

# 성숙한 세계국가 도약을 위한 9대 전략

## IX. 새로운 시스템 · 거버넌스와 사회적 자본의 확충

[주최] 헤럴드경제, 현대경제연구원(HRI)

[일시] 2011. 11. 17 (木) 14:00~16:00

[장소] 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스A룸

<사회> 김주현 현대경제연구원 원장

<발표> 이승훈 서울대 명예교수

정용덕 서울대 교수

## 헤럴드경제 정책세미나 - 2011년 11월 진행(案)

1. 시 기 : 11월 17일(목) 오후 2:00 ~ 4:00
2. 장 소 : 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스A룸
3. 주 최 : 헤럴드경제, 현대경제연구원(HRI)
3. 大주제: **성숙한 세계국가 도약을 위한 9대 전략**  
 小주제: ⑨ **새로운 시스템·거버넌스와 사회적 자본의 확충**

### 〈 토론회 내용 및 발표자 〉

구분	시간	주제 및 목차 (例示)	발표자
주제 1	10분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>성숙한 세계국가, 따뜻한 자본주의</b></li> <li>. 지난 50년간 우리나라 사회경제 시스템의 변화</li> <li>. 한국형 자본주의의 성과와 한계(최근 중산층 위기 등)</li> <li>. 새로운 경제-사회 시스템, 따뜻한 자본주의의 필요성 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표하여 주십시오</li> </ul>	이승훈 명예교수 (서울대 경제학부)
주제 2	10분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>불확실성 시대의 거버넌스</b></li> <li>. 불확실성의 시대</li> <li>. 한국 국가 거버넌스의 특징</li> <li>. 새로운 국정운영 패러다임 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표하여 주십시오</li> </ul>	정용덕 교수 (서울대 행정대학원)
종합토론 응답토론			사회: 김주현(HRI 원장)
- 정책제언과 종합토론을 중심으로 세미나 결과를 정리하여 발표			

## I. 성숙한 세계국가, 따뜻한 자본주의

이 승 훈 서울대 경제학부 명예교수

### 1. 성장 일변도의 반세기 (1960-2010) 와 그 유산

- 권위주의 정부가 주도한 경제개발 : “선성장후분배”
- 민주화와 이익집단의 등장 : 노동조합, 시민단체의 권리주장
- 사회복지확대의 필요성에 대한 공감대 확산
- 동시에 복지 포퓰리즘에 대한 경계심 또한 확산

### 2. 공정성과 따뜻함

- 公明正大함의 객관성 : 무엇이 공정한가?
- 경제개발과정의 공정성
  - \* 일부 소수 기업가들에게 자원을 집중지원한 성과가 오늘의 재벌체제인 만큼 재벌기업들의 소유를 현재대로 방치할 수 없다 : 국공유화 <===> 다른 형태의 사회환수.
  - \* 정부의 집중지원은 국민 다수에게 안정된 직장을 많이 제공하도록 좋은 기업들을 육성하라는 조건이었고 현존하는 재벌은 그 요구를 충실하게 이행한 만큼 더 이상의 대국민 채무는 남아있지 않다 : 현재의 재벌가에 치우친 富의 분배는 도덕적으로 문제가 없음.

## 1. 성숙한 세계국가, 따뜻한 자본주의

- 공정한 자본주의 (시장경제) : 부당하게 취득한 소득은 법치 차원에서 단속.
  - \* 일해서 기여한 만큼 얻는 시장의 소득분배는 공정함.
  - \* 적어도 인간답게 살 수 있는 몫은 보장받아야 공정함.
- 공정성의 기준은 “눈 가린 여신의 저울”이라야.
- 시장경제의 비정한 공정성을 사회복지로 따뜻하게 감싸면 누구나 적어도 인간답게 살 수 있는 몫은 보장받음 = 따뜻한 자본주의.
- 사회복지지출의 확대는 반드시 필요하지만, 한 번 시행한 복지 프로그램은 실질적으로 폐지 불가능하므로 지출 항목은 매우 신중히 선택.
- 그러나 신중을 내세워 복지지출 확대를 주저할 단계는 아님.

## 3. 양극화의 분노

- 기득권 세력에 대한 적대감 수준의 불신 : Occupy the Wall Street!
- 자본주의체제에서 가장 많은 이익을 누린 집단이 자본주의 곤경의 부담은 철저히 회피하는 현실에 대한 분노.
- 분노는 이성적이지도 객관적이지도 않으므로 공정성과 그 보완만으로는 다스리지 못함.

## II. 불확실성 시대의 거버넌스

정 용 덕 서울대 행정대학원 교수

### 1. 불확실성의 시대

- 불확실성의 시대로 접어들고 있다. 2008년 미국에서의 금융위기를 촉발기제로 하여 시작된 세계경제의 어려움은 아직도 극복될 기미가 보이지 않는다. 이로 인해 그리고 국내적 요인에 의해 한국의 정치경제도 불확실성이 더 커지고 있다.
- 2009년 10월에 한국행정연구원이 개최한 세계경제위기에 즈음한 새로운 거버넌스와 국정운영 시스템의 모색을 위한 국제세미나에서의 결론은 주요국의 경제전망은 어두운 상태로 있으며, 그것을 극복할 새로운 패러다임은 발견되지 않고 있다는 것이었다.<sup>1)</sup>
- 세계정치학회(IPSA)의 행정학 분야 전문학술지인 '거버넌스'는 "새로운 불확실성의 시대"라는 제목의 특집을 내년 초에 낼 예정이다.<sup>2)</sup> 이 특집에서 정치경제 분야의 전문가들은 세계 경제전망은 여전히 어둡고, 지난 30년간 운영해 왔던 신자유주의도 그 이전의 복지국가도 모두 앞으로의 국정운영의 패러다임은 아니라는데 입을 모으고 있다. 더 나아가, 과거 역사를 돌이켜 보건데 새로운 패러다임이 도래하기까지 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상하고 있다. 1929년의 대공황이후 15년이 지난 시점에서야 새로운 모형이 자리 잡을 수 있었고, 제2차 대전 이후에 경제적 성장을 이끌었던 이 '적극 국가' 모형이 작동되지 않게 되면서 신자유주의 '최소 국가' 모형으로 대체되기까지는 또 다시 비슷한 시간이 걸렸다고 한다. "구시대의 확신

1) Jung, Y. et al. "Symposium on Public Administration and Governance in a Time of Global Economic Turbulence: Searching for New Paradigms," *Korean Journal of Policy Studies*. 24(3) 2010.

2) Coen, D. and A. Roberts. etal. "The new age of uncertainty," *Governance: An international journal of policy, administration and institutions*. (25.1). January 2012.

을 무너뜨리는 데는 시간이 걸리는 법이다”라는 진단이다.<sup>3)</sup>

- 이와 같은 경제적 위기를 극복해나가는 과정에서 정치적 불안정이 예상되고 있다. 미국행정학회(ASPA)가 이메일로 매일 보내주는 인터넷 신문 ‘정부관리 일보(GovManagement Daily, [daily@govmanagement.com](mailto:daily@govmanagement.com))의 11월 15일자 소식은 뉴욕 월가를 점령했던 시위대를 경찰이 ‘소탕(clear)’했다고 전하고 있다. 그러나 경제위기로 인한 사회정치적 갈등이 쉽게 가라앉을 것 같지는 않다. 이번 경제위기의 원인이 패러다임 변동을 요하는 수준에 있다는 점에서 더욱이 그러하다. 오늘의 위기는 하나의 패러다임이 다른 패러다임에 의해 대체될 성질의 것이기보다는, “당분간은 전혀 지배적인 하나의 패러다임이 없을 것”이라는 예측이 더욱 우리를 불안하게 만들고 있다.<sup>4)</sup>
- 이 서구 나라들에 비하면 한국의 현재 경제 사정은 오히려 낮은 편인 것으로 보인다. 적어도 총량 면에서는 그러하다. 그럼에도 불구하고, 물가, 취업(특히 청년들의 일자리와 비정규직 문제), 중소기업 저발전, 독자적인 기술 부족 등의 취약점을 지니고 있다.
- 세계경제의 동향을 예의 주시하면서 적절한 자원 배분과 국민 에너지의 결집을 통해 위기를 비껴나가면서 오히려 한 단계 더 도약할 수 있는 거버넌스 체계의 설계가 필요한 시점이다.

## 2. 한국 국가 거버넌스의 특징

- 이명박 정부가 출범하기 직전인 2008년 2월 15일에 열린 헤럴드경제/현대경제연구원의 ‘성장잠재력 포럼’(국가 경영시스템의 경쟁력 제고)에서는 정부 규모에 대한 토론도 이루어졌었다. 필자는 한국에서 정부 규모의 확대는

---

3) 위의 글.

4) 위의 글.

1980년대부터 시작되었고, 정치적 민주화가 주요인이라고 설명했다. 20세기에 서구에서 볼 수 있었던 것처럼, 민주주의는 국민들로 하여금 자신의 선호를 정책결정에 투입시킬 수 있는 여지를 증대시켜 줄 뿐만 아니라, 정책결정자들로 하여금 그에 효과적으로 순응하도록 만들기 때문이다.

- 한국에서 1987년 민주주의 이행이 이루어진 이후 지속적으로 정부의 양적 규모가 확대되었다. 유일하게 1994년 김영삼 정부에 의해 정부 규모를 감축하는 행정개혁이 있었고, 그 후 '작은 정부'를 선거 공약으로 표방한 이명박 정부의 출범과 더불어 좀 더 대규모의 정부 규모 감축이 이루어졌다.
- 토론에서 필자는 '작은 정부'를 표방한 이명박 후보를 국민이 선택한 이상 그것은 실현 되어야 하지만, 과연 국민 개개인이 자신에게 지금까지 부여되던 공공서비스의 감축을 감수하면서까지 작은 정부를 지지할 것인지는 의문이라는 생각을 피력했던 것으로 기억한다. 어느 나라에서든 국민들은 한편으로는 작고 효율적인 정부를 통해 적은 세금과 시장경제의 활성화를 원하면서도 자신이 받아온 (혹은 받게 될) 공공서비스의 감축을 원하지는 않는 이중적인 자세를 취하는 성향이 있기 때문이다.<sup>5)</sup>
- 그렇다고 한다면, 이명박 정부가 작은 정부를 추구하는 동시에 지금까지의 (그리고 앞으로 수요가 증대될) 공공서비스 공급을 대체해줄 수 있는 기제를 마련해야 할 것이라고 주장했던 것으로 기억한다. 그 대체적 기제를 마련하는 일이 앞으로 거버넌스 구성의 핵심 과제일 것으로 보았다.
- 이명박 정부가 출범한지 4년이 가까워 오는 지금 한국 사회는 보다 많은 공공서비스를 요구하는 목소리들이 커지고 있다. 한국이 당면하고 있는 경제사회적 현실이 그것을 필요로 한다. 그리고 여기에 더하여 정치적 요인 또한 결코 적지는 않다. 지금까지의 경험에 비추어 볼 때, 내년에 있을 총선 및 대선 과정을 거치면서 정책 공약의 합리성 여부가 걸러지기를 기대하기란 쉽지 않을 것이다.

5) 정용덕, "서론", 한국행정연구원(편). 한국행정 60년. 파주: 법문사, 2008.

- 지난 경험을 돌이켜 보면, 선거에서 승리한 후 집권행정부들이 취해온 정책 노선은 선거 과정에서 내건 공약과는 거리가 있는 경우가 많았다. 막상 집권해서 국정을 운영해보니 급박하게 전개되는 선거 과정에서 남발했던 공약들을 그대로 실행하는 것이 바람직하지 않은 경우도 많았기 때문이다. 설령 바람직한 공약이라고 해도 그것의 실현가능성이 적었기 때문이기도 했다. 또한, 집권하는 동안에 새롭게 전개된 예측 하지 못했던 상황 변화도 작용했을 것이다.
- 자연히 정치적으로 집권행정부가 선거에서 승리를 가져다준 여당과 점차 거리를 두는 경향이 나타난다. 더 나아가 집권 후반부에는 정당 쪽에서 오히려 집권행정부와 거리를 두려는 경향이 나타나는 것도 이 때문이다. 정당 정치인들은 유권자의 단기적 시각에 순발력 있게 순응해야 하는데, 집권행정부의 정책결정자들은 중장기적 시각에서 업적을 남기고 싶어 하기 때문에 나타나는 현상이다. 한국에서 정당들이 중장기적 시각에서 정책을 추진하고 책임지기를 기대하기에는 '5년 단임 대통령제'의 제도적 한계가 장애요인이 되고 있다.

### 3. 새로운 국정운영 패러다임

- 서구 나라들이 '적극 국가(positive state)'(즉, 많은 공공서비스에 대한 기대)와 '최소 국가'(즉, 시장경제의 활성화)의 패러다임을 번갈아 가며 시행해 보았다. 그때 그때의 문제 해결에 도움이 되기도 했으나 일단 지금은 궁지에 봉착해 있다. 앞에서 지적한 것처럼, 현재 새로운 패러다임은 발견되지 않은 채로 있다. 후발 주자로서 한국은 이들의 성패로부터 교훈을 얻어야 할 것이다. 그 교훈을 바탕으로 우리의 실정에 적합한 한국형 패러다임을 모색해야 한다.
- 거버넌스의 조직화는 크게 연결망(network)과 계서제(hierarchy)의 혼합으로 이루어진다. 계서제가 조직 간에 혹은 각 조직 내에서 종적인 지휘 체계와 분업 관계를 강조하는 조직화 원리라면, 연결망은 횡적인 연대와 협력 관계



를 강조하는 조직화 원리다. 계서제가 업무 분담의 권한과 책임에 대해 사전에 설정된 명확하고도 공식적인 범규에 근거하여 작동된다면, 연결망은 비공식적이고 자발적인 업무 배분과 공동의 가치를 추구하려는 협력 의지에 의해 작동된다. 계서제를 강조하는 경우는 수직적이고 지속적이며 제도적 경계가 분명한 피라미드형의 조직이 선호되는 반면에, 연결망을 강조하는 경우는 수평적이고 임시적이며 제도적 경계가 불분명한 평면형 조직이 선호된다.

- 조직화에 있어서 계서제와 연결망의 상대적 비중은 각 나라별로도 의미 있는 차이가 있다. 유럽 대륙계 국가들의 경우는 계서제 원리가, 북미 대륙의 경우는 연결망의 원리가 상대적으로 더 강조되는 정치행정 문화가 배태되어 있다.
- 흥미롭게도 이처럼 특징적인 두 가지 정치행정문화와 조직화의 전통을 각각 대표하는 미국과 일본이 모두 경제적 어려움을 겪고 있는 것에 더하여 최근에 엄청난 정책 실패를 경험하고 있다.
- 대표적으로 연결망 조직의 전통이 강한 나라인 미국이 2001년에 뉴욕 소재 무역센터 빌딩의 붕괴와 3천 명이상의 인명 피해를 가져온 '9.11 테러 사건'을 당했다. 이 사건 직후 여러 전문가들의 정밀 분석 끝에 나온 결론은 '조정 능력의 결여'였다. 이러한 진단에 따라 미국 정부가 급기야 이듬해에 '국토방위부(DHS)'를 신설했다. 그리고 그 때까지 각각 별개 조직으로 운영되던 22개 연방기구와 18만 명의 소속 인력을 이 기구에 귀속시켰다. 보다 일사 분란한 지휘 체계 하에 이들을 귀속시킴으로써 국내외적 위협에 '통합적이고 조화로운 국가적 대응'이 가능하도록 하려는 조치였다. 그럼에도 불구하고, 2005년에 발생한 '허리케인 카트리나'로 인해 1만 명 이상의 사상자를 낸 뉴올리언스 사태도 역시 조정 능력의 결핍에서 비롯되었다는 진단이 나왔다.
- 미국과는 반대로 계서제 전통이 강한 대표적인 국가인 일본이 '3.11 동북부

지진'으로 인해 해일과 원전 사고라는 엄청난 재앙을 겪고 있는 중이다. 앞으로 심층적인 분석이 필요하겠거니와, 일단은 계서제 행정의 한계점이 불거지고 있는 것으로 봐도 무방할 것이다. 사전에 준비된 '매뉴얼' 수준을 넘어서는 비상사태가 발생했을 경우에 계서제 만으로는 부족하고, 다양한 조직 및 영역 간의 연결망적 협력을 이끌어내는 유연한 사고가 필요함을 입증하고 있는 것이다.

- 본래 세계에서 행정 선진국으로 알려진 이 두 나라의 위기관리 실패 사례를 통해 얻을 수 있는 교훈이 있다. 계서제와 연결망이라는 이분법적 조직화 원리 가운데 어느 한 가지를 더 강조하는 식의 접근법에 의해서는 21세기 불확실성의 시대를 관리하는데 근본적인 한계가 있다는 점이다. 세계적인 경제 위기, 기후변화 등으로 더욱더 심각해지고 있는 천연적 및 인위적 재난/재해 위험, 그리고 언젠가는 '통일'이라는 보다 광범위하고 복잡하고 불확실한 상황이 전개될 것이 분명한 한국에서 특히 염두에 두어야 할 교훈이 아닐 수 없다.
- 한국은 본래 강한 계서제의 전통을 이어 왔다. 시민사회보다는 국가, 정당/국회보다는 행정부, 지방보다는 중앙 중심의 사회였다. 행정부 내에서도 행정수반을 중심으로 하는 집권적인 지휘 체계가 중심을 이루었다. 이처럼 강력한 계서제 원리에 의거한 거버넌스 체계에 지난 20여년에 걸쳐 민주화에 따른 연결망 원리가 가미되고 증대되는 과정에서 각종의 '성장통'이 나타나고 있는 중이다.
- 앞으로 연결망 원리에 따른 거버넌스의 조직화 경향은 점점 더 증대될 것이다. 이것은 한국에서 그 동안 부족했던 측면을 보완해 줄 것이다. 그러면서도 다른 한편 계서제 원리에 의거한 거버넌스의 조직화 또한 여전히 필요하다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.