KDI 政策研究

제 20 권 제 1, 2 호 1998. Ⅰ·Ⅱ

經濟危機와 競爭法·政策 …… 申光湜… 3

論 評 : 李承哲 / 趙成旭

韓國敎育의 失敗와 改革 …… 李周浩 禹天植 … 79

論 評 : 尹建永 / 金大逸

韓國의 分配問題 : 現況, 問題點과 政策方向 …… 李廷雨 黃晟鉉 …153

論 評 : 權純源 / 高英先

人的資本과 製造業 貿易構造變化 : 헥셔올린 驅逐假說을 중심으로 …… 韓震熙…231

論 評 : 李鍾和 / 曺東徹

編 輯 陣

委員長 薛光彦
幹 事 林暎宰
委 員 金東石 金承塡
辛仁錫 李惠薰
曺東昊 洪基錫
編 輯 柳世熙

編輯問議 : 編輯委員會(958-4176)
購讀問議 : 發刊資料相談室(958-4326~8)

KDI 政策研究

『KDI 政策研究』는 우리나라 經濟·社會의 發展과 관련되어 제기되는 政策的·理論的 問題에 대한 연구결과를 논문형태로 수록하여 年 4回 發刊됩니다. 本誌의 發刊 目的은 大學 및 研究機關의 專門家들은 물론 정부정책담당자들이나 일반 독자들에게 本 研究院의 研究結果를 널리 紹介하는 데에 있습니다.

本誌에 실리는 論文 중 「政策研究」는 주로 懸案政策課題에 대한 分析과 政策代案을 제시하기 위한 연구로서 2人 이상의 院內外 專門家의 指名論評과 함께 게재되고 있습니다. 한편 「研究論文」은 本院의 政策研究過程에서 생산되는 새로운 지식과 정보를 체계적으로 소개하거나 또는 政策研究를 위한 새로운 해석과 접근방법을 모색하기 위한 연구로서 2人 이상의 院內外 專門家의 논평을 거쳐 수록되고 있습니다.

그러나 諸般 政策建議를 포함하여 이들 論文에 報告되는 一切의 內容은 執筆者 個人의 意見이며, 本院이나 編輯委員會의 公式意見과 같지 않을 수도 있습니다. 本誌의 內容은 出處 및 執筆者를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있습니다.

本誌는 발표되는 論文에 대한 讀者들의 솔직하고 생산적인 論評을 환영합니다.

經濟危機와 競爭法·政策

申　光　湜

（本院 硏究委員）

◇ 要　約 ◇

경제위기 극복의 핵심과제는 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀'을 마련하는 것이며, 이를 위해서는 경쟁적 시장경제체제를 구축해야 한다. 이러한 견지에서 공정거래법·정책의 위상, 역할, 과제, 방향 등을 새로이 정립할 필요가 있다.

공정거래법·정책의 기초개념이 되어온 경제력(집중)과 경쟁의 (불)공정성은 지나치게 포괄적이고 주관적이며 이에 대한 분석의 틀이 되는 이론체계도 없어 정책의 개념적 기반이 되기 어렵다. 공정거래법·정책은 독점력과 효율성의 개념 위에서 경제효율 증진이라는 목적을 추구해야만 정책의 일관성과 실효성을 높일 수 있다. 이는 대기업들의 독점력이 경제력집중 및 재벌구조와 행태상 제 문제의 根源이며, 독점력은 경제이론에 의해 정책방향과 기준이 제시되는 개념이기 때문이다.

공정거래법·정책은 시장구조와 행태를 실질적으로 경쟁화함으로써 경제효율을 극대화하는 데 주력해야 한다. 무엇보다도 경쟁제한적 법령·제도·관행을 철폐하기 위한 규제개혁을 주도하고 경제구조조정과 재벌개혁의 기본원칙과 방법이 시장기능과 경쟁을 강화하는 방향으로 설정·시행되도록 하는 것이 긴요하다. 특히 대기업간 사업교환이나 인수·합병에 대하여 엄격한 경쟁정책적 검토와 규율을 적용해야 하며, 시장의 독과점화를 방지하면서 구조조정을 촉진하는 방향으로 기업결합 규제기준을 개선해나가야 할 것이다. 가격담합 등에 대한 당연위법 원칙의 확립, 입찰조작의 감시·적발체제 구축 등 카르텔 규제를 강화하고, 유통조직·활동의 효율화를 도모하면서 독점유지·강화행위를 엄격히 금지하여 다양한 유통경로와 업태가 출현·발전하도록 해야 한다. 산업조직적 조사·분석능력을 확충하여 경쟁정책적 시각에서 주요 사건을 선별·조사하고 법집행에 있어 私訴의 역할을 확대하기 위한 노력도 필요하다.

Ⅰ. 序　論

우리 경제는 외환·금융위기를 계기로 경기불황이 가속화되면서 기업도산과 실업이 크게 증가하고 있는 등 심각한 어려움에 처해 있다. 현 경제위기의 직접적인 원인은 기업들의 국내외 차입금융에 의한 투자의 실패로 기업 및 금융부문의 부실이 대폭 확대되면서 국가경제의 대외신인도가 하락하여 외국자본의 대규모 이탈이 발생하였다는 것이지만, 위기의 근원은 정부주도·규제 위주의 경제운영과정에서 고착화된 관치경제체제이다. 정부의 직접적인 금융·기업통제와 광범위한 시장개입은 시장기능을 억압·왜곡하면서 정부·은행·기업간 유착관계를 만들어냈고, 이는 민간부문의 정부의존을 심화시키고 도덕적 해이를 조장하여 대규모 부실투자와 비효율적 자원배분을 초래한 것이다.

지금의 경제위기가 일시적인 경기하강이나 외부충격으로 야기된 것이 아니라 관치경제의 구조적 폐해들이 장기간 누적되어 나타난 결과인 만큼, 과거와 같은 대증요법적 정부지원과 산업정책적 개입으로는 결코 이를 극복할 수 없다. 경제난국을 헤쳐나가기 위해서는 기업부실화-금융부실화의 악순환 고리를 빨리 끊어 국민경제적 피해와 부담을 최소화하면서, 정책·제도·관행의 전반적 개혁을 통해 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀'을 마련해야 한다. 시장기구는 경쟁적 시장에서 가장 효율적으로 작동하게 되는바, 세계 각국의 경험은 경쟁적 시장의 힘이 자원의 효율적 이용과 지속적 경제발전을 위한 가장 효과적이고 비차별적인 수단이 된다는 것을 보여준다.

이렇게 볼 때, 현재 진행중인 경제구조조정과 시장질서의 재편 노력에 있어 경쟁법·정책의 위상, 과제와 역할, 원칙과 방향 등의 설정은 매우 중요한 의미를 갖는다. 부실기업 및 금융기관 처리, 기업지배구조, 외국인투자, 재벌, 민영화, 노사관계 등 여러 분야에서의 정책수립과 집행은 시장경쟁과 경제효율에 큰 영향을 미치는바, 구조조정 관련정책들이 어떠한 비전과 원칙하에 수립·집행되고 구조조정과정에서 경쟁법·정책이 어떠한 역할을 하는가에 따라 구조조정의 폭과 내용, 기업 및 산업의 조직과 행태, 경쟁의 구도와 양상 등이 달라질 것이며 이는 다시 우리 경제의 회생가능성과 성장잠재력을 좌우하게 된다. 나아가, 경쟁법·정책의 위상과 역할 및 전개양상은 직접적인 경제적 효과의 문제를 넘어 자본주의 시장경제의 성격과 양태를 규정하게 된다. 경쟁법·정책은 기업의 구조와 행태, 시장의 작동 등을 규율하는 과정에서 정부와 시장의 역할, 정부·기업 관계, 경제적 형평과 자유 등에 대한 국민의 인식과 태도에 강력한 교육적 영향을 미치게 되는바, 경쟁적 시장경제체제의 구축은 경쟁법·정책의 전개양상과 밀접히 관련되어 있다.

경제위기 및 그 극복을 위한 구조조정을 거치면서 공정거래법·정책의 환경이 크게 바뀌고 있다. 외환·금융·자본·노동시장 관련 규제와 정책, 기업지배구조 관련 법제 등의 개정을 통해 기업과 금융기관을 둘러싼 규제·정책환경이 달라지고 있고, 시장에서의 퇴출, 매각, 인수·합병 등을 통해 기업과 금융기관의 구조와 행태, 양자간 관계, 산업조직 등이 재편되고 있다. 이러한 변화에 대응하여 공정거래법·정책의 역할, 과제, 방향 등이 새로이 모색·정립되어야 할 것인바, 여기서 절실히 요구되는 것은 경쟁법·정책이 갖는 정책적 유용성과 한계, 역할과 기능에 대한 올바른 인식이다.

本稿에서는 경제 전반에 걸친 구조조정과 정책개혁을 통해 경제의 틀과 질서를 재정립해야만 경제위기를 극복할 수 있다는 인식하에 경쟁법·정책의 바람직한 위상과 역할 및 방향을 모색하고자 한다. Ⅱ장과 Ⅲ장에서는 공정거래법·정책을 중심축으로 한 기존 재벌정책의 개념적 기반과 목적에 대하여 그 내용, 지적 기반, 정책적 유용성과 귀결 등을 검토한 뒤, 정책의 실효성 제고를 위해 기초개념과 목적을 재정립할 필요가 있음을 논증하였다. Ⅳ장에서는 경제위기 극복을 위한 공정거래법·정책의 과제와 역할 및 전개방향을 제시하였으며, 마지막 장에서는 本稿의 주요 논점을 요약하였다.

Ⅱ. 競爭法·政策의 槪念的 基盤

1. 問題의 提起

대개 경쟁법·정책은 市場力(독점력) 또는 市場支配力이라는 개념에 기초하고 있으며, 이러한 힘의 창출·강화 또는 남용을 막으려는 의도로 시행된다.[1] 이에 대하여 우리의 공정거래법·정책은 시장력이나 시장지배력보다 훨씬 광범위한 개념인 '經濟力' 및 '競爭의 (不)公正性'에 기초하고 있으며, '경제력집중의 완화'와 '경쟁의 공정화'를 핵심주제로 삼아왔다. 이는 미국의 반트러스트법, 독일의 경쟁제한금지법 등 경쟁법에 상응하는 법률이 '공정거래법'으로 불리면서 재벌의 '무분별한 확장'을 억

1) 예컨대, 미국의 반트러스트법은 시장력에 기초하고 있는 반면에 독일, 영국, 프랑스, 호주, EU 등의 경쟁법은 시장지배의 개념에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다. 경쟁법·정책의 국제비교는 Boner and Krueger(1991), 신광식(1994) 등 참조.

제하고 '횡포'를 막는 제도로 인식되고 있다는 점에서도 알 수 있다.

경제력과 경쟁의 불공정성이라는 개념은 공정거래법·정책의 근간이 되고 있을 뿐만 아니라 금융, 산업, 무역 등 여러 정책영역에도 상당한 영향을 미쳐왔으며, 대기업정책 또는 재벌정책이라는 '우리나라 특유의' 정책분야를 만들어냈다. 현실적으로, 대기업정책이란 재벌에 의한 경제력의 집중을 억제하고 남용을 막는다는 목적하에 일정 대기업(집단)들만을 대상으로 소유·지배구조, 경영방식, 사업영역, 투자, 금융, 거래활동 등을 규제하는 일단의 정책수단들로 이루어져 있으며, 재벌과 경제력집중이 우리나라 특유의 문제라는 주장에 의거하여 옹호되고 있다.

지금까지 경제력의 집중을 완화하고 남용을 막기 위한 조치들이 재벌정책 내지 경제력집중 억제정책이라는 이름하에 도입·시행되어왔다. 공정거래법상의 경제력집중 억제제도, 업종전문화시책, 각종 소유분산유도시책, 여신한도관리, 개별산업별 진입·투자·지분제한 등이 그러한 정책수단들이다.[2] 하지만 기존의 대기업정책은 경제력집중을 억제하고 재벌의 구조와 행태를 개선한다는 목적의 달성에 있어 만족할만한 성과를 거두지는 못하였다(표 1).

30대 기업집단 계열사의 출자총액과 채무보증액에 대한 법적

2) 유승민(1996, pp.18~19)은 "1987년 공정거래법상 출자규제제도가 도입·시행되고, 1974년의 여신관리제도가 1980년대에 들어 자기자본비율, 투자승인, 자구노력 등의 규제와 함께 여신한도관리(소위 바스켓 관리)를 대폭 강화함으로써, 이 양대 축을 중심으로 재벌규제가 하나의 정책 패키지로 형성되기 시작하였다"고 하였으며, 또한 채무보증제한, 각종 소유분산시책과 지배·경영구조 관련 규제, 업종전문화시책 등도 넓은 의미의 재벌정책에 포함될 수 있고, "공기업민영화, 사회간접자본 민자유치, 산업별 진입·소유·투자규제 등의 산업정책, 공정거래법의 기업결합규제, 시장지배적 지위남용규제, 내부거래규제, 하도급법의 규제, 자본시장 관련규제 등도 모두 재벌정책과 밀접한 관계를 갖는 것으로 보아야 한다"고 하고 있다.

〈표 1〉 경제력집중지표의 변화추이(1987~97)

	1987	1993	1994	1995	1996	1997
출자비율(%)	43.9	28.0	26.8	26.3	24.8	27.5
채무보증비율(%)	-	469.8	258.1	161.9	107.3	92.2
제한대상	-	342.4	169.3	95.2	55.9	47.7
자산총액(조원)	-	178.4	199.5	233.4	286.9	348.4
광공업 비중(%)						
출하액	37.3	38.1	39.6	40.7	-	-
부가가치	-	33.6	36.9	40.2	-	-
내부지분율(%)	47.2	43.4	42.7	43.3	44.1	43.0
가 족	14.7	10.3	9.7	10.5	10.3	8.5
계열사	32.5	33.1	33.1	32.8	33.8	34.5
평균 계열사수	16.4	20.1	20.5	20.8	22.3	27.2
평균 영위업종수	-	18.3	19.1	18.5	18.8	19.8
총계열사수	509	604	616	623	669	819
자기자본비율(%)	-	22.2	21.9	22.3	20.6	-
부채비율(%)	-	402.6	349.7	355.7	347.5	386.5
부채금액(조원)	-	137.0	148.5	174.9	216.1	269.9

주 : 1) 1987년은 32대 기업집단(광공업출하액 비중 제외), 1993년 이후는 30대 기업집단에 대한 것임.
2) 자기자본비율, 부채비율, 부채금액은 사업연도말 및 비금융·보험회사 기준이며, 나머지 수치(광공업출하액 비중 제외)는 각년도 4월 1일 기준임.
3) 평균 영위업종수는 한국표준산업분류의 중분류(60개 업종) 기준, 매출액 1억원 미만인 경우 제외.

자료 : 공정거래위원회.

한도가 설정됨으로써[3] 이들의 純資産 대비 출자비율은 1987년 4월의 43.9%에서 1997년 4월에는 27.5%로, 그리고 제한대상 채무

3) 출자총액한도는 1987년 4월 도입 당시 會社 純資産의 40%로 설정되었다가 1994년 12월 법개정에 의해 25%로 축소되었고 1998년 2월 법개정시 폐지되었다. 1993년 4월 도입 당시 자기자본의 200%로 설정되었던 채무보증한도는 1996년 12월 법개정에 의해 100%로 축소되었다. 1998년 2월에 개정된 공정거래법은 신규 채무보증을 원칙적으로 금지하였고 기존 채무보증을 2000년 3월 말까지 완전 해소토록 하였다.

보증비율은 1993년 4월 자기자본의 342.4%에서 1997년 4월에는 47.7%로 줄었다.[4] 하지만 1993년에 604개이던 30대 재벌의 계열사수는 1997년에 819개로 늘었고, 이들의 광공업출하액 비중은 1987년의 37.3%에서 1995년에는 40.7%로 높아졌다. 30대 재벌의 평균 영위업종수는 1993년의 18.3개에서 1997년에는 19.8개로 늘었으며 내부지분율은 42~44%대에 머물러 있다. 부채비율(부채총액/자본총액)은 1993~94년중에 감소하였다가 다시 증가해 1997년에는 386.5%에 이르고 있고 부채금액은 1993~97년중에 137조원에서 270조원으로 거의 2배 가량 늘었다. 반면에 자기자본비율(자본총액/자산총액)은 1993~96년중에 22.2%에서 20.6%로 낮아졌는데, 이는 제조업 전체를 기준으로 한 1995년 미국의 38.5%, 일본의 32.6%, 대만의 53.9%보다 크게 낮은 수준이다.

이러한 상황에서 우리 경제는 기업과 금융부문의 부실이 맞물려 증폭되면서 심각한 위기를 맞게 된바, 대기업들의 연이은 도산과 부실화를 초래한 방만하고 불투명한 경영, 과도한 사업확장, 취약한 재무구조 등이 중요한 구조적 원인으로 지적되면서 재벌에 대한 비판적 인식이 증폭되고 있다. 그리하여 재벌과 경제력집중의 문제를 해소한다는 목적하에 이미 다양한 규제들이 도입·시행되어왔음에도 불구하고 대기업들의 사업·지배·경영구조와 행태를 개선하기 위한 재벌개혁의 필요성이 새삼 강조되고 있다. 이러한 현실은 기존 대기업정책의 한계를 반증하는 것인바, 이는 經濟力과 競爭의 不公正性이라는 기존 정책의 개념적

4) 공정거래법은 출자총액 및 채무보증 제한의 대상이 되지 않는 경우를 규정하고 있다. 제한대상에서 제외되는 채무보증은 ① 공업발전법 또는 조세감면규제법에 의한 합리화계획 또는 합리화기준에 따라 인수되는 회사의 채무와 관련하여 행하는 보증, ② 국내금융기관의 해외지점여신에 대한 보증(1996년 12월 법개정시 삭제), ③ 기업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 기타 대통령령이 정하는 경우의 채무에 대한 보증 등이다.

기반이 갖는 본래적 결함과 제약에 기인하는 바가 크다.

2. 槪念的 基盤의 問題點

1996년 4월 현재, 우리나라의 30대 재벌은 평균 22.3개의 계열기업을 가지고 18.8개 업종(KSIC 중분류 60개 업종 기준)에 참여하면서 광공업 총출하액의 39.6%, 고용의 17.7%, 자산의 45.0%, 부가가치의 36.9%를 점하고 있다. 이들의 평균 內部持分率은 가족 지분율 10.3%와 계열회사 지분율 33.8%를 합하여 44.1%에 이르며, 이러한 소유집중에 기초하여 특정인을 정점으로 한 그룹집중식(선단식) 경영체제가 확립되어 있다. 이것이 재벌이라는 우리나라 특유의 기업집단 조직에 따른 우리나라 특유의 문제로 간주되어온 경제력집중의 현상이다.

경제력집중의 구체적인 개념정의는 논자에 따라 다소 차이가 있다: 예컨대, 李奎億·李成舜은 경제력집중을 "여러 시장에 걸친 다수의 대규모 독과점적 기업들이 1인 또는 그 가족에 의해 실질적으로 소유·지배되는 企業集團, 이른바 재벌에 의한 經濟資源 및 活動의 支配力"의 집중으로 파악하고 있으며,[5] 강철규·최정표·장지상은 우리나라의 경제력집중이 "시장집중과 총괄집중이 재벌을 중심으로 중층적으로 얽혀 있는 상태"라고 보고 있다.[6] 경제력집중을 소유·경영의 문제와 개념적으로 분리하여 파악하는 시각도 있다. 丁炳然·梁英植은 재벌에 의한 일반집중, 시장집중에의 기여, 과도한 다각화 등을 경제력집중 문제로 규정하면서, 재벌의 경제적 문제는 경제력집중의 증대, 소수자연인에 의한 산업지배와 부의 집중을 야기하는 소유구조, 소유

5) 李奎億·李成舜(1985), pp.89~90.
6) 강철규·최정표·장지상(1991), p.26.

경영체제의 세 측면으로 요약될 수 있는데 "소유구조와 경영체제가 문제로 되는 근본적 원인은 재벌의 規模의 巨大性에 있으므로, 재벌부문의 경제적 문제는 궁극적으로 경제력집중의 문제로 귀착된다"고 보고 있다.[7]

어떠한 경우이든 우리나라에서 경제력집중의 개념은 재벌들을 대상으로 매우 포괄적으로 정의되고 있다. 즉, 재벌을 일반집중, 시장집중, 업종다변화, 소유집중 등 여러 유형의 경제력집중의 결집체로 보고, 재벌의 경제 전반에 대한 지배력이라는 관점에서 경제력집중을 파악하는 것이다. 이에 따라, 통상 "재벌문제는 바로 재벌에 의한 경제력의 집중 문제이며 재벌문제의 해결은 바로 경제력집중 문제를 해결하는 것"이라고 인식되었으며,[8] 경제력이라는 힘의 존재와 남용에 따른 경제·정치·사회적 폐해와 부작용들—경제효율과 분배적 형평의 저하, 경쟁의 공정성 저해, 정경유착 및 정부·기업 관계의 왜곡, 경제민주화 저해 등—이 재벌구조와 행태상의 문제로 부각되어왔다.

가. 經濟力集中의 槪念的 問題點

경제력집중은 단지 다수의 기업들이 소유·지배관계로 결합되어 있는 기업집단의 여러 현상들을 포괄적으로 기술하는 용어일 뿐이며 이 현상들의 심층적 이해를 위한 分析的 槪念이 아니기 때문에 이에 의거해 일관성 있고 예측가능한 정책을 수립·집행하기는 어렵다.[9]

---

7) 丁炳烋·梁英植(1992), p.26.

8) 최정표(1993), p.351. 기존 연구들은 대개 경제력집중을 재벌의 핵심문제로 인식·정의함으로써 양자를 동일시하고 있지만, 유승민(1996, p.17)은 재벌이 "경제의 다양한 측면에 걸쳐 존재하기 때문"에 "재벌문제는 이러한 경제력집중 자체뿐만 아니라 매우 포괄적인 의미를 지니고 있다"고 본다.

9) 丁炳烋·梁英植(1992, p.17)은 재벌에 대한 과학적 분석이 미진함을 지적하면서 그 단적인 예로 "재벌문제의 대명사라고까지 할 수 있을 정도로 광범

먼저, 경제력(집중)을 과학적으로 측정하고 경제력과 경제적 효율성 및 형평성간의 有意한 關係를 합리적으로 추론하여 정책을 수립·집행하기는 불가능에 가깝다. 이는 經濟力이 獨占力보다 훨씬 광범위하고 모호한 개념이며, 경제력과 경제적 효율성 및 형평성간의 관계를 밝혀주는 이론적 기반이 없기 때문이다. 우리가 경제분석에 의거하여 그 정도를 측정하고 효율성 및 형평성과의 관계를 추론할 수 있는 것은 시장집중 내지 독점력뿐이다. 독점력 형성과 결정의 요소, 독점력과 생산적·배분적 효율간의 관계 등은 경제이론적 분석과 실증연구를 통해 상당히 규명되어 있지만, 사업다각화나 소유·지배구조의 결정요인 그리고 이 두 현상과 효율성 및 형평성간 관계의 성격과 방향에 관해서는 우리의 지식과 이해가 매우 한정되어 있다. 따라서 '적정' 다변화나 소유·지배구조라는 개념을 상정할 수는 있겠지만, 사전적으로 업종다변화나 소유·지배구조 변화의 비용과 편익을 비교·평가하여 최적의 상태를 판단하고 이를 달성하기 위한 정책을 수립·집행하기는 극히 어렵다. 이러한 상황에서 일반집중, 시장집중, 사업다각화, 소유·지배권 집중 등을 모두 포괄하는 경제력(집중)을 체계적으로 측정하고 효율성 및 형평성과의 관계를 추론한다는 것은 그저 불가능할 뿐이다. 이에 따라 경제력집중에 대한 정책대응은 재벌의 국민경제적 비중, 업종다변화, 소유·지배권 집중, 그룹집중식 경영 등 경제력집중의 제 현상을 억제하려는 대증요법적 차원의 백화점식 규제로 나타나게 된다.

둘째, 경제적 효율성 및 형평성의 차원에서 경제력집중의 구성개념들간에 상충관계가 존재하기 때문에 경제력집중의 완화를

위한 논의의 대상이 되고 있는 「경제력집중」의 개념이 학계에서조차도 정립되지 않은 채 분석의 기초개념으로서의 기능이 상실된 복합적 개념으로 사용되고 있는 현실"을 들고 있다.

목적으로 한 정책들이 목표, 수단 등에서 충돌하는 혼란상을 보일 수밖에 없다. 일반적으로, '과도한' 다변화와 일반집중의 억제 또는 소유집중의 완화라는 목적은 시장집중과 독점력의 완화라는 목적과 상충관계에 있는바, 다변화나 소유집중을 억제하려는 정책들은 빈번히 진입, 사업영역, 투자 등에 대한 직·간접적 규제의 형태로 나타나 기존 독점을 보호하고 경쟁을 억압하는 역효과를 초래하게 된다. 예컨대, 전문화·대형화를 통한 경쟁력 강화를 명분으로 한 업종전문화 시책은 산업정책적 진입규제나 업종차별적 정책으로 나타나 경제적 기회의 자의적 배분, 기업집단간의 市場分占, 경쟁제한 등의 부작용을 야기할 가망이 많다.

셋째, 경제력집중의 개념적 문제점 때문에 많은 정책들이 교착상태에 빠지거나 혼란한 양상을 보이게 된다. 공기업 민영화, 사회간접자본 민자유치, 규제개혁 등은 경제의 작동양식과 성장잠재력에 영향을 미치는 중요한 정책과제들이다. 이미 오래 전에 민영화와 경쟁도입을 통해 공기업의 경영효율을 제고하고 규제완화를 통해 자유로운 기업활동을 보장한다는 정책방향이 설정되었지만, 구체적 정책방안이 논의될 때마다 경제력집중이 심화될 것이라는 우려와 반론이 표출되면서 이에 관한 논쟁은 공전을 거듭해왔다. 경제력집중에 대한 우려로 중소기업정책, 산업·무역정책, 금융정책 등도 왜곡되고 있다. 경제력집중 완화를 명분으로 한 정책들이 경쟁의 억압·제거를 통해 經濟的 弱者를 보호하는 방식을 취함으로써 경제적 자유와 효율을 저해하고 경제적 형평에 부정적인 영향을 미치는 경우도 있다. 예컨대, 중소기업 고유업종제도나 단체수의계약제도는 대기업의 시장진입을 막아 중소기업을 보호·육성하고 경제력집중을 억제한다는 목적으로 시행되고 있지만, 경쟁의 억압을 통해 소비자들로부터 기존 사업자들로 富를 이전하는 결과를 가져올 뿐 중소기업부문의 경

쟁력 강화에는 별로 기여하지 못한 것으로 평가되고 있다.

나. 經濟力集中의 認識上 問題點

경제력집중 현상에 대한 일반적 인식이 현실과 괴리되어 있거나 이에 관한 문제인식이 이론적 기반을 결여하고 있는 부분이 있다.

1) 一般集中

소수의 대기업집단들이 경제 전반을 지배하고 있는 것이 우리나라 특유의 문제로 지적되고 있지만, 一般集中의 국제비교는 우리나라 대기업들의 국민경제적 비중이 선진국들에 비해 결코 높은 수준이 아님을 보여주고 있다. 우리나라 상위 100대 기업의 일반집중률은 선진국들에 비해 높지 않으며, 이는 30대 기업집단을 외국의 30대 기업과 비교하는 경우에도 마찬가지이다. 黃仁鶴이 1993년도 제조업 100대기업의 일반집중을 비교한 결과를 보면,[10] 고용집중도는 미국(40.2%), 일본(22.2%), 한국(18.3%)순으로, 매출집중도는 미국(53.6%), 한국(45.0%), 일본(43.1%)순으로, 그리고 자산집중도는 한국(47.8%), 일본(35.8%), 미국(31.8%)순으로 나타나고 있다. 우리나라 30대 재벌을 선진국의 30대 기업과 비교해보면, 30대 재벌의 고용집중도는 18.5%로서 일본(15.0%)보다는 높으나 미국(22.9%), 독일(31.7%), 영국(32.6%)보다 낮으며, 매출집중도는 42.5%로서 미국(34.6%), 일본(25.8%), 독일(38.8%)보다 높지만 영국(48.6%)보다는 낮다. 우리나라 30대 기업의 고용집중도와 매출집중도는 각각 11.3%와 31.1%로서 매출집중도에서 일본보다 높을 뿐이다.

---

10) 黃仁鶴(1997), pp.123~145.

2) 經濟力의 濫用

우리나라의 기업집단은 여러 업종에서 활동하는 다수 기업들이 특정인에 의해 지배·경영되는 '대규모 복합기업'으로서 다변화된 사업구조와 그룹집중식 경영체제를 기반으로 상품·용역·자산·자금 등의 系列去來(內部去來)를 광범위하게 행하고 있다.[11] 기업집단의 이러한 사업·경영구조와 거래행태에 대하여 시장경쟁의 측면에서 많은 비판이 제기되고 있는바, 그 대부분은 복합기업에 고유한 힘의 존재 및 남용의 가능성에 기초하고 있다; 동일 소유·지배하에 계열 내지 집단을 이루고 있는 기업들은 複合力(conglomerate power), 즉 다변화된 대기업 특유의 힘을 기반으로 독립적 비계열기업들에 대하여 '효율과는 무관한' 경쟁상 우위를 확보함으로써 경쟁자들을 축출하고 진입을 저지하여 시장을 지배할 수 있다는 것이다.

李奎億·李在亨은 사업다각화의 긍정적 효과를 광범위하게 인정하면서 동시에 기업집단이 "가공적인 근거에 입각하여" 독립기업을 배제할 수 있고 우세한 자금력을 통해 중소기업을 도태시킬 수 있다는 점을 우려하고 있다. 이들은 기업집단을 경쟁상 유리하게 만드는 비실질적 요인으로서 기업집단 계열사들의 상호출자, 광범위한 금융거래 등에 따른 受信上 利點, 직장의 社會的 信認과 활동영역의 다양성 등에 따른 인력시장에서의 우월한 지위, 판촉활동상의 규모경제와 이미지 효과 등을 들고 있으며, "경쟁을 저해하고 공정한 거래질서를 교란할 가능성"이 있는 기

11) 1989년도 상위 50대 기업집단의 계열사간 매출액(80조2,029억원)은 총매출액의 22.5%에 이르며, 4대 기업집단의 상호매출비중은 모두 이를 상회하고 있다. 증권감독원이 1996년 8~9월간의 상장기업 계열사간 채무보증, 출자, 담보제공, 유가증권 및 부동산 매매, 부동산 임대차 등 거래내역을 집계한 결과, 366개사가 2,578회에 걸쳐 11조3,947억원 규모의 거래를 하였고 이 가운데 10대 기업집단 소속 상장사의 계열사간 거래가 619회에 걸친 5조3,823억원인 것으로 나타났다.

업집단 특유의 시장행동으로서 시장봉쇄, 가격압착, 상호거래, 참호효과, 횡적보조, 상호자제 및 잠재경쟁의 제거 등을 들고 있다.[12]

강철규·최정표·장지상은 재벌이 "독점화를 용이하게 해주는 경제적 조직체"로서 경제력을 기반으로 '불공정한 경쟁방법'을 사용해 더 효율적인 비재벌기업들을 배제하고 시장을 독점화할 가능성이 매우 높은바, 이들이 "독점 내지 과점적 시장구조를 창출해내거나 이러한 시장으로 진출하게 될 것은 거의 필연적 사실"이라고까지 말하고 있다. 여기서 '독점화를 용이하게 해주는 요소' 내지 '불공정한 경쟁방법'이란 계열기업들간의 상호 지원·보조이다. 즉, 재벌기업은 계열사들의 지원을 받아 더 효율적인 비재벌기업들을 누르고 독점기업이 될 수 있으며, 중소기업의 영역과 위상을 위축시켜 "힘을 가진 재벌과 힘을 가지지 못한 중소기업 사이에 경제구조의 양극화가 일어난다"는 것이다. 여러 재벌들이 참여하고 있는 과점시장의 경우에는 모두 자금력을 가지고 있어 한 재벌기업이 시장을 독점적으로 지배하기는 어려우나, "재벌들끼리의 경쟁이 극도로 자제되고 있기 때문에 ... 결국은 독점시장과 마찬가지로 되어버리고 있다"고 하고 있다.[13]

이처럼 사업다각화와 複合力의 생성·남용으로 인한 경쟁제한의 폐해가 강조되고 있지만, 복합 및 수직결합의 경제적 유인과 효과에 대한 경제학적 분석들은 다각화에 따른 부정적 효과가 일반적으로 주장·인식되는 것보다 훨씬 제한적이라는 것을 시사한다.

먼저, 자산·자금의 내부거래가 가한다는 競爭的 威脅은 재벌기업이 소속 집단의 자금력을 바탕으로 비용 이하의 저가판매를

12) 李奎億·李在亨(1990), pp.71~73.
13) 강철규·최정표·장지상(1991), pp.190~194.

행함으로써 경쟁자들을 몰아내고 진입을 막아 시장을 지배할 수 있다는 것이다. 그러나 경제학적 분석은 이러한 약탈가격책정행위가 효율적인 독점화 전략이 될 가망성이 희박하며 진정한 약탈이 일어나는 경우도 드물다는 것을 보여주고 있다.[14] 자금력에 의거한 저가판매가 독점화 전략으로서 성공할 수 있으려면 적어도 자금지원을 받는 계열사가 어느 정도 독점력을 가지고 있고 소속 집단이 약탈가격책정에 따른 손해를 장기간에 걸쳐 지속적으로 보전해줄 수 있어야 하며, 자본시장이 매우 비효율적으로 작동하고 있고,[15] 관련시장으로의 진입도 어려워야 한다. 이런 조건들이 충족되어야만 경쟁자들을 몰아내고 가격을 올려 저가판매로 입었던 손실을 회복할 수 있는 것이다. 금융부문이 취약하고 상당수의 재벌 계열사들이 독점력을 가지고 있는 우리의 상황에서 자금력을 이용한 경쟁자 배제의 가능성을 배제할 수는 없겠지만, 공정거래법상의 不當廉賣事件이 극소수에 불과할 뿐만 아니라 장기간에 걸친 조직적 저가판매가 이루어진 경우는 없었다는 사실은 실제로 진정한 약탈이 일어나는 일이 거의 없음을 시사한다고 하겠다.

상품·용역의 내부거래는 質的 및 量的 供給遮斷[16] 또는 市場

14) McGee(1958)는 Standard Oil 사건이 掠奪價格策定의 전형으로 인식되어왔지만 실제로 Standard Oil 트러스트는 경쟁기업 인수전략을 따랐다는 것을 논증하였고, 미국 FTC의 9개 대규모 복합기업에 대한 調査報告書(1972)는 이들이 약탈행위를 하였다는 어떤 증거도 발견하지 못하였으며 "이들이 그렇게 할 어떤 합리적 유인"도 없었다고 밝히고 있다. 이 밖에 Elzinga(1970), Lorie and Halpern(1970), Burns(1986), 이주선(1998) 등 참조.

15) 자본시장이 어느 정도 효율적으로 움직인다면, 금융기관들이 약탈가격책정에 대해 퇴출과 재진입으로 대응하는 것이 합리적이라는 것을 인지하여 약탈 대상기업에게 그러한 전략수행에 필요한 자금을 공급해줄 것이기 때문에 풍부한 자금력이 성공적 약탈에 도움이 되기는 어렵다.

16) 질적 공급차단이란, 갑이 최종재 X에 투입되는 중간재 A의 최저비용 생산자이고 계열사 을이 X를 생산하는 기업인 경우에, 갑이 을의 경쟁자들에 대하여 A의 공급을 거절하거나 고가격을 부과해 생산비용을 높이는 것을 말한다. 양적 공급차단이란, 갑이 A의 총공급량의 상당부분을 점하고 있고

構造의 獨占化[17] 등을 통해 잠재 및 실제 경쟁자들의 비용을 높임으로써 시장을 독점하는 수단이 될 수 있다는 우려가 제기된다. 잠재 경쟁자의 비용상승은 진입장벽의 구축·강화를 의미하며 실제 경쟁자의 비용상승은 시장에서의 배제를 의미한다. 내부거래가 시장차단을 통한 경쟁자 배제수단이 될 수 있다는 주장에 대하여 아직 많은 論難이 있고 실증적 중요성도 확립되지 않았지만, 차단을 통한 경쟁자 배제의 논리는 수직계열화 구조에만 적용될 수 있는 것으로서 비관련 다각화와는 무관하다. 또한 기업집단이 내부거래를 통해 경쟁자들을 배제하고 독점력을 확보할 수 있으려면 적어도 다음의 두 조건이 충족되어야 한다; 첫째, 중간재 A의 내부거래에 의해 최종재 X를 생산·판매하는 실제 또는 잠재 경쟁자들의 비용이 상당히 높아져야 하며, 둘째 경쟁자들의 비용을 높인 뒤에 기업집단 계열사가 최종재 X의 가격을 올릴 수 있는 힘을 가질 수 있어야 한다. 예컨대, 수직계열화되어 있는 경쟁 기업집단들은 내부거래에 의해 배제될 가망이 적은바, 실제 경쟁자들이 남아 있거나 X생산으로 쉽게 진입할 수 있는 잠재 경쟁자들이 있다면 가격을 올리기는 어렵다.

기업집단은 相互去來—거래상대방이 자기 또는 계열사의 상품을 구매한다는 조건하에 그로부터 구매하는 행위—를 통해 독립적 경쟁자들을 배제하고 진입을 저지할 수 있으며, 이것이 사업다각화의 유인을 제공한다고 주장되기도 한다. 하지만 기업집단이 상호거래를 하는 경제적 동기와 효과는 매우 다양하다.[18]

타생산자들의 공급확대능력이 제한되어 있는 경우에, 갑이 계열사 을의 경쟁자들에게 공급을 거절하거나 차별적 고가격을 부과함으로써 A의 공급량을 줄여 가격(비용)을 높이는 것을 말한다.

17) 투입물 A의 생산자인 갑은 계열사의 경쟁자들에 대하여 공급을 거절·축소함으로써 A의 공급시장구조를 독점적으로 만들어 간접적으로 A의 시장가격을 높일 수도 있다.

18) 예컨대, 기업들은 각기 가장 효율적인 생산자이기 때문에 相互購買를 할 수

상호거래의 動機가 무엇이든, 이로 인해 초래되는 경쟁적 폐해는 거래결정과정에 '무관하고 이질적인 요소'를 끌어들이며 시장차단을 통해 산출량 제한과 가격상승을 가져오게 된다는 것이다. 하지만 경쟁적 시장구조하에서는 상호거래가 경쟁을 저해하지 않는다. 독점력이 없는 기업은 상호거래를 강제할 수 없으며, 상호거래는 동일가격에서의 판매를 확보해줄 수 있을 뿐이다. 경쟁자들은 동일가격에서의 판매에서 차단되나, 모든 기업이 상호거래를 할 수 있으므로 문제가 되지 않는다. 상호거래는 그 요구자의 공급자들이 판매증대의 유인이나 구매거절의 위협에 저항할 능력이 없고 상호거래 요구자의 경쟁자들이 보복·대응할 능력이 없는 경우에 시장차단의 효과를 갖는다. 경쟁자들도 동일한 조건의 상호거래를 할 수 있다면 차단은 생기지 않을 것이나, 기업의 상호거래 시행능력은 다변화의 정도에 따라 다르다. 다변화된 대기업은 특히 과잉생산설비가 있는 경우에 상호구매를 요구하여 판매량을 늘릴 수 있으며, 이는 경쟁자들을 차단하게 된다.

相互自制理論은 복합기업들이 여러 시장에서 서로 마주치는 경우에 '나도 살면서 남도 살게 하고(live and let live)' 협력정신을 배양하는 등 서로 경쟁을 자제하려는 유인을 갖는다는 것이다. 참호구축(entrenchment)이론은 미국 법무부가 Occidental社와 Mead社의 결합을 막으려고 내세웠던 주장으로서, 당해 결합으로 Mead社가 기존 고객들과의 거래를 늘리고 신규고객을 확보할 능력이 커져 시장지위가 견고해진다는 것이다. 이 논리는 시장에 진입하는 어떠한 대규모 기업에게도 자동적으로 생기는 규모에 따른 利點이 있음을 암시하고 있는바, 생산능력 및 거래

있으며, 여타 기업들이 제시하는 가격과 동일한 가격에 상호구매를 할 수도 있다. 또한 기업은 독점구매력을 직접 행사할 수 없는 경우에 상호거래를 하게 될 것이다.

의 증대가 참호구축이 의미하는 바라면 이를 더 많이 하게 하는 것이 바람직할 것이다.

'잠재경쟁의 제거'는 기업인수를 통한 업종다변화에 대하여 흔히 제기되는 反論으로서, 기업이 내부확장을 통해 신규 진입하지 않고 기존 기업을 인수해 진입하게 되면 그만큼 잠재경쟁이 제거된다는 것이다. 하지만 기업인수에 의한 진입을 막는 것은 비효율적으로 활용되고 있는 자산이 효율적인 경영자로 이전되는 것을 막게 된다. 또한 '잠재경쟁 제거'의 반론은 기업인수에 의한 다각화를 막으면 신규진입이 일어날 것임을 전제하고 있으나, 기업인수의 금지는 오히려 진입을 막을 수 있다. 기존 기업을 인수해 진입하려는 기업은 그렇게 하는 것이 생산설비, 유통망 등을 새로 구축해 진입하는 것보다 비용면에서 유리하다고 판단하고 있는 것이다. 진입비용의 절감이 기업인수의 주된 동기이자 목적이라면 이를 금지하는 것은 진입을 저해할 수 있다.[19]

요컨대, 사업다각화를 통한 복합력의 생성 및 남용에 관한 가설들은 이미 1970년대에 이론적·실증적 분석을 통해 거의 모두 설명력을 결여하고 있음이 논증되었다. 이에 따라, 미국의 경쟁정책당국은 1968년 「기업결합 가이드라인」에서 복합결합의 규제논거로 참호구축이론과 상호거래이론 등을 명시하였으나, 그 뒤에 공표한 가이드라인과 정책성명에서는 이 이론들을 언급하지 않고 있으며 오히려 다변화가 심각한 경쟁손상의 우려를 제기하지 않는다는 견해를 표명하고 있다. 또한 기업집단의 내부거래는 속성상 시장차단을 가져오지만 그로 인해 경쟁이 저해될 수 있는 상황은 매우 제한되어 있는 반면, 다양한 형태의 효율을 창출·제고할 수 있다. 이러한 이유로 일본 기업집단의 계열거래는

19) Markham(1955)의 조사결과는 기업들이 신규투자에 의한 진입을 기업인수를 통한 진입의 현실적 대안으로 간주하는 경우가 드물다는 것을 보여준다.

美日 構造調整協議에서 구조적 무역장벽의 문제로 부각되었으나 일본에서 독점금지법 위반으로 취급되지는 않으며, 미국 판례법에서도 이에 관한 법이론은 확립되어 있지 않다.

미국기업들의 복합결합 경험은 사업다변화에 따른 시너지 효과가 기대에 미치지 못하였을 뿐만 아니라 그에 따른 경쟁제한 효과도 우려할 바가 되지 않는다는 것을 시사한다. 미국에서는 1960년대 후반부터 많은 기업들이 인수·합병을 통해 사업다각화를 추구하였다가 1970년대 중반 이후 비핵심사업을 대대적으로 매각하였고, 1980년대에도 주력사업 중심의 기업인수와 재편이 빈발하였다. 이는 사업다변화의 競爭上 利點이나 시너지 효과가 그리 크지 않았음을 보여주는 것이다.[20]

재벌들의 경제력 남용으로 인해 경제 전반의 시장구조가 점점 더 독점화되고 중소기업이 위축될 것이라고 하지만, 우리나라 광공업부문의 집중도가 증가하지는 않았으며 중소기업의 국민경제적 비중은 꾸준히 증가해왔다. 李在亨은 1984~94년중에 광공업부문 전체 품목수가 50% 가까이 증가했지만 품목시장의 구조분포가 큰 차이를 보이지 않았다는 점을 지적하면서, 이는 시장의 경쟁화를 의미하는 것일 수 있다고 보고 있다.[21] 또한 1985~93년중에 전체 제조업에서 중소기업(종업원 5~299인 업체)이 차지하는 비중은 업체수에서는 97.5%에서 98.9%로, 종업원수에서는 56.1%에서 68.9%로, 그리고 부가가치에서는 36.6%에서 50.3%로 크게 증가하였다.

---

20) Schliefer and Vishny(1988)는 "미국 제조업의 비관련 다각화로의 대규모 움직임은 이제 많은 논평자들에 의해 ... 성공적이지 못하였던 것으로 간주되고 있다"면서, "1970년대 중반에 시작된 복합기업들의 비핵심사업의 빈번한 매각은 이러한 실패에 대한 대응인 것이 거의 확실하다"고 말하고 있다.

21) 李在亨(1997), pp.84~85.

3) '과도한' 事業多角化

국내 재벌들은 '과도하게' 업종을 다각화함으로써 다양한 경제적 비효율과 폐해를 초래하고 있는 것으로 비판받고 있다; 먼저, 한정된 가용자원과 경영능력을 여러 업종으로 분산시켜 경영효율, 기술개발능력 등의 저하를 초래함으로써 국제경쟁력을 갖춘 세계적 기업으로 성장하지 못하고 있다. 둘째, 부채에 의존한 급속한 외형확대를 추구해온 결과 계열사간에 채무보증 등의 자본적 결합관계가 발생한 위에 재무구조가 취약해짐으로써 한계계열사의 퇴출 저해, 기업집단 전체의 연쇄도산 등의 문제가 야기되며, 연쇄도산시의 국민경제적 충격이 퇴출장벽으로 작용하게 되는 결과가 초래되고 있다. 셋째, 다변화된 사업구조와 선단식 경영을 기반으로 내부거래를 통한 계열사간 지원·보조가 이루어짐으로써 한계기업 존속, 중소기업 위축 등의 폐해가 생긴다. 이러한 문제인식을 배경으로 기업집단의 전문화·대형화 및 전문독립경영체제의 확립 필요성이 강조되면서 다변화억제시책들이 도입·시행되어왔으며 '부당 내부거래'도 규제되고 있다.

사업다각화에 대한 반론들은 거래 내부화의 효율창출·증대 가능성을 과소평가하면서 부정적 효과를 강조하는 경향이 있다. 예컨대, 재벌의 내부거래는 기술적 효율성을 높이지 못하고 경쟁적 시장구조를 깨뜨릴 뿐만 아니라 "시장작용이 아닌 소수 재벌가의 독단적인 의사결정에 의해" 거래조건이 정해지기 때문에 "시장을 통하지 않는 거래가 많으면 많을수록 경제 전반의 효율성은 떨어질 수밖에 없다"고 한다.[22] 이는 기업규모가 작을수록 경제 전반의 효율이 높아진다는 것을 시사하는 주장으로서, 거래비용과 기술적 효율성은 별개라는 그릇된 인식에 따른 것이다.

22) 강철규·최정표·장지상(1991), pp.214~217.

예컨대, 자동차 조립이나 제철의 경우에 연관 생산과정들을 수직 통합하면 수송·취급·가동비용 등을 절감할 수 있지만, 시장거래를 통해 관련 생산단계들을 조정·통합하기는 극히 어렵다. 이는 관련 사업자들의 높은 資産專屬性(asset specificity)을 악용한 기회주의적 행동의 개연성이 커 계약교섭·체결·집행의 비용이 너무 높기 때문이다.[23] 또한 내부거래를 통해 달성하는 사적 효율성의 증진은 사회적 효율성과 괴리될 수 있다고 하나, 정당한 규제나 조세의 회피 등 불법행위를 목적으로 하는 경우를 제외하고는 그러한 상황을 상정하기가 쉽지 않다.

기업의 본질이 거래 내부화를 통해 시장거래의 비용을 피하는 것이라면, 기업집단은 거래를 내부화하기 위해 사업영역을 확대하는 것이라고 볼 수 있다. 사실, 기업집단의 사업다각화에 따른 효율창출·증대의 효과가 있다면 이는 내부거래를 통해 실현될 수 있는 것이다.

일반적으로 사업다각화의 긍정적 동기나 효과로서 자원의 효율적 배분·활용, 範圍經濟의 실현, 위험분산 등이 거론된다.[24] 즉, 단일 경영진이 다양한 자산의 이용을 전체적으로 통제함으로써 시너지 효과나 경영기법의 부문간 이전에 따른 이익을 얻을 수 있으며 위험을 분산시켜 자본수익률을 안정적으로 유지할 수 있다는 것이다.[25]

---

23) 거래비용과 기술적 효율성간의 관계에 관한 논의는 Williamson(1985), Klein et al.(1978) 등 참조.

24) 기업집단의 이점에 관한 논의는 李奎億·李在亨(1990), Hill, Hitt, and Hoskisson(1992), Kim and Hoskisson(1996), Ghemawat and Khanna(1998) 등 참조.

25) 이에 대하여 강철규·최정표·장지상(1991, pp.173~189)은 계열기업을 통한 생산영역 확장인 '재벌화'를 대규모화나 다변화 논리로 옹호하는 것은 규모 및 범위의 경제를 잘못 해석한 것에 따른 오류라고 주장한다. 이들에 따르면, "계열기업수를 늘리면서 확장을 해나가는 재벌화"로는 "단일업종을 기준으로 그리고 단일기업을 기준으로 생산규모가 증대될 때 나타나는 효

시장이 잘 발달해 있는 선진국에서는 사업다각화의 이점이 기술, 브랜드, 유통망, 시장정보 등의 공유에 따른 시너지효과로 제한되어 있을 가능성이 많은데, 자원공유와 기술이전 등을 통한 이런 범위의 경제는 관련 다각화를 통해 더 잘 실현될 수 있다. 이에 대하여, 우리나라와 같이 시장의 不完全性과 歪曲이 큰 경제에서는 선진국보다 상품·자산·자금 등의 거래를 내부화하여 실현할 수 있는 경제효율이 상당히 클 것이다. 시장기능이 미약한 개도국에서는 기업들이 집단을 구성해 상품, 자본, 인력 등의 거래를 내부화함으로써 외부시장의 이용에 따른 왜곡과 비효율을 피할 수 있는 경우가 많은데, 특히 자본거래의 내부화에 따른 이점은 비관련 다각화를 통해 실현할 수 있다.

먼저, 많은 시장들이 독과점 구조로 되어 있고 정부규제도 많은 상황에서 기업집단은 거래를 내부화함으로써 시장거래의 비용을 절감할 수 있고, 연속독점에 따른 二重 獨占價格策定(double marginalization), 공급독점이나 수요독점 또는 가격규제에 따른 비효율적 요소결합 등의 왜곡을 해소하여 경제효율을 높일 수 있다. 또한 자본·금융시장이 매우 불완전하고 취약한 상황에서 기업집단은 새로운 사업기회를 포착·실현하거나 사업실패의 위험을 줄이는 데 유리한 조직형태일 수 있다. 외부 자본·금융시장에서 자금이 효율적으로 배분되지 못하는 것은 사업·투자 관련 정보의 생산·전달비용에 따른 기업과 금융기관간의 정보 비대칭, 정부의 자의적 금융통제 등에 기인하는바, 기업집단은 내부 자본시장을 활용해 시장거래에 따른 왜곡과 비용을 피할 수 있다. 예컨대, 기업집단은 자금, 채무보증 등의 내부거래를 통해

율성인 규모의 경제"를 실현할 수 없고, "단일기업이 생산영역을 확장시킬 때 나타나는" 범위의 경제도 달성할 수 없다. 별도 회사를 만들어 업종을 늘리는 재벌화는 범위의 비경제를 반영하는 것으로서 경제적 효율을 저하시킨다.

신규사업 진출에 필요한 자원과 자금을 동원할 수 있으며, 일정 부문에 신규진입한 계열사, 사업전망은 밝으나 일시적 자금압박에 처한 계열사, 수요증대에 대응해 신속히 설비확장을 해야 할 계열사 등을 지원할 수 있다. 나아가, 기업지배권 시장이 제대로 발전하지 못한 상황에서 기업집단의 내부시장은 경영 효율성을 감시하는 기능을 할 수 있다.

이론적으로 사업다각화 및 거래의 내부화는 단일 기업 내에서 이루어질 수 있다. 그러나 기업의 규모가 커지면서 기업 내부의 감시·관리·조정비용은 증가하게 마련이다. 기업의 집단화 및 선단식 경영방식은 경영, 인력, 자본, 상품, 정보 등 여러 면에서 계열사간의 유기적 통합과 거래를 통해 얻을 수 있는 이익을 확보하면서 기업규모의 증대에 따른 비용증가를 억제하려는 기업조직과 경영형태라고 볼 수 있다.

지금까지 기업집단의 사업다각화가 '과도하게' 이루어졌다는 판단하에 재벌기업의 전문화·대형화가 산업정책 및 재벌정책의 기본방향으로 제시되어왔다. 대기업집단 계열회사들의 收益率이 비계열 독립기업들보다 낮음을 보여주는 실증연구결과들도 있다. 하지만 기업집단의 사업다각화에 대한 평가 및 정책대응과 관련하여 우리는 다음의 몇 가지 점에 유의할 필요가 있다.

첫째, 기업집단의 사업다각화가 '과도하다'는 평가와 사업다각화 및 기업집단 조직의 경제적 기능에 대한 평가는 구별되어야 한다. 전자는 사업다각화 정도의 적정성에 관한 판단이며, 후자는 사업다각화 자체 및 기업집단 조직의 존재논거에 관한 판단인 것이다. 기업집단들이 '과도하게' 사업을 다각화하였을 수 있다. 하지만 기업집단들의 그간의 생존·성장 경험은 기업집단 조직과 다변화전략이 동태적 경쟁력 확보에 기여하였다는 것을 시사하며, 그 경쟁력은 경영, 인력, 자본, 유통 등 여러 면에서 기

업간 협력·조정을 통해 창출한 효율에 기반을 두고 있다.[26] 기업집단의 다각화와 경영방식에 대한 평가는 여전히 논란의 여지가 많은 사항이다.

둘째, 우리가 '적정' 다각화 내지 기업규모의 개념을 상정할 수는 있지만, 기업 회계자료 등을 이용한 다각화의 적정성 판단에는 심각한 제한이 따른다. 이는 회계정보가 경제적 비용과 가치를 올바로 반영하지 못하기 때문이다. 적정 다변화나 전문화의 정도를 판단할 객관적 근거가 없는 상황에서, 다변화억제시책들은 기업의 투자, 진입, 퇴출 등에 대한 정부의 재량적 평가·심사에 의거한 산업정책적 개입과 통제로 나타나게 되며, 이는 경쟁을 제한하고 정부·기업 관계를 왜곡시키는 부작용을 낳기 쉽다.

셋째, Adam Smith가 지적한 바와 같이, 전문화(분업)의 정도는 본질적으로 시장의 크기, 즉 경쟁의 강도에 의해 결정된다. 즉, 사업다각화는 시장상황에 대응한 기업의 투자전략으로서 다변화에 따른 이익과 비용의 비교형량을 반영하는 것인데, 다변화의 비용과 편익은 기본적으로 시장의 크기에 따라 달라지는 것이다. 이는 우리 경제가 세계시장으로 통합되어 시장과 경쟁의 범위와 확대되면서 다변화 유인은 약화될 것이며, 개발도상국의 기업집단은 폐쇄경제에서 세계시장에 통합된 경제로 이행하는 과정에서 나타나는 기업조직일 가망성이 크다는 것을 의미한다.[27]

---

26) Stigler(1968)가 제시한 '生存原則(survivorship principle)'의 기본명제는 경쟁과정을 통해 효율적인 규모와 조직의 기업들만이 생존·성장하게 된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 최적의 기업규모란 현실 세계에서 당면하는 모든 문제에 적절히 대처하여 생존·발전해온 기업들의 규모이다. 물론 기업의 생존·성장은 私的 費用의 측면에서의 효율성을 반영하는 것으로서 기업이 정부와의 유착, 독점력 남용, 부당한 노사관계 등을 통해 성장하였다면 사적 효율성은 사회적 효율성과 괴리되어 있을 것이다.

27) Leff(1978)는 기업집단이 개도국에서 흔히 발견되는 현상임을 지적하면서 그 원인을 시장의 불완전성에서 찾고 있다.

4) 所有·支配權의 集中

기업집단의 소유·지배권 집중에 대한 비판은 분배적 형평의 저하와 지배주주 중심의 소유경영체제의 비효율성에 집중되어 있다. 소유집중으로 인해 소수의 지배주주들이 기업활동과 성장의 과실을 대부분 차지함으로써 부의 분배의 불균등이 심화되고 재벌의 경제력이 증대된다는 비판이 제기되어왔으며, 지배주주를 중심으로 한 소유경영체제는 권위주의적 경영의 비효율과 관료주의의 폐해를 가져오고 경영부실과 노사문제의 격화를 야기하는 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제인식하에 다양한 소유분산 시책이 경제력집중 억제정책의 일환으로 실시되어왔으며, 최근에는 기업지배구조의 개선이 중요한 정책과제로 부각되고 있다.

경제활동의 효율성 등 다른 조건들이 일정하다면 소유집중의 완화가 형평성 측면에서 바람직할 것이나, 사유재산권을 기반으로 하는 자본주의 시장경제체제에서는 조세제도를 통한 富의 再分配 이외에 달리 公權力을 행사하여 직접적으로 소유분산을 달성할 수 있는 방법은 없으며, 소유분산과 기업공개를 통해 분배적 형평성을 제고하는 데는 한계가 있다. 또한 소유집중은 기업지배구조, 기업지배권 시장 등의 차원에서 중요한 문제이나, 시장경쟁의 차원에서 소유집중 자체가 제기하는 문제는 없으며 소유·지배권 집중과 경영효율간의 관계를 명확히 제시해주는 경제이론적·실증적 기반도 없다.

기업집단의 소유·지배권 집중이 재벌과 경제력집중 문제의 근원이자 핵심이라는 인식하에 소유와 지배가 분리되고 전문경영체제가 확립된다면 기업규모의 확대는 문제가 되지 않는다고 보는 견해가 있다.[28] 실제로 1995년 4월부터 "주식소유의 분산

28) 최정표(1996, p.205)는 소유·지배권 집중을 재벌과 경제력집중 문제의 성립요건으로 간주하면서, 기아그룹과 같이 소유가 분산된 전문경영인 지배하

및 재무구조가 우량한 기업집단"(소유분산 우량기업집단)은 대규모기업집단 지정에서 제외되어 공정거래법상의 출자총액 및 채무보증 제한을 받지 아니하였고, "대규모기업집단에 속하는 회사로서 주식소유의 분산 및 재무구조 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 회사"(소유분산 우량회사)에 대해서는 출자총액 제한이 적용되지 아니하였다. 이는 재벌과 경제력집중 문제의 핵심이 규모의 거대함이 아니라 소유·지배·경영의 일치에 있다고 보는 것이나, 시장력이나 복합력에 기인하는 경제적 폐해가 있다면 이는 소유집중이나 소유·경영의 분리와 무관하게 발생하는 것이라는 점에서 정당화되기 어렵다.

다. 競爭의 (不)公正性의 槪念的 問題點

대기업들의 경제력을 기반으로 '불공정한' 경쟁·거래관계가 형성되어 있어 경제력집중이 유지·심화되고 경제적 형평이 저하된다는 인식하에 많은 정책과 법령들이 '공정한 경쟁·거래질서의 확립'을 표방하고 있다. 경쟁의 공정성이라는 관념은 당위성을 부인하기 어려운 규범적 가치로서 매우 인기 있는 구호가 되어왔지만 정책의 기초개념이 되기에는 심각한 문제점을 내포하고 있다.

먼저, 경쟁의 공정성에 대한 국내적 인식과 국제적 인식간에 상당한 괴리가 존재하고 있다. 우루과이라운드 이후에 국제적으로 본격 논의·추구되기 시작한 공정경쟁이란 어느 나라의 기업이든 시장접근 및 활동의 기회에 있어 국내정책·제도·관행 등에 의해 부당한 제약이나 불리한 취급을 받지 않는 상태를 의미한다. 이러한 개념은 무역자유화와 기업활동의 세계화가 진전됨

의 기업은 규모가 크다는 이유로 제재할 필요가 없으며 따라서 공정거래법상의 대규모기업집단 지정에서 제외되어야 한다고 주장한다.

에 따라 경쟁법·정책, 해외투자정책, 환경정책, 기술개발정책, 지적재산권 법제, 제품기준, 통관제도 등을 위시한 '국내적' 정책·제도의 국가간 차이로 야기되는 경쟁조건과 무역 및 투자의 왜곡이 커지고 있다는 인식에 따른 것이다. 그리하여 '더 공통적인 경쟁조건을 가진 더 개방된 세계경제'를 이룬다는 차원에서 '국내적' 정책·제도의 국제규범화 내지 국제적 수렴·조화를 통해 '公正한 競爭의 場(level playing field)'을 확보하려는 노력이 강화되고 있다. 이에 대하여, 국내적으로는 경제력이라는 힘의 격차 또는 남용이라는 관점에서 경쟁 및 거래관계의 (불)공정성이 논의·파악되고 있으며, 그로 인해 공정한 경쟁·거래질서의 확립을 지향하고 있는 정책들은 국내적 문제에 초점을 둔 국내정책적 목적과 성격을 강하게 띠고 있다.

힘의 차이라는 관점에서, 어떠한 경쟁자도 유리한 경쟁조건을 갖지 않는 상태에서의 경쟁을 공정한 경쟁이라고 보는 시각이 있다. 최정표는 "권투경기와 같은 여러 가지 운동경기에서 선수들을 체급별로 나누어서 경쟁시키는 것"처럼 경제에서의 경쟁도 "경쟁 가능한 상대와 이루어져야 그 경쟁이 제 기능을 발휘할 수 있고 동시에 최선의 경제성과를 달성할 수 있다"고 하면서, "경쟁이란 경쟁을 하면서도 결코 승패의 판가름이 날 수 없는 경쟁이어야 하는데, 그러기 위해서는 반드시 공정한 경쟁이 보장되어야 한다"고 주장한다. 이러한 관점에서 보면, 그의 말대로 재벌들은 이미 경제 내에서 강력한 경제지배력을 확보한 슈퍼헤비급 선수이기 때문에 재벌과 비재벌간에는 공정경쟁이 성립될 수 없으며, 따라서 정부는 공정경쟁을 만들어내기 위해 재벌을 통제, 조정해나가야 한다. 이렇게 하여 공정경쟁의 여건이 성숙되면 그때는 자유경쟁을 실행할 수 있다. "공정경쟁이 이루어질 수 없는 상황에서 자유경쟁에만 내맡겨두면... 결국 독점적 재벌

이 지배하는 경제가 될 수밖에 없다."[29]

힘의 남용이라는 관점에서 경쟁의 공정성을 파악하는 견해도 있다. 유승민은 재벌이 기업집단 특유의 시장행위들을 통해 유효경쟁을 제한할 수 있을 뿐만 아니라 "금융, 인력 등 요소시장에서 재벌의 힘이 경제적 기회의 불공정성을 야기하는 경우가 많다"고 지적한다. 그는 "재벌이 효율성이나 경쟁력과 같은 실질적 요인에 기초하지 않고 단순히 경제력, 시장지배력, 우월한 교섭력 등을 남용하여 경쟁을 제한한 결과" 여타 경제주체들의 경제적 기회가 제약되는 것을 공정성의 훼손이라고 보면서, 그러한 사례가 "재벌과 중소기업, 재벌과 소비자, 재벌과 근로자, 심지어 상위재벌과 하위재벌 사이에서 항상 발견되고" 있는 만큼 "재벌문제는 공정성 차원에서 심각하다"고 평가하고 있다.[30]

上述한 두 공정성의 개념은 힘의 차이나 남용에 의한 경쟁자 배제를 문제시하고 있는데, 경쟁자는 힘만이 아니라 우월한 효율에 의해서도 배제될 수 있다. 따라서 힘의 차이나 남용에 기초한 공정성 개념의 정책적 유용성은 실제적으로 '힘'과 '우월한 효율'을 유의하게 구별할 수 있는지의 여부에 달려 있다.

힘의 차이라는 관점에서 경쟁의 불공정성을 정의하는 것은 처음부터 힘과 우월한 효율을 구별하지 않는 것으로서, 이 개념하에서 우월한 효율은 힘으로 간주되어 규제의 대상이 될 수밖에 없다. 그리하여 공정성 확보를 위한 정부개입은 경제적 강자의 경제적 활동과 자유를 제한하여 경제적 약자를 보호하려는 경쟁

29) 최정표(1993), pp.316~317. 강철규·최정표·장지상(1991, pp.211~212)도 그룹으로부터 여러 가지 지원을 받을 수 있는 재벌기업과 그렇지 못한 비재벌기업간의 경쟁은 '公正한 競爭'이 아니며, 재벌기업은 타계열사들의 지원을 받아 생산의 효율성 측면에서 불리하지 않은 비재벌기업들을 누르고 독점기업이 될 수 있다고 주장한다.

30) 유승민(1996), pp.59~66.

제한적 규제로 나타나게 되며, 힘의 차이가 항시 존재하기 마련인 현실 세계에서 이러한 규제들은 자유경쟁의 전제로서 공정경쟁 여건의 확립이 필요하다는 주장에 의해 옹호되면서 지속되게 된다. 결국, 경쟁의 공정성이라는 명분하에 경쟁 자체가 억압·제거될 뿐만 아니라, 우월한 힘이 우월한 효율성에 기인하는 만큼 경제효율이 상실·저해되는 역설적 결과가 초래될 수밖에 없다.

이 공정성 개념의 또다른 정책적 함의는 국내산업의 보호·육성이다. 최정표는 "개방화와 더불어 국내기업들이 국내시장에서 외국기업과 경쟁하여 이기기 위해서는 각 부문별로 효율성 있는 전문적 대기업이 많이 출현해야 한다"고 하면서, 선진국에는 경쟁력이 높은 전문적 대기업들이 많은데 "어중간한 규모의 기업들이 그룹화되어 있는 재벌체제로는 전문화된 국제적 대기업과 경쟁할 수 없다"는 점을 지적하고 있다.[31] 만일 그러하다면, 외국의 전문대기업과 국내 재벌기업간의 경쟁은 '불공정한' 경쟁일 것이므로 정부가 수입과 외국인투자 등을 통제하고 재벌을 보호·지원하여 이를 '공정한' 경쟁으로 만들어야 할 것이다.

힘의 남용에 입각한 불공정성의 개념은 "효율성이나 경쟁력과 같은 실질적 요인에 기초하지 않은" 경쟁자 배제행위만을 '불공정한' 경쟁방법으로 분류하려는 것이다. 문제는 이 개념하에서 재벌의 복합력 남용의 개연성이 과대평가되고 있다는 것이다. 이는 경쟁자 배제가 경쟁의 제한과 동일시되면서 효율창출·증대행위들이 경쟁자 배제효과를 갖는다는 이유로 힘의 남용으로 취급되는 경향이 있기 때문이다. 하지만 모든 경쟁·거래행위는 경쟁자의 배제를 전제로 하며 효율을 창출·증대시키는 행위일수

31) 최정표(1993), p.337.

록 경쟁자들의 경제적 기회를 제한하게 되는바, 어떤 행위가 단지 경쟁자를 배제하는 효과를 갖는다고 해서 경쟁을 저해하는 불공정한 행위라고 볼 수는 없다.

공정경쟁의 확립 필요성이 많은 정책과 규제의 논거가 되고 있지만, 공정성의 구체적 기준과 개념이 제시되어 있는 경우는 공정거래법·정책뿐이다. 여기서 다양한 거래활동의 (불)공정성은 거래결정의 자주성, 경쟁수단의 공정성 그리고 경쟁의 증감을 내용으로 하는 '公正競爭沮害性'의 기준에 입각하여 판단된다.

거래결정의 자주성이라는 기준은 판매가격, 지역, 상대방의 선택 등은 사업자 스스로 결정하는 것으로서 이에 대한 제한은 공정한 경쟁질서의 촉진이라는 관점에서 볼 때 원칙적으로 부당한 구속이라는 것이다. 그러나 이는 경쟁을 '완전한 거래의 자유'와 동일시하는 경우에만 뜻이 통하는 것으로서, 경쟁을 경제효율이나 소비자후생과는 무관하게 정의하는 것이다. 사실, 사업자의 거래자유라는 기준을 극단적으로 적용한다면 모든 거래는 그 효율적 귀결에 관계없이 '불공정'한 것이 될 것이며, 이는 주어진 경제여건하에서 일정한 경제적 목표를 달성하려는 계약적 통제의 유용성을 파괴할 것이다. 거래계약을 체결한 어떤 사업자도 아무 제한없이 마음대로 사업활동을 할 수 있다는 의미에서 독립적일 수는 없다.

경쟁수단의 공정성이라는 개념은 가격, 품질, 서비스만이 순수·능률경쟁을 가져오는 공정한 경쟁수단이며, 배타적 거래, 연계판매, 경품제공 등은 경쟁자를 배제하여 경쟁을 해칠 우려가 있는 '불공정한' 경쟁수단이라는 것이다. 이러한 관점에서 배타적 거래, 연계판매, 저가판매, 경품제공 등이 유통망을 장악하거나 부당하게 고객을 유인하는 '불공정한' 경쟁수단으로 규제되고 있다. 하지만 경제분석은 소위 '불공정한' 경쟁수단들의 경제

적 동기와 효과가 시장상황에 따라 다양하며 실제로 경쟁자가 배제될 수 있는 시장상황은 매우 제한적임을 시사한다. 배타적 거래, 연계판매 등에 대한 반론은 시장차단에 의해 경쟁자들의 비용이 높아지고 진입장벽이 구축된다는 것이다. 또한 이 행위들은 사회적 후생효과가 불분명한 가격차별의 시행수단이 될 수도 있다. 어떤 경우이든 이들이 시장력을 강화하거나 더 효과적으로 활용하는 수단이 되려면 그 행위자(들)에게 독점력이 있어야 한다.

경쟁의 증감은 거래행위의 경쟁저해 여부를 판단하는 당연한 기준이 되나, 문제는 경쟁의 범위가 좁게 파악되고 있다는 것이다. 그리하여 재판매가격유지, 판매지역·상대방제한 등 거래계약상 제한들은 흔히 효율적 거래·유통을 달성하여 브랜드간(제조업자간) 경쟁을 강화하지만 브랜드내(유통업자간) 경쟁을 억압한다는 이유로 불공정한 행위로 취급되고 있다. 표면적으로 수직적 제한은 독립적 유통업자의 자유로운 판매활동을 구속하여 유통단계의 경쟁을 봉쇄하는 경쟁제한적 행위로 보이지만, 제조업자가 단독으로 자진하여 자기 제품의 재판매경쟁을 제한한다면 그 목적이 판매량 제한일 수는 없다. 경제분석은 수직적 제한이 흔히 외부성, 무임승차, 정보제한 등 시장의 불완전성에 대처하여 효율적 유통을 도모함으로써 제품수요를 확대하려는 제조업자의 노력이라는 것을 보여주고 있다.

경쟁의 (불)공정성이라는 개념이 지닌 근본적인 문제는 이것이 거래행위의 경제적 목적이나 효과와 무관한 주관적이고 모호한 개념이기 때문에 객관적·분석적인 판단기준을 제시할 수 없다는 것이다. 우리가 각종 거래행위에 대해 염려해야 할 바는 행위의 경제적 기능과 경쟁적 효과, 즉 가격, 품질, 거래량, 서비스 등에 미치는 영향이며, 이는 경제분석을 통하여 논증될 수 있다.

그러나 거래결정의 자주성과 같은 기준은 거래행위의 경제적 기능이나 경쟁적 효과와 괴리되어 있기 때문에 이에 근거한 정책도 객관적 판단기준을 결여할 수밖에 없으며, 따라서 비효율적 사업자의 보호와 공권력의 부적절한 행사를 초래할 위험이 크다.

3. 槪念的 基盤의 再定立

공정거래법·정책의 기초개념이 되어온 경제력과 경쟁의 (불)공정성은 지나치게 포괄적이고 주관적이며 이에 대한 분석의 틀이 되는 확립된 이론체계도 없어 합리적 정책의 개념적 기반이 될 수 없다. 공정거래법·정책은 獨占力과 效率性의 개념적 틀 내에서 실체적 기준과 원칙들이 확립되어야만 합리성과 실효성을 가질 수 있으며, 경제력집중의 완화와 경쟁의 공정화라는 정치·사회적 성격의 목적에서 벗어나 경제효율의 증진이라는 목적을 추구해야만 정책의 일관성, 신뢰성 및 예측가능성을 확보할 수 있다. 이는 경제력집중의 여러 측면 가운데 경제이론에 의해 정책의 방향과 기준이 제시되는 개념은 독점력뿐이며, 대기업집단에 대하여 제기되고 있는 많은 문제점들이 경쟁압력의 결여에서 오는 것이기 때문이다.

우리나라에서는 전반적으로 개별시장의 집중도가 매우 높아 대기업들이 상당한 독점력을 향유하고 있다고 볼 수 있다. 1994년 현재 광공업부문 총 3,168개 품목의 시장구조를 살펴보면, 상위 3사 출하점유율(CR_3)이 30% 미만인 경쟁형 시장은 239개(7.5%)에 불과한 반면 CR_3>70%인 고집중형 및 완전독점형 시장은 1,858개(58.7%)에 이르며 완전독점품목도 296개나 된다. 시장규모가 큰 품목일수록 집중도가 낮게 나타나고 있지만, 시장규모가 5천억원 이상인 품목에서는 고집중형 및 완전독점형 품목

수의 비중이 49.5%에 달한다. 광공업부문의 3,168개 품목 중 30대 기업집단이 참여하고 있는 품목은 896개로서, 이 가운데 기업집단 계열사가 시장점유율 1위를 점하고 있는 시장이 565개(63%), 점유율 1, 2, 3위가 모두 기업집단 계열사인 시장도 81개(9.0%)나 되고 있어 기업집단들이 많은 상품시장에서 지배적 지위에 있음을 알 수 있다.

그러면 우리나라의 대기업들은 어떻게 독점적 지위를 갖게 되었는가? 기업이 독점력을 확보·유지할 수 있는 방법은 많다. 기업은 경쟁자들보다 우월한 효율을 달성하여 규모를 확대하고 시장을 장악할 수 있으며, 정부규제, 담합, 경쟁자에 대한 약탈행위 등 '효율과는 무관한' 방법으로 시장을 지배할 수도 있다. 시장이 어떤 방법으로 독점이 되든 그 과정에서 경쟁자들은 피해를 입을 수밖에 없지만, 그 방법에 따라 소비자들이 받는 영향은 크게 달라진다. 우리나라의 대기업들은 우월한 효율과 기업가 능력으로 독점력을 얻기도 하였지만 대개는 정부의 경쟁제한적 산업정책을 통해 독점적 지위를 확보하였고 경제력을 축적해왔다.

대기업들의 독점력이 어떻게 획득되었든, 그 독점력이 경제력의 집중과 남용의 根源이 되고 있다. 기존 사업에서 지속적으로 이윤을 확보하고 富를 축적하는 기업만이 새로운 사업분야로 진출하고 규모를 확대해갈 수 있다는 점에서 기업집단의 사업다각화나 규모확대의 능력 및 소유집중은 궁극적으로 기업집단의 독점력에서 나오는 것이다. 또한 수직적 제한, 내부거래, 가격책정 등 거의 모든 기업행위가 경쟁제한효과를 가지려면 행위자의 독점력이 전제되어야 한다.

독점력은 자원배분의 비효율을 초래할 뿐만 아니라 기업의 비용 자체를 높여 생산적 효율성을 떨어뜨리게 된다.[32] 독점력이

32) 독점력이 비용상승을 초래할 수 있다는 것은 가격-비용 마진으로 독점력의

비용상승을 초래하게 되는 한 가지 이유로 지대추구행위에 의한 '獨占利潤의 消失(rent dissipation)'을 들 수 있다. 기업들은 독점적 지위를 확립하고 방어하는 것이 가능하다면 그렇게 하기 위해 장래독점이윤의 현재가치만큼 비용을 쓰려고 한다. 그러한 비용지출은 다양한 형태를 취할 수 있는바, 광고, 연구개발, 진입저지를 위한 과잉 설비투자나 브랜드 확산, 인·허가 획득을 위한 로비 등이 몇 가지 예이다.

"최상의 독점이윤은 조용한 삶"이라는 Hicks(1935)의 지적이 시사하는 바와 같이, 독점력을 가진 기업의 경영자와 근로자들은 비용절감의 노력을 게을리할 소지가 많다. 경쟁적 상황에 처한 기업은 경쟁압력에 의해 비용을 최소화할 수밖에 없으며 그렇게 하지 못하는 경영자와 근로자들은 시장에서 축출될 것이나, 독점적 지위에 있는 기업의 경영자와 근로자들은 주주의 이윤극대화를 위해 노력하기보다는 비용을 부풀리려는 강한 유인을 갖게 되며 고비용의 형태로 독점이윤의 일부를 은폐·확보할 수 있다. 그렇게 되면 고정비용뿐만 아니라 한계비용도 경쟁적 시장에서보다 높아져 시장가격과 독점의 사회적 비용이 증가할 것이다.[33]

경쟁압력의 결여에 따른 경제적 폐해와 문제점들을 단적으로 보여주는 경우가 바로 公企業의 방만한 경영과 비효율성이다. 공기업은 독점적 지위를 보장받고 있는 한편 이윤극대화 동기는 결여되어 있어 경영혁신, 연구·기술개발 등을 통해 비용을 절감

존재와 크기를 파악할 수는 없다는 것을 의미한다. 가격-비용 마진이 작다는 사실이 가격이 당해 기업이 경쟁의 압력하에 있을 경우의 비용보다 높다는 사실을 은폐하는 것일 수 있기 때문이다.

33) 독점력에 기인한 기업의 비용상승 가운데 어느 정도가 사회적 낭비인지를 예단하기는 어렵다. 비용상승의 일부는 경영자나 근로자들로의 단순한 독점이윤의 이전으로서 비효율적 자원활용을 수반하지 않을 수 있지만, 기존의 연구는 그런 경우에도 흔히 생산요소 사용상의 왜곡이 발생한다는 것을 보여준다.

하고 경쟁력을 강화하려는 유인을 갖지 못하며 그렇게 해야만 할 경쟁의 압력도 받지 않는다. 독점력이 생산비용을 높이는 정도를 실증적으로 추정하기는 어려우나 경쟁의 도입·강화로 생산적 효율이 크게 향상되었음을 보여주는 연구결과들은 많다.[34]

우리나라에서는 大株主(오너) 經營體制가 확립되어 있는 상황에서 기업경영의 효율성을 오로지 오너 경영자의 주주로서의 이윤추구동기에 의존해옴으로써 경영상의 전횡, 태만, 지배권 남용 등의 문제가 발생하고 있다. 현대적 주식회사에 있어 소유분산 및 소유·경영의 분리는 代理人 問題를 야기하는바, 이 문제의 정도는 주주들이 경영성과를 감시·평가하고 경영권을 회수해 재할당할 수 있는 능력에 달려 있으며, 기업인수·합병은 비효율적 경영자들에 대한 징벌수단으로서 대리인 문제의 해소에 있어 중심적인 역할을 한다. 하지만 우리나라에서는 기업내 경영감시·견제장치가 제 기능을 발휘할 수 있는 법적 기반이 마련되지 못하였고 기업인수·합병에 대한 각종 제약과 정부의 개입으로 기업지배권 시장이 작동하지 못하여 경영권이 과잉보호되어 왔다. 각종의 자본시장 규제, 진입·사업영역·소유지분의 제한, 산업정책적 개입 등으로 기업인수·합병이 억압되었고 외국인투자도 엄격히 규제되었다. 1996년까지 외국인투자자에 의한 우호적 인수·합병조차 허용되지 않았으며, 1997년부터 우호적 인수·합병이 허용되었지만 총자산 2조원 이상의 기업에 대해서는 외국인이 총지분의 15% 이상을 취득하거나 제1대주주가 되는 경우에 재경부장관의 허가를 받도록 되어 있었다.

결국, 경제력집중의 제 현상 및 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 문제들은 시장기능 강화를 위한 법제의 미비

34) 독점력에 기인한 비용상승 및 생산효율의 저하에 관한 증거들은 대개 공익산업 또는 1980년대에 걸쳐 경쟁이 도입되었던 분야들에 대한 것이다.

와 경쟁압력의 미흡에 기인하는 바가 크다. 그러한 만큼, 공정거래법·정책을 위시한 대기업정책이 경쟁촉진을 통해 독점을 제거·축소하고 독점적 행태를 개선하지 않는 한 정책적 유효성에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 비효율적 기업은 도태될 수밖에 없는 경쟁적 시장환경을 조성하지 않은 채 기업집단의 규모, 사업영역과 활동 등을 제한하는 것으로는 기업의 지배·경영·사업구조와 행태의 실체적 개선을 기대할 수 없다.

경제력집중과 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 제 문제들은 정부의 규제와 간섭이 아니라 시장의 효율적 작동을 뒷받침하는 법제의 확립과 경쟁압력의 제고를 통한 '시장의 힘'에 의해 해소될 수 있다. 이에 더하여 上述한 경제력집중 개념의 문제점과 한계를 감안해볼 때, 이 개념에 기초한 우리나라 특유의 재벌정책은 정책적 기능과 유용성의 측면에서 심각하게 재검토될 필요가 있다. 재벌정책은 공정거래법·정책으로 대체·통합되어야 하며, 공정거래법·정책은 독점력과 효율성이라는 경제적 개념을 기반으로 삼고 경쟁적 시장의 힘에 의해 기업집단이 규율되도록 한다는 원칙을 따라야 한다.

Ⅲ. 競爭法·政策의 目的

경쟁법·정책의 역할과 방향을 모색함에 있어서 우리는 먼저 이 정책을 통해 해결하려는 문제와 달성하려는 바가 무엇인지에 대하여 명확한 입장을 정리할 필요가 있다. 이는 경쟁법·정책이 지향하는 목적 내지 가치에 의해 정책의 실체적 원칙, 내용과 기능, 집행양상 등이 모두 결정되기 때문이다.

경쟁법·정책은 다양한 목적이나 가치를 추구할 수 있는바, 경쟁법·정책이 어떠한 목적과 가치를 정당하고 유익하게 추구할 수 있는가에 관하여 많은 논란이 있다. 경쟁법·정책은 경제효율(생산자 후생과 소비자 후생의 합 = 총후생)의 극대화를 추구할 수 있다. 이 목적하에서 경쟁법·정책은 配分的 效率과 生産的 效率을 향상시키기 위한 조치들을 결정·시행하는 것으로 구성된다.[35] 경쟁법·정책이 소비자들로부터 독점적 대기업으로의 부의 이전을 막는다는 분배적 목적을 추구해야 한다는 견해도 있다. 여기서 분배적 목적이란 소비자들이 경쟁적 가격에 상품을 구매할 수 있도록 함으로써 소비자 잉여를 보호한다는 의미이다.[36]

경쟁법·정책은 경제적 목적 이외에 소규모 사업자의 보존 및 사업기회의 창출, 산업집중의 방지, 대기업의 정치적 영향력의 억제 및 개인적 자유의 신장 등과 같은 정치·사회적 목적을 추구할 수 있다. 예를 들어, Pitofsky(1979)는 경쟁법·정책의 수립·집행에 있어 고려해야 할 세 가지 정치적 가치로서 경제력 집중의 완화, 사적 재량권의 제한, 정치적 통제의 방지·회피 등을 제시하고 있다.

경쟁법·정책은 대개 경제적 목적과 정치·사회적 목적에 모두 이바지할 수 있다. 예컨대, 독점 및 반경쟁적 행위의 제거, 독점화 방지, 진입장벽 철폐 등은 경제효율을 제고할 뿐만 아니라 경제력집중을 완화하고 사적 재량의 범위를 제한하며 경제활동에 대한 국가통제의 위험을 줄이는 데 기여할 수 있다. 그러나

35) Bork(1978)가 이 견해를 주창하는 대표적 학자로서, 그는 경제효율의 제고가 경쟁법·정책의 유일한 목적이 되어야 한다고 보고 있다.

36) 예컨대, Lande(1982, 1989)는 기업들이 독점력을 획득·행사하여 소비자들에게 고가격을 부과하지 못하도록 하는 것이 경쟁법·정책의 목적이라고 주장하고 있다.

기업결합이 효율을 창출·제고하는 동시에 경제력집중을 높이는 경우와 같이, 종종 경제적 목적과 비경제적 목적간에 피할 수 없는 상충과 갈등이 생기기도 한다. 이런 경우에 경쟁법·정책의 일관성, 신뢰성, 예측가능성에 부정적 영향을 미치지 않은 채 비경제적 가치들이 고려될 수 있는가?

Pitofsky(1979)는 경제적 고려사항들이 중시되어야 하지만 정치·사회적 가치들도 제2차적 요소로서 명시적으로 취급되어야 하며, 정책원칙들이 분명하다면 이로 인해 정책집행상의 불확실성과 혼란이 야기되지는 않는다고 주장한다. 그에 따르면, 非經濟的 價値의 도입을 반대하는 사람들이 경제적 분석에 의거한 정책수립·집행의 확실성과 엄밀성을 강조하고 있지만, 실제로 경제학자들은 수직계열화나 사업다변화의 동기와 효과, 광고와 진입장벽간의 관계 등 중요한 정책이슈들에 관하여 이론적 차원에서 의견을 달리하고 있으며, 경제이론이 분명한 답을 제시한다고 하더라도 기업행위의 효과를 확실히 결정하기 어려운 경우가 많기 때문에 경제분석에 따른 정책집행은 육감, 신념, 직관 등을 내포할 수밖에 없다. 예컨대, 10개 기업이 활동하는 시장에서 6위 기업과 8위 기업간의 결합이 초래할 경제적 효과를 알아낼 믿을만한 방법은 없으며, 어떤 가격이 '약탈적'인지의 여부를 사실적으로 파악하기도 쉽지 않다.

그렇다면, 기업결합의 경제적 효과를 측정하기도 어려운 상황에서 기업결합의 정치·사회적 효과를 예측하여 이를 경제적 효과와 견주어보고 정치·사회적 가치와 경제적 가치의 적정 조합을 결정할 수 있겠는가? 정치·사회적 가치들을 의미있게 정의하고 측정하기가 불가능에 가까운 만큼, 기업결합을 허용하는 경우의 경제적 효과와 불허하는 경우의 정치·사회적 효과를 比較衡量하고자 하는 한 기업결합 규제의 구체적인 원칙과 기준은

존재할 수 없으며 기업은 기업결합이 허용 또는 금지될 것인지를 예측할 수 없게 된다. 경쟁법·정책에 정치·사회적 목적들이 도입되면 일관성 있게 집행될 수 있는 實體的 原則들을 도출할 수 없으며, 정책집행자들이 정치·사회적 요소의 부차적 역할을 망각하고 자의적으로 정책을 수립·집행할 위험이 많기 때문에 정책집행의 신뢰성과 예측가능성을 확보하기는 극히 어렵다.

경쟁법·정책은 그 성격이 禁止的, 受動的이어서 기업들이 스스로 취하는 행위를 규제하는 데는 효과적이지만 기업들이 하려하지 않는 행위를 요구 또는 유발하여 실현해야 하는 가치에는 이바지할 수 없다. 경쟁법·정책은 富를 파괴하는 경쟁제한행위들을 잡아내면서 효율창출행위들은 빠져나가도록 하는 올가미의 구실을 하게 되어 있다. 이 때문에 경쟁법·정책은 경쟁저해행위를 금지하여 國富의 증진에 기여할 수 있지만, 중소사업자의 보호·육성과 같은 목적을 추구하는 데는 부적절하다. 예컨대, 경쟁법·정책은 기업결합, 카르텔, 가격차별, 배타적 거래 등의 행위에 의해 배제되는 중소기업에게 도움을 줄 수 있으나, 중소기업이 경쟁자의 우월한 효율과 혁신에 의한 低價格, 정확한 수요예측 등에 의해 배제되는 경우에는 어찌할 수 없다. 중소기업의 보호·육성은 기술 및 인력의 개발, 마케팅 등을 뒷받침해주는 지원정책에 의해 효과적으로 달성될 수 있는 것이다. 경쟁의 압력으로부터 중소사업자를 보호한다는 관념은 차별적 정책집행을 통해 경쟁자 보호를 경쟁과정 자체의 보호보다 우선시하는 결과를 초래한다. 미국의 로빈슨-패트만法(Robinson-Patman Act)의 집행경험이 이를 예시하고 있다. 이 법률은 대형 유통업체들의 경쟁으로부터 중소 유통업자를 보호할 목적으로 대량구매자에 대한 부당한 가격할인 등을 금지하고 있는데, 동법은 경쟁자 보호를 위해 경쟁 자체를 억압함으로써 유통혁신을 저해하고 소비

자후생의 손실을 초래한 惡法이라는 비난을 받아왔다.

경쟁의 보존·촉진이 경쟁법·정책의 유일한 목적이 되어야 하는가? 아니면 고용확대, 수출증진, 국제경쟁력 제고, 지역발전 등 여타의 경제적 목적들도 고려되어야 하는가? 선진국들의 경험은 일반적으로 다양한 목표를 지향하는 경쟁법·정책에서는 상당한 정치적 재량이 개입·허용되어 집행이 엄격하지 못하며 경쟁정책과 산업정책의 혼돈의 위험이 존재하게 된다는 것을 시사한다. 예컨대, 일본의 독점금지법은 미국 반트러스트법을 모델로 하여 제정되었으나 산업·무역정책적 목적들을 추구하기 위해 빈번히 경쟁법 적용제외를 허용해왔다.

지금까지 공정거래법·정책은 경제효율의 증진 이외에 경제력의 분산과 경쟁의 공정화라는 목적도 중시해왔다. 하지만 경쟁법·정책의 테두리 내에서 상충가능한 정치·사회·경제적 가치들을 유의하게 정의·측정하고 조화시키기는 사실상 불가능하다. 또한 다수 목적의 설정·추구는 정책의 일관성, 신뢰성, 예측가능성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 다양한 이해집단들의 로비활동을 유발하고 경쟁의 희생 위에 경쟁자들을 보호하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 위험과 오류를 피하기 위해서는 경제효율의 증진을 위한 경쟁의 보존·촉진이 경쟁법·정책의 지배적 목적이 되어야 한다.

Ⅳ. 競爭法·政策의 役割 및 方向

공정거래법·정책의 구체적인 역할과 방향을 설정함에 있어 우리는 다음과 같은 점을 유념할 필요가 있다. 첫째, 우리나라에

서는 산업정책적 시장개입과 기업·금융통제가 광범위하게 이루어져 온 결과 경쟁의 범위와 영역이 크게 제한되어 있으며, 이에 따른 가격구조와 인센티브 체계의 왜곡으로 상당한 비효율이 초래되고 있다. 이는 競爭主唱(competition advocacy)이 공정거래법·정책의 최우선 과제가 되어야 함을 시사한다. 둘째, 정부규제에 의한 경쟁제한, 고집중 시장구조, 취약한 금융·자본시장 등은 독점적 대기업들의 반경쟁적 행위에 유리한 상황을 제공한다. 따라서 경쟁의 보존·강화를 위해서는 독점력의 창출·유지·남용행위에 대한 공정거래법·정책의 엄정한 집행이 긴요하다. 셋째, 경제 전반에 걸친 원활한 구조조정을 유도·촉진하는 방향으로 공정거래법·정책을 집행하되, 구조조정이 독과점의 심화를 초래하지 않도록 해야 한다.

1. 競爭主唱

公的 競爭制限의 요소들을 제거하기 위해서는 정부 내에 정책수립·집행의 내용과 효과를 감시·평가하고 경쟁의 보존·강화를 주창하는 조직이 있어야 한다. 경쟁정책당국은 부여된 임무와 역할의 성격상 이 일을 가장 효과적으로 수행할 수 있는 기구인바, 세 가지 측면에서 경쟁주창의 기능을 강화해야 한다; 첫째, 기존의 경쟁제한적 법령·제도·관행을 철폐하기 위한 규제개혁을 주도하고 공정거래법의 '경쟁제한적 법령제정·처분 등의 사전협의' 규정에 의거해 경쟁제한적 규제의 신설이나 강화를 방지해야 한다. 둘째, 현재 추진중인 금융·기업 구조조정, 재벌개혁 등이 시장 기능과 경쟁을 강화하는 방향으로 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 경쟁의 효능과 유용성, 경쟁법·정책의 목적과 역할 등에 대한 국민의 이해를 높이고 지지기반을 창출하기 위

한 연구·교육·홍보노력을 강화해야 한다.

가. 경쟁제한적 규제의 철폐

우리나라는 오랫동안 정부주도하에 경제성장을 추구해온 결과 시장경제활동에 대한 정부규제와 개입이 일반화되어 있다. 김재홍(1994)이 진입규제 현황을 조사한 결과를 보면, 1992년말 현재 총 1,195개의 세세분류산업 가운데 44.6%인 533개 산업이 법률적인 진입규제를 받고 있다. 1997년 통상산업부의 조사에서도 총 325개 업종(표준산업분류상 세분류 기준) 가운데 205개 업종(63%)에서 진입규제가 있는 것으로 나타나고 있다. 한편, 이승철·홍성종(1994)의 1990년을 기준으로 한 가격규제실태 조사결과에 따르면, 총 1,047개 세세분류산업 중 27.5%인 288개 산업에서 가격규제가 이루어지고 있는데 이 산업들의 생산액 비중이 전체 산업의 50%를 넘고 있다. 법령에 의거하지 않은 행정지도와 간섭이 비공식적 규제수단으로서 빈번히 행해지고 있는 현실을 감안하면, 진입, 가격 등에 대한 규제의 범위는 상기 조사결과들이 시사하는 것보다 훨씬 넓다고 보아야 할 것이다. 시장경쟁은 수입선다변화 제도와 같은 무역제한조치, 각종 법령에 의거해 합법적으로 시행되는 카르텔 등의 경쟁제한행위에 의해서도 억압되어왔다.

우리나라의 고집중 산업구조와 기업집단의 독점력은 부분적으로 규모의 경제를 반영하기도 하나, 경제적 규제에 의해 많은 산업들이 국내외 경쟁의 압력으로부터 절연되어왔다는 사실에 기인하는 바가 크다. 정부는 경쟁력 강화, 과당경쟁 방지, 소비자보호 등 다양한 명분하에 시장에 빈번히 개입하였고, 대기업들은 정부의 규제와 보호를 통해 경제력을 축적하였으며 경쟁자와 소비자들에 대하여 그 힘을 구사함으로써 경제효율과 형평을 저해

하고 있다.[37] 기존 대기업들은 국내외 경쟁자들의 진입과 경쟁을 저지하려는 강력한 유인을 가지고 있으며, 바로 이 점에서 그들의 화려한 말과는 달리 진정한 자유시장경제의 커다란 장애가 되어왔다.

진입제한, 가격통제, 사업영역제한 등의 경제적 규제는 흔히 경쟁력 확보, 과당경쟁지양, 거래질서확립, 소비자보호 등을 명분으로 이루어지지만, 실제적으로 경쟁을 억압하여 기존 사업자들에게 獨占地代를 제공하는 수단이 되고 경제효율과 소비자후생에 부정적 영향을 미치는 경우가 많다. 경제적 규제이론이 시사하는 바와 같이,[38] 정부규제는 공적 강제력을 배경으로 집행되기 때문에 정치적 과정에 영향력을 행사하는 독과점 기업이나 이익집단들에게 경쟁을 억압하는 효율적 수단이 될 수 있으며, 규제과정과 절차가 피규제 경제주체들에 의해 포획됨으로써 조직되지 않은 다수의 경제적 약자(소비자)들로부터 조직된 이익집단으로 富를 이전하는 결과를 가져오기 쉽다. 예컨대, 진입을 저지하는 효율적인 수단은 과잉·중복투자나 과당경쟁의 방지라는 명분을 내세워 정부가 진입장벽을 쌓도록 하는 것이다.

정부규제의 사회적 비용이 커지면서 규제완화가 주요 정책과제로 추진되어왔지만, 민간경제활동에 대한 정부의 영향력은 크게 줄어들지 않은 것으로 보인다. 이는 경쟁제한적 규제를 제거하기보다는 규제절차의 간소화를 통해 기존 기업들의 규제준수비용을 줄이고 사업활동상의 애로를 해소하기 위한 규제완화가

37) 강명헌(1991)은 우리나라 제조업에서의 전통적 독점후생손실(배분적 비효율)이 GNP의 0.5~1.0%이며 총수입의 6.5%에 해당하는 X-비효율이 발생한다는 가정하에 독점력에 따른 비용상승까지 포함하면 독점의 사회적 비용은 6~8%에 이른다고 추정하였고, 黃仁鶴(1998)은 전통적 독점후생손실이 GNP의 0.2% 정도, X-비효율을 포괄한 비용은 1.4~1.6%, 지대추구론에 따른 후생손실비용은 3.9~4.1% 정도라고 추정하였다.

38) Stigler(1971), Peltzman(1976).

주류를 이루었기 때문이다. 행정절차적 규제의 완화는 잠재적 진입기업이 아니라 기존 기업을 수혜대상으로 삼는 것이기 때문에 시장경쟁의 기본 틀과 성격을 변화시킬 수 없다. 경쟁제한적 규제의 철폐를 통해 자원배분에 있어서의 경쟁의 역할을 확대하는 것이 규제개혁의 요체가 되어야 한다.

경쟁의 활성화를 위한 규제개혁의 핵심과제는 인허가, 사업영역제한, 외국인투자 및 수입의 제한 등 정부가 설치한 진입장벽을 철폐하는 것이다. 진입제한은 잠재 경쟁의 위협을 제거하고 실제 경쟁을 억압함으로써 배분적 및 생산적 효율성을 저하시키며, 경제주체들에게 왜곡된 가격 및 이윤신호를 보내 사회적으로 비효율적인 투자와 소비행태를 유발하게 된다. 또한 정부가 어떤 형태로든 기업의 진입이나 투자결정에 개입하게 되면, 당해산업에서의 기업도산이나 투자사업 실패는 규제정책의 실패로 비판받기 때문에 정부는 이를 피하기 위해 또다른 형태의 규제와 지원을 통해 경쟁의 강도와 양상을 조절하고 '적정한' 수익성을 확보해주고자 한다. 독점이윤의 획득 가능성 및 정부의 진입기업에 대한 보호·지원 유인으로 인해 사업인가의 취득은 특혜로 간주되게 되며, 기업들은 이 특혜를 얻기 위해 자원을 투입한다.

협소한 시장규모 등으로 많은 시장이 고집중되어 있는 상황에서, 진입규제를 철폐하는 것은 잠재경쟁을 활성화하고 市場競合性(market contestability)을 제고하여 기업집단을 규율하고 시장성과를 개선할 수 있는 최선의 방법이다. 재벌들의 과도한 확장을 막고 전문화를 유도한다는 등의 이유로 진입규제나 사업영역제한이 이루어지는 경우가 많으나, 이는 오히려 기존 기업들의 독점력을 보호해줌으로써 경제력집중을 유지·심화시키게 된다. 경합시장이론은 실제 시장구조가 경쟁적이지 않더라도 진입장벽이 존재하지 않아 잠재 경쟁자의 진입 가능성이 존재하는 경우

에는 경쟁적 시장성과를 얻을 수 있다는 것을 시사하는바, 이는 진입장벽 철폐의 중요성을 뒷받침해준다. 시장이 고집중되어 있더라도 진입장벽이 제거되면 기업의 행위는 진입위협에 의해 적절히 규율될 수 있으며, 이는 대개 경제효율을 제고한다.

법령에 의거한 진입규제를 없애고 산업정책적 관점에서 기술도입신고서 수리, 공장설립허가 등의 비공식적 수단을 통해 진입을 통제하는 관행을 철폐하여 경쟁압력을 높임으로써 독과점적 구조 속에서 경쟁적 시장성과를 이끌어내야 한다. 또한 진입과 경쟁을 제한하여 중소기업이나 영세사업자 등 경제적 약자를 보호하는 방식에서 탈피하여 기술개발지원, 정보제공 등의 경쟁중립적 수단을 통해 경제효율을 제고하는 방향으로 관련정책을 개선해가야 할 것이다. 진입규제의 철폐는 경제적 기회의 자의적 배분과 이에 따른 정경유착을 막고 경제적 성과와 보상간의 연계를 강화함으로써 경쟁력 강화와 소비자후생의 증진에 기여할 것이다.

나. 構造調整과 財閥改革

경제위기를 극복하기 위한 핵심과제로서 금융·기업 구조조정, 재벌개혁 등이 추진되고 있다. 구체적으로, 부실 금융기관 및 기업의 정리가 이루어지고 있고, 재벌기업들의 사업구조조정, 재무구조개선, 경영 투명성·책임성 제고 등을 도모하기 위한 조치들이 도입되고 있으며, 이들간의 사업교환, 한계기업정리 등을 통한 자율적 구조조정도 촉구되고 있다. 경쟁정책당국은 기업의 구조조정과 재무구조개선을 유도·촉진하기 위하여 공정거래법상의 출자총액제한제도를 폐지하는 한편, 신규 채무보증을 원칙적으로 금지하면서 기존 채무보증을 2000년 3월 말까지 완전 해소하도록 하였고, '부당 내부거래'에 대한 규제를 강화하고 있으

며, 지주회사 설립을 허용할 방침이다.

채무보증의 완전해소 방침은 계열사간 채무보증이 기업 및 금융기관 부실화의 한 원인이 되었고 기업구조조정을 저해한다는 판단에 따른 것으로서 경제위기 극복을 위한 주요 과제로 추진되고 있다. 하지만 지금까지 이 제도는 도입목적의 달성에 있어 한계를 노정하였다. 채무보증제한제도의 시행으로 30대 기업집단의 제한대상 채무보증비율은 1993년 4월의 342.4%에서 1997년 4월에는 47.7%로 낮아졌지만, 이들의 부채규모가 줄어들거나 재무구조가 개선되지는 않았으며 기업집단 전체의 도산도 빈발하였다. 이는 채무보증제한제도가 기업집단들의 채무보증을 통한 여신을 줄이는 데는 유효했으나 차입금융규모를 줄여 부채비율을 낮추는 데는 크게 기여하지 못하였다는 것을 보여주는 것이다.[39] 사실, 우리나라 기업들의 채무구조는 채무보증제한제도가 도입되기 훨씬 전부터 '취약한' 것으로 문제시되어 왔으며 지금도 여전히 그러한바, 채무보증의 완전 해소만으로 이를 개선할 수 있다고 보는 것은 지나친 추론이다.

채무보증기업이 계열사 채무를 실제로 상환할 능력이 있다면 당해 계열사가 부실화되는 경우에 채무보증관계를 정리할 수 있을 것이므로 채무보증이 기업집단 전체의 도산을 초래하거나 부실 계열사의 퇴출에 대한 장벽이 되지는 않을 것이다. 채무보증이 한계기업의 퇴출을 저해하고 일부 계열사의 부실을 다른 계열사로 확산시키게 되는 것은 기업집단 전체에 대하여 과도한 여신이 이루어져 채무보증기업의 채무상환능력이 실제로는 결여되어 있기 때문이다. 여기서 중요한 점은 채무보증이 아니라 정

39) 1993~96년중에 30대 기업집단의 채무보증을 통한 여신규모는 99.7조원에서 39.2조원으로 줄어 그 비중이 69.5%에서 23.4%로 낮아졌지만 신용대출, 해외차입 등이 이 감소분보다 훨씬 많이 증가해 부채총액은 1995년의 232조원에서 1997년에는 약 348조원으로 늘어났다.

부의 금융통제 및 보험자적 역할에 따른 기업집단과 금융기관의 도덕적 해이로 기업집단에 대하여 과도한 여신이 이루어지며, 그러한 만큼 채무보증을 기업집단의 과도한 부채의 원인이라고 하기보다는 결과로 보아야 한다는 것이다.[40] 채무보증제한제도의 시행경험은 정부·기업·금융기관간의 관계를 재정립하지 않는 한 채무보증의 해소만으로 기업집단의 과도한 채무의 문제를 해소하기 어렵다는 것을 시사한다.

경쟁정책당국은 구조조정과 재벌개혁 전반에 대하여 기본 원칙과 방법의 설정, 관련정책의 수립·집행 등이 시장의 기능과 경쟁을 강화하는 방향으로 이루어지도록 노력해야 한다. 기업구조조정 및 재벌개혁과 관련한 정책이슈 가운데 경쟁정책당국이 특히 주목해야 할 사항은 대기업간 사업교환과 기업인수·합병이다. 경쟁정책당국은 사업교환이나 기업인수·합병이 경쟁과 효율에 대하여 갖는 함의를 명확히 밝혀 의사결정이 합리적으로 이루어지도록 할 책임이 있다.

많은 기업들이 도산하였거나 도산의 위기에 처해 있는 현 상황에서 기업인수·합병의 활성화는 실업과 부실채권규모를 최소화하고 불황의 장기화를 막는 최선의 방법이다. 또한 인수·합병은 생산자원을 효율적 경영자로 이전하는 기능을 수행하며 비효율적 경영자들에 대한 징벌수단으로 작용한다. 기업인수·합병은 경쟁의 원리에 따라 이루어져야 하며 독점력 형성·강화의 방지라는 경쟁정책적 기준에 의해서만 규율되어야 한다. 이 원칙하에

40) 이병기(1998)는 실증분석을 통해 기업집단의 채무보증비율이 부채비율과 통계적으로 유의한 正의 關係를 보였다고 하면서, 이런 결과는 채무보증의 증가가 기업집단의 부채비율을 높인다는 것을 의미한다고 보고 있다. 그러나 이는 채무보증과 부채간의 인과관계를 입증한 것이 아니라 단지 양자가 연관되어 있음을 나타낼 뿐이다. 금융기관이 관례적으로 채무보증을 요구하였다면 이 두 변수간의 상관관계가 높은 것은 당연한 결과이다.

인수·합병을 제한하는 각종 규제를 철폐하고 인수·합병에 대한 정부개입을 배제하는 한편, 시장의 독과점화가 초래되지 않도록 경쟁정책적 심사와 규율을 활성화해나가야 할 것이다. 이를 위해서는 공정거래법상의 기업결합 심사·규제기준과 절차 등의 개선이 필요하다.

공정거래법에 의거한 기업결합 심사제도 및 '경쟁을 실질적으로 제한하는' 기업결합의 금지규정이 기업 및 산업 구조조정에 걸림돌이 되며, 특히 동일 업종의 대기업간 결합을 불가능하게 한다는 이유를 들어 일시적으로 기업결합규제를 완화 또는 유보할 필요가 있다는 견해가 있다. 그러나 시장구조의 독과점화는 심각한 경제적 폐해를 초래할 뿐만 아니라 사후적으로 개선하기도 극히 어렵기 때문에 이러한 제안을 수용해서는 아니될 것이다. '경쟁의 실질적 제한'이 기업결합 규제의 핵심적 기준이기는 하나 유일한 기준은 결코 아니기 때문에 기업결합 규제가 합리적으로 이루어지는 한 구조조정을 저해하지는 않을 것이다. 공정거래법에 의거한 기업결합의 위법성 판단은 경쟁제한효과와 효율제고효과의 比較衡量을 통해 이루어지는 것이다. 따라서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합이라도 경쟁 외적인 이익이 크다면 허용될 수 있으며, 부실화된 대기업의 인수·합병은 소위 '파탄기업' 항변에 의거해 허용될 수 있다.

기업의 전문화·대형화를 유도하고 과잉설비를 제거함으로써 경쟁력을 제고할 수 있다는 인식하에 5대 재벌에 대하여 소위 '빅딜'이 촉구되고 있다. 이에 따라 재계는 7개 중복·과잉투자 업종에서의 사업구조조정안을 내놓았다. 기업집단간의 사업교환이나 인수·합병에 있어 다음의 두 원칙은 반드시 지켜져야 할 것이다.

첫째, 사업교환이나 인수·합병은 경쟁의 구도와 양상, 기업

및 산업의 경쟁력 등에 지대한 영향을 미치게 된다는 점에서 엄격한 경쟁정책적 검토와 규율을 거쳐야 한다. 우리가 기대할 수 있는 빅딜의 이점은 규모경제의 실현이며, 이는 기업들이 최소효율규모를 달성하지 못하고 있다는 것을 전제로 한다. 따라서 기존 기업들의 규모가 최소효율규모에 미치지 못한다는 입증이 있어야 빅딜에 대한 규모경제의 논거가 인정될 수 있다. 이와 관련하여, 해외시장에서 이미 경쟁력을 입증한 기업들은 사업교환이나 결합을 통해 추가적으로 효율을 증진하기 어려우며 오히려 규모의 불경제를 유발할 가능성이 크다고 보아야 할 것이다. 기업이 이미 적정 규모에 이른 상황에서 이루어지는 빅딜은 독점력의 생성·강화만을 초래할 것이며, 이는 다시 자원배분의 왜곡, 비용증가, 혁신저해 등의 폐해를 낳아 산업 경쟁력을 약화시킬 우려가 크므로 금지되어야 한다. 기업규모가 작거나 수요의 감소로 규모경제의 이점을 확보하지 못하고 있는 경우에는 빅딜을 통해 효율을 높일 수도 있을 것이다. 하지만 이 경우에도 경쟁정책적 기준에 따라 효율증대효과가 독점력 생성·강화에 따른 경쟁제한효과와 비교형량되어야 한다.

둘째, 대기업들간의 사업교환이나 인수·합병에 대한 정부의 산업정책적 개입은 철저히 배제되어야 한다. 정부가 법적 근거 없이 대기업들의 사업구조개편에 관여하는 것은 특혜시비를 부르고 정책의 신뢰성과 예측가능성을 잠식할 뿐만 아니라 그 결과에 대해 책임져야 한다는 차원에서 정부가 규제와 개입을 계속 확대할 수밖에 없는 결과를 초래한다.

기업결합을 통한 효율증대의 가능성은 별로 없지만 수요에 비해 생산설비가 과도하다고 판단되는 경우에, 경쟁정책당국은 기업결합보다 덜 경쟁제한적인 대안으로서 엄격한 조건하에 한시적으로 불황카르텔을 허용해주는 방안을 검토해볼 수 있을 것이

다. 불황카르텔은 단기적 불황에 처한 산업이 긴급피난적으로 생산을 조정해 이에 대처하도록 하려는 것으로서 장기간 지속되면 산업구조조정을 저해할 우려가 있다. 일본의 경우, 경쟁정책당국은 수급이 현저히 균형을 잃어 상품가격이 평균생산비를 하회하고 당해 사업자의 상당부분의 사업계속이 곤란하게 될 우려가 있으며 기업합리화로는 사태를 극복하는 것이 곤란한 경우에 불황카르텔을 인가할 수 있다. 이 경우에 원칙적으로 생산·판매량 또는 설비의 제한에 관한 공동행위가 인정되나, 기술적인 이유로 생산량 제한이 현저히 곤란한 때에는 가격에 관한 공동행위가 인정된다. 하지만 불황카르텔의 가격협정이 허용된 경우는 한번밖에 없었다. 독일의 경쟁제한금지법은 "수요변화의 장기화로 야기된 판매량 감소의 경우에" 위기카르텔을, 그리고 "특정 사업분야의 대다수 기업들의 지속적 활동에 대한 긴박한 위험이 있는 경우에" 長官(危急)카르텔을 허용할 수 있도록 하고 있다.

다. 硏究·敎育·弘報

우리나라에서는 자원의 전략적 이용이라는 명분하에 강력한 산업정책적 시장개입이 이루어져 온바, 이에 수반한 경쟁제한적 규제의 확산과 정부의 금융지배는 시장기능의 억압, 인센티브 체계의 왜곡 등과 같은 심각한 폐해를 유발하였으며 현 경제위기를 초래한 구조적 요인으로 작용하였다. 그러나 여전히 자유시장과 경쟁은 과잉설비와 기업도산 등의 자원'낭비'를 초래하고 소위 전략산업으로의 자원투입을 유도하지 못하므로 정부가 시장을 선도하고 조정해야 한다는 반경쟁적·반시장적 관념이 뿌리깊게 자리잡고 있다. 이러한 견해는 우리나라나 일본이 산업정책적 시장개입과 규제를 통해 고속성장해왔다는 피상적인 인식에 의해 옹호되어왔으며, 경쟁적 시장체제로의 전환을 위한 정책·제도의 개

혁과 경쟁법·정책의 위상강화에 중대한 장애요소가 되고 있다.

경쟁적 시장경제체제 확립의 성패는 경쟁법·정책의 이념이 관치경제의 뿌리이자 산물인 산업정책적 이데올로기를 얼마나 극복하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 경쟁정책당국은 경쟁과 산업발전 및 경쟁력간의 관계, 경쟁제한적 규제의 비용 등에 대한 연구·교육·홍보에 많은 노력을 기울여 경쟁이 경제효율을 높이고 경제발전을 이루는 효과적 수단이 된다는 믿음을 확산시켜야 한다. 시장기구에 대한 신뢰, 경쟁의 효능, 규제개혁의 필요성 등에 대한 국민적 공감대가 형성되어야만 경쟁적 시장경제체제의 구축 노력이 성공할 수 있는 것이다.

2. 市場構造와 行態의 競爭化

가. 企業結合規制制度의 改善

향후 기업인수·합병이 증가할 것으로 전망되는바, 경쟁정책당국은 시장의 독과점화를 방지하면서 구조조정을 최대한 촉진하는 방향으로 공정거래법상의 기업결합 규제기준과 절차를 개선해야 할 것이다.

1) 企業結合 事前申告對象의 조정

공정거래법은 대규모회사와 시장지배적 사업자에 의한 합병, 영업양수 및 회사설립참여의 경우에 대하여 사전신고의무를 부과하는 한편, 그외의 '기업결합신고대상회사'(자산총액 또는 매출액 규모가 1천억원 이상인 회사)에 대해서는 사후신고를 하도록 하면서 자발적으로 사전심사를 요청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 사전신고의무가 없는 기업결합신고 대상회사가 결합에 의해 독점력을 형성·강화하는 경우에는 사후규제를 통한 원상

회복이 사실상 불가능하므로 선진국과 같이 당사회사만의 자산총액 또는 매출액을 기준으로 사전신고를 의무화하는 것이 바람직하다.

2) 外國企業에 대한 공정거래법 적용 확대

미국, EU 등 선진국들이 자국 경쟁법의 국제적 집행을 확대·강화하고 있어 국내 대기업들의 결합 또는 국내 대기업과 외국기업간 결합이 외국 경쟁당국의 심사·검토대상이 될 수 있으나, 공정거래법의 적용범위는 사실상 국내기업들로 국한되어 있다. 공정거래법 적용범위를 국내거래나 대외교역을 제한하는 모든 행위로 확대하여, 외국기업에 의한 국내기업의 인수·합병이 국내시장에서의 독점력을 형성·강화할 우려가 있는 경우에 이를 심사·규제할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 制限對象 기업결합 유형의 축소

공정거래법은 '새로운 회사설립에의 참여'를 제한대상 기업결합의 한 유형으로 규정하고 있으나, 회사설립에 의한 신규 사업진출은 거의 언제나 경쟁을 강화하고 소비자후생을 제고하므로 기업결합 제한대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

4) 競爭制限性 추정조항의 삭제

공정거래법은 ① 기업결합 당사회사의 시장점유율 합계가 시장지배적 사업자 요건에 해당하고 당해 거래분야에서 1위이며 2위 회사와의 점유율 차이가 그 점유율 합계의 1/4 이상인 경우, ② 자산총액 또는 매출액의 규모가 2조원 이상인 '대규모회사'가 중소기업의 점유율이 2/3 이상인 거래분야에서 기업결합을 하여 5% 이상의 점유율을 가지게 되는 경우에는 경쟁의 실질적 제한을 추정하도록 규정하고 있다. 경기침체로 중소기업들의 도산이

빈발하고 있는 상황에서 중소기업분야에서의 '대규모회사'에 의한 기업결합을 엄격히 제한하는 것은 중소기업의 매각, 대기업의 자본참여 등을 어렵게 할 우려가 있으므로 이 추정조항은 삭제하는 것이 바람직하다.

5) 競爭制限的 企業結合의 허용기준·요건·절차의 정비

공정거래법은 경쟁을 제한하는 기업결합이라도 공정거래위원회가 '산업합리화 또는 국가경쟁력의 강화'를 위한 것으로서 시행령에서 정한 요건에 해당한다고 인정하면 허용된다고 규정하고 있다. 그러나 시행령에 규정된 산업합리화 및 국제경쟁력 강화를 위한 기업결합요건이 경제위기 극복에 필요한 구조조정을 충분히 수용하지 못할 가능성이 있으며, 요건 자체가 피상적·추상적으로 규정되어 있고 「기업결합에 관한 심사요령」에서도 이에 관한 언급이 전혀 없어 명확하고 구체적인 지침을 제공하지 못하고 있다. 따라서 현 경제위기 상황에서 발생가능한 기업인수·합병의 폭과 유형을 충분히 감안하여 구조조정의 필요성이 충분히 반영된 예외인정의 기준과 요건을 만들고, 기업결합규제의 예측가능성과 투명성을 최대한 확보함으로써 구조조정을 촉진해야 한다.

이를 위해서는 법과 시행령을 개정하여 기업결합의 경쟁제한성 평가에 있어 명시적으로 '파탄기업 항변'을 도입하여 부실대기업의 인수·합병이 허용될 수 있는 법적 기반을 마련하고, '산업합리화 또는 국가경쟁력의 강화'라는 예외인정 기준을 '경제효율의 창출·증진'으로 단순화하면서 인정되는 경제효율의 구체적 유형을 밝히며, 「기업결합에 관한 심사요령」을 개정하여 '파탄기업 항변'의 인정기준 및 '경제효율의 창출·증진'의 평가기준을 제시해야 할 것이다.

6) 조건부 企業結合 承認制度 도입

기업결합에 의해 경쟁이 제한될 가망이 많지만 효율증진도 클 것으로 기대되는 경우에, 경쟁제한의 여지를 최대한 축소·제거할 수 있는 조건을 붙여 기업결합을 허용할 수 있도록 함으로써 기업결합을 통한 구조조정을 촉진하는 동시에 결합의 부정적 효과를 최소화할 수 있을 것이다. 예컨대, 대규모의 다제품 생산기업이 관련된 기업결합의 경우에 독점력이 강화될 품목의 생산·판매사업은 분할 또는 매각한다는 조건하에 기업결합을 허용할 수 있으며, 진입, 수입, 외국인투자 등에 대한 규제가 있는 경우에 규제철폐를 통해 진입과 경쟁을 도입·강화하는 조건으로 기업결합을 승인할 수 있을 것이다.

7) 金融業에서의 기업결합 규제기준 및 절차 확립

금융업에서의 기업결합을 효율적으로 규제하기 위하여 경쟁정책당국과 금융당국이 협의하여 「금융업에서의 기업결합 심사지침」을 제정·공표할 필요가 있다. 금융규제당국이 이 지침의 집행책임을 맡도록 하되 경쟁정책당국이 경쟁제한성의 관점에서 이의를 제기하고 협의할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

8) 企業結合과 관련한 부당행위의 규제

공정거래법은 '강요 기타 불공정한 방법'에 의한 기업결합을 금지하면서 「기업결합에 관한 심사요령」에서 이에 해당하는 행위유형을 예시하고 있으나, '다른 법령의 규정에 위반되는 방법 또는 절차'를 '강요 기타 불공정한 방법'의 범주에 포함시키고, 경쟁자 등 제3자가 '기업인수·합병을 방해하는 행위'도 금지할 필요가 있다.

9) 獨占的 市場構造의 개선조치 마련

공정거래법은 이미 형성된 독점적 시장구조를 개선할 수 있는 수단을 전혀 제공하고 있지 않다. 구조조정을 촉진하고 시장구조와 행태를 경쟁화하기 위해서는 장기 독점적 대기업에 대하여 分割 또는 系列分離를 명령할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다.

10) '破綻企業' 예외의 인정

도산이 임박한 '파탄기업'의 경우에는, 그 기업이 시장에서 퇴출하는 것보다 인수·합병되는 것이 주주 등 이해관계자들의 피해를 최소화하는 방법이며 기업결합에 따른 경쟁제한효과도 별로 없을 것이므로 기업결합에 의해 시장구조가 독과점화되더라도 허용될 수 있다. 시장의 독과점화를 초래하는 대규모 부실기업의 인수·합병이 '파탄기업' 예외로 인정받을 수 있으려면, ① 피인수기업의 재무상태, 자금흐름, 매출추이, 금융기관과의 관계 등을 검토해볼 때 도산이 임박하였고, ② 법정관리 등을 통해 회생할 가망이 없으며, ③ 인수기업보다 점유율이 낮은 여타 인수희망기업이 없다는 세 요건이 충족되어야 할 것이다.

나. 카르텔 規制의 强化

우리 경제는 전반적으로 시장집중도가 매우 높고 거의 모든 업종에 사업자단체가 조직되어 있어 카르텔행위가 확산되어 있다. 이는 고물가의 구조적 요인이 되고 있을 뿐만 아니라 기술적 비효율, 한계기업 존속, 구조조정 지연 등 다양한 형태의 비효율을 초래한다. 한편 경쟁법·정책의 국제규범화가 진전되면서 카르텔에 대한 경쟁법의 국제적 집행이 이루어지는 경우가 많아질 것이다.

공정거래정책은 카르텔에 대한 법집행을 강화해 우리 경제의

담합성향과 체질을 불식시켜야 할 것이다. 무엇보다도 각종 개별법령에 의거해 공정거래법 적용이 배제되어 있는 '적용제외 카르텔제도'를 정비하는 것이 시급한 과제이다. 적용제외 카르텔제도의 운용방식도 획기적으로 개선할 필요가 있는바, 개별법상의 카르텔 근거규정을 모두 폐지하고 공정거래법상의 공동행위 인가제로 적용제외 카르텔제도를 통합함으로써 경쟁정책적 차원에서 동 제도가 종합적으로 운용·관리될 수 있도록 해야 할 것이다.

담합에 대한 열거식 금지규정을 포괄금지규정으로 바꾸고 가격고정, 입찰조작, 시장분할 등의 '적나라한' 담합에 대하여 당연위법 원칙을 확립하는 것도 필요하다. 현행 법규정은 부당한 공동행위의 유형을 열거하고 있어 이에 해당되지 않는 광고, 마케팅, 연구개발 등에서의 담합, 사업자간 정보교환, 담합촉진행위의 공동채택 등을 금지하기 어렵다. 경쟁자간 공모에 의한 적나라한 담합은 경쟁억압을 목적으로 의도적으로 이루어지고 경쟁제한효과도 명백하므로 행위자들의 시장점유율에 관계없이 合意의 立證만으로 위법성이 인정되어야 한다. 나아가 담합촉진·요청행위를 규제할 수 있는 법적 근거를 마련하여 묵시적 담합을 억제해야 할 것이다.

입찰조작에 대한 효율적인 감시·적발체제를 확립하여 법집행을 강화하여 공공조달사업의 효율성과 투명성을 제고해야 할 것이다. 구체적으로, 入札資料의 수집·분석프로그램을 개발·시행하여 입찰담합을 체계적으로 감시·적발하고, 共謀企業들을 처벌하는 외에 관련개인들을 형사기소한다는 원칙을 확립할 필요가 있다.

課徵金이 위법행위에 대한 억지효과를 갖기 위해서는 과징금이 위법행위에 따른 부당이득보다 훨씬 커야만 한다. 필자(1993)가 1981~92년중에 시정권고 이상의 조치가 취해진 공동행위 및

사업자단체금지행위 사건을 조사한 바에 따르면, 33건의 공동행위사건에 있어 평균 가격인상률은 18%, 중위 가격인상률은 12.1%(최저 3.4%, 최고 84.2%)였고, 17건의 사업자단체사건에서는 평균 가격인상률이 19.1%, 중위 가격인상률이 17.5%로 나타났다. 담합의 적발·처벌확률이 낮다는 점을 감안할 때, 담합행위에 대한 과징금의 상한이 1995년부터 담합기간 매출액의 1%에서 5%로 높아졌지만 여전히 적정한 억지효과를 확보하기 어려운 적은 금액이라고 하겠다. 따라서 과징금을 상향조정하여 부당이득환수의 기능은 물론 행정제재적 기능을 발휘하도록 하고, 적나라한 담합에 대해서는 반드시 과징금과 형사벌을 부과함으로써 이에 대한 적절한 억지효과를 확보해야 할 것이다. 손해배상청구소송의 유인을 높여 담합에 대한 私的 執行도 강화할 필요가 있다.

각종 경쟁제한행위의 온상이 되어온 사업자단체들을 정비하고, 행정편의 등을 위해 사업자단체에 위임·부여되어 있는 정부의 다양한 규제업무와 권한(예컨대, 각종 기준의 설정, 인허가, 수입추천 등)을 대폭 축소·조정하여 사업자단체가 시장정보의 수집·교환 등과 같은 본연의 기능만을 수행하도록 해야 할 것이다. 또한 사업자단체가 업계의 자율규제나 조정이라는 명분으로 행하는 경쟁제한행위를 면밀히 감시하여 담합으로 인정되는 행위를 엄격히 규제해야 한다.

다. 流通·去來秩序의 合理化

유통업체의 대형화, 유통방식의 혁신, 유통업태의 다양화는 유통부문의 생산성 제고를 위해 불가피한 변화로서, 새로운 유통수요에 부응하여 유통업태의 다양화가 이루어지고 경쟁이 활성화되어야 유통체계의 개선과 유통효율의 증대를 이룰 수 있다. 따

라서 유통·거래부문에서의 공정거래정책은 유통조직·활동의 효율화를 도모하면서 독점유지·강화행위를 엄격히 규제하여 다양한 유통경로와 업태의 출현·발전을 조장하는 데 주력해야 한다.

논증 가능한 경제적 효과에 의거하여 위법성을 판단하는 合理原則의 적용을 확대·발전시켜 기업의 효율적 유통체제 구축노력을 조장·촉진하고 소비자후생을 증진하려는 정책적 노력이 필요하다. 소규모 하위기업, 신규진입기업, 파탄기업 등에 대해서는 원칙적으로 수직적 제한을 허용해 브랜드간 경쟁이 촉진되도록 하되, 독점적 기업이나 고집중 산업의 선도기업들에 의한 유통계열화에 대해서는 법집행을 강화하여 경쟁자들의 시장접근비용을 낮추고 유통조직의 변화·발전을 촉진해야 할 것이다. 독과점 산업에서의 배타적 대리점 유통체제는 독점을 유지·강화하고 담합을 촉진하는 진입장벽이 될 수 있으며, 제조업자들에 의한 수직적 제한의 공통적 채택은 제조단계로의 진입과 유통조직의 변화·발전을 억압할 가망이 많은 것이다. 또한 유통업자 단체를 중심으로 한 담합 등의 경쟁제한행위를 철저히 시정하여 기존의 유통경로가 고정되거나 다양한 유통업태의 출현·발전이 저해되지 않도록 하는 것이 중요하다. 특히, 경쟁제한행위가 빈발하였던 거래분야에 대한 법집행을 대폭 강화하여 의약부외품, 건강식품, 도서 등의 유통경로를 소비자 편의를 제고하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

공정거래정책과 소비자정책은 불가분의 관계에 있으므로 공정거래정책의 소비자정책기능을 강화해야 할 것이다. 시장이 경쟁적일수록 사업자들은 소비자의 기호와 선택에 따라 행동하게 되며, 소비자들이 원하는 상품을 싼 값에 공급하지 못하면 시장에서 축출될 수밖에 없다는 점에서 소비자 이익은 경쟁촉진을 통

해 가장 잘 보호된다. 다른 한편으로, 소비자정책이 달성하고자 하는 상품·시장정보의 효율적 생산·전달은 소비자의 가격·품질 등의 비교를 용이하게 하여 구매선택의 효율을 높이며 사업자간 가격·품질경쟁을 강화하게 된다.

라. 政策의 專門性·透明性·實效性 提高

경쟁법·정책은 다양한 시장구조와 기업행위가 경쟁과 경제효율에 미치는 영향을 분석·평가하고, 이를 바탕으로 시장구조와 행태에 대한 개입 및 기업행위의 위법성 판단에 적용할 實體的 原則들을 도출·집행하는 방식으로 전개된다. 따라서 경제분석의 전문성 및 정책집행의 투명성과 실효성이 확보되어야 경쟁법·정책이 본연의 기능을 효과적으로 수행할 수 있다.

우리의 공정거래정책은 집행체제와 방식 및 실제적 집행에 있어 선진외국에 비해 전문성·투명성·실효성이 미흡한 것으로 판단된다. 심층적 산업조사 및 경제분석기능이 취약하여 정책의 전문성이 부족하고, 공정거래위원회가 전속 조사·고발권을 바탕으로 법집행을 독점하고 있으나 정책기능, 사건조사기능, 사건심결기능 등이 분리되어 있지 않아 사건선별·처리·심결의 기준 및 절차의 투명성 확보가 미흡한 실정이다. 또한 선진외국에 비해 훨씬 많은 사건들이 다루어지고 있지만, 거의 모든 사건이 시정명령·권고 또는 경고로 처리되고 위법행위자에게 형사벌, 과징금 등의 실질적 제재가 부과되거나 손해배상청구소송이 제기되는 경우는 드물어 법집행의 실효성 및 위법행위에 대한 억지력이 미약하다.

정책집행의 전문성이 확보되어야만 공정거래정책이 사업자간 분쟁의 해결이나 거래관계의 공정화에 그치지 않고 시장구조와 행태를 경쟁화하여 실질적으로 시장성과를 개선하는 정책이 될

수 있다. 이를 위해 경쟁법·정책의 전문인력을 확충하고 산업조직적 조사·분석능력을 확충하여 정책적 시각에서 중요한 사건을 선별·조사하고 경제적 분석결과와 증거에 의거해 정책을 집행해야 할 것이다. 법집행의 기준과 절차를 개선하고 위법행위에 대한 제재수단과 강도를 합리적으로 조정하여 정책집행의 실효성과 투명성을 제고하는 노력도 필요하다. 주요 사건에 대하여 경쟁효과의 평가기준과 위법성 판단원칙 등을 상세히 밝히는 심결서를 작성·공표하고, 기업으로부터 특정 행위계획에 대한 검토신청을 받아 이에 대한 정책집행의 기준과 원칙을 알려주는 '사전 상담·권고'를 제도화한다면 법집행의 투명성과 예측가능성이 제고될 수 있을 것이다. 법집행의 실효성을 제고하여 競爭制限行爲에 대한 억지효과를 확보하기 위해서는 과징금과 형사벌제도를 적극 활용해야 할 것이며, 경쟁법 집행에 있어 私訴의 역할도 확대해나가야 한다.

Ⅴ. 要約 및 結論

작금의 경제위기를 극복하기 위해서는 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀'을 마련해야 하는바, 그 핵심과제는 경쟁적 시장경제체제를 구축하는 일이다. 이러한 견지에서 볼 때, 공정거래법·정책은 경제정책 영역에서 중심적 위치를 부여받아야 하며, 경쟁의 과정을 최대한 보호·촉진함으로써 경제효율을 극대화하는 데 주력해야 한다. 경제위기를 초래한 기업구조와 행태상의 문제들이 경쟁압력의 미흡 내지 결여에 따른 것인 만큼, 시장경쟁의 힘이 원활히 작동하도록 하지 않고서는 경제주체들

의 경제적 유인과 행태를 변화시킬 수 없다.

공정거래법·정책은 경제력집중과 경쟁의 (불)공정성이 아니라 독점력과 효율성을 개념적 기반으로 삼아야 하며 시장구조와 행태의 실질적 경쟁화를 통한 경제효율의 증진을 지향해야 한다. 경제력과 경쟁의 불공정성이라는 개념은 知的 基盤의 결여로 유용하고 합리적인 정책의 개념적 기반이 될 수 없다. 경제력집중의 구성개념 가운데 경제이론에 의해 정책의 방향과 기준이 제시되는 개념은 독점력뿐인바, 경쟁법·정책은 독점력과 효율성의 개념에 기초하여 실체적 기준과 원칙들이 확립되어야만 합리성과 실효성을 가질 수 있는 것이다. 또한 경제력집중의 폐해와 부작용 및 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 제 문제는 궁극적으로 독점력과 경쟁압력의 결여에서 기인하는 것인 만큼, 기업의 규모확대, 사업영역과 활동 등에 대한 직접적인 정부규제와 간섭이 아니라 경쟁적 시장의 힘에 의해 해소될 수 있다.

정부주도·규제 위주의 경제운영의 결과로 경쟁의 영역과 범위가 크게 제한되어왔으며 이에 따른 가격구조, 인센티브 체계 등의 왜곡이 경제위기의 주요 원인이라는 점을 감안할 때, 競爭主唱이 공정거래법·정책의 최우선 과제가 되어야 한다. 경쟁정책당국은 규제개혁, 경제구조조정과 재벌개혁, 경쟁과 경쟁법·정책에 관한 연구·교육·홍보의 세 측면에서 경쟁주창의 기능을 강화해야 한다. 또한 기업결합규제제도의 개선, 담합규제의 강화, 유통·거래질서의 합리화, 정책의 전문성·투명성·실효성 제고 등도 실질적으로 시장구조와 행태를 경쟁화하여 저효율 경제구조를 개혁하기 위한 중요한 정책과제들이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

강명헌, 『경제력집중과 한국경제』, 매일경제신문사, 1991.

강철규·최정표·장지상, 『재벌』, 비봉출판사, 1991.

김재홍, 『한국의 진입규제』, 한국경제연구원, 1994.

申光湜, 『市場去來의 規制와 競爭政策』, 한국개발연구원, 1992.

_____, 「談合規制의 效率化를 위한 競爭政策方向」, 『韓國開發硏究』, 제15권 제2호, 한국개발연구원, 1993.

_____, 『競爭政策의 國際比較: 美國, 日本, 獨逸』, 연구보고서 94-08, 한국개발연구원, 1994.

유승민, 『나누면서 커간다』, 미래미디어, 1996.

李奎憶·李成舜, 『企業結合과 經濟力集中』, 한국개발연구원, 1985.

李奎憶·李在亨, 『企業集團과 經濟力集中』, 한국개발연구원, 1990.

이승철·홍종성, 『한국의 가격규제』, 한국경제연구원, 1994.

이병기, 『한국 기업집단의 채무보증』, 한국경제연구원, 1998.

李在亨, 「韓國財閥의 特徵과 成果」, 성균관대학교 박사학위논문 1997.

이주선, 『가격경쟁과 공정거래법』, 한국경제연구원, 1998.

丁炳烋·梁英植, 『韓國 財閥部門의 經濟分析』, 한국개발연구원 1992.

최정표, 『재벌해체』, 비봉출판사, 1993.

_____, 『선진화를 위한 재벌의 선택』, 고원, 1996.

黃仁鶴, 『경제력집중: 한국적 인식의 문제점』, 한국경제연구원 1997.

_____, 『시장구조와 경쟁효율』, 한국경제연구원, 1998.

Bittlingmayer, G., "Decreasing Average Cost and Competition: A New Look at the Addyston Pipe Case," *Journal of Law and Economics* 25, October 1982, pp.201~230.

Blake, H.M. and W.K. Jones, "In Defense of Antitrust," *Columbia Law Review* 65, March 1965, pp.377~400.

Boner, R.A. and R. Krueger, *The Basics of Antitrust Policy,* World Bank Technical Paper No.160, Washington, D.C.: World Bank, 1991.

Bork, R.H., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself,* New York: Basic Books, 1978.

Burns, M.R., "Predatory Pricing and the Acquisition Costs of Competitors," *Journal of Political Economy* 94, 1986, pp.266~296.

Chang, Sea Jin and Jaebum Hong "Economic Performance of the Korean Business Groups: Intra-Group Resource Sharing and Internal Business Transaction," Manuscript, May 1998.

Elzinga, K., "Predatory Pricing: The Case of the Gunpowder Trust," *Journal of Law and Economics*, April 1970, pp.223~240.

Feinberg, R.M., "Sales-at-Risk: A Test of the Mutual Forbearance Theory of Conglomerate Behavior," *Journal of Business* 58, 1985, pp. 225~241.

Ghemawat, P. and T. Khanna, "The Nature of Diversified Business Groups: A Research Design and Two Case Studies," *Journal of Industrial Economics* 46, 1998, pp.35~61.

Hicks, J., "Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly," *Econometrica* 3, 1935, pp.1~20.

Hill, C., M. Hitt and R. Hoskisson, "Cooperative versus Competitive Structure in Related and Unrelated Diversified Firms," *Organization Science* 3(4), 1992, pp.501~521.

Kester, W.C., "Industrial Groups as Systems of Contractual Governance," *Oxford Review of Economic Policy* 8(3), 1992, pp.24~43.

Khemani, R.S., "Competition Policy and Economic Development," *Policy Options*, October 1997, pp.23~27.

Kim, H. and R. Hoskisson, "Japanese Governance Systems: A Critical View," *Advances in International Comparative Management* 11, 1996, pp.165~189.

Klein, B., R.A. Crawford, and A.A. Alchian, "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process," *Journal of Law and Economics* 21, October 1978, pp.297~326.

Kreps, David and Robert Wilson, "Reputation and Imperfect Information," *Journal of Economic Theory* 27, 1982, pp.253~279.

Krattenmaker, T.G. and S. Salop, "Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Costs to Achieve Power Over Price," *Yale Law Journal* 96, December 1986, pp.209~293.

Lande, R.H., "Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged," *Hastings Law Journal* 34, September 1982, pp.67~151.

_____, "Chicago' s False Foundation: Wealth Transfer (Not Just Efficiency) Should Guide Antitrust," *Antitrust Law Journal* 58, 1989, pp.631~644..

Leff, N., "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Group," *Economic Development and Cultural Change* 27, 1978.

Lorie, J.H. and P. Halpern, "Conglomerates: The Rhetoric and the Evidence," *Journal of Law and Economics,* April 1970, pp.149~166.

Markham, J.W., "Survey of the Evidence and Findings on Mergers," *Business Concentration and Price Policy*, NBER, 1955.

Marvel, H.P., "Conglomerates in Economics and U.S. Law," KERI Working Paper, March 1990.

McGee, J.S., "Predatory Price Cutting: The Standard Oil (N.J.) Case," *Journal of Law and Economics* 1, October 1958, pp.137~169.

Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics* 14, August 1976, pp.211~240.

Pitofsky, R., "The Political Content of Antitrust," *University of Pennsylvania Law Review* 127, 1979, pp.1051~1075.

Schliefer, A. and R.W. Vishny, "Value Maximization and the Acquisition Process," *Journal of Economic Perspective* 2, Winter 1988, pp.7~20.

Stigler, G., *The Organization of Industry,* Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1968.

_____, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, Spring 1971, pp.3~21.

Telser, L.G., "Cutthroat Competition and the Long Purse," *Journal of Law and Economics,* 1968, pp.259~277.

U.S. Federal Trade Commission, *Staff Report: Economic Report on Conglomerate Mergers,* 1969.

_____, *Staff Report: Conglomerate Merger Performance—An Empirical Analysis of Nine Corporations,* 1972.

Weston, J.F., "The FTC Staff's Economic Report on Conglomerate Merger Performance," *Bell Journal of Economics and Management Science,* 1973, pp.685~689.

_____ and S.K. Mansinghka, "Tests of the Efficiency Performance of Conglomerate Firms," *Journal of Finance* 26, September 1971, pp.919~936.

Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism,* New York: Free Press. 1985.

▩ 論 評

李 承 哲
(한국경제연구원 연구위원)

연구의 가치

우리 경제는 외환·금융위기를 계기로 기업도산이 이어지고 경제성장률이 마이너스를 기록하는 등 경제위기를 맞이하고 있으며, 실업증가에 따른 가정경제의 붕괴와 노숙자문제가 심각해지는 등 사회적 갈등의 양상이 전개되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 경제위기의 원인을 규명하려는 노력이 이루어졌고, 그 결과 정부, 기업, 그리고 금융 등 경제주체들의 도덕적 해이가 부실경제를 초래하였다고 생각하게 되었다. 그러나 구체적인 정책대안을 제시하기 위해서는 그러한 도덕적 해이의 본질과 근원을 찾아내야 한다.

그러나 불행하게도 위기극복의 방법을 원인에 대한 처방에서 찾으려 하지 않고 나타난 현상을 덮으려 하거나 임기응변식으로 해결하려는 경향이 나타나고 있다. 예를 들어 정부와 경제전문가들은 위기극복의 방법으로 외자유치, 대기업집단의 사업교환, 부실기업 퇴출, 인플레정책, 공적자금의 투입과 합병을 통한 금융부실해결 등에 관심을 가지고 있다. 이러한 조치들은 경제주체들의 반발이 적고 당장 가시적 효과를 낼 수 있어서 정치적으로 대단히 매력적인 정책이 될 수 있다. 그러나 이러한 정책들은 경제의 구조적 문제를 장기화시켜 회복할 수 없는 낙후된 경제체질을 만들 수 있다. 기업부실, 금융부실, 정부부실을 근본적으로 치유하는

구조적 체질개선 없이는 결코 경제의 장기적 회복을 기대할 수 없을 것이다.

이러한 차원에서 이 연구는 경제위기의 원인이 경쟁부재와 정부개입에 따른 경쟁질서의 왜곡에 있다는 것을 밝히고, 경쟁법의 엄격한 집행을 통한 경제체질의 개선이 가장 효과적인 정책대안이라는 논리를 제시하고 있다. 특히 경제위기가 일시적인 경기하강이나 외부충격으로 야기된 것이 아니라 관치경제의 구조적 폐해들이 장기간 누적되어 나타난 결과로 인식하고, 과거와 같은 대증요법적 정부지원과 산업정책적 개입으로는 결코 이를 극복할 수 없다는 사실을 분명하게 설명하고 있다.

경쟁법과 재벌개혁

경쟁정책 중에서 현재의 위기극복과 관련하여 재벌개혁이 가장 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 특히 재벌의 사업다각화와 복합력의 생성·남용이 비판의 대상이 되었고, 이를 규제하기 위해 상호채무보증규제와 내부거래규제가 대폭 강화되었다. 이 연구는 산업조직이론을 이용하여 복합 및 수직결합의 경쟁제한성과 다각화의 부정적 효과가 매우 제한적이라는 것을 보여주었다.

재벌의 구조와 행위에 대한 비판은 대부분 재벌의 효율성을 과소평가 내지는 무시하면서 그 부정적 효과를 강조하는 방향으로 왜곡되어 있다. 예를 들어 우리나라와 같이 시장기능이 취약한 상황에서는 시장거래를 내부화하는 기업결합과 그 속에서의 내부거래가 상당한 효율성이 있음에도 불구하고 내부거래의 부당성기준은 이러한 효율성은 고려하지 않고 오로지 그 폐해만을 고려하고 있다. 편익보다 비용을 중시하는 정책은 효율을 감소시킬 가능성이 매우 높다. 이러한 차원에서 이 연구가 제시하는 기업집단의 구조와 행태의 편익과 비용에 대한 분석은 경쟁당국이 보다 균형

잡힌 정책을 집행하는 데 매우 유용한 도움이 될 것으로 보인다.

경쟁법의 목적과 공정성 기준

경쟁법의 목적을 규명하는 것은 거래의 공정성을 판단하는 기준을 결정하므로 매우 중요하다. 가장 핵심적이고 본질적인 목적은 경쟁촉진과 이를 통해 사회후생을 증진시키는 것이다. 그러나 이외에도 이해관계자의 이익을 추구한다는 이익집단규제론에 입각한 사익목적, 관료·사법부·정치인의 이익추구목적, 중소기업보호, 경제적 약자보호, 사회적 형평의 추구, 국내산업 보호육성 등 정치·사회적 목적이 있다. 우리나라의 경쟁법과 집행에는 이러한 매우 다양한 목적이 혼재되어 있기 때문에 거래의 공정성을 판단하는 기준이 일관성 있게 정립되어 있지 않고 정책집행상의 혼란이 야기되고 있다. 이 연구는 이러한 문제를 극복하고 정책의 일관성, 신뢰성 및 예측가능성을 확보하기 위해 경쟁의 보존·촉진이 경쟁법의 지배적 목적이 되어야 한다는 주장을 경쟁법의 여러 분야에 걸쳐 자세히 분석·촉구하고 있다.

경쟁법에서 가장 논란이 되고 있는 경제력집중 분야에서도 저자는 이러한 논리에 입각해 분명한 해결책을 제시하였다. 즉, 경제력집중의 제 현상 및 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 문제들은 비효율적 기업이 도태될 수밖에 없는 경쟁적 시장환경을 조성하지 않은 채 기업집단의 규모, 사업영역과 활동 등만을 제한하는 것으로는 결코 개선할 수 없다고 경고하고 있다. 정부는 이러한 정책제언을 현재의 위기극복을 위한 매우 귀중한 교훈으로 받아들여야 할 것이다.

이 연구는 경쟁을 보존·촉진하는 경쟁법의 목적을 가장 효율적으로 달성하는 것은 공적 경쟁제한의 요소들을 제거하고 카르텔 규제를 강화하는 것이라고 설명하면서, 요즘 논란이 되고 있

는 구조조정과 재벌개혁도 이러한 맥락에서 추진되어야 한다고 주장하였다. 이러한 주장은 이 연구가 일관되게 주장하는 경쟁법의 목적과 부합하는 것이다. 또한 이러한 정책방향은 1980년대 이후 수평적 담합과 규제완화를 통한 경쟁촉진에 경쟁정책의 초점을 맞추어온 미국의 공정거래개혁과도 일맥상통한다.

경쟁법의 중요성

경쟁법은 경제헌법, 경제의 틀, 게임의 규칙 등과 같은 용어로 수식된다. 이는 경쟁법이 경제질서를 결정짓는 매우 중요한 위치를 부여받고 있다는 것을 나타낸다. 이처럼 경쟁법이 경제정책의 영역에서 중심적 위치를 부여받고 있다고 하여 경쟁법이 경제의 모든 문제를 다루거나 모든 수단을 동원할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

경쟁법이 경쟁의 과정을 최대한 보호·촉진함으로써 경제효율의 극대화를 달성할 수 있는 가장 효과적인 수단이기 때문에 그러한 위상을 차지하고 있는 것이다. 따라서 경쟁법·정책은 경쟁의 불공정성이 아니라 효율성을 개념적 기반으로 삼아야 하며, 경제의 제 문제는 경제활동에 대한 직접적인 규제와 개입보다는 경쟁적 시장의 힘에 의해 해소되어야 한다는 이 연구의 논리는 위기극복에 관한 정책기조로서뿐만 아니라 우리 경제가 지속적으로 추진해야 할 경제체질개선을 위한 기본이념을 제시하고 있다고 할 수 있다.

趙 成 旭
(본원 연구위원)

이 논문은 우리 경제가 직면한 현위기의 근본적 원인이 정부

가 주도하는 규제 위주의 경제운영과정에서 고착화된 관치경제에 있다라는 인식에서 출발하고 있다. 관치경제를 대신할 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀' 마련이 경제위기를 극복할 수 있는 과제이며, 시장경제의 효율을 높이기 위해서는 경쟁의 활성화가 필요하다고 주장한다. 이 논문은 이를 위한 방안으로 기존의 경쟁법, 경쟁정책의 문제점을 살펴보고 바람직한 경쟁법과 경쟁정책의 역할 및 방향을 살피고 있다.

기존의 경쟁정책은 '경제력 집중억제 및 경쟁의 공정화'라는 정책목적을 위하여 경제력 집중억제제도, 업종전문화시책, 소유분산유도시책, 여신한도관리, 개별산업별 진입, 투자, 지분제한과 같은 공정거래법상의 정책수단을 사용해왔다. 이러한 경쟁법·정책의 성과가 부진하고 정책목표와 수단간의 상충관계가 존재하는 등의 문제점이 있다고 저자는 비판하고 있다.

구체적으로 보면, 경쟁법이 (암묵적으로 또는 명시적으로) 추구한 정책목적을 달성했는가를 기준으로 평가할 때, 기존의 경쟁법의 성과는 만족스럽지 못하다. 채무보증 등에 대한 규제에도 불구하고 30대재벌기업의 자기자본대비 부채비율이 1997년에는 387%에 이르는 등 고부채의 재무구조를 가지고 있으며, 사업다각화에 대한 규제에도 불구하고, 평균계열사수(1987년의 16개에서 1997년에는 27개) 및 평균영위업종수 등으로 평가할 때, 재벌의 업종전문화라는 목적을 달성하지 못한 것으로 나타난다. 또한 정책수단과 목표간의 혼란 및 상충이 발생한다. 예를 들면, 경제력 집중과 사업다각화를 억제하고자 하는 목적으로 업종진입에 대한 규제 및 인허가 등을 도입한 결과 기존의 업체를 보호하고 경쟁을 저해하는 진입장벽의 역할을 한다.

이와 같은 현상은 기존의 경쟁법 및 경쟁정책이 경쟁의 활성화를 근본목표로 하지 않고 현실적인 근거가 약하거나 이론적인

개념이 모호한 경제력집중 억제 내지 업종전문화를 목표로 하기 때문이라고 저자는 주장한다. 구체적으로는, 경제력집중의 경우 재벌에 의한 국민경제상의 고용집중도 및 매출집중도와 같은 일반 집중의 정도는 선진국과 비교할 때 높지 않다. 사업다각화를 통한 내부거래가 비재벌 독립기업의 경쟁을 제한한다는 주장은 이론적 기반이 약하며, 사업다각화의 부정적 효과는 지나치게 강조된 반면에 내부거래가 가지는 경제적 유인이 인정되지 않고 있다는 것이 저자의 주장이다. 또한 경쟁의 공정성이라는 목표는 우리 경제의 개방의 정도가 심화됨에 따라 경쟁상대가 전세계의 기업으로 확장됨으로써 의미가 상실되었다.

저자의 주장처럼 우리의 공정거래법은 '경제력' 및 '경쟁의 공정성이라는 개념'에 기초함으로써 이론상 문제점 및 집행상의 문제점을 야기한다는 지적에 기본적으로 동의한다. 그러나 이 논문이 경제위기의 해소과제로서 경쟁법 및 정책의 역할을 분석하는 것이 목표라면 우리나라와 같은 경제여건에서 경쟁법·정책이 시장기구의 원활한 작동에 미치는 효과 및 한계를 논의하면 훨씬 좋은 논문이 되었을 것이다. 그리고 경쟁법 및 경쟁정책의 대상인 재벌에 대한 논의에 재벌에 관한 기존의 실증적 연구결과를 적극 이용하여 저자의 논의를 뒷받침했다면 독자들의 재벌에 대한 이해에 도움이 되었을 것으로 생각된다.

경제학에 관한 기존의 이론적 연구 및 서구시장에서의 실증적 연구결과를 이용하여 저자는 재벌에 관한 많은 논의가 설명력을 갖지 못한다고 주장한다. 그러나 저자도 인정하듯이 시장원리가 원활하게 작동하는 서구의 시장과는 달리 우리나라 경제는 재화시장, 요소시장, 그리고 금융시장의 불완전성과 왜곡이 크다. 이들 시장의 불완정성을 고려할 때 이론의 시사점 및 실증적 연구의 결과가 어떻게 달라지는지에 대한 논의가 필요하다.

예를 들면, 저자의 주장처럼 기업집단에서 기업간의 내부, 상호거래가 부정적 효과보다도 거래비용을 낮추고 이중독점가격에 따른 비효율을 감소시키는 등 효율성을 높이는 경제적 유인을 제공하는 것이라면, 재벌구조가 비재벌 독립기업보다 더 효율적이고 이에 따라 수익성이 더 높을 것으로 예상된다. 그러나 Chang and Hong(1998)의 실증적 연구는 재벌의 수익성이 비재벌 독립기업에 비하여 낮은 것으로 나타난다. 이는 기업간 내부거래에서 발생하는 경제적 유인이 이론적으로 존재함에도 불구하고, 재벌의 구조나 실제 관행에 있어 이를 상쇄하는 부정적 효과나 요인이 존재함을 의미한다. 이에 대한 설명이 부족하다.

또한 채무보증을 해소하는 것만으로는 재벌의 과도채무를 해소할 수 없으며 기업의 과도채무는 정부, 기업, 금융기관의 관계가 새로이 정립되어야 가능하다는 저자의 주장에는 동의하지만 채무보증이 재벌의 과도한 부채의 원인이라기보다는 결과로 보는 저자의 견해는 실증적 설명이 부족하다. 이병기(1998)에 의하면 기업집단의 채무보증과 부채규모는 양의 상관관계를 보이고 있다. 또한 공정거래위원회의 발표에 의하면 2~3개의 상대적으로 우량한 재벌의 계열사들이 전체 채무보증의 70~80% 이상을 제공하고 있는 것으로 나타난다. 채무보증이 금융기관의 대출심사유인을 약화시키고 도덕적 해이를 악화시켜 부실기업에 대한 대출을 가능케 한 것으로 보인다. 따라서 채무보증의 남용이 부실한 계열기업들도 채무를 증가시키는 것을 가능하게 하였고 결과적으로 재벌의 채무를 과도하게 증가시킨 것으로 보인다.

또한 저자의 주장에 의하면 재벌의 지배·경영·사업구조상의 문제와 행태상의 문제는 전반적으로 독점적 구조를 갖고 있는 우리 경제에 경쟁압력을 제고함으로써 해결될 수 있다. 각종 인·허가, 사업영역제한, 외국인 투자 및 수입제한 등 정부가 설

치한 진입장벽을 철폐함으로써 경쟁이 활성화된다는 주장이다. 이런 정책이 필요하다는 저자의 주장에 전적으로 동감하지만, 경제시스템의 변화없이 이런 정책만을 사용했을 때의 효과에 대해서는 의문을 제기할 수 있다.

저자가 주장하듯이 경쟁적 시장경제를 구축하는 과정에서 요구되는 경쟁법 및 경쟁정책의 역할에 대해서는 동의하나 이를 충분조건이라고는 볼 수 없을 것 같다. 한국의 재벌구조가 재화시장에서의 독점력을 유지하는 데 도움이 되는 구조이고 금융시장의 불완전성을 낮추기 위한 기업의 대응이라면 금융시장을 포함한 요소시장의 불완전성이 지속되는 한 위에서 언급한 재화시장의 경쟁정책만으로 재벌구조를 변화시키거나 경쟁을 활성화시키는 것에는 한계가 존재할 것이다.

저자의 주장처럼 관치경제가 경제위기의 근본적 원인이라면 경제위기를 극복하기 위한 우리 경제의 과제는 시장력(독점력) 또는 시장지배력의 개념에 기초한 경쟁법·정책을 통한 경쟁의 활성화로 시장경제의 효율성을 제고하는 것뿐만 아니라 관치경제를 해소하기 위한 보다 직접적이고 구조적인 접근이 필요하다고 생각된다.

● 참고문헌

이병기, 『한국기업집단의 채무보증』, 한국경제연구원, 1998.

Chang, Sea Jin and Jaebum Hong, "Economic Performance of the Korean Business Groups: Intra-Group Resource Sharing and Internal Business Transaction," Conference on Corporate Governance Restructuring 발표논문, 1998.

빈 면

韓國 敎育의 失敗와 改革

李 周 浩 (本院 附設 國際大學院 敎授)
禹 天 植 (本院 硏究委員)

* 本院에서 주관한 APEC-NEDM Seminar, "Improving the Economic Performance of Education"에서의 한국 교육문제에 대한 활발한 논의가 필자들에게 많은 도움이 되었다. 이 세미나에 참석한 Eric Hanushek을 비롯한 국내외 전문가들께 감사드린다. 또한 필자들은 본 연구의 준비단계에서부터 助言을 아끼지 않은 本院의 金大逸 박사, 본 연구의 草稿에 대하여 좋은 논평을 주신 연세대학교의 尹建永 교수, 본원 세미나에서 많은 지적을 하여주신 본원 연구위원들께 사의를 표한다. 자료 및 원고정리에 수고하신 KDI 국제대학원의 金讚美 씨에게도 감사드린다.

◇ 要　約 ◇

본 연구에서는 우리나라 교육의 근본적인 문제를 학교교육의 저효율과 시험 위주의 교육왜곡이라는 두 가지 문제로 파악하는 한편, 과열된 과외, 치열한 입시경쟁, 미흡한 교육투자 등을 핵심 문제로 보는 기존의 시각을 비판하였다. 또한 우리는 학교교육의 저효율과 시험 위주의 교육왜곡이 '교육실패'라고 부를 수 있을 정도로 매우 심각한 수준에 도달하였다는 것을 실증적 근거를 통하여 보여주고자 하였다.

본고에서는 우리의 교육실패에 대한 원인으로서 중앙정부의 교육부와 지방교육자치단체인 교육청이 우리 교육의 거의 모든 과정을 일일이 규제하고 통제함으로써 교육주체들의 유인(incentive)을 빼앗아가고 있는 점에 주목하였다. 우리의 교육실패는 교육부문에서의 정부실패라는 점을 강조하였다. 이러한 시각에서, 1980년의 교육개혁은 정부규제를 오히려 강화하여 문제를 해결하고자 하였다는 측면에서 실패한 개혁이며, 1995년의 개혁은 방향 설정은 제대로 되었으나 실행과정에서 많은 문제가 있었음을 지적하였다.

또한 향후 교육개혁의 방향으로 보다 과감한 규제완화(deregulation)와 분권화(decentralization)를 제시하였다. 구체적인 정책대안으로는, 대학의 학생선발의 완전한 자유화, 시·도 교육청의 시·도청 관할로의 통폐합, 자립형 사립중고등학교 및 탈규제학교 제도의 도입, 교원인사제도의 개혁, 과외에 대한 정부규제의 철폐 등을 건의하였다.

Ⅰ. 序　　言

우리나라의 교육은 과거 개발연대에 경제개발에 필요한 양질의 인적자원을 공급함으로써 경제사회 발전에 크게 기여하였다. 외국에서는 우리 교육의 과거 실적뿐만 아니라 현재의 성과에 대하여 긍정적으로 평가하기도 한다.[1] 이러한 평가들은 대체로 현재 우리 초중등학교 학생들이 과학과 수학 등의 국제비교시험에서 매우 우수한 성적을 보이는 것에 주목한다. 이렇게 좋은 성적을 보인다는 사실은 교육에 대한 정부의 재정지출이 선진국 수준에 미치지 못한다는 추측과 함께 현재 우리 교육의 효율성이 매우 높다는 근거로 제시되기도 한다.

그러나 이러한 局外者의 관찰은 우리 교육의 매우 중요한 문제점들을 간과하고 있다. 시험을 통하여 학생의 창의력을 측정하는 데는 한계가 있다. 특히 우리나라에서는 학생들이 필요 없는 세세한 것까지 암기하는 등 오직 시험결과만을 위한 시험 위주의 교육이 이루어지고 있다. 따라서 선진국에 비하여 국제비교시험에서 좋은 성적을 보인다고 해서 우리 학생들의 창의력과 문제해결능력이 높다고 볼 수 없다. 오히려 우리나라가 이제 선진화되는 문턱에서 시험 위주의 교육왜곡으로 말미암아 우리 사회가 요구하는 것만큼 창의력 있는 인재를 길러내지 못하는 데 우리 교육문제의 심각성이 있다고 할 수 있다.

우리 학부모들에게 보다 직접적인 교육문제는 과외비[2] 지출이 매우 빠른 속도로 증가하고 있는 것이다. 과외비는 이미 대부분

1) 한국교육의 최근 성과에 대한 높은 평가는 *The Economist*, March 29th 1997, pp.5~25 참조.

의 가계에 매우 심각한 부담이 되고 있을 뿐만 아니라 교육기회의 불평등을 조장하고 있다. 우리의 교육재정 지출이 경제성장과 더불어 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 교육소비자들이 학교교육에 만족하지 못하고 과외비가 급증한다는 것은 그만큼 학교교육의 효율성에 심각한 문제가 있음을 반영한다.

우리 교육에서는 과외비와 같은 금전적 지출 이외에도 학생들의 대학입학을 위한 학습노력도 엄청나게 투입되고 있다. 우리 교육에 있어서 이러한 유형 및 무형의 막대한 자원의 投入(input)에도 불구하고 창의력 있는 인재를 충분히 産出(output)하지 못하고 있다는 점에서 우리 교육의 효율성은 이미 위험수위에 도달하였다고 할 수 있다.[3)]

사실 외국에서 보는 일부 시각과는 반대로 국내에서는 교육문제가 일반 국민에게 직접적이고 큰 고통을 강요하고 있다는 데 대하여 이의를 제기할 사람은 많지 않을 것이다. 그런 만큼 지금까지 교육문제를 해결하는 방안도 끊임없이 논의되었고 정부 대책도 여러 번 발표되고 집행되었다. 그러나 교육문제의 해결방향에 대하여 일반 학부모는 물론 전문가 사이에서도 커다란 이견이 아직 존재한다. 정부의 교육정책도 일관성 있게 한 방향으로 추구되지 못하고 과거에 실패하였던 정책이 얼마 후 다시 시도되기도 하는 등 표류하고 있다.

---

2) 과외는 '學校 밖에서 이루어지는 私的 敎習(out-of-school private instruction)'으로 정의할 수 있다. 여기에는 학원, 개인교습, 통신학습 등 다양한 교육형태가 포함된다. 우리나라에서 흔히 이야기하는 私敎育費는 외국의 경우 사립 학교교육의 비용을 포함할 수 있고 우리나라에서는 통학비용, 교재비 등 학교교육의 부대비용을 포함하는 광의의 개념이다. 그러나 우리나라에서 과다하기 때문에 특히 문제가 되는 부문은 사교육비 전체가 아니라 이중에서 과외비라고 할 수 있기 때문에 본고에서는 과외에 논의의 초점을 맞춘다.

3) 과외로 인한 추가적 재원 투입과 시험 위주의 교육왜곡을 고려할 때, 서구에서 일반적으로 통용되는 敎育의 效率性에 대한 계량화된 수치를 우리에게 그대로 적용할 경우에는 큰 上向偏倚(upward bias)를 가질 수밖에 없다.

本 硏究에서는 우리나라의 교육문제에 대해 어떻게 접근할 것인가 하는 분석틀을 제시하고자 한다. 이를 통하여, 본고에서는 우리나라 교육문제에 대하여 일반 국민은 물론 전문가와 정책담당자 사이에도 광범위하게 확산되어 있는 잘못된 시각을 비판하고 우리나라 교육문제 해결을 위한 대안을 정립하고자 한다.

우리가 볼 때 우리 교육의 가장 근본적인 문제는 '정부실패(government failure)'에서 비롯되고 있다. 정부가 교육부문에서 요구되는 역할을 제대로 하지 못할 뿐만 아니라 정부가 교육부문에서 불필요한 간섭과 기능을 고집하는 것이 우리 교육문제의 핵심이다. 본고에서는 이러한 우리나라의 교육부문에서의 정부실패를 '교육실패(education failure)'로 나름대로 정의한 후 이를 규명하고 대안을 제시하려고 한다. 이와 같이 우리나라 교육문제를 특별히 '실패'라는 용어를 붙여 개념 규정을 시도한 것은 한국교육의 위기를 부각시키는 동시에 한국교육체계를 움직이는 원리를 규명하고 이에 대한 근원적인 문제와 대안을 제기하기 위한 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 다음의 제Ⅱ장에서는 한국교육의 실패라는 개념을 규정하고 문제의 심각성을 보여준다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 교육실패의 원인을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 1980년과 1995년의 교육개혁이 우리나라 교육실패를 얼마나 해결하였느냐 하는 관점에서 평가한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 앞에서의 분석을 근거로 교육개혁의 방향을 제시한다.

II. 敎育失敗의 槪觀

1. 두 가지 교육실패

우리나라 교육실패는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 學敎敎育[4]의 低效率이다. 우리의 학교는 경쟁 부재의 교육체제 아래서 주어진 재원을 효율적으로 운영하지 못하여 교육소비자인 학생과 학부모의 수요를 제대로 충족시켜주지 못하고 있다. 둘째는 試驗 爲主의 敎育歪曲이다. 우리나라에서는 청소년이 개발하여야 할 여러 가지 능력 중에서 매우 제한된 영역(필답고사에서 좋은 성적을 올리는 데만 필요한 암기력과 같은 능력)에만 교육이 집중되고 창의력, 비판적 사고능력, 독자적 학습능력 등을 배양하는 교육, 독서, 토론, 봉사활동 등의 교육은 크게 희생되고 있다.

일반적으로 서구에서 말하는 '학교실패'[5]는 주로 학교교육의 저효율에 주안점을 두고 있다. 그러나 우리나라의 경우 학교교육의 저효율만큼이나 시험 위주의 교육왜곡도 심각하다. 특히 학교교육에서는 물론 과외에 있어서 시험 위주의 교육왜곡은 더욱 심각하다. 따라서 우리의 경우 서구에서 문제시되는 통상적 의미의 학교실패를 넘어서 과외문제와 더 나아가 시험 위주의 교육왜곡까지 포함한 포괄적 개념으로서 교육실패를 이해할 필요가

4) 본고에서는 학교교육을 초중등학교뿐만 아니라 대학교와 직업기술 교육기관에서 이루어지는 교육까지 포함하는 것으로 정의한다.
5) 정기오(1997) 참조.

있다.[6]

이러한 우리 교육의 두 가지 문제점은 [그림 1]에서 보는 바와 같이 '생산가능곡선(production possibility curve)'을 이용하여 槪念化할 수 있다. 한 나라가 주어진 재원을 가지고 길러낼 수 있는 인적자원의 量[7]에는 한계가 있다. 여기서 인적자원을 입시에 필요한 '시험능력'과 그 이외의 '창의력'의 두 가지로 양분할 수 있다고 상정하자. 여기서 창의력은 시험능력 이외의 능력을 포괄하는 개념이라고 우리 나름대로 정의하였다. 이는 암묵적으로 인적자원을 시험을 통하여 비교적 측정이 가능한 능력과 시험을 통하여 측정하기 매우 힘든 능력의 두 가지로 구분함을 의미한다.

또한 시험능력을 가진 인적자원을 더 양성하기 위해서는 창의력을 갖춘 인적자원의 양성이 얼마만큼 희생되어야 한다고 상정하자. 물론 창의력과 시험능력의 인적자원 양성이 반드시 상충관계(trade-off)를 가지지 않을 수도 있다. 그러나 본고의 제Ⅱ장에서 제시하는 바와 같이 우리나라에서는 학생들이 대입 준비에

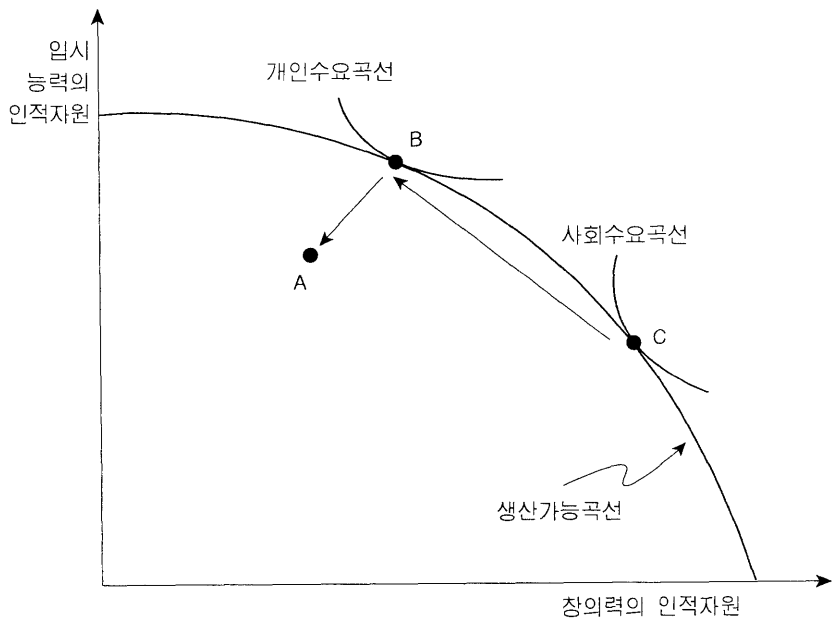
6) 시험 위주의 교육문제가 미미한 미국과 같은 국가에 있어서도 교과과정이나 교육문화의 偏向에 따른 인적자본 형성의 왜곡문제가 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들어 Sowell(1993) 등 많은 미국의 교육위기론자들은 통상적으로 60년대 중반 이후 본격적으로 대두된 소위 진보주의적 교육관(progressive education)의 영향하에 초중등학생의 자율적 학습동기와 선택권이 지나치게 강조되는 가운데 기초학력을 쌓기 위한 교육의 기능이 크게 훼손되었음을 강조한다. 그러나 이러한 현상이 실제 노동시장의 수요와 괴리된 인적자본 형성상의 왜곡을 의미하는가에 대해서는 합의된 견해가 없는데, 예를 들어 Card and Krueger(1992)는 오히려 학력성과에 초점을 두고 있는 이들 교육위기론자들이 노동시장의 수요변화에 대한 학생과 학부모의 발전적 선택과정을 경시하고 있음을 경고하고 있다. 무엇보다 미국과 같은 국가에 있어서 인적자본 구성(창의성과 기초학력)에 관한 문제는 주로 교육이념과 같은 교육기관내 선택적 요인과 관련된 문제이지 우리의 경우와 같이 학교의 선택과 통제 밖에 있는 노동시장관행이나 입시제도와 관련된 문제가 아니라는 점에 우리 교육문제의 특이성이 있다.

7) 여기서 인적자원의 양은 (사람의 수)×(1인당 평균 인적자원)으로 계산될 수 있다고 가정한다.

지나치게 매달리면서 학교교육이 창의력을 배양하는 데 소홀할 뿐만 아니라 학교 밖에서의 교육(과외, 가정에서의 교육, 학생 스스로 하는 독서 등)에서는 더더욱 창의력 배양을 위한 노력이 크게 줄어들 수밖에 없는 것을 쉽게 관찰할 수 있다. 따라서 우리나라에서 효율적으로 생산할 수 있는 두 가지 인적자원의 조합은 그림에서와 같이 右下向하는 생산가능곡선 線上에 위치한다고 볼 수 있다.

그림에 표시된 생산가능곡선 외의 나머지 곡선은 두 가지 인적자본에 대한 노동시장(사회적)과 교육현장(개인적)에서의 수요 내지 선호를 나타내는 수요곡선으로서의 의미를 가진다.[8] 동

[그림 1] 한국의 교육실패



8) 본고에서는 편의상 개인적 수요를 학생, 교육담당자 등 학교내 주체들이 공유하는 인적자본에 대한 수요로, 그리고 사회적 수요를 근로자, 고용주 등 노동시장의 주체들이 공유하는 실제 직업현장에서의 인적자본수요를 의미하는 것으로 구분하였다.

일한 수요곡선상에 있는 모든 인적자본의 조합은 동일한 수준의 사회적(개인적) 산물을 낳으며, 창의력과 시험능력 모두가 사회(개인)의 생산성을 높이는 데 기여한다고 가정할 때 이들 수요곡선은 통상적인 등량곡선(iso-quant curve)의 특성을 지니게 된다. 이상적인 상황, 예를 들어 노동시장과 교육시장의 연계가 완전한 상황에서는 두 가지 인적자본에 대한 개인의 수요와 사회적 수요가 일치할 수 있으나, 두 시장간의 연계가 불완전하거나 기타의 왜곡요인에 의하여 교육주체가 느끼는 수요가 실제 노동시장에서의 수요와 일치하지 않을 때 사회적 수요와 개인적 수요간에는 괴리가 있을 수 있다.

우리 사회가 사교육비까지를 포함한 총교육투입 재원[9]을 가지고 생산할 수 있는 가장 바람직한 인적자원의 조합은 생산가능곡선과 사회수요곡선이 접하는 C點이 된다. 반면에 우리의 현재 인적자원 생산은 그림의 A點에서 이루어지고 있는 것으로 이해될 수 있다.

먼저 우리의 생산점이 생산가능곡선의 線上이 아니라 생산가능곡선의 내부에 위치하고 있는 것은 자원의 비효율적 활용에 따른 학교교육의 저효율 문제가 있음을 시사한다. 본 연구는 제Ⅲ장에서 상술하는 바와 같이 이러한 학교교육의 저효율이 학교부문에 대한 정부의 부적절한 규제와 통제, 즉 교육부문에 있어서의 정부실패에 주로 기인한다고 보고 있다.[10] 서구의 경우 교

9) 이 경우 사교육비를 포함한 교육재원의 총량을 초과하지 않는 한도 내에서 사교육비를 정부가 흡수하여 학교교육을 강화하거나 학교교육을 줄여 사교육을 확대하거나 하는 것은 정부정책에 의하여 선택할 수 있다고 가정한다.

10) 물론 Krueger(1990)의 지적과 같이 정부실패는 정부가 하는 일이 잘못되어서 일어나는 정부의 '실행의 실패(failures of commission)'도 있지만 정부가 하여야 할 일을 하지 않아서 일어나는 정부의 '미실행의 실패(failures of ommission)'까지도 포함한다. 따라서 학교교육에서 정부실패가 있을 경우에도 무조건 정부기능을 줄이라는 것이 아니라 정부의 기능 중에서 문제가 있는 기능은 줄이되 필요한 기능은 강화하여야 된다는 것을 의미한다.

육문제에 대한 대부분의 논의는 어떻게 하면 이러한 재원활용의 비효율성을 극복하고 생산가능곡선상의 최적점으로 옮아갈 것인가에 집중되어 있다.

그러나 우리의 경우 이러한 통상적인 학교교육의 저효율문제가 해소되더라도 실제의 인적자원 생산점은 최적의 C點이 아닌 B點에 머무를 것이라는 데 우리 교육 특유의 문제점이 있다. B點은 생산가능곡선과 두 가지 인적자본에 대한 개별수요곡선이 접하는 점으로서, C點에 비해 시험능력은 과대 생산되는 반면 창의력은 과소 생산되는 점이다. 이러한 인적자본 생산에 있어서의 자원배분의 왜곡은 시험 위주의 교육으로 인하여 노동시장의 실제 수요가 교육현장의 개별주체들의 선택에 그대로 반영되지 못하기 때문에 발생한다.[11] 이미 지적한 바와 같이 우리의 시험 위주의 교육왜곡은 학생들에게 암기교육(rote learning)이나 시험요령 숙달과 같은 비생산적 학습노력을 강요함으로써 창의력보다는 입시능력을 배양하는 방향으로 자원투입을 왜곡하고 있다.

본 연구는 이러한 시험 위주 교육에 따른 자원배분의 왜곡문제 역시 대학과 더 나아가 중고등학교의 학생선발에 관한 정부규제의 실패에 기인하는 바가 크다고 본다. 현재와 같은 각급 학교의 학생선발에 대한 정부의 일률적인 규제가 없다면, 각 학교는 나름대로의 최선의 방법으로 학생을 선발하고 사회에서 요구되는 인재를 양성하려고 할 것이다. 물론 이를 위해 필답고사 등 시험을 이용할 수도 있지만 보다 다양한 선발방법이 동원될 것이며 필답고사의 비중도 학교의 특성과 사회적 수요에 맞춰 현

11) 본고는 노동시장의 수요와 교육현장의 수요간의 괴리가 실제 어떻게 발생할 수 있는가 하는 문제를 엄밀히 논의하지 않는다. 본고의 목적상, 만일 학생이나 교사가 노동시장에서의 인적자본 수요를 정확히 알고 있다 하더라도 학과성적 중심의 입시제도하에서는 진학이라는 단기적 목표를 위해 입시능력에 편향된 인적자본 수요패턴을 보이게 될 것이다라는 정도의 해석으로 충분할 것이다.

실적으로 조정될 것이다. 결국 정부의 불필요한 개입은 학교로 하여금 창의력 있는 인재를 선발하는 방법을 개발하기보다는 시험능력을 기준으로 일률적으로 선발하게 함으로써 교육의 유인체계를 왜곡시키고 있다.[12]

정리하면, 우리의 교육실패는 시험 위주의 교육 왜곡(C點→B點)과 학교교육의 저효율(B點→A點)이라는 두 가지 문제로 분리하여 생각할 수 있다.[13] 이러한 분석틀은 우리의 교육문제를 이해하고 해결하는 데 있어 기존의 서구이론과 국내에 확산되어 있는 통상적인 견해가 갖고 있는 한계와 문제점이 무엇인가를 파악하는 데 매우 유용하다.

이미 언급한 바와 같이 미국을 비롯한 서구 선진국에서의 교육문제에 관한 대부분의 이론은 초중등학생들의 저조한 학력성과로 대변되는 학교교육의 저효율에 초점을 맞추고 있어서 우리의 교육문제를 분석하는 데는 한계가 있다.[14] 이러한 문제는 70년대 미국 大卒者의 과잉공급(over-education) 여부를 둘러싼 논쟁을 통하여 교육투자에 관한 학계의 양대 이론으로 정착된 '인

12) 정부규제하의 시험 위주의 입학제도는 교육시장과 노동시장을 포함한 사회 전반의 선별(sorting)기능이 미발달한 사회에 있어서는 선별의 '형평성'을 유지하고 교육 및 노동시장에서의 결합의 질(matching quality)을 높이는 순기능적 측면이 오히려 강할 수 있다. 그러나 이제는 우리 사회의 성숙과 함께 정부의 입시규제에 따른 폐해가 그러한 순기능적 측면을 이미 크게 압도하게 되었다.

13) 이것은 물론 사교육비를 학교교육에 활용할 수도 있다는 전제 아래서 분석한 것으로, 비용보다는 생산에 초점을 맞춘 것이다. 그러나 거꾸로 사회적으로 바람직한 인적자원개발의 수준을 미리 정하고 교육비용을 줄이는 방향으로 논의를 해도 마찬가지 결론에 도달한다는 것이 경제학의 원리이다.

14) 일본, 우리나라 등 동아시아 국가의 공통적인 현상인 입시위주교육의 문제점은 소위 '시험지옥(exam hell)'의 이름으로 서구사회에도 잘 알려져 있으나 최소한 이 문제가 본격적인 구미학계의 관심사가 된 적은 없다. 미국 교육의 실패를 주장하는 대부분의 학자들은 동아시아의 교육체제와 성과를 세계적인 모델로서 극히 높이 평가하는 반면, 입시지옥과 같은 문제는 하나의 부작용 정도로만 취급하는 경향이 강하다. 이러한 서구학자들의 입장은 Ravitch(1998)에 잘 나타나 있다.

적자본이론(human capital theory)'[15]과 '신호이론(signaling theory)'[16]에 있어서도 마찬가지이다. 이들 이론 모두 교육의 경제적·사회적 역할을 구명하고 교육투자의 낭비 여부를 논의하는 데는 유용할지 모르지만, 창의력과 입시능력이라는 두 가지 인적자본 배양을 둘러싼 우리의 왜곡된 투자행태를 설명하고 그 해답을 제시하는 데는 근본적인 한계가 있다.[17), 18)]

미국에서의 인적자본이론과 신호이론간의 논쟁이 교육의 질적 측면보다는 양적 차원에서 과잉교육(over-education) 혹은 과소교육(under-education)이냐에 초점을 맞추고 있다면, 우리의 분석틀은 우리 교육의 특수성을 고려하여 시험능력을 배양하는 교육과 창의력 교육간의 상충관계를 중시하고 있다고 할 수 있다.

사실 인적자본을 우리와 같이 두 가지의 다른 유형으로 나누어볼 경우 '학교의 질(school quality)'과 교육성과간의 관계를 둘러싼 최근 미국학계의 논쟁[19]을 해소하는 데 크게 유용하다. 미국 경제학자들의 실증분석들에 의하면, 학교에 투입한 비용과

15) Becker(1975) 참조.

16) Spence(1973) 참조.

17) 최근 미국에서도 Lang(1994)에서와 같이 이러한 인적자본이론과 신호이론간의 논쟁이 교육현실에서는 크게 중요하지 않을 수 있다는 주장이 제기되고 있다.

18) 기존의 신호이론은 단지 교육연한 혹은 졸업장이 개별 학생의 전반적 능력에 대한 신호기능을 한다는 데에만 주목하고 있을 뿐, 다양한 인적자본 구성요소간의 배합이나 어느 특정 요소를 중심으로 한 신호기능의 왜곡을 문제시하지 않고 있다. 인적자본이론에서는 Roy(1951)의 분석틀에 입각한 여러 논문들이 인적자본(재능)이 창의성, 태도, 지식 등 노동시장에서 요구되는 다양한 자산요소로 구성되며, 개인의 직업선택과 소득은 이들 자산요소에 있어서 개개의 비교우위에 의해 결정된다고 봄으로써 다양한 인적자본 구성요소간의 배합을 본격적인 분석대상으로 한 바 있다(이러한 분석들에 대한 간략한 설명과 대표적인 예는 Heckman and Honore[1992] 및 Sattinger[1975] 참조). 그러나 이러한 문헌 모두 '개인의 직업선택과 노동시장에서의 소득분포구조'를 설명하는 것이 주된 관심이었으며, 본 연구에서와 같이 어떤 사회적·제도적 요인에 의한 인적자본투자의 왜곡을 문제시한 적은 없다.

19) Card and Krueger(1992)에 의하여 촉발된 이 논쟁에 대한 종합적인 소개와 비판은 Burtless(1996)를 참조.

학생들의 성적간에는 뚜렷한 상관관계가 발견되지 않은 반면, 양질의 학교(학생당 재원을 많이 투입한 학교)일수록 졸업생들의 노동시장에서의 임금이 높다는, 일견 상충되는 결과에 도달하였다. 인적자본이 시험에 의하여 측정 가능한 학력(또는 유사성격의 자산)으로만 구성되어 있다고 볼 경우, 이 두 가지 결과는 서로 조화되기 매우 힘들다. 그러나 본고에서와 같이 학력 이외에 시험에 의해 측정될 수 없는 또다른 인적자본요소를 상정한다면, 양질의 미국 학교에서는 시험능력을 향상시키는 것보다는 창의력을 향상시키고 있는 것으로 이들 실증결과를 일관성 있게 해석할 수 있다.

다음으로, 교육실패에 대한 본 연구의 분석틀은 우리 교육의 핵심문제를 시험 위주 교육왜곡과 학교교육의 저효율에서 찾기보다는 '대학입시경쟁'이나 '과외문제' 혹은 '교육재정의 취약' 등에서 파악하고 있는 국내의 통상적인 견해와도 뚜렷이 구분된다.

많은 학부모들과 교육전문가들은 우리나라의 치열한 대학입시경쟁을 문제삼는다. 그러나 大入競爭과 시험 위주의 교육왜곡은 분리하여 생각하여야 한다. 사실 치열한 대입경쟁이 '지대추구(rent-seeking)'적 특성을 가지게 될 때 경쟁은 오히려 자원의 낭비를 초래할 수 있다. 예컨대, 수입허가제(import license) 아래에서 수입허가를 얻기 위하여 수입업자간에 벌이는 경쟁은 자원의 낭비를 초래하게 된다.[20] 마찬가지로, 우리나라와 같이 정부가 대학입학정원을 규제하는 한편 대학 졸업자에 대한 노동시장에서의 높은 '경제지대(economic rent)'[21]가 존재할 경우, 대입

20) Krueger(1974) 참조.

21) 경제지대란 어떠한 경제행위에 대하여 기회비용(opportunity cost)을 초과하는 지불이 이루어지는 경우를 말한다. 정부의 간섭이 없는 시장경제에서는 경제지대가 일시적으로 발생할 수는 있어도 장기적으로는 존재하지 못한다.

경쟁은 일반 국민들이 교육에 지나치게 투자하게 하여 자원의 낭비를 초래할 가능성이 있다.[22]

교육에 있어서 정부 간섭(특히 대학정원에 대한)이 거의 존재하지 않고 대졸자의 임금프리미엄이 노동시장에서 원활히 조정되고 있는 미국에서 지대추구적인 문제에 관심을 두지 않았던 것은 너무나 당연하다. 그러나 우리나라(혹은 일부 아시아국가까지 포함하여)에서는 대입경쟁에 있어서 지대추구적인 성격이 강한 것이 사실이다. 실제로 지대추구이론에서도 지대추구의 한 가지 실례로 과거 중국에서 관료를 선발하기 위하여 치르던 매우 어려운 과거제도를 꼽고 있다.[23]

우리가 볼 때, 우리의 치열한 대입경쟁이 심각한 문제로 비추어지는 것은 바로 대입경쟁의 지대추구적 성격과 시험 위주의 교육왜곡이라는 우리 교육의 보다 본질적인 문제가 결부되어 있기 때문이다. 대학입학이 시험성적에 의하여 결정될 때 지대추구적 대입경쟁은 곧바로 과다한 입시능력에의 투자와 창의력 배양을 위한 교육의 희생으로 이어진다. 반면, 미국과 같은 경우에는 아무리 대입경쟁이 치열하다고 하더라도 그 경쟁이 시험능력뿐만 아니고 창의력 등 기타의 생산적 능력도 균형 있게 배양하는 방향으로 진행될 가능성이 높고 이 경우는 문제가 되지 않을 수도 있는 것이다. 일반적으로 교육에 있어서는 소위 교육의 외부성(externality) 때문에 시장실패(market failure)의 위험이 높고 따라서 교육에의 과소투자가 일어날 가능성이 높다고 본다. 따라서 교육에 대한 개인의 투자가 시험능력 배양 중심의 편향된 투자가 아니라면 입시경쟁은 오히려 이러한 시장실패를 보정할 수

22) Woo and Lee(1998)는 대학입학에 대한 수량규제가 존재하는 경우 사회적 최적 수준 이상의 교육투자를 초래하는 입학경쟁이 일어날 수 있다는 것을 간단한 prisoner's dilemma 모형을 통하여 예시하고 있다.

23) Buchanan, Tollison, and Tullock(1980) 참조.

도 있는 것이다.

우리의 교육문제에 대한 해결방안을 찾기 위해서 대입경쟁의 문제와 시험 위주의 교육문제는 엄격히 구분되어야 한다. 예를 들어 시험 위주의 교육문제를 해결하기 위하여 정부개입을 통하여 대입경쟁을 줄여야 한다는 견해가 국내 일각에서 제기되곤 하는데, 이는 일차적으로 시험 위주의 교육문제를 대입경쟁의 문제와 혼동하는 데서 비롯된 견해이다. 만일 시험 위주의 교육문제가 대학입학의 정원, 과정, 기준 등에 대한 정부규제의 철폐를 통하여 해소된다면, 대입경쟁은 학생의 학습유인을 제공한다는 면에서 오히려 사회적으로 바람직할 수도 있다.

물론 노동시장에서 대졸자에 대한 경제적 지대가 상존하고 있는 현 상황에서 지대추구적인 과열 대입경쟁과 이로 인한 소모적 교육투자의 문제가 없지는 않을 것이다.[24] 그러나 이 문제 역시 대입경쟁에 대한 정부의 인위적 개입보다는 노동시장기능의 강화를 통한 점진적이고 시장순응적인 해결을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 최근 우리나라에서도 80년대 중반 이후 대졸자의 임금프리미엄이 감소하고 있으며, 대졸자의 경제적 지대를 보장하는 노동시장의 경직성과 같은 문제도 점차적으로 해소되는 방향으로 변화하고 있다고 볼 수 있다.

지대추구이론에서도 지적한 바와 같이 경제지대가 존재하는 상황은 경쟁에 대한 불신을 초래하여 정부개입을 조장하고 이것이 다시 지대추구행위를 확대시키는 악순환에 빠지게 될 가능성 또한 매우 높다. 우리 교육부문에 있어서도 경쟁에 대한 불신이 광범위하게 확산되어 있다. 그러나 여기서 문제를 해결하는 방향은 지대추구를 초래한 정부의 규제를 제거하는 것이지 교육부문

24) 노동시장에서의 대졸자의 프리미엄 혹은 경제지대와 대입경쟁에 관한 논의는 우리나라의 경우는 Kim(1997)을, 일본의 경우는 Yano(1997)를 참조.

에 있어서 경쟁을 제한하는 방향이 되어서는 안 된다는 것이다.

대입경쟁과 함께 일반 학부모 혹은 학생들이 가장 문제시하는 우리의 교육문제는 과외이다. 과외의 폐해에 대한 이러한 일반의 정서에 호응하여 상당수의 교육전문가와 정책담당자들은 과외금지를 주장하기도 한다. 이들 과외금지론자들은 흔히 과외가 시험위주의 교육왜곡의 대표적 사례이며 학교교육의 空洞化(hollowing-out)를 초래하고 있기 때문에 과외는 금지되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 과외는 우리 교육문제의 原因이라기보다는 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율이라는 우리 교육의 핵심문제로 인하여 발생한 하나의 現象이자 결과임을 인식할 필요가 있다. 궁극적으로 교육소비자들은 학교교육에 만족할 수 없어서 과외에 의존한다. 학교교육의 저효율은 그 원인을 학교 내에서 찾아 학교교육을 개선함으로써 해소될 수 있는 것이지 파생물이라 할 수 있는 과외를 금지함으로써 해결될 수 있는 것이 결코 아니다.[25]

우리의 경우 과외를 금지하는 것은 단지 사회전체의 생산적인 교육산출량을 줄이는 결과만을 초래할 위험도 있다. 본고에서 주장하고 있듯이 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율문제가 궁극적으로 정부의 규제체제와 관련된 구조적 문제에서 기인한다고 볼 때, 단순한 과외금지가 학교교육의 개선으로 이어질 가능성은 매우 낮다. 과외금지는 단지 부실화된 학교교육이 충족시키지 못하는 교육 소비자의 추가적인 교육수요를 인위적으로 억제함으로써 국가적으로는 인적자본의 축적을 정부가 오히려 막는 결과가 될 가능성이 높다.

---

25) Woo and Lee(1998)는 prisoner's dilemma 모형을 통해 입시를 위한 경쟁적 교육투자가 Nash 균형이 될 수 있음을 보이고 기본적인 투자의 pay-off 구조가 바뀌지 않는 한 과외금지와 같은 인위적 조처가 효과를 가지기 힘듦을 예시하고 있다.

우리나라 교육문제에 관한 또다른 국내의 쟁점은 교육재정의 추가적 확대 필요성 여부이다. 교육재정 확대론자들은 학교교육 부실의 근본적인 원인으로 과밀학급, 설비부족 등 열악한 교육환경을 주목하면서, 추가적인 교육재정 투입을 통하여 교육환경을 개선하여야만 학교교육의 부실문제나 이로 인한 과외문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 우리의 교육환경이 선진국에 비해 상대적으로 열악하며, 추가적 재원투입을 통해 어느 정도의 교육개선효과를 기대할 수 있다는 것은 충분히 수긍할 수 있다.

그러나 이미 [그림 1]에서 강조하였듯이 현재 우리의 교육 산출점이 생산가능곡선의 내부에 있다고 본다면 교육재정의 부족은 문제의 핵심이 될 수 없다. 본고는 주어진 재원을 가지고도 이를 효율적으로 활용하지 못하고 있는, 정부실패로 인한 교육부문의 저효율을 교육부실문제의 핵심으로 보고 있다. 실제 교육재원의 낭비 여부와 그 규모나 원인 등은 향후 보다 면밀한 분석과 논의가 요구되는 문제이다. 그러나 본장의 제2절에서 상술하는 바와 같이 이미 OECD 평균을 상회하는 우리의 공교육비 지출 비중(소득대비), 그리고 추가적인 교육재정의 투입보다는 주어진 재원의 효율적인 활용을 더 강조하고 있는 최근 OECD 국가들의 동향 등을 볼 때, 교육재정의 취약을 문제의 핵심으로 삼고 있는 교육재정 확대론자들의 견해는 설득력이 약하다는 것이 우리의 견해이다.[26]

26) 본고의 이러한 견해는 "효과적으로 활용될 때 추가적인 재원은 교육의 성과를 높일 수 있지만, 실제 대부분의 경우 그렇지 못하다"고 하는 Hanusheck의 견해와 일치한다. Hanusheck의 견해는 Burtless(1996)를 참조.

2. 교육실패의 심각성

우리 교육에 있어서 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율문제는 과연 '실패'라고 부를 만큼 심각한 수준인가?

먼저 시험 위주의 교육왜곡문제가 다른 나라보다 우리나라에서 얼마나 심각한가를 살펴보자. 본 연구에서는 미국 ETS (Educational Testing Service)의 1992년도 IAEP(The International Assessment of Educational Progress) 자료를 분석하였다. 이 자료는 9세 및 13세 아동의 수학과 과학시험 성적뿐만 아니라 이들의 교육과 관련된 다양한 사항에 대하여 국가간의 비교 결과를 수록하고 있다.[27]

우리나라 학생들의 수학 및 과학의 시험성적은 〈표 1〉 과 〈표 2〉에서 나타난 바와 같이 조사 국가 가운데 가장 높은 것으로 나타난다.[28] 흔히 외국의 교육전문가들은 이러한 시험성적만을 보고 한국교육의 성과에 찬사를 보낸다. 그러나 좀더 주의 깊게 다른 문항들을 살펴보면 시험 위주의 교육왜곡문제가 드러난다. 우선 '거의 매일 취미로 독서하는 학생의 비중'은 우리나라가 조사된 국가 중에서 가장 낮게 나타난다. 우리나라 9세 학생의 경우 25%에 불과하며 13세 학생으로 가면 더욱더 낮아져 11%로 떨어진다. 이는 대만의 9세 학생의 29%와 13세 학생의 19%에 비해서 상당히 낮은 수준이다. 이와 같이 우리나라의 시험 위주의 교육왜곡은 취미로 하는 독서와 같이 학생들의 창의력을 배양시키는 학습을 심각하게 손상시키고 있다는 것을 알 수 있다.

27) 이 조사에서 13세 학생의 경우 20개 국가가 조사에 참여하였고, 9세 학생의 경우 14개 국가가 참여하였다.

28) 보다 최근에 실시된 TIMSS(The Third International Mathematics and Sciences Study)에서도 한국 학생들은 OECD 국가들 중 최상위권에 드는 성적을 나타냈다. TIMSS 결과에 대한 상세한 분석과 논의는 OECD, *Education at a Glance*, Parism, 1997 및 1998 참조.

다음으로 9세 학생에 있어서 '스스로 수학문제를 자주 푸는 학생의 비중' 및 '보조기구를 이용하여 수학문제를 풀어본 학생의 비중'과 13세 학생에 있어서 '매주 한번 이상 그룹으로 수학문제를 푸는 학생의 비중'에 있어서도 한국은 조사 국가 중에서

〈표 1〉 9세 학생의 수학 및 과학 교육에 관한 국제비교(1992년)

(단위:%)

	한국	대만	이스라엘	스페인	캐나다	미국
수 학 성 적	75	68	64	62	60	58
과 학 성 적	68	67	61	62	63	65
거의 매일 취미로 독서하는 학생비중	25	29	57	55	48	45
스스로 수학문제를 자주 푸는 학생비중	23	47	42	60	48	58
보조기구를 이용하여 수학 문제를 풀어본 학생비중	11	30	21	23	13	19

자료 : IAEP/ETS, *Learning Mathematics*, 1992.
IAEP/ETS, *Learning Science*, 1992.

〈표 2〉 13세 학생의 수학 및 과학 교육에 관한 국제비교(1992년)

(단위:%)

	한국	대만	스위스	프랑스	스페인	미국
수 학 성 적	73	73	71	64	55	55
과 학 성 적	78	76	74	69	68	67
거의 매일 취미로 독서하는 학생비중	11	19	51	40	36	28
매주 한번 이상 그룹으로 수학문제를 푸는 학생비중	28	38	47	31	63	49
수학에 대해 긍정적 태도를 가진 학생비중	71	79	85	81	89	90
과학에 대해 긍정적 태도를 가진 학생비중	27	51	59	55	78	57

자료 : 〈표 1〉과 동일.

최하위를 기록하고 있다. 이는 수학교육에 있어서 학생들의 자율적인 학습능력이나 학생들간의 협력을 통한 문제해결능력을 키우는 것에 관해서는 우리나라 교육이 가장 뒤처져 있음을 알 수 있다.

이 자료에서 특히 흥미 있는 문항은 수학과 과학에 대하여 13세 학생들이 얼마나 '긍정적인 태도'를 가지고 있느냐 하는 것이다.[29] 여기에서도 우리 학생들은 조사 국가들 중에서 가장 낮은 점수를 보인다. 특히 과학에 대해 긍정적인 태도를 보인 우리 학생의 비중은 27%에 불과하여 적어도 50%를 초과하는 다른 나라 학생들과 크게 대비되고 있다. 이와 같이 우리나라에서 과학과 수학에 대한 긍정적 태도를 가진 학생이 적다는 것은 소위 평생학습이 강조되는 요즈음 그만큼 학생들이 학교교육을 받은 이후에 직장학습(on-the-job training) 등을 통하여 창의적으로 자기 개발에 몰두할 가능성이 적다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이와 같이 우리나라 학생들의 경우 국제비교에 있어서 시험성적이 우수한 것은 사실이나 독서취미, 문제해결능력, 협동정신, 학습에 대한 긍정적 태도 등 학생들에게 매우 중요한 능력을 배양하는 데 있어서는 다른 나라에 비하여 최하위를 면치 못하는 매우 심각한 수준에 처해 있음을 알 수 있다.

다음으로, 과외는 교육실패의 직접적 원인은 아니지만 교육실패의 심각성을 간접적으로 반영하고 있다는 차원에서, 과외비가 외국에 비하여 얼마나 심각한 수준인지를 확인해보자. 우리나라의 과외비는 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 1977년의 2,800억원에서

29) 수학(과학)에 있어서 학생들이 다음의 네 문항에 얼마나 공감하느냐를 측정하였다; ① 수학(과학)은 일상생활의 문제해결에 유용하다. ② 좋은 직장을 얻기 위해서는 수학(과학)을 잘할 필요가 있다. ③ 나는 수학(과학)을 잘한다. ④ 나의 부모는 내가 수학(과학)을 잘하기를 원한다.

〈표 3〉 과외비의 변화추이

(단위: 10억원, %)

	과 외 비	과외비/GDP
1977	280	1.55
1982	470	0.86
1990	3,075	1.71
1994	5,845	1.91
1997	12,746	3.02

자료 : 한국교육재정학회, 『사교육비 문제와 대응방안』, 1997, p.48.
한국은행, 『국민계정』, 각년도.

급격히 증가하여 1997년 현재 12조 7,000억원을 상회하고 있다. 과외비가 1997년 현재 GDP의 약 3.0%에 달한다는 것은 엄청난 규모임에 틀림없다.[30]

한편, 우리의 공교육비 총액은 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 1996년 현재 GDP의 약 5.8% 규모이다. 또한 초중등교육에 있어서의 공교육비는 1996년 현재 GDP의 약 3.8%(14조 7,210억원)로 과외비보다 크게 많지 않음을 알 수 있다. 이와 같이 우리나라가 초중등 공교육비에 버금가는 과외비를 지출하고 있는 것은 우리 교육에 심각한 문제가 있음을 反證하는 것이다.

그러면 우리가 학교교육에 상대적으로 낮은 지출을 하고 있는 것일까? 공교육비의 국제비교[31]를 〈표 5〉를 통하여 보면 매우

30) 97년도의 과외비 추정치는 조사에 따라 다르다. 본고에서 인용한 '한국교육재정학회'의 추정치는 이중 최고치에 해당되며 최저치는 한국교육개발원에 의한 2.24%이다.

31) 우리나라 공교육비에 대한 공식적 국제비교는 우리가 OECD에 가입한 후 비로소 가능해졌다. 따라서 〈표 5〉는 한국이 포함된 최초의 공교육비 국제비교라고 할 수 있다. 그런데 OECD에서는 우리의 공교육비에 해당하는 것을 단순히 'educational expenditure'라고 부른다. 사실상 이는 교육기관에 대한 공공 혹은 사적인 지출이 모두 포함되는 개념이므로 OECD의 표현이 더 적절하게 보인다. 우리의 경우에도 공교육비라는 명칭보다는 '학교교육비'로 명칭을 바꿀 수 있다면 바꾸어야 한다는 것이 필자들의 견해이다. 그

〈표 4〉 공교육비의 변화추이

(단위: 10억원, %)

	총 계		초·중등교육비		고등교육비	
	공교육비총액	GDP대비율	공교육비총액	GDP대비율	공교육비총액	GDP대비율
1970	145	5.2	118	4.3	28	1.0
1975	395	4.3	312	3.4	83	0.9
1980	2,018	6.0	14,832	4.4	535	1.6
1985	4,600	5.7	3,237	4.0	1,363	1.7
1990	8,524	4.7	6,145	3.4	2,378	1.3
1995	19,199	5.5	12,777	3.6	6,422	1.8
1996	22,687	5.8	14,721	3.8	7,966	2.0

주 : 1) 고등교육기관에는 전문대, 교육대학 및 대학(교) 등이 포함됨.
2) 공교육비 총액은 해당연도의 예산 기준임.
자료 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1997, p.57.

〈표 5〉 GDP대비 공교육비의 국제비교(1994년)

(단위:%)

	총 계	초·중등교육비	고등교육비
한 국	6.2	3.9	1.8
일 본	4.9	3.1	1.1
미 국	6.6	3.9	2.4
프랑스	6.2	3.8	1.1
OECD	5.6	3.7	1.3

주 : 총계는 유아교육과 학교급 구분이 불가능한 교육기관 교육비를 포함.
자료 : OECD, *Education at a Glance*, 1997.

놀라운 사실을 확인할 수 있다. 우리나라의 GDP대비 공교육비가 OECD 평균을 0.6%포인트나 상회하고 있는 것이다. 물론 우리나라가 학교교육에 있어서 어느 나라보다도 사학에 많이 의존하는 것은 사실이다. 그러나 학교교육을 위하여 학부모가 직접 부담하든지 아니면 세금의 형태로 부담하든지간에 우리가

러나 본고에서는 혼란을 피하기 위하여 지금까지의 관례를 따라 그대로 공교육비라는 명칭을 사용하기로 하였다.

OECD 평균보다도 학교교육에 더 많은 지출을 하고 있는 것은 틀림없는 사실이다.

더구나 우리나라는 일본과 비교하여 학교교육에 GDP의 1.3%를 더 투자하는 것으로 나타난 것도 매우 놀라운 사실이다. 거기에 덧붙여 우리는 GDP의 3%에 달하는 비용을 과외로 지출하고 있는 것이다. 다른 OECD 국가에 있어서 과외비가 매우 미미하다는 것을 감안하면 우리나라는 교육에 엄청나게 많은 재원을 투자하고 있는 것이다. 이러한 재원의 投入에도 불구하고 창의력 있는 인재를 충분히 産出하지 못하고 있다는 점에서 우리 교육의 왜곡과 저효율은 매우 심각한 수준이라고 할 수 있다.

그러면 과연 우리의 과외비 수준은 우리와 마찬가지로 '입시지옥'과 과외문제로 고심하는 일본과 비교할 때 어느 정도일까? 우리는 〈표 6〉에서 우리나라의 소비자보호원 조사와 일본의 文部省 조사를 비교하여보았다. 우리나라 한국소비자보호원의 조사에 의하면 우리나라 학생의 1인당 평균 과외비는 초등학생의 경우 연간 114만원, 중학생 147만원, 고등학생 124만원에 이르고 있는 것으로 나타난다.[32] 한편 일본 文部省의 조사에 의하면 1994년 일본의 경우 공립초등학교 학생의 경우 연간 15만엔, 공립중학생 21만4천엔, 공립고등학생 12만6천엔이며, 사립중학생 20만5천엔, 사립고등학생 20만3천엔 등으로 나타난다.

두 나라의 과외비를 비교하기 위하여 먼저 두 나라의 비용을 각각 미국 달러화로 환산하여보았다. 이렇게 보았을 때 우리나라 고등학생의 과외비가 일본의 공립고등학생보다 높은 것을 제외하고 우리나라 학생의 1인당 과외비가 일본보다 낮게 나타난다. 그러나 일본의 1인당 GDP가 우리보다 월등히 높다는 것을 감안

32) 여기서 고등학생의 과외비가 중학생보다 낮게 나타나는 이유는 실업계 고등학교로 진학하는 학생들의 과외비가 매우 낮기 때문이다.

하여야 한다. 따라서 〈표 6〉에서 한국과 일본의 1인당 과외비를 각각 해당연도의 해당국가의 1인당 GDP로 나눈 값을 비교하여 보았다. 그 결과, 우리나라의 경우 초등학생 1인당 과외비가 우리나라 1인당 GDP의 12.4%를 차지하는 데 비하여 일본의 경우 공립초등학생 과외비는 일본 1인당 GDP의 3.9%에 불과한 것으로 나타났다. 마찬가지로 우리나라 중학생의 과외비는 1인당 GDP의 16.1%나 되는 데 비하여 일본의 경우 공립중학생이 5.6%, 사립중학생이 5.3%이다. 또한 우리나라 고등학생의 과외비는 1인당 GDP의 13.6%나 되는 데 비하여 일본의 경우 공립

〈표 6〉 학교급별 1인당 연간 과외비의 한·일 비교

		초등학교	중 학 교	고등학교
한국	1인당 과외비(원)	1,136,688	1,472,568	1,241,388
	1인당 과외비(달러)	1,195	1,548	1,305
1997	$\frac{\text{1인당 과외비}}{\text{1인당 GDP}} \times 100(\%)$	12.4	16.1	13.6
일본	1인당 과외비(엔)	149,556	213,882	125,872
(공립	1인당 과외비(달러)	1,467	2,098	1,234
학교) 1994	$\frac{\text{1인당 과외비}}{\text{1인당 GDP}} \times 100(\%)$	3.9	5.6	3.3
일본	1인당 과외비(엔)	-	205,208	203,152
(사립	1인당 과외비(달러)	-	2,013	1,992
학교) 1994	$\frac{\text{1인당 과외비}}{\text{1인당 GDP}} \times 100(\%)$	-	5.3	5.3

주 : 1) 우리나라 과외비는 한국소비자보호원의 조사항목에서 학원교습비, 학원 이외에서 행하는 개인 및 그룹과외비, 학습지 구독료의 합계를 계산하였음.

2) 일본의 과외비는 가정교사비, 학습숙(주쿠)비, 체험활동·지역활동·스포츠·레크레이션·교양·기타를 위한 월사비 등의 합계를 계산하였음.

자료 : 한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997.

日本 文部省, 『子どもの學習費調査報告書 — 平成 6年度』, 1997.

중학생이 3.3%, 사립고등학생이 5.3%이다.

이처럼 우리는 입시지옥과 과외의 나라로 알려진 일본보다도 경제규모에 비하여 엄청난 재원을 과외에 지출하고 있는 것을 알 수 있다. 물론 높은 과외비 자체가 문제라고 할 수는 없지만 과외가 학교교육의 저효율과 입시 위주 교육의 문제를 반영한 것이라는 차원에서 본다면, 국제비교에서 나타난 엄청난 과외비 규모는 우리 교육이 실패하고 있다는 反證이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 敎育失敗의 分析

우리의 교육실패는 교육에 있어서의 정부의 기능과 역할이 과거 개발연대에 맞추어 형성된 틀에서 지금까지 크게 바뀌지 못하고 있는 데 있다. 우리 경제사회의 수요는 세계화, 정보화 등의 추세에 따라 빠르게 변화하는데도 불구하고 정부는 우리의 교육부문에 있어서 이에 발맞추어 변화하지 못하는 데 문제의 핵심이 있다.

교육체계를 움직이는 動因은 規制(regulation)와 誘因(incentive)의 두 가지로 단순화할 수 있다.[33] 우리나라는 교육부문에 있어서 정부가 유인보다는 규제에 지나치게 의존하고 있는 것이 문제이다. 한국교육은 서구에 비하여 지나치게 규제되고 있을 뿐만

33) 規制는 중앙집중화된 명령 및 통제의 시스템이다. 규제시스템에서는 교육과 관련된 주체(교원, 학생, 학부모, 학교)들이 중앙의 명령과 통제에 따르지 않을 경우 불이익을 당하게 된다. 반면 誘因은 報償體系에 의존하는 分權化된 시스템이다. 誘因시스템에서는 중앙에서 바람직한 결과가 무엇인지만을 분명히 제시하고 이를 교육주체들이 달성할 경우의 보상원칙을 정한다. 유인의 경우 목적을 명시하고 이를 어떻게 달성하는가를 개별 주체에 맡기는 데 반하여 규제의 경우에는 목적과 이에 도달하는 방법의 兩者를 모두 제시한다(Hanushek[1994] 참조).

아니라 과거 개발연대에 강화되었던 정부규제가 90년대 중반까지 지속되어왔다. 우리나라에서는 중앙정부의 敎育部와 교육자치단체인 교육청이 우리 교육의 거의 모든 과정에서 일일이 간섭하고 있다.

물론 개발연대에 있어서 급속한 경제성장에 요구되는 인적자원을 개발하고 폭발적인 교육수요에 부응하기 위하여 우리나라 교육에 있어서 정부의 규제는 어느 정도 수준에서 필요하였다고 볼 수도 있다. 그러나 분명한 것은 우리 교육의 전체 규모가 엄청나게 팽창하고 다원화되면서 교육의 量보다는 質이 더 중요시되는 현재 시점에서, 정부의 강한 규제가 교육주체(대학, 초중등학교, 직업기술교육기관, 과외기관, 교원, 지방정부)의 誘因을 빼앗아가고 있다는 것이다.

결국 우리 교육에 있어서 정부의 지나친 규제와 이에 따른 유인의 결여가 학교교육의 저효율과 시험 위주의 교육왜곡을 유발하였다는 것이 본고의 관찰이다. 이하에서는 우리 교육에 있어서의 규제와 유인의 문제를 1995년 교육개혁위원회의 교육개혁 이전 시점에서 따져보기로 한다.

1. 대학교육

대학의 학생선발에 대한 정부의 강한 규제는 시험 위주의 교육왜곡을 유발하는 주요 원인으로 작용하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이, 시험 위주 교육의 근본문제는 청소년들이 개발하여야 할 여러 가지 능력 중에서 매우 제한된 영역(필답고사에서 좋은 성적을 올리는 데만 필요한 암기력과 같은 능력)만을 기준으로 대학에서 학생을 선발하는 데 있다. 필답고사를 위한 능력만으로 입학의 당락이 좌우될 때 학생들은 이러한 제한된 영역에 학습

노력을 과잉 투자하게 되고 다른 필요한 영역에서의 자기개발을 희생할 수밖에 없다. 결국 학생들의 학습노력에 대하여 정부가 중앙집중적으로 한 분야에만 강제함으로써 학습노력에 비하여 훨씬 비효율적인 인적자원의 축적을 결과하게 되는 것이다.

반면 개별 대학들이 자율성을 가지고 다양한 기준에 따라 학생을 선발할 경우에는, 학생들이 자기의 적성에 따라 다양한 영역에 대하여 선택적으로 학습노력을 집중할 수 있게 될 것이다. 이렇게 될 때 우리의 시험 위주의 교육왜곡은 바로잡힐 수 있다.

물론 우리나라에서는 대학의 학생선발에 있어서 매우 높은 수준의 객관성을 요구하는 國民情緖가 상존한다. 이러한 국민정서는 전통적으로 높은 교육열과 교육의 평등주의에 기인한다고 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 우리의 노동시장에서 개인이 어느 대학을 졸업하였느냐가 매우 중요하게 작용하고 있는 경제적 현실을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그러면 대학의 학생선발에 있어서 객관성이 요구된다고 하여 교육부가 개별 대학의 학생선발과정을 세세히 규제하고 감독할 필요가 있을까? 문제는 교육부의 강한 규제를 통하여 학생선발의 객관성을 확보할 수 있을지는 몰라도 시험 위주의 교육왜곡이라는 엄청난 부작용을 초래하고 있는 데 있다.

대학의 학생선발은 개별 대학의 자율에 맡겨야 한다. 사실 선진국의 대학들은 학생선발에 있어서 지원자의 현재 능력뿐만 아니라 향후 대학생활을 하면서 능력을 향상시킬 수 있는 잠재력까지도 고려한다. 결국 대학의 학생선발에서는 개별 대학의 주관적인 선발이 인정될 수밖에 없다. 따라서 학생선발의 기준과 절차는 각 대학의 완전한 자율에 맡기고, 개별 대학이 자율적으로 공표한 학생선발의 기준과 절차를 준수하는지에 대해서는 교육소비자의 감독에 맡기면 되는 것이다. 이렇게 대학의 학생선발이

창의력과 잠재력을 갖춘 학생을 선발하고자 하는 분권화된 개별 대학의 유인에 의하여 이루어질 때, 우리의 입시제도는 지금보다 훨씬 다양화될 것이고 시험 위주의 교육왜곡문제도 장기적으로는 크게 경감될 것이다.

대학의 학생선발에 있어서 기준과 절차를 규제하는 것도 문제지만 입학생 정원(quota)을 정부가 규제하는 것도 매우 중요한 문제이다. 앞에서 지적한 바와 같이 대학생수를 정부가 규제할 경우 대학입학 경쟁의 지대추구적 성격을 강화시켜 대학입학을 위한 소모적인 경쟁을 촉발할 가능성이 있다. 우리나라에서는 만약 대학입학정원을 정부가 규제하지 않을 경우 지나친 인문 교육열로 인하여 산업인력의 양성에 문제가 있다고 보는 시각이 지배적이다. 그러나 만약 대부분의 학생이 직업교육을 선택하는 대신 대학교육을 선택하게 된다면 직업교육기관 졸업자의 희소성이 증가하여 이들의 노동시장에서의 프리미엄이 크게 증가할 것이다. 이에 따라 자연히 대학교육보다는 직업기술교육을 선택하는 학생들이 늘어나게 될 것이다. 최근 90년대 후반에 들어 지방의 일반대학보다는 전문대학을 선호하는 학생들이 늘어나는 사실은 필자들의 논거를 뒷받침하고 있다.

다음으로, 대학에 대한 정부규제가 초중등학생에 대한 시험 위주의 교육을 조장하는 것도 문제지만 대학교육의 질을 저하시키는 것도 심각한 문제이다. 대학의 정원과 설립에 대한 정부의 규제는 대학간의 학생 확보를 위한 경쟁을 원천적으로 봉쇄하고 있다.[34]

과거 개발연대에 있어서 대학의 정원과 설립에 대한 정부규제는 인력계획(manpower planning)과 대학교육의 질 관리 차원에

34) 이주호(1996) 참조.

서 정당화되었다. 그러나 개별 대학의 세분화된 전공별 신입생의 수가 각각 얼마가 되는 것이 국가의 인력수급에 가장 바람직할 것인가를 교육부가 예측할 수 있을까? 대학의 전공별 규모는 개별 학부모 및 학생의 선택과 개별 대학의 결정에 기본적으로 맡길 수밖에 없다. 만약 국가가 전략적으로 특별히 지원하여야 할 전공분야가 있다면 정원할당이 아니라 재정지원을 강화하여야 한다. 대학의 질 관리를 위하여 정부가 대학의 정원과 설립을 규제하여야 한다는 논리도 합리적이지 않다. 오히려 정부의 대학정원과 설립에 대한 규제는 기존 대학이 확보된 정원을 가지고 경쟁력을 키우지 않고 안주하도록 하는 역효과를 가져왔다는 사실에 주목하여야 한다.

우리 대학이 재원의 대부분을 학생의 납입금에 의존하는 열악한 재정상황 아래서 교육부가 정원에 대한 권한을 가지고 있는 한 대학에 대한 교육부의 통제는 강력할 수밖에 없다. 대학의 설립 및 학생선발에 있어서뿐만 아니라 대학운영의 세세한 부분에 있어서까지 교육부의 높은 규제는 개별 대학의 특성화를 통한 質 提高의 노력에 오히려 걸림돌이 되고 있다.

우리나라 대학에 대한 교육부의 규제는 특히 국립대학에 있어서 심각한 수준이다. 사실 우리나라와 같이 각 道마다 1~2개의 국립대학을 두고 있는 나라는 찾아볼 수 없다.[35] 국립대학을 각 지방교육자치단체로 이양하여 도립 혹은 시립의 형태로 하여야 지역주민의 수요를 반영하는 동시에 대학에 대한 지역산업의 투자와 산학협동의 유인을 제공할 수 있다.

35) 우리나라에는 24개교의 국립대학, 11개교의 국립교육대학, 7개교의 국립산업대학이 있다.

2. 직업기술교육

시험 위주의 교육왜곡문제를 보다 거시적으로 조망해보면, 학생들의 학습노력이 대학입시 이전인 초중등학교에 집중되는 반면 대학교육과 직업기술교육에서는 학생들이 노력하여 학습할 유인이 현저히 결여되어 있다. 일단 대학에 입학하고 나면 학습을 게을리하여도 좋은 직장을 가질 수 있는 반면,[36] 직업기술교육기관의 학생들은 아무리 노력하여도 좋은 직장과 보수를 거의 기대할 수 없었다. 개별 대학의 질적 수준을 평가하고 이에 대한 정보를 유통하는 것이 거의 전무한 반면 입학 학생의 성적은 대학간의 획일적 비교가 가능하였으므로, 대학간의 서열이 입학생의 성적순으로 고착되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 노동시장에서 어느 대학을 졸업하였느냐가 대학진학후 대학에서의 성적이 어떠하였느냐보다 개인의 능력에 대한 기준으로 훨씬 많이 이용되었다.

우리나라에서 직업기술교육기관을 졸업하는 학생들이 열심히 노력할 경우 좋은 직장과 보수를 가질 수 있게 되기 위해서는 무엇보다 직업기술교육기관에서의 교육이 현장에서 활용되고 인정받을 수 있도록 현장중심의 교육이 이루어져야 하고 또한 이러한 교육에 대한 정보가 노동시장에서 원활히 유통되어야 한다. 이러한 맥락에서 産學協同과 職業資格(job qualification)은 매우 중요한 의미를 가진다.

유럽 국가들의 경우 직업기술교육에 있어서 산학협동을 통하여 현장중심의 교육이 이루어지는 동시에 자격제도를 통하여 직업기술교육기관에 대한 질 관리와 졸업생의 질적 수준에 대한

36) 최근에도 대기업의 직원선발에서 대학 수능고사의 성적이 주요 선발자료로 활용되고 있을 정도이다.

정보를 제공하고 있다.[37] 그러나 우리나라에서는 1973년에 국가기술자격제도가 도입되어 많은 사람들에게 자격을 인정하여주고 있지만 이러한 기능을 제대로 수행하고 있다고 보기는 힘들며 직업기술교육기관과 산업계간의 산학협동이 활성화되지 못하였다.

우리나라 직업기술교육은 과거 개발연대에 있어서 중화학공업 추진을 위하여 공업계 고등학교가 국가전략적으로 집중 육성되는 등 정부에 의하여 주도되었다. 이에 따라 산업계가 직업기술교육에 있어서 교육과정의 개발, 자격검정기준 설정, 교육기관의 직접운영 등에 직접 참여할 수 있는 제도적 틀을 발전시키기보다는 정부의 의지에 따라 산학협동이 강제된 측면이 강하였다. 우리나라의 자격제도가 현장과 괴리되는 주요 원인도 자격제도가 산업계의 급변하는 수요를 수용할 만큼 탄력적으로 운영되고 있지 못하기 때문이다. 한편 80년대에 들어와서 직업기술교육에 대한 정부의 강한 의지가 사라지면서 과거 정부주도의 잔재인 강한 규제만 남게 되어 산업계에는 직업기술교육에 참여하고 기여할 유인을 제도적으로 전혀 제공하지 못하고 있다. 그 결과 직업기술교육이 현장에서 인정받지 못하고 일반교육보다 저급한 교육으로 치부되고 직업기술교육을 받는 학생들의 의욕과 유인을 크게 저하시키게 되었다.

---

37) 우리나라 교육체계는 소위 6-3-3-4의 학제를 채택하고 있다는 점에서는 美國의 교육체계와 유사한 점이 있으나 다른 한편으로는 실업계 고등학교, 전문대학, 산업대학 등 직업기술교육기관이 일반계 교육기관과는 별도로 상당수의 학생을 교육하고 있다는 측면에서는 유럽의 複線型 교육체계를 도입하고 있는 셈이다. 이에 반하여 미국은 직업기술교육도 일반학교(comprehensive school)에서 일반교육을 받는 학생과 같이 이루어지는 單線型 敎育體系를 가지고 있다.

3. 초중등교육

가. 지자체

대부분의 나라에서는 교육을 중앙정부가 아닌 지방정부가 관장하고 있다. 우리나라에서도 1991년에 '地方敎育自治에 관한 法律'이 통과되면서 초중등교육의 지방자치시대가 시작되었다.[38] 교육에 있어서 지방교육자치의 의의는 교육에 있어서 지역주민의 수요가 반영되도록 개별 학교에 유인을 제공하는 데 있다. 그러나 우리나라의 지방교육자치는 오히려 교육수요자보다는 교육공급자 중심으로 운영되고 있다는 데 문제가 있다.

우리나라의 特別市와 道에 설치한 교육자치의 의사결정기구인 敎育委員會의 敎育委員과 집행기구인 敎育廳의 책임자인 敎育監의 선출에 있어서 교육수요자인 지역주민의 의사가 투명하게 반영되기 힘들게 되어 있다. 우선 교육위원 정수의 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상인 자로 제한하고 있고 교육감의 경우 20년 이상인 자로 한정하였으며 선출방법도 주민의 직접선출이 아닌 間選에 의하고 있다.

더 큰 문제는, 교육위원회가 교육 및 학예에 대한 심의의결권을 가짐으로써 지방의회와 기능이 중복되는 문제가 발생하는 것은 물론 도지사 혹은 시장과 같은 지방자치단체장이 교육문제에 대하여 주민의 수요에 부응하고자 하는 유인을 가질 수 없게 되어 있다는 것이다. 따라서 지역주민이 직접 선출하는 지방의회, 지방자치단체와 완전히 분리되어 있는 교육위원회, 교육감은 교육수요자보다는 오히려 교육공급자의 요구에 부응하게 될 유인

38) 고등교육에 대해서는 앞에서 지적한 바와 같이 각 지역에 국립대학을 두는 등 중앙정부(교육부)에서 지방으로의 권한 이양이 거의 이루어지고 있지 못하다.

을 가지는 문제점이 있다.

교육재정에 있어서는 1996년 현재 지방재정의 총 81%가 중앙정부에 의하여 지원되고 있다. 여기서 문제는 지방교육재정이 중앙재원에 의하여 얼마만큼 조달되느냐 하는 것보다는 오히려 중앙재원이 지방교육재정에 분배될 때 어떠한 방식으로 지원되느냐에 있다. 그러나 우리나라에서는 지방교육자치단체로 재정지원이 이루어질 때 거의 전적으로 平準化支援(equalization aid)의 형식으로 이루어짐에 따라 成果誘因(performance incentive)이 全無한 상태이다. 따라서 중앙에서 지역에 지원하는 교육재원의 일부를 지자체간의 평가를 통하여 교육개선의 성과가 활발한 지역에 차등하여 집중 지원하는 방식이 도입되어야 하는 문제가 있다. 이렇게 하여 지방교육자치단체간에 보다 많은 재원을 중앙으로부터 지원받기 위한 경쟁이 촉발될 수 있다.

교육에 대한 주요 의사결정을 과거 지나치게 집중되어 있던 중앙정부에서 지방교육자치단체로 이양하여야 하는 것과 마찬가지로, 지방교육자치단체도 개별 초중등학교로 운영의 세부사항까지 간섭하기보다는 학교운영의 권한을 단위 학교로 가능한 한 이양하는 것이 바람직하다.[39] 사실 교육의 현장인 교실에서 새로운 변화가 일어나기 위해서는 단위학교에서 주요 결정에 책임을 지는 동시에 이에 따른 보상도 받는 식으로 단위학교에 대한 誘因이 매우 중요하다. 그러나 우리나라에서는 단위학교의 주요 의사결정에 학부모의 대표, 지역주민의 대표 등이 참여하는 의사결정기구조차도 제도화되어 있지 못하였다. 또한 우리나라 지방교

39) 단위학교 중심으로 학교운영의 자율권을 대폭 확대하는 것이 선진국 교육개혁의 주요 방향 중 하나라고 할 수 있다. 美國에서 단위학교에 도입된 '단위학교경영(school based management) 혹은 '현장중심경영(site based management)'이나 英國에서 단위 학교에 도입된 '운영위원회(governing body)'가 그 예이다.

육자치단체의 개별 학교에 대한 재원의 배분도 중앙정부의 지방에 대한 지원과 마찬가지로 성과유인을 무시한 평준화지원이 대부분이라는 것도 역시 문제로 지적될 수 있다.

이렇게 볼 때 교육의 의사결정구조(교육에 관한 주요 의사결정권한을 중앙정부로부터 지방교육자치단체로 이양하고 이중 일부를 다시 단위학교로 맡기는)에 있어서 우리나라에서는 아직도 중앙집권적 통제에 의존하는 한편 단위학교 및 개별 지자체에 충분한 유인을 제공하지 못하고 있다. 이것이 결국 교육소비자의 선택권 제한, 교원인사제도 등과 함께 우리나라 초중등학교 교육의 실패와 더 나아가서 과외문제의 주요 원인으로 작용하고 있다.

나. 평준화제도

우리나라 초중등학교에 대한 정부의 강한 규제는 '평준화제도'의 틀 아래에서 이루어지고 있다. 정부는 1969년에 중학교 평준화를 단행하였고, 1974년에는 고등학교 평준화를 시행하였다.[40] 우리나라 평준화제도의 골격은 개별 학교(공립학교는 물론 사립학교까지 포함하여)의 학생선발권을 철폐하고 추첨에 의한 중앙집중적인 학생 할당으로 대체하는 데 있다. 이를 위해서는 학교간의 질적 수준이 가능한 한 평준화되어야 하므로 정부는 사립학교에 대한 재정지원을 늘려야 하였다.

평준화제도는 중학교 및 고등학교에 대한 교육수요가 급격히 팽창하는 과정에서 치열해지는 중고등학교 진학을 위한 시험 위주의 교육왜곡과 과열되는 과외비문제를 해소하는 동시에 국민

40) 평준화정책은 1974년 서울과 부산 두 지역을 시작으로 1989년까지 20개 시까지 확대하였으나 1990년부터 목포, 군산, 안동, 춘천 등 7개 시가 해제되고 1997년 현재 특별시와 광역시 및 일부 시에서 시행되고 있다(한국교육재정학회[1997] 참조).

에게 보다 평등한 교육기회를 보장하기 위한 수단으로 도입되었다. 그러나 평준화제도는 학생과 학부모에게 좋은 학교와 나쁜 학교를 구분할 소비자선택권(consumer choice)을 박탈하였다는 데 큰 문제가 있다. 사실 대부분의 선진국에서는 학생과 학부모에게 적어도 사립학교에 대한 학교선택권은 인정하고 있다. 우리나라와 같이 사립중고등학교에 대한 교육소비자의 학교선택권을 제한하는 경우는 매우 예외적이다. 교육소비자의 학교선택권이 인정되지 않을 경우 개별 학교는 교육소비자를 만족시켜야 할 誘因을 전혀 가질 수 없다. 따라서 학교교육이 교육소비자의 수요와 전혀 관계없이 이루어지고 교육의 질을 하락시키게 되는 것이다.

이렇게 볼 때 평준화제도는 중고등학교 진학을 위한 직접적인 경쟁을 당장 차단하였을지는 몰라도 장기적으로는 오히려 지속적인 과외비 증가의 주요 원인으로 지적되고 있다. 과외에 대한 수요는 기본적으로 교육소비자의 수요가 학교교육으로 해소되지 않을 때 발생한다. 사립과 공립을 막론하고 평준화된 중고등학교에서는 개별학생의 수준에 맞춘 차별화된 교육을 제공하는 데 어려움이 클 수밖에 없고 이에 만족하지 못하는 교육소비자의 수요는 과외로 흡수되게 된다.

또한 평준화제도가 과연 평등한 교육기회를 얼마나 보장하느냐에 대해서도 강한 비판이 제기되고 있다. 평준화정책에 따라 차별화된 교육을 위해서는 과외에 의존할 수밖에 없는 상황에서, 과외비는 교육소비자가 전적으로 부담하므로 결국 소득수준에 따른 교육기회(과외를 포함한)의 불평등은 오히려 더 클 수 있다. 결국 평준화제도는 개별 학교가 더 나은 교육서비스를 제공하고자 하는 유인을 제도적으로 막고 있다는 측면에서 과외비의 급증과 이에 따른 교육불평등을 조장하고 있다.

그러나 아직도 평준화제도가 유지되어야 한다고 믿는 사람들은 평준화제도를 철폐할 경우 중고등학교 진학을 위한 경쟁이 강화되고 이것이 시험 위주 교육문제를 더욱 심화시킬 것으로 우려한다. 물론 평준화를 철폐할 경우 초중등학교에서 입시경쟁이 강화될 것으로 예상되나 이에 따라 유발되는 시험 위주 교육문제는 학생선발권을 되찾게 되는 사립학교들이 창의력과 잠재력을 기준으로 학생을 다양하게 선발하게 하거나 단계적으로 사립초등학교와 같이 개별학교가 학생 모집을 하되 추첨하도록 하는 등의 방안을 통하여 해결할 수 있을 것이다. 또 하나 인식하여야 할 것은 평준화를 철폐하더라도 사립학교에만 학생선발을 인정하는 것이므로 공사립학교가 모두 학생선발권을 가졌었던 과거 평준화 이전으로 되돌아가는 것은 아니라는 것이다. 따라서 입시경쟁이 자립능력이 있는 사립학교에만 국한될 것이기 때문에 초중등학생의 입시경쟁이 과거 평준화 이전처럼 치열하지 않을 가능성도 많이 있다.

문제는 우리가 평준화제도를 고수하는 한 개별학교가 보다 나은 교육서비스를 제공하기 위하여 노력하도록 하는 誘因體系를 확립하는 것이 거의 불가능하다는 사실이다. 선진국에서는 교육소비자의 사립학교 선택권을 인정하는 것은 물론이고 바우처(voucher)제도를 도입하여 공립학교와 사립학교간의 경쟁을 촉발하기 위하여 노력하고 있다. 결국 우리가 초중등교육에 있어서 개별학교에 유인을 제공하여 학교교육의 질을 개선하기 위해서는 최소한 사립학교에 대한 학교선택권이 보장되어야 할 것이다.

다. 교 원

우리나라 과외문제 및 학교교육 부실화의 주요 원인의 하나로 앞에서는 교육소비자의 학교선택권을 억제함에 따라 개별 학교

에게 좋은 교육서비스를 제공하기 위한 誘因을 제공하지 못하였다는 점을 제기하였다. 그러나 이에 못지않게 심각한 원인은 바로 교실에서 학교교육을 실제로 담당하고 있는 교원에게 능력을 발휘하도록 유인을 전혀 제공하지 못하는 '평등주의적' 敎員人事制度에 있다고 할 수 있다.

우리나라 교원들은 國家公務員의 地位를 가진다. 즉, 교원의 봉급, 선발, 고용안정, 승진, 평가 등 교원인사는 기본적으로 국가 차원의 규제를 받도록 되어 있다. 교원은 停年 65세까지 終身雇傭을 보장받는 한편 근속에 따라 거의 자동적으로 봉급이 상승하는 年功序列式의 賃金體系가 일률적으로 적용된다. 또한 대학을 졸업한 교원이 3~4년 후 '1급 정교사'가 되고 나면 교감 혹은 교장이 되기 전까지는 직급의 변화가 없다. 한편 교장의 '4年 任期 重任' 제도는 교장을 대개 50대 후반에 이르러서야 시작하는 결과를 초래하여 의욕있고 능력있는 인사들이 학교를 이끌어나가는 것을 제도적으로 막고 있다. 매년 교장과 교감으로 하여금 교원에 대한 평가를 하도록 하고 있지만 이것이 체계적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

이렇게 획일적이고 경직적인 우리나라 교원인사제도 가운데서도 '循環勤務制'는 교원들에게 학교에 대한 소속감을 가지고 일하고자 하는 유인을 주지 못하는 걸림돌이 되고 있다. 교원들은 특별한 이유가 없는 한 4년 혹은 5년을 주기로 정규적으로 학교를 옮기게 되어 있다. 이 제도는 지역간에 보다 평등한 교육기회를 제공하기 위하여 도입되었다. 교원들은 대부분 농촌지역보다는 도시지역의 학교에 근무하기를 선호하므로, 순환근무제는 농촌지역, 특히 벽촌의 학교에도 자격을 갖춘 교원을 채용하는 것이 가능하도록 하였다. 그러나 이 제도는 교원들이 학교발전을 위하여 노력하도록 하는 유인을 없애는 부작용을 초래하였다. 어

느 교원이 아무리 그 학교의 발전에 기여하여도 어차피 4년 혹은 5년후에는 다른 학교로 옮겨야 한다면, 학교에 소속감을 가지고 노력하기 어려울 것이다. 이와 같이 우리의 교원인사제도가 노력하고 성과를 보이는 교원들에게 충분한 유인을 제공하는 데 실패함으로써 장기적으로는 유능한 인재를 교직에 충원하지 못하는 결과를 초래하고 있다. 반면에 교원으로서 극히 문제가 있는 者도 교직을 박탈당할 가능성이 희박하다.

4. 과 외

우리나라에서는 학교교육뿐만 아니라 과외에 대해서도 정부가 강하게 규제하고 있다. 과외는 크게 학원[41]과 개인교습의 두 형태로 분류된다.

정부(교육부)는 개인교습에 대해서는 대학 및 이에 준하는 학교에 재학중인 학생(대학원생 포함)이 교습하는 경우를 제외하고는 대부분을 불법과외로 규정하여 법으로 금지하고 있다. 불법과외의 유형으로는 현직교사(학원강사)의 학교(학원) 밖 교습행위, 대학생의 경우도 직업적·전문적으로 교습하는 경우, 학습지·테이프 판매후 교습, 통신지도에 의한 교습 등을 망라하고 있다. 따라서 정부는 사실상 대학생이 부업으로 하는 개인교습을 제외하고는 학원이라는 보다 규제가 용이한 형태를 통하여 과외를 제공하도록 법으로 강하게 유도하고 있다.

이렇게 과외를 학원이라는 형태를 통하도록 강제한 후, 정부는

41) 학원의 설립·운영에 관한 법률에 의하면, 학원이란 私人이 일정수 이상(보통 10인 이상)의 학습자에게 30일 이상의 교습과정에 따라 지식·기술·예능을 교습시키거나 30일 이상 학습 장소로 제공되는 시설로서 각급 학교나 도서관, 박물관, 연수·기업체의 시설, 직업훈련시설 등을 제외한 시설로 정의된다.

학원 운영에 세세하게 간섭하고 있다. 학원은 설립시 시설규모, 환경요건, 설비요건, 강사자격 등을 충족한 후 교육감에게 등록하여야 하며, 학원의 운영에 있어서도 교습시간, 교습과목 등에 대한 규제를 따라야 하고, 시설, 설비, 수강료 등에 대한 사항을 보고하고, 교육감의 개선명령에 따라야 한다. 특히 학원의 수강료는 교육감이 수강료조정위원회를 통하여 행정지도를 할 수 있도록 되어 있고, 사실상 '적정수강료'라는 일종의 가격가이드라인 정책이 행해지고 있다. 이러한 행정지도를 따르지 않을 경우, 교습정지, 등록말소, 과태료부과 등의 행정처분을 받게 되어 있다.

이러한 우리 정부의 과외에 대한 규제는 학교교육에 대한 정부규제가 강한 일본보다도 훨씬 심한 편이다. 일본에서는 학교 교육에 대한 평등주의적 규제에 따른 문제를 해소하기 위한 일종의 완충장치로 주쿠(塾)를 포함한 사교육기관을 이용하고 있다.[42] 따라서 일본에서는 아예 사교육기관을 文部省의 관할 아래에 두지 않고 있어서 다른 자영업과 구별되는 별다른 규제가 적용되고 있지 않다. 사교육기관의 수강료를 개별 기관이 자율적으로 책정할 수 있게 되어 있음은 물론 많은 주쿠들이 주로 대학생들을 파트타임 교사로 활용한다. 이에 따라 일본의 주쿠는 기업형의 대형 주쿠에서부터 개인이 자기 집의 2층 다다미방에서 5~6명의 학생을 대상으로 하는 것까지 매우 다양한 형태를 가지고 있다.[43]

우리나라는 이와 같이 정부가 학교 교육에 대한 강한 규제에 만족하지 않고 과외에서까지 학교 규제와 유사한 방식의 규제를 고집하고 있다. 특히 학원의 시설과 교사 자격에 대한 정부규제는 학원들에게 굳이 비싼 임대료를 지불하여야 하는 시설과 비

42) White(1987) 참조.
43) 한유경 · 김홍주(1997) 참조.

싼 임금을 지불하여야 하는 특정 자격의 교사를 확보토록 강요함으로써 학원의 비용상승을 정부가 부추기고 있다. 또한 대부분의 개별교습에 대한 법률상의 불법화는 개별교습의 공급을 정부가 제한함으로써 개별교습의 수강료 역시 정부규제가 상승시키는 역할을 한다.

이와 같이 정부가 간섭할 논거가 거의 존재하지 않고 일본에서도 거의 규제를 하지 않는 사교육분야인 과외에 대하여 우리 정부는 지나치게 간섭하고 있다. 이러한 정부의 간섭은 과외의 비용을 증가시킬 뿐만 아니라 과외를 통한 다양한 교육서비스 제공을 정부가 제한한다는 측면에서 문제가 크다고 하겠다.

Ⅳ. 敎育改革의 評價

우리나라의 교육개혁은 1950~70년대의 개발연대에는 평준화 정책으로 대표되는 정부규제 강화의 방향에서 이루어졌었다. 1980년대에 들어와서 정부규제의 문제점이 제기되었으나, 1980년의 교육개혁은 오히려 정부의 강압에 의존함으로써 규제의 문제점을 인식하고 유인을 제공하는 데 실패하였고, 1995년 교육개혁위원회의 개혁은 규제 완화와 유인 제공을 통하여 정부의 실패를 수정하는 방향은 제대로 제시되었으나 구체적인 실천에 있어서는 많은 한계가 지적되고 있다.

1. 1980년의 교육개혁

1980년 국가보위비상대책위원회에서 발표한 7·30 교육개혁으

로 불리는 「교육 정상화 및 과열과외 해소방안」은 매우 획기적인 것이었다. 개혁의 주요내용은 다음과 같다.

1) 1981학년도부터 대학입학 본고사를 폐지하고 우선 출신 고등학교의 내신성적과 예비고사 성적만으로 입학자를 선발하고 궁극적으로는 예비고사도 없애고 내신성적만으로 선발한다.

2) 대학의 졸업정원제를 실시하여 입학생은 정원보다 일정수를 더 입학시키되 졸업은 정원만큼만 시킨다. 1981년에는 대학정원을 최고 10만5천명까지 증원할 것을 검토한다.

3) 대학의 강의를 아침부터 저녁까지 개설하여 대학의 시설과 인력을 최대한 활용하는 전일수업제를 시행한다.

4) 과외를 금지하고 과열과외 추방을 위한 범국민운동을 전개한다. 현행 TV가정고교 방송의 운영을 개선하여 방영시간과 대상과목을 늘리는 한편 1981년부터 교육전용 방송을 실시한다.

그러나 1980년의 교육개혁은 기본적으로 시험 위주 교육과 과외문제를 규제완화와 유인제공으로서가 아니라 반대로 정부가 강압적으로 강제하여 해결하고자 하였다. 예컨대, 대학 문호를 넓히는 데 있어서, 정원을 자율화한 것이 아니라 각 대학에 대한 정원할당을 대폭 늘리는 식으로 개혁을 추진하였다. 또한 시험위주 교육에 대응해서는, 대학에 학생선발의 자율권을 주어 다양화를 추구한 것이 아니라 반대로 정부가 일률적으로 개별 대학의 입학시험을 폐지하여버렸다. 학교교육의 질 제고를 통하여 과외문제를 해결하려 한 것이 아니라 이를 아예 금지시켜버렸다.

결국 1980년의 교육개혁은 우리나라 교육문제의 근본 원인이 강한 정부규제에 있다는 사실을 인식하지 못하고 오히려 정부의 규제를 강화하여 문제를 해결하고자 하다가 실패하였다고 평가할 수 있다. 시험 위주 교육문제는 정부가 대학이 치르는 시험을

철폐한다고 해결되는 것이 아니다. 문제는, 대학의 학생선발에 대한 일률적인 정부규제로 인하여 학생들의 성적이 전국적으로 일목요연하게 비교 가능하게 되고 이것이 한 점의 점수를 더 얻기 위한 시험 위주 교육을 조장하는 데 있다. 1980년의 개혁은 결국 대학들이 다양한 선별기준을 가지고 학생의 잠재력과 창의력을 평가하는 학생선발의 경험과 기술을 축적할 기회를 박탈하였다는 점에서 우리의 교육발전에 오히려 역행하였다.

과외를 전면 금지한 조치도 곧바로 비밀고액과외라는 암시장을 형성하는 부작용만 노출시켰다. 과외문제의 본질이 학교교육의 실패에 있는데도 불구하고 과외를 정부가 강제하여 금지할 때 학부모와 학생의 과외에 대한 수요가 존재하는 한 과외 암시장이 형성되는 것은 충분히 예측 가능하였다. 과외금지조치 역시 우리나라 학교교육의 실패라는 근본적인 문제를 외면하고 이를 해결하기 위한 노력을 지연시켰다는 측면에서는 우리 교육의 장기 발전에 역행하는 조치였다고 할 수 있다.

2. 1995년의 교육개혁

교육개혁위원회는 1995년에 설치되어 4차에 걸친 개혁안을 발표하였다.[44] 개혁의 주요내용은 다음과 같다.

1) 대학의 학생선발에 있어서 입학전형 기준 및 방법을 자율화하고, 대학설립준칙주의를 도입하여 준칙을 충족시키면 설립이 자동적으로 승인되도록 하였으며, 대학정원의 결정도 특정 기준을 충족시키는 대학에 대하여 자율화하였다. 대학의 학칙도 종전

44) 제1차 개혁안은 1995년, 제2차와 3차는 1996년, 제4차는 1997년에 각각 발표되었으며 모두 120개의 개혁방안을 담고 있다. 이중 일부는 실행되지 못하고 토의중인 방안들도 있다.

의 인가제에서 보고제로 전환하였다.

2) 직업, 교육, 자격을 연계하기 위하여 직업교육훈련3법[45]을 제정하고, 직업교육훈련프로그램을 개발하기 위한 한국직업능력개발원을 설치하였으며, 산업 현장의 근로자가 일하면서 대학교육을 받을 수 있도록 기술대학제도를 도입하였다.

3) 초중등학교에 학부모, 교원, 지역인사가 학교운영과 관련된 주요한 의사결정에 참여할 수 있도록 학교운영위원회 제도를 도입하고 개별 학교가 원하는 학교장과 교사를 임용 요청할 수 있는 학교장·교사 초빙제도를 도입하였다.

4) 우리나라 교육재정의 규모를 1998년에 GNP의 5% 수준으로 높이고, 대학 재정지원 중 연 3,000억원을 평가와 연계하여 차등 지원하였으며, 시도 교육청에 대한 중앙 지원도 1996년에 500억원을 평가와 연계하여 차등 지원하였다.

1995년의 교육개혁안이 상당히 포괄적이고 전향적인 것으로 평가받고 있음에도 불구하고 실제로 교육현장에서는 시험 위주 교육과 과외문제가 크게 개선되지 못하였다는 비판도 높다. 1995년의 개혁안이 교육현장을 바꾸지 못하고 있는 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 규제 완화가 개별 교육주체의 행태를 바꾸는 데는 시간이 소요된다. 과거 우리 교육이 철저히 규제 중심으로 운영되었기 때문에 규제가 완화된 변화된 환경에서 개별 교육주체들이 의사결정을 진취적으로 하지 못하는 타성(inertia)이 존재할 수 있다. 대학 학생선발의 경우, 정부가 각 대학의 자율에 맡겼는데도 불구하고 개별 대학들이 다양한 기준으로 학생을 선발하는데 기대한 만큼의 파격적인 변화를 시도하지 않고 있다.

45) 직업교육훈련촉진법, 자격기본법, 직업능력개발원법.

그러나 단기적으로 대학들이 학생선발에 있어서 크게 변화를 구하지 못하는 합리적인 이유가 있을 수 있다. 예컨대, 특정 대학이 학생들의 시험성적(예컨대, 대학수학능력시험)만을 합산하기보다는 학생들의 내신성적, 면접, 교장 추천서 등을 기초로 자체적인 기준을 마련하여 학생을 선발하였다고 가정하자. 이 대학의 경우 이러한 시도가 보다 잠재력과 창의력을 갖춘 학생을 선발하기 위한 것임에도 불구하고 당장은 시험성적 점수만을 고려하여 입학생을 선발한 대학보다 입학생의 평균성적을 떨어뜨리게 된다. 따라서 대학이 입학생의 시험성적순으로 서열화된 우리의 교육현실에서 이 대학의 단기적인 서열은 오히려 하락할 수 있다.

그러나 장기적으로는 시험성적이 학생의 잠재력과 창의력을 나타내는 유일한 지표가 아니기 때문에 진취적인 대학들이 등장하여 단기적 서열의 하락을 희생하고서도 다양한 선발기준에 의하여 학생선발을 하게 될 것이다. 따라서 개별 교육주체들의 타성에 의하여 규제완화의 효과가 즉시 나타나지 않는 문제는 정부가 규제완화정책을 일관성 있게 추구한다면 장기적으로 해결될 수 있는 문제이다.

둘째, 실효성 있는 규제완화를 위해서는 법률 개정만으로 불충분하며 관련된 행정조직의 축소개편이 필요하다. 우리나라 교육부의 각급 교육기관에 대한 규제는 학생의 선발부터 학위증 수여에 이르는 교육의 전과정에 걸쳐 있다. 따라서 일부 과정에 대한 규제를 법으로 철폐하더라도 교육부는 여전히 그 이외의 과정에 간섭할 수 있기 때문에, 개별 학교는 교육부의 입장을 존중하지 않을 수 없다. 최근 대부분의 대학 학사운영이 대학의 자율에 넘어갔음에도 불구하고, 각 대학은 학사운영에 관한 사소한 변화도 일일이 교육부에 문의하여 적법성을 확인하고 있는 실정

이다.

따라서 교육주체에게 자율권을 줄 경우에는 이에 대한 규제를 담당하였던 교육부의 부서도 철폐하여야 실효를 거둘 수 있다. 대학의 설립에 있어서 인가주의가 아닌 준칙주의가 도입된 후에도 교육부 내에서 대학시설을 담당하는 부서가 있을 필요는 없다. 1995년의 교육개혁은 교육부의 조직개편까지는 포함하지 못하였고 이것이 규제완화의 효과가 교육현장까지 충분히 파급되지 못한 중요한 이유로 지적될 수 있다.

셋째, 직업, 교육, 자격의 연계에 중점을 둔 직업교육개혁이 성공하기 위해서는 산업계의 참여를 어떻게 제도적으로 유인하느냐가 매우 중요하다. 정보화시대 직업교육의 개혁은 과거와 같이 정부주도로 몇 개의 좋은 시설을 갖춘 공업계 고등학교를 설립한다고 해결되는 문제가 아니다. 산업계의 급변하는 수요를 그때 그때 바로 반영하여 교육훈련이 이루어지고 이에 대한 질적 수준을 보장하는 자격 검정이 이루어져야 하기 때문이다.

따라서 신설된 직업능력개발원과 같이 직업교육훈련에 관한 주요 기관들은 교육부 혹은 노동부로부터 반자율적인 조직이 되어야 하는 동시에 산업계 인사와 노동조합의 직업훈련 담당자들이 참여하는 네트워크 조직이 되어야 한다. 또한 직업, 훈련, 자격을 담당하는 행정부서가 노동부와 교육부로 이원화되어 있는 현재 정부의 조직형태도 바람직하지 못하다. 직업능력개발원의 경우 노동부와 교육부가 동시에 관장하는 매우 부자연스러운 행정관리로 인하여 많은 문제가 발생할 것으로 예상된다. 서구와 같이 직업, 훈련, 교육, 자격, 고용 등에 대해서는 통합된 부서가 이를 관장하는 방안을 모색할 필요가 있다.[46]

46) 호주, 영국 등은 교육, 훈련, 자격은 물론 고용문제까지도 통합된 부서에서 관장한다.

넷째, 1995년의 교육개혁은 방향 설정에 있어서는 교육공급자 간의 경쟁 확대를 통한 교육소비자를 위한 개혁임을 강조하였으나, 구체적인 방안에 있어서는 교육공급자의 강력한 반발로 교육소비자 중심의 방안이 실현되지 못한 경우가 많았다. 특히 교원인사제도에 있어서는 문제의 본질이라고 할 수 있는 능력주의 인사제도의 도입이나 순환근무제의 철폐와 같은 방안에 대하여 교육개혁위원회에서는 교원들의 반발을 의식하여 제대로 검토조차 하지 못한 것이 사실이다. 그러나 교원제도를 능력주의에 입각하여 개혁할 때 유능한 교원들에게는 현재보다 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있다. 따라서 교원인사제도의 개혁이 반드시 전체 교원의 이익에 배치된다고 할 수도 없다. 특히 교원제도의 개혁 없이 우리 교육의 현장인 교실이 바뀔 수 없다는 사실을 감안한다면 소수 교원들의 이익을 위하여 다수의 교육소비자가 엄청난 희생을 치를 수는 없는 것이다.

이외에도 1995년의 교육개혁에서는 교육공급자의 반발을 의식하여 교육소비자를 위하여 반드시 필요한 제도의 도입이 지연되는 경우가 많이 있었다.[47] 어느 나라에서나 교육공급자의 이익을 대변하는 목소리가 높다. 우리나라에서는 교원노조를 인정하고 있지 않지만 교육정책에 있어서는 교육소비자의 이익보다는 교육공급자의 이익이 우선되는 경우가 많았다. 한 이유로 우리나라에서는 교육소비자의 이익을 대변할 수 있는 이익집단이나 단체들의 조직과 영향력이 매우 미미하다는 점을 지적할 수 있다. 단

47) 지방의 국립대학을 도립화 혹은 시립화하는 방안은 지방 국립대학의 엄청난 반발로 방안이 제시되지도 못하였다. 일반 지방행정과 분리된 교육자치체제를 一元化하는 방안도 교육계 전반의 강한 반대에 부딪혀 개혁방안으로 채택되지 못하였다. 평준화제도를 개편하기 위한 자립형 사립고교의 자율화 방안은 교육개혁위원회에서 제시되었으나 공립학교의 반대에 부딪혀 시행되지 못하였다. 새로 도입된 학교운영위원회에 대한 교장들의 비판도 매우 거세어 원활한 운영이 어렵다는 불만도 제기되고 있다.

위학교에서부터 학교운영에 대한 학부모나 지역주민의 참여가 제도화되어 있는 선진국과는 달리, 우리나라에서는 학부모의 높은 교육열이 자녀의 교육에 대한 지대한 관심 이외에 보다 집단적인 방법으로 표출될 수 있는 출구가 존재하지 않았었다. 따라서 1995년의 교육개혁에서 학교운영위원회가 도입된 것을 계기로 교육소비자를 보다 강하게 대변하고 소비자 중심의 교육개혁을 뒤받쳐줄 수 있는 교육소비자단체들의 출현이 있어야 한다.

다섯째, 교육개혁에 있어서 교육소비자간의 이해가 반드시 일치하는 것은 아니다. 교육소비자 전체의 이익을 위해서 시급한 제도 개선이 이해가 걸린 교육소비자들의 반대로 실현되지 못한 경우도 많다. 특히 학생선발과 관계가 있는 평준화제도와 대학입시제도의 경우에는 교육소비자들간에도 이해가 첨예하게 대립된다. 대학입시의 경우 국가 전체의 이익을 위해서는 학생들의 창의력과 잠재력을 키울 수 있도록 하는 선발방법의 자율화와 다양화가 최선책이지만, 이미 현재의 암기 위주 시험에서 상위권에 있는 학생과 그 학부모의 경우 입시제도의 다양화를 바라지 않게 된다. 따라서 당장 제도의 변화에 따라 피해를 입는다고 생각하는 학부모의 반발은 매우 거센 반면 당장 실현되지 않은 미래의 이익을 위하여 제도의 변화를 요구하는 목소리는 상대적으로 작게 들릴 수 있다.

평준화제도의 경우에도 이를 폐지할 경우 우수학교에 진학하지 못하게 될 학생과 학부모의 반발이 매우 광범위하게 퍼져 있다.[48] 그러나 교육개혁은 교육소비자 전체의 이익을 증대시킬 것을 목표로 삼아야 한다. 따라서 교육소비자들이 강하게 지지하지 않더라도 교육소비자 전체의 이익을 크게 증대시킬 수 있다고

48) 실제 여론조사에서도 평준화를 반대하는 여론이 더 우세한 것으로 나타났다(한국교육재정학회[1997]).

판단되는 방안을 추진하는 것이야말로 진정한 교육개혁이라고 할 수 있다.

여섯째, 1995년 교육개혁의 가시적인 성과 중의 하나는 각급 학교에 대한 실질적인 평가가 이루어지고 이것이 공개되는 작업이 비로소 시작된 것을 꼽을 수 있다. 그러나 교육현장에서는 이에 대한 비판이 있는 것도 사실이다. 각급 학교에 대한 평가는 개별 학교로 하여금 성과를 높이고자 노력하는 成果誘因(performance incentive)을 제공한다는 차원에서 매우 중요하다. 그러나 각급 학교의 성과를 어떻게 측정하여 이를 평가하느냐 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 우리나라에서는 시험 위주 교육의 부작용이 심하기 때문에 학생들의 시험성적을 가지고 학교를 평가하는 데 더더욱 제약이 있다.

많은 사람들이 공감할 수 있는 평가방법과 기준이 개발되고 이에 따른 평가가 자리를 잡기 위해서는 여러번의 시행착오를 거칠 수밖에 없으므로, 1995년의 교육개혁을 계기로 각급 학교에 대하여 불완전하나마 평가가 시작되었다는 데 의의를 둘 수 있다. 우리나라의 교육환경에 적합한 평가기준과 방법이 다양하게 개발되기 위해서는 교육관련 정보의 공개가 매우 중요하다. 그러나 우리나라에서는 학교단위의 성과에 대한 조사가 시행되고 있음에도 불구하고 이러한 자료에 대한 공개가 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 시도별 학생들의 시험성적이 공개될 경우 지역간 입시경쟁이 가열되어 시험 위주 교육문제가 심화될 것을 우려하여 정보공개가 이루어지지 않고 있다. 그러나 개별 학교에 대한 정보를 공개하지 않고서 교육에 있어서 성과유인을 제대로 도입하는 것은 불가능하다고 해도 과언이 아니다.

일곱째, 교육개혁은 완벽한 방안을 가지고 일회적으로 단번에 실시하여 성공할 수 있는 것이 아니다. 오히려 개별 교육주체들

이 가장 적합한 교육방법과 교육체제를 찾아가는 노력을 극대화하도록 환경을 조성하는 데 교육개혁의 의미가 있다. 이를 위하여 개별 교육주체들이 보다 양질의 교육을 위하여 끊임없이 노력하도록 규제를 완화하고 유인을 강화하는 교육개혁의 일관성 있는 방향이 국가 차원에서 제시되는 것이 중요하다. 또한 변화된 제도에 대하여 끊임없는 평가와 개선노력이 수반되어야 한다. 성공적인 교육개혁은 가장 바람직한 교육제도를 찾기 위하여 교육주체들이 끊임없이 새로운 제도를 시도하고 이를 평가하여 보다 바람직한 제도를 찾아내는 제도의 실험이 지속적으로 일어나도록 환경을 조성하는 데 있다.

특히 우리나라에서 새롭게 도입된 교육제도를 평가할 때는 교육체계 전반의 문제를 체계적으로 고려할 수 있어야 한다. 학교운영위원회의 예를 보자. 평등주의적 교원인사제도가 고착되어 있는 초등교육에 있어서 학교운영위원회가 도입 초기에 학교교육을 크게 바꿀 수 있는 여지는 제한되어 있다. 이러한 상황에서 학교운영회가 도입 초기에 문제가 있다고 하여 제도 자체를 백지화하자는 주장은 우리 교육체계 전반을 체계적으로 고려하지 못한 발상이라고 할 수 있다. 또한 특정 제도가 일단 도입되면 그후 이에 대한 지속적인 평가가 필요하다. 물론 시장에 의한 평가가 가장 좋은 방법이지만 한계가 있을 경우 연구자 혹은 교원 등 관련자들의 평가가 자유롭고 활발하게 이루어져야 한다. 그러나 우리나라에서는 도입되기 전에 크게 논란이 되었던 제도조차도 일단 도입되면 평가를 제대로 하지 않는 경우가 많았다. 따라서 교육개혁에 대한 원론적인 논쟁보다는 일단 도입된 제도에 대한 철저한 평가가 지속적으로 이루어져야 한다.

마지막으로, 교육개혁의 실험과 교육혁신이 효율적으로 일어나기 위해서는 전국 단위의 일률적인 교육실험에 의존하기보다는

여러 지역에서 분산적으로 다양한 방법으로 개혁이 시도되도록 하는 것이 바람직하다. 우리의 경험에서도 나타나듯이 전국 단위의 교육개혁은 이익집단의 매우 거센 반발을 유도하는 경우가 많이 있다. 이 경우 지역 단위로 개혁이 이루어지면, 여건이 허락되는 지역에서는 타지역보다 먼저 개혁을 시도할 수 있고 이것이 후발 지역으로 자연스럽게 전파되는 방식으로 개혁이 확산될 수 있을 것이다.

그러나 1995년의 개혁은 규제완화(deregulation)에서는 어느 정도 진전이 있었던 것이 사실이나 분권화(decentralization)에서는 큰 변화가 없었던 것이 사실이다. 우리가 볼 때 1995년의 교육개혁이 많은 규제완화 방안에도 불구하고 초중등학교의 교육현장을 크게 바꿔놓지 못하였다고 평가받고 있는 이유가 바로 여기에 있다고 생각한다.

Ⅴ. 教育改革의 方向

교육소비자 중심의 개혁을 기치로 내건 1995년의 교육개혁에도 불구하고 입시경쟁 및 과외문제가 지속되고 학교교육의 현장이 바뀌지 않았다는 비판적인 입장에서 교육개혁의 방향을 오히려 정부 주도 혹은 규제 중심으로 되돌리려는 논의가 일고 있다. 1980년에 실패한 경험에도 불구하고 과외를 다시 정부가 강제로 금지하는 방식으로 해결하자는 주장이 제기되는가 하면 입시제도를 정부 주도로 다시 대대적으로 개편하자는 제안도 있다.

그러나 1995년의 교육개혁이 교육현장에서 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율문제를 해결하지 못하고 있는 이유는 개혁의 방향이 잘못되어서가 아니다. 본고에서는 규제완화와 유

인제공의 방향으로 보다 더 과감한 교육개혁을 추진하여야만 우리의 교육실패를 해결할 수 있다는 시각을 앞서 제시하였다. 이러한 見地에서 각각의 교육분야(대학교육, 초중등교육, 직업기술교육, 과외)에 있어서의 교육개혁의 방향을 제시한다.

1. 대학교육

우리나라 교육체계에서 대학교육은 어느 분야보다도 시급한 개혁이 요구되었다. 대학의 획일적인 학생선발은 초중등교육에서의 시험 위주 교육문제의 근원으로 지목되었다. 대학교육의 개혁이 이루어지지 않고는 초중등교육에서의 규제완화 혹은 유인제공은 오히려 시험 위주 교육문제를 심화시킬 수도 있었던 것이 우리 교육의 현실이었다. 그러나 1995년의 교육개혁을 계기로 대학교육은 규제완화와 유인제공의 방향으로 개혁의 기반이 잡혔다고 할 수 있다. 1995년의 개혁에 의한 규제완화와 유인제공의 효과가 대학 현장에서는 어느 정도 가시화되고 있다. 따라서 대학교육은 다른 분야보다는 더욱 과감한 개혁이 가능할 것으로 판단된다.

이제 정부(교육부)는 대학교육에 대해 더욱 과감하게 규제를 완화할 필요가 있다. 대학의 학생선발은 완전히 自由化하여야 한다. 대학이 잠재력이 있다고 판단한 학생의 경우에는 고등학교 1학년 혹은 2학년 학생에게도 입학을 허가(入學豫約制)할 수 있어야 한다. 또한 대학이 자율적으로 판단하여 학부모의 대학에 대한 기여도를 학생선발에서 하나의 기준(寄與入學制)으로 채택하는 것을 국가가 강제적으로 禁止하지 않아야 한다.

대학의 설립과 정원 결정에 있어서는 準則主義[49]에 의한 자유

49) 준칙주의란 대학이 정부가 제시한 일정한 요건만 갖추면 자동적으로 설립

화를 더욱 강하게 추진하여야 한다. 대학 설립에 대한 준칙을 더욱 단순화하고 준칙을 충족하였는가에 대한 심사도 정부가 정한 계획에 의하여 시행할 것이 아니라 심사를 원하는 대학의 수요에 맞추어 요청이 있을 때 바로 심사서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 또한 대학 정원에 대해서도 준칙주의[50]를 도입하여 총정원 내에서의 전공별 정원조정은 준칙의 충족 여부에 관계없이 자유롭게 허용하고 준칙을 충족하는 범위 내에서의 정원조정에 대해서는 교육부에 사후적으로 보고만 하도록 자유화하여야 한다. 이렇게 하여 우리나라에서도 학생이 원하는 경우 입학이 원칙적으로 허용되는 문호개방(open admission)의 대학이 출현할 수 있어야 한다. 또한 국립대학의 경우 도립 혹은 시립대학으로 전환하여 교육부의 규제에서 벗어나는 동시에 개별 지방정부에게 이들 대학을 세계 유수의 대학으로 키워나갈 유인을 제공하여야 한다.

기본적으로 대학에 대한 정부규제의 완화가 대학개혁의 핵심이 되어야 하지만 대학개혁에 있어서 정부(혹은 공공부문)의 역할이 중요하지 않은 것은 아니다. 대학의 학생선발의 경우 개별 대학이 다양한 기준과 방법에 의하여 창의력과 잠재력을 갖춘 학생을 선발하고자 하여도 이제까지 학생선발의 경험과 기술이 축적되어 있지 않아서 학생선발방식의 과감한 개혁이 이루어지지 못하고 있다. 이에 대하여 정부는 각 대학에 '학생선발처(Admission Office)'의 설치를 유도하고 이에 대한 정부 지원을 강화함으로써 학생선발방법의 혁신을 통한 대학간 경쟁을 촉발하는 역할을 수행하여야 한다.

이 인정되고 정원조정이 인정되는 체제를 말한다. 이 경우 정부는 준칙을 정하고 이것이 충족되었는지를 심사하는 역할만 하여야 한다.

50) 대학 설립에서의 준칙과 대학 정원에서의 자유화 기준인 준칙이 반드시 일치하여야 할 필요는 없다.

또한 대학의 질에 대한 정보의 창출과 유통에 있어서도 공공부문의 역할이 중요하다. 대학의 質에 대한 평가를 강화하고 이를 적극 공개함으로써 기존의 대학간의 경직적 서열을 타파하여야 한다. 대학의 학교별 평가뿐만 아니라 전공별 평가를 강화하는 동시에 이들 평가를 세세히 공개함으로써 소위 이류대학에서도 일류학과가 나올 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 또한 정부의 대학에 대한 재정지원을 이러한 평가와 연계시킴으로써 대학에 충분한 성과유인을 제공하여야 한다.

이렇게 볼 때 대학교육의 개혁은 정부가 대학에 대한 규제기능을 철폐하고 평가와 지원 중심으로 기능을 과감히 바꾸어야 함을 의미한다. 따라서 이 시점에서 우리는 이러한 정부기능을 수행하는 데 있어서 교육부라는 행정부서의 형태가 적합한지 再考하여야 한다. 오히려 교육부의 고등교육 규제기능을 폐지하고 교육부로부터 독립된 '대학위원회'를 설치하여 이 기구가 대학의 평가와 지원을 전담토록 하는 방안을 검토하여야 한다.

2. 직업기술 교육

직업기술교육은 고실업시대의 도래가 우려되는 경제상황에서 어느 분야보다도 근본적인 변화가 요구되고 있다. 최근 일부 전문대학에서 일반대학교보다도 우수한 학생의 유치에 성공하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 현상은 과거 직업기술교육기관들이 일반교육을 받지 못하는 학생들을 수용하는 방계의 교육기관으로 인식되던 것과 비교하면 엄청난 변화라고 할 수 있다. 그러나 이러한 변화는 1995년의 교육개혁 때문이기라기보다 한편으로는 고교졸업생수의 격감이 예견되고 대학의 설립 및 정원이 자유화되면서 높아진 경쟁압력에 대응하기 위한 전문대학들의

자구노력이 강화되었기 때문이고, 또다른 한편으로는 학생들이 대학 졸업장보다는 장래 취업가능성에 보다 비중을 두게 되었기 때문이라고 해석할 수 있다.

이러한 추세에 비추어 전문대학에 대해서도 교육부의 규제를 대폭 완화하여야 한다. 전문대학에 대한 정부규제는 대개 일반대학에 준하게 되므로 1995년 이후 일반대학과 함께 규제가 상당부분 완화되었다. 그러나 전문대학의 수업연한은 여전히 2년으로 엄격히 묶여 있다.[51] 이것은 전문대학들이 일반대학으로 전환하는 것을 허용하지 않기 위한 장치였다. 그러나 대학 설립의 진입장벽이 허물어진 상황에서 전문대학만 대학으로 전환하지 못하도록 강제하는 것이 사실상 불가능하다. 또한 전문대학들이 이제 일반대학들과의 차별화 경쟁을 시작한 마당에 전문대학의 수업연한을 2년으로 제한하여 전문대학을 대학보다 하위 개념의 교육기관으로 묶어둘 필요가 없다. 따라서 전문대학의 경우에도 전공에 따라서 심화된 교육이 필요한 경우에는 3년 혹은 4년을 교육할 수 있도록 허용하여야 한다.

직업기술교육은 1995년의 개혁을 통하여 법적인 기반을 갖추었지만 사실상 교육내용의 측면에서 근본적인 변화는 지금부터 시작되어야 한다고 할 수 있다. 실업계 고교, 전문대학, 산업대학의 教育課程과 기사, 산업기사, 기능사의 資格基準을 변화된 기술수준에 맞추어 전반적으로 새롭게 구축하는 작업을 대대적으로 추진하여야 한다. 이러한 엄청난 작업을 위하여 산업계의 참여가 적극적으로 유도되어야 한다. 이것을 과거와 같이 정부 주도로 할 경우에는 실패할 수밖에 없다는 것을 인식하여야 한다.

직업기술교육의 대대적 개편을 현재의 행정조직이 뒷받침할

51) 보건계열의 전문대학만 예외적으로 3년의 교육기간이 강제되고 있다.

수 있을지에 대해서도 검토하여야 한다. 일반적으로 직업기술교육의 개혁에는 교육전문가뿐만 아니라 산업계 인사, 노동시장 및 직업에 관한 전문가들이 같이 참여하여야 한다. 특히 신설된 '직업능력개발원'을 당초 설립취지에 맞추어 산업계, 노동계, 전문가 등으로 구성된 네트워크 조직으로 재구성하여 직업기술혁신을 추진하도록 하여야 한다.[52] 우리나라에서는 현재 이에 대한 정부 차원의 행정적인 지원능력이 노동부와 교육부로 분산되어 있다. 장기적으로는 우리도 호주가 1987년 교육부와 노동부를 하나의 부처(Department of Employment, Education, and Training)로 통폐합한 경험에 유의할 필요가 있다.[53]

3. 초중등교육

1995년 교육개혁의 성과는 초중등교육분야에서 가장 미미하였다. 교육자치의 수요자 중심으로의 전환, 교육소비자의 학교선택권 제공, 교원인사제도의 개혁 등 주요개혁과제가 교육공급자 혹은 일부 교육수요자의 반발을 의식하여 실천되지 못하였다. 앞에서 지적한 바와 같이 대학의 학생선발이 다양화되지 않은 상황에서 초중등교육에서의 무리한 규제완화와 유인제공은 오히려 시험 위주 교육문제를 심화시킬 가능성이 있었다. 그러나 대학의 학생선발이 점차 다양화되고 있는 현 시점에서 초중등교육의 과

52) 뉴질랜드의 NZQA(New Zealand Qualifications Authority)가 산업계 인사들의 참여하에 직업자격과 직업기술교육과정의 혁신작업을 성공적으로 수행한 경험에 유의할 필요가 있다.

53) 우리나라에서 교육부와 노동부를 통폐합하여 고용, 직업, 교육, 훈련, 자격을 담당하는 '고용교육부'를 설치할 경우, 양 부처의 기타 기능은 대폭 축소되거나 타기관으로 이양되어야 할 것이다. 교육부의 경우 초중등교육 및 고등교육 담당 기능을 대폭 축소하고, 노동부의 경우 노사관계에 관한 기능은 노동위원회로, 근로감독과 산업안전에 관한 기능은 지자체로 이양하는 한편, 근로복지에 관한 기능은 보건복지부로 통폐합할 수 있을 것이다.

감한 제도개혁에 착수하여야 할 것이다.

무엇보다도, 교육자치제도를 개혁하여 지자체 단위에서 교육개혁이 분권적으로 이루어지도록 유도하여야 한다. 이를 위하여 먼저 초중등교육에 관한 주요 의사결정이 일반지방행정과 분리된 교육위원회에 맡겨져 있는 현재의 이원화된 교육자치체제를 一元化하여야 한다. 즉, 광역행정 자치단체(특별시, 광역시, 도)로부터 분리되어 설치되어 있는 16개 시·도 교육청을 시청 혹은 도청 관할로 통합하여야 한다. 이와 함께 시·도 교육청 산하의 181개 지역교육청도 대폭 통폐합하고 주민의 선택에 따라서 시·군·구청에 흡수하거나 혹은 자율적인 교육자치구(school district) 형태로 운영하도록 하여야 한다.

이를 통하여 도지사 혹은 시장 등 지자체의 장이 지역주민의 교육에 대한 수요에 부응하는 다양한 교육혁신과 개혁실험을 주도하여나가도록 하여야 한다. 이러한 지역중심의 분권화된 교육행정체계를 뒷받침하기 위하여 교부금, 양여금 등 중앙정부로부터의 교육재정 지원체계를 재정비하고 중장기적으로는 세제개편을 통하여 지방재정기반을 강화하여야 할 것이다. 이와 병행하여 중앙정부 차원에서는, 1995년의 교육개혁을 계기로 시행되고 있는, 지자체간 평가를 통하여 중앙에서 지역에 지원하는 교육 재원의 일부를 교육 개선이 활발한 지역에 차등하여 집중 지원하는 방식도 더욱 강화하여야 한다.

이렇게 광역지자체의 책임 아래 단위학교의 운영체계가 혁신되도록 유도하여야 한다. 먼저 학생이 사립중고등학교조차도 선택할 기회가 제한되어 있는 현 제도를 개혁하여야 한다. '自立型私立中高等學校' 제도를 빠른 시일 내에 制度化하여 여건이 충족되는 사립중고등학교에 대하여 우선적으로 학생선발 및 수업료 결정 등에 대한 자율권을 허용하여야 한다. 이를 통하여 학생

의 학교선택권을 확대하는 동시에 학교간 경쟁을 촉진하여야 한다. 또한 공립 초중등학교를 대상으로 '脫規制學校'[54] 제도를 도입하여 이 학교들에 대해서는 정부규제를 최소화하는 한편 학생으로 하여금 학교를 선택하게 하고 등록 학생수에 비례하여 재정지원을 함으로써 학교의 책임성(accountability)을 제고하는 방식으로 운영하여야 한다.

다음으로, 개별 교사에게 능력을 발휘할 수 있는 誘因을 전혀 제공하지 못하는 '평등주의적' 교원인사제도를 개혁하여야 한다. 이 경우에도 국가공무원의 교사 신분을 지방공무원으로 전환하여 지방정부별로 교원인사와 보상체계의 혁신을 유도하여야 한다. 교사의 '循環勤務制'도 학교에 대한 소속감을 가지고 일하고자 하는 유인을 주지 못하므로 단계적으로 철폐하여야 한다. 지역별로 현재 '정년 65세'를 보장받고 있는 교원의 정년 하향조정도 검토될 수 있을 것이다. 또한 교장의 '4年任期 重任' 제도는 교장직을 대개 50대 후반에 이르러서야 시작하는 결과를 초래하고 있으므로, 이를 철폐하여 의욕 있고 능력 있는 인사들이 학교를 이끌 수 있도록 하여야 한다. 또한 대학을 졸업한 교원이 3~4년 후 '1급 정교사'가 되고 나면 교감·교장 이전에는 직급의 변화가 없으므로 '직급의 多段階化'를 통하여 승급과정마다 교원의 노력을 유인하고 평가하는 체제를 구축하여야 한다.

1995년의 교육개혁을 통하여 처음 시행되고 있는 학교운영위원회제도는 문제점과 개선과제를 평가하여 정착시켜나가야 한다. 궁극적으로는 학교운영위원회가 학교간 혹은 교원간 경쟁 촉진의 주요 촉매제 역할을 할 수 있어야 한다. 현재 학교운영위원회

54) 탈규제학교는 미국의 Charter School을 한국 실정에 맞추어 제도화할 수 있을 것이다. 미국의 경우 1996년 현재 약 25개 주에서 300개교에 달하는 Charter School이 성공적으로 운영되고 있다는 평가가 있다(Nathan[1996] 참조).

에는 교육과정의 편성·운영, 학교의 예산·결산 등을 심의하는 기능만이 주어져 있으나, 모범적으로 운영되고 있는 학교의 경우 기능을 보다 강화하여주는 방향으로 제도를 확대해나가야 한다. 특히 학교운영위원회가 학부모 및 학생의 '고충처리 창구' 역할을 적극적으로 하도록 하고 심각한 문제가 제기될 경우 교원의 해고를 교육위원회에 건의할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 현재 시범적으로 실시하고 있는 학교운영위원회의 학교장 및 교사초빙제도를 평가하여 모범적으로 시행하는 학교의 관행이 타 학교에도 확산될 수 있도록 지원을 강화하여야 한다.

4. 과 외

과외에 대한 정부규제의 완화는 1995년의 개혁에서는 논의만 되다가 방향을 결정하지 못한 채 미루어졌다. 최근 정부는 불법과외에 대한 단속을 강화하고 있다. 그러나 소비자에게 유해하지도 않은 교육서비스의 거래를 정부가 불법화하고 단속하여야 하는 근거가 무엇인가? 과외를 통한 대입경쟁이 지나치게 과열되어 있다거나 과외비용이 너무 높아 국민들에게 지나친 부담이 되고 있다거나 하는 주장에 대하여, 우리는 앞에서의 분석을 통하여 정부 개입이 아닌 규제완화를 통해서 문제를 해결하여야 한다고 밝힌 바 있다.

불법과외 단속의 배경이 된 또다른 요인으로는 지나치게 값비싼 고액과외는 옳지 않고 교육기회를 평등하게 제공하여야 한다는 소위 국민정서를 들 수 있다. 그러나 교육기회의 평등을 위하여 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일이 있다. 정부는 평등한 교육기회의 확충을 위하여 공공교육기관의 기능을 효율화하고 질적 수준을 개선하는 데 노력하여야 한다. 그러나 불법과외

의 단속은 이것이 바람직한가를 떠나서 과연 법집행이 가능한 정책인가를 따져보아야 한다. 1980년의 교육개혁조치는 과외를 전면 금지하였으나 불법 고액과외를 단속하는 데 실패하여 오히려 과외의 暗市場을 조성하였을 따름이다.

개인이 소비효용을 느끼는 교육서비스 구매행위를 법적으로 금지하고 이를 엄정히 집행하기 위해서는 엄청난 집행비용이 수반된다. 따라서 정부의 단속은 선별적인 적발에 그치게 되는데, 특히 고액의 과외를 구매할 수 있는 소비자들은 이러한 단속도 효과적으로 회피하게 될 것이다. 이 경우 애초의 정부목표와는 달리 부유층보다는 중산층의 교육(과외)기회를 제한하는 결과를 초래할 가능성이 높다.

우리는 과외에 대한 정부정책이 이제라도 보다 확고히 방향을 설정하고 일관되게 추진되어야 한다고 본다. 정부는 일본에서와 같이 과외를 기본적으로 시장에 맡기는 방향에서 개인교습과 학원에 대한 각종 정부규제를 자유화하여야 한다. 먼저, 불법과외로 규정한 개인교습을 자유화하여야 한다. 정부가 학원 과외를 허용하면서 개인교습은 법으로 금할 이유가 없다. 다음으로, 학원에 대한 각종 규제도 철폐하여야 한다. 학원 강사에 대한 자격요건과 시설 기준에 대한 세세한 규제를 줄여야 한다. 예컨대, 대학생들이 파트타임으로 학원 강사를 할 수 있도록 하여야 한다. 또한 학원시설도 정부가 세세히 지정한 기준에 맞추지 않아도 되게 하여야 한다.

학원의 수강료에 대한 정부의 가이드라인정책도 철폐하여야 한다. 정부는 학원시설, 교사자격, 수강료수준 등에 대한 직간접적 규제를 철폐하는 대신, 경쟁정책 차원에서 학원 수강료 설정 등에 있어서의 담합 여부를 철저히 단속하여 과외시장의 경쟁촉진에 힘써야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

김경환 외, 『교육재정운영의 평가체제 도입방안에 대한 연구』, 서강대학교 경제연구소·한국대학교육협의회, 1997. 12.

박기백, 「공교육비와 사교육비」, 한국공공경제학회 발표논문, 1998. 5.

박정수, 「한국 사교육의 확장과 교육기회의 형평」, 『교육재정·경제연구』, 1997. 10.

신도철, 「교육서비스 시장에서의 소비자주의 확충방안」, 건국대학교 한국문제연구원. [발간예정]

윤건영, 『한국의 교육발전과 교육투자』, 한국조세연구원. [발간예정]

이주호, 『고용대책과 인적자원개발—제도적 접근』, 한국개발연구원, 1996. 9.

정기오, 「학교의 실패: 일반론과 한국적 상황」, 『교육재정·경제연구』, 1997. 10.

한유경·김흥주, 『학원 수강료 안정화방안 연구』, 한국교육개발원, 1997.

한국교육재정학회, 『사교육비 문제와 대응방안』, 1997. 12.

한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997. 5.

Becker, Gary, *Human Capital*, New York: National Bureau of Economic Research, 1975.

Burtless, Gary(ed)., *Does Money Matter: The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Washington. D.C.:

Brookings Institution Press, 1996

Buchanan, James, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas A&M University Press, 1980.

Card, David and Alan Krueger, "Does School Quality Matter? Returns to Education and Characteristics of Public Schools in the United Schools," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, N0. 1. 1992.

Hanushek, Eric, *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Heckman, James and B. E. Honore, "The Empirical Content of the Roy Model," *Econometrica*, Vol. 58, No. 5, September 1990.

Kim, Dae Il, "Education and Labor Market in Korea," Korea Development Institute, 1997.[mimeo]

Krueger, Ann, "The Political Economy of Rent-Seeking Society," *American Economic Journal*, Vol. 64, June 1974.

_____, "Government Failures in Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No 3, 1990.

Lang, Kevin, "Does the Human Capital/Educational Sorting Debate Matter for Development Policy?" *American Economic Review*, Vol. 84, No 1, 1994.

Lee, Jong-Wha and Robert Barro, "Schooling Quality in a Cross Section of Countries," NBER Working Paper 6198, 1997.

Nathan, Joe, Charter Schools: *Creating Hope and Opportunity for*

American Education, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.

Ravitch, Diane(ed.), *Brookings Papers on Education Policy*, Washington D.C.: Brookigs Institution Press, 1998.

Roy, Andrew D., "Some Thoughts on the Distribution of Earnings," Oxford Economic Papers n.s. 3, June 1951.

Sattinger, Michael, "Comparative Advantage and the Distributions of Earnings and Abilities," *Econometrica*, Vol. 43, No. 3, May 1975.

Simon, Curtis and Cheonsik Woo, "Test Scores, School Career Length, and Human Capital Accumulation," *Research in Labor Economics*, Vol. 14, 1995.

Sowell, Thomas, *Inside American Education: The Decline, The Deception, The Dopgmas*, New York: The Free Press, 1993.

Spence, Michael, "Job Market Signaling," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, August 1973.

White, Merry, *The Japanese Educational Challenge: A Commitment to Children*, Tokyo: Kodanaha International, 1987.

Woo, Cheonsik and Ju-Ho Lee, *Efficiency of Korean Education: Myth and Mission*, Seoul: Korea Development Institute, 1998.[forthcoming as Policy Series Paper]

Yano, Masakazu, "Higher Education and Employment in Japan," Tokyo Institute of Technology, 1997.[mimeo]

論 評

尹 建 泳
(연세대 경제학과 교수)

한국은 GNP의 12%가 넘는 엄청난 자원을 교육에 투입하고 있다. 고등학교까지의 교육은 주로 대학입학을 위한 준비과정으로서만 가치를 인정받고 있으며 대부분 대학입시준비를 위한 반복학습과 단순암기에 역점을 두고 있다. 많은 학생들에게 학교는 재미없지만 어쩔 수 없이 가서 시간을 보내야 하는 장소로 인식되고 있다. 교육성과가 낮은 것은 어쩌면 당연한 결과인지도 모른다. 대학교육도 비생산적이기는 마찬가지이다. 대학 안에서도 대학은 똑똑한 학생을 4년만에 바보로 만들어 내보내는 기관이라는 자조적인 평가를 듣는다. 이러한 평가가 터무니 없는 것이 아니라면 한국이 21세기의 지식사회, 정보사회가 요구하는 뚜렷한 개성과 창의력을 지닌 인재를 길러 국제무대에서 당당하게 경쟁하고 문화적으로 풍요로운 사회를 건설하는 것은 기대하기 어렵다.

모순과 규제덩어리인 제도, 열악한 환경, 수요와 공급의 불일치, 사적 수요와 사회적 수요의 불일치 등으로 한국의 교육은 파탄지경에 있다. 비생산적이고 비교육적이며 때로는 비인간적이기도 한 교육현장의 족쇄를 벗어던지는 것은 한국교육이 안고 있는 최대의 난제이다. 한국의 교육이 다시 태어나기 위해서는 기존 교육체계의 문제점에 대한 철저한 분석과 근본적인 정책의 전환이 필요하다. 이러한 관점에서 교육실패를 중심 개념으로 하여 한국의 교육정책을 비판적으로 분석하고 교육의 정상화를 위

한 방안을 도출하려는 이주호, 우천식 두 박사의 논문은 중요한 의미를 지닌다. 저자들은 교육실패를 정부실패의 맥락에서 구체적으로 정의하고 교육정책의 분석을 토대로 한국교육의 비효율성과 왜곡의 심각성을 보인 다음 대책을 모색하고 있다. 여기서 서둘러 밝히고 싶은 것은 교육실패란 교육투자의 효율성과 교육성과의 사회적 가치에 대한 부정적인 평가를 내포하지만 결코 한국의 교육이 아무런 성과를 거두지 못하였다는 것을 의미하지는 않는다는 점이다. 예를 들면, 지난 30여년간의 국가발전에 교육이 중요한 역할을 한 것으로 보는 일반적인 평가를 부인하는 것은 아니다.

저자들이 다루고 있는 교육실패는 교육정책의 실패로 보아도 무리가 없을 것이다. 실제로 저자들은 교육실패의 근본원인을 획일적이고 과도한 규제와 행정편의 위주의 강압적 정책을 구사해 온 정부의 정책실패에서 찾고 있으며, 대안으로는 규제완화, 자율과 참여, 유인제도의 활용 등을 들고 있다. 한국교육제도의 경직성과 비효율에 비추어볼 때 이러한 주장은 많은 설득력을 지니고 있다. 학생선발과 졸업, 정원, 납입금, 재정운용, 학교시설, 학사관리, 자격증, 학위 등 학교의 정책에 대한 정부의 규제와 간섭은 수없이 많다. 거미줄처럼 얽힌 규제의 덫에 걸린 교육기관은 자율적이고 창의적인 교육과정을 제공할 수 없으며, 고부가가치의 다양한 교육기회를 제공하는 선의의 경쟁을 통하여 교육수요자의 욕구에 부응하기보다는 정부정책에 의해 창출되는 지대의 추구에 탐닉하는 경우도 있다. 이러한 상황에서 선택의 여지도 발언의 기회도 없는 학생과 학부모는 재미없고 별로 유익하지도 않은 강요된 교육을 소화하느라 고통을 받고 정신적·신체적·경제적 출혈을 계속해왔다.

획일적이고 경직적인 정부의 규제와 간섭이 비효율과 낭비를

초래하고 사람들의 행동을 왜곡하며 개인과 조직의 활력과 성과를 떨어뜨리게 되는 것은 잘 알려진 현상이다. 가까이에서는 한국의 금융기관이 정치권력과 정부의 규제와 간섭 아래서 낙후된 모습으로 연명하기에 급급한 나머지 자생력을 얻지 못하고 마침내 스스로 무너져내릴 지경에 이른 것을 볼 수 있다. 세계 2차대전 이후 동유럽과 서유럽의 격차가 크게 벌어진 것이나 북한이 사회경제적으로 극도의 침체에 시달리고 있는 것도 개인과 단위기관의 자율과 창의를 억압하고 획일적인 기준에 의해 매사를 재단하려는 국가의 과도한 개입과 간섭에 근본원인이 있다. 한국교육의 파행도 기본적으로는 잘못된 교육정책에 큰 원인이 있음을 부인할 수 없다.

한국의 교육을 바로 세울 수 있는 정책을 수립하기 위해서는 교육실패의 원인을 규명하는 일이 반드시 필요하지만 정작 어려운 것은 성공할 수 있는 현실적인 대안을 만드는 일이다. 저자들은 교육개혁을 위해서 규제완화와 적절한 유인의 제공을 중심으로 하는 방안을 모색하고 있다. 비중이 큰 과제로는 소비자의 선택권 보장, 교육공급자의 자율확대와 경쟁촉진, 자립형 사립중고교와 탈규제학교를 통한 교육기회의 다양성 제고, 교원인사제도의 개선, 교육과 노동행정의 현장성·전문성·일관성 제고, 수요자 중심의 교육자치, 지방행재정과 지방교육행재정의 통합 등을 들 수 있다.

저자들이 주장하는 개혁방안은 대부분 경제원리에 입각하고 있기 때문에 논리적으로 거부하기 매우 어렵다. 그중에는 실제로 1995년의 교육개혁안에서 적극적으로 검토되거나 채택된 내용도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 보완적인 관점에서 몇 가지 사족을 붙일 여지는 있는 것으로 보인다. 첫째, 대학의 학생선발에 대한 자율확대의 한계에 관한 문제이다. 저자들도 자율확대를 입학

제도 선진화의 필요조건으로 보기 때문에 별 문제는 없다. 그러나 대학의 자율만으로는 시험 위주의 학생선발방식을 벗어나기 어려울지 모른다는 가능성에 대한 경계가 필요한 것으로 생각된다. 실제로 대학이 시험과 같은 객관적으로 계량화할 수 있는 선발수단을 선호하는 이유는 주관적 평가에 따른 부담이 적고 비용이 적게 들기 때문이다. 따라서 대학의 서열화가 고착되어 있는 상태에서 완전한 자율을 허용할 경우 수요자에 비해 우위에 있는 대학은 시험 위주의 입학제도로 회귀할 위험이 있다. 정부의 과도한 규제로 인하여 입학제도가 후진성을 탈피하지 못한 것과는 대조적으로 완전한 자율은 공익과 사익의 괴리에 따른 시장의 실패를 노정할 위험이 있는 것이다. 이러한 위험을 줄이기 위해서 적어도 과도기적으로는 학생선발을 무제한적인 대학자율에 맡기기보다는 기본적으로 폭넓은 자율을 허용하되 최소한의 가이드라인을 설정하여 대학이 스스로 사회적 부담이 적은 입학제도를 선택하게 유도하는 장치가 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 저자들은 비경제적 보상을 제공하는 유인제도를 중심으로 교육개혁을 구상하고 있는 것으로 보인다. 한국의 교육정책이 워낙 규제덩어리이기 때문에 무리한 정부규제로 인하여 막혀 있는 물꼬를 트기만 하여도 획기적인 개혁효과를 얻을 수 있는 경우가 많은 것이 사실이다. 그러나 현행 교육정책이 거의 전적으로 평균주의나 강제력을 지닌 규제에 의존해왔기 때문에 개혁의 성공을 위해서는 경제적 보상을 통한 자발적 행동의 유도에 보다 적극적인 관심을 가져야 할 것이다. 예를 들면, 순환근무제하에서는 대부분의 교사가 여건이 좋은 학교와 나쁜 학교를 골고루 거치기 때문에 문제가 되지 않지만 순환근무제도를 폐지하는 경우에는 여건이 나쁜 학교가 우수한 교원을 확보할 수 있기 위해서는 충분한 경제적 보상을 제공하는 것이 필요하다. 정부재원

의 획일적인 균등분배를 지양하고 교육재정을 적극적인 유인장치로 활용하는 방안은 많은 정책수단이 그렇듯이 쉽사리 악용될 수 있는 양날을 가진 칼과 같음에 유의해야 하는 것은 물론이다.

셋째, 고교평준화의 폐지, 과외문제, 지방교육의 주민자치, 대학입학제도의 개혁 등 대부분의 개혁과제에는 심각한 이해의 상충과 첨예한 찬반의 대립이 있게 마련이다. 사실 개혁은 반드시 이해의 상충을 수반한다고 하여도 무리가 없다. 문제는 이해당사자간의 합의나 손해를 보는 집단을 위한 보상을 통하여 이해의 상충과 찬반간의 격차를 완전히 해소할 수 없다는 데 있다. 여기서 절실한 것은 정치적 지도력이다. 성공적인 교육개혁을 위해서는 복잡하게 엇갈리는 이해의 상충을 넘어설 수 있는 정치력을 지닌 대통령이 교육개혁의 중요성을 인식하고 임시방편적인 인기 위주의 대증적 정책의 유혹을 뿌리치고 근본적인 원인치료에 힘을 실어주는 것이 필수적이다. 이러한 관점에서 1995년의 교육개혁이 기대한 성과를 내지 못한 것은 개혁의 방향이 잘못되어서가 아니라 과감하게 추진되지 못하였기 때문이라는 저자들의 평가에 공감한다.

끝으로, 합리적인 교육체계의 구축을 위해서는 중고등학교는 물론 대학까지 포함하는 국공립과 사립학교의 역할에 대한 근본적인 재검토가 있어야 할 것이다. 1997년의 학교급별 사립학교학생의 비중은 중학교 23.6%, 고등학교 57.9%, 대학 74.5%이며, 전문대학은 무려 96.6%나 된다. 그러나 중고등학교가 평준화와 획일화의 틀에 묶여 있기 때문에 교육수요자의 입장에서는 국공립과 사립의 구분이 별 의미를 지니지 않는다. 숨막히는 평균주의와 통제에서 벗어나 교육기회의 다양성을 높이고 국공립과 사립의 경쟁을 유발할 수 있도록 자율과 창의성을 시험할 수 있는 넉넉한 여백이 있는 교육정책이 필요하다. 저자들이 주장하는 탈

규제학교나 자립형 사립중고교의 허용은 중고등학교교육의 다양성을 높이는 중요한 촉매역할을 할 수 있을 것이다. 대학의 경우에는 중고등학교와는 정반대로 국립대학에만 재원을 집중적으로 투입하여 국립대학의 학생 1인당 납입금은 사립대학의 절반에 불과하다. 이러한 교육재정정책은 국립대학에 재정적 절대우위를 보장함으로써 지방마다 국립대학이 사립대학에 비해 우월적 지위에 서게 하는 형태로 대학을 인위적으로 서열화하는 폐단을 낳고 있다. 그 결과 국립대학은 특별한 노력 없이도 우수한 학생을 선발할 수 있고 국립대학과 사립대학 사이의 공정한 경쟁은 불가능하게 되었다. 한국의 경제발전과 대학교육의 보편화를 고려하면 국립대학과 사립대학의 납입금차등정책은 명분이 뚜렷한 정책목표를 달성하고 있는 것으로 보기 어렵다. 국립대학교의 학생이나 학부모와 마찬가지로 대한민국 국민인 사립학교의 학생과 학부모에게는 정당화되기 어려운 차별을 강요하고 있는 것도 문제이다.

한국의 교육이 심각한 사회문제로 인식된 지 오래이기 때문에 교육에 대한 논의는 많이 이루어져 왔다. 그러나 유감스럽게도 한국의 교육문제에 대한 체계적인 경제분석은 많지 않았다. 1994년에 교육개혁위원회가 처음 열렸을 때 한 교육전문가는 교육을 서비스로 분류하는 경제학자에게 교육을 모독했다고 역정을 낸 일이 있었다. 교육자 또는 교육전문가와 경제분석가 사이의 교류가 얼마나 막혀 있었는가를 단적으로 보여주는 장면이었다. 저자들은 교육부문의 자원배분에 대한 경제분석을 통하여 한국의 교육정책에 대한 경제분석의 경계를 넓힌 것으로 생각되며, 교육개혁을 경제원리에 부합되는 방향으로 유도함으로써 그 성공가능성을 높이는 데 기여할 것으로 기대한다.

金 大 逸
(서울대 경제학과 교수)

교육은 한 사회에 있어 경제적 성장뿐 아니라 그 구성원의 사회적·인간적인 발전에 막대한 영향을 미치는 매우 중요한 문제이다. 최근의 경제위기로 인하여 교육문제가 상대적으로 논의대상에서 제외되고 있는 것은 일부 인정되지만, 이미 오래 전부터 우리나라 교육의 문제점에 대한 많은 논의가 진행되어왔고, 또한 경제위기가 극복되어가면서 교육문제는 그 심각성에 맞는 비중을 갖고 다시 논의될 것이 자명하다. 이러한 점에서 이 논문이 갖는 의미는 매우 크고 중요성 또한 높이 평가되어야 할 것이다. 특히 이 논문과 같이 경제학적 시각에서 교육문제를 조명하려는 노력은, 과거와 같이 교육학적 측면에서만 교육을 분석할 때 간과할 수 있는 비용과 이득, 즉 효율성의 측면을 부각시킬 수 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 입시 위주의 교육, 과열과외, 그리고 인성교육 등의 행태적 문제뿐 아니라 교육예산의 집행, 교원임용제도 등의 문제도 심각한 우리나라에 있어, 이 논문과 같은 교육에 대한 연구가 다수 진행되어야 함은 두말할 필요가 없다.

이 논문에 대해 논평자가 추가적으로 바라고 싶은 것은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는, 저자들이 우리나라 교육을 '실패'라고 정의한 만큼, 우리나라 교육의 문제점을 보다 충분한 자료를 이용하여 심층적으로 설득력 있게 보여줄 수 있었다면 좋았을 것이라는 아쉬움이다. 둘째는, 교육의 문제를 다룸에 있어 전체 경제라는 보다 큰 틀 안에서 교육의 실효성 및 효율성 문제를 다루는 것이 보다 효과적일 것이라는 점이다. 이 두 가지 점에 대해 보다 구체적으로 부연하면 다음과 같다.

우선 저자들이 '실패'로 규정한 우리나라 교육의 문제점이다. 사실 논평자를 포함해서 많은 경제학자, 교육학자, 그리고 자녀 교육을 시켜본 많은 학부모가 우리나라 교육에 문제점이 있다는 의구심을 갖고 있다. 그러나 실제 교육의 문제점을 파헤치고, 그에 대한 해답을 구하려면 이 논문이 제시하고 있는 이상의 실증적 분석결과가 필요하다고 판단된다. 예를 들어, 과열과외가 문제가 되고 있다는 인식은 사회 전체에 널리 확산되어 있고, 저자들도 과외가 문제가 되고 있다는 인식을 저변에 깔고 논의를 전개하고 있다는 느낌이다. 그러나 문제의 본질을 보다 구체적으로 밝히기 위해서는 과외가 정말로 과열상태인지 — 이 부분에 있어서는 '과열'의 정의부터 명확히 설정할 필요가 있다고 사료된다 — 또한 비용효과적이지 못한지에 대한 증거가 매우 불충분하다. 이러한 증거를 제시하기 위해서는 우선 공교육과 과외에 대한 명확한 역할 설정이 있어야 할 것이고, 또한 이론적으로 목적함수가 설정되어 있을 필요가 있다. 이 논문에서는 구체적인 상황설정이나 실증분석자료에 기초하지 않고 과열과외를 문제로 지적하고 있는 점이 다소 불충분하다고 사료된다.

한편 목적함수라는 측면에서 보면, 교육이 한 사회에서 성취하고자 하는 것이 무엇인지를 정의할 필요가 있다. 이러한 설정하에서 현재 교육이 그 목적에 부합된 역할을 하고 있는지를 평가함으로써 교육에 문제가 있는지 없는지를 보다 구체적으로 보일 수 있을 것이다. 이 부분에 대한 저자의 인식에 대하여 논평자가 만일 "교육은 노동력을 키우는 것인 만큼, 경제성장에 필요한 노동력이 충분히 공급되어왔는지가 궁극적인 교육실효성지표이다. 그런데 과거나 현재의 경험으로 볼 때, 우리나라의 경제성장은 유례없이 빨랐고, 또한 많은 석학들이 우리 경제의 고도성장의 한 원인으로 풍부하고 질 좋은 인력과 교육열을 꼽고 있다. 따라

서 우리나라 교육을 실패로 정의하는 것은 성급하다"라고 반박할 경우 이에 대한 설득력 있는 답변이 요구된다. 다시 말하면, 독자가 우리나라 교육이 심각한 위기에 처해 있다는 인식이 과학적인 분석의 결과에서 비롯된 것이라기보다는 일반론적인 상황인식에 불과한 것이 아니냐는 의구심을 가질 때, 이를 저자들이 해소시켜줄 의무가 있는 것이다.

다음으로 교육시장의 문제를 분석함에 있어 전체 경제의 틀이 전제되어야 한다는 점에 대해 간략하게 논의하고자 한다. 교육을 불완전하나마 경제학적 시각에서 조명해보면, 교육도 일종의 중간재 생산시장이라고 할 수 있다. 한 경제는 궁극적으로 소비자를 상대로 최종재를 생산하는 상품시장이 있고, 이러한 생산과정에 필요한 요소들이 거래되는 요소시장이 존재한다. 이러한 요소시장 가운데 노동시장이 존재하며, 노동시장에 공급되는 노동력의 질을 제고하는 기능으로서 교육시장이 존재한다. 즉, 교육은 노동시장에서 수요되는 노동력을 키워내는 시장이라고 할 수 있는 것이다. 이러한 각 단계의 시장들이 상호 연관되어 유기적인 관계를 갖고 움직이기 때문에 한 시장의 변화가 다른 시장에 영향을 주고, 그에 따라 다시 영향받는 행태를 보인다. 결과적으로 교육을 노동력을 길러내는 생산과정으로 볼 때 교육문제도 전체 경제의 틀 안에서 분석할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때 효과적인 교육은 노동시장에서 수요되는 노동력을 가장 저렴한 가격으로 생산하는 것이라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 노동시장의 수요가 교육시장에 적절히 반영될 수 있는 경로가 잘 설정되어 있어야 한다. 경제학에서는 이러한 경로가 교육시장이 경쟁적이고 가격이 유연히 결정될 때 가장 효과적으로 설정될 수 있음을 강조하고 있다. 이 논문이 교육행정상의 개선방안을 논의하는 부분에서 이러한 논의를 기본으로

전제하고 있음은 매우 중요한 포인트라고 할 수 있다. 그러나 교육이 노동시장의 수요를 얼마나 잘 반영하는지는 상품시장 및 노동시장의 여건을 주어진 것으로 받아들이고, 그 조건하에서 차선책(suboptimal allocation)을 찾는 문제라고 할 수 있다. 이 논문에서 강조하는 또 하나의 이슈는 교육에 대한 수요가 왜곡되어 있을 가능성이 높다는 부문이다. 이에 대하여 저자들은 입시 위주의 교육풍토에 중점을 두고 있으나 논평자는 오히려 상품시장과 이로 인해 파생된 노동수요에 있어서의 왜곡에 대해 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 생각한다. 즉, 상품시장이 경쟁적이지 못함에 따라 노동수요가 왜곡되고, 결과적으로 임금구조도 최적배분에서 벗어나게 됨으로써 교육시장의 교육풍토가 왜곡될 수 있다는 점을 강조하고 싶다. 결국 저자들이 [그림 1]에서 논의하고 있는 B와 C간의 괴리에 대한 설명이, 비단 입시 위주의 교육풍토에 국한되는 것이 아니라 상품시장과 노동시장에서의 왜곡까지도 포함할 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

결국 우리나라 교육의 문제점을 분석하고 개선방향을 제시함에 있어서, 교육행정상의 개선은 매우 비중이 높고 중요한 이슈이지만, 전반적인 청사진을 포괄하는 이슈는 될 수 없다고 할 수 있다. 경제학의 모든 문제가 그러하듯이 교육도 전체 경제구도 내에서 교육이 차지하는 역할과 다른 시장변수간의 유기적 역학관계에 대한 이해를 바탕으로 보다 포괄적으로 다루어질 문제라고 생각된다. 물론 이러한 인식을 논평자만이 갖고 있는 것은 아니고, 저자들도 충분히 인지하고 있는 것으로 보인다. 다만 이러한 내용이 하나의 논문에서 모두 다루기에는 큰 무리가 따르기 때문에 문제분석의 시발점으로서 이 논문이 쓰여진 것으로 이해된다.

논평자는 우리나라 교육에 대한 저자들의 관심이 지속적으로

제고·발전되어 이 논문에서 다루어지지 않은 내용이 제2, 제3의 논문에서 심도 있게 연구될 수 있기를 기대한다. 교육은 정말 중요한 이슈이기 때문이다.

빈 면

韓國의 分配問題 : 現況, 問題點과 政策方向

李 廷 雨 (慶北大學校 經濟通商學部 敎授)
黃 晟 鉉 (本院 硏究委員)

* 초고를 읽고 유익한 논평을 해주신 덕성여대 권순원 교수, 본원의 고영선 박사께 감사드린다. 또한 계량분석작업을 도와준 본원 정보자료실의 양정삼 주임연구원과 원고정리를 담당한 오영주 연구원, 강유미 연구조원에게 감사의 뜻을 표한다.

◇ 要　約 ◇

우리나라의 소득분배문제에 대해서 종래에는 적어도 1980년대 이후 개선되고 있으며, 국제비교에서도 다른 나라에 비해 결코 나쁘지 않다는 평가가 주류를 이루고 있었으나, 최근에는 그에 대한 반론이 만만치 않게 전개되고 있다. 본고에서는 『도시가계연보』의 원자료를 이용한 새로운 추계를 시도하여 1980년대의 소득분배가 지금까지의 통설처럼 그렇게 많이 개선된 것은 아니라는 결과를 제시하였다. 마찬가지로 일부의 반론처럼 1980년대의 소득분배가 실제로 악화되었다는 주장도 과장일 가능성이 크다는 점도 지적하였다. 단, 근로소득의 분배가 개선되고 있음은 분명하나 토지나 주식 등에 의한 불로소득까지 포함하면 결과는 크게 달라질 수 있다. 이 문제의 검증은 아직 끝난 것이 아니며, 올바른 결론에 도달하기 위해서는 앞으로 보다 많은 자료들이 발굴, 분석되어야 할 것이다. 한국의 자산분배에 대해서는 지금까지 자료가 별로 없어서 논의 자체가 어려운 상태였다. 최근 대우경제연구소의 패널 자료를 분석해본 결과, 한국의 부의 분배는 지금까지 알려진 것보다 훨씬 더 불평등하며, 특히 토지 등 실물자산의 불평등이 심각한 것으로 나타났다. 한편 한국의 빈곤은 많이 줄어든 것이 사실이며, 다른 후진국과 비교해서 빈곤 축소에 큰 성과를 거둔 것으로 평가된다. 본고에서 좀더 현실적인 최저생계비를 가정하여 분석해본 결과 한국의 빈곤은 물론 많이 줄어들었지만 아직 상당히 남아 있으며, 빈곤의 크기 자체(빈곤 갭)는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 본고에서는 이러한 연구결과에 기초해서 우리나라의 분배문제에 대한 평가를 내리고 효율성과 형평성의 조화라는 관점에서 정책의 기본방향을 설정하였으며, 조세정책과 재벌정책에 초점을 맞추어서 정책방향을 논의하였다. 분배정의의 관점에서, 우리나라의 세제는 직접세 비중을 높이고, 종합토지세, 상속·증여세 등 재산관련 세제의 기능을 강화하며, 근로자와 비근로자간 세부담의 형평성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 그리고 재벌의 소유분산 자체보다는 재벌이 자행할 수 있는 경제적 부조리를 막기 위한 장치를 강화하는 것이 중요하다. 상속·증여세제 등의 강화나 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 감시장치가 강화되어야 할 것이다. 특히 자유주의자가 강조하는 '정당한 권리의 원칙'으로서 '부정의의 시정'의 원칙이 보다 적극적으로 반영될 수 있어야 하며, 이러한 주장 자체가 시장 메커니즘을 옹호하는 진정한 자유주의 원칙에 입각하고 있다는 점이 강조되어야 할 것이다.

Ⅰ. 序　　言

지난 30년간의 사상 유례를 찾아보기 어려운 한국의 고도성장 과정에서 소득 및 부의 분배가 과연 악화되었는지 개선되었는지를 파악하는 것은 대단히 중요한 문제이다. 분배문제의 규명은 앞으로 우리나라의 경제정책 수립에 중대한 의미를 가질 뿐 아니라 한국을 하나의 모범사례로 보고 있는 여러 후발국들에게도 좋은 교훈을 줄 것으로 보인다.

최근 '分配正義', '苦痛의 分擔'이라든가 '골고루 잘사는 사회'라는 표현이 정부의 각종 정책논의에서 자주 등장하고 있을 뿐 아니라 시민들의 일상적 대화의 화제이기도 하다. 요즘 자주 일어나는 흉포한 범죄를 저지른 범인들이 거침없이 내뱉는 부자들에 대한 증오감이라든가, 고도성장에도 불구하고 여전히 우리 사회에 남아 있는 저소득층이 갖고 있는 상대적 박탈감을 우려하는 목소리가 전문가들뿐만 아니라 일반시민들 사이에서도 상당히 높다. 이 문제는 쉽게 정답을 내놓기 어려운 상당히 미묘하고 복잡한 문제이지만 어쨌든 분배문제가 연구자들과 정책당국의 보다 많은 관심을 끈다는 사실 자체는 과거 권위주의 시대의 '成長至上主義'에 비교한다면 진일보한 것이며, 바람직한 현상으로 볼 수 있을 것 같다.

그런데 한국의 소득분배가 과연 그렇게 심각할 정도로 문제가 되고 있는가 하는 의문을 던진다면 그 대답은 결코 쉽지 않다. 중남미라든가 중동 등 빈부격차가 격심한 나라들에 비한다면 한국의 분배는 오히려 괜찮은 편에 속할 가능성이 크고, 사실 외국

의 여러 학자들은 한국이 고도성장에 성공한 동시에 분배 측면에서도 비교적 양호한 나라라는 평가를 해왔다는 사실은 결코 가볍게 보아 넘길 일이 아니다. 이 문제에 관한 종래의 대부분의 국내외 연구결과는 한국의 소득 불평등이 다른 나라에 비해 별로 심하지 않으며, 오히려 다른 나라에 비해 평등한 편이라는 결과를 보여줌으로써 한국경제에 대한 긍정적 평가를 뒷받침해왔다.

그 반면 국내의 여론은 이러한 평가와 거의 반대되는 양상을 보여온 것이 사실이다. 고도성장과정에서 불평등 심화를 걱정하는 지식인의 비판이 끊임없이 제기되어왔고, 일반시민들 사이에서도 한국의 빈부격차가 심하다는 생각이 널리 퍼져 있는 것으로 보인다. 특히 1980년대말 토지가격의 급등과 그것이 불러온 심각한 사회경제적 악영향이 많은 사람들의 뇌리에 깊이 새겨지면서 한국의 분배격차가 크고 부유층이 축적해놓은 부의 도덕적 정당성이 결여되어 있다는 인식이 더욱 강해진 것 같다. 한편 학계에서도 한국의 소득분배가 상대적으로 양호하다는 종래의 주장과는 반대로 소득이나 부의 불평등이 심화되었다든가 또는 종래 생각하던 것보다 심각한 상태라고 주장하는 연구가 최근 연이어 나오고 있다. 최근 IMF 체제 이후 빈익빈 부익부 현상이 심화되고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 오늘날 당면하고 있는 경제위기는, 어떤 측면에서는, 분배정의 실현과 사회안전망 구축을 위한 정책노력이 소홀했다는 점에서도 원인을 찾을 수 있을 것이다.

본고에서는 이와 같이 한국의 소득분배를 보는 대조적 입장의 몇 가지 주장을 정리, 소개하면서 한국의 분배문제를 재검토하고 이를 해결하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 우선 우리나라의 소득분배에 관한 대표적 추정결과를 소개한 뒤 최근의 쟁점이라 할 수 있는 1980년대에 한국의 분배가 과연 악화되었는가 개선되었는가 하는 문제를 검토한다. 도시가계조사에 기초한 새로

운 자료를 이용하여 이 문제에 대한 새로운 추계결과를 제시하고 기존 추정치들과 비교·검토할 것이다.

임금 및 근로소득의 분배에 관해서는 비교적 자료도 풍부하고 결론도 명백한 편이다. 우리는 임금격차가 축소되어왔고, 근로소득의 분배에서는 분명히 개선의 조짐이 보이지만 부의 분배에서는 심각한 문제점이 있음을 보게 될 것이다. 부의 분배의 불평등은 다시 재산소득의 불평등을 가져와 소득분배를 악화시키는 요인으로 작용할 것이다.

소득 및 부의 분배문제에 대한 분석에 이어서 빈곤의 문제를 다루기로 한다. 이 문제는 소득분배문제와 밀접한 관련을 가지는 중요한 주제임에 틀림없다. 한편으로 고소득층의 소득이 부의 분배와 직접 연결되는 것과 마찬가지로 소득분배의 가장 밑바닥을 차지하는 저소득층의 상태가 어떠한가 하는 문제는 중요한 정책적 함축을 갖는다. 여기서는 우리나라의 빈곤의 추세와 정도에 대해 주로 검토할 것이다.

마지막으로, 이상과 같은 우리나라의 소득 및 부의 분배, 그리고 빈곤문제에 대한 분석에 기초하여 앞으로 소득 및 부의 분배를 개선시키기 위해 고려하고 추진해야 할 중요한 정책방향을 제시하고자 한다. 여기서 우리는 경제의 효율과 형평의 조화를 추구하는 분배문제의 개선방향을, 특히 조세정책과 재벌정책 등에 초점을 맞추어서 정책대안의 기본방향을 모색하였다. 마지막 절은 간략한 요약과 마무리이다.

Ⅱ. 所得分配의 現況: 旣存의 硏究結果와 問題點

우리나라의 소득분배에 관한 공식적인 통계가 제시된 것은 소득분배상태 파악을 직접적인 목적으로 하는 사회통계조사를 실시한 1980년 이후부터이다. 그러나 공식적인 통계가 제시되기 이전에도 주로 『도시가계연보』와 『농가경제조사』를 이용하여 소득분배상태에 대한 연구가 이루어졌으며, 이들 연구를 종합하면 한국 소득분배의 장기적 추이를 살펴볼 수 있다.

외국학자들에 의한 초기의 실증적 연구결과는 〈표 1〉과 같다. 이를 보면 대부분의 연구결과가 1960년대 후반에서 1970년까지의 기간중에는 절대적인 기준으로 상당히 평등한 분배상태를 보인다는 쪽으로 결론을 내리고 있다. 특히 Oshima에 의한 1966년의 지니계수는 0.2650이라는 매우 낮은 수준을 보임으로써 국제적 주목을 끈 바 있다. 이들 초기 연구결과를 토대로 추세를 읽을 수

〈표 1〉 한국의 소득분배에 관한 초기의 실증적 연구

연구자	조사시기	이용자료	연구결과			
			소득점유율(%)		10분위 분배율	지니계수
			하위40%	상위20%		
H. Oshima	1966	특별조사	23.3	35.8	0.6508	0.2650
J. Adelman	1970	농가경제조사, 임금조사 Morrison 자문보고	18.0	44.0	0.4091	0.3600
M. Chae	1970	소득세자료	17.5	45.2	0.3872	0.3836
T. Mizoguchi et al.	1965 (1963~71)	도시가계조사 농가경제조사	19.3	42.8	0.4506	0.3428

자료 : 주학중, 「계층별 소득분포의 추계와 변동요인」, 『한국개발연구』, 제1권 제1호, 1979.

있다면 분배상태의 추이는 1960년대 후반에서 1970년에 이르기까지 분배상태가 대체로 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

주학중(1979)은 한국의 소득분배에 관한 외국학자들의 초기연구의 문제점을 지적하면서 도시가계조사와 농가경제조사에서 누락된 노동자외 가구의 소득을 근로자가구에 대한 저축을 기준으로 간접추계하여 1965년, 1970년 및 1976년의 소득분배상태를 제시했다. 또한 1980년, 1985년, 1988년, 1993년의 소득분배상태는 경제기획원의 사회통계조사를 바탕으로 전국 및 시부와 군부로 나누어 보여주고 있다. 이러한 추계결과들이 한국의 소득분배에 관한 '공식적'인 지표이며 〈표 2〉에 나타난 10분위지수와 지니계수 (1)이 그 결과를 보여주고 있다.

〈표 2〉 한국의 소득계층별 소득분포 추이

10분위	1965	1970	1976	1980	1985	1988	1993
1	1.32	2.78	1.84	1.57	2.50	2.81	2.75
2	4.43	4.56	3.86	3.52	4.37	4.58	4.72
3	6.47	5.81	4.93	4.86	5.48	5.65	5.95
4	7.12	6.48	6.22	6.11	6.47	6.64	7.00
5	7.21	7.63	7.07	7.33	7.47	7.60	8.08
6	8.32	8.71	8.34	8.63	8.73	8.67	9.27
7	11.32	10.24	9.91	10.21	10.10	10.01	10.57
8	12.00	12.17	12.49	12.38	11.97	11.80	12.37
9	16.03	16.21	17.84	15.93	15.10	14.62	15.04
10	25.78	25.41	27.50	29.46	27.62	27.62	24.25
하위 40%	19.34	19.63	16.85	16.06	17.71	19.68	20.42
상위 20%	41.81	41.62	45.34	45.39	43.71	42.24	39.29
10분위분배율	0.4626	0.4716	0.3716	0.3538	0.4052	0.4659	0.5197
지니계수(1)	0.3439	0.3322	0.3908	0.3891	0.3449	0.3355	0.3097
지니계수(2)	0.37	0.35	0.40	0.39	0.41	0.40	-

주 : 지니계수 (1)은 주학중, 경제기획원, 지니계수 (2)는 김대모·안국신, 권순원 외의 결과임.

자료 : 주학중(1979) ; 경제기획원(1987, 1990) ; 김대모·안국신(1987) ; 권순원 외 (1992).

한편 뒤에서 상술하는 바와 같이 김대모·안국신(1987)은 1980년대의 소득분배상태에 대한 정부 발표와 다소 다른 결과를 보여주고 있으며, 권순원 외(1992)는 독자적인 가계조사자료를 바탕으로 1988년의 소득분배상태를 추산한 바 있는데, 지니계수 (2)가 그 결과이다.

이 결과를 보면 우리나라 소득분배의 추이는 일반적으로 3개 국면으로 구분된다. 첫째 단계는 1960년대 후반으로 소득분배상태가 개선되는 시기이고, 둘째 단계는 본격적인 경제개발시기인 1970년대로 소득분배상태가 급격히 악화되는 시기이다. 셋째 단계는 1980년대로 공식통계에 의하면 소득분배상태가 다시 개선되는 시기이나 후술하는 바와 같이 이에 대한 반론 또한 제기되고 있다.

먼저, 첫째 단계인 1960년대 후반은 지니계수가 0.3439에서 0.3322로 낮아지고, 10분위분배율은 0.4626에서 0.4716으로 높아져 소득분배상태가 개선된 것으로 나타났는데, 이러한 소득분배의 개선은 통상 다음과 같이 설명된다. 실업과 불완전고용이 만연되어 있었고, 절대빈곤이 주요문제였던 1970년대 초기 개발단계에 정부가 채택한 대외지향적 개발전략은 노동집약적 제조업을 육성하는 결과를 가져왔고, 따라서 이 전략은 재산소득에 비하여 임금 및 봉급소득을 더욱 빨리 증가시켰다. 근로소득이 재산소득에 비해 상대적으로 평등하게 분배되는 것이 보통이기 때문에 이러한 개발전략은 이 기간의 소득분배 개선에 기여했다고 할 수 있을 것이다.[1)]

그러나 노동집약적 제조업의 육성은 1970년대 중반까지도 지속되었으므로 이러한 논리는 1970년대의 소득분배 악화에 대한 설

1) 권순원 외(1992) 참조.

명과 관련해서 문제가 있다. 또한 1960년대 후반에 토지가격 상승률이 매우 높았기 때문에(연평균 50%) 재산소득에 비해 근로소득의 비중이 빨리 증가했다고 보기 어려운 측면이 있다. 〈표 1〉의 외국학자들에 의한 초기연구 결과에서 1960년대 후반에도 분배상태가 악화된 것으로 나타난 것을 주목할 필요가 있다.

1970년대는 소득분배상태가 전반적으로 악화된 시기이다. 지니계수는 1976년에 0.3908로 급격히 높아졌고, 1980년에도 0.3891로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 10분위분배율도 1976년 0.3716, 1980년 0.3538로 낮아져 소득분배상태가 불평등 심화방향으로 변화하였음을 보여주고 있다. 이 시기는 중화학공업 육성을 위해 정부가 자원을 동원하여 배분하던 시기로서, 중화학공업부문에 대한 세제지원, 실질이자율이 마이너스인 정책금융, 특정 산업부문 및 기업에 우선적으로 혜택을 주는 신용할당 등 각종 새로운 조치를 실시하였으며, 이러한 조치들이 소득분배를 악화시킨 요인으로 분석된다. 더욱이 이 기간에는 인플레이션이 가속화되어 소득분배를 더욱 악화시켰다. 소비자 물가상승률은 1962~73년간 연평균 약 10%였으나, 1974~79년간에는 연평균 20% 수준에 이르렀다. 또한 도시와 농촌간 소득격차의 증대, 토지가격의 상승(1970년대 연평균 26%) 등에 따른 임금소득자의 상대적 위축도 중요 요인으로 설명될 수 있을 것이다.

한편 주학중(1979)은 농촌가구와 도시근로자가구, 그리고 자영업자/사업자가구의 소득불평등을 각각 살펴봄으로써 1970년대의 소득불평등 증가 원인을 해명하고 있다. 그에 따르면 자영업자/사업자가구를 대상으로 한 지니계수는 1970년의 0.353에서 1976년에는 0.449로 급격히 증가한 것으로 나타났는데, 이것은 1976년 농촌가구와 도시근로자가구의 지니계수 0.327, 0.355보다 매우 높은 수준이다. 따라서 도시화로 인해 전문직업인, 경영자, 자본소유

자로 구성된 도시 고소득집단이 발전했고 이에 따라 소득분배가 악화된 것으로 해석하고 있다. 즉, 도시가 농촌보다 불평등하다면 도시화는 불평등의 심화를 가져온다는 것이다. Leipziger et al.(1992)은 1960년대의 경우 아직 도시부문의 비중이 작고, 이농현상이 농촌 내부의 불평등을 감소시켜 전반적인 소득불평등이 감소한 것으로 평가하고 있다. 그리고 농촌의 잠재적 과잉인구가 고갈되고 도시 및 산업부문의 비중이 커지는 1970년대 이후 불평등이 심화된 것도 같은 맥락에서 설명된다.

그런데 이러한 논거 또한 1980년대 이후에도 그대로 적용될 수 있기 때문에 공식적인 통계에 나타나는 1980년대 이후의 소득분배 개선현상을 설명하기 위해서는 또다른 설명요인이 필요하게 된다. 정부발표에 따르면 1980년대 이후 소득분배상태가 점차 개선된 것으로 나타나고 있다. 사회통계조사의 결과를 바탕으로 계산된 지니계수는 1985년 0.3450, 1988년 0.3360, 1993년 0.3097로 낮아지고 있으며, 10분위분배율도 1985년 0.4052, 1988년 0.4659, 1993년 0.5197로 높아졌다.

이렇게 1980년대 이후 소득분배 악화 경향이 역전되었다고 믿는 측에서는 이러한 현상이 일어난 몇 가지 계기가 있는 것으로 평가하고 있다. 먼저 정부가 여러 가지 조세지원과 특혜적인 정책금융의 축소, 그리고 물가안정을 위한 제반 조치들을 취한 바 있으며, 이러한 조치는 1970년대에 악화되었던 소득분배상태를 점차 개선의 방향으로 반전시켰을 가능성이 있다는 것이다. 또한 이 기간 동안에 저학력의 생산직 근로자들이 부족하게 됨에 따라 학력간 임금격차도 줄어들어, 특히 도시가구의 소득분배가 개선되었다는 점을 지적한다.

그러나 이러한 공식지표상의 소득분배의 개선에도 불구하고, 소득분배의 문제는 오늘날 우리나라에서 끊임없이 제기되고 있

다. 오히려 1980년대 후반 이후 불평등의 심화에 대한 문제제기와 상대적 박탈감의 호소는 더욱 높아지고 있다. 이것은 실제 소득분배와 국민들의 인식간의 격차 또는 통계수치상의 소득분배와 현실의 격차와 관련된 문제일 수도 있다.

1980년대 이후 분배상태의 개선이 꾸준히 이루어졌다는 공식통계에도 불구하고 상대적 박탈감과 소외감이 점증하고 평등분배에 대한 요구가 제기되는 것은 다음의 여러 가지 관점에서 설명·논의될 수 있을 것이다. 먼저 공식적인 통계상에 나타난 소득분배 관련 지표가 실제 소득분배를 올바르게 나타내지 못할 가능성에 대해 생각해볼 수 있다. 대부분의 소득분배 관련지표는 가계조사자료에 근거하여 계산된 것인데, 1977년까지의 도시가계조사자료는 일정수준 이상의 고소득층뿐 아니라 법적으로 저소득층인 공적부조 대상자를 표본에서 제외하고 있다. 1980년대 이후 조사에서는 이들 가계도 조사대상에 포함되고 있으나 추계방법 등에 있어서는 아직 많은 문제를 안고 있다.

실제로 김대모·안국신(1987)은 주학중의 연구와 정부 발표의 시계열적 일관성에 의문을 제기하면서 독자적인 추정결과를 제시하고 있는데, 이 결과와 권순원 외(1992)의 결과를 연결해보면 1980년대에도 소득분배상태가 거의 개선되지 않은 것으로 나타나고 있다(표 2 참조). 독자적인 가계조사자료를 바탕으로 1988년의 가계소득 분배상태를 추정한 권순원 외(1992)의 연구결과, 1988년의 지니계수는 0.404로서 공식적인 발표보다 훨씬 높은 수치이다.

이와 같이 주학중 박사가 사용한 자료와 비슷한 자료를 갖고서 몇 가지 다른 가정에 입각하여 한국의 소득분배를 새로 추계한 연구로는 중앙대의 김대모·안국신(1987)과 강선대(1990), 안국신·강선대(1990), 안국신(1995)의 연구가 있다. 이들 연구는 주학중 박사와 마찬가지로 『도시가계연보』와 『농가경제조사』를 이

용하면서도 1인가구의 소득, 실업자의 소득, 고소득층의 소득 등에 대해 조금씩 다른 가정을 도입하여 새로운 추계를 시도하고 있다. 예컨대, 도시의 자영업자의 소득을 따로 추계하지 않고 근로자와 합쳐서 추계한다든가 하는 등의 차이가 있다.

추계방법에서 약간의 차이가 있음에도 불구하고 이들 연구는 기본적으로 동일한 통계자료를 이용하고 있으므로 그 결과에서는 그렇게 커다란 차이가 없을 것으로 짐작할 수 있는데, 실제 추계결과는 의외로 현격한 차이가 있다. 이들 새로운 추계에서 보이는 지니계수는 주학중 박사의 추계보다 대체로 높을 뿐 아니라 아주 특기할만한 사실은 1980년대의 소득분배가 후반으로 갈수록 나빠지고 있다는 결론에 도달함으로써 주학중 박사의 소득평준화 결과와 정면으로 배치된다는 것이다.

안국신 교수는 최근에 쓴 논문에서 다음과 같이 결론내리고 있다(안국신[1995], p. 67). "우리나라 소득분배는 1980년대에 개선된 것이 아니라 80년대 중반까지 정체상태이다가 후반에 악화되었다. 지금까지 소득분배가 가장 나쁜 해는 1989년이다. 1989년을 불균등의 정점으로 하여 1990년대에 들어 소득분배가 개선되고 있다." 만일 이 주장이 맞다면 지금까지 정설로 인정받아온 주학중 박사의 추계나 통계청의 사회통계조사 결과는 신빙성을 잃게 될 것이다. 이 두 가지 입장 사이에는 중요한 차이가 있으므로 한국의 분배상황에 대한 올바른 판단을 위해서는 1980년대의 분배상태에 대한 실증분석이 필수적인 과제가 될 수밖에 없다.

또한 岩本卓也(1989)는 고려대 석사논문에서 김대모·안국신의 연구방법을 기본적으로 채택하면서 약간의 변용을 시도하고 있다. 예컨대, 주학중과 김대모·안국신에서는 『도시가계연보』의 표본에 들어 있는 실업자의 비율이 실제보다 낮다고 보고, 실업자를 추가해서 추정하고 있으나 岩本卓也는 이 자료의 가구당 취업

자의 비율이 오히려 경제활동인구에서보다 낮으므로 그런 추가작업이 불필요하다고 보아 생략하고 있다. 그리고 가구원수가 1인인 가구(단독가구)의 소득을 추정하여 추가한 점이 岩本卓也의 독창적인 기여라고 할 수 있다. 이와 같은 두 가지 변화는 결과적으로 추계된 소득불평등도를 변화시키는데, 전자는 소득불평등도를 약간 낮출 것이고, 후자는 높이게 될 것이므로 그 방향은 미리 알 수가 없다.

〈표 3〉에는 『도시가계연보』와 『농가경제조사』를 기초로 하여 지금까지 나온 한국 소득분배의 각종 추계결과가 요약되어 있다. 기본적으로 1976년까지는 여러 가지 추계 사이에 별로 큰 차이가 없으나 1982년 이후에는 두 가지 뚜렷한 흐름으로 갈라진다. 즉, 주학중 박사의 추계에서는 소득분배의 개선이 나타나고 있는 반면, 나머지 연구에서는 불변 또는 악화가 나타나고 있는 것이다. 물론 연구자들에 따라 여러 가지 상이한 가정에 입각한 추정을 하고 있으므로 차이가 생기는 것은 당연하지만 동일한 자료를 가지고 추정한 값이 이렇게 큰 차이를 갖게 된 것은 참으로 이해하기 어렵고, 특히 변동방향이 상이한 점은 쉽게 납득할 수 없다. 1980년대 한국의 소득분배의 변동방향은 커다란 수수께끼라고 할 수밖

〈표 3〉 한국의 소득불평등도 추계 비교(전국 : 지니계수)

연구자 / 연 도	朱鶴中 (1992)	金大模·安國臣 (1987)	岩本卓也 (1989)	安國臣·姜善代 (1990)	安國臣 (1995)
1965	0.344	0.365	-	-	0.272
1970	0.332	0.346	-	0.314	0.288
1976	0.391	0.408	0.398	0.391	0.346
1982	0.357	0.406	0.394	0.385	0.377
1986	0.337	0.411*	0.413	0.393	0.377
1990	0.323	-	-	-	0.402
1993	-	-	-	-	0.380

주 : *표시는 1985년 값임.

에 없다.

통계수치상의 소득불균등과 일반 국민이 체감하는 불평등의 괴리가 심각한 또다른 이유는 분배적 정의의 문제에 있다. 위에서 언급한 지니계수나 10분위분배율은 소득분배의 상태를 개략적으로 나타낼 뿐 분배적 정의의 구성요소로 불리는 공정성, 정당한 권리, 받을만한 자격 등은 전혀 고려하지 않은 것이다. 현재 한국의 소득분배상태가 과연 공정한 게임의 결과인지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.

분배적 정의와 관련이 있는 문제로 무엇보다 먼저 불로소득의 문제를 생각할 수 있다. 가구별 소득조사에서 쉽게 파악되지 않는 각종 불로소득이 최근에 급증하였고, 이런 불로소득을 소득에 포함시키면 소득분배는 개선된 것이 아니라 악화되었을 것이라는 실증적 연구로는 이정우(1991)가 있다. 불로소득을 감안하면 한국의 소득불평등도는 기존의 조사에서 나타난 값보다 훨씬 더 높을 가능성이 크고, 따라서 1980년대 이후 소득분배가 개선되고 있다는 기존의 조사결과는 불로소득을 제외한 좁은 의미의 소득개념에서만 타당할지 모른다. 불로소득을 포함한 광의의 소득개념을 갖고는 불평등 축소경향이 발견되지 않으며, 오히려 반대로 최근 들어 소득분배상태가 악화되었을 것이라는 주장이 성립가능하다. 실증적 분석은 하지 않았지만 토지문제, 금융실명제, 조세문제 등을 근거로 하여 한국 소득분배의 불평등성을 비판적으로 고찰한 논문(이준구[1992])도 있다.

외국인들은 한국의 분배 형평도가 비교적 높다고 하나 많은 한국인들은 이러한 결론에 동의하지 않는다. 외국인들과 한국인들의 견해가 다른 한 가지 중요한 이유는 서구인과 한국인간의 가치관의 차이로 설명될 수도 있다. 한국인은 남달리 공동체주의 또는 공동체적 평준화 사상을 갖고 있고, 따라서 서구인들이 감

내할 수 있는 정도의 불평등 분배도 우리 한국인의 감정에는 매우 불평등한 분배로 인식되고 있을지 모른다. 이런 점에 착안하여 소위 체감분배와 지수분배의 괴리현상을 분석한 연구로는 유종구(1987), 이만우(1989) 등이 있다.

마지막으로 소득이란 변수에 국한하여 분배문제를 이해하는 방법의 한계를 지적할 필요가 있다. 경제적 지배력과 보다 큰 연관을 가지며 잠재적 소비능력의 차이를 나타내는 부(wealth) 또는 자산의 불평등에 대한 연구가 거의 없는 상황에서 유량(flow)인 소득개념만 가지고 분배의 추세를 보는 것은 그다지 큰 설득력을 갖지 못한다. 이것은 특히 자가주택의 보유 여부가 가구의 소비능력에 결정적으로 영향을 주는 우리나라의 현실을 감안하면 쉽게 이해될 수 있다. 부동산가격의 급등이 발생한 1980년대말~1990년대 초에 분배문제에 대한 사회적 갈등이 우리 사회에 첨예화되었다는 점을 생각하면 부의 분배를 빠뜨리고는 한국의 분배문제를 제대로 논할 수 없다는 사실을 이해할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 所得分配의 새로운 推計

1. 都市部門의 所得分配 推計

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 한국의 소득분배에 관한 추계결과는 연구자에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 특히 견해 차이가 크게 나는 것은 1980년대에 관해서이다. 1980년 이전 시기나 1990년대에 대해서는 추계치의 값에서는 차이가 나지만 불평등도의 변동방향에서는 차이가 없다는 점에서 문제는 그리 심각하지

않으나, 적어도 1980년대에 대해서는 변동방향에서 차이가 나므로 이것은 중대한 견해 차이이며 실증적으로 규명되어야 할 문제이다. 여기서 우리는 새로운 추계를 시도함으로써 이 문제에 대해 확실한 답은 아니지만 약간의 시사점을 제시하고자 한다.

양측의 연구는 주로 『도시가계연보』와 『농가경제조사』에 기초하고 있다. 그러므로 우리는 이 두 가지 자료의 원자료(컴퓨터 테이프)를 입수하여 이 문제를 규명하기를 원하였으나 유감스럽게도 『농가경제조사』는 원자료 입수가 불가능하였고, 『도시가계연보』는 1982년 이후 부분만 입수가 가능하였다. 자료의 제약상 부득이 우리는 전국의 소득분배 추계를 포기하고, 도시부문의 소득분배만 분석하기로 하였다. 이것은 안타까운 일이나 농가의 소득분배가 전체 소득분배에 미치는 영향이 상대적으로 작고, 도시부문의 중요성이 워낙 크므로 아쉬운 대로 도시부문의 소득분배에 대해서라도 정확한 값을 얻을 수 있다면 1980년대 한국의 소득분배에 대한 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대해도 좋을지 모른다. 지금까지 거의 접근이 허용되지 않고 있던 『도시가계연보』의 원자료를 모두 구할 수는 없었지만 그래도 1982년 이후의 것을 구할 수 있었던 것은 우리가 관심을 가지는 1980년대라는 문제를 해결하는 열쇠가 되므로 그래도 불행중 다행이었다고 해야 할까?

〈표 4〉는 새로운 추계결과 얻은 1982, 1985, 1988, 1991, 1994년의 도시부문의 소득분배현황을 보여주고 있다. 『도시가계연보』를 가지고 소득분배를 추계하는 데 가장 문제가 된 것은 비근로자가구, 즉 자영업자 및 사업자가구의 소득이 아예 조사되지 않았다는 사실이다. 이 자료는 도시에 거주하는 4천~5천가구의 소득과 소비지출을 조사하였는데, 근로자가구의 경우에는 소득과 소비를 묻지만 비근로자가구의 경우에는 소비지출만 묻고, 소득은 아예

묻지를 않는다. 왜 비근로자가구의 소득을 묻지 않았는지는 알 수 없다. 추측컨대, 이들의 소득이 불확실하고, 대답이 불성실할 것이 예상되어서인지 모르겠으나 어차피 매년 많은 예산을 들여 조사한다면 비록 정확성이 떨어지는 한이 있더라도 소득에 대해서도 묻는 것이 옳을 것이다.[2)]

비근로자가구의 소득에 관한 정보가 없으므로 우리가 할 수 있는 일은 근로자가구의 소득분배만 조사하든지 아니면 어떤 방법을 써서 비근로자가구의 소득을 추정한 다음 도시가구 전체의 소득분배를 추정하는 것이다. 우리는 다소 무리가 있더라도 비근로자가구의 소득을 추정하는 방법을 취하기로 하였다. 왜냐하면 근로자가구의 소득분배에 대해서는 이미 많은 연구결과가 나와 있고, 우리가 진정 알고 싶은 것은 비근로자가구의 소득분배와 근로자와 비근로자를 합한 전체 가구의 소득분배이기 때문이다. 특히 1980년대의 소득분배가 과연 개선되었는지 악화되었는지를 알려면 도시부문의 비근로자가구의 소득을 아는 것이 결정적인 단서가 된다.

그리하여 우리는 비근로자가구의 소비지출의 값으로부터 거꾸로 소득을 추정하는 방법을 택하기로 하였다. 이것이 가능하려면 소비함수를 알아야 하는데, 우리가 알고 있는 것은 근로자가구의 소득, 소비, 자산 등의 정보뿐이다. 따라서 우리는 근로자가구와 비근로자가구의 소비함수가 같다는 강한 가정하에 비근로자가구의 소득을 역추정하는 방법을 쓰기로 하였다. 여기에 쓰인 소비함수는 아래와 같이 아주 단순한 형태를 취하는 것으로 가정하였다.

---

2) 소득분배 관련 정부통계체계 및 이에 대한 접근성이 크게 개선되어야 하며, 이를 위한 정부의 관심과 개선노력이 크게 강화되어야 할 것이다.

$$C = \alpha + \beta Y + \gamma W + \delta F + \eta DH + \epsilon$$

단, 여기서 C는 소비지출, Y는 가구소득, W는 가구의 자산으로서 구체적으로는 기말현금잔고 + 전세평가액 + 자가평가액이며, F는 가족수이고, DH는 주택소유 여부에 대한 더미변수이다. ϵ는 오차항이다. 여기서 자산(W) 변수는 누락된 항목이 많아서 범위가 불충분하며, 그나마 들어가 있는 항목도 조사에서 정확히 파악되었을 것으로 기대하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 자영업자 및 사업자가구의 소득을 추정할 더 나은 다른 방법을 생각할 수 없었기 때문에 이런 소박한 소비함수를 가정해보았다.

여기서 추정된 근로자가구 소비함수의 파라미터 $\alpha, \beta, \gamma, \delta, \eta$가 그대로 비근로자가구에도 적용된다는 다소 무리한 가정하에 우리는 비근로자가구의 소비지출(C), 가구 자산(W), 가족수(F)의 값으로부터 소득(Y)의 추정치를 구할 수 있었다. 우리의 자료를 가지고 소비함수를 회귀분석했을 때 모든 설명변수는 1% 수준에서 유의성이 있는 것으로 나타났고, R^2는 연도에 따라 다소 차이가 있지만 0.22~0.45 사이의 값으로 나타나서 횡단면 분석으로는 그런대로 만족할만한 추정결과를 얻었다.

이 소비함수에 기초하여 비근로자가구의 소비지출을 가지고 소득을 추정한 뒤 도시부문의 소득분배를 추계한 결과가 〈표 4〉에 나타난 결과이다. 단, 『도시가계연보』는 2인 이상의 가구만 조사하기 때문에 우리의 추계 역시 1인가구를 제외하고 있다는 한계가 있다. 불평등지표를 하나만 사용했을 때 불평등의 변동방향을 확실히 판단할 수 없는 문제가 생길 수 있으므로 몇 가지 지표를 사용하였다.

1982~94년의 기간에 10분위별 소득몫은 저소득층의 몫이 증가하고, 고소득층의 몫이 감소하고 있어서 소득분배가 개선되고 있

〈표 4〉 도시의 소득분배 추계

	1982	1985	1988	1991	1994
제1분위	1.85	1.97	2.31	2.31	2.08
제2분위	3.73	3.95	4.25	4.36	4.25
제3분위	5.04	5.20	5.40	5.50	5.56
제4분위	6.13	6.25	6.39	6.53	6.59
제5분위	7.25	7.24	7.42	7.42	7.57
제6분위	8.48	8.46	8.58	8.58	8.62
제7분위	9.98	9.98	10.05	10.04	10.21
제8분위	12.14	12.10	12.07	11.89	12.05
제9분위	15.65	15.57	15.36	15.17	14.99
제10분위	29.76	29.29	28.16	28.57	28.09
10분위분배율	0.369	0.383	0.422	0.423	0.429
지니계수	0.393	0.384	0.365	0.365	0.363
변동계수	0.963	0.979	0.905	1.049	1.101
대수분산	0.871	0.876	0.685	0.747	0.759

주 : 10분위분배율 = 하위 40%의 소득몫 / 상위 20%의 소득몫
자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원자료.

음을 알 수 있다. 하위 40%의 소득몫을 상위 20%의 소득몫으로 나눈 값은 당연히 높아지고 있다. 지니계수와 대수분산도 하락하고 있다. 다만, 변동계수와 대수분산의 경우 1982~88년에는 하락하고 있으나 1991년 이후 상승하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 1991년 이후 지니계수가 근소하나마 하락하고 있고, 가장 확실한 정보를 준다고 할 수 있는 10분위분배율의 움직임이 상승하는 방향인 것으로 보아 1991년 이후에도 소득분배가 1988년에 비해 개선되고 있는 것으로 보인다. 그러므로 1980년대 이후 도시부문의 소득분배는 약간 반론의 여지가 있기는 하지만 대체로 개선되고 있는 것으로 결론내려도 무방할 것 같다.

전체 가구를 근로자가구와 비근로자가구로 나누어본 것이 〈표 5〉인데, 근로자가구의 소득분배가 개선되고 있음은 의심할 여지가 없다. 우리의 근로자가구의 소득불평등도 추정치는 주학중 박

〈표 5〉 도시부문 근로자 및 비근로자가구의 소득분배 추이

	근로자 가구					비근로자 가구				
	1982	1985	1988	1991	1994	1982	1985	1988	1991	1994
지니계수	0.317	0.319	0.311	0.285	0.277	0.478	0.467	0.442	0.472	0.485
변동계수	0.668	0.670	0.650	0.636	0.627	1.183	1.245	1.140	1.393	1.558
대수분산	0.731	0.803	0.602	0.578	0.499	1.087	1.000	0.842	1.049	1.165

주 : 비근로자가구 = 사업자 및 자영업자가구
자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원자료.

사의 추정치와 거의 일치하고 있다. 1980년대의 지니계수는 0.31~0.32 사이의 값으로서 거의 같은 값이지만 약간은 하락하는 추세라고 볼 수 있다. 1980년대에 근로자가구 내부의 소득불평등이 약간 감소하는 추세를 보이고 있지만 불평등이 현저히 감소하는 것은 1990년대의 일이다. 1994년의 지니계수는 1980년대에 비해 뚜렷이 낮은 값을 보이고 있다.

그러나 비근로자가구의 경우는 반드시 불평등이 감소했다고 보기 어렵다. 지니계수는 거의 불변이지만 약간 상승하고 있고, 대수분산은 하락하다가 다시 상승하고 있고, 변동계수는 크게 상승하였다. 변동계수는 특히 고소득층의 소득에 민감히 반응하는 성질이 있다는 점을 생각한다면 1991년 이후 변동계수가 급속히 상승하는 움직임은 주의를 요한다. 어느 지표를 보더라도 비근로자가구의 소득분배는 1988년까지는 약간 개선되는 움직임을 보이다가 1990년대에 들어와서 악화되고 있는 것 같다. 비근로자가구의 소득 불평등이 이 시기에 심화된 원인은 아직 밝혀지지 않고 있지만 어쨌든 비근로자가구의 소득분배가 도시 전체 소득분배에 미치는 영향이 상당히 크다는 점을 생각할 때 1990년대에 이 부문의 소득분배가 악화되는 조짐이 나타나고 있음은 우리의 주목을 끌기에 충분하다.

근로자가구와 비근로자가구의 소득분배를 종합해서 고찰할 때 이 시기 근로자가구의 소득분배는 평준화되고 있음이 명백하지만 비근로자가구의 소득분배는 근로자가구보다 더 불평등할 뿐 아니라 1990년대 이후 더욱 불평등해지고 있는 경향을 발견할 수 있다. 그러나 위의 〈표 5〉에서 보았듯이 비근로자가구의 소득분배가 나빠지고 있지만 그 변화의 크기는 근로자가구 소득분배의 개선을 상쇄할 만큼 크지는 않은 것 같다.

이상을 종합해서 대체로 다음과 같은 판단을 내릴 수 있을 것 같다. 즉, 1988년까지는 근로자가구의 소득분배에 약간의 개선이 있었고, 비근로자가구에서도 역시 개선이 있어서 도시부문 전체로 소득분배의 명백한 개선이 있었다. 그러나 1990년대에 들어오면 근로자가구의 소득분배의 개선과 비근로자가구의 소득분배의 악화가 거의 상쇄됨으로써 도시부문 전체의 소득분배는 변동방향이 불명확하거나, 아니면 개선이 있다 하더라도 아주 약소한 개선에 그치고 있는 것 같다.

비근로자가구 소득분배의 지니계수가 0.47~0.48 정도의 수준으로 나타난 것은 약간 의외의 결과로서 앞서 본 주학중 박사의 추계치가 0.45 정도의 수준이었음에 비해 약간 더 높은 수준이다. 비근로자가구의 소득분배의 지니계수, 변동계수, 대수분산은 일관된 움직임을 보이는데, 그것은 1982~88년의 기간에는 불평등 감소의 경향을 보이고 있다가 1991년 이후 다시 상승하고 있다는 것이다. 그런데 비근로자가구의 소득이 직접 조사된 정확한 값이 아니고, 간접적 방법에 의한 근사적 추정에 불과하다는 사실을 인정한다면 비근로자가구의 소득불평등이 실제로는 여기서 나타난 값보다 더 높을 수도 있고, 소득불평등이 이 기간 동안 실제로 증가하였을 가능성조차 배제할 수 없다. 그러나 이런 가능성이 실제 성립하려면 근로자가구에서 보이는 소득평준화 경향을

상쇄할 정도로 비근로자가구의 소득분배가 크게 나빠져야 할텐데 그 가능성은 그다지 크지 않은 것 같다.

이상에서 우리가 추정한 도시부문의 소득불평등도 추계치를 기존의 대표적 추정치와 비교해보면 〈표 6〉과 같다. 〈표 6〉에는 주학중 박사와 통계청의 추정치, 그리고 그에 대해 반론을 제기한 안국신 교수의 추정치와 본 연구의 추정치가 비교되고 있다.

이 표에서 알 수 있는 바와 같이 도시부문의 소득분배 추계 결과는 4자 사이에 상당히 차이가 있다. 물론 연구 대상에서 주학중 박사는 비농가, 안국신 교수는 비농어가, 그리고 통계청과 본 연구는 도시부문을 범위로 하고 있다는 점에서 약간의 차이가 발생할 여지가 있으나 그 차이는 그렇게 크지 않을 것이다. 그러므로 추계결과의 차이는 연구대상의 차이보다는 주로 사용한 자료와 추계방법의 차이에서 오는 것으로 보아야 할 것이다.

주학중 박사의 추계와 통계청의 조사결과에 의하면 소득분배는 1980년대에 괄목할 정도로 개선된 것으로 나타나는 데 반해 안국

〈표 6〉 도시부문 소득분배 추계의 비교(지니계수)

연구자 / 연 도	주학중 (1992)	통계청 (1995)	안국신 · 강선대 (1990)	본 연구 (1996)
1976	0.412		0.461	
1980		0.405	0.416	
1982	0.371		0.442	0.393
1985		0.389	0.443	0.384
1986	0.342		0.443	
1988		0.350	0.447	0.365
1990	0.324			
1991				0.365
1993		0.306		
1994				0.363

주 : 주학중은 非農家, 안국신 · 강선대는 非農漁家, 본 연구는 도시부문을 대상으로 하므로 약간의 차이가 있음.

신 교수의 연구에 의하면 그런 경향은 발견되지 않고 대체로 1980년대를 통해 불변으로 되어 있다. 양측의 결과는 차이가 많아서 도저히 양립할 수 없는 것으로 보인다. 본고의 연구 결과는 대체로 양측의 중간쯤 된다고 할 수 있다. 우리의 추계에 의하면 1980년대를 통해 도시부문의 소득불평등은 하락하였지만 하락의 폭은 주학중 박사의 추계결과보다는 훨씬 작다. 1990년대에 들어와서 소득분배가 개선된 것은 안국신 교수도 부정하지 않으므로 별로 논란의 여지가 없다.

1980년대의 소득분배에 대한 우리의 결론은 다음과 같다. 1980년대에는 근로자가구의 소득분배가 개선된 데 힘입어 분배가 약간 개선되었을 가능성이 있다. 그러나 개선의 정도는 주학중 박사의 추계만큼 크지는 않은 것 같다. 그리고 문제의 핵심은 자영업자, 사업자가구 등 비근로자가구의 소득인데, 이 부문에서 소득불평등은 주학중 박사가 추계한 결과보다 더 클 공산이 있고, 만일 이것이 충분히 커서 근로소득의 평준화 경향을 상쇄하고도 남을 정도라면 1980년대에 소득분배가 악화되었을 가능성도 배제할 수는 없다.

참고로 한국의 최근 소득분배를 일본의 소득분배와 비교해보면 다음과 같은 흥미 있는 사실을 발견할 수 있다. 〈표 7〉에는 일본의 소득분배 추계치가 요약되어 있는데, 근로자세대의 경우에는 지니계수가 0.31로서 한국과 거의 비슷한 수준의 불평등을 보이고 있는 데 비해 고용자, 자영업자 세대에서는 0.37 정도로서 한국의 0.48 수준을 훨씬 하회하고 있다. 이렇게 본다면 한국의 소득불평등은 주로 이들 비근로자가구의 불평등에 기인하는 것임을 알 수 있다. 한국의 소득불평등의 열쇠를 쥐고 있는 것은 바로 이 집단임에도 불구하고 믿을만한 통계가 없기 때문에 확정적인 결론을 내리기 어려운 것이 현재의 상황이다.

〈표 7〉 일본의 소득불평등도(1988)

	지니계수
전 체	0.365
고용자, 자영업자세대	0.368
고용자세대	0.315
자영업자세대	0.415
상고근로자세대	0.310

자료 : 日本 厚生省官房統計情報部, 『國民生活基礎調査』, 1988.

2. 消費支出의 不平等

〈표 8〉에는 『도시가계연보』 자료를 이용해서 추정한 도시가구 소비지출의 불평등도가 요약되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이 이 조사는 근로자가구에 대해서는 소득, 소비를 다 묻고 있는 데 비해 비근로자가구에 대해서는 소비만 묻고 있다. 그러므로 『도시가계연보』는 소득자료로서는 명백히 한계가 있지만 소비자료로서는 유용한 정보를 제공해주고 있다. 우리가 분배문제를 이야기할 때 대체로 소득이나 부를 연구대상으로 삼지만 때로는 소비지출의 불평등도 연구대상이 되고 있으며, 어떤 경우에는 소득보다 더 믿을만한 지표가 되기도 한다.

소비지출의 불평등도를 추계한 〈표 8〉의 결과는 아주 흥미있는 사실을 우리에게 제시해준다. 1988년에 소비지출의 지니계수가 0.334로 나타나는 등 80년대의 소비지출의 불평등도가 높게 나타나고 있다. 이와 같이 소득불평등은 축소경향을 보이는 데 반해 소비불평등은 축소되지 않고 오히려 약간 증가하는 이상한 현상은 근로소득의 평준화에도 불구하고 재산소득이나 자본이득이 불평등화의 주요 요인이었을 가능성을 시사해주며, 그 결과 한국의 소득분배가 1980년대를 통해 개선되지 않고, 오히려 악화되었을

〈표 8〉 도시가구의 소비지출 불평등도

	계층수	가구수	소비지출평균(원)	지니계수
1966	8	1,728	13,560	0.290
1968	10	2,222	23,190	0.322
1970	7	1,558	29,950	0.311
1972	8	1,579	38,560	0.284
1974	9	1,772	50,100	0.292
1976	15	1,752	81,460	0.324
1978	16	3,019	127,710	0.332
1980	15	3,835	214,357	0.321
1982	15	3,534	251,489	0.335
1984	15	3,908	299,392	0.334
1986	15	4,280	353,956	0.329
1988	15	4,273	476,354	0.334
1990	15	4,325	685,700	0.332
1992	15	4,522	941,900	0.326
1994	15	5,339	1,140,400	0.316

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

가능성도 결코 무시할 수 없음을 말해준다. 만일 이것이 사실이라면 안국신 교수의 주장대로 한국의 1980년대는 소득분배가 악화되고 있던 시기라는 가설이 성립할지도 모른다.

소비지출의 불평등이 어떻게 변동하고 있는지를 파악하기 위하여 통계청의 『도시가계연보』 각년도 원자료를 이용하여 근로자가구와 비근로자가구의 소비지출의 지니계수를 계산해보았는데, 그 결과가 〈표 9〉에 요약되어 있다. 여기서 전체 가구의 소비지출의 지니계수가 1980년대를 통해 거의 불변이고, 1990년대에 들어와서 현저히 감소하고 있다는 사실은 위의 〈표 8〉에서 본 바와 같다. 1990년대에 들어와서는 소득분배뿐 아니라 소비의 분배도 분명히 개선되는 증거가 나타나고 있어서 어떤 증거를 보더라도 분배가 개선되고 있다는 데 대해 이견의 여지가 없다.

〈표 9〉 도시부문 소비지출의 불평등(지니계수)

	1982	1985	1988	1991	1994
전 체 가 구	0.330	0.337	0.332	0.333	0.316
근로자가구	0.311	0.325	0.322	0.327	0.312
비근로자가구	0.351	0.352	0.344	0.335	0.320

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원자료.

그런데 흥미있는 것은 전체 가구를 근로자가구와 비근로자가구로 나누었을 때 근로자가구의 불평등이 1980년대를 통해 약간 증가하고 있다는 사실이다. 그 대신 비근로자가구의 경우에는 예상외로 불평등이 서서히 감소하는 추세가 나타나고 있다. 이것은 위의 소득분배의 분석에서 우리가 얻은 결과와 오히려 상반되는 결과로서 그 해석이 쉽지 않다. 왜 소득분배는 근로자가구에서는 평준화가 이루어지면서 소비지출은 불평등이 커지고, 비근로자가구의 경우에는 반대로 소득분배는 악화되면서 소비지출의 분배는 평준화가 나타나고 있는 것일까? 왜 이런 납득하기 어려운 결과가 나타나고 있는지는 앞으로 규명되어야 할 흥미있는 연구과제라 할 수 있다.

Ⅳ. 富의 分配와 不勞所得의 問題

한국사회의 불평등문제에 대한 이해를 위해 소득분배에 관한 연구는 부 또는 자산의 불평등에 관한 연구를 통해 보완되어야 한다. 그러나 우리나라에서 부 또는 자산의 불평등에 대한 연구는 소득분배에 관한 연구보다 훨씬 더 미진한 상황이며 거의 불모지라 해도 과언이 아니다.

富는 첫째, 그 자체가 막대한 경제력을 행사함으로써 빈부계층 간에 경제적 격차를 초래하며, 둘째 부가 낳는 재산소득이 다시 소득의 불평등을 일으키는 측면이 있으며, 셋째 자산가격의 상승이 있으면 資本利得(capital gains)이라는 형태의 소득이 자산소유자에게 귀속된다. 이러한 소득의 증가는 다시 부를 증가시킬 가능성을 갖게 된다. 이와 같이 부의 불평등은 소득분배와 표리관계를 이루면서 경제적 불평등의 중요한 고리로 작용하게 된다. 특히 한국처럼 토지라는 자산의 가격이 지난 반세기간 지속적으로 앙등한 경우, 이것은 그 자체로 경제력의 커다란 불평등을 낳을 뿐 아니라 소득불평등에도 중대한 영향을 주게 된다.

실물자산과 금융자산을 포괄하는 총자산의 분포에 관한 연구는 KDI의 가계조사자료를 이용한 권순원 외(1992)가 대표적이다. 토지재산의 분포상태에 관한 연구는 토지공개념 연구위원회에 의해 토지면적을 기준으로 한 분포가 밝혀졌고, 현진권(1995)은 토지가격을 기준으로 한 토지소유의 불평등을 밝히고 있다.

먼저, 토지 보유의 집중은 널리 알려진 현상인데, 이를 구체적으로 살펴보면 1988년 기준으로 우리나라 전체 사유지의 65.2%를 상위 5%의 계층이 보유하고 있으며, 상위 10%가 전체의 76.9%를 보유하고 있어 매우 심한 편중현상을 보여주고 있다(토지공개념 연구위원회[1989]). 지니계수로 측정된 토지소유집중도는 0.838~0.946(전체가구 기준)과 0.709~0.867(토지소유자 기준)로 토지자산의 소유집중도가 소득분배의 집중보다 훨씬 큰 사실이 확인되고 있다.

토지재산의 분포에 관한 이러한 자료는 토지면적을 기준으로 편중도를 분석한 것이나 토지면적 기준의 편중도는 지역에 따라 토지의 가격이 크게 다른 점을 감안할 때 현실을 제대로 반영하고 있다고 보기 어렵다. 예컨대, 단순히 면적을 기준으로 토지소

유의 실태를 분석할 경우 농촌에 있는 토지와 도시에 있는 토지의 면적이 같을 경우 같은 액수의 자산으로 평가될 위험이 있다. 따라서 토지편중의 현실을 보다 정확히 이해하기 위해서는 토지가격으로 분석할 필요가 있다.

현진권(1995)은 1993년 종합토지세 대상 토지에 대한 표본추출 자료를 이용하여 공시지가를 기준으로 한 개인보유토지의 편중실태를 보여주고 있는데, 공시지가 대비 상위 1%의 계층이 27.9%의 토지를 보유하고 있으며 상위 5% 계층이 50.6%의 토지를 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 토지소유의 지니계수는 0.8032로 매우 높게 나타난다(토지 없는 개인을 포함할 경우 0.8607). 또한 토지면적 기준의 보유비율을 비교해보면 상위 계층일수록 대체로 단위가격이 높은 토지를 소유하고 있음을 알 수 있다(최상위 1% 계층의 토지면적은 전체의 16.2%이나 공시지가 기준으로는 27.9%임). 이러한 토지보유의 편중현상은 법인의 경우 더욱 심각하다. 상위 1% 계층이 전체 토지의 68.4%를 차지하고(면적은 34.9%), 상위 5% 계층이 전체의 85.9%(면적은 63.5%)를 차지하고 있으며, 지니계수는 0.9586이다.

토지공개념 연구위원회의 결과와 현진권의 결과를 비교해보면 1988~93년 기간중 토지보유 편중도의 변화를 살필 수 있다. 비교를 위하여 면적대비 계층으로 환산할 경우 1993년의 상위 5% 소유 비율은 70.8%로 1988년의 65.2%보다 편중도가 심화된 것을 알 수 있다.

최근에 지가상승으로 인해 발생하는 자본이득규모를 추정한 연구가 많이 나오고 있다. 1980년대말 지가상승이 한창이었을 때 '잠재적' 자본이득을 계산한 것을 보면 그 규모가 GNP규모를 상회할 정도였다. 1990년대초 우리나라의 지가총액은 GNP의 10배가까이 되었으므로 이때 만일 지가가 1년에 20% 오르면 GNP의

200%에 해당하는 자본이득이 발생하게 되는 것이다. 이와 같이 토지와 주식의 가치가 개인 자산에서 점하는 비중이 점차 커지면서 스톡(stock)경제의 중요성이 부각되고 있다.

잠재적 이득이 아니라 '실현'된 자본이득을 추정한 이정우(1991)의 연구에 의하면 토지, 주식, 분양아파트의 세 가지 자산에서 실현된 자본이득의 규모는 1980년대 초기에는 비교적 작은 — 물론 다른 나라에 비하면 매우 크지만 — 규모였으나 1988년 이후에 공통적으로 급증하였다. 1988년 한 해만 해도 토지매매차익이 20조~30조원 발생한 것으로 추정되며, 주식매매차익이 5조~9조원, 아파트 분양을 받아서 생긴 매매차익도 1조원 이상인 것으로 추정되었다. 이들 불로소득을 1988년 한 해에 1,000만 근로자들이 번 피용자보수 53조원과 비교한다면 우리나라의 불로소득이 얼마나 큰지를 짐작할 수 있다.

토지, 주식, 아파트에서 실현된 자본이득이 1988년의 소득분배에 미친 영향을 분석한 바는 아래와 같다.[3] 정부가 공식발표한 한국의 소득분배 지니계수는 1988년 현재 0.336이었다. 여기에 토지매매 차익의 형태로 발생한 불로소득을 소득으로 간주하였을 때 지니계수는 최소한 0.386으로 상승하였고, 주식매매차익까지 포함시키면 0.412로 상승하였다. 실제 지니계수는 아마 이보다 더 높을 가능성이 있고, 특히 1989~90년에는 지가상승이 더 심하였으므로 지니계수도 더욱 상승하였을 것으로 보인다.

우리가 위에서 추계한 소득분배의 지니계수는 위와 같은 자본이득을 포함하지 않은 소득자료에 기초하고 있다. 이는 조사원이 가구를 방문하여 소득에 관해 질문을 할 때 대답하는 사람이 정상적·규칙적으로 발생하는 소득이 아닌 부동산 매매차익 같은

3) 이정우(1991) 참조.

것을 소득으로 보고하는 경우는 거의 없을 것이기 때문이다. 이것은 소득조사에서 흔히 보듯이 예를 들어 혹시 세금이 나올까 두려워 일부러 과소보고하는 경우와는 다르고, 개념적으로 사람들의 머리 속에 이런 불규칙적 1회성 소득은 소득으로 간주되지 않는 경향이 있는 것이다.

그러므로 위에서 추계한 지니계수의 값도 이런 자본이득이나 기타 불로소득이 제외된 값으로 보아야 할 것이며, 그런 의미에서 실제 정확한 소득불평등을 과소평가하고 있을 가능성이 크다고 할 수 있다. 이런 자본이득이나 기타 불로소득을 소득으로 간주하여 소득불평등도를 계산한다면 1980년대의 지속적 지가상승으로 인해 소득분배가 악화되었을 가능성이 큰데, 지금까지 한국의 소득분배 추계는 어느 것도 이런 소득범주까지 고려하지는 못하고 있다. 이것은 주로 자료의 제약 때문인데, 앞으로는 이런 방면으로 연구를 확장하여 1980년대를 통해 과연 어떤 변동을 보였는지를 연구할 필요가 있을 것이다.

다음으로 〈표 10〉에는 금융자산 보유에 관한 분포상황을 연구한 강봉균(1989)의 연구결과가 요약되어 있다. 상위 10%의 계층이 총금융자산액의 41%를 보유하고 있으며 지니계수는 0.5610으로 소득불평등도(지니계수 0.3206)보다 훨씬 높아 금융자산 소유의 불평등도가 소득불평등도보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 그러나 자료의 성격상 과소보고될 가능성이 크고, 특히 금융실명제 실시 이전의 자료임을 고려할 때 실제의 불평등도는 이보다 훨씬 높을 것으로 추정할 수 있다.

〈표 11〉과 〈표 12〉에는 설문조사자료를 근거로 권순원 외(1992)가 추정한 소득 및 자산분포에 관한 지니계수를 자산별로, 그리고 지역별로 요약하여 제시하고 있다. 이에 따르면 소득분배보다는 자산분배가 더 불평등하고 자산 중에서는 실물자산보다

〈표 10〉 소득집중도와 금융자산 집중도의 비교

	조사연도	지니계수	$\frac{\text{하위 40\%}}{\text{상위 20\%}}$ 점유비율
소 득	1984	0.3567	0.45
금융자산보유	1988	0.5610	0.13

자료 : 강봉균(1989).

〈표 11〉 소득 및 자산분포에 관한 지니계수(1988)

	소 득	자산		
		금융자산	실물자산	총자산
시 부	0.373	0.738	0.604	0.584
군 부	0.455	0.835	0.557	0.549
전 체	0.404	0.770	0.596	0.579

자료 : 권순원 외(1992).

〈표 12〉 한국의 소득계층별 부의 분배(1988)

(단위: %)

분 위	금융자산	실물자산	총자산	소 득
1	-	0.3	0.5	1.4
2	-	1.0	1.3	3.5
3	-	1.9	2.2	4.6
4	0.1	3.2	3.4	6.1
5	1.6	4.6	4.9	7.5
6	3.6	6.6	6.6	8.7
7	5.8	9.0	9.0	10.1
8	10.1	12.1	12.0	12.5
9	17.4	17.2	17.0	15.6
10	67.4	44.1	43.1	29.9
지니계수	0.77	0.60	0.58	0.40

자료 : 권순원 외(1992).

금융자산의 불평등도가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 〈표 12〉에서 총자산 10분위분배와 소득 10분위분배를 비교해보면 1988년의 경우 상위 20% 계층과 하위 40% 계층의 자산점유율은 각각 60.1%와 7.4%인 데 반하여 이들 두 계층의 소득점유율은 45.5%와 15.6%로 자산분배가 소득분배보다 훨씬 더 불평등함을 알 수 있다.

KDI 조사의 신뢰도를 검증하기 위해 세계은행 연구팀이 국민계정과 비교한 바에 따르면, 이 조사에서는 근로소득은 그런대로 잘 파악되고 있으나 이자 및 배당소득에서는 실제 소득의 1/4도 제대로 파악되지 않는 등 재산소득의 파악이 불충분한 것으로 지적되고 있다(Leipziger et al.[1992]). 이것은 보통 소득조사에서 흔히 나타나는 현상이긴 하지만 결과적으로 불평등도 추계에서 下方偏倚를 가져오게 된다.

물론 이 조사에서 부의 불평등이 소득의 불평등보다 높게 나타난 것은 예상대로이지만 부의 불평등 수준은 예상만큼 높은 것은 아니다. 일반적 인식은 한국의 부의 불평등이 대단히 큰 것으로 생각하고 있으나 국제비교의 결과는 그런 느낌과 상당히 거리가 있다. 세계은행 연구팀의 검토에 의하면 한국의 부의 불평등은 20~30년전의 선진자본주의국가와 비교하면 비슷하거나 오히려 낮다고 한다(Leipziger et al.[1992]). 이것은 예상 밖의 결과로서 얼핏 납득하기가 어렵다.

이런 결과를 설명해줄 수 있는 하나의 방법으로서 부의 불평등에서도 Kuznets의 역U자 가설이 성립할지 모른다는 점을 생각해 볼 수 있다. 즉, 가난한 초기상태에서는 어느 사회든 부의 불평등이 작다가 경제발전과 더불어 점차 불평등이 심화될 가능성이 있다. 이 문제에 대해서는 영국, 미국에서는 실증이 되고 있으나 아직 각국의 자료도 적고, 연구도 많이 되어 있지 않아서 확실히

말하기는 어렵다. 또다른 설명은 아마 한국의 1988년 조사에서 부의 파악이 철저하지 못했을 가능성이 있고, 주로 최고 상위 그룹의 자산이 조사에서 누락되었다면 실제 한국의 부의 불평등은 이 조사의 결과보다 클 것이라는 점이다. 이 문제는 앞으로 소득 및 부에 대한 보다 철저하고 본격적인 조사를 통해 규명될 필요가 있다.

가장 최근에 나온 대우경제연구소의 패널자료는 소득분배뿐 아니라 부의 분배를 파악하는 데도 유용한 자료이다. 이 자료조사에서는 가구별로 보유하고 있는 금융자산 총액을 물을 뿐 아니라 1년간 납부한 건물분 재산세와 종합토지세에 대해서도 묻고 있다. 이들 자료로부터 우리는 가구별 자산의 분포를 대략적이나마 짐작할 수 있다. 물론 소득조사든 자산조사든 대답의 정확성은 그다지 높지 못한 것이 일반적이고, 특히 자산의 경우에는 응답자들이 정확한 기억을 갖고 있지 못하거나, 누락, 과소신고하기 쉬운 경향이 나타난다. 그러므로 이 자료도 부의 분배에 대해 아주 믿을만한 자료는 아니지만 이 방면의 자료가 워낙 희소한 만큼 상당히 이용가치가 높다고 할 수 있다.

〈표 13〉에는 우리가 대우패널 자료를 이용해서 분석한 한국 가구의 자산분배의 불평등도가 요약되어 있다. 여기서 건물, 토지, 금융자산의 분배는 모두 극심한 偏在 현상을 보이고 있으며, 기존의 부의 분배 추계결과보다 훨씬 더 불평등한 결과가 나타나고 있다. 지니계수를 보면 토지는 0.90, 금융자산도 0.70을 초과할 정도로 높은 불평등을 보이고 있으며, 건물의 경우에도 0.70에 가까운 값이 나오고 있다. 특히 실물자산 분배의 불평등이 금융자산보다 크게 나옴으로써 종전의 권순원 외(1992)의 결과와 반대가 되고 있는데, 우리의 결과가 보다 상식에 부합하는 것이 아닐까 생각한다. 여기서 나온 지니계수의 수치는 1988년 KDI의 조사결

과를 크게 능가하는 값으로서 한국의 부의 불평등이 지금까지 조사되었던 것보다 실제로는 훨씬 더 불평등함을 시사해준다. 그리고 이런 결과는 우리나라에서 부의 불평등 현상에 대해 일반적으로 사람들이 갖고 있는 감각에 가까운 것으로 해석된다.

만일 이 추계치가 실제에 상당히 가까운 값이라면 위에서 본 대로 한국의 부의 분배를 국제적으로 비교한 세계은행의 연구결과도 새로이 해석해야 할 것이다. 세계은행 연구에서는 한국의 부의 분배가 선진국의 20~30년전 수준과 비슷하거나 오히려 더 낮다고 해석했지만 그것은 사실과 전혀 다를지 모른다. 오히려 한국의 부의 불평등은 선진국의 수준을 크게 능가하고 있을 가능성이 있으며, 그것은 사람들의 직관적 관찰결과와 좀더 잘 부합하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 14〉와 같이 자산분배의 불평등을 지역으로 구분해보았을 때 농촌보다 도시가 더 불평등한 것으로 나타난 것도 수긍이 가는 일이다. 도시 중에서도 대도시가 중소도시보다 더 불평등한

〈표 13〉 자산분배의 불평등(지니계수)

	총자산	건 물	토 지	건물+토지	금융자산
1993	0.788	0.704	0.901	0.837	0.767
1994	0.773	0.696	0.905	0.841	0.724
1995	0.762	0.664	0.900	0.836	0.656

자료 : 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』, 1993~95.

〈표 14〉 자산분배의 불평등(지역별, 직업별)

	전 국	농 촌	도 시	대도시	중소도시	자영업자	근로자
1993	0.788	0.640	0.800	0.833	0.714	0.822	0.787
1994	0.773	0.752	0.775	0.799	0.730	0.767	0.749
1995	0.762	0.736	0.764	0.789	0.724	0.724	0.743

자료 : 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』, 1993~95.

결과를 보이고 있는 것도 마찬가지로 이해가 된다. 직업별로 나누어 자영업자와 근로자가구로 보았을 때 그리 큰 차이는 발견되지 않는다.

그러면 한국의 부의 분배를 다른 나라와 비교하면 어느 정도일까? 위에서 우리는 세계은행의 연구팀이 한국의 부의 불평등이 20~30년전의 선진국과 비슷한 수준이거나 오히려 낮다는 결론을 내렸음을 보았다. 그러나 이것은 부의 분배에 관해 1992년 당시 얻을 수 있었던 거의 유일한 자료인 KDI의 가구 조사(권순원 외 [1992]) 결과에 바탕을 둔 것이다. 대우경제연구소의 자료는 부의 분배에 관해 전혀 다른 결과를 보여준다. 동일한 국제비교를 하기 위해 최고 1%, 5%, 10%가 소유한 부의 상대적 몫의 크기를 계산해본 것이 〈표 15〉에 나타나 있다. 여기서 한국의 부의 불평

〈표 15〉 부의 집중의 국제비교

국 가	단 위	조 사 자 료	연 도	상위점유비율(%)		
				1%	5%	10%
한국 (1)	가구	조 사	1988	14	31	43
한국 (2)	가구	조 사	1993	30	53	68
호 주	가구	조 사	1966	9	25	36
프 랑 스	가구	조 사	1975	13	30	50
캐 나 다	개인	조 사	1970	20	43	58
스 웨 덴	개인	조 사	1975	21	44	60
뉴질랜드	개인	상속세	1966	18	45	60
프 랑 스	개인	상속세	1977	19	47	65
호 주	개인	상속세	1971	20	41	57
미 국	조 사	상속세	1969	25	44	53
영 국	조 사	상속세	1980	23	43	58

주 : 한국 (1)은 한국개발연구원의 1988년 조사 결과.
한국 (2)는 대우경제연구소의 1993년 조사 결과.

자료 : Leipziger et al., *The Distribution of Income and Wealth in Korea*, 1992, p.37.

등도는 두 가지 값이 제시되어 있는데, 윗줄은 KDI의 1988년 조사의 결과이고, 아랫줄은 1993년 대우경제연구소의 패널자료에 의한 결과이다. 이 두 가지 값은 현저한 차이를 보이고 있다. 대우경제연구소의 조사결과에 따를 때 한국의 부의 불평등은 선진국과 비교가 되지 않을 정도로 높음을 알 수 있다. 이런 결과가 한국의 현실에 대한 관찰과 보다 잘 부합하는 것으로 보이며, 한국의 부의 분배가 선진국과 비슷한 수준이라고 하는 세계은행 연구팀의 결론은 기각되어야 할 것이다.

Ⅴ. 貧困의 問題

빈곤의 문제는 소득분배, 부의 분배와 표리관계에 있는 중요한 연구과제이다. 우리가 한국의 소득 및 부의 분배문제를 다루는 이상 소득분배의 스펙트럼에서 최하층에 속하는 빈곤에 대한 분석을 빠뜨릴 수 없다. 지금까지 우리나라의 빈곤의 추세에 관한 가장 대표적 연구성과로는 Suh and Yeon(1986)을 들 수 있다. 이 연구는 한국의 절대빈곤과 상대빈곤의 규모를 추정한 것인데, 절대빈곤의 기준으로는 최소한의 식품비, 주거비, 광열비, 피복비, 잡비를 합한 최저생계비를 잡아서 소득이 그것에 미달하는 가구를 포착하였고, 상대빈곤은 평균소득의 1/3에 미달하는 가구로 파악하였다. 이러한 기준에 의한 1965년부터 1984년 사이의 절대빈곤과 상대빈곤의 추이가 〈표 16〉에 요약되어 있다.

그런데 Suh and Yeon의 연구에서는 최저생계비를 지나치게 낮게 잡은 결과 절대빈곤율이 지나치게 낮게 나타난다는 비판을 받고 있다. 그들의 연구에 의하면 한국의 절대빈곤율이 최근에는

인구의 4.5% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있는데, 이는 선진국보다 더 낮은 수준이어서 별로 설득력이 없다. Suh and Yeon의 연구를 최근까지 연장하면 어떤 결과가 나오는가를 알아보기 위해 그들이 이용한 같은 자료와 동일한 최저생계비 개념을 쓰되 그동안의 물가상승을 감안하여 상향조정한 값을 경계선으로 하여 절대빈곤 및 상대빈곤을 추계해본 결과가 〈표 17〉에 요약되어 있다.

이들의 연구에서는 최저생계비 수준이 원래부터 낮게 잡혀 있는데다가 그동안 사회 전반의 생활수준이 많이 향상된 것을 감안하면 물가상승을 고려하더라도 〈표 17〉에 사용된 최저생계비는 너무 낮은 느낌을 주며, 따라서 추계된 결과도 상당히 비현실적

〈표 16〉 절대 및 상대빈곤의 추이

	1965	1970	1976	1980	1984
절대빈곤율					
전 체	40.9	23.4	14.8	9.8	4.5
도 시	54.9	16.2	18.1	10.4	4.6
농 촌	35.8	27.9	11.7	9.0	4.4
상대빈곤율					
전 체	12.1	4.8	12.5	13.3	7.7
도 시	17.9	7.0	16.0	15.1	7.8
농 촌	10.0	3.4	9.2	11.2	7.5

자료 : Sang-Mok Suh and Ha-Cheong Yeon, "Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea," Working Paper 8604, KDI, Dec. 1986.

〈표 17〉 도시의 절대 및 상대빈곤 추이

	1982	1985	1988	1991	1994
절대빈곤율	6.4	3.6	1.5	1.1	1.0
상대빈곤율	12.4	11.0	8.8	10.2	11.5

주 : Suh and Yeon의 방법을 써서 최근까지 연장한 추계 결과임.
자료 : 통계청, 「도시가계연보」, 각년도 원자료.

인 값을 취하고 있다. 절대빈곤이 도시가구의 1%밖에 안된다는 것은 선진국에서도 찾아볼 수 없는 낮은 값으로서 거의 설득력이 없다. 상대빈곤은 매년 평균소득의 1/3로 경계선이 잡혀 있는데, 추계결과는 10% 내외를 오르내리고 있다. 이 값은 그해그해의 소득분배상태를 주로 반영하는 것으로 해석할 수 있는바 별로 뚜렷한 추세를 발견할 수 없다.

한국의 빈곤규모에 관한 기존 연구가 이런 상태에 머물고 있는 점을 고려할 때, 보다 현실적인 최저생계비에 입각한 빈곤규모를 새로이 추계할 필요가 있다. 최근 한국보건사회연구원에서 최저생계비를 새롭게 추계한 결과(박순일 외[1994])가 나와 있으므로 우리는 이 값을 절대빈곤을 구분하는 경계선으로 사용하여 빈곤규모를 새로 추계해보기로 하였다. 그리고 『도시가계연보』 자료로는 농촌의 빈곤을 파악할 수 없으므로 대우경제연구소의 패널자료를 이용하여 절대빈곤 및 상대빈곤을 추계했는데, 그 결과가 〈표 18〉에 요약되어 있다.

여기서 빈곤율은 전체 가구 중 빈곤가구의 비율을 나타내며, 빈곤가구의 정의는 가구소득이 최저생계비에 미달하는 가구이다. 물론 최저생계비의 크기는 가족수에 따라 달라진다. 원래 한국보건사회연구원에서 발표한 최저생계비는 1994년 물가로 계산된 것이므로 1993년과 1995년에 대해서는 물가변동을 감안해주었다. 추계결과를 보면 절대빈곤율은 대체로 인구의 10~20% 정도로 나타남으로써 선진국의 수준보다는 높은데, 이는 국제비교의 관점에서 볼 때 훨씬 신빙성이 있는 결과로 보인다.

대우경제연구소의 자료에 있는 농촌 가구가 과연 농촌을 대표할 수 있는지는 의문의 여지가 있지만, 별다른 대안이 없는 상황에서 이 자료를 갖고 농촌에 대해 분석을 시도해보았다. 그 결과 농촌의 절대빈곤은 도시보다 압도적으로 높아서 역시 한국의 어

〈표 18〉 절대 및 상대빈곤율과 빈곤 갭의 크기

	집 단	절대빈곤		상대빈곤(평균)		상대빈곤(중위값)	
		빈곤율	빈곤갭	빈곤율	빈곤갭	빈곤율	빈곤갭
1993	전 체	19.02	2.94	12.71	3.13	8.69	1.53
	농어가	50.98	15.86	21.18	4.30	12.56	1.61
	비농어가	15.89	2.27	10.79	2.65	7.17	1.31
	대도시	13.04	1.62	12.95	2.36	5.65	0.83
	중소도시	25.77	5.39	14.17	3.49	12.30	2.26
1994	전 체	15.83	2.59	22.43	5.28	19.31	4.07
	농어가	40.67	9.86	38.04	7.68	22.97	2.46
	비농어가	12.60	1.92	19.43	4.66	16.90	3.62
	대도시	9.90	1.36	13.80	2.62	16.90	3.71
	중소도시	22.36	4.18	27.75	6.75	24.10	5.30
1995	전 체	12.95	1.39	26.72	5.92	18.10	3.56
	농어가	34.14	6.96	30.05	7.59	25.68	3.73
	비농어가	10.32	1.01	24.16	5.26	16.23	3.13
	대도시	7.82	0.73	14.64	4.45	14.64	2.39
	중소도시	18.13	2.19	28.23	7.28	23.08	4.99

주 : 빈곤율(Head Count Ratio) = (빈곤가구의 수)/(전체 가구의 수)
빈곤갭 = 빈곤가구의 소득을 최저생계비까지 올리는 데 필요한 소득을 전체 가구의 총소득으로 나눈 값(%).

자료 : 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』, 1993~95.

려운 농촌현실이 그대로 드러나고 있다. 도시 중에서도 대도시보다는 중소도시의 빈곤이 상당히 높게 나타나고 있다. 지금까지 빈곤에 대한 조사는 주로 서울을 비롯한 대도시 위주로 이루어져 왔지만, 빈곤의 정도가 대도시보다 중소도시에서 더 심한 것이 사실이라면 앞으로의 빈곤 조사와 정책의 중심도 농촌, 중소도시 위주로 바뀌어야 할 것이다.

그런데 이들 절대빈곤가구를 빈곤에서 벗어나게 하는 데는 얼마만큼의 소득이 필요할까? 얼핏 생각하면 대단히 큰 소득이 필요할 것 같지만 사실은 그렇게 큰 소득이 필요한 것이 아니다.

이들의 소득을 최저생계비 수준으로 끌어올리는 데 필요한 소득의 크기(빈곤 갭)는 대개 전체 가구소득의 1.4~2.9%에 불과하므로, 우리나라의 빈곤문제가 단순히 절대적 소득수준이 낮은 데 기인한다기보다는 소득분배와 밀접한 관련이 있다는 사실을 알 수 있으며, 소득분배가 약간만 개선되어도 빈곤은 눈에 띄게 줄어들 것임을 알 수 있다. 상대빈곤의 크기는 평균소득의 1/2에 미달하는 가구로 정의하느냐 아니면 중위소득의 1/2로 정의하느냐에 따라 다소 달라지지만, 소득분배의 특성상 당연히 후자 쪽으로 정의하면 상대빈곤의 크기는 낮게 나타난다. 평균소득의 1/2에 미달하는 가구의 비율로 정의한 상대빈곤율은 12.7~26.7% 수준이다.

Ⅵ. 分配問題 改善을 위한 政策代案의 摸索

1. 韓國의 分配問題에 대한 評價

지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 소득분배 불균등문제에 대해서 통계지표상의 분배상태 추이와 일반국민이 느끼는 불평등 정도 사이에는 뚜렷한 괴리가 있다. 이러한 현상이 나타나는 주요 이유는 첫째, 분배지표의 불완전성, 둘째 자산 및 부의 불균등심화, 셋째 분배과정에서의 정당성 결여 등 세 가지로 요약될 수 있을 것이다. 예를 들어 권순원 외(1992)의 자료조사에 의한 1988년의 지니계수가 0.404로서 공식통계치 0.3355와 큰 차이를 보이고 있음에 주목할 필요가 있다.

그리고 앞서 살펴본 바와 같이 자산 및 부의 불평등 정도는 소득분배에 비해 훨씬 심각하며, 다른 나라와 비교할 때도 자산보

유의 불평등 정도가 보다 심각하다는 점이 고려되어야 할 것이다. 또한 정부주도의 압축성장과정에서 여러 가지 비정상적이고 시장 외적인 요인에 의해 자원배분이 이루어져 왔고, 그 과정에서 분배적 정의의 기반이 취약할 수밖에 없었다고 할 수 있다. 도시가계조사 자료를 이용한 최근의 추계결과가 보여주듯이, 도시근로자의 소득불평등도는 1980년대 이래 개선되어왔으나 비근로자가구의 경우 불평등도가 개선되지 않은 것으로 나타났다.

지니계수의 절대값으로 소득분배의 추세변동을 살펴보면 공식통계 기준으로 1988년의 지니계수는 1970년보다 약간 높은 수준이다. 즉 공식통계상으로 1980년대 이후 소득분배상태가 상당히 개선된 것으로 평가되고 있지만 절대수준은 1970년의 수준으로 복귀한 것이다. 더욱이 일부 외국학자들의 초기연구에서는 1960년대 중반의 분배상태가 1970년보다 양호한 것으로 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다.

소득분배의 추세변동요인에 대한 설명은 보다 엄밀한 검증을 요구한다. 우리나라의 경우 공식통계에 의하면 대체로 역U자의 모양을 따르고 있는 것으로 나타나는데, 특히 1970년대 중반 이후 분배상태가 개선된 요인을 파악하는 작업에는 보다 실증적인 분석이 요구된다. 일반적으로 Kuznets 가설에 따른 역U자현상은 첫째 2중구조하의 성장, 둘째 자본축적과 산업화, 셋째 인구변화의 추이 등으로 설명된다.[4)]

2중구조하의 성장의 경우 都農移住 모형에 의한 도시와 농촌간의 소득격차가 역U자 현상의 설명요인이 된다. 즉, 경제발전 초기에는 도시의 비중이 커짐에 따라 불평등의 정도가 심화되고 후기에는 농촌의 잉여인력 소진으로 농촌소득의 현격한 상승이 이

4) 이준구(1989) 참조.

〈표 19〉 도시·농촌가구의 평균소득비율

(단위: %)

	농가월소득/도시근로자가구월소득
1965	99.7
1970	75.6
1975	111.0
1980	95.9
1985	112.8
1990	97.4
1993	95.5
1994	99.5

주 : 『한국의 사회지표』, 1995.

루어져서 평등화가 이루어진다는 것이다. 그러나 우리나라의 경우 〈표 19〉에서 볼 수 있는 바와 같이 농가소득/도시근로자소득 비율은 오히려 1975~85년 기간중 더 높았음을 알 수 있다.

인구변화로 분배불평등도를 설명하는 것은 인구성장률과 분배의 불평등도가 正의 상관관계를 가진다는 횡단면자료 분석결과에 기초하고 있다. 높은 인구증가율은 경제활동인구 중 노년층과 청소년층의 비율을 높이고 일반적으로 높은 부양가족수를 동반하게 되므로 분배의 불평등도를 증가시킨다는 것이다. 우리나라의 경우 인구성장률은 1967년 이후 1980년 한해를 제외하고 지속적으로 감소해왔으므로 인구성장률의 변화만으로 소득분배 추이변화를 설명하기는 어렵다. 또한 최근의 급격한 노령화 추세는 소득분배 불균등화의 요인이다.

자본축적과 산업화에 의한 설명은 다음과 같다. 성장의 초기단계에서는 극소수의 사람들에 의해 자본축적과 산업화가 주도되기 때문에 불평등의 심화를 가져오지만, 산업화가 어느 정도 진전되면 노동계층의 저변을 넓혀 수적으로 기업가층에 압도적 우세를 보이고 근로소득의 비중이 커지며 농업부문이 상대적으로 축소되

어서 평등화가 진전된다는 것이다. 우리나라의 경우 〈표 20〉과 같은 근로소득분배율의 시계열을 살펴보면 이 비율이 지속적으로 상승하기는 하나 순환적 패턴을 보이고 있음을 알 수 있다. 1976년의 근로소득분배율은 42.0%로 1970년의 41.4%와 별 차이가 없으며 1980년대에도 1988년에 이르기까지 큰 증가를 보이고 있지 않다. 그리고 1988년의 근로소득분배율 54.7%는 1983년과 같은 수준이다. 따라서 산업화의 진전과 노동계층의 저변확대로 소득분배의 개선을 설명하는 데에는 어려움이 있는 것으로 보이며, 보다 엄밀한 실증분석이 이루어져야 할 주제이다.

한편 정부의 금융·재정 및 대기업 정책의 변화로 소득분배의 변동추이를 설명하기는 어렵다고 판단된다. 이들 정책기조에 소

〈표 20〉 근로소득분배율 추이

(단위: %)

	근로소득분배율		근로소득분배율
1953	25.8	1978	46.5
1955	30.1	1979	48.9
1960	37.4	1980	52.1
1965	31.8	1981	51.9
1966	33.0	1982	53.2
1967	36.7	1983	54.7
1968	37.5	1984	54.4
1969	38.7	1985	53.9
1970	41.4	1986	52.6
1971	41.5	1987	53.5
1972	40.8	1988	54.7
1973	41.2	1989	57.5
1974	39.5	1990	59.0
1975	40.6	1991	60.2
1976	42.0	1992	61.0
1977	44.2	1993	60.6

자료 : 한국은행, 『국민계정』, 1994.

득분배상태를 변동시킬 정도의 변화가 있었다고 보기 어려우며, 여전히 효율성 위주의 성장잠재력 배양정책이 주된 기조가 되어 왔다고 보아야 할 것이다. 이상과 같이 위의 세 가지 변화요인이나 정책기조의 변화로는 공식지표상으로 나타나는 1980년대 이후의 소득분배 개선측면을 설명하기 어려운 것으로 보인다.

우리나라의 분배상태는 다른 나라에 비교하여 양호하다는 것이 일반적인 평가이지만, 이러한 평가에는 앞서 논의한 바와 같이 다음의 논점에서 보다 엄밀한 검증이 요구된다. 우선 부동산 등 자산소유의 편중도가 심하고, 특히 토지소유의 경우 1988년 이후 기간에서도 편중이 심화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 부동산·금융실명제가 최근에서야 실시되었기 때문에 실질적인 소유편중도는 추정치보다 더욱 심할 가능성이 있다.

그리고 소득분배상태는 일반적으로 稅前所得으로 측정된다는 점에 주목해야 한다. 따라서 직접세 중심의 누진적 과세체계가 보다 잘 확립된 서구 선진국의 경우 가처분 소득기준의 불평등도는 크게 줄어들게 된다. 또한 여러 가지 사회복지시스템이 잘 갖추어진 경우에도 실질적인 불평등도는 크게 완화될 것이나, 우리나라의 경우에는 조세·재정·사회복지체계 전반에 있어서 선진국에 비해 소득재분배기능이 미흡하고, 이러한 점이 분배지표에 제대로 반영되지 않고 있다. 이와 같이 볼 때, 한국의 소득분배문제는 현재 지표상으로 나타난 정도보다 심각하며 향후 보다 적극적인 분배정책의 도입이 요구된다고 할 수 있다.

2. 分配正義를 위한 政策의 基本方向

분배정의를 위한 정책방향의 설정에 있어서 효율과 형평을 동시에 추구할 수 있는 정책과제의 개발과 효율·형평의 조화를 보

다 강조하는 시각이 중요하다. 원론적으로 모든 경제주체가 각자 자기의 이익에 따라 보다 자유로운 의사결정을 하도록 허용할 때 그 경제의 경제적 효율성이 극대화되며, 후생경제학은 이상적인 시장경제의 모든 조건이 충족될 때 이 명제가 타당함을 입증하고 있다. 다만 현실에서 시장의 불완전성으로 인해 그러한 이상적인 상황이 존재하지 못한다는 점에 대해서도 주의할 필요가 있다. 자유로운 의사결정에 대한 간섭이 비효율성을 초래할 수 있고 형평의 추구가 효율성의 저해요인이 될 수 있다는 것은 일반적으로 성립되는 명제이다. 일반적으로 누진적인 조세제도는 근로의욕의 감퇴와 저축 및 투자의 감소를 가져온다.

그러나 평등한 분배를 가져오기 위한 개입이 모든 경우에 있어서 효율성의 저하를 가져오는 것은 아니다. 형평성뿐만 아니라 효율성 측면에서도 긍정적 효과를 가져올 수 있는 경우가 있는 것이다. Okun(1975)은 그 예를 사회의 관행으로 되어 있는 차별의 철폐를 위해 정부가 개입하는 데서 찾고 있다. 예를 들어, 노동시장에서의 차별은 능력이 충분히 갖추어져 있음에도 불구하고 다른 이유로 능력에 걸맞은 일을 하지 못하게 하는 것을 뜻하며, 이의 시정을 통해 형평성뿐만 아니라 효율성이 제고될 수 있는 것이다. Blinder(1987)는 거시경제정책, 무역정책, 혹은 환경정책 등에서도 가난한 사람들에게 도움을 주면서 효율성을 제고시킬 수 있는 여지가 있음을 지적하고 있다. 예를 들어, 「레이건」 행정부의 부유층에 대한 조세감면을 통한 생산성 향상 정책은 형평성과 효율성 모두를 후퇴시킨 정책이었다.

그리고 장기적인 시각에서 보면 효율과 형평이 보완적인 관계에 있을 수 있다. Thurow(1985)는 전통적인 경제이론이 경제발전에 필수적이라고 할 수 있는 세 가지 요인, 즉 동기(motivation), 협동심(cooperation), 그리고 팀워크(teamwork)를 간과하고 있다

고 지적한다. 이런 요인들은 사회의 모든 구성원들이 모두 공평한 대우를 받고 있다고 느낄 때에만 최고의 수준에 도달할 수 있다는 것이다. 불평등한 분배로 말미암은 사회적 응집력의 상실이나 사기의 저하는 성장 그 자체마저도 위태롭게 한다는 지적이다.[5]

우리 경제의 압축성장과정에서 오히려 효율성에 근거하지 않은 여러 가지 정책적 판단에 의해 자원배분의 왜곡현상이 지속된 측면이 있으며, 이 경우 기본질서의 개혁을 통한 형평성의 추구는 효율의 추구와 부합될 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 따라서 효율과 형평의 조화 추구라는 시각과 더불어 이를 동시에 개선할 수 있는 정책방향의 모색이 동시에 이루어져야 할 것이며, 이러한 관점이 우리 경제의 정책방향 설정에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

예컨대, 노동시장에서의 성차별과 같은 인위적이고 비합리적인 차별의 철폐, 노동시장의 유연성 제고, 생산적 복지기능의 확대, 인력개발·교육투자의 확대, 정부주도의 압축성장과정에서 있어왔던 비효율적이고 차별적인 자원배분과정의 개선, 각종 불로소득의 원천적 축소와 정당한 과세, 분배정의의 실현을 통한 사회구성원의 동기·협동심·팀워크 제고 등이 향후의 정책방향 설정에 충분히 반영되어야 할 것이며, 이러한 정책들은 경제의 효율성과 형평성을 동시에 제고시킬 것으로 기대된다.

시장기능에 의한 효율성 제고를 강조하는 과정에서 기존의 소유와 권리에 대한 정당성을 평가하는 작업이 병행되어야 하고, '不正義의 是正'이라는 자유주의의 원칙이 정책수립에 반영되어야 할 것이다. 자유주의적 원칙을 단순히 정부의 간섭을 줄이고 시장의 힘에 의존하여 분배문제를 해결하는 것으로 해석해서는

5) 이준구(1992)에서 재인용.

안 될 것이다.

최저생활의 보장이라는 측면에서 빈민층문제에 접근할 필요가 있고, 따라서 현행 공공부조제도와 사회복지서비스기능이 크게 확충되어야 할 것이다. 재정운영에 있어서 삶의 질 제고와 복지기능의 확충이라는 정책목표가 보다 강조되어야 할 것이다. 조세의 소득재분배기능을 강화하고 납세자 계층별 형평성을 제고하기 위한 세제개편 및 세정상의 개선이 이루어져야 하며, 대기업 정책의 수립에 있어서 소유·경영과정에서의 정당성 문제가 보다 강조되어야 할 것이다. 이중 조세정책과 재벌정책은 형평의 차원에서 특별히 중요한 부분이므로 아래에서 따로 떼어서 보다 깊이 고찰하기로 하자.

3. 衡平性 提高를 위한 租稅政策

우리나라 세제상의 일반적인 특징과 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.[6]

첫째, 稅收의 구성에 있어 간접세의 비중이 높다. 둘째, 조세정책이 오랫동안 산업지원정책의 수단으로 활용되어왔기 때문에 조세체계가 매우 복잡다기화되어 있다. 셋째, 세법상의 명목세율이 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 넷째, 납세자의 탈루가 높고 세정이 비효율적이다.

이러한 문제인식하에서 형평성 제고를 위한 조세정책의 방향설정은 세부담의 수직적·수평적 형평성 문제에 대한 분석에 기초하여 이루어져야 한다. 소득세의 계층별 부담추이를 살펴보면 1970년대에는 일관된 누진성을 보이지 못한 것으로 나타난다. 그

6) Kwack(1993) 참조.

러나 종합소득세제 도입 이후 1976년 이후의 계층별 부담은 일관되게 누진적 구조를 보이고 있다(표 21 참조). 세부담의 수평적 형평성문제를 살펴보기 위해서는 근로소득자와 사업소득자의 세부담을 비교해볼 필요가 있다. 현진권·나성린(1994)에 의하면 평균적으로 근로자가구의 소득세 부담률은 3.35%인 데 반해 자영업자가구의 부담률은 2.67%로 나타나서 수평적 형평성의 문제가 심각함을 알 수 있다. 근로자가구의 10분위 부담률은 12.98%인 데 비해 자영업자가구의 부담률은 3.14%에 불과한 실정이다.

우리나라의 세제는 간접세의 비중이 높은 특징을 가지고 있고 간접세 부담의 역진성은 잘 알려져 있다. 이계식·배준호(1986)에 의하면 1984년의 1분위 계층의 간접세 부담률은 7.34%로 10분위의 2.85%에 비해 훨씬 높은 것으로 나타난다. 현진권·나성린(1995)에 의하면 이러한 역진성이 1991년에 상당히 완화되었으나 여전히 1분위의 부담률이 4.39%로 10분위의 3.57%보다 높은 것으로 나타나고 있다. 1980년대 이래 직접세 비중이 점차 증가되

〈표 21〉 계층별 소득세 부담의 추이 : 유효세율

(단위: %)

	1970	1976	1978	1980	1991
1분위	2.24	0.00	0.00	0.00	0.91
2분위	2.06	0.00	0.00	0.06	1.58
3분위	2.40	0.19	0.59	0.74	2.14
4분위	2.07	0.71	0.84	1.21	2.44
5분위	2.17	1.20	1.25	1.56	2.86
6분위	5.29	1.73	1.62	1.90	3.85
7분위	6.18	2.40	2.07	2.32	4.87
8분위	5.71	3.42	2.69	2.89	5.77
9분위	7.50	6.07	3.89	3.79	7.14
10분위	7.74	7.30	6.29	5.20	10.26
평 균	3.90	3.11	2.63	2.49	5.79

자료 : 한승수(1982); 현진권·나성린(1994).

어 1995년의 직접세 비중은 45.7% 수준이다. 그러나 최근의 세수 증대과정에서 간접세의 비중이 다시 높아지고 있다.

총량적인 재산과세를 이용하여 토지소유에서 발생한 자본이득을 얼마나 환수했는지, 토지소유의 불평등을 완화하는 적절한 기능을 해왔는지를 살펴보면 다음과 같다. 1991년의 종합토지세 및 도시계획세의 토지보유에 따른 세부담은 7,131억원으로서 과세대상 토지를 개별공시지가로 평가한 지가총액 추정액 867조원의 0.08%에 해당한다. 부동산과 관련된 총조세부담액은 지가총액 추정액의 0.73%이고 지가상승으로 발생된 자본이득 추정액의 7.5%에 불과하다. 따라서 부동산관련 조세제도가 지가상승으로 발생한 자본이득을 환수하는 기능을 충실히 수행하지 못했음을 알 수 있다.[7]

세계적으로 높은 한국의 지가는 거대한 불로소득과 경제적 불공정의 온상이었다고 해도 과언이 아니다. 그간 한국의 토지관련 세금이 주로 토지 이전에 대한 과세로 이루어져 있었고, 토지보유에 대한 과세(종합토지세)의 비중이 상대적으로 낮았던 것도 문제가 된다. 등록세, 취득세, 양도소득세, 법인세, 특별부가세 등 토지이전시 발생하는 조세가 토지관련 총조세에서 차지하는 비중이 80%가 넘고 있는데, 이것은 결국 토지의 이전을 막는 동결효과(lock-in effect)를 작동시켜 토지가격 하락을 어렵게 하고 있다. 앞으로는 토지이전에 대한 과세비중을 낮추고 토지보유에 대한 과세를 높여나가야 할 것이다.

토지보유 과세가 이처럼 낮은 이유 중 중요한 것은 종합토지세 과표의 현실화비율이 20~30%밖에 안 된다는 점이다. 이 비율을 서서히 단계적으로 높여나가서 궁극적으로는 공시지가 수준이 되

7) 현진권(1995) 참조.

도록 해야 할 것이다. 종합토지세를 강화할 때 이에 반발하는 조세저항이 우려되므로 과표현실화비율을 급작스럽게 올리는 것은 바람직하지 않다. 이 비율을 갑자기 크게 올리지 않더라도 정부가 서서히 그러나 확고하게 이 비율을 높여나가겠다는 정책을 발표하는 자체만으로도 상당한 공표효과(announcement effect)가 발생하여 땅값을 떨어뜨릴 수 있을 것이다. 위에서 본 바와 같이 토지자산에서 발생하는 커다란 불평등을 생각할 때 지가하락은 그 자체가 경제적 형평을 제고하는 조치일 뿐 아니라 공장부지가의 하락, 교통난 해소에도 간접적으로 기여할 것이므로 효율과 경쟁력 강화에도 도움이 될 것이다.

한편 부의 소유집중을 막는 전통적인 재산관련 세제로서 상속·증여세의 문제를 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 우리나라의 상속·증여세는 분배문제를 해결하는 데 별로 기여하지 못한 것으로 평가되고 있다. 상속·증여세의 세수규모가 매우 작고 상속·증여세의 대상에 대한 평가가 낮게 이루어져 왔다. 〈표 22〉에서 볼 수 있는 바와 같이 상속·증여세가 국세에서 차지하는 비중은 계속 증대되어왔지만 현재는 2% 수준에 불과하다. 그런데 상속세의 최고세율은 1967년의 70% 수준에서 1996년에는 40% 수준으로 하락했음에 주목할 필요가 있다. 이러한 상속·증여세 세수 비중은 유교문화권인 일본의 4.7%나 대만의 2.6%보다

〈표 22〉 상속·증여세의 비중

(단위: 10억원, %)

	1985	1990	1995	1996*
국세(A)	11,876	26,847	56,736	64,509
상속·증여세(B)	47	296	1,029	1,275
B/A	0.39	1.10	1.81	1.98

주 : *추계치임.

는 낮은 수준이지만 미국, 영국, 독일, 프랑스의 비중이 0.5~2% 수준이므로, 국제적으로 비교할 때 그렇게 낮은 수준은 아니다.

1996년 12월에 이루어진 상속·증여세제의 개편은 다음의 특징을 갖고 있다. 첫째, 상속·증여세의 세율과 과세구간을 통합하고 일괄공제제도를 도입하는 등 세제를 단순·명료화하고 있다. 둘째, 중산층에 대한 상속·증여세의 부담을 대폭 완화하되, 고액재산에 대한 상속·증여세의 과세는 강화함으로써 경제력 집중의 완화를 꾀하고 있다. 상속세의 최고세율은 45%로 조정되었다. 셋째, 금융실명제 및 부동산실명제의 실시에 맞추어 상속·증여세제 운영의 실효성을 제고하였다. 이러한 상속·증여세제의 개편은 적절하다고 평가되며, 향후 보다 단순·명료화된 세제체계하에서 상속·증여세 징수 세정의 투명성을 크게 개선함으로써 상속·증여세의 형평성 제고기능이 보다 강화되어야 할 것이다.

결국 이상과 같이 볼 때 지금까지 우리나라의 조세정책이 소득과 부의 재분배를 달성하는 데 적절한 기여를 해왔다고 평가하기는 어렵다. 분배정의의 관점에서 볼 때 우리나라 세제의 문제점은 높은 간접세 비중, 종합소득세제의 미정착, 상속·증여세 및 재산관련세제 기능의 미약, 재산 및 사업소득에 대한 조세감면의 집중, 부가가치세의 역진성을 시정하지 못하는 특별소비세 등으로 요약될 수 있으며, 이의 개선이 요구되고 있다.

그런데 누진적인 세제의 강화만으로 소득재분배효과를 거두는 데에는 뚜렷한 한계가 있다는 점을 인식할 필요가 있다.[8]

우리나라의 경우 소득세를 전혀 내지 않는 계층의 폭이 매우 넓기 때문에 더욱 그러하다. 바람직한 소득재분배는 세제의 개선과 더불어 재정지출 측면에서 공공부조, 사회복지서비스 등 사회

8) Kwack(1993)을 참조한 것임.

개발지출의 확대가 병행될 때 달성될 수 있는 것이다. 현재 우리나라 재정의 보건, 사회보장 및 복지 등 사회개발지출의 비중은 여전히 낮은 수준이며, 그 구조에 있어서도 사회적 취약계층에 대한 지원보다는 기여형 사회보험제도에 편중되어 있어서 소득재분배기능이 더욱 미약한 실정이다. 1990년대 초의 재정기능의 정상화 과정에서도 성장잠재력 배양 등 효율성 위주의 정책이 추진되었고, 국민소득 증대 수준에 걸맞은 재정의 복지기능이 발휘되지 못하고 있다.

일반적으로 재정지출의 수직적 소득재분배효과는 조세정책의 소득재분배효과보다 큰 것으로 알려져 있다. 따라서 조세정책이 수직적 소득재분배기능을 수행하는 주요 경로는 세수의 확대를 통해 사회개발지출의 규모가 늘어나는 것을 뒷받침하는 것이며, 조세정책은 수직적 형평의 제고보다는 서로 다른 납세자그룹간의 수평적 형평성 제고에 초점을 맞추어서 수행되어야 할 것이다. 특히 우리나라의 경우, 전술한 바와 같이 근로소득자와 자영업자 간의 세부담의 형평성 문제가 매우 심각한 실정이며, 이러한 수평적 형평성 문제의 해결을 위해서는 세제의 개선보다도 세정의 개혁이 우선적으로 추진되어야 한다. 그리고 음성·탈루소득에 대한 과세포착률 제고 및 재산보유과세의 현실화, 상속·증여세제의 실효성 제고가 분배정의의 실현을 위해 매우 중요한 과제이다.

결론적으로, 분배문제의 해결을 위한 조세정책의 기본방향은 세제의 누진적 구조의 강화보다는 세입규모의 확대를 통해 사회개발지출의 확대를 뒷받침하고, 서로 다른 납세자 그룹간의 수평적 불평등을 해소하는 데에 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 세율구조와 세목을 보다 단순화할 필요가 있고, 상속·증여세를 포함하는 재산관련세제가 강화되어야 하며, 종합토지세의

과표현실화 등 세정의 획기적인 개혁이 이루어져야 한다.

4. 分配正義 側面에서의 財閥政策

재벌이 우리나라 국민경제에서 차지하는 비중은 광공업부문만 볼 때 1970년대 이래 계속 증가하여 1980년대 중반까지 증가하다가 이후 하락하였다. 그러나 추정방법이 다른 1991~93년 기간의 잠정적 추정치에 의하면 30대 재벌의 비중이 크게 높아진 것으로 나타난 보고도 있다.[9]

재벌이 국민경제에서 차지하는 비중이 높기 때문에 나타나는 폐해에 대해서는 매우 다양한 시각이 있지만 분배정의와 형평성, 공정성 및 정당성의 관점에서의 비판에는 상당한 정도의 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 효율성의 관점에서도 재벌에 대한 비판이 제기될 수 있다. 즉, 재벌의 비중이 클수록 이들은 자신의 국민경제적 비중을 담보로 정치·사회적인 영향력을 행사하거나 경제정책이 자신에게 유리한 방향으로 전개되도록 힘을 남용할 유인이 크며, 그 결과는 국민경제 발전에 저해가 되는 경우가 많다는 것이다. 이러한 폐해는 퇴출시장이 발달하지 못한 우리의 여건상 더 심각한 문제를 발생시킨다. 이런 관점에서 재벌의 경제력집중의 완화는 경우에 따라서 우리 경제의 효율과 형평을 동시에 제고시킬 수 있는 정책수단이 될 수 있다고 판단된다.

재벌과 관련한 분배적 형평성의 문제는 재벌의 소유집중과 관련이 크다. 만일 재벌기업의 주식이 광범위하게 분산되어 있다면 주식배당을 통해 일반대중에게 널리 부가 분배될 수 있기 때문에 형평문제도 크게 완화될 수 있을 것이다(사공일[1993]). 1995년

9) 이성순·유승민(1995) 참조.

현재 30대 재벌의 623개 계열사 중에는 172개사(27.6%, 자본금 기준으로는 63.1%)만이 공개되어 있으며, 공개된 경우에도 주식의 상당부분을 총수와 그 가족이 소유하고 있다.

그러나 재벌의 소유분산으로 인한 소유권의 변화가 분배적 형평성을 실질적으로 높일 수 있는 여지는 크지 않다.[10] 재벌의 소유권 분산은 그것이 정상적인 주식의 매매행위인 한 매입자의 입장에서 자산구성의 변화일 뿐, 경제전반의 분배적 형평성을 제고한다는 보장은 없는 것이다. 재벌이 종업원지주제를 확대하는 과정에서 형평성이 제고되는 것은 우리사주가 시장가격보다 낮게 공급되기 때문이며, 정부가 사적재산권을 크게 침해하지 않는 한 재벌의 소유분산을 통해 분배적 형평성을 제고하는 데에는 한계가 있다.

분배적 형평성과 재벌의 소유집중을 연관시켜서 소유집중을 비난하는 것은, 분배보다는 오히려 다른 측면의 경제적 부조리 때문일 가능성이 크다. 예를 들어, 주식시장에서의 내부자 거래, 재벌총수 및 가족의 기업자금 유용 등의 불법행위가 소득불평등을 악화시켰을 가능성이 크다. 따라서 이러한 문제의 해결은 관련 조세정책의 강화나 기업경영을 감시하는 제도의 개선을 통해 기업경영의 투명성을 제고하는 시각에서 접근해야 할 것이다.

공정성 차원에서 재벌에 의한 경제력집중이 소망스럽지 못한 것은 경제력집중이 경쟁의 유효성을 제약하기 때문이다. 우리나라의 재벌은 복합기업의 일반적 경쟁제한행위 이외에도 금융, 인력 등 요소시장에서 경제적 기회의 불공정성을 야기하는 경우가 많았다. 계열기업간 출자로 연결된 재벌은 실질적 규모가 동일한 독립기업에 비해 수신 측면에서 유리했고, 계열기업간 상호채무

10) 유승민(1996)을 참조한 것임.

보증을 남발하는 금융관행을 통해 특혜적 대출시장에 쉽게 접근하였다. 따라서 공정한 경기규칙을 확립하는 것이 중요하며, 경제적 기회의 불공정성을 야기하는 제도와 관행의 철폐 및 개선은 경쟁의 유효성 제고를 통해 경제효율 증진에 기여할 것이고, 이를 통해 우리 경제 전반의 공정성이 회복될 수 있을 것이다.[11]

한편 정당성의 문제는 '과거의 공정성'이라고 이해될 수 있다. 정당성 차원에서 재벌이 비판받는 이유는 경제력 집중을 조장한 정부의 성장전략과 여기에 편승한 재벌의 지대추구적 기업활동에 있다. 정부는 승자를 선택하는 방식의 산업정책을 추구하였고, 선택된 승자에 대한 유인으로서 금융자원의 배분을 스스로 담당하였다.

이러한 문제를 종합해볼 때 무엇보다도 올바른 분배적 정의관의 관점에서 재벌문제에 접근할 필요가 있다. 재벌문제와 관련하여 시장의 힘과 기능, 국민경제의 효율성만을 강조하는 입장에 서게 될 경우 분배정의와 형평성의 목표를 간과하기 쉬울 뿐만 아니라, 이러한 주장이 시장원리를 강조하는 자유주의적 정의관에도 배치된다는 점이 지적되어야 할 것이다.[12]

원래 자유주의적 정의관에서는 모든 사람이 정당하게 가질 권리가 있는 것들만을 소유하는 분배의 상태가 정의로운 것이라고 정의하고 있다. 자유주의자들은 정부의 간섭에 의하지 않고 자유로운 시장의 힘에 의해서 결정된 몫을 정당한 것이라고 생각한다. 그런데 지금까지 우리 경제의 성장과정에서 재벌은 매우 중요한 역할을 해왔지만 현재 우리나라 재벌들이 소유하고 있는 것이 자유로운 시장의 힘에 의해 결정된 몫이라 보기는 어려울 것이다. 따라서 자유주의자가 강조하는 '정당한 권리의 원칙'으로

11) 유승민(1996)을 참조한 것임.
12) 이준구(1992)에서도 이러한 점이 지적되고 있다.

서 '不正義의 是正'의 원칙이 우리의 정책현실에 보다 적극적으로 반영될 수 있어야 할 것이며, 이러한 주장 자체가 시장기능을 옹호하는 진정한 자유주의 원칙에 입각하고 있다는 점이 강조되어야 할 것이다. 이러한 점에서 상속·증여세제 등 재산관련 세제와 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 여러 조치들이 강화되어야 할 것이다.

Ⅶ. 結　　論

한국은 자타가 공인하듯이 경제성장에서 괄목할만한 성공을 거둔 경험을 가진 나라이며, 그 밖에 분배, 고용, 인플레이션 등에서도 그런대로 좋은 성과를 보여온 것으로 평가받아왔다. 소득분배 측면에서 한국은 외국의 학자들로부터 좋은 평가를 받아온 것이 사실이다. 사실 후진국 중에서 소득분배가 극도로 나쁜 나라가 많고, 또한 공업화과정에서 분배가 악화된 나라가 적지 않다는 점을 생각한다면 그런 긍정적 평가가 반드시 외국인에 의한 근거없는 일방적 찬양이라고 치부할 수는 없을 것이다.

우리나라의 소득분배문제에 대해서는 국민들의 관심이 지대하며, 그런 분위기에 맞추어 학계에서도 최근 많은 연구가 나오고 있다. 종래에는 한국의 소득분배가 적어도 1980년대 이후 개선되고 있으며, 국제비교에서도 다른 나라에 비해 결코 나쁘지 않다는 평가가 주류를 이루고 있었다고 할 수 있으나, 최근에는 그에 대한 반론이 만만치 않게 전개되고 있다. 최근 제기되고 있는 반론의 흐름은 크게 두 가지로 요약할 수 있는데, 하나는 중앙대를 중심으로 종전의 관련 자료를 새로운 가정에 입각하여 추계한 결

과 불평등도가 높아지고 있다는 결론을 내리고 있는 연구들이며, 다른 하나는 토지를 비롯한 부의 불평등, 그리고 거기서 파생되는 불로소득에 주목하는 견해이다.

이 문제는 아직 확실한 결론이 난 것이라고 볼 수 없고, 앞으로 본격적인 검증작업을 필요로 하는 것으로 보인다. 본고에서는 『도시가계연보』의 원자료를 이용한 새로운 추계를 시도하여 1980년대의 소득분배가 지금까지의 통설처럼 그렇게 많이 개선된 것은 아니라는 결과를 제시하였다. 마찬가지로 일부의 반론처럼 1980년대의 소득분배가 실제로 악화되었다는 주장도 과장일 가능성이 크다는 점도 지적되어야 한다. 단, 근로소득의 분배가 개선되고 있음은 의심의 여지가 없으나 토지나 주식을 사고 팔아 생긴 불로소득까지 소득으로 포함해서 추계한다면 결과는 크게 달라질 수 있다. 1980년대에 토지, 주식가격이 폭등하여 엄청난 불로소득이 발생하였고, 그것이 주로 소수의 가진 자의 수중에 들어갔다는 지난 시절의 경험을 상기한다면 이 시기 소득분배는 악화됐을 가능성도 충분히 있다고 생각된다. 이 문제의 검증은 아직 끝난 것이 아니며, 올바른 결론에 도달하기 위해서는 앞으로 보다 많은 자료들이 발굴, 분석되어야 할 것이다.

한국의 자산분배에 대해서는 지금까지 자료가 별로 없어서 논의 자체가 어려운 상태에 있었고, 1988년에 한국개발연구원에서 소득 및 부의 표본조사를 시도함으로써 최초로 체계적 분석이 시작되게 되었다. 이 연구에 의거하여 세계은행의 연구보고서는 한국의 부의 분배가 선진국에 비해 별로 나쁘지 않을 뿐 아니라 오히려 약간 더 나은 게 아니냐 하는 평가를 내린 바 있다. 그러나 최근 대우경제연구소에서 작성한 패널자료를 가지고 우리가 분석해본 결과, 한국의 부의 분배는 지금까지 알려진 것보다 훨씬 더 불평등하며, 특히 토지 등 실물자산의 불평등이 심각한 것으로

나타났다. 이것은 토지문제의 심각성에 대해 국내의 많은 연구자들이 직관적으로 이야기해온 것과 부합하는 결과로서 상당한 설득력을 갖는다고 생각된다. 이 결과를 토대로 선진국과 비교한다면 한국의 부의 분배는 명백히 선진국에 비해 상대적으로 큰 불평등을 갖는다고 볼 수 있다.

빈곤의 문제는 소득분배와 표리관계에 있다. 한국의 빈곤은 많이 줄어든 것이 사실이며, 다른 후진국과 비교해서 한국은 빈곤 축소에 큰 성과를 거둔 나라라고 평가해도 조금도 과장이 아닐 것이다. 그러나 지금까지 나온 한국의 빈곤에 관한 추계치는 지나치게 낮은 최저생계비를 근거로 한 것이므로, 결과적으로 빈곤율이 선진국보다 더 낮다고 하는 받아들이기 어려운 결론을 내리고 있었다. 따라서 좀더 현실적인 최저생계비를 가정하고, 대우경제연구소의 패널자료를 이용해서 분석해본 결과 한국의 빈곤은 물론 많이 줄어들었지만 아직 상당히 남아 있으며, 선진국에 비해서 더 높은 비율이라는 사실을 확인할 수 있었다. 그러나 빈곤의 크기 자체(빈곤 갭)는 그다지 크지 않아서 가구 총소득의 1~3% 정도의 소득만 있으면 절대빈곤을 없앨 수 있는 정도라는 사실도 우리에게 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

본고에서는 이러한 연구결과에 기초해서 우리나라의 분배문제에 대한 평가를 내리고 분배문제의 개선을 위한 정책방향을 제시하였다. 효율성과 형평성의 조화라는 관점에서 정책의 기본방향을 설정하였으며, 조세정책과 재벌정책에 초점을 맞추어서 정책방향을 논의하였다. 분배정의의 관점에서, 우리나라의 세제는 직접세 비중을 높이고, 종합토지세, 상속·증여세 등 재산관련 세제의 기능을 강화하며, 근로자와 비근로자간 세부담의 형평성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 그러한 과정에서 세율 및 세목구조는 오히려 단순화되어야 하며, 세정의 개혁을 통해 세입기

반을 확대하고 징세행정의 효율성 및 투명성을 제고시켜야 한다. 계층별 수직적 형평성 문제는 사회복지에 대한 재정지출을 확대함으로써 개선시켜나가야 할 것이다.

분배정의의 관점에서 재벌정책의 방향이 재정립될 필요성이 있다. 압축성장과정에서 왜곡되어왔던 재벌중심의 자원배분기능을 개선하는 것은 형평성 측면뿐만 아니라 효율성 측면에서도 기여할 수 있는 정책수단이 될 것이다. 분배정의의 실현을 위해서는 재벌의 소유분산 자체보다는 재벌이 자행할 수 있는 경제적 부조리를 막기 위한 장치를 강화하는 것이 중요하다. 상속·증여세제 등의 강화나 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 감시장치가 강화되어야 할 것이다. 특히 자유주의자가 강조하는 '정당한 권리의 원칙'으로서 '부정의의 시정'의 원칙이 보다 적극적으로 반영될 수 있어야 하며, 이러한 주장 자체가 시장 메커니즘을 옹호하는 진정한 자유주의 원칙에 입각하고 있다는 점이 향후 정책방향의 설정에 있어서 강조되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜奉均, 『韓國의 經濟開發戰略과 所得分配』, 한국개발연구원, 1989.

姜善代, 「한국의 계층별 소득분배와 그 결정요인에 관한 연구」, 중앙대 박사학위논문, 1990. 12.

權純源, 「國民生活水準의 國際比較分析」, 『韓國開發研究』, 第13卷 第3號, 1991.

權純源·高日東·金寬永·金善雄, 『分配不均等의 實態와 主要政策課題』, 한국개발연구원, 1992.

金大模·安國臣,「한국의 소득분배 및 그 결정요인과 분배문제에 대한 국민의 의식구조」, 1987.

대우경제연구소,「가구경제활동 패널자료」, 1993~95.

朴純一 외,『최저생계비에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

司空壹,『세계 속의 한국경제』, 김영사, 1993.

安國臣,「한국의 경제발전과 소득분배」,『경제발전연구』, 제1권, 1995.

安國臣·姜善代,「한국의 계층별 소득분배 추이와 그 결정요인」,『경제논문집』, 제4호, 중앙대학교, 1990.

岩本卓也,「한국의 소득분배와 이에 영향을 미치는 자산분배 분석」, 고려대 석사학위 논문, 1989. 12.

劉承旻,『나누면서 커간다』, 미래미디어, 1996.

劉鐘九,「한국도시가구의 복지후생 불평등도」,『산업과 경영』, 연세대학교, 1987.

李啓植·裵俊皓,「우리나라의 間接稅 負擔分布」,『租稅政策과 租稅發展』, 한국개발연구원, 1986.

李萬雨,「指數分配와 體感分配: 한국과 대만경제를 중심으로」,『경제학연구』, 한국경제학회, 1989.

李成舜·劉承旻,「韓國의 經濟發展 1945~95: 產業組織」, 한국개발연구원, 1995.

李廷雨,「한국의 부, 자본이득과 소득불평등」,『경제논집』, 서울대학교, 1991. 9.

李俊求,『소득분배의 이론과 현실』, 다산출판사, 1992.

朱鶴中,『韓國의 所得分配와 決定要因』, 한국개발연구원, 상권(1979), 하권(1982).

朱鶴中·尹珠賢,「1982년 階層別 所得分配의 推計와 變動要因」,『한국개발연구』, 第6卷 第1號, 1984.

토지공개념 연구위원회, 『토지공개념 연구위원회 보고서』, 1989.

통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

韓昇洙, 『조세부담의 측정과 적정부담률에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1982.

玄鎭權, 「토지소유의 편중실태와 종합토지세의 소득재분배 효과」, 한국조세학회 발표논문, 1995.

玄鎭權 · 羅城麟, 「우리나라 소득세제의 세부담분석」, 『경제학연구』, 제42권 제1호, 1994.

_____, 「간접세 부담분석」, 『재정논집』, 제9집, 1995.

Adelman, "South Korea," in Hollis Chenery et al. (eds.), *Redistribution with Growth,* Oxford, 1974.

Blinder, A., *Hard Heads, Soft Hearts,* Addison Wesley, 1987.

Choo, Hakchung, "Income Distribution and Social Equity in Korea," KDI/CIER Joint Seminar, Apr. 1992.

Kuznets, Simon, "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review,* Mar. 1955.

Kwack, Tae-Won, "Tax Policy and Distributive Equity in Korea," *Social Issues in Korea,* KDI, 1993.

Leipziger, Danny M, David Dollar, Anthony F. Shorrocks, and Su-Yong Song, *The Distribution of Income and Wealth in Korea,* World Bank, 1992.

Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Trade-off,* Washington D.C.: Brookings, 1975.

Oshima, Harry, "Income Inequality and Economic Growth: The Postwar Experience of Asian Countries," *Malaysian Economic Review,* Vol. 15, No.2, 1970.

Suh, Sang-Mok and Ha-Cheong Yeon, "Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea," KDI Working Paper No. 8604, Dec. 1986.

Thurow, L., *The Zero-Sum Solution*, New York: Simon and Schuster, 1985.

論 評

權 純 源
(덕성여대 인문사회과학부 교수)

이 논문은 오랜만에 KDI에 등장한 소득분배에 관한 연구일 뿐만 아니라 力量 있는 두 학자가 공저한 좋은 작품이라는 면에서 의의가 크다고 판단된다. 먼저 논문의 주요내용을 간단히 살펴본 다음 이 연구가 주는 몇 가지 주요한 정책적 시사점과 연구의 개선방향을 강구해보기로 하겠다.

이 연구는 한국의 경우 경제성장과 더불어 비교적 공평한 소득분배상태를 견지해왔다는 소득분배에 대한 종래의 견해를 합리적으로 검토하고 있다. 특히 1980년대를 통하여 소득분배가 개선되었다고 하는 정부와 공공연구소의 전통적인 주장에 대하여 저자들은 새로운 검증작업을 시도하였다. 저자들은 『도시가계연보』 원자료를 사용, 새로운 추계과정을 통하여 다음과 같이 조심스러운 결론을 내리고 있다.

먼저 저자들은 비록 자료 사정으로 농촌가구가 제외되었고 도시가구 중에서도 소득자료가 없는 비근로자가구의 경우 단순한 방법으로 소득추정작업을 하여 소득을 산정하였지만 한국의 소득분배에 관한 종래의 가설을 검증함에 있어서는 큰 문제가 없다고 전제한다(사실상 추가적인 사료가 없는 이상 다른 대안이 없기도 하다). 종합적으로 볼 때 1988년까지는 근로자가구의 소득분배에 약간의 개선이 있었고, 비근로자가구의 경우에도 개선이 있었기 때문에 도시가구 전체적으로 소득분배가 개선되었다고 할 수 있다. 그러나 1990년대에 들어서서는 근로자가구의 소득분배 개선

과 비근로자가구의 소득분배 악화가 거의 상쇄되어 도시가구 전체를 놓고 볼 경우 소득분배의 흐름은 거의 변화가 없거나 아주 미소한 개선이 있었다. 따라서 저자들은 1980년대의 소득분배가 상당히 개선되었다는 공식적인 견해도 옳지 않고 소득분배가 오히려 악화되었다고 하는 일부 주장도 과장된 가설이라고 지적한다.

그러나 저자들도 분명히 밝히고 있지만, 이러한 결론은 협의의 소득분배개념에 입각한 것이다. 통상적인 소득뿐만 아니라 토지, 주식, 가격의 상승에 의한 불로소득이나 자산 증식에 따른 富의 축적이 소득분배에 미치는 효과를 포함할 경우 같은 시기를 통하여 소득분배가 악화되었을 가능성이 크다고 이들은 부연하고 있다. 소득분배에 첨가하여 저자들은 빈곤인구의 합리적 산정을 위한 빈곤선 개념의 현실화를 주장한다. 특히 우리의 흥미를 끄는 것은 현실적으로 절대빈곤인구를 퇴치할 수 있는 정부보조금 총규모가 가구 총소득의 1~3% 정도에 불과하다는 추정치를 저자들이 밝히고 있다는 점이다.

이와 같은 연구를 토대로 저자들은 분배구조의 개선을 위해 조세정책과 재벌정책을 중심으로 정책방향을 제시하고 있다. 효율과 형평의 조화를 기본방향으로 설정하고, 먼저 조세정책에서는 직접세 비중의 제고, 재산관련세제의 기능 강화, 그리고 근로자와 비근로자간 세부담의 형평성 제고 등의 방향으로 세제가 개편되어야 한다고 제안하고 있다. 이어서 재벌정책과 관련하여 저자들은 소유분산보다는 경제적 부조리를 방지할 수 있는 제도적 장치의 강화가 중요하다고 전제한 다음 기업경영의 투명성을 제고할 수 있도록 감시장치를 강화하여 경제정의가 실현되도록 촉구하고 있다.

우선 이 연구는 몇 가지 측면에서 어려움을 극복하고 사회적

가치를 창출한 勞作이라고 요약할 수 있다. 첫째, 소득분배를 연구하려고 할 때 가장 곤혹스러운 점은 質을 막론하고 기초가 되는 자료가 절대적으로 부족하다는 것이다. 이 연구에서 저자들은 기존 자료를 활용하되 합리적인 추계치를 만들어 병용함으로써 첫번째 관문을 넘어서고 있다. 둘째, 이 논문은 소위 공식적인 소득분배자료 및 견해에 대하여 공정하고 체계적인 평가를 내리고 있다. 따라서 지금까지 고착되어온 정부나 공공부문의 소득분배에 대한 인식을 전환시킬 수 있는 계기를 제공하였을 뿐만 아니라 일반 국민들에게도 왜 정부의 평가나 주장이 그들 스스로 느끼는 체감분배상황과 다른지 알기 쉽게 설명함으로써 그들의 이해를 돕고 있다. 셋째, 저자들은 소득분배와 밀접한 관계가 있는 부의 분배의 중요성을 강조하고 있다. 부의 분배상태는 알려진 것보다 훨씬 더 불평등하다는 점을 지적하면서 특히 이 분야와 관련된 자료의 발굴을 촉구하고 있다.

다음으로 이 연구가 주는 정책적 함의를 검토해보기로 하자. 비록 이 논문에서 명시적으로 언급되지는 않았지만 갑작스럽게 닥쳐온 경제위기로 말미암아 IMF관리체제로 바뀐 이후로 한국의 소득분배상태는 눈에 띄게 악화되고 있고 빈곤인구는 빠른 속도로 증가하고 있음을 감지할 수 있다. 이와 같은 상황에서 소득분배 연구 및 그것과 표리관계에 있는 빈곤연구의 중요성을 일깨워준 이 연구의 기여도는 매우 크다고 하겠다. 특히 이 논문은 소득분배의 개선을 위하여 조세정책과 재벌정책이라는 두 가지 큰 정책방향을 예시하고 있는데 소득과 부의 공평한 분배를 통한 분배정의의 실현에 초점을 맞추고 있다는 느낌이 든다.

사실상 소득의 분배 측면은 거의 모든 경제 및 사회정책과 밀접하게 관련되고 있는 복잡한 분야라는 특징이 있으며 더욱이 정치적·문화적 요인과도 연결되고 있어 정책적 논의가 매우 어려

운 분야 중의 하나임에 틀림없다. 이러한 전제 아래 연구의 진전과 관련 정책의 개선을 위하여 다음과 같은 몇 가지 문제를 제기하고자 한다. 첫째, 이 연구의 출간을 계기로 정부와 공공연구소들은 소득분배에 대해 배전의 관심과 노력을 제고시켜나가야 할 것이다. 이와 관련하여 과거 자료의 발굴 및 제공, 그리고 앞으로 가구조사를 통한 자료개발노력에 박차를 가하여야 할 것이다. 이 분야의 자료는 성격상 공익적인 목적으로 주로 수집되므로 공공부문의 주도적인 노력이 중요하기 때문이다.

소득분배의 자료개발 및 연구진흥과 관련하여 논평자가 과거 정부의 공식견해와는 다른 방향으로 연구를 진행하였을 때 받았던 안팎으로부터의 압력 등을 회상해보건대, 정부 고위층부터 발상의 전환을 이루도록 충고하고자 한다. 지금도 진지하게 소득분배에 관한 공익적 연구를 수행하는 연구자에게 구태의연한 방법으로 질책을 가하는 공직자가 있다고 하니 한탄스럽다. 자료를 발굴하고 흔쾌히 제공하여 좋은 연구를 할 수 있도록 도와주지는 못할지언정 직권으로 어려운 연구를 수행하는 연구자의 사기를 떨어뜨리는 행위는 바로 개혁의 대상이 되어야 할 것이다. 이웃나라 일본만 하더라도 정부가 주체가 되어 정기적으로 소득분배 및 관련조사를 실시하고 있고 더욱이 소득재분배 조사까지 시행하고 있는 실정을 알면 그들은 무어라고 답변할 것인가. 오히려 소득분배와 조금이라도 관계되는 모든 공공연구소에서 소득 및 부의 분배에 관한 연구를 제대로 추진하도록 촉구해야 할 시점이 왔다고 논평자는 생각한다.

저자들은 누차 자료의 중요성을 강조하였지만 근본적으로 소득분배의 개선과 관련 정책의 효율적 수립 및 집행을 위해서는 체계적인 가구조사가 실시되어야 할 것이다. 그동안 통계청을 중심으로 한국보건사회연구원 등 공공기관에서 가구조사를 정기적으

로 시행해오면서 통계조사기법이나 집계 및 분석능력을 크게 배양해온 것도 사실이다. 특히 최근에는 대우경제연구소가 민간부문으로서는 처음으로 과감하게 공익적인 전국 규모의 가구 조사시장에 뛰어들면서 신선한 충격을 선사해주고 있다. 통계조사만큼 뿌린 대로 거둔다는 등식이 잘 성립하는 분야가 없다고 하지 않는가. 그리고 현행소득 조사에서 저소득층과 고소득층의 대표성 문제는 시급한 연구개발의 대상이 되고 있다. 요컨대, 공공부문의 경우 예산상의 제약으로 기대에 미치지 못하고 있는 조사가 더러 남아 있다고 판단되는데, 소득 파악분야가 바로 좋은 예가 되고 있다.

이와 관련하여 미국 등 선진국에서는 최근 첨단장비를 이용한 비용효과적이고 신속성과 정확도를 크게 제고시킬 수 있는 선진기법을 개발하여 이 분야의 생산성을 향상시키고 있다고 한다. 원래 통계조사는 노동집약적인 특성을 지니고 있다. 그러나 그와 같은 성격에 자본집약도를 높여줌으로써 빠르고 정확한 통계를 상대적으로 값싸게 얻을 수 있다면 실증분석이나 정책연구에 크게 이바지할 수 있을 것이다. 그러므로 우리나라에서도 가능하면 젊은 층을 조사원으로 확보한 다음, 이들 조사원들에게 노트북 컴퓨터와 핸드폰 등 자본·장비를 리스방식으로 빌려 나누어주고 (물론 적절한 훈련을 거쳐 통계조사 관련 프로그램의 사용방법을 숙지하도록 해야 하겠지만), 중앙조사본부와 조사원이 나가 있는 대상지역을 네트워크로 묶는 등 정보통신망을 효과적으로 가동시켜 조사와 관련하여 발생할 수 있는 제반 문제점들을 신속, 정확하게 처리할 수 있게 한다면 예산절감뿐만 아니라 시간비용을 대폭 줄이면서 효과적인 자료수집이 가능할 것이다. 나아가서 실직자가 하루가 다르게 늘어나고 있는 요즈음 이러한 조사방법의 도입은 젊은이들의 취업증진, 기능습득에 기여할 뿐만 아니라 통계

분야 생산성을 크게 제고시키는 효과를 가져오게 될 것이다.

다음으로 정책논의와 관련하여 논평자는 좀더 근본적인 개혁의 필요성을 강조하고 싶다. 저자들은 분배측면에 국한한 정책개선을 건의한다는 입장을 견지하고 있다고 생각되지만 팽배하고 있는 친민 자본주의를 개선하여 한국 자본주의를 인간화하고 문명화하는 노력의 지속적 전개 없이는 경제 정의의 실현이 불가능할 것으로 판단되기 때문이다. 산업간, 지역간, 도시·농촌간 불균형 성장, 경제력 집중, 불로소득의 확대, 정치적 지대 추구, 부정부패의 제도화, 그리고 금융산업의 정부지배 등 성장 위주의 개발전략이 초래한 부작용에 대한 근본적 개혁이 현재 진행되고 있는 경제의 구조조정과 더불어 효과적으로 추진될 때 '한국적 끼리끼리 나누어먹기식 자본주의(crony capitalism)'를 개선·교정할 수 있을 것이다. 왜냐하면 이러한 병리현상이 정치, 경제, 사회적 제도 안에 깊숙히 자리잡고 있어 분배구조개선을 근본적으로 가로막고 있기 때문이다.

장기적으로 추진되어야 할 구조조정노력은 공정한 경기규칙 아래 투명성과 책임감을 양축으로 한국의 모든 제도와 관행의 근본적 개혁을 동반해야 할 것이다. 특히 경제정책의 중심은 저자들이 강조하고 있는 것처럼 성장과 분배의 조화에 두어져야 할 것이다. 이와 같은 경제발전전략의 초점은 자유로운 시장경제체제를 기본으로 경제성장과 사회안정의 보완적 상승작용을 극대화하는 데 두어져야 할 것이다. 이와 관련하여 우리는 미국식 자유경제주의의 장점도 취해야 하겠지만 독일식 사회시장경제(social market economy)에서 많은 것을 배울 수 있을 것이다. 이는 가급적 개인의 이해관계를 해치지 않는 범위 내에서 사회병리현상에 대한 사회적 처방을 통하여 사회안정과 나아가서 사회 통합을 기하려는 정책적 노력이라고 요약할 수 있겠다.

이와 같이 분배정의를 실현할 수 있는 장기적·제도적 바탕 위에서 단기적으로는 정부의 세출구조를 재정립하여 사회불안요인을 축소, 방지, 예방하는 노력이 중요하다고 생각된다. 당면 경제위기가 초래하고 있는 소득과 부의 분배악화경향, 나아가서 중산층의 축소 내지 와해 가능성에 비추어 이러한 경향을 외면하는 한 반드시 이루어내야 할 경제의 구조조정과 후속적인 경기회복은 그만큼 타격을 받게 될 것이기 때문이다. 그러므로 예일대학의 「래니스」 교수 등이 주장한 것처럼 '당초 소득의 불균등 분배로 인한 빈곤인구(private income poverty)'를 정부의 지출구조조정 등 재분배정책에 의해 '최종소득에 의한 빈곤인구(social income poverty)'로 줄여나가야 할 것이다(Gustav Ranis and Frances Stewart, *A Pro-Human Development Adjustment Framework for the Countries of East and South East Asia,* UNDP, 1998 참조).

高 英 先
(본원 연구위원)

가. 序

이 논문은 한국의 분배문제의 현황과 문제점을 분석하고 향후 정책방향을 제시하고 있다. 분배문제는 성장의 문제와 더불어 경제학에서 다루는 가장 핵심적인 논제의 하나이다. 이 논문은 그동안 다소 소홀히 다루어져 온 분배문제에 대한 기존의 논의를 종합하고 정책대안을 제시하였다는 점에서 의의가 크다고 판단된다.

이 논문은 전반적으로 분배문제의 중요한 측면을 두루 다루고 있으나, 추후 연구를 진행시키는 과정에서 다음과 같은 점들에

대한 지속적 연구 및 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 非勤勞者家口의 所得分配

이 논문의 가장 큰 기여도는 통계청의 원천자료를 이용하여 소득불균등 지표를 다시 추정한 데 있다고 판단된다. 이 논문에서는 근로자가구와 비근로자가구를 구분하여 각각의 소득불균등을 추정하였다. 이 가운데 근로자가구의 소득분포는 정상적인 방법으로 추정하였으나, 비근로자가구의 소득분포는 자료상의 제약으로 인해 우회적인 방법으로 추정하였다. 즉, 소비함수를 먼저 추정한 후 이를 사용하여 소비분포로부터 소득분포를 추정하였다. 그러나 이는 다음과 같은 문제점을 가진다.

본문의 소비함수식을 간단히

$$C = \beta Y + \varepsilon \tag{1}$$

으로 표기할 때, 모집단에서 Y의 분산은

$$V(Y) = \frac{1}{\beta^2} V(C) - \frac{1}{\beta^2} V(\varepsilon) \tag{2}$$

가 된다. 반면 식 (1)에서 β의 값을 알고 있다고 가정하고 이로부터 추정한 Y의 값을 $\hat{Y}$로 표시하면

$$\hat{Y} = \frac{1}{\beta} \times C \tag{3}$$

가 되고 $\hat{Y}$의 분산은

$$V(\hat{Y}) = \frac{1}{\beta^2} V(C) \tag{4}$$

가 되어

$$V(Y) < V(\hat{Y}) \tag{5}$$

가 된다.[1] 따라서 이 논문의 주장과 달리 추정된 비근로자가구의 소득불평등은 실제보다 과장되었을 가능성이 높다. 물론 분산은 소득불균등을 측정하는 여러 가지 지표 가운데 하나이며, 다른 지표(예를 들어, 하위 40% 또는 상위 20%의 소득점유율, 10분위 분배율, 지니계수 등)를 사용할 경우에는 편의(bias)의 정도가 달라질 수 있다. 그러나 위의 논의가 제시하는 메시지는 분명하다. 식 (1)에서 알 수 있는 것처럼 C의 불균등 정도는 교란항(noise)인 ε의 존재로 인해 βY의 불균등 정도에 비해 더 크며, 따라서 ε의 존재를 무시하고 C의 불균등 정도로부터 βY의 불균등 정도(즉, Y의 불균등 정도)를 추정할 경우 양(+)의 편의가 발생할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 편의를 조정하기 위해서는 여러 가지 방법을 강구해야 할 것으로 보인다. 편의조정이 어렵다면, 최소한 다음과 같은 방법으로 이 논문에서 사용한 방법의 신뢰도를 검토해볼 수 있을 것이다. 즉, 비근로자가구의 소득분포를 추정한 방법을 그대로 근로자가구에 적용하여 이들의 소득분포를 추정한 후, 이를 실제의 소득분포와 비교해보는 것이다. 만일 이 두 방법이 유사한 결과를 낳는다면 이 논문에서 사용한 방법에 대해 어느 정도 신뢰를 부여할 수 있을 것이다.

다. 資產分布의 不均等

이 논문에서는 소득불균등과 달리 자산의 불균등이 외국보다 심하다는 점을 강조하고 있으나, 〈표 13〉 및 〈표 14〉에 나타난 것처럼 최근 자산불균등은 급속히 개선되는 추세를 보이고 있다.

---

1) 식 (3)에서는 우리가 β의 값을 알고 있다고 가정하였다. 그러나 β의 값을 모르기 때문에 β 대신 β의 최소자승추정량 β_{OLS}를 사용하여 Y를 추정한 경우에도 β_{OLS}가 일치추정량(consistent estimator)인 이상 표본크기가 충분히 큰 경우 식 (5)는 성립할 것이다.

이는 저자들이 보여주는 소득불균등의 개선과 맥을 같이한다. 이러한 긍정적인 측면에 대해서도 본문에 언급할 필요가 있다. 어느 나라에서나 부의 분배를 측정하는 것은 쉽지 않은 문제로 알려져 있다. 따라서 특정 시점에서 측정한 여러 나라의 부의 불균등을 상호비교하는 것보다는, 특정 국가의 부의 불균등이 시간이 흐름에 따라 어떤 추이를 보이고 있는지 살펴보는 것이 더 의미있는 작업일 수 있다. 자료의 신뢰도가 검증되지 않은 상태에서 절대수준만을 비교함으로써 분배문제의 심각성을 부각시키는 것은 바람직하지 않다. 외국과 달리 우리나라에서 분배문제는 매우 민감한 정치사회적 이슈이며, 자칫 국민정서나 사회여론에 휩싸여 합리적인 정책대안의 모색이 어려워질 가능성이 높다. 이런 상황에서는 학문적 객관성을 유지하는 일이 무엇보다도 중요하다고 판단된다.

라. 所得分配의 決定要因

향후 연구에 있어서는 소득분배의 구성요인과 변천원인에 대한 보다 정밀한 분석이 요구된다. 지금까지 소득분배에 관한 많은 논문들은 단순히 소득분배추이를 추정하고 그 결과를 제시하는 데 불과하였다. 예를 들어, 전체 소득 가운데 근로소득의 불균등은 어떤 추세를 보였는지, 시간당 임금의 분포는 어떤 추세를 보였는지, 근로시간의 분포는 어떤 추세를 보였는지 등에 대한 논의는 없었다. 이러한 논의는 향후 분배정책의 핵심적인 구성요소이다.[2)]

이주호·김대일(1997)의 연구가 시사하는 바와 같이 대학졸업자의 공급증가로 인해 임금에서 학력프리미엄이 점차 낮아지고

2) 미국의 예는 고영선(1998a)을 참조.

있으며, 이에 따른 시간당 임금의 균등화 경향이 소득불균등을 완화시킨 중요한 요인이었다면, 향후 분배정책의 핵심은 교육기회 확대를 통한 인적자본의 충실화에 두어져야 한다. 또 1980년대말 이후의 급격한 실업률 하락에 따라 평균 근로시간이 연장되어 소득불균등이 완화되었다면, 노동시장의 유연화를 통한 실업률 감축이 분배정책의 중요한 수단이 되어야 한다.

소득분배에 있어 여성의 역할도 강조되어야 한다. 미국의 경우를 보면 남성근로자간의 소득불균등보다 여성근로자간의 소득불균등이 작은 것으로 나타난다. 따라서 여성의 노동시장 참여는 가족 전체의 소득불균등을 완화시키는 역할을 수행할 수 있다. 반면 여성근로자간의 소득불균등이 심화되고, 고소득 남성이 고소득 여성과 결혼하는 경향이 높아지며, 빈곤층일수록 결혼 자체를 기피할 확률이 커짐에 따라 소득불균등은 심화될 수도 있다. 이러한 사회현상에 대한 다각적인 분석이 필요하다.

조세의 소득균등화 역할에 대해서도 보다 정밀한 연구가 진행되어야 한다. 간접세의 경우 역진성이 상당히 완화되어 이제는 거의 비례적인 모습을 보이고 있으며, 직접세의 경우도 누진성이 강화되어온 것으로 파악된다.[3] 따라서 조세제도는 세후 소득의 불균등 완화에 기여하였을 것으로 판단된다. 그러나 그 기여의 정도가 어느 수준인지 측정된 바는 없다. 또 구체적으로 어떤 조치로 인해 조세제도의 누진성이 강화되었는지에 대한 구체적 분석도 없었다.

이처럼 실증적인 분석이 결여된 결과 많은 사람들은 조세제도의 형평성을 강화하여 소득분배 균등화를 도모해야 한다고 주장하지만 구체적으로 어떤 수단을 선택하는 것이 가장 효과적이며

3) 최광 · 현진권(1996) 참조.

그 결과 어느 정도의 소득분배 개선이 유도될 수 있는가에 대해서는 함구하는 경우가 대부분이다. 이 논문의 논의도 이러한 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 조세행정의 강화를 통해 수평적 형평성을 제고해야 한다는 지적에는 동의하지만, 그것이 과연 우리나라 소득분배의 개선에 '결정적인' 도움을 줄 것인지는 불명확하다.[4)]

이 논문에서는 총세수 가운데 직접세의 비중을 높임으로써 소득불균등을 완화해야 한다고 하고 있으나, 사실 우리나라의 직접세 비중이 외국에 비해 그리 낮은 것은 아니다. 1994년의 경우 OECD 국가의 직접세 비중은 평균 56%로 파악되며,[5)] 우리나라의 총조세 중 직접세의 비중은 1995년의 55%에서 최근 50% 수준으로 감소한 바 있다.[6)] 그러나 이는 1980년대 초의 40% 미만에 비하면 매우 높아진 것이다.

더욱 중요한 문제는 과연 직접세 비중이 높다고 소득불균등이 개선되겠는가 하는 점이다. 직접세는 명목적인 누진구조에도 불구하고 실제로는 그리 누진적이지 못하다는 점이 인식되고 있다. 고소득층일수록 절세 및 탈세를 도모할 능력이 많으며, 이에 따라 이들이 부담하는 세금의 액수가 당초 당국이 기대하였던 것보

4) 이 논문의 주장과 달리 미국의 경우 「레이건」 행정부하에서의 조세제도 변화는 조세의 누진성에 큰 영향을 미치지 못하였다는 주장이 제기되었다(Kasten, Sammartino, and Toder[1994] 및 이에 대한 Gale[1994]의 논평 참조). 또 조세제도 자체의 소득불균등 완화효과는 그리 크지 않은 것으로 추정된다(U.S. Bureau of the Census[1996] 참조).

5) 고영선(1998b)의 〈표 2-8〉 참조. 직접세의 비중은 개인소득세, 법인세, 소득세, 재산세를 합하여 이를 사회보장세를 제외한 전체 조세부담으로 나누어 구한다. 사회보장세를 직접세에서 제외하는 이유는, 대부분의 국가에서 사회보장세가 비례세이며, 일정 소득 이상에 대해서는 사회보장세를 부과하지 않는 경우가 많아 오히려 역진적이고, 세금이라기보다는 저축의 성격이 강하기(사회보장세를 납부하면 은퇴후 연금을 지급받으나 납부하지 않으면 지급받지 못함) 때문.

6) 예산청(1998), pp.324~327 참조.

다 적다는 사실이 널리 알려져 있다. 오히려 절세 및 탈세를 도모하는 과정에서 세금회피비용보다 징세비용이 높아져 경제내 비효율을 야기시킨다. 또 이론적 측면에서도 지나치게 높은 한계세율은 근로자들의 근로의욕을 저하시키고 기업의 고용비용을 상승시켜 노동공급 및 수요를 줄이는 부정적인 효과를 낳는다.

이에 따라 1980년대 이후 세계적 추세는 최고 한계세율을 낮추고 비과세·감면제도를 축소하여 조세구조를 단순화하는 데 두어지고 있다. 또 직접세보다는 부가가치세 등 소비세의 비중이 증가하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 직접세 비중을 증가시킴으로써 소득분배를 개선하자는 이 논문의 주장은 보다 면밀한 검증이 필요하다고 생각된다.

재벌과 경제력집중의 문제에 대해서도 소득분배의 관점에서 보다 엄밀한 분석이 진행되어야 한다. 재벌로 인한 경제력집중은 사실 소수의 개인에게 국한된 문제이며, 이것이 국가 전체의 소득불균등에 어느 정도의 악영향을 미쳤는지에 대해서는 분석이 전무하다. 이 논문에서도 재벌문제는 실제로 소유집중보다는 과정상의 불공평성에 대한 일반적 인식에 있다고 지적하고 있는데, 그렇다면 이는 단순히 재벌에 국한된 문제가 아니며, 기회균등의 확보라는 차원에서 보다 광범위한 논의가 필요한 문제이다. 이에 대해 심도 있는 논의를 전개한 후 이를 해결하기 위한 대책을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있다.

마. 政策代案의 提示

위에서 지적한 바와 같이 이 논문은 전반적으로 소득분배의 결정요인에 대한 실증적 분석이 미흡한 결과 정책대안의 제시에 있어 설득력이 높지 못하다고 판단된다. 특히 이 논문에서 제시한 두 가지 정책대안, 즉 조세정책과 재벌정책은 사후적인 처방으로

서의 성격이 강하며, 사전적인 처방에 대해서는 언급하지 않고 있다. 〈표 20〉에 제시되어 있는 바와 같이 국민소득 중 근로소득의 비중은 1953년의 26%에서 최근에는 60% 수준으로 증가해왔다. 따라서 근로소득의 분포를 균등화하기 위한 교육정책과 노동시장정책이야말로 소득균등화의 핵심적인 과제이다. 일반국민을 위한 교육기회의 확장과 노동시장 유연화를 통한 근로기회의 확장은 소득분포 개선을 위한 사전적 대책으로서 가장 큰 주목을 받아야 하며, 이에 대한 논의가 향후 핵심적 연구과제가 되어야 한다.

사후적인 대책에 대해서도 보다 구체적인 정책대안이 발굴·제시되어야 한다. 일례로 상속·증여세가 최근에 개정되었는데, 이 논문에서는 이를 향후 어떤 방향으로 재개정해야 하는지에 대한 언급은 없이 단순히 강화해야 한다고만 지적하고 있다. 또 재벌정책에 대해서도 최근 많은 법개정이 있었으나 이에 대한 평가가 없고 이를 향후 어떻게 발전시켜나가야 한다는 논의도 없다.

사회보장지출을 늘려야 한다는 주장에 대해서도 비슷한 문제점을 지적할 수 있다. 지금까지 우리나라에서는 사회복지학계를 중심으로 사회보장지출을 늘려야 한다는 주장이 계속 제기되어왔으나, 구체적으로 현재 사회복지분야에 어떤 문제점이 있으며 이를 어떻게 해결하는 것이 가장 비용효과적인가에 대한 분석은 미미한 편이다. 단순한 재정지출을 늘림으로써 모든 문제가 해결될 것이라는 막연한 기대만이 팽배해 있다. 그러나 Schwartz and Ter-Minassian(1995)이 지적한 바와 같이 문제는 전체 지출규모에 있는 것이 아니라 그것이 실수요자에게까지 전달되는 과정에 있다. 각각의 사회복지정책이 '어떤 집단'에게 실질적인 혜택을 주고 있으며, '어느 정도'의 혜택을 주고 있고, 그에 따른 '비용'은 어느만큼인가에 대해 엄밀히 분석하고, 이에 기초하여 가장

비용효과적인 방법을 찾아야 할 것이다.

향후 국민연금의 확대와 더불어 우리나라의 사회보장지출은 급속히 늘어날 전망이다. 지금부터라도 사회복지분야의 지출효율성을 제고하기 위해 노력하지 않는다면, 서구 선진국에서 나타나고 있는 각종 부작용이 우리나라에서도 나타나지 말란 보장은 없다. 앞으로는 단순히 사회보장지출을 늘리라고 주장할 것이 아니라 어떻게 이를 효과적으로 사용할 수 있는가를 경제학적 관점에서 보다 체계적으로 연구할 필요가 있다.

바. 結

이 논문은 소득분배에 관한 기존의 각종 논의를 종합하여 정책대안을 제시하였다는 점에서 충분히 가치를 인정받아야 한다. 이 논문을 바탕으로 향후 경제학계에서 소득분배에 관해 보다 높은 관심을 갖고, 당위론적 일반론에서 벗어나 엄밀한 실증분석을 기초로 구체적이고 합리적인 정책대안을 제시할 수 있게 되기를 기대한다.

이 과정에서 가장 큰 문제점으로 부각될 것은 자료의 빈약함이다. 미국, 일본 등 선진국에 비해 기초자료가 극히 제한되어 있는 우리나라에서는 정책연구가 커다란 어려움을 겪고 있다. 모든 정책은 현실에 대한 올바른 진단을 기초로 해야 한다는 점을 고려할 때, 통계자료의 비축과 공개에 당국이 보다 적극적인 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다.

● 참고문헌

高英先, 『經濟力集中과 社會保障制度의 役割: 美國의 經驗』, 연구자료 98-08, 한국개발연구원, 1998a.

_____, 「先進國의 財政改革事例와 示唆點」, 『經濟危機 克服을 위한 財政改革』, 한국개발연구원, 1998b, pp.73~131.

李周浩 · 金大逸, 「勞使關係 改革과 勞動市場 變化」, 『KDI 政策研究』, 제19권 제3호, 1997, pp.3~74.

豫算廳, 『豫算槪要 參考資料』, 1998.

崔洸 · 玄鎭權, 「分配不均等 推移와 租稅의 所得再分配效果: 文獻考察을 중심으로」, 『租稅政策과 所得再分配』, 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996, pp.19~58.

Gale, William G., "Comments," in Joel Slemord (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality,* Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp.51~55.

Kasten, Richard, Frank Sammartino, and Eric Toder, "Trends in Federal Tax Progressivity, 1980-93," in Joel Slemord (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality,* Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp.9~50.

Schwartz, Gerd and Teresa Ter-Minassian, "The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview," IMF Working Paper, WP/95/84, 1995.

U.S. Bureau of the Census, *Current Population Reports, Money Income in the United States: 1996 (With Separate Data on Valuation of Noncash Benefits),* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997, pp.60~197.

人的資本과 製造業 貿易構造變化:
헥셔올린 驅逐假說을 중심으로

韓 震 熙

(本院 硏究委員)

*本 論文에 대해 아낌없는 조언과 논평을 하여주신 본원의 유정호, 우천식, 조동철 박사님, 그리고 서울대의 김대일, 고려대의 이종화 교수님께 감사드린다. 특히 유정호 박사님과 김대일 교수님은 각각 1차 가공된 무역통계 및 직종별 임금실태 조사보고서를 제공하여주셨다. 또한 그림 작성을 도와주신 김윤기 연구원 및 편집을 맡아주신 임찬순 연구조원께도 감사드린다. 나머지 오류는 모두 필자의 탓임을 밝힌다.

◇ 要　約 ◇

본고에서는 한 국가가 요소부존도의 독특성을 상실함으로써 교역조건의 악화 및 후생손실을 겪을 수 있다는 '헥셔올린 구축가설'을 이론적 토대로 지난 20년간 우리나라 제조업의 구조변화를 분석함으로써 당면하고 있는 구조적인 문제점이 무엇인가를 살펴보려 하였다. 그 결과 그간 중고등교육 노동력의 급속한 양적 팽창에도 불구하고 이러한 요소를 집약적으로 사용하는 부문(전기·전자, 기계 등 일본과 같은 선진국과 경쟁관계에 있는 부문)의 비교우위 획득속도가 매우 더디었을 뿐 아니라, 이 부문의 상대가격이 중장기적으로 하락하여온 것으로 나타났다. 이러한 현상이 요소부존도의 독특성 상실에 기인하는 한 이는 헥셔올린 구축가설과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 또한 비숙련산업(섬유·의류 등)은 중국 및 동남아의 등장 이후 비교우위를 급속히 상실하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이 부문에서 수입물가대비 수출물가가 오히려 지속적으로 상승한 것은 헥셔올린 구축가설이 의미하는 것과는 정반대의 현상이라고 할 수 있겠다. 종합적으로 반숙련 및 숙련(화학 등)산업에서의 상대가격 및 교역조건(수출물가/수입물가) 하락현상이 두드러져 제조업 전체로는 80년대 후반 이후 교역조건 악화현상이 일어났다고 판단된다.

교역조건의 악화현상은 우리가 만든 물건을 값싸게 수출하고 값비싼 물건을 수입하여야 한다는 점에서 후생의 손실을 의미한다. 동태적으로도 반숙련 및 숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 악화는 중등 및 고등교육인력의 상대임금을 하락시켜 인적자본의 축적을 저해하는 방향으로 작용할 것이다.

이러한 현상이 일어난 원인이 본고에서 주장한 바와 같이 요소부존도의 독특성 상실에 있다면 이에 대한 대책은 차별화 및 혁신능력을 보유한 양질의 인력양성과 같은 것이 될 것이다. 그러나 본고가 물적자본이나 기술과 같은 요소들을 고려하지 못한 한 구체적 정책적 함의의 도출에는 보다 신중을 기해야 할 것이다.

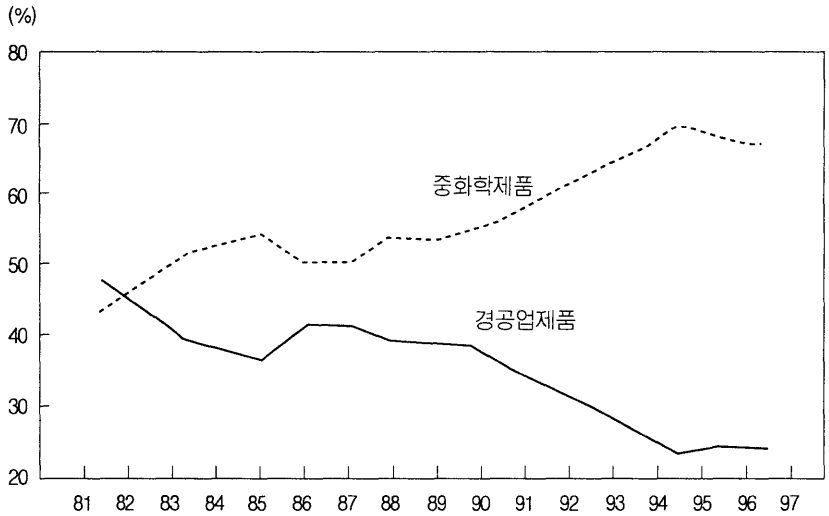
Ⅰ. 서 론

지난 20여년간 우리나라의 무역구조는 급격히 변화하였다. 과거 우리 수출의 주종을 이루었던 섬유·의류, 신발 등 경공업부문의 수출비중은 70년대 중반 이후 감소하는 추세를 보이고 있으며, 경공업 내에서도 특히 의복, 신발산업 등 단순노동집약적인 품목의 수출은 80년대 말의 3저호황을 고비로 절대액마저 감소하고 있다. 반면 통상적으로 중화학부문으로 분류되는 전기·전자, 기계 및 화학 등의 수출비중은 꾸준한 증가세가 지속되고 있다. 또한 수출비중이 경공업부문에서 중화학공업부문으로 이행하는 속도도 매우 빨라, 경공업제품 수출이 전체수출에서 차지하는 비중은 81년의 약 50%에서 97년에는 약 25% 내외로 감소하였다(그림 1). 이러한 수출구조의 급격한 변화는 우리나라의 과거 경이적인 고도성장의 주요 특징 중 하나였다고 할 수 있다.

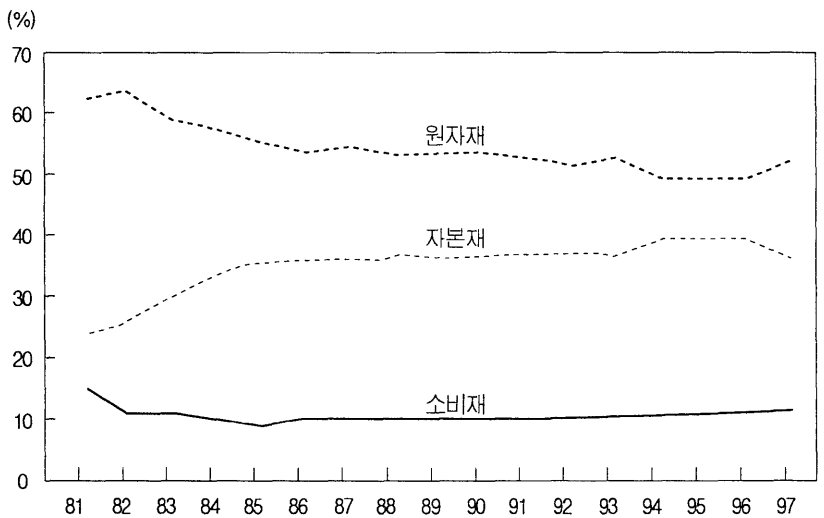
수출구조가 위와 같이 급속히 바뀌어온 것과는 대조적으로 수입구조는 상대적으로 그리 많이 변하지 않았다. 우리나라의 수입을 원자재, 자본재, 소비재로 나누어 각각의 비중을 나타낸 것이 [그림 2]인데, 대체적으로 중화학부문에 속하는 원자재 및 자본재 수입은 전기간중 총수입의 약 85~90% 정도를 차지하여 70년대의 중화학공업정책 혹은 그 이후의 자본재산업육성정책 등 수입대체적 성격을 띠는 정부의 각종 지원에도 불구하고 아직도 우리나라 수입의 주종을 이루고 있다.

이와 같이 수출구조가 경공업에서 중화학공업으로 급속히 변화한 것에 비하여 수입구조가 원자재 및 자본재 중심으로 지속

[그림 1] 경공업·중화학의 수출비중



[그림 2] 품목별 수입비중 추이



되어왔다는 것이 우리나라 무역구조 변화의 큰 특징 중의 하나라고 할 수 있다.

이러한 현상은 우리나라가 수출 및 투자의 수입의존도가 높은 산업구조를 유지하여왔다는 사실을 반영한다고 할 수 있다. 이와 같이 원자재 및 자본재에 대한 수입의존적인 산업구조로 인하여 이 부문의 무역수지는 최근까지도[1] 적자를 보이고 있으며, 또한 경제 전체적으로도 수출이 잘되어도 수입이 함께 증가하는 현상이 지속되고 있다. 이러한 인식하에서 그동안 수입의존적 산업구조 개선을 위한 자본재산업 경쟁력 강화 내지는 육성의 필요성이 끊임없이 강조되어왔다.

자본재산업의 경쟁력 강화를 통한 수출경쟁력 확보 내지는 수입대체의 필요성은 중국 및 동남아국가가 국제시장에서 주요 수출국으로 부상함에 따라 더욱 강조되고 있으며, 이와 같은 여건변화에 대하여 다음과 같은 우려가 존재하는 것으로 보인다. 즉, 80년대 이후 중국 및 동남아국가들은 국제적으로 보다 활발해진 직접투자를 유치함으로써 우리의 전통적 수출부문이던 섬유·의류와 같은 노동집약적 부문뿐 아니라 가전제품 등 일부 자본집약적인 부문에서 국제시장에서의 비교우위를 가지게 되었다. 이에 따라 우리나라의 주요 수출품도 의복, 신발과 같은 단순노동집약적인 부문에서 전기·전자, 기계, 화학과 같은 보다 기술 혹은 人的資源集約的인 부문으로 옮겨가게 되었다. 그러나 전기·전자, 기계, 화학과 같은 부문은 일본, 독일을 포함한 선진국들의 전통적 수출산업으로서 기술이나 인력 측면에서 선진국에 비해 뛰어나지 못한 우리나라는 당장 이 부문에서 뚜렷한 경쟁우위를 확보하기 힘들다. 따라서 이 부문에서는 핵심 고가품 위주로 수

1) 이 글의 초안은 외환·금융위기 이전에 쓰여진 것으로서 여기서 최근이라 함은 대략 97년경을 의미한다.

입의존적 무역구조가 지속되고 있다. 이와 같이 우리나라는 노동집약적인 산업에서는 중국 및 동남아와의 가격경쟁에 직면하고 기술 혹은 인적자원집약적인 산업에서는 우리보다 앞선 선진국과 경쟁하여야 하는 어려운 상황에 처하여 있다.

본고의 목적은 이와 같은 우려의 타당성 여부를 여러 가지 자료를 통하여 살펴보는 것이다. 이를 위하여 먼저 다음과 같은 '헥셔올린 구축가설(Heckscher-Ohlin Crowding Hypothesis)'[2]을 이론적인 틀로 제시한다. 헥셔올린 구축가설은 한 나라의 **상대적 요소부존도**가 그 나라의 요소부존도의 독특성(distinctiveness)을 잃게 하는 방향으로 변함으로써 그 나라는 **교역조건의 악화 및 이에 따른 후생손실**을 겪게 된다는 것이다. Leamer and Lundborg(1995)은 헥셔올린 구축가설을 스웨덴 경기침체 장기화의 원인에 대한 한 설명으로서 제시하기도 하였다. 즉, 전후 신흥 아시아국가들과 유럽국가들이 스웨덴의 전통적 수출시장을 구축(crowd)함으로써 스웨덴은 교역조건의 악화 및 후생의 손실을 겪었다는 것이다.

이 가설에 비추어 우리나라의 최근 무역여건의 변화에 대한 항간의 주장을 간략히 정리하면 다음과 같이 될 수 있을 것이다.

(1) **요소부존도의 독특성 상실** : 급속한 인적자본의 축적으로 인하여 우리나라는 단순노동력이 풍부한 국가에서 인적자본이 풍부한 국가로 전환되는 과정에 있음. 그러나 한편으로는 단순노동력을 바탕으로 한 중국 및 동남아국가들이 세계시장에 진출하고, 다른 한편으로는 우리나라의 상대적 인적자본부존도가 선진국에 비하여 두드러지지 못함. 따라

2) '헥셔올린 구축가설'의 자세한 이론적인 설명은 Leamer and Lundborg (1995)를 참조.

서 우리나라는 풍부한 단순노동력으로 특징지어졌던 과거의 독특한 상대적 요소부존의 입지를 상실하고 있음.

(2) 중국·동남아 및 선진국 양쪽과 경쟁심화로 인한 제조업 교역조건 하락 : 단순노동집약적 부문에서는 중국 및 동남아와의 경쟁이 심화되고, 인적자본집약적 부문은 선진국의 전통적 수출산업으로서 이미 경쟁이 치열함. 이에 따라 제조업의 교역조건이 하락

본고에서는 우리나라의 최근 무역환경 변화에 대한 항간의 우려와 스웨덴의 경험과의 공통점에 주목하고, 과연 이 가설이 우리나라의 경우에도 타당성을 갖는가 하는 점을 살펴본다.[3)]

본고의 또 하나의 목적은 우리나라의 비교우위가 어떤 부문에 존재하고 시간의 경과에 따라 어떻게 변화하여왔는가 하는 것을 살펴보는 것이다. 우리나라의 비교우위의 변화추이를 살펴보는 것은 헥셔올린 구축가설의 타당성 여부를 살펴보기 위해 부수적으로 필요한 과정이라고 할 수 있겠다. 이를 위하여 이 글에서는 우리나라 제조업을 인적자본집약도에 따라서 비숙련, 반숙련, 숙련 등 3가지 산업으로 분류하여 생산 및 수출입 패턴의 변화를

3) 부즈·알렌 해밀턴(1997)은 한국이 최근 '경제적 넛크래커(The Economic Nutcracker)' 상황에 직면하고 있다고 진단하고 다음과 같이 기술하고 있다. "한국은 중국과 같은 저비용 국가와 경쟁을 해야 하는 동시에 경영능력, 시장의 이해, 기술부문에서 우위에 있는 일본과 같은 국가와 경쟁을 해야 하는 이중고에 시달리고 있다. ... 한국의 성장을 가능하게 했던 산업부문은 이제 다른 아시아국가들로부터 도전을 받고 있다. 섬유, 철강, 석유화학제품, 그리고 어떤 경우에는 자동차가 이 부문에 속한다. 중국을 위시한 아시아의 신흥공업국은 노동비용면에서 한국보다 월등한 경쟁우위를 확보하고 있다. 이것이 한국이 처한 넛크래커의 한 측면이다. ... 또한 한국이 첨단기술산업으로 진출하기 위해서는 선진국의 기업들과 기술부문에서 경쟁해야 한다. 한국이 일본이 집중육성한 산업분야를 그대로 따라 육성했기 때문에 현재 한국이 겪고 있는 넛크래커의 한편에 일본기업이 있다는 것은 놀라운 사실이 아니다." 이러한 시각이 헥셔올린 구축가설과 차이점도 많지만 기본적으로 유사한 문제를 바라보고 있다고 판단된다.

살펴본다.

필자가 우리나라의 비교우위의 변화를 인적자본을 중심으로 살펴보고자 하는 또다른 이유는 대략 다음과 같다. 흔히 우리나라를 '고급인력이 풍부한 나라'로 묘사하거나 자동차, 화학 등 중화학제품이 주요 수출품목이라는 이유를 들어 마치 우리나라가 고급인력 집약적인 산업에서 비교우위가 있는 것처럼 이야기되는 경우를 종종 볼 수 있는데, 본고에서는 과연 진정 그러한가 하는 의문을 제기하고 그 실상을 파악하고자 한다.

이를 위하여 먼저 Ⅱ장에서는 다양한 인적자본에 관한 지표를 통하여 우리나라가 높은 교육열을 바탕으로 인적자본의 급속한 축적을 이루어온 것은 사실이지만 그 대부분은 고등교육(대졸이상)이 아닌 중등교육(중고등학교에 해당) 인력의 급속한 팽창에 의하여 이루어졌음을 지적한다. 그 다음 Ⅲ장에서는 이와 같은 중등교육인력의 급속한 증가에 상응하는 비교우위의 변화가 이루어졌는가 하는 문제를 살펴본다. 여기에서 필자는 우리나라에서 중등교육인력의 급속한 증가에 상응하는 비교우위의 변화(즉, 본고의 분류에 의할 때 반숙련산업에 대한 비교우위의 획득)가 일어나지 않고 있다고 잠정적으로 결론을 내리며, 이를 뒷받침하는 징후를 인적자본집약도에 의해 분류된 산업별 순수출의 변화, 생산비중 및 무역의존도(수출/생산, 수입/내수)의 변화, 교역조건 및 산업별 수출입 물가지수의 변화 등 여러 가지 자료를 통하여 보여주게 된다.[4)]

만일 중등교육인력의 급속한 축적에도 불구하고 이에 상응하는 비교우위의 변화가 이루어지지 않았다는 점을 사실로 받아들

4) 물론 본고가 기술적(descriptive)인 접근방법을 취하는 한 과연 요소축적에 상응하는 비교우위의 변화가 이루어지지 않았는지를 단정적으로 판단하는 것은 무리라고 생각된다.

일 수 있다면 이는 하나의 퍼즐이라고 할 수 있을 것이다. 그 이유는 여러 가지로 설명할 수 있겠지만 본고에서는 우리나라의 인적자본 구성상의 변화가 요소부존도의 독특성을 상실하는 방향으로의 변화였기 때문이라고 주장한다. 물론 이를 증명하기는 쉬운 일이 아닐 것이며 그렇게 하려고 하지도 않는다. 그 대신 본고에서는 요소부존도의 독특성 상실을 전제로 할 때[5] 요소축적속도에 비한 비교우위의 상대적으로 더딘 변화속도는 헥셔올린 구축가설과 일맥상통하는 현상이라는 점을 주장하는 것이다. 즉, 우리나라의 반숙련노동력이 급속히 증가하기는 하였으나 반숙련노동집약적 산업 가운데 우리나라의 수출품의 상대가격이 세계시장에서의 풍부한 공급능력으로 인해 하락하고 있다면 이러한 상대가격 구조의 변화는 이 부문으로의 비교우위의 획득을 저해하는 요인으로 작용한다는 것이다. 이 점은 본고에서 강조하고자 하는 부분 중 하나이다. 뒤의 Ⅲ장 4절에서 살펴보겠지만 실제로 우리나라의 반숙련부문 수출품의 세계시장 상대가격은 특히 80년대 중반 이후 하락추세에 있었으며 이러한 현상은 반숙련노동력의 급속한 증대에도 불구하고 이 부문으로의 비교우위 획득속도가 더디다는 점과 일맥상통하는 것이라고 할 수 있다.

본고와 관련된 기존문헌을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우리나라의 무역구조의 결정요인 혹은 비교우위의 분석에 관한 연구

5) 과거 우리나라의 경공업부문 수출을 중심으로 한 고도성장기에는 중국 및 동남아국가가 본격적으로 경공업부문의 주요 수출국으로 부상하기 이전이어서 우리나라가 상대적으로 비숙련노동 풍부국으로서의 독특성을 지니고 있었다고 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 인적자본 구성이 반숙련노동력 위주로 전환되어가는 시기에 이미 세계적으로 반숙련 노동력이 풍부하였거나 혹은 풍부하여졌다면 우리나라의 급속한 반숙련노동력의 축적에도 불구하고 요소부존도의 독특성을 상실할 가능성은 충분히 있다고 볼 수 있다. 기능 중에서 문제가 있는 기능은 줄이되 필요한 기능은 강화하여야 된다는 것을 의미한다.

는 Hong(1987, 1989), Ramazani and Maskus(1993) 등 다수 존재한다. 하지만 이들 연구는 노동과 자본 등 2요소만을 고려하였거나 2요소 이상을 고려하였다 하더라도 인적자본이라는 생산요소는 분석대상에 포함하지 못하였다. 인적자본을 명시적으로 포함하여 우리나라의 비교우위를 분석한 연구로는 유정호(1991), 김동석(1997) 등이 있다. 유정호는 우리나라 산업별 수출의 OECD 시장점유율을 피설명변수로 하고 물적자본집약도 및 산업별 임금자료를 통해 추정된 인적자본집약도를 설명변수로 한 회귀분석을 통하여 우리나라 비교우위의 결정요인 및 변화를 설명하였다. 그는 인적자본집약도의 계수가 음수로서 절대값이 시간의 경과에 따라 감소한다는 점을 들어 우리나라가 아직 인적자본집약적 재화의 생산에 비교우위는 없으나 점차 획득해가고 있다는 결론을 내리고 있다. 김동석은 환경규제가 국제경쟁력에 미치는 영향을 살펴보는 과정에서 회귀분석 및 산업별 수출입의 요소함유량(factor content)을 계산하는 두 가지 방법을 모두 사용하여 1993년 한 시점에서의 우리나라 비교우위를 살펴보았다. 여기서도 1993년에 우리나라는 인적자본집약적 재화의 생산에 비교우위가 없는 것으로 나타났다.

본고가 기존의 문헌과 다른 점은 대략 다음의 두 가지라고 할 수 있다. 첫째, 본고는 우리나라 무역의 비교우위 결정요인 및 변화추이를 분석하는 것에서 한걸음 더 나아가, '헥셔올린 구축가설'이라는 이론적인 틀하에서 상대적 요소부존도의 변화, 무역구조의 변화, 생산물 상대가격의 변화 등을 체계적으로 연관지어 살펴봄으로써 무역구조의 변화에 나타난 우리나라 제조업의 문제점에 대한 파악을 시도하였다. 둘째로, 본고는 인적자본을 고려하여 무역구조의 결정요인 및 변화추이를 살펴봄에 있어 인적자본을 비숙련, 반숙련, 숙련 등 세가지로 세분하여 분석을 시도

하였다. 본고에서 인적자본을 세분한 이유는, 앞서 지적하였듯이, 과거 우리나라의 인적자본축적의 주된 특징이 중등교육인구의 증가였고, 따라서 단순히 노동과 인적자본이라는 두 요소만을 사용한 분석으로는 우리나라 비교우위 변화의 특징적인 면을 파악하는 데 한계가 있다고 판단하였기 때문이다. 그 결과 우리나라가 반숙련노동집약적인 부분에서 비교우위를 획득하고는 있으나 그 속도는 급속한 반숙련노동인구의 증가에 비해 매우 느리다는 것을 보여준다. 또한 이러한 현상이 관찰된 이유에 대해 우리나라의 과거 상대적 요소부존도의 변화가 요소부존도의 독특성을 상실하는 방향으로의 변화였기 때문이라는 설명을 하는 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 다음장에서는 우리나라의 상대적 요소부존도가 어떻게 변화하였는가를 물적자본과 인적자본을 중심으로 살펴본다. 그리고 제Ⅲ장에서는 '비교우위 구축가설'을 중심으로 하여 우리나라 제조업의 무역 및 산업구조의 변화를 살펴본다. 구체적으로 Ⅲ.1에서는 인적자본집약도에 따른 본고의 산업분류방법을 간단히 소개하고, Ⅲ.2 및 Ⅲ.3에서는 수출입 및 순수출, 생산비중, 무역의존도의 변화 등을 통하여 우리나라 제조업의 비교우위 변화를 살펴본다. 그리고 Ⅲ.4에서는 '비교우위 구축가설'의 핵심적인 측면인 교역조건의 변화를 살펴본다. Ⅲ.5에서는 산업내 무역의 산업별·시간별 변화를 살펴봄으로써 본고에서 취한 헥셔올린 이론의 한계점을 알아본다. 마지막으로 Ⅳ장에서는 본고를 요약하고 결론을 맺는다.

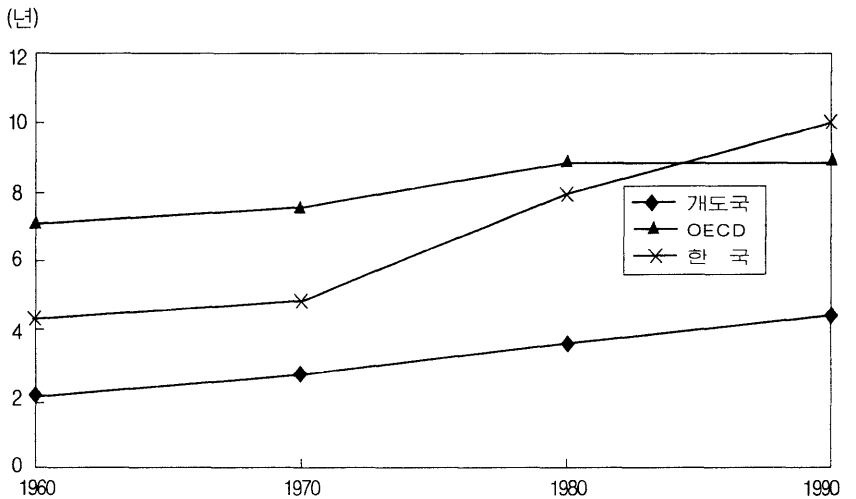
Ⅱ. 상대적 요소부존도의 변화

1. 인적자본의 축적

인적자본을 추정하는 방법은 매우 다양하다. 노동경제학 문헌에서는 교육, 경력, 나이, 성별 등 노동생산성에 영향을 미칠 수 있는 다양한 노동력의 특성들을 사용하여 인적자본이라는 변수를 추정하여왔다. 이 방대한 문헌을 여기서 소개하는 것은 생략하기로 하고, 본고에서는 교육과 관련된 지표만 사용하여 우리나라의 상대적 인적자본의 변화를 살펴보기로 한다. 이렇게 하는 것은 그간의 많은 연구들이 교육의 혜택이 노동자에 체화되어 노동자의 생산성에 커다란 영향을 미친다는 결과를 보여주고 있기 때문이다.

[그림 3]은 Barro and Lee(1996)의 자료를 이용하여 우리나라와 OECD 및 개도국의 15세이상 인구의 평균교육연수의 변화추이를 10년 단위로 나타낸 것이다. 여기서 볼 수 있는 것은 1960~90년 기간중 우리나라 15세이상 인구의 평균교육연수의 증가가 OECD나 개도국에 비하여 매우 빨랐다는 점이다. 1960년 시점에 우리나라의 15세이상 인구의 평균교육연수는 약 4년 정도로 개도국 평균(약 2년)보다는 높았지만 OECD 평균(약 7년)에는 훨씬 못 미치는 정도였다. 1970년 이후 1990년까지 우리나라의 평균교육연수는 급속히 증가하여 1990년에는 약 10년 정도로 1960년의 약 4년에 비하여 2.5배 정도로 되었고, 이는 OECD 평균(약 9년)을 상회하는 수치이다. 개도국의 경우에도 평균교육연

[그림 3] 우리나라 평균교육연수의 변화(1960~90)



수는 1990년에 약 4.5년으로 1960년의 약 2.5배로 되었다. 그러나 평균교육연수라는 지표가 무한히 증가할 수 없는 속성을 지닌 지표이고, 또한 우리나라가 개도국에 비해 1960년 시점에서 높은 수준에서 출발하였다는 점을 감안하여볼 때,[6] 우리나라의 이러한 교육연수의 증가율은 OECD뿐 아니라 개도국에 비해서도 놀라운 것이 아니라 할 수 없다.

평균교육연수뿐 아니라 다른 지표를 통해서도 우리나라의 인적자본 축적이 빨랐다는 사실은 뒷받침된다. Collins and Bosworth(1996)는 Denison(1967)의 방법을 따라 각기 다른 학력을 가진 노동자들의 노동력 질의 지수를 가중치로 사용하여 각 학력구간의 노동자수를 합산하는 방법을 통하여 경제 전체 노동력 질의 지수를 구한다. 각 학력구간의 노동력 질의 지수를 구하는 데 있어 Collins and Bosworth(1996)는 Psacharopoulos(1994)

6) Collins and Bosworth는 평균교육연수라는 변수가 무교육자에게 '零(0)'이라는 가중치를 부여하기 때문에 초기의 평균교육연수가 낮은 국가들의 노동력의 질적 증가를 과대평가하는 경향이 있다는 점을 지적한다.

에 보고된 지역별 교육의 평균수익률을 참고로 하고 있는데, 그 결과에 의하면 동아시아에서 1년의 교육에 대한 지역평균 수익률은 약 10.7%로 전세계평균 수익률인 10.2%를 약간 상회한다.

이에 따라 Collins and Bosworth는 작게는 7%, 크게는 12%의 수익률을 가정하여 학력별 노동력의 질의 지수를 계산하였다. 이러한 방법에 의하여 지역별, 국가별 노동력 질의 증가율을 비교하여보면, 교육의 수익률을 7%로 가정한 경우나 12%로 가정한 경우 모두 동아시아지역은 다른 지역에 비하여 가장 빠른 노동력 질의 증가가 이루어졌으며, 동아시아지역 내에서도 한국의 증가율이 가장 빨랐다. 즉, 7%의 수익률의 경우 1960~94년 기간중 한국의 노동력 질의 증가율 추정치는 1.2%로 동아시아지역(0.9%)뿐 아니라 중국(0.6%), 남미(0.5%), 선진국(0.5%)의 노동

〈표 1〉 노동력 질 증가율의 국제비교(1960~94)

(단위: %)

지역 및 국가	노동력 질의 증가율	
	7% 수익률	12% 수익률
중국	0.6	1.3
동아시아	0.9	1.5
인도네시아	0.8	1.4
한국	1.2	2.0
말레이시아	0.8	1.4
필리핀	0.8	1.3
싱가포르	0.6	1.0
태국	0.7	1.1
대만	1.0	1.6
남아시아	0.5	1.0
아프리카	0.3	0.6
중동	0.7	1.4
남미	0.5	1.0
선진국	0.5	0.8

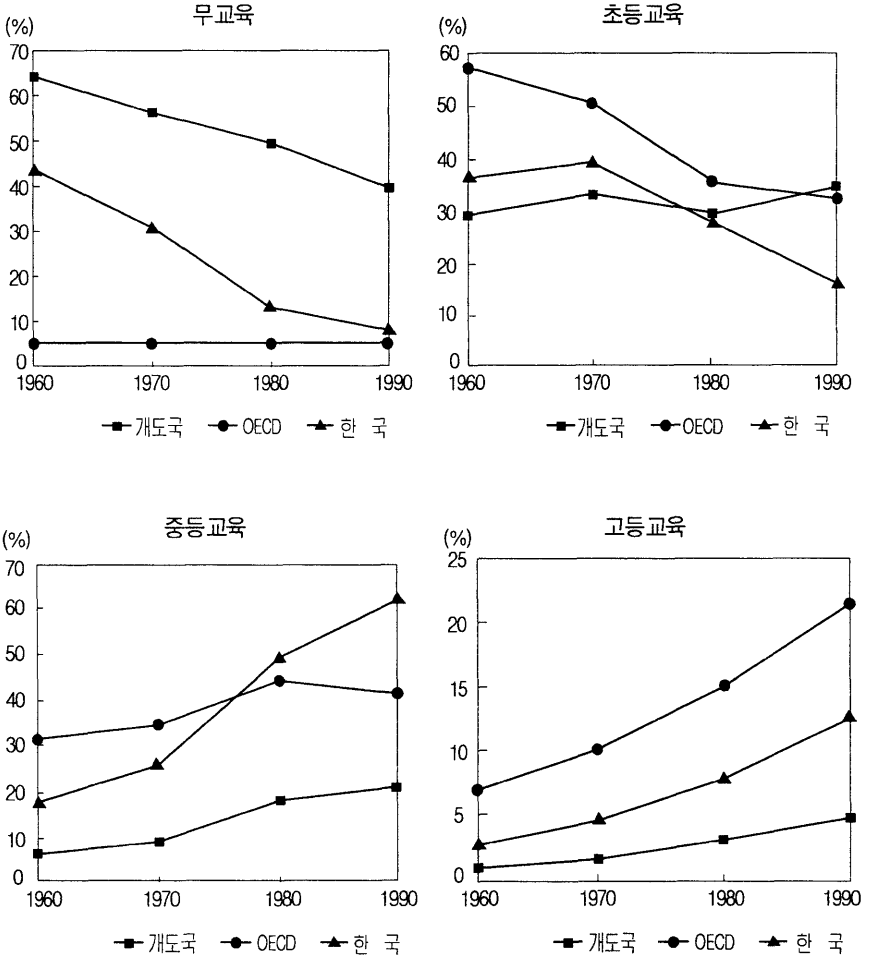
주 : Collins and Bosworth(1996)의 Table 2를 수정인용한 것임.

력 질의 증가율 추정치에 비해 훨씬 컸으며, 12% 수익률을 가정할 경우 이 차이는 더욱 두드러졌다.

위에서 살펴보았듯이 우리나라의 인적자본 증가율은 평균교육연수나 노동력 질의 추정치를 통하여볼 때 다른 국가나 지역에 비하여 무척 높았음을 알 수 있다. 이 지표들은 전체적으로 인적자본이 얼마나 빨리 증가하였는지를 살펴보는 데는 도움이 되지만, 인적자본 증가의 세부적인 내용을 포함하고 있지 못하다. 따라서 과연 이러한 높은 인적자본의 증가가 고급인력 혹은 중급인력의 증가에 의해 주로 이루어졌는지를 이해하기 위해서 본고에서는 노동력의 학력별 구성비의 변화추이를 살펴보고자 한다.

[그림 4]는 역시 Barro and Lee(1996)의 자료를 이용하여 우리나라의 15세이상 인구 중 각 학력별 인구구성비의 변화추이를 OECD 및 개도국과 비교한 것이다. 먼저 우리나라의 무교육자의 비율은 1960년의 약 44%에서 급속하게 감소하여 1990년에는 10% 미만으로 줄어들어 OECD 수준에 빠르게 접근해왔음을 알 수 있다. 15세이상의 인구 중 초등학교 중퇴 및 초등학력 소지자의 비율은 1960~70년 기간에는 약간 증가하나 그 이후는 급격하게 감소하는 양상을 보여주고 있다. 초등교육자의 비율이 70년 이후 급격히 감소하는 이유는 중등 및 고등교육인구의 비율이 70년 이후 빠르게 증가한 데 기인한다고 할 수 있겠다. 중등교육인구의 비율은 전기간에 걸쳐 특히 빠르게 증가하였는데, 1960년 시점에서는 총인구의 약 17% 정도가 중등교육을 조금이라도 받았거나 중등학력 소지자였던 반면, 1980년에는 그 비율이 약 50%로 OECD보다 높아지고 1990년에는 60%를 상회한다. 마지막으로 고등교육자의 비율은 역시 중등교육자의 비율과 마찬가지로 빠르게 증가하고 있기는 하나, 그 증가세가 중등교육자에

[그림 4] 15세이상 인구의 학력별 구성비의 국제 비교



비하여 그리 두드러지지 않는다.[7] 이러한 사실들을 놓고 볼 때 1960년 이후 우리나라의 피교육인구의 확대는 주로 중등교육자

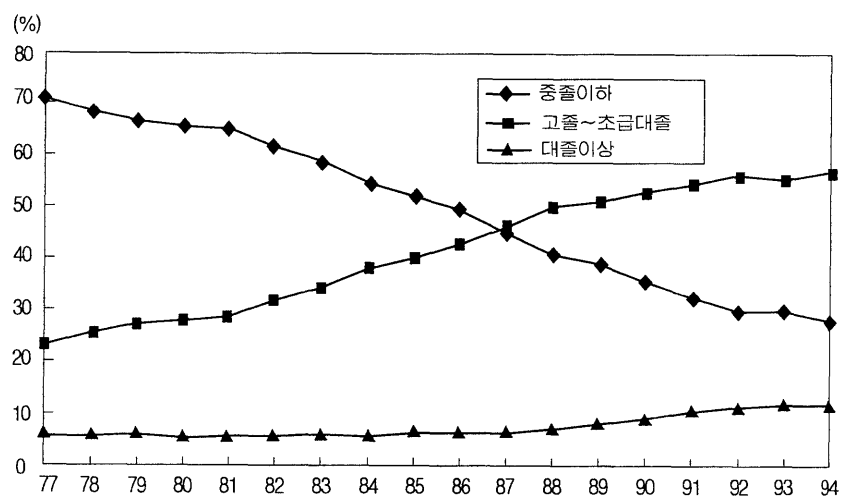
7) 하지만 우리나라의 고등교육 대상자의 고등교육기관 등록률이 1992년에 약 42%로 대부분의 유럽국가보다 높은 수준임을 감안할 때 시간이 흐름에 따라 고등교육자의 비율은 앞으로도 지속적으로 증가하리라고 예상된다 (Snodgrass [1996], p.19). 우리나라의 교육문제에 관한 최근 연구로는 Woo and Lee(1998)가 있다.

의 확대에 의하여 주도되어왔으며 1970년 이후 이러한 경향은 더욱 두드러졌다고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 제조업 학력별 고용구조의 변화를 살펴보더라도 위에서 살펴본 바와 같이 중등교육자 비중의 확대가 두드러진 특징으로 나타난다. [그림 5]는 1977~94년 기간중 우리나라 제조업 피고용자의 학력별 구성추이를 나타낸 것이다. 먼저 중졸이하의 비중은 1977년 이후 1994년까지 지속적으로 빠르게 감소하여왔는 데 반해 고졸이상 초급대졸이하의 비중은 지속적으로 빠르게 증가하여왔다. 반면 상대적으로 고급인력이라고 할 수 있는 대졸이상의 비중은 1977년 이후 1987년 정도까지는 거의 변동이 없다가 1988년 이후부터 완만히 증가하는 양상을 보여준다. 학력별 고용비중뿐 아니라 학력별 고용증가율 및 평균교육연수의 변화 등이 〈표 2〉에 나타나 있다.

요약하면 평균교육연수 및 교육의 수익률에 반영된 노동력의 질의 추정치 등을 통하여본 우리나라의 인적자본증가율은 지난

[그림 5] 제조업 학력별 고용구조의 추이(1977~94)



〈표 2〉 학력별 고용구조의 변화(제조업, 1977~94)

	1977~80	1981~85	1986~90	1990~94
고용증가율(%)				
제조업	2.7	3.0	5.5	3.0
국졸~중졸	0.1	-1.4	-2.1	-8.6
고졸~초급대졸	9.4	10.1	11.3	-1.0
대졸이상	3.5	6.4	13.6	3.5
고용비중(%)				
제조업	100.0	100.0	100.0	100.0
국졸~중졸	69.3	61.9	46.1	32.2
고졸~초급대졸	25.4	32.4	46.8	56.4
대졸이상	5.3	5.7	7.1	11.4
평균학력(년)	9.3	9.8	10.6	11.3

주 : 노동부, 『직종별 임금실태 조사보고서』, 각년도에서 계산.

수십년간 전세계에서 가장 빨랐으며, 이러한 빠른 인적자본증가는 우리나라의 비교우위를 인적자본이 집약적인 재화로 바꾸어 나갔으리라고 생각된다. 그러나 학력별 인구구조 및 제조업 고용구조 등을 통하여볼 때, 이와 같은 인적자본의 증가는 주로 중등교육자 비중의 확대를 통하여 이루어진 것이라고 할 수 있겠다. 소위 고급인력이라고 할 수 있는 초급대졸이상 혹은 대졸이상의 비중은 80년대 후반에서야 비로소 완만히 증가하기 시작하였으므로, 적어도 지난 20~30여년간은 고급인력의 증가가 우리나라 인적자본증가의 주된 내용은 아니라고 판단된다.

2. 물적자본의 축적

비록 본고에서 고려하지는 않지만 물적자본이라는 요소부존도의 변화에 관해서 간략히 살펴보기로 한다. 우리나라 자본스톡의

상대적 변화를 살펴보기 위해서는 전세계 자본스톡의 증가율 대비 우리나라 자본스톡의 증가율을 비교하는 것이 필요할 것이다. 그러나 자본스톡 증가율의 국제비교가 초기자본스톡의 추정방법 및 감가상각률 등에 민감하다는 것은 잘 알려진 사실이다. 반면 추정의 편의상 투자율(GDP 대비)을 자본스톡 변화의 대리변수로 삼아 자본스톡의 증가율을 유추하는 방법도 널리 사용되어왔다. 따라서 본고에서는 이 두 가지 방법을 모두 사용하여 한국 및 동아시아국가들의 자본스톡의 상대적 변화를 살펴본 Collins and Bosworth(1996)의 〈Table 2〉를 인용하여보기로 한다.

한국을 포함한 동아시아국들의 자본스톡증가율은 1960~94년 기간중 연평균 9.9%로서 선진국(4.5%), 남미(5.4%), 중동(7.1%)의 자본스톡증가율보다 훨씬 높다. 동아시아국가들 중에도 한국의 자본스톡증가율은 12.6%로서 싱가포르(13.1%)를 제외하고는 가장 높다. 우리나라의 투자율은 자본스톡증가율을 기준으로 하였을 때에 비해 다른 국가보다 놀라울 정도로 높은 편은 아니다. 먼저 국별가격을 기준으로 한 우리나라의 GDP대비 투자율은 1960~94년 기간중 23.5%로 동아시아 국가인 싱가포르(33.2%), 말레이시아(25.6%), 태국(25.6%)보다는 낮으나, 선진국(20.8%) 및 여타 개도국 지역에 비해서는 여전히 높다. 하지만 국제가격을 기준으로 하면, 우리나라의 투자율(23.7%)은 싱가포르(31.2%)를 제외한 동아시아국가들 중에서는 가장 높지만 선진국(24.5%)에 비해서는 약간 낮다. 국제가격을 기준으로 우리나라의 투자율이 선진국보다 약간 낮다고 하더라도 만일 우리나라의 초기 자본스톡이 선진국에 비하여 매우 낮았다면, 자본스톡증가율은 선진국에 비하여 클 수도 있을 것이다. 종합적으로 볼 때 우리나라는 자본이 상대적으로 희소한 국가라는 위치를 점차적으로 탈피하여왔다고 하여도 무방할 것이다.

〈표 3〉 자본스톡증가율 및 투자율의 국제비교(1960~94)

(단위: %)

지역및 국가	자본스톡증가율	GDP대비 투자율	
		국별가격기준	국제가격기준
중 국	6.7	22.3	20.5
동 아 시 아	9.9	21.1	18.6
인도네시아	8.3	18.1	17.1
한 국	12.6	23.5	23.7
말레이시아	10.0	25.6	23.5
필 리 핀	6.0	19.8	15.3
싱 가 포 르	13.1	33.2	31.2
태 국	10.6	25.6	18.1
대 만	12.2	20.0	21.9
남 아 시 아	5.2	18.9	11.3
아 프 리 카	4.8	19.0	9.5
중 동	7.1	19.0	12.6
남 미	5.4	21.4	16.9
선 진 국	4.5	20.8	24.5

주 : Collins and Bosworth(1996)의 Table 2에서 인용한 것임.

Ⅲ. 제조업 비교우위의 변화 및 문제점

1. 산업분류

본고에서는 우리나라 제조업 내의 각 산업을 그 산업의 인적 자본집약도를 기준으로 하여 '비숙련', '반숙련', '숙련' 등 3가지 산업으로 분류하였다. 인적자본집약도의 지표로는 『직종별 임금실태 조사보고서』를 이용하여 구한 1977~94년 기간 평균 각 산업의 대졸이상 고용비중을 사용하였으며, 구체적으로 이 지표가 0~10%의 구간 내에 있는 산업을 비숙련으로, 10~17% 구간

내에 있는 산업을 반숙련으로, 17% 이상의 산업을 숙련으로 분류하였다. 이와 같이 산업을 분류하는 것이 다소 자의적인 측면이 없는 것은 아니지만, 분석의 편의를 위해서는 불가피한 작업이다. 그 결과 섬유·의류, 목제품, 조립금속 등은 비숙련노동집약적 산업으로, 음식료, 전기·전자, 1차금속, 수송용기계를 포함한 기계산업은 반숙련노동집약적 산업으로, 화학 및 석유정제업, 기타 석유 및 석탄제품산업은 숙련노동집약적 산업으로 분류되었다. 인적자본집약도의 지표로 평균교육연수도 사용하여보았으나, 평균교육연수의 산업별 차이가 크지 않고 또한 평균교육연수라는 지표가 고졸자비중이 높아서 높은 경우와 대졸자비중이 높아서 높은 경우를 구분하지 못한다고 판단되어 본고에서는 대졸이상 고용비중이라는 지표를 사용하기로 하였다. 그 결과는 〈표 4〉에 나타나 있다.

이와 같은 산업분류의 유용성은 추후 점검하여 판단할 문제이지만, 한 가지 특이할 만한 점은 본고에서 사용한 방법에 의한 산업분류가 Leamer(1984)의 산업분류와 거의 일치한다는 점이다.[8] Leamer는 무역패턴의 상관관계가 높은 품목을 한 산업으로 묶는 방식을 통하여 제조업을 '노동집약적(LAB)', '자본집약적(CAP)', '기계(MACH)', '화학(CHEM)'으로 분류한 후, 어떤 국가가 발전함에 따라 이 순서대로 그 산업의 순수출국이 되는 경향이 있음을 밝힌 후, 이를 '발전의 사다리(ladder of development)'라고 명명하기도 하였다. 본고의 분류를 Leamer의 분류와 대조하여보면 Leamer의 CAP과 MACH가 본고의 반숙련으로 묶여진 것을 제외하고는 세부적인 산업에서 큰 차이가 없음을 발견할 수 있다. Leamer and Lundborg(1995)는 이러한

8) Leamer의 분류방법에 대한 자세한 설명은 원전을 참고하기 바람.

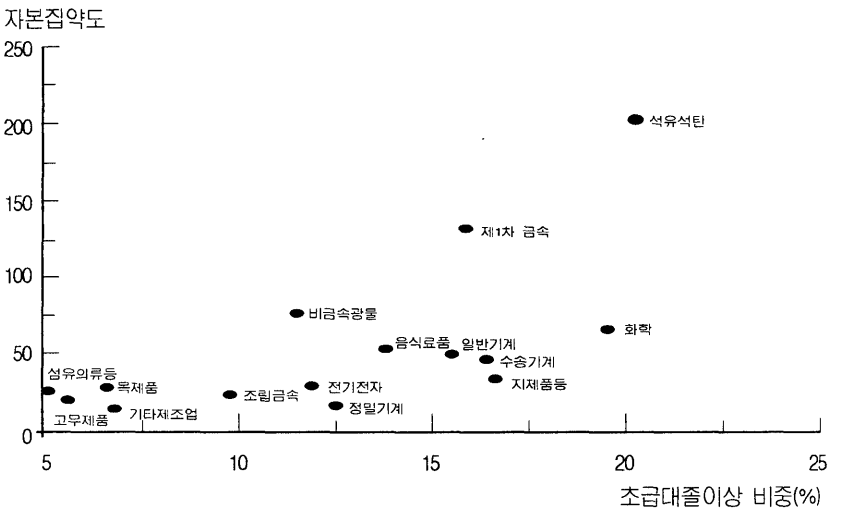
〈표 4〉 인적자본집약도에 따른 제조업 분류

인적자본 집약도	15개 소분류	KSIC 제5차 개정	산 업 명	대졸이상 고용비중	평 균 교육연수
	2	32	섬유·의류·가죽·신발	5.0	9.5
비숙련	7	355	고무제품	5.6	9.8
(LAB)	3	33	목제품·가구	6.6	9.8
	15	39	기타 제조업	6.8	9.7
	10	381	조립금속	9.7	10.1
	8	36	비금속 광물제품	11.5	10.1
반숙련	12	383	전기·전자제품	11.9	11.1
(ELEC&	14	385	정밀기계	12.5	10.9
MACH	1	31	음식료·담배	13.8	10.6
	11	382	일반기계	15.5	11.1
	9	37	제1차 금속	15.9	11.1
	13	384	수송용 기계	16.5	11.2
	4	34	지제품·인쇄·출판	16.6	11.0
	5	351	산업용 화합물	19.5	11.4
숙 련		352	기타 화학제품		
(CHEM)		356	기차 플라스틱		
	6	353	석유정제업	21.0	11.0
		354	기타 석유 및 석탄제품		

주: 노동부, 『직종별 임금실태 조사보고서』를 이용하여 계산한 것임.

4가지 산업의 순서가 대략 물적자본집약도의 순서와 일치하며, 단지 화학산업이 기계산업보다 인적자본집약도가 크다고 밝히고 있다. 우리나라의 경우도 이러한 사실이 관찰되는가를 살펴보기 위하여 물적자본집약도를 1976~94년 기간 평균 1인당 자본스톡으로 측정한 후, 각 산업의 인적 및 물적자본집약도를 2차원 평면에 나타낸 것이 [그림 6]이다. 그 결과 우리나라의 제조업 각 산업의 특성이 Leamer가 지적한 점과 대략 일치함을 볼 수 있다. 그러나 본고에서 물적자본집약도를 사용하여 산업을 좀더 세분화하지 않은 이유는 본고의 주된 관심이 인적자본의 변화에 따른 무역구조의 변화에 있을 뿐 아니라 기술적인 방법론에 의

[그림 6] 산업별 인적 및 물적자본집약도



거하여 비교우위 변화를 체계적으로 분석하기 힘들기 때문이다. 향후 물적자본과 인적자본을 동시에 고려하여 분석하는 것도 흥미 있다고 판단된다.

2. 무역구조로 본 비교우위의 변화

제조업 전체

인적자본집약도에 따라 분류된 산업의 무역구조를 살펴보기 전에 제조업 전체 무역구조의 추이를 간략히 살펴보자. 한 국가의 비교우위가 어떤 산업에 있는가는 여러 가지 지표를 통하여 측정해볼 수 있으나, 그간 많은 연구에서 즐겨 사용되어온 것은 한 산업의 수출에서 수입을 뺀 순수출이라는 지표이다. [그림 7]의 (가)에는 1976~94년 기간중 우리나라 제조업 및 인적자본집약도별 각 산업의 순수출(수출－수입)이 점선으로 나타나 있다.

제조업 전체의 무역수지는 1976년부터 1994년까지 전기간에 걸쳐 흑자였다. 이는 우리나라가 전기간에 걸쳐 제조업부문에서 비교우위를 가졌다는 것을 나타내며, 농산물 및 원유 등 광물자원을 많이 수입하고 이를 사용하여 제조업제품을 생산하여 수출하는 무역구조를 반영한다. 제조업 순수출은 1975년 이후 1988년까지 지속적으로 증가하나 그 이후로는 감소하여 1991년에 저점을 보이다가 1993년까지 다시 증가하는 모습을 보이고 있다.

그러나 순수출이라는 지표는 제조업 규모의 증가에 따라 달라질 수 있는 변수이므로 시간의 경과에 따른 변화에 대해 경제적 의미를 부여하는 것은 무리가 있다. 따라서 [그림 7]의 (나)와 (다)에는 순수출을 각각 무역액(수출+수입)으로 나눈 값인 무역특화계수와 순수출을 출하액으로 나눈 값이 나타나 있다.[9] 이 두 그림에서 나타나는 순수출의 변화패턴이 거의 유사하기 때문에 순수출을 출하액으로 나눈 (다)를 중심으로 논의하여도 무방할 것이다.

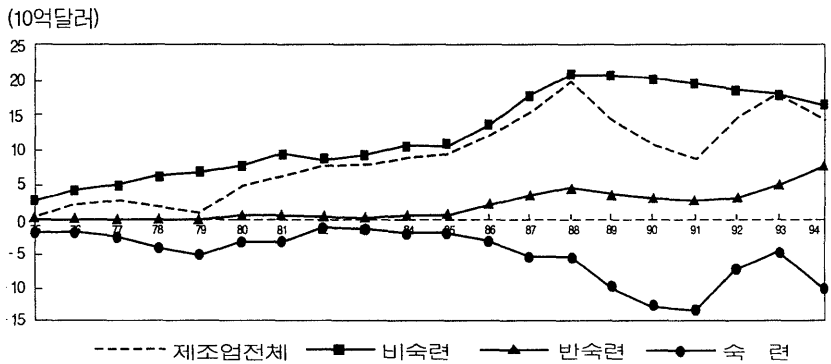
여기에 나타난 제조업의 출하액대비 순수출은 70년대 말의 경기침체기를 제외하고는 1976년 이후 1986년까지 8% 정도에서 12% 정도로 완만히 증가하나, 흔히 3저호황이라고 일컬어지는 1986~88년 기간 이후 급격히 감소하기 시작하여 90년대에 들어와서는 80년대에 비하여 현저히 낮아진 현상을 보이고 있다.

이러한 현상은 이 기간중 총수출에서 차지하는 제조업의 수출비중이 급격히 증가한 것에 주로 기인한다. 총수출입에 대한 제조업의 수출입 구성비의 변화추이를 통하여 수출과 수입의 변화를 각각 살펴보면(표 5), 우선 제조업의 수출이 총수출에서 차지

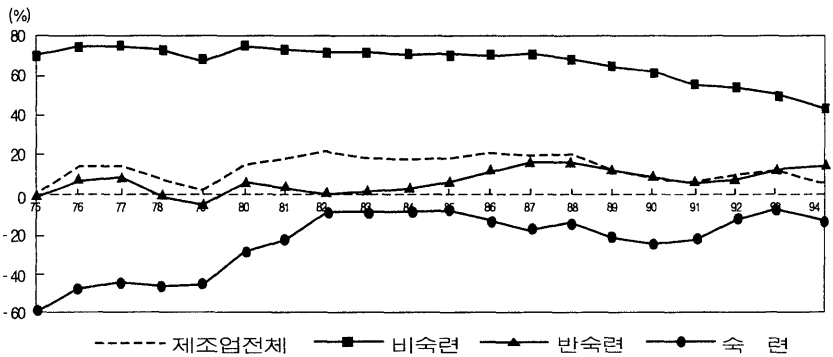
9) 비숙련, 반숙련, 혹은 숙련산업 내에서도 개별 산업의 수출입패턴은 매우 다를 수 있다. 뒤에서도 언급하겠지만, 예를 들어 섬유와 의류는 무역패턴이 매우 상이한 산업임에도 불구하고 비숙련산업으로 함께 분류되었다. 또 다른 예는 반숙련산업의 일반기계와 수송기계를 들 수 있다.

[그림 7] 산업별 순수출의 추이

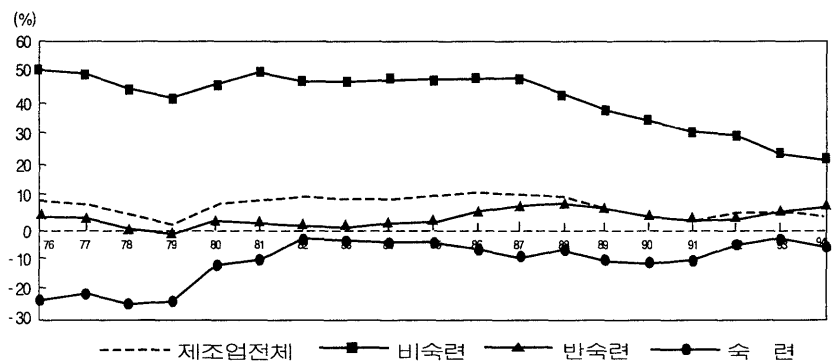
(가) 수출－수입



(나) 무역특화계수 : (수출－수입)/(수출＋수입)



(다) 출하액대비 순수출 : (수출－수입)/출하액



〈표 5〉 제조업 무역구성비의 추이(1975~94)

(단위: %)

	수 출				수 입			
	75~80	81~85	86~90	91~94	75~80	81~85	86~90	91~94
제 조 업	91.5	95.2	95.9	97.0	61.3	59.4	73.5	74.7
비제조업	8.5	4.8	4.1	3.0	38.8	40.6	26.5	25.3
전 산 업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

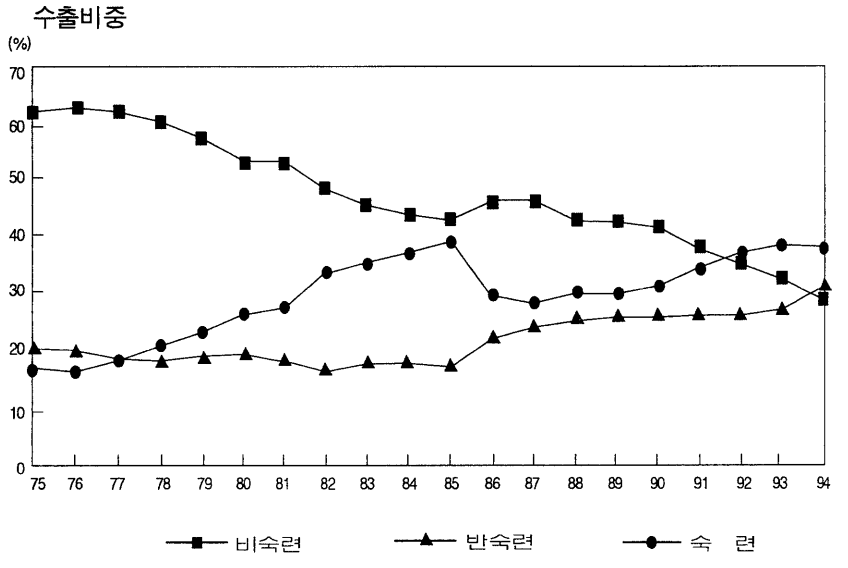
자료 : 관세청, 『무역통계』, 각년도에서 계산.

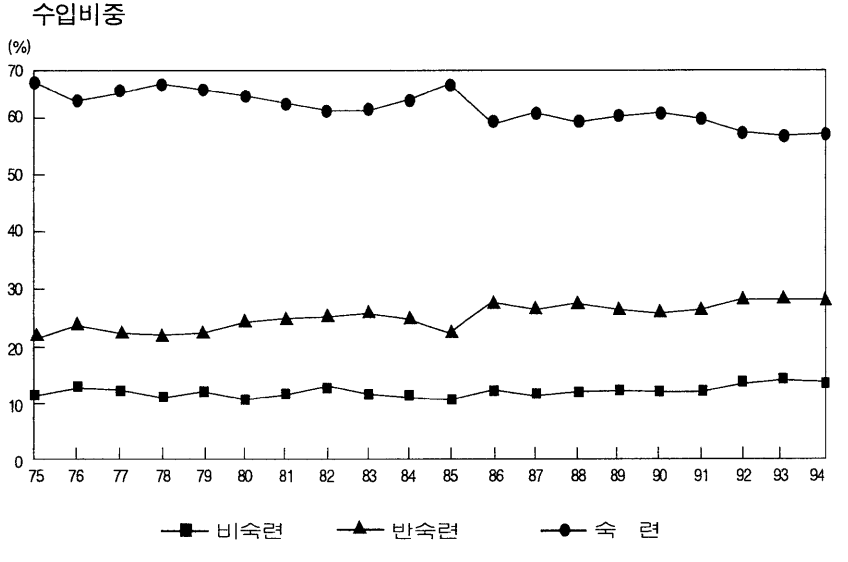
하는 비중은 70년대 후반기의 92% 수준에서 90년대 전반기에는 97%로 점진적으로 높아져 온 반면, 제조업의 수입이 총수입에서 차지하는 비중은 70년대 후반기의 61% 수준에서 90년대 전반기에는 약 75% 수준으로 급격히 높아졌다. 특히 80년대 전반기와 후반기 사이에 일어난 변화를 주목하여보면, 제조업 수입비중의 증가가 59%에서 74%로 동기의 수출비중의 증가에 비하여 상대적으로 빨랐음을 알 수 있다. 결국 앞서 살펴본 바와 같이 제조업 출하액 대비 순수출이 1988년 이후 감소한 것은 수출감소보다는 수입의 급격한 증가에 어느 정도 기인한다고 유추해볼 수 있겠다.

산업별 수출, 수입

이제 제조업을 인적자본집약도에 따라 비숙련, 반숙련, 숙련 등 세 가지 산업으로 나누어 수출과 수입의 변화추이를 살펴보기로 하자. [그림 8]에는 산업별 수출 및 수입의 제조업내 구성비가 나타나 있다. 먼저 전체적으로 눈에 띄는 점은 산업별 수출비중이 시간이 지남에 따라 급격히 바뀌는 데 비하여 수입비중은 놀라울 정도로 변하지 않았다는 것이다. 사실 어느 국가가 한 산업에서 비교우위를 잃어갈 때(얻어갈 때) 그 산업의 수출은

[그림 8] 제조업 인적자본집약도별 산업의 수출입 비중 (1975~94)





감소(증가)하고 수입은 증가(감소)하는 것이 자연스런 현상일 것이다. 그러나 그림에서 볼 수 있듯이, 각 산업의 수출비중이 급격히 변화하는 반면 수입비중은 거의 변화가 없었다. 그 원인을 살펴보는 것은 본고에서는 생략하기로 한다.

여기서 주목할만한 것은 우리나라가 중고등학교 학력의 인구비율이 급속히 증가하였음에도 불구하고 이 요소를 집약적으로 사용하는 반숙련산업의 수출비중의 증가속도는 매우 미미하였으며, 반숙련산업의 수입비중은 감소하기는커녕 오히려 전기간에 걸쳐 완만히 증가하였다는 점이다. 반숙련산업의 수출비중의 증가속도는 오히려 숙련산업의 수출비중 증가속도에 비해서도 느렸다. 또한 전기전자 및 일반기계 등으로 이루어진 반숙련산업의 수입비중이 감소하기는커녕 오히려 증가하였다는 사실은 자본재에 대한 높은 해외의존도가 지속되었다는 것과 일치하는 결과이다.[10]

산업별 순수출

이번에는 각 산업별 순수출의 추이를 살펴보자. [그림 7]의 (다)를 보면, 먼저 섬유·의류 등 비숙련산업의 출하액 대비 순수출은 1976년 이후 1987년경까지 약 50% 수준에서 변화 없이 유지되다가, '3저 호황' 말인 1988년 이후 1994년까지는 급격히 감소한다. 80년대 후반 이후 비숙련산업의 출하액 대비 순수출이 급격히 감소하는 현상은 수입증가보다는 동남아 및 중국의 성장에 기인한 의류 및 신발산업의 급격한 수출감소에 주로 기인한

10) 우리나라의 수입의존도에 관한 연구는 유정호(1995)를 참조하기 바람. 그는 여기에서 우리나라 및 일본, 대만의 수입의존도 구조를 비교하면서 수입의존도가 높은 것이 바람직하지 않다는 관념이 타당하지 않을 수 있음을 설득력 있게 제시하고 있다.

다. 이 그림에서 또 한 가지 주목할만한 점은 1994년 시점에도 비숙련산업의 순수출이 양의 부호를 갖는다는 것인데, 이것이 의미하는 것은 비숙련산업에 대해 우리나라가 비교우위를 급격히 상실하고는 있지만, 1994년 시점에도 여전히 비교우위가 있다는 점이다.

반면 반숙련산업의 순수출은 절대액으로 보거나 출하액 혹은 무역액 대비로 보거나 전기간에 걸쳐 매우 완만히 증가하는 모습을 볼 수 있으며, 이는 우리나라가 반숙련산업에서 비교우위를 획득해가고 있는 것으로 볼 수 있다.[11] 우리나라의 인적자본 축적이 주로 반숙련(혹은 중등교육)노동력의 증가에 의해 주도되었다는 점을 감안할 때 반숙련산업에서의 비교우위 획득은 예상된 것이라고 할 수 있겠다.

그러나 반숙련산업에서 출하액 혹은 무역액 대비 순수출의 증가세, 또는 다른 말로 하면 비교우위의 획득속도는 앞서 보여준 우리나라의 급속한 반숙련노동력의 증가속도를 감안할 때 놀랄 정도로 느리다고 생각된다. 특히 '3저 호황' 이후에는 두 가지 지표가 모두 감소 내지는 정체상태에 있다고 해도 과언이 아니다.

마지막으로 숙련산업의 순수출은 1976년부터 1982년까지는 약 −25%에서 −5%로 급격히 증가하지만 그 이후 1991년까지는 오히려 완만히 감소하는 현상을 보여주며, 1991년 이후 다시 약간 증가하기는 하였으나 1993년의 수준은 1982년의 수준과 거의 비슷하다. 이 산업의 순수출이 전기간에 걸쳐 陰數라는 점은 우리나라가 숙련산업에서 비교우위를 아직 가지고 있지 못하다는 것을 의미한다. 숙련산업의 순수출이 70년대 중반부터 1982년까

11) 한 가지 지적할 필요가 있는 점은 반숙련산업으로 분류된 기계산업 내에서도 일반기계와 수송용기계산업의 무역패턴이 무척 다르다는 것이다. 먼저 일반기계산업은 전기간에 걸쳐 순수출이 음수인 반면 수송용 기계산업은 1981년 이후 계속 순수출이 양수이다.

지 급격히 증가하는 것은, 뒤에서 살펴보겠지만, 이 산업의 교역조건(수출가격/수입가격)이 1976년부터 1978년까지 상당히 개선된 것에도 원인이 있는 것으로 보인다. 여기서 눈에 띄는 점은 1982년 이후 출하액대비 혹은 무역액대비 순수출이 10여년간 전혀 개선되지 않았다는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 숙련 노동력의 본격적인 증가가 80년대 후반 이후에 이루어졌다는 점을 감안할 때 이는 그리 놀라운 현상이 아닐 수도 있을 것이다.

종합적으로 볼 때 우리나라 제조업의 출하액 혹은 무역액대비 순수출이 80년대 후반 이후 감소하고 있는 현상은 비숙련산업에서 이 지표가 급속히 감소하는 데 반해 반숙련산업에서는 이를 상쇄할만한 증가가 별로 이루어지지 않았다는 점을 반영한다고 할 수 있다.

반숙련산업에서 헥셔올린 구축현상?

이와 같이 반숙련산업에서 비교우위 획득속도가 더딘 이유는 무엇인가? 이를 다음과 같이 설명하여볼 수 있을 것이다. 먼저 반숙련노동력의 급속한 축적에도 불구하고 이러한 인적자본 구성상의 변화가 우리나라 요소부존도의 독특성을 상실하는 방향으로의 변화였다고 가정하자. 이는 반숙련노동력을 집약적으로 사용하는 재화의 세계시장에서의 공급이 이미 풍부하거나 혹은 풍부해지고 있었다는 것을 의미한다. 이때 이러한 재화의 상대가격은 이미 낮거나 혹은 하락할 것이고 이러한 상대가격체계 혹은 상대가격체계의 변화는 우리나라가 이 부문의 비교우위를 획득하는 것을 저해하는 방향으로 작용하였을 것이다.

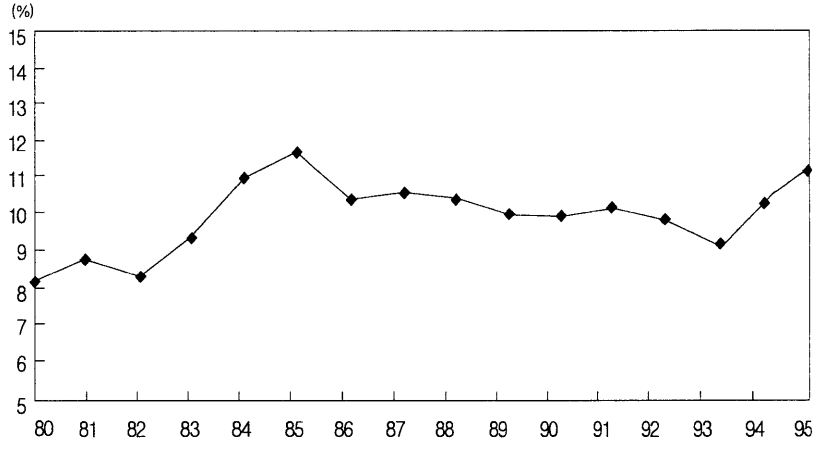
뒤에서 살펴보겠지만 실제로 우리나라의 반숙련부문 수출품의 세계시장 상대가격이 특히 80년대 중반 이후 하락추세에 있었다는 점은 이러한 설명에 설득력을 더해준다고 할 수 있겠다. 이렇

게 놓고 볼 때 반숙련산업의 부진한 비교우위 획득속도는 요소부존도의 독특성 상실 및 교역조건의 하락으로 특징지어지는 헥셔올린 구축가설과 일맥상통하는 현상이라고 할 수 있겠다.

그러나 위와 같은 현상만 보고 헥셔올린 구축현상이 일어났다고 단정지을 수 없는 측면도 있다. 그 이유 중 주된 것은 대략 다음과 같다. 먼저 이러한 현상은 얼마든지 다른 요인에 의해서도 발생할 수 있다는 점이다. 예를 들어 우리 경제의 기술진보가 80년대 후반 이후 빨라져서 투자의 수익률이 상승하고, 이에 따라 투자가 증가함에 따라 기계장비 등 반숙련산업의 수입이 증가하여도 위와 같은 현상이 관찰될 수 있을 것이다. 우리나라의 GDP대비 자본재수입비율이 80년대 중반 이후 증가한 것은 [그림 9]에서 확인된다.

특히 많은 연구에서 우리나라의 총요소생산성이 1970년대보다 1980년대 이후 더 빠르게 증가하였다는 결과를 보여주고 있는 점,[12] 1980년대 이후 우리나라의 연구개발투자가 급격히 증가하

[그림 9] GDP대비 자본재 수입



12) Young(1995) 및 Collins and Bosworth(1996).

고 있다는 점 등을 놓고 볼 때, 이러한 가능성을 완전히 배제할 수는 없을 것이다

둘째로, 본고에서와 같이 3財 3要素의 경우, 2財 2要素 경우처럼 한 요소가 풍부하게 부존되어 있는 국가가 그 요소를 집약적으로 사용하는 재화를 수출한다는 명제가 성립되기 위해서는 요소집약도에 관한 매우 제약적인 조건이 충족되어야 한다는 것이다.[13] 또한 충족된다고 하더라도 기본적으로 '얼마나' 수출하여야 하는가를 예측하기 위해서는 정량적 분석을 위한 모델이 필요한데, 구체적인 모델을 선택하는 것은 모델의 제약적인 가정을 만족하여야 한다는 나름대로의 위험도 있다. 어쨌든 우리나라의 경우 이러한 제약조건이 만족되는가를 점검하여볼 수도 있기는 하지만, 그 경우에도 위와 같은 현상이 요소집약도에 대한 조건이 충족이 되지 않아서 생기는 문제인지 아니면 상대적 요소부존도의 변화 및 교역조건의 변화에 따른 비교우위의 구축현상이 일어나기 때문인지를 구별하기는 쉽지 않다. 더군다나 과연 산업분류가 의미있게 되었는가, 교육의 성취도에 따른 인적자본의 구분이 합당한가, 물적자본과 같은 중요한 생산요소를 고려하지 않음으로써 잘못된 분석을 할 수 있지 않는가와 같은 문제들을 생각하면, 이러한 어려움은 더욱 가중된다.

그럼에도 불구하고 만일 헥셔올린 구축가설에서 상정하는 재화의 상대가격 변화가 위의 현상과 함께 관찰된다면 헥셔올린 구축현상의 존재를 전적으로 부정하기는 어렵게 된다. 뒤에서 보다 상세히 살펴보겠지만 재화 상대가격의 변화는 헥셔올린 구축

13) Leamer(1984)는 재화의 숫자와 요소의 숫자가 동일한 경우에는 요소의 상대적 풍부성이라는 개념에 대한 정의만 다시 하면 한 나라가 상대적으로 풍부하게 부존된 요소의 서비스를 수출하고 희소하게 부존된 요소의 서비스를 수입한다는 명제(Hecscher-Ohlin-Vanek Theorem)는 여전히 성립한다는 것을 쉽게 설명하고 있다.

가설에 의하여 예상되는 것과 '부분적'으로 일치한다. 여기서 '부분적'이라는 말이 의미하는 것은 재화의 상대가격이 반숙련 산업에서는 헥셔올린 구축가설과 일치하는 방향으로 변하나 우리나라가 중국 등에 의해 비교우위를 잃어가는 비숙련산업에서는 그렇지 않다는 것이다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 뒤에서 하기로 하자.

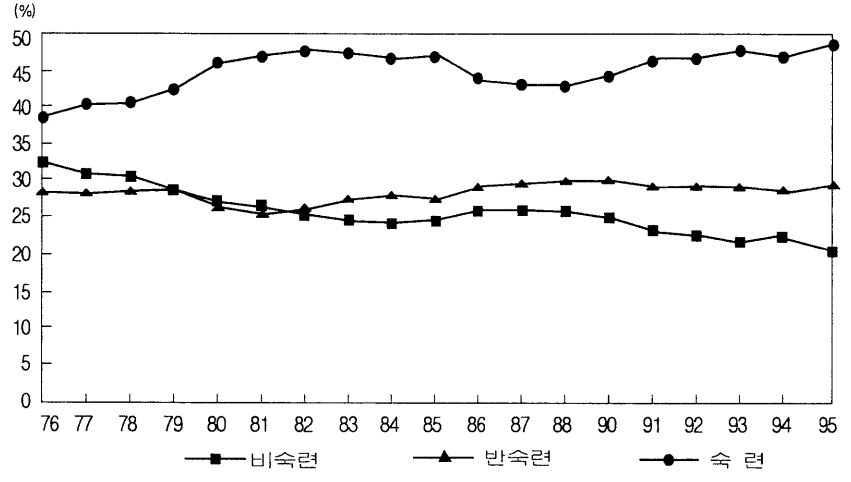
3. 생산비중 및 무역의존도로 본 비교우위의 변화

산업별 생산비중의 변화

한 나라의 비교우위가 어떻게 변해가는가를 살펴볼 수 있는 지표는 앞서 본 순수출 이외에도 생산비중의 변화나 무역의존도—수출 및 수입의존도—의 변화를 통해서도 살펴볼 수 있다.[14] [그림 10]에는 인적자본집약도별 각 산업의 생산액 구성비의 추이가 나타나 있다. 섬유·의류 등 비숙련산업의 생산비중은 역시 전기간에 걸쳐 감소하고 있다. 반면, 화학 등 숙련산업의 생산비중은 전체적으로 증가추세에 있는 것처럼 보이나 82년을 기준으로 하면 그 이후의 생산비중의 변화가 거의 없는 것은 앞서 살펴본 순수출이나 수출비중의 경우와 마찬가지이다. 전기·전자 및 일반기계 등 반숙련산업의 생산액 증가가 두드러지지 않는다는 점도 다시 확인된다.

14) 한 국가의 비교우위의 변화를 살펴볼 수 있는 다른 방법들 가운데 하나는 RCA지수(Revealed Comparative Advantage index)를 고려해볼 수도 있는데, 이는 한 국가의 생산액이 무역대상국 전체의 생산액에서 차지하는 비중 대비 어떤 특정 산업의 생산액이 무역대상국 전체의 그 산업의 생산액에서 차지하는 비중의 비율로서, 이 지표(RCA지수)가 1보다 클 때 그 국가가 그 산업에 비교우위가 있다고 해석하는 것이다.

[그림 10] 제조업 인적자본집약도별 산업의 생산비중(1976~94)



생산대비 수출비율의 변화

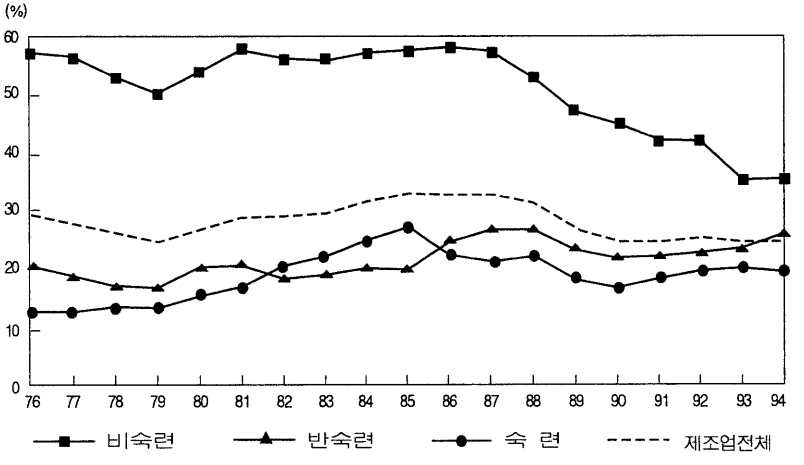
이번에는 인적자본집약도별 각 산업의 무역의존도의 변화추이를 [그림 11]을 통하여 살펴보자. 먼저 제조업 전체의 생산대비 수출비율은 76년 이후 약 30% 가량을 유지하여오다가 80년대 후반 이후 감소하는 추세를 보여주는데, 이러한 현상은 앞서 언급하였듯이 제조업의 출하액 혹은 무역액대비 순수출이 80년대 후반 이후 감소하는 현상과 일맥상통한다. 섬유·의류 등 비숙련 산업의 생산대비 수출비율은 1976~87년 기간중 70년대 말의 경기침체기를 제외하고는 대략 50~60% 선에서 유지되다가 1988년 이후 급격히 감소하여 1994년에는 약 35% 선으로 감소한다.

내수대비 수입비율

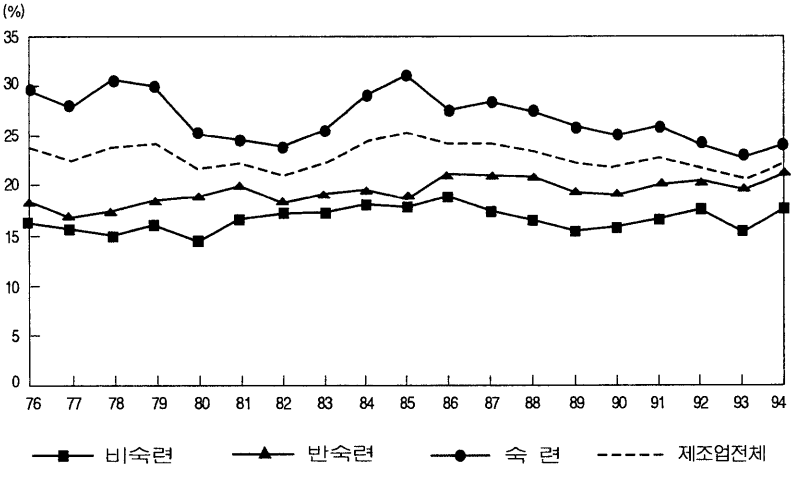
이와 반대로 반숙련산업의 생산대비 수출비율은 전기간에 걸쳐 완만히 증가하나, 그 증가세는 비숙련산업의 감소세에 비하여 현저히 느리다. 이러한 현상은 앞서 순수출을 통하여본 비교우위

[그림 11] 무역의존도의 변화추이(1976~94)

생산대비 수출비율



내수대비 수입비율



의 변화상 특징과 매우 유사하다. 또한 숙련산업의 수출비율은 80년대 초를 기준으로 볼 때 그 이후 큰 변화를 보이지 않고 있다. 그 결과 생산대비 수출비율은 80년대 전반기에 숙련산업이 반숙련산업보다 높았던 것을 제외하면 거의 대부분의 기간동안

비숙련, 반숙련, 숙련의 순서로 큰 구조가 유지되고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 우리나라의 요소부존도가 반숙련노동력 위주로 급속히 변화하는 추세에 비추어 반숙련노동집약적 산업의 수출비율의 증가가 두드러지지 않는 것은 산업별 무역의존도 추이의 큰 특징이라고 할 수 있겠다.

내수대비 수입비율의 변화

제조업 전체의 내수대비 수입비율은 1976~94년 기간중 20~25% 선에서 큰 변화를 보이지 않는 것처럼 보이나 80년대 후반을 기준으로 보면 약간 감소추세에 있는 것으로 보인다. 80년대 후반 이후의 수입비율의 감소는 주로 화학 등 숙련산업에서의 감소추세에 주로 기인하는 것으로 보인다. 80년대 후반 이후 숙련산업의 생산대비 수출비율 및 내수대비 수입비율의 감소, 그리고 앞서의 [그림 10]에서 지적한 대로 80년대 초반 이후 생산비중의 변화가 거의 없었다는 사실은 화학 등 숙련산업이 80년대 후반 이후 보다 내수 위주로 바뀌었다는 것을 시사한다고 할 수 있다.

산업별 내수대비 수입비율 추이의 가장 큰 특징은 전기·전자, 일반기계, 수송용 기계 등 반숙련산업의 수입비율은 수출비율의 증가에도 불구하고 감소하기는커녕 오히려 완만히 증가하는 모습을 보여주고 있다는 것인데, 이러한 현상은 앞서 수출 및 수입비중의 변화에서 지적하였듯이 자본재에 대한 수입의존도가 높다는 사실을 반영하는 측면이 있다고 생각된다. 또 하나 수입비율 추이의 특이한 점은 비숙련산업의 수입비율이 80년대 후반 이후 급격한 수출비율 감소에도 불구하고 거의 변화가 없었다는 점이다. 왜 이러한 현상이 나타나는지는 향후 연구되어야 할 부분이지만, 한 가지 분명한 점은 섬유·의류 등 비숙련산업이 80년대 후반 이후 내수 위주로 전환되고 있다는 점일 것이다.

헥셔올린 구축현상의 징후

생산비중 및 무역의존도를 통하여 관찰된 현상은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 먼저 섬유·의류 등 비숙련산업의 비교우위는 80년대 이후 급속히 상실되고 있으며 이 산업이 보다 내수 위주로 전환되고 있다. 반면 전기·전자, 일반기계 등 반숙련산업에서 우리나라는 점차적으로 비교우위를 획득하고는 있으나, 그 속도가 비숙련산업의 비교우위 상실속도에 비하여 느리고, 또한 수입의존도가 떨어지기는커녕 오히려 증가하고 있다. 화학 등 숙련산업에서는 80년대 초반 이후 비교우위를 획득하고 있다는 뚜렷한 증거가 보이지 않으며, 80년대 후반 이후 생산비중의 증가도 주로 내수증가에 기인한 것으로 판단된다. 결국 위와 같은 여러 지표들의 변화는 우리나라 제조업에 헥셔올린 구축현상이 일어나고 있지 않은가 하는 의문을 더욱 강하게 뒷받침한다고 할 수 있겠다.

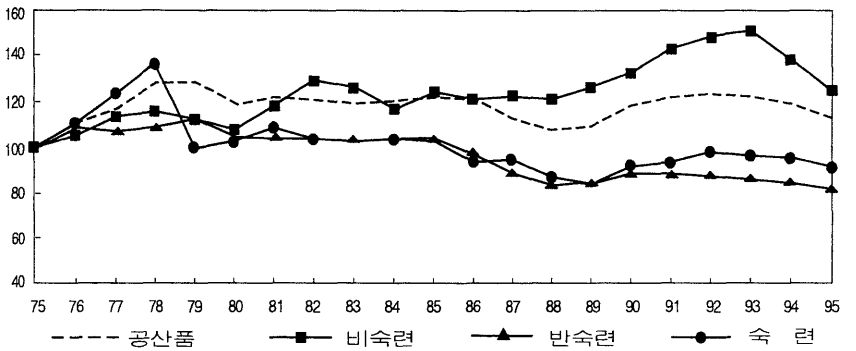
4. 교역조건의 변화

헥셔올린 이론에서 국가간 상대적 요소부존도의 변화로 인한 효과가 국제적으로 전파되는 경로는 국제적으로 이동이 가능한 생산물의 상대가격 변화밖에 없다. 생산물 상대가격 변화는 '헥셔올린 구축가설'의 가장 핵심적인 요소이며, 따라서 만일 동 가설과 일치하는 생산물 상대가격의 변화가 관찰되지 않는다면 앞서 논의한 여러 가지 증거들은 의심스러운 것이 되는 것이다.[15] [그림 12]에는 1975년을 100으로 하였을 때 우리나라의 인적자본집약도별 제조업 각 산업의 교역조건(수출가격/수입가격)의

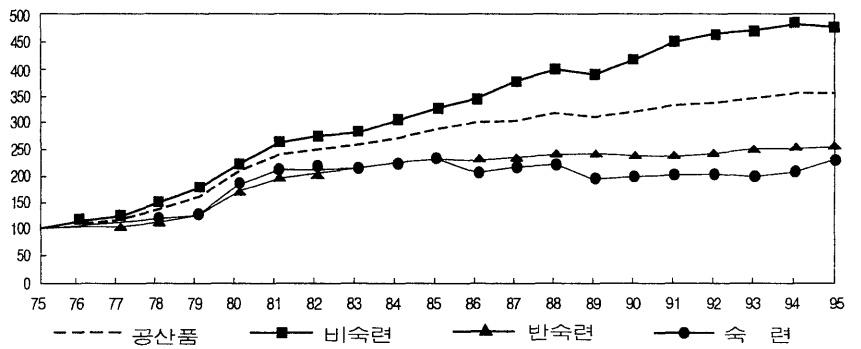
15) Leamer and Lundborg(1995), p.26

[그림 12] 산업별 교역조건의 변화 및 수출입물가지수

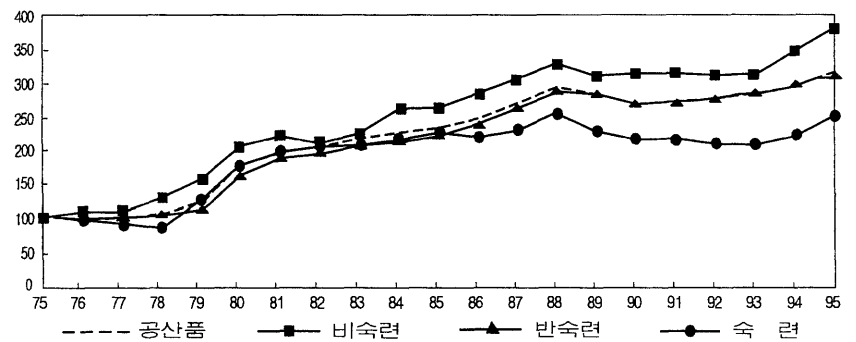
교역조건



수출물가지수



수입물가지수



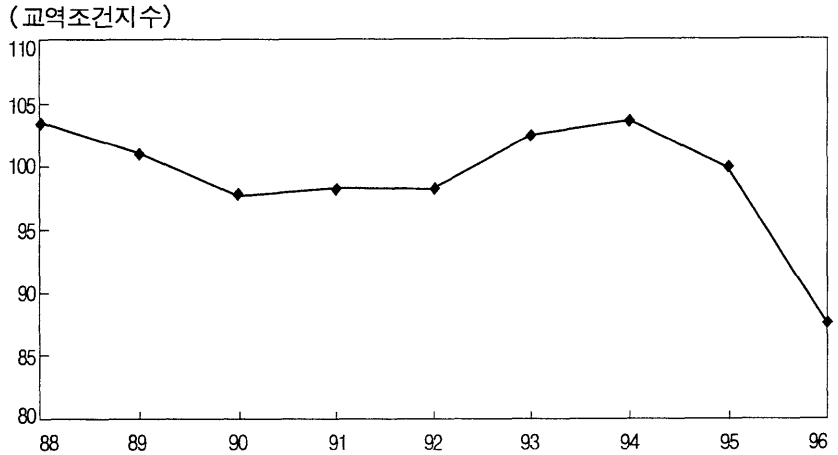
변화추이가 나타나 있다. 통상적으로 교역조건은 달러표시 가격으로 비교연도의 품목별 가중치를 사용하여 계산된 수출입단가의 비율로 계산된다. 그러나 여기서는 교역조건을 재화의 원화가격을 기준으로 계산된 수출물가지수를 수출단가지수로 나누어 계산하였다. 그 이유는 품목별 수출입단가의 경우 자료의 시계열이 1988년 이후에서나 이용이 가능한 반면 수출입물가의 시계열은 본고의 전분석기간에 대해 이용이 가능하여 교역조건 변화의 장기적 추세를 파악할 수 있기 때문이다.

제조업 전체

먼저 제조업 전체(공산품)의 교역조건은 1975년에서 1995년까지 전기간중 크게 변화하지 않은 것처럼 보인다. 1995년의 공산품 교역조건지수는 약 113으로 1975년보다 개선된 것으로 나타난다. 그러나 1975년이 석유파동으로 인하여 교역조건이 악화되었던 시점임을 감안하여 공산품 교역조건이 전기간 평균(118)과 비슷한 1980년을 기준으로 보면 1995년의 공산품 교역조건은 약간 하락한 수준이다. 결국 수출입물가를 사용한 교역조건지수의 변화를 통해서는 80년대 중반 이후 제조업 교역조건이 하락한 현상을 발견하기 쉽지 않다.

그러나 수출입단가를 통하여 계산된 교역조건은 1988년 이후 1996년까지의 기간중 소위 반도체 호황이라고 불리는 1994년 전후를 제외하면 전체적으로 하락하는 추세가 두드러지게 보인다(그림 13). 이러한 교역조건의 하락세는 1997년에도 지속된 것으로 보인다. 따라서 헥셔올린 구축가설과 일치하는 제조업의 교역조건 하락현상이 적어도 1988년 이후에는 나타났다고 볼 수 있을 것이다.

[그림 13] 단가 교역조건의 변화(전산업, 1995=100)



산업별 교역조건[16]

이러한 공산품 교역조건의 변화를 인적자본집약도로 구분되는 각 산업별로 나누어보면,[17] 섬유·의류 등 비숙련산업의 교역조건은 전기간에 걸쳐 개선되어온 반면 전기·전자, 일반기계 및 수송용 기계 등 반숙련산업과 화학 등 숙련산업의 교역조건은 전기간에 걸쳐 점차적으로 악화되어온 것을 알 수 있다.

특히 주목할만한 것은 1995년의 반숙련산업의 교역조건지수는 약 82로 비숙련산업(약 125) 및 숙련산업(약 92)에 비하여 교역조건의 악화가 가장 심하였다는 점이다. 이러한 반숙련산업의 교역조건 악화는 이 산업의 수입물가지수의 증가가 제조업 전체

16) 이하에서는 산업별 수입품 대비 수출품의 상대가격을 그 산업의 교역조건이라 칭한다. 앞서 설명한 제약상 수출입단가지수 대신 수출입물가지수를 이용하여 각 산업의 교역조건지수가 계산되었다.

17) 앞서 언급한 이유들로 인하여 산업별 교역조건지수는 수출입물가를 통하여 계산하였다.

수입물가지수의 증가와 거의 유사하였던 것에 비해 수출물가지수의 증가가 제조업 전체 수출물가지수의 증가에 훨씬 못미쳤기 때문으로 볼 수 있다.

비록 반숙련산업의 교역조건 하락폭보다는 두드러지지는 않지만 화학 등 숙련산업의 교역조건도 1988~92년 기간중 약간 개선된 것을 제외하면 지속적으로 하락하였다. 숙련산업은 수출물가지수의 증가율이 매우 낮았음에도 불구하고 수입물가지수의 증가율 역시 낮아서, 그 결과 교역조건의 하락폭이 반숙련산업에 비하여 덜 두드러졌다.

이와 같은 인적자본집약도별 각 산업의 교역조건의 변화추이는 각 산업 내의 주요 업종의 교역조건의 변화추이에서 더욱 현저히 드러난다. [그림 14]에는 비숙련, 반숙련, 숙련산업의 대표적 업종인 섬유·의복·가죽제품, 금속제품·기계장비, 화학·석유·고무제품 등 세 가지 업종의 교역조건을 나타내고 있다.[18]

95년에 금속제품·기계·장비의 교역조건지수는 화학·석유·고무제품(약 82)보다도 훨씬 낮은 수준인 69 정도였다.

산업별 교역조건 혹은 상대가격의 변화는 다음과 같은 방식으로 더욱 상세히 살펴볼 수 있다. [그림 15]는 1975년 시점을 100으로 하였을 때 4개 연도(각각 80, 85, 90, 95년)의 수출물가지수(가로축)와 수입물가지수(세로축)를 나타낸 것이다.[19]

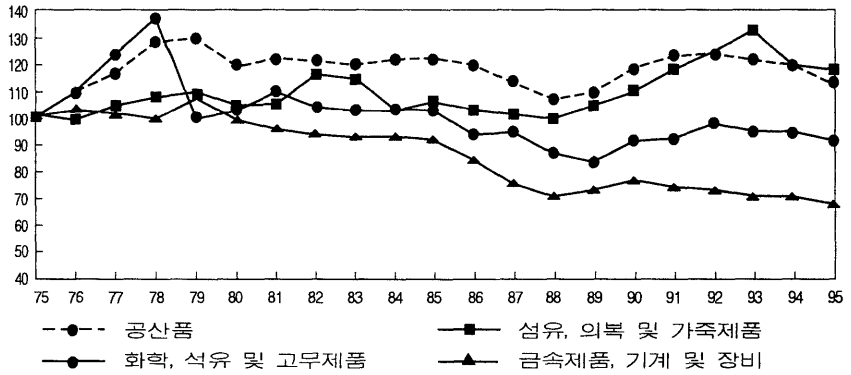
이 그림에서 눈여겨 볼 것은 다음의 두 가지 측면이다. 첫째는 각 품목이 45도선을 따라 얼마나 원점에서 가깝거나 먼가 하는 것이고, 둘째는 각 품목이 45도 선상에서 얼마나 떨어져 있는가 하는 것이다. 만일 한 산업이 단순한 헥셔올린 이론이

18) 이 세 가지 업종의 수출물가 및 수입물가의 90년도 시점의 가중치가 제조업 전체 가중치에서 차지하는 비율은 각각 84% 및 76% 정도였다.

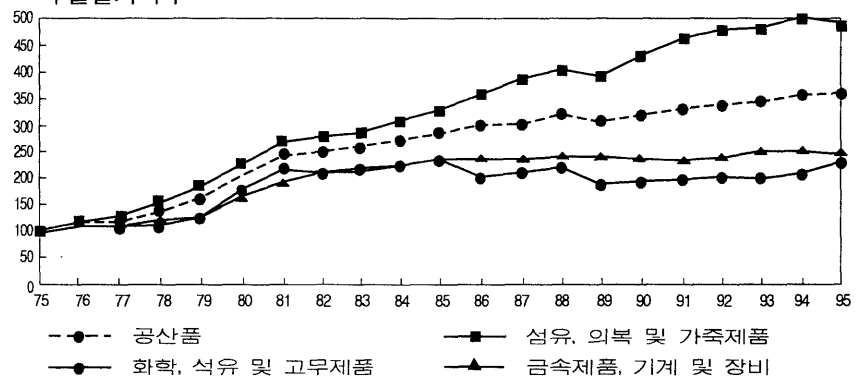
19) 이 그림은 Leamer and Lundborg(1995)가 사용한 방식을 따라 작성한 것이다.

[그림 14] 주요업종별 교역조건의 변화 및 수출입물가지수

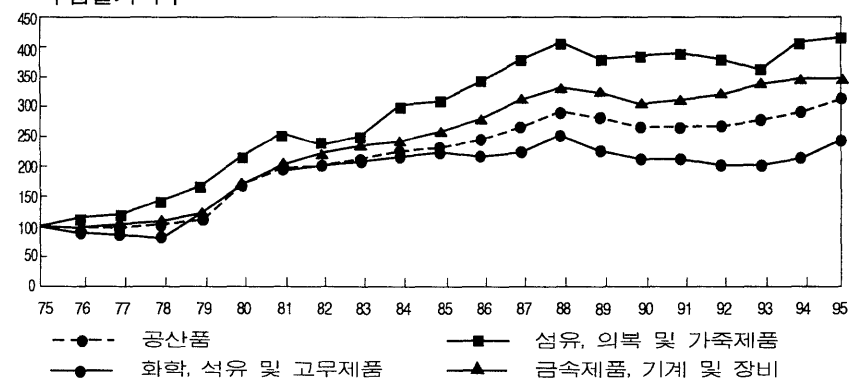
교역조건



수출물가지수



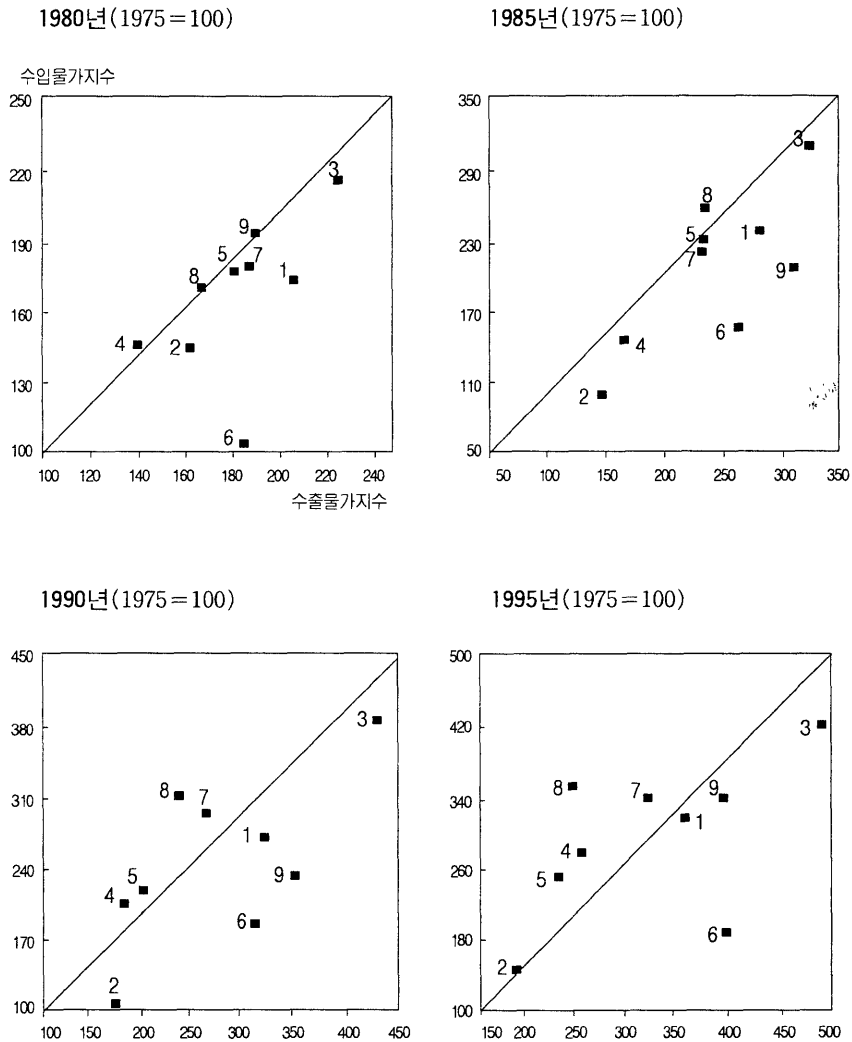
수입물가지수



가정하는 바와 같이 동질적인 한 가지 재화만 생산한다면 그 산업 내에서 수출품과 수입품 혹은 수출물가지수와 수입물가지수의 구분이 필요없게 되어 모든 점들이 45도 선상에 놓이게 될 것이다. 이때 원점에서 먼 곳에 위치한 품목일수록 상대가격이 상승한 품목이고 가까운 곳에 위치한 품목일수록 상대가격이 하락한 품목이다. 또한 동질적 재화를 가정할 경우 한 국가는 특정 재화를 수출 혹은 수입만 할 것이므로, 재화간 상대가격의 변화가 곧 교역조건의 변화가 될 것이다. 이 경우 헥셔올린 구축가설과 일치하는 교역조건의 변화가 나타났는가 하는 것을 알아보기 위해서는 재화간 상대가격의 변화만 살펴보면 족할 것이다. 그러나 실제로 한 산업 내에서도 수출품과 수입품은 완전히 동질적인 재화가 아닐 것이기 때문에 한 산업을 표시하는 점은 45도선과 일치하지 않을 수 있게 된다. 45도선 위의 점들은 기준시점인 75년보다 수출물가지수보다 수입물가지수가 많이 오른 산업이고, 45도선 아래의 점들은 그 반대의 경우이다. 이 경우 헥셔올린 구축가설과 일치하는 교역조건의 변화가 나타났는가를 알아보기 위해서는 산업간 상대가격(45도선상의 움직임)뿐 아니라 각 산업 내에서의 교역조건을 살펴보아야 한다.

먼저 제조업 전체의 교역조건(그림에서 '1'로 표시)은 1975년부터 1980년 기간중 가장 많이 개선되었고 그 이후 1995년까지는 점차 악화되는 모습을 보여주고 있다. 이 점은 이미 앞서 살펴본 바와 같으며 80년대 이후 헥셔올린 구축가설의 존재를 뒷받침한다. 이제 산업별 상대가격 및 교역조건의 변화를 수출입물가지수에서 가중치가 큰 섬유·의복·가죽제품('3'으로 표시), 화학·석유·고무제품('5'로 표시), 그리고 금속제품·기계·장

[그림 15] 업종별 수출입물가지수의 변화



주 : 1) 1. 공산품, 2. 음식료품·담배, 3. 섬유·의복·가죽제품, 4. 종이·종이제품, 5. 화학·석유·고무제품, 6. 비금속광물제품, 7. 금속 1차제품, 8. 금속제품·기계·장비

비('8'로 표시)를 중심으로 살펴보자.[20]

먼저 섬유·의복·가죽제품은 1975~95년 기간중 상대가격이 가장 많이 상승한 품목으로, 수출물가의 상승이 수입물가의 상승보다 커서 이 품목의 교역조건은 개선되어온 모습을 보여주고 있다. 반면 상대가격이 가장 많이 하락한 품목은 음식료품 및 담배였다.

한편 조립금속, 전기·전자, 일반기계, 수송용 기계, 정밀기계 등을 포함한 금속제품·기계·장비는 1975년 이후 공산품 전체와 비교할 때 상대가격이 하락하였으며, 특히 1985~95년 기간중에는 상대가격이 더욱 하락한 모습을 보여주고 있다. 또한 이 품목의 교역조건은 전기간에 걸쳐 지속적으로 하락하였으며 그 하락폭은 전품목 중 가장 두드러졌다. 바꾸어 말하면 우리나라가 이 품목 중 수출하는 재화의 가격에 비해 수입하는 재화의 가격이 점점 더 비싸졌다는 것이다. 화학·석유·고무제품도 1975년 이후 공산품 전체에 비하여 상대가격이 낮아졌으며, 특히 1985년 이후 상대가격의 하락이 두드러졌다. 또한 이 품목의 교역조건도 1985년 이후 지속적으로 하락하고 있는 모습을 보여준다. 한편 전기간중 교역조건이 가장 많이 개선된 품목은 비금속광물제품이었으나 이 품목이 수출입에서 차지하는 비중은 그리 크지 않았다.[21]

이와 같은 사실을 요약하면 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 즉, 본고에서 반숙련노동집약적 산업으로 분류된 전기·전자, 일

20) 1990년도에 수출물가지수 및 수입물가지수에서 공산품의 가중치는 각각 969.4 및 750.9였으며, 섬유·의복·가죽제품은 각각 350.9 및 49.3, 화학·석유·고무제품은 각각 112.6 및 179.9, 금속제품·기계·장비는 각각 347.9 및 339.2였다.

21) 비금속광물제품의 90년 공산품 수출물가지수 및 수입물가지수 가중치는 각각 7.0/969.4 및 15.4/750.9이다.

반기계, 수송용 기계 등 품목의 상대가격은 공산품 전체와 비교하여 특히 80년대 중반 이후 크게 하락하였고, 그 품목 내에서의 교역조건도 제조업 중 가장 많이 악화되었다. 숙련노동집약적 산업에 속하는 화학제품의 상대가격도 특히 80년대 중반 이후 크게 하락하였는데 하락폭은 음식료품·담배 다음으로 가장 컸으며, 교역조건도 역시 크게 악화되었다. 하지만 섬유·의복·가죽제품은 상대가격이 1975년 이후 전품목 가운데 가장 많이 상승하였으며 교역조건도 개선되었다.

그러면 위와 같은 현상은 앞서 제기한 헥셔올린 구축가설과 얼마나 일치하는 것일까? 앞서 지적한 대로 헥셔올린 구축가설의 요체는 상대적 요소부존도의 불리한 변화에 따른 교역조건의 악화라고 할 수 있다. 먼저 반숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건의 악화는 헥셔올린 구축가설을 뒷받침하는 현상이라고 할 수 있다. 즉, 우리나라의 반숙련노동 중심의 급속한 인적자본 축적에 따라 전기·전자, 일반기계, 수송용기계 등 반숙련노동을 집약적으로 사용하는 산업에 유리하게 요소부존도가 바뀌어왔으나 이 산업이 일본, 독일을 비롯한 선진국들의 전통적 비교우위 부문이어서(다시 말하면 이러한 변화가 우리나라의 요소부존도의 독특성을 상실하는 방향으로의 변화였기 때문에) 이 부문의 교역조건의 악화를 경험할 수밖에 없었다는 것이다.

그러나 섬유·의류 등 비숙련노동집약적 산업의 상대가격 및 교역조건이 개선되어온 것은 헥셔올린 구축가설이 의미하는 것과는 약간 차이를 보인다. 즉, 중국 및 동남아국가들이 풍부한 노동력을 바탕으로 우리의 수출시장을 잠식하여옴으로써 이 부문의 상대가격 또는 교역조건이 하락한다는 것이 헥셔올린 구축가설이 의미하는 것인 데 반해, 실제로 이러한 현상은 나타나지 않았고 오히려 교역조건이 개선되었다는 것이다.

왜 이 부문의 교역조건이 개선되었는가? 이 질문에 답하기 위하여 두 가지 극단적인 경우를 생각해보자. 먼저 비숙련산업이 의류와 섬유만으로 구성되어 있다고 하고 우리나라가 중국 및 동남아의 세계시장진출 이전에 의류와 같은 단순노동집약적인 품목을 수출하고 비교적 인적자본집약도가 높은 섬유를 수입하고 있었다고 하자. 그 이후 중국 및 동남아국가가 단순노동집약적인 의류를 수출할 수 있게 되면 의류의 세계시장가격은 떨어질 것이다. 이때 만일 우리나라의 상대적 요소부존도가 계속 의류를 수출하고 섬유를 수입할 수밖에 없는 위치에 머물러 있다면, 중국 및 동남아의 의류시장 진출은 우리나라 비숙련산업의 교역조건을 악화시킬 것이다. 이것이 바로 비교우위 구축가설이 의미하는 바의 일부이다. 그러나 만일 중국 및 동남아가 의류 수출을 시작한 이후 우리나라의 상대적 요소부존도가 섬유 수출 및 의류 수입에 유리하도록 바뀐다면 이때 우리나라의 비숙련산업의 교역조건은 중국 및 동남아의 진출에도 불구하고 개선될 수 있을 것이다. 좀더 정확히 말하면, 우리나라 비숙련산업의 교역조건은 중국 및 동남아의 진출의 '덕분에' 개선될 것이다. 이 경우 우리나라는 중국 및 동남아의 진출로 인하여 의복을 수입하고 섬유를 수출하는 무역의 이익, 즉 후생적 이익을 실현할 수 있는 것이다. 한편 우리나라가 중국 및 동남아의 진출 이전에 의복을 수입하고 섬유를 수출하는 무역구조를 가지고 있었다면, 이들 국가의 의복 수출로 인한 의복의 상대가격 하락은 우리나라 비숙련산업의 교역조건을 개선시킬 것은 자명하다.

위의 예로부터 알 수 있듯이, 중국 및 동남아가 우리나라의 전통적 수출시장에 진출하고 우리나라가 이러한 상황변화에 대응하여 요소부존도를 변화시키지 못할 때에 헥셔올린 구축현상이 일어나는 것이다. 본고의 분석에서 나타나듯이, 비숙련산업의 교

역조건이 개선되었다는 것은 중국 및 동남아국가들이 우리의 수출시장으로 진출하였음에도 불구하고 우리나라가 섬유와 같은 상대적으로 인적자본집약적인 품목의 수출에 유리한 인적자본구조로 전환하였거나, 아니면 중국 및 동남아국가들이 우리나라의 수입품 분야로 진출하였다는 것을 의미한다. 본고에서 밝히지는 않았지만 우리나라의 의복수출이 80년대 후반 이후 급격히 감소하는 반면 섬유수출은 지속적으로 증가하고 있다는 사실을 볼 때, 이중 앞의 경우가 더 타당한 것으로 보인다.

종합적으로 볼 때 우리나라의 제조업에서 헥셔올린 구축현상은 80년대 중반 이후 '부분적'으로 일어났다고 판단된다. 즉, 상대적으로 인적자본집약도가 높은 반숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건의 지속적 하락은 이 가설의 한 측면을 뒷받침하나, 비숙련산업에 대한 이 가설의 주장은 뒷받침되지 않는 것으로 판단된다. 그러나 반숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 하락이 비숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 상승보다 제조업 전체의 교역조건 악화에 미치는 영향이 커서 제조업 전체로는 80년대 후반 이후 헥셔올린 구축현상이 일어났다고 판단된다.

5. 산업내 무역

헥셔올린 이론은 산업간 무역패턴을 설명하는 데는 유용하지만 제품차별화 및 규모의 경제 등에 의하여 발생하는 산업내 무역을 설명하는 데는 부적합하다는 비판을 종종 받아왔다. 만일 아주 세분화된 품목에 대하여 산업내 무역이 지배적이라면 동질적 재화 및 규모에 대한 수익불변 등으로 특징지어지는 헥셔올린 이론에만 의존하여 우리나라의 무역구조를 설명하는 것은 한계가 있다고 할 수 있겠다.

〈표 6〉은 인적자본집약도별 세 가지 산업 중 대표적인 업종들의 산업내 무역지수의 변화추이를 나타낸 것이다. 여기서 i산업의 산업내 무역지수는 다음과 같은 통상적인 방법에 의하여 측정하여 백분율로 바꾸었다.

$$\text{산업내 무역지수}i = [1 - |\text{수출}i - \text{수입}i| / (\text{수출}i + \text{수입}i)] \times 100$$

이 지수는 0에서 100까지의 값을 갖는 것으로 만일 해당 산업의 수출 혹은 수입이 0이라면 이 지수가 0의 값을 갖고, 수출과 수입이 정확히 일치하면 100의 값을 갖는다. 산업내 무역지수는 일반적으로 측정대상이 되는 산업의 범위가 넓어질수록 커지는 속성이 있다. 이 표의 산업의 범위가 무척 넓어 측정된 산업내 무역지수가 헥셔올린이론의 유용성을 과소평가할 수 있다는 점을 감안하더라도, 과연 산업내무역이 얼마나 지배적인가, 산업내

〈표 6〉 산업내 무역지수의 추이

	산업(구 KSIcode)	1975	1980	1985	1990	1994	75~94변화
비숙련	의 복 (322)	0.7	1.0	0.5	3.8	21.8	21.1
	신 발 (324)	0.8	0.7	1.6	4.1	22.9	22.1
	섬 유 (321)	56.4	32.4	43.9	52.2	49.7	-6.7
	가 죽 (323)	89.3	90.5	81.9	66.8	61.2	-28.1
반숙련	정밀기계 (385)	84.0	90.4	64.8	53.3	44.8	-39.2
	일반기계 (382)	18.1	88.0	49.1	58.8	68.2	50.1
	전기·전자 (383)	99.7	94.1	84.9	75.7	68.9	-30.8
	운수장비 (384)	46.1	90.4	82.6	70.1	71.4	25.3
숙 련	기타화학 (352)	20.1	23.5	26.4	31.0	42.5	22.6
	석유정제 (353)	84.5	13.5	77.8	41.4	68.9	-15.6
	기타 석유석탄제품 (354)	10.3	44.3	97.4	87.0	70.3	60.0
	산업용화합물 (351)	15.4	65.3	55.8	58.6	92.6	77.2

자료: 관세청, 『무역통계』.

무역의 산업별·시간대별 차이는 어떠한가 등에 대한 개략적인 이해를 얻는 데는 이 지수가 도움이 될 것이다.

첫째로, 전연도에서 절반이 넘는 산업이 산업내 무역지수가 50을 넘어 우리나라의 제조업 무역의 상당부분이 산업내 무역에 의한 것임을 알 수 있다. 둘째로, 1975년부터 1994년까지 산업내 무역지수의 변화분을 살펴보면, 산업내 무역지수가 증가한 산업과 감소한 산업이 공존하였지만 전체적으로 증가한 산업의 증가분이 감소한 산업의 감소분보다 훨씬 큰 양상을 보였고, 또한 감소한 업종 중 규모가 비교적 큰 업종은 전기·전자 정도일 것이다. 따라서 우리나라 제조업 전체로 보아 산업내 무역이 증가하였다고 보아도 큰 무리가 없다고 판단된다. 마지막으로, 아마 가장 중요한 특성으로서, 비숙련산업에 속하는 업종의 산업내 무역지수보다 반숙련 혹은 숙련산업의 산업내 무역지수가 매우 크다는 점이다. 물론 비숙련산업 중에서도 섬유나 가죽의 산업내 무역 지수는 반숙련의 정밀기계 또는 숙련의 기타화학보다도 크다. 하지만 1994년 기준으로 반숙련과 숙련산업의 대부분 업종의 산업내 무역지수는 60대 후반 혹은 그 이상으로서, 섬유, 의복 등 우리나라의 과거 비교우위산업의 산업내 무역지수(20대 초반)보다는 현저히 높다.

결국 지난 20여년 동안 우리나라의 상대적 요소부존도는 전체적으로 제품차별화 및 규모의 경제로 특징지어지는 품목의 생산이 유리해지는 방향으로 옮겨가고 있다고 볼 수 있다. 이것이 시사하는 바는 재화의 상대가격 혹은 교역조건의 변화를 본고와 같이 요소부존도의 변화만으로 설명하는 방법은 한계가 있다는 것이다.

Ⅳ. 결 론

본고는 우리나라의 제조업을 인적자본집약도에 따라 비숙련, 반숙련, 숙련 등 세 가지 산업으로 분류하여 다양한 실증적 자료 분석을 토대로 '헥셔올린 구축가설'에 대한 타당성 여부를 살펴보았다. 본고의 분석결과 우리나라 제조업에서 헥셔올린 구축가설은 80년대 중반 이후 부분적으로 뒷받침된다. 즉, 상대적으로 인적자본집약도가 높은 반숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건의 지속적 하락은 이 가설의 한 측면을 뒷받침하는 것으로 판단되나, 비숙련산업에서는 중국 및 동남아의 등장에도 불구하고 이 산업의 상대가격 및 교역조건이 상승하여 이 가설이 뒷받침되지 않는 것으로 판단된다. 그러나 반숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 하락이 제조업 전체의 교역조건 변화에 미치는 영향이 비숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 상승보다 두드러져 제조업 전체로는 80년대 후반 이후 교역조건 악화현상이 일어났다고 판단된다.

우리나라의 산업구조가 반숙련노동집약적인 부문으로 전환되는 과정에서 반숙련 및 숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 악화에 의해 주도된 전체 교역조건의 악화현상은 우리 경제에 다음과 같은 점을 시사한다. 비교정태적인 관점에서 교역조건의 악화는 후생의 손실을 의미한다. 이러한 후생손실은 우리가 만든 물건을 값싸게 수출하고 값비싼 물건을 수입하여야 하는 데에서 발생한다. 동태적으로 볼 때 반숙련 및 숙련산업에서의 상대가격 및 교역조건 악화는 이 부분에 집약적으로 사용되는 요소의 상

대가격을 하락시킨다. 다시 말해 중등 및 고등교육인력의 상대임금을 하락시킨다는 것이다.[22] 이러한 요소 상대가격의 변화는 중장기적인 관점에서 인적자본의 축적을 저해하는 방향으로 작용할 것이다. 인적자본의 축적이 경제의 장기적 성장에 중요한 요소임을 감안할 때 인적자본을 집약적으로 사용하는 재화의 상대가격 하락현상은 동태적인 관점에서 그다지 바람직하다고 보이지 않는다.

이러한 현상이 일어난 원인이 본고에서 주장한 바와 같이 요소부존도의 독특성 상실에 있다면 이러한 현상을 극복하기 위한 처방도 요소부존도의 독특성을 확보하는 쪽으로 맞추어져야 할 것이다. 즉, 차별화 및 혁신능력을 보유한 양질의 인력양성이 필요하다는 것이다. 만일 이러한 현상의 원인이 본고에서 명시적으로 고려하지 않은 기술적 요소에 있다면 그에 따라 정책적 처방도 달라져야 할 것이다. 본고에서 이러한 현상의 원인을 요소부존도의 독특성 상실 때문이라는 주장에 그친 것은 매우 아쉬운 일로서 이는 차후 연구과제로 남겨둔다.

22) 실제로 본고에 제시하지는 안았지만 본고의 분석기간중 국졸 노동자의 임금에 비하여 중고등학력 및 대졸 노동자의 임금은 매우 빠른 속도로 하락하였다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

金東石,「環境規制와 國際競爭力」,『KDI政策研究』, 제19권 제4호, 1997.

兪正鎬,「韓國輸出의 市場占有率 分析 : 對美·日·餘他 OECD 輸

出實績을 중심으로」, 『韓國開發硏究』, 제13권 제4호, 1991.

_____, 『韓·臺·日의 輸入依存構造 比較』, 연구보고서 95-02, 한국개발연구원, 1995.

Barro, R. and J. Lee, "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality," *AER Papers and Proceedings*, Vol.86, No. 2, 1996, pp. 218～223.

Collins, S. and B. Bosworth, "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation," *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 1996, pp. 135～203

Denison, E,. *Why Growth Rates Differ: Postwar Experiences in Nine Western Countries,* Washington: D.C.: Brookings, 1967.

Hong, Wontack, "A Comparative Static Application of the Heckscher-Ohlin Model of Factor Proportions : Korean Experience," *Weltwivtschaftliches-Archiv*, Vol.123, No.2, 1987, pp. 309～324.

_____, "Factor Intensities of Korea's Domestic Demand, Production and Trade : 1960～85," *International Economic Journal*, Vol.3, No.2, 1989, pp. 97～113.

Leamer, E, *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*, London, MIT Press, 1984.

Leamer, E. and P. Lundborg, "A Hecscher-Ohlin View of Sweden Competing in The Global Marketplace," NBER Working Paper No. 5114, 1995.

Psacharopoulos, G., "Returns to Investment in Education: A Global Update," *World Development* 22(9), 1994, pp. 1325～1343.

Ramazani. M. Reza and Keith E. Maskus. "A Test of the Factor

Endowments Model of Trade in a Rapidly Industrializing Country : The Case of Korea," *Review-of-Economics-and-Statistics*, Vol.75, No.3, 1993, pp. 568～573.

Snodgrass, D., "Education in East Asian Development: Some Issues and Cases," HIID Development Discussion Paper No. 547, 1996.

Woo, C. and J. Lee, "Education in Korea: Attainments & Challenges," paper presented at KDI/Center for Korean Studies at University of Hawaii joint conference on "Korea' s Transition to High Productivity Society," held at Honolulu in February 1998.

Young, A., "The Tyrrany of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics* 110, 1995, pp. 641～680.

■ 論 評

李 鍾 和
(고려대 경제학과 교수)

최근 한국경제가 금융·외환위기를 겪고 IMF구제금융을 받는 심각한 위기에 당면하게 됨으로써 과연 이러한 위기의 근본원인이 무엇인가에 관해 많은 연구가 이루어지고 있다. 그러나 우리 경제가 90년대에 들어와 경상수지의 적자가 크게 늘어나고 외채의 누적으로 외환위기를 맞게 된 사실을 고려하면 다른 무엇보다도 최근 들어 우리 수출산업의 기술력과 국제경쟁력이 크게 하락하여왔다는 점을 주목하지 않을 수 없다. 과거 우리 경제의 주력 수출산업이었던 의복·가죽·나무 등 경공업의 경쟁력은 생산력의 저하와 후발 개도국의 추격으로 계속 하락하여왔으며 이에 반하여 80년대 후반부터 정부가 중점 지원·육성하여온 기계·화학 등의 산업은 선진국의 높은 기술수준의 벽에 부딪혀 아직 국제경쟁력을 갖지 못한 실정이다.

따라서 한국경제가 현재의 위기를 극복하고 다시 고도성장의 궤도로 복귀하기 위해서는 수출산업의 국제경쟁력이 하락하게 된 요인을 심층분석하고 앞으로 세계시장에서 비교우위를 회복할 수 있는 방안을 찾는 노력이 무엇보다 시급하다 할 것이다. 이 논문은 이러한 시점에서 매우 시의적절하게 우리나라 제조업의 무역구조와 비교우위의 변화를 이론적·실증적으로 분석하고 있으며, 따라서 학술적·정책적 의의가 매우 크다고 하겠다.

이 연구의 특징은 우리나라 제조업의 무역구조와 비교우위의 변화를 헥셔-올린 이론에 기초한 '비교우위 구축가설'에 입각하

여 설명하고 있다는 점에 있다. 이 가설의 핵심은 시간이 경과하면서 한 경제의 상대적 요소부존도가 바뀌게 되고 이에 따라 요소부존비율의 독특성을 상실하면서 교역조건이 악화될 수 있다는 것이다. 저자는 이 가설을 한국의 제조업에 적용하여 우리 경제가 과거 20년간 급속히 인적자본을 축적함으로써 단순노동력에 비해 점차 인적자본이 풍부한 요소부존비율을 갖추게 되었으나 전통적인 단순노동력집약적인 산업에서는 후발국과의 경쟁으로, 인적자본집약적 산업에서는 선발 선진국과의 경쟁으로 설 자리를 찾지 못하고 비교우위를 확보하지 못한 채 교역조건의 악화를 겪게 되었음을 주장하고 있다.

저자는 우리나라 제조업에 속한 세부산업들을 인적자본집약도에 따라 비숙련노동집약적 산업, 반숙련노동집약적 산업, 숙련노동집약적 산업으로 나누어 우리나라의 요소부존비율이 반숙련노동(중등학교 이상 노동자)집약적으로 바뀌었음에도 불구하고 반숙련산업의 비교우위 획득속도가 매우 느리고 이 산업의 교역조건 또한 하락하였음을 자료를 통해 보임으로써 가설의 타당성을 입증하고 있다.

이 논문은 전체적인 구성이나 전개과정, 결론의 도출과정에 큰 문제가 없고 방대한 산업 및 무역자료를 잘 정리하여 제시하고 있어 학술적 기여도가 높다 하겠다. 우리 수출산업의 구조가 바뀌면서 비교우위의 구축현상이 발생하였고 이로 인해 국제경쟁력이 하락하고 있다는 저자의 주장은 매우 설득력이 있고 논평자 역시 크게 공감하는 바이다. 그러나 우리나라 제조업의 비교우위 하락을 과연 인적자본 요소부존비율의 독특성 상실과 반숙련노동집약적인 산업의 세계시장에서의 상대가격 하락으로만 설명 가능한 것인지에 관해서는 의문이라 하겠다. 즉, 비교우위의 구축을 설명할 수 있는 또다른 대체가설에 비교하여 과연 저자의 설명이

얼마나 더 타당한 것인지 검토해볼 필요가 있다. 우선 저자가 분류한 반숙련노동집약산업에 포함된 전자·자동차·선박·철강산업은 80년대 이후 우리 경제에서 대기업에 의한 과잉 중복투자가 이루어진 대표적인 산업들이다. 따라서 이들 산업에서의 비교우위 하락과 경쟁력 상실을 설명하기 위하여 인적자본의 축적에 의한 요소부존비율의 독특성 상실보다는 이들 산업에서 너무 과도한 물적자본의 투자가 이루어진 반면에 기술과 생산성의 증가는 뒷받침되지 않았다는 점을 강조할 수 있을 것이다. 이러한 가설에 의할 경우 우리 산업이 비교우위와 수출경쟁력을 잃게 된 큰 요인 중 하나는 정부의 지원을 받은 재벌기업들이 80년대 후반 이후 첨단산업으로 너무 급속히 구조조정을 해나감으로써 기존의 주력 수출산업이었던 의복·섬유·신발 등의 경공업의 수출은 급속히 하락하고 반면에 새로이 진입한 산업에서의 투자성과는 선진국과의 경쟁으로 매우 느리게 나타나고 있기 때문이라 할 수 있을 것이다.

또한 기술력의 변화에 초점을 두어 우리 수출산업의 비교우위 변화를 설명할 수 있다. 과거 30년간 우리 경제는 선진국의 기술을 흡수하고 모방함으로써 상대적으로 쉽게 수출경쟁력을 유지하고 비교우위를 높여나갈 수 있었다고 볼 수 있다. 그러나 90년대에 들어와 첨단산업으로 뛰어들면서 이제 해외로부터의 수입자본재와 수입기술에 의존하는 과거의 성장방식이 한계에 부딪히게 되고 새로운 기술을 창조할 수 있는 역량을 배양하지 못함으로써 우리 수출산업의 경쟁력이 하락하였다 할 수 있겠다.

따라서 이 연구가 물적자본의 투자와 기술수준의 변화를 좀더 산업별로 분석하고 우리 수출구조와 교역조건의 변화를 좀더 세밀하게, 예를 들어 선진국과 후진국 시장으로 나누어 살펴보았더라면 하는 아쉬움이 남는다.

이 연구가(『정책연구』에 실릴 글임을 감안하여) 분석의 결과로부터 정책적 시사점을 좀더 유도해내고 저자가 주장하고 있는 양질의 인력양성을 통한 요소부존도의 독특성 확보라는 수출경쟁력 회복을 위한 정책제안이 좀더 구체적으로 설명되었더라면 하는 아쉬움이 남는다. 우리 경제의 큰 문제점 중 하나는 이제 기술혁신의 능력이 필요한 시점이 되었으나 우리 경제의 인력의 질이 이를 뒷받침하지 못하고 있다는 것이다. 기술혁신을 주도할 수 있는 인재의 양성과 혁신된 고급기술을 응용할 양질의 노동력을 배양할 수 있도록 교육체계의 개선이 필요하다 하겠다. 결국 기술력의 향상이 없이는 우리 경제의 수출경쟁력의 회복이 어렵다는 점이 더욱 강조될 필요가 있다고 생각한다.

이 연구는 우리 경제의 무역구조와 비교우위의 변화를 설명할 수 있는 흥미있는 가설을 독창적으로 제시하고 이러한 가설을 입증하기 위해 방대한 자료를 수집하여 분석한 점에서 학술적 의의가 매우 크다고 하겠다. 앞으로 우리 경제의 수출경쟁을 높일 수 있는 방향을 제시할 수 있는 후속 연구를 기대해 마지않는다.

曺 東 徹
(본원 연구위원)

이 논문은 최근 우리 경제의 어려움이 선진국과 후발 개도국 사이에서 경쟁력을 상실해온 결과라는 의식이 광범위하게 자리잡고 있는 상황에서, 실제 많은 자료를 면밀히 검토하여 이와 같은 추측을 검증하고자 했다는 의미에서 매우 시의적절한 시도를 한 것으로 사료된다. 아울러 인적자본 혹은 기술력이 성장의 근본적인 동인이라는 공감대가 학계는 물론 일반에게까지도 널리 인식되고 있는 요즈음, 인적자본의 투입에 따라 산업을 분류하고 그

로부터 함의를 도출하고자 하였다는 점도 바람직한 시도인 것으로 판단된다.

특히 이 논문은 방대한 미시자료를 수집하여 체계적으로 정리함으로써 아직 널리 인지되지 못하였던 많은 흥미로운 사실들을 제시하고 있다. 산업별 수출비중은 크게 변화하여왔음에도 불구하고 산업별 수입비중은 거의 변화가 없었다는 점, 이른바 중화학공업의 교역조건이 하락하고 있는 반면 비교우위를 상실해가고 있다고 인식되고 있는 경공업의 교역조건은 상대적으로 양호한 상태를 유지해왔다는 점 등은 이와 같은 흥미로운 사실들의 예에 해당한다. 또한 비교우위를 나타낼 수 있는 다양한 지표를 검토하고 이에 대한 해석에 신중을 기함으로써 특정 지표 한 가지만을 검토하고 쉽게 결론을 도출하는 경솔함을 보이지 않고 있다.

아쉬운 점이 있다면, 저자가 자료에 나타난 사실들을 해석함에 있어 너무나 신중을 기한 결과 이 논문을 읽는 독자에게 어떠한 메시지를 주고자 의도하였는지 명확하지 않다는 것이다. 즉, 어떤 의미에서 비현실적일 수 있는 가정들에 근거한 특정 모형에 의존하지 않고자 하였던 세심함이 독자들에게는 논문에서 제시되고 있는 많은 자료들을 어떠한 각도에서 조명해야 할지 다소 혼란을 야기하는 역효과를 내고 있는 듯하다. 오히려 저자가 상정하고 있는 가설 및 그를 위한 가정들을 보다 명시적으로 설명하였다면 논문에 제시된 자료들이 왜 중요한 것이며 어떻게 해석해야 하는가에 대하여 보다 명확히 이해할 수 있을 듯하며, 상정된 가정에 동의하지 않는 독자들은 나름대로 보다 현실적이라고 판단되는 가정하에 동일한 자료가 어떻게 해석될 수 있는가를 짚어볼 수 있는 기회를 제공할 수 있었을 것이라는 아쉬움을 남긴다.

초고에 비하여 최종본에는 보다 상술되고 있으나, 저자가 상정하고 있는 '비교우위 구축가설'을 구성하는 근본적인 결정요인

(Exogenous or Pre-determined Factors)에 대하여 독자에게 명확히 전달하는 것이 바람직할 듯하다. 아울러 이 논문의 논리적 전개과정에서 개별 산업 내의 교역조건 변화를 살펴봄으로써 어떠한 결론을 도출하고자 한 것인지에 대해서도 보다 명확한 설명이 필요할 듯하다. 즉, 문제의 초점이 한 경제의 비교우위가 있는 산업이 국제적으로 보다 치열한 경쟁이 이루어지고 있는 산업으로 이행하고 있는가를 알아보는 데에 있다면, 동일 산업 안에서 수입가격에 대한 수출가격의 비율로 계산되는 산업 내의 교역조건의 추이를 살펴보는 것보다 산업간의 상대적 국제가격이 어떻게 변화되고 있는가를 살펴보는 것이 보다 적절한 것이 아닐까 생각되며, 이와 같은 논리전개가 타당하다면 산업 내의 교역조건추이를 살펴보는 것은 보조적인 역할에 불과하지 않을까 한다.

마지막으로 교역조건의 변화와 함께 논의의 주요의제로 다루어지고 있는 순수출 혹은 무역수지의 변화에 대해서는 환율의 변화에 대한 효과를 고려한 상태에서 논의가 진행될 필요가 있을 것으로 보인다. 우리나라의 무역수지는 엔/달러 환율 등을 포함한 제3국의 환율변화와 상대물가수준을 고려한 이른바 실질실효환율에 크게 영향받고 있음은 주지의 사실이다. 예를 들어 환율이 급속히 절하된 금년의 경우에는 거의 전산업에서 대폭의 무역수지 흑자를 시현하고 있으나, 이와 같은 사실은 이 논문에서 취급하고자 하는 비교우위의 구축현상과는 아마 거의 관계없는 사항이 아닐까 한다. 엔화가 급속히 강세를 보여 상대적 가격경쟁력이 강화되면서 대폭의 무역수지흑자가 시현되었던 1986~87년도 비슷한 경우라고 할 수 있을 것이다. 따라서 순수출의 추이를 분석할 때 환율이라는 거시경제변수에 의해 크게 좌우되는 전산업의 순수출 추이보다는 각 산업 순수출의 상대적 추이를 비교하는 데에 논의를 한정하는 것이 바람직하지 않을까 한다.

THE KDI JOURNAL OF ECONOMIC POLICY

A Quarterly Journal Published in Korean by the Korea Development Institute

Vol. 20, No. 1, 2 **1998. I • II**

Economic Crisis and Competition Policy in Korea — *Kwang-shik Shin*
Comment : *Seung-cheol Lee / Sung-wook Joh*

Education Failure and Reform in Korea — *Ju-ho Lee*, *Cheon-sik Woo*
Comment : *Kun-young Yun / Dae-il Kim*

The Problems of Income Distribution and Related Policy Issues in Korea — *Joung-woo Lee*, *Seong-hyeon Whang*
Comment : *Soon-won Kwon / Young-sun Koh*

Eroding Distinctiveness of Human Capital and Structural Changes in the Korean Manufacturing — *Chin-hee Hahn*
Comment : *Jong-wha Lee / Dong-chul Cho*

For subscription to THE KDI JOURNAL OF ECONOMIC POLICY, please contact
Korea Development Institute, P.O. Box 113, Chongnyang, Seoul, Korea
Fax : (961) 5092. Tel : (958) 4114

論評 및 書評 寄稿案內

本誌 編輯委員會는 本誌에 발표된 論文과 本院에서 발간된 單行本 및 각종 報告書에 대한 院內外 專門家들의 論評과 書評의 寄稿를 기다리고 있습니다.

硏究主題 및 그 內容과 관련되는 硏究方法論 또는 國家政策上의 爭點을 表出시켜 앞으로의 硏究課題와 政策方案 設定에 寄與하고, 아울러 實質的이고 建設的인 批判과 討論의 習慣을 造成하자는 趣旨에서 아래와 같은 要領으로 원고를 모집하고 있습니다. 讀者 여러분의 많은 參與를 바랍니다.

〉아 래〈

1. **원고분량** : 200자 원고지 기준 30장 안팎(PC로 작성한 원고는 겉장에 200자 원고지 기준 총분량을 표시할 것)
2. **원고내용** : 論評은 해당 논문에 담긴 誤謬 혹은 爭點을 내용으로 하여 가급적이면 論文이 발표된 후 3개월 이내로, 書評은 해당 보고서의 主要內容 紹介, 寄與度 및 問題點 評價, 그리고 앞으로의 硏究課題 提示를 내용으로 하되 원칙적으로 보고서가 발간된 후 6개월 이내로 작성하여 주시기 바람.
3. **제 출 처** : 우편 또는 인편으로 『KDI 政策硏究』 編輯委員長에게 제출하여 주시기 바람.
4. **기 타** : 제출된 원고는 本院이 정한 審査節次를 거쳐 싣게 되며, 채택된 원고는 稿料를 드림.

研究報告書 案內

第71-01卷	企業整理에 대한 意見	金滿堤
第71-02卷	金利引下의 可能性	金滿堤
第71-03卷	農業開發戰略과 米穀需給政策의 評價	金滿堤
第72-01卷	總資源豫算을 위한 成長戰略(1972~73年)	KDI
第72-02卷	새 政策의 選擇을 위한 決斷	金滿堤
第72-03卷	1973年度 豫算規模의 計測	朴宗淇 金完淳
第72-04卷	開館紀念 심포지움 發表論文集	KDI
第72-05卷	韓國經濟 安定化를 위한 提言	下村治
第72-06卷	成長과 安定政策에 관한 硏究	KDI
第72-07卷	長短期計劃을 위한 諸模型(잠정)	金榮奉 外
第73-01卷	主要原資材에 대한 國際市場 分析과 價格展望	KDI
第73-02卷	社會保障年金制度를 위한 方案	朴宗淇 金大泳
第73-03卷	韓國經濟의 產業聯關分析	宋丙洛
第73-04卷	主要穀物의 國際需給事情과 價格動向	KDI
第73-05卷	우리나라 敎育投資의 經濟的 價値分析	南祐鉉 鄭暢泳
第73-06卷	우리나라 交通計劃과 政策	宋丙洛
第74-01卷	政府 主要農產物 備蓄事業效果分析	文八龍 柳炳瑞
第74-02卷	輸出 100億弗 目標와 歐洲市場展望	洪元卓 外
第74-03卷	重化學工業推進을 위한 國家持株會社의 活用方案	司空壹 外
第74-04卷	公企業 任員의 社會的 背景	兪 君
第75-01卷	豫算制度 改善에 관한 硏究	金迪敎
第75-02卷	서울市內 生產 및 所得推計(1973)	金大泳
第75-03卷	우리나라 商品輸出의 長期展望(1973~81)	宋熙秊 外

第75-04卷	우리나라 敎育의 需要形態 및 經濟成長 寄與分析	金榮奉
第75-05卷	우리나라 人口의 推計(1960~2040)	金大泳
第75-06卷	鐵鋼景氣의 測定分析과 豫測模型	金胤亨
第75-07卷	鐵鋼產業의 景氣와 長期需要展望	宋熙秊
第75-08卷	서울市內 生產 및 市民分配所得(1974)	金大泳 洪性德
第75-09卷	韓國製造業의 賃金隔差構造	金光錫 外
第75-10卷	韓國 首都圈의 空間經濟分析	宋丙洛
第75-11卷	韓國 에너지產業의 需要分析과 豫測	金胤亨 金炳穆
第75-12卷	우리나라 貿易構造의 推定(1977~86)	洪元卓
第75-13卷	內國稅의 稅目別 稅收豫測方法	朴宗淇
第75-14卷	纖維工業의 成長過程과 生產構造	金榮奉
第76-01卷	우리나라 人口移動의 特徵(1965~70)	金大泳 李孝求
第76-02卷	長期雇傭 및 技術人力計劃	金秀坤
第76-03卷	서울市內 生產 및 市民分配所得(1975)	金大泳 洪性德
第77-01卷	農家所得의 決定要因 分析	姜奉淳 文八龍
第77-02卷	IBRD借款 中規模型 水利事業 評價分析	文八龍 外
第78-01卷	1968~73年 韓國鑛工業 產業資本스톡推計	朱鶴中
第78-02卷	合板工業의 成長	宋熙秊 孫炳岩
第79-01卷	우리나라 製造業의 生產性分析(1966~75)	金迪敎 孫讚鉉
第79-02卷	輸送部門의 投資事業審査指針	鄭丙壽
第79-03卷	韓國海外移民硏究	洪思媛 金思憲
第79-04卷	石油化學工業의 長期展望	金浩卓
第79-05卷	韓國의 育兒費와 出產力	具成烈
第79-06卷	韓國機械工業의 構造와 展望	金迪敎 編
第79-07卷	韓國의 칼라TV工業	金榮奉
第79-08卷	韓國經濟의 短期豫測模型	李天杓

第79－09卷	韓國의 輸入構造 및 輸入政策	徐錫泰
1980		
第80－01卷	水資源·工業團地造成部門의 投資事業審査分析	林栽煥
第80－02卷	인플레와 企業成長能力	張榮光
第80－03卷	農業機械化의 政策課題	文八龍
第80－04卷	産業別 投入係數의 變化와 推定	金圭洙
第80－05卷	韓國의 自動車工業	李徹熙
第80－06卷	農業機械化의 投資效果分析	林栽煥
1981		
第81－01卷	社會保障制度改善을 위한 硏究報告書	朴宗淇 外
第81－02卷	韓國金屬工業의 展望과 政策課題	南宗鉉 編
第81－03卷	自動車工業의 發展方向과 政策	金榮奉
第81－04卷	福祉社會의 人力政策과 職業安定	金秀坤 外
第81－05卷	固體廢棄物 管理現況과 改善方案	鄭文植
第81－06卷	5次計劃을 위한 都市化問題의 硏究	宋丙洛
第81－07卷	韓國製造業의 産業集中分析	李奎億 徐鎭敎
第81－08卷	農業信用事業의 經濟性分析	林栽煥
第81－09卷	韓國 資本主義經濟體制 發展을 위한 硏究	黃秉泰
第81－10卷	韓國의 産業誘因政策과 産業別 保護構造分析	南宗鉉
第81－11卷	對外去來自由化와 韓國經濟	金重雄
第81－12卷	景氣綜合指數作成에 관한 硏究報告書	徐相穆 編
第81－13卷	貧困의 實態와 零細民對策	徐相穆 外
1982		
第82－01卷	糧政轉換을 위한 食糧安保備蓄制度	柳炳瑞
第82－02卷	名目 및 實效保護率 構造의 長期的 變化	金光錫 洪性德
第82－03卷	韓國製造業의 産業別 生産構造	金栽元
第82－04卷	勞使關係 事例硏究	金秀坤 外
第82－05卷	國家豫算과 政策目標(1982年度)	朴宗淇 李奎億 編
第82－06卷	1960～77年 韓國産業資本스톡推計	朱鶴中 外

第82－07卷	農外所得增大를 위한 綜合對策	柳炳瑞 外
第82－08卷	主要農業政策 改善方案	柳炳瑞 外
第82－09卷	產業政策의 基本課題와 支援施策의 改編方案	楊秀吉
第83－01卷	醫療保險의 政策課題와 發展方向	延河淸 外
第83－02卷	世界經濟環境變化와 當面課題	金重雄
第83－03卷	勞使關係 政策課題와 方向	金秀坤 編
第83－04卷	80年代 勞使關係發展을 위한 懇談會 報告書	KDI
第83－05卷	勞使協議制 硏究	朴世逸 外
第83－06卷	都給組織의 現況 및 都給去來의 增進方案	金栽元
第83－07卷	國家豫算과 政策目標(1983年度)	崔 洸 編
第83－08卷	短期金融市場의 當面課題와 發展方向	李德勳
第83－09卷	經濟安定化政策과 企業經營의 改善	洪炳裕
第83－10卷	都市行政의 發展的 機能과 改善方向	黃仁政
第84－01卷	韓國稅制의 主要政策課題와 改善方向	崔 洸 編
第84－02卷	退職金制度의 問題點과 改善方向	閔載成 外
第84－03卷	國家豫算과 政策目標(1984年度)	金重雄 崔 洸 編
第84－04卷	金融國際化의 當面課題와 政策方向	金重雄 外
第84－05卷	인플레期待와 經濟安定	李啓植
第84－06卷	市場과 市場構造	李奎億 外
第85－01卷	產業高度化에 따른 農業構造의 改編方向	宋大熙 柳炳瑞
第85－02卷	企業結合과 經濟力集中	李奎億 外
第85－03卷	乘法 季節ARIMA模型의 構造識別方法	呂運邦 孫英淑
第85－04卷	海外先物市場의 活用方案	李 烋 外
第85－05卷	減價償却制度와 資本所得課稅	郭泰元
第85－06卷	第2金融圈의 發展과 業務領域調整	李德勳
第85－07卷	國家豫算과 政策目標(1985年度)	李啓植 郭泰元 編

第85－08卷	特許制度의 經濟的 效果分析	鄭鎭勝
第86－01卷	租稅政策과 稅制發展	郭泰元 李啓植 編
第86－02卷	金融產業發展에 관한 硏究, 1985～2000	朴英哲 外
第86－03卷	私學運營의 課題와 改善方案	朴烜求 外
第86－04卷	國家豫算과 政策目標(1986年度)	郭泰元 李啓植 編
第86－05卷	國民年金制度의 基本構想과 經濟社會 波及效果	閔載成 外
第86－06卷	Social Development in Action	黃仁政
第86－07卷	Financial Development Policies and Issues	金重雄 編
第86－08卷	Industrial Development Policies and Issues	李奎億 編
第86－09卷	證券市場의 發達과 機關投資家의 役割	李德勳 張忠植
第87－01卷	商品去來所의 設立에 관한 硏究	李　烋 外
第87－02卷	公企業經營評價의 理論的 背景과 技法	宋大熙 外
第87－03卷	우리나라 金融政策運營現況과 改善方案	鄭健溶
第87－04卷	Macroeconomic Policy and Industrial Development Issues	司空壹 編
第87－05卷	Human Resources and Social Development Issues	司空壹 編
第87－06卷	國家豫算과 政策目標(1987年度)	延河淸 李啓植 編
第87－07卷	에너지部門의 政策課題와 改善方案	李　烋
第87－08卷	住宅金融의 現況과 發展方向	姜文秀 金重雄
第87－09卷	地方工業의 特性과 育成政策	金鍾基 外
第88－01卷	公企業의 民營化에 관한 硏究	姜信逸
第88－02卷	社會保障制度의 政策課題와 發展方向	延河淸 外
第88－03卷	金融先物과 옵션市場의 活用方案	李　烋 外
第88－04卷	社會福祉傳達體系의 改善과 專門人力活用方案	徐相穆 外
第88－05卷	國家豫算과 政策目標(1988年度)	郭泰元 李啓植 編
第88－06卷	日本經濟社會의 進化와 韓日貿易	李奎億 外

第88-07卷	輸入自由化의 經濟的 效果와 產業調整政策	金光錫
第89-01卷	리스產業의 發展方案	李 烋 外
第89-02卷	研究開發과 市場構造 및 生產性	金迪教 趙炳澤
第89-03卷	產業技術開發支援政策의 現況과 改善方案	鄭俊石
第89-04卷	國家報勳報償制度의 改編方案	閔載成 金龍夏
第89-05卷	經濟規制와 競爭政策	李奎億 編
第89-06卷	國家豫算과 政策目標(1989年度)	沈相達 編 李啓植
第89-07卷	金融環境變化와 綜合金融會社의 位相	南相祐 外
第89-08卷	經濟의 國際化와 中小企業의 產業調整	朴埈卿
第90-01卷	稅收推計 模型開發에 관한 研究	盧基星 外
第90-02卷	韓國의 適正賃金	張鉉俊 金在源
第90-03卷	地方公企業의 課題와 發展方向	宋大熙
第90-04卷	企業集團과 經濟力集中	李奎億 李在亨
第90-05卷	醫療保險制度의 改善을 위한 政策方案	權純源 外
第90-06卷	證券產業發展을 위한 研究	李永琪 外
第90-07卷	地域發展과 地方財政	李啓植 外
第90-08卷	韓國의 退職金制度와 企業年金制度 導入方案	閔載成 外
第90-09卷	中產層實態分析과 政策課題	延河淸 外
第90-10卷	中小企業의 產業調整과 中小企業支援施策의 改善方向	姜文秀 外
第90-11卷	經濟規制와 競爭政策(II)	李奎億 編
第90-12卷	國家豫算과 政策目標(1990年度)	宋大熙 權純源 編
第90-13卷	經濟開放과 巨視經濟運用	朴元巖 外
第90-14卷	國民年金財政의 安定化를 위한 政策課題 및 方向	南相祐 外
第91-01卷	開放化와 下都給體制의 改編	金周勳 趙觀行
第91-02卷	法經濟研究(I)	李奎億 外

第91－03卷	金利自由化의 課題와 政策方向	南相祐 外
第91－04卷	國家豫算과 政策目標(1991年度)	李啓植 盧基星 編
第91－05卷	國民年金基金의 福祉部門 活用方案	閔載成 外
第91－06卷	產業化過程과 經濟制度의 對應	李奎億 編
第92－01卷	우루과이라운드의 規律分野協商과 產業·貿易政策의 改善方向	南宗鉉 張義泰
第92－02卷	地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立	宋大熙 盧基星 編
第92－03卷	廣告의 產業組織과 規制	李奎億 劉承旻
第92－04卷	舊東獨의 私有化方案 및 失業對策	高日東 外
第92－05卷	構造變化와 雇傭問題	朴埈卿 金政鎬
第92－06卷	製造業의 總要素生產性動向과 그 決定要因	金光錫 外
第92－07卷	國家豫算과 政策目標(1992年度)	宋大熙 柳一鎬 編
第92－08卷	韓國經濟의 產業貿易模型	李元暎
第93－01卷	國內銀行의 經營效率性 比較分析	孫承泰
第93－02卷	產業保護와 誘因體系의 歪曲	兪正鎬 外
第93－03卷	國家豫算과 政策目標(1993年度)	宋大熙 文亨杓 編
第93－04卷	韓國의 老齡化 推移와 老人福祉對策	閔載成 外
第93－05卷	低所得層의 生活安定과 自立對策	權純源 外
第94－01卷	地域金融의 活性化와 새마을금고의 發展	李德勳 外
第94－02卷	產災保險 財政運營方式 開發에 관한 硏究	閔載成 外
第94－03卷	美日構造調整協議의 展開와 競爭政策	崔鍾元
第94－04卷	國際化時代의 韓國經濟運營	左承喜
第94－05卷	國家豫算과 政策目標(1994年度)	盧基星 柳一鎬 編
第94－06卷	外國人直接投資와 投資政策	李弘求
第94－07卷	우리나라 自動車產業의 當面課題와 產業組織政策	劉承旻 外
第94－08卷	競爭政策의 國際比較：美國·日本·獨逸	申光湜

第95-01卷	金融自律化에 따른 生命保險產業의 對應方案	羅東敏
第95-02卷	韓·臺·日의 輸入依存構造比較	兪正鎬
第95-03卷	法經濟硏究(Ⅱ)	李奎億 外
第95-04卷	國際化時代의 金融制度	崔範樹 李炯周
第95-05卷	北韓의 外國人投資制度와 對北投資 推進方案	全洪澤 外
第95-06卷	調達市場의 效率化·開放化 方案	南逸聰 外
第95-07卷	國民年金制度의 財政健實化를 위한 構造改善方案	文亨杓
第95-08卷	韓國敎育財政의 現況과 改革方向	尹建永
第96-01卷	OECD加入과 資本自由化	朴元巖
第96-02卷	金融의 效率性提高와 金融規制 緩和	姜文秀 外
第96-03卷	金融自由化와 金融監督	姜文秀
第96-04卷	製造業 總要素生産性의 長期的 變化	洪性德 金政鎬
第96-05卷	北韓의 經濟特區	朴貞東
第96-06卷	金融의 汎世界化와 證券產業의 構造改編	李德勳 崔範樹
第96-07卷	南北韓 經濟統合時의 經濟·社會 安定化 對策	朴 進
第96-08卷	中小企業의 構造調整과 知識集約化	金周勳
第96-09卷	韓國 物價變動構造의 分析과 政策對應	朴佑奎 外
第96-10卷	雇傭對策과 人的資源開發	李周浩
第96-11卷	地域利己主義의 經濟的 理解와 效率的 葛藤調整方案	金在亨
第96-12卷	經濟世界化時代의 巨視經濟運營	左承喜 編
第96-13卷	與信專門金融產業의 特性과 發展方案	李德勳 外
第96-14卷	中小·벤처企業의 發展과 場外市場의 活性化	崔範樹 李基煥
第96-15卷	中央·地方政府間 關係 및 財源調整	李啓植 外
第96-16卷	경제체제 전환기의 노동정책	조동호
第96-17卷	地方化時代의 政策課題와 制度改善方向	盧基星 編

第97-01卷	社會間接資本施設에 대한 民資誘致制度의 改善方向	盧基星 鄭源浩
第97-02卷	產業構造의 長期變化와 中小企業의 發展方向	朴埈卿
第97-03卷	海外直接投資의 要因 및 效果分析	金承塡
第97-04卷	WTO時代의 新通商議題	申光湜 編
第98-01卷	硏究開發의 世界化·地域化와 技術革新政策	朴埈卿
第98-02卷	轉換期의 對北政策과 南北經協	朴 進 外
第98-03卷	우리나라 金融產業의 發展構圖	李德勳 外
第98-04卷	수도권 정책의 평가와 기본방향	노기성 외
第98-05卷	社會保險과 民營保險의 效率的 連繫方案	李德勳 外

新刊案內

Accounting for Rapid Economic Growth in Korea, 1963-1995

반양장/16切判/200쪽/정가 9,000원/김광석·홍성덕 저

産業構造의 長期變化와 中小企業의 發展方向

半洋裝/18切判/230쪽/定價 8,000원/朴 埈 卿 著

남북한 경제통합의 새로운 접근방법

반양장/18절판/456쪽/정가 15,000원/고 일 동 편

經濟危機 克服을 위한 財政改革

半洋裝/18切判/550쪽/定價 18,000원/李啓植·黃晟鉉 編

WTO時代의 新通商議題

半洋裝/18切判/260쪽/定價 12,000원/申 光 湜 外

農業改革

半洋裝/18切判/272쪽/定價 12,000원/薛 光 彦 著

硏究開發의 世界化·地域化와 技術革新政策

半洋裝/18切判/204쪽/定價 8,000원/朴 埈 卿 著

轉換期의 對北政策과 南北經協

半洋裝/18切判/222쪽/定價 9,000원/朴 進 外

1997년 韓國經濟의 主要懸案과 政策對應

半洋裝/16切判/176쪽/定價 6,000원

우리나라 金融産業의 發展構圖

半洋裝/18切判/432쪽/定價 19,000원/李 德 勳 外

社會保險과 民營保險의 效率的 連繫方案

半洋裝/18切判/190쪽/定價 8,000원/李 德 勳 外

KDI 圖書會員制 案內

■ 會員에 대한 特典

• 會員加入期間(1년)중 本 硏究院이 발간하는 모든 刊行物을 우송해 드림. (단, 自體資料 및 配布制限資料는 제외)

■ 會　　費 : 개인회원 : 10만원/기관회원 : 15만원

■ 加入方法 :

• 직접 本院 發刊資料相談室에 회비를 납입하거나,

• 가까운 우체국의 本院 우편대체계좌
(계좌번호 : 010983-31-0514919)에 납입하면 됨.

■ 問議處

서울특별시 동대문구 청량리동 207의 41 우편번호 : 130-012
KDI 발간자료상담실(Tel. 958/4326~8)

KDI 圖書 販賣處

• 서울 : 교보문고(정부간행물코너) Tel. 397-3628
종로서적(3층 사회관) Tel. 733-2331
영풍문고(정부간행물코너) Tel. 399-5632
• 부산 : 영광도서(정부간행물코너) Tel. 816-9500
• 대구 : 학원서림(1층 2매장) Tel. 425-0050