

# 성공하는 대통령의 길

---

## 새 정부에 대한 제언

### 정치 분야

통합의 리더십이 필요하다

강원택 (서울대학교 정치외교학부 교수)

### 경제 분야

인구변화에 대응하는  
포용적·지속가능 성장 전략  
이철희 (서울대학교 경제학부 교수)

### 사회 분야

살기 좋은 '품격사회'로  
이재열 (서울대학교 사회학과 교수)

### 외교통상안보 분야

인도-태평양 지역의  
안정과 혁신을 선도하라  
손인주 (서울대학교 정치외교학부 교수)

### 과학기술산업 분야

창조적 파괴를 선도하는  
'국가의 일'에 집중하라  
이정동 (서울대학교 공학전문대학원 교수)

### 고등교육 분야

서울대 10개 만들기와  
지역균형발전  
이진수 (서울대학교 행정대학원 교수)

## CONTENTS

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>정치 분야</b>               | <b>4</b>  |
| 통합의 리더십이 필요하다              |           |
| 강원택 (서울대학교 정치외교학부 교수)      |           |
| <b>외교통상안보 분야</b>           | <b>13</b> |
| 인도-태평양 지역의 안정과 혁신을 선도하라    |           |
| 손인주 (서울대학교 정치외교학부 교수)      |           |
| <b>경제 분야</b>               | <b>20</b> |
| 인구변화에 대응하는 포용적·지속가능 성장 전략  |           |
| 이철희 (서울대학교 경제학부 교수)        |           |
| <b>과학기술산업 분야</b>           | <b>26</b> |
| 창조적 파괴를 선도하는 ‘국가의 일’에 집중하라 |           |
| 이정동 (서울대학교 공학전문대학원 교수)     |           |
| <b>사회 분야</b>               | <b>33</b> |
| 살기 좋은 ‘품격사회’로              |           |
| 이재열 (서울대학교 사회학과 교수)        |           |
| <b>고등교육 분야</b>             | <b>40</b> |
| 서울대 10개 만들기과 지역균형발전        |           |
| 이진수 (서울대학교 행정대학원 교수)       |           |

# 1

정치 분야

## 통합의 리더십이 필요하다

강원택 (서울대학교 정치외교학부 교수)

작년 12월 3일 윤석열 전 대통령의 비상계엄 선포로 시작된 정치적 위기와 국정 마비는 조기 대선을 거치며 일단락되었다. 그러나 그 과정에서 한국 사회는 심각한 정치적 갈등과 사회적 분열을 겪었다. 이재명 정부가 출범한 지금, 그 어떤 정책보다 시급하고 중요한 과제는 바로 '국민 통합'이다. 진영을 넘어 모두가 함께하는 정치를 실현하지 않고서는 지속 가능한 국정 운영도, 국가 발전도 기대하기 어렵다. 대통령은 특정 정파의 대표가 아니라 모든 국민의 대통령이다. 이재명 정부는 이전 시대의 갈등과 대립을 넘어서야 하며, 국민 모두를 끌어안는 포용의 리더십을 발휘해야 한다.

과거를 넘어서 미래로 나아가는 정치가 필요하다. 정권 교체 후 반복되어 온 정치 보복과 그에 따른 정파 간의 적대감의 격화는 사회적 갈등만을 심화시킨다. 잘못된 과거에 대한 반성은 필요하지만, 분열로 이어져서는 안 된다. 협력과 화합을 바탕으로 한 미래 지향적 국정 운영이 필요하다.

국민 통합은 단순한 정치적 수사가 아니라, 오늘날 우리 사회가 당면한 위기를 극복할 수 있는 핵심 가치다. 통합의 리더십이 필요하다.

01

## 안정감과 포용력을 보여라.

대통령 선거는 진영 간 심각한 대립과 분열 속에 치러졌다. 선거는 끝이 났지만, 하루아침에 정치적 양극화가 해소될 수는 없다. 이재명 대통령은 선거 이전의 정치에서 양극화된 갈등의 한 축에 있었다.

그런 점에서 새로운 대통령의 불안하게 바라보는 국민도 적지 않다. 대선에서 이재명 후보를 선택하지 않은 유권자가 전체의 절반 정도이다. 이재명 대통령이 제일 먼저 해야 할 일은 대통령 이재명을 불안하고 불편하게 생각했던 이들에게 다가서는 것이다. 특히 임기 초반에, 이러한 불안을 신뢰로 바꾸는 포용의 리더십과 균형 있는 정책으로 안정감을 느끼게 해 주는 것이 필요하다.

그런데 사실 새 대통령이 취임한 임기 초반은 불안뿐만 아니라 기대감도 공존하는 시기다. 어떻게 하느냐에 따라 이들의 마음도 얻을 수 있는 시기이다. 이재명 대통령은 바로 이 시점에 포용과 안정의 리더십을 보여주면서, 그를 불안하거나 불편하게 여기는 이들을 안심시킬 필요가 있다. 국민 모두의 대통령이 되어야 한다는 당위적 수사보다, 자신을 지지하지 않았고 불안하게 바라보았던 국민에게도 새 대통령에 대한 신뢰와 기대감을 갖도록 만들어야 한다는 것이다.

이러한 통합적인 리더십은 선언이 아니라 구체적인 실천을 통해 보여야 하며, 이런 정신을 상징하는 정책이나 인사가 초기에 이뤄지면 좋을 것이다.

포용과 통합의 리더십은 안정된 지지율을 유지하는 데도 도움을 줄 것이다. 이와 반대로 독선이나 오만에 빠지면 민심은 금방 돌아선다. 대통령에게 가장 위험한 적은 야당이나 자신에 대한 비판 세력이 아니라 권력의 오만과 독선이다. 나는 이제 무엇이든 할 수 있다는 생각, 나만 옳다는 생각, 국민은 잘 모른다는 생각, 야당이나 반대자들은 반대를 위한 반대만을 한다는 생각. 이 모든 생각들은 잘못된 것이고 새 정부에 대한 기대감을 낮춘다.

겸손하고 포용적인 리더십이 중요하다.

02

## 최상의 적폐청산은 개헌이다. 사람을 겨냥한 적폐청산은 피해야 한다.

이재명 대통령은 계엄 사태를 거치면서 실시된 선거를 통해 대통령이 되었다. 선거 기간 중 이재명 후보는 내란 종식을 중요한 선거 구호로 내세웠고 취임사에서도 이 점을 강조했다. 위헌적인 계엄 선포라는 헌정 질서를 위협한 사건은 철저히 수사해야 하고 관계자들은 처벌을 받아야 마땅하다.

하지만 국정 중심이 과거를 응징하는 데 쏠려서는 안 된다. 진상 규명은 철저히 하되, 그 대상은 가능한 범위에서 최소화하고, 국정의 시계는 미래를 향해 나아가야 한다. 무엇보다 그 사건의 처리를 두고 정치 보복의 인상을 주지 않도록 주의해야 한다.

한국 정치의 오랜 문제 중 하나는 정권 교체마다 반복되는 전임 정권에 대한 '보복의 정치'다. 전임 권력에 대한 수사, 인사 보복, 정책의 전면 부정이 반복적으로 나타났다. 이재명 대통령 역시 이전 정권 시기의 문제에 대한 '철저한 처리'라는 지지자의 요구에 직면하게 될 것이다.

이재명 정부는 이 악순환을 끊어야 한다. 정치적 보복은 사회적 갈등을 격화시킬 것이며, 국정을 소모적인 대결의 장으로 전락시킬 수 있다.

우리 사회가 이렇게 극심한 정치 양극화를 겪게 된 것은 문재인 정부의 적폐청산 작업 때문이다. 적폐청산을 명분으로 이전 정부 인사들에 대한 처벌에 집중한 문재인 정부의 복수의 정치는 한국 사회를 두 진영을 완전히 갈라놓았다.

진정한 적폐청산은 특정 인물에 대한 처벌이나 교체가 아니라 부패와 폐단의 재발을 방지할 수 있는 제도적, 구조적, 관행적 개혁으로 이를 수 있다. 반복되는 권력 남용과 부패의 근본 원인은 개인의 일탈이 아니라, 권력이 집중된 구조 그 자체에 있다. 대통령 1인에게 과도하게 권한이 집중된 제왕적 대통령제는 한국 정치가 계속해서 갈등과 불신의 늪에 빠지게 만든 구조적 문제다. 이를 해결하기 위해서는 분권형 개헌이 필요하다.

특히 이번 비상계엄 사태로 드러난 한국 민주주의의 구조적 취약성을 극복하기 위해서는 대통령에 과도하게 집중된 권한을 분산시키는 분권형 개헌이 필수적이다. 인적 청산과 정치적 보복이 아닌, 개헌과 제도 개혁을 통해 과거의 잘못이 반복되지 않는 구조를 마련하는 것이 중요하다. 이재명 정부는 과거를 향한 분노보다 미래를 위한 제도 개혁에 나서야 한다. 분권형 개헌이야말로 최상의 적폐청산 방식이다.

03

## 선거 때 만들어진 정책 공약은 다듬는 시간이 필요하다. 서둘지 마라.

선거 때는 더 많은 표를 얻어 당선되는 것이 그 어떤 것보다 중요하다. 이 때문에 선거 때는 다양한 분야를 망라한 종합선물세트 같은 공약을 제시하게 된다. 이런 공약은 유권자의 지지를 얻는 선거 전략으로는 효과적일 수 있으나 당선 후 실제 국정 운영 단계로 옮겨질 때는 꼼꼼한 점검이 필요하다. 다시 말해, 집권 이후에는 선거 과정에서 내놓은 공약들이 실제 정책으로 실행 가능한지를 다시 점검해야 한다.

특히 인수위원회 없이 출범해야 했던 이재명 정부로서는, 더욱 신중하고 체계적인 검토 과정이 필요하다. 더욱 차분히 현재의 행정 상황을 점검하고, 집권기 국가 운영의 방향을 명확히 세우는 일이 우선되어야 한다. 서두르면 실수가 따른다. 준비가 부족한 상태에서 조급하게 정책을 밀어붙이면, 혼란이 생겨날 가능성이 있고 신임 정부의 신뢰에도 부정적 영향을 미친다. 단기적으로 변화를 과시하는 것보다 중요한 것은, '안정감 있는 국정 운영'이다.

따라서 선거 때 제시한 공약을 실제 정책으로 현실화하는 데 반드시 '다듬는 시간'이 필요하다. 정책의 우선 순위, 시급성, 실현 가능성을 중심으로 정책을 다듬는 시간이 필요하다. 즉 선거 당시 내세운 공약 중에서도 현실적 여건과 국정 철학에 부합하는 핵심 과제를 선별하고 이를 중심으로 행정적 자원과 정치적 역량을 집중하는 전략이 요구된다. 특히 대통령이 직접 관장할 핵심 아젠다를 조정하고 우선 순위를 정하는 일이 필요하다.

그 외의 과제들은 각 부처에 맡기고 협의와 조정을 통해 점진적으로 추진하는 유연한 방식이 바람직하다. 비록 임기 내에 가시적인 성과를 내지 못하더라도 장기적인 국익을 고려한다면 후임 정권에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 정책 기반을 다져두는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

5년 단임제라는 제도적 한계 속에서 무리하게 성과를 내겠다는 목표를 쫓는다면 오히려 혼란과 실패를 초래할 가능성이 높다. 새로운 정부가 출범할 때마다 소위 100대 국정과제 식으로 정책 공약을 선정해서 발표해 왔는데 이런 일은 하지 않는 것이 좋다. 예컨대, 박근혜 정부는 140대 국정과제, 문재인 정부는 100대 국정과제, 윤석열 정부는 120대 국정과제를 제시했는데, 이들 과제의 상당수는 깊이 있는 정책 검토나 부처 간 조율 없이 선거 캠프의 공약이 그대로 제시된 경우가 많고, 또 임기 후 확인된 바와 같이 그 정책의 실효성도 없는 경우가 많았다.

제도적으로는 없지만 인수위원회의 시간을 내부적으로 만들어 정책을 다듬고 실행하라.

04

## 야당을 존중하고 끊임없이 소통하라.

이재명 정부는 여대야소(與大野小), 즉 집권 여당이 국회 다수를 차지한 상황에서 출범했다. 정책 추진에 유리한 정치적 기반을 갖추게 되었다. 야당과의 소통과 합의 없이 일방적으로 정책을 밀어붙이는 경우 독선적인 국정 운영이라는 비판을 받게 될 것이다.

그러나 민주화 이후 한국 정치의 파행과 갈등은 여소야대보다 오히려 여대야소 정국에서 더 빈번하게 발생해왔다는 점을 간과해서는 안 된다. 역사적으로 여대야소 정국에서 집권여당이 일방적으로 정책을 추진할 경우 소수 야당의 강한 반발을 불러오고 국회가 파행에 이르는 사례가 적지 않았다. 16년 만의 여대야소 정국 속에서 추진된 노무현 정부의 사학법 개정안의 국회 통과 과정이 그러했고, 18대 총선 이후 여대야소 정국 속에서 이명박 정부가 추진한 4대강 사업 예산 증액안 처리 과정에서도 유사한 갈등이 반복되었다.

따라서 대통령은 야당을 국정 운영의 동반자로 인식하고 이를 존중하는 태도를 보여야 한다. 야당 대표와 공식적, 비공식적 만남을 자주 갖고 신뢰 관계를 쌓는 게 필요하다. 대통령이 직접 야당 대표를 만나고, 빈번하게 소통을 이어가는 모습은 정부에 대한 신뢰와 안도감을 높여준다.

이전 윤석열 정부의 실패에서도 배워야 한다. 윤 대통령은 사실상 야당을 무시했고 야당과의 소통과 대화에 소홀했다. 그 결과 국정은 심각한 대결로 이어졌고 중요한 국정 현안도 정쟁으로 변질되었다. 이런 문제점을 누구보다도 잘 알고 있을 이재명 대통령은 결코 같은 실수를 반복해서는 안 된다. 집권 초기부터 야당과의 소통 창구를 열고, 사안별 협력을 이끌어 내려는 노력이 안정적 국정 운영의 출발점이다.

정국의 안정과 국민 통합을 위한 바람직한 리더십은 단순한 의석 수의 우위에 기댄 일방주의가 아니라 야당과의 신뢰를 바탕으로 협치를 실현하는 데에서 비롯된다. 민주주의는 ‘다수의 일방지배’가 아니라 ‘공존’의 정치다. 의석수에 기반한 일방적 국정 운영을 한다면 사회적 갈등과 반발이 커질 것이고 그만큼 정책의 실효성도 떨어지고 국정 추진력도 약화할 수 있다.

야당(opposition)은 영어의 뜻 그대로 반대자라서 쉽게 협력하려고 하지 않는다. 반대가 그들의 역할이다. 그런 점을 인식하면서 야당을 국정 동반자로 대우하고, 끊임없이 소통하려는 노력이 필요하다.

05

## 절제된 권력 행사가 필요하다. 집권 세력의 권력 집중에 대한 세간의 우려가 있다.

2024년 22대 국회의원 선거에서 더불어민주당이 압승하면서 입법부를 지배하게 되었다. 이후 민주당은 원하는 법안을 입법하고, 윤석열 정부 인사에 대한 탄핵안을 가결하는 등 압도적인 의석수의 우위가 갖는 힘을 보여주었다. 이런 상황에서 이재명 대통령의 당선으로 행정부의 권력까지 더불어민주당이 차지하게 된 것이다.

여대야소에서 안정적으로 국정을 이끌어 갈 수 있는 여건이 만들어졌지만, 적지 않은 이들에게 이러한 상황이 과도한 권력 집중으로 이어지지 않을까 하는 우려를 주고 있다. 이런 이유로 대통령 선거운동 당시 상대방 후보가 권력 집중의 가능성을 제기하기도 한 것이다. 외신에서도 수십 년 새 가장 강력한 대통령이 될 것이라는 보도를 했다.

이전 야당 시절과 달리 일방주의적 권력 행사는 조심해야 한다. 야당 때와는 달리 이와 같은 일방주의 정치는 강자가 약자를 억누르고 다수가 소수를 배제하는 권력의 남용으로 비춰질 수 있다. ‘선거에 이겼으니 모든 것을 결정할 수 있다’는 식으로 행동해서는 안 된다는 것이다.

권력 행사를 위해서는 언제나 겸손한 자세와 자기 절제가 필요하다. 무엇보다 권력 행사가 견제와 균형의 원리를 위협하는 것으로 보여서는 안 된다. 제도 간 견제와 균형의 원칙이 위협 받는 것은 민주주의의 위기로 이어질 수 있다.

무엇보다 사법부의 독립성을 존중해야 한다. 대선 전 민주당에서 사법부 조직을 개편하려는 시도가 있었는데, 민주당이 집권한 이제는 그런 태도는 자제되어야 한다. 입법권과 행정권을 장악한 민주당이 사법부를 압박하는 것으로 여겨지면, 이는 견제와 균형의 원칙에 대한 위협, 그리고 권력 독점의 시도라는 반발이 거셀 것이다. 헝가리나 폴란드처럼 민주주의가 후퇴한 국가에서도 친정부적인 형태로 사법부를 재편했다. 사법부 개혁의 필요성이 있다면, 사법부는 물론 야당이 같이 참여하는 협의체를 통해 논의하고 여기서 합의된 방식으로 처리해야 한다.

역사를 돌아보면, 권력은 집중될수록 부패하고, 절제될수록 존경받는다. 국민은 강한 정부를 원하지만, 그 힘이 민주주의를 위태롭게 하거나 정치적 갈등을 격화시키는 방식으로 쓰이기를 원하는 것은 아니다. 절제된 권력 행사가 중요하다.

06

## 전임 정부들의 정책을 모두 뒤집으려고 하지 마라.

새로이 당선된 대통령은 이전과 차별화하려고 한다. 더욱이 이전 정부가 탄핵으로 임기 중반에 물러나야 했던 만큼 이전 시기와의 차별화는 불가피한 측면이 있다. 또한 이념적, 정책적으로 노선이 다른 정당이 집권하게 된 만큼, 정책의 방향이 달라지는 것은 자연스러운 일이다.

하지만 대통령 임기 5년은 결코 긴 시간이 아니다. 이재명 정부는 '무조건 새로움'보다 '지속 가능한 변화'를 이뤄내는 것이 중요하다. 5년이라는 짧은 시간 안에 가시적 성과를 거두기 위해서는 이전 정부 정책에 대한 무조건적인 부정과 폐기보다는 실용적이고 합리적인 접근이 필요하다. 정책이 성과를 내기 위해서는 연속성이 있어야 한다.

그동안 새 정부가 들어설 때마다 전임자가 추진해 온 주요 정책들이 폐기되거나 축소되면서 국가 미래를 위한 핵심 중장기 과제가 좌초되는 일이 반복해서 생겨났다. 하지만 이는 중장기적 관점에서 일관되게 추진해야 성과를 볼 수 있는 저출산 및 고령화, 기후 위기, 지방 소멸과 같은 구조적 문제나 첨단 과학기술 개발이나 인재 양성과 같은 핵심 미래 과제 등과 관련한 정책을 표류하게 만든다.

누가 정책을 먼저 시작했느냐 보다, 누가 구체적으로 그 정책이 결실을 맺도록 이끌었느냐가 더 중요한 정치적, 역사적 평가의 기준이 될 것이다. 기존에 진행되던 정책과 사업들 위에 새로운 비전을 얹어 구체적인 성과를 낼 수 있도록 하려는 실용적 태도가 중요하다.



07

## 대통령 비서실이 아니라 행정부와 장관이 정책 추진의 중심이 되어야 한다.

한국 대통령제에서 반복해서 마주치는 문제 중 하나는 '청와대 정부'이다.

정부조직법 제14조 제1항은 “대통령은 직무를 보좌하기 위하여 대통령 비서실을 둔다”고 명시하고 있다. 즉, 대통령 비서실의 본래 역할은 대통령의 직무 수행을 지원하고 내각과의 협의 및 조율을 통해 행정부가 효율적으로 정책을 추진할 수 있도록 돕는 데 있다.

지난 정부들에서 반복된 잘못된 관행 중 하나는 대통령 비서실이 과도하게 전면에 나서고, 장관들이 사실상 청와대의 지시를 전달받는 중간 관리자처럼 기능해 온 것이다.

대통령 비서실은 본래의 기능인 대통령 직무 보좌와 기획, 부처 간 조정에 집중하고 실질적인 정책 결정과 집행은 내각과 행정부 각 부처가 주도할 수 있도록 해야 한다. 대통령은 신뢰할 수 있는 인물들로 내각을 구성하고 각료들에게 실질적인 자율성과 책임을 부여함으로써 정책 추진의 주체로서 기능할 수 있도록 권한을 이양해야 한다. 부서의 인사권도 장관이 갖도록 해야 한다.

장관이 ‘소신 있는 행정’을 펼칠 수 있어야, 관료조직도 자율성과 책임감을 갖고 일하게 된다. 이는 마땅히 해야 한다는 규범적 의미에서가 아니라, 정부 전체의 역량을 끌어올릴 수 있게 만드는 실질적 방안이다.

또한 국무회의를 실질적인 국정 논의 기구가 되도록 만드는 것이 필요하다. 국무회의는 장관인 국무위원이 모여 국가 운영을 논의하는 헌법기관이며, 대통령이 주재하는 공식적인 정책 결정 기구다. 하지만 현실적으로는 비서관 회의가 더 자주 열리고, 더 많은 정책이 그곳에서 사실상 결정되고 있다.

대통령의 일상적 회의체로 수석보좌관 회의보다는 국무회의를 보다 중시하고 주도하는 방식이 바람직하다. 전체 국무위원의 참석이 어려운 경우에는 해당 사안과 관련된 부처 장관들로 구성된 소규모 국무회의를 대통령이 수시로 주재하는 방식도 가능하다. 대통령 비서실은 조정과 정치적 책임의 관점에서 국정 운영을 뒷받침하는 참모 조직으로만 기능해야 할 것이다.

## 폭넓게 인물을 등용하라.

### 대통령이 소수의 동류 집단에 갇히면 안 된다.

새 정부가 들어서면 국민은 대통령의 인사에 가장 먼저 주목한다. 인사는 새 정부가 지향하는 국정 철학과 리더십의 방향을 가장 선명하게 보여주는 정치적 메시지다. 어떤 인물이 어떤 자리에 임명됐는지를 통해 국민은 대통령의 미래 비전을 가늠할 수 있게 된다. 따라서 대통령의 통합의 리더십은 통합과 포용의 인사로부터 시작된다고 볼 수 있다.

대통령이 자기의 국정 철학을 잘 이해하는 인사를 임명하는 것은 필요하다. 또 선거 과정에 도움을 준 이들에게 일정하게 보은 인사를 하는 것도 완전히 피할 수 없는 일이다.

그러나 그동안 대통령의 인사에 대해 ‘측근 중심’, ‘캠프 인사’ ‘코드 인사’라는 비판을 불러온 것은 인재 기용의 풀(pool)이 협소했기 때문이다. 문재인 정부 때 코드 인사라는 말이 많았는데, 이는 결과적으로 정파적 진영 논리를 강화하고 국민 통합에 부정적인 영향을 미쳤다는 비판을 받았다.

소수의 동류 집단, 이른바 ‘내 사람’으로만 권력의 주변을 채우면, 다양한 대안에 대한 논의보다 국정의 편향성이 커질 것이고, 결국 정책의 시야를 좁히고, 외부의 조언이나 비판에도 귀를 닫게 만든다.

정부는 유능한 인재를 써야 하고 그렇게 하기 위해서는 ‘우리 편’이라는 협소한 풀을 넘어서는 폭넓은 인재의 등용이 필요하다. 이념, 정파, 성별, 지역 등 그 배경과 무관하게 각 분야의 역량 있는 인재를 과감히 기용함으로써 유능함을 높이고 다양한 목소리가 국정 운영 과정에 반영될 수 있도록 해야 한다. 능력과 자질을 갖췄다면 반대파도 적극적으로 포용하고 적재적소에 배치해 역량을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 이러한 다양성이 단지 형식적인 인배가 되어서는 안 되며, 정책을 풍부하게 만들고 국정을 안정적으로 이끌며 역량 있는 정부가 되도록 해야 한다. 이런 폭넓은 인재 기용은 이재명 정부의 통합 노력에도 부합하는 것이고 정치적 양극화를 해소하는 데도 도움을 줄 것이다.

# 2

외교통상안보 분야

## 인도-태평양 지역의 안정과 혁신을 선도하라

손인주 (서울대학교 정치외교학부 교수)

01

## 대한민국, 안정과 혁신의 선도국으로

새 정부는 트럼프 제2기 행정부의 출범과 함께 급변하는 세계질서 속에서 대한민국이 선도형 국가로 나아가기 위한 외교·안보·통상 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 대한민국은 미국과 결속하고, 북한을 견인하며, 일본과 협력하고, 중국과 연결함으로써 인도-태평양 지역의 안정과 혁신을 선도해야 한다. 즉, ‘한미결속’, ‘북한견인’, ‘한일협력’, ‘한중연결’을 추구해야 한다.

세계질서가 전환기에 접어든 현재, 대한민국은 더 이상 국제정세의 수동적 적응자가 아니라, 미래를 선도하는 능동적이고 창의적인 행위자로 자리매김해야 한다. 지난 20여 년간 비약적으로 상승한 국력과 국제적 위상에 상응하는 전략과 책임, 역할을 정립해야 한다. 이를 위해 한·미·일 삼각 공조는 단순한 가치 연대를 넘어 공급망 안정, 기술 표준 정립, 역내 안보 질서 유지 등 실질적 성과를 도출하는 전략적 틀로 진화해야 한다. 특히 트럼프 2기 행정부의 대외정책 불확실성에 대비하여, 일본과의 전략적 연대를 지렛대로 활용한 한·미·일 협력의 다각적 강화가 필요하다. 이를 통해 관세·방위비·북핵 등 공통 과제에 대해 한일 간 ‘팀플레이’를 통해 국익을 수호하는 구조로 발전시켜야 한다.

미·중 간 전략적 경쟁이 전면적으로 격화되는 상황에서, 대한민국은 한미 동맹의 결속을 강화하는 동시에, 한·중 관계의 안정적 관리 방안을 모색해야 한다. 한·미·일 안보 협력체계를 중심축으로 삼아, 중국과의 외교적 마찰을 조정하는 정교한 조율력과 전략적 신중함이 요구된다. 일본을 비롯한 유사입장 국가들과의 공조를 통해 미·중 간 극단적 충돌 가능성을 억제하고, 역내 긴장 고조를 방지하기 위한 노련하고 입체적인 외교 역량이 절실하다. 한·중 관계의 조속한 회복에 대한 낙관적 기대보다는, 관계의 추가 악화를 선제적으로 차단하려는 현실적이고 전략적 접근이 필요하다.

새 정부는 눈앞의 정치적 유불리보다 역사에 책임을 지는 자세로 초당적 외교를 추진해야 한다. 대한민국의 정체성에 기반을 두고 국민과 국익을 최대한 지키는 외교·안보·통상 전략을 추진해야 한다. 현미경과 망원경을 동시에 들고서 오늘의 국익을 세심하게 챙기며 후세에 물려줄 영광스러운 대한민국을 위해 최선의 노력을 경주해야 한다.

02

## 한미 결속을 강화하라

대한민국의 국익을 중심으로 동심원 전략을 설정할 때, 미국은 국력(power)과 정체성(identity)의 측면에서 가장 핵심적인 동심원에 위치한다. 미국은 안보, 경제, 기술 등 대부분의 분야에서 한국에 사활적 영향을 미치는 핵심 파트너이다. 또한 미국은 보편적 가치와 제도를 공유하는 점에서 높은 정체성 수렴성을 가진 국가다. 이에 따라 대한민국은 미국과의 긴밀한 양자 외교를 최우선 과제로 설정해야 한다. 한·미 동맹을 지속적으로 강화하고, 북한 및 역내 안보 위협에 대한 공동 대응 체계를 공고히 해야 한다. 미국과의 협력이 긴밀할수록 대한민국은 국제사회에서 전략적 레버리지를 확보할 수 있다. 그러나 미국과의 협력이 국익과 일치하지 않는 부분도 존재하기 때문에 대한민국은 삼자·소다자 외교를 병행해야 한다. 한·미·EU, 한·미·인도, 한·미·일 협업체 등 다양한 외교 채널을 적극 활용함으로써, 미국과의 협력을 보완하고 조율하는 역할을 수행해야 한다. 트럼프 제2기 행정부의 출범은 당장 여러 변화를 수반하고 있으며, 이에 대한 대응이 중요하다. 그러나 이러한 대응에만 머물러서는 안 되며, 트럼프 대통령 이후의 미국까지 내다보는 중장기적 전략을 수립해야 한다.

주요 제언으로는 여야가 추천하는 정부·학계·기업 전문가들로 구성된 블루리본 위원회 설치를 통한 핵심 외교·통상·안보 정책의 지속성 보장, 방위산업 공동개발 및 국방상호조달협정(RDPA) 체결, 10월 말부터 11월 초까지 경주에서 개최될 예정인 APEC 정상회의에 트럼프 대통령의 참석을 확보하기 위한 기반 시설 투자와 타 정상급 인사와 주요 기업인들의 참석을 유도할 수 있는 교통 방안 확보 등이 있다.

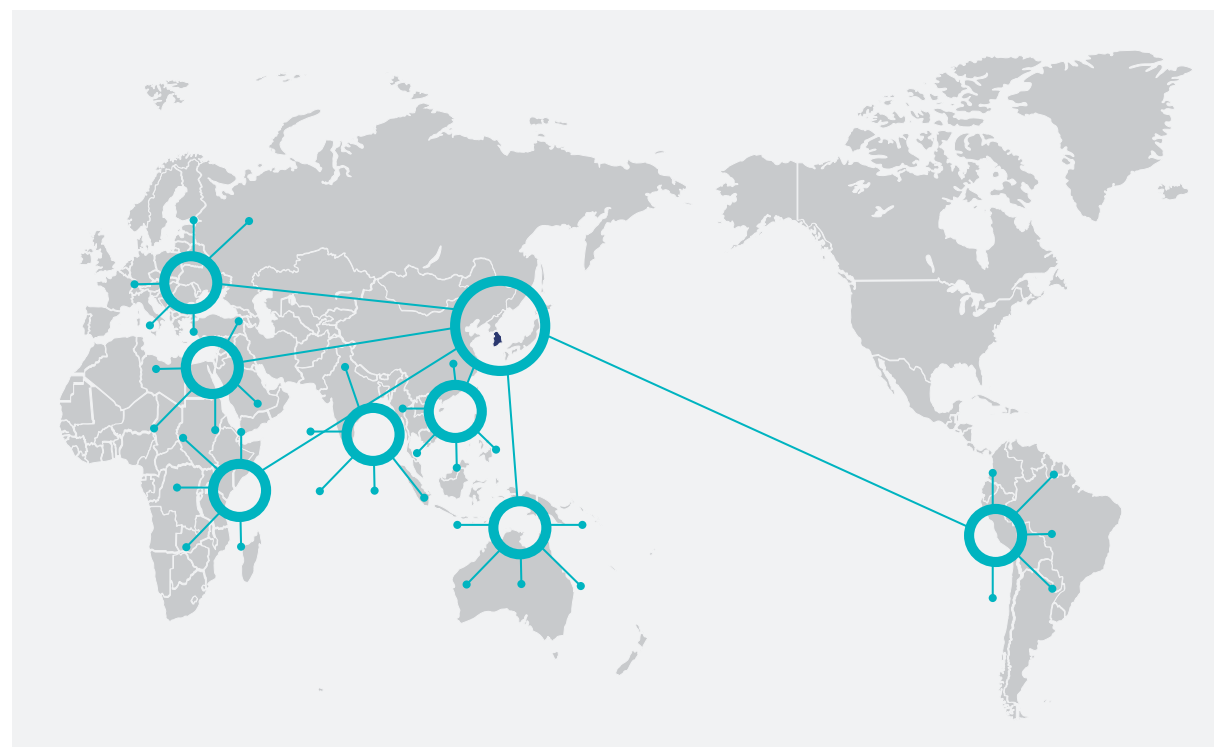
03

## 한미의 공동 혁신과 경제안보를 추구하라

트럼프 2기 행정부의 관세 정책에 대한 방어적인 대응만으로는 충분하지 않다. 오히려 관세 부과를 기점으로 양국 관계를 새로운 차원으로 격상시키는 보다 능동적인 전략을 수립할 필요가 있다. 조선과 항공 산업을 중심으로 한 방산 MRO 협력, 알래스카 LNG 프로젝트 등 에너지 협력, 그리고 AI·반도체 기술 동맹 강화를 통해, 한국은 단순히 피해를 최소화하는 수동적 대응을 넘어, 능동적이고 혁신적인 전략 산업 파트너로서의 입지를 구축하여야 한다.

주요 정책 제언으로는 다음과 같은 전략적 협력이 필요하다. 첫째, 국방 및 산업 경쟁력의 핵심으로 부상한 인공지능 분야에서 '다자 인공지능 연구소(Multilateral AI Research Institute, MAIRI)' 설립을 추진해야 한다. 둘째, 대한민국, 미국, 일본, 대만 간 'CHIP-4 동맹'을 발전시키기 위한 협력이 요구된다. 셋째, 중국 의존도를 낮추기 위한 '대안적 아시아 공급망(Altasia)'의 구축이 필요하다. 넷째, 아르테미스 협정(Artemis Accords)에 기반한 한·미 간 우주 협력을 활성화해야 한다. 마지막으로, 미국과의 공동 연구 및 상용화를 확대하기 위한 미국 내 연구 인프라도 구축할 필요가 있다. 산업통상자원부 주관의 글로벌산업기술협력센터와 함께 국가과학기술연구회(NST) 소관 출연연구기관의 연구소를 미국에 세우는 것도 검토하여야 한다. 국내 연구자를 파견하는 동시에 현지에서 우수 연구자를 직접 고용하는 방안도 적극 고려해야 한다. 여기에는 미국에서 학위를 받거나 박사후 과정(post-doc)에 있는 유학생 및 한국계 미국 연구자가 최우선 영입 대상이 될 것이다. 필요한 경우 연구안보를 고려하여 미국 연방정부와 함께 평판 및 신원조회를 하는 것도 추진해야 한다.

혁신 순환 구조의 '다중 바퀴살' 생산기지 구축도 중요하다. 기존의 국내 생산-해외 수출 방식으로는 한국 경제를 성장시키기가 쉽지 않다. 대한민국은 주요 글로벌 포스트에 생산 거점을 구축하고, 이를 국내 제조업 시스템과 연계하는 혁신 순환 구조(innovation circulation)를 만들어야 한다. 동남아시아, 동아프리카, 동유럽, 남미 등 주요 거점을 중심으로 글로벌 허브를 구축하고, 대한민국과 각 글로벌 허브를 물류 중심으로 연계해야 한다. 대한민국 정부는 민간기업의 글로벌 진출을 지원하고 현지에서의 지속 가능성을 높이기 위해 해당 국가와 포괄적 동반자 협정(Comprehensive Partnership Agreement)을 체결하는 것이 필요하다. 더 나아가, 우크라이나 재건 사업 수주를 위한 범국가적 컨트론타워 수립, 장기적인 북극 전략 수립을 통한 미국과 캐나다와의 협력 강화, (러시아-우크라이나 전쟁 종결 이후) 러시아와의 점진적 관계 개선 등을 제안한다.



중심축과 바퀴살

## 04

### 통합적 단계적 대북 접근을 하라

북한의 핵능력 고도화와 군사적 도발은 대한민국이 직면한 가장 심각한 안보 리스크다. 이러한 위협을 효과적으로 통제하고 한반도 평화를 유지하는 것은 새 정부의 핵심 책무다. 더 나아가, 중장기적으로는 남북 간 지속 가능한 협력 기반을 구축하고, 공동번영과 상생을 도모할 수 있는 전략적 환경을 조성해야 한다. 그러나 현재의 정책 집행 환경은 과거에 비해 훨씬 더 불리하고 복잡하다. 북한은 자국을 핵 국가로 인식하고 핵을 포기하지 않겠다고 강조하고 있다. 국제 정세의 재편 속에서 북핵 문제는 이제 단순한 비핵화 의제를 넘어 미·중 전략경쟁, 북·러 연대와 같은 지정학적 변수와 직결되고 있다. 과거처럼 국제사회가 단일한 목소리로 북한을 압박하던 시대는 종언을 고했고, 러시아는 오히려 북핵을 두둔하며 양자관계를 강화하고 있다. 중국 또한 북핵 이슈를 미·중 전략 경쟁의 연장선상에서 바라보고 있는 실정이다.

기존의 대북정책은 진보 진영에서는 유화적 접근을, 보수 진영에서는 강경한 접근을 택하는 이분법적 구도에 머물러 있었으며, 이제는 이를 넘어서야 한다. 대화와 협력을 중시하는 접근법과 압박과 제재를 병행하는 접근법을 조화롭게 활용하는 것이 중요하다. 새 정부는 '단기는 비핵화, 중기는 경제통합, 장기는 통일'이라는 로드맵을 가져야 한다. 지정학적 변수와 북한 문제가 중첩된 현재 상황에서 북한 문제에만 집중하여 조속히 해결하는 접근은 오히려 대한민국의 협상력을 약화시키거나 역풍을 초래할 가능성이 크다. 따라서 러시아-우크라이나 전쟁이 종식되고, 북·러 간 밀착이 약화되는 시점이 북한의 비핵화 협상을 추진하기에 적절한 시기가 될 것이다. 한편, 대한민국의 독자적인 핵무장은 정책 환경으로서는 검토할 수 있는 사안이지만, 단기적으로 새 정부가 취할 정책의 선택지로는 적절치 않다.

## 05

### 한미동맹과 양립 가능한 한중 관계를 만들어라

중국이 대한민국의 안보와 경제에 미치는 영향은 매우 크지만, 대한민국의 기술과 문화의 발전에는 상대적으로 미미한 영향을 주고 있다. 또한 중국이 국제법에 근거한 주권 존중, 핵무기를 비롯한 대량살상무기 사용에 관한 국제 규범 등은 대한민국과 공유고 있으나, 자유민주주의, 향해의 자유, 인권, 역사관 등 정체성과 원칙의 영역에서는 양국 간 간극이 점차 커지고 있다. 따라서 대한민국은 중국과의 관계를 안정적으로 섬세하게 관리해야 한다. 미·중 패권 경쟁의 격화 속에서

미국의 동맹인 대한민국이 가진 전략적 공간의 제약을 냉철하게 인지해야 한다. 한·미·일 삼각 협력의 틀 속에서 한·중 관계를 조율하는 가운데 일본과 함께 미·중 간 극단적 충돌을 방지하는 지혜로운 외교가 필요하다. 한·중 관계의 빠른 개선을 바라는 희망적 사고보다는 관계 악화를 막겠다는 신중한 태도를 지녀야 한다. 한·중 간 실용적 협력 틀을 유지하면서, 아세안·인도 등 제3국과의 협력을 통한 대(對)중국 외교 레버리지를 확보하는 전략도 병행하라.

주요 제언으로는 다음과 같은 외교적 채널 확대가 필요하다. 첫째, 한국과 중국 간 정상회담을 추진하고, 둘째, 한·중·일 협력 채널을 활용해야 하며, 셋째, 국회와 중국 전국인민대표대회 간 기존 협의 수준을 넘어, 우리 정부와 여야 정당이 함께 참여하는 '2+2 당·정 협의체'를 구성하고, 이를 기반으로 중국 공산당과의 협의 네트워크를 구축해야 한다. 이를 통해 정권 교체와 무관하게 지속 가능한 초당적 외교 협력이 가능하도록 하고, 양국 간 협력의 안정성 또한 제고할 수 있을 것이다.

## 06

# 새로운 글로벌 한일 협력을 모색하라

한국과 일본의 역사적 갈등을 직시하되, 양국 간 실용적 협력을 제도화하고 그 범위를 확장해 나갈 수 있는 방안을 모색해야 한다. 한·미·일 삼각 공조는 이제 가치 공유를 넘어 공급망 안정, 기술 표준 정립, 역내 안보 질서 유지라는 실질적 성과를 위한 틀이 되어야 한다. 동북아시아의 핵심 선진국으로서 한일 양국이 공동의 미래 전략을 공유할 필요성도 더욱 커지고 있다. 또한 한국의 새 정부는 미국 트럼프 2기 행정부의 변동성에 대응하기 위해, 일본을 외교적 지렛대로 활용하여 한·미·일 협력을 전략적으로 확대할 필요가 있다. 즉, 관세, 방위비, 북핵 문제 등 공통의 대미 과제를 안고 있는 한국과 일본은 필요한 분야에서 '팀플레이'를 하면서 한·미·일 3각 협력 구도 속에서 각자의 국익을 지켜야 한다.

주요 제언으로는, 한국-일본 플러스 경제, 과학, 안보 협력 프레임워크 추진, 트럼프 2기 행정부 기간 정책의 안정성과 지속성을 확보하기 위한 한·미·일 외교·국방장관 회의(2+2+2)와 재무장관·중앙은행 총재 회의(2+2+2)의 정례적 개최를 제안한다. 이러한 협의체를 통해 북핵 문제, 러시아-우크라이나 전쟁 종식, 반도체 및 인공지능 등의 첨단산업 협력, 거시경제 조율 등의 의제를 다룰 수 있을 것이다. 이는 한·미·일 플랫폼을 기반으로, 안보 협력과 첨단 제조업 분야를 하나의 패키지로 연계하여 운영해 나가며 공동의 이익을 추구하는 복합적 협력 모델이다.

## 07

# 인도-태평양 질서 안정화에 적극적으로 기여하라

본 보고서는 규칙 기반 세계질서의 유지와 '동심원 다자주의'라는 원칙 아래, 대한민국이 외교 스펙트럼을 어떻게 유연하고 전략적으로 확장해 나갈 수 있을지를 모색한다. '동심원 다자주의'에 따라, 핵심 동심원인 미국과의 사활적 협력을 강화하는 한편, 주요 동심원인 유럽연합(EU)과 일본, 외곽 동심원인 중국·인도·러시아·동남아 국가들, 경계선 동심원인 중동·아프리카·남미 국가들과 협력하며 외교·안보·통상 전략도 함께 추진해 나가야 한다. 이 과정에서 유연하면서도 차등적인 외교 전략을 구사하되, 일관된 원칙은 견지해야 한다.

대한민국은 군사 원조를 포함하는 해외 안보 지원(Overseas Security Assistance)체계 도입을 통한 우방국에 대한 방위 장비 및 군사 기자재 공여, 군사 인프라 정비 등의 안보 지원을 검토해야 한다. OSA 도입은 기존 원조 범위를 넘어 국제 안보 환경을 능동적으로 조성하고, 규칙 기반의 공정한 세계 질서 유지에 공헌하는 수단이자 과정이다. 특히 군민 양용(dual-use) 공항 및 항만 정비, 군사 인프라 지원은 해당 지역에서 대한민국 군 함선 및 항공기의 기항을 촉진하고, 전략적 요충지 확보에 기여할 것이다. OSA의 운영 원칙은 인도-태평양 지역의 평화와 안정을 유지하고, 힘에 의한 현상 변경을 억제하며, 대한민국에 우호적인 안보 환경을 조성하는데 두어야 한다. 나아가 대한민국은 사이버 안보, 해양 안보, 대테러 협력, 기후변화 대응 등 초국가적 신형 안보 이슈에 대한 역내 및 글로벌 파트너들과의 협력을 확대해야 한다. 특히, 우주안보와 군사시, 생물·화학 무기 비확산 등 새로운 분야에서는 국제 규범을 선도적으로 형성해 나가야 하며, 유엔 평화유지활동(PKO) 및 글로벌 보건 협력 등에서도 책임 있는 기여를 지속적으로 확대해야 한다.



# 3

경제 분야

## 인구변화에 대응하는 포용적·지속가능 성장 전략

이철희 (서울대학교 경제학부 교수)

01

## 모두의 역량이 발휘되어 성장하는 경제

새 정부가 당면한 가장 중요한 경제정책 과제의 하나는 인구의 감소와 고령화로 인해 노동력이 축소되고 생산성이 떨어지면서 장기적으로 저하되고 있는 경제 성장률이 더 낮아지는 문제이다. 경제 성장의 동력을 회복하기 위한 주된 방안으로 제시된 주요 공약은 기술 발전과 기업 지원에 초점을 맞추고 있다. 예컨대 민주당은 대선 과정에서 인공지능(AI) 100조 원 투자, 글로벌 첨단 기업 육성, 중소·벤처 기업 지원 등을 '세계를 선도하는 경제 강국' 도약을 위한 주요 공약으로 제시한 바 있다.

인적자본 축적과 탄력적인 인재 공급은 신기술 투자를 통한 성장 전략을 실현할 수 있는 중요한 전제 조건이다. 인공지능의 시대에도 필요한 인력을 확보하여 그 역량을 최대한 활용하는 것은 성장 동력 회복에 필수적이다. 그런데 한국은 아직도 국민의 역량이 충분히 발휘되지 못하는 국가로 남아 있다. 청년과 여성의 고용률이 상대적으로 낮고, 노동생산성이 OECD 국가 하위 수준이다. 장년층 고용률은 높은 편이지만 일본에 비해서 낮고, 고학력·고숙련 장년 인력이 충분히 활용되지 못하고 있다. 소위 '결혼과 출산의 페널티'로 불리는 노동시장의 불리함 때문에 여성의 역량이 낭비되고 있으며, 이는 OECD 국가에서 가장 큰 성별 임금 격차로 나타난다. 청년 인력이 빠르게 감소하고 있고, 약 25년 후부터는 전체 노동 인력이 급격하게 감소하는 상황에서, 모든 사람의 역량을 최대한 활용할 수 있어야 인구변화의 충격에 대응할 수 있을 것이다.

새 정부는 이러한 현실을 획기적으로 바꾸어 인구변화 대응과 경제 성장 회복의 기반을 마련해야 한다. 실현할 수 있는 구체적 정책목표로 다음의 두 가지를 제시하고자 한다. 첫째, 여성과 장년 인구의 경제활동참가율을 10년 내 현재 일본 수준으로 높인다. 둘째, 남성 대비 여성 생산성(임금)을 10년 내 현재 OECD 평균 수준으로 높인다. 이 목표를 달성한다면 2047년까지 노동 인력을 약 360만 명 늘리는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 가파른 인구의 감소와 고령화에도 불구하고, 적어도 향후 20년간 노동 인력의 감소는 없을 것이고, 인구변화가 초래할 것으로 우려되는 잠재성장률 저하 추이도 완화할 수 있을 것이다. 장년 고용 확대 및 생산성 개선은 노인 빈곤 및 소득 크레바스(Income Crevasse) 완화에 도움을 줄 것이며, 여성 고용 여건 개선은 결혼과 출산의 어려움을 완화할 수 있을 것이다.

이러한 정책목표를 실현하기 위해서는 우선 평생교육을 획기적으로 강화할 필요가 있다. 생애의 여러 단계별로 다양하고 질 높은 교육 프로그램을 제공하여 숙련·지식의 재충전과 전직 및 재취업을 지원해야 한다. 대학을 평생교육 기관으로 편입하여, 싱가포르의 사례와 같이 전문적인 교육·훈련을 제공하는 방안이 유용할 것이다. 또한 정부와 기업 간 파트너십을 강화하여, 여성과 고령자에게 친화적 일자리로 전환하기 위한 기업의 투자를 독려하고 적극적으로 지원해야 할 것이다. 일-생활 균형 강화, 사회적 약자 채용, 청년 신규 공채 확대 등 모든 사람의 역량을 발휘할 기회를 주는 기업에 혜택을 제공하고 우수기업으로 인증하는 방안도 도움이 될 것이다. 근로 시간을 유연화하여 다양한 여건에 있는 사람들에게 일할 기회를 주는 것도 중요하다. 예컨대 돌봄 부담이 있거나 건강 문제가 있는 등 특정 조건을 충족하는 인력을 대상으로 한 근로 시간 단축권 제도를 시행하는 방안을 고려할 수 있겠다.

02

## 너그럽고 유연한 교육을 통한

## 경제성장과 불평등 해소

청년 인구가 급감하면서 향후 20년간 35세 미만 경제활동인구가 절반으로 감소하고, 이로 말미암아 한국 경제의 미래가 걸린 여러 산업에 인력 부족이 발생할 가능성이 있다. 또한 산업·기술과 인구 구조가 빠르게 변화하면서 산업, 직종, 숙련 수준 간 심각한 노동수급 불균형 문제가 발생하리라 예상된다. 이러한 문제에 대응하기 위해서는 급격히 감소하는 청년들을 한국의 산업과 기업이 필요로 하는 생산적인 인재로 길러내어 탄력적으로 공급하는 교육 시스템 전환이 필요하다.

현재의 고등 교육은 사회와 경제의 빠른 변화에 신속적으로 대응하여 교육기관의 구조와 교육 내용을 바꾸는데 성공하지 못하고 있다. 한국을 포함한 여러 국가의 청년이 경험하고 있는 어려움의 주된 요인으로 교육의 실패로 인한 인적자본 불합치 문제가 지적되고 있다. 20세기 말 미국의 사례가 보여주듯이, 인적자본의 공급이 탄력적으로 이루어지지 않을 경우, 경제 성장률은 떨어지고 소득 불평등도는 높아질 것으로 우려된다.

대선 기간에 제시된 교육 관련 공약은 주로 대학 서열 파괴와 교육 경쟁 완화에 초점을 두고 있다. 예컨대 민주당은 ‘서울대 10개 만들기’ 추진, 지역 거점 국립대 집중 육성 통한 대학 서열 완화 및 국가균형발전 달성, 지역 혁신과 성장을 위해 지역 사립대와 협력 강화 등을 주요 고등 교육 공약으로 제시한 바 있다. 이러한 정책목표가 중요하지만, 장기적인 경제 성장 촉진을 위해서는 산업·기술 변화에 대응한 인재 양성 방안 역시 마련할 필요가 있다.

새 정부는 세상의 변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 한국의 고등 교육을 혁신하는 작업에 착수해야 한다. 유연하고, 개방적이며, 너그러운 교육 시스템을 구축함으로써 산업과 사회가 요구하는 인재를 길러낼 수 있도록 대학을 독려하고 지원해야 한다. 이러한 정책목표가 달성된다면, 대학 졸업생들의 인적자본과 노동시장의 수요 사이 불합치 문제를 완화함으로써 청년 고용을 확대하고, 성장하는 산업이 필요로 하는 인력을 탄력적으로 공급할 수 있을 것이다. 이는 점차 심각한 사회문제가 되어가는 소위 니트(NEET)족 문제를 완화할 수 있을 것이다. 또한 인력 수요가 큰 부문에 대한 탄력적인 인적자원 공급 확대를 통해 경제 성장을 견인하고 임금 불평등을 줄일 수 있다.

이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 대학 자율화와 책임성 강화를 함께 추진할 필요가 있다. 우선 대학이 노동시장의 수요 변화에 신속하게 대응하여 학과나 전공 과정을 신설, 융합하고 정원을 신속적으로 조정할 수 있도록 규제를 완화해야 한다. 교육 투입(대학의 재원 확보, 예산 배분, 교원 보수 등)과 관련된 규제를 완화하는 대신 교육의 결과(교육의 질, 졸업생의 사회 진출 및 평판)를 평가하고 이를 정부 지원에 반영하는 편이 바람직하다. 다른 한편, 기초학문 분야 핵심 연구 인력 육성 및 연구 발전을 위한 지원 강화를 병행할 필요가 있다.

학생들에게 거듭해서 적성과 역량에 맞는 진로를 찾을 기회를 주는 개방적이며 ‘너그러운’ 고등 교육으로의 전환도 꾀해야 한다. 여러 대학과 학과에서 다양한 방식으로 교육받을 기회를 제공하도록 교육 시스템을 바꿀 필요가 있다. 연구자들의 겸직, 방문, 교환 등을 활성화하는 등 대학 간, 대학과 타 연구 기관 간 인적 교류를 확대하여 학생들의 교육 기회를 넓이는 방안도 고려할 수 있겠다. 졸업 후 재교육과 평생교육 기회를 제공하는 프로그램을 활성화하고 이를 대학 평가의 중요한 항목으로 설정하는 방안도 도움이 될 것이다.

03

## 나이를 따지지 않는 노동시장

한국은 OECD 국가 가운데 가장 높은 노인 빈곤율과 청년 고용 여건의 악화가 함께 관찰되는 등 장년층과 고령층의 어려움과 청년세대의 어려움이 공존한다. 노동시장 이동성 확대, 경제 성장 둔화, 노동시장 경쟁 심화 등 사회경제적 여건의 변화는 기존의 노동시장 제도와 관행에 대한 청년층의 거부감을 키워왔다. 사회적으로나 경제적으로 세대 간 이해가 첨예하게 대립하고 있으며, 이러한 사회경제적 충돌과 대립은 사회 통합을 저해하고, 경제적 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다.

새 정부는 모든 세대가 수혜자가 될 수 있거나 세대 간 이해의 균형을 맞출 수 있는 정책을 펼쳐 나감으로써 이러한 갈등을 완화해야 한다. 노동정책에 있어서는 나이와 관계 없이 모든 사람의 역량이 충분히 발휘될 수 있는 방향의 노동시장 개혁과 고용연장 추진 로드맵이 요구된다. 전반적으로는 유연하고 이동성이 높으면서도 고령층을 포함한 취약계층이 보호되는 노동시장으로 전환하는 정책이 요구된다. 중요한 현안인 정년 연장 문제와 관련해서는 청년 고용, 기업 경쟁력, 노후 소득 보장을 모두 신중하게 고려한 고용연장 방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 정책목표를 달성한다면 능력과 기여도에 따른 보상을 통해 근로 의욕 및 인적자본 투자 유인을 높임으로써 노동생산성을 높일 수 있을 것이다. 또한 나이를 따지지 않는 사회로 전환함으로써 세대 간 통합을 증진하는 데도 도움이 될 것이다. 나이를 따지지 않는 노동시장에서는 점점 늘어나는 고학력·고숙련 장년 인구의 생산적 역량이 충분히 활용될 수 있으며, 다른 국가에 비해 상대적으로 낮은 청년층 고용률이 높아져서 빠른 청년 인구감소의 충격을 완화하는 효과도 얻을 수 있을 것이다.

구체적인 정책으로는 고령 노동시장 유연화 조치를 들 수 있다. 전반적인 노동시장 유연화가 어렵다면 우선 60세 이상 인력만을 대상으로 각종 노동 규제를 완화하는 정책을 시행할 필요가 있다. 이를 통해 노동시장에서 고령자에 대한 수요를 높임으로써 고령자 고용 여건을 개선할 것으로 기대할 수 있다. 나이를 따지지 않는 노동시장으로의 전환을 위해서는 나이가 아닌 개인의 실제 역량을 평가할 수 있는 시스템이 필요하다. 개별 근로자의 자격조건, 경력, 숙련도, 성과 등을 데이터베이스로 구축하여, 기업의 인사와 퇴사 후 재취업 지원 시 활용될 수 있도록 하는 조치가 요구된다. 또한 생산성이 아닌 나이를 따져 처우를 결정하는 보상 시스템도 개선되어야 한다. 예컨대 나이만을 고려하는 현행 임금피크제를 생산성 기반 임금제로 전환하는 것이 바람직하다.

가장 중요한 정책 현안인 정년 연장은 세대 간 형평성, 산업 경쟁력, 노후 소득 보장 등을 종합적으로 고려한 방안을 마련해야 한다. 즉 청년 고용에 대한 부정적인 영향을 최대한 피하고, 기업의 부담과 생산성 저하 문제를 줄이면서, 고령자들의 노후 빈곤을 완화하는 방법으로 고용연장을 추진하는 편이 바람직하다. 이를 위해서는 적어도 60세 이상 근로자 대상으로는 생산성에 따라 임금을 지급할 수 있는 체제로 전환해야 한다. 또한 기업에 고용연장 대상과 처우에 관한 어느 정도의 선택권을 주는 대신, 고용연장에서 제외되거나 임금이 큰 폭으로 감소한 고령 근로자의 소득 감소를 보전해 줌으로써 노후 소득 불안정을 완화하는 방안도 고려할 수 있겠다. 이러한 조치는 고령인구의 소득 크레바스 문제를 완화하면서 기업의 부담 경감을 통해 청년 고용에 미치는 부정적 효과를 줄이는 데 도움이 될 것이다.



## 누구나 원하면 아이를 낳을 수 있는 사회

급격한 출생아 수 감소와 이로 말미암아 발생하는 빠른 인구 고령화는 한국 경제의 장래를 어렵게 만드는 중요한 요인이다. 오랜 기간은 여러 정부가 상당한 예산을 투입하여 적지 않은 정책적 노력을 기울였지만, 그 성과는 아직 크지 않은 것으로 평가된다. 2024년에 9년 만의 출생아 수 반등이 나타났지만, 그 규모가 작고, 추세적인 증가세 전환의 시작으로 보기 어려운 면이 있다.

저출산 완화를 위한 정책적 노력의 효과가 크지 않았던 이유 가운데 하나는 많은 사람이 정책의 실질적인 사각지대에 있기 때문이다. 근래의 연구는 현금지원, 육아휴직 지원, 보육 지원 정책의 효과가 중상위 소득계층에서만 나타났음을 보여준다. 비정규직, 자영업자, 중소기업 근로자 등은 육아휴직과 일-가정 양립 지원 정책의 사각지대에 놓여 있다. 이러한 사정을 반영하여 소득 4분위(중상위층) 가구 합계출산율은 소득 1분위(하위 20%) 가구 합계출산율의 절반에 불과하다. 소득 중하위 가구와 취약계층의 경우, 아이를 낳을 수 있는 여건에 도달하기 위해서는 현재보다 더 강화된 지원이 필요할 것으로 파악된다. 다수 선진국의 경우, 가족 지원금, 자녀 수당 등을 비롯한 현금성 지원금을 가구 소득이나 자녀 수에 따라 차등하여 지급하고 있다.

지난 대선 기간 제시된 각 당의 공약은 소득계층 간 차이를 고려하지 않고 기존 정책의 확대에 초점을 두고 있다. 민주당은 주요 저출산 대응 정책으로 아동수당 지급 대상을 18살까지 점진적으로 확대하겠다는 공약 발표했다. 국민의 힘은 신혼부부 주거지원 확대, 난임 치료 등을 주요 저출산 대응 정책 공약으로 제시하였다. 양당의 정책 모두 기존 정책을 확대하는 방안이어서, 저출산 대응 정책의 실질적인 사각지대를 해소하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다.

새 정부는 이러한 기존 저출산 대응 정책의 한계를 넘어서서 ‘모든 사람이 원하면 아이를 낳을 수 있는 사회’를 지향해야 할 것이다. 구체적인 정책목표로는 취약계층과 중하위 소득 가구가 체감할 수 있는 수준으로 출산 지원을 강화하고, 육아휴직과 일-가정 양립 지원의 사각지대를 해소하는 것을 제시할 수 있다. 이러한 목표를 실현하여 하위 소득계층의 출산율이 현재의 전체 출산율에 근접하는 경우, 상당한 정도의 출산율 증가를 기대할 수 있다. 또한 모든 사람에게 가정을 꾸릴 수 있는 기본적인 선택의 자유를 넓힘으로써 사회 통합에 이바지할 수 있다.

이 정책목표 실현을 위해 우선 저소득층에 대한 아동수당, 부모급여, 첫만남이용권 등의 현금성 지원금을 차등적으로 추가 지급하는 정책을 추진할 필요가 있다. 한부모 가구, 조손 가구 등 취약계층 아동에 대한 지원도 확대해야 한다. 저출산 대응 정책의 사각지대 해소를 위해 현재 실질적으로 육아휴직을 사용하지 못하는 중소기업을 대상으로 대체인력 지원금을 확대하고, 가능한 업종에 대해서는 정부가 직접 대체인력 풀을 확보하여 직접 파견하는 지원을 제공할 필요가 있다. 또한 고용보험에 가입되어 있지 않아서 육아휴직 지원의 사각지대에 있는 자영업자 및 기타 비임금 근로자를 대상으로 한 아이돌봄 서비스 제공 확대도 요구된다.

# 4

과학기술, 산업 분야

## 창조적 파괴를 선도하는 ‘국가의 일’에 집중하라

이정동 (서울대학교 공학전문대학원 교수)

01

## 추격과 선도의 갈림길에 선 한국의 혁신생태계

국가의 기술경쟁력은 산업의 경쟁력을 결정짓는 핵심요소이고, 나아가 국가경제의 성장잠재력을 좌우하는 가장 중요한 요인이다. 미중기술패권경쟁이 격화되고, 기술선진국들의 기술주권을 지키기 위한 경쟁이 심화되면서, 기술경쟁력에 대한 각국의 관심이 더욱 높아지고 있다. 게다가 세계의 공장으로 간주되어 왔던 중국이 첨단기술분야를 선도하는 혁신의 허브로서 한국을 포함한 주변국가들의 혁신생태계를 빨아들이는 블랙홀이 되어가고 있다. 아울러 기반기술(General Purpose Technology)로서 인공지능은 전 산업분야에서 상상을 뛰어넘는 새로운 패러다임을 만들어가고 있는 중이다. 한국이 대체불가능한 기술 경쟁력을 가지고 있고, 이에 기반한 신산업을 선도할 수 있는지의 여부가 글로벌 가치 사슬의 재편과 중국의 부상, 인공지능 기술 파고(波高)에 성공적으로 대응할 수 있는지를 결정하게 될 것이다. 결국 기술경쟁력은 단기적으로 한국경제의 성장을 결정하는 문제이면서 동시에 장기적으로 한국의 생존을 결정하는 요소라고 할 수 있다. 새롭게 출범하는 정부는 기술, 산업지형의 격변에 대응하고, 한국이 진정한 기술선진국으로 발돋움할 수 있도록 기반을 마련해야 하는 큰 책무를 맡고 있다.

한국은 1970년대 본격적인 산업발전을 시작한 이래 오늘에 이르기까지 놀랍도록 빠르게 선진국을 추격해왔다. 기술적으로도 선진국 기술을 모방하는 도입기술의 시대(1970~1980년대 중반), 선진기술의 원리를 파악하고 변형하는 개량기술의 시대(1980년대 중반~2000년대 초반), 그리고 선진기술을 벤치마크하되 스스로의 기술로 구현하는 자체기술의 시대(2000년대 초반~현재)를 거치면서 치열하게 성장해왔다. 그 결과 반도체부터 배터리, 자동차와 바이오 산업까지 오늘날 전세계가 부러워하는 넓은 산업포트폴리오를 가지게 되었다. 이 과정에서 국가의 역할은 막대하였다. 민관이 협력하여 선진국 산업 가운데 당시 한국이 수행하고 있지 못한 산업 중 추격해야 할 산업을 선택하고, 자원을 집중투자하면서 빠른 속도로 산업포트폴리오를 확대해왔다.

그러나 이 추격의 모델은 이제 더이상 유효하지 않다. 무엇보다 과학기술과 산업의 거의 모든 분야에서 중국이 거대한 공간의 힘을 이용하여 한국을 압도하고 있고, 초거대언어모형으로 대표되는 새로운 기술의 패러다임이 종래의 추격모델로는 따라잡을 수 없는, 가공(可憐)할 속도로 모든 분야를 재편하고 있기 때문이다. 이제 추격의 모델을 넘어 남들도 해보지 못한 고유한 기술을 만들어내는 선도의 모델로 전환해야 할 때다.

과거 유효했던 국가의 과학기술정책 및 산업정책도 선도형으로 전환해야 한다. 그간의 민관일체형 산업육성 정책은 산업계의 단종기 과제를 국가가 기업과 함께 해결하는데는 효과적이었으나, 기존 주력산업을 강화하는데 집중함으로써 산업구조를 고착화시키는 문제가 있었다. 특히 과학기술정책이 산업정책의 하위수단으로 간주되어 고유한 정체성을 갖지 못하였다. 그 결과 과학기술에서 도전적인 싹이 발아하지 못하고, 산업생태계에서는 기존 산업포트폴리오를 대체할 신산업의 시도를 찾아보기 어렵게 되었다.

결론적으로 한국은 국가정책으로 과학기술과 산업 각 분야에서 놀라운 추격의 성과를 만들어냈으나, 이제 선도로 전환해야 하는 추격의 정점에 이르렀다. 선도로의 전환에서 국가정책은 과거 산업계와 목표를 공유하면서 한몸으로 지원하던 민관일체의 프레임을 벗어나 국가가 해야 할 고유한 사명, 즉 '국가의 일'을 명확히 정의하고, 집중할 필요가 있다. 국가의 고유한 일을 과학기술의 힘으로 수행해 나갈 때 산업계가 중장기적으로 활용할 수 있는 기술의 싹을 키워낼 수 있고, 그 결과 한국의 혁신생태계에 창조적 파괴의 신진대사가 활발해지면서, 기술주권을 튼튼히 지킬 수 있는 진정한 기술선진국으로 발돋움할 것이다.

기술혁신을 위한 선도형 국가정책으로의 전환을 위해 9가지 아젠다를 제시하고자 한다. 먼저 국가연구개발투자의 패러다임 전환을 위해서는 (1) 기초과학기술에 대한 투자강화, (2) 국가임무에 대한 투자강화, (3) 스케일업 인프라 투자 강화를 제안한다. 산업의 창조적 파괴를 지원하는 제도적 환경을 구축하기 위해서는 (4) AI확산 투자강화, (5) 혁신규제 프레임 정립, (6) 혁신친화적 금융체제 정립을 제안한다. 혁신정책의 코디네이션을 강화하기 위해서는 (7) 브레인 홈 이니셔티브, (8) 평생학습 국가 정립, (9) 기술주권 위룸 운영을 제안한다.



## 02

# 선도형 혁신생태계 구축을 위한 정책제언

## 기초과학기술에 대한 투자를 대폭 확대하라.

국가연구개발투자는 기초과학, 산업응용, 국가임무의 3개 영역으로 구분될 수 있다. 지금까지 민관일체의 추격형 체제하에서는 기초과학과 국가임무가 취약한 반면 단중기 성과창출을 목표로 한 산업응용의 영역이 절대적이었다. 진정한 선도형 국가가 되기 위해서는 기초과학과 국가임무에 대한 투자가 확대되어야 하고, 산업응용 영역이 축소될 필요가 있다. 기초과학은 현재의 산업계가 인지하지 못한 프론티어 영역에서 새로운 아이디어의 싹을 발굴하는데 결정적으로 중요한 기여를 한다. 팬데믹에서 인류를 구한 mRNA 백신도 30년이상 지속된 기초과학의 성과에 기반한 것이다. 글로벌 산업의 지형을 뒤바꾸고 있는 거대언어모형도 오랜기간 꾸준히 맥을 이어온 기초과학의 산물이다. 기초과학에 대한 투자를 확대함과 동시에 단기적, 유형적 성과창출을 요구하는 평가관행을 일신하여 혁신적인 문제에 도전할 수 있도록 국가연구개발 지원시스템을 정비할 필요가 있다.

## 국가임무에 대한 투자를 확대하고, 정부의 임무제시능력을 키워라.

기후환경변화, 팬데믹, 고령화, 국방 등 국가가 마땅히 책임져야 할 공적 문제들이 산적해있다. 국가적 임무에 대한 과학기술적 해법은 세금을 낸 사람들에게 직접적으로 혜택을 돌려주는 일이다. 나아가 국가적 임무를 해결하는 과정에서 만들어진 과학기술의 아이디어는 산업계로 이전확산되어 미래 산업의 주도권을 확보하는데 결정적인 기여를 할 수 있다. 유럽이 주도하는 임무지향형 혁신정책(MOIP; Mission Oriented Innovation Policy)이 이를 명시적으로 표현한 사례이지만, 달탐사를 목표로한 미국의 문샷(Moon Shot) 프로젝트 역시 국가임무를 과학기술로 해결하고자 한 대표적 사례이다. 국가임무에 기반한 연구개발투자가 잘 이루어지기 위해서는 무엇보다 국가의 임무를 명확히하고, 과학기술적 해법의 방향을 제시하는 정부의 임무제시능력이 고도화되어야 한다. 미국의 고등국방연구계획국(DARPA)의 사례와 같이 보건, 환경, 에너지, 국방 등 각 분야의 공적임무를 수행하는 정책담당자와 각 분야의 과학기술전문가가 협업하여 국가임무를 정형화하는 국가적 시스템을 구축할 필요가 있다.

## 산업별, 지역별로 개방형 스케일업 허브를 구축하라.

기초과학과 국가임무에 대한 투자를 통해 만들어진 미래 과학기술의 싹은 산업계로 확산되어 유형적 성과를 창출할 수 있어야 한다. 2024년 8월 네이처(Nature)지의 한국 혁신생태계에 대한 평가에서 지적된 바와 같이 한국은 국가연구개발투자의 결과가 산업계로 이전되는 매커니즘이 극히 취약한 상태이다. 이는 과거 추격기 동안 국가와

산업계가 한몫으로 단종기 기술과제를 해결해왔기 때문에 이전의 필요성이 크지 않았기 때문이다. 원론적으로 볼때 과학기술의 아이디어는 현장에 적용해보고, 문제를 발견하고, 수정하는 시행착오의 축적과정, 즉 스케일업 과정을 거쳐야 산업적 결과물로 나타나게 된다. 이 과정에서 많은 투자가 필요하고, 시험시설이나 인증평가 인프라 등 다양한 스케일업 인프라가 필요하다. 중견중소벤처 기업의 경우 이 과정을 감당할 자원이 부족하기 때문에 아이디어를 스케일업할 엄두를 내지 못한다. 스케일업 인프라야말로 민간이 담당하기 어려운 전형적인 공적투자의 영역이다. 산업 분야별 및 지역별로 선진국 수준의 스케일업 인프라를 갖춘 허브를 구축하고 기업들이 자유롭게 이용할 수 있도록 개방하는 체제를 갖추어야 한다.

### 인공지능 기술자체의 개발 보다 인공지능의 전분야 확산에 투자하라.

인공지능은 논란의 여지가 없는 기반기술(General Purpose Technology)이다. 기반기술은 모든 산업분야에 영향을 미치고, 나아가 사회 각부분의 관행을 바꿀 수 있는 가능성을 지닌 기술이다. 기반기술이 등장했을 때 선진국으로 도약하는 국가는 기반기술자체 뿐 아니라 기반기술을 모든 분야에 걸쳐 가장 빠르게 활용하고, 루틴을 바꾼 국가다. 인공지능의 경우 인공지능 기술 자체의 발전을 위한 투자 못지 않게 중요한 과제는 인공지능을 모든 산업과 사회 각 분야에 빠르게 확산시키는 일이다. 이를 위해서는 인공지능 전문가의 육성 뿐 아니라 분야별로 인공지능의 가능성을 충분히 인식하고 활용할 수 있도록 도메인 전문가들을 육성하는 것이 중요하다. 각 산업분야에서 인공지능이 활용가능성을 테스트해볼 수 있도록 산업별, 지역별 GPU센터를 구축하고, 개방적으로 운영할 필요가 있다. 또한 국가가 보유한 공공데이터를 적극 개방하여 기업들이 인공지능을 활용한 제품과 서비스를 만들 수 있도록 기반을 제공할 필요가 있다. 아울러 정부각부처의 모든 업무에 인공지능을 채택할 것을 독려하여 인공지능 확산의 마중물로 삼아야 한다.

### 혁신친화적 규제체제를 정립하라

신기술과 이에 기반한 신산업은 반드시 새로운 규제체제를 요구한다. 신산업은 발전하면서 필요한 규제 역시 조금씩 다듬어져가야 한다. 따라서 규제철폐가 아니라 규제 업데이트 시스템을 갖추는 것이 중요하다. 즉, 초기 시도에 대해서는 제한적으로 허용하는 규제를 적용하고, 새로운 증거가 도출되면, 이에 근거하여 규제를 수정하는 시스템이 필요하다. 이는 신산업을 허용할 것인가 금지할 것인가가 아니라 기술을 업데이트하면서 규제도 같이 업데이트하는 기술-규제 공진화 시스템을 의미한다. 이를 위하여 현재 규제샌드박스 제도가 운영되고 있으나, 산업계에서 체감하는 효과는 크지 않다. 규제샌드박스 제도가 소기의 목적을 달성할 수 있으려면 규제를 업데이트해야 하는 정부의 역량이 높아야 한다. 초기에 무엇을 테스트해야 할지를 제시하고, 테스트 결과를 적절히 평가하고, 이에 맞추어 규제를 만들거나 변화시킬 수 있어야 하기 때문이다. 규제샌드박스의 실효적 운영 외에도 국회의 전향적 역할 또한 중요하다. 신기술, 신산업과 관련된 규제의 원칙이 결국 국회의 법안제정 및 개정의 사안으로 귀결되기 때문이다. 이를 위해 국회내 기술규제 특별위원회를 구성하여 운영할 필요가 있다.

### 혁신을 위한 인내자본을 확보하기 위해 금융개혁에 나서라.

인내자본(patient capital)이 있을 때 산업계는 새로운 도전을 할 때의 리스크를 감당할 수 있다. 그러나 현재 한국의 혁신생태계에서 인내자본의 원천은 날로 취약해지고 있다. 기업유보자금은 지속적으로 증가하고 있지만, 보수적 경영환경하에서 미래를 위한 투자에는 소극적이다. 반면 주주현금배당이나 자사주 소각 등 단기적인 주주원정책 성향이 강해지고 있어 신사업투자에 들어가야 할 여력이 줄어들고 있다. 벤처투자도 초기가 아니라 후기 벤처에 집중되면서 초기단계의 리스크를 담당하는 재원이 충분하지 않다. 은행권의 대출은 아파트 등 물적담보 위주로 이루어지면서 새로운 프로젝트의 아이디어는 지원받을 길이 충분하지 않다. 이 와중에 은행권의 예대마진에 근거한 막대한 순수익 규모는 현재 한국 혁신생태계에서 은행권이 혁신의 마중물로서 거의 기능하지 못하고 있다는 증거가 되고 있다. 미래를 열어가는 기술혁신의 싹은 인내자본이 없으면 자라지 못한다. 무엇보다 한국의 기술혁신생태계에서 인내자본이 얼마나 부족한지 그 현실을 정확히 파악하는 ‘인내자본 리포트(patient capital report)’를 시급히 작성해야 한다. 이를 바탕으로 자본시장, 벤처투자시장, 대출시장이 혁신친화적 인내자본의 원천이 되기 위해 필요한 개혁의 리스트를 작성하고, 실천해야 한다.

### 기술주권 워룸(War Room)을 설치하라

기술주권은 과학기술정책의 문제이기도 하지만, 산업정책, 통상정책, 인재정책 등 여러 부처에 걸친 범정부적 이슈다. 이와 같이 복합적인 문제에 대해 일목요연하게 현황을 파악하고, 복합적인 대응책을 마련하기 위해 필요한 것이 ‘워룸(War Room)’이다. 대통령이 주관하는 ‘기술주권 워룸’에서 글로벌 가치 사슬상의 위기문제를 포함한 통상정책 뿐 아니라 근본적 경쟁력 문제를 다루는 과학기술, 산업, 인재 정책 등을 통합적으로 모니터링하고 대책을 마련할 수 있어야 한다. ‘기술주권 워룸’의 논의에서 염두에 두어야 할 사항은 단기적인 이슈와 장기적인 이슈를 구분하는 것이다. 상대국 무역정책의 변화나 수출규정의 변경, 환율이슈 등은 단기적인 이슈로 긴급한 대응을 요하지만, 단기적 과제가 중장기 경쟁력 향상을 꾀해야 하는 이슈를 압도하는 상황은 피해야 한다. 장기적인 기술과 산업의 펀더멘털이 취약한 상태에서는 단기적인 통상협상의 테크닉으로 문제를 해결할 수 없다는 점을 염두에 두어야 한다.

### 글로벌 인재가 한국에 ‘정착’할 수 있도록 ‘브레인 홈 코리아’를 선언하라.

기술전쟁은 곧 인재전쟁이다. 한국의 인재가 국내에서 계속 기여할 수 있도록 지원하는 것은 당연히 해야 할 일이지만, 글로벌 우수 인재가 한국을 정착지로 생각하고, 가족과 함께 살면서 한국인으로서는 활동할 수 있도록 정착환경을 획기적으로 개선해야 한다. 우수인재를 대상으로 한 비자정책을 획기적으로 개선하고, 그 가족 또한 한국에서 다양한 방식으로 활동할 수 있도록 지원해야 한다. 싱가포르 수준의 개방된 인재풀을 구축할 수 있도록 개방의 패러다임을 완전히 바꾸어야 한다. 중국은 오래전부터 글로벌 인재를 영입하기 위한 천인계획을 추진해왔고, 그 성과가 잘 알려져 있다. 최근 미국의 인재에 대한 국제적인 영입경쟁이 시작되고 있기도 하다. 한국도 인재영입 경쟁에서 뒤처지지 않도록 범정부차원의 노력이 필요하다. 이를 위해서 법무부 등 기술혁신과 무관한 것처럼 보이는 부처가 함께 머리를 맞대고 정책대안을 만드는 것이 중요하다.

### 기술실업의 위험에 대비하여 ‘평생학습 코리아(Learning Korea)’ 시스템을 구축하라.

기술변화의 속도가 날로 빨라지고, 특히 생성형 인공지능이 급속히 발전하면서, 일자리 소멸에 대한 우려가 전세계적으로 이슈가 되고 있다. 현재 한국의 교육투자는 초, 중, 고 교육에 집중되어 있다. 반면, 대학을 졸업한 이후부터의 인력에 대한 교육은 고용노동부의 실업자 및 재취업자 교육 등으로 한정되어 그 규모와 질적수준이 미흡한 실정이다. 급속한 기술변화의 시대에 가장 큰 부담을 안고 있는 사람은 대학을 졸업한 이후의 인력이다. 이들이 새로운 기술을 익혀 혁신의 트렌드와 함께 하지 않으면, 기술실업의 위험이 높아질 수 밖에 없다. 그 결과 기존 산업의 경쟁력이 취약해지고, 신산업 출현이 늦어지면서 산업의 경쟁력 또한 낮아지게 될 것이다. 이러한 부정적 상황을 미연에 방지하기 위해서는 기존 인력들에 대해 신기술을 전수하는 평생학습의 체계가 시급히 마련되어야 한다. 지금까지의 제도권 ‘교육’에서 향후 평생 ‘학습’의 시대로 전환해야 하는 것이다. 이와 관련하여 과학기술부, 산업부, 고용노동부 등 여러 부처가 문제의식을 공유하고, 함께 대안을 마련해야 한다. 각 지역의 대학들이 평생학습의 허브로서 중요한 역할을 할 수 있으므로, 교육부 역시 함께 논의에 참여해야 한다.

03

## 과학기술을 중시하는 대통령은 성공한 대통령이 된다.

오늘 한국은 추격의 정점에 서 있다. 진정한 기술선진국으로 상승할 것인가, 피크코리아를 지나 추격국으로서 하락할 것인가를 가름하는 것은 과학기술 경쟁력이다. 이 절체절명의 순간 국정 의 최고책임자가 과학기술의 중요성을 깊이 인식하고, 관심을 보이며, 과학기술자와 기업가를 우대하는 태도를 보여주는 것이 중요하다. 국민들에게 과학기술 발전에 대한 의지를 공개적이며 지속적으로 천명하고, 과학기술과 관련된 국정전략회의를 정례적으로 개최하고, 직접 주재하는 것이 중요하다. 또한 국가정책의 관점에서 과학기술의 문제가 중장기적인 축적에 기반하고 있다는 점을 각인하고, 정책의 안정성과 지속성을 보장하는 것이 중요하다. 또한 과학기술이나 산업을 담당하는 하는 부처가 아니라 모든 부처가 기술혁신이 샘솟는 국가혁신생태계를 목표로 일관된 정책을 내놓을 수 있도록 대통령이 국정을 지휘해나가는 것이 중요하다. 과학기술을 중시한 대통령은 반드시 성공한 대통령이 된다.

# 5

사회분야

## 살기 좋은 ‘품격사회’로

이재열 (서울대학교 사회학과 교수)

새 정부 사회정책의 핵심은 지난 30년간 지연된 ‘승자독식 균열 사회’를 해소할 근본적 처방을 내려 사회통합을 이루는 것이다. 사회통합은 소극적으로는 갈등관리지만, 적극적으로는 공정한 규칙에 기반을 둔 신뢰와 연대가 어우러지는 ‘품격사회’를 의미한다. 반칙 불허라는 규칙이 누구에게나 예외 없이 작동한다는 믿음은 통합을 위한 규범적 토대다. 소통은 통합의 가장 중요한 수단이다. 단순다수결 민주주의에서 속의민주주의로 이행하려면 권력의 절제와 관용을 기본으로, 정파나 집단 간 차이를 인정하고 소통해야 한다. 정책적 통합은 선순환의 고리를 만들어 시스템의 괴리를 줄임으로써 불평등과 이질성을 줄이는 수단이다. 단기적이고 즉각적인 한 방 대중 처방은 오히려 문제를 어렵게 만든다. 사회 갈등은 구조적, 고질적, 총체적 문제라는 점에서 한 방 처방으로 해결할 수 없다. 근본 원인을 해소하려면 장기적 관점에서 대안을 찾아야 한다.

한국은 1970~80년대의 ‘닫힌 압축성장사회’에서 1980년대 중후반 ‘탈 압축 개방사회’를 거쳐 2000년대 들어 지금까지 ‘승자독식 균열 사회’로 전환되었다. ‘닫힌 압축 성장사회’에 나타나 개인은 생존을 최우선으로 하는 강한 공감대 위에 매우 단순하지만, 기능적 호환성이 높은 위계적 거버넌스를 창출해 고도성장을 끌어냈다. 성장의 밀물 효과로 인해 빈곤에서 탈출했고, 국민 삶이 향상됐으며, 미래를 희망적으로 보는 중산층 문화가 생겼다. 직선제 요구로 분출된 시민들의 정치적 요구는 민주화라는 정치적 개방과 탈권위주의화를 가져왔고, 이러한 자신감 위에 자유화와 탈규제 등 ‘탈 압축 개방사회’로 전환했다. 냉전 해체와 글로벌 가치사슬 변화와 중국의 부상이 배경이 됐다. 그러나 체질을 바꾸지 않은 개방은 도덕적 해이를 불러 글로벌 환경의 변덕과 만나 외환위기를 낳았다. 대대적 구조조정이 휩쓸고 간 후 한국 사회는 ‘승자독식 균열 사회’로 전환됐다. 지위 경쟁이 격화됐고 ‘지대추구형 승자독식 사회’가 됐다. 단순다수제 선거법은 정치판의 승자독식을 낳아 극단적 정치적 대립을 구조화했다. 노동시장의 승자독식도 강해져서, 노조에 의해 보호받는 대기업 정규직과 비조직화된 중소기업 비정규직으로 한번 나뉘고 나면 패자부활전이 없는 12:88 격차사회가 됐다.

헌법 제1조 1항에서 정의한 ‘민주공화국’의 이상은 민주화나 성장이나의 이분법으로는 해결할 수 없다. 사회통합의 핵심은 ‘공화’를 구현하는 것인데, 이는 ‘품격사회’를 만들어야 가능하다. 사회의 품격은 보수나 진보로 나누기 이전에 정치가 제대로 굴러가게 하는 토대이자, 경제가 제대로 작동하게 하는 기본이다. 사회 구성원이 만들어 내는 출현적 사회성이자, 사회 체계와 생활세계, 그리고 집단과 개인이 상호작용하여 만들어 낸 결과물이다.

사회 품격은 1) 시스템과 생활세계 간, 그리고 2) 집단/국가와 개인 간 팽팽한 길항과 균형에 의해 결정된다. 행정이나 법과 같은 시스템에 대해 일반 시민이 느끼는 불편을 해소하기 위해 적극적으로 정치에 참여하고 문제를 제기하여 그 경직성을 줄여야 한다. 그러나 동시에 무질서한 사회가 무정부상태가 되지 않으려면 공권력의 개입으로 질서를 유지해야 한다. 개인의 자유와 창의성이 중요하지만, 공동의 유대감이 사라진 모래알 사회가 되면 곤란하고, 집단과 국가를 위해 개인을 희생하는 국가주의나 집단주의 사회도 곤란하다. 품격사회는 시스템 설계가 분배적 정의를 실현하는 방향으로 이루어져야 하고 (안심 vs 불안), 제도와 규칙에 접근할 때 젠더, 연령, 배경 등에 의한 차별이 없어야 하며 (평등 vs 차별), 자신의 운명에 영향을 미칠 정치적 결정에 참여하고 자신의 역량을 높일 수 있으며 (활력 vs 무기력), 모두가 공통의 규칙에 따라 지배받는다는 제도에 대한 믿음(신뢰 vs 불신)을 가져야 한다.

그런데 ‘승자독식 균열사회’ 한국의 사회적 품격은 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 1인당 국민소득에서 일본을 앞지르는 경제 성장을 이루었고, 계엄과 탄핵의 위험한 강을 건넜지만, 한국인은 불안하고 차별받으며, 무기력하고, 믿을 수 없는 사회에 산다고 느낀다. 세계 최저수준의 출생률과 최고수준의 자살률은 그 결과다. ‘지속 가능한 품격사회’가 되기 위해서는 지금보다 훨씬 안전하고 평등하며 활력있는 신뢰 사회를 만들어야 한다. 그리고 이것이 새 정부 사회정책의 궁극적 목표가 되어야 한다.

## 안심 사회를 만들기 위해

### 사회 안전망을 대대적으로 정비하라

한국이 높은 대외의존도를 유지하면서 때로는 중상주의적인 강력한 경쟁력을 유지하기 위해서는 유럽의 스웨덴이나 독일처럼 조정 경제 틀을 유지해 온 나라들에 버금가는 안전망과 복지투자, 그리고 적극적 노동시장 정책이 필요하다. 그러나 현재 한국의 불평등도는 지속적으로 증가하여, 조만간 대외의존형 조정경제권 국가들의 범위를 벗어나게 될 가능성이 있다. 이 경우 높은 사회적 갈등과 조정비용의 상승으로 인해 대외의존형 경제를 유지하기 어려운 상황에 직면할 것이다. 더구나 이미 글로벌 플레이어로 성장한 한국의 재벌기업들을 염두에 둘 때 과거 고도성장기의 일사불란한 중상주의적 관치경제의 효과를 기대하기도 힘들다.

최대한 내부 조정의 효율성과 제도 업그레이드를 통해 국가 전체의 유연성과 시스템의 복원 역량을 극대화해야 한다. 과감하고도 적극적인 복지투자과 그 투자의 임팩트를 극대화할 수 있는 투명하고 효율적이며 정교한 복지 전달체계, 그리고 적극적 노동시장 정책이 요구된다. 그러나 현재 한국의 복지지출은 매우 낮은 수준이며, 또한 향후 복지투자의 증대를 위한 사회적 합의도 존재하지 않는다. 취약한 정당정치와 비체계적인 복지-노동-교육 연계는 복지에 대한 투자가 역동적이고 생산적인 복원능력 제고로 이어지기 어렵게 한다.

어떤 사회적 위험을 표적으로 삼느냐와, 어떻게 복지비용을 지출하느냐가 중요한데, 전통적 위험에 대한 대비책인 의료보험과 연금 문제에서 배제된 집단을 포용하여야 하며, 동시에 다양한 사회적 위험에 대비할 수 있는 적극적 노동시장 정책에 예산을 효과적이고 효율적으로 집행해야 한다. 저출산과 고령화 및 디지털 전환의 와중에 놓인 한국은 매우 빠른 속도로 새로운 사회적 위험에 대비해야 하는 상황에 놓여 있다. 전통적 위험에 대한 준비도 충분치 않은데 새롭게 부상하는 위험에도 동시에 대비해야 하는 두 개의 전선이 있는 것이다.

스웨덴이나 독일은 가장 이상적인 벤치마킹의 대상이지만, 여러 가지 제도적 특성과 역사적 경로의존성을 고려하면 현실적인 대상이 되기 힘들다. 한국이 걱정해야 할 것은 그리스와 이탈리아의 경로를 따라갈 가능성이다. 사회의 품격 측면에서 보면 한국이 현재 상태의 투명성이나 정치적 역능성을 대폭 개선하지 않은 상태에서 복지지출을 늘린다면 그리스나 이탈리아의 전철을 밟을 가능성이 더 높기 때문이다.

사회통합을 위해서는 가장 취약한 위치에 있는 이들에 대한 복지지출이 필수적이다. OECD 최고 수준의 노인빈곤은 가장 시급한 문제다. 그러나 장기적으로는 사후적 복지지출보다 사전적으로 위험 가능성을 줄이는 적극적이고 투자적인 복지프로그램을 만들어 효율성을 높일 수 있어야 한다. 또한 지속가능성을 담보하기 위해서는 국민연금 뿐 아니라 공무원 연금, 사학연금 등의 개혁을 미루어서는 곤란하다.

02

## 차별 없는 평등한 사회를 만들기 위해

### 노동시장의 이중구조를 해소하라

개인 역량을 배양하고 경제활동에 참여하려면 미래지향적이고 창의적인 현장 연동형 교육을 대폭 강화할 필요가 있다. 문제는 대졸자의 절반만이 취업하고 NEET족은 늘어나는데, 정작 중소기업 생산직은 사람을 구하지 못해 계속 외국인 연수생으로 채워야 하는 심각한 불일치를 어떻게 줄이느냐이다. 이 문제는 대기업과 중소기업간의 임금과 작업조건의 격차를 줄이지 않으면 해결되지 않는다.

지금처럼 심하게 분절된 노동시장, 정규직과 비정규직 간 신분적 차별을 그대로 두고는 좋은 일자리 문제를 해결할 수 없다. 그렇다고 단숨에 최저임금을 올리고 비정규직을 정규직화하며 해고를 금지하면, 기업의 고용 리스크를 늘려 오히려 정규직 채용을 과하게 줄이는 악순환을 낳는다. 과도한 노동시장 경직성을 줄이되, 실업보험 등의 다양한 사회안전망을 구축하여 고용절벽에서 고통받지 않도록 '안전 유연성'을 발휘할 수 있는 제도적 틀을 만들지 않으면 장기적으로 해결할 수 없다. 이러한 분단구조는 수도권과 지방 간 격차, 청년 세대 내 이질성, 세대 간 차이와 불평등, 청년 세대 내 젠더 간 편견과 혐오 등과도 밀접히 연관되어 있다.

노동시장내 분단을 해결하려면 근본적 성찰과 패러다임의 전환이 필요하다. 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 간 이동을 방해하고 지위를 신분화하는 제도를 개혁해야 한다. 비정규직은 고용불안정과 저임금에 시달리고 있지만, 정규직은 비정규직의 희생에 기대어 고용안정과 좋은 근로조건을 향유하고 있다. 정규직과 비정규직의 경계를 허물기 위한 근본적 해법을 고민해야 하며, 이렇게 해야 결혼과 출산을 포기하며, 미래를 설계하지 못하는 청년들에게 노동시장이 희망을 줄 수 있다.

### 연공형 호봉제를 직무급 중심 연봉제로 개혁하라

대기업-중소기업, 정규직-비정규직을 구분하는 연공형 임금체계는 점차 다양해지는 일에 맞게 변화해야 한다. 일의 특성과 일하는 방식에 맞추어 연공, 직무, 역량, 성과 등 임금 결정의 기준을 정할 수 있어야 한다. 연공형 임금체계가 초래하는 경직성을 해소할 수 있다면 기업은 신규 채용 여력을 확대하여 청년 고용을 늘릴 수 있고, 고령 근로자들의 계속 고용가능성도 크게 할 수 있다. 대다수 중소기업은 임금체계가 부재하다 보니 임금을 결정할 때 일의 난이도나 역할에 대한 고려 없이 사용자가 자의로 결정하는 경향이 있다. 따라서 노동시장의 대다수를 차지하는 중소기업이 합리적 임금체계를 가질 수 있게 지원해야 한다.

공정하고 효율적인 임금체계를 구축할 뿐 아니라 실제 임금이 적법하게 지급되는지 확인하여 성별, 고용형태 등에 따른 임금 차별이 발생하지 않게 모니터링 기능을 강화해야 한다. 아울러 임금체계 설계와 운용에 있어 제도적 불확실성을

해소하여야 한다. 우리의 법·규정 내 임금 개념과 제도가 복잡하고 불명확하여 발생하는 소모적 분쟁을 줄이기 위한 입법적 노력이 이루어져야 한다.

03

## 무기력을 벗어나 활력 넘치는 사회를 만들기 위해

### 예산과 권한의 과감한 지방 이전으로 분권이 낳은 중앙의존적 딜레마를 해결하라

중앙정부의 권력과 예산을 지방에 나누어야 한다. 중앙권력을 차지하여 엄청난 이권을 끌어오기 위한 지역간 갈등은 이념 갈등으로 이어지고 있다. 공룡과 같은 중앙정부는 국민과의 거리가 먼 반면, 지방정부는 훨씬 시민과 가깝게 상호작용할 수 있다. 지역이 교육, 노동, 산업 정책 등에서 독자적인 정책을 수행하고, 지역 내에서 발전방향을 둘러싼 정당간 경쟁이 치열해져야 하고, 지역의 성과를 토대로 국민들이 이주를 통해 평가하는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 적어도 인구 500만명 이상 메가 클러스터로 묶는 대대적 행정개혁이 필요하다. 서울 수도권에 필적할 메가 클러스터를 활성화하여 자립적 산업정책, 명문대학육성을 통한 인재충원 등을 가능케 하고, 정주 시민의 의견을 반영하는 주민참여 예산제도를 활성화하여 명실상부한 분권을 가능케 해야 한다.

### 대기업-중소기업-스타트업 간의 상생형 혁신생태계를 구축하라

원천기술 선도국가가 되려면 혁신형 스타트업 창업을 광범하게 촉진하고, 이들의 노력이 '혁신지대'의 형태로 제대로 보상을 받을 수 있게 제도를 바꾸어야 한다. 스타트업 생태계의 활성화는 젊은 세대를 위한 좋은 일자리를 늘리고, 미래 성장동력도 키우는 방안인데, 현재의 금융시스템을 담보 대출 중심에서 기술역량 평가 기반 대출로 바꾸지 않고는 이런 노력을 제대로 지원할 수 없다.

혁신적인 경제로 가기 위해서는 비효율적이고 지대추구적인 지원 정책을 중단하고, 대신에 혁신적 중소기업과 스타트업에 대한 금융과 정보지원을 확대하고 창업에 따른 리스크를 헤징할 수 있는 금융부문 개혁이 절실하다.

중소기업 근로자의 근로조건이 개선되기 위해서는 중소기업의 생산성 향상과 지불 능력 개선이 필수적이다. 기술혁신과 공정개선, 경영효율화 등으로 생산성이 향상되고 영업이익이 증가해야 임금이 오르고 근로조건이 개선될 수 있지만,

우리나라 기업의 90% 이상은 10인 미만의 소규모 영세 기업이며, 불확실성으로 인해 연구개발과 기술혁신을 하기 어렵다. 이를 위해 만든 ‘납품단가연동제’ 등이 있음에도 불구하고 원청기업에 비용 초과분을 요구하기 어려운 사정을 고려하면, 힘의 우위에 기대어 하청, 중소기업에 비용을 전가하는 불공정 거래를 엄격히 단속하여 납품단가 후려치기, 대금결제 지연 등의 단기적 이윤 추구 보다는 장기적으로 가치사슬 전반의 경쟁력을 강화시키고 공급망의 가치를 강화하는 업종 단위 원하청 상생을 위한 제도를 모색하여야 한다. 이러한 방법이 있어야 원청 대기업은 국제적으로 강화되고 있는 ESG 규제에 대응할 수 있고, 미래세대를 위한 상생의 대기업-중소기업 관계를 설정하여 대기업의 사회적 책임을 다할 수 있다.

소기업에까지 근로기준법 적용을 확대하고, 자생력과 경쟁력을 갖춘 소기업이 살아날 수 있도록 금융지원을 강화하며, 퇴직자의 실패 가능성이 높은 자영업 진입을 대체할 펀드를 구성하여 혁신적 스타트업 생태계를 활성화하고 연동시킨다.

## 04

# 불신 극복 신뢰 사회를 만들기 위해

## 권력의 공공성을 세우라

민주정치의 핵심은 권력의 공공성을 유지하는 일이다. 민주적 통치의 정당성도 권력의 공공성이 확보되어야 가능하다. 권력의 공공성을 받아들이야 국민은 마음으로부터 승복하고 정권의 정당성도 확보된다. 권위주의 정부에서는 국민이 권력을 두려워하고 눈치를 보았지만, 민주화는 권위주의를 해체했고, 국민은 더 이상 권력의 일방적 강요로 움직이지 않는다. 그래서 민주화된 사회에서는 시민들이 정해진 합리적 절차에 따라 선출된 대표를 지도자로 인정하고 따르는 자발적 승복이 매우 중요해졌다.

흔히 역대 정부는 법치사회구현을 위한 방법론으로 길거리 노점상 단속과 같은 작은 일탈에 대한 무관용(zero tolerance) 원칙을 내세우곤 했는데, 핵심 권력의 일탈에 대한 무관용이 먼저 확보되지 않고는 당사자의 승복을 얻을 수 없고, 국민들의 냉소대상이 될 뿐이다.

민주화 이후 권력의 공공성이 확보되었다고 말하기 힘든 이유 중 하나는 민주화를 주도했던 경험을 가진 문민 대통령들일수록 권력을 사유화했다는 비판에서 벗어나지 못했기 때문이다. 권위주의에 대한 저항과 민주화의 경험이 있다고 해서, 민주화의 지도자가 권력의 공공성을 인식하고 이를 존중하여 국민을 이끌어가는 청렴하고 민주적인 리더십을 발휘하지는 못했던 것이다.

대중적 처방의 강도를 높임으로써 해결책을 모색한다는 것은 한계가 있다. 문제의 근원에 대해 철저히 진단하고 그 해법을 제도화하려면, 부패에 대한 관용도를 현격히 낮춘 새로운 제도와 절차를 마련하는 과정이 필요하다. 그 핵심은 전관예우를 없애고 강력한 이해충돌방지법을 시행하는 일이다. 권력형 비리는 대통령, 국무총리, 장관, 국회의원 등 고위직 공직자들이 직간접적으로 직무와 관련하여 자신의 지위를 이용해 축재를 하거나, 관련된 타인의 이익을 위해 자신의 공직을 이용하는 것을 의미한다. 특히 규제의 내용이 비현실적이거나, 규제기관의 재량권이 지나치게 많을 경우 권력형 비리가 늘어난다. 힘센 규제기관의 고위 공직자들 중 상당수는 퇴직 후 피규제 기관의 로비스트형 직책을 맡아 재취업하는 경향이 뚜렷이 나타난다. 이러한 회전문 현상으로 인해 경력의 정점에 오른 규제기관 공직자들은 퇴직 후 자신이 일하게 될 기관의 문제를 눈감아주는 방향으로 자신의 재량권을 행사하는 경향이 나타난다. 또한 피규제기관에서 일하게 된 전직 공직자들은 ‘전관예우’를 통해 피감기관의 이득을 보호하는 역할을 맡게 된다. 이러한 ‘전관예우’는 로펌이나 기업으로 옮긴 판검사들의 경우 뿐 아니라, 금융감독위원회와 은행간, 공정거래위원회와 대기업간, 그리고 기획재정부나 산업자원부와 정부투자기관 간에 광범하게 관찰된다. 공직자 비리는 개인적 불법행위 뿐 아니라 비유리적 행위까지 포함한다. 자신의 역할을 미래 후생을 위해 배임하는 일은 대표적인 사례에 속한다.

이를 위해 성공적으로 반부패기구를 정착시킨 홍콩이나 싱가포르 등의 반부패기구 사례를 벤치마킹하여 현재 기능에 대한 논란이 많은 고위공직자범죄수사처의 기능이 반부패활동에 집중되도록 조율할 필요가 있다.

## 규제공백을 줄이고, 과잉규제를 해소하라

대부분의 부패의 문제는 과도한 규제와 밀접한 연관을 맺고 있다. 모든 규제가 나쁜 것은 아니다. 타협하지 말고 꼭 지켜야 하는 규제가 있는가 하면, 과감히 개혁해서 풀어야 할 불필요한 규제도 있다. 예를 들어 안전이나 생명의 문제와 연관된 규제는 청탁이나 뇌물을 받았다고 해서 눈감아 주다가는 치명적인 결과를 낳는다. 1990년대의 삼풍백화점이나 성수대교의 붕괴사고 등은 모두 지켜야 할 규칙을 눈감아준 규제기관의 부패에 그 원인이 있었다. 반면에 과감히 철폐해야 할 과잉규제도 많은데, 대표적인 것이 대학 입시와 관련된 교육부의 다양한 규제들이다. 대부분 대학 자율에 의해 학생들을 뽑는 일본이나 미국에 비교해 볼 때 한국에는 입시관련 규제가 월등히 많고, 또 그 내용이 수시로 바뀌어, 수험생이나 학부모들은 수천가지 복잡한 조합이 가능한 정글 속 미로를 헤매야 하기 때문에 대학입시를 위해서는 공교육에만 의지할 수 없고, 울며 겨자 먹기로라도 다양한 사교육의 도움을 받아야만 한다고 느끼게 된다.

따라서 규제 법정주의를 도입하고, 일단 만들어진 규제도 일몰제를 실시하여 필요한 시간이 경과하면 자동으로 폐기되도록 하는 것이 좋다. 아울러 불필요한 인허가제도를 혁신하여 관료들의 부패소지를 없애야 한다. 과도한 규제가 문제가 되는 이유는 많은 사람들이 지키기 어려운 비현실적인 조항으로 묶어 놓은 후, 관료들이 재량권을 발휘하여 규칙의 적용을 선택적으로 하게 되므로, 국민들이 규칙의 일관성과 공정성에 대해 끊임없이 의문을 제기하게 만들고, 또한 대부분의 국민들이 규칙의 적용을 선택적으로 하여 자신에게 유리하도록 하고자 하는 노력을 하게 만들어 사회전반적인 예측가능성을 심각하게 저해하기 때문이다.

# 6

고등교육 분야

## 서울대 10개 만들기 지역균형발전

이진수 (서울대학교 행정대학원 교수)

01

### 대선공약인 ‘서울대 10개 만들기’

이재명 대통령은 대통령선거 당시 공약으로 “수도권 중심의 대학 서열화 완화를 통한 국가 균형발전 달성” 과제로 “서울대 10개 만들기로 지역 거점국립대학에 대한 전략적 투자와 체계적 육성 추진”을 제시한 바 있다. 지역 거점 국립대학 9개교의 학생 1인당 교육비가 서울대에 비하여 절반 수준이라는 대학알리미 공시자료를 근거로, 지역 거점국립대학에 대한 재정지원을 확대하는 것을 주된 내용으로 하는 것으로 보인다. 여기에는 연간 3조 원 정도의 재원이 필요한 것으로 알려져 있다.

이러한 공약에 대하여 지난 5월 20일 전·현직 국립대 총장, 교육감들은 찬성하는 입장을 발표한 바 있다. 지역의 9개 거점국립대를 서울대 혹은 서울의 최상위 사립대 수준에 근접하도록 (육성)하고 서울대와 협력 체제를 만들어서 미국 캘리포니아대학(UC) 체제와 같은 동반성장 구조를 만들자는 것이 입장 발표의 주요 내용이다. “수도권 집중과 지역소멸, 대입 병목현상을 완화하려면 지역의 리더들을 배출해 온 지역 통합국립대를 다시 우뚝 세우는 게 가장 빠른 길”이라며 “서울대를 포함한 ‘서울대 10개’의 협력체제를 심화해 가는 방향을 추구”하여야 한다는 주장을 함께 제시한 바 있다.

이에 대하여는 찬성하는 입장과 함께 국립대 개혁이 먼저라는 주장<sup>1)</sup>, 사립대를 외면한 정책이라는 주장<sup>2)</sup>, 소수 대학에 대한 선택과 집중 전략이라는 비판(전국대학노조, 5.16일) 등의 반대입장이 함께 제기되고 있는 상황이다.

서울대 10개 만들기 공약은 지역국립대학에 대한 예산지원 확대 → 지역국립대학의 발전 → 대학 서열화 완화 → 지역균형발전의 구조를 가지고 있는 것으로 보인다. 정책의 최종 목표는 지역균형발전에 놓여져있다.

1) 중앙일보, 5.21일 보도, “서울대 10개? 국립대 개혁이 먼저다.”

2) 뉴스원, 5.4일 보도, “사립대 외면한 ‘서울대 10개 만들기’”

02

## 지역균형발전



통계청에 따르면, 2019년과 2020년 사이에 처음으로 수도권 인구수가 비수도권 인구수를 넘어섰다고 한다. e-나라지표에 따르면, 2019년에는 전체 인구 5,176.5만 명 중 수도권 인구가 2,585.1만 명으로 49.94%를 차지하였고, 2020년에는 수도권 인구가 전체 인구의 50.2%로 처음으로 50%를 넘어서게 되었다.<sup>3)</sup> 2023년 기준으로 수도권 인구는 2,619만 명으로 전체 인구 5,171만 명의 50.6%를 차지하고 있다. 한국리서치가 2021년에 조사한 지역 불균형 문제에 대한 인식 조사 결과, 전체 응답자의 90%가 지역 간 불균형을 심각한 문제로 받아들이고 있고, 수도권 과밀 현상이 지역 불균형, 부동산 과열, 국가 경쟁력 감소 등의 결과를 가져올 것으로 예상하였다. 또한, 응답자의 93%가 지역 균형발전은 필요하다고 응답하면서도, 34%만이 지역 불균형 문제가 해결 가능하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 응답자들은 지역 불균형의 원인을 좋은 일자리, 교통, 인프라(의료, 사회복지, 문화 등)의 수도권 집중에 있는 것으로 보고 있는 것으로 파악되었다.<sup>4)</sup>

실증연구를 보면 국민들이 주거지를 결정할 때에 교육, 일자리, 교통, 의료, 문화, 치안 등의 요소를 가장 중요하게 검토한다고 한다. 결국 교육 문제의 해결이 지역간 불균형을 완화하는 지름길이라는 결론에 이르게 된다. 그러한 의미에서 대학 육성을 통한 지역불균형 해소라는 공약의 기본 방향은 적절한 것으로 볼 수 있을 것이다.

3) [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1007](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1007)

4) 한국리서치 인식조사 결과 <https://hrcopinion.co.kr/archives/18681> 참조.

03

## ‘서울대 10개 만들기’의 성공을 위한 제언

재정지원은 필요조건이나, 충분조건은 아닐 수 있다.

거점 국립대학에 대한 재정지원은 거점 국립대학의 교육, 연구 등에 있어 중요한 발전을 가져올 수 있을 것이지만, 재정지원만으로는 충분하지 않을 수 있다. 즉, 재정지원은 대학발전의 필요조건은 될 수 있어도 충분조건까지 될 수 있는 것은 아닐 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

‘서울대 10개 만들기’의 핵심은 재정지원에 더하여 서울대의 교육, 연구, 행정 등의 소프트웨어가 각 거점 국립대학에 함께 공유되고 이식되는 것이다.



## 서울대의 역할이 중요하다.

주지하다시피, 대학은 국제경쟁의 최전선에 놓여져 있다. 첨단 분야의 국가 경쟁력은 결국 대학의 연구역량이 좌우하게 된다. 미국의 보스턴 클러스터처럼 대학과 정부, 기업이 협력하는 연구시스템이 갖는 경쟁력은 다른 나라에서 쉽게 따라할 수도, 넘어설 수도 없는 수준에 이르고 있다. 현재 바이오, 양자, 인공지능, 반도체, 6G, 조선, 자동차, 배터리 모든 분야에서 대학의 연구경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하고 있다. 서울대는 이러한 상황에서 국가의 연구 경쟁력의 선도적, 핵심적 역할을 수행하고 있다.

이러한 선도적 역할에 더하여, 지역불균형 해소를 통한 국가균형발전이라는 현 시점에서의 가장 어려운 국가적 문제를 해결하는 데에도 서울대의 역할이 필요하고 중요할 수 있다. 서울대는 대한민국 고등교육의 플래그십 역할을 해야 하는 상황이다. 거점국립대학을 포함한 지역의 국공립, 사립대학들의 교육과 연구를 지원하고 선도하는 역할을 수행할 필요가 있다.

구체적으로, 교육 분야에서는 지역대학의 교육을 적극적으로 지원하여야 한다. 현재 서울대는 지역대학연대사업단을 통하여 이러한 역할을 시작하였는데 그 역할이 더 확대될 필요가 있다. 교육보다 더 중요한 것은 연구 분야이다. 첨단 분야의 연구선도 기능을 하여야 한다. 국가의 주요연구를 선도하고, 지역 대학들과 공동 연구를 추진하는 연구책임자 역할을 하면서 지역대학 연구진과 공동연구를 수행할 필요가 있다. 특히 AI, 양자컴퓨터, 6G, 반도체, 바이오 등 첨단 분야에 대한 혁신적 선도 연구기관의 역할을 하여야 한다.

## 서울대의 확장이 필요할 수도 있다.

‘서울대 10개 만들기’의 저자는 책에서 입시경쟁 완화를 위한 처방으로 ‘서울대 졸업장의 양적 완화’를 주장한 바 있다. ‘서울대 10개 만들기’는 지역대학의 육성과 동시에 서울대의 양적, 공간적 확장과 병행되는 것이 필요할 수도 있다.

## 평생교육에 대한 관점의 변화가 필요하다.

입시경쟁을 완화하고 대학 서열화를 완화하면서 인구감소에 따른 인력부족에 대응할 수 있는 정책수단으로 ‘평생교육에 대한 관점의 변화’가 필요할 수 있다. 지금까지의 평생교육은 대학 진학률이 높지 않았던 세대에 초점을 두고 있었다면, 앞으로의 평생교육에는 분명한 방향 전환이 필요하다고 할 수 있다. 1990년대 이후 우리나라의 대학 진학률을 감안하면, 평생교육은 앞으로 이미 대학교육을 마친 사람들에게 대한 재교육과 진로 전환에 초점을 맞추게 될 것이다. 앞으로의 사회에 대응하려면 평생교육이 필수이고, 국가 전체적인 평생교육 수준 제고가 시급한 과제이다. 최근 하버드 대학도 extension school을 통한 평생교육 강화 정책을 시행하고 있는데, 서울대를 포함한 주요 대학들이 평생교육에 적극 참여하여 학벌사회·입시경쟁 완화에 기여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위한 정부의 제도개선 등 법적 지원이 병행되어야 할 것이다.

## 04

# 추가적 제언

## 지역대학 육성은 해당 지역의 정주요건 강화와 병행되어야 한다.

서울대 10개 만들기에 더하여 해당 지역을 거점으로 하는 집중전략이 필요할 수 있다. 서울과 수도권의 인구집중을 완화하거나 막으면서 지역균형발전을 가져오려면 서울과 수도권을 대체할 만한 정주요건을 갖춘 도시를 수도권 외의 지역에 공급할 수 있어야 할 것이다. 혁신도시를 건설하는 경우이거나 수도권에 있는 주요 정부기관, 공공기관 등을 수도권 외의 지역으로 이전하는 경우에도 해당 기관의 구성원들이 이전지역에 정착하여 거주할 수 있는 정주요건의 확충이 성공요건으로 가장 중요하다고 할 수 있다. 서울과 수도권을 대체할 수 있는 대체 도시의 부재는 결국 서울과 수도권으로의 집중을 가져오게 될 것임은 분명하다.

이러한 정주요건 제공에 있어서는 사실 대학교육보다 초, 중, 고 교육여건이 더 중요할 수 있다. 지금의 지역불균형과 양극화는 “사는 곳이 학교를 결정하고, 학교가 인생을 결정한다”라는 지극히 잘못된 명제에서 일부 비롯된 것일 수도 있다. 지역불균형과 양극화를 해소하기 위한 정책은 사는 곳이 학교를 결정하지 못하도록 하는 것에서부터 시작되어야 할 것으로 생각된다. 부모들에게 서울로 가지 않아도, 강남으로, 대치동으로 가지 않아도 된다는 믿음을 심어줄 수 있어야 지금의 집중화, 양극화 문제가 해결될 수 있을 것이다.

예를 들면, 교육열이 높은 부모는 좋은 교육환경에서 자녀를 교육하고 싶어할 것인데, 그러한 좋은 교육환경이 특정 지역을 중심으로만 제공된다면, 당연히 부모들은 그 지역으로의 이주를 통하여 좋은 교육환경을 제공하고자 할 것이다. 서울의 사립초등학교들이 높은 경쟁률을 보이고 있으나, 진학을 원하는 수요를 충분히 담아내지 못하고 있고, 결국 사립초등학교에 진학하지 못하면 강남 지역으로 이주하게 된다. 중학교는 더욱 심각할 수 있는데, 오로지 사는 지역만으로 중학교가 결정되기 때문에 반드시 학군지로 이사를 하여야 하여야만 좋은 교육환경을 제공할 수 있게 된다. 이러한 상황에서 학군지로의 집중은 피하기 어렵게 될 것이다. 이의 해결을 위해서는 굳이 특정 지역으로 이사하지 않아도 좋은 교육환경을 제공받을 수 있는 기회를 넓게 제공해주는 것이 필요하다. 지역일수록 사립초, 국제중, 특목고, 자사고 등 다양한 교육 옵션이 풍부하게, 더 적은 비용으로 제공될 수 있도록 해줘야 서울 핵심지역과 경쟁이 가능할 것이다. 서울 핵심지역 이외의 지역에 특목고, 자사고를 막아야 하는지도 재고가 필요할 수 있다. 장기적으로는 폐지의 방향도 고려할 수 있으나 현재는 지역불균형 해소를 위한 정책수단으로 충분히 활용가능할 수 있다.

## 대학에 대한 재정지원이 전향적으로 확대되어야 한다.

현재의 대학 진학률은 1970~80년대의 고등학교 진학률보다도 높은 수준이다. 현재는 사실상 대학까지 의무교육인 상황이라고도 할 수 있다. 모든 국민이 대학까지 교육을 받는 상황에서, 국가는 대학교육까지 의무교육으로 인식하는 인식의 전환이 필요하다고 생각된다. 재정지원은 초, 중, 고에만 그쳐서는 안되고 대학교육에까지 대폭 확대될 필요가 있다.



서울대학교  
국가미래전략원

Institute for  
Future Strategy  
Seoul National  
University