

## 모든 이를 위한 지속가능한 녹색 동반성장\*

이 지 순 (서울대학교 교수)

우리나라는 지난 60여년에 걸쳐서 경이로운 경제발전을 이룩했다. 한국전쟁 종료 당시 (현재가 치로) 450달러 정도의 1인당소득을 지닌 최빈국이 2010년에 이르러 1인당소득 20,759달러를 지닌 경제 강국으로 변모된 것이다(한국은행, 『경제통계연보』, 각 년도). 전쟁의 폐허 속에서 절망하던 사람들이 국제사회의 중견이 되어 세계가 나아갈 바를 결정하는 데 동참할 수 있게 된 것은 대단한 업적이다.

그러나 한국경제가 이룩한 바가 모든 면에서 바람직한 것은 아니다. 성장능력과 고용창출능력 둔화, 근검정신 약화와 기업가 정신 퇴조, 소득 및 자산불평등 심화, 환경의 질 악화와 과도한 화석연료 의존, 공공육의 붕괴, 법질서 문란, 공공부문의 비효율성과 인기영합적인 정치행태, 반 시장 정서의 대두, 반 개방적 이념의 팽배 등 우리 경제가 지닌 문제가 많다.

우리가 지향하는 미래 한국은 어떤 모습이어야 할까? 사람마다 중요시하는 바가 다르므로 이 물음에 대해 모두가 동의하는 하나의 답을 얻기란 쉽지 않다. 다만 최소한의 요건으로서 다음과 같은 상황을 상정해 볼 수 있다.

자유와 인권이 보호되며 전쟁과 폭력의 위협에서 자유로워야 한다. 쾌적한 생활환경 속에서 안심하고 살아갈 수 있어야 하며, 자원을 슬기롭게 사용함으로써 환경·자원 지속성을 확보할 수 있어야 한다. 모든 세대 모든 구성원들이 일자리와 의식주와 질병과 자녀의 장래에 관해 걱정하지

---

\* 이 글은 한국경제학회 창립 60주년에 즈음해서 지난 60여 년 동안에 이루어진 한국경제의 변화양상을 개관하고, 우리가 지향하고자 하는 경제상에 비추어볼 때 우리의 현재가 어떠한 점에서 부족한지 검토한 다음, 더 나은 미래를 건설하기 위해 무엇을 어떻게 바꾸어야 할지 모색해 보려는 목적을 갖는다. 고견을 주신 논평자 여러분께 감사의 드린다. 본 원고는 한국경제학회 주최로 개최된 한국경제학회 창립 60주년 기념 2012년 경제학 공동학술대회(2012. 2. 21(화), 연세대학교 대우관 본관 지하 1층 각당헌), 제1전체회의 「대내외 경제환경의 대전환과 한국경제의 진로」에서 발표한 내용을 정리한 것임.

않아도 될 물질적 토대를 굳건히 하는 경제지속성을 확보해야 한다. 개성과 독창성을 살려 저마다 원하는 바와 능력에 따라 최선을 다하며 살아가되, 배려와 나눔과 협동을 통해 다양하고도 이질적인 사람들이 조화롭게 어울릴 수 있어야 한다. 발전의 혜택이 남녀노소 빈부강약 내외국인을 막론하고 이 땅에서 살아가는 모든 사람들에게 합당하게 돌아가도록 함으로써 사회지속성을 확보할 수 있어야 한다.

이에 더해 우리가 지향하는 미래 한국을 향한 여정에서 북한은 어떠한 존재여야 하는가 하는 물음에 답할 수 있어야 한다. 이 글에서 필자는 북한 주민들도 미래 한국의 중요한 구성원임을 전제로 하여 논의를 전개하고자 한다.

우리가 지향하는 바를 이루기 위한 한 방안은, 현재와 미래의 모든 세대가 풍요롭게 살아갈 수 있는 삶의 토대를 굳건히 구축해 나가되 그 혜택이 모든 세대 모든 구성원들에게 합당하게 돌아가도록 하며, 현재와 미래의 모든 세대가 쾌적한 환경 속에서 자원고갈을 염려하지 않으면서 살아갈 수 있게 만드는 것이다. 환원하자면 성장과 환경의 상생을 도모하는 녹색성장, 복지와 성장의 상생을 도모하는 동반성장, 복지와 환경의 상생을 도모하는 공생발전 및 모든 세대의 상생을 도모하는 공동발전을 이루는 것이 우리가 목표로 하는 바를 달성할 수 있는 방안이다. 한편 이 일을 추진함에 있어서 남한만을 대상으로 해오던 종래의 관행을 고쳐서 북한까지 고려하는 방식으로 추진하면, 훗날 북한의 모든 사람들도 행복한 대한민국의 일원이 될 수 있게 만들 수 있다.

구체적인 실천 방안으로서 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다.<sup>1)</sup>

첫째, 경제발전의 원동력인 개혁과 개방을 더욱 철저하게 실행에 옮김으로써 지속적으로 경제를 성장시켜 나가야 한다. 복지를 구현하고 환경을 살리며 미래세대를 위하고 북한주민을 위하는 일을 하기 위한 물질적 토대를 공고히 하려면 경제성장이 필수적이다.

둘째, 지속적인 경제성장을 도모하되 그것이 환경보호와 자원절감에 도움이 되는 방식으로 한다. 환경을 보호하고 자원을 절감하는 방안을 강구하되 그것이 경제의 성장능력을 강화하는 방향으로 한다. 즉, 성장과 환경의 상생을 도모한다.

셋째, 지속적인 성장을 도모하되 그 과실이 모든 이에게 합당하게 돌아가는 방식으로 한다. 폭넓은 복지를 추구하되 그것이 경제성장에 공헌하는 방식으로 한다. 즉, 성장과 복지의 상생을 도모한다.

넷째, 환경을 보호하고 자원을 절감하는 방안을 강구하되 그것이 복지증진에 도움을 주는 방식으로 한다. 복지증진을 도모하되 그것이 환경가치 창달과 자원절감에 도움을 주는 방식으로 한다. 즉, 환경과 복지의 상생을 도모한다.

다섯째, 경제지속성, 사회지속성, 환경지속성 그리고 자원지속성을 확보하는 것을 통해 미래세대를 충분히 배려하는 발전경로를 채택한다. 이는 세대 간 상생을 도모하기 위함이다.

---

1) 이 부분의 논의는 이지순(2011)에 바탕을 두고 있다.

여섯째, 위의 모든 일이 북한에서도 이루어질 수 있도록 노력한다. 즉, 북한에서도 환경과 성장, 성장과 복지, 복지와 환경 그리고 세대 간 상생이 이루어지도록 하되, 현격한 차이를 보이는 남한과 북한 주민의 처지는 점진적으로 일치시켜 나가도록 한다.

위에서 언급한 여섯 가지는 그 어느 것도 저절로 이루어지지 않는다. 특히 모든 일을 개개인의 자율결정에 맡겨 두는 자유방임형 시장경제 운영만으로는 우리가 바라는 방향으로의 발전을 원하는 만큼 이루기가 어렵다. 공공재와 무임승차, 외부성과 시장실패, 의사결정 주체가 되지 못하는 미래세대의 대표성부재, 60년이 넘는 분단 세월을 거치면서 공고해진 남북한의 이질성, 제어하기 어려운 이기심 등으로 인해, 환경파괴와 자원고갈과 형평성 악화를 방지하기 어려우며, 미래세대에게 혜택보다는 짐을 떠넘기기 십상이고, 북한주민에 대한 배려가 소홀해지기 쉽다. 적절한 정책 개입 없이는 그러한 경향을 방지하기가 어려울 것이다.

정책 개입의 목표는 우리가 바라는 바에 공헌하는 행위는 장려하고 그에 반하는 행위는 억제하는 것이다. 정부는 규제, 가격, 조세, 보조금, 구매 정책 등을 통해 상벌체계를 적절하게 변형시킴으로써 경제주체들로 하여금 남북한의 모든 사람이 행복한 대한민국 건설에 도움이 되는 일은 더 열성적으로 하되 그에 반하는 일은 가급적 자제하도록 유도할 수 있다.

이제 이와 같은 이슈들을 다음 몇 개의 절에 걸쳐서 체계적으로 검토해 보기로 하자. 이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1절에서는 부족한 점을 중심으로 한국경제의 현실을 점검해본다. 제2절에서는 발전의 원동력 강화를 통해 경제성장을 지속해야 할 필요성에 관해 검토한다. 제3절에서는 모든 사람이 행복한 대한민국을 건설하는 방안인, 녹색성장, 동반성장, 공생발전에 관해 대안제시 위주로 논의를 전개한다. 제4절에서는 세대 간 공동발전 방안에 관해 그리고 제 5절에서는 모든 사람이 행복한 대한민국 건설에 북한의 동참을 유도하는 방안에 관해 알아본다. 끝으로 제6절은 요약과 결어를 담고 있다.

## 1. 한국경제의 현실

남북한의 모든 사람이 행복한 대한민국을 건설하려는 여정에서 우리는 지금 어디쯤 와 있을까? 이 물음에 답하기 위해 먼저 우리가 어디에서 출발해서 어떤 길을 따라왔는지 알아보기로 하자.<sup>2)</sup>

### 1) 지속적 발전을 통한 삶의 질 향상

지난 60여년에 걸쳐 우리나라는 경이로운 발전을 이룩하였다. 국가의 기틀을 튼튼하게 세우기도 전에 발발한 전쟁으로 모든 것을 잃고 빈곤의 악순환에 빠져 기아와 질병으로 신음하면서 생존을 위해 몸부림치던 사람들이 지금은 자유롭고도 풍요로운 삶을 누리면서 자아실현을 위해 국내는 물론 세계를 무대로 맹활약하는 역동적인 국민이 되었다. 도움을 받던 처지에서 도움을 주는

---

2) 이 절의 논의는 이지순(2008)에 바탕을 두고 있다.

위치에 서게 되었으며, 중국과 일본을 맞상대할 수 있게 되었고, 미국을 비롯한 서방 선진국들에 대해 갖고 있던 열등의식을 극복할 수 있게 되었다.

무엇보다도 삶의 질이 획기적으로 개선되었으며 사람들이 변화하기 시작했다. 물질만능주의에 빠져 있던 이들이 참된 삶의 가치를 찾기 시작했으며, 파괴와 정복의 대상으로 여기던 자연환경을 더불어 살아야 할 동반자로 인식하기 시작하였다. 아껴 쓰고 더 잘 쓰며 다시 쓰려는 노력과 더불어 새로운 것을 개발하려는 노력이 활발해졌다. 내 가족과 내 나라만 챙기며 나누고 봉사하는 데 인색하던 이들이 이웃과 이웃나라의 어려움에 대해서도 관심을 갖기 시작하였다. 남의 일처럼 무관심하던 북한 주민의 처지에 대해 관심을 갖기 시작한 것도 의미 있는 변화이다.

## 2) 그러나 아직 갈 길이 멀다

우리가 지난 60여년에 걸쳐서 모든 이가 행복한 대한민국 건설에 상당한 정도 성공을 거둔 것은 사실이지만 아직도 많은 면에서 부족하다. 그 중 몇 가지만 지적한다.

첫째, 남한의 2011년 1인당소득 22,000달러<sup>3)</sup>는 선진국을 가르는 최소 기준인 3만 달러보다 작다. 더욱이 1천 달러도 안 되는 북한의 1인당소득을 감안하면 남북한을 아우르는 1인당소득은 15,000달러에 불과하다.<sup>4)</sup> 복지사회를 구현하고 삶의 질을 높이려면 구매력 기준으로 최소한 4만 달러는 되어야 할 것이다. 경제성장을 지속해야 함이 분명하다(한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 각년도).

둘째, 근래에 들어와서 남한경제의 성장능력이 약화되는 조짐을 보이고 있다. 60년대 초반부터 90년대 중반까지는 연 평균 6%대의 성장률을 기록하였으나 그 이후 지금까지는 4% 대에 그치고 있다. 수년래 정체 내지는 후퇴의 조짐을 보이는 북한경제의 실상을 감안하면 남북한을 아우르는 우리나라의 경제성장률은 2% 대로 매우 낮다. 이런 정도의 성장률을 갖고는 남북한의 모든 사람이 행복한 대한민국을 건설하기가 어렵다.

셋째, 성공의 대열에서 소외된 사람들이 많아지고 있다. 근래에 들어와서 소득지니계수와 자산지니계수, 빈곤율 및 양극화지수가 악화되고 있음에서 그러한 사정을 짐작할 수 있다. 한 때는 우리가 이룩한 경제성장이 ‘나누어 가진 성장’(World Bank, 1993)이라는 호평을 듣기도 하였으나 지금은 성장의 과정이 불공정하며 과실 배분이 불공평하다고 생각하는 사람이 많아 졌다. 1인당 소득 22,000달러와 1천 달러의 차이에서 보듯이 남한과 북한 주민간의 경제력과 삶의 질은 천양지차를 보이고 있다.

넷째, 자조 자립정신이 퇴조하고 있으며 근검절약 정신이 약화되고 있다. 피땀 흘려 일하고 저

---

3) 이는 2012년 초 정부가 내 놓은 2011년의 1인당GNI 추정전망치 22,500~23,000 달러를 반영한 대략적 수치이다.

4) 남한과 북한의 인구 비가 약 2대1이므로, 남한 사람 둘과 북한 사람 하나의 소득을 합쳐서 셋으로 나누면 평균이 15,000달러가 된다.

축해서 투자에 나서던 미래지향적인 풍토가 현재적으로 바뀌고 있으며, 모든 것을 스스로 해결하려는 강인한 개인주의가 퇴조하고 걸핏하면 남에게 탓을 돌린다.

다섯째, 교육이 문제이다. GDP의 10%에 달하는 자원과 엄청난 양의 정력과 시간을 쏟아 부으면서도 교육의 성과가 미흡하다. 개인차와 수월성을 경시하는 평준화 교육으로 공교육의 질이 저하되었으며, 이에 실망한 학생과 학부모가 사교육에 매달린 지 오래다. 윤리적이고 창의적이고 혁신능력이 뛰어난 인재를 키우지 못하고, 폐쇄적인 이념교육의 확산으로 전 지구적 경쟁의 시대를 살아가기에 적합한 인재를 길러내지 못한다.

여섯째, 법치주의 정신이 약하다. 국가의 근간을 흔드는 일을 엄정하게 다스리지 못하며, 첨예하게 충돌하는 이해관계를 효과적으로 조정하지 못한다. 솔선해야 할 정치가와 공직자와 부자들이 법을 지키지 않고, 부정부패와 비리가 횡행한다.<sup>5)</sup>

일곱째, 공공부문이 비효율적이다. 우리나라의 국가경쟁력을 낮추는 가장 큰 이유가 비능률적인 공공부문 때문이라고 한다. 공공부문 그 중에서도 공기업의 비능률이 문제인데 그보다 더 심각한 것은 생산적인 면이라곤 찾아보기 힘든 정치권의 낙후성이다. 입법부와 사법부를 포함한 정부 그리고 공기업은 해마다 개혁대상 순위에서 1번을 차지함에도 상황은 나아지지 않고 있다.

여덟째, 생활환경이 파괴되고 오염되어 쾌적한 환경 속에서 살아가기가 쉽지 않다. 물, 대기, 토양의 오염이 심각하고 불량식품, 난개발, 소음, 무질서 등으로 인해 생활환경이 나빠졌다. 근래에 들어와서 몇몇 환경지표가 개선되는 추세를 보이기는 하지만, 화석연료 의존도가 여전히 매우 높다. 녹색성장 정책을 추진해왔음에도 다른 나라보다 높은 수준을 보이는 1인당 에너지 사용량이 줄어들지 않고 있다. 온실가스를 줄이자는 국제사회의 요구를 고려할 때 1인당 온실가스 배출량이 계속해서 늘어나고 있다는 점도 우려스럽다.

아홉째, 국민들의 의식수준이 여전히 폐쇄적이다. 수출입이 GDP의 90%에 달할 정도로 교역을 중시하는 나라이면서도 대외개방을 꺼리는 사람들이 많다. 충분한 사전 준비 없이 무조건 시장을 개방하는 일은 지양해야 하겠지만 개방해서는 안 된다고 생각하는 분야가 너무 많다. 더 큰 문제는 교역을 정치문제로 변질시켜서 개방에 반대하는 것이다. 국제환경 변화에 대한 능동적인 대처 능력과 국제사회를 이끌어 나갈 전략이 부재하며, 경제규모는 영국, 불란서, 독일 등에 뒤지지 않으면서도 국제사회를 이끄는 능력에서는 뒤처진다.

### 3) 북한은 더 큰 문제이다<sup>6)</sup>

남한은 1960년대 이래 생산요소의 투입량을 지속적으로 늘려왔고, 1980년대 이래 기술을 지속적으로 발전시켜왔으며, 1990년대 이래 효율성 향상에 노력해온 결과 건국 당시 최빈국의 위치에

5) 매년 주요국의 부패지수를 조사해온 국제기구의 발표를 보면 우리나라는 깨끗한 나라의 순서로 볼 때 40년대 후반에 속한다고 하니 최소한 45개 국가가 우리나라보다 청렴하다.

6) 이 부분의 논의는 이지순(2012b)에 바탕을 둔 것이다.

놓여 있던 경제를 선진국의 일원으로 발전시키는 데 성공하였다. 반면 북한은 생산요소 축적, 기술발전 및 효율성 향상에 모두 실패한 결과 건국 당시 최빈국의 위치에 놓여 있던 경제가 지금도 최빈국 상태를 탈피하지 못하고 있다.

남한은 성공했음에 반해 북한은 실패한 이유는 북한이 남한과는 전혀 다른 체제와 정책을 갖고 있기 때문이다. 북한은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

공산주의 계획경제 체제를 근간으로 하며, 모든 것을 정부가 주도하고, 개방도가 5%도 안 되는 닫힌 나라다. 산업구조가 낙후되어 있으며 노동생산성이 낮아서 극심한 생필품 부족과 식량난을 겪고 있다. 금융시장이 부재하며 화폐의 유통이 저조하고 대외신용도가 극히 낮다. 제도, 기구, 관행, 법령 등 연성 사회자본이 미비할 뿐 아니라 도로, 철도, 공항, 항만, 통신, 전력, 상하수도, 폐기물처리 등 경성 사회자본이 부족하다. 활성화된 시장이 미미하고 가격기능이 약해서 자원배분의 효율성이 낮다. 정보와 지식의 생성, 전달, 이용이 부진하며, 개인의 자유가 제약된다.

분단 이후 60년 이상 상이한 길을 걸어온 결과 체제, 제도, 규범, 관습, 정책, 정치, 사회, 경제, 문화 등 모든 면에서 남한과 북한은 이질적이 되었다. 심지어 남한 사람과 북한 사람은 생각과 행동양식, 교육의 정도와 내용, 기술의 수준과 내용, 근로의욕과 근로능력 등에서도 차이가 난다. 더 이상 한 나라라고 보기가 어려울 정도이다. 우리의 과제는 그러한 큰 차이를 극복하고 남한과 북한이 온전히 하나가 되는 융합된 대한민국을 세우는 것이다.

#### 4) 어떻게 해야 하는가?

이처럼 어려운 문제들이 중첩되어 있는데 과연 남북한의 모든 사람이 행복한 대한민국을 건설할 방도가 있는가? 매우 어려울 것이다. 그러나 전혀 불가능한 일은 아니다. 그동안 남한이 수많은 난관을 극복하고 최빈국의 처지에 놓여 있던 나라를 오늘날 선진국의 하나로 변화시키는 데 성공한 것을 보면 우리 앞에 놓인 또 다른 장애물을 넘지 못할 까닭이 없다. 하지 못할 것이라는 패배의식을 극복하고 차근차근하게 하나 씩 문제를 풀어나간다면 시일은 오래 걸리겠지만 성공할 수 있을 것이다.

그렇다면 무엇을 해야 하는가? 두 가지 방안을 제시하고자 한다. 하나는 남한에서 모든 사람이 행복한, 지속가능한 녹색성장을 이루는 것이고 다른 하나는 북한에서도 그러한 일이 이루어질 수 있도록 유도하고 지원하는 것이다. 남북한의 모든 사람이 행복한, 지속가능한 녹색성장이 과연 가능할까? 한편으로는 지속적인 경제성장, 성장과 환경의 상생, 성장과 복지의 상생, 환경과 복지의 상생, 현재세대와 미래세대의 상생을 추구하며 다른 한편으로는 북한에서도 그러한 일이 이루어질 수 있도록 만들어 나가는 것이 우리가 바라는 바를 이루는 하나의 방안이 된다.

## 2. 발전의 원동력 강화를 통한 성장 지속

모든 사람이 행복한, 지속가능한 녹색성장을 이루려면 먼저 경제발전의 원동력을 점검해서 장

접은 키우고 단점은 보완함으로써 지속적인 경제성장을 이룩할 필요가 있다. 복지를 구현하고 환경을 살리며 미래세대를 위하고 북한주민을 위한 일을 하기 위한 물질 토대를 공고히 하려면 경제성장이 필수적이기 때문이다.

### 1) 경제발전의 원동력<sup>7)</sup>

한 나라의 소득수준은 일차적으로는 인구증가율, 노동참여율, 노동의 강도, 저축률과 투자율, 교육열, 기술발전의 속도와 효율성 등에 영향을 받아 정해지며, 이러한 일차적 요인은 개방의 정도, 금융발달의 정도, 사회융합의 정도, 정부의 형태와 정책, 체제와 이념, 역사와 문화, 환경과 자원과 기후 등 경제사회를 지탱하는 기초요인에 영향을 받는다.

일차적 요인을 기준으로 하면, 더 많은 사람들이 더 많은 시간 더 열심히 일하고, 그렇게 일해서 창출한 소득의 더 많은 몫을 저축해서 물질 자본, 인적 자본, 사회 자본 그리고 기술을 발전시키는 데 투자하며, 금융이 발달하여 저축과 투자가 더 효과적으로 연결되게 하며, 개방을 통해 소비, 생산, 투자, 기술발전 등이 더 활발하게 이루어지도록 하는 경제는 잘 살고 그렇지 못한 경제는 못살게 된다고 할 수 있다. 즉, 투입하는 생산요소의 종류와 양이 많고 질이 좋으며 기술이 발달되고 경제사회운영의 효율성이 높은 나라는 잘 살고 그렇지 못한 나라는 못 산다.

이를 동태적인 견지에서 보면, 어떤 나라이건 생산요소의 투입량을 늘리고, 기술을 발전시키며, 경제사회 운영의 효율성을 높이는 데 성공하면 점차 더 잘 살게 된다는 결론에 이르게 된다. 즉, 생산요소 투입량이 적고, 기술이 낙후되어 있으며, 경제사회가 비효율적이어서 빈곤상태에 놓여 있는 나라라도 어떤 일이 계기가 되어 생산요소 투입량을 늘려 나가고, 기술을 발전시켜 나가며, 효율성을 개선하는 데 성공하면 빈곤을 탈피하여 경제발전 궤도에 진입하게 되며, 그러한 일을 지속적으로 수행하는데 성공하면 후진국에서 중진국을 거쳐 선진국으로 발전할 수 있음을 시사한다.

결국 사람들로 하여금 더 열심히 더 많은 시간 일하도록 유도하고, 창출된 소득의 더 많은 몫을 저축하게 만들며, 저축한 재원을 자본(물질자본, 인적자본, 사회자본)을 축적하고 기술을 발전시키는 데 투자하도록 유도하고, 금융발전과 개혁과 개방 그리고 형평성 증진을 통해 경제사회 운영의 효율성을 높여나가는 데 성공하면 경제를 발전시킬 수 있다는 결론을 얻게 된다.

경제발전의 요체를 또 다른 관점에서 이해할 수 있다. 첫째, 소비와 투자를 대비해서 이해하는 것이다. 여기에서 소비란 현재의 만족을 위해 자원을 사용하는 행위를 지칭하고 투자란 미래의 더 큰 소득창출을 위해 자원을 사용하는 행위를 말한다. 어떤 나라든지 소비보다 투자를 중요시하면 그 나라는 점점 더 잘 살게 되고 반면에 투자보다 소비를 더 중요시 하면 그 나라는 점점 더 못 살게 된다.

---

7) 이 항은 이지순(2012a)을 인용한 것이다.

둘째, 생산-약탈-보호라는 관점에서 이해할 수 있다. 법질서와 치안이 제대로 유지되어서 누구나 안심하고 생업에 종사할 수 있는 나라는 국민의 다수가 생산 활동에 전념할 수 있다. 약탈하는 사람이 없으므로 더 많은 시간을 생산 활동에 투입할 수가 있고 또한 마음 놓고 생업에 종사하게 되므로 생산성도 높아진다. 그 결과 많은 사람이 부유해진다. 반면에 법질서가 제대로 유지되지 않아서 약탈이 횡행하는 나라에서는 국민들이 마음 놓고 생업에 종사할 수가 없다. 따라서 생산 활동이 위축된다. 뿐만 아니라 약탈이 횡행하게 되면 자기 것을 빼앗기지 않기 위해 보호활동에 시간과 정력을 쏟게 된다. 그 결과 생산 활동에 종사할 시간적 여유가 적어진다. 결국 약탈행위가 만연된 경제에서는 생산 활동에 종사할 시간이 적어지고 능률이 떨어지므로 생산량이 작아진다. 그 결과 많은 사람이 가난해진다.

이러한 관점에서 보면 국민들로 하여금 소비보다는 투자에 더 열성적이 되도록 유도하고, 법질서를 유지하는 데 성공해서 보다 많은 국민들이 안심하고 생업에 종사할 수 있게 만들면 어떤 나라이건 점점 더 잘 살 수 있다는 결론을 얻게 된다. 반면에 아무리 잘 사는 나라라도 그 국민들이 투자보다 소비를 중요시하고, 스스로 생산하기보다는 남이 생산한 것을 빼앗는 데 치중하기 시작하면 그 나라는 점점 더 가난해지게 마련이다.

결국 개혁과 개방을 통해 사유재산을 확실하게 보호하고 건전한 경쟁을 통해 모든 사람들이 최선을 다해서 경제활동에 전념하도록 유도하고, 창출한 소득의 더 많은 몫을 저축해서 적재적소에 투자하도록 유도하고, 그것을 통해 물적 자본과 인적 자본 그리고 사회 자본을 지속적으로 늘려나가는 일과 기술을 지속적으로 발전시켜 나가는 일과 경제사회 운영의 효율성을 높여나가는 데 성공하면 경제발전을 이룩할 수 있다는 결론을 얻게 된다.

개혁과 개방에 성공한 나라는 발전하고 그렇지 못한 나라는 발전하지 못한다. 남한은 개혁과 개방을 통해 경제를 발전시켰으나 북한은 개혁과 개방에 반하는 노선을 채택해서 발전에 실패하였으며, 등소평 이전의 중국은 개혁과 개방을 하지 않아서 발전에 실패하였으나 등소평 이후의 중국은 개혁과 개방을 통해 발전을 지속하고 있다. 공산 통일 이후 한 동안 개혁과 개방을 거부하다 발전에 뒤쳐진 월남이 개혁과 개방으로 방향을 선회한 후 발전하기 시작하였고 사회주의적 폐쇄 경제 하에서 정체되어 있던 인도가 개혁과 개방으로 방향을 선회한 이후 발전궤도에 진입한 데서 그러한 사실을 잘 알 수 있다.

사정이 이러한 데도 수많은 나라들이 개혁과 개방을 하지 못하는 이유는 무엇인가? 사회가 불평등해서인가? 정치가 잘못되어서 그런가? 제도가 나빠서 그런가? 문화적 또는 민족적인 특성 때문인가? 아니면 지리적 또는 기후상의 불리함 때문인가? 자연자원이 부족해서 그런가?

이 들 요인 중 문화적 또는 민족적 특성이나, 지리적 또는 기후상의 불리함 그리고 자원부족 때문에 발전하지 못한다는 가설은 일리는 있으나 동일한 문화권 동일한 민족이면서도 성공한 나라와 실패한 나라가 있고, 지리적 또는 기후상의 불리함에도 불구하고 발전에 성공한 나라가 많으며, 자원이 절대적으로 부족함에도 발전에 성공한 나라가 다수임을 보면 보편성을 지닌 가설은 아



니다.

지나친 불평등성, 정치의 불안정성, 비생산적인 제도, 이념적 편향 등은 분명하게 발전을 저해한다. 경제력이 소수에게 집중되어 있으면 다수의 못 가진 자들이 근로의욕을 상실하기 쉽고 또한 체제전복의 위험성이 크기 때문에 사회가 불안정해져서 투자가 이루어지지 않게 된다. 정치가 불안정해서 수시로 정권이 바뀌고 장래를 예측하기가 어려워지면 미래지향적인 경제활동을 할 수 없게 된다. 정치가 불안정할 뿐 아니라 힘을 가진 소수가 다수가 노력해서 얻은 결과물을 찬탈하는 일이 관행화 되어 있으면 발전은 틀림없이 실패한다. 이념적 편향성으로 인해 개혁과 개방에 반하는 정책과 제도와 관행이 고착되어 있는 나라 역시 발전할 수 없다.

결국 발전을 저해하는 가장 중요한 요소는 불평등성, 정치체제의 불안정성, 발전에 반하는 이념과 체제와 제도와 정책 등 사회정치적 요인들이라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

우리가 이 글에서 성장과 복지의 상생을 강조한 것은 지나친 형평성 악화가 발전을 저해한다는 관찰과 발전의 과정과 결과가 모든 사람의 행복 증진에 공헌해야 한다는 당위성에 근거한 것이다. 복지정책을 추진하되 경계해야 할 것은 자조 자립정신을 훼손하지 않도록 하는 것이다. 자립능력을 완전하게 상실한 사람들은 무조건 도와주어야 하지만, 자립 능력이 손상되었거나 자립 능력을 발휘할 기회를 갖지 못한 사람들은 스스로의 힘으로 일어설 수 있도록 지원해 주는 것이 좋다. 못 하니까 더 주는 것이 아니라 잘 하려고 노력하니 더 주는 게 되어야 한다. 특히 무조건적인 복지 제공은 삼가야 한다. 미래세대의 부담증가와 어려운 처지에 놓여 있는 북한주민에 대한 지원 필요성을 생각한다면 미래세대의 희생위에 현재세대가 혜택을 누리는 시혜성 복지는 최소화해야 한다. 복지정책을 입안하고 시행함에 있어서 한 시라도 ‘세상에 공짜가 없다’라는 기본 명제를 망각하지 말아야 한다.

사회정치적 요인들이 발전에 반하는 방향으로 고착되는 까닭은 첫째, 그렇게 함으로써 이득을 보는 집단이 그 사회를 지배하고 있기 때문이며 둘째, 그 사회의 여론 주도 세력이 반 자유주의적 이념에 편향되어 있기 때문이다. 설령 그것이 국민 다수에게 이익이 된다 하더라도 그 사회의 지배 세력에게 치명적인 위협 요인이 되면 개혁과 개방은 이루어지지 않는다. 미안하나 북한이 개혁과 개방을 하지 못하는 까닭이 바로 거기에 있다. 또한 그 사회의 여론 주도 세력이 반 자유주의적인 이념 즉, 사회주의적이며 반 개방적인 이념에 편향되어 있으면 체제와 제도와 정책과 관행이 그에 영향을 받아서 반 개혁적이고 반 개방적인 것으로 변질되기 때문에 발전이 이루어지지 않게 된다. 아르헨티나, 볼리비아, 쿠바 등이 발전에 실패한 것은 바로 그런 이유에서이다.

이런 점에서 가장 나쁜 것은 사회를 지배하는 소수집단과 여론주도층이 합심해서 반 개혁적이고 반 개방적인 이념과 체제와 제도와 정책과 관행을 고착화시키는 일이다. 소수 집단이 반 개혁적이고 반 개방적인 성향을 띠더라도 여론주도층이 그에 반대하면 발전을 저해하는 소수집단을

---

8) 발전을 저해하는 사회정치적 요인 중 정치불안정성을 해결하는 방안은 본고의 범위를 넘어서므로 논의하지 않는다.

약화시킬 수 있고, 여론주도층이 반 개혁적이고 반 개방적이라 하더라도 사회지도층이 개혁과 개방에 관해 확고한 신념을 갖고 있다면 반대세력을 설득할 수 있을 것이므로 발전에 나설 수 있다. 그렇지만 사회 지도층과 여론주도층이 모두 반 개혁적이고 반 개방적인 사회는 발전할 수가 없다.

## 2) 발전의 원동력 강화를 위해 무엇을 해야 하는가?<sup>9)</sup>

발전의 원동력에 비추어 볼 때 우리의 현실은 어떠한가? 제1절에서 살펴 본 바와 같이 우리에게 강한 점도 적지 않으나 약한 점이 더 많다. 무엇보다도 다음과 같은 점을 고쳐야 할 것이다.

### (1) 발전에 대한 확고한 의지

발전에 대한 의지를 강화해야 한다. 이 논의에서 가장 중요한 것은 과연 우리가 진정으로 발전을하기를 원하는가 하는 점이다. 지금보다 나은 미래를 바라지 않는 사람은 없을 것이므로 그런 질문을 던지는 것이 이상하게 보일 수 있다. 그러나 과거 10여 년에 걸쳐 전개된 사태의 진전 상황을 보면 위의 물음에 대해 부정적인 견해를 가진 사람이 많음을 알 수 있다.

적지 않은 사람들이 대한민국의 역사를 부끄럽게 여기며, 발전을 희생하더라도 과거의 잘못을 시정하자고 한다. 개방형 자본주의 시장경제체제가 양극화를 낳는 주범이므로 사회주의 혼합경제체제로 가야 한다고 주장한다. 개방은 미국을 위시한 제국주의자들만 이롭게 할 뿐이고 자유를 확대하는 개혁은 부자만 살찌운다고 말한다. 나아가 이처럼 부작용이 심한 개혁과 개방을 북한에 대해 적용하자는 것은 반 통일적이며 반 민족적인 행위라는 주장도 편다.

말할 것도 없이 이는 틀린 생각이다. 그런데도 그런 주장을 펴는 사람이 많고 거기에 동조하는 이도 많아서 문제이다. 그래가지고는 발전을 이룰 수 없다. 따라서 우리가 해결해야 할 우선적 과제는 더욱 더 철저한 개혁과 개방을 통해 발전을 이룩하겠다는 의지를 다지는 일이다.

남북한의 모든 사람이 행복한 대한민국 건설을 위해 이 시점에서 우리가 해야 할 일은 무엇인가? 우리가 잘 해온 것은 더 잘 하도록 노력하고, 잘못해온 것은 시정하며, 해야 할 일이면서 하지 못했던 것은 이제부터 하기 시작하면 된다. 그 요체는 더욱 철저한 개혁과 개방을 통해 자유민주주의와 시장경제라는 대한민국의 양대 근간을 획기적으로 혁신해야 하는 일이다.

공평한 기회 보장, 과정과 절차의 공정성 유지, 사유재산권의 보호, 경제적 자유의 전면적인 허용, 공정하고 치열한 경쟁유도, 민간부문에 대한 보조자로서의 정부의 역할 강화 등 경제활동의 외적 근간이 바로서면, 저축, 투자, 근로, 교육, 금융, 연구개발 등 경제활동의 내적 근간과 관련된 일들도 바로 서게 된다. 그러므로 체제, 제도, 이념, 기구, 관행, 규범, 정책 등 경제활동의 외부적 근간을 바로세우는 일이 지금 우리가 해야 할 일이다.

---

9) 이 부분의 논의는 이지순(2008)에 바탕을 두고 있다.

## (2) 최고 인재의 나라

세계 초일류 국가를 만들려면 자원과 돈과 기술이 필요하겠지만 그것은 모두 부차적인 것이고 가장 중요한 것은 인적자원이다. 우리나라 사람들이 이 세상에서 가장 열심히 일하고, 똑똑하며, 창의적이고, 좋은 교육을 받고, 긍정적이고 건강하며, 기술이 좋고 경험이 많다면, 돈, 자원, 기술, 노하우, 경영능력 등 다른 생산요소가 부족하더라도 시간의 문제일 뿐 부족한 부분을 채워 넣을 수 있다. 그러나 인적자원의 양이 적고 수준이 저급하다면 그러한 일은 불가능하다.

우리나라는 세계 초일류인가? 그렇지 못하다. 그러나 최고가 될 자질은 충분하다. 최빈국을 선두 중진국으로 변화시키므로써 우리도 할 수 있다는 것을 증명했을 뿐 아니라, 어떤 역경이라도 극복하고 다시 일어서는 끈기와 오투기 정신, 세계를 누비고 다니는 도전정신, 기업 활동과 스포츠 그리고 예술 활동에서 세계 최고가 된 실력을 보이는 등 긍정적인 요소가 많다.

문제는 그런 좋은 자원을 최고의 인재로 육성하는 시스템이 취약하다는 데 있다. 올바른 내용을 잘 배우고 가르치는 교육 시스템을 구축하지 않고서는 더 큰 발전을 이룩하기 어렵다. 교육 시스템을 혁신하는 유일한 길은 철저한 개혁과 개방을 통해 교육에 참여하는 모든 당사자들이 경쟁하고 싶도록 만들고 동시에 경쟁하지 않을 수 없게 만드는 것이다. 우리 교육 시스템에 고착되어 있는 반 경쟁적 그리고 반 개방적 요소들을 척결하지 못하면 우리가 더 잘되리라는 희망을 갖기 어렵다.

유능한 인재가 우리나라로 몰려오도록 해야 하며 똑똑한 인재가 이 나라를 떠나가게 만들어서는 안 된다. 인종과 민족과 성별 등 그 어떤 것도 가리지 말고 유능한 인재들이 우리나라에 들어와서 경제활동을 영위할 수 있도록 제도를 만들고 개선해야 한다. 세계의 최고급 인재들에게 우리나라가 이 세상 그 어떤 나라보다 일하기 좋고 살기 좋은 나라라는 확신을 심어줄 수 있도록 미비한 점을 고쳐나가야 한다.

## (3) 과학기술의 획기적인 진흥

최고급 인재를 확보함에 있어서 ‘어떤 분야에서 세계 최고가 될 것인가’를 결정하는 일이 전략적으로 중요한 선택이 된다. 이런 견지에서 보면 과학기술 분야에서 최고급인재를 양성하고 확보하는 일이 중요하다. 연구개발 활동의 성과물은 많은 경우 공공재로서의 성격을 지니므로 민간부문의 자유로운 경쟁에만 맡겨두어서는 바람직한 수준만큼의 연구개발이 이루어지지 않는다. 그러므로 이 분야에서는 정부의 역할이 특히 중요하게 요구된다. 지적자산을 합리적으로 보호하고, 연구개발 시스템의 효율성을 높이며, 연구개발 활동에 대한 재정적 지원을 확충하고, 연구개발 인력에 대한 합당한 보상체계 구축을 통해 기술발전을 촉진해야 할 것이다.

## (4) 복지 패러다임 혁신

더불어 잘 사는 것은 모든 이의 희망이다. 낙오하거나 소외되는 사람이 없이 함께 잘 살 수 있

는 길을 모색하는 일은 진정으로 잘 사는 나라를 만드는 일의 핵심 사항이다.

어떤 사회이건 자력만으로는 최소한의 인간적인 삶도 영위하기 어려운 사람들이 있게 마련이다. 자력으로 살아가기 어려운 사람들도 인간적인 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있는 토대를 마련해주는 일은 어떤 사회에서건 반드시 해야 할 최소한의 책무이다. 그러나 자력으로 어려움을 헤쳐 나갈 능력이 있는 사람에 대해서는 자력갱생을 통해 스스로 일어서도록 도와주고 유도하는 일이 필요하다. 자력으로 일어설 능력은 있지만 그럴 의지가 없는 사람은 끈기를 갖고 치유하는 것이 필요하다.

어려운 처지에 놓여 있는 사람을 도와주는 일에 있어서 존중해야 할 또 하나의 원칙은, 국가의 힘을 이용해서 남이 가진 것을 ‘강제’로 빼앗아다 나누어 주는 방안은 하책이고, 국민들 스스로가 어려운 사람을 도와주고 가진 것을 베풀도록 유도하는 방안이 상책이라는 것이다.

어려운 처지에 놓인 사람이 자력갱생하도록 하는 가장 좋은 방안은 그에게 교육과 훈련의 기회를 줌으로써 스스로 배우고 익혀 유능한 인재가 되도록 하는 것이다. 가난의 대물림을 막고자 한다면 배울 의지가 있는 빈곤층 자녀들에게 충분한 교육기회를 제공해주어야 한다.

#### (6) 쾌적한 환경 조성

아무리 돈이 많아도 생활환경이 쾌적하지 않다면 살아가기가 어렵다. 시끄러워서 정신을 집중하기가 어렵고, 대기가 오염되어 숨쉬기가 어렵고, 식수가 더러워서 마음 놓고 마실 수 없으며, 호수나 강물이 오염되어 혐오감을 주고, 산림이 황폐해서 물난리가 자주 나고, 오염된 토양과 과도한 농약 사용으로 먹거리의 안전성을 믿기 어렵다면 잘 살기가 어렵다.

환경문제를 풀기 어려운 것은 그것이 외부성을 지니기 때문이다. 외부성을 지니는 일을 자율에 맡겨 두면 나쁜 일은 너무 많이 그러나 좋은 일은 너무 적게 이루어지는 경향이 있다. 나쁜 일을 억제하고 좋은 일은 장려하려면 정부의 역할이 중요하다. 무엇보다도 정치인과 정책 담당자들이 환경의 중요성을 올바르게 인지할 필요가 있다. 그 동안 우리나라의 환경이 악화 일로를 달려왔던 것은 그러한 인식이 부족했기 때문이다. 심지어는 정부가 환경 파괴를 조장하기도 했다. 이러한 잘못된 관행을 시정해야 한다.

#### (7) 조화와 공존을 위한 인프라 구축

경제가 확고하게 중진국으로 발돋움 하고 민주화가 이루어지기 시작한 1980년대 후반부터 각 계각층으로부터 다양한 요구사항이 쏟아져 나오게 되었지만 상충하는 욕구들을 원만하게 조정하고 융합시킬 효과적인 장치는 마련되지 않고 있다.

각자의 주위와 주장을 자유롭게 전개할 수 있게 된 것은 좋은 일이지만 모두가 제 주장만 고집할 뿐 상대방의 말에 귀 기울이려 하지 않고, 상반되는 주장이 대립되었을 때 그것을 슬기롭게 풀어나갈 지혜가 부족하며, 첨예하게 대립하는 다양한 욕구들을 합리적으로 조정할 장치가 없어서

의견 대립은 종종 폭력을 수반한 갈등양상으로 증폭되곤 한다.

이제 법의 테두리 안에서 토론과 설득을 통해 문제를 해결하는 관행을 정착시킬 필요가 있다. 이와 관련하여 누구든 폭력적인 방법으로 자기 의사를 관철하려는 행동은 엄벌로 다스려야 할 것이다. 이것은 좌우의 문제도 아니고 가진 자와 없는 자의 문제가 아니다. 누구든 법 앞에 평등하다는 지극히 당연한 원리를 따라 공정하고도 보편적인 법 집행을 전제로 한 합리적인 대화를 통해 문제를 해결해 나가야 하겠다.

#### (8) global player로서의 전략 수립

우리는 지금 전 세계 모든 나라와 매우 밀접한 관계를 맺으며 살고 있다. 지난 세기 후반부에 본격적으로 진행되기 시작한 세계화의 큰 물결이 앞으로 더욱 거세질 전망이다. 외국과의 관계는 지금보다 훨씬 더 긴밀해질 것이다. 교류와 교역을 가로막던 장애물들이 빠르게 해체되고 있어서 국경이 소멸될 날이 멀지 않다. 세계가 실질적으로 하나의 경제권으로 바뀌게 되는 것이다. 이러한 경제통합의 시대를 맞아 우리가 동아시아의 주도자가 되려면 매우 정교한 전략적 선택을 해야 할 것이다.

무엇보다도 먼저 우리 마음속 깊이 박혀있는 중상주의적 관념을 버려야 한다. 우리나라의 사람과 기업과 문물이 해외로 나가는 것은 좋고, 외국의 사람, 기업 그리고 문물이 국내로 들어오는 것은 나쁘다고 여기는 것은 오류이다. 받으려면 주고 팔려면 사야 하는 것이지 내 것만 사라고 할 수는 없는 일이다. 더구나 국경이 소멸되면 내 것과 네 것을 구별하는 일조차 무의미해질 것이다. 그러므로 우리 모두가 전 세계를 활동무대로 하는 global player로 거듭날 필요가 있다.

세계화에 적극적으로 동참해서 그것을 선도해 나가려면 세계화의 주역이 될 인재를 길러야 한다. 일본, 중국, 동남아시아 국가들과는 머지않은 장래에 1일 생활권을 형성해서 경쟁하게 될 것이므로, 이 지역에서 제일 뛰어난 인재를 확보해야 승리할 수 있다. 물론 미주, 대양주 및 유럽 지역으로의 진출도 더욱 활발해질 것이므로 우리가 목표로 할 것은 이 세상에서 가장 유능한 인재를 길러내는 것이다. 국경이 소멸된 전 지구적 무한경쟁의 시대에서 승리자가 되는 유일한 길은 우리 모두가 세계의 초일류로 거듭나야 한다.

진정한 세계인이 되려면 국제사회에 대해 관심을 갖고 우리가 가진 것을 나누고 베풀며 해외 봉사활동에도 적극적으로 참여하여야 한다. 우리는 바깥세상에서 벌어지는 일에 대해 지나치게 무지하고 무관심하다. 이제 그러한 이기적인 생각에서 벗어나서 관심과 애정을 갖고 불우한 이웃 나라들을 대하며 그들도 우리처럼 잘 살 수 있게 도와주어야 한다.

#### (9) 북한경제의 발전

가장 가까운 이웃이자 형제들인 북한 주민들이 세계적인 발전의 대열에 합류하지 못한 채 열악한 환경 속에 머물러 있는 한 우리나라가 참으로 잘 사는 나라가 되기는 어렵다. 전혀 무관한 나

라라 하더라도 이웃에 살면서 지독하게 가난하다면 우리가 진정한 행복을 누리기 어려운데 하물며 역사와 문화를 공유하는 북한에 대해서는 어떻겠는가? 북한 동포들이 잘 살아야 우리도 근심 걱정을 덜고 참다운 행복을 누릴 수 있을 것이다. 그러니 우리 자신을 위해서라도 북한 동포들이 잘 살 수 있도록 도와주어야 한다.

북한 동포들을 돕는 가장 좋은 방법은 그들 스스로가 개혁과 개방을 통해 자생적인 발전의 길로 나아가도록 유도하는 것이다. 물론 지금까지 일이 진행되어온 경과를 보면 남한과 북한 사이의 관계가 어떻게 전개될 것인지 아무도 모른다. 그들이 무엇을 원하고, 무엇을 생각하고, 무엇을 할 것인지 예측하기가 쉽지 않다. 그렇더라도 북한 주민 역시 지금보다 나은 미래를 건설함으로써 후손들은 지금의 자기들보다 훨씬 더 잘 살기를 간절하게 열망하고 있을 것임은 틀림없다.

북한의 경제발전과 관련하여 바람직한 시나리오, 그들이 과감하게 개혁과 개방의 길로 나서고 남한은 그것을 적극적으로 뒷받침해줌으로써, 북한경제가 베트남이나 중국이 밟아온 발전경로를 따르도록 유도하는 것이다. 그렇게 되면 남한은 북한을 도와주면서도 무리 없이 선진국으로서 발전을 지속할 수 있고, 북한은 초기에는 아주 느리겠지만 경험이 쌓일수록 점점 더 빠른 속도로 후진국에서 중진국으로 이행하게 될 것이다. 일단 자생적 발전의 경로로 접어들면 북한은 후발주자의 이점을 누릴 수 있을 뿐만 아니라 남한의 지원까지 받을 수 있으므로 남한보다 훨씬 더 빠른 속도로 발전할 수 있을 것이다.

발전의 원동력을 살려 지속적인 경제성장을 이룩하면 그것으로 족한가? 그렇지 않다. 경제성장의 과정과 결과가 모든 사람들의 참다운 복지를 증진시키는 데 기여할 수 있어야 한다. 여기서 방점은 모든 이에게 도움을 주는 복지와 참다운 복지에 있다. 전자는 성장의 과실이 합당하게 분배되어야 함을 뜻하며, 후자는 환경가치를 감안한 녹색 복지를 의미한다.<sup>10)</sup> 참다운 복지를 증진시키되 그것이 모든 사람들을 행복하게 하는데 기여하게 만드는 한 방안은, 성장과 복지, 복지와 환경, 환경과 성장의 상생을 도모하는 것이다. 이제 이에 관해 심도 있게 고찰하기로 한다.

### 3. 성장과 복지, 복지와 환경, 환경과 성장의 상생<sup>11)</sup>

#### 1) 성장과 복지의 상생: 동반성장

##### (1) 논의의 배경

복지와 성장에 관한 기존 관점은 대립적인 것이 주를 이룬다. 이에겐 강한 대립적 관점 및 약한 대립적 관점이 있다. 강한 대립적 관점은 주로 진보적 성향의 논자들이 주장하는 바로서 성장과

---

10) 녹색 복지는 참다운 복지(true welfare)의 한 구성요소일 뿐이다.

11) 제3절과 제4절은 이지순(2011)에 바탕을 둔 것이다.

복지 또는 효율과 형평을 대립적인 시각에서 바라본다.

약한 대립적 관점은 소득 쿠즈네츠 가설(income Kuznets hypothesis)을 말하는 것으로서, 대립적 관계와 상생적 관계가 공존한다고 보는 점에서 위에서 본 강한 대립적 관점과는 다르다.<sup>12)</sup>

복지를 추구하면서도 성장을 이룰 수 있으며 성장을 통해 복지를 증진시킬 수 있다고 보는 것이 상생 관점이다. 이것 역시 소극적인 상생 관점과 적극적인 상생 관점으로 구분할 수 있다.

소극적인 상생 관점은 성장을 통해 파이를 키워야 약자들의 몫도 커진다는 주장이다. 적극적인 상생 관점은, 성장의 과정에 약자가 적극적으로 동참하도록 유도하는 것을 통해서, 복지를 증진시키는 경제성장을 달성할 수 있다는 주장이다. 더 적극적인 관점은 복지가 잘 되어야 사회가 안정되고 모든 이가 안심하고 생업에 종사할 수 있기 때문에 성장을 이루기 위해서라도 복지를 개선해야 한다는 주장이다.

## (2) 동반성장 정책의 현황 및 과제

복지와 성장에 관한 우리 사회의 담론은 그 동안 성장을 통해 복지를 구현하는 것이 바람직하다는 견해가 주를 이루어왔으나, 근래에 들어와서는 복지 그 자체가 중요한 가치이므로 성장을 위해 복지를 희생해서는 안 되며 나아가 보편적인 복지 확대를 위해 노력해야 한다는 주장이 대두되고 있다.

복지 관련 지표의 추이를 보면 복지지출의 지속적인 확대에도 불구하고 복지 수준은 좀처럼 개선되고 있지 않음을 알 수 있다. 1980년대 중반 이후 완만하게 하락하여 1990년대 중반에는 0.28이던 소득 지니계수는 외환위기를 맞아 상승 추세로 반전해서 현재는 0.35에 이른다. 2000년에 9.8%이던 상대적 빈곤율이 2009년에는 13.1%로 상승하였고 같은 해에 61%이던 중산층 비중이 2009년에는 60%로 낮아졌다.

중소기업 정책, 농어촌 정책, 지역균형 정책 등도 복지정책의 일환이라고 할 수 있다. 그 동안 정부는 중소기업 고유업종제도 시행, 중소기업 특별금융, 농어촌 특별금융, 지역균형발전 정책, 동반성장 정책 등의 수단을 써서 중소기업 및 농어민을 지원하고 지역경제를 활성화하기 위해 여러 가지로 노력해 왔다. 이 사업들은 막대한 예산 투입에도 불구하고 별다른 성과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있다.

2000년대에 들어와서 경제성장 속도가 크게 둔화되고 있는데다 경제성장의 고용창출능력이 현저하게 약화되고 있다. 이는 성장을 통한 일자리 제공이 최선의 복지라는 성장론자의 관점에서 보더라도 이는 매우 우려할 현상이다.

---

12) 실증 연구결과를 보면 소득 쿠즈네츠가설이 항상 성립하는 것은 아님을 알 수 있다. 미국과 같은 선진국이 우리나라보다도 지니계수가 높다는 사실이나, 1990년대 중반 이후 소득이 증가했음에도 지니계수가 높아진 우리나라의 예가 반증이 될 수 있다.

## (2) 동반성장: 대안

첫째, 복지지출 규모를 늘릴 필요가 있다. 모든 선진국의 예를 보면 경제선진화는 복지지출증가를 수반한다. GDP의 7.5% 수준인 복지지출 규모를 향후 10여년에 걸쳐서 적어도 10% 수준으로 늘려야 할 것이다.

둘째, 복지지출 중 현금복지가 차지하는 비중은 더 낮추고 서비스형 복지의 비중을 높이는 것이 바람직하다고 판단된다. 경제학자들은 현물복지(in kind welfare)보다 현금복지(cash welfare)를 선호하는 경향이 있다. 현금을 주면 그 돈으로 원래 주려던 현물을 구매할 수도 있지만 그보다 나은 다른 물건을 구매할 수도 있으므로 낫다는 것이다. 이는 복지 수혜자가 완전한 정보 하에서 매우 합리적으로 선택할 것임을 전제로 한 것이다. 그러나 복지수혜자가 합리적 의사결정 조건을 충족하지 못하는 경우에는 서비스형 복지가 나올 수 있다.<sup>13)</sup>

셋째, 복지지출을 늘리되 그것이 수혜자의 자조 자립 의지를 손상시키지 않도록 해야 한다. 이 문제는 다중 접근이 유효해 보인다. 자립능력을 상실한 그룹은 무조건적 지원, 자립능력이 약화된 그룹은 복지지원과 자립능력 배양을 병행, 자립능력이 있는 그룹은 그들이 지닌 능력을 활용할 기회를 제공하는 것을 목표로 하는 것이 좋을 것이다.

넷째, 자립능력이 있는 그룹에 대한 복지지출을 시행함에 있어서 차별화 원리를 적용함으로써 복지지출이 근면, 자조, 자립정신을 훼손하지 않도록 유의해야 한다. 하나의 방안은 잘하기 위해 애쓰는 노력의 크기에 비례해서 지원을 늘리는 것이다. 이는 기업, 산업 및 지역을 대상으로 하는 복지정책 시행에도 그대로 적용되는 원리이다.

다섯째, 교육훈련 및 일자리 창출을 통한 자립적 복지가 더 일반화되도록 해야 한다. 일자리 창출을 통한 자립적 복지는 성장에도 공헌하므로 의의가 더 크다. 이와 관련하여 특히 빈곤층 자녀들의 교육을 지원해 줌으로써 가난의 대물림을 방지함이 옳다.

여섯째, 복지정책을 집행함에 있어서 그것이 사회적 계층 이동성을 높이는 데 공헌하도록 함이 옳다. 부모가 부자라서 자식이 부자가 되고 부모가 가난해서 자식이 빈자가 되는 사회는 건강한 사회가 아니다. 부모가 가난하더라도 노력하면 자식이 부자가 될 수 있고 부모가 부자이더라도 잘 못하면 자식이 가난해질 수도 있는 사회가 되어야 한다.

## 2) 복지와 환경의 상생: 공생발전

### (1) 논의의 배경

복지와 환경 간의 관계에 관해서는 그 동안 별다른 논의가 없었다. 다만 친 환경정책이 극빈층의 복지를 저해할 수 있다고 보기도 한다. 예를 들어 극빈층에게 에너지보조금을 주는 정책은 복

---

13) 서비스 전달자(기관)가 무능하고 부정직한 경우에는 이것 역시 문제가 된다.



지에는 공헌할 수 있겠지만, 에너지 소비를 조장함으로써 환경을 손상시키는 데도 일조한다. 또한 환경보호의 혜택은 부유층에게 더 많이 귀속되고, 환경 파괴와 오염으로 인한 비용은 극빈층에게 더 많이 귀속된다는 주장도 있다.

본 연구는 복지와 환경이 상생할 수 있다고 주장한다. 환경도 살리고 복지도 증진시킬 방안이 있다는 얘기이다. 환경정책의 복지정책화, 복지정책의 환경정책화, 교육·훈련 정책의 환경정책화, 재정정책의 환경정책화 등을 통해서 복지와 환경을 동시에 추구할 수 있을 것이다.

환경정책의 복지정책화란 각종 환경사업 시행 시 빈곤층, 고령자, 여성, 농어촌빈민 등 사회적 약자를 우선적으로 고용하도록 하고, 중소기업, 영세기업 및 지방기업에게 사업 참여 우선권을 주는 것을 말한다. 환경사업 시행 시 기계나 장비 의존도를 낮추고 인력의존도를 높이는 방식으로 추진하는 것도 고용확대를 통해 복지증진에 기여하는 방안이다.

복지정책의 환경정책화란 복지정책을 시행할 때 그것이 환경보호, 자원절약, 오염방지 등에 도움이 되는 방향으로 하는 것을 말한다. 복지시설을 환경 친화적이고 자원절약적인 방식으로 건설하고 운영하거나, 복지전달체계의 환경 친화성을 높이는 것도 좋은 방안이다.

교육 및 훈련 정책을 환경의 관점에서 재편하는 것도 복지와 환경을 동시에 추구하는 일이 된다. 교육 및 훈련 시설을 환경 친화적으로 신설하거나 개량하고, 교육 및 훈련에 필요한 자재와 원료 및 에너지 등을 환경 친화적인 방식으로 조달해서 운영하고, 교육 및 훈련의 목표와 과정과 내용을 환경 친화적인 것으로 운영하는 것도 복지와 환경에 다 같이 공헌하게 된다.

## (2) 공생발전 정책의 현황과 과제

환경과 복지는 연관성이 매우 낮다는 생각이 지배적이어서 양자를 관련지어서 이루어진 논쟁은 많지 않다. 다만 성장을 통한 복지구현을 주장하는 학자들은 성장을 통한 빈곤타파가 중요하므로 환경을 희생하더라도 성장을 이루는 게 중요하다는 견해를 피력한다. 이는 환경보다는 성장이 중요하고, 성장을 해야 복지증진이 이루어지므로, 복지증진을 위한 일이라면 환경훼손도 감수해야 한다는 주장이다.

복지를 위해서라면 환경가치를 조금은 희생해도 좋다는 주장이 흥미한 결과 현행의 정책 가운 데는 환경가치를 손상시키는 데 일조하는 ‘유해보조금(harmful subsidies)’이 많다. 예를 들어 전기, 석유류, 가스, 물, 화학비료, 농약 등 핵심 자원에 대한 보조금 지급으로 동 제품의 사용자 가격이 사회적 한계비용은 물론 사적 한계비용에도 미치지 못한다.

환경을 배려하는 복지정책 역시 이루어지는 바가 없다. 복지와 환경은 무관하다고 생각하고 있거나, 환경을 배려하려면 복지를 희생해야 한다는 생각 때문에 그렇게 된 듯하다.

## (3) 공생발전: 대안

복지와 환경은 대립이 아니라 상생의 관계를 형성할 수 있다. 몇 가지 방안을 제시한다.

첫째, 환경정책을 시행하면서 복지에 도움이 되도록 할 수 있다. 이는 복지향상을 위해 환경정책의 목표를 희생하라는 얘기가 아니다. 각종 환경사업을 시행하면서 그 과정에 사회적 약자들이 더 많이 참여하도록 지원하고, 환경사업의 혜택이 약자들에게도 골고루 돌아가도록 배려하며 동시에 환경파괴와 오염의 피해가 약자들에게 집중해서 나타나지 않도록 유념하라는 말이다. 환경사업을 시행함에 있어서 취약계층에게 더 많은 일자리를 제공하는 방식을 택하고, 영세 중소기업 및 지방기업의 참여를 유도하는 방식으로 하면 환경정책이 동시에 복지정책이 될 수 있다.

둘째, 환경을 생각하는 복지정책이 되도록 한다. 그 방안으로는 환경에 유해한 복지성 보조금을 철폐하고 대신 기존의 보조금에 상응하는 현금 또는 서비스를 제공하는 것을 고려할 수 있다. 이를 녹색복지라고 부를 수 있다. 녹색복지는 복지성 혜택의 크기는 그대로 둔 채 자원의 오남용을 방지하는 효과를 갖는다. 복지 관련 시설의 건설이나 운영에 있어서 환경친화성을 강화하는 것도 대안이 된다. 같은 맥락에서 교육시설이나 학교 급식 그리고 국방시설이나 군대급식 등을 환경 친화적으로 운영하는 것도 중요하다. 서민주거시설의 친환경 개량 및 신축도 중요하다. 이처럼 복지정책을 수행하면서 그것이 환경가치 확충에 도움이 되도록 할 방안은 아주 많다.

복지를 배려하는 환경정책 그리고 환경을 생각하는 복지정책을 시행하려면 추가적인 비용이 소요될 가능성이 높다. 장기적으로는 아이디어, 노하우, 신기술 등을 개발함으로써 그러한 비용을 줄이는 방안을 강구해야 하겠지만 단기적으로는 복지와 환경이라는 좋은 가치를 위해 투입하는 당연한 비용이라는 관점으로 접근하는 것이 옳다.

### 3) 환경과 성장의 상생: 녹색성장

#### (1) 논의의 배경

환경과 성장에 대한 기존 관점은 양자를 대립관계로 보는 것이다. 성장을 위해서는 환경을 희생할 수밖에 없으며 환경을 살리려면 성장을 희생해야 한다는 인식이 일반화되어 있다. 환경과 성장을 대립적 관점으로 이해함에 있어서 둘 중 어느 것을 더 중요시하느냐에 따라서 주장이 첨예하게 대립된다. 환경론자들은 성장을 희생해서라도 환경을 보호해야 한다고 주장하며 반면에 성장론자들은 환경보호보다는 성장에 더 큰 비중을 두어야 한다고 주장한다.

환경론자들은, 우리가 현재의 생활방식을 고수하면 멀지 않은 장래에 지구가 파멸에 이를 것이므로, 물질만능주의에 물들어 있는 우리의 삶을 환경 친화적이며 자원 절약적인 것으로 바꾸라고 주장한다(Meadows 외, 2004 참조).

성장과 환경을 상생의 관계로 인식하는 대안 관점은 주로 경제학자들에 의해서 제시된다(Ekins, 2000; Lee, 2010 참조). 이지순(Lee, 2010, 2012a, and 2012b)은 일련의 이론적 분석을 통해서 다음과 같은 사실을 밝히고 있다.

첫째, 소득증가와 환경개선을 동시에 달성할 수 있다. 이는 환경쿠즈네츠곡선 자체를 하향 이동

시키는 일이 가능함을 시사한다.<sup>14)</sup> 둘째, 환경개선을 위해 반드시 성장률을 희생할 필요는 없다. 나아가 환경을 개선하는 행위를 통해 성장률을 높일 수도 있다. 셋째, 1인당 자원사용량을 적게 증가시키면서도 소득을 증가시킬 수 있다. 즉, 자원-소득 곡선 자체를 하향 이동시키거나 곡선의 기울기를 작게 만들 수 있다. 넷째, 환경세 부과를 통해 환경자원의 가격체계를 바로 잡는 한편 세금부과를 통해 조성한 재원을 각종 기술발전에 투입하면, BAU(business as usual) 대비 1인당 소득 증가, 1인당 자원사용량 감소, 1인당 오염물질 배출량 감소라는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다.<sup>15)</sup>

## (2) 녹색성장 정책의 현황과 과제

그 동안 추진해온 녹색성장 정책의 성과와 과제를 요약하면 다음과 같다.

저탄소 녹색성장 기본법 및 시행령을 제정하여 녹색성장을 법률행위로 규정하였으며 녹색성장 위원회를 설치함으로써 추진체제를 명확히 하였다. 녹색성장 국가전략 및 녹색성장 5개년 계획을 수립하여 시행 중이다. 온실가스 감축체계를 구축하고, 목표관리제를 도입해서 시행 중이며, 배출권거래제 도입을 서두르는 등 국제사회의 온실가스감축 압력에 대응하고 있다. 녹색 R&D 예산을 대폭 증액하고 핵심 녹색기술을 선정해서 지원하고 있으며 또한 녹색산업 육성에도 진력하고 있다. 글로벌녹색성장연구소의 설립과 운영을 지원하고, OECD가 녹색성장전략을 21세기 발전전략의 핵심 의제로 채택하게 만드는 등 글로벌 녹색 리더로 부상 중이다.

그러나 녹색을 기후변화대응 및 온실가스감축이라는 좁은 의미로 해석하고 있어서, 환경자본의 파괴를 방지하고 오염을 줄이며 파괴되고 오염된 환경자본을 치유하고 복원하는 등 환경 전반에 대한 관심은 부족한 듯하다. 녹색보다는 성장을 중시했다는 평을 받으며, 모든 이가 행복한 동반 성장에는 미흡하다는 평을 받는다. 즉, 복지증진 및 미래세대에 대한 배려가 부족한 것으로 판단된다. 정부 부처 간의 유기적인 업무협조가 부진하며, 여러 이해 당사자들의 이해가 미흡하고, 가장 효과적인 정책수단인 에너지가격 현실화와 친환경 세제개혁이 이루어지지 않았다.

## (3) 녹색성장: 대안

첫째, 에너지지가격을 포함한 자원가격을 합리화해야 한다. 이에는 탄소세(에너지세, 자원세, 환경세)를 부과하는 것이 훌륭한 대안이 된다. 이는 환경 및 자원과 관련된 재화와 서비스의 가격이 왜곡되어 있는 현실을 시정하기 위한 필수 조치이다.

둘째, 환경에 대해 위해를 가하거나 에너지 자원의 과다소비를 조장하는 ‘해로운 보조금들

14) 스리랑카의 환경운동가 무나싱헤는 선진국들의 기술 및 재정 지원을 통해 개도국들이 거쳐 가야 할 쿠즈네츠 곡선 자체를 하향 이동시킬 것을 권고하고 있다(Munashinghe, 2010).

15) 이지순(Lee, 2012b)은 모형의 시뮬레이션을 통해, 세금과 보조금의 적절한 조합을 통해 1인당 자원사용량 감소, 1인당 오염물질 배출량 감소 그리고 1인당 녹색소득 증가를 동시에 달성할 수 있음을 보이고 있다.

(harmful subsidies)’을 철폐해 나가야 한다. 환경에 대해 위해를 주는 현물 보조를 현금보조로 대체하는 것이 한 방안이 된다.

셋째, 탄소세 등으로 조성한 재원과 유해한 보조금 철폐로 얻게 될 재원은 전액 녹색 R&D를 위해 사용함이 옳다. 탄소배출권 경매 수입도 마찬가지이다. 환경파괴와 오염을 방지하고, 파괴되고 오염된 환경을 치유하고 복원하는 기술, 그리고 자원사용량을 줄이거나 화석연료를 대체하는 기술 및 온실가스 배출을 줄이는 기술이 보조금 지급의 대상이 된다.

넷째, 효율적으로 작동하는 녹색금융 인프라를 구축해야 한다. 녹색금융 가이드라인 설정, 녹색 평가기준 확립, 녹색인증제도 도입, 녹색거래소 개설 등이 여기에 포함된다.

다섯째, 어떤 행위가 녹색인지 녹색이라면 어느 정도나 녹색인지 판별할 수 있는 기준을 정립할 필요가 있다. 이는 ‘표준’이라는 공공재를 생산하는 일로서 정부가 주도적인 역할을 담당해야 한다. 합리적인 기준 없이 녹색성장정책을 추진하면 안 된다.

여섯째, 위에서 언급한 표준이 정립되면 재정지출의 전 분야를 이 기준에 맞추어서 집행하도록 해야 한다. 정부의 모든 공공구매를 녹색 공공구매로 전환하자는 것이다. 정부가 녹색 제품을 사용하지 않으면서 민간더러 녹색제품을 구매하라고 할 수는 없을 것이다. 공공 R&D 지원 역시 녹색에 초점을 맞추어 전면 재편해야 한다.

일곱째, 배출권거래제를 가능한 한 빨리 시행해야 한다. 이 제도 없이 목표관리제를 시행하는 것은 어리석은 조치이다.

성장과 복지, 복지와 환경, 환경과 성장의 상생을 이룸으로써 한 세대 구성원 모두의 참다운 복지를 증진시킬 수 있다. 그러한 일들이 현재세대만을 위한 것을 넘어 미래세대를 위하는 것이 되게 하려면 어떻게 해야 할까? 이제 이 문제에 관해 알아보기로 하자.

## 4. 현재세대와 미래세대의 상생: 공동번영

### 1) 미래세대를 배려하는 지속 가능한 성장, 가능한가?

현재 세대는 물론 미래 세대까지 행복할 수 있는 지속적인 경제성장이 가능할까? 그 가능성은 환경지속성과 자원지속성을 확보할 수 있는가 여부와 사회지속성과 경제지속성을 확보할 수 있는가 여부에 달려 있다.

#### (1) 환경·자원 지속성

미래의 모든 세대가 현재 세대만큼 또는 그보다 더 쾌적한 자연 환경 속에서 그리고 현재 세대가 쓰는 양만큼 또는 더 많은 양의 자원을 활용하면서 살아갈 수 있으면 환경과 자원의 지속성이 있다고 할 수 있다. 어떤 한 나라 또는 인류 전체가 환경·자원 지속성을 가질 수 있는가에 관해

서는 견해가 대립된다.

대부분의 환경론자들은 이 문제에 관해 비관적인 견해를 표명한다(Meadows, et. al. 2004 참조). 인간의 욕구는 무한하고 그 욕구를 충족시킬 수 있는 수단은 유한하므로, 인류가 현재와 같은 생활 방식 즉, 환경을 지나치게 많이 파괴하고 오염시키며 자연자원을 지나치게 많이 소진하는 생활 방식을 견지한다면, 자원이 고갈되고 자연 생태환경이 치유불능일 정도로 파괴되고 오염될 것이라고 한다.

반면에 다수의 경제학자들은 이 문제에 관해서 조심스러운 낙관론을 펼친다(Barro & Sala-i-Martin, 2004와 Weil, 2009 참조). 경제학자들이 탐구해온 성장에 관한 이론 및 실증 연구 결과를 보면 장기균제상태<sup>16)</sup>가 존재하며 그것을 현실화할 방안이 있음을 알 수 있다.

환경 및 자원을 고려하는 바람직한 균제상태를 달성하려면 환경파괴와 오염을 줄이고, 파괴되고 오염된 환경을 치유하고 복원하며, 자원 사용량을 줄이고, 자원의 사용방법을 개선하며, 대체 자원을 개발하는 노력을 기울여야 한다. 무한한 욕망과 유한한 수단 간의 경쟁에 있어서 수단을 확대하는 것은 어려우므로 욕망을 억제해야 된다고 보는 환경론자들과는 달리, 욕망을 절제하는 것도 필요하지만 인류가 지닌 엄청난 수단창출 능력 덕분에 성장을 희생하지 않으면서도 환경(자원) 지속성을 확보할 수 있다는 것이 경제학자들의 견해이다.

## (2) 경제 · 사회 지속성

이 문제 역시 비관적인 견해와 낙관적인 견해가 대립된다.

마르크스를 비롯한 비관론자들에 의하면, 자본주의는 필연코 불균등을 낳게 되며 시간이 흐를수록 불균등이 심화되어 종래에는 구성원 간의 대립과 갈등이 격화되어 자본주의 사회가 붕괴되기에 이른다고 한다. 당장은 고통을 주지만 더 나은 미래를 보장하는 좋은 정책은 거부하고, 미래에 더 큰 독이 되어 돌아 올 것이 분명하지만 당장은 달콤한 나쁜 정책을 선호하는 정치가들이 득세하게 마련이라는 점도, 미래를 어둡게 보는 근거가 된다. 욕심에 눈이 먼 배금주의자들이 득세하는 물질문명의 시대가 파탄에 이를 운명을 갖고 있다는 비관적 견해도 있다. 인류사회는 결코 욕망을 억제하지 못할 것이며 이는 인류를 자기파멸 상태로 인도한다는 것이다.

반면에 인류의 장래 특히 경제 사회의 지속 가능성에 관해 긍정적인 견해도 다양하게 표출되고 있다. 그들은 무엇보다도 인류가 지닌 자기 교정 능력과 창의력을 중시한다. 수 만년 동안 그려왔던 것처럼 인류 사회는 진퇴를 반복하는 가운데 점점 더 나은 상태를 향하여 끊임없이 진화할 것으로 본다.

물론 낙관적인 견해를 표명하는 사람들도 결코 저절로 그렇게 될 것으로는 생각하지 않는다. 인류가 욕심을 절제하는 한편 지금보다 훨씬 더 현명해져야 가능한 일이라고 본다. 더 많이 더 크

16) 장기균제상태(long run steady state)란 1인당소득, 1인당자본축적량, 1인당소비 등이 동일한 속도로 증가하는 상태를 말한다.

게 더 빨리 그러나 진정한 행복을 주지 못하는 ‘헛된 것’을 중요시하는 물질문명을 작거나 적거나 느리지만 진정한 행복을 주는 ‘참된 것’을 추구하는 녹색문명으로 전환하는 것이 좋은 대안이 될 것이라고 본다(Lee, 2010 참조).

## 2) 공동발전 정책: 현황과 과제

### (1) 현황과 과제

우리나라는 현재 제2차 지속가능발전 기본계획을 시행 중이다. 이는 2006년부터 시행된 제1차 계획 기간 중 양적 성장기반을 개선하는 데는 성공했으나 소득분배와 형평성은 개선되지 않았다는 평가를 바탕으로 한 것이다. 평가결과를 보면 우리나라는 OECD 평균에 비해 우리나라의 경제·사회 및 환경·자원 지속성이 매우 약한 것으로 나타난다.

사회분야 지표를 보면 빈곤율이 상승하였고(2008년에 12.6%로 OECD 평균 10.2%를 상회), 근로시간은 감소하였으나 OECD 평균인 월 147시간보다 훨씬 많은 178시간이고, 남녀평등지수는 개선되었다. 그러나 여성의 경제활동참가율은 50%로서 OECD 평균 57%보다 낮다. 건강관련 지표는 현상을 유지했거나 일부 개선되었다. 교육지표는 약간 개선되었으며, 주택지표는 최소주거기준 미달 가구 수는 감소하고 주택 수는 증가하였으나 소득 대비 주택가격은 상승했다. 재해 및 안전 분야에서는 범죄발생률이 상승하고 자연재해 피해액은 감소하였다. 끝으로 인구밀도(평방킬로미터당 487명)와 고령인구비율(10.3%)이 높아졌고 인구증가율(0.31%)이 하락하였다.

환경분야 지표를 보면, 온실가스배출량(CO<sub>2</sub> 총량 600Mt 및 1인당 12.4t)은 증가하였으나, 국민소득 대비 배출량은 감소하였다. 광역도시권 대기오염도가 기간 중 소폭 상승했다. 농업분야의 경우 친환경인증 농산물 비중(12%)이 상승하고 화학비료 사용량이 감소하는 등 개선추세를 보인 지표도 있으나 식량자급률은 27.4%로 소폭 하락하여 낮은 수준을 보이고 있다. 농약사용량은 ha당 13.2kg으로서 현상은 유지했으나 OECD 평균 0.7kg과는 비교가 안 될 정도로 많이 사용하고 있다. 산림지 비율(64%)은 소폭 하락한 반면 1인당 도시공원면적은 증가하였다. 도시화율(90.5%)과 수도권인구집중도(49.1%)는 모두 높아졌다. 폐기물 해양 투기량은 소폭 증가하였고 갯벌 면적은 1987년 대비 20% 감소하였다. 수산자원량과 양식어업량은 모두 증가하였다. 1인당 물소비량은 소폭 감소하였고 4대강수질오염도는 약간 개선되었으며 하수도보급률은 상승하였다. 자연보호지역비율은 10%로 약간 높아졌으나 OECD 평균인 12.4%보다는 낮다. 국가생물종수가 증가한 반면 멸종위기종수(221종)도 증가하였다.

경제분야 지표를 보면, GDP와 1인당소득은 증가하였으나 성장률은 둔화되었다. 투자율은 30%로 OECD의 21%보다 높다. 소비자물가지수는 소폭 상승했다. 무역수지는 흑자를 기록하였고, 조세부담률(22.7%)과 GDP 대비 대외채무비율(41%)이 소폭 상승하였다. 자원생산성은 상승하였으나 1인당 에너지소비량은 증가하였다. 재생에너지 소비비중(2.4%)이 소폭 증가하였으며

(OECD는 6.5%임) 에너지원단위(0.25TOE)는 소폭 하락하였다. 생활 및 일반폐기물(연간 1억 2천4백만 톤), 지정폐기물(하루 9천5백 톤), 방사성 폐기물(연 6,849 드립) 등 폐기물배출량은 증가 추세를 이어갔으나 폐기물 재활용 및 재이용율도 생활폐기물 58%, 사업장폐기물 67%로 소폭 상승하였다. 대중교통분담률(42.6%)이 상승했으며 자전거도로 총연장(9,066km)이 증가되었다. 자동차사고 건수는 1만 대당 3.1명 사망으로 소폭 감소했으나 OECD 평균 2.5명보다는 여전히 높은 수준이다. 초고속인터넷 가입자 수는 PC 이용자 수는 증가추세를 이어갔다. 온라인신청 가능 민원종류가 크게 늘었으며 GDP 대비 R&D 비율이 5%대로 상승했다.

미래세대를 배려하는 지속가능발전은 세계적인 대세이다. 지속적인 산업화 진전으로 자원고갈 가능성이 높아지고 있으며, 계속되는 환경파괴와 오염으로 지구가 인류를 지탱해줄 수 없을 것이라는 위기감이 증폭되고 있다. 이는 우리가 한 시라도 빨리 환경·자원 지속성 회복에 나서야 할 것임을 시사한다.

환경·자원 지속성이 붕괴될지도 모른다는 위기감이 각국 정부로 하여금 환경자원의 투입증가를 통한 양적 성장에서 환경과 복지와 성장 간의 균형과 조화를 추구하는 질적 성장으로의 패러다임 전환을 유도하고 있다. 주요 선진국들이 환경을 성장의 원동력을 삼아 경제 사회 각 분야의 연계성을 높이는 종합적인 대응전략 및 대응체계를 구축하고 있다. 이러한 변화는 우리에게도 환경·자원 지속성과 사회 지속성을 중시하는 질적 성장의 길로 나가도록 요구한다.

그럼에도 불구하고 대내적으로는 환경문제와 신 성장동력의 전략적 연계가 미흡하고, 인구감소, 고령화, 형평성 악화 등에 대한 대응책이 미비한 실정이다. 국민이 체감하는 삶의 질 만족도가 41%에 그치고 있으며 행복지수도 낮다. 수도권외의 교통혼잡비용이 12.4조 원에 이르며 대기오염의 사회적 비용이 10.4조 원에 달한다(2002년).

OECD는 우리나라의 성장률이 2016년 이후 2.4%로 낮아질 것으로 전망하고 있다. 이는 최근 몇 년 사이에 달성한 4~5% 대의 성장률의 절반밖에 안 되는 수치이다. 출산율은 1.08로 세계 최저수준이고 2020년 이후 인구감소가 예상된다. 2000년에 고령화사회(고령인구 7%)로 진입한 우리나라는 2026년에는 초고령사회(20%) 그리고 2050년에는 세계 최고령국가(37.3%)가 될 전망이다.

## (2) 공동발전: 대안

지속가능성 지표에 대한 평가결과가 시사하는 바는, 사회적 형평성과 융합성을 제고하기 위한 정책을 강화해야 하고, 에너지와 국토환경자원에 의존하는 기존의 성장 패러다임을 환경보호와 자원절약을 동시에 추구하는 녹색성장 패러다임으로 전환해야 한다는 점이다. 사회 취약계층의 고용증대, 소득증대, 주거안정 및 건강증진을 위한 정책이 강화되어야 하고 양적 성장보다는 질적 성장을 도모해야 한다는 것이다.

지속가능발전을 도모함에 있어 현재를 살아가는 사람들 모두의 삶의 질 향상을 목표로 하는 동

반성장, 경제발전과 환경보전을 동시에 달성하려는 녹색성장, 삶의 질과 생태 건강성 사이의 조화를 도모하는 공생발전 그리고 현재와 미래에 걸친 모든 세대의 상생발전을 목표로 하는 세대 간 공동발전을 기본방향으로 하면 좋을 것이다.

환경·자원 지속성 달성과 기후변화적응 및 대응능력 확충을 위해서는, 국토와 도시의 융합관리를 통한 국토의 녹색성 강화, 산림자원의 효율적 이용과 관리, 수자원과 토양의 지속성 강화, 생물다양성 증진과 합리적인 이용, 부문별 온실가스감축 목표의 성실한 이행, 탄소배출원의 투명성 제고, 기후변화 조기대응체제 구축, 식량안보체제 확립, 자원집약형 경제구조를 자원절약형으로 개조, 대체 에너지원 발굴 등을 추진할 수 있다.

경제·사회 지속성 강화를 위해서는, 사회취약계층의 경제활동 참여 지원과 생활환경 개선, 농어촌 소득향상과 생활환경 개선, 기후환경 변화에 따른 국민 생명보호, 자원순환형 경제사회구조 구축, 재정건전성 확보와 연금제도 개혁을 통한 지속가능한 경제기반 구축, 에너지효율 증대, 인재양성 및 일자리 창출, 여성과 아동과 고령자를 배려하는 가족공동체 재건 등을 추진할 수 있다.

근면 자조 자립정신을 제고하는 방향으로 복지제도를 개선하며, 정년제도를 폐지하고, 이민제도를 개선하며, 붕괴된 세대 간 인적자본 이전 기제를 회복하며, 가정과 가족의 건강성 회복을 지원하고, 미래 세대의 목소리를 대변할 제도적 장치를 마련하며, 오래 사는 것만이 능사가 아닌 방향으로 노령인구 정책을 개선해야 할 것이다. 또한 내국인의 해외진출 장려를 통해 남한의 상주인구 수를 우리 국토가 감당할만한 수준으로 다운사이징 하는 방안을 강구하는 것도 필요하다.

이제까지의 논의는 남한에서 모든 세대 모든 구성원이 행복한 나라를 건설하는 방안에 관한 것이었다. 이제 이를 확장하여 북한에서도 그러한 일이 이루어지게 하려면 어떻게 해야 할지 알아보고 하자.

## 5. 남한과 북한의 상생: 경제융합<sup>17)</sup>

### 1) 경제융합의 필요성

남한과 북한은 1인당소득 2만 달러와 1천 달러가 나타내는 차이보다 훨씬 더 이질적이다. 발전에 성공한 남한과 실패한 북한이 같을 수 없음은 당연한 일이다. 그럼에도 불구하고 우리에게 남한과 북한을 융합해야 하는 과제가 있다.

경제적 관점에서 보면 남북한 융합에서 얻는 편익이 융합을 위해 지불해야 할 비용보다 크므로 융합을 도모함이 옳다(이지순, 2004). 뿐만 아니라 사태가 예상치 않게 전개되어 필요성 여부와 관계없이 융합과정을 진행해야 할 가능성이 매우 높다.

무엇을 향해 융합과정을 밟아 나가야 하는가? 구체적으로 말해 융합후의 모습이 남한체제인가,

---

17) 이 절은 이지순(2012b)을 바탕으로 한 것이다.



북한체제인가, 아니면 제3의 대안인가? 이 물음에 대한 답은 지금보다 개선된 남한체제이어야 한다는 것이다.

## 2) 경제융합을 도모하기 주요 전략

융합의 방식과 속도는, 체제와 이념, 관행과 규범, 제도와 정책 등 경제의 기초를 남한의 그것으로 바꾼 다음 오랜 기간에 걸쳐서 자발적으로 이루어지는, 점진적이고도 자연스러운 화학적 융합이 낫다.

융합의 순서는, 체제와 이념과 제도와 규범과 정책 등 경제의 기초를 통일하고, 교통, 통신, 교육, 에너지, 도량형 등의 표준을 통일하며, 자본시장, 금융시장, 외환시장 등을 융합하고, 화폐를 단일화하며, 사회간접자본을 융합해 나가면서 그 바탕 위에서 노동, 물적 자본, 인적 자본, 기술 등이 자연스럽게 융합되도록 유도하는 것이 바람직하다.

융합의 비용과 관련하여 그 동안은 많고 적음이 논란의 대상이 되었으나 그 보다는 그것을 비용으로 인식하는 우리의 태도를 바꾸는 게 옳다. 다수가 동의하는 합리적인 수준에서 소득이전이 이루어지거나, 타당성 평가를 거쳐 미래지향적인 투자가 이루어진다면 비용의 크기가 크게 문제될 것 없다. 다만 소득이전보다는 투자에 더 큰 비중을 두면 좋을 것이다. 경계해야 할 것은 북한 주민의 자력갱생 의지를 손상할 정도의 과도한 소득이전이며, 타당성이 결여된 투자 프로젝트를 무리하게 추진하는 일이다.

융합의 비용을 조달하는 방안으로는 남한 주민이 부담하는 방안, 북한 주민에게 부담을 지우는 방안 그리고 우방국이나 국제기구의 도움을 얻는 방안 등이 있다. 세 가지 방안을 병행하는 것이 바람직하다. 여기에서 북한 주민에게도 부담을 지우자는 것은 지금 당장 북한 주민에게서 돈을 걷자는 것이 아니라, 융합에 소요되는 비용의 일정 부분을 유상차관으로 제공한 다음 차후 북한 경제와 북한 주민이 자생력을 갖게 되었을 때 북한 주민이 내야할 조세와 북한 재산의 매각대금을 활용해서 융합비용의 일부를 회수하자는 것이다.

## 3) 경제융합 대비책 강구

경제융합에 대비해서 준비해야 할 일이 많다. 그 중 몇 가지에 관해 알아보기로 한다.

### (1) 남한의 체제와 제도의 혁신 지속

융합의 지향점을 현재의 남한 체제와 제도를 개선한 더 진전된 남한 체제와 제도로 하자는 주장이 의미 있는 것이 되려면, 남한 체제와 제도의 장점은 강화하고 단점은 보완하는 작업이 이루어져야 한다.

경제적인 측면에서는 개혁과 개방을 지속적으로 추진해서 남한 경제의 자생력과 경쟁력을 더욱 강화시켜 나가야 한다. 이는 단적으로 말해 현재 1인당소득 2만달러의 실력밖에 지니지 못한 남

한 경제를 4만달러의 실력을 갖춘 선진경제로 개선하는 작업에 해당한다.

사회적인 측면에서는 장애인, 여성, 고령자, 다문화 가정 등 사회적 약자들을 보호하고 지원하는 문화와 제도를 확충할 필요가 있다. 시민의식을 높여 나가야 하며 관용과 배려심을 함양해야 하고 모두가 더불어 조화롭게 살아가는 방법을 체화해야 한다. 남한 내에서 이루어지는 사회적 약자들에 대한 무관심과 차별과 냉대의 폐습을 고치지 못한다면 어떻게 북한 사람들을 따뜻한 마음으로 대할 수 있겠는가?

남한의 복지제도를 대폭 재정비해야 할 필요가 있다. 따뜻한 그러나 자력갱생을 원칙으로 하는 복지가 이루어질 수 있도록 100% 시혜적인 복지제도는 최소한으로 유지해야 한다. 특히 대중영합적인 무분별한 복지확충 정책을 경계해야 한다. 남북한 융합이 이루어지면 현재의 북한 주민 거의 모두가 복지수혜의 대상이 될 것임을 염두에 두어야 한다.

남한의 교육제도 역시 크게 개선해야 한다. 교육이념, 철학, 교재, 교사의 자질 등 모든 면에서 융합에 대비한 일대 재정비가 필요하다. 또한 융합개시 이후 대두될 교육 훈련 인력에 대한 수요 증가에 대처할 방안을 강구해 두어야 한다.

## **(2) 융합에 대비한 제도적 장치, 인력, 프로그램 준비**

북한의 경제, 사회, 행정의 실상을 정확하게 파악할 필요가 있다. 정확한 정보가 있어야 합리적인 대안을 강구할 수 있기 때문이다. 이를 위해 북한 실태에 관한 조사 연구 사업을 더욱 활성화시킬 필요가 있다.

융합개시 이후 적용할 북한 지역 행정체제에 관한 사전 구상작업이 필요하다. 관련 프로그램 개발과 인력 양성 계획도 수립해 두고 지금부터라도 필요한 인력을 교육하고 훈련시켜야 한다. 특히 북한 지역에 파견되어 융합 작업을 주도적으로 또는 보조자로서 추진해야 할 인력수요가 만만치 않을 것이다. 지금부터 필요한 인력을 양성해 두어야 한다. 이와 관련해서 남한 지역의 숙련도 높은 고급 은퇴 인력을 활용하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

## **(3) 북한 사업지구 운영**

융합 시 핵심적 역할을 할 인재를 양성하고 유용한 경험을 쌓으며 경비를 조달하는 방안으로서 북한 사업지구를 조성해서 운영하는 방안을 강구하면 좋을 것이다. 조성 대상지역은 북한 내, 중국의 동북 3성 지역, 러시아의 태평양 연안지역 등을 후보지로 생각할 수 있겠다. 이곳에 한국, 중국, 러시아 기업을 유치하고 북한인을 노동자로 고용해서 상품과 서비스를 생산해서 북한, 중국, 러시아, 한국 등에 판매하자는 것이다. 여건이 허락한다면 남한 내에 사업지구를 조성할 수도 있을 것이다. 이 프로그램의 핵심은 북한의 노동능력과 기업경영능력을 함양하는 데 있다.

#### (4) 북한 이해 프로그램 운영

남북 융합 과정에서 나타날 가장 큰 걸림돌은 남한 사람들이 북한과 북한 사람들에 대해 무지하다는 사실이다. 그러므로 남한 사람들이 북한을 알고 이해할 수 있는 프로그램을 개발할 필요가 있다. 북한 체험마을을 조성이나 북한 학습 프로그램 개발과 보급이 하나의 대안이 될 수 있다.

북한 체험마을을 조성하는 일은 여러모로 유용할 것이다. 무엇보다도 북한 사람들에게 고용 기회와 기업경영능력을 키울 기회를 제공할 것이며 남한 사람들에게 북한을 배우고 이해하는 기회를 주게 될 것이다. 예를 들어 판문점 인근 비무장지대 또는 판문점에서 한 시간 이내에 오 갈 수 있는 남쪽 지역에 북한 주민들이 출퇴근하며 근무하는 북한 체험마을을 조성해서 운영하는 방안을 생각할 수 있다.

#### (5) 통일 한국 식량 조달 프로그램과 자원-에너지 프로그램 가동

북한의 열악한 에너지 및 식량사정을 고려하면 남북한 통합 이후 에너지난과 식량난이 심화될 가능성이 높을 것임을 짐작할 수 있다. 지금부터 대비책을 강구해 두어야 할 것이다.

최근 남한은 향후 몇 십 년 내에 식량위기가 도래할 가능성이 높음을 인지하고 우리나라보다 여건이 양호한 나라에서 식량을 생산하는 방안을 강구하기로 하였다. 차제에 이를 통일 한국의 식량 사정을 염두에 두고 대폭 확대 수정해서 시행하면 좋을 것이다. 동 사업 시행에는 많은 수의 인력이 소요될 터인데 거기에 북한인들의 동참을 도모하면 향후 그들이 북한지역의 농업지도자로서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

이 점은 에너지난 극복 프로그램에 있어서도 동일하게 적용된다. 이 부분에서는 북한 인력을 활용할 여지가 많지 않을 것이다. 그렇더라도 국가 에너지 계획을 수립할 때 남한 사정만 고려하지 말고 통일 한국 전체를 대상으로 해서 계획을 수립해서 시행에 옮기는 것이 현명하다. 이때, 에너지 확보를 위해 환경을 경시했던 남한의 전철을 밟지 말고, 수력, 풍력, 천연가스 발전 등을 적극적으로 활용함으로써 북한을 저공해 에너지 공급기지로 개발하는 방안을 모색함이 좋을 것이다.

## 6. 맺는 말

이 글에서 필자는 다음과 같은 주장을 전개하였다.

남한은 지난 60여 년에 걸쳐서 크게 발전하였다. 그 결과 삶의 질이 현저하게 개선되었으며 자기 밖에 모르던 국민들이 이제 배려와 나눔의 정신으로 사람과 사람 사이의 조화는 물론 사람과 자연 사이의 조화를 추구하게 되었다.

그러나 우리가 이러한 발전은 여러 가지 측면에서 미흡하다. 남한의 현 국민소득 약 22,000달러는 아직 모든 사람이 풍요롭게 살아가기에는 부족하다. 더욱이 극도로 가난한 북한 주민의 처지

를 개선해야 할 장기적인 과제를 생각한다면 경제성장을 지속해야 한다. 사정이 그러한데도 남한 경제의 성장능력이 쇠진되는 조짐을 보이고 있어 걱정이다.

지속적인 경제성장을 이루었음에도 성장의 대열에서 소외되는 사람들이 많아지고 있음은 더 큰 문제다. 성장의 과정이 공정하지 않고 과실 배분이 불공평하다고 생각하는 사람들이 많아졌다. 자조 자립정신이 퇴조하고 있다. 피땀 흘려 일하고 절약해서 미래를 위해 투자하던 미래지향적인 풍토가 소비지향적인 것으로 바뀌고 있으며, 모든 것을 스스로 해결하겠다는 자조정신이 퇴조하고 걸핏하면 남에게 탓을 돌린다.

생활환경이 파괴되고 오염되어 쾌적한 환경 속에서 살아가기가 쉽지 않다. 물질적인 소득은 크게 증가했으나 복지수준을 가늠하는 더 정확한 척도인 녹색소득은 그렇지 못하다. 고갈 가능성이 높은 화석연료 의존도가 높아서 자원위기에 매우 취약하며, 온실가스 배출량을 줄여야 할 국제적 압력에 직면해 있다.

미래세대에 대한 배려가 불충분하며, 북한에 대한 이해와 배려가 미흡하고, 국제사회에 대한 공헌도 미약하다.

남북한의 모든 사람이 행복한 대한민국을 건설하려면 이러한 미흡한 점들을 시정해 나가야 한다.

무엇보다도 우리 경제의 발전능력을 크게 강화해야 한다. 경제발전 없이는 복지증진, 환경보호와 자원절감, 미래세대와 북한주민에 대한 배려, 국제사회에 대한 공헌 등 더 높은 가치들을 원활하게 추구하기 어렵기 때문이다.

발전능력 강화의 일차적 과제는, 기회를 공평하게 보장하고 과정과 절차를 공정하게 유지한다는 전제 하에서, 재산권을 보호하고 경제적 자유를 허용하며 건전한 경쟁 환경을 조성함으로써, 모든 사람들이 최선을 다해 경제 활동에 종사하도록 유도하는 일이다. 이차적 과제는 그렇게 해서 창출한 가치의 더 큰 몫을 미래를 위해 사용하도록 유도하고, 그것을 통해 물질 자본, 인적 자본, 사회 자본을 축적하며, 기술을 발전시키고, 나아가 경제의 효율성을 높이는 것이다.

어떤 나라이건 상기 두 가지 과제에 성공하면 경제발전을 이룰 수 있다. 그러나 그것만으로는 모든 사람을 행복하게 만드는 발전을 이루기에는 부족하다.

무엇보다도 발전의 결과가 합당하게 배분되어야 한다. 이때 합당성의 기준은 공헌한 만큼 가져간다는 시장의 합리성과 경제사회의 지속성 유지를 동시에 고려해서 정해야 한다. 인위적인 균등분배는 경제지속성을 약화시키고 지나친 불균등 분배는 사회지속성을 약화시키므로 양자의 조화가 필요하다. 복지와 성장의 상생발전이 필요한 것이다. 이를 위해서는 지속적인 성장을 추구하되 공평한 기회제공, 과정과 절차의 공정성 유지, 합당한 배분을 통해 모든 사람들에게 도움이 되는 방식으로 하고, 폭 넓은 복지를 추구하되 구성원들의 능력을 함양하고 그들이 능력을 발휘할 기회를 창출하는 방식으로 해야 한다.

삶의 질을 향상시키는 데 공헌하는 발전이 되어야 한다. 물질적인 토대를 강화하는 일도 중요

하지만 그것만으로는 부족하다. 특히 환경가치를 경시하는 발전을 경계해야 한다. 절제되지 않은 시장경쟁에 맡겨두면 환경가치를 확충하는 일은 적게 이루어지고 환경가치를 훼손하는 일은 많게 이루어진다. 이는 과도한 환경 파괴와 오염을 불러와서 우리의 생활환경을 열악하게 만든다. 그러므로 환경과 성장의 상생발전을 이룩하여 쾌적한 환경 속에서 풍요로운 삶을 유지할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 환경자원의 사용자 가격을 합리화하고 환경을 보호하고 자원을 절약하며 오염을 줄이고 자원순환을 활성화하는 데 공헌하는 기술개발에 박차를 가해야 한다.

복지와 환경의 상생을 도모할 필요도 있다. 환경가치를 희생하는 복지 추구는 물론 복지를 희생하는 환경가치 추구를 지양해야 한다. 더 적극적으로는 복지정책을 추진하되 그것이 환경가치에도 공헌하는 방식을 채택하도록 하고, 환경정책을 추진하되 그것이 복지증진에도 공헌하는 방식으로 하면 좋을 것이다.

현재세대만을 위한 발전을 넘어서 미래세대의 복지도 배려하는 지속적인 발전이 되어야 한다. 환경 지속성과 자원 지속성 그리고 경제 지속성과 사회 지속성을 확보하는 일이 그래서 필요하다. 환경 지속성을 확보하려면, 환경 파괴와 오염을 줄이고 오염된 환경을 치유하고 복원하는 일이 활발하게 이루어져야 한다. 자원 지속성을 확보하려면, 공급처를 다양화하고 대체 원을 발굴하며 청정성을 높여 나가는 동시에 적게 쓰고 더 잘 쓰며 다시 쓰고 바꿔 쓰는 방안을 강구할 필요가 있다. 사회 지속성을 확보하려면 복지와 성장의 상생을 꾸준히 추구해야 하고, 경제 지속성을 확보하려면 경제의 발전 능력을 지속적으로 강화해 나가야 한다. 여기에서 특히 유념할 것은 나누어 먹기 식 복지의 남발로 성장능력을 훼손함은 물론 미래세대에게 짐만 떠넘기는 우를 범하지 않도록 하는 것이다.

(남한에서) 발전 능력 강화, 환경과 성장의 상생, 성장과 복지의 상생, 복지와 환경의 상생을 지속적으로 도모하는 것만으로는 남북한의 모든 사람들이 행복한 대한민국을 건설할 수 없다. 북한 주민들도 그러한 경제발전의 혜택을 누릴 수 있어야 한다. 이는 결코 단 시일 내에 이루어질 수 있는 일이 아니며 또한 남한만 그렇게 하려고 해서 될 일도 아니다. 참을성을 갖고 꿋꿋하게 접근해야 할 문제이다. 궁극적인 목표는 위에서 언급한 모든 일들이 북한에서도 동일하게 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 지금 우리가 할 일은 북한에서도 동반성장, 공생성장, 녹색성장이 이루어질 수 있게 하는 데 필요한 사항들을 점검해서 합당한 대비책을 강구해 나가는 것이다.

이 모든 일은 그 어느 것도 저절로 이루어지지 않으며 특히 모든 일을 개개인의 자율결정에 맡겨 두는 자유방임형 시장경제 운영만으로는 우리가 바라는 바를 이루기가 어렵다. 공공재와 무임승차, 외부성과 시장 실패, 미래세대의 대표성 부재, 공고해진 남북한의 이질성, 제어되지 않는 이기심 등이 문제의 근원이다. 이를 해결하려면 적절한 정책 개입이 필요하며 그래서 정부의 역할이 중요하다.

정부의 가장 중요한 책무는 체제선택, 제도의 도입과 유지, 규범의 제정과 집행, 국방과 법질서 유지 등 국가의 근간을 공고히 하는 데 있다. 목표는 철저한 개혁과 개방을 통해 경제발전의 원동

력을 지속적으로 강화시켜 나가는 것이다. 외부성의 시정과 보완, 공공재의 생산과 공급, 경쟁질서의 유지, 형평성 증진, 미래세대에 대한 배려, 북한과의 협력 등도 정부가 해야 할 일이다. 정부는 규제, 가격, 조세, 보조금, 구매 정책 등을 수단으로 삼아 상벌체계를 적절히 변형함으로써 경제주체들을 바른 방향으로 유도할 수 있다. 나아가서 민간 부문이 할 수 없거나 제대로 하지 못하는 일을 하기 위해 공기업을 운영할 수도 있다.

이때 명심할 것은 정부가 모든 일을 도맡아서 하려 들면 안 되며 또한 정부가 모든 일을 도맡아서 할 수도 없다는 사실이다. 경제 발전의 역사가 보여주는 바는 정부가 지나치게 강한 힘을 갖고 모든 일을 처리하려 들면 비리와 부정부패와 비능률이 심화되어 결국에는 나라가 퇴보한다는 사실이다. 정부는 전능하지도 전지하지도 전선하지도 않다. 따라서 당초부터 정부에게는 모든 일을 도맡아서 처리할 역량이 결여되어 있으며, 맡은 일에서도 민간부문보다 더 잘 할 것이라는 보장이 없다. 더구나 어떤 정부도 전선하지 않다. 정책을 입안하고 집행하는 사람들이 언제 어디서나 사리를 버리고 공리를 추구함으로써 국민민복을 증진시키려 들 것이라는 기대는 접는 것이 좋다.

모든 일을 시장에 맡겨 둘 수 없으며 그렇다고 모든 일을 정부가 해서도 안 되므로 우리에게 남겨진 선택은 시장과 정부의 역할을 합리적으로 나누는 것이다. 분담의 기준은 시장이 잘 하는 것은 시장에게 정부가 잘 하는 일은 정부에게 맡기는 것이다. 발전의 원동력을 강화하고 그 동력이 최대한의 성과를 내도록 하는 일은 시장에게 맡기고 발전의 과정과 결과가 모든 사람들의 행복을 증진하는 데 기여할 수 있도록 시장을 규율하고 보완하는 일은 정부가 맡는 것이 좋다. 시장을 보완하고 규율함에 있어서 정책의 목표를, 발전의 과정과 결과가 성장과 환경, 환경과 복지, 복지와 성장, 현재세대와 미래세대 그리고 남한과 북한의 상생에 공헌하도록 유도하는 데 두면 좋을 것이다.

반복해서 주장하는 바이지만 이 시점에서 가장 중요한 일은 발전의 원동력을 강화하는 것이다. 이를 위해서는 국가의 근간을 바로 세우는 것이 필수적이다.

국가의 근간이, 구성원 모두가 매사에 전력을 투척해서 열심히 하고 싶어 하고, 그들이 실제로 전심전력을 다해 일 할 수 있는 자유와 기회를 향유하며, 누구라도 매 순간 최선을 다해 노력하지 않으면 살아남기 어렵게 되어 있는 나라는 틀림없이 발전한다. 반면에 국가의 근간이, 구성원들이 열심히 일할 유인을 갖지 못하고, 열심히 하려 해도 그럴 자유와 기회가 제약되며 나아가 열심히 하지 않아도 도태될 위험을 느끼지 않게 되어 있는 나라는 필연코 퇴보한다.

사람들은 그가 노력해서 얻은 과실을 대부분 자기가 향유할 수 있다는 확신을 가질 때 가장 열성적으로 경제활동에 임한다. 사유재산권을 보호해주는 것이 그래서 필요하다. 열심히 해 보려는 동기가 아무리 강하더라도 실제로 그렇게 할 수 있는 자유가 주어지지 않으면 아무런 소용이 없다. 따라서 경제적 자유를 보장해 주는 것이 중요하다. 하고 싶고 할 수 있다 하더라도 나보다 잘 하는 사람이 출현할 수도 있다는 위협이 주어지지 않으면 계속해서 잘하기가 매우 어렵다. 따라서 경쟁이 필요하다. 결국 개혁을 통한 사유재산권 보호와 경제적 자유 허용 그리고 개방을 통한 경

쟁 환경 조성이 발전의 요체가 된다.

## ■ 참고문헌

- 이지순 (2004), 『남북한 경제의 이질성: 경제통합에 관한 합의』, 서울대학교 출판부.
- \_\_\_\_ (2008), “세계에서 가장 살기 좋은 곳, 새로운 대한민국을 위하여,” SK 경영경제연구소편, 『최종현, 그가 꿈꾼 일등 국가로 가는 길』, 207-277.
- \_\_\_\_ (2011), “공생발전을 위한 녹색성장과 경제·산업,” 서용석 외, 『미래세대의 지속가능발전조건: 성장·환경·복지의 선순환』, 경제인문사회연구회·한국행정연구원: 69-110.
- \_\_\_\_ (2012a), “경제발전이론의 연구동향과 쟁점,” 대한민국 학술원, 『학문연구의 동향과 쟁점\_경제학』, 145-196.
- \_\_\_\_ (2012b), “남북한 경제통합 - 어떻게 대비할 것인가?,” 한국정책지식센터, 『통일한국 정부론』, 나남출판사: 261-300.
- 통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 각 년도 및 <http://kostat.go.kr>.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 각 년도 및 <http://ecos.bok.or.kr>.
- Barro, Robertt, and Sala-i-Martin (2004), *Economic Growth*, 2nd edition, MIT Press.
- Ekins, Paul (2000), *Economic Growth, Human Welfare, and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth*, London: Routledge.
- Lee, Jisoon (2010), *Green Growth: Korean Initiatives for Green Civilization*, Random House.
- \_\_\_\_ (2012a), “Examining a Green Growth Model for Policy Implications,” *Seoul Journal of Economics*, Vol. 25, No. 1, 57-87.
- \_\_\_\_ (2012b), “Policy Options for Sustainable Green Growth for All,” in *Green Growth: Policies, 2011 Green Forum Series*, Volume 1, Forthcoming.
- Meadows, Donnela, Jorgen Randers, and Dennis Meadows (2004), *Limits to Growth: The 30 Year Update*, Chelsea Green Publishing.
- Munashinghe, Mohan (2010), *Making Development More Sustainable* (2nd Edition), 2010, MIND Press, Sri Lanka.
- Weil, David N. (2009), *Economic Growth*, 2<sup>nd</sup> edition, Pearson Education.