3. 작고 강한 정부를 위한 재정의 효율화 방안

고 영 선

(한국개발연구원 선임연구위원)

* 본 논문의 내용은 저자의 개인의견을 반영한 것이며, 저자가 속한 기관의 의견을 반영한 것은 아님을 밝힌다. 본고의 많은 부분은 한국개발연구원, 「재정사업 심층평가 지침(제2판)」, 2007의 일부 내용을 발췌한 것이다.

3. 작고 강한 정부를 위한 재정의 효율화 방안

고영선 (한국개발연구원 선임연구위원)

Ⅰ. 서 론

좁은 의미에서 효율성(efficiency)은 같은 돈으로 가장 많은 성과를 얻거나, 반대로 같은 성과를 얻기 위해 가장 적은 비용을 들인다는 것을 의미한다. 만일 같은 돈으로 더 많은 성과를 얻을 수 있거나 같은 성과를 더 적은 돈으로 얻을 수 있음에도 그런 노력을 기울이지 않는다면 국민세금을 낭비하는 결과를 초래한다. 따라서 정부는 반드시 효율성을 극대화하기 위해 노력해야 한다.

한편 효율성과 유사한 개념으로 효과성(effectiveness)이 있다. 어떤 정책이나 사업이 효과적이라는 것은 당초 목적을 달성하였다는 것을 의미하며, 반대로 비효과적이라는 것은 당초 목적을 달성하지 못하였다는 것을 의미한다. 따라서 효과성은 그 자체로서 어느 만큼의 자원이 투입되었는가는 고려하지 않고 어떤 성과를 낳았는가만을 고려한다. 정책이나 사업은 효율적이기 이전에 효과적이어야 한다. 효과적이지 못한 정책이나 사업은 그 자체로서 낭비적이기 때문에 추진하지 말아야 한다.

재정지출은 효율성 및 효과성과 더불어 적절성(relevance)을 갖추어야 한다. 즉, 정부재원은 정부의 역할로서 적절한 곳에 투입되어야 한다. 효율적이고 효과적이더라도 정부의 역할에 해당하지 않는 정책이나 사업은 추진되지 말아야 한다. 불필요하게 정부가 개입함에 따라 국민세금의 낭비를 초래할 뿐 아니라 시장경제의 발전도 저해하는 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 두 가지 사례로서 외환정책과 주택정책을 살펴보자. 첫째, 외환정책에 있어 정부는 2002~04년간 환율안정을 위해 대규모의 외환시장개입을 실시하였으나 2004년 말의 급격한 환율하락을 막지는 못하였다. 그리고 2005년 말 현재 17.8조원에 달하는 외국환평형기금의 누적적자(국민일보[2006.9.20])와 2006년 말 현재 78.6조원(전체 국가채무의 27.8%)에 달하는 외국환평형기금채권의 잔고만을 초래하였을 뿐이다.[1] 단기적인 환율변동폭을 축소하는 일(smoothing)은 정당한 정부의 역할에 해당하나, 환율의 장기적 변화를 막는 일은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 둘째, 주택정책과 관련해서는 국민주택기금이 주택대출시장에서 차지하는 비중이 44%(2004년)에 해당한다는 점을 지적할 수 있는데, 이는 정부가 시장과 보완관계가 아닌 경합관계에 있음을 시사한다. 특히 국

1) 이 외에도 정부의 외환시장개입은 한국은행을 통해 이루어지기도 하는데, 시장개입으로 인한 통화증발을 상쇄하기 위해 한국은행은 통화안정증권을 발행한다. 2006년 말 현재 통화안정증권 잔고는 158.4조원으로서 국가부채 282.8조원의 절반(56.0%)에 달한다.

민주택기금의 공급자대출 가운데 중형임대대출 및 중형분양대출의 비중이 높고, 수요자대출에 있어서는 저소득층에 대한 배려가 미흡한 것이 문제로 제기된다(고영선[2005]). 국민주택기금 채권잔고는 2006년 말 현재 43.3조원(전체 국가채무의 15.3%)에 달한다.

우리가 '재정지출의 효율성'을 이야기할 때는 흔히 적절성, 효과성, 그리고 좁은 의미의 효율성을 모두 포괄하는 것으로 이해된다. 이러한 넓은 의미에서의 효율성을 확보하는 일은 언제나 중요하지만 앞으로 더 중요해질 전망이다. 잠재성장률의 둔화로 재정수입 증가율이 하락하는 가운데 고령화 등 여러 가지 요인으로 인해 재정지출에 대한 수요는 더욱 늘어나고 있기 때문이다. 재정지출이 정부의 역할에 해당하는지, 당초 기대했던 효과를 낳고 있는지, 더 적은 비용으로 효과를 달성할 방법은 없는지 찾아보는 일은 그만큼 더 중요해지고 있다.

이런 맥락에서 본고는 재정지출의 효율성을 확보하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 구체적으로는 ① 정부의 역할은 어떤 범위에서 설정되어야 하며, ② 이러한 역할을 수행하는 바람직한 방법은 무엇인지에 대해 논의한다. 물론 정부의 바람직한 역할과 역할수행방법에 대한 견해는 논자에 따라 다르고, 시대적 상황과 국가적 여건에 따라 달라질 수 있다. 본고의 논의는 이에 대해 단정적인 결론을 내리기보다 논의의 출발점을 제공하는 데 목적이 있다.

정부의 역할이 제대로 정립되어 있다고 할 때 그 다음 과제는 그 역할을 제대로 수행할 수 있는 환경과 역량을 구축하는 것이다. 우리나라 정부는 이런 측면에서 많은 문제를 노정하고 있다. World Bank의 Governance Indicator, IMD의 국가경쟁력 지수 등을 통한 국제비교에서 우리나라 정부는 하위권에 머물고 있다. 이는 우리나라에서 아무리 의도가 좋은 정책이라도 제대로 입안되고 집행되지 못하고 있을 가능성을 내포한다. 향후 재정지출의 효율성을 높이는 데 있어 정부의 정책입안 및 집행역량을 강화하는 일은 가장 핵심적인 과제가 될 것이다.

현재 정부개혁 및 재정개혁과 관련한 시중의 논의는 단순히 공무원 수를 줄이고 조직을 축소하며 재정지출을 억제하는 데 초점이 맞추어져 있는 경향이 있다. 그러나 이러한 노력은 오히려 재정지출의 효율성과 정부의 정책입안 및 집행역량을 더욱 낮추는 결과를 낳을 수 있다. 일부에서 주장하는 것처럼 공무원 수, 정부조직, 재정지출을 무조건 확대하는 것은 답이 아니지만, 반대로 무조건 축소하는 것도 답은 아니다. 본고는 이러한 논의에 있어 보다 균형 잡힌 시각을 제공하고자 한다.

아래의 2절에서는 일반적인 정부의 역할에 대해 논하며, 3절에서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 대해 논한다. 4절에서는 정부역할의 여러 가지 수행방법에 대해 논하며, 5절은 정책능력의 개선방안을 논한다. 6절은 요약 및 결론이다.

II. 정부의 역할

전통적으로 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득과 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분된다.[2)3)] 시장실패의 교정이란 자원배분을 민간시장에만 의존할 경우 발생하는 시장실패의 문제를 해결하기 위해 정부가 경제적 자원을 정책적으로 재배분하는 일을 말한다. 가치재의 공급은 정부가 판단하기에 국민들이 소비하는 것이 바람직한 재화를 공급하는 일을 말한다. 소득과 부의 재분배는 사회적 형평성을 제고하기 위해 조세 및 지출정책을 통해 소득과 부를 계층 간에 재분배하는 일을 말한다. 마지막으로 거시경제의 안정이란 장기적으로 안정적인 경제성장을 이루면서 단기적으로 경기변동의 폭을 줄여나가는 일을 말한다. 아래에서는 이러한 각 기능을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

1. 사유재산권의 보호

사유재산권은 시장기구의 작동을 위한 필수요건이다. 개인이 재산을 소유하고 그것을 자유의사에 따라 관리·사용·처분할 권리, 그리고 이 과정에서 발생하는 수익을 소유할 권리를 보호하는 일은 국가의 가장 기본적 임무라 할 수 있다. 사유재산권의 보호는 개인의 신체적 안전에 대한 보호를 포함하며, 타인의 부당한 간섭 없이 정치·경제·사회·문화적 활동을 영위할 수 있는 권리의 보호를 포함한다. 이런 의미에서 사유재산권의 보호는 보다 광범위한 개인의 자유를 보호하는 일과 밀접한 관련을 갖는다.

사유재산권의 보호는 이윤추구의 동기를 높인다. 사유재산권이 보호되지 않는 상황에서는 자신이 이윤을 추구한 결과 실제로 이윤을 얻으리라고 확신할 수 없기 때문이다. 여기에서 이윤이란 자본활용으로부터 얻는 이윤뿐 아니라 노동을 포함한 모든 경제행위에 수반하는 이득을 의미한다. 이런 관점에서 사유재산권의 보호는 경제발전의 가장 중요한 요인으로 알려져 있는데, 최근 제도주의적 접근에 따른 일련의 연구(Acemoglu, Johnson, and Robinson[2001, 2004], Acemoglu and Johnson[2005], Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine[2003])는 이를 실증적으로 보여주고 있다. 예를 들어, Acemoglu, Johnson, and Robinson(2004)은 분단 이후 남북한의 현격한 성장격차가 사유재산권의 보호를 포

2) Musgrave(1959)는 재정의 역할을 ① 재원배분 조정(allocation), ② 소득 재분배(distribution), ③ 거시경제 안정화(stabilization)로 구분한다. 본고에서는 재정보다 넓은 정부의 역할을 본문에서와 같이 다섯 개로 구분하였다. 이 가운데 '사유재산권의 보호'는 정부의 최소기능(minimal role)에 해당한다(Inman[1985]). 또 '시장실패의 교정'과 '가치재의 공급'은 Musgrave(1959)의 재원배분 조정에 해당한다.

함한 제도적 차이에 기인한다고 지적한다.

그러나 사유재산권의 보호는 때로 정부의 다른 역할과 상충하기도 한다. 특히 정부가 그 기능을 수행하기 위해 조세를 부과하는 일은 강제성을 가지고 있기 때문에 사유재산권에 대한 침해라 해석될 여지가 있다. 예를 들어, 1894년에 미국 연방대법원은 개인소득세 부과를 위헌으로 판정하였으며, 헌법개정이 이루어진 후에야 연방정부는 개인소득세를 도입할 수 있었다(Alesina, Glaeser, and Sacerdote[2001], p.221). 그 외에도 다음에 설명하듯이 가치재의 공급이나 소득 및 부의 재분배를 위한 정부의 시장개입이 사유재산권 또는 개인의 자유를 침해할 가능성이 제기될 수 있다. 이런 이유로 Nozick(1974)과 같은 자유론자(libertarian)는 정부의 역할이 사유재산권의 보호에 그쳐야 한다고 주장한다.

2. 시장실패의 교정

가. 시장실패의 이유

정부는 사유재산권의 보호에서 벗어나 보다 적극적으로 시장에 개입할 수 있다. 이러한 정부의 개입은 시장의 실패(market failure)로 인해 발생하는 자원배분의 왜곡을 교정하는 데 목적이 있다. 시장이 실패하는 이유로는 ① 공공재(public goods)의 존재, ② 규모의 경제(economies of scale), ③ 외부효과(externalities)의 존재, ④ 정보의 비대칭성(asymmetric information), ⑤ 시장의 불완전성(incomplete markets) 등이 꼽힌다.

이러한 다섯 가지 시장실패의 이유는 교과서적인 설명인데, 이 가운데 특히 주목할 것은 시장의 불완전성, 특히 금융시장의 불완전성이다. 금융시장에서는 다른 상품시장과 달리 신용과 정보가 중요한 역할을 하며, 이러한 정보와 신용의 축적은 장기를 요한다(정기화[1997]). 금융시장이 충분히 발달하지 못해 사회적으로 바람직한 투자가 이루어지지 못한다면 정부는 각종 수단을 동원하여 금융자원의 배분을 담당할 수 있다. 실제로 우리나라에서는 정부가 과거 개발연대부터 현재에 이르기까지 금융자원의 배분에 큰 역할을 담당해 왔다. 유정호(1991)에 의하면 국내신용 가운데 정책금융이 차지하는 비중은 1970년 이래 50% 또는 그 이상에 이르렀으며, 1980년을 전후한 연도에는 60%에 근접하기도 하였다. 이러한 정부의 역할이 적절한지에 대한 검토가 필요하다.

시장실패의 본질은 개인이 시장을 통해 서로에게 보다 유익한 거래를 이룰 수 없다는 데 있다. 이런 관점에서 시장실패는 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'에 해당한다(Inman[1985]). 정부의 역할은 개인 간의 자발적 조정(coordination)이 불가할 때 강제력을 통해 조정이 이루어지도록 하는 데 있다. Inman(1985)의 표현을 빌리자면, "시장은 실패한다. 그 근본이유는 개인들이 사익을 추구하고 자신의 효용을 극대화하려 할 때, 시장기구만으로는 이들이 협동하도록 강제할 수 없다는 데 있다. 그러나 모두의 효용을 높이

기 위해서는 종종 개인 간의 협동이 요구된다. … 외부의 누군가가 개인 간의 협동을 강제하지 않고는 비협동의 결과로 나타나는 시장실패를 피할 수 없다. 정부는 그러한 협동을 강제할 잠재력을 가지고 있다(p.672)."[4]

나. 정부의 직접적 개입이 갖는 한계

위에서 설명한 것처럼 정부는 시장실패를 교정할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 정부가 실제로 이 임무를 얼마나 잘 수행할 수 있는가는 별개의 문제이다. 특히 1980년대 이후에는 경제·사회여건의 변화와 함께 시장실패를 교정하기 위한 정부의 직접적 시장개입이 한계를 갖는다는 인식이 확산되고 있다. 즉, ① 정부실패(government failure)로 인해 정부개입이 시장실패보다 더 나쁜 결과를 초래할 수 있고, ② 정부가 개입하지 않더라도 시장은 자율적으로 자신의 실패를 교정하는 경향이 있으며, ③ 국가 간 정책조율이 확대되어 정부가 자의적으로 시장에 개입하는 일이 어려워지고 있다는 것이다.

1) 정부실패

정부실패를 초래하는 요인은 공공부문의 책임성 결여, 내재적 비효율성, 정보부족 등 세 가지로 대별될 수 있다.

첫째, 책임성(accountability)의 결여는 공공부문에 대한 민주적 통제와 감시가 적절히 이루어지지 않음으로 인해 발생한다. 많은 경우 정부의 각 부서와 개별 공무원의 역할과 책임은 구체화되지 않은 불명확한 형태로 규정되어 있고 정책의 사후평가 역시 제대로 이루어지지 않는다. 공공선택이론(public choice theory)에서 말하듯 이러한 상황에서는 공무원들이 자신의 임무를 자의로 해석하거나 국가 전체의 이익보다는 자신의 이익을 앞세울 수 있고, 이로 인해 정부정책은 시장실패의 교정이라는 당초의 목적을 달성하지 못할 수 있다.

둘째, 공공부문의 내재적 비효율성(internal inefficiency)은 공공부문의 독점적 성격에 기인한다. 많은 민간기업은 경쟁에 노출되어 있고, 경쟁에서 살아남기 위해 비용을 줄이고 상품의 질을 높이기 위한 끊임없는 혁신을 추구하게 된다. 반면 공공부문에서는 이를 대체하여 행정서비스를 제공할 경쟁상대가 없기 때문에 비용을 줄이고 주어진 임무를 보다 효과적으로 수행하기 위해 노력할 유인이 작다. 그 결과 생산성이 낮아지고 정부개입이 비효율적이 되는 것이다.[5]

---

4) "Markets fail. They fail for the fundamental reason that the institution of market trading cannot enforce cooperative behavior on self-seeking, utility-maximizing agents, and cooperative behavior between agents is often required for beneficial trading. … Only by externally enforcing cooperative behavior upon individuals can the non-cooperative, market failure outcome be avoided. Government is one institution which has the potential to enforce the preferred outcome."

5) 공공부문뿐 아니라 민간기업의 경우에도 독점적 위치가 보장되면 이러한 비효율성이 발생하기 쉽다.

셋째, 정보의 부족으로 인해 정부실패가 초래될 수 있다. 공공부문의 정보부족은 경제구조가 복잡다기화하고 그 변화속도가 빨라짐에 따라 더욱 심화되고 있다. 정보통신기술의 발달, 국가 간 경제적 장벽의 하락, 경제규모의 기하급수적 증대 등은 정부가 경제를 미시적으로 통제할 능력을 약화시키고 있다. 이와 같은 상황에서 과거와 같은 정부 주도의 경제운영은 그 부작용이 더욱 심해지고 있다. 일례로 지원과 보호를 통한 특정산업 육성정책은 시장여건의 변화속도가 빨라짐에 따라 과잉투자를 낳을 가능성이 크다. 또 정부규제는 복잡하게 얽혀 있는 유인체계를 왜곡하고 규제 회피비용을 증대시켜 자원배분의 효율성을 더욱더 저해한다.

따라서 정부실패를 방지하기 위해서는 정부부문의 책임성을 확보하고 비효율성을 제거해야 하며 민간보다 우월한 정보력을 획득해야 한다. 이러한 전제조건이 충족되지 않는다면 시장실패가 발생하더라도 시장에 개입하는 것이 정당화하기 어렵다.

2) 시장의 자율적 조정

정부실패와 더불어 정부의 미시적 자원배분 조정기능을 약화시키는 두 번째 요인은 시장의 자율적 조정기능이다. 즉, 시장은 자신의 실패를 스스로 교정해나간다는 것인데, 이러한 자율적 조정기능은 곳곳에서 발견된다.

첫째, 기술진보 및 수요의 다변화에 따라 많은 공공재가 비공공재로 전환되고 있다. 일례로 소비의 비배제성으로 인해 공공재라 여겨지던 공중파 방송의 경우, 전파해독장치(unscrambler)를 이용해 가입자에게만 서비스를 공급하는 일이 가능해졌다. 치안서비스의 경우에도 현재 미국에는 사설 치안인력이 공공 치안인력보다 3배 많다는 통계가 나와 있으며, 우리나라에서도 많은 사설 치안업체가 활동하고 있다.

둘째, 시장확대의 결과 자연독점이 사라지고 있으며, 독점이 유지되는 분야에서도 시장진입의 벽이 낮아지면서 경쟁 가능성(contestability)이 증가하고 있다. 따라서 정부가 공기업을 통해 독점사업을 직접 영위할 이유가 줄어들고 있다. 예를 들어, 과거 대표적 독점사업으로 여겨지던 통신사업은 현재 많은 나라에서 경쟁체제로 전환되고 있는 중이다. 또 많은 나라에서는 전력・철도 등 여타의 網산업(network industry)에 대해서도 민영화를 추진하고 있으며, 자연독점이 불가피한 부분(기간망의 건설 및 유지・보수 등)에 대해서는 투명한 규제절차를 도입하고 있다.

셋째, 정부가 사유재산권을 확립하고 이를 엄격히 집행하는 경우, 외부경제효과의 내부화(internalization)가 가능하다. 예를 들어, 공해를 발생시키는 기업이 공해로 인해 피해를 받는 사람들에게 보상하도록 하는 장치를 만들어 놓고 이 장치를 작동시킬 수 있으면 굳이 정부가 직접 공해배출을 규제하거나 환경세를 부과할 필요가 없다. 이처럼 사유재산권이 확립되어 있으면 외부효과가 내부화된다는 주장을 흔히 코우즈 정리(Coase Theorem)

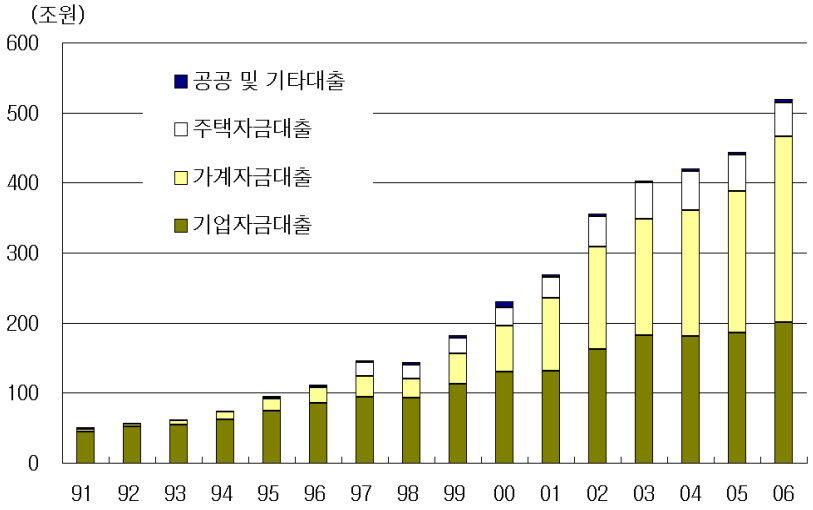
라 부른다(Coase[1960]).

넷째, 경제규모의 확대에 따라 시장의 불완전성도 줄어들고 있다. 특히 우리나라에서는 과거 몇 십년간 금융시장이 급격히 발달하면서, 정부가 민간에 대해 금융지원을 제공할 이유가 크게 줄어들었다. 우리나라의 금융연관비율(금융자산/GDP)은 현재 미국의 1990년대 중반 수준에 도달하였다(그림 1). 시중은행의 대출형태도 기업대출 일변도에서 벗어나 가계자금대출 및 주택자금대출의 비중이 대폭 제고되고 있다(그림 2). 또 금리는 가파르게 하락하여 정책금융에 대한 기업의 수요가 급감하는 중이다(그림 3).

[그림 1] 금융연관비율 추이

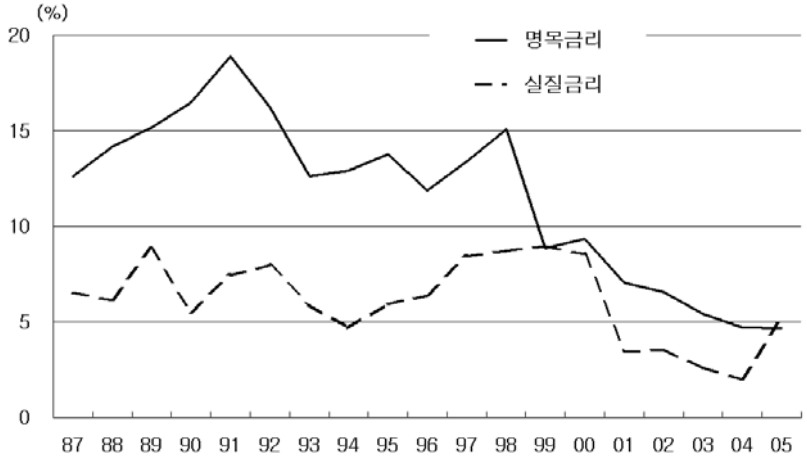
자료: 한국은행, 「자금순환표」, 각호
Board of the Governors of the Federal Reserve System, Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings, 각호.

[그림 2] 일반은행의 형태별 원화대출금



주: 2006년은 6월 기준.
자료: 금융감독원, □□금융통계월보□□, 각호.

[그림 3] 회사채(장외, 3년, 우량물) 금리



주: 실질금리는 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.
자료: 한국은행(http://ecos.bok.or.kr).

이처럼 민간금융시장의 규모가 확대되고 금리도 낮아진 상황에서 정부의 계속적인 산업지원은 여러 가지 부작용을 낳을 가능성이 높아지고 있다. 과거와 같은 직접적 보호와 육성은 산업경쟁력을 약화시켜 궁극적으로 우리 경제의 잠재성장력을 약화시킬 전망이다. 이보다는 대외개방 확대, 공정경쟁정책 강화, 금융건전성감독 강화 등 간접적인 경쟁력

강화정책이 보다 효과적이라 할 수 있다. 특히 경제사업의 주요 수단인 정책금융은 민간 금융시장의 자생적 발달을 저해할 뿐 아니라 국가 전체의 가용자원이 가장 효과적인 분야에 배분되는 것을 방해할 수 있다.

3) 국가 간 정책조율의 확대

한편 WTO 등을 통한 국가 간 정책조율의 확대는 정부가 자의적이고 재량적인 방법으로 시장에 개입할 여지를 상당 부분 축소시키고 있다. WTO는 국가 간 협상의 대상을 공산품교역으로부터 농산물, 서비스업(통신・금융), 직접투자 등으로 확대시켰으며, 더 나아가 산업지원, 노동, 경쟁정책, 과학기술, 환경 등 국내정책까지도 협상의제로 거론하고 있다. 이러한 변화는 '공정한' 국제교역규범의 수립을 위해 각국의 국내정책을 국제적 기준에 맞추어 개편할 필요가 있다는 인식을 반영한 것이다. 이처럼 국가 간 국내정책에 대한 상호감시와 견제가 강화되면서 정책과정의 투명성과 예측 가능성이 증대하고 시장기구의 보다 효율적 작동이 가능해질 것으로 보인다. 특히 특정 산업을 보호·육성하기 위한 정책은 점점 더 설 자리를 잃을 것이다.

다. 민간을 통한 공공서비스의 공급

직접적 정부개입이 한계를 갖는다는 인식은 주로 1960년대 이후에 형성된 것이다. 그 이전인 1930년대와 1940년대에는 경제학자들이 전반적으로 정부개입에 대해 긍정적인 입장을 보였다(Shleifer[1998]). 독점이 가져오는 시장가격의 왜곡과 이를 시정하기 위한 국유화에 대해 찬성하는 입장이 우세하였으며, 이와 더불어 대공황기에 목격되었던 시장기능의 마비, 전쟁 중의 국유화 경험, 구소련의 계획경제가 낳은 표면적인 산업화 성공 등도 국유화에 대한 긍정적 입장을 유도하였다.

그러나 전후에 많은 국유기업들이 비효율을 극복하지 못하고 실패하는 현상이 반복되면서 많은 나라에서 민영화가 추진되었다(Megginson and Netter[2001]). 민영화는 1960년대에 독일에서 시도된 후 1980년대에 영국에서 본격화되었으며 그 후 프랑스, 이탈리아, 독일, 스페인도 대규모 민영화를 추진하였다. 이제는 전세계 대부분의 나라들이 민영화를 이미 추진하였거나 추진 중에 있다. 민영화 외에도 정부업무의 민간위탁 또는 상업화와 민간 경제활동에 대한 규제완화는 세계적인 추세가 되고 있다.

경제학자 중에서도 이제 국유화를 바람직한 대안으로 생각하는 사람은 거의 없다. 공기업의 실패와 성공적인 민영화 사례에 대한 연구가 축적된 결과이다. 특히 계약이론과 소유구조이론이 발달하면서 정부의 기업소유에 대한 논의가 새로운 조명을 받고 있다. 예를 들어, 우편사업을 정부가 직접 영위해야 한다는 논거로 흔히 민간기업은 높은 비용으로 인해 인구밀도가 매우 낮은 지역에 편지를 배달하기를 거부할 것이라는 점이 거론된다.

그러나 계약이론의 관점에서 보면 이는 설득력이 약하다(Shleifer[1998]). 정부가 우편사업의 허가조건으로 민간기업에 대해 보편적 서비스(universal service)의 제공을 의무화할 수 있기 때문이다. 또 보편적 서비스로 인한 손실을 보전해 줄 수도 있다. 또 규모의 경제로 인해 독점이 불가피한 경우나 다른 어떤 정책적 목적으로 사업을 추진하는 경우에도 정부는 민간기업이 생산해야 할 재화의 수량, 가격, 품질, 서비스 제공방식 등을 명확히 규정하고 계약을 통해 이를 강제함으로써 민간기업이 대신 재화를 공급하도록 할 수 있다.

민간기업은 정부보다 비용절감 및 기술혁신의 동기가 더 강하다(Hart, Shleifer, and Vishny[1997]). 기업은 재화생산에 필요한 자산을 소유하고 있어 비용절감 또는 기술혁신을 이루었을 때 그로 인해 증가한 이윤을 모두 자신의 몫으로 돌릴 수 있다. 반면 정부가 사업을 영위하는 경우 자산의 소유권은 정부에 있고 공무원들은 단지 사업관리를 맡을 뿐이어서 공무원들은 그러한 이윤의 극히 작은 부분만을 가져가게 된다. 따라서 공무원들이 비용절감 및 기술혁신에 나서게 될 유인이 크지 않다.

물론 민간기업은 비용절감을 위해 품질을 떨어뜨리거나 정부가 원하는 방향으로 서비스를 제공하지 않을 가능성이 있다. 이러한 가능성은 사전에 재화의 특징을 명확히 규정할 수 없거나, 규정하더라도 계약을 강제할 수 없는 경우에 발생한다. 예를 들어, 학교에서 저임의 질이 낮은 교사를 고용하거나 병원에서 치료가 어려운 환자를 받아들이지 않을 수 있다. 이처럼 계약의 불완전성(contractual incompleteness)이 존재하는 경우 비용절감 유인이 약한 정부가 교육 및 의료서비스를 직접 제공하는 것이 나을 수 있다.

그러나 계약의 불완전성으로 인해 민간기업이 잘못된 비용절감의 유인을 갖는 경우에도 반드시 정부가 직접 서비스를 제공해야 하는 것은 아니다. 첫째, 혁신능력이 더 중요한 고려사항이 된다면 정부가 직접 생산하는 것보다 계약을 통해 민간기업에서 생산하도록 하는 것이 더 바람직할 수 있다. 고도의 기술이 필요한 무기생산이 그러한 예이다. 또 현대 정보통신기술의 발달도 공기업체제하에서는 생각하기 어려운 것이었다.

둘째, 공급을 담당하는 기업들 사이에 경쟁이 존재하는 경우에는 잘못된 비용절감의 유인이 크지 않을 수 있다. 특히, 소비자들이 여러 공급자 가운데 하나를 스스로 선택하여 재화를 구매할 수 있는 경우에는 공급자들이 재화의 품질유지를 위해 스스로 노력할 유인을 갖게 된다. 예를 들어, 환자가 어느 병원에서 치료를 받다가 서비스가 마음에 들지 않으면 다른 병원으로 쉽게 옮길 수 있는 경우를 생각해볼 수 있다. 개인이 병원비를 직접 지불하는 것이 아니라 정부가 의료보험을 통해 대신 지불해 주더라도 병원들은 서비스의 품질을 유지하기 위해 노력하게 될 것이다. 물론 환자가 치료 도중에 병원을 쉽게 옮기기 어려울 수 있으나, 최소한 소비자 선택권이 보장된 상황에서는 잘못된 비용절감의 유인이

대폭 줄어들 것으로 예상할 수 있다.

셋째, 평판(reputation)을 쌓는 일이 중요한 경우에도 왜곡된 비용절감의 유인이 대폭 줄어들 수 있다. 장래에도 고객과의 관계를 계속 유지하는 것이 중요하다고 기업이 생각한다면 비용절감으로 품질을 낮추려 하지 않을 것이다. 대표적인 예는 민간기업에서 운영하는 교도소인데, 교도행정에는 기술혁신이 그리 중요하지 않고 수감자들이 교도소를 선택할 수도 없지만 민간기업들은 다음 입찰에서 낙찰받기 위해 평판을 쌓는 데 엄청난 노력을 기울이고 있다.

이러한 세 가지 경우 외에도 민간기업이 정부보다 우월할 수 있는 보다 근본적인 이유는 공공선택이론(public choice)에서 찾을 수 있다. 이에 따르면 정부의 구성원인 정치인이나 공무원들은 사회적 후생을 극대화하기 위해서만 노력하는 것이 아니라 자신의 사적 이득을 극대화하기 위해서도 노력한다. 이들이 공기업을 통해 자신의 후원집단에게 부당한 혜택(일자리, 건설공사, 저리융자, 현금 등)을 주거나 아니면 뇌물과 같은 각종 부당한 혜택을 받을 수 있다. 사실 개도국에서 이런 현상은 쉽게 발견될 수 있는데, 공기업 민영화는 이 가능성을 근본적으로 차단할 수 있는 수단이 된다.

이러한 여러 가지 이유로 인해 Shleifer(1998)는 실제로 정부가 생산을 직접 수행하는 것이 정당화될 수 있는 경우는 매우 적다고 주장한다. 이러한 믿음은 전반적으로 현재 주류 경제학계의 입장을 대변하는 것으로 보인다.

3. 가치재의 공급

價値財(merit goods)란 정부가 보기에 국민들의 소비가 그 자체로서 바람직하기 때문에 생산하여 공급하는 재화를 말한다(이준구[1994], p.102). 가치재의 대표적인 예로는 교육과 의료가 거론된다. 반면, 담배나 마약과 같이 사회적으로 바람직하지 않은 재화를 非價値財(merit bads)라 부르기도 한다.

정부가 시장에 개입하면서 개입의 이유로서 가치재를 드는 경우가 많다. 그러나 가치재는 개념적으로 쉽지 않은 문제를 제기한다. 정부가 바람직하다고 판단하는 근거가 구체적으로 무엇인지 명확하지 않기 때문이다. 앞에서 논의한 공공재, 규모의 경제, 외부효과 등에서 상정한 사회적 후생은 개인적 후생의 합계를 의미하며, 시장실패는 이러한 사회적 후생을 극대화하지 못하는 수준에서 시장가격과 시장생산량이 결정되는 상황을 의미한다. 그리고 시장실패를 교정하기 위한 정부개입은 사회적 후생을 극대화한다는 점에서 명확한 근거를 갖게 된다.

그러나 가치재의 경우에는 개인적 후생과는 무관한 별도의 사회적 후생이 존재한다고 가정하고 논의를 시작한다(Besley[1988]). 이는 개인적 자유(individual freedom) 또는

소비자 주권(consumer sovereignty)에 반하는 것이다. 정부가 결국 개인적 意思의 집합체에 불과하다고 할 때, 이러한 집합체가 개인의 선호를 무시하고 집합체 자신의 선호를 강제한다는 것은 全體主義(totalitarianism)를 연상시킨다. 또한 개개인이 스스로 자신에게 필요한 재화가 무엇인지 제대로 모르는 반면 정부가 더 잘 안다고 하는 것은 소비자들이 비합리적이라는 것을 의미한다. 그러한 비합리성을 판단할 권한이 누구에게 있는가에 대해 의문이 제기될 수 있는 것이다.

이처럼 개개인의 후생과 무관한 별도의 사회적 후생이 존재한다는 가정이 개념적으로 설득력을 갖기 어렵다고 할 때, 경제학적으로 가치재의 개념적 근거를 찾을 수 있는 다른 한 가지 방법은 소비자들이 자신의 소비뿐 아니라 다른 사람의 소비에 대해서도 일정한 가치를 부여한다고 가정하는 것이다(Fullerton[1991]). 예를 들어, 가난한 사람들이 기초교육을 받으면 가난한 사람들의 후생이 높아지지만 부자들의 후생도 높아진다고 가정하자. 부자들은 단지 가난한 사람들이 기초교육을 받는다는 사실 자체로 기쁨을 얻는다는 것이다. 이런 기쁨을 느끼는 부자들이 많으면 가난한 사람들이 받는 기초교육은 공공재적인 성격을 띠게 된다. 비경합성이 발생하기 때문이다. 이 경우 정부가 기초교육을 시장에 맡겨두기보다 교육시장에 개입하여 기초교육을 확대하는 것이 부자들의 전체적인 만족을 높이는 길이 된다.[6)]

그러나 이 경우에도 과연 부자들이 이러한 기쁨을 느끼고 있어 정부가 개입할 필요가 있는지를 확인하는 일은 쉽지 않다. 구체적인 증거 없이 특정 재화를 가치재로 지정하고 정부가 시장에 개입하는 것은 앞서 설명한 것처럼 개인의 자유를 침해하거나 소비자 주권을 무시할 위험이 크다. 또 종종 이러한 개입은 특정 이익집단이 자신의 이익을 보호하고 증대시키기 위해 가치재라는 명목으로 이루어지기도 한다. 따라서 다른 논거를 찾지 못하고 가치재라는 논거만으로 사업을 추진할 때에는 극도의 조심을 기울일 필요가 있다.[7)]

한편 가치재의 공급은 소득재분배를 수반하는 경우가 많다. 정부가 가치재로서 교육, 의료, 주거 등을 공급할 때 흔히 그 대상을 저소득층에 국한한다. 그리고 중위 및 상위계층에 대해서는 시장을 통해 자신의 수요를 충족하도록 유도한다. 이로 인해 가치재의 공급은 소득재분배와 혼동되는 경향이 있으나, 엄밀히 말해 이 둘은 분리되어야 한다.[8)]

---

6) 다음에 설명하는 소득재분배에 대해서도 동일한 논리를 적용하여 공공재적인 성격을 부여할 수 있다.

7) 그렇다고 하여 가치재라는 논거가 언제나 완전히 무시될 수 있다는 것은 아니다. 실제로 가부장적 온정주의(paternalism)의 관점에서 정부가 개인의 선택에 개입하더라도 이에 대한 사회적 반발이 거의 없는 경우가 많다. 또 개입하더라도 부드러운 형태(soft paternalism)로 개입할 방법이 있다(*The Economist*[2006. 4. 6]). 그러나 개인주의와 온정주의 사이의 철학적 갈등은 여전히 남는다.

8) 가치재 공급이 소득재분배를 수반하는 이유에 대해 Mulligan and Philipson(2000)은 재미있는 설명을 제공하고 있다. 가난한 사람들에 대해 가치재 소비를 강제할 경우 가난한 사람들은 후생이 감소한다. 이러한 후생감소를 보전해주기 위해 소득재분배가 일어난다는 것이다.

4. 소득과 부의 재분배

가. 재분배정책의 의미

모든 정책은 크든 작든 분배의 변화를 가져온다. 정책으로 인해 이득을 보는 사람이 있고 손해를 보는 사람이 있으며, 이득을 보는 사람 가운데 더 많은 이득을 보는 사람이 있고 더 적은 이득을 보는 사람이 있다. 예를 들어, 민영화는 흔히 경영진과 근로자 모두를 포함한 공기업 종사자에게 불리한 결과를 초래하는 반면 서비스 개선과 서비스 요금 하락을 통해 소비자들에게 유리한 결과를 초래한다. 그러나 민영화의 일차적인 목적은 재분배가 아니라 경제적 효율성의 제고라 할 수 있다.

재분배정책은 이와 달리 소득과 부의 재분배 자체를 일차적인 목적으로 한다. 왜 재분배가 바람직한지에 대해서는 논리적 근거를 제시하기 어렵다. 그저 사회구성원들이 재분배를 원하므로 재분배를 해야 한다는 순환논리(tautology)가 제시될 수 있을 뿐이다.[9)10)] 이런 의미에서 재분배정책은 가치재의 성격을 갖는다고 말할 수 있다. 이에 따라 재분배정책은 앞에서 논의한 가치재의 개념적 문제, 즉 개인적 자유와 소비자 주권에 반할 수 있다는 문제를 내포하고 있다.[11)]

그럼에도 불구하고 대부분의 국가에서 재분배정책은 정부의 고유한 역할로서 확고히

---

9) 물론 시장실패의 교정에 대해서도 왜 그것이 바람직한지 물을 수 있다. 이에 대해서는, 어느 누구의 후생도 줄이지 않고 어느 누군가의 후생을 늘릴 수 있기 때문, 즉 파레토 개선(Pareto improvement)이 가능하기 때문이라는 답변이 가능하다. 물론 왜 파레토 개선이 바람직한지 묻는다면 더 이상 답할 말은 없다. 그러나 파레토 개선은 그 자체로서 바람직하다는 것이 일종의 公理로서 쉽게 받아들여질 수 있는 반면, 재분배가 그 자체로서 바람직하다는 것에 대해서는 각자의 믿음에 따라 이견이 제시될 수 있으며, 따라서 재분배는 가치재의 성격을 갖게 된다.

10) Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2001)는 재분배정책에 대한 사회적 선호를 결정하는 여러 요인에 대한 실증분석을 시도하였다. 이들의 관심은 유럽에 비해 미국에서 재분배정책이 미약한 이유를 밝히는 데 있었다. 이를 위해 이들은 경제적·정치적·행태적 측면에서 여러 요인을 살펴보았다. 첫째, 경제적 측면의 요인으로는 소득의 변동성, 시장소득 분포의 왜도(skewness), 조세로 인한 사중손실의 크기, 소득의 상향이동 가능성 등을 고려할 수 있다. 그러나 이들 요인은 대개 미국과 유럽의 차이를 설명하기 어려운 것으로 나타났다. 둘째, 정치적 측면에서는 제도적으로 소수집단이 정치적 영향력을 행사하기 어렵거나 개인의 사유재산권이 엄격히 보호되는 경우 재분배정책이 제한될 것으로 예상할 수 있다. 실제로 미국의 특징인 연방의회의 다수대표제, 강력한 사법부, 연방형태의 정부조직 등은 이런 관점에서 중요한 요인으로 밝혀졌다. 또 오랜 기간에 걸친 정치적 안정으로 인한 18세기형 사유재산권 보호제도의 지속, 그리고 넓은 국토면적으로 인한 사회주의 정당의 미발달도 미국적 특징으로 지목된다. 셋째, 행태적 측면에서는 개인의 가난이 게으름에 기인한다고 믿는지 아니면 불운에 기인한다고 믿는지에 따라 재분배정책에 대한 국민들의 태도가 크게 다르고, 인종적 불협화음 역시 재분배정책에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 미국에서는 빈곤층이 일부 인종에 집중됨에 따라 이들 두 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

11) Boadway and Keen(2000)은 재분배의 동기로 ① 윤리적 당위로서 사회정의의 추구, ② 모든 사람의 효용을 증대시키는 효율성의 제고, ③ 정부의 강제력을 이용한 私益의 추구를 들고 있다. 효율성의 제고 측면에서 재분배가 바람직한 근거로는 이타주의(altruism)로 인한 비경합성, 보험시장의 실패, 동태적 비효율성(dynamic inefficiency)을 활용한 세대 간 재분배, 非볼록성(non-convexity), 자본시장의 불완전성 등이 거론될 수 있다. 특히 주목할 점은 비경합성을 극복하기 위해 정부가 재분배정책을 실시할 경우, 그 규모는 민간의 자발적 재분배를 완전히 구축할 정도로 커야 한다는 것이다(pp. 684~687). 또 여기에서 열거한 여러 근거 가운데 많은 것은 다음에 설명하는 재분배정책이 경제성장에 미치는 긍정적 영향의 관점에서 이해될 수 있다.

정립되어 있다. 서구에서는 대공황과 세계대전 등 20세기의 대사건들을 거치면서 국민에게 표준적인 생활수준을 보장하는 것은 정부의 책임이며 국민의 복지에 관한 정부역할이 확장되어야 한다는 인식이 형성되었다. 이러한 인식은 정부가 개입하는 영역이 넓어질수록, 그리고 공공부문에 의해 보장되는 복지의 수준이 높을수록 국민의 삶의 질이 개선될 수 있다는 믿음에 기초한다. 결과적으로 사회정책 관련 정부의 역할은 1980년대까지 꾸준히 확대되어 왔으며, GDP 내에서 차지하는 정부지출의 비중 역시 늘어왔다. 서구 복지국가들의 경우 사회정책을 위한 정부지출의 비중이 통상 GDP 대비 40%를 넘고 있다(표 1). 20세기 초 유럽국가의 정부지출이 GDP 대비 10~15%였던 데 비하면 매우 크게 증가한 것이다. 이는 국민 복지를 위해 정부가 책임져야 할 영역이 광범위하게 설정되었다는 것을 의미한다.

이처럼 재분배와 관련한 정부역할이 확대되어 왔음에도 불구하고 재분배정책이 과연 정당한가, 어느 정도까지의 재분배가 바람직한가, 어떠한 방식으로 재분배정책을 수행해야 하는가 등에 대한 논란은 남아 있다. 단순히 모든 재분배정책은 정부역할에 합당하므로 적절성에 아무런 문제가 없다고 쉽게 결론내리지 말아야 한다. 그보다는 ① 해당사업이 대상계층의 어떠한 욕구를 해결하고자 함인지, ② 대상계층의 이러한 욕구를 정부가 해결해야 한다는 사회적 수요가 실제로 존재하는지, ③ 목적달성을 위한 수단을 선택하는 과정에서 민간과의 역할분담이나 시장형 기제의 활용이 적절히 고려되고 있는지 등의 관점에서 해당사업의 적절성을 판단해야 할 것이다.

<표 1> G7 국가의 총재정규모와 사회보장지출

(단위: GDP 대비, %)

항 목	연 도	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	평 균
총재정 규모[1]	1920	7.0	14.8	25.0	27.6	22.5	26.2	13.3	19.5
	1960	27.0	17.5	32.4	34.6	30.1	32.2	28.6	28.9
	1980	31.8	32.0	47.9	46.1	41.9	43.0	38.8	40.2
	1990	33.3	31.7	45.1	49.8	53.2	39.9	46.0	42.7
	1995	33.2	35.4	49.5	53.7	51.8	43.3	46.5	44.8
	2000	30.1	36.8	43.3	48.7	44.8	34.7	46.7	40.7
사회 보장 지출[2]	1960	7.3	4.1	18.1	13.4	13.1	10.2	9.1	10.8
	1980	14.1	10.5	25.4	23.9	19.8	21.3	14.4	18.5
	1990	14.6	11.6	23.5	26.5	24.5	22.3	18.8	20.3

주: 1) 일반정부 총지출.
2) 공공의료, 연금 등.
자료: 고영선(2005).

물론 이러한 판단은 쉽지 않을 수 있다. ①과 관련해서는 해당사업의 목적과 대상계층이 분명치 않을 수 있기 때문이다. ②와 관련해서는 전반적 소득의 증가, 시장공급의 확대, 재정여건의 악화 등의 여건변화로 인해 사회적 수요가 시대와 장소에 따라 달라져 왔으며, ③과 관련해서는 정부의 투명성이나 민간의 역량에 따라 시장형 기제의 활용 등이 예상치 못한 부작용을 낳을 수도 있다. 이 가운데 아래에서는 민간과의 역할분담 및 시장형 기제의 활용에 대한 해외사례를 살펴보기로 한다.

나. 재분배정책과 관련한 최근의 해외동향

각국에서는 최근 재분배정책에 있어 적지 않은 방향전환이 이루어지고 있다. 폐쇄적인 경제 내에서 완전고용을 추구하면서 복지지출을 확대했던 전후 복지 패러다임은 최근 새로운 환경 속에서 점차 새로운 방향을 모색하고 있다. 이는 무엇보다도 1980년대 이후 일부 국가에서 성장둔화·고용감소 등을 겪으면서 재분배정책이 그 중요한 원인으로 지목되고 있기 때문이다. 또한 재정적자와 조세부담이 커져 재정의 지속 가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. 이에 따라 유럽 각국에서는 사회정책을 성장친화적으로 개편해야 한다는 믿음이 확산되고 있다.

1) 성장친화적 복지국가로의 전환 필요성에 대한 인식의 확산

이미 1990년대 초에 Jessop(1993)은 슘페터적 근로복지국가(Schumpeterian workfare state)를 주창한 바 있다. 그에 의하면 슘페터적 근로복지국가의 목표는 공급측면의 개입을 통해 상품·공정·조직·시장의 혁신을 촉진하고 개방경제의 구조적 경쟁력을 강화하는 것, 그리고 사회정책을 노동시장 유연성 제고 및 구조적 경쟁력 강화의 요구에 종속시키는 것이다(p.9). 이처럼 후기산업사회(post-industrial society)의 요구에 맞추어 공급측면의 경쟁력 강화를 강조한다는 점에서 슘페터적 근로복지국가는 산업사회를 배경으로 수요측면의 관리를 강조하였던 케인즈적 복지국가(Keynesian welfare state)와 대비된다. 그는 전통적인 케인즈적 복지국가의 정책 패러다임이 임종단계에 있다(p.29)고 진단한다.

경제의 유연성 제고에 도움을 주는 방향으로 사회정책을 개편해야 한다는 주장은 Sapir(2005)나 안상훈(2006)에서도 찾아볼 수 있다. 서구의 복지국가를 대륙형, 남유럽형, 북유럽형, 영미형 등으로 나누었을 때, 이들 저자들은 모두 전통적인 복지국가, 즉 대륙형 및 남유럽형의 복지국가를 반대하고 있다. 단지 Sapir(2005)가 논의의 초점을 효율성에 맞추는 데 반해 안상훈(2006) 및 그 외 우리나라의 사회복지학계에서는 사회정책 개편으로 인한 형평성 저하의 가능성을 더 우려하는 차이가 있을 뿐이다. 이에 따라 전자는 영미형과 북유럽형을 동일하게 선호하나 후자는 영미형보다 북유럽형을 더 강하게 선호하고 있다.

북유럽형 복지국가에 대한 선호는 최근 제기되고 있는 '새로운 사회적 위험과 새로운 복지국가(new risks, new welfare)'의 논의에서도 나타난다(Taylor-Gooby[2004]). 여기에서 새로운 위험이란 여성의 경제활동참가 증가, 교육격차가 고용 가능성에 미치는 영향의 증가, 비정규직 근로의 증가, 노인인구의 증가, 비정형 가구의 증가 등을 말한다. 전통적인 복지국가에서는 제조업 중심의 안정된 산업구조하에서 취업자의 대부분이 정규직 근로자였으며, 가족 안에서는 남편이 일하고 부인은 가사에 전념하는 형태의 분업이 이루어졌다. 그러나 경제의 서비스화에 따라 비정형 근로가 증가하고, 세계화의 진전 및 지식기반경제의 확산에 따라 고용안정성이 감소하고 있다. 또 여성의 경제·사회적 지위가 향상되면서 여성근로자 증가, 이혼율 상승 등의 문제가 나타나고 있다. 반면 노인인구가 증가하면서 이들을 돌보아야 할 가족의 부담은 늘어나고 있다.

이러한 새로운 위험에 대처하여 복지국가는 기능을 재편해야 한다는 것이 이들의 주장이다. 예를 들어, 문진영·이상은(2006)은 전통적 복지(welfare), 근로복지(workfare), 교육복지(learnfare)의 3대 축을 제시하고 있다. 이들은 이 방향으로 재분배정책의 초점이 맞추어진 국가를 사회투자국가(social investment state)라 부르고 있다. 이들은 육아·교육·의료·양로·고용서비스 등에 대한 투자를 통해 새로운 사회적 위험에 대처해야 한다고 주장한다.

물론 과연 이런 투자가 기대하는 효과를 거둘 수 있는지, 또 그 이전에 새로운 사회적 위험이라는 것이 실제로 존재하는 것이며 과거보다 얼마나 더 커졌는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 이들이 모범사례로 꼽고 있는 북유럽의 경제적 성과가 사회투자와 어떤 인과관계를 맺고 있는지도 불확실하다(Lindbeck[1997]). 더욱이 이들의 주장은 아직 논리적으로 충분히 가다듬어지지 않은 측면이 있다. 예를 들어, 전통적 복지를 그대로 모두 수용하고 여기에 근로복지와 교육복지를 단순히 추가한다는 것인지, 아니면 전통적 복지 가운데 보다 강조되어야 할 부분이 있고 축소·폐기될 부분이 있다는 것인지 분명치 않다. 기회균등에 대한 초점은 전통적 복지와 상충되는 면을 분명히 갖기 때문이다. 또 사회투자국가의 구체적인 작동방법(modus operandi)에 있어 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제의 도입 등에 대해 반감을 표시하고 정부가 직접 서비스를 공급해야 한다고 강조하는 것도 이들의 특징이다.

이에 반해 서구 각국에서는 보다 명시적으로 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제의 도입 등을 추진하고 있다.[12] 아래에서는 이런 추세를 보다 자세히 살펴보고자 한다.

2) 민간과의 역할분담 확대

12) 이러한 두 가지 외에도 한계세율 인하, 소득보장 축소, 근로촉진복지 강화 등을 추진하고 있다. 본고에서는 지면관계상 이를 설명하지 않기로 한다.

많은 나라에서는 정부가 복지서비스를 직접적·독점적으로 제공하던 위치에서 벗어나 최대한 민간과 공조하는 형태로 제도를 설계하기 위해 노력하고 있다. 또 정부활동으로 인해 민간의 역할이 위축되지 않도록 주의하고 있다. 이를 통해 정부와 민간이 역할을 조화롭게 분담하는 일은 늘어나는 재정수요로 인해 불가피한 선택으로 대두되고 있다. 또 세계화 추세 속에서 경제 전체의 생산성을 저해하지 않기 위해서는 사회정책을 설계함에 있어서도 시장의 작동을 보장해야 한다는 것이 보편적인 규범으로 등장하고 있다.

이러한 변화가 가장 뚜렷이 나타나는 부문 중의 하나로 의료부문을 들 수 있다. 의료부문의 경우 사회보험체제하에 시장원리를 도입하여 복지의 기본적 원칙을 훼손하지 않으면서 경쟁을 강조하는 관리의료체계로의 전환이 관찰된다. 영국의 NHS (National Health Service)에서도 경쟁기구를 도입하는 한편 권력을 중앙정부로부터 정부와 일정한 거리를 유지하고 있는 기구로 이양하여 효율을 증진하는 시도가 나타나고 있다. 이는 정부의 직접적인 개입을 줄이고 민간부문과의 역할분담을 통해 효율과 성과를 증진하려는 시도이다. 영국뿐 아니라 많은 나라에서 이러한 방향으로 개혁이 이루어지고 있어 의료지출 중 민간부문에 의한 지출의 비중이 크게 늘어나고 있는 추세이다(표 2).

<표 2> OECD 국가의 GDP 대비 의료지출 추이

(단위: %)

	총의료지출		공공의료지출		민간의료지출	
	GDP 대비	비 중	GDP 대비	비 중	GDP 대비	비 중
1970	5.19	100.0	3.67	70.7	1.52	29.3
1975	6.67	100.0	5.08	76.1	1.59	23.9
1980	7.09	100.0	5.33	75.1	1.76	24.9
1985	7.27	100.0	5.34	73.5	1.93	26.5
1990	7.63	100.0	5.51	72.1	2.13	27.9
1995	8.45	100.0	5.99	70.9	2.46	29.1
2000	8.67	100.0	6.13	70.7	2.54	29.3

자료: OECD, OECD Health Data 2006, 2006.

연금제도의 경우, 기업연금과 개인연금의 활용도를 높여 공적연금이 져야 할 부담을 축소하는 多기둥 시스템(multi-pillar system)을 확립하는 것이 현재 많은 정부의 주요 과제이다. 영국에서는 공적연금의 가입을 사적연금으로 대체할 수 있도록 함으로써 공적연금과 사적연금 간에 파트너십을 형성하였다. 독일에서는 2001년 연금개혁부터 지속적인 급여감소를 추진해 왔다. 현재에 와서는 더 이상 표준적 생활수준의 유지를 목표로 삼지 않

고 있으며 기초수준 보장을 위한 지원체계(basic support system)로 연금제도의 질적인 전환을 모색하고 있다.

연금제도의 개혁에 있어 주목할 만한 추세는 적립식 또는 부과방식의 확정기여(defined contribution: DC)형 연금제도를 도입하는 나라가 늘고 있다는 것이다. 대표적인 예는 스웨덴인데, 스웨덴 정부는 1998년에 기존의 확정급여(defined benefit: DB)형 연금제도를 명목확정기여(notional defined contribution: NDC)형으로 전환하고 개인사회보장구좌를 신규 도입하는 것을 골자로 하는 개혁안을 채택하였다. <참고 1>는 이에 대한 자세한 설명을 제공하고 있다.

공적연금을 DC형으로 전환한 첫 나라는 칠레(1982년)이다. 그 후 많은 나라가 DC형 요소를 도입하고 있는데, 최근의 예로는 러시아를 들 수 있다(표 3). 앞으로도 이러한 추세는 지속될 것으로 예상된다. 이러한 DC형 연금은 재정적 지속 가능성을 확보한다는 측면뿐 아니라 근로 및 저축에 대한 왜곡을 최소화한다는 측면에서도 매우 바람직한 특성을 지닌다(Lindbeck and Persson[2003]). DB형 연금에서는 각자가 납부하는 기여금이 각자가 나중에 받을 급여액과 별달리 연계되어 있지 않아 조세로 인식되는 반면, DC형 연금에서는 기여금이 급여와 직접 연계되어 저축으로 인식되기 때문이다.

<참고 1> 스웨덴의 연금개혁

□ 연금개혁의 배경

- 1950년대 후반에 도입된 ATP(allmäntilläggspension)는 DB형의 부과방식으로서 인구구조나 경제 상황의 변화에 대응할 수 없는 구조를 보유
- 최고소득연도의 소득에 따라 연금급여를 결정함으로써 학력이 높고 소득이 몇 년 동안 높았던 사람들을 우대
- 이러한 문제점을 근본적으로 치유하기 위한 연금제도는 1994년에 구상되기 시작하여 1999년에 시행

□ 새로운 연금제도의 특징

- 새로운 연금제도는 DC형으로서 2개의 기둥(pillar)으로 이루어져 있음.
  - 기여금의 86%는 명목개인구좌(notional individual account)에 적립
  - 나머지 14%는 민간 또는 정부기금에 적립함으로써 사실상 민영화
- 명목개인구좌는 부과방식으로 운영되지만 DC형의 특성을 가짐.
  - 연금급여액은 평생 동안의 기여금액 및 은퇴시점의 기대여명에 따라 결정되며, 이로 인해 기여와 급여 사이의 상응관계가 제고
  - 연도별로 성장률이 일정한 상한선을 초과하거나 하한선에 미달하면 자동적으로 연금급여액이 조정됨으로써 인구구조 또는 생산성의 변화에 대응
- 그러나 회계적 수지상등의 원칙에 대해 부분적 예외 인정
  - 육아, 군복무, 고등교육 기간 중 연금기여를 인정
  - 저소득 근로자에게 최소보장연금 제공
  - 고소득(평균 제조업 임금의 125% 이상)에 대해서도 기여금이 부과되지만 이에 상응하여 연금급여액이 증가하지는 않음.
- 가입자는 완전 또는 부분 노령연금을 61세부터 수급할 수 있으며 강제적인 은퇴연령은 없음.
  - 1954년 이후의 출생자는 전적으로 새로운 제도의 적용을 받으며, 1938~53년 사이의 출생자는 부분적으로 ATP의 적용을 받음.

□ 재정에 미치는 영향

- 최근의 개혁을 통해 연금제도의 장기적 지속 가능성을 확보
  - 연금지출은 2001년 임금총액의 18%에서 2035년 20~22%로 최고점에 달할 것으로 전망
  - 전망의 가장 큰 불확실성은 최소보장연금과 관련한 것인데, 현재에는 실질가치 기준으로 동결함으로써 시간이 지남에 따라 점차 그 중요도를 줄여나갈 계획이나 이런 계획이 실현될지는 불확실
  - 한편 회계적 수지상등의 예외가 인정되는 부분과 장애 및 유족연금의 재정부담은 중앙정부 일반재정에서 부담하며, 이에 따라 노령연금제도는 다음 10년간 매년 GDP의 1.5%에 해당하는 흑자를 시현할 전망
  - 현재 상당한 잔고를 보유하고 있는 AP 기금은 노령연금제도의 운전자금 규모로 축소하고 나머지는 중앙정부로 이전하여 정부부채(현재 GDP의 75%)를 상환하는 데 사용
- 재정건전성 개선은 세대 간 회계(generational accounting)를 통해서도 알 수 있음.
  - 1990년대 중반까지만 해도 평생 순조세부담(조세납입액에서 이전수입액을 차감한 것)의 관점에서 장래세대는 현재세대보다 불리한 입장에 있었으나 정부부채 감소 및 재정흑자 확보에 따라 연금개혁 이후에는 유리한 입장으로 전환

자료: OECD(1999b); 주 오이시디 대표부(2005).

<표 3> 확정기여형 연금을 도입한 나라

시 기	국 가
1980년대	칠레(1982), 스위스·네덜란드(1985), 영국(1988)
1990년대	호주, 중남미 각국, 중부 및 동부 유럽 각국, 스웨덴
2000년대	러시아

자료: Palmer(2006).

3) 시장형 기제의 도입

앞에서 민영화와 관련하여 논의한 바와 같이, 일정한 정책목표를 달성하고자 할 때 반드시 정부가 직접 서비스를 제공할 필요는 없다. 규제 또는 계약을 통해 민간이 서비스를 제공하도록 하고 정부가 이를 보상하는 것이 더 바람직할 수 있다. 이를 통해 역동적인 서비스혁신과 비용절감을 도모할 수 있으며, 소비자들의 선호에 부합하는 보다 다양한 서비스가 제공되도록 할 수 있다. 그리고 궁극적으로 주어진 정책목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있다.

그러한 대표적인 예는 바우처(voucher)이다. 바우처는 공급자 간 경쟁을 유도함으로써 서비스혁신과 비용절감을 위한 노력을 제고시킬 수 있다. 특히 공공기관이 민간기관과 경쟁하도록 하여 공공기관의 책임성과 효율성을 제고할 수도 있다. 또 소비자가 자신에게 가장 적합한 공급자를 선택할 수 있도록 함으로써 소비자의 후생을 증대시킬 수 있으며, 저소득층에 국한하여 바우처를 지급함으로써 형평성을 제고하는 데 활용할 수도 있다.

경쟁입찰을 통한 외주계약(competitive tendering and contracting) 역시 공급자 간 경쟁을 유도하고 효율성을 제고할 수 있다. 예를 들어, 쓰레기 수거사업을 공공부문 내에서 직접 수행하지 않고 입찰을 통해 민간 수거업자들 가운데 적합한 업자를 선정하여 수행하도록 할 수 있다.

한편 본질적으로 공공부문에서 수행할 수밖에 없으며 시장에서 서비스를 공급하기 어려운 경우에는 공공부문 내의 공급자와 수요자 사이에 가상적인 형태의 시장기구를 도입할 수도 있다. 공공기관 사이의 성과계약, 성과예산 등이 그러한 예이다. 벤치마킹(benchmarking)도 성과관리를 위해 사용될 수 있다.

이러한 여러 가지 형태의 시장형 기제(market-type mechanism)를 통해 성과에 대한 책임을 확보하고 효율성을 증진시키고자 하는 노력이 많은 선진국에서 나타나고 있다(Lundsgaard[2002]). 그 대표적인 예는 스웨덴이다. 제2차 세계대전 이후의 복지국가 건

설기에 스웨덴 정부는 육아·교육·의료 등 각종 사회서비스의 공급에 있어 민간의 역할을 축소하고 정부의 역할을 증대시키는 정책을 취하였다(Blomqvist[2004]). 1932년 집권 이래 1976년까지 계속 정권을 유지한 사회민주당은 빈곤율이 높고 후진적 농경국가였던 스웨덴을 근대사회로 탈바꿈시키기 위한 수단으로 복지국가를 건설하고자 하였다. 초기 개혁가들은 복지국가의 궁극적 목적이 평등주의를 보장하고 시장에 대한 의존에서 국민을 해방시키는 데 있다고 보았다. 이들은 정부가 직접 서비스를 생산해야만 모든 국민이 고품질의 사회서비스를 받을 수 있다고 주장하였고, 이를 통해 복지국가에 대한 범국민적 지지를 확보할 수 있다고 생각하였다.[13] 이런 믿음하에 스웨덴 정부는 의료 및 교육분야에서 공립기관에 대한 재정지원을 대폭 확충하고 사립기관에 대한 지원은 대폭 축소하는 등의 조치를 통해 사실상 민간부문을 말살하였다. 예를 들어, 민간부문에 고용된 의사의 비중은 1970년 25%에서 1980년대 중반 5%로 감소하였다. 또 사립학교에 다니는 학생의 비중은 1980년경 0.2%에 불과하였다.

그러나 1970년대 중반 들어 경제성장이 둔화되고 재정수지가 악화되면서 복지국가에 대한 국민적 합의는 약화되기 시작했다. 1980년대 초에 보수당 및 기업가 연합(Svenska arbetsgivareföreningen: SAF)은 기존 복지국가에 대한 공개적 비판을 제기하고 전면적 개혁을 요구하였다. 1980년대 중반에는 두 개의 중도파 정당 역시 보수당과 연합하여 민영화와 소비자 선택권의 확대를 주장하였다. 이러한 비판론은 서비스 제공의 중추를 담당하는 지방정부의 재정상황이 악화되어 서비스 공급이 부족해진 데도 원인이 있지만, 전반적인 서비스 공급체계의 경직성 자체에도 원인이 있었다. 고객의 요구보다는 서비스 공급기관에서 일하는 사람들의 근무조건이 더 중요시되는 점, 그리고 고객이 어떤 종류의 서비스를 어디에서 받을 것인지에 대해 전혀 선택권을 갖지 못하는 점에 대해 비판이 제기되었다(Stephens[1996]).

1980년대 중반에는 사회민주당의 기조 역시 바뀌기 시작했다. 재무부의 거의 모든 발간물에는 여러 종류의 準시장(quasi-market)을 사회서비스에 도입하는 것이 바람직하다는 주장이 담기게 되었으며, 1980년대 말에는 사회민주당이 사회서비스 부문을 개편하기 위한 수단으로서 준시장을 공개적으로 지지하게 되었다. 이후 1991년에 보수당 연립정부가 집권하고 1994년에 다시 사회민주당이 집권하는 과정에서 이런 정책기조는 변하지 않고 유지되었다. 이 기간 중의 정책변화는 크게 세 단계로 구분된다. 첫째, 1986~90년에는 분권화 및 규제완화가 추진되었다. 둘째, 1990~94년에는 준시장이 비용을 낮추고 고객만족도를 높일 수 있다는 낙관론 속에서 여러 지방정부가 시장형 기제를 도입하고 중앙정부가 소비자 선택권 확대 및 민영화를 추진하였다. 셋째, 1994년 이후에는 준시장에 대

13) 최근 우리나라에서도 이런 주장이 발견된다(안상훈[2006]).

한 실험이 어느 정도 완료되어 지방정부가 사회서비스 공급을 독립기관(공공 및 민간)에 외주하는 양식이 정착되고 있다. 서비스 영역별 시장형 기제의 도입현황은 <참고 2>에 정리되어 있다.

현재 스웨덴에서 사회서비스는 공공기관에서 대부분 공급되고 있으며 민간기관의 비중은 5~15%에 머물고 있다. 그러나 Blomqvist(2004)는 양적인 변화가 아닌 질적인 변화에 주목할 필요가 있음을 지적한다. 앞에서 설명한 것처럼 초기 개혁가들은 시장의 힘이 사회서비스에 침투하지 못하도록 함으로써 사회적 형평성을 제고하려 하였다. 그러나 현재 스웨덴의 사회서비스는 사회적 형평성보다 소비자주의, 개인의 권리, 개인의 창의 등에 더 높은 가치를 두고 있다. 1990년대 들어 정책담당자들은 공공부문을 서비스 생산자로 인식하기 시작하였으며, 그 임무는 최소의 비용으로 국민의 요구를 만족시키는 데 있다고 생각하고 있다. 이는 자본주의의 계층화 경향에 대항하여 국민에게 피난처를 제공하는 사회개혁의 도구로서 공공부문을 인식했던 전통적 사회민주주의의 관점에서 크게 벗어난 것이다.

공공부문에 대한 새로운 인식은 스웨덴에 국한된 것이 아니며 1980~90년대 중 전세계를 휩쓸고 간 것이다. Blomqvist(2004)는 앞으로 시장형 기제의 도입은 더 확산될 것으로 전망한다. 이는 그 자체로서 정치적 지지집단을 형성시키기 때문인데, 예를 들어 현재 시점의 스웨덴에서 사립학교나 민간 노인수발기관을 폐쇄하는 일은 정치적으로 불가능해 보인다. 또 소비자 선택권이 확대되고 계층화가 진행되면서 보다 배타적이고 특수한 서비스에 대한 수요가 점점 더 늘어날 전망이다. 정부 재정상황의 악화 역시 사회서비스의 민간재원에 대한 의존도를 높여 보편주의와 평등주의 원칙을 더욱 약화시킬 것으로 예상된다. 이에 더하여 유럽연합(EU)의 단일시장이 사회서비스 분야까지 확산되면서 국내외 공급자들 간의 차별이 불가능해지고 시장형 기제의 도입이 촉진될 가능성이 있다. 결국 현재의 추세는 앞으로도 지속될 것이며 복지국가 자체도 변화를 겪게 될 것으로 전망된다.

이처럼 각국에서 시장형 기제의 도입이 확산되고 있다 하더라도 이것이 모든 문제를 해결하는 만병통치약이 될 수는 없다. 시장형 기제를 도입할 때 그 한계에 대해서 유념할 필요가 있다. Pearson and Martin(2005)은 각국의 경험을 살펴본 후 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 첫째, 서비스 공급을 공공 및 민간에 개방했을 때 많은 경우 소비자 선택권이 확산되고 공급자의 창의가 촉진되었다. 둘째, 그럼에도 불구하고 효율성 증진은 크지 않았다. 이는 여러 가지 이유에 기인한다. 즉, 각 소비자의 다양한 수요에 적합한 방식으로 서비스를 조합하는 데 비용이 발생하고, 공급자들에게 일부 소비자 집단을 교차보조하도록 강제함에 따라 비용경쟁이 제한되며, 소비자들의 정보비대칭성을 줄이기 위해 공급자들에게 상당한 규제를 부과할 수밖에 없고, 민간공급을 촉진하기 위해 상당한 재정지원

(예: 개인연금의 확산을 위한 조세지원)이 발생하기 때문이다. 셋째, 분배적 관점에서 민간공급은 사회적 문제를 야기할 수 있다. 이런 점에 유념하여 시장형 기제를 사회복지분야에 도입하는 방안을 논의해야 할 것이다.

<참고 3> 스웨덴의 시장형 기제 도입현황

□ 의 료

◦ 1990년대 중 규제권한의 분권화에 따라 광역자치단체(Län)는 새로운 형태의 서비스 공급방법을 실험할 수 있게 되었는데, 구매자/공급자 분리모형(purchaser/provider split)에 따라 많은 광역자치단체는 서비스 구매자로 역할을 전환

- 공공기관과 민간기관을 막론하고 광역자치단체와의 계약에 의해 서비스를 공급하며, 예산소요가 아닌 성과에 기초하여 재정을 지원받음.

◦ 이에 따라 민간부문의 역할이 증대

- 2000년에는 민간 서비스 공급자들이 외래진료의 25% 이상을 차지하였으며, 민간부문에 고용된 의료인력의 비중은 1993년 4.8%에서 2000년 7.2%로 상승하였는데, 특히 대도시에서는 민간부문이 전체 의료공급의 15%를 차지

- 1990년대 중 민간부문의 확대는 거의 모두 영리법인의 증가에 기인

◦ 이와 함께 중앙정부는 소비자 선택권을 확대

- 1993년 일차진료의사법(Primary Doctor Reform)을 제정함으로써 민간 일차진료의사가 개업하여 공공 일차진료의사와 동일한 조건으로 등록된 환자 수에 따라 재정을 지원받을 수 있도록 하였으며, 환자 역시 민간의사와 공공의사를 자유롭게 선택할 수 있도록 하였음.

- 이차진료에서도 소비자 선택권이 확대되었으며, 이에 대한 국민적 지지를 바탕으로 2002년에는 환자가 전국 어디든 자유롭게 서비스 공급자를 선택할 수 있도록 하는 조치가 추가

◦ 환자의 본인부담이 증가하고 민간의료보험시장이 확립되는 추세

- 공공재정의 의료비용 부담비율은 1980년대 말 90% 이상에서 1990년대 말 80%로 하락하였는데, 이는 대부분 환자의 본인부담 증가(1993~97년 중 30% 증가)에 기인

- 민간의료보험 가입자는 1990년 2만 3천명에서 2000년 11만 5천명으로 증가하여 아직 미미한 수준이기는 하나 민간의료보험시장이 확립되었다는 데 의의

- 현재에는 우파뿐 아니라 좌파에서도 공공재정이 모든 의료비용을 부담하기보다 본인부담과 민간의료보험을 통해 재원을 다원화하는 방안이 논의되고 있는 중

- 반면 고소득·고학력 계층이 소비자 선택권을 더 많이 행사하고 민간의료를 선호하는 경향이 있어 의료의 형평성이 저해된다는 문제가 제기

□ 초등교육

◦ 의료부문과 같이 초등교육에서도 소비자 선택권을 확대하고 학교 간 경쟁을 도입하기 위한 개혁을 추진

- 1988년 분권화를 통해 규제권한을 중앙정부에서 기초자치단체(kommun) 및 개별 학교로 이전하였는바, 이는 다양성과 지방의 창의를 중시하는 방향으로 사회민주당의 교육정책이 근본적으로 변화하였음을 시사

- 1992년에는 미국의 논의를 참고하여 바우처를 도입하였는데, 교육부(The Swedish National Agency for Education)의 인가를 받은 모든 사립학교는 등록된 학생 수에 따라 재정지원을 받고 있으며, 학생 1인당 재정지원액은 공립학교 평균수준

- 바우처 도입과 함께 부모에게 완전한 학교선택권을 부여함으로써 세계에서 가장 자유주의적인 공교육체계로 전환

◦ 이러한 개혁은 사립학교의 급격한 증가를 초래
- 사립학교는 1991년 약 60개에서 2000년 475개로 증가하였고 현재에도 계속 증가하는 추세이며, 사립학교 학생의 비중은 개혁 이전 전무한 수준에서 2002년에는 초등학교의 경우 5%, 중등학교의 경우 6%로 상승
- 대부분의 사립학교는 대도시 지역에 분포하고 있으며, 일부 기초자치단체에서는 학생 수 기준으로 20~30%의 비중을 차지
- 특히 고소득층 거주지역에 사립학교가 집중되어 있는데, 1990년대 말 현재 가장 빠르게 증가하는 사립학교 유형은 영리법인

◦ 공립학교 간에도 경쟁이 심화
- 인기가 높은 공립학교는 지원자가 급격히 높아진 반면 인기가 낮은 학교는 학생이 줄고 이에 따라 재정지원도 감소함에 따라 학교 간에 계층화(stratification)가 진행
- 특히 고소득·고학력 계층은 사립학교와 명성이 높은 공립학교를 선호하는 경향이 있으며, 인종적인 분리도 심화되는 경향

□ 노인수발

◦ 1990년대 중 노인수발부문에서도 기초자치단체들이 구매자/공급자 분리모형을 선택함에 따라 근본적 변화가 초래
- 수급자격조건과 서비스의 양에 대해서는 자치단체가 결정권을 가지나 서비스 자체는 계약에 따라 독립기관(공공 또는 민간)이 공급

◦ 노인수발부문에서 공급자들 간의 가격경쟁이 심화되고 민간기업의 참여가 확대
- 2002년 현재 288개 기초자치단체 가운데 92개가 민간기업과 계약
- 영리 목적의 대규모 민간기업이 등장함에 따라 노인수발분야의 문화 자체가 변화(흔히 수발서비스는 '제품'으로, 노인들은 '고객'으로 불려짐.)
- 전체 노인수발비용 가운데 민간계약의 비중은 1990년대 중 네 배 상승하였으며 계속 상승하는 추세
- 2001년 현재 노인 가운데 12%가 민간계약자의 시설보호를 받았으며, 8%가 민간계약자의 거택보호를 받았음.
- 노인수발분야 민간부문 근로자의 비중은 1993년 2%에서 2000년 13%로 증가하였으며, 이 증가의 대부분은 영리기업 근로자의 증가에 기인
- 특히 소수의 대규모 민간기업이 시장의 대부분(70%, 1999년)을 차지
- 그러나 아직도 민간부문은 미발달한 상태이며 많은 노인들은 민간계약자를 불신하는 경향

◦ 기초자치단체의 재정여건 악화로 계층화 현상이 나타나면서 다른 한편으로 민간부문의 확대 필요성에 대한 논의가 나타나고 있음.
- 공적지원의 수급자격조건이 강화되면서 저소득층 노인은 가족 또는 친지의 도움에 의존하는 반면 부유층 노인은 민간 서비스를 구매함에 따라 계층화가 진행
- 노인수발부문에서 민간재원의 활용도를 높이기 위해 독일이나 일본과 같은 노인수발보험의 도입이나 본인부담의 대폭적 인상 등이 논의되고 있음.

□ 육 아

◦ 1980년대부터 육아부문의 규제완화가 진행되어 기초자치단체들은 자율적으로 서비스 공급체계를 개편
- 1984년에 사회민주당 정부는 일부 비영리단체(부모 협동조합)에 대한 재정지원을 가능케 하였으며 1992년 보수당 연립정부는 영리기관을 지원대상에 포함

◦ 1990년대 중 육아부문의 팽창은 주로 민간부문에서 목격
- 기초자치단체가 실업자를 포함한 모든 부모에게 육아서비스를 공급할 의무가 법제화됨에 따라 1990년대 중 육아부문은 계속 팽창
- 민간 육아기관의 비중은 1990년과 1999년 사이에 아동 수 기준으로 5%에서 15%로 상승하였는데, 기초자치단체별로는 1%에서 47%에 이르는 큰 차이를 시현
- 도시지역, 특히 고소득층이 거주하는 지역에서 민간 공급자의 비중이 높은 수준
◦ 민간에서 부담하는 육아비용도 증가
- 총비용에서 본인부담이 차지하는 비중은 1990년 10%에서 2000년 18%로 상승하였는바, 본인부담이 소득에 비례하기는 하지만 일부 가정에 부정적인 영향을 미침.
- 이런 추세를 막기 위해 정부는 1999년 모든 육아기관에 대해 본인부담 상한선을 규정 ◦ 육아부문에서도 계층화가 발생
- 1999년 당시 대부분의 비공공 육아기관은 부모 협동조합(parental cooperatives)이었으나 그 후 영리기관이 가장 빠르게 증가
- 고학력 부모 가정은 비공공부문에 집중되어 있는 반면 이민가정은 공공부문에 집중되어 있으며, 비공공부문의 만족도는 높은 반면 공공부문의 만족도는 상대적으로 낮은 경향
◦ 공공부문은 재원조달의 어려움을 경험
- 1990년대 중 공공부문에 등록된 아동 수가 계속 증가하였음에도 불구하고 재원조달의 어려움이 커짐에 따라 학급당 아동 수는 증가
- 이에 따라 공공보육서비스의 품질 저하에 대한 논란이 제기되고는 있으나 1999년 현재 1~5세 아동의 75%는 공공보육기관에 등록되어 있음.

자료: Blomqvist(2004).

5. 거시경제의 안정화

거시경제의 안정화는 필수적인 정부의 역할로 꼽힌다. 거시경제의 안정화와 관련해서도 전세계적으로 정부의 재량적 개입이 줄어들고 시장과의 보완적 관계가 보다 강조되고 있다. 이는 앞에서 살펴본 정부의 다른 역할, 즉 시장실패의 교정, 가치재의 공급, 소득 및 부의 재분배와 관련한 정부역할의 변화방향과 일치한다. 아래에서는 먼저 안정화 정책의 의미를 살펴보고, 통화·환율·재정 등 정책수단별로 최근의 논의를 정리하고자 한다.

가. 안정화 정책의 의미

1) 단기적 안정화

거시경제의 안정화는 단기적인 안정화와 중장기적인 안정화로 구분된다. 단기적인 안정화는 경기진폭을 완화하는 일을 말한다. 통화정책에 있어서는 경기침체기에 금리를 인하하여 경기를 부양하고, 경기상승기에 금리를 인상하여 경기과열을 막게 된다. 또 환율정책에서도 단기적인 수출촉진과 경기부양을 위해 국내통화가치의 절하를 시도할 수 있다.

마지막으로 재정정책에 있어서는 경기침체기에 세율인하·조세감면 등을 통해 재정수입 증가율을 둔화시키고 재정지출을 확대함으로써 경기부양을 도모할 수 있고, 반대로 경기상승기에는 세율인상·감면축소 및 지출억제 등을 통해 경기과열을 막을 수 있다.

재정정책과 관련해서는 재정의 자동안정화장치(automatic stabilizer)에 대해 언급할 필요가 있다. 자동안정화장치란 정부가 별도의 조치를 취하지 않아도 재정수입이 자연스럽게 경기침체기에는 느리게 증가하고 경기상승기에는 빠르게 증가하며, 재정지출은 이와 반대로 움직이는 현상을 말한다. 이에 더하여 정부가 인위적으로 세율을 변화시키거나 지출을 조정함으로써 재정의 경기안정화 효과를 더 크게 하는 것을 재량적 재정정책(discretionary fiscal policy)이라 부른다.

2) 중장기적 안정화

중장기적인 거시경제의 안정화는 중장기적 관점에서 통화·환율·재정을 적절히 관리함으로써 물가안정, 투자촉진, 금융시장 안정 등을 도모하고, 이를 통해 안정적인 경제성장에 기여하는 일을 말한다. 이러한 장기적 안정화는 앞서 설명한 단기적 안정화와 상충할 수 있다. 중장기적 안정화에 중점을 둘 경우 단기적 경기변동에 신축적으로 대응하지 못할 가능성이 있기 때문이다. 반면 단기적인 경기부양에 중점을 둘 경우 중장기적 안정화가 저해될 수 있다. 통화정책에 있어서는 단기적 안정화에 치중하여 지나치게 경기부양을 추구할 경우 물가압력이 누적되어 중장기적 거시경제의 안정을 해칠 수 있다. 환율정책에 있어서는 국내외 물가차 등 근본 결정요인의 움직임을 고려하지 않고 경직적으로 환율을 운용할 경우 외환시장과 금융시장의 불안을 초래할 가능성이 높다. 재정정책에 있어서는 경기부양을 위해 재정을 방만하게 운영할 경우 재정적자 및 정부부채가 누적되어 물가상승, 저축 및 투자 위축, 금융시장 불안 등을 초래할 수 있다.

현재 주류경제학계에서는 단기적 안정화보다 중장기적 안정화가 중요하다는 데 일반적인 합의를 보이고 있다. 특히 통화·환율·재정을 통한 단기적 수요관리정책이 장기적으로 소득수준 및 실업률에 아무 영향을 미칠 수 없다는 '잠재성장률' 및 '자연실업률' 개념의 확산은 이런 합의와 밀접한 관계가 있다.

나. 통화정책

통화정책에 있어서는 팽창적 통화정책과 그에 따른 물가상승이 장기적으로는 경제성장에 아무런 도움을 주지 못한다는 점이 강조되고 있다. 팽창적 통화정책을 통해 경기를 부양한다 하여도 이는 경기진폭만을 확대시킬 뿐, 장기적으로 경제성장에 도움을 주지 못한다는 것이다. 오히려 물가상승기에 물가기대심리가 형성되어 나중에 물가를 진정시키는

작업을 더욱 어렵게 만드는 경향이 있다. 물가기대심리가 임금계약에 반영되면 기업의 자금수요가 증가하며, 이 경우 통화정책이 조금만 긴축기조로 돌아서더라도 실물경제는 큰 타격을 입게 된다. 또 팽창적 통화정책의 결과 은행대출이 증가하고 부동산 등 자산시장이 과잉 활황의 모습을 보이다가 통화긴축과 함께 이자율이 상승하면 자산시장의 폭락과 은행 부실채권의 급증 및 전반적 신용체계의 붕괴가 초래될 수 있다.[14] 결국 물가관리의 실패는 경제변동성을 더 높일 가능성이 있다.

다소간의 단기적 비용을 치르더라도 물가안정기조를 유지하고자 하는 경향은 최근 더욱 강화되어 일부 국가에서는 물가상승률 목표정책(inflation targeting)을 채택하여 실시 중이다.[15] 이는 중앙은행이 물가상승률 목표를 명시적으로 정하여 국민들에게 공표하고 통화량·이자율 등 중간목표 없이 각종 통화정책 수단을 통해 동 목표를 직접 달성하고자 하는 정책을 말한다. 이때 미래의 물가상승률을 예측하기 위한 지표로 통화량·이자율·환율·자산가격·상품가격 등 다양한 정보변수를 활용하게 된다.

물가상승률 목표정책이 물가안정에 얼마나 기여했는가에 대해서는 상반된 평가가 내려지고 있다(Ball and Sheridan[2003], Mishkin and Schmidt-Hebbel[2001]). 그러나 어떤 평가가 내려지든 물가상승률 목표정책이 확산되는 추세에 있음은 틀림이 없다(표 4). 또 명시적인 물가상승률 목표를 설정하지 않더라도 중앙은행의 책임성과 독립성을 높이고 통화정책의 신뢰도를 제고하는 한편 정치가 통화운용에 개입할 여지를 줄이려는 노력은 세계 곳곳에서 나타나고 있다.[16]

---

14) Schinasi and Hargraves(1993)에 따르면 1980년대 후반 당시 각국의 통화당국이 전통적인 물가지표(소비자물가지수 등)에만 신경을 쓰고 자산시장의 인플레이션을 주목하지 못한 결과 통화가 지나치게 확장적으로 운용되고 있었다는 사실을 몰랐으며, 이는 자산시장의 과잉 활황과 1980년대 후반, 1990년대 초의 자산시장 붕괴를 촉진하였다.

15) 물론 물가상승률 목표정책에서 단기적 경기안정이 전혀 무시되는 것은 아니다. 특히 물가상승률 목표에 하한선이 존재하는 경우, 하한선 이하로 물가상승률이 내려가는 것을 막기 위해서는 통화당국이 확장적으로 통화정책을 운용해야 한다.

16) 예를 들어, 영국 정부는 1990년대 중반에 이자율 설정에 관한 권리를 영란은행에 완전히 이양함으로써 영란은행의 책임성과 독립성을 제고하였다. 신임 재무장관이 영란은행장에게 보낸 공개서한에 따르면, 새로 구성된 통화정책위원회(Monetary Policy Committee)의 임무는 "물가를 안정시키는 것이며, 물가안정을 저해하지 않는 범위 내에서 성장, 고용 등을 목표로 하는 정부의 경제정책을 지원하는 것"이다. 물가상승률 목표는 기존의 '2.5% 이내'에서 '2.5%'로 전환되었고 2.5%에서 상하 1%p를 벗어날 때마다 영란은행은 재무장관에게 공개서한을 통해 물가목표를 달성하기 위해 어떤 조치를 취하고 있는지를 설명하도록 되어 있다. 물가상승률 목표가 2.5% 이내일 때는 영란은행이 목표달성을 위해 지나치게 긴축적으로 통화정책을 운용할 가능성이 있었지만 2.5±1%로 전환함으로써 이러한 가능성을 배제하였다(*The Economist*[1997. 5. 10, 1997. 6. 14, 1997. 7. 19]).

<표 4> 물가상승률 목표정책을 택하고 있는 나라

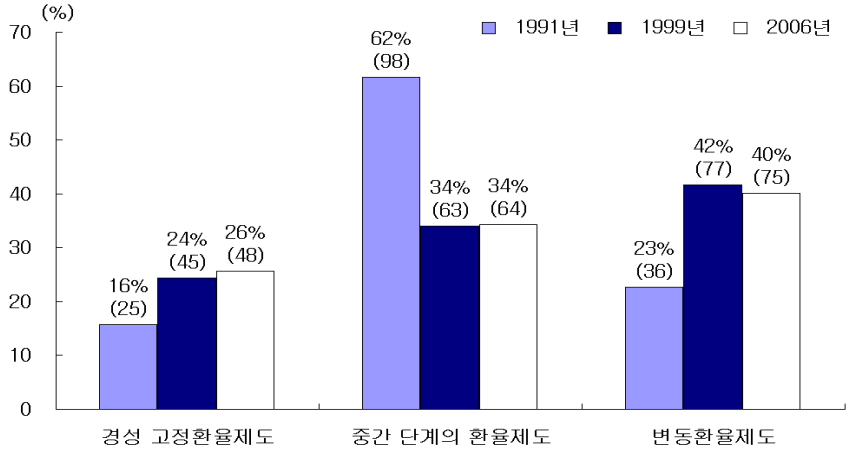
구 분	국 가
OECD 국가	호주, 캐나다, 체코공화국, 헝가리, 아이슬란드, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 슬로바키아공화국, 스웨덴, 터키, 영국
非OECD 국가	브라질, 칠레, 콜롬비아, 과테말라, 이스라엘, 페루, 필리핀, 루마니아, 남아프리카공화국, 태국

주: 2006년 7월 31일 현재.
자료: IMF(2006).

다. 환율정책

환율정책에 있어서도 세계 각국은 시장개입을 축소하는 방향으로 나아가고 있다. [그림 4]에서 보듯이 1991~99년간 경성 고정환율제도를 택하는 나라는 16%에서 24%로 증가하고 변동환율제도를 택하는 나라는 23%에서 42%로 증가하였다. 반면 이 양 극단의 중간 단계에 있는 환율제도를 택하는 나라는 62%에서 34%로 대폭 감소하였다. 이 상황은 2006년에도 큰 변함이 없었다.

[그림 4] 각 환율제도를 택하고 있는 나라의 비중



주: 2006년은 6월 31일 현재.
자료: Fischer(2001); IMF(2006).

[그림 4]에서 경성 고정환율제도(hard peg)는 통화위원회(currency board)를 택하고 있는 나라 및 별도의 통화를 보유하지 않은 나라를 말한다. 통화위원회란 중앙은행이 특정 환율로 특정 외화(예: 달러, 유로)와 자국통화를 무한정 교환해줄 명시적인 법적 의무

를 지는 환율제도이다(IMF[2006]). 동 제도하에서는 중앙은행이 외화자산에 대해서만 자국통화를 발행할 수 있으며, 총통화량에 해당하는 외화자산을 보유하고 있어야 한다. 이에 따라 중앙은행은 최종대부자 기능 또는 통화조절 기능과 같은 통상적인 중앙은행의 기능을 상실한다. 한편 별도의 통화를 보유하지 않는다는 것은 유럽 경제통화동맹(EMU)에서처럼 동일한 화폐를 역내 국가들이 공동으로 사용하거나, 중미 일부 국가에서처럼 달러 등 외국의 화폐를 자국통화로 사용(dollarization)하는 것을 의미한다. 어느 경우든 각국은 국내 통화 및 환율정책에 대해 별도의 권한을 행사하지 못한다.

그리고 [그림 4]에서 변동환율제도(float)는 자유변동환율제도 또는 관리변동환율제도를 택하고 있는 나라를 말한다. 이들 나라에서는 중앙은행이 외환시장에 개입하지 않거나, 개입하더라도 특정 수준 또는 범위를 명시적인 목표로 삼아 환율을 관리하지 않는다. 마지막으로 중간 단계의 환율제도는 경성 고정환율제도와 변동환율제도의 중간 정도에 해당하는 것으로서, 특정 수준 또는 범위를 명시적인 목표로 삼아 환율을 관리하는 제도를 말한다.

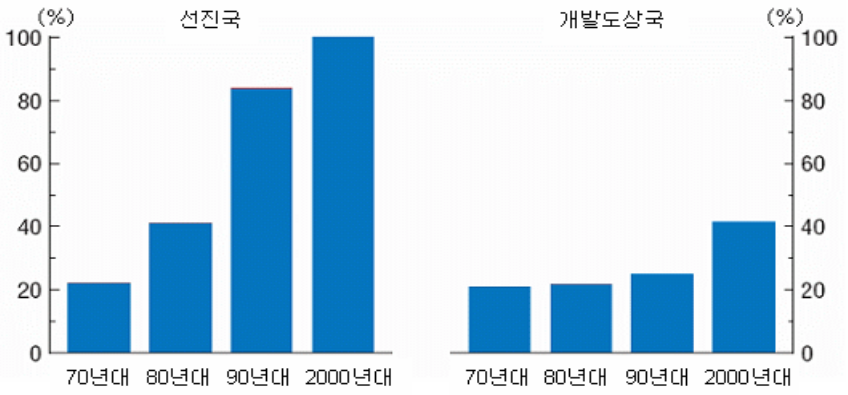
[그림 4]에서 보듯이 각국이 경성 고정환율제도와 변동환율제도의 양 극단 중 하나로 이동하는 일이 불가피하다는 견해를 '양극화론(bipolar view)'이라 부르기도 한다(Obstfeld[1995], Fischer[2001]). 양극화론의 근거는 소위 '트릴레마(trilemma)' 또는 '불가능한 삼위일체(impossible trinity)'에서 찾을 수 있다. 이는 ① 자본의 자유로운 국가간 이동, ② 고정환율제도, ③ 국내 경기조절 및 물가관리를 위한 독자적인 통화정책의 세 가지 가운데 두 가지만을 가질 수 있으며 세 가지 모두를 가질 수 없다는 것이다(Obstfeld and Taylor[2003]). 예를 들어, 자본시장이 개방되어 있는 상태에서 고정환율제도를 택하면 독자적인 통화정책을 시행할 수 없다. 경기부양을 위해 국내금리를 낮추면 자본유출이 발생하여 국내통화가치가 하락하고, 반대로 경기안정을 위해 국내금리를 높이면 자본유입이 발생하여 국내통화가치가 상승한다. 따라서 자본시장이 개방되어 있는 상태에서 환율을 고정시키기 위해서는 경기조절을 포기할 수밖에 없다. 만일 경기조절을 포기할 수 없어 독자적인 통화정책을 시행하고자 한다면 고정환율제도를 포기해야 한다. 또 고정환율제도를 포기할 수 없고 독자적인 통화정책도 포기할 수 없다면 자본시장을 통제함으로써 자본의 자유로운 유출입을 막아야 한다.

1970년대 이후 지속되던 자본시장의 개방은 1990년대에 들어 가속화되었다. 많은 나라는 국가경제의 효율성을 높이고 자본유출입이 제공하는 다양한 혜택을 얻기 위해 자본이동에 대한 규제를 축소 또는 철폐하고 있다(그림 5). 이와 더불어 정보통신비용이 급감하고 있다(그림 6). 이런 추세 속에서 국가 간 자본이동이 급증하고 있는데, 최근 자료에 의하면 해외자산은 선진국의 경우 GDP의 2.5배에 달하고, 개도국의 경우에도 0.7배에 달하

고 있다(그림 7).

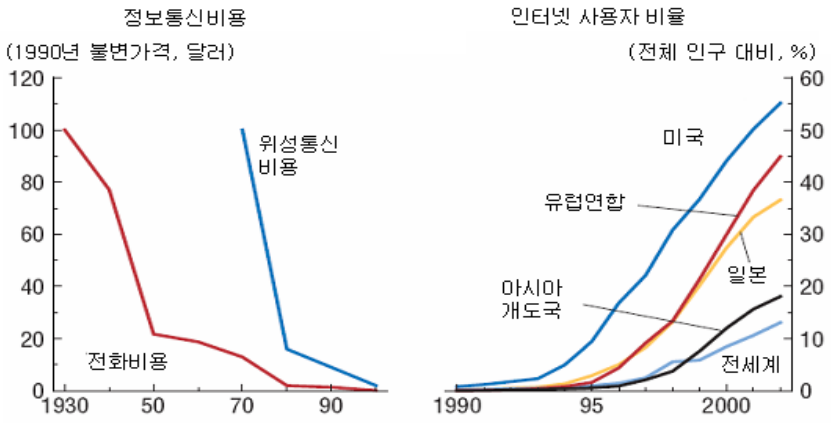
'불가능한 삼위일체'에 의하면 이처럼 자본시장이 개방된 상황에서 각국이 취할 수 있는 정책은 고정환율제도를 택하면서 통화정책의 독자성을 포기하는 것이거나, 아니면 변동환율제도를 택하면서 통화정책의 독자성을 유지하는 것이다. 환율제도의 양극화는 이런 관점에서 이해될 수 있다.

[그림 5] 자본계정거래를 자유화한 국가의 비율



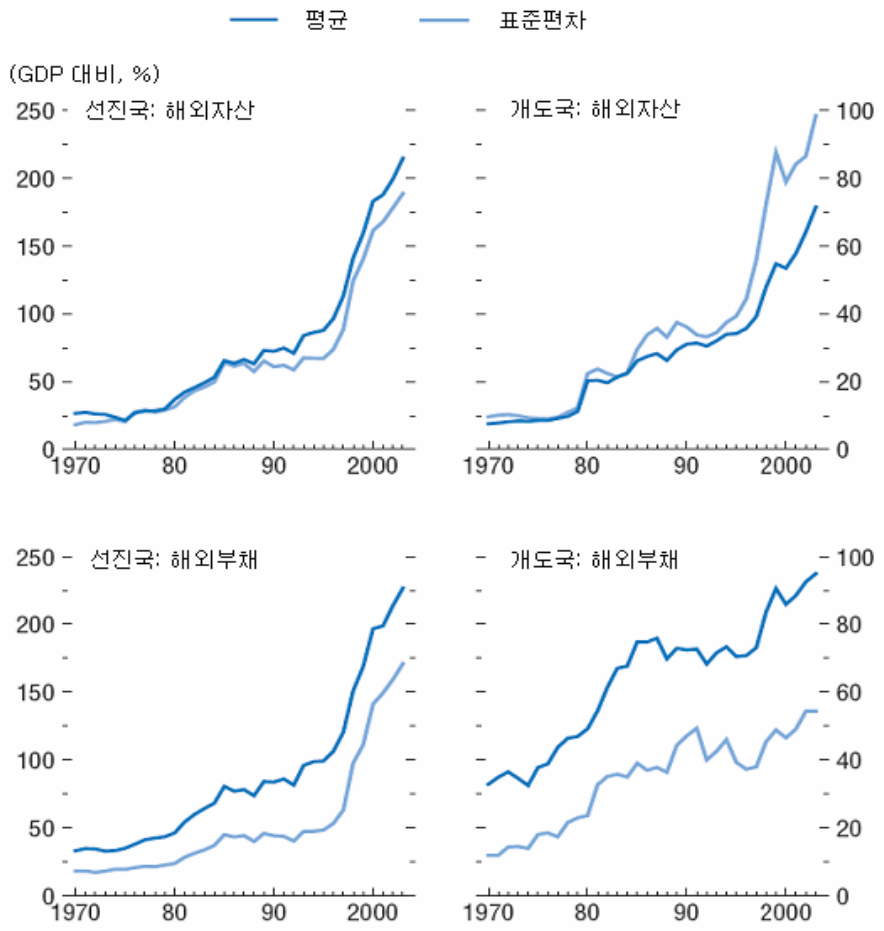
자료: IMF(2005).

[그림 6] 정보통신비용의 급감과 인터넷 사용의 확대



자료: IMF(2005).

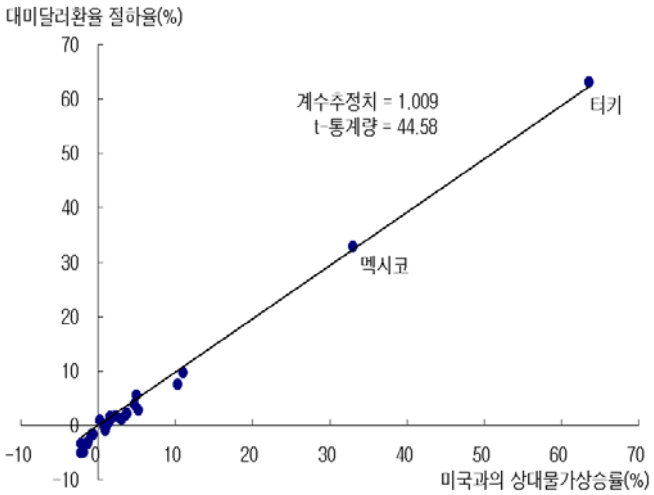
[그림 7] 해외자산과 해외부채



자료: IMF(2005).

물론 그 중간 단계의 환율제도를 운용하는 일이 불가능하지는 않다. 장기적으로 환율을 결정하는 것은 외국과의 상대물가이다(그림 8). 따라서 안정적인 재정정책과 통화정책을 바탕으로 물가를 관리하는 경우 명시적인 목표를 설정하여 환율을 관리할 수 있다. 그러나 실제로는 많은 나라에서 안정적으로 물가를 관리하는 데 어려움을 겪었다. 물가관리의 어려움으로 인해 환율과 상대물가 사이의 괴리가 커지고, 이것이 어느 순간 급격한 환율 절하로 이어지면 금융·기업·가계 및 정부부문에 심각한 충격을 주게 된다. 실제로 1994년 12월의 멕시코 외환위기와 그 후 많은 개발도상국의 외환위기는 무리한 환율운용에 기인하는 경우가 많았다. 또한 1970년대 초에 발생한 Bretton Woods 체제의 붕괴와 1990년대 초에 발생한 ERM(Exchange Rate Mechanism) 위기 역시 각국이 추구하는 물가목표가 상이한 상황에서 필연적으로 발생한 사건이었다.

[그림 8] OECD 국가들의 물가상승률과 환율절하율(1970~2004년 연평균)



자료: OECD, OECD Factbook 2006, 2006.

더 큰 문제는 단기적으로 환율에 영향을 미치는 요인에는 물가뿐 아니라 장래 경기변동 및 투자수익성에 대한 기대의 변화 등 다양한 요인들이 있다는 것이다. 따라서 단기적으로 환율은 상당한 진폭을 보일 수 있으며, 어느 수준의 환율이 경제여건(economic fundamentals)을 반영한 '균형환율'인지는 아무도 자신 있게 말할 수 없다. 이런 상황에서 특정 수준의 환율을 목표로 삼아 외환시장에 개입하는 일은 상당한 위험을 수반한다. 따라서 중간 단계의 환율제도는 바람직하지 않은 것으로 평가된다.

Fischer(2001)는 중기적으로 자유변동환율제도를 택하는 나라가 늘어날 것으로 전망한다. 그리고 장기적으로는 유로지역과 여타 경성 고정환율제도를 택한 나라들이 어떤 경제적 성과를 보이는가에 따라 전세계적으로 경성 고정환율제도가 확산될 수 있다고 언급한다. 이러한 환율제도의 양극화는 환율관리에 있어 정부가 재량적·적극적 역할에서 멀어지고 있음을 의미한다.

라. 재정정책

1) 재정을 통한 단기적 경기조절의 위험성

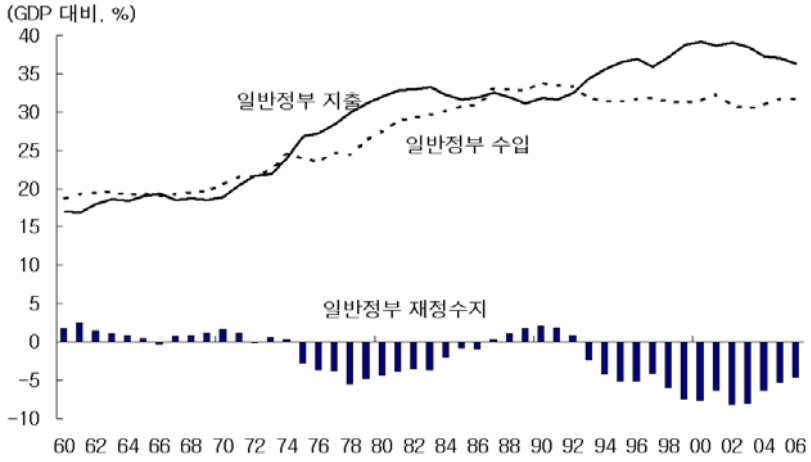
재정의 단기적 경기조절 기능은 케인즈에 기인한다. 특히 복지국가의 도래와 더불어 재정규모가 급격히 팽창하면서 거시경제에 미치는 재정의 영향력이 증대함에 따라 재정정책은 통화정책과 더불어 중요한 경기조절수단으로 활용되어 왔다. 그러나 최근에 와서는 경기조절수단으로서 재정정책에 대한 의존도가 크게 낮아졌고, 경기조절은 일차적으로 통화당국의 임무로 인식되고 있다(de Long[1996], Schultze[1996], Feldstein[1997],

Taylor[2000]).

케인즈식의 재량적 재정정책은 1970년대 중반 절정에 달하였다. 그러나 이미 이 무렵 주류 경제학계에서는 재정정책의 실효성에 대해 큰 신뢰를 두지 않는 쪽으로 방향을 선회하였다. 그 가장 큰 이유는 Friedman(1948)이 이미 1940년대에 이야기한 재정정책의 길고 불확실한 시차(long and variable lag)가 경험적·실증적으로 확인되었던 데 있다. 재정정책을 추진할 때에는 행정부가 경기상황을 판단하고, 이에 따라 예산안을 편성하며, 이것을 입법부에 제출하고, 최종적으로 입법부에서 이를 논의하여 예산을 확정하는 과정이 필요하다. 또 예산이 확정된 후에도 행정부가 구체적인 사업계획을 수립하고 사업을 진행시키는 과정이 필요하다. 이러한 긴 시차는 재정정책의 효과를 크게 낮출 수 있다. 예컨대, 이미 경제가 침체국면을 벗어난 후에야 확장적 재정정책이 실시되어 오히려 경기과열을 촉진할 수도 있다.

또한 단기적인 경기변동을 제대로 파악하지 못할 뿐 아니라 경제의 장기적・구조적인 변화를 제대로 파악하지 못해 재정정책을 잘못 운영할 가능성도 제기된다. 대부분의 OECD 국가들은 1970년대 중반의 제1차 석유파동 이후 잠재성장률이 급감하는 구조변화를 겪었다. 그러나 많은 나라들은 성장률 하락이 일시적인 것이라고 판단하여 확장적 재정정책을 취하였고, 이로 인해 재정수지가 급격히 악화되었다. 재정수지의 악화로 정부채무가 증가하고, 이로 이해 이자지출이 늘어나 다시 재정수지가 악화되는 '부채의 악순환(adverse debt dynamics)'이 자리 잡게 되었다. 이와 비슷한 상황은 1990년대 일본에서 반복되었다. 일본은 버블경제가 붕괴된 후 1990년대 중 심각한 성장둔화를 경험하였는데, 일본 정부는 이를 일시적 경기침체로 해석하고 재정을 통해 수차례 경기부양을 시도하였다. 그 결과 재정수지가 악화되고 정부부채가 급증하였을 뿐 경기는 회복되지 못하였다(그림 9). 현재 일본의 정부부채는 GDP의 170% 수준이며 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.

[그림 9] 일본의 재정추이



자료: OECD, OECD Economic Outlook, 각호.

재정정책의 효과를 제약하는 또 다른 요인은 재정지출의 不可逆性(irreversibility)이다. 확장적 재정정책이 일단 시행된 후에는 경기상황에 맞추어 이를 축소하거나 중단하기가 쉽지 않다는 것이다. 즉, 재정정책은 매우 비탄력적이고 비신축적인 경기조절수단이라 할 수 있다. 이와 더불어 경기부양을 위해 실시된 일시적 지출확대나 조세감면이 이익집단의 영향으로 인해 장기적으로 고착화되는 경향(political constraints)도 발견된다. 재정정책은 특정 계층이나 분야를 대상으로 실시되는 경우가 대부분이기 때문이다.

이러한 현실적인 측면뿐 아니라 이론적 측면에서도 재정정책의 경기조절 효과에 대해 의문이 제기되고 있다. 그 첫째는 재정정책의 장기적 중립성(long-run neutrality)이다. 국민소득을 결정짓는 궁극적인 요인은 노동·자본 등의 생산요소와 경제활동의 밑받침이 되는 각종 제도이며, 재정정책이나 통화정책은 이에 단기적 영향을 미칠 뿐이라는 주장이 일반적으로 받아들여지게 되었다. 확장적 재정정책으로 인해 일시적으로 성장률이 상승하더라도, 장기적으로 국민소득은 언제나 잠재생산(potential output) 수준으로 회귀한다는 것이다. 이러한 상황에서 일시적 총수요 확대를 위한 재정지출은 자칫 생산성이 낮은 부문에 투자됨으로써 단기적으로 파급효과도 작을 뿐 아니라 오히려 장기적 잠재생산성을 낮출 수 있다.

이와 더불어 항상소득가설(permanent income hypothesis) 또는 생애주기가설(life-cycle hypothesis) 등의 합리적 기대(rational expectation)에 기초한 경제이론도 재정정책의 단기적 경기조절 효과에 회의를 제기하고 있다. 이에 따르면 일시적 지출확대나 조세감면은 민간경제주체들의 기대와 행동을 크게 변화시키지 못한다. 예컨대, 일시적 조세감면이 이루어질 경우 민간은 이를 대부분 소비가 아닌 저축에 사용하기 때문에 경제활성

화가 이루어지지 못한다. 또 확장적 재정정책은 장기적으로 조세부담의 증가를 유발할 것이라는 기대를 초래하여 민간투자와 소비를 오히려 위축시킬 수도 있다. 특히 재정적자가 심각한 나라에서는 이러한 현상이 쉽게 발견된다(Alesina and Perotti[1995] 등).

재량적 재정정책이 경기진폭을 완화하는 데 효과적이지 않거나 오히려 경기진폭을 확대시킨다는 실증분석 결과는 많다. 20세기 초의 대공황에 관한 대표적 연구인 Romer(1992)에 따르면, 1942년부터 미국 경제가 회복된 것은 거의 대부분 통화팽창에 기인하며, 재정정책은 별다른 역할을 수행하지 못하였다. Bartlett(1993)은 전후 미국의 여러 가지 경기부양정책의 사례를 살펴보고, 이들 대부분이 시차 문제로 인해 부작용만 초래했다고 주장한다. Romer and Romer(1994)는 미국에서 전후 여러 차례의 경기회복기에 시행된 통화정책과 재정정책을 분석하였는데, 이들에 의하면 경기회복에 주로 기여한 것은 통화정책이었다. 재정정책은 제한적으로 사용되었으며, 그 규모가 너무 작아 경기회복에 별로 기여하지 못하였다. Auerbach(2002) 역시 유사한 결론을 내리고 있는데, 그에 의하면 미국의 경우에 재량적 재정정책이 경제성장에 미치는 영향은 매우 불확실하며, 최근 수십년 동안 경기조절에 중요한 역할을 수행했다는 증거는 미약하다. 미국에 초점을 맞춘 위의 논문들과 달리 Fatás and Mihov(2003)는 세계 91개국의 자료를 분석하였는데, 이들은 재정정책을 공격적으로 사용하면 거시경제의 불안정성이 초래되고 이는 경제성장률에 상당히 부정적인 영향을 미친다고 결론을 내리고 있다.

이러한 논의를 배경으로 최근에는 재정정책보다 통화정책을 통해 경기조절을 추진하는 것이 바람직하다는 견해가 널리 받아들여지고 있다. 통화정책은 경기조절수단으로서 재정정책에 비해 몇 가지 장점을 가지고 있다.

첫째, 통화정책은 앞서 나열한 재정정책의 단점에 있어 우위를 지닌다. 통화정책은 재정정책보다 집행시차가 짧은데, 경기상황의 판단에서 금리변경에 이르기까지 별다른 시차가 존재하지 않는다. 또 불가역성의 관점에서도 통화정책은 확장적 기조에서 긴축적 기조로, 또는 그 반대로 방향을 쉽게 바꿀 수 있다. 그리고 통화정책은 특정 계층이나 분야를 대상으로 하지 않기 때문에 정치적으로도 중립성을 지키기가 보다 용이하다.[17]

둘째, 통화정책을 책임지는 통화당국은 정치권과 상대적으로 먼 거리를 유지하기 때문에 정치적 경기순환(political business cycle)을 초래할 가능성도 작다. 정치적 경기순환이란 선거철이 되면 정부가 확장적 경제정책을 실시하고, 선거 후에는 물가불안을 잠재우기 위해 긴축적인 경제정책을 실시함에 따라 정치일정이 경기변동을 초래하는 현상을 말한다(Nordhaus[1975]).[18]

---

17) 반면 통화정책 역시 경제의 장기적·구조적인 변화를 제대로 파악하지 못해 잘못 운영될 가능성이 있고, 장기적으로 소득수준에 영향을 미치지 못한다는 점에서 재정정책과 동일한 한계를 가진다.

18) 일부 연구자들은 재정정책에 대해서도 정치적 독립성을 부여해야 한다고 주장한다(Gruen[2001]). 그러나 재정정책은 지출과 수입 양 측면에서 여타 정책과 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에 정치적 독립성을 부여하기 어려울 것

셋째, Mundell-Fleming 모형(Boughton[2003])에 의하면 자본시장의 개방과 자유변동환율제도의 도입은 통화정책의 우위성을 강화시킨다. 예컨대, 확장적 통화정책은 금리를 하락시키는데, 금리하락은 자국통화의 가치를 떨어뜨려 수출을 촉진하고 수입을 억제함으로써 확장적 통화정책의 경기부양 효과를 증대시킨다. 반대로 확장적 재정정책은 구축효과(crowding-out effect)를 통해 금리상승을 초래하며, 이는 자국통화의 가치를 높임으로써 확장적 재정정책의 경기부양 효과를 부분적으로 상쇄한다. 자본시장의 개방과 자유변동환율제도의 도입은 금리가 환율에 미치는 영향을 증대시킴으로써 통화정책의 우위성을 강화시키게 된다.[19]

이로 인해 1980년대 이후 미국에서는 통화당국(연방준비위원회)이 물가관리 및 경기조절에 있어 거의 전적인 영향력을 행사하고 있으며, 경우에 따라서는 재정정책을 상쇄하는 방향으로 통화정책을 운영하기도 하였다.[20] 물론 재정정책이 단기적으로 경기조절에 큰 역할을 수행할 수 없다고 하여 재정정책을 통해 경기조절을 전혀 추진하지 말아야 한다는 것은 아니다. 미국에서도 재정균형법(Balanced Budget Act) 등을 통해 항상 재정균형을 달성해야 한다는 주장은 소수의견에 그치고 있으며, 경기상황에 따라 재정적자를 용인해야 한다는 의견이 지배적이다. 그러나 재정을 통한 경기조절에는 여러 가지 부작용이 초래될 수 있으므로 가급적 신중히 재정정책을 실시해야 한다. 또한 가능한 한 단기적 경기조절은 재정의 자동안정화기능(automatic stabilization)에 의존하는 것이 바람직하다.

2) 거시경제의 장기적 안정화를 위한 재정의 역할

이처럼 단기적 경기조절수단으로서 재정의 역할은 축소되는 데 반비례하여 장기적 경제안정화를 위한 재정의 역할은 보다 큰 주목을 받고 있다. 재정적자의 누적은 통화증발을 통해 물가불안을 초래할 수 있다. 또 재정적자가 커지면 국내 총저축이 줄어들어 경상수지가 악화되거나 국내투자가 위축될 수 있다. 그리고 재정적자와 정부부채는 금융시장과 외환시장에 불안을 야기할 수 있다. 아래에서는 이런 경로들을 차례로 살펴보기로 한다.

첫째, 재정적자는 물가불안을 초래할 수 있다. 재정적자가 발생할 경우 정부는 국채를 발행하거나 시중금융기관에서 부족한 자금을 차입하게 된다. 그리고 때에 따라서는 화폐를 발행하여 부족한 자금을 조달하기도 하는데, 이는 통화팽창을 불러와 물가불안을 야기

으로 보인다. 예를 들어, 소득세는 조세수입을 확보하는 수단이면서 동시에 소득재분배 역할도 수행한다. 따라서 소득세율의 변화는 정치적으로 민감한 주제이며, 소득세율의 변경을 국회가 아닌 여타의 독립적인 기구에 맡기는 것은 정치적으로 용납되기 어렵다. 또 세제는 장기적 안정성이 중요한데, 이런 관점에서 단기적 경기조절수단으로서 적절치 않을 수 있다.

19) 금리하락이 수출 및 수입을 통해 간접적으로 총수요에 미치는 영향은 금리하락이 투자촉진을 통해 직접 총수요에 미치는 영향보다 크다고 믿는 사람(Blinder[1991], pp.219~220)도 있다.

20) 예컨대, 1983년에는 대규모 재정적자가 물가불안을 초래할 것을 우려하여 통화당국이 긴축기조를 강화하였다.

한다. 실제로 제1차 세계대전 이후 독일 등 극도의 물가불안을 경험한 나라에서 재정적자는 하이퍼인플레이션(hyper-inflation)을 촉발한 원인이었으며, 이들 나라에서 재정정책기조의 변화는 물가가 급격히 안정될 수 있는 기틀을 제공하였다(Sargent[1982]).

물론 제2차 세계대전 이후 대부분의 선진국에서 재정적자가 물가불안의 직접적 요인으로 작용한 경우는 찾아보기 어렵다. 이는 무엇보다도 재정적자가 통화증발로 이어질 수 있는 고리가 크게 약화되었기 때문이다. 많은 나라에서는 재정적자의 화폐화(monetization)가 초래하는 위험성을 충분히 인식하고 재정적자가 발생하더라도 이를 통화발행을 통해 조달하기보다는 국채 등 여타 수단을 통해 조달하는 관행을 확립하였다. 그러나 아직도 개발도상국에서는 재정적자의 화폐화로 인해 물가불안이 발생하는 현상을 목격할 수 있다.

둘째, 재정적자는 저축과 투자에 영향을 미친다. 주지하는 바와 같이 국민소득계정에 있어 다음과 같은 항등식이 존재한다.

(1) $Y = C + I + G + NX.$

(2) $Y = C + S + T.$

여기에서 Y는 국민소득, C는 소비, I는 투자, G는 재정지출, NX는 경상수지, S는 민간저축, T는 재정수입을 의미한다. (1)과 (2)로부터 다음과 같은 관계가 도출된다.[21]

(3) $S + (T - G) = I + NX.$

민간저축 재정수지 투자 경상수지

따라서 재정수지($T-G$)가 악화되면 투자(I)가 감소하거나 경상수지(NX)가 악화된다.[22] 투자감소는 국내 자본축적을 저해하며 경상수지 악화는 해외 자본축적을 저해하여 장기적으로 국민소득에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 재정수지를 건전하게 유지하는 일은 장기적으로 경제성장에 도움을 준다.

셋째, 대규모 재정적자와 정부부채는 금리를 상승시키고 금융시장의 불안을 초래할 수 있다. 재정적자가 커지면 정부가 시중의 많은 자금을 차입함에 따라 민간에서 차입할 자

21) 엄밀히 말하면 Y는 국민가처분소득, C는 민간소비, I는 민간투자와 정부투자의 합, G는 정부소비, NX는 경상수지, S는 민간저축, T는 민간에 대한 경상이전을 제외한 정부의 순경상수입, ($T-G$)는 정부저축이다.

22) 물론 재정수지($T-G$)가 악화되는 만큼 민간저축(S)이 증가하여 재정수지 악화를 상쇄한다면 투자(I) 및 경상수지(NX)는 아무런 영향을 받지 않을 수 있다. 이를 흔히 리카도 동등가설(Ricardian equivalence)이라 한다. 그러나 실제로 리카도 동등가설이 성립하는가에 대해서는 이견이 많으며, 성립하더라도 완벽하게 성립하지 않는다(즉, 민간저축 증가가 재정수지 악화를 정확히 상쇄하지 않는다)는 것이 중론이다(고영선[2000]). 또한 리카도 동등가설은 재정지출이 늘어나지 않고 재정수입이 줄어들어 재정적자가 발생했을 때 그만큼 민간저축이 증가한다는 것인데, 실제로는 재정지출이 늘어나면서 재정적자가 발생하는 경우가 많다. 이 경우 리카도 동등가설이 성립한다 하더라도 민간저축은 재정적자를 상쇄할 만큼 증가하지 않을 수 있다.

금이 줄어들고, 이로 인해 금리가 상승한다. 또 정부부채가 늘어나면 정부의 입장에서 화폐화를 통해 물가를 상승시킴으로써 정부부채의 실질가치를 떨어뜨릴 유인이 커진다. 또 각종 조세부담을 높임으로써 부채상환자금을 마련할 가능성도 커진다. 이는 투자자들이 직면하는 불확실성과 위험부담을 증대시켜 금리를 상승시키고 금융시장을 불안정하게 만들 수 있다. 실제로 2001년 아르헨티나에서 발생한 금융위기는 정부의 국채 상환능력에 대한 시장의 신뢰가 급격히 하락하면서 발생하였다(Mishkin[2005], p.21).

재정적자와 정부부채는 외환시장에도 영향을 미친다. 예를 들어, 정부가 재정적자를 충당하기 위해 외화채권을 발행하여 그 잔고가 높은 수준에 달하였을 때, 정부의 지불능력에 대해 투자자들이 의심하기 시작하면 외화채권에 대한 투매현상이 발생한다. 이로 인해 환율이 급격히 상승하고 결국은 경제 전반에 걸친 위기가 초래될 수 있다. 1990년대 중반의 멕시코 사례가 이를 보여준다.

이러한 세 가지 측면에서 재정의 건전성이 거시경제의 장기적 안정성을 위해 중요한 역할을 수행한다는 사실을 인식한 많은 나라에서는 재정규칙(fiscal rule)을 설정하고 이에 따라 재정을 운영하고 있다. 이들 나라에서 재정규칙은 대개 구조적 재정수지(structural balance)를 균형수준으로 유지하고 경기순환에 따라 실제 재정수지는 흑자 또는 적자를 보이도록 허용하는 방식을 택하고 있다(표 5). 구조적 재정수지란 경기변동에 따른 세입과 세출의 자동적 변화를 제외하였을 때 구해지는 재정수지를 말한다. 이처럼 재정을 운영할 경우 경기순환국면 전반에 걸쳐 평균적으로 재정균형을 실현하게 된다.

물론 규칙을 세우기만 하고 지키지 않는다면 아무 소용이 없다. 규칙을 세우는 것보다 더 중요한 일은 투명성의 원칙에 입각하여 재정상황에 대한 정보를 국민들에게 자세히 공개하는 것이다. 특히 지금까지 재정규칙이 제대로 지켜져 왔는지, 현재의
재정상황은 어떠한지, 앞으로의 재정상황은 어떠할 것인지 등에 대해 국민들에게 설명할 필요가 있다. 많은 나라에서는 이러한 정보공개의무를 명시적으로 규정하고 있는데, 영국의 재정안정화지침(Code for Fiscal Stability), 호주의 예산투명성지침(Charter of Budget Honesty), 뉴질랜드의 공공재정법(Public Finance Act) 등이 그것이다.

<표 5> 선진 각국의 재정규칙

국 가	재정규칙	내 용
유럽경제통화동맹(EMU)	안정성장협약 (Stability and Growth Pact)	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 평균적으로 일반정부 수지균형 또는 흑자를 추구 - 각 연도에 일반정부 재정적자는 GDP의 3%를 넘을 수 없으며 부채는 GDP의 60%를 넘을 수 없음.
영 국	황금률 (golden rule)	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 공공부문 경상수지(current balance)는 균형 * 정부차입은 투자재원을 마련하는 데에만 사용되어야 하며 경상지출을 충당하는 데 사용되어서는 안 됨.
	지속 가능한 투자의 원칙 (sustainable investment rule)	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 GDP 대비 공공부문 순부채의 비율은 안정적이고 신중한(stable and prudent) 수준을 유지 * 현 영국정부의 목표는 GDP 대비 순부채의 비율을 40% 이내로 억제하는 것
스웨덴	2%의 재정흑자	- 경기순환국면 전반에 걸쳐 일반정부 재정수지는 GDP의 2%의 흑자를 유지 - 인구고령화로 인한 미래 재정수지의 악화에 대비

자료: 고영선·허석균·이명헌(2004).

III. 중앙 및 지방정부 간의 역할분담과 재정적 관계

2절에서는 정부의 역할에 대해 살펴보았다. 여기에서 정부란 중앙정부와 지방정부를 포괄하는 것이다. 이제 3절에서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 그리고 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 근거에 대해 살펴보기로 한다.

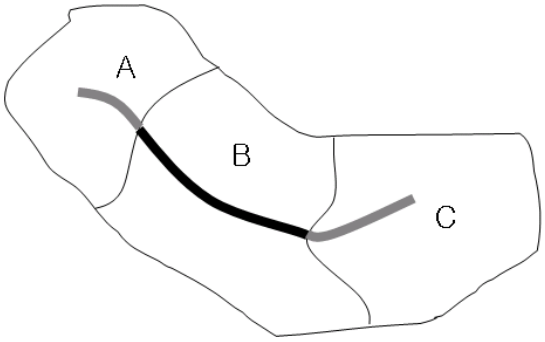
1. 중앙정부와 지방정부의 역할분담

가. 재정대응성: 외부효과와 내부효과

중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 문제는 “왜 지방정부가 필요한가?” 또는 “분권화가 왜 바람직한가?”라는 질문으로 요약된다.[23] 이에 대한 논의는 흔히 외부효과

(externalities)로부터 시작한다. 지역 간 외부효과의 예로는 도로건설을 들 수 있다(그림 10). B 지역 주민들이 도로를 건설하려고 하는데, 이 도로는 A지역과 C지역을 잇는 역할을 한다고 하자. 그러면 이 도로는 B지역의 주민들뿐 아니라 A지역 및 C지역의 주민들도 이용하게 된다. 따라서 이 도로의 건설은 B지역 주민들의 입장에서 볼 때 외부효과를 갖는다. 만일 도로건설에 필요한 자금을 B지역만이 부담한다면 이들은 외부효과를 고려하지 않아 충분한 넓이의 도로를 건설하지 않을 것이다.

[그림 10] 도로건설의 외부효과



거시경제정책 역시 외부효과를 갖는 것으로 알려져 있다. 예를 들어, 어느 도시에서 경기부양을 위해 확장적으로 재정을 운영하였다고 하자. 지역 간 물자와 사람의 이동이 자유로운 상태에서는 확장적 재정운영의 효과가 다른 지역으로 곧 전파된다. 그리고 해당 도시의 입장에서는 투입된 비용만큼 효과가 크지 않은 반면 다른 지역에서는 아무 비용도 투입하지 않고 효과를 보게 된다. 따라서 개별 지방정부는 거시경제정책을 수행할 충분한 유인을 갖지 못하며, 중앙정부가 이를 담당하는 것이 적절하다.

외부효과의 또 다른 예는 환경정책이다. 공기·물 등의 환경재(environmental goods)는 여러 지역이 공유한다. 이로 인해 지방정부가 환경정책을 담당할 경우 과소공급할 가능성이 있다. 따라서 환경정책은 중앙정부 또는 여러 지방정부의 연합체가 담당하는 것이 바람직하다고 알려져 있다.

보다 일반적으로 '재정대응성(fiscal equivalence)'의 원칙하에서는 공공서비스의 혜택이 발생하는 지역적 범위가 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위와 일치해야 한다. 위에서 논의한 외부효과의 경우에는 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 넓어 재정대응성의 원칙에 위배된다. 이 경우 공공서비스가 과소공급될 가능성이 있어 중앙정부와 같은 상위정부가 담당하는 것이 적절하다.

23) 이하의 내용은 Oates(1999) 및 von Hagen and Pisani-Ferry(2002)를 주로 참고하여 필자의 견해를 정리한 것이다.

외부효과에 대칭되는 것은 내부효과(internalities)이다. 내부효과란 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 좁은 경우를 말한다. 이 경우에는 혜택을 보지 못하는 지역의 주민들도 비용을 분담하기 때문에 공공서비스가 과다공급될 가능성이 있다. 예를 들어, 지역의 도로건설을 중앙정부가 전적으로 부담한다면 그 지역의 지방정부 또는 국회의원은 과도한 수준의 도로건설을 요구할 수 있다. 이처럼 내부효과로 인해 공공서비스에 대한 수요가 과도한 수준으로 증가하는 현상을 흔히 '공유의 비극(tragedy of commons)'이라고 부른다. 공유의 비극은 재정규모의 팽창과 재정적자의 누증을 초래할 수 있다(von Hagen and Harden[1996]). 따라서 내부효과가 존재하는 경우 가능한 한 분권화하는 것이 바람직하다.

재정대응성은 중앙정부와 지방정부 사이의 역할분담에 대한 기본원칙을 제공한다. 한편으로 공공서비스의 혜택이 전국적으로 발생하는 경우(예: 거시경제정책)에는 중앙정부가 전 국민에게 일률적으로 조세를 부과하여 일률적인 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 그리고 다른 한편으로 공공서비스의 혜택이 일부 지역에 국한되는 경우에는 그 지역의 지방정부가 지방세 등의 방법으로 재원을 조달하여 그 지역에 대해 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다.

공공서비스 혜택의 지역적 범위는 공공서비스의 종류에 따라 달라진다. 위에서 예로 든 거시경제정책, 도로건설, 환경재 등은 모두 서로 다른 지역적 범위를 가진다. 또 같은 도로건설이라 하더라도 고속도로와 지방도로는 서로 다른 지역적 범위를 가진다. 이러한 모든 개별 공공서비스에 대해 재정대응성의 원칙에 따라 개별적으로 하위정부를 구성하는 것은 현실적으로 불가능하다. 실제로는 기존의 행정구조하에서 중앙정부와 지방정부는 역할을 분담할 수밖에 없다. 이 상황에서 중앙정부는 지방정부에 보조금(예: 도로건설 자금)을 지급하여 외부효과를 시정하거나, 지방정부들은 연합체(예: 환경정책 조율기구)를 구성하여 외부효과를 시정하기도 한다. 또 내부효과의 발생을 막기 위해서는 공공서비스의 혜택이 일부 지역에 국한되어 있는 경우 중앙정부가 그 지역에 보조금을 지원하지 않고 그 지역의 지방정부가 재원조달 및 서비스공급을 담당하도록 해야 한다.

나. 추가적인 고려사항

위에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 일차적 기준으로서 재정균등성을 제시하였다. 그러나 역할분담이 재정균등성만을 기준으로 이루어지는 것은 아니다. 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성, 납세자의 이동성, 지방정부 간 경쟁, 정보의 불완전성 등도 추가적인 고려사항이다. 이러한 여러 사항들을 종합적으로 고려하여 개별 공공서비스에 대한 적절한 역할분담을 모색해야 한다.

1) 규모의 경제

규모의 경제가 있는 공공서비스는 평균비용을 최소화할 수 있는 수준에서 공급함으로써 경제적 효율성을 극대화할 수 있다. 예를 들어, 우리나라에서 상수도사업은 지방정부가 담당하고 있는데, 규모의 경제를 달성하기 위해서는 광역단위로 통합해야 한다는 논의가 진행되고 있다. 이처럼 규모의 경제를 실현함으로써 얻는 비용의 절감과, 외부효과 또는 내부효과의 시정을 통해 얻는 주민후생의 증대를 종합적으로 고려하여 공공서비스의 지역적 범위를 결정할 필요가 있다. 즉, 내부효과가 발생하더라도 규모의 경제를 실현함으로써 서비스 공급비용을 크게 절감할 수 있다면 내부효과의 발생을 허용하는 것이 주민후생을 극대화하는 방법이 된다. 반대로 비용절감이 크지 않다면 내부효과를 고려하여 서비스 공급주체를 지역별로 분할하는 것이 바람직하다.

2) 지역 간 선호의 이질성

공공서비스에 대한 주민들의 선호는 지역에 따라 다를 수 있다. 또 공공서비스의 공급여건(예: 공급비용) 역시 지역에 따라 다를 수 있다. 이 경우 중앙정부가 획일적인 기준에 따라 서비스를 공급하는 것보다 지방정부가 그 지역의 선호와 여건에 맞추어 차별화된 서비스를 공급하도록 함으로써 국민 전체의 후생을 증대시킬 수 있다. 이는 '분권화 정리(Decentralization Theorem)'라 불리는데, 이에 의하면 가능한 한 지방정부의 역할을 증대시키는 것이 바람직하다.

이러한 분권화로 인한 편익의 크기는 몇 가지 요인으로부터 영향을 받는다. 첫째는 지역별 선호차이의 크기이다. 예를 들어, 지역별 선호가 매우 다른 경우 재정대응성이나 규모의 경제를 희생하는 것이 바람직할 수 있다. 이 경우 외부효과가 발생하거나 최적 공급규모에 미달함에도 불구하고 서비스 공급주체를 지역별로 분할하고, 외부효과는 중앙정부 보조금 등으로 해결하게 된다. 둘째는 서비스에 대한 수요의 가격탄력성이다. 분권화로 인한 편익은 수요의 가격탄력성이 낮을수록 커진다.[24] 대부분의 지방공공재는 수요의 가격탄력성이 낮은 것으로 알려져 있다. 반면 분권화로 인한 편익은 주민·기업 등 납세자의 이동성으로부터 영향을 받지 않는다. 즉, Tiebout(1956) 모형에서 이야기하는 '발[足]에 의한 투표(voting by feet)'가 불가능한 상태에서도 분권화 정리는 적용된다.

물론 중앙정부가 지역주민의 선호와 여건에 맞추어 차별화된 서비스를 공급하는 일이 가능하다. 예를 들어, 중앙정부는 해안지역에 대해 등대, 해난구조, 기상예보 등의 서비스

24) 통상적으로 조세의 왜곡적 효과는 수요의 가격탄력성이 높을수록 커지는 데 반해 공공재 공급에서는 그 반대의 현상이 나타난다. 私用財(private good)의 수요함수는 개인의 수요함수를 수평적으로 합하여 도출하는 반면, 공공재의 수요함수는 이를 수직적으로 합하여 도출하는 것과 같은 이치이다.

를 차별적으로 제공한다. 또 적대국과의 접경지역에 국방서비스를 집중적으로 배치한다. 그러나 많은 경우 실제로는 이러한 차별적 서비스의 공급이 어려울 수 있다. 중앙정부는 정보부족으로 인해 지역주민의 선호와 여건을 제대로 파악하지 못할 수 있고, 또 어느 지역에는 더 많은 혜택을 제공하고 다른 지역에는 더 적은 혜택을 제공하는 일이 정치적으로 불가능할 수 있다. 이와 함께 중앙정부가 의사결정과정에서 지역주민들의 선호를 충분히 고려하지 않을 가능성도 있는데, 특히 비례대표제하에서 이럴 가능성이 높다. 물론 반대로 지방분권하에서도 지방정부가 지역주민들의 선호를 제대로 고려하리라는 보장은 없다. 결국 차별적 서비스의 제공은 주민들의 정치적 참여 및 정부의 정치적 책임성과 밀접한 관련을 갖는다고 말할 수 있다.

3) 납세자의 이동성

납세자의 이동성 역시 재정대응성의 적용을 어렵게 할 수 있다. 어느 한 지방정부가 제공하는 서비스를 다른 지방정부의 주민들이 사용하지 못하게 하는 일이 불가능할 경우, 무임승차문제(free-riding problem)가 발생한다. 납세자는 조세부담이 작은 지방을 주거지로 선택하는 대신 서비스는 혜택이 높은 지방에서 받음으로써 개인적 후생을 극대화할 수 있다. 이런 상황에서 지방정부는 주민들을 끌어들이기 위해 조세부담을 낮출 수밖에 없으며, 그만큼 서비스의 공급도 줄이게 된다. 모든 지방정부가 이러한 행동을 보일 경우 국가 전체적으로 공공서비스의 하향편준화가 나타는데, 이는 흔히 '나락을 향한 경주(race to the bottom)'라는 말로 표현된다. 이는 일종의 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'에 해당하는 현상이라 볼 수 있다.

납세자의 이동성이 문제가 될 경우, 이에 대한 처방은 국민후생을 극대화하는 수준에서 모든 지방정부의 세율을 일치시키는 등의 조세동조화(tax harmonization)를 통해 '죄수의 딜레마'를 해결하는 데서 찾을 수 있다. 또 지출 측면에서는 중앙정부가 지방정부에 대해 보조금을 지원함으로써 일정 수준의 공공서비스를 공급하도록 유도할 수도 있다. 이 경우 재정대응성은 자리를 찾지 못하게 된다. 모든 지방정부의 세율이 동일하다는 것은 지방정부가 조세와 관련하여 아무런 의사결정도 내리지 않는다는 것을 의미하기 때문이다. 심지어 규모의 경제 등을 고려하여 조세징수업무조차 중앙정부가 담당하는 것이 바람직할 수 있다. 또 지출 측면에서도 보조금 지급은 재정대응성의 원칙에 위배되는 것이라 할 수 있다.

납세자 이동성에 대처하여 중앙정부가 일괄적으로 서비스를 제공하는 대표적인 예는 사회복지분야에서 찾을 수 있다. 어느 지방정부가 빈곤계층이나 노인들에 대해 복지사업을 확장하면 그 혜택을 받기 위해 빈곤계층이나 노인들이 이 지방정부에 몰려드는 대신, 그에 필요한 재원은 주민들 가운데 근로계층이 부담하게 되어 이들이 다른 지역으로 이주

할 가능성이 높아진다. 따라서 복지사업의 재원조달은 중앙정부가 담당하고 실제의 사업 집행 역시 중앙정부가 담당하거나 보조금을 통해 지방정부가 시행하도록 하는 것이 바람직하다.

그러나 보다 일반적으로 납세자 이동성의 문제가 얼마나 심각한지에 대해서는 의문이 제기된다(Oates[1999], pp.1125~1126, pp.1134~1137). 많은 경우 지방정부는 다른 지역의 주민들에 대해 공공서비스의 혜택을 배제하는 일이 가능하다. 이 경우 지방정부는 편익세(benefit tax)를 부과함으로써 주민들의 수요에 맞추어 공공서비스를 제공할 수 있다. 우리나라에서 교육재정과 관련하여 지방자치단체의 역할을 강화하자는 논의는 이런 맥락에서 이해된다. 즉, 중앙정부가 획일적으로 초중등 교육재정을 부담하고 획일적인 교육서비스를 제공하기보다는, 지방정부가 보다 많은 재원을 부담하고 차별화된 교육서비스를 제공하여 주민들의 차별화된 수요에 부응하도록 하자는 것인데, 만일 이것이 가능해진다면 지방정부가 교육재원 확보를 위해 징수하는 조세는 편익세에 해당한다. Tiebout(1956) 모형에서도 '발에 의한 투표'는 이러한 편익세를 전제로 하고 있다.

4) 실험과 모방

여러 나라는 다른 나라의 경험으로부터 배울 수 있다. 정치·경제·사회를 포함한 모든 영역에서 다른 나라가 시도한 새로운 정책의 추이와 결과를 살펴보고 이를 적절한 형태로 변형하여 자국에 적용한 사례는 수없이 많다. 이러한 정책의 실험과 모방은 국가 간뿐 아니라 지역 간에서도 발견된다.

예를 들어, 1990년대 초 미국의 여러 주정부는 새로운 형태의 복지제도를 실험하기 시작하였는데, 그 취지는 복지 수혜자들의 근로요건을 강화하는 것이었다. 이런 추세는 1996년 「개인책임·근로기회조화법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」이 제정됨으로써 전국으로 확대되었다. 이 법의 핵심은 각 주별로 복지제도를 설계하고 시행함에 있어 주정부의 자율과 책임을 강화하는 데 있었다(고영선[1998], pp.44~45). 위에서 논의하였듯이 납세자 이동성의 관점에서 보면 사회복지정책은 일률적으로 중앙정부가 시행하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 이처럼 미국에서 분권화가 강화된 배경은 수혜자들의 복지의존성을 줄이고 자립기반을 마련해주기 위한 방안을 마련함에 있어 주정부들의 실험과 상호모방이 유익하다는 인식에서 찾을 수 있다.[25]

실험과 모방의 관점에서 분권화가 바람직하다는 논리는 정보의 불완전성에 기초한다.

25) 실험과 모방은 지방정부 간에서만 일어나는 것이 아니다. 최근 우리나라에서 일부 지방정부가 '공무원 퇴출제'를 도입하자 다른 여러 지방정부뿐 아니라 중앙정부와 공기업에서도 이를 도입하려는 움직임이 나타나고 있다(연합뉴스[2007. 3. 25]).

사전적으로 정책의 효과를 모두 알 수는 없으며, 실행과정에서 정보가 획득되고 학습이 이루어진다(learning by doing)는 것이다. 따라서 정보의 불완전성이 높고 실행학습의 효과가 큰 분야에서는 실험과 모방의 관점에서 분권화를 추진할 여지가 넓다고 말할 수 있다. 물론 중앙정부 역시 본격적인 사업시행에 앞서 소규모 실험을 실시할 수 있으며, '정보의 외부성'이 존재하는 상황에서는 지방정부가 실험을 실시할 유인이 작을 수도 있다. 이런 의미에서 실험과 모방이 분권화의 이유로서 얼마나 견실한 것인가에 대해서는 논란이 남아 있다(Oates[1999], p.1134).

5) 정부팽창을 억제하는 장치로서의 지방정부 간 경쟁

지금까지의 논의에서는 정부가 국민후생을 극대화하기 위해 노력한다고 암묵적으로 가정하였다. 그러나 공공선택이론(theory of public choice)에서는 관료와 정치인이 관직을 통해 사적인 이득을 추구한다고 가정한다. 여기에서 사익의 추구는 뇌물수수와 같이 불법적인 것일 수도 있지만, 합법의 범위 안에서 자신의 권위와 영향력을 높이기 위해 자신과 관련된 특정 조직의 예산 및 인력을 늘리거나 자신의 지역구에 대한 중앙정부의 지원을 확보하는 것일 수도 있다. 이런 관점에서 Brennan and Buchanan(1980)은 정부를 끝없이 자기팽창을 도모하는 괴수(Leviathan)로 표현하고, 지방분권은 지방정부 간의 경쟁을 촉발하여 공공부문의 비대화를 막을 수 있다고 주장하였다. 납세자들이 다른 지역으로 이동할 수 있는 상황에서 지방정부는 조세부담을 한없이 늘릴 수 없기 때문이다.

유사한 맥락에서 Weingast(1995)는 지방정부 간의 경쟁이 효율적 시장경제체제를 창출하고 유지하는 데 기여한다고 주장한다. 그는 '시장을 보존하는 연방주의(market-preserving federalism)'의 조건으로 세 가지를 제시한다.[26] 이는 ① 각 지방정부는 지역경제를 관리하는 일차적 책임을 진다, ② 모든 지방정부는 지역 간의 교역을 가로막는 어떠한 장벽도 존재하지 않은 단일시장(common market)에 속해 있다, ③ 모든 지방정부는 경성예산제약(hard budget constraint)의 구속을 받는다는 것이다. 여기에서 경성예산제약이란 화폐증발, 무제한적 차입, 타 정부(중앙정부 등)로부터의 보조금 등을 통해 증세 없이 지출을 감행하는 일이 불가능한 상황을 의미한다. Weingast (1995)에 의하면 18세기 영국과 19세기 미국은 이러한 '시장을 보존하는 연방주의'를 가지고 있었으며, 그 결과 시장경제의 효율적 작동을 가로막는 정부의 불합리한 개입이 봉쇄되어 산업발전을 이룩할 수 있었다.

McKinnon(1997)은 보다 최근에 미국의 주정부 사이에서 벌어지고 있는 경쟁을 소개하

26) 여기에서 연방주의(federalism)란 단일국가(unitary state)에 대칭되는 개념으로서의 연방국가(federal state)를 의미하는 것이 아니라, 여러 층의 하위정부와 상위정부로 구성되어 있는 일반적인 정부구조 하에서 이들 간의 상호관계를 의미하는 것이다. 이런 의미에서 대부분의 정부는 연방주의 형태를 지닌다.

고 있다(p.86). 그는 특히 경성예산제약의 중요성을 강조한다. 경성예산제약하에서 지방정부가 수익성이 낮은 사업에 투자(예: 산업지원)하거나 과도하게 적자를 시현할 경우 지방채의 위험 프리미엄(risk premium)이 상승한다. 이는 지방정부의 재정건전성에 대한 경고로 작용하여 지방정부의 재정운용을 규율하게 된다(p.76). 이것이 가능한 것은 경성예산제약이 있기 때문이며, 경성예산제약이 없으면 지방정부 간 조세경쟁의 유효성이나 재정운용의 책임성을 기대할 수 없다.

지방정부 간의 경쟁이 정부팽창과 시장개입을 억제한다는 논리는 납세자의 이동성에 근거를 둔다. 특기할 점은, 앞에서는 납세자 이동성이 세율일치, 보조금 지급 등을 통해 집중화를 강화시키는 이유가 되었지만 여기에서는 반대로 분권화를 강화시키는 이유가 된다는 점이다. 분권화 강화의 입장에서 세율일치와 보조금 지급은 지방정부 간의 경쟁을 저해하는 일종의 담합행위에 해당하며, 궁극적으로 시장경제의 창달을 저해한다. 이러한 입장의 차이는 정부역할에 대한 근본적인 시각의 차이를 반영한다. 정부를 자기팽창적 괴수로 볼 것인지, 아니면 시장실패를 교정하는 선한 개입자로 볼 것인지에 따라 입장이 달라지는 것이다.

지방분권이 실제로 정부규모와 경제성장에 영향을 미치는지에 대한 실증적 증거는 많지 않다. 지출 또는 수입 측면에서 지방분권이 많이 이루어진 나라일수록 정부규모가 작거나 경제성장이 빠르다고 단언하기 어렵다.[27] 사실 Brennan and Buchanan (1980), Weingast(1995), McKinnon(1997) 등의 논의는 엄밀한 분석적 모형에 근거하고 있지 않아 지방분권이 정부규모와 경제성장에 영향을 미치는 이론적 경로를 파악하기 어렵다는 단점이 있다. 특히 이들의 논의에서 중요한 것은 관료와 정치인에 대한 민주적 통제의 가능성인데, 지방분권이 그 필요조건인지 충분조건인지 불확실하다. 지방분권 없이도 학계·언론·시민단체의 감시가 철저한 경우 정부는 과도한 시장개입을 자제하고 효율적 시장경제체제의 창달을 위해 노력할 수 있다. 또 지방분권이 이루어졌더라도 주민들의 정치적 참여도가 낮다면 지방정부는 오히려 중앙정부에 비해 더 많은 부패와 비효율의 온상이 될 수 있다.[28] 중앙정부에 대한 감시의 눈은 많은 반면 개별 지방정부에 대한 감시의 눈은 상대적으로 적기 때문이다.

지방정부 간 경쟁이 정부팽창과 시장개입을 억제한다는 주장은 이처럼 이념적 성격이 강하고 이론적·실증적 근거가 미약하다는 단점을 가진다. 그러나 직관적으로 설득력을 가지는 것 또한 사실이다. 특히 Weingast(1995)와 McKinnon(1997)이 강조하는 것처럼 지방정부가 경제정책에 대한 일차적 책임을 지고 상당히 자율적으로 경제정책을 추진할 수

27) 지방분권과 경제성장 사이의 관계에 대한 실증적 분석은 Davoodi and Zou(1998), Akai and Sakata (2002), Martinez-Vazquez and McNab(2003) 등을 참조하라.

28) 이런 맥락에서 Prud'homme(1997)은 개발도상국의 경우에 분권화는 위험을 내포한다고 지적한다.

있다면, 그리고 이들에게 재정을 건실하게 운영할 책임이 명확히 부과된다면 지역 간 경쟁은 바람직한 결과를 낳을 것으로 기대할 수 있다.

다. 역할분담과 사업형태의 적정성 평가

이상의 논의를 요약하면 중앙정부와 지방정부의 역할분담은 다음과 같은 기준에 따라 평가할 수 있다(표 6). 첫째, 재정대응성의 관점에서 살펴보면, 외부효과가 거의 없는 사업 또는 내부효과가 존재하는 사업은 중앙정부의 사업으로서 적절치 않다. 이런 사업은 해당 지방정부가 자체적으로 재원을 조달하여 시행해야 한다. 반면 외부효과가 큰 사업은 중앙정부가 보조금을 제공하는 등의 방법으로 외부효과를 시정해야 한다. 물론 외부효과가 미치는 범위 안에 속한 지방정부들이 연합체를 구성하도록 함으로써 중앙정부의 재정지원 없이 외부효과를 내부화할 수도 있다.

둘째, 해당사업의 시행에 있어 규모의 경제가 존재하며, 이로 인한 비용절감이 큰 경우에는 중앙정부가 담당할 수 있다. 이때에는 이로 인한 부작용도 함께 고려하여 판단해야 한다. 즉, 내부효과가 발생하거나, 선호가 다른 여러 지역에 동일한 서비스를 제공할 수밖에 없거나, 실험과 모방의 여지가 감소하거나, 정부팽창과 시장개입이 증가할 위험성 등도 함께 고려하여 판단해야 한다.

셋째, 해당사업에 대한 지역 간 선호의 이질성이 큰 경우 서비스공급을 분할해야 한다. 이로 인해 외부효과가 발생하면 이는 보조금 등으로 해결한다. 물론 이때에도 규모의 경제를 실현하지 못하는 데 따르는 비용증가 등의 부작용을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

<표 6> 중앙정부와 지방정부의 역할분담

기 준		분권화	집중화	정책적 함의
재정 대응성	외부효과	소	대	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	대	소	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		소	대	규모확대로 인한 비용절감이 큰 경우 내부효과의 발생 허용
지역 간 선호의 이질성		대	소	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할, 외부효과는 보조금 등으로 해결, 규모의 경제 미실현
납세자의 이동성		소	대	조세동조화, 중앙정부가 징세업무 대행, 기본서비스 공급을 위한 일반목적 보조금 지급
실험과 모방의 중요성		대	소	정보의 외부성을 해소하기 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		대	소	경제정책에 대한 권한을 지방정부로 이양, 경성예산제약 확립(중앙정부 보조금 지양, 지방채에 대한 시장평가기능 확립)

넷째, 납세자의 이동성이 문제가 되면 전국적으로 세율을 일치시키는 등의 조세동조화를 추진한다. 또 중앙정부가 징세업무를 대행할 수 있고, 중앙정부가 지방정부에 대해 일반목적 보조금(교부세)을 지원함으로써 일정 수준의 공공서비스를 공급하도록 유도할 수 있다.

다섯째, 실험과 모방의 중요성이 높은 사업은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 특정목적을 달성하는 데 있어 가장 적합한 사업방식에 대한 정보가 부족하고 사회적 합의가 이루어지지 않은 사업에 대해서는 지방정부들이 다양한 실험을 통해 최적의 방식을 찾도록 유도할 필요가 있다. 또 이러한 실험이 외부효과를 갖는다는 점을 고려하여 중앙정부가 추가적인 보조금을 제공할 수도 있다.

여섯째, 해당사업이 정부팽창과 시장개입을 야기할 가능성이 있는 경우에는 지방정부에 맡기는 것이 바람직하다. 많은 종류의 산업지원정책이 여기에 속한다. 이런 사업은 흔히 외부효과의 범위가 불명확하고 규모의 경제는 크지 않은 반면, 지역 간 선호의 이질성이 크고 실험과 모방의 중요성이 높다. 이처럼 정부팽창과 시장개입을 야기할 가능성이 높은 사업은 지방정부가 자체재원 또는 일반목적 보조금(교부세)을 통해 경성예산제약하에서 추진하도록 하는 것이 적절하다.

이상과 같은 여섯 가지 기준에 의한 판단은 중앙정부의 역할에 대한 서로 다른 결론으로 이어질 수 있다. 이를 종합적으로 고려하여 중앙정부가 어느 범위까지 어떤 방식으로

역할을 수행해야 하는지에 대해 판단을 내리는 일은 항상 쉽지는 않을 것이다. 전문가적인 식견과 지식이 요구되는 이유가 여기에 있다.

2. 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계

앞에서 보았듯이 외부효과가 존재하는 경우 중앙정부는 지방정부에 대해 보조금을 제공하여 외부효과를 시정하게 된다. 보다 일반적으로 중앙정부의 보조금은 세 가지 역할을 수행한다(Oates[1999], pp.1126~1130). 이는 ① 외부효과의 시정, ② 지역 간 재정력 격차의 해소, ③ 조세제도의 효율성 증진이다.

가. 외부효과의 시정

앞에서 논의한 바와 같이 외부효과의 시정을 위해 중앙정부가 지방정부에 보조금을 제공할 수 있다. 이때의 보조금은 '조건부 보조금(conditional grants)'으로서, 보조금의 사용에 관해 지방정부에 대해 일정한 제약이 부여된다. 이론적 관점에서 외부효과를 시정하기 위한 조건부 보조금은 '대응자금(matching grant)'의 형태를 띠는 것이 바람직한데, 이 경우 지방정부가 자체자금을 조달하면 중앙정부는 일정 비율로 이에 대응하여 조건부 보조금을 지급한다. 대응비율은 외부효과가 클수록 높아진다.

나. 지역 간 재정력 격차의 해소

지역 간 재정력의 균등화를 위한 보조금(equalizing grants)은 주로 '무조건부 보조금(unconditional grants)'의 형태를 띤다. 무조건부 보조금은 지방정부가 아무런 조건 없이 자유롭게 사용할 수 있는 보조금으로서, 그 목적은 부유한 지역에서 가난한 지역으로 자금을 이전하는 데 있다. 각 지방정부가 받는 균등화 보조금의 규모는 대개 일정한 공식에 따라 결정되는데, 이 공식에는 지방정부의 재정수요와 재정능력 등이 감안된다.

호주·캐나다·독일 등에서는 균등화 보조금을 통해 지역 간에 큰 규모로 자금이 이동하고 있다. 반면 미국에서는 연방정부가 주정부에 대해 균등화 보조금을 제공하지 않는다. 여러 가지 보조금을 제공하고는 있으나, 주정부 간 재정력 격차를 줄이는 데 큰 역할을 담당하지 못한다. 그러나 주정부와 지방정부 사이에 있어서는 많은 주정부가 소관 지방정부에 대해 균등화 보조금을 제공하고 있다.

이처럼 많은 나라에서 균등화 보조금이 제도화되어 있기는 하나 그 이론적 근거는 명확하지 않다. 소득재분배를 위해서는 가난한 지역에 보조금을 지급할 것이 아니라 가난한 가계에 소득이전을 제공해야 한다. 가난한 지역일지라도 부유한 가계가 있으며, 부유한

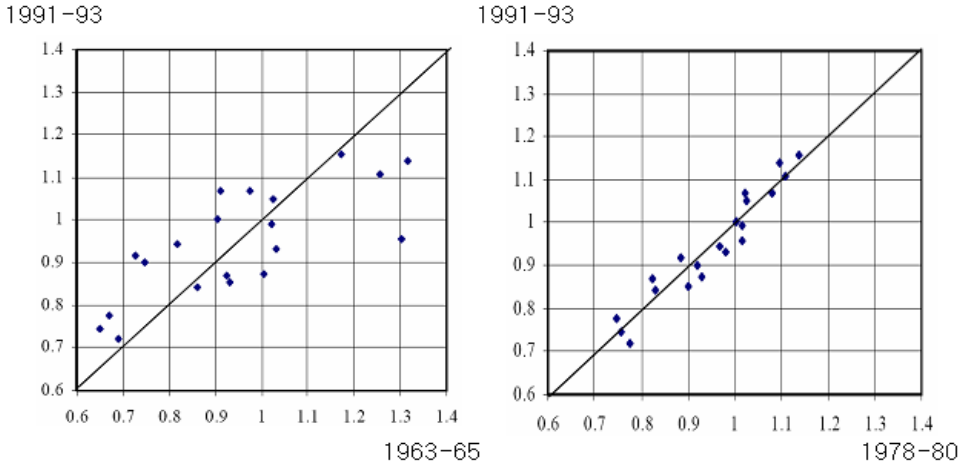
지역일지라도 가난한 가계가 있다. 부유한 지역에 조세를 부과하여 가난한 지역에 보조금을 지급하는 일은 부유한 지역의 가난한 가계가 가난한 지역의 부유한 가계를 도와주는 결과를 초래하므로 형평성 측면에서 바람직하지 않다.

효율성 측면에서도 균등화 보조금의 타당성에 대해 의문이 제기된다. 천연자원 등 역사적·환경적 요인으로 불리한 여건에 처해 있는 지역에 대해 균등화 보조금을 제공하여 다른 지역과 공평하게 경쟁할 수 있도록 해야 한다는 주장도 있다. 특히 규모에 대한 수익체증(increasing returns to scale)이 존재하는 경우, 여건이 불리한 지역의 인구 및 여타 자원이 여건이 유리한 지역으로 계속 이동하면서 경제 전체의 소득수준은 높아지지만 두 지역 간의 소득격차는 더욱 커지게 된다. 통상적인 경제이론에서는 규모에 대한 수익체감(decreasing returns to scale)을 가정하므로 요소소득이 궁극적으로 지역 간에 평준화된다. 그러나 규모에 대한 수익체증을 가정하면 인적·물적 자원이 어느 지역에 끝없이 집중하는 반면 다른 지역에서는 자원이 고갈되며, 요소소득의 격차도 무한히 커진다.

新경제지리학(new economic geography)에서는 실제로 규모에 대한 수익체증이 존재하며, 이로 인해 지역 간 소득격차가 커지고 있는지에 대한 논의가 진행되고 있다(Krugman[1991], Krugman and Venables[1993] 등). 그러나 수익체증이 존재한다 하더라도 정부개입이 효율성 측면에서 반드시 바람직하다고 말하기는 어렵다. 경제 전체의 성장률은 수익체증이 실현될 때 높아질 것이기 때문이다. 예를 들어, 성장회계방식에 따라 우리나라의 성장요인을 분석해 보면, 1963~2000년간의 연평균 성장률 7.24% 가운데 규모의 경제는 1.22%p를 기여한 것으로 나타난다(한진희·최경수·김동석·임경묵[2002], p.79).

실제로 정부가 소득격차를 해소할 능력이 있는지도 불확실하다. McKinnon(1997)은 오히려 정부개입이 지역경제의 자발적 성장을 가로막는다고 주장한다. 그에 의하면 이탈리아에서는 중앙정부가 모든 지방정부에 대해 상당한 재정지원을 제공하고 있는데, 낙후지역에 투자하는 공기업에 대해서도 정부보조금을 지원하고 있다. 1950년대 이후 부유한 중·북부 이탈리아에서 상대적으로 가난한 남부 이탈리아(Mezzogiorno)로 이전되는 금액은 매년 GNP의 약 10%에 달하였다. 그러나 1970년대 이후 지역 간 소득격차는 줄어들지 않고 있다. [그림 11]에서 보는 것처럼 지역별 1인당 산출의 격차는 1960년대부터 1990년대까지 줄어드는 모습을 보였으나, 1970년대부터 1990년대까지는 전혀 줄어들지 않았다.

[그림 11] 이탈리아의 지역별 취업자 1인당 산출



자료: Acconcia and Del Monte(2000).

McKinnon(1997)은 또 다른 예로서 통일 후의 동독지역을 든다. 여러 통로를 통해 서독지역에서 동독지역으로 막대한 재원이 이전되고 있는데, 이러한 재원은 관대한 실업급여를 지급하고 동독지역의 임금을 생산성에 비해 높은 수준에서 유지시키는 데 사용된다. 이에 따라 기업투자가 미진하여 높은 실업률이 낮아지지 않고 있다는 것이다.[29] 또 유럽연합(EU) 차원에서 부유한 나라로부터 상대적으로 가난한 나라(스페인, 포르투갈, 그리스, 아일랜드 등)로 여러 가지 지원이 이루어지고 있지만 소득격차는 별로 개선되지 않고 있다.[30]

이에 반해 연방정부가 주정부에 대해 균등화 보조금을 제공하고 있지 않은 미국에서는 인적·물적 자원의 자유로운 이동을 통해 지역 간 격차가 크게 줄어들었다. 1950년대 말까지만 해도 남부의 주들은 항구적인 빈곤지역('poor south')으로 인식되었다. 그러나 유니언 숍(union shop) 등의 경직적 노동관행을 금지하는 법안을 통해 노동시장의 유연성을 제고하여 임금을 낮은 수준에서 유지하고, 복지지출을 억제하여 조세부담을 낮은 수준에서 유지한 결과, 남부 주들은 민간기업의 투자를 대규모로 유치할 수 있었다. 낮은 임금으로 인해 초기에는 남부 주를 떠나는 사람들이 많았지만 1970년대에 들어와서는 많은 주에서 인구유입이 늘어나기 시작하였다. 그리고 이제는 '선벨트(sunbelt)' 지역을 이루어 북부의 주들과 소득격차가 거의 없어지게 되었다.

이러한 논의는 전반적인 지역개발정책(regional policy)의 유효성에 관한 논의와 관련이 있다. 특히 유럽에서는 앞서 언급한 것처럼 1960년대와 1970년대에 각국이 지역개발정책을 적극적으로 추진하였으나 그 유효성에 대해 심각한 의문이 제기되었다. 예를 들어,

29) 통독 이후 동독지역의 노동시장 현황에 대해서는 Burda and Hunt(2000)를 참조하라.
30) EU의 지역개발정책에 대해서는 Basile, Nardis, and Girardi(2001), Pérez and Rowland(2004) 등을 참조하라.

Barro and Sala-i-Matín(1991), Sala-i-Matín(1994)에 따르면 나라마다 지역개발정책의 규모와 방법이 상이함에도 불구하고 지역 간 소득의 수렴속도는 어느 나라에서나 비슷하게 매우 느리다. 또 현실적으로 각국의 경험을 살펴볼 때 제조업에 대한 여러 가지 지원은 성공확률이 낮았고, 성공한 경우에도 개도국과의 경쟁이 심화되면서 사후적으로 대대적인 산업구조조정이 필요해지는 부작용을 낳았다. 이와 더불어 각국에서 재정상황이 악화되면서 지역개발정책은 전반적으로 후퇴하고 있다. 지역개발을 위한 전략 역시 바뀌고 있는데, 외부 기업의 투자를 낙후지역에 유치하기보다는 지역의 내생적 성장잠재력을 배양하는 데 초점이 맞추어지고 있다. 또 전반적인 투자지원보다는 인적자원 개발, 기업서비스 및 기술지원 제공과 같은 특정목표 중심의 정책이 선호되고 있다(de la Fuente and Vives[1995], pp.16~17).

Faini(1995)는 사회간접자본 투자와 같은 전통적인 지역개발정책에 대해 회의를 제기한다. 그보다는 상품시장·금융시장·노동시장 등 경제 내의 왜곡을 해소하는 일이 균형발전을 위해 더 중요함을 강조한다. 특히 전국적 단위의 노동조합이 영향력을 발휘하여 임금을 전국적으로 동일한 수준으로 유지시킬 경우, 낙후지역은 상당한 타격을 입을 수 있다. 1992년 현재 이탈리아 중·북부의 실업률이 7% 내외인 반면 남부의 실업률이 20%에 달하는 것은 상당 부분 이러한 노동시장의 경직성에 기인하는 것으로 보인다. 또 사회간접자본 투자는 낙후지역의 발전을 오히려 저해할 수도 있다. 교통수단의 발달로 낙후지역 기업이 다른 지역의 기업과 더 심각한 경쟁에 노출될 수 있으며, 낙후지역에서 이탈하여 부유한 지역에 집적되는 경향이 가속화될 수 있다는 것이다.[31]

이처럼 여러 가지 논의가 진행되고 있지만 균등화 보조금을 포함한 여러 가지 지방지원 정책이 효과가 있는지 없는지에 대해 아직 확실한 결론이 나타나지는 않고 있다. 이는 무엇보다도 지방지원이 없었을 때의 상태를 가정하여 그 상태와 현재의 상태를 비교하는 일이 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어, 이탈리아에서 지역 간 소득격차가 줄어들고 있지 않지만, 정부지원이 없었다면 소득격차가 더 커졌을 가능성을 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 각국에서 지역개발정책의 방향전환이 이루어지고 있음은 시사하는 바가 크다고 판단된다. 재정지원만으로 지역균형발전이 달성되기는 어려우며, 경쟁정책·금융정책·노동시장정책 등 각종 정책의 종합적 활용과 지방의 내생적 성장잠재력 배양에 초점을 맞추는 전략이 필요한 것으로 보인다. 또 어느 나라에서나 지역 간 소득격차의 축소가 매우 느리게 진행된다는 사실을 고려할 때 지역균형발전정책의 성과에 대한 조급한 기대는 바람직하지 않은 것으로 보인다. 물론 산업구조의 급격한 변화 등으로 일부 지역이 일시적 충격을 받았을 때, 구조조정의 고통을 완화하기 위해 일시적으로 재정지원을

31) 우리나라에서도 고속철도(KTX)의 개통이 부분적으로 이런 효과를 낳고 있는 것으로 알려져 있다(이코노미스트 [2006. 10. 30]).

제공하는 것은 사회적으로 바람직할 수 있다. 그러나 궁극적·장기적으로는 지역의 내생적 성장잠재력 배양에 보다 큰 비중을 두어야 할 것이다.

이런 맥락에서 보면 균등화 보조금 역시 지역 간 재정력 격차의 해소를 위한 근본적 방안이 되기는 어려운 것으로 판단된다. 현실에 있어 많은 나라가 균등화 보조금을 시행하고 있지만, 이는 주로 형평성 차원에서 이루어지고 있다(Oates[1999], p.1128). 여기에서 형평성이란 소득계층 간의 형평성이 아니라 지역 간의 형평성이다. 이러한 균등화 보조금은 캐나다에서처럼 여러 지역을 하나의 국가로 묶는 데 기여하기도 하지만, 이탈리아에서처럼 오히려 지역 간 분열을 조장하기도 한다.

다. 조세제도의 효율성 증진

앞에서 설명한 것처럼 납세자의 이동성으로 인해 지방정부 간에는 '나락으로의 경주'가 발생할 수 있다. 즉, 지방세를 부과하여 공공서비스를 공급하는 데 있어 사회적으로 바람직한 것보다 낮은 수준의 지방세를 부과하여 공공서비스를 불충분하게 공급할 수 있다. 편익세(benefit tax)의 경우에는 이런 문제가 발생하지 않는다. 그러나 非편익세(nonbeneift tax)의 경우에는 주민이 지방세 부담에 대응하는 혜택을 얻지 못함에 따라 지방세 부담이 낮은 곳으로 이전하려는 유인을 갖게 된다.

이런 '죄수의 딜레마'를 해결하는 방법은 중앙정부가 동일한 세율로 모든 지역에 조세를 부과하고 세수를 지방정부에 배분하는 것이다. 이를 통해 모든 지방정부가 주민 1인당 동일한 수입으로 동일한 서비스를 제공한다면 주민들은 다른 지역으로 이전할 유인을 갖지 못한다. 물론 동일한 예산으로 더 좋은 서비스를 제공하는 곳으로 이전할 유인은 갖게 되지만, 이로 인한 지역 간 경쟁은 효율성을 증진시키는 것이므로 중앙정부가 개입할 필요가 없다.

이처럼 조세제도의 효율성을 높이기 위해 중앙정부가 동일한 세율로 모든 지역에 조세를 부과할 때는 소득계층 간에 누진적인 요소를 삽입할 수도 있다. 즉, 고소득층에 대해서는 높은 세율을, 저소득층에 대해서는 낮은 세율을 부과할 수 있다. 또 조세수입을 지역에 배분하는 과정에서 국민들이 원한다면 지역 간의 형평성을 감안할 수도 있다. 그리고 형평성과는 별개로, 공공서비스 공급에 있어 규모의 경제를 감안하여 소규모 지역에 주민 1인당 더 많은 재원을 배분할 수도 있다. 즉, 소규모 지역은 주민 1인당 서비스 공급에 더 많은 비용이 든다고 할 때, 이에 맞추어 재원배분을 늘리는 것이다.

그러나 조세제도의 효율성 제고를 위한 중앙정부의 개입은 지나치지 말아야 한다. 실제로 공공서비스 공급에 필요한 편익세의 규모와 비편익세의 규모를 파악하는 일이 쉽지 않은 상황에서, 자칫 중앙정부의 개입은 지방의 중앙 의존도를 높이고 지방정부 간의 건전

한 경쟁을 저해할 수 있다. 즉, '시장을 보존하는 연방주의'의 원칙에 위배될 수 있다. 또 내부효과를 발생시켜 공유의 비극으로 인한 재정규모의 팽창과 재정적자의 누증을 초래할 수도 있다.

Ⅳ. 정부역할의 수행방법

앞에서는 중앙정부와 지방정부를 포함한 전체 정부부문의 역할, 그리고 중앙정부와 지방정부의 각각의 역할에 대해 살펴보았다. 중앙정부와 지방정부가 이런 역할을 수행함에 있어 선택할 수 있는 정책수단은 매우 다양하다. 가장 대표적인 것은 규제이다. 경쟁·금융·건설·환경·안전·보건의료 등 많은 분야에서 정부가 민간에 대해 부과하는 규제는 중요한 정책수단이다. 정부가 규제정책을 입안하고 집행하는 데 쓰는 비용은 대부분 인건비의 형태를 띤다. 따라서 다른 정책수단보다 재정부담이 크지 않을 수 있다. 그러나 민간이 규제에 순응하기 위해 명시적·암묵적으로 지불하는 비용은 매우 클 수 있다. 규제정책에 있어서는 이런 총체적 비용과 사회적 편익을 비교한 후에 순편익이 가장 높아지는 수준에서 규제의 강도를 결정해야 한다.

규제 외에 정부가 택할 수 있는 수단은 많다. 직접적·간접적 서비스 공급(예: 치안, 보건, 교육), 정부조달(예: 노인정 건설), 지방정부에 대한 보조금(예: 균등화 보조금), 기업에 대한 보조금(예: R&D 지원), 가계에 대한 소득이전(예: 공적부조), 금융지원(예: 신용보증, 정책융자, 이차보전), 조세 등이 그러한 수단이다. 그리고 이 가운데 직접적·간접적 서비스 공급은 다시 여러 형태를 띨 수 있는데, 공무원을 통한 직접적 서비스 제공(예: 치안), 구매자/공급자 분리(purchaser/provider split, 예: 보육지원), 공기업 운영 등이 여기에 포함된다. <표 7>은 이런 여러 수단을 분류한 것이다. 여기에서 구매자/공급자 분리모형에 해당하는 것은 경쟁입찰과정을 거친 계약, 보조금, 암묵적 바우처, 그리고 명시적 바우처이다.

이러한 다양한 형태의 정부개입은 서로 대체될 수 있다. 예를 들어, 국민에게 우편서비스를 제공하는 방식에는 두 가지가 있을 수 있다. 첫째는 정부가 공무원을 고용하여 직접 우편업무를 운영하는 것이며, 둘째는 민간기업이 우편업무를 담당하도록 하는 대신 이들에게 보조금을 제공하고 보편적 서비스(universal service) 등의 정책적 임무를 수행하도록 규제하는 것이다. 이 두 가지 방법은 여러 측면에서 동일한 효과를 낳게 된다.

<표 7> 다양한 서비스 공급형태

정부개입의 형태	서비스 공급형태 및 사례
정부가 재원을 조달하여 서비스 공급에 개입	- 특정 집단에 대한 정부기관의 서비스 제공: 치안 - 정부 간 계약: 인근 자치단체에서 특정 서비스를 구입 - 경쟁입찰과정을 거친 계약: 학교 청소 - 보조금: 정부지원을 받는 공연장 - 여러 공급자 가운데 소비자가 선택(암묵적 바우처): 등록한 유아 의 수에 따라 유아원에 정부지원금 지급 - 바우처: 주택 바우처
정부가 재원조달 없이 서비스공급에 개입	- 공기업: 국영항공사 - 독점판매권(franchise): 민간업체의 쓰레기 수거(수거업체가 직접 가구별로 수거료를 징수)
정부개입 없이 민간부문이 서비스 공급	- 민간시장: 식품시장 - 자원봉사: 노숙자를 위한 무료식사 제공 - 가계생산: 가계 내의 아동 및 노인에 대한 돌봄

자료: Lundsgaard(2002).

그러나 정책수단에 따라 효과가 크게 달라질 수도 있다. 예를 들어, 수산자원의 고갈을 막기 위한 정책수단으로 두 가지를 고려할 수 있는데, 첫째는 기존에 어선을 보유하고 있는 사람들에게 보조금을 제공하여 폐선을 유도하는 것이다. 그리고 둘째는 총허용어획량(Total Allowable Catch: TAC) 규제를 통해 일정 규모 이상의 물고기를 잡지 못하도록 규제하는 것이다. 첫째의 경우에는 보조금 지급에 따른 재정부담이 발생하며, 둘째의 경우에는 규제집행에 따른 비용 외에 큰 재정부담이 발생하지 않는다. 즉, 첫째의 경우에는 수산자원 보존을 위한 비용을 정부가 부담하고, 둘째의 경우에는 선주들이 부담한다. 정부가 첫째 방식을 택했다면 이는 선주들을 위한 소득재분배가 사회적으로 바람직하다고 판단했기 때문일 것이다. 물론 이 판단이 합당한 것인지에 대해서는 연구자가 별도의 판단을 내려야 한다.

보다 일반적으로 어떤 정책수단이 바람직한가에 대한 판단은 개별 정책수단의 효과성, 정부와 민간의 비용부담, 형평성에 미치는 영향 등에 대한 종합적 고려를 통해 내려야 할 것이다. 효과성이 높고, 비용부담이 낮은 정책수단이 바람직하다고 할 수 있으며, 여기에 더하여 형평성을 추구할 경우에는 형평성 제고에 기여하는 정책수단이 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 이런 여러 가치들 사이에 충돌이 발생하는 경우에는 적절한 보완조치를 취할 필요도 있다. 예를 들어, 서비스의 질과 비용효과성을 높이기 위해 구매자/공급자 분리, 더 나아가 민영화를 추진함에 있어 기존 공급자가 불이익을 받을 것으로 예상된다면, 그리고 이것이 형평성 측면에서 바람직하지 않다고 판단된다면 기존 공급자에게 추가적

인 지원을 제공할 수 있을 것이다.

효과성·효율성·형평성 등에 영향을 미치는 요인은 여러 가지이다. 예를 들어, 서비스 공급을 정부가 담당할 것인지 아니면 민간이 담당하도록 할 것인지 결정할 때에는 유인체계·거래비용·시장구조를 고려해야 한다(표 8).

<표 8> 서비스 공급의 소유형태에 영향을 미치는 요인

요 인		세부 요인	특 성	
내부 요인	유인 체계	계약이 불가능한 특성의 존재	일부에 국한	광범위하게 존재
		공급자의 혁신능력	매우 중요	별로 중요하지 않음
	거래 비용	감독비용(agency costs)	낮음	높음
		공직자의 사적 이익 추구 가능성	높음	낮음
외부 요인		법적·제도적 환경	잘 발달되어 있음	발달되어 있지 못함
	시장 구조	공급자 간의 경쟁 가능성	높음	낮음
		평판 유지를 위한 공급자의 노력	높음	낮음
		기업경영에 대한 자본시장의 규율	잘 발달되어 있음	발달되어 있지 못함
바람직한 소유형태			민간	정부

자료: Gönenç, Maher, and Nicoletti(2001) 및 Shleifer(1998).

첫째, 유인체계를 살펴보면, ① 공급되는 서비스의 특성 가운데 계약이 불가능한 특성이 매우 많다면 정부가 이 서비스를 직접 공급하는 것이 바람직하다. 민간 공급자는 서비스의 질을 낮추어 비용을 절감할 유인이 큰데, 정부가 이 유인을 효과적으로 통제하기 어렵기 때문이다. 반면 서비스의 질을 포함한 여러 특성을 구체적으로 계약에 담을 수 있는 경우에는 민간이 서비스를 공급하도록 할 수 있다. 또한 ② 정부의 입장에서 공급자의 혁신능력이 중요한 요인으로 고려될 경우 민간이 서비스 공급을 담당하는 것이 바람직하다. 일반적으로 공공보다는 민간의 혁신능력이 높기 때문이다.

둘째, 거래비용의 측면에서는 먼저 ① 공급자에 대한 감독비용(agency costs)을 고려해야 한다. 공급자의 행동에 대한 감시·감독이 어려울 경우 정부의 직접적 서비스 공급이 바람직하다. 예를 들어, 민간 공급자의 비용구조를 제대로 파악할 수 없다면 이들이 요구하는 대로 정부가 보조금을 지원해야 하는 상황이 나타날 수 있다. 다음으로 ② 공직자가

사적 이익을 추구할 가능성도 고려해야 한다. 이 가능성이 크다면 민간에 공급을 맡기고 원거리(arm's length)에서 투명하게 규제함으로써 공직자들이 사적 유인을 추구할 여지를 줄여야 한다. 마지막으로 ③ 법적·제도적 환경 역시 중요한 고려사항이다. 정부와 민간을 포함한 경제주체들이 상호 간에 계약을 체결하고 이를 이행하는 과정에서 불확실성이 별로 발생하지 않는 사회, 예를 들어 사법제도가 잘 발달한 사회에서는 민간이 공급을 담당하도록 할 수 있다. 그러나 계약관행이 정착되지 않은 사회에서는 정부가 직접 공급을 담당하는 것이 거래비용을 줄이는 방법이 된다. 민간에 서비스 공급을 맡길 경우, 이는 부정·부패의 원천이 되고 서비스의 질도 낮아질 가능성이 있다.[32]

셋째, 시장구조의 측면에서는 ① 공급자 간의 경쟁이 치열할수록 민간에서 서비스를 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 경쟁은 잘못된 비용절감의 유인을 줄이고, 혁신노력을 촉진하며, 감독비용을 감소시키는 등의 긍정적 효과를 갖는다. 마찬가지로 ② 평판(reputation)을 유지하기 위해 공급자가 노력하지 않을 수 없는 상황에서는 민간에서 서비스를 담당하도록 할 수 있다. 또 ③ 기업경영에 대한 자본시장의 규율이 잘 발달되어 있는 경우에는 민간에서 서비스를 담당하는 것이 바람직하다. 경영성과가 주식가격에 신속히 반영되거나, 기업경영에 대한 기관투자가 등 외부의 감시가 철저하거나, 적대적 인수합병이 활발히 이루어지는 경우 서비스 공급자를 이러한 압력에 노출시키는 것이 바람직하다.

위에서 예로 든 우편서비스의 경우 이런 판단기준을 적용하면 대체로 민간에 의한 공급이 바람직하다고 결론내릴 수 있다. 첫째, 유인체계 측면에서는 서비스의 특성이 대개 계약 가능한 것들이다. 이를 위해 우편물 배송시간, 정확도 등의 지표를 사용할 수 있다. 또 비용절감 및 서비스 개선을 위한 공급자의 혁신능력도 중요하다. 둘째, 거래비용 측면에서는 민간에서 서비스를 담당할 때 특별히 감독비용이 높을 것으로 판단하기 어렵다. 또 공직자가 사적 이익을 추구할 여지가 크며, 법적·제도적 환경이 불리한 것으로 판단하기 어렵다. 셋째, 시장구조 측면에서는 공급자 간의 경쟁 가능성이 제한되어 있으나 평판 유지를 위해 공급자가 많은 노력을 기울일 것으로 기대된다. 기업경영에 대한 자본시장의 규율도 어느 정도 가능할 것이다.

한편 수산자원 보존을 위한 어선감척이나 TAC 규제에 대해서도 유인체계·거래비용·시장구조의 측면에서 효과성·효율성·형평성을 평가할 수 있다. 예를 들어, 유인체계 측면에서 보면 감척사업은 척수를 줄이는 대신 개별 어선의 마력 등 조업능력을 향상시키려는 유인을 낳는다는 점에서 바람직하지 않다(한국개발연구원[2006]). 반면, TAC 규제는 이런 유인을 낳지 않으며 보다 직접적·효과적으로 수산자원을 보존할 수 있는 방법이 된다. 또한

32) 유사한 맥락에서 Schick(1998)은 개도국들이 뉴질랜드형의 정부개혁을 시도하는 것이 바람직하지 않다고 지적하였다. 뉴질랜드형 정부개혁의 요체는 '계약에 근거한 정부(government by contract)'인데, 개도국에는 경제 내에 비공식부문이 광범위하게 존재하고 법질서가 확립되어 있지 못하여 계약에 근거한 정부가 원천적으로 불가능할 뿐 아니라 많은 위험을 내포하기 때문이다.

거래비용 측면에서 보면 감척사업은 감척사실만을 확인하면 되므로 거래비용이 높지 않은 반면 TAC 규제는 조업 시마다 어획량을 감시해야 하므로 거래비용이 높다.

Ⅴ. 정책입안 및 집행역량

정부의 역할이 제대로 정립되어 있다고 할 때 그 다음 과제는 그 역할을 제대로 수행할 수 있는 환경과 역량을 구축하는 것이다. 우리나라 정부는 이런 측면에서 많은 문제를 노정하고 있다. World Bank의 Governance Indicator 및 IMD의 국가경쟁력 지수 등을 통한 국제비교에서 우리나라 정부는 낮은 수준에 머물고 있다. 전자의 경우 우리나라 정부의 효과성은 210개 국가 가운데 45위, 규제의 질은 203개 국가 가운데 58위로 평가하고 있다(표 9).[33] 또 후자의 경우 우리나라 정부의 효율성은 55개 국가 가운데 31위이고 그 세부항목의 하나인 제도적 환경은 36위이다(표 10). 특히 정부의 정책방향 및 법적·제도적 환경에 있어서는 40위권에 머물고 있다. 이처럼 낮은 정부의 정책역량은 우리나라에서 아무리 의도가 좋은 정책이라도 제대로 입안되고 집행되지 못하고 있을 가능성을 내포한다. 향후 재정지출의 효율성을 높이는 데 있어 정부의 정책입안 및 집행역량을 강화하는 일은 가장 핵심적인 과제가 될 것이다.

33) 법질서 및 부패의 통제에 있어서도 우리나라는 낮은 순위에 머물고 있는데, 이로 인해 앞의 <표 8>에서 설명한 거래비용이 높아짐으로써 민간부문을 활용한 공공서비스의 공급에 부적합한 환경이 조성될 수 있다.

<표 9> World Bank의 Governance Indicator (2005년)

항 목	의 미	순 위					
		싱가포르	홍 콩	일 본	대 만	한 국	총 국가 수
정부의 효과성	공공서비스의 질, 관료의 질 및 정치적 영향력으로부터의 독립성, 정책입안 및 집행의 질, 정부의 정책집행 의지	2	16	33	35	45	210
규제의 질	민간부문의 발달을 허용하고 촉진하는 건전한 정책과 규제를 입안하고 집행할 수 있는 정부의 능력	2	1	30	42	58	203
법질서	경제주체들이 사회의 법질서를 신뢰하고 준수하는 정도. 특히 계약집행·경찰·법원의 질적 수준 및 범죄와 폭력의 빈도	10	19	23	45	58	208
부패의 통제	사적 이득을 위해 공권력이 사용되는 정도. 소규모 및 대규모의 부패 및 특권계층과 사적 이해집단에 의한 정부 장악 포함	3	17	31	60	64	204

자료: Kaufman, Kraay, and Mastruzzi(2006).

<표 10> IMD의 경쟁력 순위 (2007년)

항 목	의 미	순 위(총 55개 국가 중)				
		싱가포르	홍 콩	일 본	대 만	한 국
정부의 효율성	정부가 국가경쟁력에 기여하는 정도. 세부항목은 공공재정, 재정정책, 제도적 환경, 기업관련 법제, 사회적 환경의 5개	1	2	34	20	31
제도적 환경	세부항목은 아래의 9개 외에 단기실질이자율, 자본비용, 금리차, 국가신용등급, 중앙은행정책, 환율안정성 등 총 15개	2	11	20	29	36
정부의 정책방향	정부의 정책방향은 일관성을 가짐.	1	8	28	48	47
법적·제도적 환경	법적·제도적 환경은 기업경쟁력을 촉진함.	1	2	29	26	44
정부정책의 적응도	경제여건변화에 따른 정부정책의 적응도가 높음.	1	7	30	33	34
정부의 정책결정	정부의 정책결정은 효과적으로 집행됨.	1	9	23	36	34
정당	정당들은 현재의 경제적 도전요인들을 잘 이해하고 있음.	1	15	18	31	37
투명성	정부의 투명성이 만족할 만한 수준임.	2	4	32	39	34
공공서비스	공공서비스는 정치적 개입으로부터 독립되어 있음.	10	2	23	22	29
관료제도	관료제도가 기업활동을 저해하지 않음.	1	4	20	16	24
뇌물 및 부패	뇌물 및 부패가 존재하지 않음.	4	12	22	27	29

자료: IMD(2007).

이처럼 우리나라 정부의 정책역량이 낮은 이유는 다층적으로 존재한다. 첫째, 우리나라에서는 아직 현대적 정당제도가 확립되어 있지 못하다. 선거철마다 정당이 없어지고 새로 생겨나는 것은 이념이나 정책방향의 차이에 따라 정당이 구성되는 것이 아니라 대통령 후보자 개인을 중심으로 정당이 구성되는 경향이 있음을 보여준다. 이로 인해 서구국가에서 보는 것처럼 정당 내에 뚜렷한 정책기구가 존재하지 않으며, 상시적으로 정책방향을 논의

하고 의견을 수렴하여 정강으로 만드는 장치가 마련되어 있지 않다. 이는 정책이 충분한 준비 없이 즉흥적으로 입안될 가능성을 높인다. 개인 중심이 아닌 현대적 정당 중심의 정치환경을 조성하기 위해서는 국회의원 입후보자를 선정하는 방식을 바꾸어야 할 것이다. 즉, 공천제도가 아닌 당원투표제도를 도입해야 한다. 그러나 이러한 제도변화는 인위적으로 이루어지기 어려우며 상당한 시일을 요할 것이다.

둘째, 장관의 잦은 교체 역시 정부 전체의 정책역량을 낮추는 중요한 원인이다. 어느 조직에서나 최고책임자의 능력은 조직 전체의 역량을 좌우하는 핵심적 요소이다. 장관의 잦은 교체는 업무에 관한 지식과 경험의 축적을 어렵게 하며, 부처 내·외의 안정적인 의사소통망 구축을 어렵게 하고, 장기적인 비전과 전략하에 정책을 입안하고 집행할 유인을 줄인다. 이에 따라 입안된 정책의 질이 낮아지고, 정책추진의 애로가 가중되며, 단기적 정책이 남발될 가능성이 높아진다. 그러나 우리나라의 정치환경에서 장관의 임기를 늘리는 일이 어렵다는 사실은 이미 여러 차례 확인되었으며, 상당한 시간이 지난 후에야 선진국에서와 같은 안정된 각료구성이 관례화될 것으로 보인다.

셋째, 장관뿐 아니라 부처 내의 모든 조직원들이 너무 자주 자리를 바꾸는 것도 문제다. 많은 부처에서 과장급 이상의 고위관료들은 최소한 1년에 한 번씩 자리를 바꾸고 있으며, 그 이하 조직원들도 수시로 자리를 바꾸고 있다. 실무자들이 업무를 충분히 숙지하기도 전에 자리를 바꾸는 것이다. 이런 의미에서 현재 우리나라의 많은 공무원들에게 필요한 것은 '고도의 전문성' 이전에 '자신의 업무에 대한 숙지도'이다. 이는 민간부문의 전문가들을 영입한다고 하여 해결될 수 있는 문제가 아니다.

공무원들이 수시로 자리를 바꾸는 것은 일반관리자로서 승진하기 위해 여러 분야의 일을 경험하는 것이 유리하기 때문이다. 많은 공무원들에게 있어 가장 중요한 보상은 보수가 아니라 승진인 것으로 보인다. 승진을 위해 여러 자리를 거치려는 유인이 너무도 강한 이상, 현재와 같은 잦은 인사이동은 사라지지 않을 전망이다. 현재의 계급제와 정부 전체에 걸친 획일적 보수제도를 근본적으로 혁신하여 직위분류제를 도입하고 업무와 능력에 따라 보수를 차등화하는 일이 무엇보다 필요하다.

넷째, 우리나라에서는 정책연구기능 역시 미흡하다. 앞서 언급한 것처럼 개별 정당 내부에 정책기구가 존재하지 않을 뿐 아니라 행정부 내에서도 정책연구기능은 미흡하다. 또 행정부 바깥의 대학이나 민간 연구소에서도 정책연구는 활발히 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 충분한 검토 없이 정책이 입안되거나 정부정책을 외부에서 엄격히 검증하지 못할 가능성이 매우 높다.

현재 행정부 내에서 정책연구기능은 거의 전적으로 정부출연연구소가 담당하고 있다. 이는 다른 나라에서 찾아보기 어려운 우리나라만의 현상인데, 그 부분적 이유는 과거에

공무원 보수가 낮기 때문에 우수인력을 유치하기 위해서는 출연연구소를 세울 수밖에 없었던 시대적 상황에서 찾을 수 있다. 그러나 그보다 더 중요한 이유는 앞서 설명한 것처럼 공무원들이 자신의 업무를 숙지하고 정책연구를 통해 개선점을 찾아나가기에 적합지 않은 공무원 유인체계에 있다. 바람직하기는 부처 밖에 있는 출연연구소의 기능이 부처 내로 흡수되어 공무원 스스로 연구하면서 행정하는 풍토가 조성되어야 한다. 출연연구소들은 아무래도 부처 바깥에 있어 정책을 충분히 이해하고 현실적 대안을 제시하는 데 한계를 갖기 때문이다.

이와 더불어 행정부 바깥의 대학이나 민간 연구소의 정책연구도 촉진해야 한다. 무엇보다도 정부가 독점하고 있는 각종 자료 및 데이터를 공개하며, 정책논의에 있어 외부인들을 참여시키려는 의식적 노력이 필요하다. 그러나 개별 공무원이나 부처의 입장에서 이런 유인이 전혀 없다는 것이 근본적 문제이다. 자료 및 데이터의 공개, 그리고 외부인들의 참여 촉진을 통해 얻을 것보다 잃을 것이 더 많기 때문이다. 개별 공무원과 부처가 이런 노력을 기울이도록 하기 위해서는 정치권이나 행정부 최고위층의 깨어있는 리더십에 기댈 수밖에 없다.

이런 다층적인 이유로 인해 우리나라 정부의 정책역량은 앞으로도 당분간 낮은 수준을 유지할 것으로 예상된다. 이런 상황에서는 앞에서 제시한 바와 같이 정책역량을 함양하기 위한 여러 가지 노력을 기울이는 동시에, 정부규모의 빠른 확대는 지양하는 것이 바람직하다. 선진국 수준으로 역량이 확충되지 않은 상황에서 선진국의 모든 제도와 정책을 도입하기 위해 지출을 늘린다면, 성과를 거두지는 못하고 재정낭비만을 초래하여 궁극적으로 우리나라의 경제성장과 사회발전을 저해할 가능성이 높아 보인다. 또 반대로 정부조직과 인원, 그리고 재정지출을 현재 수준에서 축소한다고 하여 정책역량의 문제가 해결되지는 않으며, 오히려 문제를 더욱 악화시킬 수도 있음에 유념해야 한다. 일을 못하니까 인원을 줄이고 예산을 줄인다는 것은 온당치 않으며, 일을 더 잘하도록 유인체계를 바꾸어 주어야 한다.

Ⅵ. 요약 및 결론

본고에서는 재정지출의 효율성·효과성·적절성을 확보하기 위해 ① 정부의 역할은 어떤 범위에서 설정되어야 하며, ② 이러한 역할을 수행하는 바람직한 방법은 무엇인지에 대해 논의하였다. 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득 및 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분될 수 있다. 어떤 정책이든 이런 역할에 해당하지 않는다면 추진하지 말아야 한다.

시장실패의 교정을 위한 사업에 있어서는 정부개입의 한계 역시 고려해야 한다. 즉, ① 정부실패의 가능성은 없는지, ② 시장이 스스로 실패를 교정할 여지는 없는지, ③ 국제규범에 어긋나는 것은 아닌지 살펴보아야 한다. 특히 시장실패의 자율적 조정과 관련하여 ① 해당사업이 제공하는 재화가 여전히 공공재로서의 성격을 갖는지, ② 자연독점이 소멸한 것은 아닌지, ③ 사유재산권을 확립하면 외부경제효과의 내부화(internalization)가 가능한지, ④ 민간 금융시장의 자금공급이 정부지원을 대체할 수 있는지 살펴보아야 한다.

가치재의 공급은 흔히 정부의 중요한 역할 가운데 하나로 인식된다. 그러나 가치재의 개념은 개인적 자유(individual freedom) 또는 소비자 주권(consumer sovereignty)에 반하는 것이기 때문에 가치재를 근거로 정부가 개입할 때에는 신중을 기할 필요가 있다. 특정한 경우, 즉 많은 소비자들이 자신의 소비뿐 아니라 다른 사람의 소비에 대해서도 일정한 가치를 부여하는 경우 이 재화는 소비의 비배제성으로 인해 공공재의 성격을 가지게 되며 정부개입이 정당화될 수 있다. 그러나 실제로 얼마나 많은 사람들이 이러한 가치체계를 가지고 있는가에 대해서는 신중히 판단해야 한다.

재분배정책은 어느 나라에서나 정부의 중요한 역할로 인정되고 있다. 그러나 재분배정책은 가치재적인 성격을 갖기 때문에 개별 사업의 적절성을 판단하기는 쉽지 않다. 사회적으로 개별 사업에 대한 수요가 어느 정도인지 선험적으로 단정하기 어렵기 때문이다. 실제로 어느 정도의 재분배가 어떤 수단과 방법으로 이루어져야 하는지에 대한 판단은 시대에 따라 또 나라에 따라 다른 모습을 보이고 있다.

최근 많은 나라에서는 실업증가·성장둔화·재정악화 등의 문제에 직면하여 재분배정책을 재편하고 있다. 한계세율 인하, 소득보장 축소, 근로촉진복지정책 도입, 민간과의 역할분담 확대, 시장형 기제의 도입 등이 그것이다. 복지지출 자체는 완만하게나마 계속 증가하고 있는 가운데 이러한 내용상의 재편은 거의 모든 유형의 복지국가에서 나타나고 있다. 특히 시장형 기제는 아직 양적으로는 전체 사회서비스의 공급에서 큰 부분을 차지하고 있지 않다 하더라도, 질적으로는 복지국가의 기본이념에 큰 변화를 초래하고 있다고 말할 수 있다. 즉, 사회적 형평성보다 소비자주의, 개인의 권리, 개인의 창의 등에 더 높은 가치가 두어지는 경향이 있는 것이다.

다른 정부역할과 마찬가지로 거시경제의 안정화를 위한 정부역할에 있어서도 뚜렷한 추세는 정부의 재량적인 통화·환율·재정정책의 운용이 줄어들고 있다는 것이다. 과거에는 단기적 총수요관리가 중요한 정부역할로 인식되었다. 그러나 많은 나라에서는 이러한 단기적 안정화로 인해 중장기적으로 물가 및 환율의 안정과 재정건전성에 문제가 발생하였다. 이와 더불어 장기적으로 소득수준은 시장환경, 제도 및 정책 등의 구조적 요인에 의해 영향을 받는다는 믿음이 확산되면서 각국은 단기적 안정화를 위한 정부개입을 자제하는

방향으로 나아가고 있다. 특히 거시경제정책의 예측 가능성과 투명성·신뢰성, 그리고 여러 수단들 사이의 정합성을 확보하기 위해 물가상승률 목표제도 도입, 경성 고정환율제도 또는 자유변동환율제도 도입, 재정규칙 도입 등을 추진하고 있다.

이러한 여러 가지 정부의 역할은 중앙정부와 지방정부가 분담하게 된다. 이러한 역할분담에서 일차적인 원칙은 재정대응성(fiscal equivalence)이다. 이에 의하면 외부효과가 거의 없는 사업 또는 내부효과가 존재하는 사업은 중앙정부가 아닌 지방정부가 재원을 조달하여 시행해야 한다. 반면 외부효과가 큰 사업은 중앙정부가 보조금을 제공하는 등의 방법으로 시행해야 한다. 재정대응성 외에 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성, 납세자의 이동성, 실험과 모방의 중요성, 정부팽창과 시장개입의 야기 가능성도 중앙과 지방의 역할분담에서 고려해야 할 사항들이다. 예를 들어, 산업지원정책은 외부효과의 범위가 불명확하고 규모의 경제가 크지 않은 반면, 지역 간 선호의 이질성이 크고 실험과 모방의 중요성이 높다. 또 과도한 정부팽창과 시장개입을 야기할 가능성이 우려된다. 따라서 산업지원정책은 중앙정부가 담당하기보다 지방정부가 자기책임하에 자체재원으로 수행토록 하는 것이 바람직하다.

중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금은 ① 외부효과의 시정, ② 지역 간 재정력 격차의 해소, ③ 조세제도의 효율성 증진이라는 관점에서 정당화된다. 그러나 이 가운데 재정력 격차의 해소는 개인 또는 가계 간의 형평성 차원에서 문제를 야기할 수 있으며, 효율성 측면에서도 규모의 경제가 실현되는 것을 막음으로써 평균적인 성장률의 저하를 초래할 수 있다. 또 실제로 정부가 지역 간 경제력 격차를 근본적으로 해소할 능력이 있는지에 대해서도 의문이 제기된다. 조세제도의 효율성 증진을 위한 보조금 역시 편익세와 비편익세의 구분이 모호한 상황에서 지방의 중앙 의존도를 높이고 지방정부 간의 건전한 경쟁을 저해할 수 있다. 따라서 지방정부에 대한 보조금 지원에는 신중을 기할 필요가 있다.

한편 이러한 여러 가지 역할을 수행할 때 활용하는 수단으로는 규제, 직접적·간접적 서비스 공급, 보조금, 소득이전, 금융지원, 조세 등 다양한 것들이 있다. 이들은 서로 대체적인 관계에 있는 경우가 많은데, 형평성·효과성·효율성 측면에서 여러 정책수단을 비교하고 가장 적합한 것을 선택해야 한다. 특히 직접적·간접적 서비스 공급에 있어서는 실제의 서비스 공급을 민간이 담당할 여지가 있는지 검토해야 한다. 즉, ① 서비스 공급자의 혁신능력이 중요한 사업, ② 민간 서비스 공급자들 사이에 경쟁이 가능한 사업, ③ 이들이 자신의 평판에 주의를 기울일 수밖에 없는 사업의 경우에는 정부가 직접 서비스를 생산·공급하지 말고 민간 공급자로 하여금 서비스를 담당하도록 해야 한다. 또 정부가 직접 생산·공급할 경우 부정부패가 발생할 소지가 있는 사업은 민간으로 넘기는 것이 바람직하다. 또한 민간에서 이미 공급되고 있거나 장래 공급될 가능성이 있는 서비스를 정부가 직접 공

급함으로써 민간의 영역을 침범하거나 민간과 보완관계가 아닌 경합관계를 가지는 것은 바람직하지 않다. 이보다는 시장형 기제를 통해 역동적인 서비스혁신과 비용절감을 도모하고, 소비자들의 선호에 부합하는 보다 다양한 서비스가 제공하는 것이 바람직하다.

정부의 역할과 역할수행방법이 제대로 정립되어 있다고 할 때 그 다음 과제는 그 역할을 제대로 수행할 수 있는 환경과 역량을 구축하는 것이다. 그러나 우리나라 정부의 정책역량은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 따라서 우리나라에서는 아무리 의도가 좋은 정책이라도 제대로 입안되고 집행되지 못하고 있을 가능성이 높다. 낮은 수준의 정책역량은 정책 중심이 아닌 인물 중심의 정당체계, 고위 및 하위 공직자들의 잦은 인사이동, 입법부와 행정부, 그리고 정부 바깥에 이르기까지 모든 부문에서 미흡한 정책연구기능 등에 기인한다. 앞으로 많은 시간이 흐른 후에야 이러한 문제점이 개선될 것으로 보이며, 정부개혁의 출발점은 인원 및 조직의 축소가 아니라 이러한 문제점의 개선에 두어져야 할 것이다. 또 이처럼 정책역량의 개선 없이 성급한 재정지출의 확대는 지양해야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

고영선, 「경제력 집중과 사회보장제도의 역할: 미국의 경험」, 연구자료 98-08, 1998.

_____, "재정적자가 저축과 물가에 미치는 영향," 「KDI정책연구」, 제22권 제1·2호, 2000, pp.193~283.

_____, "분배와 성장의 선순환을 위한 과제," 문형표·고영선(편), 「2005년 국가예산과 정책목표: 중장기 정책우선순위와 재정운영방향」, 한국개발연구원, 2005, pp.19~147.

고영선·허석균·이명헌, 「중기재정 관리체계의 도입과 정착」, 정책연구시리즈 2004-11, 한국개발연구원, 2004.

국민일보, "정부, 투기성 파생금융 투자 손실 총 9조원 넘을 듯," 2006. 9. 20.

금융감독원, 「금융통계월보」, 각호.

문진영·이상은, "사회복지분야 국가전략의 국제비교 및 한국에 대한 함의," 「한국의 중장기 국정과제: 사회복지분야」, 경제·인문사회연구회, 2006, pp.1~192.

안상훈, "사회서비스투자국가로의 전환논리: 하나의 비교사회정책학적 서설," 「한국사회복지학회 2006년도 추계공동학술대회 자료집」, 2006. 11.

연합뉴스, "중앙정부도 퇴출제 도입... 공직사회 회오리," 2007. 3. 25.

유정호, "1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향," 「한국개발연구」, 제13권 제1호, 1991년 봄, pp.65~113.

이준구, 「재정학」, 1995.

이코노미스트, "대전 천안 학생 강남서 과외 받아: 서울 집중으로 일부 지역 병원, 쇼핑센터 고객 줄기도," 2006. 10. 30.

정기화, "금융제도의 변화와 경제성장," 전용덕·김영용·정기화, 「한국경제의 성장과 제도변화」, 한국경제연구원 자유기업센터, 1996, pp.229~296.

주 오이시디 대표부, 「스웨덴의 연금개혁 사례」, 2005. 4. 30.

한국개발연구원, 「어업구조조정사업 심층평가」, 2006.

한국은행, 「자금순환표」, 각호

_____, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

한진희·최경수·김동석·임경묵, 「한국경제의 잠재성장률 전망: 2003~2012」, 정책연구시리즈 2002-07, 한국개발연구원, 2002.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, 2001, pp.1369~1401.

_____, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth," in Phillippe Aghion and Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, 2004, pp.385~472.

Acemoglu, Daron and Simon Johnson, "Unbundling Institutions," *Journal of Political Economy*, Vol. 113, No. 5, 2005, pp.949~995.

Akai, Nobuo and Masayo Sakata, "Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from

State-Level Cross-Section Data for the United States," *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, 2002, pp.93~108.

Alesina, Alberto and Roberto Perotti, "The Political Economy of Budget Deficits," *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1, 1995, pp.1~31.

Alesina, Alberto F., Edward Glaeser, and Bruce Sacerdote, "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?" *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2001, No. 2, 2000, pp.187~254.

Auerbach, Alan J., "Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?" NBER Working Paper Series, No. 9306, 2002.

Ball, Lawrence and Niamh Sheridan, "Does Inflation Targeting Matter?" NBER Working Paper Series, No. 9577, National Bureau of Economic Research, 2003.

Barro, Robert J. and Xavier Sala-i-Matín, "Convergence across States and Regions," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1991, No. 1, pp.107~182.

Bartlett, Bruce, How "Not to Stimulate the Economy," The Public Interest, Summer 1994, pp.99~109.

Basile, Roberto, Sergio de Nardis, and Alessandro Girardi, "Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union," ISAE Istituto di Studi e Analisi Economica, September 2001.

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt, and Ross Levine, "Law, Endowments, and Finance," *Journal of Financial Economics*, Vol. 70, 2003, pp.137~181.

Besley, Timothy, "A Simple Model for Merit Good Arguments," *Journal of Public Economics*, Vol. 35, No. 3, 1988, pp.371~383.

Blinder, Allen S., "Is the National Debt Really—I Mean, Really—a Burden?" in James M. Rock (ed.), *Debt and the Twin Deficits Debat*e, Bristlecone Books, Mayfield Publishing Company, 1991, pp.209~225.

Blomqvist, Paula, "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s," *Social Policy and Administration*, Vol. 38, No. 2, 2004, pp.139~155.

Boadway, Robin and Michael Keen, "Redistribution," in Anthony B. Atkinson and François Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Vol. 1, 2000, pp.677~789.

Board of the Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings*, various issues.

Boughton, James M., "On the Origins of the Fleming-Mundell Model," *IMF Staff Papers*, Vol. 50, No. 1, 2003, pp.1~9.

Brennan, Geoffrey and James Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Burda, Michael C. and Jennifer Hunt, "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2001, No. 2, 2000, pp.1~71.

Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, pp.1~44.

Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, 1998, pp.244~257.

de la Fuente, Angel and Xavier Vives, "Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain," *Economic Policy*, 1995, pp.13~51.

de Long, J. Bradford, "Keynesianism, Pennsylvania Avenue Style: Some Economic Consequences of the Employment Act of 1946," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 3, Summer 1996, pp.41~53.

Faini, Riccardo, "Discussion," *Economic Policy*, 1995, pp.43~50.

Fatás, Antonio and Ilian Mihov, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, 2003, pp.1419~1447.

Feldstein, Martin, "The CEA: From Stabilization to Resource Allocation," NBER Working Paper Series, No. 5908, January 1997.

Fischer, Stanley, "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 2, 2001, pp.3~24.

Friedman, Milton, "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability," *American Economic Review*, Vol. 38, 1948, pp.245~264.

Fullerton, Don, "On Justification for Public Support of the Arts," *Journal of Cultural Economics*, Vol. 15, No. 2, 1991, pp.67~82.

Gönenç, Rauf, Maria Maher, and Giuseppe Nicoletti, "The Implication and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues," *OECD Economic Studies*, No. 32, 2001/1, pp.11~98.

Gruen, Nicholas, "Greater Independence for Fiscal Institutions," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 1, 2001, pp.89~115.

Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, November 1997, pp.1127~1161.

Heclo, Hugh, "Toward a New Welfare State?," in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, 1981, pp.383~406.

International Institute for Management Development (IMD), *The World Competitiveness Yearbook 2007*, 2007.

International Monetary Fund (IMF), "Globalization and External Imbalances," *World Economic Outlook*, April 2005, pp.109~156.

_____, "De Facto Exchange Rate Arrangements and Anchors of Monetary Policy as of July 31, 2006," 2006.

Inman, Robert P., "Markets, Governments, and the 'New' Political Economy," in Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, 1985, pp.647~777.

Jessop, Bob, "Towards a Schumpeterian Workfare State?: Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Studies in Political Economy*, Vol. 40, 1993, pp.7~39.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005," Word Bank, September 2006.

Krugman, Paul, "Increasing Returns and Economic Geography," *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3, 1991, pp.483~499

Krugman, Paul and Anthony J. Venables, "Integration, Specialization, and Adjustment," NBER Working Paper Series, No. 4559, 1993.

Lindbeck, Assar, "The Swedish Experiment," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, 1997,

pp.1273~1319.

Lindbeck, Assar and Mats Persson, "The Gains from Pension Reform," *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, 2003, pp.74~112.

Lundsgaard, Jens, "Competition and Efficiency in Publicly Funded Services," Economics Department Working Paper, No. 331, ECO/WKP(2002)17, OECD, 2002.

Martinez-Vazquez, Jorge and Robert M. McNab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *World Development*, Vol. 31, No. 9, 2003, pp.1597~1616.

McKinnon, Ronald I., "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union," in Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance; Essays in Honor of Vito Tanzi*, London: Routledge, 1997, pp.73~93.

Megginson, William L. and Jeffry M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, June 2001, pp.321~389.

Mishkin, Frederic S., "Is Financial Globalization Beneficial?" NBER Working Paper Series, No. 11891, National Bureau of Economic Research, 2005.

Mishkin, Frederic S. and Klaus Schmidt-Hebbel, "One Decade of Inflation Targeting in the World: What Do We Know and What Do We Need to Know?" NBER Working Paper Series, No. 8397, National Bureau of Economic Research, 2001.

Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill: New Yrok, 1959.

Nordhaus, William D., "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol. 42, 1975, pp.169~190.

Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books: New York, 1974.

Oates, Wallace E., "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999, pp.1120~1149.

Obstfeld, Maurice, "International Currency Experience: New Lessons and Lessons Relearned," *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 1995, pp.119~220.

Obstfeld, Maurice and Alan M. Taylor, "Globalization and Capital Markets," in Sylvester C.W. Eijffinger and Jan J.G. Lemmen (eds.), *International Financial Integration*, Volume Ⅰ, An Elgar Reference Collection, 2003, pp.121~187.

OECD, *Economic Surveys: Sweden*, 1999.

_____, *OECD Factbook 2006*, 2006a.

_____, *OECD Health Data 2006*, 2006b.

Palmer, Edward, "Social Policy in an Ageing Society - Trends and Implications," paper presented at the 2006 EWC/KDI Conference on Social Policy at a Crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea, Hawaii, 2006. 7. 20~21.

Pearson, Mark and John P. Martin, "Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?" OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 23, DELSA/ELSA/WD/SEM (2005)2, OECD, 2005.

Pérez, Gerson Javier and Peter Rowland, "Regional Economic Policy in Case-Studies from Four Countries," *Colombian Economic Journal*, Vol. 2, No. 1, 2004, pp.81~120.

Prud'homme, Rémy, "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2,

1997, pp.201~220 .

Romer, Christina D., "What Ended the Great Depression?" *Journal of Economic History*, Vol. 32, No. 4, 1992, pp.757~784.

Romer, Christina D. and David H. Romer, "What Ends Recessions?" *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 9, National Bureau of Economic Research, 1994, pp.13~79.

Sala-i-Matín, Xavier, "Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence," CEPR Discussion Paper, No. 1075, 1994.

Sargent, Thomas J., "The Ends of Four Big Inflations," in Robert E. Hall (ed.), *Inflation: Causes and Effects*, Chicago: University of Chicago Press, 1982, pp.41~97.

Sapir, André, "Globalization and the Reform of European Social Models," Background Document for the Presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 2005. 9. 9.

Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," *World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, 1998, pp.123~131.

Schinasi, Garry J. and Monica Hargraves, "Boom and Bust in Asset Markets in the 1980s: Causes and Consequences," Staff Papers for the World Economic Outlook, December 1993, IMF, pp.1~27.

Schultze, Charles L., "The CEA: An Inside Voice for Mainstream Economics," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 3, Summer 1996, pp.23~39.

Shleifer, Andrei, "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, 1998, pp.133~150.

Stephens, John D., "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects," in Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 1996, pp.32~65.

Taylor, John B., "Reassessing Discretionary Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3, Summer 2000, pp.21~36.

Taylor-Gooby, Peter, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, 2004.

The Economist, "The Bank of England: Free at Last," 1997. 5. 10, p.55.

_____, "Taking Aim," 1997. 6. 14, p.68.

_____, "The Powerful Pound," 1997. 7. 19, p.17.

_____, "The New Paternalism: The Avuncular State," 2006. 4. 8, pp.65~68.

Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp.416~424.

von Hagen, Jürgen and Ian J. Harden, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," IMF Working Paper, WP/96/78, July 1996.

von Hagen, Jürgen and Jean Pisani-Ferry, "Why Is Europe Different from What Economists Would Like?" paper prepared for the LIth Congress of the French Economic Association - AFSE, Paris, September 19-20, 2002.

Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, No. 1, 1995, pp. 1~31.