

札幌学院大学総合研究所  
BOOKLET No.9

# 日韓社会の将来像

札幌学院大学・東亜大学校建学 70 周年記念国際シンポジウム

木戸 功

ナム・チャンソップ

佐々木 達

チョン・ナムギ

キム・デジュン

河西 邦人

【札幌学院大学・東亜大学校建学 70 周年記念国際シンポジウム】

# 日韓社会の将来像

木戸 功  
ナム・チャンソップ  
佐々木 達  
チョン・ナムギ  
キム・デジュン  
河西 邦人



主催者挨拶：本学 鶴丸 俊明学長



主催者挨拶：東亜大学校 オ・スンクン学長



来賓：駐札幌大願民団総領事 ハン・ヘジン氏



司会：本学 白杵 勲常務理事



コーディネーター：東亜大学校 ハン・ウンキル教授



第一報告：本学 木戸 功准教授



第一報告：東亜大学校 ナム・チャンソップ教授



コーディネーター：本学 平澤 亨輔教授



第二報告：本学 佐々木 達准教授



第二報告：東亜大学校 チョン・ナムギ教授



報告の様子



第三報告：東亜大学校 キム・デジュン教授



第四報告：本学 河西 邦人教授



全体討論会



報告者の皆さん



コメントーターの皆さん

【札幌学院大学・東亜大学校建学 70 周年記念国際シンポジウム】

# 日韓社会の将来像

日時／2016年11月19日(土) 10:00~17:30

会場／札幌学院大学 G 館 SGU ホール

## はじめに：日韓社会の将来像

札幌学院大学地域社会マネジメント研究科長 平澤 亨輔 1

## 第一報告：少子高齢化社会のこれから

### 少子高齢化とライフコースの変容：人口転換と世代

札幌学院大学人文学部人間科学科准教授 木戸 功 2

### 少子化・高齢化の影響と未来世代負担論

東亜大学校社会科学部社会福祉学科教授 ナム・チャンソップ 18

## 第二報告：地域経済とアジア

### 日本経済とアジア諸国との新しい結びつき

札幌学院大学経済学部経済学科准教授 佐々木 達 43

### 韓国の経済と新しい経済秩序

東亜大学校社会科学部経済学科教授 チョン・ナムギ 53

## 第三報告：多文化との共生

### 多文化共存のための韓国の放送政策

### —多文化家族プログラムの内容と制作支援現況を中心に—

東亜大学校社会科学部メディアコミュニケーション学科教授 キム・デジュン 85

## 第四報告：地域活性化と大学

### ソーシャルビジネスの可能性と課題

札幌学院大学経営学部経営学科教授 河西 邦人 114

【삿포로학원대학·동아대학교 건학 70 주년 기념 국제심포지엄】

# 한일사회의 장래상

일시 / 2016 년 11 월 19 일(토) 10:00~17:30

장소 / 삿포로학원대학 G 관 SGU 홀

## 개회사: 한일사회의 장래상

삿포로학원대학 지역사회 매니지먼트 연구과장 **히라사와 교스케** 1

## 제 1 보고: 저출산·고령화 사회의 장래

### 저출산·고령화와 생애과정의 변용: 인구 변천과 세대

삿포로학원대학 인문학부 인간과학과 준교수 **기도 이사오** 2

### 저출산·고령화의 영향과 미래세대부담론

동아대학교 사회과학부 사회복지학과 교수 **남찬섭** 18

## 제 2 보고: 지역경제와 아시아

### 일본 경제와 아시아 각국과의 새로운 관계

삿포로학원대학 경제학부 경제학과 준교수 **사사키 도루** 43

### 한국 경제와 새로운 경제 질서

동아대학교 사회과학부 경제학과 교수 **정남기** 53

## 제 3 보고: 다문화와의 공생

### 다문화 공존을 위한 한국의 방송정책

### —다문화가족 프로그램의 내용과 제작지원 현황을 중심으로—

동아대학교 사회과학부 미디어 커뮤니케이션학과 교수 **김대중** 85

## 제 4 보고: 지역활성화와 대학교

### 소셜 비즈니스의 가능성과 과제

삿포로학원대학 경영학부 경영학과 교수 **가와니시 구니히토** 114





# はじめに：日韓社会の将来像

札幌学院大学地域社会マネジメント研究科長 平澤亨輔

東亜大学校と札幌学院大学は奇しくも、戦後すぐの1946年に創立されています。札幌学院大学の始まりである札幌文科専門学院は、この年に中島公園内の元農業館を借りて開校されており、東亜大学校も釜山で開校されています。その後、両校は片や北海道の文系総合大学として、片や医学部など14学部からなる総合大学へと発展してきました。2004年に両校は大学間協定を結び、交換留学生などを通じて交流を深めてきました。

昨年、東亜大学校総長が札幌学院大学を訪問した際に、両校が今年70周年を迎えるにあたり、さらに両校の交流を深める一環として、両校の教員の研究交流を図ることが話し合われました。そこで企画されたのがこの日韓シンポジウムです。

今回のシンポジウムは、「日韓社会の将来像」と題して、「両国の将来像に関して様々な面から問題提起を行い、共通の課題解決に向けて、意見と情報交換を行い、日韓それぞれの将来像を模索する」という目的で開催されました。

報告は、4つのテーマに分かれ、6人の両校の教員により行われました。第1報告は、「少子高齢化社会のこれから」というテーマで両国の大きな問題である少子高齢化がとりあげられました。本学の木戸功先生が日本の人口構造の変化とライフコースの観点から見た各世代の人々の生き方を、東亜大学校のナム・チャンソップ先生が少子高齢化社会における社会保障支出のあり方を韓国の未来世代負担論とからめて報告されました。

第2報告は、「地域経済とアジア」というテーマでした。本学の佐々木達先生が日本の経済構造、貿易構造の変化から今後の日本とアジアの結びつきの方向性について、東亜大学校のチョン・ナムギ先生が、今までの経済思想を振り返りながら、今後韓国が目指す経済秩序が秩序自由主義であるべきという主張を報告されました。

第3報告は、「多文化との共生」というテーマで、東亜大学校のキム・デジュン先生が韓国で増加している外国人のための放送番組の現状と問題点を報告されました。

第4報告は、「ソーシャルビジネスの可能性と課題」というテーマで、本学の河西邦人先生が本学大学院地域社会マネジメント研究科と札幌市が連携して開校している札幌ソーシャルビジネススクールを通じてソーシャルビジネスの可能性と課題、それに対する大学の関わり方について報告されました。

これらの報告は、それぞれ日本と韓国の将来を考える上で重要な問題であり、今後もさらなる研究が求められる問題です。またこのシンポジウムを通じて日本と韓国の社会、経済の現状に対する認識がさらに深められました。

今後もこのような試みが続けられ、両校の交流がより一層深められ、それがさらに日本と韓国の社会の友好と発展に貢献することができればと思います。



# 少子高齢化とライフコースの変容： 人口転換と世代

札幌学院大学人文学部人間科学科准教授 木戸 功

## はじめに

この報告では、まず、日本社会における高齢化および少子化にともなう人口構造の変化について確認します。次に、そうした変化についての理解をより深めるために人口学における人口転換という考え方を紹介します。その上で、第二次世界大戦後の日本社会の構造的な変容を確認しながら、人々の生き方についていくつかの世代に着目しながらライフコースという観点から検討していきます。

少しだけ先どりして申し上げます。多産多死（高出生率、高死亡率）から多産少死（高出生率、低死亡率）を経て少産少死（低出生率、低死亡率）へという人口動態の変化を第1の人口転換とよぶとすると、日本社会は1950年代にはこれを完了しています。また、さらなる出生率低下（超少産化）を少子化とよぶとともに第2の人口転換の始まりとみなすならば、日本社会は1970年代中頃以降そのただなかにあります。現在の日本社会における少子高齢化という事態は、こうした人口動態の大きな変化によってもたらされたと考えられます。こうした変化は人々の生き方にどのような影響をおよぼしているのか、本学の70年の歩みにもふれつつ考えていきます。

## 1. 少子高齢化の動向

人口に占める高齢人口の割合のことを一般に高齢化率とよびますが、この値が7%を越えた社会を高齢化社会、14%を越えた社会をすでに高齢化を成し遂げたという意味で高齢社会とよぶことがあります。これはあくまでひとつの指標ですが、1994年に高齢社会の仲間入りを果たした日本が、7%の高齢化率を経験したのは1970年のことです。現在、人口高齢化という問題は日本における重要な社会問題のひとつとみなされており、ここで指摘しておきたいのは、日本社会が高齢化しつつあるという状態からすでに高齢化を果たした状態までの期間は24年と欧米先進諸国などと比べて短いということです。それらの諸国では長いところでは100年強、短いところでも50年ほどかけて高齢化が進んでおります。その意味では、一口に高齢化といってもその速度が速いことに日本、さらにはいえば他のアジア諸国の特徴があるといえます。この人口高齢化の主な原因は、後ほど説明しますように人口転換に求めることができます。

少子化についても確認しておきましょう。1974年に一人の女性が一生の間に産むと推計される子どもの数をあらわす合計特殊出生率が、同水準の人口規模を維持するのに必要とされる人口置換水準（TFR2.1）を下回り、その後現在にいたるまで回復せず、いわゆる少子化とよばれる傾向がつづいてきました。2005年以降は微増傾向にあるとはいえ、人口置換水準にはほど遠い状態がつづいていま

す。日本では1966年に合計特殊出生率が1.58と激減したのですが、それはひのえうまの年にあたり、縁起を重視した産み控えによる異常値とみなされてきました。しかしながら、1989年には特段の理由もなくそれを下回る値が記録され、この値が発表された翌年の1990年には、いわゆる1.57ショックとよばれました。1966年の異常値をも下回ったという意味でショックな出来事と受け止められたわけです。それ以降、日本ではさまざまに少子化対策が展開されてきましたが、大きな成果はえられずに現在にいたります。

こうした出生率の低下は一夫婦当たりの子どもの数が減り、一人っ子が増えたということを意味しているわけでは必ずしもなく、婚外子の割合が極めて低い日本においては（2014年で2.28%）、少子化の最大の要因は結婚のしにくさにあると考えられています。少子化の進展と並行して人々の初婚年齢が上昇する晩婚化が進むとともに、未婚者の割合が上昇する未婚化も急速に進んできました。参考までに2015年の時点での生涯未婚率を確認してみると、男性で22.8%、女性で13.3%となっています（国勢調査抽出速報による）。

誰もが一定の年齢になるとパートナーをみつけて結婚し、さらにそこに何人かの子どもが産まれて親となり、家族を形成するという生き方を強制されるような社会はあまり健全とは思えませんが、その一方で、パートナーと結婚し家族を持ちたいと希望しているにもかかわらず、その実現が困難な状況を多くの人々、とりわけ若者が経験しているような社会も健全とは思えません。おおむね1970年代、つまり人口高齢化が開始するくらいの時期ですが、この時代までは、ほとんどの人々が、学卒後に就職し、しばらくして結婚、そして子どもの誕生という一連の出来事を経験しながら、自らの家族形成をしていったことが確認できます。しかしその後、1980年代くらいから未婚化や晩婚化が進み、1990年代以降は、経済状況の低迷と産業構造の転換、すなわち脱工業化にともなうサービス業中心の産業構造への変化と、いわゆる正規、非正規という雇用形態の分化による賃金格差の広がりなどを背景として、結婚できる人とできない人の分化が進んでいきました。いわゆる結婚難という状況です。こうした結婚難を主な要因としながら少子化は進行してきたと考えられます。

少子化による年少人口（15歳未満人口）の減少は、長期的に見れば生産年齢人口（15歳から64歳まで人口）の減少を引き起こしていくこととなります。さらに、戦後の日本社会においては平均寿命が伸長し、いわゆる長寿化も進行してきました。結果として、年少人口が減少し、つづいて近年では生産年齢人口の割合も減少傾向にあるのに対して、老年人口（65歳以上人口）の割合、つまり高齢化率は上昇をつづけ、2015年には26.7%となりました。2005年以降は世界でもっとも高い水準となっています。

## 2. 人口転換と社会変動

さて、こうした人口構造の変化は、社会のしくみの変化である社会変動に連動した人口動態の変化、すなわち人口転換という観点から説明することができる現象であると考えられています。欧米先進諸

国においては20世紀の初頭、日本については戦後のちょうど高度経済成長期にも重なりますが、20世紀の中頃以降にわたしたちが〈近代社会〉とよぶ社会のあり方が確立します。ある程度単純化して説明いたしますが、この〈近代社会〉以前の社会のあり方を〈伝統的社会〉とよぶことにします。そして〈伝統的社会〉から〈近代社会〉への変化すなわち社会変動を〈近代化〉とよぶことにします。つまり、社会の型という観点からは、〈伝統的社会〉→〈近代化〉→〈近代社会〉といった具合に社会の変化をとらえることができます。

この〈近代化〉という社会変動は、社会を構成する人間の集合である人口という観点からは、人口転換をとともなう変化としてとらえることができます。〈伝統的社会〉は、日本の場合はだいたい江戸時代以前の社会と考えてください。明治期以降に〈近代化〉が進み、第二次世界大戦後には〈近代社会〉が確立するというイメージでとらえてもらえるとよいかと思います。

〈伝統的社会〉は出生率が高くまた死亡率が高い、つまり多産多死という人口動態を特徴としていました。たくさん子どもが生まれてくるのですが、とりわけ乳幼児の死亡率が高く、結果として人口は増えも減りもせず、規模は一定のままとなります。単純化して説明しますが、一組の夫婦が4人の子どもをもうけると考えてみてください。そのうち2人は幼いうちに亡くなってしまうとします。このとき親世代は夫婦ですから2人、生き残る子世代も2人となりますから、親子の世代間での人数が同じになります。親子の世代間での人数（人口規模）が同じであれば、その社会の人口は同じ規模で再生産されていくこととなります。伝統的社会においては結婚しない人が一定数おりましたから、もう少し事情は複雑ですが、ややこしくなりますので、そのことには踏み込みません。

さて、社会が〈近代化〉していく過程で、人々の生活水準が上昇し、衛生状態も改善されていくこととなります。また、医療も発達し普及していきます。そうした中で、まず、死亡率が低下していくことになりました。とりわけ乳幼児の死亡率が低下していきます。その一方で人々（親）の出生行動は急には変わることはなく、高い出生率は維持されていました。その結果、〈近代化〉という社会変動期の人口動態は多産少死となります。ここでもまた単純化して説明するならば、夫婦が伝統的社会の頃と同じように4人の子どもをもうけると考えてみてください。そして生まれてきた子どもはみんなすくすくと成長して大人になっていきます。乳幼児の死亡というリスクが低減した結果です。時代が変わっても一組の夫婦である親世代の人数は2人と変わりません。その一方、その子ども世代は4人となります。この時期つまり人口転換期とよばれる時期なのですが、親世代に対して子世代が倍の規模となりました。こうした状態がしばらくつづくとその社会の人口規模は拡大していくこととなります。

こうした人口転換を経て確立した社会が〈近代社会〉です。先ほど申し上げましたように欧米先進諸国においてはおおむね20世紀の初頭に、日本においては20世紀の中頃に確立しました。この〈近代社会〉において人口動態は少産少死となります。いろいろな理由がありますが、少なく産んで丁寧に養育するという子ども観、子育て観が一般に普及したことがひとつの大きな要因であると考えられ

ています。ここでも親世代は2人です。そしていわゆる二人っ子が主流となることによって、子ども世代も2人となります。結果だけを見ると、〈伝統的社会〉と同じで、親子の世代間の人口規模が同じになりますので、その社会の人口は増えも減りもしない状態となります。

日本の合計特殊出生率は1940年代の終わりまでだいたい4~5人くらいでした。これは女性が一生を通じて産む子どもの数が4~5人と推計されるということです。この値が急速に低下するのが1950年代の初頭です。多産から少産への急速な出生力転換がここで生じたということです。そしてだいたい2人くらいの値で1970年代の前半まで、でこぼこ異常値として紹介しましたひのえうまの年もありますが、推移していきます。そして1970年代の中頃に現在にまでつづく少子化という現象がはじまる、そんなふうに見ることができます。このさらなる出生力転換である超少産化の開始をもって第二の人口転換期の始まりとみなすことができます。そしてこうした人口動態の変化にともなう、社会のしくみも変容していくこととなります。ここでは第二の人口転換にともなう社会変動を〈脱近代化〉とよんでおきます。

日本は欧米先進諸国に遅れて〈近代化〉や人口転換期を迎えましたから、〈近代社会〉の確立期も約半世紀遅れることになりました。しかし、この第二の人口転換の始まり、つまり〈脱近代化〉の始まりのタイミングでは、おおむねそれらの諸国に追いつくことになりました。その意味では、〈近代社会〉とよべるような比較的安定的な時期が短かったといえます。第一の人口転換の完了による〈近代社会〉の確立から、第二の人口転換の始まりによる〈脱近代化〉への時間幅が短いことが、つまり、近代とよばれる社会のあり方が維持される期間が短いことが、日本を含めた後発国のアジア諸国の特徴といえます。ソウル大学の張慶燮先生という方は韓国における〈近代社会〉を「圧縮された近代」と分析しています。日本以上にめまぐるしい社会の変化を韓国は経験してきたといっただけだと思います。

### 3. 戦後日本の社会変動と世代

さて、人口転換論の面白いところは、多産多死→多産少死→少産少死、そして出生力（出生率）については超少産化というそれぞれの時代状況の下で生まれた人々が、それぞれ世代としての人口学的な特徴を持つという点にあります。

単純化して説明しますが、〈伝統的社会〉の多産多死の時代に生まれた世代は、成人したときには2人きょうだいとなります。残る2人は（多くは幼くして）亡くなっているからです。つづく〈近代化〉という社会変動期でもある人口転換期の多産少死の時代に生まれた世代は、幼くしてなくなる子どもが少なくなるわけですから、結果としてきょうだいが多いという特徴を持ちます。たとえば4、5人きょうだいと考えてください。そして〈近代社会〉となり少産少死の時代に生まれた世代は二人っ子が主流となりますから2人きょうだいとなります。超少産の時代に生まれた世代、少子化世代といってもよいかと思いますが、日本の場合、一組の夫婦あたりの子どもの数は近年には2人を下回り、一人っ

子も増えつつありますので2人弱と考えてください。

このうち、多産少死の時期に生まれたきょうだいの多い世代は、人口学的移行期世代とよばれています。後発国である日本の人口転換や〈近代化〉が遅れて始まりながらも、第二の人口転換と〈脱近代化〉の始まりでは先進国に追いついたと申し上げたのですが、それは言い方を換えると、変化の速度が速かったということでもあります。そのためそれぞれの時代状況の下で生まれた世代のうつりかわりもめまぐるしいものとなりましたといえます。

日本社会における人口高齢化は、きょうだい数の多い人口学的移行期世代が高齢期を迎え、なおかつ長寿化していることにその要因を見ることができます。おおむね1925年から1949年までに生まれた世代が人口転換期あるいは〈近代化〉という社会変動期という時代状況の下で生まれた世代といわれています。昭和一桁世代からいわゆる団塊の世代までの人たちになります。この世代の人たちは、自身はきょうだいが多くが特徴ですが、自分たちがもうけた子どもは二人っ子が中心でした。

つづく少産少死の〈近代社会〉の確立後に生まれた世代は、おおむね1950年から1974年までに生まれた世代がそれにあたります。ポスト団塊世代からいわゆる団塊ジュニア世代までの人たちになります。さきほどもお話ししたように日本の人口転換および社会変動の速度は速く、親子ひと世代で入れ替わるくらいのものであったと考えることができます。少産少死世代は、自分たちは二人きょうだいが主流でしたが、自分たちの親世代はきょうだいが多く、叔父や叔母、いとこなどがたくさんいるはずです。つづく超少産化の時代は1975年以降になりますから少子化がはじまって以降に生まれた世代がそれにあたります。おおざっぱに現在の若者世代とよんでよいと思います。きょうだいの多い人口学的移行期世代から見ると孫世代にあたります。

このように見てきますと、祖父母世代はきょうだいが多く、親世代は二人っ子が多く、子世代は二人っ子が中心とはいえ、一人っ子も増えてきたといえます。たった三世代できょうだいというものや、叔父叔母、甥姪、いとこ関係などといった親戚というもののおそらく意味や実感が大きく変わってきたものと思われます。

第二報告でもより詳しくとりあげられることになるかと思いますが、戦後の日本社会は1950年代から1970年代に高度経済成長期を経験します。この時期に〈近代社会〉が確立し、近代的な生活様式が普及します。それまでの農業を中心とした働き方に代わって、会社勤めをして給料を得るそうした働き方が一般的になります。また、ほとんどの人が比較的早いタイミングで結婚をしました。1970年代の初頭の平均の初婚年齢は男性が26歳代、女性が24歳代でした。そして二人くらいの子どもの持ち、家族を形成します。核家族化という現象が顕著に確認されるのもこの時期です。国民皆保険そして国民皆年金体制が確立するのもこの時期です(1961年)。1970年代に入り、オイルショックなどを経験するものの、経済は安定成長期に入り、高齢化そして少子化も始まりますが、1990年代初頭のバブル崩壊までは〈近代社会〉という社会の仕組みはさまざまな問題を抱えながらも持続していったと考えられます。そしてこうした戦後の日本社会の中心的な担い手は、多産少死の特徴をもつ世代でし



た。また、例えば、1925年生まれの世代が老年人口の仲間入りを経験するのは1990年のことです。ここから、きょうだいが多く、規模の大きな世代が高齢化の主演となっていきます。昨年2015年には団塊の世代までがすっかり高齢期を迎えることになりました。

かれらの次の世代は少産少死の二人っ子世代となりますから、世代同士を比較した際には人口規模はほとんど同じになります。しかしながら、少産少死世代から晩婚化、未婚化といった結婚をめぐる新たな問題が浮上してくることになります。そして超少産の時代に入っていました。

1990年の1.57ショックと少子化の社会問題化という事態は、その後の日本社会の変容の幕開けになるような出来事でもあったように、今からふりかえるとみてとることができるように思います。すではじめの方で述べましたように、1990年代以降の日本社会においては、それまで標準的であると思われてきた生き方が誰にでも実現できるわけではなくなりました。経済のグローバル化を背景に産業の仕組みが大きく変わり、雇用のあり方も変容しました。そして、戦後の日本の近代という時代を支えてきた世代が高齢期を迎えはじめたわけです。

多産少死の人口転換期に生まれた世代、つづく少産少死の世代、そして第二の人口転換とよばれる少子化以降に生まれてきた世代、現在の日本社会に生きる人々をこのように3つに分けた上で、それぞれの世代の生き方について検討していきたいと思います。戦後の約70年の歴史は本学70年の歩みとほぼ重なりますから、そのことと少しだけ重ね合わせながらみていきたいと思います。

#### 4. 少子高齢化とライフコース

ライフコースとは簡単にいえば人生のことですが、それは出生という出来事を経験することによって始まり、死亡という出来事を経験することによって終了します。言い方を換えると人は出生から死亡までの時間の経過の中を生きています。こうした生き方や人生を考える際には、2種類の時間というものを掛け合わせて考えることができます。ひとつは個人的な時間であり、個々の人間の加齢のプロセスと言い換えることができます。もうひとつは歴史的な時間の経過であり、どのような時代状況を生きているかという際の時間です。それらを掛け合わせたところに、特定の加齢のタイミングを特定の歴史状況や変化の下で生きていくという、世代（出生コーホートともよびます）に特有のライフコースの型やパターンを見いだすことができます。いくつか例をあげながら見ていきましょう。ここからは本学のこれまでの歩みにもふれていきます。

1946年に本学の前身となる札幌文科専門学院が創設されましたが、第一期生は18歳で入学してきたとして1928年生まれ、20歳で入学してきたとして1926年生まれです。その後、1950年に札幌短期大学が開設され、さらに1968年には札幌商科大学が開設されます。1968年に現役で入学してきた学生は1950年生まれです。かれらは本学で学び、そして社会へと巣立っていかれたわけですが、時代はおおむねこれまでお話ししてきた〈近代社会〉の確立期でした。学卒後に就職、しばらくして結婚そして子どもの出生という出来事を、年齢つまり加齢プロセスにおけるタイミングとしては20代から



30代の初めに、そして歴史的な時間のタイミングとしてはちょうど高度経済成長期に経験することができた世代でした。人口転換との関わりでいうならば、きょうだいの多い多産少死の人口学的移行期世代にあたる人たちです。かれらはまさに本学での学びをふまえて、戦後の日本社会の担い手となっていった世代であるといえます。

1977年に人文学部が開設され、現在わたしが所属する人間科学科も創設されました。この年の現役での入学者は1959年生まれです。現在57歳となったこの世代は、1980年代に就職や結婚家族形成を経験していった世代です。次第に結婚するタイミングが次第に遅延し、つまり晩婚化が進み、まだ社会問題化にはいたりませんが少子化が進行中の社会に巣立っていった世代です。

1984年に本学は名称を札幌学院大学に改めます。この年の現役での入学者は1966年生まれですの、ひのえうまの世代ですね。現在50歳となったこの世代は、ちょうど経済のバブル期に卒業しますが、20代の後半から新たな社会変動期を生きてきた世代です。少子化や人口高齢化が大きな問題としてクローズアップされる中、さらにますます顕著になっていく晩婚化、未婚化、結婚難といわれる時代背景の下で、つまり歴史的な時間上のタイミングの下で、自らの家族形成期を生きてきた世代でもあります。

この辺りから、大学卒業後の生き方について、大きく変容をせまられるようになっていったように思われます。とりわけ、20代から30代にかけての就職、結婚、子どもの出生というライフイベントの経験のされ方と、そしてそのような出来事経験によって形成されるライフコースのあり方がかつてとは異なるものになっていったように思われます。1991年はバブル崩壊の年ですが、経済学部と社会情報学部が開設されます。この年の現役での入学者は1973年生まれ、いわゆる団塊ジュニア世代です。現在40代に入った世代ですが、文字通り結婚難、産業構造の転換、雇用の分化等々といった出来事を大学卒業後に20代、30代で経験してきた世代です。男性の約3割、女性の約2割は現在でも未婚です。そして、男性の1割弱、女性の約5割が現在、非正規の仕事に就いています。次第に親も高齢となりつつあるタイミングかと思います。そして、その親世代はきょうだいが多い人口学的移行期世代です。かれら自身は二人っ子が主流でした。

さて、すこし飛びますが、2009年には商学部に代わって経営学部が開設されました。この年の現役での入学者は1991年生まれの少子化世代です。その親の多くは少産少死の二人っ子世代かと思います。この70年ほどの間に、日本社会は人口転換を経て〈近代社会〉を確立し、そしてさらに第二の人口転換期を迎え、社会の仕組みをさらに変化させつつあります。少子高齢化はそのひとつの現れといてもよいものかと思います。すっかり様変わりした社会に卒業生を送り出す、そんな役割を大学が担うようになってきたと言い換えてもよいでしょう。

## むすびにかえて

この報告では人口高齢化を人口転換と〈近代化〉という社会変動との関わりで述べてまいりました。

また、少子化については、それを第二の人口転換と関わらせ、さらなる社会変動期における結婚難と関わらせて述べてまいりました。現在のわたしたちの生活や生き方のモデルは〈近代社会〉において確立したとあってよいかと思えます。多くの人々にとって、学卒後に就職をし、経済的安定の見込みを得て、結婚をし、子どもをもつ、言い方を換えれば自らの家族を形成する、そのような生き方は現在でも多くの人々にとってあたりまえの生き方のモデルであろうと思えます。

しかしながら、その実現の可能性という点から考えるならば、現代社会においてそれは誰にでも可能なものとはなっていないようです。〈近代社会〉は家族を単位とした社会であったといわれます。家族主義的な社会といってもよいかと思えます。人々の生活保障の役割が家族にゆだねられる社会ということです。しかしながら〈脱近代化〉の時代と申し上げました現代社会は、結婚難とその結果としての少子化という問題にも端的に表されるように家族形成が困難な社会です。とりわけ、若い世代にとって、それが困難な社会とあってよいかと思えます。少産少死から超少産化の時代に生まれた世代にとっては、自分たちの親世代のように、学卒後に社会に出てスムーズに家族を形成することを可能とするような、かつてのような社会的条件は失われています。社会の変化の速度が速かったためです。その意味では、家族が変わって個人が社会の単位としてクローズアップされることになるかと思えます。個人を社会がいかに支えていくかということが課題になっていると思えます。超高齢化といわれる社会状況の下で、高齢者の生活保障に目が向きがちですが、かれらだけでなく、より若い世代の人々を個人として支えていく社会の仕組みづくりが求められているのだと思えます。

さて、そろそろまとめたいと思えます。現代社会においては〈近代社会〉に確立したライフコースのロールモデルが古いまま更新されずに残っているのだと思えます。若者にとって、祖父母や親世代のように生きていくことは難しくなってきました。しかしそれは、見方を変えれば、自分たちで自分たちの生き方を新たに開拓していくことが可能となったということでもあります。大学は若者を直接社会に送り出す機関でもあります。開学から70年を経た今、わたしたちがなすべきことは、〈近代社会〉が有していたさまざまな条件が失われたという意味で相対的に不利な社会状況を20代、30代で経験するであろう現在の若者たちに対して、そうした社会の実態を理解した上で、さまざまな生き方を模索しながらも、なんとかうまく生き抜いていくための知恵や力を滋養することにあるのだと思えます。

# 저출산 고령화와 생애과정의 변용: 인구 변천과 세대

산포로학원대학 인문학부 인간과학과 준교수 기도 이 사 오

## 머리말

이 보고에서는 우선 일본사회의 고령화 및 저출산화에 따른 인구 구조의 변화에 대해 확인해 보겠습니다. 이어서 그러한 변화에 대해 보다 깊게 이해할 수 있도록 인구학에 의해 인구 변천이라는 개념을 소개합니다. 그 후에 제 2 차 세계대전 후의 일본사회의 구조적인 변용을 확인하면서, 사람들의 생활방식에 대해서 몇 세대에 주목하여 생애과정 관점에서 검토해 보겠습니다.

약간 앞서서 말씀 드리겠습니다. 다산다사(고출생률, 고사망률)에서 다산소사(고출생률, 저사망률)를 거쳐 소산소사(저출생률, 저사망률)에 이르는 인구 동태의 변화를 제 1 차 인구 변천이라 부른다면, 이는 일본사회에서 1950 년대에 이미 완료되었습니다. 또한 더욱 심한 출생률 저하(초저출산화)를 저출산화라 부르는 동시에 제 2 차 인구 변천의 시작으로 간주한다면, 일본사회는 1970 년대 중순 이후가 그 절정이라 할 수 있습니다. 현재의 일본사회에서의 저출산 고령화라는 사태는 이러한 인구 동태의 큰 변화에 의해 초래되었다고 생각할 수 있습니다. 이러한 변화는 사람들의 생활방식에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 본 대학의 70 년의 발자취를 더듬어보면서 생각해 보겠습니다.

## 1. 저출산 고령화의 동향

인구 중에서 고령 인구의 비율을 일반적으로 고령화율로 부르는데, 이 수치가 7% 를 넘은 사회를 고령화 사회, 14% 를 넘은 사회를 이미 고령화가 되었다는 의미로 고령사회라고 부르기도 합니다. 이는 어디까지나 하나의 지표이지만, 1994 년에 고령사회에 진입한 일본이 7% 의 고령화율을 경험한 것은 1970 년의 일입니다. 현재, 인구 고령화라는 문제는 일본에서의 중요한 사회 문제의 하나로 간주되고 있는데, 여기서 지적하고 싶은 것은 일본사회가 고령화 진행 상태에서 고령화가 된 상태까지의 기간이 24 년으로 구미 선진국 등과 비교해 볼 때 짧은 점입니다. 구미 선진국 중에서 긴 곳은 100 여년, 짧은 곳이라 해도 약 50 년에 걸쳐 고령화가 진행되고 있습니다. 이러한 의미로 볼 때 같은 고령화라고 해도 그 속도가 빠르다는 것이 일본, 나아가 다른 아시아 각국의 특징이라고 할 수 있습니다. 이러한 인구 고령화의 주요 원인은 잠시 후에 설명하겠지만 인구 변천으로 알아볼 수 있습니다.

저출산화에 대해서도 확인해 봅시다. 1974 년에 1 명의 여성이 일생에 걸쳐 출산할 것으로 추계되는 자녀수를 나타내는 합계 특수 출생률이 동일 수준의 인구 규모를 유지하는데 필요한 인구 치환 수준(TFR 2.1)을 밑돌았고, 그 후 현재에 이르기까지 회복되지 않아 이른바 저출산화라 불리는 경향이 계속되어 왔습니다. 2005 년 이후에는 약간 증가하는 경향을 보이고 있지만 인구 치환 수준에는 한참 못미치는 상태가 계속되고 있습니다. 일본에서는 1966 년에 합계 특수 출생률이 1.58 로 격감하

였는데, 이 해는 병오년에 해당하여 운세를 중시하여 출산을 삼가했다는 이유로 이상 수치로 간주되어 왔습니다. 그러나 1989년에는 특별한 이유도 없이 이를 밀도는 수치를 기록하여 이 수치가 발표된 다음 해인 1990년에는 이른바 1.57 쇼크가 발생하게 됩니다. 1966년의 이상 수치를 밀돌았다는 의미로 충격적인 사건으로 받아들여진 것입니다. 그 이후, 일본에서는 다양한 저출산화 대책이 전개되어 왔지만 큰 성과는 얻지 못하고 현재에 이르렀습니다.

이러한 출생률 저하는 1 부부당 자녀수가 감소하여 외동아들딸이 증가했다는 것을 나타내는 것만은 아닙니다. 혼외자의 비율이 매우 낮은 일본에서는 (2014년에 2.28%) 저출산화의 최대 요인은 결혼하기 어렵다는 점을 들 수 있습니다. 저출산화의 진전과 병행하여 사람들의 초혼 연령이 상승하는 만혼화가 진행됨과 더불어 미혼자의 비율이 상승하는 미혼화도 급속히 진행되어 왔습니다. 참고로 2015년 시점에서 생애 미혼율을 확인해 보면, 남성이 22.8%, 여성이 13.3%입니다 (국세조사 추출 속보에 의함).

누구나 일정한 나이가 되면 짝을 찾아 결혼하고, 그 후 몇 명의 아이를 출생하여 부모가 되어 가족을 형성한다는 생활방식이 강요되는 사회는 그다지 건전하다고 생각되지는 않습니다만, 한편으로는 결혼하여 가족을 만들고 싶음에도 불구하고 이를 실현하기 어려운 상황을, 많은 사람들, 특히 젊은이가 경험하고 있는 사회도 건전하다고 생각되지는 않습니다. 약 1970년대, 즉 인구 고령화가 시작될 무렵의 시대까지는 대부분의 사람들이 대학 졸업 후에 취직하고 잠시 후에 결혼하고 그리고 아이를 가지는 일련의 사건을 경험하면서 스스로 가족을 형성해 왔습니다. 그러나 그 후, 1980년대 무렵부터 미혼화와 만혼화가 진행되었고, 1990년대 이후에는 경제 상황의 침체와 산업구조의 전환, 즉 탈공업화에 따른 서비스업 중심의 산업구조로의 변화 그리고 정규, 비정규로 나뉘는 고용 형태 분화에 의한 임금 격차 확대 등을 배경으로 결혼할 수 있는 사람과, 할 수 없는 사람으로 나뉘어 갔습니다. 이른바 결혼난이라는 상황입니다. 이러한 결혼난을 주요 요인으로 저출산화는 진행되어 왔다고 생각할 수 있습니다.

저출산화에 의한 유소년 인구 (15세 미만 인구)의 감소는 장기적으로 보면 경제활동 인구 (15세~64세 인구)의 감소를 초래합니다. 더욱이 종전 후의 일본사회에서는 평균 수명이 늘어나 이른바 장수화도 진행되어 왔습니다. 결과적으로 유소년 인구가 감소하고 또한 근래에는 경제활동 인구의 비율도 감소하는 경향임에 반하여 노년 인구 (65세 이상 인구)의 비율, 즉 고령화율은 계속적으로 상승하여 2015년에는 26.7%가 되었습니다. 2005년 이후는 세계에서 가장 높은 수준입니다.

## 2. 인구 변천과 사회 변동

이러한 인구 구조의 변화는 사회 구조의 변화인 사회 변동에 연동한 인구 동태의 변화, 즉, 인구 변천이라는 관점에서 설명할 수 있는 현상이라고 생각됩니다. 구미 선진국의 경우에는 20세기 초두, 일본의 경우에는 종전 후의 고도성장기에 해당하는데, 20세기 중순 이후에 우리가 <근대사회>라고 부르는 사회 구조가 확립됩니다. 조금 쉽게 설명 드리자면, 이 <근대사회> 이전의 사회 구조를 <전통적

사회)라고 부르겠습니다. 그리고 <전통적 사회>에서 <근대사회>로의 변화 즉, 사회 변동을 <근대화>라고 부르기로 하겠습니다. 즉, 사회의 형태라는 관점에서는 <전통적 사회> → <근대화> → <근대사회>와 같은 흐름으로 사회 변화를 파악할 수 있습니다.

이 <근대화>라는 사회 변동은, 사회를 구성하는 인간의 집합체인 인구라는 관점에서 볼 때 인구 변천을 동반하는 변화로서 파악할 수 있습니다. <전통적 사회>는 일본의 경우, 대략 에도시대 이전의 사회라고 생각해 주십시오. 메이지시대 이후에 <근대화>가 진행되어 제 2차 세계대전 후에는 <근대사회>가 확립되었다는 이미지로 파악해 주시면 됩니다.

<전통적 사회>는 출생률이 높고 또한 사망률이 높은, 즉 다산다사라는 인구 동태가 특징이었습니다. 많은 아이가 태어나지만, 특히 유아 사망률이 높고 결과적으로 인구는 증가하지도 감소하지도 않아 일정한 규모가 유지됩니다. 쉽게 설명 드리자면, 1쌍의 부부가 4명의 아이를 낳는다고 생각해 보십시오. 그 중 2명은 유아기에 사망한다고 간주하겠습니다. 이 때 부모 세대는 부부이기 때문에 2명, 살아 남는 자녀 세대도 2명이 되기 때문에 부모 세대와 자식 세대의 수가 같게 됩니다. 부모 세대와 자식 세대의 수(인구 규모)가 같으면 그 사회의 인구는 같은 규모로 재생산되어 갑니다. 전통적 사회에서는 결혼하지 않는 사람도 일정 수가 있었으므로 사정은 이보다 조금 더 복잡하겠지만, 이야기가 길어지기 때문에 넘어 가도록 하겠습니다.

그런데 사회가 <근대화>해 나가는 과정에서 사람들의 생활수준이 상승하고 위생 상태도 개선되어 갑니다. 또한 의료도 발달하여 보급되어 갑니다. 이러한 가운데 먼저, 사망률이 저하되어 갑니다. 특히 유아 사망률이 저하됩니다. 한편으로 사람들(부모)의 출생 행동은 급격하게 바뀌지 않고 높은 출생률은 유지됩니다. 그 결과, <근대화>라는 사회 변동기의 인구 동태는 다산소사가 됩니다. 단순히 설명 드리자면, 부부가 전통적 사회 무렵과 마찬가지로 4명의 아이를 낳는다고 생각해 보십시오. 그리고 태어난 아이는 모두 튼튼하게 성장하여 어른이 되어 갑니다. 유아 사망이라는 위험성이 줄어든 결과입니다. 시대가 바뀌어도 1쌍의 부부인 부모 세대의 수는 2명으로 바뀌지 않습니다. 한편으로 그 자녀 세대는 4명이 됩니다. 이 시기 즉, 인구 변천기라 불리는 시기는 부모 세대와 비교하여 자녀 세대가 2배의 규모가 되었습니다. 이러한 상태가 얼마간 지속되면, 그 사회의 인구 규모는 확대됩니다.

이러한 인구 변천을 거쳐 확립한 사회가 <근대사회>입니다. 방금 전에 말씀 드렸듯이 구미 선진국의 경우에는 대략 20세기 초두에, 일본의 경우에는 20세기 중순에 확립되었습니다. 이 <근대사회>에서의 인구 동태는 소산소사가 됩니다. 여러가지 이유가 있겠지만, 적게 낳아 정성껏 키우겠다는 자녀관, 육아관이 일반인에게 보급되었던 것도 하나의 큰 요인이라고 생각합니다. 이 경우에도 부모 세대는 2명입니다. 그리고 이른바 두 아이가 주류가 됨으로써 자녀 세대도 2명이 됩니다. 결과만을 놓고 보면, <전통적 사회>와 마찬가지로 부모 세대와 자식 세대간의 인구 규모는 동일하기 때문에 그 사회의 인구는 증가하지도 감소하지도 않는 상태가 됩니다.

일본의 합계 특수 출생률은 1940년대 말까지 대략 4~5명 정도였습니다. 이는 여성이 일생을 통해

서 낳는 아이의 숫자가 4~5 명으로 추계된다는 뜻입니다. 이 수치가 급속하게 저하된 것이 1950 년대 초두입니다. 다산에서 소산으로의 급속한 출생률 전환이 이 시기에 일어난 것입니다. 그리고 대략 2 명 정도의 수치가 1970 년대 전반까지, 이상 수치로 소개 드렸던 병오년의 해를 포함하여 들쭉날쭉하면서도 지속되어 갑니다. 그리고 1970 년대 중순부터 현재까지 계속되는 저출산화 현상이 시작된 것으로 볼 수 있습니다. 여기서 다시 출생률이 전환된 초저출산화의 시작부터 제 2 차 인구 변천기의 시작으로 간주할 수 있습니다. 그리고 이러한 인구 동태의 변화에 따라서 사회 구조도 변모해 갑니다. 여기에서는 제 2 차 인구 변천에 따른 사회 변동을 <탈근대화> 라고 하겠습니다.

일본은 구미 선진국보다 늦게 <근대화> 와 인구 변천기를 맞이했으므로 <근대사회> 의 확립기도 약 반세기 가량 늦어졌습니다. 그러나 이 제 2 차 인구 변천의 시작, 즉 <탈근대화> 의 시작 타이밍은 구미 선진국을 거의 따라 잡게 되었습니다. 그러한 의미에서 <근대사회> 라고 부를 수 있는 비교적 안정적인 시기가 짧았다고 할 수 있습니다. 제 1 차 인구 변천이 끝나고 <근대사회> 가 확립된 시기부터 제 2 차 인구 변천이 시작되는 <탈근대화> 까지의 시간 폭이 짧습니다. 즉, 근대라고 불리는 사회 구조가 유지된 기간이 짧다는 것이 일본을 포함한 아시아 후발국가의 특징이라고 할 수 있습니다. 서울대학의 장경섭 교수님은 한국의 <근대사회> 를 ‘압축된 근대’ 라고 분석하고 있습니다. 일본보다 더욱 빠른 사회적 변화를 한국은 경험해 왔다고 생각합니다.

### 3. 전후 일본의 사회 변동과 세대

인구 변천론이 재미있는 부분은 다산다사→다산소사→소산소사, 그리고 출생률에 대해서는 초저출산화라는 각각의 시대 상황에서 태어난 사람들이 각각 세대로서의 인구학적 특징을 갖는다는 점입니다.

쉽게 설명 드리자면, <전통적 사회> 의 다산다사 시대에 태어난 세대는 성인이 되었을 때는 2 인 형제가 됩니다. 남은 2 명은 (대부분은 유아기) 사망하기 때문입니다. 이어서 <근대화> 라는 사회 변동기이기도 한 인구 변천기의 다산소사 시대에 태어난 세대는 유아기에 사망하는 아이가 줄어들기 때문에 결과적으로 형제가 많다는 특징을 가집니다. 예를 들어 4, 5 인 형제라고 생각해 주십시오. 그리고 <근대사회> 가 되어 소산소사 시대에 태어난 세대는 2 명 출산이 주류였기 때문에 2 인 형제가 됩니다. 초저출산 시대에 태어난 세대, 소자화 세대라고 해도 좋습니다. 일본의 경우, 1 쌍의 부부당 자녀 수는 최근에는 2 명을 밑돌며 외동아들딸도 증가하고 있으므로 2 명 미만이라 생각해 주십시오.

이 중, 다산소사 시기에 태어난, 형제가 많은 세대는 인구학적 이행기 세대로 불리고 있습니다. 후발국인 일본의 인구 변천과 <근대화> 가 늦게 시작되면서도 제 2 차 인구 변천과 <탈근대화> 의 시작은 선진국을 따라잡았다고 말씀 드렸는데, 이는 표현을 바꾸어 보자면, 변화 속도가 빨랐다고도 할 수 있습니다. 그렇기 때문에 각 시대 상황에서 태어난 세대의 변천도 매우 빨랐다고 할 수 있습니다.

일본사회에서의 인구 고령화는 형제수가 많은 인구학적 이행기 세대가 고령기를 맞이하는 동시에 장수화하고 있는 것이 그 요인이라 할 수 있습니다. 대략 1925 년부터 1949 년 사이에 태어난 세대를



인구 변천기 또는 <근대화> 라는 사회 변동기 시대적 상황에서 태어난 세대로 정의하고 있습니다. 쇼와시대 초기에서 이른바 단카이 세대까지의 사람들이 여기에 해당됩니다. 이 세대의 사람들은 자신은 형제가 많은 것이 특징이지만, 자녀는 그보다 적은 두 명을 출산하는 것이 중심이었습니다.

이어서 소산소사인 <근대사회> 확립 후에 태어난 세대는 대략 1950 년부터 1974 년 사이에 태어난 세대입니다. 포스트 단카이 세대부터 이른바 단카이 주니어 세대까지의 사람들이 해당됩니다. 조금 전에 말씀 드린 것처럼 일본의 인구 변천 및 사회 변동 속도는 매우 빨라, 부모와 자식 간의 한 세대 사이에 전환되었다는 사실을 알 수 있습니다. 소산소사 세대에는 자신은 2 명의 형제가 주류였지만, 자신의 부모 세대는 형제가 많아 숙부와 숙모, 사촌 등도 많았을 것입니다. 계속되는 초저출산화 시대는 1975 년 이후가 되기 때문에 소자화가 시작된 이후에 태어난 세대가 이에 해당됩니다. 대략 현재의 젊은 세대라고 보면 됩니다. 형제가 많은 인구학적 이행기 세대에서 보면 손자 세대에 해당합니다.

이와 같이 살펴 보면, 조부모 세대는 형제가 많고, 부모 세대는 2 인 형제가 대부분, 그리고 자녀 세대는 2 인 형제가 중심이지만 외동아들딸도 많아졌다고 할 수 있습니다. 불과 3 세대만에 형제와 숙부, 숙모, 생질, 사촌 관계 등 친척이라는 것의 의미와 실감할 수 있는 정도가 크게 바뀌어 왔다고 생각됩니다.

두번째 보고에서 보다 자세하게 다루어 보겠지만, 종전 후의 일본사회는 1950 년대부터 1970 년대에 걸쳐 고도성장기를 경험합니다. 이 시기에 <근대사회> 가 확립되고 근대적인 생활 양식이 보급됩니다. 종래의 농업 중심의 일을 대신하여 회사에서 근무하고 급료를 받는 방법이 일반적이 됩니다. 또한 대부분의 사람이 비교적 빠른 시기에 결혼하였습니다. 1970 년대 초두의 평균 초혼 연령은 남성이 26 세, 여성이 24 세였습니다. 그리고 2 명 정도의 아이를 가져 가족을 형성합니다. 핵가족화라는 현상이 현저하게 확인되는 것도 바로 이 시기입니다. 국민보험 그리고 국민연금체제가 확립된 것도 이 시기입니다 (1961 년). 1970 년대가 되어 오일쇼크 등을 경험하지만 경제는 안정성장기에 진입하여 고령화 그리고 저출산화도 시작되지만, 1990 년대 초두의 버블 붕괴 전까지는 <근대사회> 라는 사회 구조는 다양한 문제를 안고 있으면서도 지속되었다고 여겨집니다. 그리고 이러한 종전 후의 일본사회의 중심적인 존재는 다산소사의 특징을 가진 세대였습니다. 또한 예를 들어 1925 년생의 세대가 노년 인구 진입을 경험한 것은 1990 년의 일입니다. 이 때부터 형제가 많고 규모가 큰 세대가 고령화의 주역이 되어 갑니다. 작년 2015 년에는 단카이 세대까지가 완전히 고령기를 맞이하게 되었습니다.

그들의 다음 세대는 소산소사의 2 인 형제 세대가 되기 때문에 세대간을 비교했을 때는 인구 규모는 거의 비슷하게 됩니다. 그러나 소산소사 세대부터 만혼화, 미혼화 등 결혼을 둘러싼 새로운 문제가 부상하게 됩니다. 그리고 초저출산 시대에 진입합니다.

1990 년의 1.57 쇼크와 저출산화가 사회적 문제가 된 사태는 그 후의 일본사회의 변모의 개막을 알리는 사건이기도 했듯이, 현재 시점에서 다시 그 의미를 이해할 수 있습니다. 이미 앞에서 언급했듯이, 1990 년대 이후의 일본사회는 그 때까지 표준적이라고 생각해 온 생활방식을 누구나 쉽게 실현할 수 없게 되었습니다. 경제의 글로벌화를 배경으로 산업 구조가 크게 바뀌고 고용 형태도 변모했기 때

문입니다. 그리고 종전 후의 일본의 근대 시대를 뒷받침해 온 세대가 고령기를 맞이하기 시작했기 때문입니다.

다산소사의 인구 변천기에 태어난 세대, 이어서 소산소사 세대 그리고 제 2 차 인구 변천이라 불리는 저출산화 이후에 태어난 세대, 현재의 일본사회에 사는 사람들을 이와 같이 3 개로 나눈 후에 각 세대의 생활방식에 대해 검토해 보겠습니다. 종전 후 약 70 년이라는 역사는 본 대학 70 년의 발자취와 겹치는 부분도 있기 때문에 조금씩 비교해 가면서 설명 드리하고자 합니다.

#### 4. 저출산 고령화와 생애과정

생애과정이란, 간단하게 말하면 인생이지만, 그것은 출생이라는 사건을 경험함으로써 시작되고 사망이라는 사건을 경험함으로써 종료됩니다. 다르게 말하면 사람은 출생에서 사망까지의 시간 속을 살고 있습니다. 이러한 생활방식과 인생을 생각해 볼 때, 2 종류의 시간을 겹쳐서 생각할 수 있을 것입니다. 하나는 개인적인 시간으로, 개개인이 나이를 먹어가는 프로세스라고 바꾸어 말할 수 있습니다. 또 다른 하나는 역사적인 시간의 경과로, 어떠한 시대 상황을 살고 있는지를 나타내는 시간입니다. 나이를 먹어가는 특정한 타이밍과 특정한 역사 상황 및 변화 등 2 종류의 시간을 겹쳐 봄으로써 세대(출생 코호트라고도 부릅니다) 특유의 생애과정 형태와 패턴을 찾아낼 수 있습니다. 몇 가지 예를 들어 보겠습니다. 지금부터는 본 대학이 지금까지 걸어 온 발자취도 접해 보겠습니다.

1946 년에 본 대학의 전신인 삿포로 문화전문학원이 창설되었는데, 제 1 기생은 18 세에 입학한 경우 1928 년생, 20 세에 입학한 경우 1926 년생입니다. 그 후, 1950 년에 삿포로 단기대학이 개설되었고 1968 년에는 삿포로 상과대학이 개설됩니다. 1968 년에 고교 졸업 후 바로 입학한 학생은 1950 년생입니다. 그들은 본 대학에서 공부하고 사회로 진출하였는데, 시대는 대략 지금까지 설명해 온 <근대 사회> 의 확립기였습니다. 대학 졸업 후에 취직, 잠시 후 결혼 그리고 자녀 출생이라는 사건은, 연령 즉 나이를 먹어가는 프로세스의 타이밍 상으로는 20 대에서 30 대 초반, 그리고 역사적인 시간의 타이밍 상으로는 정확히 고도성장기에 경험한 세대였습니다. 인구 변천의 관점에서 본다면, 형제가 많은 다산소사의 인구학적 이행기 세대에 해당되는 사람들입니다. 그들은 확실히 본 대학에서 배운 지식을 기반으로 종전 후의 일본사회를 짊어지고 나간 세대라고 할 수 있습니다.

1977 년에 인문학부가 개설되어 현재 제가 소속되어 있는 인간과학과도 창설되었습니다. 이 해에 고교 졸업 후 바로 입학한 학생은 1959 년생입니다. 올해 57 세가 되는 이 세대는 1980 년대에 취직 및 결혼, 가족 형성을 경험한 세대입니다. 점차 결혼하는 시기가 지연되어 즉 만혼화가 진행되어 갔지만 아직 사회적인 문제로까지는 부상하지 않았습니다. 저출산화가 진행 중인 사회에서 자립한 세대입니다.

1984 년에 본 대학은 명칭을 삿포로학원대학으로 변경합니다. 이 해에 고교 졸업 후 바로 입학한 학생은 1966 년생이므로 병오년 세대군요. 올해 50 세가 되는 이 세대는 정확히 거품경제기에 졸업하게 되는데, 20 대 후반부터 새로운 사회 변동기를 살아 온 세대입니다. 저출산화와 인구고령화가 큰

문제로 떠오르는 가운데, 더욱 현저하게 진행되는 만혼화, 미혼화, 결혼난이라는 시대 배경 속에서 즉, 역사적인 시간 상의 타이밍 속에서 스스로 가족 형성기를 살아 온 세대이기도 합니다.

이 무렵부터 대학 졸업 후의 생활방식이 크게 변모되었다고 생각됩니다. 특히, 20대에서 30대에 걸친 취직, 결혼, 출산이라는 사건을 경험하게 되는 형태와 그리고 그러한 사건 및 경험에 의해 형성되는 생애과정의 모습이 종래와는 달라졌다고 생각됩니다. 1991년은 거품경제가 붕괴한 해로, 경제학부와 사회정보학부가 개설됩니다. 이 해에 고교 졸업 후 바로 입학한 학생은 1973년생, 이른바 단카이 주니어 세대입니다. 현재 40대에 들어선 세대인데, 말 그대로 결혼난, 산업구조의 전환, 고용 분화 등과 같은 사건을 대학 졸업 후 20대, 30대에 경험해 온 세대입니다. 남성의 약 30%, 여성의 약 20%는 현재도 미혼입니다. 그리고 남성의 10%, 여성의 약 50%가 현재, 비정규직에 종사하고 있습니다. 부모도 점차 고령이 되고 있는 타이밍이라고 생각합니다. 그리고 그 부모 세대는 형제가 많은 인구학적 이행기 세대이지만 본인들은 2명을 출산하는 것이 주류였습니다.

본 대학에서는 2009년에 상학부를 대신하여 경영학부가 개설되었습니다. 이 해에 고교 졸업 후 바로 입학한 학생은 1991년생의 저출산화 세대입니다. 그 부모의 상당수는 소산소사의 2인 형제 세대라고 생각됩니다. 이 70년 동안, 일본사회는 인구 변천을 거쳐 <근대사회>를 확립하였고 나아가 제 2차 인구 변천기를 맞이하여 사회 구조를 더욱 변화시키고 있습니다. 저출산 고령화는 그 하나의 현상이라 해도 무방하다고 생각합니다. 완전히 양상이 바뀐 사회에 졸업생을 배출하는 그런 역할을 대학이 담당해 왔다고 해도 과언이 아닐 것입니다.

## 맺음말

이번 보고에서는 인구 고령화를 인구 변천과 <근대화>라는 사회 변동과의 관계를 통해 설명하였습니다. 또한 저출산화에 대해서는 제 2차 인구 변천 및 새로운 사회 변동기의 결혼난과 관련지어 설명하였습니다. 현재 일본의 생활과 생활방식의 모델은 <근대사회>에 확립되었다고 해도 좋을 것입니다. 대부분의 사람들이 대학 졸업 후에 취직하여 경제적 안정을 얻고 결혼하여 아이를 가지는 것, 바꾸어 말하면 스스로 가족을 형성하는 이러한 생활방식은 현재에도 많은 사람들에게 있어 당연한 생활방식의 모델이라고 생각합니다.

그렇지만 그 실현 가능성에 대해 생각해 본다면, 현대 사회에서 그것은 누구나 쉽게 실현할 수 있는 성질의 것이 아닙니다. <근대사회>는 가족을 단위로 한 사회였다고 합니다. 가족주의적인 사회라고도 말할 수 있습니다. 사람들의 생활을 보장하는 역할이 가족에게 위임된 사회라는 뜻입니다. 그렇지만 <탈근대화> 시대라고 설명드렸던 현대 사회는 결혼난과 그 결과로서 생긴 저출산화 문제에서도 단적으로 드러나듯이 가족 형성이 어려운 사회입니다. 특히, 젊은 세대에게 가혹한 사회라고도 말할 수 있습니다. 소산소사에서 초저출산화 시대에 걸쳐 태어난 세대에 있어서는 자신의 부모 세대처럼 대학 졸업 후에 사회에 진출하여 원활하게 가족을 형성하게 해 주는 종래의 사회적 조건은 사라져 버렸습니다. 사회의 변화 속도가 빨랐기 때문입니다. 그러한 의미에서는 가족을 대신하여 개인이 사회의 단

위로 부각되지 않을까 생각합니다. 개인을 사회가 어떤 식으로 뒷받침해 나갈 것인가 과제라고 생각됩니다. 초고령화라는 사회 상황 하에서 고령자의 생활 보장에 주목하기 십상이지만, 그들뿐만이 아니라 보다 젊은 세대의 개인을 뒷받침해 가는 사회 구조 구축이 필요하다고 생각합니다.

그럼 이제 정리해 보겠습니다. 현대의 젊은이들에게 있어서는 생애과정의 롤모델이 부재라고 생각합니다. 조부모나 부모 세대처럼 살아가는 것은 어려워졌습니다. 그러나 그것은 보는 관점을 바꾸어 보면, 스스로 자신의 생활방식을 새롭게 개척해 나가는 것이 가능해졌다는 뜻이기도 합니다. 대학은 젊은이를 직접 사회에 배출하는 기관이기도 합니다. 창립한지 70년이 지난 지금, 우리가 수행해야 할 일은〈근대사회〉가 가지고 있던 다양한 조건이 사라져 버려 상대적으로 불리해진 사회 상황을 20대, 30대에 경험하게 될 현재의 젊은이들에게, 이러한 사회의 실태를 정확히 이해시키고 다양한 생활방식을 모색하면서 건전하게 살아남을 수 있는 지혜와 힘을 키워주는 것이라고 생각합니다.

# 少子化・高齢化の影響と未来世代負担論

東亜大学校社会科学部社会福祉学科教授 ナム・チャンソップ

## I. 序論

今日、少子化・高齢化現象は全世界的な問題だが、韓国の場合には特にその速度が非常に速く、他の国より切迫した問題だ。つまり、韓国は2000年に65歳以上の老人の人口が占める割合が7.2%で、高齢化社会に進入したし、それから18年後の2018年に65歳以上の人口の割合が14.5%に達し高齢社会になると予想されているし、そこからわずか8年後の2026年には老人の人口の割合が20.8%に達し超高齢化社会に進入すると予想されて（統計庁，2011）高齢化の速度が一番速かったと言われる日本よりもっと速い高齢化の速度が見られると予想される。このような速い高齢化は長期間の少子化でもっと深刻な状況だが、1983年合計出生率が2.1未満を記録して以来、30年以上の期間に渡り少子化が続いているだけでなく、2001年からは合計出生率が1.3以下の超少子化現象が15年近く続いている（大韓民国政府，2015）。このような少子化と高齢化により生産可能人口（15～64歳）が今年の2016年3,704万人で頂点に至った後、来年の2017年からは減少すると予想されていて、総人口は2030年5,216万人で頂点に至った後、減少すると見込まれている（大韓民国政府，2015）。

このような急速な少子高齢化の流れに対応するために韓国政府は2005年に少子化・高齢社会基本法を制定し、大統領直属の少子化・高齢社会委員会を設置・運営するなど様々な対策を進めてきた。しかし、最近はそのような多方面の対策の中でも財政健全性の確保に焦点を置いた対策が中心になっているようだ。つまり、2015年末政府は「2060年長期財政展望」を発表したが、それによると長期財政与件を暗くする一番重要な要因は急速な少子化・高齢化であり、したがって長期的な視野の総合的な財政展望の必要性が差し迫っているということだ。このような診断により政府は関連対策で2060年国家債務比率を40%以内に管理する方案と共に財源対策のない新規制度の導入を抑制するいわゆるペイゴ制度のような財政準則を導入する方案、そして社会保険の改革方案を提示した。政府は特に社会保険に関しては財政的持続可能性がないと言い切りながら既存の「低負担—高給与」体系を「適正負担—適正給与」体系に転換する改革が肝要だと主張した（企画財政府，2015a，2015b）。

今年に入って政府は「2060年長期財政展望」の後続措置で「財政健全話法」の立法を予告したが、この法案の主要内容は①国家債務を一定水準に管理し②財政が所要される法案を提出する場合はそれに相応する既存事業の縮小乃至廃止などの構造調整方案を添付するようにするペイゴ制度を導入し③企画財政府の長官を委員長とする財政戦略委員会を設置し、財政健全化を主導するということだ。これに先立ち政府は2016年3月、社会保険財政健全化方案を発表したがその方案は①7大社会保険の財政推計時点と推計期間、推計に投入されるマクロ変数および人口変数を統一する統合財政推計制度を導入し財政推計結果を各社会保険の財政安定化措置と連係させ②7大社会保険の間の投資共助体制

を構築し、基金運用受益率を高め、③7大社会保険の管理運営の効率化のための共通予算編成指針を樹立することなどを核心内容にしたものだ（企画財政府，2016a：2016b）。

上のような財政健全化の関連対策に含まれた様々な措置は複雑なように見えるが、その裏面には共通した論理が置かれてある。つまり、その論理は急速な少子高齢化は国家債務の増加と福祉支出の過度な増加、社会保険基金の枯渇のような財政的持続不可能な状況をもたらすことがあり、このような財政的持続不可能な状況はすなわち未来世代に対する負担転嫁という論理だ。このような未来世代負担論はただ政府だけの主張ではなく、特に国民年金を含む公的年金は少子高齢化により財政的に持続可能ではなく、基金枯渇に直面するだろうし未来世代に過度な負担を与えることになる（例えば、ムン・ヒョンピョ，2007；ユン・ソクミョン，2007参照）。未来世代負担論は時にもっと極端的な形で表現されたりするが、昨年の2015年5月保健福祉部長官は国民年金基金が枯渇されれば、それは未来世代に借金を負わせるような万引きと言って大騒ぎになったことがある（連合ニュース，2015.05.07）。

最近政府が出した財政健全化関連対策は韓国社会が急速な少子高齢化によって2020年以降には人口オーナス（Population onus）時代に転換するため、その以前の5年が人口絶壁の危機に対応できる最後のゴールデンタイムという問題意識から出発したもので、このような問題意識には十分同意する。また客観的に韓国の少子高齢化は深刻で、これが今後相当な期間に渡り韓国社会を困難にするという点も否定できない事実だ。しかし、政府とその他の一部の学者は少子高齢化の影響を財政健全性の毀損だと過度に単純化していて、さらに財政的持続不可能性を過度に未来世代負担論に繋ぎ合わせているのではないかという疑いもある。また、一つの社会が財政的持続可能性を維持することができなければならないということに対しては同意するが、韓国政府はそれを強調しすぎることで社会保障の本質的な目的をやや疎かにしているのではないかという懸念の種となり始めている。本稿は少子高齢化の影響を財政的持続不可能性ではなく他の側面から見られるという点について調べ、進んで未来世代負担論が抱えている論理的弱点がどういふことがあるのかについて考えていきたいと思う。

## II. 少子化・高齢化の影響

前で言及したように韓国の少子高齢化はその速度の面で非常に速いため、問題がとても深刻なのは事実だ。また、長い間に渡る少子化と老人人口の増加により今まで進められた人口学的変化が今後、相当な期間に渡り影響を及ぼすだろうし、それは変化させられない常数だという点は確かだ（チェ・スルキ，2015）。しかし、このような所を過度に否定的なものとして固定して解釈する必要はない。前で語った政府の財政健全化にかかわる対策は少子高齢化の勢いがもたらすと予想される変化を既定事実みたいに固定させておいて、それに対する財政的適応だけを社会に課そうとする傾向を持っている。そのような否定的な接近は却って社会変化に対する制度的介入の可能性を妨げる恐れがある。

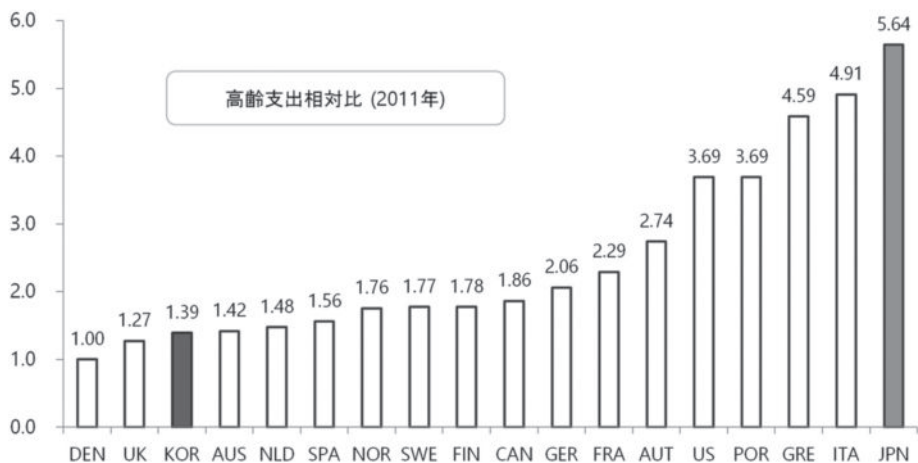
社会変化の速度が速いからといって制度的介入が不可能ではない。むしろ変化の速度が速ければ速いほど制度的介入の必要性はもっと大きくなる。なぜなら、変化の速度が速すぎる場合は社会構成員



が適応する余裕がなくなるからだ（ボラニ，2009）。制度的介入で大事なのはそれが変化の速度を落とせるかどうかだ（ボラニ，2009）。変化の速度を落とせば、我々は変化の経路にも影響を及ぼすことができるだろう。未来に対する正確な予測は難しいことだが、わが国より先に高齢化を経験した他の国の例を調べることで変化の幾つかの経路を想定できるし、それを参考に制度的介入の方向を多様に考えられる。

〈図1〉は韓国と日本を含む OECD 主要 18 か国の社会支出の中の高齢支出を家族政策と労働市場政策および失業対策に対する支出に分けて得られた数値を棒グラフに表したものだ（支出数値はすべて 2011 年の数値）。この数値は結局老人人口に対する社会支出を非老人人口（生産可能人口）に対する社会支出に割ったもので、非高齢支出に対する高齢支出の相対的比率、つまり高齢支出の相対比と言える。この値が大きければ大きいほど生産可能人口に対する支出に比べ老人人口に対する支出の相対的な大きさが大きいというのを意味する<sup>1</sup>。

〈図1〉によると高齢支出相対比が一番大きい国家は日本でその値が 5.64 で、これは生産可能人口に対する支出に比べ、老人人口に対する支出が 5.64 倍に達することを意味する。日本に続いてはイタリアとギリシャがあるが、この二つの国は相対比の値が 4 を超える。アメリカとポルトガルは相対比が同じく 3.69 で、高齢支出の相対的な大きさが相当大きい。反面、フィンランド（1.78）、スウェーデン（1.77）、ノルウェー（1.76）、デンマーク（1.00）など北欧の国家は相対比が比較的小さい。そしてヨーロッパ大陸の国々は中間程度の水準と言える（ドイツ 2.06、フランス 2.29、オーストリア



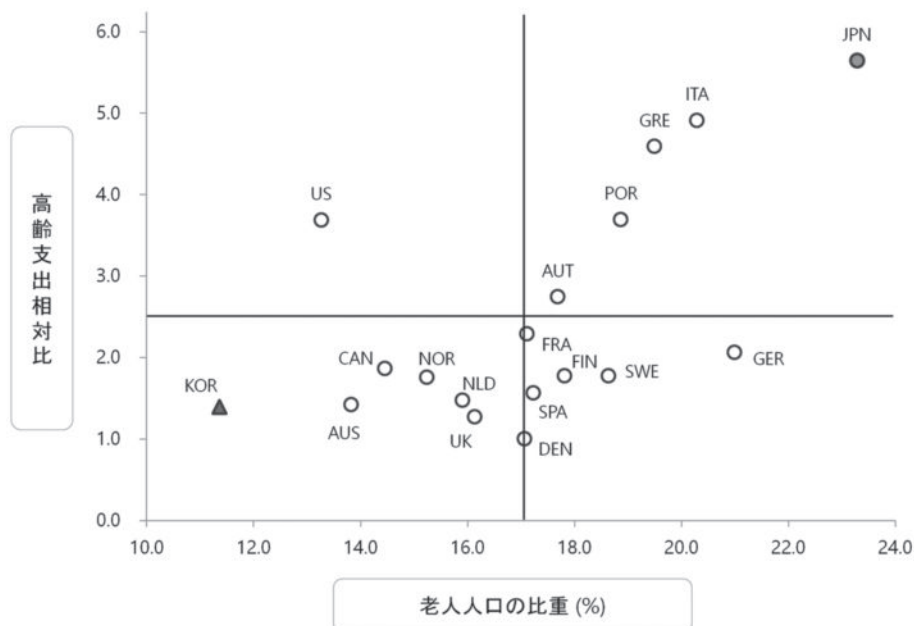
〈図1〉 OECD 主要国家の高齢支出相対比  
資料：OECD 2016b

<sup>1</sup> 本文と類似した試みはリンチ（Lynch，2006）でも見られる。彼女は老人に対する年金および社会サービスの支出を実業給与と労働市場政策、家族手当、家族に対する社会サービス支出に分けて、これを老人／非老人支出費（Elderly/Non-elderly Spending Ratio；ENSR）と称したことがあるが、これは本文の試みと基本的にほぼ同一なものだ。

2.74)。しかし、高齢支出の相対比の分布が一般的に通用する福祉国家型（Esping-Andersen, 1990, 1999）と必ず一致するものではない（Lynch, 2006 参照）。高齢支出相対比が高いイタリア（4.91）とポルトガル（3.69）は南欧型（Ferrera, 1955）に分類されたりもするが、同じ南欧型のスペインは高齢支出の相対比が1.56で低いほうだ。また英米圏型に分類される国々は高齢支出の相対比がそれぞれ違うが、その値がとても高いアメリカ（3.69）があるが、真ん中よりやや低いカナダ（1.86）もあり、値が相当低い方のオーストラリア（1.42）とイギリス（1.27）もある。このように高齢支出の相対比の分布が一般的な福祉国家型と一致していないため、それを他の変数とつなぎ合わせて考える必要がある。直観的に見て高齢支出の相対比はどうしても老人人口の比重と密接に関わっているだろうと考えられるが、その関係を表したのが〈図2〉だ。

〈図2〉で老人人口の比重による高齢支出の相対比の国家別分布を見ると左の方は低く、右のほうが高い傾向が相当はつきりしていて、両者の関係は比較的強いと考えられる。すなわち、老人人口の比重が高い国ほど高齢支出の相対比も大きいのだ。しかし、だからと言ってその関係を既定事実化しすぎる必要はない。〈図2〉には横線と縦線を中心に各国の分布が象限に分かれているが、ここで横線と縦線は図に示されている18か国の老人人口の比重の単純平均と高齢支出の相対比の単純平均を基準にしたものだ。このような点で図の横線と縦線は多少任意的なものではあるが、老人人口の比重による高齢支出の相対比の分布をより深く理解するのに役立つ。

つまり、老人人口の比重が大きくなるにつれ全般的な傾向では高齢支出の相対比が大きくなるのが事実で、それは第一象限に位置している日本、イタリア、ギリシャ、ポルトガルのような国（高高齢



〈図2〉 老人人口の比重と高齢支出の相対比の関係  
資料：OECD, 2016b; 2016c

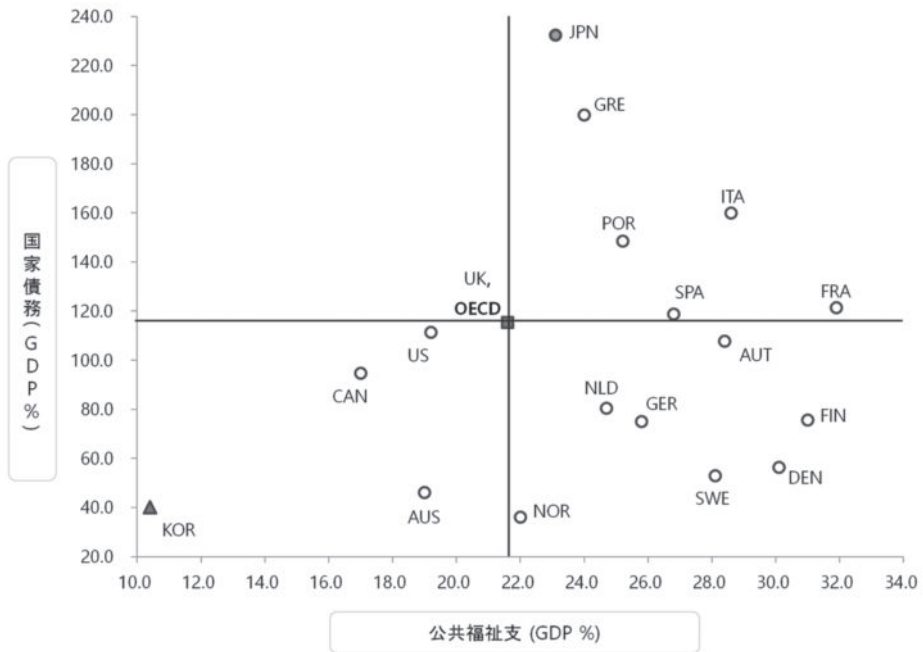
化—高高齢支出型)と第四象限に位置しているオーストラリア、イギリス、カナダ、ノルウェー、オランダのような国(低高齢化—低高齢支出型)の例から分かる。韓国は現在第四象限に属する。しかしこのような全般的な傾向から外れた国々もある。老人人口の比重が相当高いが高齢支出の相対比が低いスウェーデン、フィンランドのような国(高高齢化—低高齢支出型)もあるし、老人人口の比重が平均くらいで高齢支出の相対比が低いスペイン、デンマークのような国(中高齢化—低高齢支出型)もある。また、老人人口の比重が高いが高齢支出の相対比が中間程度のドイツ(高高齢化—中高齢支出)と老人人口の比重と高齢支出相対比どちらも中間程度のフランス、オーストリアのような国(中高齢化—中高齢支出)もある。そして〈図2〉では一か国だけだが、老人人口の比重が低いのに高齢支出の相対比が高いアメリカのような国(低高齢化—高高齢支出型)もある。これを通じて我々は老人人口の比重と高齢支出の相対比の関係は一つだけでなく幾つかの類型が存在することができるというのが分かる。

もちろんここで話した類型は暫定的なもので、またその類型が我々が市場で品物を選ぶ感覚で選べるような類型ではないのは確かだ。そして、現在韓国で進められている少子高齢化の流れは一面さうとう悲観的な展望をさせているのも事実だ。しかし、だからと言って韓国が未来に高高齢化—高高齢支出型に進むと断定する必要はない。老人人口の増加は避けられず、それにつれ老人に対する社会支出が増えるのは事実だが、将来韓国社会が日本やイタリア、ギリシャ、ポルトガルより高齢支出の相対比がはるかに低いドイツやスウェーデン、フィンランド、スペインなどのような経路に進んでいく場合もあるのだ。

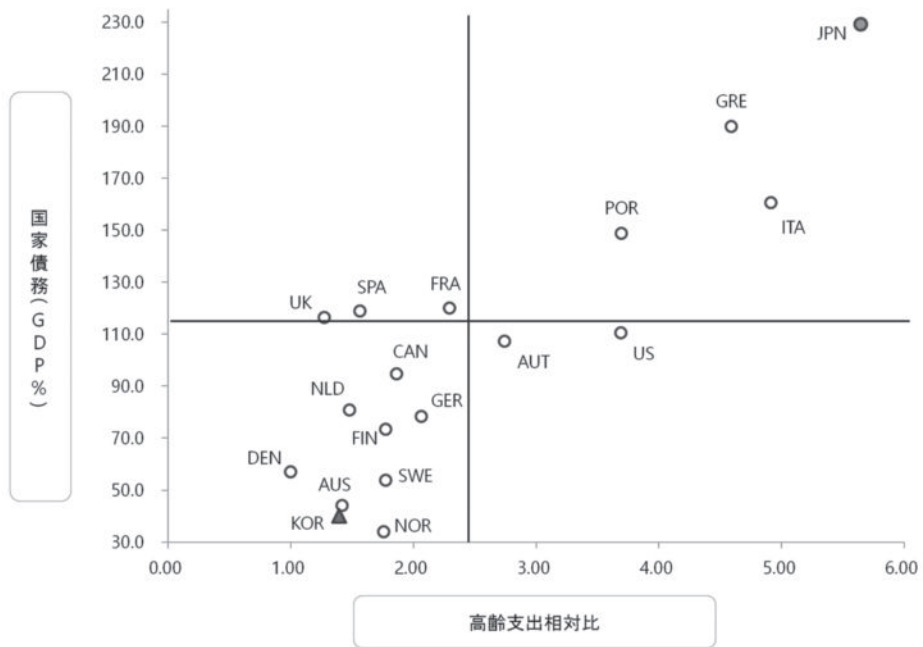
また老人人口の増加で社会支出などの義務支出が増加するからと言ってそれが必ず財政健全性の悪化に繋がると断定する必要もない。〈図3〉はOECD国家の公共福祉支出と国家債務の分布を表したものだ。

この図を見ると、公共福祉支出と国家債務の間に明確な関係は現れないことが分かる。むしろ、前と同じく公共福祉支出と国家債務の間で幾つかの類型を見つけられる。つまり、OECD平均を基準にしたとき、公共福祉支出の水準が高く、国家債務が高い高支出—高債務型(日本、ギリシャ、イタリア、ポルトガル)、公共福祉支出の水準は高いが国家債務はあまり高くない高支出—低債務型(スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ノルウェー、ドイツ、オランダ)、そして公共福祉支出の水準が低く、国家債務も低い(低支出—低債務型(カナダ、オーストラリア)の3つの類型を判別できる(図で境界線に位置している国々の中、フランス、スペイン、オーストリアは高支出—中債務型、アメリカは低支出—中債務型、そしてイギリスは中支出—中債務型と言える)。この類型を見れば、高支出—高債務型に属する国々は代替高齢支出の相対比が高い国で、高支出—低債務型は高齢支出の相対比が低い国ということが分かる。そこで高齢支出の相対比と国家債務を中心にOECD国家の分布を表したのが〈図4〉だ。

〈図4〉を見れば、二つの変数の間の静的関係をかなり明らかに分かる。それで日本、ギリシャ、イ



〈図3〉公共福祉支出と国家債務の関係  
資料：OECD, 2016b; 2016d.



〈図4〉高齢支出の相対比と国家債務の関係  
資料：OECD, 2016b; 2016d.

タリア、ポルトガルのように高齢支出の相対比が高い国、言い換えれば生産可能人口に対する福祉支出に比べ老人人口に対する福祉支出の相対的規模が大きい国々が国家債務も多く、逆に公共福祉支出の規模は大きいが高齢支出の相対比が低い国の北欧の国々は国家債務もあまり高い水準ではないのだ。このような事実は、国家債務で代表される財政健全性は公共福祉支出の総規模よりは高齢支出の相対比ともっと強い相関関係を表すというのを見せてくれるのだ。

今まで調べてきた内容を総合すると、高齢化により財政支出が増加しても総規模の増加より財政支出の増加の内容が重要だというのが分かる。つまり、財政支出が増加しても、生産可能人口に対する福祉支出と老人人口に対する福祉支出の間のバランスがとれた国々は国家債務の水準が低いのだ。また、この二つの支出の間の均衡は必ず老人人口の比重と一致しない。老人人口の比重が高いからと言って一律的に高齢支出の相対比が高いとは限らないのだ（前で語ったようにドイツやスウェーデンは老人人口の比重が高い方だが、高齢支出の相対比は高くなかった）。結局老人人口に対する支出と生産可能人口に対する支出の間の均衡を確立するための制度的介入と改善しようとする努力が重要なのだ。

この点とつなぎ合わせて政府が昔から主張してきたもので「福祉支出の自動増加論」と言える談論について言及する必要がある。今まで政府は現在の福祉制度をそのまま維持しても2050年には福祉支出がGDPの22%に増加して現在のOECDの平均水準に達すると主張してきた（例えば、パク・ヒョンス、ジョン・ビョンモク、2009）。これと似ている関係を持つ政府機関の推計は今まで何回か試され発表されてきたが、この長期推計の共通点は現行制度の支出構造をそのまま維持すると仮定した状態で50年後、もしくは60年後に支出の水準がどうなるかを推計するところにある。これは長期推計モデルが持った技術的に不可避な点でもあるが、これによる短所も手ごわいもので、この短所は事実上長期推計の効用性事態を崩せるくらいのものだ。

つまり、現在の制度が変わらず運営されると仮定した状態で変数の量的調整だけを加え、長期推計をしていて、イエコンデのパク・ヒョンス、ジョン・ビョンモク（2009）の研究で老人に対する福祉支出は公的年金の支出増加などにより2050年にGDPの12%以上に達すると推定しているのに対し、保育などの家族支出は2050年にもGDPの0.3%に過ぎないと推定されるなど相当非現実的な展望が導出されたことがある。このような展望通りであれば、未来に韓国は老人人口の比重が高く、福祉支出は中間水準であると同時に福祉支出がほとんど老人に投入される、高高齢化—高高齢支出型になる見込みで、この類型は前で語ったように福祉支出が生産可能人口よりは老人人口に集中し、国家債務も非常に高いとても非効率的な類型だ。このように現行制度の運営方法や支出構造が変化しないと前提して長期推計をしたので非常に悲観的な見通しが出されるのだ。政府はこのような悲観的な見通しをまるで近い将来にそのまま実現するように前提していて、自ら制度的介入の可能性を遮断している。つまり、イエコンデ制度の改革を通して、現在の低高齢化—低高齢支出型を将来に高高齢化—高高齢支出型ではなく、高高齢化—中高齢支出乃至高高齢化—低高齢支出型に経路設定させようとする介入、

そして長期的には高高齢化の趨勢も緩和する経路への介入は相対的に疎かに扱われるのだ。このような政府の態度は変化に介入しようとする動機と意志事態を減少させることがあり、このような介入動機と意志の低下こそ少子高齢化の流れに対する対応で一番危険なことだ。

### Ⅲ. 未来世代負担論の問題点

前で語ったように韓国政府と一部の学者は少子高齢化による財政健全性の悪化を未来世代に負担を転嫁する行為と同一視している。それで現世代が福祉支出を増加させるのは世代利己主義で、決定権が全くない未来世代を搾取することだとみなしたりする。しかし、もっと詳しく考えてみると未来世代負担論は論理的や概念的に様々な問題点を抱えている。

まず、未来世代負担論で語る世代の概念が明確ではない。未来世代負担論で語る世代は厳密な概念定義に基づいたものというより直観に基づいた世代概念のように見える。直観に基づいた世代概念は家族内での経験に基づいていて、とても理解しやすいというメリットがある。また、30年乃至60年後に経済活動をする人々を未来世代と想定できるというのをよく知っているし、多くはそうしている。しかし、実際社会構成員を年齢別にみると、全ての年齢に非常にぎっしり連続的に配列していて社会全体を基準にする場合、世代の区分は容易ではない。30年乃至60年後に経済活動をする人々を未来世代とみなすことができるのも、考えてみれば家族内で区分する世代を単純に時空間的に拡張したのに過ぎない<sup>2</sup>。しかし、30年後や60年後はある日突然訪れるのではなく、時間の連続的な流れの中で連続的に近づいてくるのだ。

第二に、もっと重要な問題は未来世代に負担を転嫁するという論理が未来世代をまるで階層の区分がない単一集団のように前提するところにある。これはまたいわゆる現世代に対しても階層の区分を無視する態度を生み出す傾向がある。現世代であれ、未来世代であれ階層は必ず存在する。つまり、不平等が存在するということだ。特定世代（そのような特定世代を見分けられるというなら）は社会経済的地位が異なる数多くの構成員の集合で、その世代以降に来る世代も同じだ。そして、このような不平等は便益のみで現れるのではなく、負担でも現れる。つまり、特定世代が生きていく特定期間に社会経済的負担がその世代内の階層の間にあまねく配分されないことと同じく、その世代の後に来る未来世代もその世代が生きていく間に発生する、もしくはその前の世代がその人たちに譲ってくれた社会経済的負担が階層の間にあまねく配分されない。

ところで、未来世代負担論を語る人たちは、まるで特定世代を違う世代と完全に切り離しているように抽象化しておき、その世代が彼らの内部で社会経済的負担をあまねく配分し、その負担を総体的

---

<sup>2</sup> 最近経済学で活用される世代間の会計模型も世代概念を非常に単純に設定している。つまり、世代間の会計で世代は同じ年齢の人たち全体をいうもので、未来世代は彼らより年齢が一歳でも若い人たちの全体を表す（イ・ジュング、2004）。このようになると未来世代は各年齢別集団ごとに設定が異なる。これは逆説的に未来世代というのが、実際には連続的に近づいてくる人であることを見せるのだ。



に担うように描写している。同じく未来世代を抽象化した姿に描かれてまるで未来世代がその内部的に負担をあまねく配分し、以前世代から譲られた負担を総体的に担うように描写している。このように世代を抽象化し想定するので現在我々の社会を生活している社会構成員の間に様々な形の負担が階層の間にどうやって配分されるか、そして今後高齢化に対する対応で階層の間の配分がどう変化するかなどに関する論議は全的に省略されたまま抽象化した未来世代に移る可能性があると判断する負担はすべて拒まれ、そのために福祉支出の抑制や合理化など、現時代を生活している人の中特定階層に負担を強いる選択をしつつも、それを未来世代の負担緩和に合理化している。しかし現在を生活している社会構成員に社会経済的便益と負担が階層別に配分されるのが異なるとき（そしてこの異なることが大概は公正ではない性格を持つ）それこそ未来世代の負担を加重させる選択になる。

第三に、政府がそこまで避けようとする負担の転嫁というのも、実はその概念が非常に模糊だ。事実上全ての世代（世代を区分できるなら）は、その世代が生きていく時代に何かを残すことで後の世代に影響を及ぼすことになる。この場合我々が未来世代に負担を与えることにすれば、それは決して商品になれず、元から存在した自然（生産手段としての土地）と関する行為くらいになる。その外のことそれはそれが必ず負担なのかという意見の食い違いが生じる。つまり全ての世代は何かを残すためそれは未来に資産にも、費用にもなれるのだ。この点で全ての未来世代は以前世代から負担だけを譲られるのではなく、資産も譲られることもある。万が一、未来世代に譲るのを全部負担だと仮定し、現世代での支出減少だけに集中すればそれこそ現世代が制度調整を通して未来世代に譲る資産を蓄積できるチャンスを失う結果を生むだろう。

そこで我々は未来世代負担論は現制度の運用方式に変更がないと仮定することだけでなく、社会構成員のライフスタイルにも変化がないと仮定しているのを、もしくは変化があってはならないと仮定しているのが分かる。未来世代負担論者は公共福祉支出の増加を未来世代の財政負担の増加に解釈し、公共福祉支出の増加を最大限抑制しようとする。しかし公共福祉支出が増加し保育に費用がかからず、公教育の拡大で教育費が減少し、公共住宅の増加で住宅費用が減少すれば未来世代は現世代と違って市場賃金の中でそのように多い比重を保育と教育、住居費に費やさなくてもいいだろう。また、公的年金の給与水準が上昇すれば、未来世代は公的年金の寄与金以外の私的扶養費を出さなくてもいい。したがってこの場合は国民負担率が今より増加しても十分耐えられる余力がある。それでも政府は公共福祉支出の増加＝未来世代への負担転嫁とみなしているが、これは現世代のライフスタイルを未来にそのまま透写した結果だ。

第四に、未来世代負担論はその裏面に一種の世代独立論もしくは世代自律論のような前提を持っている。つまり、未来世代負担論によると、全ての世代は後の世代に負担を転嫁してはいけないので各世代はその世代が必要とする資源を自ら確保しなければならないということだ（Williamson et al, 1999 参照）。しかし実際社会で各世代がお互い独立的に資源を確保することが可能だろうか。前で語ったようにすべての世代をその以前の世代から資産と負担を共に譲られ、また自分たちの資産と負

担をその後の世代に譲るに決まっている。この過程で世代間の連帯が発生するのだ。未来世代負担論は世代間の依存と連帯の実際と可能性を無視しすぎている。

#### IV. 論議および結論

今まで少子高齢化の影響と未来世代負担論の問題点について調べてみた。韓国のそうし高齢化の趨勢はその速度がとて速く、それに対する対応が至急であるのが事実だ。ところで、韓国政府を始めとする未来世代負担論者は少子高齢化の影響を財政的持続不可能性という否定的な可能性にだけ解釈する傾向があり、更には財政健全性の毀損を未来世代に対する負担転嫁に解釈する傾向がある。それで政府は最近長期財政展望を提案して少子高齢化で財政展望が暗く、特に社会保険は財政的持続可能性がないという結論を下した。それで社会保険の長期財政展望を統一的に実施し、それを毎年の財政安定計画に反映するようにする統合長期財政推計制度を導入する一方、社会保険基金の投資も相互協力しながら国民年金基金をはじめとする社会保険基金の積立規模を増やし、基金枯渇時点を最大限遅らせることで未来世代負担を緩和する資産運用共助体系の構築を進めている。

ところで、社会保険基金の積立規模を増やすためにはまず基金運用収益率を長期間高い水準で維持しなければならないが、それができないのが問題だ。ある推定によると、国民年金基金が40年の間年平均1%pの超過収益率を達成する可能性は5.7%で、2%pの超過収益率を達成する可能性は0.079%だったことがあり、事実上実現可能性がもうない（キム・ウチャン, 2014）。また、アメリカのミューチュアルファンドの中で1985年から2014年まで運営した223個のうち、この期間の間年平均1%p以上の超過収益を出したところはたった1か所に過ぎず、2%p以上の超過収益を出したところは一か所もなかった（キム・ウチャン, 2014）。これは超過収益を出すということが現実的に可能ではないことを意味する。また、収益率を増加させるためにはそれに相応して危険も増加する。つまり、社会保険基金の運用収益率を増加させれば政府の主張通り基金積立規模を増やし、基金枯渇時点を遅らせることができるが、逆に損失確率も増加するのでむしろ基金規模を減らし、基金枯渇時点を繰り上げることもできるのだ（イ・チャンジン, 2015）。いくら基金運用収益率を高めてもそれが株価指数や経済成長率を長期的に超過できない。

収益率の増加を通じて基金積立規模を増やし、財政健全性を達成しようとする政府の計画を財政安定と基金枯渇を混同する過ちを抱えていたりする。社会保険方式の公的年金は積立方式と言っても、完全積立方式ではなく部分積立方式にしか設計できず、これは積立方式と賦課方式が混ざっていることを意味する。したがって、年金基金の枯渇は公的年金の財政方式が賦課方式に転換することを意味し、それ自体を財政安全性毀損と同一視するわけにはいかない（キム・ヨンミョン, 2013）。基金枯渇の可否よりは社会全体が公的年金の財政を負担することができるかの可否のほうが重要だ。つまり、社会全体的な負担余力の問題を年金基金の枯渇可否の問題として捉えることは公的年金に対する不信を助長しがちで、少子高齢化に対する社会全体の連帯による対応を図るのに不利になる可能性がある。

また、基金積立規模を増加させようとする政府の計画は社会保険の制度的目的を看過させがちな恐れがある。政府は財政健全性の維持を基金規模の増加と同一視しているため、長期財政展望を通じて社会保険基金の枯渇時点を予測し、それを延長することに全ての力を入れようとしている。ところで、長期財政推計は推計模型によって行われるが、それは基本的に推計が行われる現時点の制度的構造と運用方式がそのまま維持されると仮定し、人口変数と巨視変数（成長率など）および制度別特異変数（軍除隊率、失業率など）を量的に調整し長期展望をすることを意味する。これはまるで1946年韓国社会の時点でその当時の制度的構造と運用方式をそのまま固定しておいて推計に投入されるいくつかの変数を量的に調整し70年後の2016年の韓国社会を展望することと同じだ。1946年の時点では分断や戦争、経済危機のような政治経済的な激変はもちろん、ささやかな制度的変化も予測できず、したがってこれが推計模型に反映できないため、どのような場合でも2016年の展望はできない。それにも関わらず、このような推計模型で社会保険の持続可能性を診断しようとするのは長期展望を政府、より具体的には経済省庁が独占し、このように独占した診断のもとに社会保険の運営を財政健全性の観点から統制しようとする事だ。そうなれば社会保険の制度的目的はかなり疎かに扱われる可能性が高くなる。

政府はいつも長期財政推計は現行制度がそのまま維持されると仮定した場合の展望と言うが、すると長期展望の目的はそのような展望を回避するために現行制度をどう変化させるかにあると言うべきだ。しかし政府はそれと反対する計画を出す。つまり、長期展望がそのまま実現するだろうと仮定し現行制度をその過程に合わせて裁断しようとするのだ。そして政府の展望はいつも財政的基準に合わせてられている。そのため、政府は言葉では長期的視野を強調するが実際には本当に長期的視野で見つめなければいけない人口変化や生産性の増加は疎かに扱い、否定的に展望した長期財政推計を基に短期的な基金運用受益の増大に取り組む間違いを犯している。政府は長期を周期的に短期化しているのだ（政府の長期財政推計は基本的に5年毎に行われるようにしている）。そのようにして政府は社会保険の制度的目的を財政健全性の維持に従属させることで未来の否定的展望を変化させるための社会構成員の集合的努力や制度的介入の余地を自ら遮断している。

政府が未来世代の負担を減らしてあげようとするなら未来世代を生んだ現庶民世代に対する福祉支出を減らしてはいけない。現庶民世代に対する福祉支出を減らせば現庶民世代の人生はますます厳しくなるはずで、したがって現庶民世代から生まれる未来世代は現庶民世代より厳しい人生を送るしかなく、そうすることこそ未来世代に負担を転嫁する行為になるはずだ。基金運用受益率を上げるのが基金枯渇時点を遅らせることはできるが、出産率を上げることも聞き枯渇時点を遅らせることができる。むしろ出産率を上げることが基金積立規模を増やすにはもっと確実な方法である可能性がある。万が一、未来世代負担を掲げて現世代の福祉支出を減らせば、それは未来世代負担を政治化することで、ひいては人口学的変化を政治化し、むしろ少子高齢化に対する対応を制約することになる。

ポラニ（Karl Polanyi）は社会変化において変化の速度がとても重要だと言った。社会変化の速度と

その変化に人々が適応する速度の間の比率が社会変化の最終的な結果を決定するということだ（ボラニ，2009）。社会構成員が社会変化に適応するためには変化に介入しようとする制度的努力が大事だ。このような制度的努力を通して社会変化を社会構成員が忍耐できる水準に調整して社会変化によって発生する便益と費用を現世代と未来世代が階層の間で公平に負担するように調整するときだけ我々は社会変化の速度を遅らせるだけではなく、ひいては社会変化の内容と結果までも長期的に転換させられるようになる。社会福祉制度は基本的に社会的危険に遭った時や遇う可能性がある人々の間で連帯（Solidarity）を形成する制度だ（ピエタス，2015）。連帯形成の具体的な方法は社会保険と公共扶助、社会サービスが少しずつ異なるがその本質は同一だ。財政安定のため連帯形成を犠牲させるよりは少子高齢化に対処するための社会投資に集約的努力を傾注するのがもっと必要だ。

## 参考文献

- 企画財政府，2015a. “企画財政府，2060年國家債務比率40%以内に管理. 持続的な歳出構造調整がない場合60%まで上昇可能：公的年金および社会保険は持続可能性確保のために改革緊要” 報道資料，12月4日
- 企画財政府，2015b. 「2060年長期財政展望」. (企画財政府，2015a. の別添資料). 12月4日
- 企画財政府，2016a. “7大社会保険財政健全化速度を出す：第一回「社会保険財政健全化政策協議会」開催” 報道資料. 3月29日
- 企画財政府，2016b. 「7大社会保険財政健全化推進方案」. 企画財政府
- キム・ヨンミョン. 2013. “国民年金との関係で見た‘引き受け委員会’基礎年金導入（案）の評価.” 『社会福祉政策』. 40(3), 375~403ページ
- キム・ウチャン. 2014. 「超高齢化社会の元で持続可能な国家成長のための新たな公的年金運用方式の提言：Investing in Population Growth」. SBS文化財団国家未来議題研究発表会. PPT資料
- 大韓民国政府. 2015. 『2016-2020第3次少子化・高齢社会の基本計画：ブリッジプラン2020』
- パク・ヒョンス，ジョン・ビョンモク. 2009. 『社会福祉財政分析のための中長期財政推計模型開発のための研究』. ソウル：韓国租税研究院
- 連合ニュース. 2015.05.07. “ムン・ヒョンピョ，年金枯渇 負債を後代に譲ると‘世代間の泥棒の技’ <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/07/0200000000AKR20150507119000017.HTML> (2015.05.30. 検索)
- イ・ジュング. 2004. 『財政学』(第3版)，ソウル：タサン出版社
- イ・チャンジン. “政府および与党の国民年金管理，運用体系改編方向の問題点. 『福祉動向』. 第203号. 9月
- チェ・スルキ. 2015. “韓国社会の人口変化と社会問題：人口変動要因と人口数／人口構造を中心に” 『経済と社会』. 第106号，夏，14~40ページ
- 統計庁. 2011. 『将来人口推計』
- ボラニ・カール. ホン・キビン訳. 2009 (1944). 『巨大な転換：我々の時代の政治・経済的起源』. ソウル：トシヨ出版キル
- ピエタス・ダニ. キム・ジヘ訳. 2015 (2006). 『社会保障論入門』. ソウル：社会評論
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- . 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. 1996. “The ‘Southern Model’ of welfare in social Europe,” *West European Politics*, 21(1): 231-41.
- OECD. 2016a. Income Distribution and Poverty Dataset. (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=678678#>)
- . 2016b. Social Expenditure Data (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=678678#>)
- . 2016c. Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805eal-en (Accessed on 12 August 2016)
- . 2016d. Economic Outlook No. 99 (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=374266#>)
- Lynch, J. 2006. *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*.

Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Williamson, J. B., Watts-Roy, D. M. and Kingson, E. R. (eds) 1999. *The Generational Equity Debate*. New York: Columbia University Press.



# 저출산·고령화의 영향과 미래세대부담론

동아대학교 사회과학부 사회복지학과 교수 남 찬 섭

## I. 서론

오늘날 저출산·고령화 현상은 전세계적인 문제이지만 한국의 경우는 특히 그 속도가 대단히 빨라 다른 나라들보다 그 절박성이 매우 크다. 즉, 한국은 2000년에 65세 이상 노인인구 비중이 7.2%로 고령화 사회에 진입하였고 그로부터 18년만인 2018년에 65세 이상 인구비중이 14.5%에 달해 고령사회가 될 것으로 예상되며 그로부터 불과 8년만인 2026년에는 노인인구비중이 20.8%에 달해 초고령사회에 진입할 것으로 예상되어 (통계청, 2011) 고령화 속도가 가장 빨랐다는 일본보다 더 빠른 고령화 속도를 보일 것으로 예상된다. 이러한 빠른 고령화는 장기간의 저출산으로 더욱 심각한 상황인데 1983년 합계출산율이 2.1미만인 저출산을 기록한 이래 30년이 넘는 기간 동안 저출산이 지속되고 있을 뿐 아니라 2001년부터는 합계출산율이 1.3미만인 초저출산현상이 15년 가까이 지속되고 있다 (대한민국 정부, 2015). 이러한 저출산과 고령화로 인해 생산가능인구 (15~64세)가 올해인 2016년 3,704만명으로 정점에 이른 후 내년인 2017년부터는 감소할 것으로 예상되고 있으며 총인구는 2030년 5,216만명으로 정점에 이른 이후 감소할 것으로 예상되고 있다 (대한민국 정부, 2015).

이처럼 급속한 저출산·고령화 흐름에 대응하기 위해 한국정부는 2005년에 저출산·고령사회기본법을 제정하고 대통령직속의 저출산·고령사회위원회를 설치·운영하는 등 다양한 대책을 추진해왔다. 그런데 최근에 와서는 그와 같은 다방면의 대책 중에서도 재정건전성 확보에 초점을 둔 대책이 중심을 이루는 것으로 보인다. 즉, 작년인 2015년 말 정부는 「2060년 장기재정전망」을 발표한 바 있는데 이에 따르면 장기재정여건을 어렵게 만드는 가장 중요한 요인은 바로 급속한 저출산·고령화이며 따라서 장기 시계의 종합적인 재정전망의 필요성이 시급하다는 것이다. 이러한 진단에 따라 정부는 관련 대책으로 2060년 국가채무비율을 40% 이내로 관리하는 방안과 함께 재원대책 없는 신규 제도 도입을 억제하는 이른바 페이그 제도와 같은 재정준칙을 도입하는 방안, 그리고 사회보험 개혁방안을 제시하였다. 정부는 특히 사회보험과 관련해서는 재정적 지속가능성이 없다고 못 박으면서 기존의 「저부담-고급여」 체계를 「적정부담-적정급여」 체계로 전환하는 개혁이 필요하다고 주장하였다 (기획재정부, 2015a, 2015b).

올해 들어 정부는 「2060년 장기재정전망」의 후속조치로 「재정건전화법」을 입법예고하였는데 이 법안의 주요내용은 ① 국가채무를 일정수준으로 관리하고 ② 재정이 소요되는 법안을 제출할 경우에는 그에 상응하는 기존 사업의 축소 내지 폐지 등의 구조조정방안을 첨부토록 하는 페이그 제도를 도입하며 ③ 기획재정부 장관을 위원장으로 하는 재정전략위원회를 설치하여 재정건전화를 주도한다는 것이다. 이에 앞서 정부는 2016년 3월 사회보험재정건전화방안을 발표한 바 있는데 이 방안은 ① 7



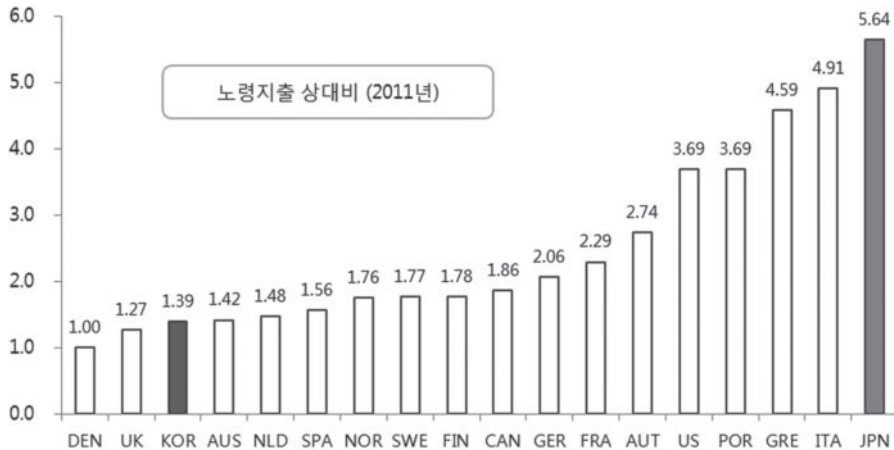
대 사회보험의 재정추계 시점과 추계기간, 추계에 투입되는 거시변수 및 인구변수를 통일하는 통합재정추계제도를 도입하고 재정추계결과를 각 사회보험의 재정안정화 조치와 연계시키고, ② 7대 사회보험 간 투자공조체제를 구축하여 기금운용수익률을 제고하며, ③ 7대 사회보험의 관리운영 효율화를 위한 공통예산편성지침을 수립하는 것 등을 핵심 내용으로 한 것이다 (기획재정부, 2016a; 2016b).

위와 같은 재정건전화 관련대책에 담긴 여러 조치들은 복잡한 것처럼 보이지만 그 이면에는 공통된 논리가 놓여있다. 즉, 그 논리는 급속한 저출산·고령화는 국가채무의 증가와 복지지출의 과도한 증가, 사회보험기금의 고갈과 같은 재정적 지속불가능 상황을 초래할 수 있고 이러한 재정적 지속불가능 상황은 곧 미래세대에 대한 부담전가라는 논리이다. 이러한 미래세대부담론은 비단 정부만의 주장이 아니며 특히 국민연금과 관련하여 많은 학자들이 주장하는 바이기도 한데, 그들에 의하면 국민연금을 비롯한 공적연금은 저출산·고령화로 인해 재정적으로 지속가능하지 않으며 기금고갈에 직면할 것이고 미래세대에 과도한 부담을 주게 된다는 것이다 (예컨대, 문형표, 2007; 윤석명, 2007 참조). 미래세대부담론은 때로 좀 더 극단적인 형태로 표현되기도 하는데 작년인 2015년 5월 보건복지부장관은 국민연금기금이 고갈된다면 이는 미래세대에 빚을 떠넘기는 도둑질이라고 하여 큰 논란을 일으킨 바 있다 (연합뉴스, 2015.05.07).

최근 정부가 내놓은 재정건전화 관련대책들은 한국사회가 급속한 저출산·고령화로 인해 2020년 이후에는 인구오너스 (population onus) 시대로 전환되므로 그 이전인 5년이 인구절벽위기에 대응할 수 있는 마지막 골든타임이라는 문제의식에서 출발한 것이며 이런 문제의식에는 충분히 동의할 수 있다. 또한 객관적으로 한국의 저출산·고령화가 심각하며 이것이 향후 상당기간 동안 한국사회를 어려움에 빠뜨릴 것이라는 점도 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 정부와 그 외 일부 학자들은 저출산·고령화의 영향을 재정건전성 훼손으로 과도하게 단순화하고 있으며 나아가 재정적 지속불가능성을 과도하게 미래세대부담론으로 연결짓는 것이 아닌가 하는 의심을 떨치기 어렵다. 또한 한 사회가 재정적 지속가능성을 유지할 수 있어야 한다는 데 대해서는 동의하지만 한국정부는 그것을 지나치게 강조함으로써 사회보장의 본질적 목적을 다소 소홀히 다루는 것이 아닌가 하는 우려를 낳게 한다. 이 글은 저출산·고령화의 영향을 재정적 지속불가능성이 아닌 다른 측면에서 바라볼 수 있다는 점에 대해 살펴보고 나아가 미래세대부담론이 안고 있는 논리적 허점이 어떤 것인가에 대해 생각해보고자 한다.

## II. 저출산·고령화의 영향

앞에서 언급한 바와 같이 한국의 저출산·고령화는 그 속도 면에서 대단히 빠르기 때문에 문제가 매우 심각한 것은 사실이다. 또한, 오랜 기간 동안의 저출산과 노인인구의 증가로 인해 지금까지 진행된 인구학적 변화가 향후 상당기간 동안 영향을 미칠 것이며 이는 변화시킬 수 없는 상수라는 점도 분명하다 (최슬기, 2015). 하지만 이러한 점을 과도하게 부정적인 것으로만 고정시켜 해석할 필요는 없다. 앞에서 본 정부의 재정건전화 관련대책들은 저출산·고령화 추세가 초래하리라 예상되는 변화를 지나



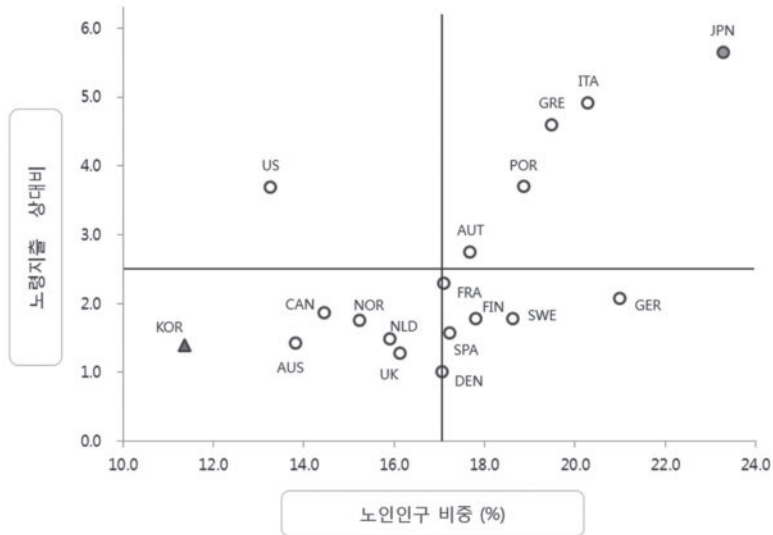
〈그림 1〉 OECD 주요 국가들의 노령지출 상대비  
 자료: OECD, 2016b.

치게 기정사실처럼 고정시켜 놓고 그에 대한 재정적 적응만을 사회에 부과하려는 경향을 갖고 있다. 그러한 부정적 접근은 오히려 사회변화에 대한 제도적 개입의 가능성을 차단할 우려가 있다.

사회변화의 속도가 빠르다고 해서 제도적 개입이 불가능한 것은 아니다. 오히려 변화의 속도가 빠를수록 제도적 개입의 필요성은 더 커진다. 왜냐하면 변화의 속도가 지나치게 빠를 경우 사회구성원들이 적응할 여유가 없어지기 때문이다 (폴라니, 2009). 제도적 개입에서 중요한 것은 그것이 변화의 속도를 늦출 수 있느냐 여부이다 (폴라니, 2009). 변화의 속도를 늦춘다면 우리는 변화의 경로에도 영향을 미칠 수 있을 것이다. 미래에 대한 정확한 예측은 어려운 일이지만 우리보다 먼저 고령화를 경험한 다른 나라의 예를 살펴봄으로써 변화의 몇 가지 경로를 상정할 수 있고 그것을 참고하여 제도적 개입의 방향을 다양하게 고려할 수 있다.

〈그림 1〉은 한국과 일본을 포함한 OECD 주요 18개 국가의 사회지출 중 노령지출을 가족정책과 노동시장정책 및 실업대책에 대한 지출로 나누어 얻은 수치를 막대그래프로 표시한 것이다 (지출수치는 모두 2011년 수치임). 이 수치는 결국 노인인구에 대한 사회지출을 비노인인구 (생산가능인구)에 대한 사회지출로 나눈 것으로 비노령지출에 대한 노령지출의 상대적 비율, 즉 노령지출 상대비라고 할 수 있다. 이 값이 클수록 생산가능인구에 대한 지출에 비해 노인인구에 대한 지출의 상대적 크기가 크다는 것을 의미한다.

〈그림 1〉에 의하면 노령지출 상대비가 가장 큰 국가는 일본으로 그 값이 5.64로 이는 생산가능인구에 대한 지출에 비해 노인인구에 대한 지출이 5.64 배에 달한다는 것을 의미한다. 일본 다음으로는 이탈리아와 그리스가 있는데 이 두 나라는 상대비 값이 4를 넘는다. 미국과 포르투갈은 상대비가 다 같이 3.69로 노령지출의 상대적 크기가 상당히 큰 것으로 나타난다. 반면에 핀란드 (1.78), 스웨덴 (1.77), 노르웨이 (1.76), 덴마크 (1.00) 등 북유럽국가들은 상대비가 비교적 작은 것으로 나타난다. 그리고 대륙유럽국가들은 중간 정도 수준이라 할 수 있다 (독일 2.06, 프랑스 2.29, 오스트리아 2.74).

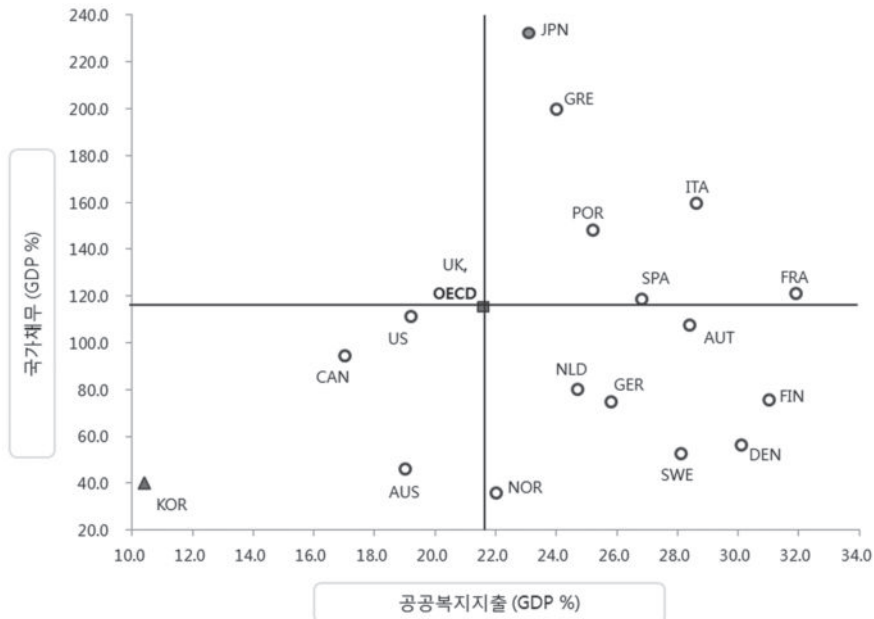


〈그림 2〉 노인인구 비중과 노령지출 상대비의 관계  
 자료: OECD, 2016b; 2016c.

하지만 노령지출 상대비의 분포가 일반적으로 통용되는 복지국가유형 (Esping-Andersen, 1990, 1999) 과 반드시 일치하는 것은 아니다 (Lynch, 2006 참조). 노령지출 상대비가 높은 이탈리아 (4.91) 와 포르투갈 (3.69) 은 남유럽유형 (Ferrera, 1995) 으로 분류되기도 하는데 같은 남유럽유형인 스페인은 노령지출 상대비가 1.56 으로 낮은 편이다. 또 영미권 유형으로 분류되는 국가들은 노령지출 상대비가 제각각인데 그 값이 매우 높은 미국 (3.69) 이 있는가 하면 중간보다 다소 낮은 캐나다 (1.86) 도 있고 값이 상당히 낮은 편인 호주 (1.42) 와 영국 (1.27) 도 있다. 이처럼 노령지출 상대비의 분포가 일반적인 복지국가유형과 일치하지 않기 때문에 그것을 다른 변수와 연관지어 살펴볼 필요가 있다. 직관적으로 볼 때 노령지출 상대비는 아무래도 노인인구비중과 밀접히 관련되어 있으리라 생각할 수 있는데 이 관계를 나타낸 것이 〈그림 2〉 이다.

〈그림 2〉 에서 노인인구비중에 따른 노령지출 상대비의 국가별 분포를 보면 우상향하는 경향이 상당히 뚜렷하여 양자 간에는 양의 관계가 비교적 강하다고 볼 수 있다. 즉 노인인구비중이 높은 나라일수록 노령지출 상대비도 큰 것이다. 하지만 그렇다고 해서 그 관계를 지나치게 기정사실화할 필요는 없다. 〈그림 2〉 에는 가로선과 세로선을 중심으로 각 국의 분포가 사분면으로 구분되어 있는데 여기서 가로선과 세로선은 그림에 표시된 18 개 국가의 노인인구비중 단순평균과 노령지출 상대비의 단순평균을 기준으로 한 것이다. 이런 점에서 그림의 가로선과 세로선은 다소 임의적인 것이기는 하지만 노인인구비중에 따른 노령지출 상대비의 분포를 보다 심층적으로 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

즉, 노인인구비중이 커짐에 따라 전반적인 경향으로는 노령지출상대비가 커지는 것이 사실이고 이는 1 사분면에 위치한 일본, 이탈리아, 그리스, 포르투갈과 같은 나라 (高노령화-高노령지출 유형) 와 4 사분면에 위치한 호주, 영국, 캐나다, 노르웨이, 네덜란드와 같은 나라 (低노령화-低노령지출 유형)

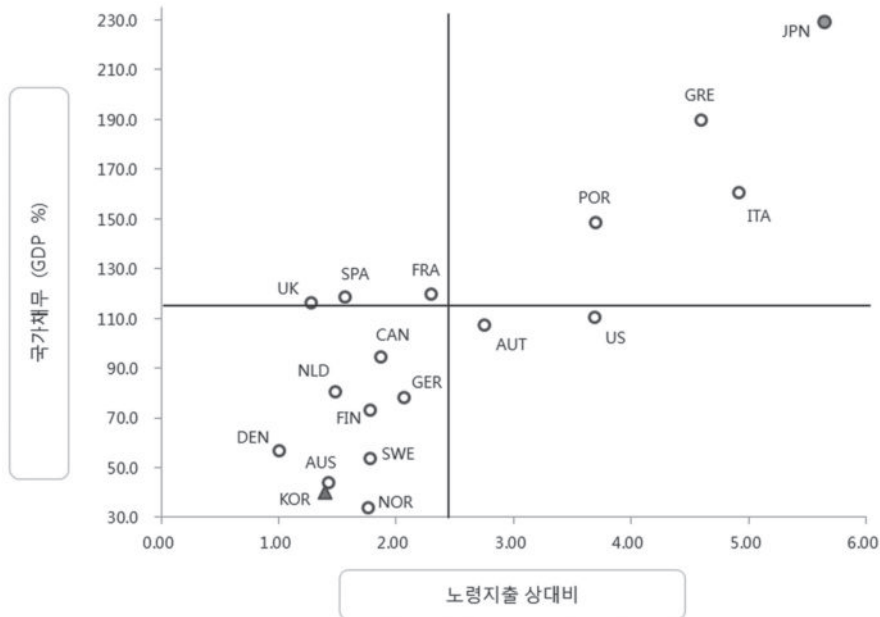


〈그림 3〉 공공복지지출과 국가채무의 관계  
 자료: OECD, 2016b; 2016d.

의 예에서 알 수 있다. 한국은 현재 4 사분면에 속한다. 하지만 이러한 전반적인 경향에서 벗어난 나라들도 있다. 노인인구비중이 상당히 크지만 노령지출상대비가 낮은 스웨덴, 핀란드와 같은 나라 (高노령화-低노령지출 유형) 도 있고 노인인구비중이 평균 정도이면서 노령지출상대비가 낮은 스페인, 덴마크와 같은 나라 (中노령화-低노령지출 유형) 도 있다. 또 노인인구비중이 높지만 노령지출상대비가 중간 정도인 독일 (高노령화-中노령지출) 과 노인인구비중과 노령지출상대비가 모두 중간 정도인 프랑스, 오스트리아와 같은 나라 (中노령화-中노령지출) 도 있다. 그리고 〈그림 2〉에서는 한 나라이지만 노인인구비중이 낮아도 노령지출상대비가 높은 미국과 같은 나라 (低노령화-高노령지출 유형) 도 있다. 이를 통해 우리는 노인인구비중과 노령지출상대비의 관계는 한 가지가 아니라 몇 가지 유형이 존재할 수 있음을 알 수 있다.

물론 여기서 말한 유형은 잠정적인 것이며 또 그 유형들이 우리가 시장에서 상품을 선택하는 것처럼 선택할 수 있는 그런 유형이 아닌 것은 분명하다. 그리고 현재 한국에서 진행되고 있는 저출산·고령화의 흐름은 일면 상당히 비관적인 전망을 하게 하는 것도 사실이다. 하지만 그렇다고 해서 한국이 미래에 高노령화-高노령지출 유형으로 진행할 것이라고 단정할 필요는 없다. 노인인구 증가는 피할 수 없고 그에 따라 노인에 대한 사회지출이 증가할 것임은 사실이나 장래에 한국사회가 일본이나 이탈리아, 그리스, 포르투갈보다 노령지출상대비가 훨씬 낮은 독일이나 스웨덴, 핀란드, 스페인 등과 같은 경로로 진행해나갈 수도 있는 것이다.

또한 노인인구 증가로 사회지출 등 의무지출이 증가한다고 해서 이것이 반드시 재정건전성의 악화로만 이어진다고 단정할 필요도 없다. 〈그림 3〉은 OECD 국가의 공공복지지출과 국가채무의 분포를



〈그림 4〉 노령지출 상대비와 국가채무의 관계  
 자료: OECD, 2016b; 2016d.

나타낸 것이다.

이 그림을 보면 공공복지지출과 국가채무 간에 그리 뚜렷한 양의 관계가 나타나는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다. 오히려 앞서와 유사하게 공공복지지출과 국가채무 간의 관계에서 몇 가지 유형을 찾아볼 수 있다. 즉, OECD 평균을 기준으로 볼 때, 공공복지지출수준이 높고 국가채무가 높은 고지출-고채무 유형 (일본, 그리스, 이탈리아, 포르투갈), 공공복지지출수준이 높지만 국가채무는 그리 높지 않은 고지출-저채무 유형 (스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 독일, 네덜란드), 그리고 공공복지지출수준이 낮고 국가채무도 낮은 저지출-저채무 유형 (캐나다, 호주) 의 세 가지 유형을 판별할 수 있다 (그림에서 경계선에 위치한 나라들 중 프랑스, 스페인, 오스트리아는 고지출-중채무 유형, 미국은 저지출-중채무 유형, 그리고 영국은 중지출-중채무 유형이라 할 수 있다). 이 유형을 보면, 고지출-고채무 유형에 속하는 국가들은 대체로 노령지출상대비가 높은 국가들이며 고지출-저채무 유형은 노령지출상대비가 낮은 국가들이라는 점을 알 수 있다. 그리하여 노령지출상대비와 국가채무를 중심으로 OECD 국가들의 분포를 나타낸 것이 〈그림 4〉 이다.

〈그림 4〉를 보면 두 변수 간의 정적 관계를 상당히 뚜렷이 확인할 수 있다. 그래서 일본, 그리스, 이탈리아, 포르투갈처럼 노령지출상대비가 높은 나라, 다시 말해서 생산가능인구에 대한 복지지출에 비해 노인인구에 대한 복지지출의 상대적 규모가 큰 국가들이 국가채무도 많으며, 반대로 공공복지지출의 규모는 크지만 노령지출상대비가 낮은 나라들인 북유럽국가들은 국가채무도 그리 높은 수준이 아닌 것이다. 이러한 사실들은, 국가채무로 대표되는 재정건전성은 공공복지지출의 총규모보다는 노령지출상대비와 더 강한 상관관계를 보임을 보여주는 것이다.

지금까지 살펴본 내용을 종합하면, 고령화로 인해 재정지출이 증가하더라도 총규모의 증가보다 재정지출 증가의 내용이 중요함을 보여준다. 즉, 재정지출이 증가해도 생산가능인구에 대한 복지지출과 노인인구에 대한 복지지출 간의 균형이 잘 잡힌 국가들은 국가채무 수준이 낮은 것이다. 또 이 두 지출 간의 균형은 반드시 노인인구비중과 일치하지 않는다. 노인인구비중이 높다고 해서 일률적으로 노령지출상대비가 높은 것은 아닌 것이다 (앞서 본 것처럼 독일이나 스웨덴은 노인인구비중이 높은 편이지만 노령지출상대비는 높지 않았다). 결국 노인인구에 대한 지출과 생산가능인구에 대한 지출 간의 균형을 확립하기 위한 제도적 개입과 개선노력이 중요한 것이다.

이 점과 관련하여 정부가 오래 전부터 주장해온 것으로 ‘복지지출 자동증가론’이라 할 수 있는 담론에 대해 언급할 필요가 있다. 그간 정부는 현재의 복지제도를 그대로 유지하더라도 2050년에는 복지지출이 GDP의 22%로 증가하여 현재의 OECD 평균수준에 도달한다고 주장해 왔다 (예컨대, 박형수·전병목, 2009). 이와 유사한 정부유관기관의 추계는 그간 몇 차례 시도되고 발표된 바 있지만 이 장기추계의 공통점은 현행 제도의 지출구조를 그대로 유지한다고 가정할 상태에서 50년 후 혹은 60년 후에 지출수준이 어떻게 될 것인가를 추계한다는 데에 있다. 이는 장기추계모형이 가진 기술적으로 불가피한 점일 수도 있지만 이로 인한 단점도 만만치 않으며 이 단점은 사실상 장기추계의 효용성 자체를 무너뜨릴 수도 있을 정도의 것들이다.

즉, 현재의 제도가 변함없이 운영된다고 가정한 상태에서 변수의 양적 조정만 가하여 장기추계를 하다 보니 예컨대 박형수·전병목 (2009)의 연구에서 노인에 대한 복지지출은 공적연금의 지출 증가 등으로 인해 2050년에 GDP의 12% 이상에 달할 것으로 추정된 데 비해 보육 등 가족지출은 2050년에도 GDP의 0.3%에 불과할 것으로 추정되는 등 상당히 비현실적인 전망이 도출된 바 있다. 이런 류의 전망대로라면 미래에 한국은 노인인구비중이 높고 복지지출은 중간수준이면서 동시에 복지지출이 대부분 노인에게 투입되는 고노령화-고노령지출 유형이 될 것이며, 이런 유형은 앞서 본 것처럼 복지지출이 생산가능인구보다는 노인인구에게 집중되고 국가채무도 높은 매우 비효율적인 유형이다. 이처럼 현행 제도의 운영방법이나 지출구조가 변화하지 않는다고 전제하고 장기추계를 한 관계로 대단히 비관적인 전망이 나오게 되는 것이다. 정부는 이런 비관적인 전망을 마치 가까운 장래에 그대로 실현될 것처럼 전제하고 있는 관계로 스스로 제도적 개입의 가능성을 차단하고 있다. 즉, 예컨대 제도의 개혁을 통해 현재의 저노령화-저노령지출 유형을 장래에 고노령화-고노령지출 유형이 아니라 고노령화-중노령지출 내지 고노령화-저노령지출 유형으로 경로설정시키려는 개입 그리고 더 나아가 장기적으로는 고노령화의 추세도 완화하는 경로로의 개입은 상대적으로 소홀히 취급되는 것이다. 이런 정부의 태도는 변화에 개입하려는 동기와 의지 자체를 감소시킬 수 있으며 이러한 개입동기와 의지의 저하야말로 저출산·고령화 흐름에 대한 대응에서 가장 위험한 일이다.

### Ⅲ. 미래세대부담론의 문제점

앞서 언급한 것처럼 한국정부와 일부 학자들은 저출산·고령화로 인한 재정건전성 악화를 곧 미래



세대에 부담을 전가하는 행위와 동일시하고 있다. 그리하여 현 세대가 복지지출을 증가시키는 것은 세대이기주의이며 나아가 결정권이 전혀 없는 미래세대를 착취하는 것이라고까지 간주한다. 하지만 좀 더 자세히 생각해보면 미래세대부담론은 논리적으로나 개념적으로 여러 가지 문제점을 안고 있다.

우선 미래세대부담론에서 말하는 세대의 개념이 명확하지 않다. 미래세대부담론에서 말하는 세대는 엄밀한 개념정의에 기초한 것이라기보다는 직관에 기초한 세대개념인 것으로 보인다. 직관에 기초한 세대개념은 가족 내에서의 경험에 기초하고 있어 이해하기에 매우 쉽다는 장점이 있다. 즉 사회구성원들 대부분은 그가 속한 가족 내에서 세대가 명확히 구분됨을 잘 알고 있다. 또 더 나아가 30년 내지 60년 이후에 경제활동을 할 사람들을 미래세대라고 상정할 수 있다는 것도 알고 있으며 흔히 그렇게 하고 있기도 하다. 그러나 실제 사회구성원들을 연령별로 보면 모든 연령대에 대단히 촘촘히 연속적으로 배열되어 있어 사회전체를 기준으로 할 경우 세대의 구분은 쉽지가 않다. 30년 내지 60년 이후에 경제활동을 할 사람들을 미래세대라고 간주할 수 있다는 것도 다시 생각해보면 가족 내에서 구분되는 세대를 단순히 시공간적으로 확장한 것에 지나지 않는다<sup>1</sup>. 하지만 30년 후나 60년 후에는 어느 날 갑자기 오는 것이 아니라 시간의 연속적인 흐름 속에서 연속적으로 다가오는 것이다.

둘째, 더 중요한 문제는 미래세대 부담전가라는 논리가 미래세대를 마치 계층의 구분이 없는 단일한 집단인 것처럼 전제한다는 데에 있다. 이는 다시 이른 바 현세대에 대해서도 계층의 구분을 무시하는 태도를 만들어내는 경향이 있다. 현세대나 미래세대나 계층이 반드시 존재한다. 즉 불평등이 존재한다는 것이다. 특정 세대(그런 특정 세대를 구분해낼 수 있다고 한다면)는 사회경제적 지위가 서로 다른 수많은 구성원들의 집합이며 그 세대 이후에 오는 세대도 마찬가지이다. 그리고 이런 불평등은 편익에서만 나타나는 것이 아니라 부담에서도 나타난다. 즉, 특정 세대가 삶을 살아가는 특정 기간에 사회경제적 부담이 그 세대 내 계층 간에 골고루 배분되지 않듯이 그 세대 이후에 올 미래세대 역시 그 세대가 살아가는 기간에 발생하는 혹은 그 앞 세대가 그들에게 물려준 사회경제적 부담이 계층 간에 고루 배분되지 않는다.

그런데 미래세대부담론을 펴는 사람들은, 마치 특정 세대를 다른 세대와 완전히 단절된 것처럼 추상화해놓고 이렇게 추상화된 세대가 그들 내부에서 사회경제적 부담을 골고루 배분하여 그 부담을 총체적으로 짊어지는 것처럼 묘사하고 있다. 마찬가지로 미래세대도 추상화된 모습으로 그려지면서 마치 미래세대가 그 내부적으로 부담을 골고루 배분하여 이전세대에서 내려온 부담을 총체적으로 짊어질 것처럼 묘사하고 있다. 이런 식으로 세대를 추상화하여 상정하는 관계로, 현재 우리사회를 살아가는 사회구성원들 간에 다양한 형태의 부담이 계층 간에 어떻게 배분되는지 그리고 향후 고령화에 대한 대응에서 계층 간의 배분이 어떻게 변화할 것인지 등에 관련된 논의는 전적으로 생략된 채 추상화

<sup>1</sup> 최근 경제학에서 활용되는 세대간 회계 모형도 세대개념을 대단히 단순히 설정하고 있다. 즉 세대간 회계에서 세대는 같은 연령의 사람들 전체를 말하며 미래세대는 그들보다 연령이 한 살이라도 어린 사람들 전체를 말한다(이준구, 2004). 이렇게 되면 미래세대는 각 연령별 집단마다 다르게 설정된다. 이는 역설적으로 미래세대라는 것이 실제로는 연속적으로 다가오는 사람들임을 보여주는 것이다.

된 미래세대로 넘어갈 가능성이 있다고 판단되는 부담은 모두 거부되고 나아가 이를 위해 복지지출의 억제나 합리화 등 현 시대를 살아가는 사람들 중 특정계층에게 부담을 강요하는 선택을 하면서도 이를 미래세대의 부담완화로 합리화하고 있다. 하지만 현재를 살아가는 사회구성원들에게 사회경제적 편익과 부담이 계층별로 서로 다르게 (그리고 이 서로 다른 것이 대개는 공정하지 못한 성격을 가지면서) 배분될 때 그것이야말로 미래세대의 부담을 가중시키는 선택이 아닐 수 없다.

셋째로 정부가 그렇게도 피하고자 하는 부담의 전가라는 것도 사실은 그 개념이 매우 모호하다. 사실상 모든 세대 (세대를 구분할 수 있다면) 는 그 세대가 살아가는 시대에 무언가를 남김으로써 후세대에 영향을 미치게 된다. 이 경우 우리가 미래세대에게 부담을 준다고 할 수 있다면 그것은 상품이 결코 될 수 없고 원래부터 존재했던 자연 (생산수단으로서의 토지) 과 관련된 행위 정도가 될 것이다. 그 외의 것들은 그것들이 반드시 부담인지가 논란의 소지가 있다. 즉, 모든 세대는 무언가를 남기기 때문에 그것은 미래에 자산이 될 수도 있고 비용이 될 수도 있는 것이다. 이런 점에서 모든 미래세대는 이전세대로부터 부담만 물려받는 것이 아니라 자산도 물려받을 수 있다. 만일 미래세대에 물려주는 것을 모두 부담이라고만 가정하고 현 세대에서의 지출감소에만 집중한다면 그것이야말로 현 세대가 제도조정을 통해 미래세대에 물려줄 자산을 축적할 수 있는 기회를 상실케 되는 결과를 낳을 것이다.

여기서 우리는 미래세대부담론은 현 제도의 운용방식에 변경이 없다고 가정하는 것뿐만 아니라 사회구성원들의 삶의 방식에도 변화가 없다고 가정하고 있음을 혹은 변화가 없어야 한다고 가정하고 있음을 알 수 있다. 미래세대부담론자들은 공공복지지출의 증가를 미래세대의 재정부담 증가로만 해석하여 공공복지지출 증가를 최대한 억제하려고 한다. 하지만 공공복지지출이 증가하여 보육에 비용이 들지 않고 교육의 확대로 교육비가 감소하고 공공주택의 증가로 주택비용이 감소하면 미래세대는 현세대와 달리 시장임금 중 것처럼 많은 비중을 보육과 교육, 주거비에 사용하지 않아도 될 것이다. 또한 공적연금의 급여수준이 상승하면 미래세대는 공적연금 기여금 외에 사적부양비를 지출하지 않아도 된다. 따라서 이런 경우에는 국민부담률이 지금보다 증가해도 충분히 감당할 여력이 있을 수 있다. 그런데도 정부는 공공복지지출의 증가는 곧 미래세대로의 부담전가로 동일시하는데 이는 현 세대의 삶의 방식을 미래에 그대로 투사한 결과이다.

넷째, 미래세대부담론은 그 이면에 일종의 세대독립론 혹은 세대자율론 같은 전제를 가지고 있다. 즉, 미래세대부담론에 따르면 모든 세대는 후세대에게 부담을 전가하지 말아야 하므로 각 세대는 그 세대가 필요로 하는 자원을 스스로 확보해야 한다는 것이다 (Williamson et al., 1999 참조). 하지만 실제 사회에서 각 세대가 서로 독립적으로 자원을 확보하는 것이 가능한가? 앞에서 말한 것처럼 모든 세대는 그 이전 세대로부터 자산과 부담을 함께 물려받고 또 자신들의 자산과 부담을 그 후세대에 물려주기 마련이다. 이 과정에서 세대간의 연대가 발생하는 것이다. 미래세대부담론은 세대간의 의존과 연대의 실제와 가능성을 지나치게 무시하고 있다.

#### IV. 논의 및 결론

지금까지 저출산·고령화의 영향과 미래세대부담론의 문제점에 대해 살펴보았다. 한국의 저출산·고령화 추세는 그 속도가 매우 빨라 그에 대한 대응이 시급한 것이 사실이다. 그런데 한국정부를 비롯한 미래세대부담론자들은 저출산·고령화의 영향을 재정적 지속불가능성이라는 부정적인 가능성으로만 주로 해석하는 경향이 있으며 나아가 재정건전성 훼손을 곧 미래세대에 대한 부담전가로 해석하는 경향이 있다. 그리하여 정부는 최근 장기재정전망을 내놓으면서 저출산·고령화로 재정전망이 어두우며 특히 사회보험은 재정적 지속가능성이 없다는 결론을 내렸다. 그리하여 사회보험의 장기재정전망을 통일적으로 실시하고 이를 매년의 재정안정계획에 반영토록 하는 통합장기재정추계제도를 도입하는 한편 사회보험기금의 투자 역시 상호협력하여 함으로써 국민연금기금을 비롯한 사회보험기금의 적립규모를 늘려 기금고갈시점을 최대한 늦춤으로써 미래세대부담을 완화하는 자산운용공조체계 구축을 추진하고 있다.

그런데 사회보험기금의 적립규모를 늘리려면 우선 기금운용수익률을 장기간 높은 수준으로 유지해야 하는데 이것이 가능하지 않다는 것이 문제이다. 한 추정에 따르면 국민연금기금이 40년 동안 연평균 1%p의 초과수익률을 달성할 가능성은 5.7%이며 2%p의 초과수익률을 달성할 가능성은 0.079%로 나타난 바 있어 사실상 실현가능성이 거의 없다(김우창, 2014). 또한 미국의 뮤추얼펀드 중 1985년부터 2014년까지 운영된 223개 가운데 이 기간 동안 연평균 1%p 이상 초과수익을 낸 곳은 단 한 군데에 불과했으며 2%p 이상 초과수익을 낸 곳은 한 군데도 없는 것으로 나타났다(김우창, 2014). 이는 초과수익을 낸다는 것이 현실적으로 가능하지 않다는 것을 의미한다. 또한 수익률을 증가시키기 위해서는 그에 상응하여 위험도 증가한다. 즉 사회보험기금의 운용수익률을 증가시키면 정부의 주장대로 기금적립규모를 늘려 기금고갈시점을 늦출 수 있겠지만 반대로 손실확률도 증가하기 때문에 오히려 기금규모를 줄여 기금고갈시점을 앞당길 수도 있는 것이다(이찬진, 2015). 게다가 아무리 기금운용수익률을 높인다 해도 그것이 주가지수나 경제성장률을 장기적으로 초과할 수는 없다.

수익률 증가를 통해 기금적립규모를 늘려 재정건전성을 달성하려는 정부의 계획은 재정안정과 기금고갈을 혼동하는 오류를 안고 있기도 하다. 사회보험방식의 공적연금은 적립방식이라 하더라도 완전적립방식으로 설계할 수 없으며 부분적립방식일 수밖에 없고 이는 적립방식과 부과방식이 혼합되어 있음을 의미한다. 따라서 연금기금의 고갈은 곧 공적연금의 재정방식이 부과방식으로 전환됨을 의미하며 그 자체를 재정건전성 훼손과 동일시할 수는 없다(김연명, 2013). 기금고갈 여부보다는 사회전체가 공적연금의 재정을 부담할 수 있느냐 여부가 더 중요하다. 즉, 사회전체적인 부담여력의 문제를 연금기금의 고갈여부의 문제로 바라보는 것은 자칫 공적연금에 대한 불신을 조장할 수 있으며 저출산·고령화에 대한 사회전체의 연대에 의한 대응을 도모하는 데 불리할 수 있다.

또한, 기금적립규모를 증가시키려는 정부의 계획은 자칫 사회보험의 제도적 목적을 간과하게 할 우려가 있다. 정부는 재정건전성 유지를 기금규모 증가와 동일시하고 있기 때문에 장기재정전망을 통해 사회보험기금의 고갈시점을 예측하고 이를 연장시키는 데 모든 노력을 기울이고자 하고 있다. 그런데

장기재정추계는 추계모형에 따라 이루어지는데 이는 기본적으로 추계가 이루어지는 현 시점의 제도적 구조와 운용방식이 그대로 유지된다고 가정하고 인구변수와 거시변수(성장률 등) 및 제도별 특이변수(전역률, 실업률 등)를 양적으로 조정하여 장기전망을 함을 의미한다. 이것은 마치 1946년 한국사회의 시점에서 그 당시의 제도적 구조와 운용방식을 그대로 고정시켜 놓고 추계에 투입되는 몇 가지 변수를 양적으로 조정하여 70년 후인 2016년의 한국사회를 전망하는 것과 마찬가지로이다. 1946년 시점에서는 분단이나 전쟁, 경제위기와 같은 정치경제적 격변은 고사하고라도 조그마한 제도적 변화도 예측할 수 없고 따라서 이것이 추계모형에 반영될 수 없기 때문에 어떤 경우에라도 2016년 전망을 할 수가 없다. 그런데도 이러한 추계모형으로 사회보험의 지속가능성을 진단하려는 것은 장기전망을 정부, 보다 구체적으로는 경제부처가 독점하고 이렇게 독점된 진단에 근거하여 사회보험의 운영을 재정건전성의 관점에서 통제하려는 것이다. 이렇게 되면 사회보험의 제도적 목적은 심히 소홀히 취급될 가능성이 커지게 된다.

정부는 항상 장기재정추계는 현행 제도가 그대로 유지된다고 가정했을 때의 전망이라고 말하는데, 그렇다면 장기전망의 목적은 그러한 전망을 회피하기 위해 현행 제도를 어떻게 변화시킬 것인가에 있다고 해야 할 것이다. 하지만 정부는 이와 반대되는 계획을 내놓는다. 즉, 장기전망이 그대로 실현될 것이라고 가정하고 현행 제도를 그 가정에 맞추어 재단하려는 것이다. 그리고 정부의 전망은 항상 재정적 기준에 맞추어져 있다. 그러다 보니 정부는 말로는 장기적 시야를 강조하지만 실제로는 정말로 장기적 시야로 바라보아야 할 인구변화나 생산성 증가는 소홀히 취급하고 부정적으로 전망된 장기재정추계를 기초로 단기적인 기금운용수익 증대에 매달리는 우를 범하고 있다. 정부는 장기(長期)를 주기적으로 단기화(短期化)하고 있는 것이다(정부의 장기재정추계는 기본적으로 매 5년마다 이루어지게 되어 있다). 이렇게 하여 정부는 사회보험의 제도적 목적을 재정건전성 유지에 종속시킴으로써 미래의 부정적 전망을 변화시키기 위한 사회구성원들의 집합적 노력이나 제도적 개입의 여지를 스스로 차단하고 있다.

정부가 미래세대의 부담을 덜어주고자 한다면 미래세대를 낳은 현 서민세대에 대한 복지지출을 줄여서는 안 될 것이다. 현 서민세대에 대한 복지지출을 줄인다면 현 서민세대의 삶은 더 어려워질 것이며 따라서 현 서민세대에게서 태어날 미래세대는 현 서민세대보다 더 어려운 삶을 영위할 수밖에 없고 이렇게 만드는 것이야말로 미래세대에 부담을 전가하는 행위가 될 것이다. 기금운용수익률을 높이는 것이 기금고갈시점을 늦출 수 있겠지만 출산율을 높이는 것 역시 기금고갈시점을 늦출 수 있다. 오히려 출산율을 높이는 것이 기금적립규모를 늘리는 데에는 더 확실한 방법일 수 있다. 만일 미래세대 부담을 내세워 현 세대의 복지지출을 줄인다면 이는 그야말로 미래세대부담을 정치화하는 것이며 나아가 인구학적 변화를 정치화하여 오히려 저출산·고령화에 대한 대응을 제약하게 될 것이다.

폴라니(Karl Polanyi)는 사회변화에 있어서 변화의 속도가 매우 중요하다고 하였다. 사회변화의 속도와 그 변화에 사람들이 적응하는 속도 간의 비율이 사회변화의 최종적인 결과를 결정한다는 것이다(폴라니, 2009). 사회구성원들이 사회변화에 적응하기 위해서는 변화에 개입하려는 제도적 노력이

중요하다. 이러한 제도적 노력을 통해 사회변화를 사회구성원들이 감내할 수 있는 수준으로 조정하고 사회변화로 인해 발생하는 편익과 비용을 현세대와 미래세대가 계층 간에 공평하게 부담하게끔 조정할 때에만 우리는 사회변화의 속도를 늦출 뿐만 아니라 거기서 더 나아가 사회변화의 내용과 결과까지도 장기적으로 전환시킬 수 있게 될 것이다. 사회복지제도는 기본적으로 사회적 위험에 처하였거나 처할 가능성이 있는 사람들 간에 연대 (連帶, solidarity) 를 형성하는 제도이다 (피에터스, 2015). 연대 형성의 구체적인 방법은 사회보험과 공공부조, 사회서비스가 서로 조금씩 다르지만 그 본질은 동일하다. 재정안정을 위해 연대형성을 희생시키는 것보다는 저출산·고령화에 대처하기 위한 사회투자 에 집합적 노력을 경주하는 것이 더욱 필요하다.

## 참고문헌

- 기획재정부. 2015a. “기획재정부, 2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리, 지속적인 세출구조조정 없을 경우 60% 까지 상승 가능 : 공적연금 및 사회보험은 지속가능성 확보를 위해 개혁 긴급.” 보도자료, 12월 4일.
- 기획재정부. 2015b. 「2060년 장기재정전망」. (기획재정부, 2015a의 별첨자료), 12월 4일.
- 기획재정부. 2016a. “7대 사회보험 재정건전화 속도 낸다: 제1회 「사회보험 재정건전화 정책협의회」 개최.” 보도자료, 3월 29일.
- 기획재정부. 2016b. 「7대 사회보험 재정건전화 추진방안」. 기획재정부.
- 김연명. 2013. “국민연금과의 관계에서 본 ‘인수위원회’ 기초연금 도입 (안) 의 평가.” 『사회복지정책』, 40(3), 375~403쪽.
- 김우창. 2014. 「초고령화 사회 하에서 지속가능한 국가성장을 위한 새로운 공적연금 운용방식 제언: Investing in Population Growth」. SBS 문화재단 국가미래의제 연구발표회. PPT 자료.
- 대한민국 정부. 2015. 『2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지 플랜 2020』.
- 박형수·전병목. 2009. 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계 모형개발을 위한 연구』. 서울: 한국조세연구원.
- 연합뉴스. 2015.05.07. “문형표, 연금고갈 빛 후대로 넘기면 ‘세대간 도적질’”. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/07/0200000000AKR20150507119000017.HTML> (2015.05.30. 검색)
- 이준구. 2004. 『재정학』 (제3판), 서울: 다산출판사.
- 이찬진. 2015. “정부 및 여당의 국민연금 관리, 운용체계 개편방향의 문제점.” 『복지동향』, 제203호, 9월.
- 최슬기. 2015. “한국사회의 인구변화와 사회문제: 인구변동요인과 인구수 / 인구구조를 중심으로.” 『경제와 사회』, 제106호, 여름, 14~40쪽.
- 통계청. 2011. 『장래인구추계』.
- 폴라니, 칼. 홍기빈 옮김. 2009[1944]. 『거대한 전환: 우리 시대의 정치·경제적 기원』. 서울: 도서출판 길.
- 피에터스, 대니. 김지혜 옮김. 2015[2006]. 『사회보장론 입문』. 서울: 사회평론.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. 1996. “The ‘Southern Model’ of welfare in social Europe,” *West European Politics*, 21(1): 231-41.
- OECD. 2016a. *Income Distribution and Poverty Dataset*. (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=678678#>)
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Social Expenditure Data* (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=678678#>)
- \_\_\_\_\_. 2016c. *Elderly population (indicator)*. doi: 10.1787/8d805ea1-en (Accessed on 12 August 2016)
- \_\_\_\_\_. 2016d. *Economic Outlook No. 99* (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=374266#>)
- Lynch, J. 2006. *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Williamson, J. B., Watts-Roy, D. M. and Kingson, E. R. (eds.) 1999. *The Generational Equity Debate*. New York: Columbia University Press.



# 日本経済とアジア諸国との新しい結びつき

札幌学院大学経済学部経済学科准教授 佐々木 達

こんにちは。経済学部の佐々木です。よろしくお願いいたします。今回はこのような機会をあたえていただき、誠にありがとうございます。また本学70周年に際して、韓国からお越しいただいた先生方にも重ねて感謝申し上げます。私からは、いわゆる僕の専門領域から見て、日韓の経済は現在どのような位置づけにあるのかということについて、日本経済の構造変化に注目してお話しさせていただきます。そのうえで、最後にこれからどのような展望があるのかという点について報告させていただきます。

## 1. はじめに：自己紹介と本日のテーマ

私の専門領域は地域経済論、経済地理学という分野になります。方法論としては、経済現象の場所的差異や経済の地域的個性がいかになら形成されているのかを明らかにすることが大きな研究課題となります。私の研究関心分野である農業に引き付けてもう少し具体的にお話します。私の研究をわかりやすく言えば、日本において国民に低価格の食料を供給でき、かつ収益性を確保できる農業の可能性とはどのようなものか、その際に日本農業の地域的構造はどのような様相を示すのかということです。日本農業全体の発展を考える際には、マクロ経済学の所得決定や成長理論をベースにした発展・衰退メカニズムを分析することが一つの分析方法となります。さらに、各農業地域についてはどこでどのような産地が形成され、どのような生産力を形成しているのかという点については、ミクロ経済学における企業行動や産業組織の観点から経済立地論を用いた地域の空間構造を分析することもアプローチの一つです。そして、これらを通じて経済現象の展開の中で形成されてくる地域経済の論理と個々の地域経済循環を統一的に把握することで今後も私たちは腹いっぱいメシを食べていけるのかという問題に迫っていくという方法をとっています。

今日は、農業ではなく日本経済とアジア諸国の経済的関係にどのような変化が起こっているのかについて報告させていただきます。とりわけ、戦後の日本社会は、高度経済成長期から安定成長期に至り、その後はバブル経済の崩壊と長引く不況を経験して、失われた20年と呼ばれる時代を通過してきました。しかしその一方、1990年代後半以降、日本の経済構造は大きく変容を遂げています。後ほど具体的にお示ししますが、日本経済は「未成熟な債権国」から貿易・サービス収支が赤字に転じ、所得収支と経常収支が黒字化する「成熟した債権国」へと移行しつつあったのです。これを産業構造の面から見ると、製造業等の輸出主導型から資本輸出に代表される投資主導型への構造転換の節目に差しかかっています。

本報告では、日本経済がさらなる国際化が避けられなくなっているという認識の下で、グローバル



化と呼ばれる経済活動の地域性を検討し、日本経済とアジア諸国の新しい結びつきの可能性を考えてみたいと思います。

## 2. 日本経済の構造変化

### 1) 戦後の高度経済成長と 90 年代以降の日本経済の停滞

戦後日本経済が高度経済成長を遂げたパターンについて簡単に振り返っておきます。

吉川（1992, 2016）によれば、日本経済の成長パターンは、新技術の導入→設備投資の増加→労働需要増加→賃金上昇→消費需要増大→民間消費財の大量供給→設備投資の増加（資本蓄積）という国内の拡大再生産を基本軸にしながら、海外需要の取り込む輸出主導型の経済構造を築いてきました。その際に、戦後の重化学工業導入にあたっては先進国の技術導入+安価な鉱物資源の大量輸入+先進国の技術導入+相対的安価な労働力がセットになって国内フルセット型産業構造を形成しました。

これは、通常「国民経済」の形成と呼ばれていて、その特徴は①国内にフルセットの自給型産業構造を確立し、②国内市場中心の価格形成メカニズム（ナショナル・プライシング）を完備し、さらに③主権国家がマクロ経済政策によって管理している経済的枠組みであったと言えます。

ところが、1980年代後半に主にアメリカとの貿易摩擦が深刻化する中で経済構造調整が推し進められてきました。その結果、急激な円高により従来型のフレームワークが変質しました。すなわち、①国内自給型フルセット産業構造に固執することなく、広域経済圏内における水平分業への漸次的意向が容認され、②ナショナル・プライシングから「国民経済」を超え、広域市場にまたがった価格形成メカニズム（トランスナショナル・プライシング）への返還が進行し、そして③主権国家による規制の大幅緩和が基調となることです。

### 2) 日本経済の稼ぐ力の変化

国民経済の枠組みの希薄化は、人口減少、高齢化、デフレーション、産業競争力の低下（新興国の成長）、アベノミクスの行き詰まりに典型的にみられるように日本経済の長い停滞を示す結果となっています。ところが、国内の産業空洞化や地方の疲弊というマイナス面ばかりが目立っていますが、国際化の中で日本経済はその構造を大きく変化させてきました。

第1表は、1990年代後半以降の日本の国際収支の変化をみたものです。1990年代後半以降の主な特徴を見ると、経常収支がこの20年間で倍増していること、貿易収支は2010年代に入って減少に転じたこと、サービス収支の赤字額が2000年代に入って減少傾向にあること、そして第一次所得収支は1996年から2015年にかけて3倍以上に増加していることなどが読み取れます。これは、日本の「稼ぐ力」が高度成長期にかけて形成された輸出超過によるものから利子・配当といった投資収益の還元に移り始めていることを示すものであります。さらに、金融収支の特徴としては、直接投資が20年間に6倍に激増していること、証券投資も同様に増大していることなどから日本の「稼ぐ力」の変化を

けん引したのは直接投資にあったと見てよいと思います。

国際収支における近年の特徴は、輸出の低迷、サービス収支の赤字額の減少、所得収支の増加に代表されます。昨今のアベノミクスによって主要企業が営業利益過去最高水準を記録したことや内部留保の増大は、海外現地生産の増加や投資収益が国内に還元してきていることを示唆するものです。すなわち、国際収支からみた日本経済の構造は、輸出主導型から投資主導型へと変化しつつあり、特に第一次所得収支が堅調な伸びを示しており、従来の証券投資に加えて、近年では直接投資の増加がこれを後押ししていることがわかります。これは、内需の伸び悩み、2000年代後半の急激な円高の進行のもとで日本企業の海外展開が活発化したことを示しており、国内に蓄積された資本が海外に向けて本格的に投資部面を拡大させ、日本経済の稼ぐ力が国民経済にとらわれない形で変化してきたと言えます。

### 3. 海外直接投資にみる地域性

さて、こうした日本経済の構造変化を踏まえたとき、ここで対外直接投資に注目して議論を進めたいと思います。とりわけ、どこ（地域別）に、どれくらい投資してきたか？ 何（業種別）に投資してきたか？ そこに地域性は見られるか？ それは地域別国際収支にいかん反映されているか？ という点に注目してお話しさせていただきます。

まずどこにどのくらい投資してきたのかという点を見てみたいと思います。第1図は、地域別にみた対外直接投資のフロー額の推移を見たものです。投資額は2000年代に増加傾向を見せ、世界金融危機を挟んで、再び増加傾向を見せています。2008年までは、新興国の海外需要の取り込み、円高局面による海外生産によるコスト削減があったとみられますが、特徴的なのは2010年以降、北米とアジアでの伸び率が高いことです。

そこでアジアを取り上げてどのような業種に投資してきたのかを第2図から見てみます。2000年代前半は、製造業では精密機械、輸送機械への投資額が大きいことに示されるように海外現地生産の拡大があったと推察されます。また、2010年代は、引き続き輸送機械への投資額が大きいです。非製造業における金融・保険業が高まりを見せています。これは、現地決済の必要性や内部留保の運用など現地市場の開拓、定着化をにらんだ動きと言えるでしょう。このようにアジア向けでは、製造業分野を中心とした直接投資が堅調であり、経済成長が続く新興国などアジア地域での現地生産、および需要を取り込む動きが活発化していることが考えられます。

日本の「稼ぐ力」のあり方は、資本輸出による投資主導型に変わりつつあるが、その地域的形態はアジア圏での「ものづくり」への投資、欧米圏での非製造業（とくに金融）への投資という複数の柱から成り立っています。これは欧米型の金融資本主義とは異なる路線を歩むものであると考えられます。対外直接投資の動向が日本の国際収支にどのような影響を与えているかという点については、貿易収支の赤字が定着しつつも所得収支の黒字が今後も続く可能性が示唆されます。とりわけ貿易収支

についてみれば、鉱物資源の産出国からの輸入、アジア諸国における逆輸入効果、輸出入代替効果によって貿易赤字は当面続くものとみられます。しかし、対外直接投資の収益還元によって所得収支は黒字化しているだけでなく、今後はこの増加が主流になっていくと思われまます。

#### 4. アジア諸国との新しい結びつき：将来への展望にかえて

さてここまで日本経済の構造変化に着目して議論を進めてきました。最後に本日の報告テーマであるアジア諸国との新しい結びつきという論点を取り上げたいと思います。

日本経済は、国内フルセット型産業構造が過去のものとなり、国民経済の枠組みを超える経済活動が国内の成長に直結しない事態として生み出されている側面があります。今後、TPP や FTA などの経済空間の拡大要求が国内の地域経済の成長にどのように結びついていくのかという点が北海道経済や韓国経済にとっても非常に関心が高い点であろうと考えます。

そこで、今後の北海道経済やアジア諸国との結びつきを考える際に、モノやカネのやり取りに加えて重要なポイントと考えられるヒトの行き来に注目したいと思います。先程、国際収支の表で旅行収支の赤字額が大きく減少していることを指摘しました。これは、日本を訪れる旅行者が増加してきたことを示すものですが、私はこのことが単なる経済成長に寄与するという点だけにとどまらないと考えています。

ちなみに、2015年の訪日外国人は1974万人と前年から47.1%増加し、過去最高を更新しました。そのうち最も多かったのはアジアからの旅行者で全体の約8割を占めています。なかでも中国(499万人)、韓国(400万人)、台湾(368万人)の上位3カ国のシェアは約6割にも達しています。つまり、今後の日本経済、北海道、韓国を含めたアジア経済の将来を展望する場合、ヒトの移動が無視できない位置を占めていくものと考えられます。それは、単なる観光客にとどまらず、研究交流、文化交流、ひいては異文化理解によるビジネスチャンスの拡大という双方にとって大きな恩恵が生まれる可能性があります。とくに訪日外国人の約6割はリピーター客であることや、訪日シェアの大きい韓国、台湾ほどその傾向が強くなっています。

こうしたリピーター層を経済効果のお客さんとしてだけとらえるのではなく、人口減少や少子高齢化といった社会が直面する共通の課題を背負った国同士がもっと活発に交流する機会に結び付けていくことがアジア経済を展望する上では欠かせないことであると言えます。私も大学院時代に多くの外国人留学生と交流を持ちました。そして、今はそれぞれの国に帰って活躍しています。今の時代はSNSやメールなど異なる国にしながら簡単にコミュニケーションができます。

われわれアジアの国々は、欧米にない「和をもって貴しとなす」という価値観を底流として持っています。この言葉は、「完ぺきではない私たちが公共の利益を実現するためには、こだわりや偏見を捨てて公正な議論をすることが大事であり、そのためには各自が私心を横において臨まなければならない」というのが本来の意味です。私の専門分野である経済地理学も欧米の研究成果を摂取することに

優先順位を置いてきました。しかし、これからアジアの将来を切り開いていくためにはアジアならではの事柄を私たちが協力して結論を導き出す時期に差し掛かっていると思います。その時、欧米とは異なるアジアらしさをベースにしてお互いの異なる部分を認め合いながら、経済社会を豊かにして次の世代にバトンタッチしていくことが重要であると考えます。

# 일본 경제와 아시아 각국과의 새로운 관계

샤프로학원대학 경제학부 경제학과 준교수 사사키 도루

안녕하십니까? 경제학부의 사사키입니다. 잘 부탁드립니다. 이렇게 강연할 기회를 주셔서 대단히 감사합니다. 또한 본 대학 70 주년에 맞추어 한국에서 찾아와 주신 선생님들께도 다시 한번 감사의 말씀 드립니다. 저는 저의 전문 영역의 관점에서 한일의 경제는 현재 어떠한 위치에 있는지에 대하여 일본 경제 구조의 변화에 주목하여 이야기해 보겠습니다. 또한 말미에 향후 전망에 대해서도 보고하겠습니다.

## 1. 머리말: 자기소개와 오늘의 테마

제 전문 영역은 지역경제론, 경제지리학이라는 분야입니다. 방법론적으로는 경제 현상의 장소적 차이와 경제의 지역적 개성이 어떻게 형성되어 있는지 명확히 하는 것이 중심 연구 과제입니다. 제 연구의 관심 분야인 농업을 예로 들어 조금 더 구체적으로 이야기해 보겠습니다. 제 연구를 알기 쉽게 설명하자면, 일본에서 국민에게 저렴한 가격의 식재료를 공급할 수 있는 동시에 수익성을 확보할 수 있는 농업의 가능성은 있는지, 그리고 그 때 일본 농업의 지역적 구조는 어떠한 양상을 띄고 있는지를 하는 것입니다. 일본 농업 전체의 발전을 생각할 때, 거시경제학의 소득 결정과 성장 이론을 바탕으로 한 발전·쇠퇴 메커니즘을 분석하는 것이 하나의 분석 방법이 됩니다. 더욱이 각 농업 지역에 대해서는 어디서 어떠한 산지가 형성되어 있고 어떠한 생산력을 형성하고 있는지 등에 대해서는 미시경제학의 기업 행동과 산업 조직의 관점에서 입지론을 이용한 지역의 공간 구조를 분석하는 것도 하나의 접근법입니다. 그리고 이들을 통해서 경제 현상의 전개 속에서 형성되어 온 지역경제의 논리와 개별적 지역경제 순환을 통일적으로 파악함으로써 미래에도 우리들은 배불리 음식을 먹을 수 있는지에 관한 문제를 해결해 가는 방법을 취하고 있습니다.

오늘은 농업은 아니라 일본 경제와 아시아 각국의 경제적 관계에 어떠한 변화가 일어나고 있는지에 대해 보고하겠습니다. 특히 중전 후의 일본사회는 고도성장기를 거쳐 안정성장기에 이르렀고 그 후 거품경제가 붕괴하여 긴 불황을 경험하면서 사라진 20 년이라 불리는 시대를 통과해 왔습니다. 그러나 한편으로는 1990 년대 후반 이후, 일본의 경제구조는 크게 변모하였습니다. 잠시 후에 구체적으로 제시하겠지만, 일본 경제는 ‘미성숙한 채권국’에서 무역·서비스 수지가 적자화하고 소득수지와 경상수지가 흑자화하는 ‘성숙한 채권국’으로 이행한 것입니다. 이를 산업구조의 면에서 본다면, 제조업 등의 수출 주도형에서 자본 유출로 대표되는 투자 주도형으로 구조전환하는 시기에 접어든 것으로 볼 수 있습니다.

본 보고에서는 일본 경제가 새로운 국제화를 피할 수 없게 되었다는 인식 하에서 글로벌화라고 불리는 경제활동의 지역성을 검토하여 일본 경제와 아시아 각국의 새로운 관계의 가능성을 생각해 보고

싶습니다.

## 2. 일본 경제의 구조 변화

### 1) 종전 후의 고도성장과 90년대 이후의 일본 경제의 정체

종전후 일본 경제가 고도성장을 이룬 패턴에 대해 간단하게 되돌아 보겠습니다.

요시카와 (1992, 2016) 씨에 의하면, 일본 경제의 성장 패턴은 신기술 도입→설비 투자 증가→노동 수요 증가→임금 상승→소비 수요 증대→민간 소비재의 대량 공급→설비 투자 증가 (자본 축적) 라는 일본 국내의 확대 재생산을 기본 축으로 삼으면서, 해외 수요에 대응한 수출 주도형 경제구조를 구축해 왔습니다. 이 때 종전 후에 중화학공업을 도입하면서 선진국의 기술 도입+저렴한 광물자원을 대량으로 수입+선진국의 기술 도입+상대적으로 저렴한 노동력이 한 세트가 되어 일본 국내 풀세트형 산업구조를 형성하게 되었습니다.

이는 일반적으로 ‘국민경제’의 형성이라 불리는데, 그 특징은 ①일본 국내에 풀세트의 자급형 산업 구조를 확립하고 ②일본 국내 시장 중심의 가격 형성 구조 (국내가격 설정) 를 구축하고 나아가 ③주권국가가 거시경제 정책으로 관리하는 경제적 범위였다고 말할 수 있습니다.

그런데 1980년대 후반에 주로 미국과의 무역 마찰이 심각화하는 가운데 경제구조 조정이 추진되어 왔습니다. 그 결과, 급격한 엔고에 의해 종래의 체제가 변질되었습니다. 즉, ①일본 국내 자급형 풀세트 산업구조를 고집하지 않고 광역 경제권 내의 수평 분업으로 점진적으로 변화하는 의향이 용인되었고 ②국내가격 설정에서 ‘국민경제’를 거쳐 광역시장에 걸친 가격 형성 구조 (국제적인 가격 설정)로의 복귀가 진행되었으며 ③주권국가에 의한 규제 대폭 완화가 기초가 된 것입니다.

### 2) 일본 경제의 수익 변화

국민경제를 지탱하는 구조의 약체화는 인구 감소, 고령화, 디플레이션, 산업 경쟁력 저하 (신흥국의 성장), 아베노믹스의 한계에 전형적으로 볼 수 있듯이 일본 경제의 오랜 정체를 나타내는 결과물이 되었습니다. 그런데 일본 국내의 산업 공동화와 지방경제 피폐라는 부정적인 면만이 주목받고 있지만 국제화가 진행되는 동안에 일본 경제는 그 구조를 크게 변화시켜 왔습니다.

표 1은 1990년대 후반 이후의 일본의 국제수지 변화를 나타낸 것입니다. 1990년대 후반 이후의 주요 특징을 살펴보면, 경상수지가 이 20년 동안에 배로 증가하였고, 무역수지는 2010년대에 들어서 감소로 변했으며, 서비스수지의 적자액은 2000년대에 들어서 감소하는 추세이며 그리고 제 1차 소득수지는 1996년부터 2015년에 걸쳐 3배 이상으로 증가한 것 등을 알 수 있습니다. 이는 일본의 ‘수익’이 고도성장기에 걸쳐 형성된 수출 초과에 의한 수익에서 이자·배당과 같은 투자수익 환원으로 전환하기 시작되었다는 것을 나타냅니다. 또한 금융수지의 특징으로는 직접투자가 20년 동안 6배로 급격히 증가하였고, 증권투자도 비슷하게 증대되었는데, 이를 통해 일본의 ‘수익’의 변화를 견인한 것은 직접투자에 있었다고 보아도 좋을 것입니다.



국제수지의 최근 특징은 수출 침체, 서비스수지의 적자액 감소, 소득수지의 증가로 대표됩니다. 최근 아베노믹스에 의해 주요 기업이 과거 최고 수준의 영업이익을 기록한 것과 내부 유보의 증대는 해외 현지 생산의 증가와 투자수익이 일본 국내로 환원되고 있다는 사실을 시사해 줍니다. 즉, 국제수지로 살펴 본 일본 경제의 구조는 수출 주도형에서 투자 주도형으로 변화하고 있으며, 특히 제 1 차 소득수지가 견조한 성장세를 보이고 있어 종래의 증권투자에 가세하여 최근에는 직접투자의 증가가 이를 뒷받침하고 있다는 것을 알 수 있습니다. 이는 내수가 침체되어 2000년대 후반 급격한 엔고가 진행되는 가운데 일본 기업이 활발하게 해외로 진출했다는 것을 나타내며, 일본 국내에 축적된 자본이 해외를 향해 본격적으로 투자 국면을 확대시켜 일본 경제의 수익이 국민경제로 파악할 수 없는 형태로 변모해 왔다고 할 수 있습니다.

### 3. 해외 직접투자에서 보이는 지역성

지금까지 일본 경제의 구조 변화에 대해 살펴보았습니다. 그럼 지금부터 대외 직접투자에 주목하여 논의를 진행하고자 합니다. 특히, 어디(지역별)에 어느 정도 투자해 왔는지, 무엇(업종별)에 투자해 왔는지, 그곳에 지역성은 발견되었는지, 그것은 지역별 국제수지에 얼마나 반영되고 있는지 등과 같은 점에 주목하여 이야기해 보겠습니다.

우선 어디에 어느 정도 투자해 왔는지에 관해 살펴 보겠습니다. 그림 1은 지역별로 살펴 본 대외 직접투자의 투자액 흐름의 추이를 나타낸 것입니다. 투자액은 2000년대에 증가 경향을 보이고 세계 금융위기를 지나 다시 증가 경향을 보이고 있습니다. 2008년까지는 신흥국의 해외 수요에 대응한 활동, 엔고 국면에 의한 해외 생산으로 비용 절감이 있었다고 보여지지만, 특징적인 것은 2010년 이후, 북미와 아시아에서의 신장율이 높다는 점입니다.

이에 아시아를 예로 들어 어떠한 업종에 투자해 왔는지 그림 2로 설명해 보겠습니다. 2000년대 전반기 제조업에서는 정밀기계, 수송기계에 대한 투자액이 큰 것을 보면 알 수 있듯이 해외 현지 생산이 확대되었다고 추측됩니다. 또한 2010년대는 계속해서 수송기계에 대한 투자액이 크지만, 비제조업인 금융·보험업이 높은 수치를 보이고 있습니다. 이는 현지 결제의 필요성과 내부 유보 자금의 운용 등 현지 시장의 개척, 정착화를 예상한 움직임이라고 말할 수 있습니다. 이와 같이 아시아 대상으로는 제조업 분야를 중심으로 한 직접투자가 견조하고, 경제성장이 계속되는 신흥국 등 아시아 지역에서의 현지 생산 및 수요에 대응한 활동이 활발해지고 있는 것을 생각할 수 있습니다.

일본의 '수익'의 모습은 자본 유출에 의한 투자 주도형으로 바뀌고 있지만, 그 지역적 형태는 아시아권에서의 '제조업'에 대한 투자, 구미권에서의 비제조업(특히 금융)에 대한 투자와 같이 복수의 축으로 성립되어 있습니다. 이는 구미형 금융 자본 주의와는 다른 노선을 걷는 것이라고 생각할 수 있습니다. 대외 직접투자의 동향이 일본의 국제수지에 어떠한 영향을 주고 있는지에 대해서는 무역수지의 적자가 정착하면서도 소득수지의 흑자가 향후도 계속될 가능성을 시사합니다. 특히 무역수지에 대해 살펴보면, 산출국으로부터 광물자원 수입, 아시아 각국에서의 역수입 효과, 수출 대체 효과에 의해

무역적자는 당분간 지속될 것으로 보여집니다. 그러나 대외 직접투자의 수익 환원에 의해 소득수지는 흑자화하고 있을 뿐만 아니라, 향후에도 이 수치의 증가가 주류가 될 것으로 여겨집니다.

#### 4. 아시아 각국과의 새로운 관계: 장래에 대한 전망

지금까지 일본 경제의 구조 변화에 주목하여 논의를 진행해 왔습니다. 마지막으로 오늘의 보고 테마인 아시아 각국과의 새로운 관계에 대한 논점을 다루어 보겠습니다.

일본 경제는 국내 풀세트형 산업구조가 과거의 유물이 되었고, 국민경제의 범위를 초월한 경제활동이 국내 성장으로 직결되지 않는 현상이 발생하는 측면이 있습니다. 향후, TPP 와 FTA 등의 경제 공간의 확대 요구가 일본 국내 지역경제의 성장에 어떻게 관련되어 가는지에 대해서 홋카이도 경제 및 한국 경제에 있어서도 매우 관심이 높은 점이라고 생각합니다.

이에 향후의 홋카이도 경제와 아시아 각국과의 관계를 생각할 때, 상품과 돈의 거래 이외에 중요한 포인트라고 생각할 수 있는 사람의 이동에 주목해 보겠습니다. 조금 전, 국제수지 표로 여행 수지의 적자액이 크게 감소하고 있는 것을 지적하였습니다. 이는 일본을 방문하는 여행객이 증가했다는 것을 나타낸 것이지만, 저는 이것이 단순히 경제 성장에만 기여한다고 생각하지 않습니다.

참고로 2015 년의 방일 외국인인 1974 만명으로 전년 대비 47.1% 증가하여 과거 최고치를 갱신하였습니다. 그 중 가장 많았던 지역은 아시아 여행객으로 전체의 약 80% 를 차지하고 있습니다. 그 중에서도 중국 (499 만명), 한국 (400 만명), 대만 (368 만명), 상위 3 개국의 점유율은 약 60% 에 이르고 있습니다. 즉, 향후의 일본 경제, 홋카이도, 한국을 포함한 아시아 경제의 장래를 전망할 때, 사람의 이동은 무시할 수 없는 위상을 차지할 것으로 생각합니다. 이는 단순히 관광객에 머무르지 않고 연구 교류, 문화 교류, 나아가서는 이문화 이해에 의한 비즈니스 기회의 확대라는 쌍방에 있어서 큰 이점이 탄생할 가능성이 있습니다. 특히 방일 외국인의 약 60% 가 다시 찾아온 관광객이고 일본 방문 점유율이 높은 한국, 대만일 수록 다시 찾는 경향이 강해지고 있습니다.

이러한 단골 관광객층을 경제 효과의 고객으로만 인식할 것이 아니라, 인구 감소와 저출산 고령화 등 사회가 직면한 공통 과제를 안고 있는 나라끼리 더욱 활발하게 교류할 기회를 연결시켜 나가는 것이 아시아 경제를 전망하는데 있어 필수불가결하다고 생각하고 있습니다. 저도 대학원생 시절에 많은 외국인 유학생과 교류를 나누었습니다. 그리고 지금은 각자 모국으로 돌아가 활약하고 있습니다. 지금의 시대는 SNS 나 메일 등을 이용해 다른 나라에 있으면서도 간단하게 커뮤니케이션을 취할 수 있습니다.

우리 아시아 국가들은 구미에 없는 ‘조화를 소중히 하면 무엇이든 이룰 수 있다’ 라는 가치관을 근간에 가지고 있습니다. 이 말은 ‘완벽하지 않은 우리가 공공의 이익을 실현하기 위해서는 고집과 편견을 버리고 공정한 논의를 하는 것이 중요한데, 그러기 위해서는 각자가 사심을 버리고 임해야 한다’ 라는 것이 본래의 의미입니다. 제 전문 분야인 경제 지리학도 구미의 연구 성과를 공부하는 것에 우선순위를 두어 왔습니다. 그러나 지금부터 아시아의 장래를 열어가기 위해서는 아시아 고유의 과제를

우리가 협력하여 결론을 이끌어내는 시기에 도달했다고 생각합니다. 그 때 구미와는 다른 아시아다움을 바탕으로 서로 다른 부분을 인정하면서 경제사회를 풍요롭게 만들어 다음 세대로 baton을 이어주는 것이 중요할 것입니다.

# 韓国の経済と新しい経済秩序

東亜大学校社会科学部経済学科教授 チョン・ナムギ

## 〈要約〉

この研究では高度成長の後遺症で深化している韓国社会の両極化と社会的葛藤を抑制し、持続成長の基盤を用意するための手段として秩序自由主義の思想を調べた。秩序自由主義で秩序とは、市場の自由競争の秩序を意味していて、その秩序を確立するためには国家の役割が重視されるのが秩序自由主義の思想だ。秩序自由主義は生産手段の私的所有を認め、自由な取引を認めるという点で社会主義と異なる。また、国家が経済秩序を設定し、市場失敗の危険から経済の秩序を保護しなければならないと主張している点で古典的な自由放任主義とも異なる。そしてドイツの社会的市場経済体制はこの秩序自由主義の思想のもとに発展した。

この秩序自由主義思想に基づいて、韓国の経済秩序のために示唆するところを何か所か導出した。もちろん、秩序自由主義に基づいたドイツの社会的市場経済体制が頭から正しいということではない。ただ、その草花が健康に育つようにするためには手を貸す必要があるという原則と、社会的均衡を重視する思想的背景が今社会的葛藤が深化している韓国社会に曲がり角を提供することができるという期待にこの小考を作成してみた。

## I. 序論

人類が過去 200 年間経験した経済体制は各自の矛盾を克服できず消滅した。過去飛躍的な生産性を潤沢にした純粋な自由放任主義思想は今消滅して存在しない。そして、自由放任主義の矛盾を克服するために現れたケインズの経済思想も物価上昇という問題を解決できずその元の意味が色あせた。そして、自由放任主義の矛盾を克服するために現れた中央管理主義の経済体制をも生産性低下という問題と共に人類の安全な経済生活を保障することはできなかった。

最近の主流経済と言えるグローバル化で代弁される新自由主義の経済思想も生産性と効率性を追求しすぎていて失業と職の質の低下という問題を克服できてないように見える。企業はグローバル競争の中で生き残るためのコスト削減を人員削減を通して追求しているため、失業が増加して国民経済の不安定性が拡大されている。ここに国家は国民経済の安定を維持するために雇用創出を経済政策の最優先目標にしている。しかし、無理な職の創出政策は却って雇用条件を悪化させ、非正規雇用、パートタイムだけが増加して職の質の悪化だけをもたらしている。ゆえに自国の働き口を保つために各国は両者協定または多者協定を推進して経済ブロック化と保護貿易を強化している。

これに加わってヘッジファンドのようなグローバル投機資本は全世界の金融市場を舞台に利益創出のためには何でもしている。このような投機資本の挙動は我々の経済システムの不安定性を増幅させ

ている。このような状況で現在の経済システムも人類の繁栄と安定の保障はできてないように見える。

こうした状況で北東アジアの経済、特に韓国の経済はどうなるだろうか？ 現在 2008 年グローバル金融危機以降北東アジアの経済状況は良くない。グローバル金融危機以降世界経済が 3 % 台の低成長基調を維持し、アメリカとヨーロッパなどの主な経済圏が委縮している。これに伴いグローバル需要減少が現れ、韓・中・日の北東アジア 3 国の経済の成長が委縮している様子を見せている。特に韓国は輸出と内需の委縮、中国はニューノーマル時代への進入、日本は高齢化と低成長という課題に直面している（イム・ホヨル，バン・ホキョン，イ・ソヨン，2016）。これから改善されるという希望的な兆候はまだ見られない。グローバル競争の中で生産性と効率性を追求するばかりで働き口の質が悪くなり、貧富の両極化が深化し、需要が減少する悪循環が出ているからだ。需要が復活するためには経済主体の所得が増えなければいけないのに、多くの経済主体が非正規雇用、パートタイム労働者であるため所得水準の改善を期待することは難しいからだ。

それではこの時代に、そして我々北東アジア地域、特に韓国に適合した経済体制は何だろう。これに対する回答を提示するのは難しい。ただ、主流経済体制ではなく別の経済体制を調べながら端緒を開くしかない。研究の進行はまず、既存の経済思潮の主な内容と問題点を探った後、秩序自由主義思想を簡単に紹介して秩序自由主義思想の北東アジアの経済、特に韓国の経済へつなぎ合わせるかを提示していきたい。

## II. 既存経済体制の内容と問題点

### 1. 自由放任主義のものと経済秩序

自由放任主義思想はアダム・スミスが国富論（1776）で価格調整機構の「見えざる手」を強調しながら市場原理を重要視した経済思想だ。アダム・スミスは国富論で個人の経済活動の自由を最大限保障すれば、需要と供給の原理、つまり市場原理によって資源が効率的に配分され、社会的な均衡が達成すると言った。オイケン（1952）は、自由放任主義思想は正しく自然的で、神の意図に合致する唯一の秩序、すなわち完全競争の法則が生産と分配を支配する秩序を発見して実現するという信念に基づいて成立した経済思想と説明している。自由放任主義思想によると、個人や企業が自らの利益を最大化するために努力すれば社会全体的にも生産量が増加する。利益を極大化しようとする欲望によりすべての経済主体が自分の力量を最大限発揮するからだ。

この自由放任主義の経済では経済活動の自由と契約の自由を経済主体に最大限保障し、国家の介入は最小化する。国家は単に個人の自由を保護するために国家の秩序や憲法などを制定し、広範囲な法典を編纂することにより法的秩序を創出する役割を果たした。国家は経済秩序を制定したが、経済秩序社会全体の利益によく符合するように監視する仕事を国家の特別な課題として見られてない時代だ。自由放任主義のものと経済秩序は価格の成立と取引の自由によって成り立つ。全ての財貨は価格

を形成し、その価格を基準として自由に生産と消費、そして販売が行われる競争関係が形成される。人々は法律の枠の中で効率的な経済秩序が見えざる手により自ら発展して行くはずだと確信した。

しかしこの自由放任主義は相互が結合して競争を排除する自由も保障した。これに全ての経済主体が自分の利益を極大化させようとするることにより、市場支配力を得るための利益団体が出現した。利潤極大化を追求しながら利益集団を形成し、完全競争の原則は実現されず消滅した。これに企業の側面では独占、カルテルなどの供給の独占が形成され、財貨の希少性の程度を隠せない価格をもたらし、価格体系の機能を低下させ、不安定な均衡状態で価格機構の作動能力を低下させた。そして労働者側でも労働組合という利益団体を形成し、利益を代弁することで労使の葛藤が深化した。特に、労働市場での需要独占が拡大し、労働者に対する搾取が増えると結社の自由による労働組合が結成され、双方独占の方向に労働市場が発展した。使用者の一方的権力化が双方向的権力化により代替され、社会の階級の分裂が続いた。自由放任主義経済はこのように経済的無政府性による独寡占の出現で社会全体的に生産できる量より少なめに生産して、社会全体的な厚生が減少し失業が続く問題点に置かれることになった。結局貧富の格差が深化することによって大恐慌が勃発し、自由放任主義はそれを支持する基盤を失うようになった。これにケインズは個人の利益と国家の利益が共存することはできないと主張し、社会全体の利益のためには個人の利益を制限する必要があるとした (Keynes, 1926)。

## 2. 中央管理経済もとの経済秩序

マルクスにより主唱され、レーニンにより主導された社会主義の経済体制は生産手段の私的所有を認めず、経済的資源の配分と調整が市場機構ではなく、国家の計画機関によって行政的に行われる体制だ。そこで中央管理経済は社会主義経済以外にも経済の過程に国家が介入して調整するあらゆる種類の経済体制を含む。例えば、第一次世界大戦以降深刻なインフレーションを経験しながら、これを調整するために国家が経済過程を主導した第二次世界大戦が終わるまでのドイツ経済も中央管理経済体制の中の一つだ。中央管理経済では、私的所有を認めず国家が経済過程を操るため、市場原理による競争原則が働かない。私的所有を認めた第一次世界大戦以降のドイツ経済の場合でも中央政府が資源の生産と分配に介入しているため、市場原理による競争は不可能だった。希少性を原則とした価格機構による競争ではなく、国家の調整により私的競争が制限されたのだ。

このような中央管理経済では資源の配分と価格の決定が中央計画機構の官僚によって決められ、非効率と不合理性が深化されるという欠点がある。需要と生産の総体的な費用に対する予測が外れて経済の非効率性を深化させるからだ。また、私的所有を認めないことで生産意欲が低下され国家経済の財貨の不足をもたらしたりもする。特に、消費財に対する需要予測の失敗で国民は深刻な消費財の不足を経験したりした。

ドイツの場合でも物価の凍結措置以降、抑圧されたインフレーションが展開し、競争体制に混乱が発生した。価格機構を無視した物価の凍結は相対的に安い財貨を先に確保するための混乱をもたらした。



た。このような混沌たる現象はだんだん中央で資源を配分する中央管理経済に転換させ、中央管理経済の非効率性もますます深化した。

### 3. ケインジアンが主導する経済秩序

20世紀イギリスの経済学者ケインズ（John Maynard Keynes）は公共部門と民間部門が並んで大きな役割を果たす混合経済を勧めた。経済は国家の干渉がない状態で一番よく働くと主張した自由放任主義とは相当な差がある。ケインズは経済を導いていく要素として国家の役割を重要視し、商品に対する総需要を強調した。また、ケインズはある国家の経済的成長と安定を図り完全な雇用を達成するためには政府の部分的介入が必ず必要と主張した。政府の介入が必要な理由で、個人は全体の利益を考慮しないからだとしてケインズは説明した（Keynes, 1926）。このような思想的背景のもとにケインズは1930年代の高い失業率とデフレーションに対して政府が政策的に消費を誘導しなければならないと主張した。

ケインズの思想の核心は経済的自由は尊重しなければならないが、公共性を実現するためには一定の制限が必要だということだ。このようなケインズの主張のおかげで第二次世界大戦後、国家が主導的に産業資本を保護及び育成することになり、これは結局政経癒着を招き、その政経癒着のおかげで独占大企業が出現するようになった。またケインズは所得に関係なく福祉に恵まれるようにする普遍的福祉を主張した。それに社会的弱者に対する配慮が欠けているという指摘もあった。

ケインズ思想の問題点は国家が市場に介入して政経癒着が発生して競争市場が歪曲されるということだ。それで究極的に経済体制が政経癒着による独占大企業が市場を支配する構造に変わるということだ。また、国家が市場に直接介入して公共部門と民間部門が競争する構造で、国家の保護を受けられない民間部門が委縮するという指摘もあった。これに費用観念が不足な政府投資の増加で民間投資が委縮し市場の効率性が減少するということだ。また、無理な政府の支出による物価の上昇で国民の生活水準の悪化を招くということだ。結局長期的なスタグフレーションにも関わらず政府の支出を増加させ物価が上昇し、その支持基盤が弱化した。

### 4. 新自由主義の主導のものの経済秩序

新自由主義はケインズの経済政策を批判しながら台頭した理論で自由市場と規制緩和、そして財産権を重視する経済思潮だ。自由放任主義とは違って、国家権力の市場介入を完全に否定はしないが、国家権力の市場介入は経済の効率性と公平性を悪化させることもあると主張している。新自由主義は自由貿易と国際的分業という用語で市場開放を主張していて、「世界化」や「自由化」という用語は新自由主義の産物でもある。このような新自由主義の思想は世界貿易機関（WTO）や他者間の協商を通じた市場開放への圧力のような形で可視化した。新自由主義思想の核心は市場の機能を志向することで国家介入の非効率を解消しなければならないということだ。

このような新自由主義思想は市場の開放を通じた世界化で国際競争を拡大させた。特に、新自由主義では市場の機能を維持するために競争政策を強化している。市場機構は完全競争状態で最適に働くと判断し、そのための環境造成に力を入れている。それに国家は市場機構が働き、独占企業の出現を抑制するために私的独占を抑制して自由競争を促している。つまり、市場支配的な立場の乱用と過度な経済力の集中を防ぎ、不当な共同行為および不公正な取引行為を規制している。

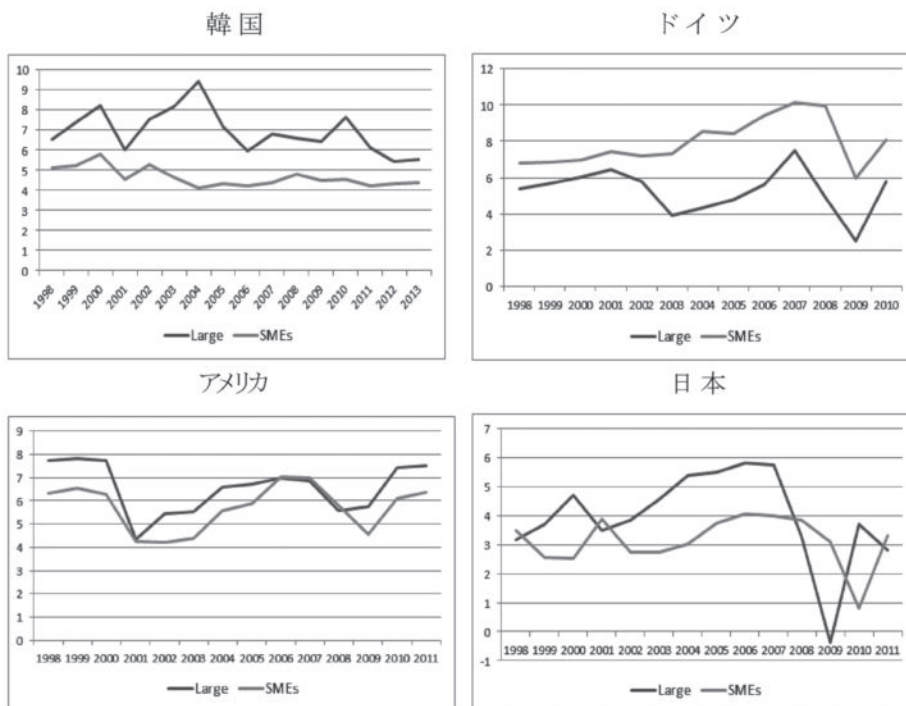
しかし、新自由主義体制では国際競争力が弱い企業は没落していき、多国籍企業を保有している先進国とそうでない開発途上国の格差がますます広がる問題点が発生している。新自由主義以前の企業は自国の幾つかの企業と競争しながら生存が容易だった。しかし新自由主義以降企業は海外ではもちろん、自国でも多国籍企業と競争するようになり難渋している。そして世界化で市場が拡大し、グローバル企業や大企業の場合は競争力と強大な資本力を基に成長の機会が高くなっている。反面、競争力強化という名分で効率性を追求し、社会的な配慮の不足で社会の両極化を深化させている。この新自由主義体制では、国際競争力を備えている大企業とそうでない中小企業間の両極化、そして生産費節減のための正規社員の減員と国家の雇用拡大政策による非正規雇用の増加で正規社員と非正規社員の両極化などの問題がますます深化し、社会の不安定性が増大している。つまり、新自由主義思想による市場機能の強調は競争市場の効率性および国家競争力を強化する肯定的な効果がある反面、不幸と失業、貧富格差の拡大、市場開放の圧力による先進国と開発途上国の間の葛藤をもたらすという否定的な側面も巻き起こしている。

## 5. 既存の経済秩序の問題点と対案

過去および現在の経済秩序は理想的な市場および経済秩序とは離れている。自由放任主義は独占企業と利益集団の出現を招き、社会的不平等と葛藤を深化させた。中央政府の主導のもとの経済システムでは資源の配分と価格の決定が中央計画機構の官僚により決定され、非効率と不合理性が起こった。ケインジアンが主導した時代には国家の庇護を受けている独占大企業が市場主導し、現在の市場および経済秩序は社会の両極化を深化させ構成員の間の不和を招いている。したがって、社会構成員が満足できる市場および経済秩序に対する理論的考察が必要だ。

現在の経済システムに対する代案を見つけるために、つまり両極化を解消するための方法を見つけるために国家間の公平性を比較してみた。非正規雇用の比率、所得分布など公平性を表す指標は様々だ。しかしここでは大・中小企業間の公平性を国家別に比較してみた。東アジアの国家の中で韓国の両極化問題は大・中小企業間の両極化から出発するからだ。なので、公平性が相対的に高い国家の経済システムを分析し、示唆点を導出しようとする。公平性は売上高の営業利益率で評価した。営業利益率は職員の賃金に直結するからだ。

大・中小企業間の売上高比営業利益率の格差は韓国が一番高く、大・中小企業間の公平性が一番低い。中小企業の売上高比営業利益率が企業を上回る国家はドイツが唯一だ。それで、中小企業の営



〈図1〉各国の売上高比営業利益率

- 注) 1. ドイツは各年度のサンプルの数の差を考慮し、ドイツ連邦銀行が2年連続資料を提供した企業のみ測定。つまりサンプルの数は2年目の資料を意味し連続性が保障  
 2. 日本も各年度のサンプルの数の差を考慮し、売上高の増加率と総資産の増加率は各企業当たり平均売上高と平均総資産で算出  
 3. 以下のすべての財務指標関連の表は同一に上と同じ基準で算出  
 出典：統計庁, Deutsche Bundesbank, US Census Bureau, Ministry of Finance Japan の基礎統計を再加工

業利益率が大企業より高いドイツの経済システムと政府の経済政策を分析してみたい。

### Ⅲ. ドイツの経済システム

#### 1. 社会的市場経済

第二次世界大戦後ドイツの経済政策は社会的市場経済体制に基づいて展開された。社会的市場経済は19世紀半ばから第二次世界大戦が終わるまで1世紀に渡ったドイツの経験と知恵、そして歴史と社会的与件などが複合的に働いて作られたドイツの社会経済システムと言える。また、第二次世界大戦以降経済大国を成し遂げたドイツの経済社会秩序と政策の基本理念でもある。

社会的市場経済の主な内容は個人の自由を尊重し、市場経済体制を維持すると同時に社会的調整を加えることだ。つまり、市場経済体制の維持を通して個人の自由を保障し、自由競争システムの副産物である独占のような権力層の形成を防ぐための社会的調整が必要だという論理だ。このような社会的市場経済は二つの原則を強調しているが、それは公正競争の原則と社会的均衡の原則だ。公正競争の原則によると経済主体間の公正な競争が行われるように制度的なインフラを構築することが国家の

重要な課題だ。社会的均衡の原則は構成員の間の均衡で釣り合っている生活を意味し、自由市場経済の欠点である貧富の格差を補完するのにその目的がある。しかし、社会的均衡が自由市場経済を制限してはいけない。社会的均衡は歪曲した競争、市場支配力の集中、不公正行為による社会的不均衡の深化、失業などのような自由市場経済の欠点を補完することを意味している。公正競争と社会的均衡を強調する経済体制が韓国とは違って、ドイツには大企業に隷属されない世界的水準の中小企業が多く、営業利益率も大企業より高いと考えられる。

ドイツの社会的市場経済体制の理論的根拠は秩序自由主義（Ordoliberalism）だ。ドイツは市場機能に対する信頼を基に個人の自由と社会的均衡を結び付けた経済秩序を作ったが、それを社会的市場経済という。社会的市場経済の根幹は個人の競争を通じて経済の効率性を高めるためには政府の市場干渉が必要だとする秩序自由主義にある。そして、この秩序自由主義はナチズムと戦争による破壊を踏み「ライン川の奇跡」という名で知られたドイツの速い不況に寄与した。

ドイツの社会的市場経済体制で要求される政府の役割は公正な競争秩序を創出し、それに従うだけでなく、持続的に監視し、公正な成果競争を誘導することだ。ドイツの社会的市場経済体制は市場に放任する形の市場経済ではなく、市場の秩序を維持するための政府の役割が強調される市場経済という特性を持っている。市場失敗による政府の役割を強調する一方、政府失敗の発生の可能性は最大限抑制することだ。政府は市場介入や規制を批判するよりは健全な市場を作っていくのに必要な政府の役割を強調すると同時に道徳的のたるみや腐敗を起こさない健全な政府を作る制度の創出に重点を置いている。

## 2. 秩序自由主義

秩序自由主義の思想はオイケン（Walter Eucken）を中心とするフライブルク（Freiburg）学派が主張した。フライブルク学派はドイツの自由放任的経済体制が私的経済権力の出過ぎた成長による競争制限で経済と政治権力が集中したナチ政権を生み出したと主張した、したがって、フライブルク学派は政治と経済的自由を維持し、社会の安定と発展を促すためには私的権力の形成が抑制できるように競争秩序が確立されなければいけないということを強調した。フライブルク学派の代表的な学者のオイケン（1952）は自由放任主義が主張する「見えざる手」は効率的に働かないため効率的な市場経済秩序を作るためには政府が前に出るべきだと主張した。自由市場経済は効率性を一番高められる経済体制だが、自由競争市場の原理がうまく働かない市場失敗の領域があるということだ。そして、市場の失敗要因では、資源の集中と集積による独寡占の形成、貧富格差、環境破壊、不況と失業以外に公共財の供給不足の問題などがあるといった。

レプケ（Wilhelm Röpke）も自由競争市場を自生植物ではなく、栽培植物に例え、放置せず手を貸さなければならぬと主張した（ファン・ジュンソン、2001）。レプケは植物がちゃんと成長するためには苗床を作り、肥料を与え、雑草を抜いてあげなければいけないと表現したが、ここで苗床は経済主

体の自由と自己責任を意味して人間的で倫理的な条件を意味し、肥料を与え、雑草を抜くことは政府の役割だと言った。つまり、秩序自由主義は市場と自由思想、そして民主的な競争秩序の価値を基盤にしている（チェ・ジョンテ，2016）。ここで秩序（Ordnung）とは、いわゆるカントが強調した自由<sup>1</sup>を基盤にし、人間尊重と自由市場経済の重要性と効率性を強調する意味だ。

ファン・ジュンソン（2001）によると、オイケンが表明する秩序は市場での自由競争秩序で、このような競争秩序を経済だけでなく社会分野でも維持するのが秩序自由主義の精神だ。秩序自由主義で秩序とは、市場の自由競争秩序を意味してまた、秩序を確立するための国家の責務と政策も重視する意味だ。これは社会的に収容できる秩序の中で個人が自由に発展できるよう国家が保障することを意味する。そのためには国家は利益集団の理解を超えた強力な権威と一貫した政策を行うことが必要だ。オイケン（1952）は社会的に収容できる自由競争秩序は多数決だけによって、つまり民主主義体制だけを通して調整できると言った。秩序自由主義はすべての人々の平等ではなく、すべての人々に始まりの機会を改善してあげることが核心と言える。したがって、富の集中化ではなく、全ての人が福祉を享受できるようにすることで、独占的または調整された市場ではなく、正常的な競争を通して全ての経済主体に同等な競争の機会を提供するのが秩序自由主義の目標だ（Benecke, W. 2008）。

秩序自由主義思想によると、公正な所得の分配が可能で貨幣政策が安定的に釣り合えば最低の失業率を保障するそうだ。秩序自由主義は生産手段の私的所有を認め、自由な取引を認めるというところで社会主義と違う。また、国家が競争秩序を設定し、国家は市場失敗の危険から競争秩序を保護しなければならぬと主張している点で古典的自由放任主義とも違う。秩序自由主義は個人の意志および成果競争、そして個人の責任と国家が決める競争秩序とをつなぎ合わされたものだと言える。ファン・ジュンソン（2001）によると、秩序自由主義は責任感のある人間が中心になり、責任感のある人間の実現は自分の意志通り行動できる自由が保障されてこそできる。それは個人の自由を守るためには倫理的に正当性が必要で、その倫理的正当性が公正で効率的な秩序を維持する根本になるということの意味する。つまり、倫理的正当性のない行動は独占のような経済権力を生み出し、これは国家の介入を誘発し、結局個人の自由が制限される可能性があるということだ。全体の利益を先に考える連帯意識と自己責任が重視される経済秩序を市場経済につなぎ合わせた経済体制とも言える。

また、ドイツの秩序自由主義は公正競争秩序の確立以外に人間本位の資本主義を志向する。それにドイツの社会的市場経済は自由市場の経済原理を基盤にしながらも、物質より人を重視する人間本位の資本主義を意味する。個人の力量は最大限引き出し、社会的公平で貧困者にも人間らしい生活を保障しなければならないということだ。人間本位の資本主義にとって人間像は個人の人間像だけでな

---

<sup>1</sup> カントは因果性を規定する外部の原因から独立性を意味する消極的意味の自由の概念を超えたもっと内容が豊富な積極的な意味での自由の概念を導出したが、自由は意志の自由を意味すると同時に道徳性に従属されなければいけないということだ。つまり、単純な自由は欲求で、真の自由は道徳的責任が伴うということだ。



く、社会の人間像も含む。それは市場経済が円滑に動くためには個人の私心も尊重するが、その私心が社会的共同利益と合わなければいけないということの意味する。したがって、ドイツの社会的市場経済は個人自由競争原理を基盤にするが、社会的公共利益を重視する経済体制を意味したりもする。

### 3. 秩序自由主義の運営の原則

市場機構が効率的に働くように政府は競争秩序だけを構築し、経済活動は民間の自由に一任せよというのがオイケン（1952）の秩序重視政策だ。つまり、政府は競争秩序の確立だけに専念し、経済過程には介入するなというのが秩序自由主義の核心だ。これに加わり、レプケは自由な市場経済がうまく働くためには制度だけでなく、健康なブルジョア精神乃至企業倫理が必修だということを強調した（チェ・ジョンテ，2016）。利潤ばかり追求する経済活動は公正で効率的な競争秩序を侵害することがあるからだ。それは自由な市場経済が円滑に動くためには個人の責任感と道徳性のもとの自由意識が必要だということの意味する。それは効率的な経済秩序を構築するためには経済秩序と法的秩序、そして政治秩序など社会を構成している様々な秩序の間に不可分の相互依存関係があるということを確認しなければならないことを意味する。自由な経済秩序を維持するためには、政治的意思決定や社会的関係でも自由が保障されなければならない。それは、健全な市場経済秩序を維持するためには政治と社会の領域でも自由と安定が保障されなければならないということの意味する。

秩序自由主義は私有財産と競争の原則にその基礎があるが、自由放任主義とは違って強力な国家を要求する。つまり、市場の公正競争秩序に対する正義を下し、その公正競争を貫徹し、市場の圧力に持続的に対立できる強力な国家を前提にしている。オイケン（1952）によると、経済秩序は公正的要素と規制的要素で成り立っていて、全ての要素が釣り合ってこそ健全で効率的な経済秩序が創出されるという。構成的要素がそれに相当する法的秩序により創出できるような中・長期的な枠を形成すれば、規制の原則は構成的要素により形成された秩序が社会的に最善の結果を導出するために必要な国家の介入必要性を意味する。オイケン（1952）が言った構成的原則は以下のようでどの要素一つもかけてはいけないと言った。

第一に、競争秩序政策の目標は市場を制度的に完全競争状態に維持することだ。第二に、市場経済の前提条件の正しい機会費用の計算ができるように貨幣の価値（特に信用貨幣の価値）が安定的で中立でなければならない。第三に、どのような競争を制限する行為もあってはならない（独占的封鎖、カルテル、保護関税、出過ぎた特許保護など）。第四に、自由競争秩序だけが私的所有を長期的に保障し、私的所有は再び自由な国家秩序および社会秩序の前提条件になる。第五に、他人の自由を抑制する契約の自由は禁じられる（独占的企業またはカルテル関連の協約、独占的地位の主体が要求する約款など）。第六に、利益を得る者が損害も負担するという責任負担の原則（支配的株主、支配的 CEO および取締役の経済的責任範囲の拡大）だ。第七に、国家が場合によって原則を違反する臨時的措置を使用すれば経済秩序は破壊されるため、経済政策の一貫性が重要だ。



また、オイケン（1952）は規制的原則は次のようだと書いた。第一に、国家の介入による独占の形成を抑制（企業結合の抑制、カルテルの抑制、自然独占企業の価格も競争市場の価格水準に管理など）しなければならない。第二に、国家が財政政策を通して公正な所得の再分配を実現（累進税率など）しなければならない。第三に、国家が市場に介入し労働者を保護（勤労時間の限定、児童および女性の保護など）し、市場失敗と外部効果を修正しなければならない。第四に、景気の循環局面により労働市場の供給調節を通して最低賃金を保障しなければならない。

オイケン（1952）は以上の規制的原則の適用に当たって幾つかの注意事項に触れた。第一に、独占企業を国有化することで、独占の問題を解決できないということだ。国家的独占は立法を通じて競争を制限しても関わらず、私的企業と同様に利潤の極大化を追求するからだ。さらに国家的独占は独占的な地位の活用を正当化する傾向があるが、それは彼らの利益が公益のために使われると信じているからだ。現代の独占公企業は天文学的な赤字の中でも高い賃金と働き口の安定性で神の職場という別称がつけられたのが現実でもある。第二に、労働者たちを独占企業の監督に動員することも望ましくないということだ。独占企業が商品の価格を上げ、勤労者の賃金を上げるとしたら労働者たちは喜ぶからだ。第三に、分配の不平等を解決するために租税制度を活用しなければならないが、低所得層への支援のための財源を設けることで投資が委縮するくらい高い累進率が適用されてはいけないということだ。オイケン（1952）は構成的原則と規制的原則以外にも国家は不必要に市場に介入してはいけないし、利益集団の権力は制限するべきだと言った。

#### 4. ドイツの経済秩序の基本方向

秩序自由主義に入閣した経済秩序の役割は個人の自由、経済的効率、社会的均衡を維持する法的基盤を作ることだ（オイケン，1952）。そして経済秩序の範囲は経済活動過程の望ましい計画と調整の形態、所有権と関連した制度、政府の財政および企業の制度、市場および金融制度と貨幣制度、そしてだんだん重要性が増えている対外経済活動関連の法律を含む。経済秩序の重要な条件を頻繁に変更するのは経済主体にとって計画を樹立しがたくし、投資の不確実性を増大させるため、経済秩序は長期的で安定的に維持しなければならない。ドイツの経済政策は以上のようなオイケンの思想に基づいて形成されたが、基本原則はなるべく、完全競争市場を造成し、価格機構が円滑に働くようにするのだ。また、補助金の支給、公共独占企業の設立、輸入禁止など政府の政策的処方はなるべく少なくすることだ。このような秩序自由主義の原則に入閣し、第二次世界大戦の直後ドイツの初代財務省大臣だったエルハルト（Ludwig Erhard）は競争秩序の維持のために市場の支配力を最大限抑制した。エルハルトは経済主体が公正に競争できるようインフラを構築することを国家および政府の重要な課題だと考えた。それに韓国の公正取引法の該当するドイツの競争制限防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen：GWB）は独寡占を絶対的に禁じている。このようなドイツの厳格な独寡占禁止の条項が中小企業が大企業と公正競争できるような与件を造成したと判断される。

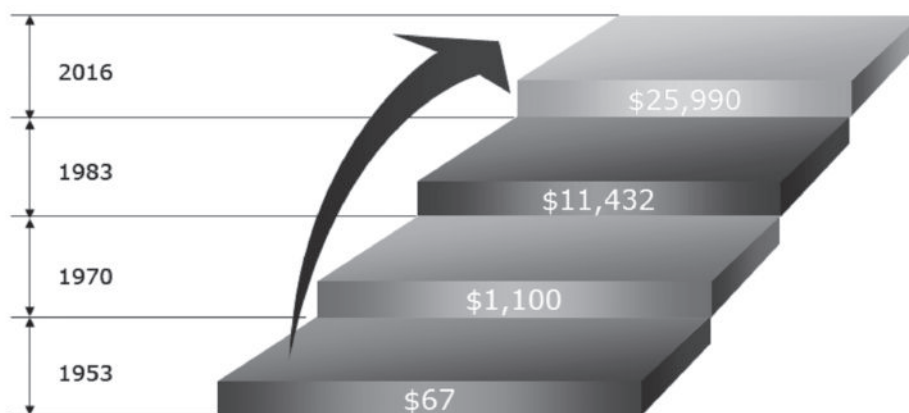
## IV. 秩序自由主義思想の韓国経済への適用

### 1. 韓国社会および経済の特徴

韓国は過去半世紀の間、驚異的な経済成長を成し遂げた。韓国戦争が終わった1953年の一人当たりの国民総所得が67ドルに過ぎなく、世界でバングラデシュの次に所得水準が低い国家だった。しかし、今は一人当たりの国民所得が2万ドルを超え、世界10位の経済大国に成長した。また、援助された国家から援助を提供する国家に、そして債務国から債権国に変身した。開発途上国でこのように短い期間で急成長した国はなかなかない。

しかし、韓国経済のこのような高度成長の裏側には両極化による社会葛藤という否定的な要素が生じていた。韓国経済は不足する天然資源と資本という問題点に当たって政府主導的な経済政策を進めた。韓国政府は資源と資本の不足という問題点を解決するために不均衡成長戦略をとった。不均衡成長戦略とは、補完産業が同時に均衡的に発展できるように生産要素を配分する均衡成長戦略とは違って、希少な資源を補完性が大きい幾つかの戦略産業に集中的に配分する成長戦略を意味する、韓国が不均衡成長戦略をとった背景は経済成長のための資源が全くないことからだ。韓国戦争で全てが破壊され持っているものが何もなく、石油や石炭のような天然資源もあまり持っていなかったため、韓国政府は持っている資源を鉄鋼や車のように波及効果が大きい産業に集中的に投資し、その分野を先に開発する不均衡成長戦略を選んだのだ。そして韓国は内需市場よりは輸出本位の成長戦略をとった。輸出本位の成長戦略をとった背景をみると、韓国は経済成長のための資本がなく、外国からお金を借りて経済成長のための資源に活用した。したがって、外国から借りたお金を返すために外貨が必要だったため輸出本位の戦略を選んだのだ。また、韓国の国民は貧乏で製品を買える能力がなくて韓国商品の売り場を外国にしたため、内需よりは輸出本位の成長戦略をとったのだ。

そのため韓国の産業構造は輸出大企業本位に編成され、中小企業は輸出大企業に部品を円滑に供給するための手段として育成された。このような産業構造で自然に中小企業は大企業に隷属し自ら生き



〈図2〉韓国の一人当たりの国民所得の変化の推移  
資料：統計庁

る力を失うようになった。そこから大・中小企業の間で両極化がますます深化し、社会の両極化も自然に起きるようになった。両極化の深化の原因は大・中小企業間の賃金の差だ。2014年を基準に韓国製造中小企業の賃金の水準は大企業の52.5%くらいで、全世界で一番低い。このような賃金の格差は大・中小企業間の受益率格差から生まれるが、〈表1〉からわかるように大・中小企業間の受益率の格差も韓国が一番高く、社会の両極化が一番酷いと判断される。

大・中小企業間の賃金格差の拡大のもう一つの原因は、韓国大企業の労働組合だ。韓国の労働組合は産業別に活動するよりは職場別に活動する。それに大企業の労働組合が賃金を引き上げると、大企業の取締役は賃金の引き上げによる費用上昇を製品の価格を引き上げるのではなく、原材料や副材料の購入費用を下げた。結局協力会社は従業員の給料を上げられなくなった。これに、大・中小企業間の賃金格差はだんだん拡大している。このような現象は私さえうまくいけば良いという韓国社会の根深い病弊だ。つまり、他人に対する配慮が不足であるため現れる現象だ。

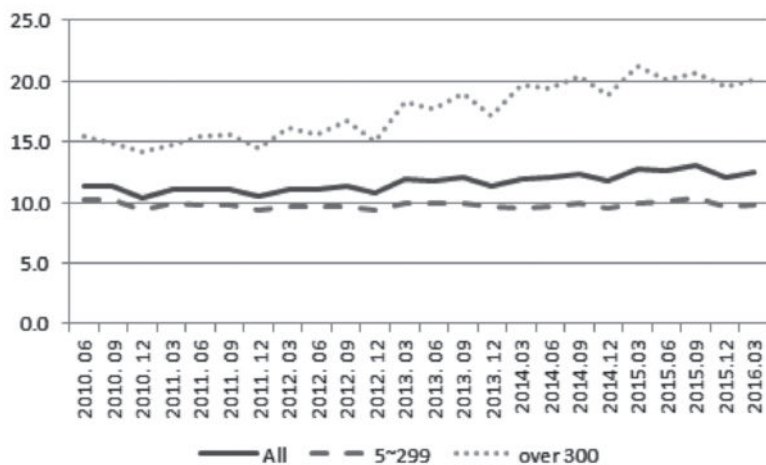
これに加わり、韓国社会の両極化を深化させる違う要因は国家間の競争の深化と政府の政策だ。新自由主義の経済思潮のおかげで受益性だけを追求する企業倫理の拡散で経営者は勤労者の勤労条件よりは実績を優先する。それで労働費用の高い正規社員よりは非正規社員を好む風潮が拡散し、非正規雇用の割合を高めるようになる。それに、働き口創出という政府の政策が加わり非正規雇用の割合は

〈表1〉 国家別大・中小企業間の賃金の格差

(単位：%)

2014年	2014年	2011年	2010年				
韓国	ドイツ	日本	イギリス	イタリア	フランス	スイス	チェコ
52.5	73.9	82.1	85.3	84.3	90.0	85.4	77.5

資料：キム・キョンア (2015)



〈図3〉 非正規労働者の変化推移 (%)

資料：統計庁

ますます増える。政府が雇用の質よりは働き口の数にこだわり、パートタイム労働者の雇用を促すと、企業の非正規雇用は正当化され、非正規雇用が増加し両極化が深化した。

このように引き続き大・中小企業間の賃金格差が拡大し、非正規雇用が増えれば両極化はますます深化し、社会葛藤は持続し韓国経済の持続成長の邪魔になる。それでは、韓国経済が持続的に発展するためには韓国社会に存在する根深い集団利己主義と相互不信を解消し、共同体意識を確立しなければならない。この問題を解決するための一つの代案として、前章で説明したドイツの秩序自由主義思想を考えてみた。

## 2. 韓国の経済と秩序自由主義

### 1) 経済政策の運営の原則

ドイツの秩序自由主義思想は生産性が高い自由競争市場を維持するが、その効率性を高めるためには国家が作物を栽培するようにならなければならないということだ。また、人本主義を原則にし全ての人々が平等に始められる機会の提供をその手段にしている。そして個人の利益よりは社会的利益を重視する経済体制を意味する。そのような原則のもとに国家はなるべく自由競争を保障するために市場を完全競争状態に保ち、他人の自由及び経済活動を抑圧する私的権力を制限しなければならないということだ。そして個人には自己責任を強調するのがドイツの秩序自由主義思想だ。

最近韓国政府は市場経済の確立のための政策を進めていて、その思想的背景は新自由主義に基づく。しかし、新自由主義思想に基づいた韓国経済は富の両極化、非正規雇用の増加などで社会葛藤が発症し、持続成長にブレーキがかかっている。したがって、効率性だけを追求する経済政策よりは社会全体的な観点から起案する経済政策が必要だ。それに韓国経済の思想的パラダイムは自由主義より秩序自由主義に基づいたものが望ましいと考えられる。新自由主義は国家の介入を最小化すれば市場の効率性を自ら維持できるという反面、秩序自由主義は自由な市場経済は政府により組織され管理されてこそ形成できるという立場だ。特に、韓国企業の支配構造や寄付文化を見てみると、ヨーロッパやアメリカに比べまだ責任感や道徳性が欠如しているので政府の介入が必要だと判断される。

特に政府は市場の機能が円滑に働くことと同時に公正競争の環境が造成できる経済政策を行わなければならない。秩序自由主義によると社会統合の雰囲気にするための経済秩序は基本的に自由競争を基にしていて、その経済秩序は自らは形成できなく、経済秩序の確立は政府がしなければならない重要な役割だからだ。オイケン（1952）によると、市場経済の核心は個人の自由、創意、自己責任だ。したがって、市場経済の核心要素に傷つける個人、集団、政治権力に対する国家の強力な制裁が必要だ。しかし政府の市場介入は市場代替ではなく市場補完的でなければならない。それは独占の弊害をなくすために国家が独占企業を設立するのではなく、独占の形成を抑制しなければならないということだ。公共独占企業の韓国電力を例にあげると、最近原価の引き下げにも関わらず公共性は排除し、受益性だけを求めている。そのため国民は高い電気代に苦勞をしている反面、韓国電力の営業利益は

6兆ウォンを超え、職員は成果給をたくさんもらっている。

そして、持続成長を阻害する可能性のある社会的分裂を予防するためには社会的弱者を配慮できる経済政策が必要だ。市場支配力を持った者と、そうでない者が対等に競争できるように弱者のほうに力を入れてあげる政策が必要だ。また、経済主体が自由を維持するためには個人の利益も重要だが、社会の利益も重要だという認識が必要だ。個人の利益を追求し、経済権力を形成する場合究極的に国家が介入して個人の自由を侵害する可能性があるからだ。私だけが豊かな暮らしをするのではなく、社会の利益が私の利益に直結すると考え、社会の利益を考える経済活動が必要だ。全ての経済主体が社会の利益を重視することが韓国経済の持続成長の基盤を作ることだ。

## 2) 秩序自由主義思想をつなぎ合わせた経済政策の方向

以上の秩序自由主義思想に基づいた経済政策の運営原則により社会的葛藤と分裂を防ぐための経済政策の方向を幾つか提示すると次のようだ。

第一に、完全競争を破壊する市場支配力を制限しなければならない。市場機能の円滑な働きは完全競争を前提にしているからだ。独寡占企業の形成は市場の効率性を落とし、失業者を生み出し、独寡占という市場支配力は社会的均衡とは逆行するため市場支配力の形成は厳しく制限しなければならない。

第二に、公正競争のための力の均衡を維持しなければならない。つまり、市場支配力（企業規模）の差による不公正競争を制限しなければならない。市場支配力を持った企業のみ成長すれば結局独寡占市場が形成され、社会前提の厚生を減少させるからだ。そのためにドイツの場合は大企業を相手とした競争に限って中小企業間の談合も許している。

第三に、市場経済の根幹の契約の自由と個人の創意を制限する行為は固く禁じなければならない。例えば、協力企業の他の企業に対する納品妨害行為、協力企業の開発技術の奪取のような韓国社会でよく見られる行為に対し思い処罰があってこそ再発を防げる。

第四に、自由市民意識についての教育を強化しなければならない。つまり、自由を享受し、満喫するためには、個人の利益が社会全体の利益に反してはいけないという認識を高めなければならない。

第五に、企業倫理意識を高めなければならない。そして、経済政策を起案および執行することにあたって自社の利益のために社会全体の不利益を起こした場合の処罰を強化し企業倫理意識を高めなければならない。

第六に、全体の利益に反する行動に対する厳しい処罰が行われなければならない。例えば、支配株主が少額株主の利益に反する行動をした場合や、経営者が従業員の利益に反する行動をした場合に対する処罰を強化し社会的公正を増大させなければならない。

もちろん、個人に対する責任の強化で投資および経営の積極性が下落する恐れもある。しかし企業倫理と個人の責任に対する認識を高めることは長期的に公正な経済秩序を形成する基盤となる。そし



て完全競争と公正競争だけを考えたらくさんの企業が大企業に成長できず、規模の劣勢により国際競争力が弱化することもある。それに対する問題点は規模の経済が必要な分野では例外規定を適用して解消できると考えられる。

## V. 結論

この研究では高度成長の後遺症で深化している韓国社会の両極化と社会的葛藤を抑制し、持続成長の基盤を作るための手段として秩序自由主義思想について考えてみた、秩序自由主義で秩序とは、市場の自由競争秩序を意味し、その秩序の確立のためには国家の役割が重視されるのが秩序自由主義思想だ。秩序自由主義は生産手段の私的所有を認め、自由な取引を認める点で社会主義とは異なる。また、国家が経済秩序を設定し、国家は市場失敗の恐れから経済秩序を保護しなければならないと主張する点で古典的自由放任主義とも異なる。そしてドイツの社会的市場経済体制はこの秩序自由主義の思想のもとで発展した。

この秩序自由主義思想に基づいて韓国の経済秩序のための示唆点を次のように幾つか導出した。

第一に、韓国社会と経済の特性上、思想的パラダイムを新自由主義よりは秩序自由主義を基礎にするのが望ましいかもしれないということだ。新自由主義思想に基づいた韓国経済は富の両極化、非正規雇用の増加などで持続成長にブレーキがかかっている。なので、効率性だけを追求する経済政策よりは社会全体的な観点から起案する経済政策が必要だ。

第二に、秩序自由主義の思想によって、社会統合の雰囲気を作るための経済秩序は基本的に自由競争を原則にし、このような自由な競争秩序は自らは形成できず、競争秩序の確立および維持は国家および政府が絶対しなければならない重要な役割だということを認識しなければならない。それに市場経済の核心要素を傷つける個人、集団、政治権力に対しては国家の制裁が必要だ。

第三に、持続成長を阻害する恐れがある社会的分裂を予防するためには、社会的弱者を配慮する経済政策が必要だ。社会的葛藤を緩和するためには市場支配力を持った者とそうでない者が対等に競争できるよう弱者に力を入れてあげる政策が必要だ。

最後に、経済主体が自由を維持するためには個人の利益も重要だが、社会の利益も重要だという認識が必要だ。個人の利益を追求し経済権力を形成する場合、究極的に国家が介入し個人の自由を侵害する可能性があるからだ。私だけが豊かに暮らす社会ではなく、社会の利益が私の利益に直結すると考える経済活動が必要だ。全ての経済主体が社会の利益を重視することが韓国経済の持続成長の基盤を作ることだ。

もちろん、秩序自由主義に基づいたドイツの社会的市場経済体制が全て正しいとは言えない。ただ、その草花がうまく育つようにするためには手を貸す必要があるという原則と、社会的均衡を重視する思想的背景が、現在、社会的葛藤が深化している韓国社会において曲がり角を与えられるかもしれないという期待でこの小考を作成してみた。



## 参考文献

- キム・キョンア (2015), 大・中堅・中小企業間の成果格差の現況と改善方案, HERI Report (Vol. 02), 中堅企業研究員
- イム・ホヨル, バン・ホギョン, イ・ソヨン (2016), 韓・中・日革新経済政策の比較および協力方案, KIEP 今日の世界経済, Vol. 16 No. 21, 対外経済政策研究員
- チェ・ジョンテ (2016), 新しい事態, 新しい秩序, そして秩序自由主義, 秩序経済学会政策シンポジウム発表資料, 2016年6月
- ドイツ競争制限防止法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)
- ファン・ジュンソン (2001), ドイツ型秩序自由主義と英米型新自由主義の比較, キョンサン論叢第19巻第2号:217-240
- オイケン, W. (1952), 「経済政策の原理」, [Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik] (ファン・シンジュン訳), (株)ミンオン社
- Benecke, W. (2008), Aktueller Stand der deutschen Sozialen Marktwirtschaft. In Ziemek, Marc (Eds.), Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die Politik der neuen Regierung in Korea. Seoul: Konard Adenauer Stiftung.
- Keynes, J. M.(1926). The end of laissez-faire, Hogarth Press

# 한국 경제와 새로운 경제 질서

동아대학교 사회과학부 경제학과 교수 정 남 기

## <요 약>

이 연구에서는 고도성장의 후유증으로 심화되고 있는 한국사회의 양극화와 사회적 갈등을 억제하여 지속성장 기반을 마련하기 위한 수단으로서 질서자유주의 사상을 살펴보았다. 질서자유주의에서 질서란 시장의 자유경쟁 질서를 의미하며, 그리고 이 질서 확립을 위해서는 국가의 역할이 중시되는 것이 질서자유주의 사상이다. 질서자유주의는 생산수단의 사적 소유를 인정하고 자유로운 거래를 인정한다는 점에서 사회주의와 다르다. 또한 국가가 경제질서를 설정하고, 국가는 시장 실패의 위험으로부터 경제질서를 보호해야 한다고 주장하는 점에서 고전적 자유방임주의와도 다르다. 그리고 독일의 사회적 시장경제 체제는 이 질서자유주의의 사상 하에 발전되었다.

이 질서자유주의 사상에 기초하여 한국의 경제질서를 위한 시사점을 몇 가지 도출하였다. 물론 질서자유주의에 기초한 독일의 사회적 시장경제체제가 전적으로 옳다는 것은 아니다. 다만 그 화초가 잘 자라게 하려면 돌봄이 필요하다는 원칙과, 사회적 균형을 중시하는 사상적 배경이 지금 사회적 갈등이 심화되고 있는 한국사회에 전환점을 제공할 수 있다는 기대에 이 소고를 작성하여 보았다.

주제어: 질서자유주의, 한국경제, 양극화, 사회적 시장경제

## I. 서 론

인류가 지난 200 년간 경험한 경제체제는 각자의 모순을 극복하지 못하고 소멸하였다. 과거 비약적인 생산성의 향상을 통하여 인류의 경제생활을 윤택하게 만들었던 순수한 자유방임주의 사상은 지금은 소멸하고 없다. 그리고 자유방임주의의 모순을 극복하고자 나타났던 케인즈의 경제사상도 물가상승이라는 문제를 해결하지 못하여 그 원래의 의미가 퇴색되었다. 그리고 자유방임주의의 모순을 극복하고자 나타났던 중앙관리주의 경제체제도 생산성 저하라는 문제와 함께 인류의 안전한 경제생활을 보장하지 못하였다.

최근의 주류 경제라 할 수 있는 글로벌화로 대변되는 신자유주의 경제사상도 지나치게 생산성과 효율성을 추구하면서 실업과 일자리의 질 저하라는 문제를 극복하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 기업들은 글로벌 경쟁 속에서 생존하기 위한 비용절감을 인력감축을 통해 추구하고 있기 때문에 실업이 증가하여 국민경제의 불안정성이 확대되고 있다. 이에 국가는 국민경제의 안정을 유지하기 위하여 고용창출을 경제정책의 최우선 목표로 삼고 있다. 그러나 무리한 일자리 창출정책은 오히려 고용조건을 악화시켜 비정규직, 시간제 일자리만 증가시켜 일자리의 질 악화만 초래하고 있다. 이에 자국의 일자리 보전을 위하여 각국은 양자협정 또는 다자협정을 추진하며 경제블록화와 보호무역을 강화하고 있

다.

이에 더하여 헤지펀드와 같은 글로벌 투기자본은 전세계의 금융시장을 무대로 수익창출을 위해서는 무엇이든지 다 하고 있다. 이러한 투기자본의 행태는 우리 경제시스템의 불안정성을 증폭시키고 있다. 이러한 상황에서 현재의 경제시스템도 인류의 번영과 안정을 보장하지 못하는 것처럼 보인다.

이러한 상황에서 동북아 경제, 특히 한국경제는 어떻게 될 것인가? 현재 2008년 글로벌 금융위기 이후 동북아 경제의 상황은 좋지 않다. 글로벌 금융위기 이후 세계경제가 3% 대의 저성장 기조를 유지하며 미국과 유럽 등 주요 경제권이 위축되고 있다. 이에 글로벌 수요감소 현상이 나타나면서 한·중·일 동북아 3국의 경제가 성장이 위축되는 모습을 보이고 있다. 특히 한국은 수출과 내수 위축, 중국은 뉴노멀시대 진입, 일본은 고령화와 저성장이라는 당면과제에 직면하고 있다 (임호열·방호경·이서영, 2016). 앞으로 개선될 것이라는 희망적인 징후는 보이지 않고 있다. 글로벌 경쟁 속에서 생산성과 효율성을 추구하다보니 일자리의 질이 나빠지며 빈부의 양극화가 심화되며 수요감소가 나타나는 악순환 현상이 나타나고 있기 때문이다. 수요가 살아나기 위해서는 경제주체의 소득이 증가해야 하는데, 많은 경제주체가 비정규직, 시간제 노동에 종사하고 있어 소득수준의 개선을 기대하기 어렵기 때문이다.

그렇다면 이 시대에 그리고 우리 동북아지역, 특히 한국에 적합한 경제체제는 무엇일까? 이에 대한 해답은 제시하기 어렵다. 다만 주류경제체제가 아닌 다른 경제체제를 살펴보면 실마리를 풀어볼 수 밖에 없다. 연구의 진행은 먼저 기존 경제사조의 주요 내용과 문제점을 짚어본 후, 질서자유주의 사상을 간략히 소개하고, 질서자유주의 사상의 동북아 경제, 특히 한국경제로의 접목 가능성을 제시하고자 한다.

## II. 기존 경제체제의 내용과 문제점

### 1. 자유방임주의 하의 경제질서

자유방임주의 사상은 애덤 스미스가 국부론 (1776) 에서 가격조정기구인 ‘보이지 않는 손’ 을 강조하면서 시장원리를 중요시 한 경제사상이다. 애덤 스미스는 국부론에서 개인의 경제활동 자유를 최대한 보장하면, 수요와 공급의 원리, 즉 시장원리에 의하여 자원이 효율적으로 배분되며 사회적인 균형이 달성된다고 하였다. 오이켄 (1952) 은 자유방임주의 사상은 올바르고 자연적이며 신의 뜻에 합치되는 유일한 질서, 즉 완전경쟁의 법칙이 생산과 분배를 지배하는 질서를 발견하고 실현한다는 신념에 근거하여 성립된 경제사상이라고 설명하고 있다. 자유방임주의 사상에 의하면 개인이나 기업이 자신의 이익을 최대화하기 위하여 노력하면 사회 전체적으로도 생산량이 증가한다. 이윤을 극대화하려는 욕망으로 인해 모든 경제주체들이 자신의 역량을 최대한 발휘하기 때문이다.

이 자유방임주의 경제에서는 경제활동의 자유와 계약의 자유를 경제주체에게 최대한 보장하고 국가의 개입은 최소화한다. 국가는 다만 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가질서나 헌법 등을 제정하고 광범위한 법전편찬을 통해 법질서를 창출하는 역할을 하였다. 국가는 경제질서를 제정하기는 하였

으나, 경제질서가 사회전체의 이익에 잘 부합되도록 감시하는 일을 국가의 특별한 과제로 간주되지 않은 시대이다. 즉 경제주체 간 거래와 계약에 국가가 특별히 간섭하지 않았던 것이다. 자유방임주의 하의 경제질서는 가격의 성립과 거래의 자유에 의해 성립된다. 모든 재화는 가격을 형성하고 그 가격을 기준으로 자유로이 생산과 소비 그리고 판매가 이루어지는 경쟁관계가 형성된다. 사람들은 법의 테두리 안에서 효율적인 경제질서가 보이지 않는 손에 의하여 스스로 발전해 갈 것으로 확신하였다.

그러나 이 자유방임주의는 상호 결합하여 경쟁을 배제하는 자유도 보장하였다. 이에 모든 경제주체가 자신의 이익을 극대화시키고자 함에 따라 시장지배력을 얻기 위한 이익단체가 출현하였다. 이윤극대화를 추구하며 이익집단을 형성하여 완전경쟁의 원칙은 실현되지 않고 소멸되었다. 이에 기업측면에서는 독점, 카르텔 등의 공급독점이 형성되며 재화의 희소성 정도를 가리지 못하는 가격을 초래하여 가격체계의 기능을 저하시키고 불안정한 균형상태로 가격기구의 작동능력을 저하시켰다. 그리고 노동자 측에서도 노동조합이라는 이익단체를 형성하며 이익을 대변하다보니 노사갈등이 심화되었다. 특히 노동시장에서의 수요독점이 확대되며 노동자에 대한 착취가 증가하자 결사의 자유로 인한 노동조합이 결성되며 쌍방독점의 방향으로 노동시장이 발전하였다. 사용자의 일방적 권력화가 쌍방적 권력화에 의해 대체되고 사회의 계급분열이 지속되었다.

자유방임주의 경제는 이렇게 경제적 무정부성으로 인한 독과점의 출현으로 사회 전체적으로 생산할 수 있는 양보다 적게 생산하며 사회전체적인 후생이 감소하며 실업이 지속되는 문제점에 놓이게 되었다. 결국 빈부격차가 심해지면서 대공황이 발발하고 자유방임주의는 그 지지기반을 상실하게 되었다. 이에 케인즈는 개인의 이익과 국가의 이익은 공존할 수 없다고 주장하며, 사회 전체의 이익을 위해서는 개인의 이익을 제한할 필요가 있다고 하였다 (Keynes, 1926).

## 2. 중앙관리 경제 하의 경제질서

마르크스에 의하여 주창되고 레닌에 의하여 주도된 사회주의 경제체제는 생산수단의 사적소유를 인정하지 않고, 경제적 자원의 배분과 조정이 시장기구가 아닌 국가의 계획기관에 의하여 행정적으로 이루어지는 체제이다. 여기에서 중앙관리 경제는 사회주의 경제 외에도 경제과정에 국가가 개입하여 조정하는 모든 유형의 경제체제를 포함한다. 예를 들어 1 차 대전 이후 심각한 인플레이션을 겪으며, 이를 조정하기 위해 국가가 경제과정을 주도한 2 차 대전 종전까지의 독일 경제도 중앙관리 경제체제 중 하나이다. 중앙관리 경제에서는 사적소유를 인정하지 않고 국가가 경제과정을 조종하기 때문에 시장원리에 의한 경쟁원칙이 작동하지 않는다. 사적소유를 인정한 1 차 대전 이후 독일경제의 경우에도 중앙정부가 자원의 생산과 분배에 개입하기 때문에 시장원리에 의한 경쟁은 불가능하였다. 희소성을 원칙으로 한 가격기구에 의한 경쟁이 아닌 국가의 조정에 의하여 사적경쟁이 제한되었던 것이다.

이러한 중앙관리 경제에서는 자원의 배분과 가격의 결정이 중앙계획기구의 관료에 의해 결정되어 비능률과 불합리성이 심화된다는 단점이 존재한다. 수요와 생산의 총체적 비용에 대한 예측이 빗나가 경제의 비효율성을 심화시키기 때문이다. 또한 사적소유의 불인정으로 생산의욕이 저하되어 국가경

제에 재화의 부족을 유발하기도 한다. 특히 소비재에 대한 수요예측의 실패로 국민들은 심각한 소비재의 부족을 경험하기도 하였다.

독일의 경우에도 물가동결조치 후 억압된 인플레이션 전개되며 경쟁체제에 혼란이 발생하였다. 가격기구를 무시한 물가동결은 상대적으로 저렴한 재화를 먼저 확보하기 위한 혼란을 야기하였다. 이러한 혼돈현상은 점점 더 중앙에서 자원을 배분하는 중앙관리경제로 전환하게 만들었으며, 중앙관리 경제의 비효율성도 점점 더 심화되었다.

### 3. 케인지언이 주도하는 경제질서

20세기 영국의 경제학자 존 메이너드 케인스(John Maynard Keynes)는 공공부문과 민간부문이 함께 중요한 역할을 하는 혼합경제를 장려하였다. 경제는 국가의 간섭이 없는 상태에서 가장 잘 작동한다고 주장한 자유방임주의와는 상당한 차이가 있다. 케인스는 경제를 이끌어 가는 요소로서 국가의 역할을 중요시 하였으며 상품에 대한 총수요를 강조하였다. 또한 케인스는 한 국가의 경제적 성장과 안정을 다지고 완전고용을 달성하기 위해서는 정부의 부분적 개입이 반드시 필요하다고 주장하였다. 정부의 개입이 필요한 이유로 개인은 전체의 이익을 고려하지 않기 때문이라고 케인즈는 설명하였다(Keynes, 1926). 이러한 사상적 배경 하에 케인즈는 1930년대의 높은 실업률과 디플레이션에 대응하여 정부가 정책적으로 소비를 유도해야 한다고 주장하였다.

케인즈 사상의 핵심은 경제적 자유는 존중해야 하지만 공공성을 실현하기 위해서는 일정한 제한이 필요하다는 것이다. 이러한 케인즈의 주장에 힘입어 2차 대전 후 국가가 주도적으로 산업자본을 보호 및 육성하게 되었고, 이는 결국 정경유착을 초래하였고, 이러한 정경유착에 힘입어 독점 대기업들이 출현하게 되었다. 또한 케인즈는 소득에 관계없이 복지혜택을 주는 보편적 복지를 주장하였다. 이에 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다는 지적도 제기되었다.

케인즈 사상의 문제점은 국가가 시장에 개입하여 정경유착이 발생하며 경쟁시장이 왜곡된다는 것이다. 이에 궁극적으로 경제체제가 정경유착으로 인한 독점대기업이 시장을 지배하는 구조로 변하게 된다는 것이다. 또한 국가가 시장에 직접 개입하여 공공부문과 민간부분이 경쟁하는 구조로 국가의 보호를 받지 못하는 민간부분이 위축될 수 있다는 지적도 있다. 이에 비용관념이 부족한 정부투자의 증가로 민간투자가 위축되며 시장의 효율성이 감소한다는 것이다. 또한 무리한 정부지출로 인한 물가의 상승으로 국민들의 생활수준 악화를 초래한다는 것이다. 결국 장기적인 스테그플레이션에도 불구하고 정부지출을 증가시켜 물가가 상승하며 그 지지기반이 약화되었다.

### 4. 신자유주의 주도 하의 경제질서

신자유주의는 케인즈의 경제정책을 비판하면서 대두된 이론으로 자유시장과 규제완화 그리고 재산권을 중시하는 경제사조이다. 자유방임주의와는 달리 국가권력의 시장개입을 완전히 부정하지는 않지만, 국가권력의 시장개입은 경제의 효율성과 형평성을 악화시킬 수 있다고 주장하고 있다. 신자유

주의는 자유무역과 국제적 분업이라는 용어로 시장개방을 주장하고 있으며, '세계화'나 '자유화'라는 용어는 신자유주의의 산물이기도 하다. 이러한 신자유주의의 사상은 세계무역기구(WTO)나 다자간 협상을 통한 시장개방 압력의 형태로 가시화되었다. 신자유주의 사상의 핵심은 시장기능을 지향함으로써 국가개입의 비능률을 해소해야 한다는 것이다.

이러한 신자유주의 사상은 시장의 개방을 통한 세계화로 국제경쟁을 확대시켰다. 특히 신자유주의에서는 시장기능을 유지하기 위하여 경쟁정책을 강화하고 있다. 시장기구는 완전경쟁상태에서 최적으로 작동한다고 판단하고 이를 위한 환경조성에 주력하고 있다. 이에 국가는 시장기구가 작동하고 독점기업의 출현을 억제하기 위하여 사적 독점을 억제하고 자유경쟁을 촉진하고 있다. 즉 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정 거래행위를 규제하고 있다.

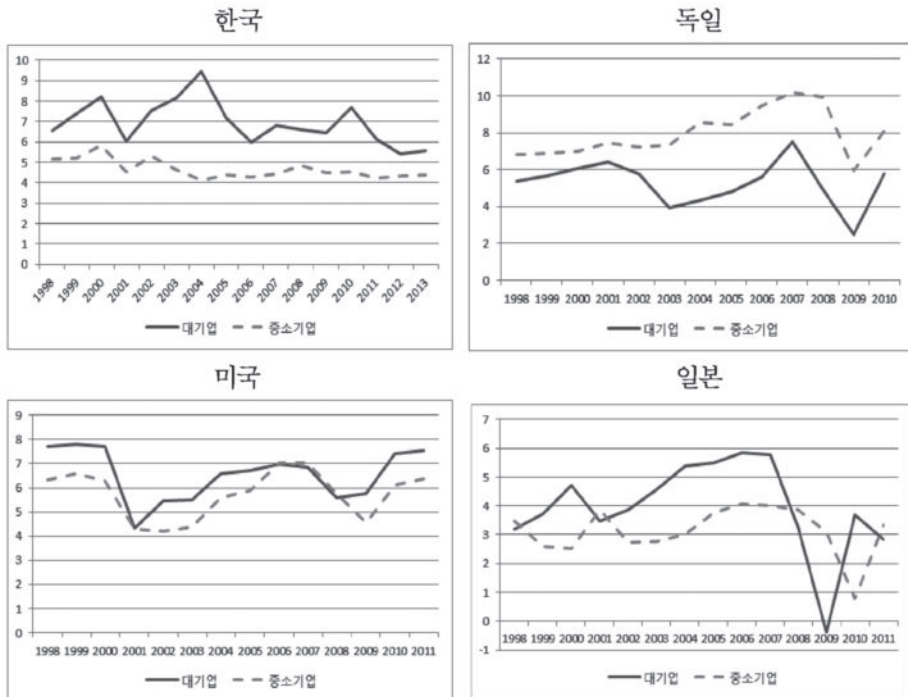
그러나 신자유주의 체제에서는 국제 경쟁력이 약한 기업들은 몰락해가고 다국적 기업을 보유한 선진국과 그렇지 못한 후진국간의 격차가 점점 벌어지는 문제점이 발생하고 있다. 신자유주의 이전의 기업들은 자국의 몇몇 기업들과 경쟁하면서 생존이 용이하였다. 그러나 신자유주의 이후 기업들은 해외에서는 물론 자국에서도 다국적 기업들과 경쟁하게 되면서 어려움을 겪고 있다. 그리고 세계화로 시장이 확대되면서 글로벌 기업이나 대기업의 경우에는 경쟁력과 막강한 자본력을 바탕으로 성장의 기회가 높아지고 있다. 반면, 경쟁력 강화라는 명분으로 효율성을 추구하며 사회적인 배려부족으로 사회의 양극화를 심화시키고 있다. 이 신자유주의 체제에서는 국제적 경쟁력을 갖춘 대기업과 그렇지 못한 중소기업간 양극화, 그리고 생산비 절감을 위한 정규직의 감원과 국가의 고용확대 정책으로 인한 비정규직의 증가로 정규직과 비정규직간 양극화 등의 문제가 점차 심화되며 사회의 불안정성이 증폭되고 있다. 즉 신자유주의 사상에 의한 시장기능의 강조는 경쟁시장의 효율성 및 국가 경쟁력을 강화하는 긍정적 효과가 있는 반면, 불황과 실업, 빈부격차 확대, 시장개방 압력으로 인한 선진국과 후진국 간의 갈등 초래라는 부정적인 측면도 야기하고 있다.

## 5. 기존 경제질서의 문제점과 대안

과거 및 현재의 경제질서는 이상적인 시장 및 경제질서와는 괴리가 있다. 자유방임주의는 독점기업과 이익집단의 출현을 초래하며 사회적 불평등과 갈등을 심화시켰다. 중앙정부 주도하의 경제시스템에서는 자원의 배분과 가격의 결정이 중앙계획기구의 관료에 의해 결정되어 비능률과 불합리성이 야기되었다. 케인지언이 주도하던 시대에는 국가의 비호를 받는 독점대기업이 시장을 주도하였고, 현재의 시장 및 경제질서는 사회의 양극화를 심화시켜 구성원간의 불화를 초래하고 있다. 따라서 사회구성원들이 만족할 수 시장 및 경제질서에 대한 이론적 고찰이 필요하다.

현재의 경제시스템에 대한 대안을 찾기 위하여, 즉 양극화를 해소하기 위한 방법을 찾기 위하여 국가간 형평성을 비교하여 보았다. 비정규직의 비율, 소득 분포 등 형평성을 나타내는 지표는 다양하다. 그러나 여기에서는 대·중소기업간 형평성을 국가별로 비교하여 보았다. 동아시아 국가 중 한국의 양





〈그림 1〉 각국의 매출액 대비 영업이익률

- 주) 1. 독일은 각년도 샘플 수의 차이를 고려하여 독일연방은행이 2년 연속 자료를 제공한 기업만 가지고 측정. 즉 샘플 수는 2년째의 자료를 의미하여 연속성이 보장  
 2. 일본도 각년도 샘플 수의 차이를 고려하여 매출액증가율과 총자산증가율은 기업당 평균매출액과평균총자산으로 산출  
 3. 이하 모든 재무지표 관련 표는 동일한 위와 동일한 기준으로 산출  
 출처: 통계청, Deutsche Bundesbank, US Census Bureau, Ministry of Finance Japan 의 기초통계를 재가공

극화 문제는 대·중소기업간 양극화에서 출발하기 때문이다. 이에 형평성이 상대적으로 높은 국가의 경제시스템을 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 형평성은 매출액 영업이익률로 평가하였다. 영업이익률은 곧바로 임직원들의 임금으로 연결되기 때문이다.

대·중소기업간 매출액 대비 영업이익률 격차는 한국이 가장 높아 대·중소기업간 형평성이 가장 낮다. 중소기업의 매출액 대비 영업이익률이 대기업을 능가하는 국가는 독일이 유일하다. 이에 중소기업의 영업이익률이 대기업보다 높은 독일의 경제시스템 그리고 정부의 경제정책을 분석하고자 한다. 특히 독일은 유럽에서는 산업화의 후발주자였으며, 부존자원이 상대적으로 부족하고, 대외 무역 의존도가 매우 높으며, 인적자원을 기반으로 성장했다는 사실 등이 한국과 유사한 면이 매우 많다. 따라서 한국 경제의 지속성장에 걸림돌이 되고 있는 양극화와 더불어 사회갈등 해소를 위한 사회통합에 직면하여 독일의 경제 체제에서 시사점을 도출하고자 한다.

### III. 독일의 경제시스템

#### 1. 사회적 시장경제

2차 대전 이후 독일의 경제정책은 사회적 시장경제 체제에 근거하여 전개되었다. 사회적 시장경제는 19세기 중반부터 2차 세계 대전 종전까지 1세기에 걸친 독일의 경험과 지혜 그리고 역사와 사회적인 여건 등이 복합적으로 작용하여 만들어진 독일의 사회경제 시스템이라고 할 수 있다. 또한 제2차 세계대전 후 경제대국을 이룬 독일의 경제사회질서와 정책의 기본이념이기도 하다.

사회적 시장경제의 주요 내용은 개인의 자유를 존중하고 시장경쟁 체제를 유지하는 동시에 사회적 인 조정을 가하는 것이다. 즉 시장경쟁체제의 유지를 통해 개인의 자유를 보장하고, 자유경쟁시스템의 부산물인 독점과 같은 권력층의 형성을 억제하기 위한 사회적 조정이 필요하다는 논리이다. 이러한 사회적 시장경제는 두 가지 원칙을 강조하고 있는데, 공정경쟁 원칙과 사회적 균형 원칙이다. 공정경쟁 원칙에 의하면 경제주체 간 공정한 경쟁이 이루어지도록 제도적인 인프라를 구축하는 것이 국가의 중요 과제이다. 사회적 균형 원칙은 구성원 간 균형되고 조화로운 삶을 의미하며 자유시장 경제의 단점인 빈부격차를 보완하는 데 목적이 있다. 그러나 사회적 균형이 자유시장 경제를 제한해서는 안 된다. 사회적 균형은 왜곡된 경쟁, 시장지배력 집중, 불공정행위에 의한 사회적 불균형 심화, 실업 등과 같은 자유시장 경제의 단점을 보완하자는 것을 의미한다. 공정경쟁과 사회적 균형을 강조하는 경제체제가 한국과는 달리 독일에는 대기업에 예속되지 않는 세계적인 수준의 중소기업들이 많으며, 영업이익률도 대기업보다 높은 것으로 판단된다.

독일의 사회적 시장경제체제의 이론적 근거는 질서자유주의 (Ordoliberalism) 이다. 독일은 시장기능에 대한 신뢰를 바탕으로 개인의 자유와 사회적 균형을 결합한 경제질서를 마련하였는데, 이를 사회적 시장경제라 한다. 사회적 시장경제의 근간은 개인의 경쟁을 통해 경제의 효율성을 높이기 위해서는 정부의 시장 간섭이 필요하다고 보는 질서자유주의에 있다. 그리고 이 질서자유주의는 나치즘과 전쟁을 통한 파괴를 딛고 ‘라인강의 기적’이라는 이름으로 잘 알려진 독일의 빠른 부흥에 기여하였다.

독일의 사회적 시장경제 체제에서 요구되는 정부의 역할은 공정한 경쟁질서를 창출하고, 이를 준수할 뿐만 아니라 지속적으로 감시하여 공정한 성과경쟁을 유도하는 것이다. 독일의 사회적 시장경제 체제는 시장에 방임하는 형태의 시장경제가 아니라 시장질서를 유지하기 위한 정부의 역할이 강조되는 시장경제라는 특성을 가지고 있다. 시장실패로 인한 정부의 역할을 강조하는 한편, 정부실패의 발생 가능성은 최대한 억제하는 것이다. 정부의 시장개입이나 규제를 비판하기 보다는 건전한 시장을 만들어 가는데 필요한 정부의 역할을 강조하는 동시에 도덕적 해이나 부패를 유발하지 않는 건전한 정부를 만드는 제도창출에 주안점을 두고 있다.

#### 2. 질서자유주의

질서자유주의의 사상은 오이켄 (Walter Eucken) 을 주축으로 하는 프라이부르크 (Freiburg) 학파

가 주장하였다. 프라이부르크 학파는 독일의 자유방임적 경제체제가 사적 경제권력의 지나친 성장으로 인한 경쟁제한으로 경제와 정치권력이 집중된 나치정권을 탄생시켰다고 주장하였다. 따라서 프라이부르크 학파는 정치와 경제적 자유를 유지하고 사회 안정과 발전을 촉진하기 위해서는 사적 권력의 형성이 억제되도록 경쟁질서가 확립되어야 함을 강조하였다.

프라이부르크 학파의 대표적 학자인 오이켄 (1952)은 자유방임주의가 주장하는 ‘보이지 않는 손’은 효율적으로 작동하지 않기 때문에 효율적인 시장경제 질서를 만들기 위해서는 정부가 나서야 한다고 주장하였다. 자유시장경제는 효율성을 가장 높일 수 있는 경제체제지만 자유경쟁시장의 원리가 제대로 작동되지 않는 시장실패 영역이 있다는 것이다. 그리고 시장의 실패의 요인으로는 자원의 집중과 집적에 따른 독과점의 형성, 빈부격차, 환경파괴, 불황과 실업 외에 공공재의 공급부족의 문제 등이 있다고 하였다.

뢰프케 (Wilhelm Röpke)도 자유경쟁시장을 자생식물이 아니라 재배식물에 비유하며 방치하지 말고 가꾸어야 한다고 주장하였다 (황준성, 2001). 뢰프케는 식물이 제대로 성장하려면 묘판을 만들고 거름을 주고 잡초를 뽑아주어야 한다고 표현하였는데, 여기에서 묘판은 경제주체들의 자유와 자기책임의 의미이고 인간적이며 윤리적인 조건을 의미하며, 거름을 주고 잡초를 뽑는 것은 정부의 역할이라고 하였다. 즉 질서자유주의는 시장과 자유사상, 그리고 민주적인 경쟁질서의 가치를 기반으로 하고 있다 (최종태, 2016). 여기에서 질서 (Ordnung)란 소위 칸트가 강조한 자유를 기반으로 하여 인간 존중과 자유시장경제의 중요성과 효율성을 강조하는 의미이다.

황준성 (2001)에 의하면 오이켄이 표명하는 질서는 시장에서의 자유경쟁질서이고 이러한 경쟁질서를 경제뿐만 아니라 사회분야에서도 유지하는 것이 질서자유주의의 정신이다. 질서자유주의에서 질서란 시장의 자유경쟁 질서를 의미하며, 또한 질서 확립을 위한 국가의 책무와 정책도 중시하는 의미이다. 이는 사회적으로 수용할 수 있는 질서 안에서 개인이 자유롭게 발전할 수 있도록 국가가 보장해주는 것을 의미한다. 이를 위해서는 국가는 이익집단의 이해를 초월한 강력한 권위와 일관된 정책을 수행하는 것이 필요하다. 오이켄 (1952)은 사회적으로 수용될 수 있는 자유경쟁질서는 다수결에 의해서만, 즉 민주주의 체제를 통해서만 조성될 수 있다고 하였다. 질서자유주의는 모든 사람들의 평등이 아니라 모든 사람들에게 시작의 기회를 개선시켜주는 것이 핵심이라 할 수 있다. 따라서 부의 집중화가 아니라 모든 사람들이 복지를 누릴 수 있게 하는 것이며, 독점적인 또는 조정된 시장이 아니라 정상적인 경쟁을 통해 모든 경제주체에게 동등한 경쟁의 기회를 제공하는 것이 질서자유주의의 목표이다 (Benecke, W. 2008).

질서자유주의 사상에 의하면 공정한 소득분배가 가능하고 화폐정책이 안정적으로 조화를 이룬다면 최저의 실업률을 보장한다고 한다. 질서자유주의는 생산수단의 사적 소유를 인정하고 자유로운 거래를 인정한다는 점에서 사회주의와 다르다. 또한 국가가 경쟁질서를 설정하고, 국가는 시장 실패의 위험으로부터 경쟁질서를 보호해야 한다고 주장하는 점에서 고전적 자유방임주의와도 다르다. 질서자유주의는 개인의 의지 및 성과경쟁 그리고 개인의 책임과 국가가 정하는 경쟁질서와 접목된 것이라

할 수 있다. 황준성 (2001) 에 의하면 질서자유주의는 책임있는 인간이 중심을 이루고, 책임있는 인간의 실현은 자신의 의지대로 행동할 수 있는 자유가 보장되어야 가능하다. 이는 개인의 자유를 지키기 위해서는 윤리적으로 정당성이 있어야 하고, 그 윤리적 정당성이 공정하고 효율적인 질서를 유지하는 근본이 된다는 것을 의미한다. 즉 윤리적 정당성이 없는 행동은 독점과 같은 경제권력을 탄생시키고, 이는 국가의 개입을 유발하여 결국 개인의 자유가 제한될 수 있다는 것이다. 전체의 이익을 우선시 하는 연대의식과 자기책임이 중시되는 경제질서를 시장경제에 접목시킨 경제체제라 할 수 있다.

또한 독일의 질서자유주의는 공정경쟁질서의 확립 외에 인본적 자본주의를 지향한다. 이에 독일의 사회적 시장경제는 자유시장의 경제원리를 기반으로 하되, 물질보다 사람을 중시하는 인본적 자본주의를 의미한다. 개인의 역량은 최대한 끌어내고, 사회적 형평으로 빈곤자들에게도 인간다운 삶을 보장해야 한다는 것이다. 인본적 자본주의에 있어서 인간상은 개인의 인간상뿐만 아니라, 사회의 인간상도 포함한다. 이는 시장경제가 원활히 작동하기 위해서는 개인의 이기심도 존중 하지만, 그 이기심이 사회적인 공공이익에 부합되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 독일의 사회적 시장경제는 개인 자유경쟁원리를 기반으로 하지만, 사회적 공공이익을 중시하는 경제체제를 의미하기도 한다.

### 3. 질서자유주의의 운영 원칙

시장기구가 효율적으로 작동하도록 정부는 경쟁질서만 구축하고 경제활동은 민간의 자유에 일임하라는 것이 오이켄 (1952) 의 질서중시 정책이다. 즉 정부는 경쟁질서의 확립에만 전념하고 경제과정에는 개입하지 말라는 것이 질서자유주의의 핵심이다. 이에 더하여 뢰프케 (Wilhelm Röpke) 는 자유로운 시장경제가 제대로 작동하기 위해서는 제도만이 아니라 건강한 부르주아 정신 내지 기업윤리가 필수적임을 강조하였다 (최종태, 2016). 이윤만 추구하는 경제활동은 공정하고 효율적인 경쟁질서를 침해할 수 있기 때문이다. 이는 자유로운 시장경제가 원활히 작동하기 위해서는 개인의 책임감과 도덕성 하의 자유의식이 필요하다는 것을 의미한다. 이는 효율적인 경쟁질서를 구축하기 위해서는 경제질서와 법질서 그리고 정치질서 등 사회를 구성하고 있는 다양한 질서들 사이에 불가분의 상호 의존관계가 있음을 인식해야 함을 의미한다. (최종태, 2016) 자유로운 경제질서를 유지하기 위해서는 정치적 의사결정이나 사회적 관계에서도 자유가 보장되어야 한다. 즉 정치에서의 민주주의와 경제에서의 시장경제는 분리되어 존재할 수 없다. 이는 건전한 시장경제질서를 유지하기 위해서는 정치와 사회 영역에서도 자유와 안정이 보장되어야 한다는 것을 의미한다.

질서자유주의는 사유재산과 경쟁의 원칙에 기초하고 있지만, 자유방임주의와는 달리 강력한 국가를 요구한다. 즉 시장의 공정경쟁질서에 대한 정의를 내리고 그 공정경쟁을 관철하고 시장의 압력에 지속적으로 맞설 수 있는 강력한 국가를 전제로 하고 있다. 오이켄 (1952) 에 의하면 경제질서는 구성적 요소와 규제적 요소로 이루어져 있으며, 모든 요소가 조화를 이루어야 건전하고 효율적인 경제질서가 창출될 수 있다고 한다. 구성적 요소가 해당 법질서들에 의해 창출될 수 있는 중·장기적인 틀을 형성한다면, 규제적 원칙은 구성적 요소에 의해 형성된 질서가 사회적으로 최선의 결과를 도출할

수 있도록 필요한 국가의 개입 필요성을 의미한다. 오이켄 (1952) 이 말한 구성적 원칙은 다음과 같으며, 어느 한 요소도 빠지면 안 된다고 하였다.

첫째, 경쟁질서정책의 목표는 시장을 제도적으로 완전경쟁 상태로 유지하는 것이다. 둘째, 시장경제의 전제조건인 올바른 기회비용의 계산이 가능하도록 화폐가치 (특히 신용화폐의 가치) 가 안정적이고 중립적이어야 한다. 셋째, 어떠한 경쟁제한 행위도 있어서는 안 된다 (독점적 봉쇄, 카르텔, 보호관세, 지나친 특허보호 등). 넷째, 자유경쟁질서만이 사적 소유를 장기적으로 보장하고, 사적 소유는 다시 자유로운 국가질서 및 사회질서의 전제 조건이 된다. 다섯째, 타인의 자유를 억제하는 계약의 자유는 금지된다 (독점적 기업 또는 카르텔 관련 협약, 독점적 지위의 주체가 요구하는 약관 등). 여섯째, 이익을 보는 자가 손해도 부담해야 한다는 책임부담의 원칙 (지배적 주주, 지배적 CEO 및 임원의 경제적 책임 범위 확대) 이다. 일곱째, 국가가 경우에 따라 원칙을 위반하는 임시조치를 사용하면 경제질서는 파괴되기 때문에 경제정책의 일관성이 중요하다.

또한 오이켄 (1952) 은 규제적 원칙은 다음과 같다고 하였다. 첫째, 국가의 개입에 의한 독점의 형성을 억제 (기업결합 억제, 카르텔 억제, 자연독점 기업의 가격도 경쟁시장의 가격 수준으로 관리 등) 해야 한다. 둘째, 국가가 재정정책을 통해 공정한 소득재분배를 실현 (누진세율 등) 해야 한다. 셋째, 국가가 시장에 개입하여 근로자를 보호 (근로시간 한정, 아동 및 부녀자 보호 등) 하고 시장실패와 외부효과를 수정해야 한다. 넷째, 경기순환 국면에 따라 노동시장의 공급조절을 통해 최저임금을 보장해야 한다.

오이켄 (1952) 은 위의 규제적 원칙의 적용에 대하여 몇 가지 주의 사항을 언급하였다. 첫째, 독점기업을 국유화하는 것으로 독점의 문제를 해결할 수 없다는 것이다. 국가적 독점은 입법을 통해 경쟁을 제한함에도 불구하고, 사적기업과 마찬가지로 이윤극대화를 추구하기 때문이다. 나아가 국가적 독점은 독점적 지위의 활용을 정당화하는 경향이 있는데, 이는 그들의 수익이 공익을 위해 쓰여 진다고 믿기 때문이다. 현대의 독점 공기업은 천문학적인 적자 속에서도 높은 임금과 일자리의 안정성으로 신의 직장이라는 별칭을 얻고 있는 것이 현실이기도 하다. 둘째, 노동계를 독점기업의 감독에 동원하는 것도 바람직하지 못하다는 것이다. 독점기업이 상품의 가격을 올리고 근로자에게 임금을 올려준다고 하면 노동계는 환영하기 때문이다. 셋째, 분배의 불평등을 해결하기 위하여 조세제도를 활용해야 하지만 저소득층 지원을 위한 재원 마련에 투자가 위축될 정도로 높은 누진율이 적용되어서는 안 된다는 것이다. 오이켄 (1952) 은 구성적 원칙과 규제적 원칙 외에도 국가는 불필요하게 시장에 개입해서는 안 되며, 이익집단의 권력은 제한해야 한다고 하였다.

#### 4. 독일 경제질서의 기본 방향

질서자유주의에 입각한 경제질서의 역할은 개인의 자유, 경제적 효율, 사회적 균형을 유지하는 법적 기반을 마련하는 것이다 (오이켄, 1952). 그리고 경제질서의 범위는 경제활동 과정의 바람직한 계획과 조정의 형태, 소유권과 관련된 제도, 정부 재정 및 기업 제도, 시장 및 금융제도와 화폐제도, 그



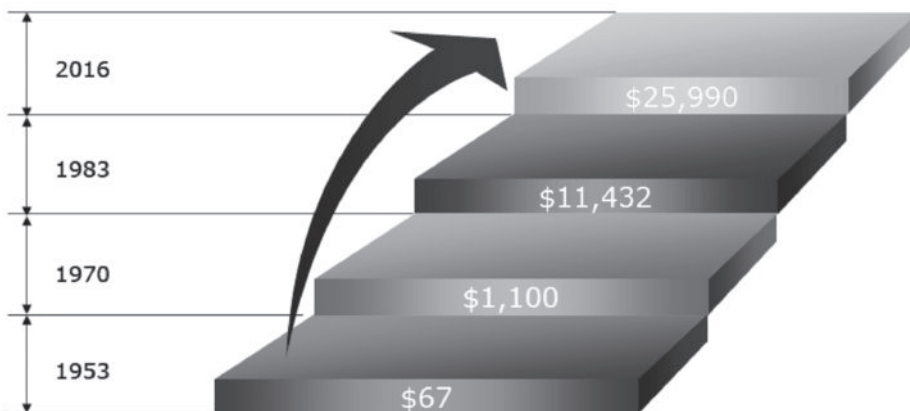
리고 점점 중요성을 더해가고 있는 대외경제활동관련 법률을 포함한다. 경제질서의 중요한 조건들을 자주 변경하는 것은 경제주체에게 계획 수립을 힘들게 하고 투자의 불확실성을 증대시키기 때문에 경제질서는 장기적이며 안정적으로 유지해야 한다. 독일의 경쟁정책은 위와 같은 오이켄의 사상에 기초하여 형성되었는데, 기본원칙은 가급적 완전경쟁시장을 조성하여 가격기구가 원활히 작동하게 하는 것이다. 또한 보조금 지급, 공공독점기업의 설립, 수입금지 등 정부의 정책적 처방은 가급적 적게 하는 것이다. 이러한 질서자유주의의 원칙에 입각하여 2차 대전 직후 독일의 초대 경제부 장관이었던 에르하르트(Ludwig Erhard)는 경쟁질서 유지를 위하여 시장지배력을 최대한 억제하였다. 에르하르트는 경제주체들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 인프라를 구축하는 것을 국가 및 정부의 중요 과제로 여겼다. 이에 한국의 공정거래법에 해당하는 독일의 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: GWB)은 독과점을 절대적으로 금하고 있다. 이러한 독일의 엄격한 독과점금지 조항이 중소기업이 대기업을 상대로 공정경쟁 할 수 있는 여건을 조성한 것으로 판단된다.

#### IV. 질서자유주의 사상의 한국경제로의 적용

##### 1. 한국 사회 및 경제의 특징

한국은 지난 반세기동안 경이적인 경제성장을 이루었다. 한국전쟁이 끝난 1953년 1인당 국민총소득이 67달러에 불과하여 세계에서 방글라데시 다음으로 소득수준이 낮은 국가였다. 그러나 이제는 1인당 국민소득이 2만 달러를 넘어서며 세계 10위의 경제대국으로 성장하였다. 또한 원조받던 국가에서 원조를 제공하는 국가로 그리고 채무국에서 채권국으로 변신하였다. 후진국으로서 이처럼 짧은 기간에 급성장한 국가는 찾아보기 어렵다.

그러나 한국경제의 이러한 고도성장의 뒷면에는 양극화로 인한 사회갈등이라는 부정적인 요소가 자라나 있다. 한국경제는 부족한 부존자원과 자본이라는 문제점에 봉착하여 정부주도적인 경제정책



〈그림 2〉 한국의 1인당 국민소득 변화 추이  
자료: 통계청

을 추진하였다. 한국정부는 자원과 자본의 부족이라는 문제점을 해결하기 위하여 불균형 성장전략을 취하였다. 불균형 성장전략이란 보완산업들이 동시에 균형적으로 발전될 수 있도록 생산요소를 배분하는 균형 성장전략과는 달리 희소한 자원을 보완성이 큰 몇몇 전략산업에 집중적으로 배분하는 성장 전략을 의미한다. 한국이 불균형 성장전략을 취한 배경은 경제성장을 위한 자원이 전혀 없었다는 것이다. 한국전쟁으로 모든 것이 파괴되어 가진 것이 아무 것도 없었으며, 석유나 석탄 같은 천연자원도 많지 않았기 때문에 한국정부는 가진 자원을 철강이나 자동차와 같은 파급효과가 큰 산업에 집중적으로 투자하여 이 분야를 먼저 개발하는 불균형 성장전략을 선택한 것이다. 그리고 한국은 내수시장보다는 수출위주의 성장전략을 취하였다. 수출위주의 성장전략을 취한 배경을 보면, 한국은 경제성장을 위한 자본이 없어 외국에서 돈을 빌려다가 경제성장을 위한 자원으로 활용하였다. 따라서 외국에서 빌린 돈을 갚기 위하여 외화가 필요하였기 때문에 수출위주의 전략을 선택하였던 것이다. 또한 한국 국민들은 가난하여 제품을 구매할 능력이 없어 한국 상품의 판매처를 외국으로 선택하였기 때문에 내수보다는 수출위주의 성장전략을 택하게 되었던 것이다.

그러다 보니 한국의 산업구조는 수출대기업 위주로 편제되었고, 중소기업들은 수출대기업에 부품을 원활히 공급하기 위한 수단으로서 육성되었다. 산업구조가 이렇다보니 자연스럽게 중소기업들은 대기업에 예속되면서 자생력을 잃게 되었다. 이 과정에서 대·중소기업 간 양극화가 점차 심화되면서 사회의 양극화도 자연스럽게 초래되었다. 양극화의 심화원인은 대·중소기업 간 임금격차이다. 2014년 기준으로 한국 제조 중소기업의 임금수준은 대기업의 52.5% 수준으로 전 세계에서 가장 낮다. 이와 같은 임금격차는 대·중소기업간 수익률격차에서 비롯되는데, <그림 1>에서 보듯이 대·중소기업 간 수익률 격차도 한국이 가장 높아 사회의 양극화가 가장 심한 것으로 판단된다.

대·중소기업 간 임금격차 확대의 또 다른 원인은 한국 대기업의 노동조합이다. 한국의 노동조합은 산업별로 활동하기보다는 직장별로 활동한다. 이에 대기업의 노동조합이 임금인상을 하면, 대기업의 경영진은 임금인상으로 인한 비용상승을 제품의 가격인상이 아닌 원부자재 구입비용 인하로 대처하였다. 결국 협력업체들에게 원부자재의 가격을 물가상승분을 고려하여 올려주지 못하니 협력업체는 종업원들에게 급여를 올려주지 못하게 된다. 이에 대·중소기업 간 임금격차는 점차 확대되고 있다. 이러한 현상은 나만 잘되면 된다는 한국 사회의 고질적인 병폐이다. 즉 타인에 대한 배려가 부족하기 때문에 나타나는 현상이다.

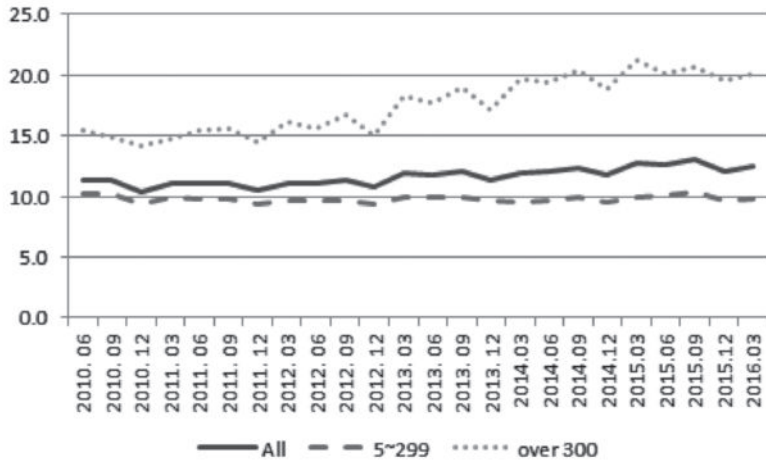
이에 더하여 한국사회의 양극화를 심화시키는 또 다른 요인은 국가간 경쟁의 심화와 정부의 정책이다. 신자유주의의 경제사조에 힘입어 수익성만을 추구하는 기업윤리의 확산으로 경영자는 근로자의

<표 1> 국가별 대·중소기업간 임금격차

(단위 : %)

2014년	2014년	2011년	2010년				
한국	독일	일본	영국	이태리	프랑스	스위스	체코
52.5	73.9	82.1	85.3	84.3	90.0	85.4	77.5

자료: 김경아 (2015)



〈그림 3〉 비정규직 근로자 변화 추이 (%)  
 자료: 통계청

근로조건보다는 실적을 우선시 한다. 이에 노동비용이 높은 정규직보다는 비정규직 근로자를 선호하는 풍조가 확산되면서 비정규직 근로자의 비중을 높이게 된다. 여기에 일자리 창출이라는 정부의 정책이 가세하면서 비정규직 근로자의 비중을 점점 증가시킨다. 정부가 고용의 질보다는 일자리 숫자에 연연하여 시간제 근로자의 고용을 부추기자 기업의 비정규직 고용은 정당화되었고, 이에 비정규직 근로자가 증가되면서 양극화가 심화되었다.

이렇게 계속 대·중소기업간 임금격차가 확대되고 비정규직이 증가한다면 양극화는 점차 심화될 것이고, 사회갈등은 지속되어 한국경제의 지속성장에 걸림돌이 될 것이다. 그렇다면 한국경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 어떤 조치가 필요할까? 한국사회가 지속적으로 발전하기 위해서는 한국사회에 뿌리 깊게 자리 잡은 집단이기주의와 상호불신을 해소하고, 공동체 의식을 확립해야 한다. 이 문제를 해결하기 위한 하나의 대안으로 앞장에서 설명한 독일의 질서자유주의 사상을 고려하여 보았다.

## 2. 한국경제와 질서자유주의

### 1) 경제정책의 운영 원칙

독일의 질서자유주의 사상은 생산성이 높은 자유경쟁시장을 유지하지만 이의 효율성을 높이기 위해서는 국가가 작물을 재배하듯이 가꾸어야 한다는 것이다. 또한 인본주의를 원칙으로 하여 모든 사람이 평등하게 시작할 수 있는 기회의 제공을 그 수단으로 하고 있다. 그리고 개인의 이익보다는 사회적 이익을 중시하는 경제체제를 의미한다. 이러한 원칙하에 국가는 가급적 자유경쟁을 보장하기 위하여 시장을 완전경쟁 상태로 유지하고, 타인의 자유 및 경제활동을 억압하는 사적 권력을 제한해야 한다는 것이다. 그리고 개인에게는 자기책임을 강조하는 것이 독일의 질서자유주의 사상이다.

최근 한국정부는 시장경제의 확립을 위한 정책을 추진하고 있으며, 그 사상적 배경은 신자유주의에 기초하고 있다. 그러나 신자유주의 사상에 기초한 한국경제는 부의 양극화, 비정규직의 증가 등으로

사회갈등이 발생하면서 지속성장에 제동이 걸리고 있다. 따라서 효율성만 추구하는 경제정책 보다는 사회전체적인 관점에서 기안하는 경제정책이 필요하다. 이에 한국 경제의 사상적 패러다임은 신자유주의보다 질서자유주의에 기초하는 것이 바람직한 것으로 사료된다. 신자유주의는 국가의 개입을 최소화하면 시장의 효율성이 저절로 유지될 수 있다는 반면, 질서자유주의는 자유로운 시장경제는 정부에 의해 조직되고 관리되어야만 형성이 가능하다고 보는 입장이다. 특히 한국 기업의 지배구조나 기부문화를 살펴보면, 유럽이나 미국에 비하여 아직 책임감이나 도덕성이 결여된 모습을 보이고 있어 정부의 개입이 필요한 것으로 판단된다.

특히 정부는 시장기능이 원활히 작동함과 동시에 공정경쟁 환경이 조성될 수 있는 경제정책을 수행해야 한다. 질서자유주의에 의하면 사회통합분위기 조성을 위한 경제질서는 기본적으로 자유경쟁을 바탕으로 하고, 이러한 경쟁질서는 스스로 형성되어질 수 없으며, 경쟁질서의 확립은 정부가 해야 할 중요한 역할이기 때문이다. 오이켄(1952)에 의하면 시장경제의 핵심은 개인의 자유, 창의, 자기책임이다. 따라서 시장경제의 핵심요소를 훼손하는 개인, 집단, 정치권력에 대한 국가의 강력한 제제가 필요하다. 그러나 정부의 시장개입은 시장 대체적이지 아니라 시장 보완적이어야 한다. 이는 독점의 폐해를 없애기 위하여 국가가 독점기업을 설립하는 것이 아니라 독점의 형성을 억제해야 한다는 것이다. 공공 독점기업인 한국전력의 예를 들면, 최근 원가인하에도 불구하고 공공성은 배제하고 수익성만 추구하고 있다. 이로 인해 국민들은 높은 전기요금에 고통을 겪는 반면, 한국전력의 영업이익은 6조원이 넘어서며 직원들은 성과급 잔치를 벌이고 있다.

그리고 지속성장을 저해할 수 있는 사회적 분열을 예방하기 위해서는 사회적 약자를 배려하는 경제정책이 필요하다. 시장지배력을 가진 자와 그렇지 못한 자가 대등하게 경쟁할 수 있도록 약자에게 힘을 실어주는 정책이 필요하다. 또한 경제주체가 자유를 유지하기 위해서는 개인의 이익도 중요하지만 사회의 이익도 중요하다는 인식이 필요하다. 개인의 이익을 추구하며 경제권력을 형성하는 경우 궁극적으로 국가가 개입하여 개인의 자유를 침해할 수 있기 때문이다. 나만 잘 사는 사회가 아닌 사회의 이익이 곧 나의 이익으로 직결된다는 식의 사회의 이익을 고려하는 경제활동이 필요하다. 모든 경제주체가 사회의 이익을 중시하는 길이 한국경제의 지속성장 기반을 마련하는 길이다.

## 2) 질서자유주의 사상을 접목한 경제정책 방향

위의 질서자유주의 사상에 기초한 경제정책의 운영원칙에 따라 사회적 갈등과 분열을 억제하기 위한 경제정책의 방향을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 완전경쟁을 파괴하는 시장지배력을 제한해야 한다. 시장기능의 원활한 작동은 완전경쟁을 전제로 하고 있기 때문이다. 독과점 기업의 형성은 시장의 효율성을 떨어뜨리며 실업자를 양산하며, 독과점이라는 시장지배력은 사회적 균형과는 역행하기 때문에 시장지배력의 형성은 엄격히 제한해야 한다.

둘째, 공정경쟁을 위한 힘의 균형을 유지해야 한다. 즉 시장지배력(기업 규모)의 차이로 인한 불공

경쟁을 제한해야 한다. 시장지배력을 지닌 기업만이 성장한다면 결국 독과점 시장이 형성되어 사회 전체의 후생을 감소시킬 것이기 때문이다. 이를 위해 독일의 경우 대기업을 상대로 한 경쟁에 한하여 중소기업간 담합도 허용하고 있다.

셋째, 시장경제의 근간인 계약의 자유와 개인의 창의를 제한하는 행위는 엄격하게 금지시켜야 한다. 예를 들어 협력업체의 다른 기업에 대한 납품방해 행위, 협력업체 개발기술의 탈취와 같은 한국사회에서 흔히 발생하는 행위에 대해 엄격한 처벌이 따라야 재발을 방지할 수 있다.

넷째, 자유시민 의식에 대한 교육을 강화해야 한다. 즉 자유를 누리고 만끽하기 위해서는 개인의 이익이 사회전체의 이익에 반해서는 안 된다는 인식을 제고시켜야 한다.

다섯째, 기업윤리 의식을 제고시켜야 한다. 그리고 경제정책을 기안 및 집행함에 있어 자사의 이익을 위하여 사회전체의 불이익을 유발시킨 경우에 대한 처벌을 강화하여 기업 윤리의식을 제고시켜야 한다.

여섯째, 전체의 이익에 반하는 행동에 대한 엄격한 처벌이 따라야 한다. 예를 들어 지배주주가 소액 주주들의 이익에 반하는 행동을 한 경우나 경영자가 종업원의 이익에 반하는 행동을 한 경우에 대한 처벌을 강화하여 사회적 후생을 증대시켜야 한다.

물론 개인에 대한 책임의 강화로 투자 및 경영의 적극성이 하락할 우려도 있다. 그러나 기업윤리와 개인의 책임에 대한 인식제고는 장기적으로 공정한 경제질서를 형성하는 기반이 된다. 그리고 완전경쟁과 공정경쟁만 고려하면 많은 기업들이 대기업으로 성장하지 못하여 규모의 열세로 인해 국제경쟁력이 약화될 수 있다. 이에 대한 문제점은 규모의 경제가 필요한 분야에는 예외규정을 적용하여 해소할 수 있을 것이다.

## V. 결론

이 연구에서는 고도성장의 후유증으로 심화되고 있는 한국사회의 양극화와 사회적 갈등을 억제하여 지속성장 기반을 마련하기 위한 수단으로서 질서자유주의 사상을 살펴보았다. 질서자유주의에서 질서란 시장의 자유경쟁 질서를 의미하며, 그리고 이 질서 확립을 위해서는 국가의 역할이 증시되는 것이 질서자유주의 사상이다. 질서자유주의는 생산수단의 사적 소유를 인정하고 자유로운 거래를 인정한다는 점에서 사회주의와 다르다. 또한 국가가 경제질서를 설정하고, 국가는 시장 실패의 위험으로부터 경제질서를 보호해야 한다고 주장하는 점에서 고전적 자유방임주의와도 다르다. 그리고 독일의 사회적 시장경제 체제는 이 질서자유주의의 사상 하에 발전되었다.

이 질서자유주의 사상에 기초하여 한국의 경제질서를 위한 시사점을 다음과 같이 몇 가지 도출하였다.

첫째, 한국 사회와 경제의 특성상 사상적 패러다임을 신자유주의보다는 질서자유주의에 기초하는 것이 바람직할 수 있다는 것이다. 신자유주의 사상에 기초한 한국경제는 부의 양극화, 비정규직의 증가 등으로 지속성장에 제동이 걸리고 있다. 따라서 효율성만 추구하는 경제정책 보다는 사회전체적인



관점에서 기안하는 경제정책이 필요하다.

둘째, 질서자유주의에 사상에 따라 사회통합분위기 조성을 위한 경제질서는 기본적으로 자유경쟁을 원칙으로 하고, 이러한 자유로운 경쟁질서는 스스로 형성되어질 수 없고, 경쟁질서의 확립 및 유지에는 국가 및 정부가 꼭 해야 할 중요한 역할이라는 것을 인식해야 한다. 이에 시장경제의 핵심요소를 훼손하는 개인, 집단, 정치권력에 대해 국가의 제제가 필요하다.

셋째, 지속성장을 저해할 수 있는 사회적 분열을 예방하기 위해서는 사회적 약자를 배려하는 경쟁정책이 필요하다. 사회적 갈등을 완화하기 위해서는 시장지배력을 가진 자와 그렇지 못한 자가 대등하게 경쟁할 수 있도록 약자에게 힘을 실어주는 정책이 필요하다.

마지막으로 경제주체가 자유를 유지하기 위해서는 개인의 이익도 중요하지만 사회의 이익도 중요하다는 인식이 필요하다. 개인의 이익을 추구하며 경제권력을 형성하는 경우 궁극적으로 국가가 개입하여 개인의 자유를 침해할 수 있기 때문이다. 나만 잘 사는 사회가 아닌 사회의 이익이 곧 나의 이익으로 직결된다는 식의 사회의 이익을 고려하는 경제활동이 필요하다. 모든 경제주체가 사회의 이익을 중시하는 길이 한국경제의 지속성장 기반을 마련하는 길이다.

물론 질서자유주의에 기초한 독일의 사회적 시장경제체제가 전적으로 옳다는 것은 아니다. 다만 그 화초가 잘 자라게 하려면 돌봄이 필요하다는 원칙과, 사회적 균형을 중시하는 사상적 배경이 지금 사회적 갈등이 심화되고 있는 한국사회에 전환점을 줄 수 있다는 기대에 이 소고를 작성하여 보았다.

## 참고문헌

- 김경아 (2015), 대-중견-중소기업 간 성과격차 현황과 개선방안, HERI Report (Vol. 02), 중견기업연구원
- 임호열·방호경·이서영 (2016), 한·중·일 혁신경제 정책의 비교 및 협력방안, KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 16 No. 21, 대외경제정책연구원
- 최종태 (2016), 새로운 사태, 새질서, 그리고 질서자유주의, 질서경제학회 정책심포지엄 발표자료, 2016년 6월 독일 경쟁제한방지법 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)
- 황준성 (2001), 독일형 질서자유주의와 영미형 신자유주의의 비교, 경상논총 제 19 권 제 2 호: 217-240
- 오이켄, W. (1952), 「경제정책의 원리」, [Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik] (황신준 역), (주) 민음사
- Benecke, W. (2008), Aktueller Stand der deutschen Sozialen Marktwirtschaft. In Ziemek, Marc (Eds.), Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die Politik der neuen Regierung in Korea. Seoul: Konard Adenauer Stiftung.
- Keynes, J. M. (1926), The end of laissez-faire, Hogarth Press

# 多文化共存のための韓国の放送政策 —多文化家族プログラムの内容と制作支援現況を 中心に—

東亜大学校社会科学部メディアコミュニケーション学科教授 キム・デジュン

本研究では多文化共存のための韓国の放送政策とその内容を探求しようとする。具体的には多文化共存に対する韓国人の理解と関心を高めるために試みられている放送政策を地上波放送を中心的に確認し、そのような政策的支援下、制作されている放送プログラムの現況とその内容を批判的な観点で分析した。このような分析を通し、移住民との共存のためより現実的で好ましい多文化共存及び多文化放送プログラムのための政策的方向を提示しようとした。研究結果は次のとおりである。1) 韓国の多文化政策は同化主義から多文化主義に転化されており、2) 大統領直属機構である放送通信委員会を通し多文化放送プログラム制作支援が行われており、3) 多文化放送プログラムの内容は多文化構成員の生涯を理解するのにサポートをする肯定的な側面もあるが、多文化に関する問題を社会構造的な問題として扱わず、個人の問題に限定する否定的な側面も現れた。このような結果を基に次のような提案が提示された。第一に、社会構成員の積極的な多文化収容を誘導する政策樹立が持続的に必要である。第二に多文化放送番組制作支援予算拡大を通し形式と内容の多様化を工夫する必要がある、最後に多文化構成員たちが多文化放送番組制作に積極的に参加できる環境造成により多文化放送番組が多文化家族が当面した問題解決に実質的な助けになるべきである。

キーワード：多文化家族、多文化共生、多文化プログラム、放送政策、放送通信委員会

## 1. 序論

韓国社会が外国人を社会の構成員として収容し始めた時期は大体 1980 年代後半に遡る(リ・ヘギョン, 2005)。1980 年代韓国産業の高度成長による人力需要が急激に増加することにより、1980 年代末からは外国人労働者が韓国社会に流入され始め、それに伴い 1990 年代の初頭からは韓国人男性と外国人女性との国際結婚も急激に増加した(イ・ヘギョン, 2005)。それから大まかに 25 年あまりがたった 2014 年の資料を見れば国内滞留外国人は約 180 万名に達しており、これは 5,000 万名内外である全体韓国人口の 3.5% に該当する希望に増加した。(出入国・外国人政策統計年報, 2015)。このような数値は結婚移民者及び認知・帰化者で構成された多文化家族構成員の数字も 2015 年基準 82 万名(結婚移民者及び認知・帰化者 30.5 万名、配偶者 30.5 万名、子女 20.8 万名)が含まれており、多文化家族構成員の数字は 2020 年ごろには 100 万名に達すると予測される(女性家族部, 2016)。普通全体人口の中で多文化背景の外国人居住者の比率が 3% 以上だったら多文化社会を見ており、このような点

で韓国社会はすでに多文化社会に進入されていると見ることができる。

韓国社会が多文化社会に進入することにより政府は多文化社会への移行を準備する多様な政策を樹立してきた。初期の政策方向は同化模型<sup>1</sup>を基に構成されてあったが、多文化構成員たちに主に韓国語と韓国文化を習得するのに必要なプログラムを提供しこの人々を早いうちに韓国人化させることに焦点が合わせられている。しかし、これらのプログラムは、ほとんどの自国民と子の文化の中心の同化政策を元にしており、真の社会的統合とは、適切ではない批判が提起されてきた。

これらの批判の結果としてその後の政策は、多文化のメンバーの自律性を確保しながら、韓国で安定した家庭生活の営みを助けることができる保育、医療、教育支援、多言語サービスの提供などの多文化主義モデル<sup>2</sup>を中心の政策に転換した(ク・ギョンソ, 2003)。これらの政策転換は、2008年〈多文化家族支援法〉の制定・施行により具体化された。〈多文化家族支援法〉に示された多文化政策の基本方向は、人権が尊重される成熟した多文化社会への発展次元的に国内政策移民の増加に伴う社会葛藤の問題の解消と、外国人の人権保障のために移民の社会適応のサポートと国民の差別意識の解消を同時に推進することである(シン・ギウォン, バク・サンギユ, 2015)。

一方、〈多文化家族支援法〉には、社会構成員の多文化家族に対する社会的差別と偏見を予防し、多文化家族に対する理解の増進を目的と放送の役割についても規定している。たとえば、〈多文化家族支援法〉第5条には、多文化家族への差別と偏見を防止するための多文化理解教育を実施するようになっており、特に地上波放送を通じた広報教育ビデオの送出を明示している。

これとは別に、政府は、放送通信メディアポリシー主管部門である放送通信委員会を通じて多文化放送番組制作支援と放送とインターネットで多文化家族に対する差別的監視を介して多文化家族に対する理解を増進させ、これらの否定的な固定観念が拡大されないようにしようとしている(チョ・ソンウン, キム・テオ, ハン・ウンヨン, イ・ウンギョン, 2012)。また、韓国の地上波公共放送局であるKBSとMBCでも独自に多文化家族の社会統合のためのプログラムを自主制作放送しており、一般国民の多文化に対する理解の幅を広げるために支援している。しかし、このような努力にもかかわらず、そのプログラムでは、多文化のメンバーの生活を適切に反映していないという批判も絶えず提起された。ジョン・ウィチョル(2013)は、メディアは文化同士のコミュニケーションのチャンネルであるため、他の文化について紹介し、多文化家族の構成員の生涯と貧しさをそのまま描写しなければならないが、それよりは多文化構成員を不思議な存在や彼らの犯罪や逸脱した行動を中心に描写して、結果的には、これらを主変更および他者化する姿に現れることもあると批判した。社会構成員の意識形成に及ぼすメディアの影響力を考慮すると、メディアは、適切な放送番組を制作して多文化家

<sup>1</sup> 同化模型 (assimilationist model) は移民者が出身国の言語・文化・社会的アイデンティティを完全にあきらめて流入国の主な構成員たちと差がない状態で同化する状態を目的とする(ソル・ドンフン, 2005)。

<sup>2</sup> 多文化主義モデル (multicultural model) は移民者が彼らだけの文化を維持し、守っていくことを認め、奨励する政策模型のことである(ソル・ドンフン, 2005)。

族や社会の他のメンバーとの間の調和のとれた共存を支援する優れたツールである必要がある。この点で、本研究では、入植者との共生のための韓国の多文化政策を最近放送された多文化プログラムの種類と内容、そして政府の多文化共生プログラムの制作支援の現状を中心に分析し、これを基に、より良い改善策を模索して、今後の政策の方向を設定するために目的がある。

このため、多文化に対する韓国人の理解と関心を高めるためにしようとしている放送政策を地上波を中心に見て、このような政策的支援の下制作されている放送番組の現況とその内容を批判的観点から分析しようとする。これらの分析に基づいて移住民との共生のために、より現実的でありながら、望ましい多文化放送プログラムの開発のための政策的方向を最後に提示しようとする。

## 2. 多文化家族政策現況

### 1) 多文化家族の正義及び現況

一般的に、多文化 (multiculture) は、単一の文化 (monoculture) と対比される概念として同じ血統や文化を追求する単一の文化に他の文化が統合されていた社会の中に、複数の集団が形成出した文化が共存する状態を意味する (キム・テウォン・キム・ユリ, 2011)。これらの多文化の定義に基づいて、多文化家族は、概念的に韓国内で異なる民族や文化的背景を持つメンバーが含むと仮定として定義することができる。

多文化家族は法令によって、より具体的に定義され、2008年に制定され施行された「多文化家族支援法」第2条によれば、多文化家族は「結婚移民者と大韓民国国民からなる家族」であるか、国籍法に基づいて認知<sup>3</sup>または帰化で大韓民国の国籍を取得した者と大韓民国国民からなる家族」と定義される。また、同法14条では、大韓民国の国民と事実婚関係で出生した子供を養育している多文化家族にも多文化家族として認めており、これらの支援をしている。

年度別結婚移住現況を見ると、〈表1〉に示すように、2007年の結婚移住数は約14万人、「多文化家族支援法」が制定された2008年には約17万人、2009年には約20万人に増加しており、この期間中に毎年18%以上の高い増加率を見せた。2010年には約22万人、2011年には約25万人に増加しており、この期間も毎年10%以上の高い増加率を示した。2012年からは2015年までに5%前後の増加率が大幅に減少する姿を見せた。

多文化家族は昨年、2015年基準82万人前後であり、具体的な内容を見てみると、結婚移民者と認知・帰化者が30.5万人、配偶者30.5万人、そしてこれらの子供たちが20.8万人で、全体の多文化家族は82万人に達している。今までの結婚移住民の増加傾向を勘案すれば、多文化家族の数は、当分の間は、継続的に増加するとみられ、2020年頃には約100万人に達すると、政府は予想している (安全政権, 2015)。

<sup>3</sup> 婚姻以外に出生した子供に対して父親や母親が自分の子供であることを確認することを意味する。

〈表1〉年度別結婚利住民現況

(単位：名)

年 度	結婚 移民者	婚姻 帰化者	そのほか 国籍取得者	計	前年対比 増加率
2015	147,382	92,316	65,748	305,446	3.25
2014	149,764	90,439	55,639	295,842	5.17
2013	147,591	83,929	49,775	281,295	5.08
2012	144,214	76,473	47,040	267,727	5.92
2011	141,654	69,804	41,306	252,764	14.08
2010	125,087	56,584	39,877	221,548	11.01
2009	125,673	41,417	32,308	199,398	18.53
2008	102,713	41,672	23,839	168,224	18.45
2007	87,964	38,991	15,060	142,015	-

出処：安全行政府, 2015

## 2) 政府の多文化家族政策と方向

多文化政策は、学者によって多様に定義され、大体の社会の中で少数の文化集団の権利を保障して主流の文化集団と少数文化集団との間での格差の発生が生じうる問題を解決するための政策的介入という概念が含まれている。オ・ギョンソク（2007）は、特定の少数の文化集団が無視や差別を受けることを防止し、社会の中で少数の文化集団が人間としての普遍的権利を享有するようにサポートする政府の制度的介入と定義し、少数の文化集団の権利保障を強調した。

一方、ウォン・スクヨンとパク・ジンギョン（2009）は、人種的多様性を基にした社会的多様性の増加に誘発される社会的な問題を解決するための政策的介入と定義し、集団間の紛争解決に重点を置いた。これらの定義を総合して見ると、多文化政策は、少数の文化集団の普遍的権利を保障しながら主流文化集団との対立を回避したい政策努力と定義することができる。

韓国の多文化家族政策推進の形成過程は、大きく三つの時期（概念形成期、ポリシー胎動期、ポリシー成長期）に分けることができる（オ・ユンジャ, 2012）。まず、最初の時期的な概念形成期は、1980年後半から1990年代後半までの期間として、この期間中は、外国人の産業労働者と結婚移住者が国内に突然の流入に伴い、多文化家族という概念が初めて形成された時期とすることができる。この時期には、いくつかの入植者保護、適応、国籍などの制限的な関心を見せたが、具体的な政策の策定にはつながらず、ただ関連政策の必要性が重要な国家的議題として提起された（キム・イソン外, 2011）。

第二の時期的な政策胎動期は、2000年代半ばに遡り、この時期には、多文化家族の数が急激に増加した。特にベトナム、カンボジアなどの東南アジア地域出身の女性と結婚移住者の流入に起因する多文化家族の数が増加するが、一方では、多文化家族の中で発生する家庭内暴力、家族の葛藤、離婚などの新しい社会問題として台頭した。政策的な側面では、多文化家族が直面している人権侵害、家族の葛藤、子供の成長環境などに対する関心が増大され、政府は、結婚移民者家族支援センター（2006年）などの政策的対応を初めて試みた（キム・イソン外, 2011）。



第三の時期は、ポリシー成長期に、2000年代後半から現在までの期間がここに含まれる。他の時期と同様に、この時期の間にも、多文化家族の数は継続的に増加したことが分かった。ただし前記の二つの時期との差があるが、多文化家族の出身国籍が多様化された点である。特に東南アジア諸国の中でベトナムのほか、カンボジア、フィリピン、タイ、そして東アジアのモンゴル国籍の女性との国際結婚が著しく増加したことが分かった。政策的な側面から、この時期は、多文化家族の概念が公式ポリシーで採用されて多文化家族支援法の制定、支援予算の増額などの中央政府と地方自治体の多文化家族関連政策が拡大された時期である。たとえば、〈多文化家族支援法〉に基づき、2013年に発表された多文化家族支援政策施行計画の推進方向を見てみると、政府は多様性が尊重される多文化社会の実現を目的とし、人種・文化差別の法・制度的対応と一緒に多文化家族の支援対象とサポートの幅を大幅に拡大することで政策の基調とみなした〈表2参照〉。これらの基調は、多文化家族が安定した家庭生活を営むことができるように各種の支援政策の枠組みを用意したという点で大きな意味がある。

### 3. 多文化家族放送政策現況

韓国の放送通信メディアポリシー主管部門である放送通信委員会<sup>4</sup>は、多文化家族政策と関連する一連の事業を放送と通信の分野を中心に進めている。事業内容は、6つの部門に細分化されており、その内容は次のとおりである。

第一に、EBS文化放送番組制作に予算をサポートしており、第二に、放送番組制作支援公募事業を通じ、優れた公共・公益性プログラムが継続的に制作されることができ環境を提供し、第三に、多文化家族に対する差別的表現モニタリングを実施することにより、放送通信メディアを介して負の固定観念が拡大しないように指導し、第四、多文化放送のガイドライン展開と教育計画を用意して監視システム体系化の調達を図り、第五多言語字幕サービスを介して放送通信サービスの受益者の範囲を広げ、第六、海外メディア教育教材の翻訳事業を継続的にサポートして多文化のメンバーの韓国社会への適応能力を高揚させるなどの様々な事業を行っている（チョ・ソンウン、キム・テオ、ハン・ウンヨン、イ・ウンギョン、2012）。以下に、多文化家族関連政策と直接関連がある3つの部門に具体的な事業の現状を見ようと思う。

#### 1) EBS 多文化放送番組制作予算支援

まず、放送通信委員会は、EBSの多文化放送番組制作支援を2009年から現在まで進行している。

---

<sup>4</sup> 韓国放送通信委員会（Korea Communications Commission）は放送の自由と公共性および公益性を保障し、放送と通信の均衡発展および国際競争力を強化するなどの目的で設立され、主な課題としては公営放送のアイデンティティ確立、放送の公的役割の強化、メディアの多様性増進、脆弱階層への支援などが含まれている。

〈表2〉2013-2017 多文化家族支援政策施行計画推進方向

ビジョン	活気のある多文化家族、共存する社会	
目標	社会発展動力としての多文化家族の力の強化	
	多様性が尊重される多文化社会の実現	
政策課題	多様な文化がある多文化家族実現	相手の文化・制度に対する理解の向上
		双方向の文化交流の拡大と社会的支持の環境づくり
	多文化家族の子供の成長と発達をサポート	多文化家族の子供の健全な発展をサポート
		韓国語能力向上
		学校生活初期適用支援
		基礎学力向上及び進学指導強化
		公教育などのアクセス向上
	安定的家族生活規範構築	入国前の結婚の真正性確保
		韓国生活初期適用支援
		疎外階層支援強化
	結婚移民者社会経済的進出拡大	被害者保護
		結婚移民者就職先拡大
		職業教育訓練支援
		結婚移民者能力開発
	移民者に対する社会的収容性向上	社会参加拡大
		人種・文化・差別に対する法・制度的対応
		多様な人種・文化を認定する社会文化づくり
		対象別多文化理解教育実施
		学校での多文化理解向上
	政策推進体系整備	多文化家族の入隊による兵営環境づくり
多文化家族支援対象の拡大と効果の向上		
多文化家族政策総括推進力の強化		
	国家間の協力体制の構築	

出処：女性家族府，2015

サポート対象の放送番組は、大きく3つの側面から検討され、まず、1) 多文化家族に韓国の生活の適応のために実質的な助けを与えることができる情報提供と韓国語教育プログラム、2) 多文化家族の実際の生活の密着取材を通じて、彼らが経験している現実的な問題点と克服の過程を率直に見せるヒューマンドキュメンタリー、3) 多文化家族の子供たちが体験する日常生活をエピソード中心に扱った子供ドラマがこれに該当する(チョ・ソンウン、キム・テオ、ハン・ウンヨン、イ・ウンギョン、2012)。EBS文化放送番組制作予算支援事業は、2009年に6億ウォンの予算で最初に起動され、2010年には20億ウォンに大幅に拡大されており、2011年から現在までは毎年約24億ウォンに拡大サポートされている(チョン・ウィチョル、2013)。このような金額は、放送通信委員会がEBSのサポートしているすべてのサポート金額(約201億ウォン)の10%を上回る金額でこれは政府が多文化放送プログラムのサポートについて大きな関心を持っていることを端的に示している。

〈表3〉2012年 放送通信委員会のEBS多文化プログラム支援現況

区 分	総編数	所要予算 (単位：百万ウォン)	詳細算出内訳 (単価×週当たり制作編数×週の数)
分かち合い 0700	52	520.0	6.85百万ウォン×2編×10週
ハングル友達 アラチャ	20	137.0	8.75百万ウォン×1編×38週
グローバルプロジェクト分かち合い	38	332.5	15.0百万ウォン×1編×26週
世界の無形文化遺産	26	390.0	7.5百万ウォン×1編×18週
多文化 ヒューマンドキュメンタリー 家族	18	135.0	7.5百万ウォン×1編×18週
EBS ドキュメンタリープライム (多 文化)	8	371.3	46.4百万ウォン×8編
世界の子供たち	33	501.2	15.2百万ウォン×1編×33週
合計	195	2,384	

出処：チョ・ソンウン、キム・テオ、ハン・ウンヨン、イ・ウンギョン、2012

具体的には、2012年EBSの多文化プログラム支援の現状を見ると、次の通りである。〈表2〉で示すように、全体の7つの放送番組について、合計195編について約24億がサポートされた。サポート・制作された放送番組の性格を見てみると、幼児のハングル学習プログラムに1編（ハングル友達アラチャ）、韓国ではなく、他の世界の自然、文化、生活の様子を紹介する番組で3編（世界の文化遺産、世界の子供たち、グローバルプロジェクト分かち合い）、国内多文化家族の生活を眺望するプログラムで3編（分かち合い0700、多文化ヒューマンドキュメンタリー家族、EBSドキュメンタリープライム（多文化編）が制作された。2012年と同様の予算規模で過去2015年にも「グローバル分かち合いプロジェクト」などを含む8つのプログラムを対象に合計230編が制作された。このように、2011年から毎年200編前後の多文化家族と関連したプログラムが24億ウォンの予算規模でサポート・制作されている。

## 2) 多文化放送プログラム制作支援 公募事業

EBS文化放送番組制作予算支援と、放送通信審議委員会は、2009年から毎年1回目の放送番組制作支援公募を実施して、これにより、事業者の選定と支援事業を行っている。公募分野は競争力の強化に優れプログラムや公共・公益性強化プログラムに制限している。競争力の強化に優れプログラムのサポートは、国内放送番組の競争力強化のために、大規模企画プログラム、3Dコンテンツ、TVアニメ、一幕物などのプログラムの制作にその目的がある。公共・公益性の強化プログラムのサポートは、視聴率競争などの理由で、自律制作と組み合わせで、ややもする疎外することができる公共公益プログラムの作成についての継続的な支援での放送の公的責任を高め、コンテンツの多様性を高めるためにその目的がある（チョ・ソンウン、キム・テオ、ハン・ウンヨン、イ・ウンギョン、2012）。放送通信委員会は、この二つの支援分野の中で、公共・公益プログラムの範囲に多文化関連放送番組を、

2013年度から含まれていて支援してきている。サポート額を見てみると、公共・公益プログラム公募サポートに35億ウォン超が支援され、プロジェクトごとに最高7000万ウォンの制作費がサポートされている。一方、放送通信委員会は、放送番組以外にも、ミュージカル・演劇・映画・ドラマ・アニメなどの文化の多様性の促進に寄与することができるコンテンツ制作にも支援をしている。たとえば、この支援事業を通じて〈バンガ?バンガ!〉と〈ワンドゥギ〉などの映画が制作された、すべての多文化家族の社会構成員の理解を広げるために貢献した。映画〈ワンドゥギ〉は、結婚移民者として来た母親と障害者の父親から生まれた多文化家庭2世の生活を通して、多文化家庭が経験するしかない夫婦間の言語コミュニケーションの問題、高負荷の葛藤、仕事の問題、育児の問題、結婚移民者を眺める社会の視線などを真剣に扱ったという好評を受け、500万以上の観客を動員し、興行でも成功を収めた。

### 3) TV、インターネットなど多文化家族に対する差別的表現モニタリング実施予備措置

一方、政府は、放送通信審議委員会<sup>5</sup>を通じて、2012年からTV、ラジオ、インターネットなどの多文化と人種に対する差別的表現監視を実施している。また、2013年からは、一般市民の参加を監視団を構成および運営を通じて、社会全般の文化水溶性と差別表現の自浄能力を向上している。実際に、2012年には11件の是正措置が行われたが、例えば、インターネット上の投稿の示範モニタリングを通じて、中国同胞卑下投稿など5件を削除し、6件の利用終了措置をした。これと共に、2012年からは、他の文化を尊重と理解のための「ガイド」を制作、文化芸術、放送、映像、メディア分野のコンテンツ制作者などを対象に教育を実施し、他の文化に対する差別的表現が、コンテンツに反映されることを防止している。

## 4. 多文化家族放送プログラム現況

現在地上波公営放送で放送されている多文化プログラムでは、KBS1 TVの〈隣の家チャールズ〉とEBSの〈多文化コブ熱〉がある。加えて、今では放送終了したが、最近まで放送された番組では、KBS1 TVの〈ラブインアジア〉とMBCの〈多文化希望のプロジェクト：私たちは、韓国人〉がある。これらの多文化プログラムは、ほとんどの感動的なヒューマン・ドキュメンタリー形式を使用して、多文化家族の生活を真剣に描き出しながらも、ドラマ再演とトークショー形式の芸術的要素も加味して、視聴者の関心を集めようとした。以下に、各プログラムの内容について、より具体的に見て見るようにする。

<sup>5</sup> 放送通信審議委員会 (Korea Communications Standards Commission) の主な業務は放送の公正性および公共性の維持のための審議、議決など。

〈表4〉最近放送された地上派放送の多文化番組制作現況

放送社	プログラム (曜日、時間)	放送期間	内 容
KBS 1	ラブインアジア (日、午前 11 時～12 時)	2005 年 11 月～ 2015 年 2 月	週間プログラムに既存のヒューマンドキュメンタリー形式とトークショー形式を結合して、国際結婚移民者の家族の愛と感動的な話を伝える
KBS 1	隣のチャールズ (火、午後 7 時 30 分～ 8 時 25 分)	2015 年 6 月～現在	週間プログラムで、外国人の日常の姿を通じて、彼らの韓国社会での苦悩や韓国社会に適應していく様子を描く
EBS	多文化姑婦熱戦 (木、午後 10 時 45 分～ 11 時 35 分)	2013 年 10 月～現在	週間プログラムに韓国人の夫の母と外国人嫁との間の葛藤と愛の物語をリアリティープログラム <sup>6</sup> 形式で配信
MBC	多文化希望プロジェクト：私たちは、韓国人 (木、午前 5 時 10 分～ 5 時 55 分)	2010 年 7 月～ 2014 年 11 月	週間のプログラムであり、多文化家族を含めて一般的な外国人の韓国生活記をリアリティープログラム <sup>6</sup> 形式で配信

## 1) ラブインアジア

〈ラブインアジア〉は、KBS1 TV で 2005 年 11 月 5 日に初放送されて、2015 年 2 月 22 日の最後の放送まで総 453 回の間、多文化家族を扱った長寿教養番組である。〈ラブインアジア〉は、主に女性である国際結婚移民者の家族の愛と感動的な話を介して多文化家族に対する社会のメンバーの理解を広げ、文化の多様性を尊重しようという意図で企画された。〈ラブインアジア〉のフォーマットは、通常、次のように構成された。国際結婚移住女性と家族をスタジオに招いてトークショー形式で行われるが、途中で、実際の体験談を見せたり、ドラマの形式で自分たちの生活を再現することもある。この方法を使用して、実際の現場の生々しさと娯楽的要素を加味して、人種的少数者に対する社会的関心を高めさせようとした。これらのフォーマットの活用で〈ラブインアジア〉は、多文化家族プログラムと呼ばれる限られたテーマにもかかわらず、平均 16%程度で教養番組では、非常に高い視聴率を見せた。

## 2) 隣のチャールズ

〈隣のチャールズ〉は、KBS1 TV で 2015 年 5 月に初放送され、現在までに放送される週間プログラムである。〈隣のチャールズ〉は国際結婚で韓国に定着した移民ではなく、さまざまな理由で韓国社会に定着した外国人の視線で韓国の姿にスポットを当て、これにより、韓国社会の隠された部分をかけようとするリアリティープログラムである。〈隣のチャールズ〉には、様々な職業や国籍、そして

<sup>6</sup> リアリティープログラムは個人や集団が日常生活で実際経験した事件を ENG やホームビデオカメラを使って劇化および再構成してリアリティー効果を高めたプログラムを意味する (ホン・ソクキョン, 1999)。



異なる年齢の外国人が登場し、彼らの興味深い人生の姿が見えるのに、例えば、大企業の新入社員、レストランのシェフ、バレーボール選手、新人歌手の仕事を持つ外国人の人生にスポットが当てられる。〈ラブインアジア〉のように〈隣のチャールズ〉もトークショーやリアリティー形式を組み合わせた形式で行われる。つまり、スタジオでMC、外国人の主人公と家族、有名人パネル、観客と一緒に録画された主人公の実際の生活の様子を見て一緒に話をする形式である。〈隣のチャールズ〉の視聴率も回に基づいて8%から11%程度、教養プログラムではやや高い視聴率を現在見せている。

### 3) 多文化夫婦熱戦

〈多文化夫婦熱戦〉は、EBSで2013年10月から現在まで放送されている週間多文化プログラムである。タイトルから推測できるように〈多文化夫婦熱戦〉は、外国人嫁と韓国人姑の間に発生する葛藤と愛の物語を描いたヒューマンドキュメンタリー番組である。〈多文化夫婦熱戦〉の構成要素は、大きく人物と人物をめぐる背景で調べることができる。毎回登場する主要人物は、結婚移住の嫁と韓国人姑だ。この二人の人物の間で発生する葛藤とつながる対立の解消の過程が全体のストーリーを導いていく。これと共に、夫と子供、実家の家族が登場するが、これらは補助的な役割に過ぎず、全体的な内容は、嫁と姑を中心に進行される。夫も独立した主体として描かれるより嫁と母の関係を説明する受動的・付随的役割として描かれている（カン・ヒョンミン, 2015）。〈多文化夫婦熱戦〉の視聴率は、1%から4%程度〈ラブインアジア〉や〈隣のチャールズ〉よりやや低く表示され、これは〈多文化夫婦熱戦〉が放送されるEBSが制限的な視聴者層の教育放送チャンネルであるという点と視聴者の興味を引くことができるトークショーやドラマ再現など娯楽的要素が含まれていない純粋なドキュメンタリー形式であるという点からだと言える。

### 4) 多文化希望プロジェクト：私たちは韓国人

〈多文化希望プロジェクト：私たちは韓国人〉はMBCで2010年7月から2014年11月までに放送された週間多文化プログラムである。〈多文化希望のプロジェクト：私たちは韓国人〉は、国内に居住している外国人の生活を扱っている。このプログラムは、大きく3つのコーナーで構成されているが、外国人出演者と一緒に韓国文化を体験したり、外国人の韓国体験記を紹介したり、すでに韓国に適応住んでいるセタ民<sup>7</sup>を紹介している。ほとんどのコーナーでトークショーやドラマ再現などの方式を排除して6mmカメラで、外国人の日常的な生活の密着取材を介して、ありのままの姿を生き生きと見せている。多文化家族より全方位的な外国人の韓国生活の様子を肯定的に描写している。〈多文化希望のプロジェクト：私たちは、韓国人〉の放送時間は、木曜日の午前5時10分から50分の間放送

<sup>7</sup> 「セタ民」は「北朝鮮離脱住民」の代わりに使ってきた「脱北者」という用語を2004年、統一府で国民の意見を集め選定した代替用語。



され、したがって、視聴率は非常に低かった。

## 5. 先行研究で提起された多文化放送番組とニュース報道の議論

先に述べたように、多文化家族プログラムは、多文化家族の生活を視聴者に示すことによって、一般国民の多文化と多文化家族に対する理解の幅を広げ、最終的には、様々な社会構成員の間で統合に貢献するという点で肯定的に眺めることができている。しかし、このような肯定的な側面と、多文化プログラムが多文化のメンバーの生活を適切に反映していなかったという批判も継続的に提起されている。次は、KBS1の〈ラブインアジア〉とEBSの〈多文化夫婦熱戦〉を分析した先行研究で提起された多文化家族プログラムの肯定的な側面と否定的な側面を一緒に議論してみようと思う。加えて、多文化と関連したニュース報道の特徴も見てみようと思う。

まず、キム・ヨンシク（2011）は、多文化TV番組の内容分析を介して多文化家族プログラムが多文化家族の生活と哀歎を社会構成員に理解させる方向に変化してきており、プログラムの質も過去に比べて向上したと主張し、多文化家族プログラムの効果を肯定的に見た。

しかし、ほとんどの先行研究は、多文化家族プログラムを批判的立場から見た。オ・チャンウ、イ・ヒョンジュ（2011）は、KBS1 TVの〈ラブインアジア〉で描かれる結婚移住女性の姿に結婚移住女性がどのように理解し、解釈しているかどうかを深層インタビューを通じて把握した。研究の結果を見てみると、結婚移住女性は居住期間により、メディアが再現する自分の姿に問題を提起し、視聴形態に差が見られることが分かった。具体的には、居住期間が短い結婚移住女性は〈ラブインアジア〉に興味を感じ楽しんで見る傾向があるが、韓国に長く居住した移住女性は〈ラブインアジア〉が多文化家族の生活を過度に分極される傾向があり、視聴を消極的と明らかにしている。これらの研究の結果は、〈ラブインアジア〉が娯楽的要素の加味を介して興味中心の放送で進行される部分があるので、多文化家族の現実をしっかりと込められていないと解釈することができる。オ・チャンウ、イ・ヒョンジュ（2011）は〈ラブインアジア〉に登場する結婚移住女性は、ほとんどの夫の家族は優しく従順な嫁とみられ、そして子からは無能な母として描かれており、結婚移住女性の否定的アイデンティティを形成するのに寄与していると明らかにした。実際に〈ラブインアジア〉では、主に家父長的文化を持っている両親や近所の大人の視線を介して結婚移住女性の理想的な姿を描き出して、これらの理想的な姿に及ぼすことができない、結婚移住女性が自己恥辱感と罪悪感を誘導している。また、自身の子の教育について非常に心配しているが、韓国語の能力に限界があり、教科に関する知識も不足しているため、自身の子に対して特段何もしてあげられない無能な存在として頻繁に描写される傾向がある。これは、〈ラブインアジア〉が多文化家族に対する社会のメンバーの理解を広げ、文化の多様性を尊重しようという本来の企画のお手伝いは別の方法で、結婚移住女性は「善良な嫁」や「従順な妻」、「無能な母」に再現され、これらの限定された画像で絶えず繰り返し再生されている（キム・スジョン、2008）。イ・ギョンスク（2006）の研究でも同様の結果が発見され、イ・ギョンスク（2006）は、〈ラ

ブインアジア)の形式と内容分析を介して、次のような分析結果を提示した。〈ラブインアジア〉はトークショー方式とリアリティードキュメンタリー番組を混合した混種的な型を使用してメロドラマ的物語の構造を介して結婚移住女性のアイデンティティを再現しようとした。しかし、〈ラブインアジア〉はヒューマンドキュメンタリー形式を使用して、結婚移住女性の人生を感動的に取り上げながら、トークショー形式を使用して芸術的楽しさを加えているが、ややもすると結婚が主であり社会的問題を個人の問題に還元する結果をもたらすという問題点も提起された(イ・ギョンスク, 2006)。

EBS TVの〈多文化夫婦熱戦〉も同様の問題が提起された。カン・ヒョンミン(2015)は、〈多文化夫婦熱戦〉の談話分析を介して多文化家庭が直面している問題を幅広く多様な問題と見ず、単純な嫁姑間の葛藤として些少化させていると主張した。〈多文化夫婦熱戦〉は、結婚移住女性と姑間の対立、愛憎、愛が物語をドラッグしていく重要なモチーフとなっている。カン・ヒョンミン(2015)は、たとえプログラム内では、この二人の女性主体は、常に自分の立場で、自分の話をしているが、実際のところは、談話の中では、彼女らの主体性が含まれていないと批判している。

これらの議論を総合してみると、多文化家族プログラムは、社会的統合という本来の企画意図がある程度は消化しているが、一方では、多文化家族の生活を個人の私的な話に焦点を合わせて再現してみると、多文化家族の問題を社会的問題に見ているのではなく、ただの面白い話題にしてしまう間違いを犯していると見ることができる。また、多文化家族プログラムは、多文化家庭の生活を過度に感動的に描いており、ややもすると収容者に「暖かさ」を誘導するためのプログラムで照らされる可能性もある。

一方、先行研究を介して多文化と関連したニュース報道は、次のような問題点が提起された。まず、イ・ジェスンとパク・ギョンスク(2013)は、地域の地上波テレビ放送であるKBS 済州、済州MBC、JIBS(済州国際自由都市放送)とケーブル放送KCTV 済州放送の多文化関連のニュースに使用されたフレームを分析した。分析の結果によると、ニュースのフレームの形式の特性は、多文化関連状況とのエピソードを中心の単純なケース・事故を扱ったエピソードフレームのフレームが約77%程度であり、一方、多文化に関連する問題の背景と原因を徹底的に扱ったテーマのフレームは、23%に過ぎないことが分かった。このような結果は、多文化と関連した問題を社会構造的問題に見ていない、既存の多文化について持っている固定観念の枠のみ解釈すると見ることができる。

また、イ・ジェスンとパク・ギョンスク(2013)は、ニュースの内容的的特性も分析したところ、その結果によれば、多文化のメンバーが生活と関連した感動的な話や美談などを扱った「人間的興味」のニュース報道が33.8%と最も高く現れ、続いて「政策制度」、「教育」、「傾向」、「人道主義」、「脅威」のニュース報道の順だった。これと共に、多文化を扱った地域ニュースの値を見てみると、多文化の肯定的なニュース(71.5%)が否定的なニュース(17.3%)よりも非常に高かった。このような結果は、地域放送ニュースが移住民が直面している困難を知らせ、これを解決することができるポリシー関連報道に焦点を合わせるより移住民が地域社会によく適応して幸せに暮らす姿の報道に焦点を合わ

せるものと解釈される。

## 6. 政策的含意

本研究では、多文化に対する韓国人の理解と関心を高めるためにしようとしている放送政策を地上波を中心に見て、このような政策的支援の下制作されている放送番組の現況とその内容を批判的観点から分析しようとした。これらの分析を通じて移住民との共存のために、より現実的で望ましい多文化共存放送プログラムの開発のための政策的方向性を提示しようとした。

まず、本研究の結果は、次のようにまとめられる。第一に、韓国政府の多文化政策は、過去の同化主義モデルで多文化主義モデルに転換しており、それに応じて政策的方向は、多文化家族が彼らの文化的アイデンティティを維持しながらも、安定した生活を営むことができる環境づくりに合わせられている。第二に、政府は、大統領直属機関である放送通信委員会は、さまざまな文化放送番組制作支援をしており、これには EBS 文化放送番組制作支援と多文化放送番組制作支援公募事業などが該当する。第三に、地上波公営放送 KBS と MBC は政府の支援に関係なく、公益性向上の次元で多文化放送番組を継続的に制作・放送しており、プログラムの形式では、感動中心の単純なドキュメンタリー形式を脱しドラマ再現とトークショーなどの芸術的要素を追加して、視聴率を向上している。最後に、多文化放送番組の内容を見てみると、多文化家族の生活を視聴者に見せることで、一般国民の多文化に対する理解の幅を広げるには、肯定的な側面がある一方で、多文化に関連する問題を構造的に見ていない個人の問題に還元しているという批判も提起された。

これらの研究の結果をもとに、より現実的で望ましい多文化共存政策と放送プログラムの開発のためには、次のような提案が提示される。まず、先に述べたように、韓国の多文化政策は、同化主義で多文化主義に好ましく転換しているところだ。多文化主義が韓国社会に成功的に定着するためには次の要件が完成される必要がある。そして、社会構成員の多文化の積極的な認識と受容的な姿勢を継続的に維持させる政策を強化しなければならない。第二に、一般社会のメンバーと同様に、多文化のメンバーが彼らの文化的アイデンティティを維持しながら、安定した生活をするようにする生活支援政策が継続的に要求される。最後に、行政的な面で多文化政策を推進する担当部署を統合し、サポート体制を一元化して、迅速かつ効率的な政策執行が行わなければならない。第二に、放送通信委員会の文化放送番組制作支援予算を拡大する必要性が提起されている。現在、地上波公共放送の多文化プログラムは、主にヒューマンドキュメンタリー中心の短編物で制作されている。これらの短編物では毎回同じような登場人物とストーリー展開で行われるため、ややもすると、多文化家庭の固定観念が繰り返し再生される危険性が存在する。実際にヤン・ジョンへとノ・スジン（2012）の研究では、特定の社会的イシューが特定のジャンルのみ繰り返すならばジャンルの壮大な構造により、特定の固定観念が付着する可能性があるという警告している。したがって、多文化家庭プログラムが今のヒューマンドキュメンタリー形式を越えて、ドラマ、娯楽・芸能、教育、子供のプログラムに拡大す

るジャンルの多様化を図る必要性がある。ただし、ヒューマンドキュメンタリーに比べてドラマと娯楽・芸能番組の制作コストがかかることを考えると、放送通信委員会の文化放送番組制作支援の拡大が切実に要求される。

最後に、多文化番組制作に多文化のメンバーが積極的に参加することができる放送環境が用意される必要がある。先に述べたように、現在の多文化プログラムは、多文化に関連する問題を社会問題として認識される代わりに、個人の問題に限定しているが、これは視聴者にとって多文化のメンバーの生活を通常のメンバーの生活とは違う姿として認識させる。これらの問題点を改善するためには、多文化のメンバーが多文化番組制作に直接参加をしたり、彼らの意見が番組制作に反映することができる環境が造成されるべきである。

## 参考文献

- カン・ヒョンミン (2015). 多文化家庭の葛藤：〈多文化夫婦熱戦〉を中心に. 〈韓国コンテンツ学会論文誌〉, 15 巻 8 号, 179-185.
- ク・ギョソ (2003). 多文化主義の理論的体系. 〈現象と認識〉, 27 巻 3 号, 29-53
- キム・デホ, シン・ヨンウン, チェ・ジュンホ, キム・ソンチョル, チェ・ソンギョ, アン・ジェヒョン外 (2013). コンテンツ. コミュニケーションボックス.
- キム・スジョン (2008). アジアの女性の国際結婚のメディア言説：韓国メディアの再現方法を通して. 〈韓国言論情報学報〉, 43 号, 385-426.
- キム・ヨンシク (2011). 国内居住外国人のための多文化プログラムを提供レベルの実証研究：地上波の放送を中心に. 修士論文. 延世大学校情報大学院.
- キム・イソン, ミン・ムスク, ホン・ギウォン・ジュ・ユソン (2011). 多民族・多文化社会への移行のための政策パラダイムの構築 (V)：多文化社会政策の成果と将来の課題. 韓国女性政策研究院.
- キム・テウォン, キム・ユリ (2011). 多文化家族政策を通じた社会統合レベルの分析：Catles and Miller の模型を中心に. 〈人文学研究〉, 62 号, 323-362.
- シン・ギウォン, パク・サンギョ (2015). 共生・発展のための多文化政策の課題：唐津市を中心に. 〈韓国紛争管理研究〉, 2 巻 1 号, 7-27.
- ヤン・ジョンヘ, ノ・スジン (2012). ヒューマンドキュメンタリーが再現する障害者：KBS 人間劇場に現れた障害物語の分析. 〈韓国放送学報〉, 26 巻 3 号, 371-415.
- ソル・ドンフン (2005). 結婚移民者家族の実態調査と中長期支援政策案の研究.
- オ・ギョソク (2007). どのような多文化主義であるか：多文化社会の議論に関する批判的眺望. 〈韓国での多文化主義：現実と争点〉. ソウル：ハンウルアカデミー.
- オ・ユンジャ (2012). 多文化家族支援政策の現状と展望. 〈韓国家庭管理学会発表資料集〉.
- オ・チャンウ・イ・ヒョンジュ (2011). TV が再現する多文化現実の結婚移住女性の再帰的復号化. 〈メディア科学研究〉, 11 巻 3 号, 147-180.
- イ・ギョンスク (2006). 混種のリアリティープログラムに包摂された「イサンである」のアイデンティティ：〈ラブインアジア〉のテキスト分析. 〈韓国放送学報〉, 20 巻 3 号, 239-276.
- イ・ジェスン, パク・ギョンスク (2013). 地域のテレビの多文化関連ニュースフレーム分析：KBS 済州, 済州 MBC, JIBS, KCTV JEJU を中心に. 〈メディア科学研究〉 13 (1), 326-358.
- イ・ヘギョン (2005). 婚姻移住と婚姻移住家庭の問題と対応. 〈韓国の人口統計学〉, 28 巻 1 号, 73-106.
- イ・ヘジン (2012). 日本の多文化共生概念とコミュニティラジオ局 FMYY. 〈経済と社会〉, 12 巻, 360-401.
- ワン・スクヨン, パク・ジンギョ (2009). 多文化社会と外国人政策の定型的分析：中央政府公務員の認識を中心に. 〈行政論総〉, 第 47 集第 3 号, 201-224.

- チョン・ウイチョル (2013). 多文化社会コミュニケーションとメディアポリシー：ポリシーのステータス、問題点、改善策を中心に. 〈韓国放送学報〉, 27 巻 5 号, 244-284.
- チョ・ソンウン, キム・テオ, ハン・ウンヨン, イ・ウンギョン (2012). 多文化認識改善のための放送通信中長期政策の方向研究. 情報通信政策研究院.
- ホン・ソクキョン (1999). テレビ装置と再演の再現フォーム. 〈韓国言論学報〉, 43 巻 3 号, 395-430.

# 다문화 공존을 위한 한국의 방송정책: 다문화가족 프로그램의 내용과 제작지원 현황을 중심으로

동아대학교 사회과학부 미디어 커뮤니케이션학과 교수 김 대 중

본 연구에서는 다문화 공존을 위한 한국의 방송정책과 그 내용을 탐구하고자 한다. 구체적으로는 다문화 공존에 대한 한국인의 이해와 관심을 높이기 위해 시도되고 있는 방송정책을 지상파 방송을 중심으로 살펴보고, 이러한 정책적 지원 아래 제작되고 있는 방송프로그램의 현황과 그 내용을 비판적 관점에서 분석했다. 이러한 분석을 통해 이주민과의 공존을 위해 보다 현실적이고 바람직한 다문화 공존 및 다문화 방송 프로그램을 위한 정책적 방향을 제시하고자 했다. 연구결과는 다음과 같이 나타났다. 1) 한국의 다문화 정책은 동화주의에서 다문화주의로 전화하고 있으며, 2) 대통령 직속기구인 방송통신위원회를 통해 다문화 방송 프로그램 제작지원이 이루어지고 있으며, 3) 다문화 방송 프로그램의 내용은 다문화 구성원의 삶을 이해하는데 도움을 주는 긍정적 측면도 있으나, 다문화와 관련된 문제를 사회구조적 문제로 보지 않고 개인의 문제로 한정하는 부정적인 측면도 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 다음과 같은 제안이 제시되었다. 첫 번째로 사회구성원의 적극적인 다문화 수용을 유도하는 정책수립이 지속적으로 필요하며, 두 번째로 다문화 방송 프로그램 제작지원 예산 확대를 통해 형식과 내용의 다양화를 꾀할 필요가 있으며, 마지막으로 다문화 구성원들이 다문화 방송 프로그램 제작에 적극적으로 참여할 수 있는 환경 조성을 통해, 다문화 방송 프로그램이 다문화 가족이 처한 당면 문제의 해결에 실질적인 도움이 되어야 한다.

키워드: 다문화가족, 다문화공생, 다문화프로그램, 방송정책, 방송통신위원회

## 1. 서론

한국사회가 외국인을 사회의 구성원으로 수용하기 시작한 시기는 대체로 1980년대 후반으로 거슬러 올라간다(이혜경, 2005). 1980년대 한국산업의 고도성장에 따른 인력수요가 급격히 증가함에 따라, 1980년대 말부터는 외국인 노동자가 한국사회로 유입되기 시작했으며, 이어서 1990년대 초반부터는 한국인 남성과 외국인 여성과의 국제결혼도 급격히 증가했다(이혜경, 2005). 이로부터 대략 25년여가 지난 2014년의 자료를 보면, 국내 체류 외국인은 약 180만 명에 달하고 있으며, 이는 5,000만 명 안팎인 전체 한국인구의 3.5%에 해당되는 규모로 증가했다(출입국·외국인정책 통계연보, 2015). 이러한 수치에는 결혼이민자 및 인지·귀화자로 구성된 다문화가족 구성원의 숫자도 2015년 기준 82만 명(결혼이민자 및 인지·귀화자 30.5만 명, 배우자 30.5만 명, 자녀 20.8만 명)이 포함되어 있으며, 다문화가족 구성원의 숫자는 2020년경에는 100만 명에 달할 것으로 예측된다(여성가족부, 2016). 보통 전체 인구 중에서 다문화 배경의 외국인 거주자의 비율이 3% 이상이면 다문화 사회



라고 보는데, 이런 점에서 한국사회는 이미 다문화 사회로 진입했다라고 볼 수 있다.

한국사회가 다문화 사회로 진입함에 따라 정부는 다문화 사회로의 이행을 준비하는 다양한 정책을 수립해 왔다. 초기의 정책방향은 동화모형을 바탕으로 이루어졌는데, 다문화 구성원들에게 주로 한국어와 한국문화를 습득하는데 필요한 프로그램을 제공해 이들을 빠른 시일 내에 한국인화 하는데 초점이 맞춰졌다. 하지만 이러한 프로그램은 대부분 자국민 및 자문화 중심의 동화정책을 바탕으로 하고 있어 진정한 사회적 통합과는 적절하지 않다는 비판이 제기되어 왔다. 이러한 비판의 결과로 이후의 정책은 다문화구성원들의 자율성을 보장하면서 한국에서 안정적인 가족생활의 영위를 도울 수 있는 보육, 의료, 교육지원, 다국어 서비스 제공 등의 다문화주의모형 중심의 정책으로 전환되었다(구건서, 2003). 이러한 정책전환은 2008년 <다문화가족지원법>의 제정·시행으로 보다 구체화되었다. <다문화가족지원법>에 나타난 다문화정책의 기본방향은 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로의 발전차원으로 국내 정책 이민자의 증가에 따른 사회갈등 문제의 해소와 외국인 인권보장을 위해서 이민자에 대한 사회적응의 지원과 국민의 차별적 인식 해소를 동시에 추진하는 것이다(신기원·박상규, 2015).

한편, <다문화가족지원법>에는 사회구성원의 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 다문화가족구성원에 대한 이해증진을 목표로 방송의 역할에 대해서도 규정하고 있다. 예를 들어 <다문화가족지원법> 제 5 조에는 다문화가족에 대한 차별 및 편견을 방지하기 위한 다문화 이해교육을 실시하도록 되어 있으며, 특히 지상파 방송을 통한 홍보교육영상의 송출을 명시하고 있다. 이와는 별도로 정부는 방송통신 미디어 정책 주관 부서인 방송통신위원회를 통해 다문화 방송프로그램 제작지원 및 방송 및 인터넷에서 다문화가족에 대한 차별적 모니터링을 통해 다문화가족에 대한 이해를 증진시키고 이들에 대한 부정적 고정관념이 확대되지 않도록 노력하고 있다(조성은·김태오·한은영·이은경, 2012). 또한 한국의 지상파 공영방송사인 KBS 와 MBC 에서도 독자적으로 다문화가족의 사회통합을 위한 프로그램을 자체 제작방송하고 있어 일반국민의 다문화에 대한 이해의 폭을 넓히는데 도움을 주고 있다. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 해당 프로그램에서는 다문화구성원의 삶을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판도 끊임없이 제기되었다. 정의철(2013)은 미디어는 문화 간 소통채널이기 때문에 다른 문화에 대해 소개하고 다문화가족 구성원의 삶과 어려움을 사실 그대로 묘사해야 하는데, 이보다는 다문화 구성원을 신비한 존재나 그들의 범죄나 일탈된 행동 중심으로 묘사해 결과적으로는 이들을 주변화 및 타자화 하는 모습으로 나타나기도 한다고 비판했다. 사회구성원의 의식형성에 미치는 미디어의 영향력을 고려할 때, 미디어는 적절한 방송프로그램을 제작해 다문화가족 구성원과 사회의 다른 구성원들 간의 조화로운 공존을 돕는 훌륭한 도구가 될 필요가 있다.

이런 점에서 본 연구는 이주민과 공생을 위한 한국의 다문화정책을 최근 방송된 다문화 프로그램의 종류와 내용, 그리고 정부의 다문화공생프로그램에 대한 제작지원현황을 중심으로 분석하고, 이를 바탕으로 보다 나은 개선방안을 모색하고 향후 정책방향을 설정하는 데 목적이 있다. 이를 위해 다문화에 대한 한국인의 이해와 관심을 높이기 위해 시도되고 있는 방송정책을 지상파를 중심으로 살펴보

고, 이러한 정책적 지원 아래 제작되고 있는 방송프로그램의 현황과 그 내용을 비판적 관점에서 분석하고자 한다. 이러한 분석을 바탕으로 이주민과의 공생을 위해 보다 현실적이면서도 바람직한 다문화 방송프로그램 개발을 위한 정책적 방향을 마지막으로 제시하고자 한다.

## 2. 다문화 가족 정책 현황

### 1) 다문화 가족의 정의 및 현황

일반적으로 다문화 (multiculture) 는 단일문화 (monoculture) 와 대비되는 개념으로서 동일한 혈통과 문화를 추구하는 단일문화에 다른 문화들이 통합되어 한 사회 안에 여러 집단들이 형성해 낸 문화가 공존하는 상태를 의미한다 (김태원·김유리, 2011). 이러한 다문화의 정의를 바탕으로 다문화가족은 개념적으로 한국 내에서 서로 다른 민족 또는 문화적 배경을 가진 구성원이 포함한 가정으로 정의될 수 있다. 다문화가족은 법령에 의해서 좀 더 구체적으로 정의되는데, 2008 년에 제정되어 시행된 <다문화가족지원법> 제 2 조에 의하면 다문화가족은 ‘결혼이민자와 대한민국 국민으로 이루어진 가족’ 이거나 국적법에 따라 인지 (認知) 또는 귀화로 대한민국 국적을 취득한 자와 대한민국 국민으로 이루어진 가족 ‘으로 정의된다. 또한 동법 14 조에서는 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 다문화가족 구성원에 대해서도 다문화가족으로 인정하고 있으며 이들에 대한 지원을 하고 있다.

연도별 결혼 이주민 현황을 살펴보면, <표 1> 에서 보듯이, 2007 년의 결혼이주민 숫자는 약 14 만 명, <다문화가족지원법> 이 제정된 2008 년에는 약 17 만 명, 2009 년에는 약 20 만 명으로 증가했으며 이 기간 동안 매년 18% 이상의 높은 증가율을 보였다. 2010 년에는 약 22 만 명, 2011 년에는 약 25 만 명으로 증가했으며 이 기간 역시 매년 10% 이상의 높은 증가율을 보여주었다. 2012 년부터는 2015 년까지는 5% 안팎의 증가율이 대폭 감소하는 모습을 보였다.

다문화가족은 지난해 2015 년 기준 82 만 명 내외이며, 구체적인 내용을 살펴보면 결혼이민자 및 인지·귀화자가 30.5 만 명, 배우자 30.5 만 명, 그리고 이들의 자녀가 20.8 만 명으로 전체 다문화가족은 82 만 명에 달한다. 지금까지의 결혼이주민의 증가추세를 감안하면 다문화가족의 숫자는 당분간은 지속적으로 증가할 것으로 보이며, 2020 년경에는 약 100 여만 명에 이를 것으로 정부는 예상하고 있다 (안전행정부, 2015).

### 2) 한국정부의 다문화 가족 정책과 방향

다문화정책은 학자에 따라 다양하게 정의되는데, 대부분 한 사회 내에서 소수문화집단의 권리를 보장하고 주류문화집단과 소수문화집단 간의 차이에서 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 정책적 개입이라는 개념을 포함하고 있다. 오경석 (2007) 은 특정 소수문화집단이 무시되거나 차별받는 것을 방지하고 사회 내에서 소수문화집단이 인간으로서의 보편적 권리를 향유하도록 돕는 정부의 제도적 개입이라고 정의하면서 소수문화집단의 권리보장을 강조했다. 반면 원숙연과 박진경 (2009) 은 인종

〈표 1〉 연도별 결혼 이주민 현황

(단위: 명)

연도	결혼 이민자	혼인 귀화자	기타사유 국적취득자	계	전년대비 증가율
2015	147,382	92,316	65,748	305,446	3.25
2014	149,764	90,439	55,639	295,842	5.17
2013	147,591	83,929	49,775	281,295	5.08
2012	144,214	76,473	47,040	267,727	5.92
2011	141,654	69,804	41,306	252,764	14.08
2010	125,087	56,584	39,877	221,548	11.01
2009	125,673	41,417	32,308	199,398	18.53
2008	102,713	41,672	23,839	168,224	18.45
2007	87,964	38,991	15,060	142,015	-

출처: 안전행정부, 2015

적 다양성을 바탕으로 한 사회적 다양성의 증가로 유발되는 사회적 문제를 해결하기 위한 정책적 개입이라고 정의하면서 집단 간 갈등해결에 강조점을 두었다. 이러한 정의를 종합해 볼 때, 다문화정책은 소수문화집단의 보편적 권리를 보장하면서 주류문화집단과의 갈등을 방지하려는 정책적 노력이라고 정의할 수 있다.

한국의 다문화가족 정책 추진 형성과정은 크게 세 시기 (개념형성기, 정책태동기, 정책성장기) 로 나눌 수 있다 (오윤자, 2012). 먼저 첫 번째 시기인 개념형성기는 1980년 후반부터 1990년대 후반까지의 기간으로서, 이기간 동안에는 외국인 산업노동자와 결혼이주자가 국내로 갑자기 유입됨에 따라 다문화가족이라는 개념이 비로소 형성되었던 시기라고 할 수 있다. 이시기에는 일부 이주민에 대해 보호, 적응, 국적 등에 대한 제한적인 관심을 보였지만, 구체적인 정책수립으로 이어지지는 않았고, 다만 관련 정책의 필요성이 중요한 국가적 의제로 제기되었다 (김이선 외, 2011).

두 번째 시기인 정책태동기는 2000년 대 중반으로 거슬러 올라가며, 이시기에는 다문화가족의 숫자가 급격히 증가했다. 특히 베트남, 캄보디아 등의 동남아시아 지역 출신의 여성 결혼이주민의 유입으로 인한 다문화 가족의 숫자가 증가하지만, 한편으로는 다문화 가족 안에서 발생하는 가족폭력, 가족갈등, 이혼 등이 새로운 사회문제로 대두되었다. 정책적인 측면에서는 다문화가족이 처해있는 인권 침해, 가족갈등, 자녀성장환경 등에 대한 관심이 증대되면서 정부는 결혼이민자가족지원센터 (2006년) 등의 정책적 대응을 비로소 시도했다 (김이선 외, 2011).

세 번째 시기는 정책성장기로 2000년대 후반부터 현재까지의 기간이 여기에 포함된다. 다른 시기와 마찬가지로 이시기 동안에도 다문화가족의 숫자는 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 다만 지난 두 시기와 차이가 있는데, 다문화가족의 출신국적이 다양화되었다는 점이다. 특히 동남아시아 국가 중에서 베트남 외에도 캄보디아, 필리핀, 타이, 그리고 동아시아의 몽골 국적의 여성과의 국제결혼이 두드러지게 증가한 것으로 나타났다. 정책적인 측면에서 이시기는 다문화가족의 개념이 공식정책에서 채택되고 다문화가족지원법 제정, 지원예산의 증액 등의 중앙정부와 지자체의 다문화가족 관련 정

〈표 2〉 2013-2017 다문화가족지원정책 시행계획 추진방향

비전	활기찬 다문화가족, 함께하는 사회	
목표	사회발전 동력으로서의 다문화가족 역량 강화	
	다양성이 존중되는 다문화사회 구현	
정책 과제	다양한 문화가 있는 다문화가족 구현	상대방 문화·제도에 대한 이해 제고 쌍방향 문화교류 확대 및 사회적 지지환경 조성
	다문화가족 자녀의 성장발달 지원	다문화가족 자녀의 건강한 발달 지원
		한국어 능력 향상
		학교생활 초기적응 지원
		기초학력 향상 및 진학지도 강화
		공교육 등에 대한 접근성 제고
	안정적인 가족생활 기반 구축	입국 전 결혼의 진정성 확보
		한국생활 초기 적응 지원
		사회계층 지원 강화 피해자 보호
	결혼이민자 사회경제적 진출 확대	결혼이민자 일자리 확대
		직업교육훈련 지원
		결혼이민자 역량 개발
		사회참여 확대
	다문화가족에 대한 사회적 수용성 제고	인종·문화·차별에 대한 법·제도적 대응
		다양한 인종·문화를 인정하는 사회문화 조성
		대상별 다문화 이해 교육 실시
		학교에서의 다문화 이해 제고
		다문화가족의 입영에 따른 병영 환경 조성
정책추진체계 정비	다문화가족 지원대상 확대 및 효과성 제고	
	다문화가족정책 총괄 추진력 강화	
	국가간 협력체계 구축	

출처: 여성가족부, 2015

책이 확대된 시기이다. 예를 들어 〈다문화가족지원법〉에 의거, 2013년에 발표된 다문화가족지원정책 시행계획 추진방향을 살펴보면, 정부는 다양성이 존중되는 다문화사회 구현을 목적으로 인종·문화 차별에 대한 법·제도적 대응과 함께 다문화가족에 대한 지원대상과 지원 폭을 대폭 확대하는 것으로 정책기조를 삼았다(〈표 2 참조〉). 이러한 기조는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 각종 지원정책의 틀을 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다.

### 3. 다문화 가족 방송정책 현황

한국의 방송통신 미디어 정책 주관부서인 방송통신위원회는 다문화가족 정책과 관련된 일련의 사업을 방송 및 통신 분야를 중심으로 진행하고 있다. 사업내용은 6개 부문으로 세분화되어 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, EBS 다문화 방송프로그램 제작에 예산을 지원하고 있으며, 둘째 방송프로

그램 제작지원 공모사업을 통해 우수한 공공·공익성 프로그램이 지속적으로 제작될 수 있는 환경을 제공하며, 셋째 다문화가족에 대한 차별적 표현 모니터링을 실시함으로써 방송통신 미디어를 통해 부정적 고정관념이 확대되지 않도록 지도하며, 넷째 다문화 방송 가이드라인 배포 및 교육 계획을 마련해 모니터링 시스템 체계화 마련을 피하며, 다섯째 다국어자막서비스를 통해 방송통신 서비스 수혜자 범위를 넓히고, 여섯째 해외미디어 교육교재 번역 사업을 지속적으로 지원하여 다문화 구성원의 한국 사회 적응 능력을 고양시키는 등의 다양한 사업을 진행하고 있다 (조성은·김태오·한은영·이은경, 2012). 다음에서는 다문화 가족관련 정책과 직접적으로 관련이 있는 세 개의 부문에 대해 구체적인 사업현황을 살펴보고자 한다.

### 1) EBS 다문화 방송프로그램 제작 예산 지원

먼저 방송통신위원회는 EBS의 다문화 방송프로그램 제작 지원을 2009년부터 현재까지 진행하고 있다. 지원 대상 방송프로그램은 크게 세 가지 측면에서 검토되는데, 먼저 1) 다문화가족 구성원에게 한국생활의 적응을 위해 실질적인 도움을 줄 수 있는 정보제공 및 한국어교육 프로그램, 2) 다문화가족 구성원들의 실제 삶을 밀착 취재를 통해 그들이 겪고 있는 현실적인 문제점과 극복과정을 진솔하게 보여주는 휴먼 다큐멘터리, 3) 다문화가족 자녀들이 겪는 일상의 삶을 에피소드 중심으로 다룬 어린이 드라마가 이에 해당된다 (조성은·김태오·한은영·이은경, 2012).

EBS 다문화 방송프로그램 제작 예산 지원 사업은 2009년 6억 원의 예산으로 처음 시작되었고, 2010년에는 20억 원으로 대폭 확대되었으며, 2011년부터는 현재까지는 매년 약 24억 원으로 더욱 확대 지원되고 있다 (정의철, 2013). 이와 같은 금액은 방송통신위원회가 EBS에 지원하는 전체 지원액수(약 201억 원)의 10%를 상회하는 금액으로 이는 정부가 다문화 방송프로그램 지원에 대해 큰 관심을 가지고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 구체적으로 2012년 EBS의 다문화 프로그램 지원현황을 살펴보면 다음과 같다. <표 2>에서 보여 주듯이, 전체 7개의 방송프로그램에 대해 총 195편에 대해 약 24억이 지원되었다. 지원·제작된 방송프로그램의 성격을 살펴보면, 유아들의 한글학습 프로그램으로 1편(한글친구 아라차), 한국이 아닌 다른 세계의 자연, 문화, 삶의 모습을 소개하는 프로그램으로 3편(세계의 문화유산, 세계의 아이들, 글로벌 프로젝트 나눔), 국내 다문화가족의 삶을 조망하는 프로그램으로 3편(나눔 0700, 다문화휴먼다큐 가족, EBS 다크프라임(다문화편))이 제작되었다. 2012년과 비슷한 예산규모로 지난 2015년에도 <글로벌 나눔 프로젝트> 등을 포함 8개 프로그램을 대상으로 총 230편이 제작되었다. 이렇듯, 2011년부터 매년 200편 안팎의 다문화가족과 관련된 프로그램이 24억 원의 예산규모로 지원·제작되고 있다.

### 2) 다문화방송프로그램 제작지원 공모사업

EBS 다문화 방송프로그램 제작 예산 지원과 함께, 방송통신심의위원회는 2009년부터 매년 1회 방송프로그램 제작지원 공모를 실시하고, 이를 통해 사업자 선정 및 지원 사업을 하고 있다. 공모분야

〈표 3〉 2012년 방송통신위원회의 EBS 다문화 프로그램 지원 현황

구분	총편수	소요예산 (단위: 백만원)	세부산출내역 (단가×주당제작편수×제작주수)
나눔 0700	52	520.0	6.85 백만원 × 2 편 × 10 주
한글친구 아라차	20	137.0	8.75 백만원 × 1 편 × 38 주
글로벌 프로젝트 나눔	38	332.5	15.0 백만원 × 1 편 × 26 주
세계의 무형 문화유산	26	390.0	7.5 백만원 × 1 편 × 18 주
다문화 휴먼다큐 가족	18	135.0	7.5 백만원 × 1 편 × 18 주
EBS 다큐프라임 (다문화)	8	371.3	46.4 백만원 × 8 편
세계의 아이들	33	501.2	15.2 백만원 × 1 편 × 33 주
합계	195	2,384	

출처: 조성은·김태오·한은영·이은경, 2012

는 경쟁력 강화 우수 프로그램과 공공·공익성 강화 프로그램으로 제한하고 있다. 경쟁력 강화 우수 프로그램에 대한 지원은 국내 방송 프로그램의 경쟁력 강화를 위해 대형 기획 프로그램, 3D 콘텐츠, TV 애니메이션, 단막극 등의 프로그램에 대한 제작에 그 목적이 있다. 공공·공익성 강화 프로그램에 대한 지원은 시청률 경쟁 등 이유로 자율 제작과 편성에서 자칫 소외될 수 있는 공공공익 프로그램의 제작에 대해 지속적인 지원의 통해 방송의 공적책임을 높이고 콘텐츠 다양성을 제고하는 데 그 목적이 있다 (조성은·김태오·한은영·이은경, 2012). 방송통신위원회는 이 두 가지 지원 분야 중, 공공·공익 프로그램의 범위에 다문화 관련 방송 프로그램을 2013 년도부터 포함해 지원해 오고 있다. 지원액을 살펴보면, 공공·공익 프로그램 공모지원에 초 35 억 원이 지원되고 프로젝트 당 최고 7 천만 원의 제작비가 지원되고 있다.

한편 방송통신위원회는 방송 프로그램 이외에도 뮤지컬·연극·영화·드라마·만화 등 문화다양성 증진에 기여할 수 있는 콘텐츠 제작에도 지원을 하고 있다. 예를 들어, 이 지원 사업을 통해 <방가?방가!> 와 <완득이> 등의 영화가 제작되었는데, 모두 다문화가족에 대한 사회구성원들의 이해를 넓히는 데 기여했다. 영화 <완득이> 는 결혼이민자로 온 어머니와 장애인 아버지에서 태어난 다문화 가정 2 세의 삶을 통해 다문화 가정이 겪을 수밖에 없는 부부간 언어소통문제, 고부갈등, 일자리 문제, 육아 문제, 결혼이민자를 바라보는 사회의 시선 등을 진지하게 다루었다는 호평을 받았고, 500 만 이상의 관객을 동원해 흥행에서도 성공을 거두었다.

### 3) TV, 인터넷 등 다문화가족에 대한 차별적 표현 모니터링 실시 및 조치

한편 정부는 방송통신심의위원회를 통해 2012 년부터 TV, 라디오, 인터넷 등 다문화 및 인종에 대한 차별적 표현 모니터링을 실시하고 있다. 또한 2013 년 부터는 일반 시민 참여 모니터링단을 구성 및 운영을 통해 사회 전반의 다문화 수용성 및 차별적 표현에 대한 자정능력을 제고하고 있다. 실제로 2012 년에는 11 건의 시정조치가 이루어졌는데, 예를 들어, 인터넷 게시물 시범 모니터링을 통해 중국동포비하게시물 등 5 건을 삭제했고, 6 건을 이용해지 조치했다. 이와 함께, 2012 년부터는 타 문화



〈표 4〉 최근 방송된 지상파 방송의 다문화 프로그램 제작현황

방송사	프로그램 (방송요일, 시간)	방송기간	내용
KBS1	러브 인 아시아 (일, 오전 11 시~12 시)	2005 년 11 월~ 2015 년 2 월	주간 프로그램으로 기존 휴먼다큐멘터리 형식과 토크쇼 형식을 결합해 국제결혼 이민자들의 가족 사랑과 감동적인 이야기를 전달
KBS1	이웃집 찰스 (화, 오후 7 시 30 분~ 8 시 25 분)	2015 년 6 월~ 현재	주간 프로그램으로 외국인들의 일상의 모습을 통해 그들이 한국사회에서 겪는 고충 및 한국 사회에 적응해 가는 모습을 그림
EBS	다문화고부열전 (목, 오후 10 시 45 분~ 11 시 35 분)	2013 년 10 월~ 현재	주간 프로그램으로 한국인 시아머니와 외국인 며느리 사이의 갈등과 사랑의 이야기를 리얼리티 프로그램 형식으로 전달
MBC	다문화희망프로젝트: 우리는 한국인 (목, 오전 5 시 10 분~ 5 시 55 분)	2010 년 7 월~ 2014 년 11 월	주간 프로그램이며 다문화가족을 포함해 일반 외국인들의 한국생활기를 리얼리티 프로그램 형식으로 전달

존중 및 이해를 위한 ‘안내서’ 를 제작, 문화예술, 방송, 영상, 미디어 분야의 콘텐츠 제작자 등을 대상으로 교육을 실시해 타 문화에 대한 차별적 표현이 콘텐츠에 반영되는 것을 방지하고 있다.

#### 4. 다문화 가족 방송 프로그램 현황

현재 지상파 공영방송에서 방송중인 다문화 프로그램으로는 KBS1 TV 의 〈이웃집 찰스〉와 EBS 의 〈다문화고부열전〉 이 있다. 이외에도, 지금은 중방되었지만 최근까지 방송된 프로그램으로는 KBS1 TV 의 〈러브 인 아시아〉와 MBC 의 〈다문화희망프로젝트: 우리는 한국인〉 이 있다. 이러한 다문화프로그램은 대부분 감동적인 휴먼다큐멘터리 형식을 통해 다문화 가족의 삶을 진지하게 그려내면서도, 드라마 재연과 토크쇼 형식의 예능적 요소도 가미해 시청자의 관심을 끌고자 했다. 다음에서는 각 프로그램의 내용에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보도록 한다.

##### 1) 러브 인 아시아

〈러브 인 아시아〉는 KBS1 TV 에서 2005 년 11 월 5 일 첫 방송되어 2015 년 2 월 22 일 마지막 방송까지 총 453 회 동안 다문화가족을 다룬 장수 교양프로그램이다. 〈러브 인 아시아〉는 주로 여성인 국제결혼 이민자들의 가족 사랑과 감동적인 이야기를 통해 다문화가족에 대한 사회구성원의 이해를 넓히고 문화 다양성을 존중하자는 의도로 기획되었다. 〈러브 인 아시아〉의 포맷은 보통 다음과 같이 구성되었다. 국제결혼 이주여성과 가족들을 스튜디오로 초대해 토크쇼 형식으로 진행되지만 중간 중간에 실제 체험담을 보여주거나 드라마의 형식으로 그들의 삶을 재현하기도 한다. 이러한 방식을 통해 실제 현장의 생생함과 오락적 요소를 가미하여 인종적 소수자에 대한 사회적 관심을 고취시키고자 했다. 이러한 포맷의 활용으로 〈러브 인 아시아〉는 다문화가족 프로그램이라는 한정된 주제에도 불구하고 평균 16% 정도로 교양프로그램으로는 매우 높은 시청률을 보였다.

## 2) 이웃집 찰스

〈이웃집 찰스〉는 KBS1 TV 에서 2015 년 5 월에 첫 방송되어 현재까지 방송되는 주간 프로그램이다. 〈이웃집 찰스〉는 국제결혼으로 국내에 정착한 이주민 보다는 다양한 이유로 한국사회에 정착한 외국인들의 시선으로 한국의 모습을 조명하고 이를 통해 한국사회의 감추어진 부분을 들여 보고자 하는 리얼리티 프로그램이다. 〈이웃집 찰스〉에는 다양한 직업과 국적, 그리고 상이한 연령대의 외국인들이 등장하고 그들의 흥미로운 삶의 모습이 보여 지는데, 예를 들어, 대기업 신입사원, 레스토랑 요리사, 배구선수, 신인가수의 직업을 가진 외국인들의 삶이 조명된다. 〈러브 인 아시아〉와 같이 〈이웃집 찰스〉도 토크쇼와 리얼리티 형식을 결합한 포맷으로 진행된다. 즉, 스튜디오에서 MC, 외국인 주인공 및 가족, 연예인 패널, 관객들이 함께 녹화된 주인공의 실제 삶의 모습을 보며 함께 이야기하는 형식이다. 〈이웃집 찰스〉의 시청률도 회에 따라 8% 에서 11% 정도로 교양프로그램으로는 다소 높은 시청률을 현재 보이고 있다.

## 3) 다문화 고부열전

〈다문화 고부열전〉은 EBS 에서 2013 년 10 월부터 현재까지 방송되는 주간 다문화 프로그램이다. 제목에서 짐작할 수 있듯이 〈다문화 고부열전〉은 외국인 며느리와 한국인 시어머니 사이에 발생하는 갈등과 사랑의 이야기를 그린 휴먼다큐멘터리 프로그램이다. 〈다문화 고부열전〉의 구성요소는 크게 인물과 인물을 둘러싼 배경으로 살펴 볼 수 있다. 매회 등장하는 주요인물은 결혼 이주민인 며느리와 한국인 시어머니다. 이 두 인물 사이에서 발생하는 갈등과 이어지는 갈등해소의 과정을 전체 스토리를 이끌어 나간다. 이와 함께, 남편과 자녀, 친정식구들이 등장하지만 이들은 보조적인 역할에 지나지 않고 전반적인 내용은 며느리와 시어머니를 중심으로 진행된다. 남편 역시 독립적인 주체로 그려지기 보다는 며느리와 어머니의 관계를 설명해 주는 수동적이고 부수적 역할로 그려지고 있다 (강현민, 2015). 〈다문화 고부열전〉의 시청률은 1% 에서 4% 정도로 〈러브 인 아시아〉나 〈이웃집 찰스〉 보다는 다소 낮게 나타나는데, 이는 〈다문화 고부열전〉이 방송되는 EBS 가 제한적인 시청층을 가진 교육 방송채널이라는 점과 시청자의 흥미를 끌 수 있는 토크쇼나 드라마 재현 등과 같은 오락적 요소가 포함되지 않은 순수 다큐멘터리 형식이라는 점 때문이라고 볼 수 있다.

## 4) 다문화 희망 프로젝트: 우리는 한국인

〈다문화희망프로젝트: 우리는 한국인〉는 MBC 에서 2010 년 7 월부터 2014 년 11 월까지 방송되었던 주간 다문화 프로그램이다. 〈다문화희망프로젝트: 우리는 한국인〉은 국내에 거주하고 있는 외국인들의 삶을 다루고 있다. 이 프로그램은 크게 세 가지 코너로 구성되어 있는데, 외국인 출연자와 함께 한국문화를 체험하거나, 외국인들의 한국체험기를 소개하거나 이미 한국에 적응해 살고 있는 새터민을 소개하고 있다. 대부분의 코너에서 토크쇼나 드라마 재현 등의 방식을 배제하고 6 mm 카메라로 외국인들의 일상적인 삶의 밀착취재를 통해 있는 그대로의 모습을 생생하게 보여주고 있다. 다문화가

족보다는 전방위적인 외국인들의 한국생활의 모습을 긍정적으로 묘사하고 있다. <다문화 희망 프로젝트: 우리는 한국인>의 방송시간은 목요일 오전 5시 10분부터 50분 동안 방송되며 따라서 시청률은 매우 낮게 나타났다.

## 5. 선행연구에서 제기된 다문화 방송 프로그램과 뉴스보도에 대한 논의

앞서 언급했듯이, 다문화 가족 프로그램은 다문화가족의 삶을 시청자에게 보여줌으로써 일반국민의 다문화 및 다문화가족에 대한 이해의 폭을 넓혀 궁극적으로는 다양한 사회구성원들 간의 통합에 기여한다는 점에서 긍정적으로 바라볼 수 있다. 하지만, 이러한 긍정적 측면과 함께, 다문화 프로그램들이 다문화구성원들의 삶을 제대로 반영하지 못했다는 비판도 지속적으로 제기되고 있다. 다음에서는 KBS1의 <러브 인 아시아>와 EBS의 <다문화고부열전>를 분석한 선행연구에서 제기된 다문화가족 프로그램의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 함께 논의해 보고자 한다. 더불어, 다문화와 관련된 뉴스보도의 특징도 살펴보고자 한다.

먼저 김영식 (2011)은 다문화 TV 프로그램에 대한 내용분석을 통해 다문화 가족 프로그램들이 다문화 가족의 삶과 애환을 사회구성원들에게 이해시키는 방향으로 변화되어 왔으며 프로그램의 질도 과거에 비해 향상되었다고 주장하면서 다문화 가족 프로그램의 효과를 긍정적으로 바라보았다.

하지만 대부분의 선행연구들은 다문화 가족 프로그램을 비판적 입장에서 바라보았다. 오창우와 이현주 (2011)는 KBS1 TV의 <러브 인 아시아>에서 그려지는 결혼이주여성의 모습에 대해 결혼이주여성들이 어떻게 이해하고 해석하고 있는지를 심층인터뷰를 통해 파악했다. 연구 결과를 살펴보면, 결혼이주여성들은 거주기간에 따라 미디어가 재현하는 자신들의 모습에 문제를 제기하며 시청형태에 차이를 보이는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 거주기간이 짧은 결혼이주여성들은 <러브 인 아시아>에 흥미를 느끼며 즐겨 보는 경향이 있지만, 한국에 오랫동안 거주한 이주여성들은 <러브 인 아시아>가 다문화 가족의 삶을 지나치게 극화하는 경향이 있어 시청을 꺼린다고 밝히고 있다. 이러한 연구결과는 <러브 인 아시아>가 오락적 요소의 가미를 통해 흥미위주의 방송으로 진행되는 부분이 있기 때문에, 다문화 가족의 현실을 제대로 담아내지 못하고 있다고 해석될 수 있다.

또한 오창우와 이현주 (2011)는 <러브 인 아시아>에 등장하는 결혼이주여성은 대부분 시부모에게는 착하고 순종적인 며느리, 그리고 자식에게는 무능한 엄마로 그려지고 있어 결혼이주여성의 부정적 정체성을 형성하는데 기여하고 있다고 밝혔다. 실제로 <러브 인 아시아>에서는 주로 가부장적 문화를 지니고 있는 시부모나 동네어른들의 시선을 통해 결혼이주여성의 이상적인 모습을 그려내고 이러한 이상적인 모습에 미치지 못하는 결혼이주여성이 자괴감과 죄책감을 유도하고 있다. 또한, 자식 교육에 대해 많은 걱정을 하고 있지만 제한적 한국어 구사능력과 부족한 교과지식 때문에 별 도움을 주지 못하는 무능력한 존재로 빈번하게 묘사되는 경향이 있다. 이는 <러브 인 아시아>가 다문화가족에 대한 사회구성원의 이해를 넓히고 문화 다양성을 존중하자는 본래의 기획의도와는 다르게, 결혼이주 여성은 ‘착한 며느리’나 ‘순종적인 아내’, ‘무능한 엄마’로 재현되고, 이러한 한정된 이미지로 끊임없

이 반복 재생되고 있다 (김수정, 2008).

이경숙 (2006) 의 연구에서도 이와 유사한 결과가 발견된다, 이경숙 (2006) 은 <러브 인 아시아> 의 형식 및 내용 분석을 통해 다음과 같은 분석결과를 제시했다. <러브 인 아시아> 는 토크쇼 방식과 리얼리티 다큐멘터리 프로그램을 혼합한 혼종적 형식을 통해 멜로드라마적 이야기 구조를 통해 결혼이주여성의 정체성을 재현하고자 했다. 하지만, <러브 인 아시아> 는 휴먼다큐멘터리 형식을 통해 결혼이주여성의 삶을 감동적으로 다루면서도, 토크쇼 형식을 통해 예능적 재미를 더하고 있지만, 자칫 결혼이주라는 사회적 문제를 개인의 문제로 환원하는 결과를 초래한다는 문제점도 제기되었다 (이경숙, 2006).

EBS TV 의 <다문화고부열전> 에서도 비슷한 문제점이 제기되었다. 강현민 (2015) 는 <다문화고부열전> 의 담화분석을 통해 다문화 가정이 처해 있는 문제점을 구체적인 문제로 바라보지 않고 단순히 며느리와 시어머니 간의 고부갈등으로 사소화시키고 있다고 주장했다. <다문화고부열전> 에서는 결혼이주여성과 시어머니 간의 갈등, 애증, 사랑이 이야기를 끌어가는 주요 모티브로 작용하고 있다. 강현민 (2015) 은 비록 프로그램 내에서 이 두 여성주체는 끊임없이 자신의 입장에서 자신의 이야기를 하고 있지만, 정작 이들의 담화 속에서는 그들의 주체성이 들어나지 않는다고 비판하고 있다.

이러한 논의를 종합해 보면, 다문화 가족 프로그램은 사회통합이라는 본래의 기획의도를 어느 정도는 소화하고 있지만, 다른 한편으로는 다문화 가족의 삶을 개인의 사사로운 이야기에 초점을 맞춰 재현하다보니 다문화 가족의 문제점을 사회적 문제로 바라보지 않고 하나의 흥미롭고 재밌는 이야깃거리로 만들어 버리는 오류를 범하고 있다고 볼 수 있다. 또한 다문화 가족 프로그램은 다문화 가정의 삶을 지나치게 감동적으로 그리고 있어 자칫 수용자들에게 ‘온정’ 을 유도하는 프로그램으로 비춰질 가능성도 있다.

한편, 선행연구를 통해 다문화와 관련된 뉴스보도는 다음과 같은 문제점이 제기되었다. 먼저, 이재승과 박경숙 (2013) 은 지역 지상파 방송 텔레비전인 KBS 제주, 제주 MBC, JIBS (제주 국제 자유도시 방송) 과 케이블 방송인 KCTV 제주방송의 다문화 관련 뉴스에 사용된 프레임을 분석하였다. 분석 결과에 의하면, 뉴스 프레임의 형식적 특성은 다문화 관련 정황과 에피소드 중심의 단순 사건·사고를 다룬 일화 프레임 프레임이 약 77% 정도이었으며, 반면 다문화와 관련된 문제의 배경과 원인을 심층적으로 다룬 주제 프레임은 23% 에 지나지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 다문화와 관련된 문제를 사회구조적 문제로 바라보지 않고, 기존에 다문화에 대해 가지고 있는 고정관념의 틀로만 해석한다고 볼 수 있다.

또한 이재승과 박경숙 (2013) 은 뉴스의 내용적 특성도 분석했는데, 그 결과에 의하면, 다문화 구성원들이 삶과 관련된 감동적인 이야기나 미담 등을 다룬 ‘인간적 흥미’ 의 뉴스보도가 33.8% 로 가장 높게 나타났고, 이어서 ‘정책제도’, ‘교육’, ‘경향’, ‘인도주의’, ‘위협’ 의 뉴스보도 순으로 나타났다. 이와 함께, 다문화를 다룬 지역뉴스의 유인가를 살펴보면, 다문화에 대한 긍정적인 뉴스 (71.5%) 가 부정적인 뉴스 (17.3%) 보다 매우 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 지역 방송 뉴스가 이주민들이 직

면한 어려움을 알리고 이를 해결할 수 있는 정책 관련 보도에 초점을 맞추기 보다는 이주민들이 지역 사회에 잘 적응하고 행복하게 사는 모습의 보도에 초점을 맞추는 것으로 해석된다.

## 6. 정책적 함의

본 연구에서는 다문화에 대한 한국인의 이해와 관심을 높이기 위해 시도되고 있는 방송정책을 지상파를 중심으로 살펴보고, 이러한 정책적 지원 아래 제작되고 있는 방송프로그램의 현황과 그 내용을 비판적 관점에서 분석하고자 했다. 이러한 분석을 통해 이주민과의 공존을 위해 보다 현실적이고 바람직한 다문화 공존 방송프로그램 개발을 위한 정책적 방향을 제시하고자 했다.

먼저 본 연구의 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 한국정부의 다문화정책은 과거의 동화주의 모형에서 다문화주의 모형으로 전환하고 있으며, 이에 따라 정책적 방향은 다문화 가족 구성원들이 그들의 문화적 정체성을 유지하면서도 안정적인 생활을 영위할 수 있는 환경조성에 맞추어져 있다. 둘째, 정부는 대통령 직속 기구인 방송통신위원회를 통해 다양한 다문화 방송프로그램 제작지원을 하고 있으며, 여기에는 EBS 다문화 방송프로그램 제작지원과 다문화 방송프로그램 제작지원 공모사업 등이 해당된다. 셋째, 지상파 공영방송인 KBS와 MBC는 정부지원과 관계없이 공익성 제고의 차원에서 다문화 방송프로그램을 지속적으로 제작·방송하고 있으며, 프로그램 형식에서는 감동위주의 단순한 다큐멘터리 형식을 벗어나 드라마 재현과 토크쇼 등의 예능적 요소를 추가해 시청률을 제고하고 있다. 마지막으로 다문화 방송프로그램의 내용을 살펴보면, 다문화 가족의 삶을 시청자에게 보여줌으로써 일반국민의 다문화에 대한 이해의 폭을 넓힌다는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 다문화와 관련된 문제를 구조적으로 바라보지 않고 개인의 문제로 환원하고 있다는 비판도 제기되었다.

이러한 연구결과를 바탕으로 보다 현실적이고 바람직한 다문화 공존 정책 및 방송프로그램 개발을 위해 다음과 같은 제안이 제시된다. 먼저, 앞서 언급했듯이, 우리나라의 다문화 정책은 동화주의에서 다문화주의로 바람직하게 전환하고 있는 중이다. 다문화주의가 한국사회에 성공적으로 정착되기 위해서는 다음의 요건이 완성될 필요성이 있다. 먼저 사회구성원들의 다문화에 대한 적극적인 인정 및 수용적 자세를 지속적으로 유지하게 하는 정책을 강화해야 한다. 두 번째로 일반 사회 구성원과 마찬가지로 다문화 구성원이 그들의 문화적 정체성을 유지하면서 안정적인 생활을 할 수 있도록 하는 생활지원 정책이 지속적으로 요구된다. 마지막으로 행정적인 측면에서 다문화 정책을 추진하는 담당부서를 통합하고 지원체제를 일원화해 신속하고 효율적인 정책집행이 이루어져야 한다.

둘째, 방송통신위원회의 다문화 방송 프로그램 제작지원 예산을 확대할 필요성이 제기된다. 현재 지상파 공영방송의 다문화 프로그램은 주로 휴먼다큐멘터리 위주의 단편물로 제작되고 있다. 이러한 단편물에서는 매회 비슷한 등장인물과 이야기로 진행되기 때문에 자칫 다문화 가정에 대한 고정관념이 반복적으로 재생산될 위험이 존재한다. 실제로 양정혜와 노수진(2012)의 연구에서는 특정한 사회적 이슈가 특정한 장르에서만 반복된다면 장르의 서사구조에 의해 특정한 고정관념이 고착될 가능성이 있다고 경고하고 있다. 따라서 다문화 가정 프로그램이 지금의 휴먼다큐멘터리 형식을 넘어서

드라마, 오락·예능, 교육, 어린이 프로그램으로 확대하는 장르 다변화를 꾀할 필요성이 있다. 다만, 휴먼다큐멘터리에 비해 드라마와 오락·예능 프로그램의 제작비용이 많이 든다는 점을 감안할 때, 방송통신위원회의 다문화 방송 프로그램 제작 지원 확대가 절실히 요구된다.

마지막으로, 다문화 프로그램 제작에 다문화 구성원들이 적극적으로 참여할 수 있는 방송환경이 마련될 필요가 있다. 앞서 언급했듯이, 현재의 다문화 프로그램은 다문화와 관련된 문제를 사회문제로 인식하는 대신에 개인의 문제로 한정하고 있는데, 이는 시청자로 하여금 다문화 구성원의 삶을 일반 구성원들의 삶과는 다른 모습으로 인식하게 한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 다문화 구성원들이 다문화 프로그램 제작에 직접 참여를 하거나 그들의 의견이 프로그램 제작에 반영될 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

## 참고문헌

- 강현민 (2015). 다문화가정의 사소한 갈등: <다문화 고부 열전> 을 중심으로. <한국콘텐츠학회논문지>, 15 권 8 호, 179-185.
- 구견서 (2003). 다문화주의의 이론적 체계. <현상과 인식>, 27 권 3 호, 29-53
- 김대호·심용운·최준호·김성철·최선규·안재현 외 (2013). 콘텐츠. 커뮤니케이션북스.
- 김수정 (2008). 아시아 여성의 국제결혼에 대한 미디어 담론: 한국 미디어의 재현방식을 통해. <한국언론정보학보>, 43 호, 385-426.
- 김영식 (2011). 국내거주 외국인에 대한 다문화 프로그램 제공 수준에 대한 실증 연구: 지상파 방송을 중심으로. 석사학위논문. 연세대학교 정보대학원.
- 김이선·민무숙·홍기원·주유선 (2011). 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축 (V): 다문화사회 정책의 성과와 미래과제. 한국여성정책연구원.
- 김태원·김유리 (2011). 다문화가족정책을 통한 사회통합수준 분석: Catles and Miller 의 모형을 중심으로. <인문학연구>, 62 호, 323-362.
- 신기원·박상규 (2015). 상생·발전을 위한 다문화정책의 과제: 당진시를 중심으로. <한국갈등관리연구>, 2 권 1 호, 7-27.
- 양정혜·노수진 (2012). 휴먼 다큐멘터리가 재현하는 장애인: KBS 인간극장에 나타난 장애인 내러티브 분석. <한국방송학보>, 26 권 3 호, 371-415.
- 설동훈 (2005). 결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구.
- 오경석 (2007). 어떤 다문화주의인가?: 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망. <한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점>. 서울: 한울아카데미.
- 오윤자 (2012). 다문화가족지원정책의 현황과 전망. <한국가정관리학회 발표 자료집>.
- 오창우·이현주 (2011). TV 가 재현하는 다문화 현실에 대한 결혼이주여성의 재귀적 해독. <언론과학연구>, 11 권 3 호, 147-180.
- 이경숙 (2006). 혼종적 리얼리티 프로그램에 포섭된 ‘이산인’ 의 정체성: <러브 인 아시아> 의 텍스트 분석. <한국방송학보>, 20 권 3 호, 239-276.
- 이재승·박경숙 (2013). 지역 텔레비전의 다문화 관련 뉴스 프레임 분석: KBS 제주, 제주 MBC, JIBS, KCTV JEJU 를 중심으로. <언론과학연구> 13(1), 326-358.
- 이혜경 (2005). 혼인이주와 혼인이주 가정의 문제와 대응. <한국인구학>, 28 권 1 호, 73-106.
- 이혜진 (2012). 일본의 다문화공생 개념과 커뮤니티라디오 방송국 FMY. <경제와 사회>, 12 권, 360-401.
- 원숙연·박진경 (2009). 다문화사회와 외국인정책에 대한 정향성 분석; 중앙정부 공무원의 인식을 중심으로. <행정논총>, 제 47 집 제 3 호, 201-224.
- 정의철 (2013). 다문화사회 소통과 미디어정책: 정책현황, 문제점, 개선방안을 중심으로. <한국방송학보>, 27 권 5 호,



244-284.

조성은·김태오·한은영·이은경 (2012). 다문화 인식 개선을 위한 방송통신 중장기 정책 방향 연구. 정보통신 정책 연구원.

홍석경 (1999). 텔레비전 장치와 재연의 재현 양식. <한국언론학보>, 43 권 3 호, 395-430.

# ソーシャルビジネスの可能性と課題

札幌学院大学経営学部経営学科教授 河西邦人

## はじめに

私は札幌学院大学の教員を務めつつ、2001年から北海道庁のコミュニティビジネスの政策研究とそれに基づく各種事業、2008年から北海道経済産業局のソーシャルビジネス振興の事業、2010年からは札幌市役所のソーシャルビジネス振興事業へ協力してきました。またNPOへ事業資金を融資するNPO法人北海道NPOバンクに創業から関わり、現在、理事長を務めています。大学でソーシャルビジネス／コミュニティビジネスの研究をしつつ、北海道内のソーシャルビジネス／コミュニティビジネスに携わり考えた、ソーシャルビジネスの可能性と課題、特に社会起業創出への札幌学院大学の関わりを報告します。

## 1 日本と北海道におけるソーシャルビジネス振興の現状

社会課題をビジネスで解決する「ソーシャルビジネス」は2006年にノーベル平和賞を受賞したムハマド・ユヌス博士が執筆した‘A creating world without poverty: Social business and the future of capitalism’により、日本でも注目されました。そして、2007年、経済産業省が「ソーシャルビジネス研究会」を設置し、ソーシャルビジネス／コミュニティビジネスの実態を調査し、その振興策を検討しました。経済産業省のソーシャルビジネス研究会はソーシャルビジネスの定義を「様々な社会課題を市場としてとらえ、その解決を目的とする事業」であり、「社会性、事業性、革新性の3つを要件」とし、「経済の活性化や新しい雇用の創出」へつながると説明しています。

経済産業省のソーシャルビジネス研究会は2008年に報告書を作成し、この報告書を基に経済産業省は振興事業を開始しました。その代表的な事業として全国9地域にソーシャルビジネスの協議会を設置する支援事業があり、ソーシャルビジネスのノウハウを移転・支援する事業でした。報告者は北海道経済産業局の支援を受け、北海道コミュニティビジネス・ソーシャルビジネス協議会を2009年に設立し、代表を務め、経済産業省で開催されるソーシャルビジネス推進委員会へ出席していました。全国9地域のソーシャルビジネスを振興する協議会がネットワーク化され、各地域の状況に合わせたソーシャルビジネス／コミュニティビジネスの振興を行いました。そして経済産業省のソーシャルビジネス振興施策を後押しする事業、「地域社会雇用創造事業」が内閣府によって2010年に開始されました。この事業は世界金融危機以降、雇用情勢が厳しかった状況を打開することと、社会課題を解決することを同時に追求するため、ソーシャルビジネスの起業を促進する目的を持ち、内閣府が民間のソーシャルビジネス支援機関や支援コンソーシアムへ事業を委託し、それらの諸機関がソーシャルビジネスを起業する市民へ起業資金を提供する事業でした。この事業により、北海道内でも119の新たな

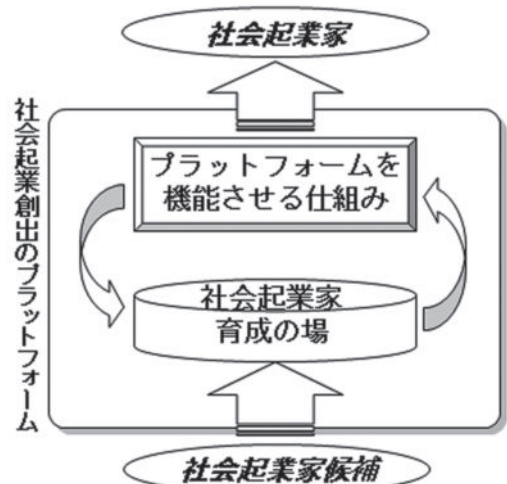
なソーシャルビジネスが起業されました。

こうした政府の動きに呼応し、都道府県、市町村でもソーシャルビジネス／コミュニティビジネスの振興に取り組む地方自治体も増加しました。190万人の人口を抱える札幌市もその例に漏れず、それまで力を入れたNPOや市民活動の支援だけでなく、上田札幌市長（当時）の選挙公約を実現するため、札幌市経済局（現在の経済観光局）がより産業振興の色が強いソーシャルビジネス支援事業を2011年から開始しました。報告者は当時、札幌市経済局のソーシャルビジネスの支援施策づくりに関するアドバイザーを務め、その会議において川崎市と専修大学がソーシャルビジネス支援を協働している事例を紹介し、札幌でもそうした支援体制を組めないか、提案をしました。その結果、札幌市経済局と札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科が連携協定を締結し、札幌学院大学地域社会マネジメント研究科でソーシャルビジネスを起業し、経営する人材を育成するための講座、「さっぽろソーシャルビジネス・スクール」を共同開講する事に至りました。

## 2 社会起業の創出の理論

ソーシャルビジネスで起業することを「社会起業」、社会起業をする人を「社会起業家」と呼びます。その社会起業をより多く創出するためにはどのような振興戦略と支援制度が必要でしょうか。札幌市経済局が2011年から開始したソーシャルビジネス振興施策の中で社会起業の増加を図るため、社会起業家の育成、社会起業を生み育てる支援組織の整備、社会起業を支援する事業の三本の柱を立てました。その施策の基盤になった社会起業創出の理論を、報告者の過去の研究から仮説として図表1のように提示します。

まず「社会起業の増加」という政策目標があります。その目標を実現するために、「プラットフォーム」を構築します。プラットフォームは多様な組織と人が緩やかに協働して作る場です。そしてそこから生み出される各種機能を利用したい人と組織が参加し易く、退出しやすい場と定義します。この社会起業創出のプラットフォームは、社会起業を支援する諸組織がネットワークを形成し、連携、協働して社会起業を創出するために活動します。このプラットフォームは「社会起業家育成の場」、「プラットフォームを機能させる仕組み」の2つの要素を持ちます。社会起業創出のプラットフォームが有効に働けば、社会起業が増加し、政策目標を達成できます。この仮説は東京理科大学の伊丹敬之氏が組織の機能を明らかにするために提唱する「場の理論」を基に構築しています。



図表1 社会起業創出のメカニズム

社会起業創出のプラットフォームが持つ第1の要素は、社会起業家育成の場です。社会起業家を育成する場として教育機関に恒常的な組織の場と、イベントや単発のセミナーのような一時的な集会の場を作りました。この場はソーシャルビジネスを行いたい社会起業家候補を発掘し、育成する「入口」になります。また、社会起業家候補を集め、互いに学び合うことから生じる創発効果から、この場は社会起業とソーシャルビジネス経営の知識を提供したり、創出・蓄積したりする「インキュベーター（孵化器）」、また支援したり協働したりする「ネットワーク」にもなります。社会起業を増やし、社会起業を創出するために、こうした社会起業家候補を集める入口、育てるインキュベーション、協働するネットワークの機能を持つ場を作る必要があります。

社会起業創出のプラットフォームが持つ第2の要素は、プラットフォームを機能させる仕組みです。社会起業家育成の場が数多くあっても、場が連携、協働し、社会起業家を育成し、その社会起業を支援していかなければ、社会起業の増加という目標を効率的に達成できないでしょう。そこでプラットフォームを機能させる仕組みを持つ必要があります。この仕組みは社会起業家育成の場同士の連携と協働を促し、成果を出せるような構造と制度を持ちます。また社会起業家候補の社会起業を促し、成功させるための支援制度を備えます。こうした仕組みを持つことで、社会起業家を育成し、社会起業へステップアップさせることがより効果的に行えます。

社会起業創出プラットフォームの出口は社会起業によって誕生したソーシャルビジネス事業者が成長、安定し、市民の福祉向上と経済の活性化へ寄与できるような存在になることです。その後の支援は中小企業支援の枠組みで行っていきます。社会起業創出プラットフォームは社会起業家の発掘、育成、社会起業までの支援を複数の組織が連携、協働し、統合的に行っていきます。

### 3 社会起業創出の施策と札幌学院大学の役割

社会起業創出のための理論を説明しましたが、次に理論に基づく社会起業創出のプラットフォームと事業の設計、その中での札幌学院大学の役割に関して説明します。まず社会起業創出のプラットフォームの入口になるのが社会起業家の育成の場です。社会起業家を発掘するために、「さっぽろソーシャルビジネス・カフェ」という、社会起業家の話を聞き、ソーシャルビジネスを知るイベントを報告者が企画し、複数回実施することにしました。また、報告者が教鞭を執る札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科の「経営戦略論演習」と「起業家論演習」を社会起業家育成の場、「さっぽろソーシャルビジネス・スクール」へ変えることにしました。こうしたイベントやスクールで提供する教育プログラムはプラットフォームの第2の要素、プラットフォームを機能させる重要な仕組みです。ただし、大学院教育の枠組みでは社会起業家育成の教育を出来るものの、伴走型支援を十分出来ないこともあり、札幌市経済局の中小企業の支援と産業振興を担う一般財団法人さっぽろ産業振興財団が運営する札幌中小企業支援センターと札幌市産業振興センターにもその役割を担ってもらいました。また公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会が運営する札幌市男女共同参画センターが女性を対象

とした社会起業家育成の講座を行うことになりました。社会起業家育成と支援の場を作るのが札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科、札幌市産業振興センター、札幌市男女共同参画センターで、これら3つの組織を札幌市経済局が中心になり統制、調整します。また報告者がそれぞれの組織へ関わることで、人的交流とノウハウの共有を図りました。

社会起業家育成の場づくりをし、その場で教育という仕組みを作る一方で、さらに場を機能させる仕組みとして、札幌市経済局は社会起業への各種支援制度も新たに作りました。具体的な事業は社会起業時に不可欠な業務を支援できる専門家を派遣する「さっぽろソーシャルビジネス事業力強化支援事業」、ソーシャルビジネス事業者がその事業をアピールする「さっぽろソーシャルビジネス見本市」の開催とそこへの出展支援です。さっぽろソーシャルビジネス事業力強化支援事業は十分な専門知識を持たない社会起業家を支援することで、社会起業を迅速かつ効率よく行えることを目的としていました。さっぽろソーシャルビジネス見本市の事業は、社会起業をした直後のソーシャルビジネス事業者や、社会起業をしたものの経営が安定しないソーシャル事業者の顧客開拓を支援する目的でした。

2014年、国は「産業競争力強化法」を施行しました。経済産業省はその法律に基づいて「創業支援事業計画」認定市町村という支援事業を開始し、最長5年間にわたって補助金を出すことにしました。社会起業創出のために社会起業家支援の場づくりと仕組みづくりを行い、社会起業の成果があったことから、札幌市は従来から行っていた起業支援の枠組みへ社会起業創出のプラットフォームも統合し、国から創業支援事業計画の認定を受け、2015年度からその計画に基づき社会起業を含む、幅広い創業支援を行うようになりました。

#### 4 さっぽろソーシャルビジネス・スクールの内容と成果

札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科の経営戦略論演習と起業家論演習を社会起業家育成のプログラムへ内容を変え、社会起業を目指す札幌市民とソーシャルビジネスへ関心を持つ札幌市民が受講できるようにしたさっぽろソーシャルビジネス・スクールは、札幌市経済局と札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科の共催で2012年4月から開講しました。このプログラムは1回3時間の講義を週1回、15週に渡って実施するもので、受講者は社会起業を目指す社会起業家候補だけでなく、ソーシャルビジネス事業者、新規事業を考える企業経営者、ソーシャルビジネスの支援者、ソーシャルビジネスへ関心を持つ市民と幅広いです。このプログラムは、社会起業創出のプラットフォームの中でソーシャルビジネスと社会起業の啓蒙と社会起業家育成を目的とした中級レベルを担っています。それに対してさっぽろソーシャルビジネス・カフェはソーシャルビジネスの啓蒙を主とした初級レベル、札幌市産業振興センターの「さっぽろ起業道場」は起業のための事業計画書づくりを主とした上級レベルと棲み分けをし、社会起業家候補が各自の習熟に合わせてステップアップ方式で学ぶことができるようにしています。

さっぽろソーシャルビジネス・スクールのプログラム内容はソーシャルビジネスの概念、社会課題

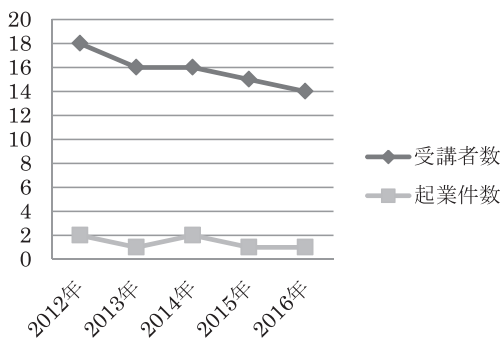


の解決手法考案、ソーシャルビジネスのビジネスモデルづくり、マーケティング、財務管理、組織運営、札幌市の社会課題の現状といった内容を理論と実習から学びます。講師は報告者以外に、ソーシャルビジネスを経営している経営者と行政職員が務めます。実習を通じて受講者は互いに社会起業のアイデアを説明し、助言し合い、知識を創発していくことで社会起業のアイデアをより実現性と成功の可能性を高めます。このプログラムを終了すると、事業計画書の作成を学びたい受講者は札幌市産業振興センターのさっぽろ起業道場へ参加することが出来ます。すぐに社会起業をしたい受講者は札幌中小企業支援センターの伴走型支援と札幌市経済局の経済的支援を受けることが出来ます。

さっぽろソーシャルビジネス・スクールは2012年から開講され、今年で5年目になりました。さっぽろソーシャルビジネス・スクールの各年の受講者数と起業件数の推移は図表2のようになり、延べ受講者数は79名、その中で社会起業をした延べ件数は7件にのびます。社会起業家7名の内、男性は2名、女性は5名です。社会起業件数の目標は毎年3名なので、目標を達成できていません。

札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科が札幌市経済局へ協力して開催しているさっぽろソーシャルビジネス・カフェは、2012年度（4月～3月）が5回、2013年度が6回、2014年度と2015年度が5回、2016年度が2回、開催しました。各回で異なる社会起業家からお話をうかがい、質疑応答を気軽にする形態で行っています。しかし各回の参加人数が5名から20名と大きなばらつきがあります。

さっぽろソーシャルビジネス・スクールとさっぽろソーシャルビジネス・カフェを開講し始めてから5年が経過し、それぞれの受講者と参加者は減る傾向にあります。その理由を推測すると、経済産業省によるソーシャルビジネス振興政策が終了してソーシャルビジネスへ特化した情報発信や経済的支援が少なくなり、新たに関心を持つ市民が減っているのかもしれない。しかし、社会の課題は減っているわけではなく、人口減少と高齢化、経済格差などより多様で解決が難しい社会課題が増え、ソーシャルビジネスの必要性は逆に増していると思います。そこで報告者は、社会起業創出のプラットフォームで札幌学院大学が関わっている各事業を見直しています。当初は札幌学院大学社会連携センター内で行っていたさっぽろソーシャルビジネス・カフェを変え、2015年度からソーシャルビジネス



図表2 さっぽろソーシャルビジネス・スクールの受講者数と起業件数

を行っている事業所の現場で社会起業家の話を聞く開催形態へ変更しました。それでも集客が難しく、2016年度のさっぽろソーシャルビジネス・カフェは2回開催へと縮小したところ、参加人数は定員を超えるまで復活しています。また、2015年にソーシャルビジネスを支援する金融機関、中間支援組織が集まり「北海道ソーシャルビジネス支援ネットワーク」を立ち上げたため、札幌市経済局はそのネットワークと連携し、新たに「さっぽろソーシャ



ルビジネス・セミナー」というイベントを2016年に共催しました。報告者は北海道ソーシャルビジネス支援ネットワークを構成する北海道NPOバンクの理事長であり、このネットワークの核となる政府系金融機関の日本政策金融公庫はさっぽろソーシャルビジネス・スクールへ講師を派遣してくれる関係にあります。

## 結びにかえて

今回の報告では社会起業を創出する方法論を報告してきましたが、社会起業やソーシャルビジネスの持つ可能性と課題に関して最後に述べます。社会起業創出のプラットフォームの仮説を基に、社会起業の増加によるソーシャルビジネス振興を行っていますが、前述のように社会起業の件数目標を達成する十分な成果を生んでいるとは言えない状況です。社会起業をするためには、社会起業家候補は経営資源の調達や売上を確保できる根拠などいくつかの課題があり、それらを超えられない人が多く、それが第一の課題です。また、さっぽろソーシャルビジネス・スクール受講者で社会起業した7件の内、後に売上不足から事業が失敗した例が2件あります。これらの2件の失敗は、社会起業創出のプラットフォームが社会起業させるだけでその後の支援を十分行っていない、いわば出口から退出した後の支援という第二の課題を突きつけています。それらの課題を改善するため、関係者と協議し、事業の改善を行っていますが、社会起業家の能力や意欲へ依存するところが大きく、さらにプラットフォームへ参加する各組織のリスク負担の制約もあって抜本的な解決策を見いだせていません。

一方、社会起業し、経営破綻せずに頑張っている5人の社会起業家は、資金繰り等で苦しみながらも経営を継続しています。彼ら、彼女らはさっぽろソーシャルビジネス・スクールで学んだことを活かし、プラットフォームへ参加する各組織からの支援を受け経営を行い、顧客や企業等から信頼を得て、歩みは遅いものの事業を拡大しています。地域社会には数多くの課題があり、5人のような社会起業家への期待とニーズは十分あります。そのニーズをくみ上げ、社会起業家の事業へつなぐ新たな仕組みも必要でしょう。

さっぽろソーシャルビジネス・スクールを受講後、社会起業し、成功した社会起業家、失敗した社会起業家がさっぽろソーシャルビジネス・スクールなどで後進を指導する、そんな社会起業家人材の循環も今後、作り出す計画です。さっぽろソーシャルビジネス・スクールは課題を抱える札幌へ社会起業家の創出により貢献する場と仕組みを提供し、そこでの知見から社会起業創出の理論研究を深め、より良い成果をあげたいと考えます。

# 소셜 비즈니스의 가능성과 과제

삿포로학원대학 경영학부교수 가와니시 구니히토

## 머리말

저는 삿포로학원대학의 교원을 맡으면서 2001년부터 홋카이도청의 커뮤니티 비즈니스 정책 연구와 이를 기반으로 하는 각종 사업, 2008년부터는 홋카이도 경제산업국의 소셜 비즈니스 진흥 사업, 2010년부터는 삿포로시청의 소셜 비즈니스 진흥 사업에 협력해 왔습니다. 또한 NPO에 사업자금을 융자하는 NPO 법인 홋카이도 NPO뱅크에 창업 당시부터 관여하여 현재는 이사장을 맡고 있습니다. 대학에서 소셜 비즈니스 / 커뮤니티 비즈니스를 연구하면서 또한 홋카이도 내의 소셜 비즈니스 / 커뮤니티 비즈니스에 종사하면서 느낀 소셜 비즈니스의 가능성과 과제, 특히 사회적기업 창업 창출에 대한 삿포로학원대학의 활동을 보고하겠습니다.

## 1 일본과 홋카이도의 소셜 비즈니스 진흥의 현황

사회적 과제를 비즈니스로 해결하는 ‘소셜 비즈니스’는 2006년에 노벨 평화상을 수상한 무하마드 유누스 박사가 집필한 ‘A creating world without poverty: Social business and the future of capitalism’에 의해 일본에서도 주목을 받았습니다. 그리고 2007년, 경제산업성이 ‘소셜 비즈니스 연구회’를 설치하여 소셜 비즈니스 / 커뮤니티 비즈니스의 실태를 조사하고 그 진흥책을 검토하였습니다. 경제산업성의 소셜 비즈니스 연구회는 소셜 비즈니스를 ‘다양한 사회적 과제를 시장이라 여기고 그 해결을 목적으로 하는 사업’이라 정의하고 ‘사회성, 사업성, 혁신성의 3가지 요건’을 가지고 ‘경제 활성화와 새로운 고용 창출’을 실현한다고 설명하였습니다.

경제산업성의 소셜 비즈니스 연구회는 2008년에 보고서를 작성하였으며, 이 보고서를 바탕으로 경제산업성은 진흥 사업을 시작하였습니다. 그 대표적인 사업으로 전국 9개 지역에 소셜 비즈니스 협의회를 설치한 지원 사업을 들 수 있는데 이는 소셜 비즈니스의 노하우를 이전 및 지원하는 사업이었습니다. 저는 홋카이도 경제산업국의 지원을 받아 홋카이도 커뮤니티 비즈니스·소셜 비즈니스 협의회를 2009년에 설립하고 대표를 맡아 경제산업성에서 개최되는 소셜 비즈니스 추진위원회에 출석하고 있었습니다. 전국 9개 지역의 소셜 비즈니스를 진흥하는 협의회가 네트워크화되어 각 지역의 상황에 맞춘 소셜 비즈니스 / 커뮤니티 비즈니스의 진흥을 추진하였습니다. 그리고 경제산업성의 소셜 비즈니스 진흥 정책을 지지하는 사업인 ‘지역사회 고용 창출 사업’이 내각부에 의해 2010년에 시작되었습니다. 이 사업은 세계금융위기 이후 고용 정세가 어려웠던 상황을 타개하고, 더불어 사회적 과제 해결을 동시에 실현하기 위해 소셜 비즈니스 창업을 촉진하는 목적을 가지고 내각부가 민간의 소셜 비즈니스 지원 기관과 지원 컨소시엄에 사업을 위탁하였고, 이러한 각 기관이 소셜 비즈니스 사업을 창업하는 시민에게 창업 자금을 제공하는 사업이었습니다. 이 사업에 의해 홋카이도 내에서도

119 개의 새로운 소셜 비즈니스 사업이 창업하였습니다.

이러한 정부의 활동에 호응하여 도도부현, 시정촌에서도 소셜 비즈니스 / 커뮤니티 비즈니스의 진흥을 추진하는 지방자치단체도 증가하였습니다. 190 만명의 인구를 가진 삿포로시도 예외 없이, 그때까지 추진해 온 NPO 와 시민 활동의 지원뿐만 아니라 우에다 삿포로시장 (당시) 의 선거 공약을 실현하기 위해 삿포로시 경제국 (현재의 경제관광국) 이 보다 산업진흥의 색이 강한 소셜 비즈니스 지원 사업을 2011 년부터 시작하였습니다. 저는 당시, 삿포로시 경제국의 소셜 비즈니스 지원 시책 수립에 관한 어드바이저를 맡아 해당 회의에서 가와사키시와 센슈 대학이 소셜 비즈니스 지원을 협동하고 있는 사례를 소개하여 삿포로에서도 이러한 지원 체제를 구축할 수 없는지 제안하였습니다. 그 결과, 삿포로시 경제국과 삿포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과가 제휴 협정을 체결하여 삿포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과에서 소셜 비즈니스를 창업 및 경영하는 인재를 양성하는 강좌 ‘삿포로 소셜 비즈니스 스쿨’ 을 공동으로 개강하기에 이르렀습니다.

## 2 사회적기업 창업의 창출 이론

소셜 비즈니스로 창업하는 것을 ‘사회적기업 창업’, 사회적기업을 창업하는 사람을 ‘사회적기업가’ 라고 부릅니다. 그 사회적기업 창업을 보다 많이 창출하기 위해서는 어떠한 진흥 전략과 지원 제도가 필요할까요? 삿포로시 경제국이 2011 년부터 시작한 소셜 비즈니스 진흥 시책 중에서 사회적기업 창업의 증가를 도모하기 위해 사회적기업가 양성, 사회적기업 창업을 양성하는 지원조직 정비, 사회적기업 창업의 지원사업 등 3 가지 큰 틀을 구축하였습니다. 그 시책의 기반이 된 사회적기업 창업의 창출 이론을 저의 과거 연구를 통해 도표 1 과 같이 가설로 제시합니다.

먼저 ‘사회적기업 창업의 증가’ 라는 정책 목표가 있습니다. 그 목표를 실현하기 위해 ‘플랫폼’ 을 구축합니다. 플랫폼은 다양한 조직과 사람이 원만하게 협동하면서 아이디어 등을 구상하는 장소입니다. 그리고 이곳에서 창조된 각종 기능을 이용하고 싶은 사람과 조직이 쉽게 참가하고 쉽게 탈퇴할 수 있는 장소라고 정의합니다. 이 사회적기업 창업의 창출 플랫폼은 사회적기업 창업을 지원하는 여러 조직이 네트워크를 형성하고 연계 및 협동하여 사회적기업 창업을 창출하기 위해서 활동합니다. 이 플랫폼은 ‘사회적기업가 양성 장소’, ‘플랫폼을 기능시키는 구조’ 의 2 가지 요소를 가집니다. 사회적기업 창업의 창출 플랫폼이 유효하게 활동하면, 사회적기업 창업이 증가하여 정책 목표를 달성할 수 있습니다. 이 가설은 도쿄 이과 대학 교수 이타미 히로유키 씨가 조직의 기능을

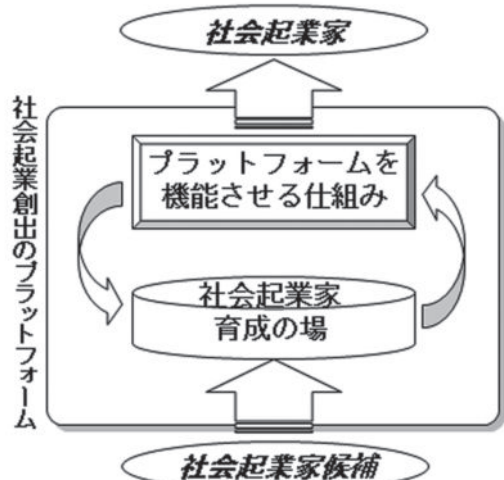


도표 1 사회적기업 창업의 창출 구조

명확히 하기 위해서 제창한 ‘장의 이론’에 근거하여 구축되었습니다.

사회적기업 창업의 창출 플랫폼이 가진 첫 번째 요소는 사회적기업가를 양성하는 장소입니다. 사회적기업가를 양성하는 장소로서, 교육기관에 항상적인 조직 공간과 이벤트 및 단발적인 세미나와 같은 일시적인 모임 장소를 확보하였습니다. 이 장소는 소셜 비즈니스를 추진하고 싶은 사회적기업가 후보를 발굴하여 양성하는 ‘입구’ 역할을 합니다. 또한 사회적기업가 후보가 모여 함께 배움으로써 발생하는 창발 효과로 인해 이 장소는 사회적기업 창업과 소셜 비즈니스 경영의 지식을 제공, 창출 및 축적하는 ‘인큐베이터 (부화기)’ 역할을 수행하며 또한 지원 및 협동하는 ‘네트워크’가 되기도 합니다. 사회적기업 창업을 창출 및 증가시키기 위해서 이러한 사회적기업가 후보를 집결하는 입구, 양성하는 인큐베이션, 협동하는 네트워크의 기능을 가진 장소를 확보할 필요가 있습니다.

사회적기업 창업의 창출 플랫폼이 가진 두 번째 요소는 플랫폼을 기능시키는 구조입니다. 사회적기업가의 양성 장소가 아무리 많아도, 그곳에서 연계, 협동, 사회적기업가 양성 등의 사회적기업 창업을 지원하는 활동이 없으면 사회적기업 창업을 증가시킨다는 목표를 효율적으로 달성할 수 없습니다. 따라서 플랫폼을 기능시키는 구조를 구축할 필요가 있습니다. 이 구조는 사회적기업가 양성 장소 간의 연계와 협동을 재촉하여 성과를 낼 수 있는 구조와 제도를 가지고 있습니다. 또한 사회적기업가 후보의 사회적기업 창업을 재촉하고 성공시킬 수 있는 지원 제도를 보유하고 있습니다. 이러한 구조를 구축함으로써 사회적기업가를 양성하고 이들이 보다 효과적으로 사회적기업을 창업하는 단계로 나아갈 수 있습니다.

사회적기업 창업의 창출 플랫폼의 출구는 사회적기업 창업에 의해 탄생한 소셜 비즈니스 기업가가 성장 및 안정화하여 시민의 복지 향상과 경제 활성화에 기여할 수 있는 존재가 되는 것입니다. 그 후의 지원은 중소기업 지원의 범위에서 실시해 갑니다. 사회적기업 창업의 창출 플랫폼은 사회적기업가의 발굴에서 양성, 사회적기업 창업에 이르기까지 여러 조직이 연계, 협동하여 통합적으로 지원해 갑니다.

### 3 사회적기업 창업의 창출 시책과 샷포로학원대학의 역할

사회적기업 창업의 창출을 위한 이론을 설명하였습니다. 이어서 이론에 근거한 사회적기업 창업의 창출 플랫폼과 사업 설계, 그리고 그 안에서의 샷포로학원대학의 역할에 관해서 설명하겠습니다. 먼저 사회적기업 창업의 창출 플랫폼의 입구가 되는 것이 사회적기업가의 양성 장소입니다. 사회적기업가를 발굴하기 위해 사회적기업가의 이야기를 듣고 소셜 비즈니스를 이해하는 ‘샷포로 소셜 비즈니스 카페’라는 이벤트를 제가 기획하여 수 차례 실시하기로 하였습니다. 또한 제가 교편을 잡고 있는 샷포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과의 ‘경영전략론 연습’ 과 ‘기업가론 연습’을 사회적기업가 양성 프로그램인 ‘샷포로 소셜 비즈니스 스쿨’로 변경하기로 하였습니다. 이러한 이벤트와 강좌에서 제공하는 교육 프로그램은 플랫폼의 두 번째 요소인 플랫폼을 기능시키는 중요한 구조입니다. 단, 대학원 교육의 범위 내에서는 사회적기업가 양성 교육을 실시할 수 있지만, 밀착형으로 지원하는

체제는 충분하지 않기 때문에 삿포로시 경제국의 중소기업 지원과 산업진흥을 담당하는 일반재단법인 삿포로 산업진흥재단이 운영하는 삿포로 중소기업지원센터와 삿포로시 산업진흥센터가 그 역할을 담당해 주었습니다. 또한 공익재단법인 삿포로 청소년여성활동협회가 운영하는 삿포로시 남녀공동참여센터가 여성을 대상으로 한 사회적기업가 양성 강좌를 실시하게 되었습니다. 사회적기업가를 양성 및 지원하는 장소는 삿포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과, 삿포로시 산업진흥센터, 삿포로시 남녀공동참여센터가 확보하며 이 세 조직을 삿포로시 경제국이 중심이 되어 통제 및 조정합니다. 또한 제가 각 조직에 관여함으로써 인적 교류와 노하우의 공유를 도모하였습니다.

사회적기업가 양성 장소를 확보하여 그 곳에서 교육이라는 구조를 구축하는 한편, 장소를 더욱 효과적으로 기능시킬 수 있도록 삿포로시 경제국은 사회적기업 창업을 위한 각종 지원 제도도 새롭게 마련하였습니다. 구체적인 사업은 사회적기업 창업 시에 필수불가결한 업무를 지원할 수 있는 전문가를 파견하는 ‘삿포로 소셜 비즈니스 사업능력 강화지원사업’ 과 소셜 비즈니스 사업자가 그 사업을 홍보하는 ‘삿포로 소셜 비즈니스 상품전시회’ 의 개최 및 해당 행사에 대한 출품 지원입니다. 삿포로 소셜 비즈니스 사업능력 강화지원사업은 충분한 전문 지식을 가지지 못한 사회적기업가를 지원하여 사회적기업 창업을 신속하고 효율적으로 실시하는 것이 목적이었습니다. 삿포로 소셜 비즈니스 상품전시회 사업은 사회적기업을 창업한 직후의 소셜 비즈니스 사업자 및 사회적기업을 창업했지만 경영이 안정되지 않은 소셜 비즈니스 사업자의 고객 개척을 지원하는 것이 목적이었습니다.

2014 년, 정부는 ‘산업경쟁력 강화법’ 을 시행하였습니다. 경제산업성은 그 법률에 근거하여 ‘창업지원사업계획’ 인정 시정촌이라는 지원 사업을 시작하여 최장 5 년간에 걸쳐 보조금을 지원하기로 하였습니다. 사회적기업 창업의 창출을 위해서 사회적기업가를 지원하는 장소를 확보하고 구조를 구축하여 사회적기업 창업의 성과를 냈기 때문에 삿포로시는 종래부터 추진해 왔던 기업 지원 범위에 사회적기업 창업의 창출 플랫폼을 통합하여 정부로부터 창업지원사업계획의 인정을 받아 2015 년도부터 그 계획에 근거하여 사회적기업 창업을 포함한 폭넓은 창업 지원을 추진하게 되었습니다.

#### **4 삿포로 소셜 비즈니스 스쿨의 내용과 성과**

삿포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과의 경영전략론 연습과 기업가론 연습을 사회적기업가 양성 프로그램으로 내용을 바꾸어 사회적기업 창업을 목표로 하는 삿포로시민과 소셜 비즈니스에 관심을 가진 삿포로시민이 수강할 수 있도록 한 삿포로 소셜 비즈니스 스쿨은 삿포로시 경제국과 삿포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과의 공동 개최로 2012 년 4 월부터 개강하였습니다. 이 프로그램은 1 회 3 시간의 강의를 주 1 회, 15 주에 걸쳐 실시하며, 수강자는 사회적기업 창업을 목표로 하는 사회적기업가 후보뿐 아니라 소셜 비즈니스 사업자, 신규사업을 고려 중인 기업 경영자, 소셜 비즈니스 지원자, 소셜 비즈니스에 관심을 가진 시민 등으로 광범위합니다. 이 프로그램은 사회적기업 창업의 창출 플랫폼 중에서 소셜 비즈니스와 사회적기업 창업의 계몽과 사회적기업가 양성을 목적으로 한 중급 레벨을 담당하고 있습니다. 이에 대하여 삿포로 소셜 비즈니스 카페는 소셜 비즈니스



스의 계몽을 주 목적으로 한 초급 레벨, 삿포로시 산업진흥센터의 ‘삿포로 기업 도장’ 은 기업을 위한 사업 계획서 만들기를 주목적으로 한 상급 레벨을 담당하고 있습니다. 이렇듯 역할을 분리하여 사회적기업가 후보가 각자의 수준에 맞추어 스텝업 방식으로 배울 수 있도록 하고 있습니다.

삿포로 소셜 비즈니스 스쿨의 프로그램 내용은 소셜 비즈니스의 개념, 사회적 과제의 해결 방법 고안, 소셜 비즈니스의 비즈니스 모델 구축, 마케팅, 재무 관리, 조직 운영, 삿포로시의 사회적 과제의 현황 등의 내용을 이론과 실습을 통해 배웁니다. 강사는 저 이외에 소셜 비즈니스를 경영하고 있는 경영자와 행정 직원이 말합니다. 실습을 통하여 수강자는 상호간에 사회적기업 창업의 아이디어를 설명하고 조언을 주고받아 지식을 새롭게 창조해 나감으로써 사회적기업 창업에 관한 아이디어의 실현 및 성공 가능성을 더욱 높입니다. 이 프로그램이 종료하면, 사업계획서 작성에 대해 배우고 싶은 수강자는 삿포로시 산업진흥센터의 삿포로 기업 도장에 참여할 수 있습니다. 즉시 사회적기업을 창업하고 싶은 수강자는 삿포로 중소기업지원센터의 밀착형 지원과 삿포로시 경제국의 경제적 지원을 받을 수 있습니다.

삿포로 소셜 비즈니스 스쿨은 2012 년부터 개강되어 올해로 5 년째를 맞이합니다. 삿포로 소셜 비즈니스 스쿨의 매년 수강자 수와 창업 건수의 추이는 도표 2 와 같이 총 수강자 수는 79 명, 그 중 사회적기업을 창업한 총 건수는 7 건에 달합니다. 사회적기업가 7 명 중 남성은 2 명, 여성은 5 명입니다. 사회적기업 창업 건수의 목표는 매년 3 명이므로 목표는 달성되지 않고 있습니다.

삿포로학원대학 대학원 지역사회매니지먼트연구과가 삿포로시 경제국에 협력하여 개최하고 있는 삿포로소셜 비즈니스 카페는 2012 년도 (4 월~3 월) 에 5 회, 2013 년도에 6 회, 2014 년도와 2015 년도에 5 회, 2016 년도에 2 회 개최되었습니다. 각 회마다 다른 사회적기업가의 이야기를 들으며 가볍게 질의응답하는 형태로 실시하고 있습니다. 그러나 각 회별 참가인수가 5 명에서 20 명까지로 큰 격차를 보이고 있습니다.

삿포로 소셜 비즈니스 스쿨과 삿포로 소셜 비즈니스 카페를 개강한지 5 년이 경과하였는데, 각각 수강자와 참가자가 감소하는 경향에 있습니다. 그 이유를 추측해 보자면 경제산업성에 의한 소셜 비즈니스 진흥 정책이 종료하여 소셜 비즈니스에 특화된 정보 발신과 경제적 지원이 줄어들어 새롭게

관심을 가지는 시민이 감소했다고 추측됩니다. 그러나 실제로 사회적 과제는 감소하고 있지 않으며, 인구 감소와 고령화, 빈부 격차 등 보다 다양하고 해결이 어려운 사회적 과제가 증가하여 소셜 비즈니스의 필요성은 오히려 증가하고 있다고 생각합니다. 따라서 저는 사회적기업 창업의 창출 플랫폼에서 삿포로학원대학이 관련되어 있는 각 사업을 재검토하고 있습니다. 당초에는 삿포로학원대학 사회연계센터 내에서 실시하였던 삿포로소셜 비즈니스 카페

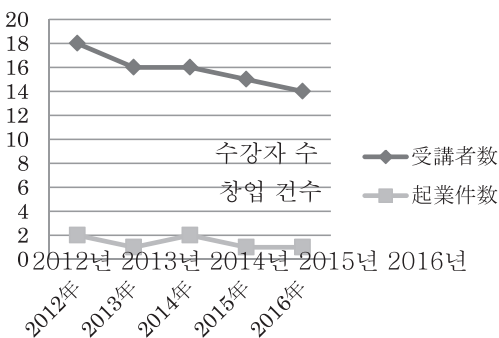


도표 2 삿포로 소셜 비즈니스 스쿨의 수강자 수와 창업 건수



에 변화를 주어 2015 년도부터 소셜 비즈니스를 실시하고 있는 사업소의 현장에서 사회적기업가의 이야기를 듣는 개최 형태로 변경하였습니다. 그럼에도 불구하고 집객 효과가 없어 2016 년도의 샷포로 소셜 비즈니스 카페는 개최 수를 2 회로 축소하였는데, 이번에는 참가인 수가 정원을 초과했을 정도로 부활하였습니다. 또한 2015 년에 소셜 비즈니스를 지원하는 금융기관, 중간 지원 조직이 집결하여 ‘훗카이도 소셜 비즈니스 지원 네트워크’ 를 발족했기 때문에 샷포로시 경제국은 그 네트워크와 연계하여 새롭게 ‘샷포로 소셜 비즈니스 세미나’ 라는 이벤트를 2016 년에 공동 개최하였습니다. 저는 훗카이도 소셜 비즈니스 지원 네트워크를 구성하는 훗카이도 NPO 은행의 이사장이며, 이 네트워크의 핵심이 되는 정부계 금융기관인 일본정책금융공고는 샷포로 소셜 비즈니스 스쿨에 강사를 파견해 주는 관계입니다.

## 맺음말

이번 보고에서는 사회적기업 창업을 창출하는 방법론에 관해 설명 드렸는데, 사회적기업 창업과 소셜 비즈니스가 가진 가능성과 과제에 대해 마지막으로 말씀 드리겠습니다. 사회적기업 창업의 창출 플랫폼의 가설을 바탕으로 사회적기업 창업을 증가시켜 소셜 비즈니스 진흥을 실시하고 있는데, 앞에서 말씀 드린 바와 같이 현재는 사회적기업 창업 건수 목표를 달성하는 충분한 성과를 내지 못하고 있는 실정입니다. 사회적기업을 창업하기 위해서는 사회적기업가 후보가 경영 자원 조달 및 매출 확보 등 여러 과제를 해결해야 하는데, 대부분 이를 극복하지 못하는 것이 첫 번째 과제입니다. 또한 샷포로 소셜 비즈니스 스쿨 수강자 중에서 사회적기업을 창업한 7 건 중, 나중에 매출 저조로 사업에 실패한 사례가 2 건 있습니다. 이러한 2 건의 실패는 사회적기업 창업의 창출 플랫폼이 사회적기업을 창업시켰으나 그 후의 지원은 충분하지 못했다고 볼 수 있습니다. 즉, 출구에서 나간 후에도 지원한다는 두 번째 과제가 지켜지지 않은 것입니다. 이러한 과제를 개선하기 위해서 관계자와 협의하여 사업 개선을 추진하고 있으나 사회적기업가의 능력과 의욕에 의존하는 부분도 크고, 더욱이 플랫폼에 참가하는 각 조직의 리스크 부담의 제약도 있어 발본적인 해결책을 찾아내지 못하고 있는 실정입니다.

한편, 사회적기업을 창업하여 파산하지 않고 노력하고 있는 5 명의 사회적기업가는 자금 융통 등으로 어려워하면서도 경영을 계속하고 있습니다. 그들은 샷포로 소셜 비즈니스 스쿨에서 배운 지식과 노하우를 활용하고 또한 플랫폼에 참가한 각 조직의 지원을 받아가며 경영을 실시하여 고객과 기업 등의 신뢰를 얻어 비록 느린 발걸음이지만 사업을 확대하고 있습니다. 지역사회는 수많은 과제를 안고 있기 때문에 이 5 명과 같은 사회적기업가에 대한 기대와 요구는 높습니다. 그 요구를 파악하여 사회적기업가의 사업으로 연결해 주는 새로운 구조도 필요할 것입니다.

샷포로 소셜 비즈니스 스쿨을 수강한 후, 사회적기업을 창업하여 성공한 사회적기업가 또는 실패한 사회적기업가가 샷포로 소셜 비즈니스 스쿨 등에서 후진을 지도하는 사회적기업가 인재 순환 시스템도 향후 구축해 나갈 계획입니다. 샷포로 소셜 비즈니스 스쿨은 여러 문제를 안고 있는 샷포로에 사회적기업가를 창출하는데 공헌하는 장소와 구조를 제공하며 그곳에서 얻어진 식견을 통해 사회적기업

도표 1 사회적기업 창업의 창출 구조

社会起業家	사회적기업가
プラットフォームを機能させる仕組み	플랫폼을 기능시키는 구조
社会起業家育成の場	사회적기업가 양성 장소
社会起業家候補	사회적기업가 후보
社会起業創出のプラットフォーム	사회적기업 창업의 창출 플랫폼

창업의 창출 이론 연구를 보다 깊게 다져 더 좋은 성과를 올리고 싶습니다.

---

---

## 札幌学院大学総合研究所について

札幌学院大学の前身である札幌文科専門学院の創設は1946年、爾来、「学の自由」「独創的研鑽」「個性の尊重」を大学の理念として、教育と研究にあたってきました。本研究所は、これまでの札幌学院大学の研究活動の蓄積を継承し、学内の研究活動のいっそうの活性化、研究成果の積極的な発信と地域社会への貢献を目的に、2008年4月に設立されました。本学は5学部9学科からなる文系総合大学で、110名を超える研究者が所属しています。その専門領域も、経営学、経済学、法学、社会学、教育学などの社会科学を中心に、心理学や言語・文化研究など人間の生活に関する領域、さらに自然科学や情報科学などの多様な領域を網羅しています。本研究所はこうした強みを生かして、学際的な研究活動を展開していきたいと考えています。

札幌学院大学 総合研究所所長・経済学部 教授 中 村 永 友

---

---



札幌学院大学総合研究所 BOOKLET No. 9

【札幌学院大学・東亜大学校建学 70 周年記念国際シンポジウム】

## 日韓社会の将来像

木戸功、ナム・チャンソップ、佐々木達、  
チョン・ナムギ、キム・デジュン、河西邦人

---

2017 年 2 月 20 日 発行

発行 札幌学院大学総合研究所  
江別市文京台 11 番地  
(011)386-8111

印刷 (株)アイワード

---

ISBN 978-4-904645-03-1





ISBN978-4-904645-03-1

札幌学院大学総合研究所

---

BOOKLET No.9