

21세기의 국가, 시장, 그리고 시민사회: 제 2세대 개혁의 기본방향

박세일

서울대학교 국제지역원 교수

이 논문은 우리가 살고 있는 시대를 6가지 세계사적 변화가 진행되는 시대로 그리고 3가지 근본모순 내지 갈등이 존재하는 시대로 특징짓고 있다. 6가지 변화란 (1) 과학기술혁명 (2) 경제의 세계화 (3) 정치의 민주화 (4) 민족주의의 재등장 (5) 팍스 아메리카나 (6) 신정신주의(new spiritualism)의 대두이고, 3가지 모순이란 (1) 자유와 평등간의 모순, 혹은 자유를 추구하는 시장과 평등을 중시하는 국가간의 갈등 (2) 지구규모의 단일 시장으로 통합되어 가는 세계경제와 아직 국민국가로 분열되어 있는 국제정치간의 모순 (3) 세계적 보편주의와 개별국가의 민족 특유의 문화주의간의 갈등이다. 그리고 이 3가지 모순의 해결방향에 대하여 토론하고 있다.

계속하여 이 논문은 위와 같은 시대변화에 대응하기 위하여 우리 나라의 역대정부들이 나름대로 민주화, 시장개방과 경쟁촉진, 규제완화, 민영화와 작은 정부 등의 개혁노력을 하여 왔으나, 이러한 제 1세대 개혁의 결과가 대부분 미흡한 것으로 보고 그 원인을 분석하고 있다. 그리고 앞으로 제 2세대의 개혁이 필요함을 역설하고 제 2세대개혁의 중심과제로는 (1) 국가능력(state capacity), 시장능력(market maturity), 그리고 시민사회능력(civic competence)의 최대한 제고와 (2) 이 3자의 관계를 상호보완과 협력, 균형과 견제의 선순환(善循環)관계로 재구성 내지 재구축할 것을 주장하고 있다.

이러한 제 2세대 개혁을 성공적으로 이끌어 나가기 위해서는 이론(이상)과 실천(실무)을 결합할 수 있는 개혁적 정책세력이 필요함을 역설하고, 그러한 정책세력의 형성을 위하여 정책가형 인재(technopol 혹은 bureaucratic entrepreneur)를 길러낼 (1) 국가정책대학원과 (2) 독립적 민간 싱크 탱크(independent think tank)의 설립의 중요성을 강조하고 있다.

I. 서론

이 글은 두 가지 문제를 다루고자 한다. 첫 번째 문제는 우리는 현재 어떠한 시대에 살고 있는가 하는 문제이다. 우리가 살고 있는 시대의 성격과 특징을 명백히 하는 문제이다. 이 문제를 정확히 파악하면 우리는 이 시대가 우리에게 제시하는 시대적 과제와 도전을 이해할 수 있게 된다. 이 글에서는 우리가 살고

있는 시대를 6가지의 세계사적 변화가 진행되고 있는 시대로 그리고 3가지 근본 모순과 갈등이 존재하는 시대로 특징짓고자 한다.

두 번째 문제는 이들 6가지 변화와 3가지 모순 속에서 우리는 새로운 시대적 과제와 도전을 앞으로 어떻게 풀어 나가야 할 것인가 하는 문제이다. 지금까지도 새로운 시대변화에 대응하기 위하여 역대정부들이 나름대로 제도개혁 노력을 하여 왔다. 노태우 정부도 민주화개혁을, 문민정부도 세계화개혁을, 그리고 오늘의 국민의 정부도 소위 4대 개혁을 추진하여 왔다. 그러나 새로운 시대적 변화에 제대로 대응하기 위해서는 아직 대단히 미흡하다는 것이 우리 사회의 지배적 견해이다. 그 주된 이유는 무엇일까? 그러면 앞으로는 어떻게 해야 할 것인가?

필자는 지금까지의 개혁을 제 1세대 개혁(The first generation reform)이라고 부르고자 한다. 제 1세대 개혁은 그 내용이 정치적으로는 권위주의의 청산과 민주화였고 그리고 경제적으로는 경제사회운동의 기본 틀을 ‘정부주도’에서 ‘시장주도’로 바꾸는데 있었다. 한마디로 ‘보이는 손’에 의한 권위와 지시의 논리에서 ‘보이지 않는 손’에 의한 자율과 경쟁의 원리로 정치경제사회를 재구축하려는 노력이라고 볼 수 있다. 그리하여 정치 및 사회의 민주화(democratization)와 더불어 경제의 대외 개방화(liberalization), 규제완화(deregulation)와 경쟁촉진, 공기업의 민영화(privatization)와 작은 정부(small government) 등이 모두 이러한 제 1세대 개혁의 중요한 과제들이었다.

앞으로도 제 1세대 개혁은 계속되어야 할 것이다. 그러나 21세기 우리나라는 제 1세대 개혁만으로는 부족하다고 본다. 보다 근본적이고 종합적인 개혁이 필요하다. 아니 제 1세대의 개혁을 성공시키기 위하여도 우리는 보다 심층적이고 포괄적, 체계적인 개혁이 필요하다. 이를 필자는 제 2세대의 개혁(The second generation reform)이라고 부르고자 한다.¹⁾ 그러면 이 제 2세대의 개혁의 주요 내용과 기본 방향 그리고 기본원리는 무엇인가? 제 1세대의 개혁과는 어느 점에서 같고 어느 점에서 다른가? 이에 답하려 하는 것이 이 글의 두 번째 문제의식이다.

1) 제 1세대 개혁이 잘 안 되는 주요원인의 하나가 개혁에 대한 제 2세대적 시각(제 2세대 개혁의 필요성에 대한 올바른 인식 등)이 부족하였기 때문이라고 본다. 시대가 요구하는 개혁은 보다 전면적이고 구조와 의식 양면을 포함하는 질적 변화인데 지금까지의 제 1세대 개혁의 경우에는 개혁을 너무 국지적 기능적으로 접근하는 경향이 많았다고 본다. 제 2세대 개혁의 구체적 내용에 대한 논의는 본문에서 후술한다.

II. 6가지의 세계적 변화

필자는 우리는 지금 6가지의 세계사적 변화가 진행되고 있는 시대에 살고 있다고 생각한다.²⁾

1. 과학기술혁명(Revolution of Science and Technology)

첫째의 변화는 과학기술혁명이다. 21세기를 주도할 5대 최첨단 핵심기술 분야에서 과학기술혁명이 일어나고 있다. (1) 전자, (2) 정보통신, (3) 신소재, (4) 생명공학, 그리고 (5) 에너지 기술 분야가 그것이다. 특히 정보기술(IT)과 생명공학분야(BT)의 기술혁신은 눈부실 정도로 빠르고 각국의 산업과 무역의 기존 비교우위구조를 크게 흔들어 놓을 뿐만 아니라 선후진국을 막론하고 우리 삶의 전체 시스템을 크게 바꾸어 놓고 있다.

2. 세계화(Globalization)

둘째의 변화는 세계화이다. 특히 경제의 세계화이다. 정보통신혁명, 냉전의 종식, 즉 구사회주의권의 시장경제에의 편입, WTO의 등장, 신자유주의(혹은 washington consensus)의 풍미 등을 계기로 나타나는 세계화현상은 넓게는 지구촌에서 일어나는 각종 인간활동의 시간적 공간적 근접성의 급속한 증가, 상호 의존성 상호작용성의 강도와 속도의 폭발적 증대를 의미한다. 그러나 그 중에서도 특히 경제의 세계화, 무역과 금융의 무국경화가 세계화 내지 지구촌화를 선도하고 있다.

3. 민주화(Democratization)

셋째의 변화는 민주화이다. 정치 사회적 민주화이다. 1970년대 중반이후부터 소위 헌팅톤(Samuel P. Huntington, 1991) 교수가 이야기하는 세계적 규모의 제 3차 민주화운동(The third wave of democratization)이 진행되고 있다. 세계 여러 나라에서 권위주의적 지배체제들이 붕괴되고 여러 나라에서 적어도 선거를 통하여 정권교체가 가능한 선거 민주주의(electoral democracy)가 등장하고 있다. 이 3차 민주화운동(1974-)이 과거 1차 운동(1820-1926) 그리고 2차 운동

2) 논자에 따라 혹은 연구의 목적에 따라, 세계적으로 일어나는 여러 변화 중 어떠한 변화를 보다 중요시하는가는 다 다를 수 있을 것이다. 필자는 개별 국민국가(특히 한국과 같이 개방형 경제를 가진 작은 중진국)의 21세기 국가정책방향을 모색하고 21세기 국가발전전략을 수립한다는 관점에서 특히 중요하다고 보이는 변화를 6가지로 특정화하였다.

(1945-1962)의 경우와 마찬가지로 도중에 좌절하고 후진할지 모른다는 우려도 있다. 그러나 적어도 21세기 초 오늘날 민주화운동은 세계사적 대세이다.

4. 민족주의(Nationalism)

넷째의 변화는 민족주의의 재등장이다. 인종주의, 종족주의 그리고 종교적 근본주의(Religious Fundamentalism) 등의 보편화(Universalization)현상이 나타나고 있다. 이는 구미중심의 세계화현상에 대한 반발 내지 반동으로 나타나는 면도 있으나 냉전종식 이후 동서간의 이념의 시대가 끝나면서 새로운 집단주의적 이념에 대한 갈증이 민족주의, 종교적 근본주의의 형태로 표출되는 경향이 있다.

5. 팍스 아메리카나(Pax Americana)

다섯째의 변화는 팍스 아메리카나의 등장이다. 냉전시대를 지배하여 왔던 동서간의 이극체제(bi-polar)가 붕괴되고 미국 중심의 일극체제(uni-polar)가 등장하고 있다. 군사적·경제적으로 보아 명실상부한 세계의 최강국으로서의 미국의 시대가 시작되고 있는 셈이다.³⁾

6. 신정신주의(New Spiritualism)

여섯째의 변화는 신정신주의의 대두이다. 산업화, 정보화가 가져오는 배급사상, 극단적 이기주의, 환경파괴(자연환경과 역사환경의 파괴), 공동체상실(시간적 그리고 공간적 공동체의 상실)에 대한 반작용으로서 새로운 정신주의 운동이 다양한 형태(환경생태주의, 공동체운동, 각종 주민운동, 명상운동, new age movement 등등)로 나타나고 있다.

3) 보다 정확히 이야기하면 오늘날의 세계는 군사적으로는 미국 중심의 일극체제이나 경제적으로는 미국, 유럽, 일본과 동아시아로 나누어지는 3극체제라고 보아야 옳다. 물론 그렇다고 하여도 군사적으로만 아니라 경제적으로도 개별국가로서 미국이 세계 최강국인 것은 틀림없다.

III. 3가지의 근본 모순

그런데 위와 같은 6가지 큰 변화의 물결 속에는 세 가지의 근본적인 모순 내지 갈등구조가 존재한다.⁴⁾

1. 자유와 평등간의 모순

과학기술혁명, 경제의 세계화와 미국중심의 일극체제의 등장 등은 기본적으로 세계를 자유, 창의, 효율, 성장, 개인주의, 대외개방(초국가주의)쪽으로 움직여 가는 힘이다. 반면에 민주주의, 민족주의 그리고 신정신주의는 세계를 평등, 전통, 정의, 분배, 공동체주의, 대내지향(국가주의) 쪽으로 움직여 가는 힘이다. 전자는 시장(market)의 영역을 확대하고 시장의 힘을 강화하는 대신에 국가(state)의 역할을 축소시키려는 움직임인 반면 후자는 시장의 영역을 축소하는 대신 국가의 역할을 확대하고 국가의 힘을 강화시키려는 움직임이다. 따라서 이 두 가지 움직임은 근본적으로 서로 긴장하고 갈등한다.

한 가지 예를 들어보자. 예컨대 세계화 정보화의 진전은 오늘날 세계 최고부자 200명의 자산의 합계가 세계인구의 1/3에 속하는 저소득층 20억 명의 1년 소득의 합보다 크다는 불평등구조를 만들어 내고 있다(Jay Mazur, 2000). 또한 10년 이상 호황을 누리는 미국에서도 최하위 20%의 가구소득은 지난 25년 간 실질로 15% 감소를 기록하고 있다(Nancy Birdsall, 1998).

이렇게 증대하는 불평등 구조를 평등, 정의, 공동체주의를 지향하는 민주주의, 민족주의, 신정신주의의 흐름이 도저히 수용하기 어렵다. 따라서 자연 불평등 구조를 혁파하기 위한 국가의 통제, 시장에 대한 국가개입의 유혹을 강하게 느끼게 된다. 그 결과 여기서 자유와 평등, 시장과 국가간의 긴장과 갈등구조가 등장하게 된다. 자유정책이 가지고 오는 풍요와 평등정책이 가져오는 정의를 어떤 수준에서 조화할 것인가? 경제사회활동의 어디까지를 자유시장원리에 맡기고 어디까지 국가가 나서야 하는가? 이 문제를 어떻게 풀 것인가가 21세기 국가발전전략을 구상함에 있어 가장 기본적이고 중요한 문제 중의 하나이다.

2. 국제정치와 세계경제간의 모순

한 마디로 경제(세계경제)는 다국적 기업, 초국적 국제금융 등이 중심이 되

4) 이 세상에는 본문에서 든 3가지 이외에도 많은 모순과 갈등이 있을 수 있다. 환경문제라던가 인종갈등이라던가 등등 많은 문제가 있다. 그러나 필자가 본문의 3가지를 뽑은 것은 이 3가지 모순과 갈등이 새로운 세기인 21세기에 더욱 첨예화될 것으로 보았고 동시에 새로운 세기에 한 나라의 국가정책방향과 국가발전전략의 모색이라는 관점에서 특히 중요한 정책과제(보다 정확히 이야기하면 정책적 도전)라고 보았기 때문이다.

어 세계화, 무국경화되고 있는데 반하여 정치(국제정치)는 아직도 국민국가(nation state)가 중심이 되어 세계이익(global interest)이 아닌 국가이익(national interest)의 추구를 중심으로 움직이고 있다는 점이다. 세계구조(world system)는 경제적으로는 상호의존의 강화와 세계적 통합(integrated)쪽으로 움직이고 있으나 정치적으로는 여전히 독립된 개별 국민국가 단위로 분열(segmented)되어 있다는 점이다. 따라서 단일시장으로 통합되어 가는 세계경제구조가 제기하는 문제를 국민국가단위로 분열되어 있는 국제정치구조가 해결하기가 구조적으로 어렵다는 문제가 발생한다. 환언하면 세계화된 경제가 제기하는 문제를 풀기 위한 세계화된 정치구조 내지 세계차원의 통치구조(global governance)가 존재하지 않는다는 문제이다.

구체적인 예를 하나들어 보자. IMF 자료를 보면 1975년부터 1997년간 세계적으로 158개의 외환위기와 54개의 금융위기가 있었고 양자가 결합된 형태의 위기가 32개 있었다. 이 중 12개의 위기는 GDP의 10%를 사용하고 나서 위기극복이 가능했다(Stephen S. Roach, 2000). 이렇게 주기적 반복적으로 일어나는 국제금융위기는 국제금융시장이 세계화 정보화로 인하여 그 규모가 급속히 커졌고 움직임이 대단히 빨라졌고 동시에 구조적인 이유로 시장의 불안정성 불확실성이 크게 증대한 데서 비롯된다.

따라서 이 문제에 대한 올바른 제도적 정책적 대응이 범세계적 차원에서 시급하고 긴요한데 지금과 같은 분열된 국제정치구조로서는 개별국가이해관계의 상충으로 이 문제를 제대로 풀기 대단히 어렵다. 한마디로 이 문제를 풀 수 있는 세계차원의 단일한 통치구조(예컨대 세계정부, 세계중앙은행 등)가 없기 때문이다. 환언하면 경제적 통합(economic integration)과 정치적 분열(political fragmentation)간의 구조적 모순과 갈등이 등장하는 셈이다. 이 문제를 어떻게 풀 것인가가 21세기 세계질서의 장래를 결정하게 될 것이다. 특히 민주주의질서와 시장경제질서의 안정적 발전여부를 결정하게 될 것이다. 이 문제를 올바르게 풀면 민주주의와 시장경제는 발전하겠으나 그렇지 못하면 크게 후퇴할 것이다.

3. 경제주의와 문화주의간의 갈등

세계경제와 기술은 세계주의 내지는 보편주의를 지향하고 있다. 이는 불가피하게 개별국가의 문화, 의식, 전통, 역사와 대립하고 갈등한다. 그리하여 보편과 특수와의 갈등, 경제와 문화간의 모순과 갈등이 등장한다. 이는 한마디로 세계화시대에 개별국가 내지 민족의 '열린 주체성 확립'의 문제로 귀착한다.

예를 하나 들어보자. 오늘날 우리 사회에서 많이 강조되고 있는 노동시장의 유연성문제(해고의 자유와 단기고용의 예찬)는 분명 개인주의적 전통과 의식이 강한 이민국가인 미국의 미국식 문제해결 방식이다. 그러나 일방적 해고의 자유로 인한 극히 불안한 고용환경 때문에 남아 있는 근로자들도 회사에 대한 충성

도는 물론이고, 근로의욕이나 노동생산성이 크게 떨어진다면 노동시장의 유연성이 어떠한 의미를 가지는 것일까? 왜 일본과 스칸디나비아 제국, 독일 등에서는 정부와 기업이 모두 가능한 해고를 줄이고(예컨대 노동시간을 줄여서라도) 고용의 안정성을 보장하려고 노력하는가? 왜 그들은 개인주의적인 접근보다는 공동체적 문제해결 방식을 택하려 하는가?⁵⁾ 어떤 문제해결 방식이 우리의 문화와 전통, 국민적 에토스와 의식에 보다 잘 맞는 방식인가? 깊이 깊이 생각해 보아야 한다.⁶⁾

아무리 합리적이고 선진적인 정책이라도 국민적 가치와 정서에 맞지 않으면, 아무리 선진국의 제도라 하여도 우리의 역사 전통 의식 문화의 맥락과 맞지 않으면 결코 성공할 수 없다. 따라서 어떻게 자신의 정신적·역사적·문화적 주체를 확립하고 외국의 것을, 특히 소위 세계적 표준(global standards)을 선택적으로 배워 올 것인가가 문제이다. 자신의 장점을 버리지 말고 확고히 지키면서 동시에 남의 장점을 정확히 배워 와서 어떻게 이 양자를 조화시킬 것인가 이다. 한마디로 어떻게 미국식 세계화가 아닌 자주적 세계화가 가능토록 할 것인가 이다.

5) 유럽의 여러 나라 중 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 그리고 네덜란드 등이 어떻게 자기 나라의 역사적·문화적 산물인 공동체적 연대를 적극 활용, 소위 사회적 대화(social dialogue)를 통하여 세계화가 요구하는 구조조정을 성공적으로 해 낼 수 있었는가, 그리하여 높은 성장률과 낮은 실업률을 기록할 수 있었는가에 대한 잘 정리된 연구로는 Peter Auer(2000)를 참조.

6) 흥미 있는 것은 1980년대 미국경제가 어려울 때 미국의 많은 우수한 경제학자들은 미국경제 침체의 주원인의 하나를 미국의 기업의 통치구조(corporate governance)가 너무 주주이익(그것도 단기이익)을 우선하여서 문제라고 진단하고 있다는 사실이다. 그리고 그들은 미국의 노사관계가 너무 시장주의 내지 개인주의적이어서 노동자들의 장기고용(그 결과로서의 기술축적 등)과 충성심을 끌어 내지 못하는 것이 세계경쟁에서 미국이 지는 중요한 이유라고 비판하고 있다. 그리하여 미국은 일본이나 독일의 공동체적 가치관과 그들의 기업관(관련당사자 이해 조화형 기업관: stakeholder capitalism) 그리고 그들의 노사관계관(고용보호, 장기고용 예찬)을 배워야 한다고 주장하고 있다. 요즈음 특히 1990년대의 경제호황을 경험한 이후 미국의 주류 학자들의 주장은 주지하듯이 정반대로 변하였다. 요즈음은 미국식 주주이익중심형 자본주의(shareholder capitalism) 그리고 미국식 노동시장의 유연성(단기고용 예찬)이야말로 세계의 모든 나라가 나가야 할 바람직한 방향이라고 주장하고 있다. 일본과 독일은 미국에서 배우지 아니해서 경제가 어려운 것이라고 주장하고 있다. 과거와는 극히 대조적인 흥미 있는 주장의 반전이다. 과거 주장의 대표적 서적들로서는 Michael L. Dertouzos, Robert M. Solow, and Richard Keith Lester, eds.(1989); Lester C. Thurow(1985); Barry Bluestone and Bennett Harrison(1982) 등이 있다.

IV. 위의 3가지 모순을 어떻게 해결할 것인가?

1. 시민사회의 역할⁷⁾

첫째 문제인 자유(liberty)와 평등(equality)이란 기본가치간의 긴장과 갈등을 조화시키기 위해서는 제 3의 가치 내지 덕목이 필요하다. 그것이 바로 박애(fraternity)이다. 그리고 이 박애를 대변할 사회세력이 시민사회(civil society)라고 생각한다. 시장이 자유를 대변하고 국가가 평등을 대변한다면 시민사회는 박애를 대변하여야 한다.⁸⁾ 그리하여 자유와 평등, 시장과 국가간의 갈등과 긴장을 치유하고 조화시켜 나가야 하고 이 일을 해낼 사회세력이 바로 시민사회이어야 한다.

그러한 의미에서 시민사회는 앞으로 다음의 3가지를 목표로 하여야 한다.

첫째는 시민사회는 앞에서 본 신정신주의(환경운동, 공동체운동 등)의 담당자역할을 하여야 한다. 그리하여 모두가 이기적인 개인으로 고립화되고 파편화되어 가는 현대 사회 속에 자연이나 이웃과의 공간적 공동체(자연보호, 이웃사랑)와 역사나 전통과의 시간적 공동체(민족, 선조, 후손)를 다시 회복시키는 노력을 시민사회가 하여야 한다. 이러한 공동체 재구축 운동이야말로 시민사회가 가장 효과적으로 해낼 수 있는 운동이고 이 시대 시민사회의 가장 주된 역할과

7) 시민사회(civil society)란 본래가 역사적 진화적 개념이다. 시민사회라는 개념이 역사적으로 어떻게 변화 발전하여 오늘날 국가와 시장에 대비되는 제 3의 영역으로 자리 잡게 되었는가를 역사적으로 이론적으로 잘 정리한 책으로 John Eherenberg(1999)를 참고.

8) 국가란 단순히 평등이란 단일 가치뿐 아니라 자유, 복지 등 다양한 가치를 추구 내지 대변한다고 보아야 하지 않은가라는 반론이 있을 수 있다. 옳은 이야기이다. 국가가 단일 가치만을 목표로 할 수 없다. 여러 가치의 조화를 목표로 함은 당연하다. 다만 여기서는 국가가 보다 잘 대변하고 보장할 수 있는 가치란 평등이 아니겠느냐 하는 상대적 평가에 기초한 주장이다. 예컨대 시장의 논리는 항상 무한자유를 주장할 가능성이 크다 그러나 이러한 시장의 자유주장에 대하여 타인의 자유를 해치지 않는 범위(공정경쟁 등) 내에 당해 자유를 제한하는 것이 국가의 기능 내지 역할이다. 그리고 이러한 국가의 기능 내지 역할은 [법 앞의 평등]의 원리에 기초하여 이루어지고 있다. 법 앞의 평등을 주장하고 대변하는 것이 바로 국가라는 의미에서 본문에서 평등은 국가가 대변한다고 언명하고 있는 것이다. 더 깊이 생각하면 실은 법 앞의 평등의 주장은 소위 교환적 정의의 문제이다. 따라서 배분적 정의에 기초한 평등의 문제는 법 앞의 정의의 문제로서는 다루어질 수 없다. 그러나 필자는 배분적 정의에 기초한 평등의 실현에도 국가가 시장이나 시민사회보다 우월하다고 본다. 배분적 정의에 기초한 평등실현 내지 평등대변의 구체적 수단은 누진적 세제, 사회보장제도 등이 것이다. 그런데 이러한 모든 수단이 실은 국가의 활동영역에 속하는 일이다. 요약하면 국가만이 교환적 정의로서의 평등(법 앞의 평등)이던 배분적 정의로서의 평등(소득분배개선)이던 가장 잘 대변하고 실현할 수 있다고 본다. 시장이던 시민사회이던 민간부분은 이 일을 잘 해낼 수 없다.

사명이라고 생각한다.

둘째는 시민사회는 시장에 대하여 민주적 통제(democratic control)를 강화하는 역할을 하여야 한다. 인간의 상품화를 막고 시장의 인간화를 위하여 시장에 대한 견제와 감시를 시민사회가 강화하여야 한다. 종래에는 시장의 위험이나 횡포를 막기 위하여 국가가 시장에 대한 민주적 통제를 담당하여 왔으나 세계화의 과정에서 국가의 이러한 견제기능이 크게 약화되고 있는 실정이다. 이 기능을 시민사회가 보완하여야 한다. 그리하여 시장을 가능한 시민경제(civil economy)로 문명화시켜 나가야 한다. 예컨대 소비자보호, 소액주주운동, 환경운동, 여성 및 연소근로자 보호운동 등은 물론이고 시장과 별도의 독자적인 시민적 교환의 장(예컨대 소비협동조합, 지역화폐, work collective 등)도 만들어 나가야 할 것이다.

셋째는 시민사회는 민주주의의 토착화 내지 공고화(consolidation)와 정부실패(government failure)의 축소를 위하여 노력하여야 한다. 우선 시민사회는 민주주의의 형식화 내지 형해화(形骸化)를 막기 위하여 국가 정책형성 및 집행과정에 시민참여(civic engagement)와 주민감시를 강화하여야 한다. 많은 나라들이 소위 선거 민주주의(electoral democracy)는 달성하였다 하여도 실제로 명실상부한 자유민주주의(liberal democracy)까지 가는 길은 아직 요원하고 대단히 험난하다. 민주주의의 내실화와 토착화를 위한 시민사회의 끊임없는 관심과 감시, 그리고 참여가 필요하다.

뿐만 아니라 앞으로는 국가의 국정운영의 파트너로서의 시민사회의 역할과 중요성이 더욱 커지고 있다. 관(官) 주도 보다 민관합작이어야 보다 공정하고 능률적으로 해결될 수 있는 사회 경제 문제(예컨대 환경정책, 산재예방정책, 청소년정책, 영세민대책 등)가 크게 증가하고 있기 때문이다. 한마디로 정부실패를 줄이기 위한 시민사회의 감시와 협조노력도 더욱 더 중요해 질 것이다.

요컨대 이제는 시민사회의 성숙 없이는 공동체의 유지도 어렵고 시장경제와 민주주의의 성공도 어렵다.

2. 새로운 세계통치구조

두 번째 모순은 국제정치와 세계경제간의 모순이다. 세계화하는 국제경제와 아직 국민국가의 틀을 벗어나지 못하는 국제정치간의 모순이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 새로운 세계통치구조(new global governance)를 창출해 내야 한다. 오늘날 많이 논의되고 있는 신국제통화질서(new financial architecture)구축의 문제도 금융부분에서의 이러한 세계통치구조창출의 문제이다.

새로운 세계통치구조의 창출을 위해서는 개별국가들이 세계이익을 위하여 개별 국가이익추구의 일부를 자제하는 결단을 내려야 한다. 주요선진국간의 양보와 협력이 대단히 중요하다. 특히 절대적인 것이 미국의 패권주의의 포기과 세계지도국가로서의 도덕적·정신적 자각이다.⁹⁾ 실제로 효율적이고 공정한 세

계통치구조를 만들 수 있는가하는 문제는 팩스 아메리카나의 시대에는 미국이 사실상 그 키를 쥐고 있다고 하여도 과언이 아니다.¹⁰⁾

오늘날 세계경제가 제기하는 가장 시급한 문제는 이미 앞에서 지적한대로 바로 세계금융시장의 불안정성과 불확실성을 줄이는 문제이다. 이 문제를 해결하기 위한 가장 확실하고 바람직한 세계통치구조는 사실은 케인즈가 한때 주장 하였던 세계중앙은행과 세계화폐의 창출이다. 그러나 미국을 위시한 선진국들이 이 방향으로 움직일 것 같지 않다. 그래서 대안으로 IMF를 개혁하는 여러 안들이 오늘날 논의되고 있다.¹¹⁾ 이러한 논의에 우리 나라도 적극 참여하는 것이 바람직하다.

이와 동시에 우리 나라는 열린 지역주의(open regionalism)를 동아시아에서 추구하여야 한다. 세계화시대의 대응전략의 하나로 지역주의는 대단히 중요하고 유효하다고 본다. 예컨대 AMF(Asian Monetary Fund) 설립추진을 통하여 외화준비금공동사용, 통화안정기금설치 등은 물론이고 더 나아가 효율적인 지역화폐권(optimum currency area)을 만드는 노력도 적극적으로 시도해야 할 것이다. 이러한 노력들과 더불어 특히 투기성 단기자본의 급속한 국제이동을 억제하는 개별국가차원의 제도적 장치(예컨대 단기외환거래세 등)의 도입도 서둘러야 할 것이다.¹²⁾

좀더 바람직한 세계통치구조를 만들기 위해선 국가차원의 이러한 노력들뿐 아니라 각 국의 시민사회 사이의 국제적 연대의 구축과 확산노력도 대단히 중요하다. 이들 사이에 세계시민(global citizenship)으로서의 자각과 연대의식을 높여야 한다. 그리하여 지구적 공동선(global virtue or common goods)을 향한

9) 미국이 과연 패권주의를 포기 할 수 있을까 이를 주장하는 것은 너무 관념적이고 비현실적인 희망사항이 아닌가 하는 지적이 있을 수 있다. 물론 옳은 주장이다. 그러나 필자는 학자들이 이러한 주장을 많이 하는 것이 좋다고 생각한다. 그러한 맥락에서 Samuel P. Huntington 교수(1999)의 논문을 필자는 지지한다. 그는 논문에서 미국이 앞으로 패권주의국가가 되어서는 안되고 세계질서를 일극체제로 끌고 가려고 너무 욕심을 부려서는 아니 됨을 지적하고 있다. 다른 주요 세력과 협조하고 다른 문화를 이해하고 21세기는 중국적으로 다극체제로 갈 것이라는 사실을 빨리 인정하라고 주장하고 있다. Huntington의 논문과 같은 잡지(*Foreign Affairs*) 같은 호에 실린 Gary Wills(1999)도 미국보고 이웃의 의견에 보다 귀를 기울여야 한다고 비판하고 있다.

10) 세계적 통치구조의 필요성에 대한 분석과 미국의 역할의 중요성(Renewed American Leadership)에 대한 주장을 평이하게 정리한 최근의 연구로는 Robert Gilpin(2000), 특히 11장을 참조.

11) 이 문제에 대한 체계적 조감은 Robert A. Blecker(1999); Barry Eichengreen (1999); John Eatwell and Lance Taylor(2000) 참고.

12) 자본의 국제이동에 대한 어떠한 제약도 강하게 반대하던 IMF와 세계은행이 최근에는 단기자본의 이동에 대한 규제에 대하여는 좀 더 용인적이 되어 가고 있음은 흥미롭다. 최근 세계은행의 보고서는 개도국에 대하여 단기자본에 대한 수요를 줄일 것과 불안정성을 낮추는 정책을 취할 것을 권고하고 있다(The World Bank, 1999/2000: 70).

각 국의 시민사회들간의 공동노력을 조직화하여야 한다. 여기서 이야기하는 지구적 공동선에는 국제금융시장의 안정문제뿐 아니라 지구환경보호, 국제범죄의 방지, 지역분쟁의 예방, 핵, 인종, 인권문제 등 그 내용과 범위가 사실은 대단히 넓다. 여하튼 이러한 지구적 문제 해결을 위한 시민사회차원의 국제연대노력은 세계 단일 통치구조의 부재로 발생하는 각종 문제 해결에 나름대로 큰 기여가 될 것이다.

3. 교육개혁과 독립적 싱크 탱크(independent think tank)운동

세 번째 갈등은 세계보편주의와 민족문화주의 간의 갈등이다. 이 문제의 해결은 그 나라의 지성 내지 지식인들의 지적·사상적 자주성을 확립하는 데서부터 시작하여 나가야 할 것이다. 적지 않은 개도국의 지식인들(특히 일부 해외유학파)은 일반인들의 상상 이상으로 사상적 사대주의에 빠져있다. 선진국의 문물에 대한 비판적 안목이 약하여 선진제도에 대한 비판적 선택적 수용이 불가능하고 일방적 예찬만이 과도하다. 따라서 역사적으로는 개도국의 지식인들이 앞장서서 근대화를 서구화로, 세계화를 미국화로 만드는 경향도 많았다.

물론 그들이 의도적으로 사대하는 것은 아닐 것이다. 그러나 그렇게 된 주된 이유는 (1) 본래 학문하는 과정에서 학문에 대한 자주적 태도와 사상적 주체성의 중요성을 배울 기회가 적었고 (2) 동시에 선진국의 문물을 배우는 것만으로도 벅차 자기 나라에 대한 심층적 연구가 부족하였기 때문이다. 그 결과 선진적이고 서구적 제도를 소개하고 도입하는 데만 급급하였지 개도국의 실정에 맞게 수정 보완하여 '자기식'으로 만드는 데는 미흡하게 되었던 것이다. 예컨대 오늘날 우리 나라에서 도입되고 있는 미국식 사외이사제도가 과연 우리 나라의 실정에서 최선의 제도인지에 대한 이론적 실증적 연구는 거의 없다. 왜 독일식의 이중이사제도가 우리에게 맞는 제도인지에 대한 이론적 실증적 연구도 없다.¹³⁾

따라서 범세계주의와 민족문화주의의 갈등의 해소문제는 개별국가의 지성과 지식인들의 '사상적 주체성'과 '지적 자주성'을 바로 세우는 작업에서부터 시작되어야 한다. 그리고 이 일은 결국 장기적으로는 (1) 교육개혁을 통하여 그리고 단기

13) 외국에는 여러 나라의 기업 통치구조(corporate governance)에 대한 국가간 비교연구가 대단히 활발하다. 연구가 활발한 주된 이유는 각 국의 경제성장의 차이를 그 나라의 기업통치구조의 특징의 차이에서 찾아보려 하기 때문이다. 그리고 이러한 비교연구를 통하여 자국의 기업통치구조를 앞으로 빠른 경제발전을 위하여 어떻게 개선해 나갈 것인가 하는 정책적 함의를 찾으려고 노력한다. 우리 나라도 외국의 기업통치구조의 특징을 소개한 연구들은 있다 그러나 연구도 미국의 경우가 압도적으로 많고 각 국의 비교연구는 적은 편이다. 더구나 외국의 기업통치구조의 일부를 도입하는 경우, 우리 나라에의 적용가능성을 검토하고, 그 이해득실을 심층 분석한 연구는 아직 없다.

적으로는 지식인들의 자기반성에 기초한 (2) 자주적 사상운동을 통하여 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 자주적 사상운동 중 대단히 중요한 것의 하나가 뒤에서 상론할 독립적 싱크 탱크 운동(independent think thank movement)이라고 생각한다.

V. 제 1세대 개혁과 제 2세대 개혁: 향후 개혁방향

1. 제 1세대 개혁의 실패원인

이상에서 본 6가지의 세계사적 변화에 대응하기 위하여 많은 나라들이 기존의 국가 시스템을 새로운 시대에 맞게 바꾸는 노력을 하여 오고 있다. 지금까지의 시스템개혁노력을 제 1세대 개혁이라고 부른다면 이 제 1세대 개혁(The first generation reform)의 중심은 이미 앞서서도 간단히 정의하였지만 정치적으로는 권위주의를 청산하고 사회적으로는 민주화를 이루는 데 있고 경제적으로는 경제사회 운용의 기본 틀을 ‘정부주도’에서 ‘시장주도’로 바꾸는 데 있었다. 따라서 탈권위주의와 정치적 시민적 자유의 확대(democratization), 자유언론의 보장, 경제의 대외 개방화(liberalization), 공기업의 민영화(privatization), 각종 행정규제의 완화 내지 탈규제화(deregulation), 시장기능의 활성화와 공정경쟁(free and fare competition), 투명성(transparency)제고, 작은 정부(small government) 등이 개혁의 기본 방향이었다. 그래서 지금까지 개혁에 신자유주의(neo-liberalism)적인 성격이 강했던 것은 사실이다.

물론 제 1세대 개혁이 결코 끝난 것은 아니다. 앞으로도 20-30년간 지속되어야 할 것이다. 그러나 이제는 우리 나라는 물론이고 다른 나라(예컨대 라틴 아메리카, 동남아, 그리고 동구제국)의 경우에도 제 1세대 개혁만으로 부족하게 되었다. 그 이유는 무엇이었을까?

많은 신흥공업국(emerging markets)이나 체제전환국(transition economies)들이 시장주의(market fundamentalism)내지 경제주의(economism)에 기초한 제 1세대 개혁만으로는 소위 시스템 개혁(system reform)에 성공할 수 없다는 사실이 드러나고 있다. 이들 나라에서 개혁의 추진이 점차 어려워지고 있고 그 효과가 떨어지고 있다. 개혁실패가 늘어나고 있다.

예컨대 정치적 민주주의의 도입이 형식화 내지 형해화 하는 경향을 보이고 있다. 절차적 형식적 민주주의, 소위 선거민주주의(electoral democracy)는 도입되었으나 법 앞의 실질적 평등이나 시민적 자유의 실질적 보장 등은 아직 요원한 경우가 많다. 진정한 자유민주주의(liberal democracy)는 아직 요원하다는 이야기이다. 또한 경제운영에서의 시장주도도 아직은 구호의 수준이 많고 실제로

시장의 작동에는 오래된 관치(官治)의 영향이 깊이 드리워져 있다. 왜 이러한 결과가 나오는가?

왜냐하면 기본적으로 국가 시스템 속에는 시장과 경제만이 존재하는 것이 아니라 제도와 정치, 역사와 전통, 의식과 문화 등이 함께 존재하고 상호작용하고 있기 때문이다. 환언하면 국가와 시장 그리고 시민사회가 서로 따로따로 발전·변화하는 것이 아니라 긴밀한 상호의존과 상호작용 속에서 변화하고 발전하기 때문이다.

구체적으로 생각해 보자. 예컨대 자유화, 개방화, 규제완화정책도 무조건 기존의 규제를 푼다고 하여 바람직한 결과가 저절로 보장되지 않는다. 잘못된 구질서(구(舊)행동양식)를 대체할 바람직한 신질서(새로운 행동양식)가 형성되려면 반드시 새로운 행위준칙(rule of game)이 등장하여야 한다. 그리고 이 새로운 행위준칙을 모니터 하는 새로운 차원(물론 질적으로 과거와 다른)의 국가 내지 공동체의 질서정책(감시감독체제)이 필요하다. 그래야 비로소 바람직한 신질서가 형성될 수 있게 된다.

기존규제의 혁파도 물론 쉽지 않지만 꼭 필요한 새로운 차원의 질서정책(새로운 감시감독체제)을 창조하는 것은 더더욱 어렵다. 정부능력(government capacity: 예컨대 공무원의 전문성과 헌신성 등)을 크게 높이지 않고는 결코 되지 않는다. 왜냐하면 정부 스스로도 과거의 구질서적 행동양식에 익숙해져 있어 변화를 피하는 경향이 강할 뿐 아니라 새로운 질서정책을 위한 전문성 자체가 부족할 수도 있기 때문이다. 이러한 상황에서 무조건 규제완화를 강행하면 구질서는 파괴되었으나 신질서는 형성되지 아니하여 예측하지 못한 부작용을 결과하기 쉽다.¹⁴⁾

제 1세대 개혁의 성공을 위해서는 정부능력 뿐 아니라 정부에 대한 국민적 신뢰도 중요하다. ‘신뢰받는 정부(trustworthy government),’ ‘실공(實功) 있는 정부(effective government)’는 시민사회로부터의 적극적 협력과 신뢰를 보다 쉽게 얻어 낼 수 있어 새로운 질서창출에 보다 쉽게 성공할 수 있다. 국민과 정부 사이에 상호신뢰가 있다면 민관합작이 보다 용이하기 때문이다. 따라서 무조건 작은 정부나 큰 정부가 바람직한 것이 아니라 사실은 국민의 협조를 얻어 낼 수 있는 도덕적 정부인가 언행일치의 정직한 정부인가, 약속한 것을 제대로 이루어 내는 능력과 실공 있는 정부인가가 중요하다.

제 1세대 개혁의 성공여부는 그 나라의 정부능력뿐 아니라 그 나라의 시민사회와 시장의 성숙도에 따라서도 크게 달라진다. 자유화, 개방화, 규제완화가 시민사회와 시장이 성숙되지 않은 사회에서는 오히려 경제의 천민화 내지 시장의 카지노(casino)화만을 결과할 수도 있다. 오늘날 우리 사회에서 토지규제의 완화

14) 이와 관련하여 우리 나라에 IMF 금융위기가 도래한 주요요인의 하나가 금융개방화에 반드시 수반되어야 할 보다 고차원의 효율적 금융감시 감독체제의 준비부족 때문이었다는 지적을 상기할 필요가 있다.

가 자연에 대한 무차별 파괴와 국토의 난개발(亂開發)을 가져오는 것을 우리는 보고 있지 않은가.

시민사회가 성숙되어 그 사회에 선공후사(先公後私)하는 정신, 공익을 위하여 사익을 자제하는 가치관이 일반화되어 있는 경우, 즉 공화주의적 민주주의(republican democracy)가 강한 시민사회에서는 자유화도 규제완화도 비교적 쉽게 정착할 수 있다. 한마디로 제 1세대 개혁의 성공 가능성이 크다. 자유의 영역이 커져도 시민적 자율과 책임의식이 강하기 때문에 사회적 부작용이 덜 발생하기 때문이다. 사회 구성원의 자세가 공동체이익을 중시하기 때문에 도덕적 해이(moral hazard)나 기회주의적 행위(opportunistic behaviour)도 적게 결과된다. 그러나 다원주의적 민주주의(pluralistic democracy)만 강조되는 사회에서는 제 1세대 개혁(자유화, 개방화, 규제완화 등)은 사회를 이익집단들의 무한경쟁 무한투쟁의 장으로 변모시키고 쉽다. 왜냐하면 공익보다 사익을 앞세우는 것을 당연시하는 의식과 가치관이 지배하기 때문이다. 그 결과 이러한 사회에서는 규제완화가 사회혼란을, 그리고 사회혼란이 규제의 재도입을 결과하는 악순환에 빠지기 쉽다.

시장의 경우도 마찬가지로 영향을 준다. 국내시장이 경쟁적이나 아니냐, 투명하고 공정한 게임의 규칙이 지배하고 있느냐 아니냐, 환언하면 법의 지배(rule of law)가 시장을 지배하고 있느냐 아니냐,¹⁵⁾ 혹은 정경유착적 부패구조가 얼마나 심각하냐 아니냐 등에 따라 제 1세대 개혁의 성공 여부가 크게 달라진다. 따라서 우리는 우리 경제에 해외경쟁도입의 필요를 논하기 이전에 가능한 국내경쟁을 제고하고 투명성을 높이는 노력을 하여야 한다. 대외개방 이전에 대내개방(자유, 공정, 투명, 경쟁의 확보)의 중요성을 강조하여야 한다. 그리고 이 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다.

요컨대 이와 같이 국가 시장 시민사회는 깊이 상호 연결되어있고 상호 작용하고 있다. 따라서 전문성 있고 신뢰받는 정부, 성숙한 시민사회의 지지와 협조, 그리고 공정, 투명, 경쟁적인 시장경제가 전제되지 않으면 자유화, 개방화, 민영화, 규제완화, 작은 정부 등을 추구하는 제 1세대 개혁의 성공은 대단히 어렵다는 결론이다.

15) 시장 메커니즘의 작동과 법의 지배와 관계를 가장 잘 심층 분석한 책으로는 F. A. Hayek(1979)가 있다. 하이에크는 법의 지배(rule of law)를 원칙의 지배(rule of principle)로 보고, 특히 사적자치(私的自治)의 영역을 확정하고 그 영역 내에서의 자유를 보호하는 원리를 보고, 이 법의 지배가 전제되어야 시장경제의 본래 효율적인 자원배분의 기능을 잘 할 수 있음을 훌륭히 분석하고 있다.

2. 제2세대 개혁의 기본방향

개혁은 결코 기술적인 문제가 아니다. 개혁은 사회의 주요 영역인 국가 시장, 시민사회 각자의 근본적인 자기혁신과 그리고 이들 3자간의 관계의 재구축 내지 재구성(사상적, 제도적 관계의 재구성)이 바로 개혁이다. 이것이 바로 제 2세대 개혁의 중심과제이다.

이를 풀어 이야기하면 제 2세대의 개혁(the second generation reform)의 중심과제는 첫째가 국가능력(state capacity), 시장능력(market maturity), 시민사회 능력(civic competence)을 각각 최대한 높이는 것이고, 둘째가 국가·시장·시민사회의 관계를 상호 보완과 협력, 상호 균형과 견제의 새로운 선순환(善循環) 관계로 재구축, 재구성하는 것이다.

오늘날 우리 사회, 대한민국 사회의 위기의 근본원인은 국가능력의 약화에 있다. 우리 나라의 경우 오랜 관치경제의 관행 때문에 시장능력이 아직 성숙되어 있지 못하고 시민사회능력도 이제 막 시작의 단계인데 국가능력(협의로는 국정운영능력)이 소위 민주화이후 크게 약화되고 있다. 여기에 우리 사회 위기의 근본이 있다. 그리고 그 동안 우리 나라에서 개혁이 부진했던 주된 이유도 약화되고 있는 국가능력, 공정하고 투명하지 못한 시장구조, 미성숙한 시민사회, 그리고 이들 3자간의 상호 견제와 균형이 깨진 관계, 배타적 비협조적 악순환관계에 있었다고 생각한다.

VI. 국가능력이란?

그러면 오늘날 우리 사회에서 약화되고 있는 국가능력이란 무엇을 의미하는가? 국가능력은 다음의 5가지 능력으로 구성된다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

1. 제도능력

제도능력이란 두 가지로 구성된다. 하나는 제도의 합리성(효율과 공정)과 효과성(문제해결능력)이다. 제도가 본래 목적을 달성하기 위하여 얼마나 효율적이고 효과적인가 그리고 동시에 그 절차와 과정이 얼마나 공정하고 투명한가이다. 그리고 다른 하나는 이 제도의 합리성과 효과성에 대한 국민적 이해와 신뢰의 정도이다. 따라서 제도능력이 높으려면 제도가 본래의 목적을 공정하고 효율적

16) 국가능력(state capacity)을 5가지로 분류한 것은 필자 나름의 견해이다. 학자에 따라서는 다른 분류법도 있을 수 있다. 참고로 국가능력에 대한 유익한 그러나 본 논문과는 상이한 다른 분류법을 보기 위해서는 Merlee S. Grindle(1996)을 참조.

인 방법으로 효과적으로 달성할 수 있어야 할 뿐 아니라, 그러한 능력에 대한 국민적 신뢰가 또한 높아야 한다.

예컨대 검찰이란 제도 그 자체가 효율적이고 효과적일 뿐 아니라 그들의 정치적 중립성과 공정성에 대한 국민적 신뢰가 있어야 한다. 그래야 검찰이란 제도가 자기능력을 가지게 되고 법치가 국민들 사이에 뿌리를 내릴 수 있게 된다. 마찬가지로 아무리 좋은 국가제도(정책)가 있다하여도 만일 공직에 부패가 만연되어 있으면 국가제도(정책)에 대한 국민적 신뢰를 받을 수 없어 그만큼 제도능력은 떨어진다.

2. 정책능력

둘째는 정책능력이다. 종합적이고 장기적인 안목에서 국가정책을 기획하고 수립할 수 있는 능력과 한번 수립된 정책을 일관성 있게 지속적으로 집행해 나갈 수 있는 능력을 의미한다. 예컨대, 국가정책이 단기적 성과주의 내지 포퓰리즘(인기영합주의)에 의해 좌지우지되거나 혹은 정치적 편익에 의해 수시로 바뀐다면 정책능력은 크게 떨어진다.

실은 우리 나라에서 역대정부가 시도한 많은 개혁들이 그 개혁안 자체가 잘못되어서가 아니라 제대로 일관성 있게 지속적으로 집행되지 아니해서 실패한 예가 적지 않다. 따라서 정책내용 못지 않게 중요한 것이 정책의 일관성이다.

3. 행정능력

기초행정능력과 전문행정능력을 의미한다. 국민의 생명과 재산을 보호하는 국방, 치안, 방범, 소방, 교통, 분쟁해결, 공적부조 등 기초행정분야에 공평성과 효율성이 대단히 중요하다. 정부가 존재하는 제 1차적인 이유는 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회의 기초질서를 바로 잡는데 있다. 이 일을 제대로 해내지 못하면 정부존재의 가치와 의미가 없어진다.

동시에 시대가 점차 세계화·정보화 되면서 국가경영에 고도의 전문행정능력이 요구되고 있다. 우리 나라의 경우 행정부도 그렇지만 입법부나 사법부의 국제화정도는 더더욱 우려할 정도로 낮은 수준이다. 이 수준을 가지고 앞으로 세계화시대에 어떻게 국가경영을 하여 갈지 대단히 걱정스럽다.

4. 위기관리능력

세계화에 따라 국내와 국외의 구별이 없어지면서 국가 경영을 둘러싼 정치경제환경의 변화가 급속해지고 있고 불확실성이 크게 높아지고 있다. 급격한 변

화에 신속히 대응할 수 있는 유연성, 종합기획능력, 현장장악력 등이 필요한 시대이다.

5. 학습능력(learning capacity)

다섯째는 학습능력이다. 이는 국가가 지속적으로 자기개선(continuous improvement)을 하거나 필요한 경우에는 자기개혁(self-reform)을 할 수 있는 능력을 의미한다. 이를 위하여서는 국가가 하나의 학습조직(learning organization)이 되어야 한다. 특히 중요한 것은 과거의 국정운영의 경험, 개혁의 성공과 실패의 경험, 그리고 교훈들이 제도적으로 전수되어야 한다. 국정운영과 관련된 암묵지(暗黙知, tacit knowledge)가 과거에서 현재로 그리고 미래로 전수되어 가는 것이 반드시 제도화되어야 한다.

그렇지 못하면 국가경영에 동일한 혹은 유사한 정책실패가 반복적으로 나타난다. 과거로부터 배우지 않기 때문이다. 실은 이것이 우리 나라에서 오늘날 국가능력이 떨어지는 가장 중요한 이유 중의 하나이다. 과거와의 차별화에 급급하여 과거로부터 배우지 않기 때문에 정책실패가 반복되고 있다.

그래서 이윤곡 선생께서도 개혁의 구호는 난무하나 실공(實功)있는 개혁이 이루어지지 못한다고 한탄하셨다.¹⁷⁾ 참고로 미국의 경우에는 국정운영의 암묵지가 워싱턴에 있는 각종의 독립적 민간정책연구소 내지 두뇌집단(independent think tank)의 연구활동(특히 국정운영 경험이 있는 사람들의 정책연구활동), 그리고 주요 행정대학원 혹은 국가정책관련 대학원의 교육과정 및 연구 program 등(이들 대학에도 국정운영 경험이 있는 교수들이 많다)을 통하여 전수되고 있다.

우리 나라에서 위와 같은 5가지의 국가능력들을 어떻게 키워 나갈 것인가가 제 2세대 개혁의 주요과제이다. 국가능력의 획기적 개선 없이 신자유주의적 개혁은 물론 어떠한 개혁도 결코 성공할 수 없다.

VII. 시장능력이란?

다음 시장능력(market maturity)이란 무엇인가? 시장능력은 대별하여 시장제도능력과 시장문화능력으로 나누어 생각할 수 있다.

17) 이윤곡 선생께서는 실공(實功)이란 일을 하는 데 정성을 다하여 처리하고 실현불가능한 말을 앞세우는 일이 없는 것을 의미한다고 규정하고 이 실공이 없기 때문에 모든 개혁정책이 정치적 효과가 나타나지 않는다고 보았다. 그리고 실공을 높이기 위한 7가지 대책을 제시하고 있다(국역총서 84-1; 율곡전집(2); 한국정신문화연구원, 1984, 1996: 159-171).

1. 시장제도능력

시장제도능력이란 한마디로 시장의 역기능을 최소화하고 순기능을 극대화할 수 있는 제도적 조건을 만드는 것을 의미한다. 예컨대 생산물시장에서는 사적 재산권의 엄정한 보호와 공정한 자유경쟁(해외 경쟁의 도입포함)의 확보가 중심이 된다. 독과점질서나 정경유착적 부패질서는 시장의 순기능을 크게 약화시킨다.

그러나 주의할 것은 생산요소시장(노동, 금융, 토지시장)의 경우에는 사적 재산권의 보호와 자유경쟁만으로는 충분하지 않다는 점이다. 정교한 사회적 안전망(social safety net)의 확보가 반드시 필요하다는 점이다. 생산요소시장에서는 자유시장 경쟁원리만으로는 안 된다는 점이다.¹⁸⁾

예컨대 토지의 경우는 공급이 제한되어 있는 재화이고 한번 사용하면 비가역성이 크기 때문에 토지사용에 대한 정교한 사회안전망(규제)이 없으면 소위 자연파괴와 난개발이 일상화된다. 노동의 경우도 인간의 지적·육체적 노동력이 거래의 대상이 되기 때문에 반드시 사회안전망(보호와 육성)이 필수적이다. 그렇지 않으면 노동력유실, 노사분쟁, 생산성하락 등을 결과한다. 금융시장의 경우는 소위 정보의 비대칭성, 과도한 집단심리(herd psychology) 등으로 구조적으로 불확실성이 큼으로 정교한 사회안전망(감시와 감독)이 절대적이다. 그러하지 않으면 주기적·반복적으로 금융사고, 금융위기가 발생하게 된다.

우리 나라에서는 생산물 시장에서는 사적 재산권의 보호와 공정자유 경쟁의 확보가 부족하고 생산요소시장에의 적절한 사회적 안전망의 구축이 허약하다. 그 결과로 투자의욕과 근로의욕의 상실, 독과점의 횡포, 정경유착, 격렬한 노사분규, 반복적 금융사고 및 위기, 그리고 토지의 난개발 등이 지속되고 있다.

2. 시장문화능력

시장문화능력은 시장참여 주체들이 얼마나 정직과 성실의 노동철학과 천직으로서의 직업의식을 가지고 있는가 그리고 거래의 장인 시장에서 투명과 정직의 덕이 얼마나 보편화되어 있는가 이다. 구미에서는 소위 프로테스탄트 정신이 직업윤리의 근간을 이루어 왔고 일본에도 재가성불(在家成佛)사상, 노동선(勞動禪)사상 등을 통하여 나름의 노동철학이 형성되어 왔으나 우리 나라의 경우에는 정직과 성실의 노동철학, 소위 프로의식 내지 천직의식이 대단히 약한 편이다. 그리고 아직 투명성과 책임성에서 시장문화가 아직 크게 미성숙 되어있다.¹⁹⁾

18) 이 점을 최초로 명쾌히 밝힌 학자는 칼 폴라니(Karl Polanyi, 1944: 68-76)이다. 필자는 폴라니의 주장이 우리 나라를 포함하여 여러 나라의 역사적·경험적 사실과 합치한다고 따라서 그 주장이 옳다고 생각한다.

19) 보다 상세한 토론은 박세일(1992: 115-139)을 참조.

이러한 시장능력을 높이기 위한 제도적 노력과 교육적 노력이 모두 제 2세대 개혁의 주요과제가 된다.

VIII. 시민사회능력이란?

1. 시민사회능력의 발전단계

시민사회능력(civic competence)은 우선 (1) 이웃에 대한 단순한 배려(예컨대 에티켓, 매너 등 소위 civility)라는 마음의 상태(state of mind)로부터 시작하여 (2) 이웃에 대한 적극적 관심(morality of care)으로 발전한다. 그런데 이 이웃에 대한 적극적 관심은 이웃 사람들의 삶을 조건짓는 제도와 그들의 공동체에 대한 관심, 더 나아가 그 제도개혁에 대한 관심으로 발전한다. (3) 이러한 적극적 관심은 시민들간의 대화, 토론 그리고 공동학습으로 발전하고 그 과정에서 타인의 주장을 존중하고 경청하며 자신의 주장을 합리적으로 개선하는 능력(capacity of public deliberation)이, 동시에 올바른 정책과 바람직한 제도를 함께 찾아가는 능력이 함양된다. 한마디로 시민사회는 관용의 덕과 공동학습능력(capacity of joint learning)이 함양되는 과정을 밟게 된다.²⁰⁾ (4) 이러한 학습과정을 통하여 시민사회 속에 상호 신뢰(trust)라는 사회자본(social capital)이 형성되기 시작하면 시민사회능력은 성숙의 단계에 들어갔다고 볼 수 있다.²¹⁾

이러한 시민사회능력을 높이는 두 종류의 제도 내지 운동이 있다. 하나는 (1) 시민운동(citizens' movement)이고 다른 하나는 (2) 독립적 싱크 탱크운동(independent think tank movement)이다.

2. 시민운동

시민운동은 기본적으로 (1) 체제 내 합법운동으로 (2) 개별이익이나 집단이익의 추구를 목표로 하는 이익운동이 아니라 공동선 내지 공익이라는 가치실현을 지향하는 가치운동이다. 그리고 (3) 자발적인 자원봉사형 운동이다.²²⁾

그 동안 우리 나라 시민운동은 권위주의시대를 지나면서 (1) 중앙집권적이

20) 시민사회가 단순한 이웃에 대한 배려에서 출발하여 적극적 관심으로 그리고 나아가서 시민적 토론으로 발전하는 경향에 대한 논의는 Elkin and Soltan, ed.(1999)을 참조.

21) 사회자본(Social Capital)에 대한 현재의 연구수준을 보여 주는 하나의 성과물(학제적 방식)로서는 Dasgupta & Sergeldin, ed.(2000). 신뢰(Trust)에 대한 이론적 천착으로서는 Myszal(1996).

22) 시민운동의 성격에 대한 비교적 최근의 체계적 정리는 Diamond(1999: 218-260)를 참조.

고, (2) 권익추구 내지 권익쟁취형이 지배적인, (3) 지도자 중심의 시민운동이었다. 그러나 앞으로의 민주화의 시대에는 우리 나라 시민운동은 두 가지 방향으로 자기개혁을 하여야 한다.

하나의 방향은 좀더 (1) 지방분권적이고, (2) 보다 공동체가치추구형이 되어야 하고, (3) 보통 시민의 참여를 높이는 자원봉사형 시민운동으로 발전하여야 한다. 환언하면 박애(fraternity)를 실천하는 이웃 주민들의 작은 모임들로, 좀더 시민 가까이 다가가야 한다. 시민 없는 시민운동이 되어서는 안 된다. 그리하여 시민의 일상문제를 가지고 함께 풀어 가는 과정에서 이웃사람에 대한 관심과 사랑을 배우는 장, 동시에 민주 시민으로서의 품성과 가치를 훈련하는 배움의 장이 되어야 한다.

그리고 다른 하나의 방향은 (1) 시민운동의 정책능력을 획기적으로 높이는 방향이다. 참여민주주의가 성공하려면 국가정책에 대한 국민적 관심과 이해가 높아야 하고 합리적 정책토론은 물론 정책대안까지를 논의할 수 있을 정도로 시민의 정책능력이 크게 높아져야 한다. 그리하여 정책계몽운동 혹은 ‘시민정책운동으로서의 시민운동’이 보다 활성화되어야 한다. 이를 위하여 (2) 시민운동과 뒤에서 이야기할 독립적 싱크 탱크운동과의 전략적 제휴(strategic alliance)가 대단히 중요하다.

한마디로 우리는 시민운동의 하부구조를 튼튼히 하고 시민운동의 정치능력이 아니라 정책능력을 높여야 한다. 하부구조가 취약하고 정책능력이 낮으면 세계화시대에 잘못된 시장의 황포, 민주주의의 형해화를 막기 어려워진다.

3. 독립적 싱크 탱크운동

독립적 싱크 탱크 운동은 (1) 교수, 학자 등의 이론전문가들과 기업인, 정부 관료 등의 현장전문가들이 함께 모여 정책과제를 공동연구하며 (2) 과거의 국정운영책임자(예컨대 전직 국회의원, 전직 장·차관 등)와 현재의 국정운영책임자가 함께 모여서 현재의 정책문제를 토론하고 과거의 경험(국정운영의 암묵지)을 전수하는 모임으로서²³⁾ 오로지 (3) 국가이익의 창달과 공익실현을 목표로 (4) 정치적으로 중립적이고 (5) 경제적으로 독립적으로 운영하되 주 사업으로는 (6) 국가가 당면한 주요 국가정책과제를 선정(national agenda setting)하여 (7) 이들 국가정책과제를 공동 토론 연구하여 그 결과(바람직한 정책방향 등)를 국민과 정부가 알도록 공개 발표하는 일종의 정책운동이다.²⁴⁾

23) 흔히들 노하우(know-how)라고 불리는 암묵지(tacit knowledge)를 어떻게 형식지(形式智) 내지 전달지(傳達知, codified or transferable knowledge)로 만들 것인가에 대한 분석과 그리고 그 과정에서 자유로운 대화와 토론의 중요성에 대하여는 Nonaka & Takeuchi(1995)를 참조.

24) 싱크 탱크에 대한 연구서로서는 Smith(1991a, 1991b), Telgarsky & Ueno ed.(1996).

이러한 정책운동은 그 과정에서 (1) 단순한 이론적 논의만이 아니라 우리 나라의 역사(정책경험으로부터의 교훈)와 현실(현장의 지식과 정보)을 심층적으로 연구하게 되어 (2) 외국의 이론과 제도경험을 우리의 실정에 맞게 고치어 받아들이는, 소위 세계적 표준(global standards)을 우리의 사회 문화적 맥락에 맞게 수정하여 선택적으로 수용하는 정책의 자주화운동의 성격도 가지게 된다.

그런데 우리 나라에는 아직 본격적인 독립적인 전문가들의 독립된 두뇌집단운동이 없다. 정부연구소나 기업연구소는 있으나 특정 정파나 이익단체의 이해를 떠나 정치적 경제적으로 완전 독립되어 국가의 장기발전과 공익실현을 목적으로 하는 전문가운동이 아직 없다. 미국의 부루킹스 연구소(Brookings Institution)와 같은 연구소운동이 바람직한 독립된 두뇌집단운동의 대표적인 예가 될 것이다.

우리 나라에 독립적 싱크 탱크가 생기면 다음과 같은 순기능을 기대할 수 있다.

(1) 국가정책논의를 비정치화하고 비정파화한다. 주지하듯이 우리 나라에는 정치는 과잉인데 정책토론은 과소하다. 동시에 정책에 대한 논의를 빨리 정치화 내지 정파화해 버린다. 정책토론내용의 합리성·객관성·과학성을 묻지 않고 그 결론이 누구에게 유리하나, 친(親)정부냐 반(反)정부냐 하는 식으로 접근한다. 따라서 이념과 당파성을 떠나 정치적으로 독립된 싱크 탱크를 만들어 객관성과 전문성 그리고 과학성을 중심으로 정책연구와 토론을 하여 나가면 국가정책논의를 정치적 오염에서부터 해방시킬 수 있다. 그리하여 가능한 국가 전체이익과 공공의 이익을 우선하는 과학적·객관적 정책연구 및 정책토론 풍토를 만들어 나갈 수 있다.

(2) 이론가와 실무자가 함께 만나 공동토론, 공동연구를 함으로써 이론과 현장을 접목시킬 수 있다. 독립적 싱크 탱크가 학계의 이론적 지식과 정보를 정부나 기업의 실무적 지식과 현장적 정보와 통합시키면 큰 시너지 효과를 기대할 수 있다. 이상적이면서도 현실성 있는 정책대안을 만들 수 있다.

(3) 과거의 정책책임자(과거에 정책책임을 맡았으나 현재는 학계나 싱크 탱크에 돌아와 연구 중인 자)와 현재의 정책책임자가 함께 만나 공동토론을 함으로써 국정운영의 경험과 교훈이 전수된다. 환언하면 국가의 학습능력을 크게 높이는 기능을 한다.

(4) 정치인, 언론, 시민사회의 국가정책에 대한 올바른 이해, 건강한 비판, 그리고 건설적 대안제시 능력을 높이는 데 이들의 객관적이고 전문적 연구가 크게 참고가 된다.

(5) 문무(文武)를 겸한, 이론과 실무를 겸한 정책가형 전문인재를 육성하는 장이 된다. 사실 이 정책가형 전문인재의 부족이 우리 나라가 당면한 큰 문제의 하나이다. 나아갈 정책 방향을 몰라서가 아니라 그 일을 제대로 해낼 인재, 이

론과 실무를 겸하고 거기에 자기를 던지는 헌신성까지 겸한 인재가 특히 부족한 경우가 많다.

(6) 여기에 더하여 우리 나라의 경우에는 재차 강조하지만 선진국의 앞선 제도와 세계적 표준(global standards)을 도입함에 있어 그 제도와 표준이 우리의 국민의식과 사회 문화적 문맥에 맞는지를 깊이 있게 분석 검토하고 이들을 수정 보완하여 비판적 선택적으로 수용하는 데 있어 이 독립적 싱크 탱크운동이 크게 기여할 수 있다고 본다. 한마디로 자주적 세계화를 추진하는데 이 독립적 싱크 탱크 운동은 필수 불가결이라고 생각한다.

이상과 같이 시민운동과 독립적 싱크 탱크운동을 확산하여 시민사회능력을 획기적으로 높여 가는 것도 제 2세대 개혁의 주요과제가 된다.

IX. 맺음말: 미래를 위한 준비

21세기 변화와 변혁의 시대에 우리 나라가 살아 남고 번영 발전할 수 있는 길은 무엇인가? 한마디로 앞에서 본 국가·시장·시민사회 각각의 능력을 최대한 높이고 이들 세 가지 간에 새로운 관계(새로운 분업과 협업, 균형과 견제의 관계)를 올바르게 구축하는 제 2세대 개혁을 성공적으로 이루어 내는 것이다. 그러면 어떻게 이 일을 해낼 것인가.

이를 위해서는 우선 정책세력이 형성되어야 한다. 우리 나라에는 ‘창업에 능한 정치세력’과 ‘수성(守成)에 능한 관료세력’은 많으나 ‘경장(更張), 즉 개혁에 능한 정책세력’은 대단히 부족하다. 여기서 정책세력이란 이상과 현실, 이론과 실무에 함께 능한 정책가형 전문인재(technopol 혹은 bureaucratic entrepreneur)들을 의미한다.²⁵⁾ 관념적이고 이상적인 학자들은 많고 보수적이고 권위주의적인 관료들도 많지만 이상과 현실을 조화시킬 수 있고 이론과 실무를 조화시킬 수 있는 개혁적 정책세력(개혁적 학자, 전문경영인, 기술관료 등 정책전문가세력)은 대단히 취약하다. 우선 이들을 키워야 한다.

우선 대학(내지 연구소)과 정부(내지 기업) 간의 인적교류가 보다 활성화되어야 한다. 학자들의 공직참여가 보다 많아져야 하고 그 반대의 경우도 보다 확대되어야 한다. 즉 국정운영경험이 있는 인재들이 대학이나 연구소에서 교육과 연구를 할 수 있는 기회가 크게 확대되어야 한다. 동시에 앞에서 이야기한 독립적 싱크 탱크의 활동을 중심으로 보다 많은 정책연구전문가들이 나와야 한다. 이론과 실무를 함께 연구한 정책연구 전문인력들이 나와야 한다. 그리고 대학이나 대학원에서도 국가전략이나 국가정책을 연구하고 교육하는 교육프로그램들

25) Technopol은 John Williamson(1994)이 사용한 개념이고 Bureaucratic Entrepreneur는 브루킹스 부소장인 Richard Hass(1999)가 사용한 개념이다.

이 많이 나와야 한다. 국가정책의 형성 및 집행 그리고 평가과정을 이론적인 동시에 실무적으로 그리고 학제적으로 다루는 전문교육과정이 많이 나와야 한다. 예컨대 미국의 하버드대학의 케네디 스쿨(Kennedy School)이나 프린스턴 대학의 윌슨 스쿨(Wilson School)과 같은 국가정책전문대학원이 있어야 한다. 이러한 국가정책대학원에서 정책세력을 키워내야 한다.²⁶⁾

이렇게 양성된 정책세력들이 제 2세대 개혁의 ‘그림(grand design or vision)’ 뿐 아니라 구체적 실행전략까지를 만들어 내야 한다.

그와 함께 ‘정책중심의 정계개편’을 해내는 정치세력이 등장하여야 한다. 우리 나라에서도 기득권유지를 위한 편의적 정계개편이나 지역세력의 합종연횡식 정계개편이 아니라 국가목표나 국가전략 혹은 국가정책상의 철학이나 가치관의 차이를 중심으로 하는 정계개편이 일어나야 한다. 이 새로운 ‘정책지향형 정치세력’과 앞에서 언급한 ‘개혁적 정책세력’이 연대하여야 한다. 그리고 여기에 변화와 개혁을 정치적으로 지지하고 적극적으로 참여할 높은 정책능력을 가진 시민운동세력이 가세하여야 한다. ‘시민정책운동의 주체로서의 시민세력’이 동참하여야 한다.

그리하여 ‘정책세력’과 ‘정치세력’ 그리고 ‘시민세력’이 함께 우리 나라의 ‘개혁적 미래세력’을 형성하여야 한다. 그리고 이 ‘개혁적 미래연대’가 제 2세대 개혁을 성공적으로 추진하여 나가야 한다. 그러면 우리 나라는 21세기의 시대적 도전을 성공적으로 극복하여 나갈 수 있을 것이다. 그리하여 21세기를 승리와 영광의 세기로 만들 수 있을 것이다. 그러나 만일 이 일을 제대로 해내지 못하면 21세기에 우리 나라는 시장경제와 민주주의의 후퇴를 경험할 위험도 있다고 본다.

그러나 이상은 엄밀히 이야기하면 21세기 자주적 세계화 성공의 대내적 조건이다. 세계화 성공의 대외적 조건이 추가로 필요하다. 그것은 이미 앞에서 지적한 세계경제와 국제정치와의 모순관계를 해결하기 위한 세계적 통치구조(global governance)를 성공적으로 창출해 내는 문제이다. 이상의 두 가지 조건을 성공적으로 만들어 내야 우리는 21세기를 민족승리의 세기, 민족웅비(民族雄飛)의 세기로 만들 수 있을 것이다.

26) 흥미 있는 것은 일본의 나가소네(中曾根康弘, 2000: 44-46) 전 수상도 일본의 미래를 위한 구상에서 유사한 주장을 하고 있다.

참 고 문 헌

- 국역총서 84-1: 國譯 栗谷全書 (I-VII). 1984-1996. 한국정신문화연구원.
- 박세일. 1992. 「경제성장과 노동철학」. 『철학사상』 제 2호. 천지. pp. 115-139.
- 中曾根康弘 著. 2000. 『21世紀 日本의 國家戰略』. PHP 研究所. pp. 44-46.
- Auer, Peter. 2000. *Employment Revival in Europe*. International Labor Office Geneva.
- Beck, Ulrich. 2000. *What is Globalization?*. Polity Press.
- Birdsall, Nancy. 1998. "Life is Unfair: Inequality in the World." *Foreign Policy*. Summer.
- Blecker, Robert A. 1999. *Taming Global Finance: A Better Architecture for Growth and Equity*. Economic Policy Institute.
- Bluestone, Barry and Bennett Harrison. 1982. *The Deindustrialization of America: Plant Closings, Community Abandonment, and The Dismantling of Basic Industry*. Basic Books.
- Dasgupta, Partha and Ismail Sergeldin ed. 2000. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. The World Bank.
- Dertouzos, Michael L., Solow, Robert M. & Richard Keith Lester ed. 1989. *Made in America: Regaining the Productive Edge*. MIT Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Johns Hopkins University Press. pp. 218-260.
- Eatwell, John and Lance Taylor. 2000. *Global Finance at Risk*. The New Press.
- Eherenberg, John. 1999. *Civil Society: The Critical History of Idea*. New York University Press.
- Eichengreen, Barry. 1999. *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Institute for International Economics.
- Elkin, Stephen L. and Karol Edward Soltan ed. 1999. *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Penn Sate University Press.
- Etzioni, Amita. 1993. *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. A Touchstone Book.
- Friedman, Thomas L. 1999. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Farrar Straus Giroux.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*. Princeton University Press.
- Grindle, Merlee S. 1996. *Challenging The State*. Cambridge University Press.
- Hass, Richard. 1999. *The Bureaucratic Entrepreneur: How To Be Effective In Any Unruly Organization*. The Brookings Institute.

- Hayek, F.A. 1979. *Law, Legislation and Liberty*. Routledge and Kegan Paul.
- Held, David., McGrew, Anthony., Glodblatt, David & Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford University Press.
- Hirst, Paul and Grahame Thompson. 1999. *Globalization in Question* 2nd edition. Polity Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- _____. 1999. "The Lonely Super Power." *Foreign Affairs*. March/April.
- Kapstein, Ethan B. 1999. *Sharing The Wealth: Workers and The World Economy*. W.W. Norton.
- Luttwax, Ediward. 1999. *Turbo Capitalism: Winner and Losers in the Global Economy*. HarperCollins.
- Mazur, Jay. 2000. "Labor's New Internationalism." *Foreign Affairs*. January/February
- Misztal, Barbara A. 1996. *Trust in Modern Societies: The Search for The Bases of Social Order*. Polity Press.
- Nonaka, Ikujiro and Hirotaka Takeuchi. 1995. *The Knowledge-Creating Company*. Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacom. pp. 68-76.
- Reich, Robert B. 1991. *The Works of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*. Alfred A. Knopf.
- Reich, Robert B. 2001. *The Future of Success*. Alfred A. Knopf.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Institution of International Economics.
- _____. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Overseas Development Council.
- Smith, James A. 1991(a), *The Idea Brokers: Think Tanks and The Rise of The New Policy Elite*. Free Press.
- _____. 1991(b). *Brookings at Seventy-five*. The Brookings Institution.
- Telgarsky, Jeffrey and Makiko Ueno ed. 1996. *Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice*. The Urban Institute.
- The World Bank. 1999/2000. *Entering 21st Century: World Development Report:70*.
- Thurow, Lester C. 1985. *The Zero-Sum Solution: To Build Up A World-Class American Economy*. Simon and Schuster.
- Williamson, John ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics.
- Wills, Gary. 1999. "Bully of The Free World." *Foreign Affairs*. March/April.

The State, Market, and Civil Society in the 21st Century: Guidelines for the Second Generation Reform in Korea

Se-II Park

Professor of Law and Economics

School of International and Area Studies, Seoul National University

The purpose of the paper is twofold. First one is to characterize the six major trends of changes in the current world and to identify the important three contradictions or tensions hidden in these trends but have significant policy implications. The six major trends are (1) revolutionary changes in science and technology, especially in IT and BT areas (2) globalization of world economy (3) political and social democratization (4) resurgence of nationalism (5) entering into Pax Americana (6) rising new spiritualism.

The three important contradictions are as follows. (1) Conflict between economic freedom and social justice or, put differently, tension between the freedom and efficiency being favored by the market and the justice and equity being advocated by the state, (2) Contradiction between global economy and international politics, in other words, tension between globally integrated world economy and locally fragmented international politics, in which non-states play the major role. (3) Conflict between technological universalism and cultural nationalism, namely, tension between so-called global standards, and local culture or tradition. Then, the paper discusses how to cope with these three contradictions.

The second purpose of the paper is to analyze why the Korean governments efforts toward the first generation reform, in such area as trade liberalization, deregulation, restructuring of banking sector as well as chaebol, and privatization of public enterprises, during the last 10 years, have been less successful. Then the paper advances that Korea needs the second generation reform that contains two objectives; (1) maximum strengthening of the state capacity, market capacity (market maturity), and civil society's capacity (citizens competence), respectively, (2) realignment of state, market, and civil society into more balancing as well as cooperative way.

To implement successful second generation reform, Korea requires critical

mass of reform-minded technopols (or bureaucratic entrepreneurs) who are excellent both in theory (reform design) and practice (reform management). To build such human resources and intellectual capital for effective reform, Korea has an urgent need for many independent think tanks and advanced graduates schools, both are specialized in nation-building studies and national as well as international policy issues related to them.