의 자녀의 경제적 가치는 감소했다. 자녀 양육의 경제적 능력과 조건의 미비는 출산을 결혼 이후에 따라오는 연속적 사건으로 보는 시각을 크게 변화시켰다. 출산을 통해 대를 이어야 한다는 전근대적인 가부장주의 신념을 가진 윗세대의 압력과 자녀 출산을 정상적인 가족 규범이라 생각하는 또래의 압력은 과거보다 약화되고 있다. 가족보다는 직업적 성공에서 개인적인 삶의 완성을 추구하는 개인도 늘고 있다. 사회 전반에 확산되고 있는 불안 의식과 심리가 가중되면서 자녀 양육보다는 나 자신의 노후 대비에 더 관심을 기울인다.

비혼 인구의 증가, 무자녀 부부의 증가, 소자녀 출산은 우리 사회를 저출산 고령화로 치닫게 만들고 있다. 이에 저출산 실태와 원인을 명확하게 규명하고 적절한 대응책을 마련하여, 거시경제적으로 지속가능한 사회경제체제를 구축하는 기반을 마련할 수 있도록 할뿐 아니라 개인과 가족이 출산과 양육을 통한 가족 형성의 기대와 욕망을 실현할 수 있도록 뒷받침하여야 할 것이다.

1. 저출산 실태와 원인

[그림 13-1]에 제시된 바와 같이 우리나라 저출산 실태는 심각하다. 주요 OECD 국가와 비교하더라도 2014년 현재 1.21로 최하위인 낮은 수준을 기록하고 있다(OECD 평균은 1.68).

[그림 13-1] OECD 국가의 출산을 비교, 2014년



자료: OECD Stats(<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>).

우리나라 경제가 저성장 국면에 접어들면서 청년층이 직면하고 있는 불안정 취업과 실업 현실, 양육비를 감당하기에 턱없이 부족한 저소득 실태, 장시간 근로 관행 등은 결혼과 출산은커녕 개인의 생계를 꾸리기에다 버겁게 만들고 있다. 2015년 전국 출산력 및 가족 보건복지 실태조사에 따르면, 우리나라 20~44세의 미혼 남녀가 자녀를 낳지 않거나 한 자녀만 출산하겠다는 의향을 지닌 원인으로 자녀 양육과 교육에 드는 비용 부담(미혼남성의 경우 양육비 부담 23.9%, 자녀 교육비 부담 30.5%)을 1순위로 지목하고 있다. 그 다음 순위로 ‘소득이 적어서(미혼남성의 경우 11.1%)’ 또는 ‘실업과 고용 불안정(미혼 남성의 경우 7.7%)’을 원인으로 들고 있었다. 어떤 측면에 초점을 둔 답변이던지 간에, 자녀 양육에 드는 비용을 내가버는 소득으로 감당하지 못할 것을 걱정하고 있는 것이다. 여성의 경우 남성과 달리 ‘일·가정 양립 곤란(27.1%)’을 취업과 소득보다 더 중요한 문제라고 지적하고 있다. 청년층 여성은 노동시장 참여로 인한 시간 제약이 출산을 기피하는 중요한 이유로 지목하고 있다. 자녀 양육을 배려하지 않는 직장 문화와 근로 조건 등은 여성의 경력 단절 위험을 높이고, 그러한 예견된 위험은 출산을 회피하게 만든다.

[표 13-1] 20-44세 미혼 남녀의 무자녀 또는 1자녀 출산 의향 이유

무자녀 또는 1자녀 출산 의향 이유	미혼 남성(%)	미혼 여성(%)
소득이 적어서	11.1	2.9
실업, 고용 불안정	7.7	0.7
자녀 양육을 위한 주택 마련 곤란	4.5	1.9
자녀 양육비 부담	23.9	24.8
자녀 교육비 부담	30.5	20.5
아이를 돌볼 마땅한 시설이나 사람이 없어서	5.9	3.8
일-가정 양립 곤란	1.2	27.1
보다 많은 여가를 즐기기 위해, 부부만의 생활이 즐거워서	13	13.7
본인의 건강 문제	-	2
아이를 싫어해서, 가족 간호	2.3	2.8
계	100.0	100.0
응답자수(명)	169	248

자료: 2015년 전국 출산력 및 가족 보건복지 실태조사

그렇다면 어떤 조건이 마련되어야 미혼 남녀는 출산이 가능하다고 인식하고 있을까? 청년층은 출산을 위한 조건에서 취업과 소득이 가장 중요하다고 응답했다. 미혼 남성의 42.0%는 ‘가정을 꾸릴 만큼 소득 유지 시’ 18.3%는 ‘안정된 직장 마련 후’ 에야 출산이 가능하다고 응답했다. 여성보다는 남성이 출산을 위한 조건으로 안정된 직장과 소득을 꼽은 비중이 더 높았다. 여성의 17.5%는 ‘부부간 충분한 생활을 누린 뒤’ 라고 응답해 남성보다 자녀 없는 부부 생활에 더 높은 가치를 부여하고 있음을 보여주고 있다. 또한 여성의 19.1%는 ‘출산 적령기를 넘기지 않을 때’ 라고 응답하여 남성보다 더 높은 비중이 출산이 가능한 생물학적 시계를 중요한 조건으로 인식하고 있었다. 비취업자 남성과 여성은 안정된 직장 마련이 되어야 출산이 가능하다고 응답한 비중이 취업자보다 훨씬 높았다. 중요한 사실은 출산 조건에 안정된 직장보다 ‘가정을 꾸릴 만큼 소득 유지 시’ 라고 응답한 비중이 훨씬 높았다는 것이다. 직장이 안정된다 하더라도 소득 수준이 낮은 일자리라면 출산이 가능하지 않다고 인식하고 있는 것이다. 자녀를 양육할 수 없는 소득의 불충분함이 일자리 불안정과 부족 문제보다 더 심각하다고 인식하고 있다. 직장 안정성과 충분한 소득이라는 조건을 충족시킬 수 있는 사회경제적 환경이 갖추어지지 않는다면 출산 회피와 지연으로 인한 저출산 현상은 개선되기 어려움을 시사한다.

[표 13-2] 20-44세 미혼 남녀의 출산 조건

성별	응답자 특성	계(%)	응답자수 (명)	안정된 직장 마련 후 (%)	가정을 꾸릴 만큼 소득 유지 시 (%)	집장만 이후 (%)	부부 간 충분한 생활을 누린 이후 (%)	출산 적령기를 넘기지 않을 때 (%)	배우자가 원할 때(%)	기타 (%)
미혼 남성	소계	100.0	1,040	18.3	42.0	4.3	9.3	10.0	14.5	1.6
	20~24세	100.0	339	24.8	42.5	3.8	11.2	4.7	12.1	0.9
	25~29세	100.0	276	16.7	45.7	5.1	12.3	6.5	13.0	0.7
	30~34세	100.0	218	17.0	39.9	4.1	6.9	14.7	16.1	1.4
	35~39세	100.0	124	13.7	43.5	0.8	7.3	13.7	20.2	0.8
	40~44세	100.0	81	7.4	33.3	8.6	0.0	24.7	16.0	9.9
	취업	100.0	619	12.8	41.7	5.2	9.5	13.2	15.7	1.9
	비취업	100.0	421	26.4	42.5	3.1	8.8	5.2	12.8	1.2
미혼 여성	소계	100.0	1,167	12.2	44.8	2.2	17.5	19.1	2.8	1.4
	20~24세	100.0	466	16.3	46.1	1.7	19.3	13.1	2.8	0.6
	25~29세	100.0	346	9.2	42.8	2.3	20.8	22.3	2.0	0.6
	30~34세	100.0	215	7.0	47.9	3.3	15.3	22.3	1.9	2.3
	35~39세	100.0	92	16.3	41.3	2.2	6.5	22.8	4.3	6.5
	40~44세	100.0	47	10.6	36.2	-	8.5	34.0	10.6	-
	대학재학	100.0	242	21.9	47.1	2.1	15.3	10.7	1.7	1.2
	대졸이상	100.0	782	7.5	43.4	2.0	19.8	22.8	2.9	1.5
	취업	100.0	759	8.8	42.4	2.8	18.6	22.8	2.8	1.8
	비취업	100.0	410	18.5	49.0	1.2	15.6	12.2	2.9	0.5

자료: 2015년 전국 출산력 및 가족 보건복지 실태조사.

1) 출산의 기회비용 증가

첫째, 출산의 기회비용이 증가했다.

출산과 육아로 여성들이 노동시장에서 좋은 성과를 내지 못하거나 퇴장하게 되는 현실로 인해 출산으로 인해 잃는 일자리 기회와 소득이 크다. 고등 교육 기회와 성과에서 남녀의 격차는 과거보다 현저하게 감소하여 여성은 남성과

비슷한 수준의 인적 자본을 지니게 되었다. 노동시장 직전까지 동일한 수준으로 축적한 인적 자본은 여성이 출산과 육아의 책임을 떠안자마자 비대칭적인 인적 자본의 마모와 상실을 안게 된다. 노동시장에서 경험하는 이러한 비용을 여성이 떠안게 되고, 가족 차원에서도 소득의 상실 위험을 가져오기 때문에 출산을 회피하게 된다. 출산이나 육아 지원에 대한 법제도적 지원이 효과적으로 작동되지 않을 경우, 경력단절로 인한 현재와 미래 소득의 상실은 클 수밖에 없다. 이삼식 외(2016)에 따르면, 일-가정 양립을 지원하기 위한 육아휴직제도 등 제도의 이용 가능성은 첫째아 출산에 영향을 미친다. 휴가제도를 도입한 일자리에 취업을 한 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 취업이 출산에 갖는 부정적 영향이 감소한다.

2) 자녀 양육 순비용 증가

둘째, 자녀를 양육하는 순비용이 증가했다.

자녀 양육은 노동력을 키워내는 일이자 사회를 재생산하는 노동이다. 그런데 이러한 사회경제적으로 가치있는 노동에 대한 보상이나 혜택은 감소하는데 반해 상대적으로 비용은 엄청나게 증가했다. 자녀 양육에 소요되는 비용지출 항목은 다양하지만 자녀 양육을 위한 총비용의 규모와 그러한 비용이 가족과 국가 등 경제 주체들이 어떻게 분담되고 있는지 알려진 바가 없다. 자녀 양육비 가운데 부모 등을 회계 만드는 사교육비와 대학 등록금은 누구나 인정하는 자녀 양육비이지만, 이 비용마저도 한 번도 제대로 된 수치가 제공된 적은 없다. 한편 미국은 자녀 양육비에 대한 국가 통계를 구축하고 있다. 미국 농림부는 매년 자녀 한 명을 키우는데 가족이 지출하는 비용을 발표한다. 2015년 태어난 자녀 한명을 키우기 위해 부모는 233,610 달러를 지출한다.¹⁾

출산을 고려할 때 자녀 양육의 비용은 가장 중요한 고려 사항이며, 출산자와 비출산자의 경제적 복지에 큰 영향을 미치는 부분이다. 거의 모든 개인이 누구나 결혼해서 자녀를 하나 이상을 낳았던 시기에 자녀 양육으로 인한 비용-편익은 큰 사회경제적 함의를 갖지 않았다. 그러나 삶의 선택지가 다양해져 출산을 하지 않는 인구집단이 증가하고 자녀 양육의 비용이 혜택을 압도하는

1) <https://www.cnpp.usda.gov/ExpendituresonChildrenbyFamilies>

사회에서, 자녀 양육에 대한 경제적 인센티브는 약화되어 출산 동기를 뒷받침하지 못하고 있다.

자녀는 부모의 정신적 차원에서의 만족과 보람, 경제적 차원에서의 노후 보장이라는 의미와 함께, 기업과 국민 경제에 중대한 경제적 의미를 지닌다. 부모가 자녀를 양육하여 기초적인 언어와 오감을 발달시키지 않았다면 학교는 아이들의 인지 능력을 배양하고 기술을 습득하게 할 수 없었을 것이다. 기업은 가족과 학교가 길러낸 노동력이 없었다면 자본과 결합시켜 생산 활동을 이어가지 못했을 것이다. 여러 경제주체들이 길러낸 자녀는 활력 있는 시민이 되어 국가에 세금을 내어 국가가 제대로 운영되게 한다. 낸시 폴브레라는 여성주의 경제학자에 따르면 부모가 수행하는 돌봄 노동은 부모 자신의 현재와 미래의 효용을 위한 소비나 투자에 그치지 않고 전체 국민 경제로 그 혜택이 공유된다. 이러한 이유로 ‘아이는 공공재 (public goods)’이다. 근대 복지국가에서 자녀는 부모에게만 경제적 역할을 하는 투자재나 소비재가 아니라 ‘공공재’로 성격이 전환되었다(Folbre, 1994).

노동시장의 실패 위협에 대비하기 위한 구축된 복지국가의 사회안전망은 자녀 양육에 따른 혜택과 비용의 분담 구조의 변화를 제대로 반영하지 못해 더욱 더 출산 동기를 약화시켰다. 농경사회와 같이 전근대 사회에서는 자녀 양육의 비용을 가족이 전부 지불했지만 키워 낸 자녀는 오직 부모에게만 경제적으로 봉사했다. 자녀가 노동력으로 역할하고 개별 여성과 가족의 노후를 돌보았기 때문에 자녀를 출산할 충분한 동기를 부여했다. 그러나 자본주의가 발전하면서 자녀의 경제적 가치는 크게 변화하였다. 자녀는 부모에게 직접적인 노동력이 되기 보다는 임노동자가 되어 국가에 세금을 낸다. 키워 준 부모의 노후를 봉양하는 것은 연금 지급을 하는 국가의 주된 역할이 되었고 자녀는 제한적인 노후 보장만을 제공한다. 국가는 자녀로부터 거두어들인 세금으로 연금과 공공 부조 제도를 운영하여 노령 세대를 부양한다. 이때 국가는 자녀를 양육했는지 여부를 떠나 무차별하게 노후 보장을 제공한다. 즉 자녀를 양육한 집단은 부모이지만 부모에게만 연금과 공공부조 혜택을 제공하지 않는다. 이렇게 자녀 양육의 혜택을 사회화하는 구조에서는 무임승차 문제를 야기시켜 출산 동기를 약화한다. 굳이 내가 자녀 양육 비용을 치루지 않아도 자녀 양육의 혜택에 무임승차하는 것이다(Folbre, 1994).

3) 일가정 양립 불가능

셋째, 일과 가정의 양립이 불가능하다.

출산으로 인한 기회비용과 자녀를 양육하는 순비용을 어느 정도 떠안고 출산할 의향이 있는 개인과 가족도 양육과 직장일을 동시에 해나갈 수 있는 제도적 인프라가 조성되어 있지 않다. 여성의 노동시장 참여가 증가했지만 남성들의 가사노동 분담이 저조하고 신뢰할 수 있고 합리적 가격의 대체 서비스에 대한 접근이 부족하기 때문에, 여성들은 계층별로 다양한 방식으로 일과 가정의 충돌을 경험하고 있다. 취업 여성은 시장노동에 더해 가사노동과 돌봄노동을 면제받을 수 없기 때문에 이중 노동 부담(double day)에 시달리게 된다(Yoon, 2010). 남자는 일, 여자는 가정이라는 전통적 성별 분업 가치관과 실천이 여전히 지배적이며 여성도 노동시장에 참여할 것을 요구받는 현실을 따라잡지 못하는 규범의 지체 현상이 빚어지고 있다.

장시간 근로관행은 자녀 양육을 위한 시간의 절대적 부족을 야기함으로써 일-가정 양립을 좌절시킨다. 인간은 생애주기를 거치면서 돌봄노동을 제공하거나 제공받으며 성장 및 생존한다. 그런데 남성은 생계부양자라는 과도한 책임감으로 시장노동만 하면서 자녀를 돌볼 수 있는 권리를 상실하고 있고 여성은 보조생계부양자로서 돌봄노동을 할 의무만 부과되고 있다. 이삼식 외(2016)에 따르면, 비취업 여성이 취업 여성보다 첫째아를 출산할 확률이 높은 것은 기본적으로 여성이 일을 하면서 출산과 양육을 할 수 없게 만드는 노동시장의 장시간 근로 환경 때문이다. 장시간 근로를 요구하는 기업에서 여성이 일과 가정을 병행할 수 없어 출산할 수 없지만, 그렇다고 해서 시간제 근로의 활성화가 출산을 제고에 긍정적인 역할을 할 것이라는 증거도 없다. 시간제 근로는 자녀 출산과 양육에 시간 지원을 할 수 있을지 몰라도 충분한 소득 지원을 해줄 수는 없기 때문이다.

2. 저출산 대책의 현황과 문제점

이러한 저출산 실태에 대해 정부의 저출산에 대한 정책적 대응 방안은 「제3차 저출산·고령사회기본계획」(이하 저출산 기본계획)에 집약되어 있다. 3차

대책은 기존 대책들은 과도한 양육 비용과 일·가정 양립이 어려운 근로 환경 등 사회경제적 환경 개선에 주력하였다고 평가하며, 그간의 결혼 지원 정책이 신혼부부 전세 자금 대출 지원, 신혼부부 주택 특별 공급 등 주거 분야에 한정되어, 일자리 등 결혼 기반 조성 노력이 미흡했다고 지적한다. 반면 만혼 및 비혼 현상을 개인의 선택의 문제로 간주하여 그에 대한 사회적 인식 및 문화 개선에 소극적이었다고 지적하고 있다(대한민국정부, 2016: 26). 이에 제3차 저출산 기본계획은 만혼화와 비혼화 현상에 주목하여, 결혼 지연 및 포기를 야기하는 사회경제적 요인 해소를 위해 “청년 일자리·주거 대책”을 정책 과제로 설정하였다([표 13-3] 참고).

[표 13-3] 제1, 2, 3차 저출산 기본계획 추진 배경(2006~2020)

제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)
<input type="checkbox"/> 자녀를 낳아 기르기를 희망하는 국민이 출산을 중단·포기하는 것은 주로 사회·경제적 제약에 기인 <input type="checkbox"/> 보육·교육비 등 양육 비용 부담이 증가하고, 보육 인프라 부족, 임신·출산 관련 사회적 지원 미흡 <input type="checkbox"/> 여성의 경제·사회활동이 증가하고 있으나, 이를 뒷받침할 수 있는 가족친화적·양성평등적 문화의 미정착 <input type="checkbox"/> 아동과 청소년이 신체적·정신적으로 안전하고 건강하게 성장할 수 있는 사회적 체계 구축 미흡	<input type="checkbox"/> 인구 구조 변동 추세, 고용 구조 등 거시적 여건이 호전되기 어려운 상황이므로 저출산 극복을 위해서는 미시 대책을 적극 추진 <input type="checkbox"/> 과도한 양육·교육비, 주거 비용 등 가족을 형성하고 유지하는 데 있어 고비용 구조와 불충분한 인프라가 결혼과 출산 억제	<input type="checkbox"/> 보육 투자는 양적 확충에서 부모와 자녀의 특성을 고려한 맞춤형 지원을 통한 질적 성숙 단계로의 도약 필요 <input type="checkbox"/> 일·가정 양립은 공공·대기업과 중소기업·비정규직의 격차 해소, 여성과 남성의 평등한 육아에 중점, 실천력 제고 <input type="checkbox"/> 난임 지원 등 효과성 높은 대책은 집중적 투자를 통해 출산을 제고 효과 극대화 <input type="checkbox"/> 만혼·비혼 대책, 포용적 가족관 형성 등 중요성에도 불구하고 그간 대책이 미흡했던 분야는 3차 기본계획에서 본격적인 대책 수립 추진 <input type="checkbox"/> 양육 비용 지원 중심의 미시적 대책에서 사회구조, 문화 대책까지 확장 필요

자료: 관계부처 합동(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획 2006~2010.

대한민국 정부(2011). 제2차 저출산고령사회기본계획 2011~2015.

대한민국정부(2016). 제3차 저출산고령사회기본계획 2016~2020.

3차 저출산 기본계획은 제도적으로 미세한 정비를 하고 있지만 직접적인 양

육을 지원하기 위한 실효성 있는 정책적 지원이 결여되어 있다. 박선권(2016)에 따르면 ‘제3차 저출산 고령사회기본계획’은 여전히 정책형성의 미흡, 정책목표의 비일관성, 주요 대책들의 실효성 부족, 패러다임의 전환과 사회구조적 대응 실패 등의 문제를 안고 있다. 큰 틀과 세부정책들에서 기존의 대책들과 큰 차이가 없고 새로이 제시한 청년 일자리·주거 대책도 청년들의 결혼·출산 선택을 지지할 수 있는 실효성을 결여하고 있다. 출산·양육에 대한 사회적 책임을 충분히 강구하지 않았음에도 불구하고, 청년의 결혼 지원으로 정책의 무게중심을 이동시켰다([표 13-4] 참조). 결혼을 지원하는 정책은 비혼이나 1인 가구에 대한 형평성 문제를 야기할 수 있다. 또한 결혼과 출산의 밀접한 이행이 증명하지 않은 상황에서 결혼에 대한 사회의 지원은 다른 집단에 대한 불이익과 사회통합을 저해할 수 있다.

[표 13-4] 제1, 2, 3차 저출산 기본계획의 기본 방향 및 추진 전략 비교(2006~2020)

구분	제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)
기본 방향	<input type="checkbox"/> 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 추진 <input type="checkbox"/> 개인과 가족, 사회가 함께하는 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성 <input type="checkbox"/> 미래 세대 육성을 위한 사회 투자를 확대하여 아동과 청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반 마련	<input type="checkbox"/> 여성의 지위 향상, 일·가정 양립 부문에 대한 정책화 <input type="checkbox"/> 출산·양육의 가장 큰 어려움인 경제적 부담의 지속적 경감 <input type="checkbox"/> 미래 세대인 아동과 청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반 마련	<input type="checkbox"/> 청년들이 결혼을 주저하거나 포기하는 사회경제적 원인 해소 <input type="checkbox"/> 출생·양육에 대한 사회적 책임 강화 <input type="checkbox"/> 자녀 양육의 부담 완화를 위한 교육과 보육 환경 개선 <input type="checkbox"/> 일·가정 양립 사각지대 해소
추진 과제 / 추진 전략	<input type="checkbox"/> 출산과 양육에 대한 사회적 책임 강화 <input type="checkbox"/> 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성 <input type="checkbox"/> 건전한 미래 세대 육성	<input type="checkbox"/> 일과 가정 양립 일상화 <input type="checkbox"/> 결혼·출산·양육 부담 경감 인프라 확충 <input type="checkbox"/> 아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성	<input type="checkbox"/> 청년 일자리·주거 대책 강화 <input type="checkbox"/> 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 <input type="checkbox"/> 맞춤형 돌봄 확대, 교육 개혁 <input type="checkbox"/> 일·가정 양립 사각지대 해소

자료: 관계부처 합동(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획 2006~2010.
 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산고령사회기본계획 2011~2015.
 대한민국정부(2016). 제3차 저출산고령사회기본계획 2016~2020.

일자리 정책은 자녀 양육을 위한 안정적인 소득을 제공한다는 점에서 저출산 대책으로 강조되고 있으나 부모가 사적으로 책임지게 만드는 기조에 기반해 있다. 노동시장 참여에도 불구하고 사회보호 체계 밖에 존재하는 광범위한 비정규 저임금 근로자로서 고용과 연계된 복지의 혜택을 온전히 못 받고 있을 뿐 아니라, 저성장 고실업이라는 사회경제적 환경은 4차 혁명이라는 기술 진보와 맞물리며 일자리 확보 전망을 더욱 어둡게 하고 있다. 가족의 모든 남녀가 노동시장 참여를 통해 가까스로 생계를 유지하는 상황에서 자녀 양육 비용을 충당할 수 없기 때문에 자녀를 출산할 수 없다.

3. 저출산 대책의 방향

모든 시민이 함께 일하고 아이를 양육하는 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’를 위한 사회적 인식과 이를 지지하는 제도와 문화를 축으로 하는 패러다임 전환이 필요하다. 인간은 누구나 노동권과 돌봄권을 평등하게 향유해야 하며 정부는 이를 지지하는 법제도를 마련해야 한다. 프레이저(Fraser, 1997)는 이러한 법제도가 지향해야 하는 이상적인 모델로서 보편적 돌봄수행자 모형(universal caregiver model)을 주장한다. 돌봄노동은 시장노동과 동등한 사회경제적 지위를 갖는 노동으로 인정해야 한다는 것이다. 근대 시민 개념이 자율성과 독립성을 핵심으로 하고 있지만, 이는 인간 삶의 본질에 대한 잘못된 이해에 기반한다. 인간은 본질적으로 상호의존적인 존재이다. 삶의 과정에서 누구나 돌봄을 주고 받을 수밖에 없기 때문에 돌봄노동은 남녀 모두의 책임이 되어야 한다. 따라서 시민권을 부여하는 데 핵심적 자격요건에 돌봄수행을 포함시켜서, ‘여성의 일’이라 간주되었던 돌봄노동을 남녀 모두의 시민적 역할로 재분배되어야 한다고 주장한다.

고용을 우선시하는 정부 정책은 돌봄노동을 시장노동과 동일한 경제적 가치를 지니는 노동으로 인정하지 않는 패러다임을 지지해왔다. 정책이란 ‘바람직한’ 행위에 대한 인센티브를 제공함으로써 효율적인 성과를 내는 것이라고 한다면, 고용을 장려하는 정부 정책은 돌봄 노동을 저해하는 요인(disincentive)이 된다. ‘바람직한’ 행위를 시장 노동에 두고 있는 국가는 돌봄노동을 노동력 생산과 사회재생산에 필수적인 자원이자 과정이 아니라 시장 노동 참여

를 방해하는 장애로 보는 패러다임을 고수한다. 이러한 패러다임 하에서는 돌봄노동이 필수불가결한 출산 행위를 장려하는 정책을 설계할 수 없다. 지속가능한 사회재생산을 위한 저출산 대책은 자녀의 생계 및 생존을 위해 필요한 돌봄노동에 대한 국가의 지원을 강화해야 한다. 자녀 양육과 인생에 대한 책임을 부모에게 전적으로 부과하지 않도록 해야 한다.

1) 출산의 기회비용 완화

첫째, 출산의 기회비용을 완화시켜야 한다.

여성의 노동시장참여가 출산과 양육을 저해하는 것이 아닌 기반을 마련할 수 있는 활동이 될 수 있도록 일·가정 양립의 제도적 지원이 필요하다. 여전히 여성에게는 취업과 자녀 양육이 보완적 관계가 아닌 양자택일적 상황인 현실을 개선해야 한다. 이를 위해 부모휴가 제도 이용을 활성화시킬 필요가 있지만, 휴가제도의 존재만으로 출산으로 인한 경력단절의 위험을 완화시킬 수 없다. 휴가를 사용하고 돌아온 자녀 양육 책임이 있는 근로자에게 똑같은 현실이 기다리고 있을 뿐이다. 보다 일상적인 차원에서 근로자가 일과 가정을 양립시킬 수 있는 유연근무제의 활성화가 절실하다. 시차출퇴근제나 근로시간 스케줄을 조정하거나 개인적인 용무를 처리할 수 있는 단기 휴가와 연차 사용 등 비교적 노동 비용이 낮은 제도가 정착된다면 육아 휴직 제도의 경력단절 예방 효과를 배가시킬 수 있다. ▶고용평등 전담 근로감독관을 지정하여 육아 휴직 이후 복직 권리를 보장하지 않는 위법 사업장에 대한 관리 감독 강화 ▶시차출퇴근제·근로시간단축 등 유연근무제를 도입·활용한 사업장에 대해 육아휴직 사업장 지원금 신설

2) 자녀 양육 비용 분담

둘째, 자녀양육 비용에 대한 국가적 책임을 강화해야 한다.

(1) 자녀 양육 비용 통계 구축

정확한 자녀양육 비용의 규모를 측정하는 것은 개별 가족의 입장에서 보면

자녀출산 및 양육과 관련된 각종 의사결정에 유용한 자료가 될 뿐만 아니라, 공적 부조를 포함하는 사회정책의 계획 수립과 시행 측면에서도 지원 수준의 결정에 필요한 기초 자료이다. 차세대 노동력을 양성하기 위한 경제적 자원의 투입은 미래의 성장 동력을 확보한다는 점에서 중요하다. 자녀 양육 부담의 실태를 정확히 파악하기 위하여 자녀 양육을 위한 시간 자원의 비용을 고려해야 잠재적 부모가 직면하는 자녀 양육 비용의 정확한 판단에 근거한 정책적 지원이 가능하다. 이러한 정확한 정보를 바탕으로 자녀양육에 대한 실질적 지원을 높여 나간다. ▶ 정기적인 자녀양육 비용 국가 통계 구축

(2) 아동 수당 도입

자녀 양육에 대한 국가적 책임을 강화한다는 것은 부모의 임금 노동 수행 여부에 상관없이 자녀를 양육할 수 있는 적정 비용을 국가가 부담해야 한다는 것이다. 아동수당은 최소한의 기초 양육비용을 보장하여 부모의 사회경제적 조건이 출산에 미치는 부정적 영향을 완화시키는 효과를 가져 올 수 있다. 자녀 양육에 대한 지원은 양육 활동을 즐겁고 생산적이고 유대감을 높이는 활동으로 만들어 출산에 대한 인센티브가 될 것이다. 0-18세 아동에 대해 관대한 아동 수당 혹은 가족 수당을 지급하는 것이 필요하다.

아동수당 지급이 여성 노동시장 참여에 미치는 영향을 둘러싸고 입장의 대립이 존재한다. 보육시설 확대는 여성들의 노동시장참여를 장려할 것이기 때문에 찬성이지만 아동수당은 돌봄노동에 대한 보상을 제공하여 여성이 시장노동 대신 전업 엄마노릇을 선택할 것이라는 입장이 있다. 아동수당은 보육시설이나 아동수당이나의 선택적인 문제로 들어가게 될 경우 보육시설보다는 중요하지 않다고 여겨진다. 그러나 서구에서도 가족수당이나 아동수당이 돌봄에 대한 보상으로 도입된 적은 없었으며 가족에게 자녀양육에 필요한 물질적 비용을 어느 정도 지원해준 것일 뿐이다(Daly 2001). 역사적으로 출산율이 낮았던 프랑스와 같은 국가에서 출산 장려 정책으로 직접 비용에 대한 지원으로 아동 혹은 가족수당이 도입되었다. 간접 비용에 대한 지원은 자녀를 키우기 위해 써야 하는 시간을 엄마의 시장 노동 참여로 직접 하지 못하게 될 때 보육서비스 이용을 지원하는 형태로 도입되었다.

우리나라의 지금과 같은 경제 현실에서 아동 수당이 여성의 노동시장 참여를 저해하는 효과는 거의 없을 것으로 보인다. 여성의 노동시장 참여가 낮은

것은 일자리 부족이 주된 원인이다. 더욱이 국가의 지원없이 개인의 생계를 노동시장 참여를 통해 알아서 해결하라는 신자유주의적인 정책 기조는 자녀를 양육하는 비용을 개별 가정에 전가하고자 하는 경향이 있다. 자녀양육에 소요되는 직접 비용을 아동수당의 형태로 사회화하여 국가의 자녀 양육비용 분담 수준을 높일 필요가 있다. 노인에게 기초노령연금과 노인장기요양보험이라는 제도로 비용지출과 돌봄 노동에 대한 지원을 동시에 제공하고 있듯이 아동에 대해서도 아동수당과 보육서비스지원 체계를 동시에 갖출 필요가 있다.

이러한 수당은 기본소득 제도와 맞닿아 있는데, 노동가능성과 고용 지위에 상관없이 모든 사람에게 보편적인 소득을 보장해야 한다는 기본소득은 일, 생산, 복지에 대해 근로연계복지와는 다른 패러다임을 제시하고 있다. 적어도 아동이 부모의 노동시장 지위와 성과에 생존과 복지가 좌우되게 해서는 안 될 것이다. ▶ 0-18세 아동 수당

(3) 육아휴직 급여 현실화와 사각지대 해소

아동 양육에 대한 현금 지원이 거의 전무한 상황에서, 산전후휴가와 육아휴직 급여는 영유아 자녀를 돌봐야 하는 부모에 대한 소득 지원의 역할도 하고 있다. 그러나 비정규직이나 자영업자는 고용불안정으로 인해 이러한 제도에서 배제되고 있다. 모성보호 급여가 실업급여기금을 재원으로 하고 있기 때문에 고용보험 비가입자 배제는 당연한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 모성보호 급여 재원에 일반회계가 투입되고 있으며 일반회계 투입 비중의 증대를 요구하고 있다. 따라서 제도 활용 사각지대 근로자도 고용보험 기금 수혜의 자격이 있다고 볼 수 있다. 문제는 비정규직의 경우 사업주가 모성보호 제도사용을 허용해주는 경우가 많다. 사업주가 휴직을 허용하지 않아도 기여가 있으면 급여를 받을 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 비정규직 근로자나 비임금 근로자의 돌봄 노동에 대한 재정 지원이 가능하도록 최소한 1년 동안의 육아에 대해 근로기간과 고용상의 지위에 상관없이 육아에 대한 재정 지원을 보장해야 할 것이다. 또한 현재는 최저 50만원 수준의 휴가 급여를 받고 있는 저소득층의 급여액을 인상하여 돌봄 노동을 수행하는 동안 안정적인 소득 보장이 되도록 해야 한다.

▶ 산전후휴가와 육아휴직 급여의 소득보장 기능 강화

3) 일가정 양립 인프라 구축

셋째, 일과 가정 양립을 가능한 제도 및 인프라를 구축해야 한다.

(1) 일자리 안정성과 소득 제고

일자리 안정성을 제고시킬 수 있는 일자리 대책이 출산률을 제고하기 위해 필요하다. 일자리 안정성을 제고시키기 위한 일자리 대책과 더불어 고용 불안을 상쇄하는 소득 및 복지 지원 정책이 동시에 전개될 필요가 있다. 비정규직의 정규직화, 비정규직 사용 사유 제한을 통한 비정규직의 양적 규제뿐만 아니라 안정적인 고용 대비 기간제 고용에 수반되는 위험을 금전적으로 보상할 필요가 있다. 예를 들어 기간제일 경우 급여를 한 두달 분 더 지급하는 프리미엄을 지불하도록 한다. 프리미엄을 지불하도록 함으로써 비정규직을 사용할 기업의 유인을 제거하여 일자리 안정을 도모할 수 있다. ▶비정규직 프리미엄 도입

(2) 근로자의 자녀 양육 시간 지원

근로자가 직접 자녀를 양육할 수 있는 시간 지원과 대체 서비스를 필요할 때 자유롭게 이용할 수 있도록 유기적이고 체계적인 인프라를 구축해야 한다. 근로자가 직접 자녀를 양육할 수 있는 시간 지원의 대표적 제도로 산전후휴가와 육아휴직 사용 권리를 보장해야 한다. 돌발적 응급 상황에 대처할 수 있는 단기 가족돌봄휴가제도나, 병가, 외출 및 반차 사용 등을 활성화해야 한다. 아동 성장에 따라 보육서비스, 방과 후 보육, 방과 후 교실 등이 마련되어야 한다. ▶ 가족 돌봄 관련 휴가 사용 활성화 ▶ 대체 서비스 확대

초등학교 교육 시스템을 부모의 근로시간과 조화를 이룰 수 있도록 방과 후 교실이나 돌봄 교실의 기능을 정규 교육 시간의 일부로 통합하여 초등학교 교육 시스템의 여성 고용 친화성을 제고할 필요가 있다. 여성 노동시장 참여를 위해 미취학 아동에 대한 서비스 지원이 확대되었지만, 이른 오후에 수업이 끝나는 초등학교 교육 과정은 우리나라 노동시장 근로시간 규범과 크게 달라 초등학교시기에 일과 가정 양립을 어렵게 하고 있다. ▶ 초등학교 교육 시스템 개혁

보육서비스 접근권에 대한 공공성을 강화해야 한다. 보육서비스, 양육수당, 시간제보육 등 부모에게 다양한 선택지를 제공하는 맞춤형 보육은 부모가 필요에 따라 자유롭게 서비스를 이용할 수 있는 선택권을 높이는 것을 목표로 한다. 그러나 보육수요를 예측하기 어려운 시설들의 시장 진입과 운영의 안정성이 문제가 되어 부모들의 보육서비스 접근성을 낮출 가능성도 있다. 보육서비스의 본질적인 특성이 지역재라고 할 때 지역 단위의 안정적인 보육서비스 제공이 가능하도록 해야 한다. ▶ 보육시설 접근의 공공성 강화

(3) 근로시간 단축

특정 시기나 일시적인 자녀 양육 시간 지원이 아니라 보다 일상적인 차원에서 자녀 양육이 가능하도록 근로시간 단축이 필요하다. 근로시간 단축을 위해서는 야근을 뒷받침하는 임금체계를 개혁해야 한다. 정형옥(2006)에 따르면 근로기준법의 임금 관련 규정은 법정근로시간 이상 장시간 일하는 근로자에게 보다 유리한 보상체계를 갖고 있다. 초과근로 수당을 50% 더 부과하고 있기 때문에 남성의 장시간 근로를 유도하는 결과를 초래하고 있다. 이러한 제도로 인해 일단 일자리를 가진 남편이 초과 근로를 하는 극단적인 형태의 남성 생계부양자 구조가 재생산된다. 초과근로 수당을 현행 50%가 아닌 그 이상으로 올려서 초과근로에 대한 사용주와 근로자의 유인 모두를 차단해야 할 것이다.

▶ 초과근로 수당 인상

전일제-시간제 사이를 자유롭게 전환할 수 있는 전환형 시간선택제 확산은 장기적으로 전일제 근로시간 단축과 더불어 일·가정 양립을 가능하게 하는 핵심 전략이다. 이는 근로자가 근로시간, 근로시간대, 근로 스케줄 등에서 자신의 시간 이용을 통제할 수 있는 권리를 의미하는데, 기업의 일방적인 결정이 아니라 근로자가 어느 정도 조정할 수 있는 권리를 부여하는 것이다. 특정 일 또는 특정 주에 법정 노동시간을 초과할 수 있는 근로시간 유연화 제도는 근로자의 선택보다는 기업 수요 측의 요구로 더 활용될 가능성이 높다. 자녀 양육을 위해서는 5일 6시간 근무, 출퇴근시차제와 같은 근로시간대 조정, 야간 혹은 휴일 근로 제한 등이 더 효과적이다. 일상적으로 모든 근로자의 표준근로시간을 줄이는 것은 가족 내 돌봄을 지원하는 효과적인 방법이 될 수 있다.

▶ 근로시간 스케줄 조정권 강화

참고문헌

- 박선권(2016), <제 3차 저출산·고령사회기본계획 ‘의 문제점과 개선방향-저출산 대응정책을 중심으로>, 국회입법조사처.
- 이삼식 외(2016), <결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환>, 한국보건사회연구원.
- 정형욱(2007), “성차별적 노동현실과 법의 실효성: 해고소송사건을 중심으로”, <한국여성학>, 23(3), 43-75.
- Daly, M(2001), care policies in western europe. In M. Daly (Ed.), *Care Work: the quest for security*, Geneva: International Labour Organization.
- Folbre, N(1994), Children as public goods. *American Economic Review*, 84(2), 86-90.
- Fraser, N(1997). after the family wage: a postindustrial thought experiment. In N. Fraser (Ed.), *Justice Interruptus: Critical Reflections of the “postSocialist” condition*, London: Routledge.
- Yoon, J(2010), Do Women really fare better when working part-time? : examining the Korean case. *Asian Women*, 26(2), 29-48.
- 관계부처 합동(2006), <제1차 저출산고령사회기본계획 2006~2010>.
- 대한민국 정부(2011), <제2차 저출산·고령사회기본계획 2011~2015>.
- 대한민국정부(2016), <제3차 저출산·고령사회기본계획 2016~2020>.
- 한국보건사회연구원(2015), <2015년 전국 출산력 및 가족 보건복지 실태조사>.

14장

사회적 재생산 관점에서
여성정책의 방향

류유선

경쟁과 유연성을 모토로 하는 신자유주의 사회에서 개인의 삶은 불안하다. 출산과 양육, 돌봄 등 사적영역의 담당자로 호명되던 여성은 저임금의 불안정 노동시장으로 불려나오면서 생산과 재생산노동의 이중고에 시달린다. 실업과 비정규노동 사이를 반복하는 청년은 사회적 독립의 어려움을, 대다수의 고령자들은 빈곤을 경험하고 있다. 남성임금노동자의 상황도 녹록치 않다. 오늘 불안한 개인은 더 불안한 내일을 예측하고 있고, 이에 따른 비혼인구의 증가와 1인가구의 증가, 출산율의 감소와 고령화 등이 구체적 현상과 수치로 나타나고 있다. 이와 같은 사회불안은 경제위기로 수렴되곤 한다. 자본과 국가, 남성 중심 사회에서 다양한 현상들은 이들의 관점으로 해석되고 이들의 방식으로 해결책이 제시되고 있다. 이에 이 글은 임금노동을 시민의 당연한 의무로 규정하는 자본주의와 남성생산자를 시민으로 규정하는 국가가부장제의 공모가 젠더질서와 규범, 젠더관계, 나아가 불평등한 젠더레짐을 형성하고, 이를 바탕으로 국가의 사회정책이 수립됨을 주장한다. 따라서 성평등한 사회를 지향하는 사회정책은 여성과 청년, 노인 등 다양한 정체성과 범주들이 경험하는 삶의 불안을 포착할 수 있는 사회적 재생산의 관점에서 재구성되어야 함을 제안한다. 이것은 생산과 자본, 남성의 관점으로 구조화된 젠더레짐을 여성을 비롯한 약자와 소수자의 경험과 관점으로 새로운 지식을 생산하고 기존의 지식을 재구성하는 것을 의미한다.

1. 사회적 재생산 위기와 여성

개방과 경쟁, 유연성으로 특징지어진 신자유주의적 경제화가 전지구적으로 확산되면서, 개인의 자질과 능력이 주요한 생존조건이 되는 경제·사회·문화적 상황이 일반화되고 있다(Brenner, Neil and Theodore, Nik, 2002). 이런 조건에서 개인들은 끊임없는 자기계발과 관리를 통해 좀 더 나은 생산관계를 획득하도록 요청받고 있다. 그러나 경제위기와 신자유주의적 세계화가 동반하는 비정규 및 임시직 일자리의 증가, 임금격차, 실업의 증가와 사회복지의 축소 등 경제적 양극화가 강화되면서 재생산의 어려움을 겪고 있는 개인 및 가족이 증가하고 있다(장경섭, 2011; 유팔무, 2015; 송다영, 2012a).

삶에 대한 불안이 커지면서 청년층의 결혼과 출산, 가족에 대한 부정적 인식도 증가하고(통계청, 2016; 한겨레신문, 2017.2.7), 비혼인구 및 1인가구의 증가, 출산율의 저하 등이 구체적 수치로 나타나고 있다. 또한 계속되는 경기침

체와 고용불안, 가계소득 감소와 부채 증가 등(서울경제, 2017.2.7; 헤럴드경제, 2017.2.6) 사회 전체가 생존에 대한 불안을 경험하고 있다(유팔무, 2015; 송다영, 2012a).

사회 재생산과 관련된 연구는 경제시스템의 민주성과 공공성을 확보하거나(장경섭, 2011; 유팔무, 2015), 여성이 출산율을 높이고, 일과 가정을 양립할 수 있게 하는 지원책을 중심으로 마련되고 있다. 나아가 국가주의적이고 가족주의적인 출산정책이 아니라 “여성 스스로가 자신의 사회·경제 활동, 부부·이성 관계, 모성 가치 등을 종합적으로 고려한 기초 위에서 자발적으로 출산을 결정하는 ‘여성출산’ 시대의 보편적 확립(장경섭, 2011:18)”을 주장하기도 한다. 재생산에서 여성이 행위자성을 발휘하고, 여성의 주체성을 보장할 것 지지하지만(조영미, 2001; 장경섭, 2011), 이는 다시 여성과 재생산의 친밀한 관계를 강조하고, 재생산에서 남성의 역할을 비가시화하는 효과를 발생시킨다. 이에 여성주의 연구들은 임신과 출산, 양육과 가사노동 등으로 한정된 재생산의 개념을 ‘사회적 재생산’ 틀로 확장하고 있다(권현정, 2001; 김지영, 2009).

1) 사회적 재생산이란?

지난 30여년간 신자유주의적 경제체제는 ‘불확실하고, 불안정하며, 불안정한(uncertainty, instability, and insecurity)’ 노동조건을 확장시켜왔고, 국가는 복지를 축소해왔다. 경제의 불예측성, 고용의 불안정, 원가절감을 위한 끝없는 경쟁으로 인한 임금저하와 노동환경의 악화 등을 경험하면서, 점점 더 많은 개인들이 자신 뿐만 아니라 가족의 재생산 위기를 인식하고 있다(신경아, 2014).

초국적 기업 및 금융자본주의의 전 지구적 확산으로 촉발된 세계경제 개편과 함께 한국의 산업구조도 서비스산업으로 전환되었다. 재생산을 중심으로 한 서비스업의 증대가 여성을 필요로 하면서, 비정규 여성 노동자의 증가와 남성생계 부양자/여성전업주부모델의 해체, 가족 구조와 형태의 변형 등 한국 사회 재생산 체계가 변화하고 있다(백승욱, 2008; 주은우, 2008). 불안한 ‘precarious’ 노동조건은 가족 구성과 유지를 어렵게 하는데(Kallebert, Hewison, 2013; Constable, 2013), 울리히 벡(Beck, 2006)은 위험사회의 지표 가운데 하나인 개인화가 가족 내부에서 진행되면서, 유연화된 노동시장과 교육제도에 맞춰 생애기

획을 개인적으로 수립하고 있음을 지적한다. 가족, 가정은 더 이상 재생산의 기초 단위가 되지 못하고, 가족 구성원 각자가 자신의 생활세계에서 사회적인 것을 재생산해야하는 개인 생존의 시대다.

이에 여성주의는 남성과 생산 중심의 정책들을 ‘사회적 재생산’ 중심으로 전환할 것을 제안한다(권현정, 2001; 김지영, 2009). 실제로 생애과정에서 생산과 재생산 활동을 반복적으로 수행하는 여성은 불평등한 젠더관계 속에서 재생산영역의 담당자로 평가받기 때문에, 생산과 재생산을 결합한 ‘사회적 재생산’ 개념이 젠더화된 사회를 변화시킬 장이 될 수 있다고 기대한다. 권현정(2001)은 생산에만 집중함으로써, 재생산 과정에서 여성의 역할과 젠더 자체를 비가시화하는 기존 경제학을 비판하며, 경제학의 중심에 ‘사회적 재생산’을 놓을 것을 주장하고 있다.

여성들은 다른 이들을 돌보는 것과 관련된 일체의 사회적 활동에 일차적 책임을 지도록 사회화된다. 그러한 활동은 일반적으로 경제적 목표를 결여하고 있고 통상 시장 관계에 의해 매개되지 않기 때문에 최근까지도 경제분석의 경계 밖에 있다고 여겨졌다. 그러나 시장 경제가 작동하는 방식은 비시장 활동들과의 복잡한 상호작용을 포함한다. 누가 육아비용을 부담하는가, 어떻게 노동력이 재생산되고 유지되는가 그리고 사회가 어떻게 경제위기에 의해 뒤쳐진 성원들을 유지하게 하는가는 모두 비시장 활동인 재생산 경제와 관련된다. 이것들은 생산 경제가 작동하는 방식에 결정적 역할을 한다(권현정, 2011:6).

사회가 발전, 유지되기 위해서는 사회 구조가 재생산되어야 하고, 이것은 경제뿐만 아니라, 정치, 문화, 이데올로기, 인구학적 차원을 모두 포함한다(권현정, 2001; 김지영, 2009; 유팔무, 2015). 이데올로기의 재생산을 일컫는 사회적 재생산 개념은 최근 “사회영역에서 이뤄지는 모든 재생산(김지영, 2009:82)”으로까지 확장되고 있다. 이것은 개인이 일상을 유지하고 세대 간 연결성을 가능하게 하던 가족의 재생산 영역을 “결혼 및 배우자 찾기, 출산 및 입양, 자녀 양육과 투자, 살림 및 재생산, 가구 바깥에서 이뤄지는 생계활동, 세대 간에 이루어지는 노인 돌봄 문제, 은퇴이주(더글라스, 2010:207)” 등 가구재생산으

로 확대하는 것이다.

이런 논의는 사회적 재생산의 기본 단위를 가족이 아닌 가구로 봐야한다는 주장으로 나아간다. 결혼과 혈연으로 이뤄진 가족보다 장기간 수입을 공유하는 가구(household) 구성원의 관계가 경제분석에 더 적확하다는 것이다(Wallerstein and Smith, 1992). 따라서 가구는 남성생계부양자와 여성가족돌봄이라는 성별분업을 해체하고 구성원 모두를 경제활동의 주체로 인정하는 좀 더 성평등한 개념이다. 모건(2012)은 여기에 네트워크, 지식, 정보, 그리고 시간과 감정적 돌봄이 공유되는 장소로 가구 개념을 확장했다.

즉 이데올로기적 국가장치로서 결혼제도와 전통적 가치를 재현하는 가족이 성별분업이라는 젠더규범을 재생산하는 중요한 플랫폼의 기능을 하고 있는 상황에서 실질적 사회재생산 단위의 가구 내 여성이 가족 내 여성보다 주체성을 확보하게 된다(Ong, 1999). 남성생계부양자와 여성전업주부라는 성별분업을 재생산하는 생산중심에서 ‘사회적 재생산’ 중심으로, 가부장적 성별분업을 당연시하는 가족에서 가구로 사회정책을 전화하는 것은 성평등한 사회를 위한 초석이 될 수 있다.

2) 노동의 여성화와 빈곤의 여성화

1990년대 이래로 확산된 신자유주의적 세계화는 자본 친화적인 국경개방과 탈규제, 노동 유연화와 시장경쟁, 개인의 책임을 강조하면서 금융과 상품, 정보와 인간의 국가 간 자유로운 이동을 추구한다(조연민, 2014; 장미경, 2004; 김현미·손승영, 2003). 여기서 주목할 것은 신자유주의적 세계화와 함께 나타나는 노동의 여성화와 빈곤의 여성화 현상이다.

이윤축적의 한계에 다다른 자본주의가 산업구조 및 세계시장의 재구조화과정에서 내세운 유연화전략은 신국제노동분업의 생산체계를 만들어 냈고, 이 과정에서 여성은 새로운 노동력으로 발견되었다. 여성은 서비스경제로 전환한 중심부국가의 서비스 노동자가, 초국적 기업의 생산기지가 된 주변부국가의 제조업노동자가 되었다(Sassen, 1998). 1960,70년대 한국의 근대화과정에서 나타난 노동의 여성화(Feminization of labour)도 신국제노동분업현상이다. 이것은 노동규제가 적고 여성을 보조노동자로 보는 한국의 가부장적 젠더레짐 속에서

가능했다(김현미·손승영, 2003; 신광영·이병훈 외, 2008).

여성주의 연구에서는 남성과 자본, 국가가 주도하는 신자유주의적 세계화가 사회적 약자집단 특히 여성에게 미칠 부정적 영향을 지적해왔다(커스터스, 피터, 2015). 1994년 이후 신자유주의는 “자본과 남성 가부장의 헤게모니하에서 이루어져왔으므로, 한국 사회에서 피지배층이나 약자집단에 속하는 여성들의 빈곤화와 무권력화(장미경, 2005:50)”가 눈에 띄게 확대되었는데, 여성들의 노동참여 확대는 주로 영세사업장과 비정규직, 가내노동자, 임시직, 파트타임과 파견노동 분야에 집중되었다. 노동유연화가 여성노동자의 빈곤을 강화하고 있음에도, 유연 노동형태가 ‘여성친화적’이라는 주장도 제기되었다. 출산과 양육, 가사노동을 전담하는 여성이 경력개발과 직업을 찾기 위해 선호하는 노동형태가 유연노동이라는 성별분업을 전제한 것이었다. 전 지구적 산업 재구조화 과정에서 노동의 여성화와 유연화, 빈곤화의 확장은 국제적 성별분업의 확대재생산으로 볼 수 있다(김현미·손승영, 2003).

2015년 한국보건사회연구원이 발표한 빈곤통계(정은희·이주미, 2015)에 따르면, 2003년 시장소득 기준 여성가구주가구의 절대적빈곤율은 2003년 14.7%에서 2011년 21.9%를 찍은 후 2014년에는 17.3%로까지로 올라갔다. 그러나 1인 가구를 포함시킬 경우, 여성가구주가구의 절대적빈곤율은 2003년 22.9%에서 2014년 27.4%로까지 상승한 것으로 볼 수 있다. 여기에 성별이 구별되지 않은 65세 이상의 노인빈곤율과 한부모가구의 빈곤율을 더하면, 여성의 빈곤율은 훨씬 높아질 수 있다.

[표 14-1] 여성가구주가구 절대 빈곤율(전기구기준, 정부발표 최저생계비)

(단위: %)

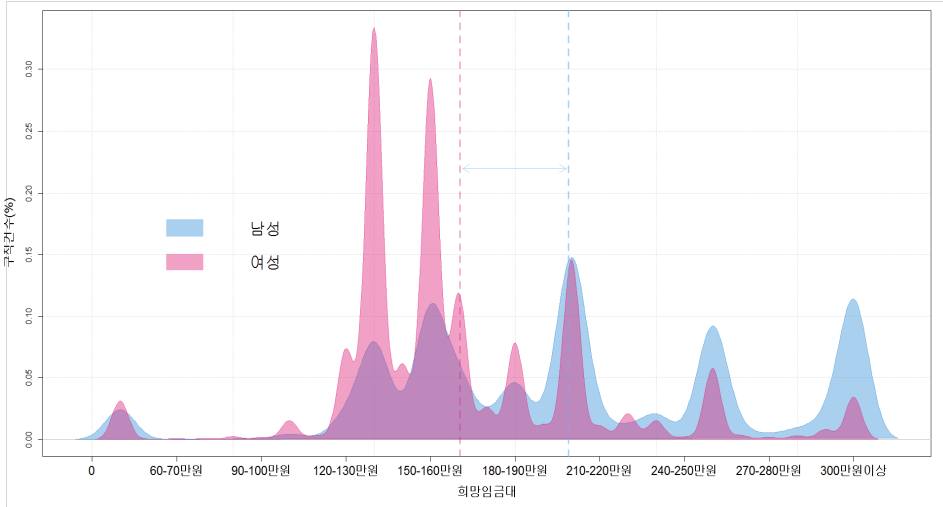
구분	소득			지출	
	시장소득	경상소득	가처분소득	소비지출	가계지출
1인 가구 제외					
2006	20.0	14.9	16.2	18.8	11.0
2007	18.2	12.1	13.4	18.9	12.2
2008	19.8	13.6	14.2	18.4	12.0
2009	21.3	14.1	15.7	22.2	13.8
2010	20.1	12.4	14.5	18.4	11.8
2011	21.9	14.6	16.2	18.8	11.6
2012	17.6	12.4	13.6	17.0	9.5
2013	17.5	11.8	12.9	18.2	11.3
2014	17.3	11.2	12.1	21.1	12.6
1인 가구 포함					
2006	22.9	16.9	18.1	21.0	13.2
2007	21.6	14.7	16.0	20.9	14.1
2008	23.6	16.4	17.2	20.9	13.8
2009	27.1	18.5	19.8	26.2	17.2
2010	26.1	17.2	19.1	22.3	14.7
2011	27.8	19.1	20.8	22.5	13.8
2012	24.4	17.7	19.0	21.3	13.0
2013	26.1	18.5	19.8	23.4	15.5
2014	27.4	18.6	19.5	26.6	16.9

주: 농어가구 제외, 자료: 통계청, [가구동향조사], 원자료 각연도

자료: 정은희(2015), 2015년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원, 66쪽 재구성

한편, 최근의 남성과 여성의 희망임금을 보여준 연구(김종숙·신선미, 2012)는 남성과 여성이 고용시장에서 매월 받는 급여에 대한 기대차를 보여준다. 월 희망급여에 대한 데이터에서 남성의 희망임금이 200만원을 기점으로 그 이상에 다수 분포되어 있는데 비해, 구직여성들은 120만원에서 200만 원대에 희망임금이 집중되어 있음을 볼 수 있다. 연령, 학력, 숙련도, 직종과 업무 등이 분석되지는 않았지만, 사회적으로 남성이 여성보다 높은 급여를 받는다는 인식과 실제 노동시장에서 여성이 남성보다 낮은 급여를 받고 있는 현실과 경향이 반영된 조사로 볼 수 있다.

[그림 14-1] 성별 희망임금 분포



출처: 한국노동연구원(2016), 임금정보 브리프, 2016년 제9호, (한국고용정보원, 워크넷 구인구직 DB, 2016년 10월 기준 데이터)

산업화 이래로 교육수준이 높아졌음에도(김태현, 2002; 송다영, 2012b), 여성은 저임금과 장시간 노동을 특징으로 하는 서비스업종에 집중 고용되었고, 승진에서의 차별과 임금격차 등도 경험하고 있다. 이런 측면에서 노동과 빈곤의 여성화는 생산과 자본, 남성 중심의 자본주의에서는 사회에서 당연한 귀결일 수 있다. 즉 노동의 여성화나 빈곤의 여성화가 여성의 학력이 낮거나 숙련도나 전문성과 같은 개인의 능력이나 노력의 문제가 아니라 젠더화된 사회구조에 기인한다는 점이다.

3) 남성생계부양자모델의 해체

1970년대 이후로 서비스산업은 전 세계에서 성장했고, 한국도 마찬가지였다. 1992년 52.4%를 차지하던 서비스 분야 취업자는 2000년에는 63.1%로, 2005년에는 67.1%로 증가했다. 이는 저임금과 풍부한 노동력을 바탕으로 압축적 발전을 이뤄낸 한국사회가 제조업에서 서비스업으로 전환하고 있음을 보여주는 자료다(백승욱, 2008). 공업사회가 서비스 사회로 전환되면서, 일어나는 문제에 대해 낸시 프레이저(Nancy Fraser)는 남성성인노동자가 핵가족을 책임지는 가

족임금(family wage)의 붕괴를 지적하며, 불안정노동의 확산을 예측했다(신경아, 2014). 즉 이성에 가족주의를 지탱하던 남성임금노동자와 여성전업주부라는 성별분업구조가 침식되면서, 한부모 가족과 빈곤가족이 늘어나고, 공업사회의 젠더질서와 규범이 약화되면서 기존의 개인 및 가족의 재생산 원리들도 함께 무너진다는 분석이다.

경제적 생산과 사회적 재생산의 새로운 세계가 출현하고 있다. 훨씬 덜 안정적인 고용과 더 다양한 가족들의 세계. 어느 누구도 궁극적인 모습을 확신할 수 없지만, 많은 것들이 분명하다. 떠오르는 세계는 더 이상 가족임금의 세계가 아니며, 불확실성으로부터 사람들을 효과적으로 보호할 수 있는 복지국가를 필요로 한다. 남성생계부양자 가족과 비교적 안정적인 일자리의 가정위에 구축된 낡은 복지국가 형식은 이런 보호를 제공하기에 적합하지 않다. 우리는 완전히 새로운 고용과 재생산 조건에 부합하는 탈공업적 복지국가를 필요로 한다.(Fraser, 2013: 113; 신경아, 2014 재인용)

가족임금을 바탕으로 하는 남성생계부양자모델의 근거가 취약하다는 연구는, 남녀의 정체성과 공공정책의 토대가 되었던 남성생계부양자모델이 현실적합성보다는 이데올로기적이라는 지적한다. 19세기 미국에서 남성의 소득은 가족소득의 20~50%에 머물렀고, 42%였던 1960년대 미국 남성외벌이가정의 비율은 1988년에 15%로까지 떨어졌다. 부인의 취업과 상관없이 남성은 자신의 정체성을 생계부양자로 인식하고 공공정책은 남성생계부양자 이데올로기를 토대로 형성되어왔다. 이런 측면에서 공공정책은 남성과 국가의 공모를 통해 남성을 중심으로 수립되어 왔다고 볼 수 있다(신경아, 2014). 실제로 한국 남성들의 생계부양자 역할에 대한 실증적 연구(최선영·장경섭, 2012)는 근대화를 경험한 취업 경험을 가진 남성의 40%만이 안정적 고용경험, 즉 생계부양자 역할을 했으며 그 외의 남성들은 잦은 이직을 한 것으로 나타난다. 남성생계부양자/여성전업주부라는 한국의 성별이분법도 이데올로기적으로 구성된 것이 드러난다.

고용시장이 불안정성이 커지고 국가 공공서비스가 축소되면서 가족 구성원들의 부담은 더 커졌다. 특히 사적영역의 책임자였던 여성들이 임금노동참여

까지 요구받게 되었음에도 불구하고, 공업사회에서 지탱되던 남성생계부양자/여성전업주부라는 젠더체제가 지속되면서 여성들의 부담이 특히 증가되었다(송다영, 2012a; 커스터스, 피터, 2015). 이와 같이 젠더화된 사회·경제적조건, 젠더레짐 하에서 비혼을 선택하거나 결혼관계에서도 자녀를 기피하는 여성은 증가하고 있다. 남성도 마찬가지다.

1995년부터 2015년까지 성별노동시간과 월급여의 변화를 살펴보면, 여성의 경제활동 참여 증가로 인해 남성생계부양자 모델이 붕괴되었지만, 노동시장에서 월급여의 남녀차이는 계속적으로 증가하고 있다. 정액급여와 초과급여 두 부분 모두에서 남녀차이는 지속적으로 커지고 있는데, 초과노동시간과 초과급여에서 남녀차이는 여성들의 양육과 가사업무 등의 책임으로 해석된다. 생산 관련 논의가 남성 노동자의 노동조건을 중심으로 진행되면서, 여성은 경기 곡선에 따라 고용과 실업을 반복하는 산업예비군 혹은 고용 완충지대의 역할을 함으로써 노동시장에서 보조적노동자로 보는 인식은 지속되고 있다.

[표 14-2] 성별노동시간 및 급여(1995-2015)

(단위: 시간, 천원)

			1995	2000	2005	2010	2015
총 노동 시간		계	214.7	208.1	201.4	192.8	173.5
		남	217	211.4	204.3	195.7	179.2
		여	209	200.5	194.8	186.9	165
	정상 노동 시간	계	185.4	184	183.9	177.6	167
		남	184.8	183.4	185.4	178.3	170.6
		여	186.9	185.3	180.8	176.2	161.5
	초과 노동 시간	계	29.3	24.1	17.4	15.2	6.5
		남	32.2	28	18.9	17.4	8.5
		여	22.1	15.3	14	10.7	3.5
월 급여 총액		계	928	1,314	1,888	2,360	2,415
		남	1,050	1,474	2,109	2,648	2,837
		여	628	954	1,396	1,772	1,781
	정액 급여	계	813	1,189	1,736	2,192	2,262
		남	915	1,325	1,929	2,445	2,636
		여	561	883	1,307	1,673	1,701
	초과 급여	계	115	125	152	169	153
		남	134	149	180	203	201
		여	67	71	89	99	81

자료: 고용노동부, 각년도, [고용형태별 근로실태조사], 정형욱(2012), 노동시간과 젠더, 미래여성정책포럼, 제2차 성평등한 복지국가를 위한 사회정책의 방향, 발표문 재구성.

생산중심의 자본주의와 가부장체제가 재생산의 영역인 가족과 가정을 여성의 일로 규정하고, 재생산의 가치를 저평가하면서 여성의 노동가치는 낮게 책정되어 왔다(권현정, 2001). 여성노동과 재생산 가치의 저평가는 이데올로기와 젠더화된 개념들, 그리고 젠더무감성(gender blindness) 정책들에 기인한 바가 크다.

이런 정책들은 여성을 가정역역, 사적영역에 가두고 있는 공·사영역의 분리를 바탕으로 하면서, “여성의 사적 영역에서의 역할이 그들의 공적 기여를 제한하고 정의할 뿐만 아니라 공공정책은 여성들의 ‘사적’ 의무를 확인(비키 랜달, 2000: 372)” 하는 기능을 하고 있다. 많은 국가의 공공정책은 자녀와 가정을 돌보는 책임을 여성으로 상정하고, 여성의 생식력과 성성을 규제 및 관리하고 있다. 이런 측면에서 여성정책의 상당부분이 여성의 어머니로서의 역할과 가족을 유지하는 역할을 지지하고 있는 것은 오랜 전통이다(비키 랜달, 2000). 정책은 그것을 형성하고 수행하는 그 사회의 젠더레짐¹⁾에 기초하기 때문이다.

여성의 경제활동 참여가 증가했지만, 여전히 노동시장은 성별분업을 내재하고 있고 역사적·사회적으로 구성된 젠더관계를 반영한다. 일상적으로 사용되는 생산은 남성, 재생산은 여성이라는 이분법은 남성과 자본, 국가의 관점에서 형성된 젠더화된 지식체계의 일부이다(김현미·손승영, 2003). “기존의 노동 개념을 ‘여성’이라는 성별화된 주체의 입장과 시각에서 새롭게 구성(김현미·손승영, 2003: 67)” 하는 것은 노동과 관련된 지식과 경험을 재구성하는 것이다. 그런 지식 아래에서 높은 실업율과 저출산, 그리고 고령화와 같은 문제는 여성 개인의 문제가 아니라 불평등한 사회구조의 문제로 환원될 수 있다. 따라서 재생산 위기는 국가정책 및 가족복지정책의 부족과 실패로 지적되는데(유팔무, 2015), 불평등하게 젠더화된 사회질서와 운영규범의 전환을 통해 남성과 여성의 위계화와 자원의 집중 문제를 해결하고, 나아가 여성정책의 목표인 성평등을 기획해야한다는 주장이 힘을 얻고 있다(이재경·김경희, 2012). 남성규범에 바탕을 둔, 현재 젠더레짐으로 구성된 생산/재생산 개념으로는 사회 전반의

1) 세이즈버리(Sainsbury)는 레짐을 “가치, 규범 및 규칙들의 총합으로 인간의 형태나 인간 간의 상호관계를 일정한 방향으로 결정하는 틀을 제공한다”고 본다. 김미경(2015), 젠더질서의 변화와 ‘유연한 젠더레짐: 여성정책에서 성평등정책으로의 패러다임 전환을 위한 소고, 사회사상과 문화, 제18권 4호, 396쪽 재인용

재생산 위기를 극복하는데 다시 특정성의 희생과 노동을 요구하기 때문이다.

2. 젠더레짐과 생활세계의 연결

젠더는 일반적으로 생물학적 성과 구별되는 사회문화적 구성물로 이해된다. 그러나 스콧(Scott, 1988)은 “젠더가 남녀 간의 고정된, 자연적인 신체적 차이들을 반영하거나 충족시킨다는 의미가 아니다. 그보다 젠더는 신체적 차이들과 관련된 의미를 정하는 지식(Scott, 1988; 린다 맥도웰, 2010:44 재인용)”으로 이해하고 있다. 젠더는 시기나 사회에 따라 다른 의미를 갖고, 다양한 사회적 관계 속에 그 의미가 재현되는 젠더질서와 젠더규범을 형성하며, 사회제도와 법, 정책에 구현된다. 이처럼 젠더화된 지식체계를 바탕으로 구조화되고 제도화된 젠더규범과 질서, 관계가 젠더레짐이다(장지연·전병유, 2014).

일찍이 월비(Wallby, 1996)는 가부장제의 다른 이름을 젠더레짐으로 보았다. 아내와 딸로 불리는 여성에 대한 사회 통제 원리인 가부장제는 통제자 남성이 피통제자 여성보다 우월하여 더 큰 권력을 갖는 것을 당연시하고, 여성에 대한 통제와 우월성이 법과 제도, 정책뿐만 아니라 개인의 가치, 태도와 행동에 영향을 미치는 특정한 젠더레짐을 형성한다는 것이다(맥도웰, 린다, 2010). 따라서 남성생계부양자모델과 이에 따르는 남녀임금격차나 핵가족 중심의 가족제도는 여성의 차별을 강화 혹은 재생산하는 젠더레짐으로 볼 수 있다.

복지국가의 맥락에서 성평등정책을 젠더관점으로 살펴본 이숙진(2012)은 성평등한 사회정책이 남성생계부양자/여성전업주부라는 젠더규범을 해체하고 재생산구조에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 예를 들어, 한 가구에 2인이나 1.5인의 소득자가 있다는 가정 하의 사회보장, 조세, 보육, 노동 등 사회정책을 수립한 북유럽 국가는 여성을 전업주부나 피부양자로 전제하지 않음으로써 성별분업을 약화시킨다. 스웨덴은 양육수당보다 보육서비스를 확대함으로써 여성의 노동자성을 강화하고, 남성생계부양자모델을 지속하는 남유럽국가인 독일은 양육수당을 확대함으로써 여성의 노동자보다는 양육자 역할을 강조한다. 즉 젠더관점에서 모성을 강화하는 출산, 보육, 교육, 노동 등 사회정책은 결과적으로 전통적 성별분업을 강화하는 효과를 생산한다면, 여성과 남성 모두를 노동소득자이자 양육자로 간주하는 성인소득자를 모델로 하는 사회정책은 성별분업을 약화시킬 수 있다는 주장이다. 즉 정책이 성평등을 목표로 한다면,

사회 젠더레짐의 변화를 전략으로 세워야 한다는 지적이다.

최근 독일은 보수적 젠더레짐 하의 가족정책이 여성의 일-가정양립에 부정적임을 인식하고, 변화를 꾀하고 있다. 자녀를 양육하는 여성을 보호하는 아동양육수당을 바탕으로 하는 가족정책에서 남성과 여성을 양육자로 규정하는 부모수당제도로 전환하면서, 남성생계부양자/여성전업주부라는 보수적 젠더레짐을 해체하고 있다(심상용, 2013).

이런 정책변화의 관점에서 본다면, 한국 여성정책은 수혜자로서 여성집단을 대상화하면서, 제도화 과정을 가졌지만, 오히려 여성을 시민 개인으로 주체화하지 못하는 약점을 갖게 되었다. 이런 문제의식에서 여성의 사회권과 젠더레짐과 관련한 정책연구가 복지, 노동 및 여성주의 분야에서 나타나고 있다(원숙연, 2002, 2003, 2015; 김영순, 2010; 송다영, 2012a, 2012b; 심상용, 2013; 신경아, 2014; 장지연·전병유, 2014; 김미경, 2015).

원숙연(2015: 176)은 젠더레짐을 “남성(성)과 여성(성)의 권력 및 불평등 관계인 젠더관계를 규율하는 문화, 이데올로기, 가치관, 그리고 정책의 총합”으로 규정하고, “젠더관계에 대한 문화, 이데올로기, 가치관 그리고 정책내용이 어떻게 조합되는가에 따라 다양한 젠더레짐이 형성”된다고 본다. 즉 젠더레짐을 젠더관계를 둘러싼 국가유형론으로 보고 있다. 이런 관점은 국가가 규율하는 젠더관계 속에 정책이 있고, 특히 생산과 사회적 재생산 영역에서 국가가 젠더관계를 규율하고 있다는 모세스도티르(Mosesdottir, 1995)와 맥락을 같이 한다. 조절자로서 국가의 본성이 사회적 힘을 조정하는 방식에 의해 결정되기 때문에 국가정책에 따라 젠더관계레짐은 국가가 주장하는 객관성의 이름하에 여성의 요구를 제한 혹은 반대하는 가부장적 통제를 유지하거나 반대로 완화할 수 있다.

모세스도티르(1995)는 젠더레짐(regimes of gender relation)을 사회적 재생산영역과 생산영역을 구분하는 젠더(gender line)에 따라 작동되는 노동원리에 기반을 두고 있다고 본다. 젠더화된 노동조직은 지속적인 변화의 상황에 있기 때문에, 규율 매커니즘이나 규율방식을 필요로 한다. 여기서 규율방식은 암묵적이고 외형적인 기관이나 보상기제, 정보시스템의 규범을 참조하는데, 규범은 바로 개인의 행위와 기대를 젠더관계의 일반적 논리에 적응한 것이다. 즉, 개인들은 사회적으로 구성된 젠더레짐의 영향을 받는 규율에 의해 영향을 받게 된다는 것이다. 모세스도티르는 규율방식에 세 가지 변화는 생산영역과 사회

적 재생산영역에서 국가에 의해 촉진되는 젠더레짐을 평등주의적 젠더레짐(egalitarian regime of gender relations), 기독교적 젠더레짐(the ecclesiastical regime of gender relations), 자유주의적 젠더레짐(liberal regime of gender relations)으로 분석하고 있다.²⁾

사회의 다양한 힘들의 이해관계와 경제적 필요 사이를 중재해야만 하는 국가는 사회경제적 변화에 부응하는 젠더레짐을 무시할 수 없다. 새로운 변화와 요청들은 생산과 사회적 재생산영역에 대한 국가의 정책을 바꾸거나 적응하도록 압력을 넣는다. 다양한 사회적 주체들 사이에 커져가는 이해관계의 대립과 갈등은 레짐의 변화나 전이를 가능하게 한다. 전이는 새로운 젠더레짐을 창조하게 하는 변화를 수반하거나 기존 레짐을 다른 것으로 이동시킨다. 제도나 정책의 변화나 적용이 반드시 사회 주체들 사이의 긴장을 제거하는 것은 아니지

2) -평등주의 젠더레짐에서, 규범은 여성은 무급과 유급노동을 할 수 있는 특정 사회적 기반을 필요로 하는 일하는 엄마이고 남성은 이인부양자(dual breadwinner)라는 국가의 행위와 정책을 관할한다. 여기서 국가는 여성을 고용시장의 노동자로 보기 때문에 사회적 재생산과 관련된 다양한 서비스를 책임지지만, 가부장적 관계를 변화시키기보다는 여성의 노동시장 접근만을 보장한다. 즉 국가는 전일제근무를 하는 여성노동자에 대한 장려 정책을 줄임으로써 노동시장과 가족 내 남성의 특권을 유지하도록 허용한다.

-기독교 젠더레짐에서, 국가전략을 형성하는 기본적인 가정은 남성은 주요 생계부양자로, 여성은 부인이자 엄마로서 가사책임을 수행할 수 있도록 간접적으로 지원하는 것이다. 생산기관은 주요 생계부양자인 남성이 부인을 부양하도록 충분한 임금을 지불한다. 국가가 적극적으로 산업과 교육, 직업 정책을 추구하지만, 여성과 아이들은 파트타임 노동만 가능하게 되고, 가족이 사회적 재생산에 책임을 갖게 된다. 이 레짐 안에서 남성은 전일제 유급노동자로 가사노동에서 자유롭게되고, 젠더화된 노동시장은 기본적으로 여성은 아웃사이더로, 남성은 내부자로 인정한다. 이런 규율 하에서 국가시스템과 노동시장에 진입할 수 있는 여성은 많지 않고, 젠더화된 노동시장에 진입하는 여성이 많을수록 남성은 위협받는다라고 의견 공감대를 얻는다.

-자유주의 젠더레짐에서, 국가정책과 행위를 형성하는 규율은 남성과 여성은 그들이 한부모가족이 아닌 이상 스스로를 부양할 수 있는 노동자로 인정한다. 풍부한 고용기회를 보장하기 위해 국가는 회사들이 저임금일자리를 창출해서 임금의 차이를 발생시키게 하고, 개인들과 사적영역이 사회적 재생산에 책임을 진다. 자본주의의 필요에 의해, 국가는 노동권과 복지지원을 최소화함으로써, 여성, 특히 덜 교육받은 여성을 노동시장에 싸고 유연한 노동력으로 편입시킨다. 노동시장에 접근성을 키움으로써, 교육받은 여성은 가사서비스비용을 지불할 수 있는 여성은 남성과 경쟁할 수 있게 된다. 많은 여성은 저임금과 불안정노동에 있기 때문에 가부장관계는 해체되지 않는다. 덜 교육받은 여성은 집에서 여전히 가사노동을 수행하도록 강요받고, 교육받은 여성은 다른 여성의 서비스를 구입하게 된다. 남성과 여성은 긴시간 노동을 할 수 있지만, 임금차이에 있어서 불평등은 존재한다. 규율의 방식에 있어서, 여성은 계급과 인종 차이에서 발생하는 파편화된 이해 때문에 정치시스템의 일부에 들어갈 수 없다. 그러나 여성은 국가 시스템에 들어가서 페도크라토로서 그들의 이해를 추구한다. 소수의 고도로 전문화된 여성과 다수의 비전문화된 여성사이의 격화된 분화는 여성의 이해관계를 더 파편화시킬 것이다.

만, 레짐은 언제나 규범과 제도의 변화와 적응의 압력 아래에 있다(모세스도트리, 1995).

젠더레짐 변화에 대한 요구는 불평등한 젠더질서와 규범에 대한 인식이고 상황의 개선에 대한 요구이자 성평등한 사회정책에 대한 요구다. 따라서 젠더레짐의 변화는 특정 성의 경험과 관점으로 만들어진 지식체계를 재구성하는 것에서 시작한다. 특정 성의 경험과 요구가 한 사회의 주류로 이해된다면, 모든 사회구성원의 동등한 참여를 추구하는 민주주의의 원칙에 위배된다. 이런 차원에서 젠더레짐의 변화는 지식의 생성과 축적 과정에 대한 다양한 주체들의 참여를 필요로 한다. 여성을 비롯해 약자와 소수자의 경험과 관점을 통합하는 젠더분석법은 이들의 생활세계와 정책을 연결하고, 이들의 다양한 삶의 방식을 이해하는 주요한 도구가 될 수 있다(김현미, 2014).

노동의 여성화와 빈곤의 여성화, 생존의 여성화, 나아가 재생산 위기에 처한 한국사회의 젠더레짐은 어떠한가? 여성 및 사회 소수자들의 경험과 관점을 정책 및 의사결정 과정에 수렴하기 위한 젠더분석은 한국사회의 불평등한 젠더레짐에 변화를 일으키고 있는가? 성주류화전략이 국가와 여성, 정책과 생활세계를 연결시키며 변화시키고 있는가?

3. 성평등 정책으로 나아가기

한국사회에서 1980년대 이전 여성에 대한 정책은 “식량원조, 문맹퇴치, 가내부업 프로그램, 육아 및 가족계획 활동 등을 통해 여성들이 어머니로서 갖는 실질적인 욕구를 충족시키는 데 초점(권현정, 2001:63)”을 둠으로써, 여성의 전통적 역할을 강화하는 성별분업에 협력한 측면이 크다. 즉 가부장적 젠더레짐의 규율에 근거한 정책으로 볼 수 있다.

여성정책이라는 용어가 처음 사용된 것은 1985년으로, 이 시기 여성정책은 발전의 효과에서 여성이 배제되었다는 인식하에 여성을 생산자이자 적극적 경제주체로 보고 “여성의 기여와 또 발전으로부터 편익을 얻을 수 있는 능력을 개선하기 위해 여성의 훈련, 신용, 고용에 대한 접근을 강조(권현정, 2001:63)”했다. 80년대 여성전담 기구가 설치되어 법이 가지고 있는 성차별적 이데올로기를 없애려는 시도가 계속되었고, 90년대 성주류화전략의 도입되면서, 2000

년대에는 성별영향분석평가, 성인지예산제도, 성별통계 등 정책과 생활세계의 연결을 고려한 조치들이 제도화되었다(김경숙, 2011). 즉 여성 문제의 근본적 원인이 발전에서 배제와 주변화가 아니라 여성의 종속이 문제라는 관점으로 남녀의 불평등한 권력관계를 젠더관점으로 검토하자는 접근이다.

이처럼 최근 30,40년에 걸쳐 한국사회는 경제 근대화만큼이나 압축적으로 여성정책이 양적으로나 질적으로 성장했다고 평가할 수 있다(김경숙, 2011; 김미경, 2015). 실제로 2001년 여성부가 생긴 이래로, 여성정책의 이름으로 다양한 정책이 수립 및 실행되면서 평등한 젠더레짐을 구축하기 위해 노력이 시도되었다(김미경, 2015), 특히 2000년대 들어 본격적으로 실행된 성주류화³⁾전략은 모든 제도와 정책에 젠더 관점을 도입하려함으로써 객관성이라는 이름의 남성중심적 정책과 일상생활의 가부장적 관습 등 불평등한 젠더레짐에 균열을 내는 노력을 지속하고 있다(이숙진, 2012; 배은경, 2012).

그러나 이와 같은 압축적 여성정책의 양적 확장이 평등정책에 머물러 있다는 비판을 받고 있다. 또한 이 과정에서 여성운동이 제기한 아젠다가 제도화되고, 여성운동가들이 제도권에 들어가는 성과도 거두었지만, 이후 여성운동이 힘을 잃었다는, 즉 여성의 관점으로 국가정책을 비판하던 여성운동가들이 국가제도에 편입되면서, 국가에 대한 여성계의 비판을 막는 모순적 위치에 서게 되었다는 지적도 있다(김은경, 2004; 김미경, 2015).

제도적으로 여성부가 신설되고 예산과 조직이 증가되었지만, 이런 제도화는 결과적으로 여성정책 영역을 축소시켰고(원시연, 2006), 다른 한편 여성정책이 여성을 대상으로 하거나 여성 수혜자를 확대하는 정책이라는 오해를 받으면서 시민들의 공감대를 획득하지 못하거나, 여성을 단일한 집단으로 봄으로써 여성내부의 다양성과 차이를 은폐하고 있다는 비판이다(배은경, 2012).

특히 여성주의자들은 경제 위기와 함께 시작된 경제구조조정 과정이 “여성의 재생산노동 시간의 증가와 노동강도 강화, 여성의 노동시장 참가 특히 비공식부문에서의 참가 증가, 여성의 교육 기회의 축소, 육체적·정신적 건강의 악화, 극단적으로는 가족과 공동체의 해체 등(권현정, 2001:74)”으로 이어지고, 노동력을 재생산하고 사회를 유지하는 비용이 가족, 특히 여성에게 전가되고

3) 서구에서 성주류화는 1976년에서 1985년 사이 여성정책에 등장한 지배적인 프레임으로, “모든 지역정책의 계획과 실행, 평가의 전 과정에서 남성과 여성의 조건, 위치와 필요 사이의 다름에 대한 시스템적 고려(Reeves, 2002:200)”이다.

있다고 주장한다. 지속적인 경제불황이 사회의 재생산과정과 갈등적이며, 이 갈등관계가 사회 지속 자체를 위협하는 ‘재생산의 위기’ 라는 분석이다.

여성정책이 “근대국가가 형성되기 전부터 오랜 기간 지속되어 왔던 가부장적 젠더관계가 남성과 여성의 권력 비대칭과 위계를 전제함으로써 근본적인 불평등과 부정의함을 내포하고 있다는 점을 인식하고, 바로 그것에 개입하여 상황을 교정하고자 하는”, 즉 “젠더로 인한 불평등의 교정(배은경, 2012:6)”을 의미한다면, 여성정책은 어디에 와 있는가?

한국은 여성을 담당하는 기구를 설립하고 정책과 제도를 발전시키는 과정에서 여성을 재생산 영역과 연계하고 있다. 즉 어머니와 아내에서 노동자로 정책대상이 되는 과정에, 이들 일자리는 저임금의 돌봄노동과 사회서비스업과 같은 ‘여성친화적’인 영역으로 공고화되고 있다(조세현, 2011). 실제로 여성가족부가 2006년에 작성한 여성인력개발 종합계획(2006-2010)은 60만개의 일자리 가운데 약 40여 만 개의 일자리를 창출한다고 했는데, 그 대부분이 간병서비스, 시설 및 가정양육, 산모 도우미 등 ‘여성 친화적’인 사회서비스업이 주를 이뤘다(민현주, 2008:63).

서구에서는 ‘여성 친화적’ 정책이 불평등한 젠더레짐을 기반으로 하며, 그로 인해 노동 시장 내 성별분업이 심화되었다는 실증적 연구를 내고 있다. 여성의 노동권이 보장될 때, 사기업은 고위직에 여성 고용을 기피하는 반면에 일과 가정의 양립을 쉽게 하는 공공부문의 낮은 서비스 직종에 여성이 대거 진입한다는 것이다. 즉 국가가 제공하는 일자리는 여성의 노동참여를 촉진하지만 사적영역의 성역할 분리 논리를 공적영역에 이전하는 효과를 초래한다는 것이다(조세현, 2011).

정책과 법, 제도와 지원책은 국가가 위치한 젠더레짐 속에서 만들어진다. 따라서 불평등한 젠더관계를 해체하기 위해서는 사회의 젠더레짐을 변화시켜야 한다. 그러나 젠더레짐은 성별만이 아니라 나이와 계급, 학력과 지역, 인종과 국적, 장애와 성적지향 등 다양한 경제·문화·사회 전 범주와 영향을 주고받는다. 따라서 앞으로 우리가 추구해야할 젠더레짐은 남성과 여성 사이의 불평등뿐만 아니라, 남성과 여성이라는 이분화된 성적 범주의 외부에 있는 이들, 그리고 여성 내부의 다양한 차이들을 고려한 경험과 입장을 담아야 한다(김현미, 2014).

이러한 젠더레짐 하의 여성정책은 개인의 신체와 젠더에 대한 자율성을 부여

하고, 다층적이고 유연한 정체성을 가진 여성개인으로 기본으로 해야 할 것이다. 우선 “자신의 몸에서 일어나는 여러 가지 사안들에 대해 주체적으로 결정할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 동시에 가족과 지역사회, 고용의 영역에서 여성의 지위 향상을 위한 구조적인 조건의 변화가 있어야 하고 이를 지원하는 법, 제도 및 국가 정책의 변화(조영미, 2001:322)”가 필요하다. 그것은 사회의 다양한 정체성을 가진 여성으로 대표되는 약자와 소수자의 경험과 관점을 담은 새로운 지식을 바탕으로 구성되어야 할 것이다. 그것은 생애 전 과정에서 개인들이 맺고 있는 다양한 사회적 관계뿐만 아니라 사회제도와 구조 등 기존의 ‘사회적the social’인 것을 낮설게 보기이다.

참고문헌

- 권현정(2001), 재생산의 위기와 페미니즘저 경제학의 재구성- ‘사회적 재생산’ 개념을 중심으로-, 서울대학교 대학원 박사논문
- 김경숙(2011), “한국의 여성정책: 쟁점과 경험적 합의”, <민족연구>, 통권 제45호, 4-22.
- 김미경(2015), “젠더질서의 변화와 ‘유연한 젠더레짐’: 여성정책에서 성평등정책으로의 패러다임 전환을 위한 소고”, <사회사상과 문화>, 18권 4호, 395-423.
- 김연순(2010), “비정규직 여성노동자의 사회권을 통해 본 한국의 젠더체제”, <한국사회보장연구>, 26권 1호, 261-287.
- 김은경(2004), “여성의 정치세력화, 그 가능성과 딜레마”, <여성과 사회>, 제15호, 275-301.
- 김종숙·신선미(2012), <국민기초생활보장제도 10년과 여성근로빈곤의 변화>, 한국여성정책연구원
- 김지영(2009), “사회적 재생산-생산하는 재생산의 역학”, <현대사회과학연구>, 제13권, 81-95쪽
- 김태현(2002), <21세기에 만나는 여성의 삶>, 성신여자대학교출판부
- 김현미·손승영(2003), “성별화된 시공간적 노동 개념과 한국 여성노동의 “유연화””, <한국여성학>, 19권 2호, 63-96.

- 김현미(2014), “젠더와 사회구조”, <젠더와 사회>, 한국여성연구소유음, 동녘
- 민현주(2008), <사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제>, 서울: 한국여성정책연구원
- 백승욱(2008), “20세기 세계경제와 서비스사회화”, 신광영·이병훈 외(2008), <서비스사회의 구조 변동>, 한울아카데미
- 배은경(2012), “여성정책의 흐름과 전망: 부녀복지에서 성주류화, 성주류화 이후?”, <미래여성정책포럼>, 2012년 11월2일
- 송다영(2012a), “복지국가와 젠더:노동-복지 연계를 넘어 노동-복지-돌봄 연계 패러다임으로”, 미래여성정책포럼, 제2차: 성평등한 복지국가를 위한 사회정책의 방향, 2012년 11월 16일
- 송다영(2012b), “젠더레짐을 통한 여성사회권 현실과 지향성 연구”, <미래사회복지연구>, 3권 1호, 71-96.
- 신경아(2014), “신자유주의시대 남성 생계부양자의식의 균열과 젠더관계의 변화”, <한국여성학>, 제30권 4호, 153-187.
- 신광영·이병훈 외(2008), <서비스사회의 구조변동> 한울아카데미
- 심삼용(2013), “독일 일-가정 양립정책과 젠더레짐 변화에 대한 연구”, <한국사회복지학>, 65권 3호, 265-289.
- 원숙연(2015), “이질동형?동질이형?한국-미국-스웨덴의 여성노동에 대한 고정관념적 인식 구조와 함의”, <정부학연구>, 제21권 제2호, 171-199.
- 유팔무(2015), “21세기 한국 사회 재생산의 위기와 복지국가 대안 논의”, <경제와 사회>, 106, 296-324쪽.
- 이숙진(2012), “성평등복지국가의 기본방향”, <월간 복지동향>, 제170호, 36-42.
- 이재경·김경희(2012), “여성주의 정책 패러다임 모색과 ‘성평등’”, <한국여성학>, 제28권 3호, 1-33.
- 장경섭(2011), “‘위험회피’ 시대의 사회재생산: 가족출산에서 여성출산으로?”, <가족과 문화>, 제23집 3호, 1-23쪽
- 장미경(2005), “세계화 선언 10년, 오늘의 한국사회: 세계화 선언 이후 한국사회와 여성: 빈곤의 여성화와 성산업의 확대 그리고 문화다양성”, <노동사회>, 95권, 49-58
- 장지연·전병유(2014), “소득계층별 여성 취업의 변화: 배우자 소득 수준을 중심으로”, <산업노동연구>, 20권 2호, 219-248.
- 정은희·이주미(2015), <2015년 빈곤통계연보>, 한국보건사회연구원
- 조세현(2011), “여성정책 담당기구 제도화의 패러독스: 전업주부 노동시장 참여정

채고가 성역할 분업논리의 재생산”, <여성학논집>, 제28집2호, 37-74
조연민(2014), 신자유주의 세계화와 형벌국가의 등장, 공익과 인권, 제14권,
445-505.

조영미(2001), “재생산”, <여/성이론>, 4, 315-322.

Brenner, Neil and Theodore, Nik(2002), Cites and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”, *Antipode*, Volume 34, Issue 3, pp.349-379.

Mosesdottir, Lilja(1995), The State and the Egalitarian, Ecclesiastical and Liberal Regimes of Gender Relations, *The British Journal of Sociology*, Vol.46.No.4, 623-642.

Ong, Aihwa(1999), *Flexible citizenship: the cultural logics of transnationality*, Duke university press: durham and london

Sassen, Sakia(1998), *Globalization and its Discounts*, New York and London: Routledge

Smith, Joan and Walerstein, Immanuel(1992), *Creating and Transforming Households the constraints of the world-economy*, Cambridge University Press

더글라스, 마이크(2010), “전지구적 가구화의 관점에서 본 한국, 일본, 대만의 이주와 사회 변화에 관하여”, <도시인문학연구> 2권1호:203-251.

린다 맥도웰(2010), <젠더, 정체성, 장소: 페미니스트 지리학의 이해>, 여성과 공간 연구회 옮김, 도서출판 한울.

모건, 데이비드(2012), <가족의 탐구>, 안호용 옮김, 이학사

비키 랜달(2000), <여성과 정치>, 김민정 외 옮김, 도서출판 풀빛.

월비, 실비아(1996), <가부장제 이론>, 유희정 옮김, 이화여자대학교출판부.

커스터스, 피터(2015), <자본은 여성을 어떻게 이용하는가_아시아의 자본 축적과 여성 노동>, 박소현·장희은 옮김, 그린비.

서울경제신문(2017.2.7.). 가계 소득은 제자리...기업들은 갈수록 부자

URL : <http://www.sedaily.com/NewsView/10C02R8N7K>

통계청(2016), 2016년 사회조사 결과 보도자료

한겨레신문(2017.2.7.). 남편은 돈 벌고 아내는 가사 전담...두 명 중 한 명 ‘반대’

URL : http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/781601.html

헤럴드경제(2017.2.6.). 뜨거운 감자 ‘가계부채’...대선주자들 “조여라” 한목소리

URL : <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20170206000403>

15장

문화로 행복한
한국 사회를 위하여

김창수/한상헌

1. 들어가는 말

문화의 기능 혹은 역할은 무엇일까? 또한 사람은 문화를 통해 정녕 행복해질 수 있을까? 이는 왜 문화는 정책적으로 공공의 지원이 가능하며, 문화정책에는 국민 행복이라는 단어가 단골로 등장하는가에 대한 의문과 일맥상통하는 것이다.

문화는 그 개념이 복잡하고 용도 또한 다양하지만, 개인적으로나 사회적으로 심심풀이 소일거리나 사치스러운 장식물이 아니라 인간의 행복과 인간다운 삶을 위해 꼭 필요한 요소이다(김정수, 2006: 62). 문화로 인해 자연의 상태와는 구분되는 문명 혹은 인간적인 생활양식의 확립이 가능하며, 이럴 때 문화는 한 사회를 결속하게 할 뿐만 아니라 다양한 발전을 추동하기도 한다. 문화는 좁게는 예술이나 학문으로 집약되는 고도의 정신적이고 감성적 표현과 관련된 역량을 가리키지만, 넓게는 유적(類的)으로 영위하는 삶의 방식을 의미하기도 한다(강내희, 2003:459).

문화예술에 대한 공적 지원의 근거는 무엇일까? 이는 문화예술의 공공효과와 문화예술의 형평성 문제, 그리고 시장실패와 효율성에서 찾을 수 있다(임학순, 2003). 문화예술의 공공효과는 국가정체성 확립, 사회적 응집력 강화, 국가 위상 제고, 경제적 가치 창출, 사회발전 효과 등이 거론된다. 문화예술의 형평성은 공적 지원을 통해 소득이나 교육 수준 등에 의한 국민들의 문화예술 활동을 제약하는 요인을 완화하여 그 접근성을 높여야 한다는 논리이다. 시장실패와 효율성은 문화예술이 공공재적 특성을 가지고 있음에도 불구하고 시장메커니즘은 이러한 기능을 효과적으로 수행하는데 한계가 있기 때문에 공적 지원이 필요하다는 논리이다.

문화예술에 대한 공공지원의 원칙을 둘러싸고 엘리트주의와 민중주의, 공공의 책임성과 예술 활동의 자유 간의 논쟁이 있다(임학순, 2003 :87). 예술적 우수성과 예술의 질적 수준에 지원의 근거를 두는 엘리트주의적 접근은 예술 창조자와 소비자, 아마추어와 전문가, 고급문화와 대중문화를 엄격하게 구분하여 주로 고급예술과 전문 예술창조자 지원에 초점을 맞추고 있다. 이에 반하여 예술소비자인 일반 국민의 입장에서 지원정책을 이해하는 것이 바로 민중주의로서 대중예술, 예술에 대한 평등한 접근 기회, 예술적 다원주의, 문화 민주화와 예술의 확산 등에 지원의 초점을 맞추고 있다. 다른 한편으로 문화예술에 대한 공공지원은 예술의 창의적이고 자율적인 활동과 공익을 모두 고려해야

하는데, 결국은 예술의 정치화를 경계해야 함을 의미한다고 할 수 있다. ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’는 말은 문화예술에 대한 공적 지원이 문화예술의 정치화를 초래하여 문화예술의 자율적이고 창의적인 활동을 저해하는 것을 방지하기 위함이다.

우리가 흔히 말하는 문화정책이란 문화라는 목적을 정책이라는 수단으로 엮어내는 공공활동이라고 할 수 있다(이흥재, 2006:17). 달리 말하면 공공기관이 문화를 발전시키고, 국민들의 문화적 삶의 질 향상을 위해 문화부문에 개입하는 일련의 행위 및 상호작용이라고 할 수 있다(임학순, 2003 :55). 문화정책을 통해 실현 가능할 것으로 기대되는 것은 다음과 같은 다섯 가지 정도로 정리할 수 있다(이흥재, 2006:27~29). 첫째, 문화예술의 학습, 창조, 전달, 향유, 축적, 교류 활동이 원활해지도록 기반 조성 및 기반 시설 정비 등이다. 둘째, 문화 관련 시설, 단체, 기구의 운영 활성화를 위한 지원이다. 셋째, 문화예술 그 자체와 예술인의 발전을 촉진하는 것이다. 넷째, 문화적 기회에 대한 접근 불공평을 해소하기 위한 일종의 분배정책으로 문화 복지 지평을 넓히는 데에도 기여할 수 있다. 다섯째, 문화생산과 문화소비가 함께 발전할 수 있도록 하면서 나아가 문화공급과 문화수요의 공진화를 가능하도록 한다.

문화예술에 대한 정책적 지원은 나라마다 다르게 나타난다. 지원 주체에 의해 구분하면 주로 공적기관(중앙정부나 지자체 등)이 주도하고 있는 프랑스형, 민간기관과 개인이 주로 주도하고 있는 미국형, 공적기관과 민간기관의 중간 형태의 기관이 주도하고 있는 영국형으로 분류할 수 있다(이토오 야스오 외, 2002). 또한 공적 지원 대상이나 영역도 각 나라마다 차이를 보이고 있으며, 더불어 각 분야에 대한 지원 규모와 지출 구조에서도 다소 차이를 보이고 있는데(임학순, 2003), 그것은 한 나라의 역사와 전통에 따른 문제이니만큼 여기에서는 자세하게 다루지 않기로 한다.

2. 한국 문화정책의 전개와 그 특징

한국 문화정책의 역사와 관련하여 시기구분을 둘러싸고 연구자들마다 그 견해가 다르게 나타난다. 이 글에서는 정부 수립 이후 제5공화국까지는 간략하게 살펴본 후에 노태우 정부와 김영삼 정부, 김대중 정부와 노무현 정부, 이명박 정부와 박근혜 정부의 문화정책을 서로 비교하면서 분석 평가하기로 한다.

1) 제1공화국에서 제5공화국까지 문화정책의 전개와 그 특징(1948~1987)

제1, 2공화국 시기의 문화정책은 문화기관의 관리와 운영, 그리고 관변 예술인단체의 창작비를 지원하는 정도의 문화정책에 머물러 있었다(문화체육관광부, 2014). 이는 정치, 사회적으로 불안하였고, 경제적인 피폐로 인해 문화예술에 대한 정책적 관심 자체가 매우 낮았기 때문이다. 이승만 정부는 반공주의, 민주주의, 민족주의를 주요한 통치이념으로 삼았기 때문에 문화예술은 이를 구현하기 위한 요소 정도로 치부되었고, 이에 반할 경우 통제와 규제 일변도로 대응하였다.

제3공화국 시기는 민족문화예술 발전을 위한 노력이 확대되었는데, 주요 문화정책 사업은 전통문화 전승사업(국학개발, 고전국역 등)과 각종 문화행사(대한민국문화예술상, 국전, 지방문화제)의 기획과 개최 등을 꼽을 수 있다(임학순, 2003). 제4공화국은 1973년 [1차 문예중흥 5개년 계획]을 통해 ‘올바른 민족사관의 정립’, ‘새로운 민족예술의 창조’, ‘국민의 문화수준 향상’, ‘문화한국의 국위선양’을 정책 목표로 표명하였다. 이 시기 문화정책의 특징을 한마디로 정리하면 ‘지원보다는 규제 중심의 소극적 정책’이었다고 할 수 있다.

제5공화국 시기에는 규제 중심의 정책 기조를 유지하면서도 문화에 대한 대폭적인 추자 확대를 통해 문화 진흥의 정책을 강화하였다고 할 수 있다(문화체육관광부, 2014). 제5공화국 시기 일반회계 예산이 105% 증가한 반면에 문화 부문 예산은 230%가 증가하였는데, 그 주된 이유는 아시안게임이나 서울올림픽을 유치하면서 사회문화적 기반시설 설립이 불가피하여 예술의 전당, 국립국악당 등 대규모 문화시설 건립에 많은 재원이 필요했기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이 제1공화국부터 제5공화국까지의 문화정책은 그야말로 지원보다는 규제에 치중한 것이었고, 지원정책은 형식적이고, 소극적인 차원에 머물렀다고 평가할 수 있다.

[표 15-1] 건국 이후 제5공화국까지 문화정책의 변동과 그 특징 요약

시대구분	이념 및 특징	문화정책 기조와 중요 정책변동
제1공화국 ~ 제2공화국	- 반공주의 - 정책기조의 부재, 문화에 대한 정책적 관심 및 지원이 미약한 상태	- 국립극장, 국악원 설립(1950) - 저작권법 제정(1957) - 외화 수입쿼터제 실시(1959) - 언론, 영화, 방송, 출판 업무 중심 추진
제3공화국 ~ 제4공화국	- 민족문화 창달 및 자주적 민족문화 - 공보행정 우위, 규제와 통제, 국민홍보용 문화사업, 전통문화와 문화유산 강조	- 기초문화입법 : 공연, 영화, 음반법 등 - 문화예술진흥법 제정 - 문화진흥기금 모금 시작 - 문예중흥 5개년 계획 발표 - 대중문화 통제 강화
제5공화국	- 문화민주주의, 문화입국 - 문화적 주체성, 문화투자 확대, 지방문화 육성	- 문화부문 중장기 계획 수립 - 외국영화 직배 허용 - 지방문화 중흥 5개년 계획 - 문화발전 장기 정책 구상 등

※ 문화체육관광부(2014a), 박광무(2013), 임학순(2003)을 참고로 재구성

2) 노태우 정부와 김영삼 정부의 문화정책 전개와 그 특징

노태우 정부에서 김영삼 정부에 이르는 시기는 이전에 비해 문화예술 관련 정책이 현저하게 늘어나면서 보다 적극적이고 체계적이며, 다양화되었다(임학순, 2003). 1990년에 발표한 [문화발전 10개년 계획]을 필두로, [문화창달 5개년 계획](1993), [새문화-체육-청소년 진흥 5개년 계획](1993), [삶의 질 세계화를 위한 문화복지 기본구상](1996), [문화복지 중장기실천계획](1996), [21세기를 향한 한국문화의 비전과 전략](1996), [문화비전 2000](1997) 등으로 그야말로 문화예술정책의 홍수시대였다.

1990년 문화부가 신설된 후 수립된 [문화발전 10개년 계획]은 ‘모든 국민에게 문화를’이라는 정책 이념을 설정하고 새로운 문화전략으로 ‘문화주의’를 표방하면서 관리, 통제, 규제보다는 참여, 진흥, 조장에 초점을 두면서, 그 정책과제로 국민의 문화향수 확대, 문화매개 기능의 확충, 문화창조력의 제고, 국제문화교류의 증진 등을 제시하였다(임학순, 2003). 1993년의 [문화창달 5개

년 계획]에서는 문화복지국가로의 진입을 정책목표로 설정하고, 그 정책기조로 ‘규제에서 자율로’, ‘중앙에서 지역으로’, ‘창조계층에서 향수계층으로’, ‘분단에서 통일로’, ‘보다 넓은 세계로’, 그 정책과제로는 ‘지역문화 활성화’, ‘문화복지의 균점화’, ‘우리 문화의 세계화’ 등으로 설정하였다. 또한 1996년에는 ‘문화복지’를 핵심정책으로 부각시켜 문화적 권리의 하나로 인식하기 시작했으며, 이를 위해 ‘문화복지기획단’을 운영하면서 [삶의 질 세계화를 위한 문화복지 기본구상](1996), [문화복지 중장기실천계획](1996) 등을 기획하게 되는 것이다.

[표 15-2] 노태우 정부와 김영삼 정부의 문화정책의 변동과 그 특징 요약

시대구분	이념 및 특징	문화정책 기조와 중요 정책변동
노태우 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 문화민주주의 - 문화복지지향, 문화격차 해소 및 문화향수권 강조, 국제문화교류의 양성 확대 및 다변화 	<ul style="list-style-type: none"> - 문화발전 10개년 계획 - 문화향수권 신장 사업 : 찾아가는 문화사업, 문화가족운동, 문화달력, 문화사랑방운동, 문화거리 조성 등 - 국민 생활체육진흥종합계획 수립
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 세계화, 민주화 - 우리문화의 세계화, 문화산업 지원정책 수립, 삶의 질 개선 및 문화복지의 강화, 규제보다는 자율, 지역문화 활성화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 문화창달 5개년 계획 수립 - 제1차 국민체육진흥 5개년 계획 - 문화산업육성법 제정, 삶의 질 세계화를 위한 문화복지 기본 구상 발표 - 영상진흥기본법 제정 - 문화의 집 조성, 음반사전심의제 폐지

※ 문화체육관광부(2014a), 박광무(2013), 임학순(2003)을 참고로 재구성

3) 김대중 정부와 노무현 정부의 문화정책 전개와 그 특징

1998년 발표한 [국민의 정부 새 문화정책]은 문화를 고부가가치의 창출, 사회통합, 남북통일 등을 위한 국가적 자원으로 인식하고, 문화의 힘을 통한 문화복지국가를 추구했고, 10대 중점과제로는 1) 21세기 문화국가 실현을 위한 정책기반구축, 2) 문화기반시설의 확충과 운영개선, 3) 지식정보사회에 대비한 기반조성 4) 창조적 예술활동을 위한 여건 조성, 5) 문화복지의 실질적 구현을 통한 삶의 질 향상 등을 제시하고 있다(임학순, 2003:120). 이후 1999년에는 [문화산업진흥5개년 계획]이, 2001년에는 [콘텐츠코리아 비전 21] 등 문화산업 관

런 정책이 제기되었다.

노무현 정부는 기초예술과 다원적 예술 지원으로 예술의 자율성을 존중하면서도 문화예술교육의 강조로 모든 국민들의 문화향유권 증진을 위한 문화복지 실현을 위해 노력했으며, 나아가 김영삼 정부와 김대중 정부의 문화정책을 발전적으로 계승하려 했다(박광무, 2013:291). 또한 노무현 정부 문화정책의 또 다른 특징은 부처간 협력 분야를 제시하고, 주요 연관분야의 정책적 해결을 위해 노력했다는 점이다(문화관광부, 2004).

김대중 정부와 노무현 정부의 문화정책의 특징은 문화산업과 문화예술교육, 그리고 문화도시에 대한 지원이 본격화되었다는 것이다. 다만 신자유주의의 흐름에 편승하여 문화예술과 문화산업의 긴장과 협력보다는 문화산업에 대한 정책적 지원으로 경사되면서 향후 많은 문제점을 노정했다고 할 수 있다. 곧 방송, 출판, 영화, 음악, 게임 등의 영역에서 심각한 독점화의 진전에 일정한 책임이 있는 셈이다.

[표 15-3] 김대중 정부와 노무현 정부 문화정책의 전개와 특징

시대구분	이념 및 특징	문화정책 기조와 주요 정책변동
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 창의적 문화국가 - 팔길이 원칙에 따른 진흥위주의 문화정책으로 전환, 국가발전의 성장동력으로 문화산업 육성 계획 수립, 문화예산 1% 달성 	<ul style="list-style-type: none"> - 새문화관광정책 발표 - 일본대중문화의 단계적 개방 - 제2차 국민체육진흥 5개년 계획 - 문화산업발전 5개년 계획 - 문화산업진흥기본법 제정 - 방송법 제정 및 방송위원회 출범 - 출판 및 인쇄진흥법 제정
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 자율, 참여, 분권 - 민간 자율성 강화, 주요자 중심의 문화정책, 문화의 중앙 집중 해소 정책 	<ul style="list-style-type: none"> - 창의한국 발표 - 새예술정책 발표 - C-KOREA 2010 - 문화예술교육활성화 종합계획 수립 - 문화예술교육지원법 제정 - 한국문화예술위원회 설립 - 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제정 - 스포츠산업진흥법 제정

※ 문화체육관광부(2014a), 박광무(2013), 임학순(2003)을 참고로 재구성

4) 이명박 정부와 박근혜 정부의 문화정책 전개와 그 특징

이명박 정부의 문화정책은 ‘선진화’, ‘창조적 실용주의’를 반영하여 구체화하였는데, 공공서비스는 ‘원칙’과 ‘효율’의 기반위에서 지속적으로 발전해야 함을 강조하였다(문화체육관광부, 2014:16).

하지만 이명박 정부는 문화 권력의 교체라는 미명 하에 문화계를 편 가르기 하는 우를 범하게 된다(인천문화재단/경인일보, 2003). 일례로 참여정부의 문화 정책이라고 할 수 있는 ‘창의한국’은 정권의 성격과 무관하게 계속 추진했어야 할 과제가 많았음에도 불구하고 완전히 무시한 채로 새로 시작하는 식의 갈아엎기 방식을 고집했는데, 이는 창조적 계승과 발전으로 이어져야 했다.

박근혜 정부 문화정책은 그 비전으로 문화융성을 전면에 내세운다(박광무, 2013). 김동호 초대 문화융성위원장은 국민소통과 융합, 문화의 가치 확산, 문화산업 키우기를 문화융성위원회의 3대 역할로 규정하고, 문화융성을 “국민 개개인이 생활 속에서 문화의 주체가 되고 문화를 향유해 나가는 것”으로 규정하였다. 하지만 박근혜 정부의 문화정책은 비선 실세의 의한 농락의 대상이 됨으로써 후대 역사에 길이 남을 오점으로 기록될 것이다.

[표 15-4] 이명박 정부와 박근혜 정부의 문화정책의 변동과 그 특징 요약

시대구분	이념 및 특징	문화정책 기조와 중요 정책변동
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 품격 있는 문화국가 - 멋있는 한국인, 잘사는 한국인, 정겨운 한국인, 신나는 한국인 	<ul style="list-style-type: none"> - 창의적인 문화예술 진흥 - 개성있는 문화공간 조성 - 문화일자리 만들기 - 문화콘텐츠 유통 활성화 및 역량 강화 - 문화복지의 지속 강화 - 문화교류 거점 형성 및 세계화
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 희망의 새 시대, 문화융성 - 모두가 누리는 문화, 문화예술진흥, 문화와 산업의 융합 	<ul style="list-style-type: none"> - 문화재정 2% 달성 - 문화기본법 제정 - 생활문화공간조성, 문화격차 해소 - 예술인지원, 인문정신 문화진흥 - 콘텐츠산업 육성, 고부가 관광 실현, 스포츠 활성화

※ 문화체육관광부(2014a), 박광무(2013), 임학순(2003)을 참고로 재구성

3. 대통령 선거 문화부문 공약 비교 및 실행 분석

1) 18대 대통령선거 문화관련 공약 비교 분석

한국의 각종 선거에서 공약은 그야말로 말의 성찬일 뿐 실제 실천과는 거리가 먼 것이 아직까지는 사실이다. 메니페스토 운동 등을 통해 현실적으로 실천이 가능한 공약을 제시할 것을 유도하지만 여전히 화려한 공약의 유혹에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

대통령선거에서 문화와 관련한 공약의 경우 또한 화려하기 그지없는 언어구사를 통해 행복 사회를 약속하는 듯 보이지만 실제로는 흉내만 내고 말거나 떠들썩하게 구호만 외치다가 재임 기간을 다하는 경우가 대부분이다. 예를 들어 이명박 정권은 복합문화창작공간인 ‘문화 창작 발전소’ 라는 큰 계획의 문화정책 공약을 내놓았지만 제대로 추진되지 못했는데, 그 이유는 문화 주체 쪽에 분산을 한 뒤에 현장 쪽에 공간 지원을 하는 식의 적절한 지원보다는 규모만 너무 고민했던 것이 실패로 이어졌고, 또한 국공립 박물관을 무료화하겠다고 했지만 실제로 이루어진 건 6%에 불과하여 이 또한 빈 공약이 되고 말았다(인천문화재단/경인일보, 2013 :18).

더욱 가관인 것은 대중적으로 공표했던 공약과는 오히려 정반대의 길을 걷는 경우도 있다는 점이다.

문화는 지역·계층·연령 등에 상관없이 누구나 함께 즐길 수 있어야 합니다.

모든 국민이 문화생활을 함으로써 보다 평화롭고 풍요로운 삶을 살 수 있도록 하고, 자유롭게 창의적인 문화를 만들어 갈 수 있도록 ‘문화국가’ 기반 조성을 위해 노력하겠습니다.

(중략)

차별 없는 문화, 맞춤형 문화, 수준 높은 문화를 만들기 위해 1인 1예술 및 1스포츠 활동 지원, 다양한 문화시설 확충, 지역별 문화도시 조성, 전통문화유산 보호 및 관광화 등을 추진할 것입니다.

세계인들이 선호하고, 존경하는 문화, 바로 대한민국이 만들어 나갈 것입니다.

위의 글은 2012년 18대 대통령선거 당시 새누리당의 문화부문 공약의 첫머리에 나오는 말이다. 하지만 4년이 경과한 지금 이 공약이 무색하게 오히려 문화예술계 일부 인사들에 대한 블랙리스트 작성과 그에 따른 지원 배제 의혹이 사실로 드러나고 있다.

물론 이전에도 배제와 차별, 규제와 금지, 검열 등의 간섭이 있어 왔지만 공공연하게 블랙리스트를 작성하는 충격적인 사건(?)은 이명박 정권이 집권한 후 초기에 자신들 중심의 문화관을 만들려 했고, 문화권력 균형화 전략이라는 미명 하에 한미 FTA 촛불 시위에 참여한 단체나 동조했던 문화예술인들을 대상으로 재정 지원을 하지 않겠다는 방침을 세워 결과적으로 이념을 잣대로 문화예술인을 갈라놓고 지원 정책의 기준으로 삼았던 전례도 있다(인천문화재단/경인일보, 2013 :19).

2012년 제18대 대통령선거에서 민주통합당과 새누리당의 문화 관련 공약의 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

민주통합당의 공약은 ‘사람이 먼저인 대한민국 : 국민과의 119약속’이라는 형식으로 정치, 경제, 의료 농어촌 등의 주제에 문화 관련 공약을 적절하게 배치하는 형식이다. [국민 모두가 행복한 복지국가와 성평등사회]에서 ‘국민의 문화향유권 확대’, ‘문화예술체육인 복지 확대’를, [강도 높은 정치 혁신과 권력개혁, 국민이 주인인 정치]에서 ‘언론의 독립성과 미디어 민주주의 회복’, ‘여론 다양성과 미디어 균형 발전’, [혁신경제로 신성장 동력 확충, 과학기술문화강국 실현]에서는 ‘문화콘텐츠 창조산업 육성’, ‘한류가 열어가는 세계문화강국’을, [전국이 고루 잘사는 진방분권과 균형발전]에서는 ‘, ‘삶의 질’을 높이는 행복 공동체 건설’ 등을 제시하고 있다.

민주통합당의 문화관련 대선 공약은 평이할뿐더러 그마저도 여기저기 흩어져 있어서 대중적인 소구력을 갖기 힘든 구조이다. 곧 내용과 형식면에서 대중의 관심을 유발하지도 못하고 있고, 대중적 호소력 또한 취약하다고 평가할 수 있다.

새누리당의 공약은 상대적으로 그 내용이 풍부할뿐더러 구체적으로 진단과 약속, 실천을 제시하고 있다. ‘문화가 있는 삶’을 모토로 문화재정 2% 확보, 「문화기본법」 제정, 장애인 문화권리 국가 보장, 지방을 지역 특화된 문화예술도시로 개발, 예술인 창작안전망 구축 및 문화예술단체 지원 강화, 문화예술

창작 지원 및 문화 콘텐츠 공정거래 환경 조성, 문화·관광시설 확충, 문화유산 관리 체계 강화, 체육인 복지 강화 및 스포츠 산업 육성, 남북문화교류 확대 및 세계문화 다양성 증진, 관광을 통한 국민행복 관광복지 실현, 외래 관광객 1천만 시대 고부가가치 고품격 한국관광 실현, 국외여행 국민 안전제고 등을 약속하고 있다.

정부재정 대비 문화재정 비율이 2012년 기준 1.14%로 OECD 국가 평균 1.9%의 차이가 있다고 전제한 후 문화재정 2% 확보를 통해 국민 문화향유 기회 확대, 문화복지 확충, 등 문화강국 실현을 위한 재정확충과 문화관련 예산 및 기금 확대를 제시하고 있다. 또한 「문화기본법」 제정으로 문화기본권 보장 등을 제시함으로써 투표권자가 무언가를 기대하게 하는 데 성공하고 있다고 평가할 수 있다.

2) 대선공약과 정책 집행의 비교 분석

18대 대선을 통해 출범한 박근혜 정부의 대선 공약은 집권 이후 얼마나 실천으로 연결되고 있는지를 살펴보기로 하자. 자체평가라고 할 수도 있는 문화체육관광부의 업무보고 자료를 통해 2013년부터 2015년까지의 주요사업 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

2013년은 법·제도적 기반 구축으로서 대통령 직속 문화융성위원회 구성, 8대 정책과제 발표, 문화기본법, 지역문화진흥법, 대중문화예술산업발전법, 문화예술후원활성화에 관한 법률, 예술인복지법 등의 제·개정에서 일정한 성과를 거두었다. 또한 맞춤형 문화 복지 확대 정책의 일환으로 소외계층 등 대상 문화향유 프로그램 수혜자 대폭 증가와 생애주기별 문화예술 교육 지원 확대 또한 성공적이었다고 평가할 수 있다(문화체육관광부, 2014b). 2014년에는 문화융성 국민체감 확대 및 창작기반 강화를 위해 ‘문화가 있는 날’ 운영, 생활문화센터 설립(35개소), 문화자원봉사시스템 구축, 맞춤형 문화향유 지원(저소득층 문화복지 144만명, 문화예술 교육 267만명), 체력인증센터(21개소), 스포츠클럽(19개소) 확충, 체육참여율 제고(45.5%→54.7%) 등에서도 가시적인 성과를 거둔 것으로 평가할 있다(문화체육관광부, 2015). 2015년은 ‘문화가 있는 날’ (매월 마지막 수요일, ‘14.1월~) 사업 시행 2년 차를 맞아 참여 프로그램이 증가하

고 인지도 및 참여율 상승 등으로 국민 생활 속 문화 참여 확산에 기여하고 있다고 평가하고, 새로운 성장 패러다임의 마련을 위해 문화창조융합벨트 출범, 체육시스템 선진화를 위한 체육단체 통합 추진(「국민체육진흥법」 개정, 2016.3.27.까지 대한체육회-국민생활체육회 통합), 2015 밀라노 엑스포 성공적 참여로 국격 제고 등을 성과로 평가하고 있다(문화체육관광부, 2016).

위의 사실을 일정한 성과로 평가하고 있는 반면에 반성의 지점 혹은 미진한 것으로는 다음의 몇 가지를 제시하고 있다.(문화체육관광부, 2014b ; 문화체육관광부, 2015 ; 문화체육관광부, 2016). 먼저 ‘문화융성’의 정책적 기반은 마련되었으나 국민 체감은 아직 부족하기 때문에 일상생활에서 문화를 보다 쉽게 즐기고 행복감을 느낄 수 있도록 하는 세심한 정책발굴과 홍보 미흡, 수도권과 비수도권의 문화격차(수도권 지역문화지수 평균(0.14) vs 비수도권 지역문화지수 평균(-0.06))가 여전히 존재하며 지역 균형 발전 및 지자체별 특성을 고려한 지원이 필요하고, 생활문화 기반 확충에 대한 요구도 증가하고 있는 상황에서 중장기 지역문화진흥계획 수립으로 지역 맞춤형 정책을 체계적으로 추진하고, 선진국형 지역 문화서비스 전달체계 구축의 필요성을 지적하고 있다. 다음으로 부처 간 협업 확대 및 민·관 문화 네트워크 강화 필요한데, 이는 문화가치 확산을 위해 문화 네트워크 구축 및 협업 강화가 중요하기 때문으로 진단하고 있다. 또한 여가시간은 확대되었으나 개별여가활동 1위 TV(51.4%), 2위 인터넷(11.5%), 3위 산책(4.5%), 문화예술 관람률 1위 영화(65.8%), 2위 대중음악·연예(14.4%)으로 나타나는 바와 같이 소극적인 여가활동과 편중된 문화향유를 문제점으로 지적하고 있다. 마지막으로 국민소득의 증가에도 불구하고 국민행복 체감도 낮은 문제를 지적하고 있는데, 1인당 국민소득(186개국 중 13위, ‘14년)은 높아졌으나, 국민 행복지수 순위는 UN(156개국 중 41위, 13년), OECD(35개국 중 25위, 14년)으로 주요 국가와 비교할 때 낮은 수준임을 지적하고 있다. 이 외에도 여러 가지를 스스로의 한계와 문제점으로 지적하고 있지만 공약과 연계한 평가는 없다.

공약의 실행 여부를 평가하면 장애인 문화권리 국가 보장, 지방을 지역 특화된 문화예술도시로 개발, 예술인 창작안전망 구축 및 문화예술단체 지원 강화, 문화예술창작 지원 및 문화 콘텐츠 공정거래 환경 조성, 남북문화교류 확대 및 세계문화 다양성 증진, 관광을 통한 국민행복 관광복지 실현, 외래 관광객 1천만 시대 고부가가치 고품격 한국관광 실현, 국외여행 국민 안전제고 등에서 개

선된 점은 별로 보이지 않는 듯하고, 스스로의 평가에서도 이와 관련한 항목은 아예 언급이 없는 경우가 많거나 공약과 실제 집행 간에 괴리를 보이는 경우도 있다. 예술인 창작 안정망 구축 및 문화예술단체 지원 강화에서는 블랙리스트 작성과 일부에 대한 지원 배제 등으로 평가르기를 심화시켰을 뿐이고, 남북 문화교류 확대 및 세계 문화다양성 증진의 경우에는 오히려 남북관계의 악화 혹은 단절을 통해 문화교류가 전무하다고 할 수 있으며, 관광을 통한 국민행복 관광복지 실현과 관련해서는 초·중·고 대상으로 토요 체험여행 지원 등을 약속했지만 세월호 참사 및 그 수습과정에서 정부 불신을 키워 오히려 체험여행이 위축되었다고 할 수 있다.

4. 문화정책의 방향과 과제 제안

한국 문화정책의 전개과정을 살펴보면 향후 지향해야 할 정책의 방향 설정이 가능하며, 나아가 구체적인 정책 과제들을 어렵지 않게 추출할 수 있다. 문화부 발족 이후 6차례의 정권을 거치면서 정책 방향 및 과제들이 일정하게 축적되어 있기 때문에 ‘계승과 단절’을 통해 합리적 핵심을 도출하면 된다고 생각한다.

정부가 바뀔 때마다 이전 정부와의 차별성을 내세워 전혀 다른 정책 방향을 설정하여 추진 과제를 뒤엎어버리는 것이 아니라 창조적 계승과 발전을 통해 진일부를 이루어내는 것이 무엇보다도 중요하다. 그렇다면 향후 우리 정부가 견지해야 할 정책 방향은 무엇이며, 그에 근거하여 몇 가지 추진 과제를 제시해보기로 한다.

1) 정책의 방향

(1) 정책 집행과정에서 공정성 담보

문화체육관광부 홈페이지의 알림 란에는 문화체육관광부장관 직무대행과 실국장 명의로 된 ‘국민 여러분께 드리는 반성과 다짐의 말씀’이라는 글이 2017년 1월 23일 자로 게시되어 있다. 문화예술계 블랙리스트 작성, 한국동계스포츠영재센터와 미르재단, K스포츠재단 설립 과정에서의 예외적인 불법 지

원 등으로 문화예술계가 분노하고 있으며, 나아가 온 나라가 실의와 절망 그리고 분노 등으로 혼란에 휩싸여 있는 상황에 대한 반성과 다짐의 글이다. 그 주요 내용은 ‘문화와 예술의 본래 가치와 정신을 지키는 것을 문화행정의 가장 중요한 원칙으로 항상 명심하고, 낮은 자세로 국민들과 더욱 소통하며, 각 계각층의 다양한 의견을 더욱 소중히 받아들여 문화와 예술의 다양성을 확대’ 하겠다는 다짐 속에서 문화예술의 정책과 지원의 공정성을 담보, 현장 문화예술인 중심의 문화예술계 자율성 확립을 위한 논의 및 실행 기구를 구성을 밝히고 있다. 나아가 ‘문화예술진흥법을 개정을 통해 문화예술의 표현이나 활동에 대한 부당한 차별이나 개입 등을 원천적으로 방지하는 규정의 마련도 검토’ 할 것도 밝히고 있다.

이와 같은 문제들은 문화예술에 대한 정책적 지원이 투명한 과정을 거쳐 공정하게 집행되어야 함에도 불구하고 간섭을 하거나 불법적 개입을 통해 특정 세력에게 혜택을 베풀면서 일어난 참사였다. 달리 말하면 법과 제도의 문제라기보다는 그것을 운용하는 사람의 문제라고 할 수 있지만 정책집행 과정에서의 실명제 도입 등을 통해 공정성을 담보하기 위한 노력이 더욱 경주되어야 할 것이다.

(2) 부처 간 협력의 강화

문화정책의 수립 및 집행 과정에서 부처 간의 협력이 중요한 이유는 문화의 범위가 더욱 광범위하게 바뀌고 있기 때문이다. 강내희(2003)은 문화의 위상을 정치, 경제와 함께 3대 층위의 하나로 파악할 것을 제안하고 있는데, 경제가 주로 상품이나 재화의 생산과 판매, 소비 등을 통한 영리의 영역을 가리킨다면 정치는 경제영역과 관련된 다양한 사회적 권력관계를 가리키고 문화는 과학과 학문, 교육, 가치와 규범 등의 분야에서 인간이 발휘하는 창조성의 발휘 능력과 그런 능력이 축적되고 구현되는 사회의 층위를 지칭하기 때문이다. 그 예는 다음과 같다.

[표 15-5] 부처간 정책 협력과 그 내용 예시

정책 영역	관련 부처	주요 연관분야 예시
문화교육	교육인적자원부 교육청	문화예술교육, 미디어&문화콘텐츠 교육 학교체육
문화복지	보건복지부 여성부 노동부 행정자치부 법무부	어린이, 장애인, 노인, 저소득층 문화복지 여성문화 직장체육, 실업자, 이주노동자 문화복지 지역문화 재소자 문화복지
문화외교	외교통상부 국정홍보처 통일부	국제문화교류, 한민족문화공동체 국가 이미지 남북문화교류
문화창조	교육인적자원부 과학기술부 국방부	문화예술, 문화유산, 문화산업, 관광, 체육 전문인력 CT +IT 예술인, 체육인 병역문제

※ 문화관광부(2004)에서 재구성.

문화기본법 제2조에는 이와 관련하여 “문화가 민주국가의 발전과 국민 개 개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다” 고 규정하고 있다. 또한 문화정책의 입안 및 집행과정에서 부처 간의 협력만큼이나 중요한 것이 민관 혹은 산학연의 협치이다. 문화적 공공영역이 많아지고 있는 만큼 그 운영에는 협치의 정신이 중요하다.

(3) 문화적 권리 신장

시민의 문화적 권리는 이미 법적으로 보장된 상태이며, 나아가 문화현장에서 가장 강력하게 강조하고 있는 대목 중의 하나다. 문화기본법에서는 제4조에서 이러한 권리를 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신

분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권“이라 한다)를 가진다” 고 규정하고 있다. 문화헌장에서는 이에 대해 다음과 같이 구체적으로 밝히고 있다.

문화적 권리는 시민의 기본 권리이다. 모든 시민은 부당한 검열, 감시, 위협에 시달리지 않을 권리, 양심의 자유를 제한받지 않을 권리, 사상과 표현의 자유를 적극적으로 실현할 권리, 이 땅 어디에서나 품위 있는 삶을 영위할 권리를 갖는다. (창조, 참여, 향유의 평등한 권리) 문화적 권리는 시민의 평등한 권리이다. 모든 시민은 계층, 지역, 성별, 학벌, 신체조건, 소속집단, 종교, 인종 등에 의한 어떠한 차별도 없이 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 평등한 권리를 갖는다. 시민은 삶의 질을 높일 창조적 문화 환경과 여가를 누릴 권리, 문화교육과 예술교육을 받을 권리, 평생 학습을 추구하여 스스로 기회를 창출할 권리, 모든 분야의 지식 정보와 전달 매체에 평등하게 접근하고 자유로운 표현 수단을 가질 권리, 자신의 문화적 삶에 영향을 주는 공공 정책의 결정과 그 집행과정에 참여할 권리를 갖는다.

이러한 문화적 권리는 “소수 엘리트나 전문가 중심의 문화정책을 수용자 중심의 문화정책으로 대대적으로 전환할 것을 요구하는 기본원칙” 이 되어야 한다. 그럴 때 비로소 문화적 권리가 전반적으로 보장되고 활성화되는 ‘문화사회;로의 진전이 가능해지기 때문이다.

(4) 문화다양성 보장과 문화정체성의 확립

문화다양성은 문화적 현실을 있는 그대로 인정하면서 나아가 다양성을 인정할 때 문화발전을 담보할 수 있다는 이유에서 적극 권장되고 있다. 유네스코는 2001년 11월 프랑스 파리에서 열린 제31차 총회에서 [유네스코 세계 문화 다양성 선언]을 만장일치로 채택하였는데, 그 관점은 다음과 같다(강내희, 2003:330).

문화는 시간과 공간을 가로질러 다양한 형태를 띤다. 이 다양성은 인류를

구성하는 집단들과 사회들의 특이성과 복수성 안에 구현되어 있다. 문화다양성은 교류, 혁신, 창조성의 원천으로서 생명다양성이 자연에게 필수적이듯 인류에게 필수적이다. 이런 의미에서 그것은 인류의 공통 유산이며 현재와 미래의 세대들에게 혜택을 주는 것으로 인정받고 긍정되어야 한다.

더욱이 세계화의 진전과 함께 문화제국주의라는 말이 횡행할 정도로 미국을 위시한 서구문화가 주류를 이루고 있을 때 문화적 다양성의 보장은 문화정체성의 향상과도 직결되는 문제로서 중요한 영역을 차지하기 때문에 그 중요성이 강조되어야 한다. 문화현장에서는 이에 대한 다음과 같이 논하고 있다.

문화다양성은 개인적 집단적 정체성과 자주성의 토대이고 사회를 풍요롭게 하는 다원성의 원리이며 평화와 공존의 기틀이다. 시민은 자유롭고 다양한 방식으로 의미를 생산하고 가치를 표현하며, 자신이 원하지 않는 가치, 이념, 관습에 대해서는 무조건적 순종을 강요받지 않는다. 시민은 나라 안팎의 다양한 문화들 사이의 차이를 이해하고 존중하여 세계의 문화 다양성과 평화를 증진하는 데 기여한다.

2) 정책 과제 제안

정책과제는 각 장르나 분야에 따라서 다르게 나타날 수 있지만 여기에서는 구체적인 방안보다는 앞에서 제시한 정책의 변화 방향에 맞는 몇몇 과제들을 간략하게 나열해보기로 한다.

○ 근무시간 단축으로 생활 전반에서 문화예술과 생활체육의 활성화

- 공공기관부터 시작하여 점차 민간으로 확산
- 연장근무, 야근 등의 금지로 여가 문화 확산
- 교대근무제 도입으로 일자리 나누기 및 문화예술 활동 시간 확보
- 생활체육 활성화를 위한 기반 시설 및 콘텐츠 개발

○ 문화예술 및 생활체육 활성화를 위한 각급 학교시설 활용

- 초중고 예능 및 체육시설의 주민 개방의 점진적 확대
- 대학과의 협약을 통해 문화예술 및 생활체육 교육 진행
- 문화예술과 체육의 평생교육 기능을 학교 시설 등을 통해 해소

○ 교과 과정 개편으로 문화예술 및 체육 교육 시간 확대

- 초중고 문화예술관련 과목 교육 시간 확대
- 1인 1기 식의 예체능 실기 교육 강화
- 체육활동 시간 확대 및 이수 강화

○ 문화시설의 균형적 확충 및 공적 운영 강화

- 수도권과 비수도권, 도시와 농촌의 균형적 확충
- 문화시설 건립 후 공적 운영으로 공공서비스 강화
- 한 도시 혹은 지역 간의 문화 격차 해소 방안 모색
- 문화시설 건립 및 운영 과정에서 공공성의 강화

○ 문화산업 독점방지법 제정 및 집행

- 출판, 방송, 음악, 영화 등의 독점 완화 방안 모색
- 제작과 배급의 분리 강화
- 중소기업과 대기업이 상생할 수 있는 문화산업의 건강한 생태계 조성

○ 문화예술과 문화산업의 선순환구조 강화

- 문화예술의 발전을 위한 다양한 방식의 지원 도입
- 문화예술계와 문화산업의 연계 강화
- 문화콘텐츠의 다양성 강화

○ 문화예술의 위상 강화

- 문화부 장관의 위상 강화

- 문화부 장관을 사회부총리로 격상
- 정부의 제반 정책과 문화정책의 연계

5. 맺음말

문화와 예술은 개인의 감성을 풍부하게 하고 또한 행복감과 성취감을 고취할 수 있으며, 나아가 개인이 소속한 공동체의 지속이라는 순기능을 강화하는데 기여하기도 한다. 단순히 개인의 문제로 끝나는 것이 아니라 사회의 문제로 연결되기 때문에 개인과 사회의 동반자적인 발전 방향을 고민하고 해결하기 위해서는 문화예술에 관심을 가질 수밖에 없다. 나와 함께 타인을 배려하고 공동체를 유지하기 위한 공공적 윤리와 교양의 형성이 문화의 기능이라면, 복지와 생태 그리고 문화는 공동체가 유지되는 토대를 쌓아가는 일이라고 할 수 있다(이현식, 2012).

앞서 잠깐 언급했듯이 문화정책이 지금까지의 역사와는 달리 획기적으로 바뀌기 위해서는 문화에 대한 시각 조정이 필요하다. 곧 문화를 좁은 의미의 문화예술로 한정할 것이 아니라 계급, 민족 또는 인종, 성차, 성애, 세대, 지역 등의 사회적 분할 요인들을 가로지르며 환경, 교육, 학문, 과학기술, 관광, 주거환경, 도시설계, 인권, 평화 등의 사회적 의제들과 영역들을 포괄하거나 긴밀하게 연계되어 있다는 점을 인식하는 것으로부터 출발해야 한다(강내희, 2003;462).

문화정책의 입안 및 집행 과정에서 지켜져야 할 원칙은 무엇일까? 먼저 주체설정의 민주화로부터 시작하는 문화민주주의, 사회적 권리보자의 관점에서 이루어지는 공공서비스여야 하기에 공공성 강화, 문화를 독점이 아닌 공유 혹은 공동 향유의 대상으로 여기는 접근의 기회를 늘이는 접근성의 강화, 그리고 진작과 촉진 그리고 책임을 따져야 하며, 마지막으로 사회적 생산성의 강화 등을 꼽을 수 있을 것이다(강내희, 2003;471~474).

문화정책과 관련하여 최근 문제로 지적되고 있는 것 중의 하나가 바로 문화산업정책의 편중 문제이다. 문화산업은 문화와 산업이라는 양날이 결합된 양가적 개념인데, 문화 ‘산업’ 일 뿐만 아니라 ‘문화’ 산업이기도 한데, 지난 정부의 신자유주의적 정책이 문화정책에도 투영되어 몇몇 대기업과 대형 기획

사들에 의해 문화산업이 독점화하면서 문화 속에 내재되어 있던 창의력, 상상력, 소통력, 다양성 등의 문화적인 특이성이 모두 사라지게 되었다(인천문화재단/경인일보, 2013). 이런 이유로 전반적인 문화정책은 공공성을 강화하는 방향으로 나아가되 문화산업은 문화적 측면과 산업적 측면의 균형과 긴장을 복원하는 방식이 되어야 한다.

문화사회란 “정치적 권력이나 경제적 이익에만 얽매이지 않고 사회구성원들이 빈곤과 궁핍, 억압 등에서 자유로워질 뿐만 아니라 개인과 집단이 자아실현을 위해 창조적 활동을 최대한 자유롭게 할 수 있는 여건이 조성된 사회”(강내희, 2003:475)라고 할 때, 문화정책의 목표는 문화사회의 건설을 하루 빨리 앞당기는 것이어야 할 것이다.

참고문헌

- 강내희(2003), <한국의 문화변동과 문화정치>, 문화과학사.
김정수(2006), <문화행정론-이론적 기반과 정책적 과제>, 집문당.
심광현(2003), <문화사회와 문화정치>, 문화과학사.
이토오 야스오 외(2002), <예술경영과 문화정책>, 역사넷.
이현식(2012), <성찰적 창조도시와 지역문화>, 글누림.
이흥재(2006), <문화정책>, 논형.
인천문화재단/경인일보(2013), <지역문화, 길을 묻다>, 소명출판.
임학순(2003), <문화사회와 문화정책>, 진한도서

- 문화관광부(2004), <창의한국>.
문화체육관광부(2014a), <품격있는 문화국가 대한민국 I-총괄>, 진한M&B.
문화체육관광부(2014b), <2014년 문체부 주요업무계획>.
문화체육관광부(2015), <2015년 문체부 주요업무계획>.
문화체육관광부(2016), <2016년 문체부 주요업무계획>.
18대 대통령선거 새누리당 공약 자료집
18대 대통령선거 민주통합당 공약 자료집

16장

생태민주화와
정의로운 전환

김종남

1. 민주화의 환경적 한계

한국사회와 국가정책에서 환경문제를 다루기 시작한 것은 산업화에 따른 공해문제가 주민의 생존과 환경에 미치는 영향이 구체적으로 드러나면서부터이다. 경제부흥을 위한 국가주도 산업화의 결과로 심각해지는 환경문제에 대응하기 위해 1967년 보건사회부의 환경위생과(공해계)로 출발한 한국의 환경정책은 1980년 환경청이 되면서 전문행정체계를 갖추기 시작했고, 1994년에 들어서야 비로소 환경부로 승격해 주요정책부서로서의 조직과 틀이 안정화되었다.

1970~80년대의 산업화에 이어 수도권으로의 인구집중에 따른 도시개발 등 국토개발이 활성화된 1990년대는 지구적 차원의 산업화와 에너지사용증가로 점점 노골화되는 기후변화현상에 대응하기 위해 발전국가들은 물론 저발전국가들의 개발속도를 규제해야 하는 도전에 국제사회가 직면한 시기이기도 했다. 유엔총회가 리우환경선언을 채택한 1992년 들어선 김대중정부에 이어 1997년 노무현정부까지 민주적 절차와 제도를 진전시킨 한국은 지구환경문제에 공동대응을 요구하는 국제사회의 일원으로서 환경정책의 제도화에도 나서 권위주의적 개발국가의 면모는 다소 완화하였으나 경제성장을 통한 생활향상이라는 신개발주의를 극복하지는 못했다.

산업화 이후 급속하게 진전된 도시화는 주택과 도로건설, 교통량 증가에 따른 도시환경문제를 양산하였고 이들 문제를 해결하는데 막대한 공공재정의 투입과 사회적 노력을 요구했다. 쾌적한 주거와 물, 에너지 공급, 쓰레기 처리는 신도시건설과 상수원개발, 환경기초시설 설치를 위해 많은 비용을 수반했고 개발문제를 둘러싼 민관 갈등과 지역간 갈등을 초래했다.

민주주의의 제도화가 일정부분 진전된 민주정부 10년 동안 환경갈등과 생태적 저항이 봇물처럼 터진 것은 우연이 아니다. 환경을 고려한 성장을 제도화한 ‘지속가능발전’ 전략은 지역사회의 희생에 근거해 국가와 재벌경제를 성장시키는 신개발주의의 다른 이름이자 환경적 측면에서 편익과 비용의 불일치와 불평등을 지역과 계층사이에 심화시키는 생태민주주의의 결여로 나타났기 때문이다.

수도권으로의 인구집중과 난개발은 수도권 환경문제를 심화시켜 수도권대기질개선특별법과 같은 차별적 정책을 도입하는가 하면, 국내전력소비량의 40%

수준을 차지하는 수도권 전력공급을 위해 영·호남·충남지역에 위치한 발전소의 규모는 지역사회의 사전 동의없이 꾸준히 증가하는 가운데 발전소지역의 미세 먼지와 대기오염 피해는 가중되지만 그로 인한 편익은 수도권으로 전이되는 환경불평등이 심화된 것이다.

다른 한편, 환경을 경제에 복속시킨 성장주의, 환경문제에 대한 관심과 제도화의 결여는 노동권 및 환경권의 제약과 오염의 확산에 따른 주민건강피해로 이어졌다. 인체와 환경에 유해한 독성물질의 광범위한 사용을 방치한 결과는 반도체와 타이어 노동자의 지속적인 발병과 사망, 빈번한 독성물질 누출사고, 가습기살균제에 의한 사망 사고 등 보다 복잡하고 까다로운 사회문제를 양산하기에 이르렀다.

지난 30년간 압축적 산업화의 결과로서 물질적으로는 풍요로워졌으나 생태민주화는 제한됨으로써 국토의 난개발은 물론 핵 물질과 독성화학물질의 위협, 환경성질환, 기후변화 등 다양한 측면에서 환경위기는 가속화되고 시민의 생명과 안전이 복합적으로 위협받는 상황에 처하게 된 것이다. 생태민주주의가 결여된 성장의 둔화는 불평등과 불이익의 지역화, 계층화 심화에 이어 미래세대의 안전을 위협할 수 있다. 최근 몇 년간 우리 사회가 겪은 원자력·화력발전소 주변지역 주민의 건강 피해나 가습기살균제참사, 반도체노동자 사망사건 등이 이러한 현실을 보여주고 있다.

민주화의 한계로서 생태민주주의의 결여를 지적하고 이를 극복할 국가 및 지역정책의 모색이 2017년 새로운 정부의 과제임을 제시하는 것은 이러한 이유이다. 국가와 국제수준에서의 환경문제와 복합위험사회로부터 국민의 생명과 안전을 지키기 위해서는 국가주의와 성장주의를 탈피하여 지역중심의 생태적 자립전략을 다양하고 구체적으로 마련하는 것이며, 환경과 경제, 주거와 에너지, 도시와 교통이 생태적으로 통합된 사회경제체제로 전환하는 것이다.

전환마을(transition town), 전환도시, 에너지전환, 체제전환 등으로 표현되는 지역 중심의 생태적 자립 전략은 지역과 계층, 성별과 세대 사이에 불평등을 초래하지 않으면서 공동체 구성원이 생태적 편익과 비용을 공동으로 향유할 수 있다는 점에서 민주적이다. 또한, 지역공동체구성원의 자발적 참여와 숙의를 통해 장기적 지역발전 전략을 합의하고 도시, 에너지, 식품 등 시민의 삶의 전반을 향상시키는 공공계획으로 구체화한다는 점에서 지속가능하다.

2. 생태민주화와 정의로운 전환

생태적 관점에서 발전국가와 자본주의 사회를 재구성하는 일은 쉬운 일이 아니다. 특히 압축적 성장의 달콤함에 취해 있는 사회와 국가의 구성원들이 익숙한 제도와 문화를 바꾸는 일은 더욱 그렇다. 저렴한 화석연료에 의지해 급성장한 경제시스템을 생태적으로 재구조화하는 일, 환경과 노동에 대한 비용을 배제함으로써 극대화할 수 있었던 개인과 공동체의 부와 편익을 포기하는 일, 공공의 안녕과 지속가능한 생존을 위해 배타적 소유와 소비를 생태적으로 혁신하는 일, 기후변화와 미래세대의 환경적 불평등을 심화시키지 않기 위해 국가수준의 운영원리를 생태적으로 전환하는 일에 이르기까지 생태민주화로의 이행은 정치경제적이던 사회적이던 구조적 변동을 불러올 커다란 계기와 자극을 요구한다.

한국사회에서 그 계기는 2008년의 광우병 촛불이었고 2011년의 후쿠시마 원전 폭발사고였다. 급격한 고단백의 육식사회, 과학적으로 명확하게 규명되지 않으나 많은 생명을 죽음으로 몰아갈 수 있는 보편화된 위험 앞에서 시민들은 위험의 근원과 구조화된 시스템에 대하여, 희망의 근거와 지향에 대하여 고민하기 시작했다. 그리고 무역과 소비, 산업구조와 정치를 연결해 고민하던 한국사회에 원자력의 강국 일본에서 폭발한 원전문제가 던져졌다.

상업운전이 시작된 후 약 30년 동안 원자력발전의 안전성을 둘러싼 무수한 갈등이 있었지만 ‘값싸고 안전한’ 전기에 중독된 한국의 정치경제는 화력과 원자력의 환경성과 안전성에 대해 문제 삼는 것을 금기시했다. 지역주민과 반핵시민운동이 원전과 방사능의 위험을 지적하고 탈핵을 주장했지만 발화점에 이르지 못했다. 후쿠시마 원전 폭발이후 안전성 신화에서 깨어난 시민사회가 탈핵과 에너지전환을 대중적으로 주창하고 2010년 들어선 혁신지방정부들이 이를 받아들이면서 생태적 전환의 첫걸음인 에너지전환실험이 시작됐다.

마침 세계는 선진국과 신흥발전국가들에게 기후변화책임을 강화하는 신기후체제에 들어섰으며 우리나라도 예외일 수 없었다. 내부적 변화의 요구와 외부의 환경적 압박이 한국사회의 에너지발 생태적 전환의 시발점이 된 것이다.

석유 의존경제에 내재하는 에너지 위기와 점점 노골화되는 기후변화에 대한 대응은 세계 여러 나라에 공통적인 환경적 도전이다. 지역, 국가 수준에 관계

없이 에너지와 환경문제는 밀접하게 연관돼 있으며, 에너지위기에 대응하는 방식에 따라 환경위기는 해소되기도 하고 반대로 더 증가하기도 한다. 석유를 비롯한 화석연료로부터 벗어나려는 노력은 에너지소비 합리화와 재생에너지 시스템으로의 전환 같은 기존의 생존방식에서 획기적으로 변화하는 것으로 연결되기도 하지만 원자력 등의 대체에너지원 의존도를 높임으로써 궁극적 위험을 증가시키는 결정도 가능하기 때문이다.

이 두 갈래의 상반된 길에서 탈석유와 생태사회시스템으로 지역사회를 혁신하자는 활동이 유럽에서 시작된 전환마을(transition town)이다. 2030년 배럴당 145달러에 이를 것으로 전망되는 석유에 의존하는 삶을 지속가능한 에너지와 사회경제 시스템을 풀뿌리 지역에 구축하고자 하는 전환마을운동은 2005년 인구 20만의 영국 토트네스에서 시작된 시민자치활동에서 기원한다. 에너지 소비를 줄이는 생태건축과 로컬푸드 등으로 저탄소 녹색 삶을 모색하던 작은 마을에서의 전환적 실험은 2014년 말 현재 43개국 1196개 지역이 전환도시네트워킹에 가입하여 연대하는 수준으로 확산추세에 있다.

전환마을은 마을과 도시 단위에서 에너지와 건축(주택), 도시계획, 교통, 문화와 삶의 주요 영역에서 생태적 전환을 목표로하고 있으며, 시민주도의 에너지 전환행동 및 자치계획을 지방정부와 의회가 법과 제도를 통해 수용함으로써 완성된다.

전환마을도시에서는 화석에너지 사용량을 줄이기 위해 에너지 소비를 합리화하는 주택 및 건축을 장려하고, 시민의 이동을 용이하게 하는 대중교통체계의 확립과 더불어 보행, 자전거 등 녹색교통 시스템을 체계적으로 마련하고 있다. 또한, 태양열과 풍력 등 재생에너지 설비를 개인과 공동체가 상용화하도록 법과 재정적 지원방안을 갖추고 있으며, 지역화폐를 제도화해 지역 내에서 생산과 구매가 일어나게 함으로써 경제적 자립과 번영을 동시에 구현하고 있다.

이러한 전환마을, 전환도시정책은 한국에도 도입돼 서울, 수원 등에서 에너지자립마을 조성이나 지방정부 차원의 에너지자립도시 선언, 그리고 이를 구체화하는 에너지수요관리와 재생에너지 보급, 친환경 도시건축 및 대중교통체계 확충 등 다양한 사업들로 나타나고 있다.

하지만 국가에 의한 대규모 에너지 공급정책과 관련 제도들이 엄연하고 재생에너지 도입이 개인과 지역단위에서 한계가 분명한 상황에서 파편적이고 고립적인 에너지 전환도시 정책은 지역주민과 자치단체의 노력에도 불구하고 성

과를 내는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

마을과 지역단위의 에너지자립과 생태적 자치시스템이 정착되려면 국가 수준에서 분산형 에너지정책이 확립되고 재생에너지 비중은 50% 수준으로 향상되며 이러한 산업들로 지역일자리가 만들어질 수 있도록 법과 제도가 재정비돼야 한다. 또한, 지역의 에너지 계획을 주민이 참여한 가운데 수립하고 에너지 생산과 소비 규모, 에너지과세, 주요 에너지원에 대한 결정권한을 주민이 보유해야만 에너지설비와 유지에 필요한 비용을 줄이고 에너지 민주주의도 구현할 수 있다.

압축적 산업화와 민주화의 역사에서 미뤄졌던 민주주의의 녹색화는 산업·경제뿐만 아니라 소비와 문화, 국가와 국제관계 수준에 이르기까지 공동체의 운영원리와 법제도를 생태적으로 재구조화하는 일이다. 민주화 이후 30년이 흐른 2017년, 생태민주주의로의 이행을 통해 공동체와 국민은 더 안전하고 건강하며, 혁신적 녹색일자리로 생태경제의 초석을 공고히 다지고, 지속가능한 국토·사회 생태계 안에서 지역·계층·성별·세대·인종에 대한 차별 없이 조화롭게 공존하는 대한민국과 국민이 되기를 소망하며 생태민주주의에 한 발 더 다가서는 환경정책 몇 가지를 아래에 제시한다.

3. 생태민주화를 향한 주요 환경정책

1) 복합위험으로부터 건강과 환경 보호

(1) 현황과 문제점

반도체·타이어 노동자 사망사건이나 가습기살균제 사망사건으로 드러난 화학물질 문제는 노동현장은 물론 병원과 집조차도 건강과 생명을 위협할 수 있음을 보여주고 있다. 1990년대 후반부터 나타나기 시작한 타이어제조공장 노동자 사망사건에 이어 반도체노동자, 가습기살균제 사용자 사망사건은 국내에서만 4만4천종 이상의 화학물질이 유통·사용되고, 매년 300~400종의 새로운 화학물질이 시장에 진입¹⁾하지만 그 유해성과 독성(toxicity), 위해성(hazard), 위험

1) 이권섭(2016), 독성과 노출을 고려한 유해화학물질관리의 새로운 패러다임 필요성, 산업보건, 산업안전보건연구원

(risk)에 대한 관리는 체계화되지 않는 현실과 연관돼 있다. 2016년 대대적인 소비자 불매운동까지 불러온 가습기 살균제 사건은 불과 수 년 동안 사망자가 1,124명에 이를 정도로 기업과 정부의 독성·화학물질관리에 커다란 허점이 있었음을 보여준다.

1994년 시판된 가습기살균제는 2006년 첫 어린이 사망자가 발생하고 2011년 28명의 임산부들이 집단적으로 입원, 사망하는 사건이 발생하면서 치명적 위험성이 드러났다. 2011년 이후 정부와 시민단체를 통해 수집된 피해사례는 2017년 1월 현재 5,410건에 이르며 1,124명이 사망했지만 해당 유해화학물질을 제조·판매한 기업과 환경부, 보건복지부, 산업자원부 등 정부기관의 법적 책임은 무겁지 않았다.

[표 16-1] 가습기살균제 신고 및 사망자 현황

구분	합계	사망자수(사망률)	생존환자	관련성판정여부	
				판정	미판정
1차 조사 (2014.4 발표)	361	106 (29.3%)	255	361	-
2차 조사 (2015.4 발표)	169	42 (24.9%)	127	169	-
3차 조사 (2016.8 발표)	752	82 (10.9%)	670	353	399
4차 조사 (2016년 민간센터신고 분)	4,059	882 (21.7%)	3,177	-	4,059
5차 조사 (2017. 1월 민간센터신고 분)	69	12(17.4%)	57	-	69
합계	5,410	1,124 (20.8%)	4,286	883	4,527

출처: 환경보건시민센터 발표자료(2017. 2. 1) 인용

가습기살균제 사망사건은 피해규모가 광범위하고 사회적 파장도 커서 국회 청문회가 열렸고 가습기살균제 피해구제 특별법이 제정(2017.1.20.)되기도 했으나 기업에 대한 징벌적 손해배상제가 제외되고 피해구제기간도 20년으로 한정돼 초기사용 피해자들을 구제범위에서 배제하는 문제를 안고 있다.

한편, 백혈병, 유방암, 뇌종양 등 질병과 직업연관성이 확인된 반도체노동자들의 산업안전 및 재해에 대한 대책마련도 개별 기업영역을 넘어 국가의 적극적인 역할이 요구되고 있다. 1980년대 청정산업으로 도입된 반도체 산업에서 업무상 재해가 인정된 것은 역학조사에 의해 생식이상이 확인된 2012년이다. 이후 지속적

으로 반도체노동자의 건강 및 안전문제가 사회적 이슈가 되고 있지만 삼성, SK²⁾ 등 반도체노동자들의 산재신청 건수 대비 승인비율은 1.5%(삼성전자)에 그치고 피해자 구제에 정부와 기업이 소극적으로 대응하면서 화학물질 관리에 있어 정책의 지와 규정이 느슨하다는 평가를 받고 있다.

[표16-2] 삼성반도체 노동자 업무상 질병 의심사례 산재신청 현황과 판정결과(2015.2)

	제보 건수	산재 신청	심사 중	불승인·취하	승인	소송 중	패소	승소
백혈병	40	13	5	2		3		3
재생불량성 빈혈	5	4			2	1		1
림프종	20	2	1			1		
골수이형성증	2							
유방암	20	7	5	1	1			
뇌종양	23	4	1	1		1	1	
생식질환	6	1	1					
차세대질환	8	1	1					
희귀질환	13	9	3	2		3	1	
기타질환	55	11	8	2		1		
합계	192	52	25	8	3	10	2	4

출처: 삼성전자 반도체 등 사업장에서의 백혈병 등 질환 발병과 관련한 문제 해결을 위한 조정위원회 조정안(2016.7.23)

2015년 삼성반도체 노동자의 피해실태와 보상 등을 다루기 위해 구성된 「삼성반도체 노동자 발병관련 문제해결을 위한 조정위원회」가 “반도체 산업에 건강유해성 위험은 상시적으로 내재하고 있었으나 충분히 관리되고 대비되지 못하였으며, 미래에는 더욱 체계화되고 세밀한 위험 관리가 필요하다”고 명시한 것처럼 산업현장에서의 화학물질 관리는 근본적이고 체계적인 변화가 필요하다.

환경에 노출될 경우 인체 건강과 환경에 즉각적이거나 장기적인 영향을 미칠 위험성이 내재되었지만 개별적이고 분절화된 관리체계와 법제를 통해 관리되고 있다. 살생물제(Biocide)성분인 가습기살균제의 경우 환경부와 산업부, 식약처가 여러 가지 법률에 의해 관리해 온 것으로 나타났다. 이러한 관리주체

2) LG하이닉스반도체(구 현대하이닉스 합병)의 경우 2014년 SK하이닉스산업보건검증위원회의 조사이후 2016년까지 6월까지 135건의 건강피해신고가 접수됐다. 그 중 갑상선암이 50건, 생식질환 26건, 유방암 12건, 백혈병 8건, 비호지킨 림프종 8건, 위암 8건, 폐암 등 기타질환이 23건이다(한겨레신문.2016.6.25.일자 기사).

와 법령의 혼재가 조기에 적절한 대응을 가로막은 장애요인이 됐을 수 있다.

[표 16-3] 우리나라의 화학물질 관리 법령

관리대상물질	관리주체	법령	입법목적
유해화학물질	환경부	-화학물질관리법 -화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 -환경보건법	유해화학물질 사용 및 노출에 따른 사람의 건강 및 환경 보호
건강위해물질	고용노동부	산업안전보건법	산업재해예방 및 노동자의 안전보건유지 증진
의약외품	산업통상자원부	품질관리 및 공산품 안전관리법	의약품외 공산품 안전관리
농약,비료,사료	농림축산식품부	농약비료·사료관리법	농약비료·사료 품질향상과 수급관리
의약품	식품의약품안전처	약사법	의약품의 적정관리를 통한 국민건강 향상
식품첨가물	식품의약품안전처	식품위생법	식품으로 인한 위해방지
화장품	식품의약품안전처	화장품법	화장품 안전관리
위험물질	행정자치부	위험물안전관리법	위험물로 인한 위해방지 및 공공안전 확보
방사성물질	원자력안전위원회	원자력안전법	원자력이용에 따른 재해방지와 공공안전 도모

(2) 개선방향

산업현장은 물론 일상생활에서 보편적으로 사용되는 4만4천여 종의 화학물질 중 독성이나 위해성을 우리가 확인한 것은 고작 15%수준이다. 대부분의 화학물질정보가 없는 상황에서 신물질은 늘어나고 지속적인 노출로 노동자가 소비자가 사망하는 사건이 반복적으로 일어나는 현실은 우리나라의 화학물질 관리정책이 수용자의 관점에서 훨씬 더 철저하고 엄격해져야 함을 말해준다.

선진국에서는 위험관리정책에 정착된 사전배려의 원칙(Precautionary Principle)³⁾을 화학물질 및 방사능 안전정책에 도입하는 방안이 있다. 사전배려

3) 박종원(2009)은 사전배려원칙에 대한 학자들의 다양한 견해를 정리하고 있는데 해석이 용이하고 사회적 수용성이 높은 Wiener(2001)의 견해는 다음과 같다. 위험의 제거는 시간적으로는 조기에, 규제의 정도 면에서는 보다 엄격해야 실효성이 있으므로 조기성과 엄격성의 정도를 기준으로 다음과 같이 제시한다. 첫째, “불확실성은 부작용을 정당화하지 않는다(Uncertainty does not justify inaction).” 특정 리스크에 관한 완전한 증거가 없는 경우에도 사전배려적 규제가 허용된다는 것으로 베르겐선언이 그 예다. 둘째, “불확

의 원칙은 규제를 하지 않음으로써 회복할 수 없는 심각한 환경영향을 초래할 가능성이 있는 경우에는 결과의 발생에 대한 과학적 입증이 존재하지 않는다 하더라도 사전배려차원에서 규제조치가 적극적으로 취해져야 한다는 것이다. 화학물질관리의 기본원칙을 정하고 있는 「화학물질관리법」이나 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」, 방사성물질의 이용과 안전관리 원칙을 정한 「원자력안전법」, 「식품위생법」, 「품질관리 및 공산품 안전관리법」 등에 사전배려의 원칙을 명시함으로써 위해물질의 도입과 이용에 따른 인체와 환경상의 위험들을 최소화하도록 국가와 기업에 강제하는 방법이다. 가장 적극적 조치로서 징벌적 손해배상제도의 도입이 필요하다.

반도체노동자사망사건이나 가습기살균제 사망사건을 다루는 과정에서 확인된 것 중 하나는 기업의 영리활동에 비해 노동자안전이 소홀하게 다루지도록 한 ‘기업비밀보호제도’였다.

새로운 기술과 공정이 개발되고 신물질이 쓰이는 반도체 산업의 특성 때문에 유해성과 독성을 알 수 없는 화학물질들이 무분별하게 사용되고 있지만 많은 경우 물질의 성분이나 유해성 관련 정보가 기업비밀로 인정돼 노동자의 건강과 안전을 위협하고 있다. 산업안전과 노동자의 건강을 손상하는 물질정보는 기업비밀에 포함돼서는 안되며, 신물질은 위험성을 확인하는 절차와 정보 공개가 없는 한 쓸 수 없도록 제도화할 필요가 있다. 화학물질의 유해성과 관련된 핵심정보는 기업영업비밀이 아니라 국민이 반드시 알아야 할 사항이므로 이를 행정정보망에 게시, 공유함으로써 국민의 알 권리를 충족시키도록 해야 한다.

화학물질의 등록 절차와 유해성 평가 등에 대한 기업의 적극적 책임요구도 필요하다. 물질의 제조사용 기업이 수행하는 유해성평가는 제한적인데다 정부의 검증 과정도 매우 형식적이어서 위험을 사전예방하기에 커다란 한계가 있다.

신규물질은 물론 기존 사용물질의 유해성평가가 실질적인 위험평가⁴⁾가 되도록

실한 리스크는 조치를 정당화한다(Uncertain Risk justifies Action).” 는 불확실한 리스크에 대한 규제조치를 강제하는 것으로 윈스프레드 공동성명이 그 예다. 셋째는 “입증책임의 전환(Shifting the Burden of Proof)” 로 리스크에 관한 불확실성은 잠재적으로 리스크가 있는 활동을 지지하는 자가 그 활동이 아무런 리스크도 야기하지 않는다거나 수용 가능한 리스크만을 야기한다고 입증할 때까지 해당 활동이 금지된다는 것이다.

4) 이권섭(2016), 독성과 노출을 고려한 유해화학물질 관리의 새로운 패러다임 필요성, 산업안전보건연구원

록 인체와 환경 유해성 평가, 물리·화학적 유해성평가와 화학물질 안전성 평가서 제출을 의무화하고 물질정보를 공개하도록 해야 한다. 유해성평가는 물질 단위가 아니라 수용체 중심의 종합 유해성평가를 제도화해 다양한 오염원 및 물질에 대한 총노출을 평가하여 종합적 관리방안을 마련하도록 해야 한다. 개별 물질 대상의 유해성 평가로는 다양한 화학물질이 복합적으로 사용되는 현실을 충분히 반영하지 못하기 때문이다.

더불어 최근 문제시되고 있는 살생물제의 관리를 강화해야 한다. 가습기살균제 사망사건에서 보듯 화학물질이 생활공간에서 광범위하게 사용되고 있고 그 유해성이 심각한 수준이나 성분 등 복잡한 물질정보에 대해서는 소비자들이 알 수 없게 되었다. 살생물제 등이 함유된 살균제, 방향제, 탈취제 등 생활화학제품 중 유해성이 우려되는 제품과 그 원료가 되는 우선 관리물질(국제적 고독성 화학물질)을 선정하고 소비자들이 잘 알 수 있게 표시를 의무화해야 한다.

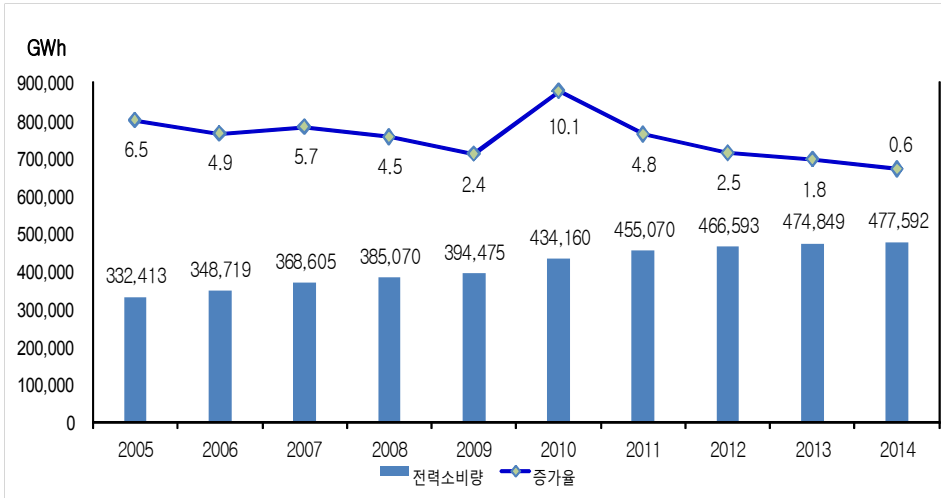
2) 에너지전환과 탈핵

(1) 현황과 문제점

원자력·석탄화력 발전소의 증설계획은 전력수요와 밀접하게 연관된다. 경제발전과 에너지소비량은 일반적으로 순의 상관관계를 가져 경제성장률 전망에 따라 에너지설비를 확충해야 한다는 논리가 일반적으로 통용되고 있다. 우리나라의 전력수요예측과 발전소 설비증강계획도 이렇게 구성된다. 국내총생산의 지속적인 증가와 인구증가, 1인가구의 증가는 전력소비량을 증가시키므로 발전용량을 미리 확보해야 한다는 논리다.

우리나라의 전력소비량은 2005년부터 2014년까지 10년간 연평균 4.1%씩 고속 성장했으며, 2012년 이후로는 증가폭이 완화되는 추세에 있다. 이는 2011년의 순환단전 이후 적극적 수요관리와 전기요금 인상, 여름·겨울철 혹서·혹한이 적었던 기온효과, 그리고 경기침체 효과이다.

[그림 16-1] 연도별 전력소비량 변화 추이



출처: 7차 전력수급계획

2015년 정부가 수립한 7차 전력수급계획은 2029년까지 경제성장률을 평균 3.06%⁵⁾, 인구증가가 유지될 것이라는 전망⁶⁾, 전력소비량 연평균 증가율 2.1%를 적용해 목표수요를 정함으로써 2028년과 2029년에 부족한 전력설비를 3GW 용량의 원전을 증설하는 것으로 계획에 반영했다. 다만, 전력소비증가율의 둔화와 인구감소 추세에 반하는 과잉수요예측이란 비난을 피하기 위해 6차 전력수급계획에 비하여 2027년의 최대전력수요를 12%, 전력소비량을 14.3% 낮춰 전망했지만 아래 표에서 보는 바와 같이 논리적 설득력은 부족하다.

5) 2차 에너지계획은 2011~2035년 사이의 경제성장률을 2.80%, 인구증가율을 0.17%로 전망하고 있다.

6) 7차 계획이 인용한 통계청 인구전망은 2020년 51,435천명, 2029년 52,154천명으로 늘어날 예정이다.

[표 16-4] 전력수급기본계획 목표수요 전력소비량 및 최대전력 예측결과

연도	6차 계획		7차 계획	
	전력소비량(GWh)	최대전력(MW)	전력소비량(GWh)	최대전력(MW)
2015	516,156	82,677	489,595	82,478
2016	532,694	84,576	509,754	84,612
2017	548,241	88,218	532,622	88,206
2018	564,256	91,509	555,280	91,795
2019	578,623	93,683	574,506	94,840
2020	590,565	95,316	588,352	97,261
2021	597,064	97,510	600,063	99,792
2022	602,049	99,363	609,822	101,849
2023	605,724	100,807	617,956	103,694
2024	611,734	102,839	625,095	105,200
2025	624,950	105,056	631,653	106,644
2026	640,133	108,037	637,953	107,974
2027	655,305(100)	110,886(100)	644,021(98.3)	109,284(98.6)
2028			650,159	110,605
2029			656,883	111,929
연평균 증가율	2.2	2.4	2.1	2.2

자료: 7차 전력수급계획

특히, 2015년 전력소비량은 4837억kWh로 2014년보다 1.3% 증가에 그쳐 6차 계획의 수요예측이 과다했음을 보여준다. 이에 더하여 조선·철강·석유화학 등 에너지다소비업종에서 구조조정이 일어나고 전기요금 인상 등으로 소비가 위축돼 전력소비증가율은 향후 1% 수준에 머물 것이라는 전망이 우세하다. 전력수요가 정체되는 상황에서 과장된 전력수요예측에 기댄 발전설비 증설계획은 예산낭비와 더불어 환경에 부정적인 영향을 가중시킬 수 있다.

특히, 7차 계획에서 원전비중이 늘어났는데 후쿠시마 원전사고에도 불구하고 경제성만을 강조한 원자력과 화력중심의 발전원 구성으로 환경·안전성 향상을 요구하는 국민적 요구와 거리가 멀다.

[표 16-5] 6차/ 7차 전력수급기본계획의 전원믹스

구분	원전	석탄	LNG	신재생	집단	석유, 양수
6차(27년)	27.4%	34.7%	24.3%	4.5%	4.6%	4.5%
7차(29년)	28.2%	32.3%	24.8%	4.6%	5.8%	4.3%

자료: 7차 전력수급계획

또한, 원전증가와 석탄비중의 유지는 신기후체제를 준비하는 세계적 흐름과도 동떨어진다. 2030년 기준 신재생에너지원의 비중이 28.2%인 세계전원믹스 추세와 비교해볼 때 상당히 뒤쳐진 계획이다.

[표 16-6] 세계 발전원별 전원믹스구조 변화 전망

(단위: 발전량 조kWh, 발전원별 비중 %)

구분	발전량	석유	천연가스	석탄	원자력	신재생
2012	21.6	5.1	22.2	39.8	10.6	21.8
2020	25.8	3.5	20.5	37.6	12.0	26.7
2025	28.4	2.5	22.2	35.6	12.0	27.8
2030	30.8	1.9	24.4	32.8	12.7	28.2
2035	33.6	1.8	26.2	30.7	12.8	28.6
2040	36.5	1.6	27.7	29.0	12.3	29.0

자료: 세계에너지시장인사이트 제16-20호(2016.6.8.), 에너지경제연구원

‘EIA, International Energy Outlook 2016’ 에 기초하여 도출한 내용, 재인용

최대전력수요와 설비용량을 확대한 7차 전력수급계획은 전력수요 안정화 추세를 반영해 재조정해야 한다. 소비증가를 감소의 한 요인인 전력가격 결정의 불합리성도 개선해야 한다.

현재 전력가격결정의 유일한 기준은 경제성인데 환경성과 안전성을 추가⁷⁾하여 가격합리화를 도모하고 산업계의 낮은 요금도 현실화해야 한다. 가격에 환경·건강문제를 반영함으로써 지속불가능한 전기화 추세, 낭비적 전력수요를 통제할 수 있다. 전기의 생산과 소비에서 배제된 환경성과 안전성을 반영한 전기사업법과 시행령, 시행규칙, 전력시장운영규칙 등의 체계적이고 일관된 정비 가 필요하다.

이러한 불합리가 개선되고 전력수요예측이 정상을 회복해야만 원자력발전의

7) 2017년 3월 2일 전기사업법의 개정으로 우선구매조항에 환경성과 안전성이 포함됐으나 시행령과 규칙, 전력시장운영규칙 등이 체계적으로 개정, 보완돼야 실효성이 있다.

위험성을 걱정하는 국민들의 요구가 정책적으로 수용될 여지가 생긴다. 발전 단가가 가장 싸 기저발전으로 사용되는 원자력과 석탄화력 대신 재생에너지원과 지역발전원의 활용성이 높아지기 때문이다.

원전의 단계적 폐쇄를 통한 탈핵과 새로운 에너지원으로서의 전환은 이 과정에서 함께 모색돼야 한다. 7차 전력수급계획상 2029년 총 발전량 대비 신재생 에너지 비중은 11.7%이고, 설비비중은 20.1%다. 독일정부(2010)의 재생에너지 비중이 2020년 35%, 2030년 50%⁸⁾에 비하면 매우 소박한 수준이라 하지 않을 수 없다.

[표 16-7] 신재생에너지 발전량 및 설비비중

(단위 : GWh, MW, %)

구분	2015		2020		2025		2029	
발전량 비중	23,857	(4.5%)	50,655	(7.9%)	66,622	(9.7%)	83,090	(11.7%)
설비 비중	7,335	(7.5)	17,273	(12.9)	26,098	(17.3)	32,890	(20.1)

자료: 7차 전력수급기본계획

선진국에 비하면 미미한 수준이지만 정부는 2차 에너지기본계획과 7차 전력 기본계획을 통해 2035년 기준 전력수요는 BAU 대비 15% 감축하고 집단에너지·신재생에너지·자가용에너지 등 분산형 에너지원에 의한 발전량을 총발전량의 15% 수준으로 늘릴 계획이다. 분산형 에너지원의 확충을 통해 에너지 생산·공급과 환경성, 안전성을 강화하겠다는 의지를 표명한 것이다.

발전원과 소비지가 분리된 기존의 대형발전소정책은 환경불평등 문제와 미세먼지, 방사능 위험 등에 따른 발전소 증설 및 송전선로 건설저항을 불러오면서 분산형 전원개발을 촉진했지만 7차 계획을 볼 때 여전히 중심축은 대형 발전소 증설에 머물러 8차 계획에서는 획기적인 개선이 필요하다.

또한, 지역열병합발전소 확대 과정에서 갈등을 빚고 있는 고품폐기물연료의 환경성 문제에 대한 대책마련도 시급하다. 분산형 에너지설비라 하더라도 석유나 SRF(Solid Refuse Fuel, RPF(Refused Plastic Fuel)와 같은 고품폐기물연료 사용으로 인하여 환경영향 및 주민건강과 안전 등을 저해할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 어떤 에너지원도 설비의 도입 결정과 시설과정을 지역사회

8) 이유수(2011), ‘독일과 프랑스의 에너지믹스 정책사례 분석과 시사점’, 에너지경제연구원

와의 충분한 논의 없이 진행하는 것은 정책수용성의 저하와 주민저항을 피할 수 없다. 에너지와 환경정책의 긴밀한 결합, 지역사회 구성원의 정책수요 파악과 적절한 공급계획의 수립, 주민참여와 더불어 환경성과 안전성을 결합한 에너지 민주주의의 제도화가 절실한 이유이다.

(2) 개선방향

원자력과 석탄화력의 중심의 전력정책을 신재생에너지와 분산형 에너지를 확충하는 방식으로 전환하자는 제안은 후쿠시마 사고 이후 우리나라의 전력정책에 대한 시민사회의 꾸준한 요구였다. 환경성과 안전성 논란이 지속되고 사후처리나 사고비용, 정책비용 등을 종합적으로 고려할 때 장기적으로 긍정적이지 않은 에너지체제를 고집하는 것은 현명하지 못한 태도이기 때문이다.

우리나라와 비슷한 에너지·전원믹스를 구성하고 있는 독일의 경우는 에너지 전환프로그램과 관련법의 체계적 개정을 통해 2020년까지 17기의 원전을 가동 중지하고 신재생에너지와 가스·석탄 화력발전을 통해 대체하는 한편 에너지 소비절약과 송전네트워크 개선으로 탈핵로드맵을 완성할 계획이다. 분산형 에너지시스템과 신재생에너지 고정가격제 등 신재생에너지의 활성화를 위한 지원 제도를 충실하게 갖추고 있기도 하다.

독일처럼 단기간에는 어려울 수 있으나 2040년까지 원전을 단계적으로 폐쇄하고 재생에너지원과 분산형 에너지원으로 전력생산량의 50%를 전환하는 계획을 검토할 필요가 있다. 80년대 건설된 원자로의 노후화와 잦은 지진으로 남해안에 밀집된 원전의 안전성을 담보하기 어렵기 때문이다.

더불어 원자력발전과 핵 산업을 활성화하는 「원자력진흥법」 폐지, 발전원의 성격을 묻지 않는 「전원개발촉진법」의 개정, 친환경에너지원으로의 발전원 전환을 규정한 「에너지전환법」 제정과 함께 방사성폐기물의 안전관리와 방사능위험관리를 강화하는 「방사성폐기물관리법」, 정보공개 및 안전규제가 허술한 연구용원자로에 대한 규제강화도 필요하다.

재생에너지와 분산형 에너지의 확대는 발전소입지지역과 수도권·대도시사이의 환경불평등 문제를 개선하는 데 기여하며 발전소입지지역의 환경·안전문제를 개선한다. 또한 지역분산형 에너지는 원자력과 화력 같은 위험하고 반환경적인 에너지원을 획기적으로 줄일 수 있다. 발전소와 설비용량의 적정성과 건전성을 유지하게 하고 안전성도 매우 향상되며, 에너지 소비가 건전해짐으로

써 자발적 수요관리가 정착될 수 있다.

이러한 에너지와 환경의 지속가능성은 물론 지역사회의 총체적 건전성이 향상되는 방안이 에너지 전환마을, 전환도시 모델이다.

급격한 기후변화에 대응하여 저탄소 생활과 경제를 실천하는 시민의 자발적 활동으로 시작된 전환마을은 에너지, 식량, 주거, 교통 등 도시전체의 시스템을 생태적이고 지속가능한 것으로 전환하고자 하는 지역재구조화 모델로 정착되고 있으며 세계적으로 확산되는 추세에 있다.

전환도시모델은 태양광(열), 풍력, 바이오 등 재생에너지에 의한 주거와 교통 시스템, 지역에서 생산된 농산물과 에너지의 지역적 소비와 유통시스템 확립으로 최종 편익이 지역 안에서 온전하게 향유되는 지역자립모델이다. 제한적 수준이기는 하지만 서울시 은평구와 부안의 에너지자립마을, 대전의 공동체화 페인 한발레츠, 아이쿱생협의 이세츠 등에서 공동체와 지역자립의 가능성을 엿볼 수 있다.

다만, 이러한 전환실험들이 성공적으로 정착되고 확산되려면 제도적 뒷받침이 필요하다. 총 발전량의 50% 이상을 재생·분산에너지원으로 교체하도록 하는 에너지전환법의 제정과 탈원전, 탈화석 에너지 전환계획의 수립 및 이행, 대중교통 및 주거의 환경성 제고와 관련 제도 확충, 지역화폐 도입과 운영·지원시스템 등이 마련돼야 실질적인 성과를 낼 수 있기 때문이다.

다른 한편, 재생에너지를 중심으로 한 남북에너지 협력은 정치·체제갈등으로 소원한 남북관계에도 상당한 변화와 개선을 불러올 수 있다. 설계수명을 다한 원자력과 석탄화력 대규모 발전소를 단계적으로 폐쇄하는 계획과 더불어 북한 지역에 재생에너지 단지를 조성함으로써 남북 재생에너지 협력 체계를 구축하는 것이다.

재생에너지협력은 북한에 생태적·경제적 측면에서 긍정적일뿐 아니라, 북한의 에너지빈곤을 극복할 수 있게 하며, 단기간에 지역분산 에너지 시스템을 구축할 수 있다는 장점이 있다. 남북재생에너지 협력은 남한의 재생에너지 산업도 촉진할 수 있다. 재생에너지기업의 전문기술과 설비, 인력을 파견할 수 있어 녹색일자리가 늘어난다. 남북한 재생에너지교류로 정체된 한반도의 경제에 활력을 불어넣을 수 있으며, 남북관계의 긴장 완화는 물론 동북아지역의 평화체제를 정착시킴으로써 세계 평화에 기여할 수도 있다.

3) 4대강 복원과 물 거버넌스 시스템 확립

(1) 정책동향과 문제점

2009년부터 이명박정부가 추진한 4대강 사업은 4년간 약 22조2천억원의 사업비를 투입해 한강, 낙동강, 금강, 영산강에 16개의 대형 보를 만들고 하상을 준설하는 대규모 하천개발 사업이었다. 4대강 사업은 기후변화에 따른 극한의 가뭄·홍수 예방, 수질·생태계 개선, 레저문화 공간 확충, 경제위기 극복 등을 위해 추진됐으며 2008년 12월 지역발전위원회가 한국형 뉴딜사업으로 추진을 결정했다. 범정부적 4대강 살리기 추진본부가 운영됐으며 2012년 이명박정부 임기만료 전에 사업이 종료됐다.

4대강 사업은 계획당시부터 종료시점까지 일관되게 시민사회의 반대와 저항이 이어졌다. 16개의 보로 인한 하천의 호소화와 수질악화, 생태적 단절 및 생물종 변화, 하천시설물의 안전성 문제, 건설담합비리 등으로 끊임없이 문제가 이어졌고 2013년 감사원 감사에 이어 2014년 4대강사업 조사평가위원회 활동이 이어졌다. 그러나 4대강사업 시행결과에 대한 조사평가는 가뭄대책이나 홍수조절에도 유용하지 않았고 수질개선 및 레저관광자원 확보에도 성과가 미흡했다는 평가에도 불구하고 댐 등 구조물 안전성 향상, 부영양화의 원인인 인(P) 저감시설 확충, 남조류 대번식의 체계적 원인조사 필요, 생태공원의 기능 부적합과 개선 등의 대책마련을 요구했을 뿐 4대강 사업의 환경사회적 영향과 근본적 개선대책 마련에는 접근하지 못했다. 4대강 유역에서 사업의 문제점을 지적하고 사업반대와 수환경 모니터링을 지속해온 이들은 좀 더 근원적인 대책마련을 요구했지만 조사평가과정에 참여하지는 않았다. 그 결과가 기존의 시설물은 존치하고 환경영향저감을 위해 추가적인 조사와 시설 개선, 사업이행기관의 설치제안 등에 그쳤으며, 시민사회가 주장한 16개 보 수문의 상시개방이나 시나리오분석을 통한 단계적 철거 등의 근본적 대안 제시는 제외되었다.

4대강 사업 완료 후 5년을 맞으면서 정부는 수질개선을 위해 매년 1조원 이상을 투입했지만 심각해지는 ‘녹조라떼’를 막을 수 없었다. 낙동강과 금강의 녹조는 심각한 수준이었으며 겨울철에도 녹조는 소멸하지 않고 하천에 생존하고 있는 것으로 나타났다. 또한 하천의 호소화로 주요 생물의 폐사는 물

론 큰빛이끼벌레, 붉은깔다구, 실지렁이 등 번창하는 등 생물 종의 변화가 이어졌다.

이러한 수질관리의 한계를 인정한 정부(국토부, 환경부, 농림부)가 2017년 2월 지하수위에 영향을 주지 않는 정도에서 4대강의 수위저하를 결정(대략 13m에서 11m로 2m내외)하고 수문을 일부 개방하면서 4대강 사업의 실패를 공식적으로 확인해주었다.

그러나 사업비만 23조원, 이후 수질 및 시설물 관리비로 매년 수조원이 투입된 4대강 댐의 수문을 상시 개방해 강을 원래대로 복원해야 한다는 주장은 정치적으로 신중하게 접근되고 있다. 실패한 토목사업이지만 거대한 재정이 투입된 사업인 만큼 무위로 되돌리는 일은 정책에 대한 책임문제와 더불어 재정낭비에 대한 비판을 함께 받아야 하기 때문이다.

(2) 개선방안

4대강에 건설된 16개의 댐 수문을 개방함으로써 악화된 수질과 수생태계를 복원하도록 한다. 보 철거도 중장기적으로 논의해야 한다. 4대강의 보 철거와 함께 바다와 강이 만나는 기수역에 설치된 하구둑의 개방에 대해서도 함께 검토할 필요가 있다. 기수역은 생물다양성 유지에 매우 중요한 가치를 가지고 있지만, 463개 하구 중 228개가 닫혀 있어 제 기능을 못한 채 거대한 웅덩이로 전락했다. 최근 지자체단위에서 4대강 하구의 기수역 복원을 위한 시민사회와 지방정부의 논의가 활발하게 진행되고 있어 정부가 관련 제도를 정비하면 시행이 가능할 것으로 보인다.

16개 댐의 수문은 일정한 준비를 거쳐 상시 개방하는 것이 바람직하며 이후 추가적인 사회적 논의를 거쳐 보 철거도 시행한다. 일부 수문의 개방과 하천수 유통을 통해서도 하도와 하천생태계, 수질이 빠르게 회복될 것이다. 다만 수문개방에 다른 시설물 안전 문제나 하상 쇄굴 등의 2차적 문제가 발생할 수 있으므로 상당한 준비가 필요할 것으로 보인다.

4대강 사업과정에서 둔치에 조성된 다양한 시설물도 여건에 따라 일부 철거할 필요가 있을 것이나 이는 하천복원과정을 경과하면서 결정해도 될 일이다.

하나 더 고려할 것은 예측된 부정적 결과에도 불구하고 대규모 토건사업이 정책적으로 재추진될 가능성을 봉쇄하기 위하여 4대강 사업 청문회가 필요하

다는 것이다. 녹색뉴딜정책으로 추진됐지만 4대강의 생태·환경에는 부정적이었고 녹색일자리나 지역내총생산에도 크게 기여한 바가 없었기 때문이다. 또한, 정부가 추진하는 개발사업에 대하여 법적 의무조항을 완화하거나 회피를 허용하는 하천법과 환경정책기본법, 환경영향평가법, 국가재정법의 개정이 필요하며, 4대강 주변지역 난개발을 조장하는 친수구역개발특별법의 폐지가 뒤따라야 할 것이다.

4대강 사업 과정에서 정부와 지방정부 사이의 갈등원인이 됐던 하천관리에 있어서의 정부조직간 역할에 대해서도 관계조정이 필요하다. 국가하천관리는 국토해양부가 수량을, 수질은 환경부가 관장한다. 지방정부는 각종 개발행위 및 오염행위에 대해 법에 의해 위임사무를 관장하는 수준에서 역할 한다. 이는 지역의 자연자원인 하천관리에 있어 지방정부의 주체적인 역할이 제약된다는 의미이고 지역사회의 요구나 정책적 판단이 소홀하게 다뤄진다는 뜻이다. 국가하천이라 하더라도 지역에 소재하는 한 중앙정부와 지방정부, 유역주민이 동등하게 참여하는 물 거버넌스체계 구축으로 지역의 사정에 맞게 유역관리가 이뤄져야 한다. 주요 국가하천을 비롯한 지천의 관리에 있어서 이러한 원칙은 일반적으로 적용돼야 하며 그 구성과 절차, 방식을 정하는 기본법령을 제정할 필요가 있다.

국회에 계류 중인 ‘물 관리 기본법’은 이러한 문제의식을 담은 것이다. 수량과 수질 관리의 분할, 행정구역에 따른 물 관리 행정의 단절, 본류 수질과 지천 수질 관리의 분절화, 하천과 물 관리에서 지역주민의 배제 등 수계와 유역을 통합적으로 관리할 수 없도록 분절화된 하천관리를 근본적으로 개선해야 한다. 더불어 수원개발과 수질관리, 지역개발 사업까지 다양한 사업을 펼치고 있는 한국수자원공사는 상수원 관리기관으로서의 기능을 분명히 하고 전문화할 필요가 있다.

4대강의 유역관리 원칙과 수계기금에 의한 지역사업을 정하고 있는 「4대강 수계관리 및 주민지원에 관한 법률」은 정부와 지방정부가 참여하는 수계관리기구를 유역의 주요 이해당사자가 참여하는 민관 물 거버넌스 기구로 재정비하고 유역주민과 시민사회의 참여를 개방해야 한다. 유역환경청이 관할하는 실무기구를 법인화하고 민간전문가를 채용해 자율적 유역관리를 정착시켜 나가도록 법령을 개정해야 한다. 물이용 부담금의 조성분배에 대하여 법의 취지를 살리면서 지역사회의 필요가 반영될 수 있도록 유연화하고 기금배분원

척도 지역의 요청에 따라 변경할 수 있도록 자율성을 부여해야 한다. 또한, 유역주민이 조성한 수계기금에 의해 매입한 토지와 건물은 유역주체의 공동자산으로 하되 지역공동체 및 시민사회와 협의하여 활용목적을 정하도록 자율성을 부여하는 것이 바람직하다.

4) 에너지와 환경의 통합 환경에너지부 설립

(1) 정책동향과 문제점

우리나라의 환경정책은 생태계 보전과 다양한 인간의 활동에 의한 오염을 다루는 업무에 한정돼왔다. 산업과 밀접한 연관을 갖는 에너지나 전기, 국토자원관리는 환경영향을 저감하는 규제수단 이외의 정책적 개입이 제한되었다. 값싼 에너지로 산업경쟁력을 부양해온 경제정책, 산업의 성장과 고도화에 따른 열·에너지 설비의 증대와 관련된 미세먼지, 기후변화의 문제, 교통·물류의 개선을 위한 도로망 건설에 의한 생태계파괴와 소음 등 환경문제의 확산 등 이동과 에너지, 환경의 분리로 인한 다양한 사회·환경문제가 발생했으나 환경정책의 바깥에 존재하는 경우가 많았다.

값싼 에너지원에 의존하는 경제는 지역과 노동 환경문제를 심화시키는가 하면 기업의 책임을 사회와 국민에게 떠넘겼고 국가정책비용을 증가시켰다. 산업화정부는 물론 민주화 정부조차도 이 왜곡을 바로잡지 못했다.

BAU대비 37%의 온실가스 감축을 약속한 정부가 Post 2020 신기후체제에 동참하기 위하여 저탄소 발전원으로 원자력발전소를 2기 증강하고 복합화력발전을 증설하기로 한 것은 미세먼지와 방사성폐기물의 현존하는 위험성 외에도 후쿠시마 원전사고와 같은 치명적 사고의 위협을 제거하지 못함으로써 에너지·환경 모순을 심화시킨다.

국립공원의 개발을 손쉽게 하는 새로운 제도의 도입이나 개발제한구역, 자연공원지정 해제 등의 국토정책 또한 국립공원 생태계의 보전을 통한 환경적 편익 제고, 녹지보전을 통한 도시의 적정관리, 쾌적한 주거와 삶의 질을 제고라는 정책목표를 내적으로 달성하기 어렵게 한다.

에너지와 환경, 국토 관리정책이 경제성과 효율성, 환경성 등 서로 다른 목표를 지향하는 부서에 분절화돼 있는 것은 정책의 효과나 과정적 측면에서 불

때 바람직하지 않다. 원자력과 에너지, 국토관리가 생태적 관점에서 환경정책과 통합되어야 지속가능한 국가와 사회의 전환이 가능하다.

(2) 개선방안

기존의 환경부 업무인 생태계 및 환경관리와 산업통상자원부, 미래창조과학부에 분산된 에너지산업과 원자력안전업무를 환경부로 이관하여 환경·에너지·기후변화문제를 통합적으로 관리하는 부서로 개편하는 것이 바람직할 것이다. 환경에너지부 혹은 기후변화문제를 강조해 기후에너지환경부 정도의 표기가 가능할 것이다.

이처럼 환경과 에너지가 통합된 환경에너지부를 설치하고 있는 나라는 프랑스, 스위스, 코스타리카, 몰디브 등이 있으며, 영국처럼 에너지기후변화를 통합한 나라도 있다. 독일은 “환경 및 자연 보전과 핵 안전부(Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety)로 핵 안전이 환경 업무에 통합돼 있다.

에너지와 환경을 결합함으로써 화석연료와 원자력 중심의 에너지정책을 저탄소의 지속가능한 에너지정책으로 전환할 수 있으며 원자력시설들로부터 방사능 위협을 줄여나갈 수 있다.

한편, 국토교통부가 관장하고 있는 수자원 관리를 환경부서로 통합하여 수량과 수질관리의 일원화를 꾀하고 생태자원이용이 지속가능성 차원에서 관리되도록 할 필요가 있다.

5) 환경재정 확충 ; 탄소세 도입

(1) 정책동향과 문제점

2017년 본예산을 기준으로 정부예산이 400조를 넘었으나 환경예산은 6.9조 원으로 전체예산의 1.7% 수준이다. 2007년 200조 규모이던 국가예산이 10년 사이에 두 배 규모로 성장했음에도 불구하고 환경예산은 6조원대로 차이가 없다. 복지예산과 국방, 일반행정, 교육, 문화예산이 4%이상 증가한데 비하면 환경에 대한 정부의 관심이 미미함을 알 수 있다. 그 사이 유해화학물질 노출에 의한 노동자와 소비자 사망사건은 사망자가 천백명에 이를 정도로 확대됐으며

아토피나 천식 등 환경성질환도 점점 심각해지고 있다.

전통적 환경분야에 이어 새롭게 등장하는 화학물질관리, 기후재난대응 등의 정책수요가 지속적으로 증가하기 때문에 국가예산 중 환경부 예산을 늘리거나 환경목적세를 만들어 환경재정을 확충해야 한다. 국가예산의 2%도 안되는 환경예산으로는 새롭게 부상하는 사회문제들에 대해 적극적으로 대응하기 어려우며 문제를 심화시킬 가능성이 크다.

반면에 국내에서 사용되는 에너지소비량의 50% 이상이 산업부문에서 소비되고 석탄과 석유 등 화석연료가 절대적인 상황에서 온실가스 감축이나 미세먼지 등의 대기환경 개선 목표 달성도 쉽지 않다. 그러므로 원인자부담원칙과 사전예방원칙, 환경비용의 내부화가 실행되도록 조세나 환경오염부담금을 부과함으로써 사회적 책임이행과 더불어 화석연료의 소비를 줄이고 친환경 연료로 전환하도록 유도할 수 있다.

(2) 개선 방안

재생에너지에 대한 정책적 지원과 인근 국가 간의 에너지 교역으로 2022년 탈원전을 선언한 독일은 환경정책에 필요한 재정을 확보하기 위해 환경적 재정개혁(Environmental Fiscal Reform)과 생태적 조세 개혁(Ecological Tax Reform)을 오랜 기간 진행했다⁹⁾고 한다. 독일의 세제개혁은 외부효과를 치유하기 위해 조세와 보조금을 적절히 활용했는데 그것은 다음 3가지의 원칙에 기초한다. 첫째는 원인자부담(Polluter Pays Principle)이다. 환경비용을 내부화하고 혁신(innovation)을 유발하기 위해 원인자 부담은 반드시 지켜야 한다고 보았다. 또한 기업의 도덕적 해이를 유도하는 불필요한 보조금을 줄이기 위해 노력하고 있다. 둘째는 사전적인 조치(precaution)다. 이는 오염을 유발하지 않는 기술개발을 촉진하며, R&D를 중시하고 궁극적으로는 국가 경쟁력을 제고하는 것으로 평가된다. 셋째는 협력(cooperation)이다. 환경문제는 국내적으로 소비자와 생산자 그리고 국제적인 협력이 필요한 영역이라는 것이다.

이러한 세 가지 원칙에 따라 독일은 오염의 원인자가 행위에 따른 오염유발 가능성에 따라 사전에 비용을 지불하도록 세제와 재정배분에 있어서 생태적 고려를 했고 기대한 성과를 얻었다고 한다.

9) 박순애 등(2010), 환경예산 투자확대 및 투자효율성 제고를 위한 개선방안 연구, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소

에너지소비증가율이 세계 최고수준이며, 에너지다소비업종의 산업 비중이 큰 우리나라에서 탄소세를 부과할 명분은 이미 충분하다. 조세저항이 있다고는 하나 복지와 삶의 질을 높이기 위한 조세부담을 어떻게 설계하고 배분할 것인지 사회적 공론화 과정을 통하면 충분히 가능한 일이다.

참고문헌

- 노동석(2013), <원자력발전의 경제적·사회적 비용을 고려한 적정 전원믹스 연구>, 에너지경제연구원.
- 박순애 등(2010), <환경예산 투자확대 및 투자효율성 제고를 위한 개선방안 연구>, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소.
- 박종원(2009), <환경리스크 대응법제 연구>, 한국법제연구원.
- 양의석 등(2016.6.8.), <윌리엄 세계 에너지시장 인사이트> 제16-20호, 에너지경제연구원.
- 이강준(2013), <18대 대통령직 인수위원회 에너지·기후분야 대안보고서>, 에너지기후정책연구소.
- 이권섭(2016), <독성과 노출을 고려한 유해화학물질 관리의 새로운 패러다임 필요성>, 산업안전보건연구원.
- 이유수(2011), <독일과 프랑스의 에너지믹스 정책사례 분석과 시사점>, 에너지경제연구원.
- Jonathan B. Wiener(2001), “Precaution in a Multi-Risk World”, Duke Law School Working Paper No. 23(2001), pp5-8.
- 4대강사업조사평가위원회(2014), <4대강 사업 조사평가 보고서>.
- 산업통상자원부(2014), <제2차 에너지기본계획>.
- 산업통상자원부(2015), <제7차 전력수급기본계획>.
- 삼성전자 반도체 등 사업장에서의 백혈병 등 질환 발병과 관련한 문제 해결을 위한 조정위원회(2016), <삼성전자 반도체 등 사업장에서의 백혈병 등 질환 발병과 관련한 문제 해결을 위한 조정위원회 조정안>.
- 류팔무(2016), <국내 화학물질관리체계>, 2016 2/4분기 국내외 규제동향지.
- 최예용(2017), 환경보건시민센터 발표자료(2017. 2. 1).
- 한겨레신문, 2016.6.25. 일자 기사.
- 환경보건시민센터(2016), <환경보건시민센터 보고서> 270호, 2016-56호.

17장

아름다운 마을
건강한 공동체

전영훈

1. 아름다운 마을 건강한 공동체란?

아름다운 마을 건강한 공동체란 한 마디로 누구나 살고 싶어 하는 주거장소와 이곳에서 자연스럽게 서로 소통하고 의지하며 사는 이웃을 말합니다.

아름다운 마을 건강한 공동체는 사실 인간역사 상 최대의 창조물이라고 할 수 있는 도시의 근본을 이루는 매우 중요한 물리적이면서 정신적인 기반요소 중 하나이며 또한 한 도시의 경쟁력으로 작용하지만, 실제로 우리는 도시를 이야기할 때 그 중요성에 대해 항상 그냥 지나치고 마는 경우가 대부분입니다. 예를 들어, 우리지역의 발전을 위하여 대기업 유치나 신산업의 정착이 필요하다고 가정해보겠습니다. 이때 우리들은 경제활동의 주체인 사람들이 이곳으로 이주하기 위해 가장 먼저 고려하는 것이 주거문제라는 것을 알아야합니다. 대기업이나 신산업에 종사하는 사람들이 단지 경제적 이익만 생긴다면 어느 지역이든 상관없이 기꺼이 이사할 것이라는 잘못된 단편적 사고를 기반으로 시작하는 계획은 항상 실패할 수밖에 없습니다. 매력적인 산업단지는 가장 기본적인 조건인 주거환경이 완성된 후 만들어질 수 있다는 기본적인 사실을 잊어서는 안 됩니다.

사람들은 누구나 이사를 할 때 정말로 많은 것을 고려하곤 합니다. 특히 자기에게 익숙하던 지역을 떠나 멀리 이사를 가야하는 상황에서는 더욱 고민이 많아집니다. 그곳에서 아이들은 좋은 학교에 다닐 수 있고 또 다른 아이들과 잘 어울리면서 새로운 학교에 적응할 수 있을까? 좋은 병원들이 주변에 많이 있고, 생활편의시설들도 잘 갖추어져 있을까? 생활비는 저렴할까? 문화생활이 가능할까? 노약자들을 위한 배려가 잘 되어있을까? 이웃과는 잘 지낼 수 있을까? 정말 고민해야 할 문제가 하나 둘이 아닙니다. 이와 같이 우리는 너 나 할 것 없이 무엇보다도 먼저 아름다운 마을을 찾고 있고 또 건강한 공동체와 함께 살고자 하는 욕구가 있는 것입니다. 실제로 샌프란시스코에 있는 실리콘밸리는 첨단산업에 종사하는 사람들에게 무엇보다도 우선하여 아름다운 마을과 건강한 공동체 안에서 살 수 있는 여건이 마련되어 있었기 때문에 성공적으로 발전할 수 있었습니다. 이러한 사실은 우리에게 시사 하는바가 크다고 할 수 있습니다.

그렇다면 우리도 다양한 형태의 아름다운 마을 건강한 공동체의 건설을 늦출 이유가 없습니다. 이를 위해 우리가 일반적으로 가장 먼저 정의하여야 하는 것이 건설을 위한 구성요소와 구축조건입니다. 즉, 아름다운 마을과 건강한 공동

체를 만드는데 필요한 가이드라인을 만들어야 하는 것입니다. 도시의 모든 사람들이 가이드라인을 공유하면 시민들 누구에게나 목적에 부합하는 하나의 이미지가 만들어집니다. 이 이미지는 주민들의 의식을 고양시키고 의지를 형성하여 아름다운 마을 건강한 공동체의 건설을 촉진합니다.

그러나 안타깝게도 사람들은 건설행위를 할 때 경제적인 부분에 더 많은 관심을 가지곤 합니다. 다시 말해, 건설행위 자체에서 또는 건설 후 건물을 사고 팔면서 이익을 얻고자합니다. 이것이 종종 건축과 부동산의 의미가 구분되지 않고 혼용해서 쓰이는 이유이기도 합니다. 따라서 지금까지 지켜온 이익추구 과정 및 결과에 반할지도 모르는 가이드라인이 지켜지려면 어쩔 수 없이 법과 제도의 강제성이 있는 힘을 빌려야합니다. 그러나 강제성에는 항상 거부감이 있습니다. 따라서 규제와 함께 마찰을 줄이는 방법으로써 규제를 따르는 사람들에게 주어지는 인센티브나 건설 후 나타날 기대효과에 대한 구체적인 계획도 함께 세워야합니다. 여기서는 법과 제도 그리고 인센티브에 관한 부분은 지면이 한정된 관계로 언급하지 못하고 단지 아름다운 마을 건강한 공동체를 이루기 위한 가이드라인 - 구성요소와 구축조건만 - 다루지만 이들은 항상 함께 고려되어 세심하게 계획되어야 함을 밝힙니다.

2. 구성요소의 정의 및 구축조건에 대한 제언¹⁾

◎ 제 1 구성요소 : 주변 환경 및 지역사회

▣ 구축조건 01

『주거단지 내·외부에 학교, 공원, 놀이공간, 상점, 식당, 카페 등 주거 생활에 필요한 교육 및 휴식 그리고 편리함을 담보하는 근린생활시설들을 포함하고 있는가?』

정부의 정책은 지역사회에 다양한 편의시설을 제공하고 직장이나 주요 서비스 시설에 접근하기 좋은 적절한 위치에 주택단지를 개발하는 것이어야 합니다.

1) 이 평가지표는 영국의 CABE(commission for architecture and the built environment)와 Home Builders Federation이 Design for Homes와 함께 주관하는 수준 높은 주택과 단지를 가려내는 평가지표를 근간으로 구성되었다.

성공적인 주거지역을 조성하는 것은 사람들이 필요로 하는 주택을 제공하는 것 이상의 의미가 있으며, 이는 건강한 공동체가 성장할 수 있는 기반을 제공하는 것이라고 할 수 있습니다.

이러한 관점에서 도시지역의 주거단지 개발 및 계획에 있어 공공시설, 어린이집, 보건 서비스, 자그마한 선물집 및 거주자들을 위한 적절한 사회시설들과 서비스시설들을 적절하게 구축하는 것이 매우 중요합니다. 해당지역의 필요를 충족시키는데 도움이 되는 시설이 제공되면, 이러한 시설들을 통하여 주민들이 서로 가깝게 지낼 수 있는 가능성이 많아집니다. 따라서 이러한 시설들은 주민들이 주거하는 장소에서 가까운 거리에 위치하도록 고려하여야합니다.

지역사회에서 필요한 것이 무엇인가 가장 정확하게 알려면 지역사회에 물어보아야 합니다. 이를 통하여 지역사회에서 필요한 것을 계획단계에서 반영할 수 있을 뿐만 아니라 지역주민들이 스스로 이웃을 위한 결정을 내릴 수 있도록 도와줄 수도 있습니다.

소규모 개발의 경우에는 커뮤니티를 통합하는데 도움이 되는 놀이공간, 체육관 및 보건시설이 근린생활시설에 포함될 수 있습니다. 개발지역 내에 이러한 시설들을 제공하는 것이 불가능하다면 주민들이 인근지역에 위치한 다른 시설들에 쉽게 접근할 수 있도록 고려하는 것이 필요합니다.

▣ 구축조건 02

『지역사회에서 공통으로 필요로 하는 요구와 다양한 계층의 주민들의 개별 성향에 따른 다양한 요구 모두를 반영하고 있는가?』

개발자는 다양한 계층이 혼합된 공동체를 유지하기 위해 주택을 필요로 하는 사람들의 요구를 개발계획에 반영해야합니다. 즉, 저렴한 주택을 지으려면 저렴한 주택의 크기의 유형을 필요로 하는 소비자의 요구가 무엇인지 알아야 합니다.

건강한 공동체를 만드는 아름다운 마을은 같은 유형의 주택을 집중적으로 공급하는 것을 피할 때 더 성공적으로 이루어집니다. 다시 말해, 주택 유형과 크기를 잘 혼합하는 것이 균형 잡힌 건강한 공동체를 위한 기초입니다. 비교적 작은 규모의 개발일지라도 다양한 유형의 가구를 혼합할 수 있습니다. 또 하나, 주택의 유형 및 용도를 혼합할 때 생기는 이점은 건축의 양식 및 규모

의 다양성으로 인하여 더욱 매력적인 주거환경을 조성할 수 있다는 것입니다.

독신 가족, 소규모 가족, 대규모 가족 등 다양한 유형의 주거가 혼합된 마을의 사람들은 정든 이웃을 떠나지 않고도 가족 형태의 변경이 생기는 상황에 따라 집을 옮길 수 있는 기회를 제공하여 공동체가 약화되는 것을 방지합니다.

그러나 다양한 주거형태는 주의 깊게 설계되고 관리되어야 합니다. 주택의 배치는 다른 가족 간, 노인 및 청년들 간 발생할 수 있는 긴장을 줄이려는 목표를 가지고 다루어져야합니다. 예를 들어, 이들 그룹들의 다양한 특징적인 활동을 고려하고 또한 그룹 간 사생활을 유지해야합니다.

■ 구축조건 03

『지역사회가 요구하는 다양한 소유방식을 반영하고 있는가?』

우리는 주택소유방식을 혼합함으로써 사회적·경제적으로 다양한 계층의 주민들이 살아가는 지역을 만들 수 있습니다. 주택소유방식에는 공공임대주택, 개인임대주택, 개인 소유의 주택이 포함됩니다.

다양하지 못한 주택소유방식의 개발이 지속적으로 진행된다면, 이는 사회적 불균형과 지속불가능한 공동체를 가져올 수 있습니다. 대규모 개발 시에는 가능한 모든 주택소유방식을 도입하여야하며, 소규모 개발의 경우는 현존하는 주변지역의 소유방식을 보완하는 방향으로 진행되어야 합니다.

■ 구축조건 04

『공공교통에 대한 편리성이 보장되어 있는가?』

지역의 해당관청은 접근이 쉽고 연결이 잘 되는 대중교통의 구축을 고려해야합니다.

훌륭한 대중교통 및 시설에 대한 근접성은 교통량을 줄이고 다양한 계층을 만족시키는 장소를 만드는데 필수적입니다. 이를 달성하는 효과적인 방법은 기차역, 트램 또는 버스와 같은 기존 교통인프라에 마을을 연결하는 것입니다. 소규모 개발일 경우에는 반경 400m 이내 또는 도보로 5분 이내 거리에 대중교통을 연결하면 충분합니다.

■ 구축조건 05

『주거환경에 작용하는 부정적인 영향을 줄이는 방향으로 친환경적 특성이 반영되었는가?』

지역의 해당관청은 건설 중에 자원의 효율적인 사용을 촉진하여 기후변화를 가져오는 영향요소에 적응하고 감소시키려는 노력을 하여야합니다.

기후변화에 대한 관심이 높아지면서 지속가능성에 대한 필요성이 커지고 있습니다. 개발지에 대해 선택할 때 그곳이 가지고 있는 자원과 지속가능성의 영향을 고려해야 합니다. 지속가능한 발전을 촉진하기 위한 새로운 해결책이 모색되어야 하며 토지에 대한 위해성 평가를 실시해야 합니다.

지속가능한 마을의 건설을 위해서 고려해야 하는 사항은 다음과 같습니다:

- ◀ 대체재 및 재생 가능한 재료 사용
- ◀ 에너지절약계획
- ◀ 재활용 촉진
- ◀ 지속가능한 배수시스템 사용
- ◀ 건설폐기물 감소
- ◀ 생물 다양성의 증가.

◎ 제 2 구성요소 : 마을의 특성

■ 구축조건 06

『대지의 특성에 부합하는 독창적인 건축설계가 이루어졌는가?』

개발지가 가지고 있는 특성에 대한 철저한 평가는 독창적인 장소를 설계하기 위한 출발점입니다. 개별 주택 및 전체 단지의 디자인은 지역의 형상과 작동하는 방식에 대한 이해를 바탕으로 고객의 요구와 상황에 따라 달라져야 합니다. 이는 꼭 지켜야 하는 설계과정의 일부입니다.

좋은 디자인이란 우리가 보다 효율적으로 건설하고 살아갈 수 있는 해결책을 제공하는 것입니다. 그것은 스타일에 관한 것이 아닙니다. 좋은 디자인은 땅을 최대한 활용하고, 거기에 가치를 제공하고, 특성과 다양성 그리고 정체성을 갖춘 아름다운 마을을 만드는 것입니다. 물론 새롭게 개발하는 주거단지의 전반적인 모양과 느낌은 이웃해 있는 건물과 지역의 특성을 고려하여야 하는

것이 일반적입니다.

■ 구축조건 07

『기존의 건물, 조경 혹은 지형들을 적절히 활용하였는가?』

상상력이 풍부한 디자인이란 그 지역의 환경이 가지고 있는 좋은 특성을 손상시키지 않으면서 토지를 보다 효율적으로 사용하는 것입니다. 실제로 아무 것도 없는 허허벌판을 개발하는 경우는 드뭅니다. 보통 개발지역에는 많은 기존 건물이 있으며 일부는 고고학 또는 중요한 자연환경이 풍부한 곳도 있습니다. 어떤 경우에는 건물이 문화재로 보호되고 있거나 보전지역 내에 있기도 합니다. 또 어떤 곳에서는 보존명령이 일부 나무에 적용되기도 합니다.

신규 주택은 그 지역만이 가지고 있는 독특한 건축양식, 경관 그리고 문화에 반응하고 좋은 점이 있다면 이를 강화해야 합니다. 역사가 깃들인 환경과 그 지역의 불만한 자연환경 등은 주민들과 투자자들을 끌어들이며 이곳의 공동체에도 강한 정체감을 줄 수 있습니다. 따라서 주변 환경을 반영하고 개선하는 디자인은 고유한 특징을 만들어내는데 도움이 됩니다. 주변 건물의 스타일을 그대로 따라할 필요는 없지만 규모와 재질, 특정한 관점을 나타내는 디자인을 존중하는 것은 중요합니다.

■ 구축조건 08

『고유의 장소성을 느낄 수 있도록 계획되었는가?』

해당관청은 주택단지가 주변 환경에 잘 부합하도록 유도하고 지역의 자부심과 시민 의식을 지원하거나 새롭게 만들기도 하여야 합니다.

아름다운 마을은 고유한 정체성을 가지는 경향이 있습니다. 그리고 건강한 공동체는 주민들 스스로가 그들이 사는 곳을 어떻게 느끼는지 영향을 줍니다. 또한 마을의 특성과 품질은 지역사회의 자부심을 높여줍니다. 장소에 대한 느낌은 건물의 품질과 주위의 공간에 따라 달라집니다. 높은 수준의 건축계획뿐만 아니라 강력한 조경전략은 잘 준비된 가이드라인을 따를 때 생깁니다. 이것은 마을의 성격과 정체성 그리고 다양성을 만들어내는 중요한 사항입니다.

특징적인 디자인은 강력한 아이디어로 뒷받침됩니다. 이러한 아이디어는 현대사회의 문화와 다른 특성들을 반영하거나 주변 경관에 나타나는 그 지역만

의 패턴에 대응하는 것입니다.

■ 구축조건 09

『건물의 배치가 주민들과 방문객이 쉽게 목적지에 다다르기 위해 옳은 방향과 길을 어렵지 않게 선택할 수 있도록 계획되었는가?』

거리를 배치할 때는 모든 사용자에게 주변상황을 쉽게 설명하는 것처럼 해야 합니다. 적절한 위치에 세워진 예술품, 식재상태, 랜드마크, 특별한 전망, 특정지역의 게이트웨이, 조명, 흥미 있는 경로 그리고 특징적인 건축스타일은 길을 찾는데 도움을 주어 표지판의 필요성을 줄입니다.

주택단지는 주민들과 방문객들이 쉽게 이해할 수 있도록 정체성을 가져야 합니다. 주변을 아무런 어려움 없이 돌아다닐 수 있다면, 주민들은 자신들의 환경이 더 안전하다고 느끼는 경향이 있습니다. 도로, 정원, 막다른 길 등이 서로 명확한 관계를 가지고 잘 짜여있으면 주민들은 이에 대해 흥미를 가지고 친근감을 느끼며 더 나아가 훈훈한 인정미를 느낄 수 있습니다. 또한 이러한 네트워크는 이미 개발된 이웃단지와 서로 보완적으로 연결되어야 합니다.

꼬불꼬불 구부러진 도로를 따라 주택을 배치하면 주변을 돌아다니기가 어려워져 걸거나 자전거를 타기보다는 자동차를 더 많이 사용합니다. 모서리에 위치한 건물은 종종 방향을 결정하거나 원하는 장소를 찾는데 유용하게 쓰이기 때문에 특별한 주의를 기울여 계획해야 합니다. 또한 교차점이나 공공장소와 같은 주요 지점에서는 다른 곳에 비해 규모와 높이의 변화를 주어 강조할 수 있습니다.

■ 구축조건 10

『건물 배치와 도로가 일치하도록 조성되었는가?』

거리, 주택, 정원, 놀이공간 및 주차장은 신중하게 계획해야 합니다. 성공적인 배치계획은 주택과 열린 공간 그리고 근린생활 용도의 블록 등이 상호 연결된 경로 안에 들어가는 것에 의해 결정됩니다. 열린 공간과 함께 수준 높고 잘 관리된 지역의 네트워크는 매력적일 뿐만 아니라 안전한 도시환경을 조성하여 사람들이 안정된 삶을 이어나가는데 중요한 역할을 합니다.

디자인은 우선 건물의 배열로 부터 시작해야 합니다. 보행로와 차로의 배치

는 이 배열을 따릅니다.

◎ 제 3 구성요소 : 도로, 주차, 보행환경

▣ 구축조건 11

『건물의 배치는 차로 및 주차장 시설에 우선하여 친환경적 주거생활의 보호를 우선적으로 고려하였는가?』

주택단지 개발의 우선순위는 건물의 배치에서 시작됩니다. 적절한 크기, 비례, 형태 및 레이아웃으로 건물을 배치하는 것은 거주자의 삶의 질을 향상시키고 동시에 매력적이고 사용하기 쉽도록 잘 정의 된 거리와 공간을 만드는데 도움이 됩니다. 최근에는 건물과 건물 사이에서 만들어지는 외부공간의 품질보다는 도로와 주차장을 더 많이 고려하는 경향이 있습니다.

도로에 관한 기술적 표준을 엄격하게 적용하면 특히 보행자에게 불쾌하고 사용하기 어려운 환경이 조성될 수 있습니다. 도로 및 주차 시설은 사용자의 편의와 그 지역의 분위기를 향상시키도록 계획되어야 하지만 그 지역을 지배하는 요소가 되지 않도록 설계되어야 합니다.

▣ 구축조건 12

『주차장 시설은 도로변 경관을 침해하지 않고 주변 환경과 조화되도록 계획되어 있는가?』

주차는 주거단지 디자인에서 가장 어려운 과제 중 하나입니다. 해당관청과 개발자 사이의 논의 결과는 자동차를 사용하는 패턴과 주차 가능성에 대한 현실적인 평가에 의해 영향을 받게 됩니다. 대부분의 경우, 다양한 주차공간을 혼합하는 것이 최상의 결과를 이끌어냅니다.

거리에 주차하면 길가에서 여러 가지 활동이 일어나게 되어 교통이 진정되는 효과가 있습니다. 자동차 주차로 인하여 건물의 전면부가 막히지 않으면서도 주택 또는 상점과 도로 사이에 좋은 관계가 형성되도록 설계되어야 합니다. 높은 밀도로 개발하는 환경에서 상업공간이 허용되는 경우에는 잘 관리 된 지하주차장과 함께 노상주차장을 허용하면 가장 만족스러운 해결책이 됩니다. 가능하다면 지하주차공간을 효율적으로 설계하여 더 많은 매력적인 거리와 공공장

소를 확보할 수 있는 공간을 만들어야합니다.

■ 구축조건 13

『도로는 보행자, 자전거 및 자동차가 각각의 기능이 방해받지 않도록 계획되어 있는가?』

거리는 공공공간에서 가장 많은 부분을 차지하는 형태이며 모든 사람들을 위해 잘 작동하도록 설계되어야합니다. 보행자와 자전거 이용자는 안전하고 직접 접근할 수 있으며 장애물이 없는 경로가 필요합니다. 속도제한을 높이고 도로의 표면과 교차점을 신중하게 처리하는 것은 더 안전한 도로를 만드는 방법입니다. 저속 환경에서는 보행자, 차량, 자전거를 위한 도로가 반드시 분리될 필요는 없습니다. 주택밀집지역에서는 교통을 다른 곳으로 돌리고 교통속도를 느리게 하기 위해 재료, 질감, 패턴, 가구 및 식목을 이용합니다.

빠른 교통량을 지닌 번잡한 거리의 경우에는 자전거와 보행자의 안전을 위해 경계를 명확하게 정의해야합니다. 아름다운 거리경관은 편리하고 사용하기 쉬운 연결방법과 횡단가능성을 제공하여야합니다. 조명은 도로사용자들이 밤에도 안전하게 자신의 경로를 찾기 쉽도록 설치해야합니다.

■ 구축조건 14

『기존의 도로 그리고 주변의 개발상황과 조화되도록 통합적 건축설계가 되어있는가?』

새로 지어지는 주택이 홀로 서있는 경우는 매우 드뭅니다. 따라서 거리와 보도 그리고 공공장소는 이웃과 잘 연결되도록 기존의 도로에 쉽게 접근할 수 있도록 만들어야합니다. 잘 설계된 개발지는 해당지역의 기존시설 또는 추후 지어질 시설을 최대한 활용할 수 있도록 이동이 쉬워야합니다.

원활한 경로 및 공공장소들은 모든 거주자를 포함하는 건강한 공동체를 만드는데 도움이 됩니다. 단지에 들어오거나 통과할 수 있는 안전한 도로를 확보하면 사람들의 걷는 기회는 늘어나고 차의 사용은 감소합니다. 원활한 연계를 위해서는 기존의 지역과 -보안문제를 포함하여 - 맥락을 같이해 연속성을 확보하여야 합니다.

■ 구축조건 15

『공공공간과 보행자도로가 눈에 잘 띄고 쉽게 이용할 수 있어 보행자들이 안전을 느낄 수 있는가?』

디자인은 단지 안전하다고 느끼는 것을 넘어 실제로 안전한 장소를 만드는 데 중요한 역할을 합니다. 모든 공공공간 주위에 있는 건물들은 도로 및 보도를 볼 수 있도록 하여 감시를 강화할 수 있도록 계획되어야 합니다. 거리와 보도에 면한 창과 문을 열면 더 큰 안전을 보장할 수 있습니다. 궁형의 창과 모서리창은 모든 방향으로 전망을 제공할 뿐만 아니라 내부에는 더 많은 빛을 가져다줍니다.

공공장소로 향하는 박공벽은 시선을 막기 때문에 피해야 합니다. 취약한 모든 지역을 보호할 수 있도록 거리조명을 신중하게 고려해야 합니다. 조명의 밝기는 주거단지 전반에 걸쳐 균등해야 합니다.

◎ 제 4 구성요소 : 건축설계 및 시공의 수준

■ 구축조건 16

『공공공간이 꼭 필요한 장소에 계획되어 있으며 관리가 수월하도록 배치가 되어있는가?』

건물 주변의 공간은 건물 자체만큼이나 중요합니다. 주거단지 내에 어린이들의 놀이나 모험을 위한 것이든 반응이나 학습을 위한 것이든 공개된 공공공간을 제공하여야 합니다. 이런 곳이 잘 설계되면 누구나 다 즐겁게 잘 사용하는 인기 있는 장소가 될 것입니다. 이러한 공공공간은 공동체에 경제적, 사회적, 환경적, 문화적 이익을 가져다줍니다.

좋은 공공공간은 일반적으로는 특정한 용도로 계획된 것입니다. 너무 자주 공공공간이 건물이 계획되고 남은 공간에 만들어지는 경향이 있습니다. 이로 인해 특정한 용도로 사용할 수 없는 영역이 생길 수 있습니다.

■ 구축조건 17

『건물의 외관 및 내부공간의 디자인이 높은 건축적 수준을 보여주는가?』

건축의 품질은 기능적으로 목적에 부합하고 오래 사용할 수 있으며 미학적

으로는 우리의 마음과 눈을 즐겁게 하도록 잘 지어지면 확보됩니다. 올바른 건축은 의도된 용도로 잘 작동하는 것입니다. 따라서 주택디자인은 주민들의 요구를 고려하여 심사숙고하여 계획되어야 합니다. 외관 및 내부공간의 디자인에서 조경에 이르기까지 기획자, 개발자, 설계팀은 상당한 정도로 주택 구매자의 요구와 공감해야 합니다.

좋은 건축이란 특정한 스타일과 관련이 없으며 비례, 재료, 색상 및 디테일의 성공적인 조율과 관련이 있습니다. 창들은 보기 좋게 디자인되어야 하지만 동시에 전망을 확보하고 집안에 풍부한 빛을 제공해야 하는 것입니다. 디테일은 추가기능이 아닌 건물을 이루는 중요한 한 부분으로 간주되어야 합니다. 모서리, 지붕선과 함께 건물이 지상과 어떻게 조화를 이루는지 특별한 주의를 기울이면, 이것들은 건물의 전반적인 인상을 결정하는데 커다란 영향을 미칩니다.

■ 건축조건 18

『내부공간의 구조가 생활환경의 변화에 따라 손쉽게 변경과 확장이 가능하도록 고려되었는가?』

잘 설계된 주택은 미래의 변화하는 요구와 라이프 스타일에 따라 변경을 효과적으로 허용하는 유연성이 확보되어 있습니다. 즉, 주택은 변화하는 사회적, 기술적, 경제적 조건에 대응할 수 있어야 합니다.

가장 중요한 고려사항은 적응력입니다. 주택의 경우 추후 아래층에 화장실을 더 만들거나, 지금보다 더 넓은 문짝과 문턱이 없는 출입구로 변경할 수 있으며, 어찌면 승강기나 계단 리프트를 만들 수도 있습니다. 위쪽으로 확장할 수 있거나 개방된 생활을 허용하기 위해 객실 사이를 개방할 수 있는 가능성은 가치가 높으며, 추후 온실을 추가할 수 있는 정원이나 방도 매우 유용합니다. 주택과 아파트의 경우 라멘구조 또는 외벽에 구조적 하중이 가해지도록 지어지면, 소유자의 필요에 맞게 파티션을 추가하거나 제거할 수 있습니다. 그리고 방이 작업공간, 학습실, 침실 또는 놀이방과 같이 다양한 방법으로 사용될 수 있도록 충분히 큰 경우에도 유연성이 확보됩니다.

■ 건축조건 19

『건물의 시공은 계획된 건물의 성능과 질 그리고 아름다움을 증진시킬』

수 있도록 적합한 기술을 사용하여 완벽하게 마무리 되었는가?】

첨단건설기술은 주택의 환경성능에 기여하고, 시공 중 발생할 수 있는 결함을 줄이며, 건설현장에서 노동자의 건강과 안전을 개선함으로써, 시공 전반에 걸쳐 효율성을 높일 수 있습니다. 현대적 건설방법을 사용하면 동일한 현장시공보다 최대 4배의 주택을 건설할 수 있으며 건설 시간도 절반으로 줄일 수 있다는 것이 입증되었습니다. 현대적 건설방법에는 다양한 제조방법과 제품이 포함되며, 오프사이트 제작과 프로세스의 혁신 그리고 노동자들의 작업방법 등이 있습니다.

진보된 구조형태로 간주되는 시스템의 예로는 “얇은 조인트블록” (접착 벽돌 패널), 패스트트랙 기초 또는 혁신적 피복방법과 같이 사전에 제작하는 것들이 있습니다. 터널폼 (콘크리트 성형폼) 또는 프리캐스트 콘크리트패널, 목재 또는 강철벽체, 바닥카세트 또는 부엌이나 욕실 또는 전체 아파트의 용적 구조물(모듈식 구조물이라고도 함)과 같은 보다 실질적인 형태의 구조물을 미리 만들어 현장에서 장착하는 것들도 이에 포함됩니다.

■ 구축조건 20

『건물의 내·외부공간이 법적 제도가 허용하는 최소한의 규정을 넘어서 그 이상의 성능을 보이고 있는가?』

기후변화의 주요원인인 이산화탄소 배출량의 4분의 1이상은 집에서 사용하는 에너지에서 나온 것입니다. 넉넉한 공간, 풍부한 자연채광, 우수한 에너지 효율 및 방음과 같은 기능은 삶의 질을 크게 향상시킬 수 있습니다. 그렇지만 이렇게 잘 설계된 주택이 전체 시스템을 결정하는 디자인 품질을 넘어서는 부가적인 비용을 치러야하는 것까지 감수하라는 것은 아닙니다.

우수한 표준 값을 따르면 당연히 주택이 가지고 있는 기능의 수준을 높이는 것은 물론 미래 변화에 대응하여 라이프 스타일 변화요구를 수용할 수 있게 합니다. 에너지 효율을 포함한 건물성능의 다양한 측면에서 지속가능한 주택을 설계하여야 합니다. 가구와 가구 사이의 방음은 매우 중요합니다. 특히 공동주택의 경우 사생활을 해치는 소리에 주민들이 매우 민감한 반응을 보입니다. 따라서 기술적으로 진보된 방음처리에 관한 해결책은 계속하여 연구되고 실현되어야 합니다.