

한국경영학회 춘계 심포지엄
"국가 경영: 무엇이 문제인가?"

주제발표
글로벌화와 국가시스템: 통치에서 경영으로
정구현¹ · 김선빈²

요약

정부는 '국민을 섬기는 정부'를 표방하고 있으며, 기업하기 좋은 나라를 만드는 것을 국정 목표 가운데 하나로 설정하고 있다. '비즈니스 프렌들리'적 국정운영 방침과 함께 관심을 끄는 것은 대통령 자신이 오랫동안 기업에서 일한 경험이 있는 소위 CEO대통령이라는 점에서 기업경영식 통치스타일이 과연 국정에 어느 정도 범위에, 얼마만한 강도로 적용될 것인가 하는 점이다. 필자는 적어도 다음의 세 측면에서는 국가의 경영에 있어서 기업경영적인 접근을 하는 것이 효과적이라고 생각한다.

- ① IMD 등이 발표하는 국가에 대한 비교 평가의 영향이 확대되고 있는 데서 알 수 있듯이 글로벌시스템에서는 국가 간에도 경쟁을 하고 있으며, 과거에 국가의 독점적 지배 하에 있던 국민이나 기업들의 국가 선택권이 넓혀진 상황에서, 국가는 일종의 국민만족형 국가경영을 위해 섬기는 리더십을 발휘해야 한다.
- ② 국가 간에도(기업처럼) 경쟁만 하는 것이 아니고, 전략적 제휴와 다양한 형태의 협력을 하고 있으며, 이는 국가경영의 비용을 줄이는 큰 효과를 가질 수 있다. 유럽의 집단 안보체제나 경제공동체의 구성이 좋은 예이다. 한국도 글로벌 또는 지역 내에서 협력체제를 만드는데 더욱 적극적으로 나서야 한다.
- ③ 정부 및 공공서비스의 질을 높이고 서비스를 높이는 데에 있어서도 기업경영 방식의 도입이 필요하다. 가능하면 경쟁을 하게하고, 무엇보다도 평가를 제대로 해서 공무원이나 기타 공공 부문 종사자가 제대로 생산성을 낼 수 있도록 유도해야 할 것이다.

국정운영에 기업경영식 경영을 접목하고 강조하는데 있어서 공공성이라는 가치를 좁게 해석하는 반론이 있을 수 있다. 그렇지만 국가경영에 있어서 공공성이 주요시되는 것은 당연하다고 할 수 있지만, 비영리조직의 경영도 하나의 경영인만큼 평가와 보상을 통해 효율성을 추구하는 것이 공공성이라는 가치를 훼손하거나 국정운영의 목표에 저촉된다고 하는 것은 지나친 반박이 될 수 있다. 다만, 기업경영의 효율성을 국정운영에 적용하는 데 있어서 간과해서는 안 되는 가치와 원리가 있다. 국가는 사회 취약계층에게도 일정한 삶의 질을 보장해야 하고, 약자와 낙오자를 끌어안고 가야 하는 책무가 있다는 점에서 기업경영과는 다른 운영원리를 갖고 있으며, 목표와 성과 만큼 절차와 과정도 동등하게 다루어야 한다. 또한 민주주의를 구성하는 정치적 평등성의 원칙인 1인1표 주의는 정부가 소위 잘 나가는 사람보다는 오히려 중하층에 더 관심을 두는 정책을 추진하도록 하는 철학적 배려를 내포하고 있으므로 경쟁 우위 부문에 대한 보상에 집중하는 기업경영과는 다른 가치지향성과 행태를 표출할 수밖에 없다. 따라서 글로벌화에 대응하여 다자적 안보와 경제질서 형성에 적극 참여하면서 평가와 보상의 원리를 공공 부문에 확대하고 보다 유연한 노동시장 등을 구축하여 기업하기 좋은 환경 조성에 정부역량을 집결시키는 국가경영시스템을 채택하더라도 취약 부문에 대한 사회안전망 확충에 소홀해서는 안 되며, 나아가 지구촌 차원의 소외 부문에 대한 배려와 원조에도 관심을 기울여야 한다.

1. 소장
2. 삼성경제연구소 수석연구원

1. 국가경영의 목표와 시스템

민주국가는 국민을 잘 살게 하기 위해서 존재한다. 국민을 잘 살게 한다는 것은 국민의 안전을 도모하고 일정한 수준의 물질적인 풍요를 누리게 하는 것이다. 국가의 목표는 궁극적으로는 국민이 행복하게 살게 하는 것이라고 할 수 있겠지만, 행복은 다분히 주관적이기 때문에 국가가 국민의 구체적 행복의 내용까지 책임져야 한다는 것은 지나친 기대라고 생각한다. 주권국가는 자국의 국민과 영토에 대해서 배타적인 지배권을 갖는 것이 사실이지만, 글로벌화가 많이 진행된 현재의 상황에서는 국가의 국민이나 기업에 대한 배타적인 지배권이 많이 약해졌다. 특히 기업의 경우에는 여러 기업 활동(생산, 연구개발, 영업, 조달, 본사 기능 등)의 입지를 비교적 자유롭게 선택할 수가 있기 때문에 국가는 사실상 기업을 지배한다고 보다는 기업과 교섭해야 하는 위치에 놓여 있다. 개인은 기업에 비해서는 이동성이 많이 낮은 것이 사실이나, 교육을 많이 받고 소득이나 자산이 많은 사람일수록 국가 선택권이 높아진다. 글로벌 시대에 국가가 할 수 있는 일은 고정된 것을 매력적으로 만들어서 이동성이 높은 것을 끌어 들이는 일이라고 하겠다. 여기서 고정된 것이란 삶의 질을 좌우하는 생활 여건, 세제와 규제 등 사업 환경, 그리고 인적 자원의 수준이며, 이동성이 높은 것은 자본과 지식이다. 그러니까 국가가 국민을 잘 살게 하는 방법은 "살기 좋은 여건을 만들어서 우수하고 창의적인 인력이 많이 와서 살게 하고, 사업하기 좋은 여건을 만들어서 국내외 기업의 고부가가치 활동이 自國 내에서 많이 이루어지게 하는 것"이다.

글로벌화로 인하여 국경이 낮아지면 낮아질수록 국가의 운영을 글로벌 시스템 속에서의 하나의 단위로 보는 시각이 필요하다. 그리고 국가가 국민에게 제공하는 서비스를 어떻게 하면 저비용으로 제공할 것인지를 고민해 보아야 한다. 국가 서비스는 모두 비용이 발생하는데, 만약 국가 간에 협업이나 공동체의 구성을 통해서 규모의 경제나 범위의 경제를 달성할 수 있다면 그렇게 하는 것이 좋을 것이다. 여기서 우리는 미국이라는 나라의 시각을 벗어날 필요가 있는데, 그 이유는 미국은 유일 초강대국이고 대륙국가이며, 또한 전 세계 경제의 1/3의 비중을 차지하는 나라이기 때문에 다른 모든 나라와 처해진 여건이 전혀 다르기 때문이다. 다시 말해서, 미국은 사실상 독자적으로 국가가 필요한 서비스를 모두 제공할 수 있는 유일한 나라이며, 그런 면에서 세계에서 우리가 가장 벤치마크하기에 부적당한 나라는 점을 항상 인식해야 한다.

국가는 다음과 같은 세 가지의 서비스를 국민에게 제공해야 한다.

(1) 안보 및 치안서비스('국민의 생명과 재산을 보호'): 국가는 무엇보다도 외침을 받거나 전쟁을 하여서 국민의 생명이나 재산에 심각한 피해를 받지 않도록 해야 하며, 또한 범죄 행위나 기타 자연 재해로부터 국민을 보호하는 서비스를 제공하여야 한다. 치안이나 防災도 국가 간의 협력이 가능한 부분이 있겠지만, 특히 안보 분야에서는 국가 간의 협력을 통해서 비용을 많이 줄일 수 있을 것이다. 만약에 한국이 동북아에서 신뢰할 수 있는 집단안보체제의 일원이라면 국방비를 상당히 축소할 수 있을 것이다. 한국은 지금까지는 특수한 역사적인 이유로 해서 미국과의 안보 동맹을 통해서 국가 안보를 유지할 수 있었으며, 지난 55년간 한반도에 평화를 유지할 수 있었다.

(2) 교육 및 복지서비스('높은 삶의 질을 제공'): 국민이 일정한 수준의 삶의 질을 유지하면 교육도 어느 정도 받아야 하고, 나아가서 최소한의 '인간다운 삶'을 누릴 수 있어야 한

다. 한국은 국민의 높은 '교육열'(부모들의 자식에게 좋은 교육을 제공해야 한다는 의식)에 비해서 학교 교육의 질이 상대적으로 미흡해서 가계에게 교육비가 큰 부담이 되고, 전체적인 교육 투자의 효율이 크게 떨어지는 문제를 안고 있다. 복지의 경우에는 아직은 정부의 복지 지출이 그다지 높지 않아서 高福祉로 인한 부작용은 많지 않지만, 저소득층이나 장애인과 노인의 복지 수준은 선진국에 비해서 뒤떨어진다.

(3) 소득 증대('사업하기 좋은 환경을 조성'): 좋은 일자리를 많이 제공해서 국민이 높은 수입을 올릴 수 있도록 하면 소득이 증가하고 물질적으로 선진국이 된다. 그러면 돈과 지식을 많이 가진 기업을 유치해야 하는데, 이는 다시 유리한 사업 환경의 조성(낮은 세율, 낮은 규제, 경쟁적인 시장과 효율적인 금융시스템 등)을 요구한다. 특히 정부가 효율적으로 운영되고, 또한 정부 부문이 너무 비대해서 민간의 창의성을 침해 하지 않도록 해야 한다.

위의 세 가지의 서비스 중에서 교육 및 복지는 한 국가가 거의 독자적으로 수행해야 할 서비스이지만, 안보 및 경제(소득 증대) 분야는 국가 간의 협력이나 경제공동체의 구축을 통해서 효과를 높일 수 있다. 그런 관점에서 이 글에서는 '외로운' 나라인 한국이 어떤 글로벌 또는 지역적인 협력시스템을 만들어서 국가의 효율을 높일 것인가의 문제와 또 하나는 경제 전체의 생산성을 높이기 위해서 정부 운영의 시스템을 어떻게 가져가야 할지를 중점적으로 논의하기로 한다.

2. 집단안보와 경제공동체의 필요성: 덴마크와 대한민국

한국은 글로벌화에 대한 국가차원의 능동적 대응 전략을 통해 선진국 진입 비용을 축소하고 진입 속도를 가속화시킬 필요가 있다. 그동안 한국은 산업화, 민주화 과정을 거쳐 선진국 문턱에 진입하였으나, 실질적으로 선진국이 되는 데는 대내외 환경을 고려할 때 높은 한계 비용이 요구되는 상황이다. 산업화단계에서는 빈곤 탈출, 민주화단계에서는 정치참여 욕구 해소 등 국가전략적 목표 설정이 비교적 단순한 반면, 선진화단계에서는 대내적으로는 사회통합의 위기로 인한 갈등이, 대외적으로는 글로벌화에의 적응 등이 상당한 비용을 요구하기 때문이다. 이렇게 어려운 선진국 진입을 달성할 수 있는 첨경은 무엇일까? 사실상 사회갈등을 해소하는 시간과 비용은 선진국에서도 매우 부담스러운 수준이며, 지속적 성격을 갖고 있기 때문에 주로 예방과 조정에 치중하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 선진국 진입을 위해서 전략적으로 집중을 한다면 글로벌화에의 적응을 먼저 선택하는 것이 비용 대비 효과적이라고 할 수 있다. 국제기관의 국가경쟁력 평가에서 3위권을 유지하고 있는 덴마크의 경우 大西洋主義에 선두에 설 정도로 서유럽의 다자적 안보레짐과 경제레짐에 편입되어 발전해왔다.¹⁾ 덴마크나 핀란드와 같은 작은 유럽 강소국들이 높은 국가경쟁력을 보유하게 된 원인은 여러 가지가 있겠지만, 국가경영의 일부이지만 중요한 부분인 안보와 대외경제 부문을 다자적 협력체(EU와 NATO 등)에 의존한 것이 경쟁력 제고의 이유 중의 하나라고 할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 “과연 한국도 장기적으로 안보협력체제와 무역질서 및 통화질서를 다자적 협조체제를 통해 관리할 경우 국내 정책에 관한 집중도가 상승하여 국가경쟁능력이 확충되고 국가경쟁력 제고도 용이해질 것인가” 하는 연구 질문을 제기하는 것은 흥미로운 시도가 될 수 있을 것이다.

1) NATO를 유럽방위의 축으로 해야 한다는 시각으로 영국과 미국이 주창하였으며, 이에 대해 독일과 프랑스는 유럽방위의 유럽화를 주장하는 유럽주의를 표방하였다. 김계동(1994: 549).

(1) 집단안보와 경제공동체의 참여가 경제성장에 미치는 영향

유럽에서의 다자적 안보 및 경제 협력체는 50년 이상의 긴 세월을 거쳐 형성되고 발전되어왔다. 먼저 집단적 협력체가 형성된 것은 안보 분야에서였다. 독일의 서방 재침략 가능성과 소련으로부터의 새로운 위협에 대항한 서유럽의 상호방위기구인 브뤼셀 조약기구를 모체로 1949년 창설된 방어적 국제군사기구인 NATO가²⁾ 유럽의 다자적 안보레짐 형성의 기초이다. NATO는 1991년 베를린 장벽 붕괴 이후 역내에 주적 개념이 사라짐으로써 그 성격과 역할이 분쟁해결 등 평화 유지에 주력하는 집단안보 기능으로선회하고 있다. 경제공동체의 경우 1958년 결성된 유럽경제공동체(EEC : European Economic Community)를 연원으로 하고 있는데, 유럽경제공동체가 확대·발전된 형태인 유럽연합(EU)이 1993년 출범하면서 서유럽의 안보환경과 공동체적 경제협력은 결정적인 전환기를 맞이하였다. EU는 기본적으로 유럽연방을 지향하면서 궁극적으로 정치군사통합을 목적으로 하고 있기 때문이다.

이제부터 서유럽 국가들이 선택한 다자간 안보·경제레짐의 공고화가 경제성장에 어떤 영향을 주었는지를 역사적 접근과 비교체제론적 분석을 통해 살펴보면서, 국가경영체제 혁신의 관점에서 집단안보체제와 경제공동체에의 편입이 갖는 의미를 점검해보도록 하겠다. 우리가 가정한 것은 집단안보체제와 경제공동체에 편입될 경우 국방비 부담이 적어지고, 환율조정 및 무역진흥을 위한 비용이 감소함으로써 여기에 투입되던 재원을 교육과 복지 등 국가가 제공할 다른 서비스에 집중하는 한편, 기업하기 좋은 환경을 조성할 수 있는 감세정책을 구사할 수 있는 여력을 확보할 수 있다는 것이다. 다시 말해서 글로벌화에 대응한 국가경영시스템의 적극적인 변경으로 국가발전의 동력을 확보할 수 있다는 것이다. 그렇다면 이러한 가정이 실증적으로 뒷받침될 수 있는가가 관건이 될 것이다.

먼저 군사비 지출 측면을 살펴보자. 역사적으로 보면 집단안보체제는 냉전의 산물이다. 역내에 존재하는 적의 군사동맹을 견제, 저지, 방어, 격퇴하기 위해 만들어진 것이다. 역내에 주적이 사라진 뒤에도 군사동맹기구는 집단안보협력체로 이어 분쟁해결 및 평화유지기구로 발전해오고 있다. 다자적 안보레짐에 참여하는 국가들은 정치군사적인 이익과 함께 경제적 이익을 고려한다. 실제로 여러 명의 연구자들이 국가 간 비교 연구에서 국방비 지출이 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다.³⁾ 특히, Smith(1980)는 14개 OECD 국가들에 대해 1954년부터 1973년까지의 시계열분석을 수행하여 국방비 지출이 투자를 제약한다고 주장하였다.⁴⁾ 저개발국들에서도 국방비의 성장에 대한 부정적 영향은 관찰되는데,⁵⁾ Landau(1993)는 71개국에 대한 비교연구에서 국방비 지출이 기본적으로는 성장에 긍정적이라는 입장을 밝히면서도 국방비 부담 수준이 높은 수준으로 상승할 경우 마치 역 U 커브처럼 부정적 효과로 반전된다는 흥미로운 연구 결과를 제시하고 있다.⁶⁾ 실제로

2) NATO 역사적 연원에 대한 설명은 김계동(2007: 40-43).

3) Faini, Annez and Taylor(1984)는 69개국에 대한 교차분석을 통해 국방비 지출이 성장에 부정적인 효과를 미친다는 점을 밝혔다. Mintz and Huang(1990)도 투자를 저하시키는 경향이 있다는 점을 지적하였다. 이밖에도 Smith(1980), Rasler and Thompson(1988), 그리고 Scheetz(1991) 등의 연구도 국방비 지출이 성장에 부정적이라는 결론을 얻은 바 있다. Ram (1995: 255-258).

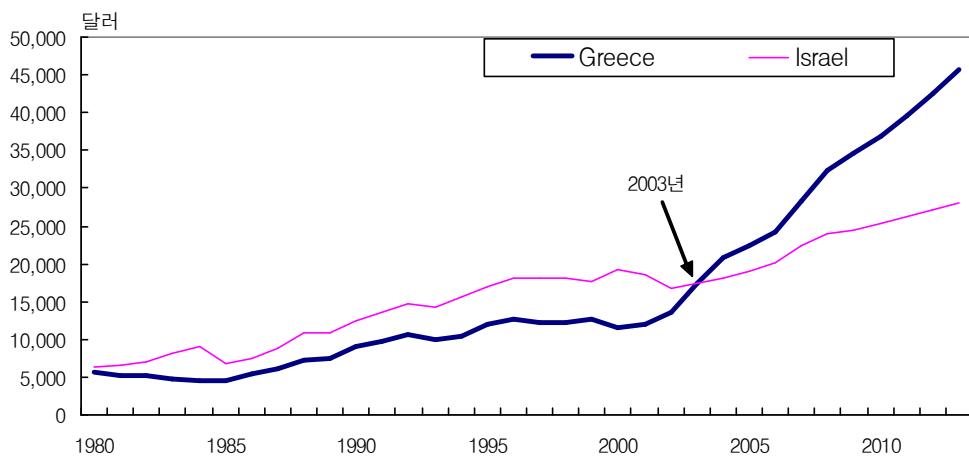
4) Ram (1995: 256).

5) Lim(1983), Lebovic and Ishaq(1987)은 각각 54개국, 20개국(중동지역)을 대상으로 한 비교분석에서 가설을 증명하고 있다. Ram (1995: 256).

6) Ram (1995: 256).

1951년 NATO에 가입한 그리스와 1948년 건국 이후 주변 국가들에 대한 군사적 경계에 국력을 상대적으로 더 투입한 이스라엘을 비교하면 이러한 연구결과가 보다 분명하게 뒷받침된다. 1980년 기준으로 1인당 국내총생산(경상가격)이 6,357달러로 그리스의 5,592달러 보다 높았던 이스라엘은 2003년 이후 역전되는 모습을 보이고 있고 향후에도 그 격차가 더욱 확대될 것으로 전망되고 있는데, 이것은 다른 영향요소들을 통제할 경우 2001년 유럽통화동맹(EMU) 가입 이후 유럽통합에 적극적으로 참여하고 있는 그리스의 국가경영체제 변화와 관련이 있는 것으로 추정된다.

그리스와 이스라엘의 1인당 국내 총생산 비교



자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2008.

자원의 보유 여부를 기준으로 국방비의 성장에 미치는 효과를 검증한 Frederiksen & Looney(1983) 연구에서는 자원이 풍부한 24개국에서는 국방비 지출이 성장에 긍정적이었지만, 자원이 빈약한 9개국에서는 국방비 지출이 성장에 부정적이었다는 상반된 영향을 지적하였다.⁷⁾ 이 연구는 자원이 부족한 한국에 시사하는 바가 크다고 하겠다.⁸⁾

한편, 유럽 경제통합의 효과를 검증한 선행 연구들에서도 통합이 성장에 긍정적이라는 결과를 얻은 경우가 많았다. Henrekson, J. Torstensson & R. Torstensson(1997)은 회귀분석과 패널 데이터를 활용하여 EC와 EFTA에의 참여가 자원할당과 장기적인 경제성장률에 긍정적 영향을 미친다는 점을 확인하였다.⁹⁾

(2) 덴마크의 국가경영체제의 내용과 성과

앞에서 거시적 맥락에서 집단안보체제와 경제공동체가 성장에 미치는 긍정적 측면을 살펴

7) Ram (1995: 255).

8) 국방비와 성장과의 관계에 대한 긍정론과 부정론이 강력하게 맞서고 있다. 이은국(2003)은 국방비와 성장과의 관계에 관련하여 일본에 대상으로 한 실증분석에서 국방비 → 성장이라는 인과관계가 있다기보다는 성장 → 국방비 지출이라는 인과관계가 분명하다고 밝히고 있다. 이은국(2003).

9) Henrekson, J. Torstensson & R. Torstensson(1997).

보았다. 이제 이러한 전략적 선택을 한 국가가 안정된 집단안보체제와 경제공동체 속에서 발전과 번영을 위해 집중했던 국가경영의 진화와 성과를 파악해본다면 앞서 필요성을 지적했던 글로벌화에 대응한 한국의 국가경영체제의 변동의 구체적인 방향성을 찾는데 주요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

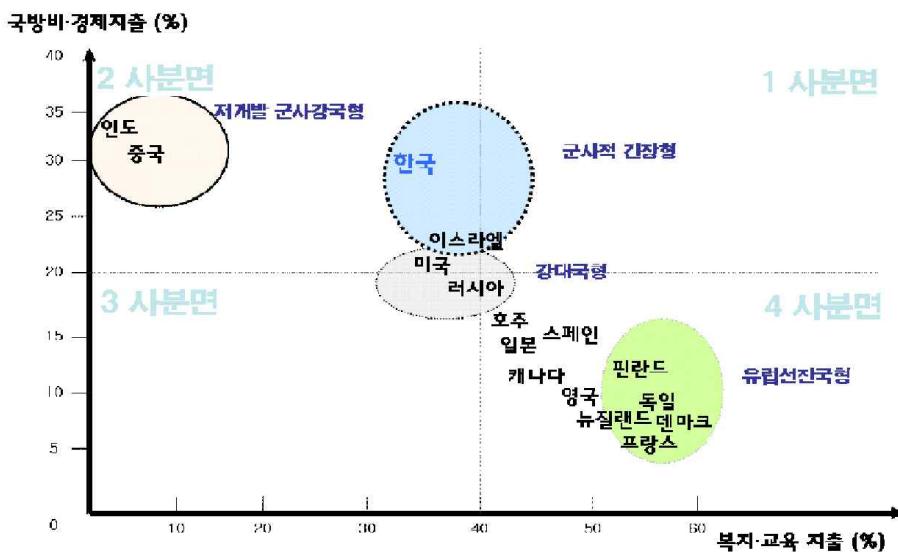
여기서 필자는 덴마크를 국가전략적 선택을 위한 집중적인 비교 대상으로 삼고자 한다. 그 이유는 농업국가로서의 출발, 빈약한 부존자원, 독일 등 열강의 주변부에 위치한 점 등에서 한국과 공통점이 있기 때문이다. 덴마크는 전 국토의 70%가 농경지이고, 주변 열강의 침략으로 국토가 황폐화되었던 경험을 갖고 있다. 19세기에 접어들어 낙농을 주축으로 한 농업국가의 길을 선택하여 짧은 기간 안에 선진국 대열에 진입하는데 성공한 후,¹⁰⁾ 1960년대 이후 공업이 크게 발달하면서 농업의 비중은 GDP 대비 3%대로 크게 축소되었다. 농업을 통해 선진국으로 발돋움한 점을 제외하고는 한국과 유사한 발전경로를 갖고 있다고 할 수 있다. 현재 덴마크는 기계, 금속, 식품가공, 의료기기 등을 주산업으로 하고 있고, 디자인 경쟁력을 갖춘 무역강국으로서 EU 회원국 중에서도 가장 견실하게 발전하고 있는 것으로 평가받고 있다. 특히, 성장률과 실업률을 3%대로 안정적으로 유지하고 있고, 물가상승률 또한 1% 대에 안착해 있으며, 1인당 GDP에 있어서는 룩셈부르크, 노르웨이, 아일랜드, 스위스에 이어 5위권으로 꾸준히 성장하고 있다.¹¹⁾ 사실 노르웨이가 천연가스와 석유 등 부존자원 수출로 인한 수입이 적지 않은 점을 감안하면 부존자원 없이 세계 최선진국 대열에 서 있는 덴마크는 유사한 자원 상황을 갖고 있는 한국이 벤치마크할 만한 나라이다. 정치군사적 정세에 있어서 덴마크가 과거 독일의 정치군사적 위협을 극복하고자 집단안보체제의 공고화를 기반으로 하는 대서양주의를 주창한 점도 주변 열강의 틈바구니에 있는 한국이 참고할 만한 점이다.

그렇다면 경제적 성과 측면에서 국가경영체제 혁신이 가장 분명하게 작용하고 있는 나라라고 할 수 있는 덴마크 국가경영체제의 특징은 어떻게 작동하고 있을까? 서론에서 제시한 국가의 3대 서비스를 기준으로 판별하기 위해 두 가지 분석적 논의를 전개하도록 한다. 먼저 국방 및 경제지출과 교육 및 복지지출의 구성비를 비교하여 집단안보체제와 경제공동체 편입으로 인한 재정운용의 특성을 파악하고자 한다. 전체적으로 보았을 때, 안보 및 경제지출과 교육 및 복지지출의 구성비를 가지고 주요 국가들을 비교하면 몇 개의 국가군으로 대별된다. 유럽의 강소국처럼 안보와 경제를 다자적 협력에 의존하는 국가군은 국방비와 경제지출이 낮고 교육 및 복지지출이 높은 특성을 보이고, 독자적으로 국가안보를 수행하고, 역내 경제공동체를 확고하게 확보하지 못한 강대국군(미국, 러시아 등)은 양쪽의 지출이 균형을 이루고, 정치군사대국이며 경제발전 도상에 있는 중국과 인도는 국방비 및 경제지출이 높게 나타난다. 한국과 이스라엘처럼 역내에 분명한 주적이 있어 군사적 긴장 상태에 있지만 비교적 발전된 국가는 국방비 및 경제지출 비중이 높은 양상이며, 전통적으로 정부지출을 제어해 온 영·미계 국가들(호주, 뉴질랜드)은 강대국과 유럽 강소국들 사이에 위치한다. 결국 국가경영체제에 따라 위에서 언급한 세 가지의 국가의 기본 서비스의 중점이 차별화되는 것을 확인할 수 있다.

10) 외(2006: 48).

11) 2006년의 경우 성장률은 3.2%, 실업률은 3.9%, 물가상승률은 1.9%를 나타냈다. (통계청)

정부재정 지출 중 국방비·경제지출과 복지·교육 지출 비중 비교에 따른 국가 분류



주: 기준 연도는 2005년 기준이나, 국가에 따라 자료 미비로 2004년 통계를 활용하였고(핀란드, 스페인, 인도, 중국 등이 해당), 정부지출은 일반정부를 기준으로 하였으나 자료가 없는 경우 대부분 중앙집권적 국가에 해당하므로 중앙정부 지출 통계를 활용하였음(한국, 중국, 인도).

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook 2006.

덴마크 중앙정부의 예산 구성(2004년 기준)을 살펴보면 국방비가 4.6%의 비중을 갖고 있고 경제사업 지출이 6.3%인데 비해 교육이 12.2%, 사회보장이 40.7%를 차지하고 있음을 파악할 수 있다. 이것은 한국이 각각 10.4%, 25.1%, 14.2%, 12.7%의 비중을 보이고 있는 것과는 차별화된다. 이것은 덴마크 정부가 다자적 안보체제와 경제공동체에 편입되어 안보와 핵심 경제정책이 안정된 상황에서 교육 및 복지서비스와 국민의 소득증대를 위한 정책 구사에 진력하고 있음을 간접적으로 파악할 수 있게 해준다. 복지서비스에 있어서도 전통적 복지국가 방식에서 벗어나 복지사회를 지향하는 개혁을 성공시킨 바 있다.¹²⁾ 정부조직 측면에서도 교육과 복지 부문의 부처가 세분화되어 예산을 집행하고 있음을 알 수 있다.

한국과 덴마크의 정부 구성 비교

(15부 2처)	덴마크(19부)	한국(15부 2처)	덴마크(19부)
기획재정부	재무부, 조세부	보건복지가족부	건강·질병관리부, 사회복지·양성평등부
교육과학기술부	교육부, 과학기술혁신부	환경부	환경부, 기후·에너지부
외교통상부	외교부, 개발협력부	노동부	노동부
통일부	-	여성부	(사회복지·양성평등부)
법무부	법무부	국토해양부	교통부
국방부	국방부	법제처	-
행정안전부	망명·이민·통합부	국가보훈처	-
문화체육관광부	문화부	-	교회부
농림수산식품부	식품·농업·수산부		식품·농업·수산부
지식경제부	경제기업부		경제기업부

자료: www.denmark.dk.

12) Cox, Robert Henry.(2001).

교육과 복지서비스의 확충뿐만 아니라 기업하기 좋은 환경 조성을 위한 정책 노력도 실천하고 있다. 덴마크는 조세정책 측면에서 선도적인 나라이다. 덴마크는 1967년 EC(유럽공동체)에서 부가가치세를 회원국 가입조건으로 채택하자 바로 그 해에 제일 먼저 제도를 도입하였고, 법인세도 2007년에 경쟁국들보다 낮은 수준인 22%로 낮추었다. 정부혁신과 민영화에도 적극적이다. 시장조사기관인 IDC가 발표한 정보화지수(2005년 기준)에서 덴마크가 1위를 차지하였고, UN이 발표한 전자정부준비지수(2004년)에서도 미국에 이어 2위를 차지하였다. 정보화에 대한 덴마크 정부의 관심은 1972년부터 시작되었다.¹³⁾ 특히 1999년부터 시작된 ‘디지털 덴마크’라는 비전 실천계획은 효율적인 전자정부 구현을 앞당기고 있는데, 2005년에는 온라인 자동차등록을 실행할 정도에 이르고 있다.¹⁴⁾ 민영화에 있어서도 통신산업의 경우 여타 북유럽 국가인 노르웨이와 핀란드보다 과감하게 시장형 개혁을 하였고, 지방정부의 이해관계가 밀접하게 관련된 전력산업 민영화의 경우는 전력 공급의 안정성과 규제완화를 적절히 결합한 혼합형 개편 전략을 선택하였다.

이러한 덴마크의 국가경영체제 혁신의 성과가 한국에서도 전략적 지향점으로 국민의 공감을 얻는다면 안보나 대외 무역질서를 집단 체제에 위임하고, 나머지 국정과제에 전력하는 선택을 할 수도 것이다. 이 경우 대한민국이라는 나라의 경영은 훨씬 효율적으로 진행될 가능성이 있다. 물론 동아시아에 집단안보체제나 경제공동체를 형성하고 공고화하려면 이 지역에 강고하게 뿌리내린 국가주의적 전통과 역사적인 반목을 극복할 수 있는 중장기적인 기능적 통합이 다각도로 모색되어야 할 것이다. 동아시아의 구조적 한계라는 비관적 인식에도 불구하고 최근 세계화와 정보화의 심화에 따른 동아시아 각국 간의 상호의존성과 상호영향력이 증대되고 있는 점은¹⁵⁾ 이러한 통합 노력의 촉매가 될 것으로 보인다.

3. '대한민국'시스템의 진화(1948-2008)

대한민국은 1948년에 정부가 수립되었을 당시에는 독자적으로 국방을 하고 또 국민에게 일정한 수준의 생활을 보장해 줄 능력이 없는 허약한 나라였다. 거기다가 1950년의 전쟁 발발로 인하여 경제는 더욱 피폐해졌으며, 사실 다수의 국민들은 비참한 생활을 했어야 했다. 그러나 1953년 휴전 이후에 55년간 평화가 유지되면서 대한민국의 능력이 국방, 경제 및 복지 역량에서 크게 신장하였음을 부인하기 어렵다. 2008년 현재 대한민국의 1인당 GDP는 2만 달러를 넘었고, 세계적으로도 무시할 수 없는 역량을 가진 나라가 되었다. 이처럼 차원과 역량이 크게 향상된 만큼, 이제는 새로운 차원에서 국가의 시스템을 설계하여야 한다. 다음에서는 ‘대한민국’ 국가경영시스템의 진화를 안보비용 및 경제체제 유지비용의 변화 중심으로 분석하면서 경제사회발전이라는 현실적 필요성에 의해 다자적 안보레짐과 경제레짐의 수용가능성이 높아지고 있는 점과 국가리더십 스타일의 특성으로 미루어볼 때도 글로벌화에 적극적으로 대응할 수 있는 국가경영체제로의 전환에 대해 긍정적인 접근이 가능하다는 점을 논리적으로 환기하고자 한다.

13) 외(2006: 213).

14) 위의 책(2006: 214).

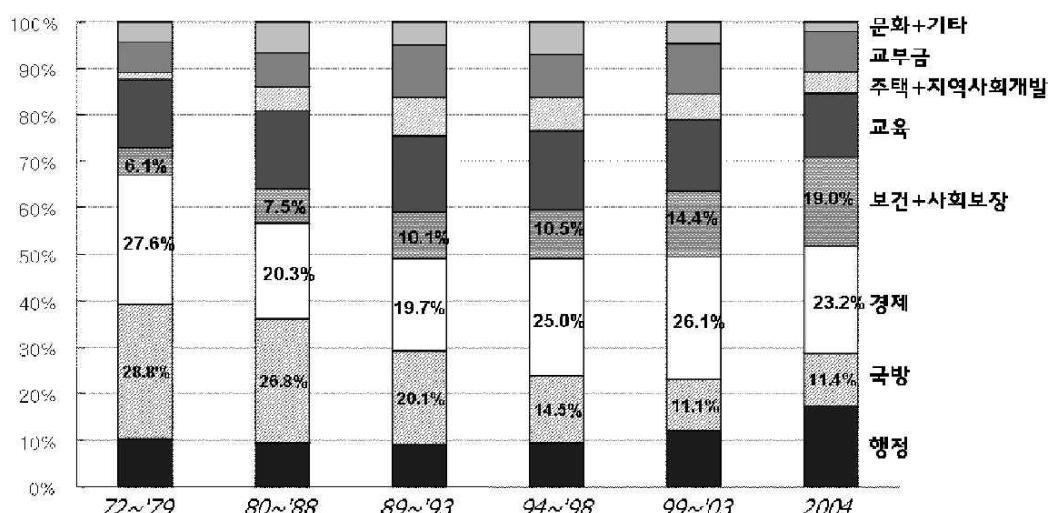
15) 이제민·차창훈(2004: 5-14)

(1) 다자간 관계보다는 동맹관계에 의존한 발전단계

1948년 대한민국의 건국과 이후 이승만 집권 시기는 국가 형성기로서 시스템 구축을 시작했던 기간이다. 2차 대전 이후 국제적 냉전이 성립되면서 남북한에 각각 정부가 들어섰고, 미국의 한반도에 대한 군사전략이 변화를 겪는 과정에서 한국전쟁이 일어나 현저하게 부족한 재정여건에도 불구하고 과다한 안보비용을 지불하였던 시기이다. 志士型 리더십을 갖고 있는 이승만 대통령은 전쟁 이후 미국과의 정치군사적 동맹관계를 공고히 하면서 경제 체제는 독자적 부흥 노력이 현실화되기 어려운 상황에서 미국 중심의 서방국가들에 의존하는 원조경제를 운영한다. 당시의 내부역량으로 미루어볼 때, 독자적인 경제발전 전략이나 안보전략을 수립하기는 어려웠고, 냉전의 심화라는 국제정치 상황과 한국의 군사역량을 감안한다면 다자주의적 안보체제나 경제공동체의 구성은 어려웠다. 특히 일본과의 국교조차 이루어지지 않은 상황에서 일본을 포함한 공동 안보나 경제교류를 국제체제적 수준에서 진전시킬 수는 없었다.

군 장성 출신인 박정희 대통령은 행정적 능률성을 최고의 가치로 삼고 산업화에 몰두함으로써 급속한 행정국가체제가 형성되었다. 이러한 리더십과 능률적이고 강압적인 행정체제로 인해 국가가 시민사회와 시장보다 먼저 발달하였다. 국가가 미성숙된 시민사회 및 시장을 견인하게 되면서 국가적 당면과제인 산업화와 부국강병에 전력을 기울이고 일정한 성과를 낼 수 있었다. 이 시기 미국과 정치군사동맹관계는 더욱 긴밀화되었고, 일본과의 국교 정상화 이후 차관을 기초로 무역 중심의 경제체제로 전환하면서 한미일간의 경제관계가 심화되기 시작하였다. 북한의 테러와 군사 분계선 상의 적지 않은 충돌로 인하여 안보비용은 지속적으로 상승하였고, 경제발전을 위한 정부의 예산 투입 역시 자본이 부족한 상황에서 인프라 건설과 경제사업을 중심으로 확대되었다.

중앙정부 재정지출 우선순위 변화(1970~2004년)



주: 건강보험 지출을 합산하면 2004년 보건 및 사회보장 지출은 25.4%

자료: 재정경제부, "한국통합재정", 각 년도

1987년 이후 정치적으로는 민주화가 경제적으로 산업의 고도화와 정보화가 급속하게 진행되었다. 미성숙했던 시장과 시민사회가 성장하면서 국가사회와의 관계가 일방적이고 지배적인 관계에서 쌍방적이며 협력과 긴장이 교차하는 관계로 발전하였다. 절대 규모는 계속 늘어났지만 전문 정치인 출신 통치자의 등장으로 안보비용의 비중이 축소되었고, 경제 관련 재정 지출의 내용도 과거의 하드 인프라에 대한 투자에서 정보화 관련 투자로 이동하였다. 그러나 경제사회시스템 전환과정에서 글로벌화에 미숙하게 대응함으로써 1997년 말에 경제 사회시스템을 크게 교란한 외환위기를 초래하였고, 강요된 시스템 재설계 상황에 놓이게 되었다. 이후 10년간은 강요된 시스템 재설계와 영·미식 경제제도의 이식과정에서 많은 시행착오를 겪으면서 경제사회를 운영하는 제도의 정렬이 틀어지게 되었다. 한편, 전문 정치인 대통령의 리더십은 “시장경제와 민주주의의 병행발전”에서 확인할 수 있듯이 민주적 가치를 강조하였다. 이로 인해 발전연대까지 지극히 미약했던 복지 관련 정부지출이 크게 확대되면서 과거와는 확연히 차별화되는 국정운영의 모습이 자리 잡기 시작했다.

건국 이후 한국호는 압축 성장과 신속한 민주화를 거치면서 여러 부작용과 시행착오가 있었지만 성과 측면에서 매우 성공적인 시스템을 만들어 온 것으로 평가할 수 있다. 그러나 다가오는 21세기의 급변하는 경제사회 환경에 적응하려면 새로운 접근에 입각한 시스템 설계가 필요하다.

(2) 개방 확대와 글로벌화 시기: 21세기 환경에 조응하는 시스템 재설계가 필요한 단계

글로벌화의 진전으로 국가 간의 경제가 과거에 비해 무뎌지고 있다. 물론 파워를 중심으로 한 정치현실주의적 입장에서 보면 각국의 주권적 영향력이 눈에 띠게 감소했다고 단정하기는 어렵지만, 기업과 개인의 이동이 자유로워지면서 선진국을 중심으로 형성된 국제레짐의 성격이 분쟁의 조정에 중점을 둘 정도로 변모하고 있는 것 또한 염연한 사실이다. 아울러 일국적 차원에서도 정부의 위상과 역할이 조정력을 보유한 수평적 협력 단위로 변화하고 있다. 지역 간 협력의 수준이 상승하고 다자적 통화질서가 수립되고 공동 방위군 창설까지 성사 단계에 있는 상황에서 한국도 국가, 시장, 시민사회의 3자간의 성숙한 협력과 함께 경제와 안보 부문에서 국제사회까지 포함하는 새로운 국가운영체제를 구상하고 진전시켜야 시스템 진화를 담보할 수 있을 것이다. 이런 역사적 맥락 속에서 기업 CEO 출신 대통령이 등장하여 국정운영에서 경영마인드를 고취하면서 기업의 효율성과 진취성을 강조하는 한편, 국민의 지지획득을 국가경영의 성과로 대체하겠다는 국정운영의 철학을 제시하고 있다. 이러한 태도는 민주사회 운영의 몇 가지 준칙을 지킨다면 국제사회를 능동적으로 국가운영체제 속에서 활용할 수 있는 방안을 찾은 작업을 과거보다 용이하게 하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

4. 글로벌 시스템의 일부로서의 대한민국: 어떤 그룹을 만들고 어디에 속할 것인가?

슈퍼 파워로서의 국가를 지향하지 않는다고 했을 때, 중소규모 개방국가의 국가전략은 글로벌화의 흐름을 적극적으로 활용하는 것이다. 따라서 글로벌 환경(global setting)에서 국가를 하나의 시스템으로 간주하는 것이 한정된 국가자원의 효율적 운용과 효과적 집중을 가능하게 할 것이다. 그런데 동아시아도 유럽연합과 같은 다자적 협력에 기초한 지역 거버넌

스의 수립은 수렴과 분화의 관점에서 고찰해야 할 것이다. 다시 말해서 규범적으로 한국의 입장에서 집단안보체제와 지역경제공동체의 성립이 유리하다고 볼 수 있지만, 동아시아 지역통합 문제는 동아시아의 정치경제적 환경, 인식구조, 역사적 특수성에 기초하여 조망할 필요가 있다는 것이다.

(1) 동아시아 경제공동체의 형성

정보, 교통, 통신의 혁명적 발전으로 전 세계의 경제권이 단일화되고 압축되면서 ‘국경 없는 세계화’의 물결로 전 지구적 시장화가 진행되는 동시에 세계화에 대한 대응으로 지리적 인접 국가 간의 협력과 경제통합의 현상들이 발생되고 있으며 개별국가 간의 FTA 논의도 활발히 진행 중이다. 동아시아의 경우 아세안(ASEAN)과 같은 지역국가 간의 경제이익을 위한 협력과 함께, 진전이 더딘 지역통합의 제도화에 대한 차선책으로 비공식적 네트워크를 이용하거나 양자적 FTA에 관심을 기울이고 있다. 현재 동아시아 국가 간의 관계는 다자주의, 지역주의, 양자주의 등 다양한 조정양식이 혼재된 상태라고 할 수 있다.¹⁶⁾

동아시아 경제공동체의 실현은 사실상 중국의 미래와 관련이 있다. 중국의 민주화와 시장 경제화가 진전될수록 경제통합은 가속화될 것이다. 중국경제가 발전을 지속할수록 중국은 경제통합에 자신감을 가질 것이고 한국, 일본에서도 경제통합에 대한 필요가 더욱 강하게 제기될 것이기 때문이다. 하지만 동아시아 경제공동체의 진전이 빠르게 이루어질 것이라는 낙관적 기대는 곤란하다. 현재 동아시아의 국제관계는 세력균형적 성격이 강하다. 탈냉전 이후에도 중국과 북한의 사회주의세력과 일본과 한국(그리고 미국)의 민주주의세력 간의 이념적 대립도 여전하고 군사적 긴장관계도 사라지지 않았다.¹⁷⁾ 프리드버그는 21세기에 접어들어 동아시아지역의 체제가 형성되면서 세력균형적 경쟁(ripe for rivalry)이 시작될 것이라고 예상하였다.¹⁸⁾(Friedberg, 2000) 그러므로 동아시아의 경제공동체는 자칫 패권우위체제를 경유하여 실현될 가능성이 있다. 아나키에서 거버넌스로 이행한 서양과 달리 동아시아는 경제공동체를 구성하기에는 지역적 경제 통합이나 제도화의 수준이 낮아 갈등을 중재하고 관리하기가 용이하지 않을 수 있다.¹⁹⁾ ASEAN(+3) 혹은 APEC과 같은 지역공동체가 있지만 지역갈등을 해소하거나 지역경제문제를 해결한 적이 없었다는 점도 동아시아 경제공동체의 진전을 제약하는 부분이다. 따라서 동아시아 경제공동체 구상은 장기적인 전망을 갖고 점진적으로 추진할 필요가 있다. 한국은 일단 무역, 투자 등에서 중국과의 기능적 경제통합을 추진하면서 자유로운 인구이동을 유보한 공동시장 건설을 도모하는 것이 바람직하다. 나아가 경제공동체로의 이행의 중간단계로서 정부 간 협의체를 통한 에너지협력, 환경협력, 물류협력을 포괄하는 광범위한 경제협력을 증진시킴으로써 동아시아 경제공동체 실현의 토대를 공고화해야 할 것이다.

16) (2005).

17) 임성학(2007).

18) Friedberg(2000).

19) 동아시아에서도 서구와 같은 지역공동체가 형성될 수 있으며 이를 통한 경제통합과 갈등조정이 가능하고 (Acharya 2003/4), 유럽과 같은 공식적인 제도는 없지만 비공식 네트워크가 이를 대신해 작동하고 있다는 주장도 있다.

(2) 집단안보체제의 수립

앞서 지적한 바와 같이 인구 500만 명 정도의 유럽의 작은 나라들(핀란드, 아일랜드, 덴마크 등)이 번영을 누릴 수 있는 이유는 유럽에 안보 및 경제공동체의 틀이 잘 짜여 있는 것도 큰 이유 중에 하나이다. 그러나 동아시아에 유럽과 같은 협력 수준을 갖는 공동체를 구축하는 것은 결코 쉽지 않다. 동아시아 국가들이 협력의 길을 함께 나아가는 데는 가벼이 치우기 어려운 걸림돌이 있다는 것은 대부분의 연구자들이 동의하고 있다. 특히 중국의 국력이 급격히 커지면서 동아시아의 정치경제질서의 재구축은 중차대한 과제로 부상하고 있다. 20세기 동아시아의 강자였던 일본이 상대적으로 위축되고, 대신 중국이 부상하면서 미국을 포함한 강대국 사이의 견제와 갈등의 관계가 형성되고 있는 것이다. 그러나 동아시아의 협력 레짐 구축이 한국의 국익에 부합한다고 할 때, 어려움이 있더라도 중장기적으로 외교를 그 방향으로 맞추어야 할 것이다. 따라서 역사적 유산의 정리, 영토 문제의 해결, 여전히 강력한 민족주의적 의식의 희석 등 동아시아의 협력 레짐을 형성을 방해하는 걸림돌을 제거하는 작업에 주도적으로 나서야 할 것이다. 한국은 중국과 일본, 두 나라에 비해서는 규모가 작으나, 지정학적 위치나 무시할 수 없는 국력으로 보아서 중간에서 균형자의 역할을 할 수 있을 것이다. 그러므로 이제 한국은 수동적으로 새로운 질서 형성을 관망만 할 것이 아니고, 능동적인 역할을 하면서 동아시아에 평화와 번영이 정착되도록 하는 동력을 발굴해 나가야 한다.

그동안 동아시아의 다자간 안보협력체를 구축하기 위해서 아세안 지역 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum) 등을 운영해왔지만 그 성과가 확연하지 않다는 것이 중론이다. 그런데 북핵 문제 해결이라는 동아시아의 안보현안을 둘러싸고 전개한 6자 회담이라는 다자적 틀이 동아시아의 안보협력체 나아가 집단적 안보레짐으로의 발전할 수 있는 맹아 또는 단초로 기능할 것이라는 기대가 국제정치학자들 사이에 형성되고 있다. 장기적으로 동아시아에서 다자안보협력체를 구성한다면 가장 현실적인 방법이 역내의 현안문제를 해결하는 과정에서 설립된 다자안보협의체를 확대하여 발전시키는 것이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 그런 맥락에서 최근의 6자회담의 노력은 그 현실적 한계가 분명히 존재하고, 성공가능성을 낙관할 수 없음에도 불구하고 동아시아 다자안보협력의 가능성을 타진해 있는 좋은 기회와 경험이 될 것이다.²¹⁾ 실제 6자회담을 동아시아 다자안보협력기구로의 격상 가능성에 대한 논의는 그 현실적인 문제에도 불구하고 끊임없이 제기되고 있다.²²⁾ 따라서, 남북간 교류협력의 증진을 통한 한반도 긴장완화라는 전통적인 접근법을 추구하는 것도 중요하지만, 동아시아와 세계 질서의 네트워크화 경향을 이해하며 보다 적극적으로 북한 문제 해결을 위한 노력을 하는 것이 필수적이다.²³⁾ 주변국들과의 다양한 형태의 안보협력을 통해 북한을 새로운 질서 속으로 이끌어내어 북한의 대외 의존도를 높이는 것도 북한의 체제 성격과 행동을 근본적으로 변화시키는데 효과적인 전략이 될 수 있을 것이다.

20) (2007: 13).

21) 황지환(2007: 13).

22) Francis Fukuyama, "Re-Envisioning Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1.; 김성한, "미국의 동아태 전략: 변화와 지속성," 하영선 (2006).

23) 황지환(2007: 13)

(3) 위기관리시스템의 설계

다자적 협력에 의한 집단안보체제와 경제공동체가 형성된다면 이와 연계하여 위기관리시스템을 설계하여야 한다. 그동안 한국은 내부시스템이 견고하지 못해 여러 차례 정치경제적 위기를 경험하였었다. 한국 전쟁, 오일 쇼크, 10.26 사태, 그리고 외환위기에 이르기까지 국제사회의 개입과 지원이 없었다면 극복하기 어려운 고비를 겪어왔다. 한반도의 지정학적 특수성은 우리의 역량 범위를 넘어서는 정치군사적 변동을 가져올 수도 있다. 이러한 상황에서 한국의 내부시스템을 얼마나 견고하게 가져가느냐가 충격을 흡수하고 시스템을 복원할 수 있는 관건이 될 것이다.

최근의 상황을 점검해보면 급변 사태에도 불구하고 내부의 안정을 유지하고 위기를 극복 할 수 있는 시스템을 만들기 위한 기초 여건을 어느 정도 성숙되어 있는 것으로 볼 수 있다. 미국 빌 서브프라임 모기지 부실화 사태(sub-prime mortgage crisis)를 해쳐 나오면서 우리 경제가 상당히 견고화된 것으로 보여주었다. 이것은 외환위기를 극복하면서 기업 및 금융기관, 나아가 국가경제가 충격을 흡수할 수 있는 역량을 배양한 것으로 파악해도 무리가 없을 듯하다. 민주화도 통치체제의 안정성 측면에서 불안한 요소가 없는 것은 아니지만 점차 정치권력이 안정화되는 경향을 보여 주고 있다. 지난 2004년 노무현 대통령의 국회 탄핵소추 결의 후의 정치적 상황도 국민 여론을 바탕으로 정국이 극단적인 파국으로 치닫지 않고 스스로 안정화 경향을 표출한 것으로 볼 수 있다. 또한 보수에서 진보, 다시 진보에서 보수로 교대되는 두 차례의 정권 교체 경험을 통해서 우리 사회가 이념에 대한 포용력이 넓어졌으며, 이제는 보수와 진보, 산업체와 민주화 세력 간의 정치갈등에서 어느 정도 탈피할 수 있는 가능성을 엿보게까지 하고 있다. 아울러 개방이 가속화되면서 문화와 민족의 다양성이 넓어지면서 글로벌화에 대한 적응력이 강화되었음도 분명하다.

이제 다자적 안보·경제레짐의 성립과 위기극복을 위한 기초 역량의 확보를 토대로 향후 10년 이내에 실현될 가능성이 높은 북한체제의 변화에 대한 보다 적극적인 준비와 대응체제 수립을 위기관리 차원에서 전개해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 동북아의 안전보장 질서 형성에 능동적으로 참여하면서 정치군사적 외교역량을 질적으로 강화하여야 할 것이다. 주변 강대국들의 한반도 통일에 대한 정치외교적 이익을 접근시켜 저지와 방해보다는 협력할 수 있는 행동 패턴을 유도하는 것이다. 동시에 남한의 경제력 확충을 통해 북한 경제를 재건하고 북한 사람을 먹여 살릴 수 있는 역량을 확보하는 것이 필수적이다. 하지만 이런 여건이 확립되더라도 통독 이후의 독일에서 발생했던 상당한 비용과 경기침체는 불가피할 수도 있다. 마지막으로 남한의 법질서 확립과 보안체제 구축을 공고히 하여 통일 후의 정치적 안정을 신속하게 도모해야 할 것이다.

5. 글로벌 환경에서 번영하기 위한 시스템 구축

(1) 국가역할 재조정과 함께 유능한 촉진자로서의 정부기능을 숙성

신정부가 표방하는 ‘섬기는 정부론’은 기업가 출신 대통령답게 정치의 개념을 통치가 아

닌 경영으로 전환하려는 시도로 읽을 수 있다. 따라서 정부의 국정경영철학은 기업 중심의 가치창조를 통해 국민을 행복하게 하는 것으로서 가장 중요한 경제 정책은 '기업하기 좋은 환경 만들기'이며, 기업들의 고용과 투자를 견인하기 위해 각종 규제와 세율을 최소화시키고, 산업의 혈류인 금융을 활성화하겠다는 전략을 제시하고 있다.

그런데 여기서 주의할 것이 있다. 기업가적 정부는 어디까지나 목적 가치가 아니라 수단 가치로 보아야 한다는 것이다. 정부운영의 효율성을 제고하기 위해서 공무원들을 경쟁시켜 정책생산 역량을 키우고, 정부서비스의 공급방식에서 민관경쟁 등의 신공공관리적 기법을 활용할 수는 있지만 민주사회의 다양한 가치 지향성마저 효율화할 수는 없다. 그러므로 국가경영에서는 민주적인 의견 수렴과 절차적 정당성의 확보, 이해관계자의 갈등을 조정하여 공론을 제정하는 작업들이 매우 중요하다. 아울러 사회적 약자와 경쟁 낙오자를 인도적 차원에서 배려하는 것은 민주주의의 오랜 역사 속에서 양보하기 어려운 목적 가치가 되고 있다는 점도 유념하여야 할 것이다.

조정자로서의 정부의 업그레이드된 역할은 다자적 안보레짐과 경제질서 형성 이후에도 발휘되어야 한다. 다자적 협력 레짐에 의존하는 국가는 내부적으로 위계질서(hierarchy)를 중심으로 하는 전통적 국민국가가 아니라 다층질서(heterarchy)를 구조적 특징으로 하는 것이 바람직하다. 하지만 다층질서라고 해서 정부의 권한을 극단적으로 분권화하고 방임하는 것을 도모하는 것은 아니다. 글로벌 환경 속에서 국가는 수많은 사회네트워크와 비국가기구들 사이에서 적극적인 중재자와 촉진자의 역할을 담당하는 것이 필요하다.

(2) 개방된 법치사회 건설

정부의 조정 역할이 효과적으로 발휘되기 위해서는 개방된 법치사회의 건설이 필수적인 요건이다. 사회 내의 여러 이익집단들이 평화적이고 합법적으로 자기의 이익을 주장하되, 국익과 공익을 위해 합의점을 찾는 메커니즘을 만들어내야 한다. 한국사회는 전통적으로 강력한 국가의 통제를 통해 갈등을 억압할 수 있는 체제였다. 그러나 민주화 이후 갈등이 폭발적으로 표출되었고, 그 양상 또한 단순한 경제갈등과 정치갈등을 넘어 복지, 환경, 세대 갈등을 포함하는 복합갈등으로 발전하고 있다. 갈등의 확산에 비해 갈등을 조정하고 해소할 수 있는 시스템은 효율성이 저하되고 있고, 사회적 신뢰의 미약으로 인해 거래비용은 증가 일로에 있다. 이렇게 한국사회의 갈등 현상은 문제를 풀기가 어렵고 문제해결이 지연되면서 집단적 물리력의 행사는 더욱 증폭되는 죄수의 딜레마와 집합행동의 딜레마에 봉착해 있다.

정보화와 세계화의 가속화에 따라 사회구성원들의 생활양식과 태도, 그리고 욕망의 체계가 변화함으로써 기존의 문제해결방식으로는 효과적으로 사회적 요구간의 충돌을 해소할 수 없다. 물론 적정한 사회적 긴장과 갈등이 발전의 동력이 되기도 하지만 관리되지 않는 갈등은 사회적 균열을 야기한다는 점에서 무기력해지고 있는 갈등해결시스템을 업그레이드하는 것은 필수적이다. 그 해법은 법과 질서의 확립과 타협을 통한 문제해결 문화를 정착시키는 것이다. 이 시점에서 우리는 앤서니 기든스(Anthony Giddens)나 울리히 벡(Ulrich Beck) 등이 주장한 '성찰적 근대화' 지향을 수용하면서 보다 실천적인 갈등 예방, 조정, 해결 절차를 구상하여야 한다.

가장 기초적이면서도 중요한 것은 재산권 보호, 계약 안정성 등 법과 질서의 목적이 관철되는 것이다. 경제사회주체들은 자신의 가장 기본적인 이익이 침해받을 때, 극렬하게 저항한다. 정부 또는 특정 집단에 의해 재산권과 계약의 안정성이 침식되지 않도록 갈등을 유발하는 상충적 법조항을 개폐, 모호한 해석을 가능하게 하는 법률의 미비점을 보완하여야 할 것이다. 한편, 법률의 내용이 현실 속에서 왜곡되지 않도록 법 집행에 있어서 공정성과 엄정성이 확보되어야 할 것이다. ‘국민정서법’이나 ‘폐법’이 법률보다 상위에 있다는 지적이 나오는 것도 바로 불법 집단행동과 공권력의 정당한 행사에 대한 도전이 분명하게 통제되지 못하기 때문이다. 둘째, 갈등을 예방하기 위한 다양한 공공참여적 예방활동이 전개되어야 한다. 대표적인 제도들로는 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크샵, 규제협상, 공론조사 등을 들 수 있는데²⁴⁾, 이러한 제도들은 상당한 시간이 소요된다는 점에서 효율성보다는 사회적 수용성을 강조하고 있으며 장기적으로는 졸속 의사결정으로 인해 폐해를 감소시킨다는 점에서 합리적일 수 있다.셋째, 갈등조정의 성과제고를 위해서는 중앙정부에서 지방자치단체로 연결되는 총위별 갈등조정기구 간 연계를 강화하고, 갈등조정기관의 전문성 강화와 운용능력 제고를 도모해야 하며, 갈등 및 분쟁의 성격에 따라 다양한 조정기법을 활용해야 할 것이다. 아울러 미국의 ‘연방 조정·화해 기관(FMCS; Federal Mediation and Conciliation Service)’이나 영국의 ‘자문·화해·중재 기관(ACAS; Advisory, Conciliation and Arbitration Service)’과 같은 갈등해결을 지원할 수 있는 조직을 총리실 산하에 운영하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 마지막으로 타협의 문화가 정착되도록 하기 위해서는 사회적 신뢰의 축적이 필요한데, 정부와 시민사회 모두 점진적·누적적 접근을 선택하여 경험에 입각한 사고를 통해 대화함으로써 추측과 모략에 의한 협상 결렬을 방지하여야 할 것이다. 아울러 정부는 일관된 정책과정을 운영하고 정책오류에 대해서는 분명하게 징치하는 모습을 보여주어야 하며, 시민사회도 정책에 대한 이해를 증진시키는 한편, 절차에 근거한 대항권을 사용하는 성숙한 태도를 표출하여야 할 것이다.

(3) 유연한 노동시장과 사회안전망

개방된 법치사회의 진화는 유연안전성(flexicurity)을 기조로 한 노동시장 유연화와 생산적 복지체제의 구축에 의해 진전된다. 불합리한 관행과 폐쇄성을 극복하고 개방과 경쟁을 수용하여 지대추구를 차단하는 한편, 사회 전체의 후생을 증진시키는 노력과 경쟁의 낙오자와 사회적 약자를 보호하고 자활할 수 있도록 지원하는 사회안전망을 구축하는 작업이 선진화의 첨경이다. 한 사회가 번영으로 나아가려면 경제 주체들이 개방과 경쟁을 수용해서 자기가 기여한 만큼 보상받는 시스템이 확립되어야 한다. 평가와 보상시스템의 장착이 미진한 부문이 공공 부문이다. 교원에 대한 평가인프라 확충과 재교육시스템의 활성화, 공기업 경영평가의 내실화와 시장경쟁이 가능한 분야의 적극적 민영화 등이 평가·보상시스템의 진전을 촉진할 것이다. 현재와 같이 한 국가 안에 경쟁 부문(Competitive Sector, CS)과 비경쟁 부문(Peaceful Sector, PS)이 공존하고 비경쟁 부문의 처우가 상당히 만족스럽고 정년이 보장된다면 개인의 진로의 선택은 당연히 CS보다는 PS를 선택하게 될 것이다. 그렇게

24) 시민배심원제는 전국적 또는 지역적 갈등사안에 관해 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 청취하기 위한 제도이나 대표성의 한계를 갖고 있다. 시나리오 워크샵은 지역주민과 이해당사자가 계획수립과정에 대등하게 참여하는 제도인데, 합의 도출이 쉽지 않다는 단점이 있다. 규제협상은 정부와 사회집단 대표가 규칙제정에 참여하는 제도이다. 사회집단을 어떻게 조직할 것인가가 쟁점이 된다. 공론조사는 정보와 토론에 기반에 대규모 의견조사를 말하는데, 심사숙고의 과정이 부실해질 수 있다. 이영희(2004: 57).

되면 우수한 인재가 PS로 몰려 들 것이다. 그러나 PS에서는 열심히 하거나 자신의 역량을 키울 인센티브가 부족하다. 따라서 비경쟁성이 유지되는 공공 부문의 비중이 축소되지 않는다면 인적 자원 배분의 왜곡과 국가 경쟁력 약화를 초래할 위험이 있다. 따라서 공공 부문에 평가에 기반한 차등적 보상 도입이 가속화되어야 하고 이것은 분절화된 노동시장의 유연성 강화와도 연결되어야 할 것이다.

다만, 공공 부문의 경쟁 도입과 노동시장의 유연화로 발생하는 실업에 관한 불안을 해소하는 것이 매우 중요하다. 부실한 사회안전망을 확충하는 것이 이러한 불안을 해소하는 대안이 될 것이다. 구체적으로는 동태적 사회복지 프로그램의 가동이 시행되어야 한다. 먼저 적극적 노동시장정책이 전개되어야 한다. 적극적 노동시장정책은 실업자에게 사후적으로 소득지원을 해주는 소극적 노동시장정책과 대비되는 개념으로, 노동의 신속한 재배치와 구직자를 위한 새로운 기술 및 고용 기회 개발을 추구하는 적극적이고 예방적인 대책을 의미한다. 이제 평생직장시대에서 평생학습과 평생고용의 시대로 전환해야 한다. 미국에서도 평생학습과 평생고용을 위한 정책노력이 내실 있게 추진되고 있다. 2000년 7월에 발효된 노동력투자법(WIA·Workforce Investment Act)은 60여 년 동안 연방·주정부 차원에서 개별적으로 존재했던 다양한 노동력 개발 프로그램을 일원화하면서 적극적 노동시장정책을 뒷받침하고 있다. WIA의 실행을 담당하는 곳은 노동부의 고용·훈련국(ETA)인데, 변화에 빠르고 효과적으로 대처할 수 있는 ‘민첩한’ 노동력을 만드는 데 목적을 두고 연간 120억달러(12조 3000억원)의 예산을 사용하고 있다. 사회안전망 구축을 위한 다른 하나의 대안은 연금개혁을 통해 개인들의 노후 소득을 보장하는 것이다. 민간의 선진 금융기법을 적용할 수 있도록 연금 운용 부문의 민영화를 추진하는 한편, 소외계층의 연금수급권을 확보하기 위해 연금크레딧 제도(pension credit)²⁵⁾를 도입하여야 한다.

(4) 글로벌 거버넌스에 적극 참여

대내적 정책운영의 선진화와 유연화는 글로벌 거버넌스에의 적극적 참여와 다문화·다언어 환경을 적극적으로 수용하는 문화·교육 프로그램을 체계적으로 개발하는 작업과 연결될 때, 가속화될 수 있다고 판단된다. 현재 한국의 국력을 감안하고, 지속적인 국격 신장을 위해서는 공적개발원조(ODA)나 기후변화협약 형성에 대한 기여를 확대하여야 한다. 한국의 경제규모는 세계 13위권이지만 이에 상응하는 국제적 위상을 확보하고 있지 못한 것이 현실이다. 선진국들의 공적개발원조를 가늠할 수 있는 선진 개발원조위원회(DAC; Development Assistance Committee)의 ODA/GDP 비율은 2007년 기준은 0.3%에 달하나 한국은 0.1% 수준에 머물고 있다.²⁶⁾ 고령화의 진전에 따라 국내 재정 여건에 여유가 없는 점을 고려한다면 공적개발원조의 확대는 점진적으로 이루어질 수밖에 없을 것이다.

글로벌 통치체제에 대한 적극적 참여는 많은 ‘반기문’을 만들어내는 토양이 될 것이다. 구체적인 실천전략으로서는 국가브랜드의 제고와 경제외교의 다변화를 제시할 수 있을 것이다. 해외홍보관 운영 수준의 국가브랜드 제고 방법에서 탈피하여 국제행사와 교류 프로그램, 관광

25) 제도는 출산, 양육, 개호, 비자발적 실업, 군복무 등을 사회적 공익기여기간으로 인정하여 보험료를 납부한 기간으로 인정함으로써 노동시장 바깥에 있는 사람들, 케어서비스를 담당하는 여성이나 청년실업자, 비정규직 노동자들에게 노후에 최소한의 생계를 보장하려는 목적으로 구미 선진국가에서 활용하고 있다. 김수완(2004).

26) www.odakorea.or.kr.

상품을 효과적으로 연계하고, 해외 고급인력과의 네트워킹을 강화하여 학술 부문에서 국가의 위상을 제고하는 한편, 기업들의 수출 경쟁력을 측면 지원할 수 있도록 국제협상 문화에 적응하고 협상기법을 세련화하여 국제사회에서의 전략적 이익을 선점하여야 할 것이다. 또한 대외적 개방성을 제고하는 노력을 체계적으로 전개해야 할 것이다. 대외적 개방성은 열린 민족 주의를 기반으로 할 때 가능하다. 따라서 다문화·다언어 환경을 적극 수용하고 촉진할 수 있는 법·제도의 정비와 함께 민간 차원의 문화 캠페인이 실행되어야 할 것이다. 구체적인 실행방안으로는 국경 없는 노동력의 이동시대에 맞게 국적법·이민법을 유연하게 개정하고, 외국인등록번호 인증시스템의 보급을 확대하는 것과 아울러 대학과 시민단체를 중심으로 외국인이 한국문화에 참여할 수 있는 기회를 확대하도록 사회·학교 교육 프로그램을 활성화하여야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김계동. 1994. “다자안보기구의 유형별 비교연구 : 유럽통합과정에서의 논쟁을 중심으로”. 한국정치학회. 한국정치학회보, 제28집 제1호.
- _____. 2007. 『현대 유럽정치론』. 서울대학교출판부.
- 김계동 외. 2007. 『현대 외교정책론』. 명인문화사
- 김수완. 2004. “크레딧(credit)제도의 도입방안 검토.” <연금포럼> 16.
- 남궁근 외. 2006. 『스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁』. 한울아카데미.
- 온대원. 2006. 『유럽연합의 대전략과 동아시아 정책』. 높이깊이.
- _____. 2007. 『유럽연합의 공동방위정책』. 높이깊이.
- 이영희. 2004. “민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해.” <동향과 전망>. 61호(2004년 여름호). 박영률출판사.
- 이은국. 2003. “국방비와 경제성장의 인과관계 분석: 일본의 사례”. 사회과학논집.
- 이제민·차창훈. 2004. 『동아시아 거버넌스』. 오름.
- 이화여자대학교. 2007. 「21세기 한국의 미래구상: 도전과 선택」. 경제·인문사회연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회 공동 연구용역과제.
- 이승근 외. 2007. 『유럽연합(EU)과 유럽안보』. 높이깊이.
- 이승철. 2006. 『글로벌 거버넌스와 한국』. 한양대학교 출판부.
- 임성학. 2005. "동아시아 경제공동체 형성의 조건과 전략." 동아연구 49집:5-34.
- _____. 2007. "동아시아 거버넌스의 모색: 거버넌스의 수렴과 분화". 한국정치의 거버넌스 연구회 발표 논문(미공개 논문).
- 하영선 편. 2006. 『북핵위기와 한반도 평화』. 동아시아연구원.
- 황지환. 2007. "북한 핵 위기와 동아시아 안보 거버넌스: 네트워크 이론과 베이징 6자회담". 한국정치의 거버넌스 연구회 발표 논문(미공개 논문).

- Acharya, Amitav. 2003/2004. "Will Asia's Past Be Its Future?". *International Security* 28 (3):149-64.
- Cox, Robert Henry.(2001). "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany". *World Politics*, 53: 463-498.
- Faini, R., P. Annez and L. Taylor. 1984. "Defense spending, economic structure, and growth: Evidence among countries and over time." *Economic Development and Cultural Change* 32: 487-498.
- Fukuyama, Francis. "Re-Envisioning Asia". *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1
- Friedberg, Aaron L. 2000. "Will Europe's Past Be Asia's Future." *Survival* 42 (3):147-59.
- Henrekson, J. Torstensson & R. Torstensson. 1997. "Growth effects of European integration." *European Economic Review* 41: 1537-1557.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook 2006*.
- Landau, D. 1993. "The economic impact of military expenditures." Policy research

- working paper WPS 1138 (World Bank, Washington, DC).
- Lebovic, J.H., and A. Ishaq. 1987. "Military burden, security needs, and economic growth in the middle East," *Journal of Conflict Resolution* 31: 106-138.
- Lim, D. 1983. "Another look at growth and defense in less developed countries," *Economic Development and Cultural Change* 31: 377-384.
- Mintz, A., and C. Huang. 1990. "Defense expenditures, economic growth and the 'peace dividend'." *American Political Science Review* 84: 1283-1293.
- Ram, Rati. 1995. "Defence Expenditure and Economic Growth". in: K. Hartley and T. Sandler. eds. *Handbook of Defence Economics*. Vol. 1.: 251-273.
- Rasler, K., and W.R. Thompson. 1988. "Defense burdens, capital formation, and economic growth." *Journal of Conflict Resolution* 32: 61-86.
- Scheetz, T. 1991. "The macroeconomic impact of defense expenditures: Some econometric evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru." *Defense Economics* 3: 65-81.

통계청. Kosis.

www.odakorea.go.kr.