

2012. 12. 19. 실시  
제18대 대통령선거

# 매니페스토 정책 아젠다



---

매니페스토 아젠다 전문가 델파이조사는 제18대 대통령선거가 정책선거에 기반하여 이루어질 수 있도록 중앙선거관리위원회가 한국정당학회에 의뢰하여 진행한 것으로 선거관리위원회의 공식적인 입장과 다를 수 있습니다.

## 매니페스토 아젠다 개발의 의의

- 대의민주주의 하에서 정책선거와 책임정치가 구현되기 위해서는 정당이 정책적 목표, 우선순위, 절차, 기한, 재원 등을 구체적으로 매니페스토의 형태로 제시해야 한다. 왜냐하면 이를 통하여 선거에서의 정책경쟁이 가능해지고, 당선된 이후의 공약이행과정과 결과에 대한 검증과 평가를 거칠 수 있기 때문이다.
- 뿐만 아니라 매니페스토는 합리적 유권자의 정책투표 비용을 낮추고, 맹목적 투표가 아니라 정책적 판단에 근거한 회고적·전망적 투표를 유도함으로써 민주주의 공고화에 기여할 수 있다.
- 2006년 지방선거에 도입된 이후 매니페스토 선거는 한국의 선거문화를 획기적으로 개선시키는 데 많은 기여를 하고 있다. 특히 선거 이전 다양한 방식으로 정책 관련 아젠다를 파악하여 정치권에 제시해주고 있는 작업은 국민들의 정책적 선호와 요구를 사전에 정치권에 알려주어 매니페스토에 반영할 수 있도록 요구할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.
- 이에 중앙선거관리위원회는 오는 제18대 대통령선거에서 정당·후보자의 정책·공약 작성을 지원하고 유권자의 후보자 선택을 돕기 위한 목적으로 한국정당학회에 의뢰하여 매니페스토 아젠다를 개발하였다. 그리고 그 일차적인 작업의 결과가 전문가 델파이조사를 통한 매니페스토 아젠다 개발이다. 전문가 델파이조사를 통하여 파악된 10대 매니페스토 아젠다에 대해서는 향후 시민 정책수요조사를 통하여 우선순위를 결정하게 된다.
- 아무쪼록 이번 제18대 대통령선거에 참여하는 정당과 후보자들이 이번 전문가 델파이조사를 통하여 파악된 10대 매니페스토 아젠다를 참고하여 국민들이 원하는 실현 가능한 공약과 정책을 제시하고, 유권자들이 정책에 기반하여 투표 선택을 할 수 있기를 염원한다.

# 제18대 대통령선거 매니페스토 정책 아젠다

## I

### 10대 매니페스토 정책 아젠다

#### 제18대 대통령선거 10대 아젠다

- 1 소득 불균형에 따른 사회적 양극화 해소
- 2 일자리 창출
- 3 경제와 복지의 성공적인 조화와 실행
- 4 공교육 신뢰 회복과 교육 본질 구현
- 5 대북정책 원칙 마련과 남북관계 개선
- 6 복지 국가 구현을 위한 정책 설계와 실천
- 7 고령화 대비 사회 안전망 구축
- 8 국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 국가 리더십 실천
- 9 사회적 균형 발전을 위한 경제정책
- 10 지역간 균형발전

#### 1. 소득 불균형에 따른 사회적 양극화 해소

##### <대두배경>

우리 사회의 양극화 현상은 이미 고착화되어 있는 현실이다. 또 양극화 현상이 다른 나라와 비교하여 상대적으로 빠르게 진행되고 있으며, 소득집단간의 격차 역시

점점 더 벌어지고 있다. 즉 양극화의 질이 좀더 심각한 양상으로 진행되고 있다. 양극화가 지속된다면 결국에는 중산층 비중의 감소와 쇠퇴로 이어진다. 중산층이 얼마나 견고한가를 건강한 사회를 가늠하는 하나의 척도로 보는 경향을 감안한다면 양극화는 우리 사회의 가장 심각한 사회문제로 봐야한다. 더 나아가 양극화 문제는 사회적 갈등을 증폭시키는 원인으로 작용된다는 점에서 위험성이 더 부각된다. 왜냐하면 진보-보수의 갈등, 노-사 갈등, 세대간 갈등, 지역간 갈등 등이 모두 양극화 현상에서 비롯될 수 있기 때문이다.

여러 통계지표들이 양극화의 심각성을 잘 반영한다. 예를 들어 우리나라의 조세정책에서 이전지출(transfer payment)에 의한 빈부격차 개선 기여도는 7.0%로 스웨덴 52.9%, 독일 35.3%, 영국 24.5%, 미국 21.6% 등과 비교하여 매우 낮은 수준이다. 또한 종합소득세 과세소득의 최저 10%와 최고 10%의 격차가 1998년에는 42배였지만 2005년 통계에서는 159배로 크게 증가하였다. 양극화가 더욱 심화되고 있다는 방증이다. 또 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수는 2004년에 0.352로 집계되어 미국과 멕시코를 제외하면 다른 OECD 국가보다 심각한 수준이다. 결국 우리사회의 양극화의 특징은 양극화 속도가 빠르며, 양극화의 질 역시 다른 나라와 비교하여 좀더 심각한 수준이라는 점에 있다.

##### <쟁점>

양극화 문제에 대처하기 위해서는 무엇보다도 중산층 육성 전략의 제시가 선행되어야 한다. 이것은 저소득층을 중산층으로 끌어올리기 위한 다각적인 지원 정책을 명확하게 제시해야 할 필요가 있음을 의미한다. 구체적으로 1) 중산층 육성을 위한 사회복지-노동-교육 정책의 연계 방안과 2) 저소득층 지원방안이 명확히 제시될 필요가 있다. 예를 들어 저소득층의 최저생활 보장을 위한 복지정책은 어떤 방향을 전개할 것이며, 또한 이들을 생산적 사회구성원으로 변화시키기 위한 노동정책을 어떻게 연계할 것인가를 구체화해야 한다.

각론적으로 볼 때 저소득층의 탈빈곤을 단순히 일을 통하여 또는 시장 기능을 통하여 해결한다는 발상은 위험하다. 왜냐하면 이것은 저소득층에게 저임금 노동을 강요하는 다분히 차별적 정책이 될 수 있기 때문이다. 대신 저임금 노동시장을 개혁하는 정책 제시가 필요하다. 또 이들의 자립심을 높여 복지의존성을 줄이기 위한 서비스 개입을 활성화시키는 정책이 필요하다. 교육 불평등으로 인한 빈곤의 세습

문제에 대한 대처 방안 역시 구체적으로 제시되어야 한다. 저소득층 유아와 아동에 대한 조기교육 프로그램의 활성화가 시급하다. 또한 현행 국민기초생활보장제도의 사각지도 해소, 기초생활보장수급자 차상위 계층에 대한 지원확대, 근로빈곤층에 대한 탈빈곤 지원방안 등이 구체적으로 제시되어야 할 필요가 있다. 결국 양극화 문제가 이미 우리 사회에 구조화되었음을 감안할 때 이번 대통령선거에서는 복지-노동-교육정책의 연계를 중심으로 하는 포괄적이고 장기적인 정책 제시가 필요할 것이다.

## 2. 일자리 창출

### 〈대두배경〉

‘실업자 300만 시대’로 일컬어지는 현재, 실업과 고용 불안정성의 문제는 자살과 가족 해체 등의 문제를 야기하는 사회적 문제가 되고 있다. 2011년 정부 통계 수치에 따르면 취업자가 약 42만명 증가하고, 실업률이 3.4%까지 떨어져 고용지수가 호전되고 있는 것으로 보이지만 취업준비자나 구직단념자 등 사실상의 실업 상태에 있는 사람들을 고려하였을 때 실업문제는 매우 심각한 상황이다. 다양한 계층에서 복합적인 양상으로 나타나고 있다는 측면에서 실업과 고용 불안정성은 주목하여야 할 사회적 문제이다.

일자리 창출이 시급한 구체적인 사회적 배경은 우선적으로 실업과 고용 불안정성 문제보다도 구직 자체를 포기하는 구직단념자의 수가 증가하고 있다는 데 있다. 2008년 이후 구직단념자의 수는 273만명에서 309만명으로 늘어나 연평균 4.2%씩 증가하였다. 일자리가 점차적으로 줄어들면서 취업이 어려워짐에 따라서 아예 일자리를 찾지 않으려는 사람들이 매년 증가하고 있다. 일자리 자체가 부족하다는 것이다.

문제는 이러한 일자리 부족이 전 연령대와 남녀 모두에 해당되는 사안이라는 사실이다. 청년층의 경우 실업자가 108만명에 달하여 전체 실업자 수의 3분의 1에 해당되며, 일할 의지 없이 무위도식하는 청년층을 의미하는 이른바 ‘니트(NEET: Not in Education, Employment or Training)족’이 증가하였다. 일자리 창출이 문제가 되는 또 다른 세대는 2008년 글로벌 경제위기 이후 타격을 받은 5060세대들이다. 이들에게 고용 문제는 단기적으로는 가정경제에 영향을 미치고, 장기적으로는 노후

대비의 미비라는 문제로 이어진다. 활발한 경제활동이 가능한 50대 이상의 세대는 지속적으로 일하기를 원하지만 일자리 부족 상황에서 이들의 설 자리는 점차적으로 줄어들고 있다. 이러한 문제는 복지시스템의 정비가 뒷받침되지 않는 상황에서 퇴직 이후의 세대는 경제적 어려움을 가중시키고 있다. 특히 노령층의 일자리 문제는 더욱 심각한데, OECD에 의하면 한국의 노인 빈곤율은 45%에 달하여 OECD 국가 중 최고치로 평가되고 있다. 이와 더불어 여성은 남성보다 실업과 고용 불안정성의 문제가 복합적으로 나타난다. 두 차례의 경제위기에 여성은 남성과 비교하여 고용 불안정성에 시달리는 경우가 더 많았으며, 비정규직의 비율도 더 높다.

2012년 실업과 고용 불안정성의 문제는 더욱 심각해질 것으로 전망되고 있다. 현재로서는 청년층의 취업도 중장년층의 재취업의 확대를 기대하기 어려우며, 구직단념자와 취업무관심자들이 더욱 증가할 것이라는 전망이다. 사실상 실업과 고용 불안정성에 대한 해결책은 일자리 창출의 현실적 대안을 모색하는 것 이외에 다른 대안을 찾을 수 없는 상황이다.

### 〈쟁점〉

일자리 창출은 한국 사회가 당면한 경제문제 중 실업과 고용 불안정성의 문제를 해결하는 사실상의 유일한 대책이다. 한국의 고용 수치는 중하위권 수준에 있지만 10년 이상의 장기근속률은 16.5%로 최하위에 있어 실업과 고용 불안정성이 매우 높은 상황이다. 이를 해결하기 위한 대안의 논의는 개개인의 단기적 경제상황 악화와 노후 대비라는 장기적 문제와 맞닿아 있다는 사실을 고려하여 한국 사회의 장기적 발전에 중요한 정책으로 설정하여야 한다.

이러한 상황은 복지시스템 정비에 대한 요구와 함께 일자리를 창출하여야 한다는 ‘일하는 복지(workfare)’ 담론의 대두로 평가할 수 있다. 고용문제의 당사자인 기업과 취업자들의 관계에 정부의 실질적 기능을 요구하는 이러한 현상들은 정치적 차원에서는 복지레짐으로 전환되어야 한다는 주장으로도 이어지고 있다. 이는 일자리 창출과 복지시스템의 정비는 분리할 수 없다는 인식을 반영하고 있는 것이며, 일자리 창출의 체계적 관리 또한 요청되는 부분으로서 사실상 경제에 대한 정부의 역할이 중요해지고 있는 것이다.



이에 대한 대안은 어떻게 정부가 어떻게 일자리를 창출할 수 있는가의 문제로 논의되고 있다. 이는 일자리에 대한 수요와 공급을 효과적으로 연계해주거나 더 나아가 이를 진작시키기 위한 제도적 방안을 고려하는 것이 필요하다는 인식에서 출발하고 있다. 고용부가 추진해온 일자리 창출 여력이 큰 사업장을 발굴하고 집중적으로 관리하는 것도 그러한 일환으로 볼 수 있다. 쟁점은 어느 층의 일자리 창출에 중점을 둘 것인가이다. 왜냐하면 일자리 창출은 어느 특정에 국한된 것이 아니라 모든 층이 걸쳐 나타나고 있는 문제이기 때문이다.

이에 대한 쟁점으로는 우선 청년층의 취업 문제인가 중장년층의 재취업이냐의 문제를 꼽을 수 있다. 다시 말해 한정된 수의 일자리에 어느 층을 겨냥하여 일자리를 창출할 것인가의 문제가 제기된다. 청년층에게는 각 기업들이 청년인턴제 등의 부분적 도입을 통하여 일자리 창출에 기여하고 있지만 낮은 임금과 불안정적 고용 조건으로 문제를 안고 있으며, 중장년층에게는 변화하는 경제구조 속에서 적응과 경쟁조건의 한계가 문제로 지적될 수 있다. 정년 연장을 전제로 논의되었던 '임금피크제'는 청년층의 일자리 창출을 어렵게 하며, 인건비 부담을 증가시킨다는 한계를 가진 것으로 나타나 청년층과 중장년층의 고용 문제는 선택적 문제로 남아 있는 상황이다. 이와 더불어 비정규직의 증가는 동일한 업무를 수행하는 정규직과 다른 불안정한 고용과 차별적 복지 수혜로 인하여 심리적 박탈감을 가진 계층이 늘어나고 있다는 점에서 또 다른 사회적 문제이다. 이에 대한 대안으로 이미 논의되고 있는 비정규직의 정규직 전환 시점과 동일 수준의 복지 혜택 등의 제도화에도 불구하고 비정규직의 증가는 근본적인 문제로 남아 있기 때문에 이에 대한 실질적인 대안을 논의하는 것이 필요하다.

### 3. 경제와 복지의 성공적인 조화와 실행

#### 〈대두배경〉

지난 몇 년 동안 우리사회에서 가장 큰 관심을 나타냈던 것은 정의에 대한 논의였다. 지난 수 십년간 기술발전과 성장 등에 보였던 관심이 정의란 무엇이고 공정한 분배는 무엇인가 등에 쏠리고 있다. 공정에 대한 논의는 자연스럽게 공정한 소득 분배로 연결되었다. 복지를 소홀한 채 경제성장만으로 국민의 행복이 보장되기 어렵고, 그렇다고 복지만을 강조한 저성장도 국가 발전을 담보하기 어렵다. 경제성장과 복지의

조화는 우리 경제가 풀어야 할 숙제로 남아 있다. 성장을 열망하는 시대정신의 한편에선 양극화와 중산층 붕괴, 그리고 청년실업과 빈곤층 고착화가 진행되고 있었다는 점이다. 성장과 함께 복지와 사회적 안전망에 대한 열망이 높아진 상태이다.

성장과 복지의 성공적인 조화가 필요한 배경에는 무엇보다도 저출산과 고령화가 심각한 상태에 있다는 것이다. 한국의 합계 출산율은 작년엔 1.08명으로 세계 최저 수준이며, 총인구는 2020년을 정점으로, 그리고 생산가능인구는 2016년을 정점으로 각각 줄어들 것으로 전망되고 있다. 급격한 인구감소는 저성장을 초래하는 등 경제의 역동성을 떨어뜨리고 연금과 의료보험의 재정을 더욱 악화시킨다.

양극화는 외환위기 이후 더욱 확대되고 있다. 소득 수준이 가장 높은 5분위를 가장 낮은 1분위로 나눈 배율은 지난 97년에는 4.49배였으나 작년엔 5.43배로 올라갔다. 전체 가구에서 중위소득 50% 이하인 가구의 비율인 상대빈곤율은 작년엔 18.0%로 OECD 국가 평균 10.2%(2000년 기준)보다 훨씬 높았다.

양극화 심화는 사회적 신분의 상승 기회를 박탈하여 빈곤의 대물림으로 이어져 사회적 갈등으로 분출될 수 있다. 게다가 소비에 부정적인 영향을 줌으로써 결과적으로 성장을 가로막게 된다.

더욱이 세계화와 정보화가 매우 빠른 속도로 진행되면서 전 세계 모든 국가가 단일시장으로 통합되고 있는 데다 중국, 브라질, 러시아, 인도 등이 급성장하고 있어 세계 국가들은 이미 무한경쟁에 들어갔다. 한국이 이런 세계적 흐름에 제대로 적응하지 못하면 삼류국가로 전락할 가능성이 있다. 이러한 대내외적인 여건의 변화는 우리 경제가 성장과 복지의 조화를 이루면서 두 마리의 토끼를 잡아야 하는 상황에 처해 있다고 할 수 있다.

#### 〈쟁점〉

그동안 우리 경제는 성장에 집중하였다. 하지만 앞으로는 성장과 복지의 조화에 관심을 가져야 하는 상황이다. '선성장 후복지'의 기존 패러다임을 '성장과 복지가 함께 가는 동반성장'으로 전환할 필요가 있다. 즉 우리 경제는 복지를 소비가 아닌 투자의 개념으로 전환할 필요가 있다. 복지가 제대로 이루어지지 않으면 국민의 불안감이

증폭되어 저출산, 저소비, 저성장에서 벗어나기 어렵다고 볼 수 있다.

아울러 투자의 중심도 기존의 물적 자본에서 인적·사회적 자본으로 변경할 필요가 있다. 글로벌 경쟁시대에는 사람과 시스템에 대한 투자의 효율이 가장 높다는 것이다. 성장전략도 양적 투입의 불균형 성장에서 혁신 주도의 균형성장으로 바뀌어야 할 필요가 있다. 이런 과정을 거치면 한국의 전 국민은 신분 상승이 가능하고, 다양한 기회를 갖게 된다. 그리고 여성은 출산과 육아의 걱정 없이 일할 수 있으며, 노인은 경제적으로 안정되고 건강한 노후생활을 할 수 있다. 뿐만 아니라 저소득층은 최소한의 기초생활과 건강이 보장되어야 할 것이다.

저출산 고령화와 글로벌화, 그리고 경제위기가 세계적으로 확산되고 있는 국내외적인 여건 변화에 발맞추어 성장 잠재력을 지속적으로 확충해야 하는 동시에 국민의 기초생활과 건강이 보장되는 복지를 동시에 추구하는 경제정책이 향후 정부가 역점을 두어야 할 쟁점사항으로 보인다. 국가 운영이란 다양한 목표와 가치 조합(組合)을 복합적으로 추구해야 지금 이 시대가 바라는 시대정신은 성장과 복지 사이의 절제된 균형일 것이다.

성장 없는 복지는 지속 가능하지 않고, 복지와 사회적 안전망 없이 지속적인 성장은 또한 가능하지 않다. 두 가지 목표간의 합의점을 찾아야 하는 상황이다. 아울러 재정 여건을 고려하지 않은 복지 확대는 국가채무 증대와 재정 건전성 악화로 이어질 수밖에 없다. 당장 국민의 환심은 살 수 있지만 궁극적으로 국민에게 큰 부담을 지우는 일이 될 것이다.

#### 4. 공교육 신뢰 회복과 교육 본질 구현

##### 〈대두 배경〉

한국의 교육 열풍은 매우 뜨겁다. 교육을 중시하는 사회 풍토와 교육의 서열화가 동시에 존재하는 상황 속에서 오늘날 한국의 교육은 지나치게 과열되고 있다. 그리고 이 과정에서 공교육의 기능이 점차 상실되고 있고, 사교육의 중요성이 대두되고 있다. 사교육이 강조되다보니 교육의 평등권이 점차 줄어들고 있고, 경제적 능력에 따라

교육의 수준이 차이를 보이는 사회적 불만요인도 생겨나고 있다. 또한 경쟁 위주의 입시교육으로 인하여 학생들의 인성적 교육이 부족하게 되고, 그 결과 각종 학교 폭력들이 난무하고 있는 실정이다.

한국의 공교육이 붕괴한 원인들은 다양하게 존재하지만 무엇보다도 중요한 것은 입시 열풍에 있다. 정권이 바뀔 때마다 달라지는 대학입시제도는 공교육의 목표와 내용을 체계화하고, 그것을 제도화시키지 못하고 있다. 대학입시제도가 자주 바뀌다보니 이에 공교육이 탄력적으로 반응하기가 쉽지 않고, 결국 입시와 관련한 주도권과 책임감을 사교육 분야에 떠 넘겨주는 상황이 전개되고 있다.

뿐만 아니라 공교육의 위기는 다음과 같은 문제들과 연동되어 사회적 논란이 되고 있다. 우선 공교육의 취약성은 학생과 학부모들에게 대학입시에 대한 압박감을 가중시켜 학교 교육 이외에 다른 대체적인 교육과정을 필요로 하게 하여 사교육 시장을 확대시키고 있다. 사교육비의 총 규모는 대략적으로 20조 이상에 달하고 있다. 교육과학기술부에 따르면 교과 교실제 도입, 교원능력개발평가제 전면 확대, 사교육 없는 학교 운영, 고교입시제도 선진화, 방과 후 학교와 EBS 강의 등의 사교육 대체서비스 강화 등에 힘입어 사교육비가 다소 줄어들었다고 발표하였다. 이와 같은 사교육비 총 규모의 감소에도 불구하고 공교육이 전 교육과정의 중심을 차지하기에는 여전히 갈 길이 멀다. 더욱 심각한 문제는 사교육비의 지출이 사회계층간의 격차로 이어지고 있다는 점이다. 소득 상위 20%의 사교육비 지출은 하위 20%에 비해 8배 정도 많았으며, 상위 소득 가구의 자녀들은 외고나 명문대 진학률이 높다. 이러한 상황은 공교육의 문제가 비단 교육 자체의 문제에 그치지 않고 사회 전반의 문제라는 사실에 주목하여야 한다는 것을 의미한다.

이러한 관점에서 공교육에 대한 대안 마련을 통하여 내실화를 기하고 정상화시키기 위한 정책적 대안을 마련하는 것이 시급하다. 공교육의 내실화는 교육 기회의 균등이 실현되는 초석이며, 공교육이 정상화될 때 공교육 붕괴를 단적으로 보여주는 교권과 교육권의 문제도 해결될 수 있다. 공교육이 공적 목적을 지닌 교육이라는 사실을 고려하여 공교육의 내실화와 정상화가 개인의 성장 발달만이 아니라 국가 및 사회의 존속과 발전을 위해서 필요하며, 그에 따라 공교육 발전을 위한 구체적인 대안 모색이 필요한 시점이다.

### 〈쟁점〉

공교육에 대한 위기의식은 기본적으로 모두가 평등한 교육의 기회를 갖는다는 전제가 붕괴되고 있다는 문제에서 출발한다. 이에 대해서 우리의 공교육에서 교육철학의 부재가 갖는 문제에 대해서 관심을 가져야 한다는 주장이 제기되고 있다. 현실적으로 ‘평등교육’이나 ‘엘리트교육’이나에 대한 사회적 합의의 부재가 공교육의 붕괴를 야기한 원인이기도 하다. 왜 우리는 공교육을 통해서 평등한 교육을 받아야 하는지, 그리고 국가가 무엇을 가르쳐야 하는가에 대한 분명한 교육철학을 정립하여야 함을 요청받고 있는 것이다. 공교육은 어떤 방향으로 발전하여야 하는지에 대한 교육철학을 정립하여야 한다.

이와 더불어 제도적 차원의 문제도 고려하여야 한다. 우선 공교육은 학교와 교사가 일방적으로 공급하던 지식에 만족하지 못하는 학생과 부모들의 요구에 부응하도록 교육구조를 현실화하여야 한다. 공교육의 장점은 국민이 균등한 교육 기회를 무상으로 제공받는다는 것이지만 이에 대한 체계화와 수요에 부응하지 못한다면 그러한 실질적 의미는 사라지고 만다. 이에 대해서는 OECD국가 중에서 매우 낮은 수준에 머물고 있는 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수 등을 개선할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

이러한 공교육의 내실화는 사교육비 지출의 문제를 해소할 수 있는지에 대한 문제와도 연계시켜 논의하여야 한다. 사교육비 지출을 줄이기 위해서 도입되었던 ‘방과 후 교실’은 사교육비 지출 자체는 감소시키는 하였으나 그것이 사교육 자체를 근절하는 것이 아니라 대체하는 효과에만 그치고 있다는 비판의 목소리에도 주목할 필요가 있다. 사교육비 지출의 부담이 출산에 대한 태도에도 영향을 미치고 있다는 사실에서 그 심각성을 인식할 수 있다. 이는 보다 근본적인 공교육을 발전시킬 대안이 필요하다는 것이다.

다음으로 오늘날 학교폭력이 심각한 상황 속에서 이에 대한 예방과 대책 마련을 마련할 필요가 있다. 왜냐하면 학교폭력의 원인과 결과가 가해·피해 학생들 당사자에게만 국한되는 것이 아니기 때문이다. 사회가 공동으로 책임을 지어야 한다는 원칙 하에서 학교폭력을 허용하는 태도를 줄이고, 그에 대처하는 능력을 갖출 수 있도록 하는 대안을 논의해야 한다.

이를 위해서는 가해·피해 학생, 이들 주변의 교사, 학부모, 친구의 도움, 그리고 사회적 차원에서의 제도적 장치의 마련이 필요하다. 우선 폭력이 갖는 문제에 대한 교육을 통해서 인식을 바꾸는 교육과정의 준비와 함께 학생들이 폭력행동을 억제하도록 하여야 한다. 이와 더불어 학교폭력이 발생하였을 때 방관하지 않고, 이에 대해서 적극적으로 개입할 수 있는 체계를 제도화할 필요가 있다. 그리고 이에 대해서는 학생, 교사, 학부모, 그리고 사회 모두가 적극적으로 임하여야 한다. 이러한 관점에서 그동안 개인적 차원에서 이루어졌던 학교폭력 문제 해결이 이제는 공동체적 차원의 개입과 해결이 필요하다는 인식을 갖는 것이 무엇보다도 중요하다.

문제는 이러한 원칙에 대해서는 모두 동의하지만 실효성 있는 제도가 구비되지 않았다는 사실이다. 이미 논의된 방안으로는 상담교사의 확충, 지역사회 차원에서의 학습 멘토링 시스템 구비 등 개별적 지도의 방안 등이 있다. 그 밖에도 학교의 의사소통 구조를 변화시키는 방안을 고려하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 기본적으로 교육과정에서의 의사소통 구조는 교육과학기술부-교육청-학교장-교감-부장-교사로 이어지는 하향식의 수직적 의사소통 구조이지만 이는 횡적인 자유로운 의사소통이 어려울 뿐만 아니라 실질적 대처능력을 저하시킨다는 문제점을 안고 있다.

다양한 제도적 방안이 논의되어 왔지만 여전히 확산되고 있는 학교폭력의 발생은 그러한 방안들이 학교폭력을 예방하고 대처하는데 충분하지 않다는 것을 의미한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 학교폭력의 원인과 대책에 대해서 체계적인 제도를 모색하고 시행하려는 전 사회적 노력이 필요하다.

마지막으로 인성교육을 강화하기 위한 노력은 우선 사회적 비전의 정립으로부터 시작되어야 한다. 그동안의 비도덕적, 비윤리적 사건들은 급격한 산업화와 경제발전 과정에서 물질만능주의와 이기주의 등이 만연하면서 개개인의 인성을 중시하는 전통적 가치관이 변질되면서 나타나기 시작하였다고 볼 수 있다. 공동체 의식의 초석이 되는 도덕성이 몰락한 것이다. 이는 전통적 가치관의 복원으로서 극복할 수 있겠지만 근본적으로는 이 시대에 부합하는 인성이라는 것이 무엇인가를 새롭게 설정하여야 한다. 이에 대한 효과적인 대안의 마련은 앞으로 한국 사회가 나아가야 할 사회적 비전과도 밀접한 관련을 갖는다. 다시 말해, 향후 한국 사회의 발전을 위해서 혹은



미래의 한국 사회의 비전에 부합하는 도덕성과 그 방향이 어떤 것이어야 하는가에 대한 논의로부터 인성교육의 방향을 설정하여야 한다는 것이다.

또 다른 쟁점은 교과과정에서 인성교육의 실천 방안을 논의하여야 한다는 것이다. 인성교육을 제고할 수 있는 구체적인 방안은 사실 교육과정에서부터 시작되어야 한다. 그러나 현재의 분절화된 교과과정으로서는 충분한 인성교육을 할 수 없기 때문에 통합적이고 체계적인 인성교육의 방안을 모색하여야 한다. 이미 인성교육을 목적으로 한 도덕, 윤리과목이나 문화, 예술 과목 역시 점수를 따기 위한 수단으로 전락하여 그 한계를 드러낸 지 오래라는 사실을 고려하여 학교 교육에서 인성교육의 방침을 구체적으로 논의하고 이를 대학입시제도 문제점과 연동하여 그 방안을 모색하여야 한다.

## 5. 대북정책 원칙 마련과 남북관계 개선

### 〈대두배경〉

대북정책은 단순히 남북관계에만 영향을 미치는 것이 아니다. 대북정책은 한반도 주변 강대국과의 외교관계, 그리고 한반도와 동북아 평화를 위한 국제협조 체제 형성 등 대한민국을 둘러싼 외교와 국제관계 전반에 중요한 영향을 미치는 변수이다. 이런 이유로 남북관계를 어떻게 정립할 것인지, 그리고 어떠한 대북정책을 취할 것인지는 대한민국 대통령선거에서 항상 중요한 쟁점으로 부각되어 왔다. 이러한 맥락에 더하여 김정은 체제 등장 이후 남한 내에서 북한의 변화에 대응할 수 있는 새로운 대북정책 패러다임 수립할 필요가 있다는 주장이 증대되고 있다. 이러한 점이 고려되어 “대북정책원칙 마련과 남북관계 개선”이 제18대 대통령선거의 10대 주요 정책 아젠다로 선정되게 되었다.

이명박 정부는 지난 4년 동안 과거 김대중 정부와 노무현 정부 시절 일관되게 추진되었던 대북 포용정책과의 결별을 선언하였다. 그리고 ‘비핵·개방·3000’과 상호주의 원칙 하에서 대북 강경노선을 지속적으로 취하여 왔다. 이명박 정부는 북한에 대한 무원칙적 퍼주기식 정책에서 벗어나 상호주의에 원칙에 따른 일관된 대북정책을 유지하였다는 평가를 받기도 한다. 하지만 북한의 의미 있는 변화를 유도하지

못하였다는 점에서 이명박 정부의 대북정책은 과거 진보정부의 대북정책과 비교하여 결과상 별반 차이가 없다는 평가도 받고 있다. 오히려 한편에서는 이명박 정부의 대북정책이 상호주의 원칙을 지나치게 경직적으로 운영함으로써 북한과의 화해와 협력보다는 군사적 대립과 긴장을 고조시키고, 한반도 평화체제 수립을 위한 국제적 논의에서 주도권을 상실하였다는 비판도 제기되고 있다. 그리고 이러한 상황 속에서 대북정책 재정립에 대한 요구가 증대되고 있다.

이런 가운데 김정은 체제의 등장 이후 나타난 북한의 내부 변화는 새로운 대북정책 패러다임의 수립 필요성을 더욱 증대시키고 있다. 김정은 체제 등장 이후 북한은 남한과의 대립적 구도 형성과 장거리 미사일(인공위성) 발사를 통한 국력 과시 등의 강경노선을 채택하는 한편 동시에 김정은의 민생 행보와 개혁·개방 의지 표명 등을 통하여 내부 결속을 강화하고 체제의 안정을 도모하고 있다. 이러한 북한 내부 변화에 대응할 수 있도록 기존 대북정책을 재평가하고 새로운 대북정책 원칙을 정립해야 한다는 의견이 야당뿐만 아니라 일부 여당 정치인들과 정부 당국자들에 의하여 제기됨에 따라 대북정책 원칙 마련과 관계 개선이 제18대 대통령선거의 주요 정치이슈로 자리 잡게 되었다.

### 〈쟁점〉

제18대 대통령선거에서 대북정책 원칙 마련과 남북관계 개선 아젠다와 관련하여 대북정책 기조 전환의 정도와 방식의 문제, 그리고 그에 따른 남북대화 재개, 정경분리 원칙과 경제협력, 북한인권 개선과 같은 세부적인 대북정책의 실행방안이 주요한 선거쟁점으로 부상될 것으로 예상된다.

이명박 정부의 상호주의 원칙에 입각한 강경일변도 대북정책 기조의 전환이 필요하다는 공감대가 확산되고 있는 가운데 제18대 대통령선거의 주요 쟁점은 대북정책 기조 전환의 정도와 방식에 대한 논쟁으로 옮겨 가고 있다. 현재의 대북 강경노선을 버리고 남북한간에 합의된 6·15 공동선언과 10·4 선언 원칙 하에 전면적인 포용정책으로 전환해야 한다는 측과 기존의 남북 합의들을 존중하지만 기본적으로 상호주의 원칙 하에서 남북관계를 접근해야 한다는 유연한 상호주의를 주장하는 측이 첨예하게 대립하고 있다.



이러한 대북정책 기조 원칙의 차이는 남북대화 재개 방식, 정경분리 원칙과 경제협력 확대, 북한 인권 개선 등의 세부적인 대북정책들의 실행방안을 두고서도 커다란 차이를 보이고 있다. 우선 남북대화 재개 방식과 관련해서 그 필요성과 시급성에 대해서는 큰 이견을 보이고 있지는 않다. 하지만 북한의 전향적인 자세를 남북대화의 선결조건으로 할 것인가를 두고 이견을 보이고 있다. 또한 경제협력 방식과 관련하여 정경분리 원칙 하에서 금강산 관광을 재개하고, 개성공단을 활성화하며, 추가적인 경제협력지대의 개발을 추진해야 한다는 측과 ‘무조건적인 퍼주기’를 배제하고 상호주의 원칙에 따라 경제협력을 추진해야 한다는 주장이 여전히 대립하고 있다.

마지막으로 북한 인권과 관련해서는 남북관계를 해치지 않으면서도 남북경협을 확대와 인도적 지원 등을 통하여 북한 주민들의 실질적인 인권 개선을 이루어낼 수 있는 실용적인 방안을 채택해야 한다고 주장하는 측과 남한 정부가 북한 인권을 개선하기 위해서 적극적으로 개입하고 필요한 역할을 다해야 한다고 주장하는 측이 북한인권법의 제정을 두고 첨예하게 대립하고 있다. 대북정책 기조 전환 정도 및 방식, 그리고 그에 따른 세부적인 대북정책을 둘러싼 이러한 논쟁은 제18대 대통령선거의 주요한 쟁점이 될 것이다.

## 6. 복지국가 구현을 위한 정책 설계와 실천

### 〈배경〉

현재 우리사회의 사회복지 활동과 서비스 수요에 대한 빠른 증가 현상은 선별적 복지에서 전체 국민 대상의 보편적 복지활동으로의 전환에서 그 원인을 찾을 수 있다. 또 양극화 현상의 심화와 함께 이혼 및 해체 가정의 증가 등 가정의 구조적 결손과 이에 따른 기능적 결손도 원인이 되고 있다. 가정이 아동 양육과 부모 봉양 등의 기능을 잘 수행하지 못하면서 가족복지가 사회적 부담으로 변화하고 있다. 따라서 아동, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등의 취약계층의 서비스 수요가 높아지고 있다. 또 서비스의 범주 역시 문화, 예술, 생활체육, 의료 서비스 등으로 다양화되고 고급화되고 있다.

그러나 우리나라의 국내 총생산 대비 사회보장 및 복지 지출 비중은 OECD 국가 중

최하위 수준이다. 지난 참여정부가 추진한 사회복지예산 지방이양 정책은 재정 부족의 문제를 가중시켰다. 이론적으로 지방 특수성에 따른 지역복지 욕구에 효율적인 대처가 가능하지만 우리의 현실은 재정수요는 지속적으로 증가하는 반면 자원 조달의 어려움이 갈수록 커지고 있다. 이는 중앙정부와 지방정부 모두에게 복지활동의 활성화를 어렵게 하는 가장 근본적인 요인이 되고 있다.

### 〈쟁점〉

복지재정 확충 방안이 우선적으로 제시되어야 한다. 복지활동을 위하여 필요한 예산의 정확한 추계와 이를 조달할 수 있는 방안이 구체적으로 제시되어야 한다. 각론적으로 성장과 분배를 조화시킬 수 있는 재정 확보 방안의 제시가 필요하다. 또 조세제도를 활용한 복지예산 확보 방안도 구체화되어야 한다. 조세 부담을 어떻게 또 얼마만큼 늘려 복지재정을 창출하는가에 대한 솔직하고 구체적인 공약이 제시되어야 한다. 이와 더불어 사회복지 재정 지출에 대한 평가시스템 구축 및 재정 운영 투명성 제고 방안, 중앙과 지방정부의 사회복지활동 역할 재조정 계획 등을 제시해야 한다.

또한 이번 제18대 대통령선거에서는 사회복지활동의 포괄적인 정책지향점이 명확히 제시될 필요가 있다. 사회복지활동의 확대는 결국 국가 역할의 확대를 의미하며, 이것은 사회구성원들간의 합의 과정을 거쳐야 한다. 이를 위하여 어떤 복지정책을 우선적으로 시행할 것인가에 대한 확실한 방향성을 제시해야 한다. 한 예로 가족 기능의 강화를 우선적으로 하는 복지정책을 추진한다고 할 때 유권자의 입장에서는 복지활동의 지향점을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

다음으로 사회복지활동을 위한 국가와 민간 부문의 협력체계 구축 방안이 제시되어야 한다. 왜냐하면 현대 사회복지활동은 국가의 역할만으로는 분명한 한계가 있기 때문이다. 국가가 중심이 되는 민간협력체계의 구축 방안의 제시가 필요하다. 민간부문은 공공부문의 활동을 보완하고 협력하는 역할을 수행해야 한다. 왜냐하면 우리나라의 경우 국가의 사회복지활동 역할을 항상 제한적이었기 때문이다. 이와 더불어 국민 건강과 안전 보장을 위한 의료보장체계 구축, 건강보험재정 안정화, 국민건강 안전망 개혁, 예방적 건강관리 체계의 확충 등을 위한 방안들이 구체적으로 제시되어야 한다.

## 7. 고령화 대비 사회 안전망 구축

### 〈배경〉

우리사회의 인구 고령화 현상은 OECD 가입 국가 중 가장 빠르게 진행되고 있다. ‘급속한 인구 고령화의 위험성’과 ‘세계 최저의 출산률’은 이같은 인구 구조의 변화 현상을 잘 반영한다. 고령 인구의 증가 자체는 심각한 사회문제가 아닐 수도 있다. 그러나 인구 고령화가 지나치게 빠르게 진행되고, 이에 대한 대처의 노력이 충분치 못하다면 이는 심각한 사회문제로 바뀐다. 즉 급속한 인구 고령화는 노인 부양을 위한 사회적 비용의 증가를 가져오며, 이는 국민 부담의 증가로 이어져 결국에는 국가 재정을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 노동인력 감소, 가계 저축률 하락, 재정 건전성 악화 등으로 이 문제는 구체화된다. 아울러 고령자에 대한 연금 지급 및 보건·복지비 지출의 증가로 정부의 재정이 악화될 수 있다. 2050~2060년경 국민연금이 고갈될 것이라는 전망이 문제의 심각성을 잘 반영한다. 현 정부는 인구 고령화에 대처하기 위하여 국민연금과 기초노령연금의 통합, 노인 일자리의 창출, 노인 의료비 지원 확충, 노인장기요양보험 급여대상자 확대 등 다양한 정책을 제시하고 있다. 그러나 아직까지는 고령화 사회에 대비한 국가적 대응이 미흡하다는 우려의 목소리가 크다.

### 〈쟁점〉

고령화 사회에 대한 대책은 노인복지정책과 출산장려정책의 두 가지 측면에서 논의될 필요가 있다. 먼저 노인복지정책의 측면에서는 노인의 경제활동 보장과 사회참여를 활성화할 있는 구체적 방안의 제시가 필요하다. 경제활동 보장을 위해서는 노인 일자리 창출을 위한 전략이 가장 중요하다. 노인 취업 활성화에 필요한 인프라 확충 계획, 그리고 연령이 아닌 능력 중심의 고용제도 활성화 방안 등과 같이 구체적인 내용으로 고령친화적 산업 활성화를 위한 전략이 제시되어야 한다. 또 노인 빈곤문제의 도시 농촌간 격차를 해소하기 위한 정책 제시도 필요하다.

노인들의 의료보장을 위한 대책과 사회참여 활성화 대책 등도 구체적으로 제시될 필요가 있다.

저출산 문제에 대응하기 위해서는 출산친화적 환경 조성을 위한 구체적 정책이 필요하다. 여성들이 가정과 직장 생활을 충분히 병행할 수 있는 여건을 어떻게 조성할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 현재 시행하고 있는 출산과 양육을 위한 경제적 지원

정책과 더불어 심리사회적 서비스 제공의 확대 노력이 필요하다. 이혼 등의 가족 해체를 막기 위한 예방적 사회복지정책의 확충과 아동 양육에 필요한 부모교육 프로그램 확대 보급 등 가족의 원활한 기능 수행에 필요한 복지정책의 제시가 필요하다. 현재 출산양육정책은 지방정부에 다소 의존하는 경향이 있는데, 중앙정부의 역할을 새롭게 제시하는 정책 제시가 필요하다. 결국 이번 제18대 대통령선거에서는 급속한 인구 변화에 대한 국가의 역할 확대의 방향 제시와 더불어 이를 위한 사회적 합의를 어떻게 이끌어낼 것인가에 대한 방안이 구체적으로 제시되어야 한다.

## 8. 국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 국가 리더십 실천

### 〈대두배경〉

우리 정치에서 성공한 리더로 평가받는 인물은 매우 드물다. 새 정부는 항상 국민적 기대감 속에 출범하지만 대개 큰 실망감 속에 끝이 나는 경우가 많았다. 존경받고 사랑받는 리더를 갖는다는 것은 정치 공동체의 안정과 번영을 위하여 대단히 중요한 조건이다. 훌륭한 리더는 불굴의 의지, 강인한 정신력, 미래에 대한 해안 등을 갖추어야 한다고 하지만 이와 같은 리더는 현실적이라기보다는 이상적인 리더에 머무는 경우가 많았다.

한국의 경우 단기간에 경제 성장과 민주화를 동시에 달성하는 과정에서 다양한 갈등요인들이 불거져 나왔다. 그리고 이와 같은 갈등요인들로 인하여 국민 통합이 제대로 이루어지지 못하는 측면이 존재하였다. 국가 지도자들 역시 자신들이 추구하고자 하는 지상 명제들을 가지고 있는 상황 속에서 국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 리더십보다는 특정 목표를 달성하기 위한 강력한 리더십을 보여주는 경우가 많았다. 물론 이와 같은 리더십으로 인하여 단기간에 경제 성장과 민주화를 달성한 측면이 존재하지만 오늘날 이 두 가치를 다 달성한 상황 속에서는 국민들은 새로운 리더십을 요구하고 있다. 특히 대통령선거의 경우 인물적인 요소가 더욱 대두되는 바 사회적 갈등과 국민적 분열의 중심에 대통령이 서 있고, 권력을 행사하는 것에 대한 반감이 오늘날 일정 수준 존재한다고 볼 수 있다.

오늘날 정치적 환경은 많이 변화하였다. 과거와 비교할 수 없을 정도로 경제도

발전하였고, 사회도 다양화되고 다원화되었다. 그리고 정치적인 민주화도 안정적으로 진전되었다. 대외적으로도 세계적인 냉전 질서가 해체되면서 체제간 대립은 무의미해졌고, 세계화의 시대가 도래하였다. 정보화의 발전으로 정보의 생성과 유통에 대한 일반 시민의 영향력이 확대되었다. 과거 한국 사회가 요구하던 시대적 가치는 대체로 ‘거대담론’적인 것들이었다. 민주, 인권, 자유, 평화, 근대화, 안보 등과 같이 보수이든 진보이든 정치성향의 특성과 무관하게 거대한 목표를 세우고 이를 위하여 국민과 지지자들을 동원해내는 방식이었다. 그러나 민주화와 경제성장을 어느 정도 이루어낸 오늘날에는 그러한 거대담론보다는 실생활과 관련된 실질적이고 일상적인 이슈의 중요성이 커졌다. 이로 인한 문제는 과거처럼 ‘조국 근대화’ 혹은 ‘민주화’라는 거대한 목표를 설정하고 그 목표를 향해서 국민들을 묶어내기는 쉽지 않게 되었다.

정치적 자유화, 경제적 발전, 시민사회의 성장과 함께 사회적으로 제기되는 요구도 매우 복잡하고 다양해졌다. 또한 인터넷의 등장 이후 정치적 관심의 대상도 과거처럼 권력, 국방, 안보와 같은 상위정치(high politics)나 정치체제의 문제와 같은 거대담론 중심으로부터 이제는 ‘매우 사소하고 가벼운’ 일상적 이슈로까지 확대되었다. 이러한 변화로 인하여 오늘날에는 이전처럼 힘으로 억압하면서 일방적으로 따라오라는 식의 리더십이 수용되기는 어렵게 되었다. 결국 오늘날 우리가 소망하는 성공적인 리더는 이처럼 변화된 시대적 흐름을 이해하고, 거기서 제기되는 시대적 요구를 구현할 수 있는 인물이어야 하는 것이다.

### 〈쟁점〉

국내정치에서의 리더십은 대통령 개인의 리더십에 주목하는 경우가 많다. 특히 개발국가모델을 추진한 박정희 대통령의 카리스마적이고 추진력이 강한 리더십에 대한 향수가 현재까지도 우리 사회에 이어지고 있다. 그러나 과거 단기간의 산업화 시대와 달리 이제는 일상의 정치, 즉 생활정치와 소통과 설득의 조화를 이룰 수 있는 리더십이 전 세계적으로 요구되고 있다. 리더를 선출하는 시민의 의식과 교육 수준도 과거의 수동적 위치에 머물지 않고 적극적인 관여자로 변화하고 있다. 시대마다 요구하는 리더십의 특성은 각기 다를 수밖에 없는 것이다.

국가의 모든 중대사와 갈등의 해결을 대통령이라는 리더 한 개인에게 요구하는 경우가 많았다. 그러나 현실에서 필요한 것은 영웅이 아니라 적절한 롤 모델

(role model)이 될 수 있는 화합적 조직의 수장이며, 보다 일상적인 수준에서의 정치력과 리더십을 보여주는 것이 매우 중요한 시대가 되었다. 산업화 시대에는 결과 중심주의, 즉 성과가 리더의 모든 것을 결정하였다면 정보화·세계화 시대의 지도자는 과정을 중시하고 갈등 해결과 사회 통합의 과정에서 얼마나 많은 합의와 공감대를 도출하였는가로 그 능력을 평가하는 것이 중요하게 되었다.

성공적인 리더십을 이야기할 때 간과해서 안 될 또 한 가지 중요한 점은 한 인물의 위대한 역량에 대한 과도한 기대감을 가져서는 안 된다는 점이다. 아무리 카리스마를 지닌 위대한 리더라고 해도 오늘날처럼 복잡다기한 환경 속에서 혼자서 모든 일들을 다 해결할 수는 없다. 이제는 한 인물 개인의 특출한 역량에 대한 의존이나 믿음보다는 통치 시스템을 효과적으로 운영할 수 있는 자질과 능력을 가진 인물의 중요성이 더욱 부각되게 된 것이다.

오늘날 요구되는 리더십은 혼자서 끌고 가려고 하기보다는 반대자의 목소리까지를 포함한 다양한 의견과 이해관계 속에서 정치 지도자와 국민, 그리고 정치적 반대자간의 ‘타협점을 찾도록 만들어 가는 과정’의 중요성을 이해할 수 있어야 한다. “이제 우리 사회가 ‘영웅적 능력’을 가진 사람을 대통령으로 뽑아야 한다는 강박관념과 집착에서 해방되었으면 좋겠다. 나라의 운명이 대통령 한 사람의 개인적 리더십으로 좌우되던 시대는 지나갔다”는 지적 역시 같은 점을 지적하고 있다.

따라서 현재 우리 사회 리더십의 쟁점은 한 개인의 결과중심적인 성과중심이기보다는 과정에서의 소통과 타협을 분명하고 납득할 수 있는 원칙 하에 국민에게 이해시킬 수 있는 리더십이다. 특히 향후 점점 고조될 수 있는 다양한 차원에서의 균열을 열린 마음으로 논의할 수 있는 생활 중심·네트워크 중심의 리더십이 부각될 것이다.

## 9. 사회적 균형 발전을 위한 경제정책

### 〈대두배경〉

한국 사회는 그간 성장 위주의 경제 정책으로 인하여 경제 권력이 특정 소수에게 집중되는 등 불공정한 사회 발전을 심화시켜왔다. 특히 지난 2008년 글로벌 금융위기



이후 우리나라 경제가 지속적으로 불황을 겪고 있으며, 최근 유로존 재정위기 등으로 대외적인 불확실성이 확산되면서 향후 과거와 같은 경제성장을 기대하기 힘들게 되었다. 또한 경제적 약자와 강자, 비정규직과 정규직, 그리고 중소기업과 대기업 등 경제적인 양극화를 비롯하여 사회적 양극화가 극심해지고 있다. 이러한 상황에서 국민들의 관심이 경제문제에 집중될 수밖에 없다. 이에 따라 정치권에서도 경제적 공정성과 사회적 균형 발전 문제에 보다 관심이 집중되는 상황이다.

예를 들어 지난 제19대 국회의원선거에서 주요 쟁점으로 등장한 ‘복지’ 문제를 뛰어넘어 일종의 시대정신으로 현재의 성장 중심 경제정책 패러다임을 사회적 균형 발전과 그를 통한 사회 통합이라는 국가 개조 정책 패러다임으로 전환하고자 하는 논의로 확대되고 있다. 오늘 12월 제18대 대통령선거를 앞두고 여야 대권 주자들은 사회적 균형 발전을 언급하며, 이슈 선점을 위한 경쟁에 돌입하였다. 특히 이같은 사회적 균형 발전을 달성하기 위한 방법론으로 ‘경제 민주화’가 주목을 받으면서 대통령선거에서의 가장 중요한 쟁점으로 부상하고 있다. ‘경제 민주화’는 헌법 제 119조 2항의 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 규정에 그 근거를 두고 있다.

즉 대기업, 중소기업, 자본가, 노동자, 농민, 정규직, 비정규직, 가정주부 등 모든 경제활동 주체들이 동반자 관계 혹은 대등한 관계를 갖는 사회를 지향하는 것으로 정치권과 대선 주자들은 이러한 사회를 이루기 위해서는 ‘경제 민주화’ 혹은 ‘동반 성장’을 위한 구체적 경제 정책이 실현되어야 한다고 주장하고 있다.

### 〈쟁점〉

각 정당 및 대선 후보의 정치적 이념에 따라 생각하는 사회적 균형 발전을 위한 경제정책, 즉 경제민주화와 동반성장의 필요성에 대해서는 공감하나 그 구체적 정책에 대해서는 입장이 상이하다. 먼저 ‘재벌 개혁’ 문제를 들 수 있다. 즉 경제 권력이 집중되어 시장의 지배와 경제력의 남용, 그리고 불공정 거래와 부당 담합행위 등 독점의 폐해가 만연하고 있으므로 이를 민주주의의 작동원리인 힘의 견제와 균형을 경제부분에서도 작동하게 만들어 그 폐해를 시정하고 균형 발전을 이루자는

것이다.

이러한 사회적 균형 발전이라는 한국 사회의 기본적 목표에는 여당과 야당, 그리고 대선 주자간 합의가 이루어지고 있다. 특히 재벌 개혁을 통한 대기업 중심의 경제력 집중 완화와 불공정 시장 질서 개선, 중소기업 및 소상공인 보호를 통한 상생 협력과 발전, 그리고 경제적 약자인 비정규직에 대한 차별 철폐 등에서 있어서 정치권은 그 문제의식에 동의를 하고 있다.

그러나 그러한 목표를 달성하기 위한 방법론에서는 몇몇 부분에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 재벌 개혁의 방법론에 있어 그 규제와 조정 범위에 대한 해석 차이가 존재한다. 즉 보수 성향의 정당들은 신규 순환출자 금지와 연기금의 주주권 행사를 통한 재벌 규제 방안에도 긍정적인 반응을 보이면서도 고강도 재벌규제 정책에 반대한다. 즉 대기업의 경쟁력은 유지하되 불공정 행위나 중소기업 업종 침투나 일감 몰아주기 등 대주주의 사익 추구 행위는 막아야 한다는 입장이다. 이에 반하여 진보 성향의 정당은 재벌특권 경제에서 민생 중심 경제로의 대전환을 추구하고 있다. 예를 들어 출자총액제 부활, 금산분리 강화, 재벌세 도입, 고소득자 과세강화 등을 경제정책 공약으로 제시하고 있다.

또한 중소기업과 대기업의 동반성장을 위한 기업 생태계의 상생협력 방법을 둘러싸고 논쟁이 진행 중이다. 대기업의 골목상권으로의 과도한 진출 규제를 통한 소상공인 보호, 중소기업 적합 업종으로의 대기업 진출 금지와 대기업의 계열회사 일감 몰아주기 규제를 통한 중소기업 보호, 중소도시로의 대규모 유통업체 진출 제한 등의 문제들이 쟁점화되고 있다. 나아가 사회투자은행 설립과 사회적 기업·협동조합 육성 등 골목상권을 키우는 방안도 제시되고 있다.

그러나 이와 같은 재벌에 대한 과도한 규제를 통한 사회적 균형 발전 목표가 단순히 대기업 규제만을 목적으로 추진될 경우 성장과 투자 측면에서 여러 부작용을 낳을 수 있다는 비판도 존재한다. 즉 대기업에 대한 맹목적 규제가 기업이 정신을 훼손하고 자유로운 경제활동을 제한함으로써 한국 경제의 활력을 떨어뜨릴 수 있다는 것이다. 따라서 그동안 노정해온 성장 중심의 경제정책이 낳은 폐해, 예를 들어 경제력 독점과 불공정한 시장질서, 그리고 그로 인한 불균형한 사회 발전 현상을 치유하되



한국 경제의 성장 동력을 해치지 않는 실현 가능한 경제정책 마련을 위한 공약 경쟁과 토론이 필요해 보인다.

## 10. 지역간 균형 발전

### 〈대두배경〉

균형 발전의 필요성과 당위성은 두 가지 차원에서 확보된다. 하나는 축적이고, 다른 하나는 정당성이다. 산업화 초기 단계에서 불가피하게 추진된 불균형 성장전략이 일정 기간 동안 성장을 견인해오다가 특정한 시점에서부터 불균형 성장으로 인하여 성장률 둔화를 가져 온다면 성장을 촉진하기 위한 방편으로 균형 발전이 추진될 수 있다. 또한 불균형 성장에 따라 성장이 지속된다고 하더라도 그것이 지역간 격차를 심화시킴으로써 사회적 통합력을 약화시킨다면 정당성의 위기가 오게 되고, 이러한 정당성의 위기를 극복하기 위하여 균형 발전 정책이 요청된다. 그러므로 민주주의 국가의 지역발전 전략은 축적과 정당성이라는 두 요인의 조합에 의해서 정책의 필요성과 당위성이 결정된다. 축적과 정당성이라는 두 차원의 요인 중 어느 하나만을 강조해서는 균형 발전의 필요성이 온전히 도출될 수 없다.

오늘날 세계는 ‘지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력’이라는 인식 하에 지역 경쟁력 확보를 위하여 광역화와 분권화를 동시에 추진하고 있다. 그러나 우리는 행정·재정적 권한의 과도한 중앙 집중으로 지역의 자율성이 약화되고 있다. 또한 글로벌 시각에서의 지역경쟁력 제고보다는 중앙에 의존하는 지역의 심화 및 지역의 자생적 발전을 외면하는 정책이 진행되고 있다. 1990년대 지방자치의 부활 이후부터 현재까지 본격적으로 추진되고 있는 균형 발전 전략은 중앙정부 대 지방정부 또는 수도권 대 비수도권간의 갈등을 주요 축으로 하여 사회통합이 아닌 사회분열의 요인으로 작용하여 왔다. 그럼에도 불구하고 법·제도적으로 수도권 집중 방지에서 지역 균형 발전, 그리고 국가 균형 발전으로의 법안 변화를 통하여 범 국가적인 정책으로 확대 경향을 보이고 있다.

그동안 우리의 국토발전 계획은 과도한 수도권 집중 현상을 초래하였다. 문제는 수도권 집중이 단순한 인구 집중에 그치지 않고 정치·행정 권력과 경제·문화 관련

활동 및 시설의 집중과 병행하고 있다는 사실이다. 인구 및 산업 집중에 따른 수도권 내부의 과밀과 혼잡으로 인하여 삶의 질은 물론 도시의 경쟁력도 저하된다는 데 문제가 있다. 뿐만 아니라 수도권의 집중은 여타 지역의 성장 잠재력을 위축시켜 지역간 격차를 키우고 지역간 갈등까지 불러오게 되며, 이는 국토의 균형적인 발전을 저해하여 국가경쟁력 강화에도 부정적 영향을 미치게 된다.

그동안 정부는 국토 균형 발전을 목표로 지역간 불균형 해소와 자립형 지방화 촉진을 위한 다양한 시책을 추진해 왔다. 혁신·행복·기업도시 건설, 전략산업 육성, 낙후지역 개발, 지역 혁신체계 구축 등 각종 시책을 동시 다발적으로 추진하여 왔다. 그러나 이러한 균형 발전 정책들이 순기능을 발휘한 점도 있지만 다른 한편으로 산술적·결과적 균형에 집착한 나머지 실질적 지역 발전과 국가 경쟁력으로서의 연계에는 한계를 보여 왔다. 즉 세계지역과 비교한 경쟁력 강화보다는 수도권과 지방간 대립구조 격화와 행정구역간 형평성 확보에 치중해 왔다. 아울러 중앙 주도의 나누어주기식 분산투자도 막대한 재정투자에도 불구하고 투자효율성이 저조한 경우도 나타났다.

또한 대부분의 국가 균형 발전 전략은 하향식의 국가개입적 지역 발전전략으로 국가 중심적 산업 발전 전략들을 벗어나지 못하고 있으며, 선균형 후발전 전략으로서 피해자로서의 수도권 대 수혜자로서의 비수도권의 대립구도를 창출하고 있다. 그러나 정책의 추진 결과 어느 곳에서도 이익을 체감하지 못하는 미완의 정책으로 남게 되었다. 특히 정책에 대한 사회적 합의와 충분한 공론화 과정을 거쳐야 함에도 불구하고 위로부터의 개혁을 혁신이라는 대명제 하에 추진하게 되는 민주적이지 않은 정책 구상에 의하여 추진되어왔다.

이러한 인식 하에 지금까지의 성과에 기초하여 향후 지역간 균형 발전의 비전을 제시하고, 추진을 위한 기본방향의 설정이 필요하다. 그리고 지역간 균형 발전 정책 추진의 로드맵과 자원 확보 방안에 대한 세심한 전략이 제시되어야 한다. 지역간 균형 발전 정책은 그동안 많은 선심성 공약과 미실천으로 인한 지역간 갈등을 노정해왔고, 정치권의 불신을 초래한 주요 원인의 하나로 꼽히고 있다. 이러한 측면에서 지역간 균형 발전 정책 아젠다가 부상한 것으로 분석된다.

### 〈쟁점〉

지역간 균형 발전이라는 이슈는 주로 수도권과 비수도권과의 격차에 초점이 맞추어져 왔다. 발전하는 수도권과 비교하여 여전히 열악한 지방 도시의 현실이 균형 발전 논의의 출발이자 핵심이었다. 그런데 현재 시행되고 있는 일련의 균형 발전 사업들을 들여다보면 보다 복잡한 논의구조가 요구되고 있다. 그동안 지역간 균형 발전이라는 목표 달성을 위하여 세종시의 건설을 비롯하여 혁신도시와 기업도시 등 다양한 정책적 시도가 이루어져 온 것은 사실이다. 그러나 지역 균형 발전이라는 큰 틀 속에서 사업들이 추진되고는 있지만 지역별 여건에 따라 여전히 많은 어려움을 호소하고 있다.

혁신도시 등의 균형 발전 사업에 포함되지 않은 지역은 새로운 개발 사업에 목말라 하고 있고, 균형 발전 사업을 유치한 지역에서도 재정적·행정적 지원 부족으로 인한 사업 추진의 어려움을 토로하고 있다. 이와 같이 수도권과 비교하여 지역 발전이 더디다는 기존 논란에 사업 추진 과정에서 불거지는 어려움과 개발사업에서 소외된 지역의 상대적 박탈감이 더해져 더욱 복잡한 갈등양상을 보이고 있다. 정리하면 과거의 수도권 대 비수도권의 갈등구조가 여전히 현실에서 균형 발전 도시 대 소외 도시, 균형 발전 사업 지역 내 신도시 대 원도시 등의 새로운 갈등구조가 등장하고 있는 것이다.

또한 지역 거버넌스(local governance)의 필요성 및 구성요소에 대한 고려 역시 필요하다. 지역 거버넌스는 사회 통합과 진정한 지역 혁신전략 수립에 있어 반드시 필요하며, 정책의 추진과정에서의 민주성을 강조한다. 지역 거버넌스는 중앙정부 중심이나 경제편향적 전략이 아닌 제도(사회 통합의 제도)·이익(경제적·사회적 이익/보편적 이익구조 창출)·이념(혁신과 민주성, 지방 분권의 책임과 권한)의 다각적 측면에서의 구체적인 전략으로 제시될 필요가 있다.

더욱이 제19대 국회에서는 복지라는 시대적 화두 속에서 상당한 복지 재정이 소요될 것이라는 관측이 지배적이다. 전반적 정책 기조가 복지 쪽으로 편중된다면 막대한 예산을 필요로 하는 균형 발전 사업은 예산 마련뿐만 아니라 정책적 추진 동력 확보에도 만만치 않은 난관이 기다릴 것으로 보인다. 세종시의 실험, 2014년부터 진행될 공공기관들의 지방 이전, 과거부터 누적된 지역 중심 도시의 급격한 쇠퇴와

중앙-지방간 균열의 심화 등 이러한 복잡한 갈등구조를 슬기롭게 해소하고, 균형 발전의 안정적 추진을 위한 정책 마련은 향후 지역간 균형 발전의 새로운 쟁점이 될 것으로 예상된다.

## Ⅱ

### 전문가 델파이조사 설계 및 결과 분석

#### 1. 전문가 델파이조사 설계

- 본 연구는 제18대 대통령선거에서 반드시 다루어야 할 매니페스토 아젠다를 선별해내기 위하여 전문가 집단의 의견을 묻는 델파이조사를 실시하였다. 구체적으로 본 연구는 경제/민생, 사회/복지, 교육/환경, 정치/행정, 외교/안보의 다섯 개 정책 분야로 구분하고, 각 분야별로 10명의 전문가들을 선정하여 델파이조사를 진행하였다.
- 본 연구는 각 분야별 전문가들을 선정하는 과정에서도 성별, 연령, 활동지역 등이 비교적 편향되지 않게 구성하고자 노력하였다. 본 연구팀은 한국정치학회, 한국경제학회, 한국행정학회 등의 전문학회에서 좋은 학술적 평가를 받고 있는 전문가들을 섭외하기 위하여 다양한 노력들을 전개하였다. 뿐만 아니라 정부와 국회에서 활동하는 전문가들과 비영리단체에서 활동하고 있는 전문가들도 포함시켜 보다 다양한 목소리를 수용하고자 하였다.

〈표 1〉 전문가 델파이조사 진행방식

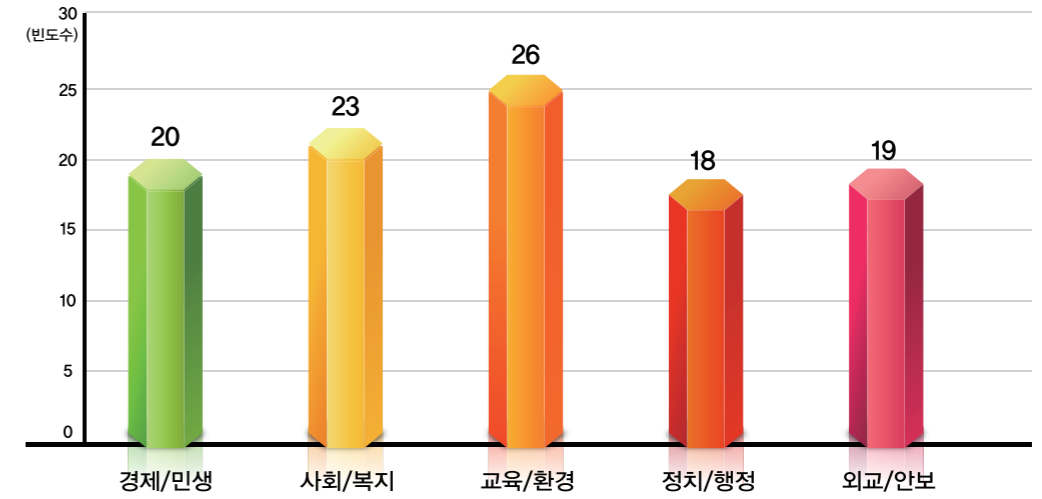
델파이조사 회차	조사방식
1차 전문가 델파이조사	• 비구조화된 개방형(open-ended questionnaire) 설문지를 활용하여 제18대 대통령선거에서 반드시 다루어야 할 매니페스토 아젠다 5개를 선정하도록 하고, 그 선정이유를 약속하도록 함.

델파이조사 회차	조사방식
2차 전문가 델파이조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 전문가 델파이조사 응답내용을 분석하여 유사한 항목은 통합하고 중복된 항목은 삭제하여 선정된 총 106개의 매니페스토 아젠다 중 중요 아젠다 4개를 선택하는 방식으로 진행함.</li> </ul>
3차 전문가 델파이조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차 전문가 델파이조사의 응답결과를 제시하여 총 65개의 매니페스토 아젠다 중 3개를 우선순위를 고려하여 선택하는 방식으로 진행함.</li> </ul>
10대 매니페스토 아젠다 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>3차 전문가 델파이조사의 응답결과를 토대로 1순위=3점, 2순위=2점, 3순위=1점의 가산점을 적용하여 점수가 높은 10개의 매니페스토 아젠다를 선정하는 방식으로 진행함.</li> </ul>

## 2. 1차 전문가 델파이조사 결과 분석

- 1차 전문가 델파이조사는 5개 분야 50명의 전문가들이 5개씩 매니페스토 아젠다를 자유롭게 제안하는 방식으로 진행되었다. 중복된 응답을 제외한 결과, 1차 전문가 델파이조사에서 총 106개의 매니페스토 아젠다를 도출할 수 있었다 (1차 전문가 델파이조사의 세부적인 결과는 <부록 1>을 참조).
- 1차 전문가 델파이조사를 통하여 도출된 106개의 매니페스토 정책 아젠다를 분야별로 정리하면 다음의 <그림 1>과 같다. 구체적으로 1차 전문가 델파이조사 결과, 교육/환경 분야의 매니페스토 아젠다가 26개(24.5%)로 가장 많이 제시되었다. 그리고 그 뒤를 이어서 사회/복지 분야 23개(21.7%), 경제/민생 분야 20개(18.9%), 외교/안보 분야 19개(17.9%), 정치/행정 분야 18개(17.0%)를 기록하였다.

<그림 1> 1차 전문가 델파이조사 결과

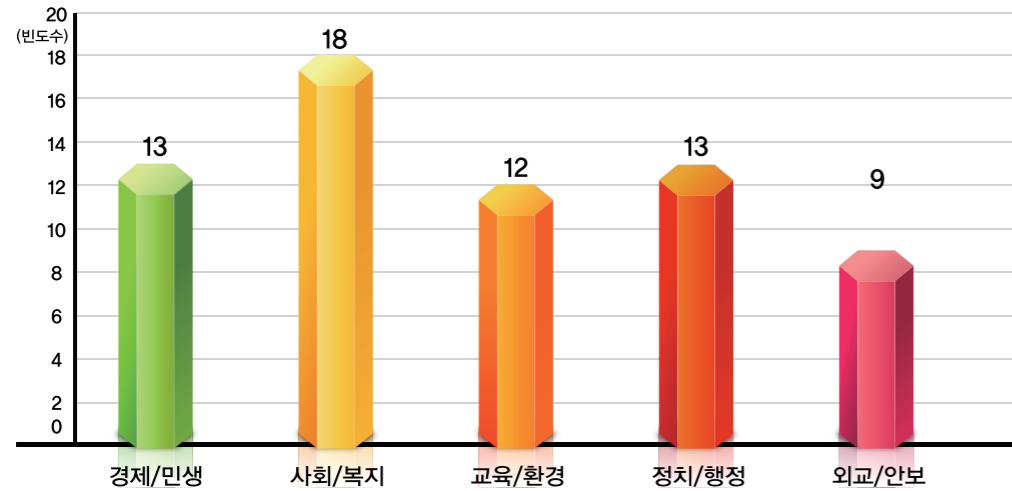


- 동일한 차원에서 실시된 제19대 국회의원선거 1차 전문가 델파이조사의 경우 사회/복지 분야에서 59개(23.6%)의 매니페스토 아젠다가 제시되어 가장 많은 매니페스토 아젠다가 제시되는 특징을 보였다. 그리고 그 뒤로 경제/민생 분야 58개(23.2%)와 교육/환경 분야 53개(21.2%)의 매니페스토 아젠다가 제시되는 모습을 보였다. 한편 정치/행정 분야의 매니페스토 정책 아젠다는 45개(18.0%)를 기록하였으며, 외교/안보 분야의 매니페스토 정책 아젠다는 35개(14.0%)를 기록하여 가장 적은 특징을 보였다.
- 이와 같은 1차 전문가 델파이조사의 결과는 한국 사회의 정책적 무게 중심이 개인의 삶과 관련한 분야에 놓여 있다는 점을 시사하고 있다. 지난 제19대 국회의원선거 때와 비교하여 이번 제18대 대통령선거 매니페스토 아젠다의 경우 다소간의 차이가 존재하지만 이와 같은 흐름에는 큰 변화가 없는 것으로 파악할 수 있다. 즉 1차 전문가 델파이조사의 결과를 살펴보면 국가적 차원의 정치/행정/외교/안보와 관련한 매니페스토 아젠다보다 개인의 삶과 좀더 밀접한 관계를 맺는 경제/민생/교육/환경/사회/복지와 관련한 매니페스토 아젠다가 더욱 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 파악할 수 있다.

### 3. 2차 전문가 델파이조사 결과 분석

- 2차 전문가 델파이조사는 1차 전문가 델파이조사 응답결과의 유사한 항목은 통합하고 중복된 항목은 삭제하여 선정된 총 65개의 매니페스토 아젠다 중 중요 아젠다 4개를 선호순위에 상관없이 선택하는 방식으로 진행하였다(2차 전문가 델파이조사의 세부적인 결과는 <부록 2~3>을 참조).

<그림 2> 2차 전문가 델파이조사 결과



- 그 결과, 앞의 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 사회/복지 분야에서 가장 많은 18개(27.7%)의 매니페스토 아젠다가 선택되는 특징을 보였다. 그리고 그 뒤로 경제/민생 분야와 정치/행정 분야가 동일하게 13개(20.0%)를 기록하였다. 한편 1차 전문가 델파이조사에서 가장 많은 수의 매니페스토 아젠다를 기록한 교육/환경 분야 2차 전문가 델파이조사에서는 12개(18.5%)를 기록하였다. 그리고 외교/안보 분야가 9개(13.8%)로 가장 적은 수의 매니페스토 아젠다가 채택되는 특징을 보였다.
- 동일한 차원에서 진행된 제19대 국회의원선거 2차 전문가 델파이조사의 경우 경제/민생 분야에서 가장 많은 58개(29.0%)의 매니페스토 아젠다가 선택되는 특징을 보였다. 그리고 그 뒤로 사회/복지 분야 50개(25.0%), 교육/환경 분야 37

개(18.5%), 정치/행정 분야 32개(16.0%), 외교/안보 분야 23개(11.5%)를 기록하였다.

- 1차 전문가 델파이조사와 비교하여 2차 델파이조사에서 선택되지 못한 매니페스토 아젠다가 가장 많았던 분야는 14개가 선택되지 못한 교육/환경 분야였다. 이것은 1차 전문가 델파이조사에서는 교육/환경 분야의 매니페스토 아젠다가 많이 선택되었지만 그 중요성과 정책적 비중이 여타 분야의 아젠다와 비교하여 차이를 보이는 상황 속에서 많이 선택이 되지 못하는 특징을 보인 것이라고 파악할 수 있다. 또한 외교/안보 분야의 경우에도 10개의 매니페스토 아젠다가 2차 전문가 델파이조사에서 선택을 받지 못하였는데 이 역시 개인 차원의 문제를 중시하는 유권자의 최근 성향이 반영된 것이라고 볼 수 있다.
- 2차 전문가 델파이조사의 전반적인 특징은 경제/민생과 사회/복지 분야의 매니페스토 아젠다들이 높은 순위를 기록하고 있다는 점이다. 이것은 실업문제 해소와 좋은 일자리 창출과 관련한 사회적 요구가 많다는 점, 그리고 동시에 사회적 양극화의 심화에 대한 우려와 복지사회로의 진입과 관련한 다양한 인식들이 존재한다는 점을 시사한다.
- 이번 제18대 대통령선거에서도 제19대 국회의원선거 이후 지속적으로 제기되어 왔던 경제 성장과 복지사회 건설에 대한 논의들이 지속적인 화두가 될 가능성이 높아 보인다. 그리고 향후 정당과 후보자들이 이와 관련한 구체적인 정책들을 어떻게 마련하여 시행하는가의 문제가 제18대 대통령선거 과정에서 중요하게 논의 될 것이며, 이것이 유권자의 투표선택에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망된다.

### 4. 3차 전문가 델파이 조사 결과 분석

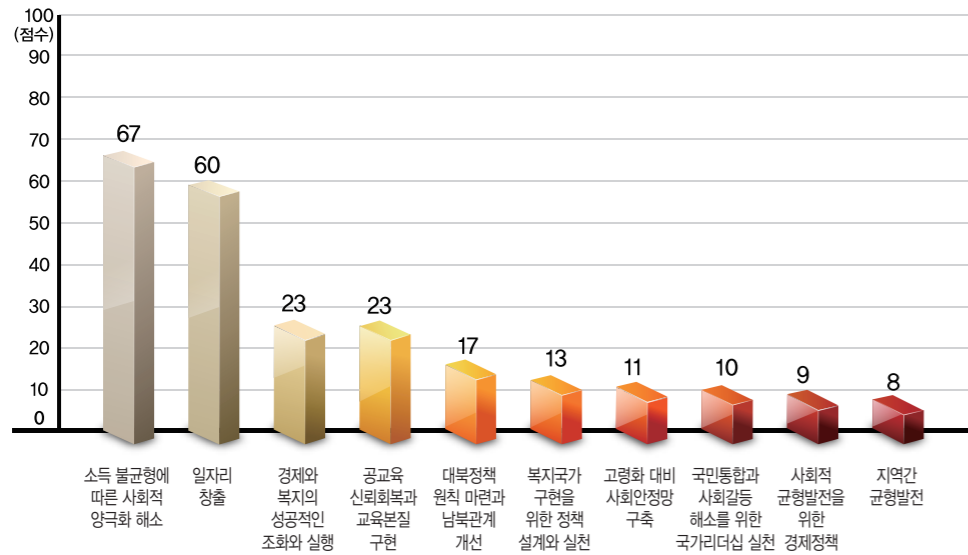
- 3차 전문가 델파이조사의 목적은 2차 전문가 델파이조사를 통하여 도출된 총 65의 매니페스토 아젠다 중 3개를 우선순위를 고려하여 선택하도록 함으로써 최종적으로 10대 매니페스토 아젠다를 선별해내는 것에 있다. 구체적으로 본 연구는 10대 매니페스토 아젠다를 3차 전문가 델파이조사의 응답결과를 토대로 1순위=3점,



2순위=2점, 3순위=1점의 가산점을 적용하여 점수가 높은 순서로 선정하였다(3차 전문가 델파이조사의 세부적인 결과는 <부록 4>를 참조).

- 3차 전문가 델파이조사 결과, 10대 매니페스토 아젠다의 경우 경제/민생 분야 3개, 사회/복지 분야 3개, 정치/행정 분야 2개, 그리고 교육/환경 분야와 외교/안보 분야가 각 한 개가 선정되었다. 한편 동일한 차원에서 진행된 제19대 국회의원선거 10대 매니페스토 아젠다의 경우 경제/민생 분야 2개, 사회/복지 분야 1개, 교육/환경 분야 3개, 정치/행정 분야 2개, 외교/안보 분야 2개로 나타나 숫자상으로는 분야별로 비교적 고르게 분포되어 있는 특징을 보였다. 이와 같은 차이는 물론 국회의원선거와 대통령선거의 차이로 발생할 수도 있는 것이지만 그보다는 현재 제18대 대통령선거를 앞두고 한국 사회의 관심이 경제와 복지와 관련된 개인적 인 삶의 문제와 밀접하게 관계가 있다는 점을 다시 한 번 확인시켜 주는 것이라고 할 수 있다. 특히 이와 같은 특징은 단순히 순위의 문제를 떠나 각각의 아젠다의 점수를 고려할 때 더욱 두드러지게 나타난다.

<그림 3> 제18대 대통령선거 10대 매니페스토 정책 아젠다

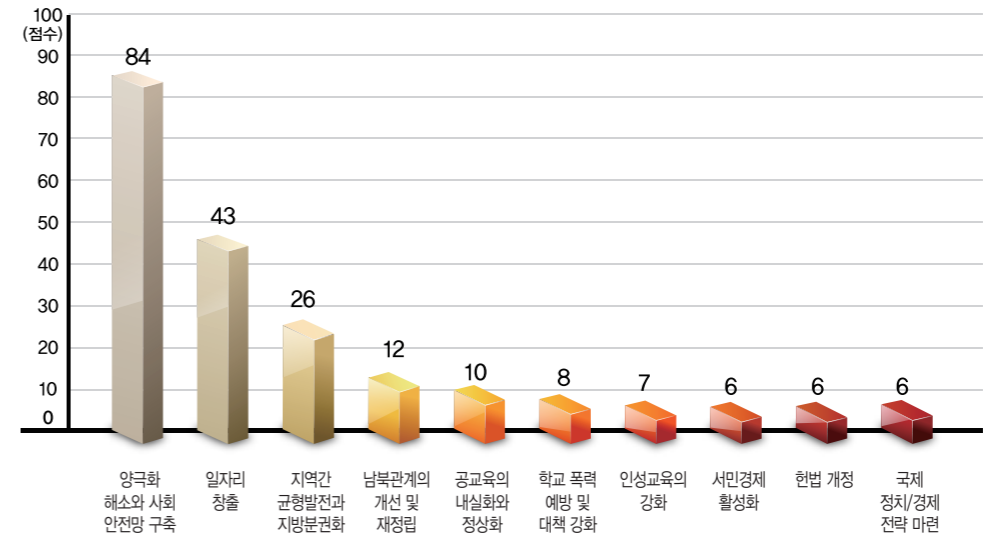


- 앞의 <그림 3>은 3차 전문가 델파이조사를 통하여 최종 선별된 10대 매니페스토 아젠다를 총점 순서로 제시한 것이다. 이 그림을 보면 “소득 불균형에 따른 사회적

양극화 해소”와 “일자리 창출”이 여타 매니페스토 아젠다와 비교하여 압도적으로 높은 점수를 기록하고 있다는 점을 파악할 수 있다. 또한 경제/민생/사회/복지와 관련된 아젠다들의 수와 더불어 총점도 높은 특징을 보이고 있다는 점도 인식할 수 있다.

- 이와 같은 제18대 대통령선거 10대 매니페스토 아젠다의 경우 아래의 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 지난 제19대 국회의원선거 매니페스토 아젠다와 비교하여 일맥 상통하는 부분이 다수 존재한다. 즉 경제/민생과 사회/복지 분야의 매니페스토 아젠다에 대한 관심과 비중이 크다는 공통점이 나타나고 있다. 하지만 세부적으로 교육/환경에 대한 관심도와 비중이 이번 대통령선거에서 상대적으로 적게 나타나고 있으며, 지도자의 리더십과 관련한 요인들이 강조되고 있다는 점이 차이를 보이고 있다.

<그림 4> 제19대 국회의원선거 10대 매니페스토 정책 아젠다



- 그러므로 이번 제18대 대통령선거에서도 경제 성장과 일자리 창출, 그리고 사회적 양극화 해소와 복지사회 구현이라는 일맥 상통하면서도 다소 상반된 입장을 취할 수밖에 없는 매니페스토 아젠다에 대한 평가가 중요하게 대두될 것으로 전망된다. 그리고 이 문제와 관련하여 전문가들은 “국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 국가 리더십을 실천”할 수 있는 지도자에 대한 유권자들의 염원이 존재할 것으로

인식하였다. 그러므로 향후 실제 대통령선거 과정에서 이와 관련한 구체적인 정책들이 어떻게 나타날 것인지, 그리고 각 정당과 후보자들의 정책적 입장과 강조점은 어떠한 차이를 보일 것인지 등이 관건으로 떠오른다.

- 한편 오늘날 북한이 과도기적 상황에 놓여 있다는 점과 남북한 관계가 긴박하게 돌아갈 수도 있다는 주변국들의 우려에도 불구하고 전문가들은 상대적으로 정책적 우선순위를 낮게 평가하였다. 또한 지역간 균형발전의 문제도 과거 크게 부각이 되었지만 이 쟁점이 오랜 기간 동안 제기되고, 부분적 현실화가 이루어짐에 따라 정책적 파급력을 크게 예상하지는 않았다.
- 다만 전문가들의 경우 자신의 전문분야에 대한 세부적인 고려와 국가적 차원에서의 보편적 쟁점들을 중시하는 경향을 보인다는 점에서 이러한 매니페스토 아젠다의 순위가 유권자 정책수요조사의 결과와는 충분히 차이를 보일 가능성이 존재한다. 왜냐하면 시민들의 경우 개인적 이해관계와 관심분야에 따라 매니페스토 아젠다의 중요성을 평가할 가능성이 상대적으로 높기 때문이다. 이에 대해서는 이후 유권자 정책수요조사의 결과를 토대로 향후 좀더 다양한 접근과 논의가 필요할 것으로 판단된다.

〈부록 1〉 1차 전문가 델파이조사 결과

연번	매니페스토 정책 아젠다: 경제/민생 분야
1	일자리 창출
2	사회적 기업 활성화를 위한 정책 마련
3	경제와 복지의 성공적인 조화와 실행
4	임대주택 확대 분양
5	중소기업 활성화
6	한국경제 (미래)성장 동력 개발
7	물가 안정
8	사회적 균형발전을 위한 경제정책
9	가계 부채 관리
10	대기업과 중소기업의 협력과 상생
11	대기업(재벌) 관련 문제 해결
12	비정규직 축소
13	글로벌 금융시스템에 대한 대응과 대비
14	공공기관 민영화
15	부동산시장 안정화
16	재정과 조세 체제에 대한 개혁
17	중산층 세제 혜택 등을 통한 재산 형성 지원
18	과학기술 개발과 정책적 지원

연번	매니페스토 정책 아젠다: 사회/복지 분야
1	복지 국가 구현을 위한 정책 설계와 실천
2	소득 불균형에 따른 사회적 양극화 해소
3	고령화 대비 사회 안전망 구축
4	무상교육과 무상급식 등 교육복지 확대
5	반값 등록금 실현
6	저출산 대책 마련
7	삶의 질 향상
8	다자녀 세대를 위한 지원과 보육 정책 확대
9	국가 유공자들에게 대한 보훈 정책 확대
10	성숙한 다문화사회 건설
11	맞벌이 부부를 위한 보육정책 마련
12	예방적 의료·건강보장 프로그램 확대
13	사회복지기금 모금과 사용 과정의 투명성 제고
14	여성 참여 확대
15	복지 수혜자 범위에 대한 명확한 설정
16	연금제도 개혁
17	국민의 정신건강 점검체제 마련과 지원
18	중복된 사회복지 사업의 통합과 재조정
19	의료 민영화를 막을 수 있는 국·공립 병원시설 확충
20	위기 청소년 관리 시스템 구축
21	가족 해체 예방과 보존을 위한 서비스 마련
22	통합된 복지서비스 제공을 위한 시군구 복지사무소 구축
23	저소득층 자녀 지원

연번	매니페스토 정책 아젠다: 교육/환경 분야
1	창의적 인성을 갖춘 인재 양성을 위한 대입제도 개혁
2	대학교 평준화를 위한 고등교육정책 추진
3	청소년 국가관 고취를 위한 국민의식교육 추진
4	교육체제 개선을 통한 교육 정상화
5	공교육 신뢰 회복과 교육 본질 구현
5	지식 기반 사회에 적합한 교육정책 마련과 추진
6	녹색성장을 위한 에너지와 환경 정책
7	학교 폭력 문제 해결
8	지방대학 활성화 및 지방인재 활용
9	교육 기회의 형평성 제고
10	대학교 정원 감축과 교육과정 개편
11	과도한 사교육비 문제 해결방안 마련
12	고등직업교육기관으로서의 전문대학교 정체성 확립
13	대학교 구조개혁 현실화
14	전문대학교의 평생교육 기능 강화
15	대학교 입학사정관제 재검토
16	한국 교육의 국제적 경쟁력 강화
17	민주시민교육과 인성교육의 강화
18	교육감, 교육위원회 제도 등 지방교육자치제 개선
19	국·공립대학 연합체제 구축
20	고등교육재정교부금법 제정을 통한 고등교육 재정의 독립성 확보
21	교육의 정치적 중립성 확보를 위한 국가교육위원회 설치 운영
22	교육과 지역의 동시 발전을 위한 특별법 제정
23	대학창업활성화기금 확보 및 운영
24	개인의 재능과 능력 향상을 위한 창의혁신학교체제 확산
25	다문화 학생에 대한 교육정책 수립과 추진

연번	매니페스토 정책 아젠다: 정치/행정 분야
1	새로운 사회패러다임에 걸 맞는 헌법 개정
2	정당정치 개혁
3	지역간 균형 발전
4	신뢰와 예측 가능한 안정의 정치 추구
5	정책 의사결정 과정의 투명성 확보
6	이념 논쟁의 종식
7	정치적 부패와 비리 척결
8	사법부(검찰/법원)의 정치적 중립성과 공정성 확보
9	중장기 정부 재정 건전성 확보
10	행정구역 개편
11	정치지도자들의 도덕성 함양
12	검찰의 기소독점권 폐지
13	언론 민주화
14	개인의 인권 신장
15	공정한 사회 만들기
16	중앙정부와 지방정부간 재정분권 재조정
17	엄정한 법치사회 구현
18	국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 국가 리더십 실천

연번	매니페스토 정책 아젠다: 외교/안보 분야
1	대북정책 원칙 마련과 관계 개선
2	통일에 대한 계획 마련과 국민적 합의 도출
3	한반도 평화 정착
4	통일 대비 국가 역량 강화
5	한반도 통일을 염두한 미래지향적 국방정책 마련 및 추진
6	통일 이후 사회통합을 위한 기금 마련
7	주변국들과의 외교 강화와 관계 개선
8	북한 핵 미사일 문제 해결
9	북한 인권문제 개선 노력
10	중국 부상에 대처할 수 있는 외교정책 개발
11	대북 인도적 지원 확대
12	한미동맹 비대칭성 해소와 균형성 확보
13	개성공단사업 확장
14	군비 통제와 군사비 감축
15	공적개발원조 등을 통한 한국의 국제사회 기여 확대
16	일본과의 군사협력정책 수립
17	전시작전권 환수에 따른 대책 마련
18	동아시아 지역 협력 강화
19	한미동맹 강화



〈부록 2〉 2차 전문가 델파이조사 결과 1: 선택된 매니페스토 정책 아젠다

순위	분야	매니페스토 정책 아젠다	응답결과(명)
1	경제/민생	일자리 창출	19
2	사회/복지	소득 불균형에 따른 사회적 양극화 해소	16
3	경제/민생	경제와 복지의 성공적인 조화와 실행	12
3	외교/안보	대북정책 원칙 마련과 관계 개선	12
4	경제/민생	사회적 균형발전을 위한 경제정책	8
5	사회/복지	복지 국가 구현을 위한 정책 설계와 실천	8
6	교육/환경	공교육 신뢰 회복과 교육 본질 구현	7
7	경제/민생	대기업(재벌) 관련 문제 해결	6
8	사회/복지	고령화 대비 사회 안전망 구축	6
9	정치/행정	지역간 균형발전	6
10	정치/행정	사법부(검찰/법원)의 정치적 중립성과 공정성 확보	6
11	정치/행정	국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 국가 리더십 실천	5
12	교육/환경	창의적 인성을 갖춘 인재 양성을 위한 대입제도 개혁	4
13	정치/행정	언론 민주화	4
14	정치/행정	공정한 사회 만들기	4
15	외교/안보	통일에 대한 계획 마련과 국민적 합의 도출	4
16	경제/민생	비정규직 축소	3
17	경제/민생	재정과 조세 체제에 대한 개혁	3
18	사회/복지	저출산 대책 마련	3
19	교육/환경	교육체계 개선을 통한 교육 정상화	3
20	교육/환경	학교 폭력 문제 해결	3
21	외교/안보	중국 부상에 대처할 수 있는 외교정책 개발	3

순위	분야	매니페스토 정책 아젠다	응답결과(명)
22	경제/민생	한국경제(미래)성장 동력 개발	2
23	사회/복지	삶의 질 향상	2
24	사회/복지	위기 청소년 관리 시스템 구축	2
25	교육/환경	대학교 평준화를 위한 고등교육정책 추진	2
26	교육/환경	지식 기반 사회에 적합한 교육정책 마련과 추진	2
27	교육/환경	지방대학 활성화 및 지방인재 활용	2
28	교육/환경	과도한 사교육비 문제 해결방안 마련	2
29	교육/환경	고등교육재정교부금법 제정을 통한 고등교육 재정의 독립성 확보	2
30	정치/행정	정당정치 개혁	2
31	정치/행정	신뢰와 예측 가능한 안정의 정치 추구	2
32	정치/행정	검찰의 기소독점권 폐지	2
33	외교/안보	한반도 평화 정착	2
34	경제/민생	임대주택 확대 분양	1
35	경제/민생	중소기업 활성화	1
36	경제/민생	물가 안정	1
37	경제/민생	가계 부채 관리	1
38	경제/민생	부동산시장 안정화	1
39	경제/민생	과학기술 개발과 정책적 지원	1
40	사회/복지	무상교육과 무상급식 등 교육복지 확대	1
41	사회/복지	반값 등록금 실현	1
42	사회/복지	성숙한 다문화사회 건설	1
43	사회/복지	맞벌이 부부를 위한 보육정책 마련	1
44	사회/복지	예방적 의료·건강보장 프로그램 확대	1

순위	분야	매니페스토 정책 아젠다	응답결과(명)
45	사회/복지	여성 참여 확대	1
46	사회/복지	복지 수혜자 범위에 대한 명확한 설정	1
47	사회/복지	연금제도 개혁	1
48	사회/복지	국민의 정신건강 점검체제 마련과 지원	1
49	사회/복지	중복된 사회복지 사업의 통합과 재조정	1
50	사회/복지	가족 해체 예방과 보존을 위한 서비스 마련	1
51	사회/복지	저소득층 자녀 지원	1
52	교육/환경	고등직업교육기관으로서의 전문대학교 정체성 확립	1
53	교육/환경	전문대학교의 평생교육 기능 강화	1
54	교육/환경	한국 교육의 국제적 경쟁력 강화	1
55	정치/행정	정책 의사결정 과정의 투명성 확보	1
56	정치/행정	이념 논쟁의 종식	1
57	정치/행정	개인의 인권 신장	1
58	정치/행정	중앙정부와 지방정부간 재정분권 재조정	1
59	정치/행정	엄정한 법치사회 구현	1
60	외교/안보	통일 대비 국가 역량 강화	1
61	외교/안보	북한 핵 미사일 문제 해결	1
62	외교/안보	한미동맹 비대칭성 해소와 균형성 확보	1
63	외교/안보	군비 통제와 군사비 감축	1
64	외교/안보	동아시아 지역 협력 강화	1

### 〈부록 3〉 2차 전문가 델파이조사 결과 2: 선택되지 않은 매니페스토 정책 아젠다

연번	분야	매니페스토 정책 아젠다
1	경제/민생	사회적 기업 활성화를 위한 정책 마련
2	경제/민생	신산업 창출
3	경제/민생	대기업과 중소기업의 협력과 상생
4	경제/민생	글로벌 금융시스템에 대한 대응과 대비
5	경제/민생	글로벌 금융시대에 걸 맞는 금융감독체계의 개편
6	경제/민생	공공기관 민영화
7	경제/민생	중산층 세제 혜택 등을 통한 재산 형성 지원
8	사회/복지	다자녀 세대를 위한 지원과 보육 정책 확대
9	사회/복지	국가 유공자들에 대한 보훈 정책 확대
10	사회/복지	사회복지기금 모금과 사용 과정의 투명성 제고
11	사회/복지	의료 민영화를 막을 수 있는 국·공립 병원시설 확충
12	사회/복지	통합된 복지서비스 제공을 위한 시군구 복지사무소 구축
13	교육/환경	민주시민교육 활성화
14	교육/환경	녹색성장을 위한 에너지와 환경 정책
15	교육/환경	교육 기회의 형평성 제고
16	교육/환경	대학교 정원 감축과 교과과정 개편
17	교육/환경	대학교 구조조정 현실화
18	교육/환경	대학교 입학사정관제 재검토
19	교육/환경	인성교육의 강화
20	교육/환경	지방교육자치제 개선
21	교육/환경	국·공립대학 연합체제 구축
22	교육/환경	교육의 정치적 중립성 확보를 위한 국가교육위원회 설치 운영
23	교육/환경	교육과 지역의 동시 발전을 위한 특별법 제정
24	교육/환경	대학창업활성화기금 확보 및 운영

연번	분야	매니페스토 정책 아젠다
25	교육/환경	개인의 재능과 능력 향상을 위한 창의혁신학교체제 확산
26	교육/환경	다문화 가족에 대한 교육정책 수립과 추진
27	교육/환경	청소년 국가관 고취를 위한 국민의식교육 추진
28	정치/행정	새로운 사회패러다임에 걸 맞는 헌법 개정
29	정치/행정	정치적 부패와 비리 척결
30	정치/행정	중장기 정부 재정 건전성 확보
31	정치/행정	행정구역 개편
32	정치/행정	정치지도자들의 도덕성 함양
33	외교/안보	한반도 통일을 염두한 미래지향적 국방정책 마련 및 추진
34	외교/안보	통일 이후 사회통합을 위한 기금 마련
35	외교/안보	주변국들과의 외교 강화와 관계 개선
36	외교/안보	북한 인권문제 개선 노력
37	외교/안보	대북 인도적 지원 확대
38	외교/안보	개성공단사업 확장
39	외교/안보	공적개발원조 등을 통한 한국의 국제사회 기여 확대
40	외교/안보	일본과의 군사협력정책 수립
41	외교/안보	전시작전권 환수에 따른 대책 마련
42	외교/안보	한미동맹 강화

#### 〈부록 4〉 3차 전문가 델파이조사 결과

순위	분야	매니페스토 정책 아젠다	3차 결과 (총점)	2차 결과 (명)	1 순위	2 순위	3 순위
1	경제/민생	일자리 창출	60	19	18	3	
2	사회/복지	소득 불균형에 따른 사회적 양극화 해소	67	16	14	11	3
3	경제/민생	경제와 복지의 성공적인 조화와 실행	23	12	5	3	2
4	외교/안보	대북정책 원칙 마련과 관계 개선	17	12	1	4	6
5	경제/민생	사회적 균형발전을 위한 경제정책	9	8	2	1	1
6	사회/복지	복지 국가 구현을 위한 정책 설계와 실천	13	8	1	5	
7	교육/환경	공교육 신뢰 회복과 교육 본질 구현	23	7	3	3	8
8	경제/민생	대기업(재벌) 관련 문제 해결	4	6	1		1
9	사회/복지	고령화 대비 사회 안전망 구축	11	6	1	3	2
10	정치/행정	지역간 균형발전	8	6		4	
11	정치/행정	사법부(검찰/법원)의 정치적 중립성과 공정성 확보	6	6		2	2
12	정치/행정	국민 통합과 사회갈등 해소를 위한 국가 리더십 실천	10	5		3	4
13	교육/환경	창의적 인성을 갖춘 인재 양성을 위한 대입제도 개혁	1	4			1
14	정치/행정	언론 민주화	1	4			1
15	정치/행정	공정한 사회 만들기	7	4		3	2
16	외교/안보	통일에 대한 계획 마련과 국민적 합의 도출	0	4			
17	경제/민생	비정규직 축소	1	3			1
18	경제/민생	재정과 조세 체제에 대한 개혁	4	3		1	2
19	사회/복지	저출산 대책 마련	4	3	1		1
20	교육/환경	교육체계 개선을 통한 교육 정상화	1	3			1
21	교육/환경	학교 폭력 문제 해결	0	3			
22	외교/안보	중국 부상에 대처할 수 있는 외교정책 개발	0	3			

순위	분야	매니페스토 정책 아젠다	3차 결과 (총점)	2차 결과 (명)	1 순위	2 순위	3 순위
23	경제/민생	한국경제(미래)성장 동력 개발	3	2	1		
24	사회/복지	삶의 질 향상	0	2			
25	사회/복지	위기 청소년 관리 시스템 구축	1	2			1
26	교육/환경	대학교 평준화를 위한 고등교육정책 추진	0	2			
27	교육/환경	지식 기반 사회에 적합한 교육정책 마련과 추진	1	2			1
28	교육/환경	지방대학 활성화 및 지방인재 활용	3	2		1	1
29	교육/환경	과도한 사교육비 문제 해결방안 마련	1	2			1
30	교육/환경	고등교육재정교부금법 제정을 통한 고등교육 재정의 독립성 확보	2	2			2
31	정치/행정	정당정치 개혁	0	2			
32	정치/행정	신뢰와 예측 가능한 안정의 정치 추구	1	2			1
33	정치/행정	검찰의 기소독점권 폐지	2	2		1	
34	외교/안보	한반도 평화 정착	3	2		1	1
35	경제/민생	임대주택 확대 분양	0	1			
36	경제/민생	중소기업 활성화	0	1			
37	경제/민생	물가 안정	0	1			
38	경제/민생	가계 부채 관리	1	1			1
39	경제/민생	부동산시장 안정화	0	1			
40	경제/민생	과학기술 개발과 정책적 지원	2	1		1	
41	사회/복지	무상교육과 무상급식 등 교육복지 확대	0	1			
42	사회/복지	반값 등록금 실현	0	1			
43	사회/복지	성숙한 다문화사회 건설	0	1			
44	사회/복지	맞벌이 부부를 위한 보육정책 마련	0	1			

순위	분야	매니페스토 정책 아젠다	3차 결과 (총점)	2차 결과 (명)	1 순위	2 순위	3 순위
45	사회/복지	예방적 의료 · 건강보장 프로그램 확대	0	1			
46	사회/복지	여성 참여 확대	1	1			1
47	사회/복지	복지 수혜자 범위에 대한 명확한 설정	0	1			
48	사회/복지	연금제도 개혁	0	1			
49	사회/복지	국민의 정신건강 점검체제 마련과 지원	0	1			
50	사회/복지	중복된 사회복지 사업의 통합과 재조정	1	1			1
51	사회/복지	가족 해체 예방과 보존을 위한 서비스 마련	0	1			
52	사회/복지	저소득층 자녀 지원	0	1			
53	교육/환경	고등직업교육기관으로서의 전문대학교 정체성 확립	3	1	1		
54	교육/환경	전문대학교의 평생교육 기능 강화	0	1			
55	교육/환경	한국 교육의 국제적 경쟁력 강화	1	1			1
56	정치/행정	정책 의사결정 과정의 투명성 확보	0	1			
57	정치/행정	이념 논쟁의 종식	0	1			
58	정치/행정	개인의 인권 신장	0	1			
59	정치/행정	중앙정부와 지방정부간 재정분권 재조정	0	1			
60	정치/행정	엄정한 법치사회 구현	0	1			
61	외교/안보	통일 대비 국가 역량 강화	4	1	1		1
62	외교/안보	북한 핵 미사일 문제 해결	0	1			
63	외교/안보	한미동맹 비대칭성 해소와 균형성 확보	0	1			
64	외교/안보	군비 통제와 군사비 감축	0	1			
65	외교/안보	동아시아 지역 협력 강화	0	1			




2012. 12. 19. 실시  
제18대 대통령선거

## 매니페스토 정책 아젠다

---

2012년 8월 일 인쇄

2012년 8월 일 발행

발 행 :  중앙선거관리위원회(정당과)

경기도 과천시 흥촌말로 44(우 427-727)

☎ 02-523-6486

편집 인쇄 : 파인커뮤니케이션(02-2274-7555)

〈비매품〉

---