

# 새로운 발전 패러다임의 모색: 더불어 풍요롭고 자유로운 대한민국\*

전 홍 택 (KDI 선임연구위원)

## 1. 문제의 제기

산업화와 민주화를 성공적으로 이루어 낸 우리나라가 다음에 도전하여야 할 목표는 무엇인가? 이에 대해 여러 가지 논의가 있어 왔으나 대체로 선진화라는데 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 그렇다면 선진화의 조건과 이를 달성하기 위해 요구되는 국가발전 패러다임(발전모형)은 무엇일까?

산업화시대의 발전 패러다임은 성장극대화이며 이를 실현하기 위해 정부주도의 수출 지향적 경제정책이 추진되었다. 정부주도의 수출 지향적 성장 중심의 발전 패러다임 하에서는 주력상품을 만드는 제조업의 경쟁력을 높이기 위해 설비투자를 용이하게 하기 위한 외자도입, 국내저축의 동원과 금융자본의 배분에 정부의 광범위한 개입이 이루어졌으며 국내기업보호를 위해 선택적인 수입개방과 주요 산업의 진출입규제도 이루어졌다. 또한 다른 한편으로는 노동비용절감을 위해 노동조합활동에 대한 탄압과 같은 어두운 그림자가 드리워졌던 것도 사실이다.

1980년대 이후 외환위기 직전 1990년대 중반에 이르기까지 점차 발전전략이 정부중심에서 시장중심으로 전환하고 대외개방이 단계적으로 확대되었으며 금융자유화도 이루어졌다.

특히 외환위기 이후에는 위기극복을 위해 전면적인 대외개방과 더불어 기업, 금융, 노사관계, 공공부문 등 4대 부문 구조개혁이 추진되고 이 과정에서 발생한 대량실업에 대한 대응책으로 사회안전망제도가 한시적으로 확대되었으며 이러한 사회부조체제의 확대는 2000년에 기초생활보장제도라는 항구적인 제도로 자리 잡았다. 또한 외환위기 이후 요소투입주도의 양적 성장이 한계를 드러내면서 혁신주도의 질적 성장으로 성장전략이 바뀌게 되었다.

\* 본고는 전홍택, 강성진(고려대 경제학과), 김동욱(서울대 행정대학원), 김주훈(KDI), 박명호(한국외대 경제학부), 안상훈(서울대 사회복지학과), 이영(한양대 경제학과), 이재열(서울대 사회학과), 주형환(기획재정부) 등의 공동연구 결과를 요약한 것임. 본 연구는 경제인문사회연구회의 과제로 수행되었음.

노무현 정부는 저성장속의 양극화현상에 대한 대응으로 성장과 배분 또는 혁신과 사회통합의 조화라는 새로운 패러다임을 내걸고 동반성장 전략을 추진하였으며 정치개혁, 인권 개선, 사회적 투명성제고 등에서 성과도 있었으나 저성장속의 양극화는 오히려 심화되었다.

이명박 정부는 세계금융위기의 충격을 극복하기 위한 단기적 대응과 더불어 녹색성장, 휴먼 뉴딜, 최근에는 사회통합위원회 설치 등 다양한 장기 정책을 추진하고 있으나 이를 아우르는 발전 패러다임이 무엇인지는 확실하지 않다. 현 정부가 내 세운 중도 실용 노선은 소모적인 이념논쟁보다는 생산적인 실천이 중요하다는 점을 강조하고 있으나 발전 패러다임으로서 비전과 목표를 제시하고 추진해야할 핵심정책을 체계화하는 틀로서는 부족하다.

이 연구의 목적은 우리나라가 당면하고 있는 도전을 살펴보고 이를 극복하기 위해 요구되는 새로운 국가발전 모형과 새로운 발전모형 하에서의 비전과 목표, 그리고 핵심정책과제를 제시하는데 있다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 우리나라가 극복하여야할 도전을 살펴 보고자한다. 제3장에서는 이러한 도전을 극복하기 위해 요구되는 새로운 국가발전 패러다임과 새 발전패러다임 하에서의 발전 비전 및 목표를 제시할 것이다. 제4장에서는 우리가 제시한 발전 비전과 목표를 달성하기 위해 추진해야할 핵심과제를 검토하고 마지막 장은 요약 및 결론으로 구성하였다.

## 2.우리나라가 당면한 도전

우리나라가 당면한 도전은 크게 성장동력의 둔화, 소득분배의 악화와 빈곤의 증가, 사회적 신뢰의 저하, 환경문제의 대두 네 가지로 구분할 수 있다.

### 1) 성장동력의 둔화

한국경제의 성장동력이 둔화하고 있다는 가장 명백한 신호는 잠재성장률의 추세적 하락이다. 가장 최근의 추정에 따르면 1980년대(1980년~1989년) 8%, 1990년대(1990년~1997년) 7% 수준이었던 잠재성장률은 외환위기 이후 10년(1998년~2007년) 연간 5%이하로 급락하였으며 2008년~2009년 중 글로벌 금융위기의 충격에 기인하여 연간 4% 밑으로 떨어졌다(황인성, 2009). 성장동력이 둔화하고 있다는 또 다른 신호는 고용 없는 성장이다. 취업자 증가율은 2006년 이후 경제성장률과 무관하게 계속 하락하고 있으며 한국은행이 추정한 1% 포인트 성장 시 고용유발효과도 2007년 이후 역시 감소하고 있다.

성장동력이 감소하고 있다는 마지막, 그러나 장기적으로 심각한 신호는 저출산과 이에 따른 인구구조의 고령화이다. OECD 국가중 우리나라의 출산율이 가장 빠르게 하락하고 있는데다 기대수명도 길어져 고령인구비율(65세 이상 인구비율)은 2000년에 7%를 초과하면서 우리나라는 이미 ‘고령화사회’에 진입하였고 2018년에 14%를 초과하여 ‘고령사회’에 진입하고 2026년에 20%

를 초과하는 ‘초고령사회’에 진입하며 2050년에는 40%에 근접하여 일본 다음의 초고령사회가 될 전망이다. 급속한 고령화는 노동력의 감소, 저축률의 하락으로 성장동력을 감퇴시킬 뿐만 아니라 연금, 노인의료문제 등 다양한 사회문제를 초래한다.

## 2) 소득분배의 악화와 빈곤의 증가

우리나라가 직면한 또 다른 도전은 소득분배의 악화와 빈곤의 증가이다. 우리나라의 지니계수는 1980년대에서 1990년대 중반 까지 0.3 이하의 양호한 수준을 보였으나 외환위기를 겪으면서 1998년에 대폭 상승한 후 2001년까지 높은 수준을 유지하다가 경제회복에 따라 2002년과 2003년 소폭 하락한 후 다시 상승세로 반전하여 2008년에 0.33 수준까지 상승하였다.(유경준 2007)

한편 통계청이 추정하고 있는 상대빈곤율에 의하면 외환위기 이전에는 10 가구 중 1 가구가 상대빈곤층에 속했으나 외환위기 이후 상대빈곤율도 지속적으로 상승하여 2008년에는 7 가구 중 1 가구가 상대빈곤층에 해당하고 있다. 저성장속의 고용불안과 소득불균형의 심화는 그 자체로도 잠재적 사회갈등 요인이지만 사회적 이동성을 저해하여 이른바 빈곤의 대물림현상을 초래할 가능성이 크다. 실제로 외환위기 이후 노동계층의 상향이동성이 감소하였고 중산층이 감소(1997년 67.5%→ 2004년 63.9%)한 것으로 나타났다. 따라서 소득격차의 확대가 다음세대에 대한 교육 및 인적자원 투자기회 격차 확대로 연결되는 것을 차단하는 정책이 시급한 것으로 보인다.

## 3) 사회적 신뢰의 저하

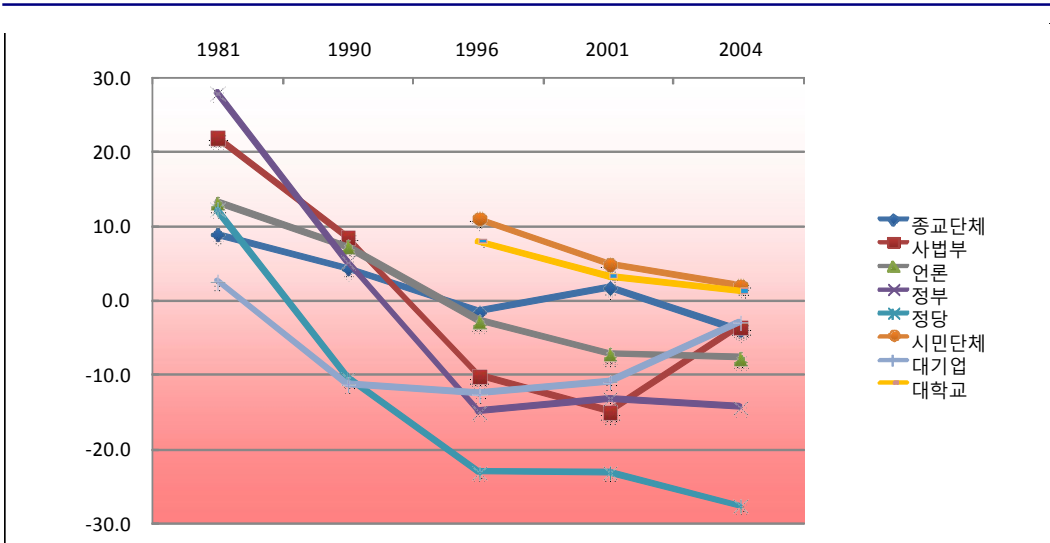
우리나라가 직면한 또 다른 도전은 사회적 신뢰가 낮다는 것이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 지난 20년간 우리사회의 제도와 중요 기관 즉, 정부, 사법부, 언론, 정당, 종교단체, 대기업, 대학교 등에 대한 신뢰가 추락하였다. 다만 사법부와 대기업에 대한 신뢰는 1981년부터 2001년까지 계속 하락하였으나 2004년에는 반등하였지만 이것이 추세의 반전인지 일시적 현상인지는 아직 확실하지 않다. 한편 자신을 중심으로 가까운 사람에서 낯선 사람까지에 대한 신뢰도 및 우리사회의 제도에 대한 신뢰도 비교에서도 이와 같은 중추제도에 대한 낮은 신뢰가 확인되었는데 특히 국회에 대한 신뢰도는 외국인노동자에 대한 신뢰도보다 낮게 나타났다<그림 2>. 이를 종합해 보면 우리나라를 저신뢰사회로 규정한 Fukuyama(1995)와 같은 맥락이라 하겠다.

선진화의 조건으로 신뢰가 왜 중요한가? 신뢰는 사회적 자본의 핵심 구성요소이다. 사회적 자본은 신뢰이외에도 인적 관계망, 규범, 제도 등 사회관계적 자산을 포괄하는 개념으로서, 사회적 자본의 증가는 불확실성을 줄여서 사회구성원 공동의 이익을 위한 ‘협력과 참여’를 창출하는 무형 자산이다. 사회적 자본의 효과는 크게 1)경제적 효율성의 증대와 생산성 제고 2)개인의 생활만족도, 즉 개인의 복리 증진 3)사회통합기반 강화의 세가지로 구분할 수 있다.<sup>2)</sup>

---

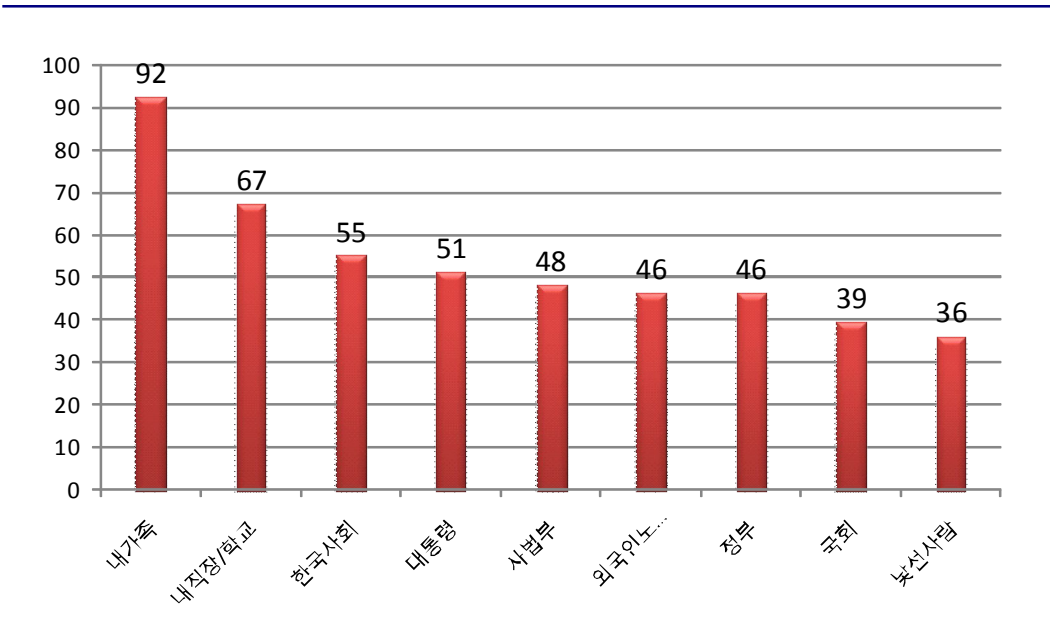
2) 우천식 외(2007), ‘선진한국을 위한 정책방향과 과제’, 399-429쪽, KDI, 2007.

<그림 1> 제도와 주요 기관에 대한 신뢰 변화 추이



출처: 1981, 1990은 World Value Survey, 1996, 2001, 2004는 서울대 사회발전연구소.

<그림 2> 제도를 불신하는 사회



출처: EAI-한국일보, 2005.

사회적 자본은 정보의 부족과 비대칭성으로 인한 경제활동의 거래비용과 무임승차문제를 신뢰를 통해 완화함으로써 경제적 효율성 및 생산성을 높이는 효과가 있다. 또한 사회적 자본은 공동체활동에 대한 참여를 촉진하여 개인의 정체성, 소통만족, 소속감 등과 같은 사회적 보상을 제공함으로써 개인의 후생을 직접적으로 증진시킬 수 있다. 마지막, 그러나 더 중요한 것은 사회적 자본의 사회통합기반 강화 효과이다. 사회구성원 간의 신뢰와 이를 보강해주는 제도와 규범은 사회갈등을 줄이는 핵심자산이다.

촛불집회, 4대강 사업과 2010년 예산심의에서 보여주듯 일상화된 국회의 여야 간 물리적 충돌, 노사의 극한 대립, 거의 1년간 지속된 용산사태 등 신뢰부족과 그에 따른 우리사회의 공공갈등의 심각성은 위험수준에 도달해 있다고 하여도 과언이 아니다. 따라서 삶의 질에 대한 욕구증대, 고용불안과 소득격차확대 등 잠재적 갈등 요인을 대화와 합리적 책임분담을 통해 완화하고 사회적 안정을 유지하기 위해 신뢰 즉 사회적 자본의 확충이 매우 중요한 과제인 것이다.

### 3) 환경문제의 대두

끝으로 우리나라가 당면한 도전은 전 세계적 과제로 부상한 환경문제를 들 수 있다. 한국경제가 선진국형으로 진입함에 따라 국민들의 삶의 질에 대한 욕구는 증가하였으나 국토환경과 도시의 대기질은 개선되지 못하고 있다. 수도권 대기질을 보여주는 ‘수도권PM10’과 ‘수도권NO2’의 2007년 수준은 2002년에 비해 개선되지 않고 있으며 2007년의 생활폐기물발생량은 2002년에 비해 40%나 증가하였다. 게다가 주요 대기오염물질인 CO2의 연간배출량은 1990년의 2억2,900만톤에서 2006년에는 4억7,600만톤으로 107.6% 증가하여 중국(153.6%), 인도(112.1%) 등과 함께 가장 높은 증가율을 기록하였다. 이에 비해 같은 기간 중 CO2 연간배출량 증가율의 OECD국가평균은 16.2%이며 세계평균도 33.4%에 불과하다.

한국 환경의 현주소를 가장 잘 보여주는 것은 미국의 예일-컬럼비아 대학에서 제공하고 있는 환경지속성지수(Environmental Sustainability Index)이다.

〈표 1〉 한국의 환경지속성지수 순위

	2002		2005	
	순위	점수	순위	점수
5개분야 종합	136/142	35.1	122/146	43.0
사회·제도적 대응능력	30/142	58.6	18/146	74.8
국제적 책임공유	123/142	35.1	78/146	53.7
환경의 질	140/142	19.4	137/146	30.6
환경위해 취약성	21/142	81.7	67/146	56.4
환경오염 부하량	138/142	15.6	146/146	22.2

한국의 환경지속성 종합점수 순위는 2005년에 조사대상 146개국 중 122위로 나타났는데 이는 환경관련 사회·제도적 대응능력과 환경위해취약성 등에서는 비교적 좋은 평가를 받았으나 환경의 질과 환경오염 부하량 등의 평가가 워낙 낮았던데 기인한다<표 1>.

환경문제 중 세계적으로 가장 부각되고 있는 지구 온난화에 따른 기후변화는 우리나라가 대처해야 할 중요한 환경문제이다. 기후변화에 관한 정부간협의체(IPCC) 보고서에 의하면 지난 10,000년간 지구평균기온이 1°C 상승하였는데 그중 0.74°C는 최근 100년간 상승하였으며 현재 에너지 소비추세가 지속되는 경우 21세기말까지 6°C상승할 것으로 예측된다. 그런데 지구평균기온이 2°C상승할 경우 동식물의 20~30%가 멸종할 위험이 있다고 한다. 또한 현재 에너지 소비추세가 지속될 경우 기후변화로 인한 경제적 손실이 매년 세계 GDP의 5~20%에 달한다는 연구도 있다(스턴보고서, 2006). 한국은 에너지 다소비국으로 1차에너지 소비량이 세계 11위(2006년)이며, 일인당 온실가스 배출량은 2006년에 세계 9위를 기록하고 있다.

이제 환경문제는 국민의 삶의 질을 향상시키는데 있어서 반드시 고려하여야 할 핵심 요소로 인식되고 있다. 또한 기후변화에 대한 대응에 뒤처질 경우 국제무역에서 불이익을 받을 가능성도 있기 때문에 국토환경의 개선과 기후변화에 대한 대응은 선진화를 달성하기 위해 추진하여야 할 주요 과제라 하겠다.

### 3. 새로운 발전 패러다임

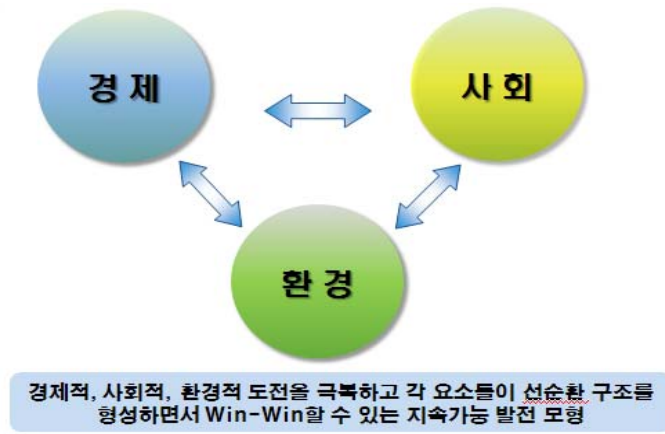
#### 1) 지속가능발전 모형의 기본틀

앞서 살펴본 우리나라가 당면한 도전을 국가발전의 구성요소로 분류하면 경제, 사회, 환경의 세 요소로 재구성할 수 있다<sup>3)</sup>. 성장동력의 둔화는 경제문제이고, 소득격차의 확대와 빈곤증가는 경제문제인 동시에 사회문제이며, 사회적 신뢰의 저하는 사회문제이고 국토환경, 기후변화 등은 환경문제이다. 그런데 이러한 경제, 사회, 환경 문제는 상호 연관되어 있는 경우가 많다. 성장동력의 둔화는 고용창출을 감소시켜 소득격차 확대와 빈곤증가를 초래하며, 신뢰하락에 따른 사회적 갈등확산은 경제의 효율성과 생산성을 감소시킨다. 경제발전의 욕구는 환경문제를 초래하며, 환경문제에 대한 극단적 접근은 경제적 효율의 하락은 물론 사회적 갈등을 확산시킬 수 있다. 반면 환경문제에 대한 적절한 대응은 그자체로서 삶의 질을 높일 뿐 아니라 경제성장과 조화될 수 있다. 사회발전은 환경문제에 대한 현명한 대응능력을 높여주는 반면 사회발전이 낙후될 수록 대응능력도 약화된다.

---

3) 정치, 문화가 추가될 수 있으나 문화는 사회에 포함되는 것으로 볼 수 있으므로 제외하였고 정치를 분리하면 연구 범위가 너무 커지므로 정치는 경제, 사회, 환경 발전에 모두 영향을 미치는 거버넌스라는 독립변수로 간주하여 분석대상에서 제외하였다.

〈그림 3〉 새로운 발전모형: 개관



과거의 발전모형은 경제, 사회, 환경의 세 구성요소 중 일부만을 중시하였다고 볼 수 있다. 성장 극대화 모형은 경제성과만을 중시하였다. 지난 정부의 동반성장 모형은 경제성과와 함께 사회발전을 고려하였다는 점에서 진일보하였으나 환경문제를 경제와 사회 문제와 같은 차원에서 고려하지 않고 있으며 사회문제에 있어서도 문제해결 역량의 구축보다 참여확대에 치중한 결과 사회적 갈등은 더 악화되었다. 기존의 부분적인 발전 패러다임으로는 복잡하게 얽혀있는 다양한 경제적, 사회적, 환경적 도전을 극복할 수 없다. 따라서 이제는 국가발전 모형을 경제적 사회적 환경적 요소를 모두 포함하고 각 요소들이 선순환구조를 형성하여 윈윈할 수 있는 지속가능 발전모형으로 전환하여야한다<그림 3>.

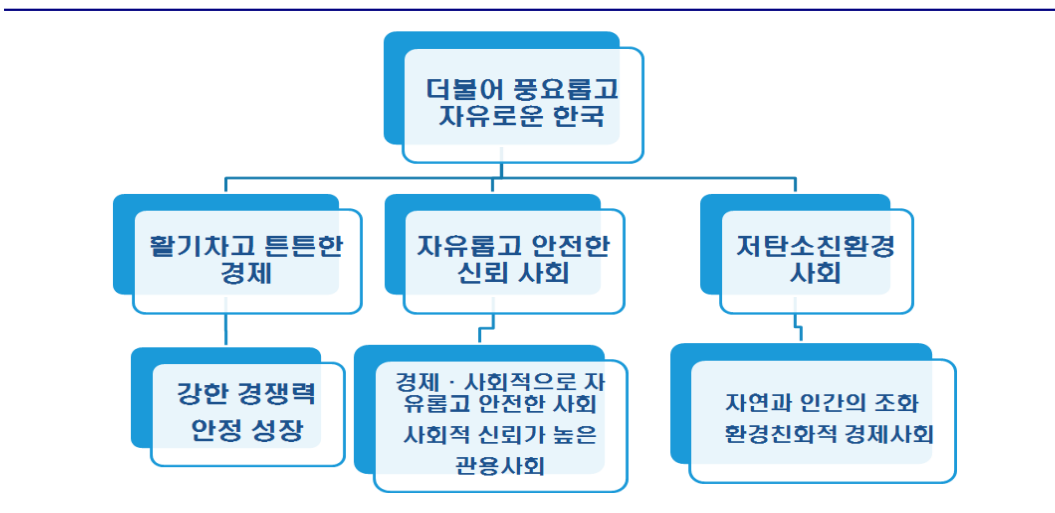
지속가능 발전은 새로운 개념은 아니다. 환경문제가 국제적 관심사로 부각되던 1980년대에 이미 브룬트란트위원회는 1987년 보고서에서 “지속가능 발전은 미래세대의 니즈를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재 세대의 니즈를 충족시키는 발전”이라고 정의한 바 있다. 우리나라에서도 지난 정부에서 대통령 직속으로 ‘지속가능 발전위원회’를 설치해 운영했었다. 그러나 지금까지 지속가능 발전의 개념이 실제 정책운영에 효과적으로 적용된 경우는 세계적으로 별로 없다. 아마도 그 이유는 지속가능 발전의 3개 요소, 즉 경제 사회 환경의 개념이 너무 포괄적이어서 지속가능 발전모형이 정책적 관점에서 조작가능하기 어렵기 때문으로 판단된다. 또한 경제, 사회, 환경의 세 요소가 복잡하게 연관되어 있어서 일관성 있는 정책운영도 어렵기 때문으로 보인다. 이에 따라 아직도 지속가능 발전은 주로 환경문제에 관한 것이라는 인식이 일반적이다 (OECD, 2008). 본 연구에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 경제, 사회, 환경의 발전목표를 구체화하고 핵심과제 선정시 가능한 한 3 개 구성요소의 연관관계에 초점을 맞추어 정책의 일관성을 유지하는 한편 발전모형에 상응하는 발전지표를 작성함으로써 지속가능발전 모형의 정책적 유용

성을 높이고자 시도하였다.

## 2) 새로운 발전모형의 비전

지속가능 발전모형 하에서 추구하여야할 발전비전은 무엇이 되어야하는가? 새 발전모형은 경제, 사회, 환경의 세 가지 요소로 구성되어 있으며 세 구성요소는 서로 연관되어 있다. 발전비전은 세 요소를 포함하는 가운데 상호 연관성과 기저에 깔려 있는 철학을 담고 있는 것이 바람직하다. 연구진의 논의결과 채택된 비전은 ‘더불어 풍요롭고 자유로운 한국’이다. 여기서 ‘풍요’는 좁은 의미의 경제적 번영뿐만 아니라 사회적 발전과 환경보전을 포함하는 광의의 개념이다.

〈그림 4〉 지속가능 발전모형 하에서 한국의 비전



그럼 이 풍요를 누가 향유하는가? ‘더불어’는 경제·사회·환경적 풍요가 사회 전체적으로 폭 넓게 향유됨을 의미한다. 그리고 ‘자유로운’은 함께하는 풍요가 개인의 자유를 존중하는 가운데 이루어진다는 것을 뜻한다.

‘더불어 풍요롭고 자유로운 한국’이 우리가 제시하는 발전모형의 종합적 비전이라면 경제, 사회, 환경의 분야별 비전으로 ‘활기차고 튼튼한 경제’, ‘자유롭고 안전한 신뢰 사회’, 그리고 ‘저탄소·친환경 사회’를 제시하고자한다<그림 4>. 분야별 비전의 특징을 단순화해 보면 활기차고 튼튼한 경제의 특징은 강한 경쟁력을 가지고 있으며 강건한 체질로 대내외 충격 속에서도 안정 성장을 달성할 수 있다는 것이다. 자유롭고 안전한 신뢰 사회의 특징은 첫째, 경제·사회 활동이 자유로운 가운데 실업, 질병, 고령 등의 경제·사회적 위험으로부터 안전하게 보호해준다는 것이며 둘째, 사회적 신뢰가 높고 다른 지역, 문화, 인종, 종교 등을 차별하지 않고 포용할 수 있는 관용성을 가

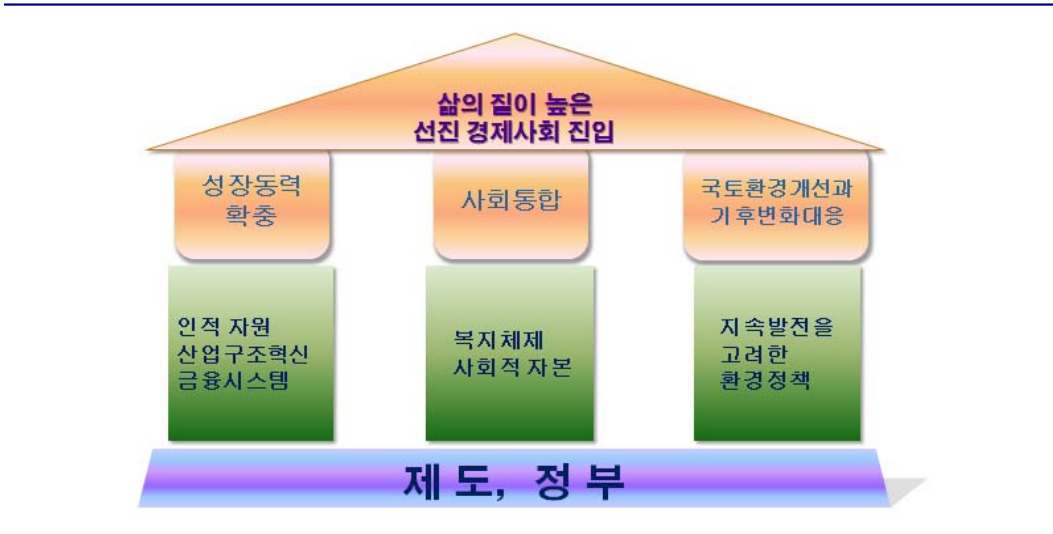


지고 있다는 것이다. 저탄소·친환경 사회의 특징은 자연과 인간의 조화를 중시하고, 경제·사회 활동에 있어서 환경친화성을 중요하게 고려한다는 것이다.

### 3) 새로운 발전모형의 목표와 과제

지속가능 발전개념이 그동안 정책운영에서 유용하게 쓰이지 못했던 가장 큰 이유의 하나는 개념이 너무 포괄적이기 때문이었다. 따라서 본 연구에서는 지속가능 모형의 발전목표와 과제를 구체적으로 설정하여 모형의 정책 활용성을 높였다.

〈그림 5〉 지속가능 발전모형의 목표와 핵심과제



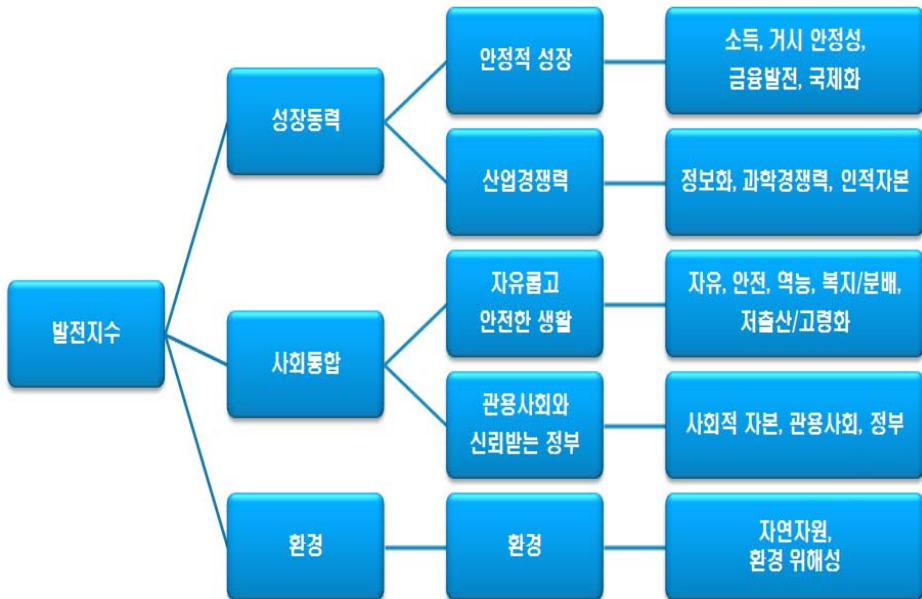
지속가능 발전모형의 목표는 삶의 질이 높은 선진경제·사회 진입 즉 선진화이며 경제, 사회, 환경의 분야별 목표는 각각 성장동력 확충, 사회통합, 그리고 국토환경 개선과 기후변화 대응으로 설정하였다.

정책목표 달성을 위한 주요 과제는 경제, 사회, 환경의 세 요소 중 두 개 이상의 요소에 영향을 미치는 1석2조 효과가 큰 과제를 선정하였다. 먼저 세 요소에 모두 영향을 미치는 제도 및 정부 개혁을 목표달성을 위한 핵심 과제로 선정하였다. 다음으로 성장동력 확충의 핵심 과제이지만 사회통합 효과도 큰 과제로서 인적 자원 효율화, 산업구조 혁신, 그리고 금융 시스템 개선을 선정하였다. 다음에는 사회통합의 핵심 과제이나 성장동력 확충 효과도 있는 복지체제의 개선과 사회적 자본 확충을 선정하였으며 끝으로 성장동력 확충과 사회통합, 즉 지속가능 발전을 고려한 환경정책을 선정하였다.

#### 4) 지속가능 발전모형에 상응하는 발전지표 체계<sup>4)</sup>

지속가능 발전모형이 유용하려면 정책효과를 측정하고 이와 같은 실증근거에 기초하여 정책결정과 집행이 이루어질 수 있어야하며, 또한 의미 있는 정책평가도 정책시행 이전과 이후의 정책성과를 측정할 수 있어야 가능하다. 따라서 지속가능 발전모형의 유용성을 높이기 위해서는 발전모형에 상응하는 발전지표의 개발이 필수적이다.

〈그림 5〉 지속가능 발전모형의 지표 체계



본 연구에서는 지속가능 발전의 3대 요소인 성장동력, 사회통합과 환경을 대분류지수로 하는 지표체계를 개발하고 성장동력, 사회통합, 환경의 3대 지수를 종합하여 지속가능 발전종합지수를 작성하였다. 성장동력, 사회통합, 환경의 3개 대분류지수는 다시 안정적 성장, 산업경쟁력, 자유롭고 안전한 생활, 관용사회와 신뢰받는 정부, 환경의 5개 중분류지수로 구분하였으며, 5개 중분류지수는 다시 50개의 지표로 나누었다<그림 5>.

4) 발전지표 개발은 발전모형 연구와 별도의 연구진을 구성하여 추진하였다. 모형과 지표의 일관성 유지를 위해 박명호(한국외대 경제학부), 이재열(서울대 사회학과)교수는 모형 및 지표 연구진에 공동으로 참여하였다. 발전지표 연구결과는 이번 포럼에 게재된 박명호교수의 글에 정리 되어 있다.

## 4. 핵심과제의 주요 내용

### 1) 정부역할의 재정립

정부개혁의 목표는 작은 정부 만들기가 아니라 제대로 일하는 정부 만들기가 되어야하며, 이를 위해서는 정부역할을 재정립할 필요가 있다. 첫째, 경제부문에서는 시장기능이 활성화되도록 정부기능이 조정되어야 한다. 즉 시장기능을 위축시키는 행정 및 경제적 규제는 과감히 철폐하고 경쟁경쟁을 활성화하기 위한 규제는 강화되어야 한다.

둘째, 복지 및 안전 부문에서의 정부역할은 강화되어야한다. 노인케어, 환경보전, 심리상담 등 국민복지 향상을 위한 정부기능과 치안, 출입국관리, 테러대응, 검역, 방역 등 국민의 안전을 보장하기 위한 정부기능은 강화되어야할 것이다.

셋째, 지방분권화를 과감하게 추진하여 중앙정부의 역할은 축소하되 중앙정부의 국제화는 가속화하여야한다.

넷째, 정부역량을 강화하기 위해 전문가들의 정책결정 참여 확대, 행정서비스의 전자시스템화, 정부성과 모니터링 시스템 강화 등을 추진할 필요가 있다.

마지막으로 공공갈등이 심화되어 갈등비용이 크게 증가하고 있는 추세를 감안할 때 정부의 사회적 갈등조정 기능과 역량은 더욱 확대되는 것이 바람직하다.

### 2) 발전모형과의 정합성 제고를 위한 제도 개혁

실증분석을 통해 경제성장, 사회통합, 환경에 통계적으로 의미 있는 영향력을 미치고 설명력이 큰 제도지표를 중심으로 핵심과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 경제성장(1인당 GDP)과 거버넌스지수와와의 상관관계 분석결과를 보면 거버넌스지수 중 참여와 책임성, 정부효율성, 규제의 질 등이 보다 높은 설명력을 보이고 있다. 우리나라의 경우 최근 5년간 순위를 볼 때, 참여와 책임성, 규제의 질 등에서 관리수준이 상대적으로 부족함을 볼 수 있었다. 따라서 거버넌스지수를 제고하는데 있어서 참여와 책임성 그리고 규제의 질 측면에 있어서 정부의 시정노력이 필요하다. 참여와 책임성은 시민들이 정부를 선택할 수 있는 정도, 즉 시민의 참여권이 보다 개선되어야 한다는 것이고 또한 시민들의 결사의 자유와 독립적 언론에 대한 보장이 강화되어야 한다는 것을 의미한다. 규제의 질은 재화시장, 은행시스템, 국제무역에 대한 정부통제의 정도를 나타내는 것이므로 정부가 사적부문의 발전을 촉진할 수 있는 정책과 규제를 수립하고 그것을 집행할 수 있는 능력을 제고시켜야 할 것이다.

둘째, 경제자유지수와 경제성장지표 분석에서는 경제자유지수 중 재산권, 부패자유지수가 비교적 높은 설명력을 보여주었다. 우리나라의 경우 OECD 국가 중 재산권과 부패자유지수는 각각 22위와 25위로 뒤떨어져 있었다. 아울러 특히 무역과 노동자유지수는 세계평균에도 미치지 못하

고 있으며 OECD 30개국 중 각각 30위와 25위로 재산권지수와 부패자유지수와 함께 향후 지속가능성장을 위해 정부가 제고시켜야할 지표라고 할 수 있다.

셋째, 제도와 사회통합의 관계를 볼 때 우리가 고려해야 하는 사회통합의 지표들은 매우 다양하나 여기서는 사회통합의 대표지표로 소득불평등도를 사용하였다. OECD국가는 거버넌스 지수의 세부항목들 모두가 소득불평등에 대해 설명력을 가지고 있었다. 경제자유지수의 경우는 재산권지수, 부패자유지수가 상대적으로 높은 설명력을 보였다. 따라서 사회통합을 높이기 위해 거버넌스와 재산권지수 및 부패자유지수 관련 제도의 개선이 요구된다.

넷째, 실증분석 결과 환경성과지수와 환경지속성지수 모두 거버넌스지수와 경제자유지수가 증가함에 따라 증가하고 있으며, 거버넌스지수가 경제자유지수에 비해 상대적으로 더 큰 설명력을 보여주고 있다. 우리나라의 지속가능성장을 위한 환경관련지수의 취약성은 이미 앞에서 확인한 바 있다. 따라서 거버넌스 관련제도의 개선이 시급하다. 특히 거버넌스와 재산권확립 및 부패척결 관련 제도는 경제성장과 사회통합 및 환경에 모두 영향을 미치므로 제도개선의 중심이 되어야 할 것이다.

### 3) 인적 자원의 효율화

인적 자원 효율화를 위한 교육정책은 첫째, 세대간 이동성 제고를 위해 저소득층 자녀에 집중된 학자금 지원이 이루어지도록 하여 교육기회의 형평성을 확대하여야한다. 기초생활보장제도 수급자 자녀에 대한 무상교육, 차상위가계의 자녀에 대한 무상교육, 대학생에 대한 학자금 지원 등은 이러한 맥락에서 바람직한 제도이다. 허나 무상교육 또는 전액이라는 틀에서 벗어나는 것도 필요하다. 여러 사회서비스에 대해서 소득계층별로 차등화된 요금을 부과하는 것도 바람직한 접근 방식이다.

모든 계층에 대한 무상교육은 비용 효율적이지 못하며, 장기적으로 공급기관의 성과유인을 약화시켜 공교육 부실화의 원인이 될 수도 있다. 무상교육이나 기관단위의 지원보다는 학생에 대한 개인단위의 지원이 보다 바람직하다. 기관에 대한 지원에 비하여 개인단위 지원은 몇가지 중요한 장점을 지니고 있다. 개인 단위 지원의 경우 성과 측정이 보다 용이하고, 실제적인 사업의 수행자(학생, 개인단위 연구비 지원의 경우 연구자)의 성과 유인이 강화된다. 형평성 제고 정책도 저소득층을 선별하여 지원할 수 있기 때문에 비용 효과적이다.

둘째, 지방 교육 자치를 내실화하고 학교의 자율성을 강화하는 등 교육에 있어서 자율화와 분권화를 확대 추진하여야한다. 이러한 학교 단위로의 분권화는 학교의 자율성을 제고함을 의미하기도 하는데, 이러한 자율성에는 책무성이 함께 부여되어야 한다. 교과과정, 학교 운영, 인사, 재정 등에 있어서 학교단위의 자율성이 확대되어야 한다. 책무성 제고를 위해 학교의 여건과 성과가 투명하게 공시되고 성과가 교장과 교원의 인사에 반영될 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 교원들의 유인구조를 개선하여야하는데 이를 위해 수업평가에 기반한 교원평가를 실시하

고 교원인사에 있어서 교장의 인사권을 강화하며, 수습교사제를 도입하여야할 것이다.

넷째, 학생들의 학교선택과 경쟁 뿐만 아니라 학교의 학생선택과 학교간 경쟁을 확대할 수 있도록 고교 다양화 300사업, 학생선발에 있어서 선지원 후추첨 확대, 그리고 이동식 수업 등을 추진해야 할 것이다.

다섯째, 대학의 교육 및 연구 기능을 강화하는 것이 중요한데 이를 위해 정보공시, 자체 및 외부평가 실시, 재정지원 등을 통해 대학의 질관리시스템을 정립하여야할 것이다. 또한 대학구조조정을 추진하고 대학-산업 연계를 강화하는 한편 대학에 대한 연구재정지원방식을 학교 단위가 아닌 교수 개인 단위 지원으로 개선할 필요가 있다.

인적 자원 효율화를 위한 노동정책으로는 첫째, 시장에서 양질의 일자리가 창출되는 기능을 활성화하고 정부의 노동배분에 대한 직접 개입을 지양하여야한다. 둘째, 노동시장의 이중구조가 대기업부문의 노사관계에 기인하는 측면이 있으므로 이익집단 간 의사결정 체제를 만들어 줄 필요가 있다.

셋째, 서비스 산업에 대한 차별을 시정하는 등 일관성 있는 경제정책을 추진하여야 한다.

넷째, OJT를 활성화하여 개별 근로자의 인적역량을 강화하여야 한다.

다섯째, 여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위해 영유아 보육 및 자녀 교육에 대한 지원을 강화하고 노동시장에서의 성차별을 없애야 한다.

마지막으로 특히 취약계층의 근로능력을 배양하여야할 것이다.

#### 4) 혁신주도형 산업구조 확립

혁신주도형 경제로 전환 과정에 있는 우리 경제가 해결해야할 당면과제는 제조업의 대기업에 국한되어 있는 혁신을 중소기업과 서비스업으로 확산시키는 것이다. 첫째, 중소기업정책이 경제 정책으로서 추진되어야 하며 혁신역량을 갖추는데 정책적 지원이 집중되어야 한다. 중소기업의 도산과 퇴출에 대한 우려가 정책목표를 변질시켜 혁신의 확산을 저해하여서는 안 된다.

둘째, 중소기업이 혁신역량을 갖추는 과정에서 정책적 지원은 필요하다. 그러나 지원성과를 극대화하기 위한 성과평가가 반드시 전제되어야 한다. 예를 들면 지원 이전에 비해 지원 이후에 경영성과가 개선된 정도를 평가하고 공개되어야 한다. 중소기업 지원 기관들은 경쟁상태를 유지해야하며 지원성과에 따라 예산 및 인원 등이 조정되어야 한다. 정부는 어떤 기업을 지원해야 한다는 지침을 제시할 것이 아니라 지원기관에게 자율성을 부여하고 지원 후 성과가 개선된 정도를 평가하는 방식으로 역할을 바꾸어야 한다.

셋째, 혁신 자원의 수요자인 중소기업의 의견이 혁신 자원의 공급주체에게 전달될 수 있는 통로가 마련되어야 한다. 지역 대학이나 국공립 연구기관의 이사회에 지역 중소기업 대표들이 참여하고 평가에도 중소기업의 의견이 포함되어야 한다.

넷째, 지식기반형 서비스업의 진입규제가 제거되어야 한다. 특히 자격시험을 통한 인위적 인력

공급 조절이 시정되어야하고 자격자만이 개업을 할 수 있는 독점적 영업허가제도 시정되어야 한다. 이와 함께, 광고 금지 등 암묵적 경쟁회피를 유발하는 영업규제도 개선되어야 한다.

다섯째, 과당경쟁에 시달리는 노동집약적 서비스업종들의 퇴출을 유도해야 한다. 지나치게 급격한 퇴출을 방지하기 위한 연착륙 지원이 필요하지만 지원으로 존속이 가능하다는 신호를 주는 수준이 되어서는 안 된다.

여섯째, 노동집약적 서비스업종들에서 퇴출되는 인력들에 대한 재취업 훈련과 훈련기간 동안의 사회적 안전망이 반드시 갖추어져야 한다. 인력훈련기관들에 대한 성과평가가 실시되어야 하며, 복지대책도 단순 빈곤층 지원에서 벗어나 산업구조조정을 지원하는 방향에서 추진되어야 한다.

일곱째, 중소기업과 서비스업에 대한 각종 산업정책의 지방분권화가 필요하다. 혁신역량의 배양은 무형의 지식기반 확충이라서 중앙정부가 획일적으로 추진해서는 안 된다. 육성할 정책목표와 지원 대상 등 현장밀착적 정보가 필요한 사업의 집행은 지방정부로 이양하고 중앙정부는 지방정부가 추진한 정책 성과를 평가하는 역할로 전환해야 한다.

## 5) 금융시스템의 개선

외환위기 이후 10년간의 구조조정을 거친 우리나라의 금융시스템은 글로벌 금융위기 발생이전 까지를 기준으로 보면 외환보유액이 2007년 말 2,600억달러를 넘어서서 원화는 달러에 대해 강세를 보이고 있었으며, 은행산업도 수익성, 건전성 등 외형적 지표면에서 글로벌 금융기관에 뒤지지 않는 경영성과를 보이고 있었다. 그러나, 글로벌 금융위기의 원인과 전혀 관계가 없음에도 불구하고 한국은 2008년 중 은행들의 달러유동성부족을 지원하는데 거의 600억달러를 소진하였고 2008년 4/4분기에는 경제성장률이 전년 동기대비 -4.2%를 기록하여 OECD국가 중 글로벌 금융위기의 충격이 가장 큰 것으로 나타났다. 그러나 미국 중앙은행과의 원-달러 스왑협정이 이루어져 환율이 안정화되고 외환유동성위기를 벗어나면서, 원화약세와 과감한 재정·금융 확대정책에 힘입어 OECD국가 중 가장 먼저 경제회복세를 보이고 있어서 다행이라 하겠다.

이번 금융위기는 10년간의 금융구조조정에도 불구하고 우리나라가 여전히 대외충격에 취약한 개방경제임을 보여 주었다. 또한 금융산업도 외형적 지표가 보여 주는 것보다 금융시장의 충격에 취약할 수 있다는 것이 확인되었다. 지난 10년간 외부자금의존도가 크게 하락한 대기업대출은 급감하였으나 은행간 경쟁심화에 따라 중소기업대출이 확대되고 부동산시장의 호황에 따라 가계대출이 급증하였다. 그러나 금융회사에 대한 거시건전성 규제가 부재한 가운데 변화하는 은행대출 구조에 대한 미시 건전성 규제는 미흡한 것으로 나타났다. 또한 외환위기 이후 10년이 지났으나 아직도 은행민영화가 부진하고, 경쟁력을 가진 투자은행이 등장하지 못하고 있으며, 신용평가제도, 벤처캐피털시장 등 금융인프라가 여전히 미흡하다. 이제 우리 금융산업은 지속가능 발전을 뒷받침하여 실물경제와 상생발전하는 고부가가치 산업으로 거듭 태어나야 할 것이다.

이를 위해 첫째, 금융위기 관리 능력을 확충하여 금융시스템이 실물경제의 안정적인 성장 토대

로서 발전하도록 하여야 한다. 그러나 금융위기의 발생지인 선진국에서 지나친 금융규제 완화가 위기의 주요 원인이었다고 해서 우리나라도 금융규제를 강화해야한다는 단순한 시각은 잘못된 것이다. 우리나라는 아직도 금융선진국에 비해 규제가 많으며 금융발전도 미흡한 단계이므로 위기 관리 역량을 강화하기 위해서는 보다 많은 규제가 아니라 보다 나은 규제라는 관점에서 보는 것이 바람직하다. 즉 레버리지 비율규제, 완충자본도입, 예대비율 등 핵심자금조달비율을 규제하는 거시건전성 규제도입은 G-20의 금융설계(Financial Architecture) 논의에 적극 참여하면서 신중하게 검토하여야할 것이다.

한편 한국은행의 금융시장 안정 기능을 확대하고 그에 상응하는 한국은행과 금융감독원의 거시건전성 감독 공조를 위해 금융 감독기관간 역할 분담 협조 및 정보공유 체제 구축 등을 추진하기 위한 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 다른 한편으로는 금융환경의 변화에 상응할 수 있도록 미시건전성 규제를 개선하는 것이 바람직하다. 즉, 부동산투기 억제 수단으로 활용되어온 DTI규제를 상시적인 건전성 규제 수단으로 검토하고 금융의 대형화 그룹화에 대응하여 금융기관과 소유관계로 연결된 기업을 포함한 연결감독제도를 구축하는 한편 금융그룹에 대한 그룹단위의 연결감독제도가 실질적으로 정착되도록 하여야 한다.

둘째, 금융인프라를 지속적으로 개선할 필요가 있다. 우선 신용평가수수료 부과방식개선, 신용평가시장의 개방확대, 컨설팅 등 이해상충 업무의 금지 등 신용평가제도 개선 계획을 강구해야 한다. 또한 혁신적인 위험에 대한 금융공급을 원활화하기 위해 벤처캐피탈 시장이 활성화되어야 한다. 이를 위해 상장 벤처기업에 대한 지배구조와 경영투명성 공시를 강화하는 등 코스닥시장의 질적 수준 제고, 창업에서 IPO 이전 단계에 있는 기업에 대해 체계적 정보를 제공하는 기구 설립, 벤처 캐피탈 투자조합에 대한 성과 및 평가자료 공개, 현행 7년 이내인 투자조합의 존속기간 연장 등을 검토해야할 것이다.

셋째, 대기업대출 감소와 지나치게 급증한 가계대출을 감안할 때 중소기업에 자금을 공급하는 금융시스템의 확충이 시급하다. 그런데 앞에서 보았듯이 성장동력 확충을 위해서 산업구조의 혁신을 중소기업과 서비스업으로 확산시켜야한다. 따라서 중소기업 금융시스템 확충은 산업계의 니즈이기도하다. 외환위기 이후 중소기업에 대한 대출이 늘어났지만 이는 중소기업 보호 및 육성에 치중한 금융지원제도에 기인한 바 크며 이제는 성장동력 확충을 위해 혁신적이며 잠재력을 가진 중소기업에 대해 금융공급이 확대될 수 있도록 상업적 원리에 기반을 둔 시장친화적인 금융시스템을 구축하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 개인신용정보의 효과적인 집중과 유통이 가계대출의 확대에 기여하였듯이 중소기업 관련 신용정보가 원활하게 집중되어 유통될 수 있는 하부구조의 정립이 전제되어야한다. 따라서 중소기업 크레딧뷰로(CB) 참여기관의 확대와 공공정보 공개를 위한 관련 제도를 정비하고, 중소기업이 개발한 기술에 대해 신뢰할 수 있는 정보의 생산·유통을 지원하는 기술가치평가 지원기구의 설립을 검토하여야 할 것이다.

## 6) 균형적 복지체제의 구축

우리가 제안하는 균형적 복지체제의 요체는 현재의 ‘소득보장’에서 ‘생활보장’으로의 개념적 전환이다. 이는 사회적으로 인정되는 욕구에 대한 국가의 책임을 담보하는 수단을 소득보장에서 소득보장과 서비스보장을 아우르는 생활보장으로 전환한다는 의미이다. 소득보장전략은 주로 전통적인 복지국가의 수단이었으나 최근 정치·경제적 지속가능성이 떨어지고 있음이 확인되었다. 본 연구에서는 사회서비스 보장을 강화하는 생활보장 전략이 새로운 한국형 균형적 복지체제로서 정치·경제·사회적 지속가능성이 높다는 것을 확인하였다.

생활보장 복지체제를 보다 구체화하면 사회서비스중심의 다층적 생활보장 안전망이라 할 수 있다. 현재의 분절적인 안전망은 사각지대와 중복지원의 가능성을 상존시키는 모형으로서 시급한 개선이 요구된다. 이런 맥락에서 생애주기적인 일반적 욕구(global needs)에 대한 ‘기본생활보장’과 특수한 욕구(specific needs)에 대한 ‘범주적 생활보장’을 동시에 고려한 다층 안전망으로의 구조조정이 필요하다. 다층적 생활보장 안전망은 다음과 같다.

1차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 사회서비스를 제공하는 보편적인 방식으로 구성한다. 보편적인 방식이라 하여도 동일한 서비스에 대한 소득수준별 차등이용료방식을 사용한다면 수익자부담원칙의 견지에서 공평성을 담보하고 낙인을 방지하며, 무엇보다도 재정절감을 기할 수 있다.

2차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 소득보장으로서 사회보험형 공적 현금급여로 구성한다. 그러나, 기본욕구를 1차 안전망이 상당부분 소화할 것이므로 사각지대를 줄이면서도 재정부담은 크게 늘지 않는 방안을 강구할 수 있을 것으로 판단된다.

3차 안전망은 생애주기적 기본생활욕구에 대해 민영화 혹은 시장화된 소득보장, 예를 들면 퇴직연금과 민간연금보험으로 구성한다. 이는 공평성과 적절성의 견지에서 중산층이상의 욕구를 수용하고, 시장활성화를 도모하기 위해서 필요한 부문이다.

4차 안전망은 3차 안전망까지의 다층기제를 통해서도 해결되지 못한 채 남겨질 취약계층의 잔여욕구에 대한 범주형 사회부조로 구성한다. 현재의 국민기초생활보장제와 같은 일반형 공공부조의 정치경제적 단점을 극복할 수 있는 대안 중 한 가지가 범주형 공공부조이며, 이는 현금이전형 공공부조와 5대 사회적 취약그룹인 저소득층의 아동, 노인, 장애인, 여성, 실업자에 대한 특수한 사회서비스로 구성한다. 특히 자격없는 빈자(undeserving poor) 논쟁에 적나라하게 노출된 근로빈곤층에 대한 부조는 적극적 노동시장정책 등 고용서비스와 결합된 ‘실업부조’ 등의 형태로 분리하는 것을 고려해야한다.

## 7) 사회적 자본 확충

사회적 자본을 확충하기 위해 가장 중요한 과제는 투명성을 높이기 위한 정부의 역할이다. 반부패기구의 역할강화와 권력자의 부패 근절을 위해서는 현재 명목적 기능을 가진 자문기구를 강



력한 권한을 가진 독립기구로 하는 것이 필요하다. 예를 들면 싱가포르의 수상직속 부패행위조사국, 홍콩의廉政公署(ICAC)의 경우, 고위직 부패혐의자에 대해서는 영장없이 체포, 구금, 압수, 수색 가능케 하고 있다. 또한 부패행위자의 연금혜택철회나 민간부문취업금지를 통해 엄격한 처벌을 하되, 공무원 처우의 획기적 개선을 통한 부패유인을 감소시키는 것도 중요하다.

다른 한편 사법체제의 일관성과 공정성은 사회적 자원을 확보하는 토대가 된다. 현재 우리사회에서 가장 문제가 되는 것은 전관예우이다. 공공연한 전관예우 관행으로 인해 법질서의 공공성에 대한 의구심이 만연하고 있어서 이를 금지하지 않고서는 법치주의 원칙을 지키기 어렵다. 따라서 법규범 및 사법제도를 개혁하되, 유전무죄의 관행을 없애고 판결에 대한 데이터베이스화 및 결과 공시를 통해 판결의 공정성과 과정의 투명성을 확보해야 한다.

아울러 불필요한 규제 혁파 및 공정한 시장주의 원칙을 확립하는 것이 사회적 규칙의 예측가능성을 증대시키는 첩경이다. 공정한 심판의 역할이 확보되어야 지대추구행위를 없앨 수 있으므로 과도한 법률위임을 축소하여 법률집행자의 자의적 권력남용의 여지를 없애는 것이 중요하다. 아울러 전자정부를 확대추진하게 되면 정부의 준법성과 공개성이 증대되는 효과를 가져올 수 있다.

정책실명제는 정책의 일관성을 높일 수 있어 정부와 정책에 대한 사회적 신뢰를 획기적으로 개선시킬 수 있다. 정치적 목적으로 결정하여 실패한 정책이나 사업에 대한 제안자를 확인할 수 있도록 실명제화(실패한 지방공항의 사례 등)한다면 유사한 실패를 줄일 수 있고, 사회간접자본 투자자의 정치적 결정을 최소화하는 대책이 될 수 있다.

마지막으로 사회적 자본 증대를 위해 지역사회 수준에서 다양한 열린 공동체를 확대하여야 할 것이다. 지역사회내 보육공동체나 교육공동체 등 지역사회 결사체 활성화를 지원하고, 지역사회 재단의 설립을 지원하며, 지역사회 수준에서 시민사회의 정책결정과 집행과정 참여를 확대하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 NGO 지원에 납세자의 의사를 반영하는 퍼센트법의 도입을 고려할 필요가 있다. 아울러 자원봉사 및 기부에 관한 사회적 관심을 제고하고 타임뱅크나 자원봉사 크레딧 제도를 확대하는 것도 생각해볼 수 있다.

## 8) 지속가능 발전을 고려한 환경정책

우리나라의 환경정책의 변화과정을 보면 1960~1990년대는 ‘오염배출원에 대한 감시 및 규제’라는 큰 틀 속에서 정부가 환경시장에 대해 직접적으로 개입하는 방식을 사용하였다. 반면에 2000년대 이후로는 직접적인 규제에서 상대적으로 탈피하여 환경문제에 대한 자발적 참여로의 전환이 이루어졌다고 볼 수 있다. 현 정부가 들어서서도 많은 변화가 나타나고 있으나 크게 네 가지 기본 원칙이 있다고 볼 수 있다. 첫째는 자연과 인간의 조화와 균형유지, 둘째는 환경 친화적인 경제발전, 셋째는 환경적 형평성 추구, 넷째는 국민 참여 확대이다.

이러한 원칙 하에서 지난 7월에 발표된 ‘녹색성장 5개년 계획’은 환경을 무시한 기존의 성장패러다임에 대한 반성과 환경과 경제성장이 선순환 하는 경제발전 패러다임에 대한 인식전환의 계

기가 되었다고 할 것이다.

우리나라의 환경정책은 시장 메커니즘을 활용한 환경관리를 통해 경제의 지속 성장과 높은 환경 수준을 달성할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 특히 탄소배출권 거래에 대한 대비책을 마련해야 한다. 환경문제가 시장원리에 의해 해결될 수 있도록 ‘경제적 인센티브’에 기초한 환경정책의 추진이 필요하다.

‘오염배출저감’, ‘소비절약’에 호소하는 소극적 환경정책, ‘법규’에 의한 규제행정 중심의 환경정책으로는 한계가 있어 환경의 가치가 자연자원의 이용에 반영되지 못하고 있으며, 사회적·경제적으로 바람직한 수준보다 낮은 공공요금으로 인해 낭비와 오염행위를 초래하고 있다. 또한 현재의 세제는 직접규제적 성격이 강하여 오염저감 효과가 크지 못하다. 따라서 환경문제가 시장원리에 의해 해결될 수 있도록 유도하기 위하여 ‘경제적 인센티브’에 기초한 환경정책의 추진이 필요하다. 환경개선에 기여하는 참여자에게는 인센티브를, 규제 또는 의무를 위반한 참여자에게는 적절한 패널티를 주며, 환경의 가치가 ‘세제’와 ‘제품 가격’에 반영 될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 환경정책을 세우는데 있어서 다양한 이해관계자의 참여가 이루어져야 한다. 그동안 정책 수립을 위한 의제형성, 정책수립 과정을 국가가 주도하였으며 국민과 기업은 규제의 대상이었다. 이제는 국가주도를 벗어나, 정부·국민(또는 환경단체), 기업에 의한 환경 거버넌스를 구축하고 상호 신뢰와 협력을 통한 환경정책 수립이 필요하다.

셋째, 통합적이고 체계적인 환경관리가 이루어져야 한다. 환경부문만의 문제가 아니라 사회·경제·생활적 측면을 모두 고려한 통합 의제의 수립이 필요하고 여러 부서에 분산되어 있는 조직 체계의 체계적 개편이 필요하다. 동시에 기업이 ‘환경경영’, ‘환경기술개발’등을 통해 환경정책의 효율적 추진에 적극적 역할을 할 수 있도록 정부가 기업을 바라보는 인식의 전환이 필요하다.

## 5. 요약 및 결론

새로운 발전 패러다임에 관한 연구의 의의는 우리 경제·사회의 발전 단계에 걸맞고, 환경변화에 대응할 수 있도록 국가발전의 패러다임을 전환하고, 국정운영의 기본틀로서 활용할 수 있는 목표와 과제를 제시하였다는데 있다. 본 연구에서는 과거의 성장중심 패러다임과 동반성장 패러다임을 더욱 확장·심화한 지속가능 발전 패러다임을 새로운 국가발전모형으로 제안하였다. 아울러 경제적, 사회적, 환경적 요소가 조화되어 상호 윈윈할 수 있도록 발전목표와 이를 실현하기 위한 핵심과제를 설정하고자 하였다. 발전목표와 과제 선정 시에는 경제성장, 사회통합, 환경 간의 상호 연관성을 고려하여 정책의 효과성과 일관성이 담보되도록 노력하였다.

또한 발전모형의 정책적 유용성을 높이기 위해 발전모형에 상응하는 발전지표 체계를 개발하였다. 발전모형의 세 요소인 경제성장, 사회통합, 환경 각각의 발전현황과 종합적인 발전수준을 측정할 수 있고, 이를 다른 나라와 비교할 수 있으며, 정책시행 이후의 정책성과가 측정 가능해야 지

속가능 발전모형이 국정운영의 기본틀로서 활용될 수 있을 것이다.

새 발전모형이 널리 사용되기 위해서는 경제, 사회, 환경 간의 연관 관계에 대한 연구가 확대 심화되어, 정책분석에 폭 넓게 활용될 수 있어야할 것이다. 이를 위해 발전모형에 대한 후속연구와 함께 발전지표 체계의 정합성, 개별지표와 발전종합지표의 적합성 등에 관한 보완적 연구가 필요할 것으로 보인다.

## ■ 참고문헌

우천식 외 (2007), 선진한국을 위한 정책방향과 과제, KDI.

유경준 (2009), 우리나라 빈곤변화추이와 요인분석, KDI.

황인성 (2009), 잠재성장률 추이와 부진의 원인, SERI.

OECD (2008), Sustainable Development, by T. Strange and A. Bayley.

Stem, Nicholas(2006), The Economics of Climate Change, Cambridge.