

窓 & 論

www.keri.org

특별기고 대한민국에서 산다는 것 / **커버스토리** 서민정책 중간평가와 개선방안 / **이슈분석** 노르딕 국가의 고신뢰 현황과 시사점 / 가구 특성별 양극화의 추이와 시사점 / 국가채무 관리 어떻게 해야 하나? / 대형 유통업체는 경쟁을 해치는가? / 대중영합주의의 경제정책에 대한 영향 분석 / 출구전략의 배경 및 파급효과 / **KERI 칼럼** 1907년 금융위기와 연방준비제도이사회 출범의 교훈 / **경제전망** 하반기 성장률 4.6%로 상반기보다 크게 둔화될 듯

窓 & 論

특별기고

대한민국에서 산다는 것 _김진현 ... 4

커버스토리

서민정책 중간평가와 개선방안 _박승록 이병기 이태규 김학수 유진성 신석훈

서민금융 ... 11

보육·교육 지원 ... 13

의료복지 강화 ... 15

취약계층을 위한 맞춤형 복지 확대 ... 17

영세 소상공인 경영여건 개선 ... 19

중소기업 지원 확대 ... 21

농·어업인 지원 강화 ... 23

국민편익증진 ... 24

세제지원 확대 ... 27

서민물가 대책 ... 29

이슈분석

노르딕 국가의 고신뢰 현황과 시사점 _이병기 ... 32

가구 특성별 양극화의 추이와 시사점 _설 윤 ... 36

국가채무 관리 어떻게 해야 하나? _조경엽 외 ... 42

대형 유통업체는 경쟁을 해치는가? _조성봉 ... 46

대중융합주의의 경제정책에 대한 영향 분석 _송원근 ... 50

窓&論

출구전략의 배경 및 파급효과 _안순권 ... 54

KERI 칼럼

1등만 기억하는 더러운 세상 _배진영 ... 58

영·유아 보육 및 교육정책, 어디로 가야 할까 _김현숙 ... 60

무상급식 전면 실시 주장의 허와 실 _곽태원 ... 63

왜 자유시장경제체제인가? _김필현 ... 65

선거와 재정 _안중범 ... 68

정치권의 눈치 보기와 설득하기 _김정래 ... 71

한·중 FTA, 이제부터 시작이다 _정인교 ... 74

직업안정법 개혁 없이는 노동시장 유연화 안 된다 _조준모 ... 76

농업, 기업화가 살 길이다 _김정호 ... 78

1907년 금융위기와 연방준비제도이사회 출범의 교훈 _김우택 ... 80

실종된 전력산업의 민영화에 박차를 가해야 _정갑영 ... 84

경제전망

하반기 성장을 4.6%로 상반기보다 크게 둔화될 듯_김창배 ... 86

신간 안내

고용보호 완화와 기업의 투자변화 _이병기 ... 92

IFRS 적용이 우리나라 연결재무제표에 미치는 영향 _강선민 한봉희 황인태 ... 93

규제연구 제19권 제1호 _옥동석 외 ... 94

대한민국에서 산다는 것

‘자유’ ‘자유시장’의 구축 과정과 21세기 새 명제들



김진현

대한민국역사박물관 건립위원회 위원장, 前 과학기술처 장관, 前 서울시립대 총장

자유, 민주주의, 인권, 시장, 평등, 복지, 시민, 국가, 자본주의, 사회주의, 공산주의 등 이런 이념들은 모두 근대, 현대의 어떤 조건 위에서 생성되고 변화·변용된 것들이다. 아주 철학적이고 단순화된 이념 또는 이상으로서의 비슷한 현상을 중세나 고대에서도 찾을 수는 있다. 그런 원형질 이랄까 이념형은 인간의 본능과 함께 존재한다 할 수 있으나 현실의 정치, 사회에서 제기되고 논의되는 이들 언어, 이념들은 그 시대 그 공간의 조건과 환경을 떠나서는 실체성이 없는 공론이 되고 만다.

지금 이 땅에서 극단적인 이념과 역사 논쟁이 분열과 갈등의 원인으로 등장하고 있지만 그 논쟁의 실체를 깊이 추적해 보고 분열과 갈등을 극복하고 융합·통합하고자 하는 논의와 노력에 들어가 보면 이성적, 지성적, 객관적 접근이 불가능한 경우를 많이 알게 된다. 실체적 사실, 진실에 대한 엄격성이 결여되어 있기 때문이다.

민주주의의 성장과정을 보아도 시민의 등장과 성장, 시장질서 확립, 근대 경제성장, 법치의 발전이라는 단계적 순차적 조건의 충족과정을 거치면서 의회 민주주의가 정착한 서구의 모델을 이념

형으로 하고 있으나 그들도 각 단계 과정마다 대체와 변용은 다양했다. 하물며 비(非)서구 지역에서의 민주주의를 구현하는 과정을 보기 위해서도 몇 가지 기본조건, 기준을 인정해야만 이념 논의의 실체에 접근할 수 있다.

조금만 구체적으로 보면 ①시민의 등장을 가능케 하는 경제적 조건(생활수준) ②자유투표를 가능케 하는 선거제도와 행정시스템의 등장 ③국민과 국가의 미래 개척을 위한 가치관·역사관을 반영해 조직화(정당, 사회하부구조)하는 정치능력이라는 세 기준에서 실체를 규명해야 한다. 그런 기준에서 보면 인도는 ②는 우수하나 ①과 ③은 후진적이고, 일본은 ①과 ②는 모두 안정적이나 ③은 회의적이다. 대한민국은 ①은 충분하고 ②는 선진국보다도 발달해서 특별히 세계적으로 우수하나 ③은 자생능력이 의심스럽다. 중국은 ①과 ②는 아주 빈약하고 ③ 역시 공산당 1당 체제로 회의적이다. 민주주의라는 보편적 이념이나 이상에서도 우리는 조건에 따른 변화의 차이, 즉 실체적 조건을 엄격히 분석해야만 진단, 평가, 미래의 길이 가능해진다. 민주주의라는 가장 보편적인 체제도 그 나라, 그 사회의 조건을 간과하고 현실

“대한민국에서 ‘자유라 하면 시민의 자유,
가난으로부터의 자유, 표현의 자유, 기업의 자유, 노조의 자유,
국가의 자유, 군사적 위협으로부터의 자유 등을
모두 함께 고려하는 책임 있는 자유라야 한다.”

의 정치적인 결과만을 갖고 이념적인 좌·우, 보수·진보를 논하는 것은 자극히 한계적인 진단이 되고 만다.

자유시장, 자본주의 역시 마찬가지이다. 시장의 등장도 그 사회의 생활수준, 시장의 제도화(법제, 행정) 정도, 시장 주체들의 세력과 능력 등의 기준에서 판단하면서 발전적인 내용을 모색해야 한다. 그런데 한국에서 논의되는 이념 논쟁은 이런 정치와 경제의 실제적 조건과 기준에서 출발하고 지향점을 모색하고 있지 않다. 이런 조건과 기준에서 분석하고 접근하는 역사성이 없이 오직 현실 권력 투쟁의 방편으로서 이념을, 이념의 호소력·전파력을 활용하고 있다.

특히 이런 현상은 이른바 좌파에서 두드러진다. 대한민국이 어떤 경제수준, 어떤 사회구조, 어떤 정치 세력관계, 어떤 국제관계 속에서 민주주의, 경제성장, 교육, 과학기술 발전을 이루어왔느냐 하는 역사적 조건과 기준을 무시하거나 생략한 채 ‘어제의 분노’, ‘오늘의 기준’, ‘내일의 이상’에서만 자기주장을 합리화하고 권력투쟁의 수단으로 이념을 남용하고 있다. 또는 박제된 과거의 성공 또는 실패 속에서 현실을 극단으로 단순화하고 비판한다. 대한민국에서 ‘자유라 하면 시민의 자유, 가난으로부터의 자유, 표현의 자유, 기업의 자유, 노조의 자유, 국가의 자유(강대국의 억압으로부터의 자유), 군사적 위협으로부터의 자유 등을 모두 함께 고려하는 책임 있는 자유라야 한다.

대한민국에서 산다는 것, 대한민국이라는 역

사, 대한민국이라는 지정학, 대한민국의 생명자원 조건(에너지·식량, 물, 환경), 대한민국 시민과 국가의 욕망 조건(통일, 번영, 자립, 세계로의 진출 등)이라는 의제 안에서 이념을 논의해야 한다. 대한민국의 이념 논의가 분단의 조건도 없는, 생명자원이 넘쳐나는, 주변 어느 나라로부터도 침략의 걱정이 1만분의 1도 없는, 그리고 책임 있는 시민이 존재하는 노르웨이나 스웨덴과 같은 조건에서 좌·우를 논의할 수 없다. 평등과 복지를 지향하는 사회민주주의 국가인 스웨덴에는 왜 스톡홀름 주식시장 주식평가 총액의 40%를 ‘발렌베리’라는 한 기업 그룹이 점유하는 자유시장 경제가 존재하는가. 자유에 기초한 평등과 복지이지 자유를 억압하는 평등과 복지가 아니기 때문이다.

반대로 중국을 한국보다 더 ‘자유시장’이라고 평가하는 한국의 ‘우파들이 있는데, 과연 공산당 일당체제 정치와 공산당 하부조직으로서의 기업과 노동조합이 존재하는 중국을 자유시장 경제라고 하면 이념적으로 맞는 말인가. 중국인들의 상인 기질적 특성과 사실상 중앙통제가 완벽할 수 없는 중국의 다양성과 규모의 크기 때문에 ‘자유시장’적 현상으로 착시될 뿐이지 이념, 제도, 행정, 가치관 그 어느 면으로도 자유시장 경제라고 볼 수 없다.

대한민국의 자유시장 확보과정도 결코 단선적인 것은 아니었다. 아니 반전, 권유, 강요, 원조, 체득의 과정을 거친 독특한 변화의 산물이지 이념이 선도한 것은 아니었다. 1942년 대한민국 임시정부의 건국강령이나 제헌헌법, 그중에서도 특

“인류의 역사는 자유가 진보·확장하는 과정이다.
역사는 자유의 심화, 발전과정이지 자유의 붕괴과정이지
아니라는 더 깊은 철학과 이념의 자유주의자라야
자유시장 경제체제를 지킬 수 있다.”

히 경제조항은 삼민(三民)주의, 소득균점의 사회주의 이념의 반영이었다. 지금 보면 확실히 반(反) 자유시장적이었다. 토지는 물론 기간산업, 대기업, 광산, 무역, 출판, 영화, 운수, 항공 모두 국영으로 규정했다. 당시 공산주의 좌파와 싸우며 건국했던 우파의 이념이 그런 것이었다.

여기서 다시 한 번 시대와 공간의 제약을 받는 이념의 한계를 볼 수 있다. 당시 민족국가 독립을 지향하는 피식민지 지도자들의 공통된 반(反) 서방적 입장, 절대가난의 경제상황에서 “능력만큼 일하고 필요한 만큼 분배받는다”는 공산주의의 선동적 매력, 1930년대 대공황의 그늘이 드리운 폭주자본주의에 대한 반감 등은 항일독립운동 우파의 경제 이념을 사회주의로 경사하게 만들 수밖에 없었다. 단순히 가난뿐이 아니라 사회제도에서 시장의 영역이 워낙 좁았고 시장질서의 안전성도 보장되지 못한 해방 전후의 시장조건에서 시장경제, 민간경제, 자유시장은 자생적으로 클 수 있는 것이 아니라 그 누구, 즉 정부 또는 외국원조에 의하여 구축, 조장, 지원받아야 할 대상이었다.

1949년 농업개혁 실시로 당시 이 땅에서 최대 경제재인 농지의 사유화 제도가 확립되고 6·25 이후 경제 부흥과 산업재건 과정에서 결정적인 기여를 한 미국 원조자금의 수용조건으로 가격의 현실화와 민영화라는 시장기능의 제도화가 정착됨으로써 한국의 자유시장은 착근하게 된 것이다. 한국에서의 자유시장경제의 도입과정은 선진

국의 경우처럼 내부의 자생적 이념논쟁, 체제논쟁, 정치투쟁의 치열한 과정을 거치지 않고 6·25 이후 압도적인 미국 경제원조와 기독교 선교사, 민간NGO, 미국 정부 지원에 의한 시장경제의 교육, 선도, 장려로 이루어졌다는 특징이 있다. 아시아에서 자유시장과 개방의 센터인 홍콩과 싱가포르가 영국 식민지에서 출발했고 전후 아시아에서 국가 단위로는 가장 먼저 자유시장 경제를 구축한 일본과 한국이 전쟁으로 인한 완파(完破) 이후 미국의 원조(경제, 제도, 이념)로 출발했다는 것은 ‘불편한 진실’이고 거부할 수 없는 사실(史實)이다. 또한 이러한 사실 때문에 근대화 부정론과 낭만적 민족지상주의자들의 입장에서는 대한민국의 근대적 자유와 자유시장은 한국문화, 동양문화에 역행하는 것이며 반민족적, 비정통적이라고 주장하는 것이다.

우리는 여기서 대한민국의 자유주의자, 민간기업주의자, 시장주의자로서는 대한민국의 자유와 시장 구축과정을 회고하며 이 불편한 진실, 삭제할 수 없는 역사의 사실을 어떻게 소화하고 평가할 것인가. 2008년 월스트리트 국제금융위기 이후 새로운 뉴딜, 국가 개입주의, 금융규제 강화 움직임과 더불어 ‘자유시장’ 경제체제의 후퇴, 붕괴가 불가피한 듯한 피상적 논의들이 제기되고 있는 것이 사실이고 베이징 콘센서스, 중국모델 등의 어휘로 이를 기정사실화하는 논의까지 있다. 우리는 월스트리트의 탐욕자본주의 그리고 금융 빚으로 유지되는 미국식 소비주의, 재정의

빛으로 유지되는 유럽식 복지주의의 시대가 끝났다는 것을 증언할 수 있다. 또한 인구팽창, '근대화의 세계화', 에너지·물·환경문제의 지구촌화로 근대를 넘는 탈근대, 초근대의 새 문명이 전개되는 것을 목격하고 있다.

그러나 인류의 역사는 자유가 진보·확장하는 과정이다. 역사는 자유의 심화, 발전과정이지 자유의 붕괴과정이지 아니라는 더 깊은 철학과 이념의 자유주의자라야 자유시장 경제체제를 지킬 수 있다. 인간다움, 인권, 자연을 지키는 환경운동, 복지를 충실히 하려는 평등주의, 경제적, 문화적, 인종적 다원성을 주장하는 개방주의 이 모두는 자유의 숨결이 사라지는 순간 이들 운동, 활동의 숨결이 같이 사라지는 진실 앞에 겸손해야 한다. 시장의 자유가 사라지는 순간 경제성장, 복지, 평등, 정치자유, 숨결과 꿈이 같이 끊긴

다. 자유, 시장의 자유, 시민의 자유가 사라지는 순간 탈근대, 초근대 지구촌 사회를 건설하기 위한 창조적 사상과 실천의 실험이 찌그러든다.

대한민국의 자유주의자일수록 근대의 자유를 넘어 21세기 지구촌 문명시대 새 질서 창조와 구축을 위한 자유, 그리고 이와 궤를 같이 하는 자유시장의 역할과 책임을 골똘히 규명해 나가야 한다. 인간은 자유를 욕망하고 성취하는 존재이며 인류의 역사는 자유의 확장과 심화의 역사이며 따라서 도덕적으로 실용적으로 '책임 있는 자유'는 그 무엇보다 우월성을 갖고 있다는 확신을 갖고 나가야 한다. 대한민국의 자유주의(자유시장주의)는 대한민국을 넘고 동서양을 넘고 근대와 초근대를 함께 담고 융합하는 그런 고민과 스케일의 자유주의라야 생명을 이어갈 수 있다. **keri**

서민정책 중간평가와 개선방안

박승록(한국경제연구원 기업연구실장) · 이병기(선임연구위원) · 이태규(연구위원) · 김학수(연구위원) · 유진성(부연구위원) · 신석훈(선임연구위원)

**서민생활의 안정과 복지증진 · 각종 편익 향상 등 정책의 필요성과 긍정적 효과 기대
정책효과 의문시 · 선심성 예산 낭비 · 과잉복지 · 시장경제원리 제약 우려도
사업의 실효성이나 지속성 확보, 재정건전성 유지 조치 등 개선방안 필요**

현 정부의 서민정책은 금년 초까지 대략 2회에 걸쳐서, 즉 2009년 6월 30일 '하반기에 달라지는 서민생활'과 2010년 1월 6일 '올해에 달라지는 국민생활'에서 구체화된 바 있다. 이런 서민정책은 그동안 여야 간의 정책의 실행과 그 효과에 대한 불협화음, 다양한 언론매체들의 부정적 평가에도 불구하고 그 방향에 있어서는 필요한 정책이었다고 할 수 있다. 하지만 서민생활의 보호, 시장경제 원칙의 존중, 구체적 정책의 실현 가능성 측면에서 개선이 필요하다면 이를 시정하여 효과를 높일 필요가 있다.

따라서 현 정부 서민정책 가운데 서민생활 개선과 관련하여 중요성이 크거나, 많은 논란이 있거나 많은 예산이 필요한 주제를 선정하여 이를 평가하고 보다 바람직한 개선방안을 제시하고자 한다.

현 정부의 서민정책은 지난해부터 실시된 2건의 정부자료를 참조하여 분석대상과 항목을 확정하였다. 하지만 금년 초에 채택된 '올해에 달라지는 국민생활'이 전반적인 서민생활 개선 대책을 포괄하고 있기 때문에 이 자료에서 제시되고 있

는 서민생활 관련 정책(일부는 국민생활 관련)을 주로 분석대상으로 하였다. 그 외에 현 정부에서 중요시한 바 있는 '서민물가대책'에 대해서도 살펴보았다.

서민생활의 안정과 복지증진, 각종 편익을 향상시키기 위해 추진된 서민정책은 특히 세계 금융위기 이후 큰 어려움에 직면하고 있는 서민을 대상으로 한 정책으로서 충분한 당위성이 있다. 또 여러 정책조치들이 시행한 지 얼마 안 되어 가시적 효과가 나타나지 않은 경우도 있으며 시행되지 않은 경우도 있어 현재 상태로서 그 효과를 정확하게 평가하기는 어려우나 가시적 효과도 있을 것으로 판단된다.

하지만 정책조치들은 여러 부작용을 초래할 수 있다. 관련 예산의 소모성이 강해서 예산낭비, 더 나아가 국가채무 증가의 요인으로 작용할 위험이 있기도 하고, 정작 보호받아야 할 서민들이 아닌 중산층까지 적용대상을 넓힘으로써 과잉복지의 가능성이 있는 정책도 있다. 또한 정책의도와 달리 장기적으로는 많은 부작용이 우려되거나 시

서민정책의 종합평가

정책평가	서민정책 조치
비교적 양호한 효과	<ul style="list-style-type: none"> 취업 후 상환 학자금 대출제 치매조기검진사업 확대 및 치료관리비 지원 폐업한 영세 개인사업자의 경제활동 재개 지원 취약계층 지원 기부문화 활성화 경영회생 지원 농지매입사업 국민편의증진(고속버스 환승제, 온라인 민원·행정 서비스)
정책효과 의문시	<ul style="list-style-type: none"> 서민물가정책 미소금융사업 세 자녀 이상 가구 전기요금 인하 희망키움통장 사업 유아용 기저귀 등 서민생활 지원을 위한 부가가치세 면제 중소기업 근로시간 단축급 지원대상 확대 국민편의증진 (영월 등 5개 군 도시가스 신규 공급) 기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제
시장경제 원칙 손상우려 (부당이익 및 경쟁원리 훼손)	<ul style="list-style-type: none"> 보금자리주택 공급(부당이익) 국민편의증진 (고속버스 환승제)(경쟁원리 훼손) 기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제(경쟁원리 훼손)
과잉복지	<ul style="list-style-type: none"> 둘째자녀 이상 무상보육·교육 확대 건강보험 보장성 강화 희망키움통장 사업 국민편의증진 (사회문화예술교육 지원대상 확대)
선심성 예산낭비 우려	<ul style="list-style-type: none"> 저신용 서민층 지원 금융상품 제공 서민생활 지원을 위한 부가가치세 면제 보금자리주택 공급
다른 부작용 (인센티브 왜곡) 발생 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 취업 후 상환 학자금 대출제도 근로장려세제 지원 확대 농·어업인 복지지원 강화 중 농·어업인 학자금 무이자 지원 농어업 관련 재해보험 확대

주 1) 일부 정책조치는 복수평가 대상, 2) 일부 정책은 서민을 포함한 국민생활 개선대책임.

장경제원리를 지나치게 제약하는 등 많은 문제점들을 내포하고 있으므로 이를 검토·개선할 필요가 있다.

서민정책의 필요성과 긍정적 효과의 기대에도 불구하고 이런 정책조치들은 앞의 표에서 요약한 바와 같이 정책효과 의문시, 시장경제 원칙 손상우려, 과잉복지, 선심성 예산낭비 우려, 다른 부작용 발생 가능성 등의 우려가 있는 것으로 평가할 수 있다.

서민생활 개선을 위한 다양한 정책의 현황과 문제 및 개선대책, 특히 예산규모가 크거나 논란

의 여지가 있는 정책조치들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미소금융사업은 무등록사업자에 대한 높은 대출비중 때문에 소모성 자금지원이 될 우려가 있고, 업무처리를 위한 관련 조직이 부족한 상황이어서 사업의 지속성을 확보하기 위한 조치가 필요하며, 기존의 마이크로크레딧 기관과 연계를 강화할 필요가 있다.

둘째, 취업 후 상환 학자금 대출제도(ICL; Income Contingent Loan)는 대학이 자발적인 장학제도 및 재정확충 노력을 등한시할 우려가 있으며, 졸업생들의 적극적 취업의지를 지연시킬 위험이 있으므로 부실대학에 대한 구조조정 및 대학이 부담해야 할 비용이 ICL에 전가되지 않도록 체계를 정비하고, 채무 불이행률을 낮추고 조기 상환을 유도하기 위한 조치가 필요하다.

셋째, 의료복지 강화에서는 전체 보험료 수입 증가를 초과하는 보장성 확대로 인해 국민건강보험 재정건전성을 손상시킬 수 있으므로 재정건전성 확보를 위한 조치들이 강구되어야 하며, 또 재정효율성 제고를 위한 예방 차원의 다양한 프로그램 개발 및 홍보가 필요하다.

넷째, 취약계층을 위한 맞춤형 복지 확대 조치에서 현행의 보금자리주택은 서민주거안정의 정책목표를 달성하기 어려우며, 세자녀 이상 가구 전기요금 인하의 정책실효성은 회의적이고, 희망키움통장사업은 탈수급의욕을 저하할 가능성이 있으므로 보금자리주택의 전면적 제도 보완이 이루어져야 하고, 실효성을 담보하기 어려운 이벤트성 정책은 과감히 폐지할 필요가 있으며, 기초수급권자와 차상위 계층에 대한 복지지원의 격차를 축소하는 것이 바람직하다.

다섯째, 영세소상공인 경영여건 개선조치, 즉 대규모 소매점 규제정책은 WTO 위반소지, 한·미 FTA와 한·EU FTA에 악영향, 소비자 이익침해, 유통산업 발전 저해 등의 문제를 야기하므로

부문별 서민대책의 현황과 문제 및 개선대책

부문	현황과 문제	개선대책
미소금융사업	<ul style="list-style-type: none"> 소모성 자금지원이 될 우려 무등록사업자에 대한 높은 대출비중 	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 마이크로크레딧 기관과 연계 강화 사업의 지속성 확보
저신용 서민층 지원 금융상품 제공	<ul style="list-style-type: none"> 저신용층의 경우 저축을 하는 경우에는 특별한 제도적 장애는 없음 지원이 일시적이어서 제도의 정책효과는 제한적 	<ul style="list-style-type: none"> 단기적 지원정책은 향후 지양 우정사업본부의 금융부문 창출 수익 내에서 지원
돌짜자녀 이상 무상보육·교육 확대	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 문제는 보육비 지원을 통해 해결 못할 문제 소득하위 70% 이상 중산층 지원은 과다한 복지정책 	<ul style="list-style-type: none"> 교육비 지원이 보다 효과적
취업 후 상환 학자금 대출제도	<ul style="list-style-type: none"> 대학이 자발적인 장학제도 및 재정확충 노력을 등한시 가능성 적극적인 취업의지 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 부실대학에 대한 구조조정 및 대학이 부담해야 할 비용이 ICL에 전가되지 않도록 체계정비 채무 불이행률을 낮추고 조기 상환 유도
의료복지 강화	<ul style="list-style-type: none"> 전체 보험료 수입 증가를 초과하는 보장성 확대 치매조기검진사업 확대 및 치료관리비 지원정책은 긍정적 	<ul style="list-style-type: none"> 국민건강보험 재정건전성 확보 재정효율성 제고를 위한 예방 차원의 프로그램 개발 및 홍보
취약계층을 위한 맞춤형 복지 확대	<ul style="list-style-type: none"> 현행의 보금자리주택은 서민주거안정의 정책목표를 달성하기 어려움 세 자녀 이상 가구 전기요금 인하의 정책실효성은 회의적 희망키움통장 사업은 탈수급의욕을 저하할 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 보금자리주택 전면적 제도 보완 필요 실효성을 담보하기 어려운 이벤트성 정책은 과감히 폐지 기초수급권자와 차상위 계층에 대한 복지지원의 격차를 축소
영세소상공인 경영여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 소매점 규제정책은 WTO 위반소지, 한·미 FTA와 한·EU FTA에 악영향, 소비자 이익침해, 유통산업 발전 저해 등의 문제를 야기 	<ul style="list-style-type: none"> 강제(대규모 소매상)규제를 통한 약자(영세 소상공인) 보호정책 지양 소상공인들의 경쟁력 강화정책과 지역상권 활성화 정책 지향 시장경제원리에 기초한 육성정책·복지정책·규제 완화 정책
중소기업 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> 근로시간 단축 및 근로시간 단축금 지원의 고용증대 효과 미미 수출보험의 단기성 종목 편중 및 중소기업 지원기능 미흡 현재 추진 중인 국가물류통합정보 시스템은 정보의 포괄도가 높으나 구축 목적 불명료 	<ul style="list-style-type: none"> 고용창출과 기업부담 완화를 위해 연장근로에 대한 임금할증률을 인하 수출보험의 일부 종목 편중운영 개선 및 중소기업 수출지원 기능 강화 국가물류통합정보 시스템의 구축 목적의 명료화
농·어업인 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금급은 수급자 수 및 수급액 면에서 현재의 농촌 노인에게 아직 도움이 되지 않는 제도 경영회생 농지매입사업은 위기에 처한 농가의 부채 구조조정 및 농업구조조정을 촉진하는 데 기여 농어업 재해보험의 지역별·품목별 가입률의 높은 편차 및 재해에 대한 정부의 이종지원 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌형 사회적 기업 활성화를 위한 규제 완화 및 농촌출신 대학생 융자금 연체방지 대책 농업 부채구조조정을 위한 관련 사업의 지속 및 농지매입사업의 보수적 운영 농업재해 보험가입률 확대 및 정부의 중복지원 개선
국민편의증진	<ul style="list-style-type: none"> 고속버스 환승제는 이용시간 및 운행거리가 단축되고, 요금도 절감되는 효과가 있으나 경쟁제한적인 요인이 존재 지방세 납부방식 개선으로 직접비용 절감효과가 있을 것으로 예상되나 사용상의 복잡성은 아직 해결해야 할 과제 사회문화예술교육 확대는 일반시민을 포함시킬 것 인지 혹은 소외계층을 위해 더 다양한 사업을 진행할 것인지 논란의 여지가 있음 기타 정책으로 온라인 민원·행정 서비스, 영월 등 5개 군 도시가스 신규공급, 여권사무 대행기관 전면 확대 등 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 사업자들 참여로 국민들의 실질 편익을 증진(고속버스 환승제에서 경쟁촉진) 재정부담 고려 및 관리방법 개선(사회문화예술교육 사업의 경우 시장에서 스스로 소비가능한 계층 배제) 국민들의 인지도 개선을 위한 홍보활동 필요(지방세 납부방식 개선, 고속버스 환승제, 온라인 서비스 확대, 사회문화예술교육 등) 사용자 입장을 고려한 편리성 제고(위택스, 온라인 서비스 등에서 쉽고 간단한 메뉴서비스 요구) 국민편의증진 정책을 서민 중심의 정책으로 추진할 필요(전시성 정책은 배제)
세제지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> 분유 및 기저귀 등의 부가가치세 면제를 통한 서민 및 중산층 세금부담 경감대책의 실효성은 회의적 기초생활보호제도의 높은 급여수준을 조정하지 않고 근로장려세제(EITC)만 확대하는 것은 근로장려세제의 효과를 저감 기부금 손비인정하는 개인의 경우 크게 확대된 반면 법인의 경우 주요국보다 낮게 유지 	<ul style="list-style-type: none"> '넓은 세원, 낮은 세율'은 지속 추구 조세만능주의 지양 복지제도 간 상호관련성 검토를 통해 각 제도의 실효성 제고 법인의 지정기부금 손비인정 한도 확대 필요
서민물가	<ul style="list-style-type: none"> 서민생활안정을 위한 생필품 가격 안정은 당위성 충분하나 지나친 시장개입 우려 유가, 곡물가, 환율 등 외부적 요인과 농산물가격 상승 대책의 한계 교육비 상승을 방지하기 위한 대책 양산과 부작용 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 장기적 경제의 체질 강화 해외자원의 활용도 제고 유통구조 개선 교육비 상승 억제 정책의 문제 해소

강자(대규모 소매상) 규제를 통한 약자(영세 소상공인) 보호정책을 지양해야 하며, 소상공인들의 경쟁력 강화정책과 지역상권 활성화 정책을 지향해야 할 것이다.

여섯째, 국민편익증진을 위한 정책조치에 있어서는 다양한 사업자들의 참여로 국민들의 실질 편익을 증진(고속버스 환승제에서 경쟁촉진), 재정부담을 고려하고 관리방법을 개선(사회문화예술교육 사업의 경우 시장에서 소비가 가능한 계층 배제), 국민들의 인지도 개선을 위한 홍보활동(지방세 납부방식 개선, 고속버스 환승제, 온라인 서비스 확대, 사회문화예술교육 사업 등), 사용자 입장을 고려한 편리성 제고(위택스, 온라인 서비스 등에서 쉽고 간단한 메뉴 서비스 요구), 국민편익증진 정책을 서민중심 정책(전시성 정책은 배제)으로 추진할 필요가 있다.

일곱째, 세제지원 확대에서 서민 및 중산층 세금부담 경감, 폐업한 영세자영업자의 경제활동 재개 지원, 취약계층 지원 기부문화 활성화 등은 ‘넓은 세원, 낮은 세율’은 지속적으로 추구하되 조세만능주의 지양, 복지제도 간 상호관련성 검토를 통해 각 제도의 실효성 제고, 법인의 지정기부금 손비인정 한도 확대 등을 추구할 필요가 있다.

여덟째, 서민생활안정을 위한 생필품 가격안정은 서민물가 상승이 유가, 곡물가, 환율 등 외부적 요인과 농산물가격 불안정, 교육비 상승과 같은 요인에 의해 주로 초래되고 있으므로 장기적 경제의 체질강화, 해외자원의 활용도 제고, 유통구조 개선을 추진해야 할 것이다. 그러나 교육비 상승을 방지하기 위한 대책은 그 부작용에 주의해야 할 것이다.

서민금융

대출재원 잠식 막아 사업 지속성 확보해야

2009년 12월부터 시행한 ‘미소(美少)금융사업’은 기존의 휴면예금을 재원으로 마이크로크레디트(microcredit) 사업을 지원하던 ‘소액서민금융재단’을 ‘미소금융중앙재단’으로 확대·개편하면서 시작되었다. 정부의 재정지원 없이 기업 및 금융권 기부금(휴면예금 출연금 포함)으로 향후 10년 간 총 2조 원 이상의 기금을 조성하여 사업을 수행할 예정이며 지원대상은 개인 신용등급 7등급 이하로 저소득·저신용 계층에 해당하는 자에 국한한다.

기업 및 금융권 기부금으로 사업 개시

미소금융중앙재단 설립 이후 2개월 동안(2010

년 2월 22일 현재) 대출한 자금의 용도별 비중을 살펴보면 무등록사업자 자금이 전체 대출자금의 35%로 가장 많았으며 수혜자별 비중도 51%로 가장 많았다. 무등록사업자 자금은 대출한도가 500만 원이다. 500만 원의 자금으로 창업할 수 있는 업종이 매우 제한적임을 고려할 때 무등록사업자 자금대출 비중이 높다는 것은 대출금이 소모성 자금이 될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 또한 2개월 동안의 전체 대출을 건당 평균으로 보면 약 670만 원(20억2천만 원을 300명에게 대출)이다. 이는 기존 민간 마이크로크레디트 기관(신나는 조합, 사회연대은행 등)의 대출 건당 평균 지원금 2,000만 원에 비해 상당히 적은 편이다. 아

직 사업 초창기라 성과를 평가하기에는 이르지만 무등록사업자에 대한 대출비중이 높은 현상은 극복할 필요가 있으며 지속적으로 부가가치를 창출할 수 있는 비즈니스 창업지원에 보다 많은 지원이 이루어질 필요가 있다.

소액대출 비중 높아 소모성 지원 우려

마이크로크레디트는 그 자체가 디폴트리스크(default risk)가 큰 사업이므로 사업의 노하우가 성과에 큰 영향을 미친다. 출범한 지 얼마 되지 않은 미소금융재단은 이 같은 노하우가 매우 부족한 상태이므로 기존의 마이크로크레디트 기관과 연계하여 사업을 수행함으로써 사업 노하우를 습득할 필요가 있다. 상환율을 높이는 방안 중 하나로 자금의 일부를 기존 마이크로크레디트 기관에 위탁하여 운용하는 방안도 고려할 필요가 있다. 미소금융사업에 정부 재정이 투입되지는 않았지만 민간의 자발적 사업이라기보다는 정부 주도의 성격이 짙으므로 사업의 지속성이 영향 받을 수 있다. 민간의 자금으로 정부가 주도하는 사업은 정치적 여건 변화가 있을 경우 그 지속성이 쉽게 영향받을 수 있다. 따라서 사업의 지속성 확보를 위해서는 대출재원의 잠식을 방지하는 것이 매우 중요하며 이를 위해서도 기존 마이크로크레디트 기관과의 공동사업, 자금 위탁 등을 통해 대출 상환율을 높일 필요가 있다. 또한 고정비용 절감을 위해 지역지점 수를 축소하는 것도 검토할 필요가 있다.

저신용 서민층 지원 금융상품 제공

저신용 서민층 지원 금융상품 제공은 예금과 보험상품 보급을 통해 이루어지고 있다. 정부는 2010년 4월 저신용층을 대상으로 연 7%의 높은 우대금리를 제공하는 자유적금 상품인 '우체국새봄자유적금'을 출시하였다. 1만3,000계좌가 판매 한도이며 300만 원이 한도금액이다. 최고한도 금

액(300만 원)으로 가입 시 21만 원 지원효과(우대금리 7%p)가 있으므로 가입한도와 판매한도를 고려하면 최대 연간 총 27억3천만 원을 저신용층에 지원하는 효과가 발생한다.

한편 저소득층일수록 위험발생 시 더 큰 충격을 받게 되므로 정부는 2010년 1월 저소득층을 대상으로 '만원의 행복보험'이라는 소액서민보험 상품을 출시하였다. 연간 보험료는 3만5,000원이지만 고객은 1만 원만 부담하고 나머지는 정부가 부담한다. 예상되는 소요재원은 23억 원이며, 우체국 보험적립금 공익재원을 활용한다.

저신용층의 경우 자금대출에 애로를 많이 겪는 것이 일반적이며 저축을 하는 경우에는 특별한 제도적 장애는 없다. 즉, 저신용으로 인한 애로는 대출 측면에서 발생하는 것이므로 지원을 하려면 대출 지원이 보다 바람직하다는 것이다. 물론 제도의 목적이 저신용층의 자립을 돕는다는 것이지만 저신용층을 대상으로 한다면 저신용으로 인한 어려움 해소를 먼저 고려해야 할 필요가 있다.

소액서민보험의 보장범위

구분	지급사유	지급액
유족위로금	상해 사망 시	2천만 원
	상해 입원 시	입원의료비의 90%
상해의료비	상해 통원 시	통원의료비의 100%

장기적 관점에서 지원효과는 미미

한편 저신용층을 위한 적금과 저소득층을 위한 보험의 공통적 문제점은 지원이 일시적일 가능성이 크다는 점이다. 저신용층을 위한 적금의 경우 가입기간이 1년이며 우대금리가 7%p나 되어 해당 상품을 지속적으로 유지하기는 어려울 것으로 예상된다. 기본이율보다 우대금리가 높은 비정상적인 상품구조이며 해당상품을 지속적으로 판매한다는 정부의 계획도 현재 없다. 저소득층을 위한 보험의 경우에도 한정된 자원(23억 원)에 바탕을 둔 1년 기한의 상품이며 향후에도 지

속적으로 판매한다는 보장은 없다. 저신용·저소득층의 자립지원과 위협으로부터의 보호는 정책의 지속성이 있어야 달성할 수 있으므로 이 제도의 정책효과는 사실상 매우 제한적이라 할 수 있

다. 따라서 현재의 저신용·저소득층을 위한 금융상품은 한시적 성격이 강하여 이 같은 단기적 지원정책은 향후 지양하는 것이 바람직하다.

보육·교육 지원

보육비보다는 교육비 지원 확대 고려

일정소득 이하 가구의 만 0~4세인 둘째자녀 이상에 대해 보육료 및 유치원비를 전액 지원해 왔으며 2010년 들어 조건을 완화하여 지원대상을 확대하였다. 우선 지원대상을 소득하위 60% 이하에서 70% 이하로 확대하였다.

지원대상 확대 및 지원조건 완화

구분	2009년	2010년
지원대상	소득하위 60% 이하	소득하위 70% 이하*
지원조건	자녀 둘 이상이 모두 보육시설 및 유치원에 다닐 경우만 지원	자녀 둘 이상이 모두 보육시설 및 유치원에 다니는지에 관계없이 둘째자녀 이상이면 지원

주_ 2009년 4인 가구 기준 436만 원 이하

둘째자녀 이상 무상보육·교육 확대

또한 기존에는 자녀 둘 이상이 모두 보육시설 및 유치원에 다닐 경우만 지원하였으나 완화된 조건에서는 자녀 둘 이상이 모두 보육시설 및 유치원에 다니는지에 관계없이 둘째자녀 이상이면 지원하고 있다. 정부에 따르면 소득하위 60~70% 사이의 5만 명이 추가 지원대상이 되며 금액으로는 156억 원이 추가로 지원될 예정이다.

면서 소득인정액 기준을 상당히 높였기 때문에 보육료 지원은 과거보다 대폭 확대된 상태이다. 보육료 지원 기준 개편을 한 지 얼마 되지 않은 상태에서 또 추가적으로 둘째자녀 이상에 대해 소득하위 70%까지 전액 지원한다는 것은 과도한 복지정책이라고 판단된다. 만약 중산층의 저출산 문제 해소를 목표로 한다면 보육비 지원보다는 교육비 지원이 보다 효과적일 수 있으므로 둘째자녀 이상에 대한 교육비 지원에 보다 투자할 여지가 있는지를 검토할 필요가 있다.

저출산은 보육비 지원으로 해결 안 돼

이 같은 무상보육 확대 정책은 저출산 문제를 해소하기 위한 하나의 정책이라고는 하나 현재 저출산 문제는 보육비 지원을 통해서도 근본적으로 해결할 수 없는 문제이다. 게다가 소득하위 60~70% 사이 계층은 중산층에 속한다고 볼 수 있는데 이 계층에 대한 둘째자녀 이상에 대한 보육비 전액 지원은 과도한 복지정책이라 할 수 있다. 이미 2009년 7월 보육료 지원 기준을 개편하

취업 후 상환 학자금 대출제도 시행

취업 후 상환 학자금 대출제도는 학자금 대출을 원하는 일정 소득 이하(소득 7분위 이하) 계층 대학생에게 등록금 실소요액을 대출해 주고 소득이 발생한 시점부터 원리금을 분할하여 상환하는 제도(ICL; Income Contingent Loan)이다. ICL은 한국장학재단(2009년 5월 출범)이 재권발행을 통

학자금 대출 현황

구분	대출 신청	대출실행			
		돈돈	일반	계	
인원 (건)	신입생	147,289	66,092	54,489	120,581 (30.5%)
	재학생	315,998	43,334	231,472	274,806 (69.5%)
	합계	463,287	109,426 (28%)	285,961 (72%)	395,387 (100%)

주: * ICL 제도를 '돈돈학자금'으로 명명
자료: 교육과학기술부

해 대출재원을 조성하는 구조를 가지고 있다.

2010년 3월 말 기준 전체 학자금 대출 중 ICL 학자금 대출자는 전체 대출자 중 28%이다. ICL이 재학생으로부터 외면받고 있다는 일부의 지적에 대해 정부는 ICL을 선택하지 않은 일반대출자의 대부분이 ICL의 대상이 되지 못하였고 ICL의 자격조건을 충족하는 자의 65%가 ICL을 선택하였다는 입장이다.

제도 시행 초기이므로 정책의 성과를 평가하기에는 이른 시점이나 ICL이 외면받고 있다는 비판에 대한 정부의 해명에도 불구하고 당초 예상보다는 ICL 이용자가 적은 것은 사실이다. 정부의 애초 ICL 사용 예상인원은 70만 명 정도였으나 실적은 예상의 15.5%에 불과하였다. 반면 일반상환대출 실적치는 예상인원의 113%로 예상을 초과하였다. 예상보다는 실적치가 낮지만 ICL 제도는 학자금대출로 인한 금융채무 불이행자 증가를 막는 효과는 나타날 것으로 판단된다.

채무 불이행률 낮추는 게 성패 관건

향후 제도의 성공적 정착과 재정낭비를 막기 위해서 채무 불이행률을 낮추는 것은 물론 상환 시기를 앞당길 수 있도록 하는 것이 필요하다. 일정한 소득이 생기기 전에는 상환의무가 없기 때문에 적극적으로 취업을 하고자 하는 동기가 약해지며 보다 나은 직장을 위해 취업을 유예하는 결과를 낳을 수 있다. 상환시기가 길면 길수록 이자부담이 커지고 이는 더욱 채무 불이행률을 높일 수 있는 요인이 된다. 따라서 상환시기가 빨라질수록 있도록 인센티브를 제공하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 예를 들어 상환시기가 빠르면 빠를수록 이자경감 혜택을 주어 상환 지연의 동기를 약화시키는 것도 한 방법이 될 수 있다.

부실대학 구조조정 지속 진행토록 독려

한편 ICL 도입으로 인해 대학의 자발적인 장학제도 및 재정확충을 위한 노력을 하지 않을 유인도 존재한다. 대학이 ICL에 전적으로 의존하여 자체적인 장학제도 확충을 위한 노력을 등한시할 수 있다. 또한 등록금 인상 등을 통한 손쉬운 재정확보 방법에 의존할 수도 있다. 따라서 대학이 부담해야 할 비용이 ICL에 전가되지 않도록 관리체계를 갖출 필요가 있다. 부실대학에 대한 구조 조정을 꾸준히 진행하도록 하고 대학이 다양한 장학제도를 갖출 수 있도록 독려할 필요도 있다.

일반상환대출 취급사유별 현황

(단위: 명, %)

구분	성적미달	8~10분위	소득분위 없음	연령초과 (35세)	기타 (자발적)	대학원	계
인원	82,767 (28.9)	53,428 (18.7)	87,965 (30.8)	5,139 (1.8)	23,198 (8.1)	33,464 (11.7)	285,961 (100.0)

자료: 교육과학기술부

학자금 대출 예상인원 대비 실적

(단위: 명, %)

구분	돈돈학자금		일반상환대출		합계	
	예상	실적	예상	실적	예상	실적
인원	704,780 (100)	109,426 (15.5)	253,000 (100)	285,961 (113.0)	957,780 (100)	395,387 (41.3)

자료: 교육과학기술부

의료복지 강화

건강보험
재정건전성 확보가 최우선

국민건강보험이 도입된 이후 의료복지는 지속적으로 강화되어 왔다. 저소득층이나 장애인 등과 같은 취약계층에 대한 의료복지뿐만 아니라 일반 국민에 대한 의료복지의 혜택이 지속적으로 확대되고 있다. 그러나 건강보험의 수입 증대보다 더 빠르게 확대되는 의료복지 혜택의 확대는 건강보험의 재정건전성 악화를 초래하며 건강보험의 미래에 대한 심각한 우려를 낳고 있음은 주지의 사실이다.

작고 효율적인 정부를 추구하겠다는 이명박 정부도 과거의 정부와 크게 다르지 않은 양상을 보이고 있다. 이명박 정부에서 도입된 친서민 정책의 일환인 의료복지는 건강보험의 보장성을 확대하는 한편 치매예방관리와 같은 예방성 프로그램을 도입하였다.

건강보험 보장성 강화 추진

과거 정부와 다르지 않게 이번 정부는 저소득층 및 장애인 등 취약계층에 대한 지원을 강화했을 뿐만 아니라 일반 국민에게 모두 적용되는 건강보험의 보장성을 강화하고 있다. 약 138개 종류의 난치성 질환과 암질환 환자의 큰 의료비 부담을 덜어주고자 본인부담률을 인하했을 뿐만 아니라 한방물리치료와 아동의 치아 홈 메우기와 같은 신규 급여대상을 보다 확대하며 건강보험 비급여 대상을 급여대상으로 확대하고 있다.

물론 저소득층 및 장애인 등 취약계층에 대한 의료복지 지원도 강화됐다. 국제금융위기 여파로 보다 더 팍팍해진 취약계층의 생활안정을 지원하기 위한 일환으로 저소득층의 의료보험료 및 의

료급여의 본인부담을 완화했다. 예를 들어 월 1만 원 이하의 지역의료보험료를 부담하고 있는 50만 세대에 대하여 의료보험료를 50% 인하해 주는 제도를 2009년 7월부터 2010년 6월까지 한시적으로 시행했다.

또한 기초생활보장 수급자 중 근로능력이 있는 의료급여 2종 수급권자의 입원치료 시 본인부담률을 15%에서 10%로 인하하고 본인부담분 상한선도 매 6개월간 120만 원에서 60만 원으로 낮췄다.

도시가구 월평균 소득의 130% 이하의 난임부부에 대해 지원해 오던 시술비를 전국가구 월평균 소득 150% 이하로 확대·시행했으며 장애인 요양서비스 시범사업을 실시하고 전동스쿠터와 휠체어에 대한 급여혜택을 받을 수 있는 자격도 지체 및 뇌병변 장애인뿐만 아니라 심장 및 호흡기 장애 환자들로 확대됐다.

보장성 확대는 보험재정 악화 초래

이러한 질병 발병 이후에 대한 보장성 강화와 함께 예방성 프로그램도 시행됐다. 대표적인 사례로 치매예방관리를 위해 시행한 치매 조기검진 사업 확대 및 치료관리비 지원이 있다. 급속한 고령화 사회로 진입하면서 65세 이상 노인의 8.6%가 치매 유병률을 보이고 있는데, 향후 치매환자 증가에 대비하여 치매를 조기에 발견하고 적절한 치료관리를 통해 치매노인들의 삶의 질을 제고하기 위한 정책이다.

과거 192개 보건소에서 수행하던 치매조기검진 사업을 올 1월부터 253개 보건소로 확대하고

60세 이상의 저소득 차매 노인들에게 월 3만 원까지 치매약제비 등 치료관리비를 올 4월부터 지원하고 있다.

동일한 비용이나 적은 비용으로 복지혜택이 늘어나는 것에 대해 반대할 사람들은 없을 것이다. 암질환 및 희귀 난치성 질환 등의 본인 부담률을 낮춰주고 건강보험 급여대상 질환의 폭을 확대해 주는 것은 분명히 국민생활을 안정시키고 복지수준을 확대할 것임은 분명하다. 그러나 정책입안자들은 현재의 건강보험제도가 지속 가능할지에 대해 심각하게 고민해야 할 것이다.

건강보험에 대한 정부의 지원금은 국고지원과 담배부담금을 포함하여 건강보험 전체 수입의 약 15%에 달한다. 이러한 정부 지원금을 제외하고 건강보험료 수입 등의 2010년 증가율은 6.4%에 불과하지만 보장성 강화 및 보험수가 인상 등으로 인한 보험 급여비는 12% 증가할 것으로 계획되고 있어서 건강보험은 실질적 적자예산을 편성하고 있다.

이처럼 수입증가를 상회하는 수준의 고비용 중증질환에 대한 보장성 강화 및 보험 급여 대상 확대뿐만 아니라 취약계층에 대한 보험급여 확대는 악화된 건강보험의 재정을 더욱 어렵게 만들 것이다. 결과적으로 건강보험의 재정건전성 확보를 위한 개혁이 선행되지 않고 단순히 건강보험의 보장성만 지속적으로 강화하는 것은 궁극적으로 건강보험의 질적 저하 및 지속가능성에 대한 심각한 도전을 낳을 것이며, 이는 곧 국민들의 피해로 귀결될 수밖에 없다는 점을 정책입안자들은 유념해야 한다.

건강보험 수익자 부담원칙 도입 필요

건강보험의 제한된 재원을 이용하여 재정건전성을 개선하기 위해서는 다음과 같은 방향의 정책들을 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다. 먼저 건강보험의 수익자 부담원칙을 강화할 필요

가 있다. 현재의 보험료는 소득이나 재산 보유상태에 따라 산정 및 부과되고 있어서 보험 가입자가 보험재정을 염려하고 아낀 유인이 전무한 상태이다. 따라서 민간 의료실비보험이나 다른 손해보험과 같이 보험급여를 많이 청구한 보험가입자의 다음해 보험료는 그렇지 않은 가입자들의 보험료보다 더 많이 인상되고 건강한 삶을 위해 스스로 노력하며 건강관리에 힘쓰며 보험급여를 일정 금액 이하만 청구했거나 전혀 청구하지 않은 가입자들의 보험료는 인하되도록 수익자 부담 원칙을 도입할 필요가 있다.

이러한 수익자 부담 원칙이 강화된 보험료 산정체계하에서는 소득이나 재산 보유상태에 따라 부과되는 현재의 보험체계의 단점으로 지적할 수 있는 경미한 질병에 대한 과잉진료 현상을 축소하고 보험가입자 스스로 건강한 삶을 살기 위해 노력하도록 유인하는 긍정적 효과가 있을 것으로 예상된다.

둘째, 사회안전망 확충 차원에서 고비용 중증질환에 대한 보장성을 강화하는 한편 가벼운 질병에 대한 본인부담률은 어느 정도 상향 조정할 필요가 있다. 따라서 가용한 건강보험 재원을 중증질환에 현재보다 많이 배분하고 경미한 질병에 대한 본인부담률을 상향 조정함으로써 건강보험의 과남용을 억제하고 건강보험 재정 확충에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 취약계층에 대한 보장성 강화는 건전한 재정범위 내에서 확대 시행할 필요가 있다. 복지혜택은 신설하기는 쉽지만 폐지하기는 매우 어렵다는 것은 잘 알려져 있으므로 취약계층에 대한 보장성 확대는 최소한 현재의 재정상황을 더 악화시키지 않는 범위 내에서 지속적으로 추진해야 할 것이다.

끝으로 건강보험의 재정을 국민건강 증진에 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 치매조기검진과 치료비 지원 등과 같은 예방적 차원의 사업을

더 많이 개발하고 적극 홍보하여 활용도를 제고할 필요가 있다. 질병 발생 이후의 치료는 보다 많은 재원이 투입되어야 하므로 국민들이 스스로 질병이 발생하지 않도록 사전에 예방하며 보

다 건강한 삶을 영위할 수 있도록 도와주는 질병 예방프로그램을 개발하고 국민들에게 알려주는 것이 보다 효율적인 재정운용의 방향으로 판단된다.

취약계층을 위한 맞춤형 복지 확대

실효성 불분명한 이벤트성 지원책 과감히 폐지해야

이명박 정부는 서민주거안정과 저소득 빈곤층의 자립을 지원하기 위해 여러 정책을 펴고 있다. 이명박 정부는 특히 서민주거안정을 위해 2018년까지 70만 호 분양주택과 80만 호 임대주택을 공급하겠다는 보금자리주택 정책을 발표한 바 있다. 또 세 자녀 이상 가구에 대한 전기요금을 국가유공자나 기초수급자 등과 같이 20%를 할인해 주는 제도를 2009년 하반기부터 시행하고 있다. 아울러 저소득 빈곤층의 자립지원을 위해 기초수급자 중 근로소득이 최저생계비의 70%를 상회하는 경우에 한하여 희망키움통장 사업을 실시하고 있다. 그러나 다음의 논거에 의해 이러한 정책들의 실효성에 의문이 제기되거나 심각한 폐해가 예상되므로 정책입안자들은 이러한 정책들을 면밀히 재검토하여 근본적으로 개편하거나 과감히 폐지할 필요가 있다.

서민주거안정 목표 달성 어려울 듯

먼저 현행의 보금자리주택 정책은 서민주거안정이라는 정책목표를 달성하기 어려울 것으로 보인다. 정부가 보금자리주택을 주변 시세의 50~70% 수준의 낮은 가격에 공급하고 분양된 보금자리주택에 대한 거주요건과 장기간의 전매제한조치는 투자 또는 투기 목적의 수요를 배제

하고 실수요자에게 공급하겠다는 정부의 의지를 반영하지만 전매제한 이후에는 투기의 대상이 될 가능성이 크다. 무엇보다도 현재 무주택자이고 보유재산이 일정수준 이하이며 부양가족이 많은 뿐만 아니라 당첨의 행운을 가졌다는 이유는 자유시장경제 체제에서 향후 막대한 시세차익을 얻을 수 있는 합당한 근거가 될 수는 없다.

혹자는 주택가격이 인구고령화 및 주택공급 확대정책에 의해 향후 장기적으로 하락할 것이기 때문에 시세차익이 없을 것이라고 주장하지만, 주택가격이 장기적으로 하락한다 하더라도 제값을 주고 주택을 분양받은 사람들이나 기존 주택을 시장가격에 구입한 사람들보다 현저히 적은 손실을 보거나 보다 큰 시세차익을 가질 수 있다. 그러나 이러한 시세차익의 가능성이 현재 생활이 곤궁하지만 당첨의 행운이 있었다는 이유만으로 주어지는 것은 무엇으로도 합리화되기 어렵다.

또한 우리나라 서민계층의 주거 안정을 위해서 향후 2018년까지 70만 채의 보금자리주택을 분양하고 80만 채의 공공임대주택을 공급하는 것으로 충분할 것인지는 생각해 볼 문제이다. 설령 이 숫자의 보금자리주택을 분양하고 임대주택을 공급하는 것으로 충분하다고 하더라도 전매제한 기간이 끝나는 시점부터는 서민계층을 위해 분양된 보금

자리주택은 70만 채를 유지하지 못하고 매해 전매 제한이 충족되는 양만큼 줄어들게 된다. 만약 70만 채가 반드시 필요한 보금자리주택의 양이라면 정부는 새로운 공공재원을 투입해서 전매제한이 풀리는 양만큼의 신규주택을 공급해야 하는 악순환의 고리에 빠져들 수 있는 상황을 맞게 된다.

현재 보금자리주택은 일부 그린벨트지역을 활용하여 정부 주도로 공급되고 있으나 공익의 목적으로 오랜 기간 제한되어 왔던 그린벨트 토지 소유주들의 재산권을 다시 한 번 공익의 목적으로 낮은 토지보상비를 받도록 강요하고 있다. 그린벨트 토지주의 희생으로 보금자리주택을 분양 받는 사람들에게 행운을 주는 것은 자본주의 사회에서 무엇으로도 설명하거나 정당화될 수 없다. 또한 보금자리주택이 향후 발전 가능성이 높은 지역이지만 공급가격은 시세에 크게 미달하는 수준이어서 민간 건설업자들이 주변 지역에 사업을 시행하기 쉽지 않을 전망이다. 이는 침체된 건설경기의 회복을 지연시키는 요인으로 작용하고 있다.

다자녀 가구 전기세 인하 등 실효성 의문

주민등록상에 세 자녀 이상을 가진 가구의 전기요금을 국가유공자나 기초수급자들처럼 20% 할인해 주는 제도는 고령화 사회로 빠르게 진입하고 있는 상황에서 저조한 출산율을 제고하기 위한 종합적 시책의 일환으로 보이지만 정책 실효성은 매우 회의적이다. 먼저 이러한 정책의 실질적 혜택은 수혜 가구당 월평균 8,273원 수준에 불과하고 수혜대상이 가구의 소득수준에 관계없이 주민등록표상의 모든 세 자녀 또는 3손 가구이어서 서민생활대책으로 보기 어려울 뿐만 아니라 저조한 출산율이 제고되지 의문이다. 이처럼 실효성이 불분명한 이벤트성 사업으로 공사의 예산을 낭비하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

희망키움통장은 탈수급 의욕 저하 초래

희망키움통장사업은 많은 복지혜택이 기초수급권자에게 집중되고 있는 상황에서 기초수급자 중 자활장려금 대상자가 아닌 가구를 대상으로 근로의욕을 고취하고 기초수급자 대상에서 벗어나도록 장려하기 위한 제도이나 실효성은 회의적이다. 특히 4인 가구기준 월소득 132만6천 원을 초과하면 수급자 대상에서 벗어나지만, 지난해 기초수급대상 가구는 12만 가구를 조금 상회하는 수준이었으며 이 중에서 수급자를 벗어난 가구는 약 6.2%에 불과한 7683가구로 나타났다. 탈수급률이 10%에 미달하는 상황일 뿐만 아니라 탈수급 이후 3년 이내에 수급자로 다시 편입되는 비율이 72%에 달하고 있다. 이러한 현상은 수급자에서 벗어나는 순간 생계, 교육, 주거, 해산, 장제비 등의 모든 지원이 중단되므로 수급자 기준을 갓 벗어난 경우의 실질적 소득은 수급자 시절보다 현저히 낮기 때문에 판단된다. 이처럼 수급자와 탈수급자의 실질적 복지혜택의 큰 괴리를 월 10만 원 미만의 적립금으로 극복하기는 어려울 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 기초수급권자를 대상으로 추가적 혜택을 주는 것은 바람직하지 않고 수급자와 차상위계층의 탈수급자 사이의 복지혜택의 괴리를 축소하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

보금자리주택 등 전면 개편 필요

향후 서민주거안정을 위해서는 세 자녀 이상 가구에 대한 전기요금 인하와 같이 실효성이 불분명한 이벤트성 지원은 과감히 폐지하고 보금자리주택과 같이 항구적 재정소요를 유발하고 시장경제원칙에 위배되는 사업은 전면 개편할 필요가 있다. 특히 보금자리주택 사업의 경우에는 한번 공급된 보금자리주택은 항구적으로 무주택 서민계층 사이에서 낮은 가격으로 거래될 수 있도록 전매제한기간 이후의 재판매 가격과 매수

자 자격을 제한함으로써 토지주들의 강요된 희생으로 공급된 보금자리주택을 로또로 만드는 일은 시정되어야 할 것이다. 기초수급권자와 차상위 계층에 대한 복지지원의 격차를 축소하기 위해서 전면적 수급실태를 조사하고 개선방향을

찾아야 할 것으로 판단되며, 현재의 기초수급권자에 집중되고 있는 복지지원 제도하에서 탈수급을 돕는다는 취지로 새로운 복지혜택을 기초수급권자에 주는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

영세 소상공인 경영여건 개선

강자 규제를 통한 약자 보호는 지양해야

소상공인은 우리나라 국민경제에서 매우 높은 비중을 차지하고 있고 특정 지역에 기반을 두고 있어 지역경제발전의 발판을 형성하고 있다. 뿐만 아니라 중견기업, 대기업으로 성장하기 위한 출발점이기도 하다.

그러나 최근 금융위기로 어려움에 처한 소상공인에 대한 경영개선방안이 제기되고 있고 이것은 크게 두 방향으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 소상공인 지원정책을 통한 경영여건 개선이다. 소상공인 정책금융 공급과 사회안전망 확충을 통한 정책자금지원, 기업형 슈퍼마켓(SSM)과 경쟁하기 위한 '나들카게' 1만 개 육성과 교육 강화를 통한 경쟁력 확보, 전통시장(상점가)과 주변 상권을 포함한 종합적 상권 활성화를 위한 제도 도입 등이 그것이다.

둘째, 기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제를 통한 경영여건 개선이다. 소상공인의 약 30%가 도·소매업을 운영하고 있는 상황에서 SSM의 확산으로 인한 소매상권의 매출감소를 막기 위해 유통산업발전법 개정안과 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 개정안이 마련되었다. 유통산업발전법 개정안에서는 매장 면적 3,000㎡ 이상인 대형마트나 대형마트를 경영하는 기업이 직영하는 SSM

이 재래시장 부근에 매장을 여는 경우 관할 지자체가 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 하고 있다. 또한 시장·군수·구청장이 전통시장과 전통상점가의 경계로부터 반경 500m 이내를 '전통상업보존구역'으로 지정하면 오는 2013년까지 한시적으로 SSM의 입점을 제한할 수 있도록 하고 있다. 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 개정안에서는 전통상업보존구역 외 지역의 대기업 프랜차이즈형 SSM 가맹점에 대해서도 인근 사업자 단체나 동종 슈퍼 3분의 1 이상이 사업조정을 신청하면 중소기업청이 사업조정 전까지 출점을 유보시킬 수 있도록 하고 있다.

소상공인 실질적 경쟁력 향상 지원돼야

그러나 영세 소상공인 경영개선을 위한 소상공인 지원정책과 SSM 규제정책에 있어 다음과 같은 점을 주의해야 한다. 소상공인 지원정책과 관련해 소상공인을 사회적 약자로만 보며 시장경제 원리의 예외적 관점에서 지원정책을 시행할 경우 근본적 문제해결 없이 재정적 부담만 가중시킬 수 있다. 1997년 외환위기 당시 소상공인의 실질적 경쟁력 향상이 아닌 실업문제 해소를 위해 시행된 지원정책들이 실효성을 거두지 못했다. 나

들가게(Smart shop) 육성의 경우 정부가 가장 기대를 하고 있는 지원정책이지만 이와 유사한 동네 슈퍼마켓 공동브랜드인 '코사마트'가 브랜드 가치에 대한 슈퍼마켓 운영자들의 인식부족과 경쟁력 확보 필요성에 대한 공감 부족으로 큰 성과를 내지 못했음을 기억할 필요가 있다.

SSM 규제정책은 WTO 규정 위반소지

지원정책과 병행하고 있는 SSM 규제정책의 경우 WTO 규정 위반소지, 한·미 FTA와 한·EU FTA에 악영향, 소비자 이익침해, 유통산업 발전 저해 등의 문제를 야기할 수 있다.

SSM 규제는쟁의 쟁점

구분	규제 찬성 논거	규제 반대 논거
WTO 위반 여부	대형유통점 규제는 선진국에서도 하고 있으므로 WTO 위반은 문제되지 않음	시장접근 제한적 조치를 금지하는 'WTO 서비스 협정'에 위반
경제적 쟁점	SSM은 골목상권을 붕괴시킨 후 독점력을 행사하여 궁극적으로 유통발전 저해	유통업의 경쟁력을 약화시켜 국가경쟁력 하락
위헌소지 여부	국가의 경제규제와 조정(제119조2항)·중소기업 보호(제123조)를 천명한 헌법에 근거해 합헌	자유시장 원칙(제119조1항)·직업선택의 자유(제15조)·소비자의 선택권(제10조)을 천명한 헌법에 위반

영세 유통점을 보호하기 위해 SSM을 직접적으로 규제하는 것은 소비자 이익으로 귀결되는 '경쟁' 보호가 아닌 '경쟁자' 보호에 정책적 초점이 맞추어져 있기 때문이다. SSM을 직접적으로 규제할 경우 WTO 서비스 협정에서 금지하고 있는 '경제적 수요심사(economic needs test)'에 해당할 가능성이 크다.

또한 중소 유통점을 보호한다는 명분으로 SSM의 진입을 규제할 경우 이미 진입해 있는 SSM이나 중소 유통점들이 경쟁의 압력으로부터 벗어나 장기적으로 독점력을 행사할 수 있는 기반만 마련해 주어 소비자 후생을 감소시킬 수 있다. 그리고 SSM 규제는 SSM의 영업활동의 자유와 소비자의 선택권을 침해할 수 있어 헌법적 문

제를 야기할 수 있다.

결국 영세 소상공인 경영개선을 위한 정책방향은 서민경제를 활성화한다는 명목으로 영세 소상공인을 약자로, 대규모 소매상을 강자로 규정하며 강자규제를 통해 약자를 보호하려는 방식으로 접근해서는 안 된다.

소비자 이익을 도외시한 포퓰리즘적 서민정책이 아닌 소비자를 포함한 서민정책이 필요하므로 SSM에 대한 직접적 규제는 소비자 이익에 역행하는 것으로 진정한 서민정책과 괴리가 있다. 따라서 소상공인들이 자신들만의 장점을 살려 차별화된 경쟁력을 갖추며 소비자들에게 다양한 선택의 기회를 제공해 줄 수 있도록 하는 '경쟁력 강화 정책' 확립에 중점을 두어야 한다.

영세 소상공인들이 차별화된 비즈니스 모델을 통해 경쟁력을 향상시킬 수 있는 여건을 마련해 주고 중소 소매점들이 필요로 하는 물품을 종합적으로 공급하고 수하·배송·보관·유통가공 등을 종합적으로 수행하는 종합도매업체의 육성을 통해 경쟁력을 확보할 수 있도록 해야 한다. 또한 중소 유통업의 경쟁력 강화를 체계적으로 관리하기 위한 집행조직, 전문인력, 재원마련 등을 내용으로 하는 지역상권 활성화제도의 확립에 중점을 두어야 한다. 다만 행정적, 관리주의적, 공급자 중심의 지역정책이 아닌 기업가주의적·소비자 중심 논리에 기초한 정책이 되어야 할 것이다.

시장경제원리에 기초한 육성정책 기대

시장의 범주 내에서 활동하는 영세 소상공인들을 전제로 한 경쟁활성화 정책 이외에 시장경쟁 범주 외에서 도태되고 있는 영세 소상공인을 지원하기 위한 사회정책적 배려도 필요하다. 다만 시장참여에 필요한 최소한의 조건도 갖추지 못한 생계형 소상공인들을 시장경제와 분리하여 지원할 경우 영원한 취약계층으로 고착시킬 수 있으므로 시장경제 참여와 연계된 사회정책이 되어야

한다.
따라서 정책의존성을 발생시키지 않으며 시장

경제로 재도입할 수 있도록 인센티브를 부여하는
방식의 정책적 설계가 요구된다.

중소기업 지원 확대

고용창출 위해선 초과근로 임금할증률 바꿔야

기존의 중소기업 근로시간 단축 지원금 제도는
조기에 근로시간을 단축하고 근로자를 추가로 고
용하는 경우에 추가고용 1인당 일정금액을 주5일
근무제 법정시행일까지 지원하는 제도로 주5일근
무제를 조기에 정착시키고 이로 인한 중소기업의
부담을 완화하기 위한 목적으로 추진된 것이다.

가 있다.

실근로시간 단축을 위해 연장근로를 제한하는
방안으로는 연장근로에 대한 임금할증률 인하가
필요하며, 이는 사용자와 근로자로 하여금 일근
(day work)근로 또는 교대근로를 선택하도록 할
것이다.

근로시간 단축금 지원 대상 확대

중소기업 근로시간 단축금 지원제도의 지원
금 지급대상을 기존 2004년 1월 1일 이후에 사업
을 시작한 경우에서 사업을 시작한 지 1년 미만
인 경우로 변경하여 올해 초부터 시행하고 있다.
2009년의 경우 근로시간 단축 지원금은 1,534개
중소 사업체에 약 30억 원이 지원되었다.

주40시간으로의 법정 근로시간 단축이 대기업
에게는 고용을 증대시키지만 중소기업의 고용증
대 효과는 미미하며, 고용이 증가하는 경우에도
상용직보다는 임시·일용직의 고용이 증가할 가
능성이 큰 것으로 나타났다. 고용창출을 위해서
는 초과근로의 임금할증률 변화를 모색할 필요

맞춤형 수출보험·보증 지원체계 구축

중소 수출기업 맞춤형 수출보험·보증 지원체계
는 국내의 내수기업 중 경쟁력 있는 기업의 해외
진출을 지원하고 수출기업 육성을 위한 인큐베이
팅 역할을 수행하기 위해 마련된 것이다.

국내 내수 중소기업 중 제품경쟁력은 있으나,
수출경험 및 해외마케팅 능력 부족 등으로 해외
진출이 어려운 기업들이 많다. 따라서 5년간 총 3
천 개 업체를 선정, 수출중소기업 맞춤형 수출보
험·보증제도를 통해 4년 내에 500만 달러 이상
수출기업으로 성장을 지원하는 것이 본 제도의
취지이다.

현재 수출보험은 경제기간 2년 이내의 단기성
보험, 2년 이상의 중장기성 보험 및 신용보증·환
변동 보험 등으로 구분할 때 단기성 보험의 비중
이 매우 높은 상태이고 그 비중은 증가하고 있다.
수출중소기업 맞춤형 수출보험·보증제도의 운영
에 있어서 일부 보험종목에 편중되지 않는 제도
의 운영이 필요하다.

근로시간 단축지원금 연도별 지원액
(단위: 개소, 백만 원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
지원 금액	1,657	12,110	15,243	11,413	4,959	3,024
지원 건수	345	1,599	2,369	2,581	1,836	1,534

자료: 노동부(2010)

맞춤형 수출보험 · 보증지원(안)

구분	주요 지원 내용	대상업체
1단계 (Incubating)	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 Plus+보험료 50% 할인 지원 * 50% 보험료는 무역협회 및 지자체 지원 * 중소기업은 보험료 부담 없음 • 수출보험 아카데미를 통한 수출 및 환관리 교육 • 수입자신용정보 제공을 통해 안전한 수출계약 유도 	• 연간 수출실적 100만 달러 이하
2단계 (Growth)	<ul style="list-style-type: none"> • 수출신용보증(선적 전) 지원 * 보험료 20% 할인, 한도 우대(2배) • 단기수출보험 포괄보험 지원 	• 1단계 업체 중 연간 수출실적 200만 달러 초과 업체
3단계 (Maturity)	<ul style="list-style-type: none"> • 단기수출보험 포괄보험 한도 확대 • 수출신용보증(선적 전) 지원한도 확대 	• 2단계 업체 중 연간 수출실적 300만 달러 초과 업체
4단계 (Overseas Investment)	<ul style="list-style-type: none"> • 해외투자보험, 해외사업금융보험 * 보험료 우대(Underwriter 할인율) 적용 	• 3단계 업체 중 연간 수출실적 500만 달러 초과 업체

자료: 한국수출보험공사(2010)

중소 수출기업의 요구에 부응할 수 있는 신규 보험상품 개발과 기존 보험상품의 담보범위 확대 등 지속적인 제도의 개선이 필요하다. 또한 서비스산업의 수출산업화는 매우 중요한 정책과제이다. 중소기업 지식서비스 수출보험을 활성화하여 현재 추진 중인 서비스업의 활성화와 서비스업의 수출산업화를 뒷받침할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

물류정보 통합서비스 제공

현재 국토해양부에서는 개별적으로 흩어져 있는 육·해·공 물류정보를 연계·통합하여 사용자 중심의 국가물류통합정보센터 시스템을 2008년부터 2012년까지 5개년 사업으로 단계별로 추진하고 있으며, 이를 통해서 그래픽 기반의 물류정보 서비스, 다차원 물류분석 서비스, 맞춤형 통계 정보 서비스 등을 제공하려고 하고 있다.

중소기업이 많은 물류기업의 특성상 물류정보화 투자는 미흡한 상태이며, 물류정보의 공동 활용이 미흡하여 비효율·중복투자의 우려가 있고, 물류정보의 신뢰성이 부족하고 통합적인 물류정

보의 획득이 어려운 상태였다. 이러한 상태에서 국가물류통합정보망의 구축은 물류부문의 생산성 향상, 행정효율화 및 물류비를 크게 감축시키는 효과를 볼 것으로 전망된다.

물류생산성 극대화 방향으로 진행돼야

현재 추진 중인 국가물류통합정보 시스템 구축이 소기의 성과를 거두기 위해서는 시스템구축의 내용과 목적을 보다 구체화해야 할 필요성이 있다. 현재 추진 중인 국가물류통합정보 시스템은 다양한 범위의 정보를 포괄하고 있지만, 정보포괄도가 높을수록 이 시스템의 구축목적은 불분명해지는 측면이 있다. 또한 정부의 물류정보화 사업은 민간기업의 수요에 부합할 때 더욱 효과를 발휘한다.

중소기업은 여전히 최첨단 정보기술(IT) 관련 물류기술을 도입하거나 활용하기 위한 기반이 미흡한 상태이므로 정보시스템의 구축은 기업의 물류생산성을 극대화하는 방향으로 진행될 필요가 있다.

농·어업인 지원 강화

지역 특성에 맞는 사회적 기업 육성 바람직

현 정부는 도시지역에 비해 상대적으로 혜택이 취약한 농어촌 지역주민의 복지지원에 강화하기 위해 다양한 복지시책을 추진하고 있다. 최근 서민정책에 포함된 정책으로 농어업인 복지지원 강화와 관련된 정책에는 농어업인 연금보험료 지원 확대, 농어업인 자녀 대학 학자금 지원액 확대 및 농어촌 취약계층에 대한 맞춤형 지원 강화 등이 포함된다.

농촌형 사회적 기업 관련 규제 완화해야

노인 복지의 패러다임이 생산적이고 활동적인 고령화로 변화되고 있고 또 고령화 시대의 노동력 부족 현상에 대처하기 위하여 영세·고령농의 생산적인 활용방안을 적극 모색할 필요가 있다. 영세·고령농 등 취약계층의 일자리 및 소득 창출을 위해 농어촌 특성에 맞는 사회적 기업의 활성화가 필요하며, 이를 위해 농촌형 사회적 기업의 인증요건 완화 등 규제의 완화가 필요하다.

농촌출신 대학생의 학자금 융자금액 증가와 함께 장기연체자도 급증하고 있어 대책이 필요하다. 현행 70점 이상의 학생에 대한 융자대상 기준을 상향 운영하는 한편, 융자금 연체자의 연체 이자율 상향조정 등을 고려할 필요가 있다.

농촌형 역모기지제도의 신속적인 운영이 필요하다. 다시 말해 일정한도 내에서 한꺼번에 인출하고 나머지를 매월 일정금액 지급하는 방식의 도입을 검토하고, 농지면적이 넓은 경우, 전체 보유토지 중 3만㎡까지만 가능하도록 하는 방안이 마련될 필요가 있다.

농지매입사업 보수적으로 운영할 때

농가경영회생지원 농지매입사업은 부채 등으로 경영위기에 처한 농가의 농지 등을 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채청산 후 경영정상화를 유도하고, 매입농지 등은 당해농가에 장기임대하고 환매권을 보장하여 경영의 지속성·안정성을 도모하는 제도이다. 지난해까지 농지매입사업의 부채기준은 '부채 4천만 원 이상', 지원배수는 '부채 규모의 1.2배 이내로 운영하였다. 2010년부터는 농지매입사업의 부채기준이 완화되고 지원배수가 조정되었다. 부채는 3,000만 원 이상, 부채규모의 1배 이내에서 운영하기로 하였다. 2006년부터 2009년까지 경영회생지원 농지매입사업을 신청한 사람은 2,776명이었고 이 중 1,752명에게 4,270억 원의 지원이 이루어졌다. 경영회생지원 농지매입사업은 비교적 성공적인 사업으로 평가되고 있다. 그러나 현재 농지가격은 안정추세 또는 부분적인 하락추세에 있으므로 농지가격이 단기간에 급격히 하락하거나 지속적인 하락이 예상되는 지역 등의 경우 농지매입사업의 보수적인 운영이 필요하다. 따라서 현행 부채규모 1배 이내로 운영하기로 한 지원배수는 현재의 지가 하락추세에 맞추어 더욱 보수적인 관점에서 운영될 필요가 있다.

농어업 관련 재해보험 확대추세

농어업 재해보험 대상은 일부 농작물, 가축 및 수산어종으로 한정되고 자연재해 위주로 대상재해의 범위가 제한된 바 있다. 그러나 2010년 농어업 관련 재해보험을 확대하여 농작물은 20개 종목에서 25종목으로 확대, 가축은 13종에서 14종,

지역별 농업재해보험 가입 현황

구분	보험료 (억 원)	면적 (ha)	농가 수 (호)	가입금액 (억 원)	보험료 기준 비율 (%)
경기	1,631	1,606	1,235	580	2.1
강원	305	285	375	100	0.4
충북	1,651	1,725	1,999	870	2.1
충남	1,579	2,211	2,013	979	2.0
전북	2,039	1,006	940	444	2.6
전남	12,207	4,264	5,037	1,733	15.6
경북	45,940	12,617	17,204	6,811	58.6
경남	11,657	5,262	5,848	1,695	14.9
제주	46	306	494	106	0.1
서울	39	74	49	22	0.0
부산	65	33	45	9	0.1
대구	36	19	42	9	0.0
인천	26	71	89	24	0.0
광주	41	35	57	12	0.1
대전	154	96	88	48	0.2
울산	1,025	525	664	161	1.3
합계	78,440	30,139	36,179	13,603	100.0

자료_농림수산식품부(2010)

이류는 1종에서 2종으로 확대하였다. 농작물 재해보험은 지역별·농작물별로 많은 편차가 있다.

2010년의 경우 사과와 배가 각각 80.4%, 62.6%로 높은 가입률을 나타냈고, 지역별로는 경북이 58.6%, 전남이 15.6%, 경남은 14.9%를 나타냈다.

중복지원 등 정책 혼선은 개선해야

최근 농작물 재해보험의 가입률이 뚜렷이 증가하고는 있으나 개선은 필요하다. 우선 보험대상 범위의 확대 및 보험가입률 확대가 필요하다. 현재 시행중인 농작물재해보험 중 사과와 배를 제외한 대다수의 보험목적물에서 전반적으로 가입률이 저조하다. 정책성 보험을 운영함에 있어 보험대상 범위의 지속적인 확대, 재해복구비 지원 및 정책자금 융자 시 가입 유도 등을 통하여 보험 가입률을 확대할 필요가 있다. 또 중복지원 등 정부정책의 혼선을 개선할 필요가 있다. 정부는 자연재해보험제도를 운영하면서 사유시설물 복구비 지원제도를 유지함으로써 자연재해보험제도의 정착을 어렵게 하고 있다. 단계적으로 무상복구비 지원제도를 감축시킴으로써 중복지원과 같은 정부의 정책혼선을 개선해야 한다.

국민편익증진

사용자 입장을 고려해 편리성 제고돼야

국민편익증진 정책은 이명박 정부가 2010년 초에 서민생활의 안정을 도모하고 더 나아가 국민생활의 개선 및 편익을 증진시킨다는 취지에서 제시한 ‘올해에 달라지는 국민생활’ 가운데 한 부분이다. 국민편익증진 정책의 목적은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 국민들의 편익을 증진시켜 국민생활의 효율성을 증대시키는 것이며, 다른 하나는 지역을 균형적으로 발전시키고

소외계층의 문화생활 환경을 개선하는 것이다. 국민들의 편익증진을 위한 정책으로는 고속버스 환승제 도입 및 확대, 경부고속철도 전 구간 개통, 온라인 우표제도 신설, 온라인 내용증명제도 도입, 지방세 납부방식 개선, 온라인 민원서비스 제공, 재택창업시스템 운영, 여권사무 대행기관 전면 확대, 자동차 등록사무 전국처리제 등이 있으며, 지역균형 발전 및 소외계층 문화생활 환경

고속도로 환승시행 지역(2010년 3월 2일 기준)

구분	출발지 (도착지)	환승지 (고속도로 휴게소)	도착지 (출발지)
호남축	고양, 수원, 의정부, 성남, 용인, 서울, 동서울, 상봉, 인천, 안산, 시흥, 천안, 인성	정안	광주, 전주, 익산, 정읍, 김제, 남원, 군산, 목포, 순천, 영광, 영산포, 강진, 여수, 진도, 완도, 해남, 녹동, 담양, 보성, 논산, 연무대
영동축	서울, 대전, 고양, 인천, 동서울	횡성	강릉, 속초, 동해, 삼척
경부축	서울, 동서울, 성남, 청주, 의정부, 천안, 용인, 인천	선산	대구, 영천, 경주, 포항, 울산, 창원, 마산, 부산, 서부산

개선을 위한 정책으로는 영월 등 5개 군에 도시가스 신규 공급, 사회문화예술교육 프로그램 및 대상자 확대 정책 등이 있다.

중소도시 주민 고속버스 이용 불편 해소

국민편익증진 정책 가운데 주요 정책들의 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 고속버스 환승제 버스 운행횟수는 2009년 11월 2일 시범운행이 도입된 후 2010년 3월 2일부터 전면 확대 실시되었다. 고속버스 수와 운행노선 수가 적어 장시간 기다리거나 인근 대도

시로 이동해야 하는 중소도시 주민들의 고속버스 이용 불편을 해소하기 위하여 시행된 정책이다. 고속버스 환승제로 고속버스 이용시간 및 운행거리가 단축되고, 요금도 절감되는 효과 등을 가져왔으나 전국고속버스운송사업조합이 주축이 되어 시행된 관계로 조합의 비회원들은 환승 승객을 태울 수 없는 문제점이 제기되었다. 또한 환승 차량들이 특정 휴게소에 몰리면서 혼잡 등의 불편이 지적되기도 하였다.

조세행정 효율성·납세자 편의성 극대화

지방세 납부방식 개선의 경우 종이고지서 없는 선진 수납시스템을 구축하여 조세행정 효율성과 납세자 편의성을 극대화한다는 취지에서 시행되었다. 지방세 납부방식 개선으로 총 4,400억 원의 직접비용 절감효과가 있을 것으로 행정안전부는 예상하고 있다. 그러나 인터넷을 통해 지방세를 납부하는 시스템인 위택스(WeTax)의 경우 사용자들의 만족도는 높으나 사용상의 복잡성은 아직 해결해야 할 과제로 지적되고 있다. 사회문화예술교육 사업의 경우 2009년 252개의 문화예술단체 및 기관에서 274개의 사업이 시행되었고

2010년 달라지는 지방세 납부

구분		현재 (2009년 7월 말)	2010년 이후
은행에서 ATM으로 세금납부 시	신용카드 사용	불가능 (현금카드와 통장만 가능)	모든 신용카드 가능 (수수료 면제)
	OCR고지서 필요	필요	불필요
	사용가능 기기	전용 ATM만 가능 (지점당 1대)	모든 ATM에서 가능 (100만 대)
	납부 가능한 세목	OCR고지서당 1건만 납부	일시에 전체 세목 조회·납부
	소요시간	1분 내외	30초 내외
인터넷에서 세금납부 시 (신용카드 이용 시)	사용가능카드	사용카드 제한 (지역당 1~2종)	모든 신용카드 가능
	결제수수료	결제수수료 부담 (일부 지자체 1.5%)	없음
	접속 사이트	해당카드사 홈페이지	위택스에서 모두 가능
	OCR고지서 필요	필요	불필요
	과세정보입력	납세번호(29자리) 등 입력	입력사항 없음
그 외	소요시간	5~10분 내외	1분 내외
	영수증 필요성	납세증명 위해 5년 보관	불필요 (온라인 납세증명 가능)
	법인 신고납부 시	각 지점별 별도 신고·납부	본점에서 일괄 신고·납부

자료_행정안전부(2009b), 디지털타입스(2009년 7월 23일자)

2010년도에는 현재 942개 사업 가운데 334개 사업이 선정된 상태이다(2010년 2월 기준).

사회문화예술교육 대상 전면 확대

사회문화예술교육 사업은 소외계층의 인격형성과 사회성 발달에 도움을 주고 여가선용과 정서적 안정에 기여한다는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 하지만 기존에는 소외계층을 중심으로 정책이 추진된 반면 올해부터 일반시민으로까지 대상을 확대하고 있어, 일반시민을 사회문화예술교육에 포함시키는 것이 타당한 것인지 혹은 소외계층을 위해 더 다양한 사업을 제공하는 것이 더 나은 것인지에 관해서는 논란의 여지가 남아 있다.

2010년 1월부터 65개 지방자치단체를 여권사무 대행기관으로 추가 지정하는 여권사무 대행기관 전면 확대정책은 농촌지역에서 원거리 소재 여권사무 대행기관에 방문해야 하는 불편함을 해소할 것으로 보이며, 중소기업청이 2010년 1월부터 본격 서비스하게 되는 온라인 재택 창업시스템은 창업 시 27종의 서류를 6개 기관에 방문·제출해야 했던 번거로움이 온라인으로 해결되는 효과가 있으나 아직은 주식회사 10억 원 미만 발기설립의 경우에만 가능하다는 제약이 있다. 정부 민원 포털인 '전자민원 G4C'를 통해 이사, 사망, 장애인, 출생 교육 민원 등등 총 15종의 생활민원을 온라인으로 일괄 제공하는 생활민원 온라인 서비스는 2009년 12월부터 1,800종 민원에 대한 온라인 신청, 500종 민원에 대한 전자발급이 가능하며 2010년까지 가능한 모든 민원에 대해 온라인 서비스를 제공하도록 할 방침이다.

가평, 영월, 횡성, 금산, 고성(경남) 등 5개 군에 도시가스를 신규 공급하는 사업의 경우 2010년 10월을 목표로 하고 있으나 영월, 횡성 등에서의 수요 부진과 수익창출문제로 사업이 지체되고 있는 실정이다.

이 밖에도 지역에 관계없이 전국 모든 등록관

청에서 자동차 등록사무를 처리하게 되는 자동차 등록사무 전국처리제, 2010년 11월 대구~부산 구간 조기 개통을 통한 경부고속철도 전 구간 개통, 여권발급 수수료를 현금으로만 결제해야 하는 번거로움을 해소하기 위한 여권발급수수료 신용카드 결제 등의 정책이 시행 중이거나 추진할 예정이다.

재정부담 등을 고려한 정책시행 재고해야

한편, 국민편익증진 정책의 시행 과정 중에 나타난 문제점들을 바로잡고 정책의 효과를 더욱 높이기 위해서는 다음과 같은 개선방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 다양한 사업자들을 참여시켜 국민들의 실질 편익을 증진시킬 필요가 있다. 예를 들면 고속버스 환승제의 경우 전국고속버스운송사업의 비조합원이나 시외버스 사업자들도 환승제에 참여할 수 있도록 하면 사업자 간 경쟁을 유발하게 되고 대기시간 단축 및 노선확대 효과 등을 가져와 국민들의 편익을 증진시킬 수 있을 것이다.

둘째, 정책사업의 재정부담을 고려하고 정책수행 시의 관리방법을 개선할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 원래 목적과 부합성이 떨어지는 정책 부문은 재정부담 등을 고려하여 재고할 필요가 있다. 예컨대 사회문화예술교육의 경우 기존 소외계층 중심에서 일반시민으로 대상을 확대하고 있으나 재정부담 등을 고려하여 경제적으로 시장에서 소비가 가능한 계층은 대상에서 배제하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 사업에 대한 관리 감독도 사후평가 시스템을 활용하여 사업자의 자율성을 보장하면 사업의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 사회문화예술교육의 경우 선정된 프로그램에서 교육 자율권은 충분히 주되, 사후 프로그램 참가자들의 프로그램 평가 및 피드백으로 관리 감독을 대체하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 국민편익증진 정책에 관한 국민들의 인지

도 개선을 위한 홍보활동을 강화할 필요가 있다. 지방세 납부방식 개선, 고속버스 환승제, 온라인 서비스 확대, 사회문화예술교육 사업 등 주요 국민편익증진 정책에 관한 인지도가 아직 높지 않은 상황이다. 따라서 국민들이 변화된 정책들을 실제로 잘 활용할 수 있도록 포괄적 대상의 홍보물 제작뿐만 아니라, 정책 수혜대상이 되는 특정 소외계층에게는 전화 홍보 등 직접적이고 적극적인 방법으로 홍보활동을 강화할 필요가 있다.

넷째, 사용자 입장을 고려한 편리성을 제고할 필요가 있다. 국민들의 편익을 위한 정책인 만큼 사용자 중심의 쉽고 간단한 메뉴 서비스를 제공할 필요가 있으며 장애인·고령자에 대한 배려가 필요하다. 예컨대 위택스(WeTax) 이용자들의 가

장 큰 불편사항은 사용상·절차상 복잡성으로 나타난바, 이를 시정할 필요가 있으며 온라인 서비스의 경우 접근성이 떨어지는 장애인, 고령자 등을 위한 대체 인터페이스를 제공할 필요가 있다.

마지막으로 국민편익증진 정책을 서민중심의 정책으로 재편할 필요가 있다. 국민편익증진 정책이 서민생활의 편의 도모라는 취지에서 시작된 만큼 정부가 제시한 국민편익증진 정책을 서민 위주의 정책으로 추진할 필요가 있다. 자동차 등록사무 전국 처리제 시행 등은 서민중심의 정책이라고 보기에는 다소 무리가 있는 것이 사실이다. 또한 정책의 실질적 효과에 대한 고려 없이 추진되고 있는 전시성 정책은 마땅히 배제되어야 할 것이다.

세제지원 확대

‘넓은 세원, 낮은 세율’ 지속적으로 추진

이명박 정부는 서민 및 중산층의 세금부담을 경감하고 폐업한 영세자영업자의 경제활동 재개를 지원하며 취약계층을 지원하기 위한 기부문화 활성화를 위한 일련의 조치를 시행하고 있다. 세금 부담 경감을 위해서는 낮은 소득구간의 소득세율 인하, 각종 공제 확대, 부양가족이 많은 가구에 유리하도록 소득세 공제체계 개편, 서민생활 지원을 위한 부가가치세 면제, 유가환급금 지급, 근로장려세제 지원 확대, 월세 소득공제 신설 등이 이루어졌다.

폐업한 영세자영업자가 경제활동을 재개할 수 있도록 폐업한 영세 개인사업자에게 500만 원까지 결손처분된 사업소득세와 부가가치세의 납부를 면제해 줌으로써 새로운 사업 시작의 걸림돌

로 작용할 수 있는 요인들을 제거하고자 했다. 또한 취약계층에게 혜택이 돌아갈 수 있는 기부금을 확대하기 위해 개인의 지정기부금의 손비 인정범위를 20%로 확대하고 소액서민금융재단에 기부한 기부금에 대한 손비 인정범위는 개인 기부자뿐만 아니라 법인에 대해서도 50%로 확대하기로 했다.

근로장려세제 확대는 재검토해야

서민 및 중산층 세금부담 경감을 위해 시행한 여러 조치들 중에서 유아용 분유, 기저귀 등에 대한 부가가치세 면세와 근로장려세제의 확대 시행은 재검토되거나 보완되어야 할 것으로 평가된다. 분유, 기저귀, 구내식당 음식공급에 대한 부가가

치세 면세는 소비자 가격에 공급자가 지출한 매입부가가치세가 전가될 가능성이 매우 높고 출산 장려나 민생안정에 기여하는 바도 미미할 것으로 평가된다. 그리고 근로장려세제의 근로장려 효과는 현재 매우 높은 기초생활보장 급여 수준을 낮추고 복지제도 운용의 효율화가 수반될 때 더욱 커질 것으로 분석되고 있으므로 이러한 분석결과와는 향후 정책방향 설정에 반영되어야 한다.

폐업한 영세자영업자의 경제활동 재개 지원을 위해 시행하고 있는 500만 원 한도의 결손처분된 사업소득세와 부가가치세 납부면제의 잠재적 수혜대상은 약 40만 명으로 추정된다. 이러한 약 40만 명의 잠재적 수혜대상 중에서 실질적으로 어느 정도가 새로운 사업을 시작하거나 취업을 할지는 알 수 없지만 폐업한 영세사업자의 재기 가능성을 열어준다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

개인의 지정기부금 손비인정한도를 확대함으로써 기부문화가 얼마나 활성화될지는 계량적으로 추정하기 어렵지만 최소한 저해요인으로 작용하지는 않을 것으로 판단된다. 그러나 법인이 지출한 지정기부금의 손비인정한도가 여전히 5%로 제한되고 있는 점은 향후 개선될 필요가 있는 것으로 평가된다.

조세만능주의에서 벗어나야

현재의 친서민 세제지원 정책의 개선은 '넓은 세원, 낮은 세율'의 조세이념을 지속적으로 추구하는 데서 그 출발점을 찾아야 할 것으로 판단된다. 특히 조세에 의해 초래되는 경제적 왜곡현상을 축소하기 위해서 각종 비과세 감면제도는 지속적으로 축소하고 세율은 보다 낮출 필요가 있다. 결과적으로 과세미달자도 지속적으로 축소에야 할 것으로 판단된다. 또한 조세정책에 의해 모든 사회적 현상도 교정할 수 있다고 믿는 조세만능주의에서 벗어날 필요가 있다. 특히 저출산 현

상과 같은 문제는 근본적으로 높은 주택가격, 보육환경과 사교육비 등에 있음에도 불구하고 다자녀 가구에 유리하도록 약간의 공제제도를 변화하고 분유와 기저귀 등에 부과되는 부가가치세를 면제해 주는 것으로 교정할 수 있다고 믿고 이런 정책들을 도입하는 것은 지양되어야 할 것으로 판단된다.

근로장려 세액공제제도의 실효성을 제고하기 위해서는 현행 복지제도 간 상호작용을 면밀히 고려하여야 할 것으로 판단된다. 각 제도의 실효성을 높이고 저소득층의 자립을 도울 수 있도록 기초생활보호제도와 여타 복지제도의 급여수준 및 대상을 면밀히 재검토하고 조정해야 한다. 법인의 지정기부금 손비인정 한도도 여러 주요 국가들 수준으로 확대할 필요가 있다.

법인 지정기부금 손비인정한도 확대해야

현재 5%로 제한되어 있는 법인의 지정기부금 손비인정한도를 확대하는 것은 기업들의 기부문화 활성화를 데 도움이 될 것으로 판단된다. 기존 연구결과에 따르면 기업의 기부활동은 기업의 이미지 제고를 통한 매출 증대로 이어지고 제고된 기업의 이미지는 자본조달비용과 노동비용 등 생산비용을 낮춰줌으로써 기업의 이윤을 증대시키는 것으로 광고선전비와 같은 기능을 한다. 그럼에도 불구하고 광고선전비는 기업의 비용으로 전액 계상되지만 기부금은 소득의 일부분만 비용처리되고 있어서 사회적으로 바람직한 수준의 기부금에 미달하는 수준만을 기업들이 기부하고 사회적으로 바람직한 수준 이상의 광고선전비를 지출하는 것으로 분석된다. 미국은 소득의 10%까지, 독일은 소득의 20%까지, 영국은 전액 손비인정하고 있는 점을 고려하여 현행 소득의 5% 한도의 지정기부금 손비인정한도는 개선될 필요가 있다.

서민물가 대책

장기적으로 경제체질 강화 · 유통구조 개선 필요

현 정부는 출범 직후 서민생활의 안정을 위한 생필품 가격안정을 위해 '서민생활안정을 위한 생활필수품 점검 및 대응계획'을 마련했다. 2008년 3월, 서민생활안정을 위한 물가대책에서는 소비자단체, 시민단체의 의견을 수렴하여 소득 2분위 이하(전체 가구의 40%, 월소득 247만 원 이하) 저소득층의 구입빈도가 높고, 소비지출 비중이 높은 52개 품목을 선정하여 특별 관리하기로 하였다.

52개 품목 선정 물가 특별관리

서민생활과 물가안정에 우선적 경제정책으로 2008년 6월, 급격한 유가상승 등 대외여건 악화로 서민층의 어려움이 가중되고 있는 점을 감안, 서민생활과 물가안정에 경제정책의 우선목표를 두고 지원시책 강구, 경기 회복을 통한 일자리 창출 등 근본적 대응을 통해 추가적 경기위축을 방지하기 위한 대응노력을 추진하고, 안정적 거시정책을 운용하여 통화·환율 등 거시정책변수들은 물가·성장 등 실물경제의 흐름과 괴리되지 않도록 안정적으로 운용하며, 재정은 조세환급, 세계잉여금 활용 등을 통해 서민생활안정에 노력하기로 한 바 있다.

서민물가의 상승요인을 보면 유가, 환율, 국제곡물가, 농산물 가격, 교육비 상승이 서민물가에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 유가, 곡물가, 환율 등 외부적 요인에 의한 물가 상승은 그 대책에 한계가 있었다. 이는 과거 제1, 2차에 걸친 오일쇼크나 외환위기 당시 수입원자재 가격의 상승에 의해 초래된 국내물가 급증과 경기급랭에서 수차례 경험한 바 있다. 이때 많은

노력에도 불구하고 상당히 높은 생산자물가 또는 소비자물가 상승이 있었다.

농산물 가격안정 대책 또한 수급불균형에 의해 초래되는 성격이 강하므로, 배추, 파 등 농산물 가격의 급격한 변동성은 그동안 많은 노력에도 불구하고 일시적 가격급등에 대처하는 데 한계를 보여 왔다.

교육비 상승을 방지하기 위해 심야교습시간의 제한, 학원 불법운영 신고 포상금제, 입학사정관 제도 운영, 등록금 상한제, 취업 후 학자금 상환제, 많은 교육비 상승 완화를 위한 대책이 모색되고 있으나 그 효과에 대한 평가는 긍정적이지 못하다.

공교육비 절감조치들은 실효성 떨어져

따라서 물가안정을 위한 단기적인 노력이 필요하겠지만 그것들이 근본적인 대안이 되기에는 부족하다는 점을 인식하고 장기적인 다음의 물가대책을 강구하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 장기적으로 경제의 체질강화를 위하여 생산원가 절감, 기술혁신을 통해 특히 에너지 가격 증가에 의한 비용증가요인을 극복하는 방법이 가장 우선적인 방법이 되어야 한다. 아울러 안정적인 에너지 확보를 위해 해외자원 개발을 통한 자주개발률을 크게 높일 필요가 있다(프랑스의 자주율이 90% 이상, 이탈리아는 50% 이상). 식량, 에너지는 안보적 차원에서 정부의 적극적 확보노력이 필요하다. 그리고 유류가격 안정과 관련해서는 독과점체제하에서 유통과정에 많은 문제점이 있다는 평가를 받고 있으므로 이를 개선을 필요가 있다.

둘째, 배추·무 등 채소류는 일반적으로 공급의 비탄력성, 가격의 불안정성, 계절성, 지역성을 가지고 있어서 가격안정이 매우 중요하므로 산지 유통 또는 소비자 유통과정의 합리화 등 다양한 방법으로 유통구조 개선을 도모할 필요성이 있다. 정부는 과거에도 농산물 가격급등에 대응하여 할당관세 인하, 비축물자 방출을 확대하고 유통구조 개선 등 근본적인 대응 추진하고자 하였

으나 큰 효과는 없었다.

셋째, 사교육비·공교육비 상승을 억제하기 위한 다양한 조치들이 검토되고 있으나 실효성 측면에서 의문시된다. 특히 대학등록금 동결, 학자금 대출제도 등 공교육비 절감을 위한 정책은 다른 부작용이 우려되는데 이에 유의하여 시행할 필요가 있다. **keri**



전문가 진단을 통해
한국경제의
지속성장 전략을 찾는다!

시장이 봄벼야 사람이 산다

자유시장경제 이념을 바탕으로 설립된 민간 경제연구기관 KERI가
지난 한 해 동안 한국경제에 관해 분석한 글을 모았다.
2010년 한국경제가 나아갈 길의 튼튼한 디딤돌이 되어 줄 것이다.

한국경제연구원 편저 | 신국판 | 455쪽 | 20,000원

글로벌 금융위기 극복과정에서 얻은 교훈 / 출구전략 시나리오와 금리인상 전망 / 재정적자를 걱정한다 / 시장은 언제나 작동하고 있는 것이다 / 오너십 없는 기업가정신의 허상 / 녹색성장, 어디에서 찾아야 하나 / 일자리 나누기 실천을 위한 제언 / 행복도시가 불행도시가 되지 않으려면 / 2010년에는 미국, EU와 FTA 시대 열어야 등

노르딕 국가의 고신뢰 현황과 시사점

이병기 한국경제연구원 선임연구위원



노르딕 국가는 전 세계에서 신뢰수준이 가장 높을 뿐 아니라 높은 소득수준을 유지하고 있는 선진국으로 덴마크·핀란드·아이슬란드·노르웨이·스웨덴 5개국을 일컫는다. 보고서에서는 노르딕 국가의 고신뢰가 어떤 과정을 거쳐 형성되었는가를 사회적·제도적 관점에서 살펴봄으로써 우리나라에 주는 시사점을 모색해 보고자 한다. 우리나라가 경제 부국이 되려면 현재 한국 사회가 처한 낮은 사회적 자본의 축적 수준을 높이는 것이 중요한 과제 중 하나이기 때문이다.

노르딕 국가의 사회적 신뢰수준은 1989~2008년 기간 중에 59.5%로 나타나 한국 30.5%, OECD 평균 34.5%보다도 훨씬 높은 것으로 나타났다. 또한 노르딕 국가의 신뢰수준 변화 추이는 매우 안정적인 것으로 나타나고 있고, 2005년도의 웨이브에서는 노르딕 국가의 신뢰수준이 63.3%로 높아졌다. 이러한 노르딕 국가의 신뢰수준은 OECD의 전 기간 평균, 한국의 전 기간의 평균보다 월등히 높은 수준을 보였다.

또한 노르딕 국가는 사회적인 신뢰뿐만 아니라 제도 신뢰가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 의회 등에 대한 제도 신뢰는 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 노르딕 국가의 의회 신뢰는 51.1%인 반면에 우리나라의 경우 25.8%로 나타났고, 노르딕 국가의 사법부에 대한 신뢰는 70.2%인 반면에 우리나라의 경우는 58.6%로 나타나 정부 3부 중 의회와 사법부에 대한 신뢰

수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히 우리나라는 정치제도 중 의회에 대한 신뢰 수준이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 더구나 우리나라의 경우 교육수준이 높을수록 공적 제도에 대한 신뢰수준이 낮지만, 노르딕 국가의 경우 교육수준이 높을수록 주요 공적 제도에 대한 신뢰수준이 높은 것으로 나타났다.

노르딕 국가의 높은 신뢰 형성의 원인

노르딕 국가는 역사적으로도 높은 신뢰수준을 형성하여 왔지만 제도적으로도 높은 신뢰수준을 유지하는 기초적 여건을 마련하였다.

노르딕 모델은 집단적으로 위험을 공유(risk sharing)하는 체제를 주요한 특징으로 하고 있다. 시민들은 높은 수준의 신뢰와 위험 공유의 집단적인 메커니즘을 갖고 있다. 이것은 단지 공공부문에서만 나타나는 것이 아니라 거시정책 및 노

동시장 제도에서도 위험 공유를 목표로 하겠다고 볼 수 있는 것이 많다. 노르딕 국가에서 사회적 자본을 형성하는 신뢰의 규범이 언제 발생하였는지에 대해서는 많은 논란이 있다.

노르딕 국가에서 신뢰수준의 변동을 가져오는 주요 요인의 현 상황을 보여주는 것이 <표 1>이다. 이것은 OECD 30개 국가에서 노르딕 국가의 순위를 보여준다.

첫째로 국제투명성 기구의 부패인지수는 정치 시스템 내의 부패를 평가하는 지표로서 이 지수의 값이 커질수록 부패가 감소한다는 것을 나타낸다. 부패가 감소하면 신뢰는 상승하게 될 것이다. 2009년도 부패인지수의 순위를 보면 OECD 30개 국가 중 덴마크 2위, 스웨덴 3위 등 상위권을 나타냈다. 이것은 노르딕 국가가 부패수준이 매우 낮은 국가라는 것을 말해주는 것이다.

둘째로 재산권 보호는 적법하게 획득된 재산의 보호는 시민사회와 경제자유의 근간이 되는 요소로서 이를 보호하는 것은 정부의 중요한 책무 중 하나이다. 재산권보호지수가 높다는 것은 재산이 적법하게 정부에 의해 잘 지켜지고 있다는 것을 의미하기 때문에 신뢰는 증가하게 될 것이다. 재산권보호지수에 있어서도 노르딕 국가가 상위권을 차지하고 있다. 핀란드는 OECD 국가 중 재산권 보호수준이 가장 높은 국가로 나타났고 덴마크는 OECD 국가 중 재산권을 잘 보호하

는 2위의 국가로 나타났다.

셋째로 세계은행의 법치지수는 법집행이 잘되는지 그리고 경찰·법원의 질은 좋은지를 반영한다. 법집행이 공정하고 불편부당하다고 믿는 사람은 다른 사람을 더 신뢰하게 될 것이다. 법질서 유지를 위한 법집행이 잘 이루어지는 경우 사회적 신뢰는 상승하게 될 것이다. 노르웨이는 노르딕 국가 중 가장 높은 수준의 법치를 보여주는 국가였고, 그 다음이 덴마크로 나타났다.

우리나라의 낮은 신뢰 형성 원인과 과제

한국 사회의 낮은 신뢰수준은 역사적인 맥락에서 파악해 볼 필요가 있다. 우리나라는 식민지 경험을 가지고 있고, 해방 후 좌우 대립과 함께 6·25 전쟁, 독재 경험 및 민주화 과정을 거치는 등 굴곡이 심한 역사적 경험을 가지고 있다. 이 같은 식민지 시대의 유산과 그 이후의 정치적인 격변은 불신을 양산하는 계기로 작용하였다.

우선 우리나라가 겪었던 일제 식민지의 나쁜 경험이 신뢰에 부정적인 영향을 주었다. 일본이 3·1 운동 이후 채택한 분할-지배(devide and rule) 전략은 이후 한국 사회의 신뢰구조의 성격에 근본적인 영향을 미쳤다.

우리나라의 경우 OECD 30개국 중 부패인지수는 22위, 재산권보호지수는 19위, 법치지수는 24위에 머무르고 있다. 이는 OECD 평균 이하로 이 같은 순위는 노르딕 국가의 경우보다 월등히 낮은 수준이다. 우리나라가 선진국으로 진입하기 위해서는 신뢰수준의 구축이 시급하지만, 이를 위해서는 아직도 낮은 수준에 머물고 있는 제도적 기반구축에 많은 정책적인 노력과 투자가 필요하다는 것을 의미한다.

우리나라의 사회적 신뢰를 높이기 위해서는 다음과 같은 대안이 필요하다.

첫째로 각 사회의 부문별 부패를 획기적으로 낮출 제도 개혁을 통해서 신뢰를 회복할 수 있다.

[표 1] OECD 국가 중 노르딕 국가의 주요 지표 순위

구분	부패인지수 (2009)		재산권 보호지수(2007)		법치지수 (2008)	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위
호주	9.3	2	8.94	2	1.92	2
오스트리아	8.9	5	9.05	1	1.87	6
벨기에	8.7	7	8.74	5	1.91	4
체코공화국	8.6	10	8.91	4	1.96	1
덴마크	9.2	3	8.51	8	1.90	5

자료_ Transparency International, *Corruption Perception Index*(2009)
Fraser Institute, *The Economic Freedom of the World Index*(2007)
World Bank, *Worldwide Governance Index: Rule of Law Index*(2008)

부패는 관료나 정치인의 불법적인 행동에서 나타나고, 국가사무를 사적인 이득을 얻기 위해 이용하는 데서 나타나기 때문에 부패가 만연한 사회에서 사람들 간의 신뢰는 무너지게 될 것이다. 국제투명성기구가 제공하는 2009년 부패인지지수는 OECD 국가 중 22위로 나타나고 있어서 우리나라 부패가 높은 것으로 나타났다. OECD 국가의 부패인지지수를 살펴보면 덴마크, 스웨덴, 뉴질랜드, 핀란드, 스위스 등이 부패가 적은 국가로 나타났다.

[표 2] OECD 국가 중 우리나라 주요 지표 순위

구분	부패인지지수(2009)		재산권보호지수(2007)		법치지수(2008)	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위
한국	5.5	22	7.25	19	0.79	24
OECD 평균	7.03	-	7.60	-	1.32	-

자료_ Transparency International, *Corruption Perception Index*(2009)
Fraser Institute, *The Economic Freedom of the World Index*(2007)
World Bank, *Worldwide Governance Index: Rule of Law Index*(2008)

둘째로 신뢰수준을 높이기 위해서는 재산권 보호가 적시에 이루어져야 한다. 적법하게 획득된 재산의 보호는 시민사회와 경제자유 의 근간이 되는 요소로서 재산권이 잘 보호되는 사회에서 신뢰는 증가하게 될 것이다. 자유시장경제가 잘 작동하려면 사적 재산권이 보호되고 계약을 깨고 법을 어긴 사람을 사법의 심판을 받게 하는 법치가 이루어져야 한다. 효과적으로 재산권을 보호하고 계약의 권리를 보호하는 제도를 갖고 있는 국가에서 사회적 신뢰수준이 높다.

셋째로 법은 일관성 있고 공정하게 적용되어야 하고, 또 국회는 민주적 방식으로 적시에 국민의 요구를 입법화해야 신뢰를 회복할 수 있다. 상황이 변하고 세상이 변해도 법은 적어도 어떤 동일한 원칙하에 일관되게 적용되어야 한다. 일반국민들의 법치에 대한 믿음은 차별에 기초한 어떠한 선입관이나 편견, 편파적인 성향도 존재하지 않는다는 인식이 넓게 자리 잡혀야만 확고해진다. 그

렇지 않다면 법의 집행과 적용에 대한 예측가능성이 사라지므로 법은 국민으로부터 신뢰받을 수 없게 되고, 그 권위가 땅에 떨어지게 된다. 특히 자유민주주의와 시장경제의 헌법적인 선언에 합치되는 방식으로 법치가 확립될 필요가 있다.

사회적 자본의 축적 수준을 높이는 방안

지금까지 노르딕 국가가 높은 신뢰수준을 유지한 문화적 요인과 제도적 요인을 살펴보고 우리나라의 신뢰수준을 향상시키기 위한 시사점이 무엇인가를 찾아보았다. 우리나라는 빠른 경제성장을 통해서 선진국 대열에 합류하는 과제가 남아 있다. 그동안 우리나라는 혈연, 지연, 학연 등과 같은 연고주의가 만연한 상태에도 불구하고, 기업의 높은 투자, 근로자의 높은 근로의욕 그리고 정부의 적절한 정책 등으로 빠른 경제성장을 이룩할 수 있었다. 그러나 이러한 빠른 양적 성장에도 불구하고 사회적 자본의 축적은 미흡하였거나 높은 경제성장 과정에서 부분적인 와해과정을 밟아 온 것이 사실이다. 우리나라가 경제 부국이 되려면 현재 한국 사회가 처한 낮은 사회적 자본의 축적 수준을 높이는 것이 중요한 과제 중 하나이다.

우리 사회가 경제 부국이 되기 위해서는 먼저 높은 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 그렇지만 사회적 자본의 축적은 장기간의 시간이 지나야 효과를 나타낼 수 있다는 점에서 단기적인 처방보다는 장기적인 관점에서 접근하는 노력이 필요하다. 신뢰수준을 변동시키는 요인들을 살펴보면 여전히 그 축적 수준이 낮은 상태이다. 우리나라는 역사적으로 식민지 경험, 억압적인 정부 및 민주화 등과 같은 굴곡이 심한 역사적 경험을 가지고 있다. 이 같은 경험을 통해서 한국 사회는 사적 신뢰도 매우 낮을 뿐만 아니라 공적 신뢰도 낮은 상태에 처해 있다. 이를 위해 장기적 관점에서 몇 가지 제도개선이 필요하다.

첫째로 각 사회의 부문별 부패를 획기적으로 낮출 제도 개혁을 통해서 신뢰를 회복할 수 있다. 우선 정부 규제의 대폭적인 축소가 필요하다. 정부에 의한 규제가 심한 곳에 부정과 비리가 발생할 가능성이 크다. 규제가 일방적이고 강압적일 수록 피규제자의 규제 회피 노력이 증가하기 때문이다. 또한 싱가포르가 장기에 걸친 반부패정책 추진으로 부패가 낮은 사회를 만든 것처럼 부패 방지를 위한 제도 강화가 필요하다.

둘째로 법은 일관성 있고 공정하게 적용되어야 하고, 또 국회는 민주적 방식으로 적시에 국민의 요구를 입법화해야 신뢰가 회복될 수 있다. 재판 결과에 대한 불신, 법조비리, 판사들의 권위적 태

도, 전관예우 등은 사법부의 신뢰저하 요인이다. 또한 한국의 국회가 낮은 신뢰를 극복하기 위해서는 입법기관으로서 국민들의 다양한 요구들을 적시에 수용하여 입법화하고, 행정부에 대한 감시와 견제의 기능을 제대로 수행하는 것이다.

셋째로 신뢰수준을 높이기 위해서는 재산권이 신속하게 보호되어야 한다. 우리나라의 경우 사건처리 기간이 장기화되어 가는 추세인 것으로 나타나고 있는데, 이 같은 업무처리 지체 혹은 소송 처리기간 증가는 재산권을 빠른 시간 안에 효과적으로 보호하는 데 어려움을 증가시키게 된다. 이를 개선하기 위해서는 판사 정원의 확대 등 제도의 개혁이 필요하다. **keri**

가구 특성별 양극화의 추이와 시사점

설윤 한국경제연구원 연구위원



최근 논의되고 있는 양극화 심화 현상을 고찰하기 위하여 1997년부터 2007년까지의 양극화 지수를 추정하였다. 양극화 추정을 위하여 소득변수뿐만 아니라 소비변수를 이용하여 최근까지의 추이를 분석하였다. 또한 가구별 특성을 살펴보기 위하여 직업·산업에 따른 가구 분류와 가구의 교육수준에 따라 그룹별로 실시하였다. 소비변수도 소비지출뿐만 아니라 비내구재 소비와 교육비 등으로 분석을 시도하였다. 그 결과 외환위기 이후 소득양극화가 심화되었다는 통념은 과장되었음을 알 수 있었다.

중산층이 감소하는 양극화의 문제는 단순히 소득 5분위 배율(소득 하위 20%에 대한 소득 상위 20%의 비율)의 변화를 통해 판단하는 데는 무리가 있다. 보다 정교한 양극화지수를 이용하여 양극화의 심각성 여부를 확인하고 그 진행과정을 살펴볼 필요가 있다. 양극화는 사회 구성원의 다양한 특성을 통해 여러 해석을 시도할 수 있다. 또한 소득에 대한 것뿐만 아니라 소비양극화 정도를 추정함으로써 외환위기 이후 불거진 소득과 소비양극화의 추이를 파악한다.

양극화지수의 개념과 추정치

소득 불균등도를 나타내는 전통적인 지니계수는 일반적인 소득수준의 편차를 보여주는 지수로서 소득계층의 분포를 반영하지 못한다는 단점을 갖고 있다. 반면 양극화는 소득집단이 두 개로 분리되는 현상을 의미한다. 즉, 양극화는 소득집단

이 두 개의 서로 다른 소득수준을 중심으로 물리는 현상을 의미한다.

소득양극화를 분석하기 위한 소득변수로는 근로소득과 가치분소득을 이용하였고 소비변수는 소비지출과 비내구재 소비지출을 이용하였다. [표 1]은 소득과 소비변수의 기본통계량으로 근로소득은 가구주와 나머지 가구원의 근로소득을 합한 총 근로소득이며, 가치분소득은 소득에서 비소비지출을 뺀 나머지를 말한다. 근로소득은 노동시장 여건을 잘 반영한다는 장점이 있으며, 가치분소득은 가구의 전체 소득을 나타낼 수 있다는 장점이 있다. 근로소득은 외환위기 직후인 1998년을 제외하고 매년 꾸준히 증가하는 추세를 보였다.

또한 소비변수를 이용한 양극화지수의 추정은 가구의 소비지출과 소비 문헌에서 주로 이용하는 비내구재 소비지출을 이용하였다. 소비지출은 내

구제, 비내구제, 그리고 교육비 등을 포함하며 비내구제 지출은 내구제를 제외한 음식비, 피복비, 교통·통신비를 포함한다. 소비지출과 비내구제 소비지출의 전체 평균은 각각 176만6천 원과 132만7천 원으로 나타났다.

[표 1] 소득·소비변수의 기본통계량

(단위: 원)

구분	가구 수	근로 소득	가처분 소득	소비 지출	비내구제 소비
1997	3,576	1,824,423	1,945,750	1,392,463	1,046,211
1998	3,731	1,681,581	1,758,690	1,247,403	966,262
1999	3,590	1,711,259	1,804,120	1,396,438	1,058,848
2000	3,467	1,853,746	1,988,609	1,542,328	1,159,899
2001	3,340	2,064,105	2,183,076	1,669,997	1,262,372
2002	3,095	2,243,342	2,343,126	1,762,222	1,320,899
2003	5,161	2,453,222	2,501,227	1,868,407	1,408,814
2004	5,053	2,616,974	2,654,532	1,994,959	1,501,495
2005	5,975	2,763,526	2,845,336	2,105,862	1,581,051
2006	5,867	2,845,597	2,901,976	2,171,025	1,614,181
2007	6,511	3,022,323	3,070,129	2,272,221	1,673,936
평균	4,488	2,280,009	2,363,325	1,765,757	1,326,724

주: 변수는 명목변수이다. 교통·통신비와 교양·오락비 중 용품에 대한 비용은 내구제 성격을 가지고 있으므로 산정에서 제외하였다. 비내구제 소비=음식비+기타소비지출+교통·통신비+교양·오락비+피복비+광열 및 수도

외환위기 이후 소득과 소비변수를 이용하여 양극화지수를 추정하고 소득과 소비의 지니계수를 추정함으로써 양극화와 불균등의 정도를 파악하였다. [표 2]에서 보는 바와 같이 근로소득을 이용한 소득양극화의 추정치는 1997년에 0.1475를 기록하고, 등락을 거듭하여 2007년에 0.1511을 기록하였다. 소득 불균등도를 나타내는 지니계수를 살펴보면 1997년에 0.2749이고, 2007년에 0.3347을 나타냈다.

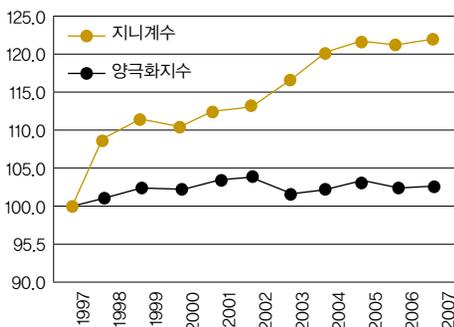
[그림 1]은 1997년부터 2007년까지의 양극화지수와 지니계수의 추세를 나타내고 있는데, 지니계수는 점차 커지고 있어 일반적 불균등도는 증가하고 있으나 양극화지수의 추세는 거의 변화가 없었다. 1997년 대비 2007년의 소득 불균등도는 21.8%의 증가율을 기록했으나 양극화는 2.4% 정

도 증가한 것으로 나타났다.

[표 2] 양극화지수와 지니계수 - 근로소득

구분	양극화지수	지니계수
1997	0.1475	0.2749
1998	0.1486	0.2978
1999	0.1497	0.3056
2000	0.1500	0.3031
2001	0.1522	0.3062
2002	0.1521	0.3077
2003	0.1490	0.3195
2004	0.1505	0.3303
2005	0.1515	0.3340
2006	0.1512	0.3329
2007	0.1511	0.3347

[그림 1] 양극화지수와 지니계수의 비교 - 근로소득



소비지출을 이용한 소비양극화와 불균등도를 살펴보면 소득변수를 이용한 결과와는 상당히 다른 결과를 보이고 있다. 기본통계량에서 보는 바와 같이 소비지출의 평균값은 꾸준히 증가하는 추세를 보였으나 양극화지수는 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 추정된 양극화지수는 1997년 0.1570, 2007년 0.1542를 기록하였으나 지니계수는 1997년에 0.2626을 기록한 이래 증가와 감소를 반복하다가 2001년을 저점으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 1997년 대비 2007년 소비양극화지수는 오히려 1.8% 감소하였고, 반대로 지니계수는 약 5.9% 증가하였다.

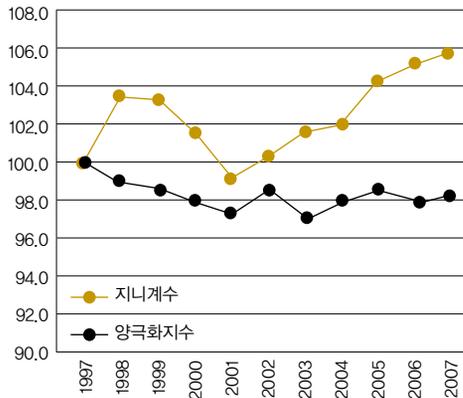
전체적으로 소득양극화의 정도가 완만히 상승

하였으나 그리 심각한 수준은 아닌 것으로 나타났으며, 소비양극화는 오히려 지속적으로 하락하는 추세를 보였다. 지니계수를 통하여 살펴본 소득의 불균등도는 지속적으로 심화되고 있음을 발견하였으나 소비의 불균등도는 심각하지 않다는 결과를 도출할 수 있다.

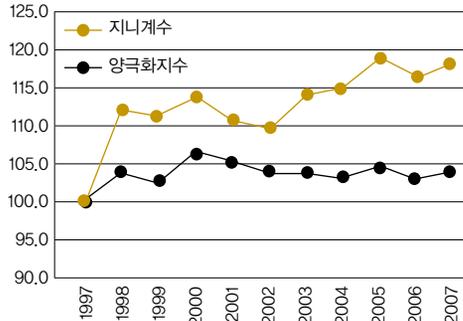
[표 3] 양극화지수와 지니계수 - 소비지출

구분	양극화지수	지니계수
1997	0.1570	0.2626
1998	0.1554	0.2709
1999	0.1549	0.2708
2000	0.1538	0.2661
2001	0.1531	0.2603
2002	0.1544	0.2635
2003	0.1520	0.2664
2004	0.1539	0.2675
2005	0.1545	0.2745
2006	0.1533	0.2764
2007	0.1542	0.2782

[그림 2] 양극화지수와 지니계수의 비교 - 소비지출



[그림 3] 양극화지수와 지니계수의 비교 - 가처분소득



가처분소득을 이용한 추정결과를 근로소득을 이용한 추정치와 비교하면 [그림 3]에서 보듯이 가처분소득을 이용한 양극화지수의 결과는 2000년의 0.1563을 고점으로 약간의 상승과 하락을 거듭하며 거의 변화가 없었다. 가처분소득을 이용한 지니계수의 추정치는 1997년 0.2584를 기록하고 2007년에는 0.3056으로 나타나 지속적으로 상승하는 추세를 보였으나 근로소득을 이용한 결과와는 큰 차이가 없었다.

가구 특성별 양극화 비교

전체 양극화의 정도는 가구주 직업의 안정성이나 소득수준을 나타내는 가구주의 직업에 따라 양극화의 진행 정도가 다르게 나타날 가능성이 높다. 따라서 가구주를 공무원, 사무종사자, 기능공 및 상용노무자, 임시 및 일용노무자의 네 개의 그룹으로 분할하여 추정함으로써 그룹 간 양극화지수 추이의 차이점을 살펴본다. [표 4]에서 보는 바와 같이 공무원 그룹의 평균 근로소득이 384만2천 원으로 가장 높고, 그 다음은 사무종사자 그룹으로 296만 원이다. 상용노무자와 일용노무자 그룹은 각각 218만3천 원과 147만 원이다.

이러한 네 그룹의 특성상 집단 간 이질성은 커

[표 4] 그룹별 평균 근로소득

(단위: 원)

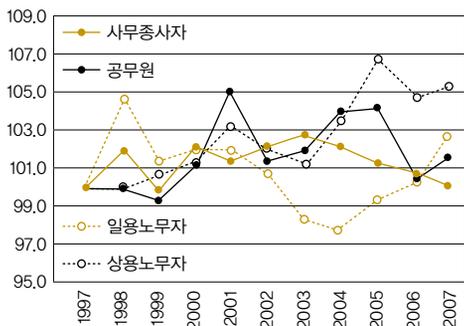
구분	공무원	사무종사자	상용노무자	일용노무자
1997	3,522,749	2,679,245	2,106,554	1,744,601
1998	3,149,864	2,424,857	1,750,352	1,332,093
1999	3,212,592	2,487,981	1,783,261	1,240,860
2000	3,398,442	2,646,026	1,930,892	1,329,046
2001	3,838,029	2,768,705	2,038,063	1,480,381
2002	3,997,372	2,948,696	2,156,259	1,551,815
2003	4,092,317	3,195,587	2,404,154	1,564,611
2004	4,319,328	3,286,213	2,691,633	1,614,141
2005	4,277,419	3,365,775	2,500,736	1,543,683
2006	4,183,137	3,301,245	2,270,485	1,374,232
2007	4,274,586	3,451,938	2,376,252	1,396,831
평균	3,842,349	2,959,661	2,182,604	1,470,209

도 집단 내 이질성은 크지 않을 것이라 예상할 수 있다. [표 5]에서 보는 바와 같이 추정된 양극화지수로부터 집단 간 이질성을 발견할 수 있으나 집단 내 이질성은 거의 발견할 수 없다. [그림 4]를 통해서 좀 더 쉽게 비교할 수 있는데, 전체 결과와 마찬가지로 알 수 있다. 이 중 기능공 및 상용노무자 그룹의 양극화 상승률은 1997년 대비 2007년에 5.5%, 일용노무자는 2.6%를 기록한 반면 사무종사자의 상승률은 변화가 없었다. 기능공 및 상용노무자와 임시 및 일용노무자로 대표되는 생산직 근로자 그룹인 경우 2003년과 2004년을 저점으로 서서히 증가하는 모습을 보였다

[표 5] 그룹별 양극화지수 - 근로소득

구분	공무원	사무종사자	상용노무자	일용노무자
1997	0.154	0.147	0.145	0.152
1998	0.154	0.150	0.145	0.159
1999	0.153	0.147	0.146	0.154
2000	0.156	0.150	0.147	0.155
2001	0.162	0.149	0.150	0.155
2002	0.156	0.150	0.148	0.153
2003	0.157	0.151	0.147	0.149
2004	0.160	0.150	0.150	0.148
2005	0.160	0.149	0.155	0.151
2006	0.155	0.148	0.152	0.153
2007	0.157	0.147	0.153	0.156

[그림 4] 그룹별 양극화지수 - 근로소득



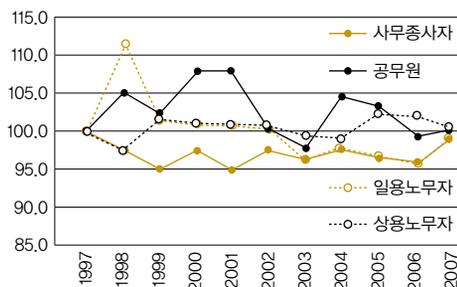
가구의 생활수준을 대표하는 소비지출을 이용한 양극화지수의 그룹별 분석결과를 살펴보면 [표 6]에서 보는 바와 같이 각각의 그룹에 대하여

양극화지수의 값이 거의 변화가 없었으며 오히려 하락하는 모습을 보이고 있다. 공무원 그룹인 경우 1997년 0.157에서 2007년 0.156으로 변화가 거의 없었으며, 일용노무자 그룹의 경우도 1997년의 0.156에서 2007년의 0.156으로 변화가 없는 것으로 나타났다. 하지만 특징적인 점은 외환위기 직후 일용노무자의 양극화는 가장 심각하였으며, 그 후로는 감소하는 추이를 보였다. [그림 5]에서 보는 것처럼 전체적으로 그룹 간에 큰 차이점을 발견하기 어렵고, 그룹 내에서도 특별한 패턴을 찾아보기 어렵다. 공무원 그룹과 일반사무직 그룹의 1997년 대비 2007년의 양극화의 증가율은 기능공 및 상용노무자와 임시 및 일용노무자의 하위 그룹과 비교하여 오히려 감소한 것으로 나타났다.

[표 6] 그룹별 양극화지수-소비지출

구분	공무원	사무종사자	상용노무자	일용노무자
1997	0.157	0.160	0.152	0.156
1998	0.165	0.157	0.149	0.175
1999	0.161	0.152	0.155	0.158
2000	0.168	0.156	0.152	0.157
2001	0.168	0.152	0.152	0.156
2002	0.159	0.156	0.154	0.156
2003	0.153	0.154	0.151	0.151
2004	0.164	0.156	0.150	0.152
2005	0.161	0.155	0.155	0.152
2006	0.155	0.154	0.155	0.151
2007	0.156	0.158	0.152	0.156

[그림 5] 그룹별 양극화지수 - 소비지출



[표 7]은 가구주 교육수준에 대한 근로소득의 평균값을 보여주고 있다. 예상대로 교육수준과 근

[표 7] 교육수준별 평균 근로소득

(단위: 원)

구분	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	대학원	무학
1997	1,886,408	2,096,411	2,232,350	2,442,650	2,907,930	3,880,289	1,327,643
1998	1,582,234	1,591,432	1,882,663	1,991,902	2,640,452	3,477,363	1,431,736
1999	1,501,119	1,554,563	1,902,062	2,026,318	2,699,702	3,546,559	1,095,281
2000	1,570,128	1,648,296	2,063,753	2,236,561	2,765,803	3,691,229	1,239,344
2001	1,621,938	1,835,829	2,173,623	2,284,309	3,001,041	3,890,374	1,591,411
2002	1,696,964	1,908,366	2,307,321	2,398,428	3,172,717	4,005,389	1,375,762
2003	1,658,146	1,998,853	2,410,025	2,607,899	3,329,912	4,498,453	1,191,339
2004	1,676,754	1,998,105	2,500,491	2,749,564	3,405,774	4,596,774	1,079,810
2005	1,681,142	2,032,740	2,563,546	2,831,083	3,479,492	4,563,517	1,126,511
2006	1,710,127	2,061,017	2,604,206	2,886,819	3,711,070	4,478,450	1,070,739
2007	1,776,013	2,181,862	2,757,870	3,169,194	3,875,951	4,879,970	1,238,596
평균	1,669,179	1,900,679	2,308,901	2,511,339	3,180,895	4,137,124	1,251,652

로소득은 양의 상관관계가 있음을 알 수 있다.

[표 8]은 근로소득을 이용한 소득양극화의 추정 결과이다. 대졸 이상의 학력을 가진 가구들은 양극화 정도가 1997년 대비 2.0~1.0%의 감소율을 기록한 반면 고졸 이하 가구들은 1997년 대비 약 2.7~6.3%의 증가율을 보였다. 따라서 가구주의 학력이 높을수록 양극화의 정도가 감소하여 교육 수준에 따른 그룹 간의 이질성이 존재하고 있음을 확인할 수 있다.

한편 가구주의 교육수준에 따른 소비양극화지수의 추정결과는 [표 9]에서 보는 바와 같이 변화가 거의 없다고 볼 수 있다. 이에 따라 가구주의

[표 8] 교육수준별 양극화지수-근로소득

구분	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	대학원
1997	0.159	0.152	0.148	0.152	0.146	0.161
1998	0.164	0.151	0.145	0.152	0.148	0.161
1999	0.159	0.148	0.147	0.153	0.146	0.163
2000	0.159	0.152	0.147	0.153	0.147	0.159
2001	0.180	0.156	0.149	0.155	0.147	0.157
2002	0.162	0.159	0.149	0.153	0.148	0.159
2003	0.161	0.153	0.149	0.149	0.148	0.155
2004	0.162	0.156	0.150	0.151	0.147	0.152
2005	0.167	0.157	0.153	0.153	0.146	0.156
2006	0.164	0.159	0.151	0.149	0.145	0.156
2007	0.169	0.160	0.152	0.149	0.145	0.156

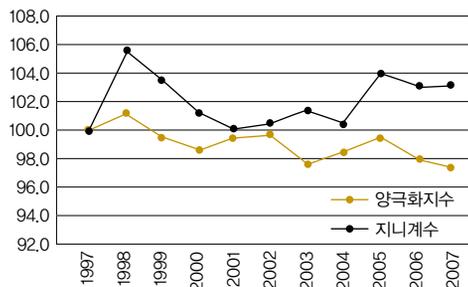
교육수준에 따른 소비양극화의 정도는 소득양극화보다 차이가 크지 않음을 알 수 있다.

[표 9] 교육수준별 양극화지수-소비지출

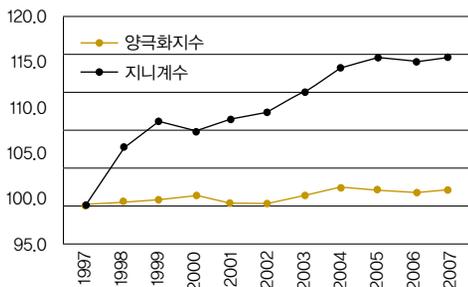
구분	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	대학원
1997	0.159	0.154	0.159	0.160	0.157	0.171
1998	0.164	0.165	0.154	0.156	0.157	0.161
1999	0.165	0.153	0.156	0.162	0.154	0.166
2000	0.166	0.156	0.151	0.164	0.154	0.177
2001	0.166	0.157	0.154	0.158	0.155	0.163
2002	0.158	0.156	0.154	0.153	0.157	0.162
2003	0.158	0.153	0.154	0.153	0.151	0.159
2004	0.160	0.157	0.153	0.161	0.158	0.160
2005	0.160	0.161	0.154	0.161	0.153	0.176
2006	0.164	0.160	0.155	0.163	0.151	0.158
2007	0.160	0.161	0.155	0.158	0.155	0.159

[그림 6]에서 보는 바와 같이 비내구재 소비지출의 양극화지수와 불균등도지수의 추정결과는 소비지출을 이용한 결과와 유사하게 나타났다. 하지만 교육비 지출을 이용한 추정결과는 소비지출과 비내구재 소비지출을 이용한 결과와는 상반된 결과를 보이고 있다. 지니계수 추정을 통하여 본 소비 불균등도는 양극화에 비해 심각하게 발전하였으나 교육비 지출의 불균등도는 양극화에 비해 거의 변화가 없는 반대의 결과를 보였다.

[그림 6] 양극화지수와 지니계수의 비교-비내구재 소비



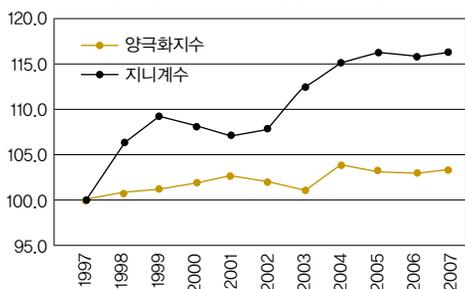
[그림 8] 양극화지수 추이: 공공부조 포함하지 않음



공공부조를 통한 정부 지원의 효과 분석

[그림 7]과 [그림 8]은 각각 공공부조를 포함한 경우와 포함하지 않은 경우의 양극화 및 불균등도 추정 결과를 나타낸 것이다. 공공부조가 포함된 경상소득을 이용하여 추정된 지니계수는 외환위기 이후를 기준으로 108.2에서 117.9로 약 9.7% 증가하였으며, 공공부조를 포함하지 않은 경우는 109.7에서 121.4로 11.7%의 증가를 보여 두 변수로 본 불균등도 감소 효과는 약 2.0%로 나타났다. 같은 기준으로 양극화지수를 통하여 비교한 결과는 각각 6.7%와 5.6%로 약 1.1%의 상대적으로 작

[그림 7] 양극화지수 추이: 공공부조 포함



은 효과를 보였다. 따라서 공공부조는 외환위기 이후 양극화와 불균등도를 해소하는 데 큰 영향

을 주지 못하였다는 결론을 얻을 수 있었다.

결론 및 정책적 시사점

양극화의 추정된 분석결과는 첫째, 외환위기 이후 소득양극화가 심화되었다는 통념은 과장되었음을 알 수 있었다. 1997년 대비 2007년의 소득양극화는 2.4% 증가하였으나 상대적으로 심각한 양극화 심화로 보기는 어렵다고 할 수 있다. 둘째, 가구 소비지출을 이용한 실증분석 결과 1997년 대비하여 양극화는 거의 없거나 오히려 그 추세가 감소하였다. 셋째, 생산직 근로자(기능공 및 상용노무자와 임시 및 일용노무자)와 사무직 근로자(공무원, 사무종사자)의 소득 불균등도는 존재하지만 두 그룹 간의 소득과 소비양극화 추세의 뚜렷한 차이를 발견할 수 없었다. 대졸 이상 가구의 소득양극화는 심각하지 않은 반면에 고졸 이하의 가구의 소득양극화는 최근까지 증가하는 추세를 보였다. 그러나 두 그룹의 소비양극화의 차이는 크지 않았다. 넷째, 비내구재 소비지출의 양극화 추정결과는 소비지출을 이용한 추정결과와 상당히 일치하는 결과를 나타냈다. 다섯째, 공공부조는 외환위기 이후 양극화와 불균등도를 해소하는 데 큰 영향을 주지 못하였다. **keri**

국가채무 관리 어떻게 해야 하나?

조경엽 한국경제연구원 거시경제연구실장 · 안순권 연구위원 · 변양규 연구위원
설윤 연구위원 · 김창배 부연구위원 · 황상현 부연구위원

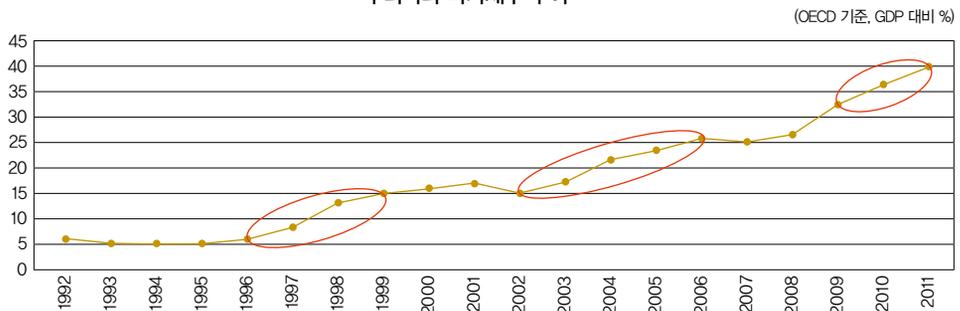
남유럽 재정위기 여파로 국가채무 관리의 중요성이 세계적인 관심사로 대두되고 있다. 국가채무의 누적은 재정의 악순환을 야기하고 경제구조를 취약하게 만들어 미래의 재정여건을 악화시킨다. 우리나라는 GDP 대비 국가채무 비중이 유로지역보다 더 빠르게 증가하고 있다. 지난 10년간 연평균 12.8%씩 증가하고 있어 국가채무를 낮추고 안정적으로 관리해야 할 필요성이 높아지고 있다. 이에 따라 국가채무 위기 사례 및 시사점, 우리나라의 국가채무 현황, 선정 범위, 국가채무의 형태별·성질별 추이 등을 통해 문제점과 개선방향을 살펴본다.

국가채무 규모와 위기의 정도는 비례하지 않으며 국가채무 위기는 정부 통계 및 정책의 낮은 신뢰, 국가채무의 구성(외국인 보유비율 및 외화표시 국가채무 비중)의 부실, 만성적 경상수지 적자, 낮은 저축률, 낮은 세입기반, 경제구조의 취약성 등 다양한 요인의 복합작용으로 발생한다. 때문에 우리나라의 국가채무 규모가 국제비교상 상대적으로 낮다는 것이 위기로부터 안전을 담보하지 않는다는 점을 알 수 있다.

국가채무 현황과 평가 및 문제점

한국의 국가채무는 국제적으로 양호한 수준이지만 빠른 증가세가 문제점으로 지적된다. GDP 대비 국가채무 비중은 2005년에 28.7%에서 2009년에 35.6%로 6.9%p 증가하여 현재 재정위기를 겪고 있는 유로지역 5.5%p보다도 빠르게 증가하고 있다. 한국의 국가채무는 외환위기, 노무현 정부, 최근의 글로벌 경기침체를 거치면서 빠르게 증가하였으며, 주요 원인은 사회복지지출의

우리나라 국가채무 추이



최근 국가채무 증가율 국제비교

(단위: %)

구분	호주	캐나다	핀란드	프랑스	독일	일본	스페인	한국	영국	미국	유로지역	OECD 평균
2006	-4.1	-4.2	-7.6	-6.3	-2.4	-1.8	-8.5	14.0	-0.2	-1.0	-3.1	-1.7
2007	-5.6	-5.6	-7.4	-1.4	-5.6	-2.9	-8.9	5.7	2.0	1.9	-4.6	-2.0
2008	-7.2	6.5	-2.2	8.9	5.3	3.0	10.9	3.1	21.5	13.0	3.1	7.1
2009	15.5	13.6	18.2	13.5	13.3	10.2	24.8	18.7	32.1	22.9	12.4	16.4

급속한 증가 때문인 것으로 평가된다.

한편, 우리나라 국가채무의 포함 범위가 국제 기준에 비해 자의적이고 협소하여 정부 발표의 국가채무는 국제비교 기준으로 부적합하다는 비판이 제기되고 있다. 국제비교를 위해서는 공기업 채무, 정부출연 신용 및 용자보증 기금, 통안증권, 외환보유고 관리 등 중앙은행의 준재정 활동, BTL(임대형 민간투자사업) 등을 포함해야 하며, 이를 포함할 경우 2007년 기준 국가채무는 GDP 대비 77~130%에 달하는 것으로 나타났다. 총채무에서 차지한 외화표시 채무비중(3.1%)과 외국인 보유비율(8%)은 상대적으로 양호한 수준이나 듀레이션(채권에서 발생하는 현금흐름의 평균 만기 개념으로 채권의 만기가 길수록, 액면이자율과 시장이자율이 낮을수록 듀레이션은 길어짐)은 3.9년으로 선진국 평균 약 7년보다 짧은 상태이다. 적자성 채무의 빠른 증가로 국가채무의 구성이 부실해지고 있어 적자성 채무의 큰 비중을 차지하는 일반회계 적자 규모 축소가 시급하다.

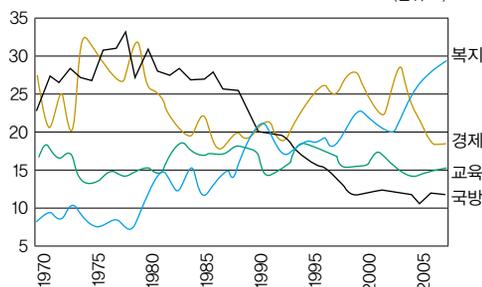
적자성 채무 개선을 위한 기본방향

적자성 채무를 줄이기 위해서는 예산편성과 재정지출에 대한 준칙 확립, 투자성 지출보다는 사회보장지출 등 소비성 지출의 억제 및 축소 노력이 요구된다. OECD 사례를 살펴보면 세수 확대보다는 재정지출 축소를 통한 재정건전화보다 지속적이며 효과적인 것으로 나타나고 있다. 이를 위해 가장 중요한 보건복지재정을 개선하려

면 첫째, 자격급여 등을 재검토하고 개선하여 지속가능한 보건복지재정을 마련해야 하고 둘째, 사회보험에 대한 보험료율을 인상하는 등 저출산 및 고령화로 인한 후세대 부담을 경감하여 장기적 재정건전성을 확보해야 한다. 셋째, 사회서비스사업의 유사·중복으로 인한 비효율성을 제거하는 한편 질적 내실화가 시급하며 넷째, 사회복지 전달체계가 개선되어야 하며, 마지막으로 일자리 창출이 최선의 복지정책이라는 인식이 절대적으로 필요하다.

분야별 지출 비중의 증가 추이

(단위: %)



금융성 채무의 개선 방향

금융성 채무는 외환시장 안정을 위한 외평채, 서민주거 안정을 위한 국민주택 채권으로 구성된다. 외평채 발행 잔액은 2009년에 104조9,357억 원에 달하며, 잦은 시장 개입으로 외국환평행기금에 거액의 손실이 발생하고 있는 상황이다. 따라서 과감한 시장 개입은 중앙은행의 재정수지를 악화시키므로 급격한 환율변동을 미세조정하는 차원에서 최소한의 시장 개입이 이뤄져야 한다.

또한 외환보유고 안정성을 도모하는 동시에 유지 비용을 최소화해야 한다. 보유 외환의 다변화를 통해 미달러 가치의 급락에 따른 외환보유액 운용손실을 최소화하며 원화의 국제화를 추진하여 외환보유고의 필요성을 낮추는 노력도 필요하다.

또한 무주택 서민의 주거안정 등을 위해 1981년도에 설치하여 운용중인 국민주택기금의 조성 및 운용 규모가 1981년 2,552억 원에서 2009년 27조7천억 원으로 기하급수적으로 증가했다. 의무적으로 매입하도록 하는 국민주택채권으로 조성된 자금이 중산층·서민 주택건설자금 지원 및 주택구입과 전세자금 지원에 사용되는 정책 취지는 타당하지만 미분양주택 양산, 낮은 수익성 등 비효율성이 초래되면서 장기적으로 기금의 재정 상황 악화가 불가피하다. 이를 개선하기 위해서는 국민주택채권으로 조성된 자금이 집 없는 서민의 실수요에 맞는 주택건설에 사용될 수 있도록 심사기준을 강화하고 기금의 투자수익성과 안정성과 수익성 제고를 위한 내부 위원회의 감독 및 심사과정을 강화해야 한다.

공기업 부채의 현황과 개선 방향

공기업 부채는 2004년 88조4,380억 원에서 2009년 213조2,042억 원으로 늘었다. 대한주택공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국전력공사, 한국토지공사 등의 금융성 부채가 크게 증가하고 있으며, 이들 5개 공기업의 부채규모가 전체 공기업 부채규모의 84.8%를 차지하고 있다. 이들 공기업 부채의 대부분은 각종 대규모 국책사업 대행으로 야기되고 있으며, 2009년부터 2012년까지 10대 공기업의 국책사업에 대한 투자계획 금액은 295조 원에 달한다. 이들 공기업 부채를 줄이기 위해서는 첫째, 공기업 부채를 일반정부의 채무로 분류·관리하고 공기업의 국책사업 규모에 한도를 설정해야 하며 둘째, 적자가 지속되는 공기업에 대해서는 부동산 매각, 출자지분 및 채고

자산 처분 등 강도 높은 구조조정이 필요하며, 나아가 공기업의 민영화 추진이 요구된다. 셋째, 전기 및 가스요금과 같이 시장원리를 무시한 지나친 요금규제를 완화하여 재무건전성을 도모해야 한다.

공적연기금의 재정안정화 방안

공적연금의 경우도 국가가 지급을 보장한 만큼 적자 급증은 국가재정의 부담으로 이어질 수밖에 없다. 2010년 공무원연금, 군인연금에 대한 수지적자 보전금은 약 3조4천억 원으로 전년대비 17.9% 증가했다. 더욱이 저부담·고급여 연금구조와 인구고령화 등을 감안할 때 적자가 더욱 악화될 전망이다. 사학연금과 국민연금의 경우도 마찬가지로 구조적 모순 때문에 각각 20년과 50년 후에는 기금이 고갈될 것으로 보인다. 이러한 공적연기금의 재정을 안정화하기 위해서는 먼저 저부담·고급여 구조를 개선해야 한다. 공무원연금과 군인연금의 수지를 주기적으로 점검하고 기여금 혜택을 조정할 수 있는 제도적인 장치를 마련(제정계산제도를 통해 정기적인 검증을 받는 국민연금과는 달리 공무원연금과 군인연금의 검증기능은 전무)해야 하고 군인연금의 경우 자료공개 확대를 통해 제도의 투명성을 제고해야 한다.

국가채무 관리방안

재정의 지속가능성 유지 및 재정건전성 제고를 위해서는 국가채무 관리의 방향뿐만 아니라 구체적인 목표를 설정하여야 한다. 현재 국가채무로 규정되는 확정채무뿐만 아니라 직접채무와 우발채무 및 암묵적 채무 등 모든 채무의 상세한 내용을 담은 보고서를 정기적으로 발간하고 체계적으로 관리할 필요가 있다. 정부지출의 합리적 축소 및 세수기반 확대를 통해 재정건전성을 확보하는 것이 국가채무관리의 기본이 됨을 인식하고 예산지출의 성과를 지속적으로 평가하여 정부지출의

효율성을 제고해야 한다. 또한 여러 정부 부처가 관련된 사업의 효율성을 점검하여 사업의 중복성을 점검하고 정부 부처 간 효율적 공동대처를 유도해야 하며, 다양한 방식을 통해 국가채무 위험을 사전적으로 관리해야 한다.

금융위기와 같은 위기 상황에는 외환시장의 혼란이 재차 발생할 가능성이 있으므로 외환보유고를 적정수준에서 관리하고 다자간 통화스왑협정을 통해 외화유동성 안전망을 구축하고, 위기 시

국채발행을 통한 국내 경제 안정화 수단을 확보하기 위해 최근 급증하고 있는 외국인의 국채투자 규모를 적정 수준에서 유지할 필요가 있다. 외화조달에 제약이 될 수 있는 국내 금융기관의 신용도를 지속적으로 모니터링할 필요가 있다. 통화별 국채관리, 이자비용 관리, 국채의 만기 분산 등 다양한 방법을 통해 국가채무 위험을 관리해야 한다. **keri**

대형 유통업체는 경쟁을 해치는가?

조성봉 한국경제연구원 정책기획실장



대형 유통업체에 대한 경쟁당국의 규제 논거는 취약하다. 거래질서가 정착되지 않았다는 이유로 납품업자와 중소기업을 보호하기 위해 대형 유통업체를 규제한다는 것은 경쟁이 아닌 경쟁자를 보호하는 것으로서 경쟁당국의 존재 이유와 품격에서 벗어나는 일이다. 이런 점에서 사업자 일반으로서가 아닌 대형 유통업체라는 사업자에 대한 경쟁당국의 특별한 규제, 즉 대규모 소매점 고시는 사라져야 한다. 이와 함께 불공정거래행위에 대한 심사기준을 사업자 간의 관계에서 경쟁 및 소비자후생에 대한 것으로 변경하여야 한다.

출자총액제한제도가 2009년 3월에 폐지되었 다. 이후 공정거래위원회(이하 공정위)는 경제력집 중 억제정책에서 카르텔 규제와 대·중소기업 간 공정한 거래질서의 확립 등으로 그 핵심 기능을 옮겨가고 있다. 2009년 『공정거래백서』에 의하면 공정위는 분야별 주요 추진 실적으로서 시장경쟁 의 촉진 및 경쟁문화 확산, 대규모기업집단 시책 의 추진, 대·중소기업 간 공정한 거래질서 확립 등을 들고 있다. 즉, 카르텔 및 기업결합과 관련된

시장경쟁 이슈 그리고 하도급과 대형 유통업체와 관련된 대·중소기업 간 거래질서에 대한 내용이 경제력집중 억제정책과 함께 제시되고 있다.

대형 유통업체에 대한 규제 강화

대형 유통업체에 대해 강화된 규제는 유통시 장의 개방 이후 대형 유통업체의 등장과 함께 나 타난 현상이다. 공정거래위원회는 유통시장 개 방 이후 등장하기 시작한 대형 유통업체가 납품

대규모 소매점 고시의 연도별 사건처리 실적

(단위: 건수, 백만 원)

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	합계
조치 건수	시정명령	16	8	11	1	8	8	2	13	14	81
	경고	2	3	6	4	0	10	8	21	19	73
	합계	18	11	17	5	8	18	10	34	33	154
과징금	부과건수	2	2	2	0	0	5	1	5	4	21
	금액	332	692	1,342	0	0	458	1,390	906	1,415	6,535

자료 『공정거래백서』(2009), p.365.

업체에 대한 거래상 지위를 남용하는 행위에 집중하였다. 공정위가 대규모 소매점 고시를 통하여 특히 문제 삼고 있는 거래상 지위남용행위로 는 부당반품, 부당감액, 부당한 지급지연, 부당한 강요행위, 부당한 수령거부, 판촉비용 등의 부당강요, 부당한 경제상 이익 수령, 사업활동 방해, 서면계약체결의무 위반, 부당한 계약변경 등이다.

〈표〉에는 2000년 이후 대규모 소매점 고시에 대한 연도별 사건처리 실적이나 나타나 있다. 예외적인 때도 있으나 전반적으로 조치건수와 과징금액수가 큰 폭으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 과거 10건 내외의 미미한 사건처리 실적에 비교할 때 이와 같은 큰 폭의 사건처리 실적의 증가는 사실상 공정위가 대형 유통업체를 경쟁정책의 특별관리 대상으로 삼고 있음을 말해주는 것이다.

유통시장의 변화

1997년 유통시장이 개방된 이후 우리나라 유통산업은 비약적으로 발전했다. 생산성과 산업구조 그리고 서비스 수준에서 큰 변화가 나타났다. 외국의 대형 유통업체가 퇴출당할 정도로 국내 유통산업의 기반이 확고해졌다. 특히 중소·중견업체의 생산성도 크게 증가하였다는 점은 매우 고무적인 일이다. 유통부문의 역동성과 높은 생산성은 유통부문의 대형화가 적어도 유통산업의 발전과 경쟁을 제한하지 않고 있음을 간접적으로 말해 주는 것이다. 대형 유통업체의 등장과 이들의 구매시장력의 증가는 20세기 후반에 두드러지기 시작한 자동차 문화와 도로망의 확산, IT기술의 발달, 교외지역의 확산과 위성 및 전원도시의 확대와 같은 도시 및 주거환경의 변화, 여성노동력의 참여 증대 등 다양한 경제적·사회적·기술적 요인이 복합적으로 작용한 결과이다.

유통시장과 공정거래 문제

유통시장이 개방되어 규모가 대형화되고 재래시장과 중소 소매점이 이들과의 경쟁에서 어려움을 겪으면서 공정거래 이슈가 급증하였다. 현재 우리나라 유통부문에 대한 경쟁당국의 규제는 '대규모 소매점 고시'를 중심으로 이루어지고 있다. 그 규제 법리는 경쟁제한성보다는 공정거래제한성을 강조하여 경쟁촉진보다는 거래질서 확립에 초점이 맞추어져 있다. 규제의 범형식도 문제이다. 대규모 소매점 고시는 특수고시로서 행정규제의 자의성을 높이고 국회의 동의 없이 쉽게 개정할 수 있기 때문이다.

경쟁당국이 공정거래제한성에 초점을 맞출 때 경쟁정책상 여러 문제가 나타난다. 본래 거래관계는 양자 간의 협상력에 의하여 결정되는 것이어서 유통부문의 수직적 거래관계에서 공정한 거래를 저해하거나 그럴 우려가 있는 경우를 경쟁당국이 판별해 내는 것은 그 자체가 매우 자의성이 큰 행위이다. 무엇보다도 경쟁이 아닌 경쟁자를 보호하게 되는 잘못이 나타난다. 그 결과 경쟁은 약화되고 소비자가 피해를 볼 수도 있다. 공정거래제한성 치유를 내세운 다양한 행위규제는 그 행위 이면에 있는 경제적 동기나 유인을 살피지 못하고 있다. 유통산업의 판촉활동은 제조업의 생산공정과는 달라서 그 결과를 예측하기가 어려운 매우 불확실한 경제활동이다. 대부분 사후적으로 성과가 좋지 않은 판촉활동이 공정위에 회부되기 마련이어서 공정위는 이 같은 관행을 경쟁촉진적으로 해석하지 않게 될 가능성이 높다. 이처럼 '부당'성과 '강요'에 대한 해석이 사후적으로 이루어질 때 대형 유통업체의 경쟁촉진활동은 위축되기 마련이다. 마찬가지로 속성상 예상하기가 너무도 어려운 판촉활동의 예상이익을 서면으로 제시하여야 한다고 규정한 것은 지나치게 유통업체의 거래비용을 늘리는 것이다.

구매시장력과 대형 유통업체의 경쟁제한성

구매시장력(Buyer Power)에 근거한 국내외 논의는 대형 유통업체에 대한 잠재적인 규제 근거가 될 수 있다는 점에서 많은 경쟁정책 전문가들이 관심을 보이고 있는 사항이다. 구매시장력의 경쟁제한성 논거를 검토한 결과 구매시장력의 문제는 다음의 두 경우에 심각한 경쟁제한성의 문제로 이어지게 된다고 판단된다. 첫째는 판매시장에서 시장지배력이 있는 경우이다. 둘째는 경쟁자의 거래를 심각하게 방해하는 경우이다. 그러나 이 두 경우는 이미 경쟁정책적 논의에서 표준화된 규제기준이다. 즉, 구매시장력이란 주제는 경쟁정책적 논의의 장에 새로운 규제기준을 제시하지 못하며 경쟁제한성을 검토함에 있어 추가적인 기준으로서의 역할을 하지 못하므로 그 자체가 유용한 기준이 될 수 없음을 의미한다.

미국 경쟁정책 전문가들과 경쟁당국에 의하여 제기되고 있는 Robinson-Patman법에 대한 비판은 대형 유통업체에 대한 경쟁제한성 논의에 중요한 시사점을 제시한다. Robinson-Patman법은 유통단계에 있는 납품업자나 제조업자가 상이한 유통점에게 유사한 상품에 대하여 가격을 차별하지 못하도록 금지한 법이다. 이는 당시 미국에서 확산되기 시작한 슈퍼마켓과 체인스토어에 대항하기 위한 소규모 소매점들의 강력한 로비에 의하여 1936년 입법화되었다. Robinson-Patman법도 우리의 대규모 소매점 고시와 유사하게 노골적으로 경쟁보다는 경쟁자를 보호하는 규정이 들어가 있으며 이를 미 대법원에서도 판례로 확인하여 그동안 경쟁법 체계에서 가장 큰 문제점의 하나로 지적되어 왔다. 1955년, 1969년, 1977년 등에 걸쳐 미 법무부와 백악관 등의 경쟁정책 전문가들이 집필한 보고서는 이 법의 반경쟁성을 강도 높게 비판하고 있으며 이 법의 대대적인 개편 및 폐지까지도 권고하고 있다. 최근 미

국 의회가 법률에 근거하여 조직한 반독점현대화위원회(Antitrust Modernization Commission)가 2007년에 발간한 보고서에서도 Robinson-Patman법에 대한 전면 폐지를 권고하였다. 무엇보다도 가격차별의 금지는 제조업자나 공급업자가 자신의 제품을 효과적으로 판매하는 유통점과 그렇지 않은 유통점을 구별하여 보상할 수 있는 인센티브를 빼앗는다. 또한 가격차별은 시장의 새로운 참여자가 진입하고 경쟁할 수 있는 유력한 수단인데 이를 금지시키는 것은 경쟁의 정도와 수단을 현저히 낮추는 역할을 한다는 것이다. 이 같은 가격차별에 대한 금지에도 불구하고 Robinson-Patman법은 실제로 소규모 유통점을 보호하는 데에도 성공하지 못하였으며 소비자 가격을 상승시켜 경쟁법 본래의 기능에 역행하고 있다. 이러한 문제점을 인식하였는지 미국 법무부는 1960년대 이래로 이 법의 형사관련 소송을 한 번도 집행하지 않았고 FTC도 1992년 이래 이 법에 의거한 고소사건이 단 한 건뿐이어서 사실상 Robinson-Patman법은 미국 경쟁당국도 무시하고 있는 유명무실한 법으로 제 기능을 다하지 못하고 있다.

근본적이고 올바른 경쟁정책 방향

대형 유통업체에 대한 경쟁당국의 규제 논거는 취약하다. 구매시장력은 그 자체로 경쟁제한성의 문제를 제기할 수 있을 정도로 유용한 기준으로서 기능하기 어렵다. 거래질서가 정착되지 않았다는 이유로 납품업자와 중소기업을 보호하기 위하여 대형 유통업체를 규제한다는 것은 경쟁이 아닌 경쟁자를 보호하는 것으로써 경쟁당국의 존재 목적과 품격에 벗어나는 일이다.

이런 점에서 사업자 일반으로서가 아닌 대형 유통업체라는 사업자에 대한 경쟁당국의 특별한 규제, 즉 대규모 소매점 고시는 사라져야 한다. 이와 함께 불공정거래행위에 대한 심사기준

을 사업자 간의 관계에서 경쟁 및 소비자후생에 대한 것으로 변경하여야 한다. 이를 위해서는 일례로 “공정한 거래를 저해할 우려가 있는”이라는 공정거래법 제23조 제1항의 내용을 “경쟁을 저해할 우려가 있는”으로 개정하여야 한다. 그러나 이는 단순한 법안 개정으로 해결될 수 있는 문제가 아니며 경쟁제한성에 대한 과학적이고 논리적인 논거를 불공정거래행위에 대한 핵심 법리로 받아들일 수 있을 만큼 공정위 경쟁정책이 선진화되어야 함을 의미한다. 공정위 경쟁정책을 선진화하고 논리적이고 과학적인 규제 및 법집행을 위해서는 경제분석 능력을 확충하고, 조사를 위해 충분한 시간을 투입하며, 소추기능과 심사기능을 분리하는 등 조직의 변화와 업무처리 방식에서의 개혁이 동반되어야 한다.

거래질서가 선진화되지 않아서 납품업자와 중소기업을 당분간 보호하여야 한다는 주장도 일리가 없는 것은 아니나 이는 공정거래정책이 아닌

중소기업보호 정책과 산업정책의 측면에서 추진되어야 할 사안이다. 또한 계약이 불분명하고 모호한 사안에 대해서는 사인 간의 사법적 분쟁해결 절차에 맡기는 것이 정도이다. 현실적으로 아직 거래질서가 제대로 자리 잡혀 있지 않다는 문제점을 감안한다면 현재의 공정거래조정원 등에서 당해 사업자와 피해자가 손해배상에 관한 조정을 의뢰할 수 있도록 하는 방안을 검토해야 할 것이다. 특히 사인 간의 사법적 분쟁해결을 돕기 위해서 과도기적으로 행정적 수단 중 과징금과 형벌은 폐지하고 시정조치만 남겨두는 방안도 적극 검토할 수 있다. 공정위의 시정조치는 위법성을 감지할 수 있는 근거를 제공해 주므로 사인 간의 분쟁해결을 돕는 방안일 수 있다. 그러나 대규모 소매점 고시의 폐지와 불공정거래행위의 심사 기준의 변경이 보다 근본적이고 올바른 정책 방향이다. **lzeri**

대중영합주의의 경제정책에 대한 영향 분석

송원근 한국경제연구원 금융재정연구실장



미국과 유럽의 비교를 통해 알 수 있듯이 '보편적 복지'를 지향하는 재분배정책은 대중영합주의의 영향력에 의해 결정된다. 또한 대중영합주의가 영향력을 발휘하기 위해서는 사회주의 정당의 주요 정당화, 교원노조에 의한 교육기관에서의 이념 전파가 가능해야 한다. 한국의 경우에도 좌파 성향의 정부 등장과 이념적 변화, 그리고 재분배정책 확대 및 기반 확립 노력이 진행된 것에서 이를 확인할 수 있다. '보편적 복지' 지향의 재분배정책 확대는 한국경제의 지속 성장을 제약한다는 점에서 최대한 배제되어야 한다.

대중영합주의는 대중과 소수 엘리트 지배층을 대비시켜 지배층이 아닌 대중의 이익을 위해 사회·정치적 체제 변화를 추구하는 이념이다. 따라서 기본적으로 좌파·사회주의적 이념에 기반하고 있다고 할 수 있다. 한국 사회에서 대중영합주의, 즉 좌파·사회주의적 이념이 정치적 민주화 이후 확산되어 왔다. 그렇다면 한국경제의 지속성장을 위해 이와 같은 이념의 확산이 경제정책 결정과정 및 방향에 어떤 영향을 미쳤는가를 파악하는 것은 매우 중요한 작업이 될 것이다.

한국의 좌파, 대중영합주의가 지향하는 바는 대체적으로 '보편적 복지'를 시행하는 유럽식 복지국가라고 할 수 있다. 하지만 최근 남유럽 재정위기에서 보듯이 보편적 복지, 그리고 복지국가의 한계는 명백하다. 복지지출의 증가는 민간부문의 노동·자본 투입을 구축할 뿐만 아니라 이를 위한 높은 세금 부담은 근로·저축 동기 및 투자 동기를

제약하여 성장을 정체시킨다.

유럽의 대표적인 복지국가인 스웨덴의 경우도 시장경제의 기반 위에서 소규모 개방경제체제를 통해 세계화의 혜택을 가장 많이 향유한 국가이면서도 과도한 복지지출과 높은 세금부담으로 인해 1980년대부터 경제성장이 정체되기 시작하였고 1990년대 초반에는 한동안 마이너스 성장을 하는 부작용이 나타나기도 했다.

대중영합주의 명제의 적용

본 연구에서는 재분배정책의 규모와 범위에 영향을 미치는 결정적인 요인이 소득불평등과 같은 경제적 요인이 아닌 사회주의 이념의 영향력에 있다는 명제를 한국의 경우에도 적용할 수 있는지를 확인하였다. 유럽과 미국의 비교를 통해서 알 수 있듯이 '보편적 복지'를 지향하는 재분배정책의 시행은 전국적 파업을 포함한 노동운동의 확

산과 더불어 좌파 사회주의 정당의 정치적 영향력이 유럽에서는 상대적으로 낮아졌던 반면 미국에서는 기존의 정치제도 하에서 재산권 보호 및 계약의 자유를 위협하는 제도적 변화가 제약된 데에 한 원인이 있었다는 점을 확인하였다.

유럽에서는 20세기에 사회주의 정당 및 정치세력이 주요 정당으로 확고한 영향력을 발휘할 수 있는 위치에 오르게 된 반면 미국에서 사회주의의 위력은 상대적으로 미약했던 점이 양자 간 재분배정책에서의 차이를 낳게 된 원인이라고 할 수 있다. 또한 유럽에서는 좌파 교원노조의 교육기관 장악에 따라 사회주의 이념이 효과적으로 전파되었다는 점도 보편적 복지를 지향하는 재분배정책이 실시된 중요 요인으로 지적할 수 있다. 유럽에서와 같이 사회주의 이념이 영향력을 발휘하기 위해서는 사회주의 정당의 주요 정당화, 교원노조에 의한 교육기관에서의 이념 전파 등이 가능해야 한다.

한국의 재분배정책과

대중연합적 이념의 영향

한국에서 사회주의 이념에 기초한 대중연합주의가 정치적 영향력을 나타내게 된 결정적인 계기로 볼 수 있는 것은 좌파 정치세력의 원내 진출과 더불어 이들이 함께 한 정당이 집권당이 되었던 사실이다. 국민의 정부와 참여정부의 경우에 이에 해당하는데 사회주의 이념의 정치적 영향력 확대 및 대중연합적 재분배정책 확산의 중요한 전제조건인 좌파 정치세력의 집권 혹은 주요 정당화와 어느 정도 합치되는 것으로 볼 수 있다. 이는 국민의 정부와 참여정부에서 시행되었던 정책을 통해서도 확인해 볼 수 있다.

국민의 정부의 경우 구체적으로 취약계층에 대한 복지시책 추진, 전 국민 연금제도 실시 및 의료보험 통합 등 복지제도의 체계를 구축하였다. 또한 노사정위원회를 제도화하여 임금, 고용, 노

동시간 등의 노동시장 현안에 대해 시장기능 외에 사회적 합의를 통한 결정방식 도입을 추진하였으며 최저임금제 적용대상도 1인 이상 사업장으로 확대하였다. 이러한 정책들은 국민의 정부를 탄생시킨 정치세력의 이념이 반영된 정책들이라고 할 수 있다.

이념과 관련한 국민의 정부 정책의 중요한 특징 중의 하나는 전교조, 민주노총 합법화를 통해 좌파의 정치세력 확대 및 이념 전파에 용이한 제도적 환경을 조성하였다는 점이다. 유럽의 예에서 보듯이 좌파적 교원노조의 학교에서의 영향력은 대중연합적 재분배정책 확대의 전제조건인 사회주의적 이념 전파에 필수적이다. 이와 같은 명제를 한국의 경우에도 적용하면 같은 기간 교원노조의 법적 허용에 따른 전교조 합법화 조치로 인한 전교조의 영향력 확대 및 대대적인 이념교육은 학교를 통한 좌파 사회주의적 이념 전파에 기여했을 것으로 결론내릴 수 있다.

한국 사회의 이념적 변화

우리 사회의 전반적인 이념의 변화를 확인해 보기 위해 World Values Survey의 조사항목 중 시스템의 공정성에 대한 인식을 나타내는 항목인 'Hard work brings success'에 대한 조사결과 자료를 보면 기존 시스템에서 성공이 노력에 의해 결정된다는 믿음이 최근 들어 크게 약화되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 사회주의 혹은 사민주의 이념 성향을 띤 정부의 등장, 사회주의적 이념 성향의 교원단체인 전교조의 교육현장에서의 영향력 확대 등 좌파적 이념 확산의 전제조건이 충족된 상황에서 이념적 변화가 나타난 부분적 증거라고 볼 수 있다.

이와 같은 이념적 변화와 더불어 재분배정책의 수준이 어떻게 변화했는지를 본 결과 사회주의 혹은 사민주의 이념성향을 지녔던 국민의 정부와 참여정부 기간 동안 재분배정책의 규모 및 범위

가 눈에 띄게 증대하였음을 확인하였다. 구체적으로 정부지출의 규모 및 구성의 변화, 각종 소득지정정책 및 공적연금제도 변화, 최저임금제의 변화, 그리고 노동시장 규제 등 규제환경의 변화 등에 대한 분석을 통해 이 기간 동안 '보편적 복지'를 지향하는 재분배정책의 실시 및 확대가 시도되었음을 알 수 있다. 특히 '보편적 복지'의 시행 속도의 측면에서 보면 유례없이 빠른 속도로 진행되었음을 알 수 있다. 예를 들면 국민연금의 경우 실시 11년 만에 그 대상이 전 국민으로 확대되었고 고용보험의 경우도 도입 4년 만에 전체 임금근로자에게 적용되는 결과를 가져왔다. 이는 국제적으로 비교해 보아도 전례 없이 빠른 속도라고 할 수 있다. 복지국가의 전형이라고 할 수 있는 유럽 국가들의 경우도 연금, 의료보험 등이 전 국민에게 적용되는 데 제도적으로 최소한 40~50년이 걸렸고, 대중영합주의의 영향으로 사회보험이 비교적 일찍 도입된 라틴아메리카의 경우도 비공식부문을 포함한 전 국민 사회보험 적용의 제도적 틀을 아직 갖추지 못하고 있다.

따라서 이와 같은 논의들을 종합하면 좌파 사회주의 정당 및 정치세력이 주요 정당으로 확고한 영향력을 발휘할 수 있는 위치에 오르고, 좌파적 교원노조의 학교에서의 영향력 확대가 대중영합적 재분배정책의 전제조건이라는 명제가 한국의 경우에도 적용되고 있음을 확인하였다고 할 수 있다.

대중영합주의의 정치경제학

좌파 사회주의적 이념의 재분배정책에 대한 영향을 파악하기 위해 이익집단의 정치경제학 모형을 기반으로 이론적·실증적 분석을 하였다. 먼저 Dixit, Grossman, and Helpman(1997)의 공동대리인 게임(common agency game) 모형을 기본으로 하면서 대중영합적 경제정책을 포함한 정책에 대한 로비 경쟁을 고려하기 위해 이익집단의

구성에 Campante and Ferreira(2007)에서와 같이 빈곤층(the poor)을 도입하여 이론 모형을 도출하였다. 모형에서 도출된 균형조건이 암시하는 바는 정부의 재정지출이 대중영합적인 성격을 보일 가능성이 크다는 점이다.

또한 정치적 균형조건에서 도출된 이론 중 가장 핵심적인 부분은 대중영합적 재정지출의 비중이 빈곤층의 정치적 영향력이 높을수록 높아진다는 점이다. 빈곤층의 정치적 영향력은 분배의 공평성에 대한 사회의 지배적인 이념이 결정적인 역할을 하므로 정부 재정지출에 관한 정책의 채택에 있어 이념의 역할을 규정하는 이론으로 해석할 수 있다.

이론적으로 도출된 이와 같은 균형조건을 기반으로 계량모형을 구축하여 한국의 자료에 대해 실증분석을 행한 결과는 지배적인 이념이 좌파 성향이 강할수록 형평성에 기여가 큰 재분배를 목적으로 하는 재정지출이 늘어난다는 것을 확인하였다. 즉, 보편적 복지를 지향하는 재분배정책은 좌파적 이념이 사회의 지배이념일 경우 채택 혹은 확대될 가능성이 높아지고, 보편적 복지를 지향하는 재분배정책의 확대는 형평성에 기여하는 재정지출의 증대를 가져온다는 명제가 한국의 경우에도 적용됨을 실증분석을 통해 확인하였다고 할 수 있다. 특히 1인당 GDP, 소득불평등도를 외생변수로 통제한 경우에도 이념 지수와 재정지출의 성격 간의 장기적 관계가 같은 결과를 보였다는 것은 경제성장, 소득분배 수준 등 경제적 변수와는 무관한 정부의 이념 성향의 중요성을 확인할 수 있는 결과라고 할 수 있다.

영향분석 결과의 시사점

본 연구의 결과가 시사하는 바는 경제정책의 방향을 결정하는 데에 있어서 그 사회의 지배적인 이념의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 좌파적 이념이 확산될 경우 '보편적 복지'를 지향하는

재분배정책이 대규모로 시행될 가능성이 높아진다. 한국의 경우도 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 좌파적 대중연합주의의 영향력이 매우 높아졌고, 전교조의 교육현장에서의 영향력 확대에 따라 사회주의 이념의 전파가 급속하게 이루어졌으며 그에 따른 여파는 앞으로 장기간 지속될 것으로 예측할 수 있다. 이는 최근 초중등 학교 전면 무상급식 주장의 높은 파급효과, 세종시 수정안에 대한 강력한 반대, 그리고 지방선거에서의 좌파 정치세력에 대한 높은 정치적 지지 등에서 확인해 볼 수 있다.

그러나 좌파적 대중연합주의의 영향력이 이와 같이 전반적으로 확산되어 '보편적 복지'를 지향하는 재분배정책이 대규모로 그리고 지속적으로 시행된다면 유럽의 복지국가들이 겪었던 복지병, 최근 남유럽 국가들이 겪고 있는 재정위기 등의 부작용을 향후 경험할 가능성도 높아진다. 만약 이와 같은 부작용을 경험하게 된다면 그렇지 않아도 성장잠재력의 추세적 저하가 나타나고 있는 한국경제가 저성장의 늪에 빠져 퇴보할 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 '보편적 복지'를 지향하는 재분배정책의 확대는 한국경제에 치명적인 타격을 줄 수 있다는 점에서 대중연합적 사회주의 이념의 확산에 대한 이념적 대응이 절실히 필요하다고 할 수 있다. 이와 같은 이념적 대응은 시장경제의 원칙에 입각한 정책만이 시장의 왜곡을 초래하는 요인들을 제거함으로써 노동 및 투자 유인을 증대시키고 시장의 역동성을 통한 혁신을 촉진시켜 지속적인 경제성장과 후생증대를 이끌어낼 수 있다는 점을 국민들에게 확신시키는 과정이어야 한다. 냉전체제의 붕괴와 공산주의 몰락, 유럽식 사회주의·복지국가 모델의 퇴조라는 세계사적 흐름 속에서도 한국 사회는 오히려 이와는 반대로 대중연합적 사회주의 이념의 확산을 경험하여 왔다. 또한 한국 사회에서는 세계 유일의 스탈린식 공산국가인 북한체제에 동정적인 이념·정치집단이 상당한 세력을 형성하고 있다. 이런 상황에서 시장경제 원칙에 입각한 이념적 대응은 향후 상당한 협로가 예상되고 이를 극복하기 위해서는 효과적이고 장기적인 플랜과 더불어 각고의 노력이 요구된다. **keri**

출구전략의 배경 및 파급효과

안순권 한국경제연구원 연구위원



출구전략의 이론적 배경을 분석하고 우리나라의 출구전략 이행 현황을 살펴봄으로써 출구 전략이 한국경제에 미치는 영향을 분석하고 출구전략의 방향과 대응방안을 고찰하였다. 빠른 경기회복세와 향후 물가불안 및 저금리 장기화의 폐해 등을 고려할 때 기준금리를 인상 하는 본격적인 출구전략을 시행할 시점이 되었다.

출구전략이란 글로벌 금융위기에 대응한 비상 조치로서 경기부양 및 금융안정을 위해 취한 재정지출 및 유동성 공급 확대 조치를 거둬들이는 것을 의미한다. 2008년 9월 리먼 브라더스 파산 사태가 발생하자 각국 정부와 중앙은행은 전례 없는 대규모 재정지출 확대정책, 초금리 정책 및 금융시스템 안정대책을 시행했다. 또한 2010년 7월 한국은행은 17개월 만에 기준금리를 인상, 본격적인 출구전략에 착수하였다. 이는 거시경제 및 가계·기업 등에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

출구전략의 원인 및 필요성

글로벌 금융위기의 직접적인 원인은 저금리정책의 장기화로 인한 주택가격의 버블이다. 케인스학파는 현재 경제위기가 글로벌 금융위기의 실물경제 전이로 인한 총수요 부족 때문에 발생했

다고 분석하고 과감한 재정지출로 총수요를 확대해야 한다고 주장하는 반면, 고전학파는 경기변동이 자연스런 경제의 흐름이므로 정부의 인위적 안정화 정책에 반대하는 입장이다. 이번 글로벌 금융위기에서 각국의 정책대응은 재정정책에서는 케인스학파의 유효수요창출이론과 비전통적 통화정책, 통화신용정책에서는 고전학파 계열의 통화주의학파의 유동성공급이론이 각각 채택된 것으로 볼 수 있다.

세계경제는 2009년 이후 글로벌 금융위기에 대처한 각국의 확장적 재정 및 통화정책의 효과가 어느 정도 나타나고 있으나 저성장과 고용부진 및 재정적자 문제 등으로 케인스학파와 통화주의학파 처방이 한계를 드러내고 있다. 실제로 일본의 기준금리 인하와 공공투자 확대는 케인스학파의 경기부양이론에 근거한 것이나 일본경제의 불황탈출에는 실패하였다. 오스트리아학파의

경기변동론은 중앙은행의 인위적 저금리정책에 의한 거품형성과 지속불가능한 호황의 붕괴 과정을 설명한다. 이 이론에서 볼 때 일본의 경기대책은 일본경제의 자율적인 시장교정을 저해하여 불황탈출을 초래하였다. 이는 통화신용정책과 재정정책의 정상화를 의미하는 출구전략의 시행이 필요함을 시사한다.

출구전략 시행의 파급효과

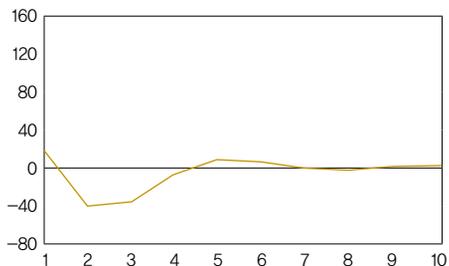
보고서에서는 금리인상이 실물경제, 가계, 기업에 미치는 영향에 대해 분석하고 있다.

첫째, 금리 변동이 국내 실물경제에 미치는 영향을 분석하기 위해 1999년 1분기부터 2009년 4분기까지 분기별 자료를 이용하여 콜금리 변동이 국내 실질경제성장률, 소비자물가, 서울지역 아파트가격, 주가, 환율에 미치는 영향을 벡터자기회귀(VAR)모형을 구성하여 분석하였다. 그 결과를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

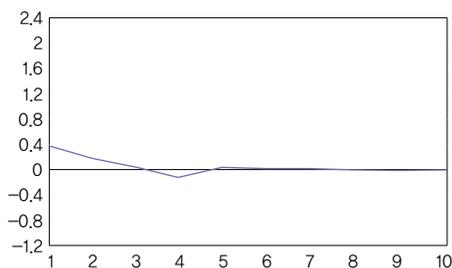
[그림] 콜금리의 충격반응



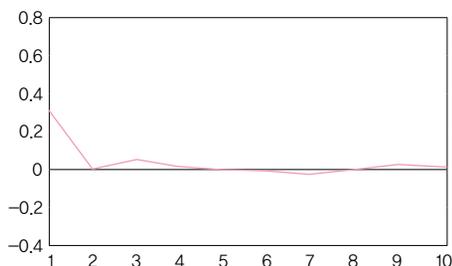
코스피지수



서울지역 아파트가격



소비자물가지수



둘째, 금리인상은 가계 이자부담을 가중시켜 민간소비 회복을 제약하는 요인이 될 수는 있지만 저금리 지속으로 전체 경제가 얻게 되는 실제 이익이 기대한 만큼 크지 않은 것으로 분석하였다. 그 원인은 금리의 영향을 받는 가계의 금융기관 예금이 금융기관 차입금보다 더 많아 금리하락에 따른 이자소득 감소효과가 이자 부담 축소 효과보다 크다는 점과, 금융부채 대비 금융자산의 비율이 상승하는 등 가계부채의 건진성이 높아져 금리인상이 가계의 소비위축에 미치는 영향이 제한적이기 때문이다. 향후 큰 폭의 금리조정 에 따른 가계부채 위기 심화를 막기 위해 경기회복속도에 맞춰 금리를 점진적으로 인상하여 가계대출 증가를 억제할 필요가 있다.

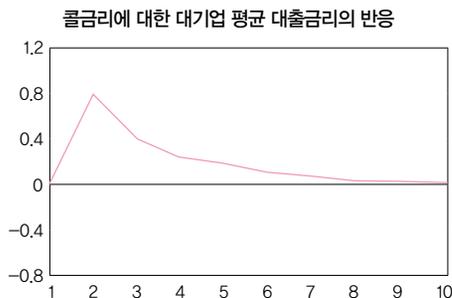
[표] 금리상승에 따른 가계대출 순이자 부담
(단위: 조 원, %, %p)

예금기관 가계대출		가계 저축성예금		여수신 금리차	순이자 부담
여신금리	이자비용	수신금리	이자수입		
5.5	22.4	3.3	11.2	2.2	11.2
6.5	26.5	4.0	13.6	2.4	12.8
7.5	30.6	4.9	16.7	2.6	13.9
8.5	34.7	5.7	19.4	2.8	15.2

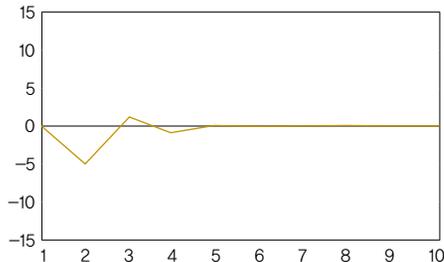
주. 은행의 가계대출과 가계저축성예금은 2010년 2월 현재 408조3천억 원, 341조천억 원
자료. 한국은행

셋째, 금리인상은 기업의 채산성과 자금사정에 부정적인 영향을 미친다고 보았다. 2000년 1월부터 2010년 1월까지 월별 자료를 이용하여 콜금리 변동이 대기업 및 중소기업 대출금리와 생산에 미치는 영향을 벡터자기회귀(VAR)모형을 구성하여 분석한 결과 금리인상은 기업의 대출금리 인상을 통해 기업의 생산에 부정적인 영향을 미치게 되며 대기업보다 중소기업에 더 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 구조조정 촉진을 위한 출구전략의 필요성과 출구전략의 시행시 중소기업에 미칠 영향을 최소화하는 방안이 중요함을 의미한다.

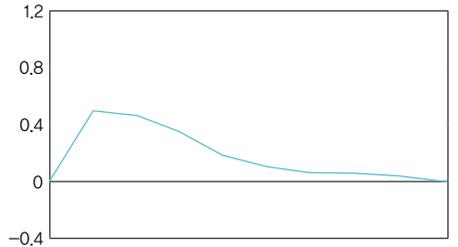
[그림] 콜금리 인상의 충격반응분석



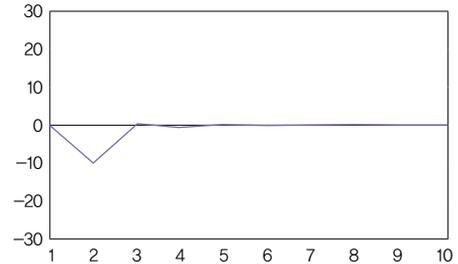
대기업 평균 대출금리에 대한 대기업 생산지수의 반응



콜금리에 대한 중소기업 평균 대출금리의 반응



중소기업 평균 대출금리에 대한 중소기업 생산지수의 반응



출구전략의 방향

경제를 안정적인 회복세로 유도하기 위해서는 금리의 자원배분 조절기능을 정상화해야 하며, 인위적 저금리 기조를 시정하는 것이 필요하다. 저금리 장기화로 부실기업정리와 구조조정이 제대로 안 될 경우 우리 경제의 생산성 저하와 기초체력 약화를 초래하여 저성장과 성장잠재력을 훼손할 수 있기 때문이다. 또한 국내 경제여건이 호조를 보일 때 기준금리를 인상해 놓는 것은 향후 경기 하강 시 정책대응능력을 높이는 데 도움이 된다. 따라서 7월 금통위에서 기준금리를 전격 인상한 것은 지나치게 낮은 금리를 정상화하는 차원에서 적절한 결정이다. 물가는 당분간 안정세를 이어갈 것으로 예상되나 총수요 회복 및 통화량 증가에 따른 인플레이션 압력 증대에 대비할 시점이다. 금리정상화는 소비자 수요에 맞는 생산구조 조정을 촉진, 거품이 생기지 않는 건실한 성장을 유도하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

다만 세계경제 경기 둔화가능성과 부동산 등 자산시장의 불안정을 감안할 때 금리인상은 점진적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 대외경제의

불확실성을 이유로 금리 정상화에 지나치게 소극적이어서는 안 되며, 통화정책에서는 국내 요인이 더 우선시되어야 한다. 기준금리 수준이 여전히 낮기 때문에 물가불안이 고개를 들고 있는 상황에서 연내 0.5%포인트 정도 금리를 더 인상할 수 있을 것이다.

출구전략의 대응방안

첫째, 안정적 경기회복과 성장잠재력 회복은 저금리 정책에 의존하기보다는 구조조정 촉진과 무역활성화 등 민간경제의 활성화 방안에서 찾는 것이 바람직하다.

둘째, 기준금리를 점진적으로 인상하는 가운데 이에 따른 부작용을 최소화하는 방안을 추진해야 한다. 즉 가계부채 부담 증가, 소비둔화, 기업매출 감소, 투자 감소, 은행부실 등 금리인상에 따른 부정적 효과를 최소화하는 방안을 마련해야 한다.

셋째, 위기 극복 과정에서 재정수지 적자가 급증하여 국가채무가 빠른 속도로 증가하고 있으므로 재정건전성 개선을 위한 출구전략을 추진해야 한다. 지속적 감세정책과 재정지출 구조조정을 통해 재정건전성을 개선하고 성장동력을 확충하는 전략을 마련해야 한다. **keri**

1등만 기억하는 더러운 세상



배진영 인제대 국제경영학부 교수

6·2 지방선거가 한나라당의 패배로 끝났다. 전국을 푸른색으로 물들일 것으로 예상했던 터라 한나라당과 이를 지지하는 사람들의 실망은 매우 크다. 무엇보다 서울과 경기지역의 교육감 선거에서 진보 진영의 후보가 당선되어 이들이 끌고 갈 교육정책에 자녀 키우는 부모로서 걱정이 앞선다. 언젠가는 경쟁사회로 내던져질 수밖에 없는 자녀들에게 평준화의 가치를 강조하고 경쟁의 의미를 왜곡한다면 제 자식이 어떻게 매사에 도전적이고 실패에 굴하지 않으면서 경쟁력을 갖춘 젊은이로 이 사회에 진출할 수 있을지 염려된다. 선거는 끝났다. 이 사회는 어쨌든 평등과 균형을 보다 큰 선(善)으로 받아들이는 엄연한 세력이 존재함을 이번 선거는 보여주었다. 감성의 깊은 곳에 호소하는 그들의 언변과 이글거리는 눈매 그리고 열정어린 몸짓은 언제든지 틈만 있으면 우리 사회를 그들이 원하는 방향으로 휩쓸 수 있음을 다시 한 번 과시하였다.(?)

얼마 전 모 국회의원이 인기 개그프로그램에 나오는 유행어가 더 이상 방영되지 않도록 그 코너의 폐지를 요구한 적이 있다. “1등만 기억하는 더러운 세상”이라는 유행어가 계층 간의 갈등을 유발한다는 이유에서다. 비록 무모하면서 유치한 요구지만 그것은 그 유행어에 얼마나 많은 사람

들이 공감하고 있는지를 말해준다. 1등만을 기억하는 세상이 더럽다는 것은 곧 경쟁을 부추기는 세상이 더럽다는 것과 다를 바 없다. 이것은 경쟁을 좋아하는 사람은 이 세상에 단 1명, 1등하는 사람밖에 없고 그 외의 모든 사람들에게 경쟁은 고통만을 안겨준다는 생각을 갖게 한다. 경쟁은 이 사회를 정말 비인간적인 고통의 각축장으로 내모는가? 1등만을 기억하는 것이 진정한 더러운 세상을 만드는가?

우리 사회는 참으로 역동적이다. 해방 직후 1947년 우리나라 취업자의 80%는 농사를 짓거나 벌목 또는 어업에 종사하였다. 이것은 그 당시 우리나라에서 태어나면 누구든지 농림어업의 힘든 일에 종사할 확률이 80%나 됨을 의미한다. 지금 대학 강단에서 학생을 가르치고 글쓰기를 업으로 하는 필자가 그 당시에 젊은이로 살았다면 거의 농사꾼을 벗어나지 못했을 것이다. 힘으로 경쟁력이 전혀 없는 필자는 참으로 힘든 삶을 꾸려나갔을 것이 분명하다. 그러나 지금은 어떠한가? 2008년 취업자 중 농림어업에 종사하는 비중은 7.2%에 불과하다. 그 많은 나머지 사람들은 60년이 지난 지금 어디에서 무엇을 하면서 살아가고 있는가? 그것도 1인당 GNP가 해방 직후에 비해 20배 넘으면서 말이다.

농업과 가내수공업 위주였던 해방 직후 직업의 종류는 그다지 많지 않았다. 그러나 지금 직업의 종류는 대략 1만5,000개나 되며 각 직업 내에서도 생산되는 다양한 품목들을 생각한다면 그 수는 헤아릴 수 없이 많다. 무엇이 이토록 다양한 직업을 만들면서, 풍요로운 삶을 할 수 있도록 만들었는가? 그것은 현재보다 그리고 남보다 좀 더 잘살기를 원하는 우리의 본성 때문이다. 그것은 인간 행위의 공리로서 예나 지금이나 마찬가지다. 남보다 잘사는 방법은 간단하다. 남보다 더 열심히 공부하거나 일해서 우위에 서든지 아니면 남이 가지 않는 길을 개척하여 남보다 앞서는 것이다. 어떤 방법이 보다 인간적인가? 전자에는 1등이 언제나 한 명만 존재하지만, 후자에는 길을 개척하는 것에 따라 1등이 새롭게 생겨난다. 1등이 한 명만 존재하고 그 1등만 기억한다면, 그 세상은 정말 더러운 세상일 것이다.

그러나 우리 모두는 누구든지 1등이 될 수 있다. 그것은 우리 모두가 다르게 태어나기 때문이다. 그 다름을 찾아내고 이를 개발하면 그리고 여기에 약간의 운이 따라준다면 누구나 새로운 길을 만들어 낼 수 있다. 남을 짓밟고 일어서지 않아도 1등이 될 수 있는 것이다. 물론 새로운 길을 가는 데 두려움과 불안감이 없을 수 있겠는가. 그 길은 의외로 평탄할 수도 있겠지만 거칠고 질퍽하며 낭떠러지로 이어질 수도 있다. 그러나 미래의 불확실과 두려움을 극복하지 않고서 어떻게 새로운 길을 개척할 수 있겠는가? 그것이 바로 기업가의 정신이고 성공한 기업가들은 바로 이런 사람들이다. 직업의 종류와 각 직종의 겉가지들이 수없이 많다는 것은 그만큼 새로움에 도전하여 그곳에서 1등을 하는 사람들이 많다는 것을 의미한다. 1등만을 기억하기 때문에 더러운 세상이 아니라, 그로 인해 누구든지 인간으로서의 자존심과 자긍심을 더 높이고 풍요로운 삶을 영위할 수 있게 되는 것이다.

누구든지 1등이 될 수 있는 세상은 자유와 경쟁을 전제로 하지 않고서는 달성될 수 없다. 자유로운 경쟁이야말로 남과 다를 수밖에 없는 자신만의 삶을 개척해나갈 수 있게 하고 그 속에서 나만의 세상을 열어 펼칠 수 있게 한다. 그렇기 때문에 획일화를 강요하는 평준화 사회를 생각하면 끔찍하기 짝이 없다. 태어나서 죽을 때까지 평준화로 살 수 있다면 그런 사회도 그 나름대로 의미가 있다. 그러나 언젠가는 경쟁사회로 나갈 수밖에 없다. 모두는 겉으로 멋지게 보이는 경쟁사회의 동일한 목표를 향해 평준화 속에서도 은밀하게 질주할 것이다. 경쟁을 통해 걸러지는 장치가 없기 때문에 자신을 탐색하고 그래서 자신의 진로를 선택할 수 있는 기회는 그만큼 늦추어진다. 그래서 평준화 그 자체에는 1등이 없지만, 평준화의 끝에는 오직 1명만이 1등할 뿐이다. 이처럼 한 길로 몰아세우는 것과 다를 바 없는 평준화야말로 얼마나 잔인하고 비인간적인가? 그 사회에서의 낙오자들은 남과 다른 자신을 개발하고 그만의 길을 개척할 수 있는 기회를 박탈한 평준화를 책망하는 것이 아니라 마치 경쟁사회가 자신을 낙오하게 만든 것인 양 경쟁사회에 그 책임을 돌린다. 그래서 그들은 자신의 낙오에 대한 깊은 성찰 없이 “1등만을 기억하는 더러운 세상”이라고 외치는 개그맨의 익살스러움에 동조하고 싶어 하는 것이다.

1등이 꼴찌가 되고, 꼴찌가 1등이 되는 것은 경쟁 사회에서만 가능하다. 무엇보다 경쟁질서가 가져오는 사회적 효과는 누구든지 1등이 될 수 있고 1등의 개수는 사람의 수만큼 많을 수 있다는 점이다. 1등만을 기억하는 것이 좋다고는 할 수 없지만, 1등을 존중하고 인정할 때 비로소 풍요와 창의, 그리고 혁신이 가득찬 역동적인 사회가 된다. 그것이 보다 인간적인 사회이다. 그래야만 나도 1등이 될 수 있기 때문이다. **keri**

영·유아 보육 및 교육정책, 어디로 가야 할까



김현숙 숭실대 경제학과 교수

지난 6~7년 동안 사회복지 분야의 정부예산 지출 중 가장 높은 증가율을 보인 분야를 꼽으라면 아마 보육(child care)일 것이다. 정치적인 이유 때문인지 아니면 미국 시카고대 헤크먼(Heckman) 교수가 제기한 초기 인적자본 투자의 중요성에 대한 관심 때문인지 분명하지는 않으나 지난 참여정부 이후로 보육에 대한 관심이 높아졌다.

저소득층이나 맞벌이 가구의 부모가 일을 하는 동안 아이를 대신 맡아 탁아기능을 하는 데서 출발한 보육서비스와 고소득층 가구의 자녀를 대상으로 초등학교 입학 전 사전준비교육을 담당했던 유치원을 통한 유아교육(pre school)은 그 출발점이 상이하였으나 최근 들어서는 75% 이상의 유아가 두 시설 중 하나를 이용하고 있고 보육시설의 만 3~5세에 대한 서비스와 유치원에서 제공하는 서비스의 내용상의 차이가 줄어들고 있어 일종의 수렴현상(convergence)을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 두 기관에 대한 인식과 정부 지원은 여전히 그 출발점의 상이성에 크게 의존하고 있는 것 같다. 지난 정부에서 여성가족부의 가장 주요한 업무로 자리 잡았던 보육서비스는 '기본보육료'라는 정책의 보조금이 보육시설을 이용하는 모든 영아에게 제공되면서 정부의 예산지원이나 보육시설의 수적 증가 측면에서 괄목

할만한 성과를 보였으나 과연 과감한 예산지원의 효과가 무엇인가에 대해 문제제기를 받고 있다. 반면 교육과학기술부의 소관 하에 있는 유치원은 교육기능을 중점적으로 제시하는 차별화된 기관이라는 자존심의 틀 속에 갇힌 채 다소 정체되고 있는 듯하다.

보육과 교육을 한 부처에서 관장토록 해야

현재 보육과 유아교육을 아우르는 영·유아 교육관련 종합정책은 사실상 부재하며 두 기관은 미묘한 불협화음을 내고 있다. 보육시설은 영아 중심의 지원 확대에 따라 영아 중심시설과 유아를 혼합한 시설 간의 지원에 있어 비형평성이 발생하여 시설유형별로 지원수준의 차이라는 문제에 직면해 있다. 또한 기본보육료 지원이 맞벌이 가구나 편부모 가정에 국한된 것이 아니라 일종의 보편적 지원이었기 때문에 기혼여성의 경제활동 참가에도 별반 영향을 주지 못했다.

유치원은 자율화된 수업료와 소액의 정부지원 하에서 독자적으로 시설을 운영하고 있으나 만 3~5세만을 대상으로 서비스를 제공하므로 전체 영·유아관련 정책에 대한 청사진을 제시하기 어려우며 만 5세 무상보육 역시 소득을 기준으로 제공되므로 유치원을 이용하는 아동의 일부만이

그 수혜를 누리고 있다.

이원화된 부처관리는 만 0~5세를 아우르는 통합적인 정책을 설립하는 데 방해가 되고 있으며 시설유형별 부처 간 이견을 조정하기 힘든 상태가 지속되고 있다. 이원화 체제를 유지하는 우리나라와 달리 다른 선진국들에서는 영아에 대한 보육기능과 유아에 대한 교육기능을 통합하여 한 개의 부처 산하에 두는 것이 추세이다. 영국의 경우에도 2006년 교육부의 기능을 일부 정리한 후 Department of Children, Schools and Families로 개칭하고 보육과 유아교육을 통합하여 관장하고 있다. 물론 부처의 통합이 모든 문제를 해결할 수는 없지만 거시적이고 종합적인 정책 방향을 설립하는 출발점은 될 수 있다.

취업모 중심 영아지원책 세워야

우리나라 영·유아 보육정책에는 소득에 기초한 지원이라는 전통적인 기초와 소득수준에 무관하게 모든 아동에게 지원한다는 정책방향이 혼재되어 있다. 보육시설의 영아에게 제공되는 기본보육료는 보편적 지원의 대표적인 사례이며 차등보육료는 소득수준에 기초한 차등지원의 대표적인 예이다. 그런데 영아에 대한 지원은 소득수준이나 취업 여부에 관계없이 보편적인 형태로 제공되면서 유아에 대해 특히 초등학교 입학을 앞두고 있는 만 5세에 대한 무상보육료 지원조차 소득수준에 따라 지원 여부가 결정된다는 것은 영아와 유아에 대한 정책의 내용이나 형식이 뒤바뀌어 있음을 보여준다.

영아를 둔 어머니의 경우 자녀를 대신 돌봐줄 수 있는 친인척, 탁아모, 보육시설이 없다면 취업을 하기 어렵다. 따라서 영아에 대한 보육지원정책은 일하는 어머니를 둔 아동을 중심으로 하는 것이 타당하며 정부의 지원은 맞벌이 여부에 따라 차등화해야 한다. 반면 초등학교 입학 앞둔 만 5세의 경우에는 미래세대에 대한 교육투자라

는 관점에서 보편적인 지원이 필요하다. 초등학교 교육을 왜 의무교육으로 정했는지를 생각해 본다면 만 5세에 대한 지원이 소득수준이나 다른 기준이 아니라 보편적인 지원체제를 갖추어야 한다는 것을 인식하는 것은 어렵지 않다.

그럼에도 불구하고 현재 정부의 정책은 오히려 영아에게는 보편적인 지원을, 유아에게는 소득에 따른 차등지원 형태로 이루어져 있으며 취업모에 대한 배려는 거의 없다. 최근 들어 차등보육료에 대한 지원 중 맞벌이 가구의 소득인정액 수준을 상향조정하는 것은 고무적인 일이나 지원효과를 위해서는 맞벌이 가구에 대한 지원수준을 보다 확대하고 재정적인 지원만이 아니라 세액공제 등을 통한 세제지원도 신설하여 영아에 대한 보육지원 사업의 핵심이 맞벌이 가구 우선지원임을 분명히 할 필요가 있다. 한편 유아정책은 소득수준과 무관하게 아동의 전인적인 발달에 도움이 되도록 보편적인 지원을 지향해야 하며 재원이 허락하는 한 만 5세부터 무상교육이 실현될 수 있도록 지원해가는 것이 바람직하다.

서비스에 대한 관리 및 정보제공 필요

영·유아 보육서비스의 문제점 중 다른 하나는 정부의 재정투입에 비해 서비스 질적 수준의 향상은 더디다는 점이다. 정부는 표준보육 비용(적정 서비스를 제공하기 위한 투입비용)에 준하여 정부 보조금을 제공하고 있으나 표준보육 비용에서 정한 교사인건비 수준이나 시설, 교재교구 수준에 여전히 미치지 못하고 있는 실정이다.

정부 지원이 서비스 수준과 연계되기 위해서는 서비스가 향상되지 않는 시설에는 보조금을 제공하지 않으며, 서비스 수준에 대한 정보가 수요자에게 제공되도록 하는 정보공개 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 현재 대부분의 보육시설이 쉽게 통과하는 평가인증제도를 내실화하여 보육 시설에 등급제를 적용하고 각 보육시설의 서비스

수준, 교사 수준, 교과내용 등에 대한 정보가 소비자에게 손쉽게 전달될 수 있도록 정보시스템을 갖추어야 한다. 또한 보육시설과 유치원의 평가제도를 통일하여 단일화된 평가를 통해 소비자에게 시설에 대한 정보를 제공하고 공급자로 하여금 질 높은 서비스를 지속적으로 유지하도록 만드는 인센티브를 제공해야 한다.

요약컨대 영·유아 보육서비스는 단일 부처에서 만 0~5세에 대한 총괄적인 정책을 입안하고,

영아는 일하는 어머니를 중심으로 지원하며 유아는 예산이 허용하는 범위 내에서 만 5세부터 보편적인 지원을 지향하는 것이 바람직하다. 또 정부의 지원이 서비스와 연계되고 서비스 수준을 소비자가 쉽게 인식하도록 정보를 제공하는 장치가 필요하다. 필요한 곳에 재원을 투입해야 하지만 투입된 재원이 제대로 쓰일 수 있도록 인센티브 시스템이 작동되는 것 역시 매우 중요하다. **keri**

무상급식 전면 실시 주장의 허와 실



곽태원 서강대 명예교수

이제 6·2 선거가 끝났으니 무상급식 이야기를 좀 해도 무방할 것으로 생각한다. 무상급식은 선거 이슈로서의 수명은 다했지만 여전히 중요한 정치적 쟁점으로 남아 있다.

무상급식을 모든 학생을 대상으로 확대하자는 것이 이 주장의 내용이다. 무상급식 전면 확대의 가장 중요한 논리는 두 가지이다. 하나는 무상급식을 받는 학생들의 낙인효과를 막자는 것이고, 또 하나는 의무교육의 완성을 위해서 이것이 필요하다라는 것이다. 그리고 그 배후에 있는 사상은 평등주의이다. 이것이 '평등의 밥상을 차려주는 것'이라는 주장이다.

'평등' 혹은 '공평'은 우리 사회를 건강하게 지켜주는 매우 중요한 가치이다. 그러나 이것을 위해 무조건 정부의 역할을 크게 하고 더 많은 재원을 할당하는 것이 능사가 아님은 분명하다. 전면 무상급식은 실제적인 평등의 개선에는 아무런 도움이 되지 않는 조치이다. 급식비를 부담하다가 그것을 면제받게 될 사람들은 최하층은 아니기 때문이다. 전면 무상급식을 주장하는 사람들이 평등을 내놓고 강조하는 것은 아니지만 평등우선은 그들이 일관되게 견지해 온 입장이라는 점에서 이 주장은 자가당착적이다.

보다 완전한 의무교육을 위해서 전면 무상급

식이 필요하다는 주장도 일견 그럴듯해 보이지만 자세히 살펴보면 허점이 많다. 의무교육에서 중요한 것은 무상교육이 아니라 '강제교육'이다. 초·중·등학교 수준의 기본적인 교육은 모든 사람이 받아야 할 가치재(merit good)의 성격을 갖기 때문에 국민 누구나 의무적으로 받도록 한 것이 의무교육이다. 의무교육의 내용과 질의 보장을 위해서 공공부문이 중심적인 역할을 하고 그 의무의 이행을 원활하게 하기 위해서 무상으로 하는 것이다. 의무교육을 보다 의무교육답게 만들려면 교육의 내용과 질의 유지를 위한 정부의 통제와 지원을 강화하는 것이 훨씬 더 시급하고 중요하다. 초·중·등학교의 교육현장이 정치화되고 진보적인 이념집단들의 경쟁과 갈등의 장이 되어서는 안 된다.

이 문제와 관련하여 낙인효과를 거론하는 것은 참으로 안타까운 일이다. 도움을 주고받는 것을 아름다운 나눔의 관계로 인식시켜서 서로 감사하고 배려하고 존중하도록 가르치는 것이 옳은 교육이라고 생각한다. 어차피 우리는 서로 도움을 주고받으며 살아야 하는 공동체의 구성원들이다. 도움을 받는 것은 부끄러운 일도 아니고 감추어야 할 일도 아니다. 도움을 받는 사람들은 감사하게 받고 자신도 앞으로 다른 사람들을 어떤

방법으로든지 도와주겠다는 마음을 갖도록 가르치는 것이 옳다. 도와주는 입장에 있는 사람들은 자신도 어떤 상황에서는 도움을 받게 될 수 있다는 것을 생각하고 함께 사는 공동체의 가치를 배우게 해야 할 것이다. 이러한 사회에 살아갈 아이들을 가르치는 현장에서 도움을 주고받는 것을 감추어야 한다는 주장은 얼마나 속물적이고 무책임한 것인가? 현실적으로 가난한 집과 부잣집 아이들이 한 반에서 공부하면서 따돌림이나 낙인 효과 같은 현상이 나타나지 않을 것이라고 주장하는 것은 아니다. 그러한 현상이 나타날 가능성이 있을 때 그것을 감추는 것이 옳지 않다는 것이다. 교실은 교육의 현장이다. 바로 그런 문제들을 극복하고 바른 태도를 갖도록 가르치는 것이 의

무교육의 존재이유라고 보기 때문이다.

야당이 전면 무상급식을 지방선거의 쟁점으로 부각시키는 데 성공하고 있다고 인식한 일부 야당 정치인들은 또 다른 무상공급 시리즈를 들고 선거판에 뛰어들었다. 이러한 야당 정치인들의 행태를 우리는 포퓰리즘이라고 싸잡아 비난한다. 포퓰리즘은 국가공동체의 심각한 후퇴를 가져온다. 포퓰리즘이 만연하게 되는 원인을 저질의 정치인에게서가 아니라 지혜롭지 못한 국민들에게서 찾아야 한다. 당장의 작은 이익의 유혹을 넓고 긴 시각의 통찰력으로 극복할 수 있는 지혜가 필요하다. 다만 이러한 지혜를 가르칠 수 있는 가장 전략적인 곳이 의무교육의 현장이어야 한다는 것 때문에 마음이 무겁다. **keri**

왜 자유시장경제체제인가?



김필현 한국경제연구원 연구위원

“Now that the free market has failed... what do you think is the proper role for the state in the economy?” – China’s Vice Foreign Minister He Yafei at a meeting with economists in Manhattan, May, 2009.

일찍이 미국 시카고대의 로버트 루카스(Robert Emerson Lucas) 교수는 “한 번 경제성장에 대해 생각하기 시작하면 다른 것은 생각할 수 없다”고 갈파한 바 있다. 경제성장은 소득을 증대시키고 삶의 질을 개선시켜 사회구성원 전체의 보다 큰 행복을 달성케 하는 경험적으로 증명된 유일한 길이다.* 우리의 행복이 경제성장과 직결되어 있다 보니 이에 대한 관심도 타의추종을 불허한다. 경제성장의 동인을 찾기 위해 수많은 노력이 이루어져 왔고 지금도 많은 경제학자들이 그 비밀을 알아내기 위해 밤을 지새우고 있다.

그럼에도 불구하고 아직 우리는 경제성장에 대해 제대로 이해하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 예를 들어 많은 이들은 경제성장의 필수적인 요소로 투자 확대를 꼽는다. 그러나 투자는 경제성

장의 필수조건도 충분조건도 아니라는 강력한 실증적 증거가 존재한다(Easterly, 2002)**.

우선 투자가 경제성장의 충분조건이 아니라는 사실은 제2차 세계대전 이후 선진국들의 엄청난 원조와 투자에도 불구하고 여전히 빈곤에 시달리고 있는 저개발국들이 여실히 증명하고 있다. 이 스티리(William Easterly)는 여기서 더 나아가 투자가 경제성장에 필수적인지 검증해 보았다. 그의 방법론은 매우 간단했는데, 4년간 7%의 고도성장을 지속한 나라들에서 그에 상응하는 투자 확대가 그 전에 일어났는지를 살펴본 것이다. 이 스티리는 한 걸음 더 나아가 전 세계 137개국의 발전 경험을 살펴봄으로써 투자가 경제성장의 필수조건이라는 가설을 기각했다. 고도성장을 지속적으로 이룩한 나라들에서 경제성장률에 대응하는 수준의 투자가 선제적으로 일어난 경우가 거의 관찰되지 않았기 때문이다.

우리의 직관과 실증적 경험이 배치되는 것은 비단 투자뿐만이 아니다. 인적자본이나 자원 등 통상적으로 경제성장에 중요하다고 생각되는 것들이 실제로는 그렇지 않은 경우들이 많다. 이

* 프랑스를 위시한 일부 선진국에서 경제성장이 최선이 아니라는 취지로 최근 그린 GDP 등 각종 대안들을 내놓고 있다. 그러나 정작 개발도상국들이나 최빈국들이 이런 움직임에 적극적으로 동참하고 있다는 소식은 아직 듣지 못했다.

** Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth*, The MIT Press, 2002.

러한 사실을 가장 극명하게 보여주는 예로 한국과 가나를 들 수 있다. 1957년 영국의 식민지배로부터 독립한 가나는 당시 서구 선진국들, 특히 식민통치에 대한 원죄에 시달리던 영국으로부터 열렬한 지지와 지원을 받았다. 가나는 당시 아프리카 그 어느 나라보다 높은 수준의 인적자본을 보유하고 있었고, 풍부한 지하자원도 있었다. 루이스(William Arthur Lewis)나 칼도어(Nicholas Kaldor)를 위시한 당시 경제발전론의 권위자들은 생산설비와 인프라 구축을 위한 투자만 있으면 가나 경제는 폭발적인 성장을 할 것이라고 기대했다. 이에 비해 한국은 전혀 반대의 입장에 있었다. 1950년 6·25 전쟁으로 한국의 모든 생산시설은 완전히 파괴되었고, 가나처럼 기댈 수 있는 천연자원도 전혀 없었다. 가나가 새로운 유망주로 촉망받을 때, 세계는 한국에 대한 희망을 버렸으며 한국인들은 영원히 삼류국가의 위치를 벗어나지 못할 것으로 생각했다. 그러나 반세기 가 지난 지금 가나와 한국의 경제는 당시 경제학자들이 기대하던 것과 정반대의 길을 걷고 있다. 한국이 고도성장을 거듭하던 1970년대에 가나는 기아를 경험했고, 한국이 세계를 향해 문을 열기 시작하던 1980년대에 가나의 1인당 소득은 식민지배에서 해방되던 1957년보다 낮았다. 2008년을 기준으로 가나의 1인당 GDP는 1,351달러로 한국의 5.3%에 지나지 않으며, 한국이 G20 의장국으로 세계에서 두각을 나타내고 있는 요즘 가나가 주목을 받는 것은 월드컵이 열리고 있을 때 뿐이다.*

한국의 어떤 면이 가나가 지녔던 다른 모든 장점들을 압도했을까? 두 나라는 흥미롭게도 군사 쿠데타와 군사정부의 장기독재라는 유일한 공통점을 갖고 있다. 그러나 두 정부가 택했던 경제체제는 크게 달랐다. 초기 가나의 느크루마 정부는

사회주의 실험을 했다. 정부의 지출을 크게 늘렸고 해외에서 들어온 원조금들은 생산적인 곳에 쓰이지 못하고 가나 국민의 소비를 보조하는 데 탕진되었다. 가나 경제는 파탄에 이르렀고, 그 결과 대중의 지지를 받는 군사정부가 들어섰다. 그러나 이후 사정은 더욱 악화되었다. 군사정부는 자신들의 뭇만을 챙기느라 여념이 없었고, 해방기에 건설된 산업설비와 인프라는 활용되지 않고 그대로 방치되었다. 배고픈 국민들의 불만을 원조금으로 일시적이거나 잠재우는 데 급급했다. 반면 한국은 건국 초기부터 자본주의 체제를 선택했다. 이후 들어선 군사정부들도 모두 자본주의 체제를 인정했고 개인의 사유권을 보장했다. 사유권 보장은 한국인들로 하여금 일할 동기를 부여했고, 이를 통해 세계에서 보기 드문 경제발전을 이룩해 낼 수 있었다. 자본주의, 즉 자유시장 경제체제의 채택이 지속적 경제성장에 결정적 역할을 한다는 사실은 제2차 세계대전 이후 신생국가운데 한국이 거의 유일하게 성공적인 경제발전을 이룩할 수 있었다는 것에서 더욱 극명하게 드러난다. 즉, 1950년대 한국을 다른 신생국들과 차별화한 것은 자원이나 투자 등 경제학에서 강조하는 변수들이 아니라 자유시장경제의 도입이었다. 올바른 체제의 선택은 다른 모든 불리함을 극복할 수 있는 도구가 된다.

경제발전 과정에서 자유시장경제체제가 지니는 중요성에 비해 이에 대한 학계의 관심은 상대적으로 적었다. 이론적인 정형화가 어렵고 객관적 통계자료가 존재하지 않았기 때문이다. 그러나 한 사회의 경제체제에 대한 고려 없이는 투자, 인적자본 축적, 시장개방(이들은 모두 경제성장에 중요하다고 생각되는 것들이다)이 일어나는 근본적인 이유를 설명할 수 없다. 경제발전의 '어떻게'는 설명할 수 있으나 '왜?'라는 질문에는 대답할 수 없는 것이다. 이러한 인식하에 최근 경제체제와 경제성장의 관계에 대한 많은 실증분석이 이루어지

* 세계은행, World Development Indicators Online.

고 있다. 이와 병행하여 경제체제와 그 특성에 대한 다양한 통계자료가 수집되고 있고, 경제체제의 복잡한 구조를 반영하기 위한 광범위한 시도도 이루어지고 있다.* 자유시장경제체제가 경제 발전에 결정적 역할을 한다는 증거가 속속들이 나오고 있고, 국제기관들은 정부 간접 배제의 중요성에 대해 강조하기 시작했다.** 실제로 세계은행의 2002년 World Development Report는 『시장을 위한 제도 구축(Building Institutions for Markets)』이라는 제호였다. 세계은행은 이 보고서를 통해 자유시장제도를 통한 정보의 효율적 전달, 사유권 및 계약의 보장, 경쟁의 확보를 강조하였다.

자유시장경제가 우리의 편익을 증진시킨다는 압도적인 증거가 존재하지만, 적지 않은 이들이

(혹은 국가들이) 사회주의에 대한 일종의 향수병을 지니고 있는 듯하다. 실제로 “능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배한다”라는 사회주의의 모토는 단순하면서도 우리의 정서에 강력히 호소한다. 그러나 생산 과정에서 능력과 보상을 분리시키고 분배 과정에서 인간욕구의 무한함을 부정함으로써 사회주의는 스스로 과학이 아닌 종교가 되어 버렸다. 실제로 칼 마르크스(Karl Heinrich Marx)는 프롤레타리아들의 소득이 많아지자 혁명의 정신을 상실하고 부르주아가 되어 간다고 한탄했다고 한다.*** 문명의 최첨단을 달리는 21세기에도 사이비종교가 출몰하여 어려움에 처한 사람들을 현혹시키듯이 ‘사회주의’라는 사이비종교도 계속 우리 곁을 맴돌며 유혹할 것이다. 아! 이를 어찌할 것인가? **Leri**

* 가장 대표적인 예로 프레이저연구소(Fraser Institute)와 헤리티지재단이 발행하고 있는 ‘경제자유도’ 통계를 들 수 있다.

** Brunetti(1997), “Political Variables in Cross-Country Growth Analysis,” *Journal of Economic Surveys* Vol.11, No.2.; De Haan et al(2006), “Market Oriented Institutions and Policies and Economic Growth: A Critical Survey,” *Journal of Economic Surveys* Vol.20, No.2.

*** Heilbroner(1999), *The Worldly Philosophers: The Lives, Times And Ideas Of The Great Economic Thinkers*, 7th Edition, Touchstone Press.

선거와 재정



안중범 성균관대 경제학과 교수

참으로 대단한 선거였다. 우리 역사는 이번 6·2 지방선거를 어떻게 기록할까? 8번을 기표해야 하는 초대형 선거였고 정부와 여당이 전혀 예측치 못한 결과가 나왔으며 선거 이후 국정운영에 큰 변화를 가져왔다고 기록할 것이다. 그런데 결론부터 말하자면 이번 선거가 재정위기와 경제위기의 계기가 되었다는 기록은 남지 않기를 바란다.

결과를 놓고 그 원인을 정형화해서 분석하기 좋아하는 전문가와 언론은 이번 선거가 끝난 뒤 4대강, 세종시, 무상급식이 여당 참패와 야당 승리의 주된 원인이라는 점을 부각시키고 있다. 4대강과 세종시는 포기할 것이며 전면 무상급식은 받아들여질 것이라는 전망도 내놓고 있다. 그러나 이런 획일화된 분석과 전망은 위험하다. 당선자 수를 놓고 누가 이겼는가를 가늠하는 것도 문제지만 주요 공약들이 승리 혹은 실패의 원인이었다고 선불리 판단하는 것은 더 큰 문제다. 이번 선거가 정부와 여당의 독선을 저지하겠다는 국민들의 심리를 반영했다는 점만은 분명하지만 그 이상으로 해석해서 이것 때문에 이기고 저 것 때문에 졌다는 식의 주장은 곤란하다. 전문가와 언론이 나름대로 분석하고 주장하는 것은 자유지만 이러한 주장이 가져올 결과를 생각한다면 더욱 신중해야 한다.

그동안 정부와 여당이 주요 사안이 벌어질 때마다 필요 이상으로 반응했다는 사실을 감안하면 이번 선거결과에 대한 해석은 더욱 신중해야 한다. 쇠고기 협상이 촛불정국을 야기하면서 현 정부는 공기업 개혁을 포기했고 용산사건과 노무현 대통령 자살에 반응하면서도는 비즈니스 프렌들리 대신 포퓰리즘에 편승했다. 이명박 정부가 보여준 이른바 '과잉반응 국정운영 사이클'이라 할 수 있다. 문제는 이러한 사이클에서 늘 과잉반응(overshooting)을 했다는 데 있다. 이러한 패턴을 그대로 답습한다면 이번에는 아마도 야당의 주장대로 4대강 사업을 포기해서 생긴 재원으로 전면 무상급식을 해야 할지도 모른다.

그렇다고 4대강 사업과 세종시 수정 시도를 계속해야 한다는 것은 아니다. 시작에 문제가 있었듯이 이제는 4대강과 세종시 수정을 원점에서 다시 검토해야 할 것이다. 국가재정법에 있는 예비타당성 조사를 건너뛰고 환경론자들에게 엄청난 반발의 빌미를 제공하면서까지 서두를 이유가 과연 있었는지 차분히 다시 검토하자는 것이다. 이번에 4대강 사업을 제대로 검토하려면 이 시점에서 시행하던 사업을 중단했을 경우 발생할 부작용도 비용으로 환산해야 한다. 그리고 만일 4대강 사업을 계속할 타당성이 없다는 결론이 난다

면 현재 벌이고 있는 사업들을 어떻게 정리할 것인가에 대한 출구전략도 철저히 마련해야 한다. 그만둘 경우 치러야 할 비용도 만만치 않을 정도로 이미 많이 진행되었기 때문이다.

세종시 수정도 마찬가지다. 세종시 사업은 2002년 대선에서 노무현 후보가 내놓은 핵심공약이었다. 노무현 후보의 대선 승리에 수도이전의 공약이 주효했다는 당시 전문가와 언론의 해석은 세종시 사업을 오랫동안 부동의 국정운영 핵심과제로 자리 매기기에 충분했다. 그래서 한나라당 스스로도 선거 때마다 수차례 세종시 준수 약속을 하곤 했을 정도다. 대다수의 전문가들이 수도이전 공약은 충청권을 차지하고자 한 정치적 공약이었다는 점에 동의했다. 그런데도 장기적인 안목을 갖고 수도이전에 대한 비용편익분석을 과학적으로 수행해서 문제가 있다는 점을 부각시키는데는 실패했다. 노무현 정부의 출범 직후부터 핵심공약에 대한 재검토가 필요했지만 그냥 지나쳐 버린 것이다. 그렇기에 이명박 정부가 아무리 세종시 문제를 비정치적으로 다루려 해도 소용없었던 것이다. 세종시 문제는 시작부터 정치적이었고 지금까지도 늘 정치적이고도 지역정치적인 이슈로서 자리 잡고 있기 때문이다.

그래서 세종시 문제는 오히려 지금부터가 중요하다. 지방선거의 패자로서의 이명박 정부와 승자로서의 야당이 진정성을 갖고 원점에서 비정치적으로 논의를 시작해야 한다. 중단할 경우 치러야 하는 부작용을 비용에 포함한 상태에서 철저히 과학적인 비용편익분석을 해야 한다. 세종시에서 정치색을 지워가면서 말이다. 만일 세종시 문제에 포함된 정치색을 지우지 못하면 앞으로 오랜 기간 충청권은 지역분할의 경계선으로 계속 남을지도 모른다.

무상급식도 타당성에 대한 논의를 지금부터 새로 시작해야 한다. 야권의 승리가 무상급식 공약의 승리라고 단언할 수는 없기에 그렇다. 야당

과 친진교조 성향의 교육감 당선자는 무상급식을 이번 승리의 원천으로 보고 추진하고자 할 것이다. 이에 대한 냉철한 분석이 필요한 것은 이제부터다. 전면 무상급식을 시행하고 있는 핀란드를 중심으로 하는 두세 개 국가를 제외하면 초중고교 전학생이 학교에서 무상이든 유상이든 점심급식을 제공받고 있는 국가는 우리나라가 유일하다. 우리나라의 학교급식 비율은 98%로 단연 세계 최고다. 이런 엄청난 급식 인프라를 활용하는 방안을 찾는 것이 13% 무상급식 학생 비율을 100%로 끌어올리면서 3조 원을 쓰는 일보다 더 중요하다. 현재 학기 중에 방과 후 저녁을 못 먹는 학생과 방학 중에 점심을 못 먹는 학생이 30만 명 정도에 이른다는 추계가 있다. 시급히 영양을 보급해야 할 이들 젊은 학생들을 외면해서는 안 된다. 전면 무상급식보다 우선순위가 높은 것은 바로 이들 저소득층 자녀의 학기 중 저녁과 방학 중 점심이라는 사실을 '보편주의 복지'라는 잘 이해되지 않는 이념을 갖고 무시해서는 안 된다.

바로 이 학생들에게 이미 우리가 만들어 놓은 학교급식 시스템을 활용하자는 것이다. 학기 중 저녁과 방학 중 점심에도 학교급식을 개방하여 희망 학생들에게 유·무상으로 제공하자는 것이다. 물론 저소득층 자녀들은 가난을 증명하지 않아도 무상으로 혜택을 받을 수 있다. 현재 사용되고 있는 스쿨 बैं킹과 복지부가 주축이 되어 구축한 사회통합전산망을 연결하면 가능하다.

이번 지방선거를 치르면서 공약에 대한 사전 및 사후검증이 반드시 필요하다는 점을 새삼 깨닫게 된다. 앞으로 선거과정에서 제대로 검증되지 않은 선심성 공약들이 쏟아져 나오는 것을 막지 못한다면 우리는 계속 정치후진국이라는 오명에서 벗어날 수 없다. 더구나 당선자들의 공약이 당선 후에도 검증되지 않은 채 시행되면 심각한 재정문제를 초래할 수도 있다. 선거로 재정을 파탄내고 또 국가위기를 맞게 되었던 많은 국가

들의 전례를 우리는 이미 잘 알고 있다. 아르헨티나·멕시코에 이어 최근 그리스 등 남유럽 국가들이 겪었거나 겪고 있는 재정위기를 이대로 가면 우리도 답습할 것이다.

따라서 선거 때마다 공약의 실효성과 재정 타당성을 검증하는 체제를 구축해야 한다. 후보들이 내놓는 공약들의 실효성과 재정소요를 후보 스스로 밝히게 한 뒤 이를 전문기관을 만들어 검증하도록 하자는 것이다. 이번 선거에서 나온 공약들의 재정소요액만 합해도 현 예산의 10배는 될 법하다. 후보들이 무책임한 공약을 함부로 내놓지 못하도록 사전에 통제하는 체제가 만들어져야 한다. 이처럼 재정 타당성을 검증하는 전문기

관을 만드는 것은 앞으로 있게 될 수많은 선거 과정에서 모든 공약의 타당성과 재정소요, 나아가 재원조달 계획의 준비에 대한 후보와 국민들의 관심을 높일 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이는 선거과정에서 뿐만 아니라 선거 후 당선자에 대한 검증과 감시를 위해서도 필요하다.

선거는 끝났다. 그러나 진짜 선거는 지금부터다. 지난 선거의 검증작업과 선거 후유증의 최소화작업은 지금부터 시작해야 한다. 그 어느 선거보다도 이번 선거에서 이러한 사후관리를 꼭 해야 하는 것은 이번 선거가 우리 역사에 있어서 새로운 전환점으로 기록될 수도 있기 때문이다. **keri**

정치권의 눈치 보기와 설득하기



김정래 부산교대 교수

갖은 전략과 전술을 사용하여 적을 이겨야 하는 전쟁과 같은 비상사가 아닌 일상적인 정치의 장(場)에서 노선을 달리하는 정적(政敵)을 대하는 방식은 '눈치 보기'와 '설득하기'이다. 이 두 가지 방식 모두 상생(相生)으로 이해되는 듯하지만, 눈치 보기와 설득하기는 같은 선상에서 평가할 문제가 아니다.

눈치 보기와 설득하기는 각기 '소선(小善)'과 '대선(大善)'에 상응한다. 소선은 말 그대로 당장의 입장이나 겉으로 보면 선한 것 같지만 그렇지 않은 것을 가리키고, 대선은 그 반대로 당장은 입맛에 맞지 않아도 사태의 본질에 비추어 또는 궁극에 가서는 그 옳음이 드러나는 경우이다. 눈치 보기와 설득하기는 주역의 아홉 번째 괘인 소축괘(小畜卦, 風天小畜)와 스물여섯 번째 괘인 대축괘(大畜卦, 山天大畜)가 의미하는 바와 각각 상응한다.* 이 두 가지 형세는 바로 '소선 없이 눈치 보기'와 '소선 있게 설득하기'에 상응하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 추론하면 눈치 보기에

상응하는 소선은 결국 선이라고도 할 수 없으며, 역경이 있더라도 당당하게 설득하는 대선의 방식이야말로 궁극적으로 선을 이룰 수 있다는 것을 가리킨다.

여기서 말하는 설득하기에 성공한 경우는 최근 오바마 미국 대통령의 건강보험개혁안의 의회 통과에서 찾을 수 있다. 필자가 오바마 대통령의 건보개혁안에 전적으로 찬성하는 것은 아니지만 그 내용에 앞서 '설득'의 열정만은 인정해 주어야 한다. 야당인 공화당은 물론 민주당 내부의 반대파를 설득하는 구체적인 과정이 언론에 보도된 바 있다. 중요한 것은 이런 모습을 우리 정치에는 전혀 찾아볼 수 없다는 점이다. 일례로 세종시 문제를 놓고 정치지도자의 설득하는 모습이 전혀 보이지 않는다. 오히려 충청도민과 원안 고수하는 측과 수정안 추진에 따라 손해 본다고 생각하는 여타 지역 국민들 양쪽 눈치 보기에 급급하다. 정책을 집행하는 이들이 소선과 원칙이 없으니 도무지 해법이 나오질 않는다.

* 소축괘는 음이 양을 축적하는 것으로서 음이 유순한 방식을 취할 경우에 한하여 양효를 축적할 수 있을 뿐이다. 그러나 소(小)의 의미가 과하면 '검은 구름이 끼었는데도 비가 내리지 않는[密雲不雨]' 형국이 되어버린다는 것이다. 즉 겉으로는 좋아 보이지만 전혀 득이 되지 않는다는 뜻이다. 반면

에 대축괘는 현인은 편안하게 집에서 밥을 먹지 아니하며 자기 재능을 발휘하고 역경을 극복하는 형세로서 국가사회를 위해 상서로운 결과를 내는[不家食吉 利涉大川] 형국이라는 것이다. 쉰 양웨이·양이밍, 『주역』(박삼수 옮김, 현암사, 2007) 참조.

집권당의 눈치 보기 정황은 다른 여러 곳에서 포착된다. 지난 공직선거법 개정 때에는 여당이 과반수 의석을 가지고 있음에도 불구하고 그 폐해와 위험성까지 지닌 교육의원 선출제를 폐지하지 못하고 이번 지방선거에서만 실시기로 하는 것도 야당 눈치 보기 때문이다.*

교육정책 분야는 눈치 보기 사례가 유독 많은 분야이다. 무슨 연유인지 모르겠지만, 학교의 특성상 추첨으로 학생을 선발해서는 안 되건만 외고·국제고 전형방식을 추첨제로 결정한 것이나 인사와 급여 반영 없는 교원평가제를 실시하는 것은 전형적인 눈치 보기이다. 아파트 배정이나 로또복권에서나 통용되어야 할 추첨제가 우리 교육에서 '애용'하는 방식이다. 이름만 '학교선택제'인 서울교육청의 전형 방식도 80%는 추첨제이다. 정말 추첨제가 교육적이라고 당당하게 말할 수 있는지 교육당국에 묻고 싶다.

인사고과나 성과급여와 관계없이 '연수 인센티브'라는 미온적인 교원평가 방식을 택하고 있는 것도 소신 없는 교원단체의 눈치 보기에 불과하다. 교원평가의 원래 취지가 교육 책무성을 묻고 교육경쟁력을 제고하고, 궁극적으로는 무능하고 부적격한 교사를 퇴출시키는 데 있는 것이라면, 교원평가는 어떤 방식을 취하든지 간에 마땅히 인사와 급여에 실질적인 영향을 미칠 수 있어야 한다.

눈치 보기를 그만 두고 설득하기로 회복하는 가장 간단한 방법은 '소신을 가지고 문제에 접근하는 것이다. 소신에 관해 말하자면 집권 한나라

* 일반인들에게는 잘 알려져 있지 않으나, 교육의원(교육위원이 아닌)의 정체성과 이들을 선출하는 의도는 명확하게 인지할 필요가 있다. 이를 상론하는 것은 이 글의 의도와 범위를 벗어나는 일이지만, 무엇보다도 그 대표성과 광역의회 안에서의 역할에 관한 위험성은 간과해선 안 될 중요한 논점이다. 이에 관해서는 필자의 「지방교육자치기구 개편에 관한 비판적 검토」(경기개발연구원 CEO Report No.9, 2010년 3월)와 「교육의원 뽑는 속셈 뭘까」(한국경제신문 2009년 9월 25일 시론) 참조.

당이 무소신으로 대하는 정책은 최근 지방선거와 함께 불거진 학교 무상급식이다. 민주당을 비롯한 정당이 추진하고 있는 학교 무상급식은 이름 그대로 '공짜 점심에 해당하는 전형적인 좌파 정책이다. 이에 대하여 한나라당이 소신 없이 눈치 보기에 급급하다고 하는 이유는 국민의 담세 증가와 경제수단의 국유화라는 문제본질을 직시하고 이를 국민들에게 설득하려는 의지를 전혀 찾아볼 수 없기 때문이다. 게다가 이번 지방선거를 계기로 한나라당 일부 의원이 무상급식을 주장하는 것을 보면 이에 대한 당론도 없는 모양이다. 당론도 없으니 한나라당의 정체성이나 정치이념조차 의심 받는 것이다.

학교 무상급식은 당장 국가재정의 지출이라는 현실적인 문제에 부딪힌다. 초·중·고·대학생 전원에게 무상급식을 하게 되면 약 3조 원의 예산이 들 것으로 예상되는데 이는 전체 예산의 1%가 넘는데다가 경성비에 포함된 관련 예산을 고려하면 더 늘어난다.

또 학교 무상급식은 국가재정 집행의 효율성을 가늠할 수 없다. 학교급식 자체가 국가독점이므로 경쟁이 실종될 뿐만 아니라 부모 소득에 관계 없이 아이들에게 공짜 점심을 준다는 것은 급식 효율성 자체를 떨어뜨린다.

학교 무상급식은 사회정의에도 부합하지 않는다. 이 정책이 정의롭지 못한 점은 다른 무상정책이 드러내는 정의롭지 못한 점과 동일하다. 무상급식이 정의롭지 못한 점을 교통수단의 무상화에 비유할 수 있다. 무상급식은 승용차와 택시를 탈 여유가 있거나 타야 할 사람들에게 이를 타지 못하게 하고서 강제로 지하철을 무상으로 타게 하는 것과 같다. 평상시에 택시 탈 여유가 없는 사람이라도 급히 병원에 가야 할 경우에는 택시를 탈 수 있어야 한다. 또 지하철이 닿지 않는 지역은 일반버스나 마을버스를 선택할 수 있어야 한다. 그러면서 지하철 무임승차 비용은 지하철을

전혀 탈 필요가 없는 특정 부류의 사람들에게 몽땅 전담케 하는 해괴한 모양을 지니고 있는 것이 학교 무상급식이다. 무엇보다도 학교무상급식은 위헌적인 정책이다. 사람들의 필요와 선호에 관계없이 일률적으로 국가배식을 받으라는 것은 헌법에 보장된 선택권 침해이다. 또 국가가 국민 개개인의 식생활을 학교 무상급식이라는 수단으로 규율·제한하는 것은 각 개인이 향유해야 할 행복추구권에 위배된다.

사정이 이러함에도 불구하고 지방선거 쟁점으로 떠오른 무상급식 공약을 놓고 그 부당함을 알리고 설득하기보다는 눈치 보기에 급급한 한나라당의 대응방식은 차후에도 계속 수세적인 입지로 몰릴 것이다. 무상급식은 포퓰리즘에 빠진 전형적인 좌파정책이며 모든 재화와 경제수단을 국유화하는 전략은 학교 무상급식 단계를 넘어서 다음 단계에 가면 교복, 교통비 무상으로 이어지기 때문이다. 이는 지난 2006년 학교급식법 개악으로

도입된 학교급식 직영 의무화가 작금의 무상급식의 전초전이었음을 보면 쉽게 짐작할 수 있다.

설득하기에는 자신의 정책에 대한 굳은 의지와 신념, 즉 소신이 있어야 한다. 한나라당이 대응하는 것처럼 부자에게 무상 급식하는 것은 재원 '낭비'라는 소극적이고 소신 없는 눈치 보기에 불과하다는 비난을 면키 어렵다. 무상급식의 폐해는 모든 재화와 경제수단을 국유화하는 것이라고 당당하게 설득하는 것만이 좌파정당의 전략을 극복하는 유일한 방법이다. 당당하게 설득하지 못하면 안으로는 소신을 잃고 밖으로는 유권자들의 표를 잃게 된다. 따라서 이번 지방선거에 임하는 유권자들이 유념해야 할 점은 각종 달콤한 포퓰리즘 정책에 현혹되지 않고 어느 정당이 국가대계를 위하여 소신 없이 '눈치 보기에 급급한지, 아니면 '설득하기에 임하고 있는가를 판단하는 것이다. **keri**

한·중 FTA, 이제부터 시작이다



정인교 인하대 경제학부 교수, (사)FTA활용포럼 대표

지난 4월 30일 상하이 한·중 정상회담에서 두 나라는 양국 간 자유무역협정(FTA) 체결에 속도를 내기로 합의했다. 지난 7년간 연구기관 간 연구 및 산관학 공동연구가 추진되었고, 수차례 중국 측의 요청에도 불구하고 꿈쩍도 하지 않던 한·중 FTA 산관학 공동연구를 조만간에 마무리하고, 양국 간 협상이 금년 말에 시작될 가능성이 있다는 전망까지 나오게 된 것은 이명박 대통령의 워싱턴포스트지 회견이 결정적으로 작용했다.

경제적인 파급영향이 크고, 민감한 분야가 많은 FTA 협상은 주로 국정의 최고 책임자인 대통령의 결단으로 이루어지는 경우가 많다. 한·일 FTA와 한·미 FTA가 대표적인 사례일 것이고, 한·중 FTA도 이 범주에 속한다. 차이가 있다면 일본 및 미국과의 FTA 협상은 상대국과의 관계에 맞춰 협상 추진 여부를 결정했다는 것이고, 한·중 FTA는 한·미 FTA 기준을 우회적으로 압박하기 위한 카드 차원에서 언급되었다는 점이 될 것이다.

그동안 한·중 FTA 추진을 요청해 왔던 중국이 대통령의 워싱턴포스트지와의 회견 이후 그다지 호의적인 반응을 보이지 않은 것도 한·중 FTA가 미국 측을 자극하기 위해 이용되었다고 생각했기 때문이다. 이를 의식했던지 열흘 후 대

통령은 국무회의에서 한·중 FTA 검토를 지시했지만, 중국 측을 고려한 ‘물타기 용어’라는 시각이 여전히 가지지 않고 있다.

국민경제적 차원에서 보면 한·중 FTA 추진의 필요성은 쉽게 수긍이 간다. 미국과 일본보다 더 많은 액수의 수출대상국이 중국이고, 금년 1월 시작된 중국과 대만 간 FTA가 오는 6월 타결될 것으로 예상되어 대응책 마련이 시급하기 때문이다. 또한 고위관계자의 언급과 같이 미국의 한·미 FTA 기준을 유도하는 데 있어서도 일정부분 도움이 될 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 한·중 FTA를 추진하지 못했던 이유는 이러한 긍정적 측면만으로 협상 추진을 결정하기에는 부담스러운 점이 적지 않기 때문이다. 먼저 중국과의 FTA 협상 방식이다. 미국과의 FTA 협상은 논리적 근거에 따른 기싸움이었기에 상대적으로 협상타결이 용이하였다. 하지만 중국과의 협상은 기존 원리가 통하기 어렵다는 것이 일반적인 인식이다. 더구나 경제외적인 요소를 활용하여 우리나라를 압박할 가능성도 높다.

둘째, 농업개방 부담이 생각보다 클 수 있다. 한·미 FTA로 피해를 볼 수 있는 농업품목은 쇠고기와 감귤류에 한정되지만, 중국산 농산물은

고추·마늘·양파·참깨 등 양념류와 축산물, 과일 등 다양할 것이다. 축산물과 과일 수입은 검역(SPS) 규제를 통해 당분간 막을 수 있겠지만 그렇다고 마냥 규제를 유지하기는 어려울 것이다. FTA 협상에서 중국 측은 이 부분을 집중적으로 논의하려 들 것이다. 더구나 대부분의 농가들이 자카소비 및 판매 목적으로 양념류 농사를 짓고 있고, 중국산 농산물 수입을 줄이기 위해 높은 수준의 조정관세를 부과해 왔다는 점은 농업 부문의 부담의 크기를 새삼 짐작케 한다.

셋째, 중국 고유의 사회주의적 경제제도와 연계된 비관세장벽을 완화시키기가 어렵다는 점이다. 우리 기업들이 중국 가공특구에 많이 진출한 것은 중국의 저임금 노동자를 활용하려는 목적 외에도 중국 내 다른 지역과는 달리 이러한 비관세장벽을 회피할 수 있기 때문이었다. 우리나라 기업들이 한·중 FTA 협상에 거는 가장 큰 기대사항이 바로 중국식 비관세장벽 완화인데 이를 받아내는 것이 결코 용이하지 않을 것이다.

FTA 협상은 고도의 전략과 심리전의 연속이므로 이러한 우려사항을 중국 측에게 각인시키고 협상개시 전에 사전양보를 받아내는 데 한·중 FTA에 대한 대통령의 첫 언급이 전략적으로 활용되어야 했다. 이를 뒤집어 말하면 얼마 전까지만 해도 우리나라와의 FTA 추진에 안달이 났던 중국 수뇌부가 한·중 FTA 추진 시 농업문제에 대해 특별 고려를 해주겠다고 언급했지만 이제부터는 한국 측의 필요성에 의해 한·중 FTA 추진을 하게 되었다는 점을 전제로 중국이 농업협상에 임하지 않을까 우려된다.

미국산 쇠고기 사태 후유증에서 벗어나 정부가 적극적인 통상정책을 추진하게 된 것은 다행이지만 상대국과의 신뢰를 축적하면서 협상이 원만하게 진행되도록 하여 결과적으로 국익을 극대화하는 전략적 고려가 필요하다. 특히 한·일 FTA보다 한·중 FTA를 먼저 추진하도록 대통령이 지시함으로써 정책담당자의 정책재량을 위축시켜 결과적으로 한·중 FTA 협상전략 수립에 한계를 지우게 된 것은 아쉽다. 더 나아가 워싱턴포스트지와 인터뷰 직후 한·미 정상회담에서 미국이 끈기있게 생각하는 중국 카드를 끌어들이자국을 압박하려 했다는 점에 대해 미국 측이 당황해 했다는 후문도 가볍게 볼 사안이 아니다.

돌이켜 생각해 보면 대외적으로는 중국과의 FTA를 착실히 검토하면서 내부적으로는 협상 여부 및 개시 시점을 논의해 왔어야 했고, 중국과의 FTA 협상을 유리하기 이끌어가기 위해서는 한·일 FTA 및 한·중·일 FTA도 일정수준 진전시켜야 했다. 조용하면서도 진지하게 이들 국가와의 FTA를 검토하는 것이 미국 측의 한·미 FTA 기준을 유도하는 전략이 될 것이다.

중국과의 FTA 산관학 공동연구가 종료되어도 협상이 바로 시작되는 것은 아니다. 양국 간 실무 협의 절차가 이어질 것이고, 이 협의에서 공식협상 개시를 양국 정부에 건의함으로써 협상이 시작될 것이다. 지금부터라도 협상의 큰 틀을 짜고 주요 민감한 사안에 대해 양국의 입장을 사전 조율함으로써 실제 협상이 무리 없이 용이하게 진행되도록 준비해야 할 것이다. **keri**

직업안정법 개혁 없이는 노동시장 유연화 안 된다



조준모 성균관대 경제학과 교수

임금과 근로조건이 다양해지고 있어 직업안정법과 같은 노동시장 인프라의 변화가 요구되고 있다. 현 정부도 일자리 중개 시스템의 후진성을 극복하기 위해 '고용서비스선진화법 추진단'을 설립하여 직업안정법의 개혁을 꾀하고 있다. 필자는 직업안정법을 포함한 일자리 중개 시스템에 대한 개혁적인 발상 없이는 고용서비스 선진화도 어려울 것이라는 문제의식을 갖고 정책 당국자들에게 직업안정법을 포함한 고용서비스 시스템에 대한 전반적인 개혁을 제안하고자 한다.

직업안정법은 “모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취직할 기회를 제공하고, 산업에 필요한 노동력의 충족을 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 균형 있는 국민경제의 발전에 이바지함”을 목적으로 하는 법률(법 제1조)이다. 이 법은 구인·구직 알선과 관련된 직업안정기관에 관한 사항과 직업소개업·직업정보제공사업·근로자모집 또는 근로자공급사업 등을 운영하기 위한 허가, 등록, 신고요건 및 절차·준수사항 등을 내용으로 하고 있다. 이 법의 핵심 주제는 ‘중간착취 배제’이다. 근로기준법 제9조에 “중간착취의 배제란 영리로 타인의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하는 것을 금지하는 것”이라고 되어 있다. 직업안정법 제

32조(금품수령의 금지)에서도 “근로자를 고용하고자 하는 자와 그 모집에 종사하는 자 또는 근로자의 모집을 위탁받은 자와 그 모집에 종사하는 자는 명목의 여하를 불문하고 응모자로부터 그 모집과 관련하여 금품 기타 이익을 취하여서는 아니 된다”고 규정하여 근로관계의 개시에 있어서 금품 및 기타의 이익을 받는 것을 금지하고 있다. 다만 2010년 1월 개정된 노동부 고시를 통하여 3개월간 지급하기로 한 임금의 100분의 20 이하(건설일용의 경우 100분의 10 이하)로 규정하고 화이트칼라 고액연봉자로 분류되는 헤드헌팅 사업의 경우 사적 자치에 의한 서비스 수수료를 일부 허용하고 있는 현실이다.

그간 직업안정법 위반의 전형적인 사례는 보도방의 노래방 알선, 중국교포의 성매매업소 알선 등이었다. 이로 인해 중간착취뿐만 아니라 성매매와 같은 불법알선의 부정적인 이미지가 확산되어 왔다. 그러나 경제학자의 시각에서 보면 직업안정법은 이러한 어두운 현실과 달리 노동시장 유연화의 중요한 인프라이다. 따라서 고용서비스 시장을 관장하는 직업안정법이 고용서비스 지원 인프라로 거듭나지 않고는 건강한 노동시장이 육성될 수 없다. 필자는 고용서비스 관련 시스템을 개혁하기 위한 네 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 노동시장이 불공정한 상태에서 현재와 같은 중간착취 배제라는 직접규제는 한계가 있으므로 노동시장의 공정경쟁 기능을 강화하는 방향으로 인프라가 구축되어야 한다. 현재로선 건설 단순인력의 경우 일당 7만 원 중 10%(7천 원)를 구직자 알선료로 받는데 만약 이 알선료를 소개업자가 못 받게 한다면 구직자 일당은 6만3천 원으로 하되 구인 기업으로부터 별도의 7천 원을 받으면 된다. 노동시장이 불공정한 상태에서 노동법상 중간착취를 배제하는 규제는 소설 속의 세계인 '헤리포터 규제'가 되는 것이다. 그보다는 노동시장의 공정경쟁 기능을 강화하는 방향으로 인프라가 구축되어야 한다는 것이다. 각 주유소의 리터당 가격을 인터넷에 공개하듯이 각 업체의 수수료를 공개토록 하여 고용서비스업체 간의 공정경쟁을 유도할 수 있다. 효과적인 정책수단을 가진 선진국 정부일수록 시장에서 경쟁을 강화하는 정책을 펴고 후진국 정부일수록 직접규제와 단속에 의존하는 경향이 강하다.

둘째, 중간착취와 같은 부정적 이미지를 갖고 있는 유료직업소개와 관련된 현행법을 '고용서비스지원법(가칭)으로 개정하고, 직접규제를 넘어서 지원과 서비스를 패키지로 한 입법이 이루어져야 한다. 인력 알선료를 중간착취라는 부정적인 시각으로 본다면 고용서비스 시장 활성화는 요원하다고 할 수 있다.

셋째, 직업상담-고용정보 제공-헤드헌팅·파견·직업소개-인사관리대행 등 칸막이 규제를 통합하되 민간고용 서비스의 대형화를 지원하고 복합서비스화를 촉진해야 한다. 현재 고용 서비스업

체들이 다수의 법인들을 가지고 법망을 피해 울망졸망한 기업군을 형성하고 있다. 감독 등 모니터링 체계는 강화하고 불법행위의 단속처벌은 엄정히 집행하되 불필요한 규제는 풀고 복합명품 서비스 시장을 육성하기 위한 정책적 지원노력을 강화해야 한다. 중국교포들에 대한 유료직업소개 금지도 현재와 같이 법률적으로 금지하기보다는 내국인과 동등하게 유료직업소개 서비스를 받을 수 있도록 허용하되 불법업소에 취업알선을 하는 업주를 철저히 단속해야 할 것이다.

마지막으로 저소득층 고용서비스와 복지 및 훈련체계의 연계성이 강화되어야 한다. 건설업에 종사하는 생계형 일용직 근로자의 경우 비수기인 겨울에 훈련 프로그램을 제공해야 하는데도 정부예산 시점에 맞추어 성수기에 훈련에 참가하려고 하는 것은 정책공급자 위주의 행정편의주의적 발상이다. 또한 파출인력 알선도 기초생활보호 대상자의 경우 실질적으로 직업소개 수수료를 납부하기 곤란하므로 복지와 고용서비스를 연계하는 차원에서 정부가 고용서비스 수수료를 지원하는 방안이 검토되어야 한다.

중간착취, 노예노동시장 등은 과거 시대의 노동시장 유물이다. 지금도 이런 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만 몇 마리의 빈대(소수 불법행위자)를 잡으려고 불을 놓아(직접규제 강화) 초가삼간(고용서비스 선진화)을 태우는 경우가 생기지 않을까 우려된다. 노동시장 유연화를 주장하면서 정작 중요한 인프라인 직업안정법 개정 논의를 늦추어서는 안 된다. **keri**

농업, 기업화가 살 길이다



김정호 자유기업원 원장

농자천하지대본(農者天下之大本)! 농업이 세상의 근본이라는 말이다. 누구도 내놓고 부인하기 힘든 말이지만 요즘 세상에 정말 그렇다고 믿는 사람도 많지 않을 것이다. 천하지대본이 아니라 오히려 이리지도 저러지도 못하는 산업이 되어 버린 느낌마저 든다. 스스로의 힘으로는 설 수 없어서 높은 장벽 안에서만 생명을 유지할 수 있는 존재가 되어 버린 것이다.

다른 국민들이 낸 세금으로 보조금을 줘야만 채산성을 맞출 수 있는 산업, 서민들의 생계비에 큰 부담을 주고 있는 산업이 바로 농업이다. 그러나 농업도 얼마든지 제조업이나 건설업처럼 소비자들에게 이익을 주고 근로자들에게 일자리를 제공하며 나라에 세금으로 기여하는 산업이 될 수 있다. 네덜란드·덴마크·스위스의 농업이 좋은 사례이다. 이 나라들은 열악한 자연환경에도 불구하고 세계에서 가장 생산성 높은 농업을 만들어냈다. 우리라고 그렇게 못할 이유가 없다.

우리 농업이 발전할 수 있는 방안은 지난 50년간 제조업과 건설업의 발전 경로를 생각해 보면 자연스럽게 알 수 있다. 그중에서도 특히 건설업을 예로 들어보자. 지금 한국의 건설업은 세계 최고수준이다. 세계에서 가장 높은 건물, 가장 어려운 공사를 한국 기업들이 도맡아 하고 있다. 하지

만 원래 그랬던 것은 아니다. 오죽했으면 장충체육관 하나를 짓지 못해서 필리핀 기업에 부탁을 했겠는가. 그것이 불과 48년 전인 1962년의 일이었다.

그 당시에는 사실 말이 건설업이지 대목장, 소목장이라고 불리는 장인들만 존재했을 뿐이었다. 요즘으로 따지면 기술자들이다. 예나 지금이나 장인들에게서 기업가적 사고를 기대하기는 쉽지 않다. 장인들은 대개 엔지니어적 사고를 하는 경우가 많다. 나만 열심히 하면 된다는 사고, 기술적으로 완전하면 된다는 식의 사고방식인 것이다. 고객의 취향은 어떤지 시장상황이 어떻게 바뀌어 가는지 등에 대해서는 별로 관심이 없다.

그런 장인들을 움직여서 산업의 역군으로 탈바꿈시킨 것이 기업가들이다. 현대건설이나 대우건설 같은 기업들은 그런 노력의 결과물이다. 60년대가 지나서야 비로소 그런 기업들이 나올 수 있었던 것은 조선 500년 동안 사농공상의 계급 체제를 통해 기업가가 나오지 못하게 막았기 때문이다. 해방과 더불어 자리 잡은 자유경제 체제는 기업가가 활동할 수 있는 무대를 만들어주기 시작했다. 그런 여건 속에서 정주영·이병철·김우중 같은 사람들이 모험적인 사고와 고객 지향적 태도로 비즈니스를 펼쳐나가기 시작했다.

대다수의 보통 사람들은 현상유지에 만족하곤 한다. 그러나 가끔은 이례적으로 도전정신을 가진 사람들이 나타나기 마련이며, 그런 사람들은 현실에 만족하지 않고 웅대한 목표에 도전을 해 나간다. 그리고 그것이 성공하면 커다란 기업을 만들 수 있다.

흔치 않은 것이 기업가이지만 그들의 세상에 대한 기여는 막대하다. 그들이 이끄는 기업은 많은 소비자들에게 좋은 제품으로 도움을 주며 근로자들에게도 새로운 일자리를 제공한다. 기업가의 성공은 단순히 자기 기업의 확장을 통해서만이 사회에 기여하는 것이 아니다. 누군가가 새로운 방식으로 성공을 거두기 시작하면 모방과 경쟁과정이 작동하기 시작한다. “저 사람이 저런 방식으로 성공을 거두었으니 나라고 못할 이유가 없어.” “저 사람이 저렇게 성공하고 있는데 나만 가만히 있다 보면 도태될 것이 분명해.” 자연스럽게 이런 생각들이 퍼져나가기 시작하면서 산업은 발전의 새로운 국면을 맞이하게 된다. 건설업의 태동기에도 그랬고 중동으로의 해외건설 진출 당시에도 그랬다.

우리 농업도 얼마든지 그렇게 될 수 있다고 생각한다. 건설업만 기업가 정신이 통하는 것은 아니다. 우리가 현대건설이나 대우건설처럼 세계적 건설기업들을 만들어 냈듯이 농업에서도 ‘현대농업’, ‘대우농업’이 나올 수 있다. 아직 그런 기업이 존재하지 않는 것은 우리의 법과 제도와 인식이 농업 기업의 등장을 막아왔기 때문이다.

가장 큰 장애요인은 농어민이나 농·수협 관련 단체가 아니면 농수산기업을 설립할 수 없다고 하는 규제이다. 생각해 보면 터무니없다. 목수가 아니면 건설 회사를 세우지 못한다고 건설업

을 규제하는 격이다. 그랬더라면 한국 건설업이 지금처럼 세계 최고수준이 될 수 없었을 것이다. 농어민만이 농수산기업을 세울 수 있다는 규제는 농업에 기업가정신이 발휘될 여지를 없었다. 사실 이런 규제는 농업만의 것이 아니었다. 의사가 아니면 의료법인을 만들 수 없다는 것도 그런 내용이다. 기업은 학교를 만들 수도 없고, 방송국을 만들 수도 없다는 등의 규제도 같은 사고의 소산이다.

최근 정부는 농업에 대해서 만이라도 그 같은 규제를 폐지하겠다고 선언하고 나섰다. 농어민이 아니더라도 농수산기업을 설립하고 운영할 수 있게 허용하겠다는 것이다. 늦었지만 반가운 일이다. 그렇게만 될 수 있다면 새로 설립된 농업 기업들을 통해서 지금까지는 주로 수입을 해오던 중국에도 우리의 농수산물을 수출할 수 있을 것이다. 우리나라에도 네슬레, 타이슨 푸드나 켈로그 같은 세계적 식품기업이 나올 수 있을 것이다.

하지만 정부가 뜻을 폼outed다고 실천이 가능할지는 두고 볼 일이다. 농민과 농민단체들의 반발도 걱정된다. 농민들은 기업이 농업 부문에 진출하는 것을 일종의 침략으로 생각해 왔다. 기업이 농업에 진출하면 농민들의 설 땅이 없어진다는 것이다. 실상은 오히려 그 반대인데도 그런 생각이 농민들의 마음을 지배하고 있음이 안타깝다.

건설회사들이 생겨서 건축물의 품질이 좋아졌고 수많은 건설기술자들의 소득이 올라갔다. 자동차 기업이 생겨서 좋은 자동차를 탈 수 있고 자동차 기술자들의 삶이 좋아졌다. 소비자들에게는 좋은 농산물을 싼 값에 공급하고 농민들에게는 높은 삶의 질을 제공하는 농업 기업이 우리나라에도 여럿 등장하길 기대해 본다. **keri**

1907년 금융위기와 연방준비제도가 사회 출범의 교훈



김우택 한림대 명예교수

1907년 미국의 금융위기가 우리의 관심을 끄는 이유는 두 가지이다. 20세기의 금융위기 중 대공황을 제외하면 가장 심각했던 불황으로 이어지는 위기였다는 점과 중앙은행제도가 없는 상황에서 발생한 마지막 금융위기였다는 점 때문이다. 중앙은행이 없었다는 사실에서 많은 사람들은 바로 정책 실패와는 관련이 없는 금융위기였다고 주장하는데 그에 대한 사실 여부를 살펴보고 또 중앙은행제도가 금융위기의 재발방지를 위해 도입되었다고 하는데 과연 소기의 목적을 달성하고 있는 것인지에 대해 검토해 보고자 한다.

미국의 국내총생산은 1907년에서 1908년 사이 8.2% 감소한 후 바로 반등하여 1909년에는 1907년 수준으로 회복하였다.* 그렇기 때문에 위기의 파장이 단기에 그친 것으로 보일 수도 있으나 인구 증가율이 높던 당시 미국의 상황에서 이 경기 후퇴는 1인당 GDP가 10% 넘는 감소를 가져왔고, 위기 이전 수준으로 회복되는 데에는 5년이나 걸려 금융위기의 심각성을 보여주는 데에 충분한 것이었다.

그러나 지금과 같은 경제통계를 갖고 있지 못

한 당시 상황에서 위기 직후 그 파장의 심각성에 대한 전문가들의 판단은 엇갈렸다. 미국경제학회 회장을 지낸 컬럼비아대의 셀리그만(E. Seligman) 교수는 ‘온건한(moderate)’ 위기로 평가한 반면, 재무차관을 지낸 내셔널시티뱅크(National City Bank)의 부행장 밴더립(F. Vanderlip)은 ‘역사상 큰 재난들 중 하나로 보았다.**

1924년 초판 이래 가장 많이 읽힌 『미국경제사』 교과서에 따르면 1907년 패닉으로 “많은 투기적 기업들이 파산했지만, 정부와 주요 은행들의 노력으로 패닉이 확산되는 것을 막았고, 그 파장은 주요 도시에 국한되었기 때문에 ‘부자들의 패닉’이라 불린다.”***

이 같은 위기의 심각성에 대한 인식의 차이에도 불구하고 위기 발생 이후 벌어진 책임공방에서는 “우리 경제제도의 바탕을 황폐화시키기 위

** Seligman, Edwin, *The Currency Problem and the Present Financial Situation*, A Series of Addresses Delivered at Columbia University 1907-1908. New York: Columbia University Press, 1908. (Rothbard, Murry N., *A History of Money and Banking in the United States: The Colonial Era to World War II*. Ludwig von Mises Institute, 2002, pp.241-2)에서 재인용

*** Faulkner, Harold Underwood, Harry N. Scheiber, and Harold G. Vatter, *American Economic History*, Ninth Edition, Harper & Row, 1976, pp.308-309.

* NBER의 공식 경기순환 통계자료에 따르면 1907년의 경기 후퇴는 1907년 5월에서 1908년 6월까지의 13개월간으로 이 기간 동안의 GDP는 11% 감소하였음.

해 할 수 있는 모든 것을 자행하는” * 주식 투기꾼들의 책임으로 몰아세웠던 일부 반시장적 정치인들과 언론의 논조가 힘을 얻는 분위기였다.

그러면서 정설로 자리 잡은 1907년 에피소드의 해석은 작은 경기위축이 금융패닉과 그에 대응한 은행권의 지급제한 조치로 인해 심각한 불황이 되었다는 것이었다. 그 같은 해석은 연방준비제도의 입법으로 마무리되는 금융개혁의 원동력이기도 했다.

이 같은 상황전개 때문에 1907년 금융위기에 관한 한 정부의 정책과는 무관한 위기로 치부되어 왔던 것 같다. 금융위기의 여건을 조성해 줄 통화정책의 실패를 탓할 중앙은행이 없는 마당에 모든 책임은 투기꾼들의 탐욕과 비이성적 시장의 합작품으로 보는 하이만 민스키나 찰스 칸들버거**식의 해석에 쉽게 머리를 끄덕였던 것이다.

그러면 당시 금본위 통화제도와 국법은행제도 하에서 통화정책 같은 것은 없었던 것인가? 물론 지속적이고 효과적으로 통화제도를 관리할 능력을 갖춘 중앙은행과 같은 정부기관이 없었던 것은 사실이다.

그렇다고 은행권을 발행하는 국법은행들을 관리 감독하고 통화 공급을 조절하는 통화정책의 기능을 수행하는 주체가 없었던 것은 아니다. 재무성은 공개시장 조작이나 지급준비율의 통제와 같은 통화정책 수단을 사용하고 있었으며, 위기 시에는 정부자금을 특정은행에 예치하는 적극적 방식으로 통화 공급을 늘리기도 했다. 뿐만 아니라 재무성은 자신들이 중앙은

행 역할을 매우 잘 해내고 있다고 믿었던 것 같다. 그의 임기 내내 제기되어 온 중앙은행 필요성 논의***를 불쾌해 하던 쇼(Leslie M. Shaw, 재임 1902~1907) 장관은 1906년 연차보고서에서 재무성이 ‘훌륭한 중앙은행’ 역할을 해냈다고 자평했다.****

프리드먼과 슈워츠는 1907년 은행시스템이 그 어느 때보다도 대중들의 유동성 선호가 증가하는 상황변화에 매우 취약한 상태이었음을 지적했다.*****

이는 1879년 이후 나타난 두 가지 변화에 기인하는 것이었다. 첫째는 1879년 현금 1달러에 예금 2달러이던 현금통화에 대한 예금통화의 비율이 꾸준히 증가하여 1907년 6월에는 6달러에 달했다. 둘째는 1879년 2월부터 1898년 6월까지 20년 동안 44에서 5.9로 서서히 증가하던 예금/지급준비금 비율이 그 후 9년 동안 급격히 증가하여 1907년 6월에는 8.9를 기록했다. 지급준비율의 급격한 감소는 자금시장 상황에 대한 책임을 점차 재무성이 떠안으면서 은행들이 지급준비금을 스스로 유지할 유인을 약화시킨 결과로 해석했다.

브루너와 카(Robert F. Bruner & Sean D. Carr) (2007)는 1907년 금융위기를 일곱 가지 요인의 상승작용이 만들어낸 ‘완벽한 태풍’으로 묘사하였다.***** 그들이 말하는 일곱 가지 요인은 건축물 같은 시스템, 활발한 들뜬 성장, 불충분한 안전장치, 역행하는 지도력, 실물경제 충격, 과도한 두려움·탐욕·기타 상귀를 벗어난 행태, 집단행동의

*** 1896년 대통령 선거에서 통화금융제도가 최대 쟁점이었던 만큼, 통화 공급의 비탄력성 문제제기와 함께 1898년부터 대형 은행들과 재계를 중심으로 국법은행제도의 개혁 논의의 일환으로 중앙은행제도 도입에 관한 논의도 활발하게 전개되어 왔다. 그러니까 1907년 위기가 아니었더라도 연방준비제도가 입법되었을 가능성은 컸다는 말이다.

**** Rothbard 2002, p.236.

***** Friedman, Milton and Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1863-1960*, Princeton University Press, 1963, pp.164-165.

***** 브루너와 카(2007)

* 금융위기 발생 이후 시어도어 루스벨트 대통령은 위기에 대해 언급한 최초의 즉흥연설에서 자신이 취한 정책들은 금융위기와 무관하며, 모든 책임은 주식 투기에 있다면서 사용한 표현임. (Bruner, Robert and Sean D. Carr, *The Panic of 1907: Lessons Learned from the Market's Perfect Storm*, Wiley, 2007, p.109).

** Kindleberger, Charles P., *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, Third Ed. John Wiley, 1996.

실패이다. 이 요인들은 금융 불안정성 가설을 제
기한 하이만 민스키의 투기모형과 유사한 일련의
상황전개의 구성인자들로서 이 설명에 다른 점이
있다면 위기의 전제조건으로 금융시스템의 복잡
성을 강조한 것이다. 금융시스템이 너무 복잡해
서 무엇이 잘못될 우려가 있는지조차 파악하기
힘들 뿐 아니라 금융기관, 지역, 국가 간의 문제
가 전파되기 쉬운 구조라는 것이다.

민스키 모형과의 또 다른 차이점은 민스키가
정책변수를 무시하는 데 비해 이들은 '불충분한
안전장치, 즉 금융제도의 문제 내지는 규제의 실
패와 '역행하는 리더십'이라 부른 정부정책의 실
패를 추가한 것이다.

정부의 역할은 반기업적 정책뿐 아니라 중앙은
행이 부재하는 상황에서 재무성이 맡고 있던 경
제의 유동성 수준을 조절하는 역할과 관련하여
일어난 실패였다. '불충분한 안전장치'란 상업은행
은 보수적이고 엄격한 규제를 받는 데 비해 급속
히 팽창하며 상업은행 업무영역에서 경쟁자로 부
상한 신탁회사들은 지준규제의 사각지대에 놓아
두어 위험한 자산이 신탁회사에 집중되는 결과
를 낳았던 규제의 실패와 시스템에 문제가 발생
했을 때 충격을 완화할 충격흡수장치가 없었음
을 지칭하는 것이다.

브루너와 카의 분석이나 프리드먼과 슈워츠의
연구는 공히 위기의 원인제공자로서 정부의 역할
에 면죄부를 주지는 않았다. 그러니까 중앙은행
의 부재가 바로 정책실패의 가능성을 배제하지는
않는다는 말이다.

* 1907년 '금융 후진국'이었던 미국에 공황이 발생했다.
8,000여 개의 기업이 쓰러지고 주가는 폭락했다. 일부 은행
도 문을 닫았다. 국가적 제양이 벌어졌지만 중앙정부는 무능
했다. 미국경제의 토대인 자유방임과 지역분권주의가 오히려
발목을 잡았다. 금융시장의 조기경보 체계는 말할 것도 없고
감독 기능조차 없었다. 정부가 허둥대는 동안 '미국 금융계의
황제'였던 존 피어폰트 모건 1세(JP모건)가 나섰다. 그는 대형
은행들을 압박해 투신사에 현금 지원을 하도록 했고 뉴욕증
권거래소에 긴급 자금을 투입했다. 공무원에게 봉급을 줄 돈

이제 마지막으로 1907년 패닉의 정책대응이라
할 수 있는 연방준비제도이사회(Federal Reserve
System, FRB) 출범의 교훈을 살펴보자.*

1914년 11월 연방준비제도이사회가 만들어지
기 이전의 미국에서 은행의 위기는 은행들 스스
로가 해결하는 것이 관행이었다. 한두 곳의 은행
에 예금인출 사태가 발생할 경우 지역 민간은행
들이 공동 설립한 금융결제소는 예금의 지불정
지를 선언하고, 큰 은행들 주도하에 문제은행의
지불능력을 평가한 후 예금지급에 필요한 자금
을 공급하여 위기를 종식시켰다. 큰 은행들이 패
닉 확산을 저지하는 노력에 적극 동참하는 이유
는 자신의 은행을 지키기 위해서이다. 최종대부자
로서의 중앙은행이 없기 때문에 은행들은 스스
로 은행의 위기를 조기에 해결하려는 노력을 해
온 것이다.

1907년 위기에서 이 역할은 JP모건과 뉴욕의
퍼스트내셔널 뱅크 총재 조지 F. 베이커(George
F. Baker) 그리고 뉴욕 내셔널시티 뱅크 총재 제임
스 스틸먼(James Stillman)의 몫이었다. 이들의 노
력 덕분에 1907년 위기는 '부자들의 패닉'으로 끝
났다. 같은 이유로 19세기 후반 국법은행 통화금
용체제에서 발생한 금융위기들(1873, 1884, 1890,
1893)은 1907년 위기보다도 훨씬 가볍거나 원만
한 위기들로 끝날 수 있었다. 이유는 간단하다.
자신들이 해결해야 할 문제이기애 항상 조기진
화에 진력해서 큰 위기로 확산되지 않은 것이다.
대형 은행들의 '도덕적 해이' 문제가 없었다는 말
이다.

마져 없었던 뉴욕 시에도 연리 6%의 수익채권을 발행토록 한
뒤 이를 은행이 사들이게 했다. 사태가 수습된 뒤 미국은 중
앙은행의 필요성을 절감했다. 공황의 발생 주기가 갈수록 짧
아진 것도 영향을 미쳤다. "은행은 철저한 상업적 집단이며
공익성을 요구해서는 안 된다"는 모건의 경고는 언제라도 등
을 돌릴 수 있다는 '사일록의 협박'이나 다름없었다. 의회는
우여곡절 끝에 중앙은행 설립 규정을 담은 연방준비제도법안
을 통과시켰고, 1914년 11월 16일 드디어 연방준비제도이사
회(FRB)가 출범했다.

1914년 이후 상황과 입장이 달라졌다. 과거 다른 소형은행들의 문제에 해결사 노릇을 하던 대형 은행들이 이제는 대마불사의 논리로 언제라도 FRB의 구원의 손길을 기대할 수 있는 입장이 된 것이다. 또 FRB의 테크노크라트는 내셔널뱅크의 대주주와는 입장이 다르다. 큰 부담 없이 소형은

행의 파산을 지켜볼 수도 있다. 그렇게 해서 프리드먼과 슈워츠가 보여준 것같이 대공황을 경험하게 되었고, 지금 또 다른 엄청난 금융위기를 경험하고 있는 것이다. 미국의 정치인들이 이 교훈에서 무엇을 배웠는지는 지금 만들어지고 있는 금융개혁안들이 보여줄 것이다. **keri**

실종된 전력산업의 민영화에 박차를 가해야



정갑영 연세대 경제학부 교수

10년 전 전력산업 민영화의 일환으로 한국전력에서 분리되었던 6개의 발전 자회사들이 다시 한전에 통합될 모양이다. 2000년 국회를 통과한 “전력산업구조개편촉진에관한법률”은 당시 노조의 극렬한 반대와 전국적인 단전(斷電)의 위협 속에서도 김대중 정부가 외환위기 극복을 위해 비상수단의 수단으로 추진했던 개혁정책의 결과물이었다. 정부의 강력한 민영화 의지가 담긴 이 법안에 따라 한국전력은 한국수력원자력(한수원)과 남부, 남동, 서부, 동서, 중부 발전 등 6개의 독립 발전회사로 분리되었다. 또한 전력수요에 맞춰 각 발전회사의 전력을 효율적으로 구매하기 위해 전력거래소가 설립되었고 전력관련 정책을 관장하는 전기위원회도 출범하였다.

당시 DJ 정부는 진보적인 정치철학을 무색하게 할 정도로 전력산업의 민영화를 강도 높게 추진하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하였다. 또한 근로자에게는 한전에서 분리되는 것을 무마(?)하기 위해 위로금까지 지급하였으며 발전부문에 이은 송배전의 분리 등도 적극적으로 추진하였다.

그러나 2003년 남동발전의 민영화가 중단된 이후 지금까지도 전력산업의 민영화는 표류하고 있다. 발전자회사는 6개의 독립법인으로 분리되었지만, 실제로는 모기업 하나가 6개의 공장을 가

진 형태로 운영되어 왔고, 전력거래소와 전기위원회가 제 기능을 발휘할 수 있는 여건도 갖춰지지 않은 상태에서 10여 년이 흘러간 셈이다. DJ 정부에서는 구조개편의 기본방향에 따라 발전자회사의 분리까지는 이루어졌지만 노무현 정부에서는 민영화의 “민”자도 거론되지 못했다.

그 후 시장 친화적인 개혁을 기치로 출범한 MB 정부에서는 무엇이 달라졌는가? 논의는커녕 민영화에 대한 기본정책조차 찾아볼 수 없다. 정부는 아직도 민영화 정책에 묵묵부답(默默不答)인데 한전은 최근 한국개발연구원(KDI)에 발전회사 재통합의 타당성 여부에 대한 용역결과를 기다리고 있다고 한다. 이미 한전은 연료비의 절감을 위해 발전자회사의 통합이 불가피하다는 논리를 전개하고 있어서 이번 용역결과는 어쩌면 한전 손들어주기 식으로 나올 가능성도 없지 않다. 연료의 통합구매에 대한 비용절감은 비교적 간단하게 계측할 수 있지만, 민영화에 따른 손익 분석은 만만치 않은 작업이라서 용역결과를 토대로 재통합과 민영화의 비교 분석을 시도하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 이렇게 보면 당연히 재통합의 비용절감 효과가 집중적으로 조명될 가능성이 높은 것이다.

이런 과정을 거쳐 발전자회사들이 재통합된다

면 전력산업의 구조개편과 민영화는 글자 그대로 몇 십 년 후퇴하는 결과를 가져올 것이다. 그렇게 어려운 과정을 거쳐 겨우 마련된 민영화의 틀이 이렇게 와해된다면 너무나 어이없고 답답한 일이 아니겠는가? 그것도 시장개혁을 국정철학으로 삼고 있는 MB 정부에서 민영화의 큰 틀은 차치하고 대량구매에 따른 연료비 절감이라는 명분으로 정책을 전환한다면 얼마나 구차한 변명이 되겠는가?

민영화는 물론 여러 가지 장단점을 갖고 있다. 누구도 자신 있게 전력산업을 모두 민영화하는 것이 최선의 정책이라고 말할 수 없을지도 모른다. 마찬가지로 거대한 공룡 공기업으로 유지하는 게 최고라고 주장할 수도 없다. 그럼에도 불구하고 경제학 이론은 경쟁이 가능한 산업은 민영화가 더 효율적이라고 결론짓고 있다. 다만 민영화의 방식과 운용에 따라 다양한 결과가 나타날 수 있는 것은 사실이다.

따라서 이런 상황에서는 여러 발전 자회사 중 1~2개를 점진적으로 민영화하여 성과와 효율성을 점검하며 조심스럽게 추진하는 것이 바람직하다. 모든 전력이 공공부문에서 생산되는 시스템에서는 전력회사의 경쟁력을 평가할 비교기준도 명확하지 않고 효율적인 경영성과에 대한 인센티브도 취약하며, 가격책정의 원칙도 막연하기만 하다. 따라서 기존의 발전 자회사와 비교되고 경쟁할 수 있는 민간 발전회사가 최소한 1개 이상

은 운영될 수 있게 해야 한다. 그래야만 비교경쟁(yardstick competition)이 가능한 것이다.

일부에서는 민영화가 전력요금을 올릴 것이라고 주장하지만 공공부문에서 적자를 내며 원가미만으로 전력을 공급하는 것도 엄청난 자원배분의 비효율을 초래한다는 사실을 잊지 말아야 한다. 현행 체제에서는 낮은 요금으로 공기업인 한전이 적자를 내면 정부가 어떤 형태로든 보상해 줄 수밖에 없다. 원가가 올라가도 “공공요금”이라는 이유로 반영이 되지 않은 경우가 많다. 이 결과 전력 사용자는 값싸게 사용하고 한전의 적자는 엉뚱한 사람이 보상해 주는 결과를 초래한다. 가격이 비용보다 저렴하여 전력자원의 낭비를 가져오기도 한다. 우리나라의 에너지원단위(GDP 단위당 에너지 사용량)가 매우 높은 이유도 이런 요인과 밀접하게 관련되어 있다. 경제에서는 원가가 오르면 당연히 가격이 올라가는 것이 더 효율적이며 이것은 전력부문에서도 예외일 수가 없다. 오히려 공기업이 모든 전력을 공급하기 때문에 나타나는 한국적인 현상이다.

이런 문제를 구조적으로 해결해 줄 수 있는 정책이 바로 전력산업의 민영화인 것이다. 따라서 정부는 이제라도 최소한 1개 전력회사만이라도 민영화를 추진해야 한다. 민영화는 발전회사의 재통합에 따른 연료비 절약과는 비교될 수 없는 국민경제의 차원에서 엄청난 파급효과를 가져오게 된다. **keri**

하반기 성장률 4.6%로 상반기보다 크게 둔화될 듯



김창배 한국경제연구원 부연구위원

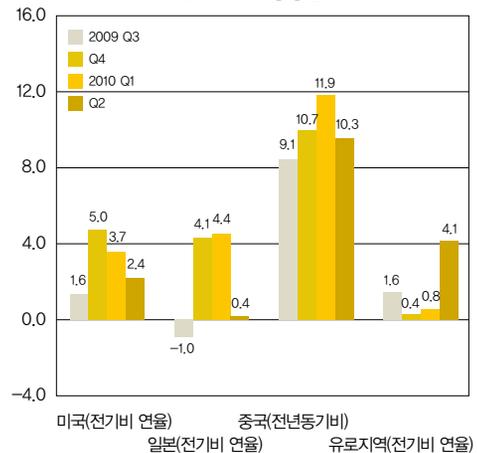
2010년 하반기 우리 경제의 성장세는 상반기 7.6%에 비해 크게 둔화된 4.6%에 그칠 전망이다. △유럽지역 긴축재정에 따른 성장 둔화, 중국과 미국의 경기지표 하락 등 대외여건의 악화 △대내적으로 통화 및 재정정책 기조의 정상화에 따른 경기부양 여력 약화 △지난해 상저하고 성장세에 따른 기저효과 등이 하반기 성장세를 둔화시키는 주요 요인이 될 것으로 예상된다.

하반기 세계경제, 회복세 둔화 가능성

유럽경제가 재정위기 및 긴축정책으로 성장부진이 예상되는 가운데 최근 미국 및 중국의 경제 지표마저 불안해지면서 하반기 세계경제의 둔화 가능성이 높아지고 있다. 미국의 경우 지난 해 4분기에는 성장률이 5.0%(전기대비 연율)를 기록했으나 올 1분기에는 3.7%, 그리고 2분기에는 2.4%로 크게 낮아지고 있다. 그동안 회복세를 보이던 고용과 주택경기가 다시 불안한 모습을 보이면서 지난 7월에 FRB가 미국경제 성장률을 기준 3.2~3.7%에서 3.0~3.5%로 하향조정했다. 더블딥(double dip, 이중하강)은 아니더라도 최소한 경기 둔화 가능성이 높음을 반영한 것으로 보인다. 중국경제의 성장세도 다소 조정국면을 보일 것으로 예상된다. 위안화 유연성 제고, 부동산 억제책 추진, 수출 환급세 중단 등 긴축정책이 강화되면서

성장률은 올 1분기 11.9%에서 2분기 10.3%로 낮아졌다. 산업생산, 수출 등 7월 실물지표들의 둔화를 감안할 때 성장률 하락추세는 하반기에도 이어질 전망이다. 재정위기를 겪고 있는 유로지역의 성장부진은 당분간 불가피할 전망이다. 물론 최근 유로화 가치 하락의 영향으로 수출의존도가 높은 북유럽 국가 중심으로 유로지역이 회복세를 보이고는 있다. 하지만 PIIGS국 재정위기를 계기로 전 유럽 국가들이 재정긴축을 강화하고 있어 회복세가 상당히 제약을 받을 것으로 보인다. 한편 일본은 성장률이 올 1분기 4.4%에서 2분기는 0.4%로 급락하면서 향후 전망이 더욱 불투명해지고 있는 실정이다. 이러한 주요국 성장둔화 조짐을 고려할 때 올 세계경제 성장률은 지난 7월에

최근 주요국 성장률



IMF와 OECD의 성장률 전망

구분	2009	2010			
		IMF		OECD	
		2010.4	2010.7	2009.11	2010.5
세계	-0.6	4.2	4.6	3.4	4.6
미국	-2.4	3.1	3.3	2.5	3.2
일본	-5.2	1.9	2.4	1.8	3.0
유로	-4.1	1.0	1.0	0.9	1.2
중국	9.1	10.0	10.5	10.2	11.1

자료_ IMF, World Economic Outlook UPDATE, Jul. 2010.
 OECD, Economic Outlook No.87, May 2010.

발표한 IMF의 4.6%보다는 낮아질 가능성이 있는 것으로 판단된다.

국제 유가, 소폭 상승에 그칠듯

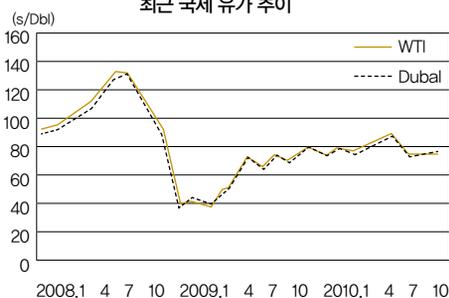
하반기 국제 유가는 세계경제 회복세 및 계절적 요인으로 수요가 증가하면서 상승추세를 보일 것이다. 여기에 OPEC의 가격방어를 위한 감산정책이 지속될 가능성이 높아지고 이란, 이라크, 나이지리아 등의 지정학적인 불안요인과 멕시코만 원유 유출사고 등으로 인한 공급 차질 가능성이 예상되는 것도 유가를 불안하게 하는 요인이 될 것으로 보인다.

하지만 유가 상승을 제약하는 요인도 많아 현 수준을 크게 뛰어 넘는 추가적 급등 가능성은 낮아 보인다. 우선 유럽의 긴축정책과 중국 등 주요국의 경기부양책의 단계적 축소 등의 영향으로 하반기 세계경제가 하강국면을 보이고 이에 따라 원유수요 증가세가 제한될 것으로 보이기 때문이다.

또한 최근의 주요국의 석유재고가 높은 수준을 유지하고 있다는 점과 선진국 시장에서 에너지 효율성 증대 및 대체에너지 활용 증가 등에 따른 석유수요의 구조적 변화가 있었다는 점도 국제 유가 오름세가 크지 않을 것이라는 전망을 뒷받침하고 있다.

하반기 유가 상승요인과 제약요인들을 종합적으로 감안할 때, 국제 유가는 상반기와 유사한 수준 또는 소폭 상승에 그칠 것으로 판단된다. 주

최근 국제 유가 추이



주요 기관의 유가 전망

구분	유종	2009	2010			2011
			상반	하반	연간	연간
CERA(5/26)	Dubai	62.3	76.8	71.9	74.4	80.6
CGES(6/21)	Brent	61.8	77.6	75.8	76.6	79.0
EIA(7/7)	WTI	61.7	78.2	79.3	78.7	82.5
PIRA(6/29)	WTI	61.7	78.2	82.9	80.6	90.0

자료_ CERA: 美 캠브리지에너지연구소
 CGES: 런던 소재 세계에너지센터
 EIA: 美 에너지정보청
 PIRA: 석유산업연구소

요 유가 전망기관들도 2010년 하반기 두바이유는 배럴당 75달러 내외, WTI는 배럴당 80달러 내외로 전망하고 있다.

국제 금융시장, 불확실성 여전

막대한 규모의 EU, IMF 구제금융이 유럽 재정위기 확산 방지에 도움이 되면서 국제 금융시장은 점차 안정을 찾아가는 모습이다. 재정위기로 5월 965bp로 치솟았던 그리스의 CDS프리미엄도 7월에는 775bp로 하락하고 스페인도 7월 60억 유로 규모의 국채 발행에 성공하는 등 위기국면은 다소 진정되고 있다는 평가다.

하지만 구제금융으로 당장의 위기는 모면했지만 재정적자라는 근원적 문제는 여전히 시장불안의 불씨는 남아 있는 상황이다. 재정위기 관련국 대부분은 취약한 세수기반, 비효율적인 공공부문, 사회보장비 과다 지출, 낮은 저축률 등으로 사실 재정적자 축소가 쉽지 않은 구조이기 때문이다. 그리스, 포르투갈, 스페인의 서비스업 의존

도는 각각 79.5%, 75.9%, 71.4% 등이며 저축률은 각각 9%, 12%, 21%로 유로존의 평균 23%에 미치지 못한다. 따라서 실효성 있는 재정개혁의 추진에 대한 신뢰를 얻지 못할 경우 글로벌 금융시장의 불안은 다시 확산될 가능성도 배제하지 못한다. 당분간 국제 금융시장의 높은 변동성이 지속될 것으로 보는 이유다.

대내 여건 거시정책기조의 정상화에 따른 경기부양 여력 약화

경기회복세가 완연해지면서 위기 대응과정에서 추진했던 여러 조치들이 정상화되고 있다. 중소기업 대출 일괄 만기연장 등 중소기업 지원 대책들은 대부분 기간이 종료되었고 국내 은행 외화차입 지급보증에 대한 국가보증, 채권안정기금 등 금융시장 안정대책은 그 필요성이 약화되면서 철회 또는 축소되었다.

또한 재정 일자리 사업인 희망근로사업도 하반기 중 종료될 예정이다. 재정부문의 경우도 2010년 예산(총지출 기준)이 2009년 추경(301조8천억원) 대비 3.3% 감소한 291조8천억원으로 책정되면서 사실상 출구전략에 진입했다. 특히 상반기 예산 조기집행(60.1%)의 영향으로 하반기 재정집행 규모는 40%(약 108조 원)에 불과해 재정효과 약화가 예상된다.

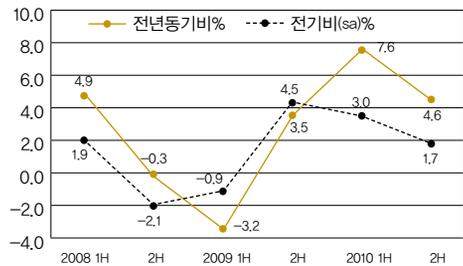
2009년 2월 이후 동결되었던 기준금리도 올 7월 인상되면서 통화정책도 본격적인 출구전략에 시동을 걸었다. 이와 같은 거시정책의 정상화는 장기적으로 비정상적인 조치에 따른 부작용을 완화하는 긍정적인 효과가 기대되지만 단기적으로는 그동안 추진되어 온 확장적 정책기조의 약화를 의미한다는 점에서 하반기 회복세를 조정하는 주요 요인이 될 것으로 보인다.

하반기 수출 증가세 둔화

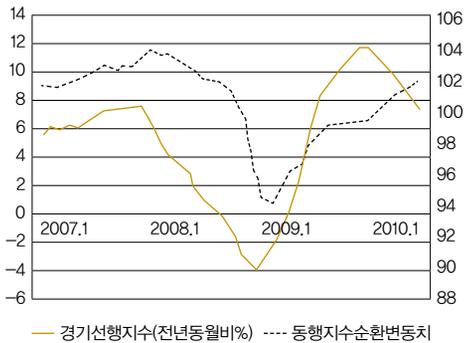
2010년 하반기 우리 경제의 성장세는 상반기

7.6%에 비해 크게 둔화된 4.6%에 그칠 전망이다. 상반기 중 견조한 증가세를 보인 수출이 하반기에는 유럽 재정긴축, 미국 및 중국의 경기 둔화, 환율변동성 확대 등의 영향으로 증가세가 둔화될 것으로 예상되고 내수부문도 금리인상, 재정지출 축소 등 정책기조의 정상화의 영향으로 개선흐름이 약화될 것으로 예상되기 때문이다. 전년동월 대비 증가율이 6개월째 둔화되고 있는 경기선행지수의 움직임은 경기하강의 가능성을 말해주고 있다고 보인다. 통계상 기저효과도 감안해야 한다. 올 상반기 7.6%의 높은 성장률은 지난해 상반기 성장률이 마이너스(-3.2%)를 보인 것에 대한 반등효과가 크게 작용했다. 역으로 지난 해

반기별 성장률



경기종합지수



하반기 성장률이 3.5%로 개선되었다는 점은 올 하반기 성장률이 상대적으로 낮을 수 있음을 말해준다.

민간소비와 설비투자는 회복세 둔화...

건설투자 부진은 지속될 듯

하반기 민간소비는 상반기(5.0%)에 비해 둔화된 3.4%의 증가에 그칠 전망이다. 금리 상승에 따른 취업자 증가세 둔화, 가계부채 부담, 부동산경기 약세 등이 둔화요인이 될 것으로 예상된다. 취업자의 경우 올 1월 이후 꾸준한 증가세를 보이고 있으나 재정사업인 희망근로사업이 8월에 종료될 계획이므로 이후 다시 둔화될 것으로 예상된다. 또한 금리 인상에 따른 가계부채 부담 증가, 부동산경기 침체에 따른 부(負)의 자산효과 등도 하반기 소비둔화의 요인이 될 것으로 보인다.

설비투자는 그동안의 투자부진으로 인한 투자압력 누적, 지난해 대기업 실적 개선, 환율하락 등의 영향으로 매우 높은 증가세를 보이고 있다. 하지만 하반기에는 증가세가 다소 둔화될 것으로 예상된다. 대내외적 불안요인으로 현재와 같은 경기회복세의 지속여부가 불투명해지고 있고 원자재가격 상승, 금리 상승 등 기업투자에 부정적 요인이 상존하고 있기 때문이다. 기업들의 신용위험 평가와 구조조정이 예정되어 있는 점도 투자심리

도 위축시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

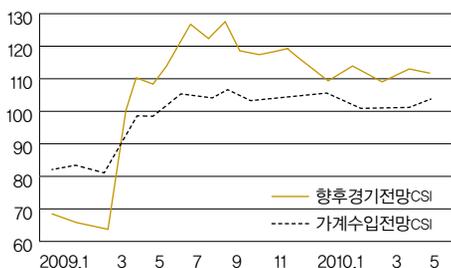
건설투자는 민간건설 회복 지연, SOC 예산의 사실상 동결 등의 영향으로 감소세를 보이고 있는데 하반기에는 이러한 부진이 더욱 심화될 전망이다. 상반기에 비해 축소된 재정여력과 부동산경기 부진 등으로 건설투자 여건이 더욱 악화될 것으로 보이기 때문이다. 선행지표인 건설수주가 상반기 중 감소세로 전환되었다는 것은 하반기 건설투자 전망이 밝지 않음을 말해준다. 한편 국책사업 및 개발사업에 대한 중앙정부와 지방정부 간의 갈등으로 정책 리스크가 확대되고 있는 점도 건설투자에 부정적 요인이 될 수 있다.

경상수지 흑자, 상반기 116억 달러에서

하반기에는 84억 달러로 축소

경상수지 흑자는 하반기 중 수입과 수출증가세 격차 확대, 서비스수지 적자 확대 등의 영향으로 상반기에 비해 축소될 전망이다. 경상수지를 구성하는 가장 큰 항목인 상품수지의 흑자규모 즉, 수출입 격차가 줄어들 것으로 보인다. 수출의 경우 상반기 약 34%의 증가세를 보였으나 하반기에는 선진국의 재정긴축에 따른 수요 감소, 중국의 경기 둔화, 원/달러 환율 하락, 기저효과 등으로 증가율이 약 17% 둔화될 것으로 보인다. 반면 수입은 경기회복에 따른 수입수요 증가와 단가상승 등의 영향으로 수출보다 빠른 약 25%의 증가세가 예상된다. 서비스수지는 서비스 산업의 저생산성 등으로 만성적인 적자를 보이는 항목인데 하반기에는 환율 하락의 영향으로 적자가 확대될 것으로 보인다. 소득수지는 해외 포트폴리오 투자 활성화의 영향으로 흑자가 유지되었지만 경상이전수지는 유학생 등 해외체류자에 대한 송금 증가, 일반정부의 경상이전 증가 등의 영향으로 적자를 보일 전망이다.

소비심리지수



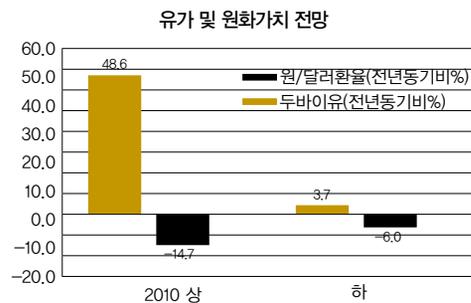
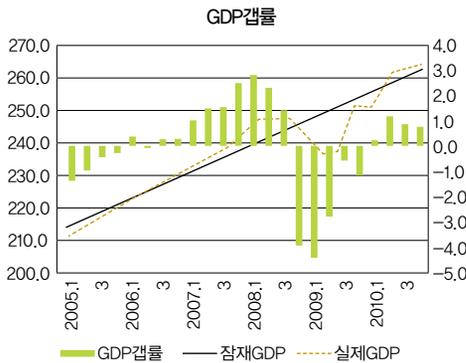
건설기업 BSI



소비자물가, 하반기 중 3%대 초반의
완만한 오름세에 그칠 듯

하반기 소비자물가는 총수요압력, 공공요금 인상, 이상기후에 따른 가격불안 등 상승요인을 완만한 유가증가세, 원화절상 등이 상쇄해 주면서 3%대 초반의 완만한 오름세에 그칠 전망이다.

최근 총수요 측면에서의 물가압력이 점차 높아지고 있다. 빠른 성장세가 이어지면서 올 1분기 이후 GDP갭률*은 플러스 추세를 보이고 있다. 올 1분기 0.2%로 2008년 4분기 이후 처음으로 플러스를 보였으며 2분기에는 0.9%로 높아졌다. 전기·가스 등 공공요금 인상, 이상기후에 따른 가을 농산품 가격 불안조짐도 하반기 물가상승 요인이 되고 있다. 한편 지난해 하반기 물가상승률이 낮았던 데 대한 기저효과도 올 하반기 상승률을 상대적으로 높아 보이게 한다. 하지만 국제 유가와 환율이 하반기 물가상승을 완화시

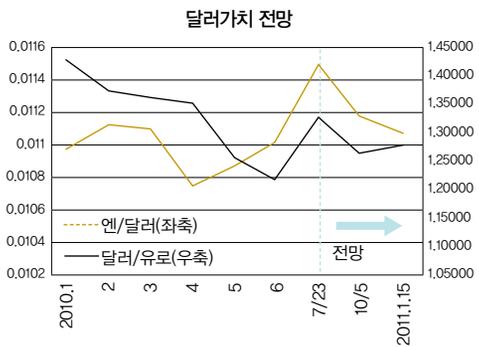


* GDP갭률(%)=(실제GDP-잠재GDP)/잠재GDP로 이 수치가 높을수록 물가상승 압력이 높음.

켜 주는 변수가 될 전망이다. 2000년대 이후 국내 물가가 큰 영향을 미쳐 온 변수는 총수요보다는 국제 유가와 환율이라고 할 수 있다. 두바이 유 가격과 원/달러 환율 두 변수의 증가율의 합을 계산해 보면 올 상반기 34.0%에서 하반기에는 -2.3%(전망치)로 하락하는 것으로 나타난다. 이는 플러스로 전환된 수요압력이 국제 유가와 환율의 안정적인 흐름에 의해 크게 상쇄될 수 있음을 보여준다.

원/달러 환율, 하반기 하락세

유럽 재정위기 등 대외여건 불안 우려로 상승세를 보이던 원/달러 환율이 유럽 위기의 진정조짐으로 다시 하락세를 보이고 있다. 이러한 하락 추세는 하반기에도 이어질 전망이다. 우선 대내적으로 경상수지 흑자 지속, 은행권의 외화 유동성 개선, 외국인 자본유입 증가 등 수급 측면에서 달러 공급 우위의 시장상황이 지속될 것이란 점



주_ IB들의 전망치 평균
자료_국제금융센터

주요 환율 전망

구분		3개월 후	6개월 후	9개월 후
엔/달러	평균	91.23	91.91	96.00
	최고	96.00	100.00	105.00
	최저	85.00	83.00	91.00
달러/유로	평균	1.2008	1.2245	1.1775
	최고	1.3200	1.3500	1.3500
	최저	1.1500	1.0800	1.0000

주_ JP Morgan 등 12개 투자은행들의 전망치이며, 전망시점은 7. 14~7. 19.
자료_국제금융센터

2010년 하반기 국내 경제전망

(단위: 전년동기비 %, 억 달러(국제수지 부문))

구분	2009년	2010년						
	연간	1Q	2Q	3Q	4Q	상반기	하반기	연간
GDP	0.2	8.1	7.2	4.4	4.9	7.6	4.6	6.1
(SA, 전기비 %)		2.1	1.5	0.6	0.7	3.0	1.7	
민간소비	0.2	6.3	3.7	3.2	3.6	5.0	3.4	4.2
건설투자	4.4	2.3	-2.7	-1.9	-0.4	-0.6	-1.1	-0.9
설비투자	-9.1	29.9	29.0	15.7	10.1	29.4	12.8	20.3
소비자물가	2.8	2.7	2.6	2.9	3.5	2.6	3.2	2.9
생산자물가	-0.2	2.6	4.2	4.1	4.5	3.4	4.3	3.9
경상수지(억 달러)	426.7	13.4	102.8	35.9	47.7	116.1	83.6	199.8
상품수지(억 달러)	561.3	74.3	156.5	94.7	100.5	230.8	195.2	426.0
수출(억 달러, BOP)	3735.8	1036.3	1206.8	1199.0	1196.7	2243.1	2395.7	4638.9
증가율(%)	-13.8	32.6	34.6	21.5	11.8	33.6	16.5	24.2
수입(억 달러, BOP)	3174.6	962.0	1050.3	1104.4	1096.2	2012.3	2200.6	4212.8
증가율(%)	-25.7	37.7	45.7	31.5	19.8	41.7	25.4	32.7
서비스 및 기타수지	-134.6	-61.0	-53.7	-58.7	-52.9	-114.7	-111.6	-226.3
환율(원/달러, 평균)	1278.4	1144.1	1163.5	1145.0	1120.0	1153.8	1132.5	1143.1
회사채수익률(연, AA-)	5.8	5.3	4.6	4.9	5.2	4.9	5.1	5.0

이다. 또한 한은 기준금리 인상과 함께 중국 위안화 절상 가능성도 원화의 상승요인이라고 볼 수 있다. 대외적 요인으로는 미국경제 회복세 둔화 전망이 나오면서 글로벌 달러 약세가 지속될 것이

라는 점이다. 투자은행(IB)들은 향후 3, 6개월까지 달러화가 엔화 및 유로화에 대해 약세를 보일 것이라는 전망을 보이고 있다.

고용보호 완화와 기업의 투자변화

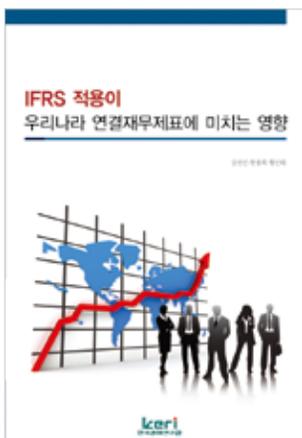
이병기(한국경제연구원 선임연구위원) | 2010년 7월 발행 | 신국판 145쪽 | 8,000원

기업투자는 기업을 둘러싼 환경 중에서도 노동시장의 불완전성에 크게 영향을 받는다. 더구나 우리나라의 노동시장은 다른 선진국에 비해 여전히 많은 보호를 받으며 규제 또한 많은 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황임에도 불구하고 기업의 생산요소 조달시장으로서의 노동시장과 기업투자 간의 관계에 대한 분석과 이에 대한 정책대안의 제시는 미진하기 짝이 없었다. 이 연구는 이러한 갭을 메워보려는 시도로 이루어진 것으로 기업의 투자 변화에 영향을 주는 요인 중 고용보호의 영향을 실증분석하고 있다. 이탈리아, 스페인 등의 사례를 소개하며 노동시장 개혁이 성공하려면 단편적인 개혁이 되어서는 안 되며, 노동시장 개혁이 의도하지 않은 나쁜 결과가 초래되는 것을 방지하기 위해 정규직 고용보호와 함께 임시직 고용보호가 패키지 형태로 완화되어야 한다는 점을 강조하였다. 아울러 높은 해고비용을 낮춤으로써 노동시장의 유연성을 높이는 정책적인 노력이 필요하며 안정성 확보를 위한 노력이나 사회안전망의 적절한 보완도 필요함을 지적하였다. **keri**



IFRS 적용이 우리나라 연결재무제표에 미치는 영향

강선민(중앙대 교수)·한봉희(아주대 교수)·황인태(중앙대 교수) | 2010년 8월 발행 | 신국판 162쪽 | 9,000원



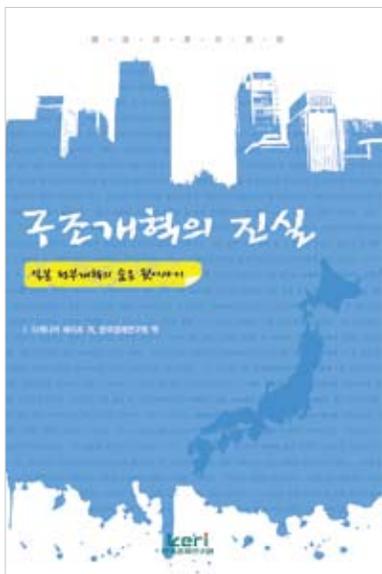
국제회계기준(International Financial Reporting Standards; IFRS)을 적용하는 경우 연결대상 기준 변경에 따라 연결재무제표를 작성하는 기업수가 얼마나 변화할 것인지를 분석하고 있다. 2007년 말 현재 우리나라 상장기업 가운데 연결재무제표를 작성하는 기업은 약 47%로 미국·영국 등 선진국의 99%에 비해 매우 낮은 비율이다. 그러나 분석결과는 IFRS 적용에 따라 우리나라 연결재무제표 작성기업 수는 전체 상장기업의 86.7%까지 늘어날 것으로 예측하고 있다. 이는 현행 기업회계기준(K-GAAP)과 국제회계기준(K-IFRS)의 연결범위의 차이에 근거한 것으로 IFRS 도입에 따라 모회사의 지분율이 30~50%에 해당하는 비교적 규모가 큰 계열사 상당수가 연결에서 빠질 가능성이 높지만 자산 100억 원 미만의 주식회사, 조합, 특수목적회사(SPC) 등은 모두 연결대상 종속회사에 포함될 것으로 본 것이다. 따라서 기업들은 IFRS 도입에 따른 연결시스템의 구축과 함께 관련 법률에 대한 이해 등 철저한 사전적 준비가 필요하다는 점을 지적하고 있다. 이와 함께 부채비율, 총자산 규모, 매출액 등 재무제표 수치를 이용한 여러 관련 법률에 대한 규제당국의 개정작업이 함께 수반되어야 할 것으로 보고 있다. **keri**

규제연구 제19권 제1호

옥동석 외 | 2010년 6월 발행 | 4×6배판 | 212쪽

『규제연구』는 규제완화에 대한 인식 확산과 규제관련 연구의 활성화를 위한 국내 유일의 규제관련 학술지로서 정치, 경제, 문화 등 여러 분야에서 제기되는 규제와 경쟁정책 이슈를 다루고 있다. 각 대학교수나 연구기관 종사자들의 우수한 논문을 게재하며 한국규제학회와 한국경제연구원이 공동으로 연 2회 발간한다. 이번호에는 「공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석」(옥동석 인천대 교수), 「주요 선진국의 시장분석 연구 및 시사점」(이강오 서강대 교수·남재현 고려대 교수), 「필수설비 투자유인을 감안한 규제방식 비교: 규제휴일과 대가보상」(권남훈 건국대 교수), 「기업결합심사에 있어 인과관계 부재 항변의 도입에 관한 연구」(이호선 국민대 교수), 「순환출자구조에 대한 경제학적 분석: 소유지배 과리지표 및 가공자본 비율에 대한 영향을 중심으로」(김현중 한국경제연구원 연구위원), 「기업의 소유권과 효율성에 관한 연구: 전력산업을 중심으로」(김대욱 숭실대 교수·이유수 에너지경제연구원 연구위원), 「공기업 배당 현황과 평가」(김기영 명지대 교수·박경진 명지대 교수·유영태 연세대 경영학 박사과정) 등 총 7편의 논문이 게재되었다. **keri**





일본 정부개혁의 숨은 뒷이야기! 구조개혁의 진실

고이즈미 내각에서 경제재정장, 금융장, 우정민영화담당장, 총무장 등을 두루 역임하며 권력이 집중된 경제재정자문회의를 통해 갖가지 개혁정책을 쏟아내고 실천한 다케나카 헤이조의 5년5개월간의 일기

다케나카 헤이조 저 | 신국판 | 356쪽 | 15,000원

한국은 대통령제, 일본은 의원내각제로 그 제도는 다르지만 정치지도자 밑에서 개혁을 추진하여 강한 경제를 만들어 낸다는 점에서 공통점도 적지 않다. 일본의 경우 어느 정도 개혁이 진행되어 '잃어버린 10년'을 끝내는 성과를 낼 수 있었다. 반면 고이즈미 내각 이후 최근의 상황은 민주주의 사회에서 제대로 개혁을 계속 추진하는 일이 얼마나 어려운지를 잘 말해주고 있다. <한국어판에 부쳐> 중에서

窓&論

발행일 2010년 10월 5일

등록일 2010년 2월 18일

발행인 김영용

편집인 김영용

등록번호 영등포 바 00063

발행처 한국경제연구원

정가 10,000원

<http://www.keri.org>

“본지의 내용이나 사진의 저작권은 발행처에 있으며 본원의 동의 없이 무단 전재 및 복사를 하실 수 없습니다. 『창&론』은 한국간행물윤리위원회 윤리 강령 및 실천요강을 준수합니다.”

keri 한국경제연구원

서울시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩 8층 | 전화 3771-0001 | 팩스 785-0270~3

