

2007. 11. 20.

보도자료

이 자료는 2007년 11월 22일(목) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 대외협력팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

선진한국을 위한 정책방향과 과제 : 6대 전략분야를 중심으로

- 본 보고서는 향후 20여년을 시계로 한 우리 경제의 장기적이고 종합적인 발전의 밑그림을 그려보고 주요 정책과제를 제시함.
 - 국민적 합의가 가능한 비전과 전략, 주요 과제를 종합적으로 정리·제시함으로써, 21세기 세계 선도국가의 하나로서 우리의 새로운 미래를 열어 나가기 위한 논의의 틀과 기반을 제공하고자 함.
 - 6대 전략분야로서는 ‘성장동력 확충’, ‘인적자원 고도화’, ‘사회복지체제 선진화’, ‘능동적 세계화’, ‘사회적자본 확충’, ‘국가 거버넌스 개혁’을 설정하고 각각에 대한 배경과 세부 실행과제를 제시
 - 향후 20여년을 시계로 하되 정책과제는 향후 10년 정도에 초점을 맞춤.
- ※ 본 연구에는 KDI를 연구총괄로 하여 출연연, 학계, 업계 전문가 약 60여명이 참여하였으며, 연구결과는 『비전2030』의 기초분석자료로 활용된 바 있음.

* 문 의: 우천식(KDI 선임연구위원)

[목 차]

제 1 부 총론 (제1장 ~ 4장)

우천식(KDI), 정재호(KDI 국제정책대학원), 이경영(교육인적자원부)

제1장 연구의 목적, 접근방법 및 주요내용.....3p.

제2장 대외 환경 변화와 도전과제.....4p.

제3장 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 모색.....5p.

제4장 국가비전과 전략과제6p.

제 2 부 각론 (제5장 ~ 10장)

제5장 성장동력의 확충7p.

서중해(기획예산처) , 김주훈(KDI)

제6장 인적자원의 고도화.....8p.

박정수(이화여자대학교) , 우천식(KDI)

제7장 사회복지체제의 선진화.....9p.

최경수(KDI)

제8장 능동적 세계화.....10p.

조병구(KDI), 박 진(KDI 국제정책대학원)

제9장 사회적 자본의 확충.....11p.

김태종(KDI 국제정책대학원)

제10장 국가 거버넌스의 개혁.....13p.

임영재(KDI)

〈제1장〉 연구의 목적, 접근방법 및 주요내용

- 우리나라는 40여년에 걸친 산업화 과정을 통해 선진국 발전단계에 도달하였음. 국내 일부 선도기업, 개인들은 ‘후발추격’ 을 넘어 세계시장의 선두를 다투는 ‘선도경합’ 단계에까지 이르렀으나, 이 같은 기업, 개인이 아직 극소수에 지나지 않으며, 여타 주체로의 확산 전망도 불투명
 - 세계화, BRICs의 부상 등의 글로벌 환경변화에 대한 대응부담은 급속히 증대하는 반면, 외환위기 이후의 구조개혁 노력이 미완인 상태에서 근래에는 소위 ‘저성장 속의 양극화’ 현상이 첨예화
 - 여기에 저출산·고령화, 남북관계의 불안정성 등 우리의 특수요인들이 복합되어 있고, 환경, 사회적 역할, 가치관, 국가 이미지 등도 국정 운영의 중요한 현안과제로 문제로 대두
 - 성장과 분배로 대변되는 경제 문제에 초점을 맞춘다 하더라도 경제·사회, 문화·정치·안보 등을 감안하는 종합적인 접근이 필요

- 저성장속의 양극화 문제 해결의 가닥이 잡힐 것으로 예상되는 향후 10년이 특히 중요하며, 현 시점에서 현실적인 비전과 전략을 수립하는 것이 필수적.
 - 내외 환경의 불확실성이 큰 만큼, 최선의 시나리오와 최악의 시나리오 간의 간극이 크며, 우리의 정책대응이 그만큼 중요
 - 문제의 원인과 성격, 향후 우리나라의 성장 및 발전궤도의 기준선(baseline)에 대한 공동의 인식기반을 조속히 확충하고 일관된 대응체제를 구축해 나가야 함.
 - 향후 10년은 선진국으로 도약하는 기간이 아니라 도약을 위한 기반을 공고히 하는 기간이라는 현실적인 인식, 기대가 특히 중요

〈제2장〉 대내외 환경 변화와 도전과제

□ 장기적인 관점에서 조망해 볼 때, 우리나라의 중요한 대외 환경 변화와 도전과제는 다음과 같이 집약할 수 있음.

- 지구촌경제의 단일시장 통합추세가 가속화됨에 따라 세계경제의 고성장 (제3의 장기호황) 국면이 유지될 것으로 보이나, 글로벌 불균형으로 대변되는 세계 금융시장의 불안정성, 범세계적인 양극화로 인한 사회갈등의 심화, 에너지 문제를 둘러싼 국가간 갈등의 문제가 이를 위협하는 주요 요인이 될 것임.
- BRICs, 아시아 경제권, 그리고 기타 후발개도국 들의 급격한 산업화로 인해 미국, EU, 일본 등 기존 강대국의 상대적 지위가 약화되면서 세계화는 점차 비/탈서구화 성격을 띠게 되고 세계경제는 유동적 다극화 구조로 옮겨갈 것으로 보임.
- 바이오, 나노, 신·재생 에너지, 그리고 NBIC 융합기술 등 기술혁신이 지속되어 과학·기술·산업의 융합, 기존 산업의 ‘창조적 파괴’ 과정이 가속화되고 그 결과 정치·사회·경제 전반에 걸쳐 산업자본주의 시대의 질서를 대치하는 심대한 변화가 예상

□ 대내적으로 중요한 여건 변화와 도전과제는 다음과 같이 집약가능.

- 설비투자 둔화, 노동공급 감소로 인해 잠재성장률은 향후 10여년간 4%대에서 완만한 하락세를 유지할 것이라는 게 표준적인 전망
- 성장률에 상관없이 개별 업체, 개별 근로자 수준에서 전방위적인 양극화가 전개되는 가운데 소득격차가 확대되고 고용불안이 심화
- 급속도의 저출산·고령화로 인해 노동력이 감소되어 성장잠재력이 저하하고 노령인구 지원 부담이 증가하여 재정압박이 증폭
- 군사 면에서 미국 중심으로 단극체제가 유지되면서 전반적인 평화는 예상되나, 한반도 정세를 하나의 중요한 변인으로 하여 동북아지역에서는 불안정성이 상존

〈제3장〉 새로운 발전모형 및 정책패러다임의 모색

- 우리나라는 GDP와 교역규모 등에서 세계 10위권 이내의 선진국 수준에 이르렀지만 국가경쟁력, 삶의 질 등 종합지표는 세계 20~40위권 수준임.
 - 성장의 고용창출·분배개선 효과는 크게 약화된 반면, 다양한 사회·문화적 욕구가 증대하고 있어 경제성장 일변도의 기존 목표의 수정이 불가피함.
 - 남북관계를 안보문제가 아닌 경제문제 주축의 하나로도 이해하는 발상의 전환이 필요하며, 새로운 남북관계 구축을 위한 전략적인 돌파구를 마련하는 것이 필요함.
 - 새로운 국제공조체제를 구축하여 다양한 국내외 안보 위협요인에 대응하고 장기 안정성장의 환경여건을 담보하는 것이 중요함.

- ‘동반발전’ 모형은 슈페터적 신복지국가(Shumpeterian New Workfare State) 모형과 기초를 함께 하는 것으로서 현재 진행 중이거나 향후 예상되는 대내외 환경 변화에 적합한 모형이라 할 수 있음.
 - 슈페터적 신복지국가 모형은 직업교육과 평생교육 활성화 등 인적자본의 투자와 함께 다양한 네트워크의 활성화 및 연계, 권한의 분산과 총괄조정 등 메타 거버넌스(meta-governance)를 통해 국가경쟁력을 제고하고 지속가능한 성장을 담보함.
 - 선진국들은 시장실패와 정부실패를 통해 얻은 교훈을 거울삼아 슈페터적 신복지국가를 지향하고 이를 혁신과 통합을 동시에 달성하기 위한 모형으로 삼고 있음.

〈제4장〉 국가비전과 전략과제

- 21세기의 선도국가로 도약하기 위해 정부는 시스템 혁신을 통해 경제적 효율을 담보하고, 중장기적인 시계에서 고안된 전략적 재정투자를 통해 경제적 효율과 사회적 효과성을 동시에 제고함으로써 최종적으로 국민 전체의 삶의 질 향상을 도모해야 함.
 - 유인부족과 과거의존성 등과 같은 정부실패 요인, 그리고 빈곤, 소외, 갈등 등과 같은 시장실패 요인을 적시에 보완함으로써 시장경제와 공공부문 간의 상승적 발전구도를 정착시켜야 함.
 - 개개인의 인적자원개발 능력·기회·환경과 함께 우리 사회 전체에 축적된 사회적 관계자산(사회적 자본)의 질을 제고함으로써 성장잠재력과 삶의 질을 동시에 높여 나가야 함.
- 동반발전을 실현하기 위한 주요정책 영역과 전략은, 성장동력의 확충, 인적자원의 고도화, 사회복지체제의 선진화, 사회적 자본의 확충, 능동적 세계화, 국가 거버넌스의 개혁 등 여섯 가지로 규정할 수 있음.
 - 능동적 세계화는 정책방향 설정을 확고히 하는 효과를 낼 것으로 기대됨.
 - 국가 거버넌스의 개혁은 상이한 역할과 위계를 지닌 수많은 경제주체들의 자발적 참여와 적절한 역할분담을 담보하고 수많은 정책들에 대한 유기적인 총괄조정을 담보함으로써 정책 전체의 방향성과 효과성을 극대화해 줄 것임.

〈제5장〉 성장동력의 확충

- **최근 우리 경제는 성장을 저하와 함께 성장의 고용창출효과가 지속적으로 하락하여 ‘고용 없는 성장’에 대한 우려가 제기되고 있음.**
- **우리 경제의 성장패턴의 문제점은 경제발전단계의 성숙과정에서 오는 대내외적 환경 변화요인이 동시에 작용한 결과임.**
 - 과거 요소투입 주도의 산업화단계에서는 설비투자·산업인력 수요가 크게 증가되면서 경제가 성장하였으나 산업구조가 성숙됨에 따라 투자기회가 줄어들고, 생활수준의 향상으로 출산율 저하 및 고령화, 근로시간의 단축 등 노동공급의 증가도 둔화됨에 따라 요소투입 중심의 성장은 지속되기 어려운 실정임.
 - 정보통신기술(ICT)의 발전, 중국 등 저임금국가의 급부상 및 세계화의 전개 등 외부 환경 변화는 산업·기업 성장에 새로운 기회를 제공하는 한편, 산업 간·기업 간 격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있음.
- **우리 경제는 현재 요소투입 주도의 고도성장단계를 지나 생산성 중심의 혁신주도형 발전단계로 전환하는 과정에 있다고 할 수 있음. 전환기의 과제는 다음과 같이 요약됨.**
 - 정부개입을 지양하고 기업가정신을 고양하도록 시장기능 활성화
 - 자본집약적·제조업 중심의 산업발전전략에 이어 지식기반산업 및 제조업과 서비스업의 균형발전 추진
 - 부품·소재 등 산업연관관계의 기초를 강화하여 완제품 중심의 산업구조를 고도화하고, 기업 간 네트워크를 통하여 기업 간 양극화 극복
 - 기술혁신이 경제성장을 추동하는 선도적 기술개발체제 구축
 - 대외전략에 있어 BRICs·신진 개도국·이슬람권 등의 역할이 확대될 것으로 예상되는 세계경제체제의 변화에 능동적으로 대응해야 함.

〈제6장〉 인적자원의 고도화

□ 전 세계적으로 안정적 성장과 사회발전을 위한 핵심정책으로서 인적자원 정책의 중요성이 높아지고 있음.

- 정보화 및 세계화로 인한 경제·사회의 심층적 구조 변화는 개인 및 기업에게 끊임없는 전략적 대응능력 및 자기주도 학습과 혁신능력을 요구하며, 국가의 안정적 성장과 발전의 관건은 지식과 기술의 원천인 인적자원의 질적 수준에 좌우됨.
- 많은 선진국들은 이미 1990년대 이후 ‘수월성, 다양성, 책무성’ 그리고 ‘선택과 경쟁’의 원리에 입각한 교육 및 인적자원개발체제의 개혁 내지 혁신 노력을 경주해 오고 있으며, 최근에는 고급인력 확충을 위한 노력 및 인적자원 관리혁신을 위한 정책경쟁이 심화됨.
- 우리의 경우도 잠재성장률의 장기적 하락추세와 함께 노동시장의 유동성이 급증하고 고용불안요인이 점증하는 여건에서 최소한의 안정성장 및 사회통합기반을 유지하기 위한 ‘인적자원의 양과 질’의 제고 노력이 절실함.

□ 교육기관 간에 공정한 경쟁을 촉진하여 다양한 교육수요를 충족하고 교육의 경쟁력을 확보

- 학교 간 경쟁을 통해 공급자 중심에서 수요자 중심으로 교육체제 개편
- 사회통합을 위한 저소득층 지원 강화 및 가용인력의 활용 극대화
- 정규교육은 물론 인적자원개발에 관한 지자체 및 민간의 참여와 책무를 강화하여 필요 투자재원을 확충하고 투자의 실효성과 효율성을 제고

□ 학령인구에만 국한된 우리의 교육체제를 잠재인력의 가용성 제고에 초점을 맞춘 효과적인 평생학습체제 전환구축

- 내실 있는 평생교육 운영을 위해 대학이 평생교육의 중심축으로 활용되도록 제도개선방안 마련
- 현행 정규 교육 위주의 교육운영시스템을 개편해 탄력적 성인학습 프로그램 운영방안 마련

□ **청년 인적자원의 효율적 활용정책을 추진하여 수요·공급 장기변화에 따라 청년인력을 효율적으로 재배분함으로써 국가경쟁력과 국민통합도를 제고**

- 군복무 기간을 인적자본을 제고하는 생산적 기회로 전환하고, 차별적인 요소들을 시정하여 범국민 통합의 기회로 활용

□ **고령화시대를 대비해 고령인구의 경제활동 확대를 위한 적극적 지원방안을 강구하고 여성 인적자원의 개발에 주력하는 한편, 해외 고급 인적자원의 적극적 유치·네트워크 구축 등을 통해 글로벌 경쟁력 강화**

〈제7장〉 사회복지체제의 선진화

- **사회복지에 대한 수요를 충족시키고 지출확대에 대한 지지를 확보하기 위해서는 지속적인 복지체제의 개혁을 통해 효과적이며 효율적인 복지체제를 구축하는 것이 필요**

- **사회안전망은 변화하는 수요에 따라 능동적인 개혁이 가능하도록 유연하게 설계될 필요**
 - 기득권을 형성하여 개혁을 어렵게 하고 나아가 재정불안정성을 결과할 수 있는 사회보험이나 데모그란트의 지나친 확대는 경계할 필요가 있음.
 - 동시에 다양한 프로그램에 의한 중첩적인 사회안전망을 형성함으로써 복지수요를 충족하는 동시에 성장에도 친화적인 사회안전망의 형성 필요
 - 우리나라 복지제도의 취약점인 사회복지서비스를 강화하여야 하며, 효율성을 높이기 위해서는 전달체계의 개선과 지자체의 역할 제고가 필요

- **사회보험 및 공적연금 부분에서의 건전성 개혁을 통한 재정적 지속가능성이 확보되어야 하며, 사회부조제도를 빈곤정책 차원에서 재정비할 필요**
 - 의료급여, 산재급여 등 현재 비효율성이 지적되고 있는 부문에서 제도개혁이 요구되며, 취약한 아동 및 장애인 복지는 강화될 필요
 - 복지확대와 더불어 재정지출을 적정 수준으로 유지하기 위해서는 재정절감의 유인이 적절히 부여되어야 하며, 사후평가제도를 확립하여 복지개혁이 지속적으로 추진될 수 있어야 함.

〈제8장〉 능동적 세계화

- **한국은 수출주도형 발전전략을 통해 경제대국으로 성장하였으나 여전히 폐쇄적 중상주의 사고가 지배하고 있음.**
 - 대외적으로 폐쇄적인 국가라는 이미지를 벗어나지 못하고 있으며, 우리의 경제력에 부합하는 국제적 위상을 확보하지 못하고 있음.
 - 정부규제, 행정절차, 노동시장 관행 등 기업활동을 위한 여건과 생활여건이 글로벌 표준에 미달
 - 세계적으로 지역주의 추세가 강화되고 있는 데 비해 우리는 동북아 및 태평양 지역 국가와의 경제통합이 지지부진한 실정임.
 - 동북아지역의 역내 국가 간 무역과 투자가 증대되고 있어 시장 주도의 기능적 통합은 어느 정도 진전되고 있으나, 한반도의 지정학적 위험이 지속되고 있고 남북한 간의 경제력 격차도 더욱 확대되고 있는 점은 동북아의 제도적 경제통합에 중요한 장애요인으로 작용하고 있음.

- **국제화 부문의 비전은 ‘국제적으로 소프트 파워(soft power)를 인정받는 국가’ 를 형성하는 것임.**
 - 열린 경제를 이루어 국제규범에 맞는 제도·관행을 가지고 있는 국가로서 국제사회의 일원으로서의 일정한 책임을 다하는 국가 형성
 - 우리 경제를 국제표준에 맞는 진정한 개방경제로 전환하고 외국과의 네트워킹도 촉진하여 열린 국가를 구현하는 것이 최우선 과제임. 또한 한국의 국가 이미지를 제고하고 국제협력을 강화하여 경제력에 걸맞은 국제적 위상을 확보해야 함.

- **국제적 위상 확보를 위한 6대 전략과제로써, 제도와 관행의 국제표준화, 글로벌 네트워킹의 촉진, 동북아 경제협력체 구축, 남북한 공동번영의 추진, 국가 이미지 제고, 국제협력 강화를 제시함.**

〈제9장〉 사회적 자본의 확충

- **사회적 자본은 거래비용을 낮추어 경제성장에 기여하며, 사회구성원의 소속감을 증진시켜 복리를 향상시키고, 사회적 통합을 촉진함.**
 - 신뢰, 네트워크, 규범, 제도 등 개인과 개인, 집단과 집단 간의 협력을 촉진시키는 사회의 무형자산을 '사회적 자본'으로 지칭함.
 - 지식기반경제시대에는 경제주체의 자발적 협력의 중요성이 커진다는 점에서 사회적 자본의 역할이 증대됨.
 - 사회적 자본은 수입이 불가능하며, 한 사회의 경쟁력을 좌우하는 궁극적인 인프라

- **우리나라는 사회적 신뢰의 수준이 낮고, 시민사회에의 참여가 저조하여 사회적 자본의 수준이 낮은 나라에 속함.**
 - 사회적 자본의 축적은 한 사회의 역사적 경험을 반영하는 것임. 식민지배, 전쟁에 뒤이어 정부주도에 의한 권위주의적 개발연대를 겪었고, 민주주의 경험이 일천하였던 한국 현대사의 굴곡이 상대적으로 낮은 사회적 자본 수준을 야기함.

- **사회적 자본에 관한 논의에 있어서 지배적인 패러다임은 시민사회에의 참여를 강조**
 - 참여를 통해 소통의 기술을 배우고, 신뢰를 학습하게 되며, 호혜성의 규범을 체득
 - 우리나라의 경우, 향우회, 동창회 등과 같이 동일한 출신배경을 공유하고 위계적인 내부질서를 가지며 폐쇄성을 가지는 단체들이 주종을 이루고 있음.
 - 개방적·민주적이고 다양성을 내포하며 공익에 봉사하는 열린 시민공동체를 육성하기 위한 방안을 강구해야 함.

□ **사회적 자본 확충을 위해서는 법규범을 명료하게 하고 집행에 철저를 기함으로써 법치의 원리를 확립해야 함.**

- 이를 통해 시장과 사회에 있어서 개별 주체가 겪을 수 있는 규범의 혼란을 정리할 수 있음.
- 나아가 불공정한 제도의 적용에 의해 냉소적으로 변한 개인이 공익을 위한 협력의 의사를 거두어들이는 신뢰저하의 현상을 막을 수 있음.

〈제10장〉 국가 거버넌스의 개혁

- **장기비전 전략에 대한 논의가 실효성을 담보하려면 효과적인 거버넌스 구조에 대한 고려가 필수적**
 - 현재 우리나라의 기술혁신시스템전략은 국가균형발전전략과 맞물리면서 국가 R&D 예산의 약 40%가 지방 R&D 예산으로 배분되고 있으나, 실제 지방 R&D 예산을 집행하는 주체들을 전체적으로 통합하는 효과적인 거버넌스 구조가 아직 구축되지 못하고 있어 비효율적인 측면들을 노정하고 있음.

- **정부 내의 거버넌스뿐만이 아닌 광의의 국가 거버넌스 구조에 있어서는 ‘정부-시장(기업)-시민사회’ 3자 간의 상호 신뢰관계 및 상호 역학관계가 어떻게 형성되는가가 매우 중요**
 - 우리나라의 ‘사회신뢰’ 또는 공적 제도에 대한 신뢰는 선진국에 비해 현저히 낮음.
 - 이는 기업의 정부에 대한 신뢰, 일반 시민의 정부 및 기업에 대한 신뢰가 충분하지 않음을 의미함.
 - 사회신뢰가 부족할 때에는 사회적으로 합의된 절차에 따르기보다는 단기적이고 비합리적인 의사표시수단을 통하여 집단이기주의를 내세우기 마련임.

- **정책 결정 과정에서 필연적으로 발생하는 이해관계의 충돌로 인한 공공갈등 상황에서, 다수의 이해당사자들의 목소리를 효과적으로 조율할 수 있는 절차적 체계를 확보하는 것이 거버넌스 문제 극복의 핵심의제**