

국가선진화지수 2008

대한민국 선진화 어디까지 왔나

— 국가선진화지수 발표 및 주요 국가 선진화 전략 심포지엄—

진 행 순 서

14:00~14:10	등 록		
14:10~14:20	개회사	박세일	한반도선진화재단 이사장 /서울대학교 국제대학원 교수
14:20~14:30	축 사	김진현	세계평화포럼 이사장
14:30~15:10	사 회	안세영	서강대학교 국제대학원 교수
	1부 주제발표	문화창	서울대학교 국제대학원 교수 “국가선진화지수 연구 결과 발표”
15:10~16:30	2부 주제발표	이준규	대외경제정책연구원 미주팀 팀장 “미국의 개혁정책이 우리에게 주는 시사점”
		박동운	단국대학교 명예교수 “또 하나의 시장경제 신화 : 아일랜드의 놀라운 경제발전”
		김성수	한국외국어대학교 교수 “독일의 개혁사례와 시사점”
		김도형	계명대학교 교수 “일본의 개혁과 시사점”
		정재영	성균관대학교 교수 “주요 10개국 개혁이 주는 시사점”(종합)
16:30~16:40	휴 식		
16:40~17:35	3부	종합토론	
17:35~17:40	폐회사	박세일	한반도선진화재단 이사장 /서울대학교 국제대학원 교수
17:40~18:00	정 리		

목 차

개회사 : 박세일(한반도선진화재단 이사장, 서울대 국제대학원 교수)	6
1부 주제 발표 : 국가선진화지수 연구개발 결과	9
문 회 창 (서울대학교 국제대학원 국제경영/전략 교수)	
1. 연구배경과 목적	11
1.1 연구배경	11
1.2 연구목적	11
2. 선진화란?	12
2.1 선진화에 대한 다양한 접근법	12
2.2 본연구의 접근법-선진화의 구성 요소	12
3. 연구 방법론 : 국가선진화지수의 산출방법	13
3.1 연구 방법	13
3.2 평가대상	13
3.3 평가모델개발 : 국가선진화지수(National Advancement Index)	13
3.4 국가선진화지수의 개별 지표	14
4. 선진화지수의 결과분석	18
4.1 국가선진화지수 순위	18
4.2 전체모델 해석	19
4.2.1 OECD와 Non-OECD 국가 비교	19
4.2.2 주요국의 선진화 분석(홍콩, 싱가포르, 이스라엘, 대만)	19
5. 한국에 대한 시사점 및 결론	20
5.1 한국에 대한 시사점	20
5.2 한국의 강·약점	20
5.3 한국에 대한 정책제안	22
5.4 결 론	23

| 목 차 |

2부 주제 발표 : 주요 국가 선진화 전략	43
1. “미국의 개혁정책이 우리에게 주는 시사점”	45
- 이준규 (대외경제정책연구원 미주팀 팀장)	
2. “또 하나의 시장경제 신화 : 아일랜드의 놀라운 경제발전”	65
- 아일랜드의 구조 개혁과 시사점 -	
박동운(단국대 명예교수, 경제학)	
3. “독일의 개혁사례와 시사점”	77
- 김성수 (한국외국어대 행정학과 교수)	
4. “일본의 개혁과 시사점”	88
- 김도형 (계명대 일본학과 교수)	
5. “주요 10개국 개혁이 주는 시사점”(종합)	111
- 정재영 (성균관대 경영학부 교수)	
3부 종합토론	151

Ⅰ 개회 인사

안녕하십니까?

오늘 축사를 해주실 김진현 이사장님, 선진화 지수 개발과 연구를 위해 더운 여름동안 불철주야 노력해 주신 문휘창 교수님, 수차에 걸쳐 내부 세미나를 하면서 준비해주신 주제 발표자 및 토론자 여러분! 그리고 바쁘신 중에도 참석하여 주신 내외귀빈 여러분!

오늘 이 심포지엄은 두 가지 목표를 가지고 있습니다. 하나는 「2008년 대한민국의 선진화 수준」을 확인하는 것입니다. 종합적 선진화 수준과 더불어 정치, 경제, 사회, 문화, 국제 등 분야별 선진화 수준이 어떠한지를 보기 위한 것입니다. 그래서 우리 대한민국의 선진화가 어디까지 왔는지, 세계의 다른 나라들과 비교해 우리의 선진화 수준이 어느 정도인지, 특히 부족한 부분은 어디인지 등을 살펴보기 위한 것입니다.

다른 하나는 이미 우리보다 앞서 선진국 진입에 성공한 선진국들이, 과거에 어떠한 노력을 하여 선진국이 되었는지, 그들의 주요 전략과 정책은 무엇이었는지를 살펴보는 것입니다. 그래서 우리사회가 앞으로 선진화 전략을 세워나갈 때 참고하기 위해서입니다.

한반도선진화재단은 지난 2년 동안 ‘대한민국의 선진화’라는 화두를 가지고 선진화를 위한 비전과 정책개발에 주력하였습니다. 그리고 오늘 출범 2주년을 맞이하여 “대한민국 선진화 어디까지 왔나”라는 주제로 기념 심포지엄을 준비하게 되었습니다.

최근 우리사회에서는 대한민국의 선진화에 대한 관심이 많아지고 있습니다. 지난 60년간 [건국→산업화→민주화]를 통하여 소위 대한민국의 근대화혁명에 성공한 우리나라가 앞으로 10~15년간 국가목표로 하고 나아갈 국가비전, 시대적 과제는 분명 대한민국의 선진국 진입, 즉 [대한민국의 선진화]가 되어야 할 것입니다.

그러나 우리는 과연 우리나라의 선진화 수준, 선진국 진입수준이 어느 정도인지 아직 정확히 알지 못하고 있습니다. 제대로 된 학제적 연구도, 객관적이고 과학적인 측정 방법도 개발된 것이 없습니다. 또한 선진화에 대한 관심은 많아도 이미 선진국이 된 나라들이 그동안 어떠한 어려움을 딛고, 어떠한 전략과 정책을 통하여 오늘의 선진국이 되었는지에 대한 심층적 연구도 부족합니다. 오늘의 모임은 이 두 가지 문제에 답을 찾기 위하여 마련된 모임입니다.

오늘 처음 발표되는 한선재단의 ‘국가선진화지수’는 앞으로 계속 수정·보완·발전시켜

나갈 계획입니다. 또한 이 지수는 금년 한 번에 그치는 것이 아니라 매년 조사발표 함으로써, 우리나라의 선진화 수준이 매년 어떻게 변화하고 발전하는지 지속적으로 비교 점검할 수 있도록 할 계획입니다. 그래서 앞으로 선진화 정책의 기본방향과 우선순위를 정하는 중요한 기초자료로 활용되도록 할 것입니다.

또한 오늘 심포지엄에서는 ‘국가선진화지수’ 발표와 함께 이미 선진국이 된 나라들의 선진화의 경험과 전략, 노하우를 연구·정리하여 발표하고자 합니다. 구체적으로 선진국들의 발전 패러다임과 그 결정요인을 분석하고 주요전략과 정책을 분석하고자 합니다. 그리고 그에 기초해 대한민국의 선진화 수준을 증진시킬 수 있는 핵심적 정책방향을 제안하고 토론하고자 합니다.

아무쪼록 오늘의 심포지엄이 귀한 시간을 내어주신 여러분들께서 대한민국의 선진화를 구상하시고 실천하시는데 큰 도움이 되었으면 하는 마음 간절합니다.

내외 귀빈 여러분!

여러모로 바쁘신 와중에 재단창립 2주년 기념세미나에 참석해주신 여러분께 다시 한번 감사드립니다. 끝으로 이 심포지엄의 성공적 진행을 위해 도움을 주신 조선일보사와 전국경제인연합회에 감사의 말씀을 올립니다.

2008년 9월 3일
한반도선진화재단
이사장 박세일

1부 주제 발표 : 국가선진화지수 연구개발 결과

국가선진화지수 연구개발 결과

National Advancement Index(NAI)

문휘창(서울대학교 국제대학원 국제경영/전략 교수)

1. 연구배경과 목적

1.1 연구배경

한국의 1인당 국민소득이 1995년 1만 달러 달성 후, 2007년 20,045달러로 12년 만에 2만 달러를 돌파했다. 한국은 1인당 국민소득 2만 달러 시대의 진입에는 성공했지만, 아직 진정한 의미의 선진국과는 상당한 차이가 있다는 의견이 지배적이다. 그렇다면 선진국 대열에 진입하려면 어떤 조건을 구비해야 하는가? 한 국가의 수준이 높고 낮음을 측정하는 객관적 기준은 과연 무엇이 무엇인가?

기존의 World Bank, IMF, UN, IMD 등 국제기구나 연구기관들은 국가의 발전수준을 정치·경제적 관점, 경쟁력 관점, 행복지수 관점 등 부분적 측면에서만 평가하고 있다. 따라서 본 연구에서는 더 포괄적이고 종합적 접근방식으로 국가의 선진화 수준을 객관적이고 체계적으로 측정하고, 선진국으로 도약하려는 한국뿐만 아니라 다른 국가들에게도 시사점을 제시하기 위해 국가선진화지수를 개발했다.

1.2 연구목적

총 40여 개 국가의 종합적인 선진화지수뿐만 아니라 각 부문별로 점수와 순위를 보여줌으로써 선진국들의 발전 패러다임 및 선진화 수준과 관련된 결정요인들을 알아낼 수 있다. 아울러 한국의 현재 위치를 확인한 후, 장점과 단점을 파악하여, 한국의 선진화 수준을 증진시킬 수 있는 정책적 방향을 제안할 수 있다. 이러한 연구방법은 한국뿐만 아니라 다른 국가들에 대해서도 좋은 시사점을 보여 줄 것이다.

향후 매년 선진화지수 데이터를 지속적으로 수집 분석하여, 선진국 전체의 추세 변화 및 개별국가의 변화하는 패턴을 제시한다면, 본 연구뿐 아니라 다른 관련 연구들에 대해서도 많은 도움이 될 것이다.

2. 선진화란?

2.1 선진화에 대한 다양한 접근법

(1) 경제적 접근법

- WB (World Bank) • IMF (International Monetary Fund)

(2) 경쟁력 접근법

- IMF (International Monetary Fund)
- IMD (International Institute for Management Development)
- WEF (World Economic Forum)

(3) 정치적 접근법

- UN (United Nations)

(4) 행복적 접근법

- UNDP (United Nations Development Programme)
- NEF (The New Economics Foundation)
- WDH (World Database of Happiness)

(5) 종합적 접근법

- 한반도선진화재단 • 박세일 교수 논문

(6) 본 연구의 접근법

- 종합적 접근법 • 대분류와 중분류로 나눔
- 각 분류를 측정하는 변수 선정

2.2 본연구의 접근법 - 선진화의 구성 요소

부문	경제적 선진화	정치적 선진화	사회적 선진화	문화적 선진화	국제적 선진화
구성요소	소득 : 높은 국민 소득	민주화 : 선거 통해 국민이 정부를 선택	군자 : 공동체와 이웃을 생각하는 마음	多문화 共生사회: 다른 문화를 이해하는 열린 마음	국제참여 : 국제 경제, 정치 등 다방면에서의 참여
	분배 : 항아리型 경제	자유화 : 국민의 자유와 권리를 떠받드는 정부	교양인 : 삶의 질(수명, 교육 및 소득)	세계문화표준 창출 자국문화 장점 + 타국문화 장점	世界貢獻國家 : 인류의 보편적 발전에 기여

3. 연구 방법론 : 국가선진화지수의 산출방법

3.1 연구 방법

본 연구에서 국가선진화지수 (National Advancement Index)는 경제, 정치, 사회, 문화 그리고 국제화의 5개 부문, 10개의 중분류, 55개의 세부평가항목으로 나누었다. 각 평가항목을 0부터 100사이의 수치로 표준화한 후 종합하여 국가선진화지수를 도출하였다.

※ 국가선진화지수는 5개 부문의 가중치를 같게 부여한 산술평균의 결과이다.

3.2 평가대상

국가선진화지수의 평가대상은 OECD 30개 국가와 IMD, WEF, 그리고 IPS 3개 주요 경쟁력 연구기관들의 최근 보고서의 상위 30위에서 최소한 두 번 나타난 10개 Non-OECD국가들로 구성되었다.

본 연구에서 국가는 권력을 지닌 정치적 실체 뿐 아니라, 홍콩, 대만 등과 같은 실질적인 경제 주체도 포함한다.

3.3 평가모델개발 : 국가선진화지수(National Advancement Index)

국가선진화의 구성요소(중분류)

경 제		소득(7)
		분배(4)
정 치		민주화(4)
		자유화(5)
사 회		법질서(4)
		삶의 질(5)
문 화		다문화공생사회(7)
		세계문화표준창출(4)
국제화		국제참여(5)
		국제공헌(10)

()안 숫자 = 평가항목개수

3.4 국가선진화지수의 개별 지표

(1) 평가지표 : 경제측면

중분류	지표		설명	데이터 종류	데이터 출처
소득	1.1.1	GDP per capita	US Dollar	Hard data	World Bank
	1.1.2	Researchers	Per million people	Hard data	UNESCO World Bank
	1.1.3	R&D expenditure	% of GDP	Hard data	UNESCO World Bank
	1.1.4	Patent productivity	Patents granted/Researchers	Hard data	United Nations UNESCO
	1.1.5	Internet users	Per 100 people	Hard data	International Telecommunications Union
	1.1.6	Telephone lines and cellular subscribers	Per 100 people	Hard data	International Telecommunications Union
	1.1.7	Index of economic freedoms	Score	Hard data	Heritage Foundation/ Wall Street Journal
분배	1.2.1	GINI Index	Score	Hard data	World bank
	1.2.2	Resource distribution	The policy on resource distribution is effective	Survey	IPS
	1.2.3	Income distribution	The income distribution is fair	Survey	
	1.2.4	Labor dispute	Working days lost per 1000 inhabitants per year	Hard data	

(2) 평가지표 : 정치 측면

중분류	지표		설명	데이터 종류	데이터 출처
민주화	2.1.1	Electoral process	<ul style="list-style-type: none"> • Election of head of government and legislative representatives through free and fair elections • Fair electoral laws and framework 	Survey	Freedom House
	2.1.2	Political pluralism and participation	<ul style="list-style-type: none"> • The right to organize in different political parties • Significant opposition vote • Free political choices • Full political rights and electoral opportunities of ethnic groups 	Survey	
	2.1.3	Functioning of government	<ul style="list-style-type: none"> • Freely determine the policies of the government • Free from corruption • Operate with openness and transparency 	Survey	
	2.1.4	Political culture	<ul style="list-style-type: none"> • Losing parties and their supporters accept the judgment of the voters, and allow for the 	Survey	Economist

			peaceful transfer of the power		
자유화	2.2.1	Freedom of expression and belief	<ul style="list-style-type: none"> • Free and independent media • Free to practice the faith • Academic freedom • Open and free private discussion 	Survey	Freedom House
	2.2.2	Associational and organizational rights	<ul style="list-style-type: none"> • Freedom of assembly, demonstration • Freedom of nongovernmental organizations • Free trade unions and peasant organizations 	Survey	
	2.2.3	Rule of law	<ul style="list-style-type: none"> • Independent judiciary • Prevail in civil and criminal matter • Protection from political terror • Equal treatment 	Survey	
	2.2.4	Personal autonomy	<ul style="list-style-type: none"> • Right to travel or choice of residence • Right to own property • Personal social freedoms, like marriage partners, size of family • Absence of economic exploitation 	Survey	
	2.2.5	Political risk	<ul style="list-style-type: none"> • The political risk is very low 	Survey	IPS

(3) 평가지표 : 사회측면

중분류	지표		설명	데이터 종류	데이터 출처
법질서	3.1.1	Rule of law index	Perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society	Survey	World Bank
	3.1.2	Corruption Perceptions Index (CPI)	An indication of the 'receiver side' of corruption	Survey	Transparency International
	3.1.3	Bribe Payers Index (BPI)	An indication of the 'supply side' of corruption	Survey	
	3.1.4	Public order	Public order is well maintained and people are disciplined	Survey	IPS
삶의 질	3.2.1	Human development index	Score	Hard data	UNDP
	3.2.2	Happy planet index	Score	Hard data	New Economics Foundation
	3.2.3	CO ₂ emissions per capita	Tons per person	Hard data	UN Environment and Energy Statistics
	3.2.4	Quality of life	Quality of life is generally high	Survey	IPS
	3.2.5	Social safety net	A social safety net is well developed	Survey	

(4) 평가지표 : 문화측면

중분류	지표		설명	데이터 종류	데이터 출처
다 문 화 공 생 사 회	4.1.1	Global standards	Firms follow global standards or other culture	Survey	IPS
	4.1.2	International changes	Firms adapt to international changes	Survey	
	4.1.3	Equal treatment	Foreign and domestic firms are treated equally	Survey	
	4.1.4	National culture	National culture is open to foreign influence	Survey	
	4.1.5	Students inbound	Foreign tertiary-level students per 100 inhabitants	Hard data	IMD
	4.1.6	Students outbound	National tertiary-level students studying abroad per 1000 inhabitants	Hard data	
	4.1.7	International migration stock (inflow)	% of population	Hard data	United Nations
세 계 문 화 표 준 창 출	4.2.1	Book production	Number of titles by UDC classes	Hard data	UNESCO
	4.2.2	Film production	Number of films produced	Hard data	
	4.2.3	Daily newspapers circulation	Number of titles per 1,000,000 inhabitants	Hard data	
	4.2.4	Radio & television Institutions	Total number of radio and television institutions	Hard data	

(5) 평가지표 : 국제화측면

중분류	지표		설명	데이터 종류	데이터 출처
국제 참여	5.1.1	Economic integration	Trade/FDI	Hard data	AT Kearny
	5.1.2	Personal contact	Telephone/Travel/Remittances & Personal transfers	Hard data	
	5.1.3	Technological connectivity	Internet users/Internet hosts / Secure servers	Hard data	
	5.1.4	Political engagement	International organizations / UN peacekeepings / Treaties / Government transfers	Hard data	
	5.1.5	English proficiency	TOEFL IBT score	Hard data	ETS
국제 공헌	5.2.1	Social infrastructure & services	Human resource potential and ameliorate living conditions	Hard data	OECD
	5.2.2	Economic infrastructure	Networks, utilities and services that facilitate economic activity	Hard data	
	5.2.3	Production sectors	Contributions to all directly productive sectors	Hard data	
	5.2.4	Multisector	Support for projects with a concentration on the environment, gender projects and urban and rural development	Hard data	
	5.2.5	Commodity aid/General programme assistance	Million dollars	Hard data	
	5.2.6	Action relating to debt	Debt forgiveness, rescheduling, refinancing, etc.	Hard data	
	5.2.7	Emergency assistance & reconstruction	Million dollars	Hard data	
	5.2.8	Administrative costs of donors	Million dollars	Hard data	
	5.2.9	Support to NGO's	million dollars	Hard data	
	5.2.10	Refugees in donor countries	million dollars	Hard data	

4. 선진화지수의 결과분석

4.1 국가선진화지수 순위

(1) 종합순위

순위	국가	NAI	순위	국가	NAI
1	Luxembourg	72.80	21	Singapore	51.01
2	Sweden	71.02	22	Estonia	50.66
3	Netherlands	69.69	23	Spain	50.39
4	Denmark	68.16	24	Hong Kong	49.24
5	United States	67.66	25	Czech Republic	47.96
6	Switzerland	67.61	26	Italy	46.83
7	Norway	65.11	27	Portugal	45.95
8	United Kingdom	64.33	28	Slovak Republic	44.59
9	Austria	63.81	29	Hungary	44.41
10	Australia	61.69	30	Korea	41.82
11	Finland	61.65	31	Greece	40.30
12	Iceland	61.37	32	Poland	40.16
13	Canada	60.84	33	Taiwan	37.83
14	Ireland	60.18	34	Chile	37.71
15	Germany	60.15	35	Mexico	30.74
16	Belgium	59.51	36	Malaysia	28.70
17	France	57.88	37	Kuwait	27.87
18	New Zealand	57.11	38	Turkey	25.53
19	Japan	55.40	39	Thailand	23.92
20	Israel	52.80	40	China	19.67

(2) 부문별 순위

국가	경제	정치	사회	문화	국제화	국가	경제	정치	사회	문화	국제화
Australia	13	13	9	7	18	Korea	26	31*	27	28	35
Austria	11	8	5	19	11	Kuwait	34	38	33	20	40
Belgium	18	17	12	16	12	Luxembourg	1	4	14	1	6
Canada	12	11	15	12	13	Malaysia	35	37	34	40	29
Chile	38	24	30	38	31	Mexico	37	33	39	33	36
China	40	40	37	26	39	Netherlands	4	3	7	10	2
Czech Republic	30	22	25	22	20	New Zealand	20	16	8	17	27
Denmark	3	6	4	11	5	Norway	6	5	6	9	17
Estonia	16	19	29	29	16	Poland	29	29	35	35	32
Finland	5	7	10	13	21	Portugal	33	12	23	39	26
France	24	21	19	18	4	Singapore	19	36	16	8	14
Germany	17	15	17	15	10	Slovak Republic	14	26	31	37	30
Greece	32	27	28	36	33	Spain	25	18	22	30	22
Hong Kong	23	34	20	6	25	Sweden	2	2	2	3	8
Hungary	28	28	32	25	24	Switzerland	8	10	3	4	9
Iceland	22	1	1	31	15	Taiwan	31	32	36	34	34
Ireland	9	9	11	27	7	Thailand	36	39	38	32	37
Israel	7	30	24	14	23	Turkey	39	35	40	23	38
Italy	27	23	26	24	28	United Kingdom	15	14	13	5	3
Japan	10	25	18	21	19	United States	21	20	21	2	1

4.2 전체모델 해석

4.2.1 OECD와 Non-OECD 국가 비교

본 연구에서는 OECD 30개 국가의 경제, 정치, 사회, 문화, 및 국제화 5개 측면의 평균치를 선진국의 기준으로 본다. OECD국가들은 Non-OECD국가보다 국가 선진화의 5개 측면에서 모두 앞서고 있다 5개 측면에서 Non-OECD국가를 OECD국가와 비교할 때 차이의 크기 순서에 따라 열거하면 아래와 같다. 특히 정치와 국제화 두 측면에서 차이가 가장 많다. 정치 > 국제화 > 사회 > 경제 > 문화

더 구체적으로 중분류에서 보면 국제공헌과 세계문화창출에서 특히 차이가 많다.

따라서 Non-OECD국가들이 진정한 선진국이 되기 위해서는 경제뿐만 아니라 정치, 국제화, 사회의 선진화도 강화해야 한다.

4.2.2 주요국의 선진화 분석(홍콩, 싱가포르, 이스라엘, 대만)

홍콩, 싱가포르, 이스라엘, 대만은 IPS 국가경쟁력 2007년 보고서에서 경쟁력 순위가 상위 20위 안에 있다. 특히 홍콩과 싱가포르의 순위는 10위 부근에 있다. 이 4개국은 모두 선진국의 핵심요소인 정치 및 기타 측면에서 선진국 평균치보다 낮기 때문에, 이 국가들이 경제적인 성공은 거두었으나, 전체적인 관점에서 선진국으로 볼 수 없다. 특히 대만은 5개 측면에서 모두 뒤떨어져 있다. 홍콩, 싱가포르, 이스라엘은 국제참여에서 높지만 국제공헌에서는 아주 미미하다.

주요국의 선진화 분석(홍콩, 싱가포르, 이스라엘, 대만)

	경쟁력 순위(IPS)	국가선진 지수	경제	정치	사회	문화	국제화
OECD 평균		55.49	55.44	87.58	67.48	28.63	38.31
홍 콩	7	49.24	54.01	50.70	67.97	41.74	31.76
싱 가 포 르	11	51.01	56.23	46.17	74.01	37.71	40.93
이 스 라 엘	14	52.80	66.73	75.77	55.32	33.47	32.68
대 만	19	37.83	41.24	70.86	39.82	15.17	22.03

5. 한국에 대한 시사점 및 결론

5.1 한국에 대한 시사점

한국은 소득 측면에서 선진국 평균치보다 높지만, 기타 항목에서 모두 뒤떨어지고 있다. 한국의 수준이 특히 떨어지는 분야는 분배, 자유화, 법질서, 다문화공생사회, 그리고 국제참여 이다.

국가			OECD (1)	한국 (2)	(2)-(1)	(2)-(1) ----- (1)
N	A	I	55.49	41.82	-13.67	-0.25
경		제				
소		득	41.52	46.09	4.57	0.11
분		배	69.35	46.87	-22.48	-0.32
정		치				
민	주	화	88.32	81.70	-6.62	-0.07
자	유	화	86.84	68.51	-18.33	-0.21
사		회				
법	질	서	66.90	39.20	-27.70	-0.41
삶	의	질	68.06	56.90	-11.16	-0.16
문		화				
다문화공생사회			32.58	16.60	-15.98	-0.49
세계표준문화창출			24.67	22.12	-2.55	-0.10
국	제	화				
국	제	참	66.24	40.23	-26.01	-0.39
국	제	공	10.38	0	-10.38	-1.00

5.2 한국의 강·약점

경제와 문화관련 측면에서 상대적으로 우위를 보이고 있으며 정치, 사회, 및 국제참여에서 열위를 보이고 있다. 절반 이상의 지표들이 순위가 60~80% 사이에 있으며 이 부분에서 특히 약하거나 부족한 면을 시급히 해결해야 한다. 중하위(40~100%)에 있는 정책관련 지표들(*으로 표시)을 중요성(priority)과 기간(단기, 중기, 장기)에 따라 'Term-Priority Matrix'를 제안한다.

한국의 강·약점

순위상위 0~20%지표	R&D expenditure (1a) Internet users (1a)
순위상위 20~40%지표	<ul style="list-style-type: none"> • Researchers (1a) • Patent productivity (1a) • GINI index (1b) • Students outbound (4a) • International migration (inbound) (4a) • Book production (4b) • Film production (4b) • Radio & television Institutions (4b)
순위상위 40~60%지표	<ul style="list-style-type: none"> • Telephone lines and cellular subscribers (1a) • Political pluralism and participation (2a) • Political culture (2a) • Quality of life (3b) • Global standards (4a)* • Daily newspaper (4b) circulation • Technological connectivity (5a)
순위상위 60~80%지표	<ul style="list-style-type: none"> • GDP per capita (1a) • Index of economic freedoms (1a)* • Electoral process (2a) • Functioning of government (2a)* • Freedom of expression and belief (2b) • Associational and organizational rights (2b) • Rule of law(사법독립성)(2b) • Personal autonomy (2b) • Rule of law index (시민법준수)(3a)* • Corruption Perception Index (3a)* • Public order (3a) • HDI index (3b) • Happy planet index (3b) • CO₂ emissions per capita (3b)* • International changes (4a) • Economic integration (5a)* • Political engagement (5a)*
순위상위 80~100%지표	<ul style="list-style-type: none"> • Resource distribution (1b)* • Income distribution (1b)* • Labor dispute (1b)* • Political Risk (2b) • Bribe Perception Index (3a) • Social safety net (3b)* • Equal treatment (4a)* • National culture (4a)* • Students inbound (4a)* • Personal contact (5a)* • English proficiency (5a)* • ODA provision³ (5b)*

주 1) : () 괄호 안의 숫자는 중분류의 번호임 2) *으로 표시된 지표들은 정책관련 지표임

중분류 : 1a. 소득 1b. 분배 2a. 민주화 2b. 자유화 3a. 법질서 3b. 삶의 질 4a. 다문화공생사회 4b. 세계표준문화창출 5a. 국제참여

5.3 한국에 대한 정책제안

선정한 지표들을 정부와 국민이 해야 할 일로 다시 구분해서, 기간(term : 단기, 중기, 장기)과 중요성(priority)에 따라 ‘Term-Priority Matrix’ 를 제안한다. (국민이 해야 할 일은 ● 로 표시되었고 별도로 표시되지 않은 지표들은 정부가 해야 할 일이다.)

한국은 우선 정부 정책집행의 효율성과 청렴도를 높이고, 규제를 완화하거나 철폐하여야 한다. 중기에는 국제참여도를 정부 및 개인측면에서 모두 강화해야 하며 他 문화에 대한 이해도 높여야 한다. 장기적으로는 자원을 효율적으로 배분하고, 시민의 법질서준수를 높여야 한다.

국민이 해야 할 일 (● 표시)

1. 규제철폐/완화 및 환경보호
Index of economic freedoms (10개 자유지표)
CO2 emissions per capita ●
2. 정부의 효율성 및 법질서
Functioning of government(정부의 자유로운 정책결정권 및 정부의 청렴도)
Corruption Perception Index
Rule of law index (시민 법준수) ●
3. 자원분배/국민복지
Resource distribution
Income distribution
Social safety net (국민복지)
Labor dispute ●
4. 他 문화에 대한 이해
Equal treatment (국내외 기업 공평한 대우)
National culture (他국에 대한 개방도)
Global standards (세계표준화에 맞춤) ●
5. 국제참여
Political engagement (국제기구, 계약 등)
Economic integration (무역과 투자)
Personal contact (전화, 여행, 송금 등) ●
English proficiency (TOEFL IBT점수) ●

한국에 대한 정책 제안 : Term-Priority Matrix

High	정부효율성/청렴도 - Functioning of government - Corruption Perception Index		자원분배/국민복지 - Resource distribution - Income distribution - Social safety net - Labor dispute ●
medium	규제철폐/완화 - Index of economic freedom	국제참여 - Political engagement - Economic integration - Personal contact ● - English proficiency ●	- 시민 법준수 : Rule of law index ●
low	환경보호 - CO2 emissions per capita ●	他 문화에 대한 이해 - Equal treatment - National culture - Global standards ●	
Priority Term	short	mid	Long

5.4 결 론

(1) 국가경쟁력과 국가선진화의 차이

국가경쟁력은 경제, 경영적인 면을 주로 평가하지만, 국가선진화는 경제, 정치, 사회, 문화, 국제화 등 5개 측면에 대한 종합적 평가이다.

(2) 선진국과 非선진국의 차이

경제적 측면보다 정치, 사회적 측면에서 큰 차이가 있다.

(3) 발전단계에 따른 패턴의 변화

선진화로 진입하는 초기단계에는 경제적 측면이 핵심요소이지만, 경제가 일정한 단계로 발전한 후에는 정치와 사회의 제도적 기반이 필요하며, 이것은 또한 경제의 지속적 발전을 위한 필수조건이다.

(4) 한국에 대한 시사점

경제적 측면과 더불어 사회, 정치, 국제화 측면을 강화해야 한다. 구체적인 전략(Term-Priority Matrix) 방향으로, 우선 정부가 효율성, 청렴도를 높이고, 불필요한 규제를 철폐해 나가면서, 중장기적으로 사회전체의 국제화 및 국민의 법질서 의식을 고취시켜야 한다.

2부 주제 발표 : 주요 국가 선진화 전략

미국의 개혁정책이 우리에게 주는 시사점

이준규 (대외경제정책연구원 미주팀 팀장)

미국 개혁정책의 특징은 분명한 방향설정으로 시대별 위기상황을 정면 돌파하는 대통령의 강력한 리더십이다. 그러면서도 법과 원칙을 중시했다. 한편 국익과 관련되어서는 철저했다. 대공황시대의 뉴딜정책에서도 법과 원칙을 중시했고 레이건 대통령 때의 항공관제사 파업에도 법과 원칙에 따라 처리하여 불법적인 노동운동에 대해서는 강력하게 대처했다. 국익과 관련해서 정부와 기업 간 협력적 관계를 이루어 업무를 수행했다. 또 다른 특징은 규제완화와 생산성 향상을 위한 개혁정책을 정권의 변동에도 불구하고 지속적으로 추진한 점이다. 레이건 정부와 클린턴 정부에서의 정책의 일관성이 돋보인다.

1. 레이거노믹스

가. 시대적 배경

1970년대 경제위기는 선진국들로 하여금 전반적인 경제개혁에 착수하도록 하는 결과를 가져왔다. 대부분의 국가가 경제개혁을 시행하였으나 특히 미국은 이러한 개혁의 선두에 있었다. 지미 카터 대통령의 재임기간인 1977년 1월부터 1981년 1월까지 이미 많은 시장 지향적 개혁이 착수되었다. 즉 민주당이었음에도 불구하고 카터 행정부는 여러 산업 분야의 규제완화와 통화정책의 변화를 시도하였다. 통화정책에서는 1979년 10월 연방준비은행장으로 폴 볼커를 임명함으로써 통화량 증가를 억제하는 정책을 실시하였다.

그러나 이러한 시도에도 불구하고 카터 행정부 당시에는 인플레이션을 잡지 못했을 뿐 아니라 이자율 상승과 실업률 증가 등을 초래하여 경제는 깊은 수렁에 빠져들게 되었다. 카터 행정부는 제1차 석유파동 이후 중동 지역에 대한 미국의 석유 의존도를 낮추는 새로운 에너지 정책 수립을 실시하지 않아, 결과적으로 제2차 석유파동으로 인한 인플레이션의 원인을 제공하기도 하였다. 인플레이션율은 1979년의 11.3%에서 1980년에는 13.5%로 뛰었으며, 1979년에는 제2차 세계대전 이후 처음으로 빈곤지수¹⁾가 20%를 넘어섰다.

1) 인플레이션과 실업률을 더해서 계산한다.

<표 1> 1980년대 초 미국의 거시경제지표

(단위 : %)

연도	1980	1981	1982	1983	1984
경제성장률	-0.2	1.8	-2.2	3.9	6.2
실업률	7.1	7.6	9.7	9.6	7.5
물가상승률	13.5	10.3	6.2	3.2	4.3

자료 : 통계청, 1996 국제통계.

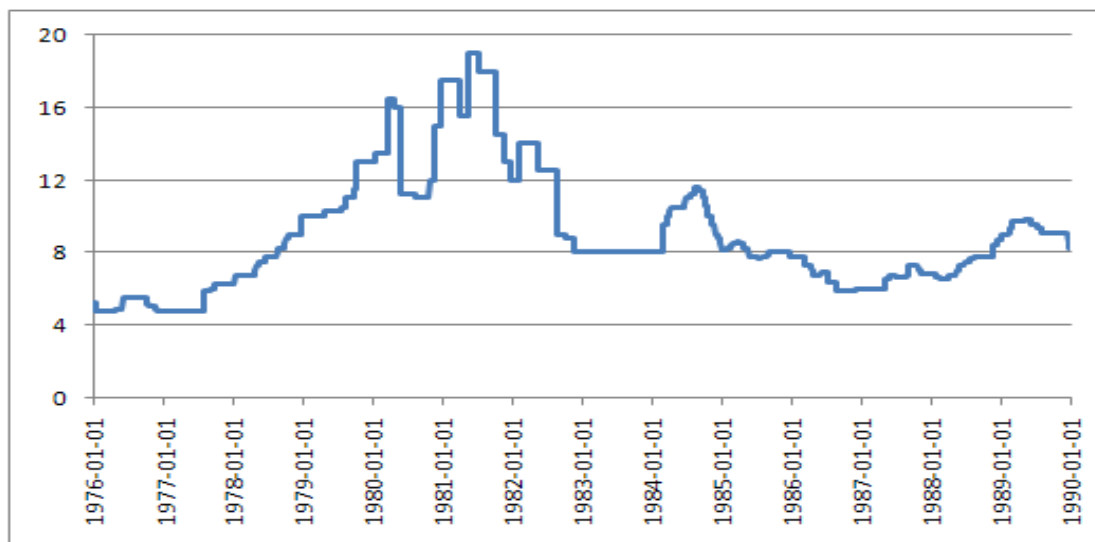
한편 제1차 석유파동이후 실시한 유류가격통제와 공급과정상의 규제는 산업경쟁력과 생산성 개선의욕을 감퇴시키는 결과를 낳았다. 즉 유류가격통제는 제반 산업의 가격과 공급체계를 교란시켜 산업경쟁력을 약화시켰으며, 과다한 환경관련 규제, 건강관리법, 안전점검법 등으로 기업의 생산원가를 상승시키고 생산성 개선의욕을 감퇴시킨 결과를 낳았다.

당시 미국 경제의 급격한 냉각은 많은 다른 개발도상국에도 치명적인 영향을 주었다. 높은 이자에 멕시코와 브라질이 무너졌으며, 아프리카와 아시아의 많은 국가들이 외채 위기를 맞았다.

이러한 배경 하에 등장한 레이건 대통령은 취임하면서 인플레이션과 생산성 정체, 국제경쟁력 상실이라는 미국 경제의 상황을 타개하기 위하여 긴축재정, 규제완화, 감세, 노동시장 유연화 등을 실시하게 된다.²⁾ 이는 밀튼 프리드만, 제임스 부케넨, 프랭크 나이트 등 시키고 학파를 중심으로 한 통화론자들의 주장을 적극적으로 받아들이는 것을 의미한다.

<그림 1> 미국의 1980년대 정책금리 추이

(단위 : %)



자료 : Datastream

2) James E. Anderson, The Struggle to Reform Regulatory Procedures, 1978-1998, *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 3, 1998.

나. 경제개혁조치와 진행과정

거시경제의 관점에서 보자면, 통화정책에서의 중대한 변화는 카터 정부시기인 1979년, 폴 볼커(Paul Volcker)가 인플레이션 퇴치라는 특별한 임무를 맡고 연방준비제도의 의장으로 지명되었을 때부터 일어났다. 볼커의 임명은 통화주의적인 금융정책³⁾으로 전환되었다는 것을 의미한다. 그는 금리를 중시해온 종래의 금융정책을 지양하고 총통화증가율을 중간목표로 설정하였으며, 통화 공급 증가율의 목표치를 사전에 공표한다는 두 가지 특징을 지닌 새로운 금융정책을 실시하였다. 1981년 출범한 레이건 행정부는 ‘안정적이고 건전하고 예측 가능한 금융정책’을 설정함으로써 통화주의적 금융정책을 계속 고수해 나갈 것을 천명하였다. 이는 그동안 케인지언이 중시해온 이자율 정책을 폐기하고 이자율이 금융시장에 의해 작동되도록 정부의 간섭을 최소화한 것이다.⁴⁾

(1) 민영화와 규제완화

1970년대 후반부터 시작된 규제완화 정책은 20세기 경제정책의 가장 중요한 실험중의 하나로 평가되고 있다.⁵⁾ 레이건 정부는 규제를 완화시킴으로써 기업들의 활동이 좀 더 활발해지고 경제가 회복될 것으로 기대하였다. 따라서 신규업체에 대한 시장진입 허용, 가격통제 완화 또는 해제 등 자율시장메카니즘을 최대한 중시하는 정책을 실시하였으며, 1974년에 설치되었던 임금·물가안정위원회를 해체하고, 정부규제개혁위원회를 설치하였다. 부문별로 살펴보면 항공, 통신, 금융, 의약품, 전기, 유선 방송 등 거의 모든 분야에 걸쳐 규제완화가 실시되었다.

한편 국가의 보호 아래에서 경제적 효율성을 상실한 공기업을 민간기업과의 경쟁을 통해 다시 효율적인 기업으로 변화시키기 위해 공기업의 민영화를 추진하였다.

아래의 표는 미국 각 산업의 규제철폐에 관한 법안과 그에 따른 영향을 보여주고 있다. 항공운송, 트럭운송, 중개업, 석유, 천연가스 등의 경우 대부분의 규제가 철폐되었으나 정보통신, 케이블 TV 등에 대해서는 아직 규제가 시행되고 있다. 그러나 경제적 규제완화가 그 산업에 대한 독점금지법의 적용이나 사회적 규제의 철회를 의미하지는 않는다.

3) 케인즈학과 경제학자들의 통화정책은 중앙은행이 고성장, 저인플레이션, 저실업 등의 최종목표를 달성시키는 방법으로 통화정책을 그때그때 경제상황에 맞게 수행하는 것을 지지한다. 그러나 통화주의자들은 통화를 공급함에 있어 일단의 단순하고 사전에 명시되어 있으며 공표된 준칙(a set of simple, prespecified and publicly announced rules)을 따라야 한다고 주장한다. 따라서 중앙은행이 자유롭게 통화공급을 증가시키는 것을 반대한다. 또한 케인즈학파의 재정정책은 잠식효과가 크고 경제정책의 시차가 길고 다변적이기 때문에 바람직하지 못하다고 통화론자들은 주장한다. 즉 단기적으로는 재정정책보다는 통화정책에 의한 안정화정책이 더욱 바람직하다는 것이다.

4) 그러나 실질적으로는 단기 이자율의 인상을 통해 통화 공급이 이루어 졌다.

5) Thomas Vocino, American Regulatory Policy: Factors Affecting Trends Over the Past Century, The Policy Studies Journal, Vol. 31, No. 3, 2003.

<표 2> 미국의 규제개혁 내용

산업	주요 법안	영향
항공운송	<ul style="list-style-type: none"> • 민간항공위원회(CAB)의 진입자유화조치(1970년대 말) • 항공규제완화법(1978) 	<ul style="list-style-type: none"> • 완전 규제철폐를 시작 • 1982년 자격요건을 갖춘자에게 진입허용 • 1933년 요금에 대한 모든 규제 철폐
트럭운송	<ul style="list-style-type: none"> • 주간상업위원회(ICC)의 트럭요율자유화(1970년대 말) • 자동차운송개혁법(1980) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실질적인 규제완화를 실시 • 공공의 편의와 필요에 반하지 않으면 트럭운송업 진입허용 • 요율을 독자적으로 결정토록 하였으나 여전히 주간상업위원회(ICC)에 보고해야 함
철도운송	<ul style="list-style-type: none"> • 주간상업위원회의 철도요율 및 계약자유화조치(1970년대 말) • Staggers Rail Act(1980) 	<ul style="list-style-type: none"> • 철도운송에 경쟁을 도입하였으나 완전한 규제 완화는 이루지 못함. 요금을 ICC의 개입없이 정할 수 있고, 계약요율을 협상가능 • 철도 노선의 폐쇄나 합병을 쉽게 함
정보통신	<ul style="list-style-type: none"> • 연방통신위원회(FCC) 법정결정(60년대 말~70년대 중반) • Execunet Decision(1977) • AT&T 정리법(1982) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일련의 법원결정이 정보통신의 경쟁의 개념을 변화시켰으나 대부분의 정보통신산업이 규제를 받음 • AT&T는 장거리전화 사업만 가능. 요금은 규제를 받았으나 점차 규제가 완화됨. • AT&T의 경쟁자들은 요금 및 진입규제를 받지 않음. • AT&T는 통신장비시장에서 경쟁가능 • 지역전화서비스 회사는 주간 전화 및 지역서비스시장에서 경쟁하도록 제한
케이블 TV	<ul style="list-style-type: none"> • 연방통신위원회(FCC)의 규칙제정 및 규제과정(1970년대 말) • 케이블 규제완화법(1984) 	<ul style="list-style-type: none"> • 완전한 가격 규제철폐 • 시의 특허를 받은 케이블회사는 가격규제 없음 • 기준을 충족하지 못하는 시장은 기초 서비스 가격규제를 받음
중개업	<ul style="list-style-type: none"> • 증권법안 수정(1975) 	<ul style="list-style-type: none"> • 증권관리위원회를 두어 고정수수료를 불법화하고 중개수수료에 경쟁을 도입함
은행산업	<ul style="list-style-type: none"> • 예금기관규제완화 및 통화통제법(1980) • Garn-St.Germain 예금기관법(1982) 	<ul style="list-style-type: none"> • 이들 법안으로 은행 및 대부산업은 금융서비스의 영업범위를 넓히고 경쟁을 강화함 • 이자상한규제를 철폐 • 모든 예금기관에 NOW 계정* 허용
석유산업	<ul style="list-style-type: none"> • 원유 및 석유정제품의 통제해제(1979년 시작) 	<ul style="list-style-type: none"> • 원유가격에 관한 규제가 점차 제거되어 1981년에는 규제가 완전히 해제됨 • 80년에 도입되었던 초과이윤세도 1988년에 없어짐
천연가스	<ul style="list-style-type: none"> • 천연가스 정책법(1978) 	<ul style="list-style-type: none"> • 천연가스 가격 및 진입에 대한 규제가 점차 제거됨

주 : 제3자의 예금구조에 자금을 대체하는 것이 가능한 계정으로, 이 제도의 시행으로 예금기관의 업무가 크게 확대됨.
 자료 : 산업연구원, 1999, 경제개혁의 이론과 실제.

(2) 감세정책

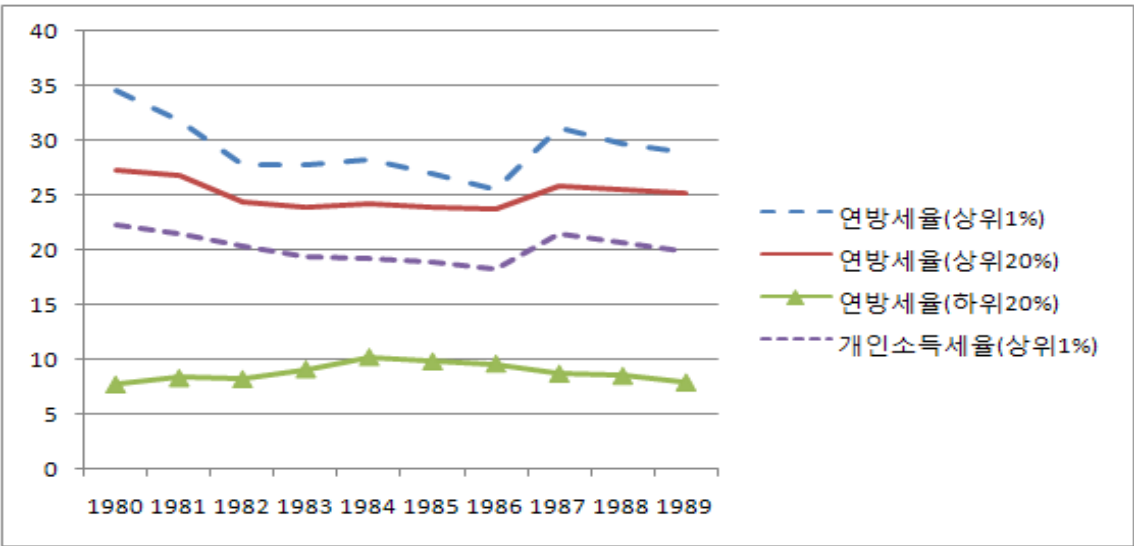
1978년 캘리포니아에서는 주민들이 높은 재산세에 반대하여 조직적으로 저항하였으며, 주민들의 의견이 받아들여져 재산세의 상한선을 정한 법안인 ‘Proposition 13’이 제출된다. 이 주민발안은 전국적인 조세저항 운동의 중요한 이정표가 되었으며, 미국 전역

에서 주차원의 유사한 세금감면 정책을 일으켰다. 레이건 대선과 더불어 감세는 연방 정책이 되었고, 소득세는 3년 연속 인하되었다.

레이건은 개인소득에 대한 세율인하로 소득을 증대시켜 근로의욕을 고취시키고, 투자 세율 인하를 통하여 기업들의 투자의욕을 높여 자본축적의 속도를 증가시켜 생산성을 향상시킬 수 있다고 보았다. 그는 선거공약에서 모든 개인의 소득세 30%p 감면⁶⁾을 약속하였으며, 대통령으로 당선 후에는 세금 관련 법안들을 통해 감세정책을 추진하였다. 그의 임기동안에 경제회복 조세법(1981), 조세형평 및 재정책임법(1982), 사회보장 수정법(1983), 조세 개혁법(1986) 등이 생겨났다. 레이건 정부의 감세정책으로 세금을 통한 정부의 수입이 줄어들어 따라 방위비 이외의 정부 지출을 축소하는 정책을 펴게 된다.

<그림 2> 1980년대 계층별 실효 연방세율 및 개인소득세율 추이

(단위 : %)



자료 : Congressional Budget Office

(3) 재정정책

레이건 행정부의 재정정책은 기본적으로는 긴축재정을 표방하였다. 방위비 이외의 정부지출 감소는 세율인하에 따라 정부지출을 축소한다는 의미도 있었지만 비대해진 정부 규모를 축소시켜 민간경제가 쓸 수 있는 자원량을 증대시킨다는 의미를 담고 있었다.

결국 긴축재정의 일환으로 사회복지 부문의 혜택을 대폭 삭감하게 되는데, 그 결과 저소득층과 실업자에 대한 혜택이 대폭 줄어들게 되었다. 즉 저소득층에게 식량을 공급하는 프로그램, 실업자의 고용훈련 프로그램, 사회보장을 위한 각종 수당 등이 포함되어 있는 최저생계보장 기금이 300억 달러 삭감됨에 따라 이들에 대한 혜택이 줄어들게 되었다.⁷⁾

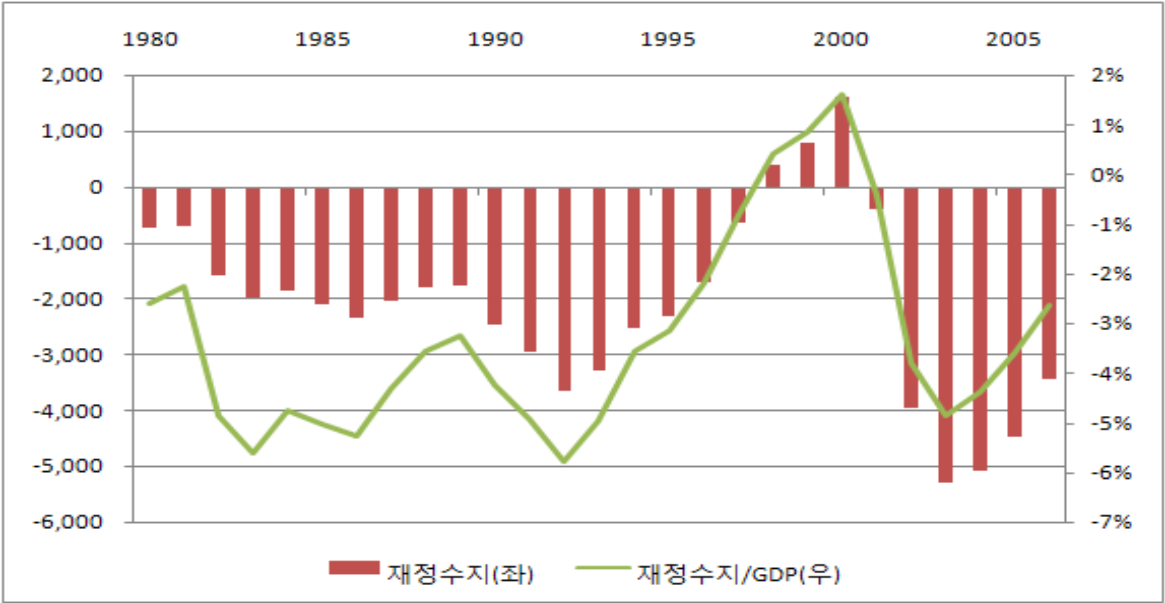
6) 1981년 3년에 걸쳐 소득세를 25%p 감축하는 법안을 통과시켰다.

7) 강상구, 「신자유주의의 역사와 진실」, 서울: 문화과학사, 2000.

반면 냉전에서 승리하고 ‘위대한 미국’의 영광을 다시 재현해야 한다는 사명감으로 국방비 지출은 꾸준히 늘어왔다. 군국주의와 낭비라는 비판속에서도 군비는 꾸준히 증가하여 1980년과 1986년 사이 군비 지출이 거의 50% 증가하여 GDP의 6.4%에 이르렀다.⁸⁾ 방위비 증가는 정부지출을 증가시켰고 세율인하로 인한 세수의 감소는 당시로서는 사상 유래 없는 재정적자를 기록하게 만들었다.

<그림 3> 미국 재정수지 추이

(단위 : 억 달러)



자료 : BEA

(4) 노동정책

1980년대 시장의 힘을 강화하기 위한 추가적 압력은 특히 노동시장에서 관찰될 수 있다. 1980년 대통령 선거는 노동조합의 파워가 특히 약화되기 시작된 시점을 의미한다. 레이건 대통령은 당선 직후 항공 관제사들의 파업에 직면하게 되고 불법파업의 책임을 물어 그들에 대한 해고를 단행한다.⁹⁾ 공공 노동자에 대한 이러한 강경 대응은 미국의 노사관계에서 새로운 힘든 시기의 시작을 알리는 것으로, 이 시기에 많은 민간 부분 기업들은 반노조 정책을 수용하게 된다.

레이건 정부의 노동정책은 크게 노동조합의 통제와 노동시장의 유연화로 구분될 수 있다. 노동조합의 통제는 임금인상과 노동시간 단축 등의 요구를 최대한 억제하여 노동 부문에 들어가는 비용을 최소화 시키려고 노력하였다. 한편 노동시장 유연화는 정부가

8) 김정비, 「김대중 정부의 신자유주의 교육정책」, 2002.

9) 정부는 12,000명의 파업참가자 전원을 해고하고 항공관제사 노동조합의 교섭권, 대표권을 빼앗았다.

기업의 노동자 해고 등을 자율에 맡김으로써 비용절감과 효율성을 극대화할 수 있다고 믿었다. 이는 그동안 소품종 대량생산인 테일러-포드 시스템에서 다품종 소량생산 방식인 일명 도요티즘(Toytaism) 생산방식으로 전환하는 과정에서 소수의 많은 팀들이 상호 경쟁하여 노동생산성을 극대화 할 수 있다고 생각하였다. 따라서 기업이 경쟁에서 뒤쳐진 팀에 대해서 책임을 묻고 고용자를 해고하는 것에 대해서 정부는 방관하는 태도를 취하게 된다.

2. 클린턴 행정부의 경제개혁

가. 시대적 배경

레이건 집권이후 누적된 재정적자와 경상수지 적자를 아버지 부시대통령이 해결하지 못하고 클린턴 정부에서 그 부담을 그대로 떠안게 된다. 당시에는 재정적자의 규모가 더욱 확대되어 통제불능 상태로 빠질 가능성이 있으며, 이는 곧 금융 불안정 또는 거시경제 안정을 위협할 수도 있다는 위기감이 매우 높았다. 따라서 클린턴 정부는 재정적자 축소를 통하여 금리인하를 유도하여 투자를 활성화함으로써 장기 경제성장을 이루는 것을 최우선 과제로 삼게 된다.

한편 민주당이었던 클린턴 정부는 전통적으로 민주당이 주장해온 복지론을 그대로 지지하였으며, 이전의 공화당 정부의 외교정책보다는 국내정책을 중요시하였다.¹⁰⁾ 따라서 국민들의 클린턴 정부의 복지정책 등에 대해 큰 기대를 걸고 있었다.

나. 경제개혁조치와 진행과정

클린턴 정부는 취임 이후 약 24만 명의 연방공무원을 감축하는 등 작은 정부를 실현해 경비를 150억 달러나 절약하였다.¹¹⁾ 또한 과거의 자유방임주의 경제정책으로부터 적극적인 산업정책과 무역정책을 추진하는 방향으로 선회하였다. 취임직후 대통령 직속의 국가경제회의¹²⁾를 신설해 종전의 국가안전보장회의와 동등한 위치에서 경제전반에 관한 문제를 다루도록 하는 등 경제문제에 많은 시간과 노력을 쏟았다.

우선 재정적자를 해결하기 위하여 재정지출을 줄이고 세금을 인상하였다. 재정지출 축소는 금리인하를 유도하고 이는 투자를 자극할 수 있다고 믿었다. 재정적자 감축을 위한 방안

10) 레이건의 개혁 이후 빈곤문제는 더욱 확대되고 있었다.

11) 삼성경제연구소, 1998. 11, 「선진국 불황기의 대응과 시사점-미국·일본 경제를 중심으로」

12) National Economic Council(NEC).

으로 국방비 및 연방정부기관 운영비의 삭감, 부유층에 대한 증세, 외국기업에 대한 과세강화 등을 제시하였다. 한편 도로 항만, 통신 등 사회간접자본에 대한 공공투자의 확대를 경기부양하고, 근로자 직업훈련 및 첨단산업 연구개발에 대한 정부지원을 강화하였다.

통상정책에 있어 자국 산업의 경쟁력을 강화하고 수출을 증진시키기 위하여 산업계의 의견을 수렴하고 이와 관련된 세부 정보를 수집, 관련 기업에 제공하였다. 또한 수출확대를 위하여 외국의 반대에도 불구하고 수퍼 301조 등과 같은 통상법을 운용하여 외국의 불공정 무역행위에 대해서 강력히 대응하였다.

정부규제를 완화하기 위하여 ‘규제계획 및 검토에 대한 대통령의 행정명령(Executive Order on Regulatory Planning and Review)’을 통해 비용-편익 분석에 따라 비용대비 편익이 가장 큰 경우에만 새로운 규제가 이루어지도록 하는 정책을 추진하였다. 예를 들면, 1996년 통신 관련법을 개정하여 전화회사, 유선 TV(CATV)사 및 미디어사간의 규제장벽을 철폐하였으며, 60여 년간 미국 금융제도의 근간을 이루어왔던 은행과 증권업무의 분리체제를 1994년부터 점진적으로 해체하면서 금융산업의 구조개편을 유도하였다.

과학기술 분야의 경쟁력 강화를 위하여 첫째, 민간부문의 혁신을 강조하고, 둘째, 산·관협력과 산업내 기업간 협력을 활성화하며, 셋째, 연구결과의 확산을 위해 설립된 ‘확대센터’¹³⁾의 확충을 통해 제조업에 대한 공공서비스 지원을 확대하고, 넷째, 산업계의 연구개발 투자에 대한 조세감면¹⁴⁾을 실시하며, 다섯째, 정보고속도로 등 사회간접자본을 확충하고, 여섯째, 교육, 훈련, 건강프로그램 등 인적자본 투자를 강화하는데 목표를 두었다. 당시 클린턴의 기술정책 프로그램¹⁵⁾은 2차 대전 이후 지속되었던 기술 정책 기조의 엄청난 변화로 빛의 속도 만큼이나 신속한 정보의 전송을 약속하는 혁신적인 것이었다고 평가되곤 하였다.¹⁶⁾ 그러나 한편에서는 적자폭을 줄이기보다 오히려 예산만 낭비할 것이라고 비판하였다.¹⁷⁾

통화·금리 정책에 있어서는 주로 물가안정에 중점을 두었다. 왜냐하면 물가안정은 금리를 낮은 수준에 유지시켜 생산과 고용을 증진시킬 수 있다고 보았기 때문이다. 실제로 물가가 1933년 초기에 하락 안정세를 유지하자 금리 인하기조를 유지하였다. 그러나 실질GDP성장률이 잠재성장률 수준¹⁸⁾(2.5~3.0%)을 상회하고 실업률도 완전고용으로 인식되는 6% 미만으로 떨어지는 등 인플레이션을 우려할만한 징조들이 나타남에 따라 FRB는 일련의 정책금리 인상을 단행하였다.¹⁹⁾ FRB의 금융긴축으로 시장금리는 상승하기

13) Appropriate Extension Center.

14) 연구개발 투자에 대한 조세감면으로 자본금 25,000만 달러 이하 기업에게는 모두 적용되며, 조세 감면 기간의 영구적 연장으로 많은 중소기업들이 혜택을 보게 되었다.

15) Clintech Program으로 불리었다.

16) Business Week(1993. 3. 8).

17) The Asian Wall Street Journal(1993. 2. 24).

18) 1990년대에는 기술혁신과 산업구조 조정 등으로 실제 잠재성장률은 3.5% 내외로 보는 견해도 있었다.

19) 1994년 한 해 동안 총 6번의 금리가 인상되어 12월의 금리는 1월보다 2.5% 포인트 높은 5.5%를 기록하였다.

시작하였으며, 클린턴 정부 출범이후 하락하기 시작하던 달러화의 약세는 둔화되기 시작하였다. 이후 미국은 장기성장세를 이어가게 되고 클린턴 임기 말까지 일정수준의 정책금리를 유지하게 된다.²⁰⁾

클린턴 정부의 복지정책에 대한 국민들의 기대에도 불구하고 클린턴 정부는 복지개혁을 통해 빈곤층에 대한 연방정부의 지원을 축소하였다. 클린턴 정부 초기에는 적어도 복지확대에 대한 포부를 가지고 있었을지도 모르나, 1993년 힐러리 여사가 주도하였던 의료개혁이 좌초된 후 클린턴 정부는 레이건이 깔아놓은 복지정책에서 조금도 더 나가지 않게 된다.²¹⁾

<표 3> 클린턴 경제정책의 주요 내용

	주요 내용
재정정책	<ul style="list-style-type: none"> • '96회계년도까지 재정적자 규모를 1,410억 달러 내지 758억 달러 수준까지 감축 • 연방정부 공무원 24만 명 감축(153억 달러) • 국방비를 97년까지 현재의 1/3이상 삭감(530억 달러) • 연20만 달러 이상의 고소득자에 대한 세율인상(31%→38%, 920억 달러) • 탈세방지 등을 통해 외국기업에 대한 과세강화(450억 달러) • 환경관련 세제의 강화(101억 달러)
산업정책	<ul style="list-style-type: none"> • 교통, 통신, 환경 등 핵심 간접부문에 대한 공공투자 확대(800억 달러) • 민간연구개발투자에 대한 영구 세액공제제도 실시 • 중소기업 신규투자액의 50%를 과세표준에서 공제 • 산학협동을 통한 연구개발을 지원하기 위한 민간연구기관 설립 • 대학미진학자와 기술교육을 위한 전담기구 설립(633억 달러)
사회보장제도	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장지원 수혜자를 대상으로 교육 및 직업훈련 실시 • 연간소득 125,000달러 이상인자의 의료비 부담률 인상 • 기본 보험률과 의약품 가격의 인상을 억제함으로써 정부의 의료보험지출을 억제
통상정책	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적으로 자유무역을 지지하나 외국의 불공정 무역행위에 대해서는 강력한 통상정책을 실시 • 환경보호, 국내 노동자의 실업방지를 위한 보완협정의 체결을 전제로 NAFTA를 지지하고 중남미 국가들과의 자유무역협정도 추진

자료 : 삼성경제연구소, 1998. 11, 「선진국 불황기의 대응과 시사점-미국·일본 경제를 중심으로」

3. 부시 행정부의 경제개혁

가. 시대적 배경

2001년 1월 부시 대통령이 당선됨에 따라 정권은 민주당에서 공화당으로 넘어오게 되었다. 우선 민주당 정부와 가장 큰 인식차를 가지고 있었던 것은 1991년 1/4분기 이후

20) 성장률 둔화의 우려로 일반적으로 금리완화 기조를 띄게 되나 큰 금리 변화는 없었다.
 21) Theda Skocpol, 1997, Health Care Reform and The Turn Against Government with a New Afterword., Boomerang.

지속되고 있는 전후 최장의 경기호황이 1980년대 공화당 정부의 레이거노믹스에서 비롯되었다는 것이다. 즉 감세와 정부의 규제완화로 투자와 소비가 촉진되었다는 것이다. 따라서 당선초기에 정부의 지출을 억제하고 대폭적인 조세 감면을 통해 경제활성화를 도모하는 공급위주의 경제정책을 추진할 것으로 예상되었다.

2001년은 경제적으로는 10년간 이어오던 경기호황이 경기침체(economic recession)²²⁾로 접어든 해이며 경제외적으로는 9/11 테러가 일어난 때이다. 9/11사태는 미국 경제뿐만 아니라 국제무역에도 악영향을 미쳤는데, 테러사태 이후 미국뿐만 아니라 유럽, 아시아 등 거의 모든 국가에서 보안조치가 강화됨에 따라 상품 및 서비스교역의 시간과 비용이 추가되었다. 특히 9/11테러이후 미국 수출입 하락세는 더욱 확대되었다.²³⁾

나. 경제개혁조치와 진행과정

감세정책은 부시 정부의 핵심 개혁정책 중 하나로 지금까지 추진해왔던 개인소득세, 법인세, 상속세 감면 조치 등이 2009~2012에 만료될 예정으로 있어 이를 영구화 하는 정책을 추진중에 있다. 이와 함께 세제의 단순화를 골자로 하는 세제개혁도 중점 과제의 하나로 추진되고 있다. 부시 대통령은 재정수지 적자 폭이 2003년 이후 큰 폭으로 줄어들어 따라 “그동안 일부에선 감세와 재정적자 해소 중 하나를 선택해야 한다고 주장했지만 이는 잘못으로 드러났다”며 “현 정부의 감세정책에 의해 경제가 활성화되고 이는 세수 확대에 연결되고 있다”고 주장하고 있다. 따라서 앞으로도 감세정책은 지속적으로 추진될 것임을 강조했다.

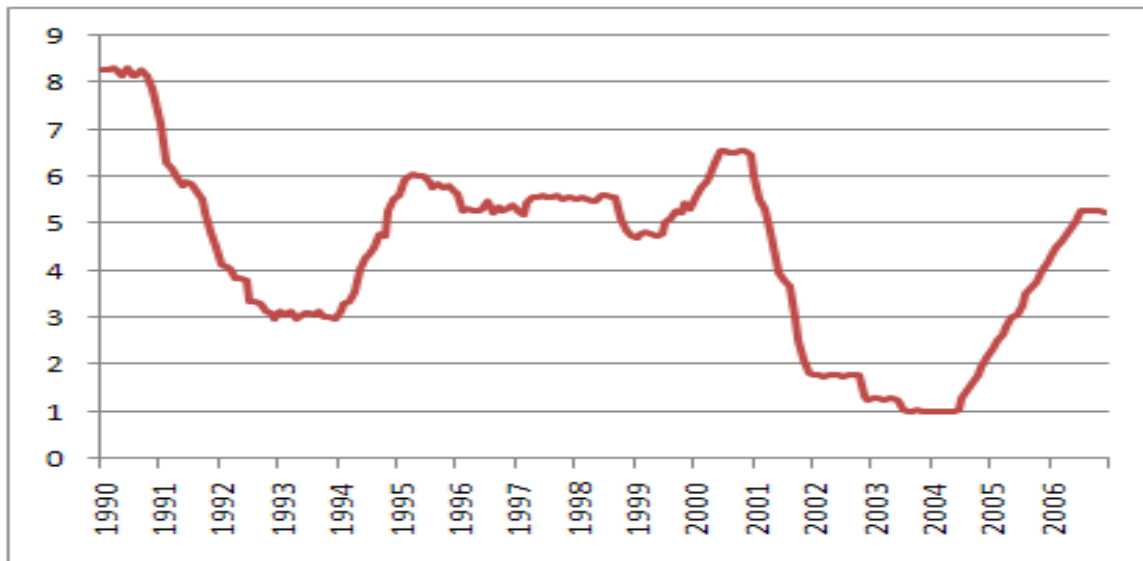
부시 정부의 통화정책은 집권초기의 경기침체에 따라 지속적인 금리인하를 단행하였다. 2001년 초에 6.5%였던 정책금리는 2001년 12월 1.75%까지 떨어지게 된다. 불과 1년도 안되는 기간동안 정책금리가 4.75% 포인트나 떨어진 것이다. 경기가 뚜렷한 회복세를 보이지 않자 금리는 단계적으로 계속 인하되어 2004년 6월까지 1%의 금리가 유지된다. 4년 6개월간 지속된 부시 행정부의 저금리 기조는 급격한 시중의 유동성 증가를 가져왔고, 이는 최근 서브프라임 사태의 주요 원인 가운데 하나로 인식되고 있다. 이후 GDP 성장률이 호조를 보이고 연속적으로 고용사정이 개선되면서 정책금리는 단계적으로 17차례나 인상되어 2007년 9월에는 5.25%까지 오르게 된다.

22) NBER(National Bureau of Economic Research)은 2001년 3월을 정점으로 미국 경제가 경기침체로 접어들었다고 발표하였다.

23) 대외경제정책연구원, 2002, 미국 부시행정부의 대외통상정책과 시사점.

<그림 4> 미국의 1990년 이후 정책금리 추이

(단위 : %)



자료 : FRB

4. 미국 경제개혁의 의의와 시사점

가. 뉴딜정책의 한계 및 평가

뉴딜정책의 이론적 기초는 소비를 중심으로 한 수요가 경제의 변동을 결정하는 가장 중요한 요소라는 케인즈²⁴⁾의 처방에 따른 것으로 미국 정부가 적자재정을 편성해 가면서 정부 지출을 늘렸던 것이 뉴딜정책의 핵심이라고 볼 수 있다.

뉴딜정책결과 1933년부터 1937년 가을까지 미국 경제는 뚜렷한 회복세를 보였다. 1933년부터 1939년까지 평균 GNP는 5.2% 증가하였으며, 특히 1936년에는 년14%의 기록적인 성장률을 보였다. 이는 동기간에 GDP대비 평균 8.2%의 적자재정지출이 크게 기여한 것으로 보인다.²⁵⁾ 그러나 루스벨트는 예산균형을 걱정하여 적자재정지출을 줄였고 이는 회복되는 경제를 다시 불황기로 이끄는 한 원인이 되었다.²⁶⁾

특히 테네시강 유역 개발은 세계 최초로 실시된 대규모 국토개발계획으로 미국 남부 지역의 홍수방지, 전력개발, 공업유치, 수운, 관개, 위락시설 등에 큰 도움을 주었다. 이 사업으로 수많은 고용이 창출됨에 따라 구매력을 높일 수 있었으며, 홍수피해를 막고 전력을 종전의 1/3 비용으로 공급할 수 있었다. 특히 강의 수심이 깊어짐에 따라 내륙운하

24) 1935년 케인즈는 고용, 이자 및 화폐에 관한 일반이론에서 유효수요의 중요성을 강조하였다.

25) 삼성경제연구소, 1998, 11, 「선진국 불황기의 대응과 시사점-미국·일본 경제를 중심으로」

26) 1937년 5월부터 1938년 6월사이 다시 한 번 경제는 불황에 접어들었고, 이에 따라 1938년 GDP 성장률은 -4.5%를 기록하였다.

로서의 기능이 향상되어 교통량이 현저히 증가하였으며, 이에 따른 항구, 낚시터, 호수 등이 생겨, 이 지역은 급격히 발전하였다.

뉴딜정책은 경제적 성과 뿐 만 아니라 역사적으로도 큰 의미를 가진다. 뉴딜정책을 통하여 정부지출의 증가와 함께 각종 제도를 통한 규제와 권한의 집중 또한 큰 폭으로 늘어났다. 이것은 아담스미스 이후 작은 정부가 최선이라는 생각이 정부가 경제 문제에 있어 적극적으로 개입하여야 한다는 케인즈적 사고를 정부와 민간이 광범위하게 받아들이기 시작했다는 의미한다.

또한 독점자본주의의 폐해로 인한 경제·사회적 모순들을 시정하기 위하여 최저임금제, 최고노동시간 등 근로여건을 개선하고 노동조합의 단결권, 단체교섭권 등을 보장함으로써 독점자본주의를 수정해 나갔다.

뉴딜정책 초기에 실시한 구호정책은 제2차 세계대전 이후 실질적인 미국 경제의 회복으로 자취를 감추었으나 사회보장법에 의한 사회보장제도는 그 이후에도 계속 수정되어 오늘날 미국 복지제도의 근간을 이루고 있다.

그러나 뉴딜정책의 경제적·역사적 성과에도 불구하고 시행당시부터 순조롭게 진행되지 않았으며, 그 결과에 대한 해석도 국내외 학자들에 따라 매우 다양하며 때론 혼란스러운 견해를 제시하고 있다. 특히 산업부흥법(NIRA)과 농업조정법(AAA)은 정부의 간섭이 지나치다는 이유로 대법원으로부터 위헌판결을 받아 다른 형태로 수정하여 시행하기도 하였다.²⁷⁾

뉴딜정책이 대공황을 극복하기에 충분하지 못했다는 견해는 주로 통화론자들로부터 제기되었는데, 대공황의 원인 및 결과를 바라보는 시각에 따라 뉴딜정책의 결과에 대해서도 서로 다른 평가를 내리고 있다. 케인지언들은 뉴딜정책을 통한 유효수요를 창출효과를 대공황 회복에서 중요한 요소로 파악하고 있는 반면, 통화론자들은 금융위기의 종식과 통화량의 증대를 중요한 요소로 지적하고 있다.

뉴딜정책에 대한 평가를 각 부문별로 살펴보아도 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 우세한 것으로 보인다. 농업부문에서는 농업조정법을 통하여 잉여생산 및 수요부족을 해결하려고 노력하였다. 그러나 이러한 노력은 소작농의 노동자화 및 농촌으로부터의 축출효과를 초래하여 산업공황을 오히려 깊게 만들었으며 오랫동안 억압되었던 사회문제를 겉으로 드러나게 하였다.²⁸⁾

또한 산업부흥법 시행결과 미숙련노동자의 임금을 인상시킴으로써 전반적인 임금인상의 요인만 높이고 노동시간을 단축시킴으로써 비효율적 노동자의 고용을 증대하여 노동

27) 연방법원은 1935년 1월과 1936년 1월 각각 산업보호법과 농업조정법에 대해서 위헌판결을 내렸으며 그 이후에도 퇴임철도노동자 연금지급법, 뉴욕최저임금제법 등 10개의 뉴딜에 대해 줄줄이 위헌판결을 내렸다.

28) Whatley, W.C. (1983): "Labor for the Picking: The New Deal in the South," Journal of Economic History, 43, Dec.

비용만 높이게 되는 결과만 낳았다. 이로 말미암아 실업률도 높은 수준으로 유지되었으며 대공황의 혼돈이 더욱 심화되었다.

통화정책에 대해서도 통화론자들은 법정지불준비율이 새로운 정책수단으로 주어진지 얼마되지 않아 1936년 지불준비율을 두 배로 올림으로써 결과적으로 투자심리를 위축시켜 대공황을 더욱 심화시켰다고 주장한다.²⁹⁾

심지어 테네시강 유역 개발 계획도 공황 극복에 별로 도움이 되지 않았다는 의견이 있다. 댐 건설은 단지 7개주에 걸쳐 이루어졌으며, 발전량도 얼마 되지 않았다는 것이다. 또한 지역 특성상 수몰지역이 넓어 당시에는 해당 지역의 경제가 더욱 낙후되었다고 주장한다.³⁰⁾

이상에서 언급한 바와 같이 뉴딜 정책의 경제적 성과에 대해서는 긍정적으로 해석하는 견해와 부정적으로 해석하는 견해가 있다. 이는 경제학의 각 학파에 따라 대공황의 원인에 대한 해석이 달라 결과적으로 뉴딜정책의 유용성 여부를 각기 달리 해석하기 때문이다. 대공황으로 벗어날 수 있었던 원인에 대해서 일반적으로 케인지언들은 뉴딜정책에 의한 유효수요의 창출 효과를 말하고, 통화론자들은 금융위기의 종식과 통화량의 증대를 꼽는다. 또한 기대론자들은 뉴딜정책으로 사람들이 더 이상 물가가 하락하지 않을 것이라는 기대를 함으로써 실질금리의 하락을 초래하고, 실질금리 하락은 투자를 촉진시킬 수 있었다고 주장한다.

일반적으로 경제사학자들은 전기의 뉴딜정책의 성과에 대해서는 대체로 부정적으로 평가하고 있다. 그러나 자유방임주의의 종언, 독점자본주의의 모순 시정, 미국복지제도의 토대형성 등 철학과 이념, 제도의 대전환을 가져왔다는 데에는 역사적 의미를 부여하고 있다.

나. 레이거노믹스의 한계 및 평가

(1) 민영화와 규제완화

1970년대 말부터 미국은 독과점을 허용하고 가격통제를 강행해왔던 공익사업 부문에 대한 규제를 완화하여 신규업체의 시장진입을 허용하고 가격이 시장의 메커니즘에 의하여 결정되도록 방임하는 정책을 실시하였다. 그 결과 1977년에는 완전규제하에 놓였던 산업에서 GDP의 17%가 생산되었으나 1988년에는 규제완화 조치에 따라 6.6%로 그 비

29) 물론 여기에 대해서도 테민(1976)과 같은 경제학자들은 명목통화량은 감소하였으나 물가가 하락하고 있었으므로 실질통화량은 감소하지 않았다고 주장한다.

30) 테네시계곡개발공사(TVA)는 세금면제 등 온갖 특혜에도 불구하고 300억 달러에 달하는 부채를 안고 있어 공기업의 비효율성을 보여주는 사례라는 주장도 있다.

율이 크게 낮아졌다.³¹⁾

결국 그동안 신규 경쟁업체로부터 보호를 받아왔던 산업에 대한 규제완화를 통한 개방은, 본질적인 산업 재편성 및 소비자의 비용감소를 가져왔다. 예를 들어 항공 산업의 경우, 노선 개방은 이른바 물류의 모든 기점이 한곳을 통하도록 하는 hub-and-spoke 시스템을 탄생시켰다.³²⁾ 이로 인해 수송기들은 허브가 되는 공항을 발전시키고 이 허브 공항에서부터 미국 전역에 있는 도시에 서비스를 제공하였다. 승객들은 우선 허브 공항에서 집결하여 다른 도시에서 온 승객들과 함께 최종 도착지로 출발하기 위하여 비행기를 갈아타게 되었다. 1976년에서 1990년까지의 요금인하는 규제가 완화되지 않은 상황과 대비하여, 약 10%에서 18%에 이르는 것으로 추정³³⁾되며 이는 연간 50억에서 100억 달러에 상응한다.³⁴⁾

비슷한 규제완화가 다른 산업에도 적용되었는데 최소한 단기에서 중기적으로는, 보통 서비스공급이 증가되고 소비자의 비용은 감소된다.³⁵⁾ 운송산업에서의 규제완화는 새로운 재고관리³⁶⁾를 가능케 하고, 한편으로는 동시에 대규모 시장 확대를 가능하게 함으로서 경제 전반에 중대한 연쇄적 파급효과를 가져온다. 규제완화에 따른 저렴한 수송 및 통신 역시 세계화를 이끄는 중요한 요인 중 한가지였다.

규제완화는 종종 신기술의 도입을 동반하기도 한다. 통신산업 부문에서는 기술혁신이 촉진되어 새로운 통신·정보처리장치가 개발되었으며, 컴퓨터와 통신의 기술결합의 성공으로 새로운 정보통신 매체의 획기적인 발전을 이루게 되었다. 또한 정보처리와 전자통신 분야의 서비스의 발전은 다른 분야의 기술혁신을 촉진시켜 전 산업부문의 생산성을 향상시키는데 크게 기여하였다.

그러나 규제완화는 비용이 따르며 장기적으로 규제완화가 이전의 규제 하에 존재하던 것보다도 경쟁력이 약한 시장을 초래할 것이라고 주장도 있다. 이들이 주장하는 규제완화의 결점은 첫째, 임금인하, 고용축소, 서비스 질을 낮추는³⁷⁾ 것과 같은 방식으로 비용을 절감하고, 둘째, 경제적으로 이윤이 되지 않는 서비스 부문의 철수, 셋째, 힘이 약한 생산

31) Winston, Clifford, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists", Journal of Economic Literature, September 1933, pp. 1263~89.

32) OECD, 1997, The Economy-Wide Effects of Regulatory Reorm.

33) 규제된 환경과 완전히 규제가 철폐된 환경 사이에는 수년의 시차가 존재하기 때문에 규제완화 이전과 이후의 경제적 후생을 단순 비교하는 것은 문제를 야기시킬 수 있다. 왜냐하면 경기변동, 기술변화 등의 다른 경제적 변수들이 경제적 후생에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

34) Kahn, A., "Airline Deregulation", The Concise Encyclopaedia of Economics, The Library of Economics and Liberty. <<http://www.econlib.org/library/enc/airlinederegulation.html>>

35) Moore, T. G., "Trucking Deregulation", The Concise Encyclopaedia of Economics, The Library of Economics and Liberty. <<http://www.econlib.org/library/enc/truckingderegulation.html>>

36) 적시생산방식(just-in-time)은 생산부문의 각 공정별로 작업량을 조정함으로써 중간 재고를 최소한으로 줄이는 관리체계를 말한다.

37) 환경규제 완화를 포함한다.

자에 대한 시장 퇴출과 규제가 완화된 산업부분에 대한 집중을 야기한다는 것이다. 따라서 이에 따른 장기적 경쟁력 약화와 민간부분에서의 독점 출현도 가능하다고 주장한다.³⁸⁾

이러한 현상은 규제가 철폐된 산업 분야에서 실제로 관찰되기도 하며, 경쟁 심화로 인한 임금 노동자에 대한 압박은 시장 규제가 철폐된 모든 국가에서 발견되고 있다. 그럼에도 불구하고, 미국뿐만 아니라 대부분의 산업 국가를 휩쓴 규제완화 정책을 취소하려는 움직임 또한 발견되고 있지 않다. 이는 산업 집중에 의하여 경쟁의 감소가 관찰될지도 모르는 곳에서도 마찬가지이다.³⁹⁾

결론적으로 레이건 정부의 규제완화 정책은 규제완화에 따른 여러 가지 부작용에도 불구하고 각 산업분야의 시장조정기능을 회복시키는 계기를 제공한 것은 분명해 보인다.⁴⁰⁾ 즉 해제된 산업부분의 각 기업들은 가격과 서비스를 소비자가 유리한 방향으로 제공하기 시작하였으며, 시장은 이러한 기업들이 효율성과 생산성을 향상시킬 수 있는 환경으로 점차 바뀌게 되었다.

(2) 감세정책

조세 감면의 원동력은 단순히 세금을 공공에게 되돌려 준다는 이상적인 문제가 아니었다. 이는 당시 소위 공급 측면의 혁명의 한 부분으로서 더 잘 나타났다. 케인즈적인 수요 관리에 반대하여, 공급 중시의 경제 이론을 지지하는 이들은 정부가 한편으로 규제 철폐와 또 다른 한편으로 세금 감소와 지출 증가로서 경제의 생산 능력을 향상시키기 위해 노력해야 한다고 주장하였다. 거시경제의 측면에서 세율을 줄이는 것이 실제로는 전체 조세 수입을 증가시킬 수 있을 것이라고 주장되었는데, 이는 낮은 세율이 경제 활동 주체들의 활동과 투자를 촉진시킬 수 있기 때문이다. Laffer curve에 단순하게 요약되어 있는 이 이론은, 공화당 행정부가 강력히 지지하였고, 옹호자들은 이러한 정책이 실제로 장기적으로 효과가 있다고 주장하였다. 실제로 소득세의 삭감정책은 기업과 고소득층에게는 커다란 이익을 가져다주었다. 소득 상위 1%에 속한 계층은 과거에 비해 14% 세금이 줄어들어 소득이 늘어나는 효과를 보았다.

그러나 레이건 정부는 중하위 계층을 위한 각종 면세제도는 폐지하였는데, 그 결과 하위 10% 계층은 세금이 28%나 증가하였다.⁴¹⁾ 면세제도 폐지로 소득불균형에 대한 우려의 목소리가 높아졌으며, 심지어 정부와 자본의 대변자라고 할 수 있는 OECD에서 조차 면세제도 폐지는 ‘역진적’이라고 평가하였다.

38) Myth: Deregulation promotes competition. <<http://www.huppi.com/kangaroo/L-deregulation.htm>>

39) 철도와 통신 등 규모의 경제가 발생하는 부문에서도 규제철폐로 인해 효율성이 제고되지 않는다는 주장도 있다.

40) OECD, 2005, The benefits of Liberalising Product Markets And Reducing Barriers To International Trade and Investment: The Case of The United States and the European Union.

41) 강상구, 2000, 「신자유주의의 역사와 진실」, 문화과학사.

(3) 재정정책

레이건 행정부의 긴축재정은 정부지출 축소를 통한 민간부분에 대한 공급량을 늘리려는 시도였으나 방위비의 증대로 결국 전체 정부지출을 증대시키는 결과를 초래했다. 긴축재정을 통하여 대규모의 정부지출을 야기한 사례는 저축대부조합(S&L : Saving & Loans Associations)의 파산에서 잘 나타나는데 이들은 1970년대 말부터 급등한 이자율로 엄청난 재정난을 겪게 된다. 당시 저축대부조합 자산의 대부분은 주택담보를 통한 신용융자로 고정금리 대출이 대부분이었다. 따라서 이자율이 오르자 예금금리는 높아져 지출은 늘었지만 융자에 대한 이자수입에는 변화가 없어 재정난을 겪게 된다. 따라서 재정난을 극복하기 위하여 석유개발업자, 부동산 개발업자들에게 위험을 무릅쓰고 고금리 대출을 실시하였는데 이것이 대규모 부실채권이 되면서 저축대부조합은 파산에 이르게 된다. 레이건 행정부는 이를 정리하면서 결과적으로 대규모 재정지출을 야기하게 된다.

한편 사회·복지분야에서의 긴축재정에 대해서 소득불평등을 야기했다는 주장과 레이거노믹스는 소득분배의 불평등 개선보다는 경제의 효율성에 초점이 맞추어져 있었을 뿐 실제로 소득불평등을 야기하지는 않았다는 의견이 있다.

소득불평등을 야기하지 않았다고 주장하는 사람들은 당시의 상황과 레이건 재임시 보여준 거시경제 지표에 주목한다. 레이거노믹스 당시에는 1970년대 이후 인플레이션 압력이 전세계적으로 강화되면서 각국의 정책이 완전고용에서 인플레 억제와 지속적인 성장으로 옮겨가는 시기였다.⁴²⁾ 따라서 약자에 대한 보호, 완전고용, 사회보장 등은 국가 경제정책에서 그다지 큰 비중을 차지하지 못하고 있었다. 그러나 레이건 취임시 각각 9.3%, 7.6%였던 인플레이션율과 실업률은 임기말 각각 3.9%와 5.3%로 경제적 효율성이 증가하여 실제 소득불평등은 크게 나빠지지 않았다고 주장한다.

(4) 노동정책

항공관제사들의 파업 등에서 보여준 레이건 정부의 노동정책으로 많은 기업들이 반노조정책으로 돌아서 노동자들의 단결력을 약화되었다. 이 시기에 노동자들의 삶의 질은 대단히 악화되어 1979년 이후 1982년까지 실질임금은 평균 8%가량 떨어진다. 이렇게 떨어진 임금은 레이건 정부의 노조결성저지 법안 통과 등의 이유로 그 이후에도 쉽게 회복되지 않았다. 그 결과 1989년 미국 노동자들의 80%가 레이건 집권이전에 비해 임금이 삭감되는 경험을 하며, 실질임금은 10년 동안 약5%가 떨어지게 된다.⁴³⁾

42) 1960년대까지는 케인즈 경제학의 시대로 인플레이션보다는 완전고용, 고용유지 정책에 초점이 맞추어 졌다.

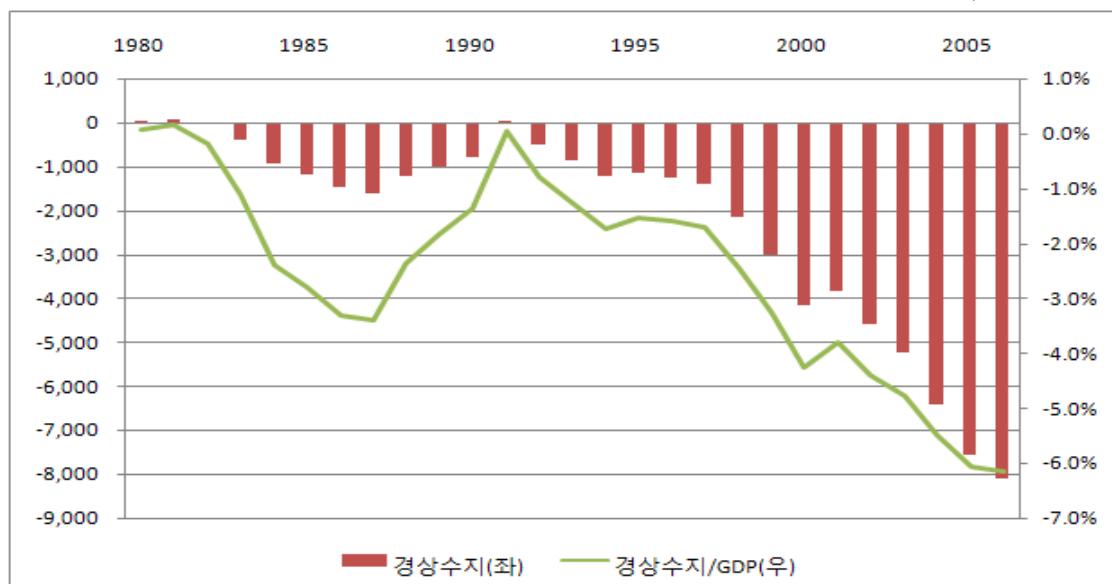
43) 강상구, 2000, 「신자유주의의 역사와 진실」, 문화과학사.

(5) 경상수지에 미친 영향

레이거노믹스 실시 결과 경제성장률과 물가상승률은 뚜렷한 회복세를 보였다. 그러나 그 이면에는 감세와 국방비지출로 인한 재정적자의 확대와 경상수지 적자가 자리 잡고 있었다. 재정적자를 메우기 위하여 미국 정부는 재무부 채권을 발행하게 되는데 외국인 투자자들은 달러를 사들여 그 돈으로 재무부 채권에 투자하게 된다. 달러에 대한 수요의 증가로 달러가치가 올라감에 따라 미국의 수출은 줄어들고 수입은 늘어나게 된다.⁴⁴⁾ 이렇게 야기된 무역수지 적자는 경상수지 적자로 이어졌다.⁴⁵⁾ 레이건 집권기간 동안 늘어난 재정수지 적자와 경상수지 적자문제는 차기 정부가 해결해야할 가장 중요한 이슈 가운데 하나였다.

<그림 5> 미국 경상수지 적자 추이

(단위 : 억 달러)



자료 : BEA

다. 클린턴 개혁정책의 한계 및 평가

레이건 행정부가 국방지출의 증대와 함께 시행한 감세조치는 실제로 1983년 미국 경제를 회복시켰다. 그러나 연방 예산 적자는 아버지 부시 대통령이 세금을 인상하고⁴⁶⁾ 클린턴 행정부⁴⁷⁾가 예산 문제를 심각하게 다루기 시작한 후인 1990년에 이르러서야 끝

44) 달러화의 평가절상에 대해서 레이건 대통령은 강력한 미국의 상징이라고 하였다.

45) 야권은 레이건 대통령의 공급위주의 경제정책 때문으로 규정 '레이건 경기후퇴'(Reagan recession)라고 비판했으나 대통령 지지세력은 급격한 금리인상에 화살을 돌리며 '볼커 경기후퇴'(Volker recession)라는 용어를 만들었다.

46) 그의 대신 패배를 가져왔다고 널리 인식되고 있다.

47) 1993년 1월 임기가 시작한다.

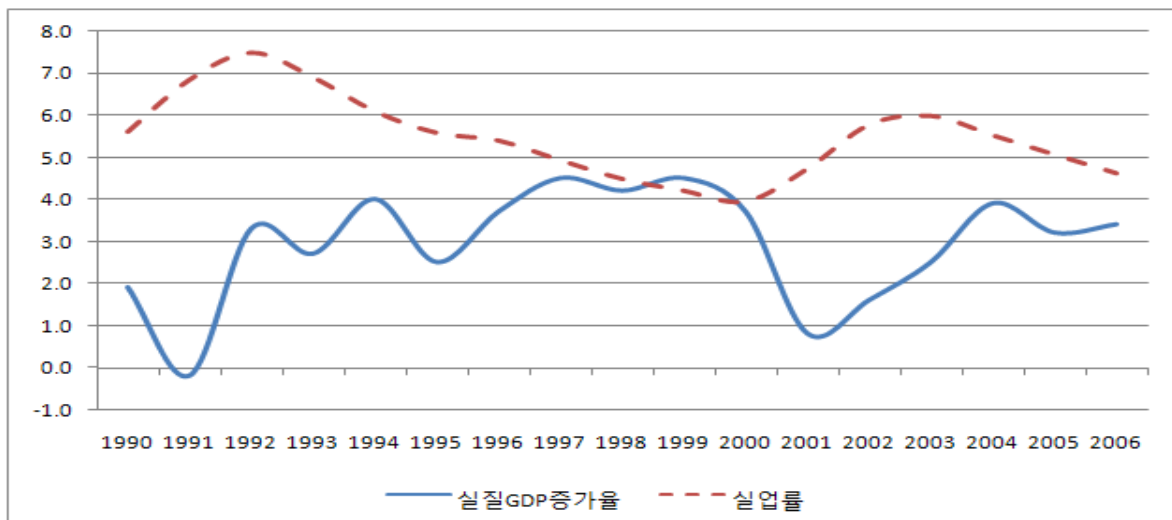
이 나게 된다.

클린턴 대통령은 5년간의 임기동안 부유층 미국인에 대하여 큰 폭의 세금 인상을 도입하였고, 연방 정부 지출의 긴축을 유지한다. 1990년대의 평화 배당금(peace dividend)⁴⁸⁾과 장기 경제 성장에 힘입어 2번의 임기 동안 클린턴 행정부는 미국 연방 정부 재정에 획기적 전환을 가져올 수 있었다. 이에 1990년 말, 정부 재정은 상당한 흑자로 전환하게 된다.

지출축소 정책과 함께 세금확대 정책으로 장기금리 하락과 투자 확대를 실현시킴으로써 장기성장의 토대를 마련하였다. 이와 함께 물가안정, 견실한 성장, 실업률 감소 등을 실현함으로써 전반적으로 1980년대의 부진에서 완전히 벗어났다고 평가할 수 있다.

<그림 6> 1990년 이후 미국의 GDP증가율과 실업률 추이

(단위 : %)



자료 : BEA, Datastream.

한편 클린턴 정부는 집권초기에 복지확대를 추진하였으나 실패로 돌아감에 따라 이후에는 오히려 빈곤층에 대한 연방정부의 지원을 축소하는 등 복지축소로 방향을 바꾸게 된다. 그러나 복지축소로 인한 피해는 고용확대 등 미국 경제가 장기 호황에 돌입하게 됨에 따라 크게 줄어들게 된다.

라. 부시 개혁정책의 한계 및 평가

부시 대통령의 개혁정책에도 불구하고 재정흑자는 적자로 돌아섰고 경상수지도 다시 큰 폭으로 증가하였다. 특히 2006년 경상수지 적자는 GDP의 6%⁴⁹⁾를 차지할 정도로 확

48) 냉전의 종식으로 인하여 군사비용의 지출을 줄일 수 있게 된 것을 말한다.

49) 쌍둥이 적자가 크게 이슈화 되었던 레이건 정부시절에도 경상수지가 GDP에 차지하는 비중이 3.5%에 불과하였다.

대되었으며, 재정수지 적자와 경상수지 적자를 합친 금액은 2006년 1조 달러를 돌파하였다.⁵⁰⁾ 이는 정부의 재정 건전성의 취약과 국제수지의 불균형이 동시에 심각하다는 것을 의미하는 것으로 부시 대통령도 이에 대한 심각성을 잘 파악하고 있다. 부시 대통령은 2007년 연두교서에서 재정적자를 2008년 2,390억 달러로 줄이고 2012년에는 610억 달러의 흑자로 돌려놓겠다고 발표하였다.

이렇게 부시 정부 하에서 공공부문의 재정이 악화된 이유는 여러 가지 이유로 설명될 수 있겠지만 부분적으로 1990년의 장기 호황 후의 미국 경제의 주기적 침체, 특히 2000년에서 2002년까지의 주식 시장 붕괴에 따른 결과로 볼 수 있다. 또한 공공부문에서의 악화는 당초 계획보다 장기간 지속되고, 훨씬 많은 비용이 들어가는 것으로 드러난 이라크 전쟁의 결과이기도 하다. 마지막으로 연방 예산 상태를 악화시키는 것은 부시 행정부가 강력히 추진한 조세 감면 때문이다.

레퍼(Laffer) 이론에 설득된 부시 행정부는 경제를 활성화시키기 위하여 세금을 감면해 왔다. 이는 어느 정도 성공을 이루는 듯 했다. 그러나 조세 감면을 통한 가계의 가처분 소득증가는 저축으로 이루어지지 않고 소비만 자극하여 끝없는 수입 증가를 가져왔다. 폴 크루그먼 프린스턴대학교 교수는 레이건의 감세정책이 재정상황을 고려해 실용적으로 이루어진 것이라면 부시의 감세정책은 이를 완전히 무시한 무책임한 정책이라고 비판한다.⁵¹⁾ 특히 2003년의 배당금 지급(dividend payment)과 기업에 대한 감세 결정은 부시 정부가 기대하였던 투자촉진을 가져오지는 못한 것으로 평가 받고 있다.⁵²⁾

한편 2006년 미국의 상위1% 가정의 순자산이 미국 전체 순자산의 33.4%를 차지하는 것으로 조사되었다. 이는 2001년 32.7%에 비해 다소 높아진 수치이다.⁵³⁾ 고소득자에 대한 부시 정부의 세금 감면 조치로 1,000만 달러 이상의 수입을 올린 고소득자의 세금부담이 평균 50만 달러 줄어든 것으로 나타났으며, 이는 세금감면액의 약 70%가 상위 2%에 돌아갔다는 것을 의미한다.⁵⁴⁾ 이러한 현상에 대해 감세를 찬성하는 측과 반대하는 측의 논쟁은 아직도 계속되고 있다. 감세를 찬성하는 측에서는 투자소득에 대한 감세조치를 영구화하려는 노력을 계속하고 있으며, 반대하는 측에서는 소기업과 농가에 대한 피해를 강조하고 있다.

50) 2006년 재정수지와 경상수지는 각각 3,448억 달러, 8,114억 달러로 나타났다.

51) New York Times(2006.6.8).

52) Irons, J., Price, L., "Bush's Tax and Budget Policies Fail to Promote Economic Growth", Policy Memorandum, Economic Policy Institute, February 16, 2006, <http://www.epinet.org/policy/20060216/bush_growth.pdf>.

53) Wall Street Journal(2006.4.5)가 FRB의 소비자재무조사 자료를 인용하여 발표하였다. 미국인 상위 10%가 전체 자산의 69.5%를 차지하고 있어 미국도 양극화 현상이 뚜렷한 것을 알 수 있다.

54) New York Times(2006.4.5).

<참조 1> 전·후 뉴딜 구호정책의 차이점

- 전기의 구호정책은 연방긴급구제국(FERA)를 통한 무상지원을 적극 추진하였으며, 후기에는 공황의 장기화에 대비하여 무상지원에 대한 연방정부의 개입을 축소하는 대신 사회간접자본 투자 등을 통한 일자리 제공에 주력하였음.

<구호대상별 뉴딜구호사업 변화추이>

구호대상	전기(∼ 1934)정책				후기(1935∼)정책
기존빈곤층 (고용불가능)	연방정부 무상지원				지역정부 일반구호 (장님, 노인, 어린이)
신규실업자 (고용가능)	특별구호	긴급교육사업	이주민구호	학비지원	연방예술사업계획, 청년사업청 학생공공취로사업
	공공취로 (FERA)	공공취로	공공취로, 긴급공공취로사업		공공사업청(WPA)
		토목사업			실업보험(Social Security Board)
청년실업자	산림보호대(1933) + 청년사업청 비취학공공취로사업(1935.5∼)				
농민(부농)	농업조정법(AAA) + 농가안정청				
농민(빈농)	(없음)	긴급구호청 농촌재활사업			농촌재정착청 농가안정청

주 : 강성원, 뉴딜구호정책의 성과(2005.5) 서울대학교 출판부

<참조 2> 선진 7개국의 GDP대비 R&D투자 비율

<선진 7개국의 GDP대비 R&D투자 비율>

(단위 : %)

	1990	1991	1992	1993	1994
미 국	2.82	2.84	2.81	2.72	2.61
일 본	2.89	2.86	2.80	2.72	-
독 일	2.76	2.61	2.50	2.48	-
프 랑 스	2.41	2.41	2.40	2.41	-
이 탈 리 아	1.30	1.32	1.31	1.30	1.21
영 국	2.23	2.16	2.18	2.19	-
캐 나 다	1.46	1.51	1.51	1.50	1.47

자료 : Research·Technology Management, 1995.

또 하나의 시장경제 신화 : 아일랜드의 놀라운 경제발전

-아일랜드의 구조개혁과 시사점-

박동운 (단국대 명예교수, 경제학)

아일랜드는 구조개혁을 실시해 영국 다음으로 약한 규제 수준, 미국과 영국보다 약간 뒤진 높은 노동시장 유연성, 미국과 영국 수준에 이르는 높은 경제자유도, 세계에서 가장 작은 정부 등을 실현시켰다. 이러한 구조개혁 추진을 통해 아일랜드는 시장경제를 활성화시켜 해외직접투자를 엄청나게 끌어들이었다. 이를 바탕으로 아일랜드는 고성장을 이룩하여 실업률을 크게 낮췄고, 15년 만에 1인당 국민소득을 1만 달러에서 4만 달러로 높일 수 있었다.

아일랜드는 면적이 7만273km²로 남한의 약 70%, 인구가 2006년 424만 명으로 남한의 약 9%에 지나지 않는 작은 나라다. 아일랜드는 한 때 규제가 심한 선진 농업국이었는데 1987년부터 구조개혁을 추진하여 1988~2006년간 연평균 성장률이 6.5%를 넘었고, 1인당 국민소득이 1990~2005년간 1만 달러에서 4만 달러로 증가했다. 세계 역사상 처음 있는 일이다.

아일랜드가 이처럼 발전하게 된 것은 영국처럼 구조개혁에 성공하여 해외직접투자를 과감하게 유치했기 때문이다. 아일랜드는 특히 최근에 들어와 엄청난 해외직접투자 유입으로 1995년 이후 연평균 성장률은 무려 7.6%나 되고, 1인당 국민소득은 1970년에 1,521달러로 세계 49위였는데 2006년에는 44,052달러로 증가하여 세계 6위다.

영국은 마거릿 대처가 1979년 정권을 잡은 후 사회주의정책과 영국병에 찌든 영국경제를 구조개혁을 통해 시장경제로 말끔히 살려내 오늘날 미국만큼이나 시장경제가 활성화된 나라다. 아일랜드도 1, 2차 유가파동 후 규제, 정부부채, 노사분규 등으로 경제가 침체에 빠져 있었으나 찰스 호이가 1987년 정권을 잡자마자 마거릿 대처처럼 구조개혁을 추진하여 지금은 미국, 영국 다음으로 시장경제가 활성화된 나라다. 한 마디로, 아일랜드는 영국에 이어 또 하나의 시장경제 신화를 쓴 나라다.

이 글은 아일랜드의 구조개혁과 관련하여 아일랜드경제는 무엇이 문제였고, 구조개혁은 어떻게 추진되었고, 구조개혁의 결과는 어떻게 나타났으며, 아일랜드의 구조개혁이 한국에 주는 교훈은 어떤 것인가를 논의한다.

1. 아일랜드경제는 무엇이 문제였는가?

몇 가지 경제지표를 바탕으로 1987년 구조개혁 이전의 아일랜드경제가 어떤 상태였는가를 살펴본다.

(1) 낮은 성장률

아일랜드는 1971~1986년간 연평균 성장률이 3.8%로 다른 나라에 비해 그다지 낮은 편은 아니었다. 그런데 1978년 2차 유가파동 후 아일랜드는 성장률이 빠르게 감소하기 시작하여 1983년의 -0.2%에 이어 1986년에는 1970년대 이후로 가장 낮은 -0.4%를 기록했다. 2차 유가파동 후 1979~1986년간 연평균 성장률은 2.3%로 떨어졌다.

(2) 높은 실업률

아일랜드는 1973년 1차 유가파동 이전에는 실업률이 3~6%대로 다른 나라에 비해 그다지 높은 편은 아니었다. 그러나 1, 2차 유가파동 후 1987년까지 실업률은 한 해도 예외 없이 OECD 평균치보다 훨씬 높았다. 예를 들면, 1987년의 실업률은 17.5%로 OECD 평균치 7.4%보다 무려 10.1%포인트나 높았다. 1987년 아일랜드 실업률 17.5%는 같은 해 스페인의 20.5%를 제외하고 OECD 국가 가운데 가장 높았다.

(3) 1인당 국민소득 감소

1인당 국민소득 변화는 1980년대 중반 아일랜드경제가 얼마나 나빴는가를 보여준다. 1인당 국민소득은 1970년 1,521달러로 출발하여 1980년 6,176달러로 증가했으나 1984년에는 5,155달러로 감소했다.

(4) 높은 물가 상승률

소비자물가 상승률은 1972년에 9.6%였는데 1차 유가파동 후 1975년에는 22.7%로 상승했고, 그 후 1982년까지 두 자릿수를 기록했다. 다행히도 아일랜드는 1987년에 소비자물가 상승률이 2.9%로 하락한 후 현재까지 낮은 수준을 유지해 오고 있다.

(5) 정부부채 증가

아일랜드는 1차 유가파동 이후 대부분의 유럽국가들과 마찬가지로 완전고용 달성을 위해 확장재정정책을 폈으나 경기회복에는 실패하고 정부팽창과 재정적자 확대만 가져왔다.

아일랜드는 1972년 이후 정부규모가 사실상 지속적으로 증가하여 1983년에는 가장 높은 55.8%를 기록했다. 1983년의 경우 OECD 국가 가운데 정부규모가 아일랜드보다 더 큰 국가는 스웨덴(66.0%), 벨지움(64.1%), 네덜란드(62.2%), 덴마크(61.6%)뿐이었다. 정부팽창은 결국 정부부채 증가를 가져와 정부부채 규모는 1979년 GDP 대비 125%로 늘어나 더 이상 감당하기 어렵게 되었다. 그러자 아일랜드 정부는 IMF에 구제금융을 요청했다.

정부팽창은 또 조세부담률을 증가시켰다. GDP에 대한 총조세부담률이 1971년 36.3%로 OECD 국가 가운데 9번째로 높았는데 그 후 지속적으로 증가하여 1988년에는 44.1%를 기록했다. 이해 OECD 평균치는 37.0%였다.

(6) 노사관계 악화

아일랜드는 1980년대 중반 극심한 노사분규로 임금이 상승하고, 기업 수익이 감소하고, 고용사정이 악화되는 등 경제가 침체에 빠져들었다. 노사분규 발생건수는 1974년과 1984년에 각각 250건과 200건에 달했다. 또 노사분규 일수도 1977~1986년 중에는 연평균 52만3천 일이나 되었다.

이처럼 아일랜드경제는 1, 2차 유가파동을 계기로 빠르게 악화되었다. 특히 2차 유가파동 후 아일랜드경제는 1845~1851년간에 일어난 ‘대기근’(大飢饉, Great Famine)에 비유될 수 있을 정도로 극심한 침체에 빠졌다. 아일랜드는 1845년에 감자 농사가 흉년이 들어 100여만 명이 굶주림과 질병으로 사망했고, 100여만 명이 영국, 호주, 미국, 캐나다 등으로 이민을 떠난 참혹한 역사를 경험했다. 이와 비슷하게 1980년대에도 구직을 위해 4만여 명의 아일랜드인들이 해외로 이민을 떠났을 만큼 아일랜드경제는 좋지 않았다

2. 아일랜드는 어떻게 구조개혁을 추진했는가?

1987년 정권을 잡은 찰스 호이 총리는 경제가 악화된 상태에서 구조개혁 외에는 다른 선택이 없었다. 900년 가까이 아일랜드를 지배해 온 영국에서 1979년 마거릿 대처가 정권을 잡고 구조개혁을 과감하게 추진하여 성공했고, 뉴질랜드도 1984년부터 영국처럼 구조개혁을 추진했다는 사실을 아일랜드는 교훈으로 받아들였다.

(1) 과감한 재정지출 축소

호이 총리가 최초로 추진한 구조개혁은 재정지출 축소를 통한 작은 정부 만들기였다. 아일랜드는 1973년 1차 유가파동으로 침체에 빠진 경기를 부양하기 위해 확장재정정책

을 실시했으나 이는 경기 부양에는 도움을 주지 못한 채 조세부담률과 정부부채만 증가시켰다. 이 결과 아일랜드는 1979년에는 정부부채가 GDP 대비 125%로 증가하여 더 이상 감당할 수 없게 되자 IMF에 구제금융을 요청했었다.

(2) 과감한 조세율 인하

아일랜드 정부는 재정지출 축소 과정에서 재정적자로 인해 높아진 세율을 인하하여 경제주체들의 세부담을 경감시켰다. 1985~2001년간 세율 인하 추이는 다음과 같다: 소득세 최고 세율 65% → 42%, 법인세율 50% → 16%, 자본이득세율 60% → 20%, 자본취득세율 55% → 20%, 관세율 9% → 6.9%.

(3) 규제 완화

대표적인 규제 완화로 앞에서 언급한 법인세율과 소득세율 인하를 살펴본다.

호이 정부는 제조업체와 1987년에 건립된 금융서비스센터에 입주한 국제금융기관에 대한 법인세율을 50%에서 16%로 인하하고, 주요 국가들과 이중과세방지협정(二重課稅防止協定)을 체결하여 외국기업의 조세부담을 낮췄다. 그 후 법인세율을 10%까지 인하했는데 이를 놓고 EU가 차별적인 조세부과 금지를 내세워 법인세율 인상을 요구하자 아일랜드는 2003년 1월부터 법인세율을 12.5%로 인상했다. 이는 현재 세계에서 가장 낮은 법인세율이다.

호이 정부는 또 소득세의 최고한계세율을 크게 낮췄다. 최고세율을 낮추면 그 이하의 세율도 당연히 낮아지게 된다. 아일랜드는 소득세 최고한계세율을 1975년의 80%에서 다음과 같이 낮춰 왔다: 1980년 60%, 1985년 65%, 1990년 58%, 1995년 48%, 2000년 42%.

(4) 경제안정을 위한 사회연대협약 체결

개혁은 정부 밖에서도 이루어졌다. 1980년대 중반 아일랜드는 극심한 노사분규로 임금이 지나치게 상승했다. 임금상승률은 1980년대 초반까지 15%가 넘었지만 동시에 물가가 상승하고 소득세율이 증가하여 실질소득은 오히려 감소했다. 뿐만 아니라 지나친 임금상승으로 기업 수익이 감소하고, 경기침체가 심화되고, 고용사정이 악화되었다. 경제의 고비용 축소에 대한 노사 간 공감대 형성이 절실하게 필요한 상황이었다.

이러한 여건에서 1987년 10월 제1야당인 아일랜드민족당의 앨런 독스 당수와 아일랜드 최대 노조인 전국노조연합이 제안하여 노·사·정간에 ‘국가재건을 위한 프로그램’이라는 사회연대협약(social partnership agreement)을 체결했다. 이를 계기로 경제회복을 위

한 발판이 마련되었다. 사회연대협약은 3년마다 체결되어 왔는데 2006년에는 7차 협약이 마무리되었다. 1~3차 협약은 경제성장과 위기극복, 4~6차 협약은 사회통합, 분배 및 형평에 초점이 맞춰졌다. 2006년에 체결된 7차 협약(2005~2015)은 ‘2016년을 향한 2005~2015년간의 사회연대협약 10년 계획’이라는 이름으로 주로 임금인상, 고용보호, 복지정책 도입 등이 포함되었다.

아일랜드는 또 구조개혁 이전에 이미 고성장 달성에 필요한 여건도 마련해 놓고 있었다. 이는 풍부한 고급노동력 확충, 경제개방과 EU 가입, IDA(Industrial Development Agency: 산업개발처)와 자유무역지대 설립 등이다.

3. 아일랜드의 구조개혁은 어떤 결과를 가져왔는가?

아일랜드는 영국과 마찬가지로 구조개혁에 성공했다. 그 결과를 보자.

(1) OECD 국가 중 두 번째로 낮은 규제 수준

OECD는 회원국들을 대상으로 정부규제 정도를 조사하여 순위를 발표한 적이 있다. 영국은 6가지 분야에서 하나만 빼고 5개 분야에서 규제가 약하기로 1위를 차지했다. 영국에 이어 아일랜드가 2위를 차지했다. 아일랜드는 6개 분야에서 각각 1~6위를 차지했다. 이는 바로 규제 완화·철폐가 가져온 결과다. 이처럼 아일랜드는 구조개혁을 통해 OECD 국가 가운데 영국 다음으로 규제가 약한 나라로 탈바꿈한 것이다.

(2) 활성화된 시장경제

구조개혁은 시장경제를 활성화시켰다. 이는 ‘경제자유도’로 측정될 수 있다. 2005년 조사대상 141개국 가운데 경제자유도가 높은 8개 나라의 순위를 순서대로 쓰면, 홍콩, 싱가포르, 뉴질랜드, 스위스, 미국, 영국, 캐나다, 아일랜드다. 이처럼 아일랜드는 시장경제 활성화 수준을 나타내는 경제자유도가 미국과 영국 다음으로 높다. 아일랜드의 경제자유도는 1975~1990년까지는 20~24위로 높은 순위가 아니었지만 1995년에 5위로 뛰어오른 후 지금까지 높은 순위를 유지해 오고 있다.

(3) 높은 노동시장 유연성

노동시장 유연성은 흔히 고용보호 수준으로 측정된다. 고용보호란 해고와 채용에 관한

사회조향으로서 고용보호가 심하다는 것은 해고가 어렵다는 것을 의미한다. 미국과 영국은 OECD 국가 가운데 고용보호가 가장 약하고, 뒤이어 뉴질랜드, 캐나다, 그 다음에 아일랜드다. 이처럼 아일랜드는 고용보호가 약하기로 미국과 영국 수준이다. 또 세계경제포럼(WEF)에 따르면, 아일랜드는 노동시장 유연성이 높기로 미국, 영국, 벨기에 다음이다.

현재 아일랜드는 기업의 80%가 노조가 없다. 특히 사회연대협약으로 1987년 이후 임금상승률이 3~5% 수준으로 안정되어 온 결과 기업수익이 증가하고 외국인투자가 증가했다. 뿐만 아니라 사회연대협약을 통해 새로운 임금협상시스템을 구축하고 노조를 정책결정 파트너로 참여시킴으로써 상호신뢰 구축을 통한 생산적인 노사관계가 정착하여 노동시장 유연성이 높아졌다.

(4) 넘쳐나는 해외직접투자 유입(流入)

아일랜드는 구조개혁 추진을 통해 고도성장을 이룩하는 데 필요한 여러 가지 발판을 마련하여 해외직접투자를 과감하게 유치했다. 1990~2006년간 아일랜드에 유입된 해외직접투자 액수는 2,117억 달러나 된다. 같은 기간 한국은 641억 달러에 지나지 않는다. 현재 아일랜드에는 IBM, Intel, Microsoft, Oracle, Pfizer 등 글로벌기업들이 진출하여 아일랜드를 유럽시장 진출을 위한 전진기지로 삼고 있다. 2002년의 경우 1,094개나 되는 글로벌기업들이 아일랜드에 진출하여 13만 3천 개의 일자리를 창출했고, 2006년 아일랜드 수출의 90.2%나 기여했다. 현재 세계 10대 소프트웨어 기업 가운데 5개사가 아일랜드에 진출해 있고, 아일랜드에서 생산되는 소프트웨어의 유럽시장 점유율은 40~60%에 이른다.

유엔이 발간하는 『세계투자리포트 2007』에 따르면, ‘아일랜드는 세계에서 외국기업의 고용효과가 가장 큰 나라’로 밝혀졌다. 2000년의 경우 글로벌기업이 아일랜드에서 창출한 일자리 수는 12만 3천개인데 이 가운데 미국기업은 62.8%, 영국기업은 9.1% 기여했다.

(5) 고성장

아일랜드는 1987~2006년간 연평균 성장률이 OECD 국가 가운데 가장 높은 6.4%를 기록했다(아일랜드는 6.365%, 한국은 6.355%). 아일랜드는 특히 1995~2006년간에는 7.5%의 성장률을 기록하여 5.0%의 한국, 3.2%의 미국을 훨씬 앞섰는데 이는 OECD 국가 가운데 가장 높은 성장률이다.

(6) 저실업

아일랜드는 1, 2차 유가파동 후 실업률이 점점 증가하여 1987년에는 가장 높은 17.5%를 기록했는데 1987년 구조개혁을 추진하기 시작한 후로는 실업률이 점점 감소하기 시

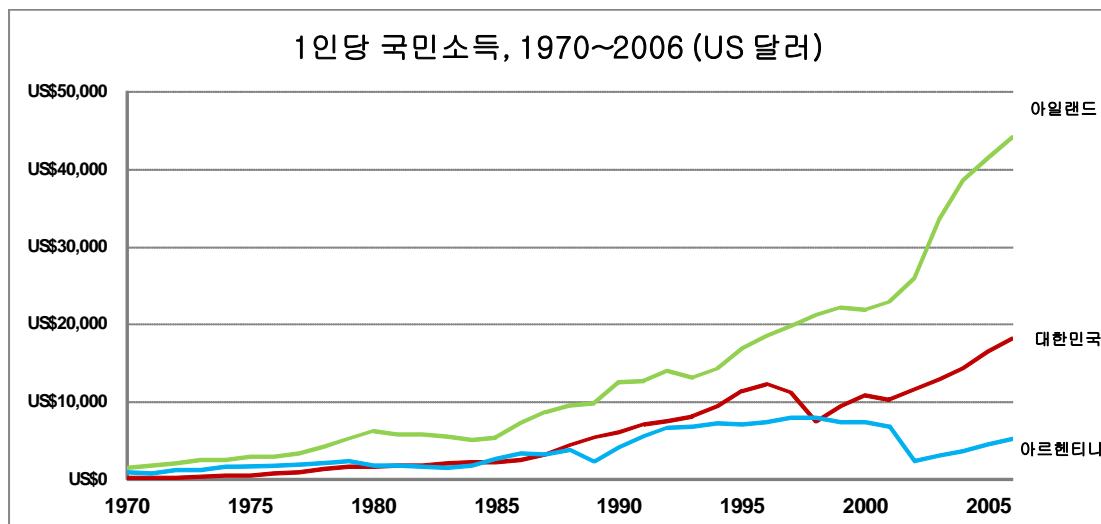
작하여 2006년에는 4.4%를 나타냈다. OECD 자료에 따르면, 2005년 아일랜드의 실업률 4.3%는 같은 해 3.7%의 뉴질랜드 다음으로 낮다. 이는 고도성장의 결과다.

(7) 15년 만에 1인당 국민소득 1만 달러에서 4만 달러 달성

아일랜드는 1970년 1인당 국민소득이 1,521달러였다(같은 해 한국은 282달러). 아일랜드는 1990년에 1인당 국민소득 12,494달러를 달성하여 1만 달러 시대를 열었고, 1998년에는 21,119달러를 기록함으로써 8년 만에 2만 달러 시대를 열었다. 그 뿐만이 아니다. 아일랜드는 2003년에는 31,148달러, 2년 후인 2005년에는 41,256달러를 이룩한 것이다. 아일랜드는 불과 15년 만에 1인당 국민소득 1만 달러에서 4만 달러 시대를 연 나라다. 1970년 아일랜드의 1인당 국민소득은 1,521달러로 세계 49위였는데 고도성장의 결과 2006년에는 44,052달러로 세계 6위로 뛰어올랐다. 세계 역사상 처음 있는 일이다.

한국은 1995년에 1인당 국민소득 11,450달러를 달성했다가 IMF 관리체제를 거쳐 2006년에 18,147달러를 기록하여 12년 동안 1만 달러대만 맴돌았다(<그림> 참조). 한편 오랫동안 침체에서 벗어나지 못한 아르헨티나는 1970~2006년간 13번이나 마이너스 성장을 기록한 결과 1인당 국민소득이 36년 동안 1만 달러 이하대만 맴돌았다.

<그림> 아일랜드, 아르헨티나, 한국의 1인당 국민소득, 1970~2006 (US 달러)



자료 : UN통계국(<http://unstats.un.org/unsd/>).

(8) OECD 국가 가운데 가장 작은 정부 실현

아일랜드는 1980년대 중반 GDP 대비 일반정부총지출 비율이 55.8%였다. 이 비율은 아일랜드가 1987년 구조개혁을 추진한 후 사실상 지속적으로 감소하여 2006년에는

OECD 국가 가운데 가장 작은 34.0%를 기록했다. 20여 년간 정부규모가 무려 16.7%포인트나 감소했다.

참고로 스웨덴은 세계에서 정부규모가 가장 큰 나라다. 스웨덴의 정부규모는 1985년에 60.4%였는데 사실상 지속적으로 증가하여 1993년에는 무려 72.4%를 기록했다. 그 후 스웨덴은 작은 정부 만들기에 들어가 2006년에는 정부규모를 55.5%로 낮췄다. 1993~2006년간 정부규모가 무려 16.9%포인트나 감소했다. 이와 같은 예는 어디에서도 찾아볼 수 없다.

한편 한국은 1993년~2006년간 정부규모가 21.6%에서 29.9%로 8.3%포인트나 증가했다. 13년 동안 정부규모가 8.3%포인트나 증가한 나라 역시 어디에서도 찾아볼 수 없다. 이는 김대중·노무현 정부의 기여다. 참고로 한국은 OECD가 발표하는 ‘일반정부총지출’ 자료에서 재정자료 미비로 ‘지방정부’가 제외됨으로써 세계에서 가장 작은 정부를 실현한 나라로 오해받고 있다는 사실을 지적해둔다.

아일랜드경제는 1987년 구조개혁 이전에는 1840년대의 ‘대기근’에 비유될 정도로 좋지 않았다. 그러다가 호이 정부가 1987년 구조개혁을 추진하기 시작한 후 아일랜드경제는 시장경제로 탈바꿈했다. 구조개혁은 다음과 같은 결과를 가져왔다—약한 규제, 높은 노동시장 유연성, 미국과 영국 수준의 높은 경제자유도, 고성장, 저실업, 세계에서 가장 작은 정부, 불과 15년 만에 1만 달러에서 4만 달러로 꺾충 났던 1인당 국민소득 증가 등. 아일랜드는 시장경제 활성화를 통해 해외직접투자를 유치할 수 있는 발판을 마련함으로써 경제발전에 성공할 수 있었다. 아일랜드가 이룩한 놀라운 경제발전은, 마거릿 대처가 1979년에 추진한 구조개혁을 계기로 영국이 쓴 시장경제의 신화에 이어 아일랜드가 쓴 또 하나의 시장경제 신화라고 평가된다.

4. 아일랜드 경제발전은 우리에게 어떤 교훈을 주는가?

아일랜드 역사를 들춰보면 우리와 비슷한 점이 발견된다. 아일랜드는 900년 동안 영국의 지배를 받았지만 영국으로부터 별다른 혜택을 받아보지 못했다고 한다. 특히 1845년부터 7년 동안 계속된 감자 농사 흉작으로 인한 대기근 때에도 영국의 도움은 없었다고 한다. 당시 아일랜드는 ‘유럽의 병자’로 불릴 만큼 가난한 나라였다. 대기근 때 아일랜드인 100만 여명은 굶어죽고, 100만 여명은 조국을 버리고 해외로 이민을 떠났다. 이 무리 가운데 존 에프 케네디 대통령의 할아버지도 끼어 있었다. 그러나 그토록 가난했던 아일랜드가 160여년이 지난 현재 1인당 국민소득 크기에서 세계 6위로 우뚝 섰다. 아일랜드

는 현재 160여 년 전에 해외로 이민을 떠났던 조상들의 자손들이 좋은 일자리를 찾아 귀국하는 바람에 인구수를 파악하기가 쉽지 않다고 한다.

우리 조상들도 먹을 것이 없어서 1861년부터 밤이면 야금야금 압록강을 건너 먹을 것을 찾아 월경하곤 했다. 월경하는 사람들은 처형당했다. 그러나 월경하면 먹을 것이 있다는 것을 안 조정이 눈감아주기 시작했다. 이를 계기로 우리 조상들은 연해주는 물론 중앙아시아까지 퍼져 살고 있다. 안수길의 장편소설 『북간도』는 밤이면 먹을 것을 찾아 압록강을 넘나드는 우리 조상들의 이야기로 시작한다. 그토록 가난했던 우리가 150여년이 지난 현재 경제규모 크기에서 세계 13위로 우뚝 섰다. 그러나 우리는 앞으로 해야 할 일이 많다. 이와 관련하여 우리는 아일랜드로부터 교훈을 배워야 한다.

그러면 아일랜드의 놀라운 경제발전이 우리에게 주는 가장 중요한 교훈은 무엇인가? 그것은 아일랜드가 1987년에 구조개혁을 추진하기 시작한 이후에 달성한 7%에 이르는 고성장이다. 아일랜드가 고성장을 달성할 수 있었던 가장 중요한 이유는 구조개혁을 통해 아일랜드경제를 시장경제로 활성화시켜 1990~2006년간 2,117억 달러의 해외직접투자를 유치할 수 있었기 때문이다. 아일랜드는 고성장의 결과 1987년 17.5%였던 실업률이 지속적으로 감소하여 2006년에는 OECD 국가 가운데 뉴질랜드 다음으로 낮은 4.4% 수준까지 떨어졌다. 또 아일랜드는 고성장의 결과 15년 만에 1인당 국민소득 1만 달러에서 4만 달러 시대를 열었다.

그런데 한국은 노무현 정부에 들어와 연평균 성장률이 세계 평균 4.9%에도 못 미치는 4.25%를 기록했다. 한국은 저성장의 결과 1인당 국민소득이 1995년에 1만 달러 시대를 연 후 노무현 정부가 끝나기 1년 전인 2007년까지 12년 동안 1만 달러대만 맴돌았다. 저성장의 결과 한국은 경제규모 G11에서 2006년 브라질·러시아·인도에 밀려 G13으로 추락하고 말았다. 설상가상으로, 한국은 저성장의 결과 2008년 대졸 백수가 257만 명이나 되었다.

경제성장과 관련하여 한국은 현재 위기다. 한국은 잠재성장률이 현재 4%대로 떨어져 있고 2030년에는 1%대로 떨어지리라고 KDI가 전망했는데, 이러한 여건에서 한국이 적어도 6% 이상의 고성장을 달성하기 위해서는 해외직접투자를 과감하게 유치하는 것이 최선의 정책이다. 이를 위해 한국경제는 과감하게 시장경제로 탈바꿈해야 한다. 이와 관련하여 몇 가지 핵심과제를 언급한다.

첫째, 노동시장을 더욱 유연하게 해야 한다. 1980년대까지 거친 노사관계에 발목이 잡혀 있던 아일랜드는 현재 노동시장 유연성이 OECD 국가 가운데 다섯째로 높은 나라가 되었다. 아일랜드는 기업의 80%가 노조가 없다. 특히 사회연대협약 체결에 힘입어 아일랜드의 고용유연성은 세계적으로 높은 수준이다.

한국은 노동시장이 독일만큼 경직되어 있는 나라로 잘 알려져 있다. 노동시장 유연성을 높이지 않고는 한국이 해외직접투자를 유치하기 어렵고, 따라서 고성장을 이룩한다

는 것은 더 더욱 어렵다.

둘째, 과감한 규제개혁으로 기업의 투자환경을 조성해야 한다. 아일랜드는 과감하게 규제를 완화하고 철폐해 OECD 국가 가운데 영국 다음으로 규제가 약한 나라로 바뀌었다. 아일랜드는 규제개혁에다 사회연대협약을 통한 노동시장 유연성 제고에 힘입어 1990~2006년간 2,117억 달러에 이르는 해외직접투자를 유치할 수 있었다.

한국은 노무현 정부에서 규제가 오히려 강화되어 해외직접투자 유입은 별로 증가하지 않은 채 해외직접투자 유출이 증가했다. 한국은 현재 노동시장 유연성 제고만큼이나 규제 완화·철폐가 시급하다.

셋째, ‘작은 정부’를 이룩해야 한다. 아일랜드는 1980년대에 정부 규모가 OECD 국가 중 다섯째로 컸다. 그러나 부단한 개혁의 결과 현재는 세계에서 가장 작은 정부를 실현했다. 작은 정부란 돈을 적게 쓰는 정부만을 의미하는 것이 아니다. 작은 정부에서만 개인의 자유가 확대되고 경제가 효율성을 살릴 수 있다.

한국은 정부 규모가 1993~2006년간 8.3% 포인트 증가했다. 세계에서 가장 빠르게 팽창한 정부규모, 이것이 김대중·노무현 정부를 ‘잃어버린 10년’으로 부르는 이유 가운데 하나다. ‘작은 정부’는 시장경제 활성화를 위한 필수조건이다. 이명박 정부는 잘못된 전철을 밟지 말고 아일랜드의 경험을 교훈으로 삼아야 한다.

이 글에서는 해외직접투자와 관련하여 중국 이야기를 빠뜨릴 수가 없다. 중국은 덩샤오핑의 개혁·개방정책에 힘입어 해외직접투자 유입액이 1980년에야 처음으로 5천7백만 달러를 기록했는데 그 후 빠르게 증가하여 1992년 110억 달러, 2006년 695억 달러로 증가했다. 중국은 미국, 영국에 이어 해외직접투자 유입액이 많기로 세계에서 셋째다. 1980~2006년간 중국에 들어온 해외직접투자 액수는 무려 7030억 달러에 이른다. 이렇게 많은 액수의 해외직접투자가 중국으로 하여금 세계에서 가장 높은 고도성장을 이룩하게 했다. 화교가 중심이 된 이처럼 많은 액수의 해외직접투자가 중국을 세계경제의 중심국가로 만든 것이다.

한국은 현재 세계 178개국에 700만 명의 교포가 퍼져 살고 있다. 만일 한국의 교포들이, 중국의 화교나 아일랜드의 후손들처럼, 한국에 투자할 수 있는 기회를 갖게 된다면 한국도 아일랜드처럼 또 하나의 시장경제 신화를 쉽게 쓸 수 있지 않을까 생각해 본다.

Ⅰ 참고문헌

- 박동운(2004), 『대처리즘: 자유시장경제의 위대한 승리—구조개혁에 성공한 마거릿 대처 전 영국 수상 이야기』, FKI미디어.
- (2005), 『위기의 한국경제 시장경제가 돌파구다 국제비교를 통해본 한국경제의 과제와 방향』, 월간조선사.
- (2005), 『대처리즘: 자유시장경제의 위대한 승리 구조개혁에 성공한 마거릿 대처 전 영국 수상 이야기』 개정판, FKI미디어.
- (2006), 『경제정책의 방향을 돌려라 노무현 정부의 반(反)시장정책, 비판과 대안』, 자유기업원.
- (2007), 『마거릿 대처 시장경제로 영국병을 치유하다』, 살림.
- (2007), 『희망한국 이야기 더 좋은 대한민국 가꾸기』, FKI미디어.
- 송용엽(2003. 8), “성공적 해외투자 유치가 성장동력—아일랜드의 사례”, 한국개발연구원, 『나라경제』, pp. 41~44.
- 이동원(2004. 4), “아일랜드經濟의 高成長 背景과 向後 展望” 한은조사연구 2004-4, 한국은행 조사국 해외조사실.
- 조재희·김성훈·강명세·박동·오병훈(2003. 5), “유럽의 사회협약제도”, 한국노동연구원, pp. 235~269.
- 한일동(2007), 『아일랜드 수난 속에 피어난 문화의 향기』, 살림.
- OECD(1998, 1999, 2003, 2006), OECD Economic Survey—Ireland.
- (1999), “Employment Protection and Labour Market Performance”, OECD Economic Outlook 1999, pp. 49~132.
- (1999), Progress in Structural Reform, supplement to OECD Economic Outlook 47.
- (1999), ‘Cross-Country Patterns of Product Market Regulation,’ OECD Economic Outlook, pp. 179~189.
- (2004), “Employment Protection Regulation and Labour Market Performance”, OECD Employment Outlook 2004, pp. 61-125.
- Wikipedia(2008. 8), the free encyclopedia, “Republic of Ireland”.
- Gwartney, J. Lawson, R. and Block, W.(1996), Economic Freedom of the World 1975~1995, Fraser Institute.

Gwartney J. and Lawson, R.(1997, 2007), Economic Freedom of the World
1997, Annual Report, Fraser Institute.

UNCTAD(2002, 2007), UNCTAD World Investment Report.

아일랜드 중앙은행, <http://www.centralbank.ie>

아일랜드 통계청, <http://www.cso.ie>

Fraser Institute, <http://www.fraserinstitute.ca>

IDA, <http://www.ida.ie>

UNCTAD, <http://www.unctad.org>

WEF, <http://www.weforum.org>

독일의 개혁사례와 시사점

김성수(한국외대 행정학과 교수)

독일 개혁정책의 성공 요인은 개혁정책의 지속적인 추진이다. 관료주의 철폐운동과 함께 자치단체, 시민, 기업과의 파트너십을 강화하여 주정부와 지방자치단체들의 자율성과 시민들의 참여를 확대해 나갔다. 3단계로 추진된 행정개혁과정에서 통신 및 교통 분야에 대한 민영화를 강력히 추진하였다. 특히 노조와 노동자의 계층을 지지기반으로 한 슈뢰더 수상은 사민당에서 유연한 노동시장, 사회보장제도, 경제·재정정책 그리고 교육과 기업혁신 등에 대한 개혁을 추진한 점이 돋보인다.

여기서는 독일의 행정개혁을 1980년대까지, 1990년대(1990~1998), 그리고 2000년대(1998~현재)의 세 단계로 구분하였다. 분류의 기준은 1990년의 독일통일과 1998년에 이루어진 기존의 기민당에서 사민당으로의 정권교체이다.

1) 1980년대까지의 행정개혁

전후부터 1990년의 통일 이전까지 전개된 행정개혁을 거시적으로 조망하면 1950년대의 개혁, 1960~70년대의 재정개혁과 구역개편, 1970년대 이후의 법령간소화 운동, 1980년대의 탈관료주의 운동이 특징적인 내용이라고 할 수 있다. 이러한 노력은 대체로 좋은 성과를 거두었는데, 이는 행정외부적인 개혁의 압력, 구체적인 개혁의 목적, 각 정당간의 개혁에 대한 지지가 있었기 때문이다. 특히 1980년대에 그 동안 팽창된 정부기능을 통제하기 위하여 추진된 법률과 행정간소화를 통한 탈관료주의화에는 시민에 대한 행정의 대응성 향상이 중요한 가치로 부상하였다. 정당과 시민에 의한 행정의 외부적 통제의 성격을 많이 갖는 것이다.

반면에 재정과 인사, 조직과 같은 행정내부적인 요인과 관련되는 경우에는 그 성과가 높지 않은데, 1960년대 말의 공공인사법, 정부조직개편이 그 사례이다.

<표 1> 전후 독일 행정개혁의 발전

	1기	2기	3기
	(a) 전후복구 (b) 정부부처 수립	(a)재정개혁 (b)구역개편 (c)부처조직개혁 (d)인사개혁	탈관료주의화
	1947 ~ 1960	1960 ~ 1975	1975 ~ 1989
요인	행정외부	(a)행정외부 (b)행정외부 (c)행정내부 (d)행정내부	행정내부
목적	질서형성 통합촉진	효율제고	효율제고(법률정비) 대응성향상(시민지향)
대상	조직	조직 인사	법률
성과	큼	(a) 큼 (b)중간 (c)작음 (d)실패	중간

자료 : 김성수 (1999). 독일의 행정개혁과 관료제, 한국행정학보 제32권 제4호. p.87

2) 통일이후 정권교체 이전까지(1990~1998)

1990년대에 독일 행정개혁의 화두는 크게 두 가지이다. 첫째는 통일 이후 구동독 서독의 체제통합(transformation) 작업을 성공적으로 완수하여야 하는 시기로 행정개혁의 일차적 목표는 통일의 후유증을 해소하고 구동·서독의 행정을 통합하는 것이다. 둘째는 통일에 따른 국가 재정적자의 심화, 작은정부론 및 영미식 시장주의적인 공공관리에 기초한 신공공관리론(NPM : New Public Management)에 따른 행정개혁의 추진이다. 특히 선진국 행정체제 전반을 휩쓴 신공공관리적인 개혁이 큰 영향을 미치면서 정부기능, 조직, 인력 등에 대한 감축논의가 있었고 정부기능 분석과 관련해서는 민간의 역할과 시장기능을 확대하는 방향으로 민영화, 규제개혁이 추진되었다.

1990년대 신공공관리론에 기초한 연방정부의 행정개혁을 특징짓는 것은 정부감축자문위원회(Sachverständigenrat Schlanker Staat, 1995)의 활동이다. 감축이라는 말이 의미하듯이 연방정부는 행정기능과 조직, 인력의 축소에 관심이 있었고 아울러 1980년대부터 강조되어온 민영화, 규제개혁, 법률 및 행정간소화, 행정서비스의 향상 등을 추진하였다. 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 행정기능 및 조직은 베를린으로의 수도 이전이 연방정부의 기능과 조직을 대폭 축소시킬 좋은 기회라고 판단하면서 행정조직의 통폐합을 추진하였다. 핵심업무단위로 재조직하면서 책임과 권한을 명확히 하고 업무성과를 평가하여 산출물 위주의 조직으로 개편하는 것이다. 이 과정에서 정부업무를 재검토하여 반드시 정부에서 수행할 업무라

고 평가되는 것을 중심으로 조직업무를 검토하여 국-부국-과-계로 이어지는 전통적인 조직형태를 탈피하여 탄력적인 조직을 구성하고, 정부에서 수행하는 기능도 하부기관에 적극 위임하여 수행하도록 결정하였다.

그러나 실제 운영성과에서 볼 때 국단위의 조직 수는 변화하지 않았을 뿐만 아니라 연방부서 하부기관인 연방행정기관의 수에도 큰 변화가 없었다. 아울러 베를린으로의 정부 이전도 조직의 통폐합 및 축소 측면에서는 기존과 거의 차이가 없는 것으로 나타났다.

둘째, 연방정부 인사개혁과 관련된 핵심이슈는 승진·보수제도의 개혁과 인력감축이다. 먼저 승진·보수제도의 개혁은 1980년대 이후 지속적으로 제기된 내용으로 성과중심의 보수체계와 승진체계를 구축하는 것인데 공무원들의 공직자들의 반대로 큰 성과를 내지는 못하였다. 제한적으로 1997년 연방 및 주 공무원 복무규정을 통하여 호봉에 한해서 일부성과주의를 인정하고, 직무와 관련해서 특출한 근무성적을 낸 공무원에게 성과수당을 지급하는 정도로 추진되었다. 다음으로 행정 인력의 감축은 공무원 규모가 1992년부터 1998년 사이 약 7만 명 정도 감소하였지만, 그 중 6만 명 정도가 연방 국방부 소속 인력으로 다른 부서의 인력감축은 적극적으로 추진되지 못하였다.

셋째, 민영화는 1990년대 신공공관리론에 기초한 작은 정부 구현의 핵심적인 수단으로 부상하였다. 정부는 반드시 수행할 핵심적인 기능만을 수행하므로 그 외의 부분은 과감히 민간에 위양하여 정부의 조직과 인력을 축소하는 것이다. 연방정부의 민영화 작업은 어느 정도 성과를 거두었다. 민간 대기업 등에 있는 정부의 지분을 회수하였고, 통신 및 교통 분야에 대한 민영화를 강력히 추진하였다. 우정시스템의 민영화는 통신, 우편, 은행 부분으로 나누어 추진되었고 1989년 독일 우정국이 민영화 되었다. 철도시스템은 고객수송과 화물수송 부분은 민영화 되었고, 철도 운영은 정부가 많은 지분을 가짐으로서 정부소유로 남게 되었다.

넷째, 규제완화는 외부로부터 추진되었는데, EC에 의해서 생산과 서비스 영역에서 규제완화가 진행되었기 때문이다. 규제완화위원회(Deregulation committee) 1991년에 500페이지 분량의 보고서를 통해 보험, 운송, 전기산업, 법률 서비스 시장, 세금 감사, 공인회계, 직업, 노동시장 등의 광범위한 분야에서 규제완화 방안을 제시하였는데, 100여개의 제출안 중에서 절반정도가 법적으로 효력을 발생하였다.

다섯째, 법률과 규정의 간소화는 행정의 비효율성방지와 독일 산업경쟁력 약화를 막기 위해 모든 법률에 대해서 입안단계에서부터 통제를 강화하였다. 법률제정의 필요성, 효과, 비용 등을 명시하는 청색심사목록의 작성을 의무화하고 기존법률에 대해서도 법률의 제정여부를 다시 심사 하는 규정검사위원회 설치하였다. 그러나 특정 부서의 법률 및 규정을 정비하면 다른 부서의 법령이나 규정이 증가하여 법률 간소화는 큰 결실을 거두지 못한 것으로 평가된다.

3) 정권교체이후 현재까지(1998~현재)

연방정부기능의 변화는 1998년 정권교체와 더불어 더욱 가속화 된다. 독일 통일을 이룬 보수당(CDU/기독교민주연합)이 17년 만에 사회민주당(SPD/이하 사민당) 정권으로 교체되면서 사민당과 녹색당의 연합정권이 출범한 것이다. 이를 「적녹연정」이라고 부르는데, 1990~1998년의 시기가 주로 독일통일, 재정부담, 수도이전 등의 계기에 의하여 행정개혁이 전개되었다면 1998년 이후에는 독일 생산체제에 대한 세계화의 도전이 더 큰 영향을 주고 있다고 구분할 수 있다. 이로 인하여 재정·조세, 의료보험, 고용정책 등 경제정책 및 사회정책의 전반에 걸쳐 개혁압력을 받고 있다.

(1) 신중도 사회정책

노조와 노동자의 계층을 지지기반으로 하면서 집권한 사민당은 1990년대의 경기침체 과정에서 이들을 위한 새로운 사회정책들은 개발하여야 했는데 이를 ‘신중도(Die Neue Mitte)’ 정책이라고 한다. 영국의 ‘제3의 길(The Third Way)’에 상응하는 개념이라고 할 수 있다.

사민당 정권은 1998년 출범이후 조세·재정정책의 개혁, 2000년 미래프로그램(Zukunftsprogramm) 발표 등을 통해 줄곧 실업해소와 경기활성화를 위한 정책을 집행하여 왔다. 그러나 현황은 악화되어 2003년의 경우 실업률 11%에 450만의 실업자가 발생하였다. 이는 기존 사회복지정책의 틀에서 쉽게 변화하기 어렵다는 것을 시사하는 부분이기도 하다.

다시 2003년에는 「Agenda 2010」 프로그램을 발표하여 기존의 접근보다 더욱 강력한 사회정책의 전환을 추구하였다. 고용, 의료보험, 세제, 중소기업, 지역정책, 지방재정, 여성, 연금, 교육, 환경, 에너지 등을 포괄하는 매우 광범위한 경제·사회정책의 개혁방안으로 ① 노동시장개혁, ② 복지체제전환, ③ 경제성장촉진을 3대 핵심목표로 하는데 실업수당 삭감, 해고요건완화, 의료제도개혁, 연금제도개혁, 정부지출 삭감 등이 주요내용이다.

이상의 주요 개혁 내용중에서 독일 사회경제정책의 핵심은 노동정책과 사회복지정책이라고 할 수 있다. 독일의 경우 노동과 복지정책은 동전의 앞뒷면처럼 불가분의 관계에 있다. 사회복지분담금이 기업가 및 근로자가 분담하면서 지불하고 있어서 의료, 연금 등 세부 복지정책의 주요 재원이 고용창출과 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 따라서 1명의 실업자가 창출되면 정부는 실업수당 지출부담이 증대할 뿐만 아니라 복재재원 수입이 감소하는 이중적인 부담을 갖게 된다.

노동시장의 개혁은 실업을 줄이고 고용을 창출하기 위하여 기존의 실업지원 내용을

변화시키는 것이다. 2000년대 사민/녹색당 연립정부의 노동시장 개혁에서 가장 두드러진 내용은 실업자에 대한 권리를 약화시키면서 반대로 의무를 강화하는 것이다. 노동시장 개혁의 핵심내용을 담은 하르츠법은 실업수당 지급기간을 기존의 최장 32개월을 12개월로 단축하여 실업자들이 보다 적극적으로 새로운 일자리를 찾도록 하였다. 이것이 전통적인 실업지원금으로 실업수당 I로 불리는 것이다. 이에 비하여 실업수당 II는 과거의 실업부조를 사회보장의 최종단계인 사회부조와 통합한 것으로 서독지역은 345유로, 동독지역은 331유로로 책정하였다. 따라서 엄격히 보면 실업지원보다는 사회보장적인 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

복지정책의 개혁에서도 수혜 폭을 줄이고 수혜자의 부담을 강화한 것이 두드러진다. 대표적으로 연금 수령개시 연령을 65세에서 67세로 상향조정했고 연금보험요율을 현행 19.5%에서 19.9%로 인상하기로 합의했다. 반면에 미래지향적인 정책에서는 국가의 역할을 더욱 강화하고 있는데 고령화 대책으로 2007년부터 소득대체적인 부모수당(순소득의 67%, 최고 1800유로)을 신설하고, 자녀수당을 연간 185유로에서 300유로로 증액했으며 3세미만 아동 보육시설을 2010년까지 23만 자리 증설할 계획이다. 또한 교육훈련제도 분야에서도 교육훈련 후 70% (재)취업을 목표로 민간기업의 직업훈련을 강화하였고 교육훈련 바우처를 도입하여 교육훈련기관 사이의 경쟁촉진과 가격하락을 유도하고 있다.

독일정부의 사회경제정책 개혁을 종합한 것이 다음의 표에 제시된 아젠다 2010이다. 슈뢰더 정부는 2003년 3월 14일 독일연방의회에서 동 개혁안을 발표하고 일자리 창출 및 임금비용절감, 장기 지속가능한 사회복지체제 구축이라는 목표아래 노동시장, 사회보장제도, 경제·재정정책 그리고 교육과 기업혁신 등에 대한 중장기적인 개혁프로그램을 발표하였다.

<표 2> ‘아젠다 2010’의 주요내용

	주요 내용	시행 시기
재정	<ul style="list-style-type: none"> 1차 소득세율 인하(삭감규모 : 총 150억 유로) - 최저 세율 16%, 최고 세율 45% 	2004. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 2차 소득세율 인하(삭감규모 : 총 65억 유로) - 최저 세율 15%, 최고 세율 42% 	2005. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 재건축은행(KfW)을 통해 동독지역의 주택 현대화 및 인프라 투자에 재정지원 	
	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정개혁 	
노동시장	<ul style="list-style-type: none"> 개인직업알선소(PSA) 설립 	2003. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 고용센터(Job Center) 운영 	2003. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 자영업("Ich-AG")에 대한 인센티브 도입 	2003. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 저임금 일자리(Mini-Job)에 대한 취업 촉진 	2003. 4.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 연방노동청 개편 - 노동청(Arbeitsamt)이 연방노동중개소 (Bundesagentur für Arbeit)로 바뀜 - 고객/경쟁 지향적 마인드로 무장한 연방노동청 운영 	2004. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 해고제한법(해고금지규정)의 개정 - 해고 제한 규정의 적용 범위를 5명 이상 고용기업에서 10명 이상 기업으로 상향조정 	2004. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업의 취업 인센티브 도입 	2004. 3.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 실업수당 축소(Hartz IV) 	2005. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 실업수당 지급기간 단축 - 실업수당 지급기간을 최장 32개월 → 12개월로 단축 - 55세 이상의 노동자는 18개월로 단축 	
	<ul style="list-style-type: none"> 실업부조와 사회부조의 통합 동독지역의 청소년 고용 촉진 	
교육 및 연구	<ul style="list-style-type: none"> 교육 및 연구 분야 투자 확대 - 90억 유로(2003년), 97억 유로(2004년) 	2003년~ 2004년
	<ul style="list-style-type: none"> 전일제학교(all-day school) 교육 강화 - 2003~2007년 동안 40억 유로 지원 	
	<ul style="list-style-type: none"> 취학전 아동교육 강화 	
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> 사적 연금(Riester Pension) 지원 	2002. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 의료보험 축소 	2004. 1.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 의료 서비스 개혁 - 투명성과 효율성 제고 	
	<ul style="list-style-type: none"> 조기퇴직 인센티브 폐지 	
	<ul style="list-style-type: none"> 연금지급액 인상 동결 	2004. 7.1.
	<ul style="list-style-type: none"> 퇴직연금보험 수령 개시 최소 연령 상향 조정 - 2011년부터 연금수령 연령을 점진적으로 상향조정(65세 → 67세) 	
산업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 수공업 촉진법(Craft Trades Law) - 작업요건 등 규제완화 창업을 촉진 	2004. 1.1.
직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> 민간기업의 직업훈련 촉진을 위한 법제도 개정 청년 직업훈련 강화("Training Offensive") - 노사협력으로 직업훈련 장소 확대 제공 - 훈련교사 자격 요건 완화 	2003. 4.1.

아젠다 2010의 주요내용은 노동시장의 유연성확대, 사회보장제도의 개혁, 소득세율인하 등 세제개혁, 관료주의적 규제 철폐 등 자유시장경제의 성격을 강화하는 포괄적인 내용을 담고 있다. 다음 절에서는 선진국 개혁의 중요한 분야로 부상하고 있는 공공행정분야의 개혁은 어떻게 추진되고 있는지 고찰하기로 한다.

(2) 관료주의 철폐운동

2002년 총선에서 재선한 슈뢰더 정부는 제2차 「적녹연정」에서 관료주의 철폐를 중심으로 하면서 행정개혁을 심화시키고 있다. 2003년 2월 13개 긴급 프로젝트가 담긴 마스터플랜을 발표한 이래, 2005년 3월 까지 총 75개 프로젝트를 추진하였다.

관료주의 철폐운동은 자치단체, 시민, 기업과의 파트너십을 강화하여 주정부와 지방자치단체들의 자율성과 시민들의 참여를 확대하는데 목적을 두고 있다.

<표 3> 관료주의 철폐운동의 주요내용

- 노동시장 및 창업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 창업 및 소기업 지원 강화 - 기업회계의무 한도 상향조정 및 회계 표준화 - 수공업법 개정, - 직업교육 개혁
- 경제 및 중소기업 진흥	<ul style="list-style-type: none"> - 소득세 처리절차 현대화, - 기업의 통계부담 경감 - 불건전경쟁제한법 개정, - 기기 및 제품안전법 - 배출신고의무제 간소화, - 정부사업 전자 발주 - 교통인프라 계획절차 가속
- 연구개발 및 기술혁신 강화	<ul style="list-style-type: none"> - Profi-Online시스템을 통한 연구 프로젝트지원 효율화
- 시민사회 및 명예직 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 독일기술지원청(THW) 명예직(지원봉사) 증진 - 사회통합을 위한 사회사업에 명예직 강화
- 시민서비스 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 전자의료카드 도입, - 사회보장 관련 신고 시스템 개선 - 각종 신고 절차의 간소화, - 법제의 현대화 - 양심적 병역거부법 개정, - 전자정부 프로젝트 BundOnline 2005 - 주택수당 관련 규정의 간소화, - 의약품의 전자상거래 - 독일 해외 민원·영사업무의 온라인화 - 관공서 조직개편 프로젝트

2003년에는 ① 시민사회 강화, ② 중소기업 부담경감, ③ 경제 성장 및 고용 촉진, ④ 공공재정 건실화, ⑤ 연방행정 현대화 등 5대 목표 하에 관료주의 철폐를 위한 마스터플랜 ‘중소기업 진흥-고용창출-시민사회 강화’를 의결하고, 이를 정부·행정개혁 프로그램의 일환으로 강력히 추진할 방침임을 발표하였다.

다시 2004년에는 기업의 경제활동을 위축시키는 지나친 행정규제를 완화하고 복잡한

행정절차를 간소화하여 기업경쟁력을 강화하고 경제를 활성화하기 위해 연방경제노동부(BMWA)가 마련한 29개 추가대책을 의결하였다. 29개 추가대책은 크게 ① 행정절차 간소화(고객 지향적 행정업무), ② 행정규제 완화(기업 활동 여건 개선) 등 2개 분야로 나누어진다.

(3) 연방정부 현대화 프로그램의 추진

독일 사회당의 슈뢰더 총리는 집권 직후 1999년 12월 신중도 노선에 입각한 행정현대화 프로그램인 ‘현대국가-현대행정(Modern State - Modern Administration)’을 발표하였다. 동 개혁안은 크게 네 가지 원칙으로 구성된다. 첫째, 정부가 반드시 수행해야 할 기능과 시민사회가 공동으로 수행할 수 있는 기능을 구분하여 정부와 사회가 행정의 책임을 분담하고 둘째, 시민에게 국정운영에 대한 정확한 정보를 제공하고 참여를 권장하는 시민지향적 행정을 구축하며 셋째, 연방 및 지방정부와의 공조를 강화하여 공무원 인사 및 보수제도, 전자정부 구축 등에서 협력체제를 강화하고 넷째, 행정의 효율성과 효과성을 높이기 위하여 조직과 인력의 축소, 결과에 대한 평가체제 구축, 성과중심의 공무원 승진과 보수체제를 구축하는 것이다. 이러한 개혁정책의 기초에는 이전 기민당 정부에서 추진한 시장주의에 기초한 신공공관리적 요소가 강조되는 능률적 국가(lean state)가 아니라 시민사회의 참여를 촉진하고 정부는 여기에 활력을 불어넣는 조성적 국가(enabling state)의 이념이 영향을 주었다.

이상의 제1차 행정개혁의 결과가 비교적 긍정적이라고 판단한 독일정부는 2004년에 다시 제2차 행정개혁안을 발표하였다. 행정개혁의 이념이나 추진방식 등은 제1차 행정개혁과 비슷하나 제2차 행정개혁에서는 행정의 효율성, 효과성을 강조하고 국민에 대한 행정서비스의 강화를 역설하는 차이가 있다.

제2차 계획안은 현대적 행정관리(Modern Administrative Management), 관료제의 축소(Reducing Bureaucracy), 전자정부(e-Government) 등 크게 세 개의 주요 프로젝트로 구성된다. 구체적으로 현대적 행정관리는 행정의 효율성과 효과성을 제고하고 효과적인 인력관리 그리고 고객지향적인 행정실현을 핵심내용으로 하고 있다. 관료제의 축소는 혁신을 자극하고 외부자본이 투자하기 좋은 환경을 만들기 위한 것으로 개인과 기업에게 불필요한 정부규제로부터 벗어나게 하기위한 장기적인 대책의 성격을 갖는다. 전자정부는 IT에 기반한 현대적 행정서비스를 제공하기 위하여 연방온라인(BundOnline) 2005를 시행하고 있는데, 행정서비스에 대한 새로운 접근을 통해 행정업무의 처리시간을 단축하고 투명성을 제고할 것으로 기대된다.

이러한 행정개혁의 전체적인 내용구성은 참여정부에서 추진한 행정개혁의 내용과 유

사하다고 볼 수 있다. 그러나 독일은 정부내부뿐만 아니라 정부를 둘러싼 외부시스템의 변화를 동반한 정부 내·외부의 행정개혁을 동시에 진행한 반면에 우리의 경우는 정부조직개편이나 인력감축 등 정부내부의 구성적인 측면에 관심이 집중된 차이가 있다.

한편, 독일의 현대적 행정관리와 관련된 세부정책을 보면 첫째, 행정의 효율성 제고를 위해서 정보 및 지식관리 체제도입, 부처간 행정개혁 경험의 교환, 품질관리강화, 전자정부 강화가 추진되고 있다. 둘째, 행정의 효과성 제고 방안으로는 엄정한 평가체제 구축, 행정개혁 우수사례 벤치마킹, 민간기업과의 파트너십 강화, 법률의 효과성 제고 실시되고 셋째, 효과적인 인력관리를 위해 공무원 교육훈련, 행정기관 및 민간과의 인력 교류, 성과중심 보수체계 및 탄력적 근무체계 도입이 넷째, 고객지향적 행정체제 구축방안으로 행정절차 간소화, 전자정부 추진, 민원사무 간소화를 추진하고 있다.

이러한 행정개혁 노력의 성과를 살펴보면 정부기능 및 규모 부분은 1998년 이후 꾸준히 연방행정기관의 통폐합을 지속적으로 추진하여 654개를 445개로 축소하여 약 32%를 줄였다. 인력감축은 1998년 약 31만 4천명의 연방공무원을 2005년에 약 27만 6천 명으로 약 3만 8천 명의 인력을 감축하였다. 공무원 인사제도 개혁은 공무원 근무시간 재조정, 민간기업과의 인력교류 강화, 탄력적 근무제도 등을 실시하였는데 핵심적인 것은 성과에 따른 승진과 보수체계의 도입이다. 근무기간이 경과됨에 따라 자동적으로 승진하고 이에 따라 높은 보수를 받는 기존 제도를 폐지하고 대신 근무 성과에 따라 승진하는 제도를 도입한 것이다. 이와 함께 성과상여금 제도를 활성화하여 성과가 높은 공무원에 대하여 보수의 200%까지 성과상여금을 지급할 수 있도록 하였다. 행정서비스 향상은 8개 연방 부처에 콜센터를 설치하는 등 대국민 행정서비스를 향상하고 전자정부 구축을 통하여 투명하고 빠른 행정서비스를 구축하였다. 또한 전자정부 추진으로 독일의 모든 행정기관 사무과정이 전자화되고 국민들은 인터넷을 통하여 정부 행정서비스를 제공받고 있다.

4) 특징과 시사점

1990년대 이후 많은 선진국들이 강도 높은 행정개혁을 추진하였다. 특히 영미를 중심으로 하는 자유주의 국가들은 신공공관리에 기초한 행정개혁을 광범위하게 도입하였고 한국, 일본 등 다른 나라들도 적극적으로 행정개혁을 추진하고 있다. 그러나 독일은 이들 국가들과는 달리 오랜 기간의 행정개혁에도 불구하고 아직도 전통적인 행정체제의 특성을 유지하고 있다.

전체적으로 조직, 인사 등 행정 내부적 요인은 개혁성도가 저조한데 내부적인 요인의 경우에는 관료제의 변화를 요구하는 것이어서 관료의 저항 이외에도 행정체제의 안정성을 통한 국가의 연속성 확보를 중요시하는 독일의 정치행정 문화적인 특성이 이를 수용

하지 않았기 때문인 것으로 해석된다. 반면에 행정외부적인 요인과 관련된 개혁의 경우에는 관료의 개혁에 대한 저항이 작고 전통적인 법적 관료제의 구성원칙을 수정하는 것이 아니어서 상대적으로 큰 성과를 보이고 있다.

정부혁신의 내용에서는 1990년대 이후로 발생하는 일관된 흐름은 고객지향적, 성과지향, 조직개편, 인력감축, 민영화, 규제완화, 민관파트너십, 인적자원개발, 전자정부를 통한 행정서비스 제공, 질적인 개혁으로의 전환 등을 들 수 있다. 이러한 접근은 우리나라도 유사하다고 볼 수 있는데 큰 차이는 독일은 정부내부뿐만 아니라 정부를 둘러싼 외부시스템의 변화를 동반한 정부외부의 행정개혁을 동시에 진행하였고, 반면에 한국의 경우는 정부조직개편이나 인력감축에 초점을 둔 정부내부의 행정개혁에 집중되었다는 점에서 그 차이가 있다고 할 수 있다.

여기서 주목할 사항은 다른 국가에 비하여 행정개혁의 성과가 적다고 하더라도 이것이 행정체제가 경쟁력이 없다는 것을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 법률과 규정을 강조하는 관료주의, 형식주의, 절차주의 등은 독일 행정의 약점으로 지적된다. 또한 법률 중심의 정책관리가 정책결정과 집행에서의 효율성과 신속성을 저하시킬 수 있다. 그러나 행정관료의 높은 전문성과 이를 뒷받침하는 교육훈련시스템이 잘 정비되어 있고, 공직자의 청렴성, 행정에 대한 국민의 신뢰 등은 다른 국가에 비하여 상대적으로 높은 것으로 평가된다.

이러한 행정체제의 특성은 정부개혁이 추구하는 가치와도 밀접한 관련을 갖게 되는데 독일의 경우에도 신공공관리의 영향에 의해 경제적인 효율성과 시장지향적 가치를 중시하고 있다. 그리고 이러한 정부혁신의 이념은 우리나라와도 공통적인 점이라고 하겠다. 하지만 독일 행정체제에서는 법치주의와 민주주의(정당과 의회의 통제)를 보다 중요한 가치로 설정하고 경제적 효율성은 이를 보완하는 것으로 인식되고 있는데 이 부분이 한국행정에 주는 중요한 시사점이라고 하겠다. 민주적인 통제에 근거한 정치와 행정의 역할분담이 이루어지면서도 사회복지국가의 이념에 입각한 관료제의 적극적인 역할이 공존할 수 있고 법치주의에 기초한 행정의 정책집행이 준수되는 독일 관료제와 정치행정체제의 구성원칙이 전후 독일이 높은 사회적, 경제적 안정과 성장을 실현하게 된 기반이 되어 왔다. 이러한 사실은 한국 행정개혁의 일차과제는 관리기술면의 능률화, 정부감축만이 아니라 정치행정 권력의 민주화에도 초점을 맞추어야 함을 시사한다.

한편, 독일 사회경제정책의 개혁은 실업증가와 고용감소에 따른 위기감에 대응하여 전통적인 사회복지국가의 형태를 수정하는 과정으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 변화가 독일식 사회적 시장경제의 근간을 변경시키는 것은 아니고 세계화와 같은 외적환경 변화 및 성장률 둔화 등의 내부적 문제에 당면하여 기존 시스템이 새롭게 적응하는 과정으로 이해할 필요가 있다. 달리 표현하면 독일식 사회복지국가는 스웨덴 등의 북유럽모델이

나 영미식 모델과의 차이는 계속 유지한다고 볼 수 있다. 최근 독일 사회경제정책 개혁의 기본적인 특징은 경제성장과 일자리 창출에 우선순위를 둔다는 것이다. 일자리 창출이 중심이 되면서 사회정책의 재분배적인 성격은 보충적인 의미를 가지게 되었다. 재분배 관점에서 접근하던 사회적 약자에 대한 지원도 기회의 균등과 이를 위한 교육훈련의 강조로 변화되고 있다. 사회보장제도에서도 수혜자의 자기책임과 자기 이니셔티브를 강화하고 있다. 이러한 정책노선은 슈뢰더 정부에서 만이 아니라 정권이 교체된 메르켈 정부에서도 지속적으로 시행되고 있는바 하르츠법의 시행이후 실업자가 800만에서 600만으로 200만 감소한 성과를 보이고 있다.

종합하면 독일의 사회경제정책이나 공공행정 부문의 개혁은 독일식 사회복지국가와 관료제의 전통을 유지하면서 세계화, 조세부담과 노동비용, 환경과 에너지문제, 고령화, 연금문제 등 변화하는 환경에 대응하면서 기존 시스템의 경쟁력을 유지하기 위한 지속적인 혁신과정이라고 할 수 있다. 이 과정에서 복지정책의 수준이 어느 정도까지 변화할 것인지는 이론적, 이념적으로 결정되기 보다는 실업률 감소 혹은 경제성장을 회복과 같은 현실영역에서 당면하는 문제의 해결정도에 의해 영향을 받는다고 하겠다. 이러한 배경에서 최근 메르켈 정부에서 실업이 감소하고 산업의 대외경쟁력이 회복되고 있음을 감안할 때 독일의 사회복지정책은 당분간 현재적 수준을 유지할 것으로 예상된다.

일본의 개혁과 시사점

김도형(계명대 일본학과 교수)

현행 일본시스템 자체가 戰後 수많은 개혁과정을 거쳐 온 산물이다. 그 개혁의 과정 역시 결코 순탄한 것은 아니었다. 개혁 그것은 비록 패러다임의 급격한 전환을 의미할지라도 의원내각제를 통치이념으로 하는 일본의 경우 점진적 성격이 강한 만큼 그 역사적 전개과정에 착목하여 냉정하게 평가되어야 한다. 최근 일본의 고이즈미 개혁도 戰後 「1억 2천 만 總地主」 사고에 젖어 온 일본적 사회민주주의 폐단을 일거에 해소, 일본적 네트워크 시스템의 장점은 살리되 시장력을 복원함으로써 국가경쟁력을 제고하려는 일련의 시도였다. 장기불황탈출, 자율성장궤도 진입, 일부공기업 민영화, 지속가능 사회보장시스템 개혁 비전 제시 면에서 성공적이었다. 그러나 개혁성고가 국내외로 환원되기에는 이른다.

1. 무엇이 문제였나

1.1 전후 민주화 개혁과 1940년 체제 온존

2차대전 패전 직후 일본의 민주화 개혁 표면상으로는 일본측 자발적 계획을 명분으로 진행되었지만 실질적으로는 GHQ의 외압으로 진행되었으며 전시경제 시스템이 크게 변혁되는 계기가 되었다. 그 결과 전전과 전시 중 일본경제사회의 3대 액터였던 군부, 재벌, 관료 중 전자 둘은 해체되었다. 그러나 내무성을 제외한 경제관료 특히 경제관청기구는 전시 때와 다름없이 거의 모든 국가재원을 중앙정부에 집중하고, 배분하는 절대 권력을 행사할 수 있게 되었다.

戰時의 예금부 자금제도, 임시지방재정보급제도, 식량관리제도 등도 형태는 일부 수정되지만 존속된다. 냉전체제 시발로 인한 미국의 대일점령정책 전환, GHQ와 미 국방성 간 내부균열을 역이용한 일본 관료의 치밀한 공작, 미국의 대일점령정책의 일관성 결여 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 독점금지법 완화도 이를 방증하고 있다. 이후 1.5당 55년 체제하에 政官財 트라이앵글의 고도성장 구도가 완성되기에 이르렀다.

소위 戰時와 戰中の 1940체제 유산은 고도성장의 기초 인프라를 제공했으며 전후 민주화 개혁은 경쟁 환경을 조성하고 군부와 재벌해체 후 경제 관료는 그들의 정책목표를 전전과 전시의 전쟁수행에서 전후 경제부흥, 미국 케치 업으로 교묘하게 바꾸어 왔다.

고도성장을 거치면서 경제 관료를 정점으로 하는 政官財 유착구도가 구축되고 이들은 수많은 규제를 양산, 규제천국의 온상을 제공하고 그 규제피해는 고도성장의 과실 속에 장기간 은폐되어 있었다.

1.2 행·재정개혁 - 나카소네 에서 하시모토 까지

이러한 관료 폐해를 사전에 시정하고 정치력을 복원하려 시도가 행정개혁의 이름으로 나타난다. 1962년 출범한 제1차 임시행정조사회(臨調)는 내각부와 내각보좌관 신설, 내각주도 예산편성, 총무성 신설 등 정부개혁안을 제시했지만 70년대 초반 환경청, 오키나와 개발청, 국토청 신설 이외의 내각기능 강화 안은 빛을 보지 못했다. 1970년대 후반 적자국채 발행이 불가피해지자 관료기구의 省益 추구 체질을 시정, 재정위기 극복을 위해 1981년 제2차 臨調가 출범한다. 당시 나카소네 내각(1982. 11~1987. 11)은 일본의 소위 3公社 5現業(우편, 국유임야, 인쇄, 조폐, 알콜 전매 사업) 중 전자 즉 일본국유철도(國鐵)(1987. 4), 일본電電공사(1985. 4), 일본專賣공사(1985. 4) 민영화에 이어 NTT 민영화 외에 행정관리청과 총리부 일부 통합에 의한 총무청 설치, 인허가 관청의 대표격인 운수성의 정책관청으로의 탈피, 내각관방 기구 정비 목표를 실현하는 정치수완을 발휘했다. 5現業은 국영기업으로 오래 존속하다가 국유임야를 제외하고 후일 독립행정법인으로 경영형태만을 바꾸었고 우편은 2007년 10월에야 민영화(後衛합)된다.

일본의 공기업 민영화의 효시로 알려진 국철 민영화는 일본국유철도(국철)를 JR로 개명하고 6개 지역별 여객철도회사와 1개 화물철도회사로 분할한 뒤 민영화한 것이다. 분할 당시 적자노선 등으로 인한 방대한 채무의 상당부분은 국철채무상환기구와 일반회계가 승계하고 국철종업원 고용 불승계 원칙 아래 노사간 혹은 노노간 투쟁이 불가피했지만 적자노선 폐지, 私鐵과의 경쟁, 자체 경영개선 노력을 통해 요금인하, 서비스 개선에 이바지해 왔다. 그러나 나카소네 내각 이후 국민적 추앙을 받던 행·재정개혁의 얼굴이었던 土光 회장 서거, 재계의 협조체제 약화, 거품붕괴 이후 각종 정치경제적 스캔들과 혼란 속에서 행정개혁심의회 무용론까지 대두되었다.

1992년 9월 미야자와 수상은 생활대국 실현을 목표로 한 제3차 행정개혁심의회에 「관민역할분담」과 「부처이기주의적 행정폐해 시정-종합적 정책전개가 가능한 시스템 구축」방안에 관한 자문을 요청, 심의회에서 관료출신 OB 배제 등 적극적인 자세를 보였지만 심의회 심의·권고·보고 내용을 체크하는 관료기구 앞에서 본격적인 省廳再編·統廢合案을 제시하기는 역부족이었다. 그 결과 카스미가세키(霞が関 : 일본관청가로서 관료국가의 상징적 표현)의 省廳간 권한 쟁탈전은 훨씬 복잡하게 전개되었다. 省廳은 카스미가세키 해체론의 화살을 피하기 위해 공동의원입법 제안 등에 의한 부처간 부분연합전략을 교묘하

게 활용하면서 부분적으로는 권한을 줄이고 정책부서로 탈바꿈을 시도하기도 했다.

그러나 냉전종식, 경제의 무국경화 등 세기적 체제 변혁은 전후 반세기에 걸친 일본적 시스템과 이를 지탱해 온 관료체제의 근본적 리스락처링을 강력하게 요구하게 된다. 21세기에 대비한 수많은 행 재정 시스템 개혁안이 등장하지만 공통된 것은 실종위기에 있는 정치가의 주도적 역할(政高官低), 실질적 지방분권 실현을 위해 중앙부처 규모 1/3 수준 축소, 내각기능 강화(내각 특명관 제도 도입, 스텝 별도채용 등), 세입과 세출의 분리, 관리와 사업부문 분리, 공기업 민영화시 上下분리방식 채용(시설과 운영주체 분리) 등이었다. 나아가 지금까지와 같은 중앙집권형 국가의 연장선상에서의 개혁에서 벗어나 국가운영조직 자체를 지방분권과 생활자주권을 동시에 실현할 수 있는 道州制 도입 등 다양한 의견이 표출되지만 총론수준에 그친다.

이미 자민당은 리쿠르트 정치 스캔들, 우노 내각 조기퇴진에 이은 타케시타 내각의 소비세도입으로 정치기반이 약화되고 거품경제 팽창기인 카이후 내각에서 선거개혁법을 포함한 정치개혁관련 3개 입법 등 정치개혁에 대한 강한 요구의 표출 과정을 거치면서 스스로 붕괴의 길로 들어섰다. 1992년 東京佐川急便 관련 정치스캔들을 계기로 자민당 지지기반이 급속하게 무너지면서 정치개혁을 빌미로 한 자민당 다수파별 내 분쟁 이후 비주류파(오자와, 하타 등)의 이탈로 인한 미야자와 내각 불신임안 통과 후 1993년 8월 비자민 7개 정파에 의한 호소카와 연립정권이 출범하면서 자민당 1당 체제가 붕괴한다. 1993년 일본의 유력경제단체인 케이단렌(經團連)도 정치헌금을 중단한다.

이후 단기간 호소카와, 하타, 무라야마로 이어지는 비자민 연립정권과 자민·사회·사키가케 연립정권(1993. 8~1996. 1)을 거치면서 선거개혁(소선거구비례대표 병립제 1994년 도입, 1996년 이후 실시)입법과 함께 경제, 관료, 기업개혁도 전기를 맞이했다. 이 결과 94년 말 행정개혁위원회를 설립하고 규제완화추진계획 진척상황 감시체제를 갖추고, 긴급경제대책, 행정개혁 대강 및 요강, 규제완화추진 5개년 계획의 이름으로 도합 2,245건의 규제완화 조치를 내렸다. 그러나 비자민 연립정권내 7개 정파간 이해대립, 자민·사회·사키가케 연립정권 하에서의 상이한 이념집단간 정책연합의 실효성 저하, 이익유도 집단인 族의원의 부활로 개혁의 이니셔티브를 확보하지 못했다.

그럼에도 불구하고 당시 행정개혁위원회가 규제완화 기본방향, 원칙, 추진과정에서 필요한 다음과 같은 유의 사항을 명기함으로써 이후 일본 규제개혁의 지침을 제공했다. 즉 ① 지금까지는 규제로 인식되지 않았던 경영, 고용, 교육, 의료, 복지, 행정, 지역 등 규제완화 대상 확대, ② 국내외가격차 축소, 신산업창출 등을 통해 중장기적으로 생산자와 소비자 동시 만족이 가능한 경쟁시스템 구축, ③ 경제규제는 완전철폐, 사회적 규제는 필요최소한, 수급조정 혹은 자의적 행정개입 배제, ④ 정부는 호송선단식 행정을 전면 수정, 시장기능 감시 기준과 룰 설정, 장래비전 실현에 필요한 정책유도와 재정지원 등

본연의 정책 기능에 한정하고 민간은 사적경쟁 제한행위 철폐, 스스로 규제 반납, ⑤ 중소기업은 경쟁촉진의 결과 대기업에 의해 도태된다는 논리에 앞서 도태되는 것은 비효율적 기업이며 그것은 중소기업일 수도 있고 대기업일수도 있다는 의미에서 피해보호와 피해구제는 준별, ⑥ 중앙정부와 지방정부의 구조개혁 동참 등이다. 이러한 규제개혁의 기본방향은 1994. 3 대외경제개혁요강에서 천명된 것이지만 미국이 미일포괄협약의 수퍼301조 부활을 통한 대일제재라고 하는 強溫전략으로 시장개방 압력을 가한 결과이기도 했다.

자민당 부활 후 하시모토 내각(1996. 1~1998. 7)은 속칭 금융 빅뱅이라 일컫는 금융시스템 개혁을 비롯하여 행정, 재정, 사회보장, 경제, 교육 등 6개 분야 개혁 중 기존 1府 22省廳(12省, 2위원회, 8廳) 체제를 1府 12省廳(10省, 1위원회 1廳)체제(방위청은 2007년 1. 9 방위성으로 승격)로 축소하는 중앙성청개혁(새로운 중앙성청체제는 모리내각 출범 직후인 2001. 1. 6 가동)은 그것이 비록 이전 정권에서 다양하게 논의, 합의된 것이기는 하지만 다음과 같은 점에서 획기적이었다.

즉 ① 총리부 산하의 기존 각종위원회와 廳 정리(省 혹은 내각부 산하의 외청으로 이관), 내각부 기능강화, ② 중장기적 시야에서 종합체계적 행정을 위한 부처통합(후생·노동성, 문교·과학기술청, 운수·건설·국토청·북해도개발청), ③ 전략부서(환경·국방청)의 省 승격, ④ ‘省중 省’으로서 카스미가세키의 핵심(경제, 재정, 조세, 금융 정책입안과 총괄 감독)인 대장성 구조개혁(1998년 6월 금융정책과 감독기능을 분리하여 금융감독청 신설 이후 2001년 1월 대장성을 재무성으로 개칭, 예산편성, 국고관리, 조세·관세, 외환관리, 재정투융자제도 관리업무에 국한)을 통한 관료의 실질적 권한 축소, ⑤ 1973년 대대적 내부개혁을 통해 정책부서로 거듭난 통산산업성을 경제산업성으로 개칭하여 대장성이 관장해온 실물경제정책 입안 기능을 부여하는 등 국가브랜드력 제고를 위한 민간의 지혜(民力)를 최대한 활용할 수 있는 기반을 닦았다.

그러나 외형적 중앙부처 숫자 줄이기식 개혁이 진행되는 동안 장기불황의 마그마는 착실하게 누적되고 있었다. 1985년 9월 G5에 의한 급속한 엔고 이후 경기부양대책으로 경기회복이 예상되는 시점에서 저금리 금융완화정책을 지속함으로써 거품경제를 유발하고 이후 통독이후 국제유동자금 유출, 경기하강 국면이 전개될 시점에서 무리한 대출총량규제와 연이은 금리인상이 거품붕괴를 유발한 정책실패가 주가·지가 급락을 유발했다. 자산디플레에서 시작된 10년 장기불황은 이와 같이 연이은 정책실패의 산물에 지나지 않는다. 관청중의 관청인 대장성은 1995년 시점에서도 시중은행 부실채권의 전모를 공시하려 하지 않았으며 하시모토 정권은 1994~5년간 평균 3.5%의 일시적 경기회복을 과신한 나머지 영구감세 폐지, 소비세인상, 의료보험료 인상, 세출삭감 등 무리한 재정 재건노선을 견지하는 정책실패를 거듭한다. 그 결과 심각한 경기부진으로 금융 빅뱅을

비롯한 6개 분야 개혁의 실효성은 하락하고 추가적인 개혁의 추동력을 잃게 되었다.

이후 아시아금융위기와 BIS 규제하의 엔화약세 유도에서 비롯된 은행의 대출기피와 자금회수에 의한 극심한 신용경색에 따른 불황 속에서 오부치 내각에서 모리내각으로 이어지면서 정책당국은 전형적인 공공투자, 감세, 금리인하, 중소기업 신용 보증 확대 등 전대미문의 대규모 경기 부양노선(1998. 7~2001. 4)을 지속했다. 구조개혁을 지연시킨 이러한 재정금융팽창정책은 재정적자와 부실채권 누적과 함께 자원배분에서 공공부문이 차지하는 비중을 오히려 증가시킴으로써 민간주도 자율성장궤도 진입을 더욱 어렵게 만들었다.

1.3 고이즈미 이전 개혁 평가

2차대전 직후 GHQ 외압에 의한 일본의 전후 민주화 개혁은 고도성장을 위한 경쟁기반을 제공한 것으로 평가할 수 있으며 그 만큼 급진적 개혁의 범주에 든다. 이후 IMF·GATT 체제, 미국 핵우산과 거대시장을 배경으로 한 고도성장기에는 무역·자본의 先개방·後개혁과 같은 소극적 개혁으로 일관해 왔으며 그것이 용인될 수 있었다. 1968년 세계 제2위 경제대국으로 발돋움하게 되는 이자나기 호황국면에서 무역입국에서 국내개발입국으로의 노선 변경, 엔화절상 등 개혁적 사고가 등장했지만 사회구성원 전원의 일치된 행동으로는 구체화되지는 못했다.

국내 법·제도·관행이 개혁, 선진화되지 않은 가운데 약속한 대외개방은 대외신용도를 떨어트리고 1970년대 후반과 80년대 전반의 급속한 엔화강세 압력이라는 보다 큰 희생을 치러야만 했다. 그럼에도 여전히 적극적 개혁이 어려웠던 것은 쌍둥이 적자로 상징되는 미국의 경쟁력 약화가 역으로 일본의 대미수출-양산체제-비가격경쟁력 강화로 이어지면서 일본적 시스템의 취약점은 은폐되고 있었기 때문이다.

고도성장 속에서 잉태된 保革 갈등 해소와 경제적·사회적 약자 보호로부터 시작된 사회적 복지에서 비롯된 비효율을 시정하려는 일부 시도가 행정개혁의 형태로 진행되었지만 기득권의 저항선을 넘지 못했다. 이 과정에서 다행히 福祉元年이라 일컫는 선진국 초기의 사회보장시스템을 갖추게 되지만 미성숙 단계였으므로 성장의 저해요인으로 작용하지 않았으며 과잉공급의 돌파구로서의 미국에 의한 일방적인 대일제재, 미일구조협정의 등을 수용하는 과정에서 또 한 차례의 先개방·後개혁이 불가피했다.

그러나 60년대 후반의 경우와는 달리 내부로부터 개혁에 대한 욕구가 동반된다. 이러한 욕구는 바로 자민당 1당 체제 자체 붕괴, 정치개편·개혁으로 이어졌다. 엔화강세 속에서도 경쟁력을 키워온 주체들은 정작 성장과실을 향유하기 이전에 기존의 생산자 이익만에 기여하고 소득·자산격차 속에서 新二重構造의 희생물로 전락하고 있었다. 수출산

업 육성에서 획득한 세수를 보조금으로 활용하여 저생산부문 고용을 최대한 확보해 온 「동경일극 집중과 2중구조 속의 고용우선의 일본형 복지」로는 젊고 활력에 찬 창의적 그룹의 5대 자유(동경으로부터의 자유, 장시간 노동으로부터의 자유, 성차별로부터의 자유, 규제로부터의 자유, 소득·자산격차로부터의 자유)가 상실될 위기에 처했다는 인식이 강해지기 시작했다.

이들 생활자·소비자집단에게는 보수나 혁신이냐는 그리 중요한 문제가 아니었다. 납 세대중의 권리행사가 당연시되는 보수와 혁신을 초월한 진정한 자유주의 실현을 갈구하게 된다. 록히드 사건 당시에는 심지어 미국의 음모라고 외면하던 이들이 리쿠르트 사건 때는 분연히 일어나 일본적 시스템의 레짐 체인지를 외쳤다. 이러한 일련의 움직임은 우연히도 동구혁명이 시작된 1989년과 때를 같이 했다.

양적성장노선이 국제적 한계에 부딪친 지 15여년이나 경과한 시점에서 맞이한 냉전종식과 UR 이후 세계정치·경제·기술 질서 재편 과정에서 게임 창출과 룰 설정, 기존 파이 유지·확대, 생활의 질적 개선과 고부가가치 동시 실현이라는 「큰 문제」에 봉착했다. 「대경제력」을 큰 문제 해결에 유용하게 쓰려면 작은 정치로는 어렵게 된 것이다. 과거와 같이 관민의 소위 유연하고 탄력적인 대응만으로는 해결하기 어려운 과제들이었다. 가파스로 마련한 자민당 자체의 정치개혁입법은 자신을 구하기보다 오히려 내부권력 투쟁과 분열을 불러일으키는 부메랑으로 돌아와 연립정권시대를 맞이했다. 1년에 내각이 세 번이나 교체되면서 개혁은 순탄하지 않았다. 어느 정권도 政官業의 유착구도가 체질화된 자민당의 旧殻을 깨기에는 역부족이었다. 그러나 당시 얻은 것이 있다면 이러한 악순환 고리를 끊고 선순환으로 전환하려면 무엇을 해야 하는지에 관한 문제의식을 공유했다는 사실이다.

그럼에도 불구하고 80년대 말 연이은 정책실패로 장기불황을 맞이하면서 일본의 경제 주체의 개혁의지는 약화되고 불황 극복과정에서 내향적 보수주의와 큰 정부적 사고가 구체화된다. 그러나 90년대 후반부터 대외적으로는 글로벌라이제이션, IT 혁명, WTO 체제 출범, 지역주의 확산, 대내적으로는 저출산 고령화시대 도래 등의 급격한 환경변화 속에서 기업이 국경을 선택하고 생산요소의 자유로운 이동이 가능해지자 「작은 정부·큰 시장」에 대한 욕구는 한층 강해진다. 가령 민간부문에서 조기 불황 탈출이 가능하다고 해도 이후 글로벌경쟁력을 제고하려면 공공부문(특수법인, 특별회계 등)이 장악하고 있는 방대한 잉여자원의 시장 유입을 할 수 없다면 과잉저축-투자부족의 일본적 체질은 시정될 수 없다. 일본의 민간과 교역파트너들이 일본의 공공부문을 철저히 개혁할 수 있는 개혁주체의 등장을 갈망했던 이유이다. 그런 의미에서 특히 90년대 중반 이후 미국의 대일 시장개방과 규제완화 요구는 비록 외압의 성격을 지닌 것이지만 일본이 자주적으로 개혁프로그램을 수립·집행하는데 기여했다고 보아야 할 것이다.

2. 고이즈미 聖域 없는 개혁

2.1 배경

고이즈미 정권 등장 직전 일본경제 최대정책 현안은 부실채권 정리, 디플레이 극복, 재정적자 축소였다. 부실채권을 신속하게 처리하면 할수록 기업 설비폐기와 고용조정이 뒤따르는 만큼 디플레이션 압력이 가중되고 정부의 경기부양 대책에 빌미를 제공하여 재정적자 증가요인으로 작용했다. 재정적자를 축소하기 위해 연간 국채신규 발행액 30조 엔 한도를 줄이려는 세출삭감도 디플레이션을 유발하게 된다. 설비폐기·고용조정은 단기적으로 기업 코스트 부담 경감, 영업수익 개선에 기여하지만 중장기적으로 기업의 신제품개발능력이 제고되기 전까지는 부실채권 정리에 따른 추가적 디플레이션 압력은 불가피했기 때문이다.

이러한 사상초유의 금융·실물 복합디플레이션 경제에서 탈피하기 위해서는 공급과 수요 양 측면에서 동시 접근이 필요했다. 즉 공급측면에서는 규제철폐에 의한 민간 활력 발휘, 부실채권 원천적 처리, 재정개혁 등 구조개혁을 통한 산업의 구조조정과 신제품·서비스 구축능력을 제고, 수요측면에서는 기업·가계의 장래 불확실성을 줄여줌으로써 지속적으로 신규수요를 창출할 필요가 있었다.

2. 1 개혁 과정

2.1.1 개혁 가속 프로그램 가동 - 금융·세제·규제·세출 개혁

가. 부실채권 처리 및 공공사업 예산 삭감 우선

고이즈미 내각은 초기에 부실채권 최종 처리를 구조개혁 최우선과제로 삼았지만 은행의 자주노력에 일임했을 뿐 처리기한도 명확하게 정하지 않았기 때문에 부실처리가 지연되고 기업재건을 위한 제도적 틀도 미흡했다. 2001년 후반기부터 「금후 경제 재정운영 및 경제사회구조개혁 기본방침」(2001. 6. 26)에 의거한 개혁공정표와 개혁선행프로그램(동년 9. 26)을 통해 부실채권처리를 최우선하는 한편 6개 분야(의료, 복지·보육, 인력, 교육, 환경, 도시재생) 규제개혁 조치(단계적 조치 포함)를 제시했다. 그러나 부실채권의 직간접 처리에도 불구하고 2002년 3월말 전국은행의 요관리 채권(금융재생법상의 기준)은 오히려 증가했다. 공공사업예산 삭감을 포함한 연간 적자규모 30조 엔 이내 억제는 물론 공적자금 투입 대상 선정, 투입 후 모럴 해저드 문제 등으로 매우 신중했던 것도 신규부실을 키우는 결과가 되었다.

나. 개혁가속 프로그램 가동

이후 개혁가속을 위한 종합대책(2002. 10. 30)에 의거하여 4개 개혁(금융시스템 개혁, 세제개혁, 규제개혁, 세출개혁)을 추진했다.

첫째, 금융재생프로그램으로 2004 년도말까지 주요은행의 부실채권 비율을 절반 정도로 줄이기 위해 엄격한 資産査定, 自己資本 充實, 支配構造 強化 등에 필요한 행정지침을 강력히 시달하고 리스락처링, 창업·신규개업 지원을 위해 산업재편·조기 재생 특별법을 개정하여 최저자본금면제 특례, 무담보융자, 산관학 연계 연구개발과 사업화를 지원했다. 둘째, 기업 시험연구비 총액(혹은 증가액 중 선택) 세액공제도, 상속·증여세 통합과 세율인하, 금융증권세제 경감·간소화, 토지이용 촉진을 위한 등록면허세 경감, 배우자특별공제 폐지, 소비세 면세점 제도 개선, 외형표준과세 도입 등 세수중립적 세제개혁을 추진했다. 셋째, 민간전문가로 구성한 종합규제개혁회의 답신(02. 12.12) 결과를 최대한 존중하여 규제개혁3개년 계획을 수립하고 전국 차원 개혁과 구조개혁 특구 중심의 지역 단위 개혁을 병행하고 규제특례 대상을 확대했다. 넷째, 「국채발행 30조 엔 이내」 원칙 하에 2002~2003년도 세출예산 전반을 「관에서 민으로», 「중앙에서 지방으로」차원에서 재점검하여 절약한 예산은 4대 중점분야에 집중 배분했다. 다섯째, 부실기업 정리에 따른 실업방지, 신규고용 확보를 위해 특별교부금과 조성금 활용, 유료직업소 개수수료 규제완화와 노동자 파견대상 업무 확대를 통한 이직자 대책, 지방중소기업과 건설업자 중 재생가능 기업 대부와 보증 한도를 확충하는 등 사회안전망을 구축하려 했다.

다. 디플레 극복을 위한 인플레이 대책

2003년 금융청이 예금보험법에 의거하여 자본부족 상태(자기자본비율 4% 이하)에 빠진 리소나 은행에 공적자본 투입(03. 5. 18), 채무초과였던 足利銀行에 일시국유화 (03. 11. 29) 조치를 내린 위기 대응능력은 높이 평가할 만 하다. 그러나 타케나카 신임 금융청 장관이 주도한 부실채권 처리 가속화로 인한 실질채무초과 기업 정리·재편, 2003. 4월 의료비 환자 부담 인상(20% → 30%), 주류세율 인상, 실질임금 인상 투쟁, 재계의 소비세율 인상 주장 등에 따른 소비 마인드 냉각, 글로벌 디플레이션 확산 등으로 인한 디플레이션을 시급히 해결해야 했다. 당시 거론된 세 가지 대책 중 엔화 약세 유도 책은 금융기관의 자기자본비율 인하를 억제하기 위한 신용경색 유발 가능성, 산업재생기구 활용안도 퇴출은행의 채무대행에 의한 디플레 완충역할은 기대되지만 설비·토지 등 비수익 자산을 공공부문으로 이전시킬 뿐 자산 수익성과는 무관하다는 의미에서 디플레 억제와 수출확대효과 의문시되었다.

결국 인플레 정책만이였다. 물가상승률 목표권(연간 2~3%)을 설정하는데 그치지 않고 초저금리하의 유동성 함정에 함몰된 상황임을 감안하여 국채매입액과 동일 규모의 재정지출을 통해 확실하게 인플레를 유도하자 것이였다. 더욱이 이러한 정부의 추가 재정지출이 국채매입액 범위 내에서 그것도 중장기 신규세원 발굴에 기여할 수 있는 전략적 투자에 집중된다면 신규로 국채잔고는 증가하지 않는 대신 실질금리는 인하, 민간투자와 소비 진작에 기여할 것이라고 판단했다. 정부와 일본은행은 2001년 3월부터 2006년 전반부 소비자물가의 전년대비 상승률이 안정적으로 제로 이상을 유지할 할 때까지 끈질기게 밀고 나갔다.

2004년도에 들면서 부실채권 비율은 약속한 半減 목표를 향해 가고 있었으며 과잉채무 유통업 최대업체인 다이에의 주력은행인 UFJ 등이 다이에를 경제산업성 보호막에서 빼내 산업재생기구를 통해 재생하도록 공식 결정한 시점에서 일본의 부실채권 처리는 종결되었다. 과잉채무 기업은 물론 그 주력은행과 해당 업종 감독관청은 부실공시, 정리는 물론 재생마저 거부하기 마련이다. 자신들의 정책오류를 자인하는 꼴이 되기 때문이다. 그러나 국익 차원에서 구조개혁에 동참토록 정치지도력을 발휘하느냐가 중요했음을 시사해 준다.

라. 지속가능사회 시스템 구축을 위한 총체적 개혁 비전 제시

2005년 일본의 절대인구는 감소했다. 대부분의 전문기관 예측보다 2년이 빨랐던 만큼 정부도 다급해졌다. 급속한 저출산·고령화와 함께 戰後 베이비 붐 세대가 연금수급자로 대거 등장하기 시작하는 2010년대 전반 이후에도 경제활력을 유지하려면 조기에 기초재정수지를 흑자로 바꾸어 놓아야 했기 때문이다.

이에 고이즈미 내각은 국민을 향해 재정건전성 유지를 위한 세출·세입 동시개혁, 중앙과 지방의 3위1체 개혁 및 사회보장시스템 개혁의 필요성과 개혁지연 혹은 실패 시 예상되는 재정과탄과 사후 해결을 위해서는 지금 이상의 희생(세출삭감과 조세부담)이 수반될 것임을 강력하게 호소했다. 구체적으로 첫째, 잠재적 국민부담율(\equiv (조세+사회보장비+재정적자)/GDP) 상한을 50% 정도로 보고 정부규모는 그 범위내 억제, 대대적 세출개혁 단행, 연금·의료·개호개혁과 고령자고용·저출산대책과의 연계 등에 의한 추가 지출 억제, 둘째, 국민의 다양한 니즈에 부응할 수 있는 민간서비스 적극 활용, 셋째, 잠재적 국민부담율에서 재정적자가 차지하는 비중이 크며 이를 방지할 경우 결국 고령화 사회를 지탱해야 할 장래세대 부담은 증가하므로 수급자 급여삭감과 현역세대 부담인상의 불가피성을 역설해 왔다.

2.1.2 구조 개혁형 공공투자와 官製시장 개혁

구조개혁과 양립할 수 있는 공공투자 분야 즉 공적규제 장벽이 높아 규제철폐, 국내 개방하면 공공투자 1차 파급효과와 2차 세수증대 효과 큰 官制시장을 개혁하고자 한 것은 고이즈미 공공부문 개혁의 최대 특징 중 하나로서 평가할 만하다. 구체적으로 ① 도시재생·도시기능 고도화, 도시브랜드 제고와 지방재생에 기여할 수 있는 지역IT화·기술 개발 거점정비 등, ② 지역산업경쟁력 강화에 기여도가 높은 교통생산기반 강화, 도시와의 공생·교류 거점 정비, 市街地 활성화(통합보조금 활용) 등, ③ 폐기물 처리·및 리사이클 추진, 삼림육성을 통한 지구온난화 방지, IT를 활용한 관측 위기관리체제, 直下지진 대책 등 광역재해 대응체제 강화 등, ④ 과학기술기본법(1995년 제정)에 의거한 제1기(1996~2000)에 이은 제2기(2001~2005) BT, ICT, ET, NT·재료분야(사업규모 21조 엔), 제3기(2006~2010) 에너지, Monozukuri(통합형 아키텍처), 사회기반, 프런티어 등 4개 분야(사업규모 25조 엔) 등이다.

이러한 전략적 공공투자 확충은 부실채권 최종 정리 단계에 접어들면서 경제활성화와 생활자·소비자 본위 시스템 구축 목표를 상호 조화시킴으로써 민간주도 안정성장 목표를 달성하기 위한 당연한 선택이었다고 판단된다. 이를 위해 기존 규제개혁 조치를 마무리하고 규제개혁·민간개방 추진3개년(2004~2006)계획에 의해 약 900개 규제를 추가로 완화·철폐했다.

官制시장 개방을 위한 규제개혁 특징은 세 가지다. 첫째, 역대정부의 규제개혁 중 최대 난제로 불리던 17개 규제를 경제재정자문회의와 규제개혁특구 추진본부와 연계 하에 완화함으로써 관제시장개혁의 물꼬를 텃다는 점이다. 둘째, 聖域이었던 의료기관, 학교, 농지취득, 특별요양노인 홈 경영을 주식회사에 개방했다는 것은 그 공과는 별도로 한다 면 획기적 규제철폐로 기록된다. 셋째, 構造改革特區를 신설하고 이를 민간주도 규제개혁 제안을 구체적으로 실현하는 장으로 활용함으로써 1國2制度의 시범사례를 제시했다는 점이다. 구체적으로 특구인정 324 개소, 규제 특례 조치 176 건, 전국단위 규제개혁은 250개 항에 이르렀다.

이와 함께 고이즈미 개혁의 일환으로 2006년 5월 26일 경쟁도입에 의한 공공서비스개혁에 관한 법률에 의거하여 공공서비스를 관과 민 어느 쪽이 국민 기대에 부응할 수 있는지 국민이 판단할 수 있도록 하는 官民競争入札 제도 즉 시장테스트화 사업을 확대 중이다. 「민간이 가능한 것은 민간으로」라는 기본원칙 아래 공공서비스의 질적 향상과 경비절감 차원에서 官의 세계에 경쟁원리를 도입함으로써 민간이 가능한 것을 행정이 독점하고 있다는 비판과 재정적자 팽창 속에서 공적서비스를 보다 효율화하려는 의도에서 출발한 것이다. 소위 官業시장의 민간 개방을 통해 신규사업 창출, 官의 입찰 참가를 통

한 의식개혁으로 지금까지 불투명했던 행정서비스 내용과 코스트 구조를 투명하게 하자는 것이다. 예컨대 사회보험청의 보험료수납 업무의 경우 관보다 60% 코스트 삭감이 가능했다. 등기, 무료직업소개, 고용능력개발, 공영주택, 하수도요금 징수, 공원관리, 통계조사, 공무원연수, 지자체 창구업무, 대학입시, 각종 공공시설 운영 등으로 테스트 대상을 확대해 가고 있다. 그러나 결국 민영화와 동일한 결과를 초래하여 책임소재가 불분명해지고 높은 서비스가격으로 이용자 편의성은 줄어들 가능성도 무시할 수 없다.

2.1.3 공적자금의 입구와 출구 동시 개혁·특수법인 개혁

민간은행 부실채권 문제와 함께 일본경제 가장 큰 병폐로 지적되어 온 것이 바로 공적금융의 비대였다. 우체국 저축·보험을 통해 저금리와 국가신용으로 집적한 방대한 자금이 특수법인과 재정투융자기관으로 흘러가 재정 비대화, 비효율을 조장해 온 질곡에서 벗어나지 않는 한 부실채권 정리 뒤 경기회복, 금리상승이 현실화될 경우 중장기적으로 이들의 비효율은 막대한 자산손실이 되어 국민부담으로 전가될 가능성을 보이기 시작했다.

따라서 인위적 저금리로 공적자금을 조성해 온 곳(자금의 入口)은 물론 코스트 의식 없이 자금을 利權増殖용으로 투입하고 있는 곳(자금의 出口)을 동시에 개혁하지 않으면 생존을 건 사업개혁에 임하는 민간기업은 공공부문과의 경쟁에서 불공평할 수밖에 없다. 그런 의미에서 일본의 특수법인 개혁은 역대정권 초미의 관심사였지만 본격적인 개혁은 기득권 저항으로 미완에 그쳤다.

2001. 12 특수법인(인가법인 포함)합리화 계획에 의거하여 개혁 대상 163 특수법인 중 148 특수법인을 대상으로 폐지(17개), 통합(4개), 민영화(43개), 독립행정법전화(39개), 공제조합으로 정리(45개) 등으로 재정지출 2조 엔(2001~2008)절감, 임원축소(164명),보수 삭감(15%), 퇴직금 1/3 삭감했다. 민영화가 특수법인개혁의 최적수단은 아니지만 경제활성화 시책, 구조개혁과의 정합성 유지, 공공서비스 이용자 편의 극대화라고 하는 국가 목표에서 본다면 설득력이 있다고 판단된다. 특수법인을 그대로 유지한 상태에서 지배구조와 수익성 개선에는 한계가 있다.

특수법인은 다액의 정부보조금으로 認可法人, 財團, 社團과 계열기업을 산하에 증식시켜 낙하산 인사 수용, 관련업체와 유착, 특정지역구 사업 유치가 목적인 族議員에 대한 隱匿보조금의 원천으로 악용되는 한편 방만 경영으로 요금인하와 서비스 개선은 어렵고 결국 보조금 증액으로 재정재건마저 어렵게 만들고 마는 상황 하에 있었다. 고이즈미 정권은 이러한 일련의 정관업 유착구조를 혁파, 재정건전화 장애요인을 제거하려 했다.

2005. 10. 1 日本도로, 首都고속도로, 阪神고속도로, 本州四国連絡橋공단의 4개 특수법

인은 주식회사로 민영화되었다. 일본도로공단은 東일본, 中일본, 西일본의 3개 고속도로 주식회사로, 나머지 3개 공단은 각각 같은 명칭의 주식회사로 변경되어 기존 공단의 업무와 권리의무를 승계하게 되었다. 일본의 도로공단 민영화 방식은 하부인 인프라 관리와 상부인 운행·운영 조직을 분리하는 소위 上下분리방식을 채용하여 도로시설과 채무보유는 신설된 독립행정법인인 日本高速道路保有・債務償還機構로 일괄 양도하고 보유·채무상환 자금은 민영화 회사에 대한 도로 임대 수익으로 충당하도록 했다.

동시에 道路特定財源(1953년 이후 수익자부담 원칙에 의거하여 자동차 취득·보유·이용단계에서 과세하는 자동차 취득세, 중량세, 취득세, 지방도로세 외 연료관련 3개세 등의 재원(이 중 휘발유세와 지방도로세는 잠정세율 적용)을 도로정비에 충당하는 제도)의 일반재원화 방향을 설정함으로써 도로예산을 성역화하지 말고 수익자 부담의 제한된 재원으로 도로정비사업 효율성 제고, 지자체의 교육, 의료, 복지 등 신규 수요에도 자주적으로 배분할 수 있도록 했다는 점에서 특기할만하다.

한편 郵政민영화는 1979년 대장성 정무차관 취임 당시부터 정치인 고이즈미 씨의 오랜 숙원이었다. 1996년 중앙성청 재편 논의 때도 자신이 주도한 민영화안이 자민당 지지기반인 특정우편국장회, 민주당 지지 기반인 우정계 노동조합, 旧 우정성 관료들 압력 때문에 빛을 보지 못했고 겨우 2001. 1 우정성 행정과 사업부문을 각각 총무성 우정기획관리국과 우정사업청으로 분리, 2003. 4. 1 특수법인인 상태로 우정공사로 재편되는 데 그쳤다. 우정민영화는 이미 미국 정부와 일본시장진입을 노리는 미국보험업자들이 대일 연차개혁 요망서를 통해 요망한 사안이기도 했지만 총리 취임과 동시에 이를 중요시책으로 내걸었다.

그러나 실제 우정민영화 관련법안은 야당은 물론 서비스 질적 저하와 「民業壓迫」을 명분으로 내건 자민당내 우정사업 간담회와 관련업계로부터도 격렬한 저항에 부딪치면서 2005년 8월8일 참의원에서 부결되었다. 그러나 중의원 해산(郵政解散) 후 반대파 일부 탈당, 신당(국민신당과 신당일본) 결성이라는 정국혼란 속에서 제44회 총선에 돌입, 자민당내 민영화 반대파(무소속 출마) 지역구에 대립후보(이른바 刺客후보)를 투입, 낙선을 주도하는 강공전략을 구사하여 민영화 찬성과 압승 후 2005. 10 특별국회에서 민영화 관련 법안을 통과시켰다. 제21회 참의원 선거(2007. 7)에서 제1당이 된 민주당 등이 우정민영화동결 법안 제출(동년 8월 9일) 혹은 정부보유 우정주식회사 등의 주식매각 3년 동결안을 가결하여 중의원 송부하는 등 야당의 조직적 반발도 있었으나 여당 다수인 중의원에서 이를 저지했다.

2007. 10. 1 일본우정공사는 우편사업, 우편저금, 우편보험의 3개 사업주식회사와 창구업무 전담의 우편국 주식회사로 분사화되고 우편사업과 우편국 회사의 주식보유, 경영지원을 전담하는 일본우정주식회사와 기존 저금·보험계약의 승계관리를 담당하는 독립

행정기구 등 6개 조직의 우정그룹으로 출범했다. 총자산 338조 엔, 민간 종업원 24만 명을 거느리는 거대기업조직 탄생을 민간기업들은 경계하고 있다. 앞으로 공공성 유지와 효율화를 양립할 수 있을 것인지가 과제이다. 이 중 우편저금과 생명보험회사는 2009~2010년간 주식상장 이후 2017. 9월 말 완전민영화를 목표로 하고 있다.

우정민영화를 통해 세 가지를 기대하고 있다. 첫째, 80년대 3公社 민영화를 상회하는 전후 최대규모의 개혁을 통해 재정투융자제도 폐지, 공무원 낙하산 인사 근절, 약 340조 엔의 윤택한 우편자금의 민간 용자, 세수증가(면세해 온 법인세, 법인사업세, 고정자산세, 인지세 등 부과), 주식매각수입 확보, 공무원 민간신분 전환, 인건비 삭감 등의 행정개혁과 재정재건, 둘째, 분사화를 통해 과소지 등 채산성이 낮은 지역 특정우체국 폐지·통폐합, 집배업무 생산성 향상, 이업종과의 제휴, 市町村 合併으로 사용하지 않게 된 자치단체의 시설 활용, 임대수입 등 사업합리화, 셋째, 민간기업이 민영화회사를 라이벌로 인식하는 만큼 서비스(ATM 수수료 무료, 심야우편 서비스 등) 수준 제고 등이다. 동시에 민영화로 공급 단절이 우려되던 전국 균일 서비스 논란은 완전민영화 전에도 24,000여개 전국 우체국 네트워크 유지, 과소지 서비스 수준 유지 의무화, 유초銀行과 간포生命의 우체국회사와의 장기대리점 계약을 통한 업무위탁 유지 조치를 통해 일단 해결했다.

2.1.4 市町村 合併과 3위1체 개혁 - 중앙에서 지방으로

일본의 기초지자체수가 현저히 줄어들고 있다. 2001. 11 지방분권위원회가 고령화 급진전, 재정악화 속에서 기초지자체의 행정서비스 유지·향상과 규모경제 확보의 필수 조건으로서 제안한 市町村合併은 정부내 지원본부 설치와 新합병지원법(2005)에 의한 행재정상의 인센티브 부여로 순조롭게 진행되고 있다. 1999. 3월 3232 (市 670, 町 1994, 村 568)였던 지자체 수가 2006. 3 현재 1821(시 777, 정 846, 촌 198)로 현저히 축소, 행정 시스템 효율화, 지역경제 활성화, 지방분권추진에 기여할 것으로 기대된다.

한편 지방분권추진의 핵심인 3위1체 개혁은 기본방향은 2002년, 구체안은 2004. 11에 결정된 중앙과 지방의 재정시스템에 관한 3개 개혁으로서 국고보조·부담금 폐지·축소, 세원이양, 지방교부세 전면개혁을 지칭한다. 聖域없는 구조개혁의 일환으로서 「지방에서 가능한 것은 지방으로」, 「민간이 가능한 것은 민간에」라는 소위 작은 정부론을 구현하려는 고이즈미 개혁정책의 근간을 이루는 것이다.

이미 2004~06년간 국고지출금 4.7조 엔, 지방교부세 5.1조 엔을 각각 삭감하는 대신 약 3조 엔 상당의 세원을 이양했다. 개혁 초 년도에는 당연히 세원 이양액 보다 보조금 삭감액이 컸기 때문에 기금전용, 관리직 공무원 봉급 삭감이 불가피했던 지자체도 다수였지만 이후 국세인 소득세로부터 지방세인 개인주민세로 세원을 이양하고 그 폭을 확

대해 나갔다.

3위1체 개혁은 중앙관료와 부처에 의한 국고보조금 삭감 반대, 국고보조·부담금(의무교육비 국고부담) 삭감 대상 확정 문제, 세원이양에 따른 교부세 교부단체와 不交付團體 간 세원편재, 중·저소득층과 고소득층간 부담 불공평, 지방의 과세권 확보와 분권육구간의 불협화음 등 다양한 문제에도 불구하고 경제재정자문회의의 장을 통해 일본의 지방분권개혁 목표(지역자립)와 과제를 공론화했다는 점에서 의의가 크다. 앞으로 기초행정단위의 광역화와 함께 현행 都道府縣制의 道州制 이행과 지자체 스스로의 행 재정개혁 없이는 중앙정부 차원 개혁의 성과도 담보하기 어렵다.

2.1.5 지속가능한 사회보장시스템 구축 - 연금·의료·개호보험 개혁

당초 2007년에 절대인구 감소연도가 당초예상(2007년)보다 2년 앞당겨지면서 저출산·고령화가 급속하게 진행되고 있는 상황에서 인구증가를 전제로 설계한 연금, 의료, 복지(개호보험 포함)등 사회보장시스템 설계도는 전면 개편하기에 이르렀다. 국가 전체적으로는 사회보장비(2015년 126조 엔)는 급증(GDP 대비 27.4%, 이중 연금은 13.8%)하여 재정경직성 심화, 현역세대 부담 급증, 세대간 부담과 급여격차로 경제활력을 약화시킴으로써 2006년 현재 23.9%인 사회보장 부담률은 2015년 40% 수준으로 급상승하는 악순환 속에서 장래불안 때문에 내수주도 안정성장을 거의 기대할 수 없는 상황에 이르렀다. 따라서 사회보장시스템의 효율성, 공평성, 지속가능성을 제고하기 위해 정치적 논리로 지연되어 온 보험료 인상, 급여 삭감, 보험기능 강화를 필요로 하고 있다.

첫째, 2004년 연금개혁에서는 현역세대의 장래부담을 완화하기 위해 최종 보험료와 매년도 보험료는 법정화해 두고 급여수준은 변동 요인(경제사회의 연금제도 수요능력과 평균수명 신장세 등)에 따라 자동 조정하는 방식을 처음으로 도입했다. 회사원의 후생연금 보험료(세전의 표준보수와 보너스 각각에 부과)는 13.58%에서 2004. 10부터 매년 0.354%씩 올리다가 2017. 9 부터 18.30%(본인부담은 9.15%)로 법률에 의해 고정된다. 동시에 퇴직세대와 현역세대의 부담경감으로 제도의 지속가능성을 높이기 위해 2009년 기초연금에 대한 국고부담비율을 1/3에서 1/2로 인상, 2005~2030년간 연금급여는 저출산에 따른 피부양자 수 감소율과 평균수명 신장률을 감안, 연금급여도 억제하여 2100년 이전 연금재정균형을 시도한다. 2004년 개혁은 무엇보다 급여수준은 유지하면서 보험료를 인상을 지속해 온 기존방식을 포기했다는 데 의의가 있다. 전업부부의 연금권 분할, 노령후생연금의 20% 일률 삭감 조치 폐지, 육아휴업 및 이에 준하는 휴업 시 보험료 면제 대상 확대 및 연금액 감액 조치를 완화하여 고령자 취업과 차세대 육성 등 저출산 대책에 일조할 것이다.

둘째, 의료의 고비용·저효율 구조를 시정함으로써 국민의료비(2008년 35조 엔, 2017년 65조로 예상) 팽창에 따른 국가재정 파탄과 세대간 급여·부담의 불공평을 시정하기 위해 의료제도개혁을 정권 공약으로 제시하고 의료구조개혁 기본시안에 따라 2006년 건강보험관련법을 개정했다. 철저한 생활 습관병 예방, 평균입원 일수 단축을 위한 5개년 중장기 수치목표를 설정하고 이를 달성한 지자체 및 의료 보험자에 대한 부담경감, 진료수가 재검토 등의 인센티브를 부여하여 의료급여비 신장률을 2025년도 56조 엔(GDP 대비 7.7%)에서 49조 엔(GDP 대비 6.7%)으로 억제하고 진료수가도 억제하기로 했다. 의료비를 적정수준으로 억제하고 미승인 의약품, 선진기술, 제한회수를 초과하는 의료행위 등(이른바 혼합진료)은 안전성도 고려하면서 새로운 룰을 설정하여 보험진료와 보험외 진료를 병행하도록 했다. 현행 혼합진료비는 본인 부담이지만 解禁되면 본인부담은 줄고 의료가 충실해지는 만큼 보험급여비는 오히려 줄어 들 수 있다는 입장이다.

2008년 4월 74세 이상의 후기고령자만을 별도 관리하는 長壽醫療制度에 의해 후기고령자 전원을 대상으로 (자기부담 10%를 연금에서 공제. 나머지는 공비 50%, 현역세대 각출에 의한 보험자 40% 부담) 안정적인 고령자 의료비와 생활의료서비스를 조달·공급하고 동일한 광역자치체내에서 동일 소득일 경우 보험료도 균일하게 함으로써 현역과 고령자간, 동일한 고령자 세대내 부담 공평성을 제고하려고 한다. 따라서 지금까지 보험료를 납부하지 않았던 건강보험조합과 국민건강보험제도 가입자의 피부양자는 보험료 10%를 새로 부담(단 일정기간 경감조치)해야 한다.

셋째, 2000년 40세 이상~65세 이상(제1호 피부험자)과 40~64세 중 의료보험가입자(제2호 피부험자)를 대상으로 요양보험 제도를 도입했다. 보험재원은 자기부담 10%(시설의 경우 식비 부담), 나머지 90% 중 제1호와 제2호 피부험자가 각각 17%, 32%씩 상호부조, 나머지 50%는 국가(전체의 25%), 광역단체(12.5%), 기초자치체(12.5%)의 公費로 분담하는 이른바 自助, 扶助, 共助시스템이다. 종래의 노인복지제도(소득에 비례하여 부담 : 應能負擔)와 노인보건제도(서비스이용도에 비례하여 부담 : 應益부담)간 이용자부담 불균형 해소, 저소득층 배려 외에도 의료보험과 가족부담 경감, 사회적 입원 시정, 다양한 민간사업자 진입 촉진에 기여할 수 있는 선진적인 양호보험제도로 평가받고 있다.

그러나 개호보험 실시 초기부터 요개호 인정자수 급증으로 개호보험 특별회계의 재정안정화기금과 조정교부금에 대한 의존도 급증, 보험료 추가인상 요인으로 작용하게 되었다. 2006년 개호보험 개혁으로 要支援·要介護 상태를 미연에 방지하는 예방중시형 시스템으로 전환, 在宅과 施設 이용자간 부담 공평성 확보와 개호보험과 연금급여 조정 차원에서 시설 住居費와 食費는 부담토록하고 認知症 고령자와 독거노인이 해당지역에서 여생을 마칠 수 있도록 지자체 관할의 공정 중립적인 지역포괄지원센터 중심의 개호예방체제를 구축함으로써 보험자 기능을 강화했다.

2.1.6 기업재편·경쟁력 강화 종합 지원 시책

이상과 같은 정부부문 및 사회보장 분야 구조개혁 이상으로 중요한 것은 일본기업이 기존의 호송선단형 시스템을 신제품개발능력을 갖춘 새로운 창의적 시스템으로 개혁해 갈 것인가 하는 점이다.

2000년대 들면서 일본기업은 ROE 중시경영, 선택과 집중의 슬로건을 내거는 한편 글로벌라이제이션과 IT 혁명에 따른 외부시장압력에 의해 새로운 지배구조를 모색하기 시작했다. 이미 수많은 은행과 기업이 도산, 재편되고 과거에는 상상하기 힘들었던 대기업 집단간 은행 및 사업별 통폐합을 위한 M&A가 일상화되기 시작했다. 당연히 이런 과정에서 이사회개혁, 경영자교체 시 업적과의 연동성 강화, 持株會社제도 解禁(1995년)과 활용 증가, 전략경영을 통해 과거와 같은 동질적 경쟁구도를 탈피하기 시작했다. 따라서 일본기업은 재계와 업종단체를 통해 독창적 신규시장 개척, 신속한 경쟁우위 창출, 열위 분야 해외이전·수입증대, 장기계속거래 관행의 글로벌화, 국내외 기업간 전략적 제휴·협력관계 구축을 통해 국제사업네트워크 효율화에 필요한 정부의 制度設計를 요청하기에 이르렀다. 구체적으로 리스트락처링 관련제도(기업합병·회사분할·순수지주회사 설립에 대한 세제 지원 등) 정비, 지적재산권의 적절한 보호강화, 기초·독창적 연구개발 및 공동연구개발·교류 촉진, 벤처기업 진흥, 정보공시 및 경쟁정책 강화, 경쟁 룰 설정자로서의 철저한 행정 변신(경쟁 제한적 행정지도 반납, 자주규제의 적절성 상시점검, 신속한 民規制 관련 고충처리, 사법제도 등의 실효성 확보 등)이다.

고이즈미 내각은 첫째, 과잉설비·인력 조정에 따른 손실을 극소화할 있도록 기업조직 재편(자회사 혹은 공동회사 설립 등)시 세제혜택 조건 완화, 부담 경감, 영업권 양도에 따른 부동산 이전 원활화 조치, 장래유망사업용 시험연구세제 강화, 둘째, 정보기반용 설비투자 세제(정보기반용 설비 취득한 경우 기준취득가액의 10% 세액공제 혹은 50%의 특별상각 중 선택)도입과 조기감가상각제도(국제경쟁이 치열한 품목 관련 설비의 내용 연수 5년 단축, 조기 다액의 감가상각)를 검토, 경제 활성화 기반 정비, 셋째, 지역경제 활성화와 지역의 내발적 발전 동력을 창출하기 위한 산업클러스터 계획(제1기:2001~2005, 제2기 2006~2010)에 의한 産官學, 産産, 異業種 연대를 통한 국가이노베이션 유도, 넷째, 지적재산권 전략회의를 통해 지재권 보호에 그치지 않고 보급·응용 시스템을 구축함으로써 지식창조 인센티브를 체계적으로 제공, 다섯째, 일본열도의 기획연구개발 거점으로 중심으로 하는 일본 고유의 통합형 기술력(Integral Architecture)과 동태적인 동아시아 시장과의 新結合과 일본의 지방과 동아시아를 통합한 新市場이라고 하는 두개 성장 축을 통해 ASEAN+6의 동아시아 자유비즈니스 경제권을 구축하기 위한 공정표를 제시함으로써 민간의 요구에 응했다.

3. 성과, 과제 및 시사점

3.1 장기불황 탈출 후 자율성장 단계 진입

고이즈미 수상은 이러한 국내외 여망을 안고 등장한다. 그러나 개혁반대세력의 저항 또한 강력했다. 수상은 자신의 언어로 「구조개혁 없이는 경기회복 없다」, 「민간이 가능한 분야는 민간이」, 「지방이 가능한 분야는 지방이」라는 기본이념 아래 금융시스템 개혁, 규제개혁, 세입개혁, 세출개혁 등 聖域 없는 구조개혁을 통해 전후 최장기 호황국면을 이끌어 냈다. 여기에는 다음과 같은 요인이 작용했다.

첫째, 특수법인과 특별회계 등 과거정권에서는 개혁의 메스조차 댈 수 없었던 분야로서 자신과 대립각을 세우고 있는 기득권을 개혁대상으로 설정, 둘째, 수상 자신 스스로 자신의 목표를 알기 쉽게 국민에 어필하는 정치적 캐릭터, 셋째, 정권초기의 높은 국민적 기지를 배경으로 대장성이 갖고 있던 자원배분 기능을 내각부 經濟財政諮問會議로 집결시켜 자민당 내 개혁반대와 의원과 관료들과 정면대결을 불사하는 돌파력, 넷째, 타케나카(竹中平蔵)와 같은 스타성이 강한 전문가를 자신의 분신으로 활용, 5년 5개월 수상 임기동안 전폭적인 신뢰를 보내는 유연한 리더십, 다섯째, 지금까지의 지방지지층을 과감하게 버리고 공공매체를 통한 퍼포먼스를 통해 도시부 유권자(소위 B 층)의 감정에 호소하는 포퓰리즘적 선전수법 구사 등을 통해 개혁정책의 일관성을 유지할 수 있었다.

특히 고이즈미 내각은 자체에 경제재정자문회의를 설치하여 각종 개별 개혁의 기본방향 설정, 국가전략과의 정합성 유지, 개혁 로드맵과 국민적 컨센서스 형성을 위한 전략 참모본부로 기능했다. 慢性心不全症 환자 일본경제 집도실이였다. 원장은 고이즈미, 집도 의는 수상의 개혁전도사 竹中平蔵 장관, 수간호원은 岸 博幸, 真柄昭宏 정무비서관, 집중치료실 전문의는 木村 剛, 田中直己, 吉田和男 등 금융, 행정, 거시 전문의, 수술실 외부(업계 등 이해관계자)와의 연락책은 経団連 奥田 회장 등 소수 정예들이 수술공정을 철저하게 관리했다. 기존 관료의 입김 배제, 経団連 등 민간 재계·단체의 정책제안 수용, 집도 의에 힘을 실어준 개성과 원장의 강력한 이니셔티브가 개혁을 성공으로 이끈 비결이라 할 수 있다.

개혁과정의 특징은 다음 세 가지다. 첫째, 초기에는 단년도 예산 균형원칙 아래 재정적자 축소와 부실채권 축소 일변도의 개혁으로 디플레이션 초래, 둘째, 「개혁없는 성장 없다」라는 일관된 목표를 지향함과 동시에 기 발행 국채매입으로 마련된 재원을 전략적인 공공분야에 투입하면서 예산균형 기간을 단년도에서 다년도로 변경하는 인플레이션 정책으로 유동성과 공공수요를 유발, 셋째, 금융·산업재생 관련 제반시책을 약 2년 반 동안 강력하게 추진한 결과 주요은행의 부실채권비율은 당초 8.4%에서 2005년 3월 결

산기에 2.9%로 하락하여 부실채권문제가 정상화되었고 2007년 3월 결산기에는 1.5%로 하락함으로써 상기 절반 목표를 1.4% 포인트 초과 달성했다. 넷째, 엔화약세 유도과 민간부문 사업개편·구조개혁 지원을 통해 수출과 투자가 확대되면서 3개 과잉을 축소, 기업의 고용, 설비, 채무를 1986년 수준으로 회복할 수 있었다.

고이즈미 정권 출범 직전상황은 장기불황 탈출을 위한 무리한 경기부양정책으로 정부·일본은행 당국은 3개의 정책 함정(유동성 함정, 재정함정, 디플레이션 함정)에 빠져 기업은 3개 과잉(과잉부채, 과잉고용, 과잉설비)으로 현금보유, 투자기피 의식이 만연한 상황이었다. 이 결과 실질성장을, 완전실업률, 중소기업 도산건수 면에서 정권 초창기보다 오히려 악화되는 상황을 맞게 되고 극심한 개혁반대론에 부딪친다. 그럼에도 불구하고 부실채권비율 축소, 기초재정수지 흑자전환, 디플레 극복을 통한 내수주도 자율성장 궤도 진입을 최대 경제정책목표로 설정, 개혁의 고삐를 늦추지 않았다. 3년간 구조개혁 이후 주요 경제지표는 개혁 초기에는 개혁 피해·피로로 오히려 악화되었지만 이후 서서히 개선된다.

첫째, 내수주도의 착실한 성장세를 견지하게 된다. 2001년 2/4분기 실질GDP 성장률은 1.2%에서 출발, 02년 1/4 분기 -3.4%로 하락한 뒤 2/4분기부터 회복되기 시작하여 03년 3/4분기에는 3.4 %에 이른다. 기본적으로 내수기여도가 컸기 때문이다. 둘째, 완전실업률은 2001년 2/4분기 4.9%, 유효구인배율은 0.63배에서 02년 1/4 분기 각각 5.5%, 0.50까지 하락하다가 이후 유효구인배율은 급속하게 개선되어 04년 1/4 분기 0.75를 상회한다. 그러나 완전실업률은 03년 2/4 분기까지는 5.4% 수준을 유지한 채 쉽게 하락하지 않았지만 04년 3월 4.7%까지 급속하게 개선되었다. 셋째, 기업도산 건수는 2001년 3월 1,600건에서 출발하여 동년 말에는 1,800건까지 증가했지만 2004년 3월 1,329건, 퇴임시 1,324 건으로 줄었다. 넷째, 주가는 2001년 4월 13,934 원, 취임 이후에도 상승, 하락을 반복하다가 2003년 4월 7,831엔 까지 하락한 후 약간 정체하다가 2006년 9월 16,127엔에 이르렀다. 이러한 상황에서 외국진출 중소기업의 본국 U 턴 현상이 일어나고 일본 열도가 지식창출·고부가가치·生態허브로 재부상할 움직임마저 보이기 시작했다.

2002. 1 부터 미국의 IT 거품붕괴 이후 저금리, 감세, 아시아경제 회복 등 외부환경 호전요인도 있지만 2006. 10월까지 호황국면을 지속함으로써 전후 최장의 호황인 이자나기 경기의 기록(57개월)을 갱신한 것은 고이즈미 국내 구조개혁으로 강화된 신제품구축능력을 이러한 수출을 기폭제로 수익력으로 전환할 수 있었기 때문이다. 이를 우리는 구조개혁형 경기회복이라 부른다. 이제 자율성장궤도 진입단계로 이행 중이다. 그러나 구조개혁에 따른 후유증을 처리하고 개혁을 마무리하려면 새로운 개혁에 도전해야 한다.

3. 2 「책임있는 개혁」

첫째, 전인미답의 공공부문 개혁 특히 민영화의 성공 여부이다. 수많은 독립행정법인 통폐합 등 특수법인 개혁, 도로공단과 우정민영화, 官制시장 개혁에도 불구하고 우선 최근 민영화된 고속도로 6개사 이익은 감소했고 민영화된 우편사업회사와 우편국회사의 수익기반은 약화되고 있다. 고속도로 건설비와 차입금 상환 후 永久무료화라는 목표만으로 고속도로 사유 재산화와 통행료 징수에 의한 이윤 동기는 무시하는 조직을 민영화하기는 어렵다. 또한 약 350조 엔의 자금을 자랑하는 유초銀行·간포生命에 대한 외국계 기업매수 펀드의 매수위협, 과거 국철과 유사한 지역별 분할 권고, 특정금융 그룹과의 유착 가능성 등에 대응하지 않으면 민영화 이점을 상실할 수도 있을 것이다.

둘째, 수많은 금융기관과 기업 구조조정으로 외면당한 지방중소·중견기업과 이들이 밀집한 지방은 구조개혁 피해를 그대로 안게 되면서 당장의 리스크 수용력에는 한계가 있다. 단독으로는 지방경제 피해를 막지 못해 스스로 자치체간 합병안을 수용할 수밖에 없었던 지자체도 다수이다. 지방공공사업 축소, 복지·공공서비스의 양적 축소와 질적 저하, 3대 도시권과 여타 지방경제권과의 경제력 격차 확대, 중산층의 계층하락에 따른 소위 下流社會 탄생을 보고 있다. 특히 15~24세 청년실업률 증가와 함께 2004년 勞動經濟白書와 정부유관기관 조사에서 보듯이 無職으로 求職활동을 하지 않는 217만 명 FREETER와 학업에서 직업으로 이행이 어려운 50~90만 명의 NEET(Not in Education, Employment or Training)가 존재하고 있다. 이외도 일본적 고용관행 하에 기업내 머물고 있는 企業內 실업과 추가적 구조조정에 따른 추가실업 등 신산업에서 흡수하지 못하는 한 대량 실업은 불가피할 것이다.

셋째, 시장원리에 입각한 사회보장분야 개혁에 따른 負의 유산이 두드러지고 있다. 장애자 자립지원법 때문에 장애자 자기부담이 늘고 의료제도개혁 결과 환자 자기부담 증가, 고액의료는 경원시 되었고 의료비 억제는 의사의 근로환경 악화, 의사·간호사 공급 부족, 지역의료시스템 피해를 불러왔다. 구조개혁 특구가 해당 지방에서는 규제완화를 통해 경기회복과 신규 고용을 확보하는데 일조했지만 국내역차별은 물론 지방교부세와 공공사업 축소로 유망성장 업종 특화사업이 어려운 많은 자치체는 재정적자, 공공서비스 축소, 3섹터와 병원 등의 부실경영이 속출했다. 노동 분야에서도 노동수급 부조화로 노동환경은 오히려 열악해 졌다는 비판이 거세게 제기되고 있다.

이런 시스템 리스크와 부조화 현상 모두가 新自由主義式 개혁에 따른 負의 遺産이라고는 단정할 수 없지만 지금까지와 같은 노동·인력대책의 한계를 넘어선다. 약자보호가 아닌 약자구제 차원에서 재도전 프로그램 등 적극적인 사회안전망 구축과 함께 다음과 같은 과제에 과감하게 도전하는 「책임있는 개혁」이 필요하다.

첫째, 경기회복 이후에도 지속되는 多就業·비정규직의 저생산성 부문과 소수 정예의 고생산성 부문과의 대립을 조기에 완화해야 한다. 여전히 다수의 공적규제로 보호받고 있는 서비스 부문과 글로벌 기업으로 거듭나기 시작한 제조업 부문간의 생산성 격차가 크며 전자로 인해 후자의 추가적 생산성 향상이 저해되는 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 일본의 서비스업종의 1인당 및 시간당 생산성은 미국의 70% 수준에 지나지 않는다. 서비스 산업의 지식노동 투입량이 빈약하기 때문이다. 서비스분야 신규진입을 가로 막는 공적규제 외에 수많은 民民規制를 조기 철폐해야 한다.

둘째, 2009년 연금개혁을 앞두고 고이즈미 내각에서 기초연금재원 확보 차원에서 연금목적세 도입과 소득비례연금의 민영화 등 개혁관련 논의에 불을 지폈다. 최근의 연금 보험료 납부기록 상실과 미흡한 대응으로 인한 제도 불신이 깊어진 가운데 과연 조기에 국민적 컨센서스를 형성해 갈지 우려된다. 2011년 지속가능한 사회보장시스템을 구축하여 국민부담률을 인하하려면 연금재원으로서 소비세율 인상은 불가피하다.

셋째, 2008. 2 시행·공포된 국가공무원 총인건비(2005. 말 현재 총 94.6만 명, 8.6조 엔)개혁 일정대로 2006~2010년간 총 정원(우정그룹 26.2만 명 제외)의 5% 삭감, 10년 내 GDP 대비 총인건비 비중을 절반 축소할 수 있으려면 행정기관만이 아니고 특정독립 행정법인, 국회·법관, 自衛官을 성역화해서는 안되며 인력재배치, 급여제도 개혁과 함께 지자체도 인건비 개혁으로 동참해야 한다.

넷째, 그간의 개혁성과를 글로벌시각에서 재평가하고 그 바탕위에서 동아시아연대를 구축하는데 이니시어티브를 발휘해야 한다. 즉 지금까지와 같은 엔화약세 유도 하에 低실업·低해외투자·高서비스가격 체제 유지·강화라고 하는 특이한 관민주도의 경제운영에서 과감히 벗어나 엔화 강세 하에 高실업·高해외투자·低서비스가격 체제로 이행하면서 시장유연성을 높여가야 한다. 이것이 국제공헌도를 높이는 일류국가로의 정상화 길이라고 할 수 있다. 분명 실업증대는 일본만이 부담하기는 힘겨운 큰 리스크이지만 주변국과 상생의 수익모델을 창출함으로써 리스크 수용능력은 배가시켜야 한다. 그만큼 개혁성과가 대내외로 확산됨으로써 개혁 이니시어티브도 강력해 질 수 있다.

3.3. 한국에의 시사

첫째, 구조개혁과 경기부양간 무모한 논쟁을 막고 상호 조화시켜 구조개혁형 경기부양 메뉴를 제시하고 이러한 개혁 시 필요한 추가부담, 실패시의 더 큰 부담 및 성공 시 국민부담을 대비시켜야 한다. ‘개혁없는 경기부양 없다’라는 고이즈미식 방법조차 초기에는 많은 비판을 받았다. 그러나 절박한 예산은 전략적 공공지출에 배분한다는 원칙으로 전통적 경기부양 주장과의 논리를 조기에 차단하여 개혁피해를 줄이고 경쟁력으로 직결

시켰다는 점에 특히 유념해야 한다.

둘째, 개혁의 리더는 비록 자신의 지지기반이라도 개혁의 저항세력일 경우 과감하게 배제하고 새로운 지지층을 확보해야 한다. 고이즈미 수상의 경우 현역의원보다는 지역구 원외위원장들이 지지기반이었지만 이들 기득권세력보다는 규제와 공공부문 비대로 인한 피해층인 도시부 유권자를 대상으로 개혁의 필요성을 역설하고 지지기반으로 확보했다.

셋째, 재계 특히 일본경제단체 연합회 회장(경제재정자문회의 위원과 그 조직으로부터 민간의 정책제안을 적극 수용했다. 2004년 정치현금 재개를 선언하면서 정부에 할말은 하겠다는 게이단렌을 역이용하여 수많은 개혁관련 제안을 유도했다. 동시에 지도자의 개혁의지를 정확하게 읽고 대변할 수 있는 참신성과 전문성이 있는 개혁 집도의를 중용하고 그의 입법능력을 최대한 보완함으로써 개혁공정을 입안·관리토록 해야 한다.

넷째, 개혁시나리오에 대한 사전준비와 충분한 의견 수렴과정을 거쳐야 한다. 개별정책 부서 고유의 심의회 기능 활성화, 내각자체의 개혁관련 원안, 여권의 신속한 이슈 선점과 다원주의적 전통 확립과 다양한 의견수렴 기구 구축, 신속한 당정협의(연립정권의 경우 의사결정프로세스 단축 필요) 등이 개혁추진에 필수적이다. 일본은 자민당의 다원주의적 의사결정 메카니즘의 장점을 살려, 의원의 입법전문성과 정책기능을 확보하고 있어 내각부 권한이 강화된 경우 당정간 마찰도 있지만 조속한 개혁입법과 추진이 가능했다.

다섯째, 개혁리더 자신은 전임정권에 의한 입법과 방침은 최대한 존중하며 자신의 임기 중 가능한 분야와 최적의 정책수단을 선택, 총력을 집중할 필요가 있다. 중장기과제는 기본방향만을 설정, 구체적 추진은 후임정권에 일임하는 식의 전통을 확립할 필요가 있다. 2011년 기초재정수지흑자 목표는 고이즈미 이후 정권으로 계승되고 있다. 이는 물론 정책수단은 달리하지만 야권도 공감하는 공동목표이기도 하다.

여섯째, 공기업 정리·합리화조치가 필요한 경우라도 철저한 정보공시와 운영실태 투명성 제고, 사업내용·정책목적 실사, 정책·사업결정시스템 점검과 기득권과의 유착여부, 자회사 등 계열기업에 대한 규제, 낙하산 인사 규제 등 공기업이 안고 있는 근본 문제를 척결하여 국민생활의 질적 향상에 이바지할 수 있는 방향의 진정한 개혁이 필수적이다. 단순한 숫자 줄이기는 서비스 질 저하를 통해 새로운 국민부담으로 귀착될 수 있다.

일곱째, 중앙정부 차원에서의 공적규제 개혁에도 불구하고 지방자치단체의 규제나 민간단체의 자율규제 혹은 민민규제로 형태를 달리 하여 부활하는 경우가 허다하다는 사실에 주목할 필요가 있다. 일본의 경우 특히 미국측 개혁 개방요구에 대응한 규제개혁이 이와 같은 시간별기로 인해 땀질·늑장·줄속 개혁으로 끝나고 결국 보다 큰 희생을 감내해야 했다. 개혁의 성과를 대내외적으로 공유할 수 있도록 글로벌시각에서 모든 경제주체의 개혁동참을 통해 「열린 책임있는 개혁」을 유도할 수 있는 지도자의 섬세하고 강력한 이니셔티브가 절실하다.

<표 1> 개혁과 경기 동시 병행 정책 아젠다

정책 아젠다	주요 내용
(1) 부실채권 처리 및 산업재생	<ul style="list-style-type: none"> - 부실채권처리 가속화(2004년도에 부실채권 1/2 삭감)와 산업재생지원 • 금융재생프로그램 • 산업재생기구 창설 및 산업재생법 개정
(2) 재정적자 축 소	<ul style="list-style-type: none"> - 공공사업 축소, 세출개혁 • 단년도 예산균형 원칙에서 다년도 예산균형원칙으로 - 포괄적 세제개혁 • 조세원칙 변경(공정, 중립, 간소에서 공정, 성장, 간소), 경제활성화 중시
(3) 디플레 극복	<ul style="list-style-type: none"> - 제로금리정책, 양적금융완화에 의한 인플레이 정책 실시 - 시중은행 보유 국채 매입 분만큼의 공공분야 전략 투자 - 정부와 중앙은행의 동시 대응(非不胎化 정책 하에 엔화약세 유도)
(4) 규제개혁과 경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 규제개혁 가속화, 산업발전전략 수립 • 6대 성장분야(의료, 복지·보육, 인력, 교육, 환경, 도시재생)관한 산학관 연대 강화 • 관제시장, 도시재생, 노동시장 등을 중심으로 규제개혁 가속 - 지역경제 활성화 • 경제개혁 특구 및 산업클러스터계획(제1, 2, 3기) 추진
(5) 신세기형 사회간접자본 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부문 활성화 지향, 최 중점분야에 예산집중 배분 • 비용편익 분석에 입각한 예산편성 프로세스 개혁 - 특수법인 개혁(개혁 대상 163 법인 중 148 법인의 법 개정 등 소요조치 강구) - 우정사업개혁(4개 사업을 지주회사 산하의 별도 법인화, 2017년 완전민영화) - 도로공단 민영화(4개 공단의 하부 인프라와 상부 운영 주체 분리) - 시장화 테스트 및 대상 확대
(6) 사회보장제도개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능 사회보장제도 구축을 위한 연금제도개혁(2004) • 보험료 2004. 10 부터 매년 0.354%씩 인상 후 2017. 9 부터 18.30%로 고정, 급여는 2005~2030간 매크로 경제변동에 따라 자동조정(삭감). 2100년경 연금 재정 균형 시도 • 2009년 기초연금에 대한 국고부담비율을 1/3에서 1/2로 인상, 연금목적세 도입 논의 개시 - 의료보험제도 개혁(2005). 후기고령자 전용의 장수의료제도 발족(2008) - 개호보험제도 개혁(2006). 예방개호시스템으로 전환 . 식비 주거비 부담
(7) 개성 있는 지방간 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금, 지방교부세, 세원이양의 三位一體형 분권구조개혁 • 2004~06년간 국고지출금 4.7조 엔, 지방교부세 5.1조 엔을 각각 삭감하는 대신 약 3조 엔 상당의 세원 이양 - 市町村 합병(지자체수)

<표 2> 고이즈미 3년 구조개혁과 성과

	취임직전(2001. 3)	개혁 3년차(2004. 3)
금융시스템 개혁 (주요은행 부실채권 비율)	- 8.4%	- 6.5%(2006. 31.9%)
규제개혁(이용자편익증대)	- 94년 규제개혁 (대외경제대강수립)	- 3년간 1천개 이상 규제개혁 - 90년 이후 규제개혁에 의한 이용자 편익 2002년 약 14조 3천억 엔(1인당 약 11만 엔)
우정개혁	- 우정사업청(2001.1)으로 분리·재편	- 특수법인 일본우정공사 출범 (2003) - 부분 민영화(2007. 10)
특수법인개혁	- 특수법인(인가법인 포함)합리화계획 기본방향 설정 (2001)	- 개혁대상 163 법인 중 148법인 법개정 등 소요조치 - 도로관계 4공단 민영화관련법안 국회(04년)제출 - 도로특정재원의 일반재원화 방향 설정
사회보장개혁	- 의료보험료 환자부담 인상 (20% → 30%)(1997)	- 2004 연금개혁 - 2005 의료보험개혁 - 2006 개호보험개혁
세제개혁	- 소비세율(3% → 5%) 인상 (1997. 4)	- 지속적 경제사회 활성화를 위한 세제개혁 진전 • 조세원칙 변경(공정·중립·간소 → 공정·성장·간소) • 법인세 등 인하
市町村 합병(지자체수)	- 3,232개(市 670, 町 1,994, 村 568) (1999. 3)	- 1,821 개 (市 777, 町 777, 村 198) (2006. 3)
기초재정수지 적자 (중앙과 지방 포함, GDP 대비)	- 4.0%	- 5.5%(2012 년 이후 흑자 전환 예상)
IT(초고속인터넷가입자수)	- 약 85만 명	- 1,449만 명(04. 2월말) - 03. 12월 지상디지털 방송개시(關東, 中京, 近畿광역권)
대일직접투자(잔고)	- 6.6 조 엔(2001)	- 9.4 조 엔(2002)
지적재산 (특허 등 사용료의 흑자기여분)	- 800 억 엔(2001)	- 1512 억 엔(2003)
실질성장율(전년 동 분기기 대비)	- 1.2%(2001년 2/4 분기)	- 3.4%(2003년 3/4분기)(연간 6.8%)
완전실업률(유효구인배율)	- 4.9%(0.63 배)	- 4.7%(0.75 배)
기업도산 건수	- 1,600	- 1,329

주요 10개국의 개혁 사례

정재영 (성균관대학교 경영학부 교수)

목 차

1. 지구촌 어떻게 바뀌고 있나 ?
2. 정부의 역할은 어떻게 바뀌고 있나 ?
3. 한국의 입장은 무엇인가 ?
4. 각국의 개혁사례는 어떠한가 ?
5. 각국개혁의 공통점은 무엇인가 ?
6. 한국에게 주는 시사점은 무엇인가 ?

1. 지구촌 어떻게 바뀌고 있나 ?

세상의 모든 것이 빠르게 변화하고 있다. 물론, 과거에도 많은 변화들이 있었다. 그러나 지금의 변화는 질과 속도에 있어서 과거와 비교 할 수 없을 정도다. 변화의 폭과 깊이가 넓고, 깊고, 그리고 빠르게 진행되고 있는 것이 특징이다. 이런 변화는 필연적으로 우리 생활과 생각에도 큰 변화를 가져 올 것이다. 그렇다면 지금 우리들이 살고 있는 지구촌에는 어떤 변화가 생기고 있는지, 그 특징적인 것들을 간단히 살펴보기로 하자.

첫째, 복지국가에서 경쟁국가로의 변화이다. 2차 대전 이후, 정부가 주도한 사회주의 체제와 시장중심의 자본주의 체제와의 경쟁에서 사회주의가 붕괴되었다. 정부주도의 극치라 할 수 있는 사회주의 체제의 붕괴는 정부주도 경제운영체제의 문제점을 명명백백하게 보여준 것이다. 이제는 구사회주의 국가들조차 서둘러 시장중심의 자본주의 경제권에 참여함으로써 세계가 하나의 글로벌 시장으로 통합되었다. 소위 선진국이라는 국가의 총인구가 7억 명 정도인데 중국, 인도만 해도 25억의 인구다. 이들 국가가 자본주의 시장 경제

권으로 들어와 시장의 구조변화를 일으켰다. 더 이상 종래의 방식으로서는 소득수준의 향상은 커녕 현상유지도 어렵게 되었다. 이런 환경변화에 따라 지구상 주요 국가들은 ‘복지국가’를 추구하던 정책에서 ‘경쟁국가’ 정책으로 크게 변화하고 있는 추세이다.

둘째로, 세계화(글로벌화)의 출현이다. 정보통신 기술의 놀라운 발전으로 인류는 산업화 사회에서 정보화 사회로 전환하고 있다. 정보통신 기술의 혁명적 발달로 지구는 거리와 공간이 소멸되고, 지구촌이 하나의 경제, 하나의 시장이 되면서 경쟁도 국경을 뛰어넘어 전개되고 있다. 실로 복잡적이고 광범위한 혁명이라 부를 만하다.

정보통신 기술의 혁명적 발달은 사회주의 국가 붕괴와 더불어 세계화(글로벌화)사회를 만들었고, 세계화된 지구촌은 무한경쟁 시대의 도래를 촉진시킨 또 다른 요인이 되었다. 정보통신 기술의 발달은 경제, 시장, 산업구조, 제품, 서비스, 유통, 소비자의 가치관이나 태도, 고용관행, 생활패턴, 노동시장, 기업전략 등 거의 모든 분야에서 구조변화를 유발했다. 특히 인터넷 혁명은 기술 그 자체에 의한 생산성 향상은 물론, 대단히 저렴한 외국 근로자를 고용 할 수 있게 했다. 이런 변화는 누구도 거부할 수 없는 역사적 힘(enforcement)이라는 인식이 확산되게 되었다.⁵⁵⁾

물론, 세계화(글로벌화)는 격차문제, 환경문제, 종교문제, 민족문제 등등의 이유로 반세계화(반 글로벌화)를 주장하는 논의가 있으나 현재 전개되고 있는 시장경제 국가의 변영 앞에서 그 주장은 약할 수밖에 없다.

또한 과거에는 거대한 생산설비를 갖춘 큰 나라들이 경쟁상 우위를 차지하는 경우가 많았으나, 이제는 사정이 달라졌다. 작은 국가라도 특허 그리고 경제의 소프트화를 빠르게 진행하는 국가가 국제경쟁상 유리한 위치를 점유 할 수 있는 시대가 되었다.

셋째로, 국가 간 치열한 외국기업 유치경쟁의 전개이다. 우리경제를 둘러싼 환경의 급격한 변화는 특정 목표를 달성하기 위하여 지금까지 사용했던 정책 수단을 바꿔야만 했다. 선진국들은 선진국대로 개도국은 개도국대로 급변한 세계경제환경 속에서 새로운 생존의 길을 찾기 위해 많은 개혁들을 추진하고 있다. 중국, 인도 등의 소위 Emerging Economy 국가의 경제정책을 보자. 그들은 기술이 부족하고, 자본이 빈약하나, 풍부한 인력과 잠재성이 큰 국내시장을 빌미로 외국자본을 유치하고 이를 활용하여 경제개발을 해 나가고 있다. 외국의 자본과 기술 활용을 통한 경제개발을 하기위하여 유인정책을 제시하고 있다. 한편 기술과 자본을 가진 다국적 기업들은 교통통신의 발달로 지구촌이 하나의 시장이 됨으로써, 시장 가까이에서 제품을 생산, 공급하여야 할 필요성을 느끼게 되었다. 여기서 중국, 인도 등과 같은 국가 이익과 다국적기업들의 이익이 맞아 떨어져 다국적기업들의 자본, 기술, 경영 노하우 등과 중국, 인도의 양질 저가의 노동력이 결합되어 경이적 성장을 이룩하고 있다. 특히 공산품생산이 비약적으로 증가하여 글로벌 규

55) 小島明, 日本の選擇〈適者〉のモデルへ, NTT出版, 2007

모로 공산품과잉을 걱정할 정도의 생산력을 보였다. 과거 10여 년 간 전 세계가 물가안정으로 인플레이 걱정을 하지 않을 정도였다.

이처럼 중국, 인도를 보면 개방이 경제적 침체에서 벗어나는 동인으로 작용했다. 중국과 인도의 성공은 많은 국가들 간에 외국기업 유치를 하기 위한 치열한 경쟁을 유발했다. 그 결과 세계적으로 해외직접투자의 붐 상태가 계속되었다. 이제 해외직접투자의 유치는 세계경제의 시대정신이 되고 있다. 세계 모든 나라들은 외국기업을 유치하기 위하여 기업하기 좋은 환경을 만드는데 최선의 노력을 기울이고 있다. 정부규제의 완화, 법인세 등 각종 세금의 인하, 좋은 교육을 받은 양질인력의 제공, 사회간접자본의 충실 등 정책 경쟁이 글로벌 베이스로 전개되고 있다. 기업은 세계 중에서, 기업하기 가장 좋은 조건을 제시하는 국가로 생산기지의 이전을 수시로 계속하며, 국적선택을 자유자재로 하고 있다. 기업의 자유로운 국적선택과 정부의 적극적인 기업유치는 국가 간 중요한 정책경쟁의 형태로 전개되고 있으며, 앞으로도 상당기간 지속될 것으로 보여 진다.

넷째로, 금융시장의 세계화(글로벌화)이다. 원래 금융은 상품거래를 원활하게 하기 위한 유통유 역할을 하는 것이었다. 그러나 이제 금융은 단순한 유통유로서의 역할이 아니라 하나의 독립된 상품으로서 글로벌 시장을 누비고 있다. 최근 선진각국의 규제완화로 금융 시장의 세계화(글로벌화)가 가속화되면서 국제금융거래에 대한 국가의 영향력이 약화되었다. 금융시장의 글로벌화에 의하여, 각국 경제가 거대한 자금 네트워크 체제에 포함되게 된 것이다. 환율시장, 금융자본시장 거래는, 지구상에서 24시간 쉬지 않고 이루어지고, 대량의 민간자본이 세계 속을 계속 돌아다니고 있으며, 글로벌규모의 자본 조달이 일상화되고 있다.⁵⁶⁾

한편, 투기목적으로 거래되는 대량의 단기자본은 “국경의 벽”을 간단히 넘나들며, 각국시장의 진입, 퇴출을 반복하고 있다. 1997년 아시아 통화위기가 보여준 것처럼, 단기자본은 국제금융위기를 불러 올 위험성을 갖고 있다. 따라서 국제투기자본의 움직임을 주의 깊게 지켜보며 사전에 대응을 하여야 한다. 이제는 금융 산업이 제조업 이상으로 국가경제에 미치는 영향이 커지고 중요하게 되었음을 고려하여 금융 산업의 국가의 중요 산업으로 소중히 키워나가야 한다.

다섯째로, 국가 간 상호의존의 증가이다. 2차 대전 이후 GATT와 IMF체제하에서 자본주의 시장경제 국가들은 과거와는 다르게 세계경제를 상호의존적으로 발전시켜왔다. 선진국 공산품의 관세는 사실상 의미가 없다하여도 좋을 정도로 낮아졌고, 비관세장벽도 계속 제거되고 있는 추세이다. 특히 공산권의 붕괴로 자본주의 시장경제 체제 국가들의 경제운영의 우수성이 증명됨으로써 모든 국가들이 앞 다투어 무역 활성화에 주력하고 있다. 단적인 예가, WTO(세계무역기구)이다. 153개 국가가 회원국이 되었고, 빠른 시장통

56) 岩田勝雄 外, 글로벌시대의 무역과 투자, 정서점, 2003

합을 위하여 2국간 또 다국 간 FTA(자유무역협정)가 활발히 추진되고 있다. 이렇듯 국가 간 상호의존도는 돌이킬 수 없을 정도로 심화된 가운데 세계경제가 운영되고 있다. 이런 추세는 더욱 더 깊어져 갈 것이다. 중국, 인도, 구동구권 국가들이 시장경제권에 진입함으로써 각국은 종래의 방식대로는 더 이상 글로벌 경쟁에서 살아남기 어렵게 되었다. 기업들은 그런 시장 환경 변화에 대응하여 글로벌 분업체제의 구축을 서두르고 있다. 그 이유는 예전처럼 같은 상품으로 경쟁하던 형태에서 각국은 오히려 다른 상품으로 특화하는 상호의존관계, 보완관계를 강화하게 된 것이다. 마치 예전에 한나라 경제 속에서 여러 가지 상품의 특산지가 있었던 것처럼, 현재 각국은 각지역간의 분업특화가 글로벌 규모로 전개되고 있다.⁵⁷⁾ 이에 따라 각국의 무역의존도가 크게 높아지고 있다. 주요국별 GDP 대비 교역비율을 보자. 미국은 90년 10.3%에서 2000년 13.2% 2006년에는 14.1%로 꾸준히 증가하고 있다. 독일을 보면 90년 24.8%에서 2000년 33.2% 2006년은 42.3%로 높아졌다. 일본도 90년 10%에서 2000년 10.7%에서 2006년 15.5%로 증가하였다. 한국도 마찬가지이다. 세계의 거의 모든 나라들은 정도의 차이는 있으나 점점 더 국가 간 상호의존도가 높아지고 있다. 특히 아시아 여러 나라를 보면 국가 간 상호의존도는 EU 보다 높은 것이 현실이며 이런 추세는 앞으로 더 가속화 될 것으로 보여 진다.⁵⁸⁾

여섯째로, 중국, 인도 등 새로운 경제권의 대두이다. Emerging Economy 국가들의 소득수준이 낮기 때문에 저렴한 인건비를 무기로, 다국적기업의 기술 생산 및 경영 노하우 등과 결합하여 중·저가 공산품을 대량으로 생산해 세계시장에 쏟아놓고 있다. 그들과 글로벌시장에서 경쟁하면서 독자기술이나 고급기술을 갖지 못한 국가들은 국제경쟁에서 적지 않은 어려움에 봉착하게 되자 다국적기업을 끌어들여 경쟁력을 강화하고 있다. 이들은 중·저가공산품을 생산하여 세계시장에 내놓음으로써 빠른 경제성장과 소득 증대를 달성하고 있다. 중국, 인도와 같은 엄청난 인구를 가진 국가들의 소득증대에 따른 생활패턴의 변화는 많은 자원과 1차 상품을 필요로 하게 돼 세계적으로 에너지와 식품가격의 폭등 현상을 유발했다. 이는 인류가 일찍이 경험하지 못한 새로운 현상이다. 선진국과 개도국 사이에서 한국이 세련된 국가전략을 그 어느 때 보다도 필요로 하는 이유가 여기에 있다.

일곱째로, 제도의 피로 현상이 나타나고 있다. 세상의 모든 시스템은 시대적 산물이며, 환경 변화에 잘 적응하지 못하면 그 유효성은 상실하게 된다. 자본주의 시장경제국가들이 종래까지 믿어왔던 정부의 역할에 큰 문제가 생긴 것이다. 1930년대 대공황 이후, 국가가 직접 나서 완전고용정책, 노동조합의 보호, 소득수준의 향상, 복지제도의 토대를 형성하는 등 정부 역할은 계속 커져왔다. 이런 정책을 장기간 지속한 결과 지나친 복지예산, 재정적자의 확대, 방만한 통화 공급, 과도한 임금인상, 빈번한 파업 등으로 더 이상 글로벌경쟁에

57) 小島明, Ibic.,

58) 산업연구원, 주요산업동향지표, 2008년 5월

서 건디기 어렵게 되었다. 이제 정부자체가 국가경쟁력 향상의 핵심적 걸림돌로 등장하게 된 것이다. 지금까지 작동해오던 제도가 환경의 변화로 피로 현상이 나타나게 된 것이다.

이런 대변화 속에서 각국은 살아남기 위해 대대적인 개혁정책을 추진하고 있다. 지금처럼 개혁이라는 단어가 세계적으로 흔히 사용되었던 적이 없을 정도이다. 각국은 현재와 같은 경제체제로는 국가경쟁력 향상을 통한 소득수준의 향상은 고사하고, 현재 경제 수준의 유지마저도 어렵게 되었다는 것을 자각하게 되었다. 개혁 없이 성장 없고, 성장 없이 소득향상이 있을 수 없기 때문에 개혁은 불가피하다는 것이 글로벌사회의 공통된 인식이다. 한국도 예외가 아니다. 이제 개혁은 선택적 사항이 아닌 유일한 생존의 길이 된 것이다.

개혁이 성공하기 위해서는 법과 제도만을 바꾼다고 하여 완성되는 것이 아니라 사람의 사고와 의식, 행동은 물론 넓게는 문화 자체를 바꾸어야 되기 때문에 더욱 어려운 것이다.

이상에서 언급한 바와 같이, 지구촌 경제 환경은 끊임없이 변화하여 왔다, 그 변화하는 환경에 재빠르게 적응한 국가는 흥성하였고, 그렇지 못한 국가는 고통스런 생활을 하였다는 것은 역사가 우리에게 말하고 있다.

그러면 여기서 인류역사를 선도해온 주요국 정부의 역할이 어떻게 바뀌어 왔는지에 대한 고찰을 해보고 우리는 어떻게 해야 할지에 관하여 살펴보기로 하자.

2. 정부의 역할은 어떻게 바뀌고 있는가?

1) 간단한 역사적 리뷰

16세기부터 19세기 초는 중상주의 시대이다. 국가의 부(富)란 금, 은과 같은 귀금속의 축적에 있다고 보았다. 따라서 국부는 수출 증대와 수입 억제로 창출된다고 생각하였다. 정부는 그런 경제 활동을 보호하기 위해서 군사력을 강화했다. 이 시대에는 개인의 자유가 제약을 받는다 하여도 국가가 잘 살기 위해서는 불가피 하다고 생각하였다. 정부의 기능이 중시되고, 큰 정부가 문제해결의 중심이었던 시대였다.

이런 역할을 주도한 영국에서 1760년대에서부터 1830년대에 걸쳐 산업혁명이 일어났다. 동력기계화로 대량생산이 되면서 생산된 상품의 소비가 중요한 문제로 등장했다. 산업혁명은 단순히 상품생산기술의 변화만이 아니라 사회, 경제 전반에 커다란 영향을 미쳤다. 또 영국에서 시작된 산업혁명은 점차 불란서, 독일, 미국 등으로 전파되어 서구국가들의 공업화를 이루게 되었다. 공장을 계속 가동시키기 위한 원재료의 확보와 대량 생산된 상품의 소비가 중요한 과제가 되었다.

이런 문제를 해결하기 위하여 사상이 아담 스미스(Adam Smith)는 국민이 잘살고 국가가 부강해지기 위해서는, 개인의 자유 활동을 최대한 보장하고, 국가의 간섭을 극력 배제하는

것이 국부창출에 최선의 길이라고 주장하였다. 소위 경제의 자유방임주의(Laissez-faire)를 주장한 것이다. 개인이 제각기 시장에서 이기적 행동을 하면, 시장에서는 보이지 않는 손(invisible hands)에 의하여 자원의 최적배분이 이루어지게 된다는 것이었다. 핵심은 경제활동을 개인의 자유를 존중하여 시장에 맡기고, 정부는 시장경제의 제약요인을 제거하는 데 집중하게 되면 국가전체는 더 부강해 질수 있다는 주장이었다. 따라서 정부의 역할은 시장의 한계를 보완하는 것에 한정해야 한다는 것이다. 이런 논리적 근거에 입각하여 영국은 정부기능을 축소하고, 시장경제를 활성화하는 자유화의 방향으로 경제정책을 전개하였다. 이런 정부의 역할은 나폴레옹 전쟁으로 일시 중단되기는 하였지만 전체적으로는 지속되었다. 19세기 영국은 정부의 역할을 축소하여 경제적 변영을 구가하였다.

그런 자유방임주의적 경제정책은 국내산업 보호를 통한 공업화의 열망과 독일, 이태리 등의 민족주의 등장으로 지체되다가 제 1차 세계(1914~1919년) 개전을 맞아 군비증강을 이유로 정부의 역할이 강화되기 시작하였다.

이어서 1930년대 미국의 대공황을 거치면서 경제 위기가 초래되었고, 이 난국을 해결하기 위하여 케인즈 경제사상이 등장했다. 그는 정부가 적극적으로 조세정책이나 공공정책을 통하여 유효수요를 확대시킴으로써 고용과 소득 증대를 통하여 경제를 발전시켜야 된다는 주장을 하였다. 정부 역할의 확대로 경제문제를 해결하여야 한다는 주장이었다.

케인즈 경제정책은 30여 년 간(1930-1969) 세계경제의 호황과 특히 서구의 사회 복지형 국가를 만드는데 공헌하였다. 그러나 대부분의 선진국들은 과도한 복지체제를 유지하기 위하여 높은 세금 부담, 과도한 규제, 방대한 재정적자 등으로 또다시 경제위기를 맞게 되었다.⁵⁹⁾

정부 시장 관계의 역사적 변천

시대	패러다임	정부/시장 기능	비교/주요사건/사조
15세기까지	중농주의	시장 미발달 정부기능 동양에서는 어느 정도역할이 있었으나 서구에서는 미약	
16세기~19세기 초까지	중상주의	정부기능 중시	
19세기 중엽	자유주의	시장기능 중시 작은 정부 지향(야경국가)	1860년대 자유무역 제국주의 시대
20세기 초-1970년대	신중상주의 사조확대 자유주의 퇴조	정부기능 확대	케인스 주의 (소득정책, 경기조절)
1980년대 이후	신자유주의 사조확대 신중상주의 퇴조	시장 기능 중시 확대 작지만 강한 정부	영국 대처정부 미국 레이건 정부 사회주의 몰락 탈규제, 민영화

자료 : 김승욱 외 3인, 시장인가? 정부인가? 도서출판 부키, 서울, 2004, P.65, 정정길 전거서에서 재인용

59) 정정길 외4인, 작은 정부론, 부 키, 2007,

1960년대 이후 케인즈정책의 비효율성에 대한 비판으로서 공공선택론이 제기되기도 하였다. 즉, 정부의 행정 서비스는 독점적이며 비효율적이기 때문에 시장에 의한 공급이 더 효율적이라는 주장이 대두된 것이다.

또한 1980년대 각국은 하이에크의 주장에 큰 관심을 갖기 시작하였다. 즉 1930년대 공황의 원인에 대하여 케인즈는 과소투자, 과소소비를 주장하였고, 하이에크는 과대투자, 과대소비가 문제라는 서로 다른 처방을 제시하였다. 30여 년 간 케인즈의 처방에 의하여 세계경제는 호황을 구가하였다. 그러나 케인즈 처방에 문제가 생기게 되자, 각국은 시간이 걸리더라도 시장의 조정능력을 신뢰하여야 된다는 하이에크의 주장에 관심을 갖기 시작하였다. 그는 사회발전이란 정부가 의도하거나, 예견하여 이루어지는 것이 아니라, 많은 시행착오 과정에서 끊임없이 새로운 방법을 찾아 구현되는 것으로 보았다. 시장에 문제가 생길 경우 시장은 스스로의 조절능력에 의하여 다시 균형을 찾아 원활하게 작동되게 된다는 논지이다.⁶⁰⁾

그는 천문학적으로 많은 상품의 수요와 공급에 관한 조건을 정부가 파악해서 조정한다는 것은 애시 당초 불가능하기 때문에, 시장의 자기통제 능력이 정부개입 보다 훨씬 더 효과적이라는 주장을 했다. 또한 경쟁이 없는 정부에 비하여 경쟁이 치열한 시장의 기능을 행정에 도입하게 되면 보다 효율적이고, 질 좋은 행정 서비스를 기대 할 수 있다는 생각을 하였다. 이런 주장은 큰 정부의 비효율성과 정부실패를 정부기능의 축소와 시장기능의 활성화로 해결할 수 있다는 것으로 설득력을 얻게 되었다.⁶¹⁾

2) 최근의 변화

케인즈 경제학에 이론적 기초를 둔 큰 정부의 역할은 나름대로 경기회복, 실업구제, 복지사회의 건설 등 많은 업적을 이루었다. 그러나 경제력의 한계를 넘어선 복지예산 지출로 과도한 재정적자를 더 이상 감당하기 어렵게 되었다. 또한 제한적 경쟁만을 하는 정부의 효율성이 국제경쟁을 하는 민간 부문에 비하여 떨어지며, 정부가 오히려 민간부문의 발전에 부담을 주고 있다는 사실에 대한 비판이 일게 되었다. 복잡한 경제문제를 해결함에 있어 전통적 정부정책으로는 더 이상 경제문제 해결을 할 수 없다는 회의론도 대두되었다. 정부 서비스에 대한 국민들의 불만이 고조되고, 글로벌화와 정보화의 발달에 기인한 환경의 구조변화로 정부기능의 재검토가 필요하게 되었다.⁶²⁾

앞 절에서 본바와 같이 정책 환경의 구조적 변화가 빠르게 진행되고 있어, 정부가 이대로는 복잡하고 다양한 국민들의 요구를 더 이상 감당 할 수 없다는 비판에 직면하

60) 주용식 외, 위대한 생각, 월간조선사, 2004

61) 주용식 외, 상거서

62) 총무처 직무분석기획단, 신정부혁신론, 동명사, 1997

게 되었다. 그런 반성에서 미국, 영국 등 선진국을 중심으로 종래의 규제중심, 관리중심의 정부운영 체제에서 국가경영(Governance)으로 사고가 전환되게 되었다. 경영적 사고는 정부의 운영을 방향 잡기 역할의 촉진적 정부, 경쟁적 정부, 사명 지향적 정부, 성과 지향적 정부, 고객 지향적 정부, 기업가적 정부, 미래에 대비하는 정부, 분권적 정부, 시장 지향적 정부로 운영 할 것을 주장하게 되었다.⁶³⁾

전통적 관료제와 ‘국가경영’의 접근 방법의 비교

전통적 관료제의 정부	국가 경영적 정부
노젓기(rowing) 역할	촉진적 정부(방향잡기 역할)
직접 해줌	지역사회가 주도하는 정부(할 수 있도록 해줌(Empowering))
서비스의 독점적 공급	경쟁적 정부(서비스제공에 경쟁도입)
규칙중심 관리	사명 지향적 정부(규제중심 조직의 개혁)
투입중심 예산	성과 지향적 정부(투입이 아닌 성과와 연계한 예산배분)
관료 중심	고객 지향적 정부(관료제가 아닌 고객요구의 충족)
지출지향	기업가적 정부(지출보다는 수익창출)
사후치료	미래에 대비하는 정부(치료보다는 예방)
집권적 계층제(명령과 통제)	분권적 정부(위계조직에서 참여와 팀워크로)
행정 메커니즘	시장 지향적 정부(시장 기구를 통한 변화촉진)

자료 : 박세일 외 2인역, 정부혁신의 길, 삼성경제연구소, 1994

구체적으로는 정부부문에 시장원리가 적극 도입되어 민간부문의 창의력과 활력을 최대한 활용하고 정부의 역할을 최소화하는 작은 정부(small government)의 이념이 세계적으로 확산되게 되었다.

최근 선진각국의 정부혁신의 공통적 방향을 보면,⁶⁴⁾ 첫째로, 인력감축과 조직구조의 개편이다. 거의 모든 선진 국가에서 행해지고 있는 것으로 작지만 효율적인 정부 추구가 가장 대표적인 정책 중의 하나이다. 정부재정 적자의 개선을 위하여 대대적인 인력감축을 기도하고, 감독기능의 축소 및 중복기능의 통폐합을 통하여 피라미드형 조직(위계조직)을 참여와 팀제의 수평적 조직으로 정부 조직을 개편하였다. 전반적으로 시장화, 분권화, 네트워크화, 기업화, 국제화를 지향하고 있는 오늘날의 행정현실에서는 종래 계층적 관료조직 대신에 개혁지향적인 국가경영이라는 개념이 보편화되고 있다.

둘째로 정부규제의 개혁이다. 규제중심 조직을 개혁하여 사명지향적인 정부를 만들고

63) 박세일 외 2인역, 정부혁신의 길, 삼성경제연구소, 1994

64) 총무처, 신정부개혁론, 동명사 1997

공공기관에 대한 규제를 철폐하는 것이다. 무한경쟁을 하는 기업을 지원하기 위하여 세금을 내리고, 각종 행정조치를 완화함으로써 민간부문의 부담을 경감하여 결과적으로 기업의 국제경쟁력을 강화 시키는 것이다. 각국 정부는 정부기능과 활동을 원점에서 재평가하여 규제와 같은 성과를 달성하기 위한 다른 대안을 찾는데 열심이다.

셋째로, 정부지출도 투입과 절차 뿐 만 아니라 성과중심으로 개혁하는 것이다. 정부는 개인이나 조직에게 명확한 책임 할당, 목표치의 설정, 인센티브 제공, 성과 측정 그리고 사후관리에 이르기까지 성과와 연계한 예산배분을 운영하고 있다.

넷째로, 적은 비용으로 더 많은 이익을 내는 시장형 메커니즘 적용이다. 공공기관 간의 경쟁이나 민간부문의 참여확대를 적극적으로 도입·활용하고 있다. 시장 기구를 통하여 정부조직의 변화를 촉진하려는 것이다.

다섯째로, 노를 젓기보다 방향키를 조정하는 역할에 집중하는 것이다. 중앙정부는 새로워진 환경에 맞추어 전략적 집행기능을 되도록 많이 지방정부 등에 위임하고 중앙정부는 전략적 능력을 강화하는 방향으로 전환하는 것이다.

여섯째로, 고객지향 적 정부를 만드는 것이다. 최근에 유행하고 있는 One stop service 또는 On line service 같이 고객인 국민에 대한 서비스 제공의 질적 향상을 위한 여러 가지 조치를 취하는 것이다. 민주적 정부는 국민에게 봉사하기 위하여 존재한다는 평범한 진리의 원점으로 돌아가 기업이 고객을 만족시키기 위하여 일하는 것처럼 정부도 고객을 만족시키기 위하여 최선의 노력을 다하는 것이다. 관료제도의 오만함을 버리고, 고객가까이서 고객의 다양한 요구에 맞추어 서비스를 제공하도록 노력하는 것이다.⁶⁵⁾

일곱째로, 지방정부와 국제기구와의 협력강화이다. 국민과의 물리적 거리를 가깝게 함으로써 수요를 정확히 파악하고, 기호에 맞는 서비스를 제공 할 수 있게 지방정부에 권한을 많이 이양하고 있다. 동시에 세계화 시대를 맞이하여 국가 행정의 독자성이 줄어들고, 국제 협력이 강조됨으로써 발생하는 기회와 제약, 권리와 의무 등에 적응하는 일도 활발히 대처해 나가고 있다.

3. 한국의 입장은 어떠한가?

우리는 과거 40여년이라는 비교적 짧은 기간에 산업화, 민주화를 성공적으로 달성하여 이제 국민 소득 2만 달러의 반열에 올라서게 되었다. 그러나 지금 우리경제는 안팎으로 많은 어려움에 직면해 있다. 우선 경제성장의 동력이 지속적으로 하락하고 있다. 아이는 적게 낳고 나이는 고령화되는 사회로 빠르게 진행되고 있는 반면 경제는 투자부진으로 성장 잠재력이 떨어지고 있다. 여기에 좌와 우의 대립, 남과 북의 대치, 지역 간,

65) 박세일 외 역, 정부혁신의 길, 삼성경제연구소, 1991

계층 간, 세대 간의 분열과 대립이 계속되고 있다. 정권이 교체되기는 하였으나 국민의 고통과 시대적 과제를 해결하고 확실한 희망을 주기에는 아직도 미흡하다. 더욱이 산업 구조의 고도화에 필수적인 생산 및 경영기술 수준의 질적 개선을 위해 외국기업에 대한 직접투자는 필수적이다. 그러나 금년도 상반기는 28년 만에 순 외국인 투자(외국인의 대한 직접투자 - 한국의 대외 직접투자)가 오히려 감소하였다. 인플레이션도 국제원자재 값과 국제원유가의 급등으로 지난 10년간 최악의 상황을 맞이하고 있다. 취업률도 연간 취업자가 20만 명 수준에도 미치지 못하여 일자리 창출이 심각한 국가적 과제로 등장하고 있다. 최근에는 미국 산 쇠고기 수입을 둘러싼 국론분열로 이명박 정부는 취임 초부터 리더십 발휘를 제대로 하지 못하고 있는 형편이다.

밖으로는 일본과 독도 문제를 둘러싼 신경전, 중국의 급부상, 미국과 일본의 기술 보호주의로의 회귀 가능성, 북한의 핵보유 및 미사일 발사 등 위협이 고조되고 있다. 우리에게 주어진 시간은 충분치 않다.

국민소득 2만 달러의 고지에서 좌절하여 다시 개발도상국가의 대열에서 어려움을 겪고 있는 나라들을 반면교사로 삼아야 한다. 따라서 만 가지 어려움이 있다하여도 반드시 극복하여 수년 안에 소득 3만 달러를 달성하여 선진국대열에 진입하여야 한다.

선진국이 된다는 것은 단순히 소득만이 3만 달러가 된다고 하여 가능한 것은 아니다. 정치적으로, 경제적으로, 사회적으로, 문화적으로, 국제적으로 최소한 갖추어야 할 덕목이 있다. 정치적으로는 자유민주주의와 법치주의가 확립되어 각 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 보장 받을 수 있어야 된다. 법과 질서가 존중되지 않는 선진국은 지구상 아무 곳에도 없다.

경제적으로는 일하고 싶은 사람은 누구나 고용기회가 주어지며, 공평한 소득 분배가 이루어지는 소득 3만 달러 이상(2005년 기준, 불변가격)의 국가를 건설하여야 될 것이다. 문화적으로는 전통문화를 잘 계승해가면서, 세계문화를 받아들여, 새롭고 창조적으로 승화하여 새로운 고품격 문화를 창출하여 세계에 전파하는 매력적인 국가를 지향하여야 할 것이다. 국제적으로는 존경받는 소프트 파워 강국이 되는 것이다. 인류 보편적 가치와 목표를 숭선수범하여 지키며, 타국이 존경하는 도덕적 모범국가라는 항목을 추가하여야 될 것이다.

그런 선진국이 되기 위해서는 앞에서 말한 외형적 제도적 발전만으로는 충분치 못하다. 사상과 의식의 선진화가 수반되지 않으면 안 된다. 선진국 문턱에서 상당수의 국가들이 바로 이런 연유로 좌절하고 만 것이다. 확실한 선진국이 되기 위해서는

첫째, 이념적 토대로 ‘공동체 자유주의’를 택하여야 할 것이다. 시장을 우선하되, 시장에서 실패한 사람들을 공동체주의로 보완, 병행해 주는 따뜻하고 사랑이 넘치는 사회를 건설하여야 한다. 복지국가에서 복지사회로의 건설로 방향을 전환하는 것도 신중히 검

토하여야 할 것이다. 국가가 책임지고 사회보장과 사회복지를 수행하던 체제에서, 주민의 다수가 연대와 협력으로 생활의 안전과 안정을 높이는 활동에 적극적으로 참가하는 사회를 만들어야 될 것이다. 수요자에 가장 가까이 있는 자치정부가 복지사회의 가장 중요한 담당자이며 추진자가 되는 것이다. 복지사회는 복지국가의 발전적 계승이라 볼 수 있다.⁶⁶⁾ 교육에서도 개방과 자유경쟁을 통해 최고 수준의 교육서비스를 제공하되, 낙오자를 배려하는 적극적인 교육 복지정책을 병행하여야 될 것이다.

둘째로 반선진화 사상과 후진적인 의식을 없애는 일이다. 예를 들면, 대한민국의 정통성 자체를 부정하는 수정주의 또는 좌파주의 적 역사관, 반시장주의, 반엘리트주의, 반전문가주의를 바탕으로 하는 결과 평등주의이다. 또한 헌법적 질서를 무시하는 반법치주의, 국민의 단기적이고 일시적인 요구에 영합하는 포퓰리즘, 편향된 민족주의, 지역주의 계급주의를 내용으로 하는 집단주의 등이다. 마지막으로 반부(反富)의식, 반기업 정서, 노동경시 문화 등이다. 이상과 같은 사상과 의식을 극복하여야만 선진국으로 진입할 수 있다. ⁶⁷⁾

이런 시대적 과제를 달성하기 위하여 우리는 지속적으로 의식개혁을 하여야 한다.

4. 각국의 개혁 사례는 어떠한가?

■ 네덜란드 – 김흥종(대외경제정책연구원 유럽팀장)

네덜란드는 70년대 ‘네덜란드 병’이라 불리는 복합적 경제 침체를 겪게 된다. 과도한 사회보장제도로 정부재정 적자가 증가하고, 실업난이 가중되고, 전국적인 노사분규 등으로 산업경쟁력이 약화되고 이는 다시 수출산업의 몰락을 초래한 ‘유럽의 중환자’로 인식되었다.

(1) 노사정 대타협

이런 위기적 상황을 극복하기 위하여 1982년 네덜란드는 노·사·정 대타협인 바세나르 협정, 소위 ‘폴더(Polder)모델’의 합의를 이루어냈다. 탁월한 조정능력과 압박을 통해 얻어낸 정부의 정치적 승리의 산물이었다.

지도자는 한 나라의 문화와 시대적 상황에 맞는 정책을 개발하여 추진하는 것이 성공의 요체라는 것을 보여주는 대목이다.

66) 正村公宏, 改革とは何か, ちくま新書, 1997

67) 박 세일, 대한민국 선진화 정책 비전, 한반도선진화재단, 2006년 9월 28일

(2) 정권은 바뀌어도 개혁은 지속

정권이 교체됨에도 불구하고 규제개혁을 지속적으로 추진했다. 비관세장벽이 없으며, 외자와 내자는 동등하게 취급함으로서 우리나라와 같은 외자도입법이나 외환관리법과 같은 것이 존재하지 않는다.

(3) 지리적 여건을 활용한 성장 동력산업 발굴 및 육성

천혜의 지리적 조건을 활용하여 물류산업과 농업을 성장 동력산업으로 육성하였다. 농업은 대표적인 자본집약적 고부가가치 산업이며, 물류산업은 세계최고의 경쟁력을 갖고 있어 유럽에 수입되는 물품의 37%가 로테르담과 암스테르담을 거치고 있다.

(4) 외국인 투자 유치

수준 높은 인적자원, 정치 경제적 안정, 앞선 금융부문, 지속적인 규제완화, 완벽에 가까운 사회 간접자본, 간단하고 투명한 조세제도, EU 인구가 반경 500km이내에 거주하는 지리상 이점과 항만 내륙운송 시스템이 잘 발달된 점 등을 널리 홍보하여 외국인 투자를 성공적으로 유치하였다.

(5) 국민의 특성

네덜란드 사람들의 사고방식과 특성은 대외 지향적이고 개방적이다. 국민의 반 이상이 2개 이상의 외국어를 구사하고 대화의 타협의 문화를 갖고 있다. 국민소득 1만 달러에서 2만 달러 달성까지 무려 13년이 걸렸으나, 3만 달러를 달성한 후 불과 3년 만인 2006년에 4만 달러를 넘어 섰다.

■ 뉴질랜드 - 김광주(경일대 행정학과 교수)

이 나라는 1894년 세계최초로 최저임금제를 도입하는 등 노동자 보호를 위해 100년 가까이 중앙집중적 노사관계 전통을 유지하고 있었다. 80년대 초 경제성장은 마이너스, 재정적자는 과다한 복지비와 농업보조금 지출로 국내총생산의 8%에 이르렀으며, 물가는 통화팽창으로 17%, 실업률도 7.7%로 대공황 이후 최악의 상태였었다.

(1) 정권변동에도 불구하고 25년간 지속적인 개혁 추진

1984년부터 노동당 정부부터 개혁을 시작하였으며, 무엇보다 정권변동에도 불구하고 개

혁을 25년간 지속적으로 추진하는 정치적 리더십 발휘가 성공의 요인이다. 성공의 핵심요인은 정당간의 타협과 협상으로 끝나지 않고 법제화함으로서 개혁을 구체화 한데 있다. 법제화가 정권의 교체에도 지속적으로 개혁을 추진 할 수 있는 동인으로 작용하였다.

특징적인 것은 밀어붙이는 개혁이 아니라 단계마다 평가하고 국민의견 수렴을 통하여 이를 반영하면서 실천한 것이다.

(2) 정부부처의 상업화와 민영화

이 나라는 이민의 나라이다. 이민문화가 상업주의의 계약주의에서 시작되었기 때문에 정부혁신은 상업화와 민영화에 쉽게 적응할 수 있는 문화를 갖고 있다. 정부부처는 기획에 전념하고, 하부기관들은 정책집행을 성과중심으로 운영했다. 이결과 예산운용의 책임성과 효율성이 크게 향상되었다.

(3) 혁신적인 정부조직 개편

1985년부터 94년 사이에 50개 이상의 중앙정부조직이 통·폐합 됐고, 같은 기간 지방정부조직은 600개에서 94개로 축소됐다. 4,358명의 교통부공무원은 50명으로, 2,418명의 과학연구부는 34명으로 축소되는 등 10년간에 8만 5,378명의 중앙부처 공무원이 4만158명으로 축소되었다. 해고된 공무원은 1년 치 임금에 정부 하도급 업체를 창업하거나 업체에 취업을 알선하여 반발을 최소화 하였다.⁶⁸⁾

또 하나의 요인은 상업주의와 계약주의에 익숙한 이민문화이다. 이민문화가 정부부처의 상업화와 민영화를 추진하는 데 큰 도움이 되었다. 여기에 국민의 불평과 불만을 대립과 반목으로 풀어가지 않고 협상과 타협으로 새로운 기회로 전환하는 국민적 창의성도 큰 역할을 했다. 신성장동력으로 관광, 낙농업 교육, 영화 등 서비스 산업 개방으로 돌파구를 마련하였다.

(4) 정치적 리더십

불평과 불만, 대립과 반목을 넘어 협상과 타협으로 위기를 기회로 전환시키는 과정에서 국가적 개혁에 대한 국민의 열망을 정책으로 승화시켰다. 정치적 포퓰리즘에 빠지지 않고 개혁을 지속적으로 추진한 정치적 리더십의 승리라 볼 수 있다.

68) nis, 21C 일류국가들의 성공비결, 2008, P. 201.

■ 독일 - 김성수(한국외국어대 행정학과교수)

독일은 90년 통일 후 과다한 통일비용과 복지, 형평에 기준을 둔 ‘라인란트 사회적 시장경제’ 모델이 실패하면서 1인당 GDP 순위가 EU 15개국 중 ’90년 5위에서 ’03년 11위로 추락하고, 잠재성장률도 급락하였다. 실업증가, 소득 저하, 경제성장의 침체, 산업의 국제경쟁력 저하, 과다한 복지에산으로 인한 재정적자의 증대, 과다한 통일비용 지출 등 ‘유럽의 병자’로서 신음하였다.

(1) 정권교체에 관계없이 지속적인 개혁 추진

노조와 노동자를 지지기반으로 하는 사민당 ‘슈뢰더’총리가 1999년 12월 ‘현대국가-현대행정’의 개혁안을 발표하였다. 그 내용은 첫째, 정부와 사회가 책임을 분담하고, 둘째, 시민지향적 행정을 구축하며, 셋째, 연방과 지방정부의 공조의 강화, 넷째, 행정조직 인력의 축소, 성과중심의 공무원 체제 운영 등이었다. 2002년에 자치단체, 시민, 기업과 파트너십 강화와 관료주의 철폐 등을 골자로 하는 제2차 행정개혁을 단행하였다. 2003년에는 좌파 이념의 사민당 ‘슈뢰더’총리가 우파지향적인 경제개혁 ‘아젠다 2010’을 발표하였다. 내용은 노동시장 개혁, 사회복지 예산의 조정, 세금의 하향조정 등 이었다.

(2) 메르켈 수상의 경제개혁

2005년 11월 취임한 기독교민주당의 ‘메르켈’총리도 계속하여 공무원 보너스삭감, 노동시장 개혁, 공공부문 개혁, 기업 환경 개선 등 개혁의 고삐를 더욱 죄었다. 법인세의 인하, 창업의 걸림돌 제거, 중소기업에 대한 저금리 지원 등의 기업 환경 개선을 하였다. 공공부문에서는 공무원 수의 감축 및 연금의 조정, 건강보험의 축소 등으로 경기회복의 분위기를 조성하였다.

독일 개혁정책의 성공 요인은 정권변동에도 불구하고 개혁정책을 지속적으로 추진한 데 있다. 관료주의 철폐운동과 함께 자치단체, 시민, 기업과의 파트너십을 강화하여 주 정부와 지방자치단체들의 자율성과 시민들의 참여를 확대해 나갔다. 3단계로 추진된 행정개혁과정에서 통신 및 교통 분야에 대한 민영화를 강력히 추진하였다. 특히 노조와 노동자 계층을 지지기반으로 한 슈뢰더 수상의 사민당에서 유연한 노동시장, 사회보장제도, 경제·재정정책 그리고 교육과 기업혁신 등에 대한 개혁을 추진한 점이 돋보인다.

(3) 정부를 둘러싼 외부시스템을 동반한 개혁의 추진

90년대 이후, 정부혁신의 일관된 흐름은 고객 지향적, 성과 지향적 조직개편, 인력감

축, 민영화, 규제완화, 민관 파트너십, 인적자원개발, 전자정부를 통한 행정서비스 제공, 질적인 개혁으로의 전환 등이다. 이런 개혁과정에서 독일은 정부 내부 뿐 만 아니라 정부를 둘러싼 외부시스템의 변화를 동반한 행정개혁을 동시에 진행한 점이 한국과의 차이점이다.

■ 두바이 – 김득갑(삼성경제연구소 수석연구원)

두바이는 앞으로 석유자원이 고갈될 때에 대비하여 생존차원의 투자전략을 구사하고 있다.

(1) 정치 지도자의 리더십과 아이디어의 사업화

두바이의 성공은 석유자원의 한계를 기회로 활용하려는 비전설정과 지리적 이점을 국가의 핵심역량으로 파악하고 전략을 수립하고 실행에 옮긴 지도자의 리더십이다. 균형 외교노선을 견지한 개방외교도 성공의 중요한 요인으로 작용했다.

(2) '선택과 집중'전략의 적중

정책면에서는 선택과 집중전략이 돋보인다. 중동의 관문이라는 지리적 이점을 활용한 자유무역지대 설정을 비롯한 국제금융센터(DIFC) 설립, 지식경제시대 대응을 위한 정보산업 클러스터 조성, 인공섬(Palm Island) 개발, 인터넷 시티 등을 동력산업으로 집중육성하고 있다.

그러나 120만 명에 달하는 외국인 근로자, 치솟기만 하는 부동산 가격 등 극복하여야 될 과제도 많다.

(3) 일관성 있는 추진

정치적 리더십, 친기업적 환경, 무세금, 양질의 인프라, 상상력에 기반 한 개발사업과 이벤트 기획, 적극적인 홍보 등으로 두바이는 새로 태어나고 있다. 특히 위기를 기회로 바꾼 리더십은 돋보인다. 국가 장기 전략을 일관성 있게 추진하는 과정에서 적극적인 홍보로 세계의 관심을 끌어 많은 관광객을 유치하고, 수많은 외국기업을 유치한 리더십의 발휘는 주목할 만하다.

■ 미국 – 이준규(대외경제정책연구원 미주팀 팀장)

미국경제 위기의 역사는 많다. 1930년대 대공황의 경우 주식시장의 붕괴, 두 자리 수의 실업, 경기침체 등 최대의 경제위기를 경험하였다. 이때는 뉴딜정책으로 빈곤과 실업의

구제, 산업질서와 경제 회복, 근본적인 제도개혁의 목표를 세우고, 일자리 창출과 소비 진작을 촉진하는 제도개혁에 치중하였다. 그 뒤 미국은 2차 세계대전 이후 60년대 경제적 호황을 구가하였으나 70년대 석유파동과 월남 전쟁 등으로 곤란에 직면하였고 80년대에는 재정 및 무역적자와 산업의 국제경쟁력 저하 등으로 극심한 고통을 경험하였다.

(1) 레이거노믹스의 등장

레이건 대통령은 인플레이션, 생산성 정체, 국제경쟁력 상실, 고실업, 재정적자, 무역적자 등의 문제를 해결하기 위하여 긴축재정, 규제완화, 감세, 노동시장 유연화 등 시장경제활성화 정책에 주력하였다. 특징으로는 신규업체에 대한 시장진입 허용, 가격통제 완화 및 해제 등과 같은 규제개혁과 민영화였다. 74년에 설치된 임금, 물가안정위원회를 해체하고, 정부규제 개혁위원회를 신설하여 항공, 통신, 금융, 의약품, 전기, 유선방송 등 거의 모든 분야의 규제를 개혁하였다.

- 감세정책

조세정책은 개인소득감세로 근로의욕 고취, 투자 감세를 통한 기업의 투자의욕 고취와 생산성 향상을 목표로 하였다. 재정정책은 방위비 이외는 정부지출을 축소하는 긴축정책을 실시하였다. 이를 통해 정부규모의 축소가 자연스럽게 이루어졌다. 감세정책에 대한 국민의 비난에도 불구하고 정책의 일관성을 유지하였다.

- 노동시장의 유연화

항공 관제사들의 불법파업의 책임을 물어 해고를 단행하는 등 노동조합의 통제와 노동시장의 유연화에 정책의 초점을 맞추었다. 정부가 노동자 해고를 기업 자율에 맡김으로써 절감과 효율성을 유도했다.

(2) 클린턴 행정부의 경제개혁

재정적자 축소와 금리인하를 통한 투자활성화로 장기 경제성장을 이루는 기반을 다졌다. 24만 명의 연방공무원의 감축으로 150억 달러 이상을 절약하였다. 대통령 직속의 국가경제회의를 신설하여 국가안전보장회의와 동등한 위치에서 경제 전반에 관한 문제를 다루었다.

- 공격적 통상정책

슈퍼 301조 등과 같은 통상법을 운용하여 외국의 불공정무역행위에 강력 대응하였다. 수출증대로 고용증대와 경제 활성화 등을 이루기 위하여 공격적인 통상정책을 실시하였다.

- 규제완화의 지속적 추진

정부규제를 완화하기 위하여 ‘규제개혁 및 검토에 관한 대통령의 행정명령’을 통하여 비용-편익의 분석에 따라 비용대비 편익이 가장 큰 경우에만 새로운 규제가 이루어지도록 하는 정책을 추진하였다.

- 국제경쟁력 강화

과학부문 경쟁력 강화를 위하여 첫째, 민간부문의 혁신 강조, 둘째, 산관협력과 산업 내, 기업 간 협력을 활성화하고, 셋째, 제조업에 대한 공공서비스 지원확대, 넷째, 연구개발투자에 대한 조세지원 강화, 다섯째, 정보고속도로 등 사회간접자본을 확충하고, 여섯째 교육, 훈련, 건강 프로그램 등 인적자본 투자를 강화하는데 목표를 두었다.

- 복지정책의 개편

국민들의 높은 기대에도 불구하고, 복지개혁을 통해 빈곤층에 대한 연방정부의 지원을 축소하였다.

미국은 정권이 바뀌어도 개혁 정책을 지속적으로 추진한 정치지도자의 리더십이 돋보인다. 또한 민영화와 규제완화로 새로운 산업을 창출하고 기술개발과 생산성 향상에 기여하여 미국경제를 재생시키는데 공헌하였다.

■ 아일랜드 – 박동운(단국대 명예교수, 경제학)

아일랜드는 고금리, 고임금, 고실업(16.8%), 고물가, 높은 세금, 환율의 고평가, 과도한 사회복지 예산지출, 높은 정부부채, 노사분규 등으로 국가재정은 파산하게 되어 IMF 구제 금융을 요청하게 되었다. 아일랜드는 ‘유럽의 병자’로 불릴 정도였다.

(1) 작은 정부의 실현

호이 총리는 구조개혁을 통한 재정지출 축소를 단행하였다. 재정축소는 세율 인하로 이어져, 소득세, 법인세, 자본취득세, 관세율 등이 계속 낮아지게 되었다. 법인세는 10%까지 떨어졌지만 EU로부터 세금 인상요구를 받고 12.5%로 인상했다.

(2) 사회대타협

’87년 사회연대협약인 ‘국가재건 프로그램(PNR)’이라는 사회연대협약을 체결하였다. 노조는 임금인상과 파업을 자제하고, 정부는 세금을 내리고, 사회안전망 구축에 합의하

여 지켜지고 왔다. 지금까지 7차의 협약을 체결하였다. 동 협약을 통하여 노동시장 유연성과 새로운 임금협상시스템을 구축하고 노조를 정책결정 파트너로 참여시킴으로서 상호신뢰 구축을 통한 생산적인 노사관계를 정착시켰다. 따라서 임금인상 → 기업 수익 감소 → 경기침체 심화 → 고용 악화의 악순환을 선순환으로 바꾸었다.

(3) 기업친화적 정책의 지속적 추진

개혁정책의 지속적 추진으로 세율은 인하되고, 임금 인상률은 안정되고, 기업의 수익은 증가하는 등 투자환경이 좋아져서 외국인 투자가 급증하게 되었다. 특히 아일랜드 경제의 반 이상을 차지하는 외자가 이탈하게 되면 경제운영이 곤란하게 됨으로 외자기업에 대한 파격적인 인센티브를 제공하고 있다. 예를 들면, 유럽에서 가장 낮은 법인소득세, 특허소득에 대한 세금면제, R&D분야에 투자하는 외국기업에게 연구기술 및 혁신보조금 지급을 비롯한 세액 공제, 공장입지 선정, 직업훈련, 자녀교육 등을 지원하고 있다.

■ 영국 - 김득갑(삼성경제연구소 수석연구원)

70년대 영국은 노동조합이 정치세력화 함으로써 경제위기를 맞았다. 경제가 정치화되는 등 영국병과 오일 쇼크 까지 겹쳐 영국병은 깊어만 갔다.

노동당 정부는 노동계의 이익을 대변하여 복지정책, 완전고용정책, 노동조합의 과보호 정책 등을 추진했다. 그 결과 재정적자 확대, 방만한 통화 공급, 빈번한 파업, 과도한 임금인상 등으로 경제는 마이너스 성장을 계속하여 파탄에 빠지게 되었다. 이런 상황에서도 노조의 파업은 국가를 무정부상태로 만들었다.

(1) 대처의 경제개혁

1979년 취임한 대처정부는 英國病 치유를 위해 대대적인 구조개혁에 착수했다. 시장경제 원리를 중시하여 「작고 효율적인 정부」를 지향하면서 노동시장 개혁, 공기업 민영화, 정부개혁, 규제 완화, 외국인 투자유치, 빅뱅(big-bang)이라 불리는 금융개혁 등 구조개혁을 과감히 추진했다. 중앙정부 공무원을 1/3로 감원하고, 공공부문의 영역을 줄이고, 민간부문의 경영방식을 정부부문에 도입했다. 고등교육재정위원회는 1980년부터 매 4년마다 대학을 평가하고, 그 결과를 바탕으로 교육지원금을 차등지급 함으로서 경쟁을 유도했다. 대처의 개혁은 전 세계적으로 화제가 되고 미국을 비롯한 선진 여러 나라 개혁의 모델이 될 정도였다.

(2) 핵심은 노동개혁

대처의 개혁 중 핵심은 노동시장 개혁이었다. 대처수상은 막강한 권력을 지닌 노조를 영국병의 근원으로 인식했다. 노조의 강력한 반발에도 불구하고 클로즈드숍(closed-shop) 금지, 노조의 면책특권을 대폭 축소하는 대신 노조원 개인의 자유를 최대한 보장하는 등 노조내 민주주의를 부활했다.

(3) 공기업 민영화

대처 집권 13년 동안 BP를 비롯하여 48개의 공기업과 공공사업을 민영화 하였다. 그 순서는 소규모 국영기업 → 대규모 국영기업, 수익성이 높은 제조업 → 공익사업 → 의료 및 교육 등 인적 서비스 분야로 확대했다. 매각방식도 민간 기업에 매각하기보다 대규모 국민주 발행을 통한 경영자, 근로자, 일반국민을 대상으로 매각함으로서 주식시장의 저변을 확대시켰다. 소위 대중자본주의의 실현 차원에서 ‘주택의 개인 사유화’정책에 역점을 두어 공공주택을 불하하였다. 주택구입시 저리 융자제도를 활성화하고, 이자에 대한 소득세 감면조치를 실시했다. 현재 영국민의 주택 소유율은 68%로 유럽 최고 수준이다.

영국의 개혁은 한 마디로 정치지도자가 신념을 가지고 일관된 정책을 추진한 점이 성공의 핵심이다. 또한 어려움을 참아 준 국민들의 인내심도 큰 역할을 했다.

■ 일본 - 김도형(계명대 일본학과 교수)

일본은 90년부터 장기 침체기에 들어갔다. 90년 주가가 폭락하고, 91년 토지가격 하락이 시작되면서 주가, 지가의 버블 붕괴가 본격화 되었다. 실업률은 급증하고, 계속되는 디플레이션, 감당하기 어려운 재정적자, 여기에 경제적 어려움으로 자살자 수가 연간 3만 명대에 이르게 되었다. 그 후 경기의 완만한 회복에도 불구하고, 불량채권이 누적되고 금융기관의 도산이 계속되었다. 정부는 경기회복을 위하여 “제로금리정책”과 재정지원 정책을 실시했으나 경기는 살아나지 않았다. 고이즈미 정권 앞에는 부실채권 정리, 디플레 극복, 재정적자 축소, 그리고 경기회복, 실업문제 해결 등 산적된 과제들이 놓여 있었다.

(1) 고이즈미의 개혁

계속되는 재정금융정책에도 불구하고 경기회복이 지연되자 고이즈미 총리는 공급과 수요 양 측면에서 동시 접근이 필요하다고 판단하고 구조 개혁을 단행했다. 공급측면에서는 규제철폐에 의한 민간 활력 발휘, 부실채권 원천적 처리, 재정개혁 등 구조개혁을 통한 산업의 구조조정과 신제품·서비스 구축능력을 제고했다. 수요측면에서는 기업·가

계의 장래 불확실성을 줄여줌으로써 신규수요를 창출해 나갔다.

일본의 개혁은 네트워크 시스템의 장점은 살리되 시장력을 복원함으로써 국가경쟁력을 제고하는 것이었다. 장기불황탈출, 자율성장궤도 진입, 일부공기업 민영화, 지속가능 사회보장시스템 개혁 비전 제시 등 일본의 개혁은 완만하기는 하나 성공적이었다.

(2) 정치지도자의 개혁에 대한 열정

개혁을 성공시키기 위하여 총리가 직접 개혁을 챙겼다. 개혁팀에 힘을 실어주었다. 자신의 지지기반이라 하더라도, 개혁저항 세력이 될 경우에는 과감히 배제하고, 국민에 직접 호소하여 새로운 지지층을 확보하는 노력을 하였다.

(3) 4개의 개혁

2002년 10월 금융시스템 개혁, 세제개혁, 규제개혁, 세출개혁을 중심으로 개혁 종합대책을 마련하고 추진했다. 물론 디플레 극복을 위한 인플레이 대책도 포함되었다. 2003년에는 금융청이 예금보호법에 의거하여 자본부족의 은행에 공적자금을 투입하고, 채무초과 은행은 일시적으로 국유화하는 등의 조치를 취하였다.

(4) 규제개혁 및 민영화

2004년부터 2006년까지 3년간 약 900개의 규제를 추가로 완화 및 철폐하였다. 민영화 과정에서 우정성 민영화는 기득권의 저항으로 중의원을 해산시키면서까지 총선을 통해 관철하였다.

(5) 재정개혁 정책

국고보조금, 부담금의 폐지 및 축소, 세원이양, 지방교부세 전면개혁을 하는 소위 3위1체 개혁은 고이즈미 총리 개혁의 근간이었다.

(6) 지방분권 추진 개혁

‘지방에서 가능한 것은 지방으로’, ‘민간이 가능한 것은 민간으로’라는 슬로건 아래 2004년부터 2006년간에 국고지출금 4.7조 엔, 지방교부세 5.1조 엔을 각각 삭감하는 대신 약 3조 엔 상당의 세원을 이양했다. 일본의 지방분권시스템을 공론화 시키는데 의의가 컸다.

(7) 사회보장제도의 개혁

사회보장시스템의 효율성, 공정성, 지속가능성을 제고하기 위해 정치적 논리로 지연되어온 보험료의 인상, 급여삭감, 보험기능 강화도 중요한 의미를 갖는다.

(8) 민간부문의 개혁

대기업 집단 간 은행 및 사업별 통폐합을 위한 M&A가 일상화되었다. 이 과정에서 이사회 개혁, 경영자 교체 시 업적과의 연계, 지주회사제도 해금(1995년)과 활용 증가, 전략경영을 통해 과거와 동질적 경쟁구도를 탈피하기 시작했다,

민영화 된 고속도로 6개사 이익은 감소했고, 우정사업회사와 우편국회사의 수익기반은 약화되고 있다. 특히 금융기관 개혁에서 외면당한 지방중소기업과 이들이 밀집한 지방은 리스크 수용력에 한계를 드러내고 있다. 시장원리에 입각한 사회보장개혁에 따른 부정적 유산도 두드러지고 있다. 또한 기초연금 재원확보 차원에서 소득비례연금의 민영화 등 개혁관련 논의에 불을 지폈으나 최근 보험료 납부기록 분실과 미흡한 대응으로 제도 불신이 깊어지고 있다. 이런 상황에서 국민적 컨센서스를 형성해 갈지 우려된다.

■ 중국 - 정영록(서울대 국제대학원 교수)

죽의 장막 국가 중국이 소련에 앞서 시장경제체제를 적극적으로 받아들이고, 경이적인 고도성장을 계속하고 있다. 자본주의 국가와는 다르게 사회주의 국가이면서 시장경제체제를 성공적으로 도입하여 승승장구하고 있는 중국의 개혁은 대단히 흥미 있는 관심사이다.

(1) 장쩌민 시대의 개혁

확실한 철학에 입각하여 시장경제체제를 전국적, 전 산업으로 확산시켰다. 일부 자산을 공산당원으로 편입하고 중국자체의 창조에 의한 발전을 중시하기 시작하였다.

다음으로 실력위주의 발탁과 승진의 인사개혁을 실시하였다. 세 번째로는 효율성 제고 개혁으로 목적과 개념이 확실하다면 융통성을 주는 것이었다. 이 과정에서 특히 중요한 것인 정책 입안 시 전문가 집단의 의견을 지속적으로 반영하였다는 점이다.

(2) 후진타오 시대의 개혁

첫째로 조화로운 사회, 사람위주의 사회를 슬로건으로 경제발전과 시민의 욕구를 능동적으로 수용하였다.

둘째로, 소외계층에 대한 배려와 현장 확인이다. 현장 확인 및 지도자 동참을 통한 행정을 강화하는 것이었다.

셋째는, 엘리트주의에 의한 세대교체를 확립하는 것이었다.

넷째는, 국제화와 국내화를 균형 시키는 것이었다.

중국의 과거 30년 간 경제성장 연평균 10% 전후는 인류역사에서 전대미문의 초유의 일이다. 이런 고속성장을 하기까지에는 다양한 요인이 복합적으로 작용했다. 우선 탁월한 지도자의 안목과 정치적 안정성 특히 개혁초기에 리더의 헌신적인 노력과 희생의 정치적인 요인, 규모의 경제 등 경제적인 요인, 화교의 존재 및 중국인들의 탁월한 상업적인 성향 등 사회·문화 요인 등이다. 이 중에서 가장 중요한 것은 경제적으로 rule of game을 재정립해 준 것이다.

개혁추진과정에서는 개념의 확실한 확립, 통합과 분권의 조화, 경쟁, 절묘한 타이밍 마지막으로 공감세력이 있어야한다는 것을 잘 보여주고 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 개혁초기에 리더의 헌신적인 노력과 끝없는 희생이라는 점이 중요하다.

■ 호주 - 김근세(성균관대학교 국정관리대학원 교수)

호주는 과거 1차 상품 개발 목적의 외자도입을 위한 고금리 정책이 자본과 노동의 생산요소가격을 인상시켜 낮은 생산성의 ‘고비용 경제’를 유발·고착시켰다. 이런 상황에서 다시 80년대 경제위기가 도래하자 본격적인 경제개혁에 돌입하게 되었다.

(1) 규제완화를 통한 효율성 제고

규제완화와 노동유연성 제고를 바탕으로 제조업의 국제경쟁력 강화를 골자로 하는 경제개혁에 돌입하였다. 관세를 인하하고, 국립항공사, 각 항구 및 연방전화 통신사업의 1/3이상을 민영화하고 국영철도도 리스화 하였다.

(2) 기업별 노사합의제 도입

1996년 임금과 근로조건에 대해서 각 기업별 노사합의를 통해 자율 조정토록하고 기업이 자율 합의에 실패한 경우에만 정부가 정한 최저 근로 기본조건을 적용하기로 하였다. 이 결과 노사분규 건수가 급감하였다. 동시에 노동시장의 유연성과 신축성을 부여했으며 결과적으로 노동생산성 증대로 연결되었다.⁶⁹⁾

69) nis, Ibid.,

(3) 행정개혁

1980년대는 관리개혁에 초점을 두어 대 부처주의에 기반 한 정부조직 개편이 이루어졌다. 1990년대는 신자유주의에 입각한 분권화(decentralized), 시장화(marketized), 계약화(contractualized)로 이끌었다. 통합거버넌스 개혁은 2000년 이후 국가안보와 테러리즘이 이슈화 되면서 전달과 집행의 일체성(coherence), ‘하나의 정부(whole of government)’, 그리고 정부 정책에 대한 성과와 대응성을 강조하면서부터 등장했다.

호주의 연방제와 양원제 정치제도는 정치리더십, 노조, 공무원 간 세력연합의 조합주의적 국정관리체제를 가져와 행정개혁 추진과정과 내용에 있어서도 중도적이고, 관리주의적인 특성을 보였다.

5. 각국 개혁의 공통점

사람의 얼굴이나 체격이 서로 달라도, 의학적 처방은 비슷하다. 마찬가지로 각국의 개혁과정을 보면 국가별 정치, 경제, 문화, 역사, 지리적 환경은 제각기 다르기는 하나 글로벌 경제 환경변화의 대응책은 상이점보다는 공통점이 더 많은 것이 특징이라 말 할 수 있다. 세계적으로 잘 나가는 나라는 자유화, 민주화, 시장화, 세계화 방향으로 정책을 전개하고 있다. 그리고 복지국가를 추구하던 정책에서 경쟁 국가를 지향하는 방향으로 선회하고 있다. 정부주도의 경제운영이 아니라 시장기능의 활성화를 통한 경제발전으로 방향을 크게 선회했다. 구체적인 정책으로는 작고 효율적인 정부의 실현, 규제개혁, 노사 대타협, 외국인 투자의 효율적 활용, 복지정책의 개선, 노동의 질을 향상시키기 위한 교육개혁 등을 실시하고 있다.

과거 구한말에 한국은 쇄국정책을 실시하였으나, 서구제국이나 일본 등은 개방정책을 적극적으로 실시한 결과, 한국은 식민지라는 고통스런 대가를 치른 반면, 일본은 세계 강국으로서의 입지를 굳히었다. 정책은 이처럼 중요한 것이다.

지금 세계적 시대정신인 자유화, 민주화, 시장화, 세계화(글로벌화)정신을 우리도 적극적, 능동적으로 받아들여 경제의 어려움을 성장과 번영의 전기로 마련하여야 할 시기라 생각한다. 세계 각국은 경쟁력을 갖춰 개혁 대행진을 하는 시대를 맞이하고 있다.

그럼 여기서 경제를 잘 운영해 가고 있는 국가들의 예에서 공통점을 찾아보기로 하자.

첫째로 작고 효율적인 정부와 경쟁중심의 경제운영체제를 택하였다.

경제의 국가간 상호의존도가 높아지고, 빠른 변화와 세계화(글로벌화)로 경쟁체제가 복잡해지고, 국민들의 경제에 대한 요구가 고도화·다양화되면서 정부의 예측, 계획, 개

입, 조정은 매우 어렵게 되었다. 큰 정부의 역할에는 적지 않은 한계가 생기게 되었다. 특히 관치행정(중앙집권)의 극치인 사회주의가 붕괴되는 것을 보면서 자유주의 정신에 입각하여 시장경제의 활성화 정책에 대한 신뢰를 더욱 더 강하게 갖게 되는 것은 당연한 귀결일 것이다.

정부는 시장 게임의 규칙만 정하고, 나머지는 경쟁적 시장에 맡기자는 것이 공통된 정책의 기초가 되고 있다. 이것은 관료를 경시하거나 차별하는 것이 아니다. 시대의 변화에 맞도록 관료의 역할을 변경시킨 것이다. 정부는 정책의 사후 단속으로 역할을 전환시킨 것이다. 같은 자본주의를 해도 국가 간 제도의 우열이 성과의 차이를 유발하고 있다.

구체적 정책으로는 정부지출 축소, 통화 안정을 위한 재정적자의 축소, 인력감축, 감세 등을 통한 작고 효율적인 정부를 지향하였다. 교육과 행정에 경쟁을 도입하고, 노동 시장을 유연화하고, 공기업의 민영화를 추진했다. 다이내믹한 기업 활동을 촉진하기 위해 환경을 정비하고, 국가의 경제 능력에 맞는 복지정책으로 선회하는 정책을 적극 도입하였다. 이런 개혁에 미국, 영국, 호주, 네덜란드, 아일랜드 등의 국가가 선두에 나서고 있다.

둘째로 정치 지도자의 열정적 리더십 발휘이다.

잘되는 나라는 정치지도자가 국가경쟁력 강화를 위해 정치적 리더십을 열정적으로 발휘한다. 국가경쟁력이라는 것은 자연히 주어지는 것이 아니라, 창조해 나가는 것이다. 정치지도자는 국가의 핵심역량을 정확히 파악하고, 선택과 집중의 원칙에 따라 전략을 수립하고, 그 정책을 실행에 옮기도록 분위기를 조성하고 이끌어 나가고 있다.

개혁은 도전과 기회를 안겨준다. 개혁에는 언제나 불이익을 보는 집단이 있으며, 이익을 보게 될 집단은 아직 그 실체를 이해하지 못하는 경우가 많다. 따라서 손해를 보는 자는 적극적으로 반대하고, 이익을 보는 계층은 방관자적 태도를 취하기 일 수이다. 탁월한 지도자는 국민에게 개혁의 고통 회피나 지연은 미래에 대한 폭력이라는 점을 설득시켜, 경제개혁에 대한 확실한 철학과 신념, 국민적 대타협을 끌어내는 강력한 지도력을 발휘했다. 개혁에 성공한 영국, 미국, 호주, 네덜란드, 아일랜드, 일본 등 대부분 국가들의 공통점이다.

셋째로, 개혁전문가 집단의 철저한 사전 준비된 개혁안과 지속적인 추진이다.

확실한 철학에 입각한 비전, 사전에 치밀히 준비한 개혁정책을 열정을 갖고 지속적으로 추진하였다는 점이다.

개혁에 성공하기 위해서는 전문가 집단의 참여와 자문을 통한 개혁정책과 세부전략의 수립 그리고 지속적 추진이 요구된다. 민영화 하나만 보아도 여러 가지 형태의 민영화가 있을 수 있다. 어떤 정책을 먼저 실시하느냐에 따라 결과는 완전히 달라 질 수 있다. 사전에 구체적인 법률 하나하나를 꼼꼼히 따져 철저한 준비를 하는 것이 개혁 성패의 핵심적 요건이다.

또한 아무리 좋은 정책이라도 단기간에 정책 효과를 내기는 어렵다. 정권변동에 관계 없이 장기간에 걸쳐 꾸준히 지속적으로 일관성 있게 추진하여야 만 큰 효과를 볼 수 있기 때문에 식견 있는 정치 지도자의 지원이 불가결하다. 성공하는 국가는 좋은 정책을 지속적으로 추진하였다는 공통점을 갖고 있다.

넷째로, 노동시장의 유연화이다.

개혁을 잘하는 국가의 정치지도자들은 세계적 추세인 자유화, 시장화, 세계화(글로벌화)라는 환경변화를 직시하고, 노·사·정 대타협을 통한 노사갈등을 풀어냄으로서 국민적 합의를 이끌어 내고 새로운 경제발전의 길을 선도해나갔다. 아일랜드, 네덜란드 등이 이에 속한다.

그러나 노동조합 측의 과도한 요구, 지나친 파업 등으로 사회 불평이 고조되어, 국민 경제가 어려움에 처하게 되면, 법과 원칙에 입각하여 정부의 분명한 의지와 행동을 보여주었다. 미국의 레이건 대통령이나, 영국의 대처수상에게 서 보는 바와 같이, 여론의 저항이 있었음에도 불구하고, 노조와 정면 대결하여 개혁의 결의와 명분을 지켜냈다. 선 파업 후 협상 방식이나 법과 원칙이 지켜지지 않는 노조운동으로는 경제가 회복되기 어렵고, 외국기업의 직접투자 확대도 기대할 수 없다.

동시에 노동시장의 유연화가 결국은 노동자의 일할 수 있는 기회 창출에 도움이 된다는 사실의 홍보를 게을리 하지 않았다.

다섯째로, 중앙에서 지방으로, 관에서 민으로의 분권화의 추진이다.

세계 경제 환경은 대단히 빠르게 구조 변화를 하고 있다. 모든 경영자원은 쉽게 국경을 넘어 이동하고 있다. 이런 변화에 기민하게 대처하기 위해서는 몸집이 가벼워야 된다. 인구가 많고 국토의 규모가 큰 나라에서는 중앙정부보다 지방정부가 급변하는 외부 환경 변화에 더 기민하게 대처할 수 있다. 뿐만 아니라 지방정부는 지역의 특성에 맞는 경제정책의 추진과 지역 간 경쟁을 통해 대민 서비스를 향상시킬 수 있는 장점을 살릴 수 있다. 실제로 서유럽의 잘 나가는 국가인 스웨덴, 아일랜드, 핀란드, 노르웨이 등은 인구가 천만 명 이하이다. 이에 따라 국가규모가 큰 국가에서는 급변하는 세계경제 환경 변화에 발 빠른 대응을 하기 위하여 분권화를 강력히 추진하고 있다.

중앙에서 지방으로, 관에서 민으로의 구호처럼, 과도하게 중앙에 집중된 자원과 권한을 수요자인 주민에 보다 가까이 있는 지방정부로 이양시킴으로서 주민의 의견과 창의성이 행정에 반영되기 쉽도록 하였다.

여섯째로 정책개혁과 의식개혁을 동시에 추진하는 것이다.

개혁에 성공하려면 새로운 시대에 맞는 국민의 의식개혁이 불가피하다. 경쟁을 유발하는 자유화정책에 대해서 우선은 소득격차 문제, 부실해지는 복지문제, 경쟁에서 패한 사람의 증가 등으로 불만이 고조 될 수밖에 없다. 그러나 중장기적으로는 자유화정책으로

의 전환이 그런 불만을 해결 해 줄 수 있는 가장 최선의 정책이라는 것에 대한 이해를 갖게 되었다.

특히 노조문제에 있어서는 자유주의 철학에 입각한 정책의 도입은 단기적으로는 고통을 수반할 수도 있으나, 중장기적으로는 모두를 승자로 만들 수 있는 정책이라는 것에 대한 믿음을 가질 때 비로소 성공할 수 있다. 주요 선진국가의 경험을 보더라도 우선은 근로자가 희생하는 것처럼 보이나, 시간이 지나면 모두가 승자가 되는 길이라는 것을 알 수 있었다. 의료를 포함한 복지개혁, 노동의 질을 향상시키는 교육개혁 등 모두가 개혁이 가져올 미래의 행복한 결실에 대한 확신을 가질 때 성공할 수 있었다. 이런 의미에서 의식개혁이 불가결하였다.

6. 우리에게 주는 시사점

1) 위기적 현실에 대한 올바른 판단 필요

세계는 자유화, 민주화, 시장화, 세계화(글로벌화)가 시대정신이 되고 있다. 이런 세계적 흐름을 직시하고, 한국도 이런 시대정신에 맞도록 정책을 전개하여야 한다. 이 길만이 한국이 처한 위기적 상황을 극복하고, 선진화로 나아갈 수 있는 첩경이다. 세계는 국가 간 경쟁의 시대로 급변하고 있는 데 한국만이 평등을 우선하여야 된다고 고집할 수 없다. 특히 한국처럼 세계시장에 의존하여 경제를 운영하여야 되는 국가는 더욱 그러하다. 세계시장 경쟁에서 이기지 못하면 우리의 미래는 없다.

경쟁촉진 정책의 도입은 경제 번영을 위한 선택이 아니라 필수이다. 이 길 만이 경쟁에서 뒤쳐진 사람들을 사회 안전망으로 따뜻하게 보호해 줄 수 있는 재원을 마련할 수 있는 길이다. 정치지도자는 세계적 흐름을 하루라도 빨리 받아들일 수 있도록 국민을 설득하고 독려할 필요가 있다.

2) 개혁 전문가 집단에 의한 구체적 전략의 추진

세계화(글로벌)시대는 무한경쟁의 시대이다. 무한경쟁의 시대에는 단순히 기술이나 자원, 자본, 마케팅 노하우만을 갖고 국가 간 경쟁을 하는 것이 아니다. 정책의 경쟁력도 대단히 중요하다. 확실한 비전과 풍부한 경험 및 전문적 지식을 가진 정책 전문가 집단에 의한 세련되고 치밀한 세부전략의 수립이 대단히 중요하다. 개혁 주도세력은 관료보다 더 전문적이어야 된다, 관료들보다 더 세부적인 내용을 더 깊게 알아야 개혁에 주저하는 관료를 납득시킬 수 있다. 같은 민영화라 하여도 방법에는 여러 가지가 있다. 이런

이유로 민영화가 어느 나라에서는 성공하지만 어느 나라에서는 실패하는 것이다. 그래서 정책 경쟁력의 중요성이 등장하는 것이다.

3) 개혁에 대한 정치 지도자의 강력한 의지와 열정이 필요하다.

어느 시대, 어느 사회에서도, 사회적 갈등은 정치에 의하여 해결되기 마련이다. 개혁에는 최소한 단기적으로 기득권자들의 극심한 반발이 있을 수 있다. 그러나 장기적으로 이익을 볼 수 있는 대다수 국민들은 이해에 민감하지 못하다. 그렇기 때문에 국가의 미래를 생각하는 정치인이 미래에 대한 확실한 철학과 비전을 갖고 반대자를 설득하여 참여와 협조를 구하여야한다. 정치지도자가 개혁을 실현하겠다는 의지와 열정을 국민들에게 확실히 보일 필요가 있다. 정치지도자는 개혁을 실천하기 위한 지속적 대화와 설득이 필요하나 경우에 따라서는 정권의 명운을 국민들에게 직접 물어 관철시키는 열정과 추진력이 요구될 때도 있다.

대부분 개혁에 실패한 국가들은 정치지도자가 인기영합주의 포퓰리즘에 빠져 적당히 타협함으로서 국가의 장래를 망치고 마는 것이다. 많은 남미국가에서 보는 것처럼 선진국이 된다는 것이 그래서 어려운 것이다.

4) 외국인·외국기업에 열린 국가를 만들어야 된다.

우리는 글로벌 분업시대에 살고 있다. 경제를 발전시키는 데 필요한 자원의 국제적 이동이 활발히 이루어지고 있기 때문에, 모든 경영자원은 외국으로부터 얼마든지 조달할 수 있다. 우수한 인재, 생산기술, 경영 노하우, 자본, 글로벌시장 네트워크 등과 같은 귀중한 경영자원들을 모두 외국에서 조달 할 수 있다. 그러기 위해서는 외국인과 외국기업에게 방문하고 싶은 날, 일하고 싶은 날, 살고 싶은 나라, 투자하고 싶은 나라를 만드는 데 최선을 다하여야 된다. 외국의 우수한 인재는 우리에게 일자리를 만들어 주고, 경제를 발전시키는 핵심적 역할을 할 수 있다. 미국이 이 정책으로 성공하고 있다.

외국기업의 직접투자는 국제수지, 고용, 세금, 기술이전, 연관 산업 및 지역사회발전에 공헌하는 등 많은 이익을 기대할 수 있다. 따라서 각국은 외국기업을 유치하기 위하여 기업하기 좋은 환경을 만들어 주기 위한 경쟁이 치열하다. 이렇게 해서 국가경쟁력이 창조되는 것이다.

우리나라는 2008년 상반기 28년 만에 순 외국인 직접투자가 마이너스가 되었다. 그만큼 경영환경이 외국에 비하여 매력적이지 못한 것이다. 국내기업도 적극적으로 투자를 하지 않는 데, 외국기업이 투자를 할 리 만무하다. 외국인의 대한 직접투자를 대폭 늘릴 수 있도록 경영환경 개선이 절대적으로 필요하다.

5) 균형발전 정책으로 성공한 나라는 없다.

세계의 시대정신은 국가경쟁력 강화이다. 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 국가가 가지고 있는 경쟁요소를 선택과 집중 전략에 따라 배분하여야 된다.

영국, 불란서, 일본 등 많은 국가들이 수도권 재활성화에 온 신경을 쓰고 있다. 균형발전 전략은 논리적으로는 가능할 수 있으나, 현실적으로는 불가능한 정책이다. 균형발전 전략은 경쟁을 바탕으로 하는 문명질서의 파괴라고도 볼 수 있다. 세계 각국의 균형발전 전략은 모두 실패하였다. 과거에 실패한 전략을 단지 이전보다 열심히 한다고 잘 될 수는 없다. 한 지역이 잘 된다는 것은 사업을 하는데 그만큼 환경이 좋다는 것을 말한다. 시장에 맡기지 않고, 무리하게 정부가 기업을 인위적으로 분산시키면 성공하기 어렵다. 사회주의 몰락으로부터 우리가 배울 수 있는 가장 큰 교훈 중의 하나가 바로 그것이다.

6) 국민의 의식 개혁과 병행이 필요

소득이 3만 달러 이상이 되었다하여 선진국이 되는 것은 아니다. 중동의 소득이 높은 나라들을 선진국이라고 하는 사람은 없다. 국민들이 올바른 가치관, 역사관을 지녀야 하며, 결과평등주의나 집단주의(배타주의) 등의 생각이 바로 잡혀져야 한다. 국내외에서 외국인과 더불어 살며, 인간존중의 사고를 가져야 한다. 반 법치주의, 포퓰리즘, 반 기업 정서, 반부(富)사상, 노동경시 등의 사고는 선진화된 국가에서는 찾아보기 어렵다는 점을 명심하여야 한다.

3부 종합토론

