

서론: 경제선진화를 향한 한국 민주주의의 새 구상

장훈 & 정진영

오늘날 우리 모두가 뼈저리게 느끼고 있는 바와 같이 한국경제는 답답한 정체상태에 빠져 있다. 우리 경제가 심각한 지경에 처해 있는 것은 단지 요즘의 불경기와 담보상태 때문이 아니다. 더 근본적인 위험은 우리 경제가 미래에 대한 희망과 비전을 갖지 못하는 데에 있다.

10여년전 민주화가 시작되던 무렵 우리는 민주화가 정치의 정상화를 가져올 뿐 아니라 시장경제의 선진화를 이끌어갈 것으로 기대하였다. 그러나 적잖은 시간이 흐른 오늘의 시점에서 돌아보면, 한국의 민주화가 정치적 삶의 질을 높이는 데에는 기여해왔지만 경제적 삶을 더 윤택하게 하는 데에는 실패해왔다. 달리 말해, 지난 10년은 경제의 선진화라는 측면에서 볼 때 잃어버린 세월이었다.

지난 10년간 한국경제는 외환위기를 겪었고, 성장 잠재력이 소진되고 있으며, 선진국 진입의 문턱에서 주저앉을지 모른다는 우려가 팽배해 있다. 빈부격차는 심해지고 실업과 고용불안정은 증가했다. 한국의 민주주의가 경제선진화에 기여하지 못하고 있는 것이다. 누구도 경제선진화를 위해서 권위주의 시대로 되돌아가야 한다고 생각하지 않는다. 그러나 대다수의 한국인들은 한국 민주주의에 뭔가 문제가 있으며, 선진국 진입을 위해서는 이러한 것들이 고쳐져야 한다고 생각한다.

다시 말해, 이제는 우리가 민주주의의 틀 속에서 시장경제를 선진화하고 활성화하는 역할을 할 수 있는 새로운 정치질서와 국가의 모델을 찾아야 할 시점에 서있다. 새로운 질서 모색의 핵심은 우리가 오랫동안 의지해온 이른바 발전국가 모델로부터 벗어나 새로이 경쟁국가의 모델로 전환하는 데 있다. 경쟁국가(competition state)란 발전국가처럼 경제와 사회 영역의 다양한 부문을 지배하면서 성장이란 목표를 향해서 나라를 끌고가지 않는다. 경쟁국가는 기업, 노동, 시민사회가 각각의 자율성과 경쟁력을 최대한 발휘하도록 촉매역할을 하는 국가이다. 효율성, 경쟁성, 개방성이 사회 각 부문에서 가장 근본적인 원칙이 되도록 사회와 정치질서를 유도하는 치어리더의 역할을 하는 국가가 경쟁국가이다.

우리가 발전국가의 오랜 유산으로부터 벗어나 경쟁국가로 전환하기 위해서는 크게 세 가지의 변화가 요구된다.

첫째, 국가의 역량은 사회의 통합과 공정한 경쟁의 유지, 비전 제시의 역할에 맞도록 재조정되어야 한다. 강력한 권위와 집중된 권력을 중심으로 사회와 경제를 지배하던 국가는 이제 탈권위, 탈집중화의 시대에 걸맞게 자신의 역량을 재정립해야 한다. 국가는 기업, 노동, 시민사회 사이에 일하는 관계가 조성될 수 있도록 엄정한 심판과 치어리더의 역할

을 해야 한다. 엄정한 심판에 의해서 게임의 규칙이 바로 설 때 민간경제의 활력이 시작된다. 또한 국가는 민간의 활력이 일관되게 한 방향으로 집중될 수 있는 비전을 제시해야 한다. 아울러 국가는 성장과 분배의 조화, 자율과 책임의 조화를 통해서 경제주체들 사이의 연대의식과 통합을 이끌어야 한다.

둘째, 정치권과 시장경제의 주역들 사이에 일하는 관계가 정립되어야 한다. 이들 사이에 일하는 관계를 구축하기 위해서는 세 가지의 인프라가 절대적으로 필요하다. 공정한 게임의 규칙, 한 배를 탄 공동체 의식, 상호신뢰와 존중. 국가와 대기업의 관계는 규제와 감독에서 신뢰와 선택적 감시의 관계로, 국가와 언론 사이에는 건전한 긴장관계가, 기업과 노동 사이에는 신뢰와 협력의 관계가, 대통령과 국회/야당 사이에는 견제와 상호협력의 관계가 일하는 관계의 핵심이다.

셋째, 의식의 복합화가 이루어져야 한다. 선진경제는 제도와 행위, 관계의 개혁만으로 진입할 수 있는 클럽이 아니다. 선진경제는 사회의 여러 주체들의 의식의 복합화를 통해서만 다가설 수 있다. 정부는 자율과 책임의식 사이에서, 대기업은 경쟁력과 사회적 책임의식 사이에서, 정치권은 운영능력과 대표능력 사이에서, 시민은 민족주의와 세계주의, 분배와 성장의 가치 사이에서 균형을 추구하는 복합적 의식을 길러야 한다.

그렇다면 민주화 이후 한국 민주주의는 왜 이러한 변화를 주도하는 데에 실패했는가? 한국에서 민주주의와 경제선진화는 함께 하기 어려운 나쁜 조합인가? 한국에서 민주주의와 경제선진화가 상호충돌과 악순환에 빠진 까닭은 무엇인가? 민주주의 정치와 경제 사이의 순순환을 향한 변화를 우리는 어떻게 추구할 것인가? 이러한 문제들에 답하기에 앞서서 우리는 먼저 정치(민주주의)와 경제(시장)에 관한 일반적인 논의를 간략히 소개하고자 한다. 이어서 한국에서 민주주의와 경제선진화가 상호충돌하고 있는 실상을 논의할 것이다. 그리고 마지막으로 경제선진화를 이끄는 한국민주주의의 10가지 조건에 대해서 논의할 것이다.

I. 정치와 경제, 민주주의와 시장

정치와 경제는 인간 삶의 본질적인 부분이다. 인간이 사회생활을 하는 한 둘 중의 어느 것으로부터도 자유로울 수 없다. 인간의 이기심과 자원의 희소성을 고려할 때, 먹고사는 문제의 해결은 자원의 배분문제와 직결돼 있고, 이는 다시 사회질서의 조직과 운영이라는 본질적으로 정치적인 문제와 불가분의 관계에 있다. 정치와 경제의 영역을 구분하는 것은 단순히 편의를 위한 것일 뿐이다. 마치 이들이 분리될 수 있는 것처럼 가정하는 것은 학문적 연구의 관습을 좇는 일일 뿐이다. 정치와 경

제가 분리되어 순수한 형태로 작동하도록 해야 한다는 주장은 본질적으로 비현실적이며 이념적이다. 현실 세계에 있어서 이 영역은 긴밀하게 상호작용하고 있는 하나의 통합된 실체이다. 시장이 정치적으로 빈 공간에서 작동하지 않듯이, 민주주의 역시 특정한 경제적 환경에서 운영되고 있다. 정치와 경제, 민주주의와 시장은 긴밀히 상호작용하고 있다. 이러한 상호작용의 결과 시장경제와 민주주의가 상호보완적으로 발전할 수도 있고 상호 파괴적으로 망할 수도 있다. 우리는 한국에 있어서 민주주의와 시장경제가 함께 발전할 수 있는 길을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 우리는 먼저 둘 사이의 관계에 대한 일반적인 이야기부터 간단히 정리해 보려고 한다.

(1) 시장경제와 민주주의의 보완성

“시장경제가 반드시 민주주의를 가져오는 것은 아니지만 모든 민주주의는 시장경제에서 발견되고 있다.” 린드블롬(C. Lindblom)이 『정치와 시장』(Politics and Markets)에서 제기한 이래 널리 받아들여지고 있는 주장이다. 시장경제는 민주주의를 위한 훌륭한 토대를 제공한다. 시장경제의 작동을 위해 필요한 재산권과 개인의 자유는 정치적 민주주의를 위해서 필요불가결하다. 그런데 시장경제의 성숙한 발전도 민주주의를 필요로 한다. 재산권과 개인의 자유를 아래로부터 지켜내기 위해서다. 그러나 시장경제와 민주주의는 기본적으로 상이한 방법으로 사회를 조직하고 자원을 배분한다. 따라서 시장경제와 민주주의가 상호 보완적으로 작동하기 위해서는 둘 사이의 적절한 조화와 균형을 필요로 한다. 어느 한 쪽 극단으로 치우치면 다른 쪽의 존재와 발전을 위협한다. 이러한 시장경제와 민주주의 사이의 상호 보완적 성격은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

- 첫째, 정치적 자유와 경제적 자유의 상호 보완성

역사적으로 볼 때, 재산권의 확립과 경제활동의 자유는 정치적 자유를 위한 중요한 기초가 되었다. 사적 생활에 있어서의 자유가 보장되지 않고 공적 생활에서의 자유를 보장할 수 없다. 따라서 시장경제의 발전과 경제적 자유의 성장은 민주주의를 위한 사회적 기초를 제공했다.

- 둘째, 시장경제와 민주주의 작동원리에 있어서의 유사성

시장에서는 소비자가 왕이다. 기업가들은 소비자의 선호에 맞추어 상품을 공급한다. 소비자의 선호를 맞추지 못하면 도태한다. 정치의 영역에서는 유권자가 주인이다. 정치인들은 유권자의 선호에 맞추어 정책대안을 제시한다. 유권자의 지지를 얻

지 못하는 정치인과 정당은 도태한다. 이와 같이 상품시장에 있어서 소비자 주권과 정치시장에 있어서 국민주권은 유사한 효과를 창출한다. 상품시장과 정치시장을 비슷한 시각으로 분석하려는 시도가 나타나는 이유가 바로 여기에 있다.

- 셋째, 경제적 풍요가 민주주의의 안정성을 증대

민주주의는 시장경제가 창출하는 경제적 풍요를 기반으로 꽃피울 수 있다. 빵을 위해 자유를 팔아야 할 정도로 가난한 사람이라면 정치적 자유에 기초한 권리를 제대로 행사할 수 없다. 국민이 배불리 먹게 해줄 수만 있다면 독재라도 좋다는 생각이 지배적인 사회에서 민주주의는 발전할 수 없다. 시장경제는 높은 수준의 경제적 효율성을 통하여 경제성장을 가능하게 하고, 이는 민주주의의 발전에 적합한 토양을 제공한다.

(2) 시장경제와 민주주의의 상충성

그러나 민주주의와 시장경제는 숙명적으로 상충하기도 한다. 이는 우선 시장이 비민주적이기 때문이다. 또한 민주주의와 국가의 작동은 시장경제의 효율성과 상충적일 수 있다.

- 첫째, 시장경제의 비민주성

민주주의의 ‘1人 1票’와 시장경제의 ‘1弗 1票’는 본질적으로 상충적이다. 더욱이 선거나 이익집단 로비와 같이 정치적 영향력 행사에 돈이 많이 드는 경우 경제적 불평등은 곧 정치적 불평등으로 연결된다. 그리고 시장경제에서 자본은 특권적 지위(privileged position)를 누린다. 자본의 투자활동을 강제할 수는 없으나, 자본의 활동은 특정한 지역사회나 국가경제 전체의 경제적 상황에 중대한 영향을 미친다. 자본가들의 투자결정이 고용, 임금, 소비, 복지의 수준에 막대한 영향을 미치기 때문이다.

- 둘째, 민주주의의 경제적 비효율성

민주주의와 시장 사이의 상충성은 국가기구와 민주주의의 작동이 시장의 논리와는 다르게 일어나고, 그 결과 시장의 효율성을 저해하는 데서 찾을 수 있다. 이와 관련해서 우리는 다음의 두 가지를 언급할 수 있다. 우선, 정치적 경기순환(political business cycles)이다. 정치시장에서 정치인과 유권자의 합리적인 선택은 요구(demand)와 지지(support)를 서로 교환하는 것이다. 유권자의 표를 얻으려는 정치

인들은 유권자의 요구를 들어주는 방향으로 정책을 결정하고, 정부로부터 혜택을 받기를 원하는 유권자들은 그 대가로 자신의 지지를 제공한다. 정치인과 유권자 사이의 이러한 관계는 선거를 주기로 경제정책의 기초가 바뀌는 결과를 종종 초래한다. 그리고 지대추구행위(rent seeking behavior)의 발생이다. 국가의 경제개입과 경제관리가 자원의 배분에 영향을 미치는 정도가 크면 클수록, 개인이나 집단들은 국가의 정책결정이 자기들에게 유리한 방향으로 이루어질 수 있도록 영향력을 행사하려 할 것이다. 이와 같이 국가정책에 대한 영향력을 통하여 독점적 수익을 추구하는 행위를 가리켜 지대추구행위라 부른다. 그 결과 사회 전체적으로 비효율과 낭비가 초래된다.

- 셋째, 사회적 형평성에 대한 상충적인 인식

시장경쟁의 논리에서 보면 개인의 경제활동에 대한 몫은 그의 기여에 대한 대가이다. 어떤 사람에게 얼마만큼의 소득을 배분해야 정당한 것인지에 대한 선형적인 기준이 없는 가운데, 시장경쟁을 통한 기여의 평가와 소득의 배분은 정당할 뿐만 아니라 바람직하다. 개인들로 하여금 자신의 가치를 높이기 위한 노력을 하게 만들고, 이로 인하여 사회 전반의 효율성이 증가할 것이기 때문이다. 그러나 인간의 평등과 일인일표의 원리에 기초하고 있는 민주주의의 논리에서 보면, 경제적 불평등은 정치적 불평등을 낳을 수 있고, 인간의 자유를 제한할 수 있다. 따라서 정치적 과정을 통하여 불평등을 해소하려는 경향이 발생한다. 그런데 이것이 지나치면 시장의 작동 자체를 어렵게 하거나 왜곡시킬 수 있다.

(3) 민주적 통제와 시장의 조화

이와 같이 시장과 민주주의 사이에는 보완적인 측면과 상충적인 측면이 함께 존재한다. 시장과 민주주의는 각각의 존재와 발전을 위해서 서로를 필요로 하기도 하지만, 서로에게 해로운 영향을 미치기도 한다. 그러나 시장과 민주주의는 모두 그 자체적으로는 불완전한 자원배분기구이다. 따라서 둘 사이에 상호보완적인 관계가 작동할 수 있도록 하는 제도의 고안과 운영이 중요하다. 민주주의의 작동은 시장의 효율성을 해치지 않는 방향으로 작동하도록 해야 하고, 시장은 심각한 사회적 불평등과 이에 따른 혼란을 초래하지 않도록 적절히 조절되어야 한다. 한편으로 국가는 교육, 사회간접자본 등 공공재의 공급과 외부효과가 큰 경제활동의 지원, 독과점 규제 등의 활동을 적극적으로 수행해야 한다. 그러나 다른 한편으로 국가의 낭비, 비효율, 부정부패는 일소되어야 한다. 시장의 효율성은 적극적으로 추구되어야 하지

만, 시장기구가 사회의 모든 기능을 대신할 수 있다는 생각은 위험하다. 시장이 생산하는 불평등, 비인간적 사회관계는 시장에 대한 민주적 통제를 통하여 제어되어야 한다. 이러한 방법으로 시장과 민주주의가 조화를 이룰 때, 시장경제도 변성하고 민주주의도 건강하게 발전할 수 있다.

II. 민주화 이후 민주주의와 시장경제의 충돌: 다섯 가지 병목현상

상호충돌과 보완의 가능성을 모두 안고 있는 민주주의와 시장경제는 한국사회에서 민주화 이후에 보완보다는 충돌에 기울어왔다. 우리는 민주화 이후 다섯 가지의 병목현상에 발목을 잡혀 있다.

첫째, 세계화·민주화 시대에 요청되는 정부의 역량이 크게 부족하다. 민주화 이후 한국의 정부들은 정치에 열중해 왔는지는 몰라도 정책에 열중하지는 못했다. 특히 세계화 시대에 요구되는 한국의 국가경쟁력을 증대시키기 위한 노력을 경주하지 못했다. 물론 과거 개발연대와 같은 국가의 역할은 대내외적으로 모두 더 이상 통용될 수 없다. 그러나 민주화·세계화 시대에 적합한 한국 국가의 역할은 아직 정립되지 못했다. 따라서 국민들은 정부가 무슨 일을 그것도 제대로 하고 있는지 감을 잡을 수가 없다. 정치만능이 정책부재의 현실을 더욱 뚜렷이 부각시켜 주고 있다.

둘째, 정치제도의 작동도 원활하지 못하다. 노무현 대통령은 지역주의 정치와 여소야대의 현실에 따른 정책집행의 어려움을 토로한 적이 있다. 지지와 반대의 태도가 지역감정에 따라 좌우되기 때문이다. 한국 정치의 현실임에는 틀림없다. 물론 이것이 얼마나 중요하고 선거제도의 개혁과 같은 방법으로 개선될지는 의문이다. 그러나 정치가 여야간의 대립구도를 중심으로 이루어지고 대화와 타협이 아니라 반목과 대립이 주된 양상인 현재의 한국정치의 모습은 개선돼야 한다. 국가적 문제를 해결하기 위한 생산적 정치가 아니라 상대방을 죽이기 위한 파괴적 정치가 성행하기 때문이다.

셋째, 주요 경제행위자들의 역할과 이들 사이의 건설적인 관계가 정립되지 못하고 있다. 한국경제에 있어서 재벌들의 역할, 정부-재벌관계, 재벌-중소기업 관계가 혼란스럽다. 재벌들의 국제경쟁력과 수출을 통한 국민경제에 대한 기여를 인정하면서도 과거의 비리와 독과점적 지위에 대한 비난이 그칠 날이 없다. 정부의 시장개입이 크게 약화되었음에도 불구하고 국가권력에 대한 재벌의 두려움은 여전하다. 중소 하청기업들에 대한 재벌들의 횡포가 종종 문제가 되고 있는 것도 현실이다.

노사관계도 여전히 불안정하다. 일부 대기업 노조들을 중심으로 투쟁적인 활동방식이 변화지 않고 있는 가운데, 사측의 노조에 대한 태도도 노무관리위주로 이루어지는 과거의 행태를 벗어나지 못하고 있다.

넷째, 사회적 불평등이 심화되는 가운데, 이에 대한 대책은 부적절하고 사회적 갈등은 심화되고 있다. 한국경제의 세계화와 더불어 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있다. 특히 외환위기 이후 실업과 고용불안이 늘어나고 빈곤층이 증가하고 있다. 이러한 불평등 심화는 사회적 안정을 해치고, 결국 경제에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이 문제를 해소 또는 완화하기 위한 국민적 합의가 부족하고, 정부의 대책 역시 부족하다. 복지체계의 필요성에 대한 합의는 어느 정도 마련돼 있지만 수익과 비용의 배분과 같은 구체적 방법에 대해서는 의견이 엇갈린다. 아래로부터의 요구는 증가하고 있지만 정부의 약속은 제대로 실현되지 못하고 있다. 많은 경우 말이 앞서 약속은 했지만 재정적인 이유 등으로 인하여 행동이 따르지 못하고 있다. 사회적 불평등 심화, 빈곤층 증대, 사회적 요구와 불만의 증대가 한국정치의 불안요인으로 등장하고 있다.

다섯째, 효과적인 정책추진에 필요한 인프라가 갖추어져 있지 않다. 우선 정책담당자들의 전문성이 부족하다. 정책의 선택과 추진이 위로부터 일방적으로 이루어지던 과거의 방식이 아니라, 정책의 선택과 집행이 민주사회의 상호작용과정 속에서 이루어지는 민주적 정책능력이 부족하다. 시민사회와 언론의 태도도 건설적이라기보다 파괴적이고 편파적이다. 정부정책에 대한 중립적 감시자라기보다 맹목적 지지나 반대의 태도를 보인다. 홍위병이나 비판언론과 같은 말들이 자연스럽게 들릴 정도이다. 정책의 결정과 추진과정에 대한 합리적인 감시와 협력의 자세가 필요하다. 정부의 역할이나 시장경쟁에 대한 국민의식도 개선될 필요가 있다. 정부가 모든 것을 할 수 있는 시대가 아니다. 모든 것을 정부의 책임으로 돌리는 것은 적절하지 못하다. 그리고 시장경쟁의 불가피성을 인정하고 승패에 승복하는 자세가 필요하다. 물론 과거에는 시장경쟁 자체가 상당부분 불공평했다. 그러나 이제 많은 개선이 이루어졌고, 이를 위한 노력이 이루어지고 있다. 물론 공정한 경쟁의 룰을 만들고 이를 엄정히 집행하기 위한 정부의 노력도 계속돼야 한다. 시장개방에 대한 국수주의적 태도도 극복돼야 한다. 우리의 국내시장은 닫아놓고 해외 수출시장을 이용하는 데는 한계가 있기 때문이다. 개인의 복지와 기업의 생산성 증대 차원에서 수입의 긍정적 역할도 인정해야 한다.

III. 경쟁국가를 향한 한국민주주의의 10가지 조건

시장경제와 민주주의가 선순환하는 경쟁국가는 10가지의 변화를 통해서 이루어

진다. 이러한 10가지의 조건은 국가역량의 강화, 일하는 관계의 정립, 의식의 복합화를 통해서 이루어진다.

- 0 기로에 선 한국경제 : 장기적인 성장동력을 찾아야
- 0 민간부문에 신바람을 불어넣는 정부의 역량강화가 필요하다.
- 0 일하는 관계를 만들어가는 정치사회의 역할이 중요하다.
- 0 자율적 개혁을 통해서 언론의 갈등관리 역할을 강화해야 한다.
- 0 경쟁국가와 대기업의 관계는 대립과 규제로부터 신뢰와 선택적 감독의 관계로 전환해야 한다.
- 0 성장과 분배의 조화는 생산적 복지국가를 통해서.
- 0 국민 경제의식은 개방화, 복합화 되어야 한다.
- 0 경제선진화는 선진통상국가를 통해서

1. 기로에 선 한국경제 : 장기적인 성장 동력을 찾아야 한다.

위기의 증후군:

- 0 단기적인 경제침체의 지속과 양극화의 심화
- 0 위기의 핵심은 장기적인 성장 동력의 저하

위기의 원인

- 경제적 요인: 잠재성장률의 둔화/ 노동의 양 증가율 둔화/
자본의 양 증가율 하락/ 자본의 질 증가율 둔화/

인적자본의 증가율 둔화/ 산업구조의 후진성/
서비스산업의 후진성/ 정보지식산업의 후진성/

- 비경제적 요인: 정부의 경제운영 능력의 하락/ 노사관계의 불안정

경제선진화의 과제

선진화의 가장 큰 목표는 더불어 잘 사는 것이다.

- 당분간 5% 이상의 성장을 지속해야 한다.
- 정부와 기업의 경쟁력이 핵심이다.
- 정부경쟁력: 시장체제 기반의 확충/ 경쟁의 활성화/ 성장잠재력의 극대화/
인적경쟁력의 강화 / 기술개발의 강화/ 작고 효율적인 정부
- 기업경쟁력: 기업투자의 활성화/ 중소기업/벤처기업의 경쟁력의 제고/
신성장산업의 경쟁력/ 금융산업의 경쟁력
- 더불어 잘 사는 노력이 경제선진화의 요체이다.
효과적이며 생산적인 생산적 복지국가의 수립이 필요하다.
지나친 소득재분배 정책이 불평등을 완화하는 것은 아니다.
균형발전은 적절한 수단을 통해서 추구해야 한다.
노블리스 오블리제는 선진화의 필수적인 미덕이다.

1부: 국가역량의 강화

2. 민간부문에 신바람을 불어넣는 정부의 역량강화가 필요하다.

우리가 선진경제로 진입하기 위해서는 경제 시스템 자체의 개혁도 중요하지만, 경제가 운영되는 환경이 중요하다. 환율, 임금과 같은 경제영역뿐만 아니라 교육, 정치개혁과 같은 비경제영역도 시장경제의 환경이라고 본다면, 이를 운영해가는

정부의 역량은 대단히 중요하다. 그러나 민주주의가 반드시 정부의 신장된 능력을 보장하는 것이 아니다. 민주주의는 오히려 국가발전을 가로막는 무질서와 혼돈만을 만들어 낼 수도 있다. 따라서 이러한 부정적 요소들을 제어해 나갈 수 있는 정부의 역량과 사회적 지혜가 절실하다.

역량

이때 **정부의 역량**이란 크게 두 가지를 의미한다.

첫째, 일관된 방향으로 사회의 에너지가 집중될 수 있는 비전, 사회의 다양한 요구를 수용하는 비전을 창출하고 집행하는 능력을 말한다.

둘째, 경제주체들 사이에 예측가능하고 일관된 게임의 규칙이 자리 잡을 수 있도록 엄정한 심판역할을 하는 능력이 곧 정부의 역량이다.

정부역량의 조건

정부가 이와 같은 역량을 제대로 발휘하려면 정부의 내부 역량과 외부의 상황이 서로 부합하여야 하므로 정부의 역량이란 기본적으로 상황특성적인 것이라고 할 수 있다. 정부의 역량이 최대화되기 위해서는 정부 시스템 내의 제반요소들이 '내적 정합성'을 갖추어야 하고, 정부의 역량과 국민의 요구가 일치되는 '외적 정합성'을 아울러 갖추어야 한다.

- 정부역량의 내적 정합성: 정부 시스템을 구성하는 공무원의 지식과 가치관, 행정문화, 정부업무의 프로세스, 유인제도와 보상 사이의 정합성
- 정부 역량의 외적 정합성: 대통령의 비전과 리더쉽, 국민의 욕구와 가치체계, 그리고 정치사회 사이의 정합성

민주화의 터널

민주주의가 반드시 정부역량의 강화를 가져오는 것은 아니다. 오히려 민주주의는 사회 각 부문의 자율성이 늘어나면서 과거의 발전국가 시대에 유지되던 정부역량의 내적, 외적 조건은 모두 와해되었다.

- 외적 조건의 와해

대통령의 비전은 국민의 욕구와 부조화를 이루었고 리더쉽은 저하되었다.
국민의 욕구는 다원화되었지만, 가치와 행위의 괴리는 심화되었다.
정치사회는 여소야대의 반복과 시민단체의 등장으로 인하여 불안정성이 증대되었다.

- 내적 조건의 와해

공무원의 능력저하 및 우수인재의 유입, 몰입도가 저하되었다.
유인제도의 혼란, 승진의 지체와 명예심의 쇠퇴가 일어났다.
업무프로세스의 표준화는 이루어졌지만, 여전히 통제적 특성이 유지되고 있다.
발전국가 시대의 문화와 민주화 시대의 문화가 여전히 혼재하고 있다.

경쟁국가의 정부역량

경쟁국가의 경쟁력을 뒷받침할 정부의 역량은 외적, 내적 조건의 전환을 통해서 증진된다.

- 외적 조건

대통령은 공유하는 비전을 제시하고 실천적이고도 효과적인 리더쉽을 발휘해야 한다.
국민 욕구의 고도화는 상생과 조화의 원칙으로 대응해야 한다.
정치사회는 효과적인 갈등조정을 위한 통합능력을 발휘해야 한다.

- 내적 조건

공무원의 지적역량의 증진과 고객지향성이 정착되어야 한다.
유인제도: 성과관리와 분명한 보상에 기반한 유인제도가 확립되어야 한다.
선택과 집중, 효과적 조정의 업무 프로세스가 확립되어야 한다.
민주적 행정문화가 정착되어야 한다.

3. 일하는 관계를 만들어가는 정치사회의 역할이 중요하다.

능력

경제의 선진화는 기업과 노조, 이익단체들 사이에 일하는 관계가 원활하게 작동할 때 가능하다. 이들 사이에 일하는 관계가 정립되도록 하는 데에 있어서 대통령, 국회, 정당의 역할은 막중하다.

- 엄정한 심판으로서의 능력: 일하는 관계는 예측가능하고 안정적인 게임의 규칙 위에서만 가능하다. 이러한 게임의 규칙을 엄격하게 관장하는 것이 정치사회의 능력이다.
- 치어리더로서의 능력: 정치사회는 장기적인 비전을 제시하고 이를 통해서 경제주체들에게 신바람을 불어넣는 것이 정치사회의 역할이다.

민주화의 터널

한국의 초기 민주화는 정치사회를 지탱하는 핵심 가치인 대표성과 운영능력 사이의 균형이 대표성 쪽으로 크게 기울어지는 결과를 가져왔다. 따라서 정치사회의 운영능력이 현저하게 약화되고 이것이 정치사회의 전반적인 능력의 저하를 가져왔다.

- 민주화의 진전에 따른 개방형 정치체제가 등장하였다.
 - 대통령, 국회의원 선거후보 선출과정의 민주화와 개방화가 이루어졌다.
 - 정당내부의 정책결정, 자원배분과정의 민주화가 크게 진전되었다.
 - 비례대표제의 확대에 따른 민주적 대표성이 강화되었다.
 - 정치자금제도: 기존의 독과점체제의 약화에 따른 부분적 개방이 이루어졌다.

조건

정치가사회가 일하는 관계를 만들어가는 역할을 정상적으로 이끌어가기 위해서는 다음의 두 가지의 균형과 복합화가 필요하다.

- 대표성과 운영능력 사이의 균형

대표성은 줄곧 확대되어 왔지만, 운영능력의 신장은 그에 맞추어 이루어지지 못했다. 따라서 대표성과 운영능력 사이의 균형을 꾀하는 정치제도의 개혁이 필요하다.

- 제도와 의식의 균형

제도의 개혁은 제도를 운영하는 행위자의 의식, 행동의 변화와 맞물릴 때에만 효과를 발휘할 수 있다. 따라서 정치사회를 구성하는 주요행위자(대통령, 의원, 시민, 이익단체)들의 의식의 전환이 반드시 필요하다.

- 다층적 차원에서의 역할

정치가사회의 역할과 능력은 이제 다층적 차원으로 확대되어야 한다. 기존의 민족국가의 수준 뿐만 아니라 국제, 지역의 차원으로 확대될 때, 정치사회는 세계화의 환경 속에서 우리 경제가 선진화 하는 데에 기여할 수 있다.

2부. 일하는 관계의 정립

4. 경쟁국가와 대기업의 관계는 대립과 규제로부터 신뢰와 선택적 감독의 관계로 전환해야 한다.

지난 40여년간 한국의 초고속 경제성장을 주도해 온 핵심조직으로서의 발전국가와 대기업은 여전히 중요하다. 그러나 경제선진화를 위해서는 이들의 역량과 관계가 근본적으로 새로워져야 한다. 선진경제의 견인차는 국제경쟁력과 사회적 책임의식을 함께 갖춘 대기업이어야 하며, 국가는 공정한 경쟁이 이루어지도록 제도정비와 감독의 역할을 해야 한다. 이들의 새로운 역량강화와 더불어 이들의 일하는 관계의 재정의가 필수적이다.

역량

- 경쟁국가: 경쟁국가의 역량은 공정한 경쟁을 촉진하여 시장 중심의 경제운용을 강화하고 이를 통해서 한국경제의 경쟁력을 강화하는 것이다. 이를 위해서 제도를 정비하고, 간접규제를 통해서 시장친화적인 규율기능을 확대하는 것이다.
- 대기업: 대기업의 역량강화는 국가의 보호와 규제로부터 벗어나 독립적인 존재로서 세계시장에서 경쟁력을 강화하는 것이다.
이를 위해서 대기업의 투명경영이 절대적 조건이다.
대기업의 역량은 또한 사회적 책임경영을 통해서 증진된다.
--법적/도덕적 합법성을 꾸준히 추구하는 윤리경영
--재벌이익의 사회환원을 위한 사업의 강화
--중소기업의 핵심능력 강화를 위한 사업의 확대가 필요하다.

경쟁국가와 대기업의 일하는 관계

대기업과 국가의 역량의 강화만으로는 선진경제에 진입할 수 없다.

대기업과 국가의 유착관계는 이제 비전을 공유한 협력과 신뢰의 관계로 전환되어야 한다.

- 일하는 관계의 출발은 국가가 경제에 대한 기존의 직접적인 개입과 규제를 포기하는 것이다.
즉 국가가 경제와 맺는 관계는 지도와 규제로부터 감시와 감독으로 전환되어야 한다.

민주화의 터널

발전국가 시대의 이념과 체제에 익숙해있던 대기업과 국가는 민주화와 더불어 근본적인 혼란을 경험하게 되었다. 그리고 이러한 혼란이 대기업과 국가가 자신의 역할과 관계를 새로이 정의하는 데에 장애로 작용해왔다.

- 대기업이 겪는 혼란은 주로 네 분야이다.

경영체제: 기존의 지배구조와 전문경영인의 갈등

기업문화: 권위적문화와 민주적 문화의 혼재에 따른 갈등

빠르게 감소되는 국가 의존도에 따른 혼란

경쟁하는 이익집단들의 영향력의 가파른 증가

- 국가가 겪는 혼란은 주로 네 분야에서 나타난다

국가의 목표가 성장과 분배 사이에서 혼란을 겪고 있다.

국가의 역량과 자원: 발전국가의 구습은 단지 불완전하게 개혁되었을 뿐이다.

국제환경은 급격한 시장개방을 요구하고 있다.

국가의 정당성의 근거와 논리가 혼란에 빠져 있다.

조건

- 대기업: 경영체제는 투명경영/윤리경영/사회적 책임을 근간으로 삼아야 한다.

기업문화는 민주적이고 유동적인 문화로 전환되어야 한다.

낮아진 국가의존도에 새로이 적응해야 한다.

- 국가: 국가의 목표는 경제 활성화에 초점을 두어야 한다.

경제활성화의 핵심기관은 경쟁국가이다.

국가의 정당성은 선진경제를 이끌어가는 치어리더로서의 역할로부터 나온다.

5. 경제선진화는 공생과 생산중심의 노사관계를 통해서 이루어진다.

대한민국을 선진국으로 이끄는 노사관계는 곧 경제발전과 민주주의에 기여하는 노사관계이다. 다시 말해, ①고임금의 고용을 충분히 창출하고 ②빈곤을 극소화하고 절대약자에 대한 사회적 보호를 충분히 하고 ③ 든 경제주체의 인센티브가 공공의 이익에 배치되지 않도록 효율적으로 조정함으로써 경제발전에 기여하는 노사관계가 선진형 노사관계이다. 아울러 ① 법치주의를 통해서 ②자유경쟁과 기회균등을 보장하고 ③절대약자를 보호하는 민주적 노사관계가 경제

선진화를 향한 노사관계이다.

민주화의 터널

권위주의 정권 시대에 노사관계는 불균형 성장전략에 종속되어 있었다. 따라서 국가가 주도하는 억압적인 노사행정은 민주화 시대에 들어서면서 지속불가능하게 되었다. 그러나 참여와 개방이라는 민주화의 흐름이 성숙하고 생산적인 노사관계로 바로 이어진 것은 아니었다. 오히려 민주화는 한편으로 대립적 노사관계를 불러왔으며 경제위기 이후에는 노동시장의 양극화가 시작되었다.

● 대립적 노사관계

1987년 민주화 이후 적대적 의식 속에서 노사가 ‘힘의 대결’을 통해서 문제를 해결하려는 분배중심의 적대적 노사관계가 등장하였다. 즉 노조 집행부의 정치적 동기보다는 조합원의 경제적 이익의 추구가 가장 중시되는 실리적 조합주의가 대두하였다.

이는 임금교섭이라는 ‘파이 나누기’에 집중하는 결과를 가져오고 따라서 임금 이외의 다른 주요한 문제들이 외면당하는 상황을 낳게 되었다.

● 노동시장의 양극화

1987년 이후 기업들이 고임금 추세에 적응하기 시작하면서 노동시장의 양극화가 빠르게 진행되고 있다.

즉 비정규직의 비중이 증가하고, 학력간의 임금격차가 확대되고, 종신고용의 패턴이 붕괴되는 양극화가 진행되고 있다.

● 고용불안의 가중과 조합 이기주의의 심화

고용불안이 가중되면서 노동조합은 더욱 조합원 보호를 강화하기 위해 파업을 시도하든지 혹은 해외투자에 대한 노조의 동의를 요구하게 된다. 이에 대응해서 기업은 투자를 보류하고 해외투자를 우선함으로써 국내 일자리의 창출이 위축되는 결과를 가져오고 있다.

● 정치논리에 기반한 노사정책과 파행적 노사질서

정부가 노사관계를 다루는 데에 있어서 법과 원칙을 엄정하게 집행하지 않음으로써 원칙이 실종되었다. 이는 근본적으로 법과 원칙보다는 정치적 상황논리에

따라서 노사문제를 접근하는 정부의 자세에서 비롯된 것이다.

역량

세계화, 지식정보화, 기술변화에 대응해서 직업의 안정성과 노동자 복지를 지키면서 아울러 경제의 활력을 유지하는 기업과 노동자 관계의 역량강화가 요청되고 있다.

● 세계화와 노사관계의 변화

세계화의 진전에 따라서 자본의 이동은 원활해지고 있는 반면에 노동의 이동은 상대적으로 제한됨에 따라서 노동의 경쟁력이 산업경쟁력을 좌우하는 핵심요소가 된다. 이때 노동의 경쟁력은 유연한 작업조직과 노동력의 효율적인 배치에 의해서 좌우된다.

● 지식정보화와 노사관계의 변동

가장 정확한 현장지식을 갖춘 현장 노동자들의 의사결정에 대한 참여가 높아지면서 ‘분권화와 참여’의 노사관계가 요구된다.

지식이 핵심요소가 되면서 지식격차는 생산성 격차, 임금격차로 연결되고 궁극적으로 임금격차는 인적자본의 지식축적의 인센티브가 되어야 한다.

조건

공생의 원칙에 기초한 생산중심의 노사관계를 지향하기 위해서 다음의 원칙들이 확립되어야 한다.

● 저임금계층의 보호의 강화

- 저임금의 원인은 저숙련, 저기술에 있으므로 이들의 기술 수준을 높이는 방향으로 직업훈련, 직업 소개 등의 인력개발 정책을 통해 노사관계를 개선해야 한다.

- 상대적 약자인 비정규직이 법제도 적용에 있어서 불리한 대우를 받지 않도록 하는 것이 중요하다.

- 비정규직 노동자들의 노동3권이 보장되어야 한다.

- 기업에 의한 복지지원이 취약한 노동자 계층에 대해서 국가가 보완해주는 복지 프로그램을 제공하되, 참여근로자의 회비와 연계해서 지원을 마련하는 것이 바람직하다.

● 노동시장 변화에 대응하는 유연성

- 노동자 고용가능성의 제고: 한 직장에서의 종신고용이 아니라 외부 노동시장에서도 고용가능성을 높이는 방향으로 노동조합원에 대한 직업훈련이 필요하다.
- 집단적 노사관계와 개별적 노사관계의 균형: 다양성과 유연성이 확대되는 미래 환경에서 집단적 노사관계의 사회통합 기능을 높이고 개별적 노사관계의 경직성을 완화하는 변화가 필요하다.

- 원칙중시의 노사질서의 확립

- 정부의 중재노력의 핵심은 중재의 공정성이다.
- 법 집행의 엄정성을 강화하기 위하여 원칙 준수에 대한 도덕적 해이를 막아야 한다.

6. 성장과 분배의 조화는 생산적 복지국가를 통해서 추구해야 한다.

세계화와 한국사회의 인적구성의 변화라는 도전에 대응하여 한편으로 국민들에게 보편적인 국가복지를 제공하면서 동시에 한국경제의 다양한 집단들이 시장경쟁력을 갖추도록 지원하는 것이 생산적 복지국가의 핵심적인 역할이다. 다시 말해 복지정책과 노동시장의 연계를 통해서 복지제도가 경제선진화에 기여하도록 하는 한국형 근로연계복지국가가 생산적 복지국가이다. 이를 통해 성장과 분배의 조화를 꾀할 수 있다.

역량

생산적 복지국가는 일, 안정, 경쟁력의 조화로운 증진을 통하여 성장과 분배의 조화를 꾀하는 것이다. 생산적 복지국가의 역량은 다음의 세 가지에 집중된다.

- 일과 고용기회의 제공: 적극적 노동시장정책과 경기부양정책을 통해서 추구한다.
- 생활안정의 수준의 제고: 인구집단의 특성별 복지수요를 개발해야 한다.
- 생산성의 향상: 노동시장의 경쟁력을 증진시켜 물질적 번영을 꾀한다.

관계

생산적 복지국가는 노동시장의 일자리, 선진경제의 경쟁력, 사회적 안전망의 제공이라는 상이한 세 가지 목표 사이의 조화와 균형을 추구하는 경쟁국가의 안전판이다. 따라서 이는 다음의 새로운 관계들에 기반하고 있다.

- 국가복지와 민간부문: 민간부문을 도입하여 시장경쟁적 요소를 국가복지와 결합한다.
- 근로연계복지: 복지프로그램을 구직노력과 근로소득과 연계함으로써 일과 복지를 연계한다.
- 수요중심에서 공급중심으로: 국가부담의 완화에 역점을 두는 공급 중심으로 전환함으로써 재정건전성과 복지정책을 연계한다.

민주화의 터널

민주화 이후 복지제도의 획기적인 발전이 이루어졌지만, 복지수요의 폭증, 장기적 관점의 부재, 제도설계의 미비로 인하여 많은 비용과 혼란이 가중되어 왔다.

- 정책의 남발: 정책의 효과, 정책간의 상호충돌에 대한 고려 없이 정책이 추진되었다.
- 장기비전의 부재
- 재정악화: 사회보험의 급격한 확대와 더불어 보험재정의 고갈의 위기가 발생하였다.
- 혜택의 역진성: 중산층에게 많은 혜택이 돌아가는 반면, 정작 하층민과 빈곤층에게 혜택이 적게 돌아가는 역설이 발생하였다.
- 도덕적 해이의 증대
- 사회적 정의 개념의 혼란: 국민의 권리와 의무에 대한 명확한 개념 규정 없이 복지정책이 확대되었다.
- 복지전달체계의 낙후성

조건

현재의 복지국가를 생산적 복지국가로 재편하기 위해서는 다음의 조건들이 필요하다.

- 제도적 상호연계의 확대: 복지정책은 국민의 삶을 풍요롭게 하는 포괄적 정책영역이므로 복지와 관련된 조세, 경제, 고용, 빈곤 4개 분야의 상호연계가 필요하다.
- 사령탑의 설정과 부서 간 이해조정: 부처간 이해충돌을 조정하고 중장기적 기획안을 마련하고 정책효율성을 평가, 수정하며, 정책의 구상, 입안, 도입과정을 관장하는 총괄조직이 필요하다.
- 정책평가와 연구능력의 제고: 임의적으로 부가적으로 도입되는 복지정책의 폐단을 지양하기 위해서 정책의 효과와 비용효율성을 상시적으로 점검하는 평가기구, 그리고 장기적인 관점에서 정책을 구상하는 연구기구가 필요하다.

7. 자율적 개혁을 통해서 언론의 갈등관리 역할을 강화해야 한다.

선진경제로 진입하기 위해서는 언론의 역할도 중요하다. 민주화와 세계화로 인하여 사회적 갈등은 폭발적으로 늘어났지만, 사회적/경제적 갈등의 관리가 정치권에게만 맡겨져야 하는 것은 아니다. 언론 역시 사회적 갈등을 관리하고 사회통합에 기여하는 역할을 해야 한다. 민주적 공론장을 통해서 사회통합이 높은 수준으로 유지될 때 선진경제로의 진입이 가능하기 때문이다. 언론의 정상성의 회복을 위해서는 정부가 주도하는 타율적 개혁이 아닌 언론 스스로에 의한 자율적 개혁이 이루어져야 한다.

역량

- 민주적 공론장의 역량:

국민의 다양한 의견을 반영하되 갈등을 관리, 조정하는 언론의 역량이 필요하다.

- 경제뉴스의 확대: 세계화 시대에 폭증하고 있는 세계경제정보를 충실하게 전달하는 역량이 강화되어야 한다.
- 경제보도의 심층성 강화: 한편으로 경제환경 변화를 면밀하게 감시하면서 동시에 경제관련 이슈에 대한 종합적인 시각을 제공해야 한다.

관계

언론의 공론장으로서의 역량을 강화하기 위해서는 정부와 언론 사이의 적대적 관계가 건전한 긴장관계로 변화되어야 한다.

- 민주화 이후 언론과 정부의 관계는 권위주의 시대의 억압적 관계로부터 민주화 이후 정부에 의한 차별적 포섭의 관계로 변화해왔다.
--공론장의 축소와 언론시장의 왜곡을 가져옴
- 정부는 언론에 대한 불간섭 정책으로 나아가야 하고
시장 기제에 기반한 언론의 자율적 개혁의 환경을 조성해야 한다.

민주화의 터널

민주화에 따른 개방과 개혁이 한편으로 언론의 양극체제를 낳고 이는 갈등해소 역량의 위축으로 이어지고 또한 언론시장의 실패가 나타났다. _

- 경제권력으로부터의 자유 위축:
언론소유주와 광고주의 언론에 대한 영향은 여전히 유지되고 있다.
- 과잉경쟁으로 인한 시장의 실패: 언론시장의 개방과 더불어 과잉경쟁의 폐해들이 속출하고 있다.
- 언론의 과도한 정치도구화:
--언론개혁운동이 이념갈등의 핵심으로 등장하면서 언론개혁의 목적과 방법에 대한 합의 도출이 어려워졌다.

--보수언론과 공영방송 및 마이너언론 사이의 양극체제가 등장하였다.

조건

선진경제로의 진입에 기여하는 언론의 역량강화를 위해서 세 가지의 조건이 절대적이다.

- 자율적인 개혁: 외부단체나 정부의 힘을 빌린 언론개혁은 궁극적으로 언론의 자율성과 독립성을 훼손하게 된다.
- 미디어의 글로벌화: 국내 미디어의 해외진출과 해외 미디어의 국내진출을 고루 대비함으로써 언론의 경쟁력을 강화해야 한다.
- 미디어 시장의 정상화: 시장의 건전성과 투명성의 제고가 언론시장 정상화의 핵심이다.

의식의 복잡화

8. 경제선진화를 향한 정부와 시민사회의 협치

민주화 이후에 역량이 급격히 강화된 시민사회와 정부가 협력과 감독, 자율과 통제의 균형관계를 유지할 때에 시민사회와 정부는 경제선진화를 향한 선진적인 협치의 관계를 만들어 갈 수 있다. 시민사회는 시민의 이익을 보호하고 참여의 미덕을 살려나가는 역할에 충실하기 위해서 내부 개혁이 필요하며 정부 역시 자율 또는 규제라는 특정한 모델에 얽매이지 말고 시민사회의 역할을 복돋아주는 관계를 모색해야 한다.

역량

협치의 한 축으로서 시민사회는 세 가지의 핵심적인 역량을 발휘해야 한다.

- 권력에 대한 견제세력의로서의 역할과 시민을 대표하여 집단행동을 주도하는 정치적 기업가의 역할을 맡아야 한다.
- 시민사회가 정책결정자들에게 정보를 제공하고 또한 정부가 제공하기 힘든 공익적 서비스-교육, 의료보건, 법률서비스, 예술 및 문화-를 제공함으로써

정부의 짐을 덜어준다.

● 공신력있는 시민결사체들이 자발적으로 이익갈등을 조절하고 협력을 이끌어냄으로써 신뢰와 상호호혜적 네트워크의 역할을 할 수 있다.

정부는 협치의 한 축으로서 시민단체를 지원하는 역할을 통해서 협력적이고 건설적인 시민사회-정부의 관계를 구축할 수 있다.

● 정부는 시민결사체들에 대한 직접적인 지원보다는 세제혜택, 공공시설물의 이용, 자원봉사활동지원법과 같은 제도들을 통해서 시민사회의 역량을 간접적으로 지원할 수 있다.

민주화의 터널

권위주의 시대에 국가가 시민사회를 강력하게 통제하던 국가조합주의가 민주화 이후에 붕괴되었다. 그러나 시민결사체의 자유로운 조직과 활동을 보장하는 민주주의가 실현되면서 시민사회와 정부 사이에 기존의 조합주의를 대체할 만한 관계는 형성되지 못했다. 따라서 생산적인 긴장관계보다는 혼돈과 무질서가 시민사회-정부 관계를 지배해왔다.

● 조직과 활동의 자유가 보장되면서, 과도한 이익집단의 분화현상이 나타났으며 이익의 충돌은 종종 극단적인 양상으로 치달곤 했다. 이로써 정부에 과부하가 걸렸으며 정부가 적절한 이익갈등의 조정을 하지 못하면서 정부의 통치능력의 하락으로 이어졌다.

● 국가조합주의를 대체하는 사회조합주의가 시도되었지만, 이는 아직 시행착오에 머물러 있다. 중앙노사협의회, 노사정위원회의 형태로 사적이익정부(private interest government) 사이의 합의와 협상을 통해서 이익갈등을 조정하려 했지만, 이러한 정부의 노력은 아직 기대했던 효과를 거두지 못하고 있다. 타협과 신뢰의 문화도 아직 성숙하지 못했고 이익집단 내부의 분열, 그리고 국가의 중재역량의 부족 등이 이러한 실패의 요인이었다.

● 이익집단들 사이의 능력의 심한 불균형에 따른 부정적인 폐해들이 나타났다. 다수의 국민은 무관심하고 무기력한 가운데 소수의 조직화된 집단의 요구가 공익을 압도하는 현상이 종종 벌어졌다.

조건

정부와 시민단체 사이에 원활한 협치가 구축되기 위해서는 정부와 시민단체 모두가 변해야 한다.

시민단체는 다음의 변화들을 주도해야 한다.

● 과도한 정치화의 지양: 시민단체의 정치세력화는 정당과의 구분을 어렵게 하고 또한 중립성과 도덕성에 치명적인 손상을 준다. 따라서 정치화보다는 국민의 삶의 현장과 직결된 과제에 집중해야 한다.

● 운영 및 재정의 투명성: 시민단체 스스로 내부의 행동강령 및 규정을 강화하고 아울러 시민단체, 언론, 학계를 통한 감시의 활성화가 이뤄져야 한다.

● 전문성의 강화: 대형 시민단체들의 백화점식 프로그램 운영은 지양되어야 한다. 시민단체가 영역별, 이슈별, 지역별로 세분화되고 전문화되어야 한다.

● 시민사회 구성원의 의사결집: ‘시민없는 시민운동’의 한계를 극복하기 위해서는 풀뿌리 차원에서 시민결사체를 중심으로 사회적 협력을 이끌어내고 시민사회 스스로 문제를 해결하는 능력을 길러야 한다.

정부도 시민사회와의 협치를 위해서는 다음의 변화들을 받아들여야 한다.

● 시민단체에 대한 재정지원: 시민단체에 대한 재정지원은 전 세계적인 추세임에 분명하다. 따라서 선거운동과 같이 명백한 정치활동을 하는 단체들을 제외한 시민단체들에 대해서 정부가 지원을 하는 것이 바람직하다.

● 시민단체들에 대한 정부의 지원은 간접적 방식을 취해야 한다. 세제혜택, 공공시설물의 무료이용, 무료우편, 인턴인력의 제공, 기부금 면세혜택 등을 통해서 정부가 간접 지원해야 한다.

의식의 복합화

9. 국민 경제의식은 개방화, 복합화 되어야 한다.

한 사회의 가치정향과 의식은 그 나라의 경쟁력에 직접 영향을 미치는 경제구조나 제도, 정책의 선택에 결정적인 요인이다. 한국인들은 조직에 대한 높은 충성심, 일에 대한 적극적 태도, 근면성, 높은 절약정신과 같은 진취적 의식과 아울러 연고

주의, 내부지향적 태도와 같은 정체적 태도를 갖고 있다.

역량

- 닫힌 민족주의에서 국제주의로:

닫힌 민족주의는 최근 젊은 세대 중심의 감성적 민족주의와 세계화에 대한 이중적 태도를 포함한다.

- 국제주의와 세계화에 대한 긍정적 태도가 대단히 중요하다.

- 공정한 경쟁의 제도화와 투명성이 필요하다.

- 기존의 연고주의와 부패 문화는 퇴행적이다.

- 공정한 경쟁의 룰과 투명성이 확대되어야 한다.

- 반기업 정서로부터 기업가 정신으로 전환이 필요하다.

- 우리가 갖고 있는 반기업 정서의 이중성이 극복되어야 한다.

민주화의 터널

한국의 민주화는 국민들의 경제의식에 있어서 분배우선주의를 불러왔다.

다른 분야 예산을 줄여서라도 복지예산을 늘려야 한다는 의식이 확대되어 왔다.

--따라서 정부의 경제정책은 대중융합적 성격을 띠게 되었다.

조건

- 경제교육: 기업과 정부, 학교가 적극적으로 나서는 경제교육 캠페인이 필요하다.

아울러 기업의 윤리경영과 사회적 책임의식이 고양되어야 한다.

10. 경제선진화는 선진통상국가를 통해서 추구해야 한다.

선진통상국가는 무역을 통하여 경제선진화를 추구한다. 열린 통상국가는 국내경제체제의 효율성을 높이고 통상국가로서의 국제적 책임을 위하여 적극적인 시장

개방을 추구한다. 열린 통상국가는 아울러 시장개방에 따른 사회적 보상과 지원을 분명한 원칙과 적절한 수단을 통해서 추진한다.

역량

선진통상국가는 시장개방을 통하여 국내체제의 효율성을 높이는 방향으로 구조조정을 실시하고 이를 통해서 고소득 선진국으로 진입해야 한다.

- 시장개방을 통해서 비효율적인 국내산업을 도태시키고 효율적인 산업을 육성해야 한다.
- 시장개방과 아울러 사회간접자본의 확충, 교육 및 연구개발 지원, 사회적 타협과 신뢰의 증진을 통해서 국민경제의 효율성을 높여야 한다.
- 시장개방의 피해에 대한 직접적 보상과 아울러 생산적 복지국가를 통해 지원해야 한다.

민주화의 터널

재벌, 수출위주의 한국경제는 민주화와 더불어 노동자, 농민의 요구를 수용해야 하는 새로운 정치적 환경에 처하게 됨.

- 세계화 시대의 시장개방 역시 노동자, 농민의 정치적 영향력의 증대로 인하여 전형적인 통상정치가 발생하고 있다.

---개방에 따른 이득을 보는 조직화되지 않은 다수와 개방에 반대하는 조직화된 소수의 갈등에서 소수의 영향력이 지배하고 있다.

조건

- 개방에 따른 피해에 대한 사회적 보상과 지원의 시스템을 정비해야 한다.
 - 시장개방이 관련 산업과 집단에 미치는 영향에 대한 객관적인 평가가 전제되어야 한다.
 - 피해집단과 산업에 대한 지원을 통해서 국제경쟁력을 확보할 수 있는

가능성을 판단해야 한다.

--개방체제에서 경쟁력 확보가 어려운 산업은 구조조정을 통해 도태시켜야 한다.