

훈련결과보고서 요약서

성 명	조 영 길	직 급	사무관
훈 련 국	영 국	훈 련 기간	'21.8.30~'23.6.29
훈 련 기관	University of York	보 고 서 매 수	105 매
훈 련 과 제	포스트 코로나 시대의 산업경쟁력 강화를 위한 정책 방안		
보 고 서 제 목	포스트 코로나 시대의 산업경쟁력 강화를 위한 정책 방안		

1. 연구 배경

정부는 시민들의 요구와 시대 흐름에 따라 지속적인 변화와 혁신을 추진한다. 한국은 민주화의 진전으로 시민사회의 성장이 가속화 되었으며 정부 정책의 수혜자인 시민의 참여가 제반 공공영역에서 확대 되면서 시장 감시 등 과거 중앙정부의 권한이 시민사회로 이양되었고 시민들의 정책적 참여가 확대되었다. 민주화와 함께 경제발전과 자본주의 발달과정에서 시장과 정부의 역할, 거버넌스 등에 대한 논의가 지속적으로 진행되고 있다. 아울러 세계화와 정보화의 진전과 함께 글로벌 갈등과 위기는 정부 역할을 둘러싼 환경 변화를 가속화 시키고 있다.

최근 20~30년간 정부의 역할과 기능의 변화를 주도한 것은 신공공관리론(NPM, New Public Management)으로 1980년 이래 신공공관리는 전 세계적으로 이론과 기반을 확립해 나갔다. Hood (1991)에 의해 소개된 신공공관리론은 정부의 조직과 관리상의 변화를 학문적으로 논의하기 위해 고안된 것이다. 신공공관리론은 신자유주의 확대 속에서 효율적인 작은 정부를 지향한다. 이런 정부 조직의 혁신은 산업부문도 큰 영향을 주었다. 특히, 민영화와 규제완화는 시장을 통한 자율적인 경쟁 환경을 조성하였다.

이런 정부의 역할의 변화는 정부의 정책으로 발표되기도 하며 정책의

목표, 수단 등을 통해서 간접적으로 알 수 있다. 정부 정책은 정부의 중요한 역할이며 정책의 내용을 통해 정부의 역할을 알 수 있다. 정책의 목적을 달성하기 위해 사용되는 정책 수단이 정부의 기능에 해당한다. 이런 정책수단에는 정부소비, 경제적 규제 등이 포함되는 직접적 정책수단과 사회적 규제나 계약 등이 포함되는 간접적 정책수단이 있다. 이런 수단이 반영되는 정부 정책은 점진적으로 이루어지기도 하며 때로는 급진적으로 이루어지기도 한다. 대표적으로 Kingdon(1984)은 다중흐름모형(Multiple streams Approach)을 통해 정책문제, 정치, 정책 대안 등 3가지 흐름을 정책의 큰 변화를 야기하는 요인으로 보았다.

전례 없는 코로나바이러스 감염증-19(COVID-19, 이하 코로나19) 상황에서 각 국가는 여러 국가에서는 국가적 위기를 극복하기 위해 감염병 대응과 함께 경기하락, 실업률 증가 등에 따른 경제위기 극복을 위한 다양한 지원 정책을 발표하였다. 코로나19로 인한 글로벌 위기는 국가, 즉 정부의 역할을 부각시켰으며 미래를 위한 도전적인 과제를 제기하였다. 글로벌 섯다운과 함께 국내 산업, 생활환경의 중단 속에서 정부의 선제적이고 전략적인 리더십과 사회적 갈등 해소, 정부의 효율적인 정책 집행 등의 중요성과 영향력이 체감되었다. 영국 경제 주간지 이코노미스트는 2021년 11월 큰 정부의 승리(The Triumph of Big Government)라는 제목의 커버 스토리에서 세계 각국 정부가 코로나19를 극복하기 위해 지출한 비용이 전 세계 GDP의 16% 수준인 17조원 규모라고 언급하였다. 정부가 민간에 참여 또는 개입하는 범위가 넓어지고 사회문제를 적극적이고 효과적으로 해결할 수 있는 힘이 있을 때 정부의 역할은 확대된다. 이렇듯 코로나19로 인해 정부의 영향력과 역할은 증가되었다고 할 수 있다.

코로나19 상황은 무엇보다 감염병에 대한 정부의 대응과 감시 역할이 강조되며 보건위생 분야를 중시하였다. 이와 함께 코로나19는 세계화와 신자유주의 확산 속에 시장중심으로 성장한 산업부문에도 정부의 역할이 강조되는 결과도 불러왔다. 글로벌 섯다운으로 인해 그 간 형

성된 글로벌 공급망이 와해되고 반도체 등 첨단산업 육성의 중요성이 부각되었다. 아울러 코로나19로 인한 글로벌 섯다운으로 세계 경제가 정지되며 2020년 전세계 온실가스 배출은 4.02% 감소되는 효과가 확인됨과 동시에 환경에 대한 관심이 증가하였다. 또한 Satya Nadella (2020)가 2년간의 디지털전환이 2개월 만에 진행되었다고 말한 것과 같이 섯다운 속에서 원격근무 등의 생활이 일상화 되면서 디지털 전환을 가속화 시켰다. 이렇듯 미래 산업경쟁력 강화를 위한 과제로 탄소중립과 디지털 전환 등에 대응을 위한 정부의 역할에 대한 기대가 증가되었다. 이런 코로나19가 가져온 변화 속에서 미래 산업경쟁력 강화를 위해 정부의 역할과 기능은 어떻게 변해야 할까? 하지만 과거 정부 주도의 관료제 사회와 달리 지금의 정부 정책 환경은 많이 변화하였다. 민주화로 인해 시민사회가 급속히 성장하였으며 기업은 자본주의 시장경제 체제의 핵심 플레이어가 되었다. 코로나19로 정부의 역할이 확대 되었다 하더라도 과거와 달라진 환경은 고려되어야만 한다.

이 보고서에서는 영국과 한국의 정책 사례를 바탕으로 코로나19가 어떻게 정부의 역할을 변화시켰는지 알아보고 시사점을 도출하고자 하였다. 아울러, 이론적 배경과 영국 정책 사례를 바탕으로 미래 산업경쟁력 강화를 위해 탄소중립, 디지털 전환 등 한국 정부의 주요정책을 효과적으로 수행하기 위해서 필요한 것은 무엇인지 검토해 보았다. 이를 위해 먼저 신공공관리론과 함께 Kingdon의 다중흐름모형 등 행정학의 이론적인 부분을 검토하였다. 둘째, 코로나19로 인해 발표된 영국 정부의 정책을 조사해 보았다. 셋째, 한국 사례를 바탕으로 신공공관리론의 적용에 따른 정부 기능의 변화와 산업정책의 변화를 검토하였다. 아울러, 코로나19 상황에서 발표된 한국 정부의 정책 환경을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 검토하고 정부의 역할 변화를 확인하였다. 넷째, 신공공관리론 적용, 영국 사례에 대한 평가와 함께 코로나19로 인한 한국 정책의 변화에 효과적으로 대응하기 위해 필요한 점을 검토하였다. 끝으로 포스트 코로나 시대에 미래 산업경쟁력 강화를 위한 정책 제언 등 시사점을 논의하였다.

2. 문헌 검토

정부 역할의 변화는 이론을 바탕으로 한 공공부문의 개혁으로 직접 추진되기도 하지만 특정 상황에 정책의 수립·변동 과정에서 발생하기도 한다. 1997년 이후 한국 정부의 공공부분 개혁에 큰 영향을 준 이론인 신공공관리론 및 거버넌스와 정부 정책 변동 분석 방법으로 Kingdon의 다중흐름모형에 대해 검토하였다.

1) 신공공관리론

1980년대 이래 신공공관리 패러다임은 전 세계적으로 이론과 실제의 기반을 확립하였으며 공공관리개혁의 운동이라는 포괄적인 용어로 사용되고 있다. 신공공관리 개혁은 영국, 미국, 뉴질랜드, 호주와 같은 앵글로 색슨(Anglo-Saxon)국가로부터 출발하여 유럽대륙, 아프리카, 개발도상국에 이르기까지 여러 국가에 확산되어 왔다.

신공공관리론의 이론적 배경에는 시장의 효율을 강조하는 신고전 경제학과 개인의 이익 추구를 위한 합리적 선택을 강조하는 신제도적 경제학을 들 수 있다. 공공부문도 시장의 원리를 적용하면 효율성과 성과가 극대화 되며 특히 규제완화를 통해 정부의 권한을 축소하고 경쟁 및 절약과 감축관리를 통해 관료제의 비효율을 개선할 수 있다고 보았다. 특히, 영국은 신공공관리 패러다임의 발전에 있어서 중심적 역할을 해 왔다.

신공공관리라는 용어가 처음 사용된 것은 1991년 Hood 교수에 의한 영국 경험을 담은 논문이었다. 먼저 신공공관리라는 용어를 사용한 Hood는 신공공관리의 확장이 작은 정부로의 전환, 정부기관의 민영화 등 다른 행정 메가트렌드와 관련이 있다고 보았으며 신공공관리론을 7가지 원리로 구체화하였다. 7가지 원리는 공공부문의 기업가적 관리, 명백한 기준과 성과지표, 산출 통제, 분권화, 공공서비스 제공에 있어서 경쟁, 민간부문의 관리기법 강조, 자원 할당에 있어서의 규율과 절제를

제시하였다.

이런 공공부분의 개혁을 주도한 신공공관리론에서 민영화와 규제완화 등은 시장기능, 즉 자율적인 경쟁기능의 회복이라는 측면에서 의미가 있으며 산업구조의 변화에도 직접적인 영향을 주었다. 민영화는 시장의 범위와 영역을 확대하는 양적인 수단이 반면 규제완화는 시장 내에서의 경쟁을 활성화하는 질적 수단으로 구분될 수 있다. 이렇듯 규제완화와 민영화는 시장의 기능을 적극 활용하여 과거와 차별, 대중의 지지, 정치적 부담 최소화 등이 가능한 합리적인 정부혁신 방향이 되었다.

2) 거버넌스

신공공관리론에 의한 작은 정부와 효율성 추구라는 변화는 거버넌스 구축과 연계되어 있다. 거버넌스는 다양한 정의가 있지만 일반적으로 과거 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 비정부기구, 기업, 정부 등 다양한 행위자가 공공의 관심사에 대한 네트워크를 구축하여 문제를 해결하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 즉, 신공공관리론에 의해 공공부분의 개혁과 새로운 이해관계자의 참여가 확대되며 신뢰를 기반으로 네트워크를 통한 거버넌스가 중요시 된 것이다. 이렇듯 작고 효율적인 정부의 구현을 지향하는 신공공관리가 새로운 정부혁신의 필요성을 인식시키고 변화 노력을 모색하게 하는 계기와 방향을 제공한 것은 누구도 부인할 수 없다. 하지만 자유시장경쟁논리의 확산에 초점을 둔 기업가적 정부를 주장하는 신공공관리의 공공부분에의 전면적인 적용과 그에 대한 행정학적 접근에 있어서는 여전히 다양한 한계들이 지적되고 있다.

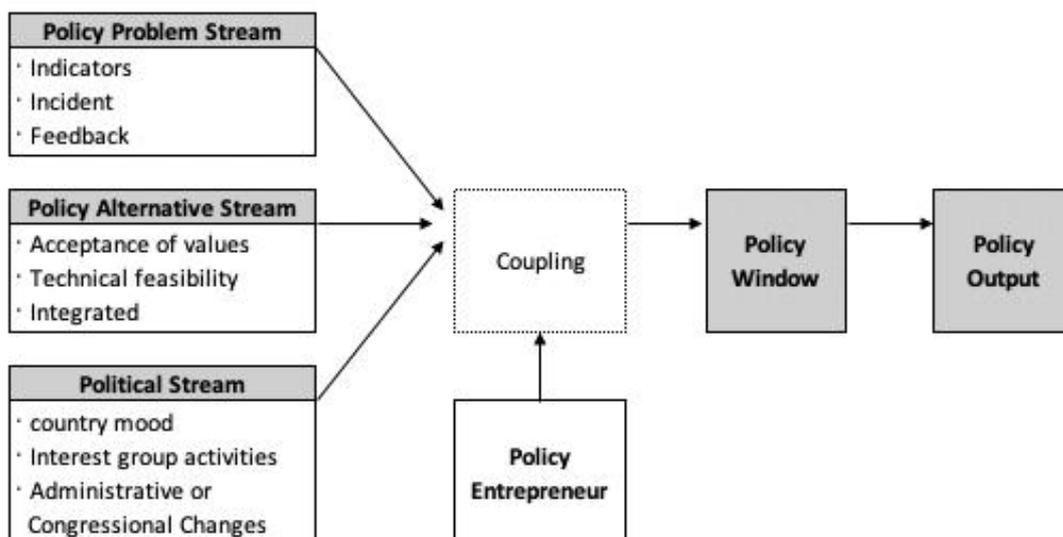
3) Kingdon의 다중흐름모형

정책 과정은 문제 인식을 통해 아젠다를 설정하는 것으로 시작하며 문제를 해결하기 위한 대안을 검토하여 정책이 수립하게 된다. 이렇게

수립된 정책은 이행되고 효과적으로 이행되었는지 평가하는 과정을 거친다. 이 중 정책이 형성되는 과정에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. Lasswell (1956)은 정보를 수집·예측·기획하여 정책대안을 작성하고 최종안을 선정하는 것으로 보았다.

Kingdon은 왜 어떤 의제는 부각되고 다른 의제는 무시되는지 밝히고자 했으며 정책 대안이 선정되는 과정에 주목했다. 다중흐름모형의 기본 구조에는 독립적인 정책의 세 가지 흐름으로 정책문제의 흐름(policy problem stream), 정책대안의 흐름(policy alternative stream), 정치의 흐름(political stream)이 있다. 세 가지 흐름은 보통 자신의 고유한 규칙과 역동성을 지니면서 각각 독립적으로 작동한다. 이런 세 가지 흐름은 정책기업가(Policy entrepreneur)의 활동으로 결합되어 만들어지 정책의 창((Policy window)을 통과하면서 정책이 산출된다. Kingdon의 다중흐름모형은 세 가지 흐름이 어떻게 결합되는가에 따라 정책결정 또는 변동이 다르게 일어날 수 있다고 봄으로써 정책과정을 보다 현실적으로 설명 할 수 있다고 평가된다.

< Kingdon의 다중흐름모형 >



3. 영국의 코로나19 대응 및 이후 주요 정책

1) 산업부문 신공공관리론 영향

영국은 1979년 선거에서 집권한 보수당은 과거 노동당 정부가 시행해 왔던 국유화, 복지강화와 같은 정부정책들이 사회 전반에 무기력과 비효율을 심화시켰다고 진단하였다. 이에 대한 대응전략으로 민영화, 규제완화, 작은 정부 구현과 같은 일련의 개혁조치를 시행하였는데 이를 대처리즘(Thatcherism)으로 칭하였다. 즉, 경제부문에서 국가역할과 간섭을 최소화시키고 사회 및 공동체부문에서 힘 있는 국가의 비전을 증진시키는 것이었다.

세계에서 가장 먼저 자본주의 경제로 이행한 나라는 영국이다. 특히 19세기 전반 산업혁명을 통해 산업 발전을 주도하였다. 하지만, 1880년 전후로 둔화되기 시작하였으며 제1차 세계대전으로 손실과 불황, 공황의 영향을 겪었다. 제2차 세계대전이 끝난 이후 국토 개발과, 자원배분의 효율성을 높이기 위해 전기통신, 에너지 등 주요산업의 국유화를 추진하였다. 1970년대 들어 두 차례의 석유 파동, 실업률 증가 등 어려운 경제 상황에서 공기업의 고비용, 비효율성 등과 같은 문제점이 드러나면서 공기업에 대한 비판이 확산 되었다. 이런 상황에서 1979년 국민경제의 효율성 제고를 위해 국가의 경제 개입이 축소를 주장했던 보수당 정부가 승리하면서 정부부의 축소와 시장의 확대를 위한 정책의 하나로 민영화 사업이 추진된다. 보수당은 공기업의 민영화를 통해 노동조합의 영향력을 약화시키려는 정치적 목적도 가지고 있었다.

2) 코로나19 대응 및 산업별 영향

영국 정부도 코로나19 극복을 위해 경기침체 완화, 고용 유지 등을 위해 세금을 감면하고 각종 보조금 지급 등 다양한 지원 정책을 추진하였다. 고용 측면에서 임금 근로자의 소득을 보전하는 한편 자영업자

에 대해서도 일정 수준의 소득을 지원하였다. 아울러 숙박 등 서비스 업종에 대해 부가세를 한시적으로 인하하고 사업 목적으로 사용되는 부동산에 부과되는 세금도 일시적으로 면제해 주었다. 또한 코로나19로 인해 어려움을 겪고 있는 기업을 대상으로 대출 보증 등의 지원을 추진하였다. 제정을 통한 영국 정부의 지원 정책은 경기 침체를 최소화하였으며 정부 역할이 강화되게 되었다. 하지만 세금 감면 등 과도한 재정 소요는 영국 재정 상황에 대한 악화를 야기 하였다.

영국의 주요 산업은 서비스, 생산, 건설 분야로 구분되며 특히, 소매, 관광, 금융 등의 서비스 산업은 영국 경제의 80% 이상을 차지한다. 코로나 19로 인해 2020년 GDP가 전년 대비 11.0% 감소하였으며 산업별로 서비스 8.9%, 생산 8.6%, 건설 12.5%, 농업 9.4%씩 감소하였다. 그러나 정부의 지원 정책 등으로 2022년 제조업은 생산성 향상과 인력투자, 신제품 개발 등을 통해 생산성이 완만히 증가할 것으로 전망되었으며 서비스업은 코로나 19로 인해 음식주문 및 식료품 배당 수요 증가로 배달경제의 범위가 넓어짐에 따라서 운송서비스 없이 크게 증가하였다. 하지만 최근에는 소비자 물가 상승, 금리 인상 등 인플레이션 압력으로 인해 회복세가 둔화되는 측면이 있다.

3) 코로나19 이후 정부 정책

(1) Build Back Better: our plan for growth (2021.3)

포스트 코로나를 준비하면서 영국 정부는 2021년 인프라, 기술 및 혁신에 대한 막대한 투자를 통해 경제 성장을 지원하려는 정부계획을 설명하는 정책(Build Back Better)을 발표하였다. 우선 성장을 위해 인프라, 기술, 혁신 등 세 가지 분야를 중점 지원하기로 하였다. 인프라 부분에서는 1,000억 파운드에 달하는 자본 지출 계획의 일환으로 광대역, 도로, 철도 등에 대한 투자를 통해 단기경제 활동을 유인하고 장기적인 생산성 향상을 주도하는 것이다. 아울러 녹색 산업 혁명을 위한 10대 계획을 통해 프로젝트를 위한 120억 파운드의 자금 지원을 통해 순

제로 달성을 지원하기로 하였다. 아울러 기술 분야는 고품질 기술 및 훈련을 통해 생산성 향상을 지원하며 기술 학습 비용을 지원하였다. 또한 영국의 미래 고성장, 지속 가능하고 안전한 경제를 형성할 창의적인 아이디어와 기술의 개발을 지원하고 장려하여 혁신을 유도하였다. 이를 위해 새로운 3.7억파운드 규모의 기금을 조성하여 혁신적인 사업의 확장을 지원하며 과감한 규제 개선을 추진하기로 하였다.

아울러 영국의 장기적인 발전을 위해 영국 전체의 평준화, Net-Zero로의 전환, 글로벌 영국 위상 강화 등을 지원하기로 하였다. 먼저 영국 전역에서 어려움을 겪는 지역의 성장을 지원하고 디지털화 및 교통여건 개선 등을 지원하였다. 아울러, Net-Zero로의 전환을 위해 해상풍력 확대, 탄소 저장 및 사용(CCUS)을 확대하고 수소 산업 육성을 지원하였다. 아울러 G7 의장국 및 COP 26을 포함하여 글로벌 파트너와 협력을 강화하고 자유롭고 공정한 무역 등 세계무역기구를 강화하기 위해 국제적 노력을 다하는 등 글로벌에서 영국이 역할을 다할 수 있도록 지원하기로 하였습니다.

(2) 기후변화 대응 추진 정책

2021년 10월 영국 글라스고에서는 UN 기후변화협약 당사국 총회(COP26)가 개최되었다. 코로나 이후 환경에 대한 관심의 증가로 각국의 탄소중립이 가속화 되고 있는 상황에서 파리협정 목표 달성을 위한 국제사회의 노력이 강조 되었다. COP26에서는 지구 기온 상승 1.5도 제한을 위해 석탄발전의 단계적 축소 등을 담은 글라스고 기후협약에 합의하였다.

영국은 COP26 개최에 앞서 2021년 3월 'Industrial decarbonization strategy'과 2021년 10월 'Net Zero Strategy: Build Back Greener'와 'Digitalizing our energy system for net zero' 등을 발표하며 경제발전과 글로벌 기후변화 대응에 선도적 역할을 하기 위해 노력하고 있다.

‘Industrial decarbonization strategy’에서는 크게 산업부분의 넷 제로를 실현하기 위한 기반 조성 과 산업 공정 혁신, 잠재력 확대 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저 산업에 넷 제로를 제공하기 위해서는 업계에 명확한 신호를 제공하고 탄소 가격 제공, 저탄소 인프라 지원 등을 통해 투자자들이 저탄소를 선택할 수 있는 기반 조성을 제시하고 있다. 아울러 데이터 투명성 개선 등을 통해 저탄소 제품에 대해 소비자가 저탄소를 선택하도록 해야 한다는 것이다. 아울러 산업 공정 혁신은 산업 수요, 기술 등을 고려하여 수소 및 CCUS 등 핵심 기술 도입과 인프라 구축을 지원한다. 아울러 산업 제품 생산에 사용되는 에너지 및 자원의 효율성 향상을 위한 인프라를 구축하고 저탄소 기술 혁신의 가속화를 지원한다. 마지막으로 글로벌 시장의 넷제로 달성을 위해 파트너 협력 등을 확대하고 산업 분야의 저탄소 인프라 배치를 통해 새로운 일자리 창출 등을 지원한다. 아울러 산업적 탈탄소화는 복잡한 과정으로 진행 상황을 잘 관리하도록 하였다.

‘Net Zero Strategy: Build Back Greener’에서는 온실가스를 감축해야 되는 분야를 전력, 연료 공급 및 수소, 산업, 난방 및 건물, 운송, 자연 자원, 온실가스 제거 등 7 분야로 제시하였다. 아울러 탄소중립을 위한 혁신, 녹색투자, 녹색 일자리 및 기술, 정부의 탄소중립, 지역의 기후 행동, 소비자의 선택권 부여, 국제 리더십과 협력 등 7 분야의 정부지원 정책을 담고 있었다.

아울러 2023년 3월에는 에너지 안보를 강화하고 에너지 전환의 경제적 기회활용 하는 등 넷 제로 공약 이행을 위한 계약을 포함하는 ‘Powering up Britain’를 발표하였다. 여기에는 소형 모듈식 원자로, CCUS, 수소 경제 등을 통해 에너지 안보 확보 및 넷 제로를 이행하고 에너지 전환을 활용하기 위해 지속적인 투자와 일자리 창출, 생산성 향상 등을 지원한다. 녹색 산업 개발 경쟁에 지속적으로 투자하고 에너지 안보 확보와 함께 청정 기술로의 전 세계적 전환을 추진하기 위해 국제적으로 협력하는 내용을 담고 있다. 이렇게 영국은 코로나 상황을 극복하고 미래 경쟁력 강화를 추진하는 과정에서 기후변화 대응

을 적극 추진하고 있다.

4) 법 제도 및 거버넌스

영국에는 2008년 기후변화법에 따라 설립된 독립적인 법정 기구인 기후변화위원회가 있다. 영국은 2008년 기후변화법을 제정하여 세계 최초로 온실가스 감축 목표를 명문화 하였다. 아울러 2019년 6월 2050년 탄소중립목표를 최초로 법정화 하였다. 이런 기후변화법에 근거하여 기후변화위원회(Climage Change Committee)를 운영중이다. 기후변화위원회의 주요 업무는 장기 탄소감축목표를 설정하고 탄소예산과 관련하여 자문하는 역할을 수행합니다. 아울러 핵심적인 역할로 정부의 감축 이행 모니터링하고 있다.

4. 한국 사례 분석

한국은 최근 30년간 급속한 변화를 겪어왔다. 한국 사회에서 1987년 민주화 항쟁은 역사적 전환점으로 권위주의 정권에 대한 도전으로 개헌을 통해 시민권이 제정되었으며 대통령 선거제가 직선제로 바뀌게 되면서 민주화 제도가 도입된다. 이를 통해 시민사회가 성장하고 한국은 민주주의 국가로 발전하게 된다. 이후 1997년 IMF 외환 위기에 도 불구하고 제조업 중심의 산업을 육성하면서 2021년 코로나 상황 속에서도 수출 세계 7위를 달성하는 등 경제적으로 급속히 성장하였다. 이런 한국 사례를 통해 정부의 역할 변화를 살펴보고 최근 코로나19 상황 속에서 한국 정부의 역할이 강조되고 있는 탄소중립과 디지털전환 정책의 추진 과정을 분석해 보고자 한다.

1) 신공공관리론과 정부 역할

한국 정부는 외환위기를 극복하기 위해 IMF로 구제금융을 받으면서 IMF 관리체제가 시작되었다. 외환위기를 초래한 주요 원인은 독점재벌

의 중복 및 방만 투자, 금융부실, 외환보유고 및 환율 문제 등 불투명하고 중속적 비효율적 경제구조였다. 이런 상황에서 김대중 정부의 개혁 목표는 IMF위기로 인하여 경제를 회생시키는데 초점을 두었다. 이런 외환위기를 조기에 수습하기 위해 신공공관리론을 적극 수용하여 공공부문의 개혁을 적극 추진한다. 정부 내부적으로는 작은 정부를 만들기 위하여 공공기관을 통폐합하고 공무원 정원을 감축과 함께 정부 지출을 효율화 하였다. 특히, IMF 외환위기를 극복하기 경제를 회복시키기 위해 시장경제, 민간주도, 기업가적 관리, 경쟁과 개방 등 능률성 위주의 개혁 적극 추진하였다. 이런 공공부문의 개혁의 방향과 세계화 정보화 시대는 산업정책에 있어서도 변화를 야기하였다. 정부가 적극 추진한 민영화와 규제완화는 시장 확대와 경쟁을 촉진하였다. 민영화를 통한 그간 공공부분이 담당하던 산업을 민간에 이전함으로써 시장의 기능은 확대되었다.

이렇듯 신공공관리론은 한국 정부의 IMF 경제위기 상황속에서 적극 수용되어 공공부문의 대내외적으로 개혁의 원동력이 되었다. 결과적으로 정부의 효율성 제고와 함께 민영화와 규제완화는 작은 정부 실현과 함께 시장기능 확대를 가져오게 되었다. 특히, 이런 공공부문의 개혁은 세계화의 흐름과 함께 산업정책에 있어서도 개별 산업의 육성에 있어 정부 중심에서 민간으로 전환하였고 정부는 육성이 아닌 산업구조 혁신, 효율화 등 지원을 중심으로 정부의 역할과 기능이 간접적으로 변화하게 되었다.

2) 코로나19로 변화된 정부의 역할

코로나19로 인해 민간소비와 기업의 생산과 투자가 감소하는 등 경제 활동이 크게 위축시켰다. 그 결과 2020년 전세계(GDP)는 -3.4%, 한국은 -0.9%를 기록하는 등 전세계의 마이너스 성장을 야기하며 글로벌 경제성장을 둔화시켰다.

이런 전례 없는 코로나19가 야기한 상황은 새로운 뉴노멀이 되고 있

다. 2020년 4월 WHO 사무총장은 "the world will not and cannot go back to the way things were. There must be a "new normal" - a world that is healthier, safer and better prepared." 이라고 말한바 있다. 즉, 코로나19는 과거 발생했던 경제위기들과 다르게 단기적인 경기 침체와 경기 변동에만 그치지 않고 우리 경제 및 사회의 구조적인 변화에 근본적인 영향을 미치고 있으며 정부의 역할에 새로운 과제를 제시하고 있다. 첫 번째는 코로나19로 시작된 환경에 대한 관심과 노력은 세계적으로도 가속화 되고 있다. 둘째는 코로나19는 디지털 전환의 속도와 범위에 있어서 티핑 포인트(tipping point)가 될 것으로 예측되고 있으며 기존과 다른 관점에서의 디지털 전환 전략이 요구 되었다. 셋째로 코로나19로 인한 글로벌 섯다운은 세계화를 약화시키고 지역주의를 확대시켰다.

코로나19로 인해 무엇보다 큰 변화는 정부의 역할이다. 코로나19로 경기침체와 국제폐쇄로 국가간 이동제한, 무엇보다도 방역이 중시되는 상황에서 감시체계 등의 강화로 정부의 역할은 커지고 민간의 역할은 축소되고 있다. 영국의 Economist는 지난 2021년 11월 "the world is entering a new era of big government"라는 제목의 칼럼을 기재했다. 큰 정부의 관료주의 등의 위기에도 불구하고 코로나 상황을 극복하기 위해 전세계 정부는 글로벌 GDP의 16%, 17조 달러를 사용했다.

3) 한국의 기후변화 대응과 디지털 전환 정책

코로나19로 인한 경제위기 극복하면서 미래 산업의 경쟁력 강화를 위해 중요한 과제인 기후변화 대응과 디지털 전환을 위해 한국 정부의 과감한 지출 증가는 정부 역할 확대로 연결된다고 볼 수 있다. 하지만 정부의 역할과 관련하여 정부 지출 이외에 당시 사회적, 정치적으로 어떤 영향이 있는지 알아볼 필요가 있으며 과정 정부 역할의 확대만이 정책 추진의 합리적인 방향인지 검토되어야 한다. 이를 위해 한국 정부가 추진하고 있는 탄소중립과 디지털 전환 정책을 마련하게 된 과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 Policy Problem, Policy

Alternative, Political stream 그리고 Policy entrepreneur and Policy window 관점에서 분석해 봄으로써 정부의 역할이 확대되게 된 상황을 검토해보면 아래 표와 같다.

< Kingdon의 다중흐름모형 적용 결과 >

	기후변화 대응	디지털 전환
Policy problem	- UN Paris Agreement - 폭염 등 기상이변 - 코로나 19와 기후변화의 유사성 - 유럽 그린딜	- 2016년 다보스 포럼 - 세계 최초 5G 상용화 - 제조업 디지털 기술 활용도 낮음 - 코로나 19로 디지털 전환 가속화
Policy Alternative	- 2015, 파리협정 채택 - 2010, 저탄소녹색성장기본법 제정 - 2012, 온실가스 목표관리제 등 - 2016, 2030 온실가스감축 로드맵	- 2014, 정보통신 진흥 특별법 제정 - 2015~16, ICT 발전지수 세계 1위 - 2017, 4차 산업혁명위원회 설립 - 2017, 4차 산업혁명 대응계획
Political stream	- 2017, 새로운 정부 출범 - 2020, 제21대 국회의원 선거 - 코로나 19 정부 지원 확대 요구	
	- 시민단체 기후변화 대응 지지	- 경제단체 정부 역할 요구
Policy entrepreneur	- 대통령 및 중앙 정부	
Policy window	- 코로나 19 - 대통령 주재 비상경제회의	
Policy output and change	- 2020.7, 한국판 뉴딜	
	- 2050 탄소중립 선언 - 2050 탄소중립 추진전략 - 2030 NDC 상향 - 탄소중립·녹색성장기본법 제정 - 산업·에너지 탄소중립 대전환 비전 전략	- 디지털 기반 산업 혁신성장 전략 - 무역 디지털 전환 대책 - 산업 디지털 전환 촉진법 제정

과거에도 기후변화 대응과 디지털 전환은 정부의 주요 정책 문제로 여겨졌다. 아울러 이에 대한 정부의 정책적 대안도 논의되며 일부는 정책에 반영되어 추진되었다. 하지만 새로운 정부 출범과 함께 코로나 19 상황, 시민단체와 경제단체의 요구 등 정치적 흐름과 결합하며 탄

소중립 등 도전적인 목표를 반영한 정책이 추진되었다. 또한 정책 이행을 위해 공공재정 확대, 신속한 제도 마련, 민관합동 위원회 구축 등 정책 수단을 통해 정부의 역할이 확대된 것을 알 수 있다.

5. 평가 및 정책 제언

앞서 신공공관리론과 영국 정책 사례를 알아보았다. 이를 바탕으로 한국에 있어 NPM의 영향에 따른 공공부문의 변화를 알아보고 특히 민영화와 규제완화를 통해 산업정책 방향의 변화를 검토하였다. 또한, 유례없는 코로나19 상황에서 정부의 역할이 강조됨을 알아보고 Kingdon의 다중흐름분석을 통해 코로나19가 야기한 기후변화 대응과 디지털 전환 등의 정책 형성 과정에 대해 분석해 보았다. 이를 바탕으로 시대적 상황에 따라 변하는 산업정책에 있어 정부의 역할과 기능의 변화를 평가해 보고 미래 산업경쟁력 강화를 위해 중요한 과제인 기후변화 대응과 디지털 전환을 성공적으로 추진하기 위해서 필요한 점을 무엇인지 생각해보자.

1) 정부의 역할 변화의 평가

영국에서 처음 시작된 신공공관리론(NPM)은 행정개혁의 전형적인 모델이자 공공부문 관리의 새로운 전략을 자리 잡았다. 한국 정부는 1997년 IMF 외환위기라는 특수한 상황에서 NPM을 적극 수용하였으며 공공부문의 혁신을 추진하였다. 김대중 정부는 외환위기 극복이라는 경제적 측면, 정부가 솔선하는 사회전반에 걸친 개혁의 추진이라는 사회적측면에서 작은 정부론이 상당한 추진력을 가지고 있었다. 당시 정부는 작은 정부를 지향하며 종부조직개편, 인사제도 개혁, 재정 및 예산 개혁, 공기업의 민영화와 구조조정, 규제 개혁 등을 적극 추진하였다. 아울러 정부기능 자체의 재편뿐만 아니라 민간의 역할을 재조정하는 민영화와 규제개혁은 과거 정부들보다 상당히 진전된 추진체계를 갖추고 추진한 점에서 의의가 있었다.

일각에서는 글로벌 문제인 기후변화 대응의 미흡을 경제적 시각에 집중한 시장의 실패로 바라보면 시장 중심의 경제성장에 대해 비판적 시각을 제기하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 시장 중심의 한국의 산업정책 전환은 제조업 중심의 산업구조 형성과 산업경쟁력 강화를 견인하였으며 작은 정부로서의 산업정책은 지속되었다.

하지만 유례가 없던 코로나19 상황은 정부 역할을 확대하는 계기가 되었다. 글로벌 섯다운으로 이동이 제한되면서 경기침체를 가속화 시켰고 코로나19 확산을 막기 위한 방역 중요시 된 상황에서 경제적 측면 및 경제적 측면에서도 정부의 역할이 확대 되었다. 재정 확대 정책을 통해 정부의 중요한 역할인 재정지출은 확대되었으며 글로벌 섯다운 상황에서 기업인이 이동을 위한 국가의 외교적 역할은 강조되었다. 이렇듯 신공공관리론의 적극적인 수용으로 시장 중심의 산업정책을 추진하며 작은 정부를 지향하던 한국 정부는 2020년 코로나19로 인해 정부의 역할이 다시 확대 되었으며 경제위기를 극복해 가고 있다.

2) 효과적인 기후변화 대응과 디지털 전환을 위한 정책 방향

(1) 지속적인 정책 방향 제시

영국과 한국의 사례를 보면 코로나 이후 미래 성장 동력의 방향의 하나로 기후변화 대응을 적극 활용하는 모습을 보이고 있다. 영국은 기후변화 대응을 통해 산업전략을 수립하고 최근에는 에너지 안보를 동시에 추진하는 모습을 보였다. 산업부분의 주요 정책 방향으로 기술혁신을 우선하고 수소 경제 등 새로운 산업을 육성 등을 주요 방향으로 제시하였다. 아울러 에너지 안보를 위해 소형 원자로 개발, 신재생 확대, 수소 등 신에너지 개발, 에너지 효율 향상 등을 제시하였다. 아울러 국제적으로 기후변화 당사국 총회 등을 통해 개도국과의 협력 등을 지속적으로 제시하고 있다. 아울러 기후변화 정책이나 국제회의를 통해 파트너십이나 협력을 지속적으로 추진하고 있다. 이렇듯 지속적인 정부의 정책 방향 제시를 통해 이해관계자에게 정보를 제공하고

동참할 수 있도록 하는 것은 정책의 이행을 위해서 중요한 부분이다.

(2) 기업과 소비자의 선택권 부여

신기술 개발에 대한 투자와 금융지원, 수소 경제 등 신산업 육성 지원 등은 영국뿐만 아니라 한국 정부에서도 적극 추진하고 있다. 정부 입장에서 지원 방안을 마련하는 것뿐만 아니라 참여자가 필요로 하는 정보를 제공하는 것도 중요하다. 영국이 발표한 Industrial decarbonization strategy를 보면 정책 내용을 보면 기업 등 미래 성장 동력을 발굴해야 하는 투자자나 그 제품을 소비하는 소비자의 선택을 확대하는 방향을 담고 있다. 투자자들이 저탄소를 선택하도록 하기 위해 탄소 가격을 명확한 시장 신호를 보내는 도구로 사용하고 CCUS 및 수소 인프라 구축 지원에 대한 방향을 명확히 하기로 하였다. 아울러 소비자가 저탄소를 선택하도록 하기 위해서는 데이터 투명성을 개선하고 저탄소 새로운 제품의 표준을 제안하기로 하였다. 이렇게 저탄소 사업 제품에 대한 수요를 창출하고 시장을 개발함으로써 소비자 선택의 확대와 함께 저탄소 제조업체를 지원하는 효과를 달성할 것으로 보았다.

(3) 거버넌스 강화

코로나19는 정부의 역할을 확대 시켰으며 기후변화 대응과 디지털 전환이라는 과제로 인해 산업정책 측면에서 정부의 역할이 중요해 졌다. 하지만 시장경제가 자리 잡은 지금은 정부의 지출 확대만으로는 효과적인 정책을 실현하기는 어려운 상황이다. 경제주체로 기업들이 자리 하고 있으며 정부정책에 대한 시민사회의 영향력은 증가하였다. 또한 정부 간 역할 분담도 복잡해 졌으며 기후변화대응은 한 나라만의 문제가 아니게 되었다. 결과적으로 이해관계자의 참여와 협업, 즉 거버넌스가 중요한 것이다. 거버넌스는 작은 정부, 효율성을 강조하는 신공공관리론과 함께 정부와 기업, 시민사회의 신뢰를 기반의 네트워크를 통해 형성되어 왔다. 하지만 정부의 역할이 확대된 상황에서도 효과적이 정

책 수행을 위해서 중요한 역할을 할 수 있다. 거버넌스의 본질은 다양한 사회 행위자들의 상호 의존성과 연대를 표현하기 위한 행위자들의 재구성과 새로운 정체성에 있다. 거버넌스를 공고히 하면 권력과 자원이 분산되어 있기 때문에 상대방과 협력을 통해 의도한 바를 성취할 수 있게 된다. 하지만 참여자가 자율적이기 때문에 지배성에 대한 도전과 경쟁에 뿌리를 둔 개혁을 약화시킬 수도 있다. 즉 효과적인 기후변화 대응과 디지털 전환을 위해 정부 지출 등의 역할이 확대 되었음에도 불구하고 정부-기업-시민(국민)-국제사회 거버넌스 구축이 중요하며 정부는 거버넌스를 통해 정책 형성과 이행할 필요가 있는 것이다.

6. 결론

이 보고서에서는 신공공관리론의 문헌적 검토, 영국과 한국의 사례를 중심으로 정부의 역할 변화를 알아보고 정책의 변화 과정을 분석에 용이한 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하였다. 아울러 코로나19로 인해 강조된 기후변화 대응과 디지털 전환 과제에 있어 영국과 한국 정부의 정책을 검토함으로써 미래 산업경쟁력 강화를 위해 정부의 역할과 효과적인 대응을 위해 필요한 점을 검토해 보았다. 이를 통해 다음과 같은 사항을 확인할 수 있었다.

첫째, 신공공관리론은 한국 정부 개혁에도 큰 영향을 주었다. 유럽 국가들과 비슷하게 국가의 경제위기를 배경으로 신공공관리론에 따른 정부개혁을 적극 추진한 것을 알 수 있다. 과거 관료제의 비효율과 폐쇄적인 구조로 야기된 내부적인 경제위기 등은 결과적으로 정부의 개혁을 촉진시키며 정부 기능을 효율화 하고 시장중심의 경제구조를 구축하는데 기여하게 되었다. 특히, 한국의 민영화와 규제개혁은 세계화와 함께 철강 등 그간 정부 주도 산업구조를 민간주도로 전환하여 시장을 시대적 흐름에 대응하며 성장할 수 있는 배경이 되었다고 할 수 있다.

둘째, 코로나19는 한국 정부 역할 변화에 큰 전환점이 되었다. 2019년

12월 중국에서 발생한 코로나19 감염병은 지금도 지속되고 있는 중대한 사건으로 글로벌 섯다운, 경제위기, 일상의 변화를 야기하며 정부의 역할이 확대되는 상황을 만들었다. 정부는 추경 등을 통해 코로나19가 가져온 경제위기와 민생안정을 위해 공공부분의 지출을 확대하였다. 아울러 코로나19로 인한 글로벌 섯다운은 세계화 진전으로 형성된 글로벌 공급망에 충격을 가하며 자국우선주의와 보호무역 확대 등 탈세계화를 가속화 시켰다. 이런 상황에서 반도체 등 첨단산업의 유치와 자국의 산업경쟁력 강화에 있어 기후변화 대응과 디지털 전환 등의 과제를 제시하면 정부의 역할 강화 시켰다고 할 수 있다. 특히, 시장경제의 실패로 지적되는 기후변화 대응은 코로나 19로 인해 부각되는 개기가 되었다. 이렇듯 전례없는 코로나 19가 야기한 상황은 단기적인 위기가 아닌 새로운 뉴노멀로 우리 사회의 구조적 변화와 정부의 역할의 확대를 가져왔다.

셋째, 한국 정부는 미래 산업경쟁력 강화를 위해 추진 중인 기후변화 대응과 디지털 전환 정책을 통해 정부 역할을 확대했다. 정부 정책은 정부의 중요한 역할이며 정책 수단인 정부지출, 경제적 규제 등은 정부의 역할이다. 대표적으로 코로나19 상황으로 가속화된 기후변화 대응과 디지털 전환 정책이 있다. 이와 관련하여 정부 정책 발표와 함께 정부 정책으로 예산 확대, 법 제도 마련 등을 추진하며 정부의 역할과 기능이 확대되었다고 할 수 있다.

넷째, 영국 코로나19 대응과 기후변화 대응 정책 사례를 보면 지속적인 정책 방향 제시와 기업과 소비자의 섯택권을 확대가 필요함을 알 수 있다. 코로나 이후 국제 사회의 문제로 부각되고 있는 기후변화 대응은 위기이자 미래 성장 동력을 발굴하고 육성하는데 기회가 될 수 있다. 새롭게 도전하는 친환경 전환에 있어 효과적인 정책 추진을 위해서는 지속적인 정책 방향 제시로 이해관계자에게 분명한 정보를 제공하여 동참 할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 아울러 정부의 일방적 지원이 아닌 기업과 소비자가 섯택하여 참여 할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 정책 수립시 기업의 수요를 적극 반영하고 효과적으

로 정책 수단을 설명하는 한편 저탄소 제품에 대한 인센티브 등을 마련하여 소비자가 저탄소 제품을 선택할 수 있는 대안도 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 정부의 역할이 확대되더라도 과거와 달리 현재는 거버넌스를 고려해야 한다. 한국 정부는 과거 전자, 철강, 석유화학 등의 산업을 개별 공업별을 통해 주도적으로 육성하였다. 그러던 중 신공공관리론과 WTO 체제 출범 등 세계화 흐름에 맞춰 1999년 개별법을 통합한 공업발전법을 산업발전법으로 전면 개정하며 산업구조의 혁신과 효율화를 위한 지원을 중심으로 정부의 역할이 변하였다. 이후 산업은 기업을 중심으로 성장하며 산업별 협회 등을 구성하였다. 아울러 기후변화 대응과 디지털 전환을 추진에 있어서 국민의 수용은 중요한 요소이다. 한국은 민주화 이후 시민의식이 성장하였으며 특히 기후변화 대응, 디지털 전환에 따른 개인정보 감시 등에 있어 시민단체의 활동이 확대되고 있다. 무엇보다 정책을 추진하는 과정에서 기술, 인력, 예산 등 지원 수단별 소관 부처와 협업이 중시 되었으며 더 나아가 디지털세, 탄소국경조정세 등 글로벌 이슈와 관련해서는 국제사회와의 협력도 중시되었다. 이렇듯 정부가 추진하는 기후변화 대응과 디지털 전환 추진 정책에 있어서 이해관계자와의 협업은 무엇보다도 중요한 요소가 되었다. 공공부분의 지출확대, 규제완화 등 제도 마련 등 정부의 역할이 확대됨과 동시에 기업, 시민, 관계 부처, 국제사회 등과의 협업도 더욱 강조 될 필요가 있다.