

한국의 제도개혁 과제와 방향 (발간사)

1997년 이후의 외환위기를 계기로 우리 사회에 잠복해 있던 많은 문제들이 노출되고 있다. 그 동안 성장을 위해 덮어두고 미루어 왔던 일들이 한꺼번에 표면화되면서 경제뿐만 아니라 사회 각 분야에 대한 구조적 문제들이 제기되고 있는 것이다.

그러나 정책 담당자들도 우리 사회가 어느 길을 선택해야 할지, 그리고 어떻게 가야 할지에 대해 명백한 해법을 찾지 못하고 있는 듯하다. 그 결과 이해 당사자들간의 책임공방이 끊이지 않고 있음을 목도하게 된다. 그러나 사회구성원은 제도적으로 주어진 활동공간 내에서 자신의 이익을 극대화하려는 존재임을 감안하면 각 개인의 행동방식을 일정한도 내로 제한하거나 유도하지 못했다는 측면에서 사회적 문제란 “필요한 제도적 인프라를 제때에 공급하지 못하여 발생한 제도적 실패”로 간주될 수 있다.

제도적인 실패는 그 원인을 제도의 과잉, 제도의 부족, 부적절한 제도 등 세 가지 형태에서 찾을 수 있다. 제도의 과잉은 과다규제라는 형태로 나타나며 제도의 부족은 무질서로 표현되는 경우가 많다. 제도의 과불급(過不及)의 문제가 아니라 기대했던 목표와 다른 효과를 발생하는 경우 해당 제도는 부적절한 것으로 간주된다. 제도와 관련하여 서구사회에서는 제도를 최대한 정치(精緻)하게 구성하여 기대치에 가장 근사한 효과를 얻으려 한 반면, 한국사회에서는 제도에 운용의 묘를 살릴 수 있는 범위를 비교적 넓게 제공하여 운용하는 사람의 능력에 더 많은 가중치를 두어온 경향이 있다. 그 결과 문제가 발생하면 제도 보다는 사람에게서 먼저 그 원인을 찾는 양상을 보여왔다.

경제학은 이러한 한국적 접근방식에 이의를 제기한다. 왜냐하면 인간의 합리성(rationality)을 “자기 이익을 극대화하려는 경향”으로 규정하고 있기 때문이다. 이 경우 개인이 전체를 위해 일할 것이라는 기대는 그에 상응하는 반대급부가 있을 때만 가능한 가정이다. 물론 효용이라는 개념으로 이익이라는 용어를 대체할 경우 이러한 가정은 완화될 수 있으나 기본적으로 인간은 스스로를 위해 일하는 존재라는 원칙에는 변화가 없다. 이 경우 제도를 통해 스스로를 위해 일하는 것이 사회적으로도 기여할 수 있도록 제도를 정밀하게 구성하지 않으면 제도의 실패는 예정되어 있는 일이다. 그러므로 우리사회 각 분야에 해결되지 않고 있는 여러 가지 고질적인 문제는 개인적 차원에서만 해결방안을 찾을 것이 아니라 제도적인 측면에서 해결책을 모색해야 할 필요가 있다.

본원에서는 이미 수년 전에 우리 경제 및 사회의 주요문제들을 제도적인

문제로 바라보고 그 해결방안을 모색하는 연구를 시작하였다. 이번에 엮는 『한국의 제도개혁 과제와 방향』은 이러한 연구의 일환으로 발행되는 제도연구 시리즈의 두 번째 결산이다. 이 책에서는 “제도와 사회”, “제도와 경제”의 문제를 다루고 있다. 한국사회에 갈등을 야기하는 가장 시급한 문제들 가운데 노동, 교육, 정치발전, 사회보장, 그리고 헌법적 틀에 대하여 제도적 개선을 통해 사회발전과 경제적 효율성 제고에 이바지하는 방안들을 제시하는 것이 이 책의 목표이다.

이 책의 내용들은 필자 개개인이 우리 사회 전반에 걸친 제도적 실패현상을 점검하고 분석하여 새로운 대안을 제시할 필요를 인식하여 수행한 연구결과들이다. 한국사회의 어려운 연구여건에도 불구하고 한국사회를 개선하기 위해 연구에 동참해 주신 필자들에게 감사의 뜻을 전한다. 아무쪼록 이 연구결과들이 해당분야 문제들을 해결하는 데 기여하는 좋은 대안이 되기를 기대한다.

이 책을 엮느라 전직 후에도 책임을 다해주신 대외경제정책연구원의 윤덕룡 박사에게 먼저 감사드린다. 그리고 책의 세부적인 내용정리, 편집에 애쓴 이은주씨, 배수진씨, 임유정씨 그리고 강정희씨에게도 감사드린다. 또한 제도연구회 회원들께 심심한 감사와 존경을 표하는 바이다. 무엇보다도 한국사회의 제도적 개선을 소명으로 생각하고 제도연구회에 적극적으로 참여해 주신 학자들의 학문적 정열과 노력이 제도연구의 가장 든든한 기반이 되고 있기 때문이다.

한국경제연구원은 앞으로도 지속적인 제도연구를 통해 한국사회의 문제를 제도적인 차원에서 개선해 나가기 위한 노력을 계속할 것이다. 관심있는 모든 분들의 지속적인 격려와 지도를 기대한다. 끝으로 이 책의 내용은 본원의 공식적인 입장이 아니라 연구자들 개인의 견해를 밝혀둔다.

2001년 2월
한국경제연구원
원장 좌승희

사회보장제도의 문제점과 개선과제

- 사회보험을 중심으로 -

김상호*

<목 차>

- I. 연구의 목적과 필요성
- II. 사회보험제도의 현황
- III. 공적노후보장제도
- IV. 의료보험제도
- V. 고용보험제도
- VI. 산재보험제도
- VII. 제도운영의 민주성 제고

* 관동대학교 교수

1. 연구의 목적과 필요성

우리나라는 사회보험제도가 도입되지 않은 상태에서 근로자의 복지증진을 위하여 법정퇴직금 제도를 임의제도로 1953년에 도입하였으며, 1961년에 30인 이상 사업장에 적용되는 강제제도로 전환하고 적용대상 사업장을 지속적으로 확대하였다. 이어서 1964년에 산재보험제도를, 1977년에 의료보험제도를, 1988년에 국민연금제도를, 그리고 1995년에 고용보험제도를 도입하여 대부분의 선진국처럼 4부문으로 구성된 사회보험체계를 갖추었다. 사회보험에서도 법정퇴직금에서처럼 당연가입대상자를 지속적으로 확대한 결과 현재 대다수의 국민이 사회보험 서비스를 받고 있다.

인간은 사회생활을 하는 과정에서 다양한 위험에 직면하게 되며, 그 중에서도 경제적 위기를 야기할 수 있는 다음과 같은 위험에 직면해 있다. 첫째, 질병, 임신, 산업재해, 노령 또는 실업으로 발생하는 소득상실의 위험이다. 둘째, 부양자가 사망하여 생계가 위협받게 되는 위험이다. 셋째, 질병, 임신, 산업재해 또는 사망으로 일시적으로 많은 지출이 발생할 위험이다. 그러나 이러한 위험을 개인이 스스로 해결토록 하는 데에는 다음과 같은 문제와 한계가 있다. 첫째, 대다수의 국민이 취업을 통하여 소득을 얻고 있는 현대사회에서 이러한 위험이 발생하면 소득원의 상실로 해당 근로자가 생계위험에 직면하게 된다. 둘째, 핵가족화가 가속화되는 상황에서 가족단위로 위험을 분산시키기에는 가족구성원의 수가 너무 작다. 셋째, 위험분산단위가 작은 이러한 문제를 민영보험을 통하여 해결할 수 있지만 급부와 반대급부가 일치하는 보험원리에 기초하여 작동하는 민영보험에 가입하는데 필요한 보험료를 납부하기 어려운 저소득층이 많이 있다. 넷째, 취업기간 중에 발생하는 소득을 기간별로 배분하는 결정권을 전적으로 개인에게 맡기면, 취업기간 중의 소득을 동기간에 모두 소비한 후에 노후생활은 공적부조에 의존하려는 무임승차행위가 발생하여 정부의 사회보장비 지출을 증대시키게 된다. 또한 계획기간이 짧은 근시안적인(myopia) 개인의 경우에도 취업기간 중에 발생하는 소득의 대부분을 소비하고 노후생활을 위한 준비를 소홀히 하게 된다. 이러한 경우에도 정부의 사회보장비 지출이 급증하게 된다.

이러한 문제를 완화하기 위하여 대부분의 국가에서는 강제가입을 원칙으로 하는 사회보장제도를 도입하여 소득상실 및 지출증가로 발생하는 문제를 해결하려 하고 있으며, 또한 소득계층간 소득재분배를 지향하고 있다. 사회보험제도를 활용한 사회보장망의 구축은 위험분산의 기능을 제고하며 순수한 형태의 시장경제제도가 야기할 수 있는 사회구성원간의 갈등을 완화함으로써 사회통합에 기여하게 된다. 이에 의한 사회안정은 다시 경제가 원활히 작동하여 생산성이 증대하는데 기여하는 것으로 평가된다.

사회보험제도가 발달되어 있는 국가에서는 사회보험제도가 경제에서 차지하는 비중이 높으며 중요한 경제제도로 경제활동에 많은 영향을 미치고 있다. 즉 사회보험제도는 위험을 분산시키는 보험기능을 수행할 뿐만 아니라 세대간 소득재분배(inter-generational redistribution)와 세대내 소득재분배(intra-generational)가 발생하도록 하며, 개인이 소비행위를 하는데 있어서 기간별 자원배분(inter-temporal allocation)이 발생토록 한다. 자원배분에 미치는 이러한 사회보장제도의 역할은 다시 개인의 경제활동에 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문에 사회보험이 지향하는 순효과는 극대화하면서 경제에 미칠 수 있는 부작용은 극소화되도록 사회보장제도를 설계하여야 한다. 따라서 우리 나라의 사회보험제도가 지향해야 할 방향으로 경제활동을 위축시키지 않는 범위 내에서 위험분산 기능을 수행토록 하며, 누진적 소득재분배가 이루어지도록 하며, 제도운영에 있어서 민주성이 제고되는 것으로 설정한다. 특히 재원조달 능력을 무시하면서 사회보험제도를 확대하는 것은 기업의 생산비를 상승시켜 경제활동을 위축시키기 때문에 많은 주의를 기울여야 한다. 또한 지나치게 많은 현금급여와 중복급여의 지급은 많은 부작용을 야기할 수 있기 때문에 각 제도의 역할

을 조정할 필요가 있다.

본 연구는 우리 나라의 사회보장제도에서 발생하는 문제점을 지적하고, 이를 해결하기 위한 구체적인 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 특히 지금처럼 국민연금과 의료보험이 중요한 사회문제로 대두된 상황에서 사회보험제도의 역할 재정립과 제도 개선에 관한 깊이 있는 연구는 사회보험제도의 발전에 기여하며, 효율성 향상을 통하여 기업의 국제경쟁력을 제고시킬 것이기 때문에 시의 적절한 것으로 판단된다.

II. 사회보험제도의 현황

1. 공적노후보장제도

우리 나라의 중요한 공적노후보장제도로 공적연금제도와 퇴직금제도가 있다. 공적연금제도는 다시 특수직 종사자를 대상으로 하는 공무원연금제도(1960), 군인연금제도(1963) 및 사립학교교원연금제도(1975)와 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도(1988)로 구성되어 있다. 1988년에 도입된 국민연금제도는 일반국민을 대상으로 하기 때문에 특수직역연금보다 가입자수가 현저히 많아서(1999년 8월 현재 1,624만명임) 앞으로 공적연금제도에서 중심적 역할을 수행하게 될 것이다. 한편 퇴직금제도는 일본과 우리 나라에만 존재하는 사회보장제도이며, 퇴직금 지급이 법으로 규정되어 있는 법정퇴직금제도는 우리 나라에만 존재하는 독특한 제도이다.

가. 공적연금제도

인구구조의 노령화에 직면하여 선진국에서는 노인복지 문제를 주로 공적연금제도를 이용하여 해결하고 있는데, 이는 공적연금제도가 정착되어서 대부분의 고령자가 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 이와 달리 우리 나라에서는 공적연금제도가 이러한 역할을 수행하지 못하고 있다. 이는 일반국민을 가입대상으로 하는 국민연금제도는 도입기간이 짧아서 연금수급자수가 매우 적으며, 특수직역연금제도는 도입기간이 비교적 길지만 가입대상을 제한하여 연금수급자가 전체고령자에서 차지하는 비중이 낮기 때문이다. 국민연금에서는 가입대상자를 1995년 7월에 농어촌 지역가입자로 확대한 후에 1999년 4월에는 도시 지역가입자로 확대하였다. 특히 자영자의 정확한 소득과약이 현실적으로 불가능한 상황에서 무리하게 도시지역으로 확대한 결과 적용대상자의 약 절반이 납부예외 신고를 하였고, 의사, 변호사, 치과 의사 및 한의사 같은 고소득 전문업종 종사자 중 상당수가 사업장가입자 평균소득보다 낮게 소득을 신고하여 사회적 물의를 야기하였다. 한편 <표 1>은 국민연금 급여의 종류, 수급요건 및 급여수준을 요약한 것이다.

<표 1> 국민연금 급여의 요약

급여의 종류		수급요건	급여수준
노령연금	완전노령연금	20년 이상 가입하고 60세가 될 때(선원과 광부는 65세)	기본연금액 100% + 가급연금액
	감액노령연금	10년 이상 20년 미만 가입하고 60세가 될 때	기본연금액의 47.5~92.5% + 가급연금액
	조기노령연금	10년 이상 가입하고 55세 이상 60세 미만으로 은퇴하고 수급을 희망할 때	기본연금액의 36~45% + 가급연금액
	재직자노령연금	20년 이상 가입하고 60세 이상 65세 미만으로 취업하고 있을 때	기본연금액의 50~90%
	특례노령연금	1988년 기준으로 45~60세 미만이었으며 5년 이상 가입할 때	기본연금액의 25%(1년 증가시 5%씩 증가) + 가급연금액
	분할연금	가입기간중의 혼인기간이 5년 이상이며 배우자가 연금을 수급할 때	배우자이었던 자의 노령연금액중 혼인기간에 해당하는 연금액을 균분한 금액
장애연금		가입기간중 발생한 부상이나 질병으로 장애가 있을 때	1급: 기본연금액의 100% + 가급연금액 2급: 기본연금액의 80% + 가급연금액 3급: 기본연금액의 60% + 가급연금액 4급: 기본연금액의 225%(일시금)
유족연금		· 노령연금 수급권자의 사망 · 10년 이상 가입하였던 자의 사망 · 가입기간 1년 미만의 가입자가 질병이나 부상으로 사망 · 장애등급 2급 이상인 장애연금 수급권자의 사망	기본연금액의 40~60% + 가급연금액
반환일시금		· 60세에 달한 때 · 가입자 사망(유족연금 미지급 시) · 국적상실 또는 해외이주	연금보험료 + 가입기간동안의 이자 + 지급사유 발생 시까지의 가산금
사망일시금		가입자가 사망하였지만 유족연금이나 반환일시금을 수급할 유족이 없을 때 최우선 순위의 유족	반환일시금액 상응하는 금액

주: 가급연금액으로 1999년 4월 현재 배우자에게는 연 161,250원이, 그리고 자녀와 부모에게는 1인당 연 107,500원이 지급되고 있음.

국민연금제도를 운영하는데 소요되는 비용은 원칙적으로 근로자, 사용자 및 정부가 부담하도록 되어 있지만, 현실에서 정부가 차지하는 비중은 매우 낮다. 보험료는 표준소득월액에 보험요율을 곱하여 계산되는데, 사업장가입자의 표준소득월액은 전년도에 받은 소득총액(비과세소득은 제외)을 12개월로 나누어 산출된다. 사업장가입자의 경우 1998년까지는 근로자, 사용자 및 퇴직금전환

금에서 각각 보험료의 1/3을 부담하였지만, 1999년부터는 근로자와 사용자가 4.5%씩 부담하고 있다. 그러나 60세 이상이지만 가입기간이 20년 미만이어서 65세까지 가입하는 사업장종사 임의계속 가입자는 본인이 9%의 보험료를 모두 납부하여야 한다. 또한 지역가입자, 임의가입자 및 지역임의 가입자의 보험요율은 현재의 3%에서 매년 1%씩 인상되어 2005년부터 9%가 적용되도록 설계되어 있다.

나. 퇴직금제도

법정퇴직금제도는 1953년에 임의제도로 도입되었으나 1961년의 법률 개정을 통하여 30인 이상 사업장에 적용되는 강제제도로 바뀌었고 1989년에 종업원 5인 이상의 사업장으로 확대되어 운영되고 있다.

법정퇴직금제도의 문제점으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 기업이 파산할 경우 퇴직금의 완전한 지급이 보장되어 있지 않다. 즉 퇴직금을 지급할 수 있을 정도로 파산기업의 재산이 남아 있지 않으면 퇴직금을 지급할 수 없다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 정부는 도산한 사업장에서 퇴직한 근로자가 지급 받지 못한 최종 3월분의 임금과 최종 3년간의 퇴직금을 임금채권보장기금을 신설하여 지급토록 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 산재보험의 당연적용사업장을 대상으로 하여 근로자 임금총액의 0.2%에 해당하는 부담금을 사업주가 부담하며, 산재보험료와 통합 징수하여 산재보험을 관리하는 근로복지공단에서 담당토록 하였다. 다만 근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 사업주가 전체 근로자를 근로기준법상의 퇴직보험 등에 가입시키면 부담을 경감해주도록 하고 있다. 이처럼 정부는 임금채권보장기금과 퇴직보험제도를 새로 도입하고, 퇴직보험의 보험료에 대해 손비로 인정하는 세제혜택을 제공함으로써 퇴직보험제도의 활성화를 도모하고 있다. 그러나 퇴직금제도에서의 사내적립과 달리 퇴직보험제도에서는 사외적립을 원칙으로 하기 때문에 퇴직보험제도는 활성화되지 않고 있다.

둘째, 퇴직금 누진율을 적용하는 기업의 비중이 점차 증가하는 상황에서 누진율을 적용하는 기업(특히 공기업 및 금융권)에서 과도한 금액의 퇴직금을 지급하는 것이 기업의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하여 사회문제화 되고 있다.

2. 의료보험제도

의료보험제도는 생활상의 상병, 분만 및 사망 등으로 발생하는 의료지출 때문에 가계가 파탄하는 것을 방지하기 위하여 의료비의 비용부담을 전국민에게 분산시켜 가계의 안정을 도모하고 국민건강을 향상시키는 것을 주된 목적으로 한다. 의료보험은 단년도 회계로 운영되며, 4대 사회보험 중에서 단기적 성격이 가장 강한 보험이다. 보험관계 역시 보험자, 서비스제공자 및 수급자의 삼각체제로 구성되어 있는 특징이 있다.

의료보험의 급여는 의료서비스의 제공을 보장하는 현물급여와 소요된 의료비를 상환하는 현금급여로 구성되어 있지만 현물급여의 제공을 원칙으로 하고 있으며, 현물급여 중에서도 특히 요양급여와 분만비가 높은 비중을 차지하고 있다(<표 2> 참조). 한편 <표 3>은 의료보험의 보험요율을 보여주고 있다.

<표 2> 의료보험 급여의 요약

	급여종류	급여내용
현물급여	요양급여	피보험자 및 피부양자의 질병 또는 부상에 대하여 요양기관에서 제공하는 급여로서, 급여수급 최장기간은 원칙적으로 99년 현재 연 330일
	분만급여	피보험자 및 피부양자가 요양기관에서 분만할 때 실시하는 급여
	건강진단	피보험자에 대하여 질병의 조기발견을 위하여 실시하는 예방적 현물급여로 2년에 1회 이상 실시
현금급여	요양비	부득이한 사유로 요양기관 이외에서 요양 받을 때, 그리고 장애인이 보장구를 구입할 때 요양급여에 상당하는 금액을 지급
	분만비	피보험자 및 피부양자가 요양기관 이외의 장소에서 분만할 때 분만급여에 상당하는 금액을 지급
	장제비	장제를 실시한 자에게 세대주가 사망할 때에는 30만원을, 그리고 기타의 사람이 사망할 때에는 20만원을 일시금으로 지급
	본인 부담금보상금	본인이 납부한 법정본인부담금이 진료개시 1개월 이내에 100만 원을 초과할 때 초과금액의 50%를 보상

<표 3> 의료보험의 보험요율

(단위: %)

	피보험자	학교경영자	정부	소계
공무원	2.8	-	2.8	5.6
사립교 직원	2.8	1.68	1.12	5.6
군인	2.2	-	2.2	4.4

보험자는 국민의료보험관리공단과 직장조합, 그리고 급여심사기능을 가진 중앙조직(의료보험연합회)으로 구성되어 있으며, 국민의료보험관리공단은 1998년 10월에 공무원 및 교직원의료보험조합과 227개의 지역의료보험조합이 통합되어 만들어졌다. 이러한 1차 통합에 이어 2000년 7월에 사업장과 직장별로 결성되어 있는 140개의 직장의료보험조합과 국민의료보험관리공단을 통합하는 2차 통합을 통하여 의료보험이 완전히 통합되었다. 이에 따라 2000년 7월부터 국민의료보험관리공단과 직장의료보험조합을 통합한 단일보험자인 국민건강보험공단에서 의료보험을 총괄적으로 관리·운영하게 되었다. 다만 지역의료보험조합, 공교의료보험조합 및 직장의료보험조합의 재정은 2000년까지 분리하여 운영한 후에 2001년부터 통합될 예정이다.

이처럼 의료보험조합의 통합이 추진되는 이유로는 우선 조합수가 너무 많아 영세하여 행정효율성이 낮으며 보험의 중요한 기능인 위험분산이 제한적으로 이루어지는 점을 들 수 있다. 또한 지역의료보험조합의 경우 가입자의 보험료부담 능력이 제한되어 있어서, 비록 1988년 6월에 지출의 50% 수준을 국고에서 지원키로 약속하였지만 현실적으로 이를 지원할 능력이 없기 때문에 의료보험조합의 통합을 통하여 가입자의 연대성과 형평성을 제고시킬 것을 지향하고 있다.¹⁾ 이러한

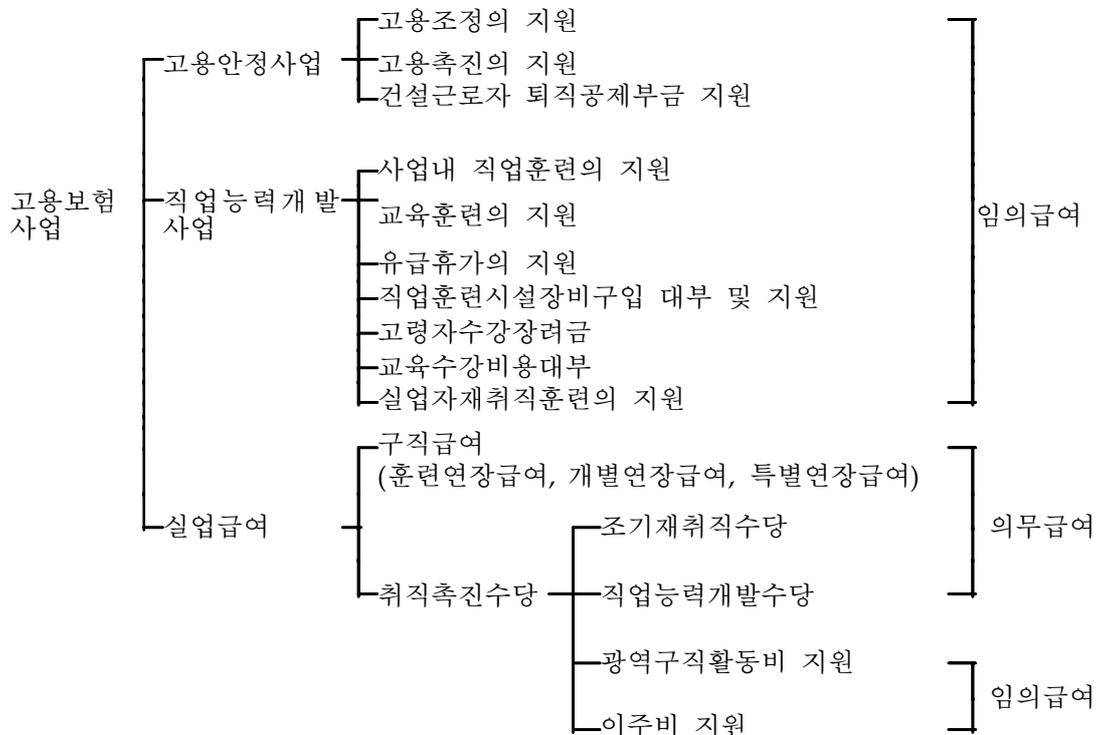
1) 이규식(2000), pp.70-77.

통합의 장점은 전산망의 연결과 운영규모의 확대를 통하여 행정효율성이 부분적으로 제고되는 효과를 기대할 수 있는 점이다. 그러나 다른 한편으로 많은 문제점이 발생할 것으로 예상되는데 가장 심각한 문제는 소득을 기준으로 보험료를 부과하면 자영자의 소득과악이 현실적으로 불가능하기 때문에 소득이 낮은 근로자에게서 소득이 높은 자영자로 역진적 소득재분배가 발생하게 된다는 점이다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 자영자의 소득을 추정하여 보험료를 부과하는 방법 역시 국민연금에서 1999년에 적용대상자를 도시지역의 자영자로 확대할 때 발생한 것과 같은 심각한 문제를 야기하게 된다. 이에 따라 모든 가입자에게 소득을 기준으로 보험료를 부과하는 단일보험료부과체계를 적용할 수 없기 때문에 자영자에 대해서는 소득과 재산을 기준으로 하여 보험료를 부과할 수밖에 없는 문제가 발생하게 된다. 그 밖에도 조합간의 경쟁력이 원천적으로 배제되며, 조직의 대형화에 따른 관료화와 비효율성의 문제가 발생할 가능성이 높은 문제점이 있다.

3. 고용보험제도

우리 나라의 고용보험제도는 일본과 유사하게 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 3사업으로 구성되어 있다. 고용안정사업은 바람직한 수준의 고용을 유지하려는 사업이며, 이는 고용조정 지원, 고용촉진의 지원 및 건설근로자 퇴직공제부금 지원으로 구성되어 있다. 직업능력개발사업은 실업을 사전에 예방하려는 적극적 노동시장정책의 핵심 사업이며, 중요한 정책수단으로 사업내 직업훈련의 지원이 있다.

<그림 1> 고용보험사업의 요약



실업급여는 구직급여와 취업촉진수당으로 구성되어 있다. 구직급여는 이직일 이전 18개월(기준기간)중 12개월(피보험단위기간) 이상 고용보험에 가입해 있던 근로자에게 주어지도록 규정되어

있으나, IMF 경제위기에 직면하여 수급규정을 완화하였다. 이에 따라 1998년 3월부터 2000년 6월 까지 한시적으로 기준기간을 12개월로, 그리고 피보험단위기간을 6개월로 단축하였다. 求職給與日額은 실직전 12개월 동안 지급된 임금총액을 365로 나눈 평균임금(基礎日額)의 50% 수준이며, 지급기간은 피보험기간과 연령에 따라 결정된다(최단 90일에서 최장 240일까지). 그러나 구직급여를 지급 받기 위해서는 2주의 대기기간이 경과하여야 한다. 고용보험에서는 제도 도입 후 적용대상을 급속히 확대하여 현재 모든 사업장의 근로자를 적용대상으로 하고 있지만 60세 이후에 새로이 고용된 자, 65세 이상인 자, 그리고 1월의 근로시간이 80시간 미만인 자는 적용대상에서 제외되고 있다.

우리 나라 고용보험제도의 특징은 고용보험사업을 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여사업으로 구분하여 각 사업에 별도의 보험요율을 적용하여 재원을 마련하고 이를 구분하여 관리하는 것이다. 고용보험제도의 재원은 전적으로 사업주와 근로자의 보험료를 통하여 조달되며, 정부는 단지 관장기구의 운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부만을 부담하도록 규정되어 있다.

<표 4> 사업별 보험요율의 변화 추이

구 분		'95년 7월부터		'99년 1월부터	
		근로자	사업주	근로자	사업주
실업급여		0.3%	0.3%	0.5%	0.5%
고용안정		-	0.2%	-	0.3%
직업능력개발사업	150인미만 기업	-	0.1%	-	0.1%
	150인이상(우선지원대상)기업	-	0.3%	-	0.3%
	150인이상-1000인미만 기업	-	0.5%	-	0.5%
	1000인이상 기업	-		-	0.7%

4. 산재보험제도

우리 나라에서는 1963년에 제정된 산업재해보상보험법에 근거하여 최초의 사회보험제도로 1964년에 산재보험이 도입되었다. 적용범위는 500인 이상 사업장에서 시작하여 지속적으로 확대되어 현재 5인 이상의 거의 모든 사업장을 대상으로 하고 있으며, 1997년에는 금융보험업으로 적용업종이 확대되었다. 또한 2000년 7월부터 적용대상을 4인 이하 사업장으로 확대할 예정이다. 그러나 국가 및 지방자치단체에서 직접 행하는 사업(예: 공공근로사업), 별목재적량이 800제곱미터 미만인 별목업의 사업, 공공·사회 및 개인서비스업, 그리고 공사대금 4천만원 미만의 건설업 등은 적용대상에서 제외되고 있다.

산재보험의 재원은 거의 전적으로 보험가입자인 사업주가 부담하는 보험료를 통하여 조달되며, 사무집행에 소요되는 비용중의 일부를 보조할 목적으로 지원되는 일반회계 전입금이 차지하는 비중은 매우 낮다(1999년도의 경우 전입금 규모는 116억원으로 이는 수입예상액의 0.6%에 해당함). 현재 산재보험요율은 65개 사업종류별로 구분하여 업종별 요율을 산정한 후에, 개별실적요율이 적용되는 대규모사업장에는 사업장 단위의 보험수지율에 기초하여 업종별 요율을 가감하는 개별실적요율을 적용하여 사업장별 보험요율을 확정하고 있다.

산재보험의 급여는 크게 현물급여와 현금급여로 구분되며, 현물급여로는 요양급여가 있다. 요양급여를 제외한 모든 급여는 현금급여이며, 현금급여의 산정기준으로는 산재발생전 3개월 동안 지급된 임금을 그 일수로 나눈 평균임금을 사용하고 있다.

<표 5> 산재보험 급여의 종류 및 지급요건

급여의 종류		수급요건	급여수준
요양급여		산재사고로 인한 부상 또는 질병의 치료를 위하여 요양비 지불(단, 3일 이내에 치유되는 부상 및 질병은 근로기준법에 의해 사용자가 부담)	소요되는 요양비 전액
휴업급여		산재로 인하여 휴업상태에 있을 때	1일당 평균임금의 70%
장해급여	연금	치료종결 후 남은 신체장해에 대해 등급별로 지급(1~3급은 연금으로, 4~7급은 본인의 선택에 따라 연금 또는 일시금으로 지급)	1년을 기준으로 할 때 장해등급 1급은 1년의 90.1%에 해당하는 329일분의 평균임금, 7급은 37.8%에 해당하는 138일분의 평균임금
	일시금	치료종결 후의 장해등급이 8~14급일 때	495일분(8급) ~ 55일분(14등급)
유족급여	연금	재해근로자 사망 시 유가족에게 지급	유족 1인 생존 시 47%를 기본으로 하여 추가 1인당 5%씩 증가하지만 최고 67%
	일시금	재해근로자 사망 시 유가족에게 지급	평균임금의 1300일분
상병보상연금		요양 후 2년이 경과하여도 치유되지 않고 폐질등급 1~3급의 폐질자로 판정될 때 요양급여와 함께 지급	장해급여의 1~3급과 동일하지만 휴업급여와의 병급은 불가능
장의비		재해근로자 사망 시	장제실행자에게 평균임금의 120일분을 지급
특별급여		사업주의 고의 또는 과실로 인한 재해 발생 시 장해특별급여 및 유족특별급여 지급	민사재판을 통한 손해배상 청구에 갈음하여, 라이프니쯔방식으로 산정한 손해액에서 보험급여액을 공제한 차액을 보험급여에 추가하여 지급하고 사업주로부터 분할 징수

5. 주요 문제점

다양하게 구축된 사회보장제도는 국민의 복지 수준을 높이는데 기여하였지만, 다음과 같은 부작용을 야기하고 있다.

첫째, 법정퇴직금제도와 사회보험제도에서 동일한 위험에 대해 중복적으로 보장하고 있다. 법정퇴직금제도는 기능적 측면에서 주로 은퇴시의 노후생활 보장과 실업시의 생계보장을 하는 역할을 수행하며, 이를 위하여 사회보험제도보다 먼저 도입되어 근로자의 복지 증진에 많은 기여를 하였다. 그러나 국민연금제도와 고용보험제도가 각각 1988년과 1995년에 도입되었기 때문에 현재의 시점에서는 더 이상 퇴직금제도가 존속할 논리적 근거가 약화되었다. 이러한 경제적 논리의 취약성에도 불구하고 퇴직금제도가 근로자의 기득권 보장 차원에서 존속하고 있으며, 이러한 중복보장은 기업의 생산비 증가를 통하여 국제경쟁력을 약화시키게 된다.

둘째, 사회보험 재정의 안정성이 확보되지 못하고 있다. 이는 특히 연금보험에서 발생하는 것으로 공무원연금과 군인연금에서는 이미 기금고갈이 발생하였고, 사학연금과 국민연금에서도 현행

의 보험요율과 급여 규정이 유지되면 각각 2000년대 말과 2030년경에 적립금이 고갈될 전망이다.

셋째, 사회보험에서 逆進的 소득재분배가 발생하는 문제가 있다. 사회보험에서는 사회적 위험을 보험원리(risk pooling)를 이용하여 제거하고 고소득 계층에서 저소득 계층으로 소득을 재분배하는 것을 지향하고 있다. 그러나 현실에서는 고소득 자영업자의 소득을 파악하는데 있어서의 어려움 때문에 소득이 역진적으로 재분배되는 문제가 발생하고 있다.

넷째, 사회보험제도를 설계하는데 있어서 고려하여야 할 중요한 사항으로 효율성과 민주성을 들 수 있다. 현행의 제도에서는 정부가 재원조달에 거의 참여하지 않으면서도 정부 주도의 관리운영을 하는 문제점이 있다.

III. 공적노후보장제도

1. 법정퇴직금제도와 국민연금제도의 역할 조정

대부분의 선진국에 도입되어 있는 공적연금제도와 우리 나라 특유의 법정퇴직금제도는 노후생활을 보장하는 기능을 수행하고 있다. 국민연금의 가입대상자가 퇴직금제도의 혜택을 받는 것과 달리, 특수직 종사자는 이에 상응하는 제도적 혜택을 받지 못하는 점을 감안하여 특수직역연금에서는 1991년에 퇴직금에 상응하는 퇴직수당을 신설하여 일시금으로 지급하고 있다. 사회보장제도에서 제공하는 이러한 급여의 수준이 적절한 지를 분석하기 위해서는 각 제도가 보장하는 임금대체율(퇴직 전 최종보수월액에 대한 연금액의 비율)을 계산하여야 한다.

그러나 퇴직금(퇴직수당)은 일시금으로 지급되기 때문에 임금대체율을 계산하기 위해서는 퇴직시 지급할 것으로 예상되는 퇴직금(퇴직수당)을 연금형태로 지급될 때의 금액으로 환산하여야 하며, 이는 다음과 같은 연산식을 사용하여 이루어질 수 있다.

$$\text{퇴직금의 연금환산액} = \text{퇴직금} \div \sum_{t=1}^{a+b} \frac{(1+\pi)^{T-t}}{(1+r)^{T-t}}$$

$$\text{퇴직수당의 연금환산액} = \text{퇴직수당} \div \sum_{t=1}^{a+b} \frac{(1+g)^{T-t}}{(1+r)^{T-t}}$$

a : 근로자의 퇴직 후 생존기간

b : 근로자 사망 후의 배우자 생존기간

r : 명목이자율

π : 물가상승률

g : 피보험자의 평균임금상승률

이 연산식을 이용하여 구한 퇴직금과 퇴직수당의 연금환산액(1개월 기준)을 퇴직 전 최종보수월액으로 나누면 퇴직금과 퇴직수당의 임금대체율을 구할 수 있다. 본 연구에서는 필자가 실제 자료를 사용하여 계산한 임금대체율을 이용하도록 한다. 이 연구에서는 직종별 비교대상으로 이공계 정부출연연구소 종사원, 국립대학 교수 및 사립대학 교수를 사용하였다. 이 때 물론 연구소 종사

원은 국민연금제도에, 국립대학 교수는 공무원연금제도에, 그리고 사립대학 교수는 사학연금제도에 가입하였다. <표 6>에서 사례1의 이공계 출연(연)의 경우 퇴직금의 임금대체율은 60세 은퇴 시 19.5%에서 65세 은퇴 시 누진율의 적용으로 27.1%로 증가한다. 이와 달리 대학교원에 적용되는 퇴직수당의 임금대체율은 60세 은퇴 시 6.3%에서 65세 은퇴 시 8.3%로 증가한다. 한편 사례2의 경우 출연(연) 종사자의 퇴직금 임금대체율은 비슷한 수준을 유지하지만, 사례1과 동일한 규정이 적용되는 대학교원의 퇴직수당 임금대체율은 사례1과 동일하다.

<표 6> 퇴직금 및 퇴직수당의 임금대체율

	사례1(5년 근무)		사례2(10년 근무)	
	60세 은퇴 (30년 가입)	65세 은퇴 (35년 가입)	60세 은퇴 (30년 가입)	65세 은퇴 (35년 가입)
이공계 출연(연)	19.5%	27.1%	20.4%	28.2%
국립대학	6.3%	8.3%	6.3%	8.3%
사립대학	6.3%	8.3%	6.3%	8.3%

주 : 1) 퇴직금의 임금대체율 = (연금화한 퇴직금의 월액/퇴직전 최종보수월액)×100

2) 이공계 출연(연)에서 5년 이상 근무자에게 적용하는 누진율은 다음과 같음:

$$\text{보수월액} \times \{ (\text{근속연수} \times 150/100) + [\text{근속연수} \times (\text{근속연수} - 5) \times 1/100] \}$$

자료: 김상호(1997), p.144.

국민연금에서는 40년 가입 시 퇴직 전 임금의 60%를 보장하며, 퇴직금제도에서는 30~35년 근무 시 퇴직 전 임금의 20%~28% 수준이 보장되는 것으로 분석되었다. 특히 연금에서는 각종 세금과 사회보험료의 납부가 면제되기 때문에 가처분소득을 기준으로 한 실질임금대체율은 이보다 높게 된다. 이는 일반국민의 노후생활을 위하여 국민연금과 퇴직금에서 제공하는 임금대체율이 높아 과다하게 보장되고 있음을 보여주고 있다.

사회보험과 퇴직금제도의 이러한 중복보장 문제를 인식하고 정부는 국민연금제도를 도입할 당시 법정퇴직금제도의 역할이 점차 축소되도록 재원조달 규정을 변경하였다. 즉 국민연금의 재원조달을 위하여 1993-97년에는 퇴직금적립금에서 월 2%(연 24%)씩, 그리고 1998년 이후에는 월 3%(연 36%)씩 전환되도록 함으로써 퇴직금 규모가 점차 축소되도록 하였다. 이에 따라 1998년에는 퇴직금적립금으로 1개월 월급의 64%만 적립되었다. 그러나 1998년 국민연금법을 개정할 때 국회의 입법과정에서 퇴직금전환금으로부터의 전환 규정이 특별한 이유 없이 본래의 개정안과 달리 삭제되었으며, 그 결과 1999년부터 노사가 각각 절반씩 보험료를 납부하도록 변경되었다. 이는 사회보험 중심으로 사회보장제도를 재구축하며, 중복되는 기능을 수행하는 제도의 역할을 단계적으로 축소시켜 궁극적으로 폐지하는 것이 바람직하다는 관점에서 잘못된 결정으로 지적할 수 있다. 특히 국민연금의 재정위기를 방지하려면 궁극적으로 보험요율을 17%~18% 수준까지 지속적으로 인상시켜야 하기 때문에 퇴직금과 국민연금의 재원조달과 관련된 기업의 비용부담은 앞으로 기업의 국제경쟁력을 저해하는 중요한 요인으로 작용할 전망이다.

사회보험제도를 중심으로 사회보장망을 재구축하며 우리 나라에만 있으며 존속의 근거에 대한 경제적 논리가 취약한 법정퇴직금제도의 기능을 축소시키는 것을 사회보장제도를 재설계하는 기

본원칙으로 설정하는 것이 바람직하다. 그러나 국민연금제도를 도입할 때 이의 재원조달을 위하여 퇴직금에서 전환하는 방안에 대해 노동계가 강력히 반대한 점을 고려하면 법정퇴직금 적립금의 일부를 국민연금의 재원조달 목적으로 전환하는 규정을 부활시키는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 차선택으로 국민연금의 급여수준과 퇴직금 수준을 하향 조정하는 방안을 제시토록 한다.

기존의 노후보장체계는 그대로 유지하면서 장기재정의 안정이 확보되며, 기업의 국제경쟁력에 미치는 부정적 영향이 최소화되도록 기업의 부담능력을 고려하여 제도를 재설계 하도록 한다. 본 연구에서는 이의 구체적 방안으로 40년 가입 시 국민연금의 급여율을 현행의 60%에서 40%로 점진적으로 하향조정 하는 방안을 제시한다. 또한 매월 임금의 8.3%에 상응하는 기금을 적립하는 퇴직금제도의 급여 수준 역시 하향 조정하여 단기적으로는 월 5~6% 수준으로 적립금 수준을 낮추도록 하며, 장기적으로는 기업연금제도로 전환하거나 폐지하는 것이 바람직하다.

이처럼 국민연금제도에서 기초보장을 제공하는 기본구조를 유지하면서 노후보장 수준을 하향 조정하는 것은 근로자에게는 각자의 선호에 맞게 소비와 저축을 선택할 수 있는 선택 폭을 넓혀주기 때문에 이들의 후생을 증대시킬 것이며, 기업에는 비용절감을 통하여 국제경쟁력을 높이는 데 기여할 것이다.

2. 공적연금의 재정안정화와 형평성 제고

가. 문제점

공적연금제도의 재원조달 방법은 이론적으로 적립방식(funded system)과 부과방식(pay-as-you-go system)으로 양분할 수 있다. 적립방식은 민영보험의 생명보험에서도 사용하는 것으로 취업 중인 세대가 납부하는 보험료의 적립금과 이의 운용수익으로 해당 가입자의 은퇴기간동안 연금을 지급하는 방법이다. 이와 달리 부과방식은 취업 중인 세대의 보험료 수입으로 기존의 은퇴세대에게 연금을 지급하는 방법이다.

국민연금제도는 적립방식으로 출발하였지만 납부하는 보험료보다 수급하는 연금액이 훨씬 많도록 각출-급여 구조가 잘못 설계되어 현행 규정을 유지하면 장기적으로 재정적자가 발생하게 된다. 이러한 문제의 심각성을 인식하고 미래에 예상되는 재정적자 문제를 완화하기 위하여 정부는 1998년 12월에 급여수준의 하향조정과 연금수급 연령의 상향조정을 주요 내용으로 하는 국민연금법 개정을 실시하였다. 즉 40년 가입 시의 급여수준을 기존의 70%에서 60%로 낮추고, 노령연금 수급연령을 2013년부터 5년 단위로 1세씩 상향조정하여 2033년부터 65세가 적용되도록 하였다.

그러나 개정된 국민연금법을 적용하여도 재정적자 발생시기가 연기될 뿐이지 재정위기 발생 문제가 근본적으로 해결되는 것은 아니다. 특히 공무원연금, 사학연금 및 군인연금으로 구성되는 특수직역연금에서는 국민연금에서보다 재정의 건전성을 유지하는데 필수적인 급부가 반대급부에 비례하여야 하는 보험원칙이 더 준수되지 않기 때문에 각출-급여 구조의 왜곡이 더 심한 실정이다 (<표 7> 참조).

연금재정의 장기적 건전성은 제도의 정착 및 발전을 위하여 매우 중요하다. 따라서 본 연구에서는 공적연금제도의 건전성을 측정하기 위한 척도로 동일시점의 현재가치를 기준으로 하여 총보험료에 대한 총연금액의 비율인 수익비를 분석한 필자의 실증분석에 기초하여 공적연금제도의 건전성을 검토하도록 한다.²⁾

여기서 수익비가 1에 가까울수록 연금재정의 장기적 건전성이 확보되고 있음을 의미한다. 이와

달리 수익비가 1보다 현저히 크면 납부하는 보험료보다 수급하는 연금액이 훨씬 많기 때문에 연금제도가 장기적으로 재정위기에 처하게 됨을, 그리고 1보다 현저히 작으면 연금을 지급하는데 필요한 적립금액보다 과도하게 많은 적립금이 축적되고 있음을 의미한다.

<표 7> 직종별 연금의 수익비 비교 : 유족연금 포함시

	사례1(5년 근무)		사례2(10년 근무)	
	60세 은퇴	65세 은퇴)	60세 은퇴	65세 은퇴
이공계 출연(연)	2.13 (1.81)	1.99 (1.87)	2.34 (1.99)	2.19 (2.05)
국립대학	3.80 (2.95)	3.06 (2.22)	3.98 (3.09)	3.19 (2.32)
사립대학	3.80 (2.95)	3.06 (2.22)	3.95 (3.06)	3.16 (2.29)

주: 1) 연금의 수익비 = (총연금액/총보험료)

2) ()는 유족연금을 포함하지 않을 때임.

자료: 김상호(1997), p.146.

수익비를 우선 전체적으로 살펴보면 유족연금을 포함할 때 연구소 종사원이 가입해 있는 국민연금의 수익비는 2.0을 초과하며, 대학 종사자가 가입해 있는 특수직역연금의 수익비는 이보다 높은 3.0-4.0 수준으로 조사되었다. 또한 유족연금을 포함하지 않는 경우에도 국민연금의 수익비가 1.8-2.1, 그리고 특수직역연금의 수익비 역시 2.2-3.1의 높은 수준으로 조사되었다.

한편 국민연금에서 발생하게 될 재정위기를 근본적으로 해결하기 위하여 국민연금을 민영화해야 한다는 주장이 제기되었다.³⁾ 즉 칠레에서처럼 국민연금을 민영화함으로써 각출-급여 구조를 설계하고 적립된 기금을 운용하는데 정부가 개입하여 재정위기를 초래하게 되는 정치적 위험(political risk)을 근본적으로 제거하며, 자본시장을 활성화시켜 경제성장에 기여토록 하자는 것이다.⁴⁾ 공적연금제도가 1981년에 칠레에서 민영화된 이후 90년대 들어 많은 이웃 국가들이 유사한 개혁을 단행하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 볼리비아(1997), 엘살바도르(1994) 및 멕시코(1997)는 칠레와 유사한 완전민영화모델을, 그리고 페루(1993), 아르헨티나(1994), 콜롬비아(1994) 및 우루과이(1995)는 부분민영화모델을 도입하였다.⁵⁾ 그 밖에도 최근에 영국과 스웨덴에서 민영화를 지향하는 조치가 취해졌으며, 미국에서는 이에 관한 논쟁이 진행 중에 있다. 그러나 이러한 민영화 조치를 취한 국가는 공통적으로 오랜 기간동안 공적연금제도를 부과방식으로 운영한 후에 재정위기에 처해 있었다는 점에서 제도를 도입한지 불과 10여년이 경과하였으며 원칙적으로 적립방식을 채택하고 있는 우리 나라와는 근본적인 차이가 있다. 또한 국민연금을 민영화하면 무엇보다도 연금 혜택을 제대로 받지 못하는 저소득층이 발생할 가능성이 있고 소득재분배가 이루어지기 어려

2) 다만 총보험료를 산정할 때 미래에 납부하게 될 보험료는 실증분석을 수행한 1997년에 적용되던 보험요율을 사용하였기 때문에 특수직역연금에서는 현행의 15%보다 낮은 13%의 보험요율을 적용하였음을 밝혀둔다. 또한 총연금액 역시 실증분석 시점에 적용되던 급여 규정에 기초하여 계산되었다.

3) 공병호·권오성(1998)

4) 공적연금제도 재정방식의 장단점을 이론적으로 분석한 논문으로는 김상호·유지성(1999) 참조.

5) Williamson(1999), p.14)

우며, 높은 관리운영비의 문제를 피할 수 없다. 따라서 앞으로 민영화를 실시한 국가에 대한 실증 분석을 통하여 민영화의 효과를 심층 분석하고, 민영화가 많은 장점을 가져다주는 것으로 판단되면 민영화가 우리 나라에서도 성공할 수 있는 제반여건(예: 자본시장의 발달)이 조성되어 있는 지에 관한 연구를 통하여 국민연금을 민영화하는 방안의 타당성을 검토하여야 할 것이다.⁶⁾

나. 해결방안

1) 재정안정화 방안

연금재정의 안정화에 필수적인 收支相等의 原則이 모든 공적연금제도에서 심하게 위반되고 있다. 이에 따라 공무원연금제도, 군인연금제도 및 사학연금제도 모두 적립방식으로 출발하였지만 이미 적립기금이 고갈된 공무원연금제도와 군인연금제도는 사실상 부과방식으로 운영될 뿐만 아니라 단기 재정위기를 극복하기 위하여 정부의 일반예산에서 지원을 받고 있는 실정이다. 또한 사학연금제도도 현행의 저비용-고급여의 각출-급여 구조가 유지되면 멀지 않은 장래에 재정적자가 발생할 전망이다. 군인연금제도와 공무원연금제도에서 관찰할 수 있는 것처럼 공적연금제도에 재정적자가 발생하면 정부의 일반예산에서 지원할 수밖에 없으며, 이는 재정압박 요인으로 작용하게 된다. 특히 일반국민을 가입대상으로 하는 국민연금에서 재정적자가 발생하면 그 규모가 특수직역 연금에서보다 훨씬 크기 때문에 심각한 재정문제를 야기할 것이다. 따라서 연금제도 재정의 안정성을 확보하고 후세대로의 부담이전을 예방하여 가입세대간 형평성을 확보하기 위해서는 재정안정화방안의 실시가 필수적이다. 이를 위하여 무엇보다도 급여수준을 하향 조정하고, 보험요율을 인상하며, 연금수급 개시연령을 상향조정하여야 할 것이다.

국민연금연구센터의 내부자료에 의하면 국민연금의 기금고갈을 방지하기 위해서 앞에 기술한 연금수급 연령의 상향조정만으로는 부족하기 때문에, 2010년부터 모든 가입자의 보험요율을 단계적으로 인상시켜 17%~18% 수준을 유지하여야 한다. 그러나 이 재정안정화방안을 실시하면 기금고갈은 방지할 수 있어도 국민연금 제도도입 초기세대로부터 후세대로의 세대간 부담이전이 발생하는 문제는 여전히 존재하게 된다. 따라서 가입세대간 부담이전의 규모를 축소하여 가입세대간 형평성을 제고하기 위해서는 급여수준을 낮추고, 보험요율과 연금수급 연령을 인상하는 시점을 앞당겨야 할 것이다.

2) 제도간 형평성 제고

앞에서 살펴본 것처럼 특수직역연금은 국민연금보다 수익비가 현저히 높을 뿐만 아니라 연금수급 개시연령에 제한이 없기 때문에 연금제도간 형평성에 문제가 있다. 이처럼 특수직역연금의 수익비가 높은 것은 각출-급여 구조가 국민연금보다 유리하도록 설계되었기 때문이다. 더욱이 국민연금에서 완전노령연금을 수급하기 위해서는 20년 이상 가입하였을 뿐만 아니라 60세에 도달하여야 하지만, 특수직역연금에서는 1995년까지의 신규임용자에 대해서는 연령제한이 없어서 은퇴연령에 관계없이 20년 이상 가입한 모든 퇴직자가 연금을 수급할 수 있다.

그 밖에도 많은 경우에 이러한 조기퇴직자가 연금을 수급함과 동시에 재취업하여 월급을 받는 모순이 발생하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 특수직역연금에서는 퇴직자가 정부투자기관과 정부산하기관에 재취업하면 50% 감액된 연금이 지급되며, 민간기업에 재취업하면 전액 지급되고

6) 국민연금의 민영화를 반대하는 논문으로는 이용하(1999) 참조.

있다. 이에 따라 공무원연금에서 연금을 수급하면서 재취업하는 근로자는 연금과 임금을 이중으로 수급하게 되어 과다소득이 발생하게 되며, 이는 은퇴 후의 생계를 보장하려는 연금의 기본취지에 벗어날 뿐만 아니라 연금제도의 재정안정에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 문제를 보완하기 위하여 정부는 1995년의 법개정을 통하여 1996년 이후의 신규임용자에 대해서는 연금수급 개시연령을 60세로 제한하는 규정을 도입하였다.⁷⁾

이처럼 연금수급 개시연령을 제한하는 규정을 도입하였음에도 불구하고 1997년의 경우 연금을 수급하기 시작한 평균연령이 55세로 매우 낮으며,⁸⁾ 이러한 조기수급이 커다란 재정압박 요인으로 작용하고 있다. 또한 기존 취업자의 기득권은 완전히 보장한 채 연령제한 규정을 설정할 당시에 재직하지 않아 발언권이 없었던 세대만으로 적용대상을 제한한 것은 세대간 형평성에 문제가 있으며, 앞으로 이들 세대가 연금을 수급할 연령에 도달하면 이 규정은 심각한 사회문제로 대두될 전망이다. 따라서 특수직역연금제도에서는 1995년 이전의 임용자에게도 연금수급요건으로 연령제한 규정이 적용되도록 하여야 한다.

3) 특수직역연금 급여수준의 조정

특수직역연금의 연금 수준을 살펴보면 20년 가입 시 최종보수액의 50%가 지급되며, 20년 이상 초과하여 가입하는 각 연수에 대하여 매년 2%씩 증가하여 최고 76%까지 상승하도록 되어 있다. 따라서 국민연금과 특수직역연금과의 임금대체율은 20년 가입 시 각각 30%와 50%에서 가입기간이 연장됨에 따라 더욱 확대되어 33년 가입 시 각각 49.5%와 76%로 된다(<표 8> 참조).

<표 8> 연금제도간 가입기간에 따른 임금대체율 비교

연금의 종류	가입기간				
	20년	25년	30년	33년	40년
국민연금	30%	37.5%	45%	49.5%	60%
특수직역연금	50%	60%	70%	76%	-

주 : 1) 임금대체율 = (퇴직 직후의 연금월액/퇴직 전 최종보수월액)×100

2) 국민연금에서는 가입기간동안 평균임금을 받은 근로자를 기준으로 함.

또한 근로기간 중에 받게 되는 보수에서 각종 세금과 사회보험 보험료가 공제되는 것과 달리 연금소득에는 이러한 공제가 없다. 따라서 특수직역연금에 33년 이상 재직한 근로자의 경우 가처분소득에 연금을 비교한 연금의 실질임금대체율이 95%~102%로 퇴직 전의 실질임금 수준과 같다.⁹⁾ 연구자의 실증분석에 따르면 특수직역연금에서 지급하는 퇴직수당은 30년 가입하고 60세에 은퇴하는 근로자에게는 6.3%의, 그리고 35년 가입하고 65세에 은퇴하는 근로자에게는 8.3%의 임금대체율을 보장하는 것으로 조사되었다(<표 6> 참조). 따라서 연금과 퇴직수당을 합한 특수직역연금에서의 실질임금대체율은 약 100%~110% 수준으로 매우 높다. 특히 노후에는 생활비와 교육

7) 그러나 이 규정은 공무원연금제도와 사학연금제도에만 적용되며, 군인연금제도에는 아직 적용되지 않고 있다.

8) 최재식(1998), p.21.

9) 최재식(1998), p.27.

비 등의 목적으로 지출되는 비용이 줄어드는 점을 고려하면 특수직역연금에서 지나치게 높은 노후생활 수준을 보장하고 있음을 보여주고 있다.

이상의 분석은 급여와 관련된 특수직역연금제도의 개선방안이 지향할 방향을 제시하고 있다. 퇴직금제도의 혜택을 받는 국민연금 가입자와의 형평성을 도모하기 위하여 도입된 퇴직수당은 동일한 위험에 대하여 중복적으로 지급하는 이중급여이기 때문에 점진적으로 폐지토록 한다. 또한 특수직역연금의 급여수준도 33년 가입할 때 76%를 보장하는 현행의 규정을 60% 수준을 보장하는 것으로 하향 조정하는 것이 바람직하다.

3. 공적연금 소득재분배 기능의 축소 및 제도간 기능의 통일

가. 문제점

국민연금의 연금액을 계산하는 급여산식에서 쏠가입자 표준보수월액의 평균액(A:균등부분)과 가입자 표준보수월액의 평균액(B:소득비례부분)이 중요한 구성항목으로 되어 있으며, 균등부분과 소득비례부분 모두를 통하여 소득재분배가 이루어진다. 특히 연금을 수급하는 前년도 전체 가입자 표준보수월액의 평균값인 균등부분은 고소득계층에서 저소득계층으로 소득이전이 이루어지도록 하는 역할을 한다.

$$\text{국민연금의 기본연금액(年기준)} = 0.15 (A + B)(1 + 0.05n) \times 12$$

단, A : 연금수급 前년도의 쏠가입자 표준보수월액의 평균액

B : 가입자 개인의 쏠가입기간 표준보수월액의 평균액

n : 20년 초과 가입연수

공적연금제도의 소득재분배와 관련하여 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 국민연금 제도는 누진적 소득재분배가 이루어지도록 설계되어 있지만 현실에서는 역진적 소득재분배가 발생하게 된다. 둘째, 일반국민을 가입대상으로 하는 국민연금에서 소득계층간 소득재분배가 이루어지는 것과 달리 특수직 종사자를 가입대상으로 하는 특수직역연금에서는 소득재분배가 전혀 이루어지지 않고 있다.

나. 역진적 소득재분배의 개선

공적연금제도에서 역진적 소득재분배가 발생하고 있는데, 본 연구에서는 국민연금을 예로 들어 설명하도록 한다. 1998년 이전에 적용된 국민연금의 급여산식에서는 균등부분에 소득비례부분보다 더 많은 가중치(1:0.75)가 주어져 연금액이 계산되었다. 그러나 미래에 발생할 재정위기를 완화하기 위하여 이루어진 1998년의 법개정을 통하여 급여수준이 하향조정 되었고, 소득재분배기능이 축소되도록 급여산식이 변경되었다.

이러한 법개정에도 불구하고 현행의 국민연금제도에서는 역진적 소득재분배가 발생하는 문제가 있다. 즉 현행의 국민연금은 低비용-高급여 형태로 체도가 설계되었기 때문에 현행 규정을 유지하면 정부의 보조가 불가피하며, 이 때 절대액 기준으로 저소득층보다 고소득층에 더 많은 정부 보조가 제공되는 모순이 발생하게 된다. 더욱이 자영업자의 소득과약이 현실적으로 어려운 상태에서 1999년 4월에 국민연금의 가입대상을 무리하게 도시지역으로 확대하였으며, 자영업자 중에서

특히 고소득 전문업종 종사자인 의사, 변호사 및 한의사가 보험료 징수의 기준이 되는 소득을 낮게 신고하였다. 그 결과 소득수준이 낮은 사업장가입자로부터 소득수준이 높은 자영업자로 소득이 역진적으로 재분배되는 문제가 발생하였다. 저소득계층보다 고소득계층에게 더 많은 정부보조가 지급되는 역진적 소득재분배의 문제는 국민연금뿐만 아니라 이미 재정적자 상태에 있는 군인연금과 공무원연금에서도 관찰할 수 있으며, 현행 규정이 유지되면 재정적자 상태에 빠지게 될 사학연금에서도 동일한 현상이 발생하게 된다.

이러한 문제들을 근본적으로 해결하기 위해서는 현행의 잘못된 저비용-고급여의 각출-수급 구조를 급부가 반대급부에 비례하는 수지상등(equivalence principle)의 보험원칙이 적용되어 장기제정의 건전성이 확보되도록 제도를 개선하며, 국민연금제도의 소득재분배 기능을 축소시키는 것이 바람직하다. 각 세대별로 수지상등의 보험원칙이 준수되며 소득재분배 기능이 축소되도록 제도를 변경하면, 현재처럼 자영업자가 소득을 낮게 신고하여도 큰 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 본인이 신고한 낮은 소득에 기초하여 적은 금액의 보험료가 부과되어도 소득재분배가 많이 발생하지 않을 때에는 본인이 납부한 보험료에 상응하는 금액을 연금으로 지급 받게 되기 때문이다.

수지상등의 원칙이 적용되기 위해서는 저비용-저급여 또는 고비용-고급여 형태로의 변경이 필수적이다. 이 때 민영보험을 활성화하며 개인이 각자의 선호에 맞게 소비와 저축을 선택할 수 있는 선택 폭을 확대하기 위해서는 세계적 추세에 맞게 저비용-저급여 체제로 전환하는 것이 바람직하다.

다. 공적연금제도간 소득재분배 기능의 통일

국민연금에서와 달리 특수직역연금에서는 가입자의 최종보수월액에 비례하여 연금액이 결정되기 때문에 소득재분배가 전혀 이루어지지 않고 있다. 근로의욕에 부정적 영향을 미치며 소득을 낮게 신고하도록 하는 요인으로 작용하는 과도한 소득재분배는 지양하되 제한된 범위 내에서의 소득재분배는 바람직하다. 따라서 이러한 기능을 국민연금제도에만 국한시킬 것이 아니라 특수직역연금제도로 확대하여 공무원연금제도, 사학연금제도 및 군인연금제도에서도 제한된 범위 내에서 소득재분배가 이루어지도록 제도를 변경시키는 것이 바람직하다. 이를 통하여 공적연금제도가 지향해야 할 기능을 통일할 수 있을 것이다.

4. 국민연금과 특수직역연금의 가입기간 연계

현재 국민연금제도와 특수직역연금제도간에는 가입기간이 연계되지 않기 때문에 각 제도에서 연금을 수급할 수 있는 가입기간을 충족시키지 못하고 전직을 통하여 다른 제도의 가입자가 되면 가입기간의 분산 때문에 새로 가입한 연금제도에서도 연금수급 요건을 충족시키지 못하는 경우가 많다. 이의 결과 실제로는 연금수급 요건을 충족시키기에 충분히 긴 기간동안 공적연금제도에 가입하였음에도 불구하고 제도간 가입기간을 연계하는 규정의 미비로 연금을 수급하지 못하는 경우가 발생하게 된다. 따라서 국민연금제도와 특수직역연금제도간의 가입기간을 연계하여 이들의 연금수급권이 확보되도록 통산규정을 도입하도록 한다. 국민연금제도와 특수직역연금제도의 가입기간의 합이 각 제도에서 요구하는 연금수급 가입기간을 충족시키면 해당 연금을 지급하도록 하며, 각 연금제도에서는 해당제도에 가입한 기간에 비례하는 연금액만 지급토록 한다. 즉 이러한 통산제도를 도입하되 가입자가 최종적으로 어느 연금제도에 가입해 있느냐에 따라 각 연금제도의 재정이 영향을 받지 않도록 제도를 설계하도록 한다.

IV. 의료보험제도

1. 문제점

의료보험제도의 주된 문제점으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 보험료수입보다 빠른 진료비의 증가 때문에 재정의 건전성이 확보되지 못하고 있으며, 보험료의 지속적인 인상이 불가피한 실정이다. 이를 구체적으로 살펴보면 최근 5년 동안 공무원·교직원 의료보험의 경우 보험료 수입이 9.2% 증가한 반면 급여지출은 19.3%나 증가하였다. 또한 지역의료보험의 경우에도 같은 기간에 보험료 수입은 16.1% 증가하는데 그친 반면 급여지출은 21.1%나 증가하였다.¹⁰⁾ 둘째, 저부담·저급여·저수가의 기본체제하에 의료행위별로 비용을 인정하여 공급자에게 지급하는 행위별 수가제에 대하여 의료이용자와 공급자 모두 불만을 보이고 있다. 즉 의료이용자 측에서는 본인부담금 수준이 현재 전체 진료비의 52%, 입원은 40% 및 외래는 67% 수준으로 높기 때문에 가계파탄을 예방하려는 보장성 확보의 관점에서 이의를 제기하고 있다. 또한 공급자 측에서는 낮은 수가에 기인하는 이윤 확보의 어려움 때문에 이의를 제기하고 있으며, 수입극대화를 위하여 과잉진료를 함으로써 의료비의 낭비를 초래하고 있다. 셋째, 현행의 급여체계는 치료중심으로 구성되어 있고 예방적 급여가 부족하다. 그 결과 의료서비스 공급자가 치료적 서비스에 치중하고 건강증진, 예방교육 및 질병예방 등을 소홀히 하기 때문에 질병의 조기발견과 조기치료가 이루어지기 어렵다. 넷째, 조합을 통합하는 과정에서 보험료가 상승하는 집단이 이의를 제기하고 있다.

2. 개선방안

의료보험제도의 가장 큰 문제는 재정위기이다. 고령화의 진전과 첨단의료장비의 도입 등으로 의료비 지출이 빠른 속도로 증가하며, 의료비 지출의 증가율이 보험료수입의 증가율을 상회하고 있어 지역의료보험조합과 직장의료보험조합은 1999년에 재정적자가 발생할 전망이다. 공교의료보험조합만 약간의 흑자를 기록하였다.¹¹⁾ 그 결과 국고보조가 획기적으로 늘어나지 않는 한 누적적립금은 지역의료보험의 경우 완전히 고갈되며, 직장의료보험과 공교의료보험의 경우에도 지출액의 약 2~3개월분에 불과할 전망이다. 이처럼 지역의료보험조합의 재정이 여타 조합보다 부실한 이유 중의 하나는 정부가 제도 출범 시 천명했던 지출의 50% 수준을 국고에서 지원키로 한 약속을 이행하지 않고 국고지원금이 재정지출의 약 25%~35% 수준에 불과하기 때문이다.

의료보험의 재정위기를 극복하기 위해서는 수입을 늘리고 지출을 억제하는 정책이 실시되어야 한다. 수입을 늘리기 위해서는 보험요율과 국고지원금의 인상이 불가피하며, 국고지원금의 경우 지역의료보험조합 재정지출의 50%로 지원 수준을 인상하여야 할 것이다. 지출을 줄이기 위해서는 의료기관의 과잉진료를 줄이고 피보험자의 불필요한 의료기관 이용을 억제하는 방안을 마련하며, 일부 의료기관의 편법을 통한 진료비 과다 청구를 방지할 수 있는 체계적인 시스템을 개발하여 보험료의 누수를 방지하여야 한다.

현재 우리 나라는 진료비 지불제도로 행위별 수가제도를 사용하고 있다. 행위별 수가제도에서

10) 국민의료보험관리공단(1999), p.46.

11) 지역의료보험조합은 3,280억원의 적자가 발생하였고, 공교의료보험조합은 356억의 흑자가 발생하였다.

는 진료비 보상이 의료기관에서 제공되는 의료서비스량과 빈도에 비례하기 때문에 의료공급자는 공급의 극대화를 통하여 수입을 증가시키게 되며, 이는 의료비 상승의 중요한 요인으로 작용하고 있다. 또한 현행의 행위별 수가제도는 의료비 심사의 객관성, 공정성 및 전문성에 대하여 의료인과 조합간에 지속적인 마찰을 야기하고 있으며, 의료공급자가 의료비용의 절감보다 의료수익의 증대에 치중토록 하여 의료기관의 경영효율화를 방해하는 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 우리 나라는 환자가 입원한 질병의 종류에 따라 미리 책정된 일정한 진료비를 지급하는 포괄수가제로 전환할 계획이다. 포괄수가제(Diagnosis Related Group 지불제도)에서는 입원환자들을 진단, 수술·처치명, 연령 및 진료결과 등에 따라 유사한 환자군으로 분류하게 된다. 그러나 포괄수가제에서는 의료기관의 비용절감 노력이 의료서비스 제공의 최소화로 이어지고 서비스질의 하락을 야기하며, 비용이 많이 소요되는 신기술이나 진료방식의 채택이 억제되어 기술개발에 장애요인으로 작용할 수 있는 단점이 있다.¹²⁾

또한 현행 제도에서는 본인부담금 수준이 전체 진료비의 52% 수준으로 높으며, 본인부담의 상한선이 없기 때문에 가계파탄을 방지하는 보장성을 확보하는데 한계가 있다. 따라서 외래환자의 경우 진료비의 본인부담률을 높여 경미한 질병의 경우 불필요한 의료기관 이용을 억제하는 한편, 저소득층에게는 본인부담의 상한선을 설정하거나 본인부담률을 하향 조정하여 가계의 파탄을 방지하도록 한다. 한편 <표 9>은 본인부담 비용을 보여주고 있다.

<표 9> 의료보험의 본인부담 비용

	입원	외래		
		종합병원	병원	의원
본인 부담	20%	진찰료+진료비의 55%	진찰료+진료비의 40%	방문당 3,200원(비용이 12,000원을 초과하면 이의 30%)

장기적으로는 경쟁시스템을 도입하여 효율성을 제고하기 위하여 조합방식으로 돌아가는 것이 바람직하다. 그러나 기존의 조합방식에서는 가입자의 조합선택권을 인정하지 않았으며 조합규모가 매우 작기 때문에 효율적인 관리운영에 장애요인으로 작용하였다. 따라서 과거의 제도와 달리 규모의 경제를 실현하여 행정효율성을 높이기 위하여 조합 규모의 하한선을 비교적 높게 설정토록 하며, 효율적 경영을 위한 조합간의 경쟁을 촉진하고 부실조합의 퇴출을 유도하기 위하여 독일에 서처럼 가입자에게 조합선택권을 부여토록 한다. 또한 독일과 일본 같은 사회보험 선진국에 도입되어 있는 간병보험제도(long-term care service)와 싱가포르에 도입된 의료비용을 충당하기 위한 개인저축을 갖는 의료저축제도(Medical Saving Account)의 도입을 검토하도록 한다.

V. 고용보험제도

1. 전반적 문제점

고용보험제도의 주된 목적은 적극적 노동시장정책을 활용하여 자원배분의 효율성을 제고하며,

12) 서창진(1999), pp.16.

실업급여의 지급 및 취업이 어려운 한계근로자의 보호를 통하여 사회안정을 제고하는데 있다. 우리 나라의 고용보험제도는 실업이 발생한 후에 사후적으로 생활비를 지원하는 소극적 제도가 아니라 실업을 사전에 예방하는 적극적 노동시장정책 위주로 설계되었으며, 적극적 노동시장정책을 실시하기 위하여 고용안정사업과 직업능력개발사업에서 다양한 정책수단을 구비하고 있기 때문에 전체적인 체계는 바람직하게 설계되었다고 평가할 수 있다. 그러나 세부내용에서는 많은 문제를 내포하고 있다.

첫째, 제도를 도입할 때와 달리 1997년의 IMF 경제위기에 따른 실업문제에 대처하기 위하여 다양한 정책수단을 충분한 검증 없이 새로 도입한 결과 정책수단이 복잡·다양화되었을 뿐만 아니라 방만하게 운영되고 있다. 이에 따라 일본제도에서 관찰되는 전체적인 체계가 명료하지 못한 문제가 우리 나라에서도 발생하고 있다.

둘째, 가입대상 사업장이 고용보험에 성립신고를 하지 않았거나 보험료를 체납할 때에 불이익을 주는데, 산재보험과 다른 내용의 별칙을 적용하기 때문에 사회보험간에 형평성이 유지되지 못하고 있다. 고용보험에서는 가입대상 사업장이지만 보험성립 신고를 하지 않았거나 보험료를 체납한 사업장에서 발생한 보험사고의 경우 사업주에게 지급하는 급여는 제한하지만, 근로자에게는 모든 현물·현금급여를 지급하고 있다. 다만 미납한 보험료 외에도 과태료(보험성립 신고를 하지 않은 데 대한 벌칙)와 가산금(미납한 보험료에 대하여 미납한 기간을 고려하여 부과)을 징수하고 있다. 그러나 이러한 과태료와 가산금이 근로자에게 지급되는 급여에 비하여 매우 적으며, 근로자에게 지급하는 급여에 소요되는 비용의 일정비율을 환수하는 산재보험제도의 벌칙과 달리 미가입자에게 유리하게 규정되어 있다. 따라서 산재보험과의 형평을 유지하기 위하여 산재보험에서와 동일한 규정이 적용되도록 고용보험제도의 내용을 강화하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회보험간 정보연계체계의 미비로 실업급여 수급자가 국민연금과 의료보험에 개별적으로 신고하여 보험료를 납부하고 있는데 사회보험간 보험료 징수체계를 연계하는 것이 바람직하다. 실업급여는 실직 시의 단기생활 보장을 위한 것이며, 연금급여는 노후생활 보장을 위한 것이다. 따라서 취업기간의 실업으로 노후생활 보장이 부정적으로 영향을 받는 것은 문제가 있다. 현재 국민연금에서는 실업급여 수급자가 희망시 동사무소 거주자는 임의가입자로, 그리고 읍면 거주자는 지역가입자로 가입하고 있다. 따라서 고용보험에서 국민연금공단과 의료보험공단에 일괄적으로 전산 처리하여 실업급여 수급자의 보험료를 이체하는 것이 효율적이다. 아울러 재정 형편이 허용되면 고용보험에서 국민연금과 의료보험 보험료의 일부를 지원하는 것이 바람직하다.

2. 고용안정사업

가. 고용안정사업의 내용

고용안정사업은 크게 고용조정 지원, 고용촉진 지원 및 건설근로자 퇴직공제부금 지원으로 구성되어 있다.¹³⁾ 고용안정사업에서 지출되는 금액을 정책수단별로 살펴보면 고용유지지원금이 1999년의 경우 금액 기준으로 65.2%를 차지하고 있다(<표 10> 참조). 이는 고용안정사업에서 고용유지지원금이 중요한 역할을 차지함을 보여주고 있다. 그러나 해고회피 노력을 하는 기업을 지원하는 고용유지지원금은 경제의 지속적인 성장에 필요한 기업의 구조조정과 실업문제의 근본적인 해결을 지연시키는 역할을 하기 때문에 문제가 있는 정책수단이다. 동태적 경제성장 과정에서는 산업구조가 지속적으로 변화하며, 경제성장을 촉진하여 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 자본집약적이며 수요가 증가하는 산업으로의 구조개편이 촉진되어야 한다. 그런데 고용보험에서 고용유지

13) 고용안정사업 개별정책수단의 문제점에 대한 세부내용은 김동현 외(1999) 참조.

를 지원하는 것은 사양산업에 보조금을 지급함으로써 산업구조의 변화를 지연시켜 단기적으로는 고용유지에 기여하지만 장기적으로는 경제성장과 고용에 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 산업구조의 변화로 발생하는 과잉인력의 경우, 특히 사양산업에서는 고용유지지원금을 제공하지 않도록 지급규정을 강화하여야 한다. 더욱이 근로시간단축, 사외파견, 인력재배치, 고령자재고용 및 여성의 재고용장려금 등은 현실에서 거의 활용되지 않고 있다. 따라서 이러한 정책수단을 폐지함으로써 전체적인 체계의 명확성을 제고하는 것이 바람직하다.

또한 고령자를 6% 이상 고용하면 초과고용한 근로자당 분기당 9만원을 지원하는 다수고령자고용촉진장려금과 고령자를 신규고용할 때 임금의 1/4(대기업은 1/5)을 지원하는 신규고령자고용촉진장려금은 이들 한계근로자를 취업시키는 유인으로 작용하기보다는 이러한 보조금의 지급 여부에 관계없이 어차피 고용하려는 고령자를 고용한 기업에 보상금으로 지급하는 성격이 강하다. 이는 이러한 장려금이 일부업종(예: 부동산, 임대 및 사업서비스업)에서 집중적으로 활용되고 있는데서 잘 알 수 있다. 1998년 현재 다수고령자고용촉진장려금의 50% 이상이, 그리고 신규고령자고용촉진장려금의 95% 이상이 이들 업종에 집중적으로 지원되고 있는 실정이다. 아울러 여성고용촉진장려금의 경우에도 금융 및 보험업에서 활용하는 비중이 85% 이상을 차지하고 있다.¹⁴⁾ 따라서 이러한 장려금이 한계근로자의 고용을 증진시키려는 본래의 목적을 달성할 수 있도록 재설계하여야 한다.

<표 10> 고용안정사업의 정책수단별 이용 현황

(단위: 개소, 명, 백만원)

		1998년			1999년 1~4월		
		건 수	인 원	금 액	건 수	인 원	금 액
고 용 조 정 지 원	고용유지지원금						(65.2%)
	휴 업	3,258	-	53,442	2,059	137,477	20,197
	근로시간단축	29	3,774	565	44	2,059	236
	고용유지훈련	314	36,451	15,848	168	9,620	6,739
	사외파견	92	840	824	65	509	391
	인력재배치	8	493	484	4	24	21
	유급휴직	376	5,407	2,854	755	7,421	3,944
	무급휴직	163	5,377	635	93	6,585	757
	채용장려금						(19.5%)
		105	5,185	5,880	2,354	7,088	9,679
고 용 촉 진 지 원	고령자고용촉진						(13.0%)
	다수고용	9,220	105,220	9,380	9,440	48,804	4,359
	신규고용	465	10,001	3,029	800	5,839	1,954
	고령자재고용	22	130	61	63	150	115
	여성고용촉진						(0.9%)
	육아휴직장려금	475	4,404	2,334	100	750	437
	재고용장려금	85	196	123	12	15	19
직장보육시설지원						(1.45)	
	261	2,882	1,689	109	927	672	
전 체		14,756	780,579	96,481	16,066	227,268	49,520

자료: 한국노동연구원, 「고용보험 4주년 기념 정책토론회」, 1999.7, p.47.

14) 방하남(1999), p.22f.

3. 직업능력개발사업 및 실업급여

직업능력개발사업의 문제점으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 직업능력개발사업이 활성화되어 있지 않고, 특히 기업규모별로 훈련참여율에 큰 차이를 보이고 있으며 중소기업에서는 거의 활용되지 않고 있다. 예를 들면 1998년의 경우 직업능력개발사업을 실시하여 지원을 받은 사업장은 4.5% 밖에 되지 않는다. 또한 사업내 직업훈련참여율을 보면 1998년의 경우 150인 이상 대규모 사업장이 16.3%를 보이고 있으나, 150인 미만 중소기업은 0.1%에 불과한 실정이다.¹⁵⁾

둘째, 장기적인 계획과 투자가 필요하며 체계적으로 실시되어야 하기 때문에 근로자의 직업능력 향상에 많은 기여를 하는 사내직업훈련보다는 사외에서 실시되는 일시적인 교육훈련에 대한 지원이 대다수를 차지하고 있다. 이에 따라 직업능력개발사업이 근로자의 직업능력을 향상시키려는 본래의 목적을 수행하는데 한계가 있다.

셋째, 실업자 재취직 훈련은 IMF 경제위기에 따른 대량실업 상태에서 노동시장 상황을 완화시키고 사회안정에 기여하였지만 훈련의 효율성 측면에서는 많은 문제가 있다. 즉 1998년의 경우 실업자를 대상으로 실시한 훈련의 재취직률은 평균 19.8%로 매우 낮기 때문에 훈련프로그램의 효율성을 검토한 후에 이를 재설계하여야 한다(<표 11> 참조). 특히 창업훈련과 대학훈련의 경우 재취직률이 각각 4.9%와 9.9%에 불과해 훈련비용이 낭비되고 있음을 잘 보여주고 있다. 이처럼 실업자 직업훈련의 재취직률이 낮은 것은 제대로 설비와 인력을 확보하지 못한 기관을 훈련실시기관으로 선정하였을 뿐만 아니라 이들 기관에 대한 감독이 제대로 이루어지지 못한데 주된 원인이 있는 것으로 판단된다.

<표 11> 실업자 직업훈련 유형별 취업률(1998. 12)

(단위: 명, %)

	총계	실업자 재취직훈련	고용촉진 훈련	기능사 양성훈련	정부위탁 훈련	창업훈련	대학훈련	기타훈련
총실시인원	362,941	170,096	101,709	14,515	11,000	13,598	43,012	9,011
수료자	134,314	73,320	37,465	4,786	2,904	11,051	4,788	9,011
취업자수	26,582	15,571	7,218	1,286	1,486	547	474	-
취업률(%)	19.8	21.2	19.3	26.9	51.2	4.9	9.9	-

자료: 노동부, 「실업대책 직업훈련 실시현황 분석」, 1998. 12

한편 실업급여와 관련해서 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 현행제도에는 기본급여를 지급 받기까지 2주의 대기기간이 있다. 대기기간의 설정은 본래 급여 지급 여부의 행정적 검토를 위한 시간적 여유와 재정안정화를 위하여 도입되었다. 그러나 오늘날에는 고용보험업무의 전산화가 이루어지고 실직근로자의 적극적 보호를 제도의 목적으로 하고 있기 때문에 대기기간의 필요성이 점차 감소하고 있다. 이에 따라 고용보험을 실시하는 대부분의 국가에서는 대기기간이 전혀 없거나 1주일 이하로 제한되어 있다. 따라서 앞으로 대기기간을 1주일로 축소한 후에 궁극적으로는 폐지하는 것이 바람직하다.

15) 방하남(1999), p.30.

둘째, 현재 고용보험에서는 구직급여로서 基礎日額의 50%를 모든 근로자에게 적용하고 있다. 그러나 부양가족 유무에 따라 기본급여 수준을 차등화 하는 것이 사회정책적 관점에서 바람직하다. 기본급여의 산정기초가 되는 基礎賃金日額이 동일한 근로자의 경우에도 실직 후 현금에 대한 수요는 부양가족 유무에 따라 많은 차이를 보이게 된다. 따라서 사회정책적 차원에서 부양가족이 있는 실직근로자에게는 여타 근로자보다 높은 임금대체율을 적용하는 것이 바람직하다.

VI. 산재보험제도

1. 가입세대간 형평성의 제고

가. 문제점¹⁶⁾

산재보험의 재정방식은 해당연도의 보험료를 계산할 때 수입목표액에 포함시키는 지출급여의 발생기간에 따라 부과방식, 수정부과방식 및 적립방식으로 구분할 수 있다. 현재 우리 나라의 산재보험에서 채택하고 있는 부과방식에서는 지출되는 비용이 언제 발생한 산재에 기인하는지를 구분하지 않고 각 연도에 실제로 지출되는 비용만을 해당 보험연도의 가입자에게 부담시키고 있다. 부과방식에서는 해당 보험연도에 발생한 산재이지만 미래에 발생할 보험급여에 소요되는 비용에 대해서는 추정할 필요가 없기 때문에 보험료 산정이 용이한 장점이 있다. 그러나 우리 나라처럼 업종별로 상이한 보험요율을 적용하며 산업구조의 변화로 경쟁력 있는 산업과 사양산업이 지속적으로 생성되는 상황에서 부과방식을 유지하면 산재를 발생시킨 세대와 비용을 부담하는 세대가 일치하지 않게 되어 가입자 세대간 형평성이 확보되지 못하는 문제가 발생한다.

특히 산재보험에서는 법개정을 통하여 1989년부터 1~3등급 장애자는 연금만을 수급하도록, 그리고 4~7등급 장애자는 연금 또는 일시금을 선택할 수 있도록 하되 연금수급자에게 다양한 혜택을 부여하였으며, 그 결과 장애연금 수급자수는 1989~1997년 사이에 약 11배 증가하였다. 또한 2000년 7월부터 유족연금의 일시금 수급을 제한하고 최소한 50%를 연금으로 받도록 범규정을 개정하였다. 이에 따라 연금수급자수의 증가 추세가 더욱 가속화 될 전망이어서 세대간의 형평성이 확보되지 못하는 현상이 앞으로 더욱 심화될 전망이다.

나. 가입세대간 형평성 제고 방안

연금제도에서와 마찬가지로 산재보험에서도 부과방식을 사용하면 다음 세대로의 부담이전이 발생하며, 특히 연금수급자수가 급격히 증가하는 우리 나라의 상황에서는 지출이 급증하여 보험재정이 불안정하게 된다. 이처럼 지출이 급증하는 상황에서 현행의 부과방식을 유지하면 후세대로의 부담전가가 발생하여 이들이 부담하게 될 보험료가 증가하거나, 보험급여 수준을 큰 폭으로 하락 시켜야 한다. 그러나 국가가 지급하기로 약속한 보험급여 수준을 큰 폭으로 하향 조정하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 현행의 부과방식을 유지하면 후세대로의 부담전가가 불가피하다. 특히 업종별로 분류하여 보험요율을 계산하는 현행의 보험요율 산정방식이 유지되면 광업, 신발업 및 섬유산업과 같은 사양산업에서의 가입세대간 형평성 문제는 더욱 심각해질 것이다. 이는 이들 사

16) 산재보험제도의 재정 문제에 대한 상세한 분석은 김상호(1999a) 참조.

양산업에서는 가입자수가 감소하고 낮은 생산성 때문에 임금상승률이 여타 업종보다 낮은 반면, 과거에 발생한 산업재해에 기인하는 연금수급자의 증가로 해당 업종에서 활동중인 사업주가 부담해야 하는 보험료 수입목표액이 지속적으로 상승하기 때문이다.

이와 달리 적립방식에서는 해당 보험연도에 발생한 산재에 기인하는 모든 비용을 해당 보험연도의 가입자가 부담해야 하기 때문에 가입자 세대간 형평성이 보장되며, 이에 따라 산재를 예방할 경제적 유인이 많이 작용하여 산재예방에 기여하는 장점이 있다. 즉 미래에 발생할 모든 비용을 산재를 야기한 세대의 가입자가 부담해야 하기 때문에 원칙적으로 가입자 세대간 부담이전이 발생하지 않게 된다. 그러나 적립방식 도입 시 초기세대의 가입자에게는 이중부담(double burden)이 발생하는 문제가 있다. 이는 초기세대의 가입자는 과거세대가 야기한 산재 중에서 초기세대가 가입해 있는 보험연도에 발생하는 비용뿐만 아니라 자신의 세대가 가입해 있는 시기에 발생하는 산재에 기인하는 모든 미래의 비용까지 부담해야 하기 때문이다.

수정부과방식은 부과방식에서 충족부과방식으로 전환할 때 발생하는 충격을 완화시켜 줄 수 있는 전환기에 적합한 방법이다. 왜냐하면 부과방식에서 적립방식으로 바로 이행하면 보험료의 급격한 상승이 발생할 수 있어서 이의 충격을 완화시킬 필요가 있으며, 수정부과방식을 통하여 이를 실현할 수 있기 때문이다.

한편 적립방식으로 전환하기 위해서는 미래에 발생할 보험급여, 특히 미래의 현금급여를 추정하여 이를 각 가입세대의 보험료를 계산할 때 포함시키는 방법뿐만 아니라 미래에 발생할 지출에 대비하기 위하여 적립하는 기금을 효율적으로 운용할 수 있는 기법을 개발하여야 한다. 즉 가입세대간 형평성을 확보하고 산재예방 기능을 촉진하기 위해서는 현행의 부과방식에서 궁극적으로 적립방식으로 전환하여야 하며, 구체적인 전환방법에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

2. 재해예방 유인기능의 강화

가. 문제점

현행의 보험요율 산정방법은 개별사업장의 특성을 제대로 반영하지 못하기 때문에 재해예방을 위한 충분한 유인을 제공하지 못하고 있다. 이는 보험요율 산정의 기초가 되는 업종의 분류가 65개에 불과할 뿐만 아니라 다음과 같은 보험요율 산정과정에도 기인한다. 첫째, 개별사업장이 산재예방사업에 투자하여 해당기업의 재해율을 낮추어도, 같은 업종에 속해 있는 다른 사업장이 산재예방 투자를 통해 재해율을 낮추지 않으면 업종별 재해율은 거의 영향을 받지 않게 된다. 따라서 개별사업장이 산재예방에 대한 투자의 혜택을 거의 볼 수 없어 재해예방에 소홀하게 된다. 둘째, 업종별 부가보험요율은 소산업 균등부담률과 업종별 재해산업부담률로 구성되는데, 재해산업부담률의 경우에도 앞에서 지적한 것과 동일한 문제가 발생하게 된다. 셋째, 개별실적요율 적용사업장이 전체 사업장에서 차지하는 비중이 약 8%에 불과할 뿐만 아니라 할인·할증폭이 50%로 제한되어 있다.

나. 업종분류의 합리적 기준 마련과 개별실적요율 확대 검토

현재 산재보험은 65개 업종으로 구분하여 보험요율을 결정하고 있는데 현행의 업종 분류가 과연 타당한지를 심층 분석하여 업종분류를 재조정할 필요가 있다. 이러한 분석에는 업종간의 연대성 제고를 지향하는 사회보험적 성격과, 개별 가입자의 재해율에 기초하여 보험료를 산정함으로써

형평성 제고를 지향하는 민영보험적 성격을 산재보험제도에 어떻게 조화시킬 수 있는지에 관한 연구가 포함되어야 할 것이다. 또한 개별실적요율이 적용되는 사업장 규모를 확대하는 방안을 적극적으로 검토하고, 할인·할증폭을 현재처럼 50%로 유지하여야 하는지 또는 이를 확대하는 것이 바람직한 지를 검토하여야 할 것이다.

3. 행정효율성의 제고

산재보험은 현재 개산보험료와 확정보험료의 납부방식을 사용하고 있다. 두 번에 걸쳐 이루어지는 이러한 납부방식에서는 업무의 번잡성 때문에 징수 및 납부와 관련하여 높은 행정비용이 발생하게 된다. 이에는 근로복지공단이 보험료를 징수하는데 소요되는 비용뿐만 아니라 사업주가 보험료를 납부하는데 소요되는 비용이 포함된다. 또한 개산보험료를 납부한 후에도 사업장의 실제임금총액이 개산보험료 산정 시에 사용한 임금총액 추정액에서 100% 이상 상승하거나 30% 이하로 하락하면 이를 근로복지공단에 신고하여야 하기 때문에 징수 및 납부 관련 행정비용이 더욱 증가하게 된다. 따라서 징수·납부업무의 효율성이 제고되도록 납부방식을 독일에서처럼 후납식으로 변경하도록 한다.

VII. 제도운영의 민주성 제고

1. 문제점

현재 우리 나라에서는 기업지배구조에 대하여 많은 논의가 이루어지고 있으며, 이러한 논의의 핵심은 책임과 권한을 어떻게 설정할 지의 문제이다. 기업에서처럼 사회보험제도에서도 책임과 권한이 중요한 문제이지만 지금까지는 이에 관한 논의가 거의 이루어지지 않았다. 사회보험제도와 관련한 지금까지의 논의는 주로 행정효율성을 제고하는데 초점을 맞추어 이루어졌으며, 행정효율성과 관련된 논의는 1998년 11월부터 운영된 사회보험통합추진기획단에서의 연구를 통하여 일단 마무리 된 것으로 볼 수 있다. 그러나 사회보험제도를 설계하고 운영하는데 있어서 효율성뿐만 아니라 민주성 역시 지향해야 할 중요한 목표임에도 불구하고 이 분야에서의 논의는 지금까지 거의 이루어지지 않고 있다. 이러한 배경 하에 본 연구에서는 사회보험제도의 민주성을 제고하여 정부의 불필요한 개입을 줄이는 방안을 단기방안과 장기방안으로 구분하여 검토하도록 한다.

우리 나라에서는 사회정책적 차원에서 정부가 수행해야 할 과제 중의 많은 부분을 사회보험에 위탁하였다. 그러나 정부는 이에 소요되는 비용을 거의 부담하지 않으면서도 사회보험제도를 운영하는데 절대적인 영향력을 행사하고 있다. 정부의 재원조달 참여가 현실적 제약 때문에 어렵다는 점을 감안하더라도, 최소한 지금처럼 정부에서 결정적으로 행사하는 관리운영기관 경영진의 임명권을 점차 가입자대표에게 넘겨주어 자치운영을 실현토록 하는 것이 바람직하다.

이를 위한 외국사례의 연구로서 사회보험제도를 자치적으로 운영하는 대표적 국가인 독일의 운영제도를 소개하도록 한다. 독일에서 사회보험운영기관은 자치운영의 원칙에 따라 독자적인 조직을 가지고 공공기관의 역할을 수행하는 공법적 법인체(public-law corporation)의 지위를 가지고 있다. 독일은 이러한 자치운영을 통하여 참여민주주의가 실현되도록 하며, 공공조직에서 관찰되는 일반적 현상인 불필요한 조직의 팽창을 방지하고 있다. 왜냐하면 비용을 부담하는 노사가 자치적

으로 관리기관을 운영하기 때문에 불필요한 조직의 팽창을 예방할 수 있기 때문이다. 물론 독일에서도 정부가 사회보험운영기관에 대한 감독권을 가지고 있지만, 정부의 감독권이 업무가 효율적으로 실시되는 지를 검토하는 適合性 대신 업무가 규정에 맞게 실시되는 지를 검토하는 適法性으로 제한되어 있다. 본 연구에서는 고용보험제도에서 실시되고 있는 자치운영을 고찰함으로써 우리 나라가 지향할 방향을 도출하도록 한다.¹⁷⁾

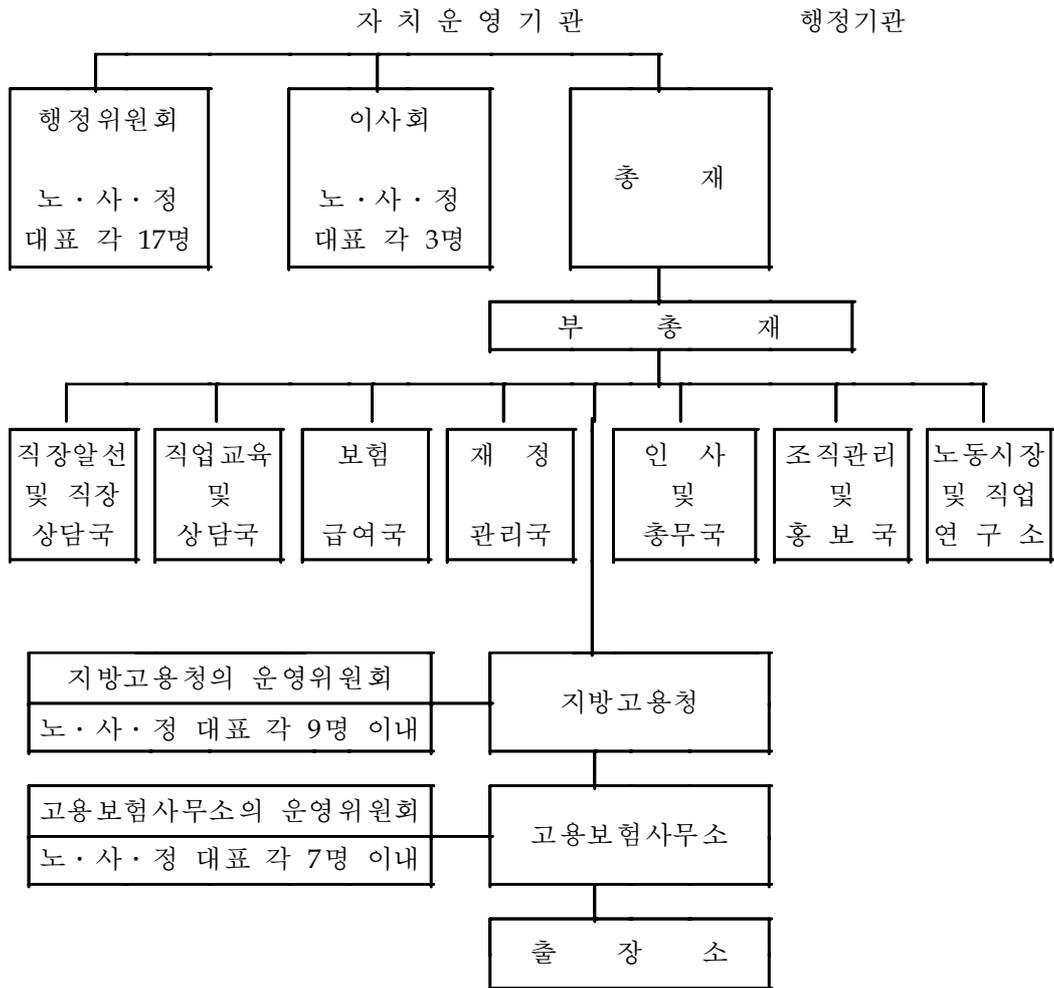
2. 독일의 자치운영

고용보험의 운영기관인 연방고용청은 본부, 지방고용청 및 고용보험사무소의 3단계로 구성되어 있으며, 각각의 단계에서 민주성을 제고하는 자치운영이 실시되고 있다. 본부는 훈령을 통하여 지역에 관계없이 고용보험 업무가 동일하게 실시되도록 하고 있으며, 자치운영기관으로 행정위원회(administrative council)와 이사회(executive board)를 운영하고 있다. 행정위원회는 입법부의 역할을 수행하며 행정지시를 제정할 권한이 주어져 있지만 업무집행에 직접 관여하지는 않는다. 또한 행정위원회는 자치운영기관들간 또는 자치운영기관과 행정기관간에 관장업무 영역에 관한 이견이 발생하면 이를 조정하는 역할을 하고 있다. 행정위원회는 노·사·정 대표 각 17명으로 구성되며, 정부대표로 연방정부와 연방상원이 각각 7명을, 그리고 지방자치단체의 대표기관이 3명을 추천하도록 하고 있다. 이사회는 연방고용청총재가 담당하는 일상적 행정업무 이외의 행정업무를 수행하는 직접적 활동기관이며, 이는 노·사·정 대표 각 3명으로 구성되어 있다.

관할지역 고용보험사무소간의 업무를 조정하는 지방고용청은 州단위별로 11개 설치되어 있으며, 지방고용청의 운영위원회는 노·사·정 대표 각 9명 이내로 구성되어 있다. 한편 고용보험사무소는 일반적으로 몇 개의 시를 동시에 관할하고 있으며, 필요할 때에는 출장소를 설치하도록 하고 있다. 이 때 출장소의 설치와 폐쇄 여부 및 출장소의 위치선정은 고용보험사무소의 운영위원회에서 결정할 수 있도록 자치권을 부여하고 있으며, 고용보험사무소의 운영위원회는 노·사·정 대표 각 7명 이내로 구성되어 있다. 지방고용청의 운영위원회와 고용보험사무소의 운영위원회는 지역단위에서의 자치운영기관으로서 지역실정에 맞게 신축적으로 노동시장정책이 실시될 수 있도록 하고 있다. 이처럼 독일에서는 본부뿐만 아니라 지역 수준에서의 자치운영을 제도적으로 보장함으로써 고용보험제도가 민주적으로 운영되도록 하고 있으며, 이러한 자치운영제도는 탄력적 제도 운영을 통하여 효율성 제고에도 기여하는 것으로 평가받고 있다.

17) 산재보험제도의 자치운영제도에 대한 상세한 내용은 김상호(1999b) 참조.

<그림 2> 연방고용청의 자치운영기관



자료: 연방고용청 내부자료 및 고용촉진법개정법률

3. 개선방안

가. 단기방안

각 사회보험에서 운영하고 있는 각종 위원회를 원칙적으로 노·사·정(공익) 동수로 구성하며, 노사 단체에 공익대표의 추천권(일정비율 이상)을 부여토록 한다. 다만 피보험된 자영자가 많은 사회보험에서는 이의 비중을 반영하여 이들을 노·사 대표에 참여시키도록 한다. 또한 구성만 되어 있지 실제로는 1년에 한 번도 정기회의를 개최하지 않고 결정사항을 서면결의로 대체하는 위원회가 많이 있으며, 법에 전문위원회를 설치하도록 규정되어 있음에도 현실에서는 구성되어 있지 않은 경우(예: 산재보험)도 있는 실정이다.

따라서 이러한 문제점을 고려하여 모든 위원회가 연 1회 이상 정기회의를 개최토록 하며, 실무자로 구성되는 전문위원회를 구성·운영토록 하여 위원회를 보좌할 뿐만 아니라 여기에서 실질적인 심의가 이루어지도록 하여야 한다. 많은 위원회의 경우 해당 기관의 고위간부가 대표로 참석하기 때문에 실질적인 심의가 이루어지지 못하는 현행 위원회제도의 한계를 극복하기 위해서도 전

문위원회의 활성화가 필요하다. 또한 국민연금관리공단, 국민건강보험관리공단 및 근로복지공단 임원의 추천권을 감사, 상임이사 및 이사장의 순서로 단계적으로 가입자단체에 부여토록 한다. 그러나 고용보험을 관장하는 노동부는 국가조직이기 때문에 고용보험에서는 현행의 심의위원회 형태를 유지하되 심의기능을 강화토록 한다.

나. 장기방안

각 사회보험 관리운영기구에 대한 노사의 참여가 현행의 심의위원회 형태 대신 행정위원회와 이사회로 이루어지도록 한다. 행정위원회는 입법부의 역할을 수행토록 하며, 운영업무에 대한 감독, 예산 및 결산에 대한 사항을 결정하도록 한다. 이와 달리 이사회는 집행기관으로서 관리운영의 행정적 책임을 지는 자에게 업무지침을 내리며, 이사회에서 선임하는 대표이사가 법률적으로 기관을 대표하도록 한다. 또한 본부에서만 아니라 지방조직에도 노사대표로 구성되는 위원회를 신설하여 민주성을 제고토록 한다.

<참고문헌>

- 공병호·권오성(1998), 『국민연금 민영화를!』, 자유기업센터
- 국민의료보험관리공단(1999), “국민의료보험 업무현황”, 사회보험통합추진기획단 제출자료
- 김상호(1999a), “근로자 산업재해 보상체계 안정화 방안”, 노동경제논집 제22권 제2집, 1999년 12월, pp.145-161
- _____ (1999b), 『21세기를 대비한 한국과 독일의 산재보험제도』, 프리드리히 에베르트 재단
- _____ (1998a), “사회보험제도의 관리·운영체계 개선 및 확충방안에 관한 연구”, 1997 학술연구용역 종합 자료집, 노사관계개혁위원회, pp.165-193
- _____ (1998b), “적립방식과 부과방식의 비교와 정책적 시사점”, 사회보장연구 제14권 제1호, pp.1-20
- _____ (1997), “전문직 종사자의 노후보장에 관한 연구: 대학교원 및 연구직 종사자를 중심으로”, 재정논집 제12집 제1호, pp.131-150
- 김상호·김적교(1999), 『독일의 사회적 시장경제』, 한국경제연구원
- 김상호·유지성(1999), “공적연금제도 재정방식의 경제정책적 시사점: 적립방식과 부과방식의 효율성을 중심으로”, 경제학연구 제47집 제3호 pp.165~185
- 김상호·정연택(1997), “사회보험기관의 관리운영체계의 개선에 관한 연구”, 한국사회정책 제4집 제2호, pp.116-146
- 김연명(1998), “4대 사회보험기금 관리운영 효율화 방안”, 사회보험통합추진기획단 실무위원회 토의자료(1999년 4월 18일)
- 김원식(1997), “국민연금의 개혁방안”, 한국사회정책, 제4집 제2호, pp.11-41
- 노동부(1998), 『실업대책 직업훈련 실시현황 분석』
- 노사관계개혁위원회(1997), 『'97 노사관계 개혁안』
- 문형표(1992), 『사회보장지출의 효율성에 관한 연구』, 한국개발연구원
- 방하남 (1999), 『고용보험 시행 4년의 실적과 평가』, 한국노동연구원
- 보건복지부·국민의료보험관리공단(2000), 『의료보험통합의 의의와 효과』
- 서상록, 성용모, 김상호(1997), 『정부출연(연) 종사원의 생활안정 방안에 관한 연구』, 한국과학재단
- 서창진, “의료보험 수가제도 현황과 전망”, 한국보건산업진흥원 내부교육자료
- 오영수(1998), “사회보장지출의 장기추계와 사회보장개혁”, 1998년도 한국재정학회 춘계학술발표회
- 오창수(1994), “국민연금재정의 건전성에 관한 연구”, 사회보장연구 제10권 제2호, pp.167-190

- 이규식(2000), "의료보장정책의 형성과 문제점", 보건행정학회지 제10권 제1호, pp.57-94
- 이용하(1999), "국민연금 민영화 주장에 대한 비판적 고찰", 사회보장연구 제14권 제2호, pp.171~205
- 최재식(1998), 「공무원연금의 현안문제와 개선방향」, 공무원연금관리공단
- 통계청(1998), 「1970~2020 시도별 추계인구 - 시도별, 연령구조별 인구구성비」
- 한국노동연구원(1999), 「고용보험 4주년 기념 정책토론회」
- Aaron, H.(1966), The Social Insurance Paradox, in Canadian Journal of Economics and Political Science 32, pp.371-374
- Barro, R. J.(1974), Are Government Bonds Net Wealth?, in Journal of Political Economy 82, pp.1095-1117
- Börsch-Supan, A.(1997), Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse, Paper presented at the 1997 Kiel Week Conference on Redesigning Social Security
- Breyer, F.(1990), Ökonomische Theorie der Alterssicherung, Verlag Franz Vahlen, München
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1998, Bonn
- Felderer, B.(1987), Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren, Duncker und Humblot, Berlin
- Feldstein, M.(1997), Transition towards a Funded Pension System: How To Do It, Paper presented at the 1997 Kiel Week Conference on Redesigning Social Security
- _____ (1996), The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, in American Economic Review, Vol.86, No.2, May 1996, pp.1-14
- _____ (1974), Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation, in Journal of Political Economy 82, pp.905-926
- Friedman, M.(1957), A Theory of the Consumption Function, Princeton
- Homburg, S.(1997), Kapitaldeckung als Praktikable Leitidee, in Frankfurter Institut(ed.), Rentenkrise. Wie wir sie meistern können, Bad Homburg, pp.61-85
- _____ (1988), Theorie der Altersversicherung, Springer-Verlag, Berlin
- Institut der deutschen Wirtschaft(ed.)(1997), Reform des Sozialstaats, Deutscher Instituts-Verlag GmbH, Köln
- Kim, Sangho(1999), Efficiency of Social Security Systems: Korea Funded System versus German PAYG System, in Mueller, D. C.(eds.): Competition, Efficiency and Welfare, Kluwer Academic Publishers, Boston, pp.341-350

- _____ (1992a), Unfunded Social Security Wealth and Personal Savings in West Germany, Paper presented at Congress of International Institute of Public Finance 1992
- _____ (1992b), Gesetzliche Rentenversicherung und Ersparnisbildung der Privaten Haushalte in der BRD, in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 81, pp.555-578
- Lee, Yong-ha(1993), Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren in Süd-Korea, HochschulVerlag, Freiburg
- Munnell, A. H. and Yohn, F. D.(1992), What is the Impact of Pensions on Saving? in Bodie, Z. et al(eds.): Pension and the Economy, Pennsylvania
- Neumann, M.(1986), Möglichkeiten zur Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Versorgungsmaßnahmen, Tübingen
- Pinera, J.(1997), "Auf dem Weg zum mündigen Bürger: Reform der Alterssicherung am Beispiel Chile", in Rentenreform - Lehren von draußen, Frankfurter Institut(ed.), pp.21-44
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1996), Reform Voranbringen, Jahresgutachten 1996/1997, Stuttgart, Metaler-Poeschel
- Schmähl, W.(1991), Alterssicherungssysteme in der Bewährung: Sozial- versus Privatversicherung?, in Krümmel, H-J et al(eds.): Allfinanz - Strukturwandel an den Märkten für Finanzdienstleistungen
- Specht, R.(1997), Selbstverwaltung und Organe, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften
- Williamson, J. B.(1999), Privatizing Public Pension Systems: Lessons for the United States from Latin America, Home Page of Center for Retirement Research at Boston College, <http://www.bc.edu/crr>

노동제도의 국제비교와 한국에의 시사점

— OECD 국가를 중심으로 —

박성준*

<목 차>

- I. 서론
- II. 노동시장제도의 존재 이유
- III. 경제위기 이후 우리 노동제도의 변화
- IV. OECD 국가들의 경험과 실증분석
- V. 요약 및 결론

* 한국경제연구원 선임연구위원

I. 서론

우리 경제는 1997년 말 사상 초유의 위기를 맞았다. 이를 극복하기 위해 정부는 강도 높게 전반적인 경제의 구조조정을 추진하였다. 이러한 가운데 노동시장에서는 중대한 변화가 일어났다. 먼저 총수요가 내수와 수출에서 극심하게 위축되었으며 고금리에 의하여 휴·폐업이 속출됨과 동시에 기업의 구조조정이 촉진되었다. 또한 1998년 초 노사정 위원회의 출범과 동시에 1997년 3월 제정되었던 정리해고제의 2년간 유예기간을 폐지하였으며 이와 동시에 근로자 파견법(이하 파견제)의 제정, 직업소개업에 대한 규제 완화 그리고 8월의 파견제 시행령의 발효 등 제도적 변화가 있었다. 그리고 1993년도에 제정된 고용보험제도에도 변화가 있어 고용보험제의 적용범위, 실업급여의 수급기간 및 수급액을 높이는 등¹⁾ 일련의 노동제도에의 변화가 있었다.

이러한 변화과정 가운데 우리 사회는 일찍이 겪어보지 못했던 대량 실업을 맞이하게 되었다. 그러나 지난 2년간 위기 극복을 위한 각고의 노력으로 경기가 회복되면서 1999년 1/4분기를 기점으로 실업률이 하락하고 취업자가 증가하는 등 고용의 양적 지표에 개선 기미가 보이고 있다.

그러면 1998년도의 대량 실업과 올해의 실업률 하락은 무엇 때문일까? 물론 경기의 침체, 그리고 그 이후의 회복도 영향을 미쳤겠지만 1998년도의 노동제도(institution)의 변화 특히, 노동시장과 관련된 제도도 무시 못할 정도의 영향을 미치지 않았을까? 본 연구에서는 이러한 의구심을 풀어보고자 우리 노동시장에 미치는 노동제도의 영향(the impact of institutions)을 다루었다.

노동제도가 노동시장의 성과(performance)에 미치는 효과분석은 결코 생소한 분야가 아니다. 이미 지난 10년간 선진 각국 특히 OECD국가를 중심으로 활발한 연구가 진행되어 왔다. <표 1>에서 보듯이 1970년대 미국은 다른 OECD국가보다 높은 실업률을 보였다. 그러나 1980년대에는 상황이 반전되어 미국은 상대적으로 실업률이 낮은 국가가 되었다. 미국은 인구가 유럽보다는 적지만, 1975년과 1985년 사이에 2000만개의 새로운 직장을 만들었다. 반면에 유럽의 OECD국가들은 이 기간에 고작 200만개의 직장을 만들었을 뿐이다(Freeman 1994). 1990년대 중반까지 미국의 실업률이 5% 떨어진데 비해, 유럽의 실업률은 평균 9% 이상의 높은 수준에 머무르고 있다. 높은 직업창출과 상대적으로 낮은 실업률의 미국과 느린 직업성장 그리고 지속적인 고 실업의 유럽은 극명한 대조를 보였다.

* 한국경제연구원 선임연구위원

1) 고용보험과 관련된 실업급여의 수급기간 및 수급액 적용범위 그리고 능동적 노동시장정책 등 고용보험제도는 이미 1993년도에 제정되었다. 따라서 경제위기로 이제도가 도입 되었다고 보기는 어렵고 단지 적용 강도가 높아졌다고 하겠다.

<표 1> OECD 국가들의 실업률

(단위: %)

	1973	1991	1998
Austria	1.1	3.8	4.3
Belgium	2.7	14.0	9.4
Denmark	1.7	8.5	10.0
Finland	2.3	6.1	17.1
France	2.6	9.7	11.6
Germany(W)	0.7	8.5	6.7
Ireland	5.7	15.5	12.9
Italy	6.2	10.2	12.2
Netherlands	2.2	14.0	6.5
Norway	1.5	3.0	4.9
Spain	2.5	20.1	22.7
Sweden	2.8	3.1	9.2
Switzerland	0.4	1.1	3.3
UK	3.0	13.0	8.7
Australia	1.3	8.9	8.5
Canada	5.5	11.2	9.5
Japan	1.3	2.7	3.1
New Zealand	0.2	5.7	6.3
Non-US average (unweighted)	2.4	8.8	9.3
US	4.8	7.4	5.5

자료: Compiled from Freeman(1988), p.70, Nickell(1996), p.13, OECD(1983), p.23, OECD(1996), p.198.

적어도 OECD국가들은 교육수준, 정부형태, 생활 수준 그리고 경제발전 등 많은 면에서 상당히 닮았는데도 불구하고 이와 같이 노동시장의 성과(performance)가 달리 나타나는 이유가 노동시장 제도의 차이에 기인하는 것이 아닌가하여 노동제도(institution)와 성과(performance)와의 인과관계에 대한 연구가 활발하게 진행되어 왔다.

본 연구에서는 우리 정부가 1997년 말 경제 위기 이후 취한 일련의 노동시장관련 제도의 변화와 이와 관련된 OECD국가의 경험과 실증연구를 통하여 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제도가 존재하는 이유에 대해서 고려하기로 한다. 왜냐하면 제도에 대한 수요가 어디서 왔는지 이해하는 것은 경제발전예 따른 제도의 반응을 예견하는데 있어 도움이 되기 때문이다. 따라서 제 2장은 이 부분에 할애한다. 그리고 제 3장에서는 경제위기 이후 우리 노동제도의 가장 큰 변화라고 볼 수 있는 고용보호의 규제완화 및 파견 근로제를 비롯한 임시직 규제완화 그리고 고용보험제를 소개함과 동시에 국제비교도 한다. 그런 다음 제 4장에서는 OECD 국가들의 노동제도의 경험과 실증 연구를 소개하고 제 5장에서는 OECD의 경험과 연구를 바탕으로 우리 노동제도변화가 노동시장에 미치는 영향에 대한 시사점을 도출함으로써 결론짓기로 한다.

II. 노동시장제도의 존재 이유

제도의 존재이유에 대해서는 대체로 두 가지 접근방법이 있다. 첫째, 일반적으로 불완전정보에 따른 시장실패를 기초로 하여 접근하는 방법이고 둘째, 정치적으로 힘이 있는 집단들이 누구인지를 확인(identify)하고 그들의 경제적 이익이 무엇인지를 이해하려는 시도로서의 정치 경제학적 방법이 있다.

두 가지 접근방법에 대한 이해를 돕기 위해 예로 해고제한 규정이 존재하는 이유에 대한 설명의 차이를 들어보자. 먼저, 첫 번째 접근방법에서는 기업은 노동자에게 고용안정을 제공하는데 이는 기업의 이런 행동이 노동자들로 하여금 수익이 불확실한 기업 특수적 인적 자본(firm-specific training investment)을 자발적으로 수행케 하여 생산성 증가에 따른 이윤을 추구하기 때문이다(Hashimoto, 1990). 그러나, 노동시장에서 오직 한 기업만이 암묵적으로 또는 명시적으로 고용안정을 제공한다면, 직장에서 해고의 가능성이 높은 노동자들 또는 상대적으로 능력이 떨어진 노동자들이 그 기업에 상당한 매력을 느낄 것이다. 또한 비대칭정보로 인하여 즉 노동자가 그들 자신의 생산성에 대해서 기업보다 더 많이 알고 있으므로 역 선택(adverse selection) 문제가 발생하여 그 기업은 고용안정을 제공하려는 의지를 줄일 것이다. 이는 결국 보험시장에서 보는 바와 같이 고용 안정의 준 최적(suboptimal)상태를 낳게 된다. 그러나, 고용안정을 제공하는 법을 제정하면 모든 기업이 노동자의 고용안정을 제공하여야 하고 따라서 노동자들은 기꺼이 기업특유의 기술훈련에 투자를 함으로써 경제적 효율성을 증가시킬 수 있다(Levine and Tyson, 1990). 따라서 해고 제한 규정이 존재하게 된다.

다음으로 정치 경제적 접근방법²⁾은 대체로 내부자(insider)의 수가 많고 잘 조직되어 있는 경우 피고용자에게 편익(benefit)을 제공하는 정책들은 심지어 이것들이 지속적으로 높은 실업을 가져온다고 할지라도 채택되기 쉽다. 높은 해고비용(high mandated firing costs)을 수반하는 해고제한 규정은 직업이 없는 사람들(outsider)을 희생시켜 피고용자를 보호하기 위한 제도이다. 그러나 다른 한편으로는, 실업자 집단이 클수록 기업의 유연성을 증가시키는 노동시장의 개혁이 더 쉽게 일어날 것이다. 예를 들면, 1990년대 초 스페인에서 노동력의 약 20%가 실업상태였고 피고용인의 33%가 계약직 (fixed-duration contract) 상태였다. 노동력의 거의 반이 직업이 없는 상태였기 때문에 이들 집단에게 혜택을 주는 노동시장개혁이 단행되었다. 이와 같이 정치 경제적 접근방법은 (political economy approach) 민주주의 구조에서 투표자 voter에 초점을 맞추고 어떤 집단이 제도 변화에서 혜택을 받았는가를 규명하는 것이다.

그러나 해고제한 규정은 어떠한 접근 방법으로도 존재 가치가 인정되나³⁾ 모든 제도가 그렇듯이 이 규정은 또한 노동시장에 적지 않은 부작용을 초래한다. 한편으로는 피고용자들은 그들 자신의 직장이 보장되기 때문에 임금수준을 높이려 할 것이고 다른 한편으로는 해고 비용이 높아짐으로 기업은 근로자를 고용(hiring)하는데 신중을 기하게 되어 노동의 수요를 위축시키는 요인으로 작용하여 고 실업을 유발하게 된다.

2) Saint-Paul(1996)의 논문에서 일부 발췌하였다.

3) 물론 해고 제한 규정이 정치적으로 결정될 경우 이 규정이 취업자와 미취업자간의 자원 배분에 영향을 미치므로 사회적 후생함수에 대해 고려해야 한다.

III. 경제위기 이후 우리 노동제도의 변화

본 장에서는 1997년 말 경제 위기 이후 시행한 일련의 노동제도의 변화를 살펴보고 동시에 제도들의 국제비교를 하기로 한다. 특히 경제 위기 이후 노동시장 유연화의 기세로 정리해고 및 근로자 파견제를 비롯한 임시직 규제완화와 또한 기업의 도산 및 구조조정에 의해 발생한 대량 실업자의 구제를 위한 고용보험제의 변화를 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 정리해고제

과거 우리의 노동법의 해고에 대한 규정은 주로 정규 근로자의 고용보호차원에서 이루어졌었다. 과거 근로기준법 27조에 의하면 사용자는 근로자에 대하여 '정당한 이유'가 없는 한 해고를 하지 못하게 되어 있었다. 따라서 정당한 이유에 대한 논란이 많았으며 설혹 정당한 이유가 있어 해고하고자 할 지라도 법원의 판례⁴⁾에 따라 그 절차가 매우 복잡하여 실제 해고가 용이하지 않았다. <표 2>⁵⁾에 나타났듯이 우리 법이 얼마나 정규근로자에 대한 보호가 엄격한지를 잘 보여주고 있다.

그러나 경제위기이후 노동시장 유연화의 기세로 정리해고제가 새로이 신설되었다. 지난 1998년 2월에 개정된 근로기준법은 정규 근로자의 고용보호는 그대로 둔 채 기업의 구조조정의 원활화를 위해 제 31조에 '경영상 이유에 의한 해고'를 신설하여 정리해고의 길이 열렸다. 이 법의 개정으로 우리 나라는 정리해고에 관한 한 <표 2>에서 보다시피 가장 수월한 나라 중의 하나가 되었다⁶⁾.

-
- 4) 해고회피 노력을 해야하고 해고 기준 및 대상자를 선정 후 노조 또는 근로자 대표와의 협의를 거쳐야 하며 해고시 30일 전에 사전 통보할 것 등으로 되어 있음.
 - 5) 이 표는 OECD에서 해고 사유, 해고 회피 노력, 해고기준 및 대상자 선정 그리고 근로자 대표와의 협의, 해고시의 사전통보 및 해고 위로금 등의 절차 뿐 만 아니라 정부의 해당부처에 사전 통보 등을 종합하여 일반 해고의 어려움을 점수화한 후 국가별 순위를 매긴 것이다.
 - 6) OECD에서 우리 나라를 정리해고가 가장 수월한 나라 중 하나로 보는 것은 단지 98년 2월의 법개정의 결과를 반영한 것일 뿐 정리해고 시 요건 절차 등을 고려한다면 우리 나라는 결코 정리 해고가 용이한 나라로 보기 힘들다. 실제 정리 해고가 법제화되었어도 기업들은 여전히 명예퇴직제를 선호하고 있는 것을 보아도 알 수 있다.

<표 2> 일반 해고 및 정리해고 규제의 국제비교

	일반 해고		정리 해고
	'80년대 말	'90년대 말	
중서부 유럽			
오스트리아	2.6 (12)	2.6 (17)	3.3 (16)
벨기에	1.5 (6)	1.5 (6)	4.1 (24)
프랑스	2.3 (9)	2.3 (14)	2.1 (4)
독일	2.7 (13)	2.8 (21)	3.1 (13)
아일랜드	1.6 (8)	1.6 (8)	2.1 (4)
네덜란드	3.1 (18)	3.1 (25)	2.8 (9)
스위스	1.2 (5)	1.2 (5)	3.9 (22)
영국	0.8 (2)	0.8 (2)	2.9 (11)
남부 유럽			
그리스	2.5 (11)	2.4 (16)	3.3 (16)
이태리	2.8 (16)	2.8 (23)	4.1 (24)
포르투갈	4.8 (20)	4.3 (27)	3.6 (20)
스페인	3.9 (19)	2.6 (18)	3.1 (13)
터키	..	2.6 (19)	2.4 (6)
북구			
덴마크	1.6 (7)	1.6 (7)	3.1 (13)
핀란드	2.7 (14)	2.1 (11)	2.4 (6)
노르웨이	2.4 (10)	2.4 (15)	2.8 (9)
스웨덴	2.8 (17)	2.8 (22)	4.5 (27)
체제 변화국			
체코	..	2.8 (24)	4.3 (26)
헝가리	..	2.1 (10)	3.4 (18)
폴란드	..	2.2 (12)	3.9 (22)
북미			
캐나다	0.9 (3)	0.9 (3)	3.4 (18)
멕시코	..	2.3 (13)	3.8 (21)
미국	0.2 (1)	0.2 (1)	2.9 (11)
아시아와 오세아니아			
오스트레일리아	1.0 (4)	1.0 (4)	2.6 (8)
일본	2.7 (15)	2.7 (20)	1.5 (2)
한국	..	3.2 (26)	1.9 (3)
뉴질랜드	..	1.7 (9)	0.4 (1)

* 점수가 높을수록 규제정도가 강함.

** ()는 국가별 순위

*** '90년대

자료: OECD Employment outlook, 1999. OECD.

2. 임시직 규제완화

1993년 정부에서 입법화를 시도하다가 노동조합의 반대로 여러 번 실패한 후 경제 위기의 힘을 입고 뒤늦게 1998년에 파견법이 제정이 되어 파견 근로제는 합법화의 길을 걷게 되었다. 비록 합법화되기는 하였으나 <표 3>에서 보듯이 전체 27개국 중 16위로 규제가 심한 국가중의 하나로 규정되어 있다. 이와 같이 우리 나라가 규제가 강한 국가로 분류되는 데에는 우선 파견 직종이 26개 직종으로 제한되어 있고 파견 기간이 최장 2년으로 되어 있기 때문이다. 여기서 흥미로운 것은

일본이 우리 보다 규제가 더 심한 국가로 나와 있는데 이는 일본이 1999년 12월에 파견법을 개정 한 점을 고려치 않았기 때문이다. 참고로 일본은 지난 법개정 시 직종제한을 포지티브(positive)방식에서 네가티브(negative)⁷⁾방식으로 바꾸었다.

다른 한편 계약직의 경우 OECD에서는 계약직을 사용하는 목적에 대한 규제, 계약을 계속할 수 있는 회수 및 최대 계약 기간 등으로 분류한 후 이를 점수화 하여 국가별 순위를 매겼다. <표 3>에서 보는 바와 같이 우리나라는 총 27개국 중 13위로 계약직 사용에 대해서는 상당히 관대한 국가로 분류되고 있다.

그러나 임시직에 대한 규제 정도에 따른 국가별 순위를 보면 <표 4>에서 보는 바와 같이 아직 까지 중·하위에 속한다고 볼 수 있다.

3. 고용보험제

우리나라는 1993년에 고용보험제를 입법화하였고 이의 시행을 1995년부터 하기로 하였었다. 그러나 기실 이 제도의 본격적인 활용은 경제 위기이후 대량 실업의 발생에 따른 것이라고 볼 수 있다. 또한 정부는 실업자의 보호차원에서 이의 적용대상을 확대하였고 실업급여를 상향조정하였으며 수급자격 및 수급기간 등을 상당히 완화하였다. 그러나 이 제도의 근본 취지는 실업자의 보호이기 때문에 이 제도가 노동 시장에 영향을 주었다기보다는 역으로 이 제도가 오히려 노동 시장에 영향을 받았다고 볼 수 있다.

7) 여기서 포지티브 방식이란 어떤 업종만 가능하게 하는 방식을 의미하고 네가티브 방식이란 어떠한 업종을 제외하고 모든 업종을 허용하는 방식을 의미한다.

<표 3> 임시직 규제의 국제 비교

	계 약 직						과 건 직					
	계약사유		최대계약 갱신회수		최대계약기간		과건규제정도		갱신제한여부		최대과건기간	
	크기 0에서 3		횟수		개월수		크기 0에서 4		있다/없다		개월수	
	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말
중서부 유럽												
오스트리아	2.5	2.5	1.5	1.5	무제한	무제한	3.0	3.0	있다	있다	무제한	무제한
벨기에	0.0	2.0	1.0	4.0	24.0	30.0	2.0	2.0	있다	있다	2.0	15.0
프랑스	1.0	1.0	3.0	2.0	24.0	18.0	2.5	2.0	있다	있다	24.0	18.0
독일	2.0	2.5	1.0	4.0	18.0	24.0	2.0	3.0	있다	있다	6.0	12.0
아일랜드	3.0	3.0	무제한	무제한	무제한	무제한	4.0	4.0	없다	없다	무제한	무제한
네덜란드	3.0	3.0	1.0	3.0	무제한	무제한	3.0	3.5	있다	있다	6.0	42.0
스위스	3.0	3.0	1.5	1.5	무제한	무제한	4.0	4.0	없다	없다	무제한	무제한
영국	3.0	3.0	무제한	무제한	무제한	무제한	4.0	4.0	있다	없다	무제한	무제한
남부 유럽												
그리스	0.0	0.0	2.5	2.5	무제한	무제한	0.0	0.0	..	..	..	..
이태리	0.5	1.0	1.5	2.0	9.0	15.0	0.0	1.0	..	있다	..	무제한
포르투갈	2.0	2.0	3.0	3.0	30.0	30.0	1.0	2.0	있다	있다	9.0	9.0
스페인	2.0	1.0	6.0	3.0	36.0	36.0	0.0	2.0	..	있다	..	6.0
터키	0.0	0.0	..	1.5	..	무제한	0.0	0.0	..	..	..	..
북구												
덴마크	3.0	3.0	1.5	1.5	무제한	무제한	2.0	4.0	있다	없다	3.0	무제한
핀란드	1.0	1.0	1.5	1.5	무제한	무제한	4.0	4.0	..	없다	..	무제한
노르웨이	1.0	1.0	1.5	1.5	무제한	무제한	1.5	3.0	있다	있다	..	24.0
스웨덴	2.0	2.5	2.0	무제한	..	무제한	0.0	4.0	..	없다	..	12.0
체제 변화국												
체코	..	2.5	..	무제한	..	무제한	0.0	4.0	..	없다	..	무제한
헝가리	..	2.5	..	무제한	..	60.0	0.0	4.0	..	없다	..	무제한
폴란드	..	3.0	..	2.0	..	무제한	0.0	4.0	..	있다	..	무제한
북미												
캐나다	3.0	3.0	무제한	무제한	무제한	무제한	4.0	4.0	없다	없다	무제한	무제한
멕시코	..	0.5	..	무제한	..	무제한			..	..	..	..
미국	3.0	3.0	무제한	무제한	무제한	무제한	4.0	4.0	없다	없다	무제한	무제한
아시아와 오세아니아												
오스트레일리아	3.0	3.0	1.5	1.5	무제한	무제한	4.0	4.0	없다	없다	무제한	무제한
일본	..	2.5	2.5	2.5	..	무제한	2.0	2.0	있다	있다	24.0	36.0
한국	..	2.5	..	2.5	..	무제한	0.0	2.5	..	있다	..	24.0
뉴질랜드	..	3.0	..	5.0	..	무제한		4.0	..	없다	..	무제한

* 점수가 높을수록 규제가 없음.

자료: OECD Employment outlook, 1999. OECD.

<표 4> 임시직 규제의 국제 비교

	계약직		파견직		규제의 강도	
	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말	80s 말	90s 말
중서부 유럽						
오스트리아	1.8 (10)	1.8 (15)	1.8 (8)	1.8 (15)	1.8 (7)	1.8 (14)
벨기에	5.3 (18)	2.0 (18)	4.0 (12)	3.5 (22)	4.6 (17)	2.8 (19)
프랑스	3.5 (15)	4.0 (24)	2.6 (9)	3.3 (20)	3.1 (11)	3.6 (23)
독일	3.5 (15)	1.8 (15)	4.0 (12)	2.8 (18)	3.8 (15)	2.3 (18)
아일랜드	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
네덜란드	1.5 (8)	0.8 (7)	3.3 (10)	1.6 (14)	2.4 (9)	1.2 (12)
스위스	1.3 (5)	1.3 (10)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.9 (5)	0.9 (8)
영국	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
남부 유럽						
그리스	4.0 (17)	4.0 (24)	5.5 (16)	5.5 (25)	4.8 (18)	4.8 (25)
이탈리아	5.3 (18)	4.3 (26)	5.5 (16)	3.3 (20)	5.4 (19)	3.8 (24)
포르투갈	2.3 (11)	2.3 (19)	4.5 (15)	3.8 (23)	3.4 (12)	3.0 (21)
스페인	1.5 (8)	3.0 (21)	5.5 (16)	4.0 (24)	3.5 (13)	3.5 (22)
터키	..	4.3 (26)	5.5 (16)	5.5 (25)	..	4.9 (26)
북구						
덴마크	1.3 (5)	1.3 (10)	4.0 (12)	0.5 (1)	2.6 (10)	0.9 (8)
핀란드	3.3 (13)	3.3 (22)	0.5 (1)	0.5 (1)	1.9 (8)	1.9 (15)
노르웨이	3.3 (13)	3.3 (22)	3.8 (11)	2.3 (16)	3.5 (14)	2.8 (19)
스웨덴	2.7 (12)	1.8 (15)	5.5 (16)	1.5 (13)	4.1 (16)	1.6 (13)
체제 변화국						
체코	..	0.5 (6)	5.5 (16)	0.5 (1)	..	0.5 (6)
헝가리	..	0.8 (7)	5.5 (16)	0.5 (1)	..	0.6 (7)
폴란드	..	1.0 (9)	5.5 (16)	1.0 (12)	..	1.0 (11)
북미						
캐나다	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
멕시코	..	2.5 (20)	..	..	..	..
미국	0.0 (1)	0.0 (1)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.3 (1)	0.3 (1)
아시아와 오세아니아						
오스트레일리아	1.3 (5)	1.3 (10)	0.5 (1)	0.5 (1)	0.9 (5)	0.9 (8)
일본	..	1.5 (13)	..	2.8 (18)	..	2.1 (17)
한국	..	1.5 (13)	5.5 (16)	2.6 (17)	..	2.1 (16)
뉴질랜드	..	0.3 (5)	..	0.5 (1)	..	0.4 (5)

* 점수가 높을수록 규제가 없음.

자료: OECD Employment outlook, 1999. OECD.

IV. OECD 국가들의 경험과 실증분석

본 장에서는 앞 장에서 살펴본 경제위기 이후 변화된 우리의 제도가 노동 시장의 성과 특히 실업에 어떠한 영향을 주는지를 일찍이 이를 경험한 OECD 국가들의 경험과 연구를 통해 살펴보기로 한다.

1980년대를 거치면서 미국은 낮은 실업률을 구가하는 반면 유럽은 여전히 높은 실업률을 유지하는 이유로 많은 경제학자들은 노동시장의 유연성에 초점을 맞추어 왔다. 유럽에서는, 임금설정과 노동 분배에 대한 경직적인 제도가 1970년대와 1980년대의 수요충격에 대한 조정을 막았다고 가정해 왔다. 그리고 일종의 이력효과(hysteresis)⁸⁾가 - 초기의 실업증가가 스스로 진행(self-enforcing)이 되는- 초기 충격이 지나간 후에도 실업을 높게 유지하게 한다고 가정해 왔다.

유럽의 실업문제에 대한 OECD분석에서 유연성의 문제는 핵심적인 것이다. 실제로 OECD의 권고안을 살펴보면 노동시장 여건에 따라 임금이 민감하게 반응하도록 할 것, 고용보호조건(항)의 축소, 장기실업을 줄이기 위한 실업보험제도의 개선 그리고 근로시간(working-time) 유연성을 증가시키는 프로그램 등이 포함되어 있다. 유연성의 부족이 유럽에서 고용의 성장을 억제하고 있다는 가정이 이 권고안(recommendation)에 암암리에 배여 있다.

이제 각 국가의 노동시장 유연성의 차이와 변화가, 구체적으로는 유럽의 높은 실업률을 만든다고 가정되는 고용보호법, 실업보험제도(UI system) 및 임시직 등 유럽 특유의 노동제도가 고용에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보기로 한다.

1. 고용보호제도

유럽의 높은 실업과 관련하여 가장 큰 논쟁 중 하나는 일반적으로 해고의 사전통보 (advance notice of layoff), 해고위로금 지불(severance pay), 또는 인력감축 (downsizing)에 대한 노조 또는 노동 협의회와의 협의 등 직장보호의 정도(degree of mandated job protection)에 대한 것이다. 그것들이 수요의 증가 또는 감소에 대해 고용의 조정 속도를 느리게 할 것으로 예상된다. 실제 비록 제한되기는 하였지만 실증 증거는 이들 조항들이 평균실업에 양(+)의 효과가 있다고 시사한다.

먼저, Lazear(1990)는 이 문제를 연구하기 위하여 1956-1984년 사이의 20개국 자료를 분석하는 횡단면 시계열 접근방법을 사용하였다. 국가의 효과(country effect)를 고려하지 않은 모델에서, 그는 해고위로금이 관대할수록 고용/인구 비율, 경제활동참가율 및 노동자 1인당 주 노동시간을 낮추는 것으로 나타난 반면 실업률에 대한 효과는 애매하게 나오고 있음을 나타냈다. 이러한 추정 결과는 국가 효과들 간에 기인할 수도 있어 국가 더미변수⁹⁾를 모델에 포함시켜 추정한 결과 해고위로금의 고용/인구비율에 대한 효과는 비록 미미하지만 음(-)으로 나타나고, 노동자 1인당 노동시간에 대한 효과는 뚜렷하게 음(-)으로 나타나고 있다. Lazear의 결과는 해고위로금 지불에 대한 법적 조항(mandated severance pay)은 새로운 고용을 줄이고, 또한 이 조항은 시간제(part-time) 노동자에게는 적용되지 않기 때문에 정규직(full-time job)이었던 것을 시간제(part-time job)로 바꾼다는 것을 지적하였다.

두 번째, Addison and Grosso(1996)는 Lazear(1990)의 자료의 문제점을 수정하여 Lazear(1990)의 분석을 재분석한 후 다음과 같은 추정결과를 찾아내었다. 해고위로금의 고용/인구비율과 경제활동참가율에 대해서는 음(-)의 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 해고 위로금이 크면 클수록 주 노동시간도 증가시키는 것으로 나타나고 있다. 이 조사결과는 국가더미변수를 포함하여 추정하여도 같은 결론이 도출되었다. 더욱이, Addison and Grosso(1996)는 실업에 대해서는 통계적으로 유의한 양(+)의 효과를 알아낸 반면에, 국가더미변수를 포함할 경우의 추정 결과는 그다지 뚜렷하지가 않았다. 비록 노동자 1인당 노동시간에 대한 해고위로금의 효과 추정은 Lazear(1990)과 상반되게 나왔으나, 양(+)의 효과는 기업이 해고위로금을 고용의 고정비용으로 취급한다는 사실을 지적할 수 있다. 마지막으로, Addison and Grosso(1996)는 해고의 사전 통보(advance notice of layoff)는 심지어 국가효과 모델에서도 고용, 경제활동참가율 그리고 시간을 증가시키는 반면 실업을 줄인다는 것을 알아냈다. 반대로, Lazear(1990)는 오직 국가효과를 고려하지 않은 모

8) 히스테리(hysteresis)를 일으키는 메커니즘의 한 예로 실업의 기간이 길어짐에 따라 노동자들의 기술이 퇴행되고 따라서 실업에서 탈출이 더욱 어려워진다는 것임. 또 다른 예로서, 실업이 증가할 때보다는 감소할 때 취업자의 직장은 덜 위협받기 때문에 노조는 더 공격적이 됨. 따라서 경기 회복기의 노조임금교섭은 오히려 실업의 하락을 느리게 함 (Layard, Nickell and Jackman 1991).

9) 국가 더미변수를 포함한 추정결과가 중요한 이유는 추정결과들이 지속적으로 국가효과에 기인하지 않기 때문임.

텔에서 사전 통보와 고용, 시간, 그리고 경제활동참가율간의 음(-)의 관계를 보여주었다.

Nickell(1997)의 국가횡단면(cross-country) 연구에서는 고용보호(employment protection)와 총 실업(overall unemployment) 간에 거의 관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나, 고용보호 정책은 단기효과보다 장기효과에 더 악영향을 끼친다 점을 제시하였다. 그는 1983-88 그리고 1989-94 기간에 평균 고용에 대한 고용보호의 효과를 조사하였다. 고용보호에 대한 측정으로써 연구 대상 20 개국 중 미국을 가장 고용보호가 미흡한 국가로 하고 이탈리아를 가장 보호가 잘 된 국가로 하여 그 외의 국가들은 고용보호정도에 따라 매긴 순위를 사용하였다. Nickell은 국가 고정효과(country fixed effect)를 통제할 수 없었던 반면에, 그는 실업보험제도(UI system), 노조교섭적용범위 그리고 공조(coordination), 능동적인 노동시장정책(active labor market policy)의 정도 그리고 인플레이션의 변화 등을 포함시켰다. 그는 고용보호의 총실업에 대한 효과는 미미하고 그나마도 통계적으로 유의하지 않다는 사실을 밝혀냈다. 그러나, 장기실업에 대하여는 크고 거의 유의적인 양(+)의 효과를 얻었고 단기 실업에 대하여는 크고 유의적인 음(-)의 효과를 얻었다. 장기 실업과 단기 실업에 대한 고용보호의 효과가 반대로 나타나는데 이는 단기의 효과는 취업자들에게는 고용보호의 증가에 기인한 반면에, 장기효과는 새로운 고용의 감소를 반영하기 때문이다. 이 두 효과로 총실업률에 대한 고용보호의 효과는 사라진다.

최근 OECD보고서(1999)에서도 고용보호법규(employment protection legislation, 이하 EPL)들이 실업에 미치는 영향을 두 기간(two-period) 모델을 사용하여 분석하였는데 여기서도 EPL이 실업에 미치는 효과는 일반적으로 총 실업과 EPL과는 별 관계가 없다는 결론이 나왔다.

고용보호정책의 효과에 대한 또 다른 증거로 미국은 주에 따라 고용보호의 정도가 다르다는 것에 착안하여 몇 개 주를 통제수단으로 사용하여 최저임금, 실업보험, 단체교섭을 규정하는 법을 포함한 다양한 노동시장 정책에 대한 연구이다. 이 연구의 장점은 OECD국가들 사이에서보다는 미국 주들 사이에 측정되지 않는 차이점이 거의 없다는 점이다.

1980년과 1989년 사이에, 피고용자가 잘못된 해고에 대하여 그들의 고용주를 고소할 수 있는 권리가 주어진 주의 수는 13개 주에서 45개 주로 증가하였다. Dertouzos and Karoly(1993)는 고용에 대한 법적 환경의 효과를 추정하기 위하여 이 변동을 조사하였다. 저자는 일반적으로 노동자를 해고시키는 고용주의 권리를 제한하는 것은 모든 다른 조건들이 동일하다면 통계적으로 유의하게 1-3%까지 고용수준을 감소시킨다는 것을 알아냈다. 이것은 노동시간의 1-3% 하락을 의미하지 않는다. 왜냐하면 고용보호는 고용의 고정비용을 구성하기 때문에, 노동시간의 증가를 기대할 수 있고 이의 증가가 고용하락을 상쇄하기 때문이다. Dertouzos and Karoly(1993) 연구에서 특히 주목할 만한 것은 이 연구에서 고용보호관련 법제정의 내생성(endogeneity)을 고려하려고 시도하였다는 점이다. 많은 사람들이 그들의 직장을 잃어버리는 상황에서는 고용보호 법 제정에 더 관심을 갖기 때문에 고용에 대한 그런 법 제정 효과를 단순한 단항식으로 추정할 경우 음(-)의 편향(negative bias)이 있을 수 있기 때문이다.

요약하자면, 고용보호의 효과를 조사하는 연구는 해고 위로금이 총 고용을 낮춘다는 생각을 지지하고 있다. 그러나 실업률에 대한 효과는 상당히 혼합되어 있다. 횡단면 자료에서 추정된 해고 위로금의 실업률에 대한 양(+)의 효과는 실업률이 높을 수록 해고 위로금의 액수를 높일 수 있기 때문에 역 인과관계(reverse causation)로 상방 편향(upward bias)을 가질 가능성이 있다. 단기 실업에 대한 음(-)의 효과를 대략적으로 상쇄하는 장기 실업에 대한 고용보호의 양(+)의 효과에 대한 Nickell의 결과는 총 실업률에 대한 효과가 없다는 것을 잘 설명해 주고 있다. 더욱이, 고용보호가 총 고용을 줄이기는 하나 남성 고용은 줄이지 않는다는 Nickell의 조사결과는 고용과 실업에 대한 고용보호의 효과 추정치 간의 성별차이도 보여준다.

결론적으로, 그 동안의 연구들은 고용보호가 총 실업에 미치는 효과는 거의 없는 것으로 나타났으나 단기 실업에 대한 음(-)의 효과를, 장기 실업에 대해서는 양(+)의 효과를 나타낸다는 Nickell의 연구는 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

2. 실업보험제도

실업보험(UI)제도는 유럽과 미국간에 뚜렷한 차이가 있는 분야이다. 특히, 유럽의 UI제도는 전통적으로 미국보다 높은 소득대체율과 상당히 긴 수급기간(duration)을 갖는다. UI 실업급여가 실업기간을 길게 한다는 증거는 미국의 연구로부터 풍부하게 있다. 그리고 장기 실업은 미국보다는 유럽에서 더 널리 퍼져있다. 유럽의 UI제도가 그들의 실업문제에 공헌한다는 사실을 제시하는 추가적인 증거가 국가횡단면분석에서 나왔다. Addison and Grosso(1996)는 다른 것들이 동일하면, 실업급여 기간이 길면 길수록 실업률을 높이는 반면 고용과 경제활동참가율을 떨어뜨린다는 것을 보여주고 있다. 그리고 Nickell(1997) 또한 관대한 UI제도가 실업에 공헌하였다는 횡단면 증거를 찾았다. UI 소득대체율(replacement rate)은 총, 단기 및 장기 실업에 양(+)의 효과가 있다. 특히 총 실업과 단기 실업에 대한 효과는 통계적으로 유의하였다. 최대(maximum) UI 혜택기간 또한 양(+)의 효과를 가졌으나 오직 장기실업에 대한 효과만이 통계적으로 유의하였다.

이러한 결과는 적어도 유럽의 높은 실업률을 설명하는데 있어 UI 실업급여의 역할을 암시한다. 그러나, 고용보호에서처럼 역으로(reverse) 실업이 높아짐에 따라 실업급여가 보다 관대해 질 수 있다. 하나의 예로, 1990년대 초기에 미국은 높은 실업률에 반응하여 UI혜택기간을 증가시켰다.

우리의 경우 경제위기로 인한 대량실업으로 인해 실업급여의 상향조정, 수급범위의 확대 및 수급기간의 연장 등 고용보험제도(UI)를 강화하였으나 어느 정도 실업률이 하락한 후에는 이 제도를 다소 완화하여야 한다. 그렇지 않을 경우 이 제도로 장기 실업을 유도하는 그 부작용을 낳을 것이다.

3. 유럽의 노동시장 유연화 추진과정

적어도 노동제도에 기인하여 유럽의 고용수준이 낮아졌다는 사실로 많은 유럽국가가 그들의 노동시장을 보다 유연하게 만들기 위한 시도를 하여 왔다. 그러나, 이러한 노력은 아직 유럽의 실업률을 낮추는데 성공하지 못한 듯하다. 1980년대와 1990년대에 프랑스, 이탈리아, 스페인, 그리고 스웨덴에서 제정된 법은 계약직(fixed duration contract), 해고 위로금의 감소, 병가혜택의 축소 그리고 청소년에 대한 최저임금의 차등화(youth subminimum) 등을 포함하고 있다. 게다가, 영국은 노조의 힘을 제한하고 그리고 소득대체율도 낮추고 실업급여 수급기간도 축소하였다. 그러나, 영국을 제외한 이들 국가들은 다른 차원에서 오히려 유연화에 역행하여 고용관계를 더욱 규제하였다. 즉, 해고를 더욱 어렵게 한다든지 또는 고정기간 계약 사용을 규제하였다.

Bertola and Ichino(1995)는 정부의 이러한 이율배반적인 정책은 유연화 개혁의 신빙성을 감소시킨다고 주장한다. 영국을 제외한 타 국가의 정부는 해고를 용이하게 하는 정책을 세울 때, 기업들과 노조는 오히려 고용보호 또한 제정될 것이라는 예측을 받게 했다. 따라서 취업자들은 임금수요에 더 공격적이 된다. 그리고 기업들은 미래 해고비용 때문에 고용을 삼가하게 된다. 따라서 유연성이 지속적이고 영구적이 아닌 이상 유연화정책은 오히려 고용의 창출은 없이 대량 해고만을 야기시키는 사태를 빚어냈다. 반대로, 저자들은 영국의 개혁은 유연성의 방향에서 일관성 있게 그리고 지속적이었다고 주장하였다. 그리고 그러한 경우에 비록 미국만큼은 아닐지라도 실업으로의 진

입·퇴출 흐름 둘 다 일반적으로 다른 유럽국가의 것보다 더 높게 되었다. 따라서, 대처 Thatcher의 프로그램으로 영국은 보다 유연화로 나아갔고 그리하여 장기실업률은 1983-88년 그리고 1989-94년 사이에 떨어졌다.

여기서 우리는 노동개혁의 수행과정에 대한 주요한 메시지를 얻을 수 있다. 즉, 노동개혁은 일관성 있게 그리고 지속적으로 하지 않는 이상 그 성과를 기대하기 어렵다는 점이다.

4. 유럽국가의 노동시장제도의 역기능에 대한 교정정책

위에서 본바와 같이 유럽 특유의 노동제도는 역기능적 작용을 하는 것을 보았다. 따라서 유럽의 정부들은 제도들의 역기능을 최소화하기 위해 단기보상(short-time compensation), 공공고용(public employment), 능동적인 노동시장정책(active labor market policy), 청소년에 대한 최저임금 차등화(subminimum), 훈련 수당(training wages) 그리고 계약직(fixed duration employment contracts) 등 다양한 정책을 세웠다.

본 장에서는 우리 제도와 밀접한 관계가 있는 능동적 노동시장정책과 임시직에 대해서만 논의하기로 한다.

능동적인 노동시장정책(active labor market policy)은 실업문제에 대한 주요한 교정 메커니즘이다. Nickell(1997)은 1980년대와 1990년대 OECD 20개국을 연구한 결과 능동적인 노동시장정책에 대한 지출은 총·장기실업에 대하여 통계적으로 유의한 음(-)의 효과를 갖았다는 것을 보였다. 따라서, 이 프로그램들은 실업자가 직장을 찾을 가능성(likelihood)을 증가시킨다. 그러나, 이 프로그램들은 고용/인구비율에 대해 비록 양(+)이지만 유의하지 않은 효과가 있고 그리고 총 노동시간에 대하여 음(-)의 유의적이지 않은 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 능동적 노동시장 정책 프로그램은 이 프로그램들로 인해 실업된 노조원이 훈련과 재배치수당을 받을 수 있기 때문에 노조는 임금교섭에서 더 공격적이게 될 수 있다는 부작용을 낳아 그 효과가 반감된다.

유럽에서는 많은 고용관계가 고도로 규제됨으로써 오히려 많은 직업의 기회를 제공하는 새로운 형태의 유연성이 출현하였다. 특히 OECD국가에서 계약직이 급격히 증가하였는데 일 예로 유럽의 임시직 노동자는 1983년에 4%에서 1991년 10%로 증가하였다.

OECD에서 임시직의 성장은 적어도 정규직 시스템의 경직도에 대한 반응으로 보일지 모르나, 임시직 사용의 증가는 수요와 공급에도 기인한다고 볼 수 있다. 비록 자료는 제한되어 있지만 이런 고용의 발생은 미국에서도 증가하고 있다는 것이다. 미국과 비교하는 것은 다른 OECD국가들이 그들의 경직된 노동제도로 인하여 임시직이 성장하는지를 알아보는데 의미가 있다. 그러나, 불행히도 이러한 비교를 제한하는 두 가지 어려움이 있다. 첫 번째는 다른 OECD국가들과 같은 시기의 또 같은 정의의 임시직에 대한 미국의 자료를 얻기가 힘들다는 것이고, 두 번째 OECD국가에 따라서는 임시직의 직종 및 기간 등을 제한하거나 불법화한다는 것이다.

이러한 제약하에 <표 5>은 파견근로자 및 계약직 등 임시직의 일반적 정의에 기초한 OECD국가의 1983년과 1991년 자료와 미국의 1995년 자료를 보여준다. <표 5>에서 보듯이 4.5-6.4%의 미국 임시직 범위는 다른 OECD국가보다 낮다. 그리고 1991년 11.5%의 비 가중평균보다도 적다. 이것은 미국자료는 1995년에 대한 것이고 임시직이 증가해 왔다는 것 그리고 많은 다른 국가들은 미국과 달리 임시직의 사용을 엄격히 규제하고 있다는 것을 고려할 때 <표 5>의 자료는 OECD국가들에서 임시직 증가가 매우 빠른 것은 적어도 경직적인 노동시장제도에 기인한 것이라고 볼 수 있다.

그러한 임시직의 증가는 유럽에서 고용에 대한 혼합된 효과를 가질 수 있다. 한편으로, 직업의

기회가 증가하겠지만, 임시직은 정규직보다 분명히 더 쉽게 근로계약이 종결될 수 있고, 그들의 임금은 상대적으로 더 낮다. 다른 한편으로는, 정규직은 임시직에 의하여 경기변동으로부터 보호 받음으로, 임시고용은 또한 많은 유럽노동시장의 이중화 (dualization)를 낳는다. 예를 들면, 1984년 임시고용계약을 합법화한 스페인의 경험에 대한 연구에서 Bentolila and Dolado(1994)는 고용이 결과적으로 경기변동에 민감하고 장기실업은 떨어졌다는 것을 알아냈다. 그러나, 임금의 실질 성장이 1984년 후에 가속화되었는데 이는 정규직 근로자들이 임금교섭에서 더 공격적으로 되었다는 사실을 기업수준 (firm level) 자료에서 보여주고 있다. 임시직은 정규직과 실업간의 완충 역할을 하는 것으로 나타났다. 따라서 계약적이 능동적인 노동시장정책의 경우처럼, 직업을 창출하는 또 다른 메커니즘이지만 그 효과는 매우 제한적이라고 볼 수 있다.

<표 4> OECD 국가들의 총고용(total employment)대비 임시직 고용비중
(단위: %)

	1983	1991
Belgium	5.4	5.1
Denmark	12.5 ¹	11.9
Finland	11.1	13.1
France	3.3	10.1
Germany(W)	9.9 ¹	9.3
Greece	16.3	14.7
Ireland	6.2	8.3
Italy	6.6	5.4
Luxembourg	3.2	3.3
Netherlands	5.8	7.7
Portugal	16.9 ²	16.5
Spain	11.3 ³	32.2
UK	5.5	5.3
Australia	21.1 ²	19.7
Japan	10.3	10.5
Non-US average (unweighted)	9.7	11.5
US		
Agency temporaries & short-term hires.	na	4.5 ⁴
Agency temporaries; short-term hires; & on-call workers.	na	6.4 ⁴

주: 1 = 1984; 2 = 1987; 3 = 1985; 4= 1995. With the exeption of the US, temporary employment includes those employed by temporary agencies and on direct fixed-term contracts.

자료: 미국: Houseman (1997) based on CPS data

다른 나라: Bentolila and Dolado (1994), based on OECD data.

V. 한국에서의 시사점 및 결론

본 연구는 1997년 말 경제 위기이후 새로이 도입된 노동제도 특히 정리해고제와 파견근로제를 비롯한 임시직 규제완화 그리고 고용보험제가 노동시장에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 연구이다. 그리고 우리는 그 영향을 보기 위해 이미 우리보다 일찍이 이러한 제도를 도입하여 실시한 OECD국가들의 경험과 실증연구들을 살펴보았다.

우리 나라의 경제 위기 이후 노동제도의 변화와 관계가 있는 OECD국가들의 제도가 노동시장 성과 구체적으로는 실업에 미치는 효과에 대한 연구 결과들을 살펴보면 우선 고용보호제도는 총 실업에 미치는 효과에 대한 증거는 찾을 수 없으나 단기 실업에는 음(-)의 효과가 그리고 장기실업에는 양(+)의 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 실업보험제도의 영향으로 소득대체율은 총,

단기 및 장기 실업 모두에 양(+)¹의 효과가 있는 것으로 나타났으나 이의 해석에 있어서 역의 인과관계의 가능성에 대해서도 언급하고 있다. 반면 능동적 노동시장정책은 음(-)의 효과가 있는 것으로 규명되었다. 또한 임시직은 직업 기회를 늘려 실업에 음(-)의 효과가 있으나 그 효과가 매우 제한적이며 또한 노동시장을 이중화(dualization)시킨다는 부작용도 있음을 알 수 있다. 또한 유럽의 국가들은 노동시장의 유연화를 위한 다양한 시도를 하면서도 영국을 제외하고는 다른 한편으로는 고용보호를 위한 제조치를 다시 취함으로써 유연화에 실패한 것으로 드러나고 있다.

우리는 선진국가들의 경험과 실증연구가 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 먼저 정리해고제는 단기적으로는 실업을 늘리기 때문에 부정적인 효과가 있겠으나 이로 인해 기업은 근로자의 채용에 따른 비용 절감효과가 있어 장기적으로는 실업을 낮출 수 있음을 알 수 있다. 또한 임시직의 규제완화는 실업에 음(-)의 효과가 있음을 볼 수 있으나 이로 인해 고용구조가 매우 불안정할 수 있다는 부작용도 알 수 있다. 다른 한편 고용보험제에 대한 서구의 연구결과는 실업급여의 상향조정 및 수급기간의 연장은 오히려 실업을 증가시키는 결과를 가져오나 실업급여 및 수급기간의 상향조정은 역으로 실업의 급증에 따른 것이라는 해석도 덧붙이고 있다. 고용보험제에 대한 우리의 경험은 후자의 해석에 합당하다고 볼 수 있으나 장기적으로는 이들에 대한 하향 조정을 하지 않는 한 유럽의 경험을 답습하는 우를 피하기 어려울 것이다. 그리고 또한 유럽의 여러 나라들이 노동 시장의 유연화를 시도하면서도 다른 한편으로는 고용보호를 강화함으로써 실업을 낮추는데 실패한 반면 영국은 노동 시장의 유연화 조치를 일관성 있게 시도함으로써 실업률을 낮추었다는 연구 결과는 우리의 경우도 노동 시장의 유연화 조치 또는 노동 제도의 개혁을 일과성에 그치지 말고 꾸준히 일관성 있게 할 것을 시사하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 비록 우리 나라는 노동 시장의 유연화 조치를 과감히 실시는 하였으나 아직까지는 미흡하다고 볼 수 있다. 한 예로 정리해고제의 도입으로 최소한 정리해고에 관한 한 국제 비교에서 상위권에 속하나 실제로는 정리해고 시 그요건 및 절차를 고려할 경우 결코 정리해고 도입은 노동 시장 유연화 정책과는 거리가 있다고 볼 수 있다. 다른 한편 임시직의 규제에 있어서도 특히 파견 근로제에 있어서 파견 업종의 규제 및 파견기간의 제한 등은 오히려 세계적 추세에 역행하고 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 단지 경제 위기 이후 노동 제도의 많은 변화가 있었으나 정리해고제 및 파견 근로제를 비롯한 임시직 규제완화 그리고 고용보험제에 대해서만 다루었다. 기실 이들 제도들이 우리 노동시장 구체적으로 실업률 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서는 실증 분석을 통하여 구체적으로 살펴보아야 할 것이나 아직 자료의 미비로 이러한 연구를 시도하기에는 때 이른 감이 있다.

따라서, 본 연구에서도 경제위기 이후 노동제도의 변화가 노동시장성장에 미치는 영향을 우리보다 일찍이 이를 시도한 OECD 국가들의 경험을 통하여 간접적으로 살펴보았을 뿐이다.

<참고문헌>

- Addison, J. T. and J. L. Grosso (1996), "Job Security Provisions and Employment: Revised Estimates," *Industrial Relations* 35: 585-603.
- Bentolila, S. and J. Dolado (1994), "Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain," *Economic Policy* 18: 53-99.
- Bertola, G. and A. Ichino (1995), "Crossing the River: A Comparative Perspective on Italian Employment Dynamics," *Economic Policy* 21: 361-420.
- Blau, F. D. and L. M. Kahn (1996), "Gender and Youth Employment Outcomes: The US and West Germany, 1984-91," unpublished working paper, Cornell University.
- (1999), "Institutions and Laws in the Labor Market", *Handbook of Labor Economics* Vol3, O. Ashenfelter and D. Card ed. North-Holland,
- (1996), "International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces", *Journal of Political Economy*.
- Dertouzos, J. N. and L. A. Karoly (1993), "Employment Effects of Workers Protection: Evidence from the United States," in: C. Buechtemann, ed., *Employment Security and Labor Market Behavior* (ILR Press, Ithaca, NY) 215-227.
- Freeman, R. B.(1988), "Labour markets", *Economic Policy* 3: 63-80
- (1994), "How Labor Fares in Advanced Economies," in: R. B. Freeman, ed., *Working Under Different Rules* (Russell Sage Foundation, New York) 1-28.
- Hashimoto, M.(1990), "Employment and Wage Systems in Japan and Their Implications for Productivity," in A.S.Blinder, ed., *Paying for Productivity*(Brookings, Washington, DC)245-294
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman (1991), *Unemployment*(Oxford University press, Oxford).
- Lazear, E. P. (1990), "Job Security Provisions and Employment," *Quarterly Journal of Economics* 105: 699-726.
- Levine, D.J. and L.D. Tyson(1990), "Participation, Productivity, and the Firm's Environment," in A.S.Blinder, ed., *Paying for Productivity*, Brookings, Washington, DC 245-294
- Nickell, S. (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America," *Journal of Economic Perspectives* Volume 11, 1997.
- and Layard, R. (1999), "Labor Market Institution and Economic Performance", *Handbook of Labor Economics* Vol 3, O. Ashenfelter and D. Card ed. North-Holland
- OECD, Employment outlook, Paris, OECD, 각년호
- OECD, Jobs study: Evidence and Explanation, Paris, OECD, 1994.
- Saint-paul, G.(1996), "Exploring the Political Economy of Labor Market Institutions," *Economic Policy* No.23: 265-315

교육부문에서의 제도실패와 교육개혁

유정식*

<목 차>

- I. 서론
- II. 한국의 고등교육을 둘러싼 환경적 변화
- III. 한국 고등교육시스템의 현황과 문제점
- IV. 교육부문에서의 제도실패
- V. 제도실패와 제도개혁의 방향
- VI. 결론

* 연세대학교 부교수

I. 서론

한국경제는 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 실시와 더불어 고성장의 궤도를 향해 이룩한 이후 지난 1997년 말 외환위기에 의해 경기침체를 맞기 전까지 연평균 7%이상의 고성장을 유지하여 왔다. 세계의 이목을 집중시킨 이러한 고성장에 정부의 강력한 산업화 정책이 결정적인 기여를 했다는 데는 별 이견이 없을 것이다. 특히 전략적 산업에 자원을 집중시키기 위하여 오랜 기간 동안 금융산업을 통제하여 왔으며, 대부족이던 인적 자원을 급속히 육성하기 위해 교육산업을 또한 장악하여 왔다. 그러나 1980년대 후반부터 경제의 규모가 정부의 통제로 유지되기에는 너무 커졌으며, 이 때부터 시장자유화에 대한 논의가 진행되어 왔다. 자유화 논의의 많은 부분이 가장 강력하게 규제되어 온 금융시장과 교육부문에 대한 것이라는 사실은 너무도 당연하다 하겠다. 시장의 자유화가 거론되고 일부 시행되어 온지 10여 년이 지났지만, 아직도 금융 및 교육부문의 시장구조가 올바른 방향으로 전환되고 있는지에 대해서는 논란이 많다. 특히 고등교육기관들의 교육과 연구의 질적 개선이 경쟁을 통해 만족할 만큼 향상되고 있다는 증거는 찾아보기 힘들다.

초중등학교의 자유화와 교원정년단축, 입시제도의 개혁, 대학교육에서의 소비자 주권주의의 도입과 평가에 기초한 인센티브 도입 등 다양한 각도에서 교육개혁 조치들이 시행되고 있으나 상당수 구성원들의 강력한 저항과 비협조 등으로 교육개혁과 관련한 일련의 프로그램들은 커다란 어려움에 봉착해 있다고 할 것이다. 그 이유로 우선적으로 지적될 수 있는 것은 오랜 기간 동안 정부가 시장을 대신하여 자원을 배분하는 과정에서 형성된 여러 이익 집단들의 뿌리 깊은 이해관계를 개혁과정에서 충분히 분석하고 검토한 경험이 없다는 사실이다. 교육당사자들간의 뿌리깊은 이해관계, 그리고 교육에 대한 국민적 편견과 열망 등을 충분하게 감안하여 구조조정의 구체적인 경로를 명시적으로 분석하고 면밀하게 대처하지 못한 상태에서 필요하다고 막연히 추측된 일련의 프로그램들이 동시다발적으로, 뚜렷한 성과분석 없이 도입되었다는 것이다.

사실 한국의 교육과 관련한 제도가 전체적으로 열등한 것은 아니다. 한국의 고도성장과 관련하여 가장 많이 지적되고 있는 것이 높은 교육열과 우수한 인적 자원이며 이는 모두 한국적 교육시스템을 통해 배출되어 왔다. 최근까지도 외국교육전문가들이 한국의 중등교육제도를 연구하러 방문하는 사례들은 시사하는 바가 크다. 직설적으로 조금 과장하여 표현한다면 중고등학생을 새벽 1-2시까지 공부하도록 만드는 대단히 경쟁적인 (그리고 어떤 의미에서 '비교육적인') 시장과 새벽 1-2시까지 대학생들을 유흥에 빠지도록 하는 지극히 비경쟁적인 시장의 공존이야말로 한국의 교육제도의 성과와 문제점을 가장 극명하게 드러낸다고 할 것이다.

중등교육이 강조되는 대량생산, 산업화의 시기에 한국교육의 문제는 가리워져 있었으며 상대적으로 성과측면이 두드러지게 강조되었다¹⁾. 그러나 지식산업사회로 특징지워지는 현대사회로 넘어 오면서 한국교육의 성과보다는 문제점이 두드러지게 부각되고 있는 인상이다. 정부가 경제발전 초기단계에서 교육산업에 개입한 방식은 국대안 파동으로 상징되는 고등교육에 대한 적극적인 사회적 지대의 창출을 통한 교육투자의 극대화로 요약된다. 명문대학에 대한 사회적 지대를 크게 하여 대학입학에 대한 강한 유인을 심어줌으로써 명문대학에 가기 위한 전단계의 중등교육에 충력을 기울이도록 유도한 것이 중등교육의 광범위한 확산을 가져와 결과적으로 성장단계에서 매우 필요한 인적 자원을 축적시키는데 크게 기여하게 되었다는 것이다. 이러한 시장대체적인 정부는 개발 초기 상당한 정도의 성과를 거두었다는 것이 일반적인 평이다.

현재 한국이 직면하고 있는 경제위기 상황의 원인에 대해 여러 견해들이 존재하지만 교육이 커다란 한 요인으로 작용하고 있다는 사실은 부인하기 어려울 것이다. 경제성장의 초기단계, 즉

1) World Bank(1993), East Asian Miracle, 참조

산업화 단계에서는 대량생산과 규모의 경제가 중요하고 중등교육이 커다란 역할을 하지만 다품종, 소량생산을 기본 축으로 하는 정보화사회에서는 지식자본의 축적이 경제성장에 중요한 역할을 담당하게 되며 이는 고등교육의 수월성을 통해 이룩할 수 있다. 한국의 경제성장이 한계에 다다르고 위기에 봉착하게 된 것은 크게 보아 한국 경제의 원동력이었던 교육시스템의 위기에 기인한다는 것이다. 즉 중등교육은 전 국민이 관심을 가질 정도로 매우 역동적이고 경쟁적인 반면 고등교육은 경쟁력을 상실해 가고 있으며 이 때문에 초기에 성공적이었던 교육시스템이 현재에는 경제성장의 질곡으로 작용하고 있다는 것이다. 이같은 견해를 따르면 크게 보아 한국의 경제위기는 대학교육의 위기에서 그 뿌리를 찾을 수 있다는 것이다.

한국경제의 원동력을 광범위한 인적자본의 축적 및 배분 메커니즘에서 찾는다면 초기의 한국의 교육제도는 분명 일정한 정도의 경제적 성과를 거두는데 큰 역할을 하였다고 보아야 할 것이다. 그렇다면 왜 한국의 교육제도가 현재와 같은 위기에 빠져 있는가? 먼저 주목해야 할 것은 우리나라의 경우 다른 나라에 비해 사교육시장이 지나치게 비대하다는 것이다. 사교육시장이 비대하게 된 것은 무엇보다도 공교육시장에 대한 지나친 정부개입에 있다고 할 것이다. 예컨대 각급학교는 공사립을 막론하고 등록금책정, 신입생 선발, 정원조정, 행정조직 변경, 학칙 변경 등 거의 모든 분야에 걸쳐 교육부의 광범위한 간섭을 받고 있었고 이에 따라 수요자의 욕구를 만족시키는 교육시스템의 개발은 원천적으로 봉쇄되고 있었다. 이러한 공교육에 대한 불만이 일종의 암시장 형태로서 기형적인 사교육시장을 키우게 된 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 상황은 단순화시켜 말한다면 고등교육을 받기 위한 자격을 취득하는데 과도한 사회적 비용을 지불하는 반면 정작 필요한 고등교육의 수월성을 확보하기 위한 재정적 지원은 지극히 미미하다는 점으로 요약될 수 있다. 한국의 대학들이 재정적으로 지극히 열악한 환경에 처해 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 수조원에 달하는 자체기금을 갖고 있는 외국의 우수한 고등교육기관들과 비교할 때 한국대학들의 위상은 실로 초라할 정도이다. 고등교육의 수월성을 확보하기 위해서는 반드시 고등교육에 사회적 자원이 많이 배분될 수 있도록 하는 사회적 장치가 필요하다.

본 연구의 출발점은 다음과 같은 두 가지 기본전제에 기초하고 있다. 첫째, 고등교육을 육성하기 위해서는 고등교육에 투하되는 자원의 절대적인 크기를 키워야 한다. 둘째, 고등교육을 육성하기 위해서는 투하된 자원이 보다 효율적으로 사용되어야 한다. 이러한 전제하에서 고등교육개혁의 문제를 경제적으로 해석한다면 결국 고등교육에 투하되는 자원의 절대적 크기를 가장 적은 기회비용으로 키울 수 있도록 제도화하는 방안과 투하된 자원이 가장 적은 기회비용으로 보다 효율적으로 사용될 수 있도록 제도화하는 방안을 모색하는 것이라고 볼 수 있다.

정부가 고등교육의 투자재원을 확보하기 위한 제도적 방안을 모색하는 것은 고등교육의 긍정적 외부효과를 양적으로 확산시키는데 그 초점이 있는 것이라면 교육산업 구조자체를 경쟁적으로 바꾸기 위한 대안들은 투자재원이 효율적으로 이용될 수 있도록 하여 고등교육의 긍정적 외부효과를 질적으로 개선시키는데 그 초점이 있다고 할 것이다. 이러한 논의에 있어 몇 가지 주요한 고려사항 (개혁의 제약조건)들이 집중적으로 검토될 것이다. 제약조건들을 전제로 할 때 현재 시행되는 일련의 개혁프로그램들이 어떠한 문제를 가지고 있는지를 검토하고 그 대안을 모색하는 것이 중요한 과제일 것이다.

고등교육을 활성화하기 위한 투자재원을 확보하는 방안이 대학산업에서의 가격정책이나 조세제도 및 이들과 관련된 거시적 요인 등에 의존하고 있다면 투자재원의 효율성을 제고하는 방안은 대학내부구조, 대학인력수급 및 이와 관련된 전체적인 노동시장의 변화 등과 관련되어 있다. 예컨대 지식산업사회에서의 대학교육 투자의 효율성을 논한다면 지식산업사회로의 변화가 노동시장에 어떠한 충격을 줄 것인가를 미리 검토하고 이에 걸맞는 인력수급구조를 정립한다는 의미에서 고

등교육 투자의 효율성을 논해야 할 것이다. 따라서 본 연구는 먼저 한국의 고등교육기관을 둘러싸고 있는 환경변화를 설명한다. 두 번째로 이러한 환경변화에 따라 현재의 대학구조가 가지고 있는 문제점을 지적한다. 다음으로 대학시스템을 개혁하기 위한 기존의 대안들이 어떠한 함의를 가지고 있는지를 검토한다. 물론 이 때 앞에서 언급한 객관적 제약조건들이 유용하게 검토될 것이다. 마지막으로 투자의 효율성을 높이는 것 못지 않게 중요한 문제인 투자재원 확보의 문제를 간략하게 언급한다.

II. 한국의 고등교육을 둘러싼 환경적 변화

1. 한국에서의 교육과 경제발전

교육과 경제발전에 관한 일반론적 견해를 논의한다는 것은 본고의 주요 관심사항이 아니므로 논의의 전개에 필요한 자료들 중 중요한 몇 가지 연구결과를 중심으로 간단한 언급을 하도록 한다²⁾.

먼저 김영화(1997)³⁾는 ‘한국의 경제발전과 교육의 역할’에서 경제정책과 교육정책의 전개과정을 연계하여 1960년 초반이래 계속된 경제개발 5개년 계획과 관련하여 한국의 경제성장의 단계를 경공업중심의 노동집약적 산업화시기(1-2차), 자본집약적 중화학공업의 시기(3-4차), 전자산업 중심의 기술집약적 산업화의 시기(5-7차)로 구분하고, 시기별 교육발달의 특징을 각각 의무교육의 완성, 실업교육 및 중등 교육의 보급, 고등교육의 확대로 규정하여 교육과 경제성장의 관계를 설명하고 있다. 즉 1960년대 의무교육의 완성을 위한 초등교육의 빠른 보편화와 중학교 무시험 진학제도의 도입은 1970년대의 중등교육을 확대보급시켰으며, 이와 함께 진행된 산업화에 필요한 인력수급을 위한 실업계고교 육성, 직업훈련 강화 등은 1980년대의 고등교육의 확대에 귀결된다는 것이다. 다시 말해 1960년대의 초등교육의 보편화는 노동집약적 경공업산업의 생산성 향상과 관련이 있으며, 1970년대의 중등교육, 특히 실업교육 진흥 정책은 자본집약적 중화학공업에 필요한 산업 인력 공급과 관련이 있고, 1980년대의 고등교육의 확대는 전자산업 등 기술집약적 생산인력의 공급 필요성과 관련이 있었다는 말이다.

다음으로 노동시장과 관련한 교육의 경제성장에 대한 기여에 대해 살펴보자. 최강식(1997)⁴⁾은 임금구조 기본 통계 조사 보고서를 이용하여 시대별, 업종별로 교육을 통한 노동력의 학력별 차이가 경제성장에 미친 영향을 분석하였다. 학력을 중학교이하, 고등학교졸, 대학졸로 구분하고, 1966년-1970년, 1971년-1975년, 1980년-1994년으로 연대를 구분하여 양적, 질적 기여와 총기여로 나누어 경제성장 기여도를 산출하였다.

중졸이하의 경우 GDP 성장에 대한 기여도에서 60년대 후반에 5.17%에서 70년대 초반 2.67%, 그 이후에는 마이너스로 반전되었다. 이는 중졸 이하의 취업자가 점차 감소 추세에 있었기 때문으로 해석된다. 반면에 고졸노동력의 GDP 성장에 대한 기여는 각각 3.9%, 5.69%, 9.31%로 점차 커지

2) 아래의 내용은 광영우(1999), 한국에 있어서의 경제성장과 교육발전과의 관계에 관한 연구, 교육재정 경제연구 제7권 제2호의 내용을 발췌 인용한 것이다.

3) 김영화. “한국의 경제발전과 교육의 역할”. 교육재정·경제연구, 제6권 제1호, 한국교육재정·경제학회, pp. 31-64.

4) 최강식, “교육이 경제성장에 미친 효과 분석”, 교육재정·경제연구, 제6권 제1호, 한국교육재정·경제학회, pp. 229-267.

고 있으며 대졸 노동력의 기여는 각각 3.47%, 2.84%, 7.68%로 고졸노동력보다는 적지만 80년대 이후에 점점 커지고 있는 것으로 계산되었다. 물론 이는 양적인 기여(노동인력의 단순증가)와 질적인 기여로 나누어 볼 수 있는데 대졸인력의 질적 기여는 80년대 이후 고졸인력의 두 배 이상에 달하는 것으로 분석되었다. 다시 말해 80년대에 들어 단순 노동력의 양적 증가로 인한 경제 성장 부분은 감소하고 노동력의 질적 기여가 커지고 있으며 고졸보다는 대졸 노동력의 기여가 크다는 것이다. 다음으로 노동력 고학력화의 추세와 임금과의 관계를 살펴보자. 1975년 대졸 임금이 초졸 임금의 3.91배, 중·고졸 임금의 2.6배가 이었던 것에 비해 1982년에는 초졸의 2.95배, 고졸의 2.06배, 1988년에는 2.18배, 1.79배, 1995년에는 1.67배, 1.45배로 학력간 임금격차가 급격하게 감소하고 있다. 이는 고학력 노동자의 상대적 공급이 증가하여 노동시장에서 이들의 임금이 저학력 노동자의 임금에 비해 하락 폭이 컸기 때문으로 볼 수 있다. 경제성장과 기술진보 등의 영향으로 고학력 노동수요가 증가한 것은 사실이나 그 수요증가가 학력증가에 의한 고학력 노동자의 공급증가를 흡수할 만큼 크지 않았다는 것이다.

한국교육의 특징과 관련된 또 다른 지표로 교육의 투자수익률을 살펴보자. 연구결과는 연구시기와 국가별로 상이하지만 한국의 경우 김광석의 연구를 제외하고 정창영, 배종근, 박세일, KEDI 등 모두 학력이 높아질수록 수익률이 높다는 결과를 얻고 있다⁵⁾. 즉 중학교, 고등학교, 대학교의 투자수익률이 상급학교로 올라갈수록 높게 계산되고 있는데 이는 한국에 있어서 산업고도화에 따라 고학력 노동력에 대한 수요가 증가하는 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다는 것이다.

교육투자 수익률의 변화는 급속한 산업화와 동시에 진행된 중고교 교육의 급속한 팽창과 밀접한 관련이 있다. 1970-80년대 급속한 경제 팽창기에는 중등교육의 팽창으로 고등교육 기회획득을 위한 발판으로서의 중등교육의 중요성이 강조되었고 산업구조가 고학력 중심으로 움직이면서 하급학교출신의 취업기회가 줄어들어 하급학교에 대한 투자수익률은 상대적으로 낮았다. 1980년대 중반까지 대학의 투자수익률이 높았던 것은 대입정원의 통제로 원하는 사람에 비해 소수의 사람만이 대학교육을 받을 수 있었다는 점에 기인한다. 그러나 이러한 사정은 1980년대 초반 대학정원의 급격한 확대로 일대 전기를 맞게 된다. 대졸인력의 구성비가 높아지고 학력간 임금격차가 줄어들면서 그리고 대졸자의 실업률이 높아지면서 대학교육의 투자수익률이 떨어지기 시작하였다는 것이다.

이제까지 논의한 내용을 정리해 보자. 한국의 경우 경제발전단계와 교육정책의 변화는 밀접한 관련이 있었으며 교육의 경제성장에 대한 질적 기여는 학력이 높을수록 컸고 이에 따라 교육투자의 사회적 수익률도 고등교육으로 갈수록 높았으나 대학정원의 급격한 확대로 고등교육의 투자수익률은 상대적으로 떨어지게 되었다는 것이다.

2. 미래사회의 변화에 대한 전망과 고등교육의 역할

이제 미래사회에 대한 전망을 통해 고등교육이 추구해야 될 과제에 대해 생각해 보자. 미래사회에 대한 화두는 정보화와 세계화로 요약되고 있으며 지식산업사회의 도래라는 측면으로 설명되는 경우가 많다. 먼저 지식⁶⁾의 특성에 대해 살펴보자. 지식은 타인과 공유할 수 있고 한번 생성되

5) 일반적으로 중진국의 사적 수익률은 학력이 높을수록 크고, 선진국은 그 반대인 것으로 알려지고 있다.

6) 자료-정보-지식의 차이를 간단하게 다음과 같이 분류하기도 한다. 먼저 자료란 가공되지 않은 그대로의 사실(facts)을 의미한다. 사실들을 가공한 것으로 자신에게 가치 있고 의미 있는 것을 정보라고 하

면 그 혜택이 모든 사람에게 돌아가는 공공재적 성격을 갖고 있으며 보다 많은 사람이 보유하고 활용할수록 그 사회적 가치가 더욱 커지는 네트워크 효과를 갖고 있다. 또한 지식의 생성을 위해서는 최초의 단위에 많은 노력, 시간 및 비용을 투자하여야 하지만 추가적인 단위의 지식을 생산하기 위한 한계 비용은 미미하므로 평균비용은 점차로 감소하는 규모의 경제를 갖는다.

지식기반경제는 지식과 정보 또는 지적 자본이 국민 경제 전체의 성과를 결정하는 핵심요소가 되는 경제 체제로서 정보 및 지식의 생산, 분배, 응용 등의 일련의 과정이 경제 활동의 핵심이 되고 부를 창출하는 주된 자원이 되는 경제 체제를 말한다. 지식기반산업은 지식을 노동, 자본 등의 전통적인 생산요소보다 더 주된 생산요소로 활용하는 산업으로, 기존 산업에서 생산성을 향상시키고 제품의 고부가가치화를 이루거나(농업부문의 경우 생명공학기술의 활용), 신기술산업(정보통신, 신소재, 생명공학)을 창출하거나 고부가가치의 지식서비스 그 자체를 제공(경영컨설팅, 디자인 등)하는 산업을 말한다⁷⁾.

지식기반사회의 교육시스템은 어떻게 변화할 것으로 예측되고 있는가? 먼저 델파이 조사⁸⁾에 따른 예상 추세를 요약해 보자.

첫째, 학습이 발생하는 곳이 다양화된다는 것이다. 대다수의 전문가들은 학습매체의 네트워크가 급속도로 발전함에 따라 지식과 정보에 쉽게 접근할 수 있게 됨으로써 2005년경에는 학습이 발생하는 장소가 매우 광범위해지고 다양화할 것이라고 예측하고 있다. 둘째, 현장학습과 여가시간 동안의 학습과 같이 교육기관 밖에서 발생하는 학습이 중요해지며 양적으로 팽창하게 될 것이라는 것이다. 근로자들의 작업현장은 중요한 학습장소가 될 것이며 일과 통합된 학습은 정규의 직업훈련 과정과 경쟁하게 될 것으로 전망되고 있다.

셋째, 교육은 점증적으로 국제화의 경향을 보일 것이라는 것이다. 지식기반사회로 사회가 진화함에 따라 한 국가를 뛰어넘어 조망할 수 있는 능력이 중요시될 것이며 국제적인 상호학위인정이 광범위하게 활성화될 것이고 교육내용이 국제적으로 얼마나 응용이 가능한가 등이 중요시될 것이다. 넷째, 일반교육과 직업교육간의 상호교류가 증대될 것이라는 것이다. 특히 고등교육 부문과 직업훈련 분야 사이의 광범위한 협조가 이루어질 것이며, 이에 따라 실용 위주의 지식이 중요해질 것이나 학교기관에서의 일반교육의 필요성은 여전히 강조될 것이다. 이와 같은 추세에 따라 교육기관들은 그들의 역할을 조정하게 될 것이며 교육시스템의 유연화, 협동연구와 교육의 확대, 가상교육기관의 등장 등의 특징이 나타나게 될 것으로 전망되고 있다⁹⁾.

며 의사결정과정에서 정보가 사용되고 그 과정에서 의미가 부여되어 어떤 패턴 또는 규칙이 형성되면 이것을 지식이라고 할 수 있다. 다시 말해 정보란 특정한 사실이나 상황에 대해 전달되거나 교환되는 지식을 뜻하며 정보는 전달받은 사람이 습득하여 가공한 후에야 그 사람의 지식이 된다는 것이다. 정보는 전달과 교환에 의미가 있고, 지식은 사실에 대한 인지에 그 초점이 있다. 즉, 정보는 지식의 기본적인 토대를 제공해 주지만 지식 그 자체가 되지는 않는다. 정보는 특정인에게 국한되지 않으며, 현대적 기술에 의해 신속하게 엄청난 분량으로 보급이 될 수 있다. 반면에, 지식은 정보를 흡수하여 가공할 수 있는 개인의 능력에 따라 크게 달라진다. 한 개인은 자신의 지식이 명확히 조직되어 소통이 될 수 있을 때에야 비로소 다른 사람에게 전해 줄 수 있다. 이것이 지식과 정보간의 연계 관계이면서 차이점이기도 하다.

7) 배순훈(1998), 정보화 시대의 미래와 전망, 한국과학기술한림원 참조

8) Federal Ministry of Education, Science, Research and Technology(1998). Delphi Germany Survey 1996/1998

9) 교육개발원에서 조사한 국내교육전문가들의 전망에 의하면 전문가들이 향후 20년을 전망할 때 가장 많은 변화가 초래될 것으로 전망한 영역은 학생선발제도이며, 그 다음으로는 고등교육기관의 유형 변화, 교육프로그램, 교수 학습방법의 변화 등을 꼽고 있다. 다음은 교직원 인사관리, 대학에 대한 정부의 역할 변화, 대학내 교육재정 및 자원배분, 산학연 협동체제 등의 순이다. 아울러 대학의 국제

새로운 세상의 도래가 예감되면서¹⁰⁾ 세계각국은 모두 21세기 지식기반 사회의 국가경쟁력을 높인다는 차원에서 고등교육 개혁 문제를 중심의제로 제기하고 있다. 그 일반적인 방향은 국가 간섭을 최대한 배제하고 고등교육에 경쟁 개념을 도입하여 자율과 창의를 키우는데 초점이 주어지고 있다.

위의 논의를 요약한다면 1) 지식이 폭발적으로 증가하고 지식을 효율적으로 활용하는 능력이 절대적으로 필요한 세상이 다가오고 있는 것은 분명한 사실이며 2) 이러한 세상에 걸맞는 능력을 키우기 위해서 고등교육의 강조점도 변해야 하며 그 방향은 대개 일과 학습의 연계, 평생교육, 학습장소의 다양화, 자발적이고 창의적인 학습능력의 배양, 학문간 연계능력과 실천 능력의 강화 등이 지적되고 있으나 3) 그러한 변화가 실제 급진적, 전면적으로 발생할 것인가에 대해서는 회의적인 입장이 존재한다는 것이다.

3. 교육제도의 문제

위에서 언급했듯 교육과 경제발전의 상호관계는 지식기반사회가 다가올수록 더욱 긴밀해질 것으로 예측되고 있다. 대표적인 주류이론인 인적자본론은 기본적으로 교육발전과 경제발전 사이의 선순환관계를 상정하고 있다. 즉 교육투자는 개인의 지식·기술·태도의 변화를 가져오며 경제의 기반인 기술을 촉진시키고 정보교류를 원활하게 하여 경제성장과 산업 발달을 가져오며 이를 통해 개인과 전체 사회의 소득이 증대되면 다시 교육투자 능력이 향상되어 교육발전을 촉진한다는 것이다.

물론 교육이 경제발전에 미치는 부정적 측면들을 지적하는 이론적 논의들도 다양하게 존재한다. 예컨대 교육이 노동생산성을 차별화시켜 노동시장을 분할하고 계층을 분화시킨다는 견해도 있으며 교육의 상표효과나 사회화 과정에 주목하는 견해도 존재한다¹¹⁾. 교육이 경제성장에 긍정적인

화, 학사운영, 고등교육의 이념과 기능도 중요한 변화영역으로 전망하였다.

10) 미국의 예를 들면 1996년부터 2006년까지 고학력을 요구하는 전문직의 증가율이 평균 직업 증가율인 14% 보다 높을 것으로 전망되고 있다. 예컨대 학사학위를 요구하는 직업 증가율 25%, 준학사 요구 직업 증가율 22%, 박사학위 요구 직업 증가율 19%, 현장경험을 가진 학사학위 이상을 요구하는 직업 증가율 18%, 석사학위 요구 직업 증가율 15% 등으로, 이는 평균 직업 증가율 14%보다 낮은 경우인 단기 현장훈련만을 요구하는 직업 증가율 13%, 현장경험 12%, 중기 현장훈련 8%, 장기 현장훈련 9%, 그리고 중등 직업교육 7%와 대비되고 있다. 또한 정보관리 및 컴퓨터지원, 컴퓨터 엔지니어 등과 같은 전문직은 증가할 것이며, 이러한 전문직에서는 대학학위 이상의 학력이 요구될 것으로 전망되고 있다.

11) 교육이 사람들의 지능을 발달시키고 기술력을 체화하도록 하여 생산성을 높이고 이에 따라 높은 임금을 받을 수 있도록 유도한다는 일반적 견해에 대한 반론 중 재미있는 주장 하나를 소개한다. Bowles 와 Gintis(1998) 는 각종 서베이 자료를 통해 각 기업의 인사담당자들이 사람을 고용하는데 산업에 특화된 기술적 자질이나 학교를 다닌 햇수 등보다 태도나 의사소통능력을 훨씬 중시한다는 설문결과를 정리하고 교육에 의한 기술력 향상이 시장에서 임금으로 평가받는다라는 기존의 견해에 대한 반론을 제기하고 있다. 이들에 의하면 고등교육이수에 따라 임금이 높아지는 것은 지능이나 기술력 때문이 아니라 교육에 따라 고용주가 원하는 형태로 개인의 선호가 바뀌어지기 때문이다(이를 이들은 '유인을 고양시키는 선호'(incentive-enhancing preferences)로 명명하고 있다). 즉 교육에 따라 사회화의 과정을 통해 고용주가 좋아할 만한 개인적 특성, 예컨대 고용주의 목표와 자신의 목표를 일치시킨다든지, 노동에 따른 비효율의 수준을 낮춘다든지, 미래를 중시하여 시간선호율을 낮춘다든지 등을 갖추게 된다는 것이다. 고용주는 고용주의 권위를 높이고 말을 잘 듣도록 유도하는

로 기여한다는 실증연구결과도 많으나 부정적인 결과도 만만치 않다. 예컨대 구소련 및 동구권 국가들의 경우 교육수준은 급격하게 증가했으나 경제성장은 초창기에만 빠르게 이루어졌을 뿐 1970-80 연대에 점차 둔화되어 마침내 1990년대에 몰락하는 과정을 겪었으며 필리핀, 스리랑카, 코스타리카 등도 GNP 수준이 낮은 시점에서 광범위한 교육수준의 상승(즉 높은 초기부존량)을 달성했지만 높은 경제성장으로 연결되지는 못하였다는 것이다. 또한 사하라사막지역의 경우 낮은 초기교육자본 부존량을 가지고 열심히 교육투자에 힘을 기울였지만 경제성장으로 연결되지 못한 대표적인 경우이다. 이러한 사례는 중동 및 북아프리카 지역에서도 발견된다. 이들 나라에서도 교육수준에는 괄목할 만한 진전이 있었으나 경제성장은 거의 전적으로 석유산업의 경기에 의존하였다는 것이다.

위의 사례들은 경제성장과 교육투자의 관계가 생각보다 상당히 복잡한 경로를 가지고 있다는 것을 시사하고 있다. 교육투자가 경제성장에 매우 중요한 역할을 하는 것은 사실이지만 교육자본의 급격한 축적이 반드시 경제성장을 유도하는 것은 아니라는 것이다. 즉 단순한 교육투자의 총량을 증가시키는 것만으로는 경제성장을 자동적으로 유도할 수 없으며 다른 조건들이 충족되어야 한다는 것이다. 특히 개방경제의 경우 교육투자의 생산성은 세계시장에서의 수요조건과 밀접한 관계를 가질 수밖에 없다. 문제는 교육투자의 개인적 성과가 사회적 파이를 크게 함으로써만 얻어지는 것이 아니라는 사실이다. 교육투자는 사회적 계층의 형성과 사회적 지위획득의 과정에 아주 중요한 역할을 하는 것으로 알려지고 있기 때문이다. 지위추구(status-seeking) 경쟁이 가져오는 사회적 폐해의 정도는 각 사회가 처한 역사적, 구조적 현실을 반영하고 있으며 결국 그 사회의 제도적 여건에 따라 달라질 수밖에 없다. 따라서 교육투자와 경제발전간의 선순환을 유도하기 위해서는 각 사회가 처한 교육을 둘러싼 제도적 여건을 충분히 이해해야 한다. III장에서는 한국의 고등교육을 둘러싼 제도적 여건을 이해하기 위해 필요한 기초적인 자료들을 점검해 본다. IV장에서는 이러한 기초자료를 토대로 제도적인 여건을 구조적으로 정리하고 요약할 것이다.

III. 한국 고등교육시스템의 현황과 문제점

우리의 교육열은 고등학교와 대학 진학률을 보면 피부로 느낄 수 있다. 중학교 졸업생은 거의 100% 고교에 진학하며 대학 진학률도 세계 최고 수준이다. 예컨대 1997년 일반계 고교의 경우 졸업생의 81%가 전문대를 포함한 대학에 진학했다. 높은 대학 진학률은 필연적으로 취업연령을 높이는 결과를 초래하였다. 대학을 졸업하고 병역까지 마치게 되면 빨라야 만 26세 이후에나 사회진출이 가능하다. 과도한 진학열에 따라 부작용도 만만치 않다. 경제활동에 참여하는 젊은 인구가 절대적으로 부족하며 경제위기 이후 사실상 50대이상까지 정년이 보장되지 않고 있는 현실에서 늦은 사회진출은 인생 설계 전체에 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없다. 대졸자의 취업률이 매우 나쁘고 50% 이상이 하향취업하고 있는 상황도 이러한 현실의 한 단면이라고 할 수 있다.

그러나 진학률이 높다는 이유만으로 한국의 고등교육이 문제라고 볼 수는 없다. 오히려 한국의 고등교육에 대한 문제 제기가 새삼스러운 것은 다가오는 미래사회에 우리의 교육시스템이 적절하

이러한 특성에 대해 임금프리미엄을 지불하려고 할 것이다. 그 이유는 노동계약이 근본적으로 불완전하여 주-대리인의 문제가 발생하므로 계약이 제대로 이루어지고 있는지를 감시하기 위해서는 비용이 발생할 수밖에 없는데 이러한 특성을 근로자가 가지고 있다면 계약 집행비용(enforcement cost)을 줄일 수 있기 때문이다. Bowles and Gintis(1998), Does Schooling Raise Earnings by Making People Smarter?, Dept. of Economics, Univ. of Massachusetts, working paper 참조.

기 대응하기 어려울 것이라는 나름대로의 자가진단에서 기인한다. 한국의 교육시스템이 가지고 있는 문제를 주어진 사실을 가지고 재구성해 보자.

<확인된 사실 1> 한국의 사교육비¹²⁾ 비중이 매우 높다.

한국의 사교육비에 대한 추계는 조사기관에 따라 조사항목의 차이에 따라 다소 차이가 나지만¹³⁾ 공교육비에 거의 육박하는 수준으로 보고되고 있다. 예컨대 한국소비자보호원에서 조사한 1997년 사교육비 총액은 11.9조로 GDP의 약 2.8% 수준에 달한다고 한다¹⁴⁾. 사교육비는 1980년대 중반 이래 꾸준히 증가하고 있으며 특히 대입목적의 과외는 고등학생을 넘어 초·중·고등학교로 급격히 확산되고 있는 추세이다. 최근에는 사교육이 공교육기관의 정규교습기능을 상당부분 대체하여 학교교육의 위기가 거론되고 있는 상황이다. 공교육비 대비 사교육비의 비율은 미국과 OECD 국가평균 3% 정도인 반면, 한국은 사교육비 조사자료에 따라 차이가 있으나 100%가 넘는 실정이다. 한편 공교육비의 공부담비율은 1993년 기준으로 미국 76.5%, OECD 국가평균 91.5%에 비해 한국은 66.6% 수준으로 낮게 나타나고 있다¹⁵⁾. 즉 한국의 공교육비 대비 사교육비는 지나치게 높은 반면 공교육비의 공부담비율¹⁶⁾은 지나치게 낮다는 것이다.

(추가사실) 공교육비에 대한 국가지원이 계속적으로 확대되면서 가계의 공교육비 비율은 현저히 감소하고 있는 반면 가계의 사교육비 비율은 증가하고 있다.

최영순(1999)의 연구¹⁷⁾에 의하면 학부모가계의 소비지출에서 사교육비가 점하는 비율은 계속적

12) 교육비는 크게 사교육비와 공교육비로 구분되는데 OECD에서는 교육비 부담 주체가 누구냐에 따라 공교육비와 사교육비를 구분하고 있다. 즉 공교육비는 교육행정비 이외의 정부에서 지출하는 교육비로 정의되며 사교육비는 민간재원에서 부담하는 교육비를 말하는데 국내학계에서는 관행상 학생이 부담하는 납입금과 육성회비는 사부담-공교육비로 구분하여 왔다. 총교육비는 부담주체에 따라 사부담교육비와 공부담교육비로 나뉘어 지며, 교육집행주체에 따라 공교육비와 사교육비로 나뉘어진다. 공교육비는 공부담 공교육비와 사부담 공교육비로 나뉘어진다. 본고에서 사교육비라 함은 사교육을 위해 지출한 비용으로 사부담 공교육비를 포함하지 않는다. 사교육비는 그 성격에 따라 크게 1) 교재비, 학용품비, 급식비, 교통비, 하숙비 등 학생이기 때문에 필수적으로 지출하는 경비, 2) 수업준비물, 단체활동비 등 공교육비가 부족하여 관행상 학생이 지출하는 경비, 3) 입시학원비, 개인과외비, 특기재능학원비 등 개인의 자유의사에 따라 지불되나 공교육비와 중복투자의 성격을 갖는 경비, 4) 학급비, 졸업비, 성금, 찬조금, 촌지 등 기타 잡비로 분류할 수 있으며 이중 특히 문제가 되는 것은 3)이다.

13) 사교육비에 대한 연구 중 대표적인 것으로 한국교육개발원의 1977년, 1982년, 1985년, 1990년, 1994년, 1997년 연구보고, 대우경제연구소의 1993년, 1994년, 1995년, 1996년 연구보고를 들 수 있다. 사교육비중 과외비만을 조사한 것으로 코리아리서치(1994년), 한국교원단체총연합회(1997), 한국소비자보호원(1997)의 연구결과를 들 수 있다. 이들 연구는 모두 설문지 조사를 이용하였고 연구목적과 기관에 따라 사교육비에 대한 세부 항목별 정의가 다르다.

14) 소비자보호원의 조사항목은 입시학원비, 특기재능학원비, 과외비, 학습지 구독비, 방과후 보충수업비 등을 포함하고 있다. 소비자보호원은 유치원비를 포함하는 경우 사교육비 총액은 13.5조에 달한다고 보고하고 있다. 이 결과는 1994년 한국교육개발원 조사결과와 2배를 넘는 수준으로 사교육비의 문제가 갈수록 심화되고 있다는 사실을 보여주고 있다.

15) OECD, Education at a Glance, 1996

16) 공부담 공교육비는 지방정부에서 집행하고 있으나 실제로 그 재원은 대부분 중앙정부에 의존하고 있다.

17) 최영순(1999), 한국 가계의 사교육비: 1982-1997년, 교육재정경제연구 제8권 제1호 p. 393~413.

으로 증가하는 추세를 보여, 1982년에 비해 1997년에는 3배 이상으로 증가하였다. 특히 소비지출 대비 과외비 비율은 전체 가계를 소득수준에 따라 10분위로 나누어 볼 때 모든 분위의 가계가 다 증가하는 경향을 보이고 있다.

<표 1> 학부모가계의 월평균 교육비

(단위: 원, %)

연도	사례수	사부담 교육비(A)	사부담 공교육비(B)	사부담 사교육비(C)	사교육비 비율(C/A)	사교육비/소비지출 (교육비/소비지출)
1982	2,339	24,052	16,733	7,319	30.4	2.7(8.8)
1984	3,255	31,072	20,512	10,560	34.0	3.3(9.6)
1986	3,752	37,976	23,176	14,800	39.0	3.9(10.4)
1988	3,435	47,216	25,996	21,220	44.9	4.2(9.9)
1990	3,505	70,641	32,226	38,415	54.4	5.4(10.0)
1992	3,562	103,744	44,223	59,521	57.4	6.2(10.7)
1994	3,713	128,696	54,393	74,303	57.7	6.5(11.2)
1996	3,642	184,625	74,809	109,816	59.5	7.7(12.9)
1997	3,452	204,507	86,273	118,234	57.8	7.8(13.5)

주: 사부담 교육비=사부담 공교육비+사부담 사교육비.

사부담 공교육비=납입금, 육성회비.

사부담 사교육비=보충수업비+교재비+참고서비+문방구비+기타교육비.

자료: 최영순(1999)

(추가사실) 사교육비 중 과외비를 지출하는 가계는 급속하게 증가하였으며 소비지출에서 과외비가 차지하는 비중도 계속 증가하고 있다.

협의의 과외비로 과외비를 정의하는 경우, 보충교육비를 지출하고 있는 가계는 1982년 36.3%였던 것이 1997년에는 73.8%에 이르고 있다. 즉 1980년대 초반만 해도 과외는 일부 학생만 받고 있었으나 90년대에 들어 대다수가 과외를 받는 상황으로 변화하였다. 또한 소비지출에서 보충교육비가 점하는 비율도 1982년 2.7%에서 계속적으로 증가하여 1997년에는 소비지출의 6.9%에 이르고 있다. 참고서비를 포함한 광의의 과외비를 정의하는 경우도 같은 추세를 보여주고 있다¹⁸⁾.

(추가사실) 소비지출대비 과외비 비율은 매년 증가하고 있으며 거의 모든 계층이 유사성을 보이고 있다.

위의 논문의 분석결과를 보면 소비지출대비 계층별 월평균과외비는 모든 계층에 걸쳐 지속적으로 증가하고 있으며 모든 계층의 과외비 지출규모가 소비지출의 6-7% 정도로 매우 흡사한 형태로 나타나고 있다. 이 결과가 시사하는 것은 과외가 일부계층에만 문제가 되는 것이 아니라 전 사회계층에게 부담을 주고 있다는 것이다.

18) 최영순, 전개논문

(추가사실) 사교육실시 이유는 상급학교 진학 또는 입시목적이 85%에 이른다

학원에 다니는 중고생의 58%가 학원강사의 강의가 학교교사의 강의보다 쉽다고 생각하며 대부분이 입시관련 사교육을 받고 있다.

(추가사실) 서울을 비롯한 대도시일수록, 학생의 성적이 좋을수록 사교육비 규모는 크다.

서울 강남지역의 가구는 읍면지역에 비해 4배 정도의 사교육비를 지출하고 있다. 또한 고등학생 중 성적 상위 10%가 하위 10%에 비해 3배 이상 사교육비를 지출하고 있다.

(추가사실) 사교육비 형태는 학원교습이 대종을 이루며 학원이외의 과외비는 전체의 15% 정도이다.

1997년 총 사교육비 13.5조 중 학원교습비가 7.8조, 과외비가 2.1조 학습지비용이 1.7조, 유치원비 1.5조, 방과후 보충수업비가 0.4조이며 지출단가는 과외비가 27만 1천원으로 가장 높다. 전체 과외비 2.1조 중 대학생과외는 초등학생중 14.6%, 중학생중 38%, 고등학생중 47.3% 비중을 차지하고 있으며 불법적인 교사나 학원강사에 의한 과외가 널리 퍼져있다.

(추가사실) 한국의 초중등학생의 과외비(학원교습비, 학습지 구독비, 개인과외비 포함)는 과외문제가 심각한 일본의 3-4배 수준에 달한다.

KDI 보고서¹⁹⁾에 의하면 1인당 GDP 대비 1인당 연간과외비 비율은 한국(1997)이 초등학생 12.4%, 중학생(16.1%), 고등학생(13.6%)에 달하여 과외문제가 심각하다고 하는 일본(공립학교, 1994)의 3.9%, 5.6%, 3.4%의 무려 3-4배에 달하고 있다.

<확인된 사실 2> 한국의 대학은 일극형태의 서열구조를 이루고 있다.

한 연구논문²⁰⁾에 의하면 모의고사 기준으로 전국 최상위학력자(상위 3.5%)중 72%가 서울대를 지망하고 있고 연고대를 합해서 88%의 지원율을 보이고 있으며 나머지 학생들은 대부분 다른 대학의 의과대학 지망생이라고 한다²¹⁾. 이러한 현상은 서울권 대학으로 이어져 상위권 학생으로 갈수록 서울권 대학에 대한 지망도가 높아지고 있다. 이러한 서울-지방의 차별의식은 전국의 대학을 서울권 대학-지방대학이라는 개념으로 묶어 버렸고 매년 편입학철만 되면 몇몇 예외적인 경우를 제외하고 서울에서 먼 대학에서 서울에서 가까운 대학으로 학생들이 이동하는 현상을 보이고 있다²²⁾. 이러한 구조는 서울대를 정점으로 하는 피라미드형 일극구조의 형태로 묘사할 수 있을 것으

19) 이주호·우천식(1998), “한국교육의 실패와 개혁”, KDI 보고서

20) 노국향, ‘대학지원양상에 기초한 한국고등교육인구의 편포분석’, 고등교육연구, 제9권 제1호, 1997

21) 최상위집단을 좁게 잡을수록 서울대 집중률은 큰 것으로 알려지고 있다. 1997년의 예를 들면 수능 성적 380점 이상 최상위층 학생들의 경우 90%정도가 서울대학에 진학한 것으로 보도되고 있다.

22) 전국평균으로 보면 연고지역 대학 지원자 30%, 비연고지역 대학 지원자 24%, 서울지역대학지원자 46%(수도권 포함 56%) 로 대부분의 비서울권 학생들이 연고지역대학보다는 서울권 대학을 선호하고 있다. 한편 출신지역대학에 대한 지망율이 가장 높은 지역은 경북, 경남지역으로 전체지망자의 반수 정도가 지역대학에 진학하기를 희망하고 있다. 전계논문 참조

로 보인다.

(추가사실) 성적이 높을수록 대학지망 의사의 구체성(전공, 대학)이 분명하다.

위의 연구논문에 의하면 상위권, 중위권, 하위권의 지망대학이 완전히 다르며 상위권으로 갈수록 지망대학의 선택대상이 제약적이라고 한다. 또한 상위권으로 갈수록 지망학과가 법, 의학, 공학으로 집중되는 현상을 보이고 있다. 반면에 성적이 낮을수록 분명한 계획없이 눈치작전에 의해 대학 및 학과를 선택하는 경향을 보이고 있다²³⁾.

(추가사실) 서울대학의 모든 학문분야는 전국에서 가장 우수한 학생으로 구성되어 있다.

서울대학의 모든 분야가 객관적인 사회적 평가와 무관하게 학생들의 입학성적을 기준으로 전국 1등이다.

(추가사실) 서울대 출신은 고급공무원, 법조인, 언론인의 대다수를 점하고 있다.

서울대를 중심으로 하는 일극구조는 한국사회의 권력그룹 비중에서 가장 두드러지게 나타나고 있다. 일례로 1996년 월간조선의 자료에 의하면 장관급 이상 고위공직자의 67%, 중앙종합 일간지 10개사와 방송3사의 편집국장과 보도국장중 77%, 헌법재판관, 차관급 이상 검사 및 판사의 81%가 서울대 출신이다²⁴⁾.

(추가사실) 서울대, 연세대, 고려대 등 3개 대학은 다른 대학들에 비해 월등히 높은 사회적 평판을 갖고 있다.

중앙일보의 대학평가를 보면 정부부처, 기업, 은행, 보험사, 정부투자기관 등 각 분야에서의 인사담당, 주요보직간부 및 임직원 표본조사를 통한 사회적 평판 평가항목이 있는데 이 분야에서 소위 명문대학과 비명문대학의 차이는 매우 두드러지게 나타나고 있다. 1998년의 경우 연세대, 고려대, 서울대의 직무수행 능력, 발전가능성, 선호도 등은 다른 대학들에 비해 월등히 높게 나타나고 있다(이들 분야에서 이들 3개 대학은 4위 대학에 비해 거의 두 배에 가까운 평가를 얻고 있다).

<확인된 사실 3> 한국의 대학재정은 대단히 열악하다.

(추가사실) 대학재정의 등록금 의존도가 지나치게 높다.

대학재정의 등록금 의존도는 국공립대학의 경우 한국이 41.4%, 미국이 14.5%, 일본이 10.1%, 사립의 경우는 한국이 80.0%, 미국은 38.7%, 일본은 60.3%이다.

23) 이러한 현상은 서울대학의 경우에도 나타나고 있다. 합격선이 낮은 학과일수록 전공에 대한 불만이 높으며 전과를 고려하는 확률이 높다는 것이다.

24) 주간동아 1999년 10월 14일자 여론조사결과를 보면 한국사회에서 대학 중 서울대학은 영향력 면에서 무려 73.5% 라는 압도적인 우위를 차지하고 있다. 육사(11.4%), 고려대(4.1%), 연세대(3.9%) 와 대비되는 부분이다.

(추가사실) 사립대학의 부채가 매우 많다.

전국 1백 41개 4년제 사립대학의 부채 총액은 1999년 3월 기준으로 선수금 1조4천억원을 포함하여 모두 2조4천7백40억 여원에 달하며 이는 대학 평균 1백75억5천만원이다

(추가사실) 서울대학에 대한 정부지원의 수준도 외국의 명문대학에 비해 매우 부족한 편이다.

서울대의 교수대 학생비율, 학생 1인당 교육비, 도서관 장서수, 교수 1인당 연구비 등 모든 면에서 외국의 명문대학 수준의 3분의 1에서 10분의 1 수준에 머물고 있다²⁵⁾.

<확인된 사실 4> GDP 대비 공교육비²⁶⁾는 상대적으로 매우 높은 편이나 사부담 비율이 지나치게 높다.

GDP와 비교한 공부담 공교육비(정부 직접투자 교육비)의 비율은 1997년 현재 4.8%로 OECD 평균 수준인 4.7%를 능가하고 있다. 여기에 사부담 공교육비까지 포함한 공·사부담 공교육비의 수준은 OECD 국가중에서 가장 상위에 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 이는 우리나라가 사학의 비중이 많다는 데서 기인되는 현상이기도 하다²⁷⁾.

한국의 교육재정투자 수준이 상대적으로 결코 낮지 않다는 사실은 GDP 대비 정부예산지표에서도 나타나고 있다. 1997년 기준 우리나라의 정부예산은 GDP 대비 32%에 불과하나 OECD 국가

25) 대표적으로 학생1인당 교육비를 보면 1995년 서울대 5천 4백\$(423만원)정도로 미국 유수대학 4-6만 \$의 10% 안팎에 머무르고 있다. 교수1인당 연구비도 서울대 3천만원 정도로 동경대 2억4천만원, 하버드 4억 7천만원에 비해 매우 낮은 편이다. 교수 1인당 학생수에서도 선진국의 2-3배 수준에 달하고 있다.

26) 공교육비는 학교교육비, 교육행정기관비(교육부, 시·도 교육청, 및 지역교육청에서 집행하는 인건비, 운영비, 사업비), 교육지원기관비(시·도 교육연구원, 교원연수원, 학생교육원, 공공도서관 등에서 지출하는 인건비, 운영비, 사업비 등)로 구성되는데 이러한 공교육비는 회계별, 단계별로 중복계상되는 부분이 많다. 예컨대 교육부예산의 80% 이상이 지방교육비특별회계에 전출되고 있으며 지방교육자치단체의 예산 중에는 단위학교로 배분되는 학교교육비의 규모가 전체 공교육비 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 교육부 및 지방교육자치단체의 예산 중에서 학교교육비로 배분되지 않고 교육행정을 위해 또는 직접 사업을 위해 지출되는 경비도 있는데 이들도 교육을 위해 이루어지는 것이라는 점에서 공교육비에 포함된다.

김홍주의(1999), 한국의 교육비 규모와 그 추이 분석, 교육재정경제연구, 제8권 제1호 참조

27) 우리나라 교육재정 규모의 수준을 OECD의 경우와 비교할 때 개념상의 차이를 확인할 필요가 있다. OECD에서 적용하고 있는 공교육비는 공부담을 의미하며 중앙·지방 정부를 막론하고 정부가 부담하는 교육예산으로 교육부는 물론 타부처 소관 교육예산도 포함되고 있으나 우리나라의 입학금·수업료와 같은 재원은 이 개념에서 제외되고 있다. OECD, Education At A Glance : OECD Indicators 1997, pp. 51-5. 또 하나 간과해서는 안 될 것은 GDP 대비 공부담 공교육비의 수준은 조세부담률 수준과도 밀접한 관계가 있다는 것이다. 예컨대 1994년 한국의 조세부담률은 19.6%로 OECD 29개 국가 중 27위 수준에 불과하여 최하위권에 해당되고 있다. 조세부담률이 낮다는 사실은 GDP 대비 정부예산이 작다는 것을 의미한다. 정부예산이 상대적으로 작으면서도 교육에 높은 투자를 하고 있다는 사실은 교육부문이 사회적으로 높은 우선순위를 부여받고 있는 것이라고도 볼 수 있다.

의 경우 예컨대 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드 등은 50%를 상회하고 있다. GDP에서 정부예산이 차지하는 비중이 훨씬 작음에도 불구하고 정부예산 중 교육투자가 차지하는 비중이 비슷하거나 오히려 많게 나타나고 있다는 것은 상대적으로 공부담 교육재정의 규모가 결코 작지 않다는 것을 입증하는 것이다. 한국의 교육비는 정부예산 중 15%를 점하고 있으나 OECD에서 이를 초과하고 있는 국가는 없는 것으로 나타나고 있다²⁸⁾.

한국은 정부부담 교육비의 95%정도의 재원을 중앙정부가 부담하고 있어 가장 중앙집권적인 형태를 띠고 있다(네덜란드 94%, 이탈리아 83%, 프랑스 72% 등도 중앙집권형에 해당한다). 반면에 OECD 평균은 50% 수준으로 중앙과 지방이 분담하고 있는 실정이다²⁹⁾. GDP 대비 공부담 교육비의 비중을 보면, 한국의 경우 최근 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있으나, 대부분의 OECD 국가는 70년대 중반 이후 안정적인 추세를 보이거나 오히려 감소 추세를 나타내고 있다³⁰⁾. 외국과 비교가 가능한 1994년 현재 고등교육의 경우 GDP대비 공교육비 비율이 1.8%로 OECD 평균 1.3%보다 높으나 이중 사부담 비율이 1.5%로 OECD 평균 0.3%에 비해 매우 높다(KDI 보고서).

<표 2> GDP 대비 공교육비의 국제비교(1994)

(단위: %)

	총 계			초·중등교육			고등교육		
	합	공부담	사부담	합	공부담	사부담	합	공부담	사부담
한 국	6.2	3.6	2.5	3.9	2.9	1.0	1.8	0.3	1.5
일 본	4.9	3.8	1.1	3.1	2.9	0.2	1.1	0.5	0.6
미 국	6.6	4.9	2.0	3.9	3.5	0.4	2.4	1.1	1.2
프랑스	6.2	5.6	0.5	3.8	4.0	0.3	1.1	0.9	0.2
OECD 평균	5.6	5.1	0.7	3.7	3.6	0.3	1.3	1.0	0.3

주: 총계는 유아교육과 학교급 구분이 불가능한 교육기관 교육비를 포함.

자료: OECD, *Education at a Glance*, 1997(KDI 보고서에서 재인용).

(추가사실) 학생 1인당 총투자액은 고등교육부문에서 가장 취약하다.

학생 1인당 공교육비 지출은 GDP 대비 공교육비뿐 아니라 전국민 대비 학생수 비중에도 의존하는데 초중등교육의 경우 OECD 평균의 80% 이상이 되나 고등교육의 경우 55% 정도에 불과하다³¹⁾. 다시 말해 초중등교육에 비해 상대적으로 고등교육에 필요한 재원이 덜 배분되고 있다. 초

28) 물론 이는 OECD 국가의 경우는 정부 예산 중 상당한 부분이 사회보장 부문으로 지출되고 있는데서 오는 현상이기도 하다.

29) OECD 국가의 교육재원 부담은 전술한 중앙집권형과 미국, 캐나다, 일본 등과 같은 지방분권형, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등과 같이 중앙집권에서 지방분권으로 구조를 전환하는 유형으로 구분된다.

30) 그러나 선진국의 경우 한국과 경제력이 비슷한 시점의 교육투자 수준은 현재의 한국의 수준을 능가하였다는 사실을 주목할 필요가 있다. 선진국의 경우 대개 1980년을 전후해서 1인당 국민소득이 1만불 수준에 달했다고 가정하면, 이 시점의 대부분의 국가는 GDP 대비 공교육투자 규모는 5.0%를 초과하고 있다.

31) 교육비의 수준을 가장 잘 나타내는 지표 중의 하나가 학생 1인당 교육비이다. 학생 1인당 교육비의 수준이 교육의 질과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 조심해야 할 것은 학생 1인당 교육비의 수준은 일반적으로 국민소득 수준이 높을수록 높게 나타난다는 것이다. 그 이유는 공교육비의 가장 큰 부

중등교육에 사교육비가 집중되고 있다는 현실까지 감안한다면 사회전체적으로 교육자원이 고등교육에 비해 초중등교육에 상대적으로 지나치게 많이 배분되고 있다는 것을 알 수 있다³²⁾.

<표 3> 학교급별 학생 1인당 공교육비 지출(1인당 GDP 대비 %, 1993년)

	초등학교	중등학교	대학/대학교	전 체
미 국	22.6	27.0	60.2	30.3
독 일	15.2	35.1	42.8	29.5
일 본	19.5	21.5	37.3	23.3
한 국	17.4	20.6	26.3	21.6
OECD	19.5	25.9	48.1	26.3
한국 / OECD	0.89	0.80	0.55	0.82
한국 / 미국	0.77	0.76	0.44	0.71

자료: OECD, *Education at a Glance*, 1996. (KDI 보고서에서 재인용)

(추가사실) 고등교육부문에 대한 예산지원 비중이 지나치게 낮다

현재 고등교육부문에 대한 예산지원규모는 총교육예산의 10% 미만이다. 위의 표에서 언급되었듯이 이에 따라 대학재정은 거의 사적 부담에 의존하고 있는 형편이다. 한국의 총고등교육비용의 84%가 사부담인데 비해 OECD 국가들의 경우 평균적으로 20% 정도만이 사부담이다.

<확인된 사실 5> 한국의 고등교육시장은 공급자 시장에서 수요자 시장으로 급격하게 변화하고 있다.

현재 한국의 고등교육 취학률(1998년 현재 68.8%), 청장년층(25-34세) 대졸학력자 비중(30%)은 세계 최고수준을 나타내고 있다. 또한 현재와 같이 전문대학과 대학의 입학정원은 그대로 유지되고 고졸자의 수는 줄어들게 될 경우(2003년의 고졸자는 1998년보다 약 20만명 이상 줄어들 것으로 예상) 2003년에는 대학정원이 고졸자의 102%에 해당하게 될 것으로 전망되고 있다. 정부는 1996년 대학자율화 차원에서 대학설립준칙을 도입, 사실상 대학설립을 자율화 했다. 대학설립준칙이란

분을 차지하고 있는 교원 인건비 수준이 상대적으로 소득수준이 높을수록 높게 나타나기 때문이다. 따라서 학생 1인당 교육비를 국민소득 수준과 비교한 상대적인 비율로 보아야 보다 정확한 척도가 될 수 있다. 학생 1인당 교육비를 국민 1인당 GDP와 비교할 때 한국은 25% 수준으로 OECD 평균 26%와 유사하다. 이와같은 학생 1인당 교육비를 기초로 한 교육투자 수준의 판단은 초·중등 교육의 경우는 대개 국민소득 수준과 비슷한 추세를 보이고 있으나, 고등교육의 경우는 국가에 따라 심한 차이를 나타내고 있다. 한국도 OECD 평균과 비교할 때 초중등교육보다는 고등교육의 경우가 상대적으로 차이가 더 심하게 나타나고 있다.

32) 물론 이는 상당히 논란의 여지가 많은 주장이라고 볼 수 있다. 상당수의 교육학자들은 아직 초중등 학교에 대한 정부지원이 고등교육에 대한 정부지원보다 중요하다고 생각하고 있다. 그 이유는 물론 고등교육에 따른 혜택이 개인에게 보다 집중되므로 수익자부담의 원칙이 중요하다는 생각 때문이다. 여기서 중요한 것은 절대적인 비교가 아니라 상대적인 비교이다. 우리나라에서 초중등교육의 열악성은 잘 알려진 사실이지만 선진국들과 상대적으로 비교해 볼 때 대학교육의 열악성이 더 크게 부각된다는 것이다.

과거 정부가 대학 설립을 인가했던 것과 달리 대학 설립자가 정부 기준만 충족시키면 의대·사범대·수도권 대학을 제외하고는 마음대로 대학을 세울 수 있도록 허용하는 제도다. 그 결과 대학이 우후죽순처럼 생겨나 불과 2년 사이에 21개 대학이 새로 탄생했다.

학점은행제 등 새로운 교육제도도 대학을 위협하고 있다. 국민의 평생교육을 확대한다는 차원에서 도입된 학점은행제는 교육수요자가 굳이 대학에 진학하지 않고도 대학부설 사회교육원·학원·실업고 등에서 원하는 강의를 받고 국가가 요구하는 기준 이상의 학점을 취득하면 전문대·대학 졸업자와 같은 학력을 인정받거나 학위까지 딸 수 있는 제도다. 교육 수요자가 받은 학점은 한국교육개발원의 학점은행에 축적된다. 학점은행에 의한 최대 수강인원이 15만여명으로 대폭 확산되고 있다.

(추가사실) 고학력 실업자가 늘고 있으며 학력간 임금격차도 점차 축소되고 있다.

노동연구원의 최근 보도자료에 의하면 1997년 이후 특히 대졸이상의 학력을 가진 청년층의 실업률이 증가하고 있으며 고졸자의 대졸자 대비 임금수준도 1980년 46%에서 1996년 68% 정도로 높아져 학력간 임금격차가 축소되고 있는 것으로 나타나고 있다.

(추가사실) 대기업부문을 중심으로 학력을 근간으로 하는 채용관행이 일반화되고 있으며 경제위기 이후 이러한 경향은 한층 강화되고 있다.

일류대학의 졸업생들에게 대기업 취업시 혜택을 주는 관행³³⁾은 매우 오랜전부터 일반화되어 왔으며 이는 IMF 이후 대졸실업자가 급증함에 따라 채용에 따른 비용을 절감하기 위한 방법의 하나로 더욱 강화되는 경향을 보이고 있다. 예컨대 특정대학의 특정학과 출신들에게만 비밀리에 회사설명회를 통해 입사원서를 제공하는 채용관행도 일부 대기업을 중심으로 일반화되고 있다.

<확인된 사실 6> 인재의 서울집중화 현상이 가속화되고 있다.

고등교육인구의 서울 집중율은 1960년대 65%내외에서 1990년대 중반 서울지역의 전체인구 구성비인 22.9%에 근접하는 25.9% 수준에 달하였다. 그럼에도 불구하고 대학지망자들의 서울 선호 경향에는 큰 변화가 없었다. 즉 지방의 고등교육기회가 제약되었기 때문에 서울로 몰리는 것이 아니라 서울지역의 대학을 졸업하는 것이 개인적으로 이득이 되기 때문에 서울지역에 진학하려고 한다는 것이다. 물론 이러한 현상은 계열별로 다소 차이를 보이고 있다. 예컨대 인문계열, 예체능계열 지망자들은 자연계열보다 서울 선호도가 훨씬 높다³⁴⁾. 이는 지방대학 특성화 정책에 따라 이 공계를 중심으로 경쟁력을 강화할 수 있었기 때문인 것으로 보인다.

33) 예컨대 몇몇대학의 졸업생에 한하여 공식적으로 입사시험을 부과하지 않고 교수의 추천서만으로 신입사원을 뽑는 관행을 들 수 있다. 또 다른 예로 몇몇 대기업의 경우 내부인사지침을 통해 수능시험 성적순으로 각 대학 졸업자의 자질을 미리 점수화하는 관행이 언론에 보도되어 논란이 된 경우를 들 수 있다.

34) 예컨대 1999년 수능성적 상위 5% 학생가운데 인문계 68.6%, 자연계 57.3% 가 서울 및 수도권 대학에 진학하였다(중앙일보 2000년 3월 1일자). 인재의 서울 집중 현상은 국가고시 합격자를 지역별로 살펴보는 경우 분명하게 드러나고 있다. 1996년 국가고시 합격자의 출신지역별 분포를 보면 서울지역의 경우 13%에 불과하나 출신 대학지역별 비율을 보면 서울권 대학 출신의 비율이 무려 86.4%에 달하고 있다.

(추가사실) 한계상황에 처한 지역대학이 늘고 있다.

“지방대학들이 무너지고 있다. 충청-전남북-경북-강원 등 비대도시권에 위치한 50여개 군소 사립대는 『학교 공동화』로 파산 직전에 놓여 있다. 올 4년제 대학 신입생 모집 정원 35만명 가운데 결원은 2.8%인 9965명(교육부 통계). 이 중 정원의 5% 이상 결원이 발생한 대학은 27개로, 모두 지방대다. 정원의 20% 이상이 결원인 대학도 10개나 된다. 96년부터 시행된 편입학 확대조치는 지방대학에 결정적 타격을 주었다. 96년 3만8000여명이던 편입학 모집정원은 97년 5만여명에서 지난해엔 무려 7만8000여명으로 늘어났다. 지방대생의 무더기 수도권행이 이어졌다”(조선일보 1999년 11월 11일자).

(추가사실) 지방거점 대학의 경쟁력이 하락하고 있다

“지방대학들은 마치 서울과 수도권 소재 대학을 가기 위한 『정거장』으로 전락했다는 자괴감에 빠져있다. 『서울=연구중심 대학, 지방=취업 및 교육 중심 대학』의 양분 구도로 추진된 두뇌한국(BK)21 사업은 타당성은 제쳐두고라도 명들어나는 이들 대학들에 결정타를 날렸다. 자존심에 큰 타격을 입은 것은 물론, 인재 유출이 가속화돼 『부익부 빈익빈』 현상이 심화될 것이란 위기감이 어느 때보다 높다. 지방의 『상위권』 학생들은 거점대학 보다는 서울의 『중간급』 사립대학을 선호한다”(조선일보 1999년 11월 11일자).

<확인된 사실 7> 한국 대학들의 국제경쟁력은 한국의 경제적 위상에 못 미치고 있다.

과학논문 인용색인(SCI)으로 평가한 한국 대학의 위상은 서울대학이 128위에 그치는 등 세계수준에서 많이 뒤떨어져 있다. 1998년 IMD 보고서에 의하면 인적 자원의 국제경쟁력 부문에서 고등교육부문은 22위에 그쳤으며 Asian Week 의 평가(1999)에 의하면 서울대학은 아시아 지역에서 교수자원부문에서 12위, 재정자원 부문에서 29위, 교수 1인당 학생수 부문에서 43위, 학생의 정보처리 능력면에서 9위 등으로 전반적으로 열악한 위상을 보이고 있다.

<확인된 사실 8> 국민들은 대학교육 전반에 대해 불만족스럽게 생각하고 있으나 대학교육에 대한 강렬한 열망을 가지고 있다.

교육개발원이 학부모, 교원, 학생 7,060명(학부모 3,080명, 교원 1,540명, 대학생 1,240명, 고등학생 1,200명)을 대상으로 우편 또는 직접 방문에 의해 1997년 11월 3일부터 14일까지 12일간 실시된 설문조사에 의하면 학교교육에 대한 평가는 초등학교에 대한 평가가 가장 높고 상급학교로 갈수록 평가가 낮아지는 경향을 보였다(학부모가 ‘수’ 또는 ‘우’로 평가한 비율은 유치원 48.8%, 초등학교 57.3%, 중학교 43.6%, 인문계 고교 39.9%, 실업계 고교 30.5%, 전문대 45.1%, 4년제 대학 38.6%). 그러나 학부모의 자녀교육 기대 수준은 고등학교 1.6%, 전문대학 9.1%, 4년제 대학 이상 88.5%를 나타내어 매우 높은 교육열을 보여주고 있다.

한편 대학생수에 대해서는 학부모(64.2%), 교원(81.0%), 대학생(74.9%), 고등학생(46.2%) 모두 많다는 의견이 다수를 차지하고 있다. 우리 사회에서의 출세와 성공 요인으로 학부모(34.6%), 교원(46.3%), 대학생(47.2%), 고등학생(49.3%) 집단 모두가 학벌을 중요시하고 있으며 우리 사회에서 대

학을 나오지 않으면 겪는 고초에 대해서 학부모(46.2%), 교원(56.1%), 대학생(42.1%), 고등학생(42.9%) 모두 '사회적으로 인정받는 직업을 갖기 어렵다'는 데 가장 높은 반응비율을 나타내고 있다. 5년전에 비해서 대학 졸업장의 가치가 '낮아졌다'는 의견이 학부모(65.2%), 교원(72.3%), 대학생(79.8%)에게서 다수를 차지하고 있다(1994년 조사에서 일반인(62.9%), 교원(69.0%), 대학생(71.3%)이 '낮아졌다'는 반응을 보인 것과 비교해보면 최근 대학 졸업장의 가치가 낮아졌다는 경향이 더 강해졌다).

교육의 질 향상을 위한 추가재정 부담에 대해서 학부모는 대체로 회피하는 경향을 나타내고 있다. 교육재정 확보방안에 대해서 학부모(67.9%), 교원(77.0%), 대학생(53.3%) 모두 정부 예산중에서 교육부문 예산의 비중이 확대되어야 한다는 데 가장 높은 반응 비율을 나타내고 있다. 가장 우선적인 교육개혁 과제에 대해 학부모(46.2%), 교원(37.5%), 대학생(38.4%) 모두 '대학입시제도 개선'이라는 반응을 나타내고 있으며 그 다음으로 학부모와 교원은 '학교시설·환경개선', 대학생은 '교육내용 및 방법개선'에 반응하였다. 한편 교육개혁에 가장 핵심적으로 기여해야 할 집단에 대해 학부모(33.7%), 대학생(29.1%), 고등학생(36.0%)은 '교육부/교육청 인사'라는 반응을 나타내고, 교원(49.0%)은 '교원'이라는 반응을 나타내고 있다.

(추가사실) 한국에서 부모의 직업보다는 교육정도가 자녀의 지위획득이나 지위의 세대간 전이에 있어서 더욱 중요한 역할을 하고 있다.

한국교육개발원에서 1997년 실시한 '교육과 사회적 성취에 관한 설문조사'의 결과를 분석한 한 연구³⁵⁾에 의하면 한국에서의 부친의 자녀에 대한 영향은 부친의 직업을 통해서라기보다 부친의 교육을 통해서 작용하는데 미국의 경우 부친직업의 영향이 부친의 교육정도의 영향보다 크게 나타나고 있다는 점에서 대비된다³⁶⁾. 이러한 사실은 한국의 학부모들에게 교육이 왜 그토록 중요하게 간주되는가를 잘 보여주고 있다.

<확인된 사실 9> 한국의 고등교육에서 사학이 차지하는 비중이 매우 높지만 정부지원은 상대적으로 미약한 편이다.

전문대학에서 각종학교에 이르기까지 고등교육기관의 학교수는 지난 10년동안 두배 가까이 증가하였다. 사립학교는 그 학교수에 있어서 고등교육의 약 80%를 책임지고 있으며, 최근 10년간 두배에 가까운 고등교육의 성장을 주도해 왔다고 할 수 있다. 전체 학생수에 있어서 사학이 차지하고 있는 비율은 약 70%에 달하고 있다. 교원수의 증가에 있어서도 사학은 지난 10년간 약 2.8배 정도 증가하였으나, 국공립은 약 1.8배 정도 증가하는 데에 그치고 있다. 이는 사립고등교육기관의 교원임용 규모가 국·공립보다 많다는 것을 보여주는 것이다. 이와 같이 고등교육기관의 학교수, 학생수, 교원수에 있어서 사학은 최근 10년간 고등교육기관의 양적 성장을 주도하였다는 것을 알

35) 김영화, 김병관(1999), 한국산업화과정에서의 교육과 사회계층이동, 교육학 연구, 155-172

36) 위 연구에 따르면 미국의 경우 첫 직업에 대한 학력의 영향은 약한 대신 일생에 걸쳐 일어나는 빈번한 세대내 경력이동의 긴 과정을 통해 학력의 영향이 지속되지만 한국의 경우 학력성취의 결과는 첫 직업의 획득 단계에서 집중적으로 나타나고 그 이후의 개인의 직업경력의 전개에서는 학력의 결과보다 첫 직업의 영향이 더욱 강력하게 반영되는 구조를 띠어 왔다고 한다. 즉 미국에서는 개인의 직업 지위 획득이 일생 전반에 걸친 긴 여정으로 이루어지는 반면 한국에서는 첫 직업의 획득단계에서 모든 것이 거의 결정되는 구조를 가지고 있다는 것이다. 한국에서 교육, 특히 대학교육이 왜 그토록 중요하게 부각되고 있는지를 잘 설명할 수 있는 연구결과로 보인다.

수 있다³⁷⁾.

(추가사실) 사립대학의 사부담 비율이 국공립대학보다 월등히 높으며 재정지원이 국공립대학에 집중되어 있다.

한국의 고등교육기관 공교육비의 재원별 구성비를 제시하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 고등교육기관 공교육비의 재원별 구성비

(단위: %)

연도	고등교육기관			
	국·공립		사립	
	정부	민간	정부	민간
1980	74.8	25.2	10.9	89.1
1985	50.7	49.3	30.9	69.1
1990	60.1	39.9	21.8	78.2
1995	67.6	32.4	29.0	71.0
1997	66.8	33.2	30.5	69.5

주: 고등교육기관에는 전문대, 교육대학 및 대학(교) 등이 포함됨.

<표 4>에서와 같이 고등교육기관 공교육비의 재원은 국·공립의 경우 민간 부문보다 정부 부문이 압도적으로 높게 나타나고 있다. 1980년 사립 고등교육기관의 공교육비가 정부 대 민간 대비 약 11% 대 89%의 비율로 사학 공교육비의 재원의 대부분은 민간에 의존해 왔다. 그후 1997년에는 정부 대 민간의 비율이 약 30% 대 70%로 나타나 정부부문의 구성비가 높아지기는 하였으나³⁸⁾, 여전히 공교육비의 70% 정도를 등록금을 중심으로 민간에 의존하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편 지난 5년간 지방교육재정 세출예산 중 사학지원비가 전체 예산에서 차지하는 비율에서는 큰 변동이 없이 10% 내외를 유지하고 있다. 한국의 교육에서 차지하는 사학의 비율이 해마다 증

37) 참고로 미국의 경우를 보면 공립 고등교육기관과 사립 고등교육기관의 비율이 지난 10년간 약 7대 22의 비율을 보이고 있어, 공립고등교육기관의 학생수가 사립보다 월등하게 많다는 것을 알 수 있다. 이런 현상은 고등교육기관의 교원수에서도 잘 나타난다. 지난 10년간 미국의 고등교육기관의 교원수에 있어 공립과 사립의 비율은 약 7대 3으로 나타나고 있다. 그러나 미국의 고등교육기관의 수를 살펴보면 학생수와 교원수와는 전혀 다른 양상을 보이고 있다. 미국의 고등교육기관 수는 1995년 현재 2년제 대학의 경우 공립이 전체의 70.3%를, 사립이 29.7%를 차지하고 있는 데 반하여 4년제의 경우 2년제와는 달리 사립이 전체의 72.7%를, 공립이 전체의 27.3%를 각각 차지하고 있다. 이와 같이 미국의 고등교육은 기관수에서는 사립이 월등하게 많으나, 학생수와 교원수에서는 공립이 월등하게 많다. 이런 현상이 나타나게 된 배경은 미국의 공립 고등교육기관의 학교 규모가 크기 때문이라고 할 수 있다.

38) 사립대학에 대한 국고지원 중 시설·설비 확충비는 1990년에 200억원으로 시작하여 1997년에는 1,250억원으로 증대될 만큼 그 지원액이 커지고 있다(한국대학교육협의회, 1998). 대학교육비의 지출을 인건비의 비중을 중심으로 국제적으로 비교해 보면, 일본의 국·공립대학이 48.2%(1990), 독일의 공·사립대학이 54.9%(1993)로 우리나라 국립대학의 61.4%(1996)보다 낮다. 이와 같이 경직성 경비인 인건비의 비중이 높은 것은 효율적으로 대학을 운영하는데 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

가하고 있음에 반하여 정부의 재정적 지원이 큰 변화가 없다는 것이다.

이미 언급했듯 사학재정이 등록금에 의존하는 비중은 매우 높다. 1997년 현재 전국 105개 사립대학중 67.6%인 71개 대학의 등록금 의존률이 70%를 넘고 있으며 11개 대학(전체의 10.6%)만이 등록금 의존률 50% 미만이었다. 전국 사립대의 운영수입 총액 대비 국고보조금 비율은 1996년 4.4%, 1997년 4.1%, 1998년 3.8% 등으로 점차 낮아지고 있는 추세인데다 일부대학에 편중 지원되고 있다³⁹⁾. 민간 기부금도 열악하기는 마찬가지로 1998년 운영수입 총액 대비 기부금 비율이 10% 이상인 사립대는 전국 17개 대학에 불과하며 상위 5개 대학이 받은 기부금은 1,862억으로 사립대 기부금 총액의 31%를 차지하고 있다⁴⁰⁾.

(추가사실) 국공립대학은 상당한 정도의 비효율성을 보이고 있다.

삼성경제연구소가 학생수 15,000명 이상인 9개 국립대학(강원대, 경북대, 경상대, 부경대, 부산대, 전남대, 전북대, 충남대, 충북대)을 대상으로 실시한 '98년 경영진단평가 결과 국공립대학은 비효율적인 인력구조를 가지고 있으며 방만한 조직운동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그 대안으로 민간경영기법을 도입하자는 견해가 나타나고 있으며 일부에서는 민영화 방안을 강력하게 주장하고 있기도 하다.

<확인된 사실 10> 한국의 사학은 학교법인제도에 의해 법적 성격을 부여받고 있다.

사학제도에 관한 법체계로서 영미법 계통과 독일 및 일본법 계통은 커다란 차이를 보이고 있다⁴¹⁾. 영미법 계통에서는 사립학교 운영에 관해 신탁제도가 그 골간을 이루고 있는 반면, 일본의 법제에서는 재단법인으로서의 학교법인 제도가 근본을 이루고 있다. 이러한 법제하에서는 학교법인은 사립학교를 설치하는 주체이고 학교는 그 주체가 설치 경영하고 있는 영조물에 불과한 것이므로 학교 자체로서 어떤 독자적인 권한 행사를 하는 것은 법이론상 원천적으로 제한되어 있다. 이러한 구조적 특징으로 인하여 사학제도에 관한 한 법제 개선은 항상 학교법인의 위상과 기능에 관한 검토 문제로 귀결되는 경우가 대부분이다. 사립대학의 운영에 관한 법령과 규정들로 「사립학교법」을 위시하여 동법시행령, 재무회계에 관한 법령, 기타 보조금 등에 관한 규정, 그리고 학교내부규정(각 대학의 규정집) 등을 들 수 있다. 「사립학교법」을 축소해서 이해한다면 1963년 제정된 법률 제5454호를 일컫는 것이지만 크게 볼 때 사립학교법은 사립학교에 관련된 법 조항들을 일정한 관점에 따라 재조직한 것으로 볼 수 있다.

국가가 교육의 공공성 차원에서 사립학교에 대해서도 관심을 가지게 된 것으로부터 사립학교법이 출발되었다고 볼 수 있다. 한국 사립학교법에서 재단은 법인격을 갖는 법인으로서 그 의사는 이사회가 결정하고, 학교는 법인이 설치한 시설로서 법인으로부터 한정된 의사결정권만을 수입받는 것으로 되어 있다⁴²⁾. 이는 학교를 설립하고 책임지는 법인에 전권을 부여함으로써 안정적으로

39) 1998년 결산기준으로 상위 10개 대학에 돌아간 국고보조금은 774억으로 전체 국고보조금 2170억원 중 35.7%를 차지하고 있다

40) 이는 미국 유명대학들과 비교할 때 GNP 규모를 감안하더라도 매우 낮은 수준이다. 1998년 하버드 대학은 5,600억, 스탠포드 약 3,700억, 코넬 약 3,000억 등을 모금하였다. 한국에서 가장 많은 기부금을 모은 연세대 540억, 고려대 430억 정도에 비교되는 부분이다. 국회 교육위원회 설훈 의원의 자료집, '통계로 본 대학교육'에 의하면 이는 高등록금 의존률, 低기부금, 低국고보조금의 상황으로 요약될 수 있을 것이다.

41) 이하의 논의는 이성호외(1998), 사립학교법의 현황과 개정과제, 교육부 연구논문 참조

사학을 운영할 수 있다는 장점을 갖고 있으나 역으로 사학의 운영에 있어 학교법인의 전횡 가능성을 배제하기 어렵다는 문제를 안고 있다. 최근 일부 사학재단의 전횡과 비리도 이러한 운영구조가 가지는 특성에서 비롯되었다고 할 수 있다.

반면에 영국과 미국의 사립학교 관련 법령 및 판례에서는 재단을 비법인으로하고 학교는 법인의 형태로 유지하되 특히 고등교육기관의 경우 학교법인이 따로 존재하지 않고, 학교 자체가 법인으로 되어 있다. 이들 나라의 사학에서는 수탁자위원회(Board of Trustee)가 재단에 해당하는데, 이들은 일반적으로 법인의 성격을 가지고 있지 않으며 학교 중에서 특히 고등교육기관들은 그 자체가 법인격을 가지고 의사결정기구(Board of Governors)를 운영하고 있다. 현행 우리나라 사학의 내부 갈등의 대부분은 총장 임명과 교원의 임면권을 핵심으로 하는 학교법인의 학교 운영권과 다른 사학 구성원들의 권리가 충돌함에 따라 빚어진 것이다. 법인 측에서는 자신들이 투자했으므로 일종의 사유재산권에 기초하는 운영권리를 주장하는 반면 기타 학교 구성원들은 사학 교육의 공공성에 기초한 운영의 민주화를 주장한다.

이러한 논란은 사학의 자주성(사학의 설립과 교육의 자유)과 공공성 사이의 긴장관계에서 어느 부분을 우선적으로 고려할 것인가의 문제와 관련되어 있다. 법적으로는 학교법인(즉 이사회와 이사장)이 대학의 모든 사항에 관한 최종 결정권자이고 사립학교에 대한 책임을 지는 형태로 되어 있다(사립학교법 제16조, 제19조, 사립학교법제42조, 학교법인 정관 제27조 및 31조 등). 이와 같은 법인(이사회) 중심의 현행 사립학교의 운영 구조하에서는 사학의 자율성이란 사실상 법인(이사회)의 자율성으로 이해될 수밖에 없다. 법인과 대학을 포함하는 넓은 의미에서의 사립학교의 자율성이 아닌 특정집단의 자율성으로 잘못 이해될 수 있다는 것이다⁴³⁾. 이는 법인 이사회의 구성방식에서 분명하게 드러난다. 사립학교법상 법인이사회에 친족 이사수가 과다하게 책정된 반면 사회 각계 각층의 외부 인사들이 참여할 수 있는 제도적인 장치가 거의 없다⁴⁴⁾.

42) 일본과 대만의 경우도 우리나라와 유사한 유형이지만, 일본의 경우 학교법인에 평의회라는 의사결정 보조체제를 설치함으로써 다소 개방적 형태를 갖추고 있다는 점이 다소의 차이가 있다.

43) 사립학교법은 학교법인의 설립자 및 그 직계존비속의 전횡을 방지하기 위해 1981년 개정으로 인사권 및 재정권을 제약하였다가, 다시 1990년 개정으로 원상 회복하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 설립자 가족의 권리 남용을 방지하기 위해 학교의 장 임명을 제한하는 개정도 이루어졌으나 1990년 개정으로 이러한 제한이 제거되었다. 현재는 이사회는 인사권과 재정권을 보유하되, 학교의 장에게 인사에 대해서는 제청권을, 재정에 관해서는 예산편성권을 부여하여 견제와 균형을 이루도록 하고, 이사회가 설립·경영의 주체로서 활동하되, 학사행정에 관해 학교장의 권한을 침해할 수 없도록 함으로써 이사회와 학교를 상호 대립관계로 설정하고 있다. 현행 사립학교법에는 재단과 총장의 역할 분담이나 상호 관계에 대한 구체적인 조항이 없다. 고등교육법상의 총장의 역할(제15조)과 사립학교법상의 법인 이사장의 역할(제19조)이 분명히 정립되어 있지 않다는 것이다. 대학의 구성 요소들의 권한과 책임을 상세하게 규정하고 있는 외국 입법례(영국, 미국, 캐나다, 독일)와 대비되는 부분이다.

44) 이에 따라 한 가지 가능한 대안으로 제시된 것이 대학평의회 제도이다. 대학평의회는 원래 1949년 국립대학에 처음으로 도입되었는데 국립 대학은 사회의 공동 자산이므로 공공성을 높이기 위해 대학운영에 내부 인사뿐만 아니라 외부 인사를 참여시킨다는 취지를 갖고 있었다. 즉 국립대학에서 대학평의회의 성격은 사립대학의 이사회와 유사한 측면을 가지고 있었으나 대학의 자치영역이 상대적으로 제한되어 있었기 때문에 별 역할을 하지 못하였고 결국 1997년 제정 고등교육법에서는 국립대학 대학평의회 제도가 법정기구에서 사라졌다. 한편, 사립대학에서는 1990년 사립학교법 이전부터 보통 '교무위원회'라는 기구를 대학의 전반적인 사항에 관한 심의기구로 설치하여 운영하여 왔다. 대학평의회와 교무위원회는 그 내용상 큰 차이가 없는 제도로 보이지만, 대학평의회의 설치와 운영은 정관으로 정하도록 하고 교무위원회는 대학의 장이 정하는 학칙으로 보

(추가사실) 현재의 법체계는 사립학교의 공공성에 치우쳐 영리성을 제약하는 경향을 보이고 있다.

현재의 사립학교법에서는 법인이 사립학교에 대해 투자한 자산의 관리와 수익사업 여부에 대해 무척 까다로운 규정을 가지고 있으나 출연된 재원의 증식을 위한 적극적인 조치에 대해서는 언급하지 않고 있다. 또한 학교법인들도 대학의 학사운영에 간섭하는데 치중하여 출연된 재산에 대한 합리적인 관리나 증식 등에 대해 무관심하거나 능력이 없는 경우가 많다. 사학의 재정확충과 관련한 과도한 규제와 사학법인의 비전문성은 전반적인 사학 재정의 위기와 관련하여 매우 중요한 현안이라고 할 수 있을 것이다.

<확인된 사실 11> 한국의 교수시장은 매우 폐쇄적이다.

주요대학의 본교 학부출신 교수 비율은 매우 높은 편이며 이러한 추세는 전국의 대학으로 확산되어 교수시장에서의 진입장벽이 매우 높다. 또한 교수시장에서의 경쟁시스템이 부족하여 훈련 효과가 없으며 이 때문에 퇴출장벽도 매우 높은 편이다⁴⁵⁾.

IV. 교육부문에서의 제도실패

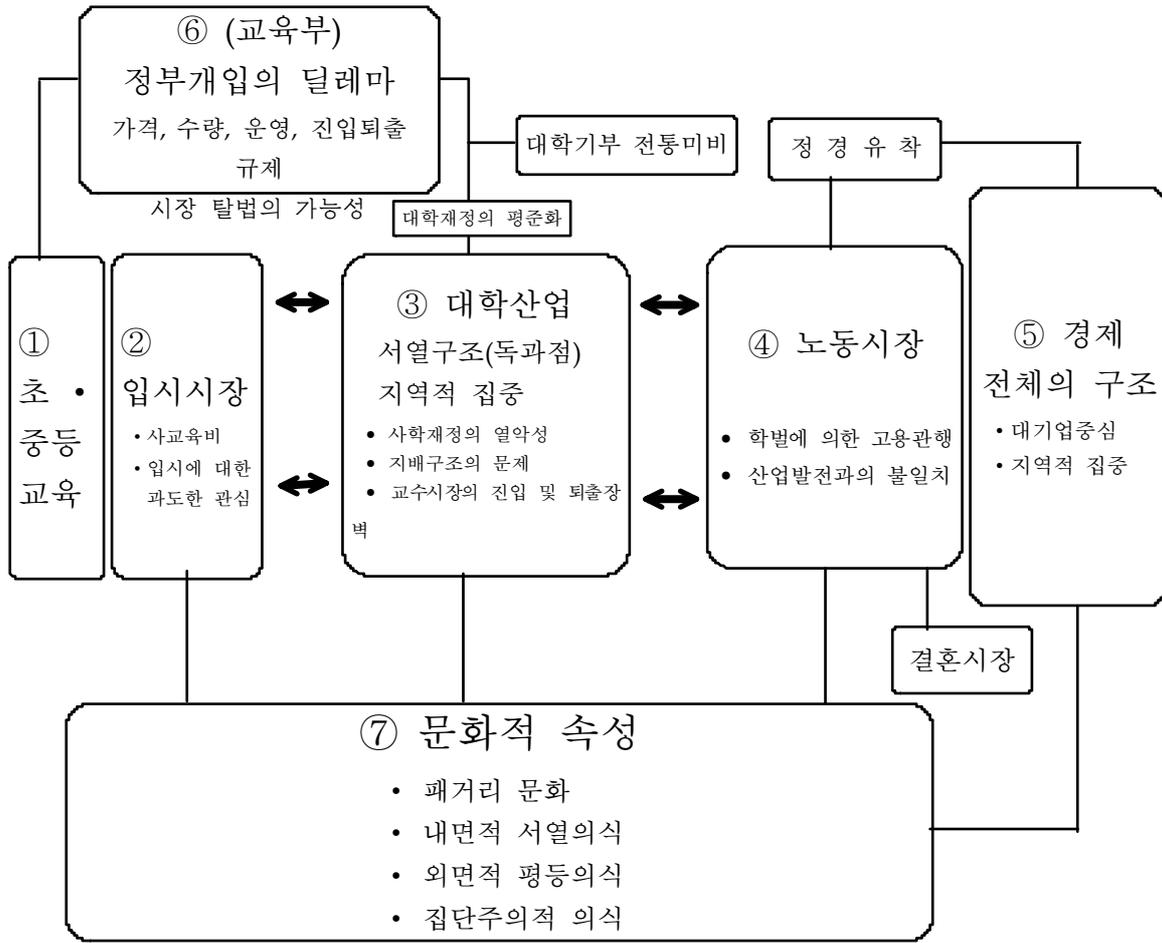
1. 고등교육을 중심으로 한 한국교육시스템의 전체적 운곽

위에서 언급한 현행 교육시스템의 현황과 문제점을 다음의 그림표를 이용하여 요약해 보자.

통 정하고 있으므로 법적 근거상 대학평의위원회가 보다 위상이 강하다고 할 수 있을 것이다. 문제는 대학평의위원회가 사립대학의 이사회 기능을 상당부분 대체할 가능성 때문에 이사회와의 갈등 상황을 조장할 수 있다는 점이다. 물론 현행 사립학교법상 대학평의위원회는 이러한 성격이 아니라 총장의 임의자문기관으로서(사립학교법 제26조의 2), 총장의 권한에 속하는 사항을 심의하는 기관에 불과하다(학교법인정관 준칙 제35조). 일본 사립학교법의 평의위원회가 학교법인의 업무를 심의한다는 점과 대비되는 부분이다(일본 사립학교법 제41조).

45) '교수공정임용을 위한 모임'이 지난 4년 동안 제보된 임용비리 2백30건을 분석한 결과 21.3%가 학과 교수들의 담합이나 교수의 '자기사람 심기'에 의한 것이었다. 또 교육부 조사결과 각 대학의 본교 출신 교수임용 문제는 갈수록 심각해져는 것으로 나타났다. 서울대는 1981년 89.8%에서 1998년 95.6%로 늘었고, 연세대도 61.8%에서 80.3%로 증가했다. 경북대, 고려대등 대부분의 주요 대학들도 사정은 마찬가지이다(문화일보 1999년 9월 21일자).

<한국의 고등교육을 둘러싼 제도적 여건>



대학산업을 중심으로 문제를 정리해 보면 대개 다음의 7개 부분의 문제로 요약될 수 있다.

1) 초중등교육 : 대학입시를 통해 대학산업과 연결되며 대학에서의 판별(screening) 기준에 의해 자원배분이 결정적으로 영향받고 있다. 학생들의 절대적인 시간을 학업에 열중하게 하는 메커니즘을 갖고 있으나 시간투입의 효율성에 대해서는 회의적인 시각이 많다⁴⁶⁾. 또 다른 특성으로 초중등교육에 투하되는 사교육비의 크기가 선진국과 비교해 볼 때 과다할 정도로 많다는 것이다.

2) 입시시장 : 대학입시에 대한 과도한 관심으로 과외비의 지출이 줄지 않고 있다. 입시제도는 자주 바뀌었으나 실효성은 두드러지지 않았다. 그럼에도 불구하고 학부모와 교사, 학생들은 입시제도의 개혁이 가장 중요하다는 생각을 가지고 있다.

46) 대표적인 예로 학문에 대한 태도를 들 수 있다. 예컨대 13세 학생의 수학과 과학교육에 관한 국제 비교를 보면(1992 IEA, 1995 TIMSS 자료) 한국학생들의 수학과 과학 점수는 세계적인 수준에 이르고 있으나 수학과 과학에 관한 긍정적 태도나 그룹방식에 의한 수학문제의 해결, 취미로서의 독서 부문에서는 최하위 수준을 면치 못하고 있다. 이 결과가 시사하는 점은 한국의 학생들이 학업성취의 결과가 직접적으로 평가되는 문제풀이에는 매우 강한 면모를 보이고 있으나 관심과 호기심을 가지고 있기 때문이 아니라 경쟁에서 이기기 위해(어쩔 수 없이) 하는 경우가 많다는 것이다.

3) **대학산업** : 대학산업의 특징은 ① 일극적 서열구조를 가지고 있으며 ② 서울 및 수도권 지역으로 인재가 집중되고 있고 ③ 사학이 차지하는 비중이 높지만 재정지원은 국공립대학에 집중되고 있으며 ④ 고등교육에 투자되는 공부담 공교육비의 비중이 상대적으로 낮아 ⑤ 대학재정이 매우 열악한 상태이며 상대적으로 평준화되어 있다. 또한 ⑥ 사학이 학교법인제도에 의해 법적 성격을 부여받고 있어 사립학교 운영상 총장과 재단이사장 사이의 법적 권한의 경계가 불분명한 상태이고 학교 운영권을 둘러싸고 재단과 다른 구성원 사이의 갈등관계의 원천이 되고 있으며 ⑦ 이러한 사학 지배구조(governance structure)의 문제로 사학분규와 비리가 심각한 상황에 있고 ⑧ 국공립대학은 과도한 행정인력과 방만한 조직운영으로 비효율성과 관료성을 노출하고 있다. 이에 따라 ⑨ 전체적인 시장은 공급자시장에서 수요자 시장으로 변화하고 있으나 ⑩ 교수시장에서의 강한 진입장벽과 퇴출장벽 때문에 경쟁은 상당히 제한적으로 이루어지고 있으며 이에 따라 ⑪ 한국의 대학들은 한국의 경제적 위상에 뒤떨어지는 국제경쟁력을 가지게 되었다. 이러한 상황을 극복하기 위해 ⑫ 교육부가 강력히 개입하여 대학평가시스템을 도입하고 이에 따라 차등으로 지원하며, 소비자 주권을 강화하여 학부제를 실시하고, 입시제도를 다양화하여 입시산업에서의 기득권을 변화시키며, 초중등학교를 자율화하고 교원정년을 단축하는 등 잇따른 개혁조치를 발표하였으나 ⑬ 경쟁과 지원의 기본원칙이 상충되는 조치(예컨대 BK21과 대학평가시스템)의 혼재, 교육주체와 개혁대상을 분명히 구별하지 않는 강압적 제도개혁, 교육부 자체의 관료성과 공개적이고 투명한 절차의 미비, 국회를 비롯한 강력한 비토세력의 존재, 미래비전과 분명한 방향설정의 미비로 인한 조정과정에서의 혼역 등으로 상당한 어려움을 겪고 있다.

4) **노동시장** : 고등교육의 문제로 노동시장에서는 ① 학벌에 의한 고용관행이 이루어지고 있으며 ② 고등교육의 공급구조가 경직적이어서 산업발전과 불일치를 이루어 필요인력이 부족한 반면 과잉인력이 양산되고 있고 ③ 졸업정원제 실시로 대졸자가 급증하면서 전반적으로 대졸실업률이 높아지고 있으며 ④ 학력간 임금격차는 점차 낮아지는 추세에 있다. 이러한 현상은 ⑤ 교육수준이라는 성취요인에 의한 사회적 유동성의 확대메커니즘⁴⁷⁾과 고등교육의 사회적 수익률 및 사적 수익률이 상대적으로 높았던 1980년대까지의 현상을 상당히 바꾸어 놓고 있다⁴⁸⁾.

노동시장의 변화와 경제전체 구조의 변화가 어떻게 맞물리면서 연결되는가도 주목거리이다. 노

47) 아버지의 교육과 가정의 사회경제적 배경이 자녀의 학업성적에 미치는 영향이 점차 커져가고 있다. 즉 교육기회의 확대로 전반적인 교육수준이 상승하여 교육수준에 미치는 가정배경의 직접적 영향은 감소하였으나 아버지의 교육이 학업성적에 미치는 영향은 증가해 왔고 학업성적이 교육수준에 미치는 영향도 증가해 왔다는 것이다. 신분이 아니라 학교교육 수준이라는 성취요인에 의한 기회배분의 질서가 확립됨에 따라 사회적 개방성과 유동성을 높여 왔으나 점차 교육수준 자체가 대물림됨으로써 불평등 생산기제가 확대되기 시작하였다는 점은 주목되는 부분이다. 김영화, 김병관(1999) 전계 논문 참조.

48) 교육투자 수익률의 변화는 급속한 산업화와 동시에 진행된 중고교 교육의 급속한 팽창과 밀접한 관련이 있다. 1970-80년대 급속한 경제 팽창기에는中等교육의 팽창으로 고등교육 기회획득을 위한 발판으로서의中等교육의 중요성이 강조되었고 산업구조가 고학력 중심으로 움직이면서 하급학교출신의 취업기회가 줄어들어 하급학교에 대한 투자수익율은 상대적으로 낮았다. 1980년대 중반까지 대학의 투자수익률이 높았던 것은 대입정원의 통제로 원하는 사람에 비해 소수의 사람만이 대학교육을 받을 수 있었다는 점에 기인한다. 그러나 이러한 사정은 1980년대 초반 대학정원의 급격한 확대로 일대 전기를 맞게 된다. 대졸인력의 구성비가 높아지고 학력간 임금격차가 줄어들면서 그리고 대졸자의 실업률이 높아지면서 대학교육의 투자수익률이 떨어지기 시작하였다는 것이다.

동시장에서 학벌중심의 고용관행, 특히 대기업 부문에서 일류대학 출신의 고용관행이 정착되고 쉽게 바뀌지 않는 것은 경제전체의 구조와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 한국경제 전체적인 구조로 볼 때 대기업 중심인 것은 분명한 사실이고 모든 점에서 서울을 중심으로 하는 수도권 대지방과의 이중구조의 문제도 치유할 수 없을 정도로 심각한 것 또한 분명한 사실이다. 한국경제의 발전사를 보면 대기업의 흥망에 긍정적이든, 부정적이든 정부관료 및 정치인들의 의사결정이 지대한 영향을 끼쳤다는 것을 알 수 있다. 따라서 정치권 및 관료와의 관계는 개별 기업의 성장과 발전에 현실적으로 매우 중요하며 학연과 지연이 뿌리깊은 한국사회에서 이들과 쉽게 접촉할 수 있는 사람들이 기업조직내에서의 사적인 생산성을 높일 수 있다는 것은 어쩌면 당연한 일일 것이다. 유력한 정치인과 관료의 학벌이 대졸이상이고 일류대학 출신이라는 점을 감안한다면 대기업 노동시장에서의 고용관행은 개별기업의 입장에서는 최선의 선택일 수도 있다는 것이다⁴⁹⁾. 사정이 이렇다면 대기업을 중심으로 하는 대졸취업자에 대한 고용관행은 쉽게 바뀌지 않을 것이라는 점을 예측할 수 있으며 고용관행이 쉽게 바뀌지 않는 한 대학의 일극적 서열구조와 서울대 지방의 이중구조 현상 또한 쉽게 없어지지 않을 것이라는 전망이 가능하다.

문제는 이러한 상황이 앞으로의 미래사회에 대한 전망과 양립하기 어려운 구조라는 점에 있다. 물론 미래의 지식기반산업에 대한 관심과 전망은 다양하고 활발하게 개진되고 있으나 그러한 전망에 따른 노동시장의 변화 움직임은 아직 구체적으로 포착되지 않고 있는 것이 현실이다⁵⁰⁾. 그러나 분명한 것은 세계적인 변화의 추세에 따라 지식은 급격하게 축적될 것이고 새로운 직종은 시간이 갈수록 확대되어 전체적으로 일과 학습이 긴밀하게 연결되는 양상을 보일 것이라는 점이다. 물론 이러한 변화가 얼마나 빠른 속도로 얼마나 광범위하게 발생할 것인지에 대해서는 충분한 논거가 포착되지 않고 있는 것이 사실이다.

노동시장과 관련하여 또 한 가지 지적할 것은 결혼시장의 문제이다. 여성의 취업률이 경제발전 에 따라 높아진 것은 분명한 사실이지만 여성취업자는 일반적으로 남성취업자에 비해 상당히 제한된 업종과 직종에 종사하며⁵¹⁾ 월평균 임금 또한 남성 취업자의 50-70% 정도를 받고 있기 때문에 대학교육에 따른 경제적 기대효과가 남성보다 낮을 수밖에 없다. 아직도 상당수의 가정이 남편의 경제활동에만 수입을 의존하고 있는 상황에서 여성이 남성의 경제활동능력을 가장 중요한 배우자 선택요건으로 하는 것은 당연한 현상이다. 재미있는 사실은 배우자의 조건으로 여성은 자신과 동등하거나 높은 학력수준을 요구하는 반면 남성은 자신과 동등하거나 낮은 학력수준을 요구하는 경향이 있다는 것이다⁵²⁾. 특히 남성에게 있어 학벌이 결혼문제와 밀접하게 관련되어 있음을

49) 대학산업의 가장 중요한 문제와 한국경제구조 전체의 문제가 아주 밀접하게 연결되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 대학산업의 가장 중요한 특징을 꼽으라면 일극적 서열구조와 서울과 지방의 이중구조(혹은 인재의 서울집중화 현상)를 지적하지 않을 수 없는데 이는 한국경제구조의 가장 중요한 문제를 거울에 비춰 보인 듯한 현상이다. 일극적 서열구조는 정경유착과 결합하여 대기업 중심의 경제구조 및 학벌위주의 고용관행을 만들었고 경제의 서울집중현상과 인재의 서울집중(혹은 일류대학의 서울집중)현상은 동전의 표리관계와도 같은 것이기 때문이다.

50) 1999년 4월 보고된 노동연구원의 분석결과에 의하면 산업별인력부족은 제조업, 운수, 창고, 통신업, 건설업, 도소매음식숙박업 등의 순으로 나타나고 있으며 직종별로는 생산관련직이 주종을 이루고 있다. 다시 말해 지식산업과 관련된 노동시장의 급격한 변동은 아직 분명한 조짐을 보이고 있지 않다는 것이다.

51) 여성취업자의 비중이 높은 부문은 서비스근로, 상점 및 시장 판매, 사무직, 농업 및 어업 숙련자, 등으로 나타나고 있으나 이들 분야에서도 여성취업자의 비율은 50%를 넘지 못하고 있다.

52) 이는 각종 결혼정보기관의 서베이 결과나 통계청의 인구 및 주택총조사 결과로도 나타나고 있다. 예컨대 1995년 통계청 자료에 의하면 부인의 학력이 대졸이상인 사람(전체 조사대상의 10.2%)이 고졸이하와 결혼한 비율이 4%(전체조사대상의 0.4%) 정도인 반면 남편의 학력이 대졸이상인 사람(전

시사하는 대목이다.

5) **경제전체의 구조** : 이미 언급했듯 대기업 중심, 서울중심의 경제구조는 노동시장을 통해 대학산업의 서열화 및 서울 집중화를 강화시키는 배경적 요인으로 작용하고 있다.

6) **정부(교육부)** : 초등교육 육성 - 중학입시과열 - 중학 평준화 - 고교입시과열 - 고교평준화 - 대학입시과열에 따른 부작용을 해소하기 위해 정부는 입시관리제도, 학교의 정원 및 등록금, 진입 및 퇴출, 운영과 관련하여 매우 깊숙히 관여하였다. 특히 입시제도의 잦은 변경과 그에 따른 혼란 및 재조정 악순환은 매우 오랜 기간에 걸쳐 뿌리깊은 불신의 원인이 되었다. 정부의 개입 중 가장 많은 논란의 대상이 된 것이 평준화 문제이다. 1968년 발표된 중학입시 폐지 및 평준화 방안은 교육사상 일종의 쿠데타로까지 표현되고 있을 정도로 혁명적인 변화를 몰고 온 일대 사건이었다.

중학교 무시험제도의 도입은 교육기회를 광범위하게 확대하여 어린 학생들이 과중한 입시부담으로 상처받지 않고 정상적으로 발육할 수 있도록 도와주었다는 점에서 긍정적 효과를 보였지만 중등교육의 획일화, 초등학생들의 수도권 위장전입 등의 부작용도 발생시켰다. 무엇보다도 이 제도는 중등교육에 대한 국가의 통제를 극대화시키는 결정적인 계기로 작용하였다는 점이 중요하다. 이미 언급했듯 중학교 평준화는 고교입시를 치열하게 만들어 새로운 형태의 국가개입(고교평준화)을 가져왔고⁵³⁾ 다시 이러한 과정은 대학과정에 대한 국가개입과 맞물리면서 교육산업 전체가 국가의 강력한 통제하에 들어가도록 하는 시발점이 되기도 하였다.

그러나 국민들의 교육에 대한 관심이 다른 나라들에 비해 상대적으로 매우 높았기 때문에 국가의 강력한 통제 이면에는 국민여론과 이해관계집단의 반발이라는 또 다른 중요한 영향변수가 도사리고 있었다. 국가통제하에서 문제를 해결하기 위해 계획된 정책들이 여론과 이해관계집단의 움직임에 의해 본래의 의도가 변질되고 상황을 더욱 악화시키는 경우를 흔히 관찰할 수 있었다. 최근의 경우만 하더라도 농어촌 소규모 학교 통폐합, 교원 정년의 단축, 국공립대 민영화 계획, 사립학교 공익이사제 도입 및 대학평의원회 도입 계획, 고교 수행평가, BK 21 사업 등 본래의 의도가 변질되거나 계획 자체가 무산된 사례는 무수히 많다.

교육부를 중심으로 하는 정부개입이 문제가 되는 것은 한국교육산업 전체의 미래상에 대한 분명한 견해가 없는 상태에서 한편에서는 시대적 조류에 따라 시장원리와 경쟁을 강조하면서 다른 한편에서는 공공성을 강화한다는 명분하에 전통적인 감시 및 통제 기능을 그대로 유지시키거나 오히려 강화함으로써 교육시스템을 매우 불안정하게 만들고 이에 따라 민간의 적응과정에서 발생하는 조정비용을 지나치게 크게 만들고 있다는 점이다. 대표적인 예가 BK 21 사업이다. BK 21 사업은 기본적으로 한국대학산업의 가장 중요한 특징인 일극적 서열구조를 현실적으로 인정하고 서

체조사대상의 21.9%)이 고졸이하와 결혼한 비율은 45%(전체조사대상의 10.2%)에 달하고 있다.

53) 무시험진학후 고교입시를 치르기 시작하는 1972년의 고교입시의 경쟁이 지나치게 과열되자 정부는 1972년 12월 18일 문교부 산하에 '입시제도연구협의회'를 구성하고 이들의 연구결과를 토대로 1973년 3월 13일 고교평준화안을 확정 발표하였다. 불과 3-4개월 정도의 기간을 걸친 연구결과를 여론수렴 과정 없이 군사작전하듯 해치운 것이다. 1974년부터 확대되기 시작한 고교평준화정책은 1981년 창원시를 마지막으로 전국 21개 도시가 모두 포함되었고 1983년 전체학생의 58%가 적용받게 되는 등 절정을 이루었다. 그 후 학력하향 평준화에 대한 비판과 학교선택권 요구 등으로 1986년부터 시교육청에 자율권을 부여하면서부터 1989년 이후 지역별로 평준화 해제조치가 취해지기 시작하였고 1995년 14개 도시지역만 평준화 정책을 시행하게 되는 역평준화 시책이 확대되다가 다시 평준화 되는 지역이 늘어나면서 1999년 전국 17개 도시에서 평준화 정책이 시행되고 있다.

열구조의 꼭대기에 있는 대학들을 본질적인 의미에서 경쟁시킬 수 있는 메커니즘을 구축하기 위해 고안된 정책이다. 일류대학들이 서열구조로 상징되는 상표효과에 안존하고 있는 상태에서는 국제적인 경쟁력을 가질 수 없기 때문에 정부가 인위적으로 경쟁을 유도하자는 것이다. 인위적으로 경쟁을 유도하기 위해서는 정부가 보다 강력하게 대학학사 및 인사에 개입하는 것이 불가피한데 이를 그냥 시행하면 상당한 반발이 예상되므로 '당근'(재정지원)을 줌 주자는 발상이다. 여러 가지 다른 비판이 있겠지만 이러한 발상의 가장 큰 문제는 독과점된 산업을 보다 집중화하면서 경쟁을 '인위적으로' 도입하겠다는 의도가 과연 앞으로 예상되는 세계적인 변화의 추세와 일치하는 방향 일 것인가 하는 점이다.

이러한 발상은 기본적으로 한국경제가 과거 '대표선수 육성정책'을 통해 재벌에 대한 지원과 감시를 통해 성장한 경험을 교육산업에 그대로 도입하겠다는 것과 다르지 않다⁵⁴⁾. 이것이 현재 경쟁력이 미약한 고등교육 산업을 회생시킬 수 있는 차선의 대안이 될 수 있을 것인지에 대해서는 보다 면밀한 분석이 필요할 것이다⁵⁵⁾. 다만 여기서 문제로 지적하고자 하는 것은 이러한 발상이 대학산업에 대한 다른 여러 형태의 간섭의 기본의도와 원칙적으로 결코 융화될 수 없는 방향성을 가졌다는 점이다. 대표적인 예가 학부제이다. 학부제의 기본 취지는 시장원리와 경쟁의 도입이다. 학부제 하에서의 경쟁은 '인위적인' 것이 아니라 소위 '수요자'의 욕망과 의도에 자원배분을 내맡기는, 시장에 충실한 정책이다. 여기서 '대표선수(학문분야)'는 인위적으로 육성되는 것이 아니라 시장의 경쟁에 의해 냉혹하게 평가되는 것이다⁵⁶⁾. 문제를 단순화시켜 보자. '대표선수'로서의 학문분야를 시장의 평가에 내맡기는 정책을 시행하면서 '대표선수'로서의 대학을 인위적으로 육성한다는 것이 과연 원칙으로서 양립하는 정책일 수 있을까?⁵⁷⁾

대학재정이 지극히 영세하고 불투명하기 때문에 정부관료들이 지원과 감시를 빌미로 구체적인 정책을 시행하는 경우 개별 대학이 이러한 추세에 역행하기는 현실적으로 매우 어렵다. 또한 일극적 서열구조하에서는 꼭대기에 위치한 몇 개 대학이 일종의 선도기업 역할을 하여 교육시스템 전체를 급격하게 변화시키는 매개역할을 하기 때문에 교육부 정책의 변화가 갖는 파괴력은 클 수밖에 없다. 문제는 이러한 정책변화가 일부 엘리트 관료에 의해 독점적으로 주도되고 있다는 사실이다. BK 21 사업에서 교수의 논문실적 기준을 자의적으로 제시하고, 업적평가제를 강제하며, 교수 선발에 인위적인 제약을 가하는 등, 대학사회 전체의 중요한 사안들이 일부 엘리트 관료들의 주도

54) 이러한 논란은 한국의 경제발전과정에서의 '근본을 충실하게 하는 정책'(시장을 원활하게 작동하도록 보조해 주는 정책)과 '선택적 개입정책'(시장에 직접 개입하여 시장실패를 해결하는 정책) 사이의 차이점을 연상케 한다.

55) 실상 BK 21 과 관련된 교육부의 각종 내부문서들을 보면 현실진단은 매우 정확한 것을 알 수 있다. 1999년 6월 4일 BK 21 과 관련된 교육부 공고안을 보면 우리 고등교육의 현실문제를 ① 일류대, 인기학과 위주의 대입경쟁과 초중등교육의 파행화 ② 연 10조원에 이르는 과중한 대입과외비 및 사교육비 ③ 입시위주의 교육으로 학생들의 '창의성' 신장 저해 ④ 대학의 독자적 지식, 기술 창출 구조 취약 ⑤ 지식기반국가로의 발전을 주도할 핵심엔진으로서 세계수준의 교육과 연구를 수행할 대학원 육성에 소홀 등으로 요약하고 BK 21 사업의 목표를 ① 대입제도의 근본전환을 통한 소모적 사교육비 해소 ② 독자적 지식, 기술 창출을 위한 세계수준의 대학원 육성과 지역대학 특성화 ③ 과학기술 전략분야 등에 경쟁력 있는 일부 대학원 육성 ④ 학부위주 진학풍토를 대학원 위주 진학풍토로 전환하여 대학내에서의 질적 경쟁 유도 등을 들고 있다.

56) 물론 여기서 시장의 경쟁이라는 개념에 대해서도 이의를 제기할 수 있다. 예컨대 피교육자를 수요자로 보기는 어렵다는 것이다. 특히 대부분의 피교육자가 구매력을 직접 가지고 있는 것이 아니라 부모의 호주머니에 의존한다는 점에서 수요자의 개념이 불명확한 것은 사실이다.

57) 특정 학문분야의 육성이 특정 대학의 육성보다 공공성의 측면에서 훨씬 중요할 수 있다는 점에서도 비판의 여지가 있을 수 있다.

하에 논의되고 시행되는 것이 대표적인 예이다. 이러한 사실의 배경에는 교수사회 및 대학사회의 기득권이 뿌리깊기 때문에 정부관료들의 주도가 아니면 자체적인 개혁은 현실적으로 어렵다는 관우위의 인식이 깔려 있다고 할 것이다.

7) **문화적 속성** : 교육산업과 관련한 이해당사자들의 문화적 배경과 의식도 중요한 현실적 제약요건이다. 한국 사회 전체가 압축성장을 통해 급격한 변화를 겪으면서 일견 서로 모순되는 두 가지 형태의 의식이 사안에 따라 다르게 나타나고 있다. 먼저 집단주의에 입각한 지나친 서열의식이다. 관료우위의 사고, 연공서열, 선후배관계의 집착, 고참문화, 가부장제, 권력의 지나친 집중 등과 함께 대학에 대한 완고한 서열의식은 매우 뿌리깊은 형태로 정착되어 있다. 노동시장은 물론, 결혼시장, 심지어 대학생들의 미팅에서조차 이러한 서열의식은 뿌리깊고 완고하다. 이러한 완고한 서열의식은 대학평가를 통한 경쟁조성이라는 시장원리의 도입에 가장 큰 장애요인으로 등장하고 있다⁵⁸⁾.

서열의식이 역사적으로 매우 뿌리깊게 정착된 내면 깊숙히 자리잡은 문화적 정서라면 평등의식은 식민지와 전쟁을 거치면서 외형적으로 신분이 붕괴된 후 압축성장과정과 함께 급격하게 자리잡은 문화적 정서로 볼 수 있다. 이 의식의 가장 중요한 특징은 재산권과 재산권의 사용에 대한 공동체적 제약의 형태로 나타나고 있다. 압축성장과정에서 부를 축적한 사람들의 정당성이 정서적으로 확보되지 못하였고 이에 따라 부의 축적을 개인적 근면의 결과로 보는 자본주의적 의식과 제도가 뿌리를 내리지 못하였기 때문에 재산권 사용의 내용이 공적으로 노출되는 경우 공동체의 지향점과 관련시켜 문제를 제기하는 사례는 흔히 발견되고 있다.

대학의 경우도 마찬가지이다. 엄밀히 말해 사립대학의 경우 정부가 간섭해서도 안 되고 간섭할 명분도 없다고 보아야 한다. 대학교육이 의무교육이 아니라 교육의 혜택을 개인이 전유하는 비율이 높아 수익자 부담 원칙이 적용되는 분야라면 더더욱 그렇다. 그러나 사립대학이 학생 및 교수 선발, 정원조정, 등록금조정 등 대부분의 영역에서 정부의 통제하에 있다는 현실, 그리고 정부의 통제가 근본적으로는 공동체적 제약을 반영하는 것이며 그 대부분의 논거는 형평성에 있다는 점을 생각할 때 한국사회에 팽배한 평등의식, 혹은 평등화 기제에 대한 강력한 지향을 읽을 수 있다⁵⁹⁾.

뿌리깊은 서열의식과 강력한 평등지향의 사고는 일견 모순된 모습을 보이면서 현재의 대학산업의 전체적인 윤곽을 지탱시키는 가장 강력한 기제로 나타나고 있다. 서열의식과 중앙집중적 생각이 평가를 통한 시장원리의 작동을 저해하는 것이라면 평등지향의 사고는 시장원리 자체를 인정하지 않으려는 경향성을 보이고 있다⁶⁰⁾.

58) 대교협을 비롯한 대학평가에서 평가가 나쁘게 나온 경우에도 명문대의 입학생 성적이 최상위층을 유지하는 경우는 흔히 관찰되고 있다.

59) 강력한 평등의식이 발현되고 있는 대표적인 사례로 객관적 성적 중심의 대학입학시험(하루 한 번의 '객관적인' 시험으로 입학자격 결정), 사립대학의 기여입학제에 대한 국민적 거부감 등을 들 수 있다. 특히 사립대학에서 농어촌 학생, 장애자 학생 등 소외계층에 대한 특별전형을 실시하는 것에 대해서는 아무런 국민적 거부감이 없는 반면 대학에 실질적으로 기여한 사람들에 대해 배려하겠다는 취지의 기여입학에 대해 거부감이 팽배한 것은 전형적인 평등의식의 발로로 볼 수 있을 것이다.

60) 사실 이러한 이중적 지향성은 교육부의 정책에도 그대로 반영되고 있다. BK 21 과 같이 기존의 서열을 중시하는 지원정책과 평등지향의 정책으로 지역거점대학의 육성정책, 그리고 사립대학의 기여입학제를 억제하는 정책 등이 그 예이다. 이러한 이중적 지향성은 한국의 일류대학이 국민들의 의식속에서는 일류대학이되 객관적으로는 매우 영세한(평준화된) 재정과 저열한 국제경쟁력을 갖게끔 유도하여 대학산업의 근본구도를 그대로 유지시키는 메커니즘으로 작동하고 있다.

2. 교육부문에서의 제도실패

위에서 언급한 대로 대학산업을 둘러싼 제도적 요인들은 실로 복잡하게 얽혀 있으며 그 뿌리에 는 한국적 문화와 상황이 그대로 반영되어 있다. 한국의 교육제도는 실로 한국사회 전체의 성장과정 및 역사적 배경과 밀접한 관련이 있으며 결국 한국사회 전체의 성공과 실패의 문제와 밀접한 관련이 있다는 말이다. 그렇다면 한국의 교육부문에서의 제도실패란 무엇을 지칭하는가?

먼저 제도실패는 비효율적인 제도가 온존, 유지되는 메커니즘을 지칭하는 표현이라고 볼 수 있을 것이다. 한국의 교육부문에서 제도실패가 존재한다는 것은 한국의 교육제도가 비효율적임에도 불구하고 강력한 내적 유기성으로 쉽게 변화하지 않는다는 것을 의미한다. 여기서 조심할 것은 비효율성의 개념이다. 비효율성의 개념은 일반적으로 이상적인 상태가 존재하는 경우에 그 이상적인 상태를 도달하지 못하는 상황을 나타내는 것이다. 문제는 최선의 대안이 현실적으로 존재하지 않는 상태에서 차선의 대안을 선택해야만 하는 경우이다. 이 경우 효율성의 개념은 어디까지나 가능한 대안 사이에서의 상대적인 효율성으로 이해되어야 한다.

한국의 교육시스템은 '전반적으로' '다른 가능한 대안에 비해' 비효율적인가? 이러한 질문에 대한 대답은 최선의 대안에 대해 비효율적인가의 문제와는 달리 답하기가 쉽지 않다. 실제로 앞에서 지적한 많은 문제점들은 개발연대에 상당히 성과를 거두었던 교육시스템의 동전의 뒷면과 같이 발생한 것들이기 때문이다⁶¹⁾. 또한 가능한 비교대상의 많은 국가들도 모두 교육개혁의 심각성을 인지하고 나름대로 대안마련에 고심하고 있다는 점에서도 이러한 비교가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다⁶²⁾.

그렇다면 한국교육에 있어서 제도실패의 문제는 어떤 측면에서 제시될 수 있을까? 한국에서의 교육문제가 한국 경제 전체의 압축성장과정과 밀접한 연관 속에서 배태되고 형성된 것이라는 점에서 한국교육의 제도실패는 한국경제의 제도실패의 문제와 유리될 수 없다는 점은 분명하다. 따라서 한국교육의 제도실패의 문제를 전면적으로 거론하기 위해서는 한국경제발전과정에서 발생한 제도실패의 문제에 대한 통찰력이 필요하다고 본다. 이 문제를 전면적으로 거론하는 것은 본고의 한계를 벗어나는 것이므로 한국교육의 제도실패 문제와 가장 핵심적으로 관련되어 있다고 판단되는 정부의 역할에 한정하여 문제를 생각해 보도록 하자. 한국에서 교육시스템이 나름대로 정착되는데 있어 긍정적인든 부정적인든 정부(교육부)는 매우 중대한 영향을 끼쳤다고 볼 수 있기 때문이다.

교육산업에 대한 교육부의 역할에 대해 논의하기 위해서는 교육부가 전혀 개입하지 않았다면 어떠한 결과가 왔을 것인가를 먼저 염두에 두고 생각해 볼 필요가 있다. 대학산업의 가장 중요한 두 가지 측면인 서열구조와 서울집중의 문제가 교육부가 개입하지 않았다면 현상태보다 완화되었을 것인가? 이 문제에 대한 해답은 입장에 따라 보는 시각에 따라 다소 차이가 있을 수 있겠지만 한국사회 전체의 압축성장과정을 돌이켜 볼 때 서울집중의 문제에서 교육부의 역할은 한정되어 있었다고 보는 것이 정확할 것으로 보인다⁶³⁾. 그러나 서열구조의 문제는 교육부 개입의 영향이 적

61) 최근까지도 영국을 비롯한 일부 국가들이 한국의 중등교육시스템을 연구하기 위해 방문단을 파견한 사례는 이를 반증하는 것으로 볼 수 있다.

62) 전세계적으로 보면 선진국 대학가도 부도·자진폐교 등의 구조조정으로 심한 몸살을 앓았다. 미국은 1960년대부터 부도 대학이 나타나기 시작해 현재는 매년 3천6백여 대학 중 2백50여개가 매물로 시장에 나오고 있는데 이들 대학은 모두 학생 모집에 실패했기 때문이다. 1970년대 이후 대부분 선진국에서는 출산율이 떨어진 반면 대학은 크게 늘면서 1990년대 들어 정원을 못채우는 대학이 속출한 것이다. 일본 대학들도 1993년 이후 대학에 진학하는 학생수가 줄기 시작하면서 일부 대학에서 정원미달 현상이 발생하는 등 "대학가가 빙하기에 접어들었다"는 말이 나올 정도이다.

63) 상당히 많은 교육부의 정책이 서울집중을 완화시키려는 목적을 가지고 있었다는 점을 상기할 필요

지 않다고 생각된다. 서열구조의 핵심은 전체적인 기준의 통일이다. 교육부는 기회의 평등성에 지나치게 집착하여 학생선발에 있어 전체적인 기준이 통일되도록 하는데 결정적으로 기여해 왔다⁶⁴. 물론 전체적인 기준의 통일이 불가피한 상황이 있었다는 점⁶⁵, 그리고 설령 기준이 통일되지 않았더라도 일류 대학의 구도가 크게 바뀌지 않았을 것이라는 가설도 어느 정도 설득력이 있다고 본다⁶⁶. 그러나 피라미드형 일극구조로 서열화된 것은 교육부의 이러한 정책이 결정적으로 영향을 미쳤다고 생각된다.

두 번째로 생각해야 될 것은 교육부의 정책이 교육과 관련된 국민들의 문화적 속성, 예컨대 뿌리깊은 학벌과 학연의식 등에 대해 중요한 영향을 미쳤는가이다. 이 문제는 얼핏보아 관련이 없는 듯 보이지만 교육부의 정책이 학벌과 학연의식에 상당한 영향을 미쳤다고 판단된다. 학연과 학벌의식은 기본적으로 기득권의 유지차원에서 발생한 것이다. 대부분의 학연과 학벌의식은 명문고등학교나 명문대학교를 중심으로 강화되어 왔다는 것이 이를 증명한다. 명문고등학교와 명문대학교의 뿌리는 일제시대부터 찾을 수 있으므로 교육부정책의 효과를 의심하는 견해도 있을 수 있을 것이지만 소위 '명문'의 강화메커니즘은 앞에서 언급한 서열화의 문제와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 더군다나 교육부의 강력한 진입규제정책은 기득권이 고착되도록 하는데 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

세 번째로 생각해야 할 것은 비정상적일 정도로 과열된 교육열과 교육부의 정책이 관련이 있는가이다. 이것도 역시 관련이 있다고 판단된다. 서열구조가 고착되고 학연중심의 사고방식이 확산되면서(특히 명문대학에 입학시키기 위한) 교육열은 확대재생산되어 왔다. 명문대학에 대한 국민적 열망과 관심은 확대재생산되고 있었지만 대학입시제도가 수시로 변하였기 때문에 구체적으로 어떠한 능력이 중요한 것인가에 대한 불확실성이 커졌고 이에 따라 다양한 형태의 사교육시장이 형성되기 시작하였다. 이와 관련하여 주목할 만한 것은 초등학교에서의 사교육비 지출이 급팽창하였다는 점이다. 초등학교에서의 사교육비 지출이 아이들의 풍요로운 문화생활을 위한 것이 아니라 상급학교 진학(좀 더 구체적으로는 일류대학교로의 진학)과 관련되었다는 점에서 이러한 시장의 급팽창은 연례행사와 같았던 대학입시제도의 변화와 무관할 수 없다는 것이다.

요약한다면 시장에서의 문제를 해결하기 위해 발단이 된 교육부의 정책들은 ① 서열구조를 정착시키는데 기여하였고 ② 학연과 학벌의식을 확산시키는데 커다란 영향을 미쳤으며 ③ 과도한 교육열과 사교육비의 확산에 기여하였다. 그러나 한국사회 전체의 압축성장과 관련하여 발생한 ① 서울 집중 ② 평등주의적 사고의 문제는 교육부의 정책에 의해 영향받았다기 보다는 오히려 교육부의 정책을 어떤 방향으로 이끄는 외생적인 힘으로 작용하였다고 볼 수 있다.

V. 제도실패와 제도개혁의 방향

1. 정부개입의 원칙

가 있을 것이다.

64) 대입예비고사와 수능시험이 그 대표적인 예이다.

65) 평준화에 따른 상급학교에 대한 초과수요는 늘 과도한 경쟁을 가져왔고 그 결과로 크고 작은 입시 부정사건을 일으켜 왔다. 입시부정에 직면하여 교육부가 선택한 것이 시험의 국가관리이고 수많은 학생들의 시험을 관리하기 위한 필요성에서 나타난 것이 객관식 문제를 통한 평가이며 이것이 비교대상이 되면서 전체적인 기준의 통일이 이루어졌기 때문이다.

66) 소위 명문대학의 경우 일제시대부터 내려온 전통으로 보아 특히 그렇다고 할 수 있을 것이다.

위에서 언급했듯 한국에서의 제도실패의 상당 부분은 정부의 지나친 개입에서 발생했다고 볼 수 있다. 다가오는 미래의 지식기반산업의 확충을 위해서는 개인의 창의성과 선택, 경쟁에 의한 효율적 자원배분의 문제를 고려하지 않을 수 없는데 이는 결국 시장원리를 도입하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 개인의 선의나 관심, 즉 인위성, 자의성에 의한 것이 아니라 비인격체인 시장의 힘을 빌리는 것이 경쟁에 의한 자원배분의 효율성을 극대화한다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 먼저 제도개혁 방향의 한 극단적인 상황으로 전면적인 시장화에 대해 생각해 보자.⁶⁷⁾ 서열화되어 있고 서울에 집중된 대학산업을 그대로 시장원리에 맡기는 경우 지방대학들은 훨씬 빠르게 도태될 것이며 인구의 서울집중은 가속화할 것이다. 단기적으로 교육의 질은 급격히 떨어질 것이며⁶⁸⁾ 일류대학의 등록금은 치솟을 것이고 상대적으로 한계상황에 있는 대학들의 비리는 극에 달할 것이다. 이러한 조정과정을 거친 후에도 가장 크게 문제로 부각될 것이라고 판단되는 것은 서울집중의 문제이다. 서울집중에 따른 사회적 비용의 크기가 워낙 클 것으로 판단되기 때문에 서울집중을 억제하기 위한 조치는 상당 기간동안 불가피할 것으로 보인다. 두 번째 심각한 문제로 대두될 수 있는 것은 대학산업 전체에 대한 인식이 평등주의적 시각에 머물러 있을 경우 예상되는 국민적 저항감이다. 특히 분권화가 가속화되는 경우 과거의 공공성의 시각에서 보면 비리에 해당할 만한 특성화와 차별화가 진행될 것인데 이를 감내할 만한 사회적 분위기가 성숙되지 않을 경우 정부가 이를 감당하기 매우 어려울 것이다.

현재 한국 교육시스템의 가장 큰 딜레마는 변화하는 세계에 대처하기 위한 개혁방안을 마련하는데 교육부의 규제가 걸림돌이면서 동시에 교육부에 의한 새로운 형태의 규제⁶⁹⁾가 필요하다는 점이다. 특히 사학에서의 시장실패(사학지배구조의 문제, 재단의 전횡, 재정의 불투명성 등)와 국공립 대학에서의 비효율적 조직운영 등의 문제를 해결하기 위한 방안(예컨대 민영화)을 정리하고 구체적인 시장적응훈련의 메커니즘을 구체적으로 도입하는 한편 시간표를 작성하고 조정하는 역할이 필요한데 이는 결국 정부가 떠맡을 수밖에 없다는 것이다. 이와 같은 관점에서 생각할 수 있는 두 번째 시나리오는 교육부가 적정한 선에서 경쟁시스템을 도입하고 정부개입이 필요한 분야를 나름대로 설정하여 분명한 개입노선을 정리하는 방법이다⁷⁰⁾. 극단적인 시장화의 방안에 비해

67) 교육부문에서 시장화 혹은 경쟁의 개념을 강조할 때 교육수요자 사이에서 발생하는 학습의 경쟁보다는 공급자사이의 교육 서비스의 경쟁이 보다 중요하다. 교육부문에서 경쟁체제를 구축한다는 것은 다음의 몇 가지 기본 요건을 충족시켜야 하므로 많은 시간을 필요로 한다. 첫째, 교육 수요자에게 주어지는 교육프로그램이 차별화 되고 다양화되어 있어야 하며 자유로운 선택이 가능하도록 학교를 비롯한 학습장소를 쉽게 바꿀 수 있어야 한다. 둘째, 교육 공급자가 교육행위를 하기 위한 조직을 형성하고 해체하는 것이 간편해야 하고 교육장소를 선택하고 이동하는데 제약이 없어야 하며 능력에 따라 보수가 주어져야 한다. 셋째, 공급자가 독과점화 되지 않도록 교육 서비스의 질을 평가하고 감시하는 사회적 장치가 존재하여야 한다.

68) 원칙적으로 대학은 학생수만 채울 수 있다면 망하지 않는 구조를 갖고 있다. 이미 시설투자는 돼 있기 때문에 등록금만으로도 어느 정도 버틸 수 있는 곳이 대학이다. 물론 이에 따라 교육의 질은 갈수록 떨어질 수밖에 없을 것이다.

69) 시장의 원활한 작동을 위한 규제가 대표적인 것이다. 혹자는 이를 구별하기 위해 재규제 (reregulation)라는 용어를 쓰기도 한다.

70) 이와 관련한 몇 가지 원칙을 제시할 수 있을 것이다. 예컨대 정보화와 품질관리로 유명한 노스웨스트 미주리 주립대학의 딘 허버트 총장은 다음과 같은 세 가지 원칙을 제시한다(월간중앙 1998년 10월호). 첫째, 경쟁은 품질관리의 최선의 방법이자 비용관리에도 최선의 방안이다. 이것은 영리사업에서와 마찬가지로 교육에서도 진실이다. 둘째, 경쟁적인 환경 하에서는 수요자가 우선이다. 다시 말해 교직원이나 경영자가 아니라 학생들의 요구가 최우선 고려대상이라는 것이다. 셋째, 과도한 중

유리한 점은 적절한 선에서 정부정책으로 단기간에 바꾸기 어려운 구조적인 요인들을 제약조건으로 설정하고 실질적으로 가능한 점진적인 방법들을 모색할 수 있다는 점이다. 반면에 시장화라는 확실한 기준을 상실함으로써 인위적이고 자의적인 정책노선변경이 불가피한 경우가 발생할 수 있을 것이고 결국 과거의 전철을 밟을 확률이 매우 높다는 단점이 지적될 수 있을 것이다. 또 다른 문제점으로 정부개입이 필요한 분야에 대한 합의가 쉽지 않다는 점을 들 수 있다. 정부개입은 불가피하게 손해보는 계층과 이익보는 계층을 발생시키므로 어떤 부문에 대한 정부개입여부는 그 부문에서의 이해관계집단의 이해를 침해하게 대립시킬 것이기 때문이다.

시장화가 현실적으로 어려워 정부개입이 불가피하다면 의사결정을 분권화시키는 것도 하나의 방안이다. 일반적으로 분권화는 교육기관 자체에 내재한 창조적인 잠재력을 계발하고 해방시키게 되므로 시스템의 지속적인 발전과 변화를 자극하는 최선의 방법은 변화를 시도하고 이끌어내는 조직에 권한을 주는 것이다. '의심스러우면 분권화시켜라!'는 것이다.

2. 독과점 구조와 제도개혁

한국 고등교육의 개혁문제를 생각할 때 빼놓을 수 없는 것이 일극적 서열구조, 즉 독과점구조이다. 이미 언급했듯 일극적 서열구조의 중핵부분에 한국최고의 대학인 서울대학이 위치하고 있으며 서울대학의 문제를 논의하지 않고는 독과점 구조의 개혁문제를 언급하기 어렵다. 독과점 구조의 개혁 문제를 논의할 때 가장 먼저 떠오르는 질문은 서울대는 과연 문제인가 하는 것이다. 한국적 교육현실의 집약된 형태가 서울대학이므로 한국교육의 장점과 단점을 논의할 때 서울대학의 문제가 논의의 초점이 되어야 하는 것은 분명하다. 일개 대학이 아니라 좋은 의미이든, 나쁜 의미이든 한국적 교육현실의 집약체로서 서울대학의 문제를 논의할 때 우리가 당면하는 딜레마는 다음과 같은 것이다. 첫째, 서울대학은 전국에서 가장 우수한 학생을 휩쓸어 가고 있다는 것, 그리고 국민 모두의 선망의 대상이라는 것, 둘째, 그럼에도 불구하고 서울대학의 교육여건과 재정형편은 세계적인 수준과는 거리가 멀 정도로 낙후되어 있다는 사실이다.

이 두 가지 사실을 결합시키면 두 가지 입장이 나올 수밖에 없다. 첫째, 학생수준과 국민적 열망의 부분을 강조하는 견해로 서울대학은 주어진 자원의 수준에 비해 생산성이 매우 낙후되었으므로 심각한 문제를 지니고 있다는 견해이다. 이 견해는 서울대학에 투하된 자원투입량을 늘리는 것이 문제해결책의 근본의 아니라 자원배분의 효율적 메커니즘과 경쟁의 도입이 우선되어야 한다는 입장을 견지한다. 둘째, 서울대학의 교육여건과 재정형편을 강조하는 견해로 그 정도의 자원투하량하에서 그 만큼의 생산성을 보인 것은 그렇게 나쁜 결과가 아니라는 점을 강조하는 견해이다. 이 견해는 서울대학에 투하되는 자원투하량이 획기적으로 늘어야 한국의 고등교육의 문제가 해결 될 것이라고 주장한다.

첫 번째의 견해를 강조하는 사람들이 제기하는 해결책은 매우 다양하다. 그 중에서 두 가지 형태의 대안에 대해서 간단하게 논의하도록 하자.

양집권식 통제나 계획 수립은 경제분야와 마찬가지로 교육을 해치게 된다. 단총장에 의하면 정부의 가장 기본적인 역할은 교육기관을 경영하는 것이 아니라 독점을 억제하는 데 있다는 것이다. 연구중심대학, 학부중심대학, 2년제 전문대학, 그리고 직업·기술학교 등 다양한 타입의 교육기관들 사이에 선의의 경쟁을 자극하는 시스템을 구축하는 것이 목표가 되어야 한다는 것이다. 그는 중앙집권화된 시스템은 운영하는 데 막대한 비용이 들면서도 질을 향상시키지도 못하고 원가를 줄이지도 못하며 창조성을 질식시킨다는 점을 지적하고 한국이 국립 교육기관들을 직접 '경영하는' 것이 아니라 시민위원회 등을 통해 '조정하는' 것이 더 바람직하다고 지적한다.

가. 서울대 조직의 특단적 개편(폐교론, 이전론, 분해론, 축소론)

첫 번째 견해는 서울대 조직 자체에 직접 메스를 가하자는 것이다. 여기에는 크게 네 가지 형태의 견해가 존재한다. 첫째는 폐교론이다. 서울대학과 관련한 가장 극단적인 주장으로 서울대학을 가기 위한 전쟁 때문에 입시과열과 중고등학교 교육의 파행이 생기고 있으므로 아예 원천적으로 문제의 소지를 없애자는 주장이다. 이 견해는 고등교육독점 - 사회지도층 독점의 현상을 근본적으로 타파하지 않고는 학벌사회의 문제, 특히 정경유착의 문제를 해결할 수 없다는 충정을 담고 있다. 이 견해에 대해서는 크게 두 가지의 비판이 존재한다. 첫째는 서열구조의 꼭지점을 없애 버린다고 서열구조 전체가 없어지지 않는다는 것이며 오히려 다음 서열하에 있는 대학, 예컨대 연고대가 기존의 서울대학의 위상을 그대로 차지하게 될 것이므로 근본적인 변화를 이룰 수 없다는 것이다. 이러한 비판에 대해서는 장기적인 전망과 단기적인 적응과정의 문제를 혼동하고 있다는 반론이 가능하다. 현실적으로 서울대학이 차지하고 있는 사회적 위상과 다른 기타 대학들이 차지하고 있는 위상은 실로 비교대상이 안 된다는 것이다⁷¹⁾. 그러나 이 안에 대한 가장 결정적인 비판은 실현가능성이 전무하다는 것이다. 서울대학과 그 졸업생들이 한국사회에서 차지하는 위상과 비중으로 보아 그렇게 과격한 대안이 절대로 성사될 수 없으며 오히려 국론 분열에 의해 잃는 것이 더 많을 것이라는 주장이다.

두 번째의 대안은 이전론이다. 서울대학이 그토록 독점력이 높았던 이유의 상당한 부분은 서울대학이 서울시에 위치하고 있기 때문이므로 서울대학을 지방으로 옮기면 상당히 많은 부정적인 문제가 해결될 수 있을 것이라는 것이다. 실제로 이 안에 대해서는 가능성을 검토한 흔적이 발견되고 있다⁷²⁾. 이 안을 현실적으로 가능하도록 하기 위해서는 새로운 재원을 확보해야 하고 이해관계당사자들의 반발을 무마해야 한다는 어려움이 예상된다. 보다 큰 문제는 서울지역을 벗어나는 순간 상당부분 독점력을 상실하게 되므로 다른 명문대학들과의 동반 이주의 문제가 제기될 수 있는데 이를 현실적으로 추진하기는 상당히 어렵다는 것이다. 또 다른 문제로 서울대학이라는 명칭에 대한 이의가 제기될 수도 있으며 명칭변경의 요구가 커질 수도 있다는 점을 들 수 있다.

마지막으로 분해론과 축소론이다. 이러한 견해는 서울대학의 문제를 공용화에서 찾고 있다. 국제적인 경쟁구도하에서 모든 부문에서의 경쟁력을 유지하기 위해서는 엄청난 자원이 요구될 수밖에 없는데 이는 비효율적일 것이므로 효율적인 구조로 변환시키자는 것이다. 포항공대나 과학원의 경우처럼 특정 부문에서 국가의 영재를 길러내는 것은 사회적으로 문제가 되기보다는 긍정적인 외부효과를 창출시키는 경우가 많으므로 서울대학을 분해하여 예컨대 프랑스의 에콜처럼 특수한 분야별로 독립시키자는 것이 분해론이고 학부규모를 대폭 축소하되 특정분야는 선택하고 특정분야는 포기하도록 자율권을 주어 효율적인 구조로 만들자는 것이 축소론이다. 즉 분해론은 분야별 독립에, 축소론은 절대적 규모의 축소에 그 강조점을 두는 견해이다.

나. 서울대를 비롯한 국공립대 민영화

71) 최근 각 대학의 게시판은 운동 대학 서열논쟁으로 얼룩져 있는데 대부분의 관심은 서울대를 제외한 세칭 명문대학과 비명문대학의 차이, 좀 더 구체적으로 연고대와 서울 소재 주요 사립대 간의 2등 그룹에 관한 문제에 초점이 맞춰져 있다. 다시 말해 서울대를 제외한 다른 사립대학 사이의 서열격차는 상당부분 이미 (심정적으로, 즉 수요측면에서)완화되어 있다는 것이다.

72) 예컨대 경기 북부지역에 통일을 대비하여 새로운 서울대학의 부지를 검토하고 있다는 언론의 보도가 있었다.

두 번째 견해는 서울대학을 졸업하는 학생들이 누리는 렌트를 유지시키기 위해 국가가 비용을 지불할 필요가 없다는 점에 기초하고 있다. 서울대학이 상대적으로 한국에서 가장 품질이 좋은 교육을 하고 있으며 서울대학을 졸업하면 가장 전망이 밝은데도 다른 사립대학들에 비해 등록금을 싸게 받는 것은 문제가 있다는 것이다⁷³⁾. 이러한 논리를 확장하는 경우 서울대학을 가기 위한 단계에서 지출하는 사교육비(과외비), 즉 대학교육과 관계없는 입시산업으로 흘러 들어가는 자원을 대학으로 직접 투입될 수 있도록 하여 재정자립을 높이고 수익자 부담의 원칙을 정립하자는 견해와 연결될 수 있다.

서울대학을 비롯한 국공립 대학들의 민영화 방안은 이러한 점들을 염두에 두고 있는 견해이다. 국민전체의 세금으로 국공립대학을 지원하는 방안보다는 수익자 부담의 원칙을 확립하여 시장왜곡현상을 막자는 것이다.

이제 서울대학과 관련한 두 번째 견해, 즉 적극적 지원론에 대해 생각해 보자.

다. 서울대에 대한 ‘선택 및 집중’ 과 병행한 강력한 개입

서울대 지원론은 서울대 특별법과 관련하여 상당한 여론의 파장을 일으킨 바 있다. 이러한 논의의 밑바탕에는 강한 현실론이 깔려 있다는 것이 우선 지적될 수 있을 것이다. 서울대학이 문제의 하나라는 것은 인정하지만 서울대학의 근본을 뒤흔드는 정책은 바람직하지도 않고 가능하지도 않다는 것이다. 이들은 특히 서울대학의 문제는 서울대학에 대한 국민적 관심과 실제적인 배려 사이의 괴리에서 발생한다는 점을 강조한다. 서울대학의 경쟁력 부족은 정부의 지나친 간섭과 부족한 재원에 있기 때문에 이를 해결하는 방법을 통해 문제에 접근하는 것이 순리라는 것이다.

서울대 특별법이 서울대 내부에서 던져진 화두라면 BK 21 은 관료사회에서 찾은 해법이다. 교육부의 일부 소장 엘리트 관료들은 한국 고등교육시스템의 가장 중요한 문제로 일극적인 서열구조를 꼽고 있다. 서열구조는 여러 가지 부작용을 파생시키는데 대학 외부적으로 사교육비문제와 중고등교육의 과행성, 대학내부적으로는 경쟁부재에 따른 구조적 경직성과 교수사회의 진출입 장벽 등이 지적되었다. 이들 관료들은 고등교육시스템에서의 구조적 경직성을 이해관계집단으로 구성된 대학 사회가 스스로 극복할 여력이 없다고 보고 보다 직접적으로 이를 타파할 수 있도록 교

73) 이는 수익자 부담의 기본원칙에도 어긋난다. 수익자 부담의 예외가 인정되기 위해서는 형평성과 효율성의 논리를 만족시켜야 하는데 서울대학의 경우 이 조건을 충족시킨다고 보기 어렵다. 머리가 좋은 가난한 학생들이 특정 분야에서 국가의 인재로 크도록 도와주는 것은 사회전체적인 효율성과 형평성을 높이는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 가난한 학생들이 군의 동량으로 클 수 있도록 사관학교를 설립하고 이들을 모두 재정지원해 주는 것은 대부분의 나라에서 볼 수 있는 현상이다. 또한 국가에 필요한 특정분야의 인재들을 집중적으로 지원하는 것은 적어도 효율성의 측면이 있다고 보아야 할 것이다. 예컨대 과학기술대학, 해양학교, 예술학교, 교육대학 등이 이러한 범주에 포함될 수 있다. 서울대학의 학생들의 가정이 평균적으로 사회전체의 수준에 비해 가난한가의 질문에 대한 대답을 구하는 것은 별도의 분석을 필요로 하지만 여러 가지 정황으로 보아 그렇지 않다는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 서울대학이 이 사회에서 소외된 계층을 더 배려하고 있는가에 대한 대답도 긍정적이지 않다. 즉 형평성의 논리를, 적어도 현재 상황에서 적용하기는 어렵다는 말이다. 마찬가지로 서울대학의 모든 분야의 학생들이 그 분야에 특화된 인재라는 것도 인정하기 어렵다. 서울대학의 자체조사에서도 밝혀진 사실이거니와 상당수의 학생들은 서울대학이라는 간판만을 보고 입학하여 전공에 불만족스럽게 생각하는 경우가 많다. 즉 효율성의 논리도 적용되지 않는다는 것이다.

육부를 비롯한 외부압력이 직접 개입하여야 한다고 생각한다. 직설적으로 표현한다면 직접개입이 가져 올 파장이 만만치 않으므로 개입에 따른 혜택을 당근으로 제시한 정책이 BK 21 이라는 것이다.

BK 21을 이러한 시각에서 보면 매우 절묘한 정책이라는 것을 알 수 있다. 우선 지식기반 산업을 육성하기 위해서는 전문지식을 양성하는 교육시스템을 구축하는 것이 필요하고 이는 결국 대학원 교육을 강화하는 것이 그 방향일 것이다. 특정한 분야의 대학원 교육을 강화하기 위해서는 학생들에 대한 강력한 유인을 제공할 필요가 있는데 그러한 재원을 개별 대학이 확보하기 어렵기 때문에 확보된 재원을 대학원생들에게 제공하도록 명시한 BK 21 사업은 사회전체적으로 시장실패 현상을 완화시킨다는 명분을 확보하기가 쉽다. 두 번째로 대학사회의 구조조정을 연계하는 방법을 통해 바람직하다고 판단되는 정책적 효과가 파급되도록 한다는 전략이다. 특히 일류대학을 목표로 하였기 때문에 일극적 서열구조하에서는 이러한 효과가 극대화된다고 판단하였을 것이다. 세 번째로 이러한 명분의 이면에서 서울대학의 변신에 대한 외부적 압력을 극대화하여 서열구조 자체는 오히려 강화될 수도 있지만 그 내용이 바람직한 방향으로 바뀔 수 있도록 변화시키는 것이 가능하다고 판단하였을 수 있다.

한국의 대학이 변하기 위해서는 일극구조의 정점에 있는 서울대학이 변해야 하는데 그냥 놓아 두면 변하려는 유인이 전혀 없을 것이므로 당근과 채찍을 통해 변신을 유도하자는 것, 그리고 그 방향은 대학원 교육의 강화라는 것, 그리고 그 명분은 학생들에게 국내의 대학원을 선택할 강한 유인을 제공하여 시장실패 현상을 완화한다는 것 등이 BK 21 사업의 전략적 구도라고 볼 수 있다. 앞에서 언급한 서울대학의 문제와 관련시켜 본다면 분해론(특정분야, 특히 이공분야를 중심으로 특화한다는 것), 축소론(대학원 교육의 강화를 위해 학부규모를 축소) 등과도 어느 정도 맥이 닿아있고 서울대 지원론도 상당 부분 충족시켜 줄 수 있는 메뉴를 가지고 있었다는 것이다. 따라서 이 사업의 근간을 유심히 살펴보면 현실적 제약하에서 문제를 해결할 나름의 해법을 찾기 위해 고심한 흔적이 역력하다.

그러나 이미 언급했듯 이러한 정책의 가장 큰 문제는 경쟁을 통한 훈련효과(discipline effect)를 시장이 담보하는 것이 아니라 교육부를 비롯한 감시기구(monitoring organization)의 인위성, 자의성에 의존하도록 만든다는 것이다⁷⁴⁾. 이는 기본적으로 다가오는 미래사회의 변화, 그리고 이에 대비하는 세계적 조류와 정면으로 배치되는 것이다. 따라서 한국의 고등교육시스템이 지닌 현실적 제약을 인정하면서 변화를 모색하는 과정에서 전략적 가치를 지닌 대안으로서 제기된 BK 21 사업은 '현실성'을 강조하여 '방향성'을 상실한 대표적인 정책사례로 기록될 수 있을 것이다.

일극적 서열구조를 완화시키는 방안으로서 서울대 문제를 직접적으로 해결하는 것은 현실적으로 매우 어렵다는 것을 보았다. 이제까지 논의에서 빠진 다른 대안들을 설명해 보자⁷⁵⁾. 먼저 서울대학의 문제 혹은 독과점(서열)구조의 문제는 한국의 재벌체제의 문제와 매우 유사하다는 점을 지

74) 교육부를 비롯한 정부기관의 감시가 얼마나 효율적이고 공정했었는지에 대해서는 분석의 여지가 있을 것이나 국민적 신뢰가 그리 크지 않았다는 것은 충분히 지적할 만한 사항이라고 본다.

75) 서울대 조직의 특단적 개편보다 좀 더 과격한 주장으로 대학 평준화를 들 수 있다. 즉 대학이름을 바꾸어 통일시키고 일정한 자격시험을 통과한 학생들에게 마음껏 선택의 자유를 주자는 것이다. 이에는 크게 두 가지 대안이 존재한다. 전면적 평준화와 부분적 평준화이다. 부분적 평준화란 대학을 몇 가지 형태 (예컨대 연구 중심과 교육중심, 혹은 국공립과 사립)로 구분하고 각 부문별로 일정 기준을 통해 학생들을 선발한 후 부문내에서 선택의 자유를 제공한다는 것이다. 이러한 논의는 아이디어 차원에서는 얼마든지 가능한 것이지만 한국사회에 뿌리깊은 학벌, 학연의식을 고려할 때 실현 가능성이 전무하다고 해야 할 것이다.

적하고자 한다. 재벌의 대마불사론과 일류대학이 교육내용이나 품질과 관계없이 강력한 상표효과(brand effect)를 갖는 현상이 그 대표적인 예이다. 재벌의 비효율성을 논의하면서 재벌기업들의 행태에 대한 제약(예컨대 상호지급보증의 금지, 부채비율 감소, 다각화에 대한 제약 등)을 정책적으로 시행하는데 실제로 이는 대부분의 정권에서 실시했지만 큰 효과가 없었으며 오히려 외국인 투자자들에게 문호를 개방하고 적대적 인수합병을 활성화시키는 정책과 같이 '대문'을 활짝 열어 놓는 정책이 보다 더 효과적이었다는 견해도 있다⁷⁶⁾. 대학산업의 독과점구조에 대해서도 유사한 논리를 전개할 수 있을 것이다. 일류대학들의 행태를 직접적으로 규제하는 것보다 전세계와 경쟁하는 시스템을 구축하도록 문호를 활짝 개방하는 것이 오히려 효과적일 수 있다는 것이다. 문호를 개방하는 방법에는 여러 가지가 있다. 대학자체가 수입되도록 하는 방법(외국대학의 분교유치안), 대학의 프로그램 및 교육방법이 들어오도록 하는 방법(MBA 등의 프로그램 제휴 및 화상강의의 도입), 대학교수를 수입하는 방법(외국인 교수채용), 수요자 선택의 범위를 대폭 확대하는 방법(유학 자유화) 등을 들 수 있을 것이다. 이들 방법의 장점은 시장원리를 확대하는데 사회적 비용이 적게 들고 비교적 이해관계집단의 저항이 약하다는 것이다.

또 다른 대안은 학연과 지연의 폐해로 지적될 수 있는 부분을 직접적으로 공격하여 상표효과에 기인하는 독과점적 수요구조를 바꾸는 것이다. 예를 들어 공무원 임용에 지역별, 학교별 쿼터를 도입한다든지, 공무원 사회에 경쟁을 도입하여 공무원과 기업들간의 유착관계를 억제하기 위한 조치(예컨대 개방형 임용제 및 공무원 계약제) 라든지, 지역분권화를 가속화시켜 지역중심대학들의 자립구조를 정착시킨다든지⁷⁷⁾ 등을 들 수 있다. 이러한 조치들의 효과는 매우 장기적으로 나타날 것이지만 서열적 수요구조를 변화시키는데 매우 긍정적인 효과를 낼 수 있을 것으로 기대된다.

3. 고등교육재원 확보와 제도개혁

독과점구조의 타파가 중요한 것은 독과점구조하에서는 고등교육에 투하되는 자원이 비효율적으로 이용되기 때문이다. 미래의 경제성장에 고등교육이 중요한 역할을 할 것이라는 전제를 수용한다면 고등교육 부문을 강화하기 위해 필요한 또 하나의 정책적 주안점은 부족한 재원의 확보방안이 되어야 할 것이다. 교육재정지원의 주체를 크게 보면 정부, 가계와 기업으로 구분할 수 있는데 이들이 교육비용을 부담하는 동기는 서로 다른 것이 일반적이다. 정부의 경우, 재정부담에 따른 정치적 득실(재정지원분야에서의 정치적 이득과 다른 분야에서의 정치적 손실)이 중요하고, 가계의 경우 교육을 통해서 얻게 되는 개인적 만족감과 이익이 중요할 것이며, 기업의 경우 세금혜택 등의 경제적 이익, 사회전체적인 이미지 제고 등이 중요한 동인일 것이다. 이들 각 경제주체가 부담하는 교육재정을 단적으로 표현한다면, 정부의 예산지원, 가계의 등록금, 기업의 기부금, 혹은 후원금으로 단순화시켜볼 수 있다.

먼저 등록금의 경우, 의무교육을 제외한 학교교육에 대해서는 기본적으로 수익자부담의 원칙이 적용되고 있다. 그러나 교육사업의 공공성을 중시하여 교육활동의 비용을 초과하여 영리활동이 될

76) KDI의 신광식연구위원의 견해가 대표적인 예이다.

77) 최근 교육부는 이러한 정책을 구체화하여 각 지방자치단체가 관내의 지방대학 졸업생들을 공무원으로 특채하는 정책을 발표하였다. 이 안에 따르면 지방자치단체는 지방대학, 기업체 등과 함께 권역별 지방대 육성대책 위원회 등을 구성하여 지역 우수졸업자에 대한 장학금 지원 및 공무원 특별채용, 기업체의 지역대학 발전기금에 대한 지방세 감면 혜택, 지역대학간 연계 강화 등을 추진하도록 하여 수도권으로의 인재유입을 막는 정책을 시행하겠다는 것이다(중앙일보 2000년 3월 1일자).

정도로 학생등록금을 과다하게 책정할 수 없다는 기본방침이 유지되었기 때문에 정부에서는 등록금 책정에 관해 지속적으로 규제하였다⁷⁸⁾. 다른 형태의 민간재원인 기부금의 경우, 공교육에 대한 학부모 부담, 부정비리의 소지 때문에 제한적으로 허용하였으며 허용하는 경우에도 그 관리에 관하여 구체적으로 규제하였다. 기부금 자체를 별로 중요한 재원으로 간주하지 않았다는 반증이다⁷⁹⁾.

1990년대에 교육자치제가 실시되고 학교운영위원회가 설치되는 등 교육에 대한 지방 및 단위 학교의 역할과 책임이 강조되면서 민간재원에 주목하게 되었다⁸⁰⁾. 그러나 소위 공적 소비(public consumption)의 전통이 미약한 상황에서 구체적인 기부에 따른 편익이 보장되지 않는 경우 기부금을 기대하기는 현실적으로 어려운 상황이다⁸¹⁾. 반면에 국민의 높은 교육열로 미루어 전체적인 교육비 부담의사액은 상대적으로 높을 것으로 쉽게 예측할 수 있다. 따라서 문제는 전체적인 크기를 키우는 것보다도 공교육투하분의 비중을 어떻게 키울 것인가 하는 점이다. 이미 살펴 본 바와 같이 한국의 교육시스템에서 사교육비의 비중이 매우 큰데 사교육비의 특성은 교육투자의 혜택을 보다 분명하게, 직접적으로 수취할 수 있다는 것이다. 이는 자기 자식에게 직접적으로 혜택이 갈 수 있다는 확신만 있으면 교육비를 기꺼이 지불할 용의가 있다는 것을 잘 보여주는 증거라고 할 수 있다.

결국 문제는 이러한 특성을 잘 활용하여 사교육비를 공교육으로 흡수 확보하는 방안으로 모색된다. 먼저 지적해야 할 것은 교육투자에 따른 성과의 專有率을 측정하는 방법이다. 교육투자에 따른 성과를 측정하는 잣대가 장래의 인적 자본의 축적과 관련이 있다기 보다 공급이 제약된 좋은 대학에 들어가는 자격을 취득하는데 유용한 것으로 평가되는 경향이 많다는 것이다⁸²⁾. 교육투자 성과의 잣대가 지대추구의 가능성을 높이는 정도에 주어져 있다는 것은 그 성과를 얻기 위한 경쟁이 상당부분 사회전체적으로 낭비적이라는 것을 시사한다. 따라서 공교육에 보다 많은 민간재원이 갈 수 있도록 유도하는 방법은 크게 두 가지 단계로 요약될 수 있다. 첫째, 공교육의 내용에 따른 인적자본의 축적 크기 자체가 성과의 척도가 되도록 유인하는 방법이다. 이는 결국 고등교육

78) 정부의 등록금 규제에는 물론 물가안정이라는 공공적 목표도 포함되어 있다.

79) '부담찬조금품징수 고발센터'를 운영하여 기부금품 모금에 대한 감시를 강화한 것이 단적이 사례이다.

80) 일반적으로 정부의 정책은 민간재원의 규모를 결정하는 가장 중요한 요인이다. 전세계적으로 볼 때, 복지국가의 성격이 강화되고 의무교육의 중요성이 강조됨에 따라 학교교육에 대한 공공부담이 점차 늘어나는 추세였다. 그러나 정부개입에 따른 조직의 방만화와 비효율성의 문제가 지적되면서, 그리고 경제 전체적으로 경쟁의 중요성이 더욱 강조되면서 학교부문에 상당한 변화가 일고 있다. 인구특성도 민간재원의 가용한도를 결정하는 중요한 요인이다. 예컨대 자녀수가 줄어들면 전체 인구 중에서 학교교육에 대한 직접 이해당사자의 범위가 줄어들기 때문에 교육관련 세금의 인상을 통한 교육재정의 확대는 조세저항을 불러 일으킬 가능성이 높다. 반면에 자녀수가 줄어들면, 자녀당 교육에 대한 관심의 강도는 훨씬 높아지기 때문에 학부모의 추가적인 교육비 지불의사 역시 높아진다. 자신이 부담하는 교육비가 자신의 자녀가 취학중인 지역의 학교에 투자된다는 확실한 신뢰감이 형성된다면 주민들의 자발적인 교육재정 부담의지를 높일 수 있을 것이다. 물론 학교간 학생이동이 쉬워질수록 이러한 분위기는 확산될 수 있을 것이다.

81) 예컨대 한 설문조사에 의하면 그래도 학교에 관심이 있다고 하는 초·중·고등학교의 학교운영위원 중 75%가 학교발전기금(기부금, 후원금 등 포함)을 전혀 기부한 적이 없는 것으로 나타나고 있다. 각 중단체에 기부한 경험이 있는 사람들이 전체 가구의 70%를 상회하고 있는 미국의 경우와 비교되는 것이다.

82) 대표적인 예로 과학고나 외국어고 등 특수목적고의 학생들이 내신성적의 불리함을 이유로(즉 특정 대학에 가는 것이 불리해진다는 이유로) 집단자퇴하는 소동을 들 수 있다.

에 대한 평가시스템이 사회적으로 정착하고 그에 따라 자원이 배분될 수 있도록 경쟁 메커니즘을 구축하는 방법으로 요약될 수 있다. 둘째, 공교육에서 성과의 개인 전유율이 높은 교육방법과 프로그램을 개발하는 것이다.

첫 번째 방법에 대해서는 이미 언급한 바 있으므로 두 번째 문제에 대해 간단히 생각해 보자. 원론적으로 볼 때 교육성과의 개인 전유율이 높은 교육방법과 프로그램을 공교육이 개발하는 가장 좋은 방법은 공교육과 사교육의 구분을 무너뜨리는 것이다. 다시 말해 교육공급에 대한 진입장벽을 없애 버린다면 개인의 필요에 따라 차별화된 교육서비스의 개발이 활발해 질 것이고 이들간의 경쟁이 활발하게 진행되는 한 개인이 원하는 교육성과는 주어진 자원하에서 효율적으로 달성될 것이다. 이 때 문제는 공교육이 지향하는 공공성의 상실이다. 예컨대 의무교육이라든가, 사회적으로 소외받는 계층에 대한 배려라든가 하는 공공적인 부문이 위축될 것이기 때문이다. 물론 원론적으로 볼 때 이 문제는 공공재원을 통해 해결할 수 있다. 사회적으로 공공성이 분명한 분야에 대해서는 정부가 책임지고 공급하는 시스템을 구축하되 나머지는 과감하게 민간의 자율에 맡긴다면 어렵지 않게 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 이렇게 되면 기업의 기부금이라는 것도 어떤 의미에서 무의미해질 것이다. 기업이 인재에 대해 스스로 필요한 내용을 학습시키는 체제를 구축할 유인이 발생하기 때문이다.

결국 일극적 서열구조만 효과적으로 완화시킬 수 있다면 재원확보의 문제는 단순화될 수 있을 것이다. 정부가 고등교육에서 손을 떼는 것이다. 그러나 현실에서 일극적 서열구조를 무너뜨리는 것은 그야말로 전체 국민의 의식개혁까지 포함하는 혁명적 변화를 요구하는 매우 어려운 일이다. 따라서 고등교육 재원의 문제도 결국 '현실'(일극적 서열구조)에 얽매인 정부가 차선을 추구하는 과정에서 발생한 문제라고 할 수 있다.

그렇다면 어떻게 차선을 추구하는 것이 바람직한가? 한가지 대안은 일극적 서열구조하에서도 정부가 완전히 손을 떼자는 방안이다⁸³⁾. 명시적이지는 않으나 이 안의 전제는 국공립대학도 민영화를 통해 자유경쟁화시킨다는 것이다. 수요조건이 변하지 않은 상황에서 이는 서열구조를 더욱 고착화시킬 가능성이 있다. 예컨대 소위 명문대학들은 여러 가지 형태의 등록금인상⁸⁴⁾ 등을 통해 가용자원을 독점화할 수 있을 것이고 이를 적절히 활용하는 경우 서열구조가 더욱 분명해질 수 있다. 또 다른 문제는 단기적으로 등록금 인상만으로 충분히 기존의 수요구조(일류대 선호)를 변화시키지 못하게 될 것이므로 교육수요자들의 전체적인 교육비를 크게 상승시켜 경제적 어려움을 가중시킬 수 있다는 것이다. 물론 이러한 문제는 장기적으로 상당히 완화될 것이다.

이러한 방안을 지지하는 사람들은 서열구조가 설령 더욱 심화된다고 하더라도 고등교육재원 확보의 문제는 상당 부분 해결될 수 있다는 점을 강조한다. 또한 한계상황에 처한 대학들은 과감히 도태시킬 수 있으므로 대학산업에 투하되는 재원이 보다 효율적으로 사용될 수 있을 것이라고 주장한다. 물론 이러한 주장에서 이미 언급한 서울집중의 문제에 대한 문제제기는 찾기 어렵다. 이러한 주장을 극단적으로 표현하면 일극적 서열구조하에서 일정 서열의 밑부분(서울에서 멀리 떨어진 대학들)을 잘라내고 국민적 인식의 우선순위에 있는 대학들끼리의 경쟁을 통해 재원확보와 효율성의 문제를 해결하자는 것이다.

이러한 주장에서 논리적으로 가장 중요한 고리는 서열구조하에서도 정부간섭만 없으면 경쟁이 이루어진다는 것이다. 이미 언급했듯 정부의 정책이 일극적 서열구조의 고착화에 상당 부분 기여했기 때문에 사전적으로 보면 이러한 견해가 나름대로 의미가 있어 보이지만 사후적으로 보면 비현실적으로 보인다. 일극적 서열구조는 정부(교육부)도 가장 큰 문제로 지적하고 있는 사안이다.

83) 대표적인 예로 안재욱(1997), 한국의 사립대학교(자유기업센터)를 들 수 있다.

84) 기여입학제는 그 중의 한 예일 것이다.

대학재정이 상당부분 평준화되고 있는 이유 중의 하나는 정부정책이 기본적으로 일극적 서열구조의 문제를 상당히 인식하고 있기 때문인 것이며 정부 정책의 상당 부분은 이를 억제하기 위한 수단으로 이용되었다는 것이다⁸⁵⁾. 장기적으로 서열구조의 고착화는 결국 경쟁의 기반을 갉아먹을 것이며 국민적 수요구조가 그대로 존재하는 한 민간재원의 유인도 상실될 것이라는 점을 지적하지 않을 수 없다⁸⁶⁾.

결국 일극적 서열구조를 해결하지 못하는 한 민간재원을 통해 고등교육재정을 확보하기는 어렵기 때문에 차선책으로 정부재원으로 이를 해결하는 방법이 많은 사람들에게 의해 지적되고 있다. 문제는 정부재정이 한정되어 있는 상태에서, 공공성 및 형평성을 강조해야 하는 정부재정의 특수한 사정으로 미루어 볼 때 만족할 만한 성과를 기대하기가 매우 어렵다는 것이다. 다시 한 번 BK21 사업이 등장하게 된 배경을 이해할 수 있다.

VI. 결론

한국교육의 제도실패는 한국경제 압축성장의 누적된 결과의 표현이다. 정부의 일개 부처가 문제를 떠안기에는 너무 많은 뿌리깊은 제약을 안고 있기 때문에 구체적인 해결방안을 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 한국교육에 대한 수많은 논의와 우려, 그리고 실제로 현장에서 발생하는 엄청난 변화 등으로 교육문제는 현재 한국국민에게 주어진 가장 중요한 화두중의 하나이다. 그러나 누구나 관심이 있는 주제인 것에 비해 종합적이고 포괄적인 문제체계를 발견하기는 쉽지 않다. 본고의 의도는 이를 한번 점검해 보자는 것이었다.

본고는 한국의 고등교육시스템을 둘러싼 상황적 변화의 방향이 현재의 시스템과 어울리지 않는다는 문제를 제기하고 초중등교육, 입시시장, 대학산업, 노동시장, 경제전체의 구조, 정부(교육부)의 개입, 문화적 속성 등 일곱가지 부문으로 분류하여 논의를 정리하였다. 분석의 초점에 있는 대학산업의 경우 구조적으로 일극적 서열구조의 문제와 서울집중의 문제, 내용적으로 평준화되어 있으며 상대적으로 빈약한 고등교육재정의 문제를 지적하고 이를 중심으로 제도실패의 내용과 제도개혁의 방안을 정리하였다. 이러한 논의를 통해 다음과 같은 몇 가지 결론을 얻을 수 있었다.

첫째, 한국교육의 제도실패의 상당부분은 결국 정부정책의 원칙과 방향성의 상실에서 찾을 수 밖에 없으며 제도개혁의 방안도 결국 이러한 원칙과 방향성에 대한 합의를 필요로 한다는 점, 둘째, 대학산업과 관련한 어떠한 개혁도 일극적 서열구조와 서울집중의 문제를 완화시키는 방향이

85) BK 21은 이러한 정책의 중요한 예외로 볼 수 있다.

86) 일극적 서열구조를 타파하기가 현실적으로 매우 어렵기 때문에 그러한 상황을 주어진 조건으로 한 상태에서도 정부간섭을 배제하자는 주장(소위 '교육부를 없애라'는 주장)은 일부 식자층 사이에서 나름대로 상당히 많이 제기되고 있다. 이러한 주장에 현실성을 부여하자면 논리적으로 사회적 편익과 사회적 비용에 대한 체계적인 분석이 있어야 한다고 본다. 이러한 논의에서 교육부의 존재에 따른 사회적 비용(혹은 교육부를 '없앴을' 때의 사회적 편익)은 상대적으로 강조되고 있으나 교육부의 존재에 따른 사회적 편익은 상대적으로 소홀히 다루어지는 점이 있다. 무엇보다도 일극적 서열구조와 서울집중이라는 가장 중요한 현실적 제약상황이 존재하는 한 이러한 요소가 대학산업의 효율성에 미치는 부정적 요소와 교육부의 존재로 인한 비효율성이 비교되어야 할 것이기 때문이다. 물론 이는 교육부의 정책이 일극적 서열구조 및 서울집중의 문제를 완화하는 방향성(예컨대 재정의 평준화, 수도권 대학의 입학정원 동결 등)을 가지고 있다는 전제가 필요하다. 이러한 논거에서 볼 때 BK 21은 교육부 존재의 '당위성'에 대한 근본적 비판을 제기한 중요한 사건이었다고 할 수 있다.

병행되지 않고는 효과를 기대하기 어렵다는 점, 셋째, ‘현실성’을 강조하는 정책은 이러한 ‘방향성’을 상실하기 쉽다는 점, 넷째, 따라서 교육부에 한정시켜 말한다면 ‘해야 할 일’ 보다는 ‘하지 말아야 할 일’에 더욱 신경을 쓰는 것이 차선택이 될 수 있다⁸⁷⁾는 점 등이다.

대학교육과 관련시켜 교육부 존재의 당위성을 찾는다면 무엇보다도 한국적 교육현실에서의 가장 중요한 시장실패 현상인 일극적 서열구조 및 서울집중의 문제를 완화시키는데 있다고 할 것이다. 문제의 핵심이 그렇다면 개혁의 정도는 그러한 문제를 정면으로 다루는 것이 되어야 할 것이다. 따라서 일극적 서열구조의 중핵에 위치한 서울대의 문제와, 서울과 지방의 문제에 대한 진지한 고민과 광범위한 여론 수렴을 통한 해결 방향의 정립이 선행되지 않은 상태에서 일과적이고 대중적인 요법들이 개혁의 이름하에 집행되는 것은 문제를 더욱 악화시킬 소지를 안고 있다고 할 것이다. 대표적인 예가 잦은 입시제도의 변경이다. 일극적 서열구조가 그대로 존재하는 한 어떠한 입시개혁도 실패할 수밖에 없다. 입시제도의 변경이란 결국 입학기준이 되는 성과의 잣대를 변화시킨다는 것인데 일극적 서열구조가 그대로 존재하는 한 그 성과를 얻기 위한 새로운 형태의 렌트추구 행위를 양산할 것이 너무도 당연하기 때문이다⁸⁸⁾.

현재의 정부조직상에서 교육부의 관료들이 가지고 있는 문제는 이러한 시장실패를 적극적으로 해결할 수 있는 수단을 보유하고 있지 못한 상태에서, 시장실패의 부정적 상황을 대중적으로 다스리는 수단만을 가지고 있음에도 불구하고 지나치게 의욕적이라는데 있다. 시장실패의 문제를 해결하는데 크게 도움이 안 되는 대학입시, 대학조직과 교육내용 등에 대한 직접적인 개입과 간섭은 상황을 오히려 더욱 악화시킬 수 있다는 것이다. 지나친 의욕성의 대표적 사례가 BK 21 이라고 본다. 이미 언급했듯 교육부의 가장 중요한 존재의의는 경제에 있어서의 공정거래위원회의 역할(집중의 억제)에 비유할 수 있으며 과거 산업정책을 담당하던 산자부나 재경부의 역할을 기대해서는 안된다는 것이다.

이미 언급했듯 일극적 서열구조와 서울집중의 문제를 해결하는 것은 매우 어려운 일이다. 겉으로 드러난 이 ‘현상’의 근본뿌리에는 한국의 압축성장과정에서 발생한 모든 문제들이 그야말로 농축되어 있다⁸⁹⁾. 한국전체의 대수술을 진행시킬 자신이 없다면 적어도 그 증상이 더욱 악화될 소지

87) 가장 대표적으로 지적할 수 있는 사안은 서열구조가 고착되어 있는 상태에서, 전격적으로, 광범위한 학부제를, 강력한 중앙집권적 지도를 통해 실시하였다는 점이다. 서열구조의 고착화에 따라 대학간 경쟁 메커니즘이 상실된 시점에서, 따라서 이미 선택한 대학의 상표로 노동시장에서의 자신의 위치가 거의 결정된 상태에서, 대학내부의 학문간 경쟁을 도입하는 경우 학생들의 도덕적 해이(쉽고 편하고 간판이 좋은 분야 및 과목을 선택하려는 유인)의 문제를 극대화시킬 것이 너무도 당연하기 때문이다.

88) 예를 들어보자. 종합적인 사고능력이 중요하다고 해서 본고사가 폐지되고 수능이 도입되자 새로운 형태의 수능과외가 성행하였고 이를 보완하기 위해 논술고사가 추가되자 논술과외가 기승을 부렸다. 고등학교 교육을 정상화한다는 취지에서 학생부 반영비율을 높이자 ‘성적올려주기’가 광범위하게 확산되었고 추천서와 자기소개서의 비중을 강화하자 전문적으로 이를 판매하는 브로커들이 시장에 출현하였다. 일류대학에 대한 사회적 인식이나 대우에 변화가 없고 수요구조가 그대로 존재하는 한 좋은 대학을 가기 위한 경쟁은 경쟁의 양식을 아무리 바꾸어도 유지될 수밖에 없다. 물론 그러한 경쟁이 상대적으로 인간자본을 높이는 방향으로 이루어진다면 사회전체적인 생산성이 증대되는 효과를 기대할 수도 있을 것이다. 문제는 대학산업자체가 경쟁적으로 바뀌고 시장에 의해 끊임없이 평가되지 않는 한 대학이 시장의 평가에 유용한 인적 자원을 적극적으로 발굴하려는 유인이 발생하지 않는다는 것이다. 다시 말해 입시제도의 변화가 가져올 수 있는 생산성 증대효과는 대학산업 자체가 경쟁적인 구도로 바뀌지 않는 한 상대적으로 미미한 반면 그 사회적 비용은 만만치 않기 때문에 신중해야 한다는 것이다.

89) 핵심적인 문제 중 두 가지만 지적하기로 하자. 먼저 언론의 문제이다. 언론은 일극적 서열구조와 서

가 있는 대중요법을 감행하는 일만은 그만 두어야 한다. 오히려 필요한 것은 증상과 그 배후에 감춰진 문제들을 설명하고 그것이 얼마나 중요한 과제인가를 서로 이해하고 공감할 수 있는 여론 형성의 역할이다. 여론 형성의 중심축 역할을 하기 위해서는 교육주체들의 광범위한 동참이 절대적으로 필요하다. 그런 점에서 현재 교육부가 추진하고 있는 대부분의 개혁정책은 투명성과 공개성이 부족하고 교육주체들을 소외시키고 타도의 대상으로 삼는다는 점에서 실패의 우려를 지우기 어렵다.

울집중의 문제를 악화시키는데 결정적으로 기여해 왔다. 대학을 서울대학과 지방대학으로 구분하는 관행(이는 언론산업자체가 서울집중 구조를 가지고 있기 때문에 발생한다고 할 것이다), 서울대학의 입학생들에 대한 지나친 관심과 과잉보도, 서열화를 공고히 하는 무분별한 입시정보제공(점수대별 가능입학대학 보도), 고등고시에 대한 지나친 관심과 과잉보도 등을 그 예로 들 수 있다. 언론도 강한 상업성을 가지고 있다는 점에서 현실적인 '수요'에 부응한다는 어쩔 수 없는 측면도 부인할 수 없으나 그러한 '수요'를 은근히 조장하는 보도관행을 가지고 있다는 점 또한 부인할 수 없다. 두 번째로 정치의 문제이다. 정치자금의 투명화되고 정치자금에 대한 수요가 줄지 않는 한 정경유착의 관행을 뿌리뽑기는 대단히 어렵다. 정경유착의 관행이 없어지지 않는 한 현실적으로 정부고위관료와 정치인을 많이 배출하는 일류 대학의 졸업생에 대한 대기업의 특혜가 없어질 수 없으며 이러한 특혜가 계속되는 한 '일류병', 즉 일극적 서열구조의 수요조건이 바뀌지 않을 것이다. 사실상 대기업 중심체제에서 정경유착의 관행을 뿌리뽑기는 현실적으로 거의 불가능하다는 점에서 매우 경쟁적인 구조를 가지고 있는 벤처 산업을 확산시키고 인력을 유인하는 정책은 일극적 서열구조의 문제를 해결하는데 장기적으로 매우 커다란 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

<참고문헌>

- 공은배(1998), “GNP 6%의 교육재원 확보’에 관한 논의”, 한국교육재정·경제학회, 교육재정·경제연구, 7(1), pp.57-84.
- 공은배(1992), “초·중등교육재정의 확립방안”, 한국교육재정·경제학회, 한국 교육재정의 과제와 전망, 제2회 학술대회 자료집, pp.19-63.
- 공은배 외(1997), 교육투자의 효율성 제고 방안, 서울: 한국교육개발원
- 교육개혁위원회(1994), 교육개혁을 위한 재원 확충방안, 서울: 교육개혁위원회.
- 교육개혁위원회(1995), 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안, 서울: 교육개혁위원회,
- 교육부(1994), “각급학교 창조금품관리제도”, 교육부 내부자료
- 교육부(1998), “학교발전기금의 조성·운용 및 회계관리요령”
- 교육부(1998), 교육 50년사, 서울: 교육부
- 교육부(1999). 교육발전 5개년 계획(시안).
- 국가경쟁력강화기획단(1998). 지식프로페셔널리즘의 세계로: 지식기반경제의 실현. 국가경쟁력강화기획단.
- _____ (1997). 지식자본경제로의 이행을 위한 주요정책과제. 국가경쟁력강화기획단.
- 김두식(1996), “정부의 대학재정지원, 기본방향과 내용” 대학교육, 11-12월호, 23-29
- 김영철외(1997), 사교육비문제와 대응방안, 한국교육재정경제학회
- 김재식 외(1998), 학교와 산업체간 지식/기술 확산·공유를 위한 산학협력 정책에 관한 연구, 교육부.
- 김재웅(1997), “대학개혁안의 근본취지와 추진상의 문제점” 대학교육, 7-8월호, 89-93
- 나민주(1998), “대학재정지원정책의 새로운 방향”, 대학교육, 3/4월호, pp.59-69.
- 매일경제(1998), 지식혁명보고서: 당신도 지식인입니다. 매일경제신문사.
- 문용린(1999). 지식기반사회 건설과 대학의 사명. 교육마당21, 통권 205호, pp. 18-21. 교육부.
- 박정수(1998), “공교육비분석과 교육재정정책과제”, 한국정책학회발표논문
- 박정수·안종석(1996), 교육재정의 구조와 재원확충방안, 서울: 한국조세연구원
- 박정수·최광(1998), 「한국의 교육재원 조달구조에 대한 고찰」, 공공경제 제3권, 제2호
- 이주호·우천식(1998), “한국교육의 실패와 개혁”, KDI
- 백성준·박인심(1998), 지방교육재정제도 개선방안, 서울: 한국교육개발원
- 서이중(1998), 지식·정보사회학: 이론과 실제. 서울대학교 출판부.
- 송광용 외(1998), 대학재정 국고지원 현황에 관한 연구, 한국대학교육협의회
- 송기창(1994), “지방교육재정정책 변천과정 분석연구”, 서울대학교 교육학 박사학위 논문
- 오상봉 외(1998), 지식기반산업의 발전 방안. 산업연구원.
- 윤건영(1996), 한국교육재정의 현황과 개혁방향, 서울: 한국개발연구원
- 윤정일(1992), “고등교육재정의 과제와 전망”, 한국교육재정·경제학회, 한국 교육재정의 과제와 전망, 제2회 학술대회 자료, pp.65-107.
- 윤정일(1999), “교육재정평가의 과제와 발전방향”, 한국교육재정·경제학회, 교육재정 평가의 방향, 제22차 학술대회자료 자료집, pp.1-19.
- 윤정일 외(1996), 한국 교육정책의 탐구, 서울: 교육과학사, 1996
- 이무근(1998), 정보화 사회를 대비한 직업교육의 방향. 멀티미디어 교육, '98년 겨울호 통권 5호.
- 이성호 외(1998), 사립학교법의 현황과 개정과제, 교육부 연구보고서

이현청(1999). 창의적 인재선발과 대학교육. *교육마당21*, 통권 205호, pp. 22-25. 교육부.

_____(1996). 21세기를 대비한 대학의 생존전략 : 준비하는 대학이 미래를 주도한다. 한양대학교 출판원.

천세영(1997), “사교육과 과외문제의 시장이론적 검토”, *교육재정·경제연구*, 특집호, pp.63-102.

한국과학기술한림원(1998), *정보화 시대의 미래와 전망*, 한국과학기술한림원.

한국경제연구원(1999), *지식경제 리포트*, 한국경제연구원.

황호진(1999), *지식기반사회학에 따른 고등교육기관 재구조화의 전략적 관점 모색: 평생학습수요의 확대 및 정보기술 발전에 의한 도전*, 국제교육협력관실.

A Report of the US Department of Commerce, Education, Labor, National Institute of Literacy, and Small Business Administration(1999). *21st Century Skills for 21st Century Jobs*.

Amsden, Alice(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late-Industrialization*, New York: Oxford University Press.

Benson, C. S.(1995), "Education Finance", in M. Carnoy(ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2nd Ed., NY: Elsevier Science Inc., pp.408-412.

Cazenave, P.(1992), "Financing of Institutions", in B. R. Clark and G. Neave(eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford: Pergamon Press, pp. 1367-1376.

Cowen, R(ed) (1996), *The Evaluation of Higher Education : Structure, Function and Change in Eight Countries*, The Univ. of Michigan Press

Federal Ministry of Education, Science, Research and Technology(1998). *Delphi Germany Survey 1996/1998: The Potential and Dimensions of Knowledge-based society and Its Effects on Educational Processes and Structures -Combined Final Report*.

Goedegebuure, L. et al(1993)., *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Oxford: Pergamon Press.

James, E.(1995), "Public-Private Division of Responsibility for Education", in M. Carnoy(ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2nd Ed., NY: Elsevier Science Inc., pp.450-455.

Meek, V. L(1994)., “Education and the State”, in H. T. Torsten and N. Postlethwaite(eds.), *International Encyclopedia of Education*, 2nd ed., Elsevier Science, pp.1713-1720.

Stewart, T.A.(1997). *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*. A Currency Book.

Tsang, M. C.(1995), "Public and Private Costs of Schooling in Developing Nations", in M. Carnoy(ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2nd Ed., NY: Elsevier Science Inc., pp.393-398.

Williams, G.(1992), *Changing Patterns of Finance in Higher Education*, London: The Society for Research into Higher Education & Open University Press,

Windham, D. M. and D. W. Chapman(1990), *Evaluation of Educational Efficiency: Constraints, Issues, and Policies*, Advance in Educational Productivity vol. 1, J.A.I. Press

Woodhall, M.(1995), "Student Fees", in M. Carnoy(ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2nd Ed., NY: Elsevier Science Inc., pp.426-427.

Ziderman, A. and D. Albrecht(1995), *Financing Universities in Developing Countries*, Washington, DC: The Falmer Press

정치제도와 경제자유화 개혁: 신제도주의 이론의 쟁점과 한국사례

이종찬*

<목 차>

- I. 서론
- II. 제도변화의 정치경제적 분석: 이론적 논의
- III. 정치제도와 경제자유화 개혁: 제도변화의 정치과정
- IV. 한국에서 경제자유화 제도개혁의 실패: 제도변화에 대한 정치과정의 영향
- V. 결론: 한국의 경제자유화 개혁을 위한 정치제도화의 방향

* 국민대학교 교수

I. 서론

정치민주화와 경제개방화라는 세계화현상은 각국의 국내정치 민주화와 국내경제 자유화를 위한 제도화를 촉진시키는 동시에 정치-경제제도의 수렴화를 시켜왔다. 그러나 같은 민주주의와 자본주의라도 각 국가마다 그 운영방식이 다르듯이, 각 국가의 정책과 제도는 민주주의의 공고화와 1) 경제자유화의 개혁이라는 2) 정책목표의 범위 안에서 여전히 차별화 된다. 더욱이 한 국가의 정치와 경제상황에 따른 제도화의 유형은 민주주의 공고화와 경제자유화 개혁의 성공과 실패에 중요한 영향을 미친다. 또한 민주주의 공고화를 위한 정치-사회제도와 경제자유화 개혁을 위한 경제제도는 상호연관 관계를 가지고 있다. 즉 경제제도가 민주주의 공고화에 영향을 미치는 것처럼, 정치제도도 경제자유화 개혁에 영향을 준다.³⁾

폴라니(Polanyi)가 주장하듯이, 산업자본주의 형성은 시장, 정치, 문화 사이의 상호작용에 따른 결과물이었다. 즉 자유시장은 중앙집권화된 정부의 개입에 의해 형성되고 유지되었다. 동유럽국가들의 자본주의로의 초기 전환과정은 시장매카니즘이 국가소유기업을 개편하고 경제발전의 원동력을 불러일으키는데 한계가 있다는 것을 보여주었다. 구사회주의 국가들은 민주주의와 시장경제를 동시에 유지시킬 제도적 장치를 설립해야 할 과제를 안고 있다⁴⁾(Rhee 1997, 1). 한국도 민주화와

- 1) 민주주의 공고화는 민주주의 정권이 정치적 합의와 국민적 합의를 바탕으로 효율적인 정책 입안과 수행을 하기 위해 정권의 안정성, 정당성, 효율성을 획득하는 과정을 의미한다. 여기서 정권의 안정성은 정치권에서의 정치적 합의를, 정당성은 사회집단들간에 사회적 합의 혹은 국민적 합의를 달성할 수 있는 정치제도를 기반으로 형성된다. 민주주의 정권의 효율성은 정치제도로부터 직접 나오기 보다는 정책 결정과 집행을 위한 국가제도와 정책망으로 형성되는 국가능력이라고 말할 수 있다. 정치제도는 안정성과 정당성을 유지함으로써 정책능력에 간접적으로 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 민주주의 정권의 안정성은 정권의 위기를 정치체제의 위기로 과급시키지 않고 정치적 합의를 통해 해결할 수 있는 능력으로 규정될 수 있다. 정당성은 정치적 합의를 국민적 합의로 이끌어 낼 수 있는 능력을 의미한다(이종찬 1997, 38). 민주주의 공고화의 개념에 관해, (Morlino 1998, 549)를 참조.
- 2) 경제자유화 개혁은 과거 국가주도 경제발전모델로부터 시장주도 발전모델로 가기 위한 제도개혁을 의미한다. 이는 공기업의 민영화, 정부규제의 완화 및 철폐, 기업-금융구조조정, 재벌개혁, 공정한 시장경쟁을 위한 정부의 재규제 등의 경제제도의 변화뿐만 아니라, 노사관계, 사회집단과 정부의 관계 등을 연결하는 정책망과 경제정책의 결정과 집행을 위한 국가제도의 변화를 포함한다. 경제제도의 변화 이외에 국가제도, 정책망, 규범, 정치-사회제도의 변화에 관해, (Hall 1999; Hollingsworth and Boyer 1997; Kischelt 1999; Kischelt et al. 1999)를 참조.
- 3) 민주주의와 경제발전의 상관관계에 관해, (박기덕 1999; 이선 외 1999; 이영조 1998; 임경훈 1999; 임혁백 1998; Armijo 1999; Bagchi 1995; Berger 1995; Breton et al. 1997; Kingstone 1999; Leftwich 1996b; Leftwich 1996c; Maravall 1997; Oxhorn and Ducatenzeiler 1999; Siermann 1998; Sklar 1996; Starr 1999; Waisman 1999)를 참조.
- 4) 암스덴(Amsden)을 비롯한 정치경제학자들은 현재 진행되고 있는 구사회주의주의권 국가들의 경제에 대한 정치적 관리가 잘못되고 있다고 주장한다. 동유럽의 시장주도 경제운영이 경제발전을 지연시키고 있으며, 경제운영체계가 과거 동아시아 국가들의 국가주도 경제운영체제로 대체되어서, 이 운영체계 속에서 경제자유화정책이 추진되어야 한다는 것이다. 그들이 문제점으로 지적하고 있는 것은 공정한 시장자유체계가 형성되어 있지 않은 상황에서 경제운영이 시장에 너무 의존되어 있다는 것이다. 다시 말해서 시장에 과부하가 걸려 있는 상황은(overloading the market) 과도한 수입개방과 기업자금이 비생산적인 산업분야에 집중되는 현상을 낳았다. 해결책으로서 국가는 산업정책과 금융정책을 통해 기업을 규율화시켜서 이익추구적 투자행위가 집단적으로 일어나게 하는 역할을 하여야 한다. 이를 위해 경제정책의 일관성을 유지할 수 있는 국가제도와 정부주도 금융제도(개발은행을 설

정 속에서 새로운 정치제도의 개혁이 추진되고 있는 가운데, 새로운 경제제도의 설계, 설립, 운영이 시행착오를 겪으면서 진행되어 왔다. 경제위기의 극복과정에 있는 한국의 '민주화와 시장주도 경제발전'이라는 국가경영전략 하에서 국가경쟁력의 회복과 강화를 위한 성공적인 경제자유화 개혁을 달성하는 데에 민주주의 공고화가 필요한 시점이다.

이 논문은 낮은 수준의 민주주의 공고화의 정도가 왜 그리고 어떻게 경제자유화를 위한 제도 개혁에 부정적인 영향을 미치는가를 이론적으로 설명하고 비교국가 시각에서 한국사례를 분석할 것이다. 민주주의가 경제발전에 어떤 영향을 미치는가를 분석하는 기존 이론들은 정치과정이 경제 개혁에 어떤 인과관계의 매카니즘을 통해 구체적으로 연결되는가를 설명하지 못한다. 기존 신제도주의이론들도 정치과정이 제도변화에 어떤 영향을 미치는가를 명확하게 분석해 내지 못하고 있다. 이 글의 분석시각은 정치경제분야에서 논의되는 신제도주의이론의 발전에 기반을 두면서 경제자유화 개혁을 위한 국가제도, 정책망, 경제제도의 변화과정에 영향을 미치는 정치적 과정에 초점을 맞출 것이다.⁵⁾ 이 글은 한국의 경제자유화를 위한 제도개혁의 실패를 다룰 것이다. 기존 공식적, 비공식적 정치제도는 경제자유화 개혁에 관련된 정치경제주체들 중에서 누가 어떤 정책목표를 가지고 어떤 정책연합을 형성하여 어떤 제도를 공급하느냐를 결정하는 정치적 과정의 틀을 만든다. 여기서 정치과정이라 함은 정치경제주체들 사이에 이해관계의 형성, 이해갈등의 조정과 합의, 그리고 권력관계의 형성과 재편 등을 의미한다. 특히 이러한 분석은 경제자유화개혁을 위한 국가제도, 정책망, 경제제도의 변화가 낮은 수준의 민주주의 공고화 정도, 즉 정치제도화의 미비로 인해 어떤 경우에 왜 실패하였는가를 다룰 것이다. 또한 이 논문은 성공적인 경제자유화 개혁을 위한 민주주의 공고화라는 정치적 조건을 달성하는 정치제도적 여건을 결론에서 제시할 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 구체적인 연구문제들은 다음과 같다. 첫째, 경제자유화개혁을 위한 국가제도, 정책망, 경제제도의 설계, 설립, 운영에 영향을 미치는 정치과정은 어떤 차원에서 어떤 방식으로 이루어지는가? 둘째, 여기서 제도변화의 정치과정은 무엇이며 국가는 이 과정에서 어떤 역할은 담당하여야 하는가? 셋째, 기존 정치제도에 의해 결정되는 낮은 수준의 민주주의 공고화 정도가 제도변화의 정치과정의 틀을 만들면서 한국 경제자유화 개혁의 실패에 어떤 영향을 미치는가? 마지막으로, 한국에서 성공적인 경제자유화 개혁을 위한 정치제도화의 방향은 무엇인가?

II. 제도변화의 정치경제적 분석: 이론적 논의

이 절은 기존 제도의 쇠퇴와 붕괴과정, 새로운 제도의 설계, 설립, 운영으로 구성되는 제도화

립하는 것을 포함)가 설립되어서, 국가능력이 제고되어야 한다는 것이다.

- 5) 국가제도로부터 나오는 국가능력은 결집력(coherence)과 조정력(coordination)이라는 개념으로 측정될 수 있다. 결집력은 정책결정기구가 중앙집권적으로 조직화되어서 정책의 일관성을 가져다 줄 수 있다. 조정력은 정부부처간의 정책갈등을 조정하고 타협하는 조정기구를 통해 정책협력을 증진시킬 수 있다. 정책망은 정부와 기업간, 기업간, 노사간의 협력적 관계를 유발시킬 수 있도록 정책 입안과 집행의 과정에서 정책목표의 설정, 정책의 시달과 건의가 정책관련 집단들에게 합의를 바탕으로 효율적으로 전달될 수 있게 한다. 이를 위한 제도적 여건은 정책결정에 기업의 의견이 잘 수렴되고 전달되고 기업이 정책수행에 자발적으로 참여할 수 있는 조직화된 정책통로(policy channels)와 조직화된 자본부문(organized business), 그 밖에 노사협조를 촉진시킬 수 있는 제도적 장치, 노동조합이 노동 정책에 참여할 수 있는 기구 등이다. 기본적으로 자본부문이 포괄적으로 상부자본가단체로 집권화되고 세부적으로 기능별 자본가단체들로 잘 조직화되는 것이 전제가 된다(이종찬 1998, 126).

(institutionalization)라는 제도변화의 단계들에, 정치집단들의 이해관계와 권력관계로 이루어지는 정치과정이 어떤 영향을 미치는가를 이론적으로 분석한다<그림 1 참조>. 성공적인 경제자유화 정책을 실현하는 데에 정책결정과 집행을 위한 국가제도, 국가, 사회집단, 기업 등을 연결하는 정책망, 관련 경제제도의 개혁이 중요한 역할을 하듯이, 기존 공식적, 비공식적 정치제도에 의해 결정되는 민주주의 공고화의 정도는 국가제도, 정책망, 경제제도의 변화를 가져오는 개혁의 성공과 실패에 상당한 영향을 미친다. 이는 민주화과정 속에서 경제개혁을 추진하는 한국과 같은 신흥공업 국가들과 구사회주의권 국가들에서 중요한 연구문제로 등장하고 있다.

정치경제분야의 신제도주의이론은 크게 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의라는 세 가지 분과로 나누어진다. 역사적 제도주의는 제도가 행위자의 권력을 형성하거나 증진 혹은 감소시킨다는 데에 분석의 초점을 둔다. 합리적 선택 제도주의는 제도가 행위자의 합리적 선택에 영향을 미쳐서 행태를 촉진시키거나 억제시킨다는 것을 강조한다. 사회학적 제도주의는 관례, 규범, 문화를 포함하는 비공식적 제도에 초점을 두고, 이러한 제도가 행위자의 이해관계를 형성시키거나 제한한다는 것에 연구초점을 둔다(See Goodin 1996b; Koelble 1995; Remmer 1997; Rhee 1994).

합리적 선택 제도주의이론은 신제도주의 경제학의 영향을 받아서 거래비용 개념을 확대해석하여 사용한다.⁶⁾ 신제도주의 경제학자들은 시장제도를 형성, 유지, 변화시키는 데에 국가의 역할을 소홀히 취급해 왔다. 시장제도가 경제적 비용을 감소시키는 것뿐만 아니라, 소유권의 구조에 영향을 미치는 국가제도와 정책망은 경제정책에 관련된 정치적, 사회적 비용을 줄인다는 것이다. 경제 운영에 드는 거래비용은 자본가들이 협력을 통해 집단투자행위를 하는 데에 드는 경제적 비용뿐만 아니라 국가, 자본, 노동의 3자 사이에 힘의 관계 속에서 상호교섭하는 데에 드는 정치적, 사회적 비용들도 포함한다. 정치경제분야에서의 신제도주의 이론들은 시장제도를 둘러싸고 있는 제 1차 '제도적 환경(institutional environment)'인 정치적 제도는 국가제도와 정책망으로 구성되며, 이는 재산권의 구조를 구체화시키고, 교섭, 감시, 집행하는 비용을 감소시킨다는 것을 분석한다⁷⁾ (See North 1981, Chap. 1; Fiцds 1995, Chap. 1).

역사적 제도주의이론은 경제제도의 변화에 영향을 미치는 국가제도와 정책망에 분석의 초점을 두면서 주로 다음과 같은 기본 논리를 갖고 있다. 경제정책과 관련된 정치경제주체들간의 이해관계와 권력관계에 영향을 미치는 정치적 제도가 정치적 변수로 등장한다. 정치적 제도는 정책선택의 범위를 한정시켜 주고 국가능력을 결정한다고 볼 수 있다. 이 국가능력은 국가가 어느 정도로

6) 신제도주의 경제학은 신고전주의 경제학에서 가정하고 있는 경제외적 조건(economic externalities)인 시장제도를 분석모델에 포함시킨다. 이 이론들이 갖고 있는 핵심개념들은 재산권(property rights)과 거래비용(transaction costs)이다. 거래비용은 경제주체들이 경제적 자산에 대한 소유권(재산권)들을 교환하고 집행할 때에 드는 비용이다. 거래비용의 유형들은 정보비용(information cost), 감시비용(monitoring cost), 집행비용(enforcing cost) 등으로 분류될 수 있다. 재산권은 재산이득권, 재산사용권, 재산이전권 등을 의미한다. 경제자유화정책은 공정한 시장경쟁을 촉진하고 과거 국가개입을 위한 정책수단을 완화내지는 철폐시키는 방향으로, 경제거래 관계에서 발생하는 비용을 줄이기 위해 재산권의 구조, 즉 금융제도, 조세제도, 정부규제제도, 공정거래제도, 산업조정제도 등의 경제(시장)제도를 확립하는 것이다(이종찬 1998a, 123).

7) 이 논문에서는 경제제도의 변화에 영향을 미치는 국가제도와 정책망을 포함하는 제 1차 제도적 환경을 '정치적 제도'라고 부른다. 또한 이 글에서는 민주주의 공고화의 정도에 따른 정치과정이 경제제도의 변화뿐만 아니라 국가제도와 정책망으로 구성되는 정치적 제도의 변화에도 영향을 미치며, 이를 제 2차 제도적 환경이라고 명명한다. 이 제도적 환경은 권력구조, 정당제도, 선거제도, 지배연합의 구조 등으로 이루어지는 정치제도를 의미한다.

시장에 성공적으로 개입할 수 있는가 뿐만 아니라 경제자유화를 위해 국가개입을 위한 기존의 유인(誘因)과 규제를 완화내지는 철폐하여 시장에서 빠져나오면서 새로운 경제규제정책을 가지고 얼마나 공정하고 경쟁적인 시장체제를 확립할 수 있는가를 의미한다(이종찬 1998a, 124). 최근 역사적 제도주의이론은 경제제도, 정책망, 국가제도의 변화에 관심을 두면서 제도변화의 유형을 정치이념이나 정책사고(policy ideas)의 새로운 도입이라는 변수와 함께 분석하였다.⁸⁾

이와 더불어 최근 합리적 선택 제도주의이론 학자들은 경제제도, 이에 관련된 국가제도와 정책망의 변화과정에서 제도공급을 위한 정치과정과 정치경제주체들의 합리적 선택에 영향을 주는 정책이념에 대한 분석을 하기 시작했다(See Alston et al. 1996, 25-30, 280-82; Eggertsson 1996; Ensmonger 1996). 기존 합리적 선택 제도주의 이론은 경제행위에서 집단행위딜레마를 해결해 주기 위해 제도를 설계하여 제도적 장치를 마련한다는 다분히 목적론적 설명을 하였다. 이를 극복하는 차원에서 최근 이론은 제도의 변화나 형성에서 누가 어떤 국가제도, 정책망, 경제제도를 만들어서 공급하느냐를 설명한다. 즉 이는 제도를 누가 어떻게 공급할 것인가라는 해결방식 자체로부터 발생하는 제 2차 집단행위딜레마를 해결해 주는 것이 기존 정치제도를 바탕으로 나오는 이익 갈등의 조정과 권력관계의 재편이라는 정치과정이라는 것이다<그림 2 참조>.

제도변화의 마지막 단계로서 제도의 운영, 즉 제도의 공고화과정은 제도의 영향력과 구속력이 정립되는 것을 의미한다. 이는 국가제도, 정책망, 경제제도가 경제자유화 개혁을 위해 설립되어 정착되어 가는 과정이다. 이러한 제도화의 과정이 원활하게 일어나기 위해 정책사고가 확산되어 정치경제주체들의 사회적 학습이 원활하게 이루어져야 한다. 여기서도 위에서 언급한 제 2차 제도적 환경인 정치과정이 제도의 공고화과정에 영향을 미치게 된다. 즉 사회학적 제도주의이론이 중요시하는 관례, 규범, 문화, 사회적 자본(신뢰의 수준)⁹⁾ 등의 비공식적 제도가 매개변수로서 제도화의 과정을 촉진하거나 억제할 수 있다¹⁰⁾<그림 3 참조>.

정치민주화와 경제자유화가 동시에 일어나고 있는 국가들에서는 정치제도가 경제개혁을 위한 시장제도의 변화를 성공적으로 실현하는데 중요한 역할을 할 것이다. 여기서 정치제도는 의회와 행정부 사이에 권력을 형성하고 배분하는 권력구조, 정당내의 구조와 정당간의 구조를 설정하는

8) 이러한 신제도주의적 접근법의 이론적 분석틀에 의하면, 이념, 이익, 제도간의 인과관계는 다음과 같이 설명될 수 있다. 인과관계는 정책선택에 대해 기존의 제도가 미치는 영향과 기존의 제도적 제약 속에서의 정책변화로 나누어진다. 전자는 국내제도가 국내정치를 형성시키는 것을 의미한다. 기존의 제도 속에 각인된 이념은 정책주체들의 이익을 제한하고, 정책연합을 구성시키고, 정책을 결정하게 만든다. 동시에 제도를 기반으로 하는 정책관련 집단들간의 힘(정책능력)의 관계는 경쟁적인 정책대안들 중에서 하나를 선택하는 지배적인 정책연합을 결정한다. 후자는 국내정치가 정책변화를 가져오거나 새로운 제도를 형성시킨다는 것이다. 기존의 제도하에서 정책관련 집단들이 새로운 정책이념을 받아들이고, 이 이념은 이들의 이익을 다시 정립하고 바꾸며, 이 집단들은 정책변화를 둘러싸고 과거 이념을 고수하는 다른 집단들과 주도권을 잡기 위한 힘의 경쟁(권력경쟁)을 하게 된다(이종찬 1998b 323-34).

9) 신뢰는 기존 공동체의 가치, 윤리, 규범의 산물이다. 높은 신뢰관계는 사회적 자본으로부터 나온다. 사회적 자본(social capital)은 집단들과 조직들이 공동의 목적을 위해 같이 일할 수 있는 능력을 말한다. 이러한 상호제휴할 수 있는 능력의 크기는 공동체가 규범과 가치를 공유하고 개인이익을 집단 이익에 종속시킬 수 있는 정도에 따라 정해진다. 재산권과 계약은 현대 시장지향경제체계를 만들기 위한 공식적 제도이지만, 사회적 자본과 신뢰구축 없이 공식적 제도만이 거래비용을 낮춰주는 것이 어려운 경우가 많다. 특히 한국과 같이 정치-경제 제도화의 수준이 낮은 국가에서는 더욱 그렇다 (Fukuyama 1995, 10-11, 336).

10) 제도설계의 경우에 도덕적, 규범적, 문화적 요인의 영향에 관해, (Goodin 1996a; Elster et al. 1998; Rothstein 1998; Bovens 1998)를 참조.

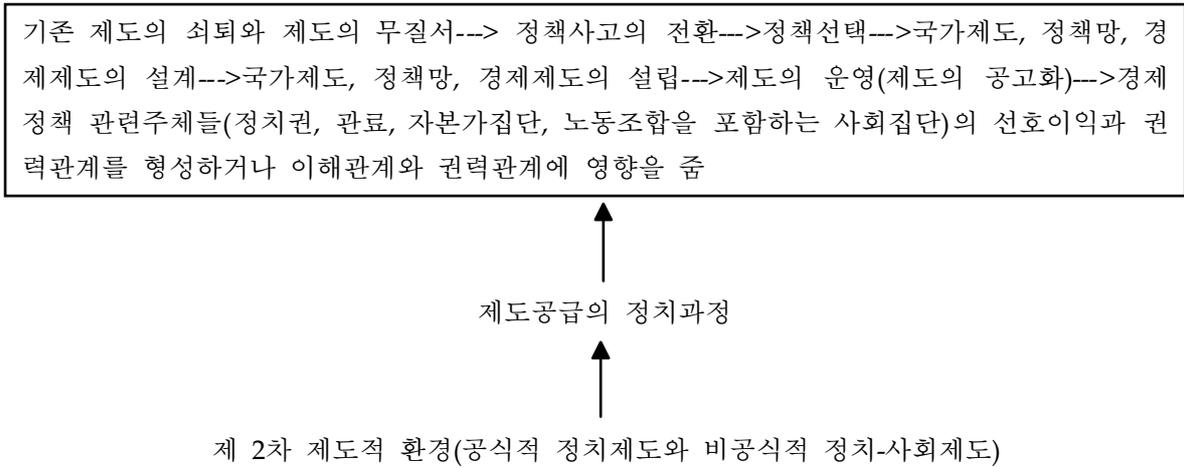
정당제도, 경제운영을 위해 정부와 사회집단을 연결하는 지배연합의 구조를 의미한다. 특히 정당 제도는 이익집단의 의견을 수렴하여 정책에 이를 반영하고, 정책의 실행에서 이익집단의 반발과 이익집단간의 갈등을 조정하는 정당과 사회집단간의 제도적 연계를 포함한다.

민주화는 경제정책의 결정과 집행에 정치권과 사회집단의 참여를 유도하고, 이는 정치경제주체들의 이해관계와 권력관계가 어느 지배연합이 어떤 국가제도, 정책망, 경제제도를 설계하고 설립하는가를 결정하는 것을 의미한다. 즉 경제자유화 개혁정책과 관련된 정치경제 집단들의 이해관계의 조정과 권력관계의 재정립은 정치권의 지지와 분배적 갈등의 해결에 영향을 미치는 정치과정이다. 민주주의 공고화의 정도가 낮은 상황에 있는 정치과정은 기존 정치체도의 틀에서 결정되고, 지금까지 언급한 제도변화의 각 단계에 부정적 영향을 미칠 수 있다<그림 4 참조>.

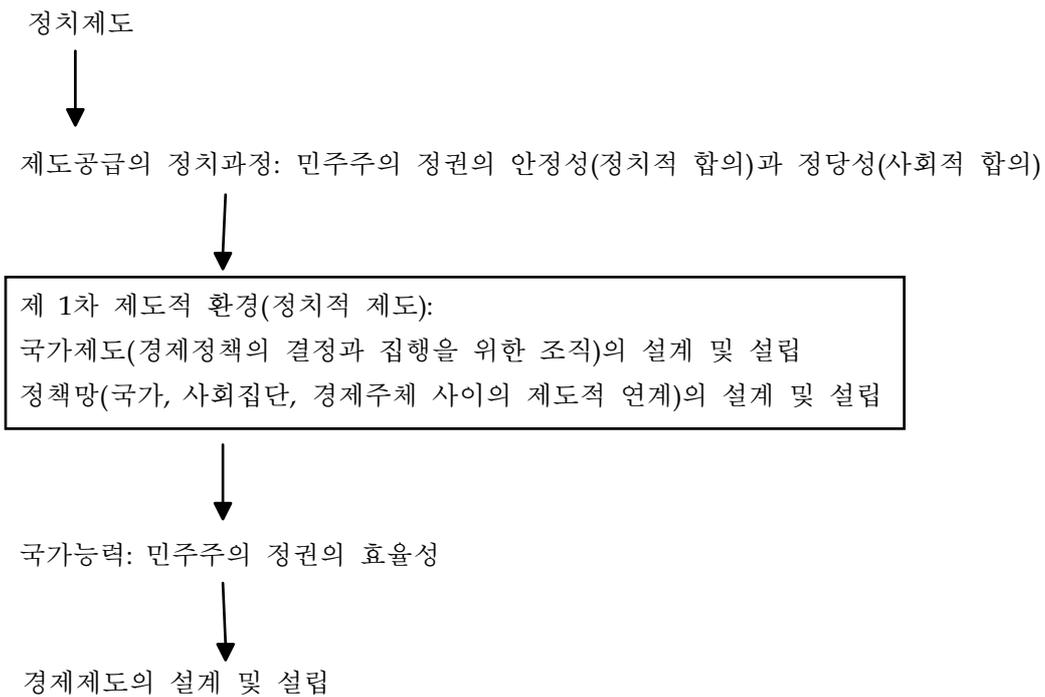
따라서, 무엇보다도 먼저, 정치권의 지지와, 사회집단의 반발에 대한 통제를 위해 정치권과 정부, 정부와 사회집단간의 권력관계를 설정하는 정치권력 제도가 안정적으로 정착이 되어야 한다. 권력구조와 정당제도는 경제정책의 입법과정에서 행정부와 입법부의 안정적인 관계를 가져오고 사회집단으로부터 정당성을 부여받는 정치과정의 틀을 형성할 수 있다. 또한 정당제도와 지배연합의 구조는 경제제도의 개혁의 과정에서 사회집단의 반발로부터의 국가자율성을 결정짓고 사회집단의 자발적인 참여와 협조를 이끌어낼 수 있다.

민주주의 공고화를 가져오는 정치제도에서는 행정부와 의회 사이에 견제와 균형이 자리잡고, 집권당이 의회에서 안정적인 의석을 확보하고, 정당체계가 정책경쟁을 통한 양당체제를 이루고 있다. 이는 권력구조의 운영과 정당정치가 경제개혁을 지지하여 정책결정자들이 자유화정책에 반대하는 보수정치권으로부터 정책자율성을 갖는 것이며, 당정협의로도 경제정책대안들을 효율적으로 조율하여 부정적인 정치논리를 배제하여 정책의 일관성을 가져다주는 것을 말한다. 또한 새로이 탄생한 민주정부는 정치권에 새로이 진입하는 이전에 배제되었던 사회집단들과 기존의 기득권을 누려왔던 집단들간에 부의 분배적 갈등에 직면하게 된다(See Haggard and Kaufman 1995a, 152-163). 정부는 지배연합의 구조를 확고히 설정하여 정치경제주체들의 경제개혁을 추진하는 집단협력의 딜레마를 해결하기 위해 개혁정책으로 인해 손해를 보는 집단의 반발을 통제하고 집단들의 협력을 유도해 낼 수 있는 리더십과 제도적 장치를 만들어 내야 한다. 즉 국가경영자들이 (state managers) 구체적인 경제정책의 결정과 집행 과정에서 국가제도와 정책망을 설립을 하여 국가주도 경제운영 하에서 기득권을 갖고 있었거나 경제자유화정책에서 단기적으로 불이익을 받을 수 있는 사회집단들의 압력을 차단시킬 수 있는 자율성을 갖고 있어야 한다. 이러한 정책자율성도 변화하는 경제운영체계 속에서 경제자유화정책을 입안하고 집행할 수 있는 국가능력의 필요 조건이다.

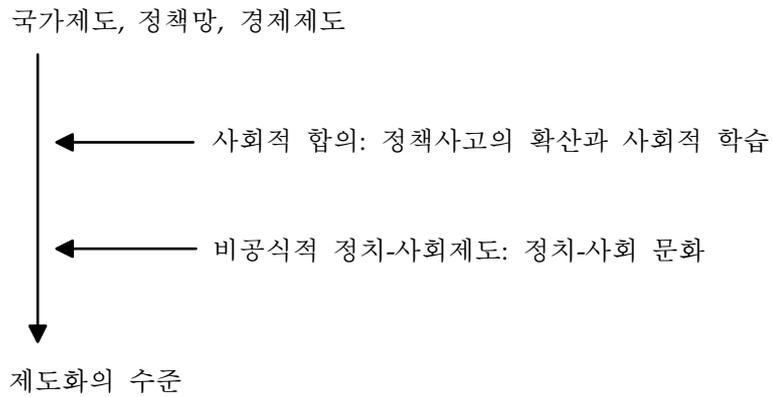
<그림 1> 제도변화의 과정



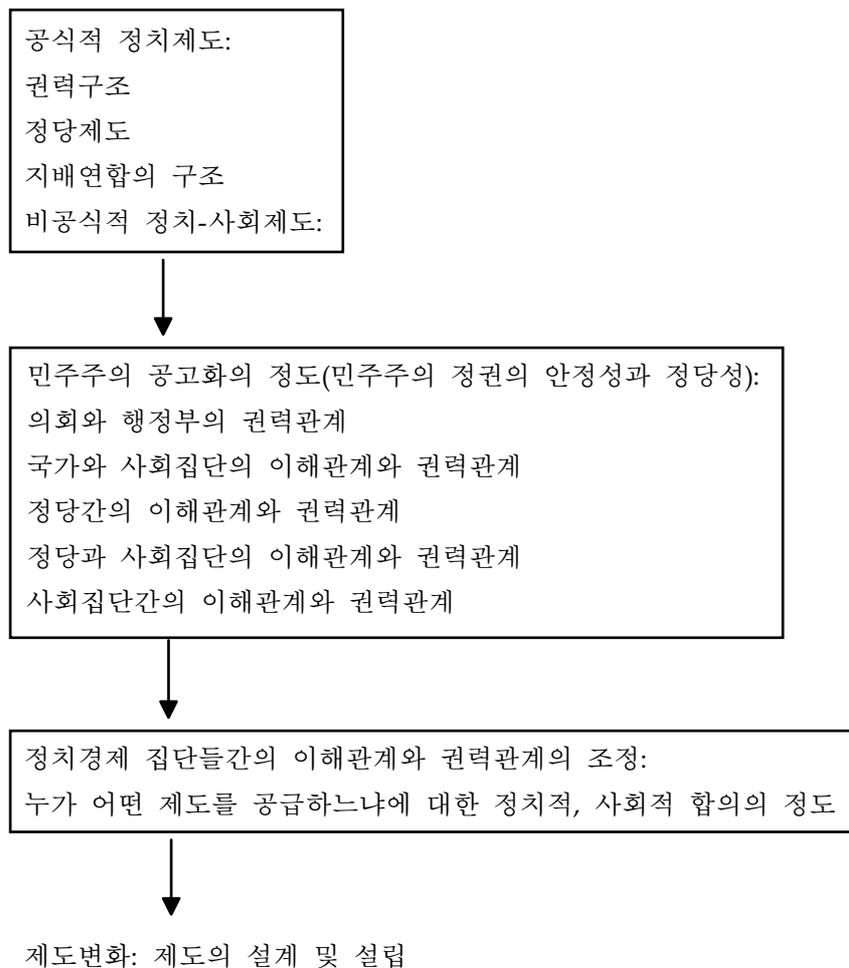
<그림 2> 경제자유화를 위한 제도개혁: 제도변화



<그림 3> 제도의 운영(제도의 공고화)



<그림 4> 제도공급의 정치과정: 제 2차 제도적 환경



III. 정치제도와 경제자유화 개혁: 제도변화의 정치과정

1. 정치제도와 민주주의 공고화

최근 민주주의의 공고화를 위해 어떤 종류의 정치제도를 정착시킬 것인가라는 문제가 중요한 쟁점으로 등장하고 있다. 민주화가 진행되면서 정치권은 정책결정에 관여하게 되고, 정책이슈에 관련된 이익집단들은 정책결정과 집행에 참여하거나 적극적인 이익표출을 한다(See Robinson 1998). 이러한 과정에서 분배적 갈등이 발생하며, 이를 정치적으로 해결하는 방식은 정당을 우회하는 조합주의 방식이나, 아니면 정당간이나 정당과 이익집단 사이에서의 정당정치이다. 이와 같은 사회집단들의 정치참여 기회의 확대와, 정책결정과정의 투명성과 민주성은 어떤 정치제도를 통해 제도화하는가에 따라 달라진다. 이러한 제도적 장치는 이익집단이 어떤 방식으로 정치적 영향력을 확대시키고 공공정책 결정과 집행의 과정에 참여하는가를 결정짓는 틀에 해당된다.

민주주의 공고화를 달성하지 못한 신생민주주의 국가 하에서는 정치과정이 민주적인 공식적 정치제도에 의해서만 결정되어 지는 것이 아니다. 즉 제도의 공고화 수준이 낮은 상황에서, 과거 권위주의 하의 비공식적 정치제도가 잔존하여서, 기존의 비민주적인 관례와 정치문화가 정치행태를 압도적으로 결정하는 경우가 많다. 한국을 비롯한 발전도상 국가들은 정치제도화의 과정에 있기 때문에, 정치제도의 개혁이 진행 중이다. 따라서 정치제도가 정치적 이해관계와 권력관계에 영향을 주는 동시에, 정치제도 자체의 변화가 이익갈등과 권력경쟁 속에서 일어나고 있다.

이러한 정치과정은 경제자유화 제도개혁의 실패를 가져오는 중요한 요인이 되는 경우가 많다. 민주주의 정권의 안정성과 정당성은 성공적인 경제개혁을 수행하는 데에 중요하다¹¹⁾(See Diamond and Platter 1995). 경제개혁의 수행과정에서 과거 국가주도 경제발전단계와 달리, 행정부는 차별적인 권력의 행사를 통한 임의재량권을 남용하지 말고 경제발전에서 국가의 역할, 즉 시장에 개입하게 되는 국가권력의 소유와 행사를 제도화시켜야 한다. 다시 말해서 민주주의 공고화를 위한 제도화를 실현시킴으로써 행정부의 권력은 인치(人治)에서 벗어나서 법적, 제도적 장치로 공정하게 행사되어야 한다(See Haggard and Kaufman 1995b).

정치제도화의 미비로 인해 민주주의 정권의 안정성과 정당성이 낮은 경우에 경제자유화 개혁이 중도하차할 가능성이 많아진다. 초기 단계의 개혁 이후에 가장 강하게 정치적 도전이 일어나며, 정치적 반대는 처음에 약간 높은 상태에서 중간단계에 가장 높아지고, 마지막 단계에서 하락하기 시작한다. 이 이유는 개혁의 결과에 따른 비용과 이익이 불균등하게 분배됨으로써, 정부와 사회집단 사이뿐만 아니라 사회집단간의 갈등이 증폭되는 데에 있다(Nelson 1995, 49, 52-57). 한국의 경우, 개혁의 중간단계에 진입하면서 정치개혁이 진전되지 않고, 정치적 파행이 지속되고, 과거 비민주적인 정치행태가 반복되는 상황에서, 김대중정부는 중산층과 하층의 소득을 감소시키고 상층의 소득을 증가시키는 경제위기 극복의 부작용을 정치적으로 해결하지 못하였다.

2. 위임대통령제 하의 권력구조: 의회와 행정부의 관계와 경제자유화 개혁

대통령제의 권력구조 운영은 의회와 행정부의 권력 형성과 배분의 방식에서 차이가 나기 때

11) 발전도상국가들의 민주화 과정에서, 정치제도가 경제발전에 미치는 영향에 관해, (Haggard and Kaufman 1995a, Part Three)를 참조. 또한 서구 민주주의국가들에서 정치제도가 정치 및 정책에 미치는 영향에 관해, (Cowhey and McCubbins 1995)를 참조.

문에 의원내각제의 권력구조 운영과 다르다. 의회와 행정부의 권력이 각기 다른 선거를 통해 형성 이 되고, 대통령의 임기가 보장이 되는 가운데 권력 배분이 의회와 행정부의 상호 견제와 균형을 유지하도록 이루어진다. 권력구조의 제도적 장치에서 나오는 대통령의 입법권한과 정당제도로부터 형성되는 대통령의 정당권력은 의회와 행정부의 권력관계를 결정한다.

대통령제라 하더라도 똑 같이 운영되는 것이 아니다. 대통령제의 제도적 다양성은 의회-행정부 관계의 차이를 가져오며, 이는 민주주의 정권의 안정성과 정당성에 영향을 미친다. 대통령제의 다양한 권력제도는 대통령에게 주어지는 여러 유형의 헌법상 권한과 정당의 특성 및 정당체계에 따라 결정지어 진다(See Mainwaring and Shugart 1997). 위임대통령제(delegative presidentialism)는 과거 권위주의 정권으로부터 민주주의 정권으로 바뀌었으나 시민사회가 활성화되지 않아서 정치 참여가 활발하지 못한 가운데, 도덕적, 민주적 가치를 실현하기보다는 정치-경제 자유화를 추진하는 데에 필요한 안정적이고 효율적인 국가운영을 위해 대통령에게 권한이 과도하게 집중되는 현상을 의미한다(See O'Donnell 1994).

대통령제에서 정부에 과도한 헌법상의 입법권한을 부여하는 것은 의회-행정부의 관계에서 갈등을 조장할 가능성이 많다(See Carey and Shugart 1998b, 296-97). 발전도상 국가들은 민주화 이후 민주주의 공고화를 위한 권력구조, 정당제도, 선거제도, 의회제도를 설계하여 제도적 장치를 만들어 왔다. 이들 국가들은 경제위기 극복을 위한 경제개혁을 실행할 수 있도록 대통령에게 권력을 집중시키는 헌법상 권한을 부여하는 권력구조를 만들거나, 대통령이 초법적인 권한을 행사함으로써 비정상적인 국가운영을 하여 왔다.

의원내각제에서는 행정부가 의회로부터 위임받은 입법권한만을 가지고 있는 데에 반하여, 대통령제에서는 대통령이 위임권한 이외에 헌법에 의해 주어진 입법권한을 갖는다. 대통령의 입법권한은 긴급권(emergency power), 헌법명령(constitutive decree), 위임명령(delegated decree), 규칙제정(rule-making), 법률안 거부권(power of legislative veto), 법률안 제출독점권(exclusive power of legislative introduction) 등을 포함한다(See Shugart and Mainwaring 1997, 41-52). 한국의 경우, '국가긴급권'이라는 권한은 긴급권에 해당하는 비상계엄권, 또한 헌법명령에 해당하는 '긴급명령권', '긴급재정-경제명령권', '긴급재정-경제명령처분권'을 포함한다. 따라서 한국의 대통령 입법권한은 국가긴급권, 긴급명령, 위임명령, 규칙제정(시행령), 법률안 거부권, 법률안 제출독점권으로 구성된다(See 김철수 1999, 1052-65).

미국대통령제에서는 대체로 헌법명령을 인정하지 않고 위임명령도 외교정책에 국한하여 이용하고 있다. 라틴아메리카 국가들은 헌법명령으로서의 긴급명령에 많이 의존하는 편이다. 한국 헌법 제 76조 2항에 있어서의 긴급명령은 "국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여" 대통령이 발하는 법률의 효력을 가지는 명령을 말한다. 헌법 제 76조 1항은 "대통령은 내우-외환-천재-지변 또는 중대한 재정-경제상의 위기에 있어서 국가의 안정보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정-경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다"고 규정하고 있다. 이것이 긴급재정-경제처분권과 긴급재정-경제명령권이다. 한국의 경우, 규칙제정권에 해당하는 집행명령권은 원칙적으로 헌법명령이나 위임명령과 성격이 다른 것으로서 의회에서 통과된 법안에 의거하여 이를 집행하는 데에 필요한 시행령을 행정부에 위임한다.

라틴아메리카의 위임대통령제에서는 미국형 대통령제와 프랑스의 이원집정부제와 달리 대체로 긴급명령과 위임명령에 의존한다. 특히 아르헨티나와 브라질은 경제위기 상황에서 위기극복을 위한 경제개혁 법안을 제정하는 과정에서 헌법명령에 과도하게 의존하여 왔다. 이는 헌법명령이 헌

법상의 근거가 있는지에 관한 논란을 불러 일으켰고 의회와 행정부 사이의 갈등을 증폭시켰다.

또한 같은 위임대통령제라 할지라도 각 국가의 정치제도에 따라 입법권한의 유형과 사용빈도가 달라진다. 라틴아메리카 국가들과 달리, 한국에서는 민주화 이후 김영삼정부의 금융실명제를 위한 ‘대통령 긴급재정-경제명령’을 제외하고 헌법명령을 거의 사용하지 않았다. 경제위기 상황에서도 김대중정부는 경제개혁 입법을 위해 헌법명령이나 위임명령을 사용하지 않았고 주로 집행명령에 의존하였다. 이는 규칙제정에서 법적 근거 없이 시행령을 만들거나, 입법과정이 필요한 정책 결정 사안을 법제화시키지 않은 상태에서 기존 정책법안을 확대해석하여 규칙제정을 만들어서 정책집행을 함으로써, 집행명령 규칙을 제정하지 않고 정책집행을 한 결과로 행정부의 임의재량권을 남발하였다. 이러한 대통령의 입법권한은 의회의 입법기능과 정책기능을 약화시키고 법적 논란과 함께 야권의 반발을 야기하여 정당정치에 과행을 초래하였다.

위에서 살펴 본 바와 같이, 대통령 입법권한의 강도와 사용방식은 권력구조의 다양한 제도에 따라 달라지며, 또한 다음 항에서 언급하게 될 정당제도에 따른 대통령의 정당권력에 의해 결정되어 진다고 볼 수 있다.

3. 위임대통령제 하의 정당제도: 정당정치와 경제자유화 개혁

대통령의 정당권력은 대통령이 정당 내에서 리더십을 발휘할 수 있고 집권다수당이나 정당연합의 지지를 획득할 수 있는 능력을 의미한다. 이 정당권력은 정당구조와 정당내의 규율화 정도에 의해 정해진다고 볼 수 있다. 대통령이 정책법안을 성공적으로 법제화시킬 수 있는 능력은 권력구조에 의해 보장된 대통령의 입법권한과 행정부를 지지하는 정당이 의회에서 다수의석을 차지할 수 있는 정도에 달려 있다. 대통령의 입법권한이 강하더라도, 대통령의 정당권력이 약하면 행정부의 입법권력이 약하게 된다. 브라질과 콜롬비아에서는 대통령 명령에 의해 정책안건을 설정하고 이를 법제화시키는 막강한 헌법상의 권한에도 불구하고, 약한 대통령의 정당권력 때문에 실제 정책안건을 거의 실현시키지 못한 경우가 많다¹²⁾(See Mainwaring and Shugart 1997b).

정당구조를 형성하는 유효정당의 숫자는¹³⁾ 대통령제의 운영에 중요한 영향을 끼친다. 다수당 혹은 정당간의 연합이 대통령을 지지할 수 있느냐는 것이 중요하다. 다당제, 특히 유효정당의 숫자가 많은 분산된 정당체계(fragmented party system)는 대통령제의 운영을 어렵게 만든다. 첫째, 의원내각제에서는 정당연합이 선거 후에 일어나지만, 대통령제에서는 정당간의 연대가 선거전에 보통 이루어지고 선거 후에 구속력이 떨어진다. 둘째, 의원내각제에서는 정권의 붕괴를 막기 위해 정당연합에 대한 지지를 준수하지만, 대통령제에서는 개별 의원들이 정당연합에 대한 공약을 철저히 지키지 않을 수 있다(Mainwaring and Shugart 1997b, 396-97).

12) 정당구조의 형성은 선거제도의 영향을 많이 받는다. 정당구조를 크게 양당제와 다당제로 나누어 볼 때에, 대통령제 하의 선거제도에서 양당제를 촉진하는 요인들은 소선거구, 총선과 대선 일치, 비례대표제의 최소화 혹은 다수투표제, 대통령 선거에서 결선투표가 없는 상대다수투표제(plurality or relative majority) 등이다. 라틴아메리카의 선거제도를 보면 대체로 콜롬비아를 제외한 모든 라틴아메리카 국가들은 정당명부제를 도입하고 있고, 멕시코, 볼리비아, 베네쥬엘라만이 의원의 반을 소선거구제로 뽑고 있다.

13) 의원내각제의 경우, 유효정당의 기준은 집권을 위한 정당연합에 참여할 수 있는 연합잠재력의 보유 여부 혹은 집권연합에 참여할 가능성은 거의 없지만, 정당간의 경쟁양상에 영향을 주는 위협잠재력의 보유여부이다. 대통령제의 경우, 유효정당은 대통령의 당선을 도울 수 있거나 혹은 방해할 수 있거나, 대통령이 의회에서 과반수의 지지를 받는 것에 영향을 미치는 정당이라고 말할 수 있다(정준표 1997, 140).

브라질, 볼리비아, 에콰도르에서는 다당제로 인해 대통령제 운영의 어려움을 겪어 왔다. 이는 의회와 행정부의 갈등을 증폭시켜서 경제정책입안을 비효율적으로 만들고 정권의 민주적 정당성을 심하게 훼손시켰다. 한국의 경우, 소선거구와 대통령선거의 상대다수투표제는 유효정당의 숫자를 줄이는 요인이 되고, 총선과 대선의 불일치는 다당제를 촉진하는 요인이었다. 그러나 한국에서는 선거제도의 요인보다는 다음과 같은 외부적 요인이 양당제를 방해하고 분산된 정당체계를 낳았다. 권위주의 정권의 유산으로 정당정치와 파행과 정치인들의 이합집산에 의한 정계개편은 정당체제와 정당운영을 제도화시키지 못하였고 사회집단을 연계시켜서 정당의 정체성을 갖지 못하였다. 더욱이 민주화 이후 지역주의 정치행태가 지역구도에 따른 다당제를 고착화시켰다.

정당내의 규율화는 대통령의 정당리더십을 제고하여 대통령의 정당권력을 높여서 대통령의 입법권한을 원활하게 수행하게 한다(See Mainwaring and Shugart 1997b, 419-20). 위임대통령제에서는 정당내의 규율화가 정당의 정체성 부족으로 약한 경우와 인물중심 정당의 비민주성으로 지나치게 강한 경우로 나누어진다. 정당규율이 약한 경우에, 대통령 입법권한이 정당연합의 지지를 제대로 받지 못하는 경우가 많다. 또한 정당연합이 대통령이 원하는 정책의제를 주도하고 이에 맞는 정책법안을 입법화시키는 데에 한계가 있다. 다수정당의 지지를 받지 못할 때에, 극단적인 정당규율은 의회와 행정부의 관계를 경직화시켜서 교착상태를 만들 수 있다. 즉 여소야대의 정당구조에서 지나친 정당규율은 교차투표의 가능성을 희박하게 함으로써 정국운영을 마비시키게 한다. 반면에 다수정당의 지지를 받을 때에, 다수정당에 속한 의원들이 모든 법안에 대해 일률적인 입장을 취하는 경우는 의회에 대한 행정부의 일방적인 우위를 낳아서 견제와 균형이라는 권력구조를 손상시킬 수 있다.

한국에서는 정당규율이 극단적으로 강하게 형성되어 왔다. 당총재를 중심으로 한 인물중심 정당이기 때문에 정당 총재가 전국구 비례대표제와 소선거구제에서 정당후보 공천을 통제하였다. 이는 여소야대의 시기에 경제개혁 정책안건의 입법과정을 마비시켜서 대통령의 입법권한을 극도로 제한하여 여권이 인위적인 정계개편을 시도하여 정치적인 파행과 정당정치의 실종을 가져왔다. 또한 이러한 권위주의적인 정당규율은 집권다수당의 시기에 대통령의 입법권한을 극대화시켜서 남발하거나 권한을 넘어서 초법적인 권한을 행사하는 것을 가능하게 했다.

4. 지배연합의 구조: 정부, 정당, 사회집단의 관계

앞에서 언급하였듯이, 권력구조와 정당제도는 의회와 행정부 사이의 이해관계와 권력관계에 영향을 미쳐서 경제자유화 제도개혁의 입법과정과 경제정책의 결정과 집행에 대한 정치권 지지의 정도를 결정한다. 또한 지배연합의 구조(the structure of governing coalition)도 정책결정과 집행을 위한 국가제도, 국가, 이익집단, 기업, 은행 등을 연결하는 정책망, 경제제도를 누가 어떻게 개혁하느냐에 중요한 변수로 작용한다(See Hall 1999, 160). 이 구조는 이익집단의 요구를 수렴하고 이를 정책결정과 집행에 반영하거나 이익집단의 갈등을 조정하는 정당제도, 즉 정당과 사회집단을 연결하는 제도를 의미하거나, 정당을 거치지 않고 정부와 이익집단들간의, 혹은 사회집단들간의 직접적인 제도적 연계를 맺는 다양한 조합주의 방식을 의미하기도 한다. 이러한 제도적 장치에서 나오는 지배연합, 즉 포괄적인 정책연합(policy coalition)은 정책목표를 정하고 이에 반대하는 사회집단들을 통제하고 이들간의 갈등을 조정함으로써 이 지배연합에 속하는 집단들에게 가장 혜택을 줄 수 있는 경제정책을 주도하는 개혁추진세력이다.

한국을 비롯한 라틴아메리카 국가들에서는 1980년대의 민주화 이후에 외채위기에 따른 경제위기와 신자유주의 경제개혁이 정당정치의 약화를 가져왔다.¹⁴⁾ 첫째, 경제위기와 경제개혁은 정책

결정과정에서 의회와 정당을 주변화시켰으며, 이는 기존 정당지지율을 떨어뜨렸다. 둘째, 경제위기로 인해 정권교체가 일어났고, 경제위기 극복을 위한 경제개혁의 과정에서 중산층과 서민층에 고통분담이 가중되었기 때문에, 집권당에 대한 이들의 지지율도 급속도로 낮아지게 되었다. 마지막으로, 신자유주의의 영향은 보수적인 경제성장 위주의 국가주도 정책을 표방하던 기존 정당의 정책방향을 변화시켜서 정당들의 경제정책 차이를 줄였다.

더욱이 신자유주의 개혁은 기존 정책연합의 붕괴를 가져오기 시작했다.¹⁵⁾ 한국을 비롯한 라틴아메리카 국가들에서는 외채위기 이후에 경제위기의 극복과정에서 초기의 정책연합으로 노동부문, 자본부문, 정부 3자의 사회적 협약을 기반으로 국민적 지지를 받았으나, 초기 단계 이후에 고통분담의 불균등과 분배적 갈등의 심화로 인해 초기 지배연합이 붕괴되기 시작했다. 또한 정당기능이 활성화되지 않아서, 정당이 이익집단의 요구를 수렴하고 이들간의 갈등을 해결하지 못하는 상황이었다. 이는 조합주의 방식의 조정기능이 마비되는 경우에 이를 대체할 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 없다는 것을 의미한다. 따라서, 새로운 지배연합의 형성에 실패하는 것은 제도공급의 주체를 확립시키지 못하는 것이며, 결과적으로 경제개혁에 따른 국가제도와 정책망의 변화를 시도하는 것을 어렵게 만드는 것이다.

IV. 한국에서 경제자유화 제도개혁의 실패: 제도변화에 대한 정치과정의 영향

이 절에서는 제도화 수준이 낮은 한국에서 경제개혁 정책의 입안과 실행과 관련된 국가, 사회, 경제 제도개혁의 문제점과 실패원인을 이론적 쟁점과 사례를 중심으로 분석할 것이다. 앞에서 언급하였듯이 민주주의 공고화의 정도가 약한 경우, 즉 민주주의 정권의 안정성과 정당성이 부족한 데서 연유하는 제도변화의 실패가 분석될 것이다.

1. 제도설계 단계에서의 실패: 정치적 합의(지지)의 부족

6공화국 정부는 정치민주화와 경제자유화의 과정에서 국가주도 경제조정과 시장주도 경제조정 사이에서 방향을 잃었다. 정치적 선택으로서 경제개혁 포기 결과로, 새로운 경제제도 설계의 실패(시장경쟁을 유도하는 새로운 정부규제)에 따른 정부능력의 약화는 국가와 대기업들 사이의 갈등을 증가시켰고 시장주도 산업조정을 위한 정부의 기업에 대한 교섭력을 크게 감소시켰다. 이것은 경제에 대한 최악의 정치적 운영의 결과다. 1990년 초에 3당 합당 이후 국가는 대기업을 지배연합 세력으로 끌어들이므로써 노동부문의 이익을 배제하면서 중소기업의 이익을 정책에 반영하지 않고 대기업의 지대추구적 특수이익에 압도당하는 경제정책을 운영하게 되었다. 결국, 시장경쟁을 유도할 수 있는 새로운 정부규제를 위한 국가제도, 정책망, 경제제도를 설계하는 데에 실패하였기 때문에, 6공 정부는 대기업들의 지대추구적¹⁶⁾ 투자행위를 촉진시켰으며 산업조정을 위한

14) 라틴아메리카의 경우에 관해, (Mainwaring and Scully 1995b, 462, 464, 467-70)를 참조.

15) 스웨덴에서는 임금 연대협상이 수출부문의 급속노조가 더 높은 임금을 요구함으로써 무산되었다. 독일에서는 노사협상의 중심이 최상위단체 수준에서 산업부문별 혹은 기업별 수준으로 변하게 되었다(Hall 1999, 156).

16) 지대추구(rent-seeking) 투자행위는 개개인들이 그들의 공동체적 부(富)에 해를 끼치면서 개인적인 부를 증가시키는 것을 의미한다. 즉, 경제주체들의 이익추구적인(profit-seeking) 투자행위는 전체경제에 +효과를 가져오고 지대추구적인 투자행위는 전체경제에 -효과를 낳는다.

이익추구적 투자행위를 활성화시키지 못하였다(이종찬 1994, 269).

문민정부에서는 세계화라는 정책목표에 따라 국내경제자유화를 위한 제도개혁이 제대로 실천되지 않았다. 첫째, 효율적인 경제정책의 입안과 수행을 위해 응집력과 조정력을 갖춘 국가제도의 설계는 집권당의 정치적 지원부족과 정치권의 압력으로 이루어지지 않았다. 정당구조가 다수여당으로 구성되고 있음에도 불구하고, 여당내에 잔존하고 있는 보수세력은 개혁의 방향과 정도에 대해 개혁세력과 마찰을 빚어서, 제도공급의 주체세력이 제도개혁의 리더십을 발휘하지 못했다. 더욱이, 정책 결정과 집행의 과정이 정치권의 압력으로부터 관료의 자율성이 낮은 상황에서 정치논리의 주입으로 인해 정치화되었다. 둘째, 지배연합의 구조를 형성하는, 국가와 사회를 연결하는 제도설계의 미비(未備)는 국가와 자본부문, 국가와 노동부문, 노동부문과 자본부문의 상호협력적인 정책망을 형성시켜주지 못하여 왔다. 또한 이를 대체할 수 있는 정당제도는 사회집단의 이익표출을 수렴하고 정책수행의 과정에서 사회집단과 정당간에 긴밀한 협조관계를 형성하는 제도적 연계를 형성하지 못하였다. 이러한 불안정한 제도적 연계는 경제개혁에 대한 사회집단들의 자발적인 참여와 지원을 이끌어내는 데에 장애요인으로 작용하였다.

2. 제도설립 단계에서의 실패: 정치적 합의의 부족

위임대통령제에서는 행정부 중심으로 권력구조가 운영되는 것을 감안하여, 의회와 행정부의 관계가 견제와 균형을 이루며 정상적인 입법과정을 통해 정책입안과 집행을 할 수 있느냐를 분석하는 것이 중요하다. 이러한 정치제도의 운영에서는 정치적 합의의 부족으로 인한 민주주의 정권의 불안정성이 국가제도와 정책망으로 정해지는 국가능력을 약화시킴으로써 민주주의 정권의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 즉 국가능력의 감소는 기업-금융-노동구조조정, 공기업의 민영화, 재벌개혁 등을 포함하는 경제자유화 개혁을 위한 경제제도의 변화를 가져오기 힘들게 한다.

대통령 긴급명령(헌법명령)의 존재와 유형은 정치체계의 제도적 여건과 관련된다. 대통령 긴급명령의 발동요건은 두 가지 상반된 정당제도의 조건에 따라 달라진다. 첫째, 행정부가 다수당의 지지를 받는 상황에서, 의회가 대통령 긴급명령을 선호하는 경우다. 이는 의회내에서 정책협상의 어려움이 예상되거나, 행정부가 대리인의 역할을 잘해서 입법권한을 다수당의 의도대로 적절하게 사용할 것이라는 전제에서 나온다. 둘째, 행정부가 분산된 정당구조 하에서 의회내의 다수지지를 받지 못하는 상황에서, 대통령이 교착상태를 타개하기 위해 긴급명령을 동원하여 입법권한을 발동하는 경우다. 라틴아메리카 국가들은 일반적인 입법절차보다 긴급명령에 의한 정책결정을 선호하는 경향이 있어 왔다. 아르헨티나의 사례는¹⁷⁾ 전자의 경우에 해당하는 반면에, 브라질의 사례는¹⁸⁾

17) 아르헨티나의 위임대통령제는 처음에 긴급명령제도를 명시하지 않고 시행하다가 나중에 헌법으로 확립하였다. 메넴(Menem) 대통령의 집권은 1994년 전까지 헌법에 명시되지 않은 준헌법적인(paraconstitutional) '긴급비상명령(Need and Urgency Decree)'을 만들어 헌법명령처럼 자주 사용하였다. 이러한 배경에는 의회의 늦은 법제화와 비효율적인 입법과정에 대한 메넴의 지적이 있었다. 1994년에야 비로소 헌법개정을 통해 정식으로 메넴정부는 위의 대통령 명령권한을 헌법으로 인정하고 의회의 승인절차를 받도록 하는 것을 규정하였다. 의회는 정당성과 정치력을 잃었고, 대통령의 긴급명령에 반대하는 의회의 세력은 소외되었다. 이러한 의회정치 상황은 경제위기가 빠른 시일 안에 극복되도록 국민이 효율적인 정책입안과 집행을 염원하였던 것으로부터 나왔다고 볼 수 있다 (See Rubio and Goretti 1998).

18) 브라질의 긴급명령은 아르헨티나의 사례와 달리 민주화 이후 권력구조개편 논의과정에서 의회와 행정부의 교착상태라는 위기상황에서 벗어나기 위해 만들어졌다. 칼라(Collor) 대통령은 정당지지가 낮을 때에 긴급명령에 더욱 의존하였던 사니 대통령과 달리 의회내에 정당연합을 형성시킬 수 있었

후자의 경우에 해당한다.

한국의 사례는 위의 두 가지 모두에 해당하지 않는 제 3의 경우다. 한국의 대통령은 기본적으로 긴급명령에 의존하는 것을 피하고, 대신에 의회내에서 비정상적인 방식을 동원하여 입법과정을 추진하거나, 법안을 확대해석하여 규칙을 제정하여 정책집행을 하거나, 더 나아가서 법적근거 없이 행정부의 임의재량권을 행사한 경우가 많았다.

첫째, 집권당이 다수당을 유지하는 경우에, 야권의 반발로 정책협상이 난항을 겪을 때에, 여권은 야당의원들이 참여하지 않은 상태에서 소위 '날치기통과'를 밀어 부쳤다. 이는 정책법안의 결정시에 대통령을 비롯한 청와대의 권한이 정당지도자의 의견을 압도하여 행정부에 대한 집권당의 정책기능을 마비시키고, 비민주적인 법안통과를 강행하여 행정부에 대한 의회의 견제기능을 무력화시키는 것이다. 예로, 96년 12월말에 행정부 고위정책결정자들의 주장대로 노동법관계법 개정안이 야당의 참여를 배제한 가운데 통과되었다. 노동제도의 설계는 관련 당사자들의 의견을 충분히 수렴하고 이해관계의 조정을 통해 합의를 끌어내지 않은 상황에서 이루어졌고, 입법과정에서의 제도설립은 비민주적인 절차로 인해 정당성의 손실을 가져왔다. 이는 야권과 노조를 비롯한 사회집단들의 저항을 불러일으켜 경제개혁의 실패와 더불어 과거 권위주의정부 하의 경제운영으로 회귀하는 상황을 출현시켰다(See 동아일보 특별취재팀 1999, 2권 240-61).

둘째, 전체적인 큰 윤곽의 제도적 장치가 주어지고, 이를 시행하는 과정에서 구체적인 제도를 설립하는 것으로서 규칙을 제정하지 않고 법적 근거 없이 임의재량권을 행사하였다.¹⁹⁾ 예로, IMF 위기 속에서 김대중정부는 금융부문과 기업부문의 구조조정과정에서 정부주도에 의한 구조조정의 방식으로 사업구조, 재무구조, 지배구조 등에 관련된 법률을 개정하고 신설하는 것 이외에 구체적인 시행령을 마련하지 못했다.²⁰⁾ 정부는 겉으로 국민홍보용으로 시장주도, 즉 은행이나 기업이 자율적으로 하는 구조조정의 방식을 선언하였으나, 실제로 국가주도 구조조정의 방식을 차별적인 영역조작(field manipulation)이나 명령으로 추진하였다.²¹⁾

특히 주요 업종에서 기업집단들간에 대기업들을 통폐합하여 과투자를 방지하고 규모의 경제를 유도하는 사업교환(빅딜)이 정부의 임의재량권에 의해 시행착오를 거치면서 비효율적으로 추진되었다. 이 경우에, 정부의 정책결정자들은 과거 정부개입을 위해 만들었던 규제를 완화하거나 철폐하는 데에 너무 몰입함으로써, 경제주체들이 구조조정을 하기 위한 절차와 규칙을 빠른 시일안에 법제화시키는 것을 소홀히 하였다. 경제위기관리 상황에서 신속한 구조조정의 추진을 위해 비공식적인 관례화에 의존하기 힘들기 때문에, 정부는 이에 관련된 특별법을 우선 제정하였어야 했다(이

고, 국민들이 경제위기 극복을 위해 대통령에게 강한 권한을 주어야 한다는 여론이 클 때에 긴급명령을 자유롭게 행사하였다. 정당과 대법원으로부터의 비난과 긴급명령에 대한 사용규제 법안의 제안 움직임이 일어나서, 1991년부터 칼라는 긴급명령권한을 적게 쓰기 시작했다. 긴급명령의 유형은 빈도수에 있어서, 정부조직개편과 경제구조조정에 관한 것들이 대부분을 차지하였다(See Power 1998).

19) 여기서 임의재량권은 기업, 은행 등을 포함하는 정책대상에 대한 차별적인 명령(discretionary command)으로서의 정책수단을 의미한다.

20) 대우 구조조정에 관해, (조선일보 99/09/06; 99/09/07; 99/09/20; 99/11/01)를 참조. 또한 대우그룹과 삼성그룹 사이의 빅딜에서 삼성자동차 처리에 관해, (조선일보 99/07/05-07; 99/07/12; 99/07/26; 99/08/09)를 참조.

21) 초기에 금융-기업구조조정은 시장주도 방식으로 시작하였으나 정부주도 방식으로 방향을 선회하여 추진되었다. 이와 같이 구조조정에 대한 원칙이 없었을 뿐만 아니라, 같은 기업구조조정안에서도 구조조정방식에서 일관성이 없었다. 워크아웃(workout: 기업구조개선 작업)은 은행주도 방식으로, 협조융자는 정부주도 방식으로, 5대 재벌들의 대기업간의 사업교환(빅딜)은 시장주도 방식으로 초기에 혼란스럽게 추진되기 시작했다(이종찬 1999, 303).

종찬 1999, 309).

마지막으로, 긴급명령은 정책토론과 협상의 과정에서 여당과 야당 전체의 반발을 예상하는 경우에 한정되었다. 1993년의 금융실명제 실시는 대통령의 결단과 긴급명령을 통한 비정상적인 정책 결정에 의존하지 않고서는 불가능하였다. 보수정치권의 반발, 대기업을 중심으로 한 사회집단의 저항, 정부부처별 정책갈등의 상황에서 금융실명제라는 획기적인 금융제도의 변화를 입안할 정치적, 사회적 합의를 기반으로 하는 정치적 환경과 국가능력은 거의 형성되어 있지 않았기 때문이다. 이러한 정치적 상황 아래서 5공, 6공 정부들의 금융개혁 시도는 좌절을 경험한 바 있다. 이 정부들은 제도설계에 따라 제도적 장치를 만들 수 없었다. 김영삼정부는 긴급명령 이후에 정치권과 기득권 집단의 반발을 피하려고 의회승인을 받으려 하지 않았고 1997년 말에야 대채입법을 만들었다. 이러한 비정상적인 입법과정의 절차와 정치권의 지지부족은 불안정한 제도설립을 낳았고, 이는 이후에 금융실명제의 정상적인 운영을 방해하였다(See 동아일보 특별 취재팀 1999, 1권 274-97; 김흥기 1999, 432-52).

3. 제도운영(제도의 공고화) 단계에서의 실패 I: 사회적 합의의 부족

제도의 설계와 설립이 되고 난 후에도, 제도운영이 제대로 이루어지지 않아서 경제자유화 개혁이 실패하는 경우가 많다. 이는 민주주의 정권의 정당성이 사회적 합의 혹은 국민적 합의의 부족으로 훼손되어 정책집행과정에서 사회집단의 반발을 수반한다. 첫째, 공식적 정치제도의 미비로 인해 정당정치가 활성화되지 않은 상황에서, 정당이 정책결정과정에서 관련 사회집단의 의견을 충분히 반영하여 정책검증을 하고 관련 이익집단간의 이해관계를 조정하여 사회적 합의를 충분히 유도해 내지 못하는 경우이다.

한국의 권력구조가 대통령제임에도 불구하고, 행정부가 주도적으로 법안을 제출하고, 입법부의 정책심사기능이 위원회를 중심으로 제대로 이루어지지 않았다. 국회는 정부의 정책안에 대해 실질적인 검토를 할 수 없었고, 오히려 정치권의 이해관계는 효율적인 정책입안을 방해하였다. 이러한 현상은 김대중정부의 초기에 지역주의를 기반으로 형성된 여소야대의 분산된 정당구조에서 야당의 반대로 정책법안이 통과되지 않거나, 정당연합에 의한 공동정부 하에서 여여갈등이 일어날 때에 더욱 심하였다.²²⁾ 또한 내각제적 요소로서 당정협의회는 집권당과 정부 사이의 정책협의를 하도록 되어있으나, 이 제도는 유명무실하여 정부와 의회의 정책대안들간의 조율을 효과적으로 이루어내지 못했다. 따라서 주요한 경제개혁 정책법안들이 의회에서 제정되거나, 의회가 행정부의 주요 경제개혁입법의 과정에 적극적으로 참여하여 민간 사회집단들의 의견을 반영하지 못하였다.

둘째, 정부가 국가와 사회집단들을 직접 연결하여 지배연합 혹은 정책연합을 확고하게 형성시키지 못함으로써, 사회적 협약을 제대로 준수하지 못하고 이를 경제운영에 효율적으로 반영할 수

22) 1990년대에 라틴 아메리카 국가들에서는 민주주의 공고화와 신자유주의 개혁 사이에 상관관계가 있었다. 개혁이 지연되거나 실패하는 경우에, 정당제도와 선거제도의 문제점은 부정적인 요인이 되었다. 1989년 브라질 대통령 칼리는 신자유주의를 정책목표로 내걸어서 노동자 집단과 자본가 집단의 지지를 받았다. 전자는 경제안정화 정책을 지지하였고, 후자는 기존의 국가주도 경제운영에 반대하였기 때문에 시장주도 경제운영을 지지하였다. 브라질의 분산된 정당구조는 경제정책에 정치권의 지지를 끌어내는 데에 어려움을 주었다. 까르도소가 1995년 대통령에 당선된 이후에 총선과 대선 시기를 일치하도록 선거제도를 변화시킴으로써 비교적 덜 분산된 정당구조를 만들었다. 이는 의회 내에서 개혁정책에 대한 정책연합을 형성하는 데에 긍정적인 영향을 미쳤다(Kingstone 1999, 141, 146-47).

없는 경우이다. 기존 정치제도로부터 발생하는 지배연합의 불안정과 균열현상은 사회적 합의를 붕괴시켜서 관련 사회집단들의 반발을 일으키고, 결국 정책망과 경제제도의 작동을 어렵게 만든다.

정치 혹은 경제 위기에 한국정부는 전통적으로 대기업과의 유착관계를 통해 통치비용을 조달하고 정치경제적 위기를 극복하려 했다. 이로 인하여 국가의 정책자율성이 줄어들고 국가는 대기업의 이익에 편승하게 되었다. 이러한 상황은 국가의 투자간섭이나 공정거래의 강화에 의해 대 기업을 규율화시키지 못해서 지대추구적이거나 중소기업에 위축시키는 투자활동을 조장한 결과를 가져오곤 했다. 고비용 정치구조와 맞물린 이러한 패턴은 과거 4공 말기, 5공 말기, 6공 말기, 문민정부의 말기에 반복되었고, 단지 지배연합의 대상인 대기업들의 범위가 축소된 것만이 달랐을 뿐이다.

6공 정부는 초기에 중소기업과 중산층을 지배연합으로 하는 경제정책을 추진하였으나, 여소야 대하의 정당구조 속에서 정치적 불안정과 경기의 하락으로 인해 경제정책을 구조안정화에서 성장 위주로 바꾸면서 대 기업을 다시 지배연합으로 끌어들였다. 이와 대조적으로 문민정부는 시장주도 경제정책의 기치 아래, 정부규제완화와 공정한 시장자율체제의 확립이라는 신경제정책을 추진함으로써 특정 자본분파를 지배연합의 대상으로 하지 않으려 했다. 대기업에 대한 정책도 과거의 경제 집중을 규제하는 정책을 탈피하여 기업투자의 자율성을 주고, 단지 기업경영의 투명화와 합리화를 규제하는 새로운 차원의 정책을 펼치려 했다. 소유 및 경영분리, 계열사 축소, 재벌총수의 참모조직인 비서실 및 기획실의 축소작업, 공정거래감시 강화를 통한 규제, 상호지급보증의 단계적 축소 등의 대기업에 대한 규제정책은 강력하게 추진되는 듯하였으나, 그 후로 실행이 연기되거나 가시적으로 되지 않았다. 1996년 총선전에 중소기업에 대한 지원정책이 나오고, 다시 기업경영의 투명성을 강조하는 신대기업정책이 발표되었다. 그러나 총선후에 중소기업 정책도 구호만 요란했고 실질적으로 실천이 안되었으며, 기업공시제도 강화, 소주주권의 강화, 사외이사제도의 도입, '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'의 개정을 포함하는 신대기업정책은 보류되었다. 정부규제가 그대로 잔존하고 공정거래의 시장제도가 확립이 안된 상황에서, 1996년 총선 이후 경제위기 상황은 정부와 기업의 협력체제를 통한 기업의 투자활성화를 가져오지 못한 결과이기도 했다. 결국, 문민정부는 대기업에 의존해서도 경기를 회복할 수 없는 경제구조 상황에서도 집권 정치권 및 관료와 소수대기업들과의 유착관계를 맺어 정권의 위기를 맞게 되었다(이종찬 1998, 135-37).

김대중정부는 집권 초기에 경제위기 극복을 위한 지배연합의 구조로서 노동부문-자본부문-정부로 구성되는 3자 연합을 택하는 듯하였다. 1998년 2월에 제 1기 노사정위원회는 노사정합의를 정리해고제 및 근로자파견제, 고용안정 및 실업대책, 공무원 및 교원의 노동기본권 보장, 재벌개혁, 사회보장제도 확충, 물가안정, 국민대통합, 경제위기극복 등의 의제에 대해 하였다.²³⁾ 그러나 국민의 정부는 노사정합의를 유럽복지국가에서의 조합주의 방식으로 구체화시켜서 노사정위원회를 경제자유화 개혁을 추진하는 정책연합의 구심체로 만들지 않았다. 정부는 시장주도 경제자유화 개혁을 홍보하면서 실제로 추진된 정부주도 경제개혁을 위한 실질적이고 장기적인 지배연합을 분명하게 설정하지 못했다. 노동정책에서도 김대중정권은 시장주도 해결방식을 선언하였지만, 결국 노사관계에 개입하여 중재역할을 할 수밖에 없었다. 경제개혁의 초기 단계를 지나면서 금융-기업 구조조정이 실질적으로 정부주도로 추진되어 가시화되고 대량실업이 발생하고, 중산층이 축소-붕괴되기 시작하고, 소득격차가 경제위기 전보다 더 벌어지는 상황은 노동계의 반발을 불러와 노사정위원회의 기능을 정지시켰다.²⁴⁾ 1998년 중반 이후로 민주노총이 참여하지 않은 가운데, 제 2기 노사정위원회가 출범하게 되었으나, 노-사, 노-정간의 대립이 계속 일어났다. 1999년에는 한국노총

23) 노사정합의와 노사정위원회의 성과에 관해, (윤진호 1999)를 참조.

24) 대량실업 사태와 소득불균형의 심화에 관해, (조선일보 99/07/19; 99/07/21; 99/07/22)를 참조.

도 불참을 선언하게 되고, 구조조정의 추진방식과 노조전임자 임금지급 금지 등에 대한 노동계의 반발이 지속되었다. 1999년 8월에 김대중대통령은 재벌개혁의 강력한 추진과 더불어 중산층과 서민층을 기반으로 하는 지배연합에 의한 정치운영을 강조하였지만, 경제운영을 위한 지배연합을 명확하게 설정하지 못했다.²⁵⁾ 이러한 지배연합의 붕괴는 공기업개혁을 포함하는 기업-금융구조조정을 효율적이고 지속적으로 실행하도록 하는 관련 제도의 운영을 방해하게 되었다.²⁶⁾

4. 제도운영(제도의 공고화) 단계에서의 실패 II: 정치-사회문화의 영향

한국의 경제운영에서 경제자유화 개혁을 위한 국가제도, 정책망, 경제제도의 제도화과정에 가장 큰 장애요소가 되어온 것은 과거 권위주의적 정치운영과 국가주도 경제운영의 잔재로서 비공식적 정치-사회제도에서 나오는 정치-사회적 문화요인들이었다. 이는 공식적 제도의 설계 및 설립을 거쳐서 이에 대한 사회적 혹은 국민적 합의가 어느 정도로 있었음에도 불구하고, 새로운 제도가 정치경제주체들의 행태에 영향을 제대로 미치지 못하여, 제도의 구속력이 약화되는 것을 의미한다. 개인적 연계에 기반을 둔 1차 집단에 주로 의존하는 유교 문화권의 영향은 정치-사회적 규범의 부재를 가져왔으며, 정치경제주체들 특히 정부, 자본부문, 노동부문 사이에 불신을 형성하였다. 이러한 상황에서 공식적인 정치, 사회 제도들이 변화하였지만, 기존의 비공식적인 관행, 관례는 바뀌지 않고 제도의 공고화과정을 방해하는 것이다. 이와 관련된 비공식적인 장애요인들(informal constraints)은 정치적 이익을 대변하는 정치논리에 의한 정책 결정-수행 과정의 정치화, 정치자금과 기업에 대한 특혜로 특징지어지는 정부와 기업의 유착, 관치(官治)금융의 잔재로 정치권에 대한 은행의 낮은 자율성, 신용거래가 아닌 음성적 금융거래, 대기업과 중소기업 관계에서의 불신, 노사관계에서의 불신 등이었다.

첫 번째로, 금융자유화에 따른 금융제도 개혁은 중도에 실패하거나 실행하는 데에 많은 어려움을 겪은 사례를 들 수 있다. 금융제도의 공고화과정에서는 과거 정치-사회문화가 공정한 거래와 경쟁을 제고하는 금융자유화를 실현시키는 것을 제한하였다. 김영삼정부의 집권기간 동안에 금융실명제는 많은 정치경제주체들의 반발과, 과거 금융거래의 관행이 지배적인 정부-은행-기업의 삼각관계 속에서 많은 난관에 봉착하여 실효성을 거의 잃었다. 한보사태를 보더라도 과거의 정경유착이라는 정치-사회 문화에서 나오는 낮은 상호신뢰관계는 이미 만들어 놓은 제도개혁을 무산시켜 놓는다는 것을 알 수 있다. 김대중정부 하에서도 금융자유화가 과거 관치금융의 관행 때문에 제도개혁에 맞춰서 빠른 속도로 이루어지지 못하고 있다. 금융구조조정이 본격화한지 1년이 넘는 지금, 은행들의 자기자본비율이 크게 높아지는 등 외형상론 많은 변화가 이루어졌다. 그러나 담보위주의 대출, 깎기 등의 여신관행이 별로 개선되지 않았으며, 여신심사와 관련된 전문인력과 기업정보의 축적도 부족한 상태다(조선일보 99/07/06).

두 번째로, 국가주도 경제자유화를 추진하는 경우에, 기존 정치-사회 문화가 새로 설립된 정책망의 작동(운영)을 방해하는 사례를 들 수 있다. 이는 부패고리로 연결된 정경유착의 관행이 정치경제주체들(정치, 관료, 은행, 기업, 소비자)로 하여금 새로운 재산권의 구조에 순응하는 것을 가로막는다는 것을 보여준다. 정보통신서비스산업의 자유화를 향한 산업조정에서 관민협조방식이 나타났다. 제 2 이동전화 사업자와 개인휴대통신(PCS) 사업자의 선정과정에서 정부와 기업의 협조체제

25) 김대중대통령의 8월 15일 선언의 구체적 내용에 관해, (조선일보 99/08/17; 99/08/18; 99/08/19; 99/08/23)를 참조.

26) 1999년 동안의 노사정갈등과 이의 파급효과에 관해, (조선일보 99/02/20; 99/02/25; 99/12/14)를 참조.

를 위한 사업자선정제도(licensing system: 정부가 입찰기업들의 콘소시엄들을 심사하는 체제)인 정책망이 국가주도 자유화정책을 집행하는 데에 국가능력을 높여 줄 수 있었다. 김영삼정부 하의 제2차 시장(산업)구조조정에서는 정부-기업의 유착관계가 부분적으로 개인휴대통신 사업자선정에 영향을 미쳐서 정부에 대한 참여기업들의 불신이 약간 있었지만, 국가의 정책능력이 이러한 비공식적인 장애물을 극복할 수 있었다. 그러나 노태우정부 하의 정부주도 이동전화 사업자선정제도는 정경유착의 관행 때문에 정치화되어서 제 1차 시장구조조정의 첫 번째 시도는 실패로 돌아갔다. 두 번째의 시도에서 김영삼정부는 사업자선정을 전경련(전국경제인협회)이라는 대기업 이익집단에 맡김으로써 정책망으로서의 자본가단체를 통해 대기업들의 협력을 유도해 냈다. 즉 참여대기업들 자신들이 국가의 개입이 없는 자발적인 제도적 장치(voluntary institutional mechanism)와 기업간의 신뢰형성을 기반으로 이동전화사업자를 성공적으로 선정하였다(See Rhee 1997).

V. 결론: 한국 경제자유화 개혁을 위한 정치제도화의 방향

민주주의가 경제발전에 미치는 영향에 대한 기존 연구는 이 둘의 상관관계에 초점을 두고 통계적 분석이나 병렬적 분석에 그치기 때문에 인과관계의 구조를 설명하기 힘들었다. 이 글은 기존 연구에서의 문제점을 극복하는 시도의 일환으로서 민주주의 공고화의 정도가 경제자유화 제도개혁에 미치는 영향, 즉 정치과정이 경제자유화 개혁에 주는 효과에 대해 이론적 논의와 사례분석을 하였다.

경제자유화 개혁은 경제제도를 국가주도 경제운영으로부터 시장주도 경제운영에 가깝게 변화시키는 과정으로서 공정한 거래와 경쟁을 보장하는 시장자유체제를 지향하는 것이다. 여기서 경제자유화 제도개혁은 시장자체(경제제도)에만 맡겨지는 것이 아니라 정책망과 국가제도라는 제 1차 제도적 환경에 의해 상당한 영향을 받는다. 국가제도와 정책망에 의해 형성되는 국가능력은 민주주의 정권의 효율성을 결정하고, 이는 경제제도의 설계 및 설립을 성공적으로 달성하는 데에 중요한 역할을 한다. 제 2차 제도적 환경으로서의 기존의 공식적 정치제도와 비공식적 정치-사회제도는 제 1차 제도적 환경의 설정에 영향을 미친다. 권력구조, 정당제도, 지배연합의 구조는 정치과정의 틀을 결정하여 민주주의 정권의 안정성과 정당성의 정도를 규정한다. 안정성은 정치적 합의를 통해 국가제도와 정책망의 변화를 유도하고, 정당성은 사회적 합의를 기반으로 국가제도, 정책망, 경제제도의 운영에 관여하여 경제정책의 입안과 수행에서 효율성을 높여준다. 정치-사회문화도 제도의 운영과정에서 제도의 구속력을 높여서 제도의 공고화를 촉진시킬 수 있다. 이와 같이 민주주의 공고화의 결과인 민주주의 정권의 안정성과 정당성은 제도변화의 각 단계별로 긍정적인 영향을 미쳐서 경제자유화를 위한 제도개혁을 성공적으로 이루게 할 수 있다.

앞에서 살펴보았듯이 민주주의 공고화의 수준이 낮은 한국에서는 누가 어떤 제도를 공급하고 어떻게 운영하느냐를 결정짓는 제도변화의 정치과정이, 제도의 설계, 설립, 운영에 부정적인 영향을 미쳐서 경제자유화 개혁을 연기시키거나 실패하게 만든 경우가 많았다. 앞으로의 민주주의 공고화의 수준을 높이는 정치제도화의 방향은 성공적인 경제자유화 개혁의 추진을 위한 정치제도의 조건을 달성하는 것이다. 첫째, 권력구조는 위임대통령제 하의 과도한 행정부의 권력을 줄이고, 의회와 행정부 사이의 견제와 균형을 이루고, 민주적인 입법과정에 의한 정치적 합의를 기반으로 정책을 입안하고 수행할 수 있는 제도적 장치를 제공하여야 한다. 둘째, 정당제도는 경쟁적인 정당체계를 형성하여, 가능한 한 집권당이 다수당을 차지하는 양당제의 구조를 이루고, 사회집단들과

의 제도적 연계를 통해 이들의 요구를 수렴하여 정책입안에 이를 반영하고, 정책 결정과 집행 과정에서 이들 간의 이해갈등을 조정할 수 있어야 한다. 셋째, 지배연합의 구조는 경제정책 목표에 맞는 정책연합을 형성하고, 정당제도처럼 사회적 합의를 유도하여 사회집단의 반발을 막을 수 있어야 한다. 마지막으로, 정책사고가 사회적 학습을 통해 확산되면서, 새로운 정치-사회 규범은 정치경제주체들간의 상호신뢰를 형성시켜서 과거의 정치행태를 바꾸고 부정적 정치논리의 개입을 차단시킴으로써 정책 결정과 집행에서 민주성과 투명성을 제고시킬 수 있어야 한다.

<참고문헌>

- 김철수(1999), 「헌법학개론」, 서울: 박영사
- 김흥기 편(1999), 「영육의 한국경제: 비사 경제기획원 33년」, 서울: 매일경제신문사
- 동아일보특별 취재팀(1999), 「잃어버린 5년 칼국수에서 IMF까지: YS문민정부 1,800일 비화」, 서울: 동아일보사
- 박기덕(1999), “민주주의와 경제발전: IMF체제하의 경제개혁을 위한 이론과 실제”, 「국가전략」, (봄-여름)
- 변형윤 외(1999), 「IMF관리후 한국의 경제정책: 평가와 과제」, 서울: 새날
- 윤영관(1999), 「21세기 한국정치경제모델: 좌, 우, 그리고 집중구조를 넘어서」, 서울: 신호서적
- 윤진호(1999), “노사정위원회: 성과와 과제”, 변형윤 외
- 이선, 민경휘, 장현준, 정세열(1999), 「민주주의와 시장경제」, 서울: 산업경제연구원
- 이영조(1998), “신자유주의적 경제개혁과 신생민주주의의 공고화”, 「계간 사상」 (여름호)
- 이재우 외(1998), 「IMF체제하의 구조조정정책의 점검과 과제」, 서울: 한국경제연구원
- 이종찬(1994), “6공 경제개혁의 정치경제: 시장주도 산업조정의 환상과 실패”, 「사회비평」 제12호
- 이종찬(1997), “한국권력구조 개편논의의 허상과 실상: 제도화의 방향”, 국제평화전략연구원 편, 「한국의 권력구조논쟁」, 서울: 풀빛
- 이종찬(1998a), “한국정부-기업관계에서 정치-사회제도의 조건”, 신기업이론연구회 편, 「한국기업의 이해와 과제」, 서울: 삼성경제연구소
- 이종찬(1998b), “국제정치경제에서 신자유주의: 이론적 쟁점과 분석적 통합화의 모색”, 국민대학교 「사회과학연구」, 제 10집
- 이종찬(1999), “한국의 경제위기 극복과 개혁”, 백광일·윤영관 편, 「동아시아위기의 정치경제」, 서울: 서울대학교출판부
- 임경훈(1999), “경제개혁과 정치개혁”, 「계간 사상」 (여름호)
- 임혁백(1998), “시장경제와 민주주의: 긴장에서 공존으로”, 「계간 사상」 (여름호)
- 정준표(1997), “정당, 선거제도와 권력구조”, 국제평화전략연구원 편, 조선일보
- Alston, Lee J., Thrainn Eggertsson, and Douglass C. North, eds.(1996), *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Armijo, Leslie Elliott(1999), "Balance Sheet or Ballot Box? Incentives to Privatize in Emerging Democracies." In Oxhorn and Starr, eds.
- Bagchi, Amiya Kumar, ed.(1995), *Democracy and Development*. New York: St. Martin's Press.
- Berger, Peter L.(1995), "The Uncertain Triumph of Democratic Capitalism." In Diamond and Plattner, eds.
- Bovens, Mark(1998), *The Quest of Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowles, Samuel, Maurizio Franzini, and Ugo Pagano, eds.(1999), *The Politics and Economics of Power*. London: Routledge.
- Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe, eds.(1997), *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart, eds.(1998a), *Executive Decree Authority*.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart(1998b), "Institutional Design and Executive Decree." In John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, eds.
- Cowhey, Peter F., and Matthew D. McCubbins, eds.(1995), *Structure and Policy in Japan and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A.(1993), "Why Free Markets are not Enough." In Diamond and Plattner, eds.
- Diamond, Larry, and Marc F. Plattner, eds.(1993), *Capitalism, Socialism and Democracy Revisited*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, and Marc F. Plattner, eds.(1995), *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Eggertsson, Thrainn(1996), "A Note on the Economics of Institutions." In Alston et al., eds.
- Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuses(1998), *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ensminger, Jean(1996), *Making a Market: The Institutional Transformation of an African Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fields, Karl J.(1995), *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fukuyama, Francisco C.(1993), "Capitalism and Democracy: the Missing Link." In Diamond and Plattner, eds.
- Fukuyama, Francisco C.(1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Goodin, Robert E., ed.(1996a), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E.(1996b), "Institutions and Their Design." In Robert E. Goodin, ed.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman(1995a), *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman(1995b), "The Challenges of Consolidation." In Diamond and Plattner, eds.
- Hall, Peter(1999), "The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence." In Kitschelt, et. al., eds.
- Hollingsworth, J. Rogers, and Robert Boyer, eds.(1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, Desmond, and Stewart Wood(1999), "The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s." In Kitschelt, et. al., eds.
- Kingstone, Peter R.(1999), "Constitutional Reform and Macroeconomic Stability: Implications for Democratic Consolidation in Brazil." In Oxhorn and Starr, eds.
- Kitschelt, Herbert(1999), "European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition." In Kitschelt, et. al., eds.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens, eds.(1999), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koelble, Thomas A.(1995), "New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative*

- Politics* (January).
- Leftwich, Adrian, ed.(1996a), *Democracy and Development*. Cambridge: Polity Press.
- Leftwich, Adrian(1996b), "On the Primacy of Politics in Development." In Leftwich, ed.
- Leftwich, Adrian(1996c), "Two Cheers for Democracy? Democracy and the Developmental State." In Leftwich, ed.
- Leftwich, Adrian(1998), "Forms of the Democratic Developmental State: Democratic Practices and Development Capacity." In Robison and White, eds.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully, eds.(1995a), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully(1995b), "Conclusion: Parties and Democracy in Latin America-different patterns, common challenges," In Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart, eds.(1997a), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart, eds.(1997b), "Conclusion: Presidentialism and the Party System." In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds.
- Maravall, Jose Maria(1997), *Regimes, Politics, and Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Morlino, Leonardo(1998), *Democracy between Consolidation and Crisis: parties, groups, and citizen in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, Joan M.(1995), "Linkages between Politics and Economics." In Diamond and Plattner, eds.
- North, Douglass C.(1981), *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W.Northon & Company.
- O'Donnell, Guillermo(1994), "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* (January).
- Oxhorn, Philip, and Pamela K. Starr, eds.(1999), *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Oxhorn, Philip, and Graciela Ducatenzeiler(1999), "The Problematic Relationship between Economic and Political Liberalization: Some Theoretical Considerations." In Oxhorn and Starr, eds.
- Power, Timothy J.(1998), "The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil." In John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, eds.
- Przeworski, Adam(1993), "The Neoliberal Fallacy." In Diamond and Plattner, eds.
- Remmer, Karen L.(1997), "Theoretical Decay and Theoretical Development: The Resurgence of Institutional Analysis." *World Politics* (October).
- Rhee, Jong-Chan(1994), *The State and Industry: The Limits of Authoritarian State*. London and New York: Routledge.
- Rhee, Jong-Chan(1997), "The Politics of State-Led Liberalization in the Korean Telecommunications Industry: The Limits of Institutional Design for State Capacities, and Trust Building." Presented for the XVIIth World Congress of the International Political Science Association, Seoul, Korea.
- Robinson, Mark(1998), "Democracy, Participation, and Public Policy: The Politics of Institutional

- Design." In Robison and White, eds.
- Robinson, Mark, and Gordon White, eds.(1998), *The Democratic Developmental State: political and institutional design*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo.(1998), *Just Institutions Matter: the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubio, Delia Ferreira and Matto Goretti(1998), "When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-93." In John M. Carey and Shugart, eds.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey(1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring(1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate." In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds.
- Siermann, Clemens L.J.(1998), *Politics, Institutions and the Economic Performance of Nations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sklar, Richard L.(1996), "Towards a Theory of Developmental Democracy." In Leftwich, ed.
- Starr, Pamela K.(1999), "Capital Flows, Fixed Exchange Rates, and Political Survival: Mexico and Argentina, 1994-1995." In Oxhorn and Starr, eds.
- Waisman, Carlos H.(1999), "Civil Society, State Capacity, and the Conflicting Logics of Economic and Political Change." In Oxhorn and Starr, eds.

경제적 자유를 보장하기 위한 헌법개정방향

정순훈*

<목 차>

- I. 국가 및 헌법과 경제와의 관계
- II. 우리 헌법상의 경제조항의 현황
- III. 우리헌법상 경제질서와 경제간섭의 법적 한계
- IV. 외국 헌법상의 경제조항 또는 경제 관련 판례
- V. 우리헌법의 개정방향

* 배재대학교 교수

1. 국가 및 헌법과 경제와의 관계

1. 머리말

모든 법적 제도의 개선은 헌법적 정당성을 가져야 한다. 헌법에 위반되는 법적 제도의 개선은 헌법재판소에 의해 위헌으로 판단되어 의회가 제정한 법률이라 하더라도 그 효력을 상실한다. 따라서 현행 헌법에 배치되는 법적 제도를 신설하기 위해서는 헌법을 개정해야 한다. 그러나 경제영역에 관한 한 역으로의 접근이 필요하다. 즉, 우리 나라의 현 상황에서 경제적 자유를 보장하기 위해서는 새로운 법적 제도를 신설하기보다는 오히려 국민의 자유로운 경제활동을 제약하는 각종의 법적 제도들 즉, 법률, 명령, 규칙, 행정지도 등을 폐지하거나 체계화하는 것이 급선무이다. 그런데 현행 헌법 하에서 이러한 기존의 법적 제도들을 폐지하거나 정비하는 것은 어려움이 많다. 우리 헌법상의 경제조항은 국가가 모든 경제영역에 대해, 거의 모든 수단을 동원하여, 법적 제한 없이 간섭할 수 있도록 허용하고 있기 때문이다. 이를테면 경제영역에 관한 한 문명국가의 기본원칙인 법치주의의 예외를 광범위하게 인정하고 있다. 경제적 자유의 보장은 두 가지 면에서 검토되어야 한다. 첫째는 기본권의 보장이라는 측면이다. 국가는 국민에게 기본권을 보장해야 할 책무가 있다. 오늘날의 국민들 대다수는 전통적 자유인 신체의 자유나, 정신적 자유인 언론 출판, 종교, 학문 예술 등의 자유보다는 경제생활 영역에서의 자유에 대한 관심이 지대하다. 따라서 국가가 법률을 제정하거나 경제정책을 수립할 때 행정 편의나 경제적 효율만을 고려할 것이 아니라 국민의 경제적 자유의 보장문제도 반드시 염두에 두어야 한다. 국가가 만약 이를 소홀히 하여 법률이나 경제정책으로 국민의 가장 중요한 기본권인 경제적 자유를 침해했다면 이는 현대국가의 존립 정당성의 하나인 기본권보장이념에 배치되어 위헌이 될 것이기 때문이다. 일반적으로 경제생활 영역에서의 자유란 거주 이전의 자유, 직업선택의 자유, 재산권의 보장, 근로활동권을 말한다.1) 본고에서는 직업선택의 자유, 특히 우리 헌법상 국가의 간섭이 가장 심한 영역인 영업의 자유보장을 중심으로 살펴보고자 한다. 둘째는 경제적 효율이라는 측면이다. 국가의 역할이 외교, 국방, 치안에 치중되었던 소국국가에서 국민의 생활 전반을 보살피줘야 하는 복지국가로 전환됨에 따라2) 국가는 막대한 재정수입이 필요했고 이러한 재정수입은 국가의 경제성장이 뒷받침될 때만이 가능했기 때문에 오늘날 모든 국가의 재정 수입과 국민의 풍요로운 생활보장을 통한 정치적 입지를 강화하기 위해 경제적 효율신장을 위한 각종 법적, 비법적 제도들을 양산했다. 그러나 경제학에서 연구된 많은 이론들과 역사적 경험들이 과도한 국가간섭은 오히려 경제적 효율을 저해하여 복지국가의 실현에 장애가 된다는 점을 보여주고 있다. 따라서 본 논문은 경제에 대한 국가의 간섭은 국민의 경제적 자유를 제한하여 근본적으로 국민의 행복추구권3)을 침해할 뿐만 아니라 경제적 효율도 저하시키기 때문에4) 경제는 국가로부터 가능한 한 넓은 범위에서 독립되어야 하며, 부득이한 경우에도 국가는 경제에 대해 최소한으로5), 보충적으로만6), 법률에 의해7) 간섭해야 한다는 기본적인 생각에서부터 출발된다. 또한 본 논문은 현재의 헌법으로는 국가의 경제에 대한 과도한 간섭을 배제할 수 있는 헌법상의 해석을 도출하기에는 많은 제약이 있기 때문에 이를 근본적으로 개정해야 한다는 입장에서8) 논지를 전개하고자 한다.

2. 국가와 헌법

근대 국가이론의 가장 큰 공헌자들인 록크와 루소는 사회상태 이전의 자연상태를 논리적으로 상정하여 국가성립의 이론적 근거를 <계약>에서 구하였다9). 자연상태에서의 인간은 자유와 평등

및 절대적 자기지배권을 가졌으나 한편으로는 “만인에 대한 만인의 투쟁”으로 인하여 그와 같은 권리의 향유가 불확실해졌을 뿐만 아니라, 언제나 다른 사람에 의해 침해될 위협을 받았다. 인간이 그러한 자연상태의 자유와 결별하고 다른 사람 즉 “리바이어던”의 권력적 지배에 들어가는 시민사회를 형성하게 된 이유도 바로 그들의 생명, 자유, 재산을 상호 보장하기 위한 것이었다. 그러한 목적을 달성하기 위해서는 첫째, 옳고 그름의 기준이 되며 분쟁해결의 척도가 될 법이 있어야 하므로 법을 제정하는 기관이 있어야 하고, 둘째, 제정된 법을 근거로 하여 권위를 가지고 분쟁을 해결하여 줄 법관이 있어야 하며, 셋째, 법관의 판결을 지지하고 집행할 권력이 있어야 했던 것이다. 이리하여 공동체구성을 승인하는 사람들 사이의 결합계약과 사람들이 통치자에게 통치권을 위임하는 인민과 통치자간의 통치계약에 따라 구성된 시민사회는 우선 국가조직의 근본이 될 헌법을 제정하고, 헌법에 따라 국가활동의 방식과 방향을 결정하여 줄 입법기관을 비롯하여, 법을 판단하고 집행할 기관인 사법부와 행정부를 구성하였다. 오늘날 “헌법을 가지지 아니한 나라는 없다”라는 말이 내포하듯이 헌법과 국가는 밀접한 관계에 있는 것이고 헌법이 국가생활에서 차지하는 비중이 매우 크다. 헌법은 국가와 관련해서 국가창설기능, 정치생활주도기능, 기본권보장기능, 권력을 부여하고 제한하는 기능, 정치적 정의실현기능을 가진다. 이중 권력제한기능은 근대헌법이 탄생된 근본적 이유이다. 자유주의를 개척한 나라들의 헌법은 국가의 권력을 제한하기 위한 자유의 장전이었다. 영국의 대헌장, 권리장전, 권리청원이나 프랑스의 인권선언, 미국헌법 등이 이에 해당된다. 절대권력에 의해 개인의 권리와 자유가 침해되는 상황으로부터 영원히 벗어나기 위해 권력담당자와 국민간의 협약을 체결하고 이를 최고의 권위 있는 문서로 만들고 쉽게 바꾸지 못하게 만든 것이 헌법이었던 것이다. 즉 국가는 전지전능한 것이 아니라 필요악이기 때문에 국가의 권력은 최소한일 때 가장 바람직한 것이고 국가의 권력이 미치는 범위를 제한하고, 권력이 미치는 것을 인정하는 영역에서도 국가의 권력행사를 최소한으로, 필요한 경우에만, 보충적으로 사용하도록 헌법에 규정해둠으로써 국가의 권력이 남용되거나 오용되지 못하게 한 문서가 바로 헌법이었던 것이다. 그런데 경제공황이나 빈익빈 부익부의 현상, 전쟁, 사회주의와 복지주의 등장 등으로 국가에 대한 국민의 욕구가 늘어나자 국가는 활동범위를 넓히고 국민의 생활에 간섭하는 영역이 많아지게 되었다. 이러한 간섭은 헌법적 뒷받침을 요구하게 되어 바이마르 헌법을 비롯하여 많은 신생국가의 헌법 및 사회주의 헌법이 소위 적극국가의 역할을 수행할 수 있도록 헌법을 개정하였다.

3. 헌법과 경제

헌법은 국가의 근본조직과 그 조직이 하는 일 및 국민의 기본권보장과 그 구제에 대해 규정해 놓은 국가의 최고의 규범을 의미한다. 따라서 국가생활의 모든 사항을 헌법에 규정해둘 필요가 없을 뿐만 아니라 입법 기술적으로도 이를 모두 규정한다는 것은 불가능하다. 헌법은 국민의 기본권 보장을 위해서 중요한 사항이지만 제대로 지켜지지 않는 것으로서 국가가 반드시 해야 할 것에 대해서 국가기관에 권한을 부여하면서 다른 한편으로는 그 권력을 제한하기 위한 규범이었다. 또한 이와 같이 헌법이 국가기관의 권력을 제한하였음에도 불구하고 국가기관이 국민의 기본권을 침해한 경우에 소송을 통해 권리를 구제 받을 수 있도록 한 문서가 바로 헌법이었다. 초기의 헌법인 미국 헌법과 프랑스 인권선언은 그 이후의 성문헌법의 모범헌법이었고 그 이후에 제정된 거의 모든 나라의 헌법에 그 형식이나 제정절차 및 내용에 영향을 미쳤다. 그런데 당시의 프랑스 인권선언이나 미국 헌법의 제정주체는 시민계급이었고 그 당시의 국가의 이념은 자유주의 국가였기 때문에 경제는 국가로부터 자유로운 영역이었고 따라서 헌법에 경제에 관한 조항을 두지 않았다. 그

이후 국가의 이념이 평등을 더 중요시하면서 소위 국가의 역할이 적극국가로 변모하여 기본권이 자유권적 기본권뿐만 아니라 청구권적 기본권도 함께 규정하는 많은 헌법이 탄생하였지만 역시 헌법에 경제조항을 따로 두어 경제를 헌법사항으로 한 헌법은 1917년의 소련헌법을 필두로 한 사회주의국가 헌법과 독일의 바이마르 헌법에 국한되었을 뿐 우리 헌법이 모델로 하고 있는 서구 선진국의 헌법이나 일본헌법에서는 이를 찾아 볼 수 없다. 따라서 헌법에 경제조항을 따로 두어 규정한 것은 극히 예외적인 현상이라고 해야 할 것이다.

II. 우리 헌법상의 경제조항의 현황

1. 우리헌법상의 경제조항의 제정 및 개정 배경

우리 헌법은 1948년의 건국헌법 이래로 지금에 이르기까지 9차에 걸친 개헌을 통해 줄곧 경제의 장을 따로 두어 경제질서를 규율해왔다. 이러한 9차의 개헌 중 경제조항이 개정된 것은 1954년 11월의 2차 개헌, 1962년 12월의 5차 개헌, 1972년 12월의 7차 개헌, 1980년 10월의 8차 개헌, 1988년 2월의 9차 개헌 등 6차례였다.

건국헌법은 바이마르공화국 헌법의 경제생활규정을 본받아 제6장에 경제조항을 두고¹⁰⁾ 전문과 제5조 및 기본권의 장 등에 경제에 관한 직, 간접의 규정을 두고 있다. 건국헌법상의 이념은 모든 사람의 자유와 평등 및 경제적 균등의 실현¹¹⁾ 즉 정치적 민주주의와 함께 경제적, 사회적 민주주의의 실현이라고 할 수 있다.¹²⁾ 이는 경제에 대해 개인의 자유를 인정할 뿐만 아니라 경제적 약자를 도와주고, 강자를 조정한다는 정신아래 국가가 경제에 대해 적극적으로 관여하려는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 건국헌법은 전문에 “...경제.. 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히... 하여 국민생활의 균등한 향상을 기하고” 라고 선언하고 제5조에 “대한민국은 공공복리의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다”라는 규정을 두고, 또한 제8조에 “성별, 신앙, 사회적 신분에 의하여... 경제적 생활의 ... 영역에 있어서 차별을 받지 아니하며”라는 경제적 평등조항을 두었다. 제15조는 2항에서 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”라고 하고 3항에서는 공공필요에 의하여 국민의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함은 법률의 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지급함으로써 행한다” 라고 규정하여 <상당보상설>¹³⁾을 지지하였다. 제18조는 “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률이 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점(均霑)할 권리가 있다” 라고 규정하여 근로자의 이익배당권을 보장하였다. 제19조는 “노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”고 사회적 기본권을 규정하여 경제에 대해 국가가 간섭할 수 있는 목적조항을 두었다. 또 57조에 대통령에게 법률의 효력을 가지는 긴급재정경제명령권을 부여하여 긴급한 경우에는 특별한 제한 없이 경제에 간섭할 수 있는 포괄적 근거를 제공하였다. 특히 독립된 경제의 장을 두고 84조에 각인의 경제상의 자유는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기하는 한에서만 인정된다고 규정하고 그 이하에 지하자원, 농지에 대한 규제 및 국가기간산업의 특허, 기업의 국영화 등에 대한 규정을 두고 있는 데 이는 자유민주주의 국가에서는 매우 이례적인 헌법이다.

이처럼 건국헌법의 경제조항이 자유경제의 바탕 위에 강력한 국가적 통제를 가미하고 있는데 이는 8.15 이후의 우리 사회의 특수한 상황 즉 이조의 전제군주제, 일제의 식민통치와 타율에 의

한 해방과 같은 역사의 단절로 인한 모든 분야에 있어서의 새로운 출발 등의 결과라고 할 수 있다.15) 이를테면 첫째, 해방이 가져온 국토의 분단과 함께 미국에 의한 남한의 점령과 군정실시는 우리에게 민주주의적 정치질서를 제시했으며 이에 따라 경제질서도 민주주의와의 일체를 의미하는 시장경제질서가 아닐 수 없었다. 둘째, 시장경제에 대한 무경험과 20세기의 자본주의적 경제질서의 자기 부정적 경향에 대한 회의가 팽배했다는 점이다. 셋째, 소련의 북한 점령과 함께 침투한 공산주의적 사회주의 사상에의 대항이다. 사실 전통적인 농업경제적 구조에서 농민의 대부분이 소작농이었던 당시의 경제적 상황과 일제의 식민지 정책으로 인한 사회적인 빈곤 속에서 “토지는 농민에게”라는 슬로건을 내세운, 모든 재산과 생산수단의 사회화를 내용으로 하는 공산주의적 경제질서는 확실히 국민을 현혹시킬 소지가 충분했다. 따라서 이에 대한 대책으로 안출해 낸 것이 바로 국가에 의한 어느 정도의 통제를 가미한 경제질서라 할 수 있다.

즉 건국헌법상의 경제질서는 경제적 자유와 경제적 평등이 대립되는 경우에는 경제적 평등을 보다 중시하고 국민 각자의 경제적 자유의 한계를 규정함으로써 국민의 균등생활의 확보를 기했다고 볼 수 있을 것이다.17) 경제조항들은 생산수단의 국유화 또는 사회화와 농지분배를 규정했으며 또한 사영기업의 국, 공유화 등을 규정했는데18) 이런 면에서 볼 때 건국헌법상의 경제질서는 국가가 경제 전체를 수중에 장악하여 완전히 사회주의국가를 이룬 것 같은 느낌이 들 정도이다.19) 결론적으로 건국헌법상의 경제질서는 자유와 평등을 조화시키려는 노력의 산물로서 자본주의의 폐해를 배제하고, 정책적 약자를 보호하려는 강력한 국가간섭을 허용하는 수정된 자본주의 질서20)라고 하겠다.

그 후 1차 개헌 시는 경제조항에 대한 개정이 없었고 2차 개헌에서는 제헌헌법상의 사회주의적 요소를 완화하여 자유주의적 요소가 많이 가미되었고 4.19 이후에 있었던 3, 4차 개헌에서는 경제조항은 헌법개정의 대상이 되지 않았다. 5.16 이후의 제 5차 개헌 후의 경제질서는 자유무역의 바탕 위에 사회정의와 국민경제발전을 위한 규제와 조정을 가한 질서로서 바로 경제 전반에 걸친 규제와 조정의 가능성이 제 3공화국의 경제질서의 특색이라고 할 수 있는 경제발전계획 5개년 계획의 헌법적 근거가 되었다고 할 수 있다. 소위 3선 개헌인 6차 개헌은 경제조항의 개정이 없었고 7차 개헌상의 경제질서는 국토와 자원의 국가적 보호와 효율적 이용을 위한 토지공개념의 강조, 농어촌 등 지역사회 개발추진, 재산권의 사회적 윤리성 등에 기한 기업의 국민기업화 등으로 특징 지을 수 있다. 그러나 이 시기의 정부는 대통령의 권한강화, 능률성의 강조, 경제성장 위주의 정책을 강력히 추진함으로써 경제에 대한 국가적 간섭의 범위는 더욱 확대되어 관주도형 경제질서를 형성했다고 볼 수 있다. 그후 8, 9차의 헌법개정이 있었으나 경제조항에 특별한 내용이 없었다.

2. 헌법상 경제조항의 현황

우리 헌법 중 경제조항에 해당되거나 경제적 자유와 관련되는 조항은 헌법전문에 나타난 경제적 영역에서의 기회 평등 보장조항과 제11조의 경제적 생활의 평등조항과 제14조의 거주, 이전의 자유조항이 있다. 또한 제13조 2항의 소급입법에 의한 재산박탈금지조항과 15조의 직업선택의 자유 및 제21조 3항의 통신, 방송의 시설기준과 신문의 기능보장의 법률유보조항, 제23조의 재산권 보장조항, 제32조, 33조의 근로자의 권리, 35조 3항의 국가의 주택개발정책에 관한 조항과 37조의 기본권의 일반적 법률유보조항도 이에 해당된다고 하겠다. 그리고 76조의 대통령의 긴급재정, 경제명령과 제93조의 국민경제자문회의, 제9장 제119조에서 127조까지 8개조의 경제조항이 있다.

III. 우리헌법상 경제질서와 경제간섭의 법적 한계

1. 우리 헌법상의 경제질서

경제체제론에서는 경제질서를 구분하는 기준으로 생산수단의 소유관계와 경제자원의 배분방법을 널리 채용하고 있다.³³⁾ 그런데 생산수단의 소유방식에는 사유私有와 공유共有가, 수요 공급의 조정방식에는 중앙집권적 관리와 분권적 조정인 시장조정이 있다. 이러한 기준을 포함한 경제질서의 기본원칙의 조합에 따라 설정된 경제의 기본질서와 그 변형된 경제질서가 있다. 그러나 현실적으로는 어떠한 경제체제를 가진 국가라 하더라도 혼합경제이므로 서로 대립되는 질서원칙이 포함되지 않은 순수한 경제체제란 있을 수 없다. 문제는 위에서 제시한 기준 가운데 어느 것이 그 국가경제의 지배적인 요소이냐에 따라서 분류할 수 있을 뿐이다. 따라서 우리 나라 헌법이 채택하고 있는 경제질서가 무엇인가를 분석함에 있어서는 경제질서를 규정짓는 여러 기준에 대해 우리 헌법이 어떠한 태도를 취하고 있는가를 검토해 보아야 할 것이다. 또한 경제적 자유보장을 위한 헌법개정방향을 설정하기 위해서는 우리 헌법이 취하고 있는 경제질서가 무엇인가를 분석해보는 것이 가장 근본적이라 할 것이다.

가. 경제질서를 규정짓는 기준과 우리 헌법의 태도

1) 생산수단의 소유관계

생산수단에 대한 소유형태는 사유재산제와 혼합소유제, 공유제 또는 국유제가 있다. 우리 헌법은 생산수단에 대한 소유형태와 관련한 명시적 규정을 두고 있지 않다. 그러나 헌법 제 23조 1항에 “ 모든 국민의 재산권은 보장된다.”고 규정한 것은 사유재산을 허용하는 법률제도와 이 법률제도에 의해서 인정된 사유재산에 관한 사적인 이용, 수익, 처분권 등의 구체적인 권리를 함께 보장한다는 의미로 이해할 수 있다.¹⁾ 허영 453. 왜냐하면 재산권이 갖는 개성신장 내지 자유보장기능은 재산의 사적 유용성과 임의처분권을 떠나서는 생각할 수 없고, 재산의 사적 유용성과 임의처분권은 사유재산제도를 전제로 해서만 가능하기 때문에, 사유재산제도의 보장과 이를 바탕으로 하는 구체적인 권리의 보장이 재산권보장에 함께 내포되고 있다고 보는 해석도 가능하다.²⁾ 허영 453 그러나 우리 헌법 126조는 국방상 또는 국민경제상 간절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우에 한하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전할 수 있도록 규정하고 제120조에 자연자원의 원칙적 국유화를 인정하고 있다. 또한 제89조에 국무회의 심의사항 중 국유재산처분 기본계획을 포함시켜 재산의 국유를 간접적으로 인정하고 있다. 따라서 우리 헌법은 사유재산과 동시에 국유재산도 인정하고 있음을 알 수 있다. 현실적으로도 국가의 기간산업을 포함하여 넓은 범위에 걸쳐 국, 공유재산을 소유하고 있고 주식의 소유를 통해 대부분의 금융기관과 많은 출자기관을 소유하고 있음을 볼 때 우리 헌법이 인정하고 있는 생산수단에 대한 소유형태를 순수한 사유재산제라 하기에는 무리가 있다고 하겠다. 즉 사유와 공유가 공존하는 혼합소유제라고 해야 할 것이다.

2) 수요 공급의 조정방식

수요공급의 조정이란 개별 경제주체 상호간의 조정원칙과 국가와 개별 경제주체 사이의 상호 조정원칙을 말한다. 상호조정원칙의 기본적인 유형에는 시장경제적 조정원칙과 중앙관리적 조정원칙

칙 및 제 3의 조정원칙이 있다.

조정원칙으로서의 시장경제는 공개된 상태에서의 자유경쟁에 의하여 화폐적 수단에 의한 가격 이 형성되고 또한 생산, 고용 및 분배가 오로지 자유경쟁에 의하여 결정되는 원칙을 의미한다. 따라서 시장경제는 공개된 상태에서의 자유경쟁과 교환수단으로서의 화폐를 바로 바로 그 기본적인 요소로 하고 있다. 특히 시장경제에 있어서의 그 자유경쟁은 필연적으로 개인의 경제적 자유를 전제로 하고 그 경제적 자유는 언제나 정치적 자유와 직결되고 있다. 따라서 그 경제적 자유는 민주주의의 실천을 위한 본질적 전제를 의미하고, 그러한 의미에서 시장경제는 민주주의에 있어서의 자유를 위한 유일한 경제체제를 의미하지 않을 수 없다. 우리 헌법은 전문에서 “...정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하게 하며...” 라고 규정하고 제119조 1항에서는 “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”라고 규정하고 있으며 또한 직업선택의 자유와 거주, 이전의 자유를 규정하여 자유로운 경제활동을 보장하고 있어 우리 헌법에 있어서의 경제질서는 자유경쟁에 입각한 시장경제를 원칙으로 하고 있음을 명백히 밝히고 있다. 이를 따라 민법도 사적자치의 원칙을 대원칙으로 하여 시장경제에 의한 조정원칙을 뒷받침하고 있다. 그러나 헌법 제32조에서는 근로자의 적정임금 보장, 여자와 근로의 특별한 보호 등을 규정하고 제33조에서는 근로자의 근로3권을 규정함으로써 시장경제적 조정과 중앙관리적 조정 및 제3호의 조정원칙을 함께 채용하고 있다.

또한 상·하조정 원칙의 형태는 1)국가가 개별경제주체의 행동에 전혀 간섭하지 않는 것과 2) 계획여건만 조성하는 것, 3)국가가 계획요소를 직접 결정하는 것, 4) 국가가 개별 경제의 계획요소를 결정하나 예외가 인정되는 것 등으로 구분해볼 수 있다. 우리 헌법은 “개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로...”(119조 1항)하지만 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장과 안정과 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 한다”(제119조 2항)는 총괄적인 규정을 두어 필요한 경우에는 계획요건 뿐만 아니라 계획요소도 결정할 수 있도록 하고 있다. 이어서 광물 기타 중요한 자연자원(제120조 1항), 국토와 자원 (제120조 2항, 제121조, 제122조), 농어촌개발(제123조), 대외무역 등의 개별적인 영역에 대해서는 직접규제, 조정하거나 (제119조 2항), 계획수립(제120조 2항, 제123조 1항), 금지(제121조), 제한과 의무부과 (제122조), 보호, 육성(제123조 2항3항, 제125조)할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 우리 헌법상의 상·하조정 형태는 위에서 제시한 모든 유형을 모두 채용하고 있다고 해야 할 것이다.

나. 우리 헌법상의 경제질서

위에서 살펴 본 우리 헌법에서의 경제질서를 규정짓는 기준을 기준으로 할 때 대부분의 다른 국가와 마찬가지로 우리 헌법상의 경제질서가 혼합경제질서인 것만은 분명하다. 그러나 혼합경제질서 중에는 여러 가지 변형된 형태가 있다. 우리의 경제질서가 그 중 어느 것에 해당되는 것인가는 경제적 자유보장을 위한 헌법개정방향을 설정하는 데 매우 중요하다. 그러나 경제질서의 경계선은 명확한 것이 아니므로 결국 우리 경제질서의 기본원칙이 어떤 형태에 가장 많이 근접해 있는가에 따라 결정할 수밖에 없다고 하겠다.

1) 혼합경제질서론에 대하여

우리가 일반적으로 혼합경제질서라고 할 때에는 시장과 계획의 원리가 혼용되는 질서를 말한다. 이러한 의미에서 볼 때 오늘날의 모든 국가의 경제질서는 혼합경제질서를 채용하고 있다고 하

졌다. 계획은 오랜 기간 동안 이데올로기적인 색채를 띠어온 개념이고 그 일부는 오늘날까지도 계속되고 있다. 서방에서는 이러한 개념을 이데올로기로 파악할 뿐만 아니라 생산수단의 사회화나 여러 가지의 거시적, 미시적 경제량에 대한 전면적이고도 명령적인 계획화와 동일시 해왔다.

공산국가에서는 기업관리자에게 결정의 자유를 부여하지 않는 명령적인 다년도 계획을 모든 경제문제나 사회문제를 해결하는 가장 좋은 수단으로 보았다. 이러한 관념 속에는 자본주의 국가의 경제질서는 무계획한 혼란의 경제이고 따라서 점점 격화되는 공황으로 혼란에 빠질 수밖에 없다는 사고가 내포되어 있다. 반대로 서방에서는 어떠한 국가경제계획도 시장경제질서와는 양립할 수 없으며 국가계획은 원칙적으로 경제과정을 개선할 수 없다고 생각하였다.

이러한 이데올로기적 판단은 실제 경제정책의 오랜 경험과 경제학에 대한 재인식으로 어느 정도까지는 불식되어 왔다. 이제 이러한 이데올로기적 분쟁에서 시장경제적 조정과 국가적 통제수단의 기능이나 효율분석에 그 주된 관심을 두고 있다. 이제 계획의 개념은 비이데올로기화 되어 “사실”을 대상으로 분석되고 있다. 오늘날의 계획은 특정한 이데올로기와 결부된 것이 아니라고 보며 특정한 경제질서와 동일시하지도 않는다. 즉 합리적인 행위는 계획적인 행위라고 해석한다. 특히 경제나 경제행위라고 하는 기본개념은 욕구충족을 위한 희소수단의 합리적 이용이라고 하는 의미이므로 계획의 요인을 그 속에 포함하고 있다. 이와 같이 이해한다면 가계나 공공재정의 관리뿐만 아니라 국가의 경제정책 속에서도 계획적인 행위가 나타나게 되는 것이다. 국가의 경제정책이 여러 목적과 목적 적합한 여러 시책의 프로그램을 세워 이를 실현하려고 하는 것이라고 본다면 이는 당연히 계획을 세워야 하는 것이다. 따라서 자유시장경제에서도 국가가 질서, 즉 제도적 조직의 활동준칙을 제정하지 않는다면 합리적인 질서라고 할 수 없다. 따라서 경제에 관한 국가의 계획화를 모두 중앙관리경제와 동일시 할 수는 없다. 유도시장경제의 기본체제에 대응하는 경제질서를 가진 국가에서는 소위 간접자본의 영역이나 공기업에 관한 장기계획을 포함한 공공재정의 분야에서 계획화가 큰 역할을 수행한다. 따라서 이러한 계획화는 시장경제적 조성원칙과 충분히 양립할 수 있다. 즉 이 경우에는 사기업의 미시적 계획만이 아니라 공기업의 여러 계획도 또한 시장에 의해 수립되는 것이다. 이제 계획은 모든 경제질서의 기본원칙에 불가결한 구성요소로 되었다. 따라서 오늘날 모든 자본주의국가는 계획의 수용이라는 면에서는 다소간에 혼합경제적인 요소를 모두 가지고 있다고 하겠다. 결국 혼합경제질서론은 비교경제질서론으로서는 별로 의미가 없다고 할 수 있겠다.

2) 사회적 시장경제질서론에 대하여

사회적 시장경제질서란 “자유와 사회정의라는 '두 개의 커다란 도덕적 목적의 추구를 위한 경제질서' 46)라든가 “경제체의 생산과 분배가 원칙적으로 자유경쟁원칙하에서 행하여지되 경제에 대한 국가의 통제가 정당한 사회적 약자의 보호를 위한 한도 내에서는 국가의 의무로 되어 있는 경제헌법체제.” 47) “자본주의적 자유시장 경제질서를 원칙으로 하되 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 사회주의적 계획경제를 가미한 경제” 48)라고 하거나 또는 니퍼다이 Nipperdey의 이론 49)에 따라 “자유경쟁의 원칙과 경제의 자율성, 국가간섭의 한계설정, 경제적 자유권에 대한 한계설정과 국가간섭의 의무규정, 가격통제의 허용과 사회정책의 수행 등의 요소를 갖춘 경제질서” 50)라고 하고 50) 우리 헌법상의 경제질서도 이에 속한다고 한다. 그러나 이러한 의미의 사회적 시장경제질서론은 '사회정의' 또는 '복지국가'의 실현을 위한다는 '목적'에 지나치게 많은 비중을 두어 국가간섭의 '수단'을 경시하였거나 또는 단순히 자유시장경제에 국가간섭을 인정하는 등의 중앙관리적 조정방식을 도입한 것을 의미하는 사회적 시장경제질서를 포함한 유도시장 경제질

서에 대한 다른 명칭이라고 생각된다.

일반적으로 '사회적 시장경제'란 제2차 세계대전 후 독일에서 수립된 경제질서를 칭한다. 이는 2차대전 후 독일의 양대 정당인 기독교민주연합과 사회민주당의 강령으로 채택되었다. 그런데 사회적 시장경제에 대해서는 오해도 많고 이론가나 실무자마다 그 용어자체에 대한 내포와 외연이 다른 경우가 많아서 혼란스러울 정도이다. 우리 헌법학자도 독일의 사회적 시장경제질서를 혼합경제질서의 다른 이름 정도로 이해하는 경우가 많다. 그런데 사회적 시장경제를 경제질서의 이념으로서 명시적으로 제창한 사상은 독일의 "질서자유주의"이다. 그러므로 이런 의미에서 사회적 시장경제는 자유주의 경제질서를 의미한다. 그럼에도 불구하고 독일의 사회적 시장경제질서에 대한 혼란은 그럴만한 이유가 있는데 이는 두 가지 원인에 의하여 발생한다. 첫째는 사회적 시장경제질서가 경제질서의 이념을 지칭하느냐 아니면 독일에 현실적으로 존재하는 경제시스템을 의미하는가에 따라서 혼란이 야기된다. 즉, 독일의 현실적인 시장경제체제에는 초기부터 사회민주주의적인 요소가 강하게 자리잡았다. 예를 들면 노동자들의 공동결정권이 그것이다. 따라서 영·미권에서는 사회적 시장경제를 시장경제와 사회민주주의적 요소가 혼재된 "혼합경제질서이념"으로 이해하는 경우가 많고, 심한 경우 사회적 시장경제를 사회민주주의와 가까운 것으로 생각하는 경우도 있다. 독일의 현실적 시장경제시스템에 사회민주주의적 요소와 케인지안적 개입주의 요소가 확산되어 온 것은 사실이므로 이러한 판단은 일면 타당하지만, 경제질서이념으로서의 사회적 시장경제는 논란의 여지없이 자유주의 경제질서이다.

오해와 혼란의 두 번째 원인은 사회적 시장경제의 이념자체에 관한 것이다. 즉, 5-60년대 사회적 시장경제의 이념을 제시하고 실천하였던 에르하르트와 뮐러-아르막의 사상 자체에 대한 오해와 60년대 후반부터 70년대 초까지 케인지안 경기조절정책을 시장경제이념에 통합시켰던 사회민주주의자 실러의 사상으로 인한 혼란 때문이다. 전자의 경우 스스로 분명한 자유주의자로 자처하였고 또 객관적으로도 자유주의자들이었지만, 현실정치 속에서 불가피한 절충주의적 정책을 수용하였으므로 사회적 시장경제가 추구하는 바가 혼합경제질서라는 오해가 생겼다. 그러나 이들은 방임주의가 시장경제질서를 붕괴시킬 우려가 있으므로 국가가 강력한 <질서정책>을 실시해야한다는 것을 지적했을 뿐이지, 시장과 계획의 <혼합>을 주장한 것은 아니었다. 즉 그들은 경제질서로서의 사회적 시장경제질서가 자유주의 경제질서라는 점을 분명하게 강조하였다. 그러한 오해는 <사회적>이라는 접두어에 의해서 더욱 악화되었다. 일찍이 하이에크도 사회적 시장경제에서 <사회적>이라는 접두어는 형용모순이라고 비판한 바 있다. 개별경제주체가 사회전체의 이익을 고려해야 하는 시스템은 이미 시장경제질서가 아니라는 것이다. 원래 이 용어는 2차 대전 후 자유시장경제를 채택하면서 전시의 통제경제에 익숙한 독일 국민들을 설득시키기 위해 사용한 것이다. 사회민주주의의 뿌리깊은 전통을 가지고 있는 당시 독일 사회에서 정치적으로 시장질서를 관철시키기 위해서는 "사회적"이라는 용어가 필요했다. 이러한 의미에서 본다면 우리 헌법상의 경제질서를 사회적 시장경제질서라고 하기에는 많은 난점이 있다고 할 수 있겠다.

3) 복지국가의 경제질서

복지국가란 기본적으로 개인의 정치적·경제적·사회적 활동의 자유를 허용하는 자유주의에 입각하면서 경제적 자유경쟁의 결과 나타나는 여러 가지모순을 국가권력의 적극적 활동에 의하여 해소하는 것을 목적으로 하는 국가이다.⁵³⁾ 즉 인간으로 하여금 '인간다운 생활'을 하게 하기 위하여 재정권이나 경제활동을 규제하고 적극적으로 경제정책·사회정책을 실시하는 국가이다.

우리 헌법은 전문에서 '국민생활의 균등한 향상'을 선언하고 기본권 조항에 모든 국민의 인

간다운 생활을 보장하고(제34조), 사회보장·사회복지에 관한 국가의무를 규정하며 (제34조), 나아가 '쾌적한 환경에서 생활할 권리' 를 보장하고(제35조) 경제간섭에 대한 목적을 '균형 있는 국민경제의 실현' (제119조 2항) 에 두어 복지국가 건설을 그 목적으로 천명하고 있다. 또한 헌법은 이러한 목적을 달성하기 위하여 '노동자의 효용의 증진과 적정임금을 보장' 하고(제32조 1항), 근로조건의 기준을 '인간의 존엄성을 보장하도록 법률로서 정할 것' 을 규정하였으며 (제32조 3항), 경제적으로는 '경제에 관한 규제와 조정을 한다' 라고 규정하였다(제119조 2항). 이러한 복지국가 지향적 규정 외에도 복지국가의 경제질서의 여러 특징, 특히 완전고용의 실현, 최저 생활보장, 사회보험제도의 시행, 경제조직의 중간체제, 사회간접자본축적 및 경제목적의 물량 위주정책 등의 현상이 현재 나타나고 있거나 그러한 현상의 실현을 지향하고 있다는 점에서 보면 우리 헌법상의 경제질서는 위에서 기술한 여러 가지 경제질서의 모델 중에서 복지국가의 경제질서에 가장 유사한 경제질서라고 할 수 있겠다.

2. 우리 헌법상 경제간섭의 법적 한계

가. 이념적인 한계

우리 헌법 제119조는 1항에서 “... 경제질서는 ... 경제상의 자유 ...를 존중함을 기준으로 한다” 라고 하고 2항에서는 “국가는 균형 있는 국민경제의 ...위하여 ...” 라고 규정하여 경제에 대한 간섭의 목적을 밝히고 있다. 이는 이미 기술한 바와 같이 우리 헌법상의 경제질서의 이념적인 기초를 밝힌 것으로 자유와 평등을 의미한다고 할 것이다. 따라서 국가가 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 하는 경우에는 이러한 기본가치를 존중하는 범위 내에서만 가능한 것이다. 첫째는 오늘날 우리들의 사적 생활 영역 중 경제생활이 차지하는 부분이 매우 중요한 위치를 점하고 있음을 볼 때 경제에 대한 지나친 간섭은 '자유' 의 내용에 반한다고 하겠다.⁵⁴⁾ 우리 헌법은 이러한 경제상의 자유를 보장하기 위하여 기본권조항에서 경제적 자유권을 규정한 외에 제9장의 경제조항에서 자유시장경제를 우리 경제질서의 기본원칙으로 함을 천명하고 있다. 즉 시장에 의한 조정방식이나 사유재산제도를 그 기본으로 한다. 따라서 시장에 의한 조정방식과 사유재산제도를 폐지하거나 정지 또는 예외로 하는 조치 즉 중앙관리에 의한 조정방식과 생산수단을 전면적으로 도입하거나 그러한 기본질서를 원칙으로 하는 경제질서는 도입할 수 없다고 하겠다. 또한 “국방상 또는 국민경제상 간절한 필요로 인하여 법률로 정하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리하는” (제126조) 경우에도 시장경제나 사유재산제도의 근간을 해칠 정도로 많은 부분을 차지해서는 안될 것이다. 이와 같이 우리 헌법은 '자유' 를 경제질서의 기본적인 가치로 하면서 다른 한편으로는 사회정의의 실현을 위한 다른 가치를 규정하고 있다. 둘째는 '평등' 의 요청이다. 우리 헌법에서 규정한 '평등' 은 제119조 2항에서 “...적정한 소득의 분배를 유지하고 ...” 라고 규정한 데서 알 수 있는 바와 같이 기업활동의 결정권이나 생산활동의 관리형태의 개조를 통한 평등화가 아니라 결과로서 생긴 소득의 분배를 개선하여 인간생활의 기본조건의 최저한을 보장한다는 의미에서의 평등을 실현하려는 것이다. 이러한 수단으로는 누진적인 소득세체제와 사회보장제도의 도입 및 교육기회의 평등화를 촉진하는 재정조치와 고용의 안정화 정책, 노동조합에 대한 기본권보장, 최저임금제도의 실시 등이 가능하다. 즉 우리 헌법에서 규정한 평등의 의미는 '완전한 평등화' 를 보장하거나 제3의 평등주의적 요청 즉 '참가'의 문제를 의미하는 것은 아니라고 해석해야 할 것이다.

나. 수단상의 한계

우리 헌법 제119조 2항은 “...위하여 경제에 관한 규제와 조정을 한다”라고 하여 경제에 대한 국가간섭의 ‘영역’과 ‘수단’에 대해 언급하고 있다. 또한 제9장의 경제 조항에서 일반적 또는 특정한 영역에 대해 여러 가지의 규제수단을 규정하고 있다. 즉 경제에 대한 규제·조정, 특허, 계획, 금지, 제한과 의무부과, 보호, 육성, 국·공유화, 자문기관 설치 등 권력적·비권력적, 직접적·간접적 수단을 헌법 스스로 규정하거나 위임하여 구사할 수 있도록 하고 있다. 또한 법률에 위임하는 경우에는 헌법 제 37조 2항의 일반적 법률 유보와의 관계에서 경제적 기본권의 본질적 내용에 대한 침해금지 조항이 적용될 것인가가 문제이다. 그 적용에 대해서는 부정적인 견해(56)가 있을 뿐만 아니라 설령 긍정적으로 해석한다고 할지라도 원인 조항이 지나치게 추상적이고·포괄적일 뿐만 아니라 제9장 경제 조항의 포괄적인 규제 조항으로 볼 때 경제에 대한 국가간섭수단의 한계는 제119조 1항의 자유시장경제라는 기본원칙에 의존하는 수밖에 없다고 하겠다. 이 경우 제 119조 1항과 그 이하의 경제 조항과의 해석상의 마찰은 법익교량의 원칙(57)에 의해 해결할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 원칙과 해석방법에 의존한다고 하더라도 형식적으로 경제에 대한 국가간섭에 ‘수단상’의 한계나 ‘영역상’(58)의 한계를 설정하기는 매우 곤란하다고 하겠다.

IV. 외국 헌법상의 경제조항 또는 경제 관련 판례

1. 바이마르헌법과 기타 신생국가의 경제헌법

자유주의에서의 경제는 오로지 자연적 질서로서의 사회 즉 개인의 고유한 영역으로서 국가는 다만 그 자연적 질서만을 보장해야 하는 중립적 입장이 요청되기 때문에 모든 경제적 문제는 헌법과 관계없는 헌법외적인 문제를 의미했다. 근대헌법에 경제문제가 등장하게 된 것은 바이마르헌법을 그 시발로 한다. 다만 바이마르헌법에서의 경제의 헌법화는 그 헌법규정 당시의 특수한 역사적 상황 즉 패전국가로서 전쟁에 의해 파괴된 경제의 재건과 사회민주당이 제헌의회의 중심적 세력이었다는 등의 상황을 그 배경으로 한 것이지만 경제의 헌법화는 대체로 다음과 같은 이유 때문이라고 하겠다. 첫째 근대 자본주의적 경제의 공업경제적 구조에로의 발전에 따라서 노동자의 경제적 조직에의 참여와 그 사회적 생산에 대한 정당한 분배의 요청이다. 둘째는 제1차 대전 이후의 경제적 위기의 타개책이었다. 셋째는 근대 국가에서의 사회적 정의의 요청이다. 기독교적 윤리에서의 출발된 이러한 사회적 정의에의 요청은 재산이 없는 한 자유가 없다는 관념에 의하여 모든 개인에게 그 생존을 보장하게 할 수 있는 자유의 사회적 분배를 요청하고 있다. 즉, 모든 사람의 자유는 그 각자의 경제적 독립을 위한 국가의 배려가 요구되고 여기에 근대 헌법에서 경제적 문제가 헌법화하는 이유가 있다.

이러한 경제헌법의 대표적인 선례라고 할 수 있는 바이마르헌법은 제2편 제5장 ‘경제생활’에서 경제질서에 관해 규정하면서 종래와 같은 형식적 자유권 이외에 특히 경제적 약자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 생존권적 기본권과 공공복리를 위해서는 경제적 자유를 제한할 수 있다는 획기적인 원칙을 선언하고 있다. 바이마르 헌법의 이와 같은 규정은 제2차 대전 후의 신생독립국가들의 헌법에서 그 예를 찾아 볼 수 있다. 바이마르헌법은 결국 나치독일의 탄생으로 비극적 종말을 맞이했고 바이마르헌법이나 사회주의 국가의 영향을 받아 헌법에 경제 조항을 둔 여러 신생국

가들 대부분이 경제적 성공을 이루지 못한 점에서도 국가의 과도한 간섭을 규정한 헌법들이 우리 헌법의 모델이 될 수는 없다고 하겠다.

2. 미국헌법

제정 당시의 미국헌법상의 경제와 관련된 조항은 제1조 8항의 주간통상(州間通商) 조항, 화폐, 유가증권과 통화의 위조, 저작권과 발명권, 제9항의 조세 또는 관세 및 제10항의 계약 조항, 수출입에 대한 간접세와 관세 조항 등이었다. 그 후 여러 번의 수정 조항이 추가되었으나 경제에 관련된 조항들은 수정 4조(재산의 안전을 보장받을 권리), 5조(법률에 의한 재산 수용 및 정당한 보상), 14조의 적법절차 조항(적법절차에 의하지 아니한 재산박탈 금지)과 수정 18조(주류거래금지), 21조(제18조의 폐지)의 주류업에 대한 규제조항을 제외하면 변경되거나 추가된 조항이 없다.

그런데도 이러한 경제 조항들이 오늘날도 규범력을 가지는 것은 다른 조항들과 마찬가지로 연방대법원의 판결에 따라 그 의미하는 내용이 변경되어 왔기 때문이다. 즉 연방헌법 제3조 1항에 의해 1789년에 설치된 연방대법원은 ‘적법한 직무집행 기간 동안, During Good Behavior’ 본인이 원하는 대로 재직할 수 있고 재직기간 중 부정행위가 있을 때도 상원의 탄핵결정에 의해서만 파면될 뿐이다. 이러한 거의 완벽한 신분상의 보장과 법률해석의 유연성에 힘입어 실제로 법관들은 어떤 사건에 있어서나 자신의 개인적인 선호를 판결에 반영하는 지극히 광범한 자유를 누려왔다. 또한 대체로 그들은 신성불가침의 ‘선택의 특권’을 누려 선판례를 번복하고 자신이 원하는 대로 새로운 판례를 창조할 수도 있다. 그리하여 대부분의 경우 법원의 판결을 좌우하는 것은 어떤 결과가 바람직하냐에 대한 법관들의 소신이였다. 그런데 대법원이 판결함에 있어 주된 관심사는 개별적 사건에 있어서의 정의보다는 사회적 또는 법원칙상의 중요성이였다. 따라서 경제에 관련된 헌법 조항에 대한 그들의 해석은 곧 중요한 하나의 법원칙이 되었고 이러한 법원칙은 대법원을 구성하고 있는 법관들의 철학적 가치태도, 신조 등에 따라 변화를 거듭했다.

그러므로 미국의 경제헌법을 개관하는 데도 연방대법원의 법관의 소신과, 같은 소신을 가진 법관의 구성비의 우열을 기준으로 하여 시대를 구분하고 법 원리를 발견해 내는 것이 바람직하다. 그런데 미국정치제도 아래서는 정치적 논쟁은 곧 사법쟁송이 되는데, 미국의 모든 정치적 이슈 중 가장 근본적인 것은 경제적 약자와 강자간의 정치적, 경제적 긴장이었고 이러한 긴장은 대법원까지 계속되어 그 판결의 결과가 경제 헌법에 관한 대법원사의 중심부가 되었다.

이와 같이 미국의 헌법은 우리 나라의 경제 조항과 같은 조항을 두지 않고 있으면서도 그때그때의 시대사조와 권력구조, 경제 사정을 감안하여 헌법 속의 일반 조항을 통해 이를 탄력적으로 해석함으로써 200년 동안 경제에 대한 헌법의 규범력을 행사해 왔다. 이는 연방대법원의 구조와 대법원판사들의 지혜, 정치 권력자의 인내와 국민들의 신뢰가 그 바탕이 되었다. 뿐만 아니라 연방대법원의 위헌법률심사권과 광범한 헌법해석권을 통한 법창조력에 힘입은 바 크다. 우리 나라도 이제 명실상부한 헌법재판제도가 정착되어 있고 이에 대한 국민의 신뢰가 더욱더 발전되리라고 본다. 따라서 이러한 제도를 잘 활용한다면 경제 조항을 굳이 헌법에 나열하여 헌법 해석기능을 위축시킬 필요는 없다고 할 것이다.

3. 독일헌법

본 기본법 제정자들에게는 바이마르로부터의 경험에서 헌법실체의 공동화를 방지하기 위한 안전판을 구축하는 것이 중요하였다. 본 기본법은 “기본법상의 자유주의적 질서에 반하는 기본권의

남용을 인정하지 않고 오히려 국민 스스로 자유주의적 질서를 방어할 수 있는 장치를 두며 이 근본질서들의 적들이 형식적으로 합법성의 범위 안에서 활동한다 할지라도 그 적들을 용서하지 않는 민주주의를 취했다. 즉 바이마르 공화국이 '가치중립적 민주주의'라면 독일연방공화국은 가치와 결합되어 그 반대자들을 감시하고 그 반대자들과 투쟁하는 '방어적 민주주의'로 바뀌었다는 점이다.

그러나 경제 조항에 관한 한 독일 기본법은 비스마르크 제국 이래로의 경험을 바탕으로 자유주의 원칙과 사회적 원칙을 서로 조정시키고 개인의 자유와 사회적 구속성에 대해 동등한 비중을 둔 체제로 창출하려고 하였다. 독일의 헌법학자인 크뤼거는 "기본법은 경제헌법에 대하여 적극적인 결정을 내리고 있지 않은 것이 명백하며 어떤 경제체제를 위한 암묵적인 결정도 포함하고 있지 않다. 또한 기본권이 선언한 이념에서도 경제생활을 형성하기 위한 어떤 규정도 이끌어 낼 수 없다"고 주장하고 있다.

연방헌법재판소도 '경제정책적 중립성'이란 원칙을 계속 견지해 왔다. 헌법의 경제정책적 중립성에 의해 보장받는 광범위한 발전 가능성은 기본법 자체에서 나오는 일정한 한계를 갖는다. 즉 무제한한 자유주의적 경제입법은 제2조 제1항과 제14조 2항, 제15조 및 제20조 제1항의 사회국가적 이념에 위반되는 것이며 순수한 사회주의적 경제정책은 제2조 1항, 제11조, 제12조 및 제 14조 1항에 위배된다. 연방헌법재판소는 기본법의 경제정책적 중립성은 입법자에게 기본법을 존중하는 범위 내에서 그때 그때의 사항에 적합한 경제정책을 수행할 수 있도록 해 준다고 판시했다.

기본법 제정시의 서독이 우리 헌법 제정시의 우리 나라와 사회주의국가와의 대치라는 상황에서는 유사함에도 불구하고 기본적인 경제질서에 대해 중립적인 태도를 견지하고 자유민주주의적 정치체제를 유지하면서 시장경제의 또 다른 하나의 모델을 제시하여 지속적인 경제 성장을 이룬 점으로 미루어 보아 헌법에 경제규제를 위한 자세한 근거규정을 둔다는 점이 경제발전에 도움이 되지 않는다는 점을 알 수 있다. 따라서 우리 헌법의 제정이나 해석에서 늘 이론적 뒷받침을 해온 서독 기본법의 예를 좇는다고 할지라도 경제규제를 위한 우리 헌법상의 여러 규정들은 설득력이 없다고 할 것이다.

V. 우리헌법의 개정방향

1. 경제에 대한 간섭현황과 문제점

우리 나라의 국가간섭제도는 도입한 연수가 많이 경과하였고 도입 당시와 현재에는 그 배경이 되는 사회적·경제적 제 사정이 크게 변화한 분야가 많다. 따라서 시간의 경과에 따라 변화하는 사회적·경제적 사정이나 피규제 기업의 상황 등에 항상 주의를 기울여 현재의 국가간섭의 목적이 합리적인가, 간섭의 범위·수단이 목적에 비추어 적절한가, 또한 새로운 국가간섭제도의 도입이 필요한가 등을 재음미해 볼 필요가 있다고 생각한다.⁸⁸⁾

우리 나라의 국가간섭제도의 특질⁸⁹⁾은 대체로 ① 국가간섭제도가 일단 도입되면 일체 폐지되지 않고 장기적·일반적으로 확대·강화되어 가는 경향이 있는 점, ② 국가가 필요 이상으로 기업의 사업활동에 개입하는 경우가 많아 사업자의 국가에 대한 의존성이 강하고 사업자의 자기 책임의식이 희박한 경향이 있다는 것, ③ 국가간섭제도의 도입 당시와 현재에는 사회적·경제적 사정이나 업계의 상황이 크게 변한 경우가 있다는 것, ④ 전신통제 등의 영향이 아직도 남아 있다는

것, ⑤ 경제정세의 변화나 소비자의 수요의 변화에 적절하고도 신속하게 대응하지 못한다고 생각 되는 것 등이 있다.

따라서 이러한 국가간섭제도는 경쟁정책의 관점에서 보아, ① 그 운용과정에서 기존업자의 기득권의 옹호나 일률적으로 운용하려는 경향이 있어 한계사업자의 온존과 우수한 사업자의 신규참가를 저지하며 사업자의 창의와 열성의 발휘를 방해함으로써 경제의 효율성을 해할 우려가 있다는 점, ② 운용 과정에서 특정 업계 전체를 옹호함으로써 업계 전체의 활력의 감퇴 및 발전의 저해를 초래하여 산업간의 최적의 자원배분에 손실을 초래할 우려가 있다는 것, ③ 국가간섭제도를 근거로 한 사실상의 행정제도에 의한 지나친 개입으로 피규제 사업자의 활동을 필요 이상으로 제약한다는가 과도한 부담을 과하는 등의 염려가 있다는 것, ④ 경제 이외의 상황에 의해 경제에 대한 간섭이 행해짐으로써 경제활동에 대한 예측 가능성의 저해와 기업인의 의욕상실로 인한 경제효율의 위축이 있을 염려가 있다는 것, ⑤ 정부규제산업의 국제경쟁력을 감퇴시킬 우려가 있고 특히 수입규제 등을 실시하는 경우에는 자유무역주의에 반하게 되고 또한 국제적인 자원의 최적 배분을 해할 염려가 있는 것, ⑥ 무엇보다도 경제 영역에 대한 과도한 국가간섭으로 경제적 자유를 침해함으로써 그와 밀접한 관계가 있는 정치적 자유를 위태롭게 하게 되어 '자유'를 최우선의 가치로 두고 있는 우리 헌법상의 기본질서를 위협하게 된다는 점 등의 폐해가 인정된다고 하겠다.

그 외에 순수한 경제적 효율의 측면에서도 우리 경제가 발전 변모하게 됨에 따라 질·양면으로 과거와는 판이하게 다른 구조적 불균형과 새로운 문제들이 속출하였으며, 지난날의 성장 요인이 점차 성장 장애요인으로 변모하게 되었다.90) 즉 지난날의 국가간섭을 통한 외연적 성장은 우리 경제의 체질적 취약성과 성장잠재력의 마모를 가져왔으며 특히 국가가 직접기업의 투자, 제품, 가격, 판매, 수출 등에 관한 의사결정에 관여, 물량적 목표만을 달성하려 함으로써 우리 경제의 자원과 능력의 한계를 넘어서고 투자의 효율분기점을 넘어서게 되었다. 따라서 앞으로 계속 고도산업화와 안정적 성장을 기하기 위해서는 새로운 성장 요인(경제의지, 과학기술, 지식의 향상, 저축과 투자의 효율, 기업가정신 등)의 조성이 시급하게 되었고, 신 경제정책의 구상과 실천이 긴요하게 되었다. 즉 앞으로는 외연적 성장이란 개방경제체제하에서 내외수산업을 막론하고 생산성 향상을 통한 성장 또는 유치산업의 경쟁산업화예의 성장을 말한다. 이러한 내연적 성장을 이룩하는 과정에서만 경쟁-자율-경제안정-경제발전이 장기적으로 가능하게 될 것이다.

그런데 현행 헌법에는 이와 같이 변모한 우리 경제의 전환기적 특질과 기존방향과는 거리가 먼 구태의연하고도 불명료한 조문의 나열밖에 없으므로91) 앞으로의 경제정책의 기본정신과 국가가 경제에 간섭할 수 있는 영역과 수단의 한계를 명백히 제시할 필요가 있다고 생각된다.

2. 헌법 개정 방향

경제에 대한 과도한 간섭은 국민의 자유보장이나 경제적 효율의 신장에도 결코 바람직하지 못함을 위에서 살펴보았다. 따라서 이제부터라도 국가가 '해야 할 일'과 '해서는 안 되는 일'을 구분하고 '해서는 안 되는 일'에는 국가의 손을 거둬들임으로써 경제적 효율과 국민의 자유를 함께 보장해야 할 것이다. 우리 나라가 이러한 경제질서를 지향하는 데에는 서독의 사회적 지상경제질서의 이론적 기초를 제공하였으며, 오늘날의 선진제국의 경제질서에 강력한 영향력을 행사하고 있고, 적어도 앞으로 오랜 기간동안 우리들의 생각을 지배하게 될 신자유주의 사상이 많은 참고가 될 것이라고 생각된다. 이러한 사상을 근간으로 하여 경제적 자유를 보장하기 위한 우리 헌법의 바람직한 개정방향에 대해 구체적 조문을 들어 살펴보려고 한다.

가. 헌법 제11조 1항 (평등권)

현행 헌법 제11조 1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정하고 있다. 제11조 1항 후단의 <모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다>라는 조항은 기회의 평등이 아니라 결과의 평등으로 해석될 여지가 있다. 이는 현실적으로나 기술적으로 실현이 불가능할 뿐만 아니라 <법 앞의 평등>조항이나 헌법전문에 나타난 <기회의 평등>과도 상치될 뿐만 아니라 러시아 헌법을 제외하고는 어느 나라 헌법에서도 그 예를 찾아볼 수 없는 조항이다. 따라서 제11조 1항 전단은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”로 하고 1항 후단은 2항으로 독립조항을 두어 독일헌법 제3조 3항을 참조하고 세계화와 우리 나라의 현실을 참고하여 “모든 국민은 성별, 가문, 인종, 언어, 출신지, 혈통, 신앙, 출신학교 및 종교적, 정치적 견해로 인하여 차별을 받지 아니한다”로 개정되어야 할 것이다.

나. 헌법 제15조 (직업선택의 자유)

현행 헌법 제 15조는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다”라고 규정하고 있다. “직업<선택>의 자유라고 표현하고 있으나 이는 단순히 “선택”만을 보장하는 것이 아니라 직업을 “선택”하고 “행사”하는 “직업의 자유”가 헌법에 명문화된 것이라고 보아야 할 것이다.⁵⁶⁾ 허영 437. 따라서 직업선택의 자유를 직업의 자유로 개정하여야 할 것이다.⁵⁷⁾ 허영 437. 그리고 직업의 자유와 관련하여 영업의 자유조항을 신설하여야 할 것이다. 영업의 자유가 직업의 자유의 한 내용으로 간주될 수 있겠으나 이는 자연인의 경우에는 타당하나 법인의 경우에는 직업의 자유자체를 의미한다.⁵⁸⁾ 허영 440. 그리고 오늘날의 경제활동의 주체는 자연인이라고 하기보다는 오히려 법인이 차지하는 비중이 높은 것을 감안 할 때 기업의 자유조항을 별도로 두어 기업의 자유를 보장해주는 것이 경제적 자유를 신장시키는데 바람직 할 것이다. 따라서 현행 헌법 제15조를 1항과 2항으로 나누어 1항은 “모든 국민은 직업의 자유를 가진다”로 개정하고 2항은 “모든 국민은 기업을 설립하고 경영하는 자유를 가진다. 국가는 법률에 의하지 아니하고는 기업에 대해 어떠한 간섭도 할 수 없다”라고 규정하여야 할 것이다.

다. 21조 3항 (통신, 방송의 시설기준 및 신문의 기능에 대한 법률유보조항)

현행헌법 제21조 3항은 “통신, 방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이 조항에 근거해서 하위법률들이 정기간행물에 대한 등록제도와 발행정지명령 및 등록취소제도, 신문, 통신발행의 시설기준, 방송국의 개국, 휴업, 폐업신고제도, 종합유선방송의 허가, 재허가, 허가취소제도, 출판사와 인쇄소의 등록 및 등록취소 등을 통해 이들 사업의 참여와 운영에 대해 많은 간섭을 하고 있다. 이는 비단 언론, 출판의 자유에 대한 제한일 뿐만 아니라 이러한 사업에 대한 경제적 간섭으로 동 조항은 폐지되어야 마땅할 것이다. 물론 이러한 헌법은 다른 나라에서는 찾아볼 수 없다.

라. 헌법 23조 (재산권의 보장)

현행 헌법 제 23조 1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”

라고 하여 국민이 현재 소유하고 있는 재산권의 보호에 대해서만 규정하고 있을 뿐 국가내의 전 재산에 대한 소유의 기본적인 형태 즉, 국유를 원칙으로 할 것인가, 사유를 원칙으로 할 것인가에 대한 규정은 아무 곳에서도 찾아볼 수 없다. 따라서 현행 헌법을 문리대로 해석하면 헌법 제 23조 3항에 의해 정당한 보상을 지급하면 공공의 필요가 있는 경우 법률로써 국가가 모든 재산권을 수용, 사용 또는 제한을 할 수 있으며 그 수용, 사용 또는 제한의 정도는 한계가 없다고 하겠다. 현실적으로도 그 동안 국토 건설계획, 도시계획 및 국방이나 대통령 경호의 필요에 의해 광범한 범위에 걸쳐 국민의 재산권에 제약을 가해 왔다. 국가가 국가기간 산업을 소유하고 은행의 주식을 소유함으로써 국내의 거의 모든 기업에 대해 간접적으로 재산권을 행사해 온 것도 사실이다. 또한 사영기업도 제126조에 의해 합헌적으로 국유 또는 공유로 할 수 있다. 이와 같은 사유재산제도에 대한 위협적 조항과 헌법현실은 단순히 경제질서의 기본요소를 해치는 것만이 아니라 기본권보장의 전제이며 자유주의적 정치체제를 지탱하는 초석을 위태롭게 하는 것이라고 할 것이다. 통일 헌법제정을 준비하는 면에서도 철저한 사유재산제도를 명문화 해두는 것이 필요할 것이다. 따라서 제1장 총강 제 5조 1항에 “대한민국의 소유제도는 사유재산제도를 원칙으로 한다” 라는 새로운 조항을 신설하여 사유재산제도의 보장을 규정하는 것이 바람직 할 것이다.

현행헌법 제23조 2항은 “ 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다” 라고 규정하여 재산권 행사의 사회기속성을 명문화하고 있다. 그러나 이 조항은 재산권의 행사는 개인의 이익에 따라 자유로이 하는 것이 원칙이고 다만 필요하고도 부득이한 경우에는 국가가 일정한 기준을 정해 공공복리를 고려해서 행사하여야 한다고 해석하기보다는 오히려 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하는 것이 원칙인 것으로 해석될 여지가 많다고 하겠다. 실제로 모든 국민이 개인의 이익보다는 공공복리를 우선적으로 고려하여 재산권을 행사한다면 시장경제질서의 근본이 와해될 것이다. 또한 2항이 헌법 제9장의 경제조항의 이념적 기초가 되고 있다. 59) 허영 458. 따라서 2항을 폐지하고 일본헌법의 예에 따라 1항 후단을 “그 내용과 한계는 공공복리를 고려하여 법률로 정한다”라고 규정하여 공공복리에 적합한 재산권 행사의 기준을 명백히 함으로써 23조 1항의 규정이 재산권보장을 원칙으로 하되 그 행사에는 공공복리를 고려하도록 하는 조항이 되도록 해야 할 것이다.

마. 헌법 제 32조 (근로의 권리)

현행헌법 제32조는 1항부터 6항을 두어 고용증진과 적정임금 및 최저임금제보장, 근로의 의무조항, 근로조건의 기준, 여자·연소자, 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족의 취업에 대해 규정을 두고 있다. 이는 국가가 간섭할 일이 아니라 33조에 보장한 근로자의 근로3권이라는 무기를 가진 근로자와 경영자가 계약에 의해 자율적으로 기업의 사정에 따라 탄력적으로 처리하도록 하는 것이 경제적 효율이나 기업의 자유와 근로의 자유에도 합당한 일이라 할 것이다. 따라서 본 조항은 폐지되어야 할 것이다.

바. 헌법 제 33조 2항, 3항 (공무원과 방위산업체 종사자의 근로 3권)

현행 헌법 제33조 2항, 3항은 공무원과 방위산업체 직원의 근로3권을 제한하고 있으나 이를 폐지하여야 할 것이다.

사. 헌법 제 35조 3항 (국가의 주택개발정책)

현행 헌법 제35조 3항은 “ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다 ”라고 규정하여 주택개발정책을 통한 주택사업에 간섭을 허용하고 있으나 이는 주택건설업에 대한 간섭으로 오히려 국민의 주거생활을 해치는 결과를 낳게될 가능성이 높기 때문에 이를 폐지하여야 할 것이다.

아. 헌법 제 37조 2항 (기본권의 일반적 법률유보)

현행 헌법 제37조 2항은 “ 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한 할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다” 라고 규정하여 기본권에 대한 일반적 인 법률유보 규정을 두고 있다. 헌법이론적으로는 이러한 일반적 법률유보조항에 대해 이를 기본권제한 입법의 한계를 명백히 밝힌 것으로 보아 이를 기본권보장을 위한 순기능적인 것으로 이해하기도 하나⁵⁹⁾ 허영 280. 실질적으로는 국민의 모든 권리와 자유는 필요하다면 법률로써 제한할 수 있다는 법률유보의 역기능적인 해석을 유도해내는 기능을 할 수 있다. 또한 이러한 입헌례는 다른 나라에서도 찾아볼 수 없다. 따라서 독일을 비롯한 다른 나라의 예에 따라 헌법 37조 2항을 폐지하고 필요한 경우에는 개별적 법률유보조항을 두는 방법을 택해야 할 것이다.

자. 헌법 제46조 3항 (국회의원의 이권개입금지)

현행 헌법 제46조 3항은 “ 국회의원은 그 지위를 남용하여 국가, 공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리, 이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다”라고 규정하여 국회의원이라는 신분을 이용한 경제적 간섭을 금지하고 있다. 국회의원들의 이권행위를 금지하고자 한 취지를 이해할 수 있으나 이는 한 국가의 헌법사항이라고 하기에는 지나친 듯하다. 만약 이러한 조항을 굳이 두어야 한다면 헌법 제7조의 공무원에 관한 사항에 3항을 신설하여 동일한 내용을 규정해야 할 것이다.

차. 헌법 제51조 1항 (대통령의 긴급제정경제명령)

현행헌법 제51조 1항은 “ 대통령은 내우, 외환, 천재, 지변 또는 중대한 재정, 경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정, 경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다 ”고 규정하여 법률적 효력을 가지는 대통령의 긴급명령권을 부여하고 있다. 대통령이 긴급재정, 경제명령을 발하기 위해서는 네 가지 제한을 두긴 했지만 이는 다른 나라의 입헌례에서도 볼 수 없고, 실제로 그 실효성에 대해서도 의구심이 생길 뿐만 아니라 국민의 기본권에 대한 중대한 침해이므로 이를 폐지해야 할 것이다.

카. 헌법 제 9장 경제

현행헌법은 제9장에 경제조항을 따로 두고 제119조에 우리 헌법의 경제질서에 대한 이념적 기초를 밝히고 120조에서 127조까지 개별적인 경제조항을 두고 있다. 이러한 헌법례를 다른 나라에

서는 찾아 볼 수 없고 개별적인 경제조항은 헌법 사항이라기보다는 법률의 규정을 통해서도 그 취지를 충분히 살릴 수 있기 때문에 헌법 제 9장의 경제조항은 모두 폐지하여야 할 것이다. 다만 제 119조 1항은 우리 나라의 경제질서의 이념적 기초에 관한 사항이기 때문에 헌법 제1장의 총강 제5조를 신설하여 2항에 규정하는 것이 바람직할 것이다.

이상에서 경제적 자유를 보장하기 위해 경제문제와 관련된 우리 헌법을 어떻게 개정하는 것이 바람직한 것인가에 개별적인 헌법조항을 중심으로 살펴보았으나 이는 개인적인 시안에 불과할 뿐 이에 대한 많은 연구가 있어야 할 것이다. 또한 이 헌법이 전두환 정권 말기에 제정되었다는 점을 감안하여 헌법전반에 걸쳐 활발한 연구가 진행되어야 할 것이다.

자료 1. 주요국 헌법상의 경제조항 대비표

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법	
平等權	<p>第11條 ①모든 國民은 法앞에 平等하다. 누구든지 性別·宗教 또는 社會的 身分에 의하여 政治的·經濟的·社會的·文化的 生活의 모든 領域에 있어서 差別을 받지 아니한다.</p> <p>②社會的 特殊階級の 制度는 인정되지 아니하며 어떠한 形態로도 이를 創設할 수 없다.</p> <p>③憲章 등의 榮典은 이를 받은 자에게만 效力이 있고 어떠한 特權도 이에 따르지 아니한다.</p>	<p>제1조 제9절 8항 合衆국은 귀족의 칭호를 수여하지 아니한다. 누구든지 合衆국정부 밑에서 보수를 받거나 신임에 의한 관직에 취임한 자는 연방의회 의 승인을 얻지 아니하고는 국왕. 공후 또는 타국가로부터 어떠한 종류의 증여. 봉급. 관직. 또는 칭호도 받지 못한다.</p> <p>제1조 제10절 1항 각 주는 권리박탈법, 소급처벌법 또는 계약상의 의무를 해하는 것 같은 법률을 제정하거나 또는 귀족의 칭호를 부여하지 못한다.</p> <p>수정헌법 제14조 1항 어느 주도 合衆국시민의 특권 또는 면제를 제한하는 법률을 제정하거나 시행하지 못하며 법률이 정하는 적법절차에 의하지 아니하고는 누구에 대하여도 생명, 자유 또는 재산을 박탈하거나 또는 그 관할하에 있는 누구에 대하여도 법률에 의한 균등한 보호를 거부하지 못한다.</p>	<p>第3條 ①모든 국민은 법앞에 평등이다.</p> <p>②男子와 女子는 平等한 權利를 가진다.</p> <p>③모든 國民은 그 性別·家門·人種·言語·出身地 및 血統·信仰·宗教的 또는 政治的 見解로 인하여 差別 또는 特權을 받지 아니한다.</p>	<p>제14조 1항 모든 국민은 법 앞에 평등이며 인종. 신조. 성별. 사회적 신분 또는 문명에 의하여 정치적 경제적 사회적 관계에 있어서 차별되지 아니한다.</p> <p>2항 화족 기타의 귀족의 제도는 이를 인정하지 아니한다.</p> <p>3항 영예, 훈장 기타 영전의 수여는 여하한 특권도 수반하지 아니한다. 영전의 수여는 현재 이를 가지고 또는 장래 이를 받을 자의 일대에 한하여 그 효력을 가진다.</p>	<p>제14조 1항 모든 국민은 법 앞에 평등하며 또 권리에 있어서 평등한 것으로서 출생하고 또한 생존한다. 社會的 差別은 오직 共同的 利益이 基하여서만 認定된다.</p> <p>第6條 .....法은 保護를 주는 境遇에도 處罰을 加하는 境遇에도 모든 자에게 동일하여야 한다. 모든 시민은 법이 눈으로 평등한 것이므로 그 능력에 따라 또한 그 德性 및 才能以外的 差別을 除外하고 平等하게 모든 公的 位階地位 및 職務에 就任할 수 있다.</p> <p>(프랑스 第5共和國) 前文 佛蘭西人民은 1789年의 人權宣言이 確定하고 1946年의 憲法前文이 確認 및 補完한 人間의 權利와 國民主權의 原則에 對한 깊은 사랑을 嚴肅히 宣言한다. 이 원칙 및 인민의 자유로운 자기결정의 원칙에 의거하여 공화국은 이들 원칙에 찬성의 의사를 표명</p>	<p>(프랑스 人權宣言) 第1條 사람은 자유이며 또 권리에 있어서 평등한 것으로서 출생하고 또한 생존한다. 社會的 差別은 오직 共同的 利益이 基하여서만 認定된다.</p> <p>第6條 .....法은 保護를 주는 境遇에도 處罰을 加하는 境遇에도 모든 자에게 동일하여야 한다. 모든 시민은 법이 눈으로 평등한 것이므로 그 능력에 따라 또한 그 德性 및 才能以外的 差別을 除外하고 平等하게 모든 公的 位階地位 및 職務에 就任할 수 있다.</p> <p>(프랑스 第5共和國) 前文 佛蘭西人民은 1789年의 人權宣言이 確定하고 1946年의 憲法前文이 確認 및 補完한 人間의 權利와 國民主權의 原則에 對한 깊은 사랑을 嚴肅히 宣言한다. 이 원칙 및 인민의 자유로운 자기결정의 원칙에 의거하여 공화국은 이들 원칙에 찬성의 의사를 표명</p>	<p>第34條 소聯邦市民은 出身成分, 社會的地位 및 財產程度, 民族別 및 人種別 所屬, 性別, 教育, 言語, 宗教에 對한 態度, 職業의 種類와 特性, 居住地 등 그 밖의 事項에 拘得됨이 없이 法앞에서 平等하다. 소聯邦市民의 平等權은 經濟的·社會的·文化的 生活의 모든 分野에 걸쳐 保障된다.</p> <p>第35條 소聯邦에서 女性은 男性과 同等한 權利를 갖는다. 이 權利의 實現은 教育·職業訓練·勤勞·報酬·昇進·會社·政治 및 文化活動에 있어서 同等한 權利를 女性에게 賦與하고 女性의 勞動과 健康保護에 關한 特別措置를 세우며 妊婦와 母親에게 有給休暇 및 그 밖의 特典賦與, 어린 子女를 가진 女子의 漸進的 勞動時間 短縮, 母子에 對한 法的 保護와 精神的, 物質的 援助에 依해 保障된다.</p>	<p>第5條 中華民國의 各民族은 一律로 平等하다.</p> <p>第7條 中華民國의 人民은 男女·宗教·種族·階級·黨派의 差別없이 法律上 一律로 平等하다.</p>	<p>第109條 ①모든 독일 국민은 법률앞에 평등하다.</p> <p>第109條 ①.....남녀는 원칙으로 공민으로서의 동일한 권리를 가지며 의무를 진다.</p> <p>第119條 ②婚姻은 男子와 女子가 同等한 權利를 가지는 것을 基本으로 한다.</p> <p>第128條 ①모든 公民은 法律의 定하는 바에 의하여 그 才能 및 役務에 應하여 差別없이 公職에 就任할 수 있다.</p> <p>第136條 ①私人 및 公民으로서의 權利 및 義務는 信教의 自由의 行使를 條件으로 하여 또는 이에 의하여 制限되지 아니한다.</p>

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
					<p>하는 해외영역에 대하여 자유·평등·박애에 관한 공동의 이상에 기초를 두고 해외영역의 민주적발전을 목적으로 하여 考案된 新制度를 제공한다.</p> <p>제2조(國體, 平等權等) ①佛蘭西는 不可分的·非宗教的·民主的·社會的인 共和國이다. 佛蘭西는 門閥, 人種 또는 宗教의 差別없이 市民에 대하여 法律앞에서 平等을 保障한다. 佛蘭西는 모든 信仰을 尊重한다.</p>			
<p>居住·移轉의 자유</p>	<p>第14條 모든 國民은 居住·移轉의 自由를 가진다.</p>		<p>第11條 ①모든 獨逸人은 全聯邦內에서 移轉의 自由를 가진다. ②이 權利는 오직 法律의 根據에 基하여서만이 그리고 充分한 生活의 基礎가 없고 그 結果 一般公衆에 特別한 負擔을 生하는 境遇 또는 放任에 對 하여 少年을 保護하고 傳染病의 危險을 防止하고 혹은 犯罪行爲를 豫防하기 爲하여 制限할 수 있다.</p> <p>第16條 ①獨逸國籍은</p>	<p>第22條 ①누구든지 公共의 福祉에 反하지 아니하는 限 居住·移轉 및 職業選擇의 自由를 가진다. ②누구든지 外國에 移住하거나 國籍을 離脫하는 自由를 侵害받지 아니한다.</p>			<p>第10條 人民은 居住와 移轉의 自由를 가진다.</p>	<p>第111條 모든 獨逸人은 全獨逸國內에 있어서 移轉의 自由를 가진다. 第112條 ①모든 獨逸人은 獨逸以外의 諸國에 移住하는 權利를 가진다. 獨移住는 다만 獨逸國法律에 의하여서만 이를 制限할 수 있다. ②모든 獨逸國民은 國土內外에 있어서 外國에 대하여 獨逸國의 保護를 求하는 權利를 가진다. ③獨逸人은 누구든지</p>

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바야마르헌법
			<p>剝奪하지 못한다. 國籍의 喪失은 法律의 根據에 基 하여서만 또한 當人의 意思에 反하여서는 當人이 그로 인하여 無國籍이 되지 아니하는 境遇에 限하여 生할 수 있다.</p> <p>②如何한 獨逸人도 外國에 引渡되지 아니한다. 政治的으로 迫害당한 者는 避難處를 求하는 權利를 가진다.</p>					
職業選擇의自由	第15條 모든 國民은 職業選擇의 自由를 가진다.		<p>第12條 ①모든 獨逸人은 職業, 職場 및 養成所를 自由롭게 選擇하는 權利를 가진다. 職業에의 從事는 法律에의하여 規制할 수 있다.</p>	<p>第22條 ①何人도 公共의 福祉에 反하지 않는 限 居住移轉 및 職業選擇의 自由를 갖는다.</p>				<p>第12條 .....누구든지 獨逸의 任意에 地에 滯在하고 또 定住하며 土地를 取得하고 各種의 營業을 하는 權利를 가진다. 이에 對한 制限은 獨逸國 法律에 依하여야한다.</p>

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
放送 通信 新聞 에 基 準	第21條 ③通信,放送의 施設基準과 新聞의 機 能을 보장하기 위하여 필요한 사항은 法律로 정한다.							
財 産 權 의 保 障	第23條 ①모든 國民의 財産權은 보장된다. 그 內容과 限界는 法 律로 정한다. ②財産權의 行使는 公共福利에 적합하도 록 하여야 한다. ③公共必要에 의한 財産權의 收用·사용 또는 제한 및 그에 대한 補償은 法律로 써 하되, 正當한 補償 을 지급하여야 한다. 關係者의 利益을 正 當하게 衡量하여 法 律로 정한다.	제1조 10항 어떤 주 든지 .....소급법이나 계약상의 채무를 방해 하는 법률을 제정하지 나....할 수 없다. 수정헌법 제5조 누구 든지 법률이 정하는 적법절차에 의하지 아 니하고는 생명, 자유 또는 재산을 박탈할 수 없으며 그 지배권내에 있는 어떠한 사람에 대해서도 법률에 의한 평등한 보호를 거부하 지 못한다.	第14條 ①所有權과 相 續權은 保障된다. 그 의 內容과 制限은 法 律으로써 定한다. ②所有權은 義務지위 진다. 그 行使는 同 時에 公共의 福利 에 奉任하여야 한 다. ③公用徵收는 公共의 福利를 爲하여서만 許容된다. 公用徵收 는 그 補償의 方法과 程度를 規定하는 法律 으로써만 또는 法律에 依據하여서만 行하여 질 수 있다. 補償은 公益과 關係者의 利 益을 公正하게 評價 하여 決定하여야 한 다. 補償額에 對한 訴訟는 普通裁判所에 提訴한다.	第11條 누구도 公共의 利益 때문에 法律이 定하는 경우와 方式 에 의하여 그리고 事 전에 支拂되는 正當 한 補償을 行한 경우 를 除하고는 그 所有 權을 剝奪當하지 아 니한다. 第29條 財産權은 이를 侵害하여서는 아니된 다. 財産權의 內容은 公 共의 福祉에 適合하 도록 法律로써 定한 다. 私有財産은 正當한 補償을 支給하여서는 公共을 爲하여 이를 使用할 수 있다.	(프랑스 人權宣言) 第17條 所有權은 하나 의 神聖不可侵한 權 利이므로 누구든지 適法하게 確認된 公 共의 必要性이 明白하 게 그것을 要求하는 境遇로서 또한 事前 의 正當한 補償의 條 件下에서가 아니면 이를 빼앗기지 아니 한다.	第13條 소聯邦市民의 個人所有의 基本은 勤勞所得으로 構成된 다. 貯蓄, 住宅, 家庭 副業, 家財와 世帶道 具, 個人의 消費品과 便易施設이 될 수 있 다. 市民의 個人的 所有權은 個人財産의 相續權과 마찬가지로 國家가 保護한다. 市民은 副業經營(家 畜과 家禽을 包含), 果樹園經營, 野菜裁 培 또는 個人住宅建 設을 법에 規定된 節 次에 立脚해서 提供 된 土地를 利用할 수 있다. 市民의 私의所 有로 되어 있거나 그 들의 使用中인 財産 은 不勞所得을 獲得 하기 爲해 또는 社會 에 害를 끼치는 데 使用되어서는 안 된 다.	第15條 人民의 生存 權·勤勞權 및 財産權 은 保障되어야 한 다.	第153條 ①所有權은 憲法에 의하여 保障 된다. 그 內容 및 그 限界는 法律에 依하 여 밝혀진다. ②公用收用은 公共의 福祉를 爲하여서만 또한 法律의 基礎에 依하여서만 이를 行 할 수 있다. 公共收 用은 獨逸國의 法律 에 다른 定함이 없는 限適當한 補償을 支給하여 行하여진 다. 補償의 額에 關하여 다 틈이 있 는 때에는 獨逸國 의 法律에 다른 定 함이 없는 限 普通 法院에 出訴하는 길 이 열려야 한다. 邦, 市邑面 및 公共組合 에 對한 獨逸國의 公 用收用은 補償을 支 給하여서만 이를 行 할 수 있다.

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
勤勞의權利	<p>第32條 ①모든國民은勤勞의權利를 가진다. 國家는 社會的,經濟的 方法으로 勞動者의 雇傭의 增進과 適正賃金の 保障에 노력하여야 하며, 法律이 定하는 바에 依하여 最低賃金制를 施行하여야 한다.</p> <p>②모든國民은 勤勞의 義務를 진다. 國家는 勤勞의 義務의 內容과 條件 民主主義 原則에 따라 法律로 定한다.</p> <p>③勤勞條件의 基準은 人間의 尊嚴性을 保障하도록 法律로 定한다.</p> <p>④女子의 勤勞는 특별한 보호를 받으며, 雇傭,賃金 및 勤勞條件에 있어서 不當한 差別을 받지 아니한다.</p> <p>⑤年少者의 勤勞는 특별한 보호를 받는다.</p> <p>⑥國家有功者,傷痍軍警 및 戰歿軍警의 遺家族은 法律이 定하는 바에 依하여 優先的으로 勤勞의 職務를 부여받는다.</p>					<p>第40條 소 聯邦市民은 勤勞의 權利, 卽 適性, 能力, 職業訓練 및 敎育에 따라 社會的 必要를 考慮하여 職業, 作業種類 및 業務를 選擇할 權利를 包含해서 勤勞의 量과 質에 따라 國家가 定한 最低額보다 낮지 않은 報酬가 保障되는 業務를 選擇할 權利를 갖고 있다. 이러한 權利는 社會主義經濟制度, 社會生産力의 꾸준한 成長, 無償의 職業訓練, 勤勞技術의 向上 및 新技術을 習得함으로써 保障된다.</p>	<p>第15條 人民의 生存權, 勤勞權 및 財產權은 保障하여야 한다.</p> <p>第48條 公民은 일할 權利를 갖는다. 國家는 全體의 利益과 個人의 利益을 同時에 配慮한다고 하는 原則 아래, 勤勞, 就業을 按配하고 生産發展土臺 위에 勤勞報酬를 점차 增加시키며, 勤勞條件을 改善하고 勤勞保護를 強化하며 集團의 福祉를 擴大해서 公民이 이러한 權利를 享有할 수 있도록 保證한다.</p> <p>第49條 勞動者는 休息할 權利를 가진다. 國家는 勤勞時間과 休暇時間을 定하고, 勞動者의 休養의 物資의 條件을 漸次 擴充하여 勞動者가 이 權利를 享有하도록 保證한다.</p>	<p>第157條 ①勤勞力은 獨逸國의 特別한 保護를 받는다.</p> <p>②獨逸國은 統一의 勤勞法을 定한다.</p> <p>第159條 勤勞條件 및 去來條件의 維持 및 改善을 爲한 結社의 自由는 누구에게 對하여도 이를 保障한다. 이 自由를 制限하고 또는 妨害하는 約定 및 措置는 모두 이를 禁止한다.</p> <p>第162條 獨逸國은 世界의 全勤勞階級으로 하여금 最小限度로 一般社會的權利를 얻게 하도록 國際法規로써 勤勞者의 法律關係를 定하는 것에 贊成한다.</p>

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
勤 勞 3 權	제33조 ②公務員인 勤勞者는 法律이 정하는 者에 한하여 團結權, 團體交涉權 및 團體行動權을 가진다. ③法律이 정하는 主要防衛産業體에 종사하는 勤勞者의 團體行動權은 法律이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.		第9條 ③勞動條件 및 經濟條件의 維持 및 改善을 위하여 團體를 組織할 權利는 何人에 대하여도 또한 如何한 職業에 대하여도 이를 保障한다. 이 權利를 制限 또는 妨害하고자 하는 協定은 無效로 하고 그를 위하여 하는 措置는 違法으로 한다.					第165條 ①勞動 및 被傭者는 企業者와 同等한 權利로써 서로 共同하여 貸金 및 勞動條件의 法律과 生産力의 全 經濟的發達에 參與하는 것으로 한다. 兩者 어느便에 있어서도 組織 및 그 聯合을 하는 것은 이를 承認한다.

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
<p>基本權의 保障과 그 制限</p>	<p>第37條 ①國民의 自由와 權利는 憲法에 列擧되지 아니한 이유로 輕視되지 아니한다.</p> <p>②國民의 모든 自由와 權利는 國家安全 保障·秩序維持 또는 公共福利를 위하여 필요한 경우에 限하여 法律로써 制限할 수 있으며, 制限하는 경우에도 自由와 權利의 本質的인 內容을 侵害할 수 없다.</p>		<p>第18條 어떠한 사람도 自由를 保障하기 위한 民主的基本秩序에 대하여 挑戰할 目的으로 表現의 自由, 特別히 出版의 自由, 學說의 自由, 集會의 自由, 結社의 自由, 書信·郵便 및 電信의 秘密, 所有權 또는 生命權을 濫用하면 그 의 基本權은 喪失된다. 基本權의 喪失과 그 喪失의 程度는 聯邦憲法 裁判所에 의 하여 言渡된다.</p> <p>第19條의 1項 本基本法에 따라 어떠한 基本權法이 法律로써 또 法律에는 依據하여 制限될 수 있는 경우에는는 그 法律은 普遍的으로 適用되어야 하며 特殊한 경우에 限하여서 適用되어서는 안 된다. 그뿐 아니라 그 法律은 基本法의 條文을 밝히고 그 基本權을 明示하여야 한다.</p>	<p>第12條 憲法이 國民에게 保障하는 自由와 權利는 國民의 不斷한 努力에 의하여 이를 保持하지 않으면 아니 된다. 또 國民은 이를 濫用하여서는 아니 되며 恒常 公共의 福祉를 위하여 이를 利用하는 責任을 진다.</p>				

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
國會議원 의 이권개입 금지	제46조 ③국회의원은 그 지위를 악용하여 국가, 공공단체 또는 기업체와의 그친분에 의하여 직권상의 권익, 이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.							
緊急權	第76條 ①大統領은 内憂·外患·天災·地變 또는 중대한 財政·經濟上의 危機에 있어서 國家의 安全保障 또는 公共의 安寧秩序를 유지하기 위하여 긴급한 措置가 필요하고 國會의 集會를 기다릴 餘裕가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 財政·經濟上의 處分을 하거나 이에 관하여 法律의 效力을 가지는 命令을 발할 수 있다. ②大統領은 國家의 安危에 관계되는 중대한 交戰狀態에 있어서 國家를 保衛하기 위하여 긴급한 措置가 필요하다고 國會의 集會가 불가능한 때에 한하여 法律의 效力을 가지는 命令을 발할 수 있다. ③第1項과 第2項의 處分 또는 命令을 한							

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
	<p>때에는 지체없이 國會에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.</p> <p>④第3項의 승인을 얻지 못한 때에는 그處分 또는 命令은 그 때부터 效力을 喪失한다. 이 경우 그 命令에 의하여 改正 또는 廢止되었던 法律은 그 命令이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 效力을 회복한다.</p> <p>⑤大統領은 第3項과 第4項의 사유를 지체없이 公布하여야 한다.</p>							

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
경제의 기본 서 서	<p>第119條 ①大韓民國의 經濟秩序는 個人과 企業의 經濟上의 自由와 創意를 尊重함을 基本으로 한다.</p> <p>②國家는 均衡있는 國民經濟의 成長 및 安定과 적정한 所得의 分配를 유지하고, 市場의 支配와 經濟力의 濫用을 방지하며, 經濟主體間의 調和를 통한 經濟의 民主化를 위하여 經濟에 관한 規制와 調整을 할 수 있다.</p>					<p>第10條 소聯經濟制度의 基礎는 國家的(全人民의) 所有와 協호즈 및 協同組合所有의 形態를 가진 生産手段에 대한 社會主義의 所有이다.</p> <p>勞動組合 및 其他社會團體가 規約上 그들 目標을 實現하는데 필요한 財產도 社會主義의 所有를 保護하고, 그것을 增大시키기 爲한 與件을 造成한다.</p> <p>누구도 社會主義의 所有를 個人的 致富나 其他 利己의인 目的으로 利用할 權利를 갖지 못한다.</p>		<p>第151條 ①經濟生活의 秩序는 各人으로 하여금 人間의 價値에 妥當한 生活을 하게 하는 것을 目的으로 하고 正義의 原則에 適合하여야 한다. 各人의 經濟上의 自由는 이 限界內에서 保障된다.</p>
	<p>第120條 ①鑛物 其他 重要한 地下資源·水産資源·水力과 經濟上 利用할 수 있는 自然力은 法律이 定하는 바에 依하여 一定한 期間 그 採取·開發 또는 利用을 特許할 수 있다.</p> <p>②國土와 資源은 國家의 保護를 받으며, 國家는 그 均衡있는 開發과 利用을 위한 計劃을 樹立한다.</p>					<p>第18條 소聯邦은 現在와 未來의 世代를 爲해, 土地·地下資源·植物·動物의 保護 및 科學에 根據한 合理的利用, 大氣와 물의 汚染防止, 天然資源의 再生産保障, 人間 周圍環境 改善을 爲해 必要한 措置를 取한다.</p>		

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
農地分配 및 小作制度禁止	第121條 ①國家는 農地에 關하여 耕者有田의 원칙이 達成될 수 있도록 노력하여야 하며, 農地의 小作制度는 금지된다. ②農業生産性의 提高와 農地의 合理的인 이용을 위하여나 불가피한 事情으로 발생하는 農地의 賃貸借와 委託經營은 法律이 정하는 바에 의하여 인정된다.							
國土의 效率的 利用	第122條 國家는 國民모두의 生産 및 生活의 基盤이 되는 國土의 효율적이고 균형있는 이용·開發과 보전을 위하여 法律이 정하는 바에 의하여 그에 關한 필요한 制限과 義務를 課할 수 있다.							
農漁民·中小企業의 自助組織	第123條 ①國家는 農業 및 漁業을 보호·육성하기 위하여 農·漁村綜合開發과 그 지원등 필요한 計劃을 樹立·施行하여야 한다. ②國家는 地域間의 균형있는 발전을 위하여 地域經濟를 육성할 義務를 가진다. ③國家는 中小企業을 보호·육성하여야 한다.							

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
	<p>④國家는農水産物の需給均衡과 流通構造의 개선에 노력하여 價格安定을 도모함으로써 農·漁民의 이익을 보호한다.</p> <p>⑤國家는 農·漁民과 中小企業의 自動組織을 육성하여야 하며, 그 自律的 活動과 발전을 보장한다.</p>							
消費者保護	第124條 國家는 건전한 消費行爲를 啓導하고 生産品の 品質向上을 촉구하기 위한 消費者保護運動을 法律이 정하는 바에 의하여 보장한다.							
貿易育成	第125條 國家는 對外貿易을 육성하며, 이를 規制·調整할 수 있다.							
私企業의保護와國公有化	第126條 國防上 또는 國民經濟上 緊切한 필요로 인하여 法律이 정하는 경우를 제외하고는, 私營企業을 國有 또는 公有로 移轉하거나 그 經營을 統制 또는 관리할 수 있다.					第17條 소聯邦에서는 法律에 依해 國內手工業, 住民에 對한 生活서비스 分野에서 個人的勞動活動과 오직 市民 및 그의 家族의 個人勞動에만 基礎를 둔 其他 種類의 活動도 許容된다. 國家는 個人的 勞動活動을 調節함으로써 그 活動이 社會에 利롭게 利用되도록 한다.		

	한국헌법	미국헌법	독일헌법	일본헌법	프랑스헌법	러시아헌법	중국헌법	바이마르헌법
經 濟 · 科 學 技 術 의 暢 達	第127條 ①國家는 科 學技術의 혁신과 情 報 및 人力의 開發 을 통하여 國民經濟 의 發展에 노력하여 야 한다. ②國家는 國家標準 制度를 확립한다. ③大統領은 第1項의 目的을 達成하기 위 하여 필요한 諮問機 關을 둘 수 있다.							