2025년
한국사회과학협의회 통합 컨퍼런스

포스트 성장 시대의 지속가능한 사회 모델

2025. **6. 25.**(수)
대한상공회의소 중회의실 B

주관 KOSSREC (사)한국사회과학협의회

공동주최(가나다순)

대한지리학회 The Korean Geographical Society
한국경영학회 Leading Future Agendas of Business & Society
한국경제학회 The Korean Economic Association
KAIS 한국국제정치학회
한국사회복지학회 Korean Academy of Social Welfare
(사)한국사회학회 Korean Sociological Association
KAPA 한국행정학회

후원 SK 주식회사 머티리얼즈

컨퍼런스 식순

10:15~10:30	**개회 및 축사** **사회: 김미영**(한국사회과학협의회 사무총장 • 한림대학교 사회학과 교수) • **환영사 장원호**(한국사회과학협의회장 • 서울시립대학교 도시사회학과 교수) • **축 사 정운찬**(동반성장연구소 이사장 • 前 서울대학교 총장) **위행복**(한국인문사회총연합회 이사장)
10:30~12:00	**제1세션 : 포스트 성장시대의 사회경제 패러다임** **사회: 이진규**(고려대학교 경영대학 명예교수 • 前 한국사회과학협의회장) • **사회적 위험의 분포와 재정 배분** I **강신욱**(한국보건사회연구원 선임연구위원) • **탄소 중립과 글로벌 리더쉽** I **김주태**(단국대학교 경영학부 교수) • **지속가능경영의 미래: 임팩트 비즈니스와 생태계 중심 접근법** I **신현상**(한양대학교 글로벌사회혁신단장 • 경영대학 교수)
12:00~13:00	**오찬**
13:00~14:30	**제2세션 : 포스트 성장시대의 축소사회 정책** **사회: 구인회**(서울대학교 사회복지학과 교수) • **축소사회에서 지역이 살아남기: 외국인 유학생 정책을 중심으로** I **서연미**(국토연구원 선임연구위원) • **포스트 성장시대 한국발전주의 복지국가의 성장복지 모델** I **이승윤**(중앙대학교 사회복지학과 교수) • **포스트 성장시대의 빈곤정책 방향성** I **김윤민**(국립창원대학교 사회복지학과 교수)
14:30~14:50	**휴식**
14:50~16:20	**제3세션 : 포스트 성장시대와 지속가능한 사회** **사회: 김상준**(연세대학교 정치외교학과 교수) • **포스트 성장사회와 지속가능한 노동의 재구성** I **임운택**(계명대학교 사회학과 교수) • **포스트 성장사회에서의 국가 역할 변화-민주정치를 중심으로** I **조영호**(서강대학교 정치외교학과 교수) • **지방의 지속가능 발전모형 그리고 주민** I **최흥석**(고려대학교 행정학과 교수)
16:20~16:40	**휴식**
16:40~17:30	**종합토론 : 포스트 성장사회에서 사회과학의 재구성** **사회: 장원호**(한국사회과학협의회장 • 서울시립대학교 도시사회학과 교수) **김교성**(한국사회복지학회장 • 중앙대학교 사회복지학부 교수) **박광국**(前 한국행정학회장 • 가톨릭대학교 행정학과 명예교수) **박수진**(대한지리학회장 • 서울대학교 지리학과 교수) **성효용**(한국경제학회 부회장 • 성신여자대학교 경제학과 교수) **양희동**(한국경영학회장 • 이화여자대학교 경영대학 교수) **임운택**(한국사회학회장 • 계명대학교 사회학과 교수)
17:30-17:40	**폐회**

제1세션 : 포스트 성장시대의 사회경제 패러다임

발표 1

사회적 위험의 분포와 재정 배분

강신욱

한국보건사회연구원 선임연구위원

사회적 위험의 분포와 재정 배분

한국사회과학협의회 통합컨퍼런스 발표자료
2025. 6. 25.

강신욱(한국보건사회연구원)

*진행중인 연구입니다. 인용보다는 조언을 바랍니다.

KIHASA 한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

목차

- 1. 문제제기
- 2. 사회적 위험과 경제 성장
- 3. 사회적 위험에 대한 대응으로서 사회지출
- 4. 재정지출의 계층간 배분
- 5. 위험 및 수혜의 분포 분석
- 6. 논의의 요약과 한계

1 문제 제기(1)

경제성장이 사회적 위험을 감소시킬 것이라는 믿음에 대한 도전

- 사회적 환경의 영향을 받아 발생하는 문제로서 사회적 위험(예, 빈곤, 실업..)
- 성장 과정에서 사회적 위험의 감소가 지체되거나 위험이 오히려 증가하는 경우도 발생

사회적 위험에 대한 대응으로서 재정지출(사회지출)에 관한 논의

- 사회지출은 사회적 위험을 완화하고 사회구성원의 기본적 필요를 지지
- 사회지출에 관한 기존의 논의는 위험의 총량과의 관계를 중심으로 전개

사회적 위험의 총량 못지 않게 분포 상태가 중요

- 위험은 모든 구성원에게 균등하게 분포하지 않음
- 위험의 분포에 관한 논의는 제한적. 따라서 사회지출 배분의 효율성에 관한 논의도 제한적

1 문제 제기(2)

위험의 분포에 관한 논의가 제한적인 이유

- 위험의 정의, 계량화, 계측 등의 어려움
- 개인의 위험 → 가구의 위험 → (소득) 계층별 위험으로 집계하는 방법론 논의가 제한적

재정지출의 효과성 제고를 위해서는 위험의 분포에 대한 이해가 필수적

- 소득 계층별, 위험별 분포에 대한 검토가 선행된 후,
- 위험의 분포에 대한 재정 배분의 조응을 높임으로써 지출의 효과성 제고 가능

주요 사회적 위험과 사회보장 (순)수혜의 분포를 비교하고 시사점을 얻는 것이 목적

- 사회적 위험과 사회보장 순수혜의 집중도를 비교
- (사회지출) 재정의 계층간 배분을 위한 함의를 도출하고자 함

2 사회적 위험과 경제 성장 – 사회적 위험의 이해

사회적 위험(social risk)이란

- 불행, 불운, 손실 등으로 귀결되는 사건으로서 '위험' ↔ 경제학에서의 위험(risk)
- 위험을 발생시키는 '사회적' 환경에 주목. 예 실업.
- 사회적 위험론의 원형: Beveridge의 '다섯가지 거대 악(빈곤, 질병, 무지, 불결, 나태)'
- 전통적 사회적 위험에 대비되는 '새로운 사회적 위험(new social risk)'론: 근로빈곤, 돌봄 부담, 불완전고용 등 (Esping-Andersen 1999, Taylor-Gooby 2005).
- 사회정책의 핵심 개념으로서 '사회적 위험 관리(social risk management): 사회적 위험에 놓인 집단의 취약성을 관리하는 것이 경제발전에 중요(Holzmann, 2003)

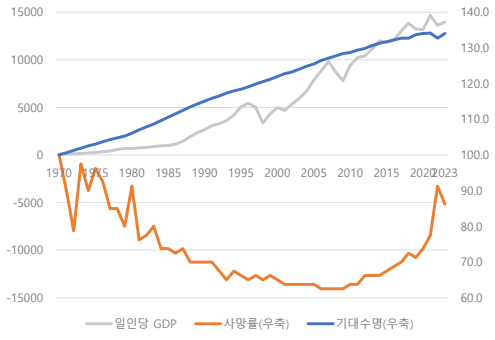
사회적 위험을 이해하는 방법론적 쟁점

- 사전적 vs. 사후적?
- 위험의 범위. 특히 자연적 위험과의 관계(예, covid19)
- 거시적 vs. 미시적 접근

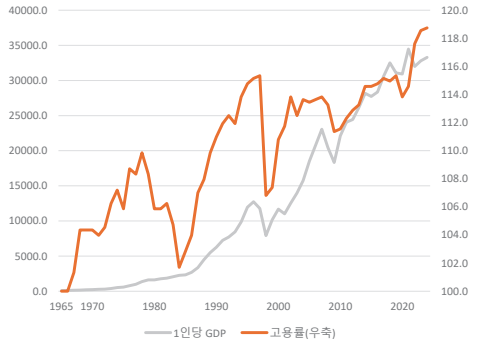
2 사회적 위험과 경제 성장 – 사회적 위험의 변화 양상(1)

성장에 따라 완화되는 위험

<기대수명과 사망률(1970년=100)>



<고용률(1965년=100)>

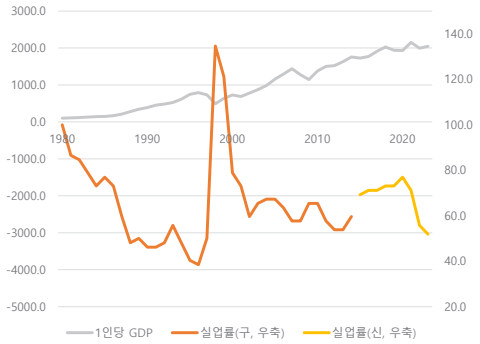


자료: 통계청

2 사회적 위험과 경제 성장 – 사회적 위험의 변화 양상(2)

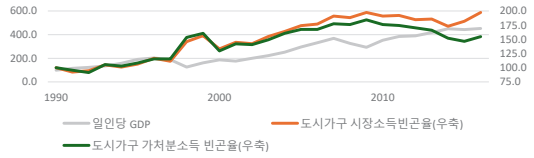
완화된, 그러나 불안정한 위험

<실업률(1980년=100)>

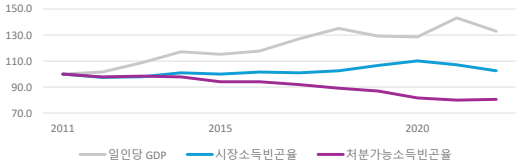


자료: 통계청

<상대빈곤율(도시가구, 1990년=100)>



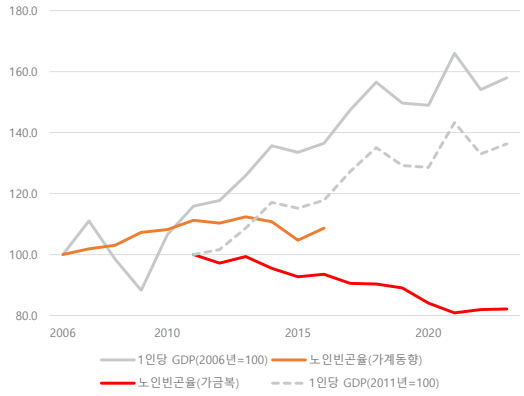
<상대빈곤율(2011년=100)>



2 사회적 위험과 경제 성장 – 사회적 위험의 변화 양상(3)

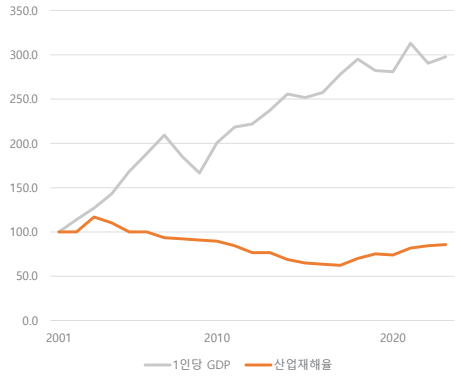
완화된, 그러나 여전히 (상대적으로) 높은 위험

<노인빈곤율(2006, 2011년=100)>



자료: 통계청

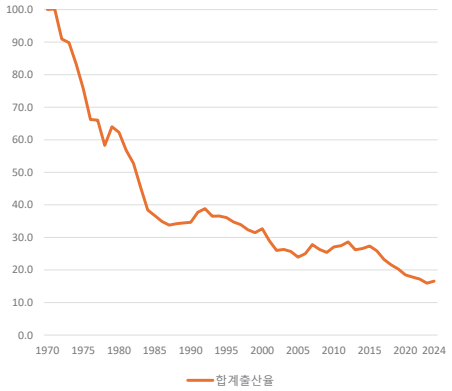
<산업재해율(2001년=100)>



2 사회적 위험과 경제 성장 – 사회적 위험의 변화 양상(4)

심화되는 위험

<합계출산율(1970년=100)>



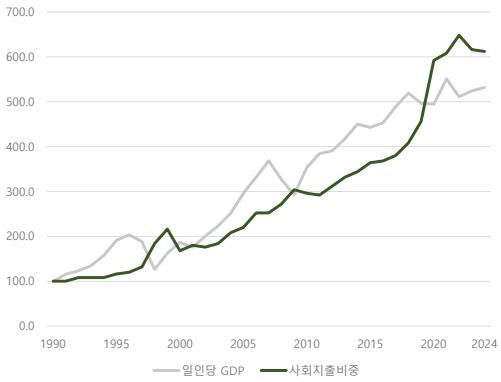
<자살률(1983년=100)>

자료: 통계청

3 사회적 위험에 대한 대응으로서 사회지출(1)

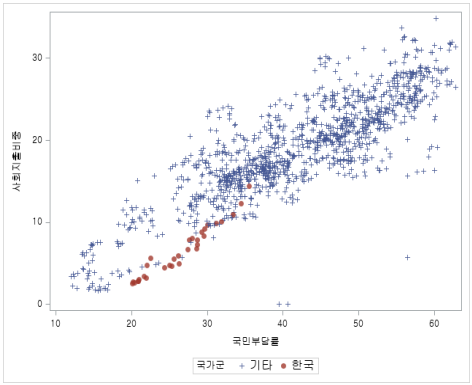
성장과 함께 사회 지출은 꾸준히 확대. 그럼에도 여전히 상대적으로 낮은 수준

<사회지출비중의 증가(1990년=100)>



자료: 통계청, 강신욱 외(2024)

<OECD국가의 사회지출비중 및 국민부담률 분포>



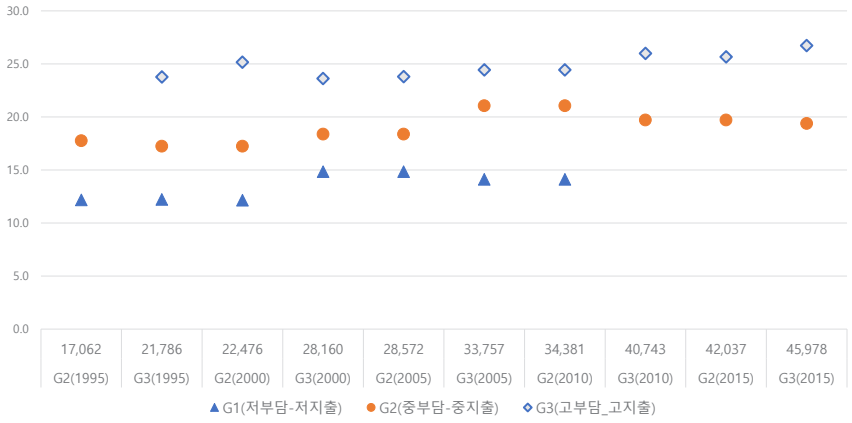
자료: OECD

3 사회적 위험에 대한 대응으로서 사회지출(2)

KIHASA 한국보건사회연구원

성장은 사회 지출 비중을 자연스럽게 증가시키지 않음. 사회지출의 확대에는 전략적 접근이 필요

<국가군별, 소득수준별 사회지출비중>



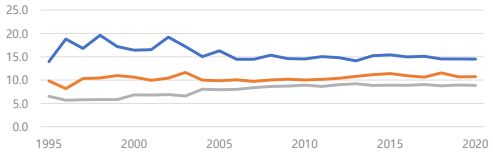
자료: OECD

3 사회적 위험에 대한 대응으로서 사회지출(3)

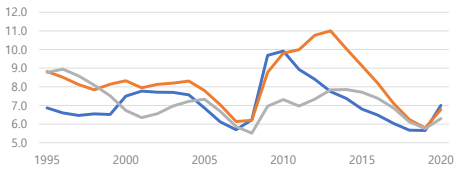
KIHASA 한국보건사회연구원

사회지출의 비중이 높은 국가에서 일반적으로 사회적 위험은 낮으나, 그 양상은 위험별로 상이

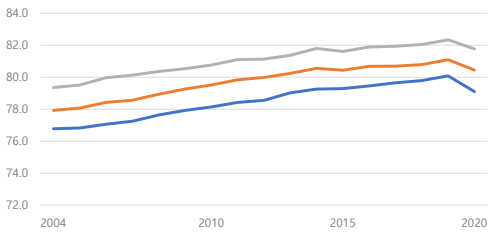
<빈곤율(처분가능소득)>



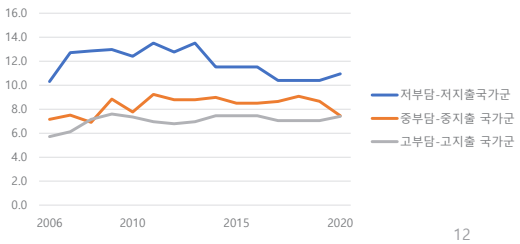
<실업률>



<출생시 기대수명>



<사회적 지지의 부족>



자료: OECD

4 재정지출의 계층간 배분

사회적 위험을 줄이는 재정 전략을 위해서는 재정의 계층간 배분에 대한 정보 필요

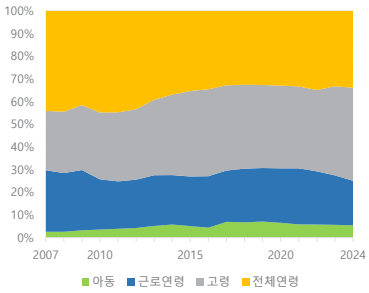
- 사회적 위험의 발생 단위는 개인/가구
- 개인/가구별, 또는 특성 집단별 재정 지출 배분과 위험 정보를 대응시킬 필요

재정 지출 관련 대부분의 정보는 주로 집계정보라는 제약

- 제도의 설계 정보를 통해 각 계층에 대한 재정 배분실태를 부분적으로 파악할 수 있으나(예. 복지제도의 수급조건과 연령대별 재정 배분)
- 수혜자 관련 정보가 제한되면 재정배분의 성과와 효과성에 대한 평가가 어려움

최근 국민계정 자료를 이용한 소득계층별 현금/현물수혜 자료 제공(OECD)

<사회보장 예산의 연령대별 배분>

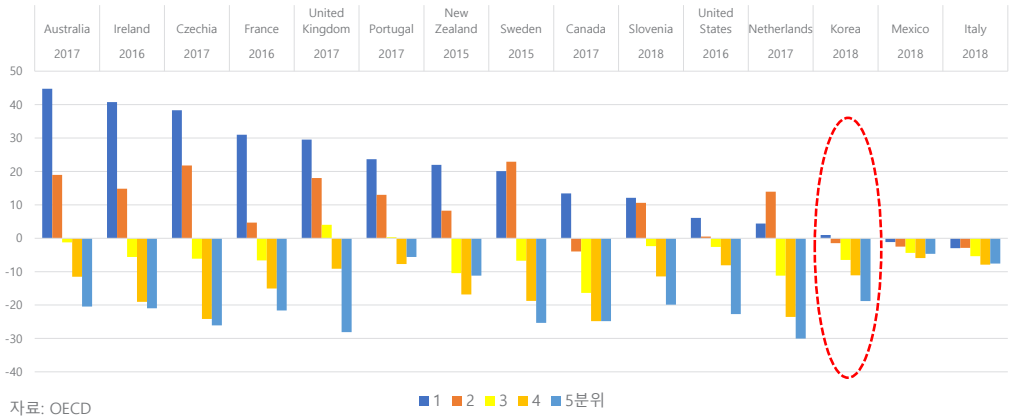


자료: 강신욱 외(2024)

4 재정지출의 계층간 배분 - 국민계정 자료를 이용한 분위별 배분 분석(1)

한국은 1분위에서 현금 순수혜 비중이 낮고, 2분위 부터 순수혜가 음(-)

<주요 OECD국가의 총소득 대비 현금순수혜 비율(1분위 순수혜 비율 순>

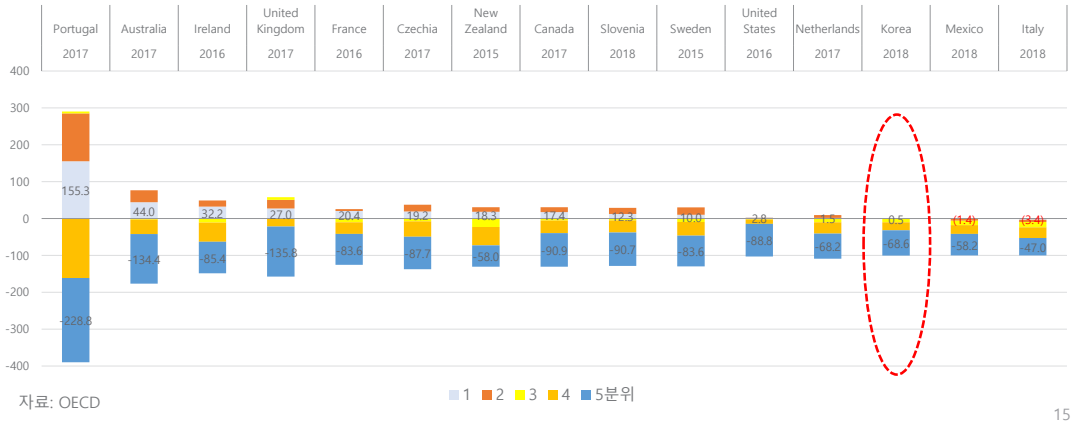


자료: OECD

4 재정지출의 계층간 배분 - 국민계정 자료를 이용한 분위별 배분 분석(2)

- 한국은 1분위의 현금 순수혜 점유율도 낮음

<주요 OECD국가의 소득순위별 현금순수혜 점유율 비교(1분위 점유율순)>

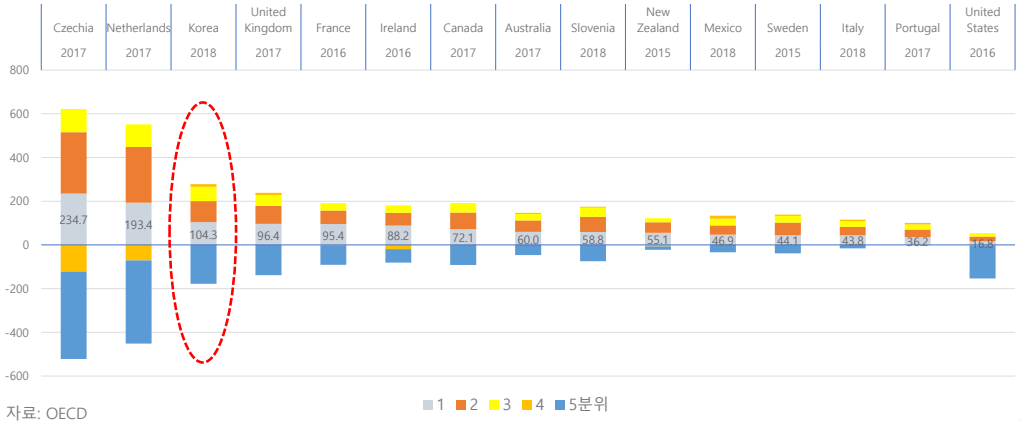


자료: OECD

4 재정지출의 계층간 배분 - 국민계정 자료를 이용한 분위별 배분 분석(3)

- 현물급여까지 포함할 경우 한국의 1분위 순수혜 점유율은 높은 편

<주요 OECD국가의 소득순위별 현금+현물 순수혜 점유율 비교(1분위 점유율순)>



자료: OECD

4 재정지출의 계층간 배분 – 거시적 vs. 미시적 접근 비교

거시적 접근	미시적 접근
• 국민계정 자료 이용	• 가구/개인 단위의 조사자료 이용
• 수혜 및 부담 계측에서 누락이 적음(현물지원 포함)	• 포착하지 못하는 수혜 다수(특히 현물급여)
• 가처분소득 기준 소득계층 구분	• 시장소득 기준 분위 구분
• 위험의 분포와 비교하기 어려움	• 위험의 분포와 비교 상대적 용이
• 계층구분의 확장성 제한	• 다양한 기준으로 세분화된 계층 구분 가능
• 시험적 통계: 일부 국가, 일부 시점에 국한	• 미시조사자료를 이용하여 비교 대상 확장 가능

17

5 위험 및 수혜 분포 분석 – 계층 구분과 집중도 비교

미시적 분석에서의 재정 배분

- 정부의 재정지출은 가구의 관점에서 수혜(=사회보장급여 social benefit, 또는 공적이전소득)로 포착됨
- 가구의 순수혜 = 수혜 – (조세 + 사회보험 부담금)
- 위험의 분포에 대응하는 수혜의 배분 구조를 분석

위험과 수혜의 계층별 분포를 분석

- 균등화 시장소득을 이용하여 소득계층을 정의
- 5, 10, 100분위의 계층별 (위험/순수혜) 점유율 계측 가능
- 위험 및 순수혜의 지니(집중)계수를 중심으로 비교
- 위험의 분포와 순수혜의 분포 사이에 일치도가 높을수록 재정지원이 효과적인 것으로 이해할 수 있음

18

5 위험 및 수혜 분포 분석 – 위험(도)의 계측 방법

분석 대상 위험의 선택

- 가구 단위의 위험: 빈곤, 돌봄(수요), 주거비 과부담 등
- 개인 단위의 위험: 실업, 미취업, 불완전 고용(=비자발적 시간제), (주관적으로 인지된 나쁜) 건강상태, 사회적 지지의 부재 등

위험의 계산 방법

- 사전적 위험(↔ 사후적 위험)을 계산. 사후적으로 계측된 빈곤 위험의 계층별 분포는 동어 반복적.
- 2019년 기준 위험도를 계산
- 과거 10년간 나쁜 사건을 경험한 집단별 평균값이 2019년의 위험도를 결정하는 것으로 가정
- 가구 단위 위험: (가구원의 연령대 구성에 따른) 가구 유형별 위험도 계측 → 계층별 위험도 산출
- 개인 단위의 위험 : 성X 연령별 위험도를 가구원에게 할당 → 가구원 위험도의 곱으로 가구 위험 산출 → 계층별 위험도 산출
- 가구원 위험을 이용하여 가구 위험을 산출하는 두 방법: 가구원 모두 위험 확률, 가구원 중 한 명 이상 위험 확률
- 통계청 <가계금융복지조사>자료 이용 추정

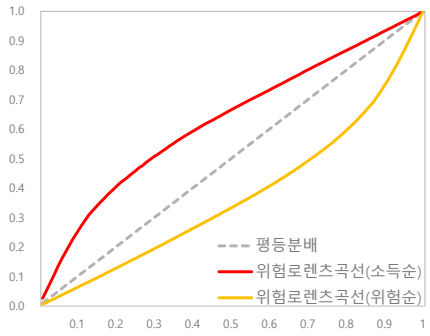
19

5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 위험의 로렌츠 곡선

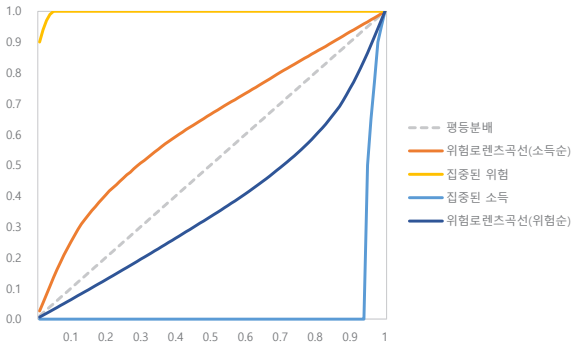
소득 순(≠위험 순)으로 정렬된 위험의 집중도

- 통상적인 로렌츠 곡선과 다른 모양
- 지니계수는 -1~0 사이의 값. -1에 가까울수록 저소득층에 집중, 0에 가까울수록 전 계층에 균등 분배

<위험의 로렌츠곡선>

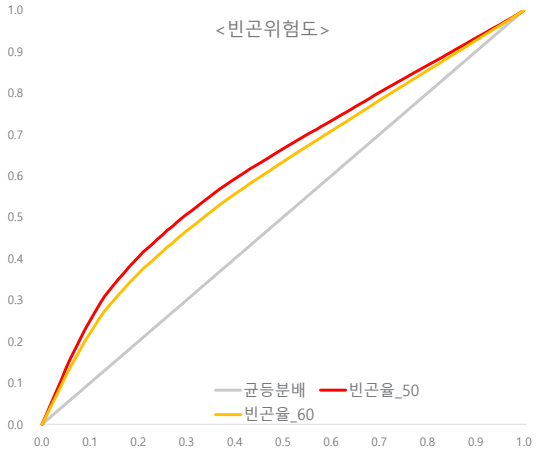


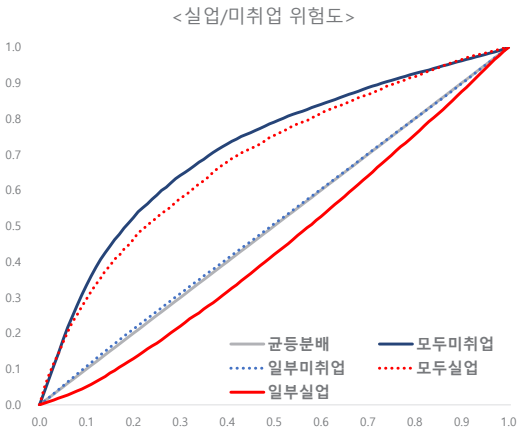
<집중된 위험>



20

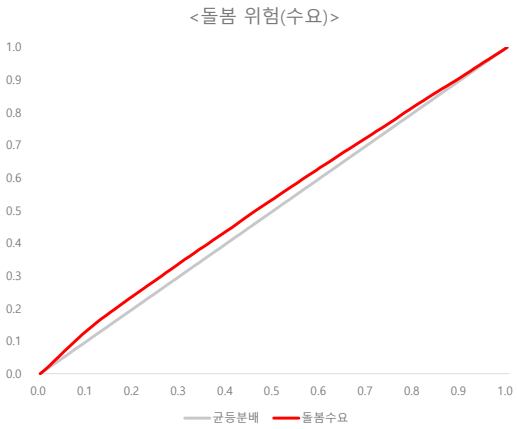
5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 위험별 로렌츠 곡선(1)

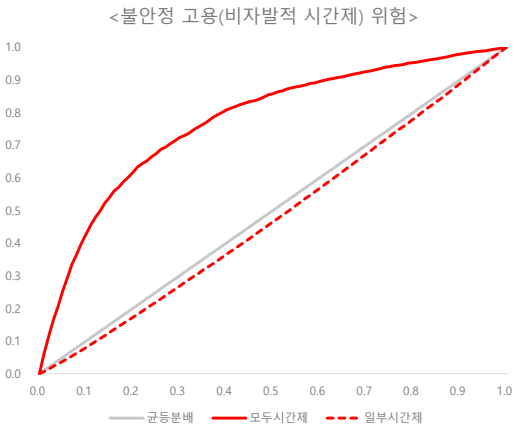




21

5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 위험별 로렌츠 곡선(2)

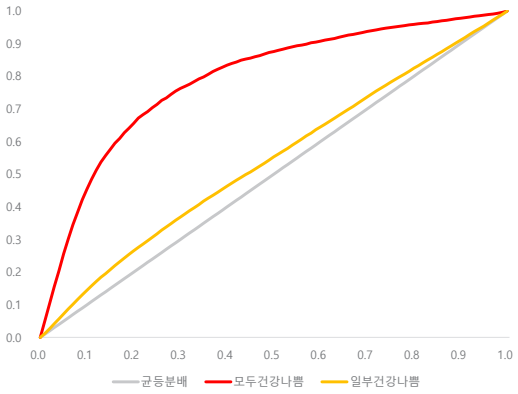




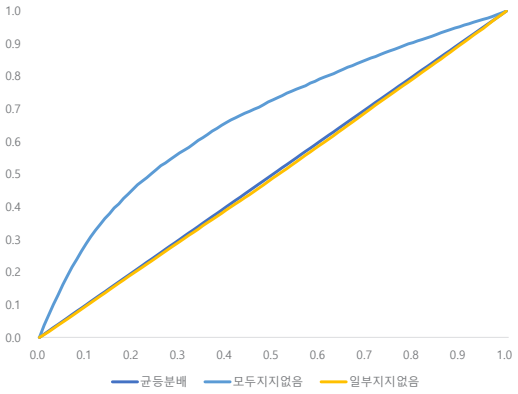
22

5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 위험별 로렌츠 곡선(3)

<(주관적) 나쁜 건강 위험도>



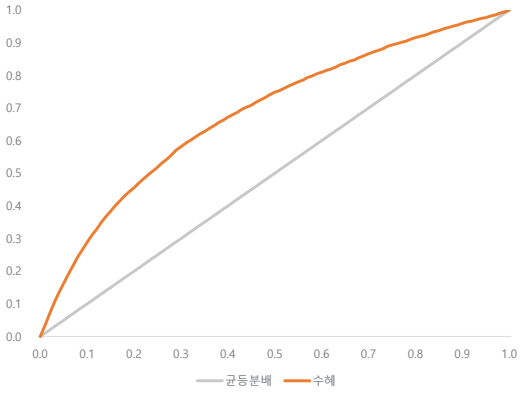
<사회적 지지 부재 위험도>



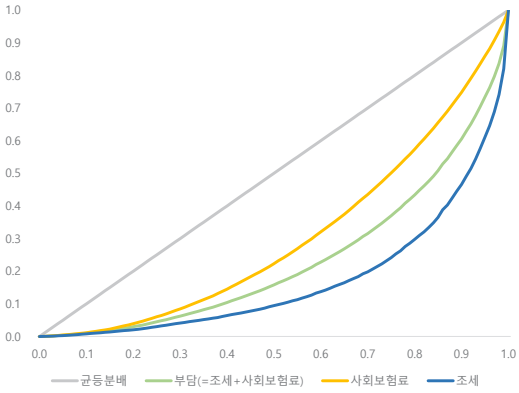
5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 수혜와 부담의 로렌츠곡선

- 수혜의 분포는 위험의 분포와, 부담의 분포는 소득의 분포와 유사

<수혜>



<조세 및 사회보험료>

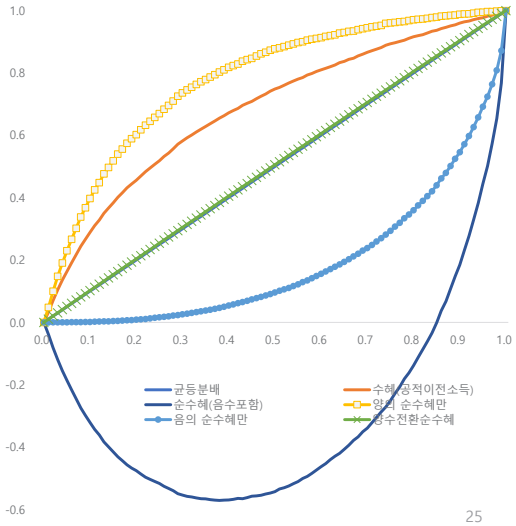


5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 순수혜의 로렌츠곡선

순수혜 분포의 계산

- 순수혜는 음의 값을 갖는 인구가 다수
- 양/음수가 모두 존재하는 경우 지니계수 >1 가능
- 통상적인 처리 방법: 음수 제외, 음수 → 0 전환, 음수 → 양수 전환(음수 중 최소값 차감)
- 위험에 대응하는 재정지출로서 순수혜라는 의미를 고려하여 (+)의 순수혜만을 분석
- 필요에 따라 (-)의 순수혜를 별도 분석하는 것도 가능

<음수 처리방법과 순수혜 로렌츠곡선>

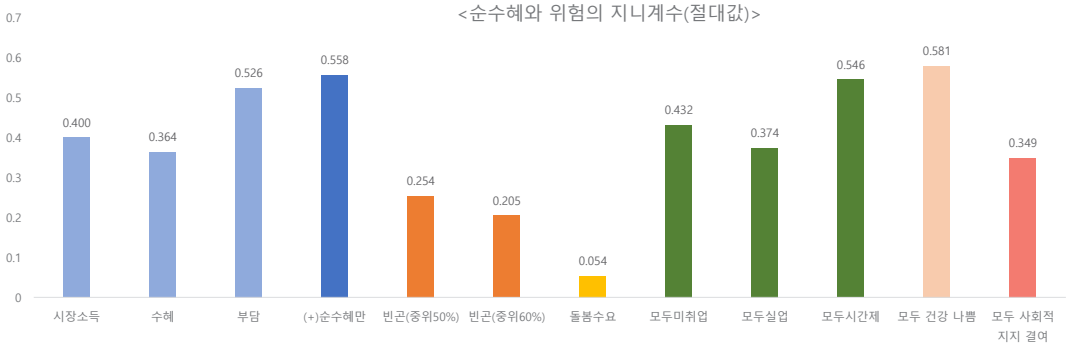


5 위험 및 수혜의 분포 분석 – 지니계수 비교

순수혜의 집중도는 위험의 집중도에 비해 높은 편

- 순수혜의 집중도 > 수혜의 집중도
- 보편화된 위험에 대응하는 재정 배분의 조정 필요성

<순수혜와 위험의 지니계수(절대값)>



- 사회보장 재정의 배분 시 사회적 위험의 계층별 분포를 고려해야 지출의 효과성을 높일 수 있다는 문제의식
- 사회적 위험의 분포를 계량화하기 위한 방법론적 시도
- 위험의 분포를 감안하여 순수혜의 집중도를 완화할 필요
- 논의의 한계
  - 일부 위험만 검토
  - 위험의 종류는 다양한 반면 순수혜는 단일. 위험에 상응하는 수혜 관련 정보의 제약
  - 개인의 위험도 결정요인이 단순함. 가구원간 위험의 의존관계 배제
  - 위험과 순수혜의 분포/배분에만 주목. 규모에 대해서는 별도의 논의 필요

27

감사합니다.

제1세션 : 포스트 성장시대의 사회경제 패러다임

발표 2

탄소 중립과 글로벌 리더쉽

김주태

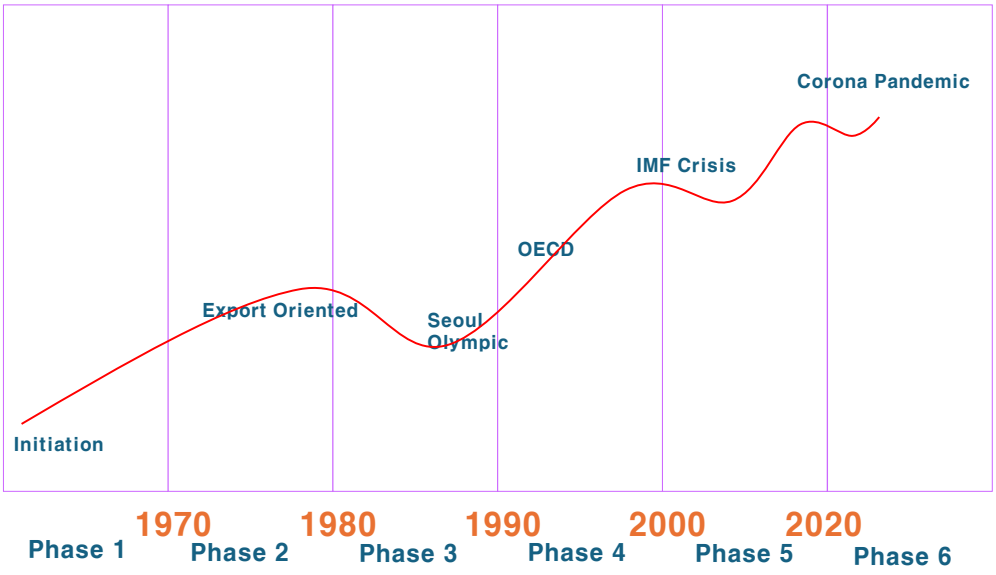
단국대학교 경영학부 교수

탄소 중립과 글로벌 리더쉽

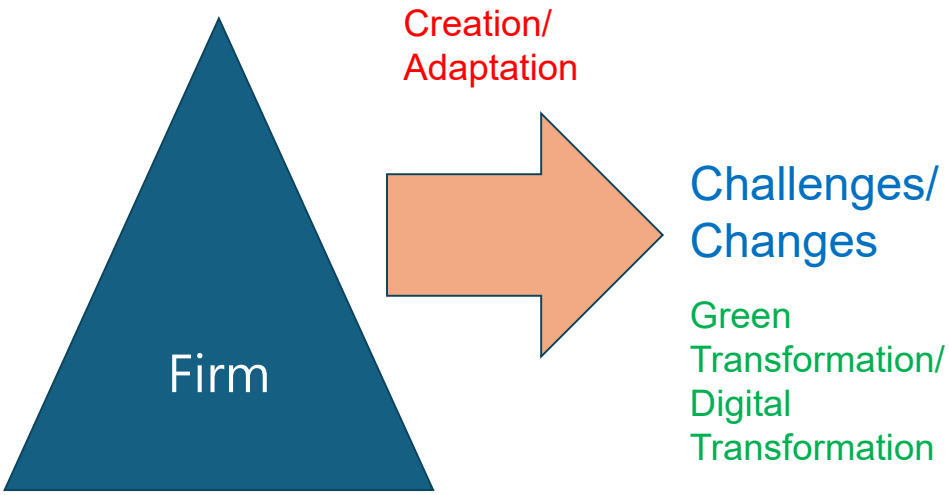
2025년 한국사회과학협의회 통합 컨퍼런스
2025년 6월 25일

단국대학교 경영학과 김 주태
(jkim@dankook.ac.kr)

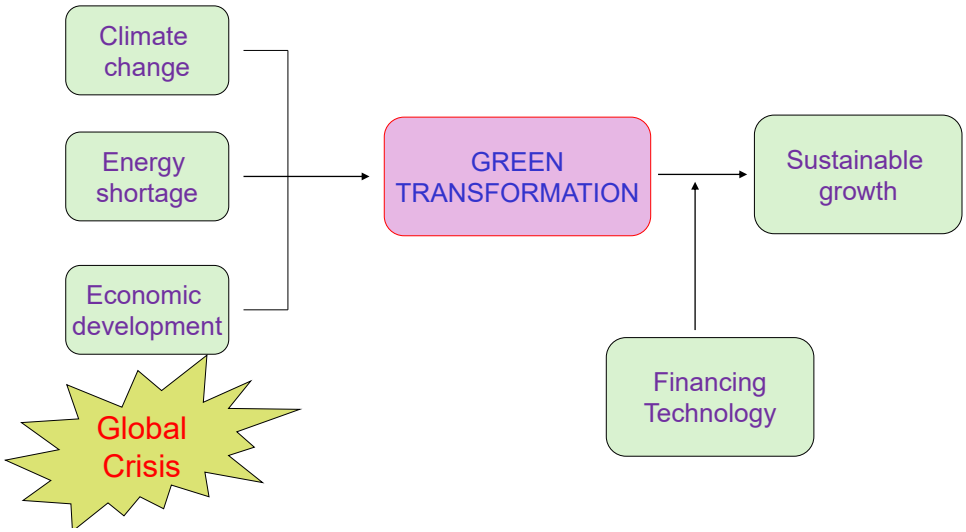
대한민국의 글로벌 리더쉽 : 후발국가의 성공사례



역사의 발전 : 도전과 응전



녹색 전환의 배경 : 에너지 전환



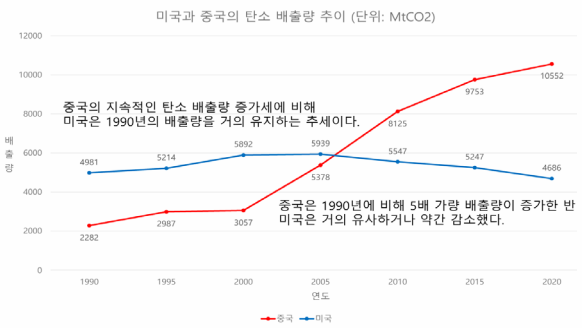
한국의 녹색 정책

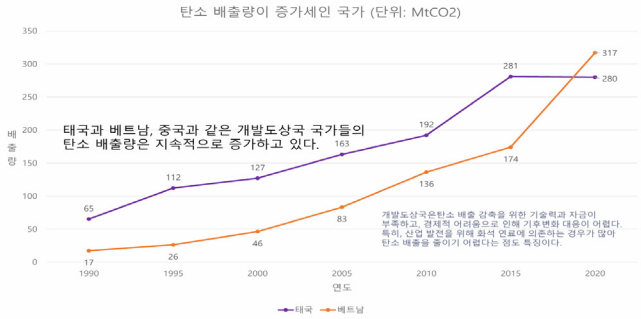
President Lee (2008~2013)	President Park (2013~2017)	President Moon (2017~2022)	President Yoon (2022~ 2025)
- Green growth policy - Initiation of green growth policy	- Creative economy policy - No stress on green policy	- Inclusive growth - Green new deal announcement - targeting 2050 carbon neutrality	- Continuation of carbon neutrality & green new deal - Revised NDC

온실가스 배출액의 국제 비교

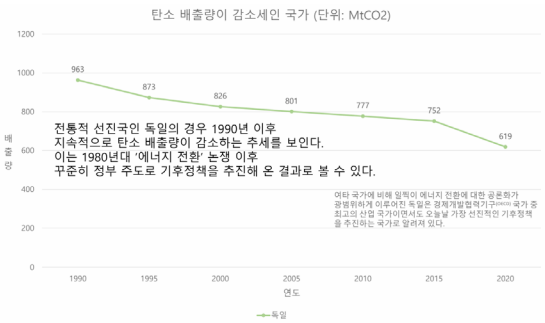
1	China	6,538,367 (thousand ton)	22.3 (percent)
2	United States	5,830,381	19.9
	EU	4,177,817	14.0
3	India	1,612,362	5.5
4	Russia	1,537,357	5.2
5	Japan	1,254,543	4.3
6	Germany	787,936	2.7
7	Canada	557.340	1.9
8	United Kingdom	539,617	1.8
9	South Korea	503,321	1.7
10	Iran	495,987	1.6

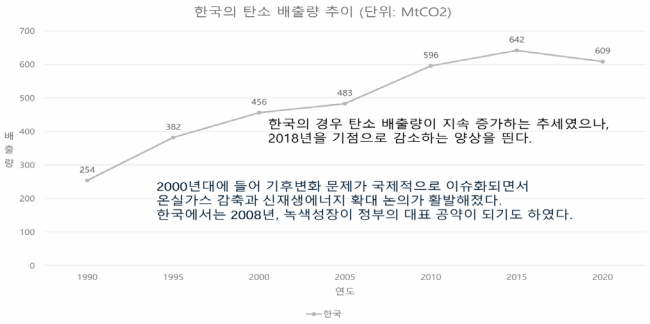
탄소배출량 추이



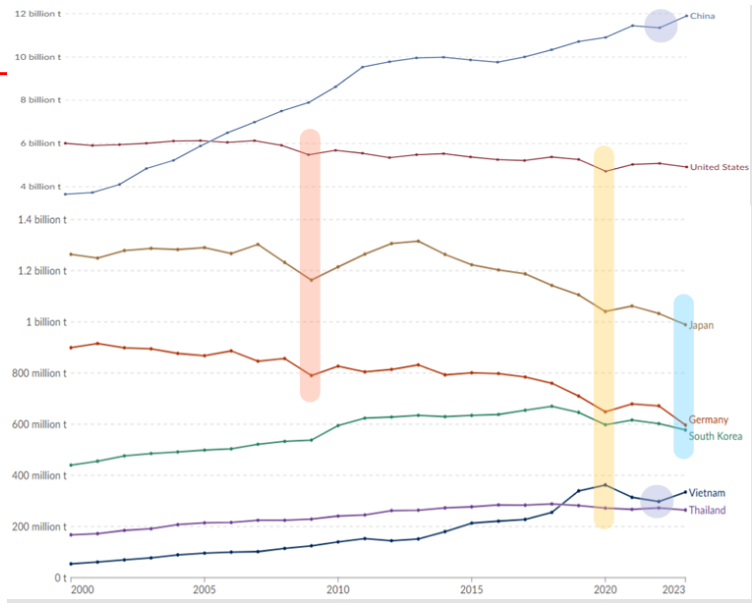


탄소배출량 추이





탄소배출량 추이



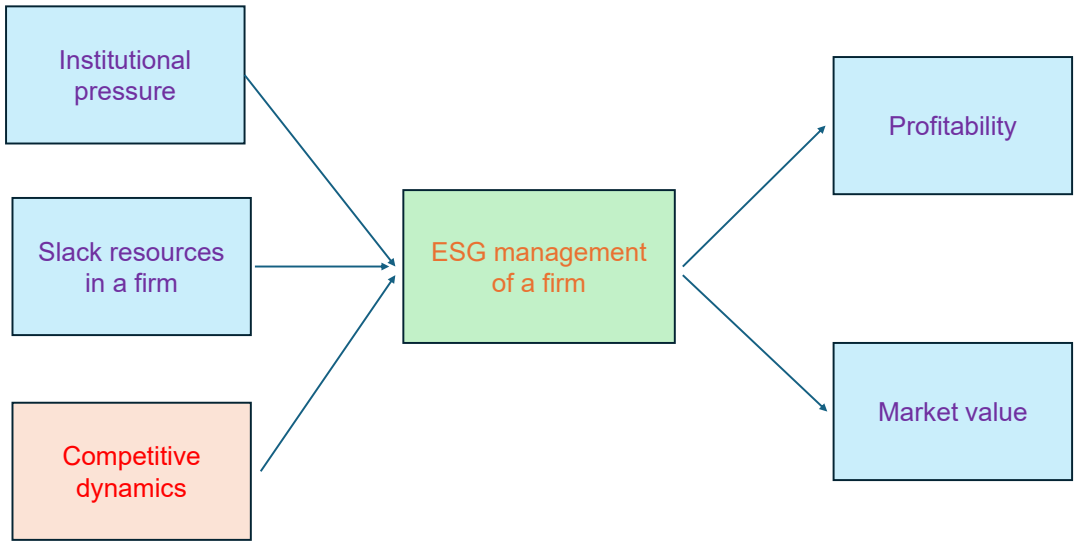
에너지 믹스 추이

- 1990년 14.6%에 그쳤던 전 세계 재생에너지 발전 비중은 2000년대 초반까지 큰 변화가 없었으나 2000년대 후반부터 점차 높아지기 시작해 2022년 25.8%를 기록하며 천연가스의 발전 비중(24.3%)을 넘어섬.
- 원자력의 발전 비중은 1990년 16.9%에서 1996년 최대 17.6%까지 상승한 이후 감소세로 돌아서 2022년 9.2%까지 감소함.
- 각종 저탄소 발전원을 모두 합친 비중은 1990년 27%에서 2022년 33.7%로 꾸준히 높아짐.

에너지 믹스 추이

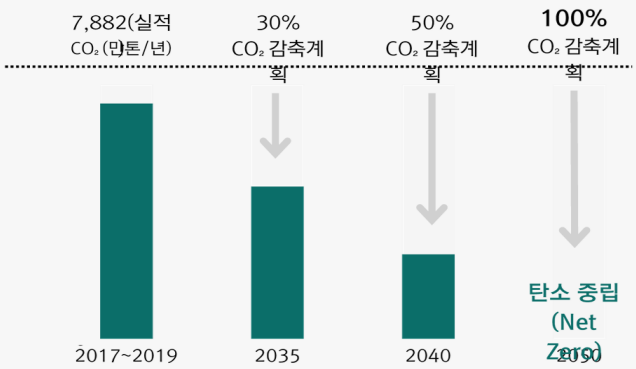
- 화석연료의 비중은 1990년 45.7%에서 2018년 최대 72.3%까지 지속적으로 커짐, 이후 비중은 점차 감소세로 돌아서며 2023년 60.5%를 기록함.
- 한국의 무탄소 발전원 대부분은 원자력이 차지함, 원자력의 발전 비중은 1990년 48.4%에서 2018년 최저 22.7%로 감소함, 이후 원자력 비중은 2023년 29.9%까지 회복함, 일본 후쿠시마 참사가 발생한 2013년과 경주지진(2016년) 및 한빛원전 공극 발견(2016~2019년), 월성원전 1호기 폐지(2018년) 여파로 원자력 발전량이 일시적으로 감소한 2017~2018년을 제외하곤 원자력 발전량은 꾸준히 증가함, 2017년, 정부의 탈원전 선언이 있었으나 이 선언이 실제 원전의 이용률에 미친 영향은 거의 없는 것으로 나타남, 선언 이후 원자력의 발전 비중은 2018년 22.7%에서 2023년 29.9%로 꾸준히 증가함,
- 무탄소 에너지의 비중은 2018년 15.2%에서 2023년 20.9%로 커짐.

이론적 배경



포스코의 탄소중립 사례

1단계	2단계	3단계
에너지 효율 개선 저탄소 연,원료 대체	철스크랩 활용 고도화 CCUS기술 적용	FINEX기반 HYREX기술 개발



포스코의 탄소중립 사례

21세기 기업경영의 새로운 목표

탄소 ***ZERO***경영

탄소 감축으로 기업의 경쟁력을 확보하는 방향의 경영전략을 내세우고 있음
기업의 미래 시장 성과를 결정하는 중요 요인 또한, **탄소 배출 감축 여부**로 판단하고 있음

탄소집약적 산업
: **철강**, 석유화학, 시멘트, 반도체, LCD산업 등

“

수소환원철 달성 정도에 따른
포스코의 경쟁우위 획득

순위	회사	순위	회사
1	***POSCO(한국)***	5	BaoWu(중국)
2	Nucor(미국)	6	SDI(미국)
3	ArcelorMittal(룩셈부르크)	7	Tata(인도)
4	Nippon Steel(일본)	8	JSW(인도)

세계 철강사 경쟁력 순위

감사합니다!!

제1세션 : 포스트 성장시대의 사회경제 패러다임

발표 3

지속가능경영의 미래
: 임팩트 비즈니스와 생태계 중심 접근법

신현상

한양대학교 글로벌사회혁신단장•경영대학 교수

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

㈜임팩트리서치랩 소개

Impact Research Lab

Help discover, improve and communicate impact for a better world

㈜임팩트리서치랩은 모두를 위한 개선(BETTERMENT FOR ALL)을 추구하는
사회혁신 솔루션의 사회적 가치를 규명하고,
클라이언트의 지속가능한 사회문제 해결 및 임팩트 창출을 지원하기 위해
사회성과 측정 및 관리, 사회적 가치 컨설팅, 임팩트 커뮤니케이션,
그리고 사회혁신 관련 교육 및 지식 공유를 위한 서비스를 제공합니다.

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

강연자 소개

신현상

한양대학교 글로벌사회혁신단장/경영대학 교수
임팩트리서치랩 대표이사

약력

서울대학교 경영학 학사(1994) 및 석사(1996)
삼정회계법인 회계사(1996-1997)
공군장교(1997-2000)
Univ. Illinois 경제학 석사(2002)
UCLA 경영학(마케팅) 박사(2008)
뉴욕 Long Island Univ. 경영대학 조교수(2008-2013)
이화여자대학교 국제대학원 조교수(2013-2015)
한양대학교 경영대학 부교수/교수(2015-현재)
한양대학교 국제부처장(2017-2019)
Stanford Social Innovation Review 한국어판 편집장(2018-2024)
Ashoka U 체인지리더(2018-현재)
한양대학교 임팩트사이언스연구센터장(2019-현재)
(주)임팩트리서치랩 대표이사(2019-현재)
한양대학교 글로벌사회혁신단장(2023-현재)

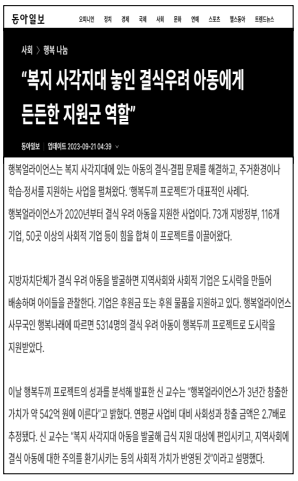
연구 및 자문

(비영리/재단) 빌앤멜린다게이츠재단, 사회적가치연구원, 스마일게이트 희망스튜디오, 아름다운재단, 아산나눔재단, 월드비전, 초록우산어린이재단, 푸르메재단, 행복나눔재단, 현대차정몽구재단, 따뜻한동행 등
(정부/공공기관) 경기도사회적경제원, 사회적기업진흥원, 서울시청, 한국사회복지협의회, KOICA, KOTRA 등
(기업) 삼성, 포스코, 한국벤처투자, 행복나래, 현대엔지니어링, 현대차, BGF, D3, SK, LG 등

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

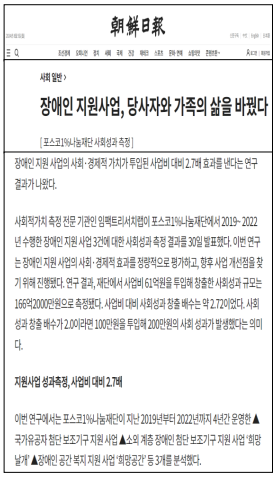
임팩트 리서치(1)

설립 10주년 맞은 아산나눔재단…"10년간 약 4486억원 사회적 가치 창출"


동아일보

사회 › 행복 나눔

"복지 사각지대 놓인 결식우려 아동에게 든든한 지원군 역할"


朝鮮日報

사회 일반 ›

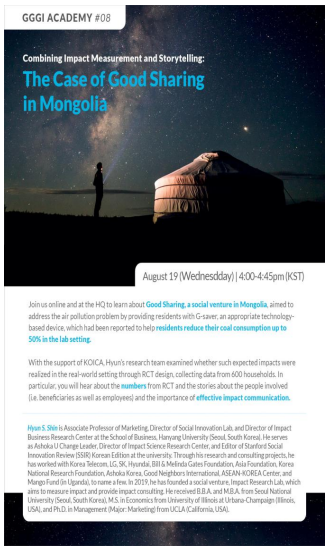
장애인 지원사업, 당사자와 가족의 삶을 바꿨다

LIFE IN

CJ CGV-사단법인 온기, 오픈 파트너스 데이 개최…"함께할 때 사회문제 해결하는 콜렉티브 임팩트는 더 커져"

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

임팩트 리서치(2)

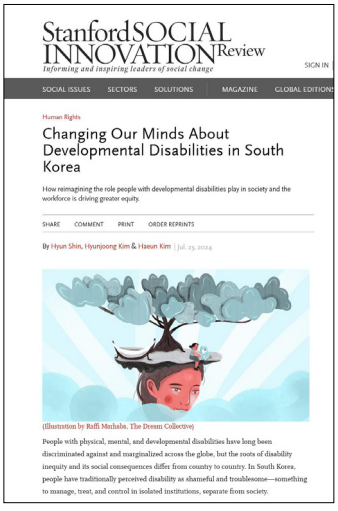


동아비즈니스리뷰 아티클(2019)

https://dbr.donga.com/article/view/1206/article_no/9078

© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

임팩트 리서치(3)

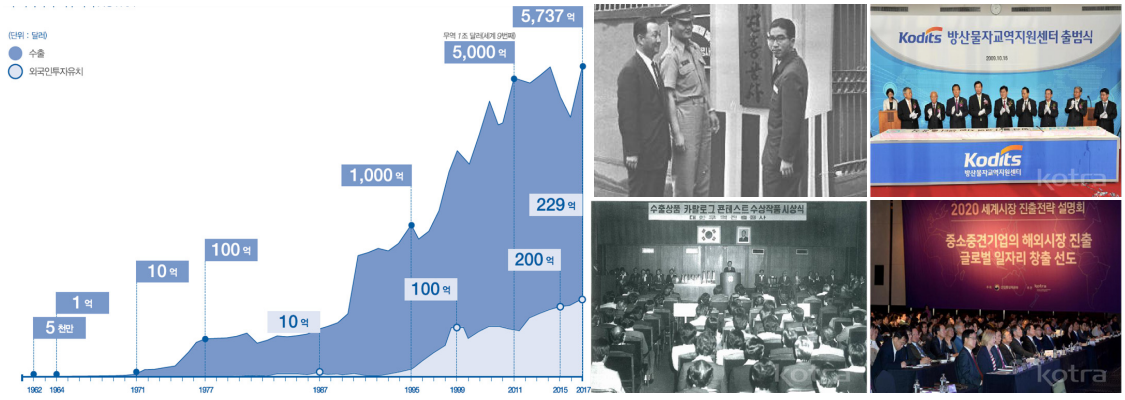


© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

01
Background

한국의 어제

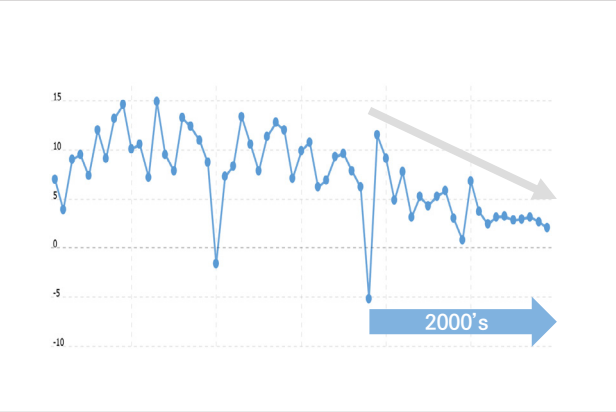
한국경제는 지난 70여 년간 Innovation & Entrepreneurship을 바탕으로 빠르게 성장하며 부족한 내수시장의 한계를 수출 및 글로벌화를 통해 극복해왔음.

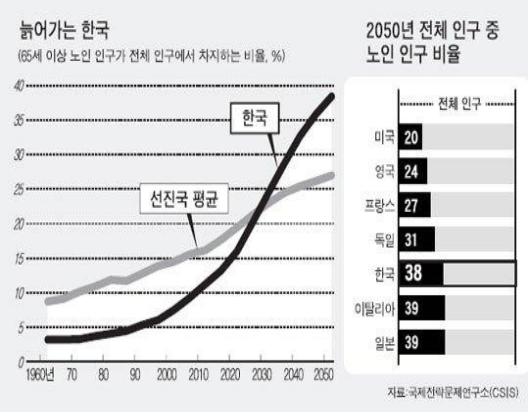


ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

한국의 내일

그러나 한국의 경제성장은 2000년대 이후 크게 둔화되고 있으며,
저출산/고령화 추세로 인해 생산성 저하, 복지부담 증대 등이 예상되어 향후 경제전망이 밝지 않음.

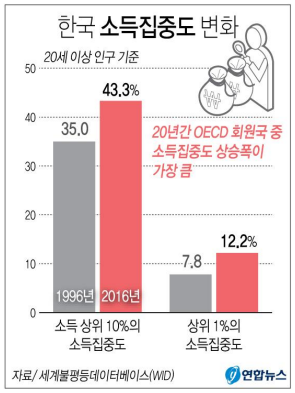




ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

한국의 오늘

또한 양적 성장 일변도의 경제발전 정책, 무한경쟁으로 표방되는 기업들의 이윤추구 극대화 전략 등은 사회 전반에 걸쳐 많은 문제를 야기해 왔으며, 21세기에 들어서면서 진정한 경제 발전은 무엇인가에 대한 의문이 제기되고 있음.



김토일 기자 / 20190310
페이스북 tuney.kr/LeYN1, 트위터 @yonhap_graphics

김토일 기자 / 20120710
@yonhap_graphics(트위터)

문가원 인턴기자 / 20150723
트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tuney.kr/LeYN1

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

한국만의 문제인가? NO.

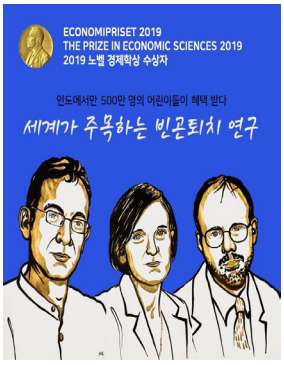
이러한 현상은 자본주의와 시장경제의 글로벌 스탠더드인 미국에서도 예외가 아니며, 최근의 'Occupy Wall Street' 운동, 샌더스로 표방되는 사회주의의 득세 등은 경제 발전의 참된 의미에 대해 근본적 질문을 던짐.

2015년 발표된 UN SDGs는 글로벌 사회문제의 지속가능한 해결 및 포용적 발전('No One Left Behind')을 위한 전세계적 관심과 협력을 강조하고 있음.

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

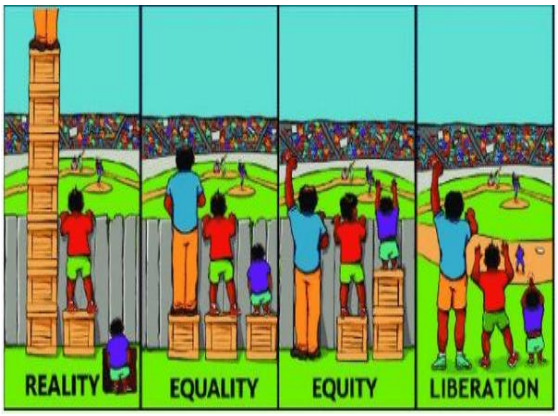
글로벌 트렌드

경제적 가치와 사회적 가치의 균형은 21세기 글로벌 트렌드이며, 지속가능한 성장(sustainable growth), 포용적 혁신(inclusive innovation)등의 가치는 향후 기업가가 추구해야 할 경제 발전에 있어서 중요한 방향성을 제시하고 있음.

이해관계자(Stakeholder) 중심 경영	비콥(B-Corp) 무브먼트	사회적기업가정신 (Social Entrepreneurship)	2019 노벨 경제학상 (글로벌 빈곤 해결)
			

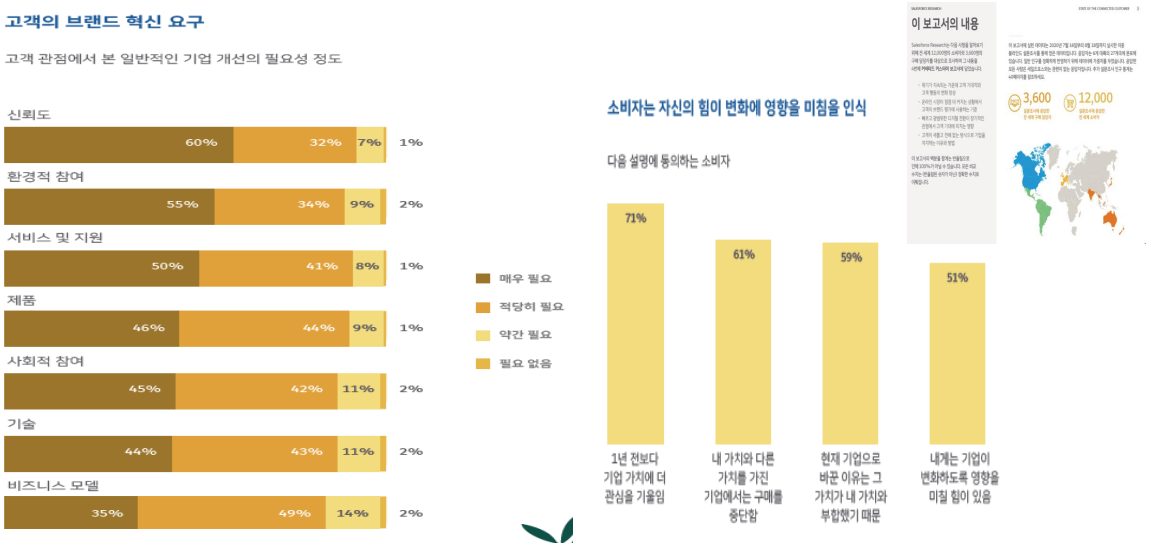
ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

시대정신: 공정성(fairness)/형평성(Equity)



ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

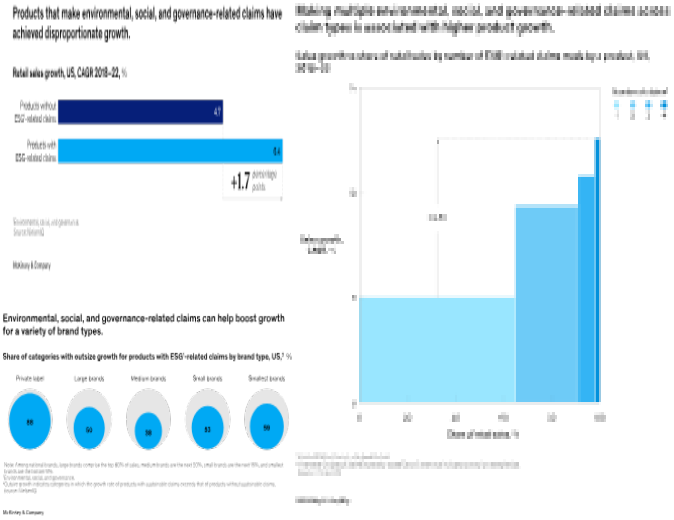
사회적 가치와 소비자 변화(Salesforce Report, 2020)



ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

소비자, 말뿐인가 행동인가? (McKinsey Report, 2023)

- **미국 소매 매출 연 2경원(GDP 2/3)**
  - CPG 수백만 고용, 수천조 매출액
  - 2020 매킨지 서베이: 80% 지속가능성 중요 대답
  - 2023 매킨지-닐센 분석(최근 5년간 실제 소매 데이터)
    → 5천억원 규모, 32개 카테고리, 4.4만 브랜드
- **주요 결과**
  - ESG 클레임 제품 전체 성장의; 56% 차지
  - 연평균 성장률 6.4% vs 4.7% (1.7% 차이)
  - 카테고리간 차이 발견(퍼스널케어, 식품에서 확연)
  - PB, Small, Large Brand에서 효과 큼
  - Combining claims is better!

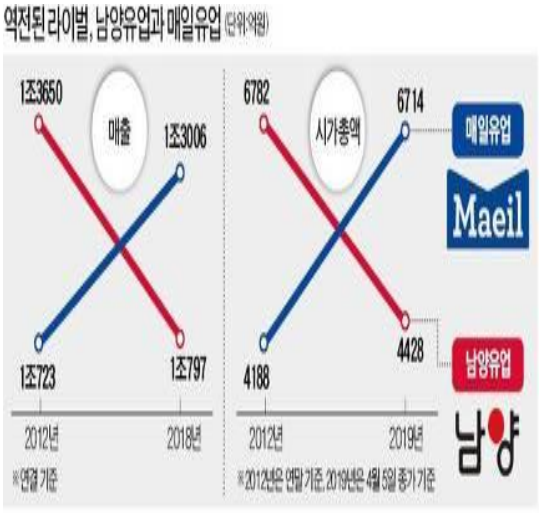


© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

한국에도 ESG 리스크?

남양유업 재무제표			
	2011년	2012년	2013년
매출액	1조2328억	1조3650억	1조2298억
영업이익	552억	637억	-174억
당기순이익	479억	610억	-455억
영업외비용	11억	21억	266억
현금성자산	2249억	1376억	615억

(자료:금융감독원 전자공시/단위:원)



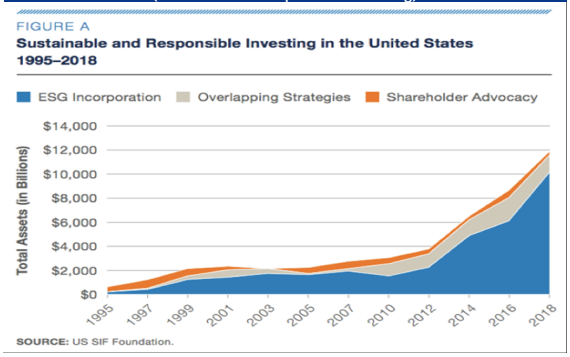
© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

사회적 가치와 자본시장: 임팩트 이코노미

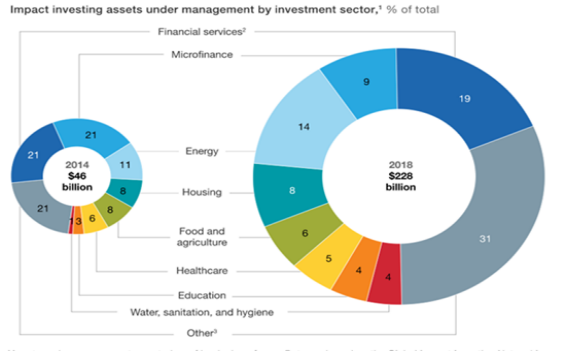
Bloomberg(2024)에 따르면 투자시 사회적 가치를 고려하는 지속가능책임투자 규모는 2018년 기준 1.5경원에서 2022년 40경원 이상으로 성장했으며, McKinsey 보고서(2019)에 따르면 임팩트투자 규모 역시 2014년 64조원에서 2018년 320조원 규모로 급성장함. GIIN(2025)에 따르면 임팩트투자 규모는 2022년 1700조원, 2024년 2.2경원에 달함.

이는 기업의 사회적 가치 추구가 21세기 지속가능하고 포용적인 경제발전의 새로운 원동력이자 블루오션이 될 수 있음을 시사함.
→ 기업의 선제적/적극적 대응 필요!

지속가능책임투자
(Sustainable & Responsible Investing)



임팩트투자
(Impact Investing)



ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

02
임팩트 이코노미: 사회혁신과 임팩트

사회문제(Social Problems)

Solution???

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

기업가정신(Entrepreneurship)과 크로스섹터 파트너십

❑ 2016 GES at Stanford → 정치/경제/사회 분야 리더들이 모여 기업가정신에 바탕한 협력방안 논의
❑ To connect global entrepreneurs with the access and exchange needed to create and innovate ways to tackle global challenges

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

사회적기업가정신(Social Entrepreneurship)

빌 드레이튼 (Bill Drayton)

❑ 하버드/예일대 로스쿨 졸업, 맥킨지/카터 행정부 근무

❑ 1980년 비영리조직 아쇼카(Ashoka) 설립

❑ 지난 40여년간 빈곤, 교육, 보건, 환경, 인권 등의 다양한 사회적 문제에 대한 지속가능한 해결책을 찾을 수 있는 사회적기업가 내지 사회혁신가들을 발굴 및 지원해 옴 → 아쇼카 펠로우(노벨상 수상자 3명 배출, 인도의 가난한 사람들을 위해 5-10달러 짜리 인공수정체를 개발한 오로랩 창립자 데이비드 그린 등 4000여명의 사회혁신가 네트워크 운영)

❑ "사회적기업가(social entrepreneur)는 단순히 고기를 주거나 잡는 법을 가르쳐주는 것으로 만족하지 않는다. 그들은 고기잡이 산업(fish industry)을 혁신적으로 바꿀 때까지 결코 멈추지 않을 것이다." → 시스템 체인지

❑ 훌륭한 아이디어와 기업가적 역량을 가진 사람들에 의해 사회문제 해결을 위한 솔루션 또는 메커니즘이 사회 전체에 복제/확산된다면 사회를 변화시킬 수 있다고 주장

❑ 창의, 공감, 협력이 사회적 변화(임팩트)를 일으키기 위한 강력한 힘

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

사회혁신(Social Innovation)

❑ "A novel solution to a social problem that is more effective, efficient, sustainable, or just than existing solutions and for which the value created accrues primarily to society as a whole rather than private individuals" (Phills et al. 2008, Stanford Social Innovation Review)

❑ 혁신(innovation) = [새로움(newness) x 탁월함(excellence)]을 가진 (고객)문제 해결 솔루션

❑ 사회혁신(Social Innovation) = [새로움(newness) x 탁월함(excellence)]을 가진 사회문제 해결 솔루션

→ 임팩트(=사회문제 해결 정도)

❑ 솔루션: 프로덕트(제품, 서비스, 아이디어, 콘텐츠), 프로세스, 캠페인, 법제화 등 다양한 형태를 가질 수 있음.

❑ '탁월함'의 기준: 효율성, 효과성, 공정성, 지속가능성 → 테크와 비즈니스 활용방법 고려 필요

Stanford SOCIAL INNOVATION REVIEW

Informing and inspiring leaders of social change

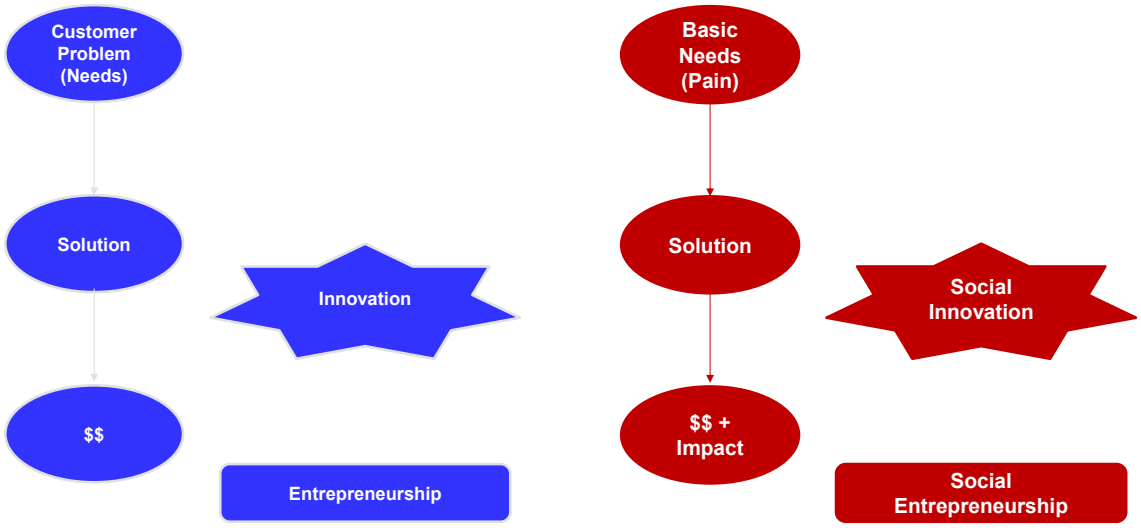
ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

사회혁신(Social Innovation)의 다양한 정의

Definition	Focus
Social innovation refers to innovative activities and services that are motivated by the goal of meeting a social need and that are predominantly diffused through organizations whose primary purposes are social (Mulgan, 2006).	Activity, Service
Social innovation is a complex process of introducing new products, processes or programs that profoundly change the basic routines, resource and authority flows, or beliefs of the social system in which the innovation occurs (Westley, 2010).	Process
Social innovations are new solutions (products, services, models, markets, processes etc.) that simultaneously meet a social need (more effectively than existing solutions) and lead to new or improved capabilities and relationships and better use of assets and resources (The Young Foundation, 2012).	Solution
Social innovation refers to the design and implementation of new solutions that imply conceptual, process, product, or organisational change, which ultimately aim to improve the welfare and wellbeing of individuals and communities (OECD). https://www.oecd.org/regional/leed/social-innovation.htm	Solution

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

사회혁신, 사회적기업가정신, 임팩트



ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

임팩트의 5가지 측면

The IMP reached global consensus that impact can be deconstructed into five dimensions: What, Who, How Much, Contribution and Risk

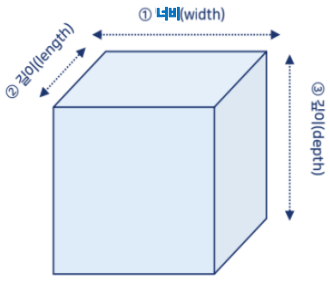
IMPACT DIMENSION	IMPACT QUESTIONS EACH DIMENSION SEEKS TO ANSWER
WHAT	• What outcome occurs in period? • How important is the outcome to the people (or planet) experiencing it?
WHO	• Who experiences the outcome? • How underserved are the affected stakeholders in relation to the outcome?
HOW MUCH	• How much of the outcome occurs - across scale, depth and duration?
CONTRIBUTION	• What is the enterprise's contribution to the outcome, accounting for what would have happened anyway?
RISK	• What is the risk to people and planet that impact does not occur as expected?

Source: Impact Management Project analysis.

IMPACT MANAGEMENT PROJECT

© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

임팩트의 크기: 3차원 접근법



① 너비 (width)
솔루션을 통해 혜택을 받는 수혜자의 수

② 길이(length)
솔루션의 효과가 지속되는 기간, 또는 솔루션을 수혜자에게 제공하는 기간

③ 깊이(depth)
솔루션이 수혜자의 문제를 해결하는 데 영향을 미치는 정도, 또는 솔루션의 질(quality)

임팩트의 부피(Volume of Impact) = 너비 × 길이 × 깊이

전략적 선택

- 스케일업(Scale-up): '너비'에 포커스
- 스케일딥(Scale-deep): '깊이'에 포커스

© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

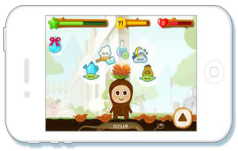
03
임팩트 이코노미와 임팩트 스타트업

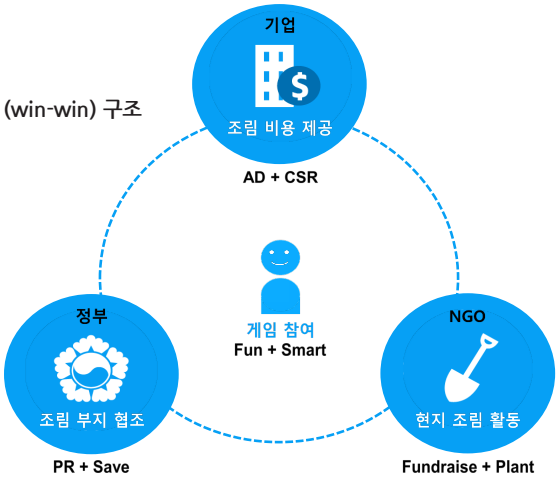
임팩트 스타트업?

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

트리플래닛: Common Agenda & Reinforcing Activities

- ❖ 사회적 문제: 사막화, 대기오염
- ❖ 솔루션: 나무를 많이 심을 수 있는 방법
- ❖ 파트너십 → 인센티브 얼라인먼트(incentive alignment), 윈-윈 (win-win) 구조





tree planet

세상 모든 사람들이 나무를 심을 수 있는 방법을 만듭니다.

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

트리플래닛: Shared Measurement & Reinforcing Activities

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

트리플래닛: 지속적 혁신(New Solutions)과 피봇팅(Pivoting)

plant for all.

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

트리플래닛: 지속적 혁신(New Solutions)과 피봇팅(Pivoting)

plant for all.

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

트리플래닛: 지속적 혁신(New Solutions)과 피봇팅(Pivoting)

plant for all.

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

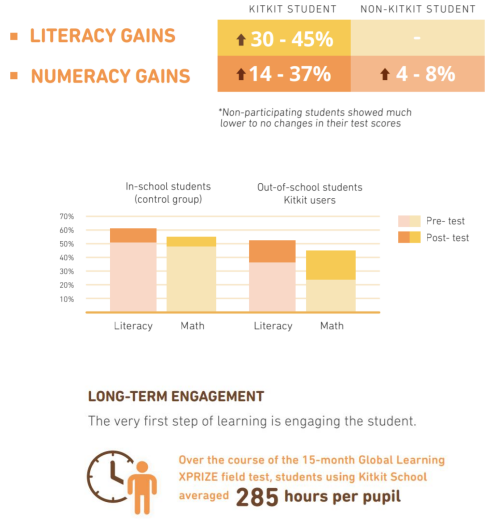
노을 - 하이테크

noul Beyond Diagnostics

STI FORUM
Science, Technology & Innovation for the Sustainable Development Goals

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

에누마 - 컨텐츠



ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

동구밭 - 로우테크

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

온기 - 비영리스타트업

CGV 스타필드시티 위례 온기우편함

온기우편함 설치 84곳

온기우체부 활동 800명

월 손편지 답장 2,000통

온기우편함

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

04
임팩트 이코노미와 생태계 중심 접근법

Economics of Mutuality: MARS?

© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

Economics of Mutuality: Big Question

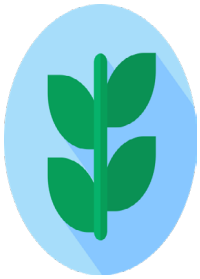
올바른 수준의 수익은 무엇일까?
"What is the right level of profit?"

© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

Economics of Mutuality: Total Capital

공유재무자본
(Shared Financial Capital)

지역사회, 가치사슬 등 생태계 차원의 재무자본 형성 및 공유

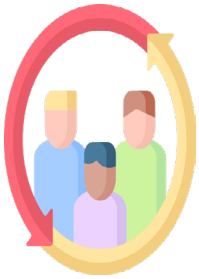


자연 자본
(Natural Capital)

자연자원의 보존 내지 책임 있는 사용, 환경보호 등

인적 자본
(Human Capital)

구성원의 행복, 만족, 성장, 임파워먼트 등

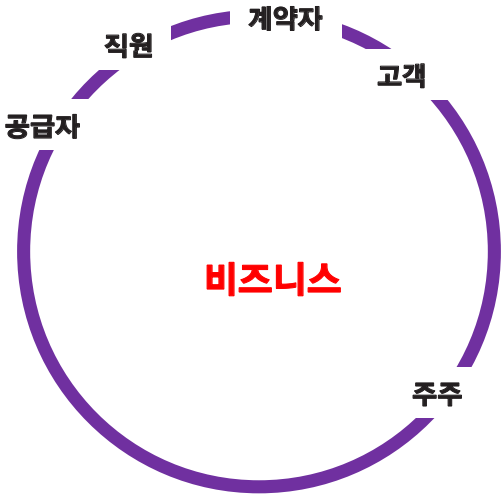


사회적 자본
(Social Capital)

구성원 간의 신뢰, 집합적 행동(collective action), 협력, 연대 등

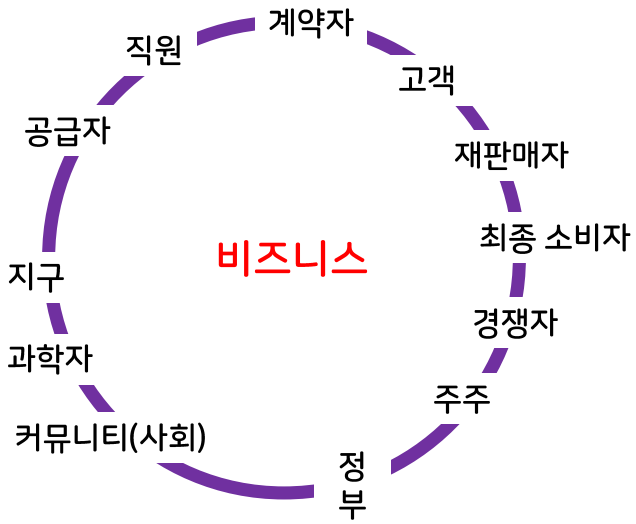
ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

Economics of Mutuality: 전통적 비즈니스 중심 이해관계자 매핑



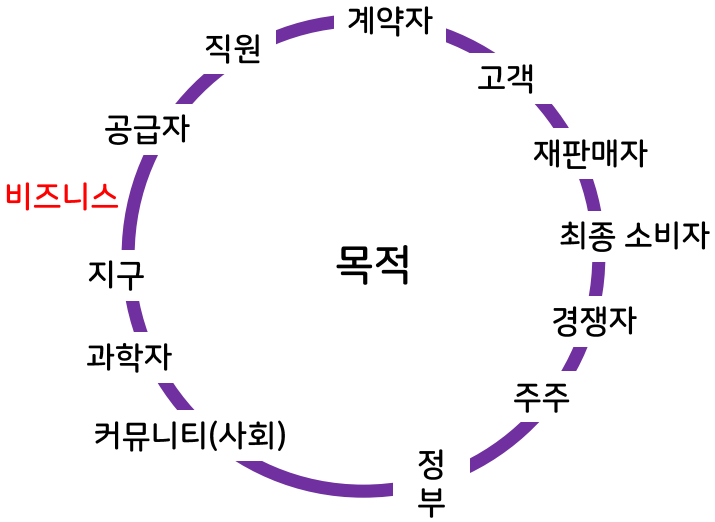
ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

Economics of Mutuality: 확장된, but still 비즈니스 중심 이해관계자 매핑



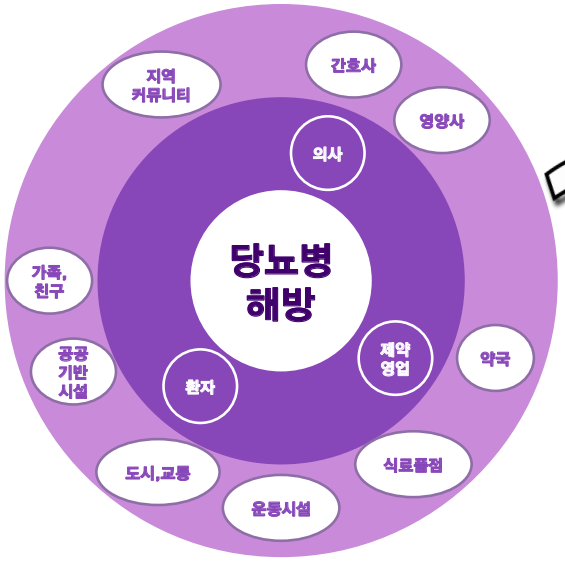
© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

Economics of Mutuality: 목적 중심 이해관계자 매핑



© 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

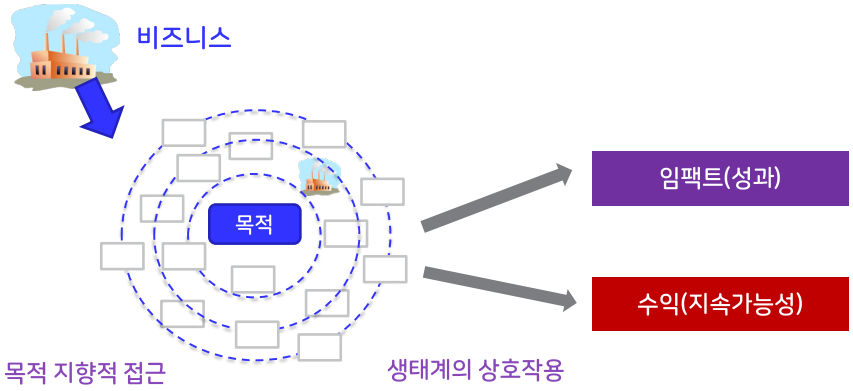
Economics of Mutuality: 목적 중심 이해관계자 매핑 사례(당뇨병으로부터의 해방)



확장된 이해관계자들의 목표(objectives), 페인포인트(pain points), 능력(capabilities), 관계(relationships)을 파악하여 이해해야

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

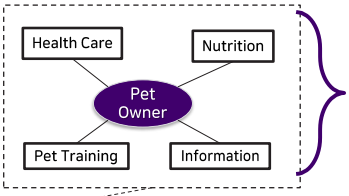
Economics of Mutuality: 생태계 중심 접근법(Ecosystem Approach)



ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

EOM 사례(1): Pet Care Case

확장된 고객의 재정의:
Customer Value Chain으로 확장



반려동물 산업 생태계의 문제점 발견: 유기견이 너무 많음.
현재고객: 수의사, 훈련사 등의 부족으로 훈련비용 너무 높음
잠재고객: 비용에 대한 걱정때문에 개를 안키움
수의사/훈련사: 시장이 작아 일거리가 불규칙하다보니 가격을 높이 매기게 되고, 이에 따라 수요가 증가하지 않아 소득 부족
→ Bottle Neck in Pet Ecosystem

Platform

- Petcare 플랫폼을 만들어 고객과 수의사/ 훈련사 등과의 연결 용이하게 함
- 수의사/훈련사 교육에 투자하여 공급 증가
- 교육/치료비용 감소로 애완견 수요 증가
- 애견호텔, 애견카페, 산책서비스 등 반려동물 산업 생태계 성장으로 고객의 Gain Points 발생 → Shared Value Creation
- 마르스의 애완견 제품 시장 역시 성장 → 장기적 이익 증가

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

EOM 사례(2): 징동닷컴

징동닷컴
: 2005년 설립된 중국 최대 e-commerce 플랫폼 중 하나로서,
B2C 기반 직접 거래 및 직접 배송(last-mile delivery) 서비스 등을 제공

생태계 문제점 분석
→ 농촌 지역의 낮은 소득 수준,
열악한 기반시설

China's State Council Office of Poverty Alleviation과 함께
농촌 지역의 격차를 좁히고 문제를 해소하기 위한 프로그램에 참여,
4가지 차원의 지원 제공

- ✓ Industry upgrades: 농업인들의 생산수단에 대한 투자(씨앗, 비료, 가축구입 등)를 위한 지원을 확대, 60만 농촌마을에 물류 서비스를 제공
- ✓ Employment opportunities: 직접 고용 확대 및 JD의 e-commerce 네트워크 내 거래망과의 연결 기회를 제공
- ✓ Entrepreneurship upgrades: UNDP, China Social Entrepreneur Foundation 등의 기관과 협력하여 e-commerce 관련 실무 기술 및 지식과 관련한 교육(training) 제공
- ✓ Marketing and branding support: JD 플랫폼을 활용하여 poverty alleviation products 판매 전용 사이트 운영, 해당 제품에 대한 할인 이벤트 실행 등을 지원

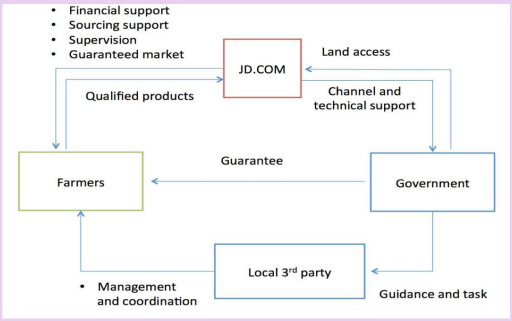
ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

EOM 사례(2): 징동닷컴

프로그램의 성과(첫해)

- 1만 6천개의 직접적인 일자리 창출,
- 5000개의 간접적인 일자리 창출,
- 약 5만명의 e-commerce 교육 참여자 배출,
- 빈곤지역으로부터의 1만개 이상의 제품 소싱,
- 약 2억 위안의 대출 연장(재정지원) 등

Best Case
JD.com의 "Running Chicken Programme" in Wuyi
: 저소득층 농가의 토종 닭 생산량 증대, JD.com 플랫폼을 통한 프리미엄 가격 판매



"지역의 자연자본, 인적자본, 사회적자본을 적극 활용하여 재정적 자본(financial capital)을 축적하고,
생태계의 빈곤 및 신뢰 부족 문제를 해결하고 회사의 주요 비즈니스에도 긍정적인 결과를 초래"

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

Thank You!

Impact Research Lab

ⓒ 2025. Impact Research Lab Corp. All rights reserved.

제2세션 : 포스트 성장시대의 축소사회 정책

발표 4

축소사회에서 지역이 살아남기 : 외국인 유학생 정책을 중심으로

서연미

국토연구원 선임연구위원

2025년 한국사회과학협의회 컨퍼런스 2025. 06. 25

KRIHS 국토연구원

축소사회에서 지역이 살아남기

: 외국인 유학생 정책을 중심으로

서연미 선임연구위원
국토연구원 국가균형발전지원센터

KRIHS 국토연구원

CONTENS 목차

Ⅰ 서론
Ⅱ 외국인 유학생: 지역발전 동력으로서 잠재력
Ⅲ 지역별 외국인 유학생 현황
Ⅳ 외국인 유학생의 경험과 취업 의사 : 전북특별자치도 사례
Ⅴ 외국인 유학생 정주 지원 방안

KRIHS 국토연구원

Ⅰ 서론

1 연구배경

국제 학생 이동 증가와 인재 유치 경쟁

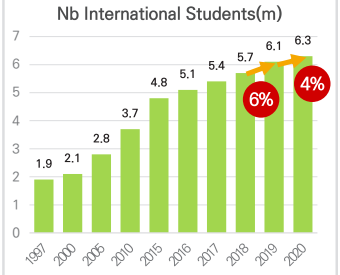


그림 Ⅰ-1
전세계 국제학생수 변화(1997~2020년)

국내 외국인 유학생 증가

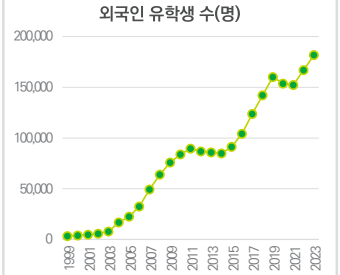


그림 Ⅰ-2
외국인 유학생 수 변화(1999~2023년)

새로운 인구 확보를 위한 이민정책

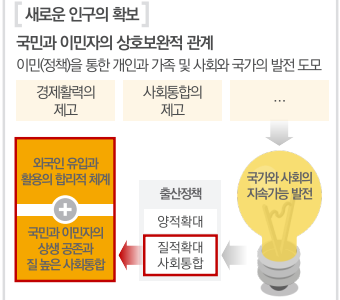
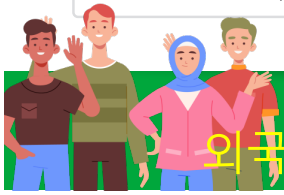


그림 Ⅰ-3
새로운 인구 확보를 위한 외국인 유입 필요성

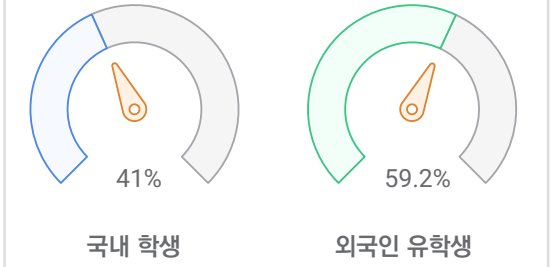


축소사회에서 지역이 살아남기 위해
외국인 유학생에 대한 정책적 관심 증대

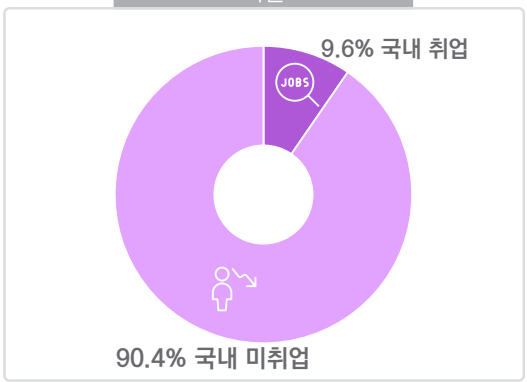
KRIHS 국토연구원

1 연구배경

대학 재학생의 수도권 집중도 (2023년)

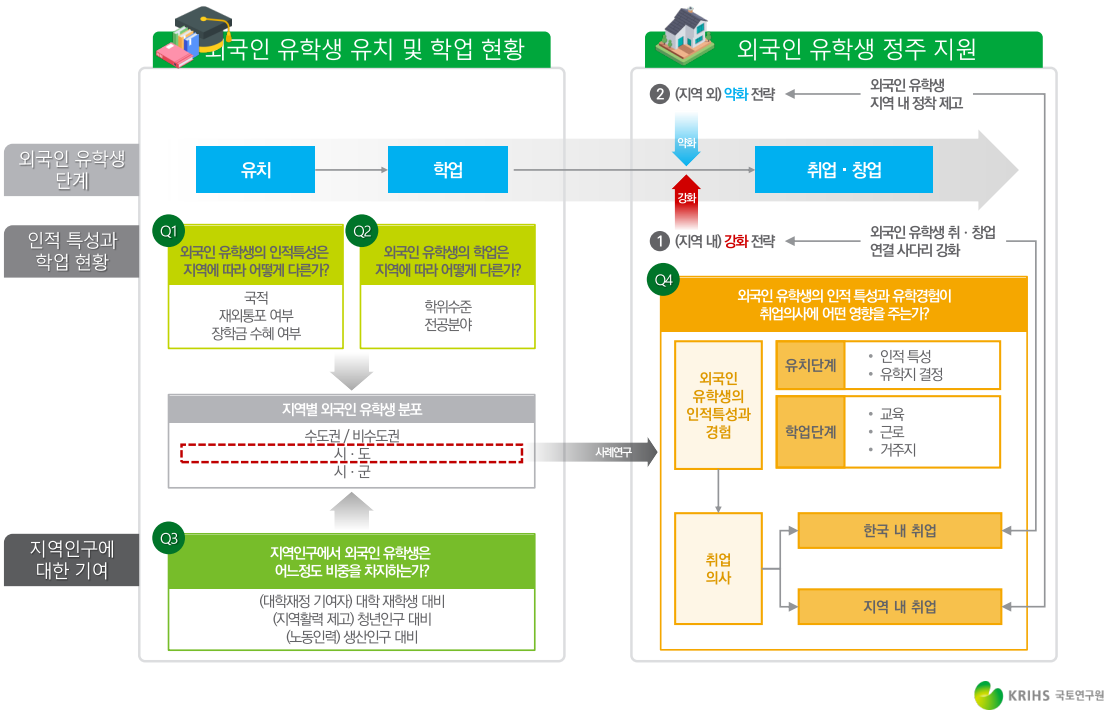


국내에 취업하는 외국인 유학생 비율



KRIHS 국토연구원

2 문제의식과 분석 틀



KRIHS 국토연구원

Ⅱ

외국인 유학생: 지역발전 동력으로서 잠재력

1 지역정책에서 외국인 유학생의 의의

외국인 유학생의 다층적 정체성

- 외국인 유학생은 이주자이자, 학생이지만 관광객, 노동자, 국민의 배우자 등으로 언제든지 정체성의 변화 가능

외국인 유학생에 대한 기대와 우려가 공존

표 Ⅱ-2 외국인 유학생 관련 기대와 우려

행위자(수준)	유학생에게 거는 긍정적 기대	유학생에 대한 부정적 우려
정부/국가	• 한국에 대한 긍정적 이미지를 유학생 모국으로 확산 • (유학)무역수지 적자 개선 • 우수 인적자본 확보	• 한국에 대한 부정적 이미지를 유학생 모국으로 확산 • 불법체류, 비공식 노동시장 편입, 범죄율 증가 등 사회문제 증가
지역사회	• 지역 경제 활성화 • 지역 사회 다문화 수용성 증진	• 집값 하락 우려에 따른 주민 및 임대업자들의 반발 • 문화적, 종교적 갈등
고등교육 기관/교원	• 대학의 국제 경쟁력 개선 • 대학 재정 향상 • 내국인 학생들의 글로벌 역량 강화	• 대학 수업 질 저하에 따른 피해 • 일선 교원들의 교수의지 좌절과 업무과중 • 유학생들의 불법 취업
학생	• 간접적으로 다른 국가의 풍습/문화 경험 • 어학(특히 영어) 향상	• 조별 과제 등 무임승차 문제와 이로 인한 학점 하락 • 또래 집단 내 위계질서 붕괴 • 또래 집단으로부터의 소외

자료: 박근영 외, 2022, p.22

1 지역정책에서 외국인 유학생의 의의

외국인 유학생의 지역정책적 의의

표 Ⅱ-1 외국인 유학생의 정체성에 따른 지역정책적 의의

유학단계	외국인 유학생 정체성	지역정책적 의의	공간적 파급 범위
연수/재학 중	교육 서비스 소비자	지역 교육재정에 기여	교육기관 및 거주지역
연수/재학 중	외국인 주민	생활인구로 지역에 활력 제공	교육기관 및 거주지역
재학 중/졸업 후	구직자.취업 예정자/취업자	잠재적 노동 인력	거주지역 & 취업지역

외국인 유학생 관련 지역정책의 과제

지역에서 필요로 하는 맞춤 유학생을 유치하고 지원하며,
학업단계의 고등 교육서비스 수요자를 노동인력으로 전환하여 지역에 정주시킬 것인가?

자료: 저자작성

KRIHS 국토연구원

2 외국인 유학생 유치 및 정주지원 정책

중앙정부의 외국인 유학생 정책

법무부

- 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027)
- 우수인재 복수국적제도," 우수인재 패스트트랙 프로그램
- 지역특화형 비자사업
- 광역형 비자 시범사업

교육부

- 지역수요 맞춤형 유학생 유치·양성 (Study Korea 300K)
- 지역혁신 중심 대학지원체계 (RISE 사업)

중소벤처기업부

- 제조 중소기업 외국인 유학생 활용

고용노동부

- 외국인 유학생 일학습 병행제

KRIHS 국토연구원

2 Ⅱ. 외국인 유학생: 지역발전 동력으로서 잠재력

외국인 유학생 유치 및 정주지원 정책

지자체의 외국인 유학생 정책

외국인 정책 일환으로 외국인 유학생 지원

- 경상북도 이민정책 기본계획
- 전북특별자치도 외국인 유치 종합계획

외국인 유학생 지원을 목적으로 한 조례 제정

- 세종특별자치시
- 경상북도
- 전북특별자치도

외국인 유학생 관련 조직 운영

- **유치·학업** 대학정책,산학협력, 지방소멸·인구정책 부서
- **체류** 다문화가족, 외국인 정책 부서
- **취업** 지역 일자리, 경제·미래 정책 부서

대학과 협력을 통해 외국인 유학생 유치 및 지원사업 추진(RISE 사업)

- **유치·유입** 글로벌 네트워크를 활용한 지역 내 유입
- **적응·관리** 유학생 맞춤형 프로그램 운영
- **취업** 취업정보 제공

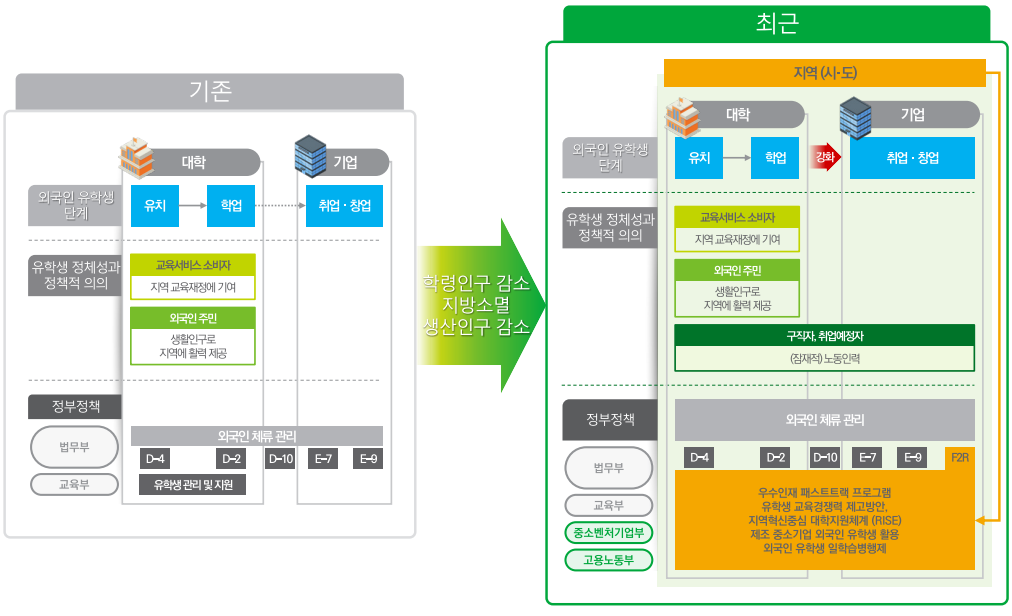
KRIHS 국토연구원

축소사회에서 지역이 살아남기 : 외국인 유학생 정책을 중심으로

2 Ⅱ. 외국인 유학생: 지역발전 동력으로서 잠재력

외국인 유학생 유치 및 정주지원 정책

외국인 유학생 관련 정책 목표와 지역정책적 의의 변화



KRIHS 국토연구원

2 Ⅱ. 외국인 유학생: 지역발전 동력으로서 잠재력

외국인 유학생 유치 및 정주지원 정책

외국인 유학생 정책의 특징

- 지방소멸 대응의 관점에서 정책 추진(ex.지역특화형 비자)
- 외국인 유학생 정책에서 '지역' 역할 강화

외국인 유학생 정책의 한계

- '학생'이라는 외국인 유학생의 정체성이 여전히 중요하며, 잠재적 노동자로서 외국인 유학생 정체성을 고려한 정책이 원활히 추진되기에는 어려움
- 외국인 인력 수요와 외국인 유학생 기술수준 및 전공의 미스매치
- 비수도권 지역의 대도시나 인구감소 지역이 아닌 시군에 어떻게 외국인 유학생의 취업을 유도할 것인가에 대한 정책적 공백

지역 실태에 기반한
"지역 맞춤형 외국인 유학생 정책 설계 필요"

KRIHS 국토연구원

축소사회에서 지역이 살아남기 : 외국인 유학생 정책을 중심으로

KRIHS 국토연구원

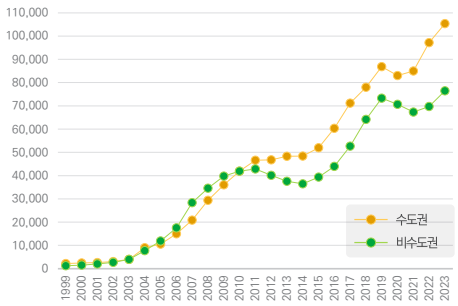
Ⅲ 지역별 외국인 유학생 현황

1 수도권 및 대도시 집중 경향

COVID-19 이후 외국인 유학생 수도권 집중도 강화

유학생의 수도권 비중은 인구 관련 다른 지표(청년인구, 생산가능인구, 대학 재적학생 수, 등록외국인 수 등) 대비 상대적으로 높은 집중도를 보임

그림 Ⅲ-1 지역별 유학생 수 변화(수도권/비수도권, 1999~2023년)



자료: 한국교육개발원, 각년도, 외국인 유학생 수를 바탕으로 저자 작성
주. 외국인 유학생은 학위과정과 비학위과정을 모두 포함함

표 Ⅲ-1 수도권과 비수도권 지역별 전국 대비 비중(%)

구분	외국인 유학생 비중	전체 인구 비중	청년 인구 비중	생산 가능 인구 비중	대학 재적 학생 비중	등록 외국인 비중
수도권	57.9	50.7	55.8	52.3	48.8	56.3
비수도권	42.1	49.3	44.2	47.7	51.2	43.7
광역시	19.7	19.5	19.1	19.4	21.5	11.9
비인구감소지역	19.5	22.1	20.5	21.9	26.0	23.3
인구감소지역	2.8	7.7	4.6	6.4	3.7	8.4

자료: 통계청, 2023, 인구총조사 ; 법무부, 2023.12, 등록외국인
시군구별·체류자격(세분류)별 현황: 한국교육개발원, 2023, 외국인 유학생 수를 바탕으로 저자 작성

KRIHS 국토연구원

2 외국인 유학생의 인적 특성(국적) 차별화

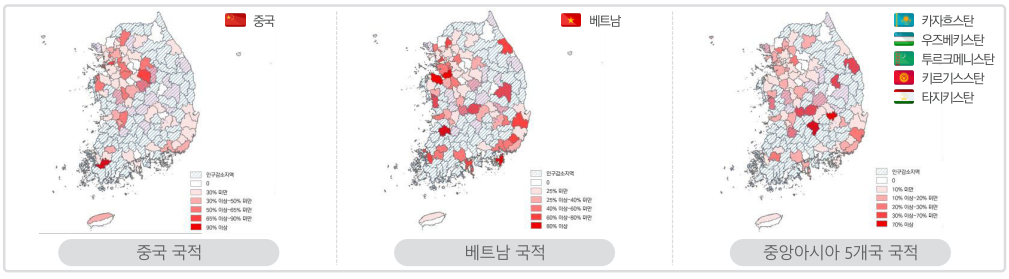
중국, 미국, 일본, 몽골 유학생은 수도권 비중이 높고, 베트남 및 중앙아시아 5개국은 비수도권에 더 많이 집중

표 Ⅲ-2 국적별 수도권과 비수도권의 외국인 유학생 수 비중(%)

구분	중국	베트남	중앙아시아 5개국	몽골	일본	미국	기타
수도권	67.5	40.3	37.8	55.3	70.0	88.7	63.8
비수도권	32.5	59.7	62.2	44.7	30.0	11.3	36.2
광역시	15.9	26.9	26.2	10.3	14.0	5.4	21.0
비인구감소지역	14.6	29.4	29.7	29.6	15.6	5.7	12.7
인구감소지역	2.0	3.5	6.3	4.8	0.4	0.3	2.5
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국교육개발원, 2023, 고등교육통계(교육통계 데이터 오픈랩 활용)를 바탕으로 저자 작성
주. 중앙아시아 5개국은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄임

그림 Ⅲ-2 시군별 전체 유학생 대비 국적별 유학생 수 비율



KRIHS 국토연구원

3 외국인 유학생의 학위수준과 전공에 따른 유형 구분

- 외국인 유학생이 10명을 초과하는 84개 시·군 대상으로 분석
- 비학위 및 전문학사의 비중이 높은 지역이 다수

표 Ⅲ-3 수도권 비수도권 지역별 외국인 유학생의 국적 비중(%)

학위수준	전공	인구감소지역	비인구감소지역
비학위/전문학사 (38)		횡성군, 보령시, 논산시, 제천시, 영동군, 정읍시, 안동시, 거창군 (8)	대구광역시, 대전광역시, 수원시, 안양시, 부천시, 남양주시, 이천시, 김포시, 광주시, 양주시, 시흥시, 춘천시, 강릉시, 천안시, 홍성군, 당진시, 청주시, 전주시, 군산시, 여수시, 순천시, 목포시, 칠곡군, 김천시, 김해시, 창원시, 거제시, 양산시, 제주시, 구미시 (30)
학사	인문사회 (23)	고성군, 공주시, 금산군, 태안군, 영주시 (5)	서울특별시, 인천광역시, 부산광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 성남시, 의정부시, 평택시, 오산시, 화성시, 원주시, 충주시, 음성군, 아산시, 완주군, 무안군, 경주시, 경산시 (18)
	비인문사회 (6)	삼척시, 예산군, 임실군, 밀양시 (4)	안산시, 안성시 (2)
석박사	인문사회 (12)	가평군, 괴산군, 영암군 (3)	동두천시, 고양시, 용인시, 포천시, 양평군, 진천군, 익산시, 나주시, 진주시 (9)
	비인문사회 (5)	상주시 (1)	울산광역시, 군포시, 서산시, 포항시 (4)

자료: 저자 작성

KRIHS 국토연구원

4 지역인구에서 외국인 유학생의 비중

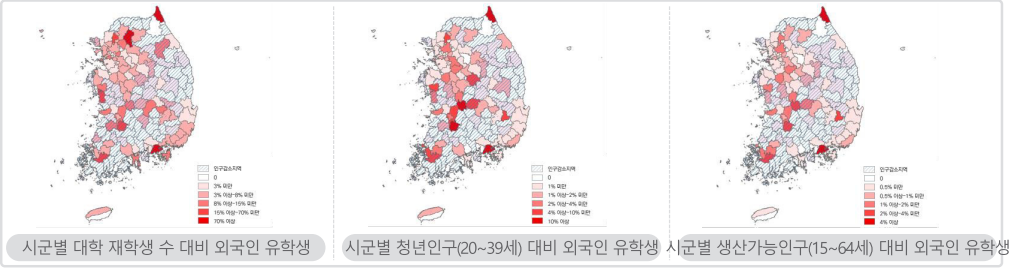
- 외국인 유학생이 지역 내 인구에서 차지하는 비중은 비수도권에 비해 비수도권에서 더 큼
  강원 고성군, 임실군, 영암군은 지역 인구에서 외국인 유학생의 비중이 매우 높은 지역

표 Ⅲ-4 수도권/비수도권별, 대학 재학생수, 청년인구, 생산가능인구 대비 외국인 유학생 비율(%)

구분	대학 재학생 수 대비 유학생 비율(%)	청년인구 대비 유학생 비율(%)	생산가능인구 수 대비 유학생 비율(%)
수도권	7.09	1.48	0.56
비수도권	4.91	1.35	0.45
광역시	5.49	1.47	0.51
비인구감소지역	4.48	1.35	0.45
인구감소지역	4.61	0.87	0.22
전국	5.98	1.42	0.51

자료: 한국교육개발원, 2023, 고등교육기관 개황; 한국교육개발원, 2023, 고등교육통계(교육통계 데이터 오픈랩 활용)를 바탕으로 저자 작성

그림 Ⅲ-3 시군별 인구 대비 유학생 수 비율(%)



시군별 대학 재학생 수 대비 외국인 유학생 | 시군별 청년인구(20~39세) 대비 외국인 유학생 | 시군별 생산가능인구(15~64세) 대비 외국인 유학생

KRIHS 국토연구원

KRIHS 국토연구원

IV

외국인 유학생의 경험과 취업 의사
: 전북특별자치도 사례

1 사례지역 연구 개요

목적

- 외국인 유학생의 유치–학업 단계의 경험이 졸업 이후 취업 및 창업을 통한 계속 체류의사에 어떤 영향을 미치는지 분석

연구 방법

- 전북 지역 소재 대학 재학 외국인 유학생 417명 대상 설문조사

조사내용

표 IV-1 설문조사 항목

구분	내용
일반사항	• 성별, 연령, 국적, 설문조사 응답 언어, 대학 위치(시도 및 시군), 체류비자 종류, 학위과정, 전공, 취업한 회사의 업종 등
유학 과정, 학업 및 경제활동 경험	• 유학기간, TOPIK 등급, 한국유학 결정시 정보 습득 경로, • 대학 선택 이유, 유학경비 출처, 교육과정 외 프로그램 참여 여부, 아르바이트 경험 등
대학이 위치한 지역에 대한 인식	• 유학 시 거주지 종류, 거주기간, 지역 인식 정도, 지역민의 외국인 포용성 정도 등
졸업 후 계획 (재학생 대상)	• 졸업 후 계획, 한국 취업 희망 여부, 한국 내 구직활동 시 희망하는 지원 사항, 취업 희망 업종, 전북특별자치도 내 기업 취업 의사, 지역특화형 비자 인식도 등

자료: 저자 작성

사례지역 선정 이유

01 지역 인구 대비 높은 전북자치도의 외국인 유학생 비율
02 전북자치도 내 다수의 시.군에서 외국인 유학생의 지역 인구에 대한 기여도가 높음
03 전북자치도는 외국인 유학생 유치 및 취업지원 정책 적극 추진 중
04 전북자치도는 인근에 광역시가 없는 도 지역으로, 인근에 광역시가 없는 도지역의 외국인 유학생 정주지원 방안을 모색하기에 중요한 지역임

KRIHS 국토연구원

외국인 유학생의 유치-학업단계 경험

유치단계

- 대학 결정 시 주변 지인의 추천이나 인터넷.SNS 검색 통해 정보 획득

학업단계

- 대학, 지자체, 외부기관 프로그램 중 한국 전통문화체험 행사 및 한국어 강좌 참여 경험이 많고, 정착에도 도움

그림 IV-1 한국에서 유학할 대학 결정 시 관련 정보 취득 방법

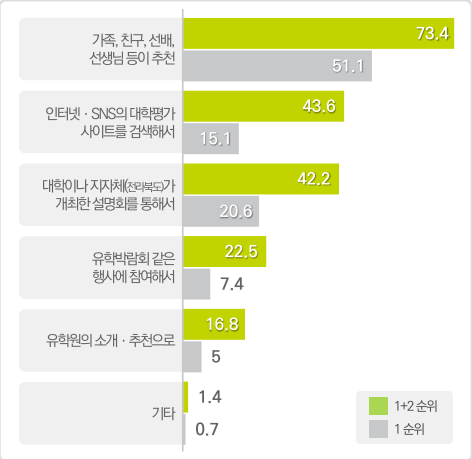
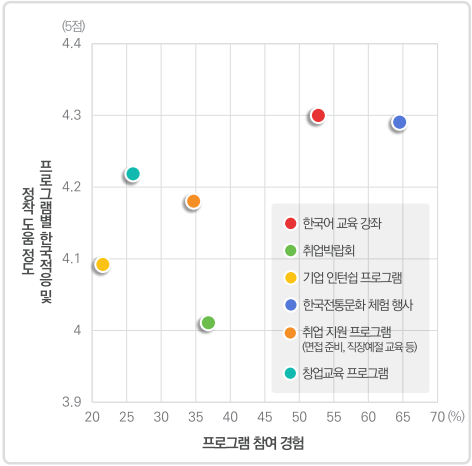


그림 IV-2 정규 과정 이외 프로그램 참여 경험 여부 및 프로그램별 한국 적응 및 정착 도움 정도



KRIHS 국토연구원

2 IV. 외국인 유학생의 경험과 취업 의사: 전북특별자치도 사례 축소사회에서 지역이 살아남기 : 외국인 유학생 정책을 중심으로

외국인 유학생의 유치-학업단계 경험

졸업 후 한국내 취업의사

- 대학 졸업 후 한국에서 취업할 계획이라는 응답이 34.3%
- (한국에서 취업한다고 응답한 경우 제외) 미래에 기회가 된다면 한국에서 취업할 의사가 있다는 응답이 73.4%

졸업 후 취업 희망 업종

- 전문과학 및 기술서비스업을 희망한다는 응답이 23.5%로 가장 높고, 교육서비스업(16.6%), 정보통신서비스업(16.6%) 순

그림 IV-3 현재 재학 중인 대학졸업 후 계획

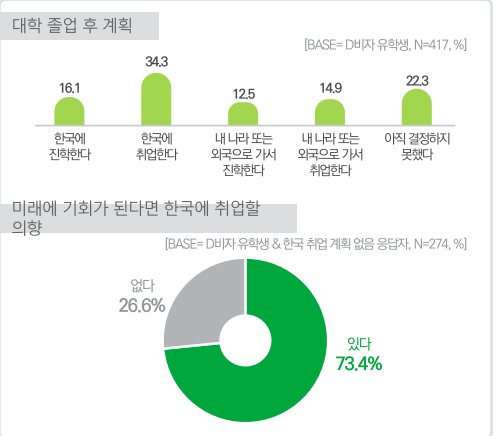
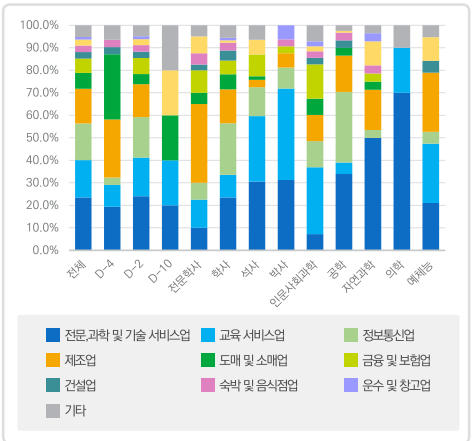


그림 IV-4 체류자격, 학위수준, 전공분야 구분에 따른 취업 희망 업종



KRIHS 국토연구원

3 외국인 유학생의 취업의사에 영향을 미치는 요인

분석내용

- 외국인 유학생의 취업의사에 영향을 미치는 요인
- 전라북도에 있는 기업에 취업할 의사에 영향을 미치는 요인

분석모형

- 외국인 유학생의 취업의사에 영향을 미치는 요인: 다항로짓 모형

표 IV-2 종속변인 설명

종속변인	변인 설명
대학 졸업 후 취업 여부	대학 졸업후 한국에 취업
	미래에 기회가 될 경우 한국에 취업
	미취업 (참조그룹)

자료: 저자 작성

- 전라북도에 있는 기업에 취업할 의사에 영향을 미치는 요인: 이항로짓 모형

표 IV-3 종속변인 설명

종속변인	변인 설명
취업한다면 전라북도에 있는 기업에 취업할 의사	전라북도에 있는 기업에 취업할 의사 있다.
	전라북도에 있는 기업에 취업할 의사 없다. (참조그룹)

자료: 저자 작성

표 IV-4 독립변인 설명

구분		변인	변인 설명
인적 특성	출신국가	race1	베트남
		race2	중국 (ref.)
		race3	몽골
		race4	우즈베키스탄
		race5	기타
학업 내용 특성	한국어능력	ko_ab_1	1등급, 2등급, TOPIK 등급을 받은 적 없다 (ref.)
		ko_ab_2	3등급
		ko_ab_3	4등급
		ko_ab_4	5등급, 6등급
	학위수준	edu1	비학위, 전문학사 (ref.)
		edu2	학사
		edu3	석박사
	전공	major1	인문사회
		major2	공학,자연
		major3	기타 (ref.)
교육 및 근로 경험	정규 과정 이외 프르그램 참여 경험 여부	program1	한국어 교육 강좌
		program2	취업 지원 프로그램(면접 준비, 직장예절 교육 등)
		program3	기업 인턴쉽 프로그램
		program4	취업박람회
		program5	창업교육 프로그램
		program6	한국 전통문화 체험 행사
	시간제 근로 경험	exp	없다 (ref.)
지역 거주 경험 및 인식	지역 거주 기간	length1	1년 미만 (ref.)
		length2	1년 이상 ~ 3년 미만
		length3	3년 이상
	유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도	know1	전혀모른다, 잘모른다 (ref.)
		know2	보통이다
		know3	어느정도 알고 있다, 매우 잘 알고 있다
	지역이 포용적이라고 느끼는 정도	tolerance	매우 배타적이다, 배타적이다, 보통이다 (ref.)
			포용적이다, 매우 포용적이다
	기숙사 거주 여부	dom	학교 기숙사에살고 있음/살았음 (ref.)

자료: 저자 작성

KRIHS 국토연구원

IV. 외국인 유학생의 경험과 취업 의사: 전북특별자치도 사례 축소사회에서 지역이 살아남기 : 외국인 유학생 정책을 중심으로

3 외국인 유학생의 취업의사에 영향을 미치는 요인

외국인 유학생의 취업의사에 영향을 미치는 요인 분석결과

- 대학 졸업 후 한국에 취업할 의사에 유의미한 변인
  - 출신국가
  - 한국어능력
  - 학위수준
  - 정규 과정 이외 프로그램 참여 경험 여부
  - 시간제 근로 경험
  - 유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도

- 미래에 기회가 될 경우 한국에 취업할 의사에 유의미한 변인
  - 출신국가
  - 학위수준
  - 시간제 근로 경험
  - 지역 거주기간
  - 유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도
  - 지역이 포용적이라고 느끼는 정도

표 IV-5 외국인 유학생 취업의사 분석결과

변인			현재취업 vs 미취업		미래취업 vs 미취업	
		Intercept	-0.400		0.465	
인적특성	출신국가	race1	1.081	**	0.838	*
		race3	1.656	*	1.664	*
		race4	0.641		0.005	
		race5	1.752	**	1.234	*
학업 특성	한국어능력	ko_ab_2	0.948	*	-0.558	
		ko_ab_3	0.273		0.070	
		ko_ab_4	0.787		-0.243	
	학위수준	edu2	-1.202	*	-1.084	*
		edu3	-1.699	**	-1.720	***
	전공	major1	-0.086		0.198	
		major2	-0.167		0.092	
교육 및 근로 경험	정규 과정 이외 프르그램 참여 경험 여부	program1	0.794	**	-0.016	
		program2	0.154		-0.653	
		program3	0.663		0.504	
		program4	0.174		-0.445	
		program5	-0.036		0.302	
		program6	-0.583		-0.192	
	시간제 근로 경험	exp	1.127	**	2.151	***
지역거주 경험 및 인식	지역 거주 기간	length2	0.536		-0.301	
		length3	-0.083		-1.213	**
	유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도	know2	0.378		1.158	**
		know3	0.917	**	1.460	***
	지역이 포용적이라고 느끼는 정도	tolerance	0.324		1.009	**
	기숙사 거주여부	dom	-0.518		-0.369	
		obs.	417			
		-2 Log L	677.045			

자료: 저자 작성

KRIHS 국토연구원

3 외국인 유학생의 취업의사에 영향을 미치는 요인

전북특별자치도에 있는 기업에 취업할 의사 분석결과

- 대학 졸업 후 한국에 취업할 의사가 있는 외국인의 경우 전라북도에 있는 기업에 취업할 의사에 유의미한 변인
  - 전공
  - 정규 과정 이외 프로그램 참여 경험 여부
  - 지역 거주기간
  - 유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도
  - 지역이 포용적이라고 느끼는 정도
  - 기숙사 거주 여부
- 미래 기회가 된다면 한국에 취업할 의사가 있는 외국인의 경우 전북특별자치도에 있는 기업에 취업할 의사에 유의미한 변인
  - 출신국가
  - 한국어능력
  - 전공
  - 유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도

표 IV-6 전라북도에 있는 기업에 취업할 의사 분석결과

변인			대학 졸업 후 한국에 취업		미래에 한국에 취업	
		Intercept	1.424		-0.665	
인적특성	출신국가	race1	-0.706		1.652	**
		race3	1.322		0.620	
		race4	-0.147		0.244	
		race5	1.562		0.628	
학업특성	한국어능력	ko_ab_2	-0.064		-1.682	**
		ko_ab_3	1.165		-0.319	
		ko_ab_4	0.588		-0.757	
	학위수준	edu2	0.423		-0.331	
		edu3	1.683		0.080	
	전공	major1	-2.702	**	1.278	*
		major2	-1.742		1.140	
교육 및 근로 경험	정규 과정 이외 프로그램 참여 경험 여부	program1	0.725		0.195	
		program2	-0.499		-0.652	
		program3	-2.815	***	0.048	
		program4	0.473		-0.381	
		program5	1.726	*	-0.573	
		program6	-1.841	**	0.212	
	시간제 근로 경험	exp	0.580		0.549	
지역거주 경험 및 인식	지역 거주 기간	length2	-1.829		0.254	
		length3	-2.178	*	1.160	
	유학한 학교가 있는 지역에 대해 알고 있는 정도	know2	2.008	**	0.888	
		know3	2.191	***	1.142	*
	지역이 포용적이라고 느끼는 정도	tolerance	2.662	***	0.828	
	기숙사 거주여부	dorm	-1.198	**	0.006	
		obs.	143		201	
		-2 Log L	105.286		141.493	

자료: 저자 작성

KRIHS 국토연구원

축소사회에서 지역이 살아남기 : 외국인 유학생 정책을 중심으로

KRIHS 국토연구원

V 외국인 유학생 정주 지원 방안

1 기본 방향 및 정책 과제

기본방향	정책과제
외국인 유학생 졸업 후 취-창업 연결 사다리 강화	외국인 유학생 유형화를 통한 졸업 후 체류 경로 다양화 기업과 외국인 유학생 간 연결성 제고를 위한 산학프로그램 확대 외국인 유학생 창업 지원
외국인 유학생 지역 내 정착 제고	외국인 유학생의 지역 이해도 제고 외국인 유학생에 대한 지역주민의 수용성 제고
지역 외국인 유학생 특성을 고려한 차별화된 정책 패키지화	외국인 유학생 관련 통계 연계 및 성과 조사 시스템 구축 외국인 유학생 유치 및 정주지원 주체로서 지자체의 역할 정립 지역 일자리 수급계획 하에서 외국인 유학생 정책 추진

KRIHS 국토연구원

축소사회에서 지역이 살아남기
: 외국인 유학생 정책을 중심으로

감사합니다

THANK YOU FOR WATCHING

KRIHS 국토연구원

제2세션 : 포스트 성장시대의 축소사회 정책

발표 5

포스트 성장시대 한국발전주의 복지국가의 성장복지 모델

이승윤

중앙대학교 사회복지학과 교수

2025. 6. 25. (수)

2025년 한국사회과학협의회 통합 컨퍼런스

이승윤 중앙대학교 사회복지학과 교수

한국 발전주의 복지국가 모델의 진화

❶ 한국 발전주의 복지국가는 압축적 산업화와 제한적 복지정책을 통해 고도성장을 이루었으나 이를 설명하는 이론적 틀은 주로 서구 중심 성장모델 이론에 기반

성장모델 이론	한국 발전국가의 특성
› 민주주의와 복지국가 발전은 경제성장 필수조건 › 높은 국민소득, 높은 교육수준 › 도시화 및 산업화 › 강한 시민사회 및 정치참여 (Lipset, 1959; Przeworski&Llmongi, 1997; Acemoglu & Robinson, 2012)	› 권위주의 체제 하에서 국가주도 산업정책과 제한된 복지로 고도성장 달성 › 민주주의와 복지 확충 없이 제도적 상보성을 통해 성장과 사회질서 유지 › 노동시장 이중화와 불평등 구조화

서구 이론이 예측하지 못한 경로로 발전주의 복지국가가 작동해왔으며,
성장모델 이론의 서구 중심 한계를 지적하는 중요한 문제의식

2

한국 발전주의 복지국가의 삼중구조

기업(시장)

› 재벌로 대표되는 대규모 기업 집단이 성장의 핵심 역할을 수행
› 내부 노동자를 중심으로 기업복지 형태로 사회보장 제공

국가(정부)

› 강력한 산업화 전략
› 수출지향 정책
› 정치 민주화와 보편적 복지는 부차적 목표

한국 발전국가의 역사적 제도 형성

노동

› 핵심 노동력(정규직, 남성 가장)에 제한적으로 집중되며, 비정규직 노동자나 영세자영업자 등은 사회보장 사각지대로 잔존
→ **복지체제의 이중화**

3

21세기 '액화노동'의 등장과 성장복지모델의 위기

- **노동시장 이중화:** 한국 성장복지모델에서 정규직 중심 고용보호와 노동권은 상대적으로 강했으나, 비정규직, 파견, 일용직 등 주변부 노동에 대한 취약한 보호와 낮은 사회보험 적용 수준이 지속되며 노동시장 이중화와 사회적 시민권 불균등 초래
- **'액화노동'의 등장:** 정형화된 일자리 구조가 해체되고 노동이 훨씬 더 유동적이고 불안정한 형태로 재편되는 과정인 '액화노동'의 흐름 속에서 한국 성장복지모델은 새로운 위기에 직면
- **구조화된 배제의 경로의존:** 플랫폼 기업들은 알고리즘과 방대한 인력 풀을 통해 초단기 단위 노동을 저비용으로 탄력적으로 활용하며 노동력 비용 외부화 전략이 용이해지고, 이러한 환경은 한국 성장복지모델에 내재한 노동시장 이중구조와 결합, 새로운 '구조화된 배제'를 초래

그림: 김상민 기자 일러스트(경향신문 _ 2020년 신년특집 녹아내리는 노동 기획기사 시리즈)

4

{ 성장복지모델 ——— 디지털 전환기 ——— 액화노동 }

성장복지모델 이론은 한 국가의 **성장레짐(growth regime)**과 **복지 레짐(welfare regime)**이 상호 결합하여 **고유한 발전 경로를 형성**한다는 시각을 제시(Hassel & Palier, 2020; 2023).

한국 복지국가의 **성장복지모델을 비판적으로 재해석**하고,
디지털 전환기에서 이 모델이 어떠한 경로로 **진화 및 변형**되고 있는지 규명

'성장복지모델'의 등장

자본주의 유형론(Varieties of Capitalism, Hall & Soskice, 2001)

- 조정된 시장경제(CME)와 자유시장경제(LME)로 구분하면서 기업 지배구조나 노동조합 등 같은 공급측 제도에 초점
- 한계: 거시경제 성장의 역동성과 수요 측면을 충분히 다루지 못함

복지 자본주의 유형론(Esping-Anderson, 1990)

- 복지국가의 탈상품화 정도를 기준으로 분류하여 사회권 보장 차이를 설명
- 한계: 경제성장의 동인이나 수요 구성을 체계적으로 연결짓지 못했고, 복지정책을 사회권 보장 관점에서 조명했으나 성장전략과 연관성을 간과

성장모델(Baccaro&Pontusson, 2016)

- 국가 경제 성장 동력을 총수요 구성으로 분석, 수출과 내수를 기준으로 성장레짐을 정의
- 거시경제 지표를 활용하여 실증적 성장경로 식별에 장점이 존재.
- 성장레짐 이론은 국가가 '어떠한 방식으로 성장을 촉진하고 분배하는가'라는 질문을 중심으로 가져오며 정치경제 연구에서 성장과 분배 연계에 대한 새로운 통찰을 제공

'성장복지모델' - Hassel과 Palier(2020, 2023)는 성장모델에서 더 나아가 **성장레짐과 복지레짐 결합관계를 이론화**

성장복지모델 이상형

- 성장레짐-복지레짐의 공진화는 특정 시기 성장전략이 복지정책 구성을 형성하고 동시에 복지제도 변화가 성장전략 추진 동력이나 제약조건이 되는 쌍방향적 상호작용을 의미
- 각국 정부는 경제의 생산·고용 구조가 변할 때마다 그에 부합하도록 복지 정책 방향을 조정

[표1] 다섯가지 성장복지모델

성장-복지 모델 유형	성장레짐	복지레짐	특징	사례 국가
역동적 서비스 수출 주도형	지식서비스 주도형	사회투자	- 서비스 산업 혁신과 수출을 통해 성장, 이에 맞춰 노동력 재교육 등 복지정책이 뒷받침 됨. - 고숙련 노동력과 기술혁신을 통해 고부가가치 창출, 복지국가는 평생공축, 적극적 고용 지원	북유럽 국가 (덴마크, 핀란드 등)
고품질 제조업 수출 주도형	수출 주도형	조합주의적/보완적	- 제조업 경쟁력 유지를 위한 숙련 형성과 사회적 대화 등이 복지국가 핵심 과제 - 수출 가격 경쟁력을 높이기 위해 임금 억제와 저임금 노동을 확대하며 노동시장 이중화가 나타남.	독일, 일본
외국인 직접투자 (FDI) 주도 수출형	외국자본 투자형	제한적 복지	- 다국적 기업에 매력적인 낮은 인건비 부담을 유지하기 위해 노동보호를 낮게 설정 - 해외자본 유치를 통한 성장을 추구, 노동시장 유연화와 같은 정책으로 투자환경을 조성하지만 사회안전망은 제한될 수 있음.	동유럽(폴란드, 헝가리, 체코 등)
금융 기반 내수 주도형	금융화 주도형	최소복지	- 신용 확대와 금융화를 통해 국내 소비 성장을 도모, 상대적으로 공공복지 지출이 낮고 민간 부채에 의존 - 소득불평등이 심화되고 취약계층 보호가 약화되지만, 단기적으로는 민간 소비와 투자 붐으로 성장률을 견인	미국, 영국 등
공공재정 기반 내수 주도형	내수 주도형	사회 포용적	- 정부지출과 복지확대를 통해 내수 진작, 복지국가 적극적 지출이 성장 원동력 - 인적자본 강화 정책과 적극적 노동시장 정책이 발전하여 임금 불평등이 완화되고 지속적 성장에 유리한 조건이 형성됨.	스웨덴, 프랑스 등

성장레짐의 변화는 복지정책 제도 조합의 재구성을 야기

[표2] 성장레짐과 복지레짐의 변화 사례

시기	국가	주요 사건	성장레짐의 변화	복지레짐 변화
2000년	독일	통일	고임금 →저임금 수출주도	고복지 →노동시장 유연화와 복지축소(하르츠 개혁)
2008년	미국	금융위기	민간소비 붕괴로 성장레짐의 위기	일시적 복지개입(오바마 케어 중심 의료보험 확대)으로 사회안전망 보강을 통한 소비 회복 도모
2008년	스페인	버블 붕괴	부동산 버블을 통한 내수 성장에 의존 → 긴축 재정과 수출 전략	내수 진작형 복지 금 → 수출경쟁력 지원형 복지(연금삭감, 노동규제 완화 추진)
2010년 말	이탈리아	경기침체	산업정책과 수출 촉진	복지지출 억제, 청년실업 대책 등에 선택적 지원

성장복지모델은 **복지국가 변화를 경제 위기, 정치적 동학 등에 따른 성장전략 교체의 산물로 파악**함으로써 **동태적이며 통합적 분석틀**을 제시

한국 성장복지체제는 '수출주도형 성장레짐'이면서 '제한적 복지레짐'의 전형

- 임금억제, 노조 억압, 외환, 금융, 산업정책 집중적 동원을 통해 국제 경쟁력 확보
- 대기업 노동자에게 기업복지와 장기고용 제공
- 중소기업, 농어촌, 여성, 청년, 비정규직을 제도적으로 주변화
- 사회정책은 최소한의 사회질서 유지와 인적자본 축적(교육과 보건)에 집중
- 복지는 경제성장의 조력자이자 비용통제 장치로 기능, 성장률과 비교할 때 공공사회지출은 장기간 낮은 수준을 유지

1997년 외환위기를 기점으로 **대기업 의존 중심의 수출 성장전략에서 탈피**하여 **내수 활성화와 중소기업 지원**이 새로운 담론으로 대두, 수출 주도 일변도의 성장모델에서 벗어나 **복지를 성장 도구로 활용하려는 움직임**을 보이고 있음.

9

한국 노동시장 이중화와 복지 이중화

- 고부가가치 제조업 수출을 엔진으로 하는 한국형 성장전략에서 핵심 숙련노동을 보호하면서 전체 노동비용을 억제하는 과정에서 노동시장 이중화와 동시에 복지 이중화가 나타남.

> 대기업은 연공급 임금체계, 자녀 학자금 보조, 사업장 단위 복지제도 등을 유지하며 핵심 인력을 묶어두었으며, 이러한 비용구조가 '고정비'로 굳어지며 비용 절감 여지가 제한

> 300인 이상 사업장 78.1%가 2011년 연공급 체계 유지, 300인 미만 사업장은 39.8%에 불과, 2022년에도 각각 59.9% 대 13.6%로 격차 유지(고용노동부, 2022).

> 대기업은 중소기업 거래단가 인하와 불안정 고용 확대로 '노동시장 외부자'에게 비용 전가, 복지국가 내부에 이중구조 고착화로 귀결

{ 노동시장 이중화와 복지 이중화 흐름 }

대기업의 **내부 노동자 복지 공급**으로 인한 높은 비용 부담 → 중소기업 거래 단가 인하와 불안정 고용 확대로 **노동시장 외부자에 비용 전가**

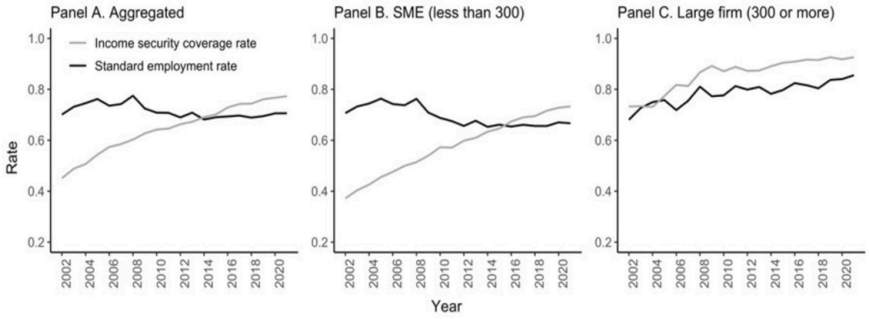
10

기업 규모별 고용분절과 소득보장 배제효과

비표준고용과 소득보장 포괄률은 기업 규모에 따라 달라지며, 이는 한국 노동시장 이중화가 서로 다른 양상으로 나타남을 보여줌

› 이중화는 기존 내부자-외부자 제도 구조 차이가 질적으로 심화되거나, 외부자 집단 규모가 양적으로 확대되는 방식으로 드러날 수 있음(Emmenegger et al., 2012; Shwander & Hausermann, 2013).

[그림 1] 기업 규모별 정규직 고용률 및 소득보장률 추이(2002년)



출처: KLIPS, 자체 계산 그림으로 소득보장률(회색선)은 국민연금, 고용보험, 퇴직급여를 고려한 수치

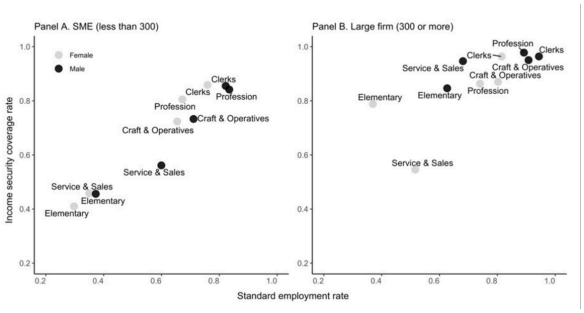
성, 연령, 계층별 표준고용률과 소득보장 포괄률

선행연구에서는 숙련 수준이 낮고, 서비스 대면 업무 비중이 높은 직업일수록 복지 외부화 위험이 크다고 보고(Hausermann & Schwander, 2012; Oesch, 2006).

› 여성 서비스·판매 직종을 제외하면, 사실상 모든 대기업 임금 근로자는 고용 형태와 무관하게 소득보장 포괄률이 약 90% 수준에 모여 있어 복지 이중화 관점에서 '내부자'임을 시사

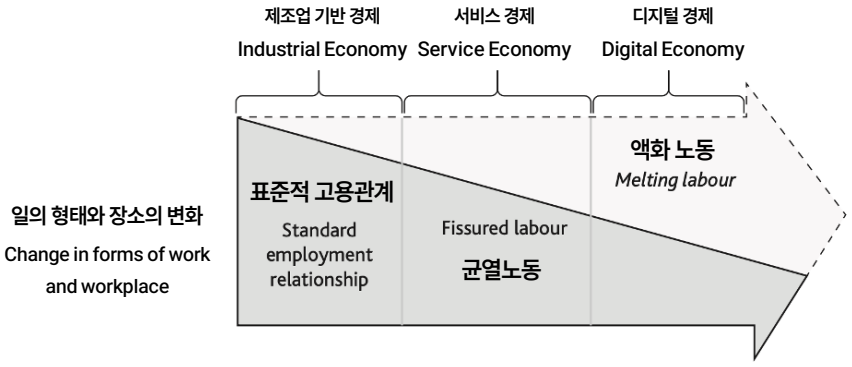
› 서비스, 판매 및 단순노무 직종 근로자는 표준고용률, 소득보장 포괄률 모두 낮으며, 특히 여성 하위집단에서 더 크게 나타나 선행연구를 뒷받침한다.

[그림 2] 2019년 성, 연령, 계층별 외부자성(coherence of outsiderness)



한국 복지 이중화는 고용 형태보다 **기업 규모**에 영향을 받으며, 이러한 특수성은 **대기업 중심 수출주도형 성장전략**과 저부담, **저복지 체제**에 기인

디지털 전환이 한국 성장복지 모델에 새로운 **변화**를 야기



포디즘 산업화시기 구체화된 노동 및 고용의 모습과 이에 조응하는 복지제도들에서, **서비스경제 자본주의, 디지털 자본주의로 이행**하며 나타나는 일과 일터를 둘러싼 다양한 경계들이 형해화

13

액화노동 Melting Labour

비표준적 고용관계에서 벗어나 경제활동에 종사하는 노동을 의미하며, 이는 비표준적(non-standard)이고 비정형적(atypical) 노동을 포함, 근로자성 자체가 형해화되는 플랫폼 노동까지 포괄

액화노동과 관련한 경계들의 모호화
- 비생산적인 시간과 생산적인 시간
- 실업과 비실업의 관계
- 작업장소와 사적공간의 경계
- 일과 쉼
- 고객과 고용주, 근로자의 경계

→

1. 노동의 비공식화와 불안정성 증대
- 노동관련 법에서 배제
- 사회보장 보호에서의 소외
- 협상력의 약화
- 소득 불안정성 심화

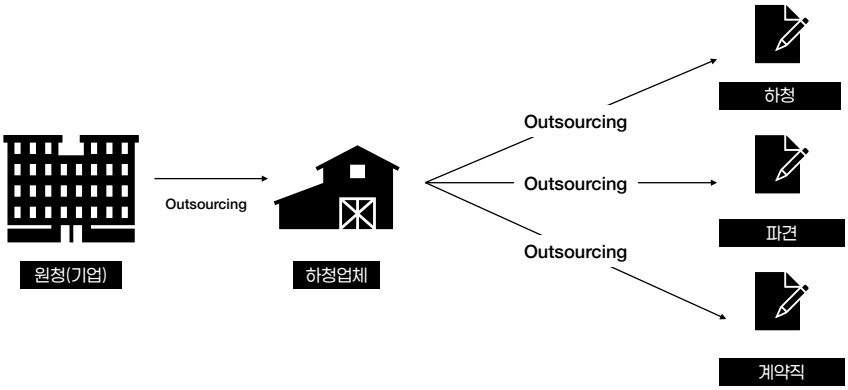
2. 노동에 대한 통제방식의 변화
- 알고리즘 관리의 도입으로 작업 배분, 성과 모니터링
- 노동과 자본의 힘 관계가 기업에 유리하게 재구성

노동 과정에서 보이지 않는 **실질적 통제와 종속성, 시장소득에의 높은 의존도**가 액화노동에서도 전형적으로 관찰

14

비용 외부화 전략과 디지털 진화: 하청, 알고리즘 통제와 플랫폼 중개

› 산업화 시기 재벌 대기업들은 정규직 핵심 노동력에 안정된 임금과 복지를 제공하고, 부수적 인력은 하청, 파견, 계약직 형태로 운용하여 비용을 절감하고 책임을 분산시키는 이중 노동시장을 형성

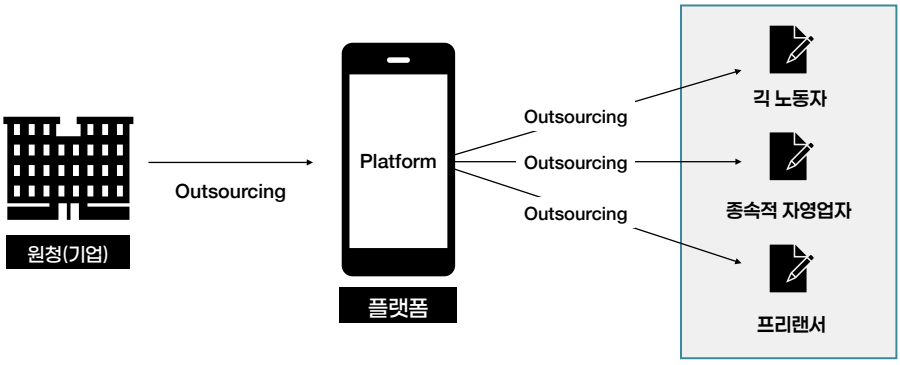


15

비용 외부화 전략과 디지털 진화: 하청, 알고리즘 통제와 플랫폼 중개

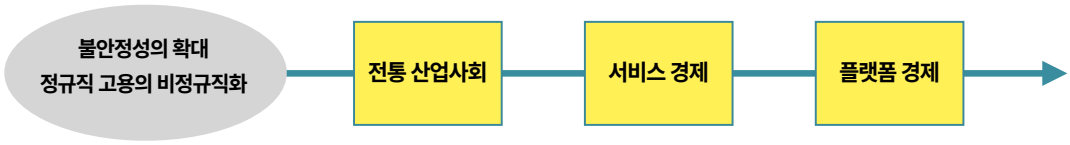
› 이중 노동시장은 디지털 전환 시대에 들어 새로운 양상으로 진화, 플랫폼을 정점으로 한 **다층 하도급 구조** 형성

노동자	기업 → 파트너 or 고객
업무지시	사람·관리자 → 앱 알고리즘·자동화된 메시지
통제	현장 감독 →평점 시스템, 보상과 패널티 시스템 경쟁



16

산업구조의 변화와 한국 사회의 성장-복지체제의 부조화



› 노동의 탈공간화, 노동의 탈노동자화, 위험의 개인화

› 모호한 근로자성, 디지털 노동분업(digital division of labour)을 통한 업무의 원자화

› **노동법 관련 쟁점**뿐만 아니라, **사회보장법 자격기준과 관련된 쟁점**들이 촉발

디지털 경제에서 액화노동이 확대됨에 따라, **한국 사회의 기존 성장-복지체제의 한계**가 드러남.

17

액화노동의 확산과 사회보장제도 사각지대 문제

› 근로자성이 불분명하여 근로기준법상 기본적 보호와 사회보험 적용에서 배제

› 산재보험 적용 문제, 고용보험 가입 여부를 둘러싸고 공백이 존재하며, 소득이 불규칙하여 국민연금 사각지대에 놓임.

› 제도권 노동자와 액화노동 종사자 사이 사회적 보호 격차는 한국 복지국가 이중구조적 불평등을 구조화할 것(이승윤, 2024).

[표3] 사회보험 미가입자 비율(%)

구분	국민연금	국민건강보험	고용보험
정규직	5.1	0.0	3.9
NSFW			
임시직	51.5	1.0(17.6)	35.8
시간제	68.2	3.0(40.3)	71.7
비전형노동			
- 호출	68.8	5.1(30.2)	93.4
- 파견용역	48.9	1.0(8.5)	35.8
- 가내근로	69.4	6.1(44.9)	75.5
종속적자영업(특수형태근로)	45.0	1.6(24.9)	92.2
순수자영업			99.5

* 국민건강보험에서 괄호안의 수치는 직장가입피부양자 비율임.

* 출처: 김유선(2020), 김진선(2020)

18

결론: 한국 성장복지 모델의 한계

- 성장우선 모델은 노동시장 이중구조를 통해 발전 비용을 노동에 전가함으로써 유지
- 발전국가 체제 하에서 정부와 재벌 대기업은 국제 경쟁력을 확보하기 위해 장기간 저임금 유지와 노동권 억압에 의존

[표4] 한국의 발전국가 시기 성장 복지 모델 정리

한국 발전국가 성장레짐	한국 발전국가 복지레짐
수출주도 압축 성장 지향, 재벌 대기업 중심의 저임금 유지와 노동권 억압에 의지하는 성장 우선 모델	대기업 정규직 핵심 노동자에게 기업복지와 장기고용을 제공, 중소기업 노동자, 농어촌 인력, 여성, 청년 등 주변 노동력은 불안정한 고용에 내몰리는 '이중노동시장 형성'. 복지제도는 일부 정규직을 중심으로 선택적으로 이루어졌으며, 사회안전망의 혜택에서 소외된 노동자가 광범위하게 존재

→ 기업은 비용 절감과 책임 외부화
→ 노동자들은 가계와 개인 차원에서 생활 위험을 감내
→ 성장 과실에 대한 사회적 환원은 제한적인 반면 발전 과정 사회적 비용은 노동자 개인과 가족에게 전가

불평등 구조는 경제발전의 숨은 동력이자 취약한 사회보장의 뿌리

19

결론: 디지털 전환기 액화노동의 확산은 비용 외부화 모델의 디지털 진화

- 플랫폼 자본은 노동력 직접 고용을 통하지 않고 알고리즘과 데이터로 광범위한 노동과정을 지배하는 구조를 만들며, 노동자의 노동권 행사가 어려워지고 기업은 노동비용을 한층 유연하게 통제하게 되었음.
- 플랫폼 기업은 근로계약 대신 이용약관 등의 간접적 수단을 활용, 노동력을 활용하면서도 법적 고용주로서 책임은 회피하고, 별점평가 등 알고리즘을 활용하여 인간 관리자의 감독 없이 작업 배분과 실적 평가를 자동화, 보이지 않는 통제로 노동자의 자율성을 침해
- 플랫폼을 매개로 이루어지는 프리랜서, 플랫폼 노동, 긱 노동은 전통적인 임금근로 및 표준적 고용관계 밖에서 이루어지므로 사회보험, 최저임금, 단체교섭권 등 제도적 보호의 사각지대에 놓이므로 노동의 비공식화와 불안정성 증대를 야기
- 플랫폼 자본은 노동력을 직접 고용하지 않고도 알고리즘과 데이터로 광범위한 노동과정을 지배하는 구조를 만들어냈으며, 기술을 통해 광범위한 인력을 필요할 때마다 호출할 수 있는 '비용 외부화 전략'의 규모의 경제를 실현
- 디지털 전환기 **플랫폼 자본주의와 액화노동의 확산은 '비용 외부화 모델의 디지털 진화'**이며 이러한 변화는 사회적 보호와 제도적 포용 측면에서 새로운 도전을 제기

20

결론: 한국 성장복지모델의 제도적 진화 필요

디지털 전환 시대 노동환경 변화에 부응하여 사회보호 체계를 재설계하고 제도적 혁신을 이루는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제

› 첫째, 노동법과 사회보험에서 **노동자 개념 재정의**를 통해 플랫폼 프리랜서 등 **새로운 형태 종사자를 제도권으로 포섭**하고, 근로기준법상 사용자 책임을 플랫폼 기업에 부분적으로 부과하는 등 **기업 책임성 강화** 필요

› 둘째, **사회보험 가입 및 실업지원 체계를 유연화**하여 고용 형태와 무관하게 모든 일하는 사람들이 **기본적 사회보장**을 받을 수 있도록 제도 개편

이러한 정책적 조치는 액화노동으로 인한 **무한정한 비용전가를 제한**하고,
기업 내부와 외부 노동자 간 **구조화된 배제 완화에 기여**할 것

보이지 않는 노동자들
; 경계 없는 노동, 흔들리는 삶

감사합니다.

leesophiasy@cau.ac.kr 이승윤

제2세션 : 포스트 성장시대의 축소사회 정책

발표 6

포스트 성장시대의 빈곤정책 방향성

김윤민

국립창원대학교 사회복지학과 교수

포스트 성장시대의 빈곤 정책 방향성

: 성장담론에서 소외되었던 빈곤에 대한 고찰

2025.06.25.

국립창원대학교 사회복지학과
김윤민

목차

Ⅰ 사회를 지배한 성장담론
Ⅱ 성장담론의 위기
Ⅲ 포스트 성장담론의 등장
Ⅳ 포스트 성장시대의 빈곤정책

Ⅰ. 사회를 지배한 성장담론

지배 담론으로써의 '성장'

Luks, F. (2011). *Lost in Transformation?: Weltrettungs-ABC nach Fukushima* (Vol. 2). Metropolis-Verlag GmbH.

- 성장: 전 세계 자본주의 발전 척도
- GDP: G7, G20 결성 이후 정치적 성공을 판단하는 지표로 확장
- 양적, 경제 성장에 집중하는 과정에서 질적 성장에 대한 관심은 상대적으로 낮음

1

성장의 양면성

성장의 과실

- 빈곤 문제 완화
- 안락, 풍요, 사치, 영양, 보건, 오락을 누릴 수 있는 기회
- 사회적 진보

성장의 대가

- 불평등 심화
- 사회불안정 가중
- 생태 파괴, 기후위기 심화

2

성장에만 집중하는 사회에 대한 경고와 우려

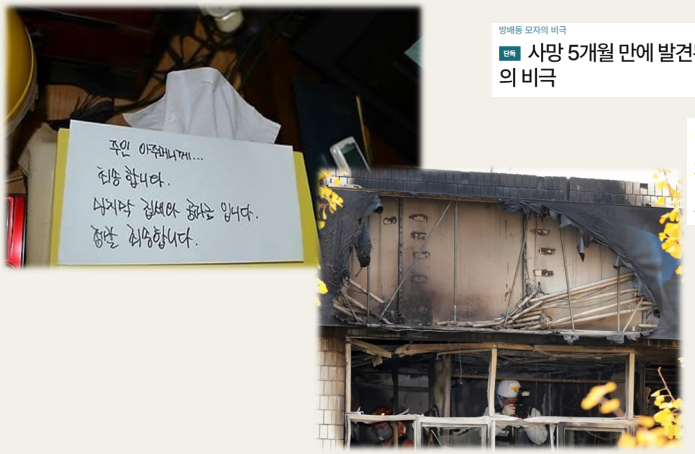
"GDP 한 가지 수치로는 우리가 지닌 기지도, 용기도, 지혜도, 배움도, 자비심도, 조국에 쏟는 헌신도 측정하지 못합니다" (Robert Francis Kennedy, 1968 캔자스 주립대학 연설)

"우리가 잘못된 것을 측정한다면, 행동도 잘못되고 말 것" (Joseph Stiglitz, 2019)

"우리가 바라는 풍요를 위해 치러야 할 대가가 감당 가능한 수준을 넘어섰다. 우리를 지탱하는 신화가 우리를 파멸에 빠뜨리는 중이다." (Tim Jackson, 2021)

3

성장 담론에서 소외되는 빈곤 문제



방배동 모자의 비극

단독 사망 5개월 만에 발견된 엄마, 노숙자가 된 아들... 방배동 모자의 비극

이번엔 '부산 세 모녀'... 생활고 글 남기고 쓰러진 채 발견

동아일보 | 업데이트 2025-02-13 03:00

'익산 모녀'의 비극…200만원 넘는 병원비, 엄마는 절망했다

중앙일보 | 입력 2025.05.22 05:00 지면보기

출처: 경향신문(2018.11.11). "고시원은 어떻게 대도시 '최후의 주거지'로 변해갔을까"

성장 담론에서 소외되는 불안정 노동 문제

구의역 사고 스크린도어 수리하던 20대 사망

입력 : 2016.05.29 10:23 | 수정 : 2016.05.29 10:34

태안화력발전소 사고: '죽음의 외주화' 길을 피할 수 없는 청년들

BBC 코리아 2018년 12월 13일

주말새 근로자 사망 잇따라…울산·안양서 질식·추락사

26일 고용노동부에 따르면 지난 24일 오후 11시13분께 울산 남구에 위치한 화학물질 제조업체 카프로에서 하청업체 소속 A(52)씨가 숨졌다. A씨는 밀폐공간인 반응기 내부 흡수제 교체작업 중 질식한 것으로 조사됐다.

이튿날(25일)에는 경기 안양에서 오전 7시13분께 드림잡 소속 B(69)씨가 사망했다.

조사 결과 B씨는 상가건물에서 전기점검 후 승강기 전원을 켜기 위해 승강기 문을 열고 진입 하던 중 피트로 떨어졌다.

SPC삼립 시흥 제빵공장서 노동자 끼임 사망...2022년 이후 3번째

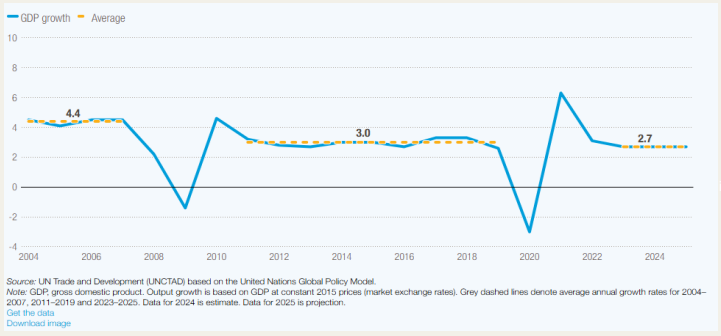
김범수 대표 "애도, 재발 방지 총력"

2025-05-19 22:06

Ⅱ. 성장 담론의 위기

저성장의 장기화

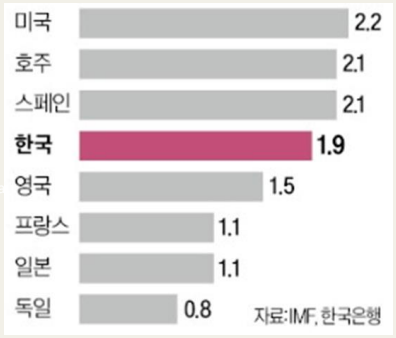
< World gross domestic product (GDP) growth, percentage, 2004–2025 >



Source: UN Trade and Development (UNCTAD) based on the United Nations Global Policy Model.
Note: GDP, gross domestic product. Output growth is based on GDP at constant 2015 prices (market exchange rates). Grey dashed lines denote average annual growth rates for 2004–2007, 2011–2019 and 2023–2025. Data for 2024 is estimate. Data for 2025 is projection.
Get the data
Download image

출처: https://unctad.org/news/global-growth-stagnates-27-too-weak-curb-inequality-climate-change-and-discontent

〈 주요국 성장률 전망치 (단위: %) 〉



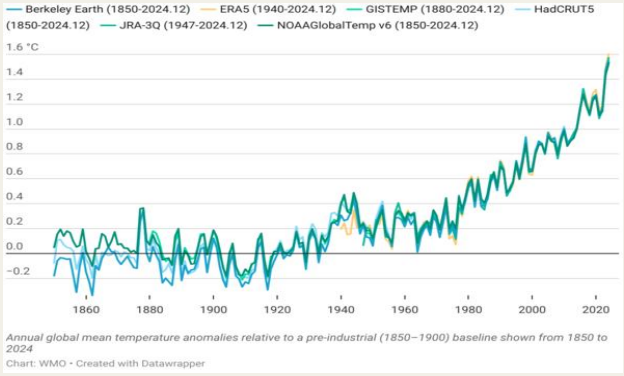
자료: IMF, 한국은행
출처: 한국경제(2025.1.14.). 1%대 저성장 시대, 어떻게 봐야할까

→ 유엔 무역개발기구(UNCTAD) 진단: 세계 경제의 만성적 저성장 인정, 현재 상태로 글로벌 불평등, 기후변화, 삶의 질 문제 해결 요원

7

기후위기 심화

< Global mean temperature 1850–2024 >



- 2024년: 사상 최고 기온 기록, 해수면 상승, 빙하 감소, 해양 온난화
- 기후 재난: 2024년 발생한 홍수, 태풍, 가뭄 등의 기상재해로 16년간 가장 많은 신규 이재민 발생

출처: World Meteorological Organisation(WMO). State of the Global Climate report.

"사회경제 발전의 지배적인 패러다임은 인간이 유발하는 환경 재해의 위험을 대부분 무시하고 있다"

(Rockstrom, 2015)

8

저성장과 빈곤 문제

고용없는 성장

- 취업계수 및 고용계수 하락
  - 취업계수 5.4명 (2015년에 비해 1.1명 하락)
  - 고용계수 4.0명 (2015년에 비해 0.8명 하락)
- 취업유발계수 하락
  - 9.7명 (2015년에 비해 2.0명 하락)

불평등 심화

- 2023년 소득 상위 10%와 하위 10% 연평균 소득 격차: 사상 처음 2억 원을 넘어섬
- 보유자산: 상위 10%는 전년 대비 7% 증가, 하위 10%는 2% 증가 (평균 자산 격차 15억 원)
- 자산 점유율: 상위 10% 가구는 1%P 증가했으나 나머지 가구들은 변화 없거나 감소 (자산 지니계수 악화)

출처: 한국은행(2024). 「2020년 고용표」

9

기후위기와 비적정 주거 문제

35도 폭염 속 쪽방은 '불가마'… 주거환경 개선 시급

폭염에 무방비로 노출된 주거취약계층

출처: 가톨릭평화방송·평화신문(2024.08.14).

물에 잠긴 반지하에 다시 산다는 것은…서울 폭우 50일 현장 둘러보니

출처: 경향신문(2022.09.28).

"변기물이 순식간에 방으로"
반지하에서 겨우 생존했지만…

출처: 한겨레(2022.08.11).

10

Ⅲ. 포스트 성장담론의 등장

변화에 대한 기대

- 신자유주의에 대한 대항담론을 넘어 자본주의 전환 자체를 문제 삼는 거대 담론의 시발점
- 자본주의에 대한 비판을 넘어 '성장사회' 자체를 문제로 인식
- 신자유주의에서 취약했던 산업, 소비, 고용 문제를 해결하기 위한 시도
- 무조건적 경제성장에서 벗어나 사회적·문화적으로 안정적인 기반을 만들어 지역사회 회복력을 강화하고 생태적 지속가능성을 유지하는 포스트 성장사회에 대한 요구

12

정체에 대한 우려

- 성장담론에서 벗어날 수 있을까?
  - 이재명 정부의 공약: 여전히 성장중심
  - '기본이 튼튼한 사회안전망 구축'의 낮은 실현 가능성
    · 보건복지부에서 입법예고한 의료급여 개악 (정액제 → 정률제 개편)

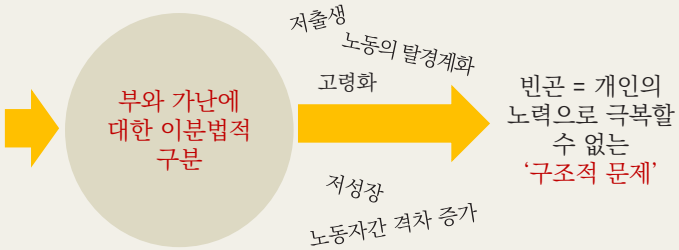
출처: 더불어민주당(2025). 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책 공약집

13

Ⅳ. 포스트 성장시대의 빈곤정책

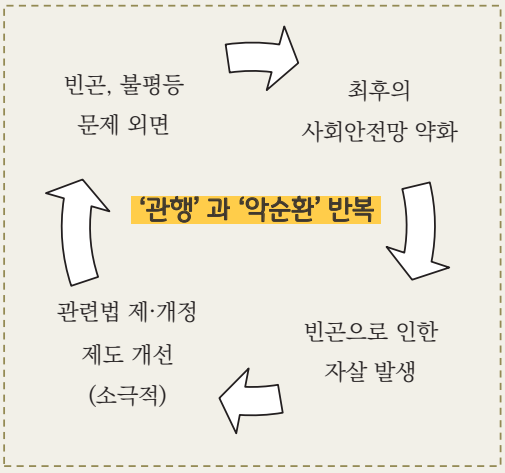
빈곤 문제에 접근하는 패러다임 전환 (1) : 부와 가난에 대한 이분법적 구분

- '부= 성공, 가난=실패'라는 이분법 = 노동, 부의 가치를 최우선으로 하는 사상에 기초한 접근: 노동을 모든 가치의 척도로 정의한 스미스(A. Smith), 노동으로 인간과 동물을 구별한(Hume) , 가치 측정을 위해 노동의 양을 활용한 튀르고(Turgot)와 캉티용(Cantillon) (이진경, 1999)
- 프로테스탄트 윤리에서 광범위하게 수용된 성취 이데올로기: 가난은 멸시하고 부의 성취는 축하 받을 일로 대별 (Weber, 1930)



15

빈곤 문제에 접근하는 패러다임 전환 (2): 빈곤문제 해결 방식의 구조적 모순



- 문제 발생 원인에 대한 근본적 진단 보다, 현상에 초점을 맞춘 접근의 한계: 빈곤으로 인한 자살과 불안정 노동자 사망 사건의 반복
- 관련법 제·개정, 제도 개선이 실질적으로 추동한 변화가 있는가에 대한 사회적 질문 필요

16

누구도 예외 없는 '빈곤'에 관하여 : 빈곤정책의 방향성

- 유동하는 근대의 불안정이 가중되는 현실에서 여전히 발생하고 있으며 사회구성원 누구도 완벽하게 벗어날 수 없는 빈곤과 불평등 문제, 신자유주의적 복지정책의 유산 → 소극적인 정책적 개입만으로 청산하기에는 역부족임

- 결국 빈곤, 불평등 문제에 대한 접근과 시각은 '빈곤과 불평등에 배태된 **타자성**을 해체'하고 '문제에 내재한 **보편성**'에 기초하며 동시에 '정책적 개입의 **적극성**'을 담보해야 함

17

누구도 예외 없는 '빈곤'에 관하여 : 빈곤정책의 방향성

- 빈곤과 불평등 정책의 방향성 (기초생활보장제도)
  - 최저보장 → 적정보장
  - 대상자 선정의 엄격성 완화 (부양의무자기준 완전 폐지, 근로 조건 완화/폐지)
  - 급여의 보장성 강화 (주거급여 현실화, 의료급여 정률제 개악 폐지)
  - 중앙생활보장위원회의 책임성 강화 (속기록 작성 및 공개 의무화)

관련법에 명시된 권리가 '피상적' 수준에 그치지 않고 '실체적 권리'로 기능

18

"경제 성장이라는 동화 탓에 우리의 사회 진보관은 계속 왜곡되었고,
인간의 조건을 보다 깊이 있게 사유하지 못하게 되었다"

(Tim Jackson, 2021)

References

이진경. 1999. “노동의 인간학과 맑스주의.”『진보평론』1: 79-88.

Jackson, T. (2021). *Post growth: Life after capitalism*. Cambridge: Polity

Luks, F. (2011). *Lost in Transformation?: Weltrettungs-ABC nach Fukushima* (Vol. 2). Metropolis-Verlag GmbH.

Newfield, J. (1969). *RFK: a Memoir*. Nation Books. (캐네디 연설)

Rockstrom, J. (2015). Bounding the Planetary Future: Why we need a Great Transition. *A Great Transition Initiative, 9*, 1-13.

Stiglitz, J. (2019). https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/nov/24/metrics-gdp-economic-performance-social-progress.

Weber, M. (1930). The protestant ethic. *New York: Scribner*.

감사합니다

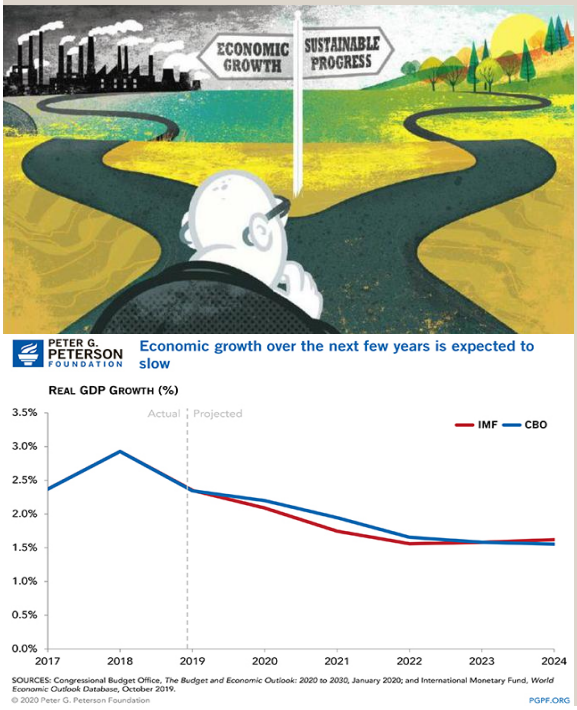
제3세션 : 포스트 성장시대와 지속가능한 사회

발표 7

포스트 성장사회와 지속가능한 노동의 재구성

임운택

계명대학교 사회학과 교수



포스트 성장시대의 지속가능한 노동의 재구성

임운택 (계명대, 사회학과)
한국사회학회

2025년 한국사회과학협의회 통합 컨퍼런스
포스트 성장 시대의 지속가능한 사회 모델

제1장
포스트 성장 사회의 징후

성장사회의 중대 위기

경제성장 정체

- 2% 미만의 저성장 고착
- 한국은행 산업연관표(2024년): 생산유발계수
  (2015년 이후 하락 1.813 -> 1.803), 부가가치유발계수동기간 상승(0.774 ->0.806)
- 경제성장에도 불구하고 실업률 증가
- 경제성장에도 불구하고 사회불평등 증가
- 주요 산업국가의 공공부채는 1950년 이후 꾸준히 증가
- 한국의 경우 2023년 기준 정부부채는 47.5%(가계부채는 101.7%,
  기업부채는 123.9%)로 여전히 OECD국가의 절반 수준이나
  가계부채와 기업부채비율이 높아 총부채비율은 6천 조원으로
  OECD국가에서 2023년 한 해 동안 유일하게 GDP 대비
  총부채비율이 증가
- 재정건전성에 대한 과도한 이데올로기도 위험하지만, 1인당 국민소득과
  인구고령화 진행속도를 감안하면 국가채무가 안전한 수준이 아님
- 경제성장에 따라 환경 쿠즈네츠 곡선(Environmental Kuznets Kurve)이
  개선될 것이라는 희망이 있었으나 결과적으로 에너지 및 자원 효율을
  높이기 위한 전략에 대한 희망은 그다지 실현되지 못했음
- 경제적 · 생태적 집계발 위기의 심화

출처: UNCTAD (2024.10.29.)

핵심 테제

1 성장으로부터 독립적인 발전의 가능성

지금까지 정치, 사회, 제도의 핵심영역은 경제성장에 기초하여 발전(경제학, 사회학, 복지학,
등). 저성장의 시대에 성장논리로부터 독립적인 발전의 가능성 탐색

2 성장중심주의에 대한 비판의 개념과 모델

탈성장 논리의 정치적 한계를 넘어 사회적으로 재조직화 가능한 독립모델 구축 :

- 자본주의 이중전환(디지털화, 탈탄소화)의 경제중심주의에 대한 대안: 금융자본과
  디지털화의 결합, 녹색경제의 가속화는 성장사회의 한계를 심화 내지 가속화, 사회불평등의 심화로 귀결
- 경제적 논리를 제어할 수 있는 정치적, 사회구조와 정치, 제도의 활성화
- 지속 가능한 사회의 전망: 개인, 집단, 지역, 국가

포스트 성장사회의 특징

1. 사회적 개입과 재조직화 업는 경제성장률을 높이기 위한 특단의 정책은 존재하기 어려움
2. 사회제도와 구조(연금, 노동시장, 조세제도, 등)는 성장에 의존하는 분야와
   성장을 주도하는 분야와 일정하게 분리/독립화
3. 토지 및 생물 다양성을 포함한 에너지 및 자원소비의 증가를 줄이고, 지속가능성 목표에 따라
   소비를 지속가능성 목표에 따라 감축
4. 포스트성장사회 혹은 전환과정에서 개별 영역 간의 부조화 발생(발전 혹은 축소) 가능.
   그럼에도 전반적으로 포스트 성장사회는 기존의 경제성장과 독립적이며, 이를 지지하는
   경제프레임(규제)이 필요

수출주도형 한국형 성장모델의 위기

수출주도적 한국형 성장모델의 위기

◆ 지속가능한 한국형 성장모델의 정치경제학적 위기

1. 수출 호조건으로서 원화약세 – 미 재무부의 압박과 주식시장의 이해당사자
2. 노동시장의 이중구조화: 불안정 노동자는 자본의 유연성과 회복력에 기여
3. 기재부의 장기적 긴축정책 – 특정산업에 특화된 수출주도성장
4. 과도한 저임금 정책에 기반한 상품경쟁력
5. 다자간 글로벌화로 한국의 수출시장은 미국, 중국(특히 8억 명에 달하는 중국의 중산층)의 내수시장에 의존

❖ 이상의 조건은 새정부에서 지속가능하지 않음

수출주도적 한국형 성장모델의 위기

IMF 금융위기 이후 한국이 선택해온 수출주도형 성장모델은 이제 여러 구조적, 환경적 측면에서 한계에 직면하고 있습니다. 이는 단기적 무역정책으로는 해결하기 어려운 근본적인 문제들입니다.

구조적 한계

높은 대외 의존도
GDP 대비 수출 비중 과다로 외부 충격에 극도로 취약한 경제구조 고착화

대기업 중심 불균형
수출 이익의 대기업 편중과 중소기업과의 격차 심화, 낙수효과 작동 미미

지역 경제 불균형
수도권 집중화와 지역경제 쇠퇴, 지역 간 불균형 발전으로 사회통합 약화

양질의 일자리 부족
수출주도형 산업의 자동화 및 고용 없는 성장으로 일자리 감소 및 불안정화

환경적·시대적 한계

글로벌 저성장 시대
세계적 저성장 기조와 보호무역 강화로 인한 수출환경 악화, 성장동력 약화

기후위기 대응
탄소중립 요구에 따른 화석연료 기반 수출산업의 지속가능성 위기

사회 불평등 심화
성장 과실의 불균등한 분배로 사회경제적 양극화 및 계층 간 이동성 저하

지정학적 리스크
미중 경쟁과 공급망 재편, 기술패권 경쟁 등 불안정한 국제질서에 높은 취약성

한국형 성장모델의 위기와 민주주의의 위기

성장사회의 위기는 단순히 경제적 문제를 넘어 민주주의의 근간마저 위태롭게 하고 있습니다. 신자유주의적 경제체제와 금융화 과정에서 심화된 불평등은 사회정치적 불평등으로 이어져 민주주의의 기능을 약화시키고 있습니다.

경제적 불평등과 정치적 귀결

- 금융시장 중심 자본주의는 경제적 불평등을 심화시킴
- 부의 집중은 정치적 권력 쏠림으로 이어져 의사결정 불균형 초래
- 사회계층 간 단절과 이해관계 충돌 심화로 사회통합 약화

사회의 군사화 경향

- 트럼프의 MAGA 운동으로 표출된 내부 대결 구도
- 민족주의, 우파 포퓰리즘 등 사회갈등 증폭 현상

포스트 민주주의 현상

- 형식적 민주주의는 유지되나 의사결정 권한이 금융기업 엘리트에게 집중
- 유권자 대신 투자자를 위한 정치의 심화
- 정치적 무관심과 참여 저하로 민주주의 실질적 위기 심화
- 글로벌 의사결정 구조에서 민주적 통제 메커니즘 약화

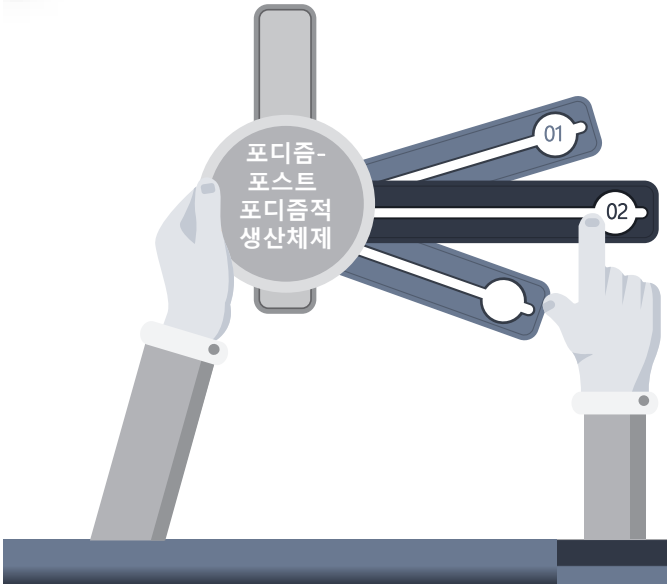
> "포스트 민주주의 현상은 위기에 내몰린 성장사회의 후과이기도 하다. 성장의 지속가능성이 의심받고, 불평등이 심화되는 상황에서 민주주의의 근간은 약화되고 있다."

경제 패러다임의 전환은 단순한 성장 전략의 변화가 아닌, 민주주의 회복과 사회통합을 위한 필수 과제임. 경제적 불평등 완화와 지속가능한 사회경제 모델 없이는 민주주의의 위기 극복도 어려움.

자본주의 이중전환

1. **디지털 전환**
   금융자본주의에 뒤이은 디지털 자본주의
2. **탈탄소화**
   기후변화와 녹색경제

1. 디지털 전환: 포디즘적 생산체제에서 포스트 포디즘적 생산체제로의 이행



01 포디즘적 생산모델 원칙
(Dörre and Brinkmann)

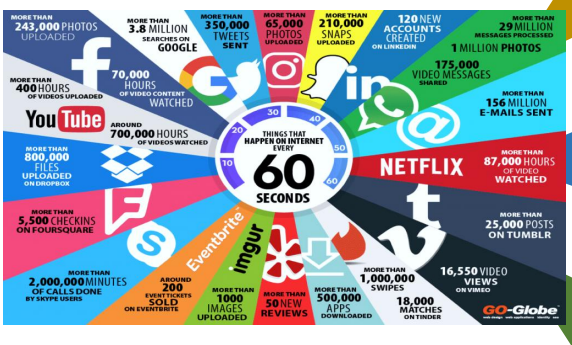
1) 기업구조, 직원의 정규채용, 작업장 내 시민의 권리
2) 거시경제에 대한 생산모델의 우위, 고용 거버넌스
3) 테일러리즘적 작업과정, 관료주의적 통제모델
4) 생산의 이중주의(대기업과 중소기업의 기능적 분화)

02 포스트 포디즘적 생산모델 특징
(Dörre and Brinkmann)

1) 주주가치 지향의 기업지배구조,
널 위계적이면서 중앙집중화된 조직 지향
2) 시장의 영향력이 높아짐 -> 기업 구조조정
3) 노동자에게 자율성 허용, 시장 중심적 통제
4) 가치사슬의 강력한 분권화

보편화의 어려움이 존재하고, 두 개의 체제는 중첩되어 있으므로 경향성을 암시하는 것으로 봐야. 이는 디지털 자본주의를 규명하는 시도에도 마찬가지

1. 디지털 전환: 디지털 생산체제



플랫폼을 통한 시장의 공급

✓ 고객, 기업, 노동자가 제품, 서비스,
노동력의 공급자와 소비자로 만남
✓ 기업정책과 시장이 결합하는 방식에서 시장의 우위 – 이전 생산체제와의 차이

"복수의 집단이 교류하는 디지털 인프라 구조"

✓ 서로 다른 이용자를 만나게 하는 매개자 위치를 차지함
✓ 유사시장으로 플랫폼: 수요와 공급의 만남을 조직화함
✓ 데이터 기반, 데이터에 최적화된 시장
-> 공급자와 수요자의 일치

플랫폼 모델의 특징

✓ 제품과 가치 창출의 결합, 가치형태에서는 일치하지 않음
✓ 제품은 무료이지만 서비스를 통해 부가가치 창출하기도 함
✓ 서비스 제공자와 고객 간 거래에 대한 수수료 청구 또는
데이터, 광고를 통한 부가가치 창출

1. 디지털 전환: 디지털 생산체제
- 조직모델로서 플랫폼과 혼종적 고용구조

디지털 생산체제의 반고용적 태도

- 시장가치 기준 세계 10대 기업에 속한 디지털 기업 중 고용기준 세계 10대 기업에 속하는 기업은 아마존 하나임
- 아마존을 뺀 시가총액 상위의 디지털 기업이 고용규모 기준 세계 100대 기업에도 들어가지 못함

플랫폼 기업의 혼종적 고용구조

- 조직모델: 조직의 경계가 부분적으로 개방된 소규모 센터 중심
- 인력모델: 근로고객, 프리랜서, 클릭워커(크라우드소싱)

➡ 노동법의 보호를 받지 못하고, 사회통합적 기회가 주어지지 않음

〈표 1〉 글로벌 10대 기업(시가총액 및 고용규모)

시가총액에 따른 순위(달러)				종사자 수에 따른 순위(10만 명)			
순위	기업명	시가총액	종사자수에 따른 순위	순위	기업명	종사자수	시가총액에 따른 순위
1	애플	2.6조	208	1	월마트	22	20
2	마이크로소프트	2.2조	111	2	아마존	12.7	5
3	사우디 아람코 (Saudi Aramco)	1.9조	-	3	폭스바겐	6.6	107
4	알파벳 (구글)	1.7조	130	4	페덱스	5.7	255
5	아마존	1.4조	2	5	도이체 포스트	5.6	216
6	테슬라(Tesla)	9414억	335	6	컴퍼스 그룹	5.4	469
7	메타 (페이스북)	8195억	386	7	UPS	5.4	71
8	버크셔 해서웨이 (Berkshire Hathaway)	6893억	25	8	엑센추어 (Accenture)	5.3	54
9	TSMC	6382억	-	9	크로거	5.0	593
10	텐센트	5708억	247	10	홈디포	5.0	21
16	삼성	4081억	-	178	삼성	1.1	-

자료: companies market cap. https://companiesmarketcap.com. (검색일: 2022.1.23).

1. 디지털 전환: 시장조직으로서 플랫폼

1) 디지털 상거래

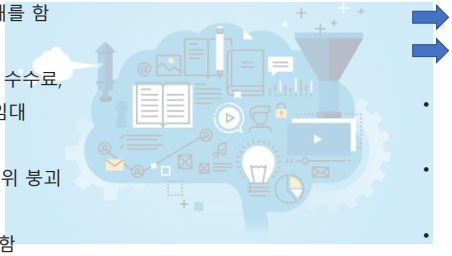
- 개별 플랫폼이 거래하는 자신의 준독점적 지위에 기반을 둠

➡ 자신의 이윤을 결정할 수 있는 상거래를 함

- 플랫폼 비즈니스 모델: 비례적 마진, 수수료, 사용자 데이터 거래, 디지털 인프라 임대

➡ 거래를 통한 이익 창출 모델
포디즘 생산체제의 특징인 생산의 우위 붕괴

- 플랫폼은 자신이 경쟁의 규칙을 결정함



2) 소유권 대신 접근(Access)

- 디지털 자본주의의 상거래에서 소유권 범주의 변화

➡ 생산수단에 대한 소유 관점의 변화

➡ 생산된 재화와 서비스에 대한 관점의 변화

- 플랫폼 경제: 시장의 사용료, 제품 및 서비스와 개인 데이터의 상품화를 통해 수익 창출
- 디지털 상품: 자신의 가치 창출 기회 제공. 제품 포트폴리오의 디지털화에 의존함(아마존)
- 플랫폼은 제한된 범위에서 재화를 저장, 분배하지만, 시장 조직의 실질적 수혜자로서 소매업체와 같은 역할 수행
- 글로벌 IT 대기업들은 클라우드 컴퓨터 형태로 고도의 소유권 인프라를 공급함

1. 디지털 전환: 디지털 자본주의 전망과 연구과제

〈표 2〉 디지털 생산체제의 특징

디지털 생산체제					
생산조직		시장조직		노사관계	
기업조직	지배구조	기업-시장관계	소유	노동과정	노동력 유형
• 플랫폼 • 혼종적 고용 구조	• 사회기술적 생태계의 우위 • 플랫폼 통합을 통한 지배구조 확장	• (디지털) 상거래	• 생산수단의 부분적 민주화 • 가치실현의 장소로서 플랫폼 • 소유 대신 접근(액세스) • 소비자에게 인프라의 확대	• 알고리즘에 의한 통제 • 수평적 평가 시스템 • 디지털 과정 지배	• 한시적 노동력 • 고용의 혼종화 • 경제력의 집중화(플랫폼)

2. 생태위기의 심화

- GDP성장에 따른 온실가스 배출 증대: 지난 20여 년(1970-2018) 동안 GDP 4배 증가하는 동안 온실가스는 2배 증가
- 부유한 산업국의 글로벌 중산층 소배증대가 주 원인(European Einvironment Agency, 2022)
- “향후 수십 년 동안 CO2 및 기타 온실가스 배출량을 획기적으로 줄이지 않는 한 21세기에는 1.5°C와 2°C의 지구 온난화가 초과될 것”(IPCC 2021: 1)
- 1970년부터 2017년까지의 천연자원 소비량을 인구 수치를 기준으로 2017년까지 여러 국가에 할당하면 고소득 국가의 과소비 비중은 74%, 중상위 소득 국가는 25%, 중하위 소득 국가는 1%. 당연히 저소득 국가의 비중은 1% 미만(World Bank): 탄소누적배출량 순위: 미국>중국>러시아.독일>영국>일본>인도
- 이러한 배경에서 경제노선에 대한 급진적 선회요구 증가: “기후 친화적이고 지속 가능한 경제 질서를 위한 새로운 글로벌 사회 계약”을 의미(WBGU 2011: 2).
- 그럼에도 “유한하고 성장하지 않는 생태계의 개방형 하위 시스템”으로서 경제가 어떻게 구조화되어야 하는지에 대한 구체적인 내용은 여전히 모호(Rockström et.al. 2009).
-

생태전환과 대안경제

- 질문:

① GDP 성장률이 매우 낮거나 심지어 마이너스인 상황에서 요구되는 기후 친화적이고 지속 가능한 경제 질서가 한국을 비롯 OECD 경제에서 현재의 자본주의 경제 활동 논리와 양립할 수 있는가?
② 그린딜 혹은 그린경제가 생산방식과 생산 및 소비구조에 초점을 맞추고 있으나 수요측면의 대책은 있는가?
③ 저성장 혹은 제로성장 국면에서 정치와 경제는 어떤 비전과 전망을 가져야 하나?: 대안생산, 제국주의적 라이프스타일 포기, 노동시간 단축과 재분배 전략 수정, 생태적 세금개혁, 등 – 핵심은 **운동정치와 거시경제의 결합**
– 대안적 경제성장전략: 저성장과 탈성장이 생태발전에 기여하는지의 여부에 관한 근본적 논의 제외(인류세 논의)
④ 포스트성장사회에서 실천문제로서 지역정치

포스트성장 사회와 노동의 변화: 지속가능한 노동의 전망과 기회

포스트성장 사회와 노동의 변화

- 문제인식:

① 1970년대 로마클럽 보고서(성장의 한계)와 1980년대 독일사회학계의 '노동의 종말'(Offe) 논의의 분리, 20세기 후반에 수렴화: 성장비판논의는 노동문제에, 노동의 위기 논쟁의 성장비판 논의에 무관심
② 포스트 성장사회 논의는 양자의 논리의 상호보완에서 출발
③ 생태적, 경제적 위기 국면에서 노동의 사회적 조직은 어떻게 변화해야 하는가?
④ 노동의 개념은 어떻게 달라져야 하는가?

21세기의 글로벌 사회의 위기와 도전

- 성장의 한계: 로마클럽
- 성장의 과실로 생물권(biosphere)의 파괴 – 전지구적 위기
- 성장의 가속도(Beschleunignung: Rosa, 2005)가 초래한 위기의 핵심 요소

① 인구증가와 고령화
② 생태용량과 기후 변화
③ 글로벌 사회 불평등 확대
④ 이주와 국민국가의 위기
⑤ 지역갈등 심화: 포퓰리즘, 경제불평등 심화, 정치적 거버넌스의 위기

녹색전환과 포스트 성장사회

저성장·기후위기 시대의 도전

기후변화와 환경적 한계가 분명해진 상황에서 지속적인 고속 성장은 더 이상 가능하지도, 바람직하지도 않은 정책 방향입니다. 경제 성장률 둔화는 일시적 현상이 아닌 선진국 경제의 구조적 특성으로, 근본적인 패러다임 전환이 필요.

> "포스트 성장 사회란 성장 자체를 부정하는 것이 아니라, 무분별한 양적 확장보다 질적 성숙과 지속가능성에 초점을 맞추는 새로운 경제 체제를 의미."

녹색전환의 필요성
탄소중립 목표 달성과 기후위기 대응은 선택이 아닌 필수. 친환경 산업 육성은 새로운 성장동력이자 일자리 창출의 기회

순환경제로의 전환
자원 추출-생산-소비-폐기의 선형경제에서 회수-재생-재활용의 순환형 경제로 전환하여 환경부하 감소

정의로운 전환
탈탄소 과정에서 취약계층과 전통산업 종사자들이 소외되지 않도록 사회적 안전망 구축과 공정한 비용 분담 필요

공동체 회복력 강화
지역 사회의 자급자족 능력 향상, 로컬 푸드, 에너지 자립 등을 통해 외부 충격에 강한 사회구조 구축

녹색전환의 경제적 기회

녹색전환은 단순한 환경정책을 넘어 경제구조 재편의 중심축이 되어야 합니다. 재생에너지, 친환경 모빌리티, 에너지 효율화, 생태 복원 등의 분야는 양질의 일자리를 창출하고 미래 산업 경쟁력을 확보하는 동시에 탄소중립 목표를 달성할 수 있는 핵심 산업군입니다.

내수 중심, 지역 균형 성장의 방향

트럼프의 관세정책으로 가속화된 글로벌 무역 환경 변화는 한국경제가 내수 중심, 지역 분권화된 성장 모델로 전환해야 할 필요성을 더욱 강화함. 지역 자립과 균형발전은 위기를 기회로 전환할 수 있는 핵심 전략.

지역 자율성과 회복력 강화의 필요성

수도권 중심의 경제구조는 지역 불균형을 심화시키고 한국경제의 취약성을 키웠음. 지역사회의 회복력이 포스트 성장 시대 사회경제 패러다임 전환의 성공 여부를 결정 할 것임

내수 강화 정책
수출의존도를 낮추고 국내 소비와 투자를 활성화하는 정책 방향을 통해 외부 충격에 덜 취약한 경제구조 구축

재정분권
연방제 수준의 재정 자립과 지방정부의 자율성을 보장하는 재정구조 개혁을 통한 지역 경제 활성화

지역 산업 생태계
지역별 특성에 맞는 산업 클러스터 육성과 지역 대학-기업 연계를 통한 혁신 생태계 구축

주요 정책 방향

내수와 지역 중심 성장을 위해서는 지역 주민의 자율성 보장과 참여가 핵심입니다. 지역 공동체의 의사결정 권한을 강화하고, 지역 기반 공공 인프라 및 필수 서비스에 대한 투자를 확대해야 합니다. 또한 지역 간 상생 협력을 위한 제도적 기반을 마련하고, 지역 경제의 회복력을 높이는 정책이 필요

고용, 사회보험 개혁의 과제

노동시장 개혁의 방향

이중구조 해소와 포용성 강화
정규직vs비정규직, 대기업·중소기업, 플랫폼전통 노동 간 격차 해소를 통한 이중구조 타파

- 노동시장 불평등 해소를 위한 임금 및 근로조건 표준화
- 특수고용·플랫폼 노동자 보호 제도 마련
- 복지와 연계된 노동시간 단축과 일자리 나누기
- 최저임금 현실화 및 생활임금 확대 적용

사회보험 개혁 전략

보편적 사회안전망 구축
전국민 대상 사회보험 체계 확립으로 사각지대 해소 및 기본 생활 보장

- 국민연금·건강보험·고용보험·산재보험 전국민 확대
- 소득 기반 통합적 사회보험 체계 구축
- 사각지대 해소를 위한 임시 소득보장제도 도입 보험
- 료 지원을 통한 영세자영업자 및 비정규직 포용

고용창출형 산업 전환

필수 공공 인프라 구축
사회 안전과 건강, 기초 인프라 구축에 집중 투자하여 양질의 일자리 창출

녹색 일자리 전환
탄소중립 정책과 연계된 녹색산업 육성을 통한 일자리 창출 및 정의로운 전환

지역 기반 돌봄경제
지역 밀착형 돌봄·사회서비스 확대로 지역 일자리 창출 및 공동체 회복력 강화

노동시장과 복지 연계 강화

평생학습 체계
직업 전환 및 재교육을 위한 평생학습 체계 강화와 고용-교육 통합적 지원

활력있는 노동이동
직업훈련, 고용서비스, 사회보험을 연계한 노동시장 이행 지원 시스템 구축

사회적 가치 일자리
사회적경제 활성화 및 공공부문 일자리의 질적 향상을 통한 사회적 가치 창출

새로운 경제 패러다임 제안

기존 수출주도형 성장모델

- 고(高) 수출의존도: GDP 대비 수출 비중 과다
- 대기업 중심 무역 편중, 중소기업 성장 제한
- 수도권 집중: 지역 불균형 심화
- 외부 충격에 취약한 경제구조
- 자원/에너지 소비 중심, 환경 지속가능성 낮음

포스트 성장 사회경제 패러다임

- 내수 중심: 균형있는 경제성장 전략
- 고용창출형 산업전환 및 양질의 일자리 창출
- 지역 자율성과 회복력 중심의 분권화된 경제
- 사회 안전과 필수 인프라에 집중된 공공투자
- 녹색전환과 탄소중립 기반의 지속가능 성장

산업 및 고용 전환
수출의존도 낮추는 고용창출형 산업 개발과 : 프라 투자 확대를 통한 국내 성장동력 확

지역 균형 발전
연방제 수준의 재정자립과 지방분권을 통한 지 회복력 강화 및 자율적 발전모델 구축

노동 및 사회보장
포용적 노동시장 정책과 전국민 대상 사회보험 체 구축으로 사회안전망 강화

녹색 전환
탄소중립 목표와 정의로운 전환을 통한 환경적 지속 가능성과 사회적 공정성 동시 실현

"성장 우선이 아닌 지속가능한 사회를 만드는 사회경제 패러다임의 전환"

4대 정책 원칙 정리

포스트 성장 사회경제 패러다임으로의 전환을 위한 네 가지 핵심 정책 원칙으로, 상호 연결된 통합적 접근이 필요합니다.

01

산업 및 고용 전환

- 수출의존도를 낮추는 고용창출형 산업구조 개발
- 안전 및 사회 필수 인프라에 집중된 공공투자 확대
- 내수 중심 성장으로 외부 충격에 강한 경제 구조 확립

02

지역 자율과 회복력

- 연방제 수준의 지역 재정 자립 및 권한 확대
- 지역 주민의 자율성 강화와 지역경제 회복력 기반 구축
- 수도권 집중 해소와 국토 균형발전 체계 마련

03

노동시장 및 사회보험 개혁

- 노동시장 이중구조 해소 및 양질의 일자리 창출
- 경제적 약자 보호와 노동권 강화를 위한 제도 정비
- 전 국민 대상 포용적 사회보험 체계 구축 및 확대

04

녹색전환 및 정의로운 전환

- 2050 탄소중립 달성을 위한 환경 친화적 산업 전환
- 전환과정의 사회적 비용 분담과 취약계층 지원 강화
- 지속가능성과 사회적 공정성을 동시에 추구하는 발전 모델

대안 실현의 과제와 결론

트럼프의 관세정책은 위기이자 기회!. 포스트 성장 사회경제 패러다임으로의 전환을 위해 극복해야 할 과제와 실현 조건

사회적 대화와 합의

경제 패러다임 전환에 대한 사회적 합의 구축이 필요. 노동, 기업, 시민사회, 정부 간 협력적 거버넌스와 지속적인 대화가 필수적

전환 과정의 형평성

새로운 패러다임으로의 이동 과정에서 발생할 수 있는 비용과 혜택의 공정한 분배를 위한 정의로운 전환 정책이 중요

제도적 개혁

지역 자율성 강화를 위한 제도 개혁, 조세재정 정책의 변화, 노동시장 개혁 등 근본적인 제도적 변화가 수반되어야 함

사회적 인식 전환

GDP 성장률이 유일한 성공 지표가 아닌, 웰빙, 지속가능성, 사회적 형평성을 포함하는 새로운 사회적 가치로의 인식 전환이 필요

전환의 현실적 경로

단기적으로는 통상정책을 통한 대응과 함께, 중장기적으로는 산업구조 재편, 지역경제 활성화, 사회안전망 강화, 녹색전환 등 포괄적 전략을 병행해야 함. 트럼프의 관세정책이 제공하는 '위기'를 '기회'로 전환하는 창의적 접근이 요구됨

"트럼프의 관세정책으로 인한 세계경제 질서의 변화는 한국이 장기적으로 지속가능한 사회경제 패러다임을 구축할 수 있는 절호의 기회입니다. 포스트 성장 시대의 대안 성장은 수출보다는 내수 중심, 낙수경제가 아닌 공생의 경제, 수도권 집중이 아닌 지역경제의 회복력을 전제로 한 새로운 성장의 길이 되어야 할 것 임"

감사합니다

제3세션 : 포스트 성장시대와 지속가능한 사회

발표 8

포스트 성장사회에서의 국가 역할 변화–민주정치를 중심으로

조영호

서강대학교 정치외교학과 교수

포스트 성장사회에서의 국가 역할 변화:

민주정치를 중심으로

조영호 (서강대학교)

순 서

1. 국가와 성장에 대한 회고적 평가
2. 현재의 문제점
3. 개선의 방향

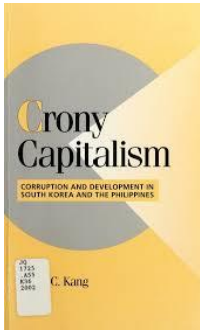
사회경제적 근대화와 성장을 주도한 국가

- 시민사회가 자본주의 시장경제와 대의민주주의를 선도한 서구와 달리, 비서구권에서 생존을 위한 "전근대 죽이기"와 "근대화 돌격"은 국가에 의해서 주도
- 따라서 국가의 권력을 어떤 성격과 이념을 가진 집단과 지도자가 가지는가에 따라서 그 나라의 발전과 저발전, 그리고 생존번영은 상당부분 결정
- 한국은 일제의 강점과 이후 박정희 개발독재를 통해 근대화와 시장경제로의 전환에 일단 성공

사회경제적 근대화와 성장을 주도한 국가

- 박정희 식 국가주도 개발독재는 정치를 최소한으로 만들거나 혹은 정치가 없는 거버넌스를 구상
- 실제로 박정희는 이승만 시기 선거, 정당, 국회 때문에 나라가 망한다고 인식하고, 이를 최소화 하려는 시도에 착수했고, 유신으로 완성
- 선거, 정당, 국회, 즉 "정치"가 없는 거버넌스, 정치가 없는 발전을 목표로 함
- 한편 대통령실로부터 기층의 반상회 까지 직할체제를 구축
- 이와 같이 일사분란한, 기강이 잡힌 사람들과 체제는 북한과의 대결과 발전을 향해 돌격 >>> 한편 큰 성과와 기적을 만들었고 "할 수 있다"는 자신감을 형성

IMF와 한국형 성장 모델의 전환



- 박정희 식 국가주도의 성장은 1990년대 한계에 봉착
- 발전단계의 관점에서 박정희식 성장은 낮은 **기술력**에, 농촌과 다른 지역에서 **값싼 노동력**의 지속적 공급을 통해 수출경쟁력이 유지되는 한에서 가능하기에 1990년대 이미 한계에 직면
- 또한 **자본**은 정실주의를 통해서 부실하게 대출되고 대기업은 유사한 업종에 단가경쟁에 뛰어드는 중복투자와 부패가 만연 >> Crony capitalism
- 1997년 IMF위기가 아니어도 노동투입과 중복/부실투자에 기초한 성장은 지속되기 어려웠을 것으로 회고
- 정치적으로 한국의 성장은 노동과 사회의 자유로운 정치활동을 제약한 상태에서 국가관료와 자본 및 전문가들이 의사결정을 했다는 점에서 정치적으로는 "절름발이 상태"

2000년대 이후 2차 도약과 문제점

- 성장의 한계에 직면하여 한국의 국가와 관료들은 3 가지 발전방안을 시도함
- 1) 대학, 산학 등을 연계한 기술개발혁신 및 고부가가치 상품 집중
- 2) 노태우 시기 시작된 북방정책을 넘어선 자유무역협정(FTA) 대상국을 공격적으로 확대
- 3) ICT 및 디지털 혁명을 민관협력으로 주도

>>>이와 같은 전략은 1) 자유주의 세계질서, 2) 한미동맹/대북평화 및 3) 중국의 고도성장 속에서 한국을 1 만불 사회에서 3 만불 사회로 도약하게 함

>>> 문제는 향후 경제적으로 5만불, 사회적으로 보다 행복한 사회를 향한 미래의 비전이 보이지 않음

>>> 구체적으로 한국의 국가는 여전히 강력하지만 이를 구현하는 정부, 정치, 시민사회 등이 국가를 안정적으로 운용하지 못하고 있음

>>>무엇보다 20세기 권위주의 발전 국가의 정치적 유산이 민주화 이후에도 남아 있음

문제의 진단

- 비서구권의 국가주도의 발전주의는 정치가 없는 모델을 지향함에 따라 경제성장과 민주화 이후에도 시민사회의 다양한 이해관계가 정당정치를 통해 인입/집약되고 정부의 정책에 반영되는 "정치적 선순환구조"를 만들지 못하고 있음
- 특히 IMF 이후 정치권도 비용절감 및 고통분담에 동참해야 한다는 요구에 반응하여, 2004년 이후 ① "돈먹는 하마"였던 지구당 해체, ② 중앙당의 교육연수/충원 기능 축소, ③ 당사무국 약화로 원내의원들의 권한확대와 자율성(자기 정치) 확대, ④ 정부보조금 의존 확대, ⑤ 지방의원 공천 등을 노무현 대통령과 야당이 추진함 >> 정당이 스스로 손발을 자르고, 정부지원에 기생하며, 지자체를 통제하여 기형화됨
- 이로 인해 현재 중앙정치의 양극화와 지방정치의 종속, 국회/대의 정치의 실종, 우수한 정치 인재 충원의 어려움, 지역구 의원의 지역 후견주의/부패 현상 등이 연쇄적으로 발생
- 지난 세기 동안 성장한 시민사회와 국가를 연계할 정치가 축소되어 거리정치와 분노한 이들은 확산
- **국가**는 강력하나 **정치**는 불안정하고 **시민사회**는 투쟁적이며 **사람들**은 하늘만 바라보고 있음

문제의 재해석과 요약

- 박정희 식 독재는 1987년 이후 정부공직과 국가적 자원 (지방정부 자원)을 누가 차지할 것인가를 중심으로 경쟁하는 양대정당 간 양극화로 수렴되어 현재 평형을 이룸
- 양대 정당 엘리트들은 경쟁하지만, 그 외에는 다른 사회세력들과 지역을 배제하는 배타적 카르텔을 형성: 한 쪽이 잘못하기를 바라고 기다렸다가 집권하는 negativity 팽배
- 시민/경제사회의 부분들과 지역의 야심적이고 우수한 인재들의 정치권 진입장벽을 높은 상태로 만들어서 시민/경제사회와 국가정책 간 연결성이 부족함
- 이는 개헌과 같은 국가의사결정의 구조를 바꾸는 문제를 넘어서는 보다 본질적인 과제: 박정희 이후 붕괴된 전근대적 공동체 사회가 근대화 이후 새로운 공동체 사회로 이행하지 못한 상태로 부유하는(drifting) 한국 문명사적인 과제를 정치권이 인식해야 함
- 정치가 다양한 분야와 수준의 공동체에서 일어나는 일이라면, 한국에서는 국가와 정당 엘리트 정치만 존재하고 이외 및 이하 분야의 정치를 배제하고 단절/억압된 상태>> **포용한 선순환이라기 보다는 같은 "배제>>거리정치 폭발>>정권교체>>양극화" 의 악순환이 지속**

무엇을 어떻게 할 것인가? 1) 비례대표의 확대와 기능 정상화

- 현대 사회는 다양한 시민/경제사회가 부분 별 조직화를 통해서 이익을 추구/보호하고 서로를 돌보고 이것이 국가사회의 발전으로 이어질 수 있도록 상호작용하는 사회이지만 한국은 이들을 대표할 비례대표들이 유명무실함
- 민주노총, 한국노총 뿐 아니라 전경련이나 경총도 대의정치에서 배제되어 있음
- 그 외 중소상인단체, 자영업단체, 종교기관, 전문가협회, 직능단체 등 현대사회에서 새롭게 조직된 많은 단체에서 리더십이 검증된 이들이 비례대표로 의정활동을 해야 하지만, 현재 비례대표는 수도 작고 임기도 1회로 제한되어 있으며 지역구 출신 의원들에 의해서 밀려남 >> 이는 우리사회의 다양한 이익과 가치가 왜곡/배제되거나 국가지도자의 선의와 관심에 의존하는 문제점으로 나타남
- 지역 또한 하나의 중요한 이해집단이라는 점에서 지역구를 약간 줄이든지 아니면 비례를 늘리고 재임을 허용하는 방식으로 사회의 이해관계 구성과 대의정치가 조응성을 높여야 함
- 그래야 거리정치가 줄어들 수 있고 사람들이 자신과 주변에 관심을 두고 봉사할 수 있으며 근대화 과정에서 파괴된 공동체를 새롭게 정상화/재구성할 수 있음

무엇을 어떻게 할 것인가? 2) 지구당의 설립과 정당의 정상화

- 현대 사회의 국가적 의사결정에서 튼튼한 정당은 핵심임
- 정당이 약한 사회에서 정당은 외부자 혹은 특정한 외부세력에 의해서 휘둘려 국정이 실패하고 지도자가 탄핵되며 정당이 붕괴되는 일이 발생
- 현재 한국의 정당들은 양당 간 경쟁 수준은 안정된 반면 그 경쟁을 견실하게 뒷받침할 정당조직, 하부기반, 집단 및 유권자 연계성 등 너무나 약화되어 불안정이 증가
- 한국의 정당은 머리만 있고 몸이 없는 상태
- 정당의 풀뿌리 하부조직인 지구당/당협을 공식적 기구로 재건
- 선출된 원내 의원들의 권한이 확대되어, 겸직을 너무나 많이 하고 업무가 집중되어 있는데, **1)** 국회의원의 의정활동, **2)** (시도 및 중앙) 당조직의 충원과 교육, **3)** 연구소의 정책연구 기능 등 정치분업 해야 함

무엇을 어떻게 할 것인가? 대통령/행정부, 사법부, 지방자치의 문제

- 행정부와 사법부 및 지방자치의 문제점은 기관 고유의 문제보다는 국회와 정당이 후퇴 혹은 제기능을 못하거나 잘못된 행동을 하면서 파생함
- 대통령의 권한이 헌법의 범위를 넘어 관행적으로 확대되어 과도한 부담과 책임을 받고, 사법의 정치화가 초래됨
- 지방정부의 중앙정당정치 예속화 또한 마찬가지임
- 따라서 국회와 정당이 발전 혹은 정상화된다면 다른 정치/정부 기관들도 정상화될 것으로 기대함

- **장기적으로 주민회 주민자치 주민정치도** 국가/정부 종속에서 자유롭게 해야함

Epilogue

- 아리스토 텔레스: "정치는 사회적 동물인 인간이 관계를 맺고, 공동체를 돌보며, 공동체를 위해 봉사하는 가장 행복한 행위이다"
- "정치를 허하라" "정치를 긍정하라">> 인간의 사회적 본성에 기초하여 정치를 발전시킬 때 국가의 미래도, 사람들의 행복도 밝을 것으로 전망

제3세션 : 포스트 성장시대와 지속가능한 사회

발표 9

지방의 지속가능 발전모형 그리고 주민

최흥석

고려대학교 행정학과 교수

지방의 지속가능 발전모형 그리고 주민

고려대 행정학과
최흥석

한국사회과학연구회 세미나, 2025년 6월25일
대한상공회의소, 서울

<한국 지방체제의 특징>

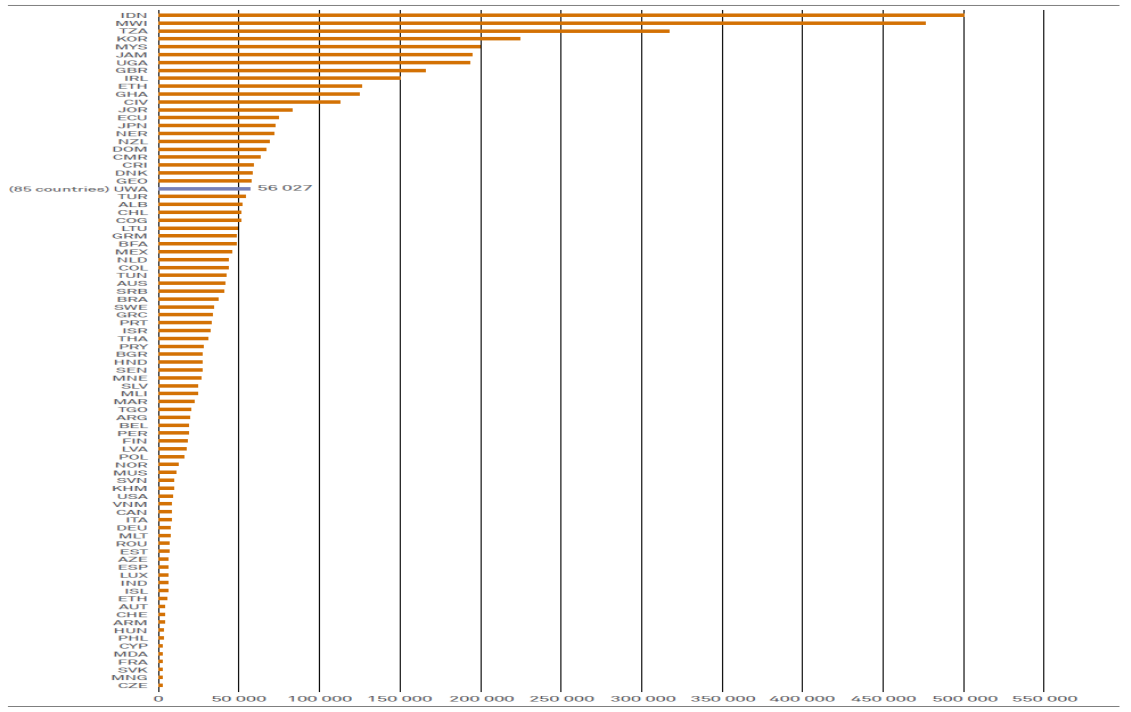
- 한국의 기초지자체는 평균 인구수의 측면에서 세계 4위 정도에 해당할 정도로 매우 큼. 이러한 물리적 조건 하에서 한국의 지방자치는 중앙, 광역, 기초 사이의 권한 배분, 업무배분, 재정배분 등에 초점을 맞춘 단체자치 위주이고, 주민참여와 주민자치가 활발히 이루어지는 지방민주주의를 하기에 어려운 구조 (cf) Dahl, 1967)

- 지방행정은 지방 관료조직의 주도하에 공공서비스(복지, 보건위생, 환경, 교통 등)를 (대량) 생산하고 전달하는 기능을 위주로 구조화 됨. 지방행정은 지방에 위치하지만 국가적으로 조직화되고(locally-based but nationally organized) 강한 전문가주의(professionalism)를 지닌 유급 관료로 구성됨(Goldsmith, 1992).

- 한편 지방정치는 기초지자체 선거에 정당 공천이 시행되고, 정당 공천 여부가 선출직 선거의 당락에 매우 중요하게 작용하기 때문에, 하향적 후원자 모형(patronage model)의 특성을 강하게 지님(cf) Goldsmith, 1992).

<한국 지방체제의 특징>

<그림> 기초자치단체의 평균 인구수(85개 국가)



(출처: OECD/UCLG, 2016, Subnational Governments Around the World: Structure and Finance, p. 17)

<한국 지방체제의 특징>

- 지방정부의 권력구조가 헌법(118조)과 지방자치법에 규정되어 있고, 지자체의 조직, 행정, 재정 등에 관한 사항이 법률, 대통령령 등 국가 수준 법규에 의해 규정되고 있음.

- 재정의 측면에서 보면, 중앙과 지방의 세출 비율은 4:6인데, 세입의 비율은 8:2임. 중앙정부는 교부금과 국고보조금의 형태로 지방정부의 지출을 보전해주는데, 이는 중앙에 의한 재정통제를 의미함.

<국가별 국세와 지방세 비중 비교>

국가	국세 (%)	지방세 (%)
일본	59.5	40.5
미국	52.2	47.8
영국	92.8	7.2
독일	46.1	53.9
프랑스	70.4	29.6
한국 (2023년)	77.6	22.4

(출처: OECD Revenue statistics, 2020; 행안부, 2023년도 지방자치단체 통합재정 개요, 144쪽)

<한국 지방체제의 특징>

<국가예산 대 지방예산 비율(총 재정사용액 기준)>

(단위: 억원)

구분	중앙정부	자치단체	지방교육
2023년	2,549,290 (39.1%)	2,970,204 (45.5%)	1,002,879 (15.4%)
2022년	2,508,270 (40.8%)	2,765,951 (45.0%)	877,002 (14.3%)

(출처: 행안부, 2023년도 지방자치단체 통합재정 개요, 24쪽)

- 중앙의 부처들은 그의 소관인 개별법, 산하 공공기관, 특별지방행정기관(일선관서) 등을 통해서 각 정책 영역에 대한 통제력을 유지하고 있는데, 이는 각 정책 영역에 있어서의 지자체의 권한을 제약하는 주요 요소로 작용함. 예를 들어, 국토부는 수도권정비계획법, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 등의 법령과 한국토지주택공사 등의 산하기관을 보유하고, 환경부는 환경정책기본법, 자연환경보전법, 수질환경보전법 등의 법령과 한국수자원공사, 한국환경공단 등의 산하기관을 보유하고 있음.

<수도권 집중과 지방소멸>

- 대한민국 정부는 지역의 균형적 발전을 위해 많은 정책개입을 해왔음. 수도권정비계획법, 15개 성장거점도시 개발, 세종시 개발, 10개 혁신도시 개발, 공공기관 이전 등은 이러한 예임.

- 그럼에도 이러한 균형화 노력이 큰 효과를 거두었다고 보기는 어려움. 특히 인구의 지속적인 수도권 유입과 지방소멸의 지금도 지속되고 있음. 수도권 거주인구는 2021년을 기점으로 이미 비수도권 거주인구 보다 많아졌고, 수도권 거주인구의 상대적 비율은 앞으로도 상승할 것으로 예상되고 있음.

- 지방소멸과 고령화 문제는 출산율 저하와 인구감소의 결과이기도 하지만, 특히 우리나라의 경우 인구의 사회적 이동의 결과라는 것이 전문가들의 공통적인 지적임(국토연구원, 2021). 즉 지방소멸은 국가의 일부 지역들(예: 주로 농촌 및 중소도시)로부터 다른 일부(예: 수도권 및 대도시)지역으로의 사회적 이동의 결과라고 할 수 있음.

- 지방소멸과 관련하여, 주민 1인당 예산 규모의 지자체별 차이에서도 나타나듯이, 대한민국 정부는 주로 지역간 재분배의 방식으로 개입하였음. 그리고 그의 효과성에 대한 평가는 여전히 회의적임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

- 감사원(2021)의 저출산·고령화 대책 성과분석 보고서는 2047년부터 모든 시·군·구가 소멸위험 단계에 진입하고, 2117년에는 전국에서 8개 시·군·구를 제외하고 모두 소멸할 것으로 예측하였음.

- 비수도권에서 수도권으로의 인구 유입이 지속되고, 지방소멸이 가속화되고 있는 매우 중요한 이유는 일자리와 경제적 기회의 감소로 사료됨. 그런데 지역 경제가 활력을 가지기 위해서는 무엇보다도 지역의 발전잠재력과 정주여건을 제고하는 것이 중요할 것임.

- 다만 지역의 발전잠재력과 정주여건을 제고하는 일은 정부의 단기적 개입과 처방으로 이루어 질 수 있는 일이 아님. 이러한 상황에서 과연 지역의 발전잠재력과 정주여건을 제고하고, 그의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 정부가 정책 개입을 통해 할 수 있는 일이 무엇일 수 있을지를 고민해야 할 것임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

- 앞서 지적하였듯이, 대한민국 정부는 지방소멸과 관련하여 대한민국 정부는 주로 단기 사업적 시각에서 자원의 지역간 재분배의 방식으로 개입하였으나, 지방의 지속가능 발전을 위한 효과는 비관적이었음.

- 재정조정을 통한 지방간 형평화는 그 자체로서 매우 합당한 일이지만, 동시에 연성재정, 사중손실(dead weight loss), 지역적 개발 잠재력의 저활용에 따른 기회비용 등에 따른 상당한 수준의 비효율성을 발생시키고 있다고 사료됨.

- 지방의 지속가능 발전을 위해 정부는 3가지 방향으로의 정책개입을 할 수 있다고 봄.
  - 첫째는 지방 정주여건 제고에 긴요한 핵심 공공서비스의 대규모 재배치임.
  - 둘째는 지방의 특성을 존중하고, 비교우위의 관점에서, 지방 사이의 발전적인 차이를 조장하는 것임.
  - 셋째는 지자체의 세입구조 보강과 지역 주민의 자생적 발전역량(capacity) 제고를 핵심으로 하는 지방 활력강화(임파워먼트)임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

I. 지속가능 발전 전략 1 – 핵심 공공재의 대규모 재분배

- 티부는 그의 유명한 "발로 하는 투표(voting with one's feet)" 이론에서 국민의 공공재에 대한 선호는 그들의 지역 간 이동을 통해 나타난다고 보았음(Tiebout, 1956). 티부의 이론 틀에서는 공공재 믹스의 공급 위치는 고정되고, 시민이 자신의 선호에 합당한 공공재 믹스 공급 장소(즉, 지방정부)를 찾아가게 됨.

- 그런데 티부의 모형에 대한 역발상도 가능할 것임. 즉, 정부가 공공재 믹스의 공급 장소를 의도적으로 변화시키면, 이에 따른 국민의 사회적 이동의 변화가 나타날 수도 있을 것이라는 점임. 지방소멸과 지방 고령화 문제는 상당 부분 경제적 기회의 분포에 대응한 국민의 사회적 이동의 결과일 것임. 그럼에도 교육, 의료 등과 같은 중요 공공재에 대한 국민의 선호가 지역 간 이동으로 나타날 수 있다는 점도 무시할 수 없을 것임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

I. 지속가능 발전 전략 1 – 핵심 공공재의 대규모 재분배

- 공공재 공급은 국가가 지닌 가장 직접적이고 효과적인 정책수단임. 그럼에도 공공재 공급 위치에 주목하여 지방소멸에 대응하는 방안은 이제까지 제대로 시행된 바가 없음. 아마도 그의 중요한 이유 중 하나는 공공재/서비스 전달체계 개혁이 불가분 중앙과 지방정부 그리고 공공기관의 조직 및 인사 변화를 수반하기 때문일 것으로 사료됨. 자원의 지역 간 재배분, 사회간접자본 건설 등은 정부 조직의 입장에서는 사업의 성격을 띤 일이지만, 공공재/서비스 개편은 스스로의 변화를 수반하는 일임.

- 핵심 공공재 공급 위치의 대규모 재배치를 통해 – 즉, 수도권에서 비수도권 및 시골지역으로의 이동 – 지방소멸을 크게 늦추거나 역진시킬 수 있는 방안을 연구해야 함.

<지방의 지속가능 발전 모형>

I. 지속가능 발전 전략 1 – 핵심 공공재의 대규모 재분배

- 구체적으로 국민의 지방 정주 의사결정에 큰 영향을 줄 수 있는 핵심 공공서비스를 선정하고, 국민 모두가 대한민국의 어디에서나 이들에 보편적으로 접근할 수 있도록 하는 전달체계의 제도적 배열을 설계함. 이러한 핵심 공공서비스의 예로 119 및 응급의료, 유아 및 초중고 교육, 보건, 창업 및 지역경제 활동 지원 등을 들 수 있을 것임.

- 예를 들어, 대한민국 어디에서나 수 분 안에 119 및 응급의료에 접근할 수 있게 하기 위해서는 119 및 응급의료 거버넌스 체계를 개편하여, 심지어 기초자치단체장 선거에서 그러한 전달체계 도입을 선거공약으로 제시할 수 있게 함이 효과적일 것임. 대도시와 시골 간 교육격차의 획기적 해소를 위해 양질의 인터넷 강의와 멘토링 등으로 구성된 교육복지 프로그램을 설계하여 전국적으로 적용하는 경우도 상정해 볼 수 있을 것임.

- 국가 핵심 공공서비스의 전달체계는 대부분 중앙과 지방이 연결되는 형태로 구성됨. 따라서 이러한 제도적 배열의 설계에는 중앙정부와 지방정부의 관할권(jurisdiction) 배분이 중요한 요소임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

II. 지속가능 발전 전략 2 – 지역의 특성화 발전을 위한 분권화

- 우리나라의 그 동안 지역간 격차의 문제에 대해 주로 기계적 형평화 방식으로 대응해왔음. 특히 산식에 기초해 기준재정수요액과 수입액 사이의 차이를 보전해주는 재정조정을 통한 형평화 정책을 취해 왔음.

- 대한민국에 있어 주민 1인당 예산 규모는 기초지자체별로 매우 상이하여, 최대 16배 가량의 차이가 있음. 주민1인당 예산 액수가 큰 지자체는 주로 비수도권 시골지역에 위치함. 결국 지방 간 세출 예산 액수에 매우 큰 차이가 발생하게 된 이유는, 지방교부금과 국고보조금 등을 활용한 재정조정을 통해 지역 간 차이를 줄이는 형평화노력의 결과라고 볼 수 있음.

<지방의 지속가능 발전 모형>

<1인당 예산 총액 상위 15개 기초자치단체>

순위	지자체	예산(억원)	인구(명)	1인당 예산(만원)
1	전북 순창군	6,000	27,000	2,222
2	전북 무주군	5,000	23,000	2,174
3	전북 장수군	5,200	25,000	2,080
4	경북 영양군	3,000	15,000	2,000
5	경북 청송군	3,700	19,000	1,947
6	강원 양구군	3,800	20,000	1,900
7	경북 봉화군	4,500	24,000	1,875
8	강원 인제군	5,500	30,000	1,833
9	경북 군위군	2,900	16,000	1,813
10	전남 진도군	3,800	21,000	1,809
11	전북 임실군	4,000	23,000	1,739
12	경북 의성군	8,000	47,000	1,702
13	전남 고흥군	8,000	48,000	1,667
14	경북 영덕군	5,500	33,000	1,667
15	경남 하동군	5,500	33,000	1,667

<1인당 예산 총액 하위 15개 기초자치단체>

순위	지자체	예산(억원)	인구(명)	1인당 예산(만원)
1	서울 송파구	9,000	670,000	134
2	서울 강서구	7,000	520,000	135
3	서울 강동구	5,500	400,000	138
4	서울 노원구	7,500	530,000	142
5	서울 중랑구	5,500	380,000	145
6	서울 관악구	7,000	480,000	146
7	서울 구로구	6,000	410,000	146
8	서울 강남구	8,000	540,000	148
9	서울 마포구	5,500	370,000	149
10	서울 동대문구	5,000	330,000	152
11	서울 동작구	6,000	390,000	154
12	서울 영등포구	6,500	390,000	167
13	부산 부산진구	6,000	340,000	176
14	서울 서대문구	5,500	310,000	177
15	서울 종로구	3,000	150,000	200

(자료: 각 지자체 2025년 통합회계 기준 재정공시 자료; 2024년 말 주민등록 인구 추정치)

<지방의 지속가능 발전 모형>

II. 지속가능 발전 전략 2 – 지역의 특성화 발전을 위한 분권화

- 과연 재정조정을 통해 지역간 차이 문제에 대해 거의 기계적으로 대응하는 방식이 얼마나 바람직할까?
  - 우리나라의 방식은 지역의 인구적, 사회경제적, 지리적 특성을 살려서 그 각각의 '비교우위적' 강점을 살리는 방식과 매우 대척점에 있음 – 예를 들어, 미국의 경우에는 젊은 중산층 학부모가 많이 거주하여, 비교적 높은 교육세와 재산세를 거두어 K12 교육과 지역 인프라에 많은 투자를 하는 지역이 있는가 하면, 연금생활을 하는 노령 인구가 많이 거주하여 많은 세금을 거두어 지역 개발을 도모하는 정책을 지양하는 지역도 존재함.
  - 심각한 불평등은 쇠퇴를 초래하지만, 차이가 발전 및 특성화로 이어질 수 있다는 점을 무시하고 있음.
  - 결국, 지역 간 차이와 다양성 그리고 비교우위에 따른 혜택을 대한민국과 대한민국의 지방은 누리지 못하고 있음. ➔ 국가가 추구하는 기계적 형평화의 빈틈은 시장 기제와 개별 가구의 선택으로 메워지고 있는데, 그의 좋은 예가, 자식을 좋은 대학에 보내기 위해서는 서울의 특정 지역에 거주하면서 비싸고 좋은 학원에 보내야만 하는 현상임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

II. 지속가능 발전 전략 2 – 지역의 특성화 발전을 위한 분권화

- 다만 많은 우리 국민은 중앙집권적 체제에 매우 익숙하게 적응되어, 같은 대한민국 국민으로서 서로 다른 지역에 거주하기 때문에 서로 다른 내용의 공공재/서비스를 누린다는 것이 우리에게 그리 익숙하지는 않은 일일 것임.

- 그럼에도 지난 30년의 분권화 과정을 통해(그리고 시장기제를 통해), 이러한 '차이'는 이미 만들어지고 있음. 다만 이러한 차이에 보다 익숙해지고 차이를 더욱 발전적으로 활용하려는 사회적 담론과 지혜를 만들어 나가야 할 것이라고 판단함.

<지방의 지속가능 발전 모형>

III. 지속가능 발전 전략 3 – 국가 '기본공공서비스'

- 지역 특성화와 비교우위적 발전을 도모하기 위해서는 핵심 공공서비스에 대한 국가 최소기준(national minimum)을 설정하고, 이를 실제로 충족시키는 것이 매우 중요함.

- 분권화를 통해 지자체의 자치권 – 특히, 자치사무권 – 이 확대될수록, 중요 공공서비스에 대한 국가 최대기준(national maximum), 국가 평균기준(national average), 그리고 국가 최소기준을 설정할 필요가 있음.

- 국가 최소기준 설정의 대상이 되어야 하는 '기본공공서비스'에는 초중고 교육, 응급의료, 안전, 치안, 보건위생, 환경오염 등 대한민국의 국민으로서 기본적으로 누려야 할 공공서비스적 권리가 포함되어야 할 것임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

Ⅳ. 지속가능 발전 전략 4 – 지방과 주민 임파워먼트

- 지방 임파워먼트의 핵심은 지자체의 세입구조 강화와 지역 주민의 자생적 발전 역량(capacity) 강화에 있음.

- 지자체의 세입구조 강화 방안으로 무엇보다도 지방법인세를 허용하여, 회사 등 경제주체의 지역유치를 적극 도모할 유인을 제공하는 것이 중요함. 이제까지 한국의 지자체는 그의 경제기반 강화를 위한 사업모형(business model)이 없었다고 해도 과언이 아님.

- 한국의 지방세는 다음과 같이 구성되었음.
  - 소득과세 : 주민세, 농업소득세
  - 소비과세 : 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세
  - 재산과세 : 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 취득세, 등록세
  - 기타 : 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세

<지방의 지속가능 발전 모형>

Ⅳ. 지속가능 발전 전략 4 – 지방과 주민 임파워먼트

- 이제까지 지자체는 생산적 경제활동을 조장하고, 그로부터 세입을 창출하여 지방의 발전을 도모할 수 있는 수단을 거의 확보하지 못했다고 해도 과언이 아님. 그리고 지방법인세의 일부 허용이 이러한 세입 창출의 핵심이 되어야 할 것이라고 판단함.

- 임파워먼트의 또 다른 핵심축인 자생적 발전역량 강화를 위해서는 지역소재의 사회제도적 인프라와 주민자치의 강화가 필요함. 고학력 베이비부머 세대의 대량 정년퇴직이 진행되고 있는 상황에서, 우리는 이들이 지닌 막대한 양의 국가적 탤런트를 지역의 사회제도적 인프라와 주민자치 발전을 위해 활용할 수 있을 것임.

<지방의 지속가능 발전 모형>

IV. 지속가능 발전 전략 4 – 지방과 주민 임파워먼트

- (참고) 지역 소재 라디오 방송국의 숫자는 한국의 지역사회 인프라가 상대적으로 얼마나 위축되었는 지를 알려주는 한 지수가 될 수 있음.

국가	지방 라디오 방송국 수(추정)
한국	100~150개(지방국 중심)
미국	8,000~10,000개 이상
일본	400여 개(커뮤니티FM 포함)

* 한국: 지역 KBS, MBC, 지역민방, 종교·교통·공동체라디오 등 지방(비수도권) 방송국이 다수 포함됨; 방송사 수: 49개, 매체(채널) 수: 181개 (자료: 대한민국의 라디오 방송사 목록 [위키백과])
* 미국: 2024년 기준 AM 라디오 방송국 4,185개, 2017년 4,666개에서 감소; FM 방송국은 6,700개 이상; 대부분이 지역(로컬)·지방(州·도시별) 방송국으로, 전국망 외에 수천 개의 지방 라디오국 존재; 총 합산 시 1만 개 이상의 지방 라디오 방송국이 운영 중 (자료: 2020년 기준, FCC 자료)
* 일본: NHK(국영방송) 외에 민영 라디오국이 각 도도부현(47개 광역지자체)별로 최소 1개 이상 설치; 2023년 기준 약 100여 개의 민영 지방 라디오 방송국이 존재(AM/FM 합산, 지역 민방 중심); 커뮤니티FM(지역밀착 소규모 방송국)은 300여 개(2023년 기준)로, 일본은 커뮤니티FM이 매우 활발 개 (자료: JFN/일본 라디오 네트워크 [위키백과])

<지방의 지속가능 발전 모형>

IV. 지속가능 발전 전략 4 – 지방과 주민 임파워먼트

- 지역의 자생적 발전역량(capacity) 강화를 위해서는 주민자치와 주민간여의 활성화를 통한 공동생산(co-production)의 적극적인 확대가 긴요함.

- 공동생산이란 주민이 지역사회의 미래 구상 및 그의 구현에 있어 동반자(partner)가 되는 장기적 주민 간여(engagement) 모형을 의미함(Rosen & Painter, 2019). 주민은 관심 있는 일반인으로서 혹은 전문가로서 공동생산에 참여하게 됨(Nabatchi, et al., 2017).

- 공동생산의 중심적 개념은 개인과 조직의 차원에서 주민의 '간여'(engagement)를 보장하는 것을 의미함. 공동생산은 공공서비스의 향상을 위한 전 과정에서 이루어짐. 공동생산은 공동수립(co-commissioning), 공동 설계(co-design), 공동 제작(co-production), 공동 설계(co-design) 공동창출(co-creation), 공동 전달(co-delivery), 공동 평가(co-assessment) 등의 형태를 가질 수 있음 (Nabatchi, et al., 2017, Bradley, 2024).

<참고문헌>

- 감사원, 2021. 저출산·고령화 대책 성과분석.
- 차미숙 등, 국토연구원, 2021. 지방소멸 대응 대책 수립 연구.
- 행정안전부, 2023년도 지방자치단체 통합재정 개요.
- Bradley, S. & Mahmoud, I. H. 2024. “Strategies for co-creation and co-governance in urban contexts: Building trust in local communities with limited social structures.” Urban Science, 8(1): 1-25.
- Dahl, Robert.A. 1967. "The City in the Future of Democracy." APSR, LXI (4). 953-970.
- Goldsmith, Mike. 1992. “Local Government.” Urban Studies, 29. 393-410.
- Nabatchi, Tina, et al. 2017. “Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction.” Public Administration Review 77(5), 766-776.
- Rosen, Jovanna & Gary Painter. 2019. “From Citizen Control to Co-Production.” Journal of the American Planning Association 85(3), 335-347.
- Tiebout, Charles M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” Journal of Political Economy, LXIV(5). 416-424.

2025년 한국사회과학협의회 통합 컨퍼런스

포스트 성장 시대의 지속가능한 사회 모델

발행처 (사)한국사회과학협의회

발행일 2025년 6월 25일

제 작 (사)한국사회과학협의회