

시장경제적 관점에서 보는 한국경제의 발전경험 평가와 정책제언

2010. 12.



제 출 문

한국개발연구원장 귀하

본 보고서를 “시장경제적 관점에서 보는 한국
경제의 발전경험 평가와 정책제언” 연구과제
의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 12월

(재)시장경제연구원
원장 김호식

< 연구진 >

연구기관 (재) 시장경제연구원

연구자문 김인호(자문위원장, 시장경제연구원 이사장)

연구책임자 박정수(초빙연구위원, 서강대 교수)

공동연구원 김호식(시장경제연구원장) [주요과제와 정책방향]

 강석훈(성신여대 교수) [경제운용방식 및 종합평가]

 김경환(서강대 교수) [부동산정책]

 김병연(서울대 교수) [연구방법론 및 설문조사]

 김종일(동국대 교수) [연구배경 및 시사점]

 신인석(중앙대 교수) [금융정책]

 안종범(성균관대 교수) [복지정책]

 이영(한양대 교수) [인력 및 교육정책]

 이종훈(명지대 교수) [노동 및 노사관계 정책]

 최성호(경기대 교수) [산업정책 및 종합평가]

연구진행 연규웅(전문위원)

 김종욱(전문위원)

 김수지(연구원)

 조일현(서울대 석사과정)

<요약문>

제 I 장 서론

한국은 경제 성장과 정치 민주화를 동시에 이룩하고 원조 수혜국에서 원조 공여국이 된 보기 드문 국가이다. 다수의 개발도상국에서 경제발전의 모범으로서 한국 경제발전 경험에 대한 관심이 고조되고 있으며, 정부에서도 발전 경험의 공유를 통하여 한국의 국제적 위상을 높이자 하고 있다. 한국 발전경험이 개발도상국 정책담당자에게 진정한 도움이 되기 위해서는 단편적 정책 각론의 소개도 중요하지만 한국 경제발전 역사를 체계적으로 이해하고 이를 기초로 각 정책의 의미와 한계를 인지하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 한국경제의 발전경험에 대한 체계적 정리와 평가가 요구된다.

한국경제의 발전과정에 대하여 이미 다양한 저술을 통하여 이미 '70년대 후반부터 정리와 평가 이루어져 왔으나, 대부분의 연구가 '60년대의 수출촉진정책과 '70년대 중화학공업육성정책으로 대표되는 정부주도형 성장전략에 초점을 맞춤으로써 '80년대 이후 정부의 개입을 줄이고 시장의 역할을 높이는 시장경제 발전을 위한 노력을 등한히 하였다. 지난 수십년 간 한국의 지속적인 성장을 가능하게 한 시스템은 기본적으로 시장경제체제였기 때문에 한국경제의 발전경험을 시장경제적 관점에서 조망하는 것은 매우 중요하다. 한국경제의 발전경험을 시장경제적 관점에서 살펴 보는 것은 기존의 개발전략 중심의 발전경험 평가에 대비되는 작업으로서 한국경제 발전에 대한 새로운 시각을 제공할 수 있다. 본 연구에서는 시장경제적 관점에서 경제발전 경험을 조망함으로써 단편적 정책의 성과 평가를 넘어서 시장경제시스템의 진화로서의 한국경제의 발전을 평가하고자 한다. 또한 시장경제적 관점은 정책을 평가하는 데 있어서 시장경제의 작동이라는 준거틀을 명시화함으로써 상황 논리적이거나 결과론적 평가보다는 정책의 수위와 성과를 기준에 따라 일관적인 평가를 가능하게 한다.

이상과 같은 문제의식 아래 본 연구는 시장경제적 관점에서 한국경제발전 경험을 정리하고 평가하고자 하였다. 이를 통하여 첫째, 한국경

제 발전경험을 평가하는데 있어서 정부 중심적 관점에서 시장 중심적 관점으로의 전환을 모색하였다. 둘째로, 이를 통하여 한국경제의 향후 발전을 위한 경제운용방식에 대한 바람직한 사회적 공론 정립에 기여하고자 한다. 셋째로, 이와 함께 앞으로 한국경제의 발전을 위하여 정부 역할의 재정립을 위한 정책과제를 도출하고자 한다. 마지막으로, 본 연구는 한국경제의 특유한 정책경험에 경도된 한국경제의 발전상에서 벗어나 시장경제시스템이라는 글로벌 스탠더드의 관점에서 한국경제 발전경험을 평가함으로서 한국의 발전경험을 개발도상국과 공유하는 데에 있어서 균형잡힌 시각을 제시하고자 한다.

그렇다면 시장경제적 관점에서 한국경제를 평가한다는 것은 무엇인가? 이는 시장경제 원리가 잘 작동하면 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다는 전제 하에서 시장경제시스템의 형성과 유지를 위한 법, 제도, 정책 등의 핵심성을 평가의 기준으로 한국경제 발전과정을 분석·평가하는 것이다. 시장경제의 원리를 잘 활용하는 것이 경제발전의 관건이지만 시장원리가 작동하기 위해서는 시장에 대한 국민의 신뢰와 시장을 작동시키는 제도가 기본적으로 갖추어져야 한다. 시장경제의 원리가 잘 작동하는 시장경제시스템은 단순한 정부의 부재를 의미하는 것은 아니다. 시장시스템이 성숙할수록 시장제도를 규율하고 시장기능을 보완하는 정치한 정부의 역할을 필요로 한다. 본 연구에서 수행하는 시장경제적 관점에서 정책을 평가하는 것은 시장경제시스템의 형성과 유지라는 정부의 근본적인 역할을 중심으로 정책의 특성과 성과를 평가하는 것이다.

이러한 점에서 본 연구가 기존 연구와 차이가 있다면 다음과 같다. 첫째, 한국경제 발전경험을 체계적으로 평가하는데 있어서 명시적으로 「시장경제적 관점」이라는 기준을 내세움으로서 기존 연구의 정부 주도적 편향성을 극복하고자 하였다. 둘째, 본 연구에서는 한국경제 발전을 단순히 시장 대 정부라는 이분법적 체계에서 보는 것에서 벗어나 시장경제시스템의 형성과 유지를 중심으로 한 시장과 정부의 보완적 관점에서 한국 경제발전 경험을 평가하고자 하였다. 셋째, 이렇게 함으로써 앞으로의 발전을 위한 정책 과제를 시장경제발전이라는 논리적 일관성 아래에서 제시하였다.

제Ⅱ장 연구방법론

1. 시장경제 성숙도의 개념 정립 및 구성요소

가. 시장경제 성숙도의 개념 정립

본 연구에서는 경제발전과정을 시장경제적 관점에서 재조명하고자 이를 구체화하고 뒷받침하는 개념으로 「시장경제 성숙도」를 제시하였다. 우선 「시장경제 성숙도」의 개념을 정립하는데 있어서는 다음과 같은 두 가지 핵심 구성요소를 고려하였다. 첫째, 시장경제가 얼마만큼 성숙하였는가를 고려해 볼 때 경제에 있어서 정책이 집행되어지는 환경이 얼마만큼 시장기구에 의해서 작동되고 있으며 얼마만큼 시장경제를 수용할 수 있는 여건을 갖추고 있었는가를 가늠하는 「정책환경의 시장지향성」을 우선 생각해 볼 수 있다. 둘째, 각 시기에 집행된 제도·정책 자체가 얼마만큼 시장경제를 지향했는가를 가늠하는 「정책 및 제도의 시장지향성」을 두 번째 구성요소로 생각할 수 있다.

나. 시장경제 성숙도의 구성요소

1) 정책 환경의 시장지향성

정책환경의 시장지향성은 경제내에서 시장기구가 얼마만큼 원활하게 작동하고 있는가를 평가하는 것으로 본다. 경제내의 시장기능의 작동 정도를 보다 구체적으로 평가하기 위하여 다음 다섯 가지 기준을 제시하였다.

<표 1> 정책 환경의 시장지향성 평가 기준

- | |
|-----------------------------------------------------|
| ① 상품·요소가격 등 각 분야의 가격기능이 원활하게 작동 |
| ② 개인의 자유로운 선택과 자발적인 거래가 방해되지 않으며 그 결과에 대해 책임을 지는 구조 |
| ③ 정당한 경쟁이 촉진되고 경쟁을 방해하는 요소가 없거나 최소화 |

되는 구조

- ④ 개인의 재산권 혹은 재산권의 행사를 보호하는 제도가 정비되고 제도의 본질대로 작동하는 구조
- ⑤ 일반국민과 시민단체, 기업가, 관료, 정치인, 언론인 등 오피니언 리더들의 시장에 대한 인식과 신념

2) 정책 및 제도 등의 「시장지향성」(market orientedness)

본 연구에서는 정책 및 제도가 기업과 개인의 경제적 자유를 증진시키고 시장형성에 도움을 주며 시장실패를 치유하고 시장경제를 안정적으로 유지하는데 도움을 주는 경우 이를 「시장지향적」으로 정의하였다. 제도·정책의 시장지향성을 제고하기 위하여 반드시 정부의 역할을 최소화하여야 함을 의미하지는 않음에 유의할 필요가 있다. 이러한 측면에서 시장지향성의 기준을 다음 세 가지로 정의한다.

<표 2> 정책, 제도 등의 「시장지향성」 평가 기준

- ① 시장기구의 존중
- ② 시장실패의 치유
- ③ 시장의 형성과 확대 유지

2.. 「시장경제 성숙도」 평가 및 분석 방법

우리나라 경제 발전과정의 시장경제 성숙도를 가늠하기 위하여 7개의 주요 정책 부문을 선정하였고 각 부문에 있어서 시기별로 주요 정책과 제도의 시장경제 성숙도가 어떻게 변화해 왔는가를 평가하였다. 7개 부문은 경제운용정책, 산업정책, 금융정책, 노동정책, 복지정책, 부동산정책, 그리고 교육정책 부문으로 선정하였다. 각 부문의 정책·제도를 개별적으로 평가하고 아울러 이를 정책·제도들이 속한 시기를 정하고 시기별 시장경제 성숙도의 차이를 분석하고자 하였다. 기본 시기 구분은 (1) 1979년 이전, (2) 1979년에서 1987년 (3) 1987년에서 외환위기 (4) 외환위기에서 최근 금융위기 등 네 개의 시기로 결정하였다.

본 연구에서는 선정된 부문별 시기별 정책들과 해당 시기에 대한 시

장경제 성숙도를 다음 세 가지 접근에 의해서 평가하였다. 우선 전문가를 대상으로 하는 설문조사, 우리나라 경제발전과정에서 주요 정책·제도 입안과 수행에 직·간접적으로 관여했거나 당시 상황을 증언해 줄 수 있는 주요 인사들을 대상으로 하는 심층 인터뷰, 그리고 연구진에 의한 문헌조사 및 분석을 수행하였다.

가. 전문가 설문조사

각 부문별로 경제발전 시기에 따라 시행된 주요 정책·제도 2~3 개를 선정하였다. 설문응답자에게는 각 부문별, 시기별로 주요 정책을 제시하고 각 부문별 시기별 시장경제 성숙도를 정책환경과 정책 및 제도의 시장지향성에 입각하여 평가할 것을 요구하였다. 각 문항들은 시장 성숙도, 정책의 실효성, 정책의 필요성 등을 포함하여 작성하였다. 설문조사는 한국 경제의 발전 과정에서 주요 정책에 정통한 학자, (전직)관료, 연구원, 언론인 등을 대상으로 수행하였다.

나. 심층인터뷰

본 연구에서는 분야별 전문가 그룹을 대상으로 하는 설문조사와 병행하여 경제발전과정에서 주요 정책도입 당시 상황과 과정을 증언해 줄 수 있는 주요 관료, 학계인사, 언론인 등을 자문단회의 및 연구진회의에서 선정하여 이들에 대한 심층인터뷰를 수행하였다. 심층인터뷰 대상자 그룹은 7개 부문에 대한 질문들을 수용할 수 있도록 분야별 대표성이 있는 대상자들을 포함시켰으며 그룹에 포함된 대상자들은 다음 표에 제시되어 있다.

<표 3> 심층인터뷰 대상자 그룹

분야	심층인터뷰 대상자
관계	강경식, 김기환, 김만제, 김원배,, 김인호, 이규성, 진념, 최각규, 송재성, 조우현, 최종찬, 문용린
학계	김병주
재계	손병두
언론계	김강정, 김정수, 배병휴

심층인터뷰 결과는 시대적 상황 및 배경에 대한 생생하고 자세한 기술, 정책의 도입 목적 등 문헌으로는 과학하기 어려운 귀중한 자료를 제공할 뿐만 아니라 설문조사의 부족한 부분들을 채우고 정책환경, 정책 및 제도에 대하여 입체적인 평가를 가능하게 하였다.

다. 부문별 연구진 분석

부문별 연구진 분석에서는 우선 앞서 선정한 시기에 따라서 시기를 대표하는 정책·제도들을 제시하고 이들에 대한 평가를 시장경제적 관점에서 수행하였다. 시기별 정책별 분석에는 정책도입의 배경 및 필요성, 정책과 관련된 국내외 상황, 정책도입에 따른 저항 또는 추진 동력에 대한 설명, 정책의 주요 내용, 그리고 정책의 성과 또는 부족한 부분에 대한 분석을 하였다. 아울러 정책환경의 시장성 평가, 정책의 시장지향성에 대한 평가, 그리고 정책의 실효성에 대한 평가를 제시하였다.

3. 시장경제 성숙도 분석 내용 및 지표 구축 방법론

가. 시장경제 성숙도 추이 분석

정책·제도에 대한 평가뿐만 아니라 정책환경의 시장지향성을 평가하여 시행된 정책으로 인한 시장기능의 활성화에 영향을 미치는 시장여건도 함께 평가해 보았다. 아울러 정책의 시장지향성에 관해서는 앞서 제시한 세 가지 시장지향성 기준들이 종합적인 시장지향성을 판단하는데 상대적으로 얼마나 중요한지 분석하였다. 둘째, 부문별로 시행된 정책의 시장지향성이 시기별로 어떻게 변하는지 그리고 부문별로 어떠한 차이를 보이는지 살펴보았다. 셋째, 부문별로 제시된 정책의 실효성이 시기별로 어떻게 변하는지 그리고 부문별로 어떠한 차이를 보이는지 살펴보았다. 정책의 실효성에 대해서는 시행된 정책이 경제에 도움이 되었는지, 그리고 의도한 정책효과를 달성했는지를 평가하도록 하여 정책의 실효성을 평가하였다.

나. 정책 실효성의 결정요인 분석

설문조사 원시자료를 토대로 정책의 실효성과 정책의 시장지향성과

의 관계를 실증분석하였다. 우선 본 연구의 핵심 가설에 대한 분석을 수행하였는데 이는 정책의 시장지향성과 정책환경의 시장지향성이 각각 정책의 실효성에 어떠한 영향을 미치는지를 회귀분석을 통하여 검증해보는 것이었다. 둘째, 정책과 정책환경 시장지향성의 개별적인 효과를 살펴보는 것에서 더 나아가 정책환경의 변화에 따라서 시장지향적 정책의 효과가 어떻게 달라지는지를 분석해 보았다. 추정방법으로는 설문조사의 문항에 대한 응답이 이산변수의 모습을 취하고 있으므로 순위로짓 모형(ordered logit model)을 사용하였다.

다. 시장경제 성숙도 지수(Market Economy Maturity Index: MEMI) 구축

시장경제 성숙도 지표는 한국 경제 발전 과정에서 주요 역할을 한 정책과 제도에 대한 전문가들의 설문조사 평가를 기초로 구성하였다. 설문조사 결과를 토대로 정책환경의 시장지향성 지수 (Market Orientedness of Environment: MOE), 정책의 시장지향성 지수 구성 (Market Orientedness of Policy: MOP), 그리고 경제의 시장성숙도 지수 (Market Economy Maturity Index: MEMI)를 구축하였다.

제Ⅲ장 정책 환경과 정책의 시장지향성, 그리고 실효성: 전문가 조사 결과 분석

이 장은 454명의 전문가를 대상으로 한 설문조사자료를 활용하여 정책환경의 시장지향성, 정책의 시장지향성, 그리고 정책의 실효성을 평가하고 그 관계를 이해하는 데 목적이 있다.

전문가 설문조사는 다음과 같이 구성되어 있다. 첫 부분에서는 크게 네 개의 시기를 대상으로 각 정책과 제도가 시행되었던 시기의 정책환경이 얼마나 시장경제와 부합되었는지를 평가하였다. 보다 구체적으로 “(1)가격기능이 원활하게 작동하고 있었는가, (2)자발적인 거래가 가능했는가, (3)자유로운 경쟁이 존재했는가, (4)사유재산권이 보호되고 있었

는가, (5)오피니언 리더들의 시장경제에 대한 신뢰가 확고했는가"라는 다섯 가지 질문에 대한 답변을 통하여 정책환경의 시장지향성을 평가한 것이다. 두 번째 부분은 정책의 시장지향성과 그 실효성을 묻는 질문으로 구성되었다. 먼저 정책의 시장지향성에 관해서는 "(1)시장의 형성과 유지에 기여했는가, (2)시장기구를 존중하였는가, (3)시장실패를 치유하는데 기여했는가, (4)종합적으로 시장지향적이었는가"라는 질문에 대한 응답을 이용하여 이를 측정하였다. 그리고 정책의 실효성을 평가하기 위해서는 "(1)의도했던 정책목표를 달성했는가, (2)부작용을 감안하더라도 경제에 도움이 되었는가"라는 질문에 대한 응답자의 답변을 활용하였다. 모든 질문에 대해 응답은 "(1) 전혀 그렇지 않다, (2)별로 그렇지 않다, (3)보통이다, (4)다소 그렇다, (5)매우 그렇다"의 다섯 가지 보기로 제공했다.

정책 환경의 시장지향성은 1979년 이전, 1979년-1987년, 1987년-외환위기, 외환위기-금융위기의 네 기간에 걸쳐 지속적으로 증가되는 추세를 보이고 있다. 이를 수치로 본다면 위의 시기에 각각 2.41, 2.70, 3.10, 3.57을 기록하였다. 즉 전문가들이 평가한 정책환경의 시장지향성은 1979년 이전에는 "별로 그렇지 않다"와 "보통이다"의 중간에서 "별로 그렇지 않다"에 가까웠다면 외환위기-2008년 금융위기의 기간에 "보통이다"와 "다소 그렇다"에서 "다소 그렇다"에 좀 더 근접한 것으로 판단된다.

정책의 시장지향성은 정책 환경의 시장지향성과 다소 상이한 추세를 보이고 있다. 즉 1979년 이전에서 1979년-1987년, 그리고 1987년-외환위기에 이르기까지 계속 증가하는 추세를 보이다가 외환위기 이후부터 2008년 금융위기 시기까지는 감소추세로 바뀐 것이다. "종합적으로 시장지향적이었는가"라는 질문에 대한 응답을 수치화하여 정책의 시장지향성을 평가한다면 위의 시기에 각각 2.76, 2.92, 3.35, 3.24를 기록하였다. 특히 참여정부 시기에 정책의 시장지향성의 하락추세가 두드러졌다. 즉 국민의 정부 시기의 정책의 시장지향성은 3.39를 기록하였으나 참여정부 시기에는 이 수치가 3.07로 하락하였다.

정책의 실효성은 전반적으로 하락하는 추세를 보였다. 즉 정책의 실효성은 1979년 이전에 가장 높았다. 1979년-1987년, 그리고 1987년-외환

위기 시기에는 정책의 실효성이 그 이전 시기에 비해 하락하였으나 이 두 시기의 실효성은 유사한 수준으로 평가되었다. 그러나 외환위기 이후부터 금융위기에 걸쳐 정책의 실효성은 그 이전 두 기간에 비해서 다시 하락하였다. 이를 수치로 본다면 네 시기에 걸쳐 실효성이 각각 3.74, 3.50, 3.48, 3.31을 기록하였다.

7개 부문, 즉 경제운용정책, 산업정책, 금융정책, 노동정책, 복지정책, 부동산정책, 그리고 교육정책 등의 부문별로 시장지향성 정도를 비교하면 경제운용방식과 금융정책은 높은 편이며, 인력 및 교육정책, 부동산정책은 낮은 편에 속한다. 각 부문별 추이의 특징을 살펴보면 경제운용방식과 부동산정책은 전반적으로 시장지향성 정도가 상승추세이나 외환위기~2008년 구간에는 각각 균형발전정책, 부동산시장에 대한 과도한 규제 등으로 인해 정책의 시장지향성 정도가 다소 악화되었다. 금융정책의 경우, 1987~외환위기 구간에 크게 상승하는 모습을 보이고 있는데 이는 금리자유화, 자본거래자유화 등 가격기구의 기능을 존중하는 정책시행으로 인한 변화라고 판단할 수 있다. 산업정책은 다른 부문과 달리 각 구간 별 변동성이 작은데 이는 모든 시기에서 상대적으로 정부 주도하 특정산업을 집중 육성시키고자 하는 방향으로 정책이 시행되었기 때문인 것으로 보인다. 마지막으로 노동 및 노사관계, 복지정책의 시장지향성은 지속적으로 상승하는 모습을 보였다.

정책의 부문별 실효성 평가에 따르면 1979년 이전에는 산업정책, 경제운용방식, 인력 및 교육정책의 실효성이 높았다. 그리고 1979년부터 외환위기 이전까지는 경제운용방식과 복지정책의 실효성이 높은 것으로 평가되었으나 외환위기부터 금융위기까지의 시기에는 금융정책의 실효성이 가장 높은 것으로 인식되었다. 반면 1979년 이후부터 인력 및 교육정책은 가장 실효성이 낮은 부분으로 판단되었으며 외환위기-금융위기까지의 시기에는 인력 및 교육정책과 아울러 부동산 정책의 실효성이 가장 낮은 평가를 받았다.

정책의 시장지향성과 실효성의 정의 관계는 부문별 비교에서도 드러난다. 전문가들은 정책의 시장지향성이 높은 부문일수록 정책의 실효성도 높은 것으로 평가하고 있다. 예를 들어 금융부문, 경제운용부문 등 시장지향성이 높다고 평가받은 부문에서 정책의 실효성도 높게 평가되

었다. 반면 부동산정책과 교육정책은 정책의 시장지향성이 가장 낮은 것으로 평가된 동시에 정책의 실효성도 다른 부문에 비해 가장 저위에 있는 것으로 나타났다.

이 장의 마지막 절에서는 정책의 실효성을 결정하는 요인들을 정책과 정책 환경의 시장지향성에 초점을 맞추어 다음의 세 가지 가설을 검증하고 있다. 첫째, 정책의 시장지향성과 실효성은 양의 상관관계를 보인다는 것이다. 즉 정책이 시장지향적일수록 정책의 효과도 높다는 것이다. 둘째, 정책의 실효성에 영향을 미치는 정책의 시장지향성 항목의 중요성은 시기에 따라 변한다는 것이다. 즉 경제 개발 초기에는 시장의 형성과 유지 기능이 상대적으로 중요하였으나 경제가 발전할수록 시장 실패의 치유, 혹은 시장기구의 존중이 실효성에 미치는 영향이 증가한다는 가설이다. 셋째, 정책의 시장지향성과 실효성의 관계는 정책 환경의 시장지향성 정도가 증가할수록 더욱 커지는 추세가 있다는 가설이다.

순위로짓모형을 이용한 추정 결과는 정책의 시장지향성은 실효성에 양의 영향을 주고 있음을 보여준다. 즉 정책의 시장지향성 지수는 7개의 모든 부문에서 양의 유의미한 계수 값을 가지고 있다. 또한 시기별로 정책의 시장지향성 지수를 추정한 결과도 정책의 시장지향성과 정책의 실효성 사이에서는 양의 관계가 있음을 보여준다. 부문별로 시장지향성이 실효성에 미치는 한계효과를 비교하면 전문가들은 부동산과 복지 정책의 시장지향성이 증가할 때 정책의 효과가 가장 크게 증가할 것으로 믿고 있다. 그 다음으로 시장지향적 정책의 실효성이 높은 부문은 노동부문으로 나타났다.

두 번째 가설을 검증하기 위해 정책의 시장지향성을 구성하는 세 항목, 즉 “시장의 형성과 유지”, “시장기구의 존중”, “시장실패를 치유”的 상대적 중요성이 시기별, 즉 경제발전 단계에 따라 차이가 있는지 추정하였다. 가장 중요한 결과는 시장 향성 항목 중 시장 형성과 유지, 그리고 시장 실패의 치유 항목이 정책의 실효성에 미치는 중요도가 시기별로 변한다는 것이다. 즉 1979년 이전, 즉 경제개발의 초기 단계에서는 시장의 형성과 유지가 정책의 실효성에 가장 큰 영향을 주는 반면 시장의 실패가 실효성에 미치는 영향은 유의하지만 상대적으로 그 효과의

크기가 작은 것으로 나타났다. 그러나 1979년 이후부터 시장실패의 치유 효과가 더 커지기 시작하여 1987년 - 외환위기 시기에는 시장실패의 치유 효과가 시장의 형성과 유지 효과의 2배를 넘어서게 되었다. 즉 경제개발 초기에 시장이 제대로 발전되어 있지 않고 정책 환경의 시장지향성도 낮은 단계에서는 정책 수립의 초점이 시장의 형성과 유지에 두어져야 정책의 실효성도 높다는 사실을 의미한다. 그러나 시간이 지나면서 경제의 규모가 커지게 되고 정책 환경도 점차 시장지향적으로 바뀌면 시장지향성의 다른 항목, 즉 시장실패를 치유하는 도구로서의 정책이 더욱 중요해짐을 의미한다.

세 번째 가설, 정책의 시장지향성과 실효성의 관계는 정책 환경의 시장지향성 정도가 증가할수록 더욱 커지는 추세가 있다는 가설을 검증하기 위해 이 연구는 시기별로 정책의 시장지향성과 실효성의 관계를 추정하였다. 시기별 정책의 실효성을 보여주는 추정결과에 따르면 정책의 시장지향성 변수의 계수값은 시기별로 증가하고 있다. 이는 정책 환경이 보다 시장지향적으로 변화하고 있으며 이에 따라 정책도 시장지향적으로 바뀔 경우에 그 실효성이 높다는 사실을 시사하고 있다. 이러한 결과는 시간이 지날수록 정책의 실효성이 감소한 이유 중 하나로서 정책 환경은 점차 시장지향적으로 바뀌고 있지만 정책의 시장지향성의 개선 정도는 그에 뒤지거나 혹은 오히려 하락하기 때문으로 해석될 수 있다.

이 장에서의 연구 결과들은 다음과 같은 정책 시사점을 함축하고 있다. 첫째, 정책의 효과를 높이기 위해서는 보다 시장지향적인 정책을 수립, 실행해야 한다는 점이다. 근래 한국이 이러한 원칙에서 벗어난 결과 정책의 효과가 감소하고 있다는 이 연구의 발견은 크게 주목할 가치가 있는 것이다. 둘째, 부문별로 금융정책이나 경제운용방식은 다른 부문에 비해 정책의 시장지향성이 높고 실효성도 높기 때문에 계속 이러한 정책 기조를 유지할 필요가 있다. 그러나 복지, 부동산, 교육부문은 정책의 시장지향성이 낮고 이 중 부동산, 교육부문은 실효성도 다른 부문에 비해 크게 떨어지기 때문에 이 부문들과 관련된 정책의 시장지향성을 높이는 것이 한국경제의 발전을 위해 중요한 과제이다. 특히 교육, 부동산, 노동부문의 정책 실효성이 낮다는 사실은 이 부문들에서의 정책 효과가 제고되지 않고서는 한국 경제의 발전이 어려울 것임을 시사한다. 셋째,

경제개발 초기에 시장지향적 정책의 초점은 시장의 형성과 유지에 두어야 한다. 즉 시장의 규모가 작고 정책 환경이 시장지향적이지 않을 경우에 정부는 시장을 키우고 보호하는 역할을 담당한 후 시장 환경이 개선되고 경제규모가 커지게 되면 정부는 시장실패의 치유라는 전통적인 정책 목표를 더 중시해야 한다는 것이다. 특히 한국의 경우 산업정책과 경제운용방식은 경제개발 초기에 있어 시장을 성장시키고 정책 환경을 보다 시장지향적으로 만드는 선도부문의 역할을 감당했다. 이러한 발견은 개발도상국의 정책 수립에 중요한 함의를 가지고 있다.

제IV장 한국경제의 발전과정 분석

제1절 시기별 분석

이 장의 각론에서는 각 분야별로 시장경제 원리의 적용정도에 대하여 분석하고 있다. 이 절에서는 시장경제적 관점에서 볼 때 시기별로 한국경제가 어떠한 발전과정을 보였는지를 분석하였다.

1) 1979년 이전

한국은 제헌헌법에서 사유재산권을 기초로 하는 시장경제체제를 천명하고 있으나, 제헌헌법에는 시장에 대한 정부개입의 정당성을 부여하는 다양한 조항들이 있다. 이와 같은 형태는 경제개발 초기단계까지 지속되었다.

경제개발초기단계는 시장경제와 계획경제가 혼합된 경제시스템이었으며, 거시경제운용의 가장 큰 목표는 경제개발계획에서 제시된 경제성장을 목표의 달성이었고, 이러한 목표를 달성하기 위하여 정부는 다양한 분야에서 광범위하게 시장의 자원배분에 직접 개입하였으며, 이러한 개입을 당연시 하였던 것으로 보인다.

이 시기의 정부개입의 대표적인 예로는 중화학공업육성이 있다. 동 계획의 경우에는 정부가 유망산업을 직접 선정하고 국민투자기금을 통한 자금지원을 한 경우이다. 경제성장을 목표를 달성하거나 또는 경제

문제를 해결하기 위해 정부가 시장에 직접 개입하기도 하였는데, 대표적인 가격 개입으로는 금리규제를 들 수 있으며, 사유재산권에 대한 직접 개입조치로서 8.3 긴급경제조치와 사채 동결조치를 들 수 있다.

이 시기에는 경제성장과 함께 물가가 급등하자, 정부는 각종 직접적인 개입으로 물가를 안정시키고자 하였다. 1974년 국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치에서의 물가안정 대책을 보면 업체별, 생산, 공급할당제 및 비축제도의 운영, 최고가격제, 기준가격제 및 가격 사전승인제의 활용 등 시장가격에 직접 개입하는 정책을 실시하였다.

이 시기에는 유망산업의 선정과 지원에 대하여 정부가 직접 개입하였을 뿐만 아니라 금융자원의 배분에도 직접적으로 개입하였다. 국민투자기금의 설립을 통한 중화학 공업지원이 대표적인 예라고 할 수 있으며, 1972년 이후 도입되었던 강제적인 기업공개 정책도 정부의 금융개입을 대표하는 정책이라고 하겠다.

이 시기에는 한편으로는 복지제도를 도입하면서 다른 한편으로는 노동시장에 대한 임금상승억제 정책을 동시에 실시하였다. 한편으로는 노동3권을 제한하여 노동조합 활동을 억제하였다. 1970년대 이전의 경우 노동3권 제한의 가장 중요한 근거는 경제논리였다. 노동운동이 활성화로 인한 파업의 경제적 비용 발생도 피하고 싶었겠지만, 빠른 자본축적을 위해서는 노동분배율 제고를 억제할 필요가 있다고 판단한 것으로 보인다.

이 시기에는 부동산에 대한 각종 제도도 도입되었는데 수도권 개발 제한 구역의 설정이나 아파트 분양가 규제 도입 등이 대표적인 예라고 할 것이다.

설문결과분석에 따르면 이 시기의 정책들은 대체로 시장지향성에서는 낮은 평가를 받지만 결과적으로 한국경제의 성장에 기여하였다는 점은 인정하고 있다. 즉 시장의 기능이 미비하던 시기에 비록 정부가 직접 개입하는 형태를 보였지만 이러한 정책들이 시장을 형성하면서 경제를 발전시키는 데는 도움이 되었다는 것이다.

2) 1979년~1987년

이 시기는 거시경제운용에서 정부의 개입강도와 빈도가 약해지면서

자유시장경제로의 이전을 시도하는 시기였다고 볼 수 있다. 이 시기에는 경제개발초기와는 달리 다양한 분야에서 각종 개입완화 조치(금리규제 완화, 은행민영화, 대외 개방 확대 등)가 실시되었으나, 기본적으로는 정부가 경제성장을 목표치를 설정하고 이러한 목표를 달성하기 위해 각종 자원배분에 정부가 개입하는 구조가 근본적으로 변화한 것은 아니었다.

이 시기에 가장 핵심적인 거시경제목표의 변화는 경제개발 초기 단계에서 상대적으로 중요성이 강조되지 않았던 물가안정이 중요한 정책 목표로 부상하였다라는 점이다. 또한 물가안정을 이루는 방안도 경제개발 초기 단계에서의 직접 규제에서 통화량 조절을 통한 간접규제 방식으로 전환하게 되었다.

이 시기에는 또한 은행의 민영화가 추진되었고, 금리 및 외환자유화 계획에 따라 지속적으로 금융시장이나 금융기관에 대한 정부의 직접개입은 적어도 표면적으로는 감소하였으며, 금융시장에서 시장원리의 도입이 확산되었다. 동 시기에 매우 주목하여야 할 변화는 국내시장의 경쟁을 촉진하기 위한 독점규제 제도가 체계적으로 입법화되어 정부의 산업활동 규제를 대폭 완화했다는 점이다. 또한 1986년대 후반에는 개별 공업발전법을 폐지하고 기능적 지원을 중심으로 하는 법률체계로 전환 하였다는 점도 중요한 정책변화였다.

동 시기는 거시경제운용목표가 경제성장을 제고에서 물가안정을 바탕으로 한 안정성장으로 전환되었고, 금융시장의 자율화가 시작되었으며, 수입개방을 통한 경쟁력 제고 방안이 채택됨에 따라 거시경제운용 방식이 근본적인 변화를 겪은 시기라고 하겠다. 또한 공정거래에 관한 법률이 최초로 도입되어 시장기능의 활용측면 뿐만 아니라 공정한 경쟁 시장이라는 개념이 비로소 도입되는 계기가 되었다. 그러나 1980년대 초에 실시되었던 중화학 공업 합리화 조치라든지, 미진한 금융자율화, 공정거래법과 현실의 괴리 존재 등의 현상을 감안할 때 시장경제로의 이행을 시작하였으나 그 성과는 상대적으로 미진하였다고 평가할 수 있다.

3) 1987년~1997년

이 시기에 정부의 거시경제운용기조가 성장을 제고중심에서 성장을 제고와 물가안정이 동시에 추진되었고, 각종 시장 활성화 조치 및 시장 기반 조성 조치들이 시행되었지만, 정부가 경제성장을의 목표를 정하고 이에 따라 필요한 경우 (비록 개입횟수가 줄어들고, 개입 방식이 비명시적인 방법으로 변화하였지만) 시장에 직접 개입하는 거시경제운용 방식이 근본적으로 변화한 것은 아니었다.

동 시기에도 정부에 의한 유망산업의 선정 및 지원정책, 정책금융을 통한 기업선택, 은행의 자금배분에 대한 실질적인 정부 개입, 정부의 허가권을 통한 규제(삼성의 자동차 산업 진출, 이동통신사업자 선정) 등 광범위한 정부개입이 있었다.

상품 시장 개방에 이어 자본 시장 개방이 이루어지면서 국내 시장의 경쟁이 촉진되고 생산성이 향상되었다는 점에서 시장지향성이 높은 조치로 평가된다. 특히 산업정책의 업종별 개입 폐지와 기능별 정책 전환은 시장지향성을 현저하게 개선한 것으로 판단된다. 다만 인위적인 세계화 로드맵에 의하여 충분한 시장실패 대응장치가 강구되지 않고 급격하게 추진됨으로써 후일에 외환위기를 초래하는 단초를 제공했다는 점에서는 시장-정부 관계 정립이라는 차원에서 부정적인 측면이 있었다.

1987년 이후 한국의 노사관계 변화는 첫째, 정치적 환경 변화와 밀접하게 연결되어 있는 것이 특징이다. 정부 주도로 노사관계 변화를 선도한 것이 아니라, 민주화 운동의 성과로 나타난 것이었다. 1988년부터 최저임금제가 부분적으로 시행되었다.

사회복지제도의 양적 전환단계를 거쳐 본격적인 질적 전환이 시작된 기점은 1988년 전후이다. 전국민의료보험의 실시 및 국민연금제도의 실시로 대표되는 이 시기에는 그간 실시되어 온 사회보험 및 공공부조제도가 안착화하고 내용적으로 보다 적극적인 형태의 복지제도가 도입되었다.

4) 1997~ 금융위기

이 시기에는 외환위기 극복을 위하여 경제전반의 구조조정이 시행되었다. 특히 기업구조조정을 위하여 30대 기업집단을 대상으로 기업경영의 투명성제고, 상호지급보증 해소, 재무구조 개선, 핵심 주력사업 설정,

지배주주 및 경영진의 책임 강화 등 5대 핵심과제(1998)가 수립되어 시행되고, 회생가능 기업의 경영정상화를 위하여 기업구조조정촉진법(2001)이 제정·시행되었다.

대다수 실물과 금융 부문의 시장기능이 붕괴되고 있는 상황에서 4대 주요 부문의 과감한 구조조정을 통하여 정상적 시장기능을 복원하려 한 조치라는 점에서 시장지향성이 인정된다. 다만 공공, 노동 부문의 개혁이 계획대로 시행되지 못한 것은 이후 한국경제에서 시장기능의 원활한 작동에 걸림돌로 작용하였다. 그러나 경제여건의 악화를 충분히 고려하지 않고 과도한 고금리와 구조조정 조치를 집행함으로써 시장기능의 원활한 작동을 지연시켰다는 비판적 평가도 있다.

산업간·기업규모간·지역간 불균형과 양극화를 완화하기 위하여 서비스산업발전 전략(2007), 중소기업 혁신 역량의 강화, 대·중소기업상생협력 정책(2005) 등을 수립·시행하였다.

1997년 외환위기는 사회복지제도의 필요성에 대한 인식이 크게 확대·정비되면서 각종 복지제도가 질적으로 한 단계 발전하는 계기가 되었다. 1998년 의료보험법이 건강보험법으로 개편되어 통합의료보험 시대의 개막과 함께 국민건강보장의 패러다임이 바뀌었다. 1999년에는 국민연금법이 전국민 개보험이 이루어졌다. 나아가 동년에 지금의 국민기초생활보장법이 제정되면서 기초보장을 국민의 권리로 명문화하였고, 기초보장의 대상계층이 근로무능력자 중심에서 근로계층까지 포괄하는 등 패러다임의 변화가 이루어졌다.

이 시기 가장 중요한 제도는 1999년 9월 국민기초생활보장법의 제정이다. 이 제도는 1961년 제정된 ‘생활보호법’을 대체하고 생산적 복지의 개념을 도입한 최종적인 사회안전망(last social safety net)으로서의 역할을 실현하고자 하는 것이었다.

제2절 부문별 분석

1. 경제운용방식

가. 시기별 분석

1) 1979년 이전

한국은 동기간 중 놀라운 경제성장을 달성하였다. 1962년부터 1978년까지 실질GDP증가율은 연평균 9.56%를 기록하였다. 이에 따라 국민총소득은 1962년의 23억달러에서 1978년에는 534억달러로 23.2배가 증가하였으며, 1인당 국민소득도 1962년의 87달러에서 1978년에는 1443달러로 16.6배가 증가하였다.

이 시기의 한국경제를 시장경제적 관점에서 평가하면 다음과 같은 점이 주목된다. 경제개발과정에서 정부가 계획을 세우고 자원을 동원하였지만 그 실행주체는 대부분의 경우 국영기업이 아니라 민간기업이었다는 점이다. 이러한 과정을 통해 한국의 신생기업들이 정부의 지원을 통해 대기업으로 성장하는 발판을 마련하게 되었으며, 이들이 현재의 한국경제 경쟁력의 중심역할을 담당하고 있다.

다음으로 이 시기 정부정책은 수입대체 전략과 수출촉진 전략의 순차적 도입을 선택하였다. 즉, 정부정책이 처음에는 수입대체전략으로 시작하였으나, 이 과정에서도 국내시장만을 염두에 둔 수입대체 전략이 아니라 수입대체로 시작한 이후 곧바로 해외로 진출하여 세계와 경쟁하는 전략을 구사하였다. 경제개발 초기 단계의 경공업 육성도 이러한 경로를 밟았으며, 1970년대 중반부터 시작된 중화학공업 육성도 동일한 전략을 통해 이루어졌다. 이러한 과정을 통해 1980년대 이후 한국경제의 대외개방이 확대되는 상황에서도 한국이 기업들이 경쟁력을 유지할 수 있는 바탕이 되었다.

이 시기에는 금융은 철저히 산업발전을 뒷받침하는 도구로 사용되었으며, 이에 따라 금융의 실물기능 지원기능만이 강조된 채 금융산업은 자체적으로 경쟁력을 거의 키울 기회조차 갖지 못했다. 장기적으로 한국경제가 외환위기와 글로벌 금융위기를 겪게 된 단초가 이 시기부터 시작되었다고 하겠다.

2) 1979년~1987년

이 시기의 경제안정화 정책에 따라 물가상승률이 1979년 18.3%에서 1982년에는 7.2%로 하락하였고, 이와 같은 한자리수 물가상승률은 현재 까지 지속되고 있다. 1979년의 경제성장률은 8.4%였으나 경제안정화정책과 1980년도의 정치적 격변기를 거치면서 크게 하락하여 1980년에는 -1.9%성장률을 기록하기도 하였다. 그러나 물가안정과 함께 경제성장률도 다시 회복되어 1981년 7.4%를 기록하였으며, 이후 지속적으로 안정 성장을 거듭하면서 마침내 1980년대 말에는 3저 호황에 따라 1986년부터 1988년까지 다시 10%가 넘는 경제성장률을 달성하였다.

이 시기는 거시경제운용에서 정부의 개입강도와 빈도가 약해지면서 자유시장경제로의 이전을 시도하는 시기였다고 볼 수 있다. 이 시기에 는 경제개발초기와는 달리 다양한 분야에서 각종 개입완화 조치(금리규제 완화, 은행민영화, 대외 개방 확대 등)가 실시되었으나, 정부가 경제 성장을 목표치를 설정하고 이러한 목표를 달성하기 위해 각종 자원배분에 정부가 직접 개입하는 구조가 근본적으로 변화한 것은 아니었다.

1970년대를 거치면서 한국경제의 규모가 커지게 되고 시장의 기능도 활발해지면서 정부가 거의 모든 분야의 자원배분에 직접 개입하는 거시 경제운용은 더 이상 가능하지고 않고 바람직하지도 않다는 점이 인식되었다. 이에 따라 1979년의 경제안정화 정책이후 다양한 분야에서 시장 기능의 도입 또는 시장기능의 확대 정책을 시행하게 되었다. 1979년 4월에 발표된 경제안정화 종합대책을 시작으로 비로소 거시경제운용 전반에 걸쳐 시장경제 원리가 명시적으로 확산되기 시작하였다.

뒤이어 1980년에는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 제정되었고, 수입자유화계획(1984~1988)에 따라 수입자유화를 추진하였고 기존의 수출지원제도는 대부분 폐지되었다.

이 시기에 가장 핵심적인 거시경제목표의 변화는 경제개발 초기 단계에서 상대적으로 중요성이 강조되지 않았던 물가안정이 중요한 정책 목표로 부상하였다는 점이다. 또한 물가안정을 이루는 방안도 경제개발 초기 단계에서의 직접 규제에서 통화량 조절을 통한 간접규제 방식으로 전환하게 되었다.

이 시기에는 또한 은행의 민영화가 추진되었고, 금리 및 외환자유화 계획에 따라 지속적으로 금융시장이나 금융기관에 대한 정부의 직접개

입은 적어도 표면적으로는 감소하였으며, 금융시장에서 시장원리의 도입이 확산되었다.

동 시기는 거시경제운용목표가 경제성장을 제고에서 물가안정을 바탕으로 한 안정성장으로 전환되었고, 금융시장의 자율화가 시작되었으며, 수입개방을 통한 경쟁력 제고 방안이 채택됨에 따라 거시경제운용 방식이 근본적인 변화를 겪은 시기라고 하겠다. 또한 공정거래에 관한 법률이 최초로 도입되어 시장기능의 활용측면 뿐만 아니라 공정한 경쟁 시장이라는 개념이 비로소 도입되는 계기가 되었다. 또한 1980년대 말에는 정부의 산업정책이 특정 산업을 지원하는 형태에서 기능별 형태로 전환된 점에 시장지향성을 높인 정책이라고 할 것이다.

그러나 1980년대 초에 실시되었던 중화학 공업 합리화 조치라든지, 미진한 금융자율화, 공정거래법과 현실의 괴리 존재 등의 현상을 감안할 때 시장경제로의 이행을 시작하였으나 시장경제의 정립측면에서의 성과는 처음 목표한 만큼을 달성하지는 못한 것으로 평가할 수 있다.

3) 1987년~1997년(외환위기)

동 시기의 한국경제는 지속적으로 높은 수준의 경제성장을 달성하였다. 즉 1987년 1,416억불이었던 국민총소득은 1996년에는 3,287억불로 2.3배가 증가하였으며, 1인당 국민소득도 1987년 3,402달러에서 1996년에는 11,505억불로 3.4배가 증가하였다. 이 시기에는 대외 개방의 확대와 더불어 수출입의 규모도 크게 증가하였다. 1987년 172.8억불을 기록 하던 수출은 1996년에는 1,297.2억불로 9년 사이에 7.5배가 증가하였다. 수입도 1986년 410.2억불에서 1996년에는 1,503.4억불로 3.7배가 증가하였다.

이 시기에는 시장경제의 기반을 구축하는 대표적인 조치들로 금융 실명제(1993년), 부동산실명제(1995) 등이 시행되었다. 또한 김영삼 정부 중반부터 세계화가 강조되면서 금융시장의 대외개방과 금융자유화가 진전되었으며, 이에 따라 국내기업 및 금융기관의 해외진출이 활발해졌다.

이 시기에는 정책환경의 시장지향성과 정책의 시장지향성이 높아졌고 이에 따라 정부의 시장개입 정도가 이전 시기보다 더욱 줄어들었지

만 거시경제운용 방식이 완전히 변화한 것은 아니었다. 동 시기에도 1989년에는 정부가 중앙은행의 발권력을 동원하여 주식시장을 부양하는 정책을 시행하기도 하였으며, 각종 대기업의 도산과정에서 정부가 기업의 생사에 대한 선택권을 직접 행사하는 경우도 적지 않게 나타났다

동 시기에도 정부에 의한 유망산업의 선정 및 지원정책, 정책금융을 통한 기업선택, 은행의 자금배분에 대한 실질적인 정부 개입, 정부의 허가권을 통한 규제(삼성의 자동차 산업 진출, 이동통신사업자 선정) 등 광범위한 정부개입이 있었다. 동 시기에는 자본시장개방, 상품 및 서비스개방 확대 등 정부의 개방확대정책이 지속적으로 시행되었지만 이는 자율적인 선택보다는 타율적인 강압에 의한 성격이 더욱 많았다.

4) 1997~ 금융위기

1997년 한국경제는 외환위기를 경험하게 되었고, 1998년에는 해방이후 최대 수준의 마이너스 성장을 기록하게 되었다.

이러한 위기 상황에서 한국경제는 대외적으로는 채무조정, 대내적으로는 4대 부문 구조조정 그리고 거시경제적으로는 경상수지의 흑자전환을 통해 1999년부터 위기 상황에서 벗어나기 시작하였다.

외환위기 이후 10년 동안의 상황은 시장지향성의 측면에서 판단할 때 한 방향으로의 흐름이 있었다고 보기는 어렵다. 외환위기 상황에서 국제통화기금의 요구에 따라 시행되었던 각종 구조조정은 시장기구와 시장원리의 도입을 촉진한다는 측면에서는 시장지향성을 보였다고 하겠다. 금융 및 기업부문의 부실정리는 시장이 제 기능을 발휘하지 못하는 상황에서 정부가 개입하여 시장기능을 회복시키는 과정이었다는 점에서 정책환경과 시행된 정책들은 시장지향적이었다고 평가할 수 있을 것이다.

여기에서 가장 논란이 되는 부분은 반도체 등의 분야에서 일어났던 빅딜이라고 할 수 있다. 동 계획은 표면적으로는 시장의 자율에 의해 이루어진 것이라고 하지만 실제로 정부가 상당부분 개입한 것으로 판단하는 것이 합리적이라고 할 것이다. 정부가 개별 기업의 미래를 결정하였다는 점에서 빅딜은 시장지향적인 정책이었다고 판단하기 어렵다고 할

수 있다. 당시의 빅딜과정에서 탄생한 하이닉스반도체가 10년 이상이 지난 오늘도 적절한 운영주체를 찾지 못하고 있다는 점은 정부의 비시장적 개입의 한계를 보여주는 사례라고 하겠다

당시 상황에서 또 논란이 되는 부분은 기업의 부채 비율을 200% 이하로 제한하는 정책이었다. 이러한 정책은 당시 한국기업들의 높은 부채수준을 고려할 때 시장자율적으로 부채비율 감축이 어려웠다는 점에서 시장기반을 조성하는 정책이라고 볼 수 있는 여지도 있다. 그러나 이러한 일률적인 규제가 시장경제의 핵심적인 요인이라고 할 수 있는 개별 경제주체의 차별성을 인정하지 않고 진행되었다는 점에서 시장지향적인 정책이라고 보기는 어렵다.

김대중정부에 이어 집권한 노무현정부는 양극화 해소와 국토의 균형개발을 주된 정책기조로 설정하였다. 개인들 간의 소득분배가 악화되고, 지역간 불균형이 심화되는 상황에서 정책기조로서 양극화 해소와 국토균형개발이 적절한 측면이 없지 않다고 할 수 있다. 그러나 당시 실제 집행되었던 정책들이 주로 인위적인 정부개입에 의한 것임을 감안할 때 이러한 정책들이 시장지향적이라고 판단하기는 어렵다고 하겠다. 노무현정부의 균형발전 정책은 시장지향적이라고 보기 어려운 반면, 노무현정부가 추진했던 각종 자유무역협정 체결노력은 경제의 개방화를 통해 성장잠재력을 높이려는 정책이었다는 점에서 시장지향적으로 평가할 수 있다.

2. 산업정책

산업정책은 주로 시장경제의 공급 부문에 영향을 미치는 정책으로서 다양한 범위로 정의할 수 있다(Pelkmans 2006). 본 연구에서 산업정책은 협의의 산업정책인 산업구조정책과 경쟁정책을 포함하는 것으로 정의하기로 한다. 시장경제적 관점에서 산업정책을 평가함에 있어서 이미 산업화가 완료된 선진국에 적용되는 잣대와 산업화 과정의 저개발국, 개발도상국에 적용되는 잣대가 다를 수 있다. 한국경제에 관해서도 동일한 내용의 정책이 경제발전의 각 단계에 따라 서로 다른 평가를 받을 수 있다. 이러한 관점에서 한국경제가 경제개발을 위하여 펼친 대부분

의 정책이 친시장적 정부개입이었다는 평가도 있다(이승훈, 2009, 90). 그러나 한국의 산업정책을 시기별로 다시 구분하거나 세부 분야별로 세밀하게 들여다보면 반시장적 성격을 가지는 정책조치도 상당 수 발견할 수 있다.

가. 시기별 분석

1) 1979년 이전

우선 1979년 이전에는 산업화의 기반을 구축하기 위한 산업정책적 개입이 강력하게 나타난 시기였다. 1950년대의 대내지향 수입대체 지원과 1960년대 경공업 중심 수출주도형 공업화, 그리고 1970년대 중화학 공업 육성 등의 시책이 대표적 사례이다. 자원배분에 관한 시장기능에 직접적인 개입이 이루어졌다는 점에서는 반시장적이라는 시각이 있을 수 있지만 1차 산업 의존의 경제에서 제조업 중심으로 새로운 시장을 형성하기 위하여 불가피한 정책선택이었다는 점에서 시장친화적이라는 평가가 가능하다. 대내지향 수입대체 지원시책의 경우 시장개입이 체계적이지는 못했지만 기초 생필품 산업을 일으키고 기업경영 경험을 축적하는 등 산업화 기반을 구축하는 효과를 가져왔다. 한편 경공업 중심 수출주도형 공업화 정책은 정부의 기업선별(picking winners)이나 투자계획 심사 기능은 오히려 강화되었지만 기업의 국제경쟁력 강화를 유도하는 방향으로 체계적인 개입이 이루어져 대내지향 수입대체 정책에 비하여 시장지향성이 개선된 것으로 평가되었다. 중화학공업 육성 시책은 기업별 투자규모 확대로 정부의 선별 차등 지원이 강화되어 반시장적 요소가 확대되었지만 중장기적으로 글로벌 경쟁력을 가진 중화학공업이 성장하는 기틀을 구축했다는 점에서 성과가 인정된다. 마지막으로 정부출연 연구기관의 설립과 운영은 산업화를 뒷받침할 수 있는 기술과 인력의 공급을 촉진하는 역할을 했다는 측면에서 시장친화성이 높은 정책이었다.

2) 1979년~ 1987년

이 시기는 산업화의 기반이 어느 정도 구축되면서 경제안정화와 경

쟁촉진을 위한 구조개혁을 추진했던 시기였다. 따라서 산업정책의 시장지향성이 제고되는 방향으로 변화가 이루어진 것으로 분석된다. 수입개방 확대와 공정거래제도 도입, 산업지원제도의 기능별 지원 전환 등이 대표적인 사례이다. 수입개방 확대정책은 내수시장에서 국내외 기업간 경쟁을 획기적으로 촉진했다는 점에서 매우 시장지향성이 높은 것으로 분석되었다. 또한 경상수지가 흑자기조로 전환되고 경쟁 촉진과 경쟁력 강화의 두 가지 효과를 모두 거두었다는 사실에서 정책의 실효성이나 목표달성을 긍정적이었다. 1970년대 중화학공업 과잉투자의 여파로 주요 기업이 부실화됨에 따라 시행된 산업합리화 시책은 대상기업의 경영성과를 개선하고 국제경쟁력 확보를 지원했다는 점에서는 시장지향적이었지만 기업 간 경쟁을 제약했다는 반시장적 요소도 병존하였다. 한편 공정거래제도의 구축과 산업지원제도의 기능별 지원전환, 그리고 국가연구개발 프로그램의 확충 등은 시장친화성이 높은 정책이었으며 이후 산업정책의 중요한 제도적 기반을 이루고 있다는 점에서 효과성이 매우 큰 것으로 분석되고 있다.

3) 1987년~ 1997년

이 시기는 민간주도 경제운용으로의 전환과 본격적인 세계화가 시도된 시기이다. 특히 국민경제의 세계화를 급속하게 추진함에 따라 이에 대한 산업계의 적응을 자극하고 지원하기 위하여 자본시장의 대외 개방과 자유화, 기업집단 업종전문화, 중소기업지원제도의 확충 등의 정책이 시행되었으며 한편으로는 외환위기가 배태되는 시기이기도 했다. 우선 자본시장 개방은 상품시장 개방에 이어서 국내 경제의 경쟁을 촉진하고 생산성 향상을 자극하는 시장지향성이 큰 조치로 분석되었다. 한국경제의 글로벌화와 금융산업 경쟁력 강화에 기여했다는 긍정적 평가와 함께 사전준비와 안전장치가 치밀하지 못했다는 비판적 시각이 교차하고 있다. 한편 기업집단 업종전문화시책은 기업의 선택을 중시하는 방향으로 공정거래제도와 여신관리제도를 완화함으로써 기업투자를 활성화하고자 하는 시장친화적인 조치로 분석되었다. 다만 기업집단의 대규모 투자를 초래하여 외환위기의 단초를 제공했다거나, 반대로 기업투자 활성화에 큰 기여를 못했다는 상반되는 관점의 비판적 평가가 있는 것도 사

실이다. 중소기업 지원제도의 확충과 중소기업청 설치는 중소기업 부문의 성장을 통하여 건전한 시장경제 발전에 기여했다는 점에서 시장친화성이 인정된다. 실제로 1980년대 후반 이후 한국경제의 중소기업 비중이 지속적으로 확장되었다는 점에서 정책의 실효성을 인정할 수 있다.

4) 1997년~금융위기

외환위기 이후의 산업정책은 위기극복과 성장동력 창출, 부문간 협평 제고 등의 목표를 가지고 수행되었다. 기업, 노동 부문 등 경제전반의 구조조정 시책은 정상적 시장기능의 복원을 시도했다는 점에서 시장지향성이 인정되지만 정부개입의 정도와 수단이 적절했는가에 대해서는 상반되는 평가가 있다. 한편 차세대 성장동력 산업과 부품·소재 산업 육성시책은 새로운 시장의 형성과 촉진이라는 차원에서 시장지향성이 큰 조치로 판단되며 실제 다수 부문에서 글로벌 경쟁력이 확보됨으로써 정책의 실효성에 대하여 긍정적 평가가 지배적이다. 이 시기에 추진된 양극화 완화 및 동반 발전전략은 균형발전과 협평성 제고 등 시장친화적 측면도 있지만 많은 부분에서 시장원리를 위배하고 성과도 부진했던 정책으로 분석되었다. 창조적 혁신체계를 지향하는 국가혁신 시스템 구축 정책도 경제발전 단계에 비추어 매우 긴요한 정책으로서 시장지향성이 크지만 정책의 실효성이 확보될 때까지 효과적인 정책집행이 필요한 것으로 분석되었다.

3. 금융정책

가. 시기별 분석

1) 1979년 이전

① 기업공개 촉진정책

박정희 정부는 1961년 경제개발5개년 계획을 수립하고 정부주도에 의한 산업화를 본격적으로 추진하면서 자본시장 활성화를 추진하였다. 정부노력에도 불구하고 자본시장의 활성화는 쉽게 달성되지 않았다. 무

엇보다도 자본시장의 시작이라고 할 수 있는 기업공개부터가 부진하였다. 이에 정부는 1972년 「기업공개촉진법」의 도입을 시작으로 강제적인 기업공개 정책을 추진하였다. 강제기업공개 정책은 강력한 정책의지에 의해 뒷받침되어 추진된 결과 양적 지표를 기준으로 할 때 소기의 성과를 달성하였다. 강제기업공개 정책은 개입주의에 의한 압축된 시장 경제 발전이라는 ‘한국형 자본주의 발전모형’의 좋은 사례라고 하겠다. 강제기업공개는 자본시장 중심 시장경제의 기틀을 놓은 정책이었지만 그 자체는 사적소유권의 침해였다. 이 정책에 대한 전문가의 평가는 호의적이다. ‘정부개입에 의한 자본시장의 발전’이, 비록 시장경제원리에 정면으로 배치되는 측면이 있지만, 한국과 같은 후진국의 개발정책수단으로서 선택가능하다는 시각인 것으로 해석된다.

2) 1979년 ~ 1987년

① 은행산업 자율화

1970년대 말 내부적으로는 10여년 경제발전의 성과가 축적되면서 금융시스템의 자율성이 어느 정도 성장하고 있었다. 외부적으로는 미국을 중심으로 경제운용에 있어 개입주의 퇴조, 자유주의 복귀 기조라는 환경변화를 배경으로 은행경영 자율화 정책이 시작되었다. 이 같은 국제 금융환경의 변화를 배경으로 1980년대 초반부터 우리나라는 은행산업 자율화정책을 추진하였다. 먼저 소유지배구조의 자율화 조치로서 국유화되었던 시중은행 및 국가에 의해 설립된 특수은행의 민영화가 점진적으로 시행되었고, 정책당국에 의한 지배권한 행사를 뒷받침했던 규제장치가 철폐되었다. 민영화와 함께 은행산업 경쟁구조의 자유화 조치로서 그 동안 유지되었던 진입제한정책도 완화되었다. 80년대 은행산업 자율화 정책으로 최소한 외형상의 금융기관의 경영자율화는 진전되었다. 소유권이 점진적으로 민간에게 이양되었고, 금융기관 간의 경쟁도 점차 심화되었다. 그러나 80년대 은행산업 자율화가 실질적으로 상업적 지배구조 및 경영의 자율화정책에 성공했는지에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 이후 정책당국이 실질적인 지배권을 행사한다는 ‘관치금융’ 논란이 계속되었다. 전문가 설문조사 결과도 이러한 견해와 일치하였다.

3) 1987년 ~ 외환위기

① 금리자유화

1980년대 초반 금융자유화가 금융산업에 대한 기본정책방향으로 확립된 이후 ‘금리자유화’는 정책목적 달성을 위해 실시되어야 할 필수 정책방안이었으나, 금융자유화의 다양한 정책항목 중 가장 진전이 더딘 정책과제였다. 1991년 정부는 빅뱅 접근방법을 지양하고 점진적인 금리자유화 방안을 수립하여 ‘4단계 금리자유화 추진정책’을 발표하였다. 4단계 금리자유화는 점진적이었던 한국 금융시스템 지배권의 정부로부터 시장으로의 이행과정의 특성을 상징하는 정책이었다. 명목상의 금리 자유화 조치에도 불구하고 행정지도에 의한 금리통제가 사라지지는 않았다. 70-80년대식의 정부개입에 의한 금융시장의 직접적인 물량통제가 ‘필요할 때마다’ 계속되었다. 그럼에도 4단계 금리자유화 정책은 예정대로 집행이 지속되었다. 더불어 여타 금융자율화 조치도 계속하여 진행되었다. 제한적인 실효성에도 불구하고 정책의 방향은 지속되었고, 이에 점진적으로 행정지도의 강도와 빈도는 약화되었다. 그 과정에서 점진적으로 금융시장의 자율기능은 점차 강화되는 진화가 진행되었다.

② 자본거래 자유화 (외환위기 이전)

80년대 금융자유화의 흐름이 계속되는 가운데, 세계금융시장의 또 다른 흐름인 ‘세계화’가 90년대 한국 경제의 새로운 정책현안으로 등장하였다. 자본자유화 정책의 전제조건이라고 할 수 있는 환율제도의 개선은 이미 80년대 중반부터 진행되고 있었다. 환율의 신축성이 어느 정도 허용된 가운데, 1990년대 초중반 자본거래 및 외환거래 자유화 정책이 추진되기 시작하였다. 정부는 자본자유화가 거시경제에 미칠 악영향을 조절하기 위하여 점진적인 자유화를 기본방침으로 하였다. 단기차입이 먼저 자유화되고 기업과 금융기관의 장기외자차입이 계속 규제되는 가운데, 직접금융시장의 경우에도 제한적이고 점진적인 개방이 추진되었다. 채권시장, 단기자본시장은 폐쇄된 상태가 지속되었으며, 주식시장의 개방이 1992년 시작되었다. 90년대 자본자유화 정책은 1997년 외환

위기로 인하여 가장 적정성에 대한 논란이 많은 정책이다. 전문가 설문조사 결과도 이를 반영하고 있다. 외환자유화 정책에 대한 평가에서 전문가들은 ‘의도했던 정책목표를 달성했다’라는 항목과 ‘경제에 도움이 되었다’는 항목에 대해 낮은 점수를 부여했다. 이는 평가자들이 외환자유화 정책이 결국은 외환위기로 귀결되었다는 역사적 전개과정을 염두에 두었기 때문인 것으로 해석된다.

4) 외환위기 ~ 금융위기

① 자본시장 완전개방

1997년 외환위기는 점진적 자본시장 개방정책 방향을 180도 변화시킨 사건이었다. 외환위기 극복을 위한 자본유입 활성화, 신인도 제고가 추구되면서 위기이전 고수되어 온 ‘점진적 자본자유화’는 ‘빅뱅(Big Bang) 자본자유화’ 정책으로 대체되었다. 1998년 주식시장의 ‘완전개방’ 조치가 단행되었다. 동시에 채권시장과 단기자본시장에 대한 개방정책도 ‘폐쇄’에서 ‘완전개방’으로 전환되었다. 자본시장의 완전개방 이후 국내자본시장으로의 외국자본 유입은 지속적으로 상승하였다. 자본시장의 완전개방정책은 정책의 경제적 효과를 논하기 이전에 과연 정부로서 다른 선택의 여지가 있었는지를 생각할 때 불가피한 조치의 가능성성이 높았다. 그럼에도 한국의 자본시장이 국제자본시장과 완전통합되면서 이후 단기 자본유출입의 변동성에 따른 환율과 거시불안정성에 한국 경제는 노출되게 되었다. 동시에 외국자본의 역할을 둘러싼 논란이 보다 전면화되는 계기가 되었다. 전문가 설문조사 결과는 자본시장 개방이 한편으로는 불가피했지만 우리 경제에 해결해야 할 새로운 과제를 가져왔다는 양면성을 반영하고 있는 것으로 보인다. 자본시장 완전개방 정책의 ‘본 정책이 필요했다’는 항목에 대해 전문가들은 평균수준 평점을 부여하였다. 자본시장의 완전개방은 논란이 현재진행형인 정책인 것이다.

② 금융안전망 구축

‘금융안전망’은 최종대부자 기능, 전전성 규제감독 기능, 위기관리 기능 등을 통칭하는 개념이다. 우리나라의 경우 1980년대 이후 금융자유

화가 진전되고 특히 1990년대 자본자유화가 시작되며 금융안전망 논의의 세부 사안인 건전성 규제감독체계 구축, 위기관리체계 구축, 중앙은행 독립문제 등이 정책논쟁의 대상으로 등장하였다. 그러나 실제 금융안전망의 구축은 외환위기 이전에는 이루어지지 못했으며, 1997년 외환위기와 금융위기를 극복하기 위한 정책체계 구축 과정에서 마련되었다. ‘금융안전망’은 시장실패 치유를 목적으로 한 정부개입의 대표적인 사례이다. 또한 80년대 이후 빈번한 금융위기를 겪으면서 정당성에 대한 논란이 가장 적은 정부개입 정책이 되었다. ‘금융안전망 구축’ 정책에 대한 전문가 설문조사의 응답결과를 보면 ‘시장실패를 치유하는데 기여하였다’는 항목에서 높은 점수를 부여하였다. 그러나 다소 놀랍게도 전문가 설문조사의 다른 항목에 대한 평가점수는 여타 정책에 대한 평가점수 대비 평균수준을 벗어나지 않았다. 이 같은 언뜻 상호 상충되는 응답결과는 ‘금융안전망’ 구축정책에 대한 평가가 이후 금융감독기구가 수행한 역할과 그 효율성에 대한 평가와 결합되었기 때문인 것으로 추측된다.

나. 주요 정책 사안별 평가

우리나라 금융정책의 주요 사안을 찾아본다면 금융기관의 업무범위에 또는 경영화에 대한 정책, 경쟁구조에 대한 정책, 금융기관의 소유자 배구조에 대한 정책, 마지막으로 전체 규제체계에 대한 정책 등을 열거 할 수 있다. 각 정책사안에 있어 정책방향과 결정된 주요정책내용의 결정요인이 독립적인 면은 없는 것은 아니지만, 공통된 결정요인을 개관하는 것은 어느 정도 가능하다. 우리나라의 과거 반세기 금융정책 변천을 설명하는 데 있어 핵심적인 요인은 ‘시장경제의 발전도’와 ‘국제금융 질서’이었다고 평가된다. 이 두 가지 요인이 상호작용하며 정책의 입안과 또 만들어진 정책의 결말에 영향을 미쳤다.

1980년대 이전은 시장경제의 발전도가 낮고 국제금융환경도 금융자유화의 흐름이 본격화되기 이전의 기간이다. 이른바 ‘개발국가형’ 금융정책이 지배하던 시기이며, 각 구체적인 사안에 대한 정책방향과 내용은 경제개발과 이를 위한 산업자본 동원을 최우선시하는 정부목표에 따라 정해졌다. 1980년에서 외환위기까지의 기간은 국제금융환경이 금융

자유화와 세계화로 변화된 가운데 국내적으로는 시장경제의 발전도가 점진적으로 높아지는 기간이다. 금융자유화가 시작되면서 처음으로 바람직한 금융기관 소유지배구조가 정책쟁점이 된 시기이기도 하였다. 동시에 금융기관의 진입자유화가 진행되며 경쟁구조가 보다 보다 경쟁적인 방향으로 진전된 시기이기도 하였다. 마지막 1998년 외환위기 이후는 금융자유화와 세계화가 한층 심화되는 가운데 시장경제의 발전도도 가장 높아진 기간이다. 동시에 국제금융시장과의 통합이 위기를 계기로 급격히 완성되며 국제금융환경이 금융정책 변천에 가장 직접적인 영향을 준 시기였다. 은행산업에 대해서는 시스템위험의 중요성이 대두되면서 바람직한 경쟁구조에 대한 정책당국의 견해가 변화한 시기였다. 다른 한편으로는 시장이 완전개방되면서 금융자유화 자체의 흐름은 더욱 강화된 시기였고, 이를 배경으로 자본시장을 대상으로 한 규제체계를 과거의 ‘개발국가형 규제체계’에서 개혁하려는 시도가 ‘자본시장 통합법’에 의해 시도된 시기이기도 하였다.

4. 노동 및 노사정책

가. 시기별 분석

1) 1987년 이전

① 노동3권 제한

시기적으로 과잉인력이 존재하는 노동시장 조건이었으므로 고용창출은 빈곤탈출의 가장 근본적인 방법이었고, 고용창출을 위한 투자재원을 위해 절대적으로 필요한 것은 자본축적이었으며, 이를 위해 노동자에 대한 임금분배를 인위적으로 억제하는 정책을 선택한 것으로 볼 수 있다. 정부의 개입을 최소화하는 것을 시장경제에 충실한 정책으로 본다면, 정부에 의한 노동3권 통제가 시장경제에 역행하였다고 볼 수 있으나, 노동시장을 경쟁적 시장으로 만드는 것을 시장경제에 충실한 것으로 본다면, 그 반대로 해석할 수도 있다.

② 공공직업훈련체제 구축

1970년대 중반에 한국 정부는 중공업 육성을 위한 인력양성을 위해 '직업훈련분담금' 제도를 도입하였는데, 이것은 훈련시장의 시장실패를 보완하여 시장경제 원리에 부합하고, 취약근로계층에 대한 보호 정책이었으며, 정책추진이 매우 사전대응적이어서 정책효과도 매우 컸다.

2) 1987 ~ 1997년

① 노동조합 활동 활성화

노조활동 활성화는 노동법 개정과 민주화라는 정치적 환경에 의해 가능했지만, 당시 노동시장 여건이 과거 과잉공급의 상황에서 과잉수요의 상황으로 급격하게 변화한 것에 기인한 바 크다. 급속하게 고임금 경제로 전환되면서 1990년대 이후 고용안정성이 저하되는 현상들이 나타나기 시작하였다. 또한 대기업 노조의 지나친 행동으로 노동시장이 왜곡되고, 그 피해가 다수의 노동자에게 돌아가는 결과를 초래하였다.

② 최저임금제 시행

제도는 1986년에 도입되었으나 노동시장에 대한 충격을 최소화하기 위해 88년부터 시행하였고, 적용범위도 점진적으로 확대해 나아갔다. 시행초기부터 외환위기 이전에는 최저임금 수준도 그리 높지 않고 고성장 기였으므로 고용위축의 부작용이 그리 크지 않았던 것으로 평가된다.

③ 고용보험의 도입 (직업능력개발사업에 국한)

고용보험제가 도입된 것은 적절한 시점에도 불구하고, 직업훈련사업은 중소기업 및 취약계층의 훈련기회가 오히려 위축되는 결과를 초래하였다. 결국 직업훈련시장에서의 시장실패를 치유하는데 부족하고 오히려 역행하는 측면을 갖고 있다.

④ 노사관계개혁위원회 활동과 1997년 노동법 개정

상급단체 복수노조 인정과 정리해고 도입은 필요한 정책이었으나, 노동법 개정의 과정에서의 무리수로 인해 정책의 성과 측면에서는, 민주노총이 주도하는 강경한 노동운동 노선이 힘을 얻게 되는 단초가 되고, 정리해고가 가장 건드리기 어려운 예민한 사회 이슈 중 하나가 되는 등 부정적인 결과를 가져왔다.

3). 1997년~금융위기 이후

① 노사정위원회 설치

노사정간 대화의 장을 마련하였다는 점에서는 긍정적으로 평가 받았으나, 정치적 논리에 지나치게 의존하면서 위원회의 운영상의 문제, 즉 '합의'를 원칙으로 한 점, 정부가 직접적인 협상 당사자로 나선 점 등의 문제로 부작용이 나타나고 정책목표의 성과를 기대하기 어려웠다.

② 비정규직에 대한 법적 보호 강화

비정규직 비중은 외환위기 이후 급격하게 증가하여, 기간제한, 차별금지를 중심으로 한 비정규직 보호 입법이 추진되었다. 단기적으로는 정규직 전환을 촉진하고, 기업의 합리적 인사관리를 촉진하는데 기여한 측면이 있으나, 장기적으로 기업이 직종(직무)간 인력을 분리 관리하는 방식이 완결될 경우, 입법효과를 기대하기는 힘들 것으로 사료된다.

나. 주요 정책 사안별 평가

1) 노동조합 관련 노사관계 정책

노동3권은 87년 이후에도 지속적으로 강화되었고, 대기업의 경우, 노사간 교섭력의 불균형으로 초기에는 고임금인상, 외환위기 전후에는 고용경직성의 노동시장 왜곡을 초래하였고 이것이 비정규직, 청년실업 등 다양한 노동시장 문제를 초래하였다.

2) 임금가이드라인 정책

1991년의 '한자리 수 임금가이드라인' 정책, 92년의 총액임금제, 93년의 노경총간 가이드라인 합의 등 3번에 걸친 임금가이드라인 정책이 모두 실패하였다. 고성장 기조가 유지되었던 시기에 정부가 인위적으로 임금인상 자체를 강요하기 어려웠던 것이다. 노동조합은 고용위협 없는 임금인상 전략을 추진하고, 기업은 임금인상에 대해 저항하기보다 파업을 피하는 전략을 택하게 되면서, 노사 모두로부터 정부의 소득정책은 호응을 받을 수 없었다.

3) 고용경직성 완화

고용경직성 완화 정책은 정책도입의 필요성, 시장지향성 두 가지 관점에서 필요한 정책이지만, 지금까지의 정책추진은 그다지 성공적이지 못한 것이 현실이다. 노조의 사전동의를 전제로 하는 대기업 노조의 단체협약 때문인 경우와 법원의 판단이 정리해고의 요건을 상당히 제한적

으로 인정하는 경우가 많기 때문이다. 개별해고의 유연성 확보도 어려운 이유는 해고 가능성에 대한 과도한 불확실성, 법원의 온정주의적 성향의 판단, 노사관계로 인한 제약 등 때문이다.

4) 취약근로계층 보호

취약계층 보호는 소득양극화 완화, 재정부담 완화, 인적자본활용 극대화 등을 통해 시장경제 활성화에 기여한다. 최저임금제는 적정수준에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이고, 비정규직 보호 정책은 장기적으로도 실효성이 보장될 수 있도록 종합적인 대책이 필요하며, 취약근로계층을 위한 직업훈련 재정이 확대되어야 한다.

5. 복지정책

가. 시기별 분석

한국의 복지는 정부수립 이후 60년간 빠르게 성장해 왔다고 평가할 수 있다. 선진국들의 복지가 100년 이상의 과정을 거쳐 오면서 발전해온 것과 비교하면 괄목할 만한 성장과정이라고 할 수 있다. 60년대 이후 30년간 사실상 ‘선성장·후분배’ 논리에 의해 성장위주 전략이 주축을 이룬 것은 사실이었다. 그러나 이러한 압축성장 과정에서도 복지를 무시한 것이 아니라 복지의 기반은 구축해갔다는 것이 중요하다. 박정희 정부 당시 의료보험과 국민연금과 같은 사회보험제도의 기초를 닦은 것은 이러한 복지기반 구축의 핵심이 되었다고 할 수 있다. 이러한 제도적 기반을 바탕으로 외환위기 이후 김대중 정부와 노무현 정부에서 단기간 내에 사회보험 적용확대가 가능했던 것이다. 이른바 민주화 이후의 성장과 실의 분배가 중요하다는 인식하에서 복지의 확대가 본격화 되는 과정도 압축성장에 이어 압축복지의 전형을 보여주는 것이라 할 수 있다.

‘생산적 복지’와 ‘참여 복지’ 그리고 ‘능동적 복지’로 이어지는 최근 세 정권의 복지비전은 사실상 복지국가 유형으로서 갖는 의미보다 슬로건 성격이 강했다. 생산적 복지라 할 때 ‘생산적’이라는 개념에 대한 해석상 혼란이 있었고, 참여복지의 경우도 정권 출범 한참 후에서나 사회투자국가라는 개념으로 나름대로 정리되었다.

나. 주요 정책 사안별 평가

1) 국민연금제도 도입과 확대

국민연금은 재정불균형과 재정위기의 가능성 커지고 있다. 국민연금의 기여와 부담의 구조적 불균형 설계와 예상외로 빠른 인구고령화 등으로 인해 1998년 1차 연금개혁에도 불구하고 기금고갈 문제 지속적 제기되고 있는 것이다. 기금이 고갈될 경우 과다한 미적립부채(잠재부채)로 인해 급격한 보험료 인상 또는 국고부담으로 재정위기 가능성을 내포(국민연금의 미적립부채는 약 300조원)하고 있다. 아울러 사각지대 문제도 심각하다. 납부예외자와 미납자로 인해 연금을 받지 못하는 대규모 사각지대 발생이 우려된다. 2030년에도 65세 이상 노인의 약 48%만 연금을 수급할 전망이다.

2) 의약분업과 건보통합¹⁾

전 국민을 대상으로 건강보험의 확대되고, 국민소득이 2만달러를 넘어선 현 시점에서 '저부담-저급여-저수가' 구조는 건강보험의 발전을 가로막고, 건강보험에 관련된 모든 이해당사자의 불만과 갈등을 증폭시키는 원인으로 작용하게 되었던 것이다.

건강보험의 지난 성과에도 불구하고, 우리나라의 건강보험은 '저부담-저급여-저수가'로 대표되는 심각한 구조적 모순에 직면해 있는 것이 현실이다. 이러한 구조적 모순을 해결하지 못한다면, 건강보험은 급변하는 보건의료 환경 변화와 국민의 요구에 제대로 대처하지 못할 뿐 아니라 건강보험 자체의 지속 가능성도 크게 위협받게 될 것이다.

3) 국민기초생활보장제도

① 근로의욕저하문제

국민기초생활보장제도는 근로능력여부에 관계없이 최저생계비에 미

1) 의료보험통합과 의약분업에 관련된 논의는 송재성총장의 인터뷰에 상당부분 의존하여 작성되었음.

달하는 모든 가구에 대하여 생계비의 부족분을 지급하는 보충급여 형식이다. 근로능력여부 및 연령 등에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하기 때문에 근로의욕 저하가 발생하고 이는 생산적 복지의 기본 취지에 맞지 않으면 바람직한 빈곤대책이라 할 수 없다.

② 최저생계비수준의 과다책정

국민기초생활보장제도의 두 번째 문제점으로는 생계비수준을 최저 임금수준과 비교할 때 지나치게 높게 책정되었다는 점이다. 2000년 최저임금수준은 시간당 1,865원으로 이를 월정액 급여기준으로 환산할 경우 4인가족 기준으로 약 42만원 수준이 된다. 당시 4인가족 기준 최저생계비수준인 약 93만원으로 이 최저임금의 2배가 넘는 셈이다.

③ 소득파악문제

국민연금 수령자 확대과정에서 논란이 되었던 소득파악문제는 국민기초생활보장제도에서는 더욱 심각해진다고 할 수 있다. 이는 국민연금은 사회보험이라는 점에서 지금 소득을 속여서 신고하더라도 문제는 연금이 지급되는 미래에 발생하지만, 국민기초생활보장에서 소득파악이 제대로 안되면 혼란은 곧바로 생기기 때문이다. 보호대상자가 실제소득 보다 줄여서 신고하여 생계비지원을 필요이상으로 많이 받게 되거나 심지어 보호대상이 아닌데도 속여 신고하면, 일정한 예산으로 운영되는 제도에서 제대로 신고한 진짜 빈곤층은 희생될 수밖에 없다.

④ 전달체계문제

사회복지전문요원은 사회적 서비스를 필요로 하는 사람들을 직접 찾아가서 그들의 실태를 확인하고 그들에게 맞는 적절한 사회복지서비스를 연결해 주는 전문적인 사회복지서비스 전달자이다. 그런데 이들을 비전문적인 소득파악에 이용함으로써 업무가 가중되고 그에 따른 본연의 복지전달업무의 효율성이 떨어져 결국 국민기초생활보장제도의 사각지대를 발생시키게 되었다.

6. 부동산정책

이 절에서는 부동산 정책과 관련한 정책환경의 시장지향성, 정책의 시장지향성, 그리고 정책의 도입 정당성과 효과성을 문헌조사와 전문가 설문조사와 심층인터뷰 자료를 이용하여 평가하고 주요 정책 과제를 도출하였다. 먼저 1979년 이전, 1979~87년, 1987~1997년, 1998~2002년, 2003~2007년 기간 중에 도입된 16개의 주요 정책을 시기별로 3~4개 씩 선정하여 평가하고 이를 토지이용 규제 및 택지공급제도, 주택공급 제도 및 공급관련 규제, 부동산 소유 및 거래에 대한 규제와 세제, 부동산 금융 등 네 개의 영역으로 구분하여 사안별로 평가하였다. 이어서 전문가 설문조사 결과를 동일한 네 개의 영역별로 평가하고 마지막으로 정책 개선 방안을 제시하였다.

우리나라의 부동산 정책은 투기억제를 통한 가격안정과 실수요자를 위한 공급확대를 양축으로 운용되어 왔으며 그 중에서도 부동산 가격과 경기안정에 최우선 순위를 부여해 왔다. 이에 따라 정부는 부동산 가격이 급격히 상승하면 수요를 억제하고 경기가 침체되면 수요를 부양하는 이른바 ‘냉탕-온탕식’ 대책으로 대응해 왔다. 이러한 사실은 1967~2007년 기간 중에 시행된 주요 정책과 부동산 가격 변동을 정리한 참여정부 국정홍보팀 특별기획팀 (2007)의 그래프 (본문 그림 4-7)을 통해 확인할 수 있다. 또한 전문가 설문조사에서 확인되듯이 일반국민들과 정치권, 정책담당자들의 부동산 시장에 대한 신뢰가 낮아 정책환경도 시장친화적이지 못했다. 이처럼 정부 정책 접근방식과 정책환경으로 인해 부동산 부문에서 시장지향적인 제도와 정책이 정착되기 어려웠다. 그 결과 우리나라 부동산 부문에는 다른 나라에서 볼 수 없는 특이하고 복잡한 제도와 규제가 많다. 또한 주택이 절대적으로 부족하던 시기에 시작된 광범위하고 세부적인 정부 개입이 공급부족 문제가 해소된 현재까지 유지됨으로써 민간부문의 공급이 변화하는 수요에 대응할 수 있는 여지를 제한하고 있다.

가. 주요 정책 사안별 평가

1) 토지이용 규제와 택지공급 제도

우리나라의 대규모 개발가능 택지의 공급은 공공부문이 독점해 왔다. 택지공영개발제도는 비교적 단기간 내에 주택건설을 증가시키는데 크게 기여하였으나 택지공급의 규모, 위치, 가격 등을 정부가 통제함으로써 시장수요에 부응하는 개발보다 공급자 중심의 의사결정이 택지공급을 주도하였고 민간에 의한 택지개발은 실질적으로 봉쇄되었다. 개발제한구역 제도는 서울 및 대도시의 무질서한 확산을 방지하기 위해 도입되었으나 수도권의 공간적 팽창을 억제하는데 큰 효과를 내지 못했으며 도심 접근성이 높은 가용토지의 공급을 저해하여 서울과 수도권 토지 및 주택가격 상승의 중요한 원인으로 작용하였다. 문민정부에 의해 택지공급의 확대를 위해 이루어진 준농림지 규제 완화의 부작용으로 나타난 난개발 문제를 치유하고 전 국토의 체계적인 관리와 지속가능한 개발을 위해 도입된 '선계획 후개발' 원칙은 시장실패의 치유에 어느 정도 기여했지만 이로 인한 택지공급 감소가 2000년대 중반의 주택공급 감소로 이어져 주택가격 급등의 한 원인이 되었다.

2) 주택 공급제도와 공급 관련 규제

우리나라의 신규주택 공급 시스템의 특징은 택지공급, 주택건설 호수, 평형배분, 분양가 책정, 입주자 선정 등 생산과 분배의 전 과정에 다양하고 복잡한 규제들이 적용된다는 점이다. 한편 기존주택의 재개발, 재건축에 대해서도 재개발 또는 재건축 시기와 조건, 개발밀도, 공급될 주택의 규모와 호수, 평형배분, 조합원의 권리 행사, 분양가격 책정, 입주자 선정 등에 관한 별도의 규제가 적용된다. 이러한 공급제도의 경직성은 여러 가지 부작용을 야기하였다.

1988~92년에 시행된 주택200만호 건설계획은 우리나라 부동산 정책의 가장 큰 전환점이었다. 이 기간 동안 사업승인 기준으로 신규주택 272만호가 공급되었고 주택재고는 1987년 말 645만호에서 1992년 말 863만호로 5년간 33% 증가하였다. 그러나 이러한 공급확대는 보다 시장지향적인 공급제도의 구축을 수반하지 않았다. 1977년에 도입되어 1998

년에 철폐되었다가 2005년에 다시 도입된 신규 아파트 분양가 규제와 그 부속 규제, 원가공개 제도는 주택공급에 관한 대표적인 규제이다. 신규 아파트 분양가 규제는 중산층의 내집 마련에는 분명히 기여했지만 주택공급의 질적 저하와 다양성 저해 등 부작용을 초래하였으며 전반적인 주택가격 안정 효과도 낮은 것으로 평가된다.

재건축 관련 규제들은 서울, 특히 강남지역의 아파트투기를 억제하고 자원의 낭비를 방지할 목적으로 도입되었다. 현실적으로 재건축이 강남지역 주택공급의 유일한 대안이라는 점에서 재건축 규제는 결과적으로 이 지역 아파트 공급을 억제하여 가격 상승에 기여했다. 또한 강남 및 도심지역의 고밀도 개발을 억제하여 토지이용규제로 왜곡된 수도권 공간구조를 시정하는데도 제약이 되고 있다.

3) 부동산 소유 및 거래에 관한 규제와 세제

재산권의 보호와 자유로운 거래의 보장은 시장지향성의 핵심이다. 그러나 우리나라에서는 투기억제를 위한 거래 규제가 오래전부터 시행되었다. 또한 1세대 다주택 보유 등 부동산 과다보유와 그로 인한 분배 문제를 해소하기 위해 소유를 제한하는 규제와 세제도 도입되었다. 토지 거래 신고 및 허가제, 아파트 분양권 전매 금지, 토지공개념 제도의 택지소유 상한제, 고가 주택의 보유를 억제하는 종합부동산세 등이 그 사례이다. 참여정부에 의해 도입된 종합부동산세는 정상적인 부동산 보유세보다는 일정 규모를 초과하는 특정 유형의 부동산을 보유에 대해 부과되는 제한적인 부유세의 성격이 더 강하다. 종부세의 가격안정 기여는 제한적이며 장기적으로 종부세는 주택공급에 부정적으로 작용할 가능성이 높다. 또한 과세 대상이 좁고 부담이 과중하여 공평성에도 문제가 있다. 1세대 다주택 보유에 대한 양도소득세 중과세 제도는 우리나라 특유의 제도로서 투기억제 목적으로 시행되어 왔다. 그러나 1가구 다주택 보유자를 개인 임대사업자로 인정한다면 이 제도의 근본적인 재검토가 필요하다. 반면에 문민정부에 의해 도입된 부동산 거래 실명제와 참여정부에 의해 도입된 실거래가 신고 의무화와 실거래가 등기부 등본 기재는 부동산 거래의 투명화를 위한 중요한 진전이었다. 또한 외환위기 극복을 위한 정책의 일환으로 국민의 정부에 의해 단행된 외국

인 토지취득 허용은 부동산 시장의 개방 추세에 부응하는 조치였다.

4) 부동산 금융

우리나라의 경제발전 과정에서 금리규제 등으로 상업기반의 장기 주택금융제도의 정착에 필요한 여건이 갖춰지지 않았으며 정부는 희소한 자원이 부동산 부문으로 배분되는 것을 가능한 한 억제하였다. 이에 따라 주택금융과 부동산금융의 발전이 부진하였다. 이러한 상황에서 주택 공급을 지원할 저리자금의 공급을 위해 설립된 주택금융 전담기관인 국민주택기금은 취약한 민간 주택금융시장을 보완하는데 어느 정도 기여하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 민간 주택금융시장이 자율화되면서 국민주택기금의 위상을 재정립할 필요성이 대두되었다. 한편 외환위기 극복 과정에서 도입된 주택저당채권 유동화 제도, 부동산 투자회사 (REITs) 제도 등은 자본시장을 통한 주택금융 및 비주거용 부동산 투자 재원 조달을 가능케 함으로써 부동산 금융의 확충에 기여하였다. 참여 정부 시기의 주택가격 급등기에 도입된 주택담보대출 규제는 담보인정 비율 (LTV)과 총부채상환비율 (DTI)의 상한을 도입하여 무리한 대출을 이용한 주택구입을 억제하고 주택가격 하락으로 발생할 수 있는 금융기관의 신용위험을 관리할 목적으로 도입되었다. 그러나 규제 시행방식이 주택금융 위험관리보다는 특정지역의 주택수요 억제에 치중하고 있어 개선이 필요하다.

이상의 주요 정책에 대한 전문가 설문조사결과에 의하면 분석 대상 정책들이 대부분 시장친화성이 낮은 것으로 나타났다. 토지이용 규제와 택지공급제도의 경우 전체적으로 토지이용규제와 택지공영 개발제도에 대한 평가는 시장지향성은 낮은 편이었으나 정책의 필요성이 인정되고 정책목표도 어느 정도 달성되었다는 평가를 받았다. 주택공급 정책과 공급관련 규제 중 주택공급을 획기적으로 확대한 계기가 된 주택 200만호 건설계획이 시장지향성과 정책의 필요성 및 효과성 측면에서 비교적 긍정적인 평가를 받은 반면 민간의 신규아파트 공급을 제한한 아파트 분양가 규제 및 원가공개와 기존 아파트의 재건축을 억제한 재건축 관련 규제들이 부정적인 평가를 받았다. 부동산 소유 및 거래에 관한 규제와 세제 중에서는 토지공개념 제도

와 토지거래 신고 및 허가제, 종합부동산세에 대한 평가가 부정적인 반면 부동산 실명제 도입과 외국인 토지취득 허용은 상대적으로 긍정적인 평가를 받았다. 부동산 금융의 경우 주택금융시장이 발달되지 않은 시기에 공공부문에 의해 설립된 국민주택기금과 외환위기 극복 과정에서 도입된 부동산 금융 관련 제도는 긍정적으로 평가된 반면 주택가격 급등기에 주택수요 억제와 금융건전성 확보를 위해 도입된 주택담보대출 규제에 대한 평가는 상대적으로 부정적이었다.

7. 인력 및 교육정책

우리나라의 지난 60여년간의 인력 및 교육정책을 시기별로, 주요 정책사안별로 분석하여 우리나라 인력 및 교육정책을 평가하였다. 이러한 평가를 바탕으로 우리나라 인력 및 교육정책의 발전방향을 제시하였으며 우리 발전경험이 개발도상국에 대해 가지는 정책적 함의를 정리하였다.

가. 시기별 분석

교육발전을 시기별로 4단계로 나누어 살펴보고 있다. 1998년 이전을 양적 성장기로 규정하고 구분은 초등, 중등, 고등 교육의 양적 성장이 이루어진 각각 15-20년 기간을 설정하였다. 1998년 이후는 질적 성장 추진기로 규정하였다.

지난 60여년간의 한국 교육 발전의 특징을 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째로, 우리나라의 교육은 초등, 중등, 고등교육의 순으로 순차적으로 양적으로 성장하였다는 점이다. 이러한 순차적인 교육의 양적 확대는 우리나라의 정책 결정이 집권층의 이해관계에 덜 영향을 받아 사회경제 발전에 부합되게 이루어졌음을 의미한다. 둘째로, 1990년대 중반이후 양적 성장을 마치고 질적 개선을 추진하고 있다. 과거 패러다임 하에서 형성된 이해관계 집단들의 경직성으로 인해 이러한 패러다임의 변화에 부합하는 정책이나 개선이 아직 이루어지지 못하고 있다. 특히 교육 공급자의 경직성으로 인해 교육 수요에 부합하는 변화가 이루어지지 못하여 교육 경쟁력과 만족도가 낮은 상태이다. 셋째로, 교육의 발전,

경제 발전, 사회 발전 간에 긴밀한 상호작용이 존재하고 있다는 점이다.

<표 4> 우리나라의 교육발전단계 분류, 1945-현재

시기	교육발전단계		사회발전 단계	산업발전 단계
	단계	주요정책		
1945 - 1959	교육기본체제 정립과 초등교육의 양적성장	양 적 화 대	1959 초등학교 의무교육 실시	건국 경공업
1960 - 1979	중등교육의 양적성장		1968 중학교 무시험입학 1974 고교평준화 도입	산업화 중화학공 업
1980 - 1997	고등교육양적 성장과 교육개혁준비 기		1981 졸업정원제 1995 대학설립준칙주의 1995 5.31교육개혁	민주화 첨단산업
1998 - 현재	질적 개선을 위한 교육개혁추진 기	질 적 개 선	1999 전교조 합법화 2000년대초 국가인적자원개발 2000년대초 3불정책 2008년 고등교육질보장체 제 2008년 고교다양화 2009년 입학사정관제도 2010년 든든학자금, 교원능력평가	지식기반 사회, 세계화, 선진화 지식기반 산업

출처: 최상덕 외(2010). p.47-8. 표III-1. 한국교육개발원. 저자 일부 수정함.

교육이 경제발전에 필요한 인력을 제공한다는 측면에서 교육의 발전이 경제발전을 선행하는 측면이 있다. 경제발전이 교육체제와 교육정책에 영향을 주는 현상도 관찰된다. 경제사회 발전에 따른 소득의 증가가 보다 높은 단계의 교육에 대한 수요를 증가시켜 교육의 양적 확대에 대

한 수요를 창출해 내었으며 소득 증가가 교육 품질 개선 요구로 이어짐도 관찰이 된다. 민주화라는 사회변화가 교육에도 영향을 주는 것이 관찰된다. 1980-1990년대 이루어진 민주화로 인해 교육체제의 민주화도 달성되고 있는데, 민주화의 강한 욕구가 대학 총장 직선제나 형평성 추구 교육정책을 촉발하였다.

나. 주요 정책 사안별 평가

1) 교원인사정책

우리나라 교육 발전 초기에 있어서 표준화된 형태의 교육체제를 중앙집권적으로 구축하여 필요한 인력을 대규모로 양성하는 형태를 취하였다. 이러한 과정에서 단기간에 필요한 교원을 양성하기 위해 교원인사정책도 표준화되고 중앙집권적인 형태로 구축되었다. 초등학교 교원은 교육대학에서 양성하는 체제로, 중등학교 교원은 사범대학에서 양성하는 체제로 구축되었으며, 일단 교원이 되면 고용이 보장되는 체제가 형성되었다.

사회경제 발전이 이루어지면서 교육 인프라는 마련되고 교육 수요가 다양해지고 단순한 교육의 양이 아닌 교육의 질적인 측면이 요구되면서 교육체제가 서서히 변화하고 있다. 이러한 여건 변화에 보다 빠르게 교육 공급이 대응하지 못하였는데, 이는 기존의 교육체제하에서 형성된 이해관계의 경직성에 기인하는 것이다. 새로운 사회체제에 대응하기 위해서는 교원인사체제가 보다 개방적이고 유연해 질 필요가 있다. 교원 경로를 완전히 개방하기는 어려울 것이나 교원능력평가를 통한 유인 강화, 학생들의 평가가 반영된 전문 교직자 경로(수석교사제) 마련, 부적격교사에 대한 강력한 처벌, 초빙교사제의 확대, 수습교사제의 도입 등을 통해 교직사회에 일정 정도의 유연성을 도입하는 것이 필요하다.

2) 대학입시제도

우리나라의 대학입시제도는 지난 60여년간 많은 변화를 겪어 왔다. 크게 보아 개발초기 대학의 학생선발권을 크게 제약하지 않다가 사교육이 심각한 사회문제로 비화된 1980년대 초 본고사 폐지를 통해 대학의

자율성을 크게 제약하였다. 이후 1990년대 중반까지 대학의 자율성을 서서히 회복시켰다. 1998년 이후부터 10여 년간 형평성과 균형발전을 중시하는 정부 정책기조로 인해 학생선발권에 있어서의 대학의 자율성은 다소 제약되었다. 이 기간 동안 본고사 금지, 기여입학제 금지, 고교 등급제 금지라는 3불정책이 유지되었다. 2008년 이후 학생선발에 있어서 대학의 자율성을 높이는 정책기조가 다시 강화되었으며, 2009년부터 대학의 학생선발권을 존중하고 다양한 전형자료를 활용하는 입학사정 관제도가 도입되어 확대되고 있다.

3) 학교선택권/학생선발권

학교 선택권과 학생 선발권이 가장 이슈가 되는 것은 고등학교 단계이다. 초등학교와 중학교 단계는 사회의 건전한 구성원인 민주시민을 양성하는 과정으로 의무교육화되어 있다. 이와 반대로 대학교는 개인적인 투자 성격이 강하여 학교 선택권이 강하게 보장된다. 중학교와 대학교 사이에 존재하는 고등학교의 경우 얼마나 학교 선택권을 부여하는가가 지속적인 이슈가 되어 왔다. 학교 선택권을 강하게 부여한 경우 효율성은 높아지나 학교가 서열화되어 형평성이 훼손될 가능성이 있으며, 선택권을 약화시킨 경우 최소한 외형적으로 형평성을 보장할 수 있으나 효율성이 낮아질 가능성이 크다. 우리나라는 고등학교 단계에서 평준화 제도를 도입하여 형평성을 중시하는 정책을 기조로 삼았지만, 선지원후 추첨제, 이동식 수업과 교과교실제, 선택권을 지난 일부 학교의 허용 등을 통해 선택권을 일부 보장하고 있다. 2000년대 초반 있어서 자사고 시범실시와 특목고 확대가 이루어지고 있다가, 2008년 이후에는 자율형 사립과 공립, 서울지역에의 선지원후추첨제 도입 등 선택권이 확대되고 있다.

4) 사교육 대책

1960년대 후반 과열 과외가 커다란 사회문제로 대두된 아래 사교육 문제 해결은 역대 정부의 중요한 정책 의제로 빠지지 않고 설정되었다 (김순남, 2010). 시기별로 사교육 대책의 강도가 변화되어 왔으며, 대책의 초점도 변화하여 왔다. 1980년 이전에는 사교육 대책의 핵심은 중학

교와 고등학교 입학시험을 폐지함으로써 사교육 수요를 억제하는데 있었다. 이러한 정책은 반시장적인 성격이 강한 것으로 규정할 수 있다.²⁾ 1980년에는 과외금지라는 극단적인 사교육 공급 억제 정책이 사용되었다. 가장 반시장적인 정책이 사용된 시기로 규정될 수 있다. 1990년대 중반이후에는 정규교육 정상화, 입시제도 개선, EBS와 방과후 학교 강화 등 사교육 수요 억제와 사교육 공급 대체 정책이 종합적으로 사용되었다. 2008년 이후에는 학원심야학습시간 규제, 불법운용 처벌(일명, 학파라치) 등 사교육 공급을 억제하는 정책도 강하게 사용되고 있다. 사교육 공급을 억제하는 정책이 사용되고 있다는 점에서 반시장적인 정책이 강화된 것으로 볼 수 있다.

5) 교과과정

국가 교육과정은 1955년 제정 이후, 1963년(2차), 1973년(3차)에 이어, 1981년 제4차 개정 고시 이후에는 1987년(5차), 1992년(6차), 1997년(7차) 등 5~6년을 주기로 개정되어 왔다. 두 가지 중요한 특징이 있다. 첫째는 국가 교육과정의 정치도구화이다. 정권이 바뀔 때마다 정치적 힘이 실린 집단은 교육과정을 통치 이데올로기를 투영시키고 매개하는 수단으로 여기고 이를 십분 활용했다. 둘째로, 교과 이기주의가 팽배하였다 는 점이다. 교과들은 내 교과가 다른 교과보다 중요하니 다른 것과 통합시키지 말고 독립적으로, 선택에 맡기지 말고 필수로 가르치되, 조기부터 도입하여 최소한 고교를 졸업할 때까지 많은 시간과 내용 분량을 할애하여 가르쳐 줄 것을 요구하였다.

제V장 분석결과의 종합 및 평가

2) 이러한 언명은 입학시험을 통해 교육이 보다 효율적이고 효과적으로 이루어질 수 있음을 가정한 것이다. 입학시험과 이를 통한 학교단위의 수준별 학업이 일 반적으로 상위권 학생들에게 도움이 되는 것으로 보고되고 있다. 단, 입학시험을 통한 학교단위 수준별 학업이 형평성을 낮추는 효과가 있음을 고려하여, 효율성과 형평성이 조화를 이루도록 결정하여야 한다.

제1절 경제전반에 관한 분석결과

1. 경제발전 전반에 대한 분석결과

본 연구의 한국경제 발전경험에 관한 분석 틀(analytical framework)은 시장경제적 관점이다. 한국경제 발전의 핵심적인 성공요인을 시장경제 원리의 작동으로 보고 이를 확인하고자 한 것이다.

한국경제는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 1차 산업 중심의 사회에서 경공업과 중화학공업을 단계적으로 육성하여 공업화의 기틀을 다지기까지는 정부가 주도적인 역할을 수행하였다. 그러나 산업화가 어느 정도 진전되어 민간부문의 역량이 상당 수준 형성된 1980년대부터는 정부의 개입을 줄이는 한편 시장의 역할을 늘려나가면서 민간 부문의 자율과 경쟁을 확대하는 방향으로 정책기조를 전환하였다. 이러한 정책기조의 전환은 거시경제의 운용방식과 함께 산업정책과 금융정책에서 현저한 모습으로 실행되었다. 앞으로 선진국 진입의 과정에서 비경제 부문에 대한 시장기능의 확산이 매우 중요한 과제로 대두되고 있다.

2. 전문가 인식조사

한국경제의 발전과정에 대한 시장경제적 관점에서의 평가는 전문가 집단에 대한 설문조사 결과에서도 확인되었다. 60% 수준의 과반수 응답자가 시장의 기능과 정부의 역할이 모두 중요한 것으로 인식하고 있으며 그 외에는 시장의 기능을 강조한 견해와 정부의 역할을 강조한 견해가 대체로 고르게 균형을 이루고 있었다.

한편 전문가들은 정책환경에 대하여 대체로 부문별로 3~5개의 시기 구분에 걸쳐 일관성 있게 시장지향성이 개선되고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이에 대하여 정부정책의 시장지향성은 대체로 1970년보다 1980년대에 크게 개선되고, 1990년대 외환위기의 시기까지 약간 개선되었다가 외환위기 이후 최근까지는 악화된 것으로 나타나고 있다. 한편 정책의 실효성은 시장지향성과는 다소 다른 특성을 보여준다. 우선 정책의

필요성은 분야별로 매우 다양한 특성을 나타내어 일률적으로 설명하기가 어렵다. 정부개입의 대표적 수단인 산업정책처럼 필요성이 꾸준히 줄어들다가 외환위기 이후에 다소 늘어나는 것이 전형적인 모습일 것으로 보인다. 정책의 유용성이나 목표달성도는 한국경제의 규모가 커지고 구조가 고도화되면서 줄어드는 추세를 보였고 다만 외환위기 이후에는 정책의 기여도가 다소 늘어난 것도 이해할 수 있는 관찰결과이다.

결론적으로 한국경제의 발전과정은 시장경제체제의 발전과정과 궤를 같이한다고 하겠다. 물론 한국경제의 성공적인 발전성과는 시장경제 체제를 발전시키는데 성공한 정부정책의 공이 매우 크다고 할 것이다. 이러한 성공의 열쇠로서 시장의 형성과 유지, 시장기구의 존중, 시장실패의 치유 등을 통하여 시장기능의 활성화를 효과적으로 지원한 정부정책의 공헌은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

제2절 부문별 분석결과

1. 경제운용방식

경제개발 초기에는 시장경제와 계획경제가 혼합된 시스템에서 점차 시장경제 요소를 강화해 온 것으로 분석되었다. 그러나 아직도 경제성장을 달성을 위하여 정부가 자원배분에 개입하는 방식이 지속되고 있다는 점이 지적되었다. 그러나 이러한 정부개입의 강도가 점차 완화 추세에 있는 것만은 분명하다고 한다. 제도·정책의 종합적 시장지향성은 경제운용방식에 관한 한 경제발전 단계 진전에 따라 다른 부문을 선도하는 수준으로 지속적인 강화가 이루어져 긍정적으로 분석되었다. 경제운용에 관하여 정부개입의 필요성은 점차 감소되었다는 분석이다. 이에 대하여 경제운용에 관한 정책·제도의 유용성과 목표달성도는 정부개입 수준의 완화로 단기적 대응이 약화된 것으로 보인다고 한다. 그럼에도 불구하고 시장기능 중시의 경제운용 체질이 확고하게 정립되면, 오히려 중장기적으로는 보강효과가 기대되는 것으로 분석되었다.

2. 산업정책

산업부문의 성장과 구조고도화가 시장경제 체제의 강화를 수반하였으며 이러한 산업화의 특징이 성공요인인 것으로 분석되었다. 산업화가 진전됨에 따라 정책수단이 친시장적인 방향으로 전환되었다는 것이다. 제도·정책의 종합적 시장지향성은 산업성장 단계에 따라 강화된 것으로 분석되었다. 경제성장과 산업화 과정에서 산업구조 고도화가 지속됨에 따라 정책개입의 필요성은 대체로 유사한 중요성 수준을 유지해 온 것으로 분석되었다. 그러나 정책·제도의 유용성과 목표달성을 국민경제의 성과에서 차지하는 정책·제도의 중요성 또는 비중이 감소됨에 따라 점차 약화된 것으로 평가되었다.

3. 금융정책

한국의 금융산업은 개발국가형 정부소유 금융시스템으로 출발하여 금융자유화와 세계화를 중심으로 하는 국내외 환경변화와 함께 급속하게 성장하였다. 이러한 과정에서 시장기능도 점진적으로 확대되어 온 것으로 분석되었다. 종합적 시장지향성은 금융자유화와 세계화, 그리고 금융산업의 성장에 따라 단계적으로 강화되었다. 금융시장의 발전과 고도화가 대폭 진전되어 최근 들어서는 건전성 규제를 제외하고는 정책개입의 필요성이 점차 감소되고 있는 것으로 분석된다. 정책·제도의 유용성과 목표달성도도 산업정책처럼 정책·제도의 중요성 감소로 점차 약화되고 있는 것으로 판단된다.

4. 노동·노사관계정책

개발년대 초기에 경제개발 우선논리에 의하여 수요-공급 관계나 임금결정이 노동공급자를 억압하는 방향으로 정부개입이 이루어졌다. 그러나가 최근 노동시장의 이중구조나 강성노조의 시장왜곡 등 문제가 남아 있음에도 불구하고 점차 시장기능이 작동하는 방향으로 발전되어온 것으로 분석되었다. 노동·노사관계 부문의 제도·정책은 노동시장에서

가격결정이나 노사간 협상력에 의한 상호작용 등이 시장지향성을 개선하는 방향으로 발전되어 왔다. 아직 노동시장의 기능이 충분히 발휘될 수 있도록 하는 제도와 관행이 정착되지 못하고 있는 것은 남은 숙제라고 하겠다. 노동·노사관계 부문에서는 노동시장의 정상적 작동을 확보하는 방향으로 노동관련 제도가 발전되어 왔기 때문에 정책개입의 필요성이 점차 감소된 것으로 분석되었다. 또한 정책·제도의 유용성과 목표 달성을 노동시장에 대한 정부개입의 수준이 지속적으로 축소됨에 따라 점차 약화된 것으로 판단되었다.

5. 복지정책

1960년대부터 제도적 기반이 마련되고 경제성장에 따라 확충되고 있어 전체적으로 시장경제를 보완하는 복지제도의 역할이 충실히 수행되었다. 다만 복지제도의 미흡, 연금재정 안정성의 취약, 민영 의료보험과 의료영리법인 불인정, 기초생활보장제도의 근로의욕 저상 등 시장경제 원리에 배치되는 문제점이 상존하고 있는 점이 문제인 것으로 분석되었다. 제도·정책의 종합적 시장지향성은 개선이 정체되어 있는 모습인 것으로 나타났다. 경제성장의 진전과 소득격차 확대에 따라 복지분야에서 정책개입의 필요성은 점차 증대할 전망이다. 또한 정책·제도의 유용성과 목표달성을 정책·제도의 양적 확대에 걸맞는 효과성 확보 미비로 정체 또는 약화 추세인 것으로 분석되었다.

6. 부동산정책

부동산도 경제적 재화이므로 시장기능에 의하여 자원배분이 조정되어야 함에도 불구하고 과도한 정부개입이 한국 부동산시장의 특성이다. 이에 따라 경제발전 단계에도 불구하고 부동산정책의 환경이나 정책·제도의 시장지향성이 크게 개선되지 못하고 있는 상태인 것으로 분석되었다. 부동산 부문의 제도·정책은 전반적으로 시장지향성의 개선이 정체되어 있는 것으로 분석되었다. 도시화와 수도권 집중의 가속화로 부동산시장이 급속하게 확대되고 부동산시장과 자본시장의 통합, 지역간 차별화 등 구조변화에 따라 정책개입의 필요성은 점차 감소할 것으로 판

단되고 있다. 또한 과도한 누적 규제, 부동산정책의 시차 등으로 정책·제도의 유용성과 목표 달성을 지속적으로 하락할 것으로 분석되었다.

7. 인력·교육 정책

인력·교육부문은 국민경제에 인력을 양성하여 공급하는 역할을 하므로 경제와 밀접한 관련을 가지면서도 독자적인 교육논리에 의하여 운영되는 대표적인 비경제분야이다. 그러나 교육도 서비스산업의 일종으로서 시장기능의 작동을 통하여 성과를 개선할 수 있는 영역이 많으나 충분히 활용되고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다. 교육·인력 관련 부문 제도·정책의 시장지향성은 복지부문 다음으로 미흡한 것으로 분석되었다. 혁신이 주도해야 할 한국경제에서 차지하는 교육의 중요성을 고려하면 정책개입의 필요성은 클 수도 있겠지만 글로벌 스탠더드나 문제해결의 효과성 등을 위한 시장기능의 확대 요청에 따라 점차 감소할 것으로 판단된다. 아울러 과도한 평준화 정책과 규제 지속으로 정책·제도의 유용성과 목표달성을 지속하고 있는 것으로 분석되었다.

제VI장 향후 정책방향에 대한 제언

제1절 한국경제의 주요 과제와 해결방향

가. 한국경제의 주요 현황과 문제점

한국경제는 세계에서 유래가 없는 빠른 경제성장을 달성하였지만, 2010년 현재 다양한 문제점에 봉착해 있다. 먼저 경제성장률이 추세적으로 하락하고 있다. 1960년대부터 현재까지의 경제성장률에서 2차 항식으로서 추세를 추출하면 한국의 경제성장률 추세의 정점은 이미 1980년대 말에 나타나고 있으며, 1990년대를 거쳐 2000년대에도 추세적인 하락을 지속하고 있다. 만약 현재 상태가 지속된다면 한국의 경제성

장률은 수년내에 2~3%대의 낮은 성장률을 기록할 것으로 예상된다.

둘째, 경제성장률의 하락과 함께 한국경제의 소득분배도 악화되고 있다. 1990년대 중반 이후 경제성장률의 둔화와 함께 소득분배도 악화되는 추세가 시작되었으며, 특히 1997년의 외환위기 이후에는 소득분배의 악화추세가 고착화되는 가능성까지 보이고 있다.

셋째, 한국의 저출산 고령화문제가 본격적으로 부상하고 있다. 노동인구의 부족과 고령인구의 급속한 증가라는 현상에 적절하게 대응하지 못하면 성장률의 급격한 하락, 소득분배의 악화 및 고령 빈곤층의 급소한 증가 등에 상황에 직면하게 될 가능성이 큰 상태이다.

넷째, 후발개발도상국과의 경쟁력 격차가 축소되고 있다. BRICS국가를 비롯한 신흥개발도상국의 추격이 거세지는 가운데, 특히 중국이 무서운 속도로 성장하고 있다. 중국은 이미 선박, 전자, 자동차, 석유화학, 철강 등의 제 분야에서 한국과 치열한 경쟁 상태를 보이고 있다. 현재와 같은 추세가 지속된다면 한국과 중국의 경쟁력격차는 수년 내에 크게 좁아질 가능성이 크다. 한편, 한국경제의 중국의존성이 심화되고 이에 따라 만약 중국경제가 경착륙한다거나 혹은 예상하지 못한 침체에 빠지는 경우 한국경제가 치명적인 타격을 받을 수 있는 차이나 리스크(China Risk)가 증대되고 있다.

다섯째, 국가재정이 급속히 악화되고 있다. 우리나라의 인구구조가 아직까지 선진국의 고령화수준에 미치지 못한다는 점, 국민연금의 본격적인 지출이 시작되지 않았다는 점, 그리고 남북한의 통일에 대비하여야 한다는 점을 감안할 때 국가재정을 건전하게 관리하는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

여섯째, 한국경제운용의 역할모델(role model)이 사라졌다. 한국경제의 역할모델 역할을 하던 일본은 잊어버린 10년, 또는 잊어버린 20년을 경험하고 있다. 일본에서 버블이 붕괴되고 복합불황이 시작된 시기에서부터 10년이 채 못되어 한국은 1997년 외환위기를 맞이하였고, 기존의 일본모방형 한국경제시스템이 붕괴되기에 이르렀다. 이후 한국경제는 영미식의 글로벌 스탠다드(Global Standard), 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus) 모형에서부터, 독일식 모형, 네덜란드 모형 등의 다양한 성장모델을 찾아 해매었으나 결국 새로운 경제모형을 찾는

데는 실패하였고, 아직도 미래의 경제운용방식에 대한 갑론을박이 계속 진행되고 있는 상황이다.

일곱째, 한국경제의 추가적인 성장을 담보할 수 있는 성장 동력이 부족하다. 제조업이 지난 50여년간 한국경제 성장의 원동력으로 역할을 해 왔으나, 향후 이러한 분야에서 지속적으로 경쟁력을 확보할 수 있느냐가 관건으로 부각되고 있다. 제조업분야 경쟁력의 한국과 중국간 격차가 빠른 속도로 축소되고 있는 상황에서 한국경제는 현재의 성장동력 산업을 더욱 고도화하거나 또는 새로운 성장동력을 만들어 내야하는 과제에 직면해 있다.

여덟째, 지속적인 경제성장을 가능하게 하는 인적인프라의 부족이다. 그러나 한국의 교육시스템은 아직도 규격화된 소품종을 대량으로 생산하는 제조업시대에 적합한 인력양성구조에서 근본적으로 벗어나고 못하고 있어서 새로운 경제구조에 부합되는 인적자원을 배출하는 데 실패하고 있다.

아홉째, 내수와 수출부문의 불균형이 심화되고 있다. 최근 들어 내수의 성장기여도가 급격히 하락하여 평균적으로 볼 때 미미한 수준으로 하락하였고, 대부분의 성장은 수출에 의해 주도되고 있다. 내수와 수출의 불균형은 내수중심 산업이라고 할수 있는 서비스업과 수출중심 산업이라고 할 수 있는 제조업의 격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 더욱이 한국의 수출산업이 노동절약적 기술진보 또는 자본투자의 확대를 통해 발전하고 있어서 수출의 낙수효과도 과거와는 달리 대폭 하락하고 있다. 현재와 같이 내수와 수출부문의 불균형이 지속되고 만약 더욱 악화된다면 이러한 경제사회구조하에서 지속가능한 성장을 기대하기는 어려울 것이다.

나. 인터뷰에 나타난 해결방향에 대한 조언

한국경제의 성장과정에 대한 인터뷰에서 경제 원로들은 대부분 한국 경제가 중요한 환경변화를 겪고 있는 상황이며, 이를 타파하기 위해 시장원리를 보다 강화할 것으로 주문하였다. 또한 경제운용기조와 관련하

여 정부의 개입보다는 민간의 창의성을 중요시하는 정책으로의 변환을 주문하였으며, 정부의 정책기조는 산업정책중심에서 산업정책과 공정거래정책의 균형으로, 공급자중심 정책에서 소비자중심 정책으로의 전환을 주문하는 경우가 많았다.

보다 구체적으로 원로들은 인터뷰에서 대내외 불확실성 증대, 고령화와 중국의 부상, 지식기반경제의 진전과 사회통합의 붕괴 등을 주요 환경변화로 제시하였다. 경제운용방식으로는 시장경제원리를 보다 적극적으로 도입할 것을 권유하였다. 최근 글로벌 금융위기 이후 정부가 커지는 것에 대한 우려도 제기되었으며, 정부 재정건전성 확보의 중요성도 강조하였다. 또한 한국경제는 소규모 개방경제로서 외부충격이 발생하게 되면 이로부터 직접적인 폐해를 입게 되는데, 이를 방지하기 위해서는 경제원리가 작동하는 유연한 시장경제로 가야할 것을 주문하였다. 물론 시장경제의 효율성을 활용하기 위해서는 공정거래 기반의 확립 등 정부의 역할도 중요함을 지적하였다.

한국경제의 지속성장을 위해 대외개방은 필수적이며, 보다 적극적이고 과감한 대외개방정책을 주문하였다. 또한 개방화 시대에 부합되도록 공정거래정책도 변화하여야 한다고 주문하였다. 시장경제의 기반으로서 금융시장이 효율성을 회복하고, 금융산업이 경쟁력을 가져야 한다는 점을 강조하였다.

경제운용에서의 기본적인 사고방식을 공급자 중심에서 소비자 중심으로 전환할 것을 주문하였다. 경제성장이란 결국 개별 경제주체들의 후생향상을 목적으로 하는 바, 이를 달성하기 위해서는 각종 제도와 정책을 소비자 중심으로 전환할 필요성이 있다는 것이다. 이는 교육이나 개방, 금융 등 다양한 분야에 모두 적용할 수 있는 원칙이라고 할 것이다.

공정거래제도가 시장경제기반을 마련하기 위해 매우 중요한 기본정책이며, 최근의 변화된 환경에 부합되도록 공정거래제도가 개선되어야 함을 강조하였다. 응답자들은 경제발전을 위해 통합적 사회 여건의 마련을 강조하기도 하였다.

다. 해결방향

1) 경제운용방식의 전환

한국경제가 당면한 주요 과제들을 해결하기 위해서는 정부주도의 경제운용방식을 시장주도로 바꾸고 시장경제원리를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 먼저 정부가 목표를 설정하고 이러한 목표를 달성하기 위하여 의도적으로 자원을 한정된 분야에 배분하고, 가격변수를 직간접적으로 규제하는 방식에서 벗어나야 한다.

정부의 가격규제는 가능한 한 철폐되어야 한다. 정부는 모든 정책분야에 있어서 가격에 대한 규제는 매우 신중하게 접근할 필요가 있으며, 사회적 약자를 위한 가격규제는 가격규제보다는 복지 차원에서 재정지출확대로 접근하는 방법이 타당하다고 하겠다.

정부는 특정 산업을 육성하려는 산업정책 중심에서 산업정책과 공정거래 정책에 대한 균형있는 접근방법을 취할 필요가 있다. 이제는 산업정책과 공정거래정책을 적절히 균형시키는 과정이 필요하다. 특히 공정거래정책은 대내외 개방이라는 새로운 경제환경에 부합되도록 보완될 필요가 있다. 공급자 중심의 산업정책이 지금까지 지속됨으로써 궁극적으로 기업의 창의력과 자생적 적응능력을 쇠퇴시켜 ‘경쟁력 약화’라는 유산을 남겨 놓게 되었다. 이에 한국경제의 운영방식도 공급자 중심에서 소비자 중심으로 전환할 필요가 있다. 정부는 시장의 공정한 경쟁질서를 확립하고 소비자 선택폭을 확대함으로써 소비자선호와 환경변화에 기업이 민감하게 반응하는 경제구조를 구축해야 한다.

2) 시장기능의 활용도 제고

미래의 불확실성에 대처하는 가장 기본적인 해결방향은 시장기능을 강화하는 일이다. 과거 경제개발 초기나 중기 단계에서는 시장 자체가 형성되지 않은 경우가 많았기 때문에 정부가 시장을 만들려고 인위적으로 개입하는 경우가 많았고 실제로 정부는 이러한 과정을 통해 시장을 형성하고 또한 키우기도 하였다. 그러나 이제는 극히 예외적인 경우를

제외하고는 시장자체를 만들려는 정부개입은 거의 의미가 없게 되었다. 한국경제가 당면한 제반 과제들을 해결하려면 보다 적극적으로 시장기능을 활용도를 높일 필요가 있다.

산업정책에서도 시장원리를 도입할 필요가 있다. 과거와 같은 승자선택(picking winner)식의 산업정책이 아니라 정태적, 동태적 의미에서의 시장실패를 보완하는 형태로 시장-정부 관계를 재정립하고 이러한 기저 위에서 각종 인프라를 개선해 나아가는 정책이 필요하다.

시장원리의 도입이 반드시 거시경제운용과 산업정책에만 국한되는 것은 아니다. 한국경제에서 전통적으로 정부규제가 지속되었던 주택정책에도 시장원리의 도입확대가 필요하다. 수요가 있는 주택이 필요한 시기와 입지에 공급될 수 있으려면 택지의 원활한 공급이 필수적이다. 이와 관련하여 민간 택지 개발과 주택공급에 관한 규제완화가 필요하다. 아파트 분양 원가 공개와 분양가 규제는 주택사업 채산성을 악화시키고 원가 절감 인센티브를 박탈하여 양질의 주택공급을 저해할 것이다. 분양가를 자율화하고 공공택지를 경쟁입찰에 의해 매각하는 것이 바람직하다.

시장경제의 선택권의 원리는 교육부문에도 적용될 수 있다. 교육부문에서도 개인들의 선택권이 존중될 수 있도록 학교선택의 방법이나 교과내용 등도 개선될 필요가 있다. 이를 위해서 각급 학교의 자율성을 더욱 확대할 필요가 있으며, 교육서비스 시장의 개방을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다.

시장기능의 활용성 제고를 위해서는 경제의 대외개방이 매우 중요하다. 한국경제의 규모로 볼 때 국내 기업들만으로 경쟁적인 구조를 형성하기 어려운 경우가 적지 않다. 과감한 시장개방을 통해 각 산업에서의 경쟁을 유도하고, 이러한 경쟁의 결과로 다시 산업의 경쟁력이 높아지는 선순환이 이루어지도록 하여야 한다. 개방은 제조업에 국한되지 않고 서비스업을 포함한 전 분야에서 개방이 이루어지도록 하여야 한다.

1인당 국민소득이 증가와 더불어 소득분배의 악화, 빈곤층의 증가, 고령화의 급속한 진전 등의 현상이 발생함에 따라 복지에 대한 수요가 증대되고 있다. 복지지출은 시장경제에서 경쟁에 참여하기 어려운 계층을 보호하고, 경쟁에서 탈락한 계층의 재기를 도와주기 위한 지출로

서 시장경제의 장기적인 지속가능성을 위해 꼭 필요한 지출이다. 복지지출의 경우 확대하는 것도 중요하지만, 이에 못지않게 복지지출효과의 극대화를 달성할 수 있는 방안도 동시에 모색되어야 한다. 복지서비스 또는 복지전달체계에서 시장의 효율성을 활용하는 방안, 개인들로 하여금 복지의 수급대상자에서 탈출하려고 노력하는 인센티브 구조의 설계 등 시장의 효율성을 활용하는 방안을 보다 적극적으로 모색하여야 할 것이다.

3) 시장기반 조성

시장기능을 적절히 활용하려면 시장기반을 조성하는 일이 매우 중요하다. 이를 위해서는 기본적으로 진입장벽의 해소와 경쟁구조 정착이 필수적 과제이다. 독점규제에 관하여 실효성 있는 규제를 하는 동시에 기업의 예측가능성을 높이는 방향으로 제도운영을 개선해야 한다. 정부부처나 공공부문의 주도나 방관으로 이루어지는 산업계의 담합구조를 지속적으로 개선해 나아가는 노력이 긴요하다.

시장기반의 조성이라는 측면에서 볼 때 금융분야는 특별한 의미를 가진다. 금융분야는 제조업이나 다른 서비스업과는 달리 이동성이 매우 강하고, 경제에 파급되는 효과가 매우 크기 때문에 다른 분야와는 다른 기반조성이 요구된다. 금번 세계금융위기를 계기로 향후 금융정책의 핵심은 “개방”에서 “관리된 시장간 통합”으로 전환되는 것이 바람직하다. 과거 금융 ‘개방’은 국제금융시장 인프라의 구축과는 관계없이 국내 금융산업과 시장을 해외 참가자와 자본에게 여는 ‘일방적 과정’을 의미하였다. 반면 ‘관리된 금융통합’은 민간시장과 산업의 개방만이 아니라 인프라의 구축을 동반한 시장통합, 보다 적극적으로는 공공당국에 의해 인프라의 통합이 추진되면서 시장통합이 이루어지는 과정을 의미한다. 관리된 통합을 추구하기 위해서는 이해가 일치하는 국민경제들의 합의된 공조가 필요하다.

시장기반의 조성이라는 측면에서 볼 때 기업간 불공정경쟁을 줄이는 것과 함께 근로자간 불공정경쟁을 줄이는 노력도 중요하다. 예를 들어 한국 노동시장에서는 대기업 정규직 노동조합의 과도한 교섭력이 문제로 되어 왔다. 대기업 노동조합은 파업위협을 통해 지속적으로 자신들의

이익만을 추구해왔고, 그 결과 대중소기업간 임금격차 확대와 이에 따른 양극화 심화, 고용경직성, 청년취업기회 위축, 비정규직 확대 등 거의 모든 한국 노동시장의 문제점의 근본적인 원인이 되고 있다. 이들이 향유하는 임금프리미엄에 대한 부담은 다른 근로자나 소비자에 전가되는 경우가 많았다. 시장기반 조성을 위해서는 대기업 정규직 노동조합의 과도한 교섭력을 규제할 수 있는 노동정책이 필요하다.

4) 성장잠재력 제고

21세기 세계경제의 구조전환과 국내 여건의 변화에 대응하여 새로운 성장동력이 창출되어야 한다. 향후 첨단분야에 대한 유형자산 투자의 확대는 지속되어야 할 것이지만, 이와 동시에 무형자산투자의 확대에 더욱 주력할 필요가 있다. 산업정책적 측면에서 볼 때 서비스업에 대한 지원도 필요하다. 서비스업의 경쟁력제고를 위해서는 공급측면에서 창의적인 인재 육성이 가장 중요하고, 정책측면에서는 규제완화가 매우 중요한 역할을 한다. 창의적 인재 육성을 통해 기존 서비스업의 생산성을 제고하면서, 존재하지 않는 고부가가치 서비스를 새롭게 창출해 낼 수 있도록 하여야 한다.

서비스업의 경우에는 대내외 개방이 거의 완전히 진전되어 있는 제조업과는 달리 제한적인 대외개방이 있을 뿐이다. 또한 서비스업의 고부가가치화를 저해하는 각종 진입제한, 경쟁제한, 가격제한, 입지제한 등의 규제가 다수 존재한다. 이러한 규제들의 완화가 서비스업 경쟁력 제고의 기본적인 요건으로 작용할 수 있다. 또한 개인서비스에 편중되어 있던 서비스산업을 비즈니스서비스 육성을 통하여 국민경제의 고용·성장 확대에도 기여하고 산업전반의 경쟁력을 확충하는 계기로 활용하여야 한다.

한국경제의 성장잠재력을 제고하기 위해서는 수출과 내수와의 격차를 줄이는 방안도 중요하다. 수출과 내수부문의 격차확대를 방지하기 위해서는 소비와 투자촉진이라는 정책이외에 환율정책에 대한 재검토가 필요하다. 인위적으로 원화가치를 상승시키려는 노력을 하는 것은 바람직하지 않지만, 적어도 환율이 시장의 수요 및 공급을 더욱 반영하는 체계로 이행할 필요는 있다고 판단된다.

5) 창의적 인재양성

이제 모방에서 모방적 혁신으로 발전되어온 우리 산업역량을 창조적 혁신을 이루어내는 역량으로 승화할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 첨단 혁신역량을 강화해 나가고 그 바탕이 될 창의적 인재 양성에 교육제도의 초점을 맞추어야 한다. 한국경제에서 표준화된 인력을 생산해내는 기제로서 교육의 역할은 그 의미가 상당 부분 상실되었으며, 이제는 보다 창의적인 인재를 양성해내는 교육으로 변모하여야 한다. 이를 위해서는 학제, 교육과정, 교원양성과정 등이 혁명적으로 변화해야 한다. 각급 학교의 자율성과 책무성이 동시에 강화되어야 하며, 대학간 차별화 및 연구역량 강화, 산학연 협력체계의 확립 등의 과제도 필수적으로 이어져야 한다.

6) 시장경제의 원활한 작동을 위한 사회적 기반 조성

향후 한국경제가 발전할수록 경제정책과 사회정책의 융합필요성이 지속적으로 제기될 것이다. 이를 위해서는 정부의 거시경제운용도 경제성장률 뿐만 아니라 보다 다양한 경제사회지표를 반영하여 운영할 필요가 있다. 예를 들어 전통적으로 실업률이 주요 거시경제변수로 사용되었지만, 이제는 고용상황을 보다 적극적으로 반영하는 지표로서 고용률에 대하여 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

형평 추구를 위한 경제정책의 과제는 복지정책 차원에서만 해결하기는 어려우며 산업정책 차원에서 모든 지역에 걸쳐 고르게 산업이 성장하고 일자리가 창출되는 균형발전의 확보로서만 달성을 수 있다. 이를 위해서는 먼저, 대기업과 중소기업의 관계가 대등·상생의 원칙으로 발전할 수 있도록 여건이 조성되어야 한다. 다만 정부의 인위적인 개입이 아니라 시장친화적인 방식에 의하여 집행되어야 한다.

사회적 여건으로서 복지정책의 중요성도 간과할 수 없다. 복지수요에 대응하면서도 재정건전성을 훼손시키지 않는 지속가능한 복지체계를 구축할 필요가 있다. 복지와 관련하여 공부문과 사부문의 적절한 역할분담의 내용과 수준을 정할 필요성이 있다. 이는 기계적인 업무분담이 아닌 유기적인 역할의 재조정이어야 하고, 사회적 감독 하에 국가의

책임이 여전히 강조되는 방식으로 재정과 전달체계상의 거버넌스를 재구조화하는 과정이어야 할 것이다. 한국의 경우도 본격적인 고령화시대를 앞두고 공사역할분담에 대한 준비과정이 요구되고 이 과정에서 시장기능을 복지제도와 복지행정에 활용하는 각종 선진국의 경험을 활용할 필요가 있을 것이다.

사회적 기반 조성과 관련하여 교육분야에서는 대학의 구조조정이 중요하다. 대학이 퇴출할 수 있는 구조를 마련함으로써 대학과 임금의 문제를 해결할 필요가 있다.

제2절 부문별 주요과제와 해결방향

1. 경제운용방식

거시경제의 환경요인으로 가장 중요하게 지적될 수 있는 사항은 대외적으로는 글로벌 불균형의 상황 하에서의 불확실성의 증가, 각국 정부의 재정건전성 악화, 중국 등 신흥국의 부상 그리고 대내적으로는 인구구조의 고령화, 통일변수의 불확실성 등을 제시할 수 있다. 대내외 경제환경의 불확실성이 증대되고 있는 상황에서 우리나라의 거시경제는 다양한 문제점에 봉착해 있다.

먼저, 한국경제의 역할모델(role model)을 상실하였다는 점이다. 일본경제는 1990년대 버블경제이후 잃어버린 10년 또는 잃어버린 20년을 경험하고 있는 상태이므로 더 이상 한국이 따라가야 할 역할모델이 되기 어렵게 되었다. 이에 반해 한국경제의 정부주도 성장모형은 1997년 외환위기를 전후하여 타의적으로 종료되었으며, 이후 한국경제는 다양한 국가에서 한국이 모방할 수 있는 역할모델을 찾아보기도 하였다.

경제운용방식이나 역할모델이 정립되어 있지 않은 가운데 한국경제의 성장률은 추세적으로 하락하고 있고 소득분배는 추세적으로 악화되고 있다. 경제성장률은 1990년대부터 추세적으로 하락하고 있으며, 소득분배는 1990년대 초반부터 추세적으로 악화되고 있음을 알 수 있다.

한국 거시경제의 또 다른 문제점은 재정상황이 급격히 악화되고 있

다는 점이다. 다음으로 한국의 거시경제에서 내수와 수출의 불균형이 심화되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

한국경제가 추세적인 성장률하락과 소득분배의 악화라는 문제를 극복하고 새로운 도약기회를 창출하기 위해서는 새로운 프레임의 거시경제운용방안이 요구된다.

먼저, 거시경제운용에 있어서 성장목표치를 설정하는 방식을 지양하고, 경제성장을 목표치를 예상치의 개념으로 재정립하여야 한다. 정부의 거시경제운용은 단기적으로는 성장목표치 달성을 엎매이지 말고, 성장률 변동성의 완화에 초점을 맞추어야 한다. 둘째, 정부의 거시경제운용은 경제성장을 뿐만 아니라 보다 다양한 경제사회지표를 반영하여 운영할 필요가 있다. 예를 들어 전통적으로 실업률이 주요 거시경제변수로 사용되었지만, 이제는 고용상황을 보다 적극적으로 반영하는 지표로서 고용률에 대하여 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 셋째, 경제이론에 의거할 때 현재 한국경제에서 성장잠재력의 추가적인 상승을 위해서는 거시적으로는 투자의 확대, 인적자원의 질 제고 그리고 종묘소생산성의 향상 등의 과제가 필수적이다. 넷째, 수출과 내수부문의 격차확대를 방지하기 위한 정책이 필요하며, 이를 위한 방안으로 환율정책에 대한 재검토가 필요하다. 다섯째, 한국경제가 제2의 도약을 이루고 선진국에 안착할 수 있도록 하기 위해서는 창의적 인재의 양성, 적극적인 규제완화를 통해 서비스업의 경쟁력을 제고하지 않으면 안 될 것이다. 여섯째, 정부는 시장의 공정한 경쟁질서를 확립하고 소비자 선택폭을 확대함으로써 소비자선호와 환경변화에 기업이 민감하게 반응하는 경제구조를 구축해야 한다. 기업은 시장변화를 민감하게 파악하고 그에 부응하는 생산기술의 실현을 위하여 기업내부조직을 시장지향적으로 개편하고, 경영방식도 소비자지향적으로 쇄신해야 한다.

2. 산업정책

한국경제가 선진 경제권에 진입하고 국민 삶의 질을 높이기 위해서는 국민 총소득이 3만 달러 대를 넘어설 때까지 저성장 구조에 진입해서는 곤란하며 적정속도의 지속성장을 달성하여야 한다. 물론 한국경제

가 지속적으로 성장하려면 총수요와 총공급이 상승 작용을 하며 확대되어야 한다. 산업정책은 주로 국민경제의 공급능력을 확충하는 노력을 통하여 잠재성장률을 높이는 역할을 한다. 국민경제의 성장은 총생산함수에 의하여 설명 되는대로 노동과 자본 등 생산요소의 부존량과 이들 생산요소를 효율적으로 결합하는 생산성에 의하여 결정된다. 한국경제의 발전단계는 이제 요소투입 주도형 성장, 양적 성장이 한계에 이룸에 따라 혁신주도의 성장, 질적 성장으로의 전환을 요청받고 있다.

우선 한국경제의 고도성장 과정에서 중요한 기여를 한 것으로 평가되고 있는 산업정책이 선진국 진입단계에 적합한 새로운 체계로 재정립되어야 한다. 첫째, 시장·정부 관계에 대한 새로운 접근이 필요하다. 앞으로의 산업정책은 우선 시장기능에 대한 신뢰를 바탕으로 효율적 자원배분을 확보하고 정부는 시장이 실패하는 영역에 보완적으로 개입하도록 하여야 할 것이다. 다만 정태적 자원배분 만이 아니라 동태적 자원배분에 관해서도 시장의 실패를 보완해야 한다는 점에서 자유방임경제에 비해 높은 수준의 정책역할이 요구된다. 둘째, 산업정책의 수단이 수평적 정책을 위주로 하되 이러한 수평적 정책의 설계에 있어 수직적 고려를 수용하는 방식이 되어야 한다는 점이다. 셋째, 산업정책에 대한 통합적 접근이 요청된다. 정책의 수립과 집행에 있어서 산업활동에 영향을 미치는 모든 정책 부문이 정책간 상충을 방지하고 시너지를 제고할 수 있도록 운영되어야 한다.

또한 산업정책이 21세기 세계경제의 구조전환과 국내 여건의 변화에 대응하여 새로운 성장동력이 창출되도록 여건을 조성하여야 한다. 첫째, 서비스산업의 규모가 확대되고 생산성이 제고되어야 한다. 둘째, 글로벌 부품·소재 공급기지를 지향하여야 한다. 셋째, 이제 모방에서 모방적 혁신으로 발전되어온 우리 산업역량을 창조적 혁신을 이루어내는 역량으로 승화할 수 있도록 하여야 한다. 넷째, 성장동력의 모색에 있어서 동북아 역내 분업구조를 활용하여야 한다.

한편 우리 산업의 경쟁력을 강화해 나아가기 위해서는 경쟁구조가 정착되어야 한다. 따라서 대내외 경쟁의 촉진으로 시장기능이 극대화될 수 있도록 경제체계를 지속적으로 개선해 나가야 한다. 첫째, 선진형 경쟁제도가 정착되어야 한다. 둘째, 규제개혁을 지속적으로 추진해 나가되

산업경쟁력 관점의 제도개선이 이루어진다. 셋째, 정부가 전방위적으로 추진하고 있는 자유무역협정(FTA)을 전략적으로 활용하여야 한다.

기후변화와 지구환경 보전에 관한 국제적 관심과 협력이 강화되면서 녹색성장이 중요한 과제로 부각되고 있다. 녹색성장의 당위성을 새로운 성장의 기회로 활용하는 기반을 구축하는 것이 산업정책의 중요한 과제이다. 첫째, 정부가 시장친화·혁신유도 환경규제를 수립·운영하는 노력을 강화해야 하겠다. 둘째, 녹색 기술과 녹색산업이 산업계의 부담이 아니라 성장동력으로 작용할 수 있도록 제도적 여건을 조성하여야 한다. 셋째, 산업의 에너지 효율 제고와 신재생 에너지 확대를 촉진해 나아가야 한다.

성장-분배의 상호보완 관계 진입에 대응하여 산업정책이 모든 부문과 지역에 걸쳐 고르게 산업이 성장하고 일자리가 창출되는 균형발전의 확보를 이루어야 한다. 첫째, 대기업과 중소기업의 관계가 대등·상생의 원칙으로 발전할 수 있도록 여건이 조성되어야 한다. 둘째, 중소기업의 자생력 확보를 위하여 중소기업의 혁신·국제화 역량이 강화되어야 한다. 셋째, 국토적 측면에서는 지역간 산업의 균형발전이 시급하다.

3. 금융정책

미래 바람직한 한국 금융정책의 방향을 논의하기 위해서는 먼저 세계금융위기로 초래된 향후 금융정책 환경의 변화방향에 대한 진단이 필요하다. 첫째, 과거 자본시장은 시스템 위험과 거리가 있으므로 가능한 한 규제의 영역에서 배제되는 것이 바람직한 것으로 간주되어 왔다. 이제 그렇지 않다는 것이 확인되었으므로 자본시장에서 발생할 수 있는 시스템 위험을 판별하고 이를 관리하기 위한 대응이 과제로 등장할 것이다. 둘째, 그럼에도 금융 세계화는 유지될 것이다. 시장시스템을 대체 할 다른 경제체제가 존재하지 않으며 개방과 시장통합은 여전히 유효한 경제정책의 목적이다. 셋째, 금융세계화가 유지되는 가운데 금융시장의 취약성을 관리하기 위한 방안이 필요하다. 특히 국제적인 공조가 요구되며 금융규제에 있어서도 체계적인 공동대응이 바람직하나 이 같은 국제금융체제의 등장 가능성은 높지 않다.

이러한 환경변화를 전제로 한 가운데, 먼저 금융규제의 기본철학이 재정립되어야 한다. 경제환경의 변화로 국민경제가 금융시스템에 기대하는 기능이 달라지고 있으므로 금융규제의 목적과 성격도 상응하여 변화하는 것이 타당하다. 과거의 금융규제가 금융산업의 보호·육성을 통하여 대량의 산업자금을 동원하는 데에 목적이 있었고 그에 따라 규제의 성격이 산업규제적인 것이었다고 한다면, 미래의 금융규제는 경쟁과 자율 극대화로 혁신환경을 조성하고 동시에 금융소비자 또는 투자자를 보호하는데 목적이 두어야 하고 따라서 규제의 성격은 경쟁 환경 유지 및 소비자 보호 규제적인 것이어야 한다.

다음으로는 세계금융위기를 계기로 향후 금융정책의 핵심은 “개방”에서 “관리된 시장간 통합”으로 전환되는 것이 바람직하다. 과거 금융 ‘개방’은 국제금융시장 인프라의 구축과는 관계없이 국내금융산업과 시장을 해외 참가자와 자본에게 여는 ‘일방적 과정’을 의미한다. 반면 ‘관리된 금융통합’은 민간시장과 산업의 개방만이 아니라 인프라의 구축을 동반한 시장통합, 보다 적극적으로는 공공당국에 의해 인프라의 통합이 추진되면서 시장통합이 이루어지는 과정을 의미한다. 관리된 통합을 추구하기 위해서는 이해가 일치하는 국민경제들의 합의된 공조가 필요하다. 우리나라의 대외경제적 여건을 감안할 때 결국 아시아 국가와의 역내협력강화가 필요하다.

한편 금융위기의 당사국인 미국의 경우 위기에 따른 규제개혁 논의는 ‘그림자 금융부문(Shadow Financial System)’에 대한 적정 규제에 집중되고 있다. 이 중 우리나라에게 의미 있는 주제는 헤지펀드 규제 문제이다. 국제 자본시장의 핵심적인 시장참가자로 헤지펀드가 계속 활약할 것을 전제로 할 때 과연 우리나라에서 헤지펀드를 금지하는 것이 가능한 것인지는 의문이다. 정확히 말하면, 현재 우리나라 법에서 금지하고 있는 것은 헤지펀드의 운용업이다. 자본시장의 완전개방으로 국내 자본 시장의 시장참가자로 헤지펀드는 이미 활동하고 있고, 국내투자자가 해외 헤지펀드에 투자하는 것도 충분히 가능하다. 이미 시장에 헤지펀드가 존재하는 상황이므로, 차라리 명시적으로 헤지펀드를 법규에 도입하고 잠재적인 문제점을 관리할 수 있는 방안을 마련하는 것이 적절한 대응방법이라고 생각된다.

4. 노동 및 노사관계정책

첫째, 집단적 노사관계 질서의 확립이 필요하다. 대기업 정규직 노동 조합의 과도한 교섭력을 규제할 수 있는 노동정책이 필요한 시점이다. 단체협약상의 무리한 인사경영권 침해에 일정부문 제한이 필요하다. ‘사업장내 복수노조 인정’후의 현장 노사관계 질서를 합리적으로 정비하는 것이 중요하다. ‘사용자의 과도한 교섭비용 부담 경감’과 ‘노동조합간 통합 유도’라는 교섭창구 단일화의 근본적인 목표가 달성될 수 있도록 하기 위해서는, 사업장내 ‘교섭단위 분리’에 대해 매우 신중하게 접근해야 하고, 비례대표제에 의한 교섭위원회 구성 시 노노갈등으로 인한 교섭 지연에 대한 대비책이 필요하다.

둘째, 고용경직성을 완화하여 시장지향적인 환경을 조성하는 것이 필요한 시점이다. ‘단체협약이 체결 당자사 일방의 권리를 현저히 침해하는 경우’도 포함함으로써 해고권을 근본적으로 제약하는 단체협약에 대한 시정이 가능하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 또한 통상해고의 유형과 정당성이 인정될 수 있는 개괄적인 범위에 대한 시행령을 마련하는 방식으로 불확실성을 완화할 수 있을 것이며, 정부 차원에서 해고관련 사례를 유형화하고 기업 실무진이 이해하기 쉽도록 DB화할 필요가 있다고 사료된다.

셋째, 공정하고 실효성 있는 비정규직 보호정책이 필요하다. 기간제 기간제한의 긍정적 효과 보다 부정적 영향이 더 크게 나타나는 부문에 대해서는 노사간 자율적 협약에 의해 적용제외를 가능하도록 한다. 정규직 전환 지원 정책은 정규직으로 채용할 근로자도 비정규직으로 먼저 채용하게 만들어 오히려 비정규직의 규모만 키울 수 있다는 점에 유념 할 필요가 있다. 비정규직 직업훈련 정책이 강화되어야 하고, 간접고용 형태인 파견근로와 사내 도급근로간 규제의 합리화에 정책적 노력을 기울일 필요가 있다.

넷째, 직업훈련체제의 개편이 필요하다. 주된 정책대상을 취약계층으로 확대하기 위해 지금의 ‘사업주에게 훈련비용을 지원하는 방식’에서 탈피할 필요가 있다. 고용보험료에 일반회계 출연금을 합하여 ‘(가칭)국

가HRD기금'을 조성하며, 개인에 대한 지원 방식으로 전환하며, 훈련기간 중에 실업수당도 함께 지급할 필요가 있다.

5. 복지정책

첫째, 공사역할분담원칙의 핵심은 공공책임성 강화와 사회투자전략 수혜계층의 보편화를 기반으로 설정되어야 한다. 이러한 전제위에 국가-시장-제3섹터의 적절한 역할분담이 설계되어야 한다. 영리부문, 비영리부문 모두를 활성화함으로써 신규 사회서비스 공급확대를 꾀하며, 이에 대해 국가가 적극적으로 개입해야 한다.

둘째, 복지와 관련된 각종 제도와 행정체계를 효율화하기 위해서는 평가체제의 확립이 무엇보다 중요하다. 복지내실화를 위한 복지-노동-교육 등을 중심으로 하는 policy-mix가 보다 광범위하게 시도될 경우, 이러한 평가체제의 확립은 중요한 역할을 하게 된다. 즉, 제도도입 이전에 그 타당성을 검토하고, 제도도입 이후에는 사후적인 평가를 통해 제도가 수정 보완될 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

셋째, 최근 사회복지 전달체계는 사회서비스의 확대, 서비스 제공주체의 다원화 이와 같은 현행 사회복지 전달체계 하에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 공공부문은 사회서비스 시설확충 지원, 서비스 품질 및 인증체계 구축, 사회서비스의 수급조절을 위한 통합정보시스템의 구축 등 사회서비스 하드웨어 및 소프트웨어 인프라를 구축해야 한다.

넷째, 공공부문과 민간부문의 역할을 분담하는 형태가 다른 복지 영역에도 확대될 필요가 있다. 즉, 공공부문은 필수적인 기초 서비스를 담당하고 그 이상의 부가적 서비스는 민간보험에 담당하거나 개인의 선택에 일임하는 방향으로 전환시켜 나갈 필요가 있다.

다섯째, 향후 저출산·고령화 등 복지수요의 급증을 감안하면 복지지출수준의 상승은 불가피 할 것이라는 점에서 복지지출은 국민부담 수준과 함께 논의되어야 한다. 국민부담가능성을 고려해서 적정 복지지출수준을 국민스스로가 선택하도록 하는 것은 정치적 측면에서도 중요하다. 따라서 정책수단의 선택에 있어서 핵심과제는 재원조달가능성과 실효성 확보라고 할 수 있다. 아울러 복지재원 조달문제는 복지지출에 대한

국민의 재원부담능력과 부담의사에 기초한다. 다시 말해 우리의 복지는 국민이 선택한 부담수준과 복지수준을 기초로 이에 걸맞은 개별복지프로그램들의 우선순위를 설정하는 것이라 할 수 있다.

여섯째, 한국 복지국가의 미래는 지속가능한 다층복지체계의 구축이 중심이 되어야 한다. 즉, 기초보장은 국가가 담당하고 추가적인 보장은 민간참여를 유도하는 체제를 구축하며 행정의 경우는 취급기관 간 경쟁을 통한 효율성을 증대시키고 전달체계를 일원화해야 한다. 다시 말해서, 국가의존형 복지체계에서 벗어나서 국가-기업-개인의 역할분담을 통한 효율적인 다층보장체계로 전환하는 것이 필요하다.

6. 부동산 정책

정부의 개입범위 및 정책목표 정립, 공급부문 규제합리화와 탄력적인 공급기반의 구축, 부동산 세제의 합리적 개편, 장기 주택금융의 확충 등의 과제를 제시한다. 주택정책의 목적은 전반적인 주거수준 향상과 사회적 약자들에 대한 일정한 주거수준 보장에 두고 주택의 절대적 부족을 전제로 만들어진 많은 제도와 정책은 앞으로 예상되는 수요변화에 대응할 수 있는 신축적인 체제로 전환하는 것이 바람직하다. 부동산 세제는 부동산의 소유와 거래 및 투기억제 목표보다는 다른 부문과 중립적인 정상적인 세제로 변환할 필요가 있다. 단기 변동금리 상품 위주로 되어 있는 주택금융제도를 개선하여 장기 고정금리대출의 비중을 높이는 것이 금융시장과 부동산시장의 안정성을 높이는 길이다. 이와 함께 주택관련 통계 정비 및 정책지표 개발을 통한 정책 인프라의 개선과 부동산 시장과 정책에 관한 국민들의 인식을 개선하는 것도 중요한 과제이다.

7. 인력 및 교육정책

우리나라는 교육열과 적절한 교육정책에 힘입어 1950년대 초등교육, 1970년대에는 중등교육, 1990년대 전후에 고등교육을 성공적으로 양적으로 성장시켜 왔다. 우리나라의 교육체제는 1990년대 중반부터 양적 성장에서 질적 개선으로 패러다임이 변화되어 질적 혁신을 준비하기 시

작하였다. 교육에 있어서의 정부의 역할은 경제사회 발전에 따라 달라진다. 경제사회 발전 초기단계에 있어서는 인프라가 구축되어 있지 못하고 필요한 인력도 상당히 표준화되어 있기 때문에 정부가 적극적으로 개입할 필요가 있으나, 경제사회 발전이 이루어진 이후에는 인프라가 구축되어 있고 필요한 인력도 다양해지고 교육에 대한 수요도 다양해지기 때문에 정부의 역할은 적극적 개입이 아닌 시장의 규칙을 정하는 시장친화적 개입의 성격으로 옮겨가게 된다. 물론, 이미 앞에서 언급한 바와 같이 초중등교육에 있어서 정부의 개입 필요성은 사회경제 발전이 이루어진 이후에도 상당 부분 유지된다.

첫째, 이제는 지식기반사회를 넘어 창의와 감성이 발전의 기반이 되는 시대에 진입하고 있다. 이러한 시대적 변화에 순응하여 '강의(teaching)에서 학습(learning)으로', '주입에서 깨닫는 것으로', '학습 결과보다 학습 자체가 유인이 되는 것으로', '강요가 아닌 자기주도적인 학습과 판단으로' 변화할 수 있도록 교육 개혁 추진되어야 한다.

둘째, 선택과 경쟁의 원칙이 확립되어야 한다. 사회·경제가 발전함에 따라 학생과 학부모가 원하는 것이 다양해지고, 사회적으로 필요로 하는 교육의 내용도 보편적인 기초 교육에서 창의를 포함한 다양하고 심화된 교육으로 변화하게 된다. 사회·경제 발전 이후에도 획일적인 교육이 제공되게 된다면 학생과 학부모들은 공교육에 만족하지 못하고 사교육 또는 유학을 대신 선택하는 일이 나타나게 된다. 따라서 사회·경제의 발전에 따라 학생과 학부모의 학교선택권이 일정 정도 존중되어야 할 필요성이 높아진다. 대학 단계에서 선택과 경쟁의 원칙은 더욱 중요하다. 학생들이 원하는 대학을 선택하고, 이러한 학생들의 선택을 받기 위해 대학들이 경쟁하는 것은 당연한 것으로 받아들여야 한다.

셋째, 개인과 기관의 능력이 최대한으로 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 개인과 기관의 자율과 책무가 보다 강화되어야 한다. 초중등교육에 있어서 학교의 자율과 책무성을 강화하기 위해 학교의 자율성을 높이고, 교장의 실질적인 권한과 책임을 높이고, 교원의 성과 유인과 책무성을 높일 필요가 있다. 수석교사제와 안식년 제도 등을 통해 전문 교원 경로가 마련되어야 한다. 학교현장에 자율성이 확대되면서 평가의 중요성도 더해지고 있다. 그 중 가장 기본적인 것은 학생들의 학업성취도를

정확히 평가하고 기초학력이 부족한 학생들에 대하여 지원하는 것이다. 대학에 있어서 자율과 책무를 더욱 강화하여야 한다. 학생선발(입학사정관제도), 교원, 교과과정, 재정, 행정 등에 있어서의 대학의 자율성을 더욱 신장시켜야 한다.

넷째, 초중등교육에 있어서 교육기회 형평성이 제고되어야 한다. 저소득가계의 자녀들이 보다 양질의 교육을 정규학교에서 받을 수 있도록 하기 위해서는 먼저 공교육이 정상화되어야 한다. 학교에서 받는 교육을 통해 학력, 인성, 창의를 균형적으로 얻을 수 있도록 공교육이 내실화되어야 한다. 이러한 정책과 함께 저소득가계 자녀들이 학교생활에 보다 잘 적응하고 방과 후에도 돌봄과 학습의 기회를 가질 수 있도록 하는 정책적인 배려가 필요하다. 이를 위해 방과 후 학교 프로그램을 보다 활성화하고 자유수강권 지원을 금액과 대상에 있어서 확대하고 지역아동센터들도 활성화하는 것이 필요하다.

다섯째, 고등교육에 있어서도 기회의 형평성이 보장되어야 한다. '든든 학자금'이라고 불리우는 취업후 상환 학자금 대출제도는 2010년도에 전격적으로 도입된 제도로 중도실용 정책의 대표적인 예이다. '든든 학자금'은 대학생에게 등록금 실소요액 전액과 생활비를 대출해주고, 취업한 이후 상환기준 소득 이상 소득발생시점부터 대출원리금을 분할하여 상환하는 제도이다. 이러한 취업후 상환 학자금 대출제도는 고등교육에서의 교육기회 형평성을 보장하면서 동시에 기존 대출제도 하에서 양산된 신용유의자 문제를 해결하고 소득을 안정화시켜주기 위한 것이다.

여섯째, 사교육비 절감대책이 필요하다. 우리나라에서 사교육비 문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있다. 사교육비로 인해 가계경제가 어려워지고, 교육기회 형평성이 훼손되고 있다. 사교육비 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법은 물론 공교육을 내실화하여 사교육의 필요성을 없애는 것이다. 입시제도에 있어서도 사교육에 의존하는 전형 기제들을 줄여나가야 한다. 사교육을 방과 후 학교, EBS 수능강의 등 대체서비스를 강화하는 것도 필요하다. 학원의 심야학습시간 제한, 불법 학원 운영 신고, 세무 강화 등 사교육 공급을 제한하는 정책도 일부 필요한 것으로 판단한다.

일곱째, 대학의 질보장체제와 구조조정 촉진정책이 요구된다. 정보공

시, 자체평가, 외부평가, 그리고 이에 연계된 재정지원이라는 4가지 정책 수단을 통해 대학의 질보장체제를 구축하려는 노력이 2008년부터 경주되고 있다. 이러한 접근 방식은 시장친화적이면서 동시에 정부의 적극적인 역할이 포함되어 있다. 이러한 체제를 잘 정립하여 학습권이 보장되고 우리나라 교육의 질이 제고되며 국제적 통용성이 확보될 수 있도록 하여야 한다.

제VII장 타국의 경제에 주는 시사점

한국경제는 지난 50여년간 체제이행에 맞먹는 경제운용 기조의 변화를 경험하였다. 경제발전 과정을 통하여 시기별, 부문별로 경제운용기조가 크게 차이를 보이며 변화하여 왔지만 이 과정은 근본적으로 시장경제시스템의 지속적인 발전이라고 평가할 수 있다. 따라서 한국경제발전 경험을 이해하기 위해서는 개별 정책의 사안보다는 정책을 둘러싼 시대적 상황에 기초하여 정책집행 과정과 공과를 이해하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 정부주도의 개발정책보다는 시장의 형성과 성숙, 경제체제 변화 속에서의 시장과 정부의 상호작용의 과정을 이해할 때 ‘한국경제의 발전경험을 다른 개발도상국의 경제발전에 적용할 수 있는가?’, ‘적용할 때 어떤 한계가 있는가?’라는 개발경험 공유의 가장 중요한 물음에 답할 수 있다.

이러한 시장경제시스템의 발전으로서의 한국경제의 발전경험은 다음과 같은 시사점을 준다.

첫째, 경제운용의 기본틀이 되는 시장경제시스템의 형성은 경제발전의 기본이다. 경제발전은 수많은 국내외 경제주체의 복잡한 상호작용에 의하여 결정되는 과정으로 정책에 의해 의도적으로 달성될 수 있는 것이 아니다. 수많은 경제주체의 경제활동의 의지와 의욕을 고취하고 개인의 창의와 노력이 생산적이 되게 하는 경제운용의 틀을 형성하고 이에 대한 국민의 이해와 신뢰가 축적되는 것이 중요하다.

둘째, 경제개발 초기단계에 시장이 형성되지 않았거나 극심한 공급

부족 하에서 시장작동이 원활하지 않는 경우, 정부의 개입이 필요하다. 하지만 이 경우에도 시장경제의 원리에 부합하는 정책을 수립하는 것이 중요하다. 비록 정부가 자원배분에 적극적으로 개입하더라도 정부의 실패를 줄이기 위하여 자원배분의 효율성을 나타내는 다양한 정보를 잘 활용하고, 경제활동의 성과에 따라 자원이 배분되도록 지속적으로 노력해야 한다.

셋째, 비록 경제개발 초기단계에서 정부가 적극적으로 경제에 개입한다고 하더라도 경제발전과 함께 정부의 개입을 줄이고 시장경제시스템의 작동을 위하여 지속적인 노력을 기울어야 한다.

넷째, 시장경제의 작동에 대한 정책지향은 지속적인 성장과 정책의 실효성을 확보하기 위해서도 매우 중요하다. 본 연구의 설문조사에서 확인된 바와 같이 정책의 실효성은 정책 환경의 시장지향성 정도가 증가할수록 더욱 커지는 경향이 있다. 다른 선진국과 마찬가지로 한국에서도 소득의 증가와 더불어 정치적 자유와 경제적 자유에 대한 욕구가 커졌고 제도나 국민의 의식도 보다 시장지향적으로 바뀌어 왔다. 이러한 정책환경의 변화에 부응하여 정부의 역할도 시장지향적으로 변화해야 정책의 실효성이 유지된다.

현재 다른 개발도상국들이 관심을 가지고 있는 한국의 경제개발정책은 한국이 가진 특수한 상황 속에서 수십년 전에 추진된 정책이다. 현재 생산과정이 국제화되어 국경을 뛰어넘는 분업이 이루어지고 있고, 이에 따라 노동과 자본이 국가의 장벽을 넘어 자유롭게 이동하고 있으며, 정보기술의 발전과 인적교류의 확대로 인하여 기술의 전파도 빠르게 일어나고 있다. 이렇게 달라진 경제환경 아래에 있는 현재의 개발도상국들이 수십년 전 상이한 경제환경 속에서 추진된 한국의 경제개발정책을 그대로 따라할 수는 없으며, 잘못된 모방은 자원의 낭비와 경제적 불균형을 불러올 수 있을지도 모른다. 이렇게 볼 때, 다른 개발도상국은 한국경제 발전에서 시장경제시스템의 발전과정과 이를 이끌어낸 정부의 역할에 더 많은 관심을 두어야 할 것이다. 또한 개발연대의 정책의 세부적인 내용보다는 민간 기업의 생산적 경제활동을 이끌어낼 수 있는 동기 부여와 성과에 상응한 보상 체제의 구축, 기업활동에 제약이 되는 사회 인프라와 정보 불완전성 문제해소를 위한 정책적 노력, 이러한 정책

적 노력이 정치환경에 독립적으로 경제논리에 따라 장기적으로 경주될 수 있도록 한 정치지도력 등을 이끌어 낼 수 있는 방안을 찾아내는 것이 중요하다.

한편 한국의 경험이 타국에 주는 정책부문별 시사점들은 다음과 같다. 경제운용방식에 있어서는 첫째 경제운용의 기본틀로서의 시장경제 시스템의 중요성이다. 둘째는 정부의 개입이 필요한 경우 이를 효율적으로 유지할 수 있는 정부 조직과 정책운영 방식의 설립이다. 한국은 경제개발 초기단계에서 정책의 기획과 조정기능을 하는 경제기획원을 설립하고 이를 중심으로 효율적 경제운용체제를 유지하였다. 셋째, 안정적인 거시경제 환경 유지의 중요성이다. 적절한 인플레이션을 유지하고 정부 재정을 안정적으로 운용하는 것이 관건이다. 넷째, 정부는 제반 정책에서 경쟁을 통해서만 경쟁력이 제고된다는 원칙을 고수할 필요가 있다. 다섯째, 경제운용이 경제환경의 변화에 유연하게 대처할 필요성이 있다.

한국의 금융정책 경험이 다른 개발도상국에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 발달된 금융시장이 존재하지 않는 상황에서 시장구축을 위한 정부개입은 긍정적 역할을 할 수 있다. 둘째로, 경제발전과 함께 금융시장의 자유화는 장기적인 계획에 따라 지속적으로 추진할 필요가 있다. 셋째, 자본자유화는 반드시 내부적으로는 건전성 감독체제를 갖추고, 대외적으로는 국제공조체제의 구축에 노력하며 추진할 필요가 있다.

한국의 노동정책 경험이 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째 노동관련 제도를 설립하는데 있어서 근로기준이나 최저임금 등과 같은 규제의 합리성과 타당성에 대한 현실적인 검토가 필요하다. 둘째, 직업훈련에는 시장실패의 가능성이 상존하므로 정부가 적극적으로 직업훈련체제의 구축과 확산에 노력할 필요가 있다.

한국의 복지정책 경험이 다른 개발도상국의 복지체제 구축에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 사회보험제도의 도입과 확대는 경제발전 단계에 맞추어 재정여건을 감안하여 도입되어야 하나 산업재해보상보험과 같이 산업현장에 필요한 사회보험은 빠른 시일에 도입될 필요가 있다. 둘째, 경제발전과 함께 복지에 대한 요구도 커지게 되나 재정건전성의 범위 내에서 정책을 시행하는 것이 필요하다. 셋째, 복지정책의 경우

시장성보다는 공공성이 강조되기 때문에 복지평가를 통하여 복지실효성을 증대시키는 정책적 노력이 필요하다. 넷째, 다층적 복지체계의 구축을 통하여 시장 기능을 활용하는 것도 필요하다.

부동산정책의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제발전 단계와 부동산 시장 여건에 맞게 정부의 역할을 정립해 나가는 것이 부동산정책의 가장 중요한 과제이다. 둘째, 주택시장은 경제재로서 투자의 수단이 되는 시장성과 복지정책의 대상이 되는 공공성이 혼합되어 있으므로, 이에 대한 적절한 정부의 역할 정립이 중요하다. 즉, 자가보유나 사회적 약자들에 대한 지원에 대한 적절한 방식 및 범위를 정하는 것이 중요하다. 셋째로 부동산 시장에 대한 반시장적 규제는 지속될 수 없으며 장기적인 부동산 시장의 발전은 이를 뒷받침하는 금융시장의 발전이 동반되어야 가능하다.

한국의 교육정책의 경험이 다른 개발도상국에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 교육에 대한 우선투자가 경제성장의 필수 요소임을 인식하여 교육을 정부정책의 최우선순위에 두어야 한다. 둘째로, 정부에 의한 교육에 대한 선제적 투자도 중요하지만, 교육의 중요성과 교육에 따른 성과의 차이에 대한 국민의 인식을 높이는 것이 매우 중요하다. 셋째로, 교육에 대한 투자는 초등, 중등, 고등으로 순차적 올라가며 이루어지는 것이 바람직하다. 넷째, 교육에 필요한 재원을 마련하는데 있어서 민간 재원을 동원할 필요가 있다. 다섯째, 초기는 중앙집권적 방식으로 교육정책을 추진할지라도, 경제·사회 발전에 따라 분권화를 강화하고 정부 개입을 줄여나가야 한다.